

ゼミナール

現代財政入門

本間

ゼミナール

現代財政入門

本間正明編著

日本経済新聞社

[編著者略歴]

本 間 正 明 (ほんま・まさあき)

1944年 生まれ

67年 大阪大学経済学部卒業

71年 大阪大学大学院経済学研究科修士課程修了

現 在 大阪大学経済学部教授, 経済学博士

主 著 『租税の経済理論』(創文社, 日経経済図書文化賞受賞)

『日本財政の経済分析』(創文社)

『財 政』(共著, 有斐閣)

『税制改革の実証分析』(共編, 東洋経済新報社) ほか

ゼミナール現代財政入門

1990年9月19日

1版1刷

編著者

本 間 正 明

© Masaaki Homma, 1990

発行者

樋 口 剛

発行所 日本経済新聞社

〒100-66 東京都千代田区大手町1-9-5

電話 (03)270-0251 振替 東京3-555

奥村印刷/大口製本 ISBN4-532-07510-6

本書の内容の一部あるいは全部を無断で複写(コピー)することは、法律で認められた場合を除き、著者および出版社の権利の侵害となりますので、その場合はあらかじめ小社あて承諾を求めて下さい。

Printed in Japan

は し が き

▽ 財政学はロマンの経済学です

消費税の導入・実施を契機に、国の「入ってくるおカネと出てゆくおカネ」に人々の関心が向けられるようになりましたが、この一国のおカネの出入りについて考えるのが財政学です。

土地、農業、年金、医療、教育、防衛など、国が行う様々な政策で、どのような処方箋を描くか——入ってくるおカネをどう使えば、真に豊かな二一世紀を手に入れることができるかが、財政学の課題です。つまり、苦しい台所事情にしばらくつけられながらも夢とロマンを実現する、最も楽しくかつ苦しい知的作業が「財政」を学ぶことなのです。その知的チャレンジをやさしく手助けするために懇切に編まれたのが、この『ゼミナール現代財政入門』です。

▽ この本の特徴

この本は、支出、予算、公債などといったこれまでの標準的な財政学の教科書のスタイルをとっていません。新聞やテレビで日々取り上げられる、生きた財政のイシューを各章のテーマに選んだ点が、この本の最大の特徴です。その分野でいま何が問題になっているのか、その歴史的背景はどうなっているのか、そして、いかなる切り口でその問題にアプローチすべきなのか、読者の疑問に十分に答えられるように配慮したつもりです。

予備知識のない方にも苦勞なく読める平易さと、本格的な議論に耐え得るレベルの高さを、本書のモットーにしました。まず第1章「日本財政TODAY」を読めば、今日の財政と経済の動きのエッセンスを十分に理解していただけるはずです。それを予備知識として、個別のテーマを取り上げている各章へ読み進めば、興味が一層深まるものと思います。そして第2章以降の各章は、〈日本財政TODAY〉〈理論・歴史を学ぶ〉〈制度を理解する〉の三部構成をとっています。忙しくて時間がない方、最新の動きだけをさっと知りたい方は、各章第1部の〈TODAY〉だけを「ヨコ」に読み

進んで下さい。第1章で示された重要ポイントについて、さらに詳しく幅広い知識を得ることができます。

また、各章を第Ⅱ部、第Ⅲ部と「タテ」に読めば、財政理論の基礎や現在の財政制度の仕組みを掘り下げて学ぶことができます。国家・地方公務員の方々には、特に便利だと思います。

大学などで財政学を学ぼうとされている方にも、理論、歴史、実際の三つの面を有機的に結びつけた本書は大いに役に立つはずです。この本を素材にして、現実に起きている財政問題を取り上げ、そのインプリケーション（含意）を探ってみて下さい。大学で聴かれる財政学の講義が一段とおもしろくなること、うけあいです。

▽ この本ができるまで

本書の企画が持ち上がったのは、もう三年も前になります。日本プレス・センタービル内で日本経済新聞社出版局編集部の内田勝晴氏と増山修氏から「日本財政から見たもう一つの日本経済論」の執筆をきわめて説得的に提案されたのが、そのきっかけでした。その後、私自身が「消費税」騒動に巻き込まれ、正直なところ、この企画は二年間はほとんど進捗しませんでした。

