
Andrea Revelant

**POLITICA TRIBUTARIA NEL GIAPPONE DEGLI ANNI VENTI:
PROBLEMI STRUTTURALI E RIFORME A CONFRONTO**

Nella storiografia sul Giappone contemporaneo, la politica tributaria rappresenta uno degli ambiti di ricerca più trascurati. L'interesse degli studiosi si è concentrato sulla grande riforma dell'imposta fondiaria attuata all'inizio del periodo Meiji, che costituisce uno dei momenti fondamentali nel processo di modernizzazione del Paese. Attenzione assai minore hanno ricevuto gli sviluppi successivi del sistema impositivo, almeno per quanto riguarda i fatti svoltisi fin verso la metà del Novecento.¹ Si tratta, tuttavia, di cambiamenti che furono all'epoca oggetto di intenso dibattito politico. In particolare, nel decennio seguente la Prima guerra mondiale, la questione della riforma strutturale del fisco si affermò quale uno dei temi maggiormente discussi in materia di finanza pubblica.

Come verrà oltre precisato, il nodo centrale del problema fu presto individuato nella possibilità di trasferire agli enti locali parte delle risorse e dei poteri del governo centrale. Su questa idea, che alla fine non trovò applicazione, si scontrarono ripetutamente i due maggiori partiti del tempo, Rikken Seiyūkai e Kenseikai (Rikken Minseitō dal 1927). Nel febbraio 1923

¹ Per una storia generale del sistema tributario fino alla prima metà dell'era Shōwa, vedi Ōkurashō (a cura di), *Meiji Taishō zaiseishi* (Storia della finanza pubblica Meiji e Taishō), Zaisei keizai gakkai, 1937 (voll. 6-7) 大蔵省編『明治大正財政史』財政経済学会; Ōkurashō Shōwa zaiseishi henshūshitsu (a cura di), *Shōwa zaiseishi* (Storia della finanza pubblica Shōwa), Tōyō keizai shinpōsha, 1954/57 (voll. 5, 14) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』東洋経済新報社; Fujita Takeo, *Nihon chihō zaisei hattenshi* (Storia dello sviluppo della finanza pubblica locale in Giappone), Kawade shobō, 1949 (ristampa: Bunsei shoin 1977) 藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房(複製版:文生書院); Maruyama Takamitsu, *Nihon chihō zeiseishi* (Storia del sistema tributario locale in Giappone), Gyōsei, 1985 丸山高満『日本地方税制史』ぎょうせい. Il luogo di pubblicazione di tutte le opere citate è Tōkyō, salvo ove diversamente indicato.

ANDREA REVELANT

il Seiyūkai presentò in forma ufficiale la sua prima proposta di devoluzione fiscale, subito osteggiata dal Kenseikai. Finora, la questione è stata studiata principalmente in rapporto a fatti posteriori a questo episodio, che segna il punto di partenza del confronto tra partiti in sede parlamentare.²

Il mio intervento mira a rivalutare, invece, la dimensione politica di una fase di discussione precedente. È noto che il primo piano organico di devoluzione fu elaborato nel biennio 1920-22 da una commissione di ricerca istituita dal governo. Questo documento, però, è stato a lungo considerato il prodotto di un approccio 'scientifico' al problema della riforma; come tale viene ancora menzionato nei trattati generali di storia della finanza. Nonostante questa interpretazione convenzionale sia stata da tempo posta in dubbio, alla critica non ha fatto seguito un'analisi approfondita del processo decisionale che determinò l'esito dei lavori della commissione. Miyamoto si limita a cogliere nelle contraddizioni del piano, nonché nella sua mancata attuazione, i segni di una congenita "anarchia del capitalismo" (*shihonshugi no museifusei*), ossia dell'incapacità di comporre diversi interessi economici in un quadro progettuale coerente. Secondo Kanazawa, il rapporto della commissione sarebbe invece il frutto di un'autonoma iniziativa burocratica, con un forte valore di politica sociale. Si tornerà più avanti su questi giudizi. In primo luogo è necessario, piuttosto, inserire la questione della devoluzione fiscale nel contesto socio-economico da cui prese forma. Vanno anche ricordati

² All'epoca in cui era di attualità, la questione della devoluzione fiscale fu trattata in numerose pubblicazioni. Tra queste, si distingue per valore scientifico Fujitani Kenji, *Wagakuni saikin no chiso mondai* (Problemi recenti dell'imposta fondiaria nel nostro Paese), Ōsaka shōka daigaku keizai kenkyūjo, Ōsaka 1932 藤谷謙二『我国最近の地租問題』大阪商科大学経済研究所. Tra i non molti studi più recenti, vanno segnalati Ikeda Jun, "Seitō naikakuka no futatsu no chihō zeisei kaikaku to kanryō" (Due riforme del sistema tributario locale sotto governi di partito e la burocrazia), in *Nihon gendaishi kenkyūkai* (a cura di), *1920 nendai no Nihon no seiji* (Politica giapponese negli anni Venti), Ōtsuki shobō, 1984, pp. 111-152 池田順『政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚』日本現代史研究会編『1920年代の日本の政治』大月書房; Iwanami Kazuhiro, "Shōwa kyōkōka ni okeru chihō zeisei kaisei no waikyokuka" (Distorsione della revisione del sistema tributario locale al tempo del panico Shōwa), in *Chūō daigaku keizai kenkyūjo nenpō*, 1971, 2, pp. 183-198 岩波一寛『昭和恐慌下における地方税制改正の歪曲化』『中央大学経済研究所年報』; Kanazawa Fumio, "Ryōzei ijōron tenkai katei no kenkyū: 1920 nendai ni okeru keizai seisaku no tokushitsu" (Studio sul processo di sviluppo della questione della devoluzione di due imposte: peculiarità della politica economica negli anni Venti), *Shakai kagaku kenkyū*, 1984, 36, 1, 67-145 金澤史男『両税委議論展開過程の研究: 1920年代における経済政策の特質』『社会科学研究』; Kojita Yasunao, "'Seitō seiji' no kiso kōzō: toshi to chiso ijō mondai" (La struttura fondamentale della "politica dei partiti": le città e il problema della devoluzione dell'imposta fondiaria), *Nihonshi kenkyū*, 1982, 235, pp. 122-146 小路田泰直『『政党政治』の基礎構造: 都市と地租委議問題』『日本史研究』; Miyamoto Ken'ichi, "Gendai zeisei keisei katei no kenkyū" (Studio sul processo di formazione del sistema tributario contemporaneo), in *Kanazawa daigaku hōbun gakubu ronshū: hōkeihen*, 1960, 8, pp. 169-272 宮本憲一『現代税制形成過程の研究』『金沢大学法文学部論集: 法経篇』.

