

# 財政学に於ける経費論の必要性と経費計画（一）

福田 孝

## 目 次

### 一 財政学の課題

### 二 経費の意義

#### (1) 経費の意義と機能

#### (2) 経費論に於ける通説と問題点

#### (3) 経費論の研究課題

### 三 経費計画の策定

#### (1) 経費決定の政治的性格

#### (2) 問題の分析と限定

#### (3) 財政問題としての経費計画の策定

## 一 財政学の課題

ドイツの学界では、財政学の問題となるのは、その収入経済生活であるとしている。つまり、国家の収入経済生活の大部分が財政学上の問題となるのである。換言すれば、財政学の実際問題の中心を国家収入経済におくのである

財政学に於ける経費論の必要性と経費計画（一）（福田）

が、これにたいして英米兩國の学界のように、財政学では収入經濟のほかに國家の支出方面をも取り扱うべきであるという説がある。この立場の相違は、財政学で國家支出を研究する部門である経費論の取扱態度に於てあらわれてくる。前者に於ては、経費の研究は無用であり、財政学の問題に属しないものである。しかし、ドールトン、ゴールドシャイト、クツィンスキー等は、経費の内容自体を決定することをも財政学の課題となし、従来の財政学が支出方面の研究を輕視していたことを非難する。例えばドールトンは、従来の多くの經濟学者が経費論を試みないことを非難した。<sup>①</sup>

ゴールドシャイトは、財政社会学の見地から財政学を國家社会学の鍵と解釈し、國家家計の分析によつて、國家社会生活自体を明らかにする立場をとり、財務收入技術論に傾く従来の財政論を非難して、「財政学の各教科書の第一章は、公共支出、ことに充足せられていない支出の成立と題すべきである。そして、これをその時の社会狀態、有産者と無産者との關係、対内対外政治情勢の結合より導き出すべきである」と<sup>②</sup>いつてゐる。

現在は貨幣經濟時代である。國家活動の大部分は経費となつて貨幣によつて表示されている。従つて國家経費の分析によつて國家の性質を明らかにしようとともに、他方、予算・決算面に於ける経費の批判によつて、國家活動自体を批判または指導することも可能である。クツィンスキーなどは、この立場から、全の財政学の研究及び体系自体の出發点、及びその重心は経費におかれるべきである<sup>③</sup>といひ、経費の分析によつて國家の階級性を摘出することに努め、経費を手段として國家の性質を明らかにしようとする。

これとは逆に他の一部の学者は、財政学の課題を不当に狭く限定している。例えば、ボヘミアのカイツルの説がそれであつて、カイツルは経費すなわち支出方面を全然財政学の研究領域より除外すべしといふのである。カイツルは

いう、「財政学とは政治団体の経済的獲得活動をその対象とする独立の科学をいう。なぜなら獲得活動によってつくられる国家の貨幣収入は、古くより財政と解せられるからである。従つて財政学とは財政すなわち国家及び地方団体一般の収入の科学である。換言すれば国家及び下級地方団体の経済欲望の充足の科学である」と。そしてその研究を国家などの収入経済に限定する。<sup>⑤</sup>しかし国家の性質の研究、その政治生活一般の批判指導にあたり、経費を考察することは、現在もつとも当を得たものであり、またこの研究が従来社会科学界で軽視されていたことは、何人も認容しなければならない事実である。

なおこれに関連して、わが国で一般に行なわれている考えについては、わが国の国民経済は明治初年以來、政府の指導政策によつて發展してきた。特に第二次大戦中、及び戦後にかけて国費が逐年膨張し、国家が国民経済へ放出する資金が大となり、これが国民経済に重大な影響を与えている。この事実からみて、わが国では財政が国民経済をリードしてきたのである。

要するに筆者の立場は、財政学では収入経済のほかに国家の支出方面をも取り扱うべきであるとするものである。従つて、この小論では、支出、経費の方面を経費の財政学的方面から考察することにした。

## 二 経費の意義

### (1) 経費の意義と機能

国家公共団体がその職分を遂行し、各般の政策を実行する為に、財政上支出する費用を経費 (Expenditure) といふ財政学に於ける経費論の必要性と経費計画 (一) (福田)

う。

経費を大別して、政府を維持する為の費用と政策を實行する上の費用とに分れる。両者を合せて、財政上の支出となる所の政府の費用が経費である。

経費に対しては、しばしば、政府支出（Government outlay）という言葉が用いられるが、例えば、郵便貯金の払戻しや供託金の返還などのように政府の維持や政策遂行の費用と無関係な支出は、経費とは區別せねばならない。他方、政府の遂行に要する費用であっても、政府の支出とならないものがある。例えば、徴兵制度に於ける兵役負担の一部分、戦時に於ける労力や物資の無償提供、義務教育に於けるPTAの負担等がその例であつて、この種の財政上の経費によらないで、本来国や地方政府の一部を調達する方法は、実際かなり広く行われることがある。それらが「匿れた経費」<sup>⑥</sup>とよばれるのは、實質的にそれらが国民または住民の負担を構成すると共に、もしこのような形の負担が行われないならば、それだけ財政上、経費の増加が当然必要になつてくる關係にあるので、十分故あることといえる。そこで経費とは、政府の費用として、財政上の支出となつて現れるものということになる。ところで、財政上の支出は、必ず予算に計上されることは、民主主義財政の原則であるから、経費は一般に予算上支出として認められたものをいうといえる。

