

財政読本 (第3版)

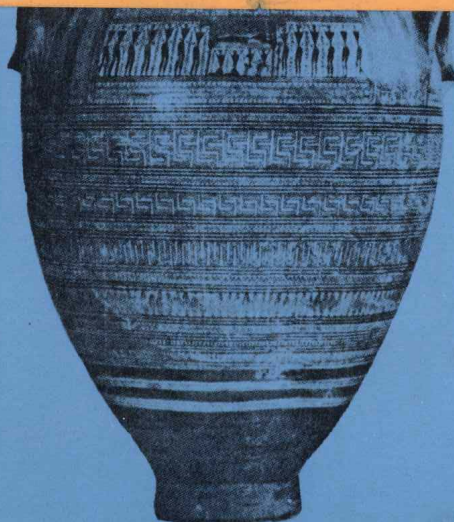
大熊一郎 編

財政読本 —新版—

財政は、私たちの生活と密接に関係しているにもかかわらず、その仕組みは複雑でわかりにくい。本書は財政の仕組みを平明に解説するとともに、現在かかえている問題点をも同時に指摘した。

¥ 1500

東洋経済 読本シリーズ 4



東洋経済 読本シリーズ

4

財政讀本

(第3版)

大熊一郎編

東洋經濟新報社

編者紹介

1923年 東京都生まれ。

1948年 慶応義塾大学経済学部卒業。

現職 慶応義塾大学経済学部教授。

著者 『フィスカル・ポリシーの理論構造』(日本評論社)。共著『経済原論』(世界書院)。共著『国民所得論』(日本評論社)。訳書・デューゼンベリー『所得・貯蓄および消費者行為の理論』(巖松堂)。訳書・ダンバーグ・マクドゥガル『マクロ経済学』(好学社)。

現住所 東京都町田市鶴川3丁目11-2

財政読本 (第3版)

定価 1500 円

昭和55年 7 月31日発行

編者 おおくまいちろう 大熊一郎

発行者 中井義行

発行所 東京都中央区日本橋本石町1の4 東洋経済新報社

郵便番号 103 電話03(270)4111(大代表) 振替口座東京3-6518

© 1980 <検印省略> 落丁・乱丁本はお取替えいたします。2033-9302-5214
Printed in Japan

は し が き

財政の影響が国民生活のすみずみにまで浸透している現状にもかかわらず、支払った税金が政府の支出として使われるまでの仕組は複雑多岐であって、一般国民が理解しにくいことはもちろん、財政専門家でも財政全般について細かいところまですべて理解することはなかなか困難である。

その理由のひとつは、政府の会計である財政が民間部門の会計とはちがった特殊の構造をもっているからである。財政当事者にとっては、あるいは現行の政府会計の仕組がもっとも便利であるかもしれない。しかし、個人の家計や民間企業の会計からは容易に類推することのできない仕組になっていることは、国民の財政に対する関心の程をよほど阻害していることになる。理由の第二は、ひとくちに財政といっても、そのなかには国の財政あり地方の財政あり、また一般政府活動の会計もあれば政府の企業活動の会計もある。このようにいろいろの会計があって、支払った税金はいくつもの会計をすりぬけて民間部門への財政支出となってゆくのである。同じような使途の金でもちがった会計に所属する場合も多い。こうしたさまざまな会計の目的や性質が国民の目にははっきりしないことも、財政の理解をさまたげるものである。

今日、政府は個人・企業とならぶ重要な経済主体であって、政府の経済活動を理解することなしには国民経済の一般的な活動水準や活動の内容を明らかにすることはできない。そこで本書はまず財政という政府会計の構造をできるだけやさしく説明し、民間の会計とはちがった特殊性がどこにあるかをはっきりさせることにつとめた。ついで、政府の収入・支出が国民経済のなかでどのようなはたらきをしているかを、できるだけ事実に基づいて説明した。ただし日本財政の現状を説明することに限定し、歴史的な考察は省略することにした。財政活動を理解するためには、経済

学の一分野としての財政学ないし公共経済学の理論にたよらねばならないが、本書の一貫した立場として、理論の一步手前で財政の仕組とその実質内容を解説することをこころがけた。しかし、当然理論を念頭において解説したのであるから、これから財政学を学ぼうとする読者は、財政学がどういうものかを自ら察知されることであろう。

本書は昭和三十九年に初版を刊行し、四二年に若干の手直しをほどこしたほかは、編者の怠慢のため爾来十数年間改訂をまったく見送ってきた。その間、わが国財政をめぐる内外経済の環境はいちじるしく変化し、国の財政もまた均衡予算の時代はすでに過去のものとなり、大量の国債をかかえて財政健全化の道を模索するという、はなはだ困難な時代に逢着している。このことが財政読本の今回の改訂を必至ならしめたと言えよう。

