



---

# 財政学概論

日本大学教授

田中啓一 著

---

中央経済社

<著者略歴>

田中啓一（たなか けいいち）

1936年 愛知県生まれ。  
早稲田大学大学院博士課程修了（財政学専攻）  
法学修士・商学博士  
現在、日本大学経済学部教授（財政学担当）

主要著書

『受益者負担論』東洋経済新報社（1979年）、『転換期の大都市財政』（著者代表）東洋経済新報社（1978年）、『財政論』（共）著マクロウヒル評学社（1979年）、『土地の経済学』講談社（『現代新書』）（1978年）、『所得と住宅問題』（著監訳）ダイヤモンド社（1979年）、『土地住宅経済論』有斐閣（近刊）ほか

著者との了解に  
より検印省略

財政学概論

昭和56年9月20日 第1版発行

著 者 田 中 啓 一

発 行 者 渡 辺 正 一

印 刷 所 文 昇 堂

発 行 所 株式 会社 中 央 経 済 社

東京都千代田区神田神保町1-31-2

電 話 (293) 3 3 7 1 (編集部)

(293) 3 3 8 1 (営業部)

振 替 口 座 東 京 0 - 8 4 3 2

落丁・乱丁本はお取替え致します

関川製本

4621

ISBN4-481-51261-X C3033

## は し が き

本書は、経済学関係の必須課目である財政学のテキスト・ブックとして書かれたものである。

財政学の研究領域は公共部門の経済である。今日の資本主義国家は混合経済といわれるように、国民経済を構成している家計・企業の民間部門と政府などの公共部門によって構成されている。しかも1930年代の世界大恐慌以後、各国においてはこの公共部門の国民経済に占める比重が増え続けており、とりわけ近時ではその傾向が加速化されてきている。

いまやアダム・スミス時代の「安価な政府」は夢物語になってしまった。このような公共部門の肥大化傾向は必然的に租税負担をはじめとする公的負担の増大を意味し、各国とも「高価な政府」にどのように対応すべきか苦慮している。しかしそのような努力にもかかわらず、現実面ではむしろ「高価な、非効率な政府」となりつつある。

このため「安価な政府」あるいは「効率的な政府」を求めて、「ボジッシェン13事件」にみられるように、国民や住民側から増大する公的負担を拒否する動きも活発化してきている。このような視点からみれば、現代はまさに国民経済における財政のあり方、ひいては政府の存在意義があらためて問われ直されている時期であるともいえる。

さて財政学は、よくいわれるように応用経済学の中核としてきわめて実践的な学問であり、理論と実践との学問的バランスが要求される学問でもある。しかもほとんどの社会科学に関連をもつ学際的な学問である。このため本書では、先学の理論の紹介とともに、実践的な事例を重視して構成している。実践的な統計・資料は財政という特徴から政府広報・大蔵省関係のそれに依存せざるをえない場合が多い。本書では学生の便宜（実証的なわかりやすさなど）を考えて、これらを積極的に参考・引用している。とくに外国の財政制度や実証的

な分野の多い第4章，5章，6章，7章，8章，9章，そして第10章ではこれらの文献・資料に多くを依存していることをあらかじめお断りしておきたい。

さて本書の構成は，全25章から成っている。これは1講義に1章を標準にして1年間の授業時間数にできるだけ合致するようにしたものである。

なお，テキストの執筆にあたっては多くの先学の研究成果を参考にし，利用させていただいた。とりわけ理論分野では，R・A・マスグレイブ教授，B・P・ハーバー教授，P・ボーレイ教授，そして佐藤進教授の幾多の業績，また実践分野では政府（大蔵省）関係の公表資料などに依るところが少なくない。これらについてはできる限り文中で紹介してあるが，テキストとしての制約上，詳細には触れることができないため，各章の終りに参考文献としてかかげてある。不十分な点や独断，あるいは論旨の未熟なところも多々あると思われるので，読者諸兄姉の批判・指導をえて，こんごとも本書の拡充をはかりたいと考えている。

浅学非才なうえに，大学院では法律学，経営学を経て財政学を専攻した著者にとっては，講義用のテキストを完成することは大変な難事業であった。経済関係の専門課目として大学入学間もない2年生に配当されている「財政学総論」のテキストとして，全般にわたって理解しやすく解説するのが第一義であるからである。これは豊富な教育経験と長期間にわたる研究経歴をもってはじめて可能となるものである。

