

政策課税論序説

諸 富 徹 (京都大学)

1. はじめに—今、なぜ政策課税論なのか—

日本では現在、地方政府レベルで産業廃棄物税や水源税等、地方環境税の導入が進みつつあり¹⁾、中央政府レベルではCO₂排出の削減を目的とする「温暖化対策税」の導入が検討されている²⁾。環境税は、環境保全のための政策手段として、政策目標の達成をその第一目的としている。この点で環境税は、財源調達を第一目的とする所得税、法人税、消費税などのいわゆる「基幹税」とは異なる性質を持っている。もちろん、環境税が導入されれば税収はあがるが、長期的にCO₂排出の抑制に成功すれば、その分だけ税収は低下していくことになる。このような政策目的を主眼とする「政策課税」の導入については、税法の専門家を中心に慎重論が存在する。つまり税とは、あくまでも一定の税収調達を目的として、その負担を社会の成員にできる限り公平かつ効率的な形で配分する手段であって、それが政策目的を主眼とすることは、租税の定義からいって許容されないというものである。

しかし、税収が長期的に逓減する可能性があるからといって、税収がゼロになるわけではない。なぜならCO₂排出は、温暖化が生じないような水準にまで引き下げ、その水準で安定化させればよいからである。それに加えて、そもそも環境税は政策目的を主眼としているけれども、他方で財源調達目的をも併せ持った、二重の性質を持つ税だと考えられる。環境税の租税論上の位置づけを試みるならば、それは社会的共通資本を維持管理するための政策手段であり、同時にそのための財源調達手段だといえよう(諸富, 2000)。社会的共通資本とは宇沢弘文の提唱している概念だ

が、それは自然資本、社会資本、そして制度資本という三つの要素から構成されている。これらは市民生活を営んでいく上でいずれも必要不可欠な制度的基盤である。市場で行われる経済活動は、社会資本や自然資本を劣化損傷させていくが、それがもたらす外部費用は各経済主体の意思決定の中に組み込まれていない。したがって、何らかの公共政策がない限り、社会資本および自然資本の劣化損傷が生じる。特に自然資本の場合、この劣化損傷が不可逆的な時点まで進行すると、いわゆる絶対的損失が発生する。環境税は、このような絶対的損失の発生を未然に防ぎ、同時に社会的共通資本を維持管理するための財源を調達する手段として機能する。

しかし、こう言ったからといって、環境税が基幹税を完全に代替できるわけではない。所得税、法人税、消費税等の基幹税に対して、環境税は財源上、補完的な立場に位置づけられることになるだろう。これを社会的共通資本の維持管理と関係づけるならば、次のようになると考えられる。まず、基幹税は社会的共通資本の「建設」そのものを賄う財源として位置づけられることになる。これに対し、環境税は社会的共通資本が利用に供された後に、その「利用」によって生じる劣化損傷を経済的なインセンティブ効果によって抑制すると同時に、それを維持管理するための経常的経費を賄う補完的な財源として位置づけられることになる。

このように、環境税を単なる環境政策上の一手段としてのみ捉えるのではなく、一つの租税として租税論上の位置づけを与える必要があるし、またそれは可能であろう。しかも、環境税に代表されるような政策課税は、必ずしも例外的な存在とは言えない。日本では、

1992年に導入され、1998年以降凍結されている地価税が、資産としての土地保有の有利性を縮減し、土地供給の増加を促すことを目的とした典型的な政策課税の一つだといえる。アメリカでは、ニューディール税制の一環としてルーズベルト政権が導入した「留保利潤税」が、企業を対象とした政策課税の一つの典型だとみなすことができる。さらには、まだ実現されていないが、通貨価値の変動を安定化させるための政策手段であると同時に、南北間格差を縮小させるための財源調達手段として注目されている「トービン税」も、典型的な政策課税である。ただし、これらの政策課税はそれぞれ別個の問題を扱っているために、「政策課税」として共通の理論的基盤に立脚しているわけではなく、またそのような理論が存在しているわけでもない。したがって、財源調達を主目的とする基幹税に対して、政策課税とはいったい何なのか、それらに共通する理論的根拠は何か、そしてそれは税体系上どのように位置づけられるべきなのか、といった租税論上の諸問題を包括的に検討してみることは興味深い課題であろう。

さらに、これまで「政策課税」と「基幹税」を対比してきたが、実は基幹税にも政策課税的な要素が組み込まれていることは、よく知られているとおりである。つまり租税の政策的利用は、政策目的の実現のために導入された政策課税に限られたことではないのである。そのもっとも代表的な事例は、累進所得税である。所得税それ自体は政策課税ではないが、その税率構造を所得の増大とともに限界的に引き上げていくことで所得再分配を図る機能を、累進所得税は備えている。このようにみると、基幹税においてさえ、租税の政策的利用は例外的なものではなく、むしろ現代税制に組み込まれた不可欠な要素となっていると言ったほうが良さそうである。本稿では累進所得税のように、既存の基幹税を政策的に利用する場合と、環境税のように、政策目的の達成のために租税を新たに導入する場合の両者を包含するより広い概念として「政策課税」を定義することにしたい。