しかも特殊な例として、所謂「予算超過支出」や「予算外支出」等という例もある。しかし、これらは予備費の使用によつて調達するか、それで足りなければ、追加予算（補正予算）を組むのが正当なやり方とされる。後の場合は勿論予算上に現れるから問題はない。前の場合にも予備費といういわば「不特定の経費」としては、一応予算に計上されている訳である。

これに對して、非常特別の際に、所謂「財政上の緊急処分」による予算外の支出が、政府の責任支出として認められる場合には、全く予算に計上されない経費というものが、存在しうることになる（旧憲法の第七〇条にその規定がある）。しかし、わが国では新憲法以來、財政上の緊急処分という制度は廃止された。予算に於て、経費はその全体が、極めて複雑化しているが、一つの体系を構成していることを示している。すなわち、経費体系である。予算に於ける経費は歳出と呼ばれる。

経費の意義と機能は、三つの面からこれを見る必要がある。第一は、財政上の意義と機能であつて、経費は財政需要の具體的な表現として予算計画の出発点となり、一般に、財政規模の積極的な決定要因たるものである。予算の策定に於ける財政収支の計画は、財政需要を構成する全ての経費の要請の検討から始め、収入面の考察を経て、予算に實際に充足すべき経費の体系とそのために調達せねばならぬ収入の体系とが定まるのである。従つて、経費は収入政策にとつても、その根本的な前提ないし目標としての、また課題の提出者としての意義をもつものといえる。

第二に、経費は国家や地方団体の維持と活動に必要な費用であるから、歳出予算は一国の政治と政策の遂行に、實際に於ける費用が使われているかという点から、現代国家の政治的社会的な性格とその実体を、具体的に現わすものであるということが出来る。この点に、経費のいわば政治的社会的意義がみられる。国家の性格や政治のあり方は、その社会組織の基礎と共に国と時代によつて異なるがその差異や変化は、経費予算の上に相当はつきり反映するものである。一般に国家機能が拡大し、社会生活や国民経済に対する国家の積極的な介入が増加すると、政府職分の拡大と共に、当然政府の費用がその範圍と量を増大することになる。

第三は、経済的な意味である。政府自らによつて行われる消費や投資は勿論のこと、社会保障などの価値の移転の

場合も、予算上経費支出の形をとるが、それらの政府支出の直接間接の効果は、財政の国民経済に対する積極的な作用を構成する。所謂経費の作用と効果である。そして、それが単なる結果現象に止まらず、経済政策として意識され計画された時、そこにフィスカル・ポリシー (Fiscal policy)<sup>⑩</sup> が成立する。ここに経費は国民経済に対する財政的介入の積極的な手段、すなわち、フィスカル・ポリシーの重要な用語の一つとなるのである。国民所得に対する国家経費の割合、すなわち、財政比重の大きさは、政府部門の経済が国民経済の内部に於てしめる比重、換言すれば市場経済組織との相対的關係を示すものであるから、それによって再生産過程に対する国家の財政的過程に対する国家の財政介入の場合を一応知ることができる。

勿論国民所得に対する国家経費の比重が、直ちに国民経済の社会化の度合を示すものではない。同じ比重の下に於ても、経費内容の如何によって総生産の社会化の程度は大いに異つたものとなる。従つて、その制定には経費構成如何を検討する必要がある。そこで、現代の経費は政府組織の維持と最小限度の政府職分の費用という固有の財政的機能の他に、一般にフィスカル・ポリシーの積極的な手段としての機能をもつものであつて、国民経済の内部に於ける政府部門の大きさと役割を示すものでもあるのである。

## (2) 経費論に於ける通説と問題点

このような重要な意義をもつ経費の研究は、当然財政学にとって重要な課題の一つをなすものでなければならぬ。しかし、経費の研究は財政学の中心課題ではなく、その本質的な部分をなすものでないとして経費の問題を輕くみる傾向があつて、これが今まで財政学の通説であつたといつてよい。

例えば、エーベルヒ(K. T. Eheberg)の見解は、この種の考え方を代表するものにとることができる。すなわち、彼は次のように述べている。「財政学本来の目的は唯、いかにすれば最も良く國家の財政需要を満たすことができるかを研究することにある。故に、経費の研究は、財政学の僅かな部分を占めるにすぎない。個々の経費が一般の利益の為に必要かどうかという間に答えることは、財政学の権限外の事柄である。財政学は、経費をすでに定まったものとして受けるべき立場にある。財政学の権能は、収入を研究し、これを財政的ないし財政技術的な見地から分類することである。國家の経費の違法性や必要性や有用性などに関する決定的な判決は、他の裁判所すなわち、他の学科にそれをゆずらねばならない。」と。<sup>①</sup>

