

「サッチャー税制改革の栄光と挫折」

サッチャー税制改革からの教訓

東京大学 神野 直彦

1. サッチャー税制改革の神話と現実

(1) 1979 年から 1990 年にいたるサッチャー政権下で実施された税制改革は、沈滞した経済を活性化させた見做すべき税制改革として信仰を集めている。仮りにこうしたサッチャー税制改革の評価が神話ではないとすれば、そこから大きく次のような教訓を引き出すことができる。

(2) 第一は、租税負担率を引き上げることが、沈滞した経済の活性化に結びつくということである。

(3) 第二は、租税負担構造を貧困階層に重くシフトさせることである。

(4) 財政とは経済と政治との綱引きが演じられる舞台である。租税負担の引き上げと貧困階層へのシフトを特色とするサッチャー税制改革が、どのような舞台で演じられたのかを検討しながら、その経験から学ぶべき教訓を考察したい。

2. サッチャー税制改革の課題と理念

(1) インフレーションの抑制

- ・ ダウニング街 10 番地に居を構えたマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) は、イギリス経済を停滞させている主要な原因が高い租税負担にあると考えていたが、サッチャー政権の第一の公約は、インフレーションを抑制して、イギリス経済を蘇生させることにあった。
- ・ インフレーションを抑制するには財政収支の均衡を目指すしかない。減税を実施しながら、財政収支を均衡させることなど魔術師でもできない。
- ・ そのためサッチャー政権は租税負担構造を変化させて、インフレーションの抑制とともに経済の活性化を図ろうとしたのである。

(2) 戦後税制の改革

- ・ 第二次大戦後に定着した先進諸国の租税制度には、「共通の道(Common path)」がある。それはいずれの先進諸国の戦後税制も、1940 年代に戦時税制として導入した源泉徴収制を伴う急峻な累進(個人)所得税、法人(所得)税、これに場合によっては加わる一般消費税を基幹税とした負担率の高い租税制度を恒常化することからスタートする。
- ・ テンポラリーであるはずの戦時税制を恒常化することを正当化した租税思想こそ、経済政策と社会政策の手段として租税を活用すべきだという思想である。
- ・ 急峻な累進税率は所得再分配という社会政策目的に適合し、それは同時に経済安定化という経済政策目的にも適合していると考えられた。確かに、高水準の租税負担が経済に及ぼすネガティブな効果が認識されなかったわけではないが、それよりも社会正義(所得の平等な分配)や、国民経済の適切な運営のほうが重要だと認められていた。つまり、第二次大戦後の「黄金の 30 年」は、所得再分配と経済成長や生産性向上との「幸福な結婚」の時代だったのである。
- ・ ところが、戦後税制はインフレーションとともに、低所得階層をも所得税の課税対象に巻き込んでいく。その一方で、経済政策の手段として活用していくために導入された租税優遇措置によって、事実上、富裕階層や法人の租税負担が引き下げられていった。そのため、いずれの先進諸国でも「抜け穴狂想曲(loophole madness)」が奏でられ、戦後税制の不公平が批判の対象に晒されたのである。
- ・ ハリントン(Michael Harrington)の、税制は「金持のための福祉制度(tax system is a welfare system for the rich)」という言葉は、その時代の大衆の心情を代弁していたのである。
- ・ 税率は高いけれども、課税ベースが抜け穴だらけになっている戦後税制の不公平が問われている時に、租税負担を低所得層にシフトさせることは、極めて困難である。サッチャー税制改革がそれを可能にしたのは、それなりの条件が存在したのである。

(3) 「ケインズの福祉国家(Keynesian Welfare State)」への対抗戦略

- ・ 抜け穴だらけの不公平税制が問われている時に、租税負担を引き下げ、低所得層にシフトさせるには強力なイデオロギーを必要とした。それが完全雇用、福祉充実、国有化、労働組合との協調を基軸とするイギリスの戦後体制、つまり「ケインズの福祉国家」に真っ向から対抗するサッチャリズムである。