本稿の目的は、政策目的の実現のために導

入される租税を念頭に置きながら、基幹税の政策的利用をも視野に入れた、より包括的な「政策課税の理論」を今後構築し、それによって租税論に新しい光を投げかけるという展望の下に、まずはその第一次的な課題設定を行うことである。

2. 政策課税とは何か

(1) 「政策課税」と「租税政策」の区別

政策課税とは何かを明らかにするためには、「政策課税」と「租税政策」の区別を明確にしておくことが有用である。「租税政策」とは、政策目標の実現を主目的とする租税の導入や、既存の基幹税の政策的利用を含む包括的な概念である。その内容を具体的に例示すると次のようになるだろう。第一に、地価税のように政策目標の実現自体を目的として導入される政策課税、第二に、累進所得税による景気安定化機能のような、マクロ経済政策上の効果を狙った税率設計。第三に、所得再分配効果を目的とした、所得税における累進的な税率構造の設定。第四に、各家計の支払能力に対する個別的配慮を図るための、社会政策的な意味を持った課税最低限や所得控除制度の設定。第五に、法人税で加速度償却を認めて投資促進を図ったり、所得税で住宅ローンの所得控除を認めて住宅需要の喚起を図ったりするなど、経済政策的な観点から導入される租税特別措置。これら五つの種類からなる租税の政策的利用を合わせた総体を、ここでは「租税政策」と定義しておこう。

結論から言えば、本稿で議論する政策課税には、上記第五類型の租税特別措置は含まれない。その理由は、租税特別措置の存在が政策課税の有効性を減退させ、その目標達成を妨げてしまうことにある。住宅ローン控除のように、所得税制の中に組み込まれた経済政策上の控除制度は、所得税の課税ベースを縮小させ、税収を減少させ、人生の様々な選択肢に対して政策が恣意的に介入する結果、税制の中立性が失われることになってしまう。何よりも問題なのは、適用税率の高い高額所得者ほどこのような控除制度の利用による減

税の恩恵が大きく、結果として控除制度は、累進所得税の実効性を掘り崩すことになる点である。ここでは、所得再分配という政策課税目的の追求にとって、租税特別措置が阻害要因として働いていることになる。

上記第四の類型である、社会政策的な意味を持った課税最低限や所得控除制度が本稿の政策課税の範疇に入るかどうかは判断が難しい。というのは、イギリス累進所得税の理論と歴史を包括的に研究したシェハーブが定義するように、累進原理は①所得控除、②累進税率、そして③所得の種類に応じた差別課税、の三要素から構成されるからである (Shehab, 1953, pp.1-7; 高山, 2001)。同じ所得額であっても、扶養者や子供の数など、家族の抱えている個別事情によってその実質的な所得は変動する。したがって応能原則による課税をより徹底させるためには、個別事情を反映した控除制度の設定は不可欠である。しかし、課税最低限や控除制度が応能原則の徹底化のために合理的だと判断される範囲を超えて濫用されるようになれば、租税特別措置の場合と同様に、累進所得税の有効性は掘り崩されていくことになる。したがって、本稿における政策課税とは、上記租税政策に関する5つの類型のうち、政策目的で導入される政策課税（第一類型）だけでなく、既存の基幹税の政策的利用（第二、第三の類型）をも含み、さらに、第二、第三類型の機能を損なわない限りでの基幹税の社会政策的配慮（第四の類型）を含む、と定義しておくことにしたい³¹。

(2) 政策課税の理論的系譜

経済政策史上、政策課税を本格的に用いるようになったのは重商主義政策の時代である。貿易差額の結果として蓄積される金銀の多寡が国富を表す象徴だと考えた当時の重商主義国家は、関税を政策手段として駆使することによって、国内産業を保護しようとした。ドイツ官房学の大成者であるユスティヤその他の官房学者は、重商主義的租税政策の提案者でもあった (Neumark, 1957, S.279)。

ところが、『国富論』において重商主義経

済政策批判を展開したアダム・スミス以降、古典派経済学は資本蓄積を阻害しないことを、税制を評価する際の最高の公準とするようになった。とりわけリカードは、所得の3源泉である賃金、利潤、地代のうち、資本蓄積の観点からみて地代に課税することが最も望ましいと考えた。その理由は第一に、経済に対する攪乱効果が最も小さく、資源配分にゆがみをもたらすことがないからである。第二に、地主に対する課税は不労所得に対する課税だから、それに対して課税しても資本蓄積を阻害することは全くないためである。このような租税理論が、国家の経済に対する介入は極小化されるべきだという当時の自由主義的な経済政策思想と共鳴し合っていたことは言うまでもない。

