

## 米国レーガン政権下における税制改革の経験

2002年3月26日 税制調査会総会

ロナルド パールマン

ジョージタウン大学大学院 租税法プログラムディレクター

1983～85 財務省次官補（租税政策）  
1988～90 両院合同租税委員会事務局長

レーガン大統領は 1980 年選挙運動において、景気刺激策として個人及び企業に対する所得税を相当程度減税することを公約した。この大統領選は不景気の只中に行われ、その税制改正提案は即効的な景気刺激を目的とするものであった。このため、当選直後には、1981 年経済再建税法を制定し、個人所得税の最高税率を 70% から 50% 引き下げた他、主に減価償却や他の資本資産に対するインセンティブを通じて企業課税を相当程度軽減した。こうした税制改正は、労働供給と貯蓄・投資の刺激を意図したものであった。

1年後、大幅な財政赤字に直面し、米議会は1982年課税の公平と財政責任法（TEFRA）を可決した。これは、平時における米国史上最大幅の増税であった（当時）。1984年には更なる税負担増が行われた（1984年財政赤字削減法）。1982年法と1984年法は、1981年法が導入した企業に対する税インセンティブを縮減し、課税ベースを広げた。1986年税制改革法は、個人所得及び企業所得の課税ベースの更なる拡大に結びついた一方、法人税率を46%から34%に引き下げ、個人所得の最高税率を50%から28%へ削減した（これは、15%と28%の2段階税率構造導入の一部として行われた）。これに続くブッシュ及びクリントン政権下では、法人所得税率は35%に、個人所得税の最高税率は39.6%に上昇した。2001年の税制改正により、個人所得の最高税率は39.6%から段階的に引き下げられ、2006年に35%となる。皮肉なことに、35%という税率は、レーガン大統領が1985年に税制改革を発表した際提案したのと同じ税率である。

過去20年間、米国における租税政策及び税制改革を巡る議論は1981年の減税法の影響を受けて来ている。エコノミストは、1981年法のマクロ経済効果について議論を続けているが、その見解は鋭く対立している。1981年法が、サプライサイダーが主張したような、供給面におけるプラスの経済効果を生んだという明確な証拠はない。1980年代後半及び1990年代にかけ、米国が好景気の恩恵を享受したのは事実である。例えば、実質GDP成長率は1983年～1989年において平均4%であり、失業率は1982年の9.7%から1989年の5.3%に下落した。しかしながら、この好景気が主として1981年法の減税に帰されるものかどうかは明らかでない。1981年の景気後退後の低金利及び財政支出の増加が経済状況の改善に寄与したと思われる。さらに1981～1983年の米国経済の回復は、情報処理装置や自動車など、1981年に成立した資産投資インセンティブによる恩恵を大して受けない資産への投資により導かれたものであったということが示唆されている。

このように 1981 年法の経済効果については様々な議論があるところではあるが、二点ははっきりしていることがある。一つは、1980 年代～1990 年代にかけて純投資及び貯蓄の国民所得比が大きく減少したことである。もう一点否定できないことは、1981 年法のもたらした税収の落ち込みが記録的な財政赤字を引き起こしたことである。この財政赤字は 1980 年代から累積し始め、解消には 20 年近くを要した。財政赤字は、同時期の税収増にも関わらず、1981 年には GDP 比 2.6%、1989 年には同 2.8%であった。1981 年の減税と財政支出増が生み出した財政赤字は、1980～90 年代一貫して租税政策議論に影響を与え続けた。また、既に述べた 1982 年及び 1984 年の増税に結びついた。

80 年代初めからの米国財政赤字は、租税政策以外の分野における議論の方向にも影響を与えた。小さく非介入的な政府を支持する者にとっては、財政赤字は政府支出を抑えるので、良い事であると映った。一方、インフラ整備はもとより、社会福祉等の一層の充実に努めるためにさらなる政府支出が必要と考える人々にとっては、財政赤字は望ましくない展開であると考えられた。

