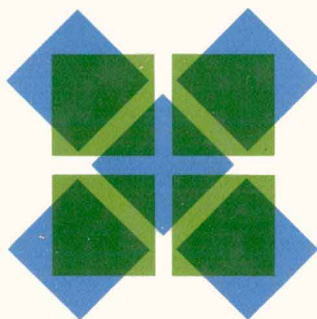


財政学

Public Finance



貝塚啓明 著

東京大学出版会

財政学

貝塚啓明 著

東京大学出版会

著者略歴

1934 年 京都市に生れる

1956 年 東京大学経済学部卒業，同大学大学院社会科学研究所修了

現 在 東京大学経済学部教授(経済学博士)

主要著書 「財政支出の経済分析」(創文社)

「財政」(共著，岩波書店)

財政学

1988 年 2 月 25 日 初 版

[検印廃止]

著 者 かいづか けいめい 貝 塚 啓 明 ©

発行所 財団法人 東京大学出版会

代 表 者 菅野卓雄

113 東京都文京区本郷 7-3-1 東大構内
電話 (811) 8814・振替東京 6-59964

組 版 株式会社永昌美術

印 刷 株式会社 ヒライ

製 本 有限会社島崎製本

ISBN4-13-042028-3

はしがき

この書物は、近代経済学の基礎を一応マスターし財政学を学ぼうとする学生諸君や社会人を念頭におき執筆されたテキストである。その水準は専門学部における4単位の財政学の講義にほぼ対応する内容となっている。

この書物において、筆者が意図したテキストとしての特色を挙げてみれば次のようになろう。

まず第一に、現代の経済社会において重要な役割を果たしている財政、すなわち公共部門の経済活動について、理論面、政策面、制度面からバランスのとれた分析を示したことである。第二に、財政の役割の理解にとって肝要な財政理論を、ほとんど数式を使わない形で図解などによって整合的に説明を加えたことである。第三に、日本のみならずアメリカやイギリスの研究を含めて最近の財政学の成果を吸収し、現実の政策にまで応用しようとしたことである。最後に、主として補論という形ではあるが、「大きな政府」、付加価値税の課税方式、簡素な税制、税制改革などの現在の財政問題についても簡単ではあるが概観し、財政理論の具体的な適用ケースを示したことである。なお、やや程度の高い部分は、*印が付されているので、この部分や補論は省略して先に読み進んで頂いて差し支えない。

筆者としては以上のような特色をこの書物に織り込んだつもりではあるが、もとよりその出来ばえのよし悪しについては読者の判断をまち、不十分なところがあれば今後ともできるかぎり改善を加えていきたいと考えている。

この書物は、東京大学法学部における財政学(4単位)の講義案を草稿として、これを大幅に加筆・修正してでき上った。このような講義の機会を与えて頂いた同学部にあらためて謝意を表したい。

なお、第3章から第9章までは、初校の段階で東京大学大学院経済学研究科

院生の小西秀樹氏にチェックしてもらい、いくつかの点で内容を改善することができたことを付記したい。

最後に、このテキストの企画から、執筆、校正、索引作成に至るまで多大の協力を惜しまれなかった東京大学出版会編集部の大瀬令子さんに厚く御礼申し上げます。

1988年1月

貝塚啓明

目次

は し が き

序 章 現代経済と公共部門

0-1. 財政学の領域	1
0-2. 非市場型経済活動と公共部門	2
公共部門の存在理由	5
0-3. 公共部門の三つの機能	8
資源配分上の機能 8／所得再分配機能 12／安定化機能 15	

I 公共部門の概観

第1章 公共部門の現状

1-1. 公共部門の比重	21
1-2. 公共支出の主体と公共支出の構成	24
中央と地方	24／目的別支出 27
1-3. 租税と公債	29
租税収入	30／公債 32

第2章 日本の財政システム

2-1. 公共部門の制度的概観	35
2-2. 予算制度	38
予算の基本的枠組み	38／予算の構造 40／予算過程 41／財政計
画	44／公債 47
2-3. 租税システムの特徴	49