gli specia
storia poli
tra partiti

Ogni
possibili c
Tale osse
considera
gestione c
che in me
partiti, si
principio
Consiglio
sistema a
notevolm
fiscale il
questo ca
dello Sta
tempo de
già avver
dei Pari r
osservare
tributaric
relativam

Inolt
elettorale
a chi ave
imposte c
dell'intro
modificar
dell'elett
nel 1922.
riflession

Le origin

Gli a
un perio
fiscale c
1914 a 1
ciclo posi

³ Per
Chōtarō, I
Sakai sho

gli speciali motivi di interesse che questo argomento offre allo studioso di storia politica, soprattutto per la sua stretta relazione con il tema del rapporto tra partiti e base elettorale.

Ogni intervento legislativo di rilievo sulle imposte, a causa delle sue possibili conseguenze elettorali, richiede per un partito particolare cautela. Tale osservazione vale, naturalmente, non solo per il luogo e il tempo qui considerati; nel Giappone Taishō, tuttavia, la responsabilità diretta nella gestione del fisco di politici eletti risultava all'opinione pubblica più evidente che in molte altre materie. Sotto la Costituzione Meiji, l'azione svolta dai partiti, sia in Parlamento sia al governo, era condizionata da forti limiti al principio della rappresentatività. La necessità di ottenere la cooperazione del Consiglio privato o dei vertici militari in settori come affari esteri, istruzione, o sistema amministrativo, spesso costringeva a negoziati che potevano alterare notevolmente le caratteristiche iniziali di un progetto. Nel caso della politica fiscale il margine di autonomia concesso ai partiti era più ampio, poiché in questo campo il Parlamento godeva di estesi poteri. Legiferare sulle finanze dello Stato era stata, anzi, la funzione primaria assegnata alle Camere al tempo dell'introduzione del governo costituzionale, in modo analogo a quanto già avvenuto in Europa. Benché la sostanziale indipendenza della Camera dei Pari rimanesse, comunque, un importante freno alle iniziative dei partiti, osservare le scelte compiute da questi sulla riorganizzazione del sistema tributario ci consente di valutarne il comportamento in una situazione relativamente libera da ostacoli istituzionali.

Inoltre, esisteva all'epoca un legame diretto tra tassazione e sistema elettorale per la Camera Bassa, in quanto il suffragio era ancora riservato a chi aveva versato un dato importo (ridotto da dieci a tre yen nel 1920) in imposte dirette nazionali. Tale requisito venne meno solo nel 1925, a seguito dell'introduzione del suffragio generale maschile. Prima di questa riforma, modificare le imposte comportava automaticamente delle alterazioni dell'elettorato. Come sarà discusso più oltre, sia il piano di devoluzione completato nel 1922, sia quello sostenuto dal Seiyūkai l'anno seguente, implicavano una riflessione sulla potenziale perdita di un elevato numero di elettori.

Le origini del problema

Gli anni della Prima guerra mondiale, come è noto, furono per il Giappone un periodo di rapido sviluppo economico. Alla naturale crescita del gettito fiscale corrispose un forte incremento delle uscite: da 648 milioni di yen nel 1914 a 1.317 nel 1918, considerando il solo governo centrale.³ Nonostante il ciclo positivo volgesse al termine nella primavera del 1920, l'amministrazione

³ Per una sintesi critica della storia finanziaria degli anni qui trattati, vedi Sakairi Chōtarō, *Nihon zaiseishi kenkyū* (Studio sulla storia della finanza pubblica in Giappone), Sakai shoten 1988, vol. 3, pp. 1-94 坂入長太郎『日本財政史研究』酒井書店.

pubblica non adottò una linea di contenimento della spesa. La nuova fase di modernizzazione del paese richiedeva allo Stato un accresciuto impegno nell'offerta di infrastrutture e servizi in ogni settore. A livello politico, inoltre, mantenere elevato il livello degli investimenti pubblici era considerato dall'allora partito di maggioranza, il Seiyūkai, una condizione necessaria per consolidare ed estendere la propria base di consenso. In effetti, era opinione diffusa che il successo del partito fosse in buona misura dovuto alla sua abilità nell'attuare tale "politica attiva" (*sekkyoku seisaku*).⁴

Esclusa la possibilità di tagliare la spesa, non restava che aumentare le entrate, ormai divenute insufficienti. A questo scopo il governo presieduto da Hara Takashi, leader del Seiyūkai, ottenne dalle Camere l'approvazione per una revisione dell'imposta sul reddito e delle accise sugli alcolici. La prima misura, basata su una maggiore progressività delle aliquote, era stata concepita in modo da non gravare sulle fasce a basso reddito. Al suo valore sociale, però, si contrappose il carattere regressivo dell'altro provvedimento. Per la sua elasticità, l'imposta sul reddito (*shotokuzei*) si era da poco definitivamente affermata quale elemento portante del sistema nazionale di imposte dirette (tav. 1).⁵ Nella seconda metà dell'era Taishō, essa forniva circa un quarto di tutto il gettito tributario statale (esclusi bolli e profitti dei monopoli). La quota percentuale dell'imposta fondiaria (*chiso*), al contrario, era venuta in declino fin dal periodo Meiji, scendendo a un decimo del gettito complessivo. A queste due imposte dirette seguiva, terza per importanza, quella sulle imprese (*eigyōzei*).

