

財政政策の新展開

一橋大学教授 大川 政 三
成城大学教授 池田浩太郎 編著
関西大学教授 佐 藤 博

千 倉 書 房

『財政政策の新展開』

昭和55年11月10日 印刷

昭和55年11月20日 発行

検 印

省 略

359 所 沢 市 林 3-571-41

大 川 政 三

254 平 塚 市 黒 部 丘 5-36

著作者◎ 池 田 浩 太 郎

569 高 槻 市 柳 川 町 1-9-19

佐 藤 博

東京都中央区京橋 2-4-12

発 行 者 千 倉 悦 子

東京都文京区小日向 2-18-4

印 刷 者 誠之印刷株式会社

104 東京都中央区京橋2-4-12 京橋第一生命ビル

発 行 所 千 倉 書 房

TEL. 03 (273) 3931(代) 振替・東京 2-978

ISBN4-8051-0388-4

は し が き

本書は、戦前の、いわゆる古典的な財政研究の中で訓練され、その伝統の中で自らの課題を探究してきた世代の研究者と、戦後の、いちじるしく精緻化されたマクロならびにミクロ経済学の理論を財政現象の解明に適用しようと腐心している世代の研究者との、共同研究成果である。

両者の間には、財政現象の歴史性の理解度において、あるいは、数学的な分析用具の利用能力において、明らかな相違がある。しかし、その反面において、最新の、諸外国における財政学的諸研究の成果に不断の注意を払いながら、わが国の財政問題理解に新視点を提供しようとする共通の意図によって結合されてきた。

本書の意図は、2つに要約される。第1は、最近の海外文献の主なものを正確に紹介することであり、第2は、その紹介を通じて、あるいは、その紹介を端緒にして、わが国当面の財政問題についての理解を深め、その解決の方策を提言することである。

上記の2つの意図を有機的に結合することを目指したけれども、最新の諸外国における財政学的研究の背景にある財政的現実と、わが国のそれとの間には、歴史的生成過程においても、また、政策的価値づけの方向と作用力の強さにおいても大きな相違があり、したがって、われわれの意図を十分に実現しえたとは思わない。しかし、長期的な観点から、そして、財政問題の基本に焦点を向ける大局的な視野で観察してもらえれば、一見、迂遠な、無関係的な叙述と思われるものの中に、生々しい現実性と強烈な政策志向性を汲み取って頂けるのではないかと思う。

本書を編するに先立って、執筆者一同は、主として千倉書房の会議室にて、時には奥蓼科のひなびた温泉旅館に合宿して、10回余の研究報告会をもってきた。その間、千倉書房関係者とくに千倉 孝、秋本敬助両氏から寄せて頂

2 は し が き

いた細やかなご配慮に対して、深甚の謝意を表したい。なかんずく、次代の研究者育成に払われた熱意に、心から敬意を捧げるものである。

昭和55年 7 月30日

大 川 政 三
池 田 浩太郎
佐 藤 博

執筆 者 紹 介

第 1 章	成城大学教授	いけ 池	だ 田	こう たろう 浩太郎
第 2 章	一橋大学教授	おお 大	かわ 川	まさ 政
第 3 章	関西大学教授	さ 佐	とう 藤	ひろし 博
第 4 章	茨城大学教授	きた 北	おか 岡	こう しろう 甲子郎
第 5 章	前大蔵省主計局調査課 現日本電信電話公社	わた 渡	なべ 辺	たか 隆
第 6 章	東洋大学教授	こ 小	ばやし 林	たけし 威
第 7 章	関西大学助教授	よし 吉	だ 田	たつ 達
第 8 章	一橋大学金融研究室	こ 小	ふじ 藤	やす 康
第 9 章	横浜市立大学助教授	はやし 林	まさ 正	とし 寿
第10章	神戸学院大学助教授	たか 高	しま 島	ひろし 博
第11章	中央大学助手	み 御	ふね 船	ひろし 洋
第12章	イリノイ大学シカゴ分 校講師	ドナ・C・ヴァ ンデンブリンク		

