

≡ 論 説 ≡

現代財政の成立と日本財政の国際的特質 ——1890年～1960年——

斎 藤 忠 雄

目 次

はじめに

I 経費の膨脹傾向：社会サービス費に起因

1. 世紀交替期に胎動し两大戦間期に飛躍
2. 経費膨脹の要因

II 税制の転換：所得税の基幹税化

1. 所得税採用の必然性
2. 物税の後退と人税の前進

III 日本財政の特異性

1. 大きな政府から小さな政府へ
2. 地租・雑税から所得税中心の税制へ

むすびにかえて

は じ め に

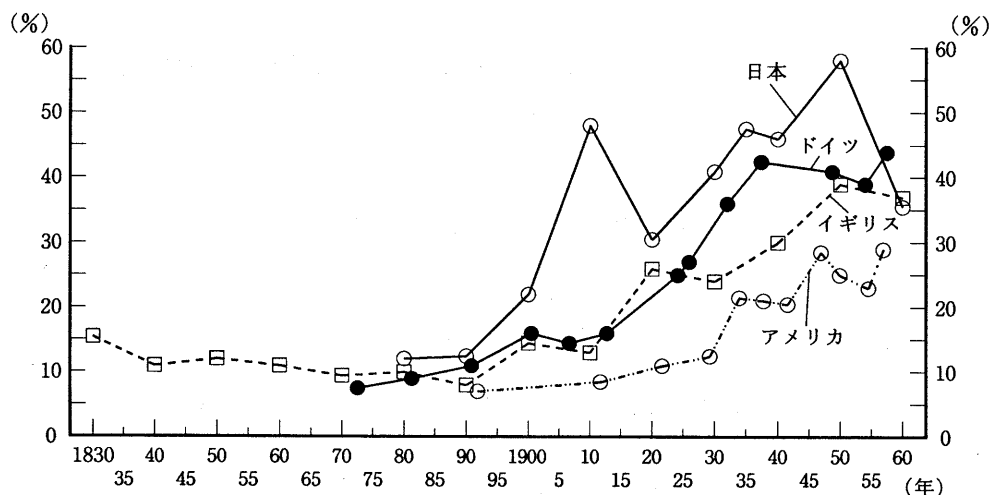
今日、先進的資本主義諸国の国民経済に占める財政の規模と役割は大変大きい。では、この現代財政はいつ頃からいかなる背景の中で形成され成立したのであろうか。そして、その一般的特色と日本財政の特質とはどのような点に見い出せるのであろうか。小稿の課題はその析出に置かれている。

小稿が対象とする期間は、経費の相対的膨脹傾向が現われる19世紀末から始まって、資本主義諸国を震撼させた第1次大戦・ロシア革命・大恐慌・第2次大戦を経て、戦後の安定成長をみた1960年あたりまでである。とり上げている国はイギリス、(西)ドイツ、アメリカ、そして日本である。論述の順序は、はじめにこの外国3カ国における財政の構造的変化を摘出し、ついでそれを基準にしながら日本財政の国際的特色を抽出するよう試みてゆく。

I 経費の膨脹傾向：社会サービス費に起因

1. 世紀交替期に胎動し两大戦間期に飛躍

図-1 全政府支出の推移 (対G N P比)



資料：A.T.Peacock and J.Wiseman. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, 1961, pp.37,42,
 S.Andic and J.Veverka, "The Growth of Government Expenditure in Germany", *Finanzarchiv*, Bd.23, Heft 2, 1964, SS.183,243,
 U.S.Department Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, 1975, Part 1, p.228 ; Part 2, pp.1119~1120,
 および江見康一、塩野谷裕一『長期経済統計7 財政支出』(東洋経済新報社 1966年)、14頁より作成。

図-1はアメリカ、イギリス、ドイツ、および日本における全政府支出 (total government expenditures) (対G N P比) の推移を示している。統一のとれていない図ではあるが、まず各国の動きを追ってみよう。

(1) イギリス

イギリスの全政府支出 (対G N P比) は1830年から1890年にかけて緩やかながら低下傾向にあり、この間に相対的に「安価な政府」を形成していることがわかる。これは、ナポレオン戦争 (1793~1815年) でフランスを破り世界の広大な植民地を支配していくイギリスの財政的表現である。その要因は、一方でこの戦争関係費を縮小しつつ、他方で世界でもっとも早く産業革命を遂行させて「世界の工場」となったことにあった。換言すればこれにより、ほぼ産業資本の利益に一元化した政治を基礎に旧来の保護政策を排除し自由主義政策のもとで経済成長をとげていったことにあった。

だが、この傾向は19世紀から20世紀への交替期に逆転する。イギリス全政府支出の対G N P比は、19世紀末以来打って変って急速な上昇トレンドをたどっていく。それまでの傾向とは反対方向への継続的な構造的転換である。この図のかぎりでは、「高価な政府」へのステップは3つの段階を経ている。1つ目は1890年代であって、歴史的には対ドイツ建艦競争やボーア戦争があった時期である。2つ目は1910年代であるが、この時期には第1次大戦があった。そして3つ目の1930・40年代では、大恐慌と第2次大戦が存在する。つまりこれらの時期では、い

ずれも直接的には大きな戦争と大恐慌が原因となって「転位効果」を発揮し、全政府支出（対GNP比）がそのつど急上昇をとげていったことがわかる。

(2) ドイツ

ドイツの数値は1870年からしかないが、イギリスと異なり遅くとも1870年代にはすでに経費の膨脹傾向がみられるのを特徴とする。もっとも典型的で強固な金融資本の形成をみた後発の資本主義国ドイツは、古典的帝国主義財政の形成においてももっとも早く経費の膨脹傾向を形成したものと解しうる。金融資本にもとづく資本輸出は勢力拡張を促し、それが植民地の再分割闘争を引き起こす。そして、高価な武器による国旗の死守は、膨大な軍事費とそれにまつわる公債費を増大させる。また、国内的には都市に集中した労働者の組織化に対応してやかましくなった失業や貧困の社会問題化に対処すべく、社会政策（die Sozialpolitik）費という新しい経費支出も創出されてゆく。資本主義の新しい発展段階の登場が、ドイツ社会民主労働党の結成（1869年）にみられるような社会主義的運動の影響や、普仏戦争（1870～71年）を契機とする軍事的動きによって「経費膨脹の法則」を早期に描かしめたといえるであろう。

勢いでみても、ドイツはイギリスより強そうである。1880年代初頭までイギリスを下回っていたドイツの全政府支出（対GNP比）は、遅くとも90年代はじめにはそれを抜き、1910年代付近のおよそ10年をのぞいてイギリスを上回りつづけている。とくに大恐慌とナチス政権にかかわる30年代において膨脹がいちじるしい。この時期大量の失業者の発生状態から公共投資と軍事支出で労働力不足状況へと変転する激動のドイツは、財政規模の変化も激しかった。この時期のドイツ財政は、雇用の増減においても比較的緩慢であったイギリスとは異なり、素早い動きをみせている。（とはいえ、やがてドイツ経済はインフレと外貨・生活物資の不足から閉塞状態に陥ってしまうのだが。）

(3) アメリカ

アメリカの統計は1890年代からしかないが、一見してわかるようにその特徴は終始英・独・日よりかなり低い水準のうちに上昇傾向をたどっていることにある。とくに1890年代初頭から第1次大戦直前までの推移がきわめて低位安定的である。それは、広大なフロンティアの存在から海外進出が諸列強よりやや遅れ、軍事費などの膨脹が強大な経済力の割に小さかったからである。第1次大戦時から1920年代末にかけては上昇曲線がより上向きになっているが、それでも英・独よりカーブは緩い。アメリカは第1次大戦の影響が比較的軽かったし、また20年代の経済事情も、農業のように生産過剰で厳しい分野もあったが、国際的には良好であったからである。国民経済に占める財政ウェイトの低さは、とりもなおさずアメリカ資本主義経済の高度な自律性を裏付けている。

このような穏やかな運動に地殻変動をおこしたのが1929年に勃発した大恐慌であった。この恐慌は、国際的にみてもアメリカにとって深く長い恐慌であった。その厳しさを1929年を基準とした主な経済指標で示してみると、失業率のばあい、29年にわずか3%程度であったものが景気の谷である33年には25%付近まで急騰しているし、消費者物価はおよそ2割、GNPは5割近くも急落している。それとは反対に、全政府の財・サービス購入指数は1929年の100にた

いしてH.フーヴァ大統領（共和党）のもとで早くも1930・31年でおおよそ110と高く、以後32・33年こそ一時100を切ったものの、34年から急上昇に転じて38年には150を突破している¹⁾。財政は量的に増大しただけではない。たとえば、農業調整法（AAA・1933年）を創って奨励金による農産物の生産調整に踏み切っている。また階級性より民族性が優先し、イデオロギーに淡白なパンとバタービジネス・ユニオニズムの伝統の国でありながら、公的には世界初の社会保障法（1935年）を成立させて国家の雇用責任を宣明している。政府間関係も、起債力の弱い州・地方政府にたいする連邦政府の調整介入によって変容していく。かくしてアメリカは、諸列強より遅くはあったが、全政府支出（対GNP比）においてこの時期に10%付近から20%台へと一気に上昇した。ただし、30年代に低下気味であるのはGNPが34年から急速に回復したためである。（もっとも、GNPが1929年水準を上回るのは太平洋戦争に突入した1941年のことであった。）

アメリカ型行政国家を築いたニュー・ディール政策ののち、アメリカは第2次大戦でさらに大きな政府・軍事国家となり、大戦後はニュー・ディール期より高い水準でそれを定着させている。アメリカ自体に即してみると、大恐慌と第2次大戦を経て比較的短期間に高価な政府へと変貌したといえる。しかし、この水準でも英・独・日より小さな政府であることに変わりはない。アメリカ資本主義の自律性はいぜんとして国際的に高いのである。

(4) 日 本

イギリスはもちろん、ドイツよりもさらに資本主義のスタートが遅かった二重の後発国日本のカーブは独特である。明治維新（1868年）後まもない1880年から第2次大戦直後の混乱・復興期の1950年まで、日本は一貫して英・独・米より高価な政府でありつづけている。そればかりか、起伏ももっとも激しい。日本についてはのちにやや詳しくとりあげるので詳細はそちらに譲るが（第III章）、基本的な直接要因は経済力が弱い割にしばしば戦争を引きおこし、また大恐慌の影響も比較的大きかったことにあった。

日本のユニーク性は第2次大戦前の飛び抜けて大きな政府にのみあるのではない。英・独・米が大戦後に大きな政府を定着させているのちがって、日本は高度経済成長軌道に乗ると同時に逆に小さな政府へと変身している。日本の特異性は第2次大戦を画期とするこの変質にも求められなければならない。この点についても第III章で考察してみたい。

さて、以上のような代表4カ国の推移はほぼつぎのように整理できるであろう。

第1に、統計が不十分ではあるが、今日に連なる全政府支出の相対的膨脹傾向は、自由主義段階から帝国主義段階への資本主義経済の史的発展移行にともなって19世紀末から始まっている。ただし第1次大戦までの動きは、その後の膨脹とくらべるとまだ緩慢である。それゆえ全体をとおしてみると、19世紀末から20世紀初頭までの時期は現代財政の萌芽期・胎動期と位置づけることができるだろう。

第2に、第1次大戦後のばあいでも、経費の相対的膨脹が1960年に向けて一直線に進行したわけではない。それは、20世紀における政治経済上の大きな事象をうけて、飛躍と後退を繰り返しつつ貫徹している。その契機は、第1次大戦、ロシア革命、大恐慌、そして第2次大戦で

あった。この上方弾力的激しい振幅は、国家の「危機的時期」に膨脹した財政支出が混乱の過ぎ去ったのち「減少するかもしれないが元の水準には戻れない」、つまり「転位効果」²⁾として現象している。これは不連続的な水準の飛躍である³⁾。

第3に、各国の個性が強く、国ごとの違いも小さくない。たとえば、19世紀末に10%付近に収斂している4カ国の水準が20世紀に入ると拡散し、格差が拡大している。また、上昇の開始時期も、飛躍する契機も異なっている。総じて、植民地を持っていなかった後発の資本主義国独・日が早くから大きな政府を形成し、かつ膨脹圧力も強い。

第4に、後発の資本主義国独・日とはいっても、ドイツがイギリスとほぼ同水準で推移していることからわかるように、日本の運動はとりわけ独特である。第2次大戦前の日本は終始もっとも高価な政府であり、飛躍の契機も個性が強い。また第2次大戦後のばあい、英・独・米が高価な政府を定着させるのに反し、日本は1950年から60年にかけて急落し逆に安価な政府へと転身をとげている。

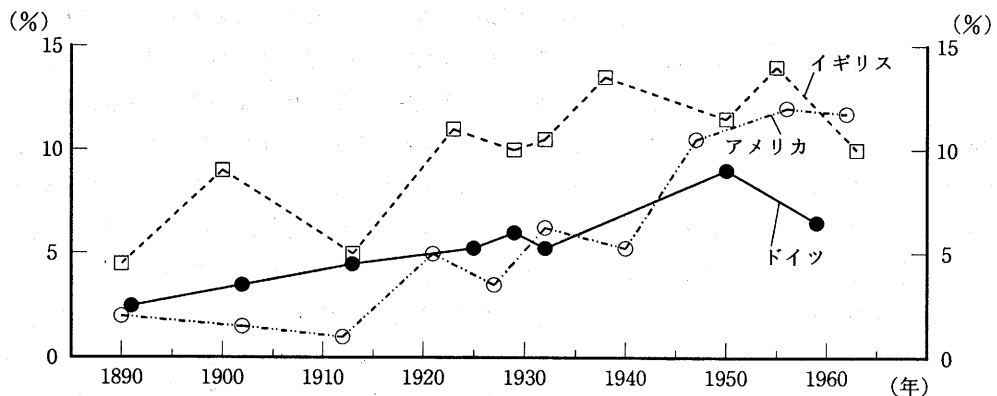
2. 経費膨脹の要因

前節では、全政府支出（対G N P比）の相対的膨脹傾向を19世紀末から1960年頃まで追ってみた。それを受けて本節では、財政の膨脹要因を経費項目別に検討してみることしたい。

