

# 財政政策論における基礎条件について

——社会政治的歴史的観点からの考察——

西 村 紀 三 郎

## 1. 問 題 提 起

戦後の財政政策の理論の展開は目覚ましいものがあり、それが財政理論の発展の中心となっている。このような傾向は財政学が本来政策学であり、戦後の世界各国の財政活動の活発化、活動領域の拡大ということから考えて当然のことと言える。そして財政政策という言葉を用いるとき、この内容はいわゆるフィスカルポリシーを意味するものであることも慣用であるかの感を一般に与えている。

このような動向からみて、政策理論を軸とした新しい財政学の体系が作り上げられるのは時間の問題であるとも言いたいところであるが、ワグナー財政学はすでに過去のものであると言われながら、これに替るものとしての地位を示すものはないと言ってよい状態である。これは多くの論者が示すように、フィスカルポリシーの理論が、財政の経済理論にとどまっておき、政治的社会的側面が忘れられていることにある。<sup>注(1)</sup>この指摘に対して異論はないが、その指摘の具体的内容、問題点については、論者によって必ずしも同じではないし、また具体性に欠けるきらいがないでもない。そしてまた、政治的、社会的性格の配慮という場合に、財政政策を実行するに際しての政治的社会的な条件の配慮という附加的な考慮が中心であって、財政の経済理論としてのフィスカルポリシーが必要となった政治的社会的、さらに経済的諸条件の中からとりあげたものではない。<sup>注(2)</sup>

このような配慮の欠如は、ことに戦後の日本の財政史を顧みるとき、そこに当然見出されなければならないと思われるフィスカルポリシーの展開が全くと言ってよいほど存在しないことの説明ができない点に端的に示さ

れている。論者によってはこの事実を財政政策のない財政史と評するかもしれない。しかしそれはいわゆるフィスカルポリシーの実行されなかった財政史と書き直さなければならないものであろう。そしてさらに、フィスカルポリシーが実行されなかったために日本の戦後の経済運営が混乱し崩壊したという事実でもあれば、それはあるいは財政政策なき財政史という評言にも一顧の価値を見出す必要はあるが、戦後の財政運営が全く正しかったと評することはできなくても、フィスカルポリシーが実行されなかったために十分の効果が得られなかったのではないと言えるならば、われわれは、フィスカルポリシーが実行された場合の経済効果一般は認めるとしても、それを実行に移すに適した政治的社会的条件を作ることが、かえってこの経済効果を滅殺し、さらに政治的社会的にもマイナスを多くすることがないと断言することができるであろうか。

このような疑問を提示し、それに何等かの問題点を具体的に提供しようというのが、この小論のねらいであるが、その考察方法は、フィスカルポリシーの理論を生み、発達させた経済諸条件に、不可避的にあらわれた政治的、社会的条件を加えて、これらの条件の中にあられる財政の問題を対象とする財政政策として考えようとするものである。それはまた当然のこととして、いわゆる正統派財政学として長い間財政論の中心であったワグナー財政学の基礎条件の吟味を足場とし、その条件の変更として問題を扱うことになる。この変更条件をフィスカルポリシーがどこまで配慮するものかを考察するのも一つのねらいである。

注 (1) たとえば、林榮夫「近代経済学の財政論」(財政学講座2 財政政策の理論) 41頁以下参照

(2) たとえば、木村教授はフィスカルポリシーの限界について、理論とその適用のあいだのギャップということで、この問題を取りあげている。木村元一「近代財政学総論」295頁以下

## 2. フィスカルポリシー以前の財政政策論とその基礎

正統派財政学の財政政策の課題は次のように要約することが許されよう。財政収支の均衡，財政支出の順位決定，財政収入調達と国民負担調整，

この三者である。<sup>註①</sup>極めて単純平易な条件であり、見方によっては抽象的ではあるが、それ自体に極めて重要な意味を持ち、しかも長い間実践的な指導的な性格を示し、歴史的にも実績を残して来た。この三者は一応別個のものとしても扱うことができるが、この政策原理は財政活動の基礎にある政治経済条件を理解すればその実践的な意味を知ることができる。