目 次

第Ⅰ部 現代予算の課題

第1章 中期財政計画の策定をめぐる若干問題

.....池 田 浩太郎.....	1
I. 本章の課題	1
1. 予算改革の切り札としての中期財政計画.....	1
2. 本章の課題.....	3
II. 西ドイツ中期財政計画の生成と現状	3
1. 中期財政計画の成立と生成.....	3
2. 連邦中期財政計画の概要.....	5
III. 西ドイツ中期財政計画への期待と現実	8
1. 中期財政計画に期待された諸機能.....	8
2. 中期財政計画の策定手順とその特徴.....	12
3. 中期期財政計画の現実.....	18
IV. 中期財政計画のわが国への導入とその問題点	20
1. 中期財政計画の概要.....	20
2. わが国中期財政計画導入の問題点.....	23

第2章 効率的予算への前進——ゼロ・ベース予算(ZBB)——

.....大 川 政 三.....	25
I. はじめに——わが国の財政再建とゼロ・ベース予算	25
II. アメリカにおけるゼロ・ベース予算編成の実際	29
1. グレーム・M・テラー「ゼロ・ベース予算入門」.....	29
2. デーヴィッド・W・シングルトン, ほか「デラウェア州, ウィルミントン市のゼロ・ベース予算」.....	35
3. トーマス・P・ラウス「ジョージア州政府のゼロ ・ベース予算：神話と現実」.....	38
III. むすび——政治的経済から経済的政治への転換	44

2 目 次

第Ⅱ部 現代国家経済の動向

第3章 経費増大の決定要因	佐藤 博	47
Ⅰ. はじめに		47
Ⅱ. ミクロ経済モデルの前提と目標		51
Ⅲ. 公共財の需要と産出水準の決定		53
Ⅳ. その他の経費決定要因		57
1. 公共サービスの環境		57
2. 人口変化の影響		58
3. 公共財の質の問題		59
4. 公共部門の投入財の価格と経費		61
Ⅴ. 経費決定の結合モデル		63
Ⅵ. むすび		66
第4章 西ドイツ「社会国家」における財政の役割		
——成長と福祉——	北岡 甲子郎	71
Ⅰ. はじめに		71
Ⅱ. 社会国家における財政政策的課題		74
Ⅲ. 社会国家における国家活動の評価		76
1. 成長政策側面よりみた社会国家の評価		76
2. 社会国家の景気政策的評価		80
3. 社会国家活動の財源調達問題		82
Ⅳ. むすび		91
第5章 財政と民主主義	渡辺 隆之	93
Ⅰ. 日本の財政の現状		93
1. 日本の巨額の財政赤字		93
2. 裁量的財政・金融政策の全盛期		94
Ⅱ. 「Democracy in Deficit」の世界		96

1. 中心テーマ.....	96
2. ブキャナン=ワグナーによるケインズおよびケインジアンの問題点 ...	98
3. ブキャナン=ワグナーが指摘する問題点.....	106
4. 予算均衡のための具体的提案	111
Ⅲ. 「Democracy in Deficit」が書かれたアメリカの経済的背景.....	112

第Ⅲ部 租税と公債の在り方

第6章 税制改革の一軌道.....	小林 威.....	117
Ⅰ. は じ め に		117
Ⅱ. ミード報告		118
1. 報告の概要		118
2. 委員会の基本構想		121
Ⅲ. 総合消費税の提唱		124
1. 消費税の問題点		124
2. 総合消費税の根拠と利点		125
Ⅳ. 総合消費税の検討		129
1. 課税客体の算定		129
2. 登録資産と非登録資産		131
3. 2段階総合消費税		132
4. ミード案総合消費税の批判		134
Ⅴ. 資産移転税		136
1. 移転税の必要性		136
2. 承 継 税		137
Ⅵ. ミード報告とわが国の税制		140
第7章 水平的公平と税制改革	吉 田 達 雄.....	145
Ⅰ. は じ め に		145
Ⅱ. 効用にもとづいた水平的公平		147
1. 選好と選択機会が共に同じ場合		148
2. 選好は同じだが選択機会が異なる場合		149
3. 選択機会と同じだが選好が異なる場合		150

4 目 次

Ⅲ. 税制改革と水平的公平	151
Ⅳ. 最適税制改革	155
V. む す び	158
第8章 財政政策の有効性と政府予算制約の関係について ——公債発行のクラウディング・アウト効果を中心にして——	
小 藤 康 夫	161
Ⅰ. は じ め に	161
Ⅱ. クラウディング・アウトの定義	163
Ⅲ. クラウディング・アウト論争	164
Ⅳ. ブラインダー＝ソロー・モデルのメカニズム	169
1. モ デ ル	170
2. 財政政策の有効性	174
V. む す び	180
Ⅵ. 数学付録	181