課税ベースによる分類 50／直接税と間接税 50／一般税と個別税 51／

歴史的経験 52

2-4. 財政投融资(公的金融)	53
------------------------	----

II 財政支出

第3章 公共部門の純粋理論

3-1. 財政分析のフレーム・ワーク——利益説と能力説——	59
利益説 61／能力説 63／両説の比較 65	
3-2. 公共財の理論	66
数式による定義 66／図解 67／パレート最適 69／市場の失敗 70	
3-3. 公共財をめぐる問題	71
公共財の定義 71／公共財の提供と所得分配* 73／リンダール均衡* 75	
補論(1) パレート最適の必要条件	78
補論(2) 地方財政の純粋理論	79
「足による投票」 79／留保条件 80	

第4章 政治過程の経済分析

4-1. 社会的選択の理論	84
不可能性定理 84／整合的な社会的選択 85	
4-2. 投票による決定に伴う問題*	87
戦略的な行動 88／単峰型でない選好・結託 89	
4-3. 公共選択の理論	90
最適意思決定のルール 90／多数決原理の場合 92／議会制民主主義の場合 94	
補論 「大きな政府」	97
経験的事実 97／いくつかの説明 99	

第5章 公共支出と経済効率

- 5-1. 費用便益分析(1)——便益の評価—— 105
 便益の定義 106/いくつかの前提条件 108/純粹公共財と費用便
 益分析 110/準公共財と費用便益分析 111/私的財と便益の評価 113
- 5-2. 費用便益分析(2)——割引率の選択—— 115
 市場利子率採用の可否 115/独自の社会的割引率* 117

III 租 税

第6章 税制の誘因効果

- 6-1. 労働供給に対する影響 121
 控除のない比例所得税 123/累進所得税 124/比例所得税と累進
 所得税 124/資産所得と社会保障給付 126/労働市場への影響 128/
 実証研究 128
- 6-2. 貯蓄への影響 129
 生涯消費と課税方式 130
- 6-3. 投資と課税 134
 補論 新古典派の投資理論と法人税 137

第7章 税制と資源配分

- 7-1. 直接税と間接税——伝統的な議論—— 139
 ヒックスの分析 140/フリードマンの分析 141
- 7-2. 超過負担——一般的な議論—— 142
 二財とレジャーの選択 143/次善の最適 145
- 7-3. 超過負担の測定と最適間接税の理論* 147
 個別消費税の超過負担 148/最適間接税 150

第8章 租税の転嫁・帰着

8-1. 転嫁と帰着	153
二つの概念の差異 153／正確な帰着の定義 155	
8-2. 転嫁の分析——部分均衡分析——	157
個別消費税の場合 158／法人税の場合 160	
8-3. 帰着分析(1)——一般均衡分析の簡単な例——	162
所得税と売上税 162	
8-4. 帰着分析(2)——一般的消費税——	165
二部門分析による結果 165／他の税と帰着との差異 167	
8-5. 帰着分析(3)——法人税——	169
二部門分析による結果 170／分析のもつ意味 171	
補論 付加価値税の課税方式	173
累積売上税の仕組み 173／付加価値税の仕組み 174	

第9章 公平な税制

9-1. 国税の現状	178
一般財源としての租税と目的税 178／主な税目の説明 180	
9-2. 課税ベースの選択	181
経済力の指標 182／所得・消費・資産 183／所得税と支出税 184	
／経済力を測定する期間 186／カルドアの議論 189	
9-3. 所得税(1)——包括的所得の定義——	190
サイモンズの定義 190／資本利得と社会保障給付 191／租税特別措置(租税支出) 193	
9-4. 所得税(2)——課税標準・控除・税率——	194
包括的所得と現実の課税標準 195／所得税における経費と控除 197／税率 199	
9-5. 所得税と法人税	200

法人税の基本的性格 201／転嫁と法人税 203／二重課税の調整 205	
補論(1) 簡素な租税	208
税務行政コスト 208／納税協力費用 209／節税と脱税 210／所得 税と税制の簡素さ 211	
補論(2) 税制改革	215
税制の歴史的背景 215／現行税制の問題点 217／改革の方向 218	

