

## レーガン大統領のリーダーシップの研究

## —1986年税制改革法を事例として—

梅 川 健

はじめに	3
第1章 1986年税制改革法の政策過程	4
第1節 1986年税制改革法	4
(1) 政策過程の概観	4
(2) 1986年税制改革法の内容	4
(3) 税制改革が直面した障壁	5
第2節 先行研究の整理	5
(1) 利益の政治モデルの限界	5
(2) 大統領主導モデルの限界	6
(3) 専門家とアイデアの政治モデルの提唱	6
(4) イシュー・ネットワーク・モデルの提唱	7
(5) レーガンのリーダーシップという視角の必要性	7
第2章 レトリックの内容の分析	8
第1節 税制改革の基本方針	8
(1) 「公平」「簡素」「経済成長」	8
(2) 「アメリカの平均的な家族」	9
第2節 税制改革の対立軸	9
(1) 「公共利益」と「特殊利益」	9
(2) 「アメリカ的価値」	10
第3章 レトリックによるアジェンダ・セッティング	11
第1節 アジェンダ・セッティング	11
第2節 アジェンダとしての税制改革	11
(1) 税制改革についてのコンセンサス	11
(2) ホワイトハウスの政策課題としての税制改革	13
(3) レーガンのレトリックによるアジェンダ・セッティング	14
第4章 レトリックによる議論枠組の設定	15
第1節 ゴーイング・パブリック	15
(1) サミュエル・カーネルの理論	15
(2) ジョージ・エドワーズの理論	16

第2節	ゴーイング・パブリックに対する反応	17
(1)	世論の支持	17
(2)	新聞の議論枠組	17
第5章	歳入委員会・下院本会議・財政委員会におけるレーガンの役割	18
第1節	下院歳入委員会	18
(1)	ロステンコウスキーの動機	18
(2)	歳入委員会の方向転換	19
(3)	歳入委員会案	19
第2節	下院本会議	20
(1)	下院共和党議員の反対	20
(2)	レーガンによる舞台裏の交渉	20
第3節	上院財政委員会	21
(1)	バックウッド案への批判	21
(2)	バックウッドと財政委員会の方向転換	21
(3)	財政委員会案	22
第6章	レーガンのレトリックと上院本会議の議論枠組	23
第1節	上院本会議の流れ	23
第2節	個人退職年金制度をめぐる議論の枠組	23
(1)	賛成意見の議論枠組	23
(2)	反対意見の議論枠組	24
第3節	個人所得税率の最高税率をめぐる議論の枠組	25
(1)	賛成意見の議論枠組	25
(2)	反対意見の議論枠組	27
おわりに		28

## はじめに

ロナルド・レーガン大統領 (Ronald Reagan) のリーダーシップの特徴は「グレート・コミュニケーター (Great Communicator)」という言葉で表現されてきた。「グレート・コミュニケーター」とは、レーガンがレトリックを巧みに操る様子を形容した言葉である<sup>1)</sup>。

レーガンは、レトリックによって政策を人々に売り込む能力については高い評価を得ているものの、レトリック以外の大統領としてのスキルについては、むしろ低く評価されている。例えば、自分が宣伝している政策の詳細を理解していないという評価や、知識が少ないという評価や、毎日の政務に興味を持たず怠惰であったという評価などである<sup>2)</sup>。

しかしながら、レーガンは、政策の方向転換をなしとげた大統領として、アメリカ政治史の文脈では理解されている。例えば、久保文明によれば、フランクリン・ローズヴェルト大統領 (Franklin D. Roosevelt) がニュー・ディール政策によって政治の流れを変えたのと同じ程度に、レーガンはアメリカ政治の方向性を変えるのに成功したのである。また、五十嵐武士によれば、レーガン政権の政策はレーガン革命と称されたように、リベラルな政治ムードを保守的な方向に切り替え、政策面に大きな変革をもたらした<sup>3)</sup>。

レーガンによって切り替えられた政治の方向性は、現在のジョージ・W・ブッシュ大統領 (George W. Bush) の下でも持続している。それゆえ、アメリカ政治の転換期としてのレーガン政権は、現代のアメリカ政治の理解のためにも、重要な研究対象である<sup>4)</sup>。

レーガンの成し遂げた大きな方向転換と、レーガンの限られた能力という組み合わせは、一見、結びつけて理解することが困難である。手がかりになるのは、「グレート・コミュニケーター」というレーガンのリーダーシップの特徴である。レトリックに能力を発揮したといわれるレーガンのリーダーシップを理解するためには、議員との交

渉という舞台裏でのリーダーシップに加えて、レトリックによる政策のアピールという表舞台でのリーダーシップについても視野を広げなくてはならない。

本稿の目的は、大きな変革と理解されている具体的な政策過程において、レーガンが舞台裏と表舞台で、どのようなリーダーシップを発揮していたかを明らかにすることである。特に、レーガンの特徴とされているレトリックの内容とその機能に焦点を当てる。

本稿では、大きな変革の政策過程の事例として、1986年税制改革法 (Tax Reform Act of 1986) (以後、86年法と表記する) を取り上げる。この税制改革は、それまでの個人に重く、法人に軽く負担させていた所得税を、個人に軽く、法人に重く負担させるように変更した。このような方向転換は、アメリカにおいては第二次世界大戦以来初めてであった<sup>5)</sup>。

本稿の目的は「レーガンは、1986年税制改革法の政策過程の舞台裏と表舞台において、それぞれどのような役割を果たしていたのか」を明らかにすることである。

具体的に言うと本稿では、86年法の政策過程を扱う中で、レーガンがどのように議員と交渉していたのか、レーガンのレトリックの内容の特徴は何だったか、そのレトリックはどのような機能を果たしていたのかを明らかにする。

この問いに答えることの意義は、二つある。第一に、レトリックの内容に焦点が当てられてきた「グレート・コミュニケーター」と呼ばれてきたレーガンのリーダーシップの特徴を、具体的な政治過程における舞台裏の機能と表舞台の機能として解釈しなおす点である。これはレーガンのリーダーシップ研究にとっての貢献となる。

第二に、大統領のレトリックの機能を分析する点である。大統領のレトリックの機能の分析は、大統領研究の一つの分野であるが、86年法におけるレーガンのレトリックの機能を実証することによって、最近の研究が提起している問題に答えるつもりである。これは大統領研究にとっての貢献

となる。

本稿のこの後の展開を示しておく、第1章において86年法の政策過程を概観し、そのプロセスが停止する可能性のあった三カ所を指摘し、レーガンのリーダーシップに着目する必要性を示す。第2章では、レーガンのレトリックの内容を分析する。第3章では、レトリックのアジェンダ・セッティングの機能について論じる。第4章では、議論枠組の設定というレトリックの機能について論じ、世論とメディアがどのように反応していたかを分析する。第5章では、レーガンのレトリックが設定した議論枠組が、議員の行動をどのように抑制していたかを論じる。第6章では、議会で議論枠組が、レーガンの提示した議論枠組に準拠していたことを明らかにする。

## 第1章 1986年税制改革法の政策過程

本章の目的は、1986年税制改革法の立案から法律として成立するまでの政策過程を概観し、その過程に三つの障壁が立ちふさがっていたことを示すことである。

### 第1節 1986年税制改革法

#### (1) 政策過程の概観

レーガンは、1984年1月25日の年頭教書演説の中で、税制改革を実行すべき改革として取り上げた。この演説においてレーガンは、財務省に一年間の調査期間を与え、改革案を準備するように命じた。財務省では、長官のドナルド・リーガン (Donald Regan) を中心に、省内の税制専門家が改革案を作成し、1984年11月26日にレーガンに報告した。レーガンは翌日の27日に財務省作成の改革案を、財務省案として公表した<sup>6)</sup>。

財務省案は、立案において財務省外の利害関係者を閉め出していたために<sup>7)</sup>、議会には反対意見があった。1985年から財務長官となったジェームズ・ベイカー (James Baker) は、このような反対意見を調整し、1985年5月1日に新たな改革案を作成し、レーガンに提出した。レーガンはこの新案を、大統領案として5月28日に公表し、議会

に特別教書を送った<sup>8)</sup>。

この税制改革案は、下院では歳入委員会 (Ways and Means Committee)、上院では財政委員会 (Finance Committee) で扱われた。下院歳入委員会は1985年の6月と7月に公聴会を開き、9月から審議を開始し、12月3日に大統領案を下敷きにした歳入委員会案を作成した。12月7日に、歳入委員会案は下院本会議に提出され、12月17日に発声投票にて可決された<sup>9)</sup>。

上院財政委員会は、1985年5月から1986年3月まで公聴会を開いており、3月から審議を開始し、5月7日に財政委員会案を作成した。この案は、上院本会議において、6月9日から議論され、6月24日に97対3で可決された<sup>10)</sup>。

その後、1986年7月に両院協議会が開催され、上院と下院は妥協に至り、両院協議会案をそれぞれ可決し、レーガンは1986年10月22日に税制改革案に署名をした<sup>11)</sup>。

#### (2) 1986年税制改革法の内容

上述したようなプロセスを経て成立した法案は、大きな改革だと評価されている。レーガンは86年法を、「より公平で、簡素で、経済発展のためになり、家族を擁護する税法」だと述べているが、税法のそのような特徴は、それまでの税法には見られなかった特徴であった<sup>12)</sup>。

個人所得税については、従来の11%から50%にわたる14段階の税率区分が15%と28%の2段階に減らされた。法人所得税に関しては、従来の18%から46%にわたる5段階の税率区分が、15%・25%・34%の3段階に減らされた。どちらの所得税も最高税率が引き下げられると同時に、税率区分の減少によって累進性が弱められた。同時に、総計約3,000億ドルにも及んだ租税優遇措置やループホールを撤廃することで課税ベースの拡大が実現されていた。この法改正は、個人所得税への減税であると同時に、法人所得税に対して5年間で1,200億ドルの増税を意味していた。これは、アメリカ史上で最大の法人所得税に対する増税であった<sup>13)</sup>。

1986年税制改革法の立法の成功は、政治学者に

とつても経済学者にとつてもショッキングな出来事だった。経済学者にとつて86年法は、エコノミストの間に1980年代中頃には形成されていた税法の改正についてのコンセンサスの実現であった<sup>14)</sup>。

政治学者は税制の分野では抜本的な改革が起きないと考えてきたが、86年法はその考え方から逸脱しており、税制の研究についてのコンセンサスの崩壊を意味していた。そのために、86年法は税制をめぐる新たな政治として注目を集めた<sup>15)</sup>。

### (3) 税制改革が直面した障壁

86年法は上述したような大改革であったため、その実現には多くの困難が伴っていた。実際に1984年当時、ワシントンの政治家、評論家に加え、世論も税制改革は実現しないと思っていた。税制改革の実現には三つの障壁が存在した。

第一の障壁は、議員からの反対である。財政上の制限が支出に課せられていたために、議員たちは支持基盤への利益誘導の手段として、税制上の優遇措置を設けていた。議員にとつては、いかに自分の選出基盤の利益を確保するかが腕の見せ所であった。1985年までに、このような控除や優遇措置のもたらす弊害は年に4,000億ドルに達していた<sup>16)</sup>。

議員からの反対を予想して、国務長官のジョージ・シュルツ (George P. Shultz) は「優遇措置の撤廃は不人気であるため、議会は大統領による税制改革の提案についてこないだろう」と考えていた。また下院歳入委員長のダニエル・ロステンコウスキー (Daniel D. Rostenkowski, D-IL) によれば「税制改革の法案は誰も望んでいなかった」、利益団体も、一般の人々も、政治家も税制改革を熱狂的には求めてはいなかった。彼は税制改革に対して他の歳入委員会の委員が賛成すると考えていなかった。上院財政委員長のロバート・バックウッド (Robert Packwood, R-OR) は、税制改革を「進展しそくない改革」と呼んでおり<sup>17)</sup>、さらには財政委員に属していた民主党上院議員のダニエル・モイニハン (Daniel P. Moynihan, D-NY) は「この改革案を、財政委員会で絶対に阻止してみせる」と述べていた<sup>18)</sup>。

第二に、税制改革に反対する利益団体の存在である。ワシントンで影響力を振るう利益団体のほとんどは、何らかの優遇措置を利用していた。そのため、大きな既得利益を持つ団体が、優遇措置を撤廃するような改革に反対することが予想されていた。

第三に、失敗の経験である。税制改革のための法案は、1982年の民主党上院議員ビル・ブラッドリー (Bill Bradley, D-NJ) と民主党下院議員リチャード・ゲッパード (Richard Gephardt, D-MO) によって提出された「公平な税制 (Fair Tax)」法案、1984年の共和党下院議員ジャック・ケンプ (Jack Kemp, R-NY) と上院議員ロバート・キャストン (Robert Kasten, R-WI) による「公平で簡素な税制 (For Fair and Simple Tax)」法案はどちらも失敗していたため、税制改革の見通しは暗いと思われていた<sup>19)</sup>。

これらの障壁にもかかわらず、86年法は成立した。多くの研究者が、どのようにして不可能だと思われていた改革が実現したかを解明するために、86年法の政策過程を研究してきた。先行研究は、政策過程を利益の政治モデルと大統領主導モデルでは説明できないことを発見し、新たな説明モデルとして、専門家とアイディアの政治モデルを提唱している。

次節では、先行研究をまとめ、レーガン大統領のリーダーシップという視点に再び着目する必要性を示したい。

## 第2節 先行研究の整理

### (1) 利益の政治モデルの限界

利益の政治モデルとは、政策形成の過程を利益団体から強く影響を受ける議員の間でおこなわれる交渉・妥協・票の取引を用いた調整の過程だと説明するモデルである。1950年代から1970年代にかけて、税制上の優遇措置が増加し、税負担が法人から個人へと転嫁されてきたが、これは利益団体の政治的影響力によるものであったと説明されてきた。言い換えれば、租税政策をめぐる政治は、利益の政治モデルの枠組内で理解されてきたので

ある<sup>20)</sup>。

ティモシー・コンラン (Timothy J. Conlan) によれば、1980年代には、すでに利益団体は政策決定過程のアクターと強固に結びついていた。1983年から1984年の会期中に、下院歳入委員会のメンバーは多くのPACから、平均で16万8,224ドルの献金を受けていた。この金額は、同じ会期に他の委員会に属する下院議員がPACから受け取っていた平均の献金よりも、約4万ドルも多かった。さらに86年法の審議が歳入委員会でスタートした1985年の上半期に、委員会のメンバーがPACから受け取っていた平均金額は、1983年と比べて3倍に達していた。上院財政委員会のメンバーは、他の上院議員が1986年に平均80万ドルの献金をPACから受けていたのに対して、平均100万ドルの献金を受けていた。下院歳入委員会と上院財政委員会のメンバーは、PACから巨額の資金援助を受けていたのである<sup>21)</sup>。

これらの献金のほとんどは、税制改革に反対し優遇措置を守ろうとする利益団体のPACから寄せられたものであった。さらにそのような利益団体は、ワシントンに高給のロビイストを大量に雇用していた。

その一方で、税制改革に賛成する利益団体も存在していた。そのような利益団体は、税制改革が公共の利益にかなうと考えていた公共利益団体と、税制改革が経済的利益になると見なしていた利益団体であった。卸売業者、小売業者、エレクトロニクス産業は、非常に高く課税されていた上に、優遇措置をほとんど受けておらず、法人所得税の引き下げによって税負担の引き下げを期待していた。

これらの税制改革賛成派は、税制改革連合 (Tax Reform Action Coalition) という連合を形成していた。税制改革連合は約700の消費者団体、ビジネス団体、社会的利益団体から形成されていた。ただし、税制改革連合をはじめとする税制改革賛成派は、反対する利益団体の勢力と等しい力を持ってはいなかった<sup>22)</sup>。