もっと極端な見解は、ルロア・ボーリェー(Leroy Beaulieu)である。彼は、経費論が財政学の一つの領域をなすことを全面的に否定し、所謂「経費なき財政学」すなわち、「單なる収入の学」としての財政学を主張した。彼は財政学者ないし財政家の任務は建築技師の任務と同じものであると断定して、依頼者の財産や社会的地位に比べて、注文を受けた住宅が過大か否かを批判するのは、建築技師の任務ではなく、彼は唯、依頼者の為に良い家を最小の費用で建てさえすればよい。これと全く同じように、財政家にとっては、できる限り各個人の利益と正義を考えながら、如何にして財源を調達すべきかを研究することだけが、その任務であるといっている。

このような見解は、色々の難点を含んでいて認めることができないと思う。問題点を指摘すると、第一に、この問題をごく形式的に論ずる場合にも、財政学を収入の研究に限定すべき必然性は認められない。財政学は、財政現象全体の統一的な研究を課題とするものと解する方が明らかにもっと自然的な考え方であろう。いうまでもなく、財政現象は収入と支出の両面を含んでいるからである。合理的な収入方法や能率的な収入技術の探求など、収入政策の研究が

財政学の重要な部分をなすことは確かであるが、それだけを財政学の任務としなければならぬ理由は見当らない。

そこで第二に、問題をもっと実質的にとり上げればどうかという又一層同じ結果になるだけである。すなわち、経費と収入とは、密接な関係をもってお互いに他を予想し規定し合う関係にある。従って、収入だけを切り離して研究したのでは、その目的や意義や作用を十分解明できない関係にある。更に、収入がどんな経費として支出されるかによって、その結果生ずる収入の可能性は異なったものとなる。また逆に同じ経費についても、その財源として用いられるものが、公債か、租税か、また、どんな租税かによって、すなわち収入の調達方法が異なると、その経済的効果は同じくないから、爾後の経費の種類や必要度にも変化を生ずることになる。このように経費を論ずる場合には、しばしば財源と切り離せない場合に直面すると共に、経費との関係を離れたのでは収入政策自体もまた、的確には論定できない関係にあるのである。もともと支出面と収入面とが相がって、財政と国民経済との循環がなり立っているのであるから、収入だけを経費と切り離して論ずるのでは、実は収入現象そのものも、国民経済との関連性に於て、これを把握することができなくなる。従って、経費の研究を伴わない収入論は、純然たる技術論や制度論としては成り立つとしても、少くとも、経済的社会的理論としてはとうてい成り立ち得ないものである。要するに、経費現象と収入現象との間には、客観的にみて、いずれか一方が中心のとか、附随的とかいう差異は存在しない。客観的科学的な問題提起に於ては、通説のような軽重の差をその間に認めることは許されない。

なお、第三に、財政学は経費を既定のものとして受取るべき立場にあるか否かについて、一言する必要がある。それの正否は、この問題に確かに、重要な関係がある。経費の大きさや内容が、財政学として、外生的な与件にすぎないという考え方は、財政学を結局収入の学とすべしとする考え方の重要な根拠となっているからである。しかし、結



論をいえば、これも支持できない考え方である。経費の量と質とは、現実の財政ないし財政過程にとって、必ずしも、単なる与件とみるべきものではなくして、むしろ解決しなければならぬ重要な課題の一つとなっている。

このことは、経費予算の編成過程を注意してみると、直ちに判明することである。

それが財政にとって、一つの課題であるならば、当然財政学にとっても、解決せねばならぬ問題となるわけではあるまいか。結局、エーベルヒヤ、ルロア・ポーリューは、経費決定に関する財政学の役割を見落したものであって、支持し難いものといわざるを得ない。これらの点については更に明らかにしてゆこうと思う。

### (3) 経費論の研究課題

財政学では、経費に関して一体どんな研究課題をもつものであるか。これをまず考えてみよう。

財政学で研究すべき経済の問題は、種々あって到底数えきれないが、その中でも、特に重要なものについて、問題の種類をグループに分けてみると、次のいくつかになる。

第一は、経費自体に対する諸問題であって、例えば、経費の意義、経費の形態、各種の経費の特殊性、国家形態や社会体制などの経費との関係、典型的な経費組織、例えば、軍事予算、不況対策を中心とした経費予算、戦後の復興予算等の特徴など一般に経費と経費体系に関する政経論的な諸問題を含む。特定の国家の経費予算の分析や、経費の国際比較等の問題も、この範疇に属すといえよう。

第二は、経費の決定と選択に関する諸問題であって、それには経費は如何なる過程に於て、如何なる手続によつて、決定されるかに関する政治的法制的な問題と政策的な問題と、そして経費の選択と決定に当って準拠すべき基準

の問題等がある。

第三は、経費の作用と効果に関する諸問題であつて、経費の国民経済に対する作用と効果がその中心をなす。この場合は自から経費を充足する財源の問題につながつてきて、経費とその財源となる収入を一体とする経費効果の問題、換言すれば、財政効果に関する理論と政策の問題に発展してゆく。

