



RIETI Discussion Paper Series 04-J-013

税制改革の政治経済学

国枝 繁樹
一橋大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

税制改革の政治経済学

国枝繁樹*

要旨

我が国の従来税制改革に関する最大の問題は、政府が遵守すべき異時点間の予算制約式から必要とされるネット増税を実現することができなかったことにある。それでも、財政当局の存在や自民党内の集権的な税制改正過程は、財源なき所得税減税のような予算制約式の枠外にある財政政策が将来世代に過大な負担を負わせることを阻止してきたが、90年代の政治システムの大きな変化及び景気動向は、そうした歯止めを失わせ、我が国は世界で最も将来世代から搾取を行なっている国に転落した。本稿においては、最近の経済学による政治分析の理論や実証結果を踏まえて、従来税制改正過程につき分析を行なう。さらに、政府の異時点間の予算制約式を遵守した税制改革により、世代間の著しい不公平が是正されるよう、望ましい税制改正ルール・税制改正過程（機関）につき論じることとする。また、予算制約式外の財政政策を正当化するために用いられてきた Voodoo Economics についても、なぜ予算制約式外の財政政策の提案が、実際の財政政策に影響を及ぼすのかについても分析を行なう。さらに、現在の「世代間の搾取」とも呼ぶべき著しい世代間の不公平につき、「世代間公平確保基本法」を制定することで、その是正を図ることを提案している。

キーワード：税制改革、税制改正過程、世代間の公平、世代間の搾取

*一橋大学国際企業戦略研究科助教授(E-mail: skunieda@ics.hit-u.ac.jp)

本稿を作成するに当たって、経済産業研究所「財政改革プロジェクト」のメンバーの皆様から多くの有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は、筆者に属し、経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

目次

1．はじめに

2．我が国における税制改革論議の問題点：予算制約式のない税制改革論議

- (1) 予算制約式のある税制改革
- (2) 我が国における税制改革の変遷：予算制約式のない税制改革論議

3．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：政治経済学による理論分析
- (2) 必要な増税が行われない要因：実証分析
- (3) 望ましい税制改正ルール・税制改正過程（機関）の在り方
- (4) 日本の税制改正過程（機関）とその問題点
- (5) 望ましい税制改正過程の在り方：「共有地の悲劇」の回避
- (6) 望ましい税制改正過程の在り方：「世代間の搾取」の回避
- (7) 世代間公平確保基本法の構想

4．"Voodoo Economics"の政治経済学

- (1) 経済政策の失敗における"Voodoo Economics"の重要性
- (2) なぜ有権者は、"Voodoo Economics"を選ぶのか
- (3) なぜ少数野党は、"Voodoo Economics"を選ぶのか
- (4) なぜ与党も、"Voodoo Economics"を選ぶのか
- (5) どうすれば、"Voodoo Economics"を避けることができるのか
- (6) 「賢い馬ハンス」と経済学者の役割

5．終わりに

補論 世代間の公平と日本国憲法：試論

1. はじめに

我が国の財政状況は、きわめて危機的な状況にある。財政危機を招いた一因は、我が国の現行税制の下にあって、政府支出に見合う税収が確保できていないことである。我が国においては、数次にわたる税制改革が実施されたが、高齢化の進展による支出の大幅な拡大が見込まれてきたにもかかわらず、本格的な増税は行なわれてこなかった。国民の間で増税のイメージが強い消費税の導入や税率引き上げも実際には、大幅な所得税減税と組み合わせた税制改革であり、ネットで見ると大幅な増税とはなっていない。それどころか、90年代末頃には、景気対策とはいえ、財源の充てのないう巨額の所得税の恒久減税が実施されている。こうした財政政策は、将来世代に巨額の負担の先送りするものであり、世代間の著しい不公平をもたらすことになる。

我が国の今後の税制改革の課題は数多いが、その中でもやはり、景気回復を待って、政府の異時点間の予算制約式に沿って早急に必要な増税を行い、現在の著しい世代間の不公平を解消していくことが、最大の課題となるだろう。しかし、従来の我が国の政治システムが長年にわたり、必要な増税を決定することができなかったことは、我が国の税制改正過程（あるいは税制改正機関）が必要とされる税制改革を実現できる制度となっているかにつき疑念を抱かせる¹。また、90年代に入り、大きく政治システムは変わり、行政改革も行われたが、そうした変化が今後の税制改革の在り方にどのような影響を与えるかにも注意する必要がある。

財政政策がその国の政治制度や政策決定過程にどのような影響を受けるかについては、近年、欧米において経済学的手法による分析が数多く行われ、理論モデル・実証研究等、相当な成果が挙げられている。しかし、残念ながら、我が国においては、その概要が経済学者（井堀・土居(1998)）により紹介されたものの、実際の制度改革において、その知見が活かされたことはないように思われる。我が国の税制改正過程についても、政治学者（加藤(1997)）やジャーナリスト（木村(1985)）により分析が行われているものの、経済学による分析については、ほとんど言及されていない。

本稿においては、我が国の税制改革につき、最近の経済学による政治分析の成果を踏まえながら、分析を行い、その望ましい税制改正過程の在り方について論じることとする。その際、税制改革の様々な側面のうち、特に政府の異時点間の予算制約式を無視した税制改革という我が国のこれまでの税制改革の特徴に着目する。

第2章においては、政府の財政政策が政府の異時点間の予算制約式に従わざるをえない

¹ 予算制度の実際の予算に及ぼす影響に関する経済学による分析においては、予算が実際に編成・決定されるプロセスに関し、その手続きの側面から「予算過程」(budgetary procedure)との表現が用いられるケースと、また、予算編成・決定が行なわれる機関に着目して、「予算機関」(budgetary institution)との表現が用いられるケースがある。ここでは、その例に倣い、「税制改正過程」あるいは「税制改正機関」と表現しているが、以下、本文においては、単純化のため、「税制改正過程」と総称することとする。

ことを示したのち、我が国の税制改革が20年以上にわたり、政府の異時点間の予算制約式に沿った形でネット増税を行うのに失敗してきた経緯を説明する。第3章においては、まず、最近の経済学による政治分析の成果のうち、財政政策の決定過程とその帰結に関する理論モデル及び実証研究につき簡単に紹介し、その後、特に望ましい税制改正ルール・税制改正過程の在り方につき述べる。その上で、我が国の従来税制改正過程及び最近の税制改正過程の変化につき、経済学による政治分析の立場から論じ、さらに、財政赤字を生じさせるとさせる「共有地の悲劇」「世代間の搾取」といった問題につき、我が国の税制改正過程において回避するための改革について検討する。最後に、特に解決が難しい「世代間の搾取」の問題につき、「世代間公平確保基本法」制定により解決を図ることを提案する。(なお、補論において、世代間の公平に関する憲法問題について試論を述べている。)

第4章においては、Kunieda(1988)に沿って、我が国における税制改革の在り方を論じる上では不可欠である“Voodoo Economics”の役割について考察する。予算制約式の枠外に存すると思われる“Voodoo Economics”がなぜ現実の財政政策においては大きな影響を持つのか、そのメカニズムにつき分析を行う。なお、最後に簡単なまとめを述べている。

2. 我が国における税制改革論議の問題点：予算制約式のない税制改革論議

(1) 予算制約式を前提とした税制改革

ある国において望ましい税制改革とはどのようなものであるか？専門家の間においても、何が望ましい税制であるかについて様々な意見があるが、どのような税制改革であろうと従わねばならないのが、異時点間の予算制約式である。我が国を含め、動学的に効率的な経済においては、次の異時点間の政府の予算制約式が存在することが知られている²。(ここで、税収には社会保険料、公債には年金負債も含まれる。)

$$\boxed{\text{現在及び将来の一次的財政黒字の現在価値}} = \boxed{\text{現在及び将来の税収の現在価値}} - \boxed{\text{現在及び将来の政府支出の現在価値}} = \boxed{\text{公債の現在発行残高}}$$

どのような政府もこの異時点間の予算制約式に沿わない財政政策は実行できない。例えば、一次的財政収支(プライマリー・バランス)を均衡させるものの、現在、存在する公債については、そのまま、借り換えを続けるとの財政政策は上記の予算制約式を充たさず、国債残高が累増し、国家財政は破綻することとなる³。また、現在及び将来の政府支出の具体的な削減策を伴わない「恒久減税」も実現不可能である。(Auerbach and Kotlikoff (1987), pp.39)

従って、異時点間の予算制約式を前提とした場合、(所与の政府支出削減の下、)現在の減税は、将来の増税によって補填されなければならない⁴。そして、その必要額は、増税が遅れば遅れるほど、拡大する。具体的には、2005年に増税すれば、必要な消費税率は23%なのに、増税を2020年まで先送りすれば、34%の消費税率が必要となり、さらに、2059年に増税を先送りすれば、必要な消費税率は90%に達することとなる。(平成13年度経済財政白書 試算)

どのようなタイミングで増税を行うのが望ましいかを考える際には、国債の負担に関する2つの理解のどちらに基づくかによって、考え方が変わってくる。まず、利他的遺産動機⁵の存在その他の条件の下で成立する、いわゆるリカードの等価定理の考え方に基づくと、人々は政府の予算制約式、すなわち赤字国債がいずれ増税によって賄われることを認識しており、増税に備えて貯蓄を増加させる。このため、赤字国債発行による減税も景気刺激

² 我が国を含む先進国の経済が動学的に効率的と考えられることについては、Abel, Mankiw, Summers, and Zeckhauser (1989) 参照のこと。

³ こうした財政政策は、後述するように、経済戦略会議最終報告(1999)で提案されている。

⁴ これは、(利率 人口成長率)分だけ増税で負担し、一人当たりの国債額を維持する財政政策を取っても同じことである。神野・金子(2000)は、そうした財政政策により国債の負担を回避できるとの認識を示しているが、理論的に誤りである。

効果を持たず、また将来世代には、赤字国債のみならず、その額に見合った貯蓄も遺贈されるため、財政政策によって、世代間の負担は基本的には変わらない。しかし、税率が時期によって大きく変動する場合には、家計の異時点間の消費の代替が歪められ、死荷重(dead weight loss)が発生する。このため、Barro(1979)のいわゆる tax smoothing 仮説においては、原則として一定の税率を保つことが望ましいとされており、将来の少子高齢化による政府支出の増大により、増税が不可避な場合には、今すぐ増税を行い、以後、予期せぬショックがない限りは、一定の税率を保つことが望ましいということになる。

しかし、リカードの等価定理が完全に成立するとの主張には実証研究から疑問が投げかけられている。例えば、日本人の遺産動機につき、Horioka (2002)は利他的な遺産動機で説明できるのは限定的であるとの指摘を行っている。その場合は、赤字国債は資産と認識され、赤字国債による減税は消費を刺激することになる。その結果、貯蓄が減少し、次世代に残される資本ストックは減少する。将来世代は、赤字国債や賦課方式の年金の負担(Diamond (2004)のいう legacy cost)の負担を負わされることとなる。こうした状況の下においては、世代間の公平の問題が重要になってくる。各世代の受益・負担を分析するための枠組みである世代会計によれば、我が国の各世代の受益・負担は、世界的に見ても最も不公平なものとなっており、その是正が喫緊の課題とされる。このためには、一刻も早く、大幅な受益超過となっている高齢世代につき、受益を削減するとともに、増税により適正な負担を追加する必要がある。

結局のところ、リカードの等価定理の当否にかかわらず、現在の我が国における税制改革の最も重要かつ緊急の課題は、今後の消費税増税を経済への悪影響に配慮しながらどう進めていくかにある。本稿においては、そうした税制改革を実現するための政治システムとして、現在のシステムの問題点は何か、そして望ましい税制改革実現のためには、どのような政治システムが必要なのかを論じていく。

まず、次節においては、これまでの我が国の税制改革において、政府の予算制約式がどのように取り扱われてきたのかを概観し、我が国の従来の税制改正過程の問題を明らかにする。

(2) 我が国における過去の税制改革と異時点間の予算制約式

我が国において、異時点間の政府の予算制約式に鑑みて、増税の必要性が明らかとなったのは、最近のことではない。第1次石油ショックにより高度経済成長が終わりを告げる一方、福祉支出・公共事業の拡大及び減税がなされ、財政赤字が拡大するようになった1970年代後半には、既に増税の必要性は明らかになっていた。それにもかかわらず、我が国の税制改革においては、消費税の導入・増税は、主に所得税減税の財源に充てられ、本格的

なネット増税が行われてこなかった⁵。また、90年代に入り、景気が低迷する中、異時点間の予算制約式とは相容れない「財源なき恒久減税」が行われるに至る経緯を述べることにする。

一般消費税構想の挫折

我が国の財政状況が急速に悪化したのは、1970年代前半のドルショック及び第1次石油ショックにより高度成長期から安定成長期への移行を余儀なくされて以降のことである。1974年予算では当時としては巨額の歳入欠陥が発生し、当時の大平蔵相は「財政危機宣言」を行い、1975年補正予算において赤字国債の発行が行われた。このような財政赤字の拡大は、一部は景気循環に伴う税収の減収に伴うものだが、基本的には、構造的な赤字であった。支出面では、美濃部都政の老人医療費無料化に代表される福祉拡充を主張する革新陣営の躍進に警戒感を高める田中内閣の下、1974年に赤字国債発行と同様の効果を持つ賦課方式の公的年金の拡充が行われた。(いわゆる「福祉元年」、実際には、「世代間搾取元年」であった。Kunieda(2002)参照。) また、日本列島改造計画の下、積極的な公共事業が行われ、さらには、2兆円の所得減税も行われた。こうした急激な福祉拡充が、将来世代の負担増大を意味することについては、経済学者の間から指摘もなされたが、政治的にはそうした指摘は無視された。(田近・金子・林(1996))

既にこの時点においても将来の高齢化等を勘案すれば、異時点間の予算制約式を充たすためには、支出削減のみならず、増税が不可避と思われた。当時の大蔵省主税局は、ヨーロッパ諸国の付加価値税導入を参考に、一般消費税導入を検討し、政府税制調査会は、1977-8年に、税・社会保険料負担の引き上げが必要との認識を示し、そのための財源として一般消費税導入を提言する。(木下(1992))

一般消費税構想は、1978年12月に就任した大平首相の積極的な支持により、1979年1月に閣議決定される。しかし、同案に対し、中小業者等の反対を背景に、次第に自民党内においても反対する者が増加した。1979年10月の総選挙において、折からの鉄建公団の不祥事もあって、自民党は敗北し、敗因として一般消費税が指摘された。その後、自民党内の派閥争いが激化し、大平内閣の不信任法案成立、国会解散、さらに選挙序盤における大平総理の急死と続き、最終的には、弔い合戦となった同選挙で自民党は党勢を回復する。しかし、一般消費税に積極的だった大平首相を失い、一般消費税構想は撤回されることとなる。この一般消費税を巡る経緯からの大蔵省が学んだ教訓として、加藤(1997, pp.140)は、「首相からの全面的な支持も新税導入を保障するには足りないこと」「増税を含む税制改革が困難であること」等をあげている。

⁵ 我が国の税制改革の経緯に関する事実関係については、加藤(1997)の記述に多くを負う。

「増税なき財政再建」と売上税構想の挫折

一般消費税の失敗は、さらに重大な制約をその後の財政政策に課すことになった。1979年12月の財政再建に関する国会決議は、一般消費税（仮称）は、その仕組み、構造につけ十分国民の理解を得られなかったとして、財政再建は、一般消費税（仮称）によらず、まず行政改革による経費の削減、歳出の節減合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直しなどを抜本的に推進することにより財源の充実を図ることとされた。この国会決議がいわゆる「増税なき財政再建」の方針として、その後の財政政策を制約していくこととなる。

増税なき財政再建の方針の下、財政再建の主眼は、支出削減に置かれることとなる。1980年代前半には、第2次臨時行政調査会による精力的な行政改革が進められ、国鉄民営化等の成果が挙げられたが、財政支出削減上の効果は限定的であった。（例えば、国鉄民営化は、非効率な鉄道建設による将来の支出拡大回避には貢献したが、既に存在している債務が減少する訳ではなかった。）実際の予算編成においては、ゼロ・シーリングが、歳出拡大の抑制に一定の効果を挙げたが、これにも限界があった。財政再建の目標が、世代間の公平確保ではなく、一般会計の均衡に置かれていたため、一般会計から特別会計への負担の付回しなど、世代間の不公平是正には何ら貢献しない手法も用いられるようになった。（宮島（1989））1984年には、巨額の税収欠陥が明らかになり、当時の鈴木首相が辞任に追い込まれるに至る。