実際にこの本の出版へ向けて動き出したのは、八九年の夏からであり、私の親しい研究者の仲間に協力していただいて、やっとここまで漕ぎつけました。現実の問題をテーマにして日本財政を語ることは、予想よりもずっと難しい作業でした。私の無理な注文にも快く耳を傾け、この本の完成に導いてくれた仲間に心から感謝したいと思います。

また、この三年間、怠惰な私を叱咤激励し、プロデューサーとして大変な苦勞を払われた増山修氏に、心からお礼を申し上げます。

一九九〇年九月

本 間 正 明

ゼミナール現代財政入門／目次

1 日本財政TODAY

1	財政——もう一つの日本経済論	2
2	日本財政・激動の時代	3
3	資産大国の財政事情	10
4	本書のねらいと構成	24

2 財政と日本経済

1	日本経済の構造変化と財政	28
2	「大きな政府」と「小さな政府」	31
3	財政改革	35
1	財政の役割	39
2	財政政策の理論(1)	42
3	戦後日本財政の歩み	48
1	国の予算の仕組み	53
2	歳入と歳出の構造	59
3	新SNAにおける政府	62
	練習問題	66

3 財政赤字の経済学

1	「財政赤字」とは	68
2	国債の大量発行	72
3	マクロ経済と財政赤字	75
4	政府部門間の財政赤字	77
1	財政政策の理論(2)	84
2	財政政策の理論(3)	89
3	ケインジアンと反ケインジアン	93
4	公債は負担か	99
5	中立命題	104
6	財政政策の有効性テスト	111
1	公共債の発行	123
2	建設国債と赤字国債	125
3	部門間財政赤字の構造	126
	練習問題	129

4 地方の時代

1	国と地方	132
2	国と地方の機能分担	140
3	地方間の財政力格差	144
4	変貌する地方の姿	148
3	2	1
地方財政の理論	地域間格差	国から地方への移転の歴史
164	155	
	2	1
	地方財政	地方制度
	178	170

5 国民のくらしと税金

1	消費税の導入	180
2	サラリーマンの重税感	185
3	不公平な資産税制	193
4	アンバランスな間接税	198
3	2	1
中立的な課税を考える	公平な課税を考える	現代税制とその原則
211	206	201
3	2	1
練習問題	消費税の何が問題か	所得税のはなし
228	226	215

6 税制改革の動き

3	2	1
不公平は是正されるのか	誰のための税制改革か	なぜ改革が必要か
244	236	230
4	3	2
率	支出税派の消費税導入論	所得税派の直接税改革
258	255	252
	1	2
	最速課税派の望ましい直間比	新型間接税導入論の展開
		249
	3	2
	練習問題	わが国の税制改革(1)
	280	264
		274

7 国際化と企業税制

1	グローバル化と企業税制	282
2	国際的節税戦略と国家間の「奪税」合戦	286
3	残された法人税改革	293
1	戦後の法人税制	296
2	法人税制と設備投資	299
3	企業の税金はだれが負担するのか	303
1	日本の法人税制	307
2	配当二重課税の調整	309
3	国際課税を考える	313
	練習問題	319

8 社会資本と公共投資

1	豊かさ和社会資本	322
2	迫られる公共投資の拡大	326
3	社会資本と財政	330
1	社会資本の歩み	336
2	望ましい社会資本整備	341
1	政府投資	349
2	財政投融资	353
3	環境政策と環境投資	355
	練習問題	357

9 教育と財政

1	教育改革の潮流	360
2	義務教育を考える	364
3	大学の財政問題	369
1	公教育支出の根拠	375
2	教育費と負担区分	378
3	教育財政の歴史	382
1	教育費の負担	388
2	教育予算の実態	391
3	英米の教育制度と改革	394
	練習問題	399

10 国際化と安全保障

1	1%を超えた防衛費	402
2	首位の座に立つ援助大国	407
1	安全保障の戦後史	413
2	国際公共財としての防衛と援助	420
1	防衛費の制度と仕組み	425
2	援助制度の論点	431
	練習問題	438

