

Title	社会保障の財政選択と政府の政治戦略：目的税・普通税の間の財政選択をめぐって
Sub Title	A Governmental Political Strategy on Fiscal Choice of Social Security : Fiscal Choice between Earmarked Tax and General-Fund Financing
Author	権丈, 善一(Kenjoh, Yoshikazu)
Publisher	
Publication year	2001
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.44, No.4 (2001. 10) ,p.33-
JaLC DOI	
Abstract	ここでは,政府は社会保障の財政方式として普通税と目的税のいずれを望み,その望みを実現するためにいかなる政治戦略をとるのかを,政府の意思決定モデルを構築することにより考えてみる。具体的には,国民から人気のある商品を「社会保障」とみたと,不人気な商品を社会保障以外の「他政府サービス」とみたとしてみる。そして,政府は,これら両方の商品を販売しているのが,政府自身は,「社会保障」よりも「他政府サービス」の方をより多く販売したいと思っているとする。さらに,政府は,キャンペーンを行い,国民の選好に影響を与える権力
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20011000-00686207

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

社会保障の財政選択と政府の政治戦略

— 目的税・普通税の間の財政選択をめぐる —

権 丈 善 一

<要 約>

ここでは、政府は社会保障の財政方式として普通税と目的税のいずれを望み、その望みを実現するためにいかなる政治戦略をとるのかを、政府の意思決定モデルを構築することにより考えてみる。

具体的には、国民から人気のある商品を「社会保障」とみたと、不人気な商品を社会保障以外の「他政府サービス」とみたとしてみる。そして、政府は、これら両方の商品を販売しているのであるが、政府自身は、「社会保障」よりも「他政府サービス」の方をより多く販売したいと思っているとする。さらに、政府は、キャンペーンを行い、国民の選好に影響を与える権力をもっているものとする。この時、政府はどのような政治戦略をとるのか、という問題を設定する。考察の際、政府の意思決定モデルとしてブキャナンの財政選択モデルを参考にする。考察の結果、政府は国民に社会保障の重要性を認識させる政治的キャンペーンを行いながらも、消費税や相続税の福祉目的税化には強く抵抗することが、理論的に予測されることになる。

この抵抗の際、政府は、主に、目的税がもつ財政の硬直化問題を理由にあげることになる。しかし、財政の硬直化は、目的税にかぎらず普通税のばあいにも、生じることをわれわれは知っている。そこで、なぜ、財政はいつも硬直化問題をひき起こし、どうして、目的税の方が普通税よりも財政の硬直化が深刻となるのかを、財政方式と政治家の政治力との関係に焦点を当てた政策形成モデルにもとづいて考察する。そしてさらに、目的税が道路のようなストックの供給に用いられるばあいと、社会保障にみられるように、主にフローを賄うのに用いられるのでは、その財政硬直化の弊害の度合いも、随分と異なる可能性があることを論じる。

<キーワード>

社会保障、公共選択、目的税、財政選択モデル、政治力の経済分析、政治過程、利益集団

1) 通常は、ガソリン税や通行税のように、目的税は財源の名を冠して呼ばれており、福祉目的税のように、用途の名を冠して呼ばれることはない。伝統的な解釈にもとづけば、福祉目的税という表現は、福祉サービスの利用者に直接課される税となる。しかし今ではもう、福祉目的税は、福祉に用途を限定した意味で広く知られているので、用途を社会保障に限定する租税を福祉目的税とか社会保障目的税と呼ぶことは許されるであろう。

序論

社会保障の財政方式のあり方は、主に3つある。第1に用途を限定した財源、すなわち目的税による方法、第2に用途を限定しない財源である普通税から公費負担として社会保障に回す方法、第3に利用者による直接的な受益者負担金である。今より20年以上も前に、社会保険料は、目的税なのかそれとも受益者負担金なのかという議論が行われていた。この課題に理論的な考察を加えた研究として知られる古田(1979)は、目的税を、「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⁾」と定義するとともに、受益者負担金を「公共体が公共プロジェクトを実施するばあい、その費用に当てるため、そのプロジェクトから利益を受ける人に課する金銭的負担³⁾」と定義して、「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⁾」と論じている。ここでも、この見解にしたがって、社会保険料を用途が限定された目的税とみなすことにする。

この定義にもとづいて、日本の国民医療費の財源を、目的税(社会保険料)、普通税、利用者負担の3つに分類し、さらに、社会保険の財源——これには利用者負担という財源は存在しない——を、目的税(社会保険料)、普通税、その他という3つの財源に分類すると、次の表1に整理することができる。

表1にみるように、社会保障の財源で、用途が限定された目的税に分類されるのは、社会保険料のみである。しかしながら、現在、普通税として取り扱われている消費税や相続税を、近い将来、社会保障に用途を限定した目的税に組み込むことは、有力な選択肢として考えられる。本稿では、これら普通税を、社会保障の目的税として利用することを一つのヴィジョンとして念頭におきながら、政府はどのような社会保障の財政方式を望み、それを実現するためにいかなる政治戦略をとるのかを、政府の意思決定モデルを構築することにより考えてみる。わたくしが、こうした研究にとりかかった動機はこうである。

1993年に、日本は凶作にみまわれ米不足になったので、タイ米が緊急輸入された。ところが、輸入されたタイ米は、売れ残ることが心配された。そこで、タイ米の販売促進政策として、タイ米をコシヒカリなどの人気米とセットにして販売するという、抱き合わせ販売政策がとられた。今ここで、コシヒカリという人気米を、社会保障という財政需要のなかでも、国民に人気のある政府サービスとみたと、タイ米を、国民にはあまり人気のない政府サービスとみたとしてみる。この時、政府が社会保障の財政方式として目的税を用いるのであれば、これは、政府が社会保障を単独で国民に販売しているとみなすことができる。これに対して、社会保障の財政方式として社会保障以外の政

2) 古田(1979), p. 301.

3) 古田(1979), p. 301.

4) 古田(1979), p. 301.

