

現代財政・税制論

向山 巖 林 健久 編
宮島 洋 今井勝人

税務経理協会

編者との契約により検印省略

昭和61年1月1日 初版発行

現代財政・税制論

定価 3,500円

編者	向山 巖 林 健久 宮島 洋 今井勝人
発行者	大 坪 嘉 春
整版所	税経印刷株式会社
印刷所	税経印刷株式会社
製本所	株式会社 三森製本所

発行所 東京都新宿区株式会社 税務経理協会
下落合2丁目5番13号

郵便番号 161 振替 東京 9-187408 電話 (03) 953-3301 (代表)

乱丁・落丁の場合はお取替えいたします。

© 向山 巖 他 1986

本書の内容の一部又は全部を無断で複写複製(コピー)することは、法律で認められた場合を除き、著者及び出版社の権利侵害となりますので、コピーの必要がある場合は、予め当社あて許諾を求めて下さい。

ISBN4-419-00205-0 C1033

は し が き

第2次大戦後すでに40年がすぎたが、この間、財政・税制に関して多彩な論議が交され、新しい手法が開発され、実施されてきた。それらは財政・税制のあらゆる面にわたって展開されており、孤立したひとりふたりの力でよく解明しうるところではないであろう。主なものをとりあげて分析するだけでも、なんらかの形での共同研究を必要とするのではなかろうか。それも特定のイデオロギーや学派などの立場から裁断するのでは、議論に偏りが生ずるおそれが大きいし、さりとて方向のまるで異なる考えを多数寄せ集めたからといっても、トータルな分析には必ずしもならないであろう。

本書は、のちにのべる事情でゆるやかにつながっているひとびとの手になる体系的な現代財政・税制研究である。目指すところは有機的な、総合的な分析への接近であり、集うひとびとは、伝統的な制度論を軽視することなくまた第2次大戦後進展をみせている新しいアプローチの方法をも参照しつつ、土台のところは、資本主義経済体制・国家体制・財政などを批判的に研究・分析しようとする姿勢を持した財政学徒たちである。各執筆者にはそれぞれ得意とする領域について独創性に富んだ論考を寄せられることを依頼したのであるが、そうするについては編者において一応体系的な編別構成を構想し、それにもとづいた分担をお願いしたのであった。幸い各執筆者はその方針を諒とされ、当初予定したプランはほぼそのまま生かされることとなった。それは目次に示されているように、全体を「現代の財政・財政政策」「現代の税制・租税政策」「現代の地方財政・地方自治」の3編構成とし、現代財政・税制を把えるうえでの根元的な視角を見定め、つぎつぎと生起する新しい現象の根底を照射しうるように組み立てられている。もっとも、そのでき栄えの評価が読者の批判にゆだねられていることはいうまでもない。

本書はもともと東京大学教授・経済学博士・佐藤進先生に捧げるために企画されたものである。先生は1986年1月1日にめでたく還暦を迎えられ、東京大

学の定めにしたがって同年3月末をもって退官される。それを記念して、学問的に先生に連なる友人・同僚・門下生などが専門を生かして現代財政・税制の分析にとり組んだ成果が、本書である。先生の学風を尊敬し、その人柄にひかれた多数のかつ多方面のひとびとの協力によって、記念論文集という特殊な祝いの性格をもつと同時に、十分に一般的・学問的な批判に耐える書物ができたものと編者は信じている。

最後に、本書の企画から刊行にいたるまで、税務経理協会、とくに定岡久隆氏から一方ならぬご尽力をいただいた。記して謝意を表したい。

1986年1月

編 者

目 次

I 現代の財政・財政政策

ニューディール財政と景気回復	3
財政支出分析の一考察	20
日本の防衛費と「防衛摩擦」	32
——「安保タダ乗り論」と「防衛費突出論」——	
アメリカ福祉財政の一側面	45
——高齢化社会と年金問題——	
財政法の公債規定	57
「国債歯止め装置」と財政問題	70
現代公債論の諸思潮	85
——転嫁性論争を中心として——	
農業政策と公企業	99

II 現代の税制・租税政策

課税の公平	115
——所得税を中心に——	
現代租税政策の形成過程	126
法人税の基礎	139
——企業支配構造からの視点——	
日本の法人税政策の一コマ	149
——利潤税について——	
企業課税の課税ベース	160
——営業税を中心に——	

