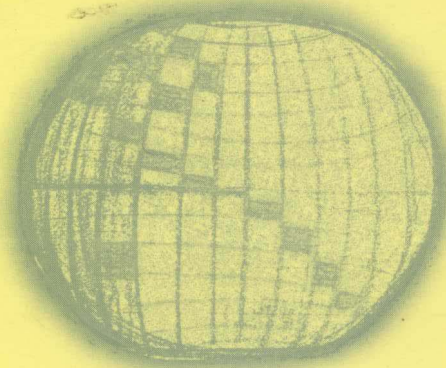


新経済学ライブラリーフ

財政学

井堀利宏 著



新 世 社

PUBLIC FINANCE

新経済学ライブラリー7

財政学

井堀利宏 著

新 世 社

著者紹介

井堀 利宏 (いほり としひろ)

1952 年 岡山県に生まれる

1974 年 東京大学経済学部卒業

1980 年 ジョンス・ホプキンス大学Ph.D.

現 在 大阪大学経済学部助教授

主要著書

『現代日本財政論』(東洋経済新報社, 1984)

『財政』(共著, 有斐閣, 1988)

新経済学ライブラリ=7

財政学

1990 年 4 月 10 日 ©

初 版 発 行

著 者 井 堀 利 宏

発行者 森 平 勇 三

印刷者 山 岡 景 恭

製本者 関 川 弘

【発行】

株式会社 新世社

〒101 東京都千代田区神田須田町 2 丁目 4 番地

☎(03)251-1291

安部徳ビル

【発行】

株式会社 サイエンス社

〒101 東京都千代田区神田須田町 2 丁目 4 番地

☎(03)256-1091

安部徳ビル

振替 東京 7-2387

印刷 三美印刷

製本 関川製本所

〈検印省略〉

本書の内容を無断で複写複製することは、著作者および出版社の権利を侵害することがありますので、その場合にはあらかじめ小社あて許諾をお求めください。

ISBN4-915787-05-2

PRINTED IN JAPAN

編者のことば

経済学にも多くの分野があり、多数の大学で多くの講義が行われている。したがって、関連する教科書・参考書もすでに多くある。

しかし現存する教科書・参考書はそれぞれ範囲もレベルもまちまちばらばらであり、経済学の全体についてまとまったビジョンを得ることは必ずしも容易でない。

そこで何らかの統一的な観点と基準の下に、体系的な教科書・参考書のライブラリを刊行することは有意義であろう。

経済学を体系化する場合に、おそらく二つの方向がある。一つは方法を中心とする体系化であり、もう一つは対象分野、あるいは課題を中心とする体系化である。前者はいわゆるマルクス経済学、近代経済学、あるいはケインズ派、マネタリスト派などというような、経済学の特定の立場に立った体系ということになる可能性が大きい。このライブラリはそうではなく対象分野を中心とした、体系化をめざしている。それは経済学の既成の理論はいずれにしても、経済学において、というよりも現実の社会経済の問題すべてを扱うには不十分だからであり、また絶えず変化する経済の実態を分析し、理解するには固定した理論体系では間に合わないからである。

そこでこのライブラリでは、学派を問わず、若い世代の研究者、学者に依頼して、今日的関心の下に、むやみに高度に「学問的」にするよりも、経済のいろいろな分野の問題を理解し、それを経済学的に分析する見方を明確にすることを目的とした教科書・参考書を計画した。学生やビジネスマンにとって、特別の予備知識なしで、経済のいろいろな問題を理解する手引として、また大学の各種の講義の教科書・参考書として有用なものになると思う。講義別、あるいは課題別であるから、体系といっても固定的なものではないし、全体の計画も確定していない。しかしこのライブラリ全体の中からおのずから「経済」という複雑怪奇なものの全貌が浮かび上がってくるであろうことを期待してよいと思う。

竹内 啓

まえがき

本書は、はじめて財政学を学ぶ人のための教科書である。教養課程の経済学かミクロ・マクロの経済学の知識があれば、本書の理解は一層深くなるだろうが、かならずしも経済学の理論的な知識を前提とはしていない。本書の特徴は、身近な日本財政を素材に、今日的な財政のトピックスを取り上げながら、財政学の理論を解説していることにある。したがって、日本の財政問題に興味のある社会人も読者として想定している。

本書は、財政支出、租税、財政政策の三つの問題領域を取り扱っている。まず、第1章から第5章までは、わが国の財政システムを前提として、公共部門と市場メカニズムの関係、予算制度、公共財、政府支出のありかたなどが検討される。さらに、最近関心を集めている公共部門の民営化についても議論している。ついで、第6章から第9章までは、わが国の租税制度を前提として、労働所得税、資本所得税、消費税の経済的效果を分析し、さらに、これからの税制改革のあり方についても検討している。最後に、第10章から第12章では、公債発行にともなう問題点と、最近注目されている財政政策の信頼性に関する議論を整理している。