1986 年税制改革法（以下 1986 年法と呼ぶ）は、1913 年の所得税法導入からこの方、最も重要な税制改革であると多くが認めている。経済刺激を目的とした 1981 年法や歳入の増加を目的とした 1982 年法及び 1984 年法と異なり、1986 年法は短期的な経済状況への対応のためのものではなかった。むしろ、3 つの伝統的な租税政策の目標、即ち、税法における公平（fairness）、簡素な税法及び経済効率の向上を追及するために、大統領及び米国議会により、また、大統領及び議会主要メンバーの指導に導かれた米国民によってなされた決断である。私は、1986 年法はこれらのいずれの目標についても進展を遂げたと考えている。ただし、90 年代に入ってから改正が、我々が 1986 年法で追求した内容を損ねてきたことは残念である。

短い説明の中で、「公平」(1986年法の重要な目標の一つ)について完全に言い尽くすことは不可能である。公平な税制とは何かということについて、当時も多くの議論があり、また現在でもそれは続いている。公平が異なった人々にとって異なった意味をもつことは皆さんも良くご存じのとおりである。1986年に、我々は、所得税制における公平を改善するために、2つの目標を立てた。

第一に、より多くの最低所得者層が所得税を納税する義務を免除されるべきであると考えた。ここでいう最低所得者とは、可処分所得のほぼ全てを、食料・住居等の最低限の生活必需品に充てなければならないような人々のことである。大統領の税制改革提案は、6百万人の低所得者及びその家族について一切の所得税納税義務を免除することを狙った。このことにより、私は、大統領は米国の税制をより公平なものとすることに成功したと考える。

公平に関して目指した第二の点は、最終的に法律に盛り込まれた広範囲な税率の引下げに関連する。先に申し上げたとおり、1986年法は、個人所得税の最高税率を50%から28%に引き下げた。税率引下げをいかに設計するかという問題は、公平についての重要な問題を提起した。これに対する回答は、所得税を納税している全ての米国市民が確実に税率引下げの恩恵に浴させるという政策的な決定によりなされた。この目標は、我々が「配分における中立性」と呼んだ原則に基づき達成された。個人所得税率の引下げは、1986年法による税率引下げによる個人所得税の負担が、各所得階層における納税者によって、1986年法成立前と同じ配分となることをある程度保証するようなものとして設計された。こうすることにより、所得の高い個人と、低税率が適用される個人の双方が釣りあった割合で税負担軽減の恩恵に浴した。配分における中立性の達成は非常に困難であり、完璧であったとは言えないが、税率軽減を各所得グループの個人に公平に配分しようとする試みは、1986年法の重要な到達点の一つであった。

ここで、税制の公平性を量る際において、あるいは税制がより公平となりうるかどうかを考える際において、私が非常に大切と考えている点について述べておきたい。1986年法が全ての個人に適用される所得税率を引き下げ、また、課税最低限を引き上げることにより、より多くの低所得者の租税負担を免除したにも関わらず、1986年法は低所得者の全体的な税負担に効果的に対応したものとはならなかった。この不幸な結果は、低所得者を含む全ての米労働者が支払わなければならない社会保険税（社会保障及びメディケア）負担が比較的高いことに起因するものである。この経験は、個人の税負担を考える場合、直接税であるか間接税であるかを問わず、全ての税負担を視野に入れなければならないということを端的に示している。

レーガンの税制改革提案における二番目に重要な目標は、税法の簡素化である。しかし、改正法案について検討を重ねるにつれ、我々が当初目指したほどの成果をあげることはできないことが明らかになった。このため、簡素化は重要な目標ではあるものの、優先度は低く位置付けられることとなった。1986年法の欠点の一つは、私の見解では、簡素化が十分でなかったということである。事実、企業課税は改正前に比べはるかに複雑になった。今日、複雑化した米国所得課税制度は大いに憂慮されている。

皆さんの税制調査会の審議にあたり、私としては税法の簡素化に優先度を与えることをお勧めしたい。税法が透明で個人・法人納税者に分かり易く、税法遵守が容易である限り、全ての納税者はより税制に信頼をおき、尊重するであろう。

税制改革における我々の3番目の目標は経済成長であった。「経済成長」とは、より効率的な税制を意味する政治的な言い回しである。私は、これは非常に重要な目標であったと思う。税制における経済効率性の向上を巡っては、様々な見解があることは皆さんご承知のとおりである。我々が、1986年税制改革に向けた議論の中

