

# サッチャー政権下の所得課税改革

西 田 洋 二

はじめに

1970年代に入って、特に第一次オイルショック以降、それまで「大きな政府」を支える最良の租税と目され、事実ほとんどのいわゆる先進国において基幹税として採用されてきた所得税に対する信認が大きく揺らいできた。支出税の「ルネッサンス」ともいうべき現象はそうした事情を反映したものであろう。と同時に、現代的支出税のひとつの有力なプランとして注目された『ミード報告』(*The Structure and Reform of Direct Taxation*, 1978) がほかならぬイギリスにおいて提案されたことは、イギリスもまた決してその例外ではないことを示唆している。そして、実際に80年代にかけてイギリスも含めた多くの国々で所得課税(個人所得税+法人税、以下所得税とは個人所得税を指す)を中心に税制改革が展開されたのである。

イギリスの税制改革にあたっては、後にみるように、サッチャー政権が掲げた最大の課題でもある経済パフォーマンスの改善に資するような所得課税構造への改革が企図された。換言すれば、市場メカニズムに干渉せず、個人や企業の様々な意志決定過程を歪めないような租税システムが志向され、その点ではある意味で一貫した理念の下に改革が企てられたといえる。従って、本稿は同政権下で実施された3つの大きな所得課税改革を検討することによって、その具体的なコンテクストを明らかにする。だが、改革全体の性格を評価するためには、いわば「非」改革の側面、すなわち「抜本的税制改革」と称しながら手をつけられなかった部分をも考慮に入れねばならない。それが本稿の最後の課題となるが、やや結論を先取りすれば、実はサッチャー政権の改革理念からみてもこの改革には大きな限界が存在していることが見出されるのである。

本論に入る前に、イギリスの所得課税の特徴を一定の国際比較を通じて明らかにする。国際比較にあたっては、各国の制度上の差異を相当程度無視せざる

をえないという制約があるが、本稿ではやや長期的なパースペクティブの下で統計から得られる範囲内での特質を析出することとする。

## 1. 所得課税の地位 — 若干の国際比較

### (1) 所得課税

表1 主要国所得課税対GDP比(%)

	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1965→70	1970→80	1980→88	1965→88
ベルギー	8.5	11.0	16.1	17.8	19.2	18.9	18.4	17.5	2.5	6.8	-0.3	9.0
カナダ	10.0	14.0	15.3	14.7	14.9	14.3	15.5	15.7	4.0	0.7	1.0	5.7
フランス	5.5	6.4	6.5	7.6	7.8	8.0	7.9	7.7	0.9	1.2	0.1	2.2
西ドイツ	10.7	10.6	12.4	13.3	12.7	12.5	13.0	12.8	-0.1	2.7	-0.5	2.1
イタリア	4.5	4.5	5.6	9.4	11.8	12.5	13.1	13.2	0.0	4.9	3.8	8.7
日本	8.0	9.4	9.3	11.7	12.0	12.5	13.2	14.8	1.4	2.3	3.1	6.8
オランダ	11.9	12.6	15.2	15.1	13.9	11.9	12.6	13.4	0.7	2.5	-1.7	1.5
スウェーデン	19.4	21.8	22.2	21.3	21.2	21.1	22.6	24.3	2.4	-0.5	3.0	4.9
アメリカ	12.0	14.0	12.7	13.9	13.4	12.0	12.3	12.8	2.0	-0.1	-1.1	0.8
イギリス	11.2	14.9	15.9	13.5	14.8	14.6	14.2	14.0	3.7	-1.4	0.5	2.8
OECD諸国平均	9.5	11.2	12.9	14.0	14.4	14.2	14.7	14.8	1.7	2.8	0.8	5.3
イギリス— OECD諸国平均	1.7	3.7	3.0	-0.5	0.4	0.4	-0.5	-0.8				

出所) OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1989*, 1990, p.74より作成。

まず表1によって、主要国の所得課税の対GDP比の推移をみてみよう。OECD諸国の平均値をさしあたり全体の傾向とみると、表示した1965年から88年の全期間を通じてその対GDP比はトレンドとしては増大傾向にあり、1965年には10%以下であったものが88年には15%近くにまで達している。だが、70年代の伸びはその10年間で2.8%とやや鈍化し、主要10カ国のうち、その比率を下げた国が3カ国ある。そして、80年代には2年ごとの推移を追うと比率が低下する年もあり、10カ国のうちマイナスを記録する国が4カ国と増え、全体の伸びが0.8%と明らかに頭打ちの傾向がみられる。10カ国の中で全期間を通じて、対GDP比が9%と最も大幅に増大しているベルギーでもそれは主として70年代の大きな伸びによるもので、80年代には0.3%低下している<sup>1)</sup>。また対GDP比の水準が少なくとも1970年からは20%台を維持して10カ国中最も高いスウェーデンでは、80年代にその比率は再び増加するものの70年代には0.5%

低下し、全期間を通じての伸びは4.9%とOECD諸国の平均値を下回っている。これらの事実は、1970年代から80年代にかけて所得課税の地位、換言すれば主要国での所得課税の位置づけに変化がみられたことを示唆しているといえよう。

では、イギリスの対GDP比の動向にはどのような特徴がみられるであろうか。この表による限り、1960年代後半から70年代前半にかけてその比率は上昇し、75年に約16%とピークに達している。しかし、その後80年にかけて2%以上下落し、80年代にやや持ち直すものの14%台にとどまっている。60年代後半には10カ国中カナダに次いで3.7%と高い伸びを示し、70年には対GDP比が約15%とスウェーデンに次ぐ大きなイギリスの所得課税であったが、70年代には1.4%という最大の低下幅をみせ、80年代には微増で88年には10カ国中5位に序列が下がっている。こうした推移を全体の傾向と比較するために示したのが表の最下欄のイギリスとOECD諸国の平均値との差異である。1970、75年には3%以上前者が上回るが、80年には逆転して後者がわずかながら上回ることになる。その後80年代にはほぼ両者の数値が同一レベルとってよいが、その後半に再び前者が後者を下回る方向へと動きつつある。これは、先に述べた主要国全体の傾向とベクトルの向きはほぼ同一とってよいものの、イギリスにおいては、70年代後半にいち早くより大規模な所得課税の地位変化が生じ、相対的に大きな所得課税からほぼ主要国並みないしはそれ以下へと変動しつつあることを示しているといつてよい。

次に所得課税の地位をやや異なった角度からみようとしたりのが表2である。まずOECD諸国の平均値の動きからみてみよう。1965年時点で既に総租税収入の3分の1以上を占めていた所得課税は70年代にかけて更に増大するが、この時期は国ごとの差異が特に大きく、70年代に所得課税への依存度が低下した国が10カ国中6カ国存在することにも留意する必要があるだろう。ともあれ80年には平均値はほぼ4割に達するが、80年代には逆に減少傾向をみせ、10カ国中7カ国がマイナスを記録し、大幅な低下とはいえないものの80年代後半にはほぼ75年レベルまでの揺り戻しが看取される。この期間最もこの比率が低下したのは、65年には10カ国の中で唯一5割を越えていたスウェーデンであった。70年代にそれは10%以上下落し、80年代はほぼ横ばいで4割以上を保ってはいるものの日本、カナダに次ぐ第3位のシェアでアメリカと同じレベルである。スウェーデンとは対照的に所得課税への依存度を最も高めたのがイタリアで、2割以下

表2 主要国所得課税対総租税収入<sup>1)</sup> (%)