以上三つのテーマは、相互に独立しているから、どこから読んでもかまわない。しかし、財政学の全体像を理解するためには、やはり最初から順に読む方がよいだろう。

最近、財政学の分野でも優れたテキストが多数出版されている。そのなかで、あえて本書の存在意義を主張するとすれば、最新の理論を用いて、直観的にわかりやすく日本財政を考える際のヒントを提供していることであろう。比較的にコンパクトな分量のなかで理論と現実とのバランスのとれたテキ

ストにすることができたのではないかと、著者は考えている。

新世社の小関清氏には、何から何までお世話になった。氏の辛抱強いかつ暖かいご尽力に、この場を借りて厚くお礼の言葉を述べたい。

1990年2月

著 者

目 次

1 政府の経済活動

1

- 1.1 政府の活動分野2
- 1.2 政府に対する見方3
- 1.3 なぜ様々な考え方が存在するか6
- 1.4 公共部門の三つの機能8
- 1.5 財政学の分析課題11
- 練習問題12

2 日本の財政

13

- 2.1 わが国の公共部門14
- 2.2 予算制度20
- 2.3 財政投融资制度24
- 2.4 日本の財政運営28
- 練習問題30

3 公共財の理論

31

- 3.1 公共財の概念32
- 3.2 公共財の理論的分析：ナッシュ均衡33
- 3.3 公共財の理論的分析：リンダール均衡36
- 3.4 只乗りの問題40

練習問題	46
------------	----

4 政府支出	47
---------------	-----------

4.1 政府支出の大きさ	48
4.2 社会保障費	52
4.3 防衛費	55
4.4 教育費	61
4.5 公共投資	64
練習問題	67

5 民営化の経済分析	69
-------------------	-----------

5.1 民営化による株の売却益	70
5.2 公的供給の根拠	71
5.3 政府の失敗	72
5.4 小さな政府	75
5.5 民営化の意味するもの	77
5.6 公社・公団の将来像	79
練習問題	81

6 労働所得税	83
----------------	-----------

6.1 日本の所得税の仕組み	84
6.2 労働供給に対する影響	88
6.3 課税の負担：超過負担	90
6.4 公平性の観点	92
練習問題	96

7 資本所得税	97
7.1 利子所得税	98
7.2 資本利得課税	102
7.3 資産課税	104
7.4 企業課税	107
練習問題	110
8 消費税	111
8.1 転嫁の分析	112
8.2 最適課税問題	115
8.3 一般的な消費税	122
練習問題	126
9 税制改革	127
9.1 税制改革の歴史的背景	128
9.2 課税ベースの考え方	130
9.3 わが国の税制改革の方向	135
9.4 世代間負担	137
9.5 簡素な税制	140
練習問題	142
10 公債の負担	143
10.1 公債発行の現状	144
10.2 公債発行の問題点	145
10.3 クラウドニング・アウト	146

10.4 公債の将来世代に対する負担	151
10.5 中立命題	152
練習問題	158

11 公債発行と財政運営	159
---------------------	------------

11.1 財政破綻の可能性	160
11.2 財政運営の考え方	165
11.3 公債管理政策	170
練習問題	172

12 財政政策の信頼性	173
--------------------	------------

12.1 信頼性の問題	174
12.2 最適課税問題	175
12.3 政権交代の可能性	179
練習問題	184

参考文献	185
------------	-----

練習問題解答	186
--------------	-----

索引	193
----------	-----

1

政府の経済活動

財政学は、政府の経済活動に関する分析を行う応用経済学の一分野である。現代の政府は、どんな経済活動をしているのだろうか。市場メカニズムを前提としながら政府はなぜ様々な経済活動を行う必要があるのだろうか。政府のあるべき経済活動は、どのような観点から行うべきだろうか。このような問題に対して、おもに、政府支出や税金、公債発行という観点からミクロ・マクロ的分析を行うのが、財政学の対象とする分野である。

この章では、現代の政府の経済活動がどのように行われているか、また、なぜ政府の経済活動がそもそも必要とされるかについて、考えることにしよう。

1.1 政府の活動分野

財政学は、政府の経済活動に関する分析を行う。政府は、どんな経済活動をしているのだろうか。政府はなぜ様々な経済活動を行う必要があるのだろうか。政府の経済活動は、どのような観点から行うべきだろうか。このような問題に対して、おもに、政府支出や税金、公債発行という観点から分析を行うのが、財政学の課題である。

■ 政府の経済活動

この章では、政府の経済活動がどのように行われているか、また、なぜ政府の経済活動が必要とされるかについて、考えることにしよう。日常生活を少しでも思い出してみれば、われわれの経済活動に政府が深くかかわっていることは、自明であろう。

