

両大戦間期の税制改正問題—大衆政治への転換とその限界

The Issue of Tax Reform between the World Wars: Transition to Mass Politics and Its Limits

ヴェネツィア「カ・フォスカリ」大学

(Ca' Foscari University of Venice)

アンドレア・レヴェラント

(Andrea Revelant)

I 問題の所在

現在、課税の公平性は民主主義的秩序を支える原則の一つとして諸国の憲法に定められている。イタリアやスペインの場合、租税制度の累進主義、つまり所得再分配の目的まで明言されている。この概念をどの程度実現しているのか別にして、近代以降のヨーロッパ各地の税制の沿革を総括的に考察すれば、民主主義的進歩と課税の公平性の向上は関連していると推定できる。だとすれば、いわゆる大正デモクラシーの一環として、当時の日本において意義のある税制改正が実施されたことを指摘できるのであろうか。

従来、明治初期の地租改正に関する研究が数多くなされてきたことに対し、後の近代は比較的研究者の注目を集めなかった^[1]。しかしながら、当時は（現在と同じように）課税が政論のもっとも盛んな課題の一つであった。本稿で強調したいのは、大正・昭和戦前期の政治において税制改正が重要な問題であったという点である。それは、明治維新の生んだ制度が日本の経済・社会発展に歩調を合わせるができなくなってきたことを認識する世論が高まっていたからである^[2]。

明治政府が成立した税制の優先的な機能は、交通・通信の基本設備や軍備をはじめ、長期の国家投資計画と、行政の順調な施行に当てるべき確実な財源を確保

[1] 通史としては、大蔵省編『明治大正財政史』第 6-7 巻（財政経済学会、1937 年）、大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第 5・14 巻（同発行、1954/57 年）、坂入長太郎『日本財政史研究』全 4 巻（酒井書店、1988 年）諸所、など。なお、正史の前者はその性質上再検討の必要があるのは言うまでもない。

[2] 早期の例であるが、1915 年社会政策学会が定期大会のテーマを「社会政策より見たる税制問題」とし、現行制度を厳しく批判する発表が相次いだ。社会政策学会資料集成編纂委員会監修『社会政策学会資料集成』第 9 巻（御茶ノ水書房、1977 年）。

するところにあった。さらに、税制が殖産興業の政策の一環として構想され、即ち西洋の先進国とのギャップを縮めるように、経済の近代的部門の高度成長を促進するためと考えられたのである。この目標を達成するために、法人所得や資本利子所得などに対する免税又は低率課税の措置がとられていた。このような財政収入・経済成長優先の方針は明治政府のほかの基本政策と一貫していたが、それが採用された結果、もとより課税負担の公平な分配という視点からみれば税制には顕著な欠陥があった。

殊に、必需品を対象にする消費税をはじめ、間接税の割合は直接税より高かったため、全体的に逆累進の傾向があった（図 1 参照）。この不均衡を緩和する唯一の有力な税、つまり所得税は次第に改善され、明治末期にはかなり重要な財源になった後、第一次大戦のあいだ比例税の地租に代って直接税の第一位にまで伸びてきた。それにもかかわらず、所得税にさえ最初からさまざまな公平上の欠点があり、それはある程度矯正されても大正時代に残存した。その例として、農民や小企業の営業者のような個人納税者に対する大手会社の優遇、又は配当金や資本利子所得に対する控除・低率課税などが挙げられる^[3]。

さらに、縦の不均衡ほど法令条文には目立たないが、水平的なアンバランスとしては農業と商工業との負担の対照が大きな争点であった。後者の代表がその問題を否定しがちであったが、おおむね世論は農民をその過剰な負担を軽減して救済すべきだという立場をとっていた。殊に 1920 年代に入ると、日本の町村に厳しい影響を与える農業の長い景気停滞が始まり、そのため税制改正案が「農村問題」の一側面として議論されることが一般的になってきた^[4]。