これらの水準にはかんに到達しない著者がまがりなりにも本書を出版できたのは，これまでにはかりしれない学恩をいただいた恩師，そして学会，研究会における数多くの諸先輩のご指導のたまものであることはいうまでもない。なかでも平田寛一郎，原田俊夫の恩師（早稲田大学），研究会での山口忠夫，一河秀洋（中央大学），肥後和夫（成蹊大），中村英雄（成城大学），西村紀三郎（駒沢大学），さらには学会での佐藤進（東京大学），能勢哲也（神戸商科大）をはじめとする諸先生方のご指導，ご鞭撻によるところ大である。また本務校での諸先輩，同僚，とりわけ林榮夫，井手文雄，松野賢吾，大淵利男の諸先生には常日頃からあたたかいご指導とはげましをいただいている。以上，斯界の恩師，大先輩の名を

記させていただき、これを機会にお礼を申しあげたい。

最後に、本書の出版にあたりあらゆる面でお世話をいただいた中央経済社の方々、とりわけ関博之氏には心からなる感謝の辞を述べさせていただきたい。

1981年 8 月

田 中 啓 一

# 目 次

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第1章 財 政 の 本 質           | 1  |
| 1 財政の意義                 | 1  |
| 2 政府はなぜ必要なのか——財政の機能——   | 4  |
| (1) 政府の存在理由             | 4  |
| (2) 市場の失敗               | 5  |
| 3 政府（財政）の役割             | 8  |
| (1) 資源配分の調整機能           | 9  |
| (2) 所得の再分配機能            | 9  |
| (3) 景気の調整（経済の安定化）機能     | 10 |
| 4 フィスカル・ポリシーの運用         | 12 |
| 第2章 国民経済と財政（政府の範囲）      | 16 |
| 1 公共部門の制度部門別分類          | 16 |
| 2 国民経済と財政支出             | 18 |
| (1) 財政支出の分類             | 18 |
| (2) 各国の一般政府総支出の比較       | 21 |
| (3) 財政支出と年金制度           | 21 |
| (4) 財政支出と国防費            | 23 |
| 第3章 高価な政府——公共部門の肥大化傾向—— | 27 |
| 1 政府の役割の変化              | 27 |
| 2 混合経済体制と政府の役割          | 28 |
| 3 日本の財政規模の特徴            | 29 |
| 4 高価な政府から安価な政府へ         | 33 |

|                |    |
|----------------|----|
| 第4章 予算の法的地位    | 35 |
| 1 憲法と財政法       | 35 |
| 2 予算の法形式       | 36 |
| 第5章 予算制度の概要    | 39 |
| 1 会計年度         | 39 |
| 2 会計区分         | 40 |
| (1) 日本における会計区分 | 40 |
| (2) 外国における会計区分 | 43 |
| 3 本予算と補正予算     | 45 |
| 4 予算の提出形式      | 47 |
| (1) 日本の場合      | 47 |
| (2) 外国の場合      | 49 |
| 5 予算過程         | 50 |
| (1) 予算の編成      | 51 |
| (2) 国会における審議   | 53 |
| (3) 予算の執行      | 54 |
| (4) 決算         | 55 |
| 第6章 予算と予算原則    | 57 |
| 1 公開の原則        | 58 |
| 2 明瞭の原則        | 58 |
| 3 事前決定（承認）の原則  | 59 |
| 4 総額計上の原則      | 60 |
| 5 流用禁止原則       | 61 |
| 6 単年度主義原則      | 61 |
| 第7章 財政運営の新しい動き | 63 |

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| 1 現行予算制度の反省 .....             | 63        |
| 2 財 政 計 画 .....               | 64        |
| 日本の公共投資長期計画 .....             | 65        |
| 3 P P B S と Z B B .....       | 67        |
| (1) P P B S .....             | 67        |
| (2) Z B B .....               | 68        |
| <b>第 8 章 主要国の予算動向 .....</b>   | <b>71</b> |
| 1 財政悪化の背景 .....               | 71        |
| (1) 公債依存度の推移 .....            | 74        |
| (2) 長期政府債務残高の推移 .....         | 75        |
| 2 主要国の予算動向 .....              | 77        |
| (1) アメリカの予算動向 .....           | 77        |
| (2) イギリスの予算動向 .....           | 79        |
| (3) 西ドイツの予算動向 .....           | 82        |
| (4) フランスの予算動向 .....           | 83        |
| <b>第 9 章 主要国の財政上の課題 .....</b> | <b>86</b> |
| 1 財政硬直化の共通要因 .....            | 86        |
| 2 人口の高齢化と予算の硬直化 .....         | 90        |
| <b>第10章 財政投融資計画 .....</b>     | <b>93</b> |
| 1 財政投融資の概念 .....              | 93        |
| 2 財政投融資制度の概要 .....            | 95        |
| (1) 原 資 .....                 | 95        |
| (2) 運用および用途 .....             | 98        |
| 3 財政投融資をめぐる問題点 .....          | 99        |
| (1) 財投の有償性の問題 .....           | 99        |
| (2) 財投の原資調達と民間資金との調整問題 .....  | 100       |

