

財政制度論の一視点

——戦後初期における制度改革を中心として——

加藤 睦 夫

まえがき

この小論は、戦後初期におけるわが国の財政制度の改革を、その歴史的現実的役割に即して検討することによって、戦後改革の意義を明らかにするとともに、財政学における制度論一般の内容を豊富にするための一ステップとにある。問題の性質上、論点を立証するための素材の十分なしよう、ようが必要であるが、小論は、若干の例証を含めて問題の構造を指摘するに止めざるをえなかった。以下順をおうて論点を素描しよう。

一

周知のように、戦後の財政制度改革は憲法および財政法会計法などの制定によってその支点を与えられたものである。たとえば、憲法第八十三条は「国の財政を処する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならぬ」と規定して、財政運営の議会中心主義の原則を明らかにしている。租税法律主義と予算制度を中心として、財政法をはじめとする諸法令は、いわゆる近代財政制度の古典的民主主義的諸原則をおおむね——少くと

も形式上——満しているといつてよい。もちろんそこには仔細に検討すると少なからぬ問題があり、また古典的原則の若干の現代の変容も含まれている。しかし私は今、予算原則がどのように制度化されているかということを一般的に問題としようとするのではない。ここでの問題はその客観的（歴史的）意義である。

われわれは戦後改革にかんする従来の諸見解に二つの代表的な類型があることを認めることができるであろう。その第一は、戦後の制度改革（とくに当初のそれ）を、主としてその古典的民主主義的予算原則の制度化に力点をおき、民主主義の発展としてこれを文字通り評価する見方であり、その二は、このような改革を財政運営の動態からみて、制度上の議会主義的内容にもかかわらず、行政部の優位は基本的に維持されているとみる立場である。後者の考え方をつき進めれば、制度改革は単なる「民主主義的」ヴェールに過ぎないということにもなりうるであろう。だが、この二つの類型は一面で立場を異にしているようにみえながら、実は基本的な点で相似の要素をもっていることに注意を向けたい。両者の共通点は、制度問題のすべての核心を、単なる立法部と行政部との関係、つまり議会的政治原理（あるいは立憲的原理といつてもいい）の問題に還元してしまうところにある。

たしかに財政制度は、近代議会制による審議権の確立を重要なテコとして発展してきた。しかし問題は、議会制による財政上のコントロールの徹底はすなわち、単なる議会の審議権の確立ということに止まるのではなく、その基礎に政府の財政的諸活動の様式の、あるいはその社会的経済的性質の転換（この場合は、近代化）を前提としてもっているということである。そしてこのような財政的諸活動の社会的性質の転換は、単に財政的行為の内容がそのようなものとして変容するというだけではなく、さらにこの変化を担保するところの、さまざまの制度的形成を伴っているということである。近代議会制による財政的コントロール自体が、このような、いふなれば財

務行政の転換を条件としてはじめて有効に機能しうるのであって、もともと古典的予算原則なり、租税原則なりは、ブルジョア議会制による政府のコントロールの徹底ということのなかに、財政活動そのものの資本主義的近代化の諸手段（諸原則）をその基軸として含むものであったといつてよい。制度論を単なる立憲的原理の問題として、したがってまた財政上の古典的諸原則を議会制の民主主義の保証の問題として、結局はそこに考察の重心をおく傾向は、実は財政学の根深い伝統（政治主義的伝統）のひとつなのであるが、財政学における制度論の核心は、財政行為という特殊な経済行為（財務行政ともよんでおく）の社会経済的性質をそれ自身の制度的構造のなかで明かにすることにありといわねばならない。このような視点を明確にすることによって、一般に財政制度の、ここでは特殊的に戦後の制度改革の評価をより具体化しうるのであることを指摘しておきたい。

さて、私は近代議会制による財政審議権の確立の過程で形成された財政上の諸原則のなかに、すでにその基軸的な要素として、財政的行為そのものの資本主義近代化の要請が含まれているということのべたが、さしあたり、小論の出発点をここにおいて、戦後の制度改革の分析の手始めとしよう。

