

現代財政学 2

現代財政の制度と政策

有斐閣双書

現代財政学 2

—現代財政の制度と政策—

藤田 晴 編
貝塚啓明



有斐閣双書

入門・基礎知識編

編 者 紹 介

ふじ た せい
藤田 晴 大阪大学経済学部教授

かい づか けい せい
貝塚啓明 東京大学経済学部教授

有斐閣双書

現代財政学 2 現代財政の制度と政策

昭和 55 年 1 月 25 日 初版第 1 刷発行
昭和 58 年 11 月 15 日 初版第 3 刷発行 定価 1,300 円

編 者	ふじ	た	せい
	藤	田	晴
	かい	づか	けい
	貝	塚	啓
			明

発 行 者 江 草 忠 敬

東京都千代田区神田神保町2~17

発 行 所 株式 有 斐 閣
会 社

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

京都支店[606] 左京区 田 中 門 前 町 44

印刷 明石印刷株式会社・製本 稲村製本所

© 1980, 藤田晴・貝塚啓明. Printed in Japan.

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

ISBN 4-641-05610-2

は し が き

わが国経済は、国際通貨危機とオイル・ショックによって象徴される激動の70年代をようやく乗り切り、80年代へ向けて新しい一步をふみ出そうとしている。80年代の公共政策は、ますますきびしさを加えてきた資源・エネルギー等の制約条件のもとで、新しい安定成長路線にそって日本経済を発展させ、質的にいっそう充実した国民生活を実現しなければならない。このため、資源配分、所得再分配および総需要管理のいずれの面においても、財政は重要な役割を演じることが期待されている。ところが、減速経済への移行段階において福祉政策が推進され、その後に長期的不況が続いたため、国も地方も最近財政状態がいちじるしく悪化してきた。そこで80年代の財政政策は、財政の再建と国民福祉の向上を同時に達成しなければならない。このきわめて困難な政策課題に対する挑戦を成功させるためには、これまでの惰性的な財政の運営態度を根本的にあらため、政府支出の思い切った重点化、効率化を推進するとともに、経常財源の大幅な拡充をはかる必要があろう。

編者達は、このような80年代の財政政策の基本的課題を念頭において、政府の経済活動を理解するために必要な基礎的知識を提供する新しい入門書を企画した。この書物の編集にあたっては、大学における財政学講義のテキストや公務員試験等の参考書として利用されることを予定するとともに、公務員や一般市民の方がたが財政問題についての知識を深められるためにも役立つよう配慮した。そのため、財政の理論、制度および政策の三分野にわたって、バランスのとれた説明を平易な形で行なうよう努力したつもりである。

本書は2巻によって構成されている。第(1)巻は、現代財政の基礎理論をできるだけわかりやすく解説しようとしたものである。ここでは、まず現代経済における財政の役割と財政の構造について概説した後、公共支出、租税および公債のそれぞれの基礎理論を展開し、最後に経済安定のための財政政策と地方財政の理論について説明した。

第(2)巻は、日本の財政制度の概要を解説するとともに、現代財政が直面している主要な政策課題を検討したものである。ここでは、まず国と地方の財政制度を紹介し、わが国財政の長期的発展過程を概観した後、戦後税制の歩みと現在の租税構造について説明する。これに続いて、予算改革、国債管理、社会保障財政、社会資本、都市財政、公企業料金政策など、80年代の財政を理解するためにとくに重要な諸問題を探り上げた。

本書の2つの巻はかなりの程度まで独立しているから、第(1)巻をテキストとし、第(2)巻はサブ・テキストとするような使い方もできる。しかし、両者は同じウェイトで併読されることがいっそう望ましい。その場合、巻の順を追って目を通されることは、かならずしも必要ではない。初学者の読み方としては、全体の序論的な性格を持つ第(1)巻の第1～2章からスタートし、つぎに第(2)巻の第1～4章によってわが国財政の制度と歴史を学び、これらの後で両巻の残りの諸章を適当に読み進んでいかれてもよいであろう。

