

主 論 文 要 旨

No.1

報告番号	甲 乙 第	号	氏 名	安永 雅
主 論 文 題 名：				
イギリスの財政政策 1979-83 サッチャー政権における公的支出・税制・地方財政				
(内容の要旨) 本論文は、サッチャー政権第一期(1979-83 年)における財政政策を包括的に分析している。財務省(HM Treasury)や内閣府(Cabinet Office)など官公庁の未公刊文書、保守、労働両党のアーカイヴ文書、マーガレット・サッチャーとジェフリー・ハウの個人文書といった史料を検討することにより、財政について政権内部でどのような議論がなされ、何を目的として財政運営が行われたかを明らかにする。サッチャー政権をめぐるイギリス内外で論争が絶えず、特に財政政策は、政権のイデオロギーが明瞭に表現された領域としてしばしば批判の対象となってきた。本論文は、財政政策の実像を詳細に分析することで、イデオロギーの検討に傾きがちな既存の議論に対し、政策史の視点から新たな光を当てるとともに、新自由主義の影響下にあるとされる現代の財政についても、これまでとは異なる視点を提示することを試みる。 序章では、既存の研究のまとめと、分析フレームワークの設定を行っている。サッチャリズムについては膨大な数の研究があるが、既存の研究は様々な対立軸のものとされてきた。例えば、サッチャー政権を歴史の断続とみなすか連続とみなすか、政策からサッチャー政権の研究にアプローチするかイデオロギーやレトリックに注目するか、などである。しかし、2010 年代以降はアーカイヴ史料の公開とともに、長期的視点に立った政策史の研究が増えている。本研究も、財政政策に注目するという点で政策史研究ではあるが、1979 年から 1983 年に特に注目することで、サッチャー政権第一期の特質を明らかにすることを重視している点で既存の研究と異なる。また、財政政策を検討するに当たって、本論文は財政を構成する各政策の制度的変化(縦の関係)と、制度間(横の関係)の両方を分析する。これらの両方を相互に見ることで、一面的な財政史研究に対して新たな視点を提示することを試みる。 第1章では、1979 年から 1983 年までの歳出決定の過程を分析する。まず、前史として、戦後の歳出予算編成の過程を概観する。戦後、公的支出の規模は増加傾向にあり、それへの対処として歳出予算編成のメカニズムにも様々な制度変更が加えられた。しかし、1960-70 年代を通して、公的支出は予想外の増加傾向にあり、増加のコントロールが効かなくなっているのではないかという議論が広くなされていた。しかし、1979 年からのサッチャー政権は、経済政策の根本的課題について、インフレーションを抑えるためにマネーサプライ(£M3)をコントロールし、そのための手段として公的部門借入必要額(PSBR)を削減するという、独自の論理を展開した。加えて、直接税の減税がもう一つの重要課題であったために、PSBR 削減のために必然的に歳出削減が重要となった。蔵相ハウは、頻繁にこのような政府の経済政策のフレームワークを強調し、歳出総額を抑えることの必要性を閣議において主張したが、1979 年から 1981 年まで、政府は歳出抑制に失敗し続けた。各大臣は自省の予算を守ることを主任務としており、ハウ(財務省)				

の設定するターゲットの達成に非協力的であった他、第二次オイルショックの直撃は、サッチャー政権の財政運営を極めて難しくし、インフレーションの高進そのものが公的支出の増加圧力となり、景気後退によっていくつかの支出プログラムには増額が必要になった。これらの過程においては、「福祉国家の解体」といった積極的な理念が議論されることはほぼなく、支出プログラムを例外なく検討し、総額をコントロールすることが目指された。加えて、その意図が達成されず、総額がコントロールできなかったことが、税制と地方財政の制度変更を著しく制約することとなった。

第2章は、1979年総選挙における保守党のマニフェストのアピールポイントでもあり、サッチャー政権のイデオロギー性を示したものとされる、所得減税の過程を検討する。まず、1979年予算と1980年予算で行われた所得減税は、大部分が低所得者への減税として行われたことが確認される。では、なぜ低所得者への減税に集中したのか、という点が検討されなければならないが、まず、野党時代の保守党の租税政策プランについて見ると、労働党政権＝社会主義者への対抗、自由な社会のための減税、という形で様々なイデオロギー的サプライサイド減税論が展開されていた。しかし、1974年から1979年までの労働党政権下で、大幅な低所得者減税のパッケージが導入されていたことも、同時に起きていた重要な変化である。そのため、1979年と1980年におけるサッチャー政権下での所得減税は、野党時代に用意された（主として高所得者をターゲットにした）減税のパッケージと、労働党政権下でなされていた低所得者向けの減税を両方組み込んだものとなった。これまで分析されてこなかった予算編成過程におけるハウらによる議論を検討することで、所得税自体の制度的要因が減税パッケージの選択に大きく影響を与えていたことが明らかとなった。