しかし、租税政策にとって転機が訪れたのは、19世紀末から20世紀前半にかけてであった。この時期には資本主義経済そのものが変容し、それとともに経済学者や財政学者の資本主義経済観も大きく変化を遂げていく。変化の第1は、独占・寡占の形成であり、第2は、貧困問題の発生と不平等の拡大である。そして第3は、1930年代の世界大恐慌の発生である。これらの事態は、19世紀を通じて維持されてきた原子論的社会観を揺さぶり、自由主義経済政策を特徴づける財政均衡主義、金本位制、自由貿易制度に対する信念も揺るがした (宮崎, 1967)。

累進所得税を支える主たる理論が形成されたのは、ほぼこの時期に重なっている。ワグナーは、租税原則に「社会政策目的」を新たに組み込み、租税による所得再分配政策の必要性を強調した。他方で、J.S.ミルからエッジワースを経てピグーに至る、イギリス功利主義の伝統に基づく「犠牲説」もまた、最小犠牲原則から累進制原理を引き出した。累進所得税は、大恐慌の時期を挟む二度の世界大戦を経て先進各国で定着していくことになる。もちろん、この変化は所得再分配動機だけが唯一の要因ではなく、軍事費と社会保障費の膨張を賄うために所得税を大衆課税化する必要があり、その前提条件としても累進化が必要だったという事情がある。いずれにせ

よ20世紀前半には、強力な財源調達機能を有する基幹税でありながら、同時にマクロ経済管理機能と所得再分配機能を兼ね備えた現代的な所得税が先進各国で成立する。とりわけ、アメリカのルーズベルト政権下におけるニューディール税制は、所得税と法人税という二大基幹税の骨格を確立させた画期をなすとともに、それを意識的に政策利用しようとした点でも際立った特徴をみせている。中でも、租税を用いて企業行動をコントロールしようとした「留保利潤税」は、典型的な政策課税の一つとみなすことができる⁴⁾。この政策実験の経験を検討し、評価しておくことは、政策課税の現代的根拠やその制度設計のあり方を考える上で大変貴重な示唆を与えてくれるだろう。そこで、次節ではこの点をもう少し詳しく追求することにしたい。

3. 政策課税の典型としての「留保利潤税」

(1) 留保利潤税の目的

留保利潤税は、租税によって企業行動をコントロールしようとした点で、歴史上他に類例を見ない貴重な政策実験の実例を提供してくれている。この税は、株主に分配されずに法人に留保された利潤に対して、7~27%の累進課税を行うものである。1936年に導入された留保利潤税は、活発な論争と財界の激しい反発を招いて1939年には廃止された。以後、企業の留保利潤のみに対する課税が試みられたことはこれまでのところ一度もない。

この短命ではあったが画期的な税は、2つの政策目的を持っていた。第一は、大企業が資金を内部に集中させることで、その市場支配力がいっそう増大するのを抑制するという目的である。ルーズベルト政権下のモーゲンソー財務長官らは、大企業が利潤を配当として株主に分配することなく留保として内部に蓄積し、自己資金で資本蓄積を進めることができるかを見ていた。これに対して、中小企業にはそのような余力はなく、高い配当性向を示すことによって資金調達を図らなければならない。大企業が持つこの競争上の利点が、中小企業に対する大企業の優位性をさらに強

め、一層の企業集中を生み出す恐れがあると考えられた(Brownlee, 1996)。これを抑制するには、留保利潤に課税することで、企業の配当性向を引き上げるよう政策的に誘導しなければならないというわけである。

同時に、資金が企業の手元に集中し、その用途が企業外部からチェックを受けないこともまた問題だとされた。つまり企業は資金を銀行から借りるか、あるいは株主の出資を受けることで、その資金の出し手である銀行や株主など、第三者から経営がチェックされることになる。ところが、内部資金で新規投資を賄うことができるようになると、経営者に対するこのようなチェック機能が働かなくなり、経営の規律が失われてしまう。こうして内部資金が潤沢になることから生じる一層望ましくない事態とは、それが有用な投資先を見出せずに証券市場に流れ、投機的な短期資金として運用されることである。これがまさに、1929年の株式暴落に先立つ数年間に見られた事態なのだという(Smith, 1938)。