表1 日本の社会保障の財源

		目的税 (社会保険料)	普通税	利用者負担	計
国民医療費 (1999年)		53%	32%	15%	100%
社会保険財政 (1998年)					
		目的税 (社会保険料)	普通税	その他	計
医療保険					
	国保	39%	40%	21%	100%
	政管	69%	13%	18%	100%
	組合	92%	1%	7%	100%
年金保険					
	国民年金				
	(国民年金勘定)	54%	37%	9%	100%
	厚生年金	84%	11%	5%	100%
介護保険		50%	50%	0%	100%
労働保険					
	労災保険	75%	0%	25%	100%
	雇用保険	66%	16%	18%	100%
生活保護			100%		

資料) 国民医療費については、『国民医療費』〔健康社会統計課保険統計室 (1999年度)〕その他は、『社会保障統計年報』〔総理府社会保障制度審議会事務局編 (2000年版)〕

- 注) 1. 国保における普通税は、国庫支出金+都道府県支出金+一般会計繰入金とした。国保のその他には、退職者医療制度からの療養給付費交付金、保険基盤安定繰入金などが含まれる。
 2. 各値数 (%) の分母は各制度の総収入額であるが、年金保険のみ、分母を年金給付費+積立繰入とした。
 3. 社会保険制度における財源の「その他」は、運用収入、前年度繰越金等からなる。

府サービスにも財源を回すことができる普通税を用いるのであれば、政府が社会保障とその他政府サービスを抱き合わせて販売しているということになる。ここでもし、政府が、国民には人気のない社会保障以外の政府サービスをどうしても販売したいのであれば、国民に人気の高い社会保障を単独で販売するよりも、社会保障とその他の政府サービスを抱き合わせて販売するはずである。はたして現在の政治状況は、この推論通りに動いているのではないだろうか。この問題意識を、本論のテーマである「社会保障の財政選択と政府の政治戦略——目的税・普通税の間の財政選択をめぐって」に込めている。⁵⁾

こうした問題意識に端を発し、昨今の政治状況を説明することができる事実解明型 (positive)

5) 本稿は、権丈 (1995) の研究ノートをプロトタイプとする。権丈 (1995) をまとめた際の問題意識は、福祉の充実という大義名分のもとに消費税率の引き上げを行ないながら、その税収は他に流用される状況が、〈タイ米とコシヒカリの抱き合わせ販売〉に似ているのではないかということにあった。ただし、権丈 (1995) では、財政選択モデルの骨子のみをコンパクトに紹介するに留め、コメの抱き合わせ販売の話などには触れていない。

モデルを考えるに際して、ここでは、Buchanan (1963)⁶⁾と Brennan and Buchanan (1980)のモデルを参考とした。前者は、資源配分の効率性をはかるには目的税の方が普通税よりも有効であることを論証するためのモデルである。後者は、納税者から可能なかぎり税収を搾り取ることを望むリバイアサン政府の課税権力を納税者の手によって制限するには、目的税が有効であることを論証するためのモデルである。いずれのモデルも、規範的 (normative) な解を得るために築かれたものである。しかしながら、Buchanan (1963)と Brennan and Buchanan (1980)のモデルは、次の問題設定のなかでは、事実解明的な解を得るためのモデルとして利用できる。その問題設定とは、〈政府は、社会保障を単独に販売する目的税を好むのか、それとも社会保障と他の政府サービスを抱き合わせにして販売する普通税を好むのか〉という問いである。ここでは、この問いのなかで、Buchanan (1963)と Brennan and Buchanan (1980)のモデルを応用することにより、財政選択に関する政府の意思決定について考察する。

1節「問題設定と財政選択モデルの諸仮定」では、まず、本稿の問題設定を、きわめて単純化・抽象化した形で提起する——すなわち、人気商品を「社会保障」とみたと、不人気商品を社会保障以外の「他政府サービス」とみたとばあい、その両方を販売する政府は、目的税と普通税のいずれの財政方式を選択したいと望むのかという形で問題提起する。そして政府は、総予算から社会保障予算を差し引いた余剰で「他政府サービス」を賄うとして、余剰の極大化——「他政府サービス」予算極大化——を目的とした独占的政府であるモデルを構築する。

2節「財政選択モデル」では、この独占的政府は、社会保障の財政方式として普通税を選択する政治経済学的な理由を説明する。さらに、政府が、政策キャンペーンを行い、投票者の政策選好に影響を与える権力をもっているのであれば、政府は、国民に社会保障政策の重要性を認識させるキャンペーンを行いながらも、消費税や相続税の福祉目的税化には強く抵抗することを予測する。この抵抗の際、政府は、主に、目的税がもつ財政の硬直化問題を理由にあげることになる。しかし、財政の硬直化は、目的税にかぎらず普通税のばあいにも、生じることをわれわれは知っており、目的税と普通税の差は、程度問題であることを経験している。

そこで3節「財政の硬直化問題——目的税によるストックとフローの供給と財政硬直化問題の深刻さ」では、なぜ、財政はいつも硬直化問題をひき起こし——無駄な支出が生まれることが問題なのではなく、誰もが無駄だと思える支出がなされている状態を長期間にわたって改善することができないことが問題であることに注意されたい——、どうして、目的税の方が普通税よりも財政の硬直化が深刻となるのかを考える。ここでの考察方法には少し特徴があり、まず、財政硬直化現象を、無駄な公共支出の改革を求める力と、この力を阻止する力とが衝突する政治過程において、改

6) 財政選択モデルの原点をなす Buchanan (1963)以降の、普通税—目的税間の選択モデルの展開については、山本栄一 (1975)、Dye and McGuire (1992)、横山彰 (1995)を参照されたい。

革を阻止する力の方が勝ってしまう力学的な現象としてとらえる。次に、財政支出が、政治家の政治力を育て上げることを論じ、さらに、財政方式が異なれば、財政支出が政治家の政治力を育成する力までも異なってくるという点に焦点を当てた議論を展開する。この準備を終えて、なにゆえに、目的税の方が普通税よりも、政治家の政治力を育て上げてしまうのかと問いかけ、その理由は、目的税は普通税と比べて、財政当局による査定がきわめて緩いという原因に行き着くことを説明する。そして最後に、目的税が道路のようなストックの供給に用いられるばあいに比べて、医療・介護や、賦課的性格の強い公的年金などの社会保障の給付にみられるように、目的税が主にフローを賄うのに用いられるのであれば、財政硬直化という現象は、あまり弊害をもたらさない可能性があることを論じる。