	principali dirette			principali indirette		altre	totale
	reddito	fondiaria	imprese	alcolici	zucchero		
1914	37.157	74.925	28.594	95.781	23.384	83.867	343.708
1920	190.344	73.944	62.092	163.896	40.394	165.587	696.257

Tav. 1 - Imposte nazionali, 1914/1920

Sotto il governo Hara, dunque, il sistema dei tributi diretti presentava una struttura tripartita. L'imposta principale aveva per oggetto l'importo totale (al netto delle deduzioni previste) delle diverse forme di reddito percepite da

⁴ Vedi Mitani Taichirō, *Nihon seitō seiji no keisei: Hara Takashi no seiji shidō no tenkai* (Formazione della politica dei partiti in Giappone: lo sviluppo della leadership politica di Hara Takashi), Tōkyō daigaku shuppankai, 1967, 133-183 三谷太一郎『日本政党政治の形成: 原敬の政治指導の展開』東京大学出版会; Najita Tetsuo, *Hara Kei in the Politics of Compromise. 1905-1915*, Harvard UP, Cambridge (Mass.) 1967.

⁵ Le informazioni sul gettito fiscale riportate in queste pagine sono tratte principalmente da Ōkurashō, *Meiji Taishō zaiseishi*, cit.; e da Naikaku tōkei kyoku (a cura di), *Nihon teikoku tōkei nenkan* (Annuario statistico dell'impero del Giappone), Naikaku tōkei kyoku, pubb. annuale (1886-1945) 内閣統計局編『日本帝国統計年鑑』; Ōkurashō shuzei kyoku (a cura di), *Shuzeikyoku tōkei nenpōsho* (Rapporto statistico annuale del Dipartimento Tributi), Ōkurashō shuzeikyoku, pubb. annuale (1903-46) 大蔵省主税局編『主税局統計年報書』.

un indi
era ass
impre
vari dif
i princ

L'in
non risp
general
sulle in
volume
ammon
degli in
diventa

L'o
risultav
locale.
ritmo a
seconda
e serviz
farsi ca
nel com
ventise
ricorser
con par
princip

Gli
tra im
2). Que
precise
ulterior
l'impos
un grav
imposta
fondiar
amplifi
Inoltre,
molto b
sui con

⁶ Ve
(Il movim
media), i
Taishō),
と旧中間

un individuo o da una persona giuridica. Alle due imposte complementari era assegnato, invece, il compito di equilibrare il carico tra agricoltori e imprenditori. Benché il sistema avesse una sua coerenza teorica, in pratica vari difetti ne compromettevano efficienza ed equità. Se ne ricordano qui solo i principali.

L'imposta fondiaria era calcolata su valori catastali che da lungo tempo non rispecchiavano i prezzi del mercato immobiliare; l'ultimo aggiornamento generale, limitato ai soli terreni a uso residenziale, risaliva al 1910. L'imposta sulle imprese non teneva conto dei profitti effettivi, ma solo del presunto volume degli affari, stimato in base a una combinazione di indicatori come ammontare delle vendite, del capitale, o numero di dipendenti. La protesta degli imprenditori contro questi criteri già da alcuni anni era cresciuta fino a diventare richiesta di completa abolizione dell'imposta.⁶

L'opportunità di una revisione dei criteri impositivi a livello nazionale risultava evidente. Più gravi, tuttavia, erano i problemi del sistema tributario locale. La spesa di province (*dō/fulken*) e comuni (*shū/chō/son*) cresceva a un ritmo ancor più sostenuto di quella statale: nel periodo 1914-20, mentre la seconda raddoppiò, la prima giunse quasi a triplicare. Oltre a finanziare opere e servizi di propria esclusiva competenza territoriale, gli enti locali dovevano farsi carico di funzioni delegate dallo Stato; le spese scolastiche costituivano, nel complesso, la voce più gravosa nel loro bilancio (nel 1920, in media ventisette per cento del totale). Per sostenere questi oneri, le amministrazioni ricorsero a diversi mezzi; sebbene l'emissione di titoli di debito aumentasse con particolare velocità (da 30 a 125 milioni di yen), in termini assoluti la principale fonte di gettito rimase il prelievo fiscale (da 190 a 573 milioni).

Gli strumenti impositivi a disposizione degli enti locali si dividevano tra imposte autonome e addizionali alle maggiori imposte dirette (tav. 2). Queste ultime, soprattutto quella relativa al reddito, erano soggette a precise restrizioni legali; tuttavia, essendo prevista la facoltà di innalzare ulteriormente le aliquote dietro autorizzazione governativa, in quegli anni l'imposizione extra limite divenne prassi diffusa. Si verificò, di conseguenza, un grave squilibrio tra sistema nazionale e locale: nel 1920, il rapporto tra imposta sulle imprese e sue addizionali era di 1:0,6; nel caso dell'imposta fondiaria, il rapporto si era perfino rovesciato a 1:1,4. Questa situazione amplificava notevolmente i difetti delle due imposte menzionati prima. Inoltre, la tassazione locale autonoma, caratterizzata da soglie di esenzione molto basse e da aliquote proporzionali, tendeva a gravare prevalentemente sui contribuenti a basso reddito.

⁶ Vedi Eguchi Keiichi, "1914 nen no haizei undō: Taishō demokurashii to kyū chūkansō" (Il movimento del 1914 per l'abolizione di un'imposta: democrazia Taishō e vecchia classe media), in Inoue Kiyoshi (a cura di), *Taishōki no seiji to shakai* (Politica e società del periodo Taishō), Iwanami shoten, 1969, pp. 53-115 江口圭一「一九一四年の廃税運動: 大正デモクラシーと旧中間層」井上清編『大正期の政治と社会』岩波書店.