大胆なとらえ方をすれば、正統派財政学における財政の基礎には、政治にあってはデモクラシーへの途上にある立憲政体があり、経済にあっては本位制下の資本主義があった。いずれについても国により時代により相当金の差異のあることは容認しなければならないとしても、基本的な国家の役割を承認し、その任務遂行の永続性を前提として、この任務遂行に必要な貨幣調達について承諾を与えることに政治の問題があった。夜警国家という表現で説明される国家の任務は、政治形態以前の条件として財政活動の存在を根拠づけるものであった。それゆえに文化国家とか福祉国家とか言われる追加の任務については、その実行を国民が承認するか否かで、予算という政治的な手続が必要となったのであるが、それは一方で国民の租税負担の追加を伴うために、積極的に望まれる性格のものとは理解されていない。この点は徴税能力という財務行政上の条件とも密接に関係するが、財政支出政策の順位決定としても、数多くの政策目的のいずれを優先させるというよう課題ではない。

英国における財政民主主義への発展過程には、これらの国家の任務遂行について、可及的にその活動領域を抑制しようとする主張があった。それはまた国民負担の増加を避けることのねらいであった。このような条件の下では、政府を組織する方法が国民に基礎をもつか否かは特に重要ではなく、政府の活動が国民の意思によって抑制できるか否かが重要であったと言える。政府に仕事をさるせことが問題なのではなく、させないための監視が問題であるからであって、この際の財政支出の順位決定についても、とくに重要な政治的条件の必要はなかったと見ることができる。

ワグナー財政学の母体であるドイツの財政についても、財政活動の独自性の主張にもかかわらず、とくに英国と異なった条件を見る必要はない。

正統派財政学においては、財政活動の独自性普遍性という点からみて、その活動を抑制することを一つの課題とする民主的な政治形態を歓迎するわけではなかったけれども、それは固有の国家の任務の完全実施を主張するための方式であって、積極的に多くの政策目的を設定し実行するためのものではない。ワグナーにおいては財政活動の独自性についての認識は極めて明快なものであった。

このような条件が、従来 of 財政学、財政政策論において経費論、経費問題を軽視させた大きな理由ではあるが、それはそれなりの現実的な意義があったと言わなければならない。この現実性の点では、財政学が財政収入の学、租税についての学と言われたほどに中心問題であった租税についても、重要な問題を見ておかなければならない。そしてそれはまた第三の収支均衡の政策課題とも結びつく。いずれもそれは政治の問題というより経済の問題と結びついた行政的問題であるから、金本位体制下の資本主義社会の問題として、収支均衡政策と財政収入における国民負担調整をみることにしたい。

19世紀の世界経済は経済自由主義を目指した資本主義とは別のものに移りつつあったが、貨幣制度については自由主義の生命とも言える金本位制度確立への努力を示し、その成果を作り上げていた。この過程に成立した正統派財政学は当然この金本位制を条件とする経済体制を基礎としていた。核心は財政収支均衡にある。それはまた金本位制のもつ経済自由主義の一つの表現でもある。財政も国家の家計として独立の経済体であり、収支に過不足のないことは自明の理であった。借金には、その返済条件による価格が求められたので、夜警国家を任務とする財政にとって借金が政策課題となる根拠はなかった。むしろ既存の債務（この大部分は戦争によるものである）の返済こそが国家の信用保持のための重要課題であった。かくて収支均衡は当然であるとともに極めて重要な実践的政策課題たり得た。

財政収入政策としての国民負担調整についてはどうか。この課題が財政学、財政政策の中心であるとも言われたのは、現実において負担調整が非常に困難であったことに基礎を置いており、それゆえにこそ、新しい歳出

目的の追加よりも負担増加の回避こそが望まれたのである。公営事業の存在も、公共目的よりも収入調達的手段と理解すべき性格のものが多かった。国民負担が合理化され調整されることによって、金本位下の経済運営が合理化される可能性をもっていた。そこでは合理化は公平に結びついており、それは方向としては負担の累進性を期待するものではあっても、現実には比例負担の問題であった。実際にどの資本主義国の税制をみても、比例負担の域から脱して累進負担に移ろうとしたのは第一次大戦後のことであり、それはすでにその課題を提示した財政学が別個の条件の下に政策課題をもたなければならない時期に移りつつあった時代であった。日本についても同様のことが言えるが、とくに租税収入と国民所得との関係で見ると、いわゆる所得弾力性が一以下となっている点で<sup>注(2)</sup>日本の税制にはなお残された課題の多かったことを知るのである。

ここでさらに財政収入政策としての国民負担調整について一言しよう。国民負担の累進性が政策課題としてとり上げられ、実践上の問題となったことの理由をみななければならない。この点はワグナー財政学の最も特色ある課題とも言われるものであるが、累進的負担の実現は決して所得の再分配を課題としてとり上げられてはいない。そのような財政政策の歴史はどこにもない。むしろ累進的負担の要求は第一次大戦後の経費膨脹の過程において、なお財政収支均衡を守るための財政当局の努力の帰結であった。それはより多くの財政収入を確保する手段であり、また所得税によって租税収入を獲得することができるようになった税務行政能力の向上にもとづくものであった。この点は世界の所得税の歴史、またことに日本の所得税の歴史をみれば極めて明瞭である。