	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1965→70	1970→80	1980→88	1965→88
ベルギー	27.6	31.4	39.3	41.0	42.2	40.8	40.2	38.9	3.8	9.6	-2.1	11.3
カナダ	39.3	44.6	47.3	46.6	44.5	43.3	45.8	46.1	5.3	2.0	-0.5	6.8
フランス	15.9	18.3	17.6	18.1	18.3	17.9	17.9	17.4	2.4	-0.2	-0.7	1.5
西ドイツ	33.8	32.3	34.7	35.1	33.9	33.3	34.5	34.2	-1.5	2.8	-0.9	0.4
イタリア	17.8	17.4	21.5	31.1	34.9	35.9	36.2	35.7	-0.4	13.7	4.6	17.9
日本	43.9	47.7	44.6	46.1	45.1	45.6	45.7	47.3	3.8	-1.6	1.2	3.4
オランダ	35.8	33.4	34.8	32.8	30.6	26.5	27.5	27.9	-2.4	-0.6	-4.9	-7.9
スウェーデン	54.9	54.2	50.5	43.5	44.1	42.1	42.7	43.9	-0.7	-10.7	0.4	-11.0
アメリカ	46.3	47.9	43.6	47.0	44.7	42.3	42.4	43.1	1.6	-0.9	-3.9	-3.2
イギリス	37.0	40.4	44.5	38.2	37.9	38.6	37.6	37.5	3.4	-2.2	-0.7	0.5
OECD諸国平均	35.3	36.8	38.5	39.8	39.7	38.8	38.5	38.3	1.5	3.0	-1.5	3.0
イギリス- OECD諸国平均	1.7	3.6	6.0	-1.6	-1.8	-0.2	-0.9	-0.8				

出所) *Ibid.* より作成。

注1) 社会保障拠出を含む。

から3分の1以上に達し、平均値に迫る水準となっている。ただしこの場合、80年代にも相対的には大きな増加をみせるものの、その上昇は主として70年代の大幅な増大によるものであり、そもその水準が低かったことも考え合わせると例外的なケースと位置づけてよからう。とするならば、平均値自体は70年代に60年代後半からのペースで連続的に増大しているが、イタリアのケースを考慮に入れると、全体の傾向としては既に70年代に所得課税への依存度の上昇がペースダウンしているといえる。そして、80年代には明確にそれは低下の方向へと逆転したのである。

では、イギリスの数値はどのように変動しているであろうか。対GDP比の場合と同様60年代後半から70年代前半にこの比率は上昇し、75年に約45%とピークに達している。しかし、その後80年にかけて6%以上低下して4割を切り、80年代は漸減傾向にあるといつてよい。OECD諸国の平均値との比較はこの場合上述のように多少問題があるが、およその傾向をみるには差し支えない。イギリスの比率がピークに達した75年には平均値よりも6%高いが、80年代にはその乖離はさほど大きくないものの一転して平均値よりも低くなっている。対GDP比の検討から見て取れたように、イギリスは70年代後半に全体の傾向をいち早く先取りする形で所得課税への依存度を低下させ、80年代にそれを

定着させていったのである。

## (2) 所得税

所得課税の中で所得税の占める位置が大きいのはいうまでもないが、その地位の変動をこれまでと同様な方法で検討するのが次の課題である。表3によれば、OECD諸国の平均値は所得課税の場合と同じく全期間を通じて対GDP比は増大傾向にあるが、75年に10%を越えて以降その伸びは鈍化し、とりわけ80年代に入ってわずか0.5%の増大とその傾向が顕著にみられる。所得課税のケースとやや異なるのは、70年代に比率が低下したのは後にまた改めて検討するイギリス1国だけであるが、80年代には一気に5カ国に増加する点である。先に取り上げた所得課税の上昇幅のもっとも高いベルギーの特徴もこの所得税の動きに規定されていたことは明瞭であり、同国は80年代に比率を下げた5カ国のうちのひとつである。所得課税がひととき大きかったスウェーデンの動向も基本的に所得税の変動に規定されており、70年代に所得税の比率は低下こそしなかったものの0.1%とイギリスに次ぐ伸び率の低さである。ある程度容易

表3 主要国所得税対GDP比(%)

	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1965→70	1970→80	1980→88	1965→88
ベルギー	6.3	8.6	13.1	15.3	16.4	16.0	15.4	14.4	2.3	6.7	-0.9	8.1
カナダ	5.9	10.1	10.6	10.8	12.1	11.2	12.5	12.5	4.2	0.7	1.7	6.6
フランス	3.7	4.2	4.5	5.4	5.5	6.0	5.7	5.4	0.5	1.2	0.0	1.7
西ドイツ	8.2	8.8	10.8	11.3	10.8	10.5	10.7	10.8	0.6	2.5	-0.5	2.6
イタリア	2.8	2.8	4.0	7.0	8.6	9.1	10.0	10.0	0.0	4.2	3.0	7.2
日本	4.0	4.2	5.0	6.2	6.8	6.7	7.2	7.2	0.2	2.0	1.0	3.2
オランダ	9.2	10.1	11.8	12.0	10.8	9.4	9.3	9.9	0.9	1.9	-2.1	0.7
スウェーデン	17.3	20.0	20.2	20.1	20.2	19.2	20.1	21.4	2.7	0.1	1.3	4.1
アメリカ	7.9	10.3	9.5	10.9	11.3	10.0	10.2	10.3	2.4	0.6	-0.6	2.4
イギリス	9.1	11.6	13.5	10.6	11.0	10.2	10.2	9.9	2.5	-1.0	-0.7	0.8
OECD諸国平均	7.3	8.9	10.7	11.6	11.9	11.6	11.9	12.1	1.6	2.7	0.5	4.8
イギリス－ OECD諸国平均	1.8	2.7	2.8	-1.0	-0.9	-1.4	-1.7	-2.2				

出所) *Ibid.*, p.75より作成。

に推察されたことではあるが、このように所得税の対GDP比の動きからみると、所得税の地位は1970年代から80年代にかけて特に80年代にその頭打ちという形でそれ以前とは異なった様相を呈しているのである。

イギリスの場合も基本的には所得税の動向によって所得課税の推移が規定されているといってよい。だが、65年にはスウェーデン、オランダに次ぐ大きさをもっていた所得税は70年代だけでなく、80年代にも対GDP比を下げて88年には10%を切り、フランス、日本に次ぐ低レベルとなっていることに留意しておく必要がある。OECD諸国の平均値との差も80年代は一貫してマイナスであり、88年には2%以上の差異となっている。先に所得課税の動向から看取されたイギリスの特徴はほぼこの所得税の動きから見出すことができるが、相対的に大きな所得税から明らかに主要国の平均以下の小さな所得税へと転化していることを指摘しておかねばなるまい。

表4 主要国所得税対総租税収入 (%)

	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1965→70	1970→80	1980→88	1965→88
ベルギー	20.5	24.4	31.9	35.2	36.1	34.6	33.6	32.0	3.9	10.8	-3.2	11.5
カナダ	23.0	32.4	32.8	34.1	36.2	33.9	36.9	36.7	9.4	1.7	2.6	13.7
フランス	10.6	12.0	12.3	12.9	12.9	13.5	12.8	12.1	1.4	0.9	-0.8	1.5
西ドイツ	26.0	26.7	30.2	29.6	28.8	27.9	28.6	28.9	0.7	2.9	-0.7	2.9
イタリア	10.9	10.9	15.2	23.1	25.5	26.2	27.8	26.8	0.0	12.2	3.7	15.9
日本	21.7	21.5	23.9	24.3	25.3	24.5	25.0	22.9	-0.2	2.8	-1.4	1.2
オランダ	27.7	26.8	27.1	26.3	23.8	20.8	20.2	20.5	-0.9	-0.5	-5.8	-7.2
スウェーデン	48.7	49.8	46.1	41.0	40.8	38.4	37.9	38.8	1.1	-8.8	-2.2	-9.9
アメリカ	30.5	35.2	32.8	36.9	37.7	35.2	35.4	34.7	4.7	1.7	-2.2	4.2
イギリス	29.8	31.4	37.9	29.8	28.0	26.8	27.1	26.6	1.6	-1.6	-3.2	-3.2
OECD諸国平均	26.3	28.2	31.4	32.7	32.5	31.5	31.1	30.8	1.9	4.5	-1.9	4.5
イギリス－ OECD諸国平均	3.5	3.2	6.5	-2.9	-4.5	-4.7	-4.0	-4.2				

出所) *Ibid.* より作成。

所得税が総租税収入に占める割合を示したのが表4であるが、ラフにいえばやはりこの動向が先に示した所得課税への依存度の推移を規定しているといってよい。ただし、イタリアの特異なケースを考慮に入れたとしても、1970年代に所得税への依存度の増大がベースダウンしたとはいえない。より明確なのは、80年代に10カ国中8カ国が依存度を低下させて、平均値もダウンし、88年には75年レベル以下の3割そこそこまで下落しているということからみられる80年代に入ってからの逆転傾向であろう。

