

基本財政学

〔第 2 版〕

橋本 徹・山本栄一 著
林 宜嗣・中井英雄

良書を普及版で



有斐閣ブックス

著者紹介＜執筆担当＞

橋本 徹（はしもと とおる） 関西学院大学経済学部教授
第1章，第9章

山本 栄一（やまもと えいいち） 関西学院大学経済学部教授
第2章，第3章

林 宜嗣（はやし よしつぐ） 関西学院大学経済学部教授
第7章，第8章，第10章

中井 英雄（なかい ひでお） 近畿大学商経学部助教授
第4章，第5章，第6章



基本財政学〔第2版〕

〔有斐閣ブックス〕

1985年1月10日 初版第1刷発行

1989年12月10日 第2版第1刷発行

	橋	本	徹
著	山	本	栄
者	林	宜	嗣
	中	井	英
			雄
発	江	草	忠
行			敬
者			
発	株	有	斐
行	式		閣
所	会		
	社		

〔101〕東京都千代田区神田神保町2-17

電話 (03) 264-1314〔編集〕

(03) 265-6811〔営業〕

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 共同印刷工業株式会社
製本 株式会社吉田三誠堂製本所

© 1989, 橋本 徹・山本栄一・林 宜嗣・中井英雄.

Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります

ISBN 4-641-08490-4

第2版にあたって

昭和60年1月に本書の初版が刊行されてから、すでに5年が過ぎようとしている。この間昭和の世が、新たな平成の時代に移ったばかりでなく、わが国の内外にわたる社会経済情勢は激変しつつある。なかでも経済面では円高経済が定着し、内需主導型の好景気の持続とともに債権大国となり、量質ともに世界経済に重要な役割を果すことになった。そして社会面では老年人口比率は11%を超え、本格的な高齢化社会の到来する21世紀を視野に入れざるを得なくなってきた。さらに国民生活を取りまく環境に眼を向ければ、“東京一極集中”はますます激しく、資産（ストック）の蓄積が進んでいるとはいえ、一人一人の国民生活に豊かさが実感できる経済社会の実現にはいまなお到達していない。

このような変動を背景として、行財政・税制に関する制度とその運営、そして政策にさまざまな変化が生じてきている。とりわけ税制の抜本的改革は、国税および地方税制度に実に40年ぶりの大規模な改正をもたらすにいたった。しかし平成元年度の参議院議員選挙を通じて、この税制改革に国民の理解が十分に得られていないことも明らかになった。また高齢化社会の進行のなかで、昭和61年4月より基礎年金を導入したが、厚生年金の給付年齢の引上げなどの根本的な改革の合意を得るには難航している。ところで平成2年度までに特例公債依存体質からの脱却という財政改革の目標は達成できそうであるが、財政支出の繰延べ措置や国債整理基金への定率繰入の停止等の臨時特例措置がなお継続され、公債残高はなお累増を続けている等からみて、今後とも財政運営は厳しい状況におかれている。

この第2版は、これらのいまなお進行中ともいえる財政・税制にかかわる制度改正に拠って加筆補正を行うとともに、新しい資料に基づいて計数を改訂した。なお、今後とも時宜を得て、いっそうの改善に努めたい。

平成元年9月

著 者

は し が き

減税、中期国債、マル優などのことばは、財政や財政学に関する専門的知識をもたない人々でも、それぞれ個別的利害や、ときに感情的にさえ、容易に発言されている。しかし、それが、景気回復、財政再建、国債残高の累積、課税の公平といった現代の財政問題とどのように結びつくかということになると、それほど容易に理解できることではない。ましてや積極的財政政策、経済成長政策、直間比率、支出税構想、付加価値税導入論、国債の重荷、地方交付税、行政改革、予算改革など今日のわが国の経済運営や財政政策に重要にかかわるテーマとなると、毎日のように新聞・雑誌で語句を見るときでも、その本質はおろか、概略さえも、なかなかつかめない。財政学の講義は、大学のカリキュラムで、通常、基礎的な科目とされている。しかし、経済学部や経営・商学の学部であっても、受講する学生が前以て、経済理論——それが近代経済学とか、マルクス経済学とか、あるいはマクロ経済学とかミクロ経済学とか、どうよばれようと——や経済政策について深く修得しているわけではない。まして法律や社会学を専攻として選んだ学生が、財政学を学ぶとなると、はじめからとまどうことばかりかもしれない。

