



---

# 日 本 財 政 論

獨協大学教授

蝦 名 賢 造 著



啓 文 社

---

## 著者略歴

1918年 青森県生れ、巢鴨中学校、旧制浦和高校卒

1941年 東京大学経済学部商業学科卒

1945年以来 巢鴨経済専門学校教授、北海道大学予科・教養部講師、北海道総合開発委員会事務局次長、北海道立総合経済研究所副所長、北海学園大学教授・開発研究所長・経済学部長・北海道都市学会長などを歴任。

現在 獨協大学教授・教務部長歴任・経済学博士

専攻 経済政策(財政政策・都市政策)

主要著書 「北海道の経済」(25年、川崎書店)、「北海道経済論」(30年、楡書房)、「地域開発政策論」(37年、北海道開発協会)、「地域開発論」(40年、らいらっく書房)、「北海道開発の実態と将来」(44年、北海道新聞社)、「札幌市の経済と社会—都市政策試論」(35年、東洋経済新報社)、「都市開発の基本構想」(39年、日本都市センター)、「新版札幌市の経済と社会—広域都市圏の研究」(50年、東洋経済新報社)、「北海道のまちづくり」(52年、東洋経済新報社)、「牛づくり80年」(38年、毎日新聞社)、3部作(図書出版社刊)「最後の特攻機(戦争と平和論)」(50年)、「海軍予備学生(学問の自由と国家)」(52年)、「札幌農学校(国家の理想)」(54年)

現住所 東京都世田谷区成城 5-23-7 (03-483-0507)

日本財政論

¥ 2400

1979年 6月15日 初版発行

|     |      |
|-----|------|
| 著者  | 蝦名賢造 |
| 発行者 | 三宅淳三 |
| 印刷者 | 田中直明 |

|         |                                                 |
|---------|-------------------------------------------------|
| 発行所 啓文社 | 606 京都市左京区田中関田町26<br>電話075-791-1146(代) 振替京都7892 |
|---------|-------------------------------------------------|

## ま え が き

本書は日本財政を体系的総括的に論じようとしたものではない。本書において、わたくしが試みようとしている主要な意図は、戦後における日本経済の発展過程と、それにたいし重要な役割を果しつつある財政政策もしくは金融政策、それら両者の関連性について、いくつかの基本的と思われる諸問題をとりあげ、究明しようとしているにほかならない。

そして、このような究明を通じて、こんごの厳しい日本経済の展開過程における財政政策ないしは金融政策のあり方について、いささか考察しようとしているのである。

このような財政金融面よりの視角からの究明の眼を与えられるようになったのは、恩師鈴木武雄博士の深い示唆によるものである。わたくしは敗戦直後北海道の地域社会に移り住み、この地域の経済と開発の問題にたいし、一方において学問研究の立場から、他方においては政策実践の立場から取り組んできたが、新しい地域主義的研究方法の模索のなかで、しばしば混迷に陥りがちであった。そうした過程のなかで、昭和34年よりおよそ2年の間、鈴木先生の東京大学経済学部研究室において、広い視野から先生の財政政策・金融政策を中心とする経済政策論を学ぶ機会を与えられた。このようなことが直接的な契機となり、その後、わたくしは日本経済と財政金融問題の関連性に関する問題の研究を進めるようになったのである。

昭和45年、北海学園大学に大学院(修士課程・経済政策専攻)が創設されるようになり、わたくしははじめて財政政策の講義を担当するようになったが、翌46年獨協大学に転出するに及んで、財政学・地方財政論の講義を担当し今日に至っている。52年4月、予期することのできなかった左胸部摘出という大手術

## 2 ま え が き

のために、研究生生活は中断されたが、いまようやく病も癒され、ここに、60歳代における学問研究へのいっそうの精進をこめて、これまでとりまとめてきた財政金融政策に関する旧稿を整理しなおし、また新たな研究の成果をも加え、あえて、一卷の書物にまとめることにした次第である。