で「経済成長」というフレーズを選択したことは、税制改革論議に混迷を加えた。一方の見解は、税制改革は、様々な行動を奨励するための税インセンティブ（いわゆる租税特別措置と呼ばれるもの）の創設又は拡大を通じて景気を刺激することによって、経済成長見通しを改善させるべきであるというものである。他方の見解は、実はこれと正反対のものだが、税制改革は特定の行動を奨励するための措置を制限または廃止すべきであるというものであった。レーガン税制改革の原案を策定するにあたり、後者がわれわれの目標であった。

我々の哲学は、市場主義であった。一般的に、市場は経済行動を調整する最善の手段と信じていた。所得控除、特別控除、対象を限定した税額控除といった手段により、税制を通じて行動に影響を与えようとする試みは、どんなにうまくいったとしても、精度は低く、決して非常に効率的なものではあり得ない。悪くすると、これらの優遇措置は歪みをもたらし、非効率的であり、高くつく。我々は、当時そのように確信しており、私は今日でもそう思っているが、長期的な経済成長のためには、企業の意思決定に非介入的であり、異なった経済活動に対する実効税率の格差を最小にとどめる税制が必要であると思う。

1986年の税制改革に向けた準備作業の中で、我々は経済成長に対する市場主義の考えを実施するためには、様々な、また、往々にして有力な有権者に支持されている米国税法にある多くの優遇措置を廃止しなければならないということは認識していた。次の問題は、いかにして、政策立案者たちが優遇措置の廃止を進んで支持せざるを得なくするようなプレッシャーを立法過程において加えることができるかということになった。

この問題には、我々が「歳入中立」と呼んだ、非公式な運営ルールで対応した。このルールの下では、税制改革法案が純税収を増加も減少もさせない。従って、我々が承知していたように、税制改革に所得税率の引下げを盛り込むならば、それによる減収見込み額は課税ベースの拡大 即ち、既存の税制優遇措置の廃止 を通じて補填されなければならない。

この戦略はうまくいった。税率引下げは 1986 年法の大きな推進力となった。税率引下げだけでは、相当程度の税収減と財政赤字の増加をもたらしていただろう。したがって、歳入中立は政治プロセスにおける重要な制約となった。歳入中立は、議員及び大統領に対し、特定の利益により支持され、歳入中立のタガがなければ温存されてしまったであろう当時の税法の規定を再度吟味し、多くの場合廃止することを迫った。

ただ、この戦略が完全に機能したとも言えないだろう。1986 年法では、私なら廃止されるべきだったと考えるような、多くの特定利害のための規定が残された。しかし、歳入中立の要請は極めて有益な規律となった。このため、私は将来の税制改正イニシアチブにおいてもこれは有用なガイドラインになると思う。

1986 年法の不完全さから学ぶべき教訓もある。それは、完全性は望ましい目標だが、めったに達成できないということだ。しかし、高い意志を持つ政策立案者なら、税制改革の努力をあきらめるべきでない。むしろ、最善な結果を目指すべきである。

租税特別措置を巡る 1986 年法における米国の経験から学べることがある。これは、ニューヨークヤンキースのスター選手(ヨギ・ベラ)の、アメリカ人にとってユーモラスに聞こえる言葉を借りれば「全てが終わるまでは、まだおしまいではない」ということだ。1986 年税制改革法が可決されるやいなや、廃止または縮減された特別措置を復権させようと画策する動きが起こった。これまでに、1986 年法で廃止または縮減された措置のうちいくつかが復活している。1986 年法のはめた他のタガを外そうという圧力は、我々がここで話している瞬間にもやむことはない。

税制改革に着手する場合、日本においてもそうであろうが、政府は、景気を刺激し経済成長に資する税インセンティブを導入するように働きかけられる。実際、皆

さんの一人一人が、ある特定の個人のグループ又は特定分野の企業を優遇し、日本経済にとって望ましいような、何らかの特別な税法改正を思いつかれるかもしれない。恐らくその判断は間違っていないだろう。しかし、私は、租税特別措置を導入する際には、厳格に吟味することをお勧めする。いったん法律になると、たとえそれが期待される成果を生まなくとも、たとえ減税額が減税以外のメリットに見合わなくても、又たとえ経済に予期せぬ歪みを生じさせようとも、廃止するのは非常に困難である。従って、税制改正作業に参加する者は皆、提案される税インセンティブの範囲や有効性について厳しく尋ね、全てについて回答を求めることが重要である。納税者が新しい税法改正にどのように対応するかを完全に理解するため、データや経済分析を求め、政府、民間の法律家その他の専門家と十分に協議することが重要である。