支出削減の限界が明らかになる一方、大蔵省は、増税なき財政再建決議においても許容された不公平税制の是正による歳入確保を図った。法人税における各種租税特別措置の廃止に加え、個別間接税の拡充が図られた。こうした措置等により、租税負担率は、1980年代前半に、1980年22.2%から1985年24.0%に増加したものの、少額貯蓄非課税制度（マル優）廃止、OA課税の導入など、反対により実現しない増税案も現れ、不公平税制の是正により財政再建を図るための税収確保を行うことが困難なことが明らかになった。他方、政治サイドにおいては、異時点間の予算制約式が増税を求めている状況にあっても引き続き、減税が焦点となっていた。野党は引き続き所得税減税を要求し、与野党伯仲の中、政府・与党も1兆円規模の所得税減税を約束せざるをえなくなった。その財源として、法人税率の引上げが行なわれることとなった。1980年代前半の行政改革の限界、ゼロ・シーリングの実施及び法人税負担の増大は、遅まきながら異時点間の予算制約式の存在を、政治家、特別利益団体、財界等に認識させることとなり、次の売上税構想につながるようになった。

1980年代半ばの中曽根内閣における売上税構想は、財政再建のための増税ではなく、包括的な税制改革の一部として提唱された。中曽根首相が税制改革を行おうとした背景には、当時の米国のレーガン政権による第2次税制改革が存在する。累進税率の大幅な緩和を行ったレーガン第2次税制改革にならい、我が国においても所得税の大型減税を実施しようというものである。財源については、レーガン第2次税制改革においては、キャピタルゲ

イン課税の強化等の課税ベースの拡大が充てられたが、我が国においては、売上税（及び少額貯蓄非課税制度の廃止）が想定された。そうした改革の目的として掲げられたのは、「直間比率の是正」であった。欧州諸国に比較して、間接税比率の低い我が国税制において、より間接税のウェイトを高め、他方、直接税の減税によりサラリーマンの重税感を軽減しようというものである。（もっとも、現代、特に Hall のフラット税構想以降の財政理論においては、線形の労働所得税と消費税は基本的に同値であることがよく知られている。当時の（おそらく現在も）我が国においては、そうした認識はあまりなかった。）

レーガン第 2 次税制改革は、課税ベースの拡大と税率引下げという望ましい方向の改革であったが、税収中立の改革という制約を課したため、レーガン第 1 次税制改革の負の遺産である巨額の税収不足の問題の解決については、失敗であった。（国枝(1999)）中曽根内閣の税制改革構想においても、税収中立下での直間比率是正が目的とされていたにすぎず、レーガン第 2 次税制改革同様に、増税による世代間の不公平是正については、構想の段階から無視されていた。異時点間の予算制約式を認識した増税ではなく、減税財源確保のための増税しか行なわれないという我が国の税制改革の問題点は、その後の税制改革においても引き継がれることとなる。

しかも中曽根首相は、当初、税制改革構想のうち、減税については積極的だったが、包括的な消費税の導入は慎重であった。国会において「多段階、包括的、網羅的、普遍的で大規模な消費税」の導入はしないと明言する一方、所得税減税については、先行的に打ち出すことを望み、当初、税収中立を求める大蔵省と対立した。しかし、4兆円の所得税減税の財源として包括的な消費課税しか選択肢がないことは明らかであり、中曽根首相も次第に軟化した。さらに、山中貞則自民党税制調査会会長の強いリーダーシップにより自民党内の反対を押し切り、1987年初めには、売上税法案が国会に提出された。

しかし、国会においては、野党は、一致して、所得税減税に賛成、売上税・少額貯蓄非課税制度廃止に反対との姿勢を取り、審議拒否を行った。一方、流通業者・中小企業も売上税反対運動を開始し、彼らを支持基盤とする自民党政治家の中にも反対を明言するものが現れた。その結果、比較的高い支持率を誇っていた中曽根内閣の支持率は急低下し、岩手参議院補選、統一地方選で自民党は敗北する。売上税法案を含む税制改革関連法案は廃案となり、その後、1987年秋には、少額貯蓄非課税廃止を財源とした 1.5兆円の所得税減税で与野党間の合意がなされ、売上税構想は挫折する。

ネット減税の税制改革の中での消費税導入

続く竹下内閣は、引き続き大型間接税導入に取り組む姿勢を見せた。政府は、売上税導入の失敗も踏まえ、さらに一層、広報活動を活発化した。その中において、高齢化社会に備える財源としての大型間接税の必要性も強調された。また、帳簿方式の採用、簡易課税等の措置を通じ、特別利益団体の反対にも配慮した。この間、野党サイドは、引き続き 3

兆円の大型減税を要求し、1988年3月には与野党間で、7月の特別国会での減税立法化が合意された。

同年6月にまとめられた税制改革大綱においては、3.1兆円の所得税減税、3.4兆円の物品税廃止による減収、1.8兆円の法人税減税等の巨額の減税が含まれる一方、その財源として、消費税が含まれた。ただし、消費税率は5%の大蔵省提案は退けられ、3%の税率とされたため、消費税収は5.4兆円にとどまることとなった。この結果、税制改革全体では、2.4兆円の減税になると見込まれた。高齢化社会に備えるための税制改革のはずが、政治的配慮から、ネットで巨額の減税となり、将来世代の負担を増やすものとなってしまったところに、我が国の税制改革の限界が現れている。

こうした背景には、国民の間で不人気の消費税の導入への配慮の他に、1980年代後半のバブル発生に伴う急激な増収があった。バブルの発生に伴い、企業収益や株式・土地取引関連の増収は急増し、租税負担率も、1985年24.0%から1990年27.8%に増加している。この増収増加は、1990年には、赤字国債の発行停止をもたらした。その結果、財政当局も財政再建への大きな一歩であるとの認識を持った。しかしながら、そうした理解は、好況時に自動的に増収が増加し、財政状況が好転し、有効需要を抑制するビルト・イン・スタビライザーの効果を十分認識したものでなかった。実際には、景気循環及び資産バブル分を除き、さらに年金負債まで含めた異時点間の予算制約式まで考慮すれば、引き続き財政の危機的状況は続いていたのだが、景気循環の効果を無視した単年度収支で財政状況を判断したため、財政規律が弱まってしまったのである。すなわち、好況時というのに、税制改革では減税が行なわれ、補正予算では予想外の増収をもとに、歳出拡大がなされ、景気刺激がなされた。バブルのもたらす一時的な増収が巨額なため、そうした減税・歳出拡大分を差し引いても、財政状況は結果的に好転したのである。

こうした理解は、大蔵省の財政再建のために行き過ぎた金融緩和がなされ、バブルが生じたという俗説の見方にも疑問を投げかける。実際には、財政も金融も事前の観点からは景気拡大の方向の裁量的政策が取られたが、金融と異なり、財政にはビルト・イン・スタビライザー機能が備わっているため、事後的に財政状況が好転していたのである。しかし、実際には、異時点間の政府の予算制約式に即して考えれば、我が国の財政状況は危機的状況が続いており、増税、歳出抑制等のより強力な財政再建策が取られるべきであった。そうした財政再建策は、好況時のマクロ経済政策としても適切であり、当時の過熱化したバブル景気の抑制に貢献したであろう。本来、ネット増税を伴う税制改革については、不況時には景気への影響とのトレードオフを勘案せざるをえないが、好況時には、景気抑制にも働くため、望ましい政策と考えられる。それにもかかわらず、単年度収支にのみ着目して財政状況好転と判断し、ネット増税の税制改革の好機を逃すという深刻な問題を、1988年のネット減税の税制改革は示している。

消費税法案は、野党の足並みの乱れもあり、比較的順調に1988年12月に成立し、1989年4月には施行された。しかし、消費税への反対は次第に盛り上がりを見せ、リクルート

問題とも結びついて、自民党の支持率は低下し、1989年6月には、竹下首相が辞任する。同年7月の参議院総選挙では、宇野首相の個人的スキャンダルも加わり、自民党は惨敗した。他方、「駄目なものは駄目」のフレーズで消費税反対の姿勢を明確にした土井たか子党首率いる社会党が大幅に議席を伸ばし、消費税反対運動は最盛期を迎えた。

しかし、続く海部内閣が益税問題対処のための消費税改正を提案し、またリクルート問題の影響が減少していくに従って、自民党への支持も回復し、1990年3月の総選挙では自民党の党勢も回復する。その後、1991年に、簡易課税制度の見直し等の益税問題解消のための改正も行われ、3%の消費税は国民の間に次第に定着していくこととなった。

国民福祉税構想の挫折と所得税先行減税の財源としての消費税率引上げ

90年代に入り、政局は大きく転換し、自民党長期一党優位体制は、あっけなく崩壊する。1993年に誕生する非自民党連立政権である細川内閣においては、景気の低迷もあって、再び大型所得税減税が取り沙汰され、これに対し、財政当局は消費税増税との一体処理を求める構図となっていたが、1994年2月に突如、細川首相から国民福祉税構想が提案された。同構想においては、総額6兆円の所得税等の先行減税が含まれる一方、税率7%の国民福祉税（消費税からの移行で増収約9.5兆円）が提案され、その結果、先行減税分の補填後でも平年度で2.1兆円のネット増税になることが想定されていた。この税制改革構造も、所得税減税と消費税増税という従来同様のパッケージであるが、ネット増税とされている点が特徴である。

ネット増税は、異時点間の予算制約式を前提にすれば、将来世代の負担減少に寄与する点で望ましいものであったが、7%の税率につき、細川首相は、「腰だめの数字」と説明し、ネット増税の前提となるべき異時点間の予算制約式の信頼性を大きく損ねることとなった。国民福祉税構想は、連立与党及び世論の大きな反発を呼び、驚異的な支持率を誇っていた細川内閣の支持率も急落する。国民福祉税構想は撤回され、与野党は、次年度予算での所得税減税（一時的減税）の実施だけ合意し、財源については、1994年に決定することとされた。

国民福祉税構想においては、異時点間の予算制約式が明確ではなかったが、大蔵省は、1994年5月に「税制改革に関する機械的試算」を公表し、一定の前提（6.2兆円規模の減税の継続、名目成長率5%、厚生省が公表した21世紀プランに沿った5.5兆円の社会保障関係費等）の下で、歳入不足を解消するためには最低でも消費税率10%は必要であることを明確な形で示した。この試算は、消費税増税に反対する勢力からは若干の批判も浴びたものの、異時点間の予算制約式を無視した実行不可能な主張に対しては、制約を課すこととなった。また、同年7月には、38兆円超にのぼるいわゆる隠れ借金も「今後処理を要する措置」として公表され、異時点間の予算制約式がさらに明確にされた。

政局においては、短命の羽田内閣を経て、1994年6月には、自民・社会・さきがけ各党の連立による村山内閣が誕生する。税制改革の在り方については、3党による与党税制改革プロジェクトチームで議論がなされるが、増減税の一体処理か、減税先行・増税先送りかにつき議論は難航した。さらには、消費税増税幅を抑制するために、所得税減税分のうち、(見合いの恒久消費税増税が必要となる)恒久減税分を抑制し、一時的な減税である定率減税を加えるという2段階減税の考え方も出されるようになった。機械的試算で明らかになったように、当時の財政状況において、そもそも所得税減税を行う余地はなく、それでも減税を行おうとすれば、後の大幅の消費税税率引上げが必要になる。しかし、消費税税率の大幅引上げは、国民の反発を呼ぶので、所得税減税の総額は維持しつつ、一時的減税の分を多くして、最小限の消費税税率引上げで済むようにしたわけである。結局、3党は、5.5兆円の2階建て所得減税と97年4月からの消費税税率5%への引上げの一体処理を中心とする税制改革案で合意する。同税制改革関連法案は、同年11月に成立する。消費税導入反対の最強硬派であった社会党出身の首相の下での消費税増税決定は、一種の感慨をもって国民に受け止められた。

異時点間の予算制約式を無視した「恒久減税」

その後、我が国の実質GDP成長率は、1995年に3.0%、1996年に4.4%と急激な回復を示した。こうした景気回復を背景に、1997年4月には当初の予定どおり、消費税税率の5%への引上げ及び所得税定率減税分の廃止が実施された。また、支出面では、財政構造改革が始まり、橋本総理のリーダーシップの下、「世代間の不公平」是正がやっと開始されるかと思われた。しかし、この年の7月にはアジア金融危機が発生し、さらには、11月には、山一証券及び北海道拓殖銀行が破綻し、我が国経済は、金融危機に直面することになった。同年の経済成長率は、0.1%とマイナスに転じ、さらに翌年には、1.9%と、我が国経済は深刻な危機を迎えることとなる。この経済危機に、定率減税廃止及び消費税増税がどの程度寄与したかには議論のあるところであるが、ここでは立ち入らない。(この定率減税廃止及び消費税増税は、2年前から確定していた予見可能な税制変更であるから、理論的には、消費者が2年後の増税を勘案できる程度に合理的で、流動性制約下になれば、消費行動(消費税増税前後の買いだめの影響分は除く)にはあまり影響はないはずであるが、そうでない場合には、何らかの影響が生じることとなる。なお、2年後の増税なので、Barroの利他的遺産動機の有無の問題はまず無視してよいことに留意。)

1997年11月以降の金融危機に対応するため、橋本内閣は2兆円の定額方式の特別減税を実施する。しかし、景気はさらに低迷し、4月には財政構造改革路線を転換し、4兆円の特別減税及び法人税率の引下げが打ち出される。

1998年7月の参議院選挙においては、経済政策が大きな争点となり、野党各党は巨額の

恒久減税を政策として打ち出した。例えば、民主党は所得税の恒久減税 3 兆円を含めた減税 6 兆円、公明党は商品券の一律支給の特別戻し金を含めた 10 兆円の減税、共産党は消費税率の 3 % への引下げ、自由党は総額 18 兆円の恒久減税等を主張した。こうした政策の多くは、恒久減税の財源につき明確にしなかった。すなわち、景気回復による増収、行政改革の徹底による支出削減等が掲げられるものの、具体性に欠けていた。他方、当時の橋本首相は、選挙当初、具体的な財源を示すことができない以上、恒久減税を公約することに慎重であった。

そもそも、異時点間の政府の予算制約式は、上述のように、

$$\boxed{\text{税収の現在価値}} \quad \boxed{\text{政府支出の現在価値}} = \boxed{\text{公債の現在発行残高}}$$

である。政治的に考えられる最大限の歳出削減努力をしたとしても、

$$\boxed{\text{税収の現在価値}} - \boxed{\text{政府支出の現在価値 (最大限の削減後)}} \\ = \boxed{\text{公債の現在発行残高}}$$

の関係を充たさなければならない状況に変わりはない。政府の予算制約式の下、そもそも政府支出を所与とすれば、恒久減税は不可能である。(Auerbach and Kotlikoff (1987), pp.39) その意味で、野党の恒久減税提案は、政府の予算制約式の枠外（あるいは、生産性フロンティアの外側）に位置づけられる提案と考えられる。ケインジアン的な内需拡大のための減税が仮に必要だとしても、実現可能なのは、一時的な減税（当時の用語では、特別減税）のみであり、恒久減税はそもそも実現困難なのである。

しかし、野村総研の植草一秀氏に代表されるように、特別減税では効果がないから、恒久減税が必要といった政府の異時点の予算制約式を無視した主張を行うエコノミストも存在し、ケインジアン・ラッファー・カーブとでも呼ぶべき政府の予算制約式の枠外にある選択肢が、政治的には有力な政策として主張されていた。

各政治主体の合理的な行動の仮定に基く政治経済学モデルでは、政府の予算制約式の枠外（あるいは生産性フロンティアの外側）の政策は、そもそも国民によって選択されないはずである。しかしながら、実際に起きたのは、恒久減税に慎重な橋本内閣への支持率低下であり、選挙中に追い詰められた橋本首相は、本来、政府の予算制約式の枠外である恒久的な減税の公約を余儀なくされることとなる。橋本首相自身も「財源のあてもなく、十分な議論もなく、見切り発車していいのか、逡巡していた」（西野(2001)）のに、政府の予算制約式の枠外の政策の提言に追い込まれる状況は、1980 年米国大統領選挙終盤に、「減税で財政再建」という Voodoo Economics を提唱するレーガン候補に追い詰められたカーター大統領が減税に言及し始める事態を彷彿させる状況である。どうして、実現がきわめて困難と思われる、しかし非常にハッピーな政策を掲げる野党に、堅実な与党が追い詰められ、