ANDREA REVELANT

I piani di devoluzione fiscale elaborati nel corso del decennio seguente furono imperniati sull'ambizioso proposito di risolvere, al tempo stesso, i problemi del sistema tributario statale e di quello locale. La necessaria revisione delle imposte sul reddito e sulle imprese avrebbe potuto essere condotta con maggiore efficacia, si affermava, una volta che queste fossero state trasferite alle amministrazioni locali; le risorse così ottenute dal territorio sarebbero servite a eliminare, o ridurre, le forme meno eque di imposizione attualmente vigenti.

	A. addizionali				B. imposte locali	A+B
	fondiarìa	imprese	reddito	altre	totale	totale
1914	46.756	8.601	6.417	368	127.984	190.126
1920	109.615	41.775	25.006	1.496	396.053	573.945

Tav. 2 - Gettito tributario locale, 1914/20

L'intera operazione, per la sua complessità, si prestava a critiche di diverso tipo. Basti qui ricordare il problema più evidente, quello della copertura finanziaria. L'ammacco creato nelle casse dello Stato dall'abolizione di imposte poteva essere colmato in vario modo; le opzioni fondamentali, però, andavano ridotte a taglio della spesa e introduzione di nuove imposte nazionali sostitutive.

Il Kenseikai-Minseitō si oppose sempre a qualsiasi combinazione di queste due vie, ritenendole impraticabili sulla scala richiesta dai piani di riforma di volta in volta preparati dal Seiyūkai o da altri soggetti politici. Come rilevato da Kanazawa, sul lungo periodo concedere maggiore autonomia fiscale agli enti locali era incompatibile con gli sforzi di risanamento del bilancio perseguiti dal Kenseikai, il cui obiettivo ultimo era il ripristino del sistema monetario aureo. Nel quadro della persistente stagnazione degli anni Venti, in cui la "politica attiva" del Seiyūkai veniva perdendo credito, l'altro grande partito aveva buon gioco nel sostenere misure volte a consolidare le basi della finanza quale premessa di futuro sviluppo. Il punto debole del Kenseikai, tuttavia, stava nella difficoltà di elaborare una valida controproposta per la riorganizzazione del sistema tributario locale. La soluzione infine appoggiata dal Minseitō (1927) fu di aumentare i trasferimenti statali per le spese scolastiche; così liberate da parte degli oneri, le amministrazioni locali avrebbero potuto ridurre il prelievo fiscale. Ciò nonostante, come si può comprendere anche in modo intuitivo, questo progetto rappresentava un palliativo al problema, piuttosto che una operazione risolutiva.

Nelle iniziative del Kenseikai appare, nel complesso, il tentativo di mediare con prudenza tra gli interessi dell'elettorato consolidato e quelli delle fasce sociali coinvolte nella graduale estensione del suffragio. Il primo approccio può essere notato nell'opposizione a un marcato aumento di progressività del sistema impositivo; questo dato emerge anche dalle sedute della commissione

di rice
ricono
per fin

Ri
devolu
ampio
un int
questa
a un'in
corren
adotta
i conse
genera
prima
sola in
percen

Pr
la prop
legge p
medes
del Sei
rurali
del par
Se
del Ke
ufficial
preced
tema. I
rispett

7 V
gennaio
delle se
shuppan
会衆議院

⁸ Si
nel part
con term
to seitō s
(1a ed. 1

⁹ S
da una c
0027, S
ricerca r
nazional

di ricerca del 1920-22, di cui si parlerà più avanti. L'altro aspetto, invece, si riconosce soprattutto nell'intenzione dichiarata di ridurre le imposte indirette per fini sociali.⁷

Riguardo alle motivazioni del Seiyūkai, la tesi prevalente è che la devoluzione, presentata al pubblico come promessa di sgravi fiscali ad ampio raggio, servisse a rafforzare e allargare la base del partito, ma con un interesse rivolto in primo luogo ai ceti medi rurali. Spingendosi oltre questa interpretazione, Itō ha attribuito l'origine della proposta del 1923 a un'iniziativa personale di Yokota Sennosuke 横田千之助, esponente della corrente riformista del Seiyūkai.⁸ Secondo questa lettura dei fatti, una volta adottata la devoluzione dell'imposta fondiaria come punto programmatico, i conservatori sarebbero stati costretti ad acconsentire anche al suffragio generale. Infatti, per il nesso tra versamento di imposte nazionali e suffragio prima menzionato, con la legge elettorale allora vigente l'abolizione della sola imposta fondiaria avrebbe determinato la squalifica di circa il sessanta per cento degli aventi diritto al voto.⁹

Propositi di riforma elettorale a parte, c'è generale consenso nel ritenere la proposta di devoluzione del 1923 una affrettata reazione al disegno di legge per la riduzione dell'imposta fondiaria, presentato dal Kenseikai nella medesima sessione parlamentare. Già all'epoca fu subito notato che i dirigenti del Seiyūkai avevano agito dietro forti pressioni dei membri eletti nei collegi rurali (la grande maggioranza), i quali temevano di perdere voti a vantaggio del partito rivale.

Senza dubbio, il bisogno di opporre un piano alternativo a quello del Kenseikai fu il motivo immediato che spinse il Seiyūkai a sostenere ufficialmente la devoluzione fiscale. Tuttavia, non si è tenuto conto della precedente partecipazione di entrambi i partiti alla discussione su questo tema. Per comprendere appieno quali incentivi condussero i contendenti sulle rispettive posizioni è necessario analizzare i fatti antecedenti al 1923.

⁷ Vedi ad es. parte del discorso di Hamaguchi Osachi alla Camera Bassa del 30 gennaio 1923, in Naikaku insatsu kyoku, *Teikoku gikai Shūgiin giji sokkiroku* (Trascrizioni delle sedute della Camera dei Rappresentanti del Parlamento imperiale), Tōkyō daigaku shuppankai (ristampa della pubb. annuale), vol. 42, pp. 93-94, 1979-85 内閣印刷局『帝国議会衆議院議事速記録』復刻版: 東京大学出版会.