初版は、大蔵省の畠中杉夫、尾崎護、門田実、佐藤浩の四氏との緊密な共同作業の上に成ったものであり、財政の仕組を説明するのに、大筋においては今日もそのまま通用すると信ずる。ただ上に述べたような情況の変化を考慮して、稿を新たに改訂版を刊行することとした。執筆を願ったのは大蔵省の大前茂、山田孝夫、東正和、本間勝、植村尚文、大村雅基、杉本和行、浦西友義の各位であり、御協力を感謝するとともに、体裁等のためお断りもせず編者が大幅に手を加えたことをお詫びする次第である。また東洋経済新報社出版局の小島信一氏にも、困難な仕事を担当されたことについて御礼を申し上げたい。

昭和五五年五月

編 者

目次

はしがき

第一章 財政の特色	1
-----------	---

第一節 財政の意義	1
-----------	---

- 一 財政とは
- 二 財政の特色
- 三 財政支出と財政収入

第二節 財政の役割	5
-----------	---

- 一 国民経済と財政
- 二 財政の資源配分機能
- 三 財政の所得再分配機能
- 四 財政の経済安定機能

第三節 財政思想の変遷	12
-------------	----

- 一 近代財政思想の成立
- 二 自由主義財政理論
- 三 ドイツ国民主義財政理論
- 四 福祉国家的財政理論
- 五 ケインズ学派財政理論

第二章 予算の仕組	15
-----------	----

第一節 わが国予算制度の变革	15
----------------	----

- 一 明治憲法下の予算制度
- 二 新憲法下の予算制度

第二節 予算原則	17
----------	----

第三節 予算の形式と態様	19
--------------	----

一 予算の形式	二 予算の態様	三 会計年度
第三章 予算の内容	28	
第一節 一般会計予算	28	
一 予算科目	二 歳入予算	三 歳出予算
第二節 特別会計予算	39	
一 特別会計設置の理由	二 特別会計の種類	
第三節 政府関係機関の予算	43	
第四節 予算の規模	45	
第四章 予算の編成と運用	47	
第一節 予算の編成	47	
一 大蔵省の役割	二 各省庁の概算要求書編成作業	三 内閣の予算編成作業
四 国会の審議	五 独立機関の予算	
第二節 予算の運用	56	
一 予算の配賦と執行	二 予備費	三 決算
第五章 財政投融资	64	
第一節 財政投融资とは何か	64	
一 財政投融资の意義	二 財政投融资の特色	三 財政投融资の制度
	64	

第二章	財政投融资の機能	70
一	財政投融资の規模	
二	財政投融资の資源配分機能	
三	財政投融资の景 気調節機能	
第三章	財政投融资の原資	76
一	資金運用部資金	
二	簡保資金	
三	政府保証債・政府保証借入金	
四	産業投資特別会計	
第四節	財政投融资の運用	80
一	財投対象機関の推移	
二	財投対象機関の概要	
第六章	租 税 収 入	86
第一節	租 税 の 負 担	86
一	租税負担の意義	
二	租税負担の水準	
第二節	租税の種類とその役割	94
一	租税の経済的機能	
二	租税の分類	
第三節	租 税 の 体 系	102
一	現行の租税体系	
二	所得税の内容	
三	法人税の内容	
四	間接税の 内容	
第四節	税制による所得再分配	119
第七章	公 債	123

第一節 わが国の公債制度	123
一 公債の定義	
二 国債の発行方式	
三 国債の償還	
第二節 わが国の公債の推移と現状	127
一 公債政策の推移	
二 公債の現状	
第三節 公債の機能と問題点	132
一 公債の機能	
二 公債の問題点	
三 公債の歯止め	
第八章 財政資金の流れ	139
第一節 政府の金融活動	140
一 資金循環表からみた活動	
二 政府金融活動の役割	
第二節 国庫収支と金融市場	146
一 国庫収支の仕組	
二 国庫収支の変動	
第九章 地方財政	156
第一節 地方財政の概要	156
一 地方財政の意義	
二 地方財政の特徴	
三 地方財政運営の仕組	
四 地方財政の内容	
第二節 地方財政と国の財政	176
一 国・地方団体間の事務配分	
二 国・地方団体間の財源配分	

第一〇章 経済計画と財政	201
第一節 わが国の経済計画	201
第二節 経済計画と財政	202
第三節 新経済社会七カ年計画	206
一 計画の概要	
二 計画の中期の経済フレーム	
第四節 新経済社会七カ年計画における財政の展望	210
一 財政健全化の必要性	
二 財政健全化の目標	
三 財政健全化の方途	
四 財政収支試算	

