

機関番号：32612

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2010

課題番号：21730246

研究課題名（和文） 増税回避的な日本型税制の特質に関する史的研究 シャープ勧告を素材に

研究課題名（英文） A Historical Study on the “Avoiding Tax Increase Oriented” Tax Structure in Japan: On the Basis of the Shoup Recommendation

研究代表者

井手 英策（IDE EISAKU）

慶應義塾大学・経済学部・准教授

研究者番号：80337188

## 研究成果の概要（和文）：

ドッジラインの緊縮政策によってシャープは中間層に負担の大きい累進的な租税構造を提案せざるを得なかった。同時に、シャープの想定を超えて地方財政平衡交付金は大蔵省の予算査定の対象となり、同省は交付金、さらには後の交付税の減額を通じて減税財源を生み出した。これらの政策判断は高度経済成長期以後の減税文化に結実する。しかしながら、1970年代の経済成長の低下は、減税に公共事業を加えた利益分配メカニズム形成し、財政赤字を生み出した。巨額の財政赤字はこの利益分配メカニズムを機能不全にし、人びとの増税に対する抵抗を強め、いっそう財政赤字を大きくするという悪循環をもたらしている。

## 研究成果の概要（英文）：

Under pressure from Dodge's retrenchment policy, C. Shoup was forced to propose a tax structure which was progressive and imposed a heavy burden on the middle class. In addition, the Ministry of Finance reduced allocations for the Fiscal Equalization Grant, and later the Local Allocation Tax, to finance an even larger tax cut than proposed by Shoup. These decisions contributed to the tax cut culture after the periods of high economic growth, but economic stagnation during the 1970s prompted new pork barrel spending which added public work expenditures. Unfortunately recent unprecedented national government debt has made this such spending no longer sustainable and strengthened strong public resistance against tax increases; this accelerates further national debt accumulation.

## 交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,900,000	570,000	2,470,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・財政学・金融論

キーワード：シャープ勧告・財政社会学・Social Learning・社会的信頼

## 1. 研究開始当初の背景

興味深いことに、わが国の場合、1981年の法人税増税を除くと、講和成立後の財政史に

において、大規模な純増税の実施を見出すことは難しい。それらを自民党政治の限界として批判することは容易である。しかしながら、空前の財政赤字を抱えながら、依然として増

税ができない現状を勘案すれば、そうした増税を困難足らしめる要因は、日本財政の構造的な問題としてより多角的に把握される必要があるのではない。

申請者はこれまで高橋財政期、戦時期の財政史研究を行ってきた。1930-40年代の日本の税財政構造の特色は、形式的議会統制のもとで予算の総額管理を極端に重視する「マクロバジェット」に求めることができる。こうした特色が占領期の民主化の過程でどのように改革あるいは継承され、また、どのように現在の増税回避的な税財政構造に結実することとなったのか。本研究は、以上の問いに回答を与えるために、シャープ勸告期の税財政改革、とくに、所得税と地方財政平衡交付金をめぐる諸論争に焦点を当て、それらがいわゆる戦後土建国家の形成、そして今日の財政赤字へと結びつく背景について分析を行うこととした。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は大きく以下の二点に要約できる。

### (1) 新しい歴史的な視角の提示

シャープ勸告期の財政分析に関しては膨大な蓄積が存在する。それらの歴史観を大略すれば、1) 勸告内容の独自性を重視するものと、2) 日本の政治的コンテクストのもとで勸告案が換骨奪胎された側面を重視するものとに分類することができる。

一方、本研究の課題は、増税回避的な現代の税財政構造が占領期にどのようにビルトインされたのかという点にある。したがって、3) 戦前、戦時に形成された日本の税財政構造にシャープの政策提言が加わることによって、「どのように現代の巨額の財政赤字に結びつくような日本型の税財政構造が形成されたのか」という、第三の視角を提示することが研究の第一のねらいとなる。

### (2) Social Learning Process の重要性

以上の占領期の問題は、ダイレクトに現在の財政危機に反映されるわけではない。占領期に形成された税財政構造が高度経済成長期の均衡財政主義に影響を与え、それを与件とし、1970年代の積極財政主義へと結実していくというのが歴史過程である。こうした動態的な Social Learning (社会学習) の過程として日本の税財政の形成過程を描くことによって、シャープ勸告期に形成された税財政構造の源流が土建国家へ、そして現代の財政赤字へと変容していくプロセスを叙述する必要がある。