ついに実現困難と知りつつ、同様の政策を公約することになるのか、その政治経済学的メカニズムは、第4章において分析がなされる。

異時点間の予算制約式からの全面離脱：「何でもあり」の財政政策

参議院選挙の自民党敗北の責任を取って退陣した橋本内閣を継いだ小渕内閣は、「何でもあり」と呼ばれる積極的な財政政策を展開した。1998年11月には、6兆円を超える恒久減税、7千億円を超える地域振興券等を盛り込んだ総額24兆円の緊急経済対策が決定された。恒久減税は財源は明示されず、赤字国債発行でまかなわれた。1998年度予算の国債依存度(実績)は、40%を上回る水準に跳ね上がり、小渕首相は世界一の借金王と自嘲した。財政政策が、このままでは政府の異時点間の予算制約式の枠外にあるのは明らかであったが、全ては先送りされることとなった。

なお、小渕内閣においては、経済学者・財界人等による経済戦略会議が開催された。同会議は、その中間報告においては、6兆円を超える恒久減税を追認したが、最終報告においては、財政の持続可能性回復の重要性を強調した。このため、プライマリー・バランスの均衡化による持続可能な財政を10年程度先に実現することを提言した。最終報告では明言されなかったが、審議過程では、消費税の10%までの段階的引上げが必要との議論がなされ、財政状況の厳しさを世間に知らせる効果を持った。

しかし、残念ながら、経済戦略会議の財政政策に関する提言には、理論的に初歩的な誤りがあった。すなわち、我が国のように動学的に効率的な経済の下では、政府の異時点間の予算制約式は、

$$\boxed{\text{一次的財政黒字の現在価値}} = \boxed{\text{税収の現在価値}} - \boxed{\text{政府支出の現在価値}} = \boxed{\text{公債の現在発行残高}}$$

を充たす必要がある。ここで、プライマリー・バランス(一時的財政収支)の黒字ではなく、均衡を目標にすると、

$$0 = \boxed{\text{一時的財政黒字の現在価値}} < \boxed{\text{公債の現在発行残高}}$$

となってしまう、異時点間の予算制約式は成立しなくなる。動学的に効率的な経済においては、現存する公債が金利分だけ増加していき、いずれ財政破綻することとなる。これに対し、経済戦略会議最終報告は、名目金利を上回る名目経済成長を実現することで、公債残高のGNPを縮小していくという新たな政策目標を加えた。しかし、これは我が国経済を動学的に効率的な状態から、動学的に非効率な状態へ転換していくことを意味している。しかも、経済戦略会議最終報告は、別途、公的年金の民営化も政策として打ち出していた。一般に、賦課方式の公的年金を民営化していくのが望ましいのは、動学的に効率的な経済

においてであり、動学的に非効率的な経済においては、賦課方式を維持した方が望ましいとされる（国枝(2000a)）のだから、報告書の提言した2つの政策に理論的な矛盾が存在しているのである。（筆者の友人の米国のマクロ経済学者は、同報告書の内容を聞き、冗談だと思って爆笑したものである。）動学的に効率的な経済が継続するとの前提の下、政府の異時点間の予算制約式を充たすためには、現存する公債額に対応しただけのプライマリー・バランスの黒字が必要であり、理論的に必要とされる増税額は、同報告書の想定よりより大きな額なのである。

小淵内閣を継いだ森内閣も、基本的には小淵政権の経済政策を引き継いだが、大きな増減収を伴う税制改革は行わず、株価対策のための証券税制改正等を行った。小泉内閣においては、景気に配慮しつつも、30兆円の国債発行枠等の一種の予算ルールが導入され、財政規律の回復が図られた。小泉内閣の下での税制改正過程の在り方については後述する。

最近の消費税増税を巡る論議

今後の税制改革の中心となるべき消費税増税については、その必要性は、財政赤字のさらなる拡大、公的年金財政の危機等を通じ、国民の間にも認識されつつある。各種世論調査においても、年金財源確保のための消費税率引上げについては、半数前後の国民が賛成との判断を示すようになってきている⁶。平成15年6月の政府税制調査会の「少子・高齢社会における税制のあり方」においても、「将来は、歳出全体の大胆な改革を踏まえつつ、国民の理解を得て、二桁の税率に引き上げる必要もあろう。これが今後の税体系全体の見直しの基本になると考えられる。」との認識も示されている。

しかし、政治的には、消費税増税は、将来の課題とされ、喫緊の政治課題とはされていない。小泉首相は、将来の消費税増税の可能性は否定しないが、自らの内閣においては消費税増税を行わないことを明言している。他方、民主党においては、消費税増税の必要性の明確化を主張する者もいたが、自民党が消費税増税を打ち出さない中、民主党から消費税増税を打ち出すことの不利を懸念し、結局、マニフェストにおいても、消費税については、年金財源化は打ち出したものの、増税の必要性を明確にせず、また、財政再建も公共事業削減等で財源を確保していくとの方針を示すに留まった。これにより、消費税増税の必要性は多くの政治家が認めながらも、自民党・民主党の公約として、消費税増税という選択肢が国民の前に提示されることはなくなり、当分の間、消費税増税による財政再建は、先送りされることが確定した。誰もが、痛みを伴う改革の必要性を認識しながら、改革を

⁶ 読売新聞(2003.9.11)では、社会保障財源確保のための消費税率引上げを当然またはやむをえないとする者が、56.5%。毎日新聞(2003.10.13)では、消費税率引上げに理解を示した者が、男性の61%、女性の42%。日本経済新聞(2003.12.22)では、社会保障財源として将来、消費税率を引き上げることにつき、賛成45%、反対43%。ただし、朝日新聞(2003.6.21)では、賛成28%、反対64%と他紙と異なった結果が示されている。

提案した政党（あるいはその支持者）が受けるダメージを避けるために問題を先送りし、結局、危機が本格化するまで、改革がなされないという状況は、次章で説明する Alesina and Drazen(1991)の消耗戦ゲームのモデルで説明が可能である。

サプライサイド重視の税制改革論の登場とその問題点

なお、最近の税制改革においては、ケインジアン的な需要管理政策としての減税のみならず、サプライサイドへの減税の影響を重視したサプライサイド経済学に基づく減税を主張する論者が現れてきた。こうした論者の中には、レーガン税制改革により米国経済が回復したと主張し、減税により労働供給の増加など、経済の活力が向上し、増収も期待できるため、我が国の税制改正においても、政府の異時点間の予算制約式を考慮することなく、減税を行うべきだと主張する者も多い。小泉内閣の下で、多年度税収中立の考え方を否定し、税収にこだわることなく恒久減税を行うべきと主張しているのも、こうした論者である。また、従来、望ましい税制の基本概念とされてきた中立性についても批判し、中立な税制ではなく、インセンティブ重視の税制による活性化が必要との主張が、経済財政諮問会議の財界出身議員を含む財界人等から主張された。（こうした主張の概要については、日本経済新聞社編「税をただす」（2002）における財界人の主張等を参照されたい。）このような考え方は、米国における過激なサプライサイダー達のラッファー・カーブの考え方と同様で、日本版ラッファー・カーブと呼ぶことができよう⁷。

過激なサプライサイド経済学に基づく減税論の問題点は、国枝(1999)において詳説したとおりである。米国のレーガン税制改革の影響を調べた実証研究においても、女性の2次的労働者等を除き、労働供給そのものは、減税にほとんど反応しなかったことが知られている。税収については、税率の変更に反応するケースも確認されたが、その多くが租税回避行動による一時的なものでないかと見られている。租税回避行動まで考慮した最適課税としての税率引下げ論はありえても、減税で経済活力向上の結果、財政再建実現といったことは期待できないわけである。実際、レーガン税制改革は、巨額の財政赤字を残す結果に終わった。我が国におけるサプライサイド減税論議の多くは、こうした90年代以降の米国における実証研究の進展を十分踏まえないもので、疑わしいものと言わざるをえない。

興味深いことに、日本の過激なサプライサイダー達が強調した「中立的な税制ではなく、活力重視の税制を」という主張は、失敗したレーガン第1次税制改革の考え方と共通するものである。米国の過激なサプライサイダー達に主導された1981年のレーガン第1次税制

⁷ サプライサイド経済学を提唱するサプライサイダーの中には、ラッファー・カーブを主張した関係者に見られるように、学問上の知見を超えて減税の効果を強調する「過激なサプライサイダー」と、経済学の理論・実証研究に基づきつつ、減税のインセンティブの効果を特に強調する「アカデミックなサプライサイダー」の2種類が存在する。（国枝(1999)の説明を参照されたい。）

改革においては、中立的な税制を超えたインセンティブ重視の政策減税に重点が置かれた。しかし、実際には、各産業の間で政策減税からの恩恵が異なるため、各産業間への投資配分が歪んでしまい、重厚長大型の産業に投資が集まるといった非効率が発生した。このため、レーガン第2次税制改革では、税制の中立性確保が重視され、インセンティブ重視の政策減税は廃止され、また優遇されていたキャピタルゲインについても、総合課税の対象とされるなど、広く薄く課税への税制改革が行われた。こうした中立的な税制を目指す税制改革は、伝統的に望ましいとされてきた税制改革の考え方にも合致し、他の国々の税制改革についても重視されることになったのである。(もっとも、税収確保という意味では、このレーガン第2次税制改革も失敗に終わったのは先に述べたとおりである。) 税制の専門家の多くが、こうした経緯も踏まえ、税制の中立性の重要性を説くのに対し、日本の過激なサプライサイダーが、レーガン政権における2つの税制改革の差異も知らずに、レーガン税制改革を引き合いに活力重視を説くのは滑稽ですらある。

最近の企業業績回復傾向を背景に、平成16年度税制改正においては、過激なサプライサイダーからの減税要求は激しさを減じたが、しかし、過激なサプライサイダーの主張が消えたわけではなく、今後の税制改革論議にも何らかの影響を与えるものと思われる。理論的・実証的には疑わしい主張が、政治的には、減税要求に正当性を与えてくれる理論として尊重される政治経済学的メカニズムについても、第4章で分析を行うこととする。

(3) 我が国における税制改革の問題点：異時点間の予算制約式なき税制改正

以上、消費税を中心に我が国における税制改革の経緯を概観したが、我が国における税制改革には次のような特徴が存在するものと考えられる。

ネット増税の伴わない税制改革

実現した税制改革は、ネット減税か、先行減税の形をとっている。高齢化社会への対応のため、異時点間の政府の予算制約式に従えば、ネット増税となる税制改革が必要なことは、20年以上前から明らかだったと思われるが、税制改革の中で、消費税が導入・増税される場合でも、一方で、巨額の所得税減税が行われるため、実際にはネット減税となり、将来世代に負担を先送りする結果となっている。

高齢化社会への対応等を目的に、ネット増税の税制改革を打ち出したものとしては、大平内閣の一般消費税構想、細川内閣の国民福祉税構想がある。両者とも、首相からのトップダウンの形で、政府・与党の政策としてネット増税の税制改革を打ち出すものの、党内から反発を受け、税制改革に失敗し、さらにはそれが遠因となって、内閣自体も崩壊することとなった。現在においても、消費税増税には一内閣つぶす覚悟が必要であるとよく言われるのは、そうした経緯を踏まえてのことである。

その結果、我が国の租税負担率は、税制改革を重ねてきたにもかかわらず、1980年以降、バブル期前後にビルト・イン・スタビライザーが機能して、26-28%まで増加したのを除けば、22-24%の間に収まってしまっている。我が国の税制改革メカニズムにおける最大の問題点は、将来の財政需要から増税の必要性が明らかな場合であっても、増税ができないということにある。最近の我が国経済の低迷についてよく「失われた10年」との指摘がよくなされるが、ネット増税の税制改革については、「失われた20年」とでも呼ぶべき長期にわたる増税の先送りがあって、現在の危機的な財政状況が存在するのである。

(参考) 我が国の租税負担率の推移

年度	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
率	22.2	22.8	23.1	23.4	23.9	24.0	24.9	26.4	27.3	27.6

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
27.8	27.1	24.9	24.4	23.2	23.3	23.0	23.4	22.9	22.5	23.2

2001	2002	2003
23.1	21.7	20.9

他方、政府の異時点間の予算制約式において、税と並ぶもう一つの重要な収入源である社会保険料については、最近までは、税に較べれば比較的容易にその引上げが行われてきた。その背景には、賦課方式公的年金の保険料は「世代間の搾取」メカニズムの一部であり、税と同様の性格を有するのにもかかわらず、国民は、保険料の支払いに見合った給付を自分達も受けられるとの認識の下、税のような負担感を感じていなかったことが挙げられるであろう。しかし、公的年金財政の危機的状況が明らかになり、自ら支払ってきた保険料に見合う給付が得られないことが認識されるようになると、国民の間の負担感も高まり、容易に引上げを行うことが難しくなる。現在、議論されている年金改革において、保険料のさらなる引上げのみでなく、給付削減も含めた改革が論じられているのも、政府・与党の年金政策関係者がさらなる引上げが困難であるとの判断にもとづくものと考えられる。

(参考) 最近の我が国の社会保障負担率の推移

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
11.3	11.4	11.8	12.1	12.5	13.2	13.3	13.6	14.0	14.1	14.0

2001	2002	2003
14.7	15.0	15.2

「共有地の悲劇」・「世代間の搾取」を回避しようとする財政当局とその挫折

我が国の税制改革において、一貫して、政府の予算制約式を守るべく、政府与党内での働きかけを行ってきたのは、財政当局である。消費税導入の過程を分析した加藤(1997)は、大蔵官僚は、自らの予算に対する裁量権を保つことを目的として行動するとし、さらに、消費税導入の過程の分析から、官僚の政策に対する影響力は、官僚の政策知識や政策形成能力に依存せず、また、官僚は、政策情報の政権与党内の一部政治家と共有することにより、効果的に政策結果に影響を及ぼすと結論づけている。

しかしながら、加藤(1997)の分析には、財政政策には、政府の異時点の予算制約式の存在という、全てのプレイヤーが本来、従わなければならない制約が存在しているという認識が欠けているように思われる。税制改革において、財政当局が繰り返し働きかけを行ってきた内容の一つは、政府の異時点の予算制約式の遵守ということである。与党政治家が有権者の人気を得るために所得税減税のみの税制改正を提案しようとした場合に、これを思いとどまらしたのは、増税しない限り、財源がないという財政当局の主張であった。その意味で、財政当局の働きかけは、官僚組織の利益に合致した政策結果が実現するよう働きかけたものと整理するより、そもそも存在する制約をプレイヤーに認知せしめるという性格を有するものであった。財源のない減税ができないのは、大蔵省の利害に一致しないからではなく、そもそも政府の予算制約式上、不可能だからなのである。政治家が予算制約式に従った場合に、これをすべて官僚の影響力とみなして、その影響力を過大に評価することには問題が多いただろう。むしろ、財政政策の決定過程は、予算制約式を遵守させようとする財政当局とこれを無視して行動しようとする要求側の交渉として分析することが適当であり、そのフレームワークとしては、最近の政治経済学においては、次章で説明する「共有地の悲劇」モデルが代表的なものとされている。

また、加藤(1997)においては、各時点の税制改正過程のみに着目しているため、税制改革の最も重要なステークホルダーである将来世代の存在が忘れられているという問題がある。将来世代は、実際の税制改正過程に参加していないが、異時点間の政府の予算制約式を通じて、現在の税制改正の影響を強く受ける。将来世代の利益が十分勘案されない形で、税制改正が行われれば、財源なき恒久減税等の形で、負担が将来世代に押し付けられ、現在世代による「世代間の搾取」が行われる。しかし、財政当局がこれを阻止すれば、将来世代はその負担から逃れることができる。「世代間の搾取」のメカニズムについては、政治経済学においては、Browning (1975), Cukierman and Meltzer (1989)等の分析が存在しているが、その枠組みについては、次章において論じられる。

