

《論 説》

ニューデール期財政概観(Ⅰ)

土 生 芳 人

はじめに

ニューデール期はアメリカ史上、まれにみる大変革の時期であり、財政のあり方にも大きな変化がみられた。連邦政府、州政府、および地方政府の財政がそれぞれに大きく変容しただけでなく、これら各政府間の財政関係も著しい変貌を示した。そうした変化について、その内容、背景、および意義を概観し、この時期の財政の全体像とその特徴を明らかにすることが小論の課題である。

ニューデール期の財政については、すでにすぐれた研究が幾つか発表されてきている。⁽¹⁾小論はそれらに負うところが多いが、新たな観点とデータを提示した個所も少なくない。かならずしも屋上屋を架するものではなからうと考える。

1 連邦財政の変化

連邦政府の支出は、ニューデール期に大きな膨張をとげた。連邦政府の直接支出が大幅に増加しただけでなく、政府間支出、すなわち下級政府への連邦資金交付がそれ以上の急テンポで増大していることが注目される(表1)。

(1) 代表的なものとしては、森恒夫『現代アメリカ財政論』日本評論社、1979年、第3章；加藤栄一「ニューデール財政の成果と限界(一)、(二)」『社会科学研究』第26巻第5号、1975年、第27号第3号、1976年；林健久『ニュー・デールと州・地方財政』立正大学経済研究所、1969年、などがある。

表1 連邦政府支出の推移 (1913~40年) (100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総支出	970	3,763	3,533	4,266	5,941	9,165	8,499	10,061
1) 一般支出	970	3,754	3,503	4,215	5,881	9,099	8,278	9,780
(1)政府間支出	12	118	123	232	976	908	762	884
教育	3	7	10	12	61	147	112	154
ハイウェイ	…	92	83	191	279	285	264	195
福祉	2	1	1	1	495	290	218	278
雇用保障	…	…	…	…	1	3	46	62
その他	7	18	29	28	140	183	122	195
(2)直接支出	958	3,636	3,380	3,983	4,909	8,191	7,516	8,896
国防・国際関係	250	875	616	721	553	932	1,041	1,590
郵便	270	553	711	794	651	751	776	808
教育	5	8	8	14	174	188	162	189
ハイウェイ	…	2	10	25	320	520	500	604
福祉	5	9	10	1	90	170	164	158
自然資源	30	79	112	161	1,082	1,965	1,867	2,512
退役軍人年金等	177	425	579	928	508	1,699	590	501
公債利子	23	988	764	582	734	717	840	899
その他	198	697	570	757	793	1,249	1,576	1,635
2) 保険信託支出	…	9	30	51	60	66	171	281

(資料) U. S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970*, 1975, p. 1124.

連邦政府の政府間支出は、1920年代まではまだ小さな額でしかなかった。⁽²⁾それが大恐慌期に急増し、さらにニューデール期に飛躍的上昇をとげて、総支出の1割前後、年によってはさらにそれを大きく上回る率を占めるに至るのである。

(2) 連邦補助金は1920年代にハイウェイ補助金を中心にかなり増加したが、まだ州補助金に比較しても著しく少額であった。1930年にはニューヨーク州だけで1億ドル近くの補助金を支出しており、これはその年の全州に対する連邦補助金の総額にほぼ等しかった (J. P. Harris, *The Future of Federal Grants-in-Aid*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 207, Jan. 1940, p. 14).

同時に、支出目的の重点にも顕著な変化がみられ、政府間支出、直接支出の両者をつうじて福祉・救済・教育目的の支出のウェイトが大きく高まっていることが目に付く。表中、「自然資源」として示される項目は2分の1前後が農業補助費であるから、⁽³⁾これも救済的性格の濃い支出と考えるとよいであろう。これらの支出の増加が、大恐慌期以降における失業と貧困の増大や、それを背景とする改革気運の高まりを反映するものであるのはいうまでもない。ハイウェイ支出については、政府間支出が停滞するなかで直接支出が急増するという変化が生じていることが注目されるが、そこには、州・地方レベルでのハイウェイ支出の停滞をカバーし、かつ政府雇用の増大を図るために、連邦政府自身がある程度積極的に道路事業に乗りださざるをえなかったという事情が示されているといつてよい。

こうして急増する政府支出を賄うために、一方で増税が行われ、他方で公債発行による借入れが行われる。すでに1932年、フーバー政府は、製造業者消費税の新設、所得税と相続税の増徴、および贈与税の新設などによって、平時には例をみない大增税を断行していた。個人所得税の最高税率は、これによって一挙に1920年代初めの水準に近い率にまで引き上げられる(図1)。⁽⁴⁾「1932年歳入法は事実上、1921年法の高い所得税率を復活させた」のであった。

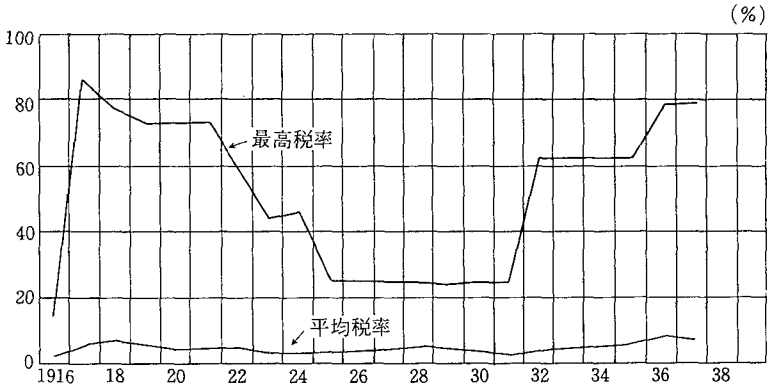
ニューディール政府はそれに加え、さらにいっそうの増税を進めていく。⁽⁵⁾

(3) 農業補助費は1934～40年度の合計で74億7,400万ドル、年平均で10億6,200万ドルであった (*Annual Report of the Secretary of the Treasury of the State of the Finances for Fiscal Year Ended June 30, 1940*, G. P. O., 1941, pp. 29, 652)。

(4) P. Studenski and H. E. Krooss, *Financial History of the United States*, 2. ed., McGraw-Hill, 1963, p. 364.

