

ニューディール期財政概観 (II)

土 生 芳 人

はじめに

- 1 連邦財政の変化
- 2 州財政の変化
- 3 地方財政の変化 (以上, 前号)
- 4 ニューディール期財政の特質 (以下, 本号)
 - (1) 政府支出
 - (2) 租税
 - (3) 公債
 - (4) 政府間財政関係

4 ニューディール期財政の特質

以上では連邦財政, 州財政, および地方財政をそれぞれ別個にとりあげ, ニューディール期におけるおのおのの変容とその背景について概述してきた。これを総合し, ニューディール期財政全体としてみると, そこにいかなる特質がみいだされるであろうか。政府支出, 租税, 公債, および政府間財政関係の4項目に分けて, 以下, その点についての考察を進めていきたい。

(1) 政府支出

最初に全レベル政府支出の推移を表14でみよう。まず総額では, 1920年代の比較的緩慢な増加と, 1930年代の急激な増加との対照が目につく。そのGNP比も, 20年代における10%余の水準から, 30年代には20%前後の水準へ

表14 政府支出の推移（全レベル政府）（1913～40年）
(100万ドル, GNPは10億ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総 額 (a)	3,215 (100)	9,297 (100)	11,220 (100)	12,437 (100)	12,807 (100)	16,758 (100)	17,675 (100)	20,417 (100)
国防・国際	250 (7.8)	875 (9.4)	616 (5.5)	721 (5.8)	553 (4.3)	932 (5.6)	1,041 (5.9)	1,590 (7.8)
郵便	270 (8.4)	553 (6.0)	711 (6.3)	794 (6.4)	651 (5.1)	751 (4.5)	776 (4.4)	808 (4.0)
教育	582 (18.1)	1,713 (18.4)	2,243 (20.0)	2,325 (18.7)	2,005 (15.7)	2,365 (14.1)	2,653 (15.0)	2,827 (13.9)
ハイウェイ	419 (13.0)	1,296 (13.9)	1,819 (16.2)	1,766 (14.2)	1,829 (14.3)	1,945 (11.6)	2,150 (12.2)	2,177 (10.7)
社会福祉	57 (1.8)	128 (1.4)	161 (1.4)	455 (3.6)	979 (7.6)	997 (6.0)	1,233 (7.0)	1,314 (6.4)
保健・病院	210 (6.5)	541 (5.8)	743 (6.6)	806 (6.5)	712 (5.6)	796 (4.8)	904 (5.1)	939 (4.6)
警察消防	168 (5.2)	362 (3.9)	493 (4.4)	559 (4.5)	495 (3.9)	536 (3.2)	609 (3.5)	621 (3.0)
自然資源	44 (1.4)	140 (1.5)	206 (1.8)	326 (2.6)	1,241 (9.7)	2,158 (12.9)	2,089 (11.8)	2,730 (13.4)
財務	256 (8.0)	439 (4.7)	526 (4.7)	601 (4.8)	533 (4.2)	662 (4.0)	725 (4.1)	739 (3.6)
公債利子	170 (5.3)	1,370 (14.7)	1,348 (12.0)	1,323 (10.6)	1,473 (11.5)	1,455 (8.7)	1,513 (8.6)	1,552 (7.6)
その他	789 (24.5)	1,880 (20.2)	2,354 (21.0)	2,771 (22.3)	2,336 (18.2)	4,161 (24.8)	3,982 (22.5)	5,120 (25.1)
G N P (b)	39.6	74.1	94.9	58.0	65.1	82.5	84.7	99.7
a/b (%)	8.1	12.6	11.8	21.4	19.7	20.3	20.9	20.5

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 224, 1120-1.

と飛躍的な上昇を遂げる。この比率の急上昇はまず大恐慌期に、そして支出の増大によってではなく GNP の急減を原因として生じている。こうして高められた GNP 比が、景気回復による GNP の増加と歩調を合わせて政府支出も増大していくという経過をたどって定着することになるのである。