⁸ Si tratta della corrente che appoggiava il presidente Takahashi Korekiyo e che rimase nel partito nel 1924, al tempo della sua scissione. È nota nella storiografia come *kaizōha* o, con termine piuttosto fuorviante, come *hikaikakuha*. Vedi Itō Yukio, *Taishō demokurashii to seitō seiji* (Democrazia Taishō e politica dei partiti), Yamakawa shuppansha, 2a ed. 1998 (1a ed. 1987), pp. 108-113 伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』山川出版社.

⁹ Stime precise su simili effetti collaterali della devoluzione fiscale furono preparate da una commissione governativa entro il giugno del 1923 (Kokuritsu kōbunshokan, ㊦314-0027, *Shūgiin giin senkyohō ni kan suru chōsa shiryō: Naikoku no bu* (Documenti sulla ricerca relativa alla Legge sull'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti: parte nazionale) 衆議院議員選挙法に関する調査資料: 内国の部, sezione "Chiso eigyōzei no chihō ijō

ANDREA REVELANT

Il piano di devoluzione del 1922

Opinioni favorevoli al decentramento fiscale circolavano in Giappone già alla fine dell'era Meiji, essendo noto l'esempio positivo della Prussia (1893) nell'impero tedesco. Ciò nonostante, la diffusione di queste idee era rimasta per lo più all'interno di circoli intellettuali e burocratici.¹⁰ Il primo piano di devoluzione discusso a livello politico risale al 1922: fu presentato al governo Katō Tomosaburō (non di partito, ma appoggiato in Parlamento dal Seiyūkai) dalla "Commissione straordinaria di ricerca per la politica fiscale e l'economia" (Rinji zaisei keizai chōsakai). All'interno di quest'organo consultivo, istituito da Hara tre anni prima, erano state formate commissioni speciali (*tokubetsu iinkai*) per lo studio di specifici problemi; una tra queste aveva appunto l'incarico di proporre una riforma generale del sistema tributario.¹¹ Oltre al rapporto completo della commissione, sono oggi consultabili i verbali delle sue sedute (giugno 1920-giugno 1922). Pertanto, è possibile ricostruire in modo piuttosto preciso lo svolgimento dei lavori.¹²

Il piano di riforma prevedeva un trasferimento delle imposte fondiaria e sulle imprese agli enti locali limitato a circa metà del gettito, e compensato interamente dal taglio di altre imposte locali. Le risorse perse in tal modo dal Tesoro sarebbero state recuperate introducendo una imposta patrimoniale (*zaisanzei*), con soglia di esenzione a 2.000 yen e aliquota fissa a 1,5/1.000 del valore complessivo di beni mobili e immobili. Questa situazione, tuttavia, veniva descritta nel rapporto della commissione come una fase transitoria prima della completa devoluzione delle due imposte. Per conseguire l'obiettivo finale, si raccomandava di utilizzare l'avanzo di bilancio ottenibile grazie al disarmo navale. Si alludeva, in altre parole, al probabile ridimensionamento

ni yoru Shūgiin giin senkyo shikken mikomi shasū chō" (Stima sul numero di persone squalificate dall'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti a seguito della devoluzione dell'imposta fondiaria e dell'imposta sulle imprese) 地租営業税の地方委譲に依る衆議院議員選挙失権見込者数調. Parte dei dati sono stati pubblicati in Miyamoto, "Gendai zeisei keisei katei no kenkyū", cit., pp. 188-189.

¹⁰ Vedi Kanazawa, "Ryōzei ijōron tenkai katei no kenkyū", cit., pp. 79-81.

¹¹ Sulla Commissione straordinaria, vedi la sintesi di Toshitani Nobuyoshi, Honma Shigeki, "Tennōsei kokka kikō-hōtaisei no henshen: 1910-20 nendai ni okeru ichidanmen" (Evoluzione del sistema istituzionale-giuridico nello Stato imperiale: uno spaccato negli anni Dieci-Venti), in Hara Hidesaburō *et al.* (a cura di), *Taiki Nihon kokkashi* (Compendio di storia dello Stato giapponese), Tōkyō daigaku shuppankai, 1976, vol. 5, pp. 220-237 利谷信義、本間重紀「天皇制国家機構・法体制の再編:一九一〇～二〇年代における一断面」原秀三郎他編『大系日本国家史』東京大学出版会.

¹² Kokuritsu kōbunshokan, 2A-36 委269, *Rinji zaisei keizai chōsakai shorui* (Documenti della Commissione [ecc.]) 臨時財政經濟調査会書類, "Shimon daigogō tokubetsu iinkai kaigiroku" (Verbal della commissione speciale per il quinto quesito) 諮問第五号特別委員会會議録. Il rapporto si trova *ibidem*, 委292, "Rinji zaisei keizai chōsakai yōran: Daisangō: Shimon daigogō tōshin" (Atti della Commissione [ecc.]: No. 3: Rapporto sul quinto quesito), pp. 14-296 臨時財政經濟調査会要覽:第三号:諮問第五号答申. Trascritto integralmente in Ōkurashō, *Meiji Taishō zaiseishi*, cit., vol. 6, pp. 383-526.

della
nava

altri
inizi
patr
10/1
pref
com
clas
preg

spec
form
atti
ban
avre
lavo
prin
per
crit
com

dev
mar
avre
imp
(sh
loca

Cor
con
nell
di n
ben
Que
un'
La
sull

288
sed

della spesa militare conseguente agli accordi stretti tra le maggiori potenze navali alla Conferenza di Washington (novembre 1921-febbraio 1922).

