

現代財政学

廣田 司朗 著

現代経済学全書

現代経済学全書 13

現代財政学

廣田司朗著

ミネルヴァ書房

《著者紹介》

廣 田 司 朗 (ひろた しろう)

現 在 関西大学教授(商学部)

著 書 『ドイツ社会民主党と財政政策』(有斐閣) 1962年

訳 書 アーベントロート『ドイツ社会民主党小史』共訳
(ミネルヴァ書房) 1969年

現住所 茨木市美沢町10番D-206号

現 代 財 政 学

昭和48年5月20日 第1刷発行
昭和53年4月20日 第6刷発行

検印省略

定価はケースに
表示しています

著 者 廣 田 司 朗

発 行 者 杉 田 信 夫

印 刷 者 江 戸 卯 一 郎

発 行 所 株式 会社 ミネルヴァ書房

637 京都市山科区日ノ岡堤谷町1

電 話 (代表) (075)581-5191番

振 替 口 座・京 都 8076番

©廣田司朗, 1973.

共同印刷工業・新生製本

3333-61031-8028

Printed in Japan

は し が き

現代の資本主義社会において、国家および地方公共団体の財政のはたしている役割はきわめて重要であり、その影響力はまた広汎かつ強大である。本書の第1の狙いは、なによりもまず現代財政のもつ機能と構造を明らかにし、現実の財政の動態を理解するための一助になるということにある。

しかしそれとともに、財政のはたしているこの重大な役割が、資本主義経済の発展に規定された財政の発展の所産であるという観点から、財政およびそれにかんする問題意識の歴史的な発展の過程についても、たとえ簡単ながらも、展望をおこない、さらにまた従来の財政学に伝統的な体系にはほぼ依拠しながら、予算制度、経費、租税、公債など従来から設定されている問題領域に則して、基礎的な知識をもあわせ述べるよう、試みた。これらのことは、本書を、財政問題にかんする入門書ないしは教科書として概説しようという意図によるものである。

このような意図とともに、私自身の問題としていえば、これまでの私なりの理解を一応まとめることによって、今後の研究のための1つのステップにしたいという願望にもよっている。本書でとりあげた問題領域は、現代財政のもっている広汎かつ複雑な問題領域のすべてをおおうものでないことはもちろん、ここでとりあげた問題にかんしても、かならずしも十分な解明をおこなうものでないことは、否めない。これら不足、不備の点については、今後の研究をとおして補足することを願っている。

本書がいま述べたような問題点をもつものであるにもせよ，それなりにまとめあげるについては，島教授をはじめとして，ひろく同学の諸先輩の教示によるところがたいへん大きい。また本書の刊行にかんして，ミネルヴァ書房中西啓二氏にひとかたならぬ御配慮をいただいた。ここにあらためて謝意を表したい。

1973年3月

著 者

目 次

はしがき

第1章 財政学とその歴史

1. 財政学の対象…………… 1
 (1)財政の定義(1) (2)財政の歴史的 성격と近代財政(4)
2. 財政学の方法…………… 6
3. 財政学の歴史…………… 8
 (1)財政学の端緒(8) (2)古典派の財政論(13) (3)ドイツ正統派財政学(17) (4)ドイツ財政学への批判的見解(22) (5)ケインズ派の財政論(24)

第2章 予算制度論

1. 予算制度と予算原則……………29
 (1)予算の意義と機能(29) (2)予算制度と財政上の民主主義(31)
 (3)予算制度の歴史的 성격(32) (4)予算原則(37)
2. 日本の予算制度……………39
 (1)予算の種類(39) (2)予算の構造(41) (3)予算の循環(43)
3. 現代における予算制度問題……………47
 (1)予算制度の問題点(47) (2)予算制度改革の方向(51)

第3章 経費論

1. 経費の意義と若干の問題……………57
 (1)経費の意義(57) (2)経費論の取扱い(58) (3)経費の生産性(60)
2. 経費の分類……………62
 (1)組織別分類(62) (2)機能別目的別分類(63) (3)経営技術的(使途別)分類(64) (4)経費支出の規則性による分類(64)
 (5)経済的性質(作用別)分類(64)

3. 経費の理論	66
(1)「安価な政府」論 (66)	
(2)経費膨脹の法則 (67)	
(3)「転位効果」論 (70)	
4. 経費の規模と構造	72
(1)経費 (財政) の規模 (73)	
(2)歴史的傾向 I (74)	
(3)歴史的傾向 II (78)	
(4)日本の経費 (82)	