第四は、経費の変動と趨勢に関する動態的な、また、歴史的な問題である。

この他にも、例えば、経費と国民所得、経費と景気変動、経費と財源選択の問題等論究すべき重要な問題は少なくない。それらを第五の「その他の問題」とする必要があるかもしれない。

しかし、ここで注意しなければならないのは、このように経費の問題をいくつかの問題群に分ける場合、それはあくまで便宜上のものであるということであつて、それぞれの問題は互いに関連し交錯し合つていて、実際には範疇的にはつきり分け難いものや、その関連が他の主題に跨つているものが少くない。

経費論は、十分このような点を考慮して、経費を組織的に全面的に解明する必要がある。そこで、問題の一つ一つについて、例えば、前述した第一と第四は、主として財政学的な問題、第二は主として、政治学的な問題、第三は経済学的な問題という風に、それぞれの固有の性質を分けて規定することも一つの方法であるが、それらが全体として、財政学の体系的な課題をなすことを忘れてはならない。いづれにしても、従来財政学が経費を分類し、経費膨張の傾向を説き、精々経費選択の公準について語るに止まったのは、何といつても余りに経費の問題の広さと相互の関連性を無視したやり方であつたといわなければならない。その後近代経済学が発達して、第三の問題に関して、かなり大きな成果が得られた。しかし、これに比べると、第二の問題は、分けてもその理論化という点に於て、著しく遅

れている事情にある。それは、この問題を理論的な形で究明することの困難に比例した状況であるといえる。

### 三 経費計画の策定

#### (1) 経費決定の政治的性格

経費の決定は、国や地方の政治と多くの点で不可分の結びつきをもち、それ自体政治的な性格をもった事象である。第一に、経費の決定というのは、多種多様な政府職分と政策のために、一定期間内に実際に政府が支出する経費の規模、すなわち、財政経費の規模、すなわち、財政経費全体の限度を定め、同時に経費の体系、すなわち、各種の職分や政策の間の経費の配分関係を定めることである。そこで、経費が決定すると政府活動の範囲とその内的構成とは、自から経費予算の面からして、実質的な限定を受けることになると共に、また、その反面政府の政治計画案は、支出予算の裏付けを獲得して、ここに実行的な計画として具体化し、その遂行が始めて現実的なものとなるのである。従って、経費の決定は、それ自体一つの政治的な性格のものであって、その財政上に於ける実質は、経費計画の策定という言葉でよりよく表わすことができるのである。

第二に、経費の決定は主として政治過程に於て、法制的に定められた一定の政治的手続を経て行われる。そこで、その決定の過程と手続の性格は、政治的であるということになる。すなわち、一般に経費予算案の編成は政府の権限に属すと共に、これが予算として確定するには国会の議決を必要とする。これが近代国家に於ける予算制度の通例であって、その手続は、憲法やその附随法（例えば、財政法、会計法等）によって決められている。その順序は、(一)ま

す各官庁がそれぞれ相当の職分について、通常向う一ヶ年の「所要経費の見積」をたて、財務官に所謂「予算の要求」を行うことから始まる。(一)財務官庁は、これを検討して必要な調整を行うのであって、これが「予算の査定」である。この段階に於て、各官庁の事務的な予算の復活要求が行われ、それをめぐって財務官庁との事務的接渉がなされる。(二)次に予算の査定の結果に基づき、財務官庁は「予算概算」を作り、(三)内閣に送って閣議にかける。ここで政治的な復活要求とその審議が行われる。(四)閣議の決定によって、経費予算の編成過程は終るのである。(五)そこで政府は、歳入予算案と共に、それを国会に提出して、その審議と決定を求める。(六)国会は予算委員会及び総会に於て、経費予算案を検討し、必要に応じて修正を加える。その上で、これを議決し、国会の議決によって、政府の経費計画案は、有効な予算としてここに確定するのである。概略以上のような経費決定の過程と手続は、文字通りに政治的なものといわねばならない。

なお経費の支出、すなわち、経費予算の執行<sup>⑬</sup>と管理、予算執行の監督と監査、執行の結果すなわち、決算など、これらも同様に政治的、行政的な過程と手続によって行われるものとなっている。

第三に、経費の決定には、實際政治の非合理的な作用、ことに政治上の勢力関係の作用が、その決定要因として現実に相当大きな力をもつのが普通である。この点で、経費の決定は、純粹に公共的な動機と基準並びに公的な原動力のみによって決定されるとはいふ難い。そこには私的な利害団体や政治勢力の圧力と作用が多かれ少かれ現実に加わっていることは否定できない事実である。この種の非合理的な要因と作用は、政府の予算編成過程の最初から、国会に於ける最後の議決の瞬間に至るまで、全ての段階に遺憾ながら存在するものであって、予算は公開の討議のみでは決まらず、所謂舞台裏の策謀や取引など、公明でない要素によって影響を受ける面が確かにはなはだ少くない。例え

