

勿凝学問 130

社会保障目的税と道路特定財源の相違点
フローとストックと財政硬直化問題

2008年1月5日
慶應義塾大学 商学部
教授 権丈善一

昨年12月最後の講義で話をした1月学期末テストの問題は、

「君が研究したいテーマについて——テーマそのものは社会保障に限らずなんでもよい——いま何が起きているのかを論ぜよ。その際、もしわたくし（権丈）であればどのように論ずるかを強く意識すること」

というものであった。

70分一本勝負！？

わたくし的にはまったく難しくない問題なんだけど、やはりこれは、なかなか大変な作業なのかもしれない——と、[勿凝学問 127](#)をまとめるために、昔書いた下記の文章を読んでいて、なんとなくそう感じた。

たとえば、今から10年近く前、いずれ社会保障目的税の話が盛り上がるだろうと思った僕は、そこで出てくるであろう目的税論議におけるお決まりの反論、すなわち「目的税は財政の硬直化を引き起こす」という反論について、いやいや、社会保障目的税は道路特定財源のような問題は引き起こさそうにないんだよということを言うために、次のような論を展開したりする。僕の講義を履修した君たちは、この1年間、僕が書いたものを限りなく読んではレポートをまとめてきたといえども、こういう僕流の考え方を真似するのは、ちょっと難しいかもしれないね（笑）。次の文章、すでに読んでレポートを書いてもらっている範囲だけど、考え方の訓練として、もう一度、しかと読んでおいてくださいませ。

権丈(2005)〔初版(2001)〕『再分配政策の政治経済学Ⅰ——日本の社会保障と医療』
pp.257-63.

前節では、政府が、社会保障の目的税化には抵抗することを予測した。この抵抗の際、政府は、目的税の問題点として、ひろくいわれている財政硬直化問題を持ちだすことは十分に考えられる。ここでは財政の硬直化を理由として、社会保障財源の目的税化に反対す

ることは妥当なのかどうかを検討する。

われわれは、目的税にかぎらず、税金の用途を限定しない普通税でも、財政は硬直的であることを知っている。つまり、いったん決まった予算には慣性の力が働き、その予算はなかなか削られない。ゆえにここでは、目的税でも普通税でも、なぜ、財政は硬直化するのかを考察し、その後、なぜ、目的税の方が普通税よりも財政の硬直化は深刻なのかを考えてみよう。

なお、考察に入る前に、まず確認しておいてもらいたいことがある。それは、**われわれが批判すべきことがらは、財政の硬直化という現象それ自体ではなく、ムダな財政支出があるとひろく認識されているにもかかわらず、その支出が硬直化してしまうということ**である。この意味での財政硬直化がもたらす問題は、図1によって表すことができる。

道路特定財源のばあいを考えてみよう。用途が限定された目的税のばあい、毎年、安定的に税収は確保される。この安定財源を用いて、毎年、道路というストックが増加する。ところが、道路が拡張されれば、その有り難味は次第に減少していく。

図1 目的税のもたらす資源配分非効率

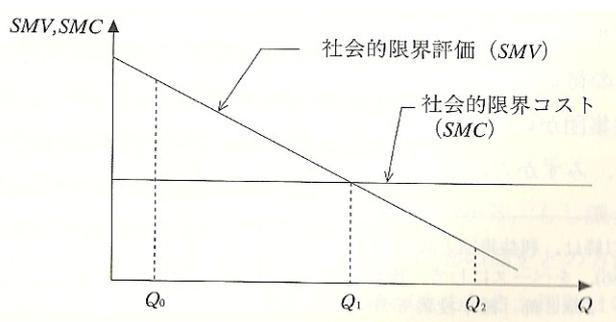
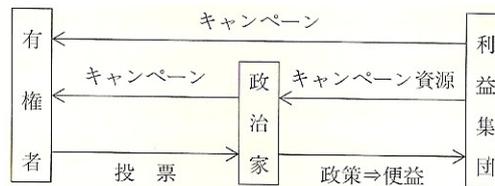