将来世代というステークホルダーの存在を無視して分析を行うと、「財源なき減税が阻止された場合に利益を得るのは、大蔵官僚」と整理するしかなく、その結果、税制改革は、

予算の裁量権という省益のために行動する大蔵官僚と減税等の利益を得ようとする政治家と特別利益団体の間のゲームに矮小化されてしまう。しかし、数兆円の減税を阻止した場合に、数兆円の利益を受ける受益者は、大蔵官僚ではなく、将来世代である。すなわち、異時点間の政府の予算制約式の下、財政当局は、現在の財政システムの中で、将来世代という現在は存在していないプリンシパルのために働くエージェントの役割を担わされているのである⁸⁹。そうしたエージェントに、財政赤字を特に嫌うというバイアスのある選好を持つ主体を充て、十分な権限を与えることによって、「世代間の搾取」を回避することが可能となる。政策過程に特殊な選好を有するエージェントを置き、適当な権限を与えることが社会的に望ましい結果をもたらすとされる例としては、一般の国民以上にインフレを嫌う人物を中央銀行総裁に任じ、金融政策に関する独立した権限を与えることが望ましい場合があることを示した Rogoff (1985) のモデルがある。税制当局に、中央銀行並みの独立性を与えることを提案した Blinder (1997, 1998) の議論も次章で紹介される。

もっとも、現実の税制改正過程においては、我が国の税制当局は、90年代半ばまでは、財源なき恒久減税を回避するのにはかろうじて成功してきたものの、将来世代のエージェントとしては、本格的なネット増税を行うどころか、90年代末には巨額の財源なき恒久減税を実現されてしまうなど、きわめて非力であった。そもそも、我が国の税制改正過程において、財政当局が事実上、将来世代のエージェントとして機能しているとしても、その役割は法律その他において明記されたものではなく、また、将来世代の利益を守るためには一般会計だけの均衡を求めるのでは不完全であることに鑑みれば、将来世代と財政当局の関係が、プリンシパル - エージェント関係として、きわめて不完全なものであると言わざるをえない。プリンシパル - エージェント関係を基本法により明示的に定め、将来世代を守るための仕組みを構築しようとする提案として、世代間公平確保基本法構想が次章で論じられる。

⁸ 財政当局が、将来世代のエージェントとの役割を事実上果たしているということは、財政当局が常に将来世代の利害に忠実に行動していることを意味しない。通常のプリンシパル - エージェント関係のように、エージェント・スラックが存在し、財政当局が私的利益を図る可能性は否定されない。とはいえ、数兆円の減税を阻止することによる財政当局自体の私的利益が仮に存在するとしても、数兆円には遠く及ばないことは明らかである。

⁹ 我が国の政治学における議論においては、プリンシパル - エージェントの枠組みを日本政治の広範な分析に初めて活用した Ramseyer and Rosenbluth (1993) において、与党政治家と官僚の関係につきプリンシパル - エージェント関係として分析が行なわれた影響からか、国民と官僚の関係をプリンシパル - エージェントの関係で捉えることが比較的少ないように見受けられる。しかし、官僚はそもそも国民全体の奉仕者として位置づけられていることに鑑みれば、官僚を国民のエージェントとして位置づけて、分析を行なうことは自然なことである。国民（プリンシパル）が、政治家と官僚という2種類のエージェントをうまく組み合わせ、国民にとって望ましい結果を得ようとしているとの枠組みを前提に分析を行なうことは、経済学による政治分析においては、必ずしも珍しいことではない。

異時点間の政府の予算制約式の枠外での税制改革論議

財政政策は政府の予算制約式に従わざるをえないので、本来、有権者に提示される各政党の財政政策は財源とその支出先が一体となったパッケージとならざるをえない。このため、先進国では一般に保守政党は低い税負担と少ない政府支出の「小さな政府」という選択肢を提示し、他方、社会民主主義政党は重い税負担と手厚い社会保障支出を中心とした多額の政府支出の「大きな政府」という選択肢を提示し、これがその国の政治における一つの対立軸となる。国民の選択は、その選好により異なり、スウェーデンのような高福祉・高負担の国とアメリカのような低福祉・低負担の国が生じることとなる。

しかしながら、我が国においては、つい最近まで野党は、所得税の大型減税・消費税反対を主張する一方、福祉の充実を主張し続けてきた。その財源については、行政改革、不公平税制是正、自然増収等を挙げていたものの、具体性に欠けており、野党の提示する選択肢は、「高福祉・低負担」という、政府の予算制約式の枠外にあると考えざるをえないものであった。その後の税制改革を大きく制約することとなった「増税なき財政再建」決議にしても、「低福祉・低負担」を国会の意思として明らかにしたわけではなく、相変わらず福祉充実を訴えながら、高負担は拒否するという予算制約式の枠外での意思表示をしたものにすぎなかった。

このような予算制約式の枠外の提案は、本来であれば、実現可能性の低い提案として、そもそも有権者の選択肢の一つにすらなりえないはずのものである。しかしながら、我が国においては、70年代の老人医療費無料化を行なった美濃部都政に代表される革新自治体の拡大から、80年代の消費税導入直後の参議院選における土井社会党のマドンナ旋風、そして98年参議院選での巨額の恒久減税を唱える野党の勝利まで、実現不可能な「高福祉・低負担」を訴える政党が国民の人気を博して躍進し、与党に脅威を与える結果を生み出してきた。

他方、自民党においても、有権者の求める所得減税を提案しようという動きは常にあったが、減税財源の裏付けのない減税については、自民党一党優位体制の下では、将来、自らが増税をしなければいけないとの認識があり、一定の歯止めが存在していた。(例えば、西野(2001)は、「いったん減税をすれば、元に戻すだけでも膨大な政治的エネルギーを要するものであり、財源のあてもなく、減税に踏み出すのは、政権与党の作法にはない」との趣旨の加藤紘一元自民党幹事長の発言を紹介している。)その限りにおいて、政府の異時点間の予算制約式は、政権与党としての自民党の政策決定において勘案されていたと言える¹⁰。このため、80年代までの財政政策を巡る論争は、予算制約式の枠内の(それだけにグルーミーな)財政政策を打ち出す政府・与党と、予算制約式の枠外の「高福祉・低負担」とい

¹⁰ 財源なき減税を回避しようとする財政当局の主張が、当時の与党の行動と合致していたとしても、それは財政当局が強力な影響力を有していたというよりも、そもそも長期一党優位体制に立つ与党の利益と一致していたことによるものとも考えられる。

う実現可能性はきわめて低い、しかし（万が一実現したら）とてもハッピーな政策を主張する野党という、他の先進国ではあまり例を見ない対立軸の上で行なわれたのである。

しかし、自民党一党優位体制が崩れ、増税時に自民党が政権の座にいることが確実になくなってくると、そうした制約もやがて緩み出し、小淵内閣の財源のない6兆円を超える恒久減税により、政府・与党も異時点間の政府の予算制約式を事実上無視した財政政策を始めることとなる。こうした我が国での税制改正過程の経緯に鑑みれば、本来、実現不可能な政策として政策論議のアリーナから消えていくはずの予算制約式の枠外の実現不可能な政策に、与野党の政策が収束していくメカニズムの分析が、我が国の税制改正過程を考える上で不可欠である。

予算制約式の枠外の税制改革の Voodoo Economics による正当化

つい最近に至るまで、野党の打ち出してきた財政政策が予算制約式の枠外にあったのは上述のとおりだが、現実には、各野党は、自然増収、行政改革、不公平税制是正等によって減税や福祉拡大のための財源確保が可能であるといった説明を行ってきた。もっとも多くの場合、そうした説明は具体性に欠け、実現可能性は客観的に見て非常に低いと考えざるをえないものが多かった。また、最近では、橋本内閣から小淵内閣にかけての恒久減税を求める論者は、減税による需要拡大で自然増収が見込まれるといるケインジアン・ラッファー・カーブとでも呼ぶべき考え方を主張してきたが、これも上に説明したように、政府の異時点間の予算制約式を無視した実現不可能と思われる主張であった。さらに、最近では、減税を通じたインセンティブ向上による供給拡大で自然増収が見込まれるとする過激なサプライサイド経済学の考え方が、財源にこだわらない減税を正当化する理屈としてさかんに使われるようになった。過激なサプライサイダー達は、税収の中立性など無視すべきとの主張を行い、予算制約式の維持を図ろうとする財政当局を批判してきた。しかし、こうした主張も、失敗したレーガン第一次税制改革の考え方をそのまま踏襲していたり、最近の実証研究で否定されている過大な弾力性を前提としているもので、その実現可能性は低いものとなっている。このような具体性・確実性を欠く主張がなぜ有権者に選ばれるのかについては、第4章で考察する。

米国においては、ケインジアン viewpoint からの内需拡大のための裁量的な減税という考え方は、80年代に入る前に衰退し、さらに過激なサプライサイド経済学に基づくレーガン第1次税制改革は巨額の財政赤字を生み、皮肉なことにケインズ的な需要拡大による一時的な景気拡大はあったものの、1987年には巨額の財政赤字の先行きに不安を感じる株式市場で株価暴落が起きることとなる。その後、不良債権問題も深刻化を増すなど、1990年代初

頭の時点では、米国経済の先行きは暗いものと考えられていた¹¹。しかしながら、クリントン政権が成立し、増税・歳出カットによる財政再建と財政再建の景気へのネガティブな効果を打ち消す金融緩和のポリシー・ミックスを軸とするクリントノミクスに基づく経済政策が断行されると、米国経済は急回復を見せ、1990年代の米国経済は、”fabulous decade”と呼ばれる空前の大好況を迎えることとなった。(1990年代における米国の経済政策の教訓については、Blinder and Yellen (2001)を参照されたい。)

我が国においては、未だケインジアンあるいは過激なサプライサイド経済学の立場からの減税の主張がなされている。我が国においても、米国において失敗に終わった政策ではなく、米国経済の回復に成功したクリントノミクスに基づく租税政策に軸足を移していくことが望まれる。

¹¹ 1990年代初頭に、今後の米国経済の先行きを論じた Krugman の著書の題名は、暗い未来を暗示する”The Age of Diminished Expectations” (1990)であった。クリントノミクスの成功により、その予想は大きく外れることとなるのだが、90年代初頭の時点の客観的分析としては、Krugman の分析は妥当なものだったと思われる。

3. 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：経済学による理論分析

異時点間の政府の予算制約式が各経済主体に認識されながらも、現実の税制改正過程において、必要な増税が行われないメカニズムとして、経済学による政治分析からは、次のような要因が考えられている。(紙面の制約上、これらのモデル及び実証分析については、ごく簡潔にのみ説明を行うが、その詳細については、Drazan (2000)、Persson and Tabellini (2000)等の政治経済学の代表的な教科書を参照されたい¹²。)また、我が国の税制改革の特徴である、Voodoo Economics に基づく議論により、異時点間の予算制約式のいわば枠外で税制改革論議が行われるメカニズムについては、次章において説明がなされる。

共有地の悲劇

税制改正のような一定の共通の負担あるいは財源を配分する政治過程においては、各種の業界団体のような特別利益団体(special interest group)が、いわゆる族議員・監督官庁等とともに、個別利益を得るように、様々な圧力をかけるのが通例である。これに対し、政府・立法府において、税制・財政一般に責任のある部局等は、異時点間の予算制約式の存在を前提に、個別の特別利益団体の利益ではなく、国民一般の利益(将来世代の利益も含む)の最大化を図るべく、税制改正作業を行う。

税制改正の結果は、実際の政治過程において、税制当局と特別利益団体の間で、どちらが優位にあるかにより左右される。(その際、Wildavsky (1964)の予算編成過程の分析でも指摘されたように、表面上は税制当局が優位に立っているように見えても、実際の改正過程においては、情報量等の面で要求側が圧倒的に優位に立っている可能性が高いので、実際のoutcome(財政赤字の状況等)に着目すべきことに留意。)

税制改正の事実上の決定権が要求側にある場合、各特別利益団体は、自らに直接関係ある減税の利益しか考慮せず、個別の減税が税制全般に及ぼす影響を勘案しないため、必要な増税が行われないこととなり、過剰な財政赤字が発生する。Velasco (1999)による「共有地の悲劇」モデルによる財政赤字の発生メカニズムの分析は、そうしたモデルの代表的なものである。

「共有地の悲劇」モデルに基づく分析からは、予算・税制の決定過程において、

- a. 行政府と立法府では、行政府が優位にあること
- b. 行政府内においては、財政・税制担当部局が要求部局よりも優位にあること
- c. 予算・税制の審議過程において、提案者(行政府を想定)の提案に対する可否のみが問われ、修正の余地が限定的であること

¹² 我が国においては、ときにマルクス経済学を「政治経済学」として呼ぶことがあるが、本稿では、経済学による政治分析の意味で用いているので留意されたい。

といった条件が充たされる場合(こうした予算・税制の決定過程(機関)を”hierarchical institution”と呼ぶ)、特別利益団体の影響は限定的となり、過剰な財政赤字を避けることができる。他方、こうした条件が充たされない場合(そのような予算・税制の決定過程(機関)は、”collegial institution”とされる)には、過剰な財政赤字が生じるおそれが強くなる。(Alesina and Perotti (1999))

世代間の搾取

各世代が利他的でない場合、減税を行い、赤字国債により負担を将来世代に負わせることにより、各世代は利益を得ることができる。なお、賦課方式の確定給付型年金を開始・拡充することも、年金負債を増加させ、同様の効果を持つ(Browning (1975), Cukierman and Meltzer (1989))

理論的には、人口成長率が正で、中位投票者仮説を前提にすれば、若年者が多数となり、年金負債等については、給付額の削減を図るはずだが、時間の余裕のある高齢世代によるロビイング活動の優位性(Mulligan and Sala-i-Martin(1999))、若年世代の中の異質性(Tabellini (1990)) 等により、高齢世代の利益が実際の租税政策に反映される可能性が大きいと考えられる。

政権交代の可能性と戦略的な財政政策の活用

複数の政党が存在し、現在の与党から野党への政権交代の可能性がある場合、政権に新たに就く現在の野党の行動を拘束するために、租税政策を活用しうる。例えば、小さな政府志向の政党から大きな政府志向の政党への政権交代が予想される場合、現政権は、過剰な減税(あるいは必要な増税の先延ばし)を行い、次期政権の支出拡大を抑制しようとする。(Persson and Svensson (1989))、また、公共支出や減税の対象につき、選好が異なる政党が次期政権に就く場合も、現政権は、過剰な減税(あるいは必要な増税の先延ばし)を行うことにより、次期政権による支出拡大や減税を抑制することができる。(Alesina and Tabellini (1990)) このモデルによれば、長期一党優位体制の下においては、政権交代を睨んだ戦略的な財政政策を用いる必要性は少ないが、政治改革等により政権交代の可能性が生じてくると、与党に戦略的な財政政策を行なうインセンティブが生じ、財政赤字が拡大することとなる。

改革の先送り

各党の合意がなければ政策実現が困難な連立政権の下においては、改革に伴う負担を自らの政党以外の政党(の支持層)が負わせようとして、政党間の争いが生じることがある。

この場合、危機が進展し、いずれかの政党にとって改革先送りのコストが改革のためのコストより大きくなった段階で、合意に至る形になる。この場合、危機を即時に解決することが経済全体にとって望ましいことを参加者全員が理解していても、結局、改革の実施まで時間を要することとなる。財政政策の場合には、石油ショックのようなネガティブ・ショックが起こった後、新たな状況に対応した財政改革まで時間がかかる事例等が考えられる。(Alesina and Drazen (1991))

多数代表制と比例代表制の選挙制度では、少数政党の議席確保が難しい前者では、二大政党制ないしは一党優位の体制が成立しやすいのに対し、少数政党の議席確保が容易な後者においては、連立政権となる可能性が高い。このため、比例代表制を取る国においては、経済ショックに対応した財政改革が先送りされ、必要な増税が適切なタイミングで行われないおそれがある。

(2) 必要な増税が行われない要因：実証分析

上記の諸理論が実際の予算・税制の決定過程に該当するかは、国際比較、あるいは一国の制度変更に伴う財政赤字の時系列的な変化により検証する必要がある。

ヨーロッパ諸国の予算編成過程の国際比較において、より hierarchical な予算・税制決定過程（機関）を有する国（すなわち、行政府優位、財政・税制担当省庁優位、一党優位体制等の特徴を有する国）においては、より財政赤字が少ないことが確認されている。(von Hagen and Harden(1995)) また、ラテンアメリカ諸国の予算編成過程の国際比較においても同様の結果が得られている。(Stein, Talvi, and Grisanti (1999))

制度変更に伴う財政赤字の変化の事例としては、米国の議会内の委員会における決定権限の変化とその効果が指摘される。具体的には、次のような事例が有名である。

・米国下院において、予算に関する権限は、1885年まで歳入委員会に集権化されていたが、1885年に大幅に分権化された。その結果、分権化前に比べ、財政赤字が拡大したことが指摘されている。(Cogan (1994))