86年法の政策過程が従来通りの利益の政治モデ

ルにあてはまるとした場合、賛成派と反対派の利益団体による綱引きの結果、反対派が勝利するはずであった。しかし実際には、強力であった反対派が敗北したのである。勝者は、弱いはずの賛成派であった。さらに皮肉なことには、税制改革の明確な勝者は貧困層であった。貧困層の約600万人が税負担から逃れることができたのである。しかしこの集団は政治的には活発ではなかったし、利益団体に代表されていもいなかった。86年法の政策過程は、利益の政治モデルで説明することはできないことコンランは発見した<sup>23)</sup>。

## (2) 大統領主導モデルの限界

大統領主導のモデルとは、大統領が議会の政党から一枚岩の支持を受けて、政策過程を押し進めるというモデルである<sup>24)</sup>。

86年法の場合、84年の大統領選挙で地滑り的な勝利を収めたにもかかわらず、レーガンの政策過程への参加は限定的だったと言われている。レーガンは税制改革に世論の注目を向けようと努力していたが、五十嵐によれば「積極的に政策決定過程に介入するような強力な主導権を発揮していな」かった<sup>25)</sup>。

1986年の税制改革においては、レーガンの下に結集する共和党議員という図式は見られなかった。それどころか、下院での審議中に、共和党議員の反対によって法案が危機に陥る場面さえあったのである。86年法の政策過程を、大統領主導の政治モデルで理解することはできないのである<sup>26)</sup>。

## (3) 専門家とアイディアの政治モデルの提唱

86年法の政策過程は、利益の政治モデルと大統領主導のモデルという典型的なモデルによって捉えることができなかったために、コンランは、専門家とアイディアの政治モデルを提唱した。このモデルは、専門家のアイディアが政策過程に影響を与え、彼らのアイディアを強力な政治家が支える場合に立法が成功すると考える<sup>27)</sup>。

86年法の政策過程において、エコノミストや税制の専門家のアイディアは税制改革の内容に多大な影響を与えた。86年法を支えた専門家のアイディアは、81年経済復興法に用いられていたサブ

ライ・サイドの経済理論のように学界の異端のアイデアではなく、学界全体に広くコンセンサスを形成していた。抜本的な税制改革のアイデアは、86年法が動き出す何十年も前から考案されていたが、1984年以前には日の目を見なかった。そのような報われない時代に、専門家たちの間ではあるべき税制についての議論が蓄積されていた<sup>28)</sup>。

1980年代の中頃には、経済学者、エコノミスト、行政のスタッフ、議会スタッフの間には、基本的な原則に関して合意が存在していた。彼らは、理想的な所得税とは全ての納税者にとって公平であり、歳入増でも歳入減でもなく歳入中立的であり、経済発展に効果的でなければならないという原則を共有していた。これらの三つの目標は、課税ベースを拡大し、税率を下げることで実現可能であると考えられていた。ただし、この抽象的なコンセンサスを越えて、いかに課税ベースを拡大するかという具体的な議論になると、専門家たちは意見を違えた<sup>29)</sup>。

86年法の基本的な内容は、税率の引き下げ・課税ベースの拡大・歳入中立性であり、専門家たちの間にあったコンセンサスは86年法の骨子となって実現した。政策決定過程において専門家たちは、立法府での税制に関する担当部署であった両院合同租税委員会の専門的地位を通じて、立法の詳細な内容に多大な影響力を行使していたのである。

さらに、抜本的な税制改革に関する膨大な内容は政治家たちを圧倒し、法案の詳細な内容の多くは専門家である委員会スタッフや議員スタッフによる決定に委ねられていた。租税政策の分野は複雑であるために、専門家が大きな影響力を持ったのである<sup>30)</sup>。

#### (4) イシュー・ネットワーク・モデルの提唱

コンランの研究によって、86年法の政策過程の中心は専門家と彼らのアイデアであったことが明らかとなったが、彼らの説明をより洗練させたのが、五十嵐によるイシュー・ネットワーク・モデルを用いた説明である。

イシュー・ネットワーク・モデルとは、鉄の三

角形に変わるモデルとしてヒュー・ヘクロー (Hugh Heclro) によって提唱された。これは「専門的な知識と関心、情熱と相互依存関係を持つ人間」から構成され、多数者の政策過程への影響力を把握するためのモデルである<sup>31)</sup>。

五十嵐によれば、先ほど述べたコンセンサスを持つ専門家たちは、イシュー・ネットワークを構成していた。86年法の政策立案の時期や政策決定の時期には、財務省のエコノミストや、両院合同租税委員会のスタッフという形で、行政府と立法府の双方にイシュー・ネットワークの人材が浸透していた。これらの機関のスタッフは事前に連絡したり打ち合わせたりして、相互に提携していたわけでは必ずしもないが、それぞれ専門知識や経験で共通していた<sup>32)</sup>。

イシュー・ネットワークに属する専門家が、行政府の財務省や連邦議会の両院合同租税委員会や予算局といった戦略的拠点に浸透しており、新しい政策アイデアを必要とした政策過程のアクターと結びついた。そのような政策過程のアクターとして重要だったのは、レーガン大統領、リーガン財務長官、ロステンコウスキー下院歳入委員長、バックウッド上院財政委員長であった。

86年法の政策過程においては、政策過程全体を縦断するような一元的なリーダーシップはなかったが、それぞれの戦略拠点のアクターはイシュー・ネットワークのスタッフによって支えられていた。そのために戦略拠点の間に連携が生じ、実現不可能だと思われていた政策が実現したと五十嵐は論じている<sup>33)</sup>。

#### (5) レーガンのリーダーシップという視角の必要性

これまでの先行研究によって、86年法は新しいアイデアを持った専門家のネットワークが重要な地位の政治家と結びついたことによって実現したことが明らかにされた。しかしながら先行研究では、共和党議員から全面的な支持を得ていなかったという理由で、レーガンのリーダーシップを分析の対象から外しており、それゆえに解明されていない点が残っている。

第一に、ロステンコウスキーやバックウッドは、積極的に彼らの委員会のメンバーを説得し、リーダーシップを発揮したとされているが、彼らは当初、法案に反対していた。どうして彼らが新しいアイデアを受け入れ、態度を変えたのかは明らかにされていない。

第二に、税制改革に反対した利益団体が、なぜ有効に影響力を発揮できなかったのかという理由についても、明らかにされていない。

第三に、税制改革を望む専門家やスタッフがいたのにもかかわらず、ブラッドリーとゲッパードの「公平な税制」法案とケンプとキャステンによる「公平で簡素な税制」法案は廃案となり、86年法は実現したが、なぜこのような差異が生じたのかは不明である。

これらの問いに答えるにあたって、86年法を追跡したジェフリー・バーンボウム (Jeffrey H. Birnbaum) が手がかりを残している。彼によれば、「税制改革において最も重要なプレイヤーは、レーガン自身」であり、「レーガンの支持があったからこそ、税制改革は政治的な大きな流れになったのである」<sup>34)</sup>。

そこで本稿では、「グレート・コミュニケイター」と呼ばれたレーガンのリーダーシップに着目し、レーガンの舞台裏の交渉と、表舞台のレトリックが、これらの障壁を打開していたという仮説を立てて、86年法の政策過程を分析する。

大統領主導モデルが、大統領による政策過程全体への一元的なリーダーシップに着目するのに対して、本稿では政策過程への大統領の直接的な介入に加えて、大統領のレトリックが持つ間接的な影響力についても考察の幅を広げる。

レトリックについては、内容と機能とで分析の視点を分離することが可能であり、さらに「何が重要か」を伝える機能と、「どのように考えるべきか」を伝える機能を分離して分析を行う。

第一の議員の反対については、議員との裏舞台の交渉と、レトリックの「どのように考えるべきか」を伝える機能によって、レーガンはこれを打開していたと仮定し、第5章、第6章で詳しく分

析する。

第二に、利益団体からの反対については、レトリックの「どのように考えるべきか」を伝える機能によって抑制されていたと仮定し、議員からの反対と同じく、第5章で取り上げる。

第三に、82年や84年の法案がすぐさま廃案となったのと対照的に、86年法が議会で取り上げられた理由については、レトリックの「何が重要か」を伝える機能が重要な役割を果たしていたと仮定し、第3章で取り上げる。

## 第2章 レトリックの内容の分析

本章では、レーガンが税制改革をアピールするために用いたレトリックの内容を分析し、レーガンが税制改革についてどのように語っていたのかを明らかにする。

### 第1節 税制改革の基本方針

#### (1) 「公平」「簡素」「経済成長」

税制改革の大枠について論じているスピーチのレトリックから、レーガンが三つの基本的な目標を設定していたことを読みとることが可能である。

第一に、税制の簡素化である。レーガンは1983年の年頭教書演説において、「我々は、税法を簡素化するための研究を続け、税法をすべてのアメリカ国民にとって公平なものにするための研究を続けます。この研究の目的は、これまで税の理解に苦しんでいたすべてのアメリカ国民が税法を理解できるようにすることです」と述べている<sup>35)</sup>。

第二に、公平な税制の実現である。86年法に向けての実質的な調査を財務省に命じた1984年の年頭教書演説においては、レーガンは次のように述べている。

「税金をきちんと支払っていない人の負担分を、きちんと税金を支払っている人に余計に負担させることは不道德なことです。(中略) 公平で、簡素で、経済繁栄のインセンティブに満ちている税法にするために、歴史的な改革をしましょう。私は、財務長官のレーガンに、全ての納税者が納税額の大小にかかわらず公平に取り扱われるように、



税法全体を簡素化する計画を練るように要求しました。そのような税法は、地下経済を太陽の光の下に引っ張り出し、正しく税金を負担させることになるでしょう。その結果、課税ベースは拡大し、個人所得税率は下がるでしょう。』<sup>36)</sup>

第三に、上のスピーチでも触れられているが、簡素で公平な税制によって、アメリカの経済成長を促すという目標である。1985年の年頭教書演説において、「公平で簡素で経済発展のためになる税法を今年中に実現させなくてはなりません。税法の簡素化は、アメリカの経済の閉じこめられた力を解き放つための大きな一歩なのです」とレーガンは述べている<sup>37)</sup>。

同様に、1985年4月13日のラジオ演説では「税制改革案は、税法を混乱の源ではなく、公平さ、わかりやすさ、労働意欲、経済成長の源へと変化させようというものです」と述べている<sup>38)</sup>。

また、1986年の年頭教書演説においてレーガンは、公平な税制と経済成長を促す税制という目標を結びつけている。

「すべてのアメリカ国民にチャンスを与えるような、公平な税負担を実現する税制改革を実現しなくてはなりません。(中略) ご存じの通り、私は税制改革が全体としての増税になることに反対しています。あるべき改革は、生産性と経済成長の原動力にならなくてはなりません。(中略) あるべき改革は、公平なものでなければなりません。

(中略) あるべき改革は、家族のためになり、新規雇用のためになり、未来のためになり、アメリカのためになるものでなければなりません。』<sup>39)</sup>

レーガンは、公平な税制、簡素な税制、経済成長を促進する税制という三つの目標を税制改革の基本的な目標として打ち立て、それらを関連させていた。

## (2) 「アメリカの平均的な家族」

レーガンは、上述した三つの基本的な目的を、平均的な家族を擁護するためというさらに大きなシンボルによって正当化していた。

レーガンは、1985年5月25日のラジオ演説において次のように述べている。

「改革案は、アメリカの価値を守る家族の役割を意識しています。働いてはいるものの貧困な家族にとって、成功のはしごを登りやすい税制に改革しなければいけません。この改革案は、家族のための、機会あふれる社会のための改革なのです。私は、どのような経済政策も社会の基盤としてのアメリカの家族への貢献の度合いによって計られるべきだと信じています。家族ほど、効果的に勤労と貯蓄と仕事を創出する制度はありません。また、家族ほど、若者を支援し、弱者を守り、老人を支える制度もないのです。』<sup>40)</sup>

同様に、5月29日にも「税制改革は、納税者にとってわかりやすく、経済成長をもたらす良いものであり、より公平で正義にかなうものです。しかし最も重要なのは、税制改革はアメリカの最も重要な制度、家族を擁護する点」だと述べている<sup>41)</sup>。

8月1日に行われた宗教保守派の新聞との税制改革についてのインタビューにおいて、レトリックの中に家族の価値を、さらに明確に織り込んでいる。

「我々は、すべてのアメリカ国民の利益を考慮しているのです。我々は、家族の利益を考慮しており、そのため、家族を第一とした税制改革案を提出したのです。なぜなら、アメリカ社会と国家にとって、家族よりも重要なものは何もないからです。』<sup>42)</sup>

レーガンのアメリカの平均的な家族のための改革というレトリックは、次に論じるように、改革における反対勢力を設定することを容易にしていた。

## 第2節 税制改革の対立軸

### (1) 「公共利益」と「特殊利益」

レーガンのレトリックは、現行税制の優遇措置やループホールを巧みに利用している利益団体、そのロビイスト、あるいは富裕層を「特殊利益」の担い手とし、平均的な家族を「公共利益」の担い手として設定している。例えば、1985年6月1日のラジオ演説において以下のようにレーガンは述

べている。

「ワシントンには特殊利益団体が事務所を構え、専門家スタッフを雇用し、特別な扱いを勝ち取るために影響力を使用しています。そのように積み重ねられた特権によって、税法は混乱したものになりました。傷つけられているのは、公共の利益です。そのような混乱した税法を理解しなくてはならないのは、ロビイストを雇えない一般的なアメリカ人のあなた方なのです。」<sup>43)</sup>

レーガンは、税制改革を公共の利益と結びつけて、「この税制改革案は、ワシントンの強力なロビイストを喜ばせるものではありません。我々の改革案のなすべきことは、平均的家族と全てのアメリカ人に、新しいアイデアをもってチャンスに賭けることのできるような勇気を与えることです」と1985年4月13日に論じている<sup>44)</sup>。

さらにレーガンは、大統領案を提出した1985年5月28日に次のように述べている。

「私が今夜アメリカの未来のために提出する改革案は、我々を特殊利益の手の内から解放します。この改革案は、たったひとつの特別な利益にだけ貢献します。それは、一般のアメリカ国民のあなた方です。(中略)我々の税制改革において、ひとつの敗者の集団があります。その集団とは、これまで負担すべき税を公平に支払ってこなかった個人と企業です。(中略)特殊利益に、我々の夢を奪わせてはなりません。」<sup>45)</sup>

同様に1985年9月12日には、フロリダ州タンパにおいて「特殊利益はすでに議事堂に入り込んでおり、税制改革と戦う準備を整えています。特殊利益団体は、タックス・シェルターとループホールの維持を目的としています。特殊利益団体は、大金持ちの雇用主が支払うべき税金を、残りの我々に押しつけようとしています」と述べている<sup>46)</sup>。

また、1985年9月2日のミズーリ州インディペンデントでの演説では、次のように述べている。

「税制改革には敵がいます。それは現状維持に利益を持っている人々です。(中略)現在の税制は不公平です。そのような税制は、税金について

のアドバイザーを雇えない普通のアメリカ国民の利益を傷つけています。(中略)我々の税制改革案は、特殊利益のための法案ではなくて、アメリカ国民一般の利益のための法案なのです。」<sup>47)</sup>

公共利益と特殊利益の対立という設定が、最もわかりやすい形をとったのは、1985年9月24日にテネシー州アセンズで行われた演説の中であった。

「税制改革とは、英雄 (heroes) と悪者 (villains) と美しい乙女の出演するドラマです。英雄とは、公正な税制を求めるアメリカ国民です。悪者とは特殊利益です。美しい乙女とは、経済繁栄です。」<sup>48)</sup>