イギリスの場合、75年に約38%とピークに達し、70年代後半の低下が著しいという点がまさに先の所得課税の変動を規定しているといってよいが、所得税

への依存度は更に80年代にオランダに次ぐ3.2%のダウンという相対的に大幅な低下をみせているのが大きな特徴である。この意味で、イギリスは70年代後半に全体の傾向に先んじて所得税への依存度を低下させ、80年代には全体の傾向と同一ながら相対的に大きな規模でそれを更に低下させていったのである。

表5 主要国法人税対GDP比(%)

	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1965→70	1970→80	1980→88	1965→88
ベルギー	1.9	2.4	3.0	2.5	2.7	2.8	3.0	3.1	0.5	0.1	0.6	1.2
カナダ	3.9	3.5	4.4	3.7	2.5	2.9	2.8	2.9	-0.4	0.2	-0.8	-1.0
フランス	1.8	2.2	1.9	2.1	2.3	1.9	2.2	2.3	0.4	-0.1	0.2	0.5
西ドイツ	2.5	1.9	1.6	2.1	1.9	2.0	2.2	2.0	-0.6	0.2	-0.1	-0.5
イタリア	1.8	1.7	1.7	2.4	3.0	3.4	3.8	3.5	-0.1	0.7	1.1	1.7
日本	4.1	5.2	4.3	5.6	5.3	5.8	6.0	7.6	1.1	0.4	2.0	3.5
オランダ	2.7	2.5	3.4	3.0	3.1	2.6	3.4	3.5	-0.2	0.5	0.5	0.8
スウェーデン	2.2	1.8	1.9	1.2	1.7	1.8	2.5	2.9	-0.4	-0.6	1.7	0.7
アメリカ	4.1	3.7	3.1	3.0	2.1	2.0	2.0	2.5	-0.4	-0.7	-0.5	-1.6
イギリス	2.2	3.3	2.4	3.0	3.9	4.5	4.0	4.0	1.1	-0.3	1.0	1.8
OECD諸国平均	2.4	2.6	2.4	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	0.2	0.1	0.3	0.6
イギリス－ OECD諸国平均	-0.2	0.7	0.0	0.3	1.1	1.7	1.0	1.0				

出所) *Ibid.* p.76より作成。

注) 所得課税には所得税、法人税に分類しえない分が含まれているため、表3及び表5の数値の和は必ずしも表1の数値に合致しない。

### (3) 法人税

最後に法人税の検討となるが、これは対GDP比を示した表5よりOECD諸国の平均値をみる限り全期間を通じて漸増傾向にあるといえる。その数値が低下しているのは、60年代後半にかけて10カ国中6カ国、70年代に4カ国、80年代に3カ国と着実に減少している。この点からみても先の指摘を支持しうるが、これは明らかに所得税の動向とは異なる。むしろ法人税そのものの規模が所得税に比べればはるかに小さいので、所得課税の全体の動きを規定するには至らないが、当然のことながら所得課税と所得税との変動傾向の若干のズレはこの法人税の動きによるものだったのである。イギリスの場合には、65年には平均値よりも小さな比率であったが、その後は変動はあるものの一貫して平均値と同レベルないしはそれ以上の水準を保ち、82年以降はその格差が1%以上となり水準そのものが日本に次ぐ大きさとなっている。ただしやや細かくみれ

ば、80年代後半にはイギリスのGDP比それ自体が低下し、格差が縮小していることにも留意する必要があるだろう。

表6 主要国法人税対総租税収入比(%)

	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1965→70	1970→80	1980→88	1965→88
ベルギー	6.2	6.8	7.2	5.7	6.0	6.2	6.6	6.9	0.6	-1.1	1.2	0.7
カナダ	15.1	11.3	13.6	11.6	7.5	8.7	8.2	8.6	-3.8	0.3	-3.0	-6.5
フランス	5.3	6.3	5.2	5.1	5.3	4.4	5.0	5.2	1.0	-1.2	0.1	-0.1
西ドイツ	7.8	5.7	4.5	5.5	5.1	5.4	6.0	5.3	-2.1	-0.2	-0.2	-2.5
イタリア	6.9	6.5	6.3	7.8	8.8	9.8	10.6	9.4	-0.4	1.3	1.6	2.5
日本	22.2	26.3	20.6	21.8	19.8	21.1	20.7	24.4	4.1	-4.5	2.6	2.2
オランダ	8.1	6.7	7.7	6.6	6.8	5.7	7.3	7.3	-1.4	-0.1	0.7	-0.8
スウェーデン	6.1	4.4	4.3	2.5	3.3	3.7	4.7	5.2	-1.7	-1.9	2.7	-0.9
アメリカ	15.8	12.7	10.8	10.2	6.9	7.1	7.0	8.4	-3.1	-2.5	-1.8	-7.4
イギリス	7.1	9.1	6.7	8.3	9.9	11.8	10.5	10.8	2.0	-0.8	2.5	3.7
OECD諸国平均	9.2	9.0	7.7	7.7	7.7	7.8	8.0	8.0	-0.2	-1.3	0.3	-1.2
イギリス- OECD諸国平均	-2.1	0.1	-1.0	0.6	2.2	4.0	2.5	2.8				

出所) *Ibid.* より作成。

注) 表5の注参照。

法人税への依存度を表した表6によれば、全期間を通じたその地位は1%強低下しているものの、所得税とは逆に60年代後半から70年代にかけて下落し、80年代にはわずかではあるが上昇している。これが所得課税と所得税の動向のズレとなって現れたことについてはいうまでもあるまい。イギリスの場合は、70年代後半からこの比率は増大傾向をみせ、84年には10%を越え、平均値との差も4%に達し、その水準自体も日本に次ぐ大きさとなるが、やはり80年代後半にはその地位はやや低下していくことになる。

かくして、本稿の対象とする時期にしばってみるならば、イギリスでは対GDP比でも対総租税収入比でもトレンドとして低下していった所得税と、80年代前半には明確な上昇傾向をみせつつも半ばをピークに後半には低下していった法人税というふたつの租税の複合的な結果として、所得課税全体としては70年代後半に大幅に低下した水準から出発して80年代前半は微増、後半は微落するという経緯を経て全体としては出発点の地位をほぼ維持するという帰結となったのである。こうした変化は、むろん公共支出のレベルや景気変動に規定される部分も小さくないが、サッチャー政権の下での租税政策に起因するとこ



ろも大であろう。従って、イギリスなりの変容のコンテクストを3つの大きな税制改革の検討を通じて明らかにしていくのが次節以降の課題である。

- (1) むろん国ごとの差異は小さくなく、全期間を通じた比率の伸びが相対的に大きいイタリヤ (8.7%)、日本 (6.8%) では両者とも80年代に3%以上増大している。

## 2. 経済復興戦略と1979年度所得税改革

イギリス経済の長期的停滞、特に1970年代に入ってからのもに歯止めをかけ、更にその傾向を逆転させることこそサッチャー政権が自らに課した最大の課題であった。その戦略についての考え方は、政権に就いたその年1979年6月の蔵相ハウ (Geoffrey Howe) の予算演説にみることができる<sup>(1)</sup>。

彼は、公共支出の拡張を伴うような総需要管理の考え方は既に破綻したとし、近年のイギリス経済のパフォーマンスの悪さは需要の不足によるものではなく、供給サイドの一連の失敗によるものだとする。そして、それは政府自身の活動と干渉の結果であるとし、その具体例として、何にもまして重要なのは、イノベーションを押し殺し、成功を罰するようにデザインされた課税構造であると指摘するのである。ここに既に、サッチャー政権の経済復興戦略<sup>(2)</sup>において、税制改革が後に触れるインフレへの対処と共に極めて高く位置づけられていることが見い出されるのである。

続けてハウは、我々の経済復興戦略は4つの原理に基づくものと述べる<sup>(3)</sup>。それは第一に、人々が稼いだものより多くを自らの手元に残し、それによって重労働や才能に対して適切な報酬を与えることによるインセンティブの強化である。第二に、国家の役割を削減することによる個人の選択の自由の拡大である。第三に、商工業が繁栄する余地を残すために、公共部門の財政負担を軽減することである。そして第四に、団体交渉に参加する者は、自らの行動の結果を理解しなければならない、というのもそれぞれ適切な責任感を促進する方法だからである。ここには、税制改革が依拠すべき原理と共に、ニューライトの自由論を背景にした「小さな政府」への志向が明確に述べられている。と同時に、サッチャー政権が精力的に取り組むことになる労働組合政策のバックボーンが示唆されていると見てよい。