## 4 目 次

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| (3) 財投規模の拡大と官僚組織の肥大化問題      | 101 |
| (4) 国債の大量発行と資金運用部資金による引受け問題 | 102 |
| (5) 財投計画の国会審議問題             | 103 |
| (6) 還元融資問題                  | 103 |
| 4 外国の財政投融资                  | 103 |
| (1) アメリカの財政投融资              | 104 |
| (2) イギリスの財政投融资              | 104 |
| (3) 西ドイツの財政投融资              | 105 |
| (4) フランスの財政投融资              | 105 |
| 第11章 経費の概念と経費膨脹法則           | 107 |
| 1 経費の概念                     | 107 |
| 2 経費膨脹法則とその要因               | 109 |
| 3 現代資本主義と経費膨脹法則             | 112 |
| 第12章 経費の性質と分類               | 115 |
| 1 経費の性質と分類                  | 115 |
| 2 一般会計歳出予算の分類               | 119 |
| 第13章 経費構造と費用便益分析            | 123 |
| 1 わが国の経費構造                  | 123 |
| 2 費用便益分析                    | 130 |
| 第14章 租税論に関する諸問題             | 133 |
| 1 租税の概念と目的                  | 133 |
| 2 租税の根拠——利益説と能力説            | 135 |
| (1) 利益説                     | 135 |
| (2) 能力説                     | 137 |
| 3 租税原則と公平原則                 | 139 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| (1) 租 税 原 則 .....                  | 139 |
| (2) 公 平 原 則 .....                  | 142 |
| 4 租税の転嫁・帰着問題 .....                 | 143 |
| 第15章 わが国の現行税制の概要 .....             | 147 |
| 1 これまでの税制 .....                    | 147 |
| 2 現行税制の概要 .....                    | 149 |
| 第16章 所 得 課 税 .....                 | 155 |
| 1 所得税の意義 .....                     | 155 |
| 2 所得の概念 .....                      | 159 |
| 3 キャピタル・ゲイン課税 .....                | 162 |
| 4 負の所得税 .....                      | 164 |
| 5 二分二乗方式 .....                     | 165 |
| 第17章 企 業 課 税 .....                 | 168 |
| (1) 法人税の沿革 .....                   | 168 |
| (2) わが国における法人税の地位 .....            | 172 |
| (3) 法人税の性格 .....                   | 175 |
| (4) 法人税の転嫁 .....                   | 177 |
| (5) 現行法人税制の問題点—租税特別措置を中心として— ..... | 180 |
| 第18章 財 産 課 税 .....                 | 184 |
| 1 相続税・贈与税 .....                    | 186 |
| (1) 意義と課税根拠 .....                  | 186 |
| (2) 課税体系と税制の沿革 .....               | 187 |
| (3) 現行税制と新税構想 .....                | 190 |
| (4) 問 題 点 .....                    | 192 |
| (5) 外 国 の 制 度 .....                | 195 |
| 2 固定資産税 .....                      | 195 |

