

日本財政論

和田八束著

日本財政論

和田八束著



日本評論社

和田 八 束

1934年 東京生れ

1956年 静岡大学卒

1959年 立命館大学大学院修了
(財)国民経済研究協会研究員をへて。

現 在 立教大学教授 (財政学)

主要著書

「現代租税論」, 「現代日本の地方財政」,
「現代日本の国家財政」 (以上日本評論社)
「税は公平か」 (日経新書), 「福祉型
財政の条件」 (学陽書房), 「租税政策
の再検討」 (文真堂), 「現代地方財政
論」 (有斐閣, 共編)

日 本 財 政 論 1979年 9月10日 第1版第1刷発行
1981年 4月30日 第1版第2刷発行

著者/和田八束 発行者/小林昭一

発行所/日本評論社 東京都新宿区須賀町14 03-341-6161
〒160 振替/東京0-16

印刷/港北出版印刷株式会社 製本/離波

検印省略/©和田八束 1979年 Printed in Japan

まえがき

一、近年、先進工業諸国における財政支出は、かなり早いテンポで、持続的な膨脹をつづけている。OECDの最近の調査 (Public Expenditure Trends, 1978.) によると加盟十四カ国の財政ウエイト (財政支出の対GNP比) は、一九五〇年代平均の二八・五%から一九七〇年代平均では四一・四%にまで上昇している。とくに財政ウエイトの高くなった国をみると、スエーデンの三二・七%から四九・四%へ、デンマークの二八・八%から四四・〇%へ、カナダの二九・四%から四〇・九% (いずれも一九六二年から一九七五年の間) となっている。こうした支出増は、財政消費の多様化と移転的経費の増大によってもたらされるものであり、福祉国家の「宿命」ともいえる現象になっている。そして、このことは同時に租税負担率の上昇ともなっているのである。いまや先進工業諸国は、どこまで租税負担率を高めうるか、そして、どこまで財政支出の拡大を可能にしようか、という問題に直面しており、その限界を目前にしているのである。

わが国は、こうした先進工業諸国にあって、なお財政ウエイトの低い国であり、OECD加盟諸国中の最低水準にある。また、租税負担率も低い。しかし、一九七五年以降の財政膨脹の度合いは、めざましいものがあり、急速にビッグ・ガヴァメントへの道を歩み始めている。わが国では財政ウエイトの上昇にもかかわらず、租税負担率はなお低く、もっぱら財政赤字Ⅱ国債発行によって支出増をまかなう形となっている。しかし、このギャップはいずれ解消されざるをえないものであり、すでに「一般消費税」による増税案が当局側のプログラムには織り込まれている。

このようにして、日本財政も、しだいに先進工業諸国と同じ財政パターンをとり、同じ問題をもつ時期に近づきつつある。そしてまた、こうしたビッグ・ガヴァメントとしての福祉国家の限界という問題に直面せざるをえなくなっ

てきているといえる。しかしまた、ビッグ・ガヴァメントの後発国であるわが国は、西欧諸国と同じ問題を追うのではなく、その過程から教訓を得ることによって、何らかの方途を見出すことも可能であろう。ところが、わが国においては、今後の財政について、何らの具体的な見通しや、新しいシステムについて考えられることなく、いたずらに財政膨脹への道をたどっているのである。「戦後財政」がいかなる過程をたどり、現在、いかなる場所におかれ、どのような問題をもっているか、ということを整理し、とりまとめておくことは、日本財政を対象に研究をしてきたわたくしにとっても大きな課題となっていたのである。

二、わたくしは、かつて『現代日本の国家財政』（日本評論社一九七二年）という書を上梓している。この書物は、日本の一九六〇年代における高度成長から一九七〇年代への転換におかれた財政の変貌を対象としたものであり、新しい「七〇年代型」財政とはいかにあるべきかを問いかけたものであった。ここでは、六〇年代から七〇年代への移行期にある財政実態を分析することによって、「高度成長型」Ⅱ「企業型」財政から「市民型」Ⅱ「福祉型」財政への転換を主張している。また同時に「分権型」財政の必要性も論じている。そのご、「市民型財政」ないし「福祉型財政」という表現が多く用いられるようになったし、「分権型財政」の重要性も広く認められるようになったのである。旧著でのわたくしの問題意識が、それほどはずれでなかったことにいささかの満足をもった次第である。

しかし、時代の変化はいちじるしい。そして財政の形態と動向は毎年変っていく。ことに、旧著を上梓した七二年からの数年の変動は戦後財政史中でも決して小さいものではない。日本財政をこの変化のなかで見直し、かつ統計数字などを新しくしていくことは、「現代財政」を題名とする書物においては欠かせない義務である。したがって、旧著の改訂を早急に行ないたいというのが、当初の希望であった。とはいえ、旧著そのものが、当時の諸論稿を集めた論文集であったので、部分的な改訂で内容を改めることが無意味であるため、全く新しい書物を出版することで、旧著を絶版にすることとした。こうしたことから上梓することになったのが本書である。