11 国際化と日本農業

1	変わりゆく農業	440
2	日本農業と財政	445
3	日本農業の保護水準	454
4	国際化と日本農業	457
1	産業構造の変化と農業	466
2	農業保護の経済分析	468
3	農業保護の政治分析	472
1	食管制度	479
2	農業補助金と農家の税負担	484
	練習問題	490

12 土地問題と財政

1	土地問題と地価問題	492
2	地価高騰とくらし	496
3	土地と税制	500
4	土地政策のあり方	506
1	地価と決定要因	511
2	土地税制の理論	515
3	土地税制の歴史	518
4	土地と規制の理論	523
1	土地税制の仕組み	526
2	土地に対する税の優遇	529
3	外国の土地制度	533
	練習問題	538

13 高齢化時代の財政

1	社会保障と財政	540
2	曲がり角の年金	545
3	高齢化と医療	550
1	社会保障制度の歴史	554
2	年金の経済分析	563
1	年金制度	567
2	医療と雇用	573
3	諸外国の社会保障制度	578
	練習問題	582

参考文献 583

図表索引 596

索引 609

執筆者一覧 610

コラム目次

② 転 型 期 論

- GNPとGDP、どちらが大きい
井上財政と高橋財政
ケインズの手紙
歴代大蔵大臣語録
大蔵省のホテル・オークラ
昭和の三大バカ査定
③ 国債負担とインフレーション
ハネ上がりの年寄りと若い石頭
マクロ計量モデル・ミニ知識
計量経済モデルの商業的成功
④ 中央官僚の「おいしい」出向先
財政運営も「親」頼り
豊かな団体と「ふるさと創生」
イギリスの人頭税
自治体の効率的運用
補助金さまたま
豊かな自治体の「決算対策」？
⑤ あなたの源泉徴収はいくら？
自営業者の特典
納税者番付はメーデーに発表
クイズ・おもしろ「税」ミナール
近代税制の歩み
利益説による負担の公平

30 34 38 44 50 59 61 86 98 113 117 141 162 163 165 168 175 177 187 194 197 200 202 207

「党高政低」の税制調査会

- ⑥ 昭和最後のクリスマス・プレゼント
公的年金は雑所得
簡素化はどこへ？
所得税制の歩み
シミュレーション合戦
一円の違いで一〇万円の負担増
住民税、割り算のマジック
⑦ 国際化で改定迫られる租税条約
大蔵省主税局と国税庁
宗教法人——法衣の下は実業家？
トービンのq理論
法人税収見積りと「年度区分」改正
法人税率三七・五％の構図
ODAか「みなし外国税額控除」か
⑧ これでいいのか？ 社会資本
四三〇VS四五五
行き着くところは海か地下
補助金漬け公共事業
社会資本の二面性
⑨ 子供が消えた
私大補助金ランキンゲ
フランスのエリート教育
エスカレートする学習塾通い
民間依存の学術研究
イギリスの大学事情
⑩ 自衛隊は本当に戦えるか

215 231 233 250 254 269 271 278 288 293 295 299 305 310 315 324 329 330 335 341 365 370 373 375 391 398 405

「援助の相手」の中身

- 各国の援助スタイル
東西体制の激変と新しい模索
カネ食い米ソの軍事費
防衛のコスト
タレ流し援助はダメよ
⑪ GATTの目的と機能
自由化品目の推移
輸出補助金戦争と「四人のジレンマ」
加工食品の水漏れ輸入
自主流通米と自由米
農業予算と農業補助金
農業・数字アラカルト
⑫ 土地 本 位 制
幻の土地基本法
土地の公共性に関するアンケート
一物 四 価
時代遅れの借地借家法
土地の証券化
ブロードウェイの再生
⑬ 五人に一人は高齢者
「国民皆年金」のウソ
年金の成熟度
武蔵野方式
「天下り年金基金」の創設
通産産は公的年金も管轄しては？
医学部と「点数」

408 409 412 418 429 434 441 455 458 481 483 485 489 498 508 509 512 521 530 537 541 549 560 562 568 572 573

1

日本財政TODAY

…財政に関する政治的問題の決定を解明するには、社会
的および歴史的構造の理解が必要である。しかし同時に、
財政の問題は経済分析の手法によっても処理されねばな
らない。