ば、選挙の投票集めの公約や、政府の人氣取り政策、政策間の取引、私的な利害団体や、組合その他の職能団体など、議会外の所謂圧力団体の<sup>⑭</sup>圧力と集団利己主義的作用、官庁間の予算の奪い合い、経費計画の策定に必要な資料や専門知識の点で益々有利な地位を占めるようになった官僚の自己本位の動きなど、要するに経費計画の策定を正しい本来の姿から歪める現実政治の要因とその作用は、到底簡単に数えきれぬ程多いのである。そうして、それらは大抵の国に於て、急に無くなりそうにもない。要するに、経費計画の策定が政党を始めとして、利害団体や職能団体など、要するに部分的な社会集団の私的な動機を中心とする實際政治の党派的な動きによって、相当左右される傾向があるという意味でも、また、経費の決定はなほだ政治的な現象であるというべきものであらう。

## (2)問題の分析と限定

さて、以上のような性質の経費決定の現象や問題を果して財政学は本来の課題となしうるものであらうか。これに答えるには、問題を分析して適当な限定を加えることがどうしても必要である。第一に、答えは財政学の規定の仕方如何で異なるであらう。財政学を単なる経済学として規定する立場に立つ限り、この種の問題がその正当な課題とならないことは全く明らかである。従つて、この場合は、一定の条件の下で、政治的な現象もまた財政学の課題となるとする広い立場に立たなければ始めから問題にならない。すなわち、前述した政治経済学的な財政学にとって、一体経費の決定がその本来の課題を構成するか否かである。エーベルヒも大体この広い立場に立って、しかも、それを否定している訳である。<sup>⑮</sup>

第二に、経費計画の策定にからむ、党派的な社会集団の私的で不公正な動機に基づく、實際政治の動きとその作用

とは、恐らく財政学にとって、直接解明しなければならない本来の課題という程のものではあるまい。それらが経費の決定に實際上相当大きな関係がある以上、その作用を考慮に入れるということは實際上必要である。すなわち、経費計画の策定は単に理論的にのみは決まらないもので、実際政治上の種々のかく乱的な因子によって、そのあるべき形から、現実にかかれ少かれ離れて定まる傾向があることと、それが事実問題として主に如何なるグループ間の力の関係や動きによるかというようなことを、経費の決定をめぐる実際政治上の環境の問題として知っておくことは有用でも必要でもある。しかし、これらの現象に関する組織的な研究やその理論化は、もしそれを直接課題とするものがあるとすれば政治学か社会学であつて少くとも財政学の経費決定に関する中心課題は、もっと他の点に存するとしなければならぬ。

第三に、経費計画の策定には、もともと何ら合理的な基準や基本的な方向や原理的な関係などというようなものは、存在しないと断定すべきであらうか。もしそうだとすると、それは単に財政学だけではなく、他の如何なる学科にとつても、そこには、本来学問がその課題となしうるようなものは、全く存在しないということになるであらう。事実経費の決定が政治的な性格のものであり、実際政治の作用がそこに含まれているという理由から、合理的な基準や手続を見出そうとする試みは一切無駄であるとの見解に傾く学者が少くないことは、コルムも指摘している通りである。<sup>⑩</sup>

しかし、広い意味で政治的な現象という中にも、その間には区別すべきものがいくつかある。少くとも経費計画の策定という問題は、その全体が、学問的には全く解明しえない乱雑な力と力の葛藤の産物にすぎないと断定することは、何人も敢えてしえないことであらう。そこには合理的な基準や基本的な方向や原理的な関係ともいふべきものな

どが何等かの形で存在するとみるべきであらう。エーベルヒも、暗黙の内にこの立場をとっていることは疑いが無い。確かに、経費の決定には、種々雑多な非合理的な要因の作用が加わることは事実であるが、それで経費の決定が全体的に支配されるというものではない。政府の経費は、今日国民所得の非常に大きな部分を占めるものとなっているので、それが何らよるべき基準もなく、全く無秩序に、恣意的に決まるということは、勿論許されないことであり、実際にもありえないことである。すなわち、経費は原則として国民的な必要と利益を中心とする公共的な目的と動機に基づいて、また客観的に認められた基準に従い、公けに定められた手続を経て、策定されるものであって、それが現代政治の根本的な要請であり、事実にも於ても、この根本は何か維持されているとしなければならない。要するに、経費の決定は政治的性格のものであるが、そこには一般的に学問的な取り扱いの可能な面があり、財政学の課題も、それに関連して成り立つとみられるのであって、もう少し正確にいうと、かかる学問的な課題の内、特に経費計画の策定に含まれる「財政上の関連」を、直接その課題とするのである。

そこで、第四に、経費の決定に於ける財政的な関連とその意義を明確に認識することが、どうにも必要になってくる。それには、後に詳しく検討するように、経費計画の構造に含まれる二つの局面を区別しなければならない。すなわち、本来の政治計画そのものの決定という面と、それを実現する為に必要とされる財政上の計画としての経費計画の面との区別である。この内、政治計画自体の決定は、本来政治学であるといつてよい。

