

論文審査の要旨及び担当者

No.1

報告番号	甲 乙 第 号	氏 名	茂住 政一郎
論文審査担当者	主 査	:井手英策 (慶應義塾大学教授 (経済学部) 博士 (経済学))	
	副 査	:金子 勝 (慶應義塾大学教授 (経済学部) 修士 (経済学))	
		:長谷川淳一 (慶應義塾大学教授 (経済学部) Ph.D. in Social History)	
	面接担当	:難波ちづる (慶應義塾大学准教授 (経済学部) Docteur en Histoire)	
		:山田篤裕 (慶應義塾大学教授 (経済学部) 博士 (経済学))	
本論文が分析の対象としているのは、アメリカにおける「隠れた福祉国家 (hidden welfare state)」の生成期にあたるケネディ政権期 (1961～64 年) の租税政策である。同国では、社会給付よりも租税支出を重視することによって、小さな政府を志向するアメリカ的政治イデオロギーを堅持しながら、納税者に利益を分配してきた。本論文は、豊富な一次史料を渉猟し、財務官僚、大統領経済諮問委員会、議員、経済学者等の各政策主体の意図と判断を詳細に論じることで、アメリカ財政史上最大規模の減税であり、「ケインズ革命の完成」の重要な一部として評価されてきたケネディ政権期の租税政策の再評価を試みている。 本論文の貢献点は、ケネディ期の租税政策に関して、レーガン・ブッシュ期の減税政策の理念型としてこれを読み込むのではなく、歴史内在的にその論理と構造を解き明かしたことにある。当時、需要刺激を重視する大統領経済諮問委員会 (CEA)、均衡予算と課税の公平性を重視する財務省官僚と内国歳入委員会 (CWM) の委員長ミルズ、製造業と小売業の個別利害を強調した経済界が対立しており、それぞれの政治的妥協の結晶として大減税が実現した。しかしそれは、一方で歳出削減があり、他方でサプライサイド減税や租税支出を包摂し、のちの反ケインズのレーガン・ブッシュ減税とも接続可能な減税案であった。「政策減税による景気刺激＝赤字財政の意図的な創出＝ケインズ革命の完成」という通念に挑む、アメリカ財政史研究に一石を投じた重要な研究といえる。 以下、各章の内容を要約する。 序章では、戦後アメリカ財政の長期的傾向を概観し、ケネディ期の減税政策が税率の変更、税収の減少の両面で、ひとつの画期となっていることがまず確認される。また、近年、空前の連邦財政赤字が発生し、州・地方政府では次々と財政破綻が起こっている状況を踏まえたうえで、長期的に見て、財政支出の伸長に比べ税収の停滞が著しいことが指摘される。これらの原因を、第二次大戦以降、租税支出に傾斜するかたちで、減税が積極的に利用されてきたことに求めつつ、その契機を、二度にわたる戦後初の大規模減税を行ったケネディ期に見出している。 アメリカ財政史の先行研究では、この大規模減税を端緒として、政府が意図的な財政赤字に支えられた経済政策へと足を踏み出したこと、いわゆるケインズ政策への扉を開いた「ケインズ革命の完成」の重要な一部としてケネディ減税を評価してきた。そのうえで、この政策体系が、ケインズ政策批判を通じて、1980 年代には「緊縮財政」に取って代わられたと主張してきた。しかし、本章では、ケインズおよび初期アメリカンケインジアン文献を再確認しながら、彼らが単純な赤字財政の提唱者ではなかったこと、とりわけ財源調達能力と負担の公平性を備えた累進所得税の構築を通じて、中長期的な財政均衡を追求しようとしていたことを強調し、この意味でのケインズの理念がいわゆるケインズ政策に抵抗していた財務省やミルズ、tax community によって共有されていた可能性、減税が歳出削減とセットとされた理由といった問題提起が行われる。			

以上を踏まえ、以下の4章では、なぜ減税と歳出抑制という政策パッケージが選択されたのか、なぜそれがケインズ政策の典型事例と評価されるにいたったのかが論じられる。

第1章では、ケネディ政権による社会政策と予算編成の全体像、連邦補助金の配分案について検討が行われている。先行研究では、ケネディ期の職業訓練、教育といった新規事業は、全体として弱い貧困解消効果しか持たず、現金給付に偏重しているものとして批判されてきた。そのうえでCWMを中心とする均衡予算主義、CEAの財政支出よりも減税を優先する政治態度等にその理由が求められてきた。だが、本章は社会経済状況の変容とそれに対応困難な硬直的財政構造とのズレに着目する。

戦後、ケネディ政権誕生にいたる過程では、生産設備の自動化、炭鉱閉鎖や農業大規模化による労働力需要の変化、白人富裕層の郊外部への移動、非白人低所得層の都市中心部への定着といった社会経済の変容のなか、失業・貧困対策への要求、教育ニーズの高まりといった問題が発生していた。しかしながら、一方で、これに対応すべき州・地方政府が、それぞれに多様な税制を持ち、税収の地域偏在性も大きかったこと、他方で、大都市圏の複雑な地政学的構造が統一的で適切なサービス供給を困難にしたこと、教育や都市再開発等への連邦補助金が不十分だったことなどを理由として、財政困難に直面する州・地方政府が続出し、連邦政府による財政支援要求が劇的に強まっていた。