(1) 全政府の防衛費・公債費

最初にとり上げるべきは、財政飛躍の主因と予想される全政府の防衛費（defense expenditures）と公債費（public debts）であろう。図-2の資料（Table 4-1）によれば、たしかに英・独・米の全政府防衛費・公債費（対G N P比）は、戦時に前者が、戦後と大恐慌期に後者が上昇している。また両者の合計は、1890年頃から1960年付近まで全期間にわたって上昇傾向を示している。高価な近代兵器による軍備と大戦争が防衛費を高からしめたし、大恐慌は租税収入の減少をきたす一方で失業対策として公共事業費の増大を促したのである。そし

図-2 全政府防衛費・公債費（対G N P比）



資料：R.A.Musgrave, *Fiscal Systems*, 1969, Table 4-1, pp.94-95 より作成。

て戦争と大恐慌は大量の公債発行を招き、元利償還費が負の遺産として残される。

全政府の防衛費・公債費（対G N P比）を各国別にみると、イギリスは終始高水準でしかも起伏が大きい。かつてイギリスは世界の七つの海を支配する大帝国内であり、防衛費はおのずと高からざるをえない国であった。まして、両大戦は当時国ゆえに防衛費の激増は避けがたかった。そして、防衛費の増大は必然的に公債費をも高からしめた。経済成長率が相対的に低いことが、両経費の対G N P比をいっそう高水準たらしめたことも否定できない。そのイギリスにひとまず歯止めがかかるのは、多くの植民地が独立し相対的に軍事負担が軽くなってゆく第2次大戦後のことである。

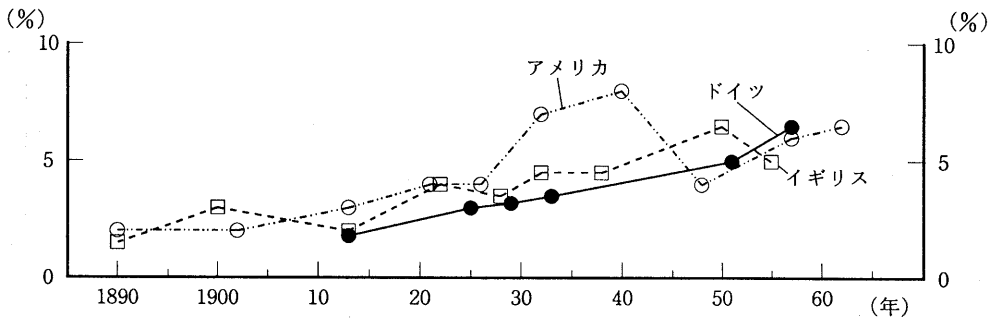
この図のかぎりで見ると、ドイツの位置は3期に分けうる。第1期は、19世紀末から第1次大戦直前までの建艦競争をしながら積極的な帝国主義政策を展開する時期である。ここでは英・米の中間に位置している。第2期はヴェルサイユ条約の下にあって、1920年代中頃から30年代初頭までのナチス政権が誕生する以前の時期である。ここではアメリカと同水準で、イギリスよりかなり低い位置にある。第3期は敗北した第2次大戦後の時期である。戦後のドイツは国際的立場からいって米・英より防衛費（対G N P比）が小さい。また公債費（対G N P比）も、インフレの軽かった米・英と異なり、戦争直後の超インフレに見舞われたことにより小さくなっている。ただし、58年の水準は30年付近の水準よりまだ高いことに注目しておかなければならない。

アメリカは3つのステップを踏んで推移している。まず、1890年から第1次大戦直前までは緩かに低下している。すでに世界最大の規模に達していた経済力をさらに強めながら、反面で広大なフロンティアの存在から海外進出が遅くなり、しかも列強との軍事的対立を回避したこの国の事情がここに映し出されている。つぎに、第1次大戦期と大恐慌期に山を築くかたちで上昇に転じてゆく。この両大戦間期にドイツの水準に並ぶことになるが、それでも5%前後の負担はイギリスの半分程度にすぎない。それが第2次大戦で急騰し、1960年代にはイギリスをも抜いている。しかも、50年から60年にかけての反転低下は英・独より小さい。名実ともに資本主義諸国の盟主となったアメリカが、明確になった米ソ対立の世界冷戦構造において西側共同の「外壁」として戦時の軍事力を平時に維持することを確定した証左である。この図の全期間をつうじてみると、アメリカがもっとも大きな変化をとげていることになる。

さて、以上のような防衛費・公債費の上昇傾向は全政府支出のそれにたいしてどれほどのインパクトを与えているのであろうか。その点を〈全政府防衛費・公債費（対G N P比）／全政府支出（対G N P比）〉の100分比であらわしてみるとつぎのように推移していることになる。イギリス：〈 $4.0/8.9=45\%$ （1890年）→ $9.8/38.0=26\%$ （1963年）〉、ドイツ：〈 $2.5/13.2=19\%$ （1891年）→ $6.1/44.1=14\%$ （1958年）〉、アメリカ：〈 $2.1/7.1=30\%$ （1890年）→ $12.3/33.2=37\%$ （1962年）〉。つまり、激動期である両大戦期と大恐慌期をのぞいた、1890年付近と1960年付近とでくらべてみると、全政府支出に占める全政府防衛費・公債費の割合はアメリカでこそ上昇しているものの、イギリスとドイツではむしろ大幅な低下を示していることがわかる。

たしかに3カ国とも、両経費の割合（対G N P比）は19世紀末から第2次大戦直後まで上昇傾向にある。だが英・独のばあい、その曲線の傾斜が全政府支出（対G N P比）より鈍いこと

図-3 全政府経済・環境サービス費（対GNP比）



資料：R.A. Musgrave, *op.cit.*, Table.4-1, pp.94-95 より作成。

に注意を払わなければならない。それにたいしたしかに第2次大戦後のアメリカは、国際環境の変化に対応して両経費がより大きな割合を占めてはいる。けれども、そのアメリカでさえ60年代では対GNP比で低下に転じ始めていることに注意を払いたい。どうやら防衛費・公債費（対GNP比）は経費膨脹傾向の主因とはみなしがたいようである。

(2) 全政府の経済・環境サービス費

図-3は公共事業費、農業等補助金、政府事業費等、および環境サービス費からなる全政府経済・環境サービス費（economic and environmental services expenditures）の推移（対GNP比）を示している。

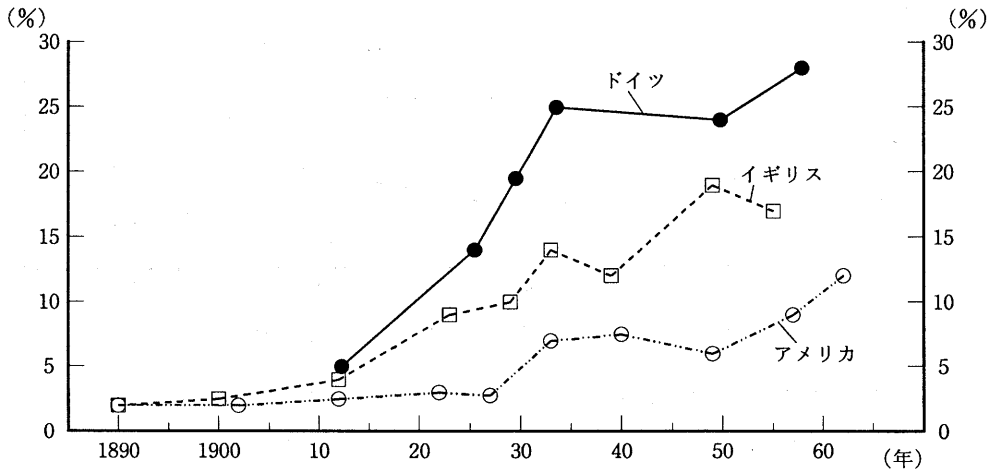
この図によるとこれらの経費は、イギリスとアメリカのばあい1890年から、統計の遅いドイツのばあい1913年から、いずれも1950年にかけて穏やかな上昇傾向を描いている。しかも、3カ国間の差異は小さい。そんな中であって、やや目につく変化が2つある。ひとつは、アメリカが大恐慌期にH. フーヴァ（共和党）とF.D. ローゼヴェルト（民主党）両政権のもとで急伸し、1927年 3.6%→1932年 6.0%→1940年 7.2%、と突出していることである。ここにはアメリカにおけるGNPの落ち込みの激しさと同時に、大規模な公共事業や農業補助金など非軍事的支出にもとづくアメリカの恐慌対策が鮮明に投影されている。もうひとつの目立つ変化は、独・米が第2次大戦後においても上昇トレンドを示しているのに反して、イギリスだけは下降に転じていることである。

上昇傾向にあるとはいっても、経済・環境サービス費の対GNP水準は高いといえない。1890年のイギリス・アメリカ、および1913年のドイツで1～2%にすぎず、この図でピークを形成する50・60年代でもせいぜい6%台にとどまっている。したがって、これらの経費の増大が全政府支出の膨脹傾向におよぼした影響も比較的軽かったことになる。

(3) 全政府の社会サービス費

最後に教育費、福祉計画費、社会保険費、住宅費で構成される全政府の社会サービス費（social services expenditures）（対GNP比）の推移を検討してみよう。図-4を一見してわかるように、この指標の上昇速度はきわめて速い。現代財政胎動期の1890年から第1次大戦直前までこそ緩やかな歩調であるが、しかしここからさきは、まさに一気に加速している。

図-4 全政府社会サービス費 (対GNP比)

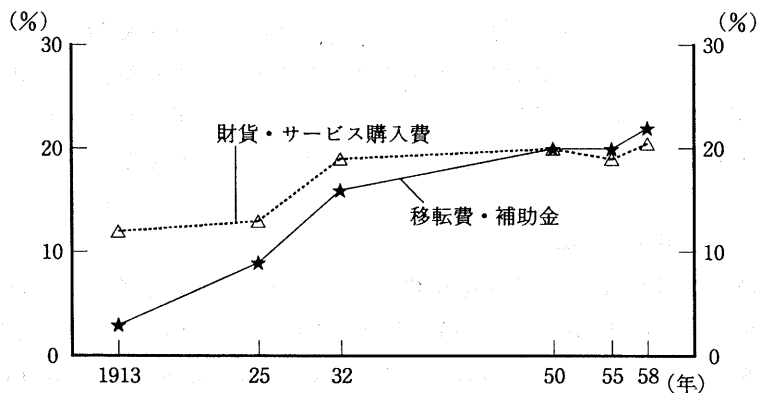


資料：R.A.Musgraue, *op.cit.*, Table 4-1, pp.94-95 より作成。

ただし、急上昇に転ずる時期と水準における3カ国の違いは小さくない。

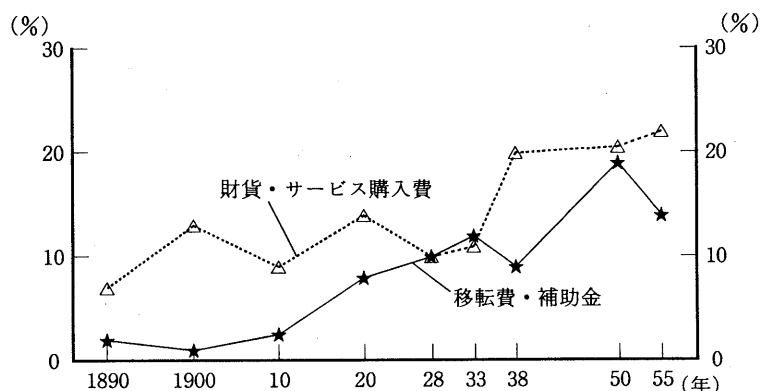
各国別に簡単にその動きを追ってみよう。まず、世界で最初に社会政策を用いていたドイツは1913年時点ですでに英・米より高い水準にある。それがワイマール体制のもとで急騰し、英・米とのポイント差をいっそう広げてしまった。この支出構造は第2次大戦後にも継承され、両国より高い水準を維持しつつなお上昇の動きをみせている。この件にかんし、少し指標をかえ、財貨・サービス購入費と移転費 (transfer payments) ・補助金 (subsidies) に分けて全政府の支出構造をあらわしてみたのが図-5である。移転費の中に公債費が含まれることに注意しなければならないが、この図においても移転費・補助金の伸びはいちじるしく、やはりワイマール体制下で急伸し30年代初頭で財貨・サービス購入費に接近するところまで到達している。そして、50年に並んだあとはそれを抜いてしまっている。なおドイツのばあい、移転費および補助金増大の原因は主としてそれぞれ社会保障関係費なかんずく社会保険費と農業補助金にある。それゆえドイツのばあい、第1次大戦後における全政府支出膨脹の主因はこの社会サービス費

図-5 ドイツ：全政府支出 (対GNP比)



