

財 政 論

財 政 論

林 栄夫

経済学全集 18 筑摩書房

経済学全集 18 財政論

著者略歴

はやし よしお

林 栄夫

1916年栃木県に生れる。1944年東京商科大学卒業，財政学専攻。現在，東京都立大学教授。

〈編著書〉『財政と国民所得の理論』（1951年，有斐閣）。『戦後日本の租税構造』（1958年，有斐閣）。『ビルトイン・スタビライザー』（1960年，至誠堂）。『金融財政講座』（共編，1960～61年，有斐閣）。『近代経済学講座』（共編，1961年，有斐閣）他

第14回配本

1968年3月25日

著 者 林 栄夫

¥ 820

発 行 者 竹之内静雄

筑 摩 書 房

東京都千代田区神田小川町2—8

振替 東京4123 Tel. 東京291-7651 (代)

© 1968

中央精版印刷・和田製本

は し が き

本書は、現代における政府——この政治経済的リバイアサンを財政の側面からとらえようとした。財政現象を、政府部門における多数の諸機関が渦をまいて動いている政治経済的動態のなかでとらえたかったのである。財政現象は政治と経済の交錯する領域に生じる複合的現象である。このような複合現象として現われてくる財政をその奥の奥で支配している経済の論理——わたくしはそれを社会的経済余剰の再生産の論理とみたのであるが——はどのようなものであり、上部における権力の構造と制度的仕組みはこの財政現象をどのように規定しているのであろうか。こういう問題をもって、まず政府の政策が政治・行政のメカニズムを通して貨幣的に数量化されてくる予算化過程と社会的経済余剰の権力的配分の過程、これらの過程において生起する政党・内閣・官僚の間の諸関係や政府部門と民間経済部門との間の経済的諸関係を客観的に明らかにしようとしたのである。

したがって本書にはかなり政治論や行政論がでてくる。経済学を専攻するものはこれを不快に思うかもしれない。また政治学・行政学を専攻するものはこれらの政治・行政論を素朴なものとみるかもしれない。だが現代の財政現象は経済理論だけでは解明されないし、また政治・行政の理論だけではとらえがたい性質のものであり、経済学・政治学・行政学などの成果を総合して利用しなければ、とうてい明らかにすることのできない性質のものなのである。

近代経済学の財政論は財政現象を経済的側面からとらえて、財政論を応用経済学の一分野として体系化してきている。例えば R. マスグレイヴの「財政理論」がそうである。そこでは財政制度や財政のもつ政治的性質に関する考察はほとんど捨象されてしまっている。例えば、財政規模決定論に関する議論には最適資源配分理論と社会的選択の理論が援用されている。かれは財政規模決定に関する問題を最適資源配分論だけで解くことができず、投票過程の分析にまで立ち入ってきているが、この事実はまさに財政問題が政治経済学的アプロー

チによらなければ十分に解明できないということを示すものといつてよいであろう。その後、多くの財政学研究者たちがこの投票過程の分析にかなりの精力を費やすようになってきていることは、この事情を物語るものである。L. ヨハンセン、J. ブキャナン、O. エクスタイン、A. ダウNZ、J. マーゴリス等の業績はその一端を示すものである。かれらは多くの場合に投票過程の分析を技術的選択の過程としてとらえてそこで踏みとどまっている。だが票決に付される予算案が形成されてくる政治・経済的なメカニズムが明らかにされなければ、財政現象を十分にとらえることはできないのではなからうか。経済学者はこの問題領域を経済学の対象外のものとしておくことができるであらうか。最近、一部の政治学・行政学関係の研究者はこの種の問題をとりあげるようになってきているが、この問題は経済学者の側からも明らかにしていかなければならないものであらう。

本書はこのような見地から書かれた一般的な「財政論」である。同時に「日本財政論」でもある。政府の編成する年々の予算、国会における予算審議や現代財政の経済理論を評価し摂取するのに本書がなにほどこ役立つことができるならば、このうえもなく幸いである。