II 分析

以上のような近代税制の構造欠陥に関する考慮が、大増税をもたらした日露戦争の直後すでに学界や行政官僚の間で浮上していた。しかしながら、包括的な改正に取り組むよう政治家に拍車をかけたのは、日本の経済・社会秩序を不安定にした第一次大戦の勃発であった。大正 9 年と昭和 6 年の間、帝国議会のいずれの

^[3] 所得税の発展について、高橋誠「日本所得税制史論」（『経済史林』26（1958年）：1号、47-83頁、27（1959年）：1、85-120頁、28（1960年）：1、129-160頁）、同著「日本所得税制の史的構造」（『社会科学研究』13（1962年）：6、1-42頁）。

^[4] この問題意識の登場について、宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党（三）」（『国家学会雑誌』93（1980年）：11-12、77-144頁）。

大政党の導く内閣が両院の協賛を得て段階的にすべての重要な国税と地方税の改正を実行したが、その成果を分析したマルクス主義派の研究者によれば、それはブルジョア政党には労働大衆の要求に応じて働きかける志向はなかったことを示す、ただの化粧措置に過ぎなかったとされる^[5]。この酷評は、所得税改正（大正9年及び15年）のような、いくつかの公平性の向上が立憲政友会と憲政会・立憲民政党によって実現されたことを見落とす傾向があるが、その一方政党内閣が促進した改正は世論の期待から大きく外れていたことも否定できないであろう。

立法改正の複雑な過程を分析するには多くの専門的細目に触れなければならないが、それは本稿の目的外であるゆえ、原稿の制限上省略することとする^[6]。その代わりに、以下の三つの大幅な問題に焦点を当てたい。

1. 両政党間が、課税政策の実質的な違いがあったのか。そうならば、それぞれの政策がその政党の財政に対する基本的態度を明確に反映していたか。
2. 政党の政策にはある社会層、又は職業に対する特別な配慮がうかがえるか。選挙権の拡張は、いっそう公平な課税標準が採用されるように為政者に刺激を与えたか。
3. どのような経済的、政治的要因が税制改正を妨げ、最終的にそれを抑制したのであるか。

まず第1及び第2の問題をとりあげるには、両大戦間期において税制に関する議論は主に農村が陥った窮境をめぐって展開していたことに注目しなければならない。最初に農業といちばん緊密な関係を持つ地租を考察し、農民の負担軽減がどんな事実に基づいた要求であったかを探ってみよう。全ての地目に賦課されていた地租の4分の3ほどが田畑にあたり、その割合に都市宅地以外の土地を加えれば10分の9までは郡部の負担になる。したがって、都市と農村との大まかな負担比較のため、後者のものとして地租をとらえればよい。

図1が示すように、国税収入総額に対し、地租の比率は近代を通じて低下してきたが、明治10年代の6割から第一次大戦後の1割未満まで下落した。地租総額それ自体が（図2）日露戦争のとき税率引き上げのため急激な増加をみせ、そ

^[5] 代表作として、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』8（1961年）、169-273頁）。

^[6] 1920年代前半の整理案を分析したものとして、拙稿“Tax Reform As Social Policy: Adjusting to Change in Interwar Japan”, *Modern Asian Studies*, Vol. 47, No. 3 (2013年), pp. 851-894。

の後次第に下がってきたが、後期でも明治 36 年以前の水準と比較すればより高い収入であった。しかしながら、同じデータを消費者物価指数で再計算をすると、かなり異なる傾向が現れてくる。即ち、明治末期に最高値に達した後、実質の地租額が大正 9 年まで著しく下落し、それから大戦前より低いレベルに落ち着いた。農業者の人口が安定していたので、このパターンは一戸当りの平均負担の変動に近いと言える^[7]。

