

比較財政史から見る減税ポピュリズム

早崎 成都

帝京大学経済学部講師

問題の所在

2024年10月の衆院選は、裏金問題によって響きを買った自民党の大敗という結果となった。しかし、それ以上に注目されたのは、国民民主党の伸長である。支持率の増加を背景に、国民民主党は「手取りを増やす」ための所得税減税を訴え、減税を政局の中心に据えることに成功した。2025年3月に成立した所得税減税は国民民主党の当初の提案よりは小幅なものとなったが、物価高の中、減税の呼び声は止まることを知らず、今度は消費税減税に議論の中心がシフトし、野党第一党の立憲民主党までもが、消費減税を訴えるという状況になっている。

筆者に課せられたお題は「減税ポピュリズム」である。ポピュリズムの定義をめぐる論争をここで要

はやさき せいと

慶應義塾大学大学院経済学研究科単位取得退学。博士（経済学）。専門分野は現代アメリカ政治経済、財政社会学。慶應義塾大学経済学部助教を経て現職。

著書に『The Unlikely Heroes of Progressive Taxation: CEOs' Support for Bill Clinton's Tax Increase in 1993』(Journal of Policy History, 35 (2), pp.219-253, 2023)、「共和党州政府下のメディケイド拡大—アイダホ州の事例を中心に—」(『地方財政』60 (11)、2021年)、「リベラル連合形成の困難と可能性—米国労働組合運動から見る日本への示唆—」(『全労済協会客員研究員報告書』7、pp.85-123、2024年)など。

約する余裕はないが、ポピュリズムにはしばしば有権者の無知や偏見に付け込む政治戦略というニュアンスが込められていることは確かであろう。しかしながら、本稿はそのような見方から距離を取る。というのも、理由がどうであれ、減税には一定程度の大量の支持があるという理解が少なくとも政治空間に存在するからである。その状況下で、有権者が向こうみずな減税政策の支持という愚かしい行為をしていると主張することは、当の有権者の想いを逆撫でするような行為であり、好ましい結果をもたらすとは思えない。むしろ必要なのは、なぜかとも現在の政治状況で減税が政治的支持を得ているのかを理解し、そこからあるべき財政政策論議が生み出される可能性を問うことではないだろうか。

本稿はこのことを問う上で、比較財政史分析というアプローチを取り¹、日本の今とカーター政権及びレーガン政権期のアメリカを比較する²。なぜこの時期のアメリカを比較対象とするのか。それは、当該時期のアメリカにおける税制論議が、大量のインフレ不満への対応という性格を持っており、日本の現状を考える上でも示唆的なものだからである。それでは時計の針を巻き戻そう。

カーターの失敗

1976年の大統領選挙の勝者であるジミー・カーターが掲げた目玉政策の一つは、簡素で公平な税制の構築であった。複雑怪奇で、多くの富裕層が

租税回避をしているような税制を彼は演説の中で「人類の恥辱」と評した。もともと、この税制改革の流れは、租税法学者であり、財務省の重要ポストを務めたスタンレー・サリーを中核とする、租税支出を問題視する集団によって、1960年代から形成されており、1970年代の立法では課税ベースを拡大する方向での税制改正が部分的に実現されていたことに留意が必要である。

カーター政権は、税制改正に多大な時間を割いたが、民主党が多数を占める議会は税制の抜け穴を防ぐ税制改正に必ずしも前向きではなかった。カーターの狙いは、実効税率の低い富裕層の負担を引き上げ、それを低所得者層や中間層の税負担の軽減へとつなげることにあったが、議会は具体的な方針を取りまとめることができなかった。その中で、突如キャピタルゲインの税率引き下げが議論の俎上にあげられ、減税の恩恵が富裕層に偏った形の減税法案が1978年10月に可決されてしまう。これは、上述の課税ベース拡大を目指す税制改正で引き上げられたキャピタルゲインに対する税率を、1970年代以前の水準に戻そうという共和党を中心とする議員に主導されたものであった。1978年11月には中間選挙が控えており、減税を携えて選挙に臨みたいというその他の議員も同調し、同法は可決された。アメリカでは、議会が可決した法案を大統領が承認(署名)して初めて法律が成立するが、カーターは不本意ながら中間選挙直前の11月6日に静かにこの法案に署名する。

もとよりカーター政権はジレンマに直面していたと言える。当時は、いわゆるスタグフレーションが発生しており、景気を刺激する必要性から減税が求められている一方で、消費を刺激することでインフレが亢進することにも慎重であらねばならなかった。カーター政権としては、一部の人々の税負担は上がっても、トータルとしては税収減になっている税制改正案を1978年内に成立させることが必要だと考えていた。したがって、減税の内容が好ましいものでなくても、カーターはこの法案を承認せざるを得なかったのである。