学界第一線で活躍されている水野正一、宮本憲一の両教授は、本書に優れた論稿を寄せられた。両氏の御好意に深く謝意を表したい。

なお、本書ができあがるまでに筑摩書房の編集担当の田中基子さんに一方ならぬ御苦労をおかけした。この機会に厚く御礼を申し上げたい。

1968 年 3 月 6 日

林 榮 夫

目 次

はしがき

第1章 財政現象の本質

——社会的経済余剰の政治的配分—— 3

1. 財政現象..... 3
2. 社会的経済余剰の権力的配分..... 9
3. 政治的支配費用の源泉..... 15
4. 社会的経済余剰の政治的配分機構..... 19

第2章 政策の形成と予算化のメカニズム 26

1. 財政規模膨張の傾向とその規定要因..... 26
2. 政治・行政の支配と財政の機構..... 38
3. 政策の形成と予算化..... 47
 - (1) 政策の形成・予算化過程における官僚(47) (2) 保守合同——
保守派閣連合内閣の成立(51) (3) 財政・経済運営の基本的メカニ
ズム(52) (4) 政策の形成・予算化過程における与党・官僚の癒着
(55)
4. 政府部門の拡大と予算化..... 60
 - (1) 機構の拡大(60) (2) 権力の所管省別分有・支配とその費用配
分(65) (3) 国・地方団体間の財源配分と経費構造(78) (4) 予
算定員の問題(79) (5) 補助金による地方支配(85)

第3章 予算過程 105

1. 予算過程とその政治・経済的性格 105
 - (1) 予算の循環過程(105) (2) 予算の編成機構(110)

2. 予算の編成過程	113
(1) 予算書のフォーム(114) (2) 予算単価と予算員数(119) (3) 予算の概要要求(128) (4) 税収見積りの積算とその政治経済的性 格(133) (5) 経費構造のパターン(142) (6) 予算査定過程(143) (7) 「財政投融资計画」の作成(148) (8) 予算編成に関する与党・ 政府間の慣行(152) (9) 「経済運営の基本的態度」と「予算編成方 針」の決定(154) (10) 復活折衝過程(159)	
3. 予算審議過程	163
4. 「計画」の作成と予算編成	173
(1) 政策の「計画」化と「計画」の政治化(175) (2) 長期経済計 画の策定と予算編成——介在する政治的諸要因(184)	

第4章 政府部門のストック分析

1. 国富のなかの政府部門	189
(1) 統合政府部門の貸借対照表(189) (2) 政府部門の富の構造 (192) (3) 政府部門の富の相対的地位(195) (4) 論点(199)	
2. 資金循環における政府部門	202
(1) 資金循環勘定表における政府部門の構成(202) (2) 資金循環に おける政府部門の地位(209) (3) 政府の2部門貸借対照表(210)	
3. 政府諸部門貸借関係のストック分析	213
(1) 政府諸部門の対内・対民間貸借表(213) (2) 政府資金供給ル ート(217) (3) 政府資金の配分(218) (4) 特別公共部門の事業 資金コストの上昇(224) (5) 政府諸部門の地位, その30年代におけ る変化(226)	

第5章 政府部門の財政投融资・内部金融の構造

1. 公共出資関係	235
(1) 資料上の制約(235) (2) 会計別政府出資(238) (3) 産業投 資特別会計の構造(239) (4) 事業公団方式の導入と問題点(245) (5) 特別会計事業の公団事業化傾向(253) (6) 保険関係諸会計出 資と事業団方式の導入(254) (7) 政府会計外出資と問題点(258)	

2. 財政投融资，政府内部金融の構造	261
(1) 政府管理資金（資金運用部資金・簡保資金）の構造と配分(261)	
(2) 政府関係融資機関の対民間融資(270)	
3. 公債問題	285
第6章 租税構造	297
1. 課税関係と社会的経済余剰	297
2. 課税水準と税収構造	298
3. 経済循環と租税構造	307
(1) 経済循環と租税体系(307)	(2) 所得生産の局面——財産課税の構造(309)
(3) 所得分配局面Ⅰ——個人所得課税の構造(313)	(4) 社会的経済余剰の分化過程——所得（税源）の多様化(315)
(5) 所得分配局面Ⅱ——法人所得課税の構造(319)	(6) 所得分配局面Ⅲ——創業者利得の資本化現象と法人課税(328)
(7) 所得分配局面Ⅳ——会社利潤の費用化現象と法人課税(330)	(8) 所得分配局面Ⅴ——小企業資本の課税所得化の傾向(336)
(9) 国民所得の支出局面——支出課税の構造(337)	(10) むすび(346)
(11) 課税の実態(346)	
第7章 財政の経済理論	353
1. 概 観	353
2. 財政構造の変化と財政論の展開	357
(1) 第2次大戦後における財政構造の変化(357)	(2) 戦後における財政論の展開と問題点(364)
3. 政府の最適活動領域決定の理論 ——最適な予算規模，歳入配分，歳出配分に関する抽象理論——	366
4. 均衡予算の定理とその問題点	381
5. 財政の自動安定装置論と問題点	385
6. 財政と経済成長の問題	394
7. む す び	400