出発点として問題になるのは、やはり、財政運営の議会中心主義の概念である。近代財政制度形成の古典的経過からすれば、議会制による財政的コントロールの徹底は、従来の絶対対主義官僚制の近代的行政機構への再編すなわち、資本の権力に対する独自性からその道具性へと官僚制の——したがって財務行政の——再編を意味していた。したがってこのばあいには、議会に対する「行政部」（実は官僚制）優位の覆滅が、同時に全財政活動、あるいは財務行政の資本主義的近代化への道程をあらわすことになるのである。資本による官僚制のこのような再編が一たん達成されるならば、世界史的な趨勢としては行政機構はふたたび旧い形態での独自性を恢復するこ

とはありえない。立法部に対する行政部の優越という財政運営の現代的特徴は、いうまでもなく権力に対する行政部の古典的な独自性を意味するものではなく、等質的議会の異質的なそれへの分裂、政党の寡頭制的支配の進行が、現代財政の諸機能の著しい変化による管理職能の発展とむすびついて、行政部優越の傾向を促進するに至ったものと考えてよい。それはあくまでも独占の要具としての行政部の機能の増大である。そこで、このような問題背景のなかにおける戦後改革の議会中心主義の位置づけであるが、私はこれを次のように一応設定してみることとしよう。

よく知られているように、日本資本主義は、資本主義の確立段階に及んでもなお、近代議会制を根拠とする固有の権力支配の体系を確立することなく、基本的には絶対主義的権力支配に依拠しつつこれに自己の要求を代位させることによって自らの存立を維持してきたものといつてよい。財政についてももちろんこの例外ではなかった。議会中心主義のせん明は、従来、絶対主義的な運動様式を濃厚に留めてきた財務行政とその諸制度の再編成の、テコとしての役割を担うことになるという点を確認する必要がある。つまり、官僚制度の新しい「道具性」としての再編成である。しかしこの再編成は、戦後日本のおかれた諸条件のなかで複雑な過程と内容を伴うこととなった。制度改革のなかで実質的には官僚制の再編成がまず先行した理由は、それが同時に占領制度下の道具化としての意義を与えられていたからである。もともと絶対主義的官僚制による独自の権力支配、その所産としての財政運営の旧い方は、資本主義の一定の発展段階に至って明白な矛盾として顕現せざるをえない性質のものであるが、この矛盾の克服が日本の独占の内的な要求として明確に形成されるのは戦後もかなり後のことであつて、このいみで古い官僚制の再編成の課題も当初は資本にとつては上から与えられたひとつの展望に過ぎない。

かった、といつてよい。現実には官僚制と財務機構の再編成は直接には占領制度下の再編成として出発しつつ、そしてその意味での特殊の性格を与えられつつ、独占による権力支配と管理行政の道具として継承され強化されるのである。この過程は、独占による議會制の掌握の過程と照応して進展してゆくのであるが、この点についてはこれ以上の説明を省略せざるをえない。

二

前段で設定した主要な論点は、戦後の制度改革の評価は、財政活動（財務行政といつてもいい）の質的变化——すなわちその再編成の内的把握なくして、十分具体的な意義をもつことができないということであった。そこでこのような観点から、戦前の体制の特徴点を素描してみよう。

明治憲法体制下の予算制度は、議会の審議権に対する異常ともいえる制限の大きさをもってその特徴としてきたが、それは「立法部」に対する「行政部」の単純な「優越」というような性質のものではなく、結局、基本的には「予算は行政機関に対する天皇の訓令であつて、したがつて議決予算がなくとも財政支出をなしうるといふ予算法理が、予算制度を支えていた」といつてよい。このような「政府」の強大な権力を「立法府」に対する単なる優越と區別して、これを、なんらかのいみで絶対性（したがつてその独自性）をもつ権力として位置づけることができる。としたときに、戦後の制度改革の評価の前提として、かような絶対主義的権力の財務機構、あるいはその諸制度が、どのような特質あるいは活動の様式をもつものであるかということが、議会の審議権の強弱の問題としてではなく、まさにそれ自体として明かにされる必要がある。

