

# 要説： 日本の財政・税制

井堀 利宏 著



税務経理協会

# 要説： 日本の財政・税制

井堀 利宏 著



税務経理協会

## 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 ジョーンズホプキンス大学大学院修了 (Ph. D 取得)

現在 東京大学大学院経済学研究科教授, 内閣府経済社会総合研究所総括政策研究官

#### 主要著書

『現代日本財政論—財政問題の理論的研究』東洋経済新報社, 1984年。

『日本の財政赤字構造—中長期の実証・規範分析』東洋経済新報社, 1986年。

『経済大国日・米の財政政策—世界経済への波及と依存』東洋経済新報社, 1991年。

『現代の財政』日本経済新聞社, 1991年。

『ストックの経済学』有斐閣, 1993年。

『財政』岩波書店, 1995年。

『*Public Finance in an Overlapping Generations Economy*』Macmillan, 1996年。

『公共経済の理論』有斐閣, 1996年。

『日本の財政改革』筑摩書房, 1997年。

『入門経済学』新世社, 1997年。

『公共経済学』新世社, 1998年。

『政府と市場—官と民の役割分担』税務経理協会, 1999年。

著者との契約により検印省略

平成14年1月15日 初版第1刷発行

## 要説：日本の財政・税制

著者	井堀利宏
発行者	大坪嘉春
製版所	株式会社東美
印刷所	株式会社東美
製本所	株式会社三森製本所

発行所 東京都新宿区 株式会社 税務経理協会  
下落合2丁目5番13号

郵便番号 161-0033 振替 00190-2-187408 電話 (03) 3953-3301 (編集部)

FAX (03) 3565-3391 電話 (03) 3953-3325 (営業部)

URL <http://www.zeikei.co.jp/>

乱丁・落丁の場合はお取替えいたします。

© 井堀利宏 2002

Printed in Japan

本書の内容の一部又は全部を無断で複製複製 (コピー) することは、法律で認められた場合を除き、著者及び出版社の権利侵害となりますので、コピーの必要がある場合は、予め当社あて許諾を求めて下さい。

ISBN4 - 419 - 03925 - 6 C1033

## は し が き

1990年代を振り返ってみると、国内的には、バブル崩壊後の日本経済の低迷を背景に、景気刺激政策が採用されて、財政赤字が拡大し、財政再建が大きな課題となった。また、予想を超えた少子化・高齢化が進展して、公的年金や医療制度の財政不安も現実化しつつある。国際的には冷戦構造が崩壊し、情報化・市場化の流れが支配的になる中で、地域紛争や経済危機も根絶できなかった。21世紀に入っても、日本経済は低迷しており、将来への明るい展望は開けそうにない。こうした閉塞感の中で、日本財政・税制を取り巻く状況も厳しさを増している。

しかし、だからといって、日本経済にも日本財政にも明るい未来が全く期待できないかという点、必ずしもそうでもないだろう。日本経済はストックレベルでは、世界の中でも有数の経済水準を誇っているし、平均的な国民の生活レベルも先進諸国の中で遜色ない豊かなものである。また、財政制度、税制にも多くの不公正さや、非効率、無駄はみられるものの、全体としては、しっかりとした制度のもとで、多くの国民にメリットをもたらすものになっている。それでも、経済社会環境の変化に日本の財政・税制が対応しきれていない面も大いにある。逆に言えば、日本財政や税制をよりよく抜本的に改革することで、税金の負担や使い道を改善できるばかりでなく、日本経済、日本社会の再生・発展に貢献することも可能であろう。本書はこうした問題意識にたって、日本財政・税制の現状を解説するとともに、その問題点を指摘して、あるべき姿への改革の道筋も議論している。

また、財政学の研究でも、ゲーム論や政治経済学の発展に合わせるように、税制改革、財政再建や社会保障制度改革などの分野で、利益団体の行動を明示的に考察するようになってきた。さらに、中央政府と地方政府の財政面での相

互依存関係や、国際的な枠組みの中でのマクロ財政政策の効果、課税競争のメリットやデメリット、目的税の評価、経済成長と財政政策との関連などのテーマでも、活発な研究が蓄積されている。

本書は財政学をはじめて学ぶ人を対象として、財政学の基礎的な概念を説明する入門書である。また、たんなる財政学のテキストにとどまらず、わが国の現状を踏まえながら政策的に議論しており、日本財政の基本的な啓蒙書にもなっている。財政学の優れた入門書、財政問題の優れた啓蒙書は、最近たくさん出版されているが、本書の特徴は、以下の3点にある。