・戦後、ミルズ委員長の下で歳入委員会が強力となったが、1970年代に、議場で歳入委員会の法案への修正案提出をより容易にする等の議院改革（歳入プロセスの民主化が目的とされた）が行われ、その結果、各種租税優遇措置が増大し、財政赤字は拡大した。（「そもそも、ミルズが専制的で議員たちの要求に反応しないと非難された理由の一つは、まさに、彼が下院議員たちによる、それぞれの選挙区向けの特別な租税修正のあらゆる要望に、譲らなかったことにあった。(Steinmo (1993))」)

・分権化された税制改正過程における各議員の選挙向けの租税優遇措置・予算のぶんどり合戦が頂点に達したのは、1981年レーガン第1次税制改革である。レーガン政権は、提案した減税案を議会通過させるため、各議員に対し、さらに個別の減税・支出措置を提供し

(「クリスマスツリー」と呼ばれた)、巨大な財政赤字を生み出した。(Stockman (1986), Steinmo (1993))

選挙制度と財政赤字の関係についても、多数代表制の国に比べ、比例代表制の国は、財政赤字の額が大きいことが指摘されている。特に、何らかの外的ショックが生じた場合に比例代表制の国においては、財政改革が先送りされ財政赤字が持続する傾向にあり、構造改革が難しいことが確認されている。

(3) 望ましい税制改正ルール・税制改正過程(機関)の在り方

経済学による政治分析においては、財政再建のための方策としては、一般に、予算ルール及び予算決定過程(機関)の改革が重要とされている。税制改正に関しても、「共有地の悲劇」等の要因により適切なタイミングで増税が行なわれない状況を改善するために、税制改正ルール及び税制改正過程の改革を図ることが考えられる。ここではまず、一般的にどのような税制改正ルール・税制改正過程の改革が考えられるかを説明する。我が国の最近の税制改正過程の特徴とそれに基づいた望ましい税制改正ルール・税制改正過程の具体的な在り方については、次節以降で論ずることとする。

税制改正ルール

財政再建の際の予算ルールとは、米国のグラム・ラドマン法、EU諸国のマーストリヒト条約に基く財政赤字目標(GNP3%以内)に代表されるように、財政赤字幅等に数値目標を設定し、財政再建を図るものである。Buchananらが以前より提唱してきた均衡予算原則も、広い意味の予算ルールに含めることができるであろう。こうした予算ルールは、憲法・国際条約等で規定され、ルールを破った際のペナルティが十分なものであれば、有効である可能性がある。(米国の諸州における州憲法上の均衡予算原則の有効性については、例えばPoterba(1994))

税制改正においても、税制改正作業に入る前に、税制改正ルールを設定し、「共有地の悲劇」等の要因で、過度な減税等が行なわれるのを避けることが考えられる。多く見られる税制改正ルールとしては、税収中立の税制改革というルールがある。1986年のレーガン第2次税制改革、我が国の消費税導入時の税制改革等においては、税収中立が、税制改革の前提とされ、特別利益団体の利益を図るために過剰な減税が行なわれる事態や政治的思惑から財源を将来世代に頼った安易な減税を避けるために用いられた。また、最近の我が国の税制改正においては、景気動向への配慮から、単年度税収中立ではなく、多年度税収中立が、税制改正ルールとして、小泉総理より示された。

税収中立等の税制改正ルールは、予算制約式の制約を明らかにするという点で有効だが、予算ルールの有効性につきいくつかの問題点が指摘されるように、税制改正ルールについても、そのみではその有効性が確保されないおそれがある。予算ルールについては、グラム・ラドマン法の運営に見られたようにルール自体の変更や形骸化が図られるおそれがあること、あまりに厳格なルール化は外的ショックへの対応が難しく、他方、多くの例外事項を設けることはルールへの信頼性を失わせること等が問題点として指摘されている。我が国においても、小泉総理の示した多年度税収中立という税制改正ルールにつき、その変更を図り、減税を実現しようとした勢力が存在した。従って、税制改正ルールのみでなく、税制改正過程の改革も同時に行われる必要がある。

税制改正過程改革

最近の経済分析により、「共有地の悲劇」等の要因により、過剰な減税や増税の遅れが生じることを避けるためには、特別利益団体による圧力を弱め、(広義の)税務当局の権限を拡充する集権化が必要であることが知られている。

具体的には、次のような措置が必要とされる。

- a. 行政府と立法府の関係において、行政府の優位性を高めること
- b. 行政府内においては、(広義の)税制担当部局の要求部局に対する優位性を高めること
- c. 立法府・政党内においても、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こと

さらに、Blinder (1997, 1998)は、中央銀行と同様の独立性を税制改正部局に付与することを提案している。FRB 副議長を務めた Blinder は、金融政策が、政治家の短期的視野からの行動、特別利益団体の圧力、さらには専門知識の欠如により、歪められるおそれがあることを指摘し、このため、適切な金融政策の実現のために、中央銀行の独立性が必要であるとした後、実は、税制改正についても同様の議論が成立することを指摘している。

独立した税制改正部局の在り方として、Blinder (1997)は、中央銀行の例を念頭に、税制改正の基本理念が議会により示された後、大統領の任命による委員と専門知識を十分備えたスタッフからなる独立した委員会が税制改正を検討し、その後、税制改正案を修正なしで可否のみを議会に問うか、少数議員からなる専門委員会のみ議決により決定できるような仕組みを提案している。

諸外国の税制改正過程(機関)の中では、イギリスの税制改正過程(機関)が Blinder (1997)の提案に近いものと思われる。イギリスの税制改正過程においては、行政府は立法府に対し、また、行政府内においては、大蔵大臣は他の要求大臣に対し、圧倒的な優位に立って

いる。税制改正案は、大蔵省（及び首相（主席大蔵卿でもある）周辺）において検討され、他省庁や与党に事前相談等を行うことなく、決定される。その具体案は、伝統的には、大蔵大臣のバジェット・スピーチにおいて初めて明らかにされ、修正を受けることなく実施されてきた。なお、中長期的な観点からの税制改革の在り方については、利害関係者を含めず、学識者による検討が行われることがある。（例えば、ミード報告）

イギリスにおける税制・予算の決定過程が集権的であることは、経済理論の想定するよ
うに、イギリスの財政赤字の抑制に寄与しているとして評価されている。（Alesina and Perotti
（1999））また、政治的思惑により税制が歪められるおそれが少なく、中立的な立場からの
税制改正が期待されるとして、我が国税制関係者の中でも、望ましい税制改正の在り方の
モデルとしてかねてより注目されてきた。（福田（1984））

ただし、イギリスにおける税制・予算の決定過程が透明性に欠けるとの批判はあり、現
労働党政権下においては、バジェット・スピーチに先駆けるものとして、プレバジェット・
スピーチ（予算編成方針）が事前に示されるようになった。また、行政府が強力なリーダ
ーシップを有する一方、2大政党間の政権交代により行政府自体の方針が変わるため、税
制自体は不安定であるとの批判もある。（Steinmo（1993））

「世代間の搾取」の回避

立法府の代表が現存する選挙民のみにより選出される政治制度の下、将来世代の利益が
損なわれる「世代間の搾取」を回避するための方策が求められる。

均衡予算原則等の予算ルール、税収中立等の税制改正ルールを課すことは、「世代間の搾
取」を防ぐために有効だが、上述のとおり、ルールのみでは将来世代の利益保護には限界
がある。

予算・税制改正過程（機関）の改革として、「世代間公平確保基本法」を制定し、将来世
代の利益の保護を担当する組織を設立することも考えられる。（この点については、次節で
より詳しく述べることにする。）この組織には、一定の独立性を付与し、「世代会計」を作
成・公表するとともに、予算・税制その他、将来世代の利益に重大な影響を与える政策に
関し、将来世代の利益保護の観点から意見を申し述べる等の役割を果たさせることが考え
られる。

税制改正ルールの一類型として、目的税を位置づけることも考えられる。一般に目的税
は、税収の用途を固定してしまい、効率的な歳出を妨げ、また既得利益化してしまうケー
スも多いことから望ましくないものと考えられる。消費税を福祉目的税・年金目的税とし、
その増税を図るといふ考え方も、消費税増税による増収分を国債償還に振り向けられなく
なるため、結果的に世代間の不公平を拡大するおそれが強い。しかしながら、世代間の公
平確保を目的とした目的税であれば、将来世代の利益確保という特別の事情のため、正当
化することが可能であると思われる。（国枝（2000b））

(4) 我が国における税制改正過程(機関)とその問題点

我が国における従来の税制改正過程(機関)につき、上述した税制改正の政治経済学的分析に基づいて、その問題点を考えてみる。特に、1990年代以降、我が国の税制改正過程には、構造的な変化が起こっているため、その影響についても別途、論じる。

従来の我が国における税制改正過程(機関)

() 政府と与党の関係

予算・税制に関する政府と与党の関係については、予算については、初めての赤字国債発行が行なわれた1965年を境に、与党優位にその関係が変化し(山口(1987))、その後、財政の政治化が進んだと言われる。(真淵(1994))また、税制については、戦後、政府税制調査会(及びその事務局としての大蔵省)の議論により税制改正が実質的に決定されていた時代が続いた後、1970年代以降、税制の年度改正における政府税制調査会と自民党税制調査会の関係において、自民党税制調査会の優位が確立したことにより、「党高政低」の状況に移行したと指摘される。(木村(1985))過去の税制改正案件で、政府側の提案が党の反対により最終的に実現しなかった例としては、グリーンカード導入等があり、また政府側の反対にもかかわらず、導入された税制としては、みなし法人課税、医師優遇税制等があげられる。

ただし、後述するように、税制改正過程は、単純に政府と与党の関係のみで割り切れるものでなく、政府部内及び与党内の税制改正機関(過程)の在り方も重要な意味を持っている。

() 政府部内の関係

税制の年度改正については、予算編成と同様に、減税の多くについては、要求官庁より特別利益団体の利益を念頭に置いた税制改正要求がなされ、税務担当部局と要求官庁間の折衝がなされるが、上述の党高政低の状況下、重要改正については、最終的に自民党税制調査会の決定により採否が決定される。増税については、税務担当部局より実質上、提案がなされ、これに対し、特別利益団体、関係省庁、いわゆる族議員等が反対行動を行い、重要改正については、最終的に自民党税制調査会の決定により採否が決定される。表面上の関係と異なり、予算編成と同様に、情報量の差、特別利益団体の政治力等により要求官庁側の優位は大きく、税制担当部局が税制改正ルール等の活用により、「共有地の悲劇」が全面的に具現化するのを防いでいる実態がある。

現在、政府税制調査会は、年度改正の具体案については必ずしも立ち入らないものも、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いて、その考え方を答申の形で提示している。政府税制調査会は、ミード委員会等の諸外国の税制に関する調査会と比較して、中立的な立場の税制専門家だけでなく、財界・各省庁 OB 等の特別利益団体の利害を代表する者をメンバーとしており、特別利益団体の圧力から完全に独立したものとなっていないという特徴を有している。(Ishi (1993))

() 与党内の関係

自民党における税制改正過程においては、自民党税制調査会が重要な役割を占める。従来の自民党税制調査会には、総会、小委員会、正副会長会議、顧問会議(いわゆるインナー)という4段階の会議が存在した。

正副会長会議及び顧問会議のメンバーは、「税政策決定について、より経験を積み専門知識も持った議員たち」で、「彼らは、利益集団からの要望を審査し、税制の専門家として、政治的により中立な立場から改革のおおよその方向を決定しようとする」とされてきた。(加藤(1997), p101)ただし、最近においては、正副会長会議も小委員会と似た性格を有するようになってきており、こうした性格を純粹に有するのは、顧問会議(インナー)のみとなってきていた。

これに対し、残りのメンバーは、「在任期間が短い、あるいは競合的な選挙基盤から当選してきた、いわゆる陣笠議員」からなり、「自分の後援者に対する税制上の優遇措置を獲得したり、租税負担を減らしたりといった特定の利益を代表する」とされる。(同上)

実際の税制改正過程においては、自民党内の実質的な租税政策の決定は、政府の税制担当部局との協力・調整の上、全て後者の少人数のグループが行うとされてきた。(加藤(1997))その際、特に山中貞則議員は、売上税構想の際の役割に見られるように、カリスマ的な存在として、重要な役割を果たしてきた。(ただし、グリーンカード導入失敗のケースに見られたように、きわめて政治的な案件の場合には、例外的に、自民党税制調査会の決定が覆されることもある。)

() 従来の税制改正過程の評価

従来の我が国の税制改正決定過程においては、自民党税制調査会顧問会議及び政府の税務担当当局が、自民党税制調査会の他のメンバー及び要求省庁といった特別利益団体の利益を代表する要求を抑制し、「共有地の悲劇」により、我が国税制が非効率で不公平なものとなることを回避するのに一定の役割を果たしてきた。このことには、経済理論の示すように、自民党税制調査会の税制改正過程に見られる集権的な特徴が寄与したものと評価できる。ただし、イギリスに比較すれば、集権化の程度は十分でなく、特定の業界等に恩恵

を及ぶ租税特別措置も数多く存在しているのも確かである。

しかし、自民党一党優位体制が次第に揺らぐ中、次第に、短期的な政治的な思惑が優先され、将来世代の利益が勘案される余地は減っていった。消費税の導入といった税制改革も、所得税・法人税等の減税とパッケージで実施され、将来世代の利益を踏まえた本格的なネット増税は先送りされた。

最近の税制改正過程を巡る動き

() 橋本内閣の行政改革

90年代に入り、自民党一党優位体制は崩壊し、連立政権が我が国の政権の基本的枠組みとなった。上述のように、最近の経済学による政治分析は、こうした状況下では、構造改革は先送りされる可能性を指摘しているが、税制についても、国民福祉税構想に次いで、消費税率の引上げは実現したものの、景気情勢もあいまって、再び所得税減税との時間差パッケージの形で実施され、本格的なネット増税は先送りされている。

橋本内閣の行政改革においては、内閣総理大臣の補佐体制を強化し、政治主導の行政運営を目指すこととされ、経済財政諮問会議の設置等の改革が行われた。しかしながら、行政改革の過程において、最近の経済学による財政赤字の政治分析において理論・実証面で明らかになっていた、財政改革の推進のためには、行政府と立法府の関係においては、行政府の権限を強化すべき、財政当局と要求官庁では財政当局の権限を強化すべきとの成果は十分重視されず、逆方向の改正がなされた。また、政治主導の行政を進めた場合には、むしろより軽視されかねない将来世代の利益の保護についても何の配慮もなされなかった。

その背景には、行政改革が大蔵省バッシングの下、進められたことに加え、我が国においては、最近の経済学による政治分析の成果が有識者の間にも十分知られていなかったことがあげられるだろう。(大蔵省について述べた政治学者の代表的著作である真淵(1994)、加藤(1997)等においても、例えば、この分野の代表的研究者である Alesina, von Hagen らの文献には何ら言及されていない。なお、経済学者による政治分析の成果に対する、いわゆるレヴァイアサン世代の政治学者の認識については、レヴァイアサン座談会(1998)参照のこと)また、財政政策の決定過程が「政治家 対 大蔵省」のゲームに矮小化して捉えられてきたため、民主主義の下、選挙を通じ、国民の意向を受けた政治家に、官僚が服するのは当然であり、国民の利益にも資するとの単純な見方が支配的だったことも重要であろう。実際には、他の政策決定と異なり、財政赤字を巡る政策過程の本質は、「現在世代 対 将来世代」の争いであり、現在、選挙権を持つ現在世代による、選挙権を持たない将来世代に対する搾取をどう回避していくかが、その政策決定システムの在り方を考える上で不可

欠であるとの視点が全く欠落していたのである。

こうした行政改革が実行に移される中、参議院選挙で苦境に陥った橋本内閣は、予算制約式の枠外の恒久減税を示唆、その後、成立した小淵内閣は、予算制約式をはるかに外れた大型所得税減税を断行する。政治主導の租税政策は、歯止めを失い、我が国は世界で最も将来世代を搾取している国(Kotlikoff and Leibfritz (1999)による世代会計の国際比較)へと転落していくこととなった。

