

財政と法

日本法社会学会編

＜シンポジウム・財政課程の諸問題＞

財政過程と統治構造	小林直樹
国庫補助金論	宮本憲一
財政統制	北野弘久
地方財制	山下健次
受益者負担金をめぐる法律問題	三木義一
予算編成過程と大蔵省の法的権限	福家俊朗
討 論	

紛争理論の法社会学的研究を進めるために	千葉正士
法把握によせて	矢崎光圀
法工学的研究の必要性	野沢浩
心理学からみた衝突海難における操船	
情報処理上の問題点	大橋信夫
刑事過失論からみた法工学の提唱	長井 圓
アジア法の三類型	安田信之
アフガニスタン革命と土地改革法	小林三衛
ヨーロッパの農家相続	渡辺洋三ほか
計画と法	稲子恒夫ほか

法社会学文献一覧（日本・米国）

有 斐 閣

財 政 と 法

日本法社会学会 編

法社会学 第34号



有 斐 閣



財 政 と 法

定 価 3,600 円

昭和 57 年 4 月 5 日 印 刷

昭和 57 年 4 月 15 日 発 行

編 者 日本法社会学会

発 行 者 ^え江 ^{ぐさ}草 ^{ただ}忠 ^{あつ}允

東京都千代田区神田神保町 2 ~ 17

発 行 所 ^株式 ^会社 有 斐 閣

電 話 東 京 (264) 1 3 1 1 (大代表)

郵便番号 [101] 振替口座東京 6-370 番

本郷支店 [113] 文京区東京大学正門前

京都支店 [606] 左京区田中 門 前 町 44

© 1982, 日本法社会学会.

Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

印刷 萩原印刷・製本 稲村製本

ISBN 4-641-02639-4

はしがき

日本法社会学会は一九七八年度から、それまで毎年春秋各一回（年二回）おこなっていた学術大会の開催を、年一回会期二日とすることにし、以来このペースで今日に至っている。年一回二日間の日程で開催される学術大会は、以来その第一日を会員の自由研究報告の場とし、第二日を特定のテーマによるシンポジウムにあてる方式で運営されて来た。シンポジウムのテーマは、会員の共同討議に附するにふさわしいものがえらばれるが、年一回の開催のために相当の準備期間をもつことが出来、充実した報告および討論がなされるようになった。シンポジウムの開催は、一九七八年以前の学術大会においてもしばしばおこなわれ成果をあげて来たが、学術大会開催日が一日であって、全日程をそれにあてることもあれば、また午後をそれにあてることもあり、前者の場合には会員による自由報告を圧迫するおそれがあり、また後者の場合は、報告・討論ともに十分の時間をさくことが出来ず、シンポジウムとして物足りなさが残ることもあった。このような運営方式については、かねてから検討の余地ありと意見があったが、上述のように一九七八年以来学会開催が年に一回となるとともに、運営方式にも変更がなされ、従来問題とされていた点にも是正がはかれることとなった。また、シンポジウムの報告および討論の内容は、学会誌に掲載され会員一般に近づきやすいものとなっている。

まだ数回の経験で結論めいたことをいうのは早すぎるかも知れぬが、一応の成果をこの方式はあげて来ており、またこの方式自身もどうやら定着しかかっているといえるのではないかと思う。もちろんこの方式が

不動のものであるというつもりはなく、改むべき点は改むべきであり、また異なる方式の実施可能性は今日でもなお存在していることはいうまでもない。

さて本誌は、一九八一年五月に開催された学術大会の第二日（五月十七日）におこなわれたシンポジウム「財政過程の諸問題」における報告および討論を中心に編集されている。

財政問題は、一般的には財政学の研究対象であることはいうまでもない。しかしこの問題が同時にすぐれて法的な問題であることも否定できない。伝統的な法律学においても、財政問題はさまざまな法領域で、さまざまな問題意識をもって考察されて来た。否、法過程の動態をより深くかつ的確に認識し考察するためには、それと密接なかわりをもつ財政過程についての科学的考察が必要であることは、多くの研究者によって感知されているところであろう。しかし、財政過程を法的観点から把握し社会学的考察を加えようとするとき、どのような問題が存在し、また、そのような問題を考察していくとき、法学の多くの分野の協力とともに、財政学、行政学その他の諸分野との学際的研究が必要となるうが、それは具体的にはどのように推進されるであろうか。