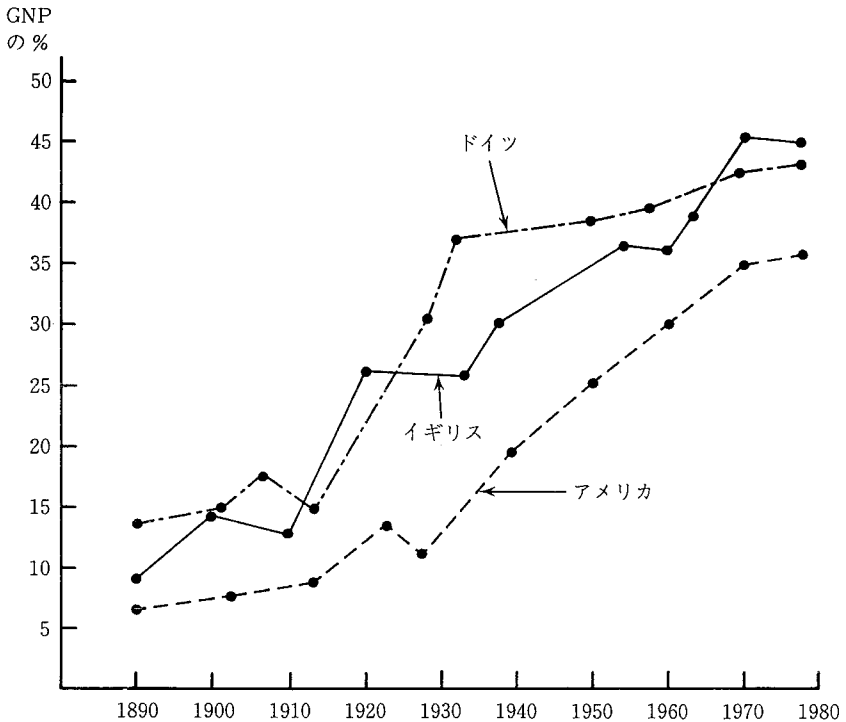
こうして、大恐慌を画期として政府支出水準の飛躍的上昇が生じた。周知のように、ピーコックとワイズマンは、政府支出の飛躍的増大が何らかの大きな社会的衝撃を契機として起こるとし、それを経費膨張における「転位効果」(displacement effect)と呼んだが、アメリカではイギリスなどと違い、第1次大戦期よりもむしろ大恐慌期に、より大きな転位が生じていることが特徴的である。アメリカではそれだけ大恐慌の衝撃が大きく、これに比べれば大戦の衝撃が小さかったことを示唆するものといつてよい。

しかし同時に、このように急上昇を遂げたとはいえ、ニューディール期のアメリカの政府支出水準は図4に示されているように、第2次大戦後の時期に比べれば無論のこと、同時期の西欧諸国の水準に比べてもなおかなり低いものであった。ニューディール期のアメリカ政府は、1920年代までの政府に比べれば格段に「大きな政府」であったが、第2次大戦後の政府や同時期の西欧諸国の政府に比べればまだまだ「小さな政府」でしかなかったというべきであろう。

内訳をみると、ニューディール期にもっとも顕著な伸びを示したのは社会福祉と自然資源の項目であり、そのウェイトも大きく上昇している。これと対照的に、1920年代まで最大の割合を占めてきた教育とハイウェイに対する支出は、この時期にそのウェイトを大きく減じている。このように一方で社会福祉・自然資源のウェイトが急上昇し、他方で教育・ハイウェイのウェイトが急落したことが、ニューディール期の全政府支出構造にみられるもっとも顕著な変化であった。全レベル政府支出の推移でも、大恐慌期以降の失業と貧困の増大が経費のあり方に重要な影響を与えていたことがわかるで

(23) A. T. Peacock and J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton U. P., 1961, pp. 24-8. なお、ピーコックとワイズマンのこの仮説が現代国家の経費膨張を説明するうえでもつ重要な意義については、加藤栄一氏の鋭い指摘がある(加藤栄一「福祉国家財政の国際比較」東京大学社会科学研究所編『福祉国家3』東京大学出版会、1985年、276-80ページ)。

図4 英・独・米における政府支出の膨脹



(注) 全レベル政府支出のGNP比。

(資料) R. A. Musgrave and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 3. ed., McGraw-Mill, 1980, p. 144.

⁽²⁴⁾
 だろう。

念のために付言すれば、社会福祉と自然資源に対する支出の急増はニューディール期にアメリカの社会保障政策に大きな進展があったことを示してい

(24) 「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、これも救済的性格の濃い支出と考えてよいことはさきにも指摘しておいた。

るが、そこに重要な限界があったこともまた見落としてはならない。失業と貧困に対する防除と救済の体制は画期的前進をとげたとはいえ、まだ十分整備されたわけではなく、多くの重大な欠陥が残されていた。⁽²⁵⁾ 福祉国家はすでに実現されたのではなく、せいぜい、ようやく緒についたばかりであり、むしろ今後に到達されるべき遥かなる目標であったと考えねばならない。⁽²⁶⁾

(2) 租 税

全レベル政府でみた租税収入は大恐慌期にかなりの低落を示したのち、その後の回復期に顕著な増大を遂げる(表15)。租税負担率(租税÷国民所得)も、1920年代にくらべて大きく高まっている。この上昇も、まず大恐慌期に国民所得の急落を原因として生じ、その高められた負担率が租税収入の増大によってその後も持続していくという推移をたどって定着していくのであって、その点、政府支出の対GNPの上昇と似通った経過を示している。