グラフ目次

図 1-1	財政支出の構成の推移……………	4
図 1-2	政府支出対GNP比の国際比較……………	6
図 1-3	景気調整と財政……………	10
図 3-1	一般会計歳出予算の目的別分類……………	37
図 4-1	予算の編成から決算まで……………	48
図 5-1	財政投融资の仕組……………	66
図 5-2	財政投融资と国民総支出の関係……………	74
図 6-1	所得税負担率の国際比較……………	108
図 6-2	所得階層別税負担……………	121
図 6-3	ローレンツ曲線と再分配比率……………	121
図 7-1	国債引受機構……………	125
図 7-2	現行減債制度の仕組(償還資金の繰入れ)……………	126
図 7-3	公債依存度の推移(国際比較)……………	130
図 8-1	公共部門の貯蓄投資バランスと金融活動の関係……………	140
図 8-2	昭和五二年公共部門の資金循環(金融取引)……………	141
図 9-1	国の財政と地方財政の比較……………	157
図 9-2	事務配分の一例(生活保護行政)……………	177
図 9-3	普通交付税の算定方式……………	191
図 9-4	地方債計画の資金区分(地方債……………	

計画ベース)……………197

図 10-1 国富と社会資本……………205

図 10-2 個人消費支出に対する間接税等の割合(国際比較)……………212

図 10-3 直間比率……………213

統計表目次

表 1-1	国民総生産に占める財政の比率……………	7
表 1-2	主要国の国防費……………	25
表 2-1	補正予算の経緯……………	25
表 2-2	各国の会計年度……………	26
表 3-1	政府収入の種類……………	30
表 3-2	一般会計歳入予算……………	32
表 3-3	一般会計歳出予算の主要経費別分類……………	35
表 3-4	戦前の一般会計歳出予算の主要経費別分類……………	36
表 3-5	一般会計歳出予算の使途別分類……………	37
表 3-6	経済性質別分類……………	38
表 3-7	特別会計歳入歳出予算……………	42
表 3-8	政府関係機関予算……………	44
表 3-9	中央・地方を通ずる財政規模……………	45
表 4-1	昭和五四年予算の成立までの推移……………	52
表 4-2	一般会計中に占める予備費の比率……………	60

表 4 - 3	剰余金の内訳……………	62	表 6 - 11	子二人の給与所得者の場合) ……	109
表 4 - 4	国民総生産の伸び率と一般会計 前年度剰余金受入れの関係……………	63	表 6 - 12	所得税の最低・最高税率の国際 比較……………	111
表 5 - 1	財政投融资使途別分類……………	69	表 6 - 13	法人税の基本的仕組の国際比較……………	114
表 5 - 2	一般会計と財政との比較……………	71	表 6 - 14	法人課税の表面税率と実効税率 の国際比較……………	116
表 5 - 3	財政投融资使途別分類の推移……………	72	表 6 - 15	個人消費支出に対する間接税負 担率の国際比較……………	117
表 5 - 4	財政運営の基本方針と財投計画 等の伸び率……………	75	表 6 - 16	所得階層別総合税負担……………	120
表 5 - 5	資金運用部資金の残高……………	77	表 6 - 17	給与所得に係わる所得税の再分 配効果……………	122
表 5 - 6	資金運用部資金運用状況……………	78	表 7 - 1	税制の所得再分配効果(国際比較)……………	122
表 5 - 7	財投運用対象機関数の推移……………	81	表 7 - 2	公債発行の状況……………	130
表 6 - 1	主要国の財政規模および租税負 担(対GNP比率)……………	87	表 8 - 1	一般会計歳出における国債費の 推移……………	132
表 6 - 2	一般会計の歳入構成の推移……………	88	表 8 - 2	財政資金対民間受払額……………	139
表 6 - 3	国民所得に対する租税負担率の 国際比較……………	92	表 8 - 3	昭和五一年度の財政資金対民間 収支(窓口収支)……………	143
表 6 - 4	一人当り国民所得と租税負担額 の国際比較……………	92	表 8 - 4	国庫対日銀収支……………	149
表 6 - 5	租税の分類……………	101	表 9 - 1	財政資金対民間収支の推移……………	154
表 6 - 6	国税収入の構成……………	104	表 9 - 2	国と地方の歳出規模の累年比較……………	158
表 6 - 7	国税収入の構成の推移……………	104	表 9 - 3	地方公共団体の種類と数……………	159
表 6 - 8	国税収入の構成の国際比較……………	106	表 9 - 4	決算収支……………	165
表 6 - 9	所得税課税最低限の国際比較 (給与所得者)……………	108	表 9 - 5	実質収支の推移……………	166
表 6 - 10	所得税負担率の国際比較(夫婦 所得税負担率の国際比較……………	108		歳入決算額(普通会計)……………	167