本書の各章は、財政の研究あるいは運営の第一線で活躍しておられる多くの方がたによって執筆されている。本書の誕生のため熱心な協力を惜しまれなかったこれらの方がたに対して、心から謝意を表明したい。最後に、本書の編集と出版のため献身的に御努力頂いた有斐閣編集部の千葉美代子さんに厚く御礼申し上げたい。

1979年12月

貝塚 啓明

藤田 晴

目 次

第1章 国家財政制度	1
1 国家財政制度とその周辺	1
2 予 算	3
予算制度の意義 予算の種類・内容 予算の編成・国会審議 予算の執行・決算 予算制度の戦前対比, 国際比較	
3 国 の 収 入	12
国の収入の意義 収入の種類	
4 国 の 支 出	14
国の支出の意義 支出の統制 支出の分類	
5 公 債 制 度	18
公債制度の意義 わが国の公債発行制度 国債の償還制度	
6 財政投融资制度	21
財政投融资制度の意義 財政投融资の原資 財政投融资の運用対象	
7 国 庫 収 支	25
国庫金制度 国庫の資金ぐり 財政資金対民間収支	
8 国家財政制度の今後の課題	27

4 目 次

第2章 地方財政制度	29
1 総 説	29
基本法規 普通会計と公営事業会計 財務	
2 国と地方の財政関係	31
国と地方を通じてみた財政の姿 国民経済と地方財政	
景気調整と地方財政 国と地方の経費負担 国と地方	
の財源配分 地方財政計画	
3 普 通 会 計	39
決算状況 歳入 地方税 地方譲与税 地方交付	
税 国庫支出金都道府県支出金 地方債 目的別歳	
出 性質別歳出	
4 地方公営企業	47
5 今後の展望	48
地方財政収支試算 地方財政の硬直化要因 対応	
第3章 経済発展と財政	51
1 経済発展の諸段階と財政政策	51
経済発展と政府の役割 八つの時期区分	
2 戦 前 の 財 政	54
明治初期の財政収支 明治10年代の大隈・松方財政	
日清・日露戦争期の財政 昭和不況期と井上・高橋財政	
3 太平洋戦争下の財政	59
戦時体制への移行 経済統制の強化と財政金融機構の再	
編 戦時財政の資金調達	
4 占領期の財政	61
占領期財政の出発 占領政策と財政再建 石橋財政と	

ドッジ・デフレ 日本経済の復興と独立

5	高度成長期の財政	65
	「復興」から「成長へ」 高度成長と池田財政 国債発 行と財政新時代	
6	福祉志向・国際化時代の財政	69
	福祉経済への転換 福祉見直し論 地方財政の再建 経済社会計画と財政計画	
第4章	租税制度と租税政策	77
1	戦後税制の歩み	77
	転換期の租税政策 シャウプ勧告 シャウプ税制の確 立とその修正	
2	現行税制の概要	84
	所得税 法人税 法人税と所得税の関係 消費税	
3	わが国の租税政策の評価と展望	99
	シャウプ勧告の意義 特別措置の整理・合理化=不公 平税制の是正 一般消費税の問題	
第5章	現代財政と予算制度	107
1	予算制度の果たすべき機能	107
	予算の三機能 予算と計画 予算のプランニング機能 とシステム・コスト 現行予算の欠点	
2	PPBS	111
	PPBSのしくみ システムズ・アナリシス PPBSに よる予算編成	
3	ゼロベース予算	115
	増分主義 現行予算の問題点	