以上のミクロ経済的な観点からの競争促進政策に資する第一目的に対して、その第二目的は、マクロ経済政策上の狙いを持っていた。つまり、留保利潤税によって株主に対する配当が増大すると、それは株主を通じてより有用な投資に振り向けられるか、あるいは消費に回されることによって有効需要を増大させ、景気回復に貢献することになる。企業内部に蓄積された潤沢な内部資金は、上述のように証券市場に流れるのであれば、過剰投資に向かうであろう。しかし独占体は、生産を増大させれば価格下落を招いてしまうので、需要に比べて生産量を過少な状態に留め置くことで、価格支配力を維持しようとする。こうして、増強された生産能力は最大限に活用されることなく、社会的資源の浪費が発生する。こうした遊休資源のもたらす社会的損失こそが、カップが「社会的費用」の発生とみなした問題に他ならない(Kapp, 1950)。したがって留保利潤税の導入によって、第一に株主への配当を促し、彼らを通じて内部留保資金がより社会的有用性の高い投資へ振り向けられるように誘導すること、そして第二

に、彼らの個人消費を促すことで有効需要を増大させ、間接的ながら景気回復に資することが意図されたのである。ルーズベルト大統領の経済顧問を務め、その租税政策に大きな影響を与えたとみられるタグウェルによると、留保利潤税はさらに政府支出の増大と結びついて経済全体の改革のための手段となる (Tugwell, 1933)。彼はこの税を、企業の配当政策に影響を与えるだけでなく、企業の生み出す余剰そのものを連邦政府が管理するための手段とみなした。具体的には、留保利潤税収を原資とする基金を創出し、その基金を通じて財政支出を拡大することで、経済を安定化させようという提案を行ったのである。彼はこうして、経済的な不均衡をより拡大する傾向をもつ私的投資から、基金を通して経済安定化に資する可能性のある公的投資へと資金の流れを転換させるための、転轍手としての役割を留保利潤税に対して与えた。タグウェルは、その適否はともかくとして、大恐慌当時の資本主義経済の欠陥を是正するために、利潤という社会的余剰を公的に管理することを提案したのである。

しかし、このように留保利潤税を特徴づけたからといって、それが財源調達手段としての機能を全く期待されていなかったわけではない。それどころか、留保利潤税が導入された直接のきっかけは、農産物加工税の違憲判決と退役軍人に対するボーナス即時支払い法案の成立によって発生した6億2千万ドルもの歳入欠陥を、穴埋めするための財源を見出すよう政権が追い込まれた点にあった。その意味で留保利潤税もまた、政策課税であると同時に、財源調達手段としての性格を併せ持つ二重性を持った租税だったといえる。

ところで、留保利潤税には上記の2つの政策目的のほかにも、もう1つ別の役割が期待されていた。それは、累進所得税の負担に関する高所得者と低所得者の不公平、そして法人と非法人間での不公平という2つの税負担上の不公平を是正する役割である。個人所得税の最高限界税率は当時79%に達していた一方で、法人税率は8~15%の範囲で累進的に設定されていたために、高い限界所得税率に

直面する大株主は、利潤を企業内に内部留保することによって重い個人所得税の負担を免れることができる。これに対して、低い個人所得税率が適用される小株主にとっては、内部留保に対して高い法人税率が課せられることで、本来負担すべき以上に税負担を負わなければならない。これが累進所得税制における第一点目の不公平である。不公平の第二点目は、法人と非法人間での不公平である。つまり同じ事業を営んでいても、法人化していれば法人税法の適用を受け、8~15%の税率適用で済むが、個人事業や合名会社は所得税法の適用を受け、15%を越える税率が適用される可能性がある。この結果、同じ利潤額でも法人形態をとっているか否かで適用税率が異なるという問題が発生してしまう。

このような連邦税制上の不公平が存在することは早くから知られており、実は、留保利潤税はこのような欠陥を修正するための手段として、1910年代からフェアチャイルドや財務省の顧問をつとめていたアダムズらによってその導入が提案されていた (Buehler, 1937, pp.8-12)。しかし彼らには、課税によって留保利潤が株主に分配されるよう誘導する意図は一切なく、純粹に既存税構造の不公平を是正するための補完的な租税として留保利潤税を提案していたに過ぎない。

(2) 留保利潤税の政策効果

留保利潤税は、政策課税の典型としてみた場合、その野心的な政策目的にもかかわらず、それを十分には実現することができないまま廃止された税として特徴づけることができる。確かに、この税が導入初年度の1936年に企業の配当性向を顕著に高める効果を持ったという点では、様々な研究の見解は一致している。翌1937年には配当性向は1936年の水準をほぼ維持したものの、1938年には法改正によって留保利潤税そのものが形骸化してしまったことで、実質的にその効力を失ったという点でも諸研究にそれほど大きな見解の相違はない。この意味では、留保利潤税は確かに支払い配当の増大を促すという政策効果を発揮することに成功したのである。しかし、