税目別にみると、消費税・関税収入が急増してそのウェイトを大きく高め、他方、財産税収入は著しく停滞的でそのウェイトが大幅に低下しているのが目に付く。この表では両間接税が一括して示されているが、すでに表2でもみたように関税収入はむしろ減退気味に推移しているから、この項目の増加はもっぱら消費税収入の増大によるものであったことが明瞭である。個人・法人両所得税の収入もニューディール期には急増する傾向を示すが、全租税収入に占めるウェイトはまだ比較的小さなものとどまっている。

(25) この点については拙稿「ニューディールの公的扶助」大島通義・小島昭・中桐宏文・林健久編『政府間財政関係論』有斐閣(近刊予定)でやや詳しく述べた。

(26) 貝塚啓明氏は「アメリカは福祉国家であるか否か」に答えることを主題にした論文で、いまなお「アメリカでは福祉国家は成立していない」という結論を引きだしている(貝塚「福祉国家論——イギリスとアメリカ」東京大学社会科学研究所編『福祉国家3』〈前掲〉267ページ)。周知のようにアメリカの社会保障は1960年代のケネディ・ジョンソン政権下で一段と進むが、そのあとでもなお福祉国家は成立していないという判断が、近代経済学畑の研究者によっても示されていることが注目される。

表15 租税収入の推移（全レベル政府）（1913～40年）（100万ドル，国民所得は10億ドル）

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
総 額 (a)	2,271 (100)	7,387 (100)	9,451 (100)	7,977 (100)	8,854 (100)	10,583 (100)	12,949 (100)	12,688 (100)
税 目 別								
個人所得税			949	479	485	819	1,495	1,183
法人所得税	35 (1.5)	2,040 (27.6)	1,351 (14.3)	677 (8.5)	435 (4.9)	858 (8.1)	1,498 (11.6)	1,279 (10.1)
消費税・関税	670 (29.5)	1,306 (17.7)	1,558 (16.5)	1,485 (18.6)	2,885 (32.6)	3,389 (32.0)	3,815 (29.5)	4,109 (32.4)
財 産 税	1,332 (58.7)	3,321 (45.0)	4,730 (50.1)	4,487 (56.3)	4,076 (46.0)	4,093 (38.7)	4,440 (34.3)	4,430 (34.9)
そ の 他	234 (10.3)	721 (9.8)	862 (9.1)	849 (10.6)	973 (11.0)	1,424 (13.5)	1,701 (13.1)	1,687 (13.3)
政府レベル別								
連 邦 税	662 (29.2)	3,371 (45.6)	3,364 (35.6)	1,813 (22.7)	2,942 (33.2)	3,882 (36.7)	5,344 (41.3)	4,878 (38.5)
州 税	301 (13.3)	947 (12.8)	1,608 (17.0)	1,890 (23.7)	1,979 (22.4)	2,618 (24.7)	3,132 (24.2)	3,313 (26.1)
地 方 税	1,308 (57.6)	3,069 (41.6)	4,479 (47.4)	4,274 (53.6)	3,933 (44.4)	4,083 (38.6)	4,473 (34.5)	4,497 (35.4)
国民所得 (b)	34.8 ¹⁾	63.1	81.7	42.8	49.5	65.0	67.4	81.1
a/b (%)	6.5	11.7	11.6	18.6	17.9	16.3	19.2	15.6

(注) 1) 1912～16年平均。

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 224, 1119, 1122, 1129, 1133.

政府レベル別では、連邦税収入がもっとも顕著に増大し、次いで州税収入も大きく増加するのに対して、地方税収入は著しい停滞を示すというのが、ニューディール期にみられた推移であった。それにともなつて、連邦税収入のウェイトが急上昇し、州税収入のウェイトもかなり高まる一方で、地方税収入のウェイトは急落するという変化が生じている。ただし、大恐慌期にはある程度、これと逆方向の変化が起こる。連邦税収入が激減したのに対して、

州税と地方税の収入の低下は相対的に軽微なものにとどまるのである。⁽²⁷⁾そこで、1920年代末と1930年代末との比較では、もっとも大きくそのウェイトを高めたのは連邦税ではなく、州税であった。州税は連邦税にくらべて著しく逆進的であったから、この事実は当然、低所得層の租税負担を増大させるうえで小さくない作用をもったはずである。

租税負担の社会的配分のありようを窺わせる資料としては、1930年代末を対象とするコルム(G. Colm)とタラソフ(H. Tarasov)の推計がある(表16)。みられるように、連邦税の負担構造と州・地方税のそれとは大きく異なっている。連邦税の負担は1万ドル以上の高所得層部分では顕著に累進的である。⁽²⁸⁾他方、州・地方税の負担は1,000ドル未満の所得部分に対して著しく逆進的であり、それを超える所得層に対してはほぼ比例的である。フーバー政府末期およびニューディール政府前期に連邦所得税や相続税の累進制強化が実施される一方で、州レベルでは1930年代をつうじて一般売上税を中心とす