以上紹介した統計は、明治政府が近代国家の構造に注いだ財源が主に地主・自作農に徴収されたものであったことと、20 世紀前半では農業から第二・第三産業へのめざましい負担転嫁があったことを指摘する。さらに、主要な直接国税における農業と商工業に関連した内訳と、国内生産の構成を比べると（図 3）、大戦景気をきっかけに営業者の税負担が倍と増えたことが顕著である。さらには、農民の負担が比較的軽い時期があったことがうかがえる。例えば、戦時騰貴のため米価がピークした大正 8 年の翌年には、農業は生産のおよそ 30 パーセントであったが、直接国税総額のもととしては 27 パーセントに過ぎなかった。

ただし、国税に限ったデータ分析が自治体の課税に及ばないので、誤解を招く。改めて地租にその府県付加税と市町村付加税を加えると（図 4）、両大戦間期では付加税が総計の 3 分の 2 を占めていたことがわかる。全体的に、国税に対する地方税の比率が日露戦争以降高くなり、第一次大戦後急増した（図 5）。こうした増加の要因は、地方社会の発展に伴う義務教育をはじめ、国政委任事務の歳出の著しい膨張に対応するために自治体が地方税の税率を引き上げざるを得なかったことである^[8]。増税が特に目立つのは、地租付加税や戸数割のような、農村にとっては重大な財源の地方税である。戸数割が代表する地方特別税は土地所有者のみならず、小作人の所得・資産にも賦課されていた^[9]。しかも、付加税と違い、免税点のないものが多かった。このような収入構成の変化と、戦時景気が消えた後農業が利益の少ない産業になっていたことを考察すれば、なぜ大正・昭和初期に各機関が実施した調査の結果、商工業に比べて農業の方が重課してあると報告されたのか明らかになる。例えば、調査方法がそれぞれ異なるが、大蔵省によれば 1922 年には地租付加税のため農業者負担が重くなっている（表 1）一方、その 6 年後（表 2）国税も地方税も営業者の負担を断然超えているようである。

^[7] 農家戸数は、安藤良雄編『近代日本経済史要覧』（東京大学出版会、1979 年）14 頁。

^[8] 近代地方財政の基礎研究は、藤田武夫『日本地方財政発展史』（河出書房、1949 年）など。近年の成果として、高寄昇三『大正地方財政史』上・下巻（公人の友社、2008-09 年）。

^[9] 課税標準の詳説は、田中広太郎『地方税戸数割』（良書普及会、1922 年）。

要するに、大正期の政治関係者が広く認識しはじめた二つの要点は（１）租税負担の重課が農村問題の重要な一側面であることと（２）その重課は主に地方税によるということであった。したがって、戦間期でかなり有力な改正論として展開してきたのは、戸数割のような不公平な地方税を軽減するように中央国庫から地方自治体への財源委譲という主張であった。それで問題の選択となるのは、委譲の性質・方法と、その結果生じる国庫収入の減収をいかにして補填するかにあった。前者については、本格的で完全な国税委譲にするか、もしくは交付金のような形で中央から地方への単なる収入の移動を実行するかが問題点であった。政友会は国税委譲の道を選び、憲政会は義務教育費の国庫負担増加を中心にした交付金制の拡大を掲げた^[10]。

第二に、国庫減収を相殺するには二つの方法があり、そのひとつは委譲すべきものに匹敵する国税の導入、又は他の規定国税の増加であり、もうひとつは中央政府の歳出削減であった。この点にあたっては両党が異なる態度をとった。政友会は国税の総収入を維持するように努めたことに対し、憲政会は減税を可能とする縮小を主張した。理論上、それ以外の方法として国債を通じて増税もせず、財政整理も避けて財源を求める選択があったが、実際、景気回復の見通しがつかないまま、国債を増やすことは即ち金融市場を圧迫してしまうこととされ、財界をはじめ、一般世論がそれに強く反対していた。日露戦争がもたらした莫大な外債の還元問題は未解決であったことも、減収を埋めるため新たな国債を発行することは無理であると思われていた理由のひとつであった。