注 (1) 木村教授の要約に準じてこのようなまとめ方をした。教授の要約はコラムの意見も考慮している。前掲書275頁以下参照。

(2) 戦後の日本の税制については、所得税制の発達によって租税の累進的負担が構造化され、最近10年度間については所得弾力性は1.5程度と計算されているが、昭和15年までの10年度間についての私の試算では、弾力性は約0.8である。

### 3. 現代の財政政策論の基礎条件

これまで、従来の財政政策論の基礎条件について、極めて単純な型を断定的に提示した。複雑な国家活動をこのように見ることには異論もあるが、現代の財政政策論を考えるについての前提としてみるならば、基本的な誤りはないと思う。あえて問題点を提示するならば、この従来の財政体制から現代の体制への転換過程をどうみるかにある。すべての社会科学における問題がそうであるように、財政活動に関する諸体制の転換も、長い期間に徐々に形成されるものであり、突然にわれわれの目の前に提示されるものではないからである。

フィスカルポリシーとしての財政政策を必要とする基礎条件は、1930年代の慢性的不況の中に示されていると言えるが、その経済的社会的条件にしても、それは第一次大戦後すでに諸方面にあらわれており、永遠の繁栄を誇っていた米国経済の好況の過程においても醸成されていた。また、1930年代の諸条件がそのまま現代の財政政策を考えるについてのすべを提示しているとも言えない。この間の財政活動自体の変容も政策に期待する問題を大きく変えている。これらの問題については行論の過程でとりあげることにして、まず基本的な体制転換の条件から考えることにしよう。

#### （1）現代政治経済の基本条件

正統派財政学の基礎を政治についてはデモクラシーへの途上にある立憲政体と考え、経済については金本位制下の資本主義と考えることに対応して現代の財政学の基礎を見るならば、それはさらに新しい方式を期待するデモクラシーと管理通貨制下の資本主義であると言えよう。この基礎的条件の変化は財政活動に際してどのような問題提起をしているのだろうか。歴史的な展開過程をみる前に一般的な要件として考えてみよう。

管理通貨制度を金本位制度と対比するとき、財政の問題からその特色をとらえれば、その基本条件は通貨量を管理する主体と基準が与えられなければならないことにある。金本位制の下ではこの両者は金本位の自動調整機能に依存することが前提とされており、従ってその前提のゆえに財政

政策の基本課題は財政収支の均衡であった。管理通貨体制の下でも収支の均衡を図ることを政策課題に求めることを否定する理由はないし、一つの重要な基準ではあるが、しかし収支均衡だけを課題とするという積極的な理由を見出すことはできない。それを一つの重要な基準として認めるのは、その条件から派生する諸問題のあることを示すものである。それゆえにこそ、この諸問題の存在を規定するについての主体（政治的社会的）と基準（社会的経済的）とが必要となってくるのである。

通貨管理の手段という面から幾つかの問題をここで提示するならば、そこには財政政策を問題とする際に不可避的に考慮すべき諸条件をみることができよう。その代表的なものとして、第一は金融政策である。通貨量の増減を調整する手段は財政と金融とにある。それぞれの政策目的に差異はあっても通貨量に変化を与えるという点では共通であり、さらにこの共通面からの経済的な効果は、当初の政策目的の差異とは無関係に共通の機能を持ちうるからである。この条件一つだけでも財政政策には複雑な条件が提示されていると見なければならぬ。第二は外国為替政策である。金本位制から管理通貨制への移行は金本位制の維持が困難となったことが出発点にあるから、この移行は当然金の国際的自由移動を容認することができないとを条件としており、国際的決済手段としてだけの金を考えることになるから、決済手段としての金の移動を最小にしようとする政策を必要とする。その実行は直接的には、外国為替の管理による以外はない。またこの管理調整は財政金融策による一国の対外的需給の増減と密接に関連する。

さて政治の条件はどうであろうか。これはデモクラシーという形式だけで表現するのはあまりにも抽象的である。後述する経済的諸条件も考えあわせてみなければならぬが、ここでは金本位制から管理通貨制に転換したという経済的条件から推量しうる基礎的な面だけで見ておきたい。財政に関して政治に期待するものは、国家の活動を抑制するための方式ではなく、国家に活動を要請するための方式であろう。すなわち、デモクラシーはその当初においては基本的な国家任務推進の主体に対する国民の監視を基本課題としていたから、その任務遂行の効率を期待し（節約主義）国民

