

論 政 財

郎 司 義 四 弘
一 精 通 靖 昌
熊 田 島 野 谷
大 古 大 飯 深

世 界 書 院

著者紹介

おおく まいちろう
大熊一郎

現在 慶応義塾大学経済学部教授

ふるた せいじ
古田精司

現在 慶応義塾大学経済学部教授

おおしま ちよし
大島通義

現在 慶応義塾大学経済学部教授

いいの すすし
飯野靖四

現在 慶応義塾大学経済学部助教授

ふか た まさひろ
深谷昌弘

現在 成蹊大学経済学部助教授

財 政 論

昭和50年4月20日 初版第1刷発行

昭和54年4月10日 初版第3刷発行

著 者 大熊一郎／古田精司／大島通義
飯野靖四／深谷昌弘

発行者 伊 藤 武

印刷所 株式会社 太平印刷社

発行所 株式会社 世界書院 東京都千代田区神田神保町1の62
振替 東京 42777 電話(294)5221(代表)

乱丁・落丁はお取り換えいたします。

序

本書は大学上級生のためのテキスト・ブックを意図し作成されたものである。財政学、近年は公共経済学ともよばれる学問領域は経済学のなかでもきわめて多岐にわたっており、そのすべてを網羅することを本書はあえて行うことをしなかった。本書を『財政論』とよぶ一端の理由はここにある。例えば財政学説、財政思想の流れを歴史的に考察する場合、地方財政の意義を分析する場合、あるいは日本をはじめ各国の財政の現状を知ろうとする場合には、他の参考書をもって補わねばならないであろう。

執筆者はそれぞれの分担領域の中で独自の構想によって稿を作成し、教科書としての全体の体系化に沿った横の調整は必要最小限にとどめた。しかし、財政学のなかで最も基本的とおもわれる重要事項の解説には、それぞれの領域内でできるだけ努力をしたつもりである。分担は下のとおりである。

第1部	大島 通 義
第2部	1, 2章 飯 野 靖 四
同	3, 4章 深 谷 昌 弘
第3部	古 田 精 司
第4部	大 熊 一 郎

本書の旧版は『財政政策』という表題で、高木寿一、大熊一郎、古田精司の3名によって分担執筆したものであった。今回は以上5名の執筆であるが、旧版が財政思想史に高いウエイトを置いたところに特色があったことを思えば、高木寿一先生が本書を補う意味で、財政思想史についての概論書を少しも早く出版されることを期待している。

財政が国民経済に占める比重がきわめて高いことは周知のとおりである。財政活動が民間経済に対し中立的であると考えられていた時代では、財政学は国家という独自の経済主体の費用徴達法についての原則論を展開することで事足りたかもしれない。しかし今日、国の支出内容そのものが民間個人の経済福祉と密接な関連があることは、公共財や所得分配の公共性の論議を含む、いわゆる「市場の失敗」という言葉に表わされている。ここから規範分析の意味合いの強い公共経済学なる領域が着々と固められつつあるのである。在来の課税原

則論も新しい角度から認識あるいは批判を受けなければならない。

資本主義社会といえども経済計画がなんらかの形で実行されていることも、財政の国民経済への影響の重大さを示している。経済の安定が財政収支の量的変化によってコントロールできるという考え方も、広汎に確信をもって認められている。フィスカル・ポリシーなる語は財政学に新たにマクロ分析を付け加えたことを意味する。予算効率の問題ないし予算改革論議も経済計画の一環としての長期的視点、目標手段の効果関連分析等の新しい分野と手法を開発しつつある。

このように財政学の手法は常に新しく、その領域はますます豊富になりつつある。同時にそれらが未だに確立されたものでないことも明らかである。本書が体系的でありえなかったことは、財政学自体の現状にもよるものである。しかし、財政学の新しい成果をできるだけ採入れ、その取捨選択に執筆者それぞれの独自の判断を下しながらも、比較的バランスのとれた内容たり得たことは幸いであった。本書が財政学を学ぶ人々の好学心を少しでも刺戟できることを念願している。