レーガン減税の成立

1981年のレーガンの大減税として知られる経済再建税法は、二つの柱からなっていた。一つは、所得税の全ての限界税率を引き下げる、ケンプ＝ロス減税と呼ばれるもので、いま一つは法人の設備投資の償却期間を短縮化する加速度償却制度であった。前者の減取規模は当時の推計で、後者の3倍以上であり、驚く方は多いかもしれないが、ケンプ＝ロス減税に対しては、少なくともレーガンの大統領就任以前は、財界(財界団体や企業のCEOなどを含む)から批判や懸念の声が上がっていた。財界としてはインフレの亢進が問題となる中、消費を刺激するような大規模な所得税減税は避けるべきであり、むしろ必要なのは、設備投資を拡充するための加速度償却制度などの施策だと考えていた。

このケンプ＝ロス減税は、実は、レーガンが大統領になる以前に議会で既に提案されていた法案であった。共和党の下院議員のジャック・ケンプと上院議員のウィリアム・ロスは、1977年に所得税の限界税率を大幅に引き下げる提案を行っていた。議会及びカーター政権はこの提案を、財政赤字を増やし、インフレを悪化させるという理由から退けていたが、レーガンが1980年にこのケンプ＝ロス減税を受け入れることを正式に表明したことで、再び議論の潮目に変化が起きたのである。

カーター政権はレーガンのケンプ＝ロス減税の受け入れを選挙のための政治的レトリックであり、アメリカの有権者はそのような財政的に無責任な減税を支持しないと反論した。またカーター政権や左派は、高所得者ほど減税の恩恵が大きいことにも批判を加えていた。しかしながら、強いアメリカを求めた有権者は最終的にレーガンを大統領として選出する。

レーガンが大統領になり、いざ税制改正の議論が始まると、財界は手のひらを返すように、ケンプ＝ロス減税を含む減税パッケージを賞賛するようになる。それは一つに、加速度償却制度を筆頭とする自らが要求する政策の実現を最優先にした結果で

もあるが、減税こそが問題を解決するというような空気感がそこに存在していたことも見逃せない事実である。議会でも、レーガンの減税提案に対して、民主党が別のバージョンの減税パッケージを提案するという事態が生じた。そこには減税熱とでもいうような、減税以外に道はないというような思潮が存在していた。そしてそれは突如として発生したのではなく、既に1978年のカーター政権期の税制改正の議論の時に垣間見えたものであり、その背後には、人々の税負担への不満が存在していた。家賃の支払いや食費を賄うのに苦勞する人々は1960年代当時から既に大勢おり、むしろ低所得者ほど、増税に反対するという状態が発生していた³。

財政規律を強く訴える議員が消失した中で、それぞれの議員は堰を切ったように様々な減税項目を法案に組み込んでいく。ケンプ＝ロス減税、加速度償却制度以外にも、セーフハーバーリースと呼ばれる措置なども組み込まれ、雪だるま式に様々な減税項目が追加されていった。減税は実は増収につながるというラフアーカーブの理論の信憑性が疑われる中、大規模減税に踏み切ったのにはこうした経緯があった。

レーガン減税から得られる示唆と日本の分析

以上のアメリカの財政史からいくつかのポイント抽出しよう。第一に、インフレ時に減税要求が高まるということは前代未聞の話ではない。それがたとえ、総需要管理的な視点から意外に感じられても、である。第二に、政治家が減税に対して抗するのは、容易な話ではない。上に見た通り、当時のアメリカでは減税に乗っかる議員が続出した。第三に、何のための税なのかという税を肯定的に捉えるナラティブが欠如していたということである。第一、第二のポイントは既に明らかだから、第三のポイントを展開しておこう。

多くのアメリカ人にとって税は、政府によって無駄遣いされるものか、あるいは、「怠惰な」有色人種への現金給付に使われるものと捉えられていた。そこにインフレが襲いかかり、物価高で家計の出費

が嵩み、なおかついわゆるブラケットクリープの問題が発生していた。こうした中では、減税によって人々の税負担を減らすことが善だという思潮に対抗する有力なナラティブは存在せず、抵抗なく所得税減税が受け入れられたのである。

この点は今の日本にも示唆的である。戦後の経済成長の中で自然増収に依存し、かつ、財政投融资など金融措置を広範に駆使した日本では、増税を行って財源を調達するという経験が極めて希薄であった⁴。当時はアメリカよりも小さな政府の規模をむしろ肯定的に捉え、高福祉高負担を揶揄する風潮すら存在した⁵。それどころか、日本は明治維新以来、税を肯定的に捉えるナラティブを欠いてきた。赤石孝次の優れた整理⁶にあるとおり、地租改正に際して大蔵省内で作成された英米流の社会契約説的な国家観に基づく納税の正当化論は太政官によって否定され、「税とは結局、年貢と変わらないもので、お上が一方的に取り立てるものだ……ただ取り立てられるだけの「年貢」であるならば、税額は少ないほど良い⁷」という考え方が国民の間に定着した。戦後の税制改革の中でも、社会契約的発想は明確に位置付けられることなく、税はただ取り上げられるものだという考え方が強く残ってしまった。