レーガンのレトリックは、税制改革を公共の利益のための改革だと性格付けし、その上で、大統領を公共の利益の守り手と設定している。レーガンは、「ワシントンにおいて、大統領と副大統領は、すべてのアメリカ国民から選ばれたたった二つの公職です。そのため、大統領はアメリカ国民のロビイストにならなくてはなりません。あなた方のロビイストです」と述べている<sup>49)</sup>。

## (2) 「アメリカ的価値」

レーガンのレトリックは、税制改革を平均的アメリカ国民と結びつけるだけでなく、アメリカ的価値という大きなシンボルと結びつけていた。そのような結びつけは、1985年5月28日、29日、30日のスピーチに見ることができる。

「私は、現在の税制が、その精神と本質において、非アメリカ的であると考えています。(中略)最初のアメリカ革命は、代表なき課税は専政であるという、揺らぐことのない確信に基づいていました。二世紀たった現在、希望と機会のための第二のアメリカ革命がその力を蓄えています。ばかげていて、好ましくなく、不公平な税制への人々の不満が、平和的な革命の動力源として結集しているのです。(中略)税制は、公平さへのコミットメントという独特なアメリカ的資質に根付いていなければなりません。税制は、アメリカの永遠のフロンティア・スピリットと、善き人々の徳の現れでなければなりません。」<sup>50)</sup>

「現在の税制は、正義とフェア・プレイという

アメリカの価値を侵害しています。我々の祖先は、抑圧的税制に対して反乱を起こしました。今日、我々は、第二のアメリカ革命を起こそうとしているのです。』<sup>51)</sup>

また、5月30日のウィスコンシン州オシュコシュでの演説において、レーガンは自らの改革案を「アメリカの税制改革案 (American tax plan)」と形容している。

「我々の改革は、公平な税制、簡素な税制、労働意欲が湧くような税制を目指す改革です。我々は改革案を、アメリカの税制改革案と呼んでいます。』<sup>52)</sup>

税制改革についてのレーガンのレトリックには、政策の細かい内容に立ち入るよりも、税制改革を大きなシンボルと結びつけようとする特徴があった。そのようなシンボルとは、「経済成長」を促進するための税制の「公平さ」、「簡素さ」であり、そのような税制改革は「アメリカの平均的な家族」を擁護するものであり、ひいては、「アメリカ的価値」を守ることにつながるのであった。

また、レーガンのレトリックは、特殊利益団体の通常の活動であるところのロビイングによって作られてきた税制を「不公平」であり、「平均的アメリカ国民」を傷つけるものとした。レーガンのレトリックの中では、税制改革とは、「特殊利益」を守ろうとする「悪者」と、「公共利益」を守るための「英雄」との戦いであった。

以下の章では、このようなレトリックが具体的な政策過程において、どのような機能を持っていたのかを検証する。

### 第3章 レトリックによるアジェンダ・セッティング

レトリックの持つ「何が重要か」を伝える機能は、アジェンダ・セッティングと呼ばれている。本章では、税制改革についてのレーガンのレトリックが、アジェンダ・セッティングの機能を果たしていたことを立証する。まず、アジェンダ・セッティングとは何かを論じた後に、86年法のケースについて分析する。

### 第1節 アジェンダ・セッティング

ポール・ライト (Paul C. Light) は、アジェンダには三つの構成要素があると定義している。第一に解決すべき課題のリストの設定、第二に問題の解決方法の提示、第三に課題の間の優先順位の設定である<sup>53)</sup>。

ジョン・キングダン (John E. Kingdon) は、アジェンダを「政府の公職者や、そのような人に関っている人々が注意を払っている課題や問題のリスト」だと定義し、「膨大な関心事のリストから、関心を特定の問題に絞る過程」をアジェンダ・セッティングの過程だと定義している。キングダンは、ライトがアジェンダの構成要素としている優先順位の設定を、アジェンダ・セッティングのプロセスとして、アジェンダの外側に定義していると言える<sup>54)</sup>。

チャールズ・ジョーンズ (Charles O. Jones) は、大統領によるアジェンダ・セッティングを重視している。彼によれば、ワシントンには「どのような状況でも、政策課題が氾濫している。すべてを同時に扱うわけにはいかないの、議員や他のメンバーは、優先順位が定まるのを待つ」。「優先順位を決定する役割は重要である。大統領のイニシアティブなしには、議会は活動が困難」である。大統領は年頭教書演説や重要な争点についての特別教書などによって、何を迅速に処理すべきかを設定する<sup>55)</sup>。

### 第2節 アジェンダとしての税制改革

レーガンのレトリックが、ホワイトハウスの外に向かって、どのようにアジェンダ・セッティングを行っていたかを論じる前に、税制改革という課題がワシントンにおいてどのような位置を占めていたのかを示し、ホワイトハウスの中で税制改革がレーガン政権二期目の重要課題としてどのように設定されたかを、本節では論じる。

#### (1) 税制改革についてのコンセンサス

1980年代の中頃には、税制を抜本的に改正することが必要であるという認識が、経済や租税政策の専門家の間に広がっていた。第二次世界大戦後

から70年代にかけて、特定の集団、企業、個人を対象とした例外規定や控除といった優遇措置が次々に設けられ、税法は2,000頁を超える程に高度に複雑化していたことが、その原因とされている<sup>56)</sup>。

エコノミストは税制に対して、二つの方向から批判していた。ある者は、使用者が限られている優遇措置やループホールの不公平さを批判し、ある者は、過度の課税が個人の経済活動へのインセンティブを抑制し、結果として経済成長を抑制すると主張していた。どちらの視点に立つエコノミストも、税制の包括的な改革が必要だと考えていた<sup>57)</sup>。

前者の優遇措置による不公平に着目していたのが、リベラルなエコノミストたちであり、彼らは同じ支払い能力がある個人ならびに法人に対して、同等の課税がなされるべきだと考え、優遇措置の撤廃とそれによる課税ベースの拡大を望んでいた。後者の少数のエコノミストたちは、サプライ・サイダーと呼ばれ、税率の引き下げによる経済活動のインセンティブの刺激を重要視していた<sup>58)</sup>。

1980年代の始めに、この二つの潮流が単一税率 (flat tax) という考え方の下で合流した。これは、全ての優遇措置や控除を撤廃し、個人所得税と法人所得税の双方についてそれぞれに単一の税率を設定し、全ての納税者に対して同じ税率で課税しようという考え方である。

歴史的にも概念的にも、優遇措置の撤廃による課税ベースの拡大と減税とは結びついていなかった。むしろ、リベラルなエコノミストは、ループホールの閉鎖と累進率の割合増加を同時に主張していた<sup>59)</sup>。

レーガンは、1982年の暮れに国務長官のシュルツから、単一税率のアイデアを知らされたと言われている。レーガンは、単一税率の税制が経済成長を促進すれば、財政赤字は縮小し、結果として増税の必要性が減少するだろうという見込みを聞かされていた。レーガンは、単一税率の持つ課税ベースの拡大と減税という二つの側面のうち、減税の側面に興味を持っていた<sup>60)</sup>。

しかし、単一税率の提案は1983年の年頭教書演説には盛り込まれなかった。その理由は第一に、ホワイトハウス内で、単一税率を柱とした税制改革案について意見調整ができなかったためであり、第二に財務省の専門家が、単一税率を反累進的であり、非現実的であると判断したためであった<sup>61)</sup>。

レーガンは具体的な単一税率の税制の提案に対しては、「一般のアメリカ国民に税法が理解できるように改正することが必要であるが」、「我々は未だどのような方法が適しているか決めかねている」と述べている<sup>62)</sup>。

結局、単一税率を軸とした税制改革は実現しなかった。しかし、単一税率の試みは、専門家と政治家の間に「より低い税率」と「より広い課税ベース」の組み合わせというアイデアを浸透させた<sup>63)</sup>。

このアイデアに則して、民主党と共和党からそれぞれ法案が提出された。先に提出されたのは民主党のブラッドリーとゲッパードによる「公平な税制」法案であり、1982年に議会へ提出された。公平な税制法案は、原則的に優遇措置を撤廃することで税法を簡素化し、個人所得税について税率区分を三つに削減し、それぞれ14・26・30%という低税率を目指した。法人所得税についても、最高税率を現行の46%から30%まで引き下げようとしていた<sup>64)</sup>。

共和党からは、1984年にケンプとキャステンによって「公平で簡素な税制」法案が提出された。この法案は、25%の単一税率と4万ドル以下の収入の家庭への特別な控除をその柱としていた。単一税率との差異は、第一に低所得者への控除を残し、第二に現行の税法で広く使われている優遇措置を維持した点であった。結果として、ほとんどの納税者にとって税負担は変化せず、10万ドル以上の所得のある家庭に限っては20%の減税となった<sup>65)</sup>。

「課税ベースの拡大と税率の引き下げ」というアイデアは、民主党のブラッドリーと共和党のケンプによって受け入れられた。このアプローチは、単一税率よりも複雑であるものの、政治的に

は受け入れやすいものであり、ループホールの撤廃による課税ベースの拡大を求めるエコノミストと低税率を求めるサプライ・サイドのエコノミストとの妥協の産物であった。

ブラッドリーの「公平な税制」法案とケンプの「公平で簡素な税制」法案の提出は、第一に、1984年には専門家と政治家の間に税制に深刻な問題があることについての合意が存在しており、第二に、その解決のためのアプローチとして、課税ベースの拡大と税率の引き下げというアイデアが適切であるということにコンセンサスができていたことを示している。しかし、ブラッドリー案もケンプ案も、議会では真剣には扱われなかった。レーガンによる税制改革へのコミットが始まる前には、税制改革はワシントンの政治家たちにとって重要な問題として受け止められていなかったのである<sup>66)</sup>。

## (2) ホワイトハウスの政策課題としての税制改革

この項では、1984年までレーガン政権が税制改革に対してどのように取り組んでいたのかを論じる。先回りして述べると、税制改革に取り組んだ原因は、選挙への対応のためであり、1984年初頭まで税制改革についてのホワイトハウス内の足並みはそろっていなかった。

ホワイトハウスが、税制改革を重要な課題だと捉えるようになった原因は、1984年の大統領選挙にあった。予備選挙が近づいてくると、ホワイトハウスはブラッドリーが民主党候補のウォルター・モンデール (Walter F. Mondale) に「公平な税制」案を選挙戦の争点にするように説得していることを知った。首席補佐官のベイカーは、モンデールがブラッドリーの作戦を採用した場合にそなえて、大統領側が税制改革について何かを主張できるよう準備しなくてはならないと考えたのである。ベイカー自身、「我々政府が税制改革に取り組んだ本当の理由は、我々が1984年大統領選挙での相手陣営がこの争点を取り上げるだろうと考えていたためであった」と述べている<sup>67)</sup>。

1983年末まで、ホワイトハウス内には税制改革に関して二つの方針があったと言われている。第

一に税率引き下げと税制の簡素化を求めたシュルツやレーガンの方針であり、第二に税制改革を税率引き上げと歳入増のチャンスだと考えていた経済アドバイザーであるデイヴィッド・ストックマン (David Stockman) やマーティン・フェルドスタイン (Martin Feldstein) の方針である<sup>68)</sup>。

1983年の暮れにかけて、レーガンは大統領の年頭教書演説の準備作業中に、ベイカー、フェルドスタイン、ストックマンらに課税ベースの拡大と税率の引き下げを主軸とした税制改革を提案したが、同僚たちはこの提案に乗り気ではなく、赤字を減らすための新型税が先決だと主張し、説得は失敗した<sup>69)</sup>。

そこでレーガンは1984年1月5日の議会対策会議において、直接レーガンからの支持を取り付けようとした。レーガンは、「ゼネラル・エレクトリック社をはじめ、ボーイング社やゼネラル・ダイナミック社など大企業60社に共通する点は何でしょう?」と問いかけ、ゼネラル・エレクトリックのスポークスマンを務めたことのあるレーガンの関心を引いた。その後、レーガンは「これらの会社に共通なのは、例外なくアメリカ政府に一銭も税金を納めていないことです」と述べた後に、「信じる信じないにかかわらず、昨年これらの大企業が納めた税金を全部あわせても、あなたの部下一人の納めた所得税よりも少ないのです」と例え話にして説明した<sup>70)</sup>。

レーガンは非常に驚き、レーガンの「完全に合法的ではありますが、おかしいです。税制を抜本的に手直しする時期にきているではありませんか?」という問いかけに対して、「そのとおりだ。ひずみがそこまできているとは思わなかった」と答えた。レーガンは、ホワイトハウスの同僚の説得には失敗したが、レーガンの心を捉えることに成功した<sup>71)</sup>。

1月11日の大統領経済諮問委員会において、レーガンは「この問題についてどの立場をとるかずっと考えていたが、私はレーガンの意見をとるよ」と述べ、委員会もレーガンの決定に従い、税制改革についてのホワイトハウスの方針が決まっ

た。この結果、レーガンは1984年1月25日の年頭教書演説において、税制改革に取り組むことを打ち出し、84年の11月に財務省案が提出された<sup>72)</sup>。

1984年末に、ホワイトハウスは1985年1月からの政権二期目の優先課題の設定をどうするかという問題を抱えていた。11月の段階では、貿易や犯罪などの様々な他の政策課題が政権二期目の優先順位の高い政策として検討されていたが、二つの理由によって税制改革に最も高い優先順位がつけられた。

第一の理由は、党派的戦略のためであった。ホワイトハウスのアドバイザーの間で、税制改革という争点によって、元来民主党の支持基盤を共和党が取り込むことができるのではないかという考えが広がっていた。中でも、政策戦略家であり副首席補佐官でもあったリチャード・ダーマン(Richard Darman)はこの考え方に傾倒し、彼の上司であるベイカーに対して、税制改革の立法は可能であり政治的にも望ましいのだと説得した<sup>73)</sup>。

第二の理由は、後の章で論じるが、メディアが財務省案に対して好意的な反応を示していたことである。

### (3) レーガンのレトリックによるアジェンダ・セッティング

レーガン政権は、ホワイトハウスの外側に向かって、どのようにアジェンダ・セッティングをしていたのかを、ここでは分析する。ライトは、大統領のアジェンダをシグナルだと考えると、最も理解しやすいと述べている。そのようなシグナルとは、大統領が最も重要な課題だと信じているということを伝えるシグナルである<sup>74)</sup>。

第2章ではレーガンのレトリックを分析したが、その中でもレーガンが税制改革を重要だと伝えているシグナルが存在している。レーガンのレトリックは、税制改革を「アメリカの平均的な家族」、「公共利益」「アメリカ的価値」といった大きなシンボルと結びつけており、税制改革がそれだけ重要な課題なのだというメッセージを発していたと言うことができる。

また、1985年4月13日のラジオ演説では明確に、

「今日は、今年之最優先に議会を通過させなければならぬアジェンダとして政府が提出しようとしている最も歴史的な改革についてお話ししたい」とレーガンは述べている<sup>75)</sup>。

レーガンは、レトリックにおいてその重要性をアピールしただけでなく、税制改革について論じる頻度においても重要性をアピールしていた。アンドリュー・バレット(Andrew W. Barrett)によれば、レーガンは税制改革について103回の演説の中でアピールしており、これはレーガン政権二期目のどの国内政策よりも多い数字である。また、レーガンは毎週末にラジオ演説をしていたが、税制改革については17回が割り当てられており、他の国内争点と比べた場合に最も多い数字であった。これらの数字から、レーガンが税制改革を重要な課題として設定しようとしていたと考えることができる<sup>76)</sup>。

ブラッドリーとゲッパードによる「公平な税制」法案とケンプとキャステンによる「公平で簡素な税制」法案については、レーガンはレトリックを用いて政権にとっての重要課題であると設定しなかった。他方で、86年法については、他のどの国内政策よりも多数の演説をし、大きなシンボルと結びつけるレトリックを使用し、議員からの関心を集めた。例えば、歳入委員会のドン・ピース(Don Pease, D-OH)は「もしも、レーガンが税制改革に取り組もうというシグナルを送らなければ、歳入委員会は改革案を取り上げないだろう」と述べている<sup>77)</sup>。