() 経済財政諮問会議の役割

もっとも、橋本内閣の行政改革が全て、異時点間の政府の予算制約式という財政規律を弱める方向のものだったかという点、必ずしもそうではない。実際、それまでの財政政策において、財政当局の力は弱く、20年以上にわたり、本格的な増税に成功してこなかったことを考えれば、内閣を中心に、従来の財政当局と協力しつつ、予算制約式を挟んで特別利益団体や要求官庁に対峙していく組織の設立・強化が必要なのは確かであった。その意味では、橋本行政改革の一つの目玉であった経済財政諮問会議の設置は、それが、正しい経済理論・租税理論に基づいて、Voodoo Economics を排し、予算制約式の遵守を各プレイヤーに強制する役割を果たすならば、まさに望ましい税制改革を進めていく軸となりえるものであった。

しかし、経済財政諮問会議の設立を、減税要求をこれまで拒んできた財政当局を弱体化させ、減税要求等をより柔軟に認めさせる好機ととらえた特別利益団体やその関係者等も存在した。そうした認識は、従来の行政制度の下で、農業団体・公共事業関係者のように過大な利益配分を享受することができなかった特別利益団体やその関係者間で特に強かったように思われる。

このような関係者の相反する思惑を反映して、本来、財務省その他と一致団結して、強力な特別利益団体に当たるべき経済財政諮問会議が、実際には、特別利益団体ではなく、従来の財政当局と対峙することをもって、その存在意義とするのかと思われるような行動を取るケースも生じることとなった。長期的な財政政策については、予算ルール(年まで一次的財政収支(プライマリー・バランス)の均衡を図る)の形で財政規律の回復を求めるものの、具体的な租税政策に関しては、以下のように、財政経済諮問委員会がむしろ特別利益団体の利益を代弁する場となるケースが少なからず見受けられる。

・レーガン第2次税制改革の基本哲学であった「中立」という考え方に対し、失敗に終わったレーガン第1次税制改革の基本哲学の「活性化」を主張する過激なサプライサイダーの考え方が、経済財政諮問会議の財界出身議員より提示されたのは、上述のとおりである。さらに、その延長線上の議論として、財政当局が主張した異時点間の予算制約式を前提とする多年度税収中立の考え方に対し、「税収にこだわらない」税制改革が必要だと主張し、

まさにストレートに異時点間の政府の予算制約式を無視すべきことを主張する財界出身議員が現れるに至った。

・個別の税目に関しても、例えば、相続税の最高税率引下げのように、ケインズが一般理論において、相続税の「増税」を需要喚起のための政策として提案していたことに鑑みれば、景気対策の実効性が非常に疑われる税制改正が実現されることになった。その減税要求理由は、中小企業の承継対策であったが、実際には、その恩恵を受けるのは、相続税の最高税率の対象となりうるごく少数のスーパーリッチに過ぎなかった。(詳細については、国枝(2002)を参考にされたい。)

・経済財政諮問会議を支える内閣府の経済分析においても、従来では考えられないような分析がなされた。平成14年度経済財政白書においては、一節を割いて法人所得課税の負担について触れ、特にその中で「法人の税負担感」につき詳細な分析を行っている。現代の経済学においては、「経済学者は、(経済学者以外はよく理解していないことだが)一つのことにはみな同意している。すなわち、法人は税を負担しない。人々 株主、顧客、労働者 が税を負担するのである。」(Stiglitzの学部生向け財政学テキスト(2000))との見方がいわば常識となっているので、法人の負担について分析すること自体が意味がないとされる。特に、何の感情も持たないはずの法人につき税負担「感」を分析することは全くナンセンスである。確かに、財界からはかねてより法人税の重税感について批判がなされることはあったが、現代の経済学において意味のない議論なので、本来であれば、「そうした指摘がいかにか経済学的に誤っているか」を指摘していくのが、経済学の識見を有する経済財政諮問会議及び内閣府の経済分析部局に期待される役割であろう。そうした役割に鑑みれば、平成14年度経済財政白書における法人税の負担感に関する記述は、驚きをもって受け止めるべきでないだろう¹³。

このように、経済財政諮問会議が、本来のあるべき姿と異なり、特別利益団体の代弁の場になるケースが生じてきているが、おそらくその背景には、委員の中に、特別利益団体の利益を代表する者が含まれていることがあるものと思われる。経済財政諮問会議が本来の役割を果たすよう、その在り方につき見直しを行っていくことが求められよう。

() 与党内の税制決定過程の变革

¹³ もちろん、法人の負担ではなく、税制の法人の資本コストに与える影響は重要であり、また借入れ制約がある場合は、税制がその点でどのような影響を与えているかも分析の対象となる。税制とコーポレート・ファイナンス及び企業投資との関係は国枝(2003)を参照されたい。

自民党税制調査会の決定過程の基本構造にはここ数年で大きな変化があった。まず、平成13年末の税制改正過程において、尾身幸次議員を中心に商工族の有力メンバーが「経済活性化税制議員連盟」を発足させ、党税調の集権的な税制改正決定過程に叛旗を翻した。ちょうど、戦後の米国議会で、下院議員たちによる、それぞれの選挙区向けの特別な租税修正の要望を拒否してきたミルズ歳入委員長に対する反乱が起きた状況に似ていると思われる。もっとも、この動きは、実際には、「商工族の集まり」「減税一色の素人談義」との批判を浴び（毎日新聞）、短期間で混乱は収まったが、こうした動きを改革と見る見方も、財界やメディアを通じて強かった。

その後、平成15年11月の総選挙で、従来の顧問会議（インナー）のメンバーから引退・落選する者が多く出たこともあり¹⁴、自民党執行部は、津島雄二議員を新会長にするとともに、顧問会議（インナー）を廃止することを決定した。その代わり、正副会長・顧問・幹事会議が、スリム化された上で、実質上の意見の取りまとめを行うこととされ、平成16年度税制改正作業が進められた¹⁵。

さらに、平成16年2月20日には、自民党税制調査会において、税制に関する知識のみならず、その政治力で、「党税調のドン」とも称された山中貞則元自民党税制調査会長が亡くなった。各種業界団体の要望やそれを反映した党内の議論に毅然とした態度を守り、また消費税導入等の税制改革に大きな役割を果たした山中元会長の死去は、税制改正過程において「共有地の悲劇」を防ぐ関門が一つ失われたことを意味している¹⁶。

（ ） 最近の税制改正過程の改革の評価

総じて、最近の各政党やメディアにおける論調としては、「官僚独裁」「党税調幹部独裁」批判等がなされており、最近の税制過程改革（橋本行政改革や自民党税制調査会の顧問会議（インナー）廃止）においては、政治主導の税制決定、集権化された税制決定過程よりも分権化された税制決定過程の方向に改革が進められてきた。また、税制改正過程において、正しい経済理論に基づき、Voodoo Economics を排し、異時点間の政府の予算制約式の遵守を進めるといった役割が期待された経済財政諮問会議が、逆に、租税政策においては、むしろ特別利益団体の利益を代弁する存在となるケースも見受けられる。

こうした動きは、「財政赤字に苦しむ国における税制改正においては、集権化された税制決定過程が望ましく、ただし、民主主義の欠如の問題は、透明性の確保により対処するこ

¹⁴ 相沢英之会長が落選、宮下創平小委員会委員長、奥野誠亮顧問、林義郎顧問らが引退した。

¹⁵ もっとも、正副会長・顧問・幹事会議だけでは政策決定は困難であり、実際には、正副会長・顧問による非公式な打ち合わせが実施されたとの指摘もある。（甘利(2003)）

¹⁶ 山中元会長は、業界からの減税要望の陳情は拒否していたと言われる。（木村(1985)）

とが望ましい」とする最近の政治経済学の理論的及び実証的研究による知見とは、正反対のものである。政治経済学の分析をもとにすれば、我が国の最近の税制改正過程改革は、「共有地の悲劇」や「世代間の搾取」といった望ましくない結果を引き起こす可能性を高めたおそれが強い。米国議会で、選挙区向けの下院議員の減税要求を拒否してきたミルズ委員長への事実上の権力の集中が崩され、その結果、特別利益団体のための減税が広がったと同様の事態が起こることが懸念される。そもそも、税制改正に関する「官僚独裁」「党税調幹部独裁」批判の背景には、特別利益団体の利益が実際の税制改正結果に反映されづらいことから、一般利益を代表するプレイヤーの交渉力を引き下げ、特別利益団体側に立つプレイヤーの交渉力を引き上げようとする思惑も隠されていたことに鑑みれば、最近の税制改正過程の改革がそうした結果を招くことも予想できるところである。

今後、我が国においては、将来世代に過大な負担を課すことを避けるため、消費税の増税、各種租税特別措置のさらなる廃止等が不可避であるが、現在の税制改正過程のままでは、望ましい税制改革を実現していくことは難しい。「共有地の悲劇」や「世代間の搾取」を招かないよう、経済学による政治分析の知見に基づき、望ましい税制改正過程の改革を検討・実現していく必要がある。

(5) 望ましい税制改正過程の在り方：「共有地の悲劇」の回避

最近の税制改正過程においては、「共有地の悲劇」拡大の方向の動きが目立っているだけに、こうした動きを封じ、むしろ「共有地の悲劇」回避のための税制改正過程の改革をどう進めていくかが重要になってくるであろう。

税制改正ルールを活用

予算制約式を無視した税制改正論議を排するため、今後も「税込中立ルール」(将来的には「税込純増ルール」が必要となろう。)等の税制改正ルールを活用することが重要であろう。その方式としては、現在の政治情勢を前提とすれば、総理が税制改正ルールを提唱し、それにより政府部内・党内の税制改正論議を制約することが現実的であろう。また、クリントン政権の1993年包括財政調整法におけるPay-as-you-go原則が有効であったとの評価に鑑み、税制改正要望においても、減税要望主体に具体的な代替財源の提示を義務づけることも有効と考えられる。

政府部内における税制改正過程(機関)の改革 (中長期的な方向性)

Blinder(1997)は、税制改正当局に中央銀行と似た独立性を賦与することを提案しているが、

先進国の中では、イギリス型の税制改正過程が、そうした方向性に合致するものと考えられる。我が国においても、中長期的には、官邸等を含む税務担当部局が、財政学者等の専門的意見に沿って、他省庁や与党と相談することなく、税制改正案を提示していく方向での改革が望まれる。後述するように、消費税増税といった国民全体にとって重要な税制改正につき、官邸を含む税制担当当局のみの判断で最終決定を行なうことには国民の理解を得ることは難しいだろうが、国民全体にとってはなじみが薄い、各種特別利益団体にとっては重要な租税特別措置等については、財政学者等の専門家の意見を踏まえた官邸を含む税制担当部局のみによる判断としても問題は少ないと思われる¹⁷。特に、租税特別措置の原則廃止といった税制改正ルールとの宣言とともに、こうした税制改正過程改革を断行すれば、「共有地の悲劇」を避ける上で非常に効果的であろう。

その際、イギリスにおいても、透明性の欠如との批判がなされていることにも鑑み、税制改正過程の透明性の確保を図ることが必要である。現在、政府税制調査会の審議の様子のインターネット中継が行われているが、こうした試みは透明性の確保の観点から有意義であろう。

(より短期的な改革)

中長期的には、イギリス型の税制改正過程への転換が望ましいとしても、現時点で直ちにそうした転換を行うことは難しく、より短期的な改革についても検討する必要がある。

最近の政治経済学の分析により、「共有地の悲劇」を避け、望ましい税制改革を進めていくためには、税財政当局と要求官庁との交渉において、税財政当局をより優位な立場に置く改革が必要になることが明らかになっている。先般の行政改革において誕生した経済財政諮問会議は、本来、税財政当局側の一員として、他の税財政当局と協力して、政治的に強力な要求官庁・特別利益団体と対峙することが期待されているにもかかわらず、税制改正に関しては、特別利益団体の利害を代弁することが少なくなかった。こうした背景には、特別利益団体の利害をより反映しやすくすることが構造改革であるという誤った認識がある。また、経済財政諮問会議の委員の中に、経済団体出身者など、特別利益団体の利益を代表する者が存在することも原因の一つである。一般利益を代表する本来の経済財政諮問会議とするためには、こうした特別利益団体の利益を代表する委員を排除し、税財政当局（官邸、経済財政諮問会議、財務省等）が一体となって、特別利益団体に対峙していく姿勢を明らかにしていくことが必要である。（なお、特別利益団体の意見については、必要に応じ、ヒアリングを行えばよいであろう。）

¹⁷ もちろん、政治家にとっては、租税特別措置を求める特別利益団体の要望を税制改正論議の場において主張し、その実現を図ることは年末のきわめて重要なイベントであり、その廃止は、政治家からの大きな反発を呼ぶであろう。そのためにも、租税特別措置の原則廃止という税制改正ルールと併せて、ここで述べたような税制改正過程の改革を行なう必要があるだろう。

また、最近の多種多様な減税圧力に対応していくため、税制改正に携わる関係部局の人員・予算等の拡大が必要である。後述するように、特別利益団体より要求される税制改正要求には、理論的に誤っている主張も少なくないが、Krugman (1994)がワシントンの政府エコノミストの指摘として紹介するように、政府担当者は理論的に誤った主張といえども反論することが求められる。こうした反論に忙殺され、本当に必要な税制改革のための準備のための時間が不足することがないよう、十分な体制が確保される必要がある。

与党内における税制改正過程の改革

現在の与党の中で、最も重要な位置を占める自民党の税制改正過程においては、顧問会議（インナー）等を中心とする集権的な政策決定体制が、特別利益団体による減税要求を一定程度、限定し、「共有地の悲劇」を防ぐ役割を果たしてきた。しかしながら、最近においては、集権的な政策決定体制に対する批判が噴出し、平成15年以降、顧問会議の廃止、「税調のドン」とも称された山中元自民党税制調査会長の死去といった集権的な政策決定体制を根本から揺るがす事態が相次いで生じている。

しかしながら、最近の経済学による政治分析は、今後とも拡大する特別利益団体による減税圧力に対峙し、「共有地の悲劇」を避けるためには、集権的な税制改正決定体制が求められることを明らかにしている。その意味では、最近の税制改正過程の改革は、実は国民（将来の国民を含む）にとって必ずしも望ましいものとは言えない。とはいえ、従来のような非公式な会合に基く政策決定については、国民の理解を得ることが困難になってきているのも確かである。そうした観点からは、従来、顧問会議が担ってきた役割を、非公式な会合ではなく、同様に集権的ながらもより制度的な会合に担わせることも考えられる¹⁸。その際、集権的税制改正過程に伴う透明性の欠如という問題については、自民党税制調査会が、自民党内の政策決定プロセスとはいえ、実質的な税制改正権限を有することに鑑み、より透明性の確保に配慮していくことが適切であろう。ただし、実際の政策決定過程の様子を公開することは、特別利益団体による圧力をより強化するおそれがあることには留意する必要がある。（例えば、木代(1985)は、自民党税調小委員会の行われる会議室の外において、業界関係者が「依頼した先生が約束通りに発言するか」をチェックしている状況を紹介している。政策決定過程の様子の公開は、特別利益団体といわゆる族議員というプリンシパル－エージェントの間の情報の非対称性を排除し、よりプリンシパルの意に沿った発言・行動を取るよう、エージェントたる族議員に圧力をかけることとなる。）従って、透明性の確保は、国民に対する事後的説明の強化等の形を取らざるをえないものと思われる。

¹⁸ 自民党税制調査会が顧問会議廃止の後、正副会長・顧問・幹事会議をスリム化した上で、実質上の意見の取りまとめを行うこととしたことは、方向性としては、ここでの議論に一致する。

自民党を中心とした連立政権においては、自民党内の税制改正過程に加え、連立の他の与党からも税制改正要望が出され、最終的に与党としての税制改正案が取りまとめられることとなる。しかし、仮に、自民党以外の与党が、増収策については自民党が用意すると認識の下、減税要求中心の税制改正要望を行なうと、連立与党内で「共有地の悲劇」の状況が生じることになりかねない。こうした事態を避けるため、連立与党内の税制改正要望についても、Pay As You Go 原則を課し、各党の税制改正要望を減税に見合う増収策を含むものに限定することが考えられる。

(6) 望ましい税制改正過程の在り方：「世代間の搾取」の是正

我が国の税制改正過程の最も深刻な問題は、将来の財源不足が明らかな状況でも、増税を行わず、「世代間の搾取」とでも呼ぶべき著しい世代間の不公平をもたらしていることにある。本格的な増税を行いうる税制改正過程（機関）をどう構築していくかが、我が国の将来にとって最重要課題と言っても過言ではなからう。