- ・ サッチャリズムは労働党への対抗だけではなく、保守党の「バツケリズム (Butskellism)」(政敵同士が同じ政策を支持する状態)への反乱でもあった。つまり、イギリス国民が合意しない戦後体制への挑戦だったのである。
- ・ サッチャリズムでは「最小限国家 (the minimal State)」を掲げ、「ケインズの福祉国家」がインフレーションや生産性低下をもたらし、完全雇用さえ維持することが不可能だとする。しかし、その思想は、マネタリストの思想に彩られながらも、19 世紀中葉のイギリスにおける経済思想の復活といってよい。サッチャー自身、「ビクトリアの美德」を繰り返し唱えていたのである。
- ・ しかし、「ビクトリア王朝」へのノスタルジアの喚起は、サッチャリズムへの支持を固めていく。「ビクトリア王朝」の自由主義が、偉大なイギリスの栄光をもたらしたことは、学校の授業で嫌というほど教えられているからである。
- ・ もっとも、サッチャー税制改革が実現していく条件は、イギリスに固有な「栄光へのノスタルジア」だけではない。
- ・ それは経済システムがグローバル化し、ボーダーレス化したからである。経済システムがグローバル化し、ボーダーレス化すると、所得税や法人税という資本所得に重課する租税を増税するや、資本はたちまち海外へとキャピタル・フライトしてしまう。そのため租税の公平を求める叫びは、資本逃避が生じるという恫喝の前に掻き消されていく。
- ・ しかし、もう一つ重要な点は、税率の引き下げとともに、課税ベースを拡大し、抜け穴を塞ぐことにより公平性を追求し、公平性との両立を図ったという点である。

3. サッチャー税制改革の概要

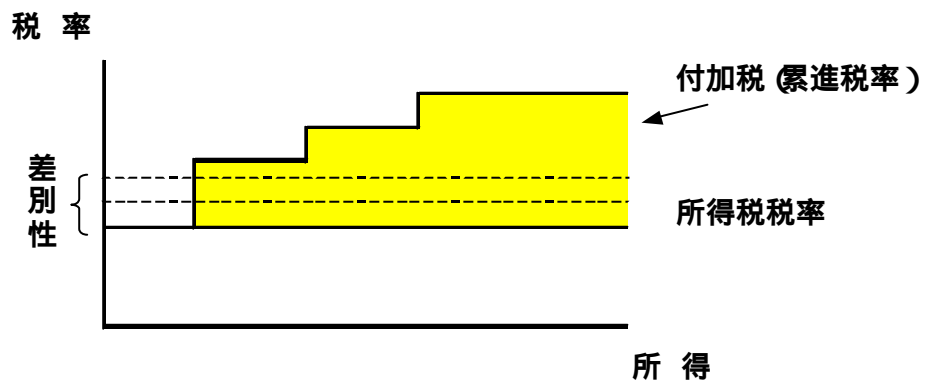
- (1) サッチャー政権下の税制改革は、次の四つの時期に分けて議論することができる。
- (2) 第一は、1979 年の「所得課税から消費課税へのシフト」を目指した所得税と付加価値税の改革と、それに続く 1983 年までの税制改革である。
- (3) 第二は、1984 年の法人税の改正と、それに続く 1987 年までの改革である。
- (4) 第三は、1988 年の「税制簡素化・不公平の除去」を目指した所得税とキャピタル・ゲイン課税の改革である。

(5) 第四は、1990 年のコミュニティ・チャージを導入した改革である。

4. 所得税の改革

(1) イギリス型所得税の特色

- ・ 所得税の母国であるイギリスの所得税は、1799 年に創設されて以来、総合課税・累進税率・申告納税を特色とするドイツ型所得税と相違して、スケジュール制(分類所得税)・比例税率・源泉徴収を特色としている。
- ・ イギリスの所得税が近代化するのは、1906 年のアスキスの改革で差別性 (differentiation) と、1910 年のロイド＝ジョージ (David Lloyd George) の改革で累進性 (progression) が導入されたからである。
- ・ 差別性とは、勤労所得には軽く、資産所得には重く課税することであり、勤労所得には低税率が、資産所得には高税率が、事業所得には中間税率が適用される。
- ・ 累進性とは所得税に対する付加税、つまり超過所得税が導入されることによって実現する。



(2) サッチャー政権前の所得税

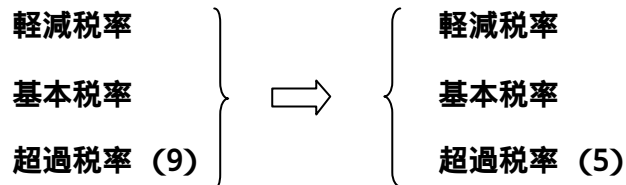
- ・ 1973 年以前
 - 所得税が単一の標準税率で課税
 - 勤労所得控除による差別性
 - 付加税は累進税率
- ・ 1973 年以降
 - 標準税率は基本税率に
 - 付加税は超過税率に