負担の増大を避けようとする消極的な性格を有していたが、管理通貨制下の財政にあつては、基本的な国家の任務に限定せず、広く国民の期待する政策課題を実行に移す手段となる積極的性格のものとなつたと理解しなければならない。ここでは財政政策として財政支出の順位決定は極めて複雑な課題を持つ。単に基本的な国家任務に付加する幾つかの政策を考えることではなく、多くの政策についての順位を決定するとともに、それらの採否をも考慮しなければならない。そこには当然財政収入政策としての国民負担との比較考量もある。しかし総じて、これらについて、財政そのものは判断基準を持たないから、政治的に判断は下されなければならない。また財政が経済活動であるということから、政治的判断を期待する諸条件を経済問題に限定して財政政策を論ずるとすれば、経済問題についてはあるいは効果を期待することができるとしても、政治経済体制転換の基礎にある諸問題を打開するための政策実現を期待することはできない。

以上のことから言えることは、財政政策として従来とりあげられて来た財政支出政策順位決定は、本質的には重要性を増すのであるが、財政政策論としてはむしろ放棄しなければならない課題となる。少なくともこの順位は財政的には決定し得ないものであり、すぐれて社会的政治的問題である。財政政策としての問題はこの社会政治の問題をどのようにして効果的に財政の場に提示するかの手続方法の問題となる。

## （２） 現代財政体制の基本的性格

さて、以上のような一般的考察を前提として、具体的歴史的な検討に移りたい。その実証的な考察は、すでに個別的な問題について私は幾つかをとりあげて来たが、これからも機会をみてその実績を積みあげようと計画しているので、本論では最近の代表的な財政政策の理論を足がかりとして、その批判を通して問題点を展開してみようと思う。

かなり多くの論者の支持を得ている著作はマスグレイヴの財政理論<sup>1)(1)</sup>であろう。彼は財政活動における基礎的な政策目標として、社会的資源の配分、所得の再分配、経済の安定の三者をあげる。この三者は従来 of 財政政策を形を変えて提示したものとみることができる。あたかも配分部門は



財政支出政策，分配部門は財政収入政策，安定部門は財政収支均衡政策の如くである。しかしここで最も特徴のあるのが安定部門であり，財政収支均衡とは性格を大いに異にするものであって，それは近代経済学の理論に従って所得水準，物価水準の安定を図ることを課題としており，管理通貨制度の下での財政経営の指針となるものと理解されている。このような性格の財政理論，財政政策が展開されることは，近代経済学の発展の過程からみてむしろ当然のことと言えようが，それゆえにこそ，近代経済学の弱点がとくに財政理論として出ていると言うこともできるのである。そこには財政活動を行う行政府の条件が加味されず，また財政活動にいたるまでの政治の過程がなく，さらにその政治の基礎にある社会が忘れられ，ときには経済も無視される。

近代経済学の発展の過程からみてむしろ当然と記したのは，1930年代の慢性的不況の下でとられた借金政策が，いわゆる呼び水政策（pump priming policy）の名によってケインズ理論の実践としての意義が認められて何来，財政収支の過不足が経済に及ぼす効果によって，第二次世界大戦後の景気循環の復活の中で，景気調整のための財政の役割の意義を認めようとしたのだという点にある。日本においても，昭和7年以来の赤字財政の過程で，時局匡救計画は一応の効果を示したと言える。しかし戦後，果して近代経済学的財政政策理論に即した財政運営が企画され，それ相応の効果があつたらうかを考えると，この点ではむしろ否定的であって，少くとも政府の政策意図は，曾ての財政政策の要求した収支均衡を図ることを主眼としていたとみななければならない。戦後のいくたびかの景気変動の過程で，あえて財政収支均衡政策がとられたことの中に，むしろ真実の財政政策の意義が示されているのではないだろうかと考える。それは近代経済学的指針に従うことが，かえって混乱を導くであろうという政治社会的条件，行政構造の存在を前提とするからである。

以上の点を見るについての基本点は，金本位制度から管理通貨制度に移らざるを得なかった経済情勢の下で，政治の体制に民主性が期待されればされるだけ，財政の面では支出増大が進み，それが構造化し，多くの施策