一方、政策が構造的な要因によって規定される側面が強くなってしまうと、また、政策の累積効果が大きくなってしまうと、社会的なニーズと選択される政策のギャップが大きくならざるを得ない。こうしたズレが人びとの政府への信頼度や租税抵抗に対して与える影響は看過できない。これらの要因が政府の増税回避に対して与える影響についても検討する必要がある。

## 3. 研究の方法

### (1) おおまかな方向性に即して

< 新たな歴史視角との関連 > 大蔵省は高橋財政期にケインズ政策を採用した。その背後では、将来の財政黒字を可能とするような弾力的な税制改革を構想したが、その制度化に失敗する。その結果、税収の不足と国債への依存が、ミクロの資源配分よりも予算総額の抑制を重視するマクロバジェットへと同省を向かわせることとなり、また、このような政策パターンが戦時の計画経済を遂行するうえでの制度基盤となった。

一方、占領期になると、占領軍による政策的な圧力が強まる。しかしながら、戦前・戦時に構築された政策の思考パターンは、日本国憲法体制や財政法の枠組み、金融統制や計画経済の継続的实施、これらと結合しながら、占領期に継承・全面化される。このような大蔵省の「政策遺産」がシャープの理念的な税制改革構想をどう歪めたのかという点について、具体的に、明らかにする必要がある。

< Social Learning Process との関連 > 戦後大蔵省のマクロバジェットは、健全財政主義と政策減税と要約できる。これは、戦後の社会的平等主義 (egalitarianism) の基礎をなしたが、それはシャープ税制からの脱却と平衡交付金から改革された地方交付税による地方の財源統制を財政的基盤としている。

しかしながら、1970年代以降の低成長化によって減税が困難になると公共事業への依存が進み、また、地方の財源統制も緩んでくる。同時に公債の累積も進んだ。90年代にこの枠組みが全面化し、社会統合が企図されたが、空前の財政赤字によって、減税と公共事業に依拠してきた統治手法は実施困難になり、人びとの政府への認識を一変させ、近年では政府への信頼感が低下しつつある。社会学習の叙述と国民の認識の変化の関係を資料的に裏づける作業が必要となる。

### (2) 研究体制と具体的方法について

< 内外の資料活用による立体的な研究 > まず、C.シャープがいかなる財政思想を有し、

日本政府やアメリカ政府、そして何より J. ドッジに対してどのような認識を持っていたかという点から出発しなければならない。

この重要な論点に関しては、横浜国立大学附属図書館所蔵のシャウプ・コレクションがある。本コレクションは、1) シャウプ自身が所有した税制改革に関する草稿、意見書などの非公開資料、2) 政治家・官僚・GHQ に宛てられた私信、3) マスグレイブやピックリーなどの財政学者との情報交換のための資料等から構成されている。本資料の活用によって、日本はもちろん、アメリカやフランス、キューバの税制改革において、彼がどのような認識、理論を有していたのかを解明することも可能となる。

また、日本政府やアメリカ政府の対応、さらには国民世論といった側面からの検討を行ううえでは、以下の資料が有用である。

まず、日本政府側のデータに関しては、戦後財政史口述資料、史談会談話速記録、戦後経済史資料等の豊富な一次資料が存在する。むろん、政策担当者の回顧録についても鋭意、収集・整理していく必要がある。

また、アメリカ側から見た政策意図に関しては、アメリカ公文書館所蔵の SCAP 資料、デトロイト公文書館の Dodge Paper 等の一次資料も重要である。これらをシャウプ・コレクションとあわせて活用することで、シャウプ勸告や日本型税制の歴史的意義を立体的に解明することが可能となる。

また、社会学習との関連については、内閣府の年度別世論調査の活用、当時の新聞・雑誌記事の収集・整理によって解明が可能である。また、1990年代については中央調査社の実施した信頼度調査がある。国際比較に関しては、International Social Survey Program や World Values Survey の各種データがきわめて有用である。