図1の Q_0 では社会的限界評価（SMV）が社会的限界コスト（SMC）よりも大きいので、この付近では毎年の財政が硬直化しても問題ではない。しかし、時が経つにつれてストックが増加し、 Q_1 で社会的限界コストが社会的限界評価と等しくなり、これよりも右側の Q_2 では、社会的限界コストが社会的限界評価を上回る。すなわち、 Q_1 よりも右側では、無駄な——厳密に表現すれば非効率な——財政支出がなされる。この時、この無駄を無くすための改革を求める力と、この力を阻止する力が衝突することになる。財政の硬直化問題とは、この力の衝突のなかで、改革を阻止する力の方が強いばあいに生じる。なぜならば、財政制度のみならず、どのような制度であれ、無駄があると判明し次第、その状態を改善できる柔軟さをそなえているのであれば、かなり健全な制度であると考えられ得るからである。したがって、ここで問うべきことは、**普通税でも目的税でも、何故に、無駄な財政支出の改革を阻止する力の方が強いのであろうか、そして、なにゆえに、目的税の方が普通税の場合よりも、改革を阻止する力はより強力なのであろうか**ということになる。その理由を理解するためには、民主主義的な政策形成の特徴を知ってもらう必要がある。そこで、民主主義のもとでどのようにして政策が形成されるのかを描写する Denzau

and Munger モデル〔以下、DMモデルと呼ぶ〕を説明することからはじめよう。このモデルの基本的な考え方は、図2に要約できる。

図2 Denzau and Munger モデル



DMモデルに登場する政治家（もしくはその候補者）は、選挙に勝つために、選挙区からの得票数を極大化させる最適政策パッケージを選択する。そしてここに、利益集団がいるとする。彼らは、政治家（候補者）にキャンペーン資源を供給して、みずからの利益集団に利する政策と、その政策キャンペーンを政治家（候補者）に委託する。ここで、政治家（候補者）は、利益集団のメンバーとともに、有権者を対象とした政策キャンペーンを展開することにより、選挙における得票数の極大化をねらおうとする。もっともこの時、得票数を増やしやすき政策とそうでない政策がある。政治家（候補者）は、票になりやすき政策を供給する利益集団との関係を強めながら、得票数を極大化させる最適政策パッケージを練り上げることになる。なお、キャンペーンが意味をもつのは、有権者が不完全な情報をもっているばかりのみである。有権者が完全な情報をもっているのであれば、彼らは政策キャンペーンの影響を受けることはなく、キャンペーンは得票数の増加にはつながらない。この時、政治家（候補者）は、利益集団の活動とはかかわりなく、完全情報をもつ有権者のみを視野に入れた、最適政策パッケージを選挙公約としてかかげることになる。

このモデルにもとづけば、財政が硬直化するのとは、次のように考えれば説明できる。公共政策は、大方、それが創設される段階では、「広く国民のためになる」という、それなりの大義名分をもって作られる。だが、どんな大義名分をもって作られた公共政策であっても、これを実行するための公共支出を、みずからの活動に対する補助金であるとみなす利益集団が存在する。次の文章は、スティグラーによる経済学のテキストからの引用であるが、これは、公共政策と利益集団との関係をうまく指摘している。

公共財はどれも部分的には私的財であることがわかる。もし議会が地震や飢饉に襲われた外国に援助することを決議すれば、どの品をどの方法で送るかにかんして国内食品産業と運輸産業の間に競争が生まれる。国防は特別な利害に充ちており、陸海空軍基地は急増し政治的に強い影響力を与えながら地域に利益をもたらす。武器製造業者は特定の兵器装置に対して活発に賛成したり反対するロビー活動をする、などである。公共財はそれゆえもっぱら所得再分配の理論によって分析されるのである。

このスティグラーの指摘にあるように、公共政策は民間の経済主体の利害と密接なつながりをもつ。そして、その経済主体が利益集団と化するのである。さらに、公共政策が便益を受ける利益集団の資金力と集票力が、この政策に発言権をもつポジションにいる政治家の発言力を育て上げることになる。ところで、＜時が経ち社会経済状況が変化すれば、随分と前に創設された公共政策の存在意義は薄れ、そして無くなることもある。このこと自体は、予測がきかないほどに変動が激しい社会のなかでは、当然起こり得ることであり、将来のどこかで存在意義が無くなってしまふ公共支出を過去に設けてしまったことは、批判されるべきことではない。問題は、存在意義が無くなった公共支出が、なおも存在しつづける段階で生じるのである＞。