を政府に期待することになり、それは景気の状態によって機動的に収支を伸縮し、収支の過不足を意図的に実現することを困難としていることにある。赤字財政の実現は可能であっても、収支余剰を作り出すことは政治的に非常に困難となる。また収支均衡策によって一時的に財政収支の抑制はできても、社会的要求のために、かえってその後の財政支出を大きな膨脹に導くことになる。

従って、このような赤字財政による経費膨脹の過程で経済的破綻が訴えられるときには、それに対する答は財政支出の削減とはならず、むしろ財政収入の増大への圧力となり、そこに国民の追加負担に際しての問題が出てくる。高額所得者だけの負担に頼るのでは収入額に限度があり、さりとて低額所得者に高率の負担を求めることが、社会的にも経済的にも困難があることから、財政収入を確保しつつ国民の負担調整が可能となるという所得税等を中心とする累進的負担の税制が強化されることになる。そこで問題は負担の調整であって、それを一歩超えた所得の再分配そのものではない。それは再分配を企画したものとみることはできない。端的に示すならば、政治の問題は極めて現実的であって、社会的に必要な主張される以外のことを現実の場にもたらすことはない。所得税制の発達によって再分配的機能を果す財政収支の性格がこの2、30年の間に作り上げられたことを否定するものではないが、それは構造そのものの性格であって、再分配が政策目的として設定された結果ではない。それゆえに、再分配がこれからの政策目的となりうるものかどうか、またこれからの政策として実現を求めるほどの意味があるかどうか、ということも簡単には答えられないであろう。

注 (1) R. A. Musgrave. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* 1959 (木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『財政理論』)

### (3) 戦前の日本の財政構造の性格

財政支出の膨脹、その固定化、とくに支出方法の硬直化という性格を、財政民主主義の発達として、第一次世界大戦後の日本の財政史の中に見よう。

明治憲法下の財政に民主的な運営を期待することはできないとも言えるが、ここでの問題は財政運営の主体の性格にある。少くとも第一次大戦後には、内閣は民主的な性格の強いものになっていた。すなわち、衆議院議員選挙制度の再度の改正によっていわゆる普選が実現し、この間の政党活動の増大によって、内閣の性格は急速に民主的なものに変り始めた。このような社会的な情勢は、第一次大戦そのものの中から作り出されたものでもあり、それは戦後に多くの社会的施策を実現させた条件でもあった。この必要施策はその実現に際して法制化され、財政支出の中で固定化した。その事項の多様からみても社会のあらゆる問題を財政に持ち込んだという印象をさえ与える。

しかし、一方において、この間の景気停滞による国庫収入の減退はこれらの施策の推進を抑える力ともなっていた。この収支の要には金本位制護持の均衡財政政策があった。再度の軍備制限条約締結による軍事費の抑制の努力にもかかわらず、昭和6年末の金輸出の再禁止によって管理通貨体制への一步を転じたときには、従来の方策では到底解決できない多くの問題をかかえており、その打開は赤字財政に頼らなければならなかった。そのようにして実行された赤字財政であったから、景気の多少の回復によって赤字財政を均衡財政に切りかえるという現実性は乏しかった。時局匡救計画は昭和7年度以降の3年度間で打切られたが、この3年間で問題が解決したわけではなく、匡救計画類似の仕事は多く続けられ、それが財政の基礎的な支出を大きくした。<sup>注(1)</sup>

このような第一次大戦以降の財政の推移からわれわれが知るものは、赤字財政は単に景気回復のための手段として利用されたものではなく、かなり持続する性格をもつものであって、従って景気が好転したということで簡単に均衡財政に戻ることができるという状況ではなかったことである。赤字の持続というとらえ方は支出の削減困難を意味したものであるが、一方収入増大の可能性は税制からみて、基本的な改革を進めないかぎりこれを期待し得なかったし、それは大衆負担を求めることに結びつくので、<sup>注(2)</sup> 政治的な抵抗があった。収入問題はさておき支出抑制の困難は現在におい