第4章 租税論

1. 租税の意義と若干の問題	94
(1)財政収入と租税 (94)	
(2)租税の定義 (96)	
(3)税源としての所得 (97)	
(4)租税根拠論 (99)	
(5)近代的租税の基本的性格 (102)	
2. 租税制度	103
(1)単税論と租税体系論 (103)	
(2)租税原則論 (105)	
(3)租税の分類 (110)	
3. 租税制度の発展	114
(1)租税制度の発展 (114)	
(2)日本の税制 (戦前) (119)	
(3)戦後の税制 (123)	
(4)現行税制 (127)	
4. 租税負担	133
(1)租税転嫁 (134)	
(2)租税負担の実態 (136)	

第5章 公債論

1. 公債の意義と本質	147
(1)公債の意義 (147)	
(2)公債の本質 (148)	
2. 公債制度	149
(1)公債制度 (149)	
(2)公債の種類 (151)	
3. 公債の発展	153
(1)公債の成立と発展 (153)	
(2)公債の累積 (157)	
(3)戦前日本における公債問題 (164)	
(4)戦後の公債問題 (169)	

第6章 財政投融资論

1. 財政投融资の意義と機能	173
(1)財政投融资の意義 (173)	
(2)財政投融资の機能 (175)	
(3)日本の財政投融资 (177)	

2. 財政投融资計画の内容	186
(1)財政投融资計画の機構 (186)	
(2)原資 (188)	
(3)資金の運用 (192)	
(4)資金運用の対象 (使途) (194)	
3. 財政投融资計画の諸問題	196
(1)財政投融资計画の役割 (196)	
(2)財政投融资計画の問題点 (200)	

第7章 地方財政論

1. 地方財政	203
(1)地方財政の規模 (203)	
(2)地方経費の構造 (205)	
(3)地方収入の構造 (212)	
(4)地方財政の歴史 (224)	
2. 地方財政の規定的条件	229
(1)地域経済の不均衡発展 (230)	
(2)国の地方支配 (233)	
むすび——現代財政の展開と問題点	238

参考文献・索引

第1章 財政学とその歴史

1. 財政学の対象

(1) 財政の定義

財政とは何であるかという問にたいして、さしあたりもっとも一般的な定義をあげれば、国家および公共団体の経済であるといえよう。このばあい国家および公共団体を、したがって、また財政をどの範囲において理解するかが、とうぜん問題となる。今日の国家のように、その活動領域が拡大される段階になると、多くの関係機関が設置され、それらを国家機構のなかに含めて考えることが適当なばあいも、数多くでてくる。過去の財政学の教科書においては、中央政府の一般会計と地方公共団体の普通会計に対象を限定して考察する傾向がつよかった。このような傾向は現在においてもないわけではない。もともとその対象の範囲をどの程度に限定するかについて、かならずしも定説があるわけではないが、国家独占資本主義と規定せられ、国家活動が拡大されている今日、財政を狭い範囲に限定することはかならずしも適切ではない。ただし国家の経済活動を、したがってまた財政をどの範囲において理解するにしても、それが公権力にかかわるものであるという基本的な性格をもつことは、疑問の余地のないところである。そのかぎりにおいて、財政は公権力体の経済である、ということができる。

ところで国家(および公共団体)のおこなう活動の内容は、具体的にはきわめて複雑であるが、しかしこれらの活動をおこなうために

は、一定の労働力と財貨が必要であり、これらを合目的に消費しなければならない。このことは、すべての国家活動をつうじて不可欠である。しかしながら国家は、ほんらい自ら生産活動をおこなうことを目的とするものではない。したがって国家は、社会的に生産された生産物を調達し、これを消費することによって、自らの組織を維持するとともにその活動を展開しなければならない。それゆえ国家の活動は、一面では、立法、行政、軍事などの政治活動であるが、同時にまた経済活動であるといえることができる（武田隆夫・遠藤湘吉・大内力『再訂 近代財政の理論』、時潮社、3頁）。現実の資本主義国家においては、この活動は貨幣を媒介としておこなわれる。財政は、この国家活動の経済的側面をさしているわけである。