まずすぐに思い浮かべるのは、税金であろう。1989年4月から、消費税が導入されて以来、あらゆる消費活動に、税金がかかっている。また、車を運転するときには、ガソリンにかかる税金に無関心ではいられない。働いて得た所得には、所得税がかかるし、土地や住宅を取得したときにも税金がかかる。何か物をもらったときには、贈与税がかかる場合もある。

しかし、このような税金は取られっぱなしではない。政府は、様々な形で税金を公共の利益のために使っている。道路やダムなどの社会資本を建設したり、警察、消防、保健所などの公共サービスを提供して、社会生活の秩序を維持したり、失業保険や医療保険、公的年金を提供して、社会厚生を向上させている。われわれは義務教育を受けるが、これは政府の重要な経済活動の一つである。われわれの住む住宅についても、かなりの部分は、住宅都市整備公団や住宅供給公社を通じて直接的に、また住宅金融公庫の貸付を通じて間接的に、あるいは住宅減税の形で政府が援助している。われわれは、税金というコストの見返りに、公共サービスという便益を受けているのである。

米や肉などの日用品の値段は、政府によってかなり管理されている。米のように、直接政府が価格を管理している物は少ないが、そうでないものでも、輸入制限をしたり、スーパーの出店規制にみられるように、自由競争を規制したり、産業政策によって間接的に政府に影響されるものは多い。

■ 政府 対 市場

このように、われわれの生活は政府の経済活動なしでは考えられないが、だからといって、政府が全面的に経済活動を管理しているわけではない。ソ連や中国のような社会主義国では、経済活動の結果については最終的には政府が全責任を負うことになるが、わが国やアメリカのような資本主義国では、政府の経済活動はあくまでも民間の経済活動を補完するものにすぎない。民間部門では、市場において利潤極大を目的として、企業が自由に経済活動を行っている。

では、なぜ自由な市場メカニズムでの価格や数量の調整を基本とする資本主義を原則としながら、政府が自らの経済活動をしたり、市場における民間の経済活動に対する介入や規制が必要になるのだろうか。政府の介入はどういう原則でなされなければならないのだろうか。わが国では、政府の経済活動は、多すぎるのだろうか。どのようにすれば、政府の経済活動をより効率的により公平に行うことができるのだろうか。これらの疑問に答えることは、公共部門の経済学である財政学の課題である。

1.2 政府に対する見方

■ 市場と政府

市場経済における公共部門あるいは政府の果たすべき役割については、古くから様々な議論が展開されてきた。それは、財政学のみならず、現実の財政運営に対する考え方にも大きな影響を与えている。財政運営の考え方の背後にある政府の果たすべき役割をめぐる議論は、中長期的にみると大きく変

化している。

■ 古典派の議論

まず、安価な政府を主張した**古典派の議論**からみていこう。18世紀においてアダム・スミス（Adam Smith）は、政府の義務として以下の三つを挙げている。

- (1) 第1に、その社会を、他の独立の諸社会の暴力と進入に対して、保護する義務。
- (2) 第2に、できる限り、その社会の各構成員をその外の各構成員の不正または抑圧から、保護する義務。
- (3) 第3に、一定の公共施設を設立して維持する義務である。

このような限定的な考え方は、現在でも効率性を重視する人々に受け入れられている。すなわち、政府の役割を、市場経済では不十分にしか供給されない純粋公共財の供給、市場メカニズムがうまく働かない市場の失敗に対する是正等、ミクロ・レベルでの政策に限定する考え方である。

■ ケインズの考え方

これに対してより積極的な政府の役割を強調するものに、**ケインズの考え方**がある。周知のように、1930年代の大不況を背景として、ケインズ（J. M. Keynes）は、市場経済において完全雇用が常に実現されるとは限らないことを強調した。完全雇用を保障する有効需要の水準が、価格メカニズムの硬直性のために、必ずしも実現しないというのである。そして、経済が完全雇用の状態にとどまり、有効需要の不足が価格メカニズムによって速やかに解消されないときには、政府が有効需要をコントロールすべきであると主張したのである。すなわち、マクロ・レベルでの市場の失敗に対する是正を重要な課題と考えたのである。

失業の防止を政府の義務の一つに掲げたケインズ主義は、失業を非自発的失業と見なすことによって、失業者を自らの責任でないにもかかわらず苦痛

を背負わされた存在と見なした。これは、個人主義＝自主自責・自助努力の原則に修正をもたらすものであり、政府主導型の社会保障の思想に一つの根拠を与えるものである。

■ 福祉国家

政府の社会保障に対する責任は、わが国の憲法でも第 25 条で次のように述べられている。

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に勤めなければならない。

完全雇用を目的とした経済活動の安定化、生存権にもとづく社会保障の充実は、**福祉国家**を意図したものであり、古典的な安価な政府の考え方とは対照的なものである。

このような福祉国家論は、理論としての財政学のみならず、戦後の現実の先進諸国の財政運営に大きな影響を及ぼし、政府の規模を次第に拡大させてきた。1960 年代は福祉国家、ケインズ主義の理念が一つの主要な考え方として、先進諸国の現実の政策にも大きな影響を与えた時代といえよう。