てもみられる共通の問題であり、それは支出調整によって財政収支の過不足を作り出すことが政治的に容易ではないことを示している。経済体制転換を必要とした諸問題に応じて財政的に実行することの結果がこのように考えられるのであるが、財政に期待する課題は経済に限られないから、経済外の問題からの期待が大きければますます財政収支の過不足を政策的に作り出すことは困難となる。昭和7年来の時局匡救計画が抑制され、3年度かぎり、打切られたのは（すべてが実質的に止められたのではないのではないことは既述の通り）経済情勢の好転による財政収支均衡への復帰のためではなく、国防重視という新課題が赤字財政の持続の流れに乗り込んだからであって、この新課題を抑えて時局匡救政策だけについてその目的を達したときには均衡財政に復するということは、政治的には期待できない性格のものであった。戦前のこの事実は国防の要求が強く打出されたということに特色があり、要求の提示が民主的な政治の方法で出されたものとは言えないので、現代の日本での政策を考えるについての例題とはならないとしても、国防に限らずどのような政策課題（社会的、文化的、政治的、さらに経済的な課題をも含めて）についても共通に言えることであって、それらの要請に優先して経済の問題を重視することを期待することはできない。それも金本位下の条件のように財政政策は収支均衡でなければならぬという固定的な、頑固な基準を条件とするならば、他の諸政策の調整抑制を政治に期待することはできるが、経済問題だけを考えるわけではない国民、政治に、経済状況に合わせて財政の収支過不足をきめることを期待する政策を考えるのは、財政の問題としてみるかぎり無理がある。このような無理は、財政の性格をもう少し具体的に吟味するとき、ますます明らかとなろう。問題の場を戦後の財政史に移そう。

注 (1) 第一次大戦後の経費の膨脹、ことに昭和初期10年間の経費膨脹の性格については拙著『昭和財政史』第3巻歳計編で詳細に説明した。

(2) 大正15年の税制改正によって、日本の租税体系は一応合理的なものになったが、その際の所得税収入はようやく租税収入全体の4分の1であり、個人所得税は免税点1,200円という中堅層以上の負担を求めていたものであるから、財政収入の増大を期待するにはこの免税点を下げて中堅以下の国民の負

担を求める以外にはなかった。昭和15年の税制改正では、政府原案は勤労所得者の基礎控除を600円とした。

#### （４） 戦後の経費膨脹における社会的政治的性格

戦後の財政史の中から問題点を取りあげようとするのは、1930年代の政治経済社会諸情勢とはいろいろと変った条件が提示されているからである。また当然のことながら、われわれの関心も現代にある。ことに日本については、戦後の政治体制は戦前とは全く変ったと称してもよいほどに変化し、従ってその体制転換の下での財政制度も大いに変った。しかし、それらは政治を通して財政面にあらわれる問題の提示の手段がかわったのであって、経済社会の諸問題は戦前に続いており、基本的には国家活動による社会的要求の充足を期待する方向が強まったことには変りはない。むしろ、それが民主的政治形態となったことによってますます促進されているものと考えなければならない。そしてこの方向の結果が、戦後の法律事項の増大、それに伴う予算措置の増加、経費の固定化、増大となっていることをいろいろの面で見るのであり、それによってもなお現状ではみたされないものが多く、社会各方面、各層の要請はそれぞれの個別の事項すべてについて国家的充足を期待している。もちろん国民は一方で経費の膨脹抑制を期待しており、たとえば近時の補助金の急速な増加に対しては、その合理化を望む声が強いが、合理化による圧縮を上回る新規の補助金が増加するのが実情であり、これを抑制することは不可能に近い。補助金の増加を財政当局の怠慢と批判してしまうにはあまりにも問題の多いものが財政民主主義の基礎条件として存していることを認めないわけにはいかない。地方財政調整の経費、教育費、社会保障費、公共事業費の増大として特色づけられる近時の予算について、その社会的根拠をたどるならば、それは民主的な政治方式が期待されるのに即した当然の帰結であると評言しなければならないし、それらの経費を増減の対象とする財政収支調整策採量の余地は少ないと考えなければならないであろう。むしろ社会的には着実なそれらの充足の増大こそが望まれるであろう。

私のここでのねらいは戦後の財政支出が、事情はいろいろあるとしても、

とにかく増大の方向をたどり、それは平時では予想もできないテンポであって、その増加は社会的要求を基礎にもっていたことを示せば足りる。いわゆる経費の膨脹は民主的財政制度の下で確実にその姿を示したのである。<sup>注(1)</sup>

そこで次の課題は、このような継続的な経費膨脹の過程にフィスカルポリシーの安定政策としての財政政策がとり入れられる条件はどこにあるのだろうかという点である。支出構造が増減の調整を困難とすると考えれば、収入構造に増減を調整する余地があるだろうか。少なくとも租税政策にこれを期待することには困難が多い。それは手続としても種類の選択にも多くの問題をもつからである。公債収入依存がないかぎり、収入調整を政策として扱うことにも無理がある。かくて安定政策はそれが経済の基本的長期的問題と関係して、対策自体が社会的要求となって強くあらわれないかぎり、これを政治的に、たとえば年々の予算編成の課題としてとりあげる余地は極めて小さなものとなろう。たとえ実現されたとしても、その実体が果して安定政策と言うに値するほどのものを期待しうるかということになると、全く政策問題の外に追いやられてしまうであろう。