表 9 - 6	都道府県グループ別歳入構造の比較……………	168 ~ 169	表 10 - 1	日本の経済計画一覧……………	202
表 9 - 7	目的別歳出決算額(普通会計)……………	171	表 10 - 2	わが国の社会保障移転、社会保障負担の推移……………	203
表 9 - 8	目的別構成比による地方歳出の戦前・戦後の比較……………	172	表 10 - 3	わが国の社会資本ストック……………	204
表 9 - 9	主要経費の財源中に占める国庫支出金の割合……………	173	表 10 - 4	租税負担率の推移(対国民所得比)……………	205
表 9 - 10	歳出決算額(普通会計)性質別構成比……………	174	表 10 - 5	財政収支……………	206
表 9 - 11	地方財政計画……………	181	表 10 - 6	部門別公共投資額……………	207
表 9 - 12	租税の実質的配分状況……………	182 ~ 183	表 10 - 7	昭和六〇年度におけるわが国経済の輪郭(新経済社会七カ年計画)……………	208
表 9 - 13	地方税の構成……………	185	表 10 - 8	国民総支出とその構成(新経済社会七カ年計画)……………	209
表 9 - 14	地方債計画……………	196	表 10 - 9	財政収支計算……………	214 ~ 215

第一章 財政の特色

第一節 財政の意義

一 財政とは

「財政」という言葉は今日、テレビや新聞等ではほとんど毎日のように私たちの目にふれる。財政は私たちの生活に深いかかわりを持っており、また財政は私たちが一市民、一国民としての義務として支払う税金でまかなわれているのであるから、財政を詳しく知することは、私たちの権利でもある。ところが、大多数の人は税金を徴収されることには敏感でも、税金の使い道についてはあまり関心を示さない。これはわが国において納税者意識（タクス・ペイアー）が不足しているからだといってしまうばそれまでであるが、より大きな理由は、一般の人びとの頭には財政はわかりにくいものという考えがしみ込んでいることにあるとおもわれる。事実、私たちが財政の内容を知ろうとおもえば国や地方政府の予算を知る必要があるが、国の予算の正式の姿である「予算書」をみても、実生活とはほど遠い金額の数字が並んでいるだけで素人にはさっぱりわからない。政府が国会で説明する際にも、これではわかりにくいといっているので、毎年予算審議の参考資料として「予算の説明」という解説を一緒に国会に提出している。これをみれば予算全体の姿をはば察知することができるが、これでさえ全部を読み通すことは容易でない。

このように財政がわかりにくいのは、政府の説明の努力が足りないせいもあるが、根本的には現代の財政の仕組そのものがきわめて複雑になっていることが最大の理由といえよう。こうしたわかりにくい財政の仕組とその作用を明

らかにするのが本書全体のねらいである。

では、これまで何の定義もなく「財政」という言葉を使ってきたが、一体「財政」とは何だろうか。もっとも本書は財政の定義を学問的に明確にすること自体が目的ではないので、ここでは漠然と財政とはこんなものと言っているのだということだけを述べるにとどめる。この本を読み進むにしたがって、読者は徐々に具体的、実体的に財政をとらえうるようになるであろう。まず、家計について考えてみよう。一家の主婦が主人の給料をもとにして今月は食費にいくら、交際費にいくら使い、いくら預金をしようという計画を立てる場合、また、普通預金が一定額以上たまったのでそれを定期預金にまわそうとか、あるいは土地なり家なりの資産を買ったり借りたりしようという計画をたてる場合、その決定の仕方や実行手段は各家庭によって様々であるが、すべてそれらの行為は何らかの形で金銭と結びついた行為である。漠然としてはいるが、このような行為は、総称して家計における財政ということが出来る。そして、さしづめ一家の主婦は大蔵大臣にあたると言えよう。

同様に、国や地方公共団体（本書では以下これらを総合して「政府」という）においても、どのような活動をするのにどれだけの予算が必要で、これをどうやって調達し管理するかを考え、また実行する過程が財政であると言える。すなわち財政とは政府の活動を金銭的・経済的側面から眺めたものであり、簡単に政府の経済活動（財貨サービスを獲得、管理、処分する行為）であると定義することができよう。