むろんこれらの達成のためにインフレ対策に最大のプライオリティが置かれていることはいうまでもなく、周知のようにマネタリズムの考え方にに基づき、

通過供給量のコントロールを通じたインフレ抑制策<sup>(4)</sup>がハウによって展開されている<sup>(5)</sup>。この文脈からも財政緊縮が重視されていることも指摘しておく必要がある。

こうした戦略の中で所得税の改革が提起されることになるが、その主たる内容は以下の通りである<sup>(6)</sup>。なお、前労働党政権もその末期に所得税減税を実施しているが、それはあくまでもその限界が露呈した所得政策との取引条件であり<sup>(7)</sup>、サッチャー政権による減税とは以上みてきた通りその位置づけは全く異なる。筆者が今回の所得税減税をあえて所得税「改革」と呼ぶ所以でもある。1979年度についても前労働党政権が所得税減税を組み込んだ歳入法を成立させており、該当部分がある場合にはその数値を括弧内に示すこととする。

- ① 基礎控除の引き上げ：単身者—£985→£1165 (£1075), 既婚世帯—£1535→£1815 (£1675)
- ② 付加基礎控除<sup>(8)</sup>の引き上げ：£550→£650 (£600)
- ③ 老齢控除：単身者—£1300→£1540 (£1420), 既婚世帯—£2075→£2455 (£2265), 適用所得制限—£4000→£5000 (£4400)
- ④ 基本税率<sup>(9)</sup>適用所得帯の£2000引き上げ→£9250
- ⑤ 基本税率の引き下げ：33%→30%
- ⑥ 最高税率の引き下げ：83%<sup>(10)</sup>→60% ブラケット数減少：11→7
- ⑦ 投資所得加重税の課税最低限の引き上げと税率の単一化：£1700→£5000, 10%, 15%→15%

これらの改変の結果、課税所得帯（加重税対象の投資所得を除く）と適用税率は次表のようになった<sup>(11)</sup>。

課税所得帯 (ポンド)	税率
0 — 750	25
751 — 10,000	30
10,001 — 12,000	40
12,001 — 15,000	45
15,001 — 20,000	50
20,001 — 25,000	55
25,000超	60

こうして所得税の大幅な減税が実施されることになったが、大蔵省の見積り<sup>(12)</sup>では①～⑦の改変のうち、最も大きな影響を与えるのは基礎控除の引き上げで、79年度には15億4100万ポンド（フル・イヤーで18億4500万ポンド）、次に基本税率の3%引き下げで、79年度には12億8800万ポンド（同13億9500

万ポンド）であり、両者で79年度の所得税減税総額35億200万ポンド（同45億6800万ポンド）の80%強（同70%強）を占める。上述のように、インフレ抑制

との関連でも重視された財政緊縮のためにこの減税はむしろ他の増税でカバーされる必要があった。主としてその役割を担ったのが付加価値税であり、8%と12.5%の二本建ての税率から15%という単一税率への引き上げにより、79年度には所得税減税総額の6割弱（同9割強）をまかなうことによって税収トータルでは79年度には若干の減収になるものの次年度からは余剰を産み出す見込みであった。このような労働から消費への租税負担の移行は79年5月の保守党の選挙公約でもあった。そこでは、所得の最低部分から最高部分までにわたるばかばかしいほどの高い限界税率を引き下げることが特に重要であるとし、課税最低限の引き上げは低所得者を課税網からはずすことになると述べられている。そして、付加価値税は食品、燃料、住宅、運輸などの必需品には課税されていないし、するつもりもないとしてその増税が擁護されている<sup>93</sup>。保守党のこうした考え方は決してこの時点での単なる思い付きではなく、1976年の大会決定で租税負担の軽減を詠い、78年の大会決定で「直接税の減税」という表現でその態度を明確にしていたのであった<sup>94</sup>。

さて、このような労働から消費への租税負担の移行を伴う所得税改革にサッチャー政権はどのような意味合いを付与したのだろうか。再び蔵相ハウの予算演説に戻ってその点を明らかにしておこう<sup>95</sup>。

ハウはこの所得税改革は我々の政策のキーストーンであると言う。というのは、過度の所得税率がイギリス経済のパフォーマンスの悪さの重大な要因だからである。これまでの高税率は企業の重役クラスや中間管理職だけでなく、ますます熟練労働者にも適用されている<sup>96</sup>。と同様に専門職の人々や小企業の経営者にもである。これらの人々にこそ大いなる企業家精神や国家の繁栄に対して我々が希望をかけなければならないのである。現在の勤労所得に対する83%という最高税率はばかげている。更に投資所得に対する98%という税率はなおさらである<sup>97</sup>。そのような税率はほとんどたいした収入をもたらさず、だがインセンティブを奪い取り、明らかに不公正である。

このようにハウは述べ、一般的にいえばワーキング・クラスの上層からミドル・クラスにかけての階層、特に後者のインセンティブにイギリス経済の浮沈がかかっているという認識の下に今回の所得税改革の意義を説くのである。最高税率の引き下げは恐らく最も富裕な階層に最大の恩恵をもたらすものであるが、サッチャー政権が展開する小企業育成策<sup>98</sup>とも合わせて考えるとハウの述べていることは同政権の基本的な戦略であるとみてよかろう。だが、ハウの演

説はこれにとどまらない。金持ち優遇という批判が出ることを意識してか、現行の所得税は高所得層だけでなく最も低い課税所得層にとっても酷なものであると指摘して次のように述べる<sup>98</sup>。

現行のシステムは、仕事に就いていない者の方が豊かな場合があるという事情をむしろ保障するようになっている。そこで重要なのが課税最低限である。前労働党政権が提案した引き上げでは明らかに不十分であり、私はその引き上げ額を2倍にすることを提案する。これによって、免税になる週給が単身者の場合3.5ポンド、既婚者の場合5.38ポンドアップするであろう。

確かに先に示した基礎控除の引き上げ額は前労働党政権の提案の2倍になっている。そして、これによる減税額がいくつかの措置の中で最も大きいことも指摘した通りである。だが、これは単に低所得者の減税を重視したものであるというよりも、いわゆる「失業のわな」<sup>99</sup>に関わらせて述べている通り低所得者層における労働へのインセンティブの上昇を意識したものであるとあってよからう。その意味ではサッチャー政権の基本戦略の一環をなしているといえる。

いまひとつの減税額の大きさという点でも重要であった基本税率の引き下げの意図を探ってみよう<sup>(21)</sup>。ハウは、国中いたるところで、現行の所得税は所得の上昇分を侵食し、熟練労働者の報酬を減らし、努力、企業家精神や責任感に水を差すという不平、批判がみられるとして根拠づけている。そして、今回の措置はそうした不平に対する最初の重要なステップとし、長期的な目標は基本税率を25%に引き下げることであるとしている。ここでもワーキング・クラス上層以上のインセンティブを意識していることは明らかである。

以上みてきた通り、79年度の労働から消費への租税負担の大幅なシフトを伴う所得税改革は、サッチャー政権が本節冒頭で示したその経済復興戦略に基づいて行った、インセンティブの強化を目指した最初のラディカルな改革だったのである。

(1) *Parliamentary Debates, House of Commons* (以下 *Hansard* と略す), 5th series, Vol. 968, cc. 239-40.

(2) なお、ミンフォードは、サッチャー政権の最初の二期における経済改革プログラムにおいては、インフレとの闘い、労働組合の弱体化、プライヴァタイゼーションがその順に3つの大きな行動であったと述べている。ただし、税制改革の位置づけは不明瞭である。(Minford, P., 'Mrs Thatcher's Economic Reform Programme -

Past, Present and Future'in Skidelsky, R., *Thatcherism*, 1988.)