一般消費税導入問題	173
——佐藤進教授の所説を中心に——	
受益者負担と目的税	184
「租税体系のあり方」について	197

Ⅲ 現代の地方財政・地方自治

現代資本主義国家と地方財政	211
近代地方自治の財政学	223
中央政府と地方政府の財源配分	234
地方自治と納税者主権	247
——「地方分権」論の再検討——	
サッチャー政権下の地方支出抑制策	257
——ブロック・グラントを中心に——	
連邦・州—N・Y市政府間行財政関係の検討	269
——1975年N・Y市財政危機から10年——	
ポーピッツとドイツ市町村財政調整論の転換	284
占領期「都区財政調整」の基本構造	297
都区財政調整制度と改革問題	314

I 現代の財政・財政政策

ニューディール財政と景気回復

土 生 芳 人

はじめに

ニューディールが景気回復の達成に成功したのではなく失敗したのだという事実は、いまでは広く知られるようになってきているが、しかし、それではなぜ失敗したのかについては、十分整理された説明が行われているとはいいい難い。それを説明するためにはまず、当時の不況の性格が明確にされなければならない。そのうえで、それを克服するにはいかなる方策がありえたかが問われ、さらにその方策が十分な成果をあげえなかったのはなぜかを検討するという順序で、考察を進めていかなければならない。それを行ってみたいというのが、小論の狙いである。

1 1930年代の不況

1930年代のアメリカ経済が長期にわたり深刻な不況に悩まされたことはよく知られている点であろうが、念のため、若干の指標をあげて確認しておきたい(表1)。不況の様相は多くの指標からうかがえるが、とりわけ印象的なのは失業率の高さと投資の不振である。失業率は最低の1937年でも14%であり、これは1920年代の最高の失業率11.9%(1921年)を大きく超えている。投資も惨憺たるもので、1933年には1929年のわずか9%に落ちた。その後増大して1937年には73%にまで回復するが、そのあとふたたび急落し、1939年になっても10年前の57%という水準にとどまることになるのである。そうであれば、GNPの回復もはかばかしくないのは当然である。1人当たりGNPは1939年になるまで、1度も1929年の水準に復帰していない。アメリカ経済は大恐慌によって深刻な景気の下降に見舞われただけでなく、その後1930年代の全体をつうじて大不況と呼ばれうるような長期の不況につきまとわれていたことが明らかであろう。

表1 景気回復の諸指標

	1929	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
GNP(不変価格)								
総額(1929=100)	100	69	76	83	95	100	95	103
1人当り(1929=100)	100	67	73	80	91	94	89	96
雇 用								
雇用者数(100万人)	47.6	38.8	40.9	42.3	44.4	46.3	44.2	45.8
雇用指数(1929=100)	100	81	86	89	93	97	93	96
失業者数(100万人)	1.6	12.8	11.3	10.6	9.0	7.7	10.4	9.5
失業率(%)	3	25	22	20	17	14	19	17
製造業								
生産指数(1929=100)	100	63	71	82	95	105	82	100
投 資								
総額(1929=100)	100	9	20	40	52	73	40	57
対GNP比(%)	16	3	5	9	10	13	8	10
新 建 設(1929=100)	100	27	34	39	60	65	65	76

(出所) J.Potter, *The American Economy between the World Wars*, Macmillan, 1974, p.137.

それでは、1930年代のアメリカ経済がこのような長期の不況に悩まされるに至った原因は、どこにあったのだろうか。これについて立ち入った分析をするとすれば多くの紙幅が必要となるが、ここでは簡単に、つぎの点だけを指摘しておきたい。

問題を経済の供給サイドと需要サイドに分けて考えると、不況の原因が供給サイドではなく、需要サイドにあったことは明白である。高失業率の持続が示すように、1930年代の全体をつうじて労働力は著しく過剰であった。生産設備も大量に遊休しており、原材料の供給にも大きなネックはなかった。1920年代にくらべて貯蓄は減少したが、資金需要はさらにいっそう大幅に減少していたので、金融機関には捌口をみいだせない多額の過剰資金が累積していた。いずれの点からいっても、供給サイドについていうかぎり、経済拡張の障害となるような重要な要因はなかった。生産諸要素は過剰に存在していたのであり、それが需要の不足のために有効な用途をみいだしえなかったところにこそ、問題があったのである。

