

現代アメリカ連邦所得税改革の理念と現実

——レーガン政権期の再評価を起点として——¹⁾

河音琢郎

1. はじめに

アメリカ連邦租税体系において、個人所得税は第2次世界大戦後一貫して基幹税としての位置を占めつつも、レーガン政権期以降その改革のトレンドは大きく変化してきた。しかしその内実の評価ははまだ定まっているとはいえない状況にある。たとえば、レーガン政権期に限っても、その改革の本旨を、政権発足当初の1981年経済再建税法に見るのか、1986年税制改革法に見るのかで、その評価は大きく変わってくる。

このような理論の現状に鑑み、本稿では、今一度経済過程の変化と税制改革との関係について整理を試みたい。具体的には、1970年代のスタグフレーションと、80年代後半以降進行したアメリカ経済のストック化という経済過程の変化に着目し、この二つの変化が連邦所得税制のあり方にかんするインパクトをもたらしたのかをトレースする。

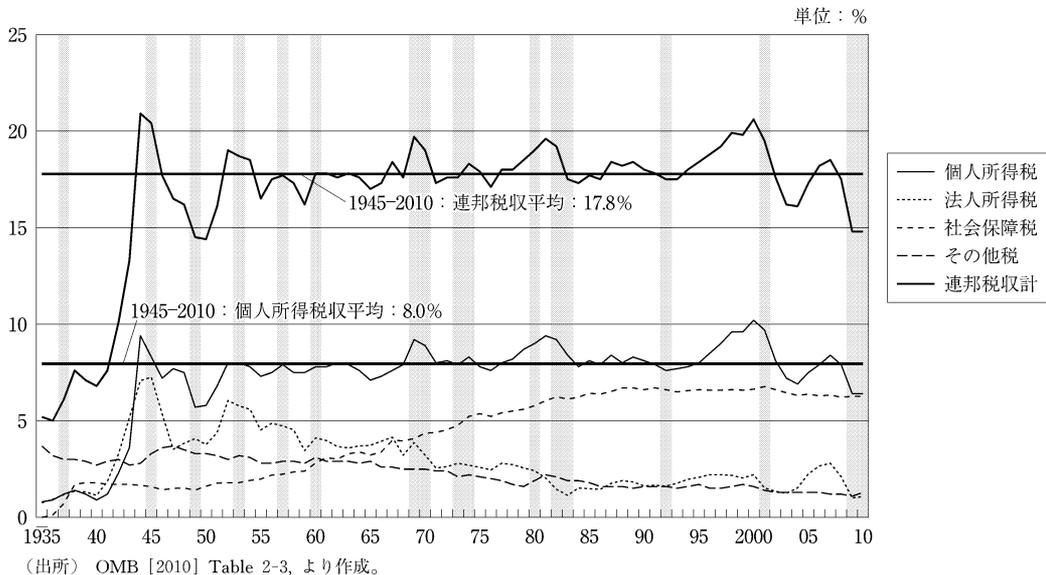
その上で、レーガン政権期の税制改革をめぐるこれまでの評価を概括した上で、対象時期を今日にまで広げて、連邦所得税改革を分析する上での新たな視点を提供したい。具体的には、レーガン政権期の税制改革研究の到達点として渋谷博史の研究を取り上げ、その成果について今日的見地から再評価を試みることによって、アメリカ連邦税制を分析する新たな視点の提示を試みる。

2. アメリカ経済の構造変化と所得税収基盤

所得税を基幹税とした今日のアメリカ連邦租税体系が確立するのは第2次世界大戦後のことである。第1図は連邦税収の動向を対GDP比で見たものである。第2次世界大戦期、戦時財政の下で、所得税の増税と大衆課税化、累進性の強化が進められ、戦時需要による本格的な経済成長が実現する中、所得税は申告者数、申告所得額ともに急激な伸びを見せ、ニューディール期以降の「大きな政府」を支える基幹税としての地位を占めるに至った²⁾。同図に明らかなように、第2次世界大戦後の連邦租税収入はほぼ一定規模（1945～2010年度平均でGDP比17.8%）で推移し、個人所得税がそれを支える基幹税としての役割を果たしていることを確認することができる（1945～2010年度平均でGDP比8.0%）。

