

論 説

1986年税制改革法の政策過程

——1984年大統領一般教書演説での財務省への税制改革調査の委託過程の検討¹⁾——

河 音 琢 郎

[目次]

はじめに——本稿の目的と課題

1. 1983年時点での税制改革をめぐる政治経済状況と1984年一般教書演説

1-1 1983年当時の税制改革をめぐる論壇状況

1-2 1984年一般教書演説における税制改革提案

2. 財務省とホワイトハウスの1984年一般教書演説へのアプローチ

2-1 財務省のアプローチ

2-1-1 財務省租税政策局の税制改革に対するスタンス

2-1-2 財務省の1984年一般教書演説へのアプローチ

2-2 ホワイトハウスのアプローチ

2-2-1 ホワイトハウスの1984年一般教書演説へのアプローチ

2-2-2 レーガン大統領の判断

3. 1984年一般教書演説原稿の策定過程

おわりに——本稿の結論と今後の課題

はじめに——本稿の目的と課題

本稿の課題は、1986年税制改革法の実事実上の雛形となった1984年財務省報告（U. S. Department of Treasury, 1984）の策定に当たり、ロナルド・レーガン大統領（Ronald Wilson Reagan）が抜本的税制改革の政策立案を財務省に託すこととなった経緯を明らかにすることである。

周知の通り1986年税制改革法は、レーガン政権およびそれ以降のアメリカ連邦税制の内容においても、また、その政策形成プロセスという点でも特筆すべき特徴を有していた。

内容面においては第1に、1986年税制改革法は、70年代後半以降議論百出だった税制改革論争に一定の決着をつけ、包括的所得税を基盤とした今日に至るアメリカ税制の礎となった。70年代後半以降のスタグフレーション下でのインフレ進行に伴うブラケット・クリープより、アメリカ国民、企業の税負担への不満は大いに高まった。こうした事態を背景に、当時のアメリカ税制改革をめぐる議論は百花騒乱の状況にあった。ジャック・ケンプ下院議員（Jack Kemp, R-NY）ら「サプライサイダー」が提唱し、レーガンが大統領選において公約した大幅一律所得税減税——この構想は1981年経済再建税法（Economic Recovery Tax Act of 1981, 以下1981年ERTAもしくは81

年 ERTA と略）として実現を見た——，Hall and Rabushka（1983）が提起したフラット・タックス、貯蓄・投資優遇を目的とした所得課税から支出課税への転換、さらにはヨーロッパ諸国においてすでに定着をみていた付加価値税の導入に至るまで、数多くの税制改革構想が組上に載せられた。86年税制改革法およびその雛形となった84年財務省報告は、これらの税制改革提案を詳細に検討した上で全て退け、包括的所得税に依拠した税制改革を提起し、それを定着させた。

第2に、1986年税制改革法は、その後のアメリカの産業構造の転換を促進する役割を果たした。すなわち、同法は、所得税率を大幅に削減するのと引き換えに、その代替財源としてそれまでの資本投資に対する優遇税制を廃止し、課税ベースの拡大を実現した。そのことにより、実物資産投資に有利であった資本投資優遇措置が廃止され、産業間の「公平な競争条件（level playing field）」が敷かれることとなり、これが製造業からサービス産業への産業構造の転換を促進することとなった（Steuerle, 1991, pp. 127-130, 森信, 2014）。

さらに第3に、1986年税制改革法は、アメリカ連邦税制のみならず、レーガン政権にとっても一大政策転換であった。81年 ERTA による大幅減税は、第1期レーガン政権の最大の政策成果でありレガシーであったが、それは財政赤字の巨額化へと帰結し、その後の政権は財政赤字削減策の策定を巡って悩まされていた。これに対して、86年税制改革法およびその雛形となった84年財務省報告は、81年 ERTA の主たる構成要素をなす加速度償却をはじめとした資本投資優遇措置に大ナタを振るうという点においてレーガンのレガシーを損ねる危険性を有していた。84年財務省報告は、81年 ERTA というレーガンのレガシーを政治的に保持しつつ、同法とは相対立する86年税制改革法の立法化への橋頭堡となった²⁾。

次に、政策過程の側面においても、1986年税制改革法は、財務省——より詳しくは租税政策局——が主導して原案策定がなされ、その基本骨格が、政権内、さらには議会両院での立法過程を経て骨抜きにされることなく立法化に至ったという点で特筆すべき性格を有していた³⁾。Steuerle（1991）は、84年の一般教書演説において、レーガン大統領が財務省に税制改革の原案策定を委ねることを宣言したことにより、財務省に政策策定の主導権と自由裁量が与えられたこと、さらには財務省が「歳入中立」の原則を前面に押し出し、税率と課税ベースとのパートナーというアジェンダ設定を行ったことにより、その後の議会での立法過程での課税ベースの浸食を最小限に抑えることに成功したと論じている（pp. 102-108）⁴⁾。

それゆえ、1986年税制改革法の立法過程を明らかにする上で、なにゆえ財務省租税政策局に政策形成の主導権と自由裁量が与えられたのか、その内実を明らかにすることは不可欠の課題である。そのため、本稿では、税制改革立案を財務省に託す上での出発点として大きな画期となった、レーガン大統領の84年一般教書演説に焦点を当て、同演説に財務省による税制改革案策定の提起が盛り込まれるに至った過程について明らかにする。

本稿の構成は以下の通りである。最初に、1983年当時の税制を巡る政治的、経済的背景を概観した上で、レーガン大統領の84年一般教書演説の税制改革提案を示し、その策定過程に関する既存研究の到達点を確認する（第1節）。第2に、当時のレーガン政権および財務省の未公開資料に依拠して、財務省およびレーガン政権の別に、84年一般教書演説へのアプローチについて検討する（第2節）。第3に、上記の検討を踏まえ、84年一般教書演説の税制改革に関わる原稿の具体的な策定過程についてトレースする（第3節）。第2節、第3節では、連邦議会図書館所蔵のリーガ

ン財務長官（Donald T. Regan）の資料（以下、LOC-DRPと略）、スタンフォード大学フーバー研究所蔵のチャールズ・マクルーア財務省租税政策局次官補（Charles E. McLure）の資料（以下、HI-CMPと略）、ロナルド・レーガン大統領図書館蔵の資料（以下、RRPLと略）において収集した資料に依拠して検討を進める。そのことにより、84年財務省報告の策定環境がいかにして整備されたのかを明らかにしたい。

1. 1983年時点での税制改革をめぐる政治経済状況と1984年一般教書演説

1-1 1983年当時の税制改革をめぐる論壇状況

1981年 ERTA は、80年の大統領選挙においてレーガンが公約した通り、あらゆる所得階層の個人所得税率を一律10%、それも毎年向こう3年間にわたって引下げ、これに加えてインフレ救済のために加速度償却をはじめとした企業に対する大規模な租税優遇措置を盛り込む減税立法として早々に成立をみた（Brownlee, 2016, pp. 182-187）。しかしながら、81年 ERTA はその成立早々にして大きな課題に直面する。

第1の課題は、大幅減税の当然の帰結である財政赤字の膨張であった。財政赤字の削減はレーガン政権の公約の一つであり、当時財政赤字の拡大がインフレ進行の主要因であると考えられていた下で、財政赤字への対応は政権にとって喫緊の課題となった。デビッド・ストックマン行政管理予算局（OMB）局長（David A. Stockman）を中心に財政支出削減へのとりくみがなされたものの、議会の抵抗により大きな成果を挙げることができず、81年 ERTA の一律減税の凍結に加え、パッチワーク的な増税措置をとることを余儀なくされた（Brownlee, 2016, pp. 188-189）。

第2の課題は、1981年 ERTA によって設けられた加速度償却をはじめとした租税優遇措置を活用した企業の租税回避行為である。企業の租税回避行為は、議会やメディアで「タックス・シエルトー」、「地下経済（underground economy）」などと呼ばれて注目を集め、節税行為に走る企業と81年 ERTA によって敷かれた現行税制の不備への批判が高まった（McIntyre and Folen, 1984, 渋谷, 1992, pp. 82-91）。

上記のような状況下において、1981年 ERTA およびその後採られた増税措置というレーガン政権の税制の舵取りに反発し、それに代替する税制への模索が百出した。その諸潮流は、さしあたり以下3つにまとめることができる。

第1は、1981年 ERTA の源流を形成した「サプライサイダー」を自称する潮流である。⁵⁾ ケンブらは、カーター政権期から税率の大幅引き下げによる減税により経済成長がもたらされると主張し、81年 ERTA の雛形を提供した（Kemp-Roth 法案）。しかしながら、レーガン政権が81年 ERTA 成立以降増税に転じたことに反発し、彼らは政権外へと去り、下院議会共和党を軸にサプライサイド減税への回帰を求めた。その税制改革構想は84年に Kemp-Kasten 税制改革法案として提示されることとなる。

