

# 税制改革の政治経済学

一橋大学国際企業戦略研究科

国枝繁樹



# はじめに

- 我が国の税制改革の在り方について論点は数多いが、最も深刻な問題は、異時点間の政府の予算制約式を充たすための本格的な増税を行うことができないこと
- 最近の経済学による政治分析の成果を踏まえて、望ましい税制改正過程(機関)の在り方につき論じる。

# 異時点間の政府の予算制約式

(現在及び将来の)一次的財政黒字の現在価値

= (現在及び将来の) 税収の現在価値

- (現在及び将来の) 政府支出の現在価値

=



## (異時点間の政府の予算制約式の意義)

1. 政府の財政政策は、異時点間の政府の予算制約式には従わざるをえない。
2. 「財源なき恒久減税」は実現不可能
3. 「税収にこだわらない税制改革」も不可能
4. 「一時的財政収支(プライマリー・バランス)の収支均衡」確保だけでは財政破綻



- 異時点間の予算制約式を充たすためには、本格的な増税が不可欠
- しかも増税を先送りすると、それだけ将来の負担が大きくなる。

増税実施時	2005年	消費税率23%
	2020年	消費税率34%
	2059年	消費税率90%

- 従って、早急な本格的な増税が公平性・効率性の観点から不可欠

(公平性) 世代間の不公平は、世界中で最悪  
(世代会計の国際比較より)

(効率性) 税率の変動が激しいのは非効率

しかし、我が国における税制改正過程(機関)は、そうした本格的増税を実現できるのか。



# これまでの我が国の税制改革

## 1. 70年代の税制改革

石油ショック、ドルショック

福祉拡充(福祉元年)、公共事業

増税の必要性が明らかに

78 - 9年 一般消費税構想(大平内閣)

総選挙敗北、党内抗争、大平総理急死

一般消費税構想撤回

「増税なき財政再建」決議

## 2. 80年代半ばまでの税制改革

80年代前半 行革推進とその限界

80年代半ば 売上税構想(中曽根内閣)

総理・野党 所得税減税に前向き

財政当局・党税調幹部 財源なき減税が不可能であることを指摘 売上税提案へ

しかし、選挙で敗北、党内でも反対

売上税法案廃案。マル優廃止のみを財源として減税。



## 3.80年代後半の税制改革

88年 抜本的税制改革(竹下内閣)

消費税増税(5%でなく、3%)

所得税減税+法人税減税

ネットで見ると、 2.4兆円の減税

89年

竹下内閣辞任

消費税反対を唱える社会党の躍進

## 3.90年代(長期一党優位体制の崩壊)の税制改革

93 - 4年 国民福祉税構想(細川内閣)

連立与党 大型所得税減税構想

財政当局 財源確保との一体処理

「国民福祉税」構想浮上(先行減税するが、7%の国民福祉税でネット増税)

細川内閣支持率急落、構想撤回

連立与党 6兆円規模の先行減税合意

## 94年 減税先行の税制改革(村山内閣)

2階建て所得税減税(制度減税 3.5兆円、特別減税 2.0兆円)先行

97年からの消費税増税(5%へ) (制度減税見合いと若干の福祉支出拡充)

## 97 - 8年 橋本内閣

消費税増税、金融不安、アジア経済危機 景気低迷

2兆円 + 4兆円の特別減税、法人税減税

98年参院選前、野党各党は、巨額の恒久減税を要求(事実上、財源なし)

橋本総理は、財源なき「恒久的な減税」宣言に追い込まれるが、参院選敗北

98年「何でもあり」の財政政策(小渕内閣)

・6兆円を超す所得税恒久減税

異時点間の予算制約式からの完全離脱

・以後、森内閣・小泉内閣においては、大規模な税制改革はなし

・なお、最近では過激なサプライサイダーの立場からの減税要求も登場



# 我が国の税制改革の特徴

「異時点間の予算制約式を無視した税制改革」

## 1. ネット増税の伴わない税制改革

70年代後半には増税の必要性がわかっていたのに、  
本格的増税はなされず

(トップダウンで増税を唱えた総理は失脚)

長期にわたる増税先送り(「失われた20年」)



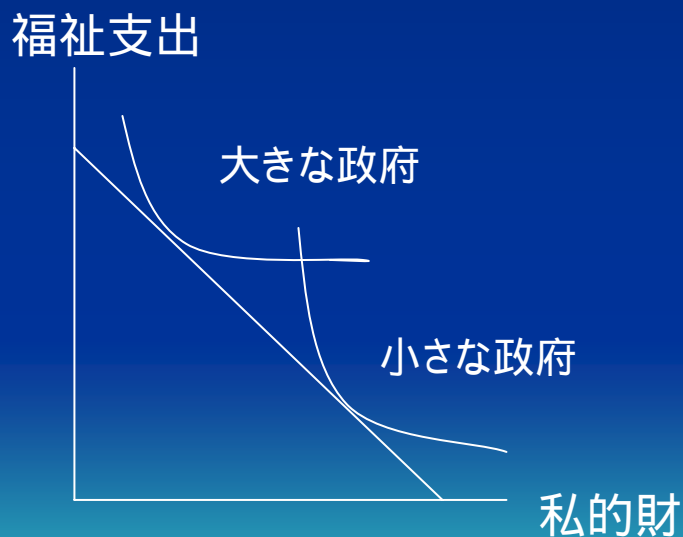
## 2. 財政当局による異時点間の予算制約式維持の努力とその挫折

- ・ 野党等：所得税減税を要求
- ・ 財政当局：予算制約式からの離脱（財源なき恒久減税）に抵抗
- ・ 自民党：選挙への影響は考慮するが、長期的帰結を懸念し、予算制約式は維持　しかし、90年代末には、巨額の恒久減税実施

予算制約式維持を通じて、財政当局が将来世代の利益を擁護してきたが、非力であった。　90年代の最大の敗者は、「将来世代」

### 3. 異時点の予算制約式外での改革論議

- ・本来、税制改革は予算制約式内でのみ実現可能



従って、通常の大立軸は、  
保守政党  
小さな政府  
VS  
社会民主主義政党  
大きな政府



- ・しかし、我が国では、野党を中心に予算制約式の枠外の高福祉・低負担の政策を提唱
- ・与党は、長期一党優位体制下では、減税後の増税を考慮し、行動



## 4 . “Voodoo Economics”による正当化

- ・政府の予算制約式の枠外の政策が、Voodoo Economics (正しい可能性が非常に低い経済理論) により正当化される。
- ・“Voodoo Economics” の例
  - 減税で財政再建 (ラッファーカーブ)
  - 過激なサプライサイダー (中立より活力)
  - 財源なき恒久減税

# 税制改革の政治経済学

## 1. 必要な増税が行われないメカニズム

### (1) 共有地の悲劇

要求官庁・特別利益団体の利益と負担

減税獲得による利益：特別利益団体等

減税財源分の負担(増税)：国民全体

このため、過大な減税要求が生じる。

要求官庁・特別利益団体に対峙する財政当局の権限が弱ければ、必要な増税は行われず、財政赤字発生。

## (2) 世代間の搾取

現在世代は必要な増税を行わないこと等により、負担を将来世代に先送り可能。

財政赤字の問題は、「現在世代」vs.「将来世代」の問題として捉える必要

財政当局は、事実上、将来世代のエージェントとしての役割を果たしてきたことに留意



### (3) 政権交代可能性と戦略的財政政策

- ・次期政権が与党以外の政党になる可能性が高い場合

国債を過大に発行することで、次期政権の財政政策に制約をかける

- ・長期一党優位体制では自らの将来の政策が制約されるだけなので、与党は実施せず

しかし、政権交代可能性が増すと、この国債政策が戦略的に活用される可能性



## (4) 改革の先送り(消耗戦ゲーム)

### ・連立政権下での危機解決のための改革

先に妥協した政党の支持者に、より重い改革のコストを負担させる交渉

各政党は、他の政党に負担を負わせようとして、すぐに改革に合意しない。

危機が深刻化し、改革先送りのコストが、先に妥協した政党の支持者が負担する改革のコストより大きくなるまで、各政党は改革に合意しない。

危機発生から改革まで時間がかかる。



# 望ましい税制改正ルール・税制改正過程(機関)の在り方

## 「共有地の悲劇」等の回避のための方策

### (1) 税制改正ルール

数値目標を設定し、財政再建を図る方法

例 税込中立という税制改正ルール

第二次レーガン税制改革

最近の小泉内閣(多年度税込中立)

ただし、ルールだけでは有効性に疑問



## (2) 税制改正過程(機関)改革

「共有地の悲劇」回避のためには、次のような措置が必要

- ・立法府に対する行政府の優位性を高める。
- ・行政府内では、要求部局に対する(広義の)税制担当部局の優位性を高める。
- ・立法府・与党内においても、特別利益団体の利益を代表する部局に対する税制改正全般を担当する部局の優位性を高める。



Blinder(1997)は、税制改正当局に中央銀行並みの  
独立性を賦与することを提案

議会在が税制改革の基本理念を提示

基本理念を踏まえ、委員(専門家)・スタッフからなる  
独立した委員会が改正案作成

改正案を修正なしで可否のみ採決、あるいは少数  
の議員からなる専門委員会のみで可決

イギリスの税制改革過程に似ている。(要求官庁・  
与党等に事前相談なく、改正案発表。)

集権化への批判は、透明性向上で対応

### (3) 「世代間の搾取」の回避

将来世代は、現在の税制改正過程に参加できないため、重い負担を押し付けられるおそれがある。

「世代間公平基本法」制定と世代間公平確保委員会設立(後述)

消費税の目的税化が必要な場合でも、年金目的ではなく、世代間公平確保のための財源とすべき



# 我が国の税制改正過程(機関)

## 1. 従来の我が国の税制改正過程

### (1) 与党と政府の関係： 政党優位

- ・1970年代に自民党税調の政府税調に対する優位確立とされる。
- ・政府税調においては、税制改正の基本的考え方や中長期的な税制の在り方につき答申の形で提示



## (2)与党内の税制改正過程

### 自民党税調

#### 総会・小委員会・(正副会長会議)

特定利益団体からの要望が伝えられる。

#### 顧問会議(インナー)

税制の専門家として政治的により中立的な立場から改革の方向を決定

顧問会議を中心とした集権的な構造で、「共有地の悲劇」の回避に一定の役割

## 2. 最近の動き

- ・ 90年代以降、自民党一党優位体制が崩れ、政権交代可能性が増す

改革の先送りが生じやすい状況

- ・ 橋本内閣下での行政改革においては、経済学における政治分析の知見は活かされず



## 2. 最近の動き(続き)

- ・ 経済財政諮問会議の設置により、政府の異時点間の政府予算制約式の規律が強まるとの期待もあったが、現時点では？

例： 税収にこだわらない税制改革  
白書での法人税の「負担感」分析

## 2. 最近の動き(続き)

### ・自民党税調の変革

2002年年末 経済活性化税制議員連盟

2003年年末 顧問会議(インナー)廃止

2004年2月 山中貞則元税調会長死去

党税調の集権的な意思決定体制に変革

米国ミルズ歳入委員長への反乱後と同様に、「共有地の悲劇」が悪化することを懸念



### 3. 税制改正過程(機関)の評価

#### ・従来の税制改正過程:

集権的な税制改正過程 及び 自民党の長期一党  
優位体制

財源なき減税といった予算制約式外の政策に慎重

#### ・最近の税制改正過程の変革:

政治経済学の成果(透明性の高い集権的な決定  
機関が必要)とは逆の方向での変革

「共有地の悲劇」悪化の懸念





# 我が国における税制改正過程(機関)の改革

## 1. 「共有地の悲劇」の回避

### (1) 税制改正ルールを活用

税込中立(将来的には、税込純増)ルール

各減税要求主体ごとに、pay-as-you-go原則を課すことも考えられる。

租税特別措置、原則廃止等のルールも考えられる。



## (2) 税制改正過程(機関)の改革

### (長期的な改革の方向)

Blinder (1997)の提案した税制担当部局に、中央銀行と同様の独立性を賦与する改革は検討に値する。実際には、提案に似たイギリスの税制改正過程が参考となる。

同時に透明性の向上にも留意すべき。



## (短期的な改革)

- ・税・財政当局(官邸、財務省、経済財政諮問会議)が一体となって、要求官庁・特別利益団体に対峙していくことが重要
- ・与党内においても、集権的な税制決定過程を再構築する必要。従来の顧問会議の役割を集権的ながらも、透明性にも配慮した少人数による制度的会合が担うことが考えられる。

## 2. 「世代間の搾取」の回避

### (1) 消費税増税の政治的な難しさ

消費税増税を提案する与党は、政治的に大きなダメージを受けることを懸念するため、消費税増税を先送りしようとするインセンティブが働く。



## (2) 消費税増税を政争の具としないための枠組み

- ・与野党双方による超党派の枠組みで、消費税増税を検討することが考えられる。

## (3) 消費税の目的税化

- ・もし年金のみに消費税の用途を限定してしまうと、年金以外の財政赤字解消が不可能に 目的税とする場合は「世代間公平確保」のための目的税とすることが考えられる。

## (4) 改革の先送りを回避するための外的制約

条約・協定上の国際的義務(例:財政安定化条件)及び国際機関(IMF・世銀等)の指導

我が国では可能性は少ない。

市場の信認の喪失

市場の混乱に伴うコストが非常に重く、回避すべき。



## 憲法による制約

- ・Buchananらは、過去より均衡予算原則を憲法に規定することを提案
- ・しかし、我が国で憲法修正を待つことは現実的ではない。

それでは、現在のような世代間の不公平は、現行憲法の平等原則に照らし、看過しえないものとして、その是正を求めることが考えられないか？



## 3. 世代間公平確保基本法の構想

### (1) 世代間公平確保基本法の制定

- ・ 世代間の公平確保は、現行憲法の要請するところであるとの認識を前提に、その基本的な考え方を示す「世代間公平確保基本法(仮称)」を制定する。

(例) 将来世代の人権保護の観点も含め立法された  
例： 環境基本法



## (2) 世代間公平確保委員会の設置

- ・ 世代間公平確保基本法の実効性を担保するため、「世代間公平確保委員会」を設置

目的：将来世代の利益保護（護民官）

特徴：中央銀行並みの独立性

機能：世代会計の作成・公表

予算・法律等に関し、将来世代の利益  
保護の観点から問題点を指摘

### (3) 同法下での税制改革(イメージ)

世代間公平確保委員会が、世代会計を公表。著しい世代間の不公平のため、憲法違反のおそれがあると指摘。

与野党間で、超党派による税制改革のための委員会設置。政府税調でも検討開始。増税先送りを求める議論も出るが、世代間公平確保委員会は憲法違反のおそれがあることを再び指摘。

超党派の委員会は、最終的に消費税増税で合意。国会での審議の上、税制改革実現。



# “Voodoo Economics”の政治経済学

## 1.“Voodoo Economics”の重要性

- ・我が国の税制改革においては、予算制約式の枠外の政策が、“Voodoo Economics”(正しい可能性は低いが、その理論が正しい場合の政策のペイオフが非常に高い)により正当化されてきた。
- ・経済学者は、真である確率が低い“Voodoo Economics”はそもそも政策の選択肢とならないと考えるが、実際の税制改革過程では、重要な役割を果たしてきた。

## 2. 有権者は“Voodoo Economics”をなぜ選ぶか？

- ・有権者も“Voodoo Economics”が正しい確率は低いことを理解
- ・しかし、期待値(主観的確率 × 真であった場合のペイオフ)に基づき政策を選択する場合、“Voodoo Economics”が真であれば非常に高いペイオフをもたらす場合、選択してしまう可能性がある。
- ・経済心理学による説明も可能(Quattrone and Tversky (1988))

### 3. 少数野党はなぜ“Voodoo Economics”を提案するのか？

#### ・政党による“Voodoo Economics”提案

メリット: 選挙での議席増加

デメリット: 政策の失敗による信頼性低下

しかし、少数野党は政権の座に取る可能性は低いので、デメリットを無視

従って、長期一党優位体制下での少数野党は“Voodoo Economics”提案のインセンティブ

## 4. 与党はなぜ“Voodoo Economics”を提案するののか？

- ・与党は、次期も政権に就くことが確実であれば、“Voodoo Economics”を提案すると、次期政権でその政策を実行せざるをえないので、デメリットを考慮提案せず
- ・しかし、政権交代可能性が増すと、デメリットを考慮する必要が低下。特に野党が同様の政策を提案している場合には将来のダメージも小さい。  
選挙情勢が厳しい場合、提案の可能性も

## 5. “Voodoo Economics”の回避

### (1) 長期的視野からのチェック

- ・選挙を考慮する必要がなく、長期的視野を持つ行政当局とのチェック・アンド・バランスの確保

### (2) 経済学者の役割

- ・“Voodoo Economics”に対する厳しい批判
- ・「賢い馬ハンス」の教訓に留意



# 結論:「世代間搾取」政治からの脱却

## 1. 90年代の政治改革と世代間搾取

### ・政権交代可能性の増大

メリット: エージェンシー・コストの減少

デメリット: 「共有地の悲劇」「世代間搾取」等を通じる  
将来世代への負担先送りの懸念

将来世代の利益保護の改革も同時に必要

しかし、実際にはその反対の改革が進む

我が国は世界で最悪の「世代間搾取」国へ

90年代の最大の敗者は、将来世代



## 2. 「世代間の搾取」政治からの脱却

### 財政・年金制度と世代間の関係

- ・ 世代間の搾取 : 各世代が次世代から  
財政赤字・賦課方式年金で搾取
- ・ 世代間の助け合い : 各世代は搾取を行わず、真に必要な場合のみ助け合う

現在の我が国は、「世代間の搾取」の状態  
「世代間の搾取」の“political culture”から脱却すべき。  
今、我々の「世代責任」が問われている。