<国際シンポジウムでの報告> シャウプ・コレクションは世界的に見て希少価値の高い優れた資料である。申請者は本資料の整理を進める一方、海外の第一線で活躍する研究者達と本資料についての討論を進めた結果、平成 21 年度に『シャウプ来日 60 周年記念国際シンポジウム』を横浜国立大学において開催することを決定した。幸いその前年度より継続してきた資料整理の基礎作業が 20 年度中に一区切りしたこと、21 年度以降、本コレクションの本格的な活用が可能となった。また、学部によるシンポジウムへの支援も具体化された。以上の機会を通じて本研究課題の成果を海外に向けて発表することは、戦後の日本税制史研究の水準を飛躍的に高めることが期待できる。

#### 4. 研究成果

#### (1) 減税をめぐる対立

1949 年 1 月の自由党の選挙公約は減税であった。これを実現するために招聘されたのがシャウプ使節団である。一方、超緊縮予算を課題としたドッジラインの制約によって、シャウプ勸告は限定的な減税提案しかできなかった。勸告によって、課税最低限は引き上げられたが、結果的に、中間層の租税負担が極めて重たく、累進的な租税構造となった。このことは将来的な減税の必要性を高めた。さらに、減税枠を拡大するために池田勇人は「税法による減税」を主張し、前年度の税法を翌年度に適用し、経済成長による自然増収分を減税財源とする税収見積もりを採用した。このふたつの要因によって、高度経済成長期の政策減税がこの時期にビルトインされたといえる。

一方、シャウプ勸告によって平衡交付金が導入された。平衡交付金は基準財政需要と基準財政収入の導入など交付税に連続する面があった反面、交付総額を地方財政委員会によって算定する積み上げ方式を採用した点が斬新な方式であった。その際、平衡交付金の総額は予算査定の対象とされたことから、昭和 26 年度の予算において大蔵省は減税財源をねん出するために地方財政の圧縮を図った。結果、平衡交付金は地方の想定とは異なり大胆な削減を余儀なくされる。国と地方の激しい対立を解消すべく、翌年度予算編成以降、戦時期に形成されたマクロの財源保障が再評価され、予算の漸増分を国が査定する一方で、国と地方で合意が整った分に関して、これを最終的に国が財源保障する仕組みが確立する。これを受けて昭和 29 年に地方交付税が成立することとなる。

以上の枠組みの下で、国は各種控除の引上げにより所得税減税を実施し、かつ法人税の減税をあわせて実施することで社会統合を図っていく。しかしながら、そのために必要な財源をねん出するために、地方への財源移転を抑制するという手法をとった。これを担保したのがマクロの財源保障システムであり、最終的にこの財源保障機能を制度的に確かなものにしたのが、基準財政需要の算定過程であった。シャウプ勸告はこれらの枠組みを準備したという意味で重要な歴史的意義を有していた。

#### (2) Social Learning の過程

1965 年の国債発行以降は、予算制約が緩和する。とりわけ、1971 年のニクソンショック以降、円高圧力、内需拡大要求が高まると、公共事業の急激な増大圧力が高まる。田中政権の列島改造論、福田政権の 7% 成長国際公

約を契機に公共事業の増大が進み、75年以降、赤字国債の大量発行時代に突入する。同時に、75年以後、高度経済成長期のような政策減税は停止され、中小企業や中間層など、各グループに減税を通じて利益分配を行うという時代から、公共事業による利益分配も合わせて大規模に行うという時代に変化した。こうした利益分配方式の変化を象徴するのは次のふたつの事実である。

1977年度の予算編成過程：予算委員会における減税と公共事業政策効果をめぐる論争が勃発した。政府は公共事業の効果を、野党は減税の効果をそれぞれ強調し、政府税調も「有効需要の創出に結びつく公共事業支出の方がより優れている」と答申した。いわば、政府が減税と公共事業を比較し、公共事業の方が経済成長に有効であるという結論を明確に示したのは、シャウプレジームが転換点に差し掛かったことを示唆していた。