6 目 次

4 予算改革の評価117

リンダブロム, ウィルダフスキイの見解 予算改革のあり方

第6章 日本のフィスカル・ポリシー123

1 均衡予算時代の財政政策124

財政政策の背景 当初予算の編成態度 補正予算の編成態度 決算から見た評価 ビルト・イン・スタビライザーの役割 公共投資政策の効果

2 国債発行後の財政政策.....137

フィスカル・ポリシーの新段階 国債発行政策への転換 42年度以後の予算政策 国際的激動期の財政運営 長期的不況下の財政政策

3 回顧と展望.....145

第7章 財政の金融的側面149

1 戦後財政活動の特徴149

政府資本形成の比重増大 財政投融资の膨張 財政投融资と一般会計の相違

2 政府資金調達と金利体系の成立153

公信用の膨張 金利体系の成立 高度経済成長と人為的低金利政策

3 日本の国債管理——現状と課題——161

国債市中公募の原則と強制割当発行 日銀信用によって保護された流通市場 国債市場隔離政策の限界

第8章 社会保障と財政169

1 社会保障と所得再分配.....169

社会保障の考え方	所得再分配	分配の公正	政府の役割	
2	社会保障制度			172
	制度の分類	負担と再分配	事業主負担	国庫負担
	人口構造の高齢化			
3	年金財政			178
	国民年金	福祉年金	厚生年金	年金の成熟
	高齢化と年金財政	賦課方式と積立方式		
4	医療保障と社会福祉			184
	政管健保と国民健保	老人医療	給料上限	生活保護
	社会福祉			
第9章	社会資本			191
1	社会資本の概念			191
	ハーシュマンの定義	社会資本——機能と制度	制度	
	選択の問題	市場機構の失敗	社会資本形成——フローとストック	わが国の社会資本の水準
2	社会資本建設の効果と役割			199
	派生需要＝後方連鎖効果	利用効果＝前方連鎖効果		
	政策手段としての公共投資			
3	公共投資計画の設定——費用便益分析——			203
	便益の定義	便益——直接効果	間接効果	公共投資基準
	公共投資の優先順位	社会的割引率	費用便益分析の問題点	
4	公共投資・地域開発政策の展開			213
	公共投資の長期的動向	第1期	復興と資源開発の時期——昭和20年代	第2期
	成長と工業開発の時期——昭和			

8 目 次

和20年代末から30年代前半—— 第3期 成長と地域開発の時期——昭和30年代後半から40年代初頭 第4期 対立と巨大開発の時期——昭和40年代初頭から40年代末——第5期 対立と福祉政策模索の時期—— 昭和40年代末以降——

第10章 都市財政223

1 都市の公共サービス223

都市と公共サービス 都市財政経費の推移と構成 都市の公共サービスの増大傾向 都市の公共サービスのありかた

2 都市の財源調達228

都市財政の収入構造 都市財源のひっ迫

3 大都市圏の財政231

大都市圏の問題 中核都市の財政問題 近郊都市の財政問題

4 都市税制の確立237

都市財源の不足 都市税制の基準 現行都市税制の強化拡充 超過課税

第11章 公企業と公共料金247

1 はじめに247

2 公企業の制度的特徴247

組織形態 独立採算制 公益事業の規制 料金の決定制度

3 料金理論252

限界費用による料金形成と独立採算制 差別料金制
ピーク・ロード的料金形成 二部料金 福祉型料金

執筆 者 紹 介 (執筆順)

- 1章 公文 宏 (くもん ひろし) 大蔵省主計局
2章 土田 栄作 (つちだ えいさく) 自治省財政局
3章 江見 康一 (えみ こういち) 一橋大学教授
4章 金子 宏 (かねこ ひろし) 東京大学教授
5章 野口 悠紀雄 (のぐち ゆきお) 一橋大学助教授
6章 藤田 晴 (ふじた せい) 大阪大学教授
7章 中島 将隆 (なかじま まさたか) 神戸学院大学教授
8章 市川 洋 (いちかわ ひろし) 筑波大学教授
9章 山田 浩之 (やまだ ひろゆき) 京都大学教授
10章 一河 秀洋 (いちかわ ひでひろ) 中央大学教授
11章 奥野 信宏 (おくの のぶひろ) 名古屋大学助教授

第 1 章 国家財政制度

1 国家財政制度とその周辺

「国の財政活動に関する制度」すなわち「国が、その役割を果たすため、財源を調達し、必要な支出を行なうための制度」が「国家財政制度」であることはいうまでもないが、制度の理解にあたっては、次の諸点に留意する必要がある。

①第1に、「国」の財政制度は、国家の統治形態、あるいは行政組織がどのように組み立てられているかによって、制度の有する意義におのずから差を生ずる。とくに、立法府と行政府の関係や地方自治制度の体系づけをぬきにして財政制度の仕組みを理解することはできないであろう。国家財政をいかに分析してみても、地方財政との関係をぬきにしては片手落ちであろうし、諸外国における財政制度とわが国のそれを単純に比較することも慎むべきことであろう。