今回のシンポジウムでは、とくに財政過程の考察において見逃すことのできない「タックスペイヤーの権利」という視角から問題が追及された。その具体的問題点、シンポジウムの内容については本誌以下の諸論文および討論の参照を願いたい。問題はおそらくこんごますます多岐かつ重要となり、研究者の関心もふえ、研究自体もますます深化されていくものと信ずる。学会がこのチャレンジングなテーマを統一テーマとしてえらび、八〇年代の幕あきを飾る学術大会においてシンポジウムを開き会員諸氏の討議の場をもったこ

とは、まことに時宜を得たものであるといえよう。法社会学の将来にとつても、新しい方向を示唆するものとして大いに注目すべきものであるといえよう。

なお、本年度の学術大会では、右のシンポジウムのほかに共同研究、学際研究にもとづく報告がなされた。『法』工学的研究の提唱・労働過程の過失を中心として、『ヨーロッパの農家相続・フランスと西ドイツの実態調査』、『計画と法』がそれである。いずれも複数の研究者または諸領域の研究者の緊密な共同作業による研究成果の発表である。諸外国の法社会学研究者の間にもすぐれた共同研究や学際的研究が近年とみに多くかつさかんとなっている。わが国の法社会学がそれらに比肩するような高い水準の研究を公にしようとする資質をもっていることをこれらの報告は示すものといえよう。これらの研究から、すぐれた研究成果がうみ出されること、さらにこれらの諸研究につづいて同様の研究がこんごとも多数なされることを期待したいと思う。もちろん個別研究の重要性を否定するものではない。すぐれた共同研究・学際研究の基礎には個々の研究者のすぐれた資質と努力があることは否定しうべくもないからである。個別研究の中に、先人未踏の独創的研究が生じうることはいささかも否定できないところである。個別・共同の両方面の研究が量質ともに向上することにより、学会の水準が向上せしめられるであらうことを期待するものである。

目次

△シンポジウム・財政過程の諸問題▽

財政過程と統治構造……………

小林直樹……………一

国庫補助金論……………

宮本憲一……………二六

財政統制……………

北野弘久……………二七

地方財政……………

山下健次……………三〇

——自治体財政権の憲法規範の意味とその検討方法——

受益者負担金をめぐる法律問題……………

三木義一……………三九

予算編成過程と大蔵省の法的権限……………

福家俊朗……………四四

討 論……………

六一

△叢 説▽

紛争理論の法社会学的研究を進めるために……………

千葉正士……………四四

法把握によせて……………

矢崎光圀……………五五

法工学的研究の必要性……………

野沢 浩……………五七

——労働過程の過失責任判定の方法に関連して——

心理学からみた衝突海難における操船情報処理上の問題点

大橋 信夫 : 一〇三

刑事過失論からみた法工学の提唱

長 井 圓 : 一〇七

—— 死角と結果予見可能性との関係を中心に ——

アジア法の三類型

安 田 信 之 : 一一

—— 固有法・移入法・発展法 ——

アフガニスタン革命と土地改革法

小 林 三 衛 : 一七

ヨーロッパの農家相続

渡辺洋三・稲本洋之助・原田純孝・鎌田 薫・
利谷信義・J・ユングニッケル・田山輝明・広渡清吾 : 二三

計画と法

はじめに

稲 子 恒 夫 : 一五

ドイツ連邦共和国

村 上 博 : 一五

フランス

見 上 崇 洋 : 一五

アメリカ

神 長 勲 : 一三

イギリス

戒 能 通 厚 : 一五

ソ 連

稲 子 恒 夫 : 二〇

△学会記事▽

日本法社会学会一九八一年度学術大会報告要旨

一四

会員の異動.....	一八
------------	----

△資料▽

法社会学文献一覧（日本・米国）.....	法社会学文献委員会：二六
----------------------	--------------

欧文抄録・編集後記

シンポジウム「財政過程の諸問題」

報告者

小	宮	北	山	三	福
林	本	野	下	木	家
直	憲	弘	健	義	俊
樹	一	久	次	一	朗

財政過程と統治構造

小林直樹

〔まえがき〕

現代国家の活動は、経済・教育・社会保障・交通通信・防衛・治安・衛生など、きわめて広汎な分野に深くかかわっているが、その物的基盤は税Ⅱ財政によって支えられている。国費の収支を決定し実施する財政過程は、国民生活に直結し国運をも左右する重要な意味を有する。まさにその故に憲法は、明治憲法とは格段に違った、民主的なコントロールを財政に及ぼそうとして、その為の諸規定を置いたのである。問題は、それらの諸規定が、理念どおりに働かず、国民による実質的な監視と統制の必要が、ますます大きくなっている点に存する。こうした重要性にも拘らず、法学界も国民も極小部分を除けば、財政過程に対しては稀薄な関心しか持っていないようにみえる。このことじたい考察を要する問題だが、ここでは差し当り、国の予算決定過程を中心に、幾つかの根本的な論点を実証的に究明し、ひいてはわが国の統治構造の分析に資したいとおもう。