資料：S.Andic and J.Veverka, *op.cit.*, S.252 より作成。

図-6 イギリス：全政府支出（対G N P比）


 資料：A.T.Peacock and J.Wiseman, *op.cit.*, p.71. より作成。

にあったことになる。それはたんに量的に激増しただけではない。この事象は歳出面から所得再分配が急速に押し進められたことによって、質的にも財政に新しい刻印を記すものであった。

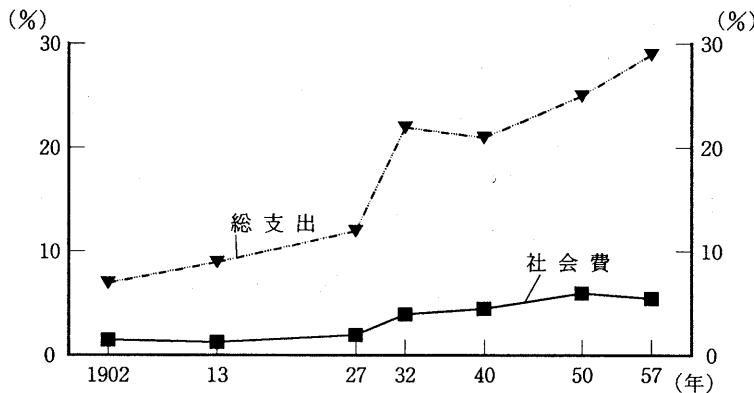
ドイツにこそ及ばないけれども、イギリスの上昇速度も速い。イギリスでは国民的危機の集中した両世界大戦と大恐慌の時期に上昇率が高い。これは国民的危機の情状下では、たんに防衛費や公共事業費が増大するだけではなく、国民統合の有力な一環として社会サービス費も急増することが特徴的な現象であることを教えてくれている。この点は、「揺籃から墓場まで」という有名な文言で知られる『ベヴァリッジ報告』（1942年）が、じつは第2次大戦遂行との関連で戦後再建構想を展望して作成されていること、それから当時の権力国家ナチス・ドイツと対照する意味で“the Welfare State”という用語を使いその普及に貢献している⁴⁾ことから興味深い。

ドイツと同じくイギリスについて、財貨・サービス購入費と移転費・補助金（全政府）の推移を示しているのが図-6である。イギリスでもドイツ同様、第1次大戦前では前者に比し、後者は大変小さい。とくに1890年代では公債費の減少により移転費・補助金（対G N P比）は低下さへ示している。だがこれも20世紀に入ると、公債費および社会保障関係費（老齢年金・失業保険・健康保険等）の増大により一転して急上昇している。その上昇速度と水準は、1950年をのぞくと、ドイツほど急速でもなければ高くもないが、第1次大戦を画期として財政支出の所得再分配機能を強めつつあることは共通事項といえる。

アメリカも上昇カーブを描いている。だがこの国のばあい、独・英との違いも小さくない。まず、独・英では急上昇の最初の契機が第1次大戦なのに対し、アメリカはそれより遅い大恐慌である。また、この図の全期間をつうじて独・英よりかなり低い水準で推移している。ただし、第2次大戦を経たのちの60年代には顕著な上昇カーブを描きはじめている。

広大なフロンティアの存在から個人主義と自助の伝統をもつ「機会の平等の国アメリカ」は、その高い所得水準と多民族国家であることからくる価値観の多様性⁵⁾とがあいまって、自由主義の根は深く強い。そのようなアメリカでも、大量の失業者が長期にわたって発生した大恐慌期には、ニュー・ディール体制を敷いて社会サービス費増大の新しい機構を設けざるをえなかった。また、黒人差別の緩和をはかりつつ遂行された全体戦争としての第2次大戦以後において

図-7 アメリカ：全政府支出（対G N P比）



資料：U.S.Department of Commerce. *op.cit.*, part 1, p.224 ; part 2, p.1120 より作成。

アメリカの原罪ともいべき人種問題が深刻になっていくこともあって、やがて60年代には「偉大な社会」(great society)計画のもとでこの経費の支出が急増していくのであった。曲線の動きが多少異なるが、以上のような推移は指標の異なる図-7でも大体うかがえる。

以上のような3カ国における社会サービス費の急増傾向が全政府支出水準をいかに押し上げたかを〈全政府社会サービス費（対G N P比）／全政府支出（対G N P比）〉の100分比であらわしてみると次のように推移している。ドイツ：〈5.1／14.8＝34％（1913年）→27.9／44.1＝63％（1958年）〉、イギリス：〈1.9／8.9＝21％（1890年）→16.3／36.6＝45％（1955年）〉、アメリカ：〈1.8／7.1＝25％（1890年）→11.0／33.2＝33％（1962年）〉。この数値の推移は上記の事実をよく裏付けているといえる。上昇速度と水準の両面からして、社会サービス費が経費膨脹の最大の要因であったのである。

さて、全政府支出の経費を防衛費・公債費、経済・環境サービス費、および社会サービス費に分けて考察したことからどのような整理が可能であろうか。

第1に、3費目はいずれも全政府支出の膨脹要因になっている。すなわち、3カ国における3費目の1960年付近の水準（対G N P比）はすべて1900年付近の水準（対G N P比）より高い所に位置している。

第2に、3カ国間の個性の違いは比較的大きい。たとえば、全政府支出（対G N P比）では西ヨーロッパの英・独がほぼ並んで上昇傾向をたどっているのにたいし、アメリカはそれに遅れて上昇を開始し、しかも両国を下回る水準で推移している。また、費目別でみると英・独間の違いも目立っている。対G N P比の低い経済・環境サービス費こそイギリスよりドイツがやや低水準なものの、対G N P比の高い他の2つの費目ではいずれも後発の資本主義ドイツが先発の資本主義国イギリスより高い水準にある。

第3に以上を総合してみると、英・独のばあい、全政府支出膨脹の主因が社会サービス費にあることは明らかである。アメリカの社会サービス費も、根強い上昇圧力と60年代における対G N P水準の高さからほぼそれに近いと評定しうる。ただし、この国については次の2つの点

を補足しておいたほうがよいであろう。①大恐慌期およびニュー・ディール政策期における全政府支出（対G N P比）急騰の要因は、社会サービス費の3.7ポイント増（1927年～40年）のみならず経済・環境サービス費の3.6ポイント増（同）にも求められなければならない。また、②2度目の急騰期である1950・60年代では、じつは社会サービス費の4.1ポイント（1940年～62年）以上に防衛費・公債費の8.3ポイント（同）のほうが大きく寄与している。とはいえそのアメリカでも60年代では、防衛費・公債費の相対比が頭打ち気味となるのにたいし社会サービス費のほうは加速度をつけて上昇をつづけている。それゆえ対G N P比ではなく、全政府支出にたいする割合でみたばあい、アメリカにおける〈社会サービス費を軸とする経費膨脹パターン〉は独・英よりさらに遅れて、第2次大戦後の1960年代からようやく明瞭になっていく、と捉えなければならない。

ところで、19世紀末から第2次大戦直後にかけて社会サービス費が急増していった原因は何であろうか。それは金融資本の形成・確立が貧富の格差を鮮明にする一方で、教養ある成年男子の基幹労働者化が社会主義的な組織運動の展開につながり、さらには第1次大戦直後から1920年代にかけて、日本は遅れて1947年に、男女平等普通選挙権が普及し、大衆民主主義社会が成立したことによっている。ここからしだいに貧困をたんに個人の問題とみなす救貧的思考の伝統から離脱し、雇用と福祉を国家社会の責任とする法的整備へと進展していった。そして事実、英・独・米を含む先進的諸国では19世紀末から1960年代にかけて、労働災害・年金・疾病・出産・家族手当にかんする所得再分配機能をもった制度が拡充していくのであった⁵⁾。

社会サービス費の増大論拠にかんしては、両大戦および大恐慌についてさらに説明を要する。とくに前者のばあい、「大砲とバター」は二律背反的性格を有するので不可解な面があるからである。この事情につきA.T.ピーコックとJ.ワイズマンは次のように説き明かしている。すなわち、戦争への動員はひとつの大きな国民的危機を招くが、これが一方で防衛費の激増を支えつつ、他方で福祉国家の発展を迅速に推進していこうとする人々の集合的意志を駆り立てるのである⁶⁾と。総力戦としての両大戦が福祉国家形成の協力的な触媒となった所以である⁷⁾。戦争が戦争協力への精神的動員を必要としたように、大量の失業者の発生も同じく国民的危機を醸成することをつうじて資本主義体制につなぎ止めておく手段の必要を生み出す。それが「社会的事故」にたいする国家責任の明確化であり、所得再分配機構の整備拡充にもとづく社会サービス費の急増であった。

II 税制の転換：所得税の基幹税化

1. 所得税採用の必然性

急速で恒常的な経費の相対的膨脹は、租税の先取りたる公債依存には限界があることによって、終局的には持続的な増収を可能にする新しい租税体系の創設を必然的に要請する。しかも、貧富の問題がやかましくなっている資本主義の発展段階においては、所得の再分配に資するような租税が求められる。そのような要件にかなり租税が、19世紀末のドイツで「経費膨脹の法則」(das Gesetz der zunehmenden Staatsausgaben)を発見したA.H.ワグナー(Adolf

表-1 諸国における所得税採用年次と変遷

イギリス	1798～1802	(小)W. ピットの所得税
	1803～1816	H. アディントンの所得税
	1842	R. ピールの所得税
	1907	差別制導入
	1910	累進制導入
ドイツ	1811	(プロイセン) 階級税
	1851	(プロイセン) 階級税および階層別所得税
	1873	(プロイセン) 階級税が実質的に所得税化
	1891	(プロイセン) J. ミクセルの改革：一般所得税
	1920	エルツベルガーの改革：国税としての所得税
フランス	1848	所得税提案（成立せず）
	1907	カイヨーの所得税案（成立せず）
	1914	所得税採用
アメリカ	1861	所得税法成立（実施せず）
	1862～1872	南北戦争所得税
	1894	所得税法成立（1895年違憲判決）
	1909	法人消費税
	1911	(ウィスコンシン州) 所得税採用
	1913	所得税法成立
日本	1887（明20）	所得税（1年300円以上の個人所得に低い単純累進税率：1%, 1.5%, 2%, 2.5%, 3%）
	1899（明32）	第1種・法人所得、第2種・公社債利子、第3種・個人所得（第1・2種は比例税率、第3種は単純累進税率）
	1913（大2）	第1種：合名・合資会社と株主20人以下の株式会社の所得に超過累進税率、その他の法人所得に比例税率 第3種：勤労所得に一定の控除、超過累進税率

（資料：E.R.A.Seligman, *The Income Tax*, 1914, ほか。）

Heinrich Wagner) の推奨した所得税であった。

資本主義経済の発展はたんに商品・貨幣経済を徹底させ所得の増大をもたらしただけではない。金融資本を支配的資本の蓄積様式とする発展段階では公開会社である株式会社制度が普及しているので、税務執行上所得の捕捉が割と容易になっていた。それに加えてこの租税は、一方で納税者の個別的事情を斟酌して各種の控除を設けることにより最低生活費への課税を回避しうる。また他方で、多様化する諸々の所得を各人に即して総合し累進税率を適用することによって、垂直的公平と増収とを同時にはたす機能をそなえている。さらには、勤労所得に軽課し、不労所得または資産所得に重課したときには、労働を刺激する効果も期待しうるだろう。（もっとも、以上のことは包括的所得税〔comprehensive income tax〕の理論上のことであって現実がそうであるとはかぎらない。所得税の採用が早かったイギリスは長い間分類所得税をとりつづけてきたし、またいずれの国にあっても、たとえばキャピタル・ゲインは資本蓄積優先という租税政策的意図や税務行政上の不備により不完全にしか課税されていないことも少なくない。所得税の現状はその理想から逸脱しており、両者の乖離は否定できない。そのような

問題が顕在化するのは大衆課税化した第2次大戦以降のことであった。）

さて、表－1は代表5カ国（英・独・仏・米・日）における初期の所得税にかんする年表である。一見したところ、所得税の歴史は資本主義の成立とともにあって古く長いもののように思えるかもしれない。しかし、19世紀末から20世紀初頭付近にかけて成立した所得税とそれ以前の所得税とでは基本的な点が異なっていた。たとえば、イギリスが18世紀末から19世紀初めにかけて採用した所得税とアメリカが19世紀中葉に採用したそれとは、いずれもナポレオン戦争と南北戦争にかかわる臨時税であった。また、差別制と累進制をそなえ形式上今日の姿に近づくにはやはり世紀転換期まで待たねばならなかった。さらには、この租税が低税率の一部高所得者課税から累進税率の大衆課税へと脱皮し、租税収入上の地位を一気に高める画期となったのが両世界大戦であった。

国による違いはもちろんあるが、現代的な所得税成立の前提条件は経費の相対的膨脹傾向と所得再分配問題の発生、そして株式会社制度の普及による税務執行の容易化にあった。これらの条件は資本主義の新しい発展段階が生み出したものである。

2. 物税の後退と人税の前進

ここでは世紀交替期を中心として代表3カ国（英・独・米）の収入構成比を検討してみることとしたい。入手しえた資料の関係でイギリスは国家財政、ドイツはプロイセン財政、そしてアメリカは全政府および連邦財政とまちまちであり、収入の構成基準も年代も不統一ではあるが、その点を承知の上で所得税の動向を焦点として推移を追ってみることにする。