そのことが独占を抑止し、資源配分を改善し、景気回復に資することにつながったかどうかは、また別の問題である。実際、この点ではほとんどの研究が否定的な見解を示している。例えば、それまでの既存研究の成果を踏まえ、邦語としては最も詳細な留保利潤税研究を行った宮島(1972)によれば、この税はその意図とは逆に、大企業よりも中小企業に対して過重な税負担をかけることになってしまったという。なぜなら、大企業よりも中小企業の方が留保利潤率が高く、しかも中小企業は簡単に外部資金に頼ることができないために、配当を増やして(つまり課税ベースとなる留保利潤を圧縮して)税負担を回避することができなかつたからである。当時は、証券市場が現在ほど発達しておらず、中小企業にとって株式発行による資金調達を図ることは困難であるか、あるいは極めてコストが高かった。これに対して、もともと配当性向の高かった大企業は、さらに配当を増やすことで税負担の増大を回避することができた(Thorp and George, 1937, pp.19-20)。つまり企業に配当の支払いを促すという点に限って言えば、留保利潤税は狙い通りの効果を発揮したことになるが、それを通じて実現しようとした競争促進政策やマクロ経済政策上の目標は、実現することができなかつたのである。むしろ、課税によって中小企業のほうが大きな打撃を受け、支払い配当の増大による景気回復効果も極めて間接的で小さく、実際に1937-38年の不況を妨げることはできなかつたのが現実であった。

より最近になって、新しい理論的関心から複数の研究がより洗練された統計的手法に基づいて留保利潤税の経済効果を改めて検証している。これらの研究のうち、クリスティーとナンダはエージェンシー・コスト仮説に基づいて、留保利潤税の機能を肯定的に評価する観点からその効果を検証している(Christie and Nanda, 1994)。彼らが立脚するエージェンシー・コスト仮説は、株主が企業のコントロールを経営者に任せているけれども、それをチェックする手段を持っていないとすると、経営者には株主の利益よりも自

らの利益を追求する動機づけが働いてしまうという行動仮説に基づいている。この場合のエージェンシー・コストとは、代理人である経営者が、自らの利益のために、依頼人である株主の利益をどれだけ犠牲にするかで定義される。経営者は市場による規律を回避しながら自らの利益を追求するために、内部資金を用いて非効率的な投資を行う可能性がある。したがって留保利潤税は、非効率的な経営者の手元にある余剰資金を配当として吐き出させることで、エージェンシー・コストを引き下げ、企業価値を高める効果を持つという。クリスティーとナンダによる留保利潤税のこの根拠論は、株主による経営者の統制という問題意識に立脚している点で、独占をコントロールし、景気回復に資するという目的を重視していたニューディール期の問題意識とは異なっている。しかし、企業経営者は資源を浪費する傾向があり、何らかの形で外部から規律を加える必要があると考える点では、両者は極めて似通っていると言えよう。

さて、彼らは、1936年2月28日時点における715のニューヨーク証券取引所上場企業のうち、一定の基準を満たす企業を取り出して最終的に239企業をサンプルとして絞り込み、それらのデータに基づいて回帰分析を行うことで留保利潤税の効果を検証した。それによると、課税がもたらす負担増にもかかわらず、大統領が留保利潤税の導入を表明した時点における株価は平均で1%上昇し、その度合いは配当性向の低い企業でとりわけ顕著だったことが見出された。これらの企業は、上記仮説ではまさに非効率的な経営者によって支配されている可能性があり、それが課税によって是正されることが期待されたのが株価上昇につながったと解釈される。さらに、1935年時点で配当性向の低い企業は、課税の結果として1936年には配当性向を劇的に引き上げた。にもかかわらず、配当性向の絶対的な水準では依然として他の高配当企業に及ばなかつたし、しかも「トービンのq」³⁾でその企業価値を測った場合の低評価企業は、課税のインセンティブ効果に対しても極めて緩慢にしか反応しなかつたことが明らかにさ

れた。この点では、課税による期待された効果が実現しなかったわけである。

これに対してキャロミリスとハバードは、非効率的な低配当企業が留保利潤税を負担することになったとするクリスティーとナンダの引き出した結論を否定する結論を導いている (Calomiris and Hubbard, 1995)。彼らは528企業の中から一定の基準を満たす273企業をサンプルとして抽出し、それに基づいて規模、利益率、負債比率等の観点からみた企業の特性と留保利潤税の関係を明らかにする実証研究を行っている。その結果明らかになったことは、留保利潤税は総体として配当の支払いを促すという点で成功したけれども、小規模で、高利潤で、株式市場価値に対する負債比率の高い資本構造を持つ企業は、依然として高い留保利潤率を示し、結果として重い留保利潤税負担に直面することになったという点である。このような結論が引き出された背景には、次のような事情がある。つまり、高い利潤を上げながら高成長しつつある企業は、拡張のために必要とする資金を株式の発行ではなく借入金によって調達しようとする傾向がある。というのは、投資家は「情報の非対称性」のために、まだ無名の企業がどのような将来性を持つのかを判断しきれず、それらに対する投資を差し控えようとする。つまり、まだ草創期の企業は株式発行による資金調達を行おうとしても、極めて困難であるか、あるいは高配当を保障して資金調達せざるをえず、高い資金調達コストに直面することになってしまう。したがって、このような企業は内部資金を元手に、専門的な知識を持ってその企業の将来性を評価できる金融仲介業者からの借入金に依存することになる。結果としてこれらの企業の留保利潤率は極めて高くなり、留保利潤税の負担が回避できずに重い負担を負わざるをえない。しかも、これらの企業は借入金を得る過程で金融仲介業者のチェックとモニタリングを受けるから、クリスティーとナンダの引き出した結論とは逆に、これらの企業の経営に対する規律は機能していることになる。したがって、重い留保利潤税を負担するのは、外部からの規律が弱