本書を基本財政学と名づけた。財政学を大学の講義ではじめて学ぶ学生に、教室で、財政に関する理論・制度・政策について、最低限度必要な事柄を、平易に、そして簡潔に、さらに明快に説明するつもりで書いたものである。いわば眼の前に、学生諸君の顔を思い浮かべながら説明を加えたといってもよい。

また、わたくしども4人の執筆者は、公務員の研修講師の経験を持っている。現場で、税金を集め、それを予算にしたがって、公共事業や福祉や教育等に支出する形で、日常の事務に従事している人々に、予算、税金、財政、国と地方の財政関係といった事柄を、財政学、地方税財政といった名称で講義している。いうまでもなく、公務員は、法律や、制度や、実際については熟知している。それらの人々にわたくしどもが、財政学を講義するときは、

なお索引等の作成には大分大学経済学部講師前田高志氏と関西学院大学大学院博士課程戸谷裕之君，林宏昭君ほか研究室の諸君の協力を得た。しかし工夫をこらしたつもりであるが，大方の御教示を得て，いっそうの改善に努めたい。

おわりに，本書の企画から編集まで，実に忍耐強い御協力と励ましを下さった有斐閣の岡村孝雄氏に心から御礼申し上げたい。

昭和59年11月

著 者

らない理論的基礎と、わが国の政府支出の内容と規模を明らかにし、政府支出の効率化をはかる手段を検討している。

第3章が、いわば新しい財政理論の中心テーマをとりあげているのに比べれば、第4章と第5章は、伝統的な財政学の基本課題である租税の原則、経済効果、そしてわが国の税制を念頭におきながら、所得税、法人税および消費課税の検討と説明をしている。控え目ではあるが、わが国の税制のあり方についての政策的提言をも試みている。

第6章は、とりわけ昭和50年以降の特例公債の発行をとりあげながら、公債の経済効果と公債の負担にかかわる理論を紹介した。

また第9章は、国と地方の財政関係を中心に、わが国の地方財政の制度と問題点をとりあげた。最近、財政学のなかで地方財政論は大きなシェアを占めつつある。

第7章、第8章および第10章は、従来の教科書、それも基本的な財政学と名づけるとすれば、あるいはとりあげなくてもよかった分野かもしれない。しかし、わたくしどもは、今日のとりわけ、日本の財政問題に強い関心を持っている。数年後に、社会の重要な構成員となる学生諸君に、ぜひ関心を抱いてもらいたいテーマとして、インフレーションや不況に財政政策が与える効果、社会保障財政の問題、そして都市問題の財政的側面にも、焦点をあてることにした。

本書は、日常、顔をあわせている4名が、講義の教科書として共同執筆した。企画の段階で、平素、学生からの疑問や質問がどのような点に集中するかなどを検討した結果、いくつかの工夫を試みた。

制度の説明についてはいねいにすることはもちろんであるが、小見出しを適宜つけるとともに、キーワードを各ページに数項目つけ、索引によってそれを読者が利用できるよう、いわば小辞典の役割をも持たせた。そして巻末に練習問題をかかげたのは、今日の財政問題を自ら考えるとともに、その問題を自ら解くことによって、より高度な財政学の研究にすすむ一助としたと思ったからである。またより深く勉強し、自主的に研究するための文献、参考書、ならびに諸統計、資料、政府の各種白書および報告書等もかかげた。

目 次

は し が き

第1章 財 政 の 働 き——日本財政の現状—— 1

1	財政とはなにか	1
1.1	政府の経済活動	1
1.2	国民経済計算と財政	4
2	財政の役割	11
2.1	資源配分機能	11
2.2	所得再配分機能	13
2.3	経済安定化機能	16
3	財政収支の不均衡	20
3.1	国と地方の財政赤字	20
3.2	今後の財政改革	24
4	日本財政の特徴	27
4.1	政府支出の構造	27
4.2	租 税 の 構 造	29
4.3	財政赤字の累積	31

第2章 予 算 制 度 35

1	財政制度と憲法規定	35
2	予算の機能と原則	38
2.1	予 算 の 機 能	38
2.2	予 算 の 原 則	41
3	予算のしくみ	47
3.1	一般会計・特別会計・政府関係機関予算	47
3.2	財政投融资計画	55
4	予 算 過 程	61