第2は、サプライサイド税制の本質は資本投資の促進にあるとし、課税ベースを現行の所得から貯蓄・投資を除いた消費に限定し、支出課税への転換を主張する潮流である。所得課税から支出課税への転換は、1977年1月においてフォード政権末期の財務省により、税制改革の1つのオ

ブションとして提示されていた（Department of Treasury, 1977, 以下表題名をとってブルー・プリント報告と略）。しかしながら、81年 ERTA 後の支出課税構想は、フーパー研究所の Hall and Rabushka（1983）が提唱したフラット・タックスを軸に展開された。彼らは、現行の所得税制の複雑さに着目し、インフレ下において焦眉の課題であったブラケット・クリープへの着目にも与して、所得税の累進税率を一律税率に改めることを提起した。⁶⁾

第3の潮流は、議会民主党のビル・ブラッドレイ上院議員（Bill Bradley, D-NJ）とリチャード・ゲッパート下院議員（Richard A. Gephardt, D-MO）を中心に1983年に法案としてまとめられた、ブラッドレイ＝ゲッパート案である。彼らは、Sally（1973）によって指摘されていた租税支出の拡大とそれを転換するための課税ベースの拡大提案に着目し、これに上記の Hall and Rabushka（1983）が提唱していた税率のフラット化を組み合わせることにより、当時批判の焦点となっていたタックス・シェルター問題に対応すると同時に税制の簡素化が実現できると主張した。⁷⁾

以上のように、1983年時点では、ポスト81年 ERTA の税制改革をめぐって議論百出とも言える活発な政策議論がなされ、その一部は連邦議会の法案として上程される状況にあった。他方でレーガン政権は、こうした税制改革議論の渦中であって、81年 ERTA によって引き起こされた財政赤字の拡大と租税回避行為に対する批判への対応に腐心し、パッチワーク的な税制改正を繰り返す状況にあり、かつ政権内での財政赤字削減策をめぐる政策的不和もあって、抜本的税制改革を打ち出せず、守勢に立っていた。このような状況の下、レーガン政権は84年の大統領選挙での再選戦略を組み立てる必要があったわけである。

1-2 1984年一般教書演説における税制改革提案

第1期レーガン政権を締めくくり、大統領選挙へのキックオフとなる1984年の一般教書演説において、レーガン大統領は、財政赤字にどう対処するかについて論じ、赤字削減のために増税は行わないことを明言した上で、その締めくくりとして税制改革の進め方についてスピーチを行った。該当箇所の2パラグラフは以下の通りである。

増税によって現状に対処しようというのは、半世紀にわたって進行してきた病状を何も治療しない絆創膏のような対処療法であり、経済回復にとって真の脅威となることは言うまでもない。現在、地下経済で活動する人々がかなりの額の所得税を納めるべきであるにもかかわらず、納めていないことを思い出そう。納税している人々が、納税していない人々の分を補うために、さらに税金を支払うことはモラルに反する。

もっとよい方法がある。公平、簡素化、成長へのインセンティブを目的とした歴史的な改革を進めよう。私はリーガン財務長官に、規模の大小を問わずすべての納税者がより公平に扱われるよう、税制全体を簡素化するための行動計画を求める。そのような計画により、地下経済が陽の当たる場所に引き出され、正しい納税が行われるようになるだろう。また、課税ベースが広がり、税率が引き下げられる可能性もある。私は、1984年12月までに、これらの目標に沿った具体的な提案を提示するよう求める（Reagan, 1984）。

上記のレーガンのスピーチの内容は、以下4点にまとめることができる。第1に、財政赤字削減を目的とした増税を拒否した上で、現行税制の水平的不公平を問題として指摘している（第1パラグラフ）。第2に、抜本的という言葉は使っていないものの、公平性、簡素化、経済成長を目的とした「歴史的な」税制改革を実現すると宣言している。1982年租税負担公平・財政責任法（Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982）、1984年財政赤字削減法（Deficit Reduction Act of 1984）のような暫定的ではない税制改革を行うことを謳っているわけである。第3に、その具体的な内容については、地下経済に対処し、課税ベース拡大による税率引下げを示唆している。第4に、これが本稿において最も焦点となる事項であるが、歴史的な税制改革の行動計画の策定を、リーガン財務長官に託し、具体的な提案を1984年12月に提出することを求めた。

このうち、第4の点について、誰がどのような意図で大統領にこうしたスピーチを言わしめたのかについては相対立する見解がある。本稿の冒頭に述べたとおり、この第4の点が盛り込まれたことにより、レーガン政権における抜本的税制改革の策定は財務省へと委ねられ、かつ財務省には大統領選挙後の1984年12月まで報告書策定の余地が与えられることとなった。この点について、マーチン・フェルドシュタイン経済諮問委員会委員長（当時、Martin Feldstein）は、政権内にあった当時を回顧し、税制改革が84年大統領選挙の政策争点となることを回避するために、ジェームズ・ベーカー大統領首席補佐官（James Baker）が提案したアイデアであったと主張している（Feldstein, 1994, p.20）。Brownlee（2016）などの研究書においても、フェルドシュタインの主張を踏襲した解釈を示している（Brownlee, 2016, pp.193-194, Conlan, Wrightson and Beam, 1990, pp.48-49）。これに対して、Steuerle（1991）は、当時の財務省、とりわけ同省内の租税政策局の次官級スタッフが、リーガン財務長官を通じて、財務省の研究チームに抜本的税制改革に関する政権の政策プランの策定を委託するよう働きかけた結果であると言う（pp.102-105）。また、リーガンは、この事態を、自身が財務省のスタッフをリードして積極的にホワイトハウスとレーガン大統領に働きかけた成果であると主張する（Regan, 1988, pp.197-201）。このように、84年一般教書演説において「歴史的」税制改革が財務省に委託されたプロセスについては、異なる見解が併存していることになる。

それゆえ次節以降では、財務省サイド、レーガン政権サイドの別に、1984年のレーガン大統領一般教書演説における税制改革提案に関する資料を検討し、さらには84年一般教書演説原稿の策定プロセスを検討することにより、84年一般教書演説において財務省への委託が盛り込まれた過程を明らかにする。

2. 財務省とホワイトハウスの1984年一般教書演説へのアプローチ

2-1 財務省のアプローチ

1984年財務省報告作成の主軸となったのは同省租税政策局のメンバーであった。なかでも、レーガン政権発足以来84年7月まで租税政策担当次官を務めたジョン・チャボトン（John E. (Buck) Chapoton）、彼を補佐しその退任後租税政策担当次官を引き継いだロナルド・パールマン（Ronald A. Pearlman）、83年に経済学者というアカデミック界から転身して財務省租税政策局のメ

ンバーとなったマクルーアの3名が、政策形成の中軸をなした。以下では、この3名の作成文書を中心に、当時の財務省租税政策局の税制改革に対する基本的なスタンスを確認したうえで、リーガン財務長官、ホワイトハウスへのアプローチについて検討する。

2-1-1 財務省租税政策局の税制改革に対するスタンス

まず、1984年財務省報告につながる最も早期の構想を示したものと考えられる、チャボトンによる1982年9月28日に上院ファイナンス委員会の公聴会で行った議会証言を取り上げよう（Chapoton, 1982, pp. 157-202）。この公聴会は、当時税制改革の一大潮流をなしていた、Hall and Rabushka（1981）によって提起されたフラット・タックスをテーマとしたものであった。

チャボトンは自身の税制改革構想を統一税制（uniform tax）と名付け、フラット・タックスと対比させる形でその構想を批判した。具体的には第1に、当時フラット・タックスが税制の簡素化に資するものとして着目されていたことを踏まえて、税率を単一にするだけでは税制の簡素化は実現できず、真に簡素な税制のためには、水平的公平の観点からすべての所得（ないしは消費）の課税ベースを平等に扱うことが必要だとし、幾多の租税優遇措置を廃止して課税ベースを広げ、水平的公平を実現するという自身の税制改革の基本原則を打ち出した。これが彼の証言でキーワードとされた統一税制である。第2に、フラット・タックスは、税の垂直的公平を大きく損なうことに配慮していないとし、それに代替するためには課税最低限を保証する基礎控除の拡大を伴う必要があるとした。

第3に、以上のようなフラット・タックス批判を踏まえた上で、税制改革が直面している真の課題は、課税ベースを所得に置くのか、消費に置くのかという、所得課税か支出課税かという選択肢にこそあるとして、それぞれの選択肢別に検討すべき論点を提示した。さらに第4に、所得課税か支出課税かというメイン・イシューに加えて、個人所得税と法人税との統合、通常所得とキャピタルゲイン所得との課税のあり方、課税ベースのインフレ調整の必要性、といった諸論点を提起した。