先に挙げたキングダムやジョーンズの理論を下敷きにすると、レーガンが税制改革を重要な課題だと設定したことによって、議会も税制改革を優先順位の高い課題として受け止めたと考えることができる。このように考えた場合、ブラッドリーやキャステンによる税制改革の試みが議会で取り上げられなかったのに対し、レーガンのレトリックのアジェンダ・セッティングの機能によって、86年法が議会にとっての関心の対象になったと言うことができる。

## 第4章 レトリックによる議論枠組の設定

本章の目的は、レトリックの「どのように考えるべきか」を伝える機能について分析し、レーガンのレトリックによってジャーナリストや議員の考え方が、どれほど拘束されていたかを示すことである。

### 第1節 ゴーイング・パブリック

#### (1) サミュエル・カーネルの理論

大統領が世論に訴えかける戦略は、ゴーイング・パブリック (Going Public) と呼ばれており、サミュエル・カーネル (Samuel Kernell) によれば、現代の大統領にとって重要な戦略になっている。ゴーイング・パブリックの具体例は、年頭教書演説、記者会見のテレビ中継、全国への遊説、福祉施設への訪問、ホワイトハウスでのセレモニーのテレビ中継などである<sup>78)</sup>。

同様の理解はジェフリー・テュリス (Jeffrey K. Tulis) にも見られる。彼によれば、20世紀の初めから今日まで、大衆に対するレトリックは大統領による統治にとって中心的ツールである。現代の大統領は、大衆に向けて政策を宣伝し、世論を味方につけようとするが、大統領のこれらの行動は当然のこととして受け止められている。さらには、多くの大統領の役割の中で、最も重要な部分であるとさえ考えられている<sup>79)</sup>。

カーネルとテュリスはともに、ゴーイング・パブリックとは、大統領がレトリックを駆使して世論に働きかけることで、支持を調達し、その支持をリソースとして議会に行動を促す戦略であると認識していた<sup>80)</sup>。

どのようにして、世論からの支持が議会への圧力として変換されるかについては主張の対立がある。カーネルは、世論からの支持が高まると、大統領の提案に反対する際の議員にとってのコストが高まると主張している。あるいは、マーク・ピーターソン (Mark A. Peterson) やパトリック・フェット (Patrick J. Fett) は、大統領が議員に自分の政策課題の優先順位を伝える機会が増え

れば増えるほど、議員はその優先順位に従うことがより多くなると論じている<sup>81)</sup>。

カーネルは、世論へのアピールが日常化していると論じているが、バレットによれば、あらゆる政策について大統領が世論に訴えているのではない。バレットは、ジミー・カーター (Jimmy Carter)、ロナルド・レーガン、ジョージ・H・W・ブッシュ (George H.W. Bush) の三人の大統領の任期中の253の重要法案をピックアップし、それぞれの法案について大統領がどれだけ世論にアピールしているかを調べた。その結果、三人の大統領が一つの法案について世論にアピールする回数は、平均8.4回という非常に少ない数であることが判明した。さらに、大統領は253のうち86については、全くアピールをしておらず、その反面11法案については、それぞれ50回以上のアピールをしていた。バレットによれば、レーガンの1986年の税制改革についての103回と、ブッシュの教育パッケージについての153回が最高の数字である<sup>82)</sup>。

バレットは、大統領がゴーイング・パブリックの手法を限られた政策でしか用いない理由として、次の三点を挙げている。第一に、大統領の立場が勝利に近い場合には、大統領は論争を世論に広めて紛争の範囲を拡大することを避ける。また逆に大統領の敗北が明白である場合、大統領にとってその法案を何度も世論に訴えることは、自分の弱さのアピールともなってしまうので回避する。ゆえに、ゴーイング・パブリックの手法が用いられるのは、勝利と敗北の可能性が五分五分に近い場合に限られる。

第二に、大統領が特定の法案に賛成あるいは反対していても、大統領にとってその法案の優先順位が低い場合には、大統領はわざわざ世論に訴えようとはしない。外交問題などの重要案件がある場合はとくにそうである。

第三に、そもそもアメリカ国民にとって、政治というのは無関心の対象である。そのため、大統領が世論の注目を集めておくことができるのは、限られた数の法案だけである。また、大統領は政

策過程が進行している何ヶ月もの期間、世論の関心を集める必要があり、そのため、繰り返し同じ問題についてアピールをするのである<sup>83)</sup>。

ゴーイング・パブリックの効果については、バレットは計量的な測定を試み、大統領がアピールする回数と法案が成立する可能性との間には、正の相関関係があることを立証している<sup>84)</sup>。

## (2) ジョージ・エドワーズの理論

ジョージ・エドワーズ (George C. Edwards III) は、世論からの調達した支持を議会への圧力として変換するというゴーイング・パブリックの効果を疑問視している。彼は、大統領が世論に訴えたとしても、世論を動員できるとは限らず、むしろほとんどの場合失敗することを示している。最も巧みに世論に訴えかけたとされるレーガンでさえも、多くの法案についてほとんどの場合、世論の動員に失敗していたことを立証している<sup>85)</sup>。

この発見は、大統領が世論に訴えかけることの目的を、世論の支持を議会へ圧力をかけるための資源を得ることだとする理解に限界があることを示している。しかし大統領が無意味に、世論にアピールすることで時間を消費しているとは考えにくい。そこでエドワーズは、大統領が世論からの支持調達とは他の目的を持っていると主張するのである<sup>86)</sup>。

エドワーズによれば、大統領は世論へアピールしているときに、同時にワシントンの政治家や専門家たちにも同時にアピールしている。さらに、大統領は世論とワシントンに対して、優先順位の高い争点に注目させようとするだけでなく、その争点に関する議論を大統領の提示した枠組に準拠させようとする。言い換えれば、大統領は、世論とワシントンに対して「何が重要か」を伝えようとするだけでなく、彼らが「どのように考えるべきか」についても操作しようとしているのである<sup>87)</sup>。

大統領は複雑な政策が何を意味しているのかをわかりやすく定義するために、法案や争点を理解するための考え方や、何が対立点であり、何を守るべきであるかを理解するための考え方を提示す

る。エドワーズは、ゴーイング・パブリックの戦略としての重要性は、世論の動員そのものよりも、議論の枠組設定だと主張している<sup>88)</sup>。

通常、政策争点は複雑で様々な価値と結びついており、一般の人々にとっては、それがどのような争点であるかを認識することさえ困難である。そのために、多くの人々は、複雑な争点の中から一つの側面だけを選択して、その争点がどのようなものであるかを認識する。人々には、争点を理解する際に、アクセスしやすい情報と親しみやすい価値観を好む傾向がある。人々にこのような傾向があるために、大統領による議論の枠組設定が可能となるのである<sup>89)</sup>。

エドワーズによれば、大統領は、世論に対して法案に関連する専門知識を提供し、法案の詳細な内容について情報を与える必要はない。議論の枠組は、わかりやすく、単純であることが重要である。大統領は、争点の議論枠組をわかりやすく設定するために、しばしばシンボルを使う。シンボルとは複雑で親しみにくいものを、単純で親しみやすく表したものである。大統領はシンボルの選択によって、争点の特定の側面に光を当て、他の側面を人々の目から見えなくすることが可能である。その際に、大統領は世論を故意にミスリードする場合もある<sup>90)</sup>。

ただし、人々が頼りにするのは、大統領のレトリックだけではない。大統領が議論の枠組設定を試みる場合に、最も障害になるのは、大統領のレトリックを伝えるマス・メディアである。ほとんどの場合、大統領のレトリックは、マス・メディアによって間接的に人々に伝えられる。メディアは、大統領による枠組設定をそのまま伝えたり、好意的に受け入れたりすることはめったになく、多くの場合に、どの争点が重要であるかを自ら決定し、自ら枠組設定をする。しかしながら、まれにメディアが大統領による枠組を受け入れることがあり、その場合に限り、メディアは大統領にとって心強い味方となる<sup>91)</sup>。

エドワーズの新しさは、従来のゴーイング・パブリックの理解として言われていたように、大統



領は世論からの支持を調達しようとするよりもむしろ、ワシントンのジャーナリストや議員に対して議論枠組を押しつけようとしていることを主張した点にある<sup>92)</sup>。

## 第2節 ゴーイング・パブリックに対する反応

### (1) 世論の支持

税制改革についてのレーガン大統領のレトリックは、世論からの支持を調達できていたのだろうか。

先にも述べたように、バレットの計測によると、1985年5月29日に下院で大統領案が提出されてから、1986年10月22日にレーガンが署名をするまでに、レーガンは103回ものスピーチにおいて税制改革について論じている<sup>93)</sup>。

しかしながら、ギャラップによる1985年6月から1986年9月までの税制改革についての世論調査では、大統領案が発表された直後の1985年6月に支持率が最大であり、その後は40%を切る水準で推移している。この世論調査結果を見る限り、テレビ演説やラジオ演説、あるいは遊説といったレーガンによる103回もの世論へのアピールは、税制改革の支持率の上昇には結びついていなかったと言える。

86年の税制改革におけるレーガンのレトリックは、世論からの支持調達の機能を満足に果たしてはいなかったのである。

### (2) 新聞の議論枠組

この項では、税制改革に関するレーガンのレトリックが、ワシントンのジャーナリストによってどのように受け止められ、議論枠組をどのように設定していたのかを分析する。

表：税制改革についての世論調査 (The Gallup Reportより作成<sup>94)</sup>)

	賛成	反対	わからない
1985年6月	49%	29%	22%
1985年10月	37%	37%	26%
1986年6月	38%	36%	26%
1986年9月	39%	33%	28%

レーガンの税制改革についてのレトリックは、世論からの支持率を上昇させることはできなかったが、主要紙からの熱狂的な支持を獲得することに成功した。コンランの計測によると、ワシントン・ポストは1984年に12回、1985年に54回、1986年に46回、税制改革を一面に扱った。同様にニューヨーク・タイムズは、84年に15回、85年に53回、86年に46回、税制改革を一面記事として扱った。対照的に、1978年から1982年の間、税制改革の記事が第一面を占めることはなかった<sup>95)</sup>。

主要紙は、ただ税制改革について多くを報じていただけではなかった。メディアは大統領の提示した議論枠組を好意的に報道することは珍しいのであるが、86年の税制改革に関しては以下に示すように、主要紙はレーガンのレトリックによって提示された議論の枠組を受け入れて伝えたのである<sup>96)</sup>。

例えば、1984年11月28日のワシントン・ポストの社説は以下のように論じている。

「レーガンが正しくも述べたように、現行税法は非常に複雑であり、不公平である。(中略) 税制の簡素化は、節税のために費やされる労働力や人件費を削減することになり、そのリソースは、かわりに経済成長の促進を促すだろう。」<sup>97)</sup>

また、1984年11月29日のニューヨーク・タイムズの記事では、「改革案についての議論は、エコノミストと財政の専門家と反対する特殊利益団体という構図である」と伝えており、レーガンのレトリックと同様に、税制改革の反対者を特殊利益として設定していた<sup>98)</sup>。

1985年5月16日のニューヨーク・タイムズの社説では、「現行税制では、税負担は不公平に配分されている。レーガンの税制改革は、このような不公平を改善するだろう」と、レーガンのレトリックと同様に、税制改革を不公平の是正のための改革だと設定している<sup>99)</sup>。

1985年10月4日のニューヨーク・タイムズの社説では、レーガンのレトリックが設定していた税制改革の目標が強調されている。

「税制改革についての三つのコンセンサスがあ

る。第一に、税制が複雑すぎるので、一般の人々は専門家の助けをかりなければならない。第二に、同一の収入の人でさえ、異なる負担を負っている場合があるほど、税制は不公平である。第三に、最高税率が高すぎるために、人々から労働意欲を奪い、税制は経済にとって不効率の原因となっている。」<sup>100)</sup>

レーガンの語りかけた枠組によって、主要紙が税制改革に関心を持ったために、税制改革はもはや既得権益を守ろうとする少数者だけの争点ではなくなった。主要紙は、税制改革についてレーガンのレトリックが設定した議論の枠組を、反復し、強化していたのである<sup>101)</sup>。

## 第5章 歳入委員会・下院本会議・財政委員会におけるレーガンの役割

第4章では、レトリックの「どのように考えるべきか」を伝達する機能を、議論枠組を設定する機能として精緻化し、ジャーナリストの税制改革の議論枠組を拘束していたことを示した。

他者の考え方の枠組を拘束することは、レトリックの枠組設定の直接の効果であるが、拘束された考え方によって、関連するアクターの行動がさらに拘束されるという間接的效果を考えることができる。

本章の目的は、レーガンのレトリックが、税制改革に反対する議員と利益団体の行動に対して間接的に果たした効果と、レーガンによる議員への直接の働きかけの効果を明らかにすることである。本章では、下院歳入委員会と下院本会議、上院財政委員会での税制改革の審議の過程を取り上げ、上院本会議については第6章で詳しく論じる。

### 第1節 下院歳入委員会

まず、下院歳入委員会での流れを簡単に示しておきたい。歳入委員長のロステンコウスキーは、レーガンのレトリックによって、税制改革を失速させることに危険を覚え、他の委員の説得を試みる。しかし、委員達は、それぞれが代表する利益を譲歩しようとしなかった。

ところが、それぞれの利益を満足させるような法案を作った段階で、委員達は自分たちが税制改革を失敗させた犯人であると批判されることを恐れるようになった。その結果、当初のロステンコウスキーの方針に従って歳入委員会案が作成された。

#### (1) ロステンコウスキーの動機

1985年の5月29日に大統領案が発表されると、憲法上に定められている歳入に関する事柄の先議権に基づいて、下院が大統領提案を先に取り上げた。議会での税制改革の審議は、下院の担当の委員会である歳入委員会から始まったが、ほとんどの委員には税制改革への情熱はなかった<sup>102)</sup>。

このような中、ロステンコウスキーは税制改革を促進させようとした。ロステンコウスキーによれば、彼の行動を促したのは、レーガンのレトリックであった。レーガンのレトリックは税制改革に、公共利益の味方になるか、特殊利益の肩を持つかという二分法を導入しており、ロステンコウスキーは「税制改革は扱い方を間違えれば、攻撃的的にされてしまいかねない危険のある問題だ」と考えていた<sup>103)</sup>。

ロステンコウスキーは、歳入委員会での多数派を形成するために、それぞれ何らかの利益を代表している委員を説得しようと試み、1985年9月7日と8日に、ヴァージニア州のエアリーで勉強会を開催した。この勉強会には、歳入委員会の委員をはじめとして、ホワイトハウスからベイカーとダーマン、その他にも大統領案を支持していた権威的なエコノミストたちが招かれた<sup>104)</sup>。

ロステンコウスキーは、委員たちを説得するために、涙を浮かべながら、彼の病気の娘と、航空会社で働いている娘が彼女の会社よりも多くの税金を支払っていることを感情的に語り、「これは公平なことか」と委員達に問いかけた<sup>105)</sup>。

ロステンコウスキーは、税制改革案を作成するにあたって、それぞれが代表する利益に基づいた交渉や妥協から組み立てるのではなくて、レーガンのレトリックに用いられていた公平というシンボルを用いて、他の議員の説得を試みたのである。

勉強会からワシントンに戻った後に、ロステンコウスキーは両院合同租税委員会のデイヴィッド・ブロックウェイ (David Brockway) と共に、レーガンの大統領案を基本としてロステンコウスキー案を作成した<sup>106)</sup>。

ロステンコウスキーは説得が成功したと考えていたが、委員の多くは、自分が代表する利益について妥協しようとしなかった。歳入委員会は1985年10月3日から最終審議を始めたが、10月15日に税制改革は危機に直面した。優遇措置を認める修正案が、三つ可決されたのである。