参考文献	403
經濟用語解説	413
事項索引	418
人名索引	426

統計表目次

第2・1表	イギリスにおける財政規模膨張の傾向	27
第2・2表	アメリカにおける財政規模膨張の傾向	28
第2・3表	日本政府の経費構造	32
第2・4表	政府の財貨・サービス購入の国民総支出に対する割合	32
第2・5表	日本の中央政府の経費構造の変化	33
第2・6表	産業別生産の政府需要依存度	35
第2・7表	政府部門の人員配置	46
第2・8表	中央政府機構の拡大	61
第2・9表	政府部門所管別歳出予算の配分	66
第2・10表	公団・事業団・特殊法人等の所管省別支配	70
第2・11表	公共事業関係費の各省所管別・事業別配分	72
第2・12表 I	国・地方団体間の財源の配分と再配分	74
第2・12表 II	国・地方団体間における財源の配分と再配分	74
第2・13表	国・地方団体の経費配分	76
第2・14表	政府部門人員の構成とその相対的地位	80
第2・15表	中央政府部門人員の各省別・会計別構成の変化	80
第2・16表	地方団体職員 of 構成の変化	82
第2・17表	政府部門の増加人員の内容	83
第2・18表	政府部門人員増減	84
第2・19表	補助金等の地位	86
第2・20表	政府各省庁所管別・会計別の補助金	87
第2・21表	一般会計における主要公共事業費関係補助金の所管別・事業別配分	88
第2・22表	各省別特別会計における個別補助金等の構成	89
第2・23表	一般会計補助金の主要経費別配分	91
第2・24表	地方補助金の地位	92
第2・25表	例外的個別補助金をともなう義務的事業の国・地方間分担率	96
第2・26表	港湾改修補助事業費負担区分と補助率	98
第2・27表	所管省別・補助率別零細補助金件数	99
第2・28表	地方団体の超過負担	101
第2・29表	補助事業の完成所要期間	102
第2・30表	補助事業の完成率	103

第3・1表	教育職俸給表(一)の適用を受けるものの予算定員表	120
第3・2表	人当庁費予算単価行政機関別格付表	122
第3・3表	地域別工事費指数	123
第3・4表	標準工事予算単価表	124
第3・5表	予算の概算要求と成立予算	129
第3・6表Ⅰ	標準予算の変化	131
第3・6表Ⅱ	標準予算の変化	131
第3・6表Ⅲ	標準予算の変化	131
第3・7表	酒税収入見込み積算	138
第3・8表	給与源泉所得税の見込みと実績の乖離	139
第3・9表	経済見通しと税収見込み積算の乖離	140
第3・10表	税収増分の見積りと配分	141
第3・11表	経費構造のパターン	142
第3・12表	財政投融资計画	148
第3・13表	政府部門資金	150
第3・14表	主要経済指標	155
第3・15表	大蔵省予算原案の修正	159
第3・16表	倍增計画と財政収支	184
第4・1表	統合政府部門貸借対照表	191
第4・2表	統合政府部門の物的資産の構成	193
第4・3表	政府部門の固定資産別保有状態	194
第4・4表	中央・地方政府部門別物的資産保有状況	195
第4・5表	統合政府部門の地位とその変化	196
第4・6表	金融資産負債残高表	202
第4・7表	政府部門の2部門貸借対照表	210
第4・8表	政府諸部門の対内・対民間貸借関係(昭和35年末現在)	214
第4・9表	一般政府部門の対特別公共部門資金配分	220
第4・10表	特別公共部門に対する供給資金の利子率	220
第4・11表	政府諸部門の対内・対民間貸借関係(昭和39年末現在)	222
第4・12表	特別公共諸部門の資金構成の変化	225
第4・13表	特別公共諸部門の民間資金依存率の増大と資金コストの上昇	225
第4・14表	ストック形態における政府部門の地位	230
第4・15表	ストック形態における政府部門の変化	231
第4・16表	ストック形態における政府諸部門の相対的地位の変化	232