第3章 政府支出	67
1 経済循環と政府支出	67
2 公共財の特質	71
3 政府支出の内容と規模	78
3.1 政府支出の内容	78
3.2 経費の経済的性質と政府勘定	82
3.3 経費膨張の法則	85
4 政府支出の効率化	86
第4章 租税の意義と原則	95
1 租税の考え方	95
1.1 租税の意義	95
1.2 租税の分類	97
2 租税原則	100
2.1 租税の3原則	100
2.2 負担の公平	102
3 租税帰着と超過負担	106
3.1 租税の転嫁・帰着	106
3.2 経済的効率性	108
第5章 租税制度	113
1 租税構造	113
2 所得税	117
2.1 所得税のしくみ	117
2.2 所得税と不公平税制	119
2.3 所得税の経済効果	122
3 法人税	124
3.1 法人税のしくみ	124
3.2 法人税の経済効果	126
4 消費課税	129
4.1 消費課税の類型	129

4.2 消 費 税	131
第6章 公 債	137
1 公債のとらえ方	137
2 国 債 の 管 理	141
3 公債の経済効果	147
4 公 債 負 担 論	151
第7章 社 会 保 障	157
1 社会保障の機能と手段	157
2 社会保障の給付と財源	162
3 最低生活の保障	166
3.1 公 的 扶 助	166
3.2 負 の 所 得 税	167
4 医療保障制度	169
4.1 医療保障と医療費	169
4.2 医 療 保 険	172
5 年 金 制 度	175
5.1 年金制度の現状と問題	175
5.2 年 金 財 政 論	177
6 福祉サービスの給付と負担	182
第8章 財 政 政 策	185
1 国民所得の決定と財政	185
2 ビルトイン・スタビライザー	191
3 財政政策と貨幣政策	196
4 財政政策の有効性	199
5 財政政策の展開	202
第9章 地 方 財 政	207
1 地方財政の役割	207

1.1	国の財政と地方財政	207
1.2	国と地方の機能分担	210
1.3	地方財政計画の役割と構造	214
2	地方経費の構造	217
2.1	経費の分類	217
2.2	行政サービスの特質	221
3	地方税制—構造と原則	224
3.1	地方税体系	224
3.2	地方税の原則	227
3.3	地方税改革の主要な議論	231
4	国と地方の財政関係	232
4.1	税源の配分と租税の実質的配分	232
4.2	地方交付税制度	233
4.3	地方譲与税	238
4.4	国庫補助負担制度	238
第10章	都市問題	243
1	都市の成長と衰退	243
2	中心都市の都市問題	247
3	大都市圏財政の問題	251
4	大都市圏制度の確立	256
5	都市と地方公営企業	260
6	都市の土地問題	265
	練習問題	269
	よりすすんだ学習をするための参考文献	275
	索引	283

第1章 財政の働き

——日本財政の現状——

Ⅰ 財政とはなにか

Ⅰ.Ⅰ 政府の経済活動

財政

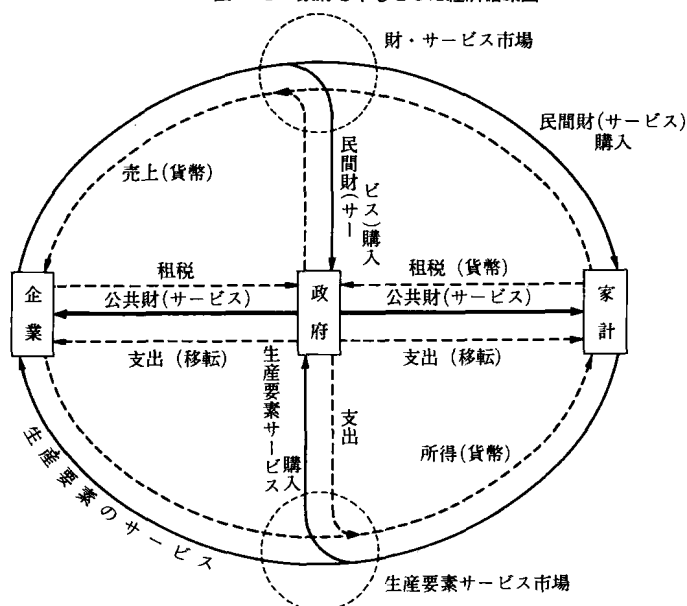
▶ 財政 財政とは、政府（国や地方公共団体など）の行う経済活動である。今日、わが国の経済では国民総生産（GNP）のおよそ16%が政府予算によって購入され、国民所得の4分の1強が租税で徴収される。また国民総支出の12%に相当する社会保障移転がある。このように、国民経済に占める政府の活動のウェイトは極めて大きくなっており、したがって政府の果たす役割も重要になっている。現在、国民経済は、基本的には、図1-1に示すように民間部門（private sector）すなわち企業と家計が行う生産、消費、投資という経済活動によって成り立っているが、人々の生活にとって必要な財・サービスのすべてが民間の経済活動によって供給されるわけではない。たとえば、防衛、外交、司法、警察、消防、教育、福祉などのサービスや、道路、公園、上下水道、堤防などの公共施設等（いわゆる社会資本とよばれるもの）は、人々の日常生活に欠くことのできないものであるが、通常、市場機構を通じては必要を満たすことができない。