(1) イギリス：国家財政収入

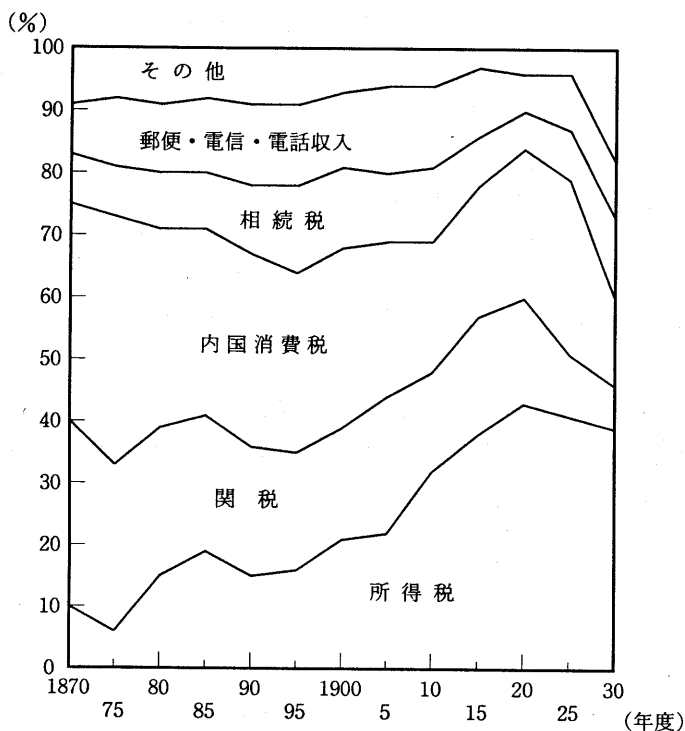
図－8はイギリス国家財政の収入構成比（1870～1930年度）を描いたものである。この図には、税収だけではなく、郵便収入が大半を占める郵便・電信・電話収入も含まれている。

この図を順次追ってみると、1870年代ではアルコール飲料やたばこなどに課せられる内国消費税（excise）と関税（customs）が主な税目であって両者でおよそ60%を占めている。それがその後じょじょに減少し1900年で50%を切り、20世紀なかんずく第1次大戦を境に急減して1930年では20%程度にすぎなくなっている。それとは反対に台頭いちじるしいのが所得税（income tax）であった。20世紀初めに差別制と累進制を導入していたイギリスの所得税は、ここで量的にも最大の税源となった。

第1次大戦後、金本位制の再建と維持につとめるイギリスは均衡財政を目標に防衛費を中心として経費の削減をおこない、それにやや遅れて所得税などの減税もはかってゆく。20年代中頃からの所得税構成比低下はこの減税政策と低迷する景気とに起因している。30年度に所得税がさらに減少しているのは、大恐慌の影響である。

かくしてイギリスの国家財政は、この間に内国消費税と関税に大きく依存する租税体系から所得税を基幹税とする租税体系へと構造転換をとげたのであった。（租税客体を主として物体に求める）物税中心の古い租税体系から（租税客体を納税者に求める）人税を軸とする新しい租税体系への回転である。それを所得税に即してみれば、19世紀末から20世紀初めにかけて胎

図-8 イギリス：国家財政収入構成比の推移



注：その他は、印紙税 (stamp tax) と土地課税 (land and assessed tax) の2つから成っている。

資料：B.R.Mitchell and P.Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, 1962, pp.393~395 より作成。

動し、第1次大戦を画期として位相をかえている。イギリスにおけるこの租税体系の構造変換はさきに考察した経費のそれと符節が合っている。

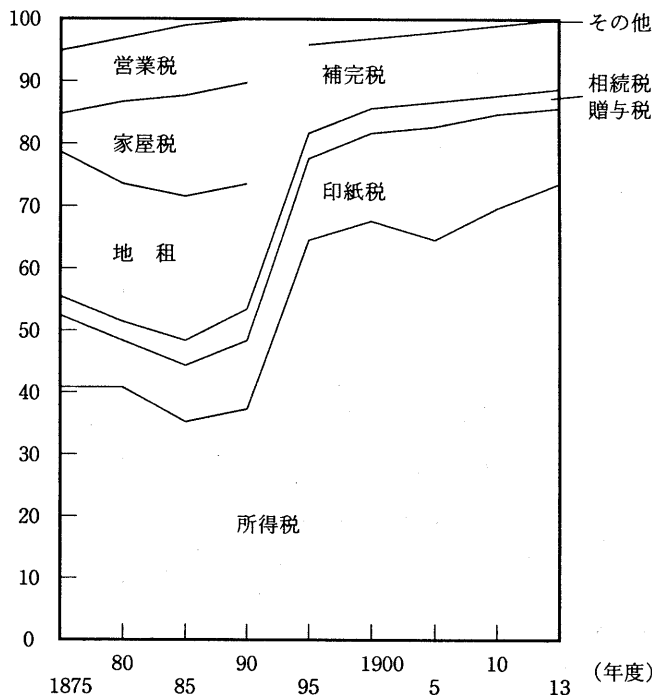
(2) ドイツ：プロイセンの租税収入

連邦国家ドイツでは、1920年のエルツベルガー (M.Erzberger) の改革まで「直接税は各邦へ、間接税は帝国へ」をもって税源分離の原則としていたので、この年まで国税としての所得税は存在していない。そこで世紀交替期の所得税分析の対象として、邦の中で圧倒的な経済力を持ち所得税改革を先駆的に推進してきたプロイセンをとり上げることにする。

プロイセン財政収入の特徴は鉄道を中心とする事業収入の構成比が高く、逆に租税収入のそれが低いことにある。その辺を1875~1913年度間の経常収入構成比で示してみると、官業収入・行政収入・手数料が断然大きくて7~8割、政府間収入が1割弱となっており、租税収入は1~2割にすぎない⁸⁾。このように低い経常収入構成比にとどまっている租税収入の内訳の推移を描いたものが図-9である。

これにより税目別に構成比を追ってみると、プロイセンの所得税はすでに1870年代後半に4割前後を占めて第1位に立っている。それについているのが地租であって、およそ2割を占めている。プロイセンは比較的早い時点からある種の所得税を中心とし、それを地租、営業税、

図-9 ドイツ：プロイセンの租税収入構成比の推移
(%)



注：1）経常収入は、(ア)官業収入・行政収入・手数料、(イ)租税収入、および(ウ)政府間収入からなるが、1875～1913年度におけるその収入構成比はおおよそ、(ア)が7～8割、(イ)が1～2割、(ウ)が1割弱である。したがって、租税収入の割合はきわめて小さい。

2）所得税は階級税（Klassensteuer）、階層別所得税（Klassifizierte Einkommensteuer）、および所得税（Einkommensteuer）の和で示している。

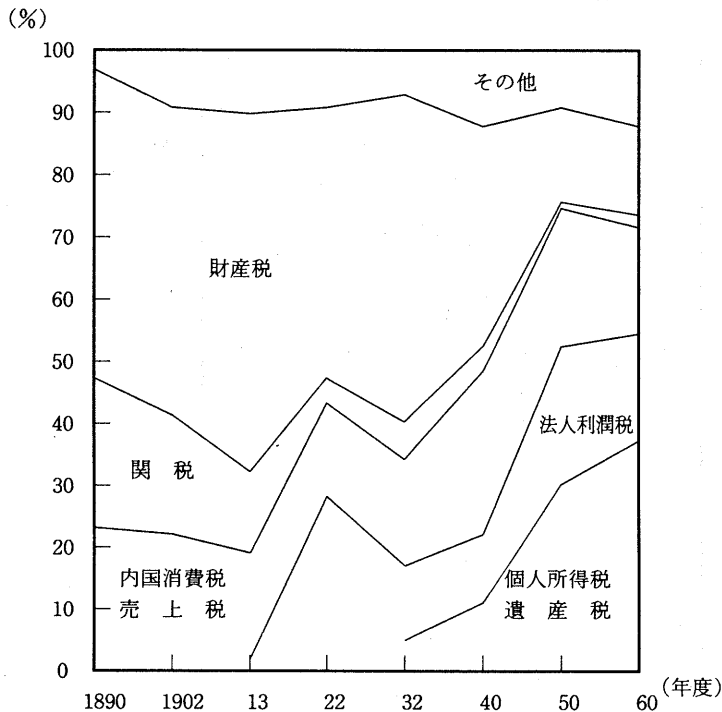
資料：加藤榮一、林 健久編『ドイツ財政統計、1972～1913』（東京大学出版会、1983年）、88～104頁より作成。

家屋税といった収益税でおぎなっていたことがわかる。それから1891年のミクエル（J.Mequel）の税制改革で一般所得税を導入したとき、一方でこれを補充するものとして補完税としての財産税を設けつつ、他方で地租、家屋税等の収益税を地方政府に税源分離し移管させていく⁹⁾。

プロイセンにおける所得税収入は、絶対額はもちろん構成比上も、19世紀初めという早い年代から採用されてきた階級税（Klassensteuer）のもつ人頭税的性格を解消していくにつれて、なかんずくミクエルの改革で総合性をかなりの程度とり入れかつ累進制を強化することによって上昇しているといえる。図-9はきわめて狭い期間に限られてはいるが、プロイセンにおいても19世紀末に至って所得税の近代化が断行され、税収のウェイトも高まってきている。この事実は重いであろう。これを〈経費の変容に対応した租税の変容〉におけるドイツ財政の一部、と読むことは許されるものと思われる。

(3) アメリカ：全政府租税収入

図-10 アメリカ：全政府租税収入構成比の推移



注：1）図には表示されていないが、1902年に個人所得税と遺産税（individual income tax and death duties）が賦課されている。結果的に臨時税にとどまった同年の両税の全政府租税収入構成比率は0.3%であった。

2）1913年の法人利潤税（corporation profits tax）の税収構成比は1.5%である。

3）1922年は個人所得税・遺産税と法人利潤税の合計である。

資料：R.A.Musgrave, *op.cit.*, Table 6-1, pp.128-129 より作成。

世紀交替期以降、英・独・日は経費の膨脹がいちじるしく、したがって急速に大きな政府を形成していった。それと対照的なのがアメリカであって、この国は経費の相対的膨脹が控え目で国際的にみて小さな政府の部類にとどまりつづけていた（前掲図-1）。アメリカ全政府財政は絶対額では世界一の規模であるが対国民経済比では相対的に小さな政府、という二重の性格をもつ。そのようなアメリカの租税収入構成比の推移（1890～1960年）を描いているのが図-10である。

19世紀末から第1次大戦直前にかけて、州・地方財政の歳出規模は連邦財政のおよそ2倍であった。そして、その州・地方財政の租税収入の大半を占めていたのが財産税（property tax）であった。広大なフロンティアがあって次々に開拓されていったアメリカでは、州・地方政府にとって土地を中心とする財産税が古くからもっとも賦課徴収の容易な租税であったのである。だが、この租税には税収の上方弾力性はあまり期待できない。それゆえ伝統的に財産税依存度の高かったアメリカといえども、財政経費の急激な現代的膨脹傾向を前にして早晩その構成比を下げざるをえなかった。19世紀末に州税から地方税に税源分離されたこともそのひとつのあ

らわれである。長い歴史をもつこの租税の収入が第2次大戦突入までかなり大きな構成比を占めつづけたこともアメリカの個性の強さではある。しかしそれも、アメリカ財政史上最大のインパクトをもたらした今次大戦を契機として、全政府租税収入構成比を大幅に下げたのであった。

19世紀末に財産税収入のおよそ半分ずつの構成比を占めているのが、関税と内国消費税・売上税 (excise and sales tax) である。そのうち連邦税に属する関税は、19世紀末からアメリカの国際競争力が強まったことによる貿易自由化の方針に則りすでに軽減政策が展開されていたが、その収入構成比は全政府租税収入の急増傾向も手伝って第1次大戦を境に急落し、以後その回復はみられない。関税 (連邦政府) 収入構成比の急減は財産税 (地方政府) のそれよりひと足早くかつ徹底している。それにたいし、内国消費税・売上税の収入構成比は変動が小さく、また必ずしも後退してはいない。それは主として、酒税とたばこ税を中心とする連邦税収が相対的に減少する一方で、州 (・地方) 政府が第1次大戦後に小売売上税 (retail sales tax) を新設増徴していったことによっている。

資本と労働力の不足が常態化していたアメリカは過剰資本の恒常的発生や資本輸出が他の列強より遅れ、それだけ財政経費の相対的膨脹の開始も遅かった。アメリカ連邦所得税の採用は、諸々の国内事情もあって国際的にみてかなり遅い。だが、採用後の増徴は迅速であった。採用された翌1914年に第1次大戦が勃発し、やがてアメリカ自身が参戦するにおよんで、広義の所得税 (個人所得税・法人所得税) はすぐさまその威力を発揮したからである。このときの増収は関税収入の決定的後退と軌を一にしている。なお、所得税収入の構成比は20・30年代に一時低下し低迷する。それは戦後における連邦財政黒字下での所得税減税政策、それから大恐慌の影響である。