(27) 表15では表示の年次が1927年から1932年に跳んでいるので、大恐慌期における租税収入の推移がかならずしも明瞭でない。別の資料によって毎年の推移を示すと下表のとおりである。ピークの1930年の税収にくらべ1933年の税収は、連邦税では51%であるが、州税では82%、地方税では84%であって、税収の所得弾力性が連邦税と州・地方税とでは大きく違っていたことがわかる。

大恐慌期の租税収入の推移

(100万ドル)

	1929	1930	1931	1932	1933	1934
連邦税	3,540	3,626	2,808	1,889	1,855	2,954
州 税	1,951	2,108	2,042	1,861	1,724	1,979
地方税	4,819	5,018	4,085	4,657	4,210	4,160

(資料) 連邦税: *Statistical Abstract of the United States 1946*, GPO, 1946, p. 312より算出。

州・地方税: J. A. Maxwell, *Federal Grants and the Business Cycle*, NBER, 1952, p. 27.

(28) この表では2万ドル以上の所得層が一括表示されているため、真に大きな所得をもつ層の負担率は示されていない。それがもし示されれば表示の最高負担率よりはるかに高いものになることは、前掲、図2からも明瞭である。

表16 所得階層別租税負担率と世帯数

所得階層 (ドル)	租税負担率 (%)			世帯数 (1,000)
	連邦	州・地方	合計	
～ 500	7.9	14.0	21.9	6,710.9 (17.01)
500～ 1,000	6.6	11.4	18.0	11,648.1 (29.52)
1,000～ 1,500	6.4	10.9	17.3	8,734.0 (22.13)
1,500～ 2,000	6.6	11.2	17.8	5,186.0 (13.14)
2,000～ 3,000	6.4	11.1	17.5	4,434.1 (11.24)
3,000～ 5,000	7.0	10.6	17.6	1,818.3 (4.61)
5,000～10,000	8.4	9.5	17.9	595.9 (1.51)
10,000～15,000	14.9	10.6	25.5	152.7 (0.39)
15,000～20,000	19.8	11.9	31.7	67.9 (0.17)
20,000～	27.2	10.6	37.8	110.1 (0.28)
全階層	9.2	11.0	20.2	39,458.3 (100.00)

(注) 租税負担率は所得に対する租税の%で、1938～39年。世帯数は1935～36年。

(資料) 租税負担率は U. S. Temporary National Economic Committee, *Monograph No.3 : Who Pays the Taxes?* by G. Colm and H. Tarasov, GPO, 1940, p.6, 世帯数は Do, *Monograph No.37: Saving, Investment, and National Income*, by O. L. Altman, GPO, 1941, p.17.

る消費税の大増税が行われ、消費税負担が大きく増大したという事実がそこに反映しているといつてよいであろう。

連邦税と州・地方税の両者を合わせた総合税負担率は、1,000ドル未満の所得層では18%以上であるが、これは1万ドル未満の他のどの層の負担率よりも高い。1万ドル以上の所得層の負担率はこれを超えるが、この層に属する世帯は全世帯の1%にも満たず、他方、1,000ドル未満の層は全世帯の半ば近くを占めるのであるから、この時期の租税負担は世帯の大部分について逆進的であり、それが累進的となるのはごく1部の高所得層の範囲内でしかなかったことがわかる。これはニューディール期の税制改革が、社会改良的税制の実現という観点からいってなお著しく不十分であっただけでなく、その景

気政策的効果にも重大な限界があったことを示す事実として注目しておかねばならない。

(3) 公 債

すでに述べたところから明らかなように、ニューディール期における起債状況と公債残高の推移は、連邦・州・地方のそれぞれで大きく異なっていた。連邦では活発な起債が行われ、残高も急増する。20年代には償還が進み、残高が減少したのと同対照的である。州では、新規の発行は20年代に比べて不活発で、残高の増加も比較的小さなものにとどまっている。地方ではこの傾向がもっとも強く、20年代における活発な起債と残高の急増、ニューディール期における起債の不振と残高の停滞という対照がきわめて鮮やかである。

しかし、このような相違を含みながらも、全体としてみるとやはり大量の起債が行われ、残高が急増していることがニューディール期の特徴といえる。総公債残高は1932年の387億ドルから1940年には633億ドルへと飛躍的な増加をとげるのであり、国民所得や国富に対するその比率も20年代末の2倍前後の水準に高まっている(前掲、表4)。平時には例をみない急速な増加であった。景気回復の達成に十分な規模の公債が発行されたわけでも、また公債の発行が当時すでに経済的に限度に達しつつあったというわけでもないが⁽²⁹⁾、しかしやはりこの急増は瞠目すべきものといわなければならない。厳しい不況