- (3) *Hansard, op. cit.*, c. 240.
- (4) ただし、マネタリスト的政策がサッチャー政権期を通じて一貫して採られたかどうかについては疑問の余地があるし、従ってサッチャー政権の最大の成果のひとつとされるインフレの抑制についてもその原因については考察すべき問題が残されていると思われる。この点に関しては、Maynard, G., *The Economy under Mrs Thatcher*, 1988, pp. 83-4 (新保生二訳『サッチャーの経済革命』日本経済新聞社, 1989年, 111~3ページ) 及び Britton, A. J. C., *Macroeconomic Policy in Britain 1974-1987*, 1991, Chap. 9 参照。
- (5) *Hansard, op. cit.*, cc. 241-4.
- (6) *Financial Statement and Budget Report* (以下 *FSBR* と略す) 1979-80, p. 29.
- (7) この点については、金子勝「労働党のオルターナティブ喪失過程とサッチャリズムの成立」(法政大学比較経済研究所, 川上忠雄, 増田寿男編『新保守主義の経済社会政策』法政大学出版局, 1989年) 参照。
- (8) 主として単親世帯に適用される。
- (9) イギリスの所得税の大きな特徴のひとつとして、ほとんどの納税者に基本税率が適用されるという点がある。1978年度の場合、基本税率は33%であるが、それを超える40%以上の税率が適用された納税者は全納税人口の3.5%である。(Board of Inland Revenue, *Inland Revenue Statistics 1981*, p. 9より算出。)
- (10) 1978年度には、60%を越える限界税率として65, 70, 75, 83%があった。
- (11) 1978年度の課税所得帯と適用税率を示すと以下の通りである。

課税所得帯 (ポンド)	税率
0 - 750	25
751 - 8,000	33
8,001 - 9,000	40
9,001 - 10,000	45
10,001 - 11,000	50
11,001 - 12,500	55
12,501 - 14,000	60
14,001 - 16,000	65
16,001 - 18,500	70
18,501 - 24,000	75
24,000超	83

- (12) *FSBR 1979-80*, p. 31.
- (13) Craig, F. W. S. (compiled & ed.), *British General Election Manifestos 1959-1987*, 1990, p. 272.
- (14) Craig, F. W. S. (compiled & ed.), *Conservative & Labour Party Conference Decisions 1945-1981*, 1982, p. 39.
- (15) *Hansard, op. cit.*, c. 258.
- (16) 注(9)で述べたように基本税率より高い税率が適用される納税者はごくわずかであり、この点は疑わしい。
- (17) 既述のように、投資所得に対する加重税の最高税率は15%であったので、勤労・投資両所得を得ている場合の最高限界税率は98%となる。かのミード報告も、この高い限界税率がデイスイセンティヴ効果の危険をはらんでいると現行所得税の重要な問題点のひとつとして指摘している。(Report of a Committee chaired by Professor J. E. Meade, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, 1978, p.87.)
- (18) 内田勝敏編『イギリス経済』世界思想社、1989年、第3章参照。
- (19) *Hansard, op. cit.*, cc. 259-60.
- (20) この問題は後のファウラーの社会保障改革の中で重要な一論点となる。
- (21) *Hansard, op. cit.*, c. 261.

### 3. 経済情勢好転と1984年度法人税改革

1984年度予算は蔵相ローソン (Nigel Lawson) 自らが「抜本的税制改革予算」と呼んだ<sup>(1)</sup>ように、政権発足当初からの課題であるインフレの抑制も掲げながらも法人税改革を中心とする税制改革が最も大きな柱であった。

1983年にはインフレ率が5%に低下する<sup>(2)</sup>中で実質GDPが3%以上成長する<sup>(3)</sup>という経済情勢の好転を背景に、ローソンは税制改革にあたっての第一の基本原則を、より長期にわたる経済パフォーマンスの改善をもたらすような改革の必要性に置いた。そして、法人税改革については政府にはイギリスの企業や産業に対して次のふたつの責任があるとした。第一に、過度の税負担を負わないようにすること、第二に、ある特定の税負担が与えられたとして、国民経済のパフォーマンスに最小限のダメージしか与えないように税制が構築されねばならないことである<sup>(4)</sup>。

その上で、法人税に関する現状認識が示される<sup>(5)</sup>。現在の法人税率はあまりに高すぎて、利潤や成功を罰し、企業家精神を低下させている。この高税率は多

すぎる特別控除の産物であり、これは無差別に適用され、今日の状況には適切でなくなりつつある。諸控除の中には、既に消滅した経済上のプライオリティや経済情勢を反映させたもので、今や投資の決定及びその資金調達に関する選択を歪めているに過ぎないものがある。また、短期的な困難、特にインフレの大波といったものに対応するために導入されたものもある。今日の低いレベルまでインフレが低下した状況を考えると、明らかに今こそ抜本的な見直しをする好機である。依然として存在する大量の失業を考慮すると、労働を犠牲にする形での低収益の、あるいは実は損失さえ産み出している投資を促している税制を正当化することは特に困難である。従って、改革の目的は、長期にわたって企業利潤に対する著しく低い税率をもたらすために、必要な控除を段階的に取り除くことである。

こうした認識の下に具体的な改革案を提示するのであるが、その主要なものをあげれば以下の通りである<sup>6)</sup>。

- ① 資本控除の削減：機械及び工場設備—初年度100%→75% (1984. 3. 14<sup>7)</sup>～)→50% (1985年度)→ゼロ (86年度)<sup>8)</sup>  
産業用建物等—期首75%→50% (1984. 3. 14～)→25% (1985年度)→ゼロ (86年度)<sup>9)</sup>
- ② 在庫救済の廃止
- ③ 主要税率の引き下げ：52%→50% (1983年度)→45% (84年度)→40% (85年度)→35% (86年度)
- ④ 小企業税率の引き下げ：38%→30% (1983年度～)

増減税双方の措置が提案されているが、大蔵省の見積りによる税収への影響を、減税分から示しておこう<sup>10)</sup>。1983年度の主要税率引き下げによって84年度は1億9000万ポンド(フル・イヤーで3億3000万ポンド)<sup>11)</sup>、84年度の引き下げによってフル・イヤーで10億5000万ポンドの減収である。85、86年度の引き下げについては、両年度にも実施されることになっている資本控除の更なる削減によって影響を受けるので現時点では予測し難い。小企業税率の引き下げによって、84年度は9000万ポンド(フル・イヤーで1億6000万ポンド)の減収である。

増税分についていえば、在庫救済の廃止によって84年度はゼロ(同9億ポンド)<sup>12)</sup>、機械及び工場設備の初年度控除の削減によって84年度ゼロ(同3億7500万ポンド)<sup>13)</sup>、産業用建物等の期首控除の削減によって84年度ゼロ(同1500万ポンド)の増収である。ただし、85、86年度の削減の影響については、上述のよ

うに現時点では予測し難い。

こうした法人税の改革を行うにあたっての現状認識については既に述べた通りであるが、個々の改革にどのような意義付けをしていたのか、再び蔵相ローソンの予算演説に立ち戻って考察してみよう。

まず、資本控除の削減については次のような認識を示している<sup>94</sup>。実質的に戦後全体を通して、工場設備及び機械、そして商業用を除く産業用の建物の投資に対してインセンティブが与えられ続けてきた。しかし、こうしたインセンティブが経済を強化したとか投資の質を改善したという証拠はほとんどない。実はその逆に、証拠の示すところによれば、企業家は、我々の主要な競争相手が行ってきた投資よりも低い収益率しかあげられない資産に実質的には投資してきた。イギリスの投資の大部分は、本当に生産性が高いからではなく、租税控除によって収益が高く見えるために行われてきた。我々は、将来の租税の評価によるのではなく、将来の市場の評価に基づいた投資の決定を必要としている。

いわば投資の中立性の確保といった観点から資本控除の削減を正当化しているといつてよかろう。確かに、「証拠」なるものが何であるかはわからないが、こうした意味での財政的中立性は、市場メカニズムへの非干渉を通じた経済パフォーマンスの改善という見地からは重視されるべきものであり、その点では極めて明瞭な説明である。しかし、これを単に額面通り受け取るわけにもいかないであろう。というのは、いわゆる重厚長大から軽薄短小へといわれる世界的な産業構造の転換を背景に、先にも示唆した通り、先端産業の育成や中小企業、いわばベンチャービジネスの活性化こそサッチャー政権の産業政策の最も重要な力点のひとつだったからである<sup>95</sup>。つまり、これまでの資本控除の対象は、先の言葉を借りれば主として重厚長大だったのであり、その点で租税政策と産業政策の間に大きなズレが生じつつあったといつてよい。経済パフォーマンスを最も重視するサッチャー政権がこうした事態を放置しておくはずがなからう。この意味で、資本控除の削減はある種の投資誘導策でもあるのである。