財政權力（もちろん、一般的な権力構造の一部としての）が絶対性をもつということは、まず、自らが権力そのものとして、独自の完結性をもつということである。独自の決定原理をもつといつてもいい。立憲的な行政部機構は、本来、決定された意志の忠実な執行者としての性格をもつものであつて、したがつて予算執行もまた与えられた行政目的と支出権限にもとずき、単にこれを執行するにすぎない。と、いえる。行政部の優越といつても、行政機構が権力支配の完結的な形成者となるわけではない。これとは反対に、戦前のわが国の天皇制政府機構は、あきらかに、自らが権力そのものとして、独自の体系を具えていた、ということが出来る。

「行政庁」が決定された意志の執行者ではなく、政治的支配の独立した機構であるということは、財政運営の方式にかんして重要な含意をもっている。つまり天皇制諸機構じたいが、政治的（＝財政的）諸要求の主要な媒介者、調整者、ばあいによってはその「代表者」となるということである。官僚機構は、行政執行機関の域をこえて、自らの付属物としてこれらの要求に直接に対応しこれを体制内に吸収する。官僚制は、財政の専門的職能家の集団として議会に対してその「優越」した地位を獲得するのではなく、官僚こそが治者そのものであり、支配の核であつたということである。議会はその補充物以上のものについてになりえなかつたのである。官僚制を軸とした天皇制国家機構の、権力支配の核としての絶大な役割が、その絶対的な權威——天皇の絶対性——を基礎づける。

天皇制国家機構なかならずその官僚制度は、自己自身への権力集中の独特な方式をもっている。官僚制は近代的行政機関への過渡期の産物として、自らの支配機構の内部に、いわば「公私未分離」の形でさまざまな非近代的關係をもちこみ、その合成の上に成立する。ここでは、行政的活動（公的）と事実上の支配關係（私的）とはそ

の境界において分明しがたく結合している。近代国家の統一は、あらゆるものを近代的所有のもとに分解してやまないブルジョア支配の徹底の一環として生れたものであるが、絶対主義的支配はその過渡期の性格のゆえに、その「公權力」としての性格の不徹底と同時に、本質的には、権力の分散性をもまた十分に克服するに至っていない。そして、これらのすべての統一点が、上からの超越的な権威すけ（資本の支配をも一面で超越するところの）によって保持されるのである。

われわれは、しばらく一般的な権力問題にかかわりすぎた。本論に戻って、この時期における財政運営の形態上の（あるいは財政諸制度の）特質を要約しよう。

はじめに問題となるのは、天皇制国家諸機構（これをひろい意味での官僚制と呼ぶことができる）の権力機構としての独自性（絶対性）である。天皇に対する責任を制度上の支柱（基本的には大権事項として）の一般行政、としてあらわれるとして、それ自体が支配の機構である官僚制度、そしてさらに、結局は封建制の強度の残存に規定された官僚制内部の、権力の「分散割拠性」（それは単なる官庁間のセクショナリズムと異なる）、等々によって、予算は官僚行政の単なる目やす、あるいは財政計画表たるの機能を荷わざるをえない、ということである。絶対主義的官僚行政はまずその内部において統一的な予算統制（そしてまた、法的統制）が二義的な意義しか持ちえないのである。政府部内における大蔵大臣の権限の相対的低さ、ひいては内閣の権限の未確立という制度構造はこのことを端的にしめすものであった。その極端な、しかしまた本質的な事例が、官僚制の頭部に位置する「皇室経済」の自律主義（これこそが「公私未分離」いわゆる「半公的経済」の典型であるところの）であったといつてよい。明治憲法体制下の、議會の子算審議権の「制限」とは、「行政権力」自体の、かような性格に深く根ざしていることを知るべきであ

ろう。

われわれはさらに問題をすすめて、権力支配の独自性を反映する財政の特有な構造（性質）を検討しよう。すでに基本点で提示しておいたように、天皇制国家機構の絶大な役割（その権力支配の独自の形成）は、一方で権力の絶対的支配の濃厚な残存（官僚の権威主義）と、他方でそれと不可分の関係において社会のさまざまな要素との非近代的な抱合の上に成立しているということである。この両者は実は同一事物の楯の両面であり、互に他を前提とし補充しあっているといつてよい。