三、このように、旧著とは一定の関連をもちつつも、全く別個のものとして出版することにしたので、題名も新たに『日本財政論』としたわけである。本書の題名としては、旧著のごとく「現代日本財政」とする案、あるいは「戦後財政」とする案などとも思いうかんだが、結局、最も単純な題名とした。それはたんに外観的に単純なものをということからではなく、いまやたんに日本財政といえば、「現代」のそれであり、「現代」とは「戦後」にはかならないからである。

「戦後」というのが、一九四五年から今日までの期間であるとする、もはや三五年近くたっていて、一つの時代として扱うことが適当でなくなっている。そもそも多くの日本人の感覚にもそぐわなくなっている。わたくしのように終戦時に少年期を過ぎた者にとっては、敗戦とその三五年近くの間を自らの人生のなかで意識しうが、すでに日本の人口の多くをしめるに至った戦後世代にとっては、改めて「戦後」ということに格別の意味を感じないと思える。

現に、わたくしが大学で接している学生諸君は、昭和三〇年以降の生まれであり、高度成長時代に育ってきた世代である。「戦後」という言葉にはほとんど実感をもてないのは当然である。それは、わたくしなどが「日露戦争後」を「戦後」とした世代とはるか隔絶していたのと同じであろう。もはや「戦後」ではないのである。このような思いもあって、「戦後財政」を表題にすることはさけて、『日本財政論』としたのである。

四、しかし、「戦後財政」に関する研究はようやく本格的になりつつあるのもまた現状である。大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦——講和』は多くの新しい資料を提供しながら、目下刊行中である。また、同じ期間を扱った日本財政史としては鈴木武雄『現代日本財政史』（東大出版）が有名である。そのこの高度成長期以降も含めて、日本財政全体を扱った書物としては、佐藤進『日本財政の構造と特徴』（東洋経済）、橋本徹『日本の財政構造』（東洋経済）、林健久・貝塚啓明編『日本の財政』（東大出版）、藤田晴『日本財政論』（勁草書房）、高橋誠『日本財政のメカニズム』

(毎日新聞社)、木下和夫編『講座・日本の財政』全五巻(東洋経済、但し第五巻は未刊)、加藤陸夫『日本経済の財政理論』(青木書店)、宮本憲一『財政改革』(岩波書店)、武田隆夫・林健久編『現代日本の財政金融』(東大出版)、佐藤進『要説・日本の財政』(東洋経済)など多くみられる。また、記念論文集、講座、教科書などに収められている日本財政研究も多いし、租税、公債などの個別研究も枚挙にいとまがない。

このような膨大な日本財政研究のなかに、新たに小著を加えるのであるが、これが右の諸研究を十分消化したものであるという自信は全くない。これまでの諸研究に教えられ、その成果を大いに利用させていただいてはいるが、見当はずれの自己流に終わっているのではないかという心配も残る。しかし、わたくしなりに、この三〇年余りの日本財政を整理し、わたくしなりの見方を示したいという念願が、本書によっていくらかなりとも実現しえたものと考えている。

本書の構成は、第一部が戦後財政を歴史的にみたものであり、第二部が現時点の財政問題を個別に分析したものである。したがって第二部は第一部の三・四章の各論であり補完であるという形をとっている。第一部一・二章が比較的まとまりをもっているのにくらべて、第一部三・四章が問題提起に終わっているのは(のちにのべるような論文集という性格もあるが)、第二部を補完的なものと扱っているためである。いわば、第一部一・二章と第一部三・四章及び第二部という二つの部分から成っているとみなすこともできるのである。しかし、形としては、あくまでも第一部が歴史的・総論的であり、第二部が現時点における各論という構成をとっている。

五、このように構成はしているものの、本書は、ほとんどが既に発表された諸論稿より成っている。また旧著の一部を使用したところもある。しかし、たんなる論文集ではなく、多くの論稿は、このような形でまとめたいと意図しながら書かれたものである。つまり日本財政論というまとまりある書物を念頭におきながら部分が先に出来上って、あとでそれをまとめたというつもりである。もっとも、この間にかかなりの時間もたっているし、各論文の発表形式も

異っているので、十分に統一ある書物になったとはいえないが、かなりの程度、わたくしの意図にそったものになったと考えている。そこで、次に各章の初出を紹介しながら、若干の解題を行なっておくことにしたい。