(5) この点については、拙稿「ニューディール財政と均衡予算主義」岡山大学『経済学会雑誌』第14巻第3・4合併号、1983年、110～3ページ、でもう少し詳しく説明されている。

図1 個人所得税の最高税率と平均税率の推移 (1916~37年)



(注) 最高税率は普通税率と付加税率の合計。

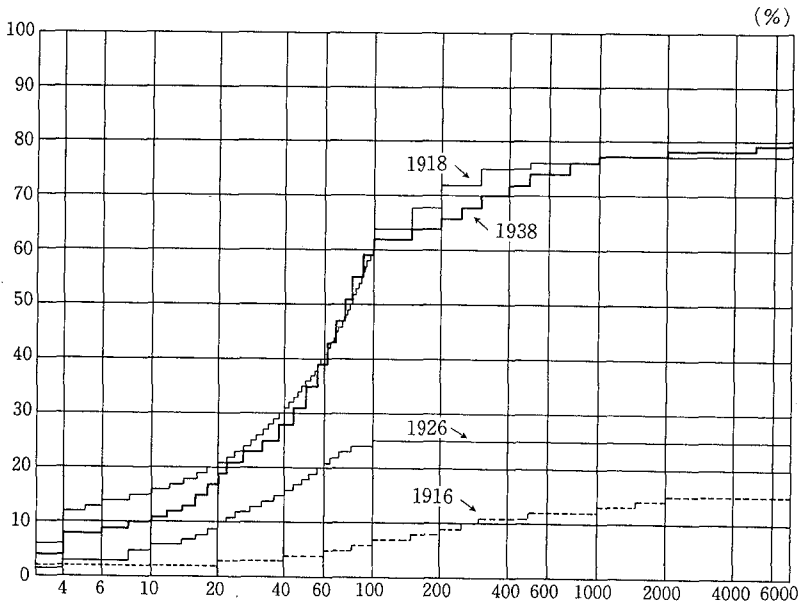
(資料) R. G. Blakey and G. C. Blakey, *The Federal Income Tax*, Longmans, 1940, p. 516.

1933年には酒税、農産物加工税、資本税、および超過利潤税が新設され、翌34年には酒税の増徴、個人所得税、遺産税、および贈与税の累進制強化が行われる。続く35年の増税は、大所得、大財産、および大法人重課の性格を強くもっていたことが特徴的である。個人所得税付加税の最高税率は59%から75%へ高められ、遺産税の最高税率も45%から52.5%へと引き上げられ、法人所得税にも初めて累進税率が適用されるのである。翌36年には留保利潤税が新設された。法人留保所得を対象とし、法人純所得中に占めるその比率の上昇につれて高まる率でもって課税される租税であった。ただし、この税は短命に終わる。もともと反対が強く、当初の案を大幅修正してようやく議会を通過しただけでなく、1938年にはその負担を大きく軽減する法案が成立し、さらに翌39年には大統領の反対を押し切って廃止が決定されるという経過をたどるのである。

このように1930年代には、直接税と間接税の両分野にわたって度重なる増税が行われた。なかでも所得税の累進制が著しく強められていることが注目

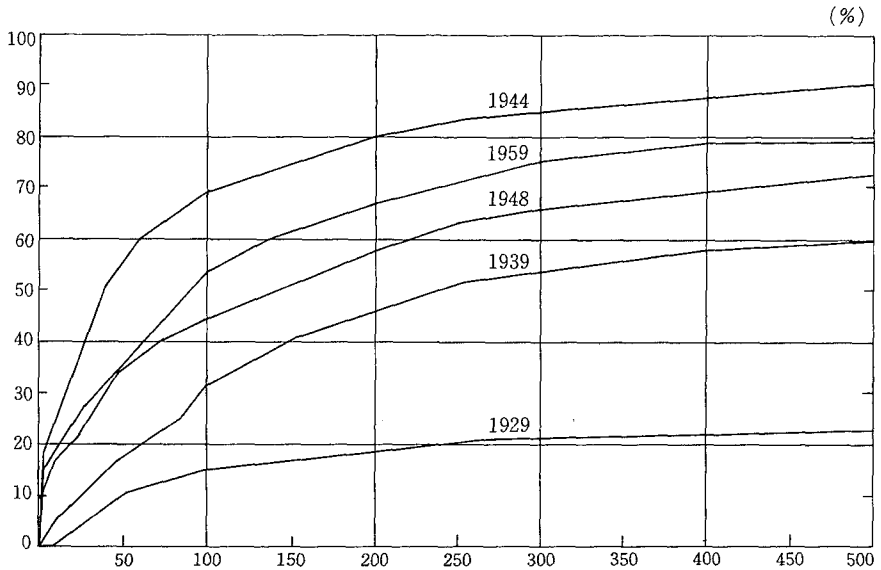
される。さきの図1には、個人所得税の最高税率が1920年代をつうじて大きく引き下げられたのち、1932年の時点で一挙に引き上げられ、30年代中期の改革でさらに高められて、30年代後半には1910年代末にほぼ比肩する水準に到達した事実が示されている。所得階層別負担構造の点でも、1930年代末の所得税は1910年代末のそれに酷似している(図2)。アメリカの個人所得税はほぼ20年ののち、第1次大戦終了時に近い姿に立ち帰ったといつてよいであろう。しかし、このように累進制の著しい強化がみられたのは事実としても、それを過度に強調することは慎まねばならない。図3に示されているように、ニューディール期の累進制は、第2次大戦中や第2次大戦後の時期に比較す

図2 個人所得税率



(注) 1) 普通税率と付加税率の合計。
 2) 横軸は純所得で1,000ドル単位。
 (資料) Blakey and Blakey, *op. cit.*, p. 513.

図3 個人所得税負担率



(注) 1) 夫婦で子供のない場合。

2) 横軸は純所得で1,000ドル単位。

(資料) W. J. Shultz and C. L. Harriss, *American Public Finance*, 7. ed., Prentice-Hall, 1959, p. 273.