なお、本書の公刊に当って畏友高木健次郎博士のごあっせんを得たことを、深く感謝する。また石野典教授より数々のご助言をいただいた。

出版に当っては、啓文社社長三宅淳三氏のご配慮を得た。ともに深く感謝の意を表する。

1979年3月

蝦名賢造

## 目 次

## ま え が き

|                             |                 |
|-----------------------------|-----------------|
| 序 章 本書の意図と方法                | 1               |
| 第1章 日本経済と財政金融論              | 8               |
| —鈴木武雄教授の所説—                 |                 |
| 1 封鎖体制から開放体制への転換            | 9               |
| 2 ドッジ・ライン—「安定」と「復興」「成長」との矛盾 | 10              |
| 3 ドッジ・ライン以後—安定第一主義の崩壊       | 13              |
| 4 自由化段階における財政金融政策           | 17              |
| 5 日本経済の体質改善                 | 19              |
| (1) 通貨の健全性……(20)            | (2) 国家的統制……(21) |
| (3) 経済単位(個別経済)の自立性……(23)    |                 |
| 第2章 インフレーションと財政・金融政策        | 26              |
| 1 インフレーション                  | 26              |
| 2 戦後日本のインフレーションとその収束        | 29              |
| —昭和21年～ドッジ・ラインの実施まで—        |                 |
| (1) 金融緊急措置令の実施……(32)        |                 |
| (2) ドッジ・ラインと経済安定九原則……(34)   |                 |
| 3 高度成長期のインフレーションと財政・金融政策    | 35              |
| —昭和32年～39年まで—               |                 |
| 4 国債発行とフィスカル・ポリシーの時代        | 39              |
| —昭和40年～45年まで—               |                 |
| 5 国際収支黒字下のインフレーションと財政・金融政策  | 43              |

## 2 目 次

|     |                             |      |
|-----|-----------------------------|------|
| 6   | 昭和48年以降現在のインフレーション          | 47   |
|     | 一過剰流動性とその対策一                |      |
| 7   | 総需要抑制策としての財政・金融政策           | 55   |
| 第3章 | 福祉と財政政策                     | 59   |
| 1   | 福祉                          | 59   |
| 2   | 昭和50年代における日本経済の環境変化         | 61   |
|     | (1) 経済成長率の低下                | (63) |
|     | (2) 人口構造の老齢化と若年層の地方分散・定着化傾向 | (65) |
|     | (3) 国民の生活意識と価値観の変化          | (66) |
| 3   | 経済長期計画と福祉の充実                | 68   |
| 4   | 国土総合開発計画と福祉の充実              | 72   |
| 5   | 福祉の充実と地方都市                  | 76   |
| 6   | 福祉の充実と財政政策                  | 79   |
| 第4章 | 国と地方                        | 81   |
| 1   | 国と地方公共団体                    | 82   |
| 2   | 国家(中央)財政と地方財政               | 83   |
|     | (1) 国民所得における財政の規模           | (83) |
|     | (2) 国民所得にたいする租税負担率          | (85) |
|     | (3) 金融市場における地位              | (86) |
|     | (4) 雇用者数に占める公務員の地位          | (87) |
| 3   | 国と地方公共団体を通ずる財政関係            | 91   |
| 4   | シャープ税制勧告と神戸勧告               | 94   |
|     | 一戦後における国と地方との関係一            |      |
| 5   | 高度成長期における中央集権化              | 100  |
| 6   | 住民の自治意識と地方自治                | 101  |
| 第5章 | 国庫補助金と地方行政統制                | 105  |
| 1   | 国庫補助金の意義と役割                 | 106  |