一 序——最近の税Ⅱ財政構造の特質

本論に入るに先だって、わが国の税Ⅱ財政構造に関してここ四、五年間にみられる、若干の基本的事実を挙げて、その概観を試みておこう。

第一に、この数年間、財政の収支不均衡は著るしく、歳出総額に対する公債依存度が異常に高まっており、財政の健全化はいまや最大の国家的課題になっている。今日、深刻な財政危機に悩む国々は多く、財政難はむしろ世界的傾向といってもよいが、わが国もこの数年にわたり、「巨額な財政赤字を抱える」状態がつづき、「歳出総額の3分の1を国債でまかなうという異常な状況」に陥ち入っている。このままでいくと国債発行残高が遠からず百兆円になるといふ事態は、借金を返すために借金を重ねる悪循環にのめりこんで、いつれはその重いツケを国民にまわす結果になる。このような財政収支の不均衡は、抜本的に是正されなければ、国家および国民生活の経済基盤を揺がすに至ることは必須である。一九八〇年一月「財政制度審議会」が提出した『建議』の冒頭に、次のように述べられたのは、この意味で当然の要請であった。すなわち「財政の建て直しは、今や、重大な国家的課題である。公債の発行の縮減、歳出の節減、歳出の節減合理化による財政の健全化に総力が傾注されなければならない」と。(3)

これにはまた、「現在の財政構造について抜本的な見直しを行う」べきことが、当然に要求される。

第二に、しかし、このように健全財政の再建が優先課題とされながら、形のない緊縮化政策とは逆に、例えば「財投」の大幅な伸びや軍事費の増大にみられるとおり、財政肥大の傾向はやまず、また行政機構の改革も推進されていない。大蔵省は昭和五五年、パンフレット『歳出百科』(七月)「財政再建を考える」(八月)を発行し、一方で財政規模の拡大を防止し——前年度比伸び率ゼロのいわゆる「ゼロリスト」の発想——、他方で歳出の「徹底した合理化・効率化の推進」を標榜した。実際には、しかし、大蔵原案じたい一般会計四六兆八千億円弱(九・九%増、S五五年度当初比)、財投一九兆円強(四・九%増)となった。(4)のみならず第三に、財政再建のスローガンの下で、防衛(軍事)予算が顕著に膨らまされ、民生・福祉・文教の伸びの実質的な後退とコントラストをなしている。この点については、後で詳しく述べるが、差し当りいわゆる防衛費が前年度比六・六%(S五七年度では七・七五%)

になっている点に注目しておく必要がある。

第四に、前年度比の増加という点では、一応「緊縮型の予算」になったとはいふものの、先の事情を反映して、増税による国民の負担は、逐次増大する一方である反面、長らく叫ばれてきた不公平税制の是正は、ほとんど行なわれず、この面での不健全さも重篤なものとなっている。国債発行の二兆円減額をめざした結果、租税・印紙収入三兆三千億円（二二%増）となったからには、長年にわたり「クロヨン」↓「トーゴーサンピン」（10・5・3・1）と呼ばれる課税の不公平を修正することが必須の前提であるのに、周知のとおりその要件は果されていない。第五に、財政再建は収支の均衡恢復にとどまらず、財政の構造的改善のために、国及び地方の全体にわたる改革を必要とするが、例えば国の補助金ひとつをとってみても、その「整理・合理化」さえ進捗せず、むしろ支配の現体制を維持する役割を担わされている。この点についても、後で（別な報告者から）述べられるので、ここではその指摘にとどめておくが、全体として「財政再建元年」は、根本的な改革への着手には至らず、将来に多くの問題を残したままになった。

ところで、これらの諸現象は何れも、その根元において日本の統治の構造と深く相通じており、税・財政のダイナミックスの中に後者が浮彫りにされ、逆に前者によって統治の既成システムが不断に再生産され、さらには補強もされている、という相互関係にあるとみることができる。小稿はこの視点から、財政過程を全体として現代日本の統治構造と関連して眺めてみることにする。