第一に、廃止が予定されていた寄付控除の持続を求める修正案がハロルド・フォード (Harold Ford, D-TN) から提出され、23対13で可決された。第二に、廃止が予定されていた銀行に対する70億ドルの特別控除の復活を求めるロニー・フリッポ (Ronnie Flipppo, D-AL) 提出の修正案が可決され、さらに銀行に対して現行税法よりも巨大な優遇措置を認める修正案までもが可決された。これらの投票によって、ロステンコウスキーが目指した公共の利益というシンボルに適合した税制改革は、失敗したかのように思われた<sup>107)</sup>。

## (2) 歳入委員会の方向転換

皮肉なことに、10月15日の税制改革の危機は、税制改革に反対していた委員たちを方向転換させる結果となった。骨抜きになった税制改革に対して、主要紙が容赦なく非難したのである。例えばワシントン・ポストの「歳入委員会がループホールを増やそうとしている」という記事をはじめとして、多くの新聞で歳入委員会の委員は、票を特殊利益団体に買収されていると論じられたのである<sup>108)</sup>。

このような新聞の反応を受けて、歳入委員会の委員たちは、税制改革に幕を引いた犯人としての立場に追い込まれる危険性を察知した。改革に乗り気でなかった委員たちは、それぞれが代表する利益ではなくて、レーガンの提示した公共の利益を擁護する路線にシフトした。その結果、十分な数の委員が立場を変えると彼に告げ、銀行向けの新たな優遇措置は取り消された。委員たちは、税

制改革を妨げたという非難を避けたいと望み、そのために、利益団体のロビイングは有効に影響力を発揮できなかったと考えることができる<sup>109)</sup>。

歳入委員会の改革案は、優遇措置を増やすような、レーガンの言うところの特殊利益に有利な法案ではなくなった。レーガンの提示した公共の利益に奉仕するような改革案にすることについては委員会の中で意見がまとまったが、具体的にどのような条項が、公共の利益にふさわしいのかについては議論が分かれた。

最終的に、ロステンコウスキーは共和党委員の票をまとめることができなかった。共和党の委員たちは、ロステンコウスキーの主張していた基礎控除を1,500ドルにするという案が、共和党の家族政策に反するとして、大統領案と同じく2,000ドルを主張していたのである<sup>110)</sup>。

共和党の委員をとりまとめたのは、レーガンであった。12月3日に、レーガンは下院の共和党指導者と非公式に会談して税制改革の必要性を訴え、歳入委員会の共和党委員に働きかけた。その結果、その日のうちに28対8で、歳入委員会案が採択された。ある財務省高官の伝えるところによると、レーガンは、「私はこの法案を望ましく思わないが、税制改革の進展を望んでいる。そのために、共和党の委員に支持を求めたのだ」と述べたと言う<sup>111)</sup>。

レーガンのレトリックは、ロステンコウスキーや他の委員たちに、公共の利益というシンボルを改革の前提として受け入れさせていたといえる。言い換えると、レーガンのレトリックは、議員による法案作成の方向性を拘束していたのである。またレーガンは、歳入委員会案が共和党議員の求める水準にないとしても、税制改革を止めてはいけなくとも共和党議員を説得することで、改革の停滞を打開したといえる。

## (3) 歳入委員会案

歳入委員会の最終案は、共和党の委員にとっては不満の残るものであった。この案は大統領案の基本構造を反映しながらも、重要な変更がなされていた。個人所得税について、共和党の委員が最

も反対していた基礎控除に関しては、項目ごとに控除を申請しない納税者に関しては2,000ドルに引き上げるものの、項目別に控除を申請する納税者に関しては1,500ドルにしか引き上げられないと修正された。法定税率については、大統領案の15%・25%・35%の三段階に加えて、38%という四段階目の最高税率が加えられた。州および地方税の全額控除を含む、現行の主要な個人所得控除は残され、さらに約70の新たな租税特別優遇措置が追加された。

法人所得税については大統領案の33%の単一税率から、最高税率を36%とする累進課税とされた。投資税額控除については廃止された。法人税収は、現行制度よりも40%増加すると見積もられた。これは財務省案よりも大幅な増加だった<sup>112)</sup>。

## 第2節 下院本会議

### (1) 下院共和党議員の反対

レーガンは、歳入委員会案に本質的には納得していない共和党の委員に対して、上院で改正するという約束をもって説得した。このような形で歳入委員会を通過した歳入委員会案に対して、下院の共和党議員たちが法案の内容について賛成するはずもなかった。彼らは、個人所得税の38%という最高税率を35%に引き下げるべきだと考え、また一律に2,000ドルの基礎控除を認めるべきだと考えていた<sup>113)</sup>。

レーガンは、離反しつつあった下院共和党議員に対して、12月7日のラジオ演説において「下院に提出されている提案は完全なものではありませんが、税法をより公平でより簡素で、より経済成長のためになるように改革する貴重な一歩です。私は、下院が来週中にその案を可決し、上院での修正を可能とってもらいたい」と呼びかけた<sup>114)</sup>。

また、12月9日にレーガンは「下院共和党議員に、税制改革への支持を求める手紙」という形でメッセージを発した。その内容は次の通りである。

「現在下院に提出されている法案は、真の税制改革の貴重な第一歩です。(中略) 私は、多くの下院議員のみなさんと同じ思いです。現在の法案

は出発点であって、最終的な法律ではないのです。より税率を引き下げなければなりません。(中略) もしも、下院で今、税制改革が止まってしまったら、今後数年は税制改革は実現しないでしょう。下院の投票は、税制改革を生かすか、殺すかという投票なのです。法案を上院に進めないということは、現在の不公平で複雑で経済効率を落としている税制を維持することを意味しています。これは私の望むことではありませんし、アメリカ国民の望むことでもありません。どうか税制改革を支持する投票をしてください。』<sup>115)</sup>

レーガンのレトリックは、税制改革の詳細な内容についての対立を、「不公平な税制を維持すること」と「税制改革を生かすこと」の対立として設定している。このようなレトリックは、下院議員に綿密な討議を推奨するよりもむしろ、法案を吟味もせず可決を強制するものであったといえる。

このレーガンのメッセージに対して、下院は反発した。本会議では、過半数の賛成が法案の審議の開始のために必要とされているが、歳入委員会案は223対202で否決された。164名の共和党議員が反対しており、大統領の最優先事項に賛成した共和党議員はわずか14名にすぎなかった<sup>116)</sup>。

### (2) レーガンによる舞台裏の交渉

事態を打開したのは、レーガンによる舞台裏の交渉であった。レーガンは直接に議事堂を訪問したのである。大統領が個人的に議会へ赴き、議員に対して直接に交渉するというのは異例である<sup>117)</sup>。

12月16日の月曜日の朝、レーガンは議事堂で行われる下院共和党議員総会に参加し、160名の共和党議員と密室で話し合った。レーガンは議員たちに「法案をここで止めてはいけない。どんな形でも法案を通さなくてはならない」と語ったと言われている<sup>118)</sup>。

この交渉において、レーガンは、下院共和党議員の賛成票のかわりに、彼らの望む税制改革の原則に反するようななどのような法案に対しても拒否権を使用することを約束した。彼らの望む税制改革の原則とは、第一に個人所得税率の最高税率は

35%以下にすること、第二に2,000ドルの基礎控除を認めること、第三にキャピタル・ゲインの最高税率を20%以下にすること、第四に優遇措置の撤廃の期限を遅らせることの四点であった<sup>119)</sup>。

レーガンは、16日の説得によって48名の共和党議員の賛成を確保した。翌日の12月17日に、二度目の議事運営規則についての投票が行われ、258対168で可決した。17日に賛成票を投じた共和党議員は70名であった。翌日の17日に、下院の本会議の審議が行われ、その日のうちに発声投票によって歳入委員会案が可決された。レーガンは舞台裏の交渉によって、頓挫しかけていた税制改革を再び軌道に乗せたのである<sup>120)</sup>。

### 第3節 上院財政委員会

#### (1) パックウッド案への批判

財政委員長のパックウッドを始めとして、財政委員会の委員たちは、下院を通過した歳入委員会案が企業に対して厳しすぎると考えていた。そこで、パックウッドは、税制改革の名目を維持しながらも、できるだけ多くの優遇措置やループホールを残すことで内容を骨抜きにしようと試みた<sup>121)</sup>。

パックウッドは、多数派を形成するために、それぞれの委員が関心を払っている利益の調整を試み、つぎはぎだらけの法案を作成していった。パックウッドの租税専門スタッフの言葉によれば、「我々は昔ながらのやり方で委員と交渉していった」のであった<sup>122)</sup>。

パックウッドは3月13日に、彼が作成したパックウッド案と呼ばれる案を公表した。この案は、様々な特殊利益が利用できる優遇措置を維持するものであり、公平で簡素な税制を実現するための改革とはかけ離れていた。パックウッドはレーガンに会って、自らの案を説明したが、レーガンとの会見から数時間後にリーガン首席補佐官は、全国ネットの記者会見において、レーガンがパックウッド案の改正を求めていることを伝えた<sup>123)</sup>。

主要紙からの反応は最悪であった。ワシントン・ポストの社説は、「パックウッドのぼろぼろの税制改革案」という見出しをつけ、以下のよう

に批判した。

「パックウッドは、下院案よりも富裕層への税率を引き下げ、特定業種への優遇措置を撤廃しないつもりである。下院は、石油産業・林業・防衛産業への優遇措置を撤廃したが、上院はこれらを復活させようとしている。(中略)このような法案は、公平性を侵害する。」<sup>124)</sup>

また、ニューヨーク・タイムズの社説は「メリー・クリスマス、パックウッド上院議員」という見出しをつけ、以下のようにパックウッドを批判した。

「税制改革は、優遇措置の撤廃を意味していたはずであった。しかしパックウッドは、新しい優遇措置を作ろうとしている。このような改革なら、なにも法案がないほうがよい。(中略)レーガン大統領が税制改革を訴えたとき、税率の引き下げ、特別控除の撤廃を目的としていた。そのコンセプトは正しいものであった。(中略)パックウッド案は、現行法をさらに複雑にし、現行法よりも優遇措置を生み出すだろう。」<sup>125)</sup>

主要紙は、税制改革は一般的なアメリカ国民のための改革なのだというレーガンのレトリックを受け入れて、財政委員会を見張っていたのである。

#### (2) パックウッドと財政委員会の方向転換

レーガンや新聞からの批判を受けとめ、パックウッドは自身の政治生命が危機に瀕していることを察知した。彼のスタッフの言葉を借りれば、「パックウッドは新しい財政委員会委員長としての資質を問われていた」。パックウッドは、レーガンのレトリックと、レトリックを反復するメディアによって、その枠組に準拠した税制改革を実現させなければならないという立場に追い込まれていたのである<sup>126)</sup>。

そのため、パックウッドは自らの案を捨て、レーガンの打ち出したシンボルに立ち戻るという選択をした。パックウッドと財政委員会首席スタッフのウィリアム・ディーフェンダーファー(William Diefenderfer)は、全ての控除と優遇措置を撤廃することによって個人所得税率の最高税率を25%まで下げるといふ、大統領の原案より

も急進的なアイデアにたどり着いた<sup>127)</sup>。

このアイデアに沿って、個人所得税率の最高税率を25%、企業所得税率の最高税率を33%と設定する財政委員会案が作成された。この案は、レーガンの主張していた公平な税制、簡素な税制、経済成長を刺激する税制というシンボルに合致していた。

公平な税制というシンボルに沿って、最も所得の低い層への減税率が最大にされた。簡素な税制というシンボルに従って、税率区分を15%・25%の二段階へ減らし納税者の苦勞を取り除いた。経済成長を刺激する税制というシンボルに従って、真っ当な競争を可能とする環境を実現するために、優遇措置やループホールを削減した<sup>128)</sup>。

バックウッドは4月24日に財政委員会の委員を招集して財政委員会案を検討し、16名中11名が賛成した。優遇措置の撤廃に対して、ロビイストたちは抵抗する機会を奪われていた。この会議は非公開とされ、ロビイストたちは翌25日の記者会見で初めて財政委員会案を知ったのであった。これは、税制改革に反対する利益団体が、ロビイングの影響力を発揮できなかった原因である<sup>129)</sup>。

バックウッドは財政委員会の委員の説得にあたり、新聞の論調とレーガンのレトリックを頼りとしていた。バックウッドは財政委員会の委員に対して、財政委員会案の骨子はレーガンの主張する公平な税制、簡素な税制、経済成長を促進させる税制であると説明し、特殊利益を体現しているとされる現行税法と公共の利益を体現しているとされる財政委員会案とを対立させ、どちらの側に立つかの選択を迫った。この説得の方法は、まさにレーガンのレトリックの枠組そのものであった<sup>130)</sup>。

主要紙の論調は、レーガンのレトリックが打ち出した原則に戻った財政委員会案に対しては好意的だった。ワシントン・ポストは財政委員会案を「夢の実現」だと評価しており、ロサンジェルス・タイムズは「税の公平な負担という目的が共有されれば、政治家も公共利益のために行動することができるのだ」と論評していた<sup>131)</sup>。

バックウッドの説得と、新聞の反応によって、

委員たちもまたレーガンのレトリックの枠組によって税制改革を考えるようになった。ブロックウェイによれば「委員の間には、アメリカのために改革をなすのだという感情が広がって」いたのである。委員たちが、公共の利益のための税制改革という枠組を受け入れたことで、利益団体は自らの利益を守るためのロビイングが困難な状況に追い込まれた<sup>132)</sup>。

最終的に、財政委員会は20対0の全会一致の決議によって財政委員会案を可決し、上院本会議へと送った。どの委員も、税制改革に反対した委員として名前を残したくなかったのである<sup>133)</sup>。

上院財政委員会のバックウッドと委員たちの方向転換は、レーガンのレトリックによる考え方の拘束と、新聞の論調による行動の拘束によって引き起こされたということが出来る。新聞の論調の方向付けもレーガンのレトリックの「どう考えるべきか」を伝える機能の働きだといえるので、財政委員会において税制改革を進めた要因として、レーガンのレトリックは重要だったと考えられる。

### (3) 財政委員会案

上院財政委員会案と下院歳入委員会案との差異は以下の通りである。基礎控除は2,000ドルに引き上げられ、夫婦に関する標準控除は5,000ドルに引き上げられた。基礎控除を2,000ドルとするのは、下院の共和党議員がレーガンと約束をかわしていた事項であった。

個人所得税率は、15%と27%の二段階とされた。27%という最高税率は、レーガンが下院共和党議員と約束した35%よりも低い数字であった。このような低税率を達成するために、州および地方売上税への控除、見かけの所得を低くするための投資についての控除をはじめとほとんど控除が廃止された。例外的に維持されたのは、レーガンがアメリカの平均的な家族のために必要であると主張していた、住宅ローン利子控除であった。

法人所得税については、下院歳入委員会案の最高税率として設定された36%を引き下げて、バックウッドの主張通りに15%から33%の累進税率が採用された<sup>134)</sup>。

## 第6章 レーガンのレトリックと上院本会議の議論枠組

第5章では、レーガンのレトリックと、ジャーナリストによって反復された議論枠組が、議員と利益団体の行動を抑制していたことを示した。本章では、議員たちの議論枠組が、いかにレーガンのレトリックによって拘束されていたかを、上院本会議を取り上げて論じる。

### 第1節 上院本会議の流れ

上院での議論の内容に立ち入る前に、本会議での審議がどのように進んだかを述べておく。上院財政委員会は財政委員会案を6月4日に本会議に提出した。審議の三日目になって最初の修正案が提出された。ジョン・ダンフォース (John Danforth, R-MO) によれば、「上院本会議において、租税政策を審議するにあたり、三日目まで修正案が提出されなかったことは初めて」であった<sup>135)</sup>。