第1に、「大きな政府」と「小さな政府」という基本的な対立軸を中心に、財政学の考え方を整理した点である。20世紀の大きな対立軸は、市場での自由な経済活動の活力を重視する「小さな政府」と結果の公正を重視する「大きな政府」の理念争いであった。財政理論は大きく「ミクロ経済学的発想」と「マクロ経済学的発想」に分かれるが、どちらも「大きな政府」と「小さな政府」に関する評価にかかわっている。本書では、第1章の導入部分で、財政学の基本的な概念を説明するとともに、市場の失敗の理由やそれに対応する政府の経済的な関与のあり方を、まとめて整理している。また、第2章以降でも、必要に応じて、この対立軸を参照しながら政策的な議論を整理している。

第2に、最近のわが国の財政運営を1つのケース・スタディーとして、積極的に取り上げている点である。1990年代に入ってバブル崩壊の後遺症が金融部門の不良債権、金融システム不安という形で、その後わが国の経済低迷の大きな要因となったことは、よく知られている。また、1997年から財政構造改革がスタートしながら、結局は、景気最優先のケインズ政策へと軸足が変化し、財政構造改革が中途半端に終わってしまったことも、明確になった。こうした最近の日本経済の動向は、日本の財政・税制を議論する上でも、重要な問題を提起している。本書では、特に、戦後の財政運営や歳入構造を取り上げた第2、3章とこれまでの税制改革や今後の財政・税制改革を取り上げた第7、9章で、こうした現実的な財政運営上の問題を考えている。

第3に、日本の税制について、かなり詳しく議論している点である。わが国

の中心的な税目である所得税，法人税，消費税について，それぞれ第4，5，6章として，1つずつの章を割り当てて，その概要を説明するとともに，その経済的な効果や，改革に関する諸問題を包括的に取り上げている。その際に，議論があまり技術的，専門的にならないように配慮することで，一般的な読者でも十分に税制をめぐる議論が理解できるようになっている。さらに本書では，第8章で，目的税について，主として理論的な立場で新しい整理を試みている。小泉内閣における道路特定財源の見直し問題以降，目的税は多くの注目を集めてきた。また，少子高齢化社会では消費税を福祉目的税化する問題は避けて通れない課題である。それにもかかわらず，目的税に関して従来の財政学のテキストではあまり十分な議論がなされてこなかった。第8章は最新の理論分析を背景に，目的税の役割について新しい角度から解説している。さらに，第9章では，今後の財政構造改革，税制改革上の重要な諸問題について，少子化対策，官と民の役割分担，民営化や地方分権，社会保障制度改革のあり方など，幅広い視点から議論している。

著者としては，以上のような特徴を本書に盛り込んだことで，広い範囲の読者にとって興味のある内容になったことを期待している。不十分な点は，今後とも改善を加えていきたい。

最後に，本書の企画から校正に至るまで多大の努力を惜しまれなかった税務経理協会書籍企画部の定岡久隆氏，書籍製作部の関根正和氏に厚くお礼申し上げます。

2001年11月

井堀 利宏

# 目 次

は し が き

<b>第 1 章</b>	<b>財政の思想と制度</b> .....	1
第 1 節	財政の思想.....	1
	財政学とは何か..... 1    財政学的发展..... 2	
	政府をどう見るか..... 4	
第 2 節	財政の課題.....	5
	公共サービスと税金..... 5	
	大きな政府と小さな政府..... 7	
第 3 節	財政の機能.....	9
	資源配分上の機能..... 9    所得再分配機能.....12	
	安定化機能.....14    動学的最適化機能.....15	
第 4 節	予算制度.....	16
	予算の形式.....16    予算の種類.....16    予算過程.....19	
	経済財政諮問会議.....19    予算の執行と決算.....20	
	予算制度改革.....21    バランス・シート.....22	
<b>第 2 章</b>	<b>日本の財政運営</b> .....	27
第 1 節	一般会計予算の内容.....	27
	わが国の公共部門.....27    国と地方との関係.....27	