我が国における増税の政治的な困難さ

政治経済学的分析は、現存する世代のみを選挙区とする現在の政治家が消費税増税を否定し、将来世代に負担の先送りを行おう可能性を指摘する。また、従来の自民党の一党優位体制時代と異なり、与野党間の政権交代の可能性がある場合、政党間の消耗戦が行なわれ、消費税増税が必要であることを各政党が認識していても、増税を先送りしようとする可能性を指摘する。実際に、我が国の過去の税制改革においては、増税が必要なことが明らかな場合でも、野党は、消費税導入・増税に反対し、与党も増税には非常に慎重であった。現在、共産党を除く各政党は、中長期的な消費税の引上げを必ずしも明確に否定していないが、実際に与党が具体的な消費税増税案を提示した場合、野党がいわゆる政争の具として、これに反対する可能性は高い。（過去の消費税導入・増税の経緯を見ても、土井社会党が消費税増税反対により国民の高い支持を得たこと、逆に、国民に高い人気を誇った細川内閣が国民福祉税騒動により相当の支持を失ったこと等に鑑みれば、野党にとって、消費税増税反対はきわめて魅力的な政治的な選択肢である。）

そうした事態を予測する与党は、消費税増税を提案することにきわめて慎重にならざるをえず、増税をできる限り先送りするインセンティブが働く結果、問題は先送りされる。また、政権奪取を目指す野党は、与党が提唱しない以上、不人気な消費税増税を自ら提案することには抑制が働く。（きわめて高い支持率を誇った発足直後の小泉内閣であれば、消費税増税も可能かと思われたが、小泉総理は自らの内閣においては、消費税増税は行わないことを表明している。先の総選挙のマニフェストにおいては、民主党が消費税増税を明

示的に提案することも予想されたが、結局、小泉内閣が消費税増税を提案しない以上、野党から増税を提案するのは選挙対策上、不利との思惑から、消費税増税については慎重な表現が採用された。)すなわち、減税を主眼とする税制改正を政治主導で提唱することは容易だが、これから必要とされる増税を主眼とする税制改革を政治主導で行うことには、困難が伴うのである。

なお、問題は、政治家が国民の意思に反する行動を取ろうとすることにあるのではなく、将来世代の負担を懸念する政治家といえども、現存する世代の利害に反する行動を取れば、選挙において敗北を帰するという、現代の民主主義制度の持つ欠陥に起因するより深遠なものであることを認識する必要がある。

Blinder (1997, 1998)の主張する政治からの独立性を有する税務当局であれば、政治的な思惑に左右されず、消費税の早期増税を実現しようとするであろう。しかしながら、現実には、消費税増税のような現存する国民に新たに重大な負担を負わせることとなる政策を、専門家からなる独立した税務当局が提案しても、政治家、そして現存する国民が素直に受け入れる可能性もきわめて低い。従って、毎年の税制改正と異なり、大幅な増税を含む税制改革については、政治から独立した機関に増税の決定を委任するという解決策も現実的ではない。

消費税増税を政争の具としないための方策：超党派による検討

消費税増税が困難な一因は、各政党が、消費税増税の必要性を内心理解しながらも、実際に消費税増税が政治課題となると、重要な政争の具として自らの党勢拡大のために活用してしまうということにある。こうした事態を防ぐ一つの方策として、米国議会等でよく取られるのは、超党派の組織により、政策決定を行う方式である。超党派による政策決定を行うことにより、参加した各政党は共同して責任を負うため、消費税増税は政争の具となりえないこととなる。我が国の場合、具体的には、例えば、過去の首相経験者（現与党外の羽田、村山、細川元首相も含む）等をメンバーに含めた、党利党略を超えたイメージを持つ機関を設定し、その機関の提言の形で、消費税増税を打ち出すことが考えられる。(財政構造改革会議においては、与党各党の政策責任者に加え、与党内の首相経験者・蔵相経験者がメンバーとなり、当時の与党（自民・社民・さきがけ）内の結束を図る方式が講じられた。)

ただし、二大政党制で議員提案の法案も多い米国と異なり、我が国において、超党派による円滑な政策決定が可能かという懸念はある。(超党派機関内において、NHKの日曜討論会あるいはサンデープロジェクトでの各党間の議論のように議論が平行線が続くだけで、何の結論も得ないおそれがある。)また、超党派による政策決定は、政策決定の責任の所在が明確でないため、その提案に何らかの困難が発生したとき、各政党が責任逃れを図るお

それも強い。従って、超党派による検討を行うとしても、各政党が政策決定を先送りしないような何らかの制約を課す必要がある。

消費税増税を政争の具としないための方策：消費税の目的税化

消費税増税を国民に受け入れやすいものとするために、消費税を福祉目的税、あるいは年金目的税と位置付けるという考え方もある。こうした考え方の問題点については、国枝(2000a)において指摘したところである。「世代間の搾取」是正という目的を前面に出さない形の目的税化は、結局、「世代間の搾取」という状況を悪化させてしまうことに留意する必要がある。

目的税化しないと消費税増税が困難な場合であっても、国枝(2000a)が主張したように、問題の多い年金目的税ではなく、後述する世代間公平確保基本法制定とともに、消費税の増税分を世代間公平確保のために限って利用する「世代間公平確保目的税」としていくことが考えられる。

憲法からの制約の必要性

増税を含む財政改革を実現した諸外国においては、上述したような政治経済的な要因に加え、財政改革の先送りが許されない外的な制約が存在していた。

(条約・協定上の国際的な義務)

EU各国に関しては、マーストリヒト条約において、ユーロ参加のためには、財政安定化等の条件を充たすことが求められ、この条件を充たすために、各国は国内の反発を押し切り、様々な財政再建策を講じた。

(国際機関による制約)

経済危機に襲われた途上国においては、国際機関が提示する経済安定化のための政策パッケージの中に、財政安定化が含まれているため、国内の反発にもかかわらず、ドラステイックな財政再建策を実施したケースが見受けられる。

(市場の信認の喪失)

米国においては、レーガン政権下の巨額の減税によって、財政赤字・貿易赤字の双子の赤字が発生した。市場関係者は、一向に減らない財政赤字に懸念を示し、1987年には、いわゆるブラック・マンデーが発生。米国議会は、グラム・ラドマン法による財政再建に取り組むことを余儀なくされた。

我が国においては、条約、あるいは国際機関からの指示により、財政再建を事実上強制されるという事態は想定しにくい。我が国において、可能性があるのは、市場からの信認の喪失で、最近では、格付け機関による国債の格付け引下げという動きもあるが、現時点で、政治に対する外的制約となっている状況ではない。今後、財政再建がさらに先送りされれば、それに応じ、市場の信認が一気に失われ、国債価格が暴落し、財政再建を余儀なくされるというシナリオも考えられるが、市場の混乱に伴う非常に大きいコストを考慮すれば、そうした事態を迎える前に、必要な増税が行なわれることが望ましい。

従来、Buchanan から公共選択学派より提示されてきた財政赤字問題に対する解決案は、財政均衡原則を憲法において定めるというものである。(Buchanan and Wagner (1980)) 90年代半ばの米国においては、財政均衡原則を憲法において規定することが実際の政治課題として取り上げられていた。

ただし、マクロ経済の観点からは、ビルト・イン・スタビライザーとしての財政赤字の役割まで否定する完全な財政均衡原則は、不況時の増税・好況時の減税を意味し、景気変動を拡大してしまうという問題がある。(Alesina and Bayoumi (1996))また、現在においては、将来世代への負担という意味では、賦課方式の公的年金も、赤字国債と同様の効果を有することが知られており(Kotlikoff (1992))、財政均衡のみに制約を課しても不十分である。その意味では、世代会計に基づき、世代間の公平を確保することを憲法上の義務として、行政府及び立法府に課すことが適切と考えられる。世代間の公平確保を憲法に明記することにより、現存世代の利害を代表する政治家といえども、世代間の公平の確保のため、増税その他の不人気な政策を講じる必要が生じることとなる。

財政均衡原則を憲法において定めることの有効性については、財政均衡を州の憲法において定めている米国の各州のデータに基づく実証分析(Poterba (1997))等により確認されており、また、景気低迷により巨額の財政赤字を抱える各州が増税・歳出削減により財政赤字解消を図る努力をしているのも、こうした憲法上の規定が有効であることの証左であろう。

上述のように、世代間の公平確保を憲法において規定することは、「世代間の搾取」を回避するためには有効と考えられるが、現在の我が国の政治的状況下においては、憲法改正の議論は行われているものの、その実現には憲法第9条の在り方を含む多くの難問を解決する必要があることに鑑みれば、憲法改正により、世代間の公平確保を明示的に新たに規定することにより、「世代間の搾取」を回避しようとすることは、少なくとも短期的には、現実的な選択肢ではない。

従って、我が国において、憲法により世代間の公平確保を図ろうとすれば、現行憲法において、世代間の公平確保が求められていると論理づける必要がある。その上で、現行憲法により要請される世代間の公平という基本的な考え方を示し、その実現を図るものとして、世代間公平確保基本法を制定し、世代間の不公平是正を国に義務づけることが考えられる。

(7) 世代間公平確保基本法の構想

世代間の公平確保は憲法上の要請であるとの立場（補論参照）に立って、予算編成・税制改正その他の政策における世代間の公平確保を国に義務づけるため、「世代間公平確保基本法」を制定する構想を以下、紹介する。（国枝(2000b)）

同法においては、まず基本理念として、予算編成・税制改正その他の政策において、将来世代に過重な負担を負わせることのないよう、世代間の公平が確保される必要があることを明確にする。その上で、国には、予算編成・税制改正その他の分野において、世代間の公平を確保していくため、世代間の受益と負担の著しい不公平が予想される場合には、すみやかにその是正を図る責務があることを明らかにする。

世代間の公平確保を実効性あるものとするため、政府に世代間公平確保委員会を設置する。この委員会は、将来世代の利益保護の観点から次に述べる業務を行うものとし、独立行政委員会としての独立性（内閣の人事・予算を通じた統制には服するが、将来世代の利益保護のための業務については、内閣の直接の指揮監督を受けない。）が賦与される。これは、同委員会が、現在世代と将来世代の利害が相反する場合においても、将来世代の利益に忠実であることを担保するためであり、その特殊性に鑑みれば、独立行政委員会としての独立性を賦与しても、憲法上問題はないものとする。

世代間公平確保委員会は、毎年、世代会計を作成し、公表する。また、国の予算・重要施策につき、将来世代の利益の観点から、内閣及び国会に対し、意見を述べるができる。特に、世代間に著しい不公平が生じている、あるいは確実に生じることが認められる場合には、その早急な是正を内閣及び国会に対し、勧告することができる。（現行憲法を前提とする限り、この勧告は、強制力を伴わないものとならざるをえないが、基本法において、世代間の著しい不公平の是正が義務付けられている以上、国（内閣・国会）はこの勧告を尊重することが期待される。）

消費税については、目的税としないことが望ましいが、目的税化が必要な場合には、世代間公平確保基本法の理念にしたがい、世代間公平確保を目的とした税とし、世代間の不公平是正に資する歳出（国債償還等）に限って支出を認めることとする。（国枝(2000b)）

世代間公平確保基本法の下での増税による世代間の公平確保は、例えば、次のような形で進められることが想定される。

イ．世代間公平確保委員会が、毎年の世代会計報告を公表。

ロ．公表された世代会計に基づき、同委員会は、政策変更が行われぬ限り、世代間の著しい不公平がもたらされるのは確実であり、憲法第14条第1項に違反するおそれがあることを指摘し、その早急な是正を内閣及び国会に勧告する。

ハ．同委員会の勧告を受け、内閣は、各党に対し、超党派による委員会により、消費税増

税を含む世代間公平確保のための方策を検討することを提案。同時に政府税制調査委員会における審議も開始される。

二．超党派委員会における審議は難航するが、世代間公平確保委員会委員長は、国会等の場で、政策変更が行われない限り、世代間の著しい不公平がもたらされるのは確実であり、憲法第14条第1項に違反するおそれがあることを繰り返し、指摘。憲法違反のおそれを指摘された超党派委員会は、最終的に消費税増税が必要との結論を得る。

ホ．政府税制調査会において、消費税増税に関する具体案が提示され、これに基づき、政府は消費税増税法案を国会に提出。

二．国会にて消費税増税法案の審議。厳しい論戦が行われるものの、超党派委員会の結論を踏まえた法案であり、かつ何らの増税策が取られなければ、憲法違反のおそれがあるとの世代間公平確保委員会からの指摘もあり、最終的に過半数の賛成により可決。

世代間公平確保基本法の制定は、消費税増税を巡る議論に次のような大きな転換をもたらすことが期待される。

・世代間公平確保基本法により世代間の公平確保が国の重要な理念であることが示されることにより、増税を先送りし、将来世代に過重な負担を課すことは、将来世代の人権を侵害し、現行憲法において認められないほど大きな世代間の不公平をもたらすものであることが明らかにされる¹⁹。

・これまで、将来世代の利益は、事実上、財政再建を唱える財務省により代表されてきたが、従来の枠組みの中では、国民の代表との立場を主張する政治家に対し、財務省が将来世代の利益を確保するための十分な交渉力を与えられているとは言えなかった。世代間公平確保委員会は、独立行政委員会としての独立性を賦与されるのみならず、将来世代の利益をいわば代表するものであることが法律により明らかにされているだけに、現代世代の利益を代表する現在の政治家に対しても、理念上、対等の立場で、将来世代の利益の観点からの主張を行うことが可能となる。

なお、将来、憲法改正が実現する場合には、世代間の公平の理念が明示的に示されるとともに、世代間公平確保委員会も、会計検査院並みの独立性を有する機関として位置付けられることが望ましい。将来世代の人権保障を唄いながら、付随的違憲審査制の下、現在世代の「世代間の搾取」による将来世代の人権侵害に対する救済措置が存在しないという、いわば現行憲法の欠陥を補足するためには、三権に準ずる独立性を有した世代間公平確保のための憲法上の機関が検討されるべきであろう。

¹⁹ これまでの消費税を巡る議論においては、いわゆる護憲政党等から、消費税の増税は、憲法違反であるとの批判がなされることも多かったが、むしろ増税を先送りすることこそが憲法違反のおそれがあることが示されることになる。

4 . Voodoo Economics の政治経済学

(1) 経済政策の失敗における”Voodoo Economics”の重要性

前章前半で示した様々な理論モデルにおいては、有権者及びその意図を受けた政党は、将来世代への意図的な負担先送り、他党の次期政権での支出抑制等の目的のため、意図的に財政赤字を作り出すこととされている。しかし、現実の政治においては、政治家は、(少なくとも表面的には) 財政赤字拡大に反対の姿勢を示している。例えば、レーガン第1期政権による大減税とそれがもたらした巨額の財政赤字は、財政赤字が生じる理由を示そうとする各種の理論モデルでもよく言及されるが、現実には、レーガン大統領は、大統領選挙においても、財政赤字を強く批判し、大減税によるインセンティブ強化が経済成長をもたらすことにより、財政赤字も縮小されるとする過激なサプライサイド¹⁾ 経済学の考え方に基づき、財政赤字削減策として、大減税を提唱してきた。過激なサプライサイダーの考え方が誤りであり、レーガン第1次政権の大減税により、巨額の財政赤字が生じたのは周知のとおりである。すなわち、財政赤字の相当部分は、実は誤った経済理論に基づいた政策により生み出されたものなのである。

しかし、この過激なサプライサイダーの考え方は、減税が実施される前から、信用のかけない経済理論として認識されていた。例えば、レーガン大統領の共和党内の大統領候補指名選挙戦のライバルで、後のレーガン政権の副大統領となるブッシュ氏(現大統領の父)は、この考え方を、ばかげた考え方として“Voodoo Economics”(呪術の経済学)と呼んでいた。経済学者の間でも、減税による経済成長でなにがしかの増収は見込まれるものの、とても減税分を上回るようなものにならないことが認識されていた。しかし、1980年米国大統領選挙において、投票者は、増税による財政再建という堅実な政策を掲げるカーター大統領ではなく、その政策が正しい確率が低いと思われるVoodoo Economicsを掲げるレーガン候補を選択し、その結果、財政赤字はさらに拡大することとなった。