第Ⅳ部 地方財政の自主性と依存性

第9章 地方財政の戦略

——レイフィールド報告とわが国の地方財政——

林 正 寿	185
Ⅰ. は じ め に	185
Ⅱ. 理論的枠組み	186
Ⅲ. イギリス地方財政制度の諸問題	187
Ⅳ. つきつけられた選択	194
V. 中央責任型制度	195
Ⅵ. 地方責任型制度の特徴	198
Ⅶ. コミュニケーションの改善	202
Ⅷ. わが国にとっての意義	203

IX. む す び	208
第10章 地方公営企業の価格設定問題	高 島 博 211
Ⅰ. は じ め に	211
Ⅱ. 公的価格の設定問題についての最近の研究	212
Ⅲ. 地方公共サービスの価格設定	214
Ⅳ. むすび——理論的課題と提案——	232

第Ⅴ部 公共財と環境財理論の展開

第11章 公共支出における効率性と公平性	御 船 洋 239
Ⅰ. は じ め に	239
Ⅱ. 私的財、公共財と配分、分配	241
Ⅲ. 公共財供給における効率性と公平性	245
1. 初期所得と費用負担の割合が固定的な場合	246
2. 初期所得は固定的であるが費用負担は可変的である場合	248
3. 初期所得も費用負担も可変的な場合	249
Ⅳ. 公共財の費用負担と水平的公平	253
Ⅴ. 公共財供給と意思決定プロセス	258
Ⅵ. む す び	264
第12章 環境財分析の理論と適用（英文）(Theory and Applications of Environmental Goods Analysis)	
..... ドナ・C・ヴァンデンブリック	269
Ⅰ. 環境財の概念	270
Ⅱ. 環境財の経済的性格	280
Ⅲ. 経済分析・公共政策・公共財政への環境財概念適用	286
Ⅳ. む す び	291

第 I 部 現代予算の課題

第 1 章 中期財政計画の策定をめぐる 若干問題

I. 本章の課題

1. 予算改革の切り札としての中期財政計画

予算とは国民の負担において、国民のために多面的な公共サービスを提供するための経済的基礎をなす制度機構をいう。国民の負担と国民へのサービスとを1年間という期間を限って、金額的に一覧表化したものが予算なのである。

予算に計上されている多様な公共サービスのうち、最近とくに国民に期待されているものは、経済政策的なサービスである。すなわち、比較的短期的には景気の回復、比較的長期的にはインフレなき安定成長への軌道に経済を乗せるために、予算にもとづく公的サービスをなすことへの国民の期待である。同時に国民の社会意識の向上と経済の停滞とは、予算を通しての社会福祉的サービスの継続的増大をも促している。かかる高福祉化は当然のこととして、後年度負担を一層重くさせることになるであろう。

他方、国民は主として租税を支払うことによって、かかるサービスの代価を負担している。周知のように、国民の負担に帰すべき、租税その他の収入は、特定の収入法規を根拠として徴収されるものである。当該年度の収入額は、この収入法規と経済成長の程度によってほばきまるわけである。したがって、もし収入法規の変更（たとえば税率の引上げ）がなされないならば、租税

2 第1章 中期財政計画の策定をめぐる若干問題

収入の伸びは、ほぼ経済成長の様相によって規定されることになるであろう。

さて、高度成長の時代が終りを告げるとともに、国民の負担を表現すべき租税収入の伸びは、おいおい小さなものとなってくる。反面、高度成長の終焉は、前述した経済政策的サービスや高福祉のためのサービスの増大を、一層つよく要求するようになるのである。かかるサービスの増大は必然的に、経費増大や後年度負担増加の傾向を一層つよめる。かくして租税収入の伸びが公共経費の増大趨勢に追いつかなくなる事態の発生をみるわけである。

高度成長の終焉は、一方において財政収支の不均衡を発生または増幅させる傾向をもつ。これは財政をして租税以外の収入、とくに国債収入に依存する度合を高めさせるであろう。かかる状況が一定限度を超えると、明瞭に財政危機の様相を示すにいたる。すなわち、財政ないし財政政策の運営を非常に困難なものとさせるのである。

他方、高度成長時代の終焉は、社会的・経済的な困難を新たに生み出していく。これは財政の任務を従来より一層重要なものにさせずにはおかないであろう。財政のもつ経済政策的機能や社会政策的機能が、そのほかの多種多様な機能と並んで一層重大なものと観ぜられるようになるのである。