こうした二大政党の政策対立が、ある研究者によってそれぞれの個性を強調しようとする選挙戦略にすぎなかったとみなされたが^[11]、両党の基本的な財政方針を考察すれば、それは税制整理案とはかなり一致していたことを認めなければならないであろう。縮小なしの国税委譲という計画は、創立以来いわゆる積極政策（財政膨張が誘導する経済成長本位の政策）を看板にしてきた政友会にとって、いちばん適切な選択であった。それに反し、成長の前提として金融制度の安定化を優先する憲政会が、交付金による地方財政の統制強化と国家歳出の縮小を追及するのは合理的であった。それゆえ、両党の政策相違を説明する際に普段あげら

[10] 先行研究をまとめたのは、池上岳彦「両税委譲問題の意義をめぐって：研究的整理」（『経済学』47（1986年）：4、87-102頁）。より最近、大正期の議論を扱う前掲『大正地方財政史』上巻、157-206、252-315頁。

[11] 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年代の日本政治』大月書店、1984年）139頁、前掲「大正デモクラシー期の農村と政党」110頁。

れる定説は税制論に適応できる。

第一に、それぞれの社会基盤のことであるが、両党が主に郡部の投票に依存していたにもかかわらず、政友会のほうが農村での地盤が固かったようである^[12]。地租と営業税の委譲（いわゆる両税委譲）は、地方開発を促進しながら地盤の中堅であった名望家の支持を獲得するためにもっとも効果的に見えていたはずである。さらに、不公平な地方税の軽減を目的とする国税委譲は、小作人のような低所得者まで政党勢力を伸ばす為の手段として採用されたそうである。現に、日本全国規模ではじめての男子普通選挙である、昭和2年行われた府県会選挙と翌年の総選挙の際、新有権者にアピールしようとした政友会幹部や候補者が地租委譲の幅広い利益を看板政策として宣伝した。その一方、比較的都市の地盤を発展させた憲政会が「健全な財政」の復興を期待する財界に配慮し、大衆的支持を得るため農村に有利な委譲より、むしろ対等に郡部・都市の有権者が関心を持つ間接税の軽減を主張した。

次に、政党幹部の経歴を取り上げると、財政畑の官僚出身者が目立つ民政党が注目される。浜口雄幸、若槻礼次郎、山本達雄のような、大蔵省や日本銀行をはじめの特別銀行に長く勤めた人物は、当時主流の経済思想の原則であった財政の中央集権・膨張抑制などを重視するはずであったのではなかろうかとされる。確かに、政友会内閣のもとで成立した学識経験者の税制調査会と、担当大臣以外大蔵・内務官吏からのみ構成していた、憲政会政権下の審査機関を比べると、後者のほうが官僚色が濃かったといえる。両税委譲をその軸にする整理案を答申した臨時財政経済調査会の特別委員会（原・高橋内閣）にも、両税委譲の方法について審査を行った行政制度審議会（田中内閣）にも、「純」政党政治家や実業家が有力な立場にいたことに対し、大蔵官僚主導の調査会（加藤高明、浜口・若槻内閣）が委譲を否定する整理案を作成したことが対照的である^[13]。

[12] 川人貞史『日本の政党政治 1890-1937 年—議会分析と選挙の数量分析』（東京大学出版会、1992年）169-180頁、など。

[13] 『臨時財政経済調査会書類』「5、諮問第五号特別委員会会議録」（国立公文書館、2A-36-委 269）、『行政制度審議会書類』「3、委員会議事録」（同上、2A-36-委 530）。歴代大蔵省調査会の会議録は残存しないが、関連資料は『昭和財政史資料』2-40~2-44、3-22（国立公文書館、分館-05-059-00・平 15 財務 2051~2111）に収蔵されている。