第5・1表	日銀「金融資産負債残高表」における公共出資関係	236
第5・2表	政府出資	238
第5・3表	産業投資特別会計出資の推移	240
第5・4表	公団・営団への出資	242
第5・5表	事業団への出資	243
第5・6表	その他特殊法人への出資	244
第5・7表	産投会計の設立貸借対照表	246
第5・8表	産投会計の予定貸借対照表主要項目の変化	247
第5・9表	国民経済における政府部門主要融資の比重	262
第5・10表	資金運用部資金の構成	262
第5・11表	資金運用部資金の運用	263
第5・12表	簡保資金の運用	263
第5・13表	資金運用部資金・簡保資金の統合	264
第5・14表	資金運用部資金の預託期間の長期化	266
第5・15表	資金運用部資金の資金コストの上昇と運用利回り	266
第5・16表	簡保資金の貸付利率	267
第5・17表	昭和31～40年度間における資金運用部資金・簡保資金の財政 融資計画	267
第5・18表	政府管理資金の対民間部門供給	272
第5・19表	政府関係融資機関の総合貸付資金の構成	274
第5・20表	政府関係融資機関の資金コストと実効貸出利率の構造	277
第5・21表	滞貸償却引当率	279
第5・22表	公債の種類別・保有者別分布	286
第5・23表	公債の償還満期構成	294
第6・1表	課税水準と租税負担率	299
第6・2表	租税体系と税収構造の変化	299
第6・3表	主要諸国の税収構造	303
第6・4表	課税種類別・国税・地方税別の税収構造	304
第6・5表	酒税課税商品の地位の変化	341
第6・6表	個人所得税収入の所得種類別構成	347
第6・7表	所得階層別の所得税負担分布	348
第6・8表	所得課税の国際比較	348
第6・9表	タバコの価格構成	350

財 政 論

第1章 財政現象の本質

——社会的経済余剰の政治的配分——

1. 財政現象

まずわれわれの知っている財政現象ないし財政過程から財政問題を考えよう。国家は防衛、治安、裁判、外交とか、治山、治水とか、教育、社会保障などの広い範囲にわたって活動している。このために政府は戦闘機、軍艦などを買い、植林し、河川を維持し、庁舎、学校などの施設を建設し、官吏などの給料を支払い、さらに失業手当や老齢年金などを支払っている。このように国家活動には当然に費用がともなう。政府は国民から税金という形で権力的に貨幣を徴収してこの費用をまかなっている。このような多面的な国家活動のそれぞれにどのような重要度を認め、その活動の範囲をどこまで拡大しあるいは限定するか、またその費用をだれの負担でどのようにまかなうか、これを決めることはきわめてむずかしい問題である。例えば、国家の治安活動と社会保障活動とにたいしどのような重要度の序列をつけるかという問題をとりだしてきただけでも、結論は各個人の価値判断のいかん、各国会議員あるいは各政党の政治的判断のいかんによってたいへん違ってきて、きわめて多様なものとなるであろう。国の予算は、形式的にみると、国家活動にともなう費用に関する1年間の計画と、これをまかなう財源の態様や収入見込みとを貨幣額で示し、その収支を均衡するものとしてつくりあげたものである。だが同時に、それは、特に政府の予算原案は、時の国家権力を握っている政府の国家活動（収入活動をもふくめて）にたいする政治的価値判断をも示しているのである。その政治的価値判断の結果が予算という形式をとって貨幣額で数量化されているので、本来はなかなか客観的に序列づけることの困難なものが、相互に比較計量しうるものとなっているのである。