R・A・マスグレイヴ『財政理論』I

（木下和夫監修、大阪大学財政研究会訳 有斐閣）

…課税の量によってではなく、税がそれを払った人々の
手へ戻ってくるために歩まねばならぬ道のり……の流通
が敏速にうまくゆけば、納税の多少など問題ではなく、
人民はつねに富み、財政はつねに健全である。これに反
して、人民の支払う額がいかに小さくとも、その少額の
税がいつも払いっぱなしで、彼らの手に戻ってこないと
き、人民はほどなく力つきてしまう。国家は決して富む
ことはなく、人民はつねにコジキである。

J・J・ルソー『社会契約論』

（桑原武夫、前川貞次郎訳 岩波文庫）

1 財政——もう一つの日本経済論

財政は身近な経済テーマ

わが国は、いまやまぎれもなく先進資本主義国の主要メンバーだ。名目GNPは四〇〇兆円の大台に乗り世界第二位、国民資産もすでに六〇〇兆円をはるかに超えて世界第一位。経済大国、資産大国という名はすっかり定着している。

資本主義国家とは、言うまでもなく「私的所有制」を前提にして、家計や企業が消費や生産の活動の場とする「市場」で基本的には経済問題を解決する経済システムである。だが、現在の資本主義国家では、この価格を媒体とする市場システムに加えて、政府（あるいは政治）が意思決定の役割を果たす公共システムが大きな役割を担っていることも事実だ。国民経済の諸問題を解決するうえで、市場が完全無欠なものではないという「市場の失敗（market failure）」が強く認識されるにつれて、この傾向はいっそう加速化されてきた。

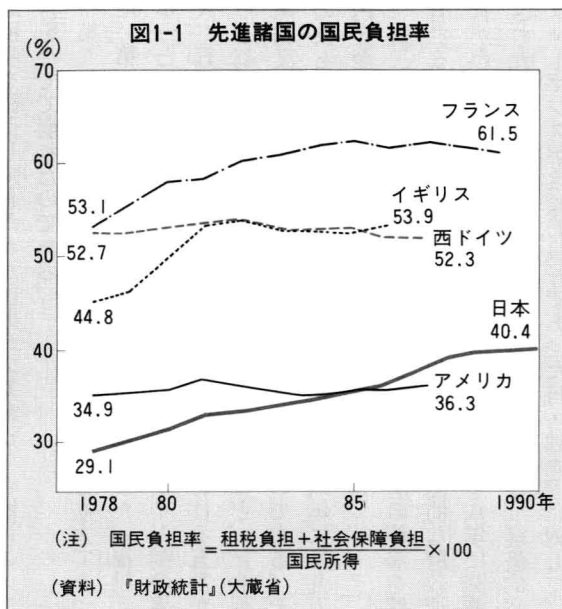
政治活動の拡大は、具体的には、税や社会保険料で費用を調達し、それを様々なタイプの政府支出に振り向ける財

政規模の拡大に現われる。図1-1はこの財政規模の拡大を見るために、租税負担と社会保険料負担を合わせた国民負担率の推移を描いたものだ。

この図が示す通り、イギリス、西ドイツ、フランスの三国では、国民負担率はすでに五〇%を上回っており、国民経済の過半を占有しているのだ。わが国も一九七〇年代後半から急速にこの国民負担率が上昇し、九〇年度予算を前提にすれば四〇%の大台に乗るまでになった。アメリカは三〇%後半にとどまっているが、この国とて巨額の財政赤字を抱えている。

単に、財政が拡大しているだけではない。政府支出がどのような中身であるかによって、私たちのくらしは大きく左右される。また、税や社会保険料の納め方で、私たちのライフステージの生活設計も変わってくる。さらには、財政の運営の仕方によっては、マクロ経済のパフォーマンスも深刻な影響を受ける。

このように、財政は量的にも質的にも、日本経済ひいては私たちのくらしに密接に関係しているながら、意外とこれまで馴染みが薄かったのではないだろうか。話が私たちの生活と縁遠い「兆円」単位で語られたり、あるいは財政制度の複雑さがどうも敬遠される材料になってしまっていた