このような状況で登場したのがケネディ政権である。同政権は、世論調査を利用して国民の財政ニーズを意識したうえで、一般・ブロック補助金をつうじた公的扶助や公共事業、失業給付といった所得保障、あるいは職業訓練、医療、教育の拡充が目論まれ、これらの事業に対する財源配分の拡大が検討されていた。すなわち、当時の社会問題に対し、州・地方政府の規模を拡大し、裁量性を確保する新たな福祉国家の姿が構想されていたのであった。のちのジョンソン政権期に形成され、レーガン政権期以降の「新連邦主義」の萌芽と評価されている介入主義的な「創造的連邦主義」とは異なる経路が存在したのである。

第2章では、なぜ欧州型福祉国家とは異なる、減税指向型の福祉国家が形成されたのかという問いが準備され、ケネディ期に行われた2つの税制改正のうちの1962年税制改正の再検討が行われている。50年代後半の連邦所得税制は、過剰な高税率、狭い課税ベースにより、水平的公平性および垂直的公平性の毀損、累進性の弱体化という問題を抱えていた。そこで、財務省租税調査局やCWMで活発な議論が行われ、財源調達機能、景気循環に対応した伸縮性、投資・消費、資源配分の効率性を重視した、ケインズの思想に近い「一括りの包括的税制改正」を提案することが、1959年に合意された。

しかし、その後、景気後退、国際収支の悪化、固定資本形成の遅れといった問題が生じ、経済顧問らは、サプライサイド減税につながる投資税額控除を提案するにいたる。ただし「一括りの包括的税制改正」の理念は存続しており、それへの布石とすべく、財源調達力を維持するために減収相殺措置が取られ、課税の公平性を重視した小規模増税として、税制改正案は提出される。ところが、製造業界を中心とした反対により、投資税額控除による減税の縮小、耐用年数表の改正、減収相殺措置の抑制が行われ、62年改正は、結果として、減税として成立することとなった。レーガン期の反ケインズのサプライサイド減税を包摂した税制改正であり、かつ、本来の意味でのケインズ的な租税政策が政治過程で換骨奪胎され、皮肉にも「ケインズ革命の完成」へと接近したのであった。

第3章では、前章に続けて、1964年税制改正の成立過程を追跡している。ここでは、CEAをケインジアン、財務省を財政保守主義者、CWM委員長ミルズを減税実現の立役者と評価してきた先行研究に対し、疑義が呈される。ミルズや財務省側の租税思想は、59年合意に示された「一括りの包括的税制改正」を支持するものであり、むしろ理論的には、ケインズの租税思想に近かった。CEAの主張も実際のケインズ理論とは大きく異なっており、財政赤字の意図的な創出ではなく、「完全雇用余剰」を減税や支出増加をつうじて財政的に配分し、余剰を可能な限り圧縮するというものであった。61年の段階で、財務省の租税思想に沿った、減税による景気刺激とは距離をとった包括的税制改正案が作成されていたが、経済情勢の悪化を背景に、税率引下げを先行させ、課税ベースの拡大をこれに連続させようとする「二段階アプローチ」をCEAが強く主張するようになった。CEAに対する財務省とミルズの妥協の結果、減税によって消費と投資を刺激し、景況の改善ののちに課税ベースの拡大によって、累進性と公平性を改善するという二段階アプローチが採用され、「一括り」とは乖離した大規模減税が提案されることとなった。しかし、結果的に課税ベースの拡大は実現せず、税率引下げを中心とした大規模減税のみが現実化することとなる。この後経済が急成長したことから、CEAは自らの成功を「ケインズ革命の完成」として喧伝した。のちのレーガン減税、ブッシュ減税でもケネディ期の成功体験はしばしば援用され、減税を正当化する「ケインズの」通念が定着したのである。

第4章では、以上にくわえて、ケネディ期を通じて財政支出が抑制され続けた過程について検討をくわえている。経済的に見れば、国際収支が悪化するなかで、積極的な財政支出の拡大を行うことが難しいという状況があった。政治的には、産業界や農業界からの財政支出拡大によるインフレへの懸念が強く、金融界は財政赤字の増大による長期金利の上昇への懸念を示した。さらに、ベルリン危機・キューバ危機を背景に、軍事費の増大が社会支出をクラウド・アウトするという問題もあった。1961年から62年にかけての財政支出は抑制され、62年には税収が伸び悩み、さらに債務上限額の引き上げが国防費支弁に利用され、非国防支出への財源調達が困難となった。63年以降は、減税として提案された63年税制改正の代替財源確保、税制改正の迅速な議会通過が優先され、第1章で重視されていた欧州型福祉国家への道は途絶されることとなった。こうして、ケネディ減税はより深くアメリカ国民の脳裏に刻み込まれていったのである。

本論文は、一次史料を駆使した数少ないケネディ期の租税政策研究である。また、通念としてのケインズ政策に正面から挑み、アメリカ国内の財政史研究者の間で高い評価を受けた論考も含まれている。審査の過程では、審査者から、いっそう正確なケインズ理論への理解が必要であること、その後の政策との連続性、とりわけジョンソン期の偉大な社会との関係についてより慎重な歴史分析が必要となること、私たちの印象とは異なり、減税においてケネディが果たした役割が分析の後景に退いている理由など、いくつかのコメントが寄せられた。しかしこれらのコメントは、論文審査の後に、茂住氏が研究者としていっそう飛躍するための助言であるという点において、審査者の評価は一致した。

以上、審査委員会は本学位請求論文が課程博士（甲号）にふさわしいものと判断する。