②第2に、「財政活動」の範囲である。近代国家においては、財政活動は「予算」が中心となり、これに関連する諸活動が相伴う形で営まれる。それは、「予算」およびその執行が、たんに財務の量的表現であるに止まらず、予算の諸過程を通じて、一つの組織化され、体系化された活動として表われてくるものであるからである。しかし、もちろん財政活動は、たんに「予算」を中心とした活動に止まらない。周辺には、「会計制度」「租税制度」「国有財産制度」といった別の体系に属する諸制度が存在し、「予算制度」と相互補完的に、財政活動に関する制度の総合的体系を形作っている。本章では、「予算制度」を中心に扱うが、周辺の諸制度を看過すること

第1-1表 財政規模の推移

(単位:億円)

年 度	国民総生産	一般会計歳出		財政投融资計画	
	金額 (A)	金額 (B)	B/A	金額 (C)	C/A
			%		%
35	162,070	17,431	10.8	6,251	3.9
40	329,816	37,230	11.3	17,764	5.4
45	755,239	81,876	10.8	37,990	5.0
50	1,531,263	208,608	13.6	105,610	6.9
54	2,320,000	386,001	16.6	168,327	7.3

(注) 1 国民総生産は、50年度までは実績、54年度は見通しの計数である。

2 一般会計歳出は50年度までは決算額、54年度は予算額である。

3 財政投融资計画は50年度までは実績、54年度は計画額である。

4 財政投融资計画は48年度に様式が変更された。

5 国民総生産は40年度以降新SNAベースである。

もまた片手落ちのそしりを免れないであろう。

③第3に、「財政制度」においては、その金融的側面を無視することはできない。国の収入支出は、「国庫」制度として運用されているが、現行国庫制度は、日本銀行に設けられた「政府預金勘定」の増減という形で、わが国の金融活動に大きな影響をおよぼすものである。また、国が預託をうける郵便貯金の制度や、公債発行の形で生ずる国の債務が金融面に深い係わりをもっており、財政運営にあたってその金融的側面を考慮する必要があることはよく知られているところである。

本章は、国家財政制度の中心的役割を果たしている「予算制度」について、その諸側面から解説を試みるとともに、これとの関連で、公債制度、財政投融资制度、国庫収支制度について言及し、金融政策との接点について触れるつもりである。

2 予 算

予算制度の意義 近代国家においては、国の財政制度は、「予算制度」を中心として組み立てられている。以下に述べるように、「予算」、すなわち、「一定期間における収入支出の予定計画」は、たんに、（企業におけるごとく）財務上の統制手段であるに止まらず、広く国の行なう諸活動、諸施策を金銭的に裏打ちするものであり、したがって政治のプロセスを経て形成されるものである。「予算制度」はその予算に制度的枠組を与えるものである。

①財政民主主義の原則 予算制度は、近代国家において、その諸活動（単に財政活動に止まらず、広く国が行なう諸活動、諸施策を意味する）を民主的コントロールの下におくという意味での財政民主主義を実現するための手段となっている。すなわち、予算制度は、国家活動に対する国民の期待を実現し、あるいは国家活動をコントロールするために、近代国家がそれぞれ有している統治形態に対応して組み立てられている。それは端的に言えば、予算に対する議会のコントロールという形をとっている。議会制民主主義の歴史は、まさに、財政に対するコントロールの歴史であったともいえる。この原則はわが国の場合には、憲法において明確に宣明されているところである（憲法 83 条～91 条等）。また、これをうけて、「財政法」（昭 22 法 34，以下、本章においてたんに「法」という場合には「財政法」のことを指す）が基本法として制定され、基本原則を詳細に規定し、政令等がこれを補完して体系を作り上げている（わが国の場合、法令によるコントロールは諸外国に比し厳格な方に属している）。

