

代田 純著

『現代イギリス財政論』

(勁草書房, 1999年2月)

森 恒 夫

本書は、戦間期から1990年代半ばに至るイギリス財政の推移を、「ケインズ主義的」財政の生成－展開－成熟－変貌という把握に立って、主として税制と国債発行に関わって跡づけたものである。その構成はつぎのようになっている。

序章 現代イギリス財政分析の基礎視角

第一章 第一次大戦と戦費調達

第二章 1920年代イギリスにおける国債問題

第三章 1920年代における資本課税構想

第四章 第二次大戦から1960年代のイギリス財政

第五章 イギリスにおけるケインズ主義財政の成熟

第六章 サッチャー政権の成立とケインズ主義財政の変貌

第七章 EU統合下における公的金融とイギリス

第八章 結論と展望。

序章では、本書を貫く著者独自の基礎視角が示される。ケインズ理論では、資本の限界効率が利子率を下回るにことによって生じる投資の不足が非自発的失業を生むと考えられ、したがって「ケインズ政策」は、「投資と有効需要の不足に対して、財政による公債支出によって追加需要を創出する政策であった」(3頁)。が、イギリスの現実の財政金融政策はこの「思想」を「一層拡張」しており、その意味を含めて「ケイ

ンズ主義」財政と規定する。その特徴は、1. 財政支出の拡大－財政収支赤字を通じての相対的に高い経済成長の達成：2. インフレと所得課税対象者の低所得層への拡大による潤沢な直接税収入：3. インフレ要因としての財政政策と結合した金融政策つまり管理通貨制下の低金利政策と為替規制：4. 完全雇用と福祉国家の相互依存関係である。こうしたイギリスにおけるケインズ主義財政存立の根拠は、為替規制に守られた一国資本主義的枠組みであり、それは、為替規制の緩和－大企業の多国籍化で崩れ、ケインズ主義財政は「変貌」していくこととなる。「変貌」の特質は、1. オイルショックを契機とする低成長－スタグフレーションに伴う間接税増徴を基軸とする税制改革：2. 財政経常収支の赤字化－公信用の肥大化：3. それに伴う「市場原理を活用した金融政策」(12頁)への転換：4. 完全雇用の終焉と福祉国家の見直しである。こうして、本書の展開のいわば総括的把握が与えられたうえで以下の諸章が展開される。それだけに、ここに本書の基本的問題点も見出される。が、なお、各章の内容を追っておこう。

第一章。戦費調達の必要に応じた臨時議定費を主とする財政支出の増大に関して、戦費に対

する大戦後の国債残高比からみて「イギリスでは租税中心の戦費調達がなされた」(20頁)；増税の中核は所得税であった；インフレの進行と課税最低限の引き下げによって低・中所得層への課税への端緒が開かれた；同時に「社会政策的な人的控除」の導入(22頁)と並んで、戦前からの超過税[surtax]の累進性が強化されなお富裕層(この場合所得件数の0.8%に過ぎない年所得2,500ポンド以上層)が税収の64%を占めていた；1915年に超過利潤税が導入され高税率であったが新規設備投資に関連する利子控除や陳腐化償却によって実効税率は相当低かった；相続税率も引き上げられたが相対比は低下したなどの諸点が論じられ、所得税の「累進税制による高所得層への重課を基本原理としつつも」企業や高所得層に「甘い」ことも加味すれば「第一次大戦はケインズ主義財政への出発点であった」(36頁)と結論される。なお、スケジュールA～Eの所得種類別税負担についても分析されそこに実効税率の格差があったことが指摘されている。

第二章ではまず、第一次大戦期の国債発行の状況が考察され、戦費調達が所得税中心に行われたにせよ多額の国債が発行されたこと；額面割れ発行など多様な発行技術が生み出されたこと；国債利子の源泉課税を免除するなど国債買入れに優遇措置が講じられたこと；満期構成が多様化したこと；タップ発行と金利統制で公定歩合が形骸化したこと；イングランド銀行の支援もあって国債消化に銀行信用が積極的に利用されたこと、といった特徴が挙げられる。ついで、1920年代のイギリス財政収支状況について、戦前以来の経常収支の赤字を資本収支の黒字が上回るという構造が、一方での国債費の膨張や社会サービス費の増加、他方での減税と不