しかし、それが現実には予算を伴うことによって、実行的な計画となるためには、必然的に財政問題との関連が生じ、財政上の計画によって予算の支持をうけることが必要となる。政治計画が財政問題として、財政上の評価を経ることによって、経費予算、すなわち、経費計画として具体化するものであり、その財政的な評価制定の過程が、予算

の編成と議定の過程の一面にほかならない。政治計画は、一般に経費に関する財政上の計画の前提をなすものであり、経費計画は、政治計画が予算として具体化した姿であるから、経費予算は政治計画と経費に関する財政上の計画とが、表裏一体の形で結合した結果であるといふことができる。しかし、両者は本来区別すべきものであって、事実政治計画の中には、その実現に殆ど或は全く、経費を必要としないものもあれば、反面に非常に多くの経費を要するものであって、その結びつきは別々であり、財政問題との関連の仕方も一樣ではない。財政学は、政治計画の実現に際して、経費支出の問題が起る限りに於て、自ら政治計画をも問題とするものであるが、もっと適切に言えば、政治計画の具体化に伴つて生ずる財政計画とその経費面に関する計画の策定という問題が、その本来の課題であるにすぎぬ。いいかえれば、経費の決定は政治計画の決定という面では、主として政治学の課題であるが、財政計画の一部としての経費計画の策定としては、当然財政学の課題を構成する。結局、経費決定の問題は、その全部が財政学の本来の課題にならないと同時に、その全部を財政学に無関係なものとして、他の学科に委ねうるものでもない。政治学と財政学とが、それぞれの分野で協力することによって、始めて十分にその解明が期待できるような二面的な性質の課題であるとみるべきであつて、エーベルヒを始め通説は問題の複合的な性質と、経費の決定に於ける財政的な関連とその役割とを見落したものだといわなければならない。

要するに、経費の決定には、その中に財政的な評価と制定とが不可欠の過程として含まれていて、その決定は財政学にとって単なる外生的な事件とか既定のものとして、与えられるものと簡単に断定しうることのできない関係がある。もしそれが、特定の経費の違法か、必要か、有用かの判定だけならば、それは直接財政問題に関係のないものであるから、エーベルヒ等の如く、他の学科にその決定を委ねて終えて差支えない。しかし、特定の経費、例えば、教



育費、産業振興費、道路費等の経費予算としての現実の大きさは、決してこれらの経費の合法必要性、有用性が論証されただけでは決まらない。しかも、単にこれらの経費の増額要求の如きものは、教育政策、産業政策、道路政策などの立場だけから、それを主張することができるであらう。しかし、単なる経費の要請と予算として実現した経費の間には、丁度単なる消費の欲求と有効需要程の差があることを知る必要がある。まだ予算の裏付けをもたない前の政治計画案は、いわば単なる政治上の必要を表わすものであるから、一応財政的見地を離れても、その必要額やあるべき大きさを論定することができる。しかし、それが予算化されて、実際に経費となる為には、財政問題としての評価と判定の過程を経る必要がある、その判定に於て、是認されることによって、単なる経費の必要が現実の経費予算となるのである。経費計画の策定は、正にこの意味に於ける政治的必要の財政的な見地による判定の過程としての調整作用を意味するものに他ならない。財政学にとって、その本来の課題とすべきものもまた、これに関連して成り立ち、存在するという訳である。これらの点に於て通説はあたかも財政面の考慮を全く経ることなしに、経費が定まるかの如き錯覚が、それに導くものであるといふべきである。

### (3) 財政問題としての経費計画の策定

経費は支出予算として成立することによって、具体的に決するものであるから、当然財政面の考慮がその決定の重要な一つの基礎となる。経費の決定の財政的な関連としては、次の諸点があげられる。

第一は、合理的な収入政策と収入の合理的な限界の考慮によって政府の政治計画に於ける政策意欲の実現が、全体として制約を受ける点である。このことは予算の策定に際して、財源の關係に基く経費規模の制約という形であらわ

れる。従つて、個々の経費要求に対しても、それは総支出の限定を通して、その査定の重要な基礎となるものである。一般に、財政計画の策定は、通常まず支出計画から出発するが、支出計画と収入計画とは相互の關係にあり、支出計画の方が常に収入計画に優先するとか、それを一方的に支配し決定するという關係にはなっていない。<sup>17)</sup> 支出の要求は収入政策の見通しによって制約されることをまぬがれるものではない。唯、財政支出の要求は、国家的公共的な必要に基づくものであるから、その性質上硬直的な傾向があると共に、財政や租税や公債のような強力な収入方法をもっている關係などから財政収入の側に、相当の伸縮性があることなど民間經濟と異なる点があるのは事實である。しかし、その相違も相對的なものにすぎない。しかも、収入の限度は、財政の場合固定したものではなく、経費支出の形態によつても相關的に変化する大きさである。しかし、一定の時、一定の条件の下で望ましい収入政策の形と収入の限度には、一般に、客觀的な制約がある。このことは収入全体の大きさが、結局に於て國民負担と切り離しえない關係にあることを考えるなら、當然のことであらう。他方、国家的に必要な、また望ましい事業は常に無数に存在する。そこで、多種多様な政治的必要、すなわち、政治計画案は、有限な財源の考慮によつて、その全体をある規模まで圧縮することが必要となるのである。