私は先程のコメントにおいて、1986年法は公平、簡素及び経済効率の向上といった目標の達成に向け進展があったとの認識を示した。残念なことだが、アメリカでは、政治的に力のある特別利益団体が議会に働きかけ、1986年法に含まれていた多くの改正を後退させてきた。現在では、1986年法によって始まった税制改革の動きを続けていくことは政治的に不可能である。塩川大臣は、先の国会演説において、「21世紀においては、経済活動に中立で歪みのない、簡素でわかりやすい税制の構築が求められる」と述べられたと承知しているが、私もこれに同意見であり、この理念にアメリカもいつの日か立ち返ることを期待している。

最後に非常に難しい問題であるが、資産性所得について課税すべきか否か、また、どの程度課税すべきか、という問題について述べたい。政治的スタンスに関わらず、米国の多くのエコノミストは、消費課税は所得課税の望ましい代替物であると考えていると言ってよいだろう。なぜなら、消費課税において資産性所得は課税されないからである。資産性所得を課税しない税制は、企業収益への二重課税を排除し、企業投資の即時償却を認め、個人の投資所得への一切の課税を排除する。こうした

税制は、おそらく貯蓄を増やし企業投資に好ましい環境を整え、ひいてはGDP成長率を高めるであろう。

もちろん、このように主張される消費課税のメリットについては、多くの議論がある。個人的には、私は資産性所得に全く課税しないという考え方にはまだ納得できない。第一に、そのような課税ベースの縮小によって主張されているような劇的なGDPの成長に当然結びつくということについては、到底同意できない。第二に、私はそのような税制が労働を一段下の役割に置くことを懸念する。私は、勤労が、資産に比べ重要性や価値が劣るとは全く考えない。力強い経済はその両方を必要とするのであり、私は、所得税制において直接的に、また、消費税制において間接的に、賃金のみで課税するような税制に対する国民一般の反発を懸念する。

これは、今日において最も難しい問題である。消費課税に賛同しない者であっても、私達は資本の非常に流動的な世界に住んでいる。例えば、米企業が国内投資を削減若しくは中止し、タックスヘイブン又は税の減免やその他の税インセンティブを提供する国に資本を振り向けることは比較的容易である。知的所有権や他の無形資産の流動性も、このような企業戦略を容易にしている。

米国の多国籍企業は海外投資を増やし続け、今日では収益の50%以上を海外事業からあげている主要企業はめずらしくない。更に、多くの米国の法人が、製造工場や試験研究施設を海外に移転させてきた。いくつかの企業は、その法的な住所(設立国)を米国からオフショア国に移転させた。

私はこの止まりそうもない米国企業による資本の海外流出を懸念している。私は、多国籍企業がその国際的な活動を拡大する努力については賛成だ。しかし、試験研究施設や製造工場の海外流出に結びつく国際的な活動の拡大は、長期的には米国経済と国民に打撃を与える可能性がある。

これは、米国及び全ての他の先進諸国が直面している、最も重要かつ困難な租税政策上の問題である。経済界は米政府に対し、連邦所得税を含む企業課税の減税によって資本流出に対応するよう要求している。現在、次の2つを含む提案がなされている。(1)全世界課税制度をあきらめ、源泉地課税制度を採用し、本国に送金されない限り、あらゆる海外事業からの収益に対する課税を免除する、(2)資本控除(減価償却控除)の拡充により国内投資に対して、より寛大な資本へのインセンティブを与える。

もちろん、資産性所得への課税廃止は一つの対応であろう。これは、実に安直な対応であり、おそらく最後の最後に必要とされる対応であろう。私はまだ納得していない。私は、この困難な問題 - 将来にわたり、あらゆる先進国が直面すると思われる難題 - に対して、更なる熟考が行われる必要があると考える。