その具体的な内容について検討するのは本稿の課題ではないのでこれ以上は詳述しない。ここで確認しておくべきは、上記のチャボトンの証言において、フラット・タックス批判を切り口として、1984年財務省報告で検討の俎上に載せられた主立った論点がすでに体系的に示されているということである。包括的所得税か、支出税かという論点到結論こそ与えていないものの、来るべき税制改革のための検討課題は、少なくともチャボトンの中では82年時点で定まっていた。

第2の文書は、1983年9月に、これもチャボトンによって、レーガン政権の経済問題閣僚会議（Cabinet Council on Economic Affairs, 以下CCEAと略）のために作成されたディスカッション・ペーパーである。⁹⁾CCEAは、ホワイトハウス首脳と経済閣僚らによって構成され、第1期レーガン政権期において税財政を含め広範な経済政策上の課題を検討する役割を担っており、リーガンが議長を務めていた。¹⁰⁾当時税制改革議論が錯綜している現状を踏まえ、レーガン政権の税制改革の基本方針を策定するために、CCEAに抜本的税制改革に関するワーキング・グループ（CCEA Working Group on Fundamental Tax Reform）が設置され、チャボトンがそのとりまとめにあたることとされた（ワーキング・グループの設置は1983年6月30日）。ワーキング・グループの課題は、第1にフラット・タックス、支出税を含む抜本的な税制改革諸提案が歳入規模と公平性に及ぼす影響、第2にこれら諸提案が貯蓄率、資本投資、経済成長に及ぼす作用、第3に現行の租税体系か

らの移行に伴う移行コスト、について検討するものとされた。¹¹⁾

1983年9月にチャボトンがとりまとめたディスカッション・ペーパーでは、抜本的税制改革について議論すべき課題として、以下3点を指摘している。第1に、抜本的税制改革へのアプローチを、所得を課税ベースとする所得課税と消費に課税ベースを限定する支出課税とに大別した。そのうえで、所得課税アプローチの代表事例として77年の財務省ブルー・プリント報告（所得課税提案部分）と議会民主党によって提案されていたブラッドリー＝ゲッパート案を、支出課税アプローチの代表事例として、同じくブルー・プリント報告（支出課税提案部分）と Hall and Rabushka (1983) によるフラット・タックスを、それぞれ検討し、4つの代替案に対するプロ・コンを提示している。第2に、支出課税を導入した際の問題点について、現行税制からの移行コストの問題を含めて検討している。第3に、支出課税に移行した場合の増減税の影響を、所得階層、業界の別を中心に検討し明らかにしている。とりわけ、支出課税への移行は、富裕層優遇、貧困層負担増となることが明示されている。

CCEA へのディスカッション・ペーパーは、1984年財務省報告に盛り込まれた諸論点がすでに示されている点で82年のチャボトンの議会証言と共通しているが、レーガン政権での検討に付されることを想定していたため、抜本的税制改革の方向性がより明確となっている。すなわち、第1に、所得課税、支出課税双方の代替案において、当時支配的であったブラッドリー＝ゲッパート案とフラット・タックス構想の欠陥を鋭く指摘している。第2に、結論こそす止めにしているものの、支出課税へ移行することの諸課題を明示することにより、包括的所得税を基礎とした抜本的税制改革への志向を示唆する内容となっている。

しかしながら、このディスカッション・ペーパーは日の目を見ることはなかった。ディスカッション・ペーパーはチャボトンのとりまとめと一部付加修正を経て CCEA 事務局長に提出されたものの、CCEA で検討されることはなかった。¹²⁾ それゆえワーキング・グループ報告書がレーガン大統領の下に届くこともなかった。CCEA の議長はリーガン財務長官が務めていた。それゆえ、リーガン財務長官自身の判断でチャボトンのディスカッション・ペーパーを葬り去った可能性も考えられるが、他のレーガン政権内のメンバーが同文書を CCEA での検討に伏さなかったことも考えられる。この点は明確ではない。

さらに、後述するとおり、当時レーガン政権内では、財政赤字対策をめぐる、増税に対してリラクタントなレーガン、リーガンらと、現実的な財政赤字削減策には増税を盛り込むべきとするストックマン、フェルドシュタインらとで対立しており、財政赤字削減策をめぐる議論が、抜本的税制改革よりもプライオリティが高かったことも作用した可能性がある。その場合は、リーガンないしは他のホワイトハウスのメンバーが、当時錯綜していた財政赤字対策と敢えて切り放すために、抜本的税制改革の議論を先送りしたとも考えられる。いずれにせよこの時点では、チャボトンをはじめとする財務省租税政策局の立場からすれば、自身の抜本的税制改革構想がほぼ固まっていたにもかかわらず、それをレーガン政権の税制改革プランとするにはほぼ遠い状況にあった。

リーガン財務長官は、元来減税志向、増税拒否の立場にあった。レーガン大統領とともに1981年 ERTA を積極的に推進し、その後財政赤字が拡大した段階にあっても、赤字削減のために増税を進めたストックマンらとは対立し、増税措置に反対の立場を取っていた。また、82年春の段

階ではフラット・タックス構想に惹きつけられていたという（Brownlee, 2016, p. 191）。しかしながら、リーガンは、増税に対してリラクタントな姿勢は変えなかったものの、少なくとも83年末時点ではフラット・タックスを批判し、課税ベース拡大による税制改革を志向する財務省租税政策局と立場を同じくしていた（この点については後述する）。リーガンのこの転身が具体的にいつどのようにしてなされたのかは明確ではない。しかしながら、前述のチャボトンのフラット・タックス批判の議会証言が82年9月になされていることを考えれば、自身の部下に見解の異なる証言を許すことは考えにくいことから、リーガンのフラット・タックス評価の転身は、比較的早い時期であったと推察される。¹³⁾

2-1-2 財務省による1984年一般教書演説へのアプローチ

少なくとも1983年秋の時点で、リーガンは、フラット・タックス、ブラッドリー＝ゲッパート案とは異なる、課税ベース拡大を軸とした抜本的な税制改革を、財務省租税政策局に依拠しながら進める点で、租税政策局と立場を同じくしていた。そうした立場から、リーガンと財務省租税政策局は、抜本的税制改革に関する政権の政策策定を、財務省に委託することを、84年の大統領一般教書演説のスピーチに盛り込むべく奔走した。

実は財務省は、1983年の大統領一般教書演説にあたっても、同様の要望をリーガンから大統領に行っている。ただし、83年の一般教書演説では、「私たちはひきつづき税制を簡素化し、すべてのアメリカ人にとってより公平なものにする方法を検討していく」との一文が盛り込まれたにとどまった（Reagan, 1983）。リーガンからは、財務長官に対して同年12月までの報告書提出を求めることを盛り込む旨の要望書が出されたものの、税制改革案の策定主体も期限も外された簡素なスピーチとなった。また、リーガンからの要望書は、ほぼ一般教書演説の草稿がまともなものであろう1月11日の段階で出されており、ホワイトハウス側のみならず、リーガン財務長官としてもさほど重視した課題とはなっていなかったものと推察される。¹⁴⁾

これに対して、1984年の一般教書演説に向けては、早くも83年10月27日において財務省内での一般教書演説に向けた対策メモが作成され、リーガン宛に送られている。¹⁵⁾ 11月28日にもリーガンを含めた財務省幹部による一般教書演説対策会議がもたれている。¹⁶⁾ こうした検討を踏まえ、12月13日付でリーガン財務長官から大統領に宛てて、一般教書演説に関する要望書が、以下のような概要で提出されている。¹⁷⁾

要望書では、財政赤字対策は増税ではなく支出抑制によって行われること、議会などの個別的な利害に臆することなく、国民によって選ばれた国家の代表らしく堂々とふるまうこと、という枕詞が述べられた上で、①予算教書における連邦支出全般への上限設定、②大統領の項目別拒否権の強化、③税制の簡素化・改革に向けた調査、④協調的な金融政策への改善、の4つの項目が掲げられている。うち、第3の税制の簡素化・改革に向けた調査については、来る大統領選挙において民主党がブラッドリー＝ゲッパート法案に依拠して論戦を仕掛けてくる危険性を念頭に置いて、財務長官をトップにした税制改革に関する研究チームを組織し、簡素化された公平な税制改革報告書を1985年1月までに提出することを求めた。¹⁸⁾

さらに、要望書の提出後には、レーガン大統領およびホワイトハウスに対して、財務省への税制改革構造の委託を売り込むために、リーガン財務長官と租税政策局スタッフとの間で会合が繰り返された。パウルマン、マクルーアら租税政策局の中心メンバーがリーガンに対して整理され

た資料を提供し、ホワイトハウスでの戦略について話し合われた。戦略の基本は、当座の暫定的な租税立法と抜本的な税制改革とを峻別して提示することにより、当時政権内において錯綜して¹⁹⁾いた財政赤字問題から抜本的税制改革を切り放すというものであった。