もっとも、こうした理解の仕方が当時、一般的に受け入れられていたわけではないのも事実である。保守的政治家たちやビジネス代表者たちの多くは、むしろ政府とビジネスとの関係こそが重視されるべきであると主張していた⁽⁴⁾。投資を低調にし、景気回復の進行を妨げていた主因は、ニューディール政府の介入と規制や社会改良的諸施策によって政府とビジネスとの関係が悪化し、その結果ビジネス・コンフィデンスが損われていたことにあるというのが、彼らの見解であった。したがって、景気回復を促進するために何よりも必要なのは、ニューディールを中止ないし廃止すること、そしてそれによって政府とビジネスとの友好関係を再建することだとしたのである。だが、これは明らかに当を失した議論であった。

一般に現代資本主義において投資の動向を左右するのは、生産能力と需要水準との関係ないしそれについての予想であって、政府とビジネスとの間における友好関係の有無ではない。生産能力にくらべて需要水準が低く、大量の過剰設備が存在する、あるいはその存在が予想されるという条件のもとでは、政府とビジネスとの関係のいかんを問わず、投資は低調とならざるをえないと考えられる。いうまでもなく、そうした条件のもとでの投資は、設備の過剰をいっそう強め、操業率をますます低下させ、間接費負担を高めて企業利潤を減少させるだけの結果に終わる可能性が強いからである。逆に生産能力にくらべて需要水準が高く、設備の過剰が存在せず、あるいは設備の不足さえ予想されるような状況であるならば、政府とビジネスとの関係がどうであろうとも、生産要素の調達に重大な隘路が存在せず、生産の拡大がコストの著しい増加を伴うのでない限り、企業の投資は活発化するとみるのが自然である。その場合には生産の拡大が利潤の増大を可能にするのであり、またそれなしにはマーケット・シェアを維持することさえ困難になってくるからである。

事実、1930年代におけるアメリカの投資の現実の推移を振り返ってみても、それが政府とビジネスとの友好関係の有無によって支配されたという証拠はどこにもない。大恐慌期（1929～32年）には政府とビジネスとの関係はきわめて友好的であったが、需要水準の低下を反映して企業投資は低下の一途をたどっ

た。ニューディール初期の両者の関係はまだのちの時期にくらべるとはるかに良好であったが、投資は著しく低水準にとどまっている。1935年以降、両者の関係は顕著な悪化を示すが、需要水準の上昇を反映して投資はそれまでにくらべると大きく増大していくことになるのである⁽²⁾。投資の動向を実際に規定していたのは政府とビジネスとの関係ではなく、需要の水準と動向であったことが明らかなのである。

保守的政治家たちやビジネス代表者たちがとくに問題にしたのは、累進課税を内容とする租税政策やワグナー法に代表される親労働者政策であったが⁽³⁾、この点に議論を絞って考えても結論は同様である。利潤や所得に対する課税が低いほうが投資にとって好ましいのは当然であるが、いっそう根本的な問題はそもそもその投資が利潤を生むかどうかである。1930年代の投資が低調であったのはその点についての展望が暗かったからであるが、それが基本的には生産能力と需要との関係によって規定されたものであることは繰り返すまでもない。ワグナー法に代表される親労働者政策にしても、それが賃金の引上げを容易にし、賃金コストを高める要因になったことは事実としても、他方で労働者の収入を増大させ消費需要を増加させて、その面から投資を刺激し、景気回復を促す作用を果たしたことを見落とすべきでない。セー法則を前提にすると、需要のもつ重要な意義は理解されないであろうが、現代資本主義においてはセー法則は完全に破産したパラダイムでしかないことを認識しておくべきであろう。

簡略ながら、以上の考察から、1930年代のアメリカにおいて景気の回復を妨げ、不況を長びかせていた基本的要因は、需要の不足にあったと結論して間違いないことが明らかになったと思う。そうとすれば、不況の克服のために必要なのは需要の増大であったということになるが、その需要の増大はいかにして可能だったのであろうか。政策的には2つの方法がありえたと考えられる。1つは所得再分配による消費購買力の増大であり、いま1つは赤字財政による財政需要の増大である。前者はルーズベルトが推進しようとして十分な成果をあげえなかった方法であり、後者は彼が拒否した方法であった。まず前者から述べていこう。