結論

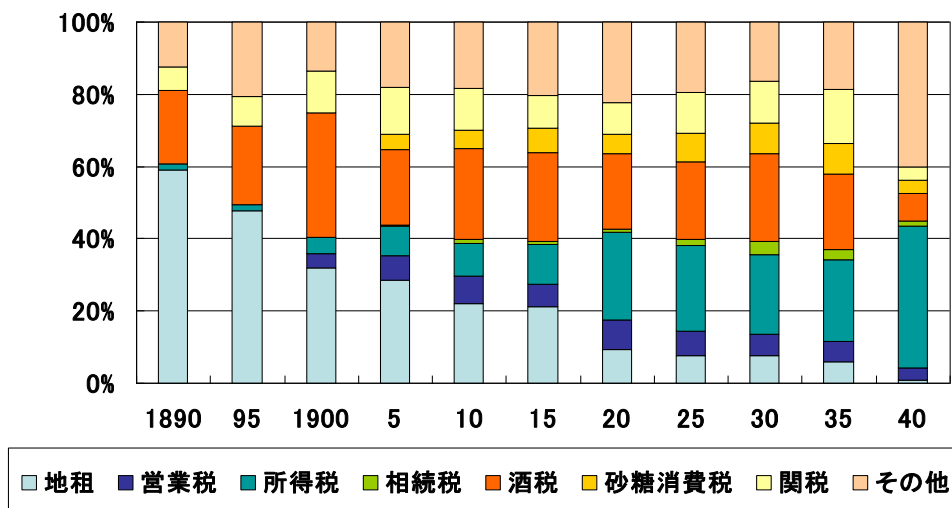
最後に、改正の実現を防止した主な原因はどのようなものであったのか考察したい。端的にいえば、構造改革の失敗を直接もたらしたのは、そもそもどちらの政党も財源委譲による国庫減収の問題を解決できなかったことであるといえる。政友会の場合、新しい国税（最初に財産税、後ほど特別所得税）を導入しようという試みが系統農会、商工会議所などの各方面の団体の反発を買い、そのため法案が両院を通過するまでにはいたらなかった。関税、郵便料金の引上げのような代替りの提案がもとより委譲論の社会政策的効果に反するもので、十分な支持が得られなかった。

ところで、終始憲政会が訴える歳出削減も、税制の大規模な改革を支えるまでにはいたらなかった。そのひとつの原因は関東大震災後の復興事業のような臨時の支出増加などであったが、それよりも根本的な問題は通常予算の硬直であったろう。殊に財政整理を妨げたのは、軍事費の高率であった。

ワシントン会議と満州事変との間、およそ十年間にわたって陸海軍縮に良好な国際関係を続けてきたため、政党内閣がある程度軍事費の削減に成功した(図 6)。しかしながら、1920年代でも国家総支出のなかで軍事費の割合は30パーセント台にしか下がらなかった。政友会は、田中義一総裁の時期以降強硬な外交に偏ったので、軍縮に働きかける勢いをあまり見せなかったが、削減により積極的であった民政党さえそれを徹底的に実行するにまで力が及ばなかった。実際、いずれの政党でも列強としての日本帝国の国際地位を維持すべきであることを否定しなかったため、平時でもアメリカやソ連のような大国に対抗できる程度の軍備はそれなりの費用がかかった。

要するに、両大戦間期の税制整理論とその関係の立法過程を分析すれば、内閣・議会の段階でふたつの傾向とのテンションが浮上してくる。一方、明治期以来政府の財政政策を直接・間接的に左右した利益団体の保護があり、他方社会不安を抑えるため、強いて大衆まで政党の地盤を拡張するために、税制の不公平を矯正する努力があった。実現した改正の結果は、まさにこのふたつの傾向との妥協を反映したものであり、無視できない大衆政治への転換課程のはじまりを指摘しながら、その当時の限界を物語っている。