次に、在庫救済についてローソンは、これは高インフレの猛威に直面した企業への緊急援助のひとつとして、前労働党政権によって導入されたものであるが、もはやそうした時代は過ぎ去ったとして、結論を端的に述べる。従って、この救済はもはや不要である<sup>96</sup>。

事実この措置は、1974年に、翌75年に課される租税の支払いが多くての主要企



業にとって深刻な金融上の困難をもたらすような企業の流動性危機に見舞われて、一時的なシステムとして導入されたものである。これは、在庫商品の価格のインフレによる上昇によるものであろうと、在庫そのものの量の増加によるものであろうと、その年の在庫にする追加的な費用に対して救済を与えるものであった<sup>97)</sup>。よって、この措置の廃止は経済情勢の変化の下でそれ自体は当然の対処であったが、今後再び激化するかもしれないインフレに対応できる法人税システムを創り上げたわけではなかったことにも留意しておく必要があろう。

最後に税率の引き下げについてであるが、実質4年間にわたって17%引き下げることにした主要税率に関してはローソンは次のように述べる<sup>98)</sup>。この改革が完了したときに、わが国の資本控除率は他の多くの国々のそれと匹敵するものになる<sup>99)</sup>。同時に、利潤に対する税率は実質的により低くなるのである。この意義はそれだけにとどまらない。我々のインピュテーション・システム<sup>100)</sup>では、企業は利子は完全に相殺することができるが、配当は部分的なものにとどまっている。従って、企業は株式資本による調達よりも借入れ、特に銀行からの借入れで資金調達するような明確なインセンティブを持っている。法人税率が所得税の基本税率に近づけば近づくほど、この望ましくない歪みはより小さくなるのである。なお多くの企業に適用される小企業税率は、国際的にみて現在でも既に寛大なものであるが、引き下げによって明らかにより寛大となる。

かくして、本節冒頭で紹介したローソンのいう政府の「ふたつの責任」の意味が具体的に明らかになったであろう。すなわち、何よりもまず、税率の大幅な引き下げによって利潤に対する租税負担を大きく軽減し、それによってイギリス企業の国際的な競争力をアップしようという狙いである。同時に、先にみた投資の中立性と新株発行による投資への阻害効果の最小化という資金調達における財政中立性への配慮である。この財政的中立性という規範は、サッチャー政権が掲げる経済パフォーマンスの改善という命題と極めて親和性が高いため同政権が重視するのもしやば当然である。だが、後にまた検討するが、上述の資本控除の削減の際にも示唆したように、必ずしもそれ自体が一貫した原則として確立されていたわけではないのである。

(1) *Hansard, 6th series, Vol. 56, c. 292.*

(2) 1983年の第4四半期の小売物価上昇率が前年同期比で5%。(FSBR 1984-85, p. 17.)

- (3) CSO, *United Kingdom National Accounts 1989ed.*, p. 15 より算出。
- (4) *Hansard, op. cit.* なお、ローソンは続けて支出をベースにした税制に触れ、それがどんなに望ましいものであるとしても、全く実行できない非現実的なものであるとしてそれを斥けた。
- (5) *Ibid.*, c. 295.
- (6) *FSBR 1984-85*, pp. 27-8.
- (7) これは予算演説翌日である。
- (8) 86年度からは年25%の償却方法で控除が与えられる。*(Hansard, op. cit., c. 296.)*
- (9) 86年度からは年4%の割合で償却される。*(Ibid.)*
- (10) *FSBR 1984-85*, p. 32.
- (11) これは予算前の税率、すなわち52%による税収と84年度に予想される課税利潤に対する提案された税率による税収との差異を表している。84年度の税率引き下げについても同様である。*(Ibid., p. 34.)*
- (12) これは予算前の税率で、84年度における課税所得に対する救済廃止前と後の変化を算出したものである。以下、資本控除の見積り額についても同様である。*(Ibid.)*
- (13) 在庫救済の廃止を考慮に入れた上での影響の見積りである。以下、期首控除の削減についても同様である。*(Ibid.)*
- (14) *Hansard, op. cit.*, cc. 295-6.
- (15) 内田勝敏編、前掲書、第3章参照。
- (16) *Hansard, op. cit.*, c. 296.
- (17) Kay, J. A. and King, M. A., *The British Tax System, 5th ed.*, 1990, p. 165.
- (18) *Hansard, op. cit.*, c. 297.
- (19) この認識の前提には、提案した資本控除の削減措置が全面的に実施されたとしても、それだけでは商業における厳格な減価償却システムに比べればいまだにより寛大であるという把握があった。*(Ibid., c. 296.)*
- (20) このシステムは1973年に導入された。いわゆる「インピュテーション率」はイギリスの場合、所得税の基本税率に等しい。*(Kay and King, op. cit., pp. 158-9.)*

#### 4. 財政状況の好転と1988年度所得税改革

サッチャー政権の経済復興戦略の中で「小さな政府」への志向が明確に位置づけられ、そして政権発足当初の最大の課題であったインフレ抑制との関連で

も財政緊縮が重視されたことは既述の通りであるが、その具体的なターゲットは公共部門借入需要額 (Public Sector Borrowing Requirement, 略してPSBR) の縮小に置かれた。その推移は表7に示した通りであるが、1987年度にマイナスに転じ、PSBRが公共部門債務償還額 (Public Sector Debt Repayment, 略してPSDR) へと転化したのは、政府の目標を上回る早さでの財政状況の好転を示すものであった。というのも、1987年度予算の中で策定された中期財政金融戦略 (Medium Term Financial Strategy, 略してMTFS) においては、87年度のPSBRは依然として40億ポンド、対GDP比で1%と少額ながらプラスとみなされたばかりか、引き続き90年度まで40~50億ポンド、対GDP比1%と見積られていたのである<sup>1)</sup>。そのズレは、88年度のMTFSによれば、前年度の見積りに比して一般政府支出が15億ポンド減少、同収入が50億ポンド増大、公企業の借入れが5億ポンド減少、合わせて70億ポンドのPSBRの減少によるものであった<sup>2)</sup>。

表7 公共部門借入需要額

(単位: 10億ポンド, %)

年度	PSBR	PSBR対GDP比	民営化収入を除いたPSBR	オイル・ガスからの収入	民営化及びオイル・ガスからの収入を除いたPSBR
1978	9.2	5.25	9.2	0.6	9.8
1979	9.9	4.75	10.3	2.3	12.6
1980	12.5	5.25	12.9	3.7	16.6
1981	8.6	3.25	9.1	6.5	15.6
1982	8.9	3.25	9.4	7.8	17.2
1983	9.7	3.25	10.8	8.8	19.6
1984	10.1	3.00	12.2	12.0	24.2
1985	5.7	1.50	8.4	11.3	19.7
1986	3.4	1.00	7.9	4.8	12.7
1987 <sup>1)</sup>	-3.5	-0.75	1.6	4.7	6.3
1988 <sup>2)</sup>	-3.2	-0.75	1.8		

出所) Pliatzky, L., *The Treasury under Mrs Thatcher*, 1989, p. 151.