二 予算編成過程の問題点

予算（法）の決定は、特殊な立法過程として捉えることができるが、そこには政治・経済上の諸力の角逐がみら

れるとともに、それじたい力関係の構築や変化に重要な逆作用を及ぼす。とくにこの数年間に生じた注目すべき現象を追って、その意味を考えてみよう。まず予算の編成の全過程からみれば、その歩みは、各会計年度の初期から始まる。昭和五十六年度の予算編成経緯（別表）をみれば明らかのように、中心となる大蔵省のいわゆるサマー・レビュー（基本目標に従って大きな枠組みを構想する事前作業）は、五月半ばに開始され、七月には先に触れた「歳出百科」を公刊して、財政当局の立場からみた問題点を主な経費ごとに説明する仕事となされている。これと併行して、各省庁も「概算要求書」の作成にかかり、八月末頃迄にそれを大蔵省に提出することになっているが、同時に党（政府与党）の政調各部会にもその報告を行い、後者と随時連絡をしあつて、与党との調整を計るやり方がとられる。大蔵省は七月末には、閣議に概算要求のフレームを示して了解をとりつけ、九月に各省庁の概算要求についての説明を聴取し、一〇月から一二月にかけて「査定」と「調整」を行い、一二月初めに閣議の了解をえて予算の大枠を公表する、という運びになっている。

この最後の段階では、各省庁と大蔵省、それに政党が絡んで、活発な交渉や「攻防戦」が行なわれ、きわめてダイナミックな取引がなされる。一二月の下旬には、大蔵原案が閣議で決定され各省庁に内示されるとともに、党政審・総務会でも説明され、各省庁からの復活折衝をめぐって、党―大蔵省―各省庁の間で往復の話し合いが行われ、最終的には大臣折衝を続て年末の「概算閣議」に至る。こうした経緯を経て年明けに、「予算書」が作られ、一月末頃に閣議で決定と同時に国会に提出され、そこで立法部（とくに予算委員会）でもみ上げられ、野党の要求や批判をとり入れ、ある程度の「修正」を受け、最終的決定をみるに至るのである。⁽⁶⁾

以上に概観した予算成立に至る過程の中から、法社会学的にみて重要と思われる若干の問題点を挙げておきたい。――表面上の予算過程には見えないところで、冒頭に述べたような諸力の複雑な角逐が行なわれ、結論から言

えば予算は、多数の政治的な力の平行四辺形の多重的な組みあわせの中で決定されるのである。

問題点の第一は、予算の決定に参与する諸力のうちでも、とくに政府与党の発言力が顕著に増大したことである。長期政権の座にある自民党は、とりわけ八〇年のダブル選挙に「圧勝」して以来、あらゆる政策決定面で、分裂と沈滞に悩む野党勢力を凌いで強引な保守政策を推し進めるに至ったが、この情勢は国会での予算審議過程にも直截的な形で反映した。「与野党対決」の様相をとりながら、自民党が野党の修正要求に対し、「ゼロ回答」を出した八一年三月、および歯どめのない防衛費増額に対する社会党などの非難を押し切った八二年春の情況は、この両者間の力関係を鮮明に示している。そして予算過程における野党の後退と無力化は、国会による財政コントロールを有名無実にする惧れがある点で、憲法の財政民主主義の空洞化の問題につながるといえるよう。

第二に、右のような力関係の変化は、自民党と大蔵省の関係にも変化を生じるであろう。すでに八〇年の選挙よりずっと以前から、税Ⅱ財政面における党側の発言力の増大が目だし、逆に大蔵省の主導権の減退が、一部で注目されていた。議院内閣制をとるわが国で、長期にわたり政権交替が行われてこなかった結果として、行政部に対する与党側の優越化は、ごく自然の現象といえるけれども、それに重ねて石油ショック後の経済上のリセッションが、右の傾向を決定したらしめたとみられる。ただし前述したような困難のなかで、財政の硬直化が進むに伴い、在来振いた大蔵省の指導権は低落し、その分だけ「政治」（つまりは与党勢力）が前に出て、主導的な地位を占めるに至ったからである。その結果は例えば、すぐ後で述べる防衛予算の「別枠扱い」等に現われるほか、政府と党のそれぞれの税制調査会の主導権が、七〇年代初期頃から前者から後者の側に移動し、「今や党税調が主導」しているといった面にも見受けられる。こうした変化は、国会での多数派を民意の担い手と見なす観点からすれば、税Ⅱ財政作用の「民主化」の現象と呼べそうにもみえるが、事態はそうのように単純ではない。大蔵省の財政過程における