2-2 ホワイトハウスのアプローチ

2-2-1 ホワイトハウスの1984年一般教書演説へのアプローチ

前節にみたとおり、ホワイトハウス内部では、税制改革に対する関心は総じて低かった。それは、当時のレーガン政権の焦眉の財政課題がもっぱら財政赤字の問題に収斂していたからである。すなわち、財政赤字削減のために増税もやむなしとするストックマン、フェルドシュタインらと、増税策を拒否するレーガン大統領、および大統領支持に回ったリーガンとの内部対立が激しさを増していた。それゆえ、議会をはじめとした政権外部で税制改革に関する議論が活発化している現状に対して、レーガン政権は守勢に回らざるを得ず、暫定的で不定型な立法措置での対応を余儀なくされていた。さらに、ホワイトハウス内に抜本的な税制改革の立案を担う主体はなく、その役はもっぱら租税政策局を中心とした財務省に丸投げという状況であった。ホワイトハウスはそうした下で1984年の大統領選挙でのレーガン再選に臨まなければならなかった。

1984年の大統領一般教書演説の統括を担ったのは、ベーカーの腹心であるリチャード・ダーマン大統領次席補佐官（Richard Darman）であった。ダーマンは、83年10月14日にホワイトハウスの84年一般教書演説検討グループに対してノートという形で指示を送っている。その中で、84年一般教書演説の達成目標の一つに簡素で公平な税制の実現を掲げ、第1に、（税制改革の）原則の精緻化、第2に、簡素で公平な租税システムについての調査を宣言、と箇条書きしている。注目すべきは、うち第2の点について、選挙が終わるまでいかなる提案も行わないこと、という但し書きを付していることである。²⁰⁾ダーマンの指摘のポイントは、84年大統領選挙でのレーガンの再選という政治的観点から、簡素・公平をキーワードにした税制改革について公約するものの、その具体的内容については選挙の争点にならないよう配慮する、という点にあった。彼の税制改革策定のスキームは、前年83年に財務省が要望した内容と酷似している点が注目される。ただし、ダーマンの指示文書では、税制改革の調査を誰が行うかについては言及されていない。

上記のダーマンの指示文書は、Feldstein（1994）が主張する、1984年一般教書演説に期限付きで税制改革の調査の委託を盛り込んだのはベーカーのアイデアであったという主張を裏付けるものである。ただし、そのスキームは、前年の一般教書演説において財務省が要望した内容と酷似している。また、前項にみたとおり、財務省においてもまた同様の計画が進められていた。

これらを鑑みれば、ホワイトハウス（ベーカー、ダーマン）、財務省いずれが最初の発案者であったのかは明確ではない。ただし、前項のリーガンからレーガン大統領宛の要望書（12月22日付）では、民主党候補がブラッドリー＝ゲッパート案に依拠して税制改革を大統領選の争点にする可能性を指摘している。この点から鑑みると、遅くともリーガンがレーガン大統領に要望書を提出する12月中旬までには、リーガンとベーカー、ダーマンとの間で、この件に関する基本的な合意はなされていたと考えられる。また、当時のホワイトハウス内に本格的な税制改革について検討する政策主体がなかった現状を踏まえれば、ベーカー、ダーマンらホワイトハウス側が、調査研究の主体を財務省とする以外に手は残されていなかったと考えられる。

2-2-2 レーガン大統領の判断

前項までで検討したとおり、財務省側、ホワイトハウス側ともに、遅くとも1983年12月後半の時点では、簡素と公平を軸とした抜本的税制改革の構想を財務省に委ねることを大統領一般教書演説に盛り込むことでは合意があった。しかしながら、財務省サイドでは一般教書演説での大統領の宣言が財務省に抜本的税制改革の政策形成の主導権を付与することを企図していたのに対し、ホワイトハウス側では84年大統領選でのレーガン再選というもっぱら政治的な意図であったことから、両者の動機は異なっていた。また、レーガン大統領の正式な承認がこの段階で得られていたかどうかは定かでない——次節で検討するように、おそらくこの時点でレーガン大統領にはこのアイデアは伝えられていなかったと考えられる。

レーガン大統領が、一般教書演説において「歴史的な」税制改革について、財務省に1984年中に報告書を提出するよう要請することに正式に同意したのは、84年1月9日の閣僚ランチ・ミーティングにおいてである。同日のランチ・ミーティングでは、政権の財政赤字削減方針の審議・決定が予定されており、決定に先立ってダーマンからレーガン大統領の意向を確認する文書が送られている。この決定メモには、一般教書演説において財務省主導での税制簡素化についての調査とその結果を84年末までに報告することを求めることについて具体的に問われており、レーガンはこの決定に賛同のサインをしている。²¹⁾ 事前に誰からどのような予備情報がレーガン大統領に伝えられていたのかは不明だが、少なくともこの時点で、一般教書演説において財務省が年内に報告書を提出することが大統領によって承認されたのである。

ただし、ことはそれほど単純ではない。1月9日のランチ・ミーティングのメイン・イシューは税制改革の扱いではなく財政赤字削減の方途であった。レーガン政権では、翌1985会計年度予算に関する議論が1983年秋以降 CCEA を中心に重ねられてきた。また、CCEA での議論は、大統領選挙に向けて、レーガンの財政赤字対策を明確に示すためにも重要な作業であった。本稿の主題である税制改革の財務省への調査委託、さらには赤字削減のための制度改革について、大統領の項目別拒否権の強化、憲法への均衡予算条項の盛り込みについては、12月22日の CCEA において合意がなされたものの、さらなる財政赤字削減策については結論が出ず、越年することとなった。²²⁾

結局、ベーカーらホワイトハウス幹部が、財政赤字削減策についていくつかのオプションを用意し、1月9日のランチ・ミーティングで大統領に決着を委ねることとなった。大統領に提示された選択肢は、①追加対策を何も行わない（キャスパー・ワインバーガー国防長官（Casper W. Weinberger）の案）、②所得税、法人税の追加増税（フェルドシュタイン、ストックマン、マルコム・ボルドリッジ商務長官（Malcolm Baldrige Jr.）の案）、③支出削減と増税のミックス、④社会保障年金を除く追加支出削減（リーガンの案）、⑤超党派赤字削減委員会の設置・委託（ベーカーら、ホワイトハウス幹部の案）、⑥超党派委員会設置と他のオプションの組み合わせ（ジョージ・シュルツ國務長官（George Shultz）、ボルドリッジの案）であった。最終的にレーガンは、第5の超党派委員会に委ねる案を選び、その詳細をベーカーに任せるよう指示している。²³⁾

レーガン大統領はこの日の日記において、次のように記している。

予算に関するランチ・ミーティング。意見は全くもって分かれている。ドン・リーガンと

私は、赤字対策としてさらなる支出削減を求めている。ストックマンとフェルドシュタインらは増税を求めている。私は彼らの考えは間違っていると思う（Reagan, 2007, p. 210）。

超党派委員会に委ねるという議論の先送りに渋々同意したレーガンではあるが、増税拒否の意思は強く、会議ではレーガンからそうした発言がなされたものと思われる。結果、一般教書演説は、財政赤字対策に関して、政権と議会から構成される超党派委員会の設置とともに、増税による財政赤字削減を強く否定する内容となった（Reagan, 1984）。そのことにより、財務省による抜本的税制改革の策定は、財政赤字問題から切り放されると同時に、増税とはならない「歳入中立」の原則で臨むことが確定したわけである。

3. 1984年一般教書演説原稿の策定過程

本節では、1984年一般教書演説原稿の策定過程をトレースし、税制改革の財務省への委託がいつどのように盛り込まれるに至ったのかを確認する。表1は、84年一般教書演説の策定過程を時系列でまとめたものである。以下では同表に基づきながら検討を進める。

1984年の一般教書演説の執筆は、ホワイトハウス内のスピーチライティング局に所属するアンソニー・ドーラン（Anthony R. Dolan）とベン・エリオット（Ben Elliot）の2人がそれぞれ別個に執筆作業を進める形をとっていたが、最終的にエリオットに収斂される形となった。それゆえ、以下ではエリオット版に限定して、本稿の主題である税制改革の財務省への委託について検討する。

1984年一般教書演説の策定チームがいつ結成されたのかは定かではないが、エリオットによる草稿用の概略版が出されたのは1983年12月8日である。そこでは、増税にノーの宣言が記載されるとともに、特定の行政機関において、税法を簡素で公平なものにする作業を開始する、さらに、簡素で公平な租税システムに関する原則を整備し、調査について公約する、とある。この項目には大統領の政策決定如何での暫定的なもの、との但し書きが付記されている。²⁴⁾ 13日の改訂概略版でもこれらの点に変更はない。²⁵⁾