修正案の提出が遅くなった原因は、財政委員会に引き続き、パックウッドが本会議を通過させるための戦略を用意していたためであった。彼の戦略は、第一に歳入中立性の原則を全ての修正案に適用し、第二に上院本会議のテレビ中継を利用することであった<sup>136)</sup>。

第一の戦略として、パックウッドは、歳入中立性の原則の適用によって、財政委員会案の改正のためにどこかの条項に手を入れれば、必ず他の箇所にも手を入れて埋め合わせをしなければならない状況を作り出し、改正そのものを困難にした。

第二の戦略として、パックウッドは本会議のテレビ中継を利用した。パックウッドに協力したブラッドリーのスタッフによれば、「テレビは議員達に公共利益の守り手となる機会を与えてくれた。我々はテレビカメラの前で、修正案ひとつひとつについて、それがいかに特殊利益に与しているかを暴露していった。それは一種のショー」であった<sup>137)</sup>。

6月9日から23日までの議論を経て、最終的に財政委員会案が6月24日に97対3という圧倒的な

票数で可決された。上院案の内容は、財政委員会案がほとんど修正されなかったため、財政委員会案と基本的に同一であった<sup>138)</sup>。

上院本会議における財政委員会案への重要な挑戦は二つのみであった。第一に個人退職年金制度についての修正案であり、第二に個人所得税率に第三の税率区分を加える修正案の提出であった。以下では、数少ない重要な修正案をめぐる議論でさえも、いかにレーガンのレトリックによる議論の枠組設定に拘束されていたかを立証する。

### 第2節 個人退職年金制度をめぐる議論の枠組

#### (1) 賛成意見の議論枠組

6月9日から個人退職年金制度についての議論が始まり、6月10日に共和党のアルフォンソ・ダマト (Alfonse D'Amato, R-NY) が個人退職年金制度に関する修正案を提出し、財政委員会案に対する最初の挑戦が行われた。

個人退職年金制度とは、個人が積立金を支払う私的な年金であり、「個人は自分の責任で年金資産を運用する」という理念の下に作られた制度である。現行税法では、個人退職年金制度の積立金支払いに対して、納税者に2,000ドルまでの非課税拠出を認めていたが、財政委員会案はこの条項を撤廃しようとしていた。そこで、ダマトは、個人退職年金制度の積立金支払いに対して15%の控除を設けるという修正案を提出した。ダマトはこの控除によって生じる歳入減を、個人所得税と法人所得税のミニマム・タックスを20%から22.6%に引き上げることによって埋め合わせるつもりであった<sup>139)</sup>。

修正案への賛成意見は、第一に個人退職年金制度が平均的アメリカ国民にとって老後のための重要な資産形成の制度であるという主張と、第二に個人退職年金制度によって貯蓄率が上昇し、経済成長を促進するという主張から構成されていた。

第一の個人退職年金制度に関する控除が、平均的アメリカ国民にとって重要であるという主張として、ダマトは「個人退職年金制度に関する控除は、人々に老後に向けての貯蓄を促して」いると

述べている。「個人退職年金制度は、平均的アメリカ国民にとっての老後の安定した生活のために必要」であり、ダマトは個人退職年金制度の支払いについての控除の議論を、「年収3万ドルから5万ドルの間に位置する平均的アメリカ国民の必要に応えるのか、応えないのかという」議論として設定したのである<sup>140)</sup>。

同様の主張は、クリストファー・ドッド (Christopher Dodd, D-CT) とウィリアム・ロス (William Roth, R-DE) の議論にも見られる。ドッドは、個人退職年金制度についての控除とは「富裕層のための優遇措置ではなくて、平均的な納税者への優遇措置」であり、「個人退職年金制度を利用している納税者の過半数は、中間層の人々と、貧困層の人々なのだ」と主張している<sup>141)</sup>。

ロスは、「個人退職年金制度に関する控除は、平均的家族のためになり、アメリカのためになる。それゆえ、私は個人退職年金制度に関する控除の維持を求めます。個人退職年金制度によって、平均的アメリカ人は、自分の老後を計画することができます」と主張している<sup>142)</sup>。

ポーラ・ホーキンス (Paula Hawkins, R-FL) はさらに踏み込んだ議論をしており、「個人退職年金制度の支払いに関する控除を撤廃し、人々が個人退職年金制度から離れていけば、社会保障によってその人たちの老後を支えなくてはならなくなる」ことを警告している。また、彼女は「カリフォルニアの州民から、個人退職年金制度に関する控除を廃止しないよう求める多くの手紙を受け取っています。彼らは平均的な所得を稼ぎ、熱心に働く労働者です。もしも、我々が公平について論じるなら、個人退職年金制度に関する控除を維持すべきです」と述べている<sup>143)</sup>。

ホーキンスと同様に、ダール・バンパース (Dale Bumpers, D-AR) も「個人退職年金制度を積み立てることで、人々に、自分で老後の準備をすることを後押しするからです。人々が自力で退職後の生活を送ることができれば、政府の負担が軽減します」と述べている<sup>144)</sup>。

第二の主張は、個人退職年金制度に関する控除

は、貯蓄率を上昇させ経済成長を刺激するというものである。ダマトは「老後のための貯蓄は、経済成長を刺激する資本の蓄積にもつながっている」と主張している<sup>145)</sup>。

フランク・マカウスキー (Frank H. Murkowski, R-AK) も同様に「個人退職年金制度に関する控除を認めることで、アメリカ国民の貯蓄を促進し、経済を刺激するだろう。もしも、財政委員会案によって、個人退職年金制度に関する控除が撤廃されたなら、個人退職年金制度の支払いをしている人の42%が、その支払いを止めるだろうと答えています」と論じている<sup>146)</sup>。

個人退職年金制度についての控除は、平均的アメリカ国民の老後の生活を支えるのだという議論は、平均的アメリカ国民のための税制改革というレーガンの議論枠組を踏まえている。また、個人退職年金制度についての控除が貯蓄率を引き上げて、経済成長を促すという主張も、レーガンの経済成長のための税制改革というレトリックを踏襲していると言える。

## (2) 反対意見の議論枠組

修正案へ反対意見の中心は、個人退職年金制度の利用者は、平均的アメリカ国民ではなくて富裕層であり、個人退職年金制度に関する控除は少数の高額納税者への優遇措置となっているので撤廃すべきだという主張である。このような主張はバックウッドとブラッドリーの議論に見ることができる。

バックウッドは「全ての納税者を年収4万ドルという基準によって上下にわけると、8,600万人が4万ドル以下に区分され、1,300万人だけが4万ドル以上を稼いでいます。4万ドル以下の8,600万人のうち、900万人だけが個人退職年金制度に関する控除を利用していますが、4万ドル以上の1,300万人のうち600万人もの納税者が個人退職年金制度に関する控除を利用しています。私は、何が中間層であるかを議論するつもりはありませんが、このように計算すれば、個人退職年金制度に関する控除は、富裕層にとっての優遇措置として使われてきたと言えます」と論じ、ダマトとは



異なる個人退職年金制度の利用者の姿を暴いた<sup>147)</sup>。

ダマトの修正案への決定的な反対意見を述べたのが、ブラッドリーであった。ブラッドリーは、個人退職年金制度への控除が中間層のアメリカ国民の利益になるというダマトとドッドの主張を批判した。ブラッドリーは新しく導入された議事堂を中継するカメラの前で、図表とポインターを使用しながら反撃をした<sup>148)</sup>。

ブラッドリーは「年収2万ドルから3万ドルの75%の人は、個人退職年金制度を利用していません。年収1万ドルから2万ドルの95%の人も、個人退職年金制度を使用していません。年収2万ドルほどの家庭では、運動場と国立公園しか娯楽がなく、控除のためにまわすお金もありませんので、個人退職年金制度を利用することができないのです。では年収7万5千ドルの人の場合はどうでしょう。そのような人が個人退職年金制度の2,000ドルの控除を利用し、318ドルを節税してきたのです」と主張した<sup>149)</sup>。

ブラッドリーは、ダマトらの個人退職年金制度の積立金支払いへの控除は平均的アメリカ人への恩恵になるという議論を否定し、むしろ個人退職年金制度は富裕層が利用してきた優遇措置であったということを示した。ブラッドリーは、ダマトの修正案が特殊利益に与するものであるとして批判したのであった。最終的に、ダマトの修正案は51対48で否決された<sup>150)</sup>。

ダマトとブラッドリーは、ともに公共の利益というシンボルをめぐる議論をしていたとすることができる。ダマトにとっては、個人退職年金制度の利用者は平均的アメリカ国民であるので、控除を維持することが公共の利益というシンボルに結びつけられていた。ブラッドリーにとっては、個人退職年金制度の利用者は富裕層であり、控除の撤廃を公共の利益というシンボルに結びつけていた。

ダマトの修正案への支持者も反対者も、レーガンのレトリックが税制改革を性格づけた公共の利益というシンボルを、自らの主張と結びつけようとしていたのであり、レーガンのレトリックに

よって設定された議論枠組の中で争っていたとすることができる。

### 第3節 個人所得税率の最高税率をめぐる議論の枠組

#### (1) 賛成意見の議論枠組

バックウッドへの最後の深刻な挑戦となったのは、個人所得税率に35%の最高税率を加えるというジョージ・ミッチェル (George Mitchell, D-ME) による6月18日の修正案であった。ミッチェルは財政委員会の委員であり、財政委員会の最終審議の場で三段階目の個人所得税率を設けようとして敗北していた。ミッチェルは税制改革への賛成の議論にも反対の議論にも精通しており、レーガンが税制改革を始めた当初に主張していた35%という個人所得税率を持ち出したのである。バックウッドにとってはこの修正案が最大の難関であった<sup>151)</sup>。

ミッチェルは富裕層に対する税率を27%から35%に上げることで、中間層へのさらなる減税を付け加えようとしたのである。ミッチェルは「同僚のみなさんへ」という手紙の中で、「第一に80%の納税者にとって税率の引き下げとなる。第二に年収7万5千ドル以下の納税者にとってより大きな減税効果をもたらされる。第三に財政委員会案で最も過酷に扱われている3万ドルから4万ドルの納税者にとってその効果が及ぶ」と彼の提案について説明している<sup>152)</sup>。

ミッチェルは修正案の提出にあたって、「この修正案は、財政委員会案を中間層にとって意味のある税制改革にするためのものです。財政委員会案は富裕層と貧困層にとっての恩恵となりますが、中間層にとっては恩恵となりません。私の修正案は、年収3万ドルから4万ドルの納税者にとって、財政委員会案よりも二倍の減税効果があります。この集団こそ中間層であり、減税が必要なのです。これらの効果は、最低税率を財政委員会案の15%から14%へ引き下げ一方35%の第三の税率を設けることによって達成されます」と述べ、修正案を提出した理由と骨子を説明している<sup>153)</sup>。

ミッチェルによれば財政委員会案は公平な改革ではなかった。「財政委員会案が、工場労働者や看護師などの年収17,600ドルの人たちと、年収20万ドルを稼ぐ人たちを同じ税率で課税すると平均的アメリカ国民が知ったとき、彼らはこれを公平な改革だと思うのでしょうか？年収20万ドル以上の35万9千人の納税者が、財政委員会案によって平均5万3,000ドルの減税の恩恵をうけることを、平均的なアメリカ国民は公平だと考えるでしょうか？また、納税者の30%にあたる年収2万ドルから5万ドルの納税者にとって、財政委員会案は増税となることを知ったら、彼らは受け入れるでしょうか？」さらには、「両院合同租税委員会の見積もりによれば、年収2万ドルから5万ドルの納税者は、財政委員会案の下では、現行税法よりも増税となるのです。実に、納税者の30%にとっては、増税なのです。約1,500万人にとって増税なのです」と、ミッチェルは財政委員会案が平均的アメリカ国民にとっていかに不公平かを訴えている<sup>154)</sup>。

ミッチェルは税制改革によって「議会とアメリカ国民は、現在の不公平と不条理な税制に挑戦している」が、「財政委員会案を公平だとは思わない」のであり、修正案によって「減税の恩恵を富裕層から中間層へと移し替える」必要があると考えた。その方法として彼が採用した方法が、「レーガン大統領が税制改革の提案に立ち戻ること」であった。「レーガン大統領の案には三つの税率区分があり、最高税率は35%」だった<sup>155)</sup>。

ミッチェルの修正案は、「財政委員会案よりも少額の減税しか、富裕層には与えない反面、中間層には財政委員会案の二倍の減税効果」をもたらし、35%という税率は「レーガン大統領が提案したことでもあります。それゆえ、私の修正案が不公平なものであるわけがない」のであった<sup>156)</sup>。

ミッチェルは財政委員会案が中間層にとって公平ではないことを繰り返し述べており、彼の議論はレーガンが提示した議論枠組に沿っていたといえる。さらに、ミッチェルは、35%という税率をレーガンが提案していた税率と同じであるために

「不公平であるはずがない」と、レーガンを正当化の根拠としていたのである。

他の上院議員によるミッチェルの修正案への賛成意見も、財政委員会案をより公平な税法にするべきだという主張から構成されていた。ロバート・バード (Robert Byrd, D-WV) は「この修正案は、財政委員会案よりも中間層にとってより公平な税制を実現します。この修正案によって財政委員会案はより魅力的な法案となるでしょう」と述べている<sup>157)</sup>。

ポール・サーベインズ (Paul Sarbanes, D-MD) も財政委員会案が、中間層にとって公平でないと考えていた。彼は「年収20万ドル以上の納税者にとっての減税額は、年収2万ドルから5万ドルの中間層の年収に匹敵するのです。これは公平ではありません」と述べている<sup>158)</sup>。

ジェイムズ・サッサー (James Sasser, D-TN) もミッチェルと同様に「財政委員会案は減税の効果を不公平に配分している」ことを問題視しており、「中間層のためのもの」である修正案を支持し、35%の根拠として「レーガン大統領が提示したもともとの最高税率」であったことを挙げている<sup>159)</sup>。

カール・レヴィン (Carl Levin, D-MI) によれば、税制改革は「平均的アメリカ国民のための戦いです。平均的アメリカ人の生活を改善するために、財政委員会案が起草されました。しかし、両院合同租税委員会は、年収3万ドルから4万ドルの納税者にとっては財政委員会案が増税になると見積もり」をした。そのために、彼はミッチェルの修正案を支持し、修正案について「35%という税率は高すぎるのでしょうか？いいえ、レーガン大統領がこの税率を提案したとき、だれも35%が高すぎるとは言いませんでした。この修正案は、低所得者の税負担を増加させるのでしょうか？いいえ、最低税率を14%に引き下げています」と述べ、その内容が税制改革に逆行しているのではなく、「財政委員会案よりも中間層にとって公平」であることを主張した<sup>160)</sup>。

アルバート・ゴア (Albert Gore, D-TN) は「税

制改革の目的とは、税負担をアメリカ国民の大部分にとって公平で、容易に理解できるようにすることです。財政委員会案はこの方向に進むためのよい法案です。現行税法よりも簡素で公平」だが、「財政委員会案は、全てのアメリカ国民にとって公平な税法を実現するという目的を果たしていない」と考えていた。そこでゴアは、「35%の第三の税率区分の設定により、もっとも税負担から解放されるべき中間層から負担が取り除かれ」、「誰もが公平に税金を負担」し、「全てのアメリカ国民にとって公平な税法を実現することができる」と考え、ミッチェルの修正案を支持した<sup>161)</sup>。

ジョン・ケリー (John Kerry, D-MA) は「公平な税法の実現は、簡素な税法と同じく、今回の税制改革の中心的な目標」であり、「ミッチェルの修正案によって、財政委員会案はより公平な法案」となると考えていた。ケリーは「富裕層には5万3千ドルもの減税をしておきながら、中間層のアメリカ国民に増税となる」ことが、「公平さを実現するための税制改革」とは矛盾すると考えていた。ケリーによれば、上院が「ここ二週間議論してきたことは、公平であるとはどういうことを意味しているのかということ」であり、「レーガン大統領が提案した税率」を導入することは「公平という概念と矛盾しない」のであった<sup>162)</sup>。