ればまだはるかに控え目なものであったことに、あわせて留意しておく必要がある。

租税収入は、一方で租税政策のあり方によって、他方で景気の動向によって強く規定される。表2には所得税収入がニューディール期に急テンポで増大した事実が示されているが、それは一つには上記の所得税増徴によるものであり、いま一つには景気の回復に伴う所得の増大によるものである。1920年代には、累進制の緩和にもかかわらず好況を反映する所得税収入の増加がみられた。30年代初頭には大恐慌による所得の急落を反映して所得税収入も急減している。その結果、30年代末の所得税収入は、ニューディール期の急

表2 連邦政府収入の推移(1913~40年) (100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総収入	962	4,261	4,469	2,634	3,886	5,176	7,226	7,000
1) 一般収入	962	4,221	4,396	2,542	3,801	5,086	6,595	6,194
(1)租税	662 (100)	3,371 (100)	3,364 (100)	1,813 (100)	2,942 (100)	3,882 (100)	5,344 (100)	4,878 (100)
個人所得税	…	1,939 (57.5)	879 (26.1)	405 (22.3)	405 (13.8)	666 (17.2)	1,277 (23.9)	957 (19.7)
法人所得税	35 (5.3)	1,259 (37.4)	598 (33.0)	386 (13.1)	745 (19.2)	1,333 (24.9)	1,123 (23.0)	
関税	310 (46.8)	318 (9.4)	585 (17.4)	311 (17.2)	299 (10.2)	372 (9.6)	343 (6.4)	331 (6.8)
消費税	302 (45.6)	834 (24.7)	503 (15.0)	422 (23.3)	1,578 (53.6)	1,533 (39.5)	1,678 (31.4)	1,796 (36.8)
相続・贈与税	—	139 (4.1)	90 (2.7)	41 (2.3)	110 (3.7)	377 (9.7)	413 (7.7)	357 (7.3)
その他租税	15 (2.3)	142 (4.2)	47 (1.4)	36 (2.0)	164 (5.6)	189 (4.9)	300 (5.6)	312 (6.4)
(2)その他	300	850	1,032	730	859	1,204	1,251	1,316
2) 保険信託収入	…	40	73	91	85	90	631	806

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 1121-2.

増があったとはいえなお、絶対額でも20年代末によく比肩する水準に回復したにすぎない。連邦税収入全体に占める割合は、20年代末にくらべむしろ大きく低下することになるのである。

消費税収入については1930年代前半の増大がきわめて顕著であったことが注目される。1932年から34年までに4億2,200万ドルから一挙に15億7,800万ドルへと3.7倍にも急増し、連邦税収入に占めるウェイトも23%強から54%弱へと高まっている。その間における消費税増徴がそこに強く反映していることはいままでもない。これに対し、大恐慌期の減少も1930年代後半の増加も比較的軽微なものにとどまるのであり、景気変動による税収の変化が所得税にくらべてはるかに小さいというこの租税の特徴が、そこによく示されているといってよいであろう。その結果、全租税収入中に占める消費税のウェイトは、1930年代前半に急上昇し、後半に急落するという推移を示す。しかし、

30年代末になってもなおこの数値は、20年代末や30年代初頭のそれを大きく凌駕する水準にあったことに注意しておかねばならない。

1930年代の税制改革が所得税や相続税の累進制強化によって大所得層の租税負担を大幅に高めたことは疑えないが、同時に消費税も顕著に増徴されているのであって、それによって低所得層の負担もまた大きく増大したことが見落とせない。こうして、一方で大所得層の負担が高められ、他方で低所得層の負担もまた強められた。それが30年代をつうじて連邦税負担に生じた変化であったといつてよいであろう。

こうして連邦税収入は急増したが、連邦政府支出の増加はさらにいっそう大きかったので、なお多額の赤字の発生が避けられなかった。連邦政府の赤字は1934年から1940年まで、1938年を除き連年29億ドルないし46億ドルという高水準にあり、連邦支出の39%から53%を占める(表3)。それにともない連邦債残高も急増し、1932年の195億ドル弱から1940年には430億ドル弱へと235億ドル弱、120%強の増加を示すのである(表4)。アメリカ史上、平時には例をみない大量の公債発行であり、また急速な残高の増大であった。

念のために付言すれば、とはいえ当時すでに連邦債の発行が財政的に、あるいは経済的に限度に達しつつあったとみるのは妥当でない。アメリカの1930年代は金融の超緩慢と極度の低金利をもって特色づけられる。連邦準備制度加盟銀行の過剰準備は巨額に達しており、用途をみだしえない資金が大量に堆積していた。連邦政府の信用もまた強固であったことは、連邦債利

表3 連邦政府の支出と赤字(1934~40年) (100万ドル)

	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	合計
支出(a)	6,011	7,010	8,666	8,177	7,239	8,077	8,998	54,178
赤字(b)	2,896	3,209	4,550	3,149	1,385	3,542	3,611	22,342
b/a (%)	48.2	45.8	52.5	38.5	18.9	43.9	40.1	41.2

(資料) Studenski and Krooss, *op. cit.*, p. 407.

表4 公債残高の推移(1913~40年)

(公債は100万ドル, 国民所得, 国富は10億ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総額(a)	5,607 (100)	33,072 (100)	33,393 (100)	38,692 (100)	45,982 (100)	53,253 (100)	56,601 (100)	63,251 (100)
連邦債	1,193 (21.3)	22,963 (69.4)	18,512 (55.4)	19,487 (50.4)	27,053 (58.8)	33,779 (63.4)	37,165 (65.7)	42,968 (67.9)
州債	379 (6.8)	1,131 (3.4)	1,971 (5.9)	2,832 (7.3)	3,248 (7.1)	3,413 (6.4)	3,343 (5.9)	3,590 (5.7)
地方債	4,035 (72.0)	8,978 (27.2)	12,910 (38.7)	16,373 (42.3)	15,681 (34.1)	16,061 (30.2)	16,093 (28.4)	16,693 (26.4)
国民所得(b)	34.8	63.1	81.7	42.8	49.5	65.0	67.4	81.1
国富(c)	165.4 ¹⁾	334.5	439.4		330.5 ²⁾			396.8 ³⁾
a/b (%)	16.1	52.4	40.9	90.4	92.9	81.9	84.0	78.0
a/c (%)	3.4	9.9	7.6		13.9			15.9

(注) 1) 1912年. 2) 1933年. 3) 1939年.

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 224, 255, 1117-8, 1120, 1130.

回りが1921~29年の最高5.09%, 最低3.33%から, 1933~40年には最高3.31%⁽⁶⁾, 最低2.26%に低落したという事実によっても示されている。アメリカの公債残高の国富に対する比率は, 英仏などに比べて著しく低く, その点からみても公債増発のための広い余地が残されていたといえよう。ニューデール期における連邦債発行に限界を画していたのは, 財政的ないし経済的な条件ではなく, 政治的条件であったと考えねばならない。⁽⁸⁾

(6) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, p. 1003.