こうしたニューディール、戦時財政以来の租税構造の今日までの定着という側面を認めつつも、

第1図 アメリカ連邦税収の長期的推移（対GDP比）：1935-2010会計年度



他方で、個人所得税の動向を規定するアメリカ経済の構造と税制改革のトレンドは1980年代以降大きな変貌を遂げた。以下では、第1図に示されている連邦個人所得税収の70年代末における変動と90年代後半における変動とに着目し、その諸要因を比較検証することにより、80年代以降の連邦所得税収基盤の構造変化を考察していきたい。

2-1 1970年代末のブラケット・クリーブ³⁾

1970年代は、高度成長の終焉と経済停滞の下でインフレーションが進行する、いわゆるスタグフレーションの時代であった。こうした経済停滞（＝実質所得の伸び悩み）とインフレの進行は、ブラケット・クリーブという形で広範囲にわたるアメリカ国民の納税負担を高めることとなった。

ブラケット・クリーブとは、インフレが進行する下で家計の名目所得が増加することにより、個人所得税の税率が上のブラケット（税率区分）に移動することで高い限界税率の適用をうけることをいう。個人所得税の制度改革が、累進性の強化、税率区分の多段階化の方向で進められてきた下でスタグフレーションが進行した結果、低成長下で広範囲にわたる国民の租税負担が高まるという事態を招いたわけである。

第1表は、限界税率別の個人所得税納税者分布状況を1967年と1979年とで比較したものである。ブラケット・クリーブの結果、より高い税率での限界税率適用者が増加していることが分かる。

ブラケット・クリーブは、予期せぬ増収をもたらす一方で、中間層をはじめとした広範囲にわたるアメリカ国民の「納税者の反乱」を招き、これが保守派の主導する減税・小さな政府路線への転換のバックボーンとなっていく。

1981年経済再建税法（Economic Recovery Tax Act of 1981）に代表される保守派の税制改革の基本的理念は、後に見るように、サプライサイド経済学をバックボーンとして、高額所得層を主要対象に投資・貯蓄優遇の減税を実施することであったが、こうした減税路線への転換を支持する

第1表 限界税率別の納税申告の分布状況

単位：%

限界税率	1967年		1979年	
	申告数の分布	累積分布	申告数の分布	累積分布
14	10.8	10.8	10.1	10.1
15-16	20.1	30.9	8.4	18.5
17-18	11.1	42.0	16.3	34.8
19-20	33.9	75.9	5.0	39.8
21-24	14.7	90.6	28.7	68.5
25-29	6.9	97.5	10.9	79.4
30-39	1.6	99.1	15.0	94.4
40-49	0.46	99.6	4.2	98.6
50-59	0.37	99.9	1.0	99.6
60-70	0.07	100.0	0.4	100.0
計	100.0		100.0	

(出所) CBO [1980] p. 26, Table. 5.

広範な政治的基盤となったのが、ブラケット・クリープの負担に苦しむ「大いなるミドルクラス」の不満の高まりであった。⁴⁾

すなわち、スタグフレーションによるブラケット・クリープは、累進性強化・多段階課税というこれまでの所得税体系と経済過程との歪みを顕在化させ、これが想定外の税収をもたらすとともに、アメリカ国民の納税負担への不満を高め、伝統的な所得税体系から保守派主導の税制改革へのトレンド転換の契機となったわけである。