ミッチェルをはじめとして修正案を支持した議員たちは、財政委員会案は富裕層に対しての恩恵が大きく、中間層への恩恵が小さいために公平ではないと論じている。この議論の枠組は、税金から逃れている富裕者と重い税金を負担している平均的アメリカ人とを対比させて不公平だと論じていたレーガンの議論枠組と同一である。

## (2) 反対意見の議論枠組

ミッチェルの修正案への反対意見は、二つの考え方から構成されていた。第一に、富裕層から中間層へ減税の恩恵を移転することへの反対であり、第二に財政委員会案の27%という最高税率を35%に引き上げることへの反対であった。

第一の富裕層から中間層へ減税の恩恵を移転することについては、修正案が税制改革の方向性へ

の逆行であるという主張がなされた。これはバックウッドとウィリアム・グラム (William Gramm, R-TX) の主張に見ることができる。バックウッドは「ミッチェル議員の修正案がトロイの木馬となることを恐れて」いた。「いったん、特定の納税者にとって有利となる修正が認めれば、次から次へと特殊利益の要求を認めなくてはならなくなるでしょう。彼らは『富裕層という特定集団の税率を高く引き上げてしまったのだから、さあ、我々にも優遇措置をください』と主張するでしょう。この修正案にはこのような危険が潜んでいる」とバックウッドは考えていたのである<sup>163)</sup>。

バックウッドとミッチェルは、中間層の意味づけにおいて異なっている。ミッチェルは中間層を平均的アメリカ国民だと意味づけたが、バックウッドは中間層を特殊利益の一つとして設定したのである。バックウッドの考え方では、ミッチェルの求めた平均的アメリカ国民にとっての公平性の実現は、特定の納税者集団から特定の納税者集団への税負担の転嫁にすぎなかった。

バックウッドの考えでは、ミッチェルの修正案は租税政策による再配分であり、「我々が今回の税制改革で放棄した方向性」そのものであった。バックウッドは「この修正案は、我々を再び控除と優遇措置の租税政策へと立ち戻らせてしまう」と主張したのである<sup>164)</sup>。

グラムも同様の主張をしている。彼によれば「ミッチェルの修正案は、特定の集団から特定の集団に恩恵を移し替えるという古い租税政策の政治、再配分という古い政治」にほかならなかった。バックウッドとグラムによるこれらの主張は、特殊利益のための租税政策からの脱却して、公共利益のための税制改革を求めるといふ、レーガンの議論枠組を利用していると言える<sup>165)</sup>。

第二の最高税率の引き上げについては、税率引き下げとループホール撤廃は取引であるという主張と、税率引き上げによって経済成長が鈍化するという主張がなされた。

ループホールと低税率の関係に関して、バックウッドは「財政委員会案によって、富裕層が利用

していたループホールを閉じようとして」いるが、これは「税率の劇的な引き下げ」との取引によって可能となったと述べている。もしも「15%と27%という税率を変更すれば」、再び「富裕層の納税者は、なんとかして税負担を逃れよう」とする危険があるとバックウッドは考えていた<sup>166)</sup>。

ループホールの撤廃は、低税率によって初めてもたらされるという考えは、ロバート・ドール (Robert Dole, R-KS) にも共通していた。ドールは「圧倒的な税率の引き下げは多くの人々にとって魅力的であり、そのために優遇措置や控除がもはや重要ではないと考える人が増えるのです。もしも税率を引き上げれば、再び人々は優遇措置や控除を求め始めるでしょう」と述べている<sup>167)</sup>。

デイヴィッド・ボレン (David Boren, D-OK) も同様に「人々を優遇措置や控除の引力から引きはがすためには、最高税率を十分に引き下げる必要があります」、「低い最高税率を設定することは、人々が節税対策に走るのを防止する良い方法なのです」と論じている。<sup>168)</sup>

税率と経済成長の関係について、グラムは「高い税率が人々から投資の動機を奪い、経済成長と新規雇用の創出に限界をもたらした」てきたが、税制改革によって税率が引き下げられれば、「正当に投資が行われ、経済成長を促し、新しい雇用が生まれるだろう」と論じている。このようなグラムの考え方は、「財政委員会案を支持することによって、富と雇用を創出し、経済を成長させなければならない。そうすることで、アメリカ国民はより多くの収入を手にして、より多くの税金を支払うだろう」というサプライ・サイドの思想に支えられていた<sup>169)</sup>。

また、ボレンは財政委員会案を「優遇措置や控除を廃止することで、人々に節税のための投資をやめさせ、経済のためになるような投資を促す」改革なのだと説明している。経済成長を促すような税制に改革するというのは、まさに1984年からレーガンが求めていた税制改革の内容であった<sup>170)</sup>。

ミッチェルはこれらの反対意見について、修正案が特定の集団への利益になるという主張に対し、

「レーガン大統領が35%の最高税率を含む税制改革を提案したときに、誰が彼の提案をトロイの木馬だと批判したでしょうか？誰が、レーガン大統領を特殊利益の保護者だと批判したでしょうか？誰が、レーガン大統領が古い失敗した租税政策を提案していると言って批判したでしょうか？」と反論している。ミッチェルは修正案が、過去の租税政策への逆行であるという主張に対して、自分の修正案をレーガンと結びつけることによって、税制改革の流れに沿っていると主張したのである<sup>171)</sup>。

修正案が税率の引き上げであるという主張に対しては、ミッチェルは「私の修正案は、現行税法の50%という最高税率を35%に引き下げるのであり、私の修正案は決して税率の引き上げではない」と反論している<sup>172)</sup>。

このような議論の後、最終的にミッチェルは71対29で破れた。ミッチェルはレーガンが追求した「平均的アメリカ国民にとっての公平な税制」というシンボルを掲げて修正案を提出したが、多くの議員は、高税率の導入であり富の再配分という過去の租税政策への逆行だと解釈し、レーガンの求めた「特殊利益のための租税政策からの脱却」と「経済成長を促進する税制」というシンボルを掲げて反対した。

以上の二つの修正案をめぐる対立において、どちらも賛成派と反対派はレーガンのレトリックが提示した議論枠組に準拠して、議論を組み立てていたと理解することができる。レーガンのレトリックが提示した目標に、どちらの側がより近づけるのかという対立であったということもできる。上院本会議では、レーガンのレトリックの議論枠組を設定する機能が作用していたのである。

## おわりに

本稿は、1986年税制改革法の政策過程において、レーガンの舞台裏の交渉と表舞台のレトリックが、税制改革が頓挫しかねない状況を打開していたことを立証しようと試みた。

この立証のために、以下のように分析の視点を

準備した。まず、舞台裏で用いられる交渉と表舞台で用いられるレトリックとを分けた。レトリックについては、内容と機能とを分離し、機能についてはアジェンダ・セッティングの機能と議論枠組を設定する機能とに分けて精緻化した。

税制改革に関しては、82年と84年に法案が提出されていたが、議会で真剣には取り上げられなかった。税制改革は、80年代前半の議会にとっては優先順位の低い政策課題だったのである。このような状況を、レーガンのレトリックが変化させた。レーガンはレトリックを用いて、税制改革が重要な政策課題だとアピールし続けたのである。

レーガンのレトリックにまず反応したのはメディアであった。主要紙は、税制改革を重要な政策課題として紙面で取り上げ続けた。レーガンのレトリックと、メディアでのレトリックの反復によって、議員たちも税制改革を重要な課題だと受け止め、議会で審議されるに至ったのである。

多くの議員は、税制改革について、そもそも無関心であり、あるいは反対さえしていた。しかし、税制改革が重要な政策課題として認識されると、議員たちは税制改革についての態度を決める必要に迫られた。税制改革への態度を決めるにあたって、レーガンのレトリックが設定した議論枠組が、議員たちの選択を拘束していた。

レーガンのレトリックは税制改革について、公平で簡素で経済成長を促進する公共の利益に資する税制を実現するのか、不公平で複雑で経済に悪影響を与えつつ特殊利益に資する現行税制を維持するのかという対立軸を設定した。このような考え方の枠組がレーガンのレトリックによって設定されたために、議員たちが税制改革に反対の立場を取ることは難しかったのである。

最終的に、議員たちはレーガンのレトリックの枠組の中で税制改革を議論し、レーガンの提示した公平や簡素や経済成長の促進といった目標を競って達成しようとした。

レーガンのレトリックによる議論枠組の設定は、利益団体の行動も抑制していた。利益団体にとって、自らの利益を追求することは当然だが、優遇

措置や特別控除を求めることが、公共利益に反する行為として、レーガンのレトリックに設定されてしまったのである。公共の利益のためと設定された改革に真っ向から反対することは、利益団体にとっても困難であった。このために、税制改革に反対する利益団体は、本来強力であったはずのロビイングをすることが困難な状況に追い込まれていたのである。

また、下院本会議において、共和党議員が歳入委員会案を、レーガンの提示した目標にそぐわないという理由で反対した時には、レーガンは直接に議事堂に赴き、反対する共和党議員たちと取引することによって、税制改革の危機を回避した。

以上見てきたように、レーガンは舞台裏と表舞台のそれぞれにおいて、税制改革が頓挫しかねない状況を打開していたといえる。このように86年法の政策過程におけるレーガンの役割を下の二点に関して明確にした。

第一に、本稿だけではレーガンのリーダーシップの全体像を把握することはできないが、レーガンが86年法の政策過程の舞台裏と表舞台で果たした具体的な役割を明らかにすることで、リーダーシップの一面を解明した。

第二に本稿は、議論枠組の設定というレトリックの機能について、議会での議論枠組が、大統領のレトリックの枠組に準拠していることを、具体的な例を用いて示したが、これは今後の大統領研究にとって有益であろう。

ジョージ・エドワーズは近年の研究において、大統領のメッセージが世論からの支持を集めてはいないことを示し、メッセージの機能として、ワシントンのジャーナリストや議員たちの考え方に影響を及ぼしているかもしれないと推測しているが、本稿は、エドワーズの推測を、実例によって証明することができた<sup>173)</sup>。

今後は、本稿の延長としてレーガン大統領のリーダーシップについて理解を深めるとともに、政体全体を見渡す視野をもって、レトリックを用いる大統領が現代のアメリカ政治にとってどのような意義を持っているのかについても考察を深め

ることを課題としたい。

- 1) Terri Bimes, "Reagan: The Soft-Sell Populist," W. Elliot Brownlee & Hugh Davis Graham ed., *The Reagan Presidency: Pragmatic Conservatism & Its Legacies* (University Press of Kansas, 2003), p. 61; Robert Dallek, *Ronald Reagan: The Politics of Symbolism* (Harvard University Press, 1984), p. 32; Tim H. Blessing and Anne A. Skleder, "Top Down: A General Overview of President Research on Ronald Reagan's Doctrinal Presidency," Richard S. Conley ed., *Reassessing the Reagan Presidency* (University Press of America, 2003), p. 24.
- 2) 行政管理予算局長のデイヴィッド・ストックマンは「明晰でなく、決断力がなく、自分の政策の意味さえ理解していない」とレーガンを評価している。David A. Stockman, *The Triumph of Politics* (Harper & Row, 1986), p. 354; 下院議長を務めていたティップ・オニールは、「私がそれまでに知っていた大統領たちと違って、レーガンは政策や立法過程の細々したことには疎く」、「国内問題にしる、外交問題にしる、当然知っていなければならぬことを知らなすぎた」と評している。ティップ・オニール著、土田宏・鬼頭孝子訳『下院議長オニール回想録：アメリカ政治の裏と表』（彩流社、1989年）、503、540頁。
- 3) 久保文明「保守と中道」阿部齊編『北アメリカ』（自由国民社、1999年）、319頁；五十嵐武士『政策革新の政治学：レーガン政権下のアメリカ政治』（東京大学出版会、1992年）、2頁。
- 4) Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, "Bush's Foreign Policy Revolution," Fred I. Greenstein ed., *The George W. Bush Presidency: An Early Assessment* (The Johns Hopkins University Press, 2003), pp. 102-104; ジェームズ・マン著、渡辺昭夫監訳『ウルカヌスの群像：ブッシュ政権とイラク戦争』（共同通信社、2004年）、4-6頁。
- 5) Jeffrey H. Birnbaum and Alan S. Murray, *Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, Lobbyists, and the Unlikely Triumph of Tax Reform* (Random House, 1987), pp. 288, 294-296; 渋谷博史『レーガン財政の研究』（東京大学出版会、1992年）、128-130頁；税制に関する同様の方向転換は日本においても生じている。加藤淳子によれば、中曽根首相はレーガン政権の税制改革を踏まえ、自らが税制改革を提案する際に「公平」「公正」「簡素」を改革の目標とした。加藤淳子『税制改革と官僚制』（東京大学出版会、1997年）、173頁。
- 6) Ronald Reagan, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union," January 25, 1984, *Public Papers of the Presidents of the United States, Ronald Reagan, 1984* (Government Printing Office, 1986), pp. 87-93; 以降は、Reagan, 1984/1/25 (PP1984, pp. 87-93) のように表記する；Reagan, "Statement on a Treasury Department Study on Tax Reform," 1984/11/27 (PP 1984, p. 1836)；ウィリアム・A・ニスカネン著、香西泰訳『レーガノミックス：アメリカを変えた3000日』（日本経済新聞社、1989年）、129頁。
- 7) ドナルド・T・リーガン著、広瀬順弘訳『フォーザ・レコード』（扶桑社、1988年）、234、235頁；Timothy J. Conlan, Margaret T. Wrightson, David R. Beam, *Taxing Choices: The Politics of Tax Reform* (CQ Press, 1990), p. 50.
- 8) Reagan, "Message to the Congress Transmitting Proposed Tax Reform Legislation," 1985/5/29 (PP1985, pp. 686-689).
- 9) Bernard D. Reams, Jr. and Margaret H. McDermott, *Tax Reform Act 1986: A Legislative History of the Tax Reform Act of 1986: The Law, Reports, Hearings, Debates And Related Documents, Vol. 1* (William S. Hein & Company, 1987), pp. iv-vii.
- 10) *Ibid*; David E. Rosenbaum, "Sweeping Tax Bill Approved, 20 To 0, By A Senate Panel," *The New York Times*, May 7, 1986.
- 11) Reams and McDermott, *Tax Reform Act 1986*, pp. iv-vii.
- 12) Reagan, "Statement on Senate Action on the Tax Reform Bill," 1986/9/27 (PP1986, p. 1282).
- 13) Birnbaum and Murray, *Showdown at Gucci*