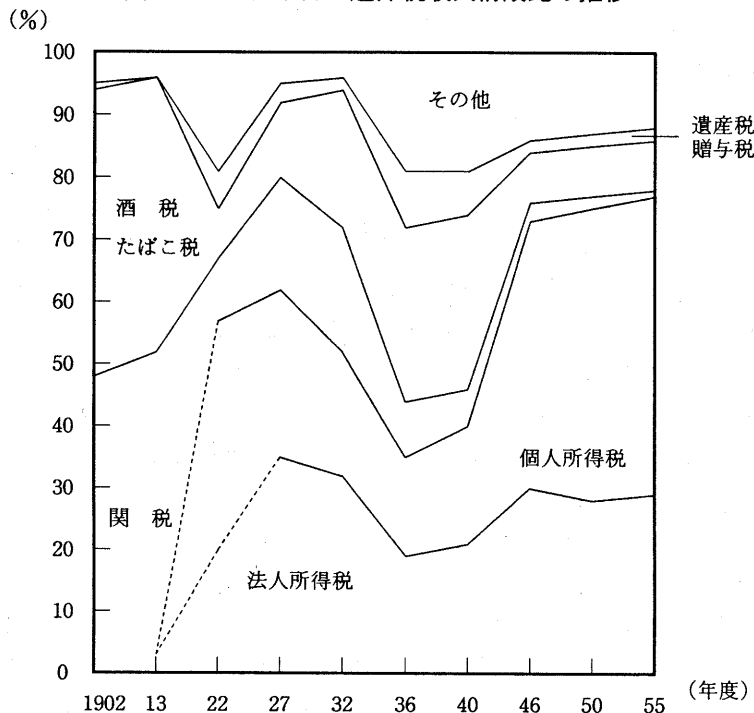
所得税を2度目の大增税政策に導いた契機が第2次大戦であった。これで広義の所得税の地位はさらに一段と高まった。軍需景気のもとで、課税最低限を引き下げ、個人と法人の納税者数を一気に増加させ累進制を強化して戦費を調達したからである。それと同時に、財産税の後退が確定している。第2次大戦後、個人所得税は大衆課税として定着した。そしてこれが主要な税源となって、ニュー・ディール政策と第2次大戦で累増した公債費、および戦後に固着した巨額の軍事費や、やがて急増する社会保障関係費等がまかなわれていくのであった。そういう意味で、この時期における所得税の動向は特筆に値する。

(4) アメリカ：連邦税収入

つぎに、20世紀前半の激動期に全政府に占める地位を高めていったアメリカ連邦政府の租税収入構成比を追ってみよう。図-11 (1902～1955年度) によると、連邦所得税 (個人・法人) が採用される1913年以前の税収構造はいたってシンプルであって、関税でおよそ5割、酒税とたばこ税で約4割、したがってその合計で9割強を占めている。この単純な構図を塗り変えたのが所得税の採用とその直後の第1次大戦勃発および参戦であった。所得税の登場とその大增税を画期として、旧税たる関税と酒税・たばこ税の構成比は急落した。

1920年代では連邦財政の連年の黒字を背景として所得税減税政策が展開されたことにより、30年代は大恐慌の影響により、ともに広義の所得税収入構成比が低下している。所得税の中で

図-11 アメリカ：連邦税収入構成比の推移



資料：U.S. Department of Commerce, *op.cit.*, part 2, p.1122 より作成。

は法人所得税収入が個人所得税収入を上回りつつけている。これは主として、後者においてまだ課税最低限の比較的高い高所得者課税の性向が残っていたこと、それから税率も比較的低位にとどまっていたことによっている。

第2次大戦を境として所得税は今日の地位を確定する。それは個人・法人所得税が構成比の7～8割を占めるに至ったことを意味するだけではない。(個人所得税大衆課税化の徹底とその定着が)個人所得税収入をして(租税特別措置の拡充で減税されていく)法人所得税収入を凌駕する租税構造としてできあがっていることにもよっている。

一般に、アメリカは所得を基幹税とする直接税中心の典型国とみなされている。しかし、アメリカ所得税の歴史は浅い。その機能は両世界大戦を画期として一気に花開いたのであった。たしかに第2次大戦後においても、州税は別として、地方税はいぜんとして財産税という伝統的な直接税に大きく依存している。だがより経費膨脹の激しかった連邦財政では、同じ直接税ではあっても所得税という新時代の租税でもって対処していったことになる。

すべて制度は歴史的な所産である。ある時期に、その時代の必要から生まれ、そしていかに有効に機能した制度であっても、歴史的与件が変わるにつれて再検討を迫られるときがくる。資本主義の発展により支配的資本の蓄積様式が転換し政治勢力も変わってくれば、財政も変わらざるをえない。それに大戦争や大恐慌が重なればなおのこと財政の急激な改変は必至となる。経費の膨脹と変質は金融資本段階の到来による歴史必然的、構造的なものであっただけに、そ

れをまかなう租税体系もまた旧いものの手直しですまされるものではなかった。

新しい租税体系に希求された要件は、経費の急増に対応する弾力的で豊かな税収をもたらすことと、貧富の問題になんらか応えるような所得再分配機能を有することであった。税務行政上は株式会社制度の普及も手伝って、そのような要請にこたえて採用され増税されていったのが所得税だったことになる。恒久的所得税の誕生と大衆課税化は、資本主義経済の構造的転換（自由主義段階から帝国主義段階へ）と激動（両大戦間期）および成長（1950～60年代）という文脈に位置づけて理解されなければならない。

III 日本財政の特異性

1. 大きな政府から小さな政府へ

さきの図-1によると、英・独・米と対比させてみた日本の全政府支出の国際的特色はつぎの点にあった。明治維新後まだ間も無い1880年から第2次大戦直後の1950年までは一貫して英・独・米より大きな政府でありつづけながら、その後3カ国より小さな政府へと転じていること、これである。そこで、第2次大戦までの日本が相対的に大きな政府であった根拠のみならず、その日本財政が第2次大戦を境に変容をとげてしまう内因にも注意を払いながら、費目構成比の推移を追ってみたい。

(1) 第2次大戦前

＜a＞中央政府一般会計歳出

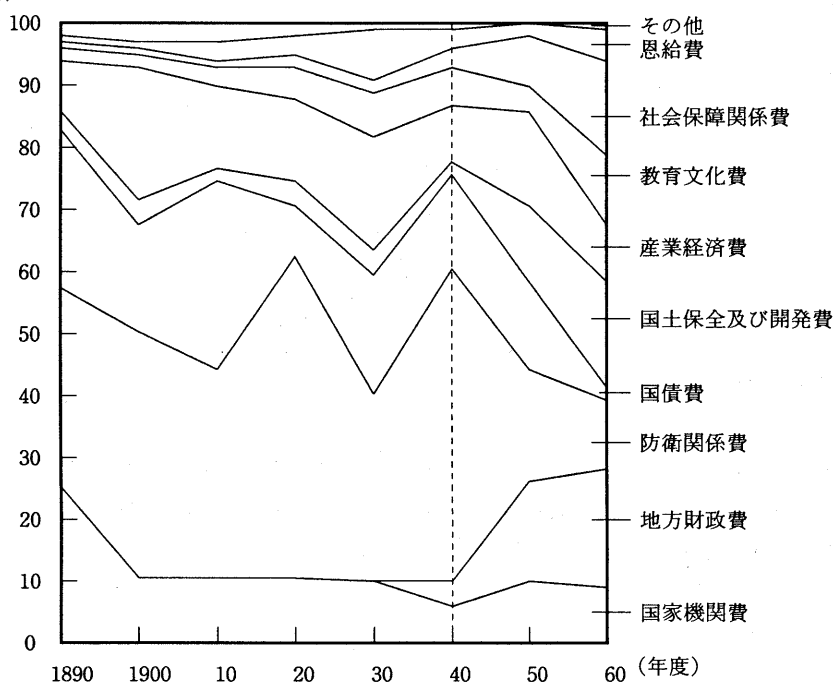
図-12は中央政府一般会計歳出構成比の推移（目的別，1890～1960年度）を示している。それによって第2次大戦前を追ってみると、なんといっても防衛関係費の構成比が断然大きくて30～50%も占めている。そして、この経費と関連の深い国債費が10%～20%となっている。両者を合わせた広義の軍事費は歳出の50～60%を占めているのであるから、第2次大戦までの日本国家財政はまさに長期にわたる「軍事財政」として括りうる。

産業経済費の構成比も比較的高い。それを明治政府の掲げたスローガンにからませて言えば、大きな防衛関係費が「富国強兵」の財政的結実であったとすると、官営模範事業による創業リスクの負担や各種補助金行政などにみられる大きな産業経済費は「殖産興業」政策の財政的裏付けであったと言えるであろう。

第2次大戦前の政府が優先させた広義の軍事費の突出と大きな産業経済費とは、否応無しに他の諸経費を圧迫した。明治維新以来政府が教育に力を注いできたと思なされがちな日本であるが、第2次大戦前の教育文化費の構成比は、国際的に海軍軍縮がはかられた1930年度付近をのぞけば、いずれも1960年度より低い水準にとどまっている。英・独・米ではすでに経費膨脹の中軸となっていた社会保障関係費も、日本ではとるに足らないほど低い構成比である。国による地方財政調整の本格化も大恐慌後であって、日本の地方財政費の始動はアメリカとともに遅いほうに属する。

なお日本では、多用された諸々の特別会計の存在も看過できない。ちなみに一般会計と特別

図-12 日本：中央政府一般会計歳出構成比の推移（目的別）
（%）



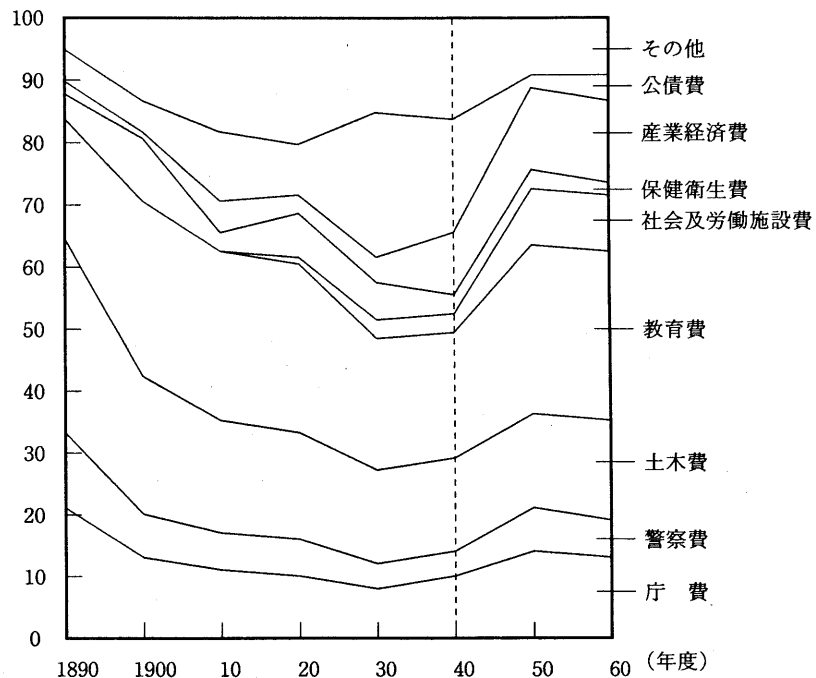
資料：武田隆夫，林 健久，今井勝人編『日本財政要覧』（第3版）（東京大学出版会，1987年），60～61頁より作成。

会計の決算純計に占める特別会計総計の割合を追ってみると、1890年度 30%→1900年度 44%→1910年度 79%→1920年度 79%→1930年度 76%→1940年度 111%，と推移している¹⁰⁾。この数値は分母と分子の基準が異なるので問題はあるが、特別会計の大きいこととその相対的膨脹傾向とを知るひとつの指標にはなるであろう。特別会計の代表格は臨時軍事費特別会計であった。

〈b〉 地方政府普通会計歳出

つぎに、第2次大戦前の地方財政（普通会計）の歳出を考察してみよう。図-13によると、構成比が高いのは教育費と土木費であって両経費で50%前後を占めつつけている。ついで構成比の高いのが庁費であるが、この費目は1890～1930年度間にウェイトを下げつつある。警察費も1890年度の1割強からじょじょに構成比を下げていく。逆に構成比を高める傾向を示しているのが産業経済費で、とくに30年代では大恐慌対策としての時局医救事業もあって大きく伸びている。

英・独・米の社会サービス費（全政府支出）との関連で注目すべき社会及び労働施設費は、国の一般会計における社会保障関係費と同様、きわめて構成比が低い。念のため構成比を示してみると、1890年度 0.2%→1900年度 0.1%→1910年度 0.2%→1920年度 1.1%→1930年度 2.3%→1940年度 2.8%，となっている¹¹⁾。日本だけは、アメリカともまた違って、経費膨脹の主因を社会サービス費にまったく求めることができない。大衆民主主義を達成しえぬまま中央

図-13 日本：地方政府普通会計歳出構成比の推移（目的別）
（％）


資料：日本銀行統計局『明治以降本邦主要経済統計』1966年，
154～155頁より作成。

集権的行政機構に組み込まれていた地方財政のこの経費に、当時の国の基本方針を遂行する下請機関的性格が濃厚に滲み出ている。

地方財政収支の厳しい状況を映し出しているのが公債費の上昇傾向である。とくに第1次大戦以降は、20年代の慢性不況、大恐慌、そして第2次大戦と財政環境が激変したことを受けて公債依存度が急騰し、それが公債費の増嵩を招いている。公債費の構成比が高いことも、国の一般会計と共通の事項である。

以上により、およそ国家財政が主として軍事をおこない地方財政は教育・土木の内政を中心

表-2 国と地方の歳出構成比

（単位：％）

年度	国	地方
1890	65.9	34.1
1900	68.7	31.3
10	66.4	33.6
20	58.5	41.5
30	46.7	53.3
40	66.1	33.9
50	50.1	49.9
60	41.4	58.6