況による税収減で20年代の後半に崩れ、総合収支が赤字になったことが明らかにされ、さらに、国債発行残高は借り換えもあって増加し、その保有構造において個人富裕層の比重が高く、国債利払いはこの層への所得移転の役割を果たしたことが指摘された。そしてスケジュールごとの所得・税収の状況の分析も合わせて、「所得税など直接税の負担に限定する限り、個人富裕層の負担を勤労層の負担が上回っていた可能性が高かった」(56頁)と締めくくられる。第三章は、「ケインズ主義的租税構造成立の一面を明らかにする」(58頁)のために、1920年代に浮上した資本課税構想が論議され結局実らなかった過程を扱っている。資本課税の構想は戦時中のスノウデンの戦費調達手段としての財産課税構想に遡る。これは、労働党の戦争支持への転換に対応していた。大戦直後、保守党議員から「戦争による資産課税」の実行可能性について検討する委員会の設置を求める動議が出され、設置された戦争資産課税に関する委員会は、戦時を通しての資産の増加に課税する構想を提出した。ついで1924年のイギリス史上初の労働党政権(自由党との連立)の成立下に、コルウィン委員会が、これを退け間接税増徴を主張した多数派とこれを主張した少数派からなる報告を提出した。同委員会における論議の主要論点はレントナー国家か反レントナー国家か；戦争資産増加の主要部分である国債への課税が実体経済にマイナスの効果をもつかどうか；戦費負担を富裕層に求め間接税軽減を軽減するか資本元本への課税を避け間接税を増徴するかであった。結局資本課税構想は日の目を見なかったが、その歴史的影響は、「形式的財産税としての相続税」の増税および超過税と所得税の累進性の強化に現れ、それは「第二次大戦後に確立する累進税制

の萌芽」的形成だった(75頁)。が、同時に低所得層への税負担増加も並行した。「第一次大戦から20年代のイギリス財政はケインズ主義財政の萌芽形成期であった」(77頁)。

第四章は、1930年代から60年代にかけてのイギリスにおけるケインズ主義財政の成立過程を租税を中心として跡づけている。まず、1929年恐慌を起点としてケインズ主義的色彩は濃厚になった。その内容は、32年6月の公定歩合2%への下げ、その維持、国債低利借り換え；国債費の削減の一方での軍事費、社会費等の支出増；他方での所得税の税率引き上げ；33年以降のインフレ進行—所得税の自然増収であった。ただし30年代は大恐慌期を除いて「均衡財政に近かった」(Morton)(81頁)。第二次大戦前夜の租税構造を見ると、20—30年代に「低所得層による負担が根本的に増加したわけではない」(87頁)；高所得層でも同様；利子・配当の所得比重は依然高い；給与所得比重は傾向的に上昇といった特徴があった。戦時期から60年代にかけては、要約に難渋するが、つぎのようになろう。まず財政収支は、経費が戦後いったん縮小しついで社会費、国債費などを主として拡大；經常収入は50年代については成長+インフレで所得税の「潤沢な」(94)収入があり、經常収支ではほとんど黒字；資本収支の赤字で総合収支は赤字、対応して国債残高はさらに増加した；所得税については標準税率・軽減税率が50年代にやや引き下げ傾向があったが、戦前との対比では引き上げ、特定の税率適用の所得下限・控除の所得上限のインフレ—名目所得増による実質的引き下げ；超過税は、適用下限の63年度の引き上げ・勤労所得についての控除導入、税率引き上げ；これらの結果、所得税課税の低中所得層への拡大、2,000ポンド～層の所得・納

税比重の低下勤労所得者の税負担の相対的増；相続税は戦後増税はあったが歳入における比重の低下、などであった。なおキャピタル・ゲイン税の導入、69年度の法人税・選択的雇用税の増税、付加価値税の検討開始などにも言及されている。この章の最終節は「ケインズ主義と為替規制」となっており。第二次大戦以降の為替規制の経過が跡づけられ、為替規制が対外直接投資を制限することによって、ケインズ主義的政策の前提である企業収益の国内基盤が維持されたとされている。ところで、68年度のジェンキンス蔵相の「戦後最大の増税」では間接税の比重が大きくケインズ主義財政の「再編成への胎動が始まっていた」(124頁)。

第五章はその「胎動」の時期を扱い、1970年代をケインズ主義財政の「成熟」と同時に「転換もしくは再編成」(139頁)の時期と位置付けている。まず、激しいインフレの進行に伴う名目賃金の増加で所得税収入は「潤沢」であったが、スタグフレーション下にその伸びは「相対的なものにとどま」った(144頁)。所得税に関しては、標準税率の引き下げ(71, 73年度)；軽減税率の廃止(70年度)や、勤労所得控除の所得上限の撤去に続く73年度の所得税と超過税との統合—標準税率(standard rate)から基礎税率(basic rate)への変更とその引き下げ、40%から73%ないし83%までの累進税率の設定と勤労所得控除の廃止；人的控除の拡大(76年度)；所得階層別では納税額で中位層の比重の増加、高所得層の実効税率の低下；キャピタルゲイン課税の甘さなどが指摘された。なお、73年の付加価値税の導入(73年度)にも触れられている。その収入の増加は、「ケインズ主義財政の転換もしくは再編成」(139頁)と意義づけられた。財政収支では、「ケインズ主義財政が持