(29) アメリカの公債残高はイギリス、フランスなどに比べて相対的に少なく、公信用も良好で、経済的には1930年代末でもなお大量の公債増発が可能な状況にあった。ニューカマーは次のようにいう。「現在、アメリカ合衆国の、すなわち連邦、州、および地方の全公債は現下の水準の所得の1年分より少ない額で支払うことができるが、イギリスやフランスならいまの戦争まえでもその公債を支払うのに2、3年分の所得が必要であつたらう。……連邦政府の信用はなお良好である。政府は非常に低い利率——1ないし2%——で借りることができる。不均衡予算についてもっとも抗議する富裕な市民が、実はもっとも公債を買いたがっている。」(M. Newcomer, *Taxation and Fiscal Policy*, Columbia U. P., 1940, p.77) なお、本稿(Ⅰ)、前号、8-9ページも参照されたい。

とそれへの対処の必要が、好むと好まざるとにかかわらず、連邦財政に多額の赤字を生じさせ、この公債残高の急増を招いたのである。

(4) 政府間財政関係

ニューディール期には政府間財政関係にも注目すべき変化がみられた。全レベル政府の財政のなかで連邦政府の占めるウェイトが著しく高まったのが、その第1である。支出ベースで見ると、連邦政府の占める割合は1932年から40年までに34%から49%に上昇し、地方政府の占める割合は逆に45%から29%へと急落する(表17)。州政府の占める割合はあまり変化していない。租税ベースで見ても同様である(前掲、表15)。同じ期間に連邦政府の割合は23%から39%に高まり、地方政府の割合は54%から35%に低下し、州政府の割合は24%から26%へというわずかな増加を示すのである。いずれの点からみても、ニューディール期には財政の中央集中化が大きく進行したといつてよいであろう。⁽³⁰⁾

第2の重要な変化は、政府間収支が絶対額だけでなく、ウェイトとしても大きく高まっていることである。政府間収入が一般収入に占める割合は州政府の場合、1932年には11%、1940年には16.5%であった(表18)。ただしこの比率は1934年の30.2%がピークで、30年代後半にはかなり低下していることに注意しておかねばならない。地方政府の場合にはこの比率はニューディール期をつうじてほぼ一貫して上昇する。1932年の14.3%に対し、1940年には27.8%という2倍近い数値にまで高まるのである。政府間収入への依存の割

(30) アメリカではこの財政の中央集中化が第二次大戦を境にさらに一段と進む。他の多くの資本主義国でも同様の傾向がみられた。しかし、この中央集中化を現代財政の持続的傾向と考えると、逆には疑問が提起されてきている。1950年代以降になると、逆に中央政府支出のウェイトが低下する傾向がアメリカを含む多くの国で生じているからである。この点については、高橋誠『現代イギリス地方財政論』有斐閣、1978年、1-5ページ参照。

表17 政府レベル別財政支出割合

(%)

	連 邦	州	地 方		連 邦	州	地 方
1890	35	10	55	1936	55	19	27
1902	34	11	55	1940	49	22	29
1913	30	12	58	1944	91	4	5
1919	88	3	10	1948	65	17	18
1922	41	14	46	1953	73	13	14
1927	32	17	52	1958	64	17	19
1932	34	21	45	1963	63	18	19

(資料) W. J. Shultz and C. L. Harris, *American Public Finance*, 8. ed., Prentice-Hall, 1965, p. 19.

表18 州・地方政府収入に占める政府間収入の割合 (1913~40年)

(100万ドル)

	1913	1922	1927	1932	1934	1936	1938	1940
州								
一般収入 (a)	376	1,254	2,015	2,423	3,212	3,672	4,141	4,382
政府間収入 (b)	16	126	158	267	969	758	681	725
租 税 収 入	301	947	1,608	1,890	1,979	2,618	3,132	3,313
b/a (%)	4.6	10.0	7.8	11.0	30.2	20.6	16.5	16.5
地 方								
一般収入 (c)	1,637	3,866	5,903	5,690	5,820	6,179	6,651	6,939
政府間収入 (d)	97	321	605	811	1,401	1,686	1,683	1,932
租 税 収 入	1,308	3,069	4,479	4,274	3,933	4,083	4,473	4,497
d/c (%)	5.9	8.3	10.3	14.3	24.1	26.6	25.3	27.8

(資料) *Historical Statistics of the United States (op. cit.)*, pp. 1129, 1133.