12月29日に、1984年一般教書演説のスタッフとホワイトハウス高官とのミーティングが開催されており、そこで初めて演説草稿が提示されている。同時に、この第1草稿は、一般教書演説スタッフのとりまとめ役を務めたダーマンからレーガン大統領宛に同日付で送付され、大統領の検討が要請されている。²⁶⁾ この第1草稿においては、増税を拒否するパラグラフに続いて、リーガン財務長官に税制改革の調査を託すという基本骨格は盛り込まれているものの、期日については定められていない。また、その文面は最終版とは相当異なっている。さらに、第1草稿ではこのパラグラフとその前の増税拒否のパラグラフは、カッコ書きとされており、未だ変更の余地があり得ることを示唆している。²⁷⁾

具体的には、12月29日付の第1草稿の該当箇所は以下のようにになっている。

最後に、増税にノーを突きつけるために、私と共に行動していただきたい。後戻りし、景

表1 1984年一般教書演説原稿完成までの道程

年 月 日	ホワイトハウス	SOTU 策定グループ	財務省
1983 10 14	ダーマンから SOTU グループに対して指示		
11			財務省内における議論
12 8		SOTU 概略版	
13		SOTU 概略改定版	リーガンから大統領宛要望書
22	CCEA 財政赤字削減策原案審議		
29	SOTU スタッフと WH 高官のミーティング	SOTU 第1草稿を大統領に送付	
1984 1 2			財務省内でのリーガンへのレクチャー会議
3			
4	SOTU スタッフと WH 高官のミーティング		
5	CCEA 財政赤字問題 WG		
9	大統領含めた財政赤字対策ランチミーティング		
10	CCEA 財政赤字問題 WG		
11		SOTU 第2草稿	
13		SOTU 第3草稿：レーガンが閲覧	
16		SOTU 第3草稿改訂版：Elliot による推敲	
19		SOTU 第4草稿	
	SOTU スタッフと閣僚級のミーティング		
21		SOTU 第1草稿からの主たる修正部分に関する Elliot から大統領への説明メモ	
23	OMB からダーマンに SOTU 修正要求		
25	レーガン大統領一般教書演説		

注：SOTU とは、一般教書演説（State of the Union）の略である。

出所：RRPL, LOC-DRP, HI-CMP, を基に筆者作成。

気を悪化させるリスクを冒すよりも、公正、簡素、成長のための歴史的な改革を進めよう。税制全体を簡素化し、誰もが平等な立場に立てるようにする時である。アルバート・アインシュタインがIRSにフォーム1040（で納税申告する際）に助けを求めたとき、私たちが問題を抱えていることは分かっていた。

今夜、私はリーガン財務長官に、以下の原則に基づき、この仕事に着手するよう指示する。①税制をもっとシンプルにすること、②税制をもっと公平にすること、③税金をもっと納めやすく、徴収しやすくすること、④誠実な人々が詐欺師のために税金を払うことがないように税制を改革し、2,000億ドルもの地下経済の成長を止めること、⑤そして、貯蓄や投資を増やし、労働や経済成長のインセンティブを喚起するために、すべての人の税率を引き下げる²⁸⁾こと。これが、明るい未来と財政赤字削減のための最善の青写真である。

第1草稿では、期日が定められていないことを除けば、ほぼ内容が盛り込まれているものの、増税拒否を宣言している前パラグラフと税制改革のプラン策定を財務長官に求めるパラグラフとが混同しており、両者の峻別がなされていない。

同日のミーティングの様子は不明だが、特段の異論が出されなかったことを考えると、この日は第1草稿のお披露目のみで、本格的な検討は次回（1月4日）に行われたものと推察される。1月4日の第2回目のミーティングでは、ペーカー、エド・ミース、マイケル・ディーバーはじめ、出席者のほとんどが発言している（発言内容は不明²⁹⁾）。

2回目のミーティングを経て1月11日に出された第2草稿では、財務長官による税制改革提案の期日（1984年12月）が盛り込まれるとともに、文面も修正されている。さらに、増税拒否を宣言する前パラグラフとは別途のパラグラフとして税制改革がまとめられている。ただし、第2草稿でも完成版とはまだ異なった部分が残っている。第2草稿の具体的な文面は以下の通りである。

増税が必要だという人々に対しては、私はNOと言いたい。増税は国民に不公平な負担を強いるものであり、支出を減らし、成長へのインセンティブを台無しにする。インセンティブは経済を救い、回復をもたらし、今ではより多くの収益を生み出している。私たちの未来を台無しにするリスクを冒すよりも、公平性、簡素化、成長のための歴史的な改革を進めていこうではないか。今こそ、誰もが平等な立場に立てよう、税制全体を簡素化すべき時である。

租税システムはより簡素で公平にならねばならない。すなわち、正直な人々が詐欺師の代わりに税を払うべきではないし、地下経済には日の目にさらされるべきであり、貯蓄、投資、勤労と経済成長へのインセンティブを刺激するために税率は引き下げられるべきである。これが明るい未来と赤字削減の現実的なブルー・プリントである。それゆえ、私はリーガン財務長官に対して、1984年12月までに調査と提言を完成させるよう求める³⁰⁾。

前述の通り、この時点ですでに、一般教書演説および予算教書に臨む政権の財政赤字へのスタンスは決定されており（1月9日のランチ・ミーティング）、その内容が反映されたものと推察される。それゆえ、第2草稿には盛り込まれるべきコンテンツはほぼそろってはいるものの、完成原

稿のようなインパクトはまだない。また、財政赤字削減のための増税拒否のメッセージ（第1パラグラフ）と抜本的税制改革のための調査検討の財務長官への要請（第2パラグラフ）との区別も明確ではない。

その後、エリオットによる何度かの推敲を経て、1月19日の閣僚級ミーティングに第4草稿が出されている。第4草稿にはエリオットとともにレーガン大統領の名が付され、該当箇所の文面はほぼ完成版と同一になっている。³¹⁾ このミーティングにおいて、フェルドシュタイン、ストックマンらが意見を述べており、逆に1月4日のミーティングに参加していたベーカー、ミース、デーパーらホワイトハウス幹部は原案に賛成の立場を取っている。³²⁾

19日の議論の概要については、1月21日付でエリオットが大統領に対して、以前に送られた第1草稿からの修正箇所について指摘したメモから一定推察できる。エリオットは、本稿の対象としている箇所について、以下のような指摘を行っている。

第1に、フェルドシュタインが、税制改革提案の直前で主張されている増税拒否のパラグラフをすべて削除するよう要求したが、その意見を無視してパラグラフはそのまま残したという。第2に、先週の大統領との会合での指摘にしたがい、地下経済という表現は残したが、エリオット自身の判断で、税制簡素化が「歴史的改革」であること、また、個人所得税率の引き下げは課税ベースの拡大によって実現できることを追加した。³³⁾

うち第1の点については、ストックマンが率いる行政管理予算局（OMB）もフェルドシュタインと同様、増税拒否のパラグラフの全文削除を要望書としてダーマン宛に提出している（1月23日付）。³⁴⁾ しかし、フェルドシュタインの指摘にしても、ストックマンの要望書にしても、増税拒否の意思の固いレーガン大統領のチェックが入った後の行動であり、遅きに失したことは否めない。結果、財政赤字削減策については1月19日のミーティングに提出された第4草稿がほぼそのまま採用されることとなり、増税の途はほぼ閉ざされた。

エリオットが指摘している第2の点は、実際に誰の指示によってなされたのかは判断できない——この段階ではおそらく担当者のダーマンあたりの指示だったと推察されるものの——が、最終的な一般教書演説原稿は、結果として財務省租税政策局が構想していた税制改革の方向性をより明示し、その改革の画期性を強調するものになったといえよう。

おわりに——本稿の結論と今後の課題

本稿では、1984年のレーガン大統領の一般教書演説において、86年税制改革法の発端となる抜本的税制改革に関する報告書策定を財務省に委託するに至った過程について、レーガン政権、財務省の未公開資料に依拠して検討してきた。得られた結論は次の2点である。

第1に、一般教書演説での財務省への委託を誰がどのような意図で行ったのかという点については、ベーカー、ダーマンをはじめとしたホワイトハウス幹部による来る大統領選挙でのレーガン再選という政治的意図、財務省、より具体的には租税政策局とリーガン財務長官との協力関係の下、抜本的税制改革の実現に向けた橋頭堡の構築という意図、双方の動きがあったことが確認された。

この両者がいついかなる形で合流するに至ったのかについては確認することができなかった。しかしながら、ホワイトハウス側は、来る大統領選挙でのレーガン再選の必要性和税制改革において政権が守勢に立っているとの自己認識を有していた。他方で財務省側では、1984年財務省報告につながる税制改革プランの準備が相当程度に進められつつも、それをレーガン政権の議論の俎上に載せるのに腐心していた。ホワイトハウスはレーガン再選という政治的意図、財務省側は抜本的税制改革の売り込みの意図という、政策目的の点では同床異夢ではあったものの、双方が自身のみでは実現不可能な立ち位置にあったがゆえに、ホワイトハウスと財務省との連合が成立し、84年一般教書演説での税制改革の財務省への委託が実現されたと言える。