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| 2 例示—北海道における国庫補助金 .....                                          | 111 |
| 3 結 び .....                                                      | 120 |
| 第6章 国と地方との財源調整 .....                                             | 121 |
| 1 地域の不均等発展と地方財政調整 .....                                          | 121 |
| 2 地方財政調整制度 .....                                                 | 124 |
| (1) 補助金.....(124)      (2) 逆交付税.....(125)      (3) 譲与税.....(125) |     |
| (4) 地方配付税.....(126)      (5) 地方財政平衡交付金.....(126)                 |     |
| (6) 地方交付税.....(127)                                              |     |
| 3 地方財政調整制度の役割 .....                                              | 127 |
| 4 現行地方税制と地方財政調整制度 .....                                          | 130 |
| 5 地方財政調整制度の改正 .....                                              | 133 |
| 第7章 税 制 改 正 論 .....                                              | 139 |
| 1 税制改正問題 .....                                                   | 139 |
| 2 現行税制の問題点 .....                                                 | 141 |
| 3 国民経済と税制 .....                                                  | 145 |
| 4 税制改正の前提条件 .....                                                | 148 |
| 第8章 企 業 課 税 .....                                                | 152 |
| 1 企業課税問題の意義 .....                                                | 152 |
| 2 法人企業と個人企業間の税負担 .....                                           | 156 |
| 3 大企業と中小企業間の税負担 .....                                            | 158 |
| 4 企業の体質改善と税制 .....                                               | 160 |
| 5 配当課税における二重課税の調整 .....                                          | 164 |
| 6 法人税の基本的性格 .....                                                | 169 |
| 7 諸外国における法人課税 .....                                              | 173 |
| (1) イギリスにおける法人擬制説と利潤税.....(173)                                  |     |
| (2) ドイツ等における法人実在説.....(175)                                      |     |
| 8 法人税の転嫁 .....                                                   | 178 |

#### 4 目 次

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 9 結 び .....                       | 181 |
| 第9章 間接税と一般消費税 .....               | 183 |
| 1 税制改正と間接税・消費税 .....              | 183 |
| 2 租税体系—直接税と間接税 .....              | 186 |
| 3 現行の租税体系 .....                   | 190 |
| 4 一 般 消 費 税 .....                 | 193 |
| 第10章 地域開発と開発資金政策 .....            | 197 |
| —公共事業と地方財政—                       |     |
| 1 地域開発と地域開発資金政策 .....             | 197 |
| 2 公共投資と公共事業 .....                 | 203 |
| 3 公共事業費と地方財政 .....                | 204 |
| 4 北海道開発事業費 .....                  | 208 |
| 5 公共投資の経済効果—北海道開発事業費の例示 .....     | 212 |
| 6 北海道開発事業と北海道財政 .....             | 218 |
| (1) 北海道開発事業費.....(218)            |     |
| (2) 道財政歳入.....(222)               |     |
| (3) 道財政歳出.....(222)               |     |
| 7 北海道開発事業と北海道市町村財政 .....          | 223 |
| 8 結 び .....                       | 228 |
| 第11章 地域開発と地域開発金融政策 .....          | 230 |
| 1 政策金融と地域開発金融 .....               | 231 |
| 2 地域開発金融政策の展開 .....               | 233 |
| 3 北海道東北開発公庫の地域開発金融 .....          | 238 |
| 4 日本開発銀行の地域開発金融 .....             | 242 |
| 5 協 調 融 資 .....                   | 245 |
| 6 地域開発金融の投資効果 .....               | 247 |
| (1) 投資効果.....(247)                |     |
| (2) 日本開発銀行融資の場合—九州地方の事例.....(248) |     |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 7 結び—国土開発金融の課題 .....    | 249 |
| 終 章 結びにかえて .....        | 252 |
| 1 日本財政の特質 .....         | 252 |
| 2 戦後日本財政の特徴と構造の形成 ..... | 254 |
| 3 戦後財政と財政政策の転換 .....    | 255 |
| 参考文献 .....              | 259 |
| 索 引 .....               | 261 |

## 序 章 本書の意図と方法

本書は、日本財政に関する現状分析の体系的な研究を試みようと意図してはいない。すでに「まえがき」においてふれたように、本書において、わたくしは、戦後の日本経済の展開過程のなかで、きわめて重要な役割を果しつつある財政政策ならびに金融政策における基本的な諸問題を取りあげ、両者の密接な関連性に関し考えようとしている。そのような分析を通じて、こんごの財政政策のあり方について、いささかなりとも論及してみたいというのが、本書の意図するところである。