終わりに本書刊行に蔭の尽力をされた世界書院の村上純一、梅田詔一の両氏に感謝を捧げる。

昭和50年3月

著 者

目 次

序

第1部 予算論	1
まえがき——予算論の課題	3
第1章 予算の歴史	7
第1節 予算循環の成立	7
第2節 予算政策の展開	10
1 古典近代的予算の基本的枠組	11
2 高価な政府・行政国家の成立	12
3 議会と政府の役割転換	14
4 予算改革への志向	17
第2章 予算の制度と循環	20
第1節 予算の機能と原則	20
1 予算の機能	20
a) 財政政策的機能	20
b) 政治的機能	20
c) 法としての機能	21
d) 会計統制機能	21
e) 行政管理機能	21
f) 経済政策的機能	21
2 予算の諸原則	22
a) 完全性の原則	22
b) 排他性の原則	23

c) 単一性（統一性）の原則	24
d) 限定性の原則	24
e) 一年性（単年性）の原則	25
f) 正確性（厳密性）の原則	26
g) 明確性の原則	27
h) 公開性の原則	27
第2節 予算制度	28
1 予算の形式と種類	28
a) 予算総則	28
b) 歳入歳出予算	28
c) 継続費	29
d) 繰越明許費	29
e) 国庫債務負担行為	29
2 予算の内容	31
3 戦後予算制度の新しい要因	33
第3節 予算の循環	36
1 予算の編成と議決	37
2 予算の執行	41
3 決算と政治的統制	43
第4節 予算における国と地方公共団体	44
1 地方公共団体の予算	45
2 国と地方公共団体の財政調整	47
第3章 現代予算論の諸動向	52
第1節 イギリスにおける予算改革	52
1 議会による統制の復権	53
2 中期財政計画の導入	54
第2節 アメリカ合衆国における予算改革	60
1 予算改革論の背景	60
2 パフォーマンス予算の導入	63
3 P P Bシステムへの発展	66
第3節 予算の政治過程	69
1 規範的予算論対実証的予算論	69

2 我が国の予算の政治過程・試論	72
参考文献	
第2部 財政支出論	81
第1章 財政支出の役割	83
第1節 財政支出論の地位	83
第2節 市場の失敗 (Market Failure)	85
1 資源の最適な配分という観点からみた場合の「市場の失敗」	85
a) 寡占・独占等が存在する場合	86
b) 価格メカニズムが硬直的な場合	86
c) 消費者の選択が誤った情報や錯覚にもとづいてなされる場合	87
d) 外部経済ないし外部不経済が存在する場合	87
e) 平均費用が減少し続けるような費用逓減産業の場合	88
f) (純粋な) 公共財の場合	90
g) メリット財・ディメリット財の場合	90
2 所得及び富の最適な分配という観点からみた場合の「市場の失敗」	92
h) 所得及び富の分配が不平等な場合	92
3 経済の安定成長という観点からみた場合の「市場の失敗」	93
i) 有効需要に過不足が生じた場合	93
第3節 財政支出の役割	93
第2章 公共財の理論の発展	95
第1節 アダム・スミスの理論	95
第2節 自発的交換のモデル	97
1 リンダールの理論	98
2 ボーウェンの理論	100
第3節 サムエルソンの理論	104
第4節 その他の理論	107
第3章 財政支出の経済効率	109
第1節 財政支出の効率性	109
第2節 費用・便益分析	110
1 費用・便益分析の考え方：潜在的パレード改善	110

2	社会的費用の定義と測定	112
3	社会的便益の定義と測定	114
4	社会的純便益	119
第3節	公共投資基準と費用・便益分析の有効性	123
1	異時点間にわたる費用と便益：現在価値計算	123
2	社会的時間選好率と市場利子率	125
3	便益の測定可能性	130
4	資源配分の効率性と費用・便益分析	133
5	所得分配の公正と費用・便益分析	139
第4節	財政支出の効率性と制度	141
1	制度の重要性	141
2	社会的意志決定の制度：多数決制度	143
3	予算制度：PPBS	147
4	市場の失敗に対する代替的な諸制度	149
第4章	社会保障の所得再分配	152
第1節	所得再分配の理論	152
1	規範としての分配の公正基準	152
2	所得再分配の実証理論	154
第2節	社会保障	158
1	社会保障の機能	158
a)	生活保障機能	158
b)	所得再分配機能	158
c)	リスク・プーリング機能	159
2	社会保障制度の構成内容	159
3	社会保障とリスク・プーリング	161
4	今後の課題と政策評価	166
	参考文献	
第3部	租税の経済的効果	175
第1章	租税体系の構成	177
第1節	租税の負担と構成	177