2 ルーズベルトの景気回復構想

ルーズベルトの景気回復構想が購買力説として特色づけられることは、多くの論者によって指摘されている⁽⁴⁾。購買力説とは購買力の不足が不況の原因であり、したがって不況の克服のためには何よりも購買力の増強が必要であるとする説である。のちにもふれるように、当時のアメリカには所得分配のはなはだしい不平等が存在しており、高額所得者層の消費率（消費支出÷所得）は低額所得者層のそれにくらべて著しく低いという事実のあったところから、所得分配の是正、すなわちその不平等の縮小が購買力増強のために必要で有効な手段と考えられていたのである。ニューディールの3大目標である3つのR、すなわち救済（relief）、改革（reform）および景気回復（recovery）は、相互に矛盾する目標であるかのようにいわれることが多いが⁽⁵⁾、購買力説に立脚すれば、救済も改革も所得分配の是正を通して景気の回復に役立つのであり、むしろ整合的な目標であったといわなければならない。ニューディール後期になると、周知のように独占に対する規制が重要な政治目標とされるに至るが、独占利潤の圧縮や独占価格の抑制も所得分配の是正や購買力の実質的増大をとおして購買力増強に役立つとみられていたのであって、その点では前期の構想との間に断絶はなかった。ニューディールのなかには緊急の必要に基づいて場当りの採用されたものも多く、試行錯誤があり、相互にその効果を打ち消し合う矛盾した措置が含まれていたことは否定できないし、またそうした矛盾がニューディール政府の階級的基盤の多元性によって不可避とされる面もあったのであるが、景気回復の基本構想についていう限り、首尾一貫した思想があったといって差支えないように思う。以下ではそのことを、ルーズベルトの演説や公的文書を集めた書冊によりながら明らかにしていきたい。ただし、紙幅の制約もあるので、引用は最少限にとどめざるをえないことをお断りしておきたい。

1934年3月、全国復興局規約協議会での演説において、ルーズベルトはNIRAの意義にふれて、つぎのように述べる。「今日の産業の第1の課題は……購買力を創出することである。……購買力ある賃金でもっと多くの人々を再雇用すること、そしていまそれをするのが、産業の差し迫った課題である。そ

8 I 現代の財政・財政政策

うることによってのみ、われわれは回復を続け、われわれの求める均衡をとり戻すことができる」⁽⁶⁾。NIRAをてことする賃金の引上げは、購買力を増大させ、それによって景気回復の進行を可能にする条件となるとする見解が、ここで示されている。

回復の要となる購買力の増強は労働者と農民の、そして社会の底辺にある人人の収入を増大させることによって可能となるのであり、それゆえ、救済と改革は景気回復の必要な条件であるとルーズベルトが考えていたことも、つぎの2つの引用に明らかなおりである。「われわれの求めているのは、より大きな購買力であり、そして適度に安定的で恒常的な価格水準である。……労働者にとってのより高い賃金、農民にとってのより大きな所得は、より多くの財貨が生産され、より多くの、よりたくさんの食物が摂取され、失業が減少し、租税が低下することを意味するのである。／それは私の経済社会哲学である。そしてついでに言えば、それは同様に私の政治哲学でもある」⁽⁷⁾（1936年4月25日、トーマス・ジェファースン Thomas Jefferson 夕食会での演説）。「回復を達成する方法は、経済的ピラミッドの底辺にある人々の問題に取り組むこと、稼ぎと収入を増大させること、そしてそれを通して各人の購買力を増大させることであるという確信に基づいて、われわれは行動してきた。購買力を失っている人に物を売ることとはできないことを、われわれは知っている」⁽⁸⁾（1936年10月16日、クリーブランドでの選挙演説）。

購買力の大きさを実質的に規定するのは、1つは大衆の所得水準であり、いま1つは物価であった。購買力を高めるためには所得を高めるだけでなく、物価を低く保つことが必要であると考えられた。ルーズベルトは明らかに独占企業を念頭に置きながら、1938年1月の記者会見で、つぎのように述べる。ここでは物価吊上げの抑制が大衆による大量購入を可能にするだけでなく、企業に利潤を保証する道でもあるという見解が表明されていることに注目しておかねばならない。「いかなる大量生産工業も〔生産〕量が小さいときには利潤をうることを期待できない。鉄鋼業は30%の操業では利潤をうることはできないが、50%ないし55%の操業でならそれをうることはできる。……量を増大させ

表2 所得階層別貯蓄率 (1935~36年)