2-2 アメリカ経済のストック化と所得税の資産依存

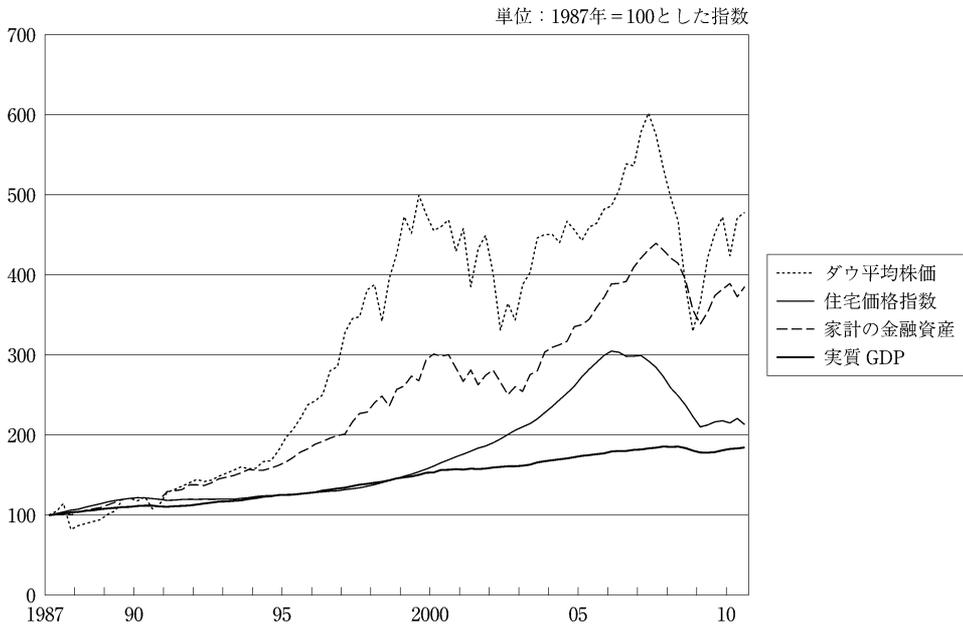
1970年代の個人所得税収の変動が、前述の通り、ブラケット・クリープに規定されていたのに対して、90年代後半のそれは資産価格の動向に依るところが大きかった。この背景には、実体経済に対する金融経済の肥大化、すなわち、アメリカ経済のストック化とも称される経済構造の変化がある。荒削りではあるが、第2図を基にその現状を確認しておこう。

第2図は、実質GDP（実体経済を代表）に対して、家計の金融資産（金融経済を代表）、さらには、金融投機の主要な対象である株価と住宅価格の動向を比較したものである。バブルのピークである2007年時点で1980年からの伸びを比較すると、実質GDPが約2倍となっているのに対して、家計金融資産は4倍強、ダウ平均株価は6倍、住宅価格は3倍弱と、実体経済に対する金融経済の伸びが際だっていることが分かる。

こうしたアメリカ経済のストック化に規定されて、個人所得税収もまた、キャピタルゲインをはじめとした資産収入への依存を強めることとなった。第3図、第4図を基にその実態を見てみよう。

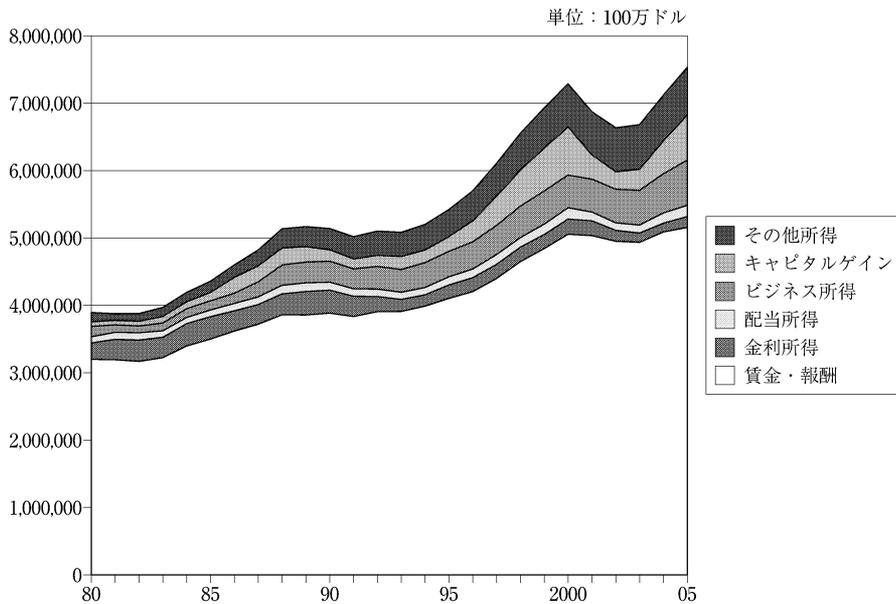
第3図は、個人所得税収を規定する所得（課税前総所得）の種別内訳の動向を見たものである（インフレ調整済み実質ベース）。1980年から2005年の間に、所得の大勢を占める賃金・報酬が1.6倍にとどまっているのに対して、事業所得が4.4倍、キャピタルゲイン収入が9.5倍と突出している点が特徴的である。さらにキャピタルゲインに絞ってその個人所得税収に占める割合を見たのが