第2節	租税と経済効率	183
第3節	租税負担の公平	187
第4節	租税の転嫁と帰着	192
第2章	個人所得課税	197
第1節	所得税の一般的評価	197
第2節	課税対象としての所得の定義	201
第3節	所得税構造と公平	206
第4節	所得税の勤労意欲	212
第5節	所得税と個人貯蓄	216
第3章	企業所得課税	220
第1節	法人税の性格規定	220
第2節	投資の収益性と法人税	224
第3節	投資資金調達と法人税	228
第4節	法人税の帰着	232
第4章	支出課税と資産課税	238
第1節	消費税	238
第2節	総合消費税	242
第3節	付加価値税	248
第4節	資産課税	254
参考文献		
第4部	経済安定と財政	261
まえがき		263
第1章	国民所得の決定	264
第1節	国民所得に占める財政の地位	264
第2節	国民所得水準の決定	269
第3節	乗数過程	271
第2章	財政政策の効果と運営	275

第1節 財政政策の乗数効果	275
均衡予算の乗数効果	278
所得税と乗数効果	278
一般売上税と乗数効果	280
漏出としての課税	281
第2節 機能的財政政策	282
第3節 ビルトイン・スタビライザー	285
第3章 財政政策と貨幣政策	288
第1節 赤字予算と資金徴達	288
第2節 貨幣政策の効果	290
貨幣政策と経済安定	295
第3節 財政政策と貨幣政策の比較	297
ポリシー・ミックス	300
第4節 成長経済における安定化政策	302
第5節 国際収支と経済安定	306
参考文献	
事項索引	309
人名索引	315

第 1 部

予 算 論

まえがき—予算論の課題

現代国家における予算は、国や地方公共団体の政治・行政活動を裏づける資金収支の見積りや管理たるにとどまらない。資金の調達や支出自体が統治活動の重要な一環をなし、集団や大衆の利害は予算政策の決定や執行と不可分の関係を持つようになっている。

経済の局面について見れば、予算には、インフレーションの克服、完全雇用の達成、通貨の対外価値の維持などのさまざまな使命が課せられ、国民経済の総量や活動水準を調整し管理するという役割が期待されている。また、公共部門と民間部門との間での資源の適切な配分の達成や、所得分配など、市場機構を通ずる経済活動の諸結果の公平または公正といった観点からの是正などの仕事も、同じように予算を通じておこなわれるようになりつつある。換言すれば、巨視的たると微視的たるとを問わず経済を管理し操作する財政政策は、いずれも予算の収支とその制度的機構を通じて実行されているのである。したがって、現代における財政政策の作用や効果を明らかにするにあたって、予算についての理解を欠くことはできないし、また、予算現象を解明するには、このような現代の財政政策の役割との関連が重要なキイ・ポイントをなすと言うことができよう。

他方、政治の局面においても、予算の役割は無視し得ないものがある。先ず、現代における統治が、前にあげたような経済上の政策象徴の操作に多分に依拠せざるを得なくなっているという事情がある。ある政党が政権を担当しつづけるには、こうした経済政策上の目標達成に成功しなければならず、そのための手段の特定化は、かなりの程度まで予算の制度的機構を経由せざるをえない。さらに社会の諸集団の側では、その個別的利益は、税負担の減免、補助金の獲得、公共事業計画の割当の確保などに依存する度合を強めており、したがって、

予算政策の決定はこれら諸集団の圧力行使の場となり、政党は、これに対応して、便益の配分を通じて諸集団の票や資金的支持を得ようと努めることになる。

さらに、予算は、現代国家における行政府と議会の関係を浮彫りにするものでもある。予算政策の決定と執行における行政府の強大な権能は、議会の財政統制の形骸化と相俟って、行政府独裁という批判を生みだして不思議はない。むしろ、前述のようなさまざまな経済管理の役割が政府に託されていることを考えるならば、古典近代的な意味での議会による財政統制を実行することは時代錯誤だと主張されるのも無理ではない。しかし、だからといって、「行政府は議会の授権したところを髪の毛一筋の幅といえども超えることはできない」という旧来の格言は、決して反古になったわけではない。議会による財政統制は、民主主義を支える制度神話として現代においてもなお生き続けているのである。この一見したところ矛盾した事態は、どのように理解すべきなのだろうか。このように見てくるならば、予算政策の決定と執行は、ある政治体の統治に関する重要な事柄のひとつと考えるべきであり、その分析には、政治学や行政府の視角からの接近も欠くことはできないであろう。