(7) 拙稿「ニューデール財政と景気回復」向山巖・林健久・宮島洋・今井勝人編『現代財政・税制論』税務経理協会, 1986年, 19ページ, 注(28)参照.

(8) この点は拙稿「ニューデール財政とビジネス界」岡山大学『経済学会雑誌』第17巻第3・4合併号, 1986年, で詳述した.

2 州財政の変化

州政府支出は、1932年から1940年までに28億2,900万ドルから52億900万ドルへ、額にして23億8,000万ドル、率にして84%の増加をとげた（表5）。連邦政府支出は同じ期間に42億6,600万ドルから100億6,100万ドルへと57億9,500万ドル、136%の増加を示しているから（前掲、表1）、これに比べれば額も率もかなり劣るが、それにしても顕著な増加であったことに違いはない。

政府間支出と直接支出に分けてみると、政府間支出の増加がいつそう急激であった点は連邦政府の場合と同様であるが、ただ州政府の場合にはすでに1920年代から政府間支出の比率がかなり高く（1927年で一般支出全体の30%）、これがさらに高まってニューディール末期の1940年には38%もの比重を占めるに至っていることは、連邦政府と大きく異なる点として留意しておかねばならない（連邦政府の場合、この比率は1940年で9%）。

表5 州政府支出の推移（1913～40年）

(100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総支出	388	1,397	2,047	2,829	3,461	3,862	4,598	5,209
1) 一般支出	388	1,343	1,976	2,766	3,327	3,640	4,092	4,384
(1)政府間支出	91	312	596	801	1,318	1,417	1,516	1,654
一般行政	5	35	98	140	145	163	180	181
教育	84	202	292	398	434	573	656	700
ハイウェイ	4	70	197	229	247	285	317	332
福祉	…	4	6	28	211	245	346	420
その他	…	1	3	6	281	151	17	21
(2)直接支出	297	1,031	1,380	1,965	2,009	2,223	2,576	2,730
教育	55	164	218	278	228	297	347	375
ハイウェイ	26	303	514	843	738	754	815	793
福祉	16	38	40	74	363	422	453	527
その他	200	526	608	770	680	750	961	1,035
2)酒販売支出	…	…	…	…	70	143	204	224
3)保険信託支出	…	54	71	63	64	79	302	601

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 1131-2.

目的別でいうと、政府間支出であると直接支出であるとを問わず、福祉・教育目的の支出の増加が著しいことがニューディール期にみられる重要な特徴である。福祉・教育支出の急増は連邦政府支出にも認められた傾向であり、それが大恐慌期以降における失業と貧困の増大、改革気運の高まりを反映するものであることは繰り返すまでもない。ただし、教育支出の増加はとりわけ政府間支出において顕著であって、そこには、のちにみるような地方財政の窮迫によって多くの地方で初等教育活動の維持が困難となり、これに対処するために州補助金の大幅増額が必要とされたという事情が強く作用していると思われる。他方、ハイウェイ支出は、1930年代初期までの急増から一転してニューディール期には著しく停滞的となっているのが目に付く。州政府の財政支出は、ニューディール期にハイウェイから福祉と教育へとそのウェイトを大きく移したといえるであろう。

この急増する政府支出を賄う主たる財源となったのは、州税収入の増加であった。州税収入は1932年から40年までに、18億9,000万ドルから33億1,300万ドルへ、額にして14億2,300万ドル、率にして75%の増加をとげている(表6)。連邦政府補助金も急増しているが、まだこれは州政府収入の比較的小さな部分を占めたにすぎない。

州税収入の内訳をみると、圧倒的に大きかったのは消費税であった。消費税収入は1932年から40年までに11億2,600万ドルも増加するが、これはその間における全租税収入増加額の実に79%に相当するのである。これにくらべれば、個人所得税や法人所得税の増加は小さなものでしかなかった。財産税にいたってはその絶対額さえ減少している。その結果、租税構造に大きな変化が生じた。上記の期間に、全租税収入のなかで消費税が占める割合は38%強から56%へと急上昇し、逆に財産税が占める割合は17%から8%弱へと急落する。消費税の地位の上昇と財産税の地位の低下はすでに1920年代から始まっていた変化であったが、それがさらに大きく進行したことが、1930年代の州租税構造の推移にみられた顕著な特徴であった。

表6 州政府収入の推移 (1913~40年)

(100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総 収 入	376	1,360	2,152	2,541	3,421	4,023	5,293	5,737
1) 一 般 収 入	376	1,254	2,015	2,423	3,212	3,672	4,141	4,382
(1)政府間収入	16	126	158	267	969	758	681	725
(イ)連邦より	6	99	107	222	933	719	633	667
(ロ)地方より	10	27	51	45	36	39	48	58
(2)自主財源	360	1,128	1,857	2,156	2,243	2,914	3,460	3,657
(イ)租 税	301	947	1,608	1,890	1,979	2,618	3,132	3,313
(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
個人所得税	…	43	70	74	80	153	218	206
		(4.5)	(4.4)	(3.9)	(4.0)	(5.8)	(7.0)	(6.2)
法人所得税	…	58	92	79	49	113	165	155
		(6.1)	(5.7)	(4.2)	(2.5)	(4.3)	(5.3)	(4.7)
消費 税	55	134	445	726	978	1,394	1,674	1,852
(18.3)	(14.2)	(27.7)	(38.4)	(49.4)	(53.3)	(53.5)	(55.9)	
一般売上税	…	…	…	7	173	364	447	499
				(0.4)	(8.7)	(13.9)	(12.3)	(15.1)
ガソリン税	…	13	259	527	565	687	777	839
		(1.4)	(16.1)	(27.9)	(28.6)	(26.2)	(24.8)	(25.3)
財 産 税	140	348	370	328	273	228	244	260
(46.5)	(36.8)	(23.0)	(17.4)	(13.8)	(8.7)	(7.8)	(7.9)	
自動車登録 免 許 税	5	159	301	335	305	360	359	387
(1.7)	(16.1)	(18.7)	(17.7)	(15.4)	(13.8)	(11.5)	(11.7)	
そ の 他	101	212	330	348	294	370	472	453
(33.6)	(22.4)	(20.5)	(18.4)	(14.9)	(14.1)	(15.1)	(13.7)	
(ロ)手数料等	59	181	249	266	264	296	328	344
2) 酒 販 売 収 入	—	—	—	—	90	183	262	810
3) 保 険 信 託 収 入	…	106	137	118	119	168	890	1,074

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 1129—30.