「結論と議論」では、本稿の分析によって予測される政府の政治戦略に沿って、昨今の、社会保障の財政選択についての政治動向を説明する。ここで予測される政府の政治戦略とは、すなわち、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、これに強く反対する、という政治戦略である。政府は、この戦略をとることにより、総予算から社会保障予算を差し引いた部分を極大化することができるのである。

1 問題設定と財政選択モデルの諸仮定

「社会保障の充実のためには、その費用負担の増加はやむを得ない」というコンセンサスが成立しているとしよう。この時、政府は、いかなる財政方式を選択するのであろうか。このばあいの社会保障の財政方式として、政府は、社会保障に用途を限定した目的税を望ましいと考えるのであろうか。それとも、社会保障と社会保障以外の政府サービスをひとまとめにした普通税の方式を望ましいと考えるのであろうか。この問題を財政選択に関する Buchanan (1963) と Brennan and Buchanan (1980) で提示された政治経済モデルを応用しながら考えてみる。

まず、Buchanan (1963) では、集合的意思決定における投票循環の問題を避け、民主主義社会の政策選択の考察を代表的個人の投票行動の分析により行うことができるように、次の諸仮定が設けられる。

- 単純多数決ルール。
- 中位投票者モデル。
- 中位投票者の選好は単峰型。

これらの仮定により、われわれは政策選択の問題を、代表的な1人の投票者の選択問題として取り扱うことができるようになる。Buchanan (1963) モデルのなかでは、政府は警察と消防を国民に

提供しているのであるが、ここでは、政府は、次の2つの政府サービスを提供しているものとしよう。

- 「社会保障」(X_w)。
- 「他政府サービス」(X_o)。

2つの政府サービスについては、次の仮定をおく。

- 政府サービスの限界費用は一定であり、政治的意思決定に到達する取引費用は無視する。
- 個人が政府サービス1単位を購入するのに必要となる租税価格 (tax price) は、政府サービスの総量に影響されない。

投票者の政府サービスに対する需要の特性を、ここでの分析目的に適合するように、次の形で特定化する。

- 「社会保障」需要の方が、「他政府サービス」需要よりも必需度が高い。この特性は、現時点において、「社会保障」需要の方が「他政府サービス」需要よりも租税価格の弾力性が低いこと⁷⁾で表されるものとする。

「社会保障」と「他政府サービス」を供給する政府には、次の権力が付与されているものとする。

- 財政方式選択権——すなわち、普通税か目的税かの選択権。
- 普通税における予算比率決定権。

投票者には、次の権利が付与されているものとする。

- 目的税のばあい、「社会保障」と「他政府サービス」の予算規模を独立に選択する権利。
- 普通税のばあい、政府が提示する「社会保障」と「他政府サービス」への予算比率が所与のもので、両方の予算規模を足し合わせた総予算規模を選択する権利。

租税収入の処分に関して、本稿の問題設定に沿うように、政府は次の認識をしているものと仮定しよう。

- 集められた税収のうち、ある部分は、投票者に利益をもたらす財・サービスの供給に向けなければならないが、他の部分は、政府が、みずからの自由裁量にもとづいてみずからが(金銭的・非金銭的に)価値ありとするものの提供に向けることができる。

7) ここで、現時点においてと限定したのは次の理由による。まず、傾き $-dQ/dP$ の線形需要曲線を想定してみよう。この関数上で、0時点——すなわち現時点——の需要の価格弾力性は、 $dQ/dP \cdot P_0/Q_0$ である。ここで、右下がりの需要曲線上を左方向にたどった1時点においては、 $P_1 > P_0$, $Q_1 < Q_0$ となり、 dQ/dP が一定の時、1時点での価格弾力性 $dQ/dP \cdot P_1/Q_1$ は0時点でのそれよりも、大きくなる——すなわち、 $dQ/dP \cdot P_1/Q_1 - dQ/dP \cdot P_0/Q_0 = dQ/dP \cdot \left(\frac{P_1 Q_0 - P_0 Q_1}{Q_1 Q_0} \right) > 0$ 。この0時点から1時点への需要曲線上の移動は、需要量が減少する方向への変化なのであるから、常識的に考えれば、必需度は高まっていると考えられる。そうであるのに、価格弾力性は高まる。このように、必需度と価格弾力性との関係をリンクして論じるためには、どの時点での関係なのかを断っておく必要がある。このことは、本論を通じて注意してもらいたい点である。

しかし、政府には、総予算の処分に関して、次のような行動制約があるものとする。

- 政府が（金銭的・非金銭的に）価値ありとするものの提供に向けることができるといえども、投票者にとっても利益をもたらすサービスの提供に向けなければならない。⁸⁾

したがって、ここでは、政府が供給する政府サービスに関して次の仮定をおく。

- 「社会保障」は、投票者の所得再分配にすぎないから、政府みずからが利益を受けることのできないサービスである。
- 「他政府サービス」は、投票者の利益にもなるのであるが、政府みずからが自分の好きなように消費することができるサービスでもある。

ここで政府は、「他政府サービス」の財源を、総予算から「社会保障」予算を差し引いた余剰に求めるものとする。政府行動については、Brennan and Buchanan (1980) に登場するリバイアサン政府と同じように、余剰、すなわち「他政府サービス」予算の極大化行動をとる独占的政府であることを仮定する。すなわち、

$$\max Y_o = R - Y_w.$$

ここで、 Y_o は「他政府サービス」の予算規模、 R は徴税された総税収、 Y_w は「社会保障」の予算規模である。

8) Brennan and Buchanan (1980) (p. 135. [邦訳 (1984), p. 171]) では、

- 政府は、投票者にとって価値ある財・サービスから利益を受けることはない、
 - 投票者は、政府にとって価値ある財・サービスから利益を受けることはない、
- というように、政府サービスをめぐる政府と投票者の利害が、相反するものとして仮定されている。Brennan and Buchanan (1980) と本論との仮定の違い——彼らが設けた1つ目の仮定は維持するが、2つ目の仮定は放棄して、政府にとって価値ある財・サービスであっても投票者は何らかの便益を被るとする仮定は——は、次の事情ゆえに生じる。