予算が政治と経済の複合現象であると言われ、したがってまた、予算論が多角的な接近を必要とすると言われるのは、こうした予算の性格やその環境によるのであり、これから予算の歴史や現状、その改革の動向などを見てゆくにあたって、この点は特に留意しておかねばならない。

さて、われわれの考察を始めるに際して、その手がかりとして、予算とは何か、また、予算は何のためにあるのかという問題に触れておくことにしたい。

予算とは、国や地方公共団体の一会計年度における収支計画だとするのが、恐らく常識に最もよく適った見方であろう。予算という日本語の意味からしてそうだし、制度的にもこのような意味で理解されている場合が多い。以下の叙述でも、予算という言葉はこのような意味で用いられる。ただし、それがすべてではないことを強調しておかねばならない。

予算がひとつの収支計画として確定されたら後はただその執行あるのみだ、と考えるのは、現実の事態をあまりにも単純化したものだとして仕方ない。

であろう。執行の過程で不断に肉づけされ具体化されてゆくのが収支計画としての予算だとすれば、執行と切離して予算を把握するのは殆ど無意味なことになる。さらに、決算という手続があって、予算は常に、やがて決算の検査を受けるという拘束のもとで執行されるのである。こうした見方からすれば、予算とは、国などの一会計年度における収支の計画作成、議決、執行、決算および統制という一連の循環から成る現象だと言わねばならない。以下の叙述では、考察の中心はむしろこの意味での予算に置かれる。同じ言葉を二通りの意味に使うのは紛らわしいことだが、明治初年（明治8年＝1875年と言われる）に新造語として使われ始めたこの予算という言葉は、すでにどちらの意味とも限られずに定着していて、別の言葉に置換えるのは容易ではない。文脈に応じてその意味が明らかとなるように努める他はない。

それでは、予算という一連の制度的機構は何のために存在しているのだろうか。これを成立させている契機は何なのか。この間に答えるには、予算の歴史と現状の包括的な理解をもってせねばならず、それはまさに本論の課題である。しかし、論旨を明確にするために、答を先取りして仮説的に示すならば、予算は、財政の運営を合理的なものたらしめ、それによって国民の代表による政府の財政の統制を可能とするための制度的機構である、と言うべきであろう。

第一に、予算は、国民が政府に統治を任せるにあたって政府をしてその責任を果たさせるための制度的機構として成立ったし、今でもそのことに変りはない。この場合の政府とは、日本のように議院内閣制をとっている国の例で言えば、内閣と行政官僚制から成ると見てよいが、この政府に対して、三権分立の建前のもとで一定の権力行使が許されている。この権力行使が国民の負担する租税によってまかなわれている以上、もしこの公権力が濫用されるならば、国民はそれによって害を蒙るばかりでなく、徴収された税負担も損失でしかなくなる。公権力の行使が国民の税負担を前提として成立つものである故に政府が負わねばならない責任、これを行政責任（public accountability）と呼ぶ。予算とは行政責任が確保されるように政府を強制する一連の制度的機構に他ならない。

第二に、合理的な行政・財政の確立は、資本計算の合理性を特徴とする資本主義的経済運営の普及の前提であったし（ヴェーバー M. Weber）、また、後者の普及は行・財政の合理化を一層徹底させてきた。財政が合理的であるというのは、まず、政府の収入や支出が恣意によるものでなく、政府と国民の双方にとってその負担や効果について予測と計算が可能であり、その収支全体が無駄なく効率的で辻褃の合うものであることを意味し、さらには、その財政活動の作用が国の政治・経済政策上の目標に合致したものであることを意味する。予算は、財政計画がこの意味で合理的なものであることを目に見える形で数量的に示し、また、その運営が不合理なものとならないように維持するための制度的機構である。このことによってまた、予算は、議会が政府を統制する規準や手段を提供して、行政責任の確保に役立てられるのである。

もちろん、どのような財政活動を合理的と見るか、行政責任や議会統制のあり方などは、19世紀的な夜警国家と現代の国家とにおいて、また、個々の国において様相を異にするが、このような予算の基本的な性格は変わっていないと考えてよいであろう。

以上がわれわれの予算論の出発点である。