第2図 アメリカ経済のストック化（实体经济と金融経済の動向）



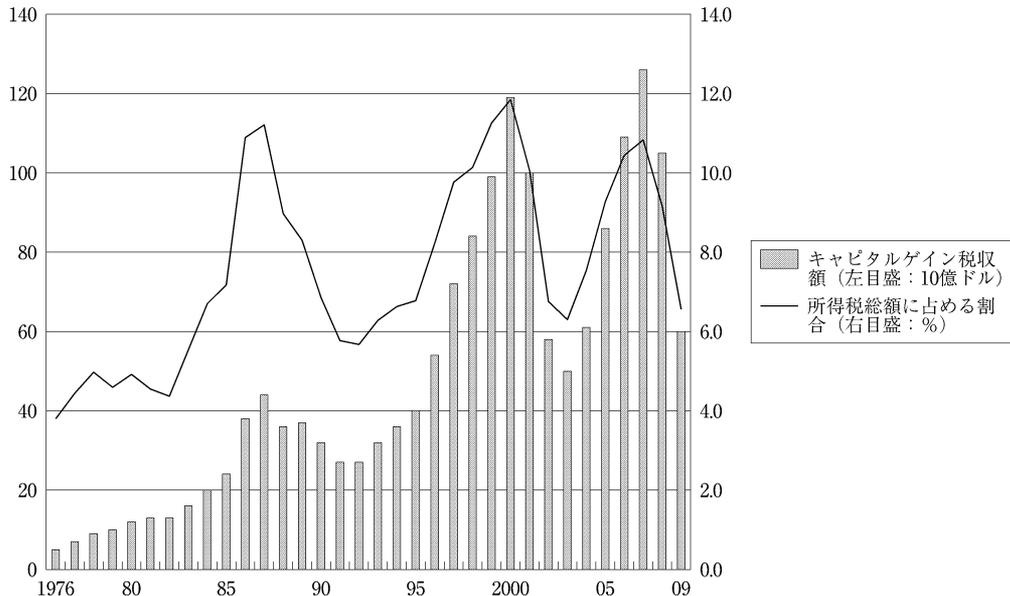
(注) ダウ平均株価=Dow Jones Industrial Average (期末終値)
 住宅価格指数=The S & P/Case-Shiller Home Price Indices (全米レベル, 季節調整済)
 家計金融資産: FRB Flow of Funds Accounts, L-100
 実質 GDP: BEA
 いずれも, 1987年第1四半期=100。四半期末時点の数値。
 (出所) Dow Jones Webpage, S&P Webpage, FRB [2010], BEA [2010], より作成。