いうまでもなく財政学 (Public finance) は、国および地方公共団体の公権力体の経済に関する研究を行なう社会科学であるが、この場合、まず国および地方とは何かということ、また両者の関係について十分な吟味がなされなければならないであろう。国の経済を中央財政 (Central finance) とよび、地方公共団体の経済を地方財政 (Local finance) とそれぞれ一括して総称しているものの、中央財政・地方財政ともにそれぞれきわめて複雑かつ広範多岐にわたる部門を包括しているだけでなく、両者の関連性については、それ以上にもつれ合い、錯綜した諸関係の存在している点を指摘することができる。しかもそれらの社会現象は、歴史的な社会諸制度を基礎としており、財政政策はそれらの諸制度のもとに運営されており、そのあらわれである。しかも財政現象はすぐれて政治経済的現象であり、またそれを超えた内容をもっているとすらいえる。したがって、これらの諸点に関する研究は、一社会科学としての財政学において十分にとらえられうるものではなく、いわゆる学際的総合的な研究を必要とするものである。したがってこのような観点から、以上の諸制度についても十分な把握が必要である。

## 2 序章 本書の意図と方法

財政学は一つの社会科学部門である以上、ある時代、またはある時代における財政ないし財政現象についても、それに関する財政思想においても、それらのものがいかに必然的に生じ、かつまたいかに必然的に変革されざるをえなかったか、それらの歴史的背景、意義ならびに限界とを明らかにしうるものでなければならない。またそのためには、財政についての理論的研究がいっそう深められなければならないことは当然のことである。本書においては、そのような点に関してふれられてはいないが、わたくし自身、これらの諸問題については、鈴木武雄博士著「近代財政金融」(春秋社)、「現代日本財政史 上・中・下の一・下の二(4巻)」(東京大学出版会)などの諸著作にみられる学問研究の方法論に多くを負っていることを、ここにお断りしておかなければならない。

財政学は、いうまでもなくその財政現象に関する歴史的理論的研究をふまえて、その究極の目的として、日本財政の現状分析への適用ないし応用へと接近してゆかなければならない。すなわち、財政学は、その理論的歴史的的研究をふまえて、日本財政への現状分析、一つの日本財政論へと導かれねばならないのである。

そのような分析を通じて、日本財政の構造と特質とが解明され、また財政政策が諸制度のもとにいかに関与されているか、その批判的解明がなされなければならない。そして、これらの日本財政論よりの分析を通じて、日本経済が資本主義経済として他の資本主義経済と共通にもっている一般的性格、ならびに他の資本主義国の経済とは異なる特殊性、日本経済の世界経済の一環としてもっている問題、ならびに日本経済がその歴史的・構造的・体質的な特殊性のゆえにもっている問題が明らかにされなければならない。

本書は、日本財政論はそうにあらねばならないという問題意識をもちつつ、日本経済の貨幣的側面に関する現象として、広い意味の国家の経済政策に深いかかわり合いをもっている財政金融の視角から、日本経済の特殊性(日本資本主義の現段階または現状分析)についての、ささやかな分析を進めてゆこうとするものである。この場合、問題を日本経済と財政政策・金融政策との関

連性の視点から、いくつかの基本的問題に限定し—しかしそれ自体一つの大きな研究対象なのであるが—それらを論及しようとするものである。

さて、今日、日本経済はどのような状況におかれているであろうか。日本経済は敗戦直後の混乱期よりいち早く昭和30年代の経済復興期を終えて、その後半期よりまさに世界の諸国を驚倒させるほどの高度成長をとげた。しかし昭和48年以後、いわゆるオイル・ショックによる混乱を契機に、世界経済の全般的な停滞とともに、日本経済もまた厳しい低成長期へ移行しつつある。財政事情もまたその強烈な影響を受け、その危機が叫ばれるようになってきている。

オイル・ショック以後のかなりの期間にわたる不況の克服・景気浮揚のために、公共事業費の増大がいちじるしく、また社会福祉対策も徐々に定着しはじめ、経費膨張の要因は、いっそう強まっている。一方、歳入面における租税収入の減少はいちじるしく、そのため公債依存度は49年の12.6%より、53年度においては実質36.9%に達するようになっている。地方債の依存度も49年度の4.3%より、53年度には10.5%にも達している。国の財政・地方の財政あげての借金財政へと転落しようとしている。大蔵省の国会提出の財政収支試算によると、57年度末の公債残高は90兆円を超えるものと想定されている（54年度公債残高は約59兆円）。