注1) 実績見込み。

注2) 予算予測。

ともあれ、表7にみられる通り、80年代後半から財政状況は急速に改善されたのであるが、民営化による収入がそれを大きく促進したことは否めない。それを除いたPSBRは急速に減少しながらも87年度には依然としてプラスだか

らである。また、北海油田からの収入も無視しえない。それは84年度に120億ポンドとピークに達するが、民営化収入と共にこの収入がなく他の条件が等しければ、当該年度のPSBRは縮小するどころか、242億ポンドとサッチャー政権発足以来最悪の事態になっていたであろうからである。むろん、この収入はその後原油価格低下と共に減少していくのであり、80年代後半の急速なPSBRの減少の主因とまではいえない。だが、この点は本稿が分析しうる範囲を越える問題であるが、この収入が経常収支や為替レートに及ぼした影響を考慮に入れると、その意義はその数値以上のものかもしれないという点は留意しておく必要がある。

さて、こうした状況の下で再び蔵相ローソンの手によって税制改革が提起されることになるのだが、彼が示す4つの基本原理から紹介しておこう<sup>(3)</sup>。第一に、明らかに税率が高すぎる部分はそれを引き下げる必要性、第二に公認しえない課税ベースの脱漏を縮小ないしは廃止する必要性、第三に、納税者にとってもう少し簡素にする必要性、第四に、いくつかの明らかな不正を除去する必要性、である。そして、所得税の段になると、いわば一貫した戦略的思考が簡潔に述べられる<sup>(4)</sup>。強化された経済に至る方法は、インセンティブと企業家精神を高めることである。それはすなわち、就中所得税をできるだけ小さくして保つことを意味する。ただし、今回の改革にあたっては次の点も指摘されている<sup>(5)</sup>。所得税の改革とは、単に税率の引き下げだけではない。すべての諸控除にわたって、それらがいまなお正当化できるものであるか、検討せねばならない。こうした認識を前提に具体的な改革案が示されるのである。その主要なものをあげれば以下の通りである<sup>(6)</sup>。

主要な基礎控除と基本税率の上限は、法定のインデクセーションの規定の2倍引き上げられる。具体的には、

- ① 単身者基礎控除の£180引き上げ：£2425→£2605  
既婚世帯基礎控除の£300引き上げ：£3795→£4095
- ② 付加基礎控除の£120引き上げ：£1370→£1490
- ③ 高齢者控除の引き上げ：65～79歳—単身者£220（£2690→£3180）  
既婚者£360（£4675→£5035）
- ④ 同：80歳以上—単身者£240（£3070→£3310）  
既婚者£360（£4845→£5205）
- ⑤ 高齢者控除の所得制限の£800引き上げ：£9800→£10600

- ⑥ 基本税率の課税所得帯上限の引き上げ：£17900→£19300  
 その他に、
- ⑦ 扶養親族控除、家政婦控除及び子供のサービスに対する控除の廃止
- ⑧ 1989年4月6日以降、結婚していないカップルは2人以上の付加基礎控除を得る資格は与えられない。
- ⑨ 基本税率<sup>7)</sup>の25%への引き下げ
- ⑩ 高税率の40%への単一化 ブラケット数の減少：6<sup>8)</sup>→2
- ⑪ 生命保険料控除率の引き下げ：15%→12.5%
- ⑫ 車両手当（FRINGE・BENEFIT）への賦課2倍化
- ⑬ モーゲッジ利子控除の1戸あたり（借り手の人数に関わりなく）3万ポンドに対する利子への制限
- ⑭ 住宅改築のための新たなローンへの控除廃止
- ⑮ 非慈善的な捺印契約への控除廃止

表8 所得税改革による税収変化見積り

(単位：100万ポンド)

	1988年度		1989年度
	インデックス 前からの変化	インデックス 後からの変化	インデックス 後からの変化
①	-1,245	-625	-810
②	-15	-5	-10
③	-90	-45	-55
④	-15	-10	-10
⑤	-10	-5	-10
⑥	-155	-75	-125
⑦	10	10	10
⑧	-	-	5
⑨	-2,190	-2,190	-3,000
⑩	-1,025	-965	-2,070
⑪	-	-	70
⑫	260	260	310
⑬	neg.	neg.	25
⑭	80	80	200
⑮	45	45	105

出所) *FSBR 1988-89*, p. 40.

これによる大蔵省の税収変化の見積りは表8に示した通りである。ここから

明らかなのは、全体として大幅な減税案であり、それは主として基本税率の25%への2%引き下げ、最高60%まで5段階あった高税率の40%への一本化、そして基礎控除の引き上げによることである。88年度においては法定のインデクセーションによる減税に加えて、三者で37億8000万ポンド、89年度には58億8000万ポンドの減税である<sup>9)</sup>。従って、この三点の改革の意図をみておく必要がある<sup>9a)</sup>。

蔵相ローソンは、それが賢明であると判断されただけ早く、基本税率を25%に引き下げることが昨年(88年度)の総選挙における公約であったことにまず触れる。だが、その時点では、労働党から冷笑とまではいわないまでも若干の懐疑をもってみなされたが、想い起こせば、労働党政権が減税を行うのは選挙前だけで他の時期にはすべて増税を行っていたと揶揄し、いわば自らの勝利を宣言するのである。そして、法人税の小企業税率も同様に25%に引き下げられることも紹介し、所得税の税率はこの小企業税率と共に戦後最低の水準になるであろうとその意義を強調するのである。

更に、最高税率については<sup>9b)</sup>、79年改革で設定した60%は当時のヨーロッパの平均水準であったが、今やそれは最高水準のひとつとなり、大多数のヨーロッパ諸国で60%を下回っているだけでなく、それ以外の英語圏の国々、アメリカやカナダだけでなく、労働党率いるオーストラリアやニュージーランド等では50%を下回っており、時にはそれ以下であると国際的動向に論が及ぶ。そして、この最高税率引下げへの世界的な傾向の理由は明白であるとして次のように述べる。すなわち、過去の所得税率は企業家精神を破壊し、租税回避を促し、才能をより快適な外国へと追いやってしまう。その結果、追加的な収入をあげるどころか、時間が経るにつれて収入は減少してしまうのである。対照的に、最高税率の引き下げは次第に国庫により高い収入をもたらすのである。79年の実質的な最高税率の引き下げ、それに続く84年の投資所得加重税の廃止にもかかわらず、今日納税者の上層5%が78年度と同様に実質で税収の3分の1相当に寄与しており、残り95%が78年度とほぼ同じだけ支払っているのである。こうして、更に最高税率を引き下げるときがやってきたと締めくくるのである。

確かに最高税率の引き下げは国際的な傾向であるといつてよいが、課税ベースの問題を抜きに率の数値だけを論ずるところに、そして、最後の部分で言及しているつもりかもしれないが、租税負担の分配面を実質的に無視しているところに、サッチャー政権の税制改革のコンテクストが如実に表れているといつ

てよい。ローソン自ら述べていた通り、インセンティブや企業課精神の高揚こそが至上命題なのである。とはいえ、いまひとつの大きな減税項目である基礎控除の引き上げの検討を終えずに最終的な結論を出すのはやや早すぎよう。最後にその点を見ておこう<sup>99</sup>。

今回の基礎控除の引き上げによって、課税最低限は78年度に比して実質25%は優に高くなり、実に既婚世帯のそれは実質でこの半世紀近くの中で最高水準になるであろうとローソンは述べる。そして、こうした条件の下で、この20年以上実額で変化のないマイナーな個人控除（上記⑦）を廃止することによって税制を簡素化する機会を得たと触れるにとどまるのである。

ローソンが基本原理として掲げた課税ベースの脱漏の縮小ないしは削減は、ここにみられる限り、簡素化の見地からのものであり、それ以上でもそれ以下でもない<sup>100</sup>。従って、ローソンの強調にもかかわらず、その点では極めて不十分なものとどまったのである。ともあれ、今次の改革は、財政上の余剰をまさに「小さな所得税」への移行に振り向けたという点に最大の意義があるのである。

(1) *FSBR 1987-88*, p. 14.

(2) *FSBR 1988-89*, p. 15.

(3) *Hansard, 6th series*, Vol. 129, c. 997.

(4) *Ibid.*, c. 1006.

(5) *Ibid.*

(6) *FSBR 1988-89*, pp. 35-6.

(7) 基本税率は、1979年改革後、86年に1%、87年に2%引き下げられ、27%になっていた。

(8) 1980年度に軽減税率の25%が廃止され、ブラケット数は6になっていた。

(9) 今回の税制改革では、先に触れた通りその内容を大きく規定する財政状況が79年当時とは大きく異なっている。付加価値税の増税は88年度で1000万ポンドにとどまっており、所得税減税を補填するような性格ではない。また、予算案全体をみても、インデクセーションに上乘せするレベルで88年度は約40億ポンド、89年度は約60億ポンドの減税案となっている。(FSBR 1988-89, pp. 41-2.)

(10) *Hansard, op. cit.*, c. 1008.

(11) *Ibid.*, c. 1012.

(12) *Ibid.*, c. 1008.