IV 公債発行

第10章 公債の負担

10-1. 公債の負担(1)——その定義——	223
資源利用の視点からする機会費用 224／将来世代への負担の転嫁 224	
10-2. 公債の負担(2)——負担の転嫁——	225
資本蓄積でみた負担の転嫁 226／生涯消費でみた負担の転嫁 227／ 負担は転嫁されるか* 228	

第11章 公債発行と総需要

11-1. 財政支出と総需要	233
硬直的な物価・賃金の下でのフィスカル・ポリシー 233／乗数効 果 236	
11-2. 金融的要因の重要性	237
IS-LM 曲線 237／国債の市中消化と中央銀行引受け 240／国債発 行と資産効果 241	
11-3. インフレーションと財政金融政策	243
フィリップス曲線 243／マネタリストの主張 245／合理的期待形 成論の主張 247	
11-4. 国債管理政策	248
制度的選択 249／狭義の国債管理政策 249	

参 考 文 献	253
索 引	263

序 章

現代経済と公共部門

本書は多様な政府の経済的活動を理論的・制度的・政策的な側面から明らかにしようとするものである。最初に序論では、現代経済における公共部門の役割について概観しておきたい。まず第1節では財政学の領域を明らかにし、第2節で非市場的活動の代表的存在としての政府活動についてふれ、公共部門の存在理由について検討する。次に第3節では公共部門の果たしている経済的役割をその三つの機能、すなわち資源配分機能、所得再分配機能、安定化機能とに分けて説明する。

0-1. 財政学の領域

財政学は政府の経済活動を対象とする学問である。政府活動は、当然のことであるが経済的分野に限らず、政治・外交・軍事などのあらゆる分野に及んでいるが、財政学はその全ての活動を対象とするわけではない。財政学は、政府が活動する際に生ずる広い意味での経済的な取引に焦点を合わせて分析する。典型的には、政府活動を行なうためには、人材を雇用したり設備を必要とするためにコストがかかる。すなわち財源が必要となる。また、政府活動は多くの場合、政府が支出主体として登場することから、経済取引としての支出行動を伴う。より具体的にいえば、租税や公債発行で財源を調達して必要とされる支出を行なうのである。財政学とはもともと **public finance** の訳語であるが、直訳すれば公共部門の資金調達ということであるから正確には意味が狭すぎるが、政府の経済的取引はなんらかの意味で財源調達と関係するからまったく的外れ

というわけではない。

財政学と隣接する分野に公共経済学(public economics)がある。公共経済学という分野は、少なくとも政府活動が分析の対象となるという意味では財政学と重複している。しかし公共経済学の視野は、市場機構が円滑に機能しない場合を広くカバーしている。市場機構が資源の効率的配分を保証しない場合は、市場の失敗(market failure)と呼ばれ、市場の失敗が生ずれば、政府による政策的介入が必要となるので、政府活動が多かれ少なかれ関係してくる。たとえば、政府による規制(regulation)は政府の経済活動とはいいいくいのので、財政学においては扱われない。しかし、民間の経済活動への政府による介入としては重要であり、公共経済学の不可欠な研究対象となる。

0-2. 非市場型経済活動と公共部門

現在の先進資本主義国を中心とする経済社会は通常、混合経済(mixed economy)といわれる。混合経済とは、言葉どおりにとれば民間部門と公共部門の併存ということであるが、経済のシステムの差異に注目すれば市場経済(market economy)と非市場型経済(non-market economy)の併存といった方がより適切である。すなわち、民間部門は主としてその希少な資源を市場機構を通じて配分しているが、それ以外に市場機構とは異なる別のメカニズム(非市場的な機構)でもって資源を配分している分野が存在しているからである。公共部門(政府部門)は、このような分野の典型的な例である。すなわち、公共部門は、通常強制力をもって課税して得られた収入を独自のルールにより支出して配分しているのであり、市場経済とは異なった行動原理が支配しているといっていよい。

混合経済においては、政府以外にも非市場的な経済活動は存在する。最も小さい経済単位である家族は、それぞれの家族毎に異なったルールや慣習の下で、家族内での収入を支出に配分しているのである。逆に、現代の経済社会における大きな組織である大企業は、市場経済のルールに従っているとはいえ、その企業の内部では市場を通じない取引が行なわれているとみてよく、企業の内部