まず財政行為の絶対的性格について問題にしよう。明治憲法体制は行政権を基本的に天皇の絶対的な大権に留保している。議会に対する行政的責任の欠如、つまりこれを言いかえれば行政に対する法的規制（権利の保障）の範囲が著るしく制限されているということである。一般行政が超越的な権威主義によって裏打ちされているばかりの、予算制度を通じての政府統制が、ブルジョアの原理の貫徹という点ではなほだ制限されたものに了ること、当然の結果であろう。収入支出行為の一方的、絶対的な性格がそこから出てくる。収支の行為のなかには、ほんらい双務的な私的経済行為としての性格をもつものが少なからず含まれているが、その範囲（多少とも双務性を認められる範囲）は著るしく限定され、政府契約、雇傭、債権債務関係等々も、政府の一方的規律による、極度の片務的恩惠の關係の枠のなかに止まらざるをえないことになるのである。外見上近代予算原則の古典的な適用であるかのようにみえる総予算主義も、このような条件のなかで、財政権力の官僚主義の再生産に役立っている事實は皮肉といわねばなるまい。そして、このような性格をもつ財務行政の、物的強制力を支えるために、専制警察的機能が財務行政そのもののなかに、不可分の形で結合されてあらわれるのである。

右のような財務行政の特殊な性格は、簡単にいえば、財政の形態、内容が、近代資本主義的諸関係の上に明確に形成されていないことを示すものといつてよい。いいかえると、財務行政が近代的「公行政」としての性格を十分確立していないということにもなる。だから、専制的権力支配という特徴をただ上から圧制として孤立して把握するだけでは問題の一面的な評価にとどまらざるをえないのである。旧い官僚制支配の特徴は、「社会的勢力」あるいは「事実的な支配関係」（とくに、官僚支配と結合し易い性格、構造をもつところの半封建勢力、ないし半封建的要素）を、さまざまのいわゆる「公私」はなはだ分明を欠く関係をもつてそのまま自らの支配の構成要素に引きずりこみ、このような独自の、そして多様な抱合関係を基礎とし、特殊な権威主義と獨任性が強化されるといつてよい。天皇制に濃厚に残存する半公的、性格は、実はこういう形態で財政の現実の構造に具象化するものであつたのである。

三

戦後改革の性格をより具体的に把握するためには、ここで素描したような戦前体制の、基本点に含まれた矛盾を確認しておく必要がある。簡単にいえば、資本主義の発展とそれに伴う諸矛盾の拡大、これと既存の財務諸制度との間の矛盾である。段階的にみると、明治末期から大正期に及ぶ時期、および満州事変から尾を引いて太平洋戦争の直前の時期、これが体制の動搖再編の小画期である。しかしながらこれらの時期の変化は、遙かに（だが、別の意味ではまた直接に）戦後改革へ連る矛盾の成熟をその部分的变化に反映させながら、体制の全面的再編成を戦後の過程に譲ることとなる。そこでここでは戦後改革の検討のなかで適宜この点を明かにすることとしよう。

戦後の財政制度改革の核心はやはり、財務機構（あるいは、さらにひろく財務諸制度）の再編成にはじまる。再編成の性格は、まず占領権力の立場からすると次のようになる。自らに敵対する勢力としての、日本帝国主義の支配の梁骨であるところの天皇制官僚機構への打撃、そして占領制度の従属的道具化としてのその再編（合理化）。再編の内容はしたがって、戦後の政治的社会的諸条件に制約されつつも、アメリカの主導下における日本の独占の新しい再建方式（かかるものとしての、資本支配の確立）に、より適合し、直截にその「機関」たる方向、ということになる。以下この点を制度改革の内容にわたって確認しよう。