こうした租税収入の増加や租税構造の変化の背後に、景気局面の推移や産業・消費構造の変化があったことは否定できないが、同時に、当時の租税政策がこれに強く作用していることを見逃してはならない。1930年代は、消費税を中心として州税の顕著な増徴が行われた時期であった。表7にあるように、1901年から64年までの期間における各州での新税創設数は総計で356 (379マイナス23) に上るが、その3分の1に近い116が1930年代の10年間に集中して

表7 各期間に新税を採用した州の数

	個人 所得税	法人 所得税	相続税	贈与税	売上税	酒税	煙草税	ガソ リン税	自動車 登録税	合計
—1900	—	—	23	—	—	—	—	—	—	23
1901— 10	1	1	15	—	—	—	—	—	33	50
1911— 20	9	8	7	—	—	—	—	5	16	45
1921— 30	5	8	2	—	—	—	8	43	—	66
1931— 40	17	15	2	9	24	29	19	1	—	116
1941— 50	1	2	—	3	5	2	15	1	—	29
1951— 60	—	2	—	—	6	1	5	—	—	14
1961— 64	3	1	—	—	2	—	1	—	—	7
合計	36	37	49	12	37	32	48	50	49	379

(資料) G. F. Break, *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*,
Brookings Institution, 1967, p. 7.

いる。なかでも注目すべきは、売上税、酒税、煙草税などの消費税の分野での新税創設がきわめて多かったことである。これら3税での新設は合計で72に上り、1930年代の総数116の3分の2近くを占める。他の時期とくらべてみても、この10年間への集中がきわめて著しい。勿論、消費税の増徴は新税創設だけによるものではなかった。ガソリン税のようにすでに1920年代末までに全州で設置されていたものについても、税率の大幅引上げが30年代に行われていることを見過ごせない(表8)。いずれにしても、1930年代が州消費税の例をみない顕著な増徴の時期であったことが明瞭であろう。

所得税や贈与税の分野でも、1930年代には他の時期をはるかに上回る多数の州で新たな課税が行われた点は消費税と同様であるが、ただしその税率は一般に低水準のものにとどまっている事実に注意しておかねばならない。1939年でみて、個人所得税の最高税率が10%を超えていたのはカリフォルニアとノースダコタの2州だけであった(いずれも15%)。大多数の州では最高税率は数%に抑えられている⁽⁹⁾。この分野では、すでに連邦レベルでかなり高率の

(9) Blakey and Blakey, *op. cit.*, pp. 598—9.

表8 州ガンリン税率の推移(1919~41年)

1ガロンあたりセント	州の数									
	1919	1921	1923	1925	1927	1929	1931	1933	1937	1941
1	3	14	13	3	—	—	—	—	—	—
2	1	2	13	21	16	8	8	4	2	2
2.5	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—
3	—	—	8	13	14	9	10	12	10	9
3.5	—	—	—	2	1	1	1	—	—	—
4	—	—	—	4	11	20	19	16	18	19
4.5	—	—	—	—	1	—	—	—	—	1
5	—	—	—	1	4	8	8	9	9	8
5.5	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1
6	—	—	—	—	—	3	3	6	5	5
6.5	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1
7	—	—	—	—	—	—	—	2	3	3
合計	4	16	35	45	47	49	49	49	49	49

(資料) W. J. Shultz, *American Public Finance*, 3. ed., Prentice-Hall, 1942, p. 582.

課税が行われるに至っていたことや、富裕な納税者が租税回避のために他の州へ移転するのを防ぐ必要のあったことなどが、その最高税率をこのように低い水準にとどめる理由になっていたと考えられる。⁽¹⁰⁾

財産税は、以上の消費税とも所得税や贈与税とも異なる事情にあった。不況によって財産評価額の引下げを必要とされただけでなく、地方財政の窮迫に対処するため多くの州で州財産税が放棄され、地方へのその移譲が進行しつつあった。⁽¹¹⁾ 州財産税収入が停滞的であったのは当然である。消費税収入の

(10) 納税者はある州での高率課税の負担を他州への移住によって免れることができる。富裕な納税者の場合には当然、そうした誘因が強く働くことになるであろう。州課税権の独立はその点では、州課税についての裁量の余地を広めるというより、むしろ可能な課税の範囲を狭める作用をもったといわねばならない。Cf. Shultz, *op. cit.*, pp. 748—9.

(11) 1926年にはすでに3州が財産税を放棄していたが、1938年までにその数は11州に増加した(M. Newcomer, *The Decline of the General Property Tax*, in *National Tax Journal*, vol. 6, No. 1, p. 39; Shultz, *op. cit.*, p. 364).

ウェイトの急増と財産税収入のウェイトの急落というこの時期の州租税構造の変化には、以上のような州租税政策のあり方が強く反映している。

消費税の負担は逆進的であるから、消費税のウェイトの増大は当然、租税負担の逆進性を強めたと考えられる。1930年代にはとくに売上税 (sales taxes) が急速な発展を示したことが注目される。1933年に「売上税への殺到」⁽¹²⁾が起こって以来、各州でその採用があいつぎ、1940年までに24州に広まるに至るのである。その税収も顕著に伸びた。しかし、この売上税の負担も、それが逆進的である点では従来からの消費税と大差なかったと考えられる。というのは、食糧などの生活必需品の1部が課税を免除される場合が多かったとはいえ、税収確保の必要からこの免税は小さな範囲に限られるのが通例であったし、また消費者への負担の転嫁は立法者の意図でもあって、それを確実にするために、紙片ないし金属片の租税標章 (tax token) が州政府によって発行され、その売上税相当額を課税商品販売のさい同時に顧客に売り渡させるなどの措置が講じられたりしていたからである。⁽¹³⁾

他方、財産税負担の性格を見定めるのは著しく困難である。まず転嫁の有無・程度が明瞭でないし、そのうえ財産税の課税標準である不動産評価額と所得額とのあいだに一義的な関係があるともいえないので、所得水準と財産税負担との関係について何かをいうのは容易でない。そこで、ここではとりあえず、表9の推計を手がかりにして議論を進めることにしよう。

表9は、ニューヨーク州とイリノイ州を例にとって、連邦税、州税、および地方税それぞれの負担率を幾つかの職種と所得階層に分けて示したものである。地方税はほぼ全額が財産税であるから、この地方税についての数値でもって、州財産税の帰着のあり方を類推することが許されよう。みられるように、地方税の負担は同一職種内部では概していって逆進的である。しかし

(12) Shultz, *op. cit.*, p. 562.