表 0-1 政府部門の比重(対 GNP 比)

(%)

		一般政府 最終消費支出	一般政府 総資本形成	社会保障 移 転	そ の 他	合 計 (一般政府 総 支 出)
アメリカ	1970	19.1	2.5	7.7	3.4	32.6
	1983	19.0	1.5	11.9	5.4	37.8
イギリス	1970	17.5	4.8	8.6	8.8	39.7
	1983	21.9	1.9	13.7	9.8	47.3
西ドイツ	1970	15.8	4.4	12.7	6.1	39.0
	1983	20.0	2.5	17.1	9.2	48.9
フランス	1970	13.4	3.8	17.0	5.0	39.1
	1983	16.4	3.1	26.0	6.9	52.4
日 本	1970	7.5	4.6	4.7	2.7	19.5
	1984	9.8	5.0	11.1	7.1	33.0

1. 日本は年度、諸外国は暦年ベース。
2. 一般政府部内の移転を除く。
3. 財政政策研究会編『これからの財政と国債発行』昭和 61 年度版、大蔵財務協会、164 頁より。

組織が部分的に市場機構に代わる役割をもっているというのが、最近の「内部組織の経済学」が主張している重要な論点の一つである¹⁾。さらに宗教団体が慈善的な活動を行なっている場合にも、非市場的なルールが支配しているとみてよい。このように非市場的な経済活動の例は数多くあげることができるが、これらの例のなかで政府部門の経済活動は、その規模の大きさや重要性からみて、また市場経済からの独立度が高いことからみても、その代表的な存在であるといつてよい。

政府部門の規模やその内容については第 I 部(第 1 章・第 2 章)において詳しくとり扱われるが、ここでは先進資本主義国における政府規模の大きさを示すものとして、表 0-1 において主要国の国民総生産 (GNP) に占める政府支出の割合をあげておこう。

この表 0-1 をみてもわかるように、政府の経済活動の比重は、日本の場合はやや低いがヨーロッパ諸国の場合には高く、とくに社会保障による所得の移転を含めると経済活動全体の 50% 前後の比重となっている。単一の経済主体で

1) 代表的な文献としては、Williamson[1975]を参照のこと。

おそらくこのような規模をもつ主体は存在しえないであろうから、政府活動の規模の大きさが特筆されるべきものであることは疑う余地はなかろう。さらにつけ加えていえば、国民所得における比重ということだけでは適切に表わすことはできないが、重要な役割をもつ政府活動がある。その典型的な例は、規制や行政指導のような一種の行政サービスである。

具体的な例として、政府による米価の規制(食糧管理)を考えてみよう。農業(とくに米作)がかなりの比重を以前のように経済において占めるとすると、このような米価の規制が経済全体に与える影響は無視できない。すなわち、都市と農村との間の所得格差は、工業やサービスと農産物との相対的な価格差によってかなりの程度左右されるから、米価を高め維持する価格規制は、地域間の所得格差については都市と農村との人口移動にまで効果が波及しうる。また国内農産物の保護による国際政治上の摩擦をも引き起こす。もう一つの例として、金融に関する規制をあげておこう。かつてそうであったように、金融行政はその規制が厳しすぎるとかえって民間の金融活動を制約し、その効率性を低める危険性がある。このように政府活動は、その規模の大きさのみでは表わせない影響力をもっているのである。

さらに政府活動は、当然のことであるが、市場機構の下におけるルールとは異なったルールに従って行なわれていることも指摘しておく必要がある。政府活動以外の非市場的な経済活動は、それが企業やその他の組織活動であっても、多くの場合基本的には自発的な参加を前提としている。企業であれば雇用契約、クラブであれば入会金を支払っての加入といった形をとり、組織活動への参加は自発的である。しかし、政府の経済活動については、いわばその構成員は強制加入であり、その会費は租税として一方的に課税されるとみてよい。また企業は、それが大きな組織であるかあるいは家族のような小単位であるかに関係なく、市場経済を無視して行動することはできない。しかし政府活動は、市場経済のルールとは独立に自らルールを作って他の経済主体を強制力をもって従わせることができるのである。このようにみえてくると、非市場型経済活動のうちでも政府の経済活動が際立った特徴をもっているといつてよいであろう。財