②行政の効率的処理の原則 予算制度は、また、国に課せられている政治、社会、経済上の課題を効率的に処理するための手段でもある。たとえば、財政活動が、国民経済の中にあつて果たす役割は、時代の推移とと

4 第1章 国家財政制度

もに、最近はますます拡大し、多様化してきているが、これを議会のコントロールを受けつつ、しかも効率的かつ整合的計画的に実現するため、予算制度はそのフレームを提供している。場合によっては、財政民主主義の原則と調整を要するケースも出てくると思われるが、それを制度上、あるいは運用上両立させていくことが、経済政策の効率的運営のために要請されるところである。

①国の予算は、「一般会計」予算と「特別会計」予算に分かれる（法13条1項）。予算統一性の原則からすれば、

単一の会計で表示することが望ましく、その意味では一般会計がその基本となり、特段の理由がない限り一般会計で経理すべきであるが、内容によっては別途経理をした方がかえって財政内容の明確化、運用の適正化を図れる場合もあることから、「法」は、法律をもって特別会計を設置することを認めている（法13条2項、なお45条参照）。昭和54年度予算においては、38の特別会計が設けられている。特別会計設置の要件も「法」に定められているが、内容から分類してみると、事業会計（道路整備等）、管理会計（食糧管理等）、保険会計（厚生保険等）、投融資会計（資金運用部資金等）、整理会計（国債整理基金等）に大別できる。

（注） 国会の審議をうけるという意味では「政府関係機関」の予算もある。現在3公社、10公庫、2銀行の収入支出予算については、それぞれ法律により国会の議決を経ることとされている。しかし、上記以外の政府関係機関（公団・事業団等）については、おおむねその予算の効力は主務大臣の認可をもって生じることとされている。

②各会計、各予算間は、互いに独立しているわけではなく、たとえば一般会計から特別会計に対して財源の繰入れが行なわれたり、特別会計から一般会計に対して利益を納付したりする等のことがあるので、国全体でみる場合には全会計の単純な合計額で財政規模を推しはかることは適切ではない（会計間の重複を差し引いた「純計」の概念がある。第1-2表参照）。なお、公共部門の財政規模をみる場合には、国と地方公共団体の財政規模のうち、

第1-2表 予算とその純計 (54年度)

(単位: 100万円)

歳入	一般会計歳入総額	38,600,143	歳出	一般会計歳出総額	38,600,143
	特別会計歳入総額	82,640,209		特別会計歳出総額	78,298,057
	(特別会計数)	(38)		(特別会計数)	(38)
	合 計	121,240,352		合 計	116,898,200
入	うち重複額等	45,665,213	出	うち重複額等	45,656,699
	差 引 額	75,575,139		差 引 額	71,241,501
	政府関係機関収入総額	19,342,047		政府関係機関支出総額	19,400,095
	(機 関 数)	(15)		(機 関 数)	(15)
入	合 計	94,917,186	出	合 計	90,641,596
	うち重複額	9,103,148		うち重複額	9,103,148
	再差引純計額	85,814,038		再差引純計額	81,538,448

同様に重複部分を控除して検討する必要がある。

③予算は、一定期間を区切って収入支出の予定を明らかにするものであり、当然区分整理をすべき期間、すなわち予算の有効期間を設定する必要がある。これを「会計年度」という。わが国の場合には、会計年度は1年間であり、毎年4月1日に始まり、3月31日に終る（法11条）。このように会計年度をきめることについては多分に沿革的な理由によっており、諸外国においては1年間で区切ってはいるものの始期はまちまちである。一会計年度内の総ての収入支出をそれぞれ「歳入」「歳出」という（法2条）。

（注）予算制度上の「収入支出」については「国の各般の需要を充たすための支払の財源となるべき現金の収納及び現金の支払」と定義されている（法2条、なお、後述12頁以下参照）。

④歳入歳出に関連して、歳入歳出は総て予算に編入すべきこと（法14条、総計予算主義の原則）、各会計年度における経費は、その年度の歳入をもって支弁すべきこと（法12条、会計年度独立の原則）という二つの原則が明示されている。これには若干の例外もある（たとえば予算繰越の制度、後述）が、予算制度の基本となるルールである。