く、かつ非効率的な経営者によって支配されている低配当企業ではなく、その当時のもっとも有望な成長企業だったということになる。キャロミリスとハバードによれば、留保利潤税は、このもっとも育成すべき企業の発展を阻害する効果を持ってしまったのだという結論になる。この結論は、それまでの留保利潤税に関する研究が到達していた結論とも符合し、彼らの研究はそれを新たな理論的裏づけと方法に基づいて検証し直したという意義を持つ。

これら比較的最近の研究は、新しい理論的関心から留保利潤税に対して、それまでとは異なる角度から焦点を当て、その効果を検証したという点で大変興味深い。そしてこの両研究とも、それが支払い配当を増大させたことは認めながらも、税のインセンティブ効果にうまく反応せず、結果として重い税負担を負うことになった企業群がどのような特性を持つのかをめぐって異なる見解を示している。クリスティーとナンダがそれは非効率的な低配当企業だと規定したのに対して、キャロミリスとハバードは、それが小規模ではあるがもっとも有望な成長企業だと結論づけたのである。

いずれにせよ、ニューディール税制において初めて本格的な姿を見せた累進所得税、留保利潤税などの政策課税は、「租税を通じた経済のコントロール」というそれまでにはなかった租税政策の理念を生み出すとともに、それを実践に移していった点で画期的であった。これまでに行われた諸研究によれば、留保利潤税は確かにニューディール政策が目指した目標を実現することが出来なかったが、他方で企業の配当性向を引き上げる強力な政策手段として機能したことも明らかとなった。そうすると、手段としては強力であっても、果たして留保利潤税がこれらの政策目標を実現するための適切な政策手段であったのか、他に望ましい政策手段はなかったのか、あるいは複数政策手段の組み合わせ（ポリシー・ミックス）で目標を実現することは出来なかったのか、という問いが生じる。留保利潤税が実施されてからわずか3年で廃止され

るという運命をたどったことは、われわれに多くの教訓を残している。独占をコントロールし、資源配分を改善し、さらに景気回復に資するという複数の、しかも野心的な目標を、留保利潤税のみで同時達成するのは至難の業である。この税を本格的に検討し、評価することは他日を期すことにしたいが、その意義と限界を踏まえて理論上の課題を引き出すおくことは、現代における政策課税を構想する上でも非常に重要なことだと考えられる。

4. おわりに—政策課税の現代的課題—

ニューディール期の租税政策は、現代税制を確立したと同時に政策課税を初めて体系的に利用しようとした点で大きな画期をなす。しかし、ニューディール期における政策課税の論理をそのまま現代に適用することは不可能である。まず、それを支えた政治的環境が異なる上に、経済構造は当時とは大きく変化しているからである。とりわけ、経済のグローバル化は戦後定着した累進所得税と法人税という二大基幹税からなる租税構造を動揺させつつある。1980年代以降、累進構造はよりフラット化され、法人税率は引き下げられ、これら二大基幹税からの税収が減退していくのと入れ替わりに、付加価値税(消費税)が基幹税の一角を占めるようになった。

この大きな変化は、政策課税を一国単位で実施することを困難にしつつある。にもかかわらず、ニューディールが政策課税によって解決しようとした問題は、現代ではグローバルな様相を呈して浮上してくる可能性が高い。当時は一国内で捉えられていた不平等の問題も、グローバル化によって先進国と途上国間のますます広がりつつある所得格差の問題となって現れているし、当時ニューディールを悩ました景気循環の問題は、現代では1997年のアジア通貨危機に典型的に現れたように、実需取引の100倍以上にも及ぶ巨額の国際的な資本移動がもたらす変動性(ヴォラティリティー)の問題として現れている。それに加えて、ニューディールが直面していなかった現代の新しい問題として、地球温暖