Come termine di paragone con la soluzione proposta, il rapporto illustrava altri tre piani alternativi. Il primo, in realtà, non era altro che la versione iniziale di quello definitivo. La differenza principale stava nell'imposta patrimoniale, definita con soglia a 10.000 yen e aliquote progressive a 4-10/1.000. Il gettito previsto, quasi doppio rispetto a quello della versione preferita, sarebbe stato sufficiente ad attuare immediatamente la devoluzione completa. Si temeva, però, che aumentare a tal punto la pressione sulla classe media avrebbe suscitato forte opposizione da parte dei contribuenti, pregiudicando il successo dell'intera riforma.

Nella seconda proposta, l'imposta patrimoniale era sostituita da imposte speciali sul reddito (*tokubetsu shotokuzei*). Ciascuna avrebbe colpito una forma diversa di reddito: affitto di immobili (terreni o edifici), profitti di attività economica (agricoltura compresa), interesse su capitale (depositi bancari, titoli ecc.). Sebbene calcolate in modo proporzionale, queste imposte avrebbero introdotto nel sistema una più accurata distinzione tra reddito da lavoro e da capitale; inoltre, essendo distribuite su una base più ampia della prima imposta patrimoniale, avrebbero rappresentato un carico meno gravoso per il singolo contribuente. Il loro difetto, tuttavia, era di essere basate su criteri molto simili a quelli già adottati nel calcolo dell'imposta sul reddito; ciò comportava, ad esempio, un maggiore rischio di evasione.

La terza proposta era di carattere più modesto. Si suggeriva di non devolvere l'imposta fondiaria, né quella sulle imprese, bensì correggerle mantenendole all'interno del sistema nazionale dei tributi. La revisione avrebbe determinato un calo di gettito, compensato dall'introduzione di due imposte: sulla proprietà di edifici (*tatemonozei*) e sugli interessi su capitale (*shihon rishizei*). Questa ipotesi, che non forniva alcuna risorsa alle finanze locali, fu giudicata dalla commissione la meno valida.

Nonostante la lunga gestazione, il piano prescelto non ottenne nella Commissione straordinaria riunita in seduta plenaria (10-20 luglio 1922) consensi sufficienti a farne un documento vincolante per il governo.¹³ Anche nella versione modificata, l'imposta patrimoniale continuava a essere oggetto di numerose critiche. Se ne lamentava, soprattutto, la tendenza a gravare sui beni immobili, più facilmente accertabili, unita alla bassa soglia di esenzione. Queste caratteristiche avrebbero penalizzato i piccoli proprietari agricoli, un'ampia fascia di popolazione che necessitava, piuttosto, di sgravi fiscali. La riforma principale congegnata dalla commissione speciale rimase perciò sulla carta. Altre parti del rapporto, invece, servirono in seguito (1923, 1926)

¹³ Le trascrizioni delle sedute sono conservate in Kokuritsu kōbunshokan, 2A-36 委 288-291, *Rinji zaisei*..., cit., "Sōkai giji sokkiroku: Shimon daigogō" (Trascrizioni delle sedute plenarie: quinto quesito) 総会議事速記録: 諮問第五号.

ANDREA REVELANT

da modello per interventi di revisione meno incisivi, effettivamente condotti a termine.

Negli studi sulla questione della devoluzione fiscale, la redazione del piano del 1922 è stata finora considerata una sorta di antefatto al dibattito politico vero e proprio che poi vide protagonisti i grandi partiti. Perciò, scarsa attenzione è stata rivolta alla composizione della commissione, nonché alla discussione svoltasi al suo interno. Per motivi di spazio, non è qui possibile presentare in modo esaustivo le informazioni emerse dalla ricerca su questi aspetti. Ci si limiterà a riferire i dati essenziali che suggeriscono la continuità tra il piano del 1922 e quello presentato in Parlamento dal Seiyūkai l'anno seguente.

La commissione incaricata di studiare la riforma del sistema tributario, come le altre sezioni dell'organo di cui faceva parte, aveva carattere composito. Partecipavano alle sedute membri di entrambe le Camere, influenti esponenti del mondo degli affari, alti funzionari, nonché autorevoli accademici. Tutti erano stati nominati dal governo su indicazione del premier. Se si considera la lista dei membri più nel dettaglio, risulta chiaro che Hara aveva effettuato la selezione in modo da creare un ambiente favorevole al proprio partito.¹⁴ Mentre alla Camera Bassa il rapporto tra Seiyūkai e Kenseikai era di 278 seggi a 109, in commissione la distanza aumentava a sette a uno. L'unico rappresentante del maggiore partito di opposizione era un futuro primo ministro: Hamaguchi Osachi, ex funzionario del ministero delle Finanze esperto in materia tributaria. Tra i quattro pari presenti, tre provenivano dal Kenkyūkai, il gruppo di maggioranza con cui Hara era riuscito a stringere un rapporto di stabile cooperazione (uno dei suoi esponenti era da poco entrato nell'esecutivo come ministro della Giustizia). L'altro, il barone Gō Seinosuke 郷誠之助, apparteneva a un gruppo minore in cui le simpatie erano divise tra i due maggiori partiti. Noto principalmente come brillante uomo d'affari (all'epoca era direttore generale della Borsa di Tōkyō), Gō poteva svolgere un prezioso ruolo di mediazione sia alla Camera Alta sia nel mondo dell'economia.¹⁵

Tra le persone scelte al di fuori del Parlamento, otto occupavano posizioni di spicco nel settore dell'industria e della finanza. In alcuni si può riconoscere

¹⁴ La descrizione che segue è riferita alle nomine decise da Hara. Successive modifiche non alterarono gli equilibri interni alla commissione. Dati tratti da Kokuritsu kōbunshokan, 2A-36 委 287, *Rinji zaisei...*, cit., non numerata (433 nella copia in microfilm); *ibidem*, 委 292, "Rinji zaisei keizai chōsakai yōran: Daisangō: Shimon daigōgō giji keika" (Atti della Commissione [ecc.]: No. 3: Svolgimento dei lavori sul quinto quesito), pp. 5-7 諮問第五号議事經過.