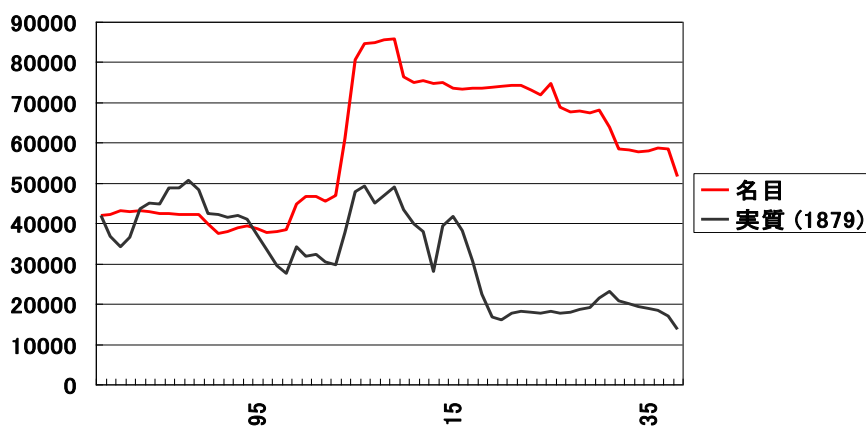
図1 国税収入の構成



注：「その他」は印紙税を含み、専売益金を含まない。

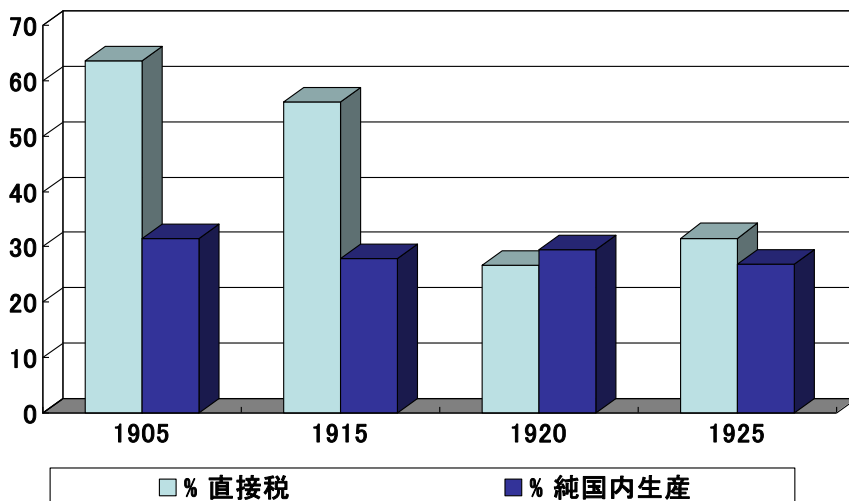
資料：日本銀行統計局『明治以降本邦主要経済統計』（同発行、1966年）130、132、136-137頁。

図2 地租収入額



単位千円 資料：地租、前掲『明治以降本邦主要経済統計』136-137頁。農村の消費者物価指数、大川一司・他『長期経済統計：推計と分析』第8巻（東洋経済新報社、1967年）135頁。

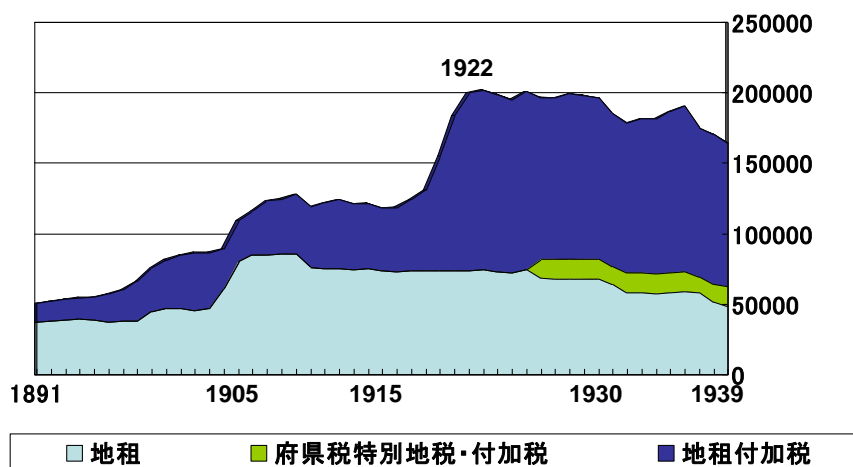
図3 農業者の国税負担と農業生産



注：1. 国税は、地租・営業税・所得税の合計。2. 農業者負担：都市宅地以外の地租＋個人の農林業所得に賦課した所得税。商工業者負担：営業税全額＋都市宅地地租＋法人所得・資本利子所得・農林業以外の個人所得に賦課した所得税。