注：1) 国の一般会計歳出額、および地方の普通会計歳出額から算出している。
2) 国と地方の重複計算を避けるため、国の一般会計から地方財政費を控除している。

資料：図-1、および図-3の資料より作成。

としていたこと、公債費はともに重い負担となっていたこと、そして両財政とも社会サービス費がネグリジブルであることを確認しえた。さてそれでは、国（一般会計）と地方（普通会計）との歳出割合（決算純計）はどのように推移していたのであろうか。その点を1890年度から1960年度まで10年きざみで記した表-2で追ってみると、第2次大戦前では概して地方歳出より国の歳出のほうが大きいことがわかる。20・30年度をのぞくと、ほぼ〈国2／3 対 地方1／3〉となっている。20・30年度に両者が逆転したり接近したりしているのは、景気循環的には第1次大戦期の好況にたいする反動恐慌と1929年に勃発した大恐慌の影響があり、国家財政的には第1次大戦後の経費削減や国際的な軍縮の動向によっている。ゆえに、この20・30年度はやや異例であって、準戦時体制下にあった40年度の割合のほうがむしろ第2次大戦前の標準的な型であった。いずれにしても巨大な広義の軍事費の存在が、国家財政を肥大化させたのみならず、地方財政の足枷となっている。第2次大戦前の国・地方財政は軍事によって制約され、戦前の日本ではついぞ「安価な政府」は存在しえなかったと言わざるをえない。

(2) 第2次大戦後

〈a〉中央政府一般会計歳出

日本は、第2次大戦を画期として、中央政府一般会計歳出構成比の様相を一変させた。なんといっても、戦後の国際環境の変化、そして民主化改革や新憲法第9条による防衛関係費の激減が重要である。これにより、それまでの軍事国家の色彩は稀薄になった。戦争で累積した国債の元利償還費も、戦争直後の超インフレによって棒引きされた。また、戦争の反省から生まれた建設国債の原則（財政法第4条）と公債の日本銀行引き受け禁止の原則（同第5条）によって法的歯止めもかけられた。そして高度経済成長軌道に乗ってからは、各種特別会計・財政投融资や地方財政の利用、そして豊富な税収の力もあずかって、収支（中央政府一般会計）の均衡維持に成功している。さらに、明治維新以来「殖産興業」政策を支えてきた産業経済費も構成比を下けている。

戦前の3大費目（国防関係費・国債費・産業経済費）の大幅な後退により、他の経費は軒並み構成比を高めた。なかでももっともよく伸びたのが地方財政費である。この費目は、1932（昭和7）年の「高橋財政」下の時局医救事業費を経て、1936（昭和11）年の臨時町村財政補給金制度、および地方分与税制度（1940年）という日本における地方財政調整制度の嚆矢をいわば準戦時財政の「遺産」としつつ、戦後には『シャープ使節団日本税制報告書』（Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, vol.1～4, 1949）（第2次勧告：1950年）により地方財政平衡交付金（1954年から地方交付税に変更）・国庫支出金となって増大してゆく。それは、かつて内務大臣の任命制になっていた知事が公選制になったことに象徴されるように、民主化された地方自治を資金的に裏付けるものとして、日本型の新しい地方財政調整度が大規模に発足したからであった。

戦後の治山治水問題、失業問題解決という政治課題と高度経済成長の開始にともなう産業基盤整備の要請とは、国土保全および開発費の増額を促進した。また教育文化費は、義務教育年限の6・3制化とベビー・ブーム世代の就学化、そして高校・大学進学率の向上、さらには文化活動への関心の高まりによって増大していった。

社会保障関係費が制度を積み重ねて、やっといわば無から有となって姿をあらわした。英・独・米では19世紀末から胎動し始め兩大戦間期に急増したあの社会保障関係費が、日本では今次大戦を画期として開花している。日本財政は第2次大戦を経て、総体としては小さな政府に変容しながら、内容的には現代財政の経費構造に変質したことになる。

〈b〉 地方政府普通会計歳出

国家財政のばあい、防衛関係費と国債費といういわば2大費目が激減したことにともないその変貌はいちじるしかった。それにたいし、元来地域住民の日常生活に密着した行政を担っている地方財政では、教育・土木という2大費目の構成比にほとんど変更がみられない関係で、さほど大きな変化が描かれていない。とはいえ、第2次大戦を境として地方財政全体を通観してみれば注目すべき点を見い出せなくはない。

戦前に構成比が小さかった割に戦後大きくなった経費が2つある。ひとつは産業経済費である。その要因は、戦後における急速な産業構造の転換や地域経済の変動に対応して、農林水産費（農業基盤整備事業・農業構造改善事業など）や商工費（中小企業融資・工業団地建設・消費流通対策・観光施設整備など）が急増したことにあった。もうひとつは社会及び労働施設費である。戦後当初は失業対策的・生活保護的支出のウェイトが高かったけれども、じきに社会福祉行政費（児童・老人・心身障害者等のための各種福祉施設の整備運営）の増大へとつながっていく。この運動は、国家財政における社会保障関係費およびそれに関連する国庫補助金の増大と連動している。第2次大戦を画期として、地方財政も福祉化の道を歩み始めているのである。

国と地方の歳出構成比（純計）も、今次大戦を経て恒常的な逆転をとげた（前掲表-2）。第2次大戦前では（国）2／3 対（地方）1／3であったものが、1950年度にはほぼ均衡して1対1となり、1960年度では〈国4 対 地方6〉と位置を入れ替えている。その要因を国家経費に求めれば、防衛関係費・公債費の激減によるスリム化と地方財政費の増大に帰着する。平和路線による経済再建と成長促進そして社会安定化の方針は、内政費の増大圧力を強めた。その視角から地方財政経費をみれば、まさにそれが各地域の実情に精通している地方自治体の行政をふくらませることになったのである。それは、全国画一的ナショナル・ミニマム維持のための地方財政費がらみではある。とはいえ、もっぱら内政費をまかなう地方財政のほうが大きくなったこと自体が、全政府的にみても、防衛関係費（純粋公共財）の後退・非防衛関係費（準公共財）の前進という新時代の重要なひとつの財政表現であった。

（3） 相対的に大きな政府（戦前）の意味するもの

こうしてみると、第2次大戦前の日本財政が国際的にいって相対的に大きかった直接の原因はつぎの点にあったことがわかる。分母に位置する経済力が幼弱な割に、分子に位置する歳出が「富国強兵」と「殖産興業」を実現すべく防衛関係費・公債費と産業経済費を特色として大きかったこと、これである。国家と財政をこのような軌道に乗せた背景には、日本資本主義の内的事情と国際環境の与件があった。

日本資本主義が内発的条件を十分に醸成しないうちに外圧を受けてスタートを切ったとき、世界的にはすでに自由主義段階の末期であった。封建的規制と鎖国から急に解き放された早

産的日本資本主義は、自生力が弱かった分だけ国家による誘導を色濃く帯びながら諸列強に対抗して発展することとなった。それが背伸びした資本主義となって、財政上対外的には防衛関係費を、対内的には官営事業や国内産業育成の支出増となり、ひいては公債費の増大も招いて急速な歳出の膨脹につながっていったのである。

見方を変えると、さきの2つのスローガンとの関連が弱い経費は逆にそれだけ圧縮されたことになる。打ちつづく戦争と弾圧によって総りの少なかった民主化運動は、内政費の充実を許容せしめることができなかった。英・独・米では防衛費・公債費の増大もさりながら主として社会サービス費の膨脹で大きな政府を形成していったのにたいし、日本はひたすら防衛関係費・公債費と国内幼稚産業の保護育成費をもってより大きな政府を築いていったのであった。それが重しとなって、地方財政は相対的に小さかった。日本資本主義の早産性は、政治的には大衆民主主義に至らぬまま、質的には社会サービス費ではなく軍事費・公債費でもって量的に諸列強より大きな政府へと導いたのである。日本の内外条件のディレンマが招いた財政上の偏倚といえる。

(4) 相対的に小さな政府(戦後)の意味するもの

第2次大戦前が軍事費・公債費主導の大きな政府であったのにたいし、戦後のそれは内政費中心の相対的に小さな政府といえる。この転換は、広義の軍事費の大幅な縮小と国家財政を上回る地方財政の拡大とによって象徴される。そして、勤勉で豊富な労働力と外国の先端技術・外資の導入にもとづく高度な経済成長は税の自然増収の一部減税、一部歳出化を可能としつつ、全政府支出の対GDP比を国際的に小さな数値へと反転させたのであった。

もちろん戦後改革とその後の過程は単線的なものではなく、国の内外において複雑であった。とはいえ戦後の日本は、男女平等普通選挙権の獲得により大衆民主主義社会を形成し、企業別組合を基礎としていわば労資一体となって経済成長路線を志向したといえる。行財政はそれを支援する有力な一翼として新しく位置づけられた。事実、当面の政治社会事情は小さな社会保障費と大きな公共事業費とを許容した。治山治水と産業基盤に傾斜した公共事業は高度成長に適合的であった。相対的に小さな歳出はそれだけ国民負担を軽減し、それが社会保障の未整備やマイ・ホームと私教育への備えから高い家計貯蓄率となり民間投資の原資となったのであるから、財政負担の相対的な軽さも高度成長を促進したことになる。日本の財政は収支両面の量と質において高度成長と整合的であった。

こうして日本財政は、第2次大戦後国内的に民主化された新体制と、冷戦構造とはいえ比較的平和な国際環境のもとで、初めて内容上の現代化を実現していくことができたのであった。そして、その構造転換が遅かったばかりではなく、量的には相対的に小さな政府へ旋回する過程でそのスタートを切ったところに日本財政の特徴があった。また質的には、社会保障関係費というよりもむしろ公共事業費を軸にしながら内政費・準公共財を増大させてゆくところに日本の特色があった。戦後すぐさま財政の福祉化をみたのではないのである。かくして日本特有の事情により、戦後財政もパラドックス的な二重の特殊性を帯びているのである。

2. 地租・雑税から所得税中心の税制へ

日本資本主義の特異性は財政の経費面にだけ投影されたのではない。その早産性と高度成長体質とは国と地方の租税構造にも、租税負担率にも映し出されている。

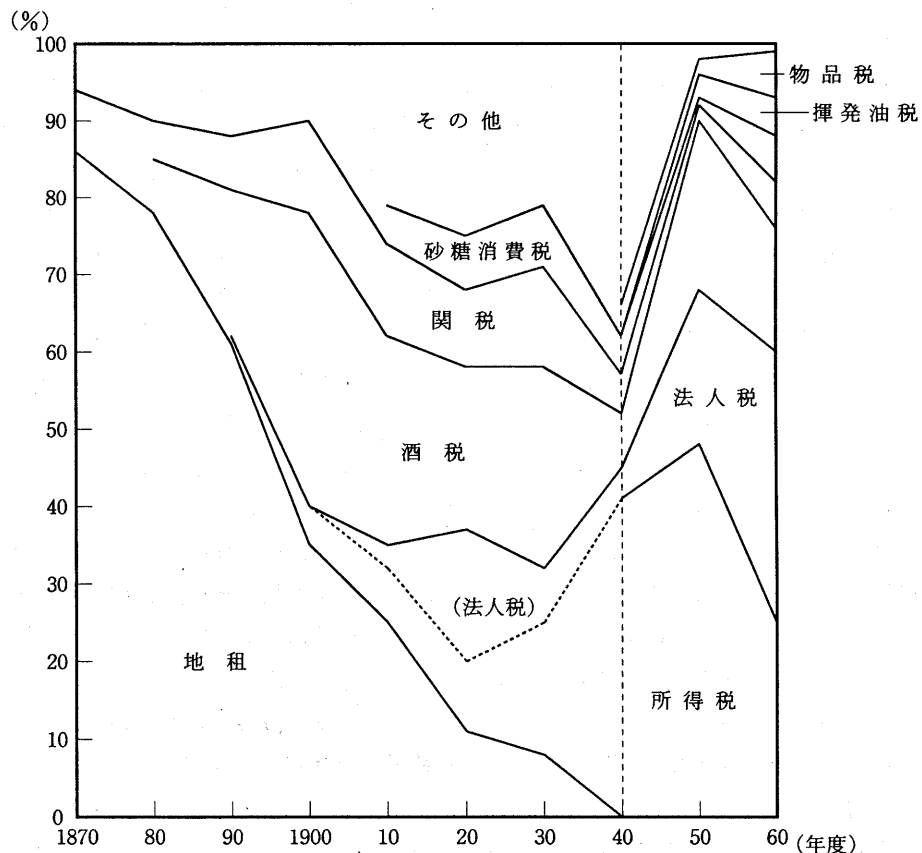
以下、相対的に大きな政府であった第2次大戦前と相対的に小さな政府へ回天した第2次大戦後とに分けて、その推移を考察し若干の検討を加えてみたい。

(1) 第2次大戦前

＜a＞ 国 税

軍事費と公債費を中心とする戦前の膨大な歳出は、公債収入は別として、いかなる租税でまかなわれたのであろうか。図-14によれば、明治の新政府を支えた当面の基幹税は地租であった。周知のように、1873（明治6）年の「地租改正」によって創設されたこの租税は、量的には幕末期の貢租額を前提にして設けられていた。内発的發展が不十分なまま資本主義制度へ移行し、列強に伍していこうとする日本は減税どころではなく、まずは主要な税源をここに求めざるをえなかった。幕藩体制下の諸々の雑多な租税を整理した明治新政府は、引き継いだ農業中心経済を基盤とし、ひとまず地租に支えられて始動したといえる。