¹⁵ Vedi Gō danshaku kinenkai (a cura di), *Danshaku Gō Seinosuke kunden* (Biografia del barone Gō Seinosuke), Gō danshaku kinenkai, 1943, pp. 445-449, 469-476 郷男爵記念会『男爵郷誠之助君伝』; Shōyū kurabu, *Kizokuin no seiji dantai to kaiha* (Formazioni politiche e gruppi della Camera dei Pari), Shōyū kurabu, 1984, pp. 158-164 尚友倶楽部『貴族院の政治団体と党派』.

una certa vic
esempio, il pr
ex deputato c
banche Waka
stati candida
i quattro acc
mandato in F

In concl
politica, il pr
dalla somma
al partito d
di formare l
Camera, in c
sull'opposizi
straordinari
di riorganizz
solo un anno
secondario f
delle Finanz
il necessario
opzioni di ri
del Dipartim
comprende
vede nell'in
burocratica
dell'interess
essa appare

Come
suggeriscon
significativ
sulle tre al
in cui già s
revisione d
gruppo rist
rappresent
Si tratta d
governo Ta
(*chokunin*
di rilievo p
di servizio
imposte na
a livello bu
la commis
ministro. l

una certa vicinanza al Seiyūkai, vuoi per personale esperienza politica (ad esempio, il presidente dell'associazione nazionale di produttori di sake era un ex deputato del partito), vuoi per noti legami aziendali (come nel caso delle banche Wakao e Mitsui). Inoltre, su sei funzionari di carriera, due erano già stati candidati alla Camera Bassa dal Seiyūkai e uno lo fu in seguito. Tra i quattro accademici, Kega Kanjū 氣賀勘重 aveva da poco terminato il suo mandato in Parlamento (1917-1920) come eletto del partito.

In conclusione, laddove dai dati biografici traspare un'inclinazione politica, il primato del Seiyūkai è netto. Si può supporre, quindi, che anche dalla somma dei membri prendesse corpo una maggioranza non ostile al partito di governo. A questo proposito, va osservato che Hara scelse di formare la commissione speciale a breve distanza dalle elezioni della Camera, in cui il Seiyūkai aveva notevolmente rafforzato il proprio vantaggio sull'opposizione. Non sembra dunque casuale che, nonostante la Commissione straordinaria fosse stata creata nel luglio 1919 proprio con lo scopo principale di riorganizzare il sistema fiscale, la discussione sull'argomento fu avviata solo un anno più tardi. Nella preparazione del rapporto al governo, un ruolo non secondario fu svolto dai segretari della commissione, selezionati nei ministeri delle Finanze e dell'Interno. Questi funzionari, incaricati di fornire ai membri il necessario supporto tecnico, non rimasero imparziali di fronte alle diverse opzioni di riforma. Sotto la direzione di Matsumoto Shigetake 松本重威, capo del Dipartimento Tributi, essi sostennero invece il progetto di devoluzione comprendente l'imposta patrimoniale. Da qui è sorta la tesi, prima citata, che vede nell'iniziale approvazione del piano un classico esempio di leadership burocratica. Benché questa interpretazione trovi riscontro in precedenti tracce dell'interesse sviluppatosi in ambiente ministeriale per il modello prussiano, essa appare inadeguata sotto altri aspetti.

Come già ricordato, le modalità di formazione della commissione suggeriscono la cura posta da Hara nel preparare il terreno ai lavori. Altrettanto significativo è il fatto che le tre proposte illustrate nel rapporto erano basate sulle tre alternative indicate dal Primo ministro al momento delle nomine, in cui già si intravede la preferenza per la devoluzione rispetto alla semplice revisione di imposte. Va poi notato che all'interno della commissione, nel gruppo ristretto responsabile per l'effettiva redazione del piano, fu uno dei rappresentanti del Seiyūkai a distinguersi per impegno a fianco dei segretari. Si tratta di Mitsuchi Chūzō 三土忠造, in seguito ministro delle Finanze nel governo Tanaka. Hara gli aveva assegnato la carica di consigliere superiore (*chokunin sanjikan*) alle Finanze, una delle poche posizioni amministrative di rilievo per cui era ammessa la nomina di persone prive di lunga esperienza di servizio nella burocrazia. Con ogni probabilità, l'idea di trasferire due imposte nazionali agli enti locali nei modi illustrati nel rapporto fu elaborata a livello burocratico. Non è verosimile, però, che tale proposito raggiungesse la commissione senza essere stato prima vagliato criticamente dal Primo ministro. In questa luce, meritano particolare attenzione le conseguenze di

una eventuale attuazione del piano sul sistema elettorale. Nonostante alle due imposte devolute fosse sostituita la patrimoniale con soglia a 2.000 yen, è possibile calcolare (in base a dati qui omessi per brevità) che si sarebbe verificata comunque una contrazione dell'elettorato.¹⁶ Questo vale ancor più per la versione iniziale dell'imposta. Poiché tale scenario era politicamente insostenibile, si deve concludere che già nel piano avviato nel 1920 fosse implicito il riconoscimento di un'ulteriore estensione del suffragio in un prossimo futuro. Il carattere innovativo della successiva proposta di Yokota risulta quindi ridimensionato da tale considerazione. Tuttavia, la devoluzione fiscale non richiedeva necessariamente il passaggio diretto al suffragio generale. Era possibile mantenere la concessione del voto legata ad alcuni requisiti che definissero l'indipendenza economica del soggetto, come deciso proprio dal governo Hara in occasione della riforma del sistema elettorale comunale e provinciale. Pertanto, dallo studio di uno specifico problema fiscale emergono, riguardo alla questione elettorale, indizi di disponibilità del presidente del Seiyūkai alla riforma. Sebbene nel diario di Hara si trovino alcuni passaggi che indicano l'atteggiamento pragmatico da lui tenuto nel sostenere un graduale allargamento del suffragio, nella storiografia contemporanea queste annotazioni sono state invece generalmente interpretate in senso negativo.¹⁷