元来、財政とは *Public finance* の訳語であることからわかるように、政府の経済活動のための財源の調達方法を指していたものと考えられるが、今日一般に財政といえば、調達された財源の管理および支出の面も含め、またそれに付随する諸々の活動が予算制度の下にどのように統制されているかを示すものである。具体的には、租税の徴収、諸経費の支出のほか公債の発行、管理、国有財産の維持管理、官公営の事業などの活動がその主なものである。

finance の語源はラテン語の *finire*（終わる）で、それが「金銭の支払、給付」を表わすようになり、さらに複数形にした *finances* という形容詞をつけたりして国家の財政収入を指すようになった。その後、一九世紀に入ってから、国家経費も含

めた意味で用いられるようになった。

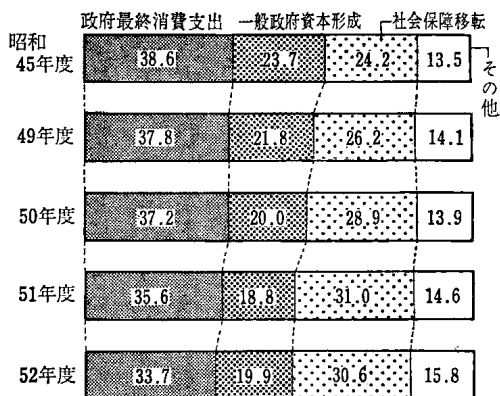
二 財政の特色

財政が漠然とながら定義できたところで、次は、財政が国民経済とのかかわりの上でどういう特色をもつのかを考えてみよう。

財政というのは、非常に幅の広い言葉であるだけに、特色といってもとらえどころがないが、さしあたり、ここでは民間経済に対する公共経済的な側面から考えて、次の三点について述べておくことにする。まず第一に、基本的な活動財源は、政府が租税という形で強制的に民間部門から調達することである。もともと、活動財源をすべて租税に求める——すなわち政府の供給するサービス全体と国民の負担する租税全体とを等価関係におく——のが基本的な姿であるが、現実にはさまざまな理由から一部を公債等民間部門からの借入によっている。ここで注意する必要があるのは、家計の場合ならば月々の収入がいくらと決まってからそれに見合った支出を計画するというのが意思決定のパターンであり、これを「量入制出の原則」というが、財政においては意思決定のパターンが全く逆であるということである。すなわち、基本的にはまず支出がいくらであるかということからその必要に合わせて租税額を決定し徴収するわけで、これを「量出制入の原則」という。もともと、実際には租税収入を増やすことには経済的にも政治的にも限度があり、いくらでも徴収できるわけではないし、公債の発行量も金融市場の状況や政治情勢などによっておのずから限界が存在する。また、歳出面も当該年度の歳入見積りに合わせて予算を組むのであるから量出制入の原則は程度の問題にすぎず、あくまでも基本的な原則にとどまると考えるべきである。

第二の特色は、財政の方向づけが予算編成という政治的プロセスを通じてなされるということである。民間経済における取引の価格および供給量は、取引当事者の利害の一致点、すなわち需給の均衡点で決定される。つまり、民間経済の方向づけは市場の価格機構であるといえるが、これに対し、財政の場合は、国民の選んだ国会議員の決定する予

図 1-1 財政支出の構成の推移



算だから国民の多数の望む配分がなし得るはずであるという理由づけによって、予算編成という政治的プロセスにより方向づけがなされている。しかしながら、現実の政治過程では、さまざまな利益集団により予算編成に圧力がかけられる場合も多く、必ずしも理論どおり、国民の選挙が適正な予算編成に結びつけられているかどうかは疑問な点もあろう。

第三の特色は、政府の供給するサービスすなわち公共財においては、個々の受益と負担とが必ずしも符合するものではないということである。市場経済においては、価格メカニズムによって需給のバランスの一致点で対価が決定されるのに対し、公共財の場合は税金を多額に納めている人も少額の人も国防や治安という公共サービスは平等に与えられなければならないその目的を達し得ない。こういう建前をとると、サービスだけを受けていながら負担をできるだけ逃れようとする、いわゆるフリー・ライダーの現象を許すことになる

が、これはまた別の制度によって解決すべき問題である。このように公共財では個別のサービスと各個人の負担とは等価関係にはないが、サービス全体としてはそれに見合う負担が国民によって担われねばならない。サービスを一体として考えるという意味では公共財はまた集合財である。もともと現実にはどのサービスがどの租税と等価であるかは見分けることが困難であり、私たちは財政全体として予算の効率的な使用と負担の公平とを、国会の審議過程等を通じて監視しなければならない。

三 財政支出と財政収入

財政支出は、政府の財貨サービスを購入するための支出と移転的な支出とに分けられる。前者は国民総支出のう