化問題をはじめとする環境問題の顕在化を挙げることができる。

これらの問題に対処しようとするならば、21世紀における政策課税は、本質的にグローバルな色彩を帯びることになる。そのための政策課税の可能性としては、持続可能な発展のための炭素・エネルギー税、金融の変動性を制御するための国際通貨取引税(トービン税)、各国間での租税協調に基づく多国籍企業による租税回避行動の抑制、関税のグリーン化などを挙げることができよう。これらは、それが解決しようとしている問題が本質的にグローバルな性質を持っているために、一国だけで実施しても成功せず、国際的な協力の下で課税の枠組みを構築する必要がある。このことは、グローバル・ガバナンスのあり方を問うことに必然的につながる(諸富, 2002)。他方で、日本では産業廃棄物税など地方環境税の導入にみられるように、地方政府レベルで政策課税を活用しようとする新たな動きも生じつつある。将来的には、グローバル化と分権化という両方向で国家機能が相対化されるとともに、政策課税のあり方も地域、国家、そしてグローバルと多層的なレベルで構想される必要がある。

しかし他方で、経済をコントロールする強大な役割を国家に与えて、それを「リバイアサン化」させることは回避されねばならない。また、国家が国民国家を統合しつつ、社会に深く介入してくることへの警戒感も存在するだろう。もちろん現代国家では、かつてドイツ財政学が想定したように国家の活動が市民社会から超越して実行されるのではなく、あくまでも個人の自発性と相互連帯に基づく公共性に基礎づけられていなければならない。また、国家は常に市民社会に情報を公開し、市民に対して説明責任を負うし、国家は市民社会によって監視されなければならない。

したがって、政策課税に正当性を付与する一方で、市民が国家を牽制し、その役割をチェックするような何らかの制度的仕組みが必要である。池上惇がまさにそう捉えようとしたように、租税を導入、実施、改正する過程そのものが、国家の機能を市民がコントロー

ルし、負担の水準とそのあり方に関して社会的な合意形成を図る、公共的な意思決定過程に他ならない（池上，1990，第1・2章）。その現代的な課題とは、租税のあり方をめぐる議論を通じて国民国家レベルだけでなく、分権化によって地域レベルにおいても住民による合意形成を図ること、そしてグローバル化の下でも、国民国家の枠組みを超えるリージョンナル、あるいはグローバルな合意形成の仕組みを構想することである。これは、ジョン・ロックにその起源を持つ租税民主主義の伝統的な思想をさらに深化させ、そのバージョン・アップを図る試みでもある。現在流行の言い方をすれば、それは政策課税のあり方を議論することを通じて、統治のあり方、つまりガバナンスのあり方を構想することには他ならない。

[注]

- 1) 産業廃棄物税は2004年1月現在、青森、秋田、岩手、三重、滋賀、奈良、岡山、広島、鳥取、山口の各県、および北九州市（環境未来税）で導入されている。さらに九州一円と沖縄を合わせた8県合同や、京都府での導入構想がある。水源税については、高知県（森林環境税）が既に導入しているほか、神奈川県（水源環境税）、岡山県（水源涵養税）が導入を検討中である。
- 2) 約2年にわたって温暖化対策税の検討を行ってきた環境省中央環境審議会の「地球温暖化対策税制専門委員会」報告書が、2003年8月に提出された（http://www.env.go.jp/policy/tax/pdf/mat_01.pdf）。また、この報告書のもとになった、より専門的なワーキング・グループによる報告書も合わせて参照されたい（http://www.env.go.jp/policy/tax/pdf/mat_02.pdf）。
- 3) この点で興味深い議論を展開しているのがドイツの著名な財政学者ノイマルクである。彼は、租税政策を「管理統制主義的租税政策（Dirigistische Steuerpolitik）」と「介入主義的租税政策（Interventionistische Steuerpolitik）」に分け、それぞれを次のように特徴づけた（Neumark, 1957, S.281-282）。つまり前者は、ある特定の経済主体（家計、企業、企業形態）による、ある特定の消費形態、資本形成等のあ

り方に対して、政策上の理由から税負担を引き上げたり引き下げたりすることを指し、体系的な政策構想の下に実施されるのではなく、個別対応的、対症療法的な性格を持っている。これに対して後者は、国民経済全体に対して体系的に影響を与えることを目的としている。その租税政策が実現する目標も、前者の租税政策が特殊個別的であるのに対し、後者の租税政策は普遍的、一般的である（Haller, 1970, S.85-87）。本稿での議論に即して言えば、前者には租税特別措置が、後者には累進所得税が相当する。

- 4) このような意図を持って導入される税は当時、「社会[的]統制課税（Taxation as an Instrument of Social Control）」と呼ばれた（Committee on Taxation of the Twentieth Century Fund, 1937, Chap.9）。宮島（1972）、加藤（1976）と並んで留保利潤税に関する数少ない邦語による本格的な研究である遠藤（1971, 1975）は、この税を独占の規制や所得再分配を目的とする社会的統制課税の一環として位置づけた上で、その意義と限界を明らかにしようとしたものである。
- 5) 「トービンのq」とは、企業の金融市場における評価価値（株式価値）を企業の保有する資本ストックの再生産費用を財市場で評価した価値で割った値を指すが、ここでは、この値が経営者の企業経営能力と、エージェンシー問題が存在するか否かを示す代理指標として用いられている。「トービンのq」が低い値を示しているということは、その企業の経営能力が低く、したがってエージェンシー問題が存在している（と評価されている）ことを意味する。