(13) 上記⑧及び⑩～⑮も一応課税ベースの拡大を意味するが、従来から指摘されてきた様々な不公正や不平への個々の対応であり、全般的な課税ベースの拡大という見地からのものではない。

### むすびにかえて

第1節で検討したイギリスの所得課税の地位に関する特徴、すなわち、相対的に「大きな所得税」から「小さな所得税」への移行、80年代後半からの法人税の地位の低下は、以上みてきた所得課税改革の反映であることについてはもはや多言を要すまい。

表9 所得<sup>1)</sup>四分位別所得税率(%)

	1978	1982	1985
1	14	15	12
2	18	18	15
中央値	21	20	19
3	23	22	22
4	25	24	24

出所) CSO, *Social Trends No.17*, 1987, p. 92.

注1) 既婚男性(子供なし)  
フル・タイム労働所得。

表10 世帯形態・所得<sup>1)</sup>レベル別所得税率(%)

	1982	1985	1988
単身者			
平均の $\frac{1}{2}$	16.7	14.9	13.0
平均	23.4	22.4	19.0
平均の2倍	26.7	26.2	22.0
既婚世帯			
平均の $\frac{1}{2}$	9.3	6.3	6.1
平均	19.6	18.1	15.5
平均の2倍	24.8	24.1	20.3

出所) CSO, *Social Trends No.20*, 1990, p. 92.

注1) フル・タイム男性肉体労働者所得。

しかし、なお検討すべき問題がいくつか残されている。既に行論から明らかのように、税制改革にあたって、少なくとも明示的には課税の公平という観点がほとんど欠如している。それはサッチャリズムの失敗を意味しはしない。もともとそれ自体が目標ではないからである。とはいえ、それを抜きに国民的な支持を得られるとも考えにくい。ここで留意すべきは、所得税率の大幅なフラット化によって所得税の累進性が大きく低下したであろうという評価ないし批判は当たらないという点である。表9は79年改革を中心とした所得税政策の影響をみようとしたものである。利子・配当所得やキャピタルゲインが考慮されていないという難点はあるが、おおよその傾向をみるのには差し支えあるまい。78年から85年にかけてどの所得階層においても税率が低下している。その幅は、1～2ポイント程度の差ではあるが、下位ふたつの階層の方が大である。また



表10によれば、82年度から改革が実施された88年にかけて、やはり全般的な税率低下の傾向が見い出される。ただし、先と異なるのは、下落の幅自体は高所得者層（平均所得の2倍の階層）の方が低所得者層（平均所得の2分の1の階層）よりも単身者、既婚世帯とも1%ポイントないしはそれ以上大きい点である。だが、この期間の税率の下落率を算出するならば、単身者で5%弱、既婚世帯で15%強低所得者層の方が大である。ここから所得税の累進性を厳密に評価するのは無理であることはいうまでもないが、少なくとも累進性が低下したことを裏付ける事実は見い出されないのである。

これは、もともとほとんどの納税者に基本税率が適用されるというイギリス所得税の特質と基礎控除を中心にインデクセーションが法定化され、更には88年改革に端的にみられるようなそれを上回って諸控除を引き上げるという政策的要因によるものと考えられる。実際にOECDのサーヴェイによれば、後者の諸控除、特に基礎控除の大きさはイギリスの所得税のもうひとつの特徴といえるのである。イギリスの場合1986年度が対象となっているが、課税ベース所得に対する課税所得の割合は、56.5%と調査対象17カ国のうちオランダ（1988年）の50.0%に次いで低い<sup>11)</sup>。そして、その乖離幅43.5%の6割以上の27.5%が基礎控除であり、それはアイルランド（1985年度）に次いで大きいのである<sup>12)</sup>。こうして所得税の累進性は保持されたのである。ただし、それが税制全体の累進性の保持を意味するものでないことはいうまでもない。

では、80年代の一連の所得課税改革によって、課税ベースの点からみてその性格はどのように変化したのであろうか。さしあたり包括的所得税の方向への変化を見出すことは可能である。実質的にキャッシュ・フロー・ベースであるとみなした法人税において、84年度改革によって諸控除の削減ないしは廃止が行われたからである。しかし、既述のように、それは明示的には投資の中立性の観点から行われたのであり、その実質的意義を考慮に入れるならばなおさら、包括的所得税ベースへの移行という理念に導かれたものでないことは明らかである。そしてそれは、所得課税の中心たる所得税においてそうした課税ベース拡大の方向がほとんど見い出されないことに端的に示されている。曲がりなりにもその点を配慮した88年度改革で採られた措置においてさえもそうした方向性を実質的には認め難い。課税ベースを86年税制改革後のアメリカ（1988年）と比較してみると、年金貯蓄勘定における利子所得、生命保険、住宅手当等いくつかの社会保障給付などはアメリカにおいては課税ないしは部分

課税であるのに対し、イギリスにおいては非課税である。また、キャピタルゲインは部分課税にとどまっている<sup>(3)</sup>。このように所得税において課税ベースの拡大が実質的にみられないという点からみて、包括的所得税への移行というのは極めて限定されたものなのである。

では、サッチャー政権の掲げた経済パフォーマンスの改善という命題からみた場合、理想的な所得課税を構築できたのであろうか。蔵相ローソンは、88年度予算演説において、我々の目的は所得税の基本税率をできる限り早く20%に引き下げることにあると述べ、その点ではいまだ改革が未完であることを吐露している<sup>(4)</sup>。だが、その目的の達成のためには多くのコストを必要とするであろう。PSBRがPSDRに転化はしたものの、その点については民営化や北海油田からの収入といういわば一時的収入による寄与が大きかったことは既述の通りであり、目的を達成するには公共支出の大幅な削減ないしは付加価値税などの他の税への更なる大きな租税負担のシフト<sup>(5)</sup>が条件となるが、現在のところその現実性は希薄であるといわざるをえない。

この点にもまして重要なのは、サッチャー政権が掲げた命題からすれば最大限尊重すべき財政的中立性という規範からみて依然として多くの問題が残っていることである。そして、これは先の包括的所得税ベースの移行の問題とも深く関わってくる。例えば、年金という形態の貯蓄に対する優遇策は既に指摘した通りであるが、住宅資産への優遇策にも手がつけられていない。その最たるものがモーゲッジ利子減税であるが、それは80年代に入って、持ち家促進策に伴い縮小するどころか飛躍的に拡大している<sup>(6)</sup>。こうした特定の貯蓄や資産への優遇策は財政的中立性という規範に抵触する<sup>(7)</sup>と同時に、先にみた包括的所得税ベースへの移行を妨げている。だが、これらの措置の廃止は政治的にみて決して現実的でない。というのも、既に多くの国民の既得権として定着しており、社会政策の見地からも望ましくないとみなされるからである。持ち家促進策を重視したのはほかならぬサッチャー政権であり、それに逆行するような政策は採りえない。すなわち、財政的中立性を貫こうとするならば、サッチャー政権といえども無視しえない現代の社会政策や資産保有民主主義といった他の命題との深刻なディレンマに陥らざるをえない<sup>(8)</sup>。かくして、サッチャー政権下の政治的文脈の下では、包括的所得税ベースへの移行に必然的な限界がもたらされたばかりか、財政的中立性という規範は大きな障壁に直面し、貫徹しえなかったのである。

- (1) ちなみに最も高いのは95.0%のイタリア（1985年）である。（OECD, *The Personal Income Tax Base, A Comparative Survey*, 1990, p. 42.）
- (2) *Ibid.*, pp. 48-9. なお、88年度改革によってこの数値は更に増大している可能性がある。
- (3) ただし、個人年金はイギリスでは課税されるのに対し、アメリカでは部分課税である。（*Ibid.*, p. 37.）
- (4) *Hansard, op. cit.*, c. 1013.
- (5) 付加価値税の増税は92年に予定されているEC統合によって大きな制約を受けるであろう。
- (6) 詳しくは拙稿「サッチャー政権下の住宅政策と財政」（『住宅問題研究』Vol. 7, No.1, 1991年3月）参照。
- (7) この他にも本論では触れえなかったが、1983年に導入された事業拡大計画（Business Expansion Scheme）においても税制上新たな投資誘因策がとられ、財政的中立性への抵触がみられる。（Kay and King, *op. cit.*, p. 84.）
- (8) かといって、この打開の道を支出税に求めても同様なディレンマに陥らざるをえないであろう。この点については、宮島洋『租税論の展開と日本の税制』日本評論社、1986年、45～7ページ参照。