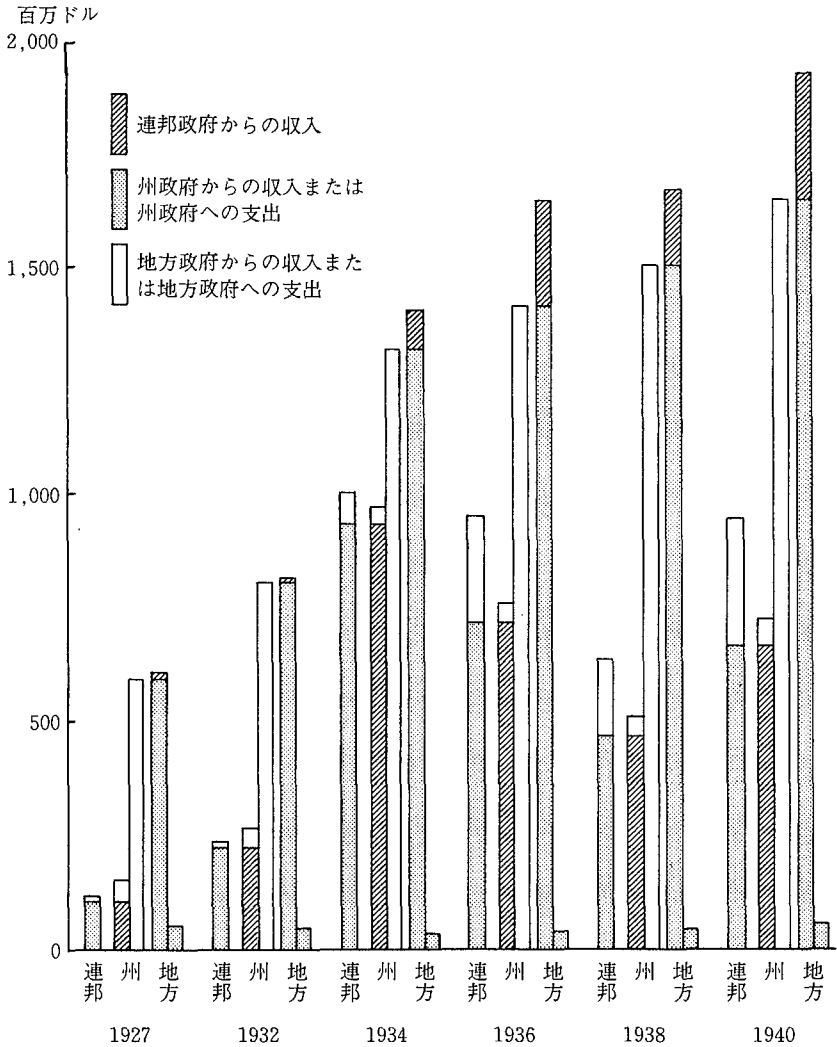
合も、またその増加の程度も、州政府より地方政府のほうがはるかに大きかったことがわかるが、そこにはすでに言及したような当時の地方財政の窮迫の深刻さが強く反映しているものと思われる。

ここで、それぞれのレベルの政府がどのレベルの政府にどれだけ支出し、

どのレベルの政府からどれだけ受け入れていたかの理解を助けるために作成した図5を一瞥しておこう。連邦政府は一方的に支出する地位にあるが、その主たる相手は州政府である。ニューディール期には地方政府への支出がたしかに増加しているが、とはいえ州政府への支出が依然として圧倒的部分を占める点是不変である。州政府はもっぱら連邦政府から受け入れ、他方でこれをはるかに上回る額の支出を地方政府に対して行っている。州政府におけるこの受入れ額と支出額の開きは、ニューディール初期に一時縮まるが、30年代後半には逆に拡大していることに留意しておかねばならない。地方政府は事実上、一方的な受け手であり、一方的な出し手である連邦政府と対照的な地位にある。地方政府が受け入れる資金には連邦資金と州資金の両者があり、前者のウェイトが高まる傾向があるが、とはいえ州資金が圧倒的部分を占め続ける事実は30年代全体をつうじて変わっていない。前述したように連邦税と州税とではその負担構造が大きく異なるから、政府間収入の源泉となる資金が連邦資金であるか州資金であるかは、政府レベルの違いという問題にとどまらず、さらにそれを負担する所得階層の違いという問題をも含むものである点に注意しておきたい。

さて、政府間収支のウェイトの増大は一般に現代の政府間財政関係にみられる重要な特徴であるから、上記のような変化がアメリカにおける政府間財政関係の現代的発展を示すものであることは明らかである。しかし同時に、アメリカはこの点でけっして先進的な地位にはなかったことに留意しておく必要があるだろう。いま、表19によって、地方政府の政府間収入と地方税との合計額のなかで前者が占める割合について、米英両国を比較してみよう。みられるように、アメリカにおけるその割合はイギリスにくらべて著しく低い。アメリカではニューディール期にこの割合が大きく高まっているとはいえ、なお両国の間には顕著な格差が存在している⁽³¹⁾。イギリスなどにくらべればアメリカは、政府間収支の増大の点でむしろ立ち遅れた地位にあったといわなければならないであろう。