(13) 当時の売上税の制度と問題点については、Shultz, *op. cit.*, pp. 562—8を参照。

表9 職業別・所得階層別租税負担推計 (1936年)

(ドル)

所得	農 民			賃労働者		商人	給与所得者		会社役員		
	500	1,000	2,000	1,000	2,000	5,000	5,000	20,000	100,000	1,000,000	
	ニ ュ ー ヨ ー ク 州 の 家 族										
連邦税	7 (1.4)	14 (1.4)	25 (1.3)	30 (3.0)	50 (2.5)	254 (5.1)	300 (6.0)	3,999 (20.0)	31,308 (31.3)	872,315 (87.2)	
州税	9 (1.8)	24 (2.4)	44 (2.2)	35 (3.5)	57 (2.9)	350 (7.0)	201 (4.0)	2,059 (10.3)	12,921 (12.9)	194,161 (19.4)	
地方税	44 (8.8)	69 (6.9)	126 (6.3)	116 (11.6)	227 (11.4)	560 (11.2)	560 (11.2)	1,041 (5.2)	7,202 (7.2)	48,120 (4.8)	
合計	60 (12.0)	109 (10.9)	195 (9.8)	181 (18.1)	334 (16.7)	1,164 (23.8)	1,061 (21.2)	7,459 (37.3)	51,431 (51.4)	1,114,597 (111.5)	
	イ リ ノ イ 州 の 家 族										
連邦税	9 (1.8)	18 (1.8)	32 (1.6)	35 (3.5)	59 (3.0)	288 (5.8)	342 (6.8)	4,438 (22.2)	35,387 (35.4)	956,727 (95.7)	
州税	16 (3.2)	35 (3.5)	58 (2.9)	53 (5.3)	86 (4.3)	182 (3.6)	167 (3.3)	511 (2.7)	2,144 (2.1)	30,292 (3.0)	
地方税	31 (6.2)	51 (5.1)	93 (4.7)	102 (10.2)	214 (10.7)	544 (10.9)	544 (10.9)	1,342 (6.7)	6,525 (6.5)	47,250 (4.7)	
合計	56 (11.2)	104 (10.4)	183 (9.2)	190 (19.0)	359 (18.0)	1,014 (20.3)	1,053 (21.1)	6,251 (31.5)	44,056 (44.1)	1,034,269 (103.4)	

(注) 括弧内は所得に対する%。事業税は個人が受け取った所得から支払われるものではないが、個人に帰属する事業所得を減少させるという理由で、ここでは税額に含められている。負担率が100%を超える場合があるのはそのためである。

(資料) Shultz, *op. cit.*, p. 355.

異種職業にわたって比較するとかならずしもそうではない。ニューヨーク州の場合、10万ドルの所得のある会社役員の負担率(7.2%)は1,000ドルおよび2,000ドルの所得の農民の負担率(6.9%および6.3%)や2万ドルの給与所得者の負担率(5.2%)より高い。イリノイ州でも、10万ドルの会社役員の負担率(6.5%)は500ドル、1,000ドル、2,000ドルのいずれの所得の農民の負担率をも上回っている。これによれば、財産税の負担は大体において逆進的であるが、そうでないケースも多く、一概には断定できないと判断されよう。勿論、数値の厳密な正確さは期すべくもないが、ここから、財産税の負担は少なくとも消費税ほど逆進的ではなかったと推定することは許されるであろう。そうとすれば、消費税の地位の上昇と財産税の地位の低下をもって特徴

づけられる1930年代の州租税構造の変化は、負担関係のうえでは税制の逆進性を強める方向での変化であったとみておいて間違いあるまい。⁽¹⁴⁾

州債残高はニューディール期には緩慢な増加をとげる。1932年から40年までの増加は7億5,800万ドル、27%にとどまるのである(前掲、表4)。連邦債残高は同じ期間に238億8,100万ドル、120%も増加し、州債残高も1922年から32年まででは17億100万ドル、150%の増加を示していたから、ニューディール期の州債残高の増加はそのいずれと比較しても格段に少ない。州債発行はニューディール期にはきわめて低調であったといえるであろう。

こうした州債発行不振の背後には州政府の信用の動揺があったことは否定できない。大恐慌の影響を受けて、1933年には3州(アーカンソー、サウスカロライナ、およびルイジアナ)が債務不履行に陥っている。⁽¹⁵⁾ そうした事態が州政府の信用を弱め、州債発行を困難にする条件となったであろうことは想像に難くない。しかし、州・地方債の市場価格は30年代前半には大きく落ち込むものの、後半には額面を大幅に上回る水準にまで上昇するのであって、⁽¹⁶⁾ そこから判断すれば、30年代後半には州政府の信用はかなり十分に回復しており、州債発行が不可能な状況ではもはやなかったと考えられる。にもかかわらず州債発行が依然低調であり続けたとすれば、その主たる理由は公信用の動揺より、むしろ上記の増税による州税収入の急増によって、州政府が公

(14) ハンセンとパーロフは1944年の著作で「州租税構造の性格が高度に逆進的であることは明白である」と述べている(A. H. Hansen and H. S. Perloff, *State and Local Finance in the National Economy*, W. W. Norton, 1944, p. 38). 1930年代の租税構造の変化が、それを「高度に逆進的」ならしめた一因であったと思われる。

(15) Hansen and Perloff, *op. cit.*, pp. 58—59.

(16) 州・地方債市場価格(額面100ドル)は1932～33年には91～92ドルに低落するが、まもなく回復し、1936～40年平均では117.3ドルに上昇する。1926～30年の平均は98.8ドルであるから、これに比べてもかなり高い(*Historical Statistics of the United States* (*op. cit.*), p. 1004)。なお、州債と地方債を分離した数値はうることができない。