Nella commissione, il dissenso nei confronti del gruppo che aveva assunto l'iniziativa si sviluppò intorno a due punti: la devoluzione in sé, e l'imposta patrimoniale che avrebbe dovuto fornire la necessaria copertura. Per quanto riguarda il primo aspetto, si può notare come da parte di Hamaguchi (ossia del Kenseikai) fosse già maturata una decisa opposizione. In alternativa al piano poi approvato dalla maggioranza, Hamaguchi propose una patrimoniale "leggera" (nella versione finale, aliquote a 7-30/10.000 con soglia a 10.000 yen) del tutto svincolata dalla devoluzione, che sarebbe servita a coprire tagli alle imposte indirette. Il dato più interessante emerso dalla ricerca, però, sta nel conflitto tra membri del Seiyūkai: uno (Tanaka Ryūzō 田中隆三) era assolutamente contrario alla devoluzione, mentre altri due (Hatano Shōgorō 波多野承五郎 e Takahashi Mitsutake 高橋光威) vi si opposero perché ostili all'imposta patrimoniale. Ciò induce a ritenere che la mancata approvazione finale del piano fosse dovuta solo in parte all'uscita del Seiyūkai dal governo (22 giugno 1922); un fattore non meno importante va individuato nelle

¹⁶ Ciò fu riconosciuto apertamente da Matsumoto nella seduta plenaria del 17 luglio 1922.

¹⁷ Fanno eccezione Tamai Kiyoshi, *Hara Takashi to Rikken Seiyūkai* (Hara Takashi e il Rikken Seiyūkai), Keiō gijuku daigaku shuppankai, 1999, pp. 237-264 玉井清『原敬と立憲政友会』慶應義塾大学出版会; Minagawa Masaki, *Kingendai Nihon no chiiki seiji kōzō: Taishō demokurashii no hōkai to fusen taisei no kakuritsu* (Organizzazione politica sul territorio nel Giappone moderno e contemporaneo: il collasso della democrazia Taishō e l'istituzione del sistema del suffragio generale), Nihon hyōronsha, 2001, pp. 63-65, 237-240 源川正希『近現代日本の地域政治構造: 大正デモクラシーの崩壊と普選体制の確立』日本経済評論社.

lotte interne
scomparsa d

In rispo
termini sopra
da diversi me
redistributiv
finalità socia
delle fonti. E
deboli fosse p
rispetto a q
riduzione ne
dei lavori. fu
Conferenza c

E chiaro
afflitto il Se
nuove impos
"politica atti
più ampio c
del partito p
entrambi i p
contraddizio

In concl
furono svilup
quelli più str
Nonostante
parte dei du
storia politico

lotte interne al partito, aggravatesi rapidamente in seguito alla prematura scomparsa di Hara.

In risposta alle critiche iniziali, l'imposta patrimoniale fu modificata nei termini sopra menzionati. Questi emendamenti, giudicati però insoddisfacenti da diversi membri, di fatto privavano l'imposta di gran parte del suo potenziale redistributivo. La tesi dell'iniziativa burocratica, in cui si pone l'accento sulla finalità sociale del piano, risulta quindi ulteriormente indebolita dall'analisi delle fonti. Benché l'intenzione di ridurre la pressione fiscale sulle fasce più deboli fosse presente nel gruppo leader, tale obiettivo rimase in secondo piano rispetto a quello di ristrutturare il sistema tributario senza causare una riduzione netta del gettito. Questa condizione, posta da Hara prima dell'inizio dei lavori, fu difesa a oltranza da Mitsuchi anche dopo la conclusione della Conferenza di Washington.

È chiaro, perciò, che fin dal 1920 si profilava il dilemma che avrebbe afflitto il Seiyūkai in un decennio di dispute sulla devoluzione: introdurre nuove imposte nazionali per sostenere l'aumento di spesa, salvando così la "politica attiva" del partito? Oppure tagliare la spesa, tentando di ottenere più ampio consenso per mezzo di sgravi fiscali? Il successivo fallimento del partito può essere attribuito, in primo luogo, allo sforzo di puntare su entrambi i potenziali vantaggi della devoluzione fiscale senza aver risolto la contraddizione tra le misure di copertura necessarie in ciascun caso.

In conclusione, va notato che tutti i principali spunti di discussione che furono sviluppati negli anni seguenti erano già insiti nel piano del 1920-22, da quelli più strettamente finanziari, fino alla questione della riforma elettorale. Nonostante questa fase del dibattito preceda la formale presa di posizione da parte dei due grandi partiti, essa va riconosciuta quale parte integrante della storia politica dell'epoca.

ANDREA REVELANT

TAX POLICY IN JAPAN IN THE 1920s.
A COMPARISON OF STRUCTURE PROBLEMS AND REFORMS

The question of tax devolution, a major object of political debate in Japan through the 1920s, has received little attention in contemporary historiography. Moreover, research has focused so far on the latter phase of discussion, touching only on marginal facts prior to 1923. This paper aims, instead, at investigating the origins of the issue. The subject is introduced by pointing at the structural problems of the tax system in the Taishō era. The reform plan drafted in 1920-22 by a government advisory committee is then discussed in the light of the participation in meetings of both main parties. Through analysis of the drafting process, the political significance of debate within the committee is connected with later developments of the devolution question.

1920年代における日本の税制政策—体系問題と改正諸案の比較

アンドレア・レヴェラン

1920年代の日本において政治論争として注目を集めた国税委譲問題は、戦後の歴史研究ではあまり取り上げられて来なかった。さらに、先行研究は1923年以前の出来事にほとんど触れず、それ以降の議論に集中してきた。

本稿は委譲論の起源を検討したものである。大正期の税制の体系問題を簡単に述べた後、1920～22年に政府諮問委員会の草案した改正案を分析する。両大政党による委員会への参加を焦点にし、草案過程を検討した結果、その政治的意義がどのように後の委譲論に関連するかを明らかにする。