図5 政府間財政関係の変化(1927~1940年)



(注) 棒グラフは連邦の場合は政府間支出を、州と地方の場合は各2本の棒グラフのうち、左が政府間収入を、右が政府間支出を示す。

(資料) 表5, 6, および11のデータによる。

表19 米・英地方政府における地方税収入と政府間収入

	1932年		1938年	
	アメリカ (100万ドル)	イギリス (100万ポンド)	アメリカ (100万ドル)	イギリス (100万ポンド)
地方税収入 (a)	4,274	146.3	4,473	191.4
政府間収入 (b)	811	120.5	1,683	140.2
合 計 (c)	5,085	266.8	6,156	331.6
b/c (%)	16.0	45.1	27.3	42.2

(資料) アメリカ：表18.

イギリス：藤谷謙二『イギリス国庫補助金の研究』法律文化社，1957年，164ページ。

しかし、それだけではない。それに加えて、アメリカではまだ全国的規模での財政調整制度が確立していなかったことにも注目しておかねばならない。もともと、FERA (Federal Emergency Relief Administration 連邦緊急救済局) が機能した1933～35年の時期に一時、この制度が存在したことは事実である。FERAは1933年5月、連邦緊急救済法に基づいて設置され、同法によって当面5億ドルの補助金を救済目的でもって州に交付する権限を付与されたが、そのうち最高2.5億ドルまでは、先行3ヵ月間に各州で実際に失業救済のために支出された全公的資金各3ドルにつき1ドルの割合で各州に配付し、残額は、財政力が弱く、上記方式での配分ではとうてい救済問題に対処しえないと予想される州に対して、連邦担当官の裁量の判断に基づいて重点的に配付するものとされていた⁽³²⁾。表20には、1934年について富裕州と

(31) ハリスは1940年の論文のなかで、両国の政府間財政関係を比較して次のように述べている。「アメリカでは地方政府に対する連邦および州の補助はいまやと総政府支出の約6分の1に達したにすぎないが、イギリスでは都市に対する中央の補助金は地方税収入にほとんど匹敵するのであり、かくして中央政府は地方政府の費用の約半分を負担するのである」(Harris, *op. cit.*, p. 21)。

(32) A. E. Burns and E. A. Williams, *Federal Work, Security, and Relief Programs*, 1941 (Da Capo, 1971), p. 22.

表20 FERA 補助金と州個人所得との比率 (1934年)

一人あたり 個人所得 ¹⁾ (ドル)	補 助 金 ²⁾ (1,000ドル) (a)	州個人所得 ¹⁾ (100万ドル) (b)	a/b (%)	
全 国	418	1,066,551	52,865	2.02
最 上 位 8 州				
ニューヨーク	724	157,588	9,398	1.68
デラウェア	614	971	154	0.63
コネティカット	607	9,496	1,003	0.95
マサチューセッツ	589	40,498	2,588	1.56
カリフォルニア	577	51,434	3,583	1.44
ネバダ	576	2,229	57	3.91
ロードアイランド	567	3,001	387	0.78
ニュージャージー	527	34,518	2,158	1.60
小 計		299,735	19,328	1.55
最 下 位 8 州				
テネシー	231	13,176	635	2.07
ジョージア	226	18,862	678	2.78
ケンタッキー	224	12,751	609	2.09
サウスカロライナ	198	14,172	358	3.96
ノースダコタ	197	11,453	131	8.74
アラバマ	183	18,095	499	3.63
アーカンソー	168	15,555	319	4.83
ミシシッピ	154	12,350	322	3.84
小 計		116,414	3,551	3.28

(注) 年次は暦年。

(資料) 1) *Survey of Current Business*, July 1942, pp.23-6 ; *Statistical Abstract of the United States 1941*, p.10 より算出。

2) U. S. Federal Works Agency, *Final Statistical Report of the Federal Emergency Relief Administration*, 1942 (Da Capo, 1972), pp.299-326.

貧困州に対する実際の配分額が例示されている。州個人所得額に対する FERA 補助金の割合は、所得水準最上位の 8 州では平均 1.55%、これに対して最下位 8 州では平均 3.28% であって、低所得州のほうが格段に高い。財政力は所得水準と順相関関係にあるから、これは FERA 補助金が財政力の弱い州に対して厚く、その強い州に対しては薄く、すなわち財政調整機能をもつように配分されていたことを示す事実にはほかならないといつてよい。FERA 補助金は当時の連邦補助金の最大部分を占めていたことを併せ考えると、この⁽³³⁾時期の連邦補助金はかなり大きな財政調整機能をもっていたとみることができよう。