政学がとくに経済学の分野のなかで伝統的に重要視されてきたのは、それが非市場型経済活動のなかでは、場合によっては市場的経済と真正面から対立しうる存在であったからに他ならない。

公共部門の存在理由 財政活動の機能を概観する前に、公共部門の存在理由を問うておく必要がある。いま市場経済あるいは民間の経済活動を中心にもっぱら運営されている経済社会を考えてみよう。ここでは、外部経済・外部不経済も生ぜず、完全雇用が維持され、所得もまた公正に分配されているとしよう。いわば理想的に機能している市場経済に公共部門は必要であろうか。このような理想的な市場経済においても公共部門が必要不可欠なものであることが明らかであれば、公共部門の存在理由が示されたといえよう。

民間経済が市場機構の下で円滑に機能しているときにも、市場機構が存立するために公共部門が重要な役割を果たしているのである。個々の経済主体が自発的な取引を行なうとしても、取引のためのいわばゲームのルールが制度的に確立されていなくてはならない。このようなゲームのルールは慣習によって維持されたり、あるいは社会の構成員の直接の意思表示による合意によって維持されたりする場合もあろう。しかし、市場経済が円滑に機能するためには、すべての経済主体がルールを守り、またルールから逸脱する人がないように監視する必要があるのである。このような活動は、任意加入によるクラブのようにルールの適用をまねがれる人びとがいるので十分には役割が果たされず、社会のすべての人びとに強制力をもってルールを守らせる公共部門(政府)が必要となるのである。

市場経済にとって不可欠な契約に関するルールや私有財産権の維持に関しては通常、民法・商法等の私法によって規定されているが、このような法律や制度を作りあげていくことが政府の不可欠な役割となる。このような制度に慣れきってしまったわれわれにとっては当然のこととして、政府の積極的役割を意識しないで過ごしているが、円滑な市場機構の維持のためにはどうしても政府の存在が必要なのである。いわば市場的経済活動を維持するために不可欠な非

市場的経済としての政府の役割が必要となるのである。市場機構のもつ長所を重要視するアダム・スミスによって代表される古典派経済学が認めている政府の役割も、主としてこの点にあるといえよう。具体的には、議会、司法、警察の諸活動や社会の存続自体を保障するために必要であれば、軍備もこのような役割に含められるとみてよい。

この種の最小限不可欠な政府活動の存在理由を主張している典型的な例として、フリードマンの見方を挙げることができる。シカゴ学派の中心的存在であったフリードマンは、政治的な自由を獲得するためには経済的な自由が必要であり、そのためには政府活動はできるだけ縮小すべきであるとして、古典的な政府に対する見方を現代においても主張している点で大きな影響力をもってきたからである。

フリードマンはルールの設定者あるいは審判者としての役割が政府の基本的役割であるという。すなわち、「良い社会の要件は、その構成員がその相互関係を律する一般的な条件と、この条件の違った解釈を調停する手段とこれらの受け入れられたルールを守るように強制することについて合意が成立していることである」という。そしてこのような合意を確実にするためにルールの設定者あるいは審判者としての政府の必要性を不可欠なものとみるのである²⁾。

政府の存在理由は、経済的な説明以外に社会哲学的な見方をも必要としよう。フリードマンの経済効率重視の見方とは違って、かつては経済学者であったがいまや社会哲学的な側面に傾斜しているハイエクの議論は注目に値すると考えられる³⁾。自由主義者であるハイエクは、人間の創造的活動力を発揮するには、他から制約を受けない(あるいは強制されない)状況が望ましいとみる。そしてこのような強制されない領域をはっきりと保障しておくことが必要であり、そのためにむしろ政府が必要とされる。すなわち、もし私的な主体がこのような強制力をもてば恣意的な強制が生じる、このような恣意的強制をさけるには、政府が一般原則 (general rule of law) を設けてこれを守るよう強制力を発揮す

2) Friedman [1962] p. 25.

3) ハイエクの著作は多数にのぼるが、ここでは Hayek [1960] によった。