しかしながらこの国家活動の経済的側面は、国家の政治活動のための経済的手段の調達として狭く限定して解釈すべきではない。後にも述べるように、従来有力な見解として、財政学の対象を収入調達面に求める見方が存在した。しかしそのような限定された領域設定の立場は、国家の経済活動の全容をあきらかにするものではないし、とくにその活動のもつ意味が、量的にも質的にもきわめて大きくくなっている現在、その意味をただしく捉えるためにもはなはだ不十分である。むしろ国家の政治活動それ自体がつねに経済的側面をもつことに留意する必要がある、したがって国家活動の経済的側面とは、この活動のための経済的手段の調達のみでなく、同時にこの活動にともなう経済的側面、国家の経済的手段の利用、消費をもふくむものと理解すべきである。このように理解するばあい、財政は、その収入面と支出面を同時にふくむものとして、財政学の対象をなしている。財政が、「公共団体の収入、支出および相互の調整にかんするもの」（Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 1952. p.3）であり、また「必要な経済手段を獲得し、使用する目的で、計画的

秩序をつうじておこなわれる公共団体の経済」(K. Th. Eheberg, *Finanzwissenschaft*, 12. Aufl. 1912. S. 4.) であるといわれるのも、この意味において理解されるべきである。その意味で財政は、政治と経済の媒介項、政治と経済の交流の場であり、また政治の物質的基礎でもある。

しかしまた以上のように、財政をもって国家・公共団体の経済活動と規定し、内容的には収入調達、その支出および両者の調整と考えることは、それだけで財政学の対象として十分であるとはいえない。財政は、いうまでもなく国民経済とまったく無縁に存在するのではなく、そのなかに存在し、その運動をつうじて国民経済に作用を及ぼし、また逆に反作用をうける。したがって公権力体の経済としての財政を財政学の対象として科学的に把握するためには、公権力体の経済、すなわち公権力の経済的側面と国民経済の相互関係が取り扱われなければならない。「財政学は国家の経済的力能、国家権力の経済的側面と国民経済との相互関係をとりあつかう」のである(註)^(註)(鳥恭彦『財政学概論』, 岩波書店, 13頁)。もし財政学の内容を収入論、経費論および収支調整論のみにせまく限定するとすれば、それは、財政を一個の個別経済とみなし、財政に関連する諸現象の政治的、経済的な意味をきりはなし、いわば「公共的家計の内部的秩序を重視する」(鳥, 同上書, 20頁)という一面的な見方に陥らざるをえない。このような見方は、私的の家計へのアナロジーにおいて「一般的、自立的財政学」をうちたてようとするモル(Bruno Moll, 1885-)の見解にその典型的な例をみることができる(B. Moll, *Probleme der Finanzwissenschaft*, Leipzig 1924.)。財政＝公権力体の経済をその収入、支出および両者の調整と内容的に規定することは誤りでないにしても、財政学の対象をこのようにせまく限定して考察することは、財政のたゞしい理解への道とはならないし、また財政学に科学性を

あたえることにはならないであろう。

(註) 国家権力の経済的側面の内容は、生産的階級の消費＝経費、租税、公債、公共投資など、である(島、同上書、13頁)。また国家の経済的能力については、権力機関維持のための経済的干渉、資本主義的生産方法改良のための経済的干渉、本源的蓄積的な能力という三つの範疇があげられる(池上惇『国家独占資本主義論』、有斐閣、36—37頁)。

(2) 財政の歴史的性格と近代財政

財政が国家、公共団体の経済であるという一般的規定は、それだけについてみれば、歴史性を超越した抽象的な概念規定である。その意味における財政は、いずれの時代——少なくとも国家が存在するかぎり——にも存在するものであり、またそのような概念規定は、各時代の財政に妥当する。しかしこのような概念規定によって、具体的、歴史的な財政を理解することはできない。

財政は、その抽象的形態においてみれば、公権力体による社会的生産物の獲得とその利用を意味するが、しかしそれが具体的にどのような形態なり方法なりをとるかは、歴史的にことなっている。まず第一に、国家の必要とする経済的手段、財貨は、具体的に一定の生産関係を前提としている。財貨の生産、流通など、その存在形態は歴史的にことなっている。第二に、財政活動の主体としての国家自体も歴史的な存在であり、その権力的な組織構造も、その性格や課題も、一定の生産関係、経済的土台に照応するものとして歴史的にことなっている。したがって第三に、国家の経済活動もこの主体の歴史的な変化に応じてとうぜん変化しなければならない。すなわち財貨の調達、生産物の分配への参画の仕方、その利用、消費の方法も、歴史的な規定をうけなければならない。歴史的にことなる内容をもつ財政を財政一般に解消することは、誤りであるといわなければならないであろう。