こういうできあがった貨幣額表示の予算に即して財政を理解しようとすれば、財政問題は財政規模とか歳出配分、および歳入（とくに租税収入と公債収入）配分などに関する問題として論じられ、多分に経済的な問題としてとらえられることになるであろう。たとえば、予算規模は国民生産のいくばくにあたり、それは資源の公私両経済部門間配分として最適であるか、国防、警察、公共事業、教育等に対する経費の配分は妥当であるか、財源の租税収入と公債収入とへの配分や、税負担の所得種類別、所得階層別負担は公正妥当であるか、などとして論じられるであろう。また有効需要の見地からとらえて、財政規模は一定の経済成長を達成するために適当な水準であるか、その政府消費、政府投資への配分は公私生産性のバランス的増大にとって妥当であるか、税の配分は有効需要の調節のうえにおいて妥当であるか、などという形で問われるであろう。

ところがこういう予算の規模を、予算にふくまれている経費や収入の配分なりが財政制度を中心とする行政・議会の制度的機構を通して決定される過程にそくしていえば、どんな内容の収支を盛りこんだ予算を編成するかは内閣の責任であり、その予算の内容の妥当性を審議し最終的なものとして承認するのは議会であり、このようにして成立した予算を執行するのは行政各部署であり、予算執行の妥当性を判定するのは政府から独立の会計検査院であり、これを最終的に承認するのは議会である。このような予算の編成・審議・議決・執行・決算の過程は一定の政治的・行政的ルールにしたがっておこなわれる。この場合には、財政現象は予算をめぐる政治・行政の過程において生じるものとしてとらえられるであろう。

現在の予算をみると国家活動は広い範囲にわたり、固有の権力的な行政活動や教育・社会保障に関する活動から各種の経済的・資本的活動（例えば鉄道の建設や輸出入金融）にまで及び、国民経済の全般に大きな作用を与えている。単に消費や流通の過程にとどまらず生産の過程にも深く入りこんできている。他面、税負担は国民のすべての階層に及び、国民生活の内容を左右している。このような政府活動領域の拡大にともなって、政府部門は一国の全経済において民間経済部門と並ぶほどの規模にまで、その比重を高めてきている。

一部の経済学者はこのような経済の特徴を二元的経済組織とか二重経済または混合経済などとしてとらえようとする。さらにまた、いわゆる近代経済学系統の一部の学者は、こういう国家活動のうちから社会福祉に関する活動の増大傾向を特に重視し、その他の国家活動もつまるところは社会福祉の増大につながるものとしてとらえて、この財政支出の拡大と税負担の公平が議会民主制のもとで獲得されてきたことと照応させて、現実の国家があたかも福祉国家を志向しているかのように説明し、このような財政規模の拡大を好ましいものと説く。ところがマルクス経済学系統の学者は、上述のような国家の経済活動の拡大現象を国家と独占資本との密着・癒合の関係としてとらえ、特に政治の寡頭支配・官僚支配機構の肥大化と軍事費・産業基盤強化のための政府支出の増大を通して、議会民主制は後退し、経済は軍事化され、民意は疎外され、民生は圧迫されるようになって、独占資本主義は体制的危機に陥っていると説くとともに、他面ではこの体制のなかに新しい社会主義体制に継承さるべき公的経済管理機構が拡大していることをみてとろうとする。

このようにみえてくると、以上のような現象のすべてを財政現象とみることはできないけれども、これらの現象が国家の財政活動と深く結びついているということは明らかであろうし、また財政現象がけっして単なる経済現象でもなければ、また単なる政治現象でもないということが明らかになるであろう。

財政とは、政治と経済との中間領域に生じる複合現象だといわれてきている。だから財政学は、政治学と経済学との境界線上にある学問だともいわれるのである。したがって、財政現象には、経済学的に明らかにされる側面と、政治学的に明らかにされる側面とがあるわけである。

だからこの財政現象を純経済的な視野からだけとらえようとする、財政のもっている政治的・行政的な制度的条件やそういう制度的条件によって規定される財政特有の性格ないし作用が捨象されてしまう。だからといって、あまり政治・行政的な視点を強調しすぎると、そういう財政論は経済の論理から離れてしまう。国家の財政活動は、財政上の政治・行政機構を通しておこなわれてゆくという点で、純粋な経済的現象ではない。しかしながら、その政治的な機構のなかで政治・行政的に制約されながらも、政府の財政活動を貫いて経済の