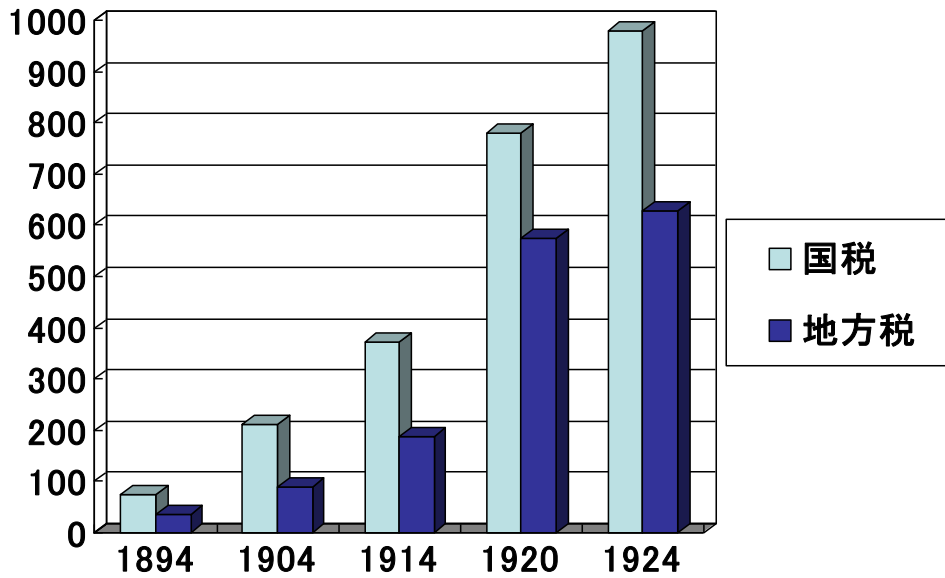
資料：国税、年度 大蔵省主税局『主税局統計年報書』（内閣印刷局、1906-26年）。国民所得、前掲『長期経済統計』第1巻（1974年）202頁。

図4 地租とその付加税



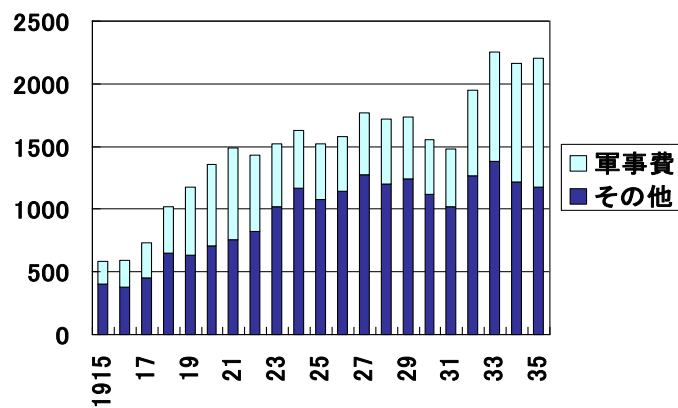
単位千円 資料：地租、前掲『主税局統計年報書』（1892-1940年）。地方税、年度 内務省地方局編『地方財政概要』（同発行、1903-40年）。