まず、Brennan and Buchanan (1980) では、「集められた税収 (R) のうちある部分は、直接納税者・消費者にとって価値のある財・サービス (G) の生産および供給に向けられ、他の部分は政治家・官僚が（金銭的、非金銭的に）必要とするもの ($R-G$) の提供に向けられる」(Brennan and Buchanan (1980), p. 135. [邦訳 (1984), p. 171]) 状況を想定する。さらに政治家・官僚が、税収 (R) から公共財 (G) を差し引いた余剰極大化行動をとることを仮定する。この仮定の上で、どのような財政方式にすれば、この政府が、税収の一部を公共財 (G) に必ず支出するインセンティブを組み込むことができるかということ考察している (Brennan and Buchanan (1980), pp. 136-44. [邦訳 (1984), p. 173-83])。

これに対して、本稿では、2種類の政府サービスのいずれに対しても投票者の需要があり、この投票者の選好が、政府自身がこれら2つの政府サービスに対していただく選好とは異なるばあいにも、Brennan and Buchanan (1980) の仮定のように、政府が価値を認める政府サービスに投票者がまったく価値を認めないモデルを考えることも可能である。しかしここでの関心は、社会保障の財政方式の分析である。これを行なうために、政府サービスを、社会保障と他政府サービスに2分している。この時、社会保障以外の政府サービスに投票者が、まったく価値を認めないという仮定は、非現実的なように思える。それゆえに、2種類の政府サービスのいずれに対しても投票者の需要がある状況を想定して分析をすすめることにする。

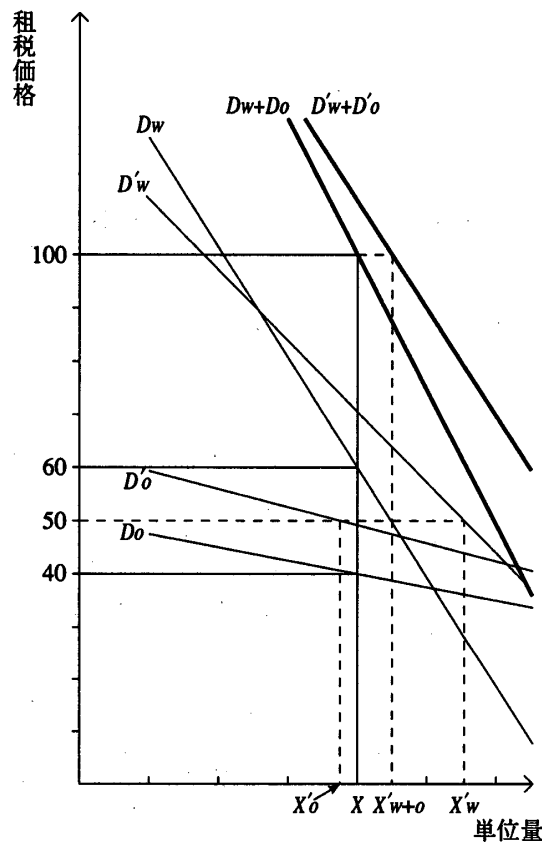
2 財政選択モデル

目的税では、投票者は、「社会保障」と「他政府サービス」の予算規模を、それぞれ独立に決めることができる。いま、目的税のもとで、「社会保障」と「他政府サービス」のそれぞれに対して、投票者がある予算規模を決めたとする。この時の「社会保障」と「他政府サービス」との予算比率——たとえば、1対2という比率——を固定した上で、総予算規模はいくらが望ましいかを政府が投票者に問えば、投票者は、目的税の時に選好するそれぞれの予算規模を足し合わせた額に等しい総予算規模を選好する。このように、投票者が、目的税であっても普通税であっても、ともに等しい総予算規模と予算比率を選好する⁹⁾予算比率は、完全均衡 (full equilibrium) と呼ばれている。

警察と消防を例とした Buchanan (1963) の図を、「社会保障」と「他政府サービス」に置き換えた図1では、完全均衡を60：40と仮定した状況が描かれている。

縦軸は、投票者が政府サービス1単位を購入するのに政府に租税として支払う租税価格を円で示

図1 完全均衡と抱き合わせ均衡



注) Buchanan (1963), p. 462 にもとづく。

9) Buchanan (1963), p. 461.

したものである。横軸には、サービスの数量単位をとっており、これは、次のような方法で定義している。

- 「社会保障」1単位は60円の租税価格で投票者に利用できる物理的数量。
- 「他政府サービス」1単位は40円の租税価格で投票者に利用できる物理的数量。

この単位を横軸にもつ図1上では、「社会保障」の租税価格 $P_w=60$ 円、「他政府サービス」の租税価格 $P_o=40$ 円を合計した100円の租税価格で、投票者は、「社会保障」と「他政府サービス」をそれぞれ1単位ずつ購入することができる。限界費用一定の仮定のため、供給曲線は横軸に平行な直線として描かれる。目的税のばあい、供給曲線は「社会保障」については1単位60円、「他政府サービス」では1単位40円として、それぞれ別個に描かれる。これに対して、普通税のばあいには、供給曲線は1単位100円として一本だけ描かれることになる。 D_w は「社会保障」の需要曲線を、 D_o は「他政府サービス」の需要曲線をそれぞれ示す。 D_w と D_o を垂直方向に足し合わせた $D_w + D_o$ は、「社会保障」と「他政府サービス」の予算比率を60:40とする普通税の時の政府サービスへの需要曲線である。この普通税の需要曲線と普通税の供給曲線との交点は、抱き合わせ均衡¹⁰⁾(tie-in equilibrium)と呼ばれている。

政府が「社会保障」と「他政府サービス」への予算比率を、完全均衡である60:40と定めて、予算規模のみを投票者に問う普通税のばあいは、投票者は $D_w + D_o$ と租税価格100円との交点での需要量 X の政府計画に投票する。他方、目的税のばあいは、この投票者は、 D_w と供給曲線60円との交点での需要量 X の政府計画に投票し、 D_o と供給曲線40円との交点での需要量 X の政府計画に投票する。このように、完全均衡の予算比率が保証された普通税の時と、目的税の時とでは、投票者はまったく同じ政府計画を選択する。

ここで予算比率が完全均衡から外れたばあいに、それぞれの予算規模および総予算規模がどのように変化するかをみるために、「社会保障」と「他政府サービス」の予算比率が60:50から50:50に変化した状況を例にあげて説明しよう。予算比率が50:50の時、100円の租税価格では、「社会保障」の租税価格は50円、「他政府サービス」のそれは50円となる。そこで図1上の横軸を、政府サービス1単位を50円で購入することができるように変換する。

- 「社会保障」1単位は50円の租税価格で投票者に利用できる物理的数量。
- 「他政府サービス」1単位は50円の租税価格で投票者に利用できる物理的数量。

横軸の単位の変換後は、 D_w は D'_w に、 D_o は D'_o に写される。先の完全均衡の需要量 X は、今度は「社会保障」では X'_w で表され、「他政府サービス」については X'_o によって示されることになる。このように変換された座標軸上での新しい均衡は、図1では、租税価格100円と $D'_w + D'_o$ の交点(100, X'_{w+o})で決まる。特筆すべきことは、この時、完全均衡と比べると、「社会保障」は

10) Buchanan (1963), p. 461.