第2に、税制改革の財務省への委託という課題は、当時レーガン政権が腐心していた財政赤字削減への対応という課題と密接に結びついていた。ベーカー、ダーマンらホワイトハウス高官と財務省との連合が形成され、そのうえにレーガン大統領が増税による財政赤字削減の途への拒否を明言することで、その後の財務省による税制改革構想の策定は、「歳入中立」の原則に基づくこととなった。この点では、Steuerle (1991) が指摘したとおり、「歳入中立」原則がその後の税制改革の立法化の原則的ルールとして立ちはだかり、それがこのあと策定される84年財務省報告の骨抜き化の防波堤の役割を果たすこととなった。

ただし、Steuerle (1991) では、「歳入中立」原則を誰が考案したかは明示されていない (pp. 102-108)。パールマン (2004) およびチャボトンの議会での回顧証言においてもまた、「歳入中立」原則が立法過程において功を奏したことを指摘しながらも、この原則がどのようにして確立されたのかは不明確である (パールマン, 2004, pp. 6-7, U.S. Senate, Committee on Finance, 2010, p. 13)。しかしながら、本稿で明らかにしたとおり、「歳入中立」原則の確立は、レーガン大統領の増税拒否の強い意志が反映された結果であった。それゆえ、財務省が得た抜本的税制改革の主導権と自由裁量は、「歳入中立」という原則を前提としたものであり、その「歳入中立」原則は、財務省のプロジェクト・チームが結成される以前にすでにレーガン大統領の意志によって既定路線となっていたと言える。

以上から、1986年税制改革法の立法化に至る出発点として、84年のレーガン大統領の一般教書演説に税制改革の財務省への委託が盛り込まれたことの意義とそのプロセスを改めて確認することができた。ただし、本稿で明らかにできたのはあくまでも出発点に過ぎない。その後財務省内において84年財務省報告が策定された過程、策定された財務省報告に対するホワイトハウス、議会、経済界をはじめとした世論の受け止め、さらには財務省報告から85年ホワイトハウス報告書への修正過程の評価、という諸課題を検討していく必要がある。これらの諸課題を解明することによって初めて1986年税制改革法の再評価が可能となる。これら諸論点については今後の課題としたい。

注

- 1) 本稿は、科研費補助金、基盤研究(C) (一般)「米国ミッション志向型『大きな政府』の租税政策：サプライサイド減税の『粘着性』」(2024-26年度、課題番号24K15502)、および立命館大学社会システム研究所2024年度奨励研究プロジェクト「デジタル化と産業構造の変化に対応した法制・税会計制度の現状と課題」の研究成果の一部である。また、本稿作成に当たっては、アメリカ経済史学会2024年度5月例会(同年5月18日開催)、第57回立命館大学税財政研究会(2024年11月25日開催)におい

て本稿のアウトラインを報告し、参加者から貴重なコメントをいただいた。また、関西大学政策創造学部の河崎信樹教授には、本稿の草稿を通読いただき、懇切丁寧なコメントを頂戴した。この場を借りて御礼申し上げる。もちろん、本稿の叙述はすべて著者に責任がある。

- 2) 1981年 ERTA と86年税制改革法との関係をどのように理解すべきかについては見解が分かれる。渋谷 (1992), (2005) は、自由主義を基調としたアメリカ経済社会の特質——渋谷はこれをアメリカ・モデルと呼ぶ——が70年代後半以降の経済構造の変化に対応するために、税制が調整・発展していった過程として、81年 ERTA と86年税制改革法を連続的・発展的に理解している。こうした渋谷の主張を一定受け入れつつも、著者は、86年税制改革法が、レベル・ブレイング・フィールドの実現によって、81年 ERTA によって設けられた製造業をはじめとした資本設備優遇税制を廃した点に本質的な特徴をみていることから、両者には本質的な隔たりがあったと考えている。
- 3) このように、Steuerle (1991) は1984年財務省報告が86年税制改革法に与えた影響を積極的に評価する。しかしながら、当時財務省租税政策局の中心に位置していたマクルーアは、McLure and Zodrow (1987) において、84年財務省報告は、レーガン政権によって修正された85年ホワイトハウス報告、さらにはその後の立法化によって骨抜きにされたと手厳しい評価をしている。84年財務省報告策定の当事者がなぜこうした異論を唱えているのかについては、84年財務省報告がその後のホワイトハウス案に落とし込まれていく過程を検討する必要がある。この点については今後の検討課題である。
- 4) 五十嵐 (1992) は、1986年税制改革法の立法過程を Heclo (2015; 1978) に依拠してイシュー・ネットワーク論の観点から論じている。ただし、五十嵐は、81年 ERTA の立法過程も主体こそ違え、イシュー・ネットワーク論の枠組みで理解している。しかしながら、本稿で検討対象とする84年財務省報告はネットワークから敢えて切断された環境下で策定されており、レーガン政権期の政策形成過程をイシュー・ネットワーク論のアプローチで論じることが適切かどうかについては今日的に検討の余地が残されているように思われる。また、五十嵐の議論を受けて、梅川 (2016) は、86年税制改革法の立法過程を対象として、レーガン大統領自身のコミュニケーターとしての役割を強調している。ただし、梅川の主張はもっぱら同法が議会上に上程されて以降のレーガン大統領の役割に焦点を当てているため、本稿の検討とは時期を異にする。そのため本稿の検討対象からは除外している。
- 5) ケンプらは、現行の高税率が経済成長を阻害し税収減を招く水準にあるとの仮定に基づき、税率引下げによりむしろ税収は増えるという、アーサー・ラッファー (Arthur Laffer) らの議論に依拠して減税を主張し、「サブライサイダー」を自称した。これに対して、Feldstein (1994) は、ラッファーらの議論は歪曲された仮説に依拠したイデオロギー的なものであり、資本投資を促進することを目的とした税制を志向するのが真のサブライサイダーであると批判している (pp. 24-25)。本稿はさしあたりこの Feldstein (1994) の理解に基づいて「サブライサイダー」という用語を用いるが、租税政策の諸潮流におけるサブライサイダーの整理については今後の課題としたい。
- 6) Hall and Rabushka (1983). 彼らの著書が出版されたのは1983年であるが、彼らはすでに1981年時点で自身のフラット・タックスの基本構想をウォール・ストリート・ジャーナルにおいて公表しており、注目を集めていた (Hall and, Rabushka, 1981)。
- 7) Brownlee (2016) pp. 191-192. 五十嵐 (1992) もまた、ウォール・ストリート・ジャーナルの記者による著書, Birnbaum and Murray (1987) に依拠しながら、ブラッドリー＝ゲッパート法案にサリーが与えた影響について強調している (pp. 122-126)。
- 8) 当時のレーガン政権においては、財政赤字削減策について、増税を含めた形で進めようとするストックマン、フェルドシュタインらと、増税を嫌い、もっぱら歳出削減に依拠しようとするレーガン、リーガンらとで対立していた。この点については後述する。
- 9) Memorandum, John E. Chapoton to the Members of the CCEA Working Group on Fundamental Tax Reform, Sept. 15, 1983, Folder5, Box22, HI-CMP. 本ディスカッション・ペーパーは、財務省租税政策局スタッフのジョン・ウィルキンス (John G. Wilkins) によって租税政策局スタッフに