第一章・第二章は、『講座・日本資本主義発達史論』（日本評論社一九六九年）第Ⅳ巻及び第Ⅴ巻に執筆したものである。第一章（原題「戦後財政の展開過程」）が昭和二〇年代を、第二章（原題「高成長下財政の構造と特質」）が昭和三〇年代をとり扱っている。

第三章は、昭和四〇年代前半の時期をとり上げた章であるが、ここでは、旧著『現代日本の国家財政』の第三章（日本財政の基本構造と「転換」方向）及び第四章（「企業型」財政と「市民型」財政）を大幅に書き改めたうえで再録した。

第四章は、今井則義ほか編『現代経済と国家』（上巻）（日本評論社、近刊予定）に収録するため、新たに書き下ろした論文であったが、同講座の刊行がいちじるしく遅れたため、先に本書に収める結果となった。本書に収めるに際しては、やや書き改めたところもあり、右講座の論文と全く同じにはならなかったものの、原稿を先に利用させていたことについて、日本評論社編集部に感謝する次第である。

以上一〜四章をとりまとめる意味で冒頭に序章をかかけておいた。

次に第二部へいって、第五章は、「大型公共事業費の内容と問題点」（『資料・平和経済』一九七八年二月号）及び「景気政策から社会的基盤の形成へ——公共投資のあり方を問う——」（『自動車とその世界』一九七八年四月号）の二つの論文から一つの章にまとめた。

第六章は、旧著『現代日本の国家財政』の第九章（「社会保障と財政」）を整理して、新しい資料で補うなどの手を加えたものであり、ほとんど新しく書き直した形となった。

第七章は、もともと「政府補助金の使われ方の現状と方向」（『経営法学ジャーナル』一九六八年季刊第四号）というかなり古い論文であり、内容的にも各補助金を詳しい表に整理した長いものであったのを、内容を短くし、資料を削除

するなどしたうえで現在の立場から書き改めた。

第八章は、『立教経済学研究』（第三卷第二号・一九七八年）に発表した同名の論文である。この論文は、第一部第四章の論文を書き了えてから、とくに国債問題について、残された問題点が多いと感じて、その補論的な意味で執筆した。国債問題はかなり流動的で、その問題領域も広く、とうていこれだけで満足できないのであるが、とりあえず気付いたところをまとめておいたものである。

第九章は、『現代財政論の再検討——林栄夫先生還暦記念』（有斐閣一九七八年）に寄稿した同名の論文をそのまま再録した。同書に拙稿が載せられたことは、大変な名誉と感謝したのであったが、それをまた本書に再録するようになり、編集委員及び林先生には深謝するほかない。また、この件について、好意的な御理解を下さった有斐閣編集部にも厚く御礼申上げる。

第一〇章は、『現代財政学体系・第二卷』（有斐閣一九七二年）の拙稿「受益者負担」に、若干の加筆を行ったものである。受益者負担については、新しい財政現象として最近注目されており、右の拙稿が利用されることも多いようなので、あえて再録した。本章についても、有斐閣編集部御好意に感謝せねばならない。

第十一章は、第一節から第六節までが、『税経通信』一九七七年二月号から六回にわたって連載された論稿であり、第七節は、同誌一九七八年一月号に掲載された同名の論文である。現代財政問題では、税制が大きな問題であり、わたくしも関心をもっている分野であるため、他の章にくらべて分量が多くなった。租税論に関しては、すでに拙著『租税政策の再検討』（文真堂一九七六年）を出版しているが、ここでは、それ以降の問題を扱うとともに、不十分であったところを補充する意味もたせた。なお、ここに、「一般消費税」についての論稿をつけ加える予定であったが、ページ数がオーバーしたため割愛せざるをえなかった。

六、以上が本書各章の初出と収録のいきさつである。各章のスタイルは、できるだけ統一したかったが、かえって

読みにくくなるところもあったので、見出しのつけ方、注記のし方などに、いく分不統一がある。また、最も考えた問題に年代の表記があった。

年代をあらわすには、西暦が最も適當であると考えている。しかし、本書では、外国に関する場合、一般的な事象に関する場合を除いて、財政関係の年代はすべて「昭和」年号で示した。その理由は、まず第一に、財政関係の官庁統計や官庁文書が、すべて昭和年号で表示されているので、「昭和」で統一した方が便利で分りやすいと思ったからである。第二に、戦後の経済・財政の時期区分をしてみると、ほぼ一〇年の大区分、五年の小区分になっていて、昭和年号の「二〇年代」、「三〇年代」が西暦（たとえば「一九五〇年代後半から六〇年代後半」という）より便利だという点にある。しかし、一九七〇年ごろから、「七〇年代」ということがとくに言われるようになり、経済・財政問題も「七〇年代」、「八〇年代」として区分できるようになってきている。今後は、むしろ西暦で表示した方が便利であると思われる。ただ本書では、扱った時期が一九七〇年以前の方が長かったので、昭和年号を主体に用いることにした。この点諒承せられたい。