1974-5年度の転倒した経済政策：74年度には2兆円減税が実施された一方、同年度予算はいわゆる狂乱物価を抑制するための緊縮予算であり、公共事業の額は前年減という措置が取られた。つまり、減税と公共事業削減というパッケージである。また、翌75年度には、不況が深刻化し、年度の途中に生じた税収不足を埋めるため、補正予算で赤字国債が大量に発行され、公共事業が追加された。このように、減税が要求される状況のもとで、76年度予算では増税が実施された。いわば、公共事業の拡大と増税というパッケージである。石油危機による物価上昇によって公共事業に歯止めがかかり、高度経済成長期の減税で対応しようとする自民的思考と、75年度の赤字国債発行で財政健全化に集中した大蔵省の財政再建の思考とがせめぎ合っており、ここが財政赤字を大きくするかしないかのcritical junctureであったといえる。結局、ここは物価が安定し、福田が公共事業を急激に大きくしたことで、公共事業＝財政赤字の拡大路線が選択された。

### (3) 90年代の人びとの反応

Social Capital論では政府への信頼度を議論する際、裁判制度や警察制度も含めた広義の政府「制度」への信頼度が議論される。一方、わが国では政府制度への信頼度はそこまで低くはないが、政府の「人びと」に対する信頼度は先進国で最低の水準にある。同時に、1990年代において政治家および官僚に対する信頼度が極端に低下した。こうした傾向と空前の財政赤字によって、減税と公共事業を通じた社会統合が実行不可能になった財政状況との関係が問われなければならない。

小泉政権期には1)空前の財政赤字、2)戦後最高水準の政治的リーダーシップ、3)戦後最長の好景気と、増税を行ううえで、これ以上ない政治的、経済的環境が整っていたといえる。それでも増税が実施されなかったという事実を説明するためには、戦後の社会学習を経て形成された財政の利益分配メカニズムの限界と、その結果もたらされた人びとの政府への信頼感、租税抵抗との関係を問うことが重要であるという重要な知見が得られた。

減税の空前の財政赤字は、以上の諸要因の結合の結果として理解される必要がある。

### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計3件)

Eisaku Ide, "The Origins of Macro-Budgeting and the Foundations of Japanese Public Finance: Drastic Fiscal Reform in Occupation Era," *Keio Economic Studies* Vol.47, Forthcoming, 査読あり

井手英策「租税国家の危機か？地方分権の歴史的意義」『地方財政』49巻11号、地方財務協会、2010年、pp.4-11、査読なし

井手英策「カールシャウプの残した選択肢：地方財政の過去とこれから」『地方税』61巻8号、地方財務協会、2010年、pp.8-16、査読なし

[学会発表](計1件)

Eisaku Ide, "Contextual Rationality and Limitation of the "Construction State" in Japan," *Social Science History Association Annual Meeting, C-15 State Formation in 1970s and the Stability of the Welfare State* (Panel Organizer: Eisaku Ide), (November 18, 2010) Chicago

[図書](計2件)

井手英策・菊地登志子・半田正樹『交響する社会：「自律と調和」の政治経済学』ナカニシヤ出版、2011年

Eisaku Ide and Sven Steinmo, "The End of the Strong State, On the Evolution of Japanese Tax Policy," in Isaac Martin, Ajay K. Mehrotra and Monica Prasad, eds., *The New Fiscal Sociology: Comparative and Historical Perspective*, edited by, Cambridge University Press, 2009, pp.119-137.

[その他]

Eisaku Ide, “The Japanese Construction State: Its Rationality and Limitation,” Continuity and Discontinuity in Socio-Economic Policies in Japan, White Rose East Asia Centre, Sheffield University (March 2011)

Eisaku Ide, “Why Did Japanese Government Adopted Public Works and Tax Cuts? : On the Creation of Japanese Fiscal System,” The Political Economy of Taxation in Japan and United States: A symposium on the occasion of the 60th anniversary of the 1949 Mission of Carl S. Shoup to Japan, Yokohama National University and Keio University (Organizer Elliot Brownlee, Yasunori Fukagai and Eisaku Ide), (December 2009).

## 6 . 研究組織

### (1)研究代表者

井手 英策 (IDE EISAKU)

慶應義塾大学・経済学部・准教授

研究者番号 : 80337188