財政の再建と、財政を通しての経済の安定成長への軌道乗せとを、両立させるための方策が、高度成長期の終りとともに各国の予算編成に要請されることになった。そしてこの問題の解決は、1年度限りの(単年度の)視野では、いかんともなしがたい側面があること、が漸次認められるようになったのである。単年度予算に、なんらかの形で長期的視野を導入することによって、これを解決しようとする試みが台頭し始めた。中期財政展望ないし中期財政計画が、いわば予算改革の切り札の形で登場するにいたったわけである。

高度成長の終焉とともに、すなわち、西欧諸国ではすでに1960年代に、また、わが国では昭和50年代にいたって、いわゆる中期財政計画の問題がとりあげられるにいたったのは、きわめて自然な事柄であるといわねばならないであろう。

2. 本章の課題

昭和51年2月に、はじめてわが国の大蔵省と自治省とは、それぞれ中央と地方の「財政収支試算」という、いわば「中期財政展望」を公表した。この時期以降、大蔵省は毎年一般会計について、均衡財政復帰志向型の「展望」を公表しつつ今日にいたっている。その間、昭和54年7月30日には、財政制度審議会・財政計画等特別部会は「中間報告」を提出し、いわゆる中期財政計画策定へのゴー・サインを出したのである。

ところで、1964年以降2回の連邦の「中期財政展望」を公表した後、西ドイツでは1967年に第1回の連邦の「中期財政計画」が策定され、今日では(昭和55年秋現在)すでに14回の中期財政計画策定の経験をもつにいたっている。西ドイツでは今日、よかれあしかれ中期財政計画は定着したものとなっているのである。本章では、西ドイツにおける中期財政計画の生成と現状とを紹介し(第2節)、ついでこれが担っていた期待と現実、光と影とを「計画」策定を中心に考察したい(第3節)。もって今や発足せんとするわが国の中期財政計画策定への反省材料にしたいと思うわけである(第4節)。

Ⅱ. 西ドイツ中期財政計画の生成と現状

1. 中期財政計画の成立と生成

西ドイツにおける「展望」から「計画」への転換は次の3つの準備作業を通じて行われたと言われる。¹⁾

その第1は1966年3月に提出された、いわゆるトレーガー答申である。これには包括的な中期財政計画を毎年策定することを、連邦政府に対し憲法的に義務づけよとの勧告と、その策定の大枠とが示されている。²⁾

1) 詳細については拙稿、長期財政計画の必要、加藤芳太郎・宇田川瑋仁編、日本財政の改革と課題、東洋経済新報社、昭和52年、第2章、所収を参照されたい。

2) Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, S. 129-134, 166-168.

4 第1章 中期財政計画の策定をめぐる若干問題

トレーガー答申を受けて1967年6月(と69年5月)に連邦基本法(Grundgesetz, 憲法にあたるもの、以下ではGGと略記する)が改正され、連邦や州に一樣に適用される多年度財政計画のための原則を、連邦法律で定めることが明記された(GG, 109条(3))。これにもとづいて、1967年6月制定の「安定法」³⁾がトレーガー答申よりもヨリ具体化した形で中期財政計画の基本線を示したのである(第2の準備作業)⁴⁾。

第3は「安定法」の基本線に沿って「計画」を現実化すべき、既存諸法の改正である。とくに1969年8月には予算基本法(Haushaltsgrundsatzgesetz, 以下ではHGrGと略記する)が現行のものに改訂され、中期財政計画の策定についてのかなり詳細な規定がなされた。

すなわち、連邦政府のもとに連邦大蔵大臣を長とする「財政計画委員会」(Finanzplanungsrat)を組織し、財政計画に関して連邦と州と市町村などの調整の勧告をする(HGrG, 51条(2))。

連邦および州の予算運営は、それぞれ5カ年間の財政計画を基礎とすることになった(HGrG, 50条(1))。このことは予算は、これより先に作られるべき財政計画に導かれて編成さるべきことを推定させるであろう。そして「計画」策定に関して次のような要領が規定されたのである。すなわち、連邦と州の5カ年の財政計画策定の第1計画年度は現行会計年度とすること、財政計画はおそくも次の会計年度の予算法案とともに立法院に提出すべきこと、⁵⁾

3) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 以下ではStWGと略記する。

4) 連邦の他に各州も独立に5カ年の財政計画を策定すべきだ。また諸州は適切な措置によって、市町村および市町村団体の予算を景気政策的要請に応じさせねばならない、としているなどその一例である(StWG, 14条, 16条(2))。

5) したがって予算を超えた、計画と呼ばれるべき期間は原則として3カ年ということになるであろう。ただし2年度予算をも編成しうることになっているので、この場合には計画に値する期間は2カ年ということになる(HGrG, 9条)。事実若干の州では2カ年の予算編成がなされているといわれる。

立法府は代替計算の提示を請求できること、財政計画では、計画されている投資の重点を説明し根拠づけるべきこと、財政計画策定の基礎の上に仕上げられた多年度投資プログラムを立法府に提出すること、第3計画年度の投資計画の策定は早急に実施しうるよう十分に準備したものであること、個々の計画年度における予想総経済的給付能力を顧慮しつつ、秩序ある予算発展を確保するために、政府は財政計画策定にもとづいて必要となった適合的諸措置を適時にとるべきこと、等々がこれである (HG rG, 50条)。

さて、以上のような3つの準備作業を経て、1967年に連邦初の中期財政計画が「1967年ないし1971年にわたる連邦の財政計画」と題して公表された。すなわち、政府の政治責任のある財政措置ではあるが、国会での採決を必要としないものとして、また財源不足下において(任務の重点と優先順位づけを明らかにする)、経費指向的な(後年度負担型の)省庁の管轄を超えた横断的収支プランとして、さらには経済政策的目的や景気政策的目的と同時に、長期的財政均衡をも達成すべき基礎としての中期財政計画が、西ドイツではじめて現実に策定されたのである。

さて、1967年に第1回の連邦中期財政計画を策定して以来、連邦は毎年中期財政計画を策定しつつ今日にいたっている。諸州も、またばらばらに市町村も、その後中期財政計画を策定するようになってきている。とくに1970年代半ばごろ以降は、市町村も州法にもとづいて中期財政計画の策定が義務づけられるにいたったのである。

2. 連邦中期財政計画の概要

最近における西ドイツ中期財政諸計画の例として、1978年9月に立法府に提出された連邦中期財政計画の概要を紹介してみよう。⁶⁾

6) 連邦大蔵省広報課編, Der Finanzplan des Bundes 1978 bis 1982, Bonn Oktober 1978をここではテキストとする。大蔵省広報課長ローゼンクレンツァー博士 (Dr. Rosenkränzer) の好意で筆者はこのパンフレット, および西ドイツ中期

6 第1章 中期財政計画の策定をめぐる若干問題

これは「1978年から1982年にいたる連邦の財政計画」と題された48ページのパンフレットとなって公刊されている。

パンフレットは次の4部分から構成されている。すなわち、

1. 連邦大蔵大臣の序文……………(本文) 1 ページ,
2. 1978年から1982年にいたる連邦の財政計画……………(本文)26ページ,
3. 財政計画の計数的表示……………(本文)14 ページ,
4. 1982年までの西ドイツの総経済的発展のプロジェクト……………(本文) 2 ページ,

という構成である。以下これらについて構成順に若干の説明を付しておこう。

1. の大蔵大臣の序文は連邦の財政計画の策定方針の言明である。

2. の連邦財政計画は「計画」の根拠づけと内容の解説をなすものであって、これに対応する計数表示である3. の財政計画の計数的表示と合せて、計画の主要部分を構成するものである。

2. はまず経済的・財政的概観から始まる。西ドイツの経済状況を経済成長、インフレ、失業などの側面から概観する。そして、国際経済会議の決議をも尊重するところから、特定の経済政策的措置、たとえばGNPの1%分の追加的需要拡大策を、予算の経費増加と減税などを通して実現することを打ち出している。にもかかわらず、この措置にともなう後年度支出額の増大率は、GNPの成長率予測からみて、健全財政を目ざすという範囲を逸脱してはいないのである。科学の発展のための支出や、投資支出の増加についてもまた説明がなされる。さらに1980年まではGG, 115条にもとづく特例公債の発行が予想される状況をもふくめ、いわゆる受信による調達見通しについても述べられているのである。

次に財政計画の支出面につき任務領域別の説明がある。最大の支出ブロッ

財政計画についての種々の情報や資料を入手した。これらによって本章を書き上げることができたことをここに記しておきたい。