回覧され、CCEAでの報告に備えて意見具申を求めている。

- 10) 第1期レーガン政権の政策形成においてCCEAをはじめとした閣僚会議（Cabinet Council）が果たした役割について詳しくは、Smith（1981）を参照されたい。
- 11) Memorandum, Roger B. Porter to the Secretary of the Treasury, the Secretary of Commerce, the Director, Office of Management and Budget, the Chairman of the Council of Economic Advisers, and the Assistant to the President for Policy Development, Economic Policy Study Number4: Fundamental Tax Reform, June 30, 1983, ID#15929, BE, WHORM Subject File, RRPL.
- 12) チャボトンとは同日の1983年9月15日に、財務省租税政策局スタッフのみならず、リーガン財務長官にも同じディスカッション・ペーパーを送っている（Memorandum, John E. Chapoton to Secretary Regan: Policy Study on Fundamental Tax Reform, Sept. 15, 1983, Folder1, Box174, LOC-DRP）。さらに、同日にホワイトハウスのCCEA事務局長を務めていたロジャー・ポーターホワイトハウス政策開発担当補佐官（Roger B. Porter）にもディスカッション・ペーパーを送付し、その後の議論を踏まえ、付加価値税の検証を加えた最終バージョンを10月6日付でポーターに送っている（Memorandum, John E. Chapoton, to the Honorable Roger B. Porter Deputy Assistant to the President for Policy Development: Report of the CCEA Working Group on Fundamental Tax Reform, Oct. 3, 1983, Box6, Richard Darman File, RRPL）。ポーターは、毎回のCCEAの開催案内と開催後の議事録を作成し、リーガン宛に送付している。1983年9月6日付のCCEAの定期報告では、抜本的税制改革ワーキング・グループのメンバーで合意がなされ、9月15日にはチャボトンからのドラフト（ディスカッション・ペーパー）が提出されるであろう旨が報告されている（Memorandum, Roger B. Porter to Donald T. Regan, Status Report on the CCEA Economic Studies, Sept. 6, 1983, Folder1, Box123, LOC-DRP）。また、10月14日付の定例報告では、ワーキング・グループの報告書が完成し、リーガンに送付されたことが記されている（Memorandum, Roger B. Porter to Donald T. Regan: Status Report on the CCEA Economic Studies, Oct. 14, 1983, Folder4, Box123, LOC-DRP）。しかしながら、その後の定例報告では同ワーキング・グループの報告がCCEAにて言及された記載はない（この点はBoxes11-66, FG010-02, WHORM Subject File, RRPL, およびFolders1-6, BOX123, LOC-DRPを参照した上での結果である）。また、レーガン大統領図書館のWebサイトには1981年から85年までのCabinet Councilで取り上げられた議題が時系列で記されているが、抜本的税制改革ワーキング・グループの成果が検討された記載はない（Ronald Reagan Presidential Library, Web-site）。資料散逸による可能性もあるものの、ホワイトハウス、リーガン双方において該当する資料がないことから、抜本的税制改革に関するワーキング・グループの報告はCCEAではなされなかったと考えられる。
- 13) リーガンの回顧録では、当時フラット・タックスに好意的だったレーガン大統領に対して、リーガン自身が、フラット・タックスは富裕層優遇、貧困層の負担増となることを指摘し翻意を促したとされている（Regan, 1988, p. 198）。その論拠は前述のチャボトンのフラット・タックス批判と同一の内容であった。
- 14) Memorandum, Donald T. Regan to the President: Tax Program, Jan. 11, 1983, Box OA5705, Craig L. Fuller File, RRPL.
- 15) To Secretary Regan, Items for a State of the Union Message, Oct. 27, 1983, Folder5, Box173, LOC-DRP.
- 16) Memorandum, Thomas J. Healey to Secretary Regan, 1984 State of the Union Comments, Nov. 30, 1983, Folder5, Box173, LOC-DRP. なお、同文書は、11月28日の会合で発言しなかったことへの謝罪と事後的なコメントを、トマス・ヒーリー国内金融担当財務次官（Thomas J. Healey）がリーガンに送ったメモである。
- 17) Memorandum, Donald T. Regan to the President: State of the Union Address, Dec. 13, 1983, Folder5, Box173, LOC-DRP.

- 18) ただし、リーガンの要望書では、税制改革の研究チームは、財務長官が議長を務めるものの、その構成メンバーは、経済界、労働団体、消費者団体、元財務省高官経験者、税務の専門家、さらには一般公募市民から構成されるとされており、実際に立ち上げられたメンバー構成——租税政策局を中心とした財務省現職スタッフ——とは大きく異なっていた（Memorandum, Donald T. Regan to the President: State of the Union Address, Dec. 13, 1983, Folder5, Box173, LOC-DRP）。この相違はその後の財務省報告が策定される過程を考える上で重要な検討事項であるが、本稿が対象としている1984年一般教書演説に至るまでの資料では明らかではない。この論点については、84年財務省報告の形成過程を通じて明らかにする必要がある、今後の研究課題としたい。
- 19) 具体的には、1984年1月2-3日にリーガンと租税政策局スタッフ、次官級メンバーでの会合もたれた（当日の資料については、Presentation Materials, Department of Treasury, FY85 Budget Material, 1/3-4/84: Presented at WH, Jan. 2 and 3, 1984, Folder4, Box17, HI-CMPを参照した）。12月後半には、この会合に向けて、マクルーア、パールマンらが基礎資料を作成し、立て続けにリーガンに送っている（Memorandum, Charles E. McLure to Secretary Regan, Attached Note on Patterns of Receipts, Dec. 16, 1983, Folder3, Box12, HI-CMP; Letter, Charles E. McLure to Secretary Regan, Aspects of Tax Policy: 1985 and Beyond: Summary of Major Issues, Dec. 23, 1983, Folder2, Box15, HI-CMP; Memorandum, Ronald A. Pearlman to Secretary Regan, Comprehensive Tax Reform and Contingency Tax Materials, Dec. 29, 1983, Folder4, Box174, LOC-DRP）。リーガンは、回顧録において、財務省内の会合について、リーガン大統領が増税に傾く可能性も含めあらゆるケースを想定したシミュレーションだったとしているが（Regan, 1988, pp. 197-198）、この叙述は当日およびそれまでに租税政策局が準備した会議資料とおおむね整合的である。
- 20) Notes, Richard Darman to State of the Union Group: Five Thoughts and a Footnote, Oct. 14, 1983, Folder4, Box58, Michael Deaver File, RRPL.
- 21) Notes, Richard Darman to the President: Deficit Reduction Decisions, Jan. 9, 1984, Box4B, Richard Darman File, RRPL.
- 22) Note, Roger B. Porter to John A. Svahn: Minutes, Cabinet Council on Economic Affairs, Jan. 10, 1984, ID#168858, FG010-02, WHORM Subject File, RRPL.
- 23) Note, Richard Darman to the President: Deficit Reduction Decisions, Jan. 9, 1984, Box4B, Richard Darman File, RRPL.
- 24) Outline for State of the Union Address, Ben Elliot, Dec. 8, 1983, Box132, Office of Speechwriting: Research Office, RRPL.
- 25) Outline for State of the Union Address, Ben Elliot, Dec. 13, 1983, Box24, Anthony R. Dolan File, RRPL.
- 26) Presidential Address: State of the Union, Ben Elliot, Dec. 29, 1983, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 27) Note, Richard Darman to the President, Dec. 29, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 28) Presidential Address: State of the Union, Ben Elliot, Dec. 29, 1983, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 29) White House Staffing Memorandum, State of the Union Address, Jan. 4, 1984, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 30) Presidential Address: State of the Union, Ben Elliott, Jan. 11, 1984, Office of Speechwriting, Research Office, Box132, RRPL.
- 31) Presidential Address: State of the Union, Ben Elliot and Ronald Reagan, Jan. 19, 1984, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 32) White House Staffing Memorandum, State of the Union Address: 1/19-2: 00p.m. Draft, Jan. 19,

- 1984, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 33) Memorandum, Ben Elliot to the President, State of the Union Address, Jan. 21, 1984, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.
- 34) Notes, David Gerson to Richard Darman, Comments on the State of the Union Address, Jan. 23, 1984, Box132, Office of Speechwriting, Research Office, RRPL.

[参考文献]

(英語文献)

- Baker, James A. III (2006) *‘Work Hard, Study and Keep Out of Politics !’: Adventures and Lessons from an Unexpected Public Life*, G.P. Putnam’s Sons.
- Birnbaum, Jeffrey H. and Alan S. Murray (1987) *Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, Lobbyists, and the Unlikely Triumph of Tax Reform*, Random House.
- Brownlee, W. Elliot (2016) *Federal Taxation in America: A History, 3rd ed.*, Cambridge University Press.
- Brownlee, W. Elliot and Steuerle, C. Eugene (2003) “Taxation,” in W. Elliot Brownlee and Hugh Davis Graham, eds., *The Reagan Presidency: Pragmatic Conservatism and Its Legacies*, University Press of Kansas, pp.155-181.
- Chapoton, John E. (Buck) (1983a) “Remarks by John E. Chapoton before the Tax Foundation,” Department of Treasury, *Treasury News*, Nov. 30.
- Chapoton, John E. (Buck) (1983b) “Statement before the Senate Committee on Finance,” in U.S. Senate, Committee on Finance (1983) pp.78-103.
- Chapoton, Jon E. (Buck) (1982) “Statement before the Senate Committee on Finance,” in U.S. Senate, Committee on Finance (1982) pp.157-202.
- Conlan, Timothy J., Margaret T. Wrightson and David R. Beam (1990) *Taxing Choices: The Politics of Tax Reform*, The Congressional Quarterly, Inc.
- Darman, Richard (1996) *Who’s in Control?: Polar Politics and the Sensible Center*, Simon and Shuster.
- Feldstein, Martin (1994) “American Economic Policy in the 1980s: A Personal View,” in Feldstein, ed. (1984) pp.1-79.
- Feldstein, Martin, ed. (1994) *American Economic Policy in the 1980s: A National Bureau of Economic Research Conference Report*, The University of Chicago Press.
- Fullerton, Don (1994) “Tax Policy: Inputs to Tax Policy-Making: The Supply-Side, the Deficits, and the Level Playing Field,” in Feldstein, ed. (1994) pp.165-208.
- Gravelle, Jane G. (1986) *Effective Tax Rates in the Major Tax Revision Plans: Updated Tables Including the Senate Finance Committee Proposal*, Congressional Research Service, Report No. 86-691E, May 16.
- Gravelle, Jane G. (1984) *A Comparative Analysis of Five Tax Proposals: Effects of Business Income Tax Provisions*, Congressional Research Service, Report No. 84-832E, Dec. 27.
- Hall, Rober E. and Alvin Rabushka (1985) *The Flat Tax*, Hoover Institution Press.
- Hall, Robert E. and Alvin Rabushka (1983) *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, McGraw-Hill.
- Hall, Robert E. and Alvin Rabushka (1981) “A Proposal to Simplify Our Tax System,” *The Wall Street Journal*, Dec. 10.
- Heclo, Hugh (2015; 1978) “Issue Networks and the Executive Establishment,” in Martin Lodge, Edward C. Page, Steven J. Balla eds., *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford University Press, pp.372-382.