もしそうしたことが考えられるとすれば、国債の利払いの分だけ、財政の資源配分機能が阻害されることになる。他方この膨大な国債が公社債市場・金融市場に大きな影響を与え、民間の資金需要を圧迫し、金融情勢によってはインフレーションにつながりやすい状況が起ってくる。そうでなくとも、戦後の日本経済の体質はインフレ的な側面をもっており、とくにオイル・ショック以後世界経済は、インフレ下の不況、いわゆるスタグフレーション (Stagflation) の時代に入ったといわれ、不況 (stagnation) とインフレーション (Inflation) の併存の状況にあり、それへの対応策は、容易に見出しがたい今日の時代である。

そのような状況のなかで、日本財政にとっての最大の課題は、一方において、社会資本・生活関連施設の整備、社会保障の充実などを通じて国民生活の安定

#### 4 序章 本書の意図と方法

充実をはかる機能を果しつつ、同時に日本経済を安定成長路線に定着させることにほかならない。とともに、他方において、国債発行依存度を低め、財政の健全化をはかる課題を与えられている。しかも求められているのは一時的な応急対策ではなく、長期的展望に立つ課題解決の道が追求されなければならない点である。日本財政は、この両立しがたい課題の調整に悩んでいるといえる。しかし果して両立しがたいものであるか、いなか、十分な吟味が必要である。安易な、一時的な対策・処方策をもってしては、解決されえない困難な課題であることは疑うことができないであろう。

今日、このような状況下にある日本財政を立て直すためには、基本的には税負担の引上げが不可避であるという議論は、日本における新たな税の創設・一般消費税(広く一般的に消費支出にたいして負担を求めようとする税)の提案となって、政府当局よりとりあげられている。これにたいし、その新設以前に、政府自体の当然なすべき、必要な課題として、(1)歳出・経費面における合理化・効率化の徹底、(2)歳入面における数々の不公平税制の是正、これらの解決がなされなければならないとする。すなわち、歳出・歳入面にわたる不合理、非効率の部門における洗い直しを徹底的に行ない、高度成長時代につくられた、背伸びしたところの諸制度・慣行にメスを入れ、財政の体質改善を行ない、安定成長時代にふさわしい財政・税制の仕組みにつくりかえること、新しい財政・税制のシステムをつくりあげることが財政再建の基本的な出発点とならなければならないと主張するものである。わたくしもまた、この立場に立つものである。

以上のように、日本財政はこのような困難な課題に直面し、それとの対決を求められている。

本書は、これまでのべてきたところの意図と考え方をふまえ、日本財政の厳しい課題を直視しつつ、つぎのような叙述のもとに、以下の各章にわたって、これらの提示された問題に答えてゆこうとするものである。

本書全体は11の章よりなっている。まず第1章、第2章、第3章においては、

戦後日本経済のそれぞれの発展段階をふまえ、各段階に即応し、財政政策または金融政策がどのようにとられてきたか、その政策過程の解明を試みようとするものである。しかしこれらの過程の解明は、きわめて広範多岐にわたるために、ここでは包括的な問題の解明にとどめざるをえないのである。

まず第1章においては、そのような問題に接近してゆくに当って、戦後日本経済の発展過程と財政金融問題ないし政策との重要なかわり合いの視点のもとに、上述の「現代日本財政史全4巻」にみられるように、一つの大きな業績を残された故鈴木武雄博士の、膨大な研究・業績の跡を顧みつつ、博士の財政学・金融論の思考方法によるところの、日本経済論にたいする理論的・政策的考え方を整理してゆくことによって、本書の主題をなす日本経済と財政金融政策とのかわり合いに関する、基本的な視角をつくりあげてゆきたいと思う。

第2章においては、敗戦後の日本経済の出発点に当り、国民生活にもっとも衝撃を与え、そして戦後30年を経た今日もおそのおしよせる足音に脅威を感じずにはおられないところの、「インフレーション」の進行の問題にたいし、財政政策また金融政策がどのように対応してきたか、その解明に当ることになしたいと思う。

そして第3章においては、低成長期へ移行しつつある昭和50年代を迎えつつある今日、国民生活にとって定着してきた「福祉」(welfare)の問題を、主として国土総合開発計画との関連のもとにとりあげ、これまで財政政策がどのように対応してきたか、こんごどのような対応を求められているか、考えてゆくことにしたい。