差別性として投資所得付加税の導入

- ・1978 年に軽減税率

(3) サッチャー政権の所得税改革

- ・1979 年の改革



- ・1980 年 軽減税率廃止
- ・1984 年 投資所得付加税廃止
- ・1988 年 超過税率の一本化

1991 年で2,510 万人の所得税納税者のうち162 万人のみが超過税率で課税。93%以上が基本税率のみ

- (1992 年 メージャー政権のもとで軽減税率の導入)

5. 消費課税の改革

(1) サッチャー政権前の消費課税

- ・1940 年 仕入税導入 消費財への卸売売上税
- ・1966 年 選択的雇用税 製造業は払戻し
- ・1973 年 付加価値税導入 仕入税と選択的雇用税の廃止 課税対象として消費の58%をカバー・10%の単一税率
- ・1974 年 標準税率 8%
割増税率 25%

(2) サッチャー政権の消費課税改革

- ・1979 年 付加価値税率 15%一本化 ECへの調和
- ・1991 年 付加価値税率 17.5%へ

6. 法人税改革

(1) サッチャー政権前の法人税

1973 年に古典的方式からインピュテーション方式へ

(2) サッチャー政権の法人税改革

1984 年の改革

課税ベースの拡大

特別償却制度の廃止

ストック・レリーフの廃止

税率の段階的引き下げ 52% 45% 40% 35%

「今回の予算には二つのテーマがある。一つはインフレーションのさらなる抑制である。もう一つは経済がよりよく機能するためにデザインされた、すなわち企業を刺激し、イギリス企業を利潤拡大局面に導き、新しい雇用をつくる、税制改革である」。

(1984 年 3 月 13 日 ローソン蔵相 予算演説)

One of the most unexpected in the tax system pursued during the Thatcher years was the corporate profits tax reform of 1984. This reform was surprising because it ultimately augmented the overall top burden borne by British corporations.
(Sven Steinmo)

7 . その他の改革

(1) キャピタル・ゲイン課税

- ・ 1962 年 短期キャピタル・ゲイン課税
- ・ 1965 年 包括キャピタル・ゲイン課税 30%
- ・ 1982 年 物価スライド制
- ・ 1988 年 総合課税化

(2) 相続税

- ・ 1975 年 資本移転税導入 累積的遺産税
- ・ 1981 年 累積期間を 10 年に制限
- ・ 1982 年 物価スライド制導入

- ・ 1984 年 **最高税率 75 %から 60 %**
 生前贈与を二分の一加算
- ・ 1986 年 **遺産税復活**
- ・ 1988 年 **40%の単一税率に**

(3) コミュニティ・チャージ

- ・ 1381 年のワットタイラーの反乱の教訓に逆らい、アダム・スミスへの背教
- ・ レイフィールド委員会の無視

8 . 光と影

(1) インフレーション抑制の成功

- ・ サッチャー税制改革の第 1 の目標であるインフレーションを抑制したという点で、特に第一次サッチャー内閣の栄誉を称えるべきである。
- ・ しかしながら、その栄誉はインフレーションのもとでの失業率の増大という不名誉な代償を支払って得た栄誉である。

(2) 製造業の生産性上昇 イギリス経済の奇跡

- ・ 製造業における労働生産性は明確に上昇した。
- ・ しかし、製造業の産出の成長率は下降している。

産出と生産性の成長率

	年平均成長率			
	1 人当たり産出		産 出	
	製造業	全産業	製造業	全産業
1960 - 73	3.6	2.9	3.1	3.2
1973 - 79	0.6	1.2	0.7	1.4
1979 - 95	4.0	1.9	0.3	1.8

- ・ 経済全体の生産性と産出の成長率は下降している。
- ・ イギリス製造業の生産性上昇は、サッチャー政権の政策によって、非効率的な経営の

ドラスティックな整理が進んだ結果ではある。

- ・ しかし、それは投資抑制と低い生産水準で実現している。

技術革新を基軸とする積極的な設備投資の拡大よりも、消極的な減量経営の成果である。

- ・ 果敢にチャレンジした企業よりも、「用心深さ」と「無慈悲な」企業の勝利といわれるのも、その点にある。

(3) 不平等の拡大

- ・ 1979 年までは所得の不平等は低下傾向にあったといえるけれども、その後は明らかに急激に上昇し、いずれの先進諸国をも上回っている。
- ・ 財産所有民主主義のもとに、持家比率と株式所有者の比率は上昇した。1979 年に私的に所有される家屋の比率は、二分の一強であったが、1991 年までに三分の二以上に上昇した。成人に占める株式保有の比率は 1981 年に 12 人に 1 人であったが、1990 年までに 4 人に 1 人となった。
- ・ しかし、住宅所有者は増加したけれども、ホームレスも激増した。しかも、1981 年の不況期には 2 万 1,000 件の抵当物件が未払いで、5000 件が差し押さえられたにすぎなかったが、1991 年には 27 万 5,000 件の返済滞りが生じ、7 万 5,000 件が差し押さえられた。