だが、1935年に連邦補助金制度に大きな変化がおこった。同年末 FERA は廃止され、それとともに FERA 補助金も消滅し、代わって同年成立の社会保障法 (Social Security Act) に基づき、新たに老齢扶助、要扶養児童扶助、盲人扶助などの特定タイプ公的扶助に対する連邦補助金の交付が始まるのである。しかし、この補助金は州ないし地方の側における一定比率の見合い資金の支出を必要とする比例補助金 (いわゆるマッチング方式の補助金) であって、FERA 補助金のように財政力を考慮して配分されるものではなかった。実際にはそれは、見合い資金の支出の容易な富裕な地方に厚く、その困難な貧困な地方に薄く、すなわち反財政調整的に配分される結果となっていたのである。⁽³⁴⁾従来から存在していた他の連邦補助金も、総人口、ある特定サービスを必要とする者の人数、およびハイウェイ補助金の場合の人口、面積、および郵便集配道路マイル数のような、当該サービスへの需要の大きさを示すある何らかの大雑把な指標を基準にして配分されるものが多く、

(33) Maxwell, *op. cit.*, p. 4.

(34) 特定タイプ公的扶助補助金の圧倒的部分を占めた老齢扶助補助金について、各州の個人所得額に対するその比率を計算してみると、1940年において、所得水準最上位の 8 州では 0.24%、最下位 8 州では 0.19% となる (拙稿「ニューディールの公的扶助」(前出) 表 9)。

下級政府の財政力の強弱が考慮されることはほとんどなかった。⁽³⁵⁾ FERAの廃止とともに、アメリカにおける全国的規模での財政調整制度はほぼ完全に消滅したといえるのである。⁽³⁶⁾

財政調整制度の発展が現代の政府間財政関係にみられるいま一つの重要な特徴であることは改めて述べるまでもない。たとえばイギリスでは、すでに大恐慌に先立つ1929年に行われた補助金制度の大改革によって、一般国庫交付金 (general exchequer contribution) 制度が創設され、地方財政調整制度が持続的の制度として確立されていた。⁽³⁷⁾ 一般国庫交付金は、各地方の財政力格差を縮小する方式でもって配分された点で従来の補助金と配分方式を異にするものであったが、それが補助金総額に占める割合は1932年で32%、1938年では34%とかなり高く、財政力の地域的不均衡を是正するうえで軽視できない役割を果たしていたのであった。⁽³⁸⁾

こうした事実を振り返ってみると、アメリカの政府間財政関係は、ニューディール期に画期的前進をとげたのは否定できないにしても、政府間収支が占めるウェイトの点でも、また財政調整制度の発展という点でも、なお国際的にはけっして先進的な地位にはなく、むしろ相当立ち遅れた状態にあったといわなければならないであろう。

(35) FERA 補助金のほかに公衆衛生補助金なども、配分にさいして州財政力が考慮されていたが、その額はきわめて小さい (Harris, *op. cit.*, pp. 21-2)。

(36) もっとも、州補助金には教育補助金のように各地方の財政力の強弱を考慮して配分される重要な補助金が存在していた (Hansen and Perloff, *op. cit.*, p. 130)。これを財政調整制度とみることも不可能ではないが、すでに表20でも示したように当時のアメリカには著しく大きな州間所得水準の格差が存在しており、州内部の財政力補整ではこの格差に基づく州間財政力格差を補整しえないことを考えれば、その効果には自ずから狭い限界があったことが明瞭である。財政調整制度がその機能を十分に果たすためには、全国レベルでの財政力補整システムの発展が不可欠であろう。

(37) これについては、藤谷、前掲書、第4章、が詳しい。

(38) 藤谷、前掲書、135-41, 163ページ。

ニューディール期は明らかに、アメリカ史における偉大な革新の時代であった。新しい思想が登場し、新たな数多くの実験が試みられ、既成の枠を突き破る新機軸が多くの面で実施された。だが同時に、他方で古い思想が根強く生き残り、従来からの支配階層が依然、強い政治的影響力を持ち続け、革新の試みが比較的狭い範囲内に閉じ込められていたこともまた、疑いを入れない事実であった。

われわれが以上で概観してきたニューディール期の財政についても、そうした革新と保守の二面性が明らかにみてとれる。それは根本的には、この時期のアメリカが大恐慌とそれに続く大不況によって強い衝撃を受け、大きな変革を迫られる一方で、とはいえ資本主義体制の維持安定を持続的な最優先課題とみるほどには危機意識が強まらなかったという事実⁽³⁹⁾に規定されたものといつてよいであろう。こうした財政のあり方は当然、景気の回復、所得再分配の進展、社会保障政策のあり方等、多くの重要な問題に対して軽視できない作用を及ぼすものとならざるをえないが、これについての立ち入った考察は別稿の課題とするのが適当であろう。

(39) 筆者は前掲の諸稿で、すでにこれらの作業をある程度果たした。