注 (1) 戦後の経費膨脹は急速度ではあるが、国民所得に占める比率としてみれば必ずしも増大しているとは言えないという批判もあり得る。しかし問題は国民所得との対比で経費をみることの意図が何かということであって、国民所得が増大すれば国家経費も増大するものだという一般的な関係はない。

### （５） 財政収支の固定化の社会的政治的基礎

われわれは以上の大づかみな考察からもう少し具体的な条件に入ることになろう。経費の増大傾向が社会的要求の結果であるとしても、それが予算編成の場において示される姿と実行に移された場合の条件とは、必ずしも一致しない。予算が肥大化すればするほど、その収入、支出それぞれの季節的性格は四半期、あるいは月々の収支過不足となって、資金需給に大きく影響し、それは景気的情勢に何等かの刺激となろう。近時、国庫の対民間収支が金融政策上の重要条件となっているのはこれらの関連からである。この国庫収支について、その調整による安定政策の余地はどうだろうか。すなわち収入の時期調節、支出の時期調節の問題である。一般的に

言って、収入については繰延、支出については繰上げの余地はあるが、逆の条件については実施に当って抵抗が多いと考えなければならぬ。収入について、ことに租税を中心にみるかぎり、徴収の時期を繰上げるといふ罰則的措置の実施は説得の根拠を見出しがたいであろうし、支出について、それが社会的要求にもとづくものであるかぎり、実行を遅らせてよいという理由は見出すことが困難である。まして、その支出の時期的確実性が期待される場合には実行不可能となろう。とくに支出の時期的確実性が多くなる傾向が近時の財政支出の中に見出されることを知れば、この点での期待はますます小さくなる。<sup>4(1)</sup>また従来景気調整期にとられた支出の繰延についても、それが主として公共事業費に重点を置いたことは大いに反省すべきものがある。公共事業費以外の経費の繰延が困難であったとしても、経費繰延が心要となった経済情勢を前提とみるならば、それはいわゆる経済活動一般の行き過ぎを出発点とするものであろうから、むしろその事態に対応する公共事業の促進によって公私両部門の活動の調和を図るべきものであろう。それが景気調整のゆえに逆方向に働くことになれば、社会的にはかえって矛盾混乱を多くすることになる。景気の好不況の波とは反対方向に公共事業活動の増減を図るとしても、景気の変動が週期性をもつことが保証されないかぎり、公共事業を景気調整策の対象とすることは誤りとなる。われわれは公共事業のおくれによる被害を現に受けているのではないだろうか。またさらに立入って考えれば、景気に対する調整策のしわ寄せを公共事業に関係する産業、企業、さらに関係地域だけ求めることも政策論の立場からすれば説得力を持たないであろう。

注 (1) 近時の財政支出増大の特色を示す地方交付税、社会保障的支出についてみれば、地方交付税そのものの必要性からみ当然のことであるが、普通交付税が4, 6, 9, 11の各月に交付されるのは各4半期の地方の活動に対して事前に資金を供給するためであり、これを遅らせることは交付の建前に反しよう。社会保障的支出が生活の資金供給であることを知れば、これも同様である。そしてまた支出時期について、4半期、各月等の確定性のあることが、これらの資金の供給を受ける側からも望ましいであろう。

### （6） 財政の弾力的運営の限界

これまでの説明は、民主的な政治制度の下では財政はいわゆる景気調整の手段に用いるには適さない性格であることを示したのであるが、一步ゆずってその予算作成の際に収支過不足を作ることができるという条件の下で考察を試みよう。それが果して真実の安定政策となりうるだろうかという問題である。<sup>41)</sup>

ここでのねらいは、財政政策として、すなわち、事前の計画ということの重要性を要件として政策目的設定の適否をみるにある。当然の手續として予算計画は議会の審議を経て事前に決定されなければならないし、またその予算の実行は投票によって示された国民の意思に忠実であるように進められなければならない。この条件を強調するのは、従来のフィスカルポリシー批判の多くが、景気情勢の事前予測の困難ということに重点が置かれているのに対して、むしろそのことよりも、たとい特定の専門家がそれを確実に予測したとしても、それを国民の意思として予算化しがたいという政治行政の問題を明らかにしたいためである。