つ、福祉国家的側面は70年代において強く拡大し」(137頁)、国債残高は大きく増加し、「国債の大量発行は金融政策の枠組みも変化させ」、金融政策の公定歩合中心から「市場型金融政策」への転換となった(142頁)。

80年代以降を扱う第六章は、冒頭で70年代後半からの間接税比重の増大という「ケインズ主義財政の再編成」と「低所得層課税化」の継続とが「分析視角」とされ、公定歩合中心の金融政策の効力低下—公開市場政策＝市場型金融政策—内外資本移動の自由化、その促進要因としてのイギリス企業の多国籍化、その背後にある国内租税負担の重さという連関付けが与えられる。考察の柱の1つは所得税である。1980年代の財政収支をみると統合基金の赤字—黒字—赤字といった変転、間接税比重の増大、歳出における国債費の伸びに対する議定費の伸びの抑制、民営化による国家貸付基金の伸び悩み、国債残高の79～88年の高い伸びという特徴があった。所得税に関しては、インフレ率低下、成長率の低下、民営化—合理化、イギリス企業の多国籍化の進展を要因とする失業増大による所得税件数の停滞；課税最低限・諸控除の引き上げの一方で税率の下げ、累進性の緩和、高所得者優遇という二面性；ジニ係数や再分配係数の推移(77～88年)に示される「公平性と累進性」の「後退」(170—71頁)がみられた。預金金利課税や高所得者の配当課税の甘さも指摘されている。こうした傾向とのバランスでキャピタルゲイン課税の総合課税化が88年度に実施された。本章のもう1つの柱は国債—大蔵省証券の動向である。国債残高構成、その保有構造、満期構成が明らかにされて、88～90年の財政収支黒字のもとでの大蔵省証券発行の増加に注目してその発行経過が追跡される。結論は、公開市場操

作という市場型金融政策の、財政黒字による余剰資金の吸収や金利引き上げ効果を大蔵省証券のテンダー発行が補完したということであった。その背景として90年のERM加入にも触れられている。本章の最後は、「為替規制と海外直接投資」を扱っている。主旨は変動相場制への移行によって為替規制の「合理的根拠は失われ」(208頁)だが、北海油田による経常収支好転を背景に為替規制が廃止され(79年)海外直接投資は急増する。それは企業収益基盤の移動、社会保障負担との関連から「国民国家的財政の弱体化」をもたらし、「一国的な福祉国家は限界を画されることになる」(212頁)ということであった。

第七章はこれをうけて、「EU共通財政とEUの公的金融機関としての欧州投資銀行を検討し、そこにおけるイギリス財政の位置を明らかにする」(216頁)ないし「イギリス財政を論定する」(217頁)とされているが、本書の構成からすれば“補章”の位置にあるといえよう。1つは、EU財政の「新展開」における加盟国の財政負担と受益のアンバランスにも注目しながら構造基金の運用を考察し、地域政策と対中東欧政策の色彩が強まっていること；1つは、欧州投資銀行の活動状況を紹介し、各国の出資に基づいて債券発行で資金調達する同行の融資を、財政による構造政策支出を補完する公的金融と位置付けることが主内容をなす。そこにおけるイギリスの位置は「援助国から被援助国へと徐々に移行しつつある」(236頁)と「論定」されている。

さて、本書が、第一次大戦期から1990年代初頭まで長期にわたって、イギリス財政を、所得税制と国債発行に重点をおいて通観した意義は大きい。われわれは本書によって、2つの世界

大戦、大恐慌、福祉国家体制、2つの石油危機等を経過したイギリス財政の動向を背景とするイギリス所得税制の変遷を、所得階層別、所得種類別といった税負担の構造的な変動も含めて知ることができ、また国債発行・残高の推移の、金融政策とも関連させた様相を知ることができる。また章ないし節のはじめに関連文献の紹介があって参考になる。そうしたメリットを承知したうえで、なお指摘しなければならない疑義・問題点も少なくない。