図5 国税と地方税の増加



単位 100 万円 資料：前掲『明治以降本邦主要経済統計』130、132、136-137、152 頁。

図6 一般会計歳出と軍事費



単位 100 万円 資料：前掲『明治以降本邦主要経済統計』131、133 頁。

表 1 農業と営業との負担比較（1923年調）

	国税	地方税	計
A. 農業	3.32~3.57	7.05~7.60	10.37~11.17
B. 物品販売業	4.73	4.47	9.20
C. 製造業	3.51	3.32	6.82
A/B	0.70~0.75	1.58~1.70	1.13~1.21
A/C	0.95~1.02	2.12~2.29	1.52~1.64

注：1. 租税は、収益 100 円当の全国平均（地租＋付加税、又は営業税＋付加税）
 2. 農業負担は、1918-22 年当りの 3 つ推計の範囲。3. 営業負担は 1922 年の推計
 資料：大蔵省主税局『税制調査委員会書類』（税務大学校租税資料室 平成-10-
 本稿-1893、1923 年）153 頁より編成。

表 2 農業と営業との負担比較（1929年調）

所得階級	A. 田畑			B. 営業			総額 A/B
	国税	地方税	総額	国税	地方税	総額	
1200	67.90	201.96	269.86	44.42	81.86	126.28	2.14
2000	144.30	385.60	529.90	88.30	141.98	230.28	2.30
3000	158.94	614.97	873.91	156.92	206.59	363.51	2.40
5000	457.02	937.83	1394.85	315.69	384.92	700.61	1.99
10,000	1187.03	2297.69	3484.72	813.60	789.73	1603.33	2.17
30,000	4955.59	7141.13	12,096.72	3737.46	3081.19	6818.65	1.77
100,000	22,167.82	31,057.08	53,224.90	17,883.41	12,174.50	30,057.91	1.77

単位円 注：大蔵省調査（田畑所得者 120 人、営業所得者 168 人）による 1928
 年現在負担額の全国平均。

資料：野崎新太郎「地租営業収益税委譲法案と農民負担の関係」（『帝国農会報』
 第 19 卷（1929 年）3 号）28-29 頁より編成。

参考文献

- 安藤良雄編『近代日本経済史要覧』（東京大学出版会、1979年）。
- 藤田武夫『日本地方財政発展史』（河出書房、1949年）。
- 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年代の日本政治』大月書店、1984年、111-152頁）。
- 池上岳彦「両税委譲問題の意義をめぐって：研究的整理」（『経済学』47（1986年）：4、87-102頁）。
- 川人貞史『日本の政党政治 1890-1937年－議会分析と選挙の数量分析』（東京大学出版会、1992年）。
- 宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党（三）」（『国家学会雑誌』93（1980年）：11-12、77-144頁）。
- 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』8（1961年）、169-273頁）。
- 大蔵省編『明治大正財政史』第6-7巻（財政経済学会、1937年）。
- 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第5・14巻（同発行、1954/57年）。
- Andrea Revelant, “Tax Reform As Social Policy: Adjusting to Change in Interwar Japan”, *Modern Asian Studies*, Vol. 47, No. 3 (2013年), pp. 851-894.
- 坂入長太郎『日本財政史研究』全4巻（酒井書店、1988年）
- 社会政策学会資料集成編纂委員会監修『社会政策学会資料集成』第9巻（御茶ノ水書房、1977年）。
- 高橋誠「日本所得税制史論」（『経済史林』26（1958年）：1号、47-83頁、27（1959年）：1、85-120頁、28（1960年）：1、129-160頁）。
- 同著「日本所得税制の史的構造」（『社会科学研究』13（1962年）：6、1-42頁）。
- 高寄昇三『大正地方財政史』上・下巻（公人の友社、2008-09年）。
- 田中広太郎『地方税戸数割』（良書普及会、1922年）。

国立公文書館所蔵資料

- 『行政制度審議会書類』「3、委員会議事録」（2A-36-委 530）。
- 『臨時財政経済調査会書類』「5、諮問第五号特別委員会会議録」（2A-36-委 269）。
- 『昭和財政資料資料』2-40~2-44、3-22（分館-05-059-00・平 15 財務 2051~2111）。