良識のある人びとは、無駄な公共支出の改革を行おうとする。しかしながら、他面では、長い年月を経て、この公共支出は、この政策に発言権をもつポジションにいる政治家の政治力を育て上げてきてもいる。したがって、この政治家の発言権は、特定の利益集団に支えられていない他の政治家の発言権よりも、はるかに強いものに育っている。だが、DMモデルにもとづけば、この政治家は、公共支出の非効率性が有権者からの不支持につながらないかぎり、その公共支出が非効率性かどうかなどにはまったく関心はない。彼の関心は、自分を当選させてくれる力をもつ利益集団の集票力と資金力である。さらにさかのぼれば、この利益集団もまた、公共支出の非効率性などは眼中になく、自分の集団にもたらされる便益にしか関心がない。したがって、今では、強い政治力をもつにいたっている政治家が、国民にとっては無駄な公共支出の存続を求めるのは自明である。そして、その言い分は、理屈を超えて、政策形成に強く反映されることになる。こうした事情ゆえに、いったん設けられた公共支出が、いきおい不変のものとなり、その結果、財政の硬直性がひろく認識されることになるのである。ようするに、＜ある特定の公共支出が、ある特定の政治家の政治力の源となり、その公共支出ゆえに政治力を増した政治家が、次の段階では、この公共支出の生命を死守するのに成功するのである＞。

それでは、普通税よりも目的税の方で財政の硬直化が深刻となるのは、なぜであろうか。この問は、先に説明した論理にもとづけば、目的税と普通税のいずれの方が、政治家の政治力を育て上げる機能をはたすのかという問に置き換えることができる。そして実際、目的税の方が普通税よりも、政治家の政治力を強化することになるのである。その理由は、目的税のばあい、普通税と比べて財政当局による査定がきわめて緩いということに帰着する。目的税による税収が納められる特別会計に対して、財政当局は、予算の削減を行うことはできない。ゆえに、いきおい、予算総枠の削減を旨とする査定者のインセンティブも低くなり、実質的には、査定は機能していない状態となる。それゆえに、目的税のばあいには、その支出の内容を決定する委員会のトップのポジションさえ政治家が確保することができれば、支出計画策定者と査定者の地位の両方を得ることができるのである。そして、そのポジションを得た政治家は、今度は、自分を支持してくれる利益集団の資金力と集票力との引き替えに、彼らに便益をもたらす支出計画を自由に立てることができるように

る。したがって、この政治家の政治力は、他のものよりもはるかに強大に育っていくようになり、この政治家が、政策形成において強い発言力をもつようになる。その結果、目的税では、普通税よりも、財政の硬直化は深刻さを増す。つまり、＜目的税という財源を手中に収めた政治家が、他の政治家よりも強い権力をもつようになるのであるから、目的税の財政硬直化は深刻となるのである＞。

とは言うものの、財政の硬直化という現象面で評価すれば、普通税と目的税の差は、結局は程度問題なのである。なぜなら、普通税を財源とする公共支出のなかで真の査定の対象となるのは、政策的支出である一般歳出のみであり、法律で決められている補助率に基づいた義務的経費には、ほとんど査定は及ばない。この意味で、普通税と目的税の財政硬直化という現象は、さほど変わりはないといえることができる。強いて両者の違いを言うとなると、次のようにまとめることはできるであろう。義務的経費は、支出計画に対する政治家の裁量の余地が、目的税の特別会計と比べて、はるかに狭いので、義務的経費は政治家の政治力を育て上げる能力に劣る。したがって、財政当局は、財政の見直しを行おうとする時、小粒の政治家しかかかわっていない補助率の引き下げによって義務的経費を削減しようとする圧力をかけるし、その方が、大物政治家が背後に控えている目的税の見直しを口にするよりは、実現しやすい。それゆえに、長期的にみれば、やはり、目的税の方が普通税よりも、財政の硬直化は深刻となる。