第4章、第5章、第6章において、財政政策・金融政策の主体として「国」および「地方」公共団体の政府の機能ならびに役割、とくに両者の関係において中央集権主義と地方分権主義との関連のもとに、問題を取りあげてゆくことにする。今日、日本財政の立て直しに当って、すでにのべたように税負担の引上げ以前の問題として、中央たると地方たるとを問わず、政府のなすべき課題として歳出の節減、合理化の問題が提起され、また、行政機構の整理合理化、

## 6 序章 本書の意図と方法

特殊法人の統廃合、定員抑制・補助金の整理などの処理があることは否定することができない。しかし、国と地方との事務配分が本来的にいかにあるべきか、そのような基本的視点から論じたいと思う。

第4章においては、国の財政と地方財政との一般的な関係について、第5章、第6章においては、国がその補助金または地方交付税制度を通じて、いかに網の目のように中央支配の手を強力に地方公共団体のうえに張りめぐらしているか、国と地方における実態の分析を通ずることによって究明し、こんごの国と地方のあり方について研究したいと考える。

さらに、第7章、第8章、第9章を通じ、今日財政再建の担い手となってきたところの租税収の増税問題、そのための税制改革の諸問題について考えてみたい。現行の日本税制が国民経済または国民生活の枠内において、まことに不合理であり不公平であることは、誰しも疑問をもっていないものはあるまい。

社会保険診療報酬課税の特例(医師の優遇税制)に端的に示されるように、現行の税制は実に多くの不公平さ・不合理性にみちている。それらを民主的に改正するための税制改革はどのようになされなければならないか、そのためにはまず現行税制そのものについて、より認識をもつことが必要である。

そうした観点から、第7章においては税制改正の一般的展望、第8章においては企業課税問題、第9章においては間接税、そして今日問題となりつつある一般消費税の問題にふれてゆくことにする。

最後に、第10章、第11章において、今日、新たな視点として浮び上がりつつある「地域」(Region)と財政政策ならびに金融政策とのかわり合いについてとりあげてみたい。現代社会を「地方の時代」という視角からとらえようとする考え方が強まりつつある。また自主性をもった地域社会の可能性の探究をめざす「地域主義」の模索が進められている。このことは、どのような意味をもっているのだろうか。明治以降の日本の近代化は、中央政府の強固な富国強兵政策と殖産興業政策とのスローガンを目標とし、その主導力のもとに進められてきた。地方はつねにその基本方針に追従し、昭和年代の15年戦争に突入

し、やがて敗戦を迎え、今日に至った。それらはすべて地方の犠牲において強行されてきたといえる。

戦後地域開発と地方自治の高まりとともに、ようやく地域という問題、地域社会の可能性を考えるような機運が与えられてきたとはいえ、地域社会の可能性より経済の高度成長政策がつねに優先された。いま、ようやく地域社会において地域住民の手による生活ないし文化創造育成の問題が考えられるようになってきている。しかし地域とは何か、地方自治といかなる関係にあるか、いまだ政策的に確立されてきているとはいえない。

最後の2章において、以上のような展望のもとに、地域発展の基礎政策たる地域開発政策と、その政策実現の手段となるべき財政政策または金融政策がどのようにとられてきたのか、その政策過程の解明を試みることにする。

第10章においては、地域開発を進める国の立場と地方の立場とが、財政関係としてどのように処理されてきているか、国の公共事業とそれを負担する地方財政の役割と限界とについて、より具体的に解明してゆきたい。

第11章においては、国の公共投資政策のみにとどまらず、財政投融资計画の一環としての開発金融政策にも依存しなければならない、地域開発の実体面を明らかにしたい。

これらの諸問題の究明に当って、わたくしは例示として、地域における一つの典型として、北海道をとりあげることにする。ということは、北海道地域における経済と開発の展開過程においてその重要な役割を果たしつつある国の公共投資政策と地域開発金融政策とが深くからみ合い、しかもその問題点は鋭く地方財政のなかに投影されているからである。また、以上の中央財政と地方財政との接点にあり、財政と金融との境界線上にある諸問題の追求のなかに、こんごの財政政策・金融政策のあり方を追求してゆくに当っての基本的な課題が集中的に反映されていると考えられるからである。