- McIntyre, Robert S. and Robert Folen (1984) *Corporate Income Taxes in the Reagan Years; A Study of Three Years of Legalized Tax Avoidance*, Citizens for Tax Justice.
- McLure, Charles E. (1990) "The Budget Process and Tax Simplification/Complication," *Tax Law Review*, Vol. 45, No. 1, Fall, pp. 25-95.
- McLure, Charles E. (1986) "Where Tax Reform Went Astray," *Villanova Law Review*, Vol. 31, No. 6, pp. 1619-1666.
- McLure, Charles E. and George R. Zodrow (1987) "Treasury I and the Tax Reform Act of 1986: The Economics and Politics of Tax Reform," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, Summer, pp. 37-58.
- Reagan, Ronald (2007) *The Reagan Diaries*, Edited by Douglas Brinkley, Harper Collins.
- Reagan, Ronald (1984) *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, Jan. 25.
- Reagan, Ronald (1983) *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, Jan. 25.
- Regan, Donald T. (1988) *For the Record: From Wall Street to Washington*, Harcourt Brace Jovanovich (広瀬順弘訳『フォー・ザ・レコード』扶桑社, 1988年)。
- Ronald Reagan Presidential Library, "Index of Cabinet Council Meetings: WHORM Federal Government Organizations: F010," (<https://www.reaganlibrary.gov/archives/whorm-subject-file-1981-1989/whorm-fed-govt-org-categories/fg010-whorm-federal-government>).
- Smith, Hedrick (1981) "Reagan Setting up 6 Cabinet Councils to Shape Policies," *The New York Times*, Feb. 15.
- Steuerle, C. Eugene (1991) *The Tax Decade: How Taxes Came to Dominate the Public Agenda*, The Urban Institute Press.
- Stockman, David A. (1986) *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed*, Harper & Row, Publishers (阿部司, 根本政信訳『レーガノミックスの崩壊——レーガン大統領を支えた元高官の証言』サンケイ出版, 1987年)。
- Surrey, Stanley S. and Paul R. McDaniel (1985) *Tax Expenditures*, Harvard University Press (八木原大訳『租税支出』文真堂, 2023年)。
- Surrey, Stanley S. (1973) *Pathway to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures*, Harvard University Press.
- U. S. Department of Treasury (1984) *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*, Nov. 27 (塩崎潤訳『公平・簡素および経済成長のための“税制改革”——レーガン大統領に対する財務省報告』今日社, 1985年)。
- U. S. Department of Treasury (1977) *Blueprint for Basic Tax Reform*, Jan. 17.
- U. S. Senate, Committee on Finance (2010) "Tax Reform: Lessons from the Tax Reform Act of 1986," *Hearing Before the Committee on Finance*, 111th Congress, 2nd Session, S-Hrg. 111-1093, Sept. 23.
- U. S. Senate, Committee on Finance (1983) "1983-84 Miscellaneous Tax Bills 6: S. 1066, S. 1550, S. 1557, and S. 1666," *Joint Hearing Before the Subcommittee on Savings, Pensions, and Investment Policy and Subcommittee on Taxation and Debt Management of the Committee on Finance*, 98th Congress, 1st Session, Sept. 19.
- U. S. Senate, Committee on Finance (1982) "Flat-Rate Tax," *Hearings Before the Committee on Finance*, 97th Congress, 2nd Session, Sept. 28 and 29, Part 1 of 2.

（日本語文献）

- 五十嵐武士（1992）『政策革新の政治学——レーガン政権下のアメリカ政治』東京大学出版会。
- 梅川健（2006）「レーガン大統領のリーダーシップの研究——1986年税制改革法を事例として」東京大学大学院法学政治学研究科『本郷法政紀要』第15号，pp. 1-35。
- 河音琢郎（2011）「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」立命館大学経済学会『立命館経済学』第59巻第6号，3月，pp. 306-315。
- 渋谷博史（2005）『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。
- 渋谷博史（1992）『レーガン財政の研究』東京大学出版会。
- パールマン，ロナルド（2002）「米国レーガン政権における税制改革の経験」内閣府『第25回税制調査会総会』3月26日（<https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/1996-2009/gijiroku/soukai/2001/pdf/a25kaib.pdf>）。
- 宮島洋（1986）『租税論の展開と日本の税制』日本評論社。
- 森信茂樹（2014）「米国ニューエコノミーを作った法人税改革とパススルー税制に学ぶ」ダイヤモンド社『ダイヤモンド・オンライン』2月21日（<https://diamond.jp/articles/-/49084>）。
- 吉田健三（2009）「アメリカにおける消費課税シフトの実態と論理」諸富徹編『グローバル時代の税制改革』ミネルヴァ書房，pp. 163-185。
- 吉弘憲介（2014）「アメリカの消費ベース課税思想——1990年代以降の議論を中心に」宮本憲一，鶴田廣巳，諸富徹編『現代租税の理論と思想』有斐閣，pp. 239-258。

*参考文献に記した Web 文献については，すべて2024年12月19日付にて閲覧済。

The Policy Making Process of the Tax Reform Act of 1986: A Study on President Reagan's Requiring the Treasury to Study and Report the Fundamental Tax Reform in the 1984 State of the Union Address

Takuro Kawane

[Abstract]

The paper clarifies the circumstances surrounding the Reagan administration's decision to require the study of the fundamental tax reform to the Department of Treasury in the 1984 State of the Union Address. President Reagan's requirement was the critical starting point on the Treasury Report in 1984, which effectively became the template for the 1986 Tax Reform Act.

The 1986 Tax Reform Act had notable features in terms of the content of the US federal tax system under the Reagan administration and beyond, and also in terms of the policy making process.

This paper focuses on the characteristics of the policy process. The 1986 Tax Reform Act was notable in that the original draft was prepared under the leadership of the Office of Tax Policy, the Department of Treasury. Therefore, in order to clarify the legislative process of the 1986 Tax Reform Act, it is essential to clarify the details of why the Office of Tax Policy was given the initiative and discretion to formulate the tax reform plan. To this end, this paper focuses on President Reagan's 1984 State of the Union Address, which was the starting point and a major turning point in making the Office of Tax Policy draft the tax reform proposals with closed discussion.

The following two points were the conclusions reached.

First, with regard to who commissioned the Treasury Department to prepare the tax reform proposal in the State of the Union Address and with what intentions, it was confirmed that there were two separate developments: the political intentions of senior White House officials, including James Baker and Richard Derman, and the intention of a coalition between the Treasury Department, more specifically the Office of Tax Policy and Secretary Regan, to build a bridgehead for the insertion of the study on fundamental tax reform into the President's State of the Union Address.

The White House was aware of Reagan's reelection in the upcoming presidential election and the fact that the administration was on the defensive in terms of the tax reform issue. Meanwhile, the Treasury Department had made considerable progress in preparing the fundamental tax reform plan that would lead to the 1984 Treasury Report but was struggling to get it on the Reagan administration's agenda. Both sides were in a position where they could not achieve their goals on their own, so a temporary, but strategic coalition was established between the White House officials and the Treasury Department, and it led to the President's announcement in the 1984 State of the Union which was entrusted to the Treasury Department.

Second, the issue of entrusting tax reform to the Treasury Department was closely linked to the issue of reducing the budget deficit, which the Reagan administration was struggling with at the time. Adding the coalition formed between the White House officials and the Treasury Department, President Reagan made it clear that he would reject the idea of reducing the budget deficit by raising taxes in the 1984 State of the Union Address. As the result, the subsequent tasks of the Treasury Department's tax reform plan performed based on the principle of "revenue neutral." In this respect, as Steuerle (1991) pointed out, the "revenue neutral" principle stood as the fundamental rule for the subsequent legislative process, and it served as a bulwark against watering down the Treasury's vision.