第3図 税収源別総所得の推移（2005年実質固定ドル）：1980-2005年



(出所) IRS Webpages より作成。

第4図 キャピタルゲイン税収額と個人所得税総額に占める割合：1976-2009年



(出所) CBO [2002] p. 3, Table 1, CBO [2010] p. 85, Table 4-3, より作成。

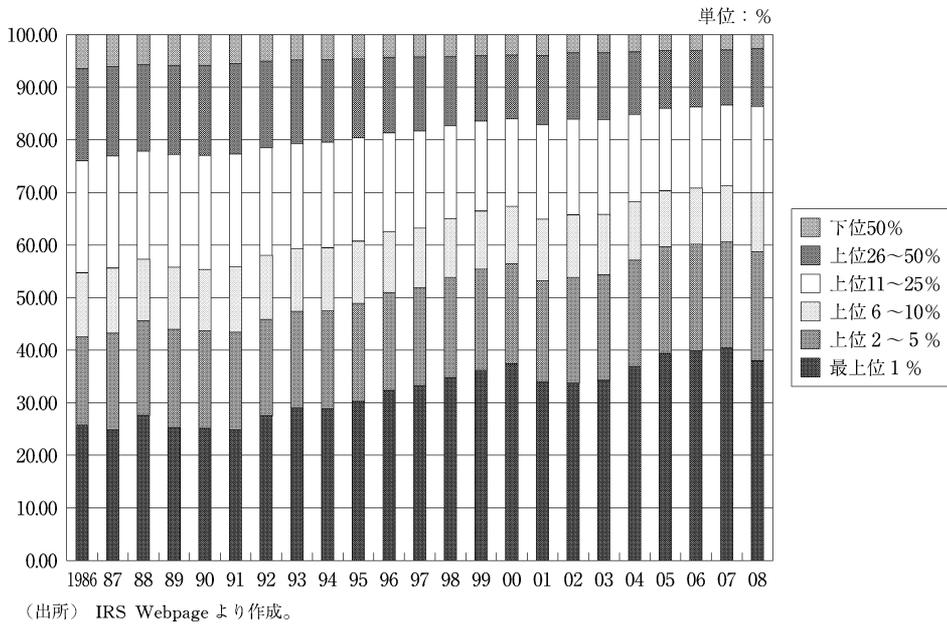
第4図である。資産価格の変動に規定されて年々の変動幅がきわめて激しいものの、個人所得税収に占めるキャピタルゲイン税収の占める割合は、1970年代後半の4.5%から、80年代7.3%、90年代7.7%、2000年代8.9%と、変動を繰り返しながら高まる傾向にある。とりわけ、大幅な税収増を記録した90年代末には、所得税収に占めるキャピタルゲイン税収の割合は10%を超える結果となっている。

上述のような個人所得税の資産所得への依存の強まりの意味するところは何か。交通整理の意味も含めて、以下3点指摘しておきたい。

第1は、基幹税収の短期的変動 (Volatility) の高まりということである。周知のことながら、株価、住宅価格をはじめとした資産価格の動向は実体経済に比してきわめて変動幅が大きい。これに規定されて、個人所得税収のヴォラティリティも高まる傾向にある。すなわち、個人所得税収の税収額の振れ幅は、1970年代において対GDP比上下1%の枠内に収まっていたのに対して、80年代1.2%、90年代2.0%、2000年代3.8%と、そのヴォラティリティは一貫して上昇してきている。戦後一貫して基幹税としての地位を占めてきた個人所得税のヴォラティリティの高まりは、安定的な財政基盤を掘り崩す事態としてそれ自体重要な論点であろう。

第2は、税収基盤の資産依存が、アメリカ国民の所得階層分化と並行して進んでいるという点である。1980年代以降、アメリカにおける所得格差が拡大し、両極分化が進行していることは周知の事実である。こうした事態に経済のストック化が重なることにより、個人所得税の納税シェアは、高額所得層に偏在する傾向を一貫して強めている (第5図を参照)。高額所得トップ1%の個人所得税納税シェアは、1986年の26%から2008年には39%へと、トップ10の納税シェアは同時期55%から75%へと急増し、逆に下位50%層の納税シェアは6.5%から2.7%へと激減している。税収源の確保というマクロ予算レベルで考えた場合、高額所得層の動向を抜きに税制改革は語れ

第5図 所得5分位別個人所得税納税シェアの推移：1986-2002年



第2表 1980年代以降の主な所得税改革立法による諸規程

	所 得 税 率			配当税率	キャピタルゲイン税率
	最低税率	最高税率	ブラケット数		
1980年時点の規程	14%	70%	15	累進税率	累進税率×40% 最大28%
1981年経済再建税法	11%	50%	14		累進税率×40% 最大20%
1986年税制改革法	15%	28%	2		累進税率
1990年 OBRA		31%	3		28%
1993年 OBRA		39.6%	5		20%
1997年減税法		35%	6		15%
ブッシュ減税	10%	35%	6	15%	15%

(出所) Tax Policy Center [2010] を基に筆者が作成。

ないというのが現状である。

第3は、1980年代以降保守派が主導してきた税制改革との関連である。保守派主導で進められてきたレーガン政権以降の税制改革の基調は、サプライサイド減税の理念に依拠した、最高税率の引き下げ、限界税率のフラット化、金融資産に対する優遇税制の推進であった。すなわち、レーガン政権以前と今日を比較すると、最高税率は70%から35%へ、課税ブラケットは15段階から6段階へ、キャピタルゲインの税率は28%から15%へと、紆余曲折を経ながらも、資産優遇、高額所得層優遇の減税が進められてきた（その概要について、第2表を参照）。こうした投資優遇税制にもかかわらず、税収基盤の資産依存、高額所得層偏在が進んできたわけである。