民間部門

社会資本

本来、このように民間の経済活動だけでは満たすことのできない

図1-1 政府を中心とした経済循環図



財・サービスの供給を行うのが、政府の任務である。そこで政府は
 予算（budget）によっていろいろな目的に支出を配分し、それに
 必要な資金を租税や公債などの形で民間部門から調達する。なお、
 伝統的には、この公共の資金調達の側面が財政（public finance）
 という言葉の意味として扱われてきた。そして財政の中心には、権
 力によって獲得される収入、すなわち租税がおかれてきた。しかし、
 今日では、収入のみならず、政府支出の目標や内容をふくめた政府
 の経済活動を財政とよび、その活動の分析と、それらの活動が民間
 部門を構成する企業や個人に対してどのような関係もち、また相
 互にどのように影響し合っているかを明らかにしようとするのが財
 政学である。

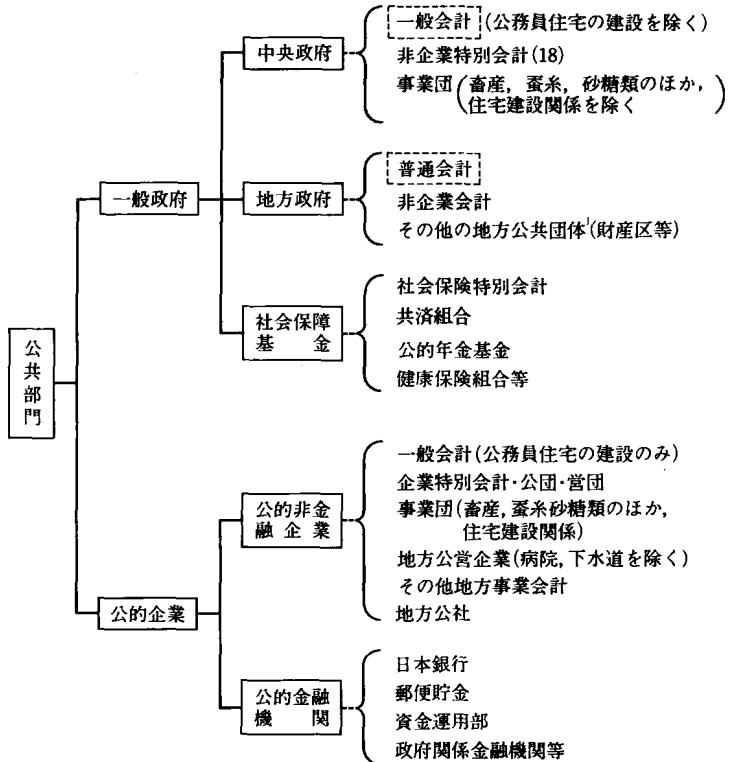
現在、わが国の経済社会で活動している経済主
 体は、いま見たように、個人および企業の民間
 部門と政府を中心とする公共部門（public sector）の2部門から成

予算

租税

公共部門

図1-2 公共部門のしくみ(制度部門別分類)



る。公共部門は図1-2に示すように、一般政府と公的企業を併せもつ。通常、財政活動を研究する場合には、この一般政府、すなわち中央政府(国)、地方政府(地方公共団体)ならびに社会保障基金の歳入と歳出の手段を操作する部分を分析する。しかし日本の財政、とりわけ制度と実態を研究する場合、公的企業の諸活動、とくに日本銀行の金融政策の実施と政府関係金融機関の融資といった公的金融の働きは無視できない。現実の経済社会のなかで、公企業(公団、地下鉄等地方公営企業等)、食管会計などが行う民間財(private goods)の生産・販売と、「財政投融资」制度にかかわる公的金融機関の活動もまた重要である。まさにわが国の経済は、民間部