まず、本書におけるイギリス財政分析の「基礎視角」は、「ケインズ主義財政の形成と変貌」(3頁)であるが、1950、60年代のイギリスで財政の膨張が有効需要の拡大を支えたことをもって、「ケインズ主義」的あるいはケインズ理論のイギリスの適用ということではできても、その内容を「ケインズ主義」とすると違和感を免れない。たとえば、財政赤字・国債発行の資本勘定への限定、福祉国家政策、勤労所得に傾斜した所得税中心の税制等を「ケインズ主義」と括ることの妥当性である。

第2に、この点は読者の多くと共通した疑問となろうが、早くは戦後第三次労働党政権の後半(1970年代半ば過ぎ)以後、本格的にはサッチャー政権登場以後の事態を依然として“ケインズ主義の変貌”とってよいからである。本書のいう「ケインズ主義」のほとんどが実際には逆転させられている事態を、あえて「変貌」ないし「再編成」という積極的根拠あるいはそう呼ぶことの意義は示されていない。1980~90年代のイギリス財政を依然として「ケインズ主義」と呼ぶ場合の“核”は何かが明示されて然るべきであろう。もちろん、この時期に福祉国家の要素が財政政策から消え去ったわけでもないし、財政の反景気循環的機能が消滅したわけでもない。

い。サッチャー政権のローソン蔵相の政策は「裁量的マネタリズム」と性格づけられもした¹⁾。メージャー政権は1992年度に軽減税を復活させた。だが、「ケインズ」主義で一貫させることは、いわゆる「バツケリズム」(Butskellism)の限界とそこからの反転—新自由主義、マネタリズムの主流化の意義が正面から扱われないことになる。

第3に、総じて、イギリス財政の現代史を「ケインズ主義」と冠してしまわないほうがよかったのではないか。「ケインズ主義」財政の要素と考えられるものを析出し、この視点から通史を組み立てる本書の方法は理解できないわけではない。が、それによって、第一次大戦期、1920年代、1930年代、第二次大戦期……そして1980~90年代といった各時期の「ケインズ主義」では括れない特徴が薄められ、「ケインズ主義」の「出発点」あるいは「萌芽」から「成熟」—「変貌」まで直線的な経過を辿ったかの印象を与えることになるのである。

第4に、本書が現代イギリス財政の通史の形をとっているものの、いくつかの論稿の取り纏めの形をとり、考察の対象はほぼ税制と国債が主となり、福祉国家的な財政支出の立ち入った分析は行われていないというように、「ケインズ主義」財政の全体像を明らかにするものとなっていない。この辺りはスペースの点からも無理な注文といえなくもないが、総観的に論述の流れをより整え填める作業が必要だったように思われる。たとえば、財政収支の動向は1919年から1989年まで数個の表で連続して示されているが、税制の変遷に関して、諸税率、課税の所得下限、所得種類別所得・税額、超過所得税の構成などの数値は時系列的に整えられてはいない。また、文中には難解のところ、明らかに誤りと

思われるところ、叙述の粗さ、不備が散見される。全体を通して補訂し整序さるべきであったろう。いくつか拾うと――

(1) 数字の処理、解釈に関して、1. 1920年代の資本課税構想論議に関連して20年代に所得税累進性が強化されたというが、表3-6では、それはほぼ大戦を挟んでのことであり、また20年代後半の数字はない(75頁)。2. インフレに対応する名目賃金の上昇による実質増税をみるには、課税所得下限のインフレ率による調整の程度でみるのだが、物価指数を用いず、所得の上昇率によっている箇所がある。たとえば、38年の課税最低限125ポンドは賃金上昇2.4倍により49年に300ポンドとし、インフレ率45%によって181ポンドとしていない(98頁)(105頁も同様)。インフレ＝名目賃金上昇とみて実質上昇部分が無視されるくらいがある。3. 逆に所得上位層の下限をインフレを考慮せずに据え置いて「所得件数の上位集中」としている(148頁)。4. 所得の低・中・高位の区分の基準が曖昧であり「上位5分位」(100頁)というのも所得件数の10分位によっているわけではなく「5」の意味が解らない。5. 計算の誤りから間違った説明になっている箇所もある。38年の2,000ポンド～層の税前所得の比重を5.7%とし、49, 57年にこれが増加したのに税額の比重で低下したとされているが、表4-6によれば、38年の比重は17.6%であり、49, 59年の11.5%, 11.2%への低下は税額のそれに照応している(100頁)。6. 実質成長率の1950年代6.1%, 60年代3.5%(79頁)は高すぎないか²⁾。7. 1970～78年のインフレ率と賃金上昇率の数字(143-44頁)では74～78年に実質賃金低下となっているが、果たしてそうか。関連して1970～74年度に企業収益はむしろ増加したという数字が挙げられている