戦後の制度改革を特徴づける第一点は、内閣Ⅱ大蔵大臣を軸とした財政管理の統一的体制の確立である。「財政運営の議会中心主義」という原則に潜められた実質的な意義はまずこの点にある。さきにも述べたように、明治憲法体制下においては、広汎な行政の領域は天皇の大権として留保され、天皇に対してのみ責任をもつ、つまり事実上無責任な、多分に割拠性を帯びた「官僚」諸機関の合同行為として、その独自の支配に服してきた。このような統治構造のもとで財政の統一的な運用の余地ははじめから限定されていたといえる。内閣Ⅱ大蔵大臣による統一的な財政管理の達成は、その意味で、行政内部の「絶対主義原理」の「排除」、行政の統一的機関たる近代内閣制の文字通りの実現によつてはじめて可能となるといつてよい。しかしまた他方で、独占の本格的形成としたがってまた財政の諸機能の拡大を背景として、すでに昭和の初頭において、内閣の行政権内における権限（その核としての予算編成権）の確立、無責任な絶対主義的諸機関の権限の縮少が、資本の要求として提出されていることに注意したい。この事例も示すように、内閣Ⅱ大蔵大臣への財政管理権の集中統一という近代的財政の原則は、この段階では、独占に対する効果的な救済政策の達成を保障するところの、つまり独占支配の直截な道

具として、資本の要請にただちにつながってゆくという性格を同時にもつものとなっていたのである。この点では戦後の占領権力による財政の支配方式が、内閣による統一管理を打出していることと、形態において相通するものがあるといつてよい。もっとも財政管理の統一性といつても、財務行政内部の異質の支配の排除に主として意義があるのであつて、それがただちに議会中心主義を意味するものではなく、とりわけ占領制度のもとでは、行政各部門の占領権力による分断的直接的支配によつて、内閣と大蔵大臣による統一的財政管理自体が司令部によつて自ら破られてゆく傾向の方がかえつてつよかつたといつてよい。

戦後の財政制度改革の重要な一環を形づくっている「皇室経済」の「自律主義」の廃止(宗教と神道と財政の分離の原則を含めて)は、絶対主義的権力の最頂部に対する打撃という、単なる政治的意義にむろんとどまるものではない。それ自体政府の統一的財政管理の徹底の欠くことのできない一環であり、そのことはしたがつて、かかる半公的経済の解体と政府有化(たとえば電源開発のさいの林野を考へてみよ)によつて資本支配に道を開くものであつたといつてよい。

財政機関の頭部における改革は、それが財務行政の近代公行政としての性格の徹底(そのことがただちに、資本支配の完成につながる)に深く根柢をもつ限り、制度改革は一そう広汎な性格、内容をもつてこななければならない。絶対主義権力が多かれ少なかれ帯びるところの半公的性格(いわゆる公私未分離の形態での封建制の残存)は、権力の中枢構成においてそうであるだけではなく、それは財務行政(財政行為といつた方がいいかも知れない)の性格そのものであるからである。さきにも述べたように、財務行政の旧い形態の特徴のひとつは、行政執行の段階(厳密にいへば戦前体制では執行段階という区別自体が、いまい、というよりむしろ、ないといふに近いのであるが)に社会的(封建的)

支配関係をそのものとしてもちこみ、特殊な結合関係のもとで財政の具体的内容が定まってゆく（これがそのまま支配の内容になる）というところにあった。むしろ、この面だけを過大に強調するわけにはゆかないが、「公行政」としての分化が定かでないことだけはたしかである。明治憲法が行政大権を留保したということは、こういうところに重要な基礎（あるいは、照応関係）があるのであって、そこには近代法治主義を許容しえないあきらかな限界があったといつてよい。戦後の制度改革は、憲法上も基本的に行政責任主義（議會に対してだけでなく、憲法上の「国民の権利」にもとづく行政責任、そういう制度構造を含めて）を定め、財務行政の広汎な領域が、一応、法を通じてのコントロールに服することとなった。これは従来の絶対主義的行政を是正し、財政上の立憲主義の立脚点を地ならしするという意味からいっても重要な変化であったといわねばならない。しかし、法を通じてのコントロールが、単なる形式を越えて実質的な意味をもつためには、財務行政の、さきへのべたような性格の変化が前提となる。あるいは、当然内に含まれねばならない。それなくしてはまた財政の「統一」はありえないのである。戦後の制度改革はこの点では、きわめて制限つきのものであって、極言すれば、財務行政の実態は戦前とさしてかわりがないといういい方さえできそうである。むしろ変化の過程じたいは漸次的であるとしても、簡単な関係ではないことは確かである。しかしかわっているところは、はっきりかわっているのであつて、不徹底とか、ヴェールとかの、一様な表現で片がつくものではない。だが、ここではこの点は問題としてあとにのこすこととして、いましばらく具体的な事実を追跡してみよう。