■ 小さな政府

しかし、1970 年代の特に後半からは、これらの考え方に対する疑問もかなり生ずるようになってきた。手厚い福祉のおかげで場合によっては働かなくても一定の生活水準が維持できるようになった反面、それらを支えるために、税率、社会保険料が上昇して、労働、貯蓄・投資意欲を阻害し始めるとの弊害が強調されたのである。

こうした考え方は、理論的には、人々の労働供給や貯蓄・資本蓄積意欲に対する政策的な介入がもたらす効率面での影響を重視するサプライ・サイド経済学として、1980 年代の一つの重要な経済政策理論を形成して、公共部門の経済学である財政学にも大きな影響を与えている。

1970年代の後半から、政府の守備範囲をより限定して、より小さな政府を意図する**民営化**、市場の本来のメカニズムを重視する**自由化**が支配的な動きとなった。イギリスでのサッチャー政権、アメリカでのレーガン政権、わが国での中曽根政権の民間活力を重視する政策は、こうした価値判断にたっているといえよう。1989年に入ってから東欧諸国での自由化、民主化の動きも、その経済的側面に注目すると、市場メカニズムを重視し、政府の経済的な責任や介入を縮小する動きとして理解することができよう。

1.3 なぜ様々な考え方が存在するか

このように、政府の経済活動に対しては、様々な考え方がある。すなわち、古くは、アダム・スミス以来のなるべく政府の活動分野を限定しようとする立場がある。また、ケインズに代表されるように、積極的に経済活動に介入していく立場もある。これらの二つの立場は、そのときの社会的な価値判断と共に、いずれかが主流となつては、また、立場を変えてきた。この節では、人々の間で政府の経済活動のあり方に関して、意見が一致しない理由について考えてみよう。

■ 事実認識に関する相違

人々が政府の経済活動のあり方について、いろいろな意見を持ちうるのは、まず第1に、政府の経済活動の効果について、正確な知識を持っていないからである。

多くの議論の相違は、政府の政策の効果を完全には理解していないときに生ずる。これは、政府の政策の効果について、その短期的な影響と長期的な影響を混同することから生ずる。政府の政策は、意図した目的と異なる結果をもたらすことが多い。特に、長期的にはそうなることが多い。長期的には、企業も家計も政府の政策に完全に対応して何らかの調整行動をとる。そのような反応も考慮して、政府の政策の効果を考えることが大切である。

短期的には望ましいと思われた政策が、長期的には弊害の多い政策に転化する例は多い。たとえば、わが国の米に対する保護政策も、短期的には農業を保護して政策目標を達成したかにみえるが、長期的にみると、米を片手間にでもできる安易な農作物にして、国際競争力を低下させ、農業の生産性を落としてしまったに過ぎないという批判は免れないだろう。

もう一つの相違しうる点は、政策の効果の量的な大きさについてである。ある政策がどういう方向の効果を持っているかという定性的な結果については、意見が一致していても、それがどのくらいの大きさかという量的な大きさについては意見が一致するとは限らない。たとえば、減税による内需拡大政策を考えてみよう。減税によって多少は内需が拡大することは、どのようなマクロ計量モデルで考えても、極端なケースを除くと、いえるだろう。しかし、その量的な大きさがあまり大きくなければ、減税による財政赤字の増大による問題点の方が重要になるかもしれない。

最後に、一番重要な相違は、人々の経済構造に関する理解の仕方に求められるよう。すなわち、どのように経済が動くかについての見方の相違である。政策の長期的な効果を考えなければならないという方法論は一致していても、どのように経済が動くのか、その結果どのような政策の効果があるのかについては、意見が一致するとは限らない。どのように経済が動くかについては、経済の動きを理解するためのモデル分析が不可欠となる。

モデル分析では、次の点での相違が重要だろう。まず、経済がどの程度完全競争に近いかについての見方である。完全競争の仮定が、特に長期的にそれほど非現実でないとすれば、完全競争を仮定したモデルで考えることはそれほどおかしくはないだろう。しかし、現実の経済が独占的な企業や労働組合によって動いているとみると、完全競争の仮定はおかしいものとなろう。

■ 価値判断の相違

たとえ、政策の効果について意見が完全に一致していても、その政策が望ましいかどうかについては、意見が分かれるかも知れない。政策の結果は、