が、別の資料では激減している³⁾。数字の出所は示されていない。他の数字も含めて出所は、読者への親切としても示して欲しかった。

(2) 第一次大戦期の戦費調達「租税中心」(20頁)とされるが、総合収支赤字／総支出は70%前後であり(表1-1)、第二次大戦期は債務創出／総支出が50%程度であった。前者で増税があり、所得課税の下方への広がりがあったことはもちろんだが、「租税中心」とはいえないであろう⁴⁾。「ケインズ主義」財政に引きつけたための表現か。

(3) 「第一次大戦から1920年代のイギリス財政はケインズ主義財政への萌芽形成期」(77頁)また「1930年代はケインズ主義財政の原形」(87頁)とされるが、前者については、戦時期と1920年代の区別が必要であり、20年代は“常態に還れ”(back to the normalcy)が主流であり、減税が実施された。後者は、金本位制離脱、大規模な国債の低利借り換えはあったが、「均衡財政に近かった」(81頁)し、根拠と思われる所得税増徴も1936年以降の再軍備に対応するものであった。「原形」はミスリーディングではないか。

(4) インフレ＝名目賃金上昇＝潤沢な税収という「連関」が「ケインズ主義財政」との関わりでしばしば使われているが(6, 85, 100, 118頁)、いうまでもなく、課税所得がインフレに見合って増加し税率不変で「自然増収」があってもそれは実質増収ゼロである。インフレにより生じうる課税最低限の実質引き下げはまた別問題である。

(5) 「ケインズ主義財政の変貌」と関連して、国債の市中累積、金融自由化、市場型金融政策、変動相場制への移行、為替規制廃止、イギリス大企業の多国籍化といった諸現象が関連さ

せられているが、関連づけは解りにくい。固定為替レート維持の負担・ポンド凋落→変動相場→為替規制廃止→多国籍化；変動相場制→為替自由化→市場型金融政策；多国籍企業化→国内有効需要政策の効力低下；市場型金融政策→内外資本移動の自由化→為替管理の廃止；多国籍化→税負担〔感？〕増→海外移転；金融面での多国籍化→市場型金融政策と関連づけは錯綜する。ケインズ主義財政の変貌つまり直接税の累進性緩和と公定歩合基軸の低金利政策から市場型金融政策を「媒介」するのは「対外、対内双方の直接投資の増加」ともいわれる（159頁）。イギリスが他国に先んじて変動相場制に移行した（1972年6月）状況、1974～79年のウィルソン・キャラハン労働党政権のポンド危機に対処したマネタリズムへの「本物の転回点」（'real turningpoint'）⁶⁾といわれる状況、そしてサッチャー政権による為替規制撤廃、民営化、ビッグ・バンといった「新自由主義」政策の展開過程、その間における対内外直接投資の動向等への時間を追った分析を背景にした整序が必要で

あろう。

やや辛口の書評となったが、折角の類書のない現代イギリス財政の通観である本書の著者への今後の期待を込めてのことである⁵⁾。

注

- 1) P. Riddell, *The Thatcher Decade. How Britain has changed during the 1980s*, Basil Blackwell, 1989, p. 22.
- 2) 手許の資料によれば、1950年から1960年の実質年成長率は2.6%であり、1961年から1970年のそれは2.3%であった（B. R. Mitchell & H. G. Jones, *Second Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge University Press, 1971, p. 151; *European Economy* 1996, No. 62, T. 10より）。
- 3) Cf. *Financial Statement and Budget Report 1989-90*, Chart 3.7.
- 4) 第二次大戦期の戦費調達には第一次大戦の経験に学んで、ケインズのインフレ・ギャップ論にしたがって極力増税と国内貯蓄からの借入れによる方針が採られた（拙稿「第二次大戦期のイギリス財政（二）」（明治大学『経営論集』第25巻第1・2合併号161, 166頁参照）。ちなみに、第一次大戦期には1916年4月にマッケンナ蔵相は利子と減債基金繰入だけ税収で賄えることを借入れの上限とする原則を打ち出していた（E. V. Morgan, *Studies in British Financial Policy, 1914-25*, London, 1952, p. 92）。
- 5) なお、人名表記が和洋混在しているが、どちらかに統一した方がよいし、バルドウィン（Baldwin）、アモイ（Amory）、ガイツケル（Gaitskell）はそれぞれボルドウィン、エイモリ、ゲイツケルであろう。

（明治大学経済学部教授）