債発行に依拠しなくてもその増大する支出の大部分を賄うことができたという事情に求められなければならないであろう。

3 地方財政の変化

ニューディール期における地方政府支出の推移には連邦政府や州政府のそれと異なる幾つの特徴がみられる。第1は、支出規模の増加がはるかに軽微なものにとどまっている点である。1932年から40年までの支出増加は、すでにみたように連邦政府では57億9,500万ドル、136%、そして州政府では23億8,000万ドル、84%であるのに対して、地方政府の場合にはわずかに13億1,000万ドル、21%でしかない(表10)。第2に、政府間支出がこの時期にも依然として皆無に近い状態が続いている。連邦政府および州政府の場合にはそれが急増したのと著しく対照的である。第3は、支出目的別でみると福祉支出が突出的な増加を示していることである。連邦政府や州政府でも福祉支出は著しい増加を示すが、同時に教育支出やハイウェイ支出にも注目すべき増加がみられた。これに対して地方政府の場合には、教育支出はニューディール初期に大幅な落ち込みをみせたのち、30年代末になってようやく20年代末ないし30年代初期の水準を多少とも上回るどころまで回復するにすぎず、ハイウェイ支出にいたっては30年代の全体をつうじて20年代ないし30年代初期を大きく下回る水準での低迷を続けるのである。

地方政府支出のこうした特徴的推移の背後には、以下でみるような地方税収入の停滞とそれに基づく地方政府の財政的困難の増大があったと考えられる。それが、支出規模の膨張を阻んだのであり、政府間支出の余地を無くしたのであり、また、支出の増加を主として、大恐慌期以降の困窮者の急増によって大幅な拡充が不可避とされていた貧民救済事業の分野に限定することを必要ならしめていたとみることができる。

地方税収入は従来からほとんどもっぱら財産税収入だけに限られており、

表10 地方政府支出の推移 (1913~40年) (100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総支出	1,960	4,567	6,359	6,375	5,699	6,056	6,906	7,685
直接支出 ⁽¹⁾	1,960	4,567	6,359	6,375	5,699	6,056	6,906	7,685
1) 一般支出	1,767 (100)	4,187 (100)	5,830 (100)	5,800 (100)	5,172 (100)	5,421 (100)	6,181 (100)	6,499 (100)
教育	522 (29.5)	1,541 (36.8)	2,017 (34.6)	2,033 (35.1)	1,603 (31.0)	1,880 (34.7)	2,144 (34.7)	2,263 (34.8)
ハイウェイ	393 (22.2)	991 (23.7)	1,295 (22.2)	898 (15.5)	771 (14.9)	671 (12.4)	835 (13.5)	780 (12.0)
福祉	36 (2.0)	81 (1.9)	111 (1.9)	370 (6.4)	526 (10.2)	405 (7.5)	616 (10.0)	629 (9.7)
病院・保険	152 (8.6)	322 (7.7)	497 (8.5)	467 (8.1)	392 (7.6)	450 (8.3)	509 (8.2)	516 (7.9)
警察・消防	164 (9.3)	344 (8.2)	466 (8.0)	513 (8.8)	465 (9.0)	500 (9.2)	560 (9.1)	566 (8.7)
公債利子	133 (7.5)	337 (9.0)	501 (8.6)	627 (10.8)	620 (12.0)	614 (11.3)	545 (8.8)	523 (8.0)
その他	367 (20.8)	571 (13.6)	943 (16.2)	895 (15.4)	795 (15.4)	901 (16.6)	972 (15.7)	1,222 (18.8)
2) 公益事業支出	186	359	491	518	457	553	636	1,090
3) 酒販売支出	…	…	…	…	1	5	8	10
4) 保険信託支出	7	21	38	57	69	77	81	86

(注) (1) 州に対する少額の政府間支出を含む。

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, p. 1134.

事実上、財産税は地方政府が依拠してきた唯一の租税であったとって過言でない。それは無論、理由のあることであった。地方政府は税務行政能力に乏しいうえに、その課税権の及ぶ範囲がきわめて狭い地域に限定されていたところから、所得税や相続税は勿論のこと、州段階で当時急速な発展を示しつつあった消費税についても、これに有効な課税を行うことが困難な事情にあった。富裕な納税者の域外への移住によって、あるいは購買場所の域外への変更によって、これらの租税は容易に回避されえたからである。地方税はそうした難点を免れうるものでなければならず、それに適格なのは不動産を課税対象とする財産税のほかにはなかった。「不動産は、税率における不可避

表11 地方政府収入の推移 (1913~40年)

(100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総 収 入	1,755	4,148	6,333	6,192	6,363	6,793	7,329	7,724
1) 一 般 収 入	1,637	3,866	5,903	5,690	5,820	6,179	6,651	6,939
(1)政府間収入	97	321	605	811	1,401	1,646	1,683	1,932
連邦より	6	9	9	10	83	229	167	278
州より	91	312	596	801	1,318	1,417	1,516	1,654
(2)自主財源	1,540	3,545	5,298	4,879	4,419	4,533	4,968	5,007
(イ)租 税	1,308	3,069	4,479	4,274	3,933	4,083	4,473	4,497
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
個人所得税	—	—	—	—	—	—	—	18
								(0.4)
売 上 税	3	20	25	26	30	90	120	130
粗収入税	(0.2)	(0.7)	(0.6)	(0.6)	(0.8)	(2.2)	(2.7)	(2.9)
財 産 税	1,192	2,973	4,360	4,159	3,803	3,865	4,196	4,170
	(91.1)	(96.9)	(97.3)	(97.3)	(96.7)	(94.7)	(93.8)	(92.7)
そ の 他	113	76	94	89	100	128	157	179
	(8.6)	(2.5)	(2.1)	(2.1)	(2.5)	(3.1)	(3.5)	(4.0)
(ロ)手数料等	232	476	819	605	486	450	495	510
2) 公益事業収入	116	266	403	463	499	558	605	704
3) 酒販売収入	…	…	…	…	1	6	10	13
4) 保険信託収入	2	16	27	39	43	50	63	68

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, p. 1133.

的な地方間差異に耐えるに足るだけ不動的 (immobile) である事実上唯一の源泉⁽¹⁷⁾であった。問題は、この財産税収入が顕著な停滞に陥ったことである。

地方政府の財産税収入は1920年代には大幅な増加を記録する。それが一転して1930年代には著しい停滞を示すにいたるのであるが(表11)、これには幾つもの理由が作用していた。不況によって課税標準である財産評価額が低下し、また租税の不納や滞納も増加したこと、税率引上げは納税者の抵抗が強く困難であったこと、州憲法ないし法令によって財産税の最高税率が

(17) C. Heer, *Federal Aid and Tax Problem*, cited in D. S. Howard, *The WPA and Federal Relief Policy*, 1943 (Da Capo, 1973), p. 667.