ここで直接の、かつまた主要な対象としてとりあげるのは、近代

財政、換言すれば資本主義国家における財政である。この資本主義国家財政は、つぎのような基本的特徴をもっている。すなわち第一に、この近代財政の成立する社会は資本主義社会であり、その基底には資本主義的商品生産が存在する。その商品経済は、一面からみれば貨幣経済でもある。ここでは国家は、直接自ら生産物を調達するかわりに、貨幣を調達し、これによって労働力と財貨を購入する。したがって財政は、国家が国民経済から貨幣を徴収し、支出してゆく過程であり、そのようなものとしての財務行政を内容とするものである。この貨幣の調達（収納）と支出は、大きく分けてつぎのような形態をもっている。まずその収納方法にかんしていえば、公権力にもとづいて貨幣を徴収する方法、国家がその信用にもとづいて借入れる方法、国家が財貨やサービスとの交換によって貨幣を獲得する方法が考えられる。またその支出についてみれば、国家が財貨やサービスを購入するために貨幣を支払うばあい、無償で貨幣を給付するばあい、貨幣を貸しつけるばあいに分けられる。

第二に近代財政は、公的な性格をもち、民主的な統制をうける。すなわち財政の主体としての権力体は、以前の公私未分化の状態を脱して、公的な性格をもつ公権力体として確立される。この公権力体によって運営される貨幣の収納と支出は、予算および決算という制度によって、管理され統制されなければならない。この管理、統制の主体は、国民の代表としての議会である。その意味において近代国家の財政は、それが形式的なものであるか否かは別として、民主的統制をうけるのであり、いわゆる財政上の民主主義が実現されるのである（鈴木武雄・武田隆夫編『財政学』、青林書院、4—5頁、高橋誠・柴田徳衛編『財政学』、有斐閣、4—6頁）。

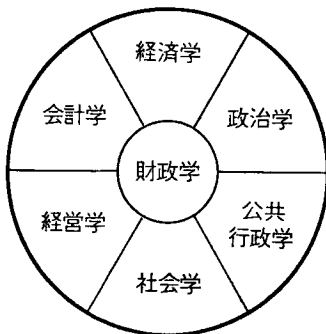
2. 財政学の方法

近代国家（公共団体）の経済としての財政は、上述したように、現在では貨幣的表現をとってあらわれ、その内容として貨幣収入の調達、その支出とそれらの調整の問題をふくみつつ、そのそれぞれが、そしてまたその総体がなんらかの形で、国民経済と関連をもっている。この意味でわれわれが財政を考えるばあい、財政学を国家・公共団体の家計およびこれと国民経済の総過程とのあいだの相互関係にかんする学問と考えたり、また財政政策を国民経済上の目的を達成するための手段と考えるように、財政を国民経済との関連において経済学的に捉える視点が必要である。しかしながら他面においては「予算は、いっさいの粉飾的なイデオロギーをぬぎすてた国家の骨格である」（Rudolf Goldscheid, Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, hrsg. von Gerloff und Meisel, 1. Aufl., 1. Bd., 1926, S.148.）といわれるように、国家財政の内容を表現する予算は、それ自体が一定の政治・行政機構＝政策主体による諸活動＝政策の方向を意味するものであり、それゆえにその編成の過程においてすぐれて政治的な性格を示しているし、そのような予算を制度的に保証する予算制度は、その歴史的な形成の過程において、対立と抗争をはらむ政治的な運動の展開としてあらわれた。このことは、財政のもつ政治的な側面を示す若干の例にほかならない。いずれにしても財政がたんに経済のみならず、同時にまた政治をその契機としてもつことは、否定しがたいところである。

従来の科学の発達を考えると、科学の分化、専門化、精密化とその対象の限定化の傾向が支配的であったことは、確実である。た

たとえば経済現象をより正確に把握しようとする努力は、それを対象とする経済学において個々の分化した対象領域の限定をうみだし、かくて経済現象は、分化した個別科学の対象として寸断された。科学の精密化は、科学自体の分化と対象の限定化を必然的なものとしたのである。しかし現実の発展は、科学の分化、精密化に対応するような現象の分化、純化を示すものではなく、個々の異質的なものの相互連関として、それらの総合ないし合成として現象化する。個々の経済現象は、個別化され、分断された現象としてではなく、むしろ相互的に連関するものとして、また純粹に経済的な現象としてではなく、きわめてしばしば政治的、また社会的な意味連関をもって生起する。このことは、とくに政治と経済の接点にある財政現象において明瞭に示されているといえる。そしてこのことは、とうぜん財政学が政治と経済を統一的に捉えるべき方法論的課題をもつことを意味するが、しかしまさにその点において財政学はきわめて大きな困難をかかえている、といわなければならない。