混合経済

門と公共部門から構成される「混合経済」(mixed economy)といえる。

単一政体

連邦制

なお、ここで政府を中央政府と地方政府とに分けたが、一般には制度としての国と地方公共団体とよぶ方がよい。また財政の国際比較など試みるときは、日本が、イギリス、フランスなどとともに単一政体 (unitary government) であり、アメリカ、カナダ、オーストラリア、西ドイツのような連邦制 (federalism) でないことに注意する必要がある。したがって本書で、地方財政とよぶ場合、地方公共団体の財政を意味することになる。

このように「一般政府」の収支を分析することから財政学をはじめればよいといっても、会計が多数設けられ、それらが相互に複雑に関係し合っているから、その内容が理解しがたいため、通常は「一般会計」の歳入歳出予算に注目する。その意味では、「予算」、「一般会計」という言葉は「財政」の代名詞のように使われる。

1.2 国民経済計算と財政

▶GNPにおける公共部門

SNA

国民経済計算を用いて、国民経済の構造・循環を包括的にとらえ、これらの勘定のなかでの、財政活動の役割を見ることにしよう。わが国は、昭和53年度から、国際連合の提示した新SNA (A System of National Accounts) の方式をもって、国民経済計算を作成している。この方式は、実物取引と金融取引、フローとストックなどの各側面から国民経済の活動を総合的に把握しようとするもので、国民所得統計、産業連関表、資金循環表、国際収支表、国民貸借対照表の五つの経済勘定を包括的に統合させた体系になっている。政府の経済活動の概要を明らかにするために、そのうち統合勘定や所得支出勘定から、次式と表1-1、1-2を示した。

GNP=民間最終消費支出+民間総固定資本形成
 351.2(100.0) 201.9(57.5) 78.3(22.3)

+民間企業の在庫品増加+政府最終消費支出
 1.1(0.3) 33.1(9.4)

+一般政府総固定資本形成
 18.5(5.3)

+公的企業・住宅総固定資本形成
 6.1(1.7)

+公的企業の在庫品増加+(輸出 - 輸入)
 0.0(0.0) 44.3(12.6) 32.1(9.2)

(昭和62年度; 兆円, %)

表1-1 政府最終消費支出、資本支出および社会保障移転の推移

(単位: 昭和9~11年平均, 百万円)
 (昭和24年度以降, 億円)

年 度	国 民 総 支 出	政 府 支 出							社会保険移転	
		計	最終消費支出			資本支出				
		金額 (A)	金額 (B)	金額 (C)	(C)/(A) (%)	(C)/(B) (%)	金額 (D)	(D)/(A) (%)	(D)/(B) (%)	金額 (E)
昭和9～11年平均	16,736	3,128	2,594	15.5	82.9	534	3.2	17.1	263	1.6
24年度	33,752	6,924	3,938	11.7	56.9	2,986	8.8	43.1	582	1.7
40	336,730	58,105	27,639	8.2	47.6	30,466	9.0	52.4	15,830	4.7
45	751,520	117,305	56,469	7.5	48.1	60,836	8.1	51.9	35,365	4.7
50	1,522,094	294,649	152,615	10.0	51.8	142,034	9.4	48.2	118,260	7.8
52	1,900,348	367,136	186,453	9.8	50.8	180,684	9.6	49.2	168,964	8.9
53	2,087,809	413,866	201,519	9.7	48.7	212,346	10.3	51.3	201,153	9.6
54	2,254,526	440,774	219,371	9.7	49.8	221,403	10.0	50.2	221,726	9.8
55	2,451,627	472,834	241,224	9.8	51.0	231,610	9.4	49.0	249,082	10.2
56	2,596,688	498,113	260,022	10.0	52.2	238,092	9.2	47.8	277,209	10.7
57	2,723,829	505,884	269,613	9.9	53.3	236,271	8.7	46.7	301,815	11.1
58	2,840,583	514,243	283,042	10.0	55.0	231,202	8.1	45.0	320,095	11.3
59	3,030,160	529,127	298,082	9.8	56.3	231,044	7.6	43.7	336,303	11.1
60	3,212,903	528,144	310,380	9.7	58.8	217,764	6.8	41.2	357,639	11.1
61	3,345,694	555,913	326,101	9.7	58.7	229,812	6.9	41.3	387,460	11.6
62	3,511,879	576,606	330,520	9.4	57.3	246,086	7.0	42.7	407,866	11.6
63	3,703,000	595,000	343,000	9.3	57.6	252,000	6.8	42.4	—	—
平成元	3,897,000	612,000	355,000	9.1	58.0	257,000	6.6	41.9	—	—