所得階層 (ドル)	世帯数 (1,000)	所得額 (100万ドル)	貯蓄額 (100万ドル)	貯蓄/所得 (%)
～ 500	6,710.9(17.01)	2,061(3.5)	—800(—13.4)	—38.8
500～ 750	5,772.0(14.63)	3,615(6.1)	—382(— 6.4)	—10.5
750～ 1,000	5,876.1(14.89)	5,130(8.7)	—254(— 4.3)	— 4.9
1,000～ 1,250	4,991.0(12.65)	5,589(9.4)	— 97(— 1.6)	— 1.7
1,250～ 1,500	3,743.0(9.49)	5,109(8.6)	95(1.6)	1.9
1,500～ 1,750	2,890.0(7.32)	4,661(7.9)	196(3.3)	4.2
1,750～ 2,000	2,296.0(5.82)	4,214(7.1)	245(4.1)	5.8
2,000～ 2,500	2,958.6(7.50)	6,572(11.1)	587(9.8)	8.9
2,500～ 3,000	1,475.5(3.74)	4,005(6.8)	482(8.1)	12.0
3,000～ 4,000	1,354.1(3.43)	4,599(7.8)	742(12.4)	16.1
4,000～ 5,000	464.2(1.18)	2,045(3.5)	434(7.2)	21.2
5,000～10,000	595.9(1.51)	4,092(6.9)	1,218(20.4)	29.8
10,000～15,000	152.7(0.39)	1,747(3.0)	679(11.4)	38.9
15,000～20,000	67.9(0.17)	1,175(2.0)	473(7.9)	40.2
20,000～	110.1(0.27)	4,645(7.8)	2,360(39.5)	50.8
全階層	39,458.3(100.00)	59,259(100.0)	5,978(100.0)	10.1

(出所) U.S. Temporary National Economic Committee, *Monograph 37: Saving, Investment, and National Income*, by O.L. Altman, G.P.O., 1941, p.17.

る唯一の道は、大衆が支払うであろう価格で財貨を生産することである。……工業家は雇用と購買力を犠牲にして価格を高く保つときには、金の卵を生む鷲鳥を殺すのである。工業家は賃金をカットし、それによって購買力を減少させるときには金の卵を生む鷲鳥を殺すのである。どちらの政策も自滅的であり、自殺的である」⁽⁹⁾ (1938年1月25日、新聞記者会見での所信表明)。

すでに一言したように、当時のアメリカでは所得の集中がきわめて顕著であって、それが国民経済における貯蓄率を高める大きな原因になっていた。念のために1935~36年のデータを基礎とする推計を掲げると、表2のとおりである。年所得が2万ドルを超える最高所得層は世帯数では0.3%にも満たないが、所得額では7.8%を占め、その所得の50%以上を貯蓄して貯蓄額では40%を占める。所得偏在の是正によって全体の貯蓄率を低め、購買力を高めうる余地が広く残されていたことが明らかである。ルーズベルトの景気回復構想はそ

の点で、もっともな現実的根拠をもつものであったといえるのである。

しかし、そのことがただちにこの構想の実現を保証するものでないというのはまでもない。所得再分配による購買力の増強は、景気回復の観点からいえば望ましいとしても、政治的にはきわめて抵抗の大きい道であった。ニューディールの社会改革はけっしてラディカルなものではなく、むしろ国際的には遅すぎた企図でしかなかったにもかかわらず、これに対してビジネス代表者たちが示した反対はきわめて激越であった。たとえば、累進制の強化を内容とする1935年歳入法が提案されたとき、アメリカ新聞界の大立物ウィリアム・ランドルフ・ハースト(William Randolph Hearst)は、この課税案は「共産主義」であると非難する¹⁰⁾。U. S. スティールの労務担当副社長アーサー・ヤング(Arthur Young)は、ワグナー法について、この法律に従うくらいなら「刑務所に行くか、重罪犯人の判決を受けるほうがまだ」と演説したと伝えられている¹¹⁾。そうした反応がけっして例外でなかったことは、財界最大の圧力団体である全米商業会議所が、この頃をさかいに、ニューディール政府に対する態度を、当初の支持から明白な敵対へと急変させているという事実からも知ることができる¹²⁾。

ビジネス代表者たちを中心とするこのような激しい反対によって、ニューディールの政策展開は大きく制約された。ルーズベルトの態度は1936年以降、シュレジンガーのいう「言説の極端主義」¹³⁾へと後退していくことになる。言説のうえではラディカリズムの調子を上げながら、現実の政策では穏健化するという対応をみせることになるのである。ラディカリズムの鋒先が主として向けられたのは独占企業であった。ルーズベルトはこれを「経済的王党派」(economic royalist)¹⁴⁾とか「新たな産業独裁制」(new industrial dictatorship)¹⁵⁾などと呼んで激しく攻撃したが、現実の成果はTNECの設置とその調査報告の発表にとどまった。ルーズベルトの反独占政策はゼスチュアに終わったといっても過言ではないであろう¹⁶⁾。

そのような実状であってみれば、ニューディールの所得再分配政策の成果が