「財政は多くの伝統的学問の境界線を横断する」といわれ、また財政学が「政治的手続の考察と政治過程、行政手続、およびこの領



第1図

域に特有な会計手続を決定する諸力の考察、ならびに経済的諸問題の考察を必要とする」(G. Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York, 1955. p. 21. 木村元一・大川政三・佐藤博訳『財政と景気政策』, 弘文堂, 24—25頁)といわれるように、財政学は、多くの隣接的科学——コルム (Gerhard Colm, 1897—1969) によると、経済学、

政治学，公共行政学，社会学，経営学および会計学——をもち，多角的な考察の方法を可能にしているのである。じじつ，現在にいたるまでの財政学の歴史は，財政現象を純然たる経済現象とみる立場——そのばあいにも，それを国民経済全体のなかで捉える立場と，一つの個別経済としてみる立場がある——とともに，主として制度論的，行政技術論的に把握する立場のあったことを，われわれに示している。しかしこのことは，いうまでもなく，財政が政治と経済の結節点であり，したがってまた財政学が両者の統一的な把握を必要とすることを否定するものではない。かくて財政学がいわば上部構造と経済的土台の統一的な把握を必要とするものであり，しかもこの土台が両者の発展を第一義的に規定するものであるかぎり，財政学は，両者の統一的な把握を可能にするようなものとして，経済学でなければならないのである。「それは，狭義の経済学を決定的にこえる。経済学がふたたび政治経済の科学と規定されるばあいにも，それは経済学の一部門でありうる」(*Ibid.*, p. 22. 同上訳，25頁)という言葉は，このことを示唆するものであろう。

3. 財政学の歴史

(1) 財政学の端緒

近代財政にかんする理論の展開の出発点はアダム・スミス(Adam Smith, 1723—1790)によってあたえられたとみることができるが，しかしその財政学の端緒形態は，絶対王制の時代の諸思想に求めることができるであろう。この時代は，経済的にいえば，重商主義的諸政策をつうじてあたらしい資本主義的諸関係が醸成されてゆく時代であり，政治的には，封建国家から近代的なブルジョア国家へ移行してゆく過程であった。とうぜんこの時代はまた，商品経済，貨

幣経済が一般化してゆく時代であり、分散的な政治体制から統一的なそれへ発展してゆく時代でもあった。このような政治、経済の発展過程は、各国においてけっして一様ではなかったが、ごく大まかにいってこの時代には、常備軍、警察権力、官僚機構の大規模な創設、その維持と拡大、宮廷の浪費等にもなる莫大な財政需要をつうじて、財政問題が関心をあつめたのである。このような財政問題の生起は、しかしこれにたいする関心を各国において一様にうみだしたとはいえない。それは、一方ではドイツにおいていわゆる重商主義のドイツ版である官房学 *Kameralwissenschaft* をうみだしたが、他方ではこれと性格のことなる財政思想が、とりわけイギリスにおいて展開された。

ほんらい官房学は、16世紀から18世紀にかけてドイツにおいて広汎に展開された学問の総称であって、その後行政学、経済学や財政学の諸体系に分化してゆく知識の集積であったが、この官房学は、前期と後期に大きく分けられるにしても、領邦国家の官房収入の獲得、官房財政の拡大をはかることに一貫してその重点がおかれた。このことは、封建社会における商品経済の普及、また君主の家計、所領の財政の貨幣経済への組みこみにともなうて、この家計ないし財政の運営、維持、強化をはかるべき必要によるものであったが、この問題に関連して、人口、資源、外国事情その他にかんする知識も包括され、いわば君主の家計、所領の財政の管理、運営と、それに関連する実践的知識の体系として、集大成されたのである（島恭彦『財政学概論』、三笠書房、11—12頁。木村元一『近代財政学総論』、春秋社、67—68頁。武田・遠藤・大内、前掲書、44—45頁）。著名な後期カメラリストであり、「ポリツァイ学」の一大体系をうちたてたユスティ（Johann Heinrich Gottlob von Justi, 1705—1771）によれば、市民社会の最終目的は「共同福祉」（das gemeinsame Glückseligkeit）