$X_w - X_{w+o}$ だけ少なくなり、「他政府サービス」は $X_{w+o} - X_o$ だけ多くなることである。

「他政府サービス」の予算規模を極大化するという目的をもつリバイアサン政府は、普通税における予算比率を操作することにより、この目的を達成しようとする。その政治戦略を少し詳しくみるために、数値例を用いて考察してみよう。

まず、Buchanan (1963) モデルに登場する警察需要曲線と消防需要曲線の数値例にならって、図 1 における完全均衡の需要量を 40 単位—— $X = X_w = X_o = 40$ 単位——とする。この時、「社会保障」の租税価格 P_w は 60 円なので、「社会保障」の租税価格 $P_w = 60$ と需要量 $X_w = 40$ を満たす D_w を、ブキャナンの警察需要曲線と同じく $P_w = 150 - 2.25X_w$ とする。次に、「他政府サービス」の租税価格 $P_o = 40$ 、需要量 $X_o = 40$ を満たす D_o を、これもブキャナンの消防需要曲線に等しく $P_o = 50 - .25X_o$ と特定化する。

予算比率 50 : 50 の「社会保障」への需要曲線 D'_w は、完全均衡の D_w と、需要条件が等しく維持された関数である。この条件を用いて、予算比率 50 : 50 の D'_w を推計する。ここでは、この推計プロセスを容易にするために、予算比率 50 : 50 の点 (50, X'_w) は、完全均衡の点 (60, 40) を示す、まったく同じ点であることに着目し、この 2 点において、需要条件が等しく維持されることの意味を、2 つの新しい概念——「需要額の維持」と「納税者余剰の維持」——を導入することによって定義しなおした。¹¹⁾

すなわち、予算比率 50 : 50 の D'_w 上の点 (50, X'_w) において、完全均衡の需要条件が維持されているということは、次の 2 つの条件が成立することを意味する。

- 条件 1 需要額の維持。
- 条件 2 納税者余剰の維持。

条件 1 は、完全均衡の需要額と、予算比率 50 : 50 の点 (50, X'_w) の需要額が等しいことを意味する。完全均衡の「社会保障」の需要額は、 $100 \text{円} \times 0.6$ (予算比率) $\times 40$ (単位) $= 2,400 \text{円}$ である。条件 1 から、予算比率 50 : 50 では、完全均衡の需要額 $2,400 \text{円} = 100 \text{円} \times 0.5$ (予算比率) $\times X'_w$ となるので、 X'_w は 48 単位を得る。

次に条件 2 は、完全均衡の納税者余剰と、予算比率 50 : 50 の点 (50, $X'_w = 48$) の納税者余剰が等しいことを意味する。完全均衡の「社会保障」から納税者が得る余剰は、次のようにして求められる。社会保障の租税価格 $P_w = 60$ 、需要量 $X_w = 40$ を満たす D_w が、先に示したように線形の関数 $P_w = 150 - 2.25X_w$ であるとする。そこでの納税者余剰は、 $(150 - 60)$ (円) $\times 40$ (単位) $\times 1 /$

11) このプロセスの説明は、Buchanan (1963) ではなされていない。Buchanan (1963) を所収した Buchanan (1967) には、この点についての数学注もあるが、ここでも、「完全均衡と定義した比率から、予算率を変化させて、50-50 という新しい率をとろう。2 つの需要方程式における数量尺度を、適切に変化させて、変形された関数を導出しよう」〔Buchanan (1967) 〔邦訳 (1971), p. 93〕〕と述べて、変形後の需要曲線、 D'_w, D'_o の形が決められるのみである。

表2 予算比率と「社会保障」需要曲線

普通税における「社会保障」：「他政府サービス」の予算比率						
	0 : 100	10 : 90	20 : 80	30 : 70	40 : 60	50 : 50
a_w	0	25	50	75	100	125
b_w	0.00	0.06	0.25	0.56	1.00	1.56
	60 : 40	70 : 30	80 : 20	90 : 10	100 : 0	
a_w	150	175	200	225	250	
b_w	2.25	3.06	4.00	5.06	6.25	

表3 予算比率と「他政府サービス」需要曲線

普通税における「社会保障」：「他政府サービス」の予算比率						
	0 : 100	10 : 90	20 : 80	30 : 70	40 : 60	50 : 50
a_o	125	112.5	100	87.5	75	62.5
b_o	1.56	1.27	1.00	0.77	0.56	0.39
	60 : 40	70 : 30	80 : 20	90 : 10	100 : 0	
a_o	50	37.5	25	12.5	0	
b_o	0.25	0.14	0.06	0.02	0.00	

2 = 1,800 (円) となる。予算比率50 : 50の D_w を $P_w = a_w - b_w X_w$ とする。条件2から、1,800円 = $(a_w - 50)$ (円) $\times 48$ (単位) $\times 1 / 2$ となり、 a_w は125を得る。 $P_w = 125 - b_w X_w$ が点 (50, 48) を通過するのであるから、 $b_w \cong 1.56$ となる。この作業を、予算比率を変化させながら繰り返し行くと、表2が得られる。