第二に、予算規模の決定は、経費の支出効果に対する考慮によつても左右される。そして支出効果の考慮は、経費の規模を制約する要因として作用する場合と、それに促進的に作用する場合とがある。すなわち、公共的必要に基づく予算の要求が、財源の点では必ずしも制限の必要がない場合にも経費要求全体の規模が過大な投資や消費を喚起して、インフレーションを招く恐れがある場合などには、支出効果の点から予算要求の規模が批判の対象となり、これに適当な査定を加える必要が起つてくる。また逆に、國民經濟がデフレーション傾向にあって、経費計画によるその

適当な補整が必要とされる場合には、従前の予算規模に対して、支出効果の考慮は促進的に作用する。しかし、この場合にも予算要求との関係に於ては、やはり経費計画の規模を制限する要因として作用するであろう。なぜかといえ、ここで仮定したように、予算規模の拡張が客観的に望ましいとされる場合にも、各官庁の予算の要求は、一般に適正な予算規模を超過してなされることが通例であるからである。

経費規模の策定に際して、第三に、財政収支の不均衡、すなわち、財政上の赤字、黒字の関係から生ずる効果も、また、しばしば重要な考慮の対象となる。財政収支が赤字となるか黒字となるかによって生ずる国民経済への効果は、赤字財政効果、または黒字財政効果であつて、両者を一括して、これを不均衡財政効果と呼ぶことができる。しかも、戦時財政の例のように、絶対的な経費の膨大な必要が断絶して、経費の規模を合理的な収入政策や合理的な支出政策の要請をはるかにこえて拡大する場合がある。この種の場合には、政策の対象として、経費計画を合理的に決定する余地は、非常に乏しくなる。従つて、赤字財政は殆ど必然的な形で、成立し発展する。しかし、この種の特殊なケースを除けば、一般に経費要求の大きさが、財政収支の赤字をもたらすような場合には、その結果として生ずる経済的な効果が、当然経費規模の策定の際の重要な考慮要件となる。また、不況対策とか、その他赤字財政の効果が積極的に求められる場合には、かかる効果の測定が、経費規模を決定する上の積極的な一要因として、考慮の対象となる。なお黒字財政効果の考慮も、経費規模の決定に大体同様な関連をもつものである。

経費の規模を決定する際に考慮すべき財政的な関連としては、以上の如く収入政策との関係、支出政策との関係、及び財政収支の均衡に関する関係の三つをその主なるものとしてあげることができる。これに対して、第四は、経費の選択に際して考慮せねばならぬ財政上の関連として政治計画の費用性の問題がある。経費とは、予算の要求を形作つ

ている個々の具体的な政治計画について、どれを如何なる形と大きさにて、實際に予算上經費として認めるかを決定することであつて、政府による予算案の編成と査定、並びに議會による予算の議定が、經費選択の政治的な手續と過程の中心をなすのである。その際に、個々の政治計画の費用の点が、当然選択の一つの基準に關係をもつことになる。しかも、經費要求の中には、經費所要額が極めて大きな額にのぼるにもかかわらず、その国家的な必要度が極めて大きいために、他に優先して選択されるのも少なくない。所謂絶対的經費と呼ばれるものはその典型であつて、主として國家組織の費用や政府の維持に是非必要な經費とか、政府が支出の義務を負う所謂義務費等は、それに属している。この種の經費の要求には、その費用性が實際上、選択の標準として作用する余地の殆どない場合が少なくない。

しかし、一般政策上の必要に基づく予算の要求に対しては、それぞれの政治計画の国家的な必要度と共に、それに要する費用の点が、經費としての選択を決する際の一つの考慮要件となる。すなわち、個々の政策案の実施に要する費用について、計画の一部や実施方法の変更なども含めて、あらゆる角度から、最小限度にそれを圧縮する工夫がなされると共に、同一または同程度の計算効果を生ずる種々の計画案や実施上の用途を広く検討して、その中から最小費用のものを選択するのが、当然の要求とされる。従つて、計画効果が大体等しければ、費用の少い案が選ばれる。計画効果に大小の著しい差異があつたり、また、計画効果が質的に異なる場合には、勿論直ちに費用の大小が、經費選択の基準とはならないのが、財政状態が窮屈であるとか、財源の発見が困難な状態の下では、国家的な必要度の相当地政治計画のための予算要求が、その実施に多大な費用を要するという理由から否決されたり、将来に繰延べられたりして、その反面重要度の劣る政治計画が、所要經費の少ない点から選ばれることも、實際には珍らしくないことである。それには、財源の制約が通常その客観的な根拠となつているのである。この点、經費選択に於ける費用