例を36年秋以降の景気調整下の財政政策にとってみよう。国際収支の逆調、景気過熱、物価上昇という諸条件は、当然財政金融政策による調整を期待する。それは37年度予算編成期として当然の雰囲気とみてよかろう。この時期においてなお景気下降期の対策を考慮した（景気刺激策をその中に用意した）37年度の予算を組むのは、事後的に、理論的に、あるいは財政の性格のゆえに妥当であるとしても、このような計画案によって国民の代表の賛成を求めることは不可能に近い。事実問題としては、37年度予算は膨脹予算を組み、積極的な景気抑制の姿勢は示さなかったが、それは37年の後半の事態を予想した国民の賛成を得たためではなく、財政支出に関係する多くの社会的要求を実現する必要がある、一方36年中の経済の伸張から、当然のこととして37年度になおかなりの租税収入のあることが予想された結果に外ならない。景気調整への熱意を欠くというのが当然の一般の予算案批評であった。おそらく経済に関心をもつ国民の多くの意見もそうであったろう。



もしこの景気調整の意見が37年度予算の基本に盛り込まれたとするならば、またその編成時の国民的判断が重んじられれば、37年度中の財政運営を、景気抑制的に機能させることが国民の期待となる。しかし1930年代の条件のような長期の景気の問題に対するものでないかぎり、37年度中の経済の動きに対する財政運営を36年秋から37年当初にかけての国民的情勢判断にもとづいて続けることにどれだけの妥当性を期待できようか。景気情勢の変化に応じて国民の期待は恐らく変るであろうが、その変化をどのようにして政治的に吸収し、財政の計画に反映させるかを考えれば、その時間的な遅れだけでも大きなものであろう。まして経済情勢の変化を判断する材料が国民一般に提供され、議論されるという条件をこの手続の前に置けば、民主的な政治行政の手続を前提とする財政運営による景気調整は、まずその期待すべき効果という点からみて実現困難と言わなければならないであろう。

民主的な財政運営という条件をこのような予算についての拘束と見ないで、とにかく国民多数の意思によって決定された政府によるものであればよいとして、景気に対処する財政運営の弾力性を容認するとしても、予算という形式にもとづく財政運営の基本を認めるかぎり、その予算審議に当っては、政府の弾力的な財政運営に期待すればするほど、景気についての国民の関心、要求は強くなるから、37年度予算の場合は事前に景気抑制的な内容の予算を組むことが望まれよう。このような場合になお景気対策の弾力的運営が効果的に行われうる財政の体制を作るには、具体的にはどのような方法がありうるだろうか。

すでに示したように財政支出一般には国民の諸般の要求が集められ、それはその要求実現の保証のために法制化され、定型化されており、景気のゆえにその支出のリズムを変更することを期待する余地は極めて少ない。しばしば景気調整政策の対象とされる公共事業をとってみても、計画の追加促進を大規模に機動的に進めることはできない。また収入面での対策をとるとしても、それが借金についての問題でないかぎり、何者の負担を変更するか、いかなる種類の税について措置するかの政治的な問題が生じよ

う。このような現実的、政治的問題を無視するのでなければ、弾力的な効果的（従って相当な規模の）景気調整策はとれないであろう。これらの基本問題を無視してまで財政による景気調整を期待しなければならぬと言えるものであろうか。

注（1） 近時の財政収支の構造が景気変動に対して自働安定に働くように住組まれているというビルト・イン・スタビライザーの論があるが、この機能についても、その効果的な側面だけが強調されて、逆効果を伴う随伴要因の考察を欠いている。ことにこの効果は事後的な説明であって、政策を進めるについての事前的な条件設定の配慮を欠いている。

### （7） 補 足 的 諸 条 件

以上、財政政策論の基礎的条件となる問題について極めて大まかな説明をした。これらの条件については具体的に裏付ける作業を展開しなければ十分な説得力を持ち得ないが、問題点指摘の目的は達したものと考える。しかしわれわれの考慮すべき条件は以上に尽くされたのではない。体制転換として当然配慮しなければならない金融政策、外国為替管理政策との関連、また財政活動の増大に伴う行政府の増大のもたらす行政権の優越と言われる事態の配慮は、財政政策論の体質的な要因である。また具体的な日本の財政を土台に財政政策論を展開するには、財政投融资の性格の理解なしには、正当な目標、方策は得られないであろうし、従って適正な理論を持つこともできないであろう。これらの問題の具体的解明を後日に期してこの小論を終りたい。<sup>(10 1 25)</sup>