主導性の後退は、与党の（とくに主要派閥）の利害とイデオロギーが、多かれ少なかれ財政の枠を形づくる技術的合理性を押しつけて、税制や予算の方向を決める傾向を意味することになるからである。

第三に、右の点とも関連して、与党と野党、大蔵省と各省庁等の相互間の角逐のほか、与党内の派閥のダイナミックスが、予算過程に複雑に影響する。諸派閥のリーダーとその所属メンバーが、財界（大企業）・各省庁および地元民との間に組みなしている具体的諸関係は、——これを実証的に明らかにすることは至難なため、——差し当りは簡単なモデルを用いてみるほかはないけれども、それが現支配体制を支える大きな要素となっていることは、疑いを容れないと思われる。この点については、のちに四で触れることにする。

第四に、以上のような構造の下で予算は経済技術的合理性よりも、より多く政治的力学によって規定され、従ってまた国民による民主的統制は全くの虚名となり、国民は税のとりたておよびその使用の双面で、何らの主権性も持ち合せていないのが、わが国の実情である。——また右のような諸力の競合の下で、「財政再建」はスローガンのみ高唱され、根本的な解決策は講じえないままになっている。それどころか、「防衛」予算の「突出」に典型的に見られるように、違憲の軍事力の増大によって、財政構造のみならず、平和憲法の全秩序の性格を一変させる危険な可能性が、予算面にも現われ出してきた。この点に光を当てて、予算過程とそのアウトプットの全体的連関を見ておくことは、とりわけ憲法社会学の重要な課題となるであろう。

三 軍事予算をめぐる政治力学

周知のとおり、わが国の「防衛」費は、いわゆる一次防から四次防まで「バイバイゲーム」と呼ばれる仕方（8）で増加を重ねてきた。一時期「基盤防衛力構想」の下で、その増加率に若干の歯どめがかけられるようにみえたのも束

の間、アメリカの強い対日「防衛力増強」要請に呼応して、再び前にもまして長期にわたる防衛予算の伸びを予定するようになってきた。とくに八〇（昭五五）年には、政府与党はいわゆる中期業務見積り（昭五五―五九年度）の「繰り上げ達成」をめざすという政策目標をかかげ、対米公約を最優先にして、きびしい財政事情の中で、軍費だけを特別扱いにすることになったのである。この現象は、次のような意味をもつといえよう。

(a) 第一にそれは、防衛庁とくに制服組の自信と発言力の増大と見合っており、更にその背景として、自衛隊を「合憲」視したり、日米安保を肯定的に評価したりする、国民の憲法意識の変化があった。⁽⁹⁾ そのような国民世論の変化には、政府や自衛隊のキャンペーン（むろんその費用は国民の税金から生まれたものだが）があり、既成事実そのものの国民心理への重い圧力があり、さらに国際関係の変化やそれに伴う「ソ連脅威」論の影響などが、重層的に働らいてきたことができる。

(b) 右のような一般的背景のほか、とりわけ以前から力の増大を要請してきた自民党のいわゆるタカ派の勢力、一部には徴兵制まで論議し始めた財界の防衛力強化グループが、制服組と歩調を揃えて、声高に軍事費の増加を要求しだしたことが、注目される。予算に対する国民の世論調査（読売新聞社八〇年）によれば、歳出の削減について社会保障（五四％）や教育（三三％）は削るべきでないとする意見がよかったのに、――防衛費削減に反対する者は一〇％そこそこ――敢てこうした世論に反し、防衛費だけを「突出」させたのは、政府自ら財政再建を政治の最大課題と謳っていた最中であるだけに、まさに異常な決定であったといわなければならない。しかも、防衛費の「聖域」化は、単に福祉・教育・公共事業・住宅など、国民の多くが軍事よりも優先させている必要費に大きなシワ寄せを生ずるだけでなく、長期にわたり後年度に重い負担を残すものとなるため、財政構造の硬直化を決定的たらしめるであろう。憲法論は別にしても、民生に何の役にも立たずむしろ禍害を生ずる軍事費を、財政再建の