ところで、ここでひとつの疑問がでてくる。社会保険料は、基本的に目的税である。そうであるのに、これは、道路特定財源のように、目的税のもつ財政の硬直化の譏りを受けることはない。むしろその逆に、社会保険給付の必要性に対する保険料の不足の方が問題視されている。その理由は、おそらく、社会保険料という目的税が賄っているのは、図1に示した、経年的に延長されていく道路のようなストックではなく、医療や賦課的な性格の強い公的年金のように、単年度に消費されてしまうフローであるからであろう。社会保険にかぎって言えば、必要となる支出の方が、繰り返し社会保険料収入よりも、大幅に増加しつづけてきた。そしてその支出と収入とのギャップは、絶えず普通税からの資金の補助によって穴埋めされてきた——歴史的にみれば、繰り返し行われた国庫負担率の引き上げという財政的弥縫策の結果、国民健康保険や国民年金の所得再分配効果がアクシデンタルに高まったというプラスの側面が生じたと評価することもできる。

このように考えると、目的税は普通税と比べて財政の硬直化を招きやすいので、これには問題があるという目的税に対する定型の批判は、社会保障のように、フローの供給に回されるばあいには、あまりあてはまらないということになる。

・・・

本章の分析にもとづけば、政府は、まず、社会保障の重要性を国民に訴えて、社会保障のためならば増税もやむを得ないと国民が認識するようにキャンペーンをはる。その一方で、年金、医療、および介護などに用途を限定した財源の目的税化は、財政の硬直化を招くとして、これに反対する。こうした政府の戦略を予測することがきる。

けれども、道路特定財源などの目的税と、社会保障に用途を限定する目的税とでは、根本的に異なる側面がある。それは、前者は、ストックを供給するための税であり、後者はフローを供給する税であろうという点である。ストックの供給に目的税が用いられるのであれば、ストックの蓄積が進むにつれて、目的税を財源とした公共支出の社会的な役割は小さくなっていくであろう。しかし、フローの供給には、そうした心配を、あまりする必要はないはずである。

うへんっ、僕の考え方のマネをするのは、なかなか大変そうだね（笑）。
まあ、いまからテストの準備の方、しっかりとがんばっておいてくれ。。

補論

おっと、ひとつ書き忘れていた。それは、11月21日の年金部会で話したことである。

通常、目的税と呼ばれているものには2種類ある。ひとつは、道路特定財源のように「公共体が公共プロジェクトを実施するばあい、その費用にあてるため、そのプロジェクトから利益を受ける人に課す金銭的負担¹」と定義される目的税である。この目的税は、受益者負担金と呼ぶことができるのであり、当然、このばあいも「その租税を財源とする経費の用途が限定されている税²」ではある。これに対して、「その租税を財源とする経費の用途が限定されている税」ではあるのだけれども、受益者負担金と呼ぶには、若干、否、かなりズレがある目的税がある。ここで引用している、昔お世話になった古田精司先生³は、「社会保険料は目的税とみなすことはできるが、受益者負担金とは考えられない⁴」と論じていて、ダイレクトには「受益者負担金」と呼べないという意味で、わたくしも古田先生の論はそうだと思う。

	道路特定財源	社会保障目的消費税
用途限定？	○	○
受益者負担金？	○	×

そして最近、道路特定財源論議をながめていて強く思うことは、「受益者負担金」という考えがあてはまる目的税というものは、やはり論理的にディフェンスが相当に強いもんだということである。「受益者負担金を他に流用するのはおかしい」という論法は、少なくとも一理以上のものがある。そういう視点は、10年ほど前に、なぜ目的税は財政硬直化する

¹ 古田精司(1979)「福祉財源としての租税と社会保険料の選択」『三田学会雑誌』第72巻第3号、p.301.

² 古田(1979)、p.301

³ 院生の頃、他学部の講義、古田先生と加藤寛先生のジョイントセミナーに潜り込んでいるときに、公共選択論に触れる機会があった。それを機に読み始めその後長く読みあさっていたブキャナン、タロックをはじめとする公共選択の文献に、半分共感しながら半分違和感をいただいていた様子は、[勿凝学問 90](#)を参照されたい。

⁴ 古田(1979)、p.301.

のかを考えている際には、あまり意識していなかった。

一方、消費税の使途を社会保障に限定するという社会保障目的消費税というのは「受益者負担金」という考え方には、かなり距離がある。この特徴が、政治力学の動学的推移にどのような影響を与えるのか、若干見えてはいるのであるが、それについて論じるのは、またいずれ。