(備考) 1) 昭和62年度までは実績、63年度および平成元年度は「平成元年度経済見通し」による実績見込額および見直し額。

2) 昭和9~11年平均および24年度は旧推計による。

3) 昭和40年度以降は新 SNA による。

GNP

この式の左辺、すなわち GNP(Gross National Product) は、昭和62年度において351.2兆円という巨額に達した。右辺は各項目とも金額でその活動量を示し、また GNP 構成比がカッコで記入されている。なお1人当り GNP は約287万円となる。

GNP は、一定期間（通常は1カ年）の国民経済の活動量を表わすもので、最終生産

物の集計量を市場価格で評価したものである。この GNP（国民総生産）は、国民総支出に等しいものと定義されているため、この式では、国内の経済主体の最終生産物に対する購入の和に海外部門からの経常余剰および要素所得の純受取りを加えたものとして示されている。同式で示されるように、GNP のなかで公共部門の購入は約16%である。

この公共部門の購入とは、一般会計のみでなく、特別会計や政府関係機関・公団等、さらに地方財政をも含めた広い意味での財政の最終消費支出および公的総資本形成のことである。表1-1は、その国民経済計算上の政府支出の国民総支出に占める割合の推移をみたものである。54年度以降、割合が減少気味である。後に述べるように、公債依存度を引き下げするため、歳出の節減に努めていることも影響しているであろう。なお、社会保障移転は財・サービスの購入でないから、ここでの政府支出には含まれない。また政府の移転支出とよぶこともあるので、混乱しないように注意しておきたい。

▶消費支出と資本支出

国民経済計算では、政府を単なる消費主体としてだけでなく、生産主体として格付けてお

表1-2 国民総生産と国民所得
(昭和62年度)

項 目	金額(兆円)
1. 国民総生産	351.2
2. -固定資本減耗	49.6
3. -統計上の不突合	2.2
4. 市場価格表示の 国民所得	299.4
5. -間接税	28.7
6. +補助金	3.4
7. 要素費用表示の 国民所得	274.1
8. 雇用人所得	190.6
9. 財産所得	44.5
10. 企業所得	56.8
11. (-)一般政府・消費者 負債利子等	17.8

政府サービス生産者 り、この場合に、政府は政府サービス生産者と呼ばれる。政府が購入する財・サービスは、政府サービス生産のための中間投入として計上される。政府サービスの生産額はこの中間投入に（政府の）雇
 用者所得、固定資本減耗、間接税を加算したものである。このうち一部が家計等に販売されるが（国公立学校の授業料や国公立病院の診療代など）、それを差し引いた大半は、一般政府の自己消費として計上するが、これを政府最終消費支出と呼ぶ。この政府サービスは、利用者に対して直接には無料で供給される。ちなみに目的別最終消費支出を、昭和62年において、大きいものから順にみると、表1-4（10ページ）でわかるように教育（12兆円）、一般政府サービス（9兆円）、防衛（3.2兆円）、経済サービス（3.2兆円）、住宅・地域開発（1.9兆円）、社会保障・福祉サービス（1.8兆円）、保健（1兆円）、その他地域社会サービス（0.8兆円）、その他となる。

政府最終消費支出

総固定資本形成

公共部門の経済活動も、民間と同様に、消費と投資とに区分する方が、財政活動の国民経済に及ぼす影響を見る場合、都合がよい。そこで公的企業および一般政府の支出のうち、建設物（土地造成費を含む）、機械設備等固定資本ストックの追加となる新規耐久財の購入を総固定資本形成と呼ぶ。これに在庫品増加を加えると総資本形成となる（表1-1参照）。ただし、土地の購入や、防衛のための耐久財購入等は除く。具体的には道路建設、上下水道、ダム・堤防など構築物建設、学校・病院・官公庁・その他公共施設等建物の建設がある。なお、表1-4（10ページ）に示されるように一般政府の総固定資本形成は62年度において18.5兆円であった。

ハードウェア

ところで、投資の概念を、このようにハードウェアに限定すると、財政活動の本質を誤るおそれもある。政府部門においては、人的資源の投資をも、広く投資の概念に含めた方がよいという議論がある。すなわち研究、教育、保健に対する支出がそれに含まれよう。たとえば、学校、病院は建物や設備のみで機能を果すのではなく、教師や医師の資質や能力が重要であり、まさにソフトウェアが重視され

ソフトウェア