の考慮は、その基礎としての財源の制約性という要因と一般に結びついているものであって、それを財政上の考慮と呼ぶのもこの故である。また、前に財源の制約は経費の規模を限定して、それを通じて経費選択をも左右する効果を生ずると述べたのはこのためである。

第五に、同じく経費選択の際考慮すべき財政上の関連として、政治計画の実施に伴っておこる財政支出の経費効果が問題となる。財政支出の経済効果に対する考慮が、経費規模の策定に際して、大きな意義をもつことは前述したが、それは特定の経費の選択を決める上にも、しばしば重要な基準となる。例えば、失業者や生活困窮者の救済とか、過剰農産物消費財の滞貨、資本設備の過剰、輸出不振などへの対策を目的とする経費の要求には、当然その直接の経済効果を考えて、適切な形の経費の種類を選ばねばならない。それと同時に、その大きさも経済効果の測定に基づいて、適当とされる大きさにそれを定める必要がある。

経費計画の策定に際して、広い意味での財政問題としての判定を要する主な点は、大体以上の如くである。その中には、狭い意味での財政政策の問題の他に、フィスカル・ポリシーの関連も含んでいる。支出効果や経済効果の考慮は主として、フィスカル・ポリシーに関するものであるから、それらを固有の財政政策とは別の立場に於て行われる経費判定の問題とすれば、経費の決定は、財政政策とフィスカル・ポリシーとに関連することによって財政学の課題を構成するという方が適当であるかもしれない。

## 注

① Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 2, ed., London, 1924, p. 143.

財政学に於ける経費論の必要性と経費計画 (一) (福田)

- ② Rudolf Goldscheid, Staat, Öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, I. Bb., Tübingen 1926, S. 176.
- ③ Jürsen Kuczynski, Der Staatshaushalt Berlin 1927, S. 7.
- ④ Josef Kaizl, Finanzwissenschaft, Übers. von A. Körner, Wien 1900-1901, I. Tl., S. 34f.
- ⑤ カイツルの財政学説については、上田貞次郎博士記念論文集第二巻『経済の歴史と理論』(昭和十八年)に収録の木村元一教授「カイツル『財政学』について」という研究がある。
- ⑥ これは国家政務に属する経費であつて、予算面にあらわれないものをいう。例えば、私人が国家に対して無償またはこれに近い価格で提供する労務または物財をいう。例えば、名誉職の労務は、一般有給官吏の労務と大体同一性質のものであるが、無給であるため、その価値は予算面にあらわれない。この種の経費も一国の政治を批判するにあたり看過してはならないのである。
- ⑦ 現在では国の歳入歳出はすべて国会の承認をうることとなっているが、昔はそうでなく、国王が自由勝手にきめていた。またその内容も公表されなかった。しかし、民主主義思想が發展するにつれて、歳入歳入について、国会、国民代表の承認をもとめる制度が発達し、財政を国民に公開することとなった。
- ⑧ 木村元一「近代財政学総論」春秋社、一九五八、十二、一〇三頁—一〇四頁
- ⑨ 一、前掲書、一〇四頁
- ⑩ この語の邦訳に関しては、大部分の学者が「補整的財政政策」としているが、井藤半弥教授は「財政的景気政策」と訳しておられる。しかし「ドイツではそのまま“Fiscal Policy”とカッパつきで広く用いられている。またフランスの財政学の文献では Fiscal Policy はそのまま英語をつかっている」。
- ⑪ Karl Theodor Eheberg, Finanzwissenschaft, 12. Auflage, 1912, S. 17.
- ⑫ Adolph Wagner; Grundlegung der Politischen Ökonomie, 3. Aufl., 1893, I, 2, S. 893. ワーグナーは「国家の活動が、内容的に集約されると同時に、新たな職能をも追加することを述べ、経費の膨張を、内延的な膨張と、外延的な膨張とに分ける。Harold M. Groves; Financing Government, 4th ed., 1954, pp 423-4
- ⑬ 井藤半弥、「財政学」千倉書房、昭和六十二年二月、二六頁

- ⑭ 貝塚啓明・館龍一郎「財政」岩波書店、一九七三年一月、六五頁、六七―六九頁
- ⑮ Ibid.
- ⑯ Gerhard Colm; *Essay in Public Finance and Fiscal Policy*, 1965 木村元一・大川政三・佐藤博共訳『財政と景氣政策』（弘文堂・昭和三〇年）
- ⑰ 正常な財政では、財政収入の合理的限界を計らずして支出を決定すべきでない。収支は相互制約の關係にある。従って、支出の一方的優先は長期的には存在しない。要するに、支出の必要が基礎になつて調達の租税が必要だが、他方、負担の合理的見解を決めて支出を制約する。これは論理的にも同時制約である。ここに於て財政収支關係が成り立つのである。
- ⑱ 地方財政の経費の中には、減額が全くできないもの、ないしは減額が非常に困難なものがある。つまり、人件費、扶助費、公債費の三項目は一般に義務費と呼ばれている。