	政府支出……29	国際比較……30	租税収入……34
	公債……34		
第2節	これまでの財政運営……37		
	問題の所在……37	戦後から1956年……41	
	1957年から1969年……42	1970年から1986年……44	
	1987年から1990年……46	1990年代……48	
第3節	各国の財政改革……50		
	予算編成の考察……50	アメリカの財政再建……51	
	通貨統合の制約……56	イタリアのケース……56	
	その他の国のケース……58		
<b>第3章</b>	<b>歳出の内容</b> ……61		
第1節	政府支出の大きさ……61		
	公共部門の役割と政府支出の最適規模……61		
	政府支出の評価……61	主要経費別分類……64	
第2節	社会保障費……68		
	わが国の社会保障費……68	社会保障の必要性……72	
	私的年金との役割分担……75	社会保障の経済効果……77	
第3節	防衛費……79		
	わが国の防衛費……79	防衛費の内容……80	
	防衛費の最適水準……81		
第4節	教育費……82		
	わが国の教育費……82	公的教育の根拠……83	
	教育費の最適配分：効率性と公平性のトレード・オフ……84		
第5節	公共事業関係費……85		
	公共事業関係費の内容……85		
	公共事業の目的別配分……87	費用便益分析……87	

	公共投資の評価……89	地方分権の推進……90
第6節	その他の政府支出……91	
	経済協力費……91	中小企業対策……92
	エネルギー対策……93	農林漁業対策……93
<b>第4章</b>	<b>所得税</b> ……95	
第1節	所得税の概要……95	
	所得税の特徴……95	所得の種類……96
	所得税の計算方法……97	
第2節	所得税の経済効果……99	
	労働供給と所得税……99	勤労意欲阻害効果……101
	利子課税と貯蓄……103	
第3節	所得税をめぐる論点……105	
	課税最低限……105	金融所得と効率性……110
	金融所得と公平性……113	株価対策と税制……115
	クロヨン……116	脱税と節税……118
<b>第5章</b>	<b>法人税</b> ……121	
第1節	法人税の概要……121	
	日本の法人税制……121	課税の根拠……123
	財政再建と法人税の考え方……125	
第2節	法人税の経済効果……128	
	古典的見解……128	現実の企業課税……129
	減価償却……129	
第3節	法人税と国際課税……130	
	法人税の引き下げ競争……130	税制と海外投資……131

	租税条約……133	法人課税の国際問題……134
	国際的な課税競争……135	
第4節	連結納税制度……	137
	法人税と連結納税制度……137	企業のタイプ……138
	連結納税制度の問題点……139	
第5節	中小企業優遇税制……	140
	中小企業と法人税：最善解の議論……140	
	次善解としての優遇税制……141	
	優遇税制のコスト……143	優遇税制改革の方向……144
第6節	外形標準課税……	145
	法人税と外形標準課税……145	税収の安定性……148
	地方税の自主性……150	欠損法人の扱い……151
	外形標準課税の考え方……153	
<b>第6章</b>	<b>消費税</b> ……	155
第1節	消費税の概要……	155
	消費税の仕組み……155	消費税の納税……157
	消費税の特例措置……157	
第2節	消費税の経済効果……	159
	一般消費税と労働所得税の比較……159	
	一般消費税の貯蓄刺激効果……162	
第3節	消費税をめぐる論点……	162
	「益税」問題……162	垂直的公平性……164
	福祉目的税化……165	財政再建と消費税率……168
	増税と税制改革……169	消費税の引き上げ……170
	景気対策と消費税減税……172	

第7章	税制改革	175
第1節	課税の基準	175
	課税原則	175
	一括固定税と攪乱税	175
第2節	最適課税のルール	177
	ラムゼイのルール	177
	ラムゼイのルールの限界	178
第3節	最適な累進所得税	179
	所得格差モデル	179
	労働供給外生のケース	180
	負の誘引効果と最適な累進度	180
	非線型の一般的なケースにおける最適な所得税	181
	定量的分析	183
第4節	税制改革の考え方	183
	税制改革とは何か	183
	わが国の税制改革	184
	課税ベースの考え方	186
第5節	納税者の視点からの改革	190
	納税額は個人情報か	190
	納税者番号と公平性	190
	納税者の投票	191
	まず住民税から実施すべき	194
第8章	目的税	197
第1節	目的税とは何か	197
	問題の所在	197
	目的税の分類	198
	牛島による整理	198
	本来の目的税：ガソリン税	201
	ブキャナンの議論	202
第2節	シグナルとしての目的税	203
	モデルの考え方	203
	モデルの設定	204