理論的に誤った、あるいは正しい確率が低いと思われる政策が政治の場で議論され、実際の政策として採用され、結局は、経済全体に大きな問題を引き起こした例は、レーガン第1次政権の減税のみではない。Blinder(1987)は、経済学者が一致して賛成する政策ほど採用されず、経済学者の意見が大きく分かれる政策ほど採用されると指摘している。Krugman(1994)は、その著書の中で、政府内のエコノミストの仕事について、「ほとんどの仕事は悪質なアイデアを排除することに費やされ」、「しかしながらそれは、いわばゴキブリをトイレに流してしまうことと同じで、遅かれ早かれ舞い戻ってくるものである」とする政府内のエコノミストの言葉を引用している。(Krugman(1994)、訳は邦訳340ページより)我が国においても、増税なき財政再建、恒久減税論争、さらには最近のサプライサイド減税等の理論的あるいは実証的に誤った主張が我が国の財政赤字を過度に大きなものとしてきた。筆者の経験からしても、我が国における財政当局の担当者の仕事の時間の多くは、他

省庁、政治家、マスメディア、民間シンクタンク等から提案される悪質なアイデアの排除に費やされ、しかも、それは一度、排除したと思っても、しばらくするとまた論じられるというのが実感である。そのため、財政当局の担当者が、真の財政改革・税制改革の検討のために割くことができる時間は大きく削られることになる。

それでは、なぜ、経済学者から見ると正しい確率が非常に低いとしか思えない政策が実際の政治の場では採用されるのであろう。当然ながら、有権者が経済理論につき無知で、経済学者であれば誤りだとわかる論理にだまされてしまうことがあろう。その政策を主張しているのが、テレビに出ている一流シンクタンクの人気エコノミストとなれば、有権者が一定の信頼を持つのも無理はない。とはいえ、例えば、「減税で財政再建」といった主張に、素人でも疑問を持つのは確かであろう。従って、一般の有権者が全く無知で、正しい確率が非常に低いとしか思えない政策をそのまま、確実なものと思い込むと想定するのは適当ではなく、一般の有権者は、ある政策（あるいはその政策が根拠とする経済理論）が真である確率を、真の確率よりも少しだけ高い確率に受け止めてしまうと想定するのが妥当と思われる。しかし、現実の選挙を見ると、それでも有権者は、その政策を掲げる政党を選挙で選んでしまうのである。次節以降では、Kunieda (1988)に沿って、なぜ有権者はそうした政策を掲げる政党を選んでしまうのか、なぜ各政党はそうした政策を掲げるのか、そして、そうした事態を避けるにはどうしたらよいかを論じることとする。（なお、本稿での説明は例示的なものである。公式な分析については、Kunieda(1988)を参照されたい。）

（２）なぜ有権者は Voodoo Economics を選ぶのか

一定額の財政赤字を減らす方策として、２つの政策があるとしよう。一つは、政策 NV (non-voodoo economics)で、有権者一人当たり 185 万円の増税を必要とし、その点につき不確実性はない。もう一つは、ある民間エコノミストによって提唱された政策 V(voodoo economics)で、有権者の負担なしで財政再建を果たすとするが、その主張どおりに財政再建が実現するのは、確率 p にすぎないと考えられている。失敗した場合には財政赤字はむしろ拡大してしまい、その結果、有権者一人当たり 200 万円の増税が必要になるものと考えられている。政策 V の信頼性はきわめて低いものと受け止められており、経済学者による実証データからの分析では、 $p = 0.05$ と推定されると仮定する。

経済学者が、この政策の背景にある仮説につき、科学的意義の見地から評価するとしよう。科学的には、その仮説が真理であれば、価値があるし、その仮説が真でなければ、価値は認められない。従って、 $p = 0.05$ の仮説は、きわめて疑わしい説と認識され、高い評価は受けない。仮に、この民間エコノミストが学会において自らの政策提言につき発表を行えば、厳しい批判を受けることであろう。

しかし、有権者の投票においては、その政策が予定された結果をもたらす（主観的）確

率のみならず、その結果の内容も判断の要素となる。単純化のため、有権者はリスク中立と考えよう。それぞれの政策の期待コストは、

政策 NV : 185 万円

政策 V : $0 \text{ 万円} \times 0.05 + 200 \text{ 万円} \times 0.95 = 190 \text{ 万円}$

となる。この場合もまだ政策 NV の方が期待コストは小さく、望ましいが、両政策の差はかなり接近したものとなる。

さらに、ここで有権者が、テレビの経済番組に出演している有名シンクタンクのエコノミストという肩書きによって、若干、真の主観的確率よりも少し高い確率を彼の提案に付してしまうと想定しよう。例えば、一般の有権者は、政策 V につきその政策（及びその背景にある理論）が真である主観的確率 π を、 $\pi = 0.1$ と考えていると仮定する。この場合には、この主観的確率に基づく両政策の期待コストは、次のようになる。

政策 NV : 185 万円

政策 V : $0 \text{ 万円} \times 0.1 + 200 \text{ 万円} \times 0.9 = 180 \text{ 万円}$

この場合には、政策 V の方がより少ない期待コストであり、リスク中立的な有権者は、政策 V を選択してしまうこととなる。経済学者の認識に比較すれば少し高いとは言え、 $\pi = 0.1$ とは、有権者も民間エコノミストの提言する政策 V を非常に怪しげなものと捉えていることを意味する。しかしながら、有権者が政策 V を選んでしまうのは、万が一、民間エコノミストの主張が正しい場合のペイオフが非常に高い（この場合は期待コストがゼロ）からである。経済学的に見て、怪しげな政策でも、その結果が非常にハッピーなものである場合には、有権者はその政策を選んでしまう可能性があるのである。（以下、“Voodoo Economics”を、レーガン第1期政権の過激なサプライサイド経済学だけでなく、より一般的に、真である確率がきわめて低い、真であった場合のペイオフが非常に高い政策、あるいはその背景にある仮説・理論を指すものとして用いる。）

有権者が正しい確率が低い政策を選んでしまう傾向は、Behavior Economics の観点からも説明可能である。

Kahneman と Tversky の唱えたプロスペクト理論によれば、人間は意思決定の際、確率にさらにウェイトを付して考えることが知られている。このウェイト(decision weight)は実験結果等から、低い確率については、より大きい decision weight を、中位からより大きな確率については、より小さい decision weight が付されるものと考えられている。このため、政治的選択においても、低い確率が付された選択肢が、より大きい decision weight を付される結果、選択される可能性が生じることとなる。(Quattrone and Tversky (1988))

また、有権者のリスクに対する態度についても、一般には、効用関数は、concave であり、その結果、人々はリスク回避的であるとされるが、プロスペクト理論は、人々は参照点 (reference point) より上の領域 (すなわち利得) については、その価値関数 (効用関数に代わるもの) は concave なのに対し、参照点より下の領域 (損失) については convex であると考えている。このため、人々は、参照点からの利得に関しては、リスク回避的だが、損失に関しては、リスクを選好することとなる。Quattrone and Tversky (1988) は、政治的選択の問題に関する実際の実験結果について、従来の期待効用理論では説明が困難だが、プロスペクト理論であれば説明可能であるとの結論を得ている。これは、上記の例の場合では、政策 NV と政策 V により同様の期待効用が得られるケースであれば、よりリスクの高い政策 V が選ばれることを示している。Quattrone and Tversky (1988) 自身も、一般に現政権の政策については、不確実性が小さいのに対し、挑戦者の政策については不確実性が大きいと考えられ、不景気の場合 (参照点より下の領域と想定される) には、リスクが選好されるので、挑戦者が有利になると指摘し、1980 年の米国大統領選における現職のカーター大統領の敗北の背景にも、そうした影響があったのではないかと示唆している。

(3) なぜ少数野党は Voodoo Economics を選ぶのか

さて、有権者が政策 V につき主観的確率 p を付し、その主観的確率の下では、期待効用が政策 V の方が高いとしよう。これを受け、各政党は政策 V を自らの党の公約として打ち出すであろうか。各政党は必ずしも単純に政策 V を選ばない。ここで、各政党は、それぞれ経済専門家のアドバイザーを有しているため、政策 V が真である実際の確率 p を知っているとして仮定しよう。各政党は、今回の選挙では、政策 V を提唱すれば、有権者の投票数を増やすことができることを知っているが、同時に、政策 V が真である確率は実際には、 p にすぎず、もし政権について、実際に政策 V を実施すれば、 $1 - p$ という高い確率で、政策 V が失敗に終わることも認識している。政策 V の失敗は、有権者の間で、政策 V を提唱した政党に対する信頼性を低下させ、その政党に損失を与える。従って、各政党は、政策 V の提唱による今期の議席増加というメリットと将来の党の信頼性低下というコストを比較することとなる。

しかしながら、政権獲得の可能性があまりない少数野党にとっては、この比較はそう難しくない。少数野党は、政策 V を提唱することで、次の選挙では、政策 NV を提唱する政党に較べ、有権者の人気を集め、議席を増加させることができる。他方、少数野党は、多少、議席を増やしても過半数を獲得する可能性はほとんどないため、実際に政権に就いて、政策 V を実施し、党の評判を落とすということをあまり心配する必要はない。従って、少数野党は、政策 V の失敗に伴うコストをほとんど無視して、次期の選挙での議席増だけを目指して、政策 V を提唱することができる。我が国の例で考えると、消費税導入論議の際

に、少数野党は、自民党一党優位体制の下、政権に就く可能性は低いと考えられていたため、実際に政権に就いて、増税なき財政再建の実施を迫られる可能性は少なかった。このため、仮に増税なき財政再建が内々、困難と知っていたとしても、対外的に、増税なき財政再建可能と主張して、消費税導入反対を貫くことが、党にとって、コストなしで議席増が期待できる政治的選択となっていたものと考えられる。

(4) なぜ与党は Voodoo Economics を選ぶのか

少数与党と違い、現在、政権の座にある与党は、政策 V を提唱した場合、短期的には、議席増を得て、政権の座にとどまる可能性が高まるが、 $1 - p$ という高い確率で、政策は失敗し、与党は有権者の間で信頼を失うこととなる。少数野党と違い、公約を実行する立場に立つ可能性の高い与党は、政策 V 失敗のコストを真剣に考えざるをえない。従って、与党は、政策 V を提唱することなく政権維持が可能と判断すれば、政策 V ではなく、より確実な NV を選択する可能性が強い。第 2 章で紹介した自民党政治家の認識（「いったん減税をすれば、元に戻すだけでも膨大な政治的エネルギーを要するものであり、財源のあてもなく、減税に踏み出すのは、政権与党の作法にはない」）は、まさにそうした考え方を反映している。

しかしながら、野党が政策 V を掲げ、その結果、与党が過半数を得る可能性が減ってきた場合には、状況が変わってくる。与党が政策 NV を引き続き提示した場合、主観的確率を政策 V に付与している有権者の選択により、野党が次期政権の座に就く可能性が出てくる。政権の座にあることで、与党が何らかのメリットを得ているとすると、これを次期選挙において喪失するおそれが出てくる。もちろん、その場合、現在の野党は政策 V を実行せざるをえず、政策が失敗して、党の信頼性を失墜されるリスクを負っている。そのリスクが具体化すれば、政策 NV の立場を取りつづけた与党は、党の信頼を失う現野党に比べ、高い信頼を得て、次々回の選挙において、政権復帰を果たす可能性が強くなる。従って、野党が政策 V を提示する中、与党が政策 NV を取りつづける場合には、次期選挙での政権喪失のコストと、次々回の選挙での政権復帰のメリットの双方が存在することとなる。

他方、野党が政策 V を提示し、支持を拡大する中、与党も政策 V を提示した場合にはどうなるであろう？ 与党は、野党と同じ政策 V を提示すれば、与野党間の経済政策に関する格差はなくなり、その他の分野で優位を保つ与党が政権を維持することとなる。この場合、与党は、公約に従い、政策 V を実行しなければいけなくなる。実行した政策は高い確率で失敗し、与党は有権者の間の信頼を失う。しかし、同時に、同じ政策 V を公約とした野党も同様に信頼を失う。従って、新党の参入が非常に難しい政治状況を想定すると、与野党とも政策 V の失敗により信頼を失うので、選挙の結果は、経済政策に左右されず、現与党が他の分野での優位を活かして、政権の座に留まることになる。

両政策の与党にとってのメリット・デメリットを考慮すると、政策 NV を取ると、次期選挙での敗北のリスクを負うが、政策 V を選択すれば、少なくとも経済政策は野党と同じとなるので、新党参入の可能性が低い限り、政権を失うリスクを負わなくてすむ。結局、野党が政策 V により支持を拡大する中、与党も誤った政策と知りながら、政策 V を選択することとなる。例えば、米国の 1980 年大統領選挙でも、選挙戦中、レーガン候補に次第に支持率で差をつけられたカーター陣営は、最後には、自らも減税提案をするに至っている。我が国では、1998 年参議院選挙において、財源のあてもなく、見切り発車で恒久減税を公約とすることに慎重だった橋本首相が、恒久減税を主張する野党に追い詰められ、恒久的な減税を提案せざるをえなかった経緯を、このモデルで説明することが可能であろう。

(5) どうしたら "Voodoo Economics" を避けられるのか

学問的には評価の低い、真である確率のきわめて低い仮説に基くが、真の場合には非常にハッピーな結果をもたらす政策 V (Voodoo Economics) が、政治的には、有力な経済政策とみなされ、まず少数野党が支持し、さらには、与党の政権継続が脅かされる場合には、与党までもが支持をし、実際に実行するというメカニズムが存在しうることを説明した。実行された政策は、当然ながらきわめて高い確率で失敗し、経済をさらに苦境に追い込むこととなる。そうした Voodoo Economics が次から次に新たに提案されれば、誤った経済政策は繰り返され、いつまで経っても根本的な問題解決はなされないこととなる。

特に与党が Voodoo Economics を提案してしまうと、実際にその政策が実現してしまうだけに問題が多い。与党が選挙において絶対的優位を誇っている場合は、与党も Voodoo Economics を実施した場合の長期的帰結（すなわち、政策の失敗と政党への信頼の失墜）を考慮して行動するため、安易に Voodoo Economics を提案することはない。この場合には、財政当局の Voodoo Economics（例えば「財源なき恒久減税」）は実現不可能との主張と与党の長期的利害が一致するので、与党の政策は、財政当局の主張と合致したものとなる。（この点を理解していないと、与党の政策と財政当局の主張の合致を、財政当局が非常に強い影響力を有するからであると解してしまうこととなる。）

しかし、政権交代の可能性がある状況では、野党側が Voodoo Economics を提案して支持を拡大すれば、与党側も対抗して Voodoo Economics を提案することになりかねない。しかし、その結果、Voodoo Economics が実際の政策として実現してしまうことになる。我が国の 90 年代のように自民党一党優位が崩れた後では、各政党の視野が短期化し、より Voodoo Economics が提案・実行されやすくなった可能性がある²⁰。

²⁰ 他方、少数野党でなく、政権奪取の可能性のある有力野党が存在することになると、有力野党は自らが政権に就き、公約を実施しなければならない事態も想定するため、無責任

政権交代の可能性がある場合における政党の視野の短期化の影響を緩和する方策としては、長期的視野を取る財政当局とうまく役割分担を行うことが考えられる。例えば、財政当局は、政策 V を取れば、将来、高い確率でより大きな財政赤字を抱えて苦勞することを予想するので、Voodoo Economics の採用には慎重になるであろう。前章では、「共有地の悲劇」の観点から、行政府と立法府の交渉力の在り方について論じたが、Voodoo Economics を回避するという観点からの議論も必要と思われる。

(6) 「賢い馬ハンス」と経済学者の役割

Voodoo Economics を回避するための経済学者の役割はきわめて重要である。経済学者は、その学問的関心からは、真の確率がきわめて低い Voodoo Economics は、批判するまでもないもので、いずれ消え去るものとするであろう。しかしながら、政治の場においては、真であった場合のペイオフが十分高ければ、人々の受け止める主観的確率が少し増加しただけで、Voodoo Economics も、有権者に選択される人気政策となりうる。特に、我が国の場合、民間シンクタンクの多くが銀行調査部から発展した経緯もあり、経済学の博士レベルの専門教育を正式に受けていないエコノミストも少なくない。このため、自らの主張の経済学的な誤りを認識できないまま、理論的に誤った主張をしているエコノミストもテレビ等で見かける。しかし、そうした専門的な知識の裏付けのない議論が実際の経済政策に影響を及ぼすことも多いのである。

経済学が政策科学でもある以上、真理の追究のみならず、正しい政策の採用に寄与することも経済学者の責務であろう。Voodoo Economics を排除するのに、Krugman(1994)の指摘するように、政府内のエコノミストだけを苦勞させるのではなく、経済学者も Voodoo Economