

Title	なぜ、社会保障目的消費税案が出てきたのか?: 2001年に書いた論文, いや1995年に書いた研究ノートを振り返る
Sub Title	A political economy of an earmarked tax for the social policy
Author	権丈, 善一(Kenjoh, Yoshikazu)
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2008
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.50, No.6 (2008. 2) ,p.191- 204
JaLC DOI	
Abstract	<p>社会保障の自然増さえ許さぬ立てつづく予算編成時のマイナスシーリングの下、この国の社会保障は崩壊の危機にある。この危機に対して福祉現場で働く当事者、そして生活者の反乱が、選挙の場で起こり始めてきた。2007年7月の参議院選挙の大敗で、生活者の反乱を察した与党の一部政策グループは、医療崩壊をはじめとした社会保障崩壊の流れを阻止するために消費税の使途を社会保障に限定する「社会保障税」構想を出してきた。</p> <p>この「社会保障税」構想に対して、医療関係者をはじめとした社会保障関係者は、過去の経験に基づいて、本当に社会保障に回ってくるのか、これまで社会保障に投入されていた租税が社会保障税によって肩代わりされて、本当は、公共事業などの他の支出に回されるだけではないのかと不安をいだいている。</p> <p>本稿では、なぜ、政府与党から「社会保障税」構想が出てきたのか、この構想が与党から出されるということは、「再分配政策の政治経済学」の視点からながめればいかなる意味をもつのかを考察する。</p> <p>そして最後に、福祉現場で働く当事者そして生活者は、今日はマニフェスト選挙が根付きはじめているのであるから、いま社会保障に投入されている租税が引き上げられて、社会保障以外の用途に使われることはないかなどを選挙の事前にしっかりとチェックすればよく、その政党のマニフェストの内容に不同意、マニフェストの曖昧さに不満があれば、選挙当日に棄権でも何でもよい、拒否権を発動すればよいことを提案する。</p>
Notes	商学部創立50周年記念 = Commemorating the fiftieth anniversary of the faculty 50周年記念論文
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20080200-0191">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20080200-0191</a>

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.

## なぜ、社会保障目的消費税案が出てきたのか？

——2001年に書いた論文、いや1995年に書いた研究ノートを振り返る——

権 丈 善 一

### <要 約>

社会保障の自然増さえ許さぬ立てつづく予算編成時のマイナスシーリングの下、この国の社会保障は崩壊の危機にある。この危機に対して福祉現場で働く当事者、そして生活者の反乱<sup>1)</sup>が、選挙の場で起こり始めてきた。2007年7月の参議院選挙の大敗で、生活者の反乱を察した与党の一部政策グループは、医療崩壊をはじめとした社会保障崩壊の流れを阻止するために消費税の用途を社会保障に限定する「社会保障税」構想を出してきた。

この「社会保障税」構想に対して、医療関係者をはじめとした社会保障関係者は、過去の経験に基づいて、本当に社会保障に回ってくるのか、これまで社会保障に投入されていた租税が社会保障税によって肩代わりされて、本当は、公共事業などの他の支出に回されるだけではないのかと不安をいだいている。

本稿では、なぜ、政府与党から「社会保障税」構想が出てきたのか、この構想が与党から出されるということは、「再分配政策の政治経済学」の視点からながめればいかなる意味をもつのかを考察する。

そして最後に、福祉現場で働く当事者そして生活者は、今日はマニフェスト選挙が根付きはじめているのであるから、いま社会保障に投入されている租税が引き上げられて、社会保障以外の用途に使われることはないかなどを選挙の事前によくチェックすればよく、その政党のマニフェストの内容に不同意、マニフェストの曖昧さに不満があれば、選挙当日に棄権でも何でもよい、拒否権を発動すればよいことを提案する。

### <キーワード>

社会保障、目的税、消費税、公共選択論、リヴァイアサン政府、政治市場モデル

### 問題意識

2007年7月の参議院選挙での大敗後、自民党の中に社会保障の安定と財政再建のために、消費

1) 生活者の用語法については、「勿凝学問54 外需依存のリストラ景気か内需依存の規制緩和景気以外に途はないのか? ——対立の軸は「勝ち組対負け組」などではなく「経済界対生活者=労働」だろうよ」(2006年11月24日脱稿)『医療政策は選挙で変える【増補版】——再分配政策の政治経済学Ⅳ』pp.330-5所収。

税引上げを含む国民負担増を主張する政策グループ「財政改革研究会」が生まれた。そのグループは、11月21日に『『国民にすべて還元する』との原則の下、消費税を国民に対する社会保障給付のための財源と位置づけ、その趣旨を明確にすべく、現行の消費税を社会保障税（仮称）に改組する」と表明した。なぜ、与党自民党サイドから、社会保障に用途を限定した消費税である「社会保障税」案が出てきたのか。

どうしてこうした疑問について考えるようになったのか。それは、「社会保障税」の構想が出されたとき、医療関係の知人から、次のメールが届いたからである（掲載許可を頂いております）。

消費税は、医療・福祉のためといわれて導入され、5%に引きあがった以降も、医療関係者は煮え湯を飲まされ続けています。政治への信頼や、消費税への信頼がないことが根底にあります。消費税の社会保障への用途限定と自民党の与謝野さんが言っても、これまで消費税により賄っていた部分の行方や、目的税化された消費税が年金に回って、医療に回らない不安もあり、立ち止まるのだと思います。ここへの躊躇があります。タダどりされないか、と。

とてもよく分かる。しかしながら、医療問題をはじめとした社会保障問題の行き詰まり、ひいては国民の生活の行き詰まりを打開するには、誰かがどこかで、社会保障に用途を限定した財源調達の話の切り出さなければならない。そして誰かがどこかでそう言ったとき、その言葉は信用できないと言っていたのでは、実は何もはじまらない。

こういうことを考えているなかで、わたくしの問いは、かつて「政府は社会保障財源の目的税化には反対する」と予測した自分の分析のいったいどこを間違えたために、現実には、政府が消費税の社会保障目的税化を言うようになったのだろうかという問いに変化していった。

わたくしは、2001年の論文「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」において、次のような予測を立てている。

## 命題2 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させることができるからである。

この論文は2001年に書いている。けれども、その論文のプロトタイプは1995年に研究ノートとして書き終えている。1995年の研究ノート「社会保障の財政選択に関する試論——政府による選択：目的税対普通税」に取りかかったきっかけは、次の文章にある1993年のできごとであった。

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。本章では、これら普通税を、社会保障目的税として利用することをひとつのヴィジョンとして念頭におきながら、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、日本は米の凶作にみまわれたので、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、社会保障を財政方式として社会保障以外の政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だろうか。この問題意識を、本章のテーマである「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。

そして、この文章の末に付していた脚注はつぎのようなものであった。

本章は、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上げを行いながら、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。

こうした問題意識に端を発して、モデル構築に取りかかった。

昨今の政治状況を説明することができる事実解明型（positive）<sup>2)</sup>モデルを考えるに際して、

---

2) 事実解明型（positive）は、多くの方に馴染みのない用法であると思われるので、権丈（2005）〔初版（2001）〕『再分配政策の政治経済学Ⅰ』22頁の次の文章を参照されたい。

日本では、normativeを規範、positiveを実証と訳すのが定着している。しかし日本で＜実証＞という言葉を使う際には、若干の注意を要する。たとえば、欧米でわたくしが知り合った経済学者のいく人かに、King（1983）の研究——住宅課税の改革による家計の効用変化を定量的に推計した著名な研究——は、positiveか、それともnormativeかと問えば、彼らはnormativeな分析だと答える。だが、日本で、同じ質問をすれば、この研究がしっかりとした推計を含んでいるせい、これを＜実証＞分析と考える

ここでは、Buchanan (1963) 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ヴァイヤ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、事実解明的な解をえ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。本章では、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。

こうした視点からモデル構築を行い、そのモデルに基づいて、最初にあげた命題「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」を得たわけである。

しかしながら、現実には、社会保障に用途を限定した消費税「社会保障税」案が出されたわけである。なぜなのか？ この疑問について考えるために、いま、1995年次のモデル構築プロセスを回想してみよう。

## 財政選択モデル構築プロセスの回顧

### 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。

---

ㄨ 人がいる。こうした混乱を避けるために、ここでは、奥野・鈴木 (1985) にならい、Positive を<事実解明的>と訳すことにした。彼らは、次のように論じている。「われわれが事実解明的アプローチと呼ぶものは、多くの書物において『実証的』アプローチと名づけられているものに等しい。しかしながら、経済制度の運行メカニズムの理論的解明は、必ずしもそのメカニズムの『実証的』研究と同じことではない。むしろ、理論的な事実解明こそが本質においてわれわれの意図するところである」〔奥野・鈴木 (1985), p.7〕。

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供給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、本章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」需要よりも必要度が高い。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、次の権力を付与されているものとする。

- ・財政方式選択権——すなわち、普通税か目的税化の選択権
- ・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とで、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、本章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。

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。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) に登場するリヴァ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。

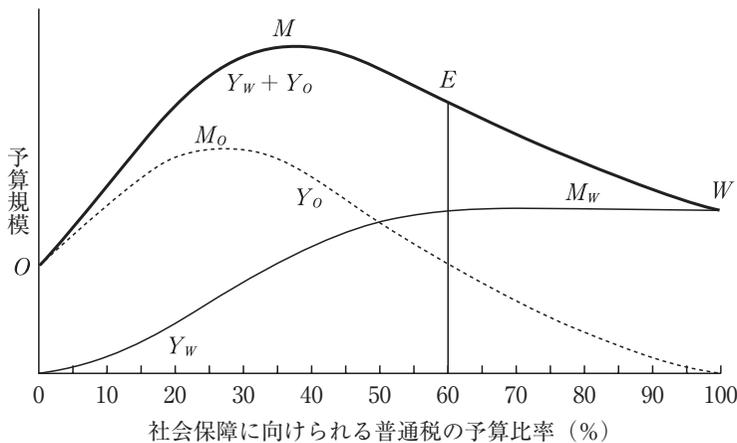
すなわち、

$$\max Y_o = R - Y_w$$

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。

以上の仮定のもと、「社会保障」と「他政府サービス」について、もし目的税として「社会保障」と「他政府サービス」の予算規模をそれぞれ決めたとする総予算規模における「社会保障」と「他政府サービス」の比率が60対40になるようにし（普通税でこの比率が実現される状態を完全均衡と呼ぶことにする）、かつ完全均衡点において「社会保障」の租税価格弾力性が「他政府サービス」よりも低くなるように、それぞれの需要曲線を想定する。このとき、普通税における予算比率決定権をもつ政府が直面する「予算比率と税収のスケジュール」は、次のようになる。

図1 予算比率と予算規模



再び、かつて書いた文章を回想すれば。

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ばあい、投票者は図の右側と左側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  $O + W$  となる。普通税の完全均衡の総予算額は、目的税の総予算額に等しくなるので、完全均衡での総予算規模を示す  $E$  ——社会保障への予算比率60%の予算規模——は、目的税への総予算規模の高さに等しい。「社会保障」への総予算規模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。

### 命題1 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。

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りヴァイアサン政府は、「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、「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、断固反対することが予測できよう。

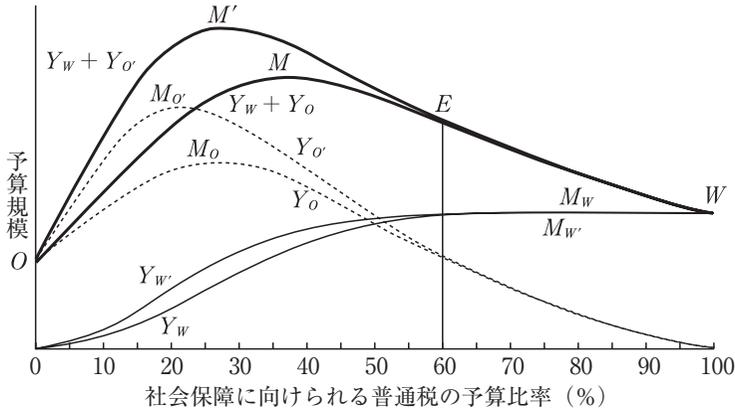
ところでいま、政府に次の権力が付与されているものとしよう。

- ・ 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。

図2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

図2 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）



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。

### 命題2 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させることができるからである。

さて、話は、スタート地点に戻った。予測に違い、与党自民党サイドから、社会保障に用途を限定した消費税である「社会保障税」案が出てきたのである。わたくしは、モデル構築の上で何を間違えたのか。

### リヴァイアサンモデルの限界と政治市場における投票者主権

間違えた一番の理由は、政府の目的関数の設定にあったのだろう。上記のモデルでは、「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した。

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。

しかしながら、政府といえども、それは民主主義下で、政治家を職業とする人たちから構成されているのであり、彼らは、やりたいことを必ずできるほどの絶対的権力をもっていない。すなわち、納税者から可能なかぎり税収を搾り取ることを望むリヴァイアサン政府は、早晩、納税者である投票者から方針の変更を迫られるのである。そして政府を構成する政治家は、やはりあくまでも選挙で勝つこと——得票数極大化<sup>3)</sup>——を目的とする<sup>3)</sup>と考えるべきであった。たとえば、目的関数、

$$\max Y_o = R - Y_w$$

を実現しようとして、選挙で負けたのでは元も子もない。もっとも得票数極大化行動をとるのは、あくまでも政治家であり、官僚（およびいわゆる族議員）には、ニスカネン流のみずからの裁量がきく予算の極大化行動をとるといふ、以前置いていたリヴァイアサンモデルの仮定の方が自然であろうと思う。その意味で、政府を一枚岩とみなした先の抽象化は間違っていたと言える。

財務省をはじめとした官僚サイドが、政治家が出してきた社会保障目的税案を支持する動機はない。社会保障目的税によって、従来社会保障に充当されていた国庫負担を肩代わりさせ、そこで浮いた財源を自省で使うことが意識されてはじめて官僚は、社会保障目的税案に協力的となるのである。けれどもそのあたりの所は、今日のマニフェスト選挙の下では、投票者が選挙の事前にチェックすることは難しいことではない。

こうした問題を考えるために、今から1年半ほど前2006年8月21日に書いた勿凝学問46中の文を参照してもらいたい。

勿凝学問46 歳出削減はいつまでつづくのか？

権丈（2007）『医療政策は選挙で変える【増補版】——再分配政策の政治経済学Ⅳ』pp.287-8.

話変わって現在——最近、勉強会や講演に呼ばれたときは、出席の方々に、まずわたくしが次の質問を出すことから、話をはじめることになっている。

「小泉首相は、どの水準まで歳出削減をするつもりでいると思いますか？」

3) 本来は、他政治家の得票率も視野に入れた、みずからの得票率極大化行動をとると考える方が自然である。しかし「得票率」では、他政治家の行動等、考察しなければならない変数が極端に増えるため、ここでは、得票率ではなく得票数を政治家は極大化させるレベルの抽象化を行って話をすすめる。

こういう質問から話を切り出すようになったのは、6月28日の次の朝日新聞の記事をみてからのことである。

『朝日新聞』 2006年6月28日4面	歳出削減「増税してでも施策を、と言われるまで」 経財会議で小泉首相発言
<p>小泉首相が22日の経済財政諮問会議で「歳出をどんどん切り詰めていけば『やめてほしい』という声が出てくる。増税してもいいから必要な施策をやってくれ、という状況になるまで、歳出を徹底的にカットしないとイケない」と発言していたことがわかった。27日に公表された会議の議事録で明らかになった。</p> <p>首相は「ヨーロッパを見ると野党が（増税を）提案するようになっている」と、欧州の消費税をめぐる論議を引き合いに出した。</p>	

記者が注目するだけのことはあり、上記首相の言葉は、なかなか面白い意味もっている。わたくしは、この国に、新自由主義を心底信奉していたり、しばしば言われる市場原理主義の政治家などいないと思っている。ゆえに、これまで一度も、そうした言葉を使って現政権の政策を批判したことはない。わたくしの読みでは、彼らは、ただ単に、増税した場合の結果を恐れているだけのことなのである。この国の有権者は、増税しようとする政治家を酷い目に遭わせてしまう——すなわち、政治家を落選させてしまう強い癖もっている。増税できないとなれば、当今の財政事情を考えると、歳出を削減しなければならないことは子どもでも分かる。その際、彼ら政治家にとっては、歳出削減につながることを発言してくれる経済学者がとても重宝する。ゆえに彼らを重用する。ただそれだけのことである。

増税して<小さすぎる政府>を改善しますと公約する方が選挙に勝てる政治環境になれば、彼ら政治家は、政策を切り替えるし、その時、歳出削減しか視野にない経済学者は為政者から捨てられることになろう。人事権ほど強い権力はなく、民が選んだ政治家に最終的な人事権を付与しているのが民主主義。この民主主義のもとでは、良かれ悪しかれ、やはり政治家が最高権力者なのである。

さてはじめよう。

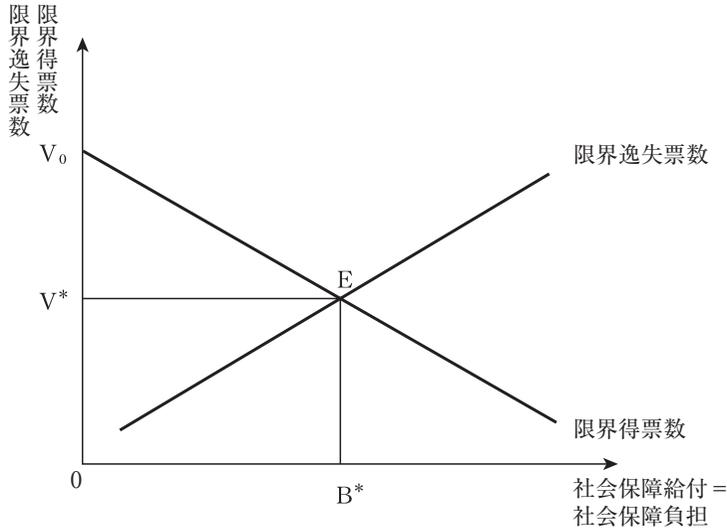
小泉氏の発言から次のようなモデルを考えてみる。

次頁の図3をみてもらいたい。横軸は社会保障が充実すれば社会保障負担も増えるという「負担なくして福祉なし<sup>4)</sup>」の関係をとっている。縦軸は、社会保障政策の二面性、すなわち社会保障

4) 「負担なくして福祉なし」とみなすのは、次の文章における第一の立場の者が意識する関係である。第二の立場の者は、追加的な負担なくとも福祉を充実できると考えている。↗

を充実させれば給付の恩恵の方が負担よりも大きいと感じる人からの得票を期待できるが、給付の恩恵よりも負担の方が大きいと思う人からの支持を失うという関係をとっている。社会保障給付が増加する場合の限界得票数は右下がりの需要曲線のように、社会保障負担が増加する場合の限界逸失票数は右上がりの供給曲線のように描いておく。そして極大化得票数  $V_1EV^*$  を実現できる点  $V^*$  を達成できるのは、 $B^*$  点の社会保障政策を政治家が選択した時になる。

図3 社会保障と政治市場



小泉政権時代に、小泉氏は、現状が  $B^*$  の右側にあると判断したと考えられる。しかし、医療、介護の崩壊をはじめとした社会保障崩壊の中で、疲弊した現場の当事者たちが窮状を国民に訴え、その訴えを受け止めたメディアの協力もあり限界得票数曲線が上方にシフトし、限界逸失票数曲線も下方にシフトしはじめてきた。その結果、一部の政治家は現状の社会保障レベルが得票数を極大化させる点  $V^*$  を保証する社会保障水準  $B^*$  よりも左側にあると考えるようになってきている。そのことを先の2007年参議院選挙で痛感させられたのが与党議員たちであった。

医療崩壊、社会保障崩壊のなか、現場で働く人たちが与党から離れてしまったのである。確かに日本医師会は昨年の参院選で自民党を支持した。しかしながら、いくつかの都道府県医師会は日医の方針に従わなかったし、日医の方針に従った都道府県医師会の各選挙区でも、個々の医師、およびその家族は、与党への投票を拒んだ。要するに、医療をはじめ、社会保障をこれ以上冷遇

ㄨ 今年には社会保障に関わる人たちは、三つの立場のうちいずれに付くかの選択を迫られる。社会保障に用途を限定した租税・社会保険料の負担増を言う第一の立場を支持するか、社会保障のためと言っても負担増は許せず政府のムダを削除して財源を確保すると言い切る第二の立場を応援するか、それとも、再分配は成長の足枷になるとみて成長重視の視点から社会保障を最小限に留める第三の立場を信じるかである。

権丈 (2008) 「社会保障関係者、二〇〇八年の選択——国論三つ巴となる財源調達論」『週刊社会保障』p.52.

すれば、選挙で勝てない状況が明らかにできてきているのである。ここでは政治家に慈悲深いモデルを想定していないので、政治家の「社会保障費の削減は限界」という言葉は、「社会保障費の削減は選挙に勝つことができない」という意味に理解してよいだろう。ところが、社会保障を充実させようとするれば、残念ながら、社会保障の利用料を支払ってもらわなければならない——すなわち負担増を言わなくてはならない。

こうした状況の下、医療が危機的状況にあるのかないのかの議論などは過去の争点として卒業し、今後の社会保障をとりまく議論は、いかにすれば今日の医療崩壊、社会保障の崩壊を阻止することができるのかという論点に入ってきているのである。

そうして、彼ら与党政治家の問題意識は、負担増の中でいかに票を失わないか、すなわち、どうすれば限界逸失票数曲線を下方にシフトさせることができるかというものになってきた。そこで辿りつくアイデアが、今日の政府不信の下でも失う票を限りなく少なくすることのできる使途を社会保障に限るとする社会保障の目的税化であると考えられ得る。

それでは、社会保障の目的税化がねらわれるとしても、なぜ、財源として消費税が選ばれるのか。その詳細については、権丈（2008）を参照してもらえればと思う。

### おわりに——マニフェスト選挙は政治家の権力を制限する

話をスタート地点、すなわち、消費税を社会保障目的税にするといっても、それが本当に社会保障に使われるのかという医療関係者の心配に戻そう。この不安は、過去の経緯から考えれば、当然、生まれてくると思う。<sup>6)</sup>しかしながら、過去、福祉に使うと説得された消費税導入時、そして消費税率引上げ時と、今日の政治状況との間には大きな違いがある。今は、選挙当日の前に公約を明示する、マニフェスト選挙の時代になっているのである。

先に、自省の予算極大化行動をとる官僚にとっては、消費税を社会保障に使途を限定した目的税化などもっての外のことであると論じた。自省の予算極大化行動をとるとする仮定の下では、官僚が社会保障目的税を支持するのは、社会保障目的税によって従来社会保障に充当されていた国庫負担を肩代わりさせ、そこで浮いた財源を自省で使うことが意識される場合のみである。しかしながら、マニフェスト選挙の下では官僚のねらいを阻止することはできる。選挙の直前に、消費税の増税分が本当に社会保障に使われるのか、そして、いま社会保障に投入されている租税が引き上げられて、社会保障以外の用途に使われることはないかなどを、しっかりとチェックすればよい。そして、その政党のマニフェストの内容に不同意、マニフェストの曖昧さに不満があれば、選挙当日に棄権でも何でもよい、拒否権を発動すればよい。

冒頭に書いたように、とにかく、医療問題をはじめとした社会保障問題の行き詰まり、ひいて

5) 「(08政権選択) 未来像、見えぬ対立軸 負担増、自・民とも語らず」『朝日新聞』2008年1月8日朝刊3面。

6) といっても、補論にあるように、今日の消費税の国税分は、実質的に社会保障目的税化してはいる。ただし、社会保障のためにとの説得の下、消費税率が引き上げられた1997年4月に社会保障に使途を限定するとされたわけではない——補論参照。

は国民の生活の行き詰まりを打開するには、誰かがどこかで、社会保障に用途を限定した財源調達の話の切り出さなければならない。そして誰かがどこかでそう言ったとき、その言葉は信用できないと言っていたのでは、実は何もはじまらない。

最後に再び、勿凝学問46より引用して、本稿を閉じることにする。

勿凝学問46 歳出削減はいつまでつづくのか？

権丈 (2007) 『医療政策は選挙で変える【増補版】——再分配政策の政治経済学Ⅳ』 p.299.

わたくしがやりたいことは、保育・教育、介護・医療のための資源を社会から優先的に確保し、かつこれら対人サービスの平等消費が実現でき、さらに就業形態がたとえ非正規であったとしても賃金率（時間あたりの賃金）や社会保険の適用面で不利にならないという就業形態選択の自由が保障される社会をこの国が目指すように有権者を説得すること、そしてこうした社会を実現するために増税や社会保険料の引き上げをしても政治家がかわいそうな目に遭わない日本を政治家に準備することである。そうした日本を、現在の与党、野党のいずれが利用してくれようとも、わたくしにとってはどっちでも良いと言えどっちでも良く、ともに喜ばしいことである。わたくしの論に共鳴してくれる政治家を、〔正論を言って選挙で敗れる〕ブリストルでのエドモンド・パーク<sup>7)</sup>のような憂き目に遭わせては、彼らにとってもわたくしにとっても元も子もない。彼らが選挙で勝つことのできる政治環境の整備を、有権者の方を向いて時間をかけてでも行うことが、おそらくわたくしの研究面における仕事なのであろう。

### 補論——消費税の若干の歴史

1978年（昭和53年）大平内閣時に、一般消費税導入案が浮上。総選挙の結果を受け撤回。

1986年（昭和61年）第3次中曽根内閣時に、売上税法構想。世論は反発。

1988年（昭和63年）竹下内閣時に、消費税法が成立、12月30日公布。

1989年（平成元年）4月1日、消費税法施行、税率3%。

1994年（平成6年）2月、細川内閣で税率を7%とする国民福祉税構想が世論の批判を浴びる。  
→即日白紙撤回。

1997年（平成9年）4月1日、既に村山内閣で内定していた地方消費税の導入と消費税等の税率引き上げ（3%→地方消費税を合わせて5%）を橋本内閣が実施。

2004年（平成16年）価格表示の「総額表示」が義務づけ。

(Wikipedia より)

ただし、上記 Wikipedia における消費税の年表に載っていない重要なこともある。

7) 権丈 (2007), pp.286-7.

1999年度以降、毎年の予算総則で、消費税収入の内国税分（5%の内1%は地方消費税であり、4%の消費税の内29.5%は地方交付税として地方へ。ゆえに消費税収の国税分は $(5\% - 1\%) \times (1 - 0.295) = 2.82\%$ であり、消費税5%の56.4%）の用途を基礎年金、老人医療及び介護に限るとし、以降、毎年、高齢者3経費に充てられている。税法で用途を限定していないため、目的税化とはいわない——しかし、現在の消費税は、地方分を除けば、実質的には社会保障目的税なのである。

#### 参 考 文 献

- Buchanan, J.M. (1963), "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy*, 71, pp.457-69.
- Brennan, G. and J.M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge UP. [G. プレナン・J. M. ブキャナン／深沢実・菊池威・平澤典男 (1984) 『公共選択の租税理論——課税権の制限』文眞堂]
- 権丈善一 (2008) 「社会保障関係者、二〇〇八年の選択——国論三つ巴となる財源調達論」『週刊社会保障』No. 2463, January 2008 Volume62, pp.52-7.
- (2007) 『医療政策は選挙で変える——再分配政策の政治経済学Ⅳ』慶應義塾大学出版会
- (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』慶應義塾大学出版会