3. 現代アメリカ連邦所得税改革の理念と現実

3-1 レーガン税制改革をめぐる二つの評価

アメリカ経済政策の領域にとどまらず、財政、さらには税制改革においても、レーガン政権期がニューディール以来の政策トレンドの一大転機であったことは広く認められている。しかし、こと税制改革に関していえば、そのトレンド転換がいかなるものであったのかについては必ずしも評価は一致しない。この評価の不一致を取って強調するために誤解を恐れずにいえば、レーガン税制改革の具現化をどこに見るか、すなわち、1981年経済再建税法に見る見地と、1986年税制改革法（Tax Reform Act of 1986）に見る見地との不一致とってよい。

すなわち、1981年経済再建税法こそがレーガン税制改革の本質であるとの見地からすれば、サプライサイド経済学に依拠した投資・貯蓄志向型への税制の転換こそがレーガン税制改革の本質であるとなる。こうした見地は、高額所得層や大企業の利益、さらには減税と「小さな政府」を志向する保守の政治的基盤を強調するものであり、80年代以降の税制改革のトレンドを、ニューディール以来のリベラル主導から保守派主導への転換として、アキュートに把握するものである。また、保守派の投資・貯蓄優遇税制に80年代以降の税制改革の本流を見るというこうした見解は、ニューディール以来の租税体系へ回帰を主張する民主党リベラル派との政治的対抗を経て、95年の共和党保守派の議会奪還、2001年のG. W. ブッシュ政権の成立以降再び台頭する保守派主導の税制改革の推進という今日までの税制改革のトレンドを論じる上で整合的である。

しかし、こうした見地からは、レーガン減税、さらにはそれに続く保守派の税制改革が一部の高額所得層優遇を本質としていながら、なにゆえ、政治的多数派である低中所得層の絶大なる支持を得たのかを説明することができない。

これに対して、1986年税制改革法に画期をみる見地は、ニューディール以来の累進的所得税からの転換を認めつつも、それが課税ベースを広げつつ限界税率の低減を図るという、今日の経済環境への合理的適合の過程であったとの解釈を示す。しかし、こうした合理論的解釈は、課税ベース拡大と税率フラット化という改革が、唯一1986年税制改革法に限られているという事実を整合的に説明するすべをもたない。

3-2 渋谷によるレーガン税制改革の整合的解釈

以上のような1981年経済再建税法と1986年税制改革法との間に存在するギャップに着目し、その整合的な解釈を提示したのが、渋谷博史であった。

渋谷はまず、レーガン政権に代表される保守派の税制改革理念と、彼らが直面していた対処すべき客観的現実とを峻別し、以下のように整理した。

「1981年経済再建税法の最大の役割は、客観的にはそのブラケット・クリープへの対応であり、したがって、『大いなるミドルクラス』の不満の高まりというものが同法の政治的推進要因であった。税制改革へ向けてのそういう広範なヴォルテイジの高まりの中で、レーガン政権がサプライサイド経済学の論理で財界や高所得層を刺激していっそう政治的な盛り上がりを作り出そうと

したという構図であろう。⁶⁾」

すなわち、1981年経済再建税法実現に向けたレーガン政権の意図はサプライサイド経済学に規定された政治的なものではあったが、その実現はブラケット・クリープの歪みへの対処という客観的課題を無視して遂行することは不可能であった。さらに踏み込んでいえば、レーガン政権が掲げた政策理念はサプライサイド減税であったものの、その本質はブラケット・クリープへの対応という客観的・現実主義的対応にこそあった。それ故、1981年経済再建税法によるサプライサイド減税の行き過ぎが、後の議会民主党との間の審議や財務省主導の税制改革プランにおいて修正され、1986年税制改革法において調整されることとなった、というのが渋谷のレーガン税制改革の評価である。

渋谷の以上のような研究成果は、第1に、1970年代以降のアメリカの経済環境と既存租税体系との齟齬の象徴であったブラケット・クリープこそが解決されるべき課題であったことを明確にした点にある。さらに第2に、そのための税制改革の政治的実現過程をリアルに明らかにしたことである。すなわち、発足当初のレーガン政権と共和党保守派が主導したサプライサイド減税の推進が、ブラケット・クリープに苦しむ広範囲の中間層の減税要求を取り込む形で1981年経済再建税法制定という形で先行するものの、その行き過ぎとブラケット・クリープという本来の課題の解決に向けた交渉が、その後民主党多数派議会、財務省との間で行われた結果、1986年税制改革法へと修練されていったという政治プロセスを解明した。

3-3 新たな論点の提起

しかし、前節後半において示唆したアメリカ経済のストック化とそれに伴う個人所得税収基盤の資産依存度の強まりというその後進化した事態と、90年代、2000年代に実施された税制改革立法をも視野に入れた場合、渋谷のレーガン政権期の税制改革分析の到達点を踏まえつつも、新たに考察すべき今日的論点が生じているように筆者には思われる。それは、投資・貯蓄優遇税制の実現という初期レーガン政権と共和党保守派が掲げた政策課題もまた、その後の税収の資産所得への依存という事態を踏まえた場合、客観的なメイン・イシューであったのではないかと、いうことである。また、レーガン政権以降の税制改革立法を見た場合にも、キャピタルゲイン税率をはじめとした資産課税のあり方は、常に税制改革の焦点の一つとなってきた。

本稿ではあくまでも問題提起にとどまるが、考察の対象を21世紀初頭の今日にまで広げた上で、資産所得への依存という課題をメイン・イシューとして再度とらえなおして考察することが必要となっているように思われる。

4. 小括と残された課題

本稿ではまず、個人所得税を基幹税としたアメリカ連邦租税体系が、ニューディール、第2次世界大戦期を経て成立を見たその基本構造を古層として保持しつつも、1970年代以降の経済過程の変化に規定されて、大きく変貌を迫られてきたことを明らかにした。所得税制に変革を迫った第1の要因は、スタグフレーション下でのブラケット・クリープの進展であり、第2の要因は、

アメリカ経済のストック化に伴う税収の資産依存の強まりであった。

こうした二つの要因のうち、前者のブラケット・クリーブに着目してレーガン政権期における税制改革のトレンド転換を整合的に明らかにしたのが渋谷博史の研究であった。本稿では、渋谷の研究成果に依拠しつつも、今日の見地から見た場合、第2の要因である税収の資産依存の進展への対処という政策課題をも視野に入れた税制改革分析の必要性を論じた。

しかし、本稿では、こうした新たな見地からの考察の必要性を示唆するにとどまっており、本格的な分析作業は今後の課題として残されている。それ故、今後の考察のための道筋を示すことで本稿のまとめとしたい。

第1の課題は、ストック経済化をはじめとしたアメリカ経済の構造変化と1986年税制改革法以降今日に至る各種の税制改革との関連の把握である。さらにいえば、本稿で述べたとおり、アメリカ経済のストック化は所得格差・資産格差の拡大と並行して進んできた。経済のストック化、所得・資産格差の拡大、資産依存に対する税制改革、これら3者の相互関係を明らかにする必要がある。また、各種税制改革の考察はそれらが所得階層別にもつインパクトを峻別して行われるべきだろう。

第2の課題は、税制改革の立法過程それ自体の考察である。税制改革は、投資・貯蓄志向型税制への転換を主唱する保守派と、課税ベースの拡大により包括的所得税制の堅持を求めるリベラル派との対抗を基軸として、内政面において最もイデオロギー対立の激しい政策分野となってきた。⁷⁾こうした理念面における対立を基軸としつつ、現実の税制改革は個別的利害の調整や政治的取引を媒介して立法化される。こうした複雑な立法化のプロセスを紐解く作業が必要となろう。