## 6 目 次

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| (1) 性 格 と 沿 革              | 195 |
| (2) 問 題 点                  | 197 |
| 第19章 土 地 税 制               | 200 |
| 1 地 価 の 推 移                | 200 |
| 2 土地政策に占める税制の役割            | 202 |
| 3 現行の土地税制の諸問題              | 205 |
| (1) 固定資産税の人税化問題            | 206 |
| (2) 市街化区域内農地の宅地並課税問題       | 207 |
| (3) 土地増価税の創設問題             | 209 |
| 4 結 び                      | 210 |
| 第20章 消費課税——一般消費税を中心として——   | 212 |
| 1 消費税の概略                   | 212 |
| 2 消費税の逆進性——所得分配効果          | 213 |
| 3 E C型付加価値税                | 215 |
| 4 一般消費税 ——税制調査会の答申を中心にして—— | 217 |
| (1) 一般消費税構想の背景             | 217 |
| (2) 一般消費税の仕組み              | 217 |
| (3) E C型付加価値税および旧取引高税との相違  | 220 |
| (4) 一般消費税の資源配分効果           | 221 |
| (5) 一般消費税導入の問題点            | 223 |
| (6) 大型間接税と福祉税構想            | 224 |
| 第21章 租税負担の国際比較             | 227 |
| 1 租税負担率と社会保障負担率            | 227 |
| 2 所得税の負担率                  | 228 |
| 3 間接・その他の負担率税              | 232 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第22章 公債の本質 .....              | 235 |
| 1 公債の概念 .....                 | 235 |
| 2 公債の種類 .....                 | 238 |
| 3 国債発行の歯止め政策 .....            | 238 |
| (1) 建設公債の原則 .....             | 239 |
| (2) 市中消化の原則 .....             | 240 |
| 4 国債の償還 .....                 | 241 |
| 第23章 財政法第4条解釈の変遷 .....        | 243 |
| 1 財政法第4条解釈の推移 .....           | 243 |
| 2 財政法第4条とその周辺問題 .....         | 245 |
| (1) 憲法第9条との関連について .....       | 245 |
| (2) 3使途の性格——収益性との関連について ..... | 247 |
| (3) 地方財政法第5条との関連 .....        | 248 |
| 第24章 国債の大量発行と国債管理政策 .....     | 251 |
| 1 大量発行の現状 .....               | 251 |
| 2 大量発行の問題点 .....              | 255 |
| 3 国債の管理政策 .....               | 258 |
| 4 財政再建問題 .....                | 263 |
| 第25章 受益者負担 .....              | 268 |
| 1 受益者負担の概要 .....              | 268 |
| 2 受益者負担の概念 .....              | 271 |
| 3 受益者負担と租税負担 .....            | 274 |
| 4 転換期の受益者負担 .....             | 276 |
| 5 受益者負担と企業収益 .....            | 279 |

# 第1章 財政の本質

## 1 財政の意義

財政 (public finance, öffentliche Finanzwirtschaft, finances publiques) の概念については、統一的な定義はいまだ確立されていないが、一般的には「国家または地方団体（公共部門）の経済である」と解されている。前者を国家（中央）財政といい、後者を地方財政という。

このように、財政は国民経済のなかの公共部門（国や都道府県・市町村など、公権力を有する団体）の行う経済活動である。このため財政は、公経済ともいわれ、民間部門の私経済と対比される。

政府は企業や家計と同様に個別経済の一主体である。しかし、財政の主体は政府（地方政府を含む）であり、その経済活動は公権力を背景にしていることから、同じく国民経済を構成する民間の企業や家計とは異なった特異性を本質的に有している。その主要な相違としては、次のことが指摘されている。

### ① 予算成立過程の相違

財政意志の具現化ともいうべき予算は、近代国家の下にあっては、主権在民としての国民の代表によって構成される議会で決定されるという政治プロセスを経ることが必要不可欠である（財政民主主義）。これに対して、企業や家計の民間部門では、そのような過程を必要とせず、これらの機関（経済主体）による意志決定だけによっている。

### ② 経済活動目的の相違

政府の経済活動の目的は、国民の不特定・多数の求める公共需要を充足する

という、いわば公的性質をもつものである（社会最大利益の原則）。これに対して、民間の経済活動の目的は、家計のような特定・少数の生計維持のためとか、あるいは企業の営利活動にみられるような最大利潤の追求といった私的利益なものである。もちろん企業にもその役割の増大とともに社会的責任が求められるようになってきている。

### ③ 経済活動手段の相違

政府は経済活動を行うための財源調達および経費支出の両面にわたって強制的手段を有している（強制的共同経済）。これに対して、民間は強制力は有しておらず、自由意志的・契約的手段にもとづいて経済活動を行う。もっとも財政といえども国民経済と対立する別個の組織ではなく、企業や家計と同様にその構成要素であり、民間部門と同じく市場経済メカニズムに依存している部分も少なくない。このことは、財政が国民経済に占める比率がどのように大きくなるろうとも変わるものではない。

このほかにも、公経済たる財政の特徴を私経済と区別して、戦前においては、「①財政の目的は人民生活の外的条件の整備にあるため無形的であること、②強制共同経済であること、③非報償的であること、④統制経済であること、⑤財政の指導原理は社会最大利益の原則にあること、⑥財政は一応収支適合を以って原則とすること、⑦財政は悠久的であること」などの諸点を指摘している（大畑文七『社会的財政学』22ページ以下）。

このような指摘は、主権在君の明治憲法下から戦後の財政民主主義が高くうたわれた新憲法下の財政学解釈においても多くの共通点を有している。たとえば、財政と私経済との差異について、井手教授は、「①強制性の有無、②目的の差異（公共欲望か、私的欲望か）、③生産物の相違（公共財の生産と民間財の生産）、④収支適合の方法における差異（量出制入原則と量入制出原則および収支均衡原則と余剰原則）、⑤存続期間の差異（財政の無限性）」を指摘されている（井手文雄『近代財政学（第三改訂版）』6ページ以下）。

ところで、われわれが日常生活を営んでいる経済は、アメリカなどと同様に、資本主義経済であり、通常、自由競争と私有財産制、さらには私的利潤の

追求の自由などを基本原理とする市場経済秩序が支配している。このように現代資本主義の基本的な社会組織は、民間部門によって構成されている。

しかし国民経済を構成するものとして、そのほかに公共部門がある。この公共経済部門の国民経済に占める比重はまだ小さいが、しかしその重要性は年々増大してきており、全経済に占める役割はきわめて大きくなりつつある。

このように国民経済の大宗は民間部門によって占められるとはいえ、公共部門もきわめて重要な役割をはたしている経済体制を、混合経済 (mixed economy) という (ちなみにマルクスの経済発展段階説によれば、現代は第6段階の国家独占資本主義段階と規定される)。

現実の世界経済にあっては、その4分の1は公共経済部門が生産活動のほとんどを占め、消費者選好を規制し、需給や価格も市場メカニズムのかわりに計画によって経済を運営していく経済体制にある。いわゆる社会主義経済といわれるものである。

もっとも現実の社会にあっては、1国の経済が公共部門だけによって占められている国もないし、逆に民間部門だけによって構成されている国も存在しない。いずれかの部門が優越しているかによって資本主義経済と社会主義経済とに区別される。そのいずれを選択するかは、終局的には国民の意思によることはいうまでもない。

さて、今日の経済はしばしば混合経済とよばれるように、経済に占める政府の役割はきわめて大きくなっている。アダム・スミスの時代には、政府の活動領域は狭ければ狭いほど望ましいという「安価な政府」(cheap government) が理想とされたが、複雑な現代社会にあっては、程度の差はあれ、政府の役割に期待し、その機能を十分に発揮することを積極的に認めようとする傾向は強くなってきている。このため、経済活動に対する政府の関与 (統制・規制・許認可など) や民間部門における直接的参加は増大する傾向にある。

## 2 政府はなぜ必要なのか——財政の機能——

### (1) 政府の存在理由

今日の経済が混合経済とよばれるように、資本主義経済体制のもとでも公共部門のウェイトはかなり高い。財政主導型経済ともいわれるように、国民経済に占める財政の役割はますます重大なものとなりつつある。

資本主義体制をとる日本は、民間部門すなわち企業と家計による生産と消費、さらには投資の循環活動に基盤をおく経済であるが、日常生活に必要な財・サービスのすべてが、これらの民間の経済活動によって供給されることは期待できない。たとえば、国防、外交、司法、警察、消防、公衆衛生などの公共サービスや、社会資本とよばれる道路、公園、上・下水道などの公共財は、日常生活に必要不可欠な財でありながら、民間の経済活動だけでは社会の要求を完全に充たすことは期待できない。これらの多くは私的利益追求の対象とはなりにくい財やサービスだからである。

このように民間部門では充たすことのできない財やサービスの需要を供給するのが政府である。ところで、これらの政府の活動資金は基本的には企業・家計から租税あるいは公債として調達される。このようにして調達された歳入が国民生活の向上・発展のために多方面に使われるのである。この政府活動を経済的側面からとらえたものが財政であり、また具体的な貨幣額で表したものが予算である。

政府の具体的な経済活動をあらわす予算額は、年々確実に拡大し、それに伴って国民経済に占める地位は、その重要さをますます増してきている。このことは、現代のような複雑な経済・社会のもとでは、自由競争原理だけでは解決不可能な分野が社会に生じ、それを政府が積極的に関与し、解決すべきことを期待されているのである。社会資本の充実、社会保障制度の整備・拡充、公害の防止、生活環境の改善などの福祉経済社会にとって必要不可欠な財やサービスの供給は、市場メカニズムが作用しないか、あるいは不十分にしか作用しな