(4) 改革の痛み 失業と倒産

- ・ 失業率は悪化した。倒産も増加した。一般に倒産は 6 倍になったといわれている。
- ・ 製造業からの離職は増加し、それは二分化した。もちろん、失業を除外しての話ではあるけれども、金融業などの高所得者に引き抜かれる者と、サービス業などの低賃金で臨時雇用に追いやられる者である。

(5) 生活の安心と安全の破壊

- ・ 犯罪防止のための政府支出を 2 倍近くにも増加させたにもかかわらず、犯罪率は記録的に上昇し、EU において収監比率が最も高くなった。
- ・ 「特定の方向性をもたない市場の力によって共同体が荒廃し、その結果、経済的不安感が広範に行き渡ったが、これこそは、19 世紀初頭以来の国民の生活において、おそらく比較にならないほどに犯罪が蔓延した決定的要因である。」(J. Gray)

- ・ ウィルキンソンは 1980 年代のイギリスで不平等が拡大するにつれ、平等な所得分配が実現している他国と比較して、イギリスの健康状態が悪化してしまったことを明らかにしている。

「第一に、不平等は通常認識されているよりも一層、根源的に人々に影響を与え、第二に、不平等がもつこのような強力な心理的含意は、ひとり健康だけの問題に限らない。」

(R. Wilkinson)

(6) 公共領域におけるモラルとモラルの低下と機能不全

- ・ 物的資本および人的資本への社会資本の整備が進まず、とくに研究開発、教育訓練、職業訓練で遅れをとる。
- ・ 公務員のモラルの低下は量的に実証できないけれども、著しいといわれ、教育支出を増加させたにもかかわらず、教育水準は低下し、国民保険サービスに多額の資金を投入したにもかかわらず、効果は生じなかったといわれる。
- ・ シティが買収した公企業でのモラルの低下は、賄賂が増大して、教育や公共放送におけるモラルの低下が不断の攻撃の対象となっている。

9 . 教訓に学ぶ

(1) 状況の相違を認識すること

インフレーションとデフレーションの状況は、20 年前のイギリスと現在の日本とは大きく相違している。既に、「失業」、「倒産」という「改革の痛み」が生じ、所得格差も拡大し、教育も荒廃するなどといった状況のもとで学びうるメッセージは限定される。

(2) 制度の相違を認識すること

経済活性化のためには所得税減税をするといっても、サッチャー政権前のイギリスの個人所得課税負担率は 14.7 % である。現在の日本の個人所得課税負担率はわずか 6.8 % で、イギリスどころか、フランスの 11.2 %、イタリアの 15.7 % のほぼ半分ないしそれ以下である。しかも、租税負担率も 26.2 % のアメリカよりも突出して低く、22.9 % にすぎない。

(3) 「強い財政 (strong finance)」のための強い租税制度を

サッチャー税制改革も租税負担をむしろ増加させ、かつ租税負担構造を変化させることによって、経済の活性化を図ろうとしている。しかし、租税負担構造を変化させるためには、公共サービスと結びつけて考慮する必要がある。

日本の福祉サービスはイギリスの水準まで到達していない。富者や法人の租税負担を軽減するのであれば、福祉サービスで貧者にも受益を配分する必要がある。

というよりも、日本に必要なことは、技術革新を進め、生活を安定化させる有効な公共サービスを供給できる「強い財政」を支える「強い租税制度」だと考えられる。

(4) 広い課税ベースで租税の公平を

サッチャー税制改革で学ぶ点は、課税ベースを拡大して実質的公平性を確保したことである。高い税率による抜け穴だらけの課税ベースでの課税ではなく、低い税率による広い課税ベースでの課税のほうが、公平性も効率性も両立可能となる。

(5) 自らの判断で

サッチャーの税制改革はイデオロギー的である。それぞれの国民には、それぞれの国民の良さがある。それを否定しては未来はない。

イギリス国民の良さは、プラグマティックなところにあり、イデオロギー的ではないところにあるといわれている。プラグマティックな国民が、イデオロギー的になろうとした点に、サッチャーの挫折があると考えられなくもない。

これを他山の石とし、日本国民も自己の税制は自己のよさを生かして築くしかない。