問題を一そう具体的にするために、ここでは租税行政の変化を事例にとつて検討をすすめてみよう。いうまでもなく租税行政は、いわゆる「租税法律主義」（明治憲法の上でもむしろ重要な立憲的原则として、承認、少くとも形式上）

されていた）に基いて「法による行政」の形態を整えた数少い事例のひとつに属するからである。しかし明治憲法体制下の租税行政はその外見的立憲主義にもかかわらず、次のような特徴的な構造をもっていた。まず、租税行政の最重要な基準となるべき、租税負担の実質を規定するという意味での、実体的租税法の未発達である。いいかえると、重要な税種目にわたって、租税法は個々の納税者に対して明確な税負担額を決定しなかったといつても過言ではない。納税者個別の税額が具体化される機構は実際には税法というよりも多分に、特殊な税務機構のなかにあった。それは一方では上からの官僚支配（一方的な決定、秘密通達行政に象徴されるころの）と、同時に官僚機構の周辺に組織され機構内部に攝取されるさまざまな社会的要素との直接的結合（たとえば所得税営業収益税における所得調査委員会等々）、によって成立っていた。そのほか、要するに、税務行政機構は租税法の単なる執行者ではなく、自ら**が独自の支配の機構であつたのである。**

戦後の改革の目標は、右のような、**独自の支配の機構**としての税務機構の再編に向けられていたと考えてよい。一般的な意味での「財政運営の議会中心主義」が旧い官僚制に対する有効な打撃でありえたように、租税法主義の強調はむしろその武器たりうる。しかし政治的経済的諸条件の変化した戦後の段階では、資本による旧い官僚制の克服は「租税法律主義」という古典的ないわば立憲的迂回路によるよりも、より直截に「官僚制」の道具化の方向に進む傾向がよい。税務機構の「近代化」「合理化」がこれである。課税額の所得調査委員会、さらに業者団体への諮問、とくに地方税の見立、課税等々に代表される特殊な課税機構の廃止、国税庁の設置（一般財務行政との独特の結合に、機構の長所を見出して、財務局による税務執行の廃止）、税務行政における行政警察的機能の廃止、等々をかかるといふでの制度改革の具体例として指摘しうるであろう。それらはいずれも、租税納付を

超越的な義務として、ではなく、より「近代的」な租税債務として、そしてそういうものとしての資本主義的合理化的徹底の方向に制度の転回点を画したものであるといつてよい。

む す び

私は以上、戦後初期の財政制度の改革を、単なる議会制民主主義の問題あるいは行政部と立法部との関係としてではなく、財務行政そのものの変質の過程として、これを把握するとき、基本的にいかなる点が問題となりうるかを提示してみた。戦後の制度改革の評価は、このような視点を基礎としてはじめてその具体的な内容を与えうると思えるからである。そしてこのことは実は財政制度論一般の問題点でもあろうかと思われる。私は戦争直後の変化の過程を、この小論では、絶対主義的傾向を多分に帯びた財務行政の、「道具性」への再編過程として跡づけ、そこに問題の所在をおいてみた。むしろ戦後の制度改革の性格は単純ではない、戦争直後、いな戦前を遠く溯る変化のなかにすら、独占支配に対応した財政制度の変質が明かに認められる。戦後の再編過程は、占領制度への適合と同時に、それがそのまま、高度の独占的支配の用具として機能しうる、そのような機構上の素地が直接に用意されるという性格をもつものと考えてよい。小論では、その素地が、旧い財務官僚制の全機構の再編のなかでどのように形成されたかを、基本点において素描したつもりである。戦後改革から現在にいたる過程は、その展開として把握することができるであらう。