「他政府サービス」の需要曲線 $P_o = a_o - b_o X_o$ についても、同様に表3が得られる。

ここで、完全均衡と予算比率50 : 50の時では、2つの政府サービスの予算規模、およびそれを加えた総予算規模がどのように変化するかをみてみよう。

まず、完全均衡の需要曲線は、

$$\text{「社会保障」の需要曲線 } D_w \quad P_w = 240 - 4.50 X_w,$$

$$\text{「他政府サービス」の需要曲線 } D_o \quad P_o = 50 - .25 X_o.$$

これらの垂直和で表される $D_w + D_o$ は、

$$P_c = 290 - 4.75 X_c.$$

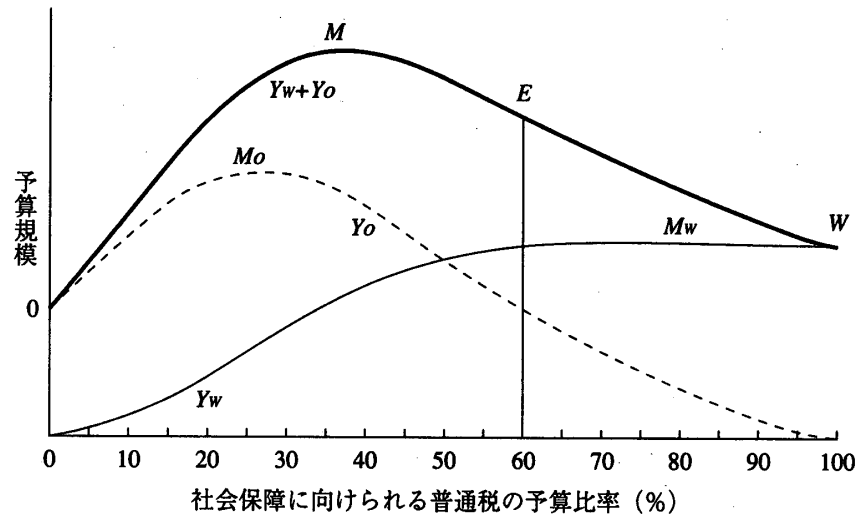
租税価格 $P_c = 100$ の時、 X_c について $D_w + D_o$ を解けば、 $X_c \cong 40$ を得る。この時、予算規模は次のようになる。

$$\text{「社会保障」予算規模} \quad 60 \text{ (円)} \times 40 \text{ (単位)} = 2,000 \text{ 円},$$

$$\text{「他政府サービス」予算規模} \quad 40 \text{ (円)} \times 40 \text{ (単位)} = 1,600 \text{ 円},$$

$$\text{総予算規模} \quad 2,400 \text{ 円} + 1,600 \text{ 円} = 4,000 \text{ 円}.$$

図2 予算比率と予算規模



注) Buchanan (1963), p. 464 にもとづく。

次に、予算比率50：50では、

$$\text{「社会保障」の需要曲線 } D_w \quad P_w = 125 - 1.56X_w,$$

$$\text{「他政府サービス」需要曲線 } D_o \quad P_o = 62.5 - .39X_o.$$

$D_w + D_o$ は、

$$P_c = 187.5 - 1.95X_c.$$

租税価格 $P_c = 100$ の時、 X_c について $D_w + D_o$ を解けば、 $X_c \cong 45$ を得る。この時、予算規模は次のようになる。

$$\text{「社会保障」予算規模} \quad 50 \text{ (円)} \times 45 \text{ (単位)} = 2,250 \text{ 円,}$$

$$\text{「他政府サービス」予算規模} \quad 50 \text{ (円)} \times 45 \text{ (単位)} = 2,250 \text{ 円,}$$

$$\text{総予算規模} \quad 2,250 \text{ 円} + 2,250 \text{ 円} = 4,500 \text{ 円.}$$

このように、予算比率50：50では、完全均衡と比べて、「社会保障」と「他政府サービス」の予算規模はいずれも拡大しており、その結果、総予算規模も拡大している。ただし、予算比率50：50の45単位は、完全均衡の単位で測れば「社会保障」で約38単位、「他政府サービス」は約56単位である。¹²⁾ それゆえに、完全均衡の需要量はいずれも40単位なので、完全均衡から予算比率50：50に変化すれば、「社会保障」は減少し、「他政府サービス」は増加していることに注意されたい。

予算規模を推計する同様の計算を、各予算比率について行い、その結果を要約したのが図2である。

実線 Y_w は「社会保障」の予算規模、破線 Y_o は「他政府サービス」の予算規模を示し、一番上

12) 先にあげた〈条件1 需要額の維持〉より、「社会保障」については、 $60 \text{ (円)} \times X_w = 50 \text{ (円)} \times 45 \text{ (単位)}$ により $X_w = 37.5 \text{ (単位)}$ 、「他政府サービス」では、 $40 \text{ (円)} \times X_o = 50 \text{ (円)} \times 45 \text{ (単位)}$ により、 56.25 (単位) が求められる。

の太線が総予算規模を表す。それぞれの予算規模を投票者に独立に問う目的税のばあい、投票者は図2の右端と左端で示される予算規模を選択する。つまり、「社会保障」目的税では右端の予算規模 W 、「他政府サービス」目的税では左端の予算規模 O が選択され、総予算規模は $O+W$ となる。普通税における完全均衡の総予算規模は、目的税の総予算規模に等しくなるので、完全均衡での総予算規模を示す M ——社会保障への予算比率が60%の総予算規模——は、目的税での総予算規模 $O+W$ の高さに等しい。「社会保障」への予算比率が完全均衡よりも小さくなると、総予算規模は増加するのであるが、これは M で極大値に達し、やがて減少しはじめる。総予算規模が増加するか減少するかどうかは、2つのサービス需要の租税価格弾力性の大小関係に依存する。一般的には、予算比率と総予算規模との関係は、次のように要約できる。

普通税における予算比率と予算規模

投票者にとって需要の租税価格弾力性がより非弾力的な政府サービスに対する予算比率が小さくなるかぎり、総予算規模は拡大する。逆に、需要の租税価格弾力性がより弾力的な政府サービスに対する予算比率が小さくなるかぎり、総予算規模は縮小する。

ここでの例で言えば、 E から M までは、「社会保障」は「他政府サービス」の需要よりも非弾力的である。だが、 M で弾力性の大小関係が逆転するために、これより左では、総予算規模は減少しはじめる。¹³⁾

ところで、「社会保障」予算 Y_w は M_w で極大化し、「他政府サービス」予算 Y_o は M_o で極大化する。ここで、政府には、仮定により、次の権力が与えられていることを思いだそう。