- Gulch*, pp. 288, 294-296; 渋谷博史『レーガン財政の研究』, 128-130頁。
- 14) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 252.
- 15) 五十嵐『政策革新の政治学』, 147頁。
- 16) Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, *The Presidents and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking 2nd edition* (Longman, 2003), pp. 173-174.
- 17) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, pp. 2, 7, 252.
- 18) Jane Perlez, "Democrats From New York Differ on Effect of Treasury's Tax Plan," *The New York Times*, November 29, 1984.
- 19) John Ehrman, *The Eighties: America in the Age of Reagan* (Yale University Press, 2005), p. 133.
- 20) 五十嵐『政策革新の政治学』, 147頁。
- 21) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, pp. 85, 99, 139, 231, 232; Steven Pressman, "PAC Money, Honoraria Flow to Tax Writers," *Congressional Quarterly Weekly Report*, September 14, 1985, pp. 1806, 1807; 以下, *Congressional Quarterly Weekly Report* をCQWRと表記する。
- 22) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 235.
- 23) *Ibid.*, p. 234.
- 24) *Ibid.*, pp. 235, 236; 五十嵐『政策革新の政治学』, 156頁。
- 25) 同上, 153, 156頁。
- 26) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 127.
- 27) *Ibid.*, p. 241.
- 28) 五十嵐『政策革新の政治学』, 123頁。
- 29) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 252.
- 30) *Ibid.*, pp. 244, 253.
- 31) 久保文明『現代アメリカ政治と公共利益: 環境保護をめぐる政治過程』(東京大学出版会, 1997年), 58頁。
- 32) 五十嵐『政策革新の政治学』, 123, 124頁。
- 33) 同上, 154, 155頁。
- 34) Birnbaum and Murray, *Showdown at Gucci Gulch*, p. 286.
- 35) Reagan, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union," 1983/1/25 (PP1983, pp. 102-110).
- 36) Reagan, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union," 1984/1/25 (PP1984, pp. 87-93).
- 37) Reagan, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union," 1985/2/6 (PP1985, pp. 130-132).
- 38) Reagan, "Radio Address to the Nation on Tax Reform," 1985/4/13 (PP1985, pp. 419, 420).
- 39) Reagan, "Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union," 1986/2/4 (PP 1986, pp. 125-130).
- 40) Reagan, "Radio Address to the Nation on Tax Reform," 1985/5/25 (PP1985, pp. 669, 670).
- 41) Reagan, "Remarks on Tax Reform to Concerned Citizens," 1985/5/29 (PP1985, pp. 686-689).
- 42) Reagan, "Remarks to Members of the Evangelical Press During a White House Briefing on Tax Reform," 1985/8/1 (PP1985, pp. 963-965).
- 43) Reagan, "Radio Address to the Nation on Tax Reform," 1985/6/1 (PP1985, pp. 705, 706).
- 44) Reagan, "Radio Address to the Nation on Tax Reform," 1985/4/13 (PP1985, pp. 419, 420).
- 45) Reagan, "Address to the Nation on Tax Reform," 1985/5/28 (PP1985, pp. 678-682).
- 46) Reagan, "Remarks at a Senior Citizens Forum on Tax Reform in Tampa, Florida," 1985/9/12 (PP 1985, pp. 1075-1078).
- 47) Reagan, "Remarks at the Santa-Cali-Gon Days Celebration in Independence, Missouri," 1985/9/2 (PP, pp. 1034-1037).
- 48) Reagan, "Remarks to Citizens in Athens, Tennessee," 1985/9/24 (PP1985, pp. 1134-1137).
- 49) Reagan, "Radio Address to the Nation on Tax

- Reform,” 1985/6/1 (PP1985, pp. 705, 706).
- 50) Reagan, “Address to the Nation on Tax Reform,” 1985/5/28 (PP1985, pp. 678-682).
- 51) Reagan, “Remarks on Tax Reform to Concerned Citizens,” 1985/5/29 (PP1985, pp. 686-689).
- 52) Reagan, “Remarks to Citizens in Oshkosh, Wisconsin,” 1985/5/30 (PP1985, pp. 695-698) ; 同様に, 1985年6月7日にも「アメリカの税制改革案」というレトリックを使用している。Reagan, “Remarks and a Question-and-Answer Session With Economic Editors During a White House Briefing on Tax Reform,” 1985/6/7 (PP1985, pp. 733-737).
- 53) Paul C. Light, *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton 3rd edition* (The Johns Hopkins University Press, 1999), pp. 2, 3.
- 54) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies 2nd edition* (Longman, 2003), p. 3.
- 55) Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System 2nd edition* (The Brookings Institution, 2005), p. 219 ; リチャード・ローズによれば, 大統領は全く新しい政策目標を掲げるのではなく, すでにワシントンにある政策課題について優先順位をつける。彼によれば, 「大統領がワシントンに来たとき, 彼は新しい政策パッケージを提案する必要はない。行政府と議会に多くのアイデアがあるからである」。Richard Rose, *The Postmodern Presidency: The White House Meets The World, 2nd edition* (Chatham House, 1991), pp. 175, 176 ; ローズと同様に, 大統領には全く新しい政策課題を設定するよりもむしろ, 既にある政策課題を選択してその変化を促進させる傾向の方が強いと, ジョージ・エドワーズは述べている。George C. Edwards III, *At The Margins: Presidential Leadership of Congress* (Yale University Press, 1989).
- 56) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 22.
- 57) *Ibid.*, p. 26.
- 58) *Ibid.*, pp. 26, 35.
- 59) *Ibid.*, p. 36.
- 60) *Ibid.*, p. 37.
- 61) リーガン『フォー・ザ・レコード』, 228頁。
- 62) Reagan, “Remarks and a Question-and-Answer Session With Reporters on the Second Anniversary of the Inauguration of the President,” 1983/1/20 (PP1983, p. 77) ; 同様に, レーガンは「単一税率の導入によって税制が単純になるので魅力的である」が「寄付控除や教育費への控除までを廃止してしまうことは問題である」ので「税制を簡素化するための別の方法を模索すべきだ」とも述べている。Reagan, “Remarks and a Question-and-Answer Session at a Briefing on Federalism for State and Local Officials in Los Angeles, California,” 1982/7/6 (PP1982, pp. 898-904).
- 63) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 36.
- 64) *Ibid.*, p. 37.
- 65) Pamela Fessler, “Tax Overhaulers’ Next Chore is Generating Public Support,” CQWR, March 30, 1985, pp. 603, 604.
- 66) *Ibid.*
- 67) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 48.
- 68) *Ibid.*
- 69) リーガン『フォー・ザ・レコード』, 225頁。
- 70) 同上, 230頁。
- 71) 同上, 226頁。
- 72) 同上, 232頁。
- 73) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 238.
- 74) Light, *The President's Agenda*, p. 2.
- 75) Reagan, “Radio Address to the Nation on Tax Reform,” 1985/4/13 (PP1985, pp. 419, 420).
- 76) Andrew W. Barrett, “Going Public as a Legislative Weapon: Measuring Presidential Appeals Regarding Specific Legislation,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 5, No. 1 (March, 2005), pp. 4-5.
- 77) Fessler, “Tax Overhaulers’ Next Chore is Gen-



- erating Public Support,” p. 604.
- 78) Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership 3rd edition* (CQ Press, 1997), p. 2.
- 79) Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency* (Princeton University Press, 1987), p. 4-6.
- 80) Kernell, *Going Public*, p. 7; Tulis, *The Rhetorical Presidency*, pp. 4, 134; 同様の主張は、アンドリュウ・バレットの論文にも見られる。Andrew W. Barrett, “Going Public: The Impact of Going Public on Presidential Legislative Success,” *American Politics Research*, Vol. 32, No. 3 (May, 2004), p. 338.
- 81) Kernell, *Going Public*, p. 3; Mark A. Peterson, *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan* (Harvard University Press, 1990), p. 9; Patrick J. Fett, “Presidential Legislative Priorities and Legislators’ Voting Decisions: An Exploratory Analysis,” *Journal of Politics*, Vol. 56 (1994), pp. 502-512.
- 82) Barrett, “Going Public as a Legislative Weapon,” pp. 3-5.
- 83) *Ibid.*, pp. 8, 9.
- 84) Barrett, “Going Public: The Impact of Going Public on Presidential Legislative Success,” pp. 355-360.
- 85) George C. Edwards III, *On Deaf Ears: The Limits of The Bully Pulpit* (Yale University Press, 2003), p. ix.
- 86) *Ibid.*, p. 74.
- 87) *Ibid.*, pp. 156-157.
- 88) *Ibid.*, p. 159.
- 89) *Ibid.*, p. 158.
- 90) *Ibid.*, p. 162, 163.
- 91) *Ibid.*, pp. 172, 173, 184.
- 92) *Ibid.*, p. 165.
- 93) Barrett, “Going Public as a Legislative Weapon,” p. 4.
- 94) “Reagan’s Tax Proposals,” *The Gallup Report*, No. 238 (July 1985), p. 30; “Reagan Popularity,” *The Gallup Report*, No. 241 (October 1985), p. 15; “Tax Proposals,” *The Gallup Report*, No. 250 (July 1986), p. 24; “The Economy,” *The Gallup Report*, No. 253 (October 1986), p. 15.
- 95) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 250.
- 96) Edwards, *On Deaf Ears*, pp. 172, 173, 184.
- 97) “Tax Reform, Maybe,” *The Washington Post*, November 28, 1984.
- 98) Robert A. Bennett, “Economists Praise Much of Tax Plan,” *The New York Times*, November 29, 1984.
- 99) “But Will It Still Be Tax Reform?” *The New York Times*, May 16, 1985.
- 100) “Tax Reform, Rostenkowski-Style,” *The New York Times*, October 4, 1985.
- 101) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 251.
- 102) Steve Blakely, “Congress Poised Battles with Reagan,” CQWR, September 7, 1985, p. 1743; LeLoup, Shull, *The Presidents and Congress*, p. 175.
- 103) 五十嵐『政策革新の政治学』, 134, 135頁。
- 104) Pamela Fessler, “Tax Panel Postpones Markup, Still Hopes to Report This Fall,” CQWR, September 7, 1985, pp. 1744-1746.
- 105) 五十嵐『政策革新の政治学』, 134, 135頁。
- 106) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 102.
- 107) Pamela Fessler, “Doubts Growing Over Prospects for Tax Bill,” CQWR, September 21, 1985, pp. 1871-1876; LeLoup, Shull, *The Presidents and Congress*, p. 175.
- 108) Anne Swardson, “Simplification Of Tax Code Gets Complex; Committee Taking ‘Old-Time’ Approach,” *The Washington Post*, October 27, 1985.
- 109) Pamela Fessler, “Panel Confident of Reporting Tax-Overhaul Measure This Fall,” CQWR, November 2, 1985, pp. 2197-2199; Pamela Fessler, “Ways and Means Finishes Tax Code Overhaul,”

- CQWR, November 30, 1985, p. 2483.
- 110) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 106; Pamela Fessler, "Success for Tax Bill in Doubt Despite Mild Reagan Support," CQWR, December 7, 1985, pp. 2543, 2544.
- 111) *Ibid.*
- 112) "Major Provisions of Ways and Means Tax Bill," CQWR, November 30, 1985, pp. 2492-2497.
- 113) Terry Eastland, *Energy in The Executive: The Case for The Strong Presidency* (The Free Press, 1992), p. 44; Fessler, "Success for Tax Bill in Doubt Despite Mild Reagan Support," pp. 2543, 2544.
- 114) Reagan, "Radio Address to the Nation on the Farm Industry," 1985/12/7 (PP1985, pp. 1449, 1450).
- 115) Reagan, "Letter to Members of the House of Representatives Urging Support for Tax Reform Legislation," 1985/12/9 (PP1985, pp. 1452, 1453).
- 116) Pamela Fessler, "House Reserves Self, Passes Major Tax Overhaul," CQWR, December 21, 1985, p. 2705.
- 117) Eastland, *Energy in The Executive*, p. 45; Richard S. Conley, *The Presidency, Congress and Divided Government* (Texas A&M University Press, 2003), p. 134.
- 118) Fessler, "House Reserves Self, Passes Major Tax Overhaul," pp. 2705-2711.
- 119) *Ibid.*
- 120) *Ibid.*
- 121) Pamela Fessler, "Confrontation Awaits Senate Over State, Local Deductions," CQWR, February 1, 1986, pp. 179-181; Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, pp. 135, 136, 141.
- 122) *Ibid.*, p. 148.
- 123) *Ibid.*, p. 150; Pamela Fessler, "Packwood Draft Cuts Rates, Retains Selected Tax Breaks," CQWR, March 15, 1986, pp. 591-594.
- 124) "Mr. Packwood's Flawed Tax Plan," *The Washington Post*, March 17, 1986.
- 125) "Merry Christmas, Senator Packwood," *The New York Times*, April 13, 1986.
- 126) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, pp. 154, 155.
- 127) Pamela Fessler, "Finance Committee Studies Two-Rate Tax Plan," CQWR, April 26, 1986, pp. 899, 900; Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 163.
- 128) Pamela Fessler, "Tax Bill Consensus Claimed, But Some Members Skeptical," CQWR, May 3, 1986, pp. 962, 963.
- 129) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, pp. 166, 167.
- 130) *Ibid.*, p. 172.
- 131) Hobart Rowen, "Stanley Surrey's Dream May Come True," *Washington Post*, May 15, 1986; "Taking the Radical Way, Senate tries Tax Reform," *Los Angeles Times*, May 11, 1986.
- 132) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 172.
- 133) LeLoup, Shull, *The Presidents and Congress*, p. 176.
- 134) "Major Provisions of Finance Committee's Tax Bill," CQWR, May 10, 1986, pp. 1014-1018.
- 135) John Danforth, June 10, 1986, *Congressional Record: Proceeding and Debates of the 99th Congress Second Session*, Vol. 132, No. 9 (Government Printing Office, 1986), p. 13098 ;以降, Danforth, 1986/6/10 (CR, p. 13098)のように表記する。
- 136) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, pp. 177-179.
- 137) *Ibid.*, p. 182.
- 138) Eileen Shanahan, "Tax Bill Wins Senate Approval; Post-Recess Conference Next," CQWR, June 28, 1986, pp. 1452-1456.
- 139) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 181.
- 140) Alfonse D'Amato, 1986/6/10 (CR, pp. 13126, 13230).
- 141) Christopher Dodd, 1986/6/10 (CR, pp. 13224-

- 13225).
- 142) William Roth, 1986/6/10 (CR, p. 13125).
  - 143) Paula Hawkins, 1986/6/10 (CR, pp. 7285-7286).
  - 144) Dale Bumpers, 1986/6/10 (CR, p. 13235).
  - 145) D'Amato, 1986/6/10 (CR, p. 13126).
  - 146) Frank Murkowski, 1986/6/10 (CR, p. 13230).
  - 147) Robert Packwood, 1986/6/10 (CR, p. 13227).
  - 148) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 182.
  - 149) Bill Bradley, 1986/6/10 (CR, p. 13191).
  - 150) 1986/6/10 (CR, p. 13237).
  - 151) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 184; Birnbaum and Murray, *Showdown at Gucci Gulch*, p. 227.
  - 152) Conlan, Wrightson and Beam, *Taxing Choices*, p. 184.
  - 153) George Mitchell, 1986/6/18 (CR, p. 14322).
  - 154) Mitchell, 1986/6/18 (CR, pp. 14332, 14333).
  - 155) Mitchell, 1986/6/18 (CR, pp. 14323, 14326, 14328).
  - 156) Mitchell, 1986/6/18 (CR, p. 14329).
  - 157) Robert Byrd, 1986/6/18 (CR, p. 14329).
  - 158) Paul Sarbanes, 1986/6/18 (CR, pp. 14329-14330).
  - 159) James Sasser, 1986/6/18 (CR, p. 14332).
  - 160) Carl Levin, 1986/6/18 (CR, p. 14333).
  - 161) Albert Gore, 1986/6/18 (CR, p. 14333).
  - 162) John Kerry, 1986/6/18 (CR, p. 14341).
  - 163) Packwood, 1986/6/18 (CR, pp. 14335-14337).
  - 164) Packwood, 1986/6/18 (CR, pp. 14335-14337).
  - 165) William Gramm, 1986/6/18 (CR, p. 14340).
  - 166) Packwood, 1986/6/18 (CR, pp. 14335-14337).
  - 167) Robert Dole, 1986/6/18 (CR, p. 14347).
  - 168) David Boren, 1986/6/18 (CR, p. 14347).
  - 169) Gramm, 1986/6/18 (CR, p. 14339).
  - 170) Boren, 1986/6/18 (CR, p. 14347).
  - 171) Mitchell, 1986/6/18 (CR, p. 14344).
  - 172) Mitchell, 1986/6/18 (CR, p. 14345).
  - 173) Edwards, *On Deaf Ears*, pp. 245, 246.