注

- 1) 本稿は、2010年度文部科学省科学研究費補助金基盤研究(B)（海外学術調査）「歳出入一体化の視角によるアメリカ連邦所得税制の持続可能性に関する研究」（研究課題番号：22402026）の研究成果の一部である。
- 2) 第2次世界大戦期における大衆課税としての所得税の成立について、より詳しくは、渋谷 [2005a] 95-97ページ、を参照されたい。
- 3) ブラケット・クリーブに関する以下の叙述は、渋谷博史の以下の研究成果に依るところが大きい（渋谷 [1992], [1995], [2005b], [2005c]）。
- 4) 渋谷 [2005c] 16ページ。
- 5) CBO [2002], [2010]。
- 6) 渋谷 [2005c] 16ページ。
- 7) たとえば、G. W. ブッシュ政権が2005年に提出した大統領連邦税制改革諮問パネル報告書では、投資・貯蓄優遇税制の理念をいっそう推し進め、課税ベースから貯蓄・投資をすべて除外し、消費部分に課税ベースを限定する支出税の構想が、あくまでも一つのオプションではあるものの、盛り込まれている（President's Advisory Panel on Federal Tax Reform [2005]）。これに対して、オバマ政権下で2010年に提出された財政再建に関する超党派委員会報告書では、租税支出（租税優遇措置）の削減により課税ベースを抜本的に拡大する方向が示されている（The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform [2010]）。

主要参考文献

- BEA (Bureau of Economic Analysis) Interactive Access To National Income and Product Accounts Tables (<http://www.bea.gov/national/nipaweb/Index.asp>)
- CBO (Congressional Budget Office) [2010] *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010-2020*, Jan.
- [2002] “Capital Gains Taxes and Federal Revenue,” *Revenue and Tax Policy Brief*, Oct. 9.
- [1980] *Indexing the Individual Income Tax for Inflation*, Sept.
- Dow Jones, *Dow Jones Index* (<http://www.djindexes.com/>)
- FRB (Board of Governors of the Federal Reserve System) [2010] *Flow of Funds Accounts of the United States*, Dec. 9.
- IRS (Internal Revenue Service) *SOI Tax Stats-Individual Income Tax Return (Form 1040) Statistics* (<http://www.irs.gov/taxstats/indtaxstats/article/0,,id=96679,00.html>)
- 河音琢郎 [2008] 「租税・財政政策——財政赤字への再転落の含意」河音琢郎・藤木剛康編著『G・W・ブッシュ政権の経済政策——アメリカ保守主義の理念と現実』ミネルヴァ書房。
- [2006] 『アメリカの財政再建と予算過程』日本経済評論社。
- The National Commission on Fiscal Responsibility and Reform [2010] *The Moment of Truth*, Dec.
- OMB (Office of Management and Budget) [2010] *Historical Tables: Budget of The U. S. Government: Fiscal Year 2011*.
- President’s Advisory Panel on Federal Tax Reform [2005] *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America’s Tax System*, Nov.
- 渋谷博史 [2005a] 『20世紀アメリカ財政史Ⅰパクス・アメリカーナと基軸国の税制』東京大学出版会。
- [2005b] 『20世紀アメリカ財政史Ⅱ「豊かな社会」とアメリカ型福祉国家』東京大学出版会。
- [2005b] 『20世紀アメリカ財政史Ⅲレーガン財政からポスト冷戦へ』東京大学出版会。
- [1995] 『現代アメリカ連邦税制史：審議過程と議会資料』丸善株式会社。
- [1992] 『レーガン財政の研究』東京大学出版会。
- Schick, Allen [2007] *The Federal Budget: Politics, Policy, Process: 3rd Ed*, The Brookings Institution Press.
- Standard & Poor’s, *S & P/Case-Shiller Home Price Indices*. (<http://www.standardandpoors.com/indices/sp-case-shiller-home-price-indices/en/us/?indexId=spusa-cashpidff-p-us->)
- Steuerle, C. Eugene [2008] *Contemporary U. S. Tax Policy: 2nd Ed.*, The Urban Institute Press.
- Tax Policy Center [2010] *Major legislation by effective dates, 1980-2011*. (http://www.taxpolicy-center.org/legislation/upload/legislation-by_date.xls)
- 渡瀬義男 [2009] 「ブッシュⅡ政権下の財政と連邦議会——レーガン政権以降の財政運営比較の試み」国立国会図書館立法考査局『レファレンス』12月号。