制限されている州が多く、その点からも税率引上げの余地のない地域が多かったこと、住宅建設促進を目的とする新住宅への課税免除や企業誘致のための工業用財産への課税免除などのいわば租税特別措置による免税が広がる傾向にあり、それによって財産税の課税基盤が狭められつつあったこと、などがその主なものとして挙げられている。⁽¹⁸⁾他方で、1930年代には州財産税の地方への移譲も進行したが、これも趨勢を変えるだけの効果をもつものではなかった。こうして、地方財産税収入は1930年代前半に大きく低落し、後半にはある程度回復するものの、30年代末に至ってもなお10年前を大きく下回る水準に低迷するという推移をたどることになるのである。

地方政府支出の伸びはけっして大きくはなかったのであるが、財産税収入の低迷による地方税収入の停滞が著しかったので、地方政府における支出と租税収入のギャップは1930年代をつうじて大きく拡大していく傾向を示した。これを埋めるうえでもっとも重要な役割を果たしたのが、上級政府からの収入の増加であった。連邦政府および州政府からの収入が1930年代に著増したことは前表に示されている。ただし、州政府からの収入は連邦政府からのその何倍も大きい事実注目しておく必要がある。また連邦政府からの収入が補助金一本であるのに対して、州政府からの収入には補助金と分与税の両者があったことにも注意しておかねばならないであろう。

州補助金の急増傾向はすでに1920年代に始まっているが、それが1930年代にいつそう強まっていることは表12にあるとおりである。内訳をみると、1920年代までの増加が主として教育補助金の増加によるものであったのに対して、1930年代には教育補助金と並んで、いやそれ以上に福祉補助金が顕著に増加していることが注目される。地方政府における福祉活動の最優先的拡大は、州政府の意図でもあったことが示されているといつてよいであろう。

分与税もすでに1920年代から急増を始め、1930年代にはいつそう大きく増

(18) Shultz, *op. cit.*, chaps. 15—16; 林, 前掲書, 37—51ページ参照.

表12 州補助金の推移 (1902~38年)

(100万ドル)

	1902	1912	1925	1928	1932	1935	1938
教 育	45.4	82.1	254.1	323.1	397.4	521.8	642.5
ハイウェイ	…	(1)	63.1	42.1	63.0	57.5	75.5
福 祉	(1)	(1)	3.9	10.3	42.1	178.7	347.4
そ の 他	12.9	4.5	19.5	6.9	16.2	15.1	4.6
合 計	58.3	86.6	340.6	382.4	518.7	773.1	1,070.0

(注) (1)はその他に含まれる。

(資料) Shultz, *op. cit.* (3. ed.), p. 735.

表13 州分与税の推移 (1902~40年)

(100万ドル)

	1902	1912	1925	1928	1932	1934	1936	1938	1940
個人所得税	…	1.2	59.8	57.5	32.7	28.9	40.1	66.7	37.6
法 人 税	6.4	13.3	37.4	62.0	33.9	24.7	44.7	66.7	45.4
相 続 税	0.2	0.5	3.4	4.6	3.1	2.6	3.4	0.4	3.2
自動車税	…	0.9	58.2	67.0	52.6	61.9	74.3	59.9	80.2
ガソリン税	…	…	28.8	64.2	113.4	110.7	128.9	195.4	179.8
一般売上税	…	…	…	…	…	3.6	79.0	36.2	30.4
酒 税	10.9	14.2	…	…	…	26.4	37.3	49.5	52.7
そ の 他	…	2.2	7.5	11.8	4.2	5.0	22.5	59.8	43.9
合 計	17.5	32.3	195.2	267.2	239.9	263.7	430.1	467.8	484.6

(資料) Shultz, *op. cit.* (3. ed.), p. 727.

大するが、ただし増加の金額も率も、補助金にくらべるとかなり小さい(表13)。内訳では、20年代には直接税と間接税がほぼ均衡する割合であったのに対して、30年代には間接税が大幅に増大し、その割合も著しく高まるという変化がみられる。分与税の配分基準はさまざまであって、各地区での当該租税の徴収額に比例して還付されるもの、財産税課税評価額のような他の何らかの指標を基準として配付されるもの、ガソリン税の場合にしばしばそうであったように道路の距離数に応じて配分され、道路財源として使用することが指定されていたものなどがあつた。⁽¹⁹⁾最後のカテゴリーに属する分与税は補助金

(19) 分与税の歴史と制度については、Shultz, *op. cit.*, pp. 727—32を参照。

に類似の機能をもつものといつてよく、表5における政府間支出のハイウェイの項目にはこうした種類の分与税も含まれていると考えられる。

地方債の発行は、ニューディール期にはきわめて低調であった。地方債残高は、1932年から1940年までに164億ドルから167億ドルへ、わずかに3億ドル、2%弱の増加を示したにすぎない(前掲、表4)。同時期の連邦債や州債の増加に比べ、また1920年代の地方債の増加に比べても、格段に小さな増加にとどまっている。1930年代には地方政府の債務不履行が頻発し、⁽²⁰⁾その信用が大きく損なわれていてそれが地方債発行を困難にしていたこと、⁽²¹⁾加えて、課税財産評価額にリンクする形での起債総額の制限が多数の州で行われており、一つには20年代における活発な起債によって、いま一つには課税財産評価額の低下によって、すでに30年代にはこの起債枠が使い尽くされていて新規発行の余地が法制的にもほとんど残されていない場合が多かったこと⁽²²⁾などが、その重要な原因になっていたように思われる。

以上のように、1930年代には地方税収入は著しく停滞的となり、地方債発行もまた困難な事情にあった。それを顧みれば、地方政府が従来からの多くの行政水準を維持し、加えて困窮者の急増によって必要とされるに至った救済活動大幅拡充の要請に応じていくためには、上級政府による財政的支援の急速な増大が不可欠であったことが明らかである。さきに見たようにニューディール期の地方政府が上級政府への財政的依存を大きく高めたのは、それを示すものにほかならなかったのである。(未完)

(20) たとえば1935年には、利子支払いを延期したり、償還期限のきた元本を弁済しえなかった都市の数が3,000を超えたという (Schultz, *op. cit.*, p. 674)。

(21) 前記のように1933年には3州が債務不履行に陥ったが、この3州は1935年までに債務の弁済を完了している。これに対して、都市の債務不履行は長期にわたって持続する。1941年2月になってもなお1,261都市が債務不履行の状態にあったという (Schultz, *op. cit.*, p. 674)。州政府の信用回復と地方政府のそれとは区別して考えねばならないであろう。

(22) この点については林、前掲書、51—58ページが詳しい。