ようだ。
だが、「財政」を考えることは、経済や私たちの生活をコインのもう一方の側から眺めることと同じなのだ。幸いなことに、最近になって消費税や土地問題、株のキャピタルゲイン課税の議論など、かなり財政が私たちの身近なテーマになってきた。

本書は、これらの財政の様々なテーマを素材にして語る、もう一つの日本経済論である。

2 日本財政・激動の時代

財政受難の時代

財政と経済が、どのように密接に関係しているのであるうか。まず、この点を理解するために、この一五年間のわが国財政の歩みを簡単にふり返ってみよう。

私たちに高度成長の終焉をはっきりと教えたのは、一九七三年の暮れに起きた第一次石油ショックであった。この「ショック」は、わが国の財政にもきわめて大きな傷跡を残した。国、地方および社会保障基金の三者から構成される一般政府の財政赤字で見れば、それは歴然としている。第二次石油ショックの影響が一巡した七五年には、一般政府の財政収支は初めて赤字に転落したのだ。

その第一の原因は、言うまでもなく経済成長率の屈折であった。高度成長期には実質で二ケタの成長率を誇ったわが国が、七四年にはマイナス成長を初めて経験し、その後も5%前後をкаろうじて維持したにすぎない。高い成長率と高い租税弾力性(成長率に対する税収の伸び率)で豊か

な税収を確保してきたわが国財政の基盤が、これによって音をたてて崩れたのである。

第二の原因は、社会保障関連支出の構造的な拡大であった。第一次石油ショックが起きた七三年は、また「福祉元年」とも呼ばれる年であった。年金の物価スライド制の導入、五万円年金の実現、さらには医療保険における五割から七割への給付率の引き上げ等が実現されるなど、社会保障制度の整備がこの年、積極的に推進されたのである。その後も、七五年には福祉手当制度の創設、七六年には九万円年金への給付の引き上げ等が実施されてきた。

第三の原因は、石油ショックによる世界経済の停滞を解消するために、経常収支の黒字を背景に、積極的な財政運営がわが国に求められた点である。とりわけ七八年に開催されたボン・サミット（先進国首脳会議）では、経済的パフォーマンスが比較的良好であった日・独両国に対して、財政拡大によって世界経済をリードすべしとする「機関車論」の猛威が吹き荒れた。この要求に応えるかたちで、公共事業関係費の対前年度伸び率が二七％にも達し、七％成長達成のための赤字公債の発行による積極的な財政運営が展開されたのである。

この結果、財政の赤字体質、公債依存体質はますます強

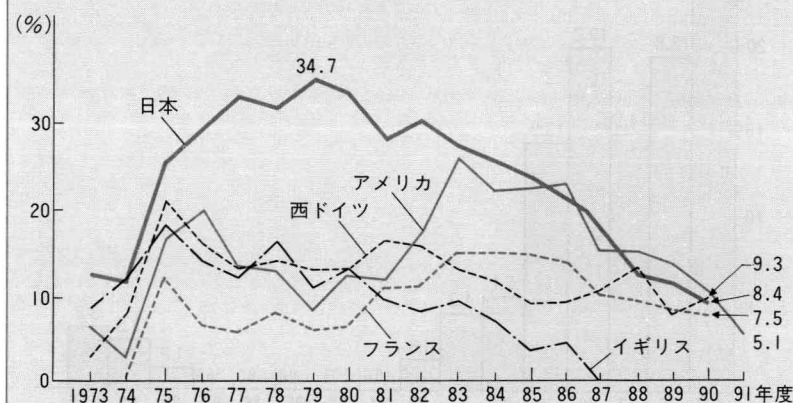
められていった。一般政府全体での財政赤字は、七九年にはGNP比率で四・四％の水準まで増大するほどであった。歳入全体に占める公債費収入の割合である公債依存度も、図1-2が示す通り、三四・七％にも達したのである。七〇年代後半は、まさに「財政受難」の時期であったといえる。

財政再建・「シーリング」と「かくれ借金」

財政再建の必要性は、この時期にも認識されていた。七九年における大平内閣による一般消費税導入の試みは、「増税」による財政再建をめざしたものであることは明らかだ。しかし、この一般消費税の導入は自民党の総選挙の敗北により、あえなく挫折することになった。それ以来、付加価値税タイプの導入による間接税改革は、自民党の悲願となったのである。