第3章は、租税政策のもう一つの柱であった間接税の増税を扱う。1979年6月予算では、付加価値税（VAT）の税率が標準税率8%と付加税率12.5%が、15%へと増税された。これは、インフレーションを加速させたものとして、政権内の人々を含む多くの論者に批判されてきた。しかし、保守党内における議論を検討することで、1979年VAT増税は歴史的背景を持っていたものであることがわかる。まず、1973年にイギリスにVATが導入された背景として、ヒース保守党政権による、購入税と選択的雇用税をVATという優れた税で置き換えるという目的があった。労働党政権下では、インフレーションへの対処を名目にVATが複数税率化し、制度の複雑化が進んだ。そのため、保守党内では、VATを再び簡素化させるための検討が進んだ。それと同時に、£M3の増加率を抑制させるためにも、直接税を減税するためにも、新たな税収源が必要であり、VATは特にその点で重視された。つまり、1979年6月予算におけるVAT税率の15%への増税は、税収を上げるという目的と、単一税率にするという目的とが合わさってなされたものであった。1980年以降は、VATへの変更が行われなかった代わりに、個別物品税において大幅な増税がなされた。VATとは対照的に、個別物品税についての党内での議論の蓄積はなく、専ら税収源として利用された。VATは党内の比較的長期の目標の実現、個別物品税は目下の財政状況への対応、という点で両者に違いはあったが、間接税として税収源の役割を非常に重視されていたという点では共通していた。増税の対象となったという意味では、間接税がサッチャー政権第一期の経済政策パッケージ（インフレーション抑制（すなわち、公的支出抑制を通して£M3抑制）と直接税減税）を陰で支えていたといえる。

第4章では、地方財政改革を取り上げる。サッチャー政権と地方財政との関わりで言えば、コミュニティ・チャージの導入が有名であるが、地方財政の構造変化という点では、第一期の補助金改革の方が影響の大きな変化であった。まず、1974年に主にインフレーションを原因として、各地方自治体が唯一の地方税であるレイトを引き上げた。このレイト負担の急増から、レイト納税者による抗議活動が多発し、労働党政権はこのレイト危機への対処を迫られた。そこで立ち上げられたのがレイフィールド委員会である。レイフィールド報告の提案は実際には導入されなかったものの、そこで言及された、既存の中央政府から地方政府への補助金であったRSGの改革案（ユニタリー・グラント）が、政府の公式応答として1977年に公表された緑書において再び取り上げられた。これにより、環境省内で補助金改革案についての検討が始まった。サッチャー政権は、前述の通りPSBR削減を目標としていたが、政府支出を削減するための補助金の削減と、PSBR自体の削減のために地方自治体の支出の抑制を同時に目指していた。そのため政府内では、当初は各自治体の支出にシーリングをかける方法が検討されていたが、これは実行不可能であった。代わりに環境省から提案されたのがユニタリー・グラントであった。環境省は、使い方によってはユニタリー・グラントが地方支出の抑制に効果的であると論じ、環境大臣であったマイケル・ヘーゼルタインを通して閣議に提起した。最終的に、これは1981年に「ブロック・グラント」として導入された。つまり、サッチャー政権第一期における地方財政改革は、公的支出の抑制という政府全体の目的のしわ寄せが地方財政へと行き、保守党内の知的リソースの欠如が環境省内に蓄積されていた政策案によって埋められた経過といえる。

最後に終章において、本論文のまとめと、財政史への示唆、残された論点について議論している。まず、序章で設定したフレームワークに即してまとめると、「縦の関係」という点では、制度それぞれに歴史的展開があることが理解できる。つまり、公的支出抑制については、1970年代末までとは異なる論理を用いることで、1979年からのサッチャー政権は、公的支出の総額の削減を試みた。しかし、経済状況の悪化と閣議での意思決定の難しさにより、実際の削減は困難であった。所得減税には、野党時代の保守党におけるサプライサイド減税の議論と、労働党政権下での所得控除引き上げを中心とした低所得者向けの減税が、1979年以降の所得減税においてミックスされた。間接税は、VATにてについては党内で比較的豊富な議論がなされ、1979年にそれが実行されたが、個別物品税は、毎年状況に応じてプラグマティックに増税がなされた。これらを、「横の関係」でみると、まず、公的支出削減の失敗が全体的な制約となっていたことが分かる。削減ができなかったために所得減税は次第に不可能になっていき、同時に間接税での導入が必要となった。地方財政もこれに影響を受けた。加えて、間接税の増税は物価上昇の原因となり、さらなる歳出削減を必要とさせた。このように、公的支出、税制、地方財政はそれぞれが複雑に相互作用していた。サッチャー政権に限らず、政策担当者は、財政の各要素での変更を同時進行で行わなければならないのであり、各制度自体の歴史的展開と、各制度間の相互作用との両方を組み込んだ分析が必要である。本論文はこの点において、既存の財政史研究、政策史研究に対して新たな視点を提示したと言える。最後に本論文は、さらに発展させるべき論点として、政策決定における個人とシステムの問題、サッチャー政権第一期全体の評価の問題、イデオロギーと政策との関係の問題を取り上げ、簡単に論じた。