- 財政方式選択権——すなわち、普通税か目的税かの選択権。
- 普通税における予算比率決定権。

この時、「他政府サービス」予算の極大化を目指すリバイアサン政府は、「他政府サービス」予算の極大値 M_o を実現させる予算比率の普通税を、選択すると予測できる。と同時に、政府は、「他政府サービス」予算を極大値 M_o から O の水準にまで落とすことになる社会保障財源の目的税化には、断固抵抗することも予測できよう。

ところで、いま、政府に次の権力が付与されているものとしよう。

- 政策キャンペーンを行い、投票者の政策選好に影響を与える権力

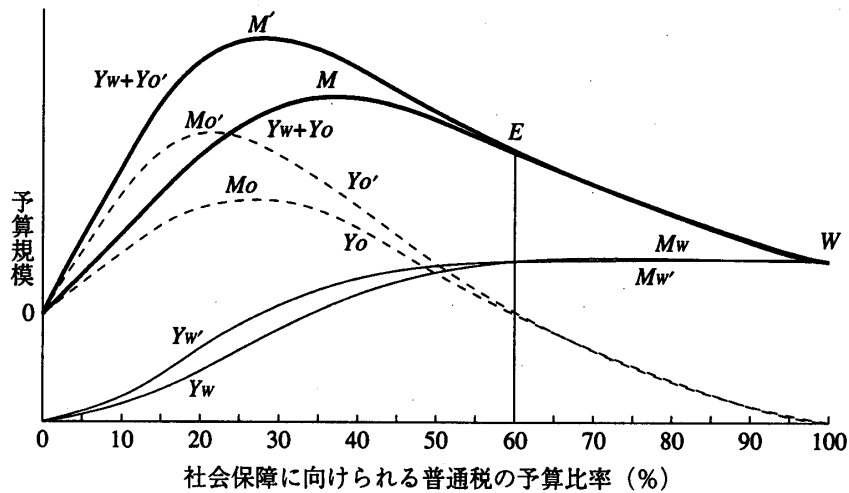
この時、「他政府サービス」予算を極大化したい政府は、投票者に「社会保障」の重要性を説いて、「社会保障」の租税価格弾力性をより一層小さく認識させるキャンペーンを行い続けることが予測できる。この予測の確からしさをみるために、「社会保障」需要曲線の租税価格弾力性が小さ

13) 脚注7を参照。

表4 予算比率と「社会保障」需要曲線——非弾力的な需要曲線のばあい

普通税における「社会保障」：「他政府サービス」の予算比率						
	0 : 100	10 : 90	20 : 80	30 : 70	40 : 60	50 : 50
a_w	0	40	80	120	160	200
b_w	0.00	0.13	0.50	1.13	2.00	3.13
	60 : 40	70 : 30	80 : 20	90 : 10	100 : 0	
a_w	240	280	320	360	400	
b_w	4.50	6.13	8.00	10.13	12.50	

図3 予算比率と予算規模（弾力性の異なる「社会保障」需要曲線間の比較）



くなれば、「他政府サービス」の極大値が大きくなる事実を観察してみよう。

完全均衡条件を満たし〔つまり、「社会保障」の租税価格 $P_w=60$ と需要量 $X_w=40$ を通過する〕、かつ、線形需要曲線の傾きが、先の例 $P_w=150-2.25X_w$ の2倍の4.5となる——したがって弾力性は小さくなる——関数を $P_w=240-4.5X_w$ とする。これを用いて、予算比率が異なる時の「社会保障」需要曲線 $P_w=a_w-b_wX_w$ の a_w, b_w を推計すれば、表4を得る。

これを用いて計算される「他政府サービス」との抱き合わせ均衡の「社会保障」予算規模 Y_w 、「他政府サービス」予算規模 Y_o を、図2のなかに描いたのが図3である。

図3の「他政府サービス」の予算規模、 Y_o と Y_o' 上のそれぞれの極大値 M_o, M_o' をみれば分かるように、「社会保障」の租税価格弾力性が低くなった状況では、「他政府サービス」の極大値は大きくなるのである。したがって、政府が、政策キャンペーンを行い、投票者の政策選好に影響を与える権力を持っているのであれば、政府は、投票者に「社会保障」の重要性を説いて、「社会保障」の租税価格弾力性をより一層小さく認識させるキャンペーンを行いつづけるはずなのである。

さてこれまでの考察を、政府による社会保障の財政選択に関する政治戦略について要約すれば、

次のように表現することができるであろう。

社会保障の財政選択に関する政府の政治戦略

政府は、「社会保障」の重要性を説得するキャンペーンを行い、投票者に「社会保障」のための増税はやむを得ないという認識をもたせることに努めるであろう。しかしながらその一方で、政府は「社会保障」財源の目的税化には抵抗し、「社会保障」財源は普通税であるべきということも主張しつづけるはずである。なぜならば、政府は、こうした政治戦略をとることにより、「社会保障」以外の「他政府サービス」の予算規模を極大化することができるからである。

3 財政の硬直化問題——目的税によるストックとフローの供給と財政硬直化問題の深刻さ

前の節では、政府が、社会保障財源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も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、はたして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、その後に、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、くわれわれが批判すべきことからは、財政の硬直化という現象それ自体ではなく、無駄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4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

図4 目的税のもたらす資源配分非効率

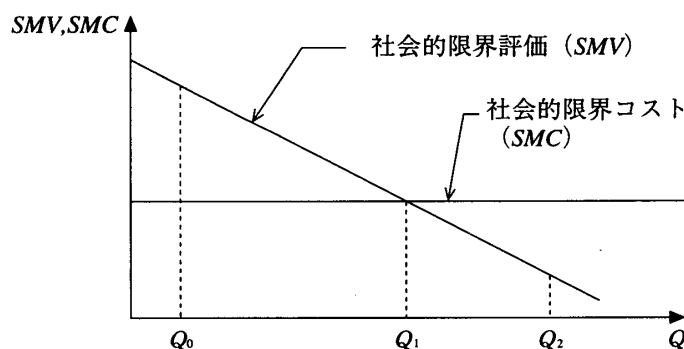
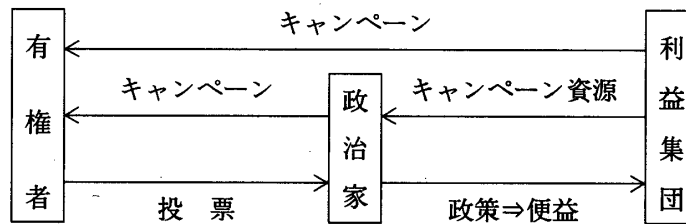