増税による財政再建の道を閉ざされた自民党政権は、それ以後「行政改革」「財政改革」によって歳出削減に取り組むことになる。鈴木内閣は「八四年度特例公債からの脱却」を目標に財政再建の第一歩を踏み出すが、有効な手段を見出せぬまま、途半ばにして中曽根内閣に後を託さざるをえない状況に追い込まれた。

図1-2 公債依存度の国際比較



(資料) 『財政改革を考える』(大蔵省)

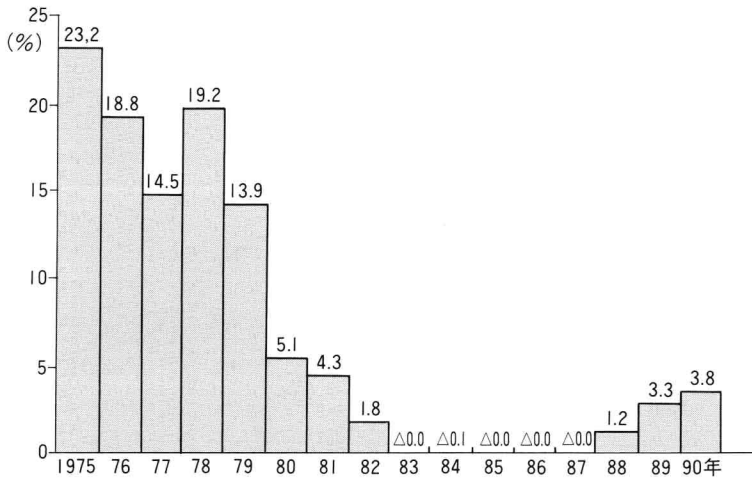
中曽根内閣では「九〇年度特例公債からの脱却」という新たな財政再建の目標をかかげ、国鉄民営化を核とする行政改革と厳しい歳出削減で、財政再建に立ち向かうことになる。八〇年代の前・中期に財政再建の手法として力を発揮したのは「シーリング方式」と、いわゆる「かくれ借金」であった。

シーリング方式とは、各省庁の概算要求段階において、前年度比で一定の上限を設けて歳出の伸びを抑制する方法。八二年度に、前年度比伸び率ゼロという「ゼロ・シーリング」を導入したのを皮切りに、八四年度から八七年度まで経常的支出前年度比マイナス一〇％、投資的経費マイナス五％という「マイナス・シーリング」が設定されたのである。

もう一つの手法である「かくれ借金」とは、国が地方や社会保障基金に支払いを義務づけられている移転支出を、財政再建の目標年次である九〇年以降に先送りし、いわば国が地方などに「借金」する方法である。実際、八〇年代の後期も含めて、地方に七兆円程度、社会保障基金に三兆円前後のかくれ借金があった。

このほかにも、国債残高の一・六％の国債整理基金への繰り入れが義務づけられているが、財政再建の過程で停止

図1-3 一般歳出伸び率の推移



(注) 一般歳出＝一般会計歳出－地方交付税交付金－国債費

(資料) 『財政統計』(大蔵省)

されており、この累計額も一五兆円程度に達した。

図1-3が示す通り、この二つの手法により、八二年度から八七年度までの五年間、一般会計から国債費と地方交付税を除いた一般歳出は、みごとに前年度伸び率ゼロに抑えこまれたのである。この間、国、地方、社会保障基金の総体である一般政府の財政状況も着実に改善してきた。ピーク時(七九年度)にGNP比四・四%に達していた財政赤字は、八五年度には〇・八%にまで減少したのである。

ロン・ヤス関係の置きみやげ

財政再建の進捗は、確かに歳出削減の努力によるところが大きい。しかし、このような財政再建路線の背後で、税制に対する不満がサラリーマンを中心に、確実に高まってきたという厳然たる事実があった。七五年からの一〇年間、租税負担率は七%近くも上昇し、その多くが給与所得者の負担に求められたからである。

高度成長期にほぼ毎年実施されてきた物価調整減税がこの間ほとんど実施されず、累進構造による自然増税のメカニズムが、源泉徴収制度で完全に捕捉される給与所得者を直撃したからである。給与所得者の重税感、さらには自営