[参考文献]

- 池上惇（1990），『財政学—現代財政システムの総合的解明—』岩波書店。
- 遠藤宏一（1971），「ニューディール期アメリカの法人所得課税の構造—『社会統制』課税形成の意義—」『経営研究』第113号，17-54ページ。
- 遠藤宏一（1975），『『社会統制』の租税構造—現代租税政策形成の一断面—』『経営研究』第26巻第4号，65-87ページ。
- 加藤栄一（1976），「ニューディール財政の成果と限界（二）」『社会科学研究』第27巻第3号，72-135ページ。

- 渋谷博史(1995),『現代アメリカ連邦税制史』丸善。
- 高山新(2001),「シエハーブ『累進課税論』—累進原理の解明—」宮本憲一・鶴田廣巳編『所得税の理論と思想』税務経理協会, 67-130ページ。
- 土生芳人(1989),『大恐慌とニューディール財政』東京大学出版会。
- 宮崎義一(1967),『近代経済学の史的展開』有斐閣。
- 宮島洋(1972),「現代租税政策の形成過程—アメリカ連邦法人税について—」『証券研究』第33巻, 203-310ページ。
- 森恒夫(1979),『現代アメリカ財政論』日本評論社。
- 諸富徹(2000),『環境税の理論と実際』有斐閣。
- 諸富徹(2001),「租税による再分配政策思想の再生」『現代思想』11月号, 154-177ページ。
- 諸富徹(2002),「金融のグローバル化とトービン税」『現代思想』12月号, 142-164ページ。
- Brownlee, W.E. (1996), *Federal Taxation in America: A Short History*, Cambridge University Press.
- Buehler, A.G.(1937), *The Undistributed Profits Tax*, McGraw Hill.
- Calomiris, C. and R.G. Hubbard (1995), "Internal Finance and Investment: Evidence from the Undistributed Profits Tax of 1936-37", *Journal of Business*, **68**(4), pp.443-482.
- Christie, W.G. and V. Nanda (1994), "Free Cash Flow, Shareholder Value, and the Undistributed Profits Tax of 1936 and 1937", *The Journal of Finance*, **49**(5), pp.1727-1754.
- Committee on Taxation of the Twentieth Century Fund (1937), *Facing the Tax Problem*, Twentieth Century Fund.
- Guthman, H.G.(1940), "The Effects of the Undistributed Profits Tax upon the Distribution of Corporate Earnings: a Note", *Econometrica*, October, pp.354-356.
- Habbard, H.G.(1989), "Corporate Payouts and the Tax Price of Corporate Retentions: Evidence from the Undistributed Profits Tax of 1936-38.", *NBER Working Paper No.3111*.
- Haller, H.(1970), "Zur Frage der Abgrenzung zwischen interventionistischer und dirigistischer Steuerpolitik", Haller, H., Kullmer, L., Shoup, C.S. und H. Timm hrsg. *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*, J.C.B. Mohr, S.85-112.
- Kapp, W.(1950), *The Social Costs of Private Enterprise*, Harvard University Press (篠原泰三訳『私的企業と社会的費用—現代資本主義における公害の問題—』岩波書店, 1959年)。
- McIntyre, F.(1939), "The Effects of the Undistributed Profits Tax upon the Distribution of Corporate Earnings", *Econometrica*, October, pp336-348.
- Neumark, F.(1950), "Grundsätze und Arten der Haushaltführung und Finanzbedarfsdeckung", Gerloff und Neumark hrsg. *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2.Aufl., Bd. I, S.606-669 (Neumark (1961) に再録)。
- Neumark, F.(1957), "Interventionistische und dirigistische Steuerpolitik", *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, S.450-461 (Neumark (1961) に再録)。
- Neumark, F.(1961), *Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*, J.C.B.Mohr.
- Rolbein, D.L.(1939), "Non-Cash Dividends and Stock Rights as Methods for Avoidance of the Undistributed Profits Tax", *Journal of Business*, pp.221-264.
- Shehab, F.(1953), *Progressive Taxation: A Study in the Development of the Progressive Principle in the British Income Tax*, Clarendon Press.
- Smith, J.G.(1938), "Economic Significance of the Undistributed Profits Tax", *The American Economic Review*, Vol.28, pp.305-310.
- Steinmo, S.(1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, Yale University Press.
- Thorp, W.L. and E.B. George(1937), "An Appraisal of Undistributed Profit Tax", *Dun's Review*, September, pp.5-36.
- Tugwell, R.G.(1933), *The Industrial Discipline and the Governmental Art*, Columbia University Press.