平成以降で注目される消費税の引き上げであるが、導入時も、1997年の税率引き上げも、消費税の導入・増税による税収増は、いずれも所得税などの減税と抱き合わせだった⁸。社会保障と税の一体改革によって引き上げられた5%から8%への引き上げもその大半は社会保障の運営の安定化と称して、財政健全化に振り向けられており⁹、税が自分たちの生活を支えるものだという観念は、バブル崩壊後の平成においても極めて希薄であった。こうした傾向に変化が生じたのが2017年である。消費税の8%から10%への引き上げによる財源のうち一部を幼保無償化へと振り向ける民進党の政策を自民党が呑み込んで衆院選へと突入し、結果これが実現することとなったのである¹⁰。この変化によって、税によって人々の生活を豊かにするという道筋が目指されたかに見えたが、どうやらコロナ禍

とインフレによって、その道筋は立ち消えてしまったようである。しかし、この経験はいまいちど立ち戻るべき一里塚である。

目下、与野党ともに、財源を真剣に議論する余裕はなく、物価対策のための減税、給付の議論が先行する。しかし、財政赤字によってひとまずこれをファイナンスするにしても、それはその場凌ぎの解決策に他ならない。およそ30年以上にわたって財政赤字を計上してきたにもかかわらず、日本の経済は上向くことはなかった。財政赤字の長期的な効果は長期的にしか観察できない以上、財政赤字が善か悪の本質論に時間を浪費するのではなく、この現実を直視することが重要である。そして、この間、家計の実質賃金は停滞し、一方貯蓄を増やしたのは企業であった¹¹。政府が懸命に景気を浮揚させようとしても、お金は家計に循環せず、消費は弱いままである。政府が増税によって資金を調達することによって、家計に必要なサービスを提供することは日本の経済に負の影響をもたらすものではないことにそろそろ気づいてもよいはずである。

税は政府に取られるものではなく、社会で共有する資金である。そして、財政は疑いなく、私たちの社会を豊かにしてきたはずである。しかし、そのように眺めるためには一定程度の「工夫」が必要である。その一つが、普遍主義的な社会保障制度の構築、つまりより多くの人々を受益者にするという方法¹²であり、既に日本でも2017年に見られた方法である。

しかし、これに加えて、財政が社会を豊かにするものであるというナラティブの形成が不可欠である。税は料金ではないから素朴に考えると取られ損である。そして普遍主義的な社会保障制度といっても、どれだけの受益を得るかは人によって異なる。例えば生まれた頃から持病を抱えている人と健康な人を比較すればよい。その差異を我々はなぜ許容するのか。いや、今は受益が異なっても、もし自分が明日深刻な病気を抱えることになったらどうだろう。自分でなくても、自分の大切な人が深刻な病気を抱えたらどうだろう。自分の地域の近くに住んでいる子どもたちが劣悪な住環境に住まわざるを得

ず、満足のいく食べ物や教育を手にすることが出来なかつたらどうだろう。財政は生活に必ずつきまとうリスクを共有し、それを税・社会保険料を通じて社会で負担する仕組みである。こうした正論を真正面から掲げることのできる政党が日本から登場するのか、そして有権者がそれを支えることができるか。日本の21世紀はそれにかかっている。■

《注》

- 1 倉地 (2015)。
- 2 アメリカの分析の部分は筆者今後公刊する予定の論文に基づく箇所が少なくなく、引用が煩雑となるため、紙幅の関係から細かい注はつけない。基本的な情報入手されたい方は Brownlee (2016) などを参照されたい。
- 3 Mound (2020)
- 4 井手 (2012)。
- 5 宮島 (1992)、p.17。
- 6 赤石 (2020)。
- 7 NHK「明治」プロジェクト編 (2005)、p.159。
- 8 井手 (2012)、pp.225-227。
- 9 小西 (2019)、pp.50-54。
- 10 日本経済新聞 (2017)。
- 11 脇田 (2024)。
- 12 佐藤・古市 (2014)。

《参考文献》

- 赤石孝次 (2020) 「封印された近代的租税理念」『財政研究』第16巻、pp.111-129。
- 井手英策 (2012) 『財政赤字の淵源』有斐閣。
- NHK「明治」プロジェクト編 (2005) 『明治3－税制改革と政治参加 真価が問われる構想力』日本放送出版協会、p.159。
- 倉地真太郎 (2015) 「比較財政における方法論的検討—財政社会学における国際比較—」『三田学会雑誌』、107 (4)、pp.571-585。
- 小西砂千夫 (2019) 『社会保障の財政学』日本経済評論社。
- 佐藤滋・古市将人 (2014) 『租税抵抗の財政学』岩波書店。
- 宮島洋 (1992) 『高齢化時代の社会経済学：家族・企業・政府』岩波書店。
- 日本経済新聞 (2017) 「消費増税、使途変更問う」2017年9月19日。
- 脇田成 (2024) 『日本経済の故障箇所』日本評論社。
- Brownlee, Elliot (2016) *Federal Taxation in America: A History*, Cambridge University Press.
- Mound, Josh (2020) 'Stirrings of Revolt: Regressive Levies, the Pocketbook Squeeze, and the 1960s Roots of the 1970s Tax Revolt,' *Journal of Policy History*, 32 (2), pp.105-150.