	政治家の行動……205	有権者の効用……206
	シグナリングのモデル……207	結果のコメント……209
第3節	コミットメントとしての目的税……211	
	モデルの考え方……211	モデルの説明……211
	個人の行動……212	目的税の定式化……213
	経済の帰結……214	目的税なしの政治経済均衡……214
第4節	目的税の政策的意味……216	
	目的税のメリット……216	目的税の考え方……217
<b>第9章</b>	<b>高齢化社会の財政・税制</b> ……219	
第1節	少子化対策……219	
	少子化対策の意義……219	少子化対策の有効性……221
	有効な少子化対策……222	
第2節	社会保障制度に内在する財政危機……223	
	財政危機への不安感……223	改革の必要性……224
	段階的変更で調整できるか……225	
	非現実的な前提……226	年金課税の考え方……227
第3節	財政構造改革……229	
	財政再建の方法……229	財政構造改革法は有効か……230
	財政構造改革と弾力化条項……232	
第4節	地方分権……234	
	住民の評価……234	足による投票……234
	地方税のあり方……235	地方債と食い逃げ効果……237
	地域間再分配政策……237	
第5節	民間との役割分担……238	
	公共調達と民間委託……238	PFI……239
	民営化……239	政府の役割・民間の役割……241

第6節 高齢化社会での税制..... 242  
    資産所得と税制.....242      税制改革の評価.....245  
    納税者の責任.....245

事項索引..... 249

# 第1章 財政の思想と制度

## 第1節 財政の思想

### 財政学とは何か

財政とは、政府の経済活動の収支を意味する。私たちがお金を稼いで、それを様々な財・サービスの購入に当てたり、貯蓄したり、あるいは、借金したりしているのと同様に、政府も税金を徴収してお金を集めて、それを様々な公的サービス供給の財源に当てている。また、税金で必要な財源が不足する場合は、公債を発行して民間から（あるいは外国から）借金をすることもある。政府は、どんな財政活動をしているだろうか。政府はなぜ様々な財政活動を行う必要があるだろうか。政府の財政活動はどのように行うべきだろうか。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3つの観点から分析を行うのが、財政学の課題である。

財政学は19世紀以来の1つの古典的な伝統を持つ学問である。税金をいかに効率的で公平に、誰からどれだけ徴収すべきか、また、それをどのような公共サービスに配分すべきか、さらに、政府が公債を発行して借金をするのは望ましいのか。このような論点については、古くから多くの議論が行われてきた。私たちが家計簿をつけて、資金の流れを管理しているように、国も予算をきちんと編成して、資金の流れをしっかりと管理すべきだという考え方は、専制君主の統治論の時代から有力であった。したがって、財政学は国の家政学として、経済学とは独立に長い歴史を持った学問でもある。

しかし、それとともに、政府の財政活動が民間マクロ経済の動向と大きく関係しているのも事実である。たとえば、民間のマクロ経済活動が活発である好

況期や高度成長期には、政府の税収も自然と増加する。逆に、不況のときや経済成長が低迷しているときには、税収も落ち込む。さらに、政府がどのような財政活動をするかその結果次第で、一国全体の経済活動の動向（景気や成長）にも大きな影響があるかもしれない。公的インフラを整備してマクロ経済を支えたり、貧しい人々を財政面から支援するのは、政府の責任である。したがって、財政運営はマクロ経済全体の政策問題と密接に関係する。

こうした点が重視されるにつれて、財政学は経済学の1つの重要な応用分野になっていった。その意味で、第2次世界大戦後に近代的な財政学として標準的な理論的枠組みが完成したのは、マクロ経済学の発展によるところが大きい。

## 財政学の発展

第2次世界大戦が終了して、戦後の復興期になると、わが国のみならず先進諸国は完全雇用や社会保障の充実を追求する政策を採用しはじめた。特に政府が安定的な経済活動全体の維持発展につとめるように、財政面から政策的に対応することが国民的な合意となった戦後のマクロ経済政策において、その理論的な根拠となったのが、ケインズ的なマクロ経済学であり、マクロ面を重視した標準的な財政理論であった。

なかでも、1930年代の大恐慌の経験から、不況が深刻になると、多くの人々が失業するばかりでなくて、心理的にも不安定感、悲壮感が増幅されて市場や社会の機能が円滑に働かなくなり、経済秩序の維持が困難になってしまう。不況が底割れする状況である。最悪の場合には戦争に直面する可能性もある。マクロ経済を安定化させて、人々の暮らしを支えるために、政府が財政面から積極的な支援をすることが重要視されるようになった。すなわち、財政運営はマクロ経済を安定化させるために行われるべきであるという認識が広く人々の間に浸透していった。