図-14 日本：中央政府一般会計国税収入構成比の推移



注：破線部分の「法人税」は、第1種所得税としての法人所得税収入を意味している。

資料：武田・林・今井 編，前掲書，72～73頁より作成。

資本主義経済の発展は必然的に農業の相対的後退をとまなう。日本経済の成長が速かっただけに、国税収入に占める地租の地位低下も急であった。それをカバーするかのように増大していったのが、表向き規制税の機能をもち徴収も容易な酒税である。また関税収入は、関税自主権の一部回復（1894年の日英通商航海条約、1899年施行）とその完全回復（1911年）を経て、5～10%の幅で比較的安定した構成比で推移している。

20世紀に進んでから注目すべき変化のひとつは、砂糖消費税の登場（1901年）と「その他」の構成比の上昇である。「その他」を構成する税目は営業税、登録税、印紙税、そして織物・塩・醬油・石油などへの間接税であった。その増収の背景に経済の発展と旺盛な財政需要があったことはいうまでもない。だが、酒税と砂糖消費税も含めこれら間接税は生活必需品課税の類であって、細民重課の性質は免れがたい。

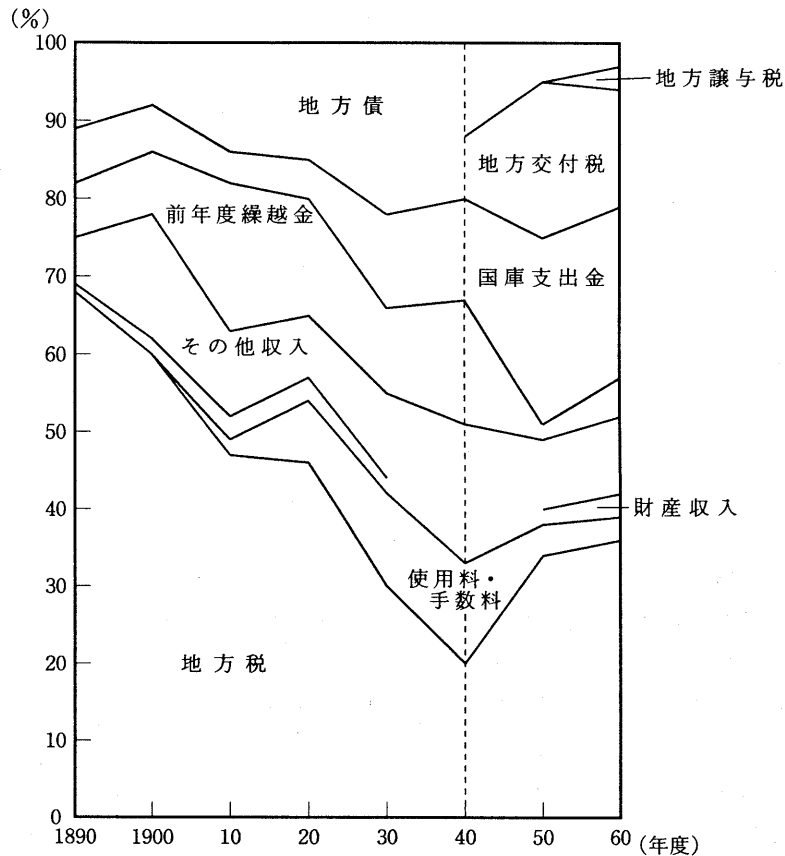
20世紀におけるもうひとつの注目すべき変化は、広義の所得税収入構成比の急増である。そもそも日本では、近代的租税の代表とみなされている所得税の採用が比較的早かった（前掲表-1）。税制における近代性を列強諸国に認めてもらうために早期に導入されたともいわれている当初（1887年・明治20年）の所得税は、法人所得を対象としていないこと、課税最低限がきわめて高いことなど種々の限界はあったものの、ともかく軽度とはいえ一種の総合累進税制であって富者と貧者との垂直的公平化機能を一応備えていた。そしてやがて、日本の産業資本がほぼ確立していたとみなされている1899（明治33）年の改正で法人所得を課税対象に加えて以来、大正デモクラシー期に社会政策的配慮を加えたりしつつ、第2次大戦にかけてその構成比は急速に拡大していった。なかでも1940年の大税制改革は、直接税中心主義にもとづく国と地方をつつずる大增税政策であった。法人税の独立（国税）と市町村民税の設置（地方税）を含むこの改革はシャープ勧告に先立つ現代税制の確立を促したものと評しうるだろう。かくして第2次大戦（準）戦時下の日本では、一方で臨時租税特別措置法を戦時経済・軍事財政の一環として制度化しながら、他方で厳しい増税方針が貫徹されたのであった。

さて、明治維新から第2次大戦までの国税体系を収入構成比に即して基幹税中心に時期区分するとほぼつぎのようになる。①農業経済への依存度がまだ高かった1870・80年代では、地租が圧倒的に大きい。②産業資本が確立したとみられている1890年代から第1次大戦にかけては、急減しつつあるとはいえこの地租と、酒税・関税を代表として増徴されていった各種の間接税とが中心である。③日本なりに重化学工業化が進展していった両大戦間期には、ついに消滅する地租（1940年、地租法改正により全額地方還付税化；1947年、地租法廃止）に代わって広義の所得税が急増し、拡大している。ただし、広義の所得税の税収構成比は1940年度でも40%程度にとどまっており、第2次大戦後の水準にはまだ遠く及んでいない。

現代財政の特質にかんしてみると、経費面では社会保障関係費がネグリジブルで質的な現代化をみせなかった日本財政であったが、国税体系ではそうではない。地租の急落と、所得税の早期採用および大衆課税化で国税体系の現代化は第2次大戦時においてすでにいちじるしい。〈（経費）社会サービス費の増大－（租税）所得税の採用・増徴〉という英・独・米のパターンを基準に据えると、〈（経費）軍事費の増大－（租税）所得税の早期採用・増徴〉という日本の型は異質ということになる。

〈b〉 地方歳入

図-15 日本：地方政府普通会計歳入構成比の推移



資料：日本銀行統計局，前掲書，154～155頁より作成。

国の一般会計収入の大半は国税で占められているが，地方歳入に占める地方税の割合はそれほど高くない。そこで図-15では，地方税の内訳ではなく，地方政府普通会計歳入構成比の推移を用いている。

この図によると地方税が最大の財源になってはいるものの，傾向的には1890年度の70%弱から1940年度の20%弱まで一方的に低落している。地方税の内訳は大別2種類に分けることができる。ひとつは地租割・所得税付加税のような（国税）付加税であり，もうひとつは地方独立税である。前者付加税は制度上国と地方が税源を共有してはいたものの，国が地方の付加税率に一定の制限を付していたがために国の税制変更により左右されやすい租税であった。後者独立税を構成している税目は戸数割または家屋税（府県税），一種の職業税である雑種税（府県税），田畑の反別を課税標準とする段別税（市町村税）などである。この地方独立税は有力な税源が国に占められていた関係で貧弱であった。税源の弱さが納税者の担税力を十分考慮しない税制をつくっていったと言えなくもない。いずれ地方税は，税収の弾力性と垂直的公平という意味で固い制約を負わされていたのである。

地方税収入の大幅な低落をささやかながら埋めた自主財源が使用料・手数料である。地方税の増収が困難になったとき受益者負担に頼るのは何もこの時期だけのことではないが，第2次

大戦前では国税所得税（広義）が本格化していく兩大戦間期に大幅な伸びを示している。

しかし、第1次大戦後における慢性不況、大恐慌、そして第2次大戦の重圧にたいし、以上のような自主財源は無力を露呈した。そこで依存財源である国の財政調整資金と地方債への傾斜を深めることになった。地方財政調整制度の本格化という意味で重要なのは、国税の地租と営業税を地方に移管する両税移譲案の登場と挫折ののち、1940（昭和15）年になされた大税制改革である。これにより、国の税制において法人税の独立と所得税中心主義の確立をみたと同時に、地方歳入においても分与税制度（地租・家屋税・営業税を府県へ還付する地方還付税、所得税・法人税・入場税・遊興飲食税の一部を財政調整目的で地方に配分する地方配付税）が設けられたからである。1920・30年代にじょじょに高まっている地方財政調整資金（国庫支出金）の割合が、40年度を画期として飛躍している（国庫支出金と地方交付税）のはこの大改正の効果であった。日本における国と地方の財政調整制度は大戦後にシャープ勧告を経て再び大改正されるけれども、一応この時点で基本的に確立されたといえるであろう。

歳入のラースト・リゾートは公債である。10年きざみの図-15によれば、公債依存度はもっとも軽かった1900年度の10%弱から大恐慌勃発直後の1930年度の20%強まで深化している。第2次大戦後の公債依存度からみても、この長期にわたる高い公債依存度が示す財政の不健全性は深刻である。このような地方財政の行き詰りと頓挫が地方還付税と地方配付税という新しい地方財政調整制度を誕生させたといえるであろう。

こうしてみると19世紀末から第2次大戦にかけての地方歳入は、貧弱な地方税の一方的な後退を自主財源たる使用料・手数料収入で一部糊塗しつつ、地方債依存度を高め、ついには国による本格的な財政調整へと流れつuitたとみうる。およそ所得再分配機能をもたぬに等しい地方歳入構造が連綿とつづいていたことになる。そこに曲がりなりにも大掛りな地方財政調整制度が導入されたのが準戦時体制下であったところに、早産した資本主義国の現代財政化にかんする皮肉なめぐり合わせがあった。

(2) 第2次大戦後

〈a〉国 税

第2次大戦後の国税収入では、広義の所得税が一段と構成比を高めている。それは、（準）戦時体制下で強化された所得税中心主義の方針がGHQ（General Headquarter of Supreme Commander for the Allied Power：連合国軍最高司令官総司令部）下のシャープ勧告でより徹底されたからであった。周知のようにこの勧告の基本方針は、国税・地方税をつうずる体系的で恒久的な税制を確立すると同時に、税制の改革により日本社会の民主化政策を支援することにあった。そして国税の税目としては、法人税を統合した包括総合所得税を柱に、資産移転税（遺産・贈与一本の累積取得税）と嗜好品・奢侈品に課する個別消費税（酒税、たばこ税、揮発油税、物品税）を割り当てている。

基幹税として明確に位置づけられた包括所得税の具体的な内容は概略つぎの点にあった。①法人擬制説の立場にたって、法人税を個人所得税の源泉徴収税とみなす。②利子、配当、キャピタル・ゲインを含む個人所得の全額を総合課税する。そのさい、その累進税率を緩和する一方で、富裕税（net worth tax）を設け垂直的公平をはかる。③経済効果の中立性を重視して、

貯蓄増強や投資促進のための特別優遇措置は原則禁止とする。④国民の行政参加意識を高めるため、給与所得の確定申告による年末調整（源泉徴収の精算）や中小事業者の記帳奨励などをつうじて、所得税自己申告制度の定着をはかる。

シャープ勧告は1950年度にはば勧告どおり実施された。しかし、サンフランシスコ講和条約（1951年）で対外主権を回復しGHQ下の間接統治から解放された日本は、経済再建などを理由として早期に税制改革に着手している。とくに1953年の改正は重要であって、これにより資産所得課税の大幅な後退や富裕税の廃止そして法人向けの租税特別措置の多用などが断行され、シャープ勧告は換骨奪胎されてしまった。けれども、大衆課税化された所得税は、経済が再建され高成長軌道に乗ることによる租税弾性値の上昇も手伝って、圧倒的な税収をもたらす税源として定着したのであった。なお、法人税の収入構成比が1950年度から60年度にかけて急上昇しているのは、「法人成り」が盛行したことによっている。その目的は事業と個人への所得の分割および給与所得控除の利用による節税効果にあった。

広義の所得税とは反対に、構成比の激減したのが「その他」である。19世紀末から第2次大戦にかけて構成比を上げつづけてきた「その他」であったが、シャープ勧告により多くのいわゆる雑税の類が整理されたからであった。構成比を急減させた間接税の中にあって、準戦時下の1938年に創設された物品税や、自動車普及の影響をうけやすい揮発油税などが、50年代ではひとまず構成比を高めている。

いずれにしても、（1940年の大税制改正と）戦後のシャープ勧告により所得税の基幹税化が確定した。また、多数の雑税整理によって間接税体系も簡素になった。所得税収入増大の方向は戦前の流れの継承であるが、間接税の大胆な整理は戦前との断絶を意味している。

＜b＞ 地方歳入

戦後の地方歳入でも地方税制の変化が、したがってシャープ勧告が重要である。勧告で据えられた柱をあげるならそれは、都道府県では付加価値税、市町村では、（戦前からの地租と家屋税をひきつぎ新たに企業の償却資産も課税対象にとりこんだ）固定資産税、および市町村民税であった。じつは国税同様、地方シャープ税制も実施まもなくその基本がほぼ解体されている。とくに1954年度の改正が大規模であった。①法律制定後実施延期を重ねてきた付加価値税が最終的に廃止され、この間の臨時措置とされた事業税の継続が正式に決定された。②都道府県税の充実を旨として、市町村民税の税率引き下げと都道府県民税の創設、固定資産税の税率引き下げと都道府県の不動産取得税導入、そして大規模な償却資産にたいする固定資産税の一部都道府県化、がはかられた。これにより、シャープ勧告が地方自治育成の観点から打ち出した市町村優先主義が後景に退いたことになる。