図5 Denzau and Munger モデル



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4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、この近辺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、この無駄を無くする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は生じる。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、なにゆえに、無駄な財政支出の改革を阻止する力のほう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ばあいよりも、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¹⁴⁾〔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5に要約できる。

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、その政策のキャンペーンを、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、票になりやすい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あげることになる。なお、キャンペーンが意味をもつのは、

14) これ以降は、利益集団と政治家の政治力との関係をモデル化した Denzau and Munger (1986), をベースにして、推論を進めている。

有権者が不完全な情報をもっているばあいのみである。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、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。もし議会在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」¹⁵⁾

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、公共政策から便益を受ける利益集団の資金力と集票力とが、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、なおも存続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かど

15) Stigler (1987). [邦訳 (1991), p. 380]

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無く、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。この問いは、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い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換えに、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なる。したがって、この政治家の政治力は、他の者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もと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圧力をかけるし、その方が、大物政治家が背後にひか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。¹⁶⁾

ところでここで一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謗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4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、あまり当てはまらないということになる。

そうであるのに、やはり、政府は、社会保障財源を目的税に求める声には抵抗しつづけるであろう。そしてその一方で、少子・高齢化社会を迎えるにあたり、社会保障の重要性を強く主張しつづけるはずである。それが、本稿において予測した、政府の政治戦略であった。

結論と議論

もし、本当に社会保障が重要であるのならば、社会保障の給付に用途を限定した目的税を創設して、社会に存在する資源のなかから、社会保障に回るべき部分を、優先的に確保する制度が創設されてもよさそうなものである。国民健康保険料の徴収率の悪化、国民年金の空洞化の現状——1999年末で国民年金加入対象者の36%が保険料を支払っていない¹⁷⁾——や第三号被保険者制度への批判などを考えれば、社会保険料という賃金支払税もしくは人頭税に類似した目的税の税率の引き上げは、社会保障に資源を優先的に確保するどころか、長期的には社会保障の生命さえも奪いかねない怖れがある。考えられ得る選択肢のなかでは、消費税を財源とした目的税化をわたくしは支持するし——ただし、インボイスを導入して、益税を見直し、さらに逆進性を緩和できるようにかなりの改善をはかった消費税をより強く支持する——、相続税を財源とした目的税化もわたくしは支持する

16) こうした政治過程に関する日本の具体的な事例を描いた研究としては、猪口・岩井 (1987)、Campbell (1977) [邦訳 (1984)]、猪口・岩井 (1987)などをあげておく。

17) 日本経済新聞朝刊、2001年5月12日、1面。

—ただし、もっと広く深く課税対象を広げた相続税をより強く支持する。そして、これを社会保障に用途を限定すると公約して、国民、そのなかでも特に未組織の有権者に支持を求めるキャンペーンを展開すれば、その政党への支持は、強まりこそすれ、弱まることはないとわたくしは考えている。

しかしながら、ここで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できる。

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るという点である。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、あまりする必要もないはずである。

ここで、本論での研究の最初の問題意識に立ち戻ることになる。すなわち、社会保障の重要性が唱えられながら、財源の目的税化については躊躇するという議論に直面したばあい、わたくしは、なにゆえに、そのような議論が存在するのかと問いかけたくなる。今日の状況は、タイ米をコシヒカリなどの人気米とセットにして販売した1993年の抱き合わせ販売戦略と同じではないのか。つまり、政府が国民には人気のない社会保障以外の政府サービスをどうしても販売したいのであれば、国民に人気のある社会保障を単独で販売するはずはなく、政府は、社会保障とその他の政府サービスを抱き合わせて販売するはずである。はたして現在の政治状況は、この推論通りに動いているのではないだろうか。ここでは、この問いについて考えてみた。

最後になるが、本稿では、社会保障の財政選択に関する政府の政治戦略を予測するという方法で考察してきた。結果は、国民の幸せを願う政府にはあるまじき政治戦略を予測することになってしまっている。しかしながら、分析に主に用いた Buchanan モデルは、民主主義の集合的意思決定過程を中位投票者1人による選択問題に置き換えるというような大胆な抽象化のもとに構築されたものである。そして、考案者であるブキャナン自身が、みずからのモデルを評して、「なにも無いよりは、なんらかの理論があった方がましである¹⁸⁾」と言っているのであるから、本章におけるわたくしの予測が大きく外れていることは、十分に考えられる。そしてむしろ、そのことをわたくしは期待したいと思う。

18) Buchanan (1963), p. 469.

参 考 文 献

- Buchanan, J. M. (1963), "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy* 71, pp. 457-69.
- (1967), *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill: University of North Carolina Press. [J. M. ブキャナン／山之内光躬・日向寺純雄訳 (1971) 『財政理論』勁草書房]
- Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge UP. [G. ブレナン・J. M. ブキャナン／深沢実・菊池威・平澤典男訳 (1984) 『公共選択の租税理論——課税権の制限』文眞堂]
- Campbell, J. C. (1977), *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley: University of California Press. [J. C. キャンベル／小島昭・佐藤和義訳 (1984) 『予算ふんどり——日本型予算政治の研究』サイマル出版]
- Denzau, A. T. and Munger, M. C. (1986), "Legislators and Interest Groups: How Unorganised Interests Get Represented," *American Political Science Review* 80, pp. 89-106.
- Dye, R. F. and T. J. McGuire (1992), "The Effect of Earmarked Revenues on the Level and Composition of Expenditures," *Public Finance Quarterly* 20, pp. 543-56.
- Stigler, G. J. (1987), *The Theory of Price*, Fourth Edition, New York: Macmillan. [G. J. スティグラー／南部鶴彦・辰巳憲一 (1991) 『価格の理論 第4版』有斐閣]
- 猪口孝・岩井奉信 (1987) 『「族議員」の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社
- 権丈善一 (1995) 「社会保障の財政選択に関する試論——政府による財政選択：目的税対普通税」『三田商学研究』第38巻3号, pp. 97-102.
- 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3号, pp. 290-307.
- 山本栄一 (1975) 『租税政策の理論』有斐閣
- 横山彰 (1995) 『財政の公共選択分析』東洋経済