そのための分析手法として、マクロ財政理論も発展してきた。たとえば、政府支出の需要拡大効果はどのくらいか、減税政策によって景気はどのくらい刺激されるのか、経済活動を自動的に安定化させるビルト・イン・スタビライ

ザー（自動安定化装置）としてどのような財政制度が考えられるか、などが議論の焦点であった。また、完全雇用のもとで財政赤字がはじめて解消すればよいのであって、不況期には積極的な財政政策が当然のこととして前提されていた。

特に、1960年代は高度成長が実現するとともに、マクロ経済を安定化させるような財政金融政策が実施され、それが実際にも大きな成果をあげていた。マクロ財政政策の黄金時代ともいえる状況であった。

ところが、1970年代に入って、石油危機など供給ショックを契機として、インフレと不況が共存するスタグフレーションが生じた。総需要を操作するだけのマクロ経済政策では、スタグフレーションを有効に解決できなかった。こうして、それまでの財政運営の限界が理論的にも実際の経済でも指摘されるようになって、供給側のミクロ的行動（人々の労働意欲や企業の投資意欲など）を重視する財政理論が注目されはじめた。その結果、ミクロ的な財政政策の効果が実際の政策運営と関連されて分析されるようになった。

その有益な分析手法が1970年代から発展してきた最適課税理論であり、サプライ・サイド経済学である。経済を中長期的に活性化させるには、人々のやる気を引き出す必要があり、政府の財政運営も民間の活力を重視すべきである。言い換えると、税金が重くなると、その負担に耐えかねて、人々の働く意欲、貯蓄意欲や企業の投資意欲などが損なわれてしまう。こうした理解のもとに、最適課税論やサプライ・サイド経済学では、人々の消費、投資、労働供給に関する最適化行動を明示的に考慮して、政府の財政政策によって、どういう悪影響や攪乱効果がどの程度生じるかを問題とした。

同時に、統計的な処理能力がコンピューターの発達により、飛躍的に向上したのに伴い、人々の最適な行動を前提としたミクロ経済モデルが発展した。そうしたモデルを用いて政策変更の効果をシミュレーションで分析することも盛んになった。このように、ミクロ的なやる気を引き出す政策効果を数字を用いて定量的に検証する面でも研究が進められるようになった。また、最近では、実験経済学による新しいアプローチも注目されている。

## 政府をどう見るか

現実の政府が多少とも失敗しているという実感は、多くの人々の感じるところであろう。たとえば、私たちが支払っている税金が適切に使われていないと感じる人も多い。せっかく巨額の財源を投入して完成した道路が、ほとんど利用されないで放置されていることもある。無駄な公共事業の具体例を挙げることが簡単と思えるほど、公共事業の中身には疑問が多い。さらに、道路公団などの特殊法人に対する官僚の天下りや法外な退職金など、国民の常識を越えた役人天国も存在する。また、2001年に大きな関心を集めた外務省の機密費・国際会議に関する公金不正使用問題など、公務員の金にまつわる不祥事も跡を絶たない。

このような見方を背景として、政府の目的は、公共のためにその社会の構成員の経済厚生を最大にするという理想主義的なものではなく、現実には、利害の異なる各経済主体の対立を反映したり、政府の意思決定プロセスを構成する政党や、政治家、官僚などのそれぞれ異なった集団が自らの利益を追求して行動する場所であり、実際の政策もその妥協の産物である、という考え方が最近有力になってきている。標準的な財政学が、理想主義的な政策を追求しているのに対し、現実の政治過程を説明しようとするこの立場（公共選択の理論とも呼ばれる）は、最近では、政府の経済行動を説明する有力な1つの研究方法となっている。ノーベル経済学賞の中で財政学を対象とした受賞者が、公共選択論の代表者であるブキャナンに与えられたのも、こうした背景がある。

この立場では、当然政府の行動は理想的なものではなく、市場メカニズムが完全であっても、政府の失敗による非効率性は避けられない。民主主義的な政治プロセスが選挙民や納税者の意向を反映しているとすれば、政府の行動は、結局は選挙民の意向を政治プロセスを通して反映することになる。また、有権者の間でも所得格差や好みの多様化が進展しており、利害対立が深刻である。そこに悪徳政治家がつけ込むすきもある。

政府与党の最大の仕事であり、また、政府与党にしかできない仕事は、予算編成である。したがって、財政の評価をきちんと行うためには、予算編成やそ