そういうわけで、シャープ地方税制は完全に実施されたのでも途中で変更がなされなかったわけでもなかった。だが、民主主義の基礎ともいべき地方自治の物的裏付けとしての地方独立税の強化は一定程度の効果を発揮している。それは、明治維新以来第2次大戦まで一方的に下がりつづけてきた地方税の収入構成比が、1950・60年度に回復傾向をみせていることに例示されている（前掲図-15）。

両大戦間期に本格化した地方財政調整制度の戦後における改革も重要である。まずシャープ勧告により、既述の如くそれまでの配付税に代えて地方財政平衡交付金制度¹²⁾が設けられた。

だがこれも、1954年度に地方交付税交付金制度に変更されている。また国庫支出金の補助金の位置づけの点でも勧告とその後の実施状況との間に齟齬をきたしている面がみられる。とはいえ量的な意味では、地方財政調整制度は戦後に一段と整備された。その結果、普通会計に占める地方財政調整資金の構成比が大幅に上昇したのである。

上記2つの収入とは反対に、構成比を下げたのが使用料・手数料と前年度繰越金、そして地方債である。国と地方をつうじる財政制度の改革が経済の再建・高度成長とあいまってこのような構造に導いていったものと解してよいであろう。

国と地方における財政責任と事務配分が地方自治の育成強化を重視したシャープ勧告の趣旨に即したものとして実行に移されたかどうか、またそもそも実施しうるものであったのかわか、そこには問題や曖昧さが残るであろう。制度的には大戦前との継続性も認められる。だが反面で、財政民主主義の形式が成立し、シャープ勧告で財政制度が改変され、そして歳入構成比が大幅に変わった画期はやはり第2次大戦直後における一連の改革であった。

(3) 「大きな国税・小さな地方税」の中の変化

さきに国と地方の歳入構成比の推移を簡単に確認したが、それに対応させる意味から国税と地方税の収入比の推移を示しているのが表-3である。それによると、1934年～36年度から1960年度まで全体をつうじて国税が地方税の2倍以上の収入を上げつつけていると読みうる。大きな国税・小さな地方税、という構図である。

それをさらに時期区分すると3期に分けることができる。まず、大恐慌の後遺症が残っている1934～36年である。この時期では、まだしも所得弾性値の高い租税体系になっている国税のほうがその低い地方税より大きな影響をうけている。その結果、3期の中では国税収入がもっとも低い構成比になっている。つぎは、戦時およびその直後の混乱期に当たる1941年度から49年度までの期間である。この時期は国税強化という戦時税制の作用により国税収入の構成比が高くなっている。とくに、敗戦の前年である1944年度でそれがいちじるしい。最後に、戦後経済が復興し高度成長路線に乗り始めた1950～60年度では国税収入の構成比が緩やかながら低下しつつけている。これは地方税の強化をはかったシャープ税制と国税減税政策の効果によっている。この間、絶対額では国税もよく伸びたが、地方税収入はそれ以上に増収があったといえ

表-3 国税と地方税の収入構成比

(単位: %)		
年 度	国	地方
1934～36	66.1	33.9
41	84.9	15.1
44	93.7	6.3
49	81.7	18.3
50	75.2	24.8
51	72.6	27.4
55	71.1	28.9
60	70.8	29.2

資料：日本租税研究協会『税制研究参考資料集』昭和37年、8頁より作成。

表－４ 全政府租税負担率の推移（対国民所得比）

(単位：％)

年 度	イギリス	ド イ ツ	アメリカ	日 本
1902	10.7	—	6.5	15.0
13	10.4	11.1	6.6	15.8
27	23.7	—	11.9	14.1
34～36	22.6	22.1	18.3	12.9
41	41.5	—	24.4	24.1
49	39.5	30.3	22.6	28.5
50	37.6	26.8	25.3	22.4
55	33.2	30.8	26.4	19.6
60	31.0	31.1	27.8	21.4

資料：日本租税研究協会『税制参考資料集』昭和38年、8～9
 頁、および佐藤進『日本財政の構造と特徴』東洋経済新
 報社、1966年、90頁より作成。

る。

国と地方の歳出構成比（前掲表－２）との関連でいえば、1950～60年度において地方財政は、国家財政にたいし経費と租税の両面で量的地位を高めたことになる。そして、地方財政における歳出と地方税収との大きなギャップを埋めたのが、機構整備された新しい地方財政調整資金であった。戦後の民主化とシャープ勧告は、国と地方の各財政のあり方に、したがってその財政関係にも重大な影響を及ぼしたのである。

(4) 国際的に租税負担率の高い国から低い国へ

〈第２次大戦を画期として、国際的に大きな政府から小さな政府へと転じた日本財政〉の全政府租税負担率（対国民所得比）を国際比較したのが表－４である。

大きな政府が高い租税負担率をとまなうのは理の当然である。1902・13・27年度の数値をみると、たしかに第１次大戦以前においてそれが顕著である。国民所得水準の低位性を考慮すれば、当時の日本は実質上この国際比較の数値が示すよりもっと重い租税負担を負っていたものとみなさなければならないだろう。それにたいし（準）戦時期（1934～36年度、41年度）の租税負担率は日本が一番軽い。全政府の公債資料がえられないので推定するしかないが、日本は英・米以上に高い公債依存度で（準）戦時財政をまかなったものと思われる。

第２次大戦後の傾向は明瞭である。全政府支出で小さな政府に旋回した日本は、租税負担率でも相対的に軽い国へと位置を移動させた。ただし、それは英・独・米の外国、および日本財政自体では戦時である1941年度・戦争直後の1949年度とくらべたばかりのことであって、それ以前の水準よりは高くなっていることに留意しなければならない。そういう意味では日本も、他の３カ国の「転位効果」とはいささか異なるが、新しい健全財政主義の趣旨に即して「容認しうる租税負担」(the “tolerable” burden of government taxation)¹³⁾を一段と飛躍させたことになる。そして事実、小さな政府への移行と課税負担率の上昇とは、結果的に公債依存度を引き下げ、恒常的赤字財政から収支均衡度の高い健全な財政へと体質を変えたのであった。

むすびにかえて

第Ⅲ章では、19世紀末から1960年度までの長期にわたる日本財政を経費、租税、そして国と地方の財政関係に即して考察してきた。そこで明らかになったことは、早産した日本資本主義財政の現代化は独特であって、多少の違いは残しつつも基本的なところで類似している英・独・米とはかなり異なった過程をたどっていることであった。それゆえ最後に、この3カ国を基準として日本財政の国際的特質の再整理を試みることにし、小稿のむすびとしたい。

第1に、経費の動向である。英・独(・米)は社会サービス費を主要因として19世紀末に胎動を始め、両大戦間期に飛躍した。そして、その経費構造と膨張の勢いを第2次大戦後に継承させた。このように英・独(・米)では連続性が強いのにたいして、日本は第2次大戦を画期とする断絶性がいちじるしい。全政府支出(対GNP比)では大きな政府から小さな政府へとむしろ逆転現象をおこしている。経費の内容も軍事費・公債費主導型だったものが、両費目の激減により内政費中心型へと構造転換している。つまり第2次大戦以前の日本財政は、その枠組みである歳出全体の相対的膨張傾向という意味では早くから現代財政化しているようにみえながら、その水準が英・独・米より高い点において異容であり、経費構造的には社会サービス費がネグリシブルで軍事費・公債費が中心であった点において異質であった。また第2次大戦後の財政は、財政の総枠が相対的に縮小する過程で質的に現代化するという劇的でかつパラドキシカルな姿をとっている。

第2に、租税の動向である。所得税の資料は不十分であったが、その底流は以下のものであった。すなわち、英・独・米では、所得税が19世紀末から20世紀始めにかけて近代的で恒久的な税として採用され、その後資本主義の発展と両大戦を経て大衆課税化し、基幹税として成長していった。この点については日本も、経費の膨張要因こそ異なるものの大きな政府であったことによって、ほぼ同じようなコースをたどってきたものと解しうる。つまり、経費の構造と運動では英・独・米と違って第2次大戦を画期とする断絶性が濃いけれども、租税面では連続性のほうが強くあらわれている。シャウプ勧告の史的意義はこのような文脈の中に位置づけられなければならない。第1との関連でみれば、これは福祉化の遅かった経費構造と所得税の採用・普及の早かった租税構造とのパラドックスである。

第3は、国と地方との財政関係である。政治行政的には、たとえば官選知事制から男女普選化にもとづく公選知事制への改革にみられるように、第2次大戦後の新憲法を境とする違いは決定的である。しかし財政的には、すでに日本も両大戦間期から地方財政調整が本格化している。政治行政上は天皇主権から主権在民へと断絶的転換をとげているが、下部構造的には金融資本の形成・確立・展開として一貫しており、財政関係は日本的残滓をぬぐいつつ現代化の流れに乗りざるをえず、その方向で進行しつつきてきたと読みうる。見方をかえれば、政治的には民主主義を置き去りにし、そのため財政民主主義化も遅れたが、金融資本の蓄積様式に規定された問題の発生は租税構造や国と地方の財政関係において英・独・米と同様の様式を日本にも迫ったものと解しうるだろう。

第4は、財政収支の動向である。資料の制約から確定的なことは不明であるが、全政府支出の推移(対GNP比、前掲図-1)と全政府租税負担率(対国民所得比、前掲表-4)および

図-12・13から推計すると、第2次大戦以前の日本はたんに大きな政府で租税負担率が高かったばかりではなく、収支ギャップが大きく結局公債依存度も高かったものと思われる。そしてそれが大戦後には、「容認しうる租税負担」現象と日本に独特な逆転的「転位効果」現象というパラドックスによって健全財政へと転変する。この推移と変化は、資本主義の先進国でかつ第2次大戦の勝利国であった英・米との間に鮮明な対照をなしていた、とみて大過ないであろう。

いずれにしても、早産した後発の資本主義国日本がたどった過程－第2次大戦を画期として、軍事的・産業保護育成的路線から（大衆民主主義下の）平和高度経済成長軌道への乗り換え－は個性が強くしかもドラスティックであった。それだけに、日本財政の現代化へ向けての構造的変化と運動もきわめてユニークな刻印を記したのである。

以上の点は、やや異なる視角から次のように言いかえることもできるであろう。

大略現代財政は、経済的には金融資本の段階において、政治的には社会主義的思想と大衆民主主義を前提として、19世紀末から胎動し始め第1次大戦・ロシア革命・大恐慌・第2次大戦を経て成立した。その課題は、金融資本の直接的利害をこえて雇用と福祉に国家責任を認め、その充実をはかることにあった。そのような所得再分配政策のためには、一定程度の経済成長促進政策が必要であった。

選挙を意識しつつ国民各層を受益者化せしめる多元的利害の調整政策は、不可逆的に管理通貨制の採用と「高価な政府」に帰着した。しかも行政国家の誕生は、たんに財政の相対的膨脹をもたらしただけではない。それは、租税負担率・国民負担率の上昇、財政の企業化・金融化、国による地方にたいする財政調整、そして公債の累積という多様な代償を要請したのでもあった。

イギリス・アメリカはいうに及ばずドイツよりも遅れて資本主義のスタートを切った二重の後発国日本は、国の内発的与件と国際環境において特異な立場に置かれていた。それを受けて日本の財政は、第2次大戦前においても、第2次大戦後においても英・米・独とは異質な構造と運動を現象させたのである。

【注】

- 1) U.S.Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, part 1, 1975, pp.135, 210-211, 228-230.
- 2) A.T.Peacock and J.Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, (1st ed.,1961), revised 2nd ed., 1967, p.27.
- 3) 林 健久『福祉国家財政論』有斐閣, 1992年, 288頁。
- 4) Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, (1st ed.,1961) 4th ed., 1968, p.31. (秋田成就訳『福祉国家への歩み－イギリスの辿った途』法政大学出版局, 1984年, 31頁。)

- 5) H.Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden, From Relief to Income Maintenance*, 1974, Fig.1, p.10.
- 6) A.T.Peacock and J.Wiseman, *op.cit.*, pp.24-31.
- 7) R.M.Titmuss, *Essays on "the Welfare State"*, 1958, chap.4. (谷昌恒訳『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会, 1967年。)
- 8) 図-9の資料より算出。
- 9) E.R.A.Seligman, *The Income Tax*, 1914, pp.250-258, 武田隆夫「所得税についての一覧書 - プロイセンにおけるミーケルの税制改革 (1891-93年) を中心として -」(楊井克巳, 大河内一男, 大塚久雄編『帝国主義研究』岩波書店, 1959年。), 佐藤進『近代税制の成立過程』東京大学出版会, 1965年, 第2篇。
- 10) 武田隆夫, 林 健久, 今井勝人編『日本財政要覧』(第3版) 東京大学出版会, 1987年, 52頁より算出。
- 11) 図-13の資料より算出。
- 12) 国の財政責任による地方財源保障をめざす地方財政平衡交付金制度の仕組みはつぎのようになっていた。①交付金の総額決定は地方団体の財源不足の積み上げ方式による。②不足分は原則として全額国庫から補填する。③配分は地方団体代表者を加えた地方財政委員会で決める。
だが、この方式は国家財政にとって具合が悪かった。そのため1954年度から国税3税(所得税・法人税・酒税)の一定割合とする地方交付税制度に変更され、その後交付税率をしだいに引き上げてきた。なお、1989年度の税制改正で新たに消費税(消費譲与税分を除く)の24%と国税たばこ税の25%が国税3税の32%に加えられ、以後国税5税の一定割合となっている。
- 13) A.T.Peacock and J.Wiseman, *op.cit.*, pp.26-27.