最後になったが、本書の出版にあたっては、日本評論社出版部田中俊郎氏に、一方ならずお世話になったことに敬礼を申上げたい。

一九七九年六月

著者

目次

まえがき

第一部 現代日本財政の歴史と構造 一

序章 現代日本財政の時期区分 三

第一章 戦後財政の展開過程 五

一 戦後インフレ期の財政 五

1 赤字財政とその構造 五

2 終戦処理費の作用 六

3 価格調整費の累積 一〇

4 復金融資の役割 三

二 均衡財政の展開 一五

1 超均衡財政の特徴 一五

2 均衡財政から積極財政へ 一八

3 政府企業の諸問題 二四

三 税制改革と租税構造 二四

1 シャープ勧告とその評価 二四

2 シャープ税制の修正 三六

3 租税特別措置の展開 三三

四 財政投融资の特質 三三

1 財政投融资の形成 三三

2 財政投融资の機構整備 三六

第二章 高度成長下財政の構造と特質 三三

一 昭和三〇年代の財政過程 三三

1 「積極均衡財政」の出發 三三

2 財政膨脹とそのメカニズム 三六

3 「転型期」財政と国債発行論 四〇

二 公共投資の展開 三三

1 財政支出構造の特質と「公共投資」 三三

2 公共投資の構造 三六

三 財政投融资の変質 三六

1 国家資金の変化 三六

2 一般会計の財政投融资化 三六

四 租税政策の性格と役割 三七

1 三〇年代租税政策の性格 三七

2 所得税減税の意味 四

3 企業減税の構造 六

五 地方財政の「再建」と「従属」 六

第三章 国債発行下財政の特質と問題点 六

はじめに 六

一 国債発行後の財政問題 六

1 昭和四〇年代における財政の特徴 六

2 新しい財政課題の登場 六

3 国民負担と租税政策 七

4 財政投融资の変化 七

5 P P B Sをめぐる問題 一〇

二 国債大量発行財政への転換 一〇

1 積極財政の展開 一〇

2 「昭和四〇年型」財政の終焉 一〇

3 昭和四七年度予算の性格 一七

第四章 赤字時代の日本財政 二二

一 赤字財政とその展開 二二

1 「赤字財政」の意義 二三

2	“赤字時代”の特徴	二五
3	赤字財政の日本的特質	二七
4	“転位効果”とその要因	三〇
二	財政構造の変化	三三
1	社会保障費の動向と問題点	三三
2	公共事業の条件変化	三五
3	国債費の増加と問題点	三七
三	国債発行の問題点	三八
1	国債の限界と歯どめ論	三八
2	建設国債と特例債	三〇
3	国債管理と公社債市場	三四
四	税制と租税政策	三三
1	従来 of 租税負担	三六
2	租税構造と負担配分	三七
第二部	現代日本財政の問題点	三四
第五章	公共投資と景気対策	四三
1	五三年度予算と公共投資	四三
2	経済効果の変化	四五

3 公共投資の目的の変化 一四六

4 公共投資の地域配分と分権システム 一四八

5 公共投資の財源問題 一五〇

第六章 社会保障の財政問題 一五四

はじめに 一五四

1 現代財政と社会保障支出 一五四

2 日本の社会保障予算 一五五

3 社会保険と基金運用 一五七

4 所得再分配機能の現状 一五八

あとがき 一六四

第七章 政府補助金の現状 一六六

1 補助金の定義と範囲 一六六

2 補助金の意義と役割 一六七

3 主要補助金の内容 一六八

4 政府補助金のもつ役割 一六九

5 補助金整理の問題点 一七〇

第八章 国債発行と国債管理政策 一七二

はじめに 一〇

1 債券市場の特徴と問題点 一〇

2 国債流動化論の問題点 一〇

3 国債償還における問題点 一〇

第九章 財政投融资の実体と構造 一九

一 財政投融资の特質——概念規定 一九

二 財政投融资の規模と範囲——実体規定 二〇

三 財投計画の変質過程 二三

第一〇章 「受益者負担」の財政論 二三

はじめに 二三

1 「受益者負担」論の登場とその背景 二三

2 「受益者負担」の経済的内容 二三

3 「受益者負担」概念の拡張 二三

4 「受益者負担」の財政問題 二三

第二十一章 現代税制の諸問題 二四

一 物価調整減税の基本問題 二四

二 法人税と累進税率 二五

三	法人税「二重課税」論の問題点	二六〇
四	自動車関係税と道路財源	二七二
五	土地税制の問題点	二八三
六	負の所得税構想とその評価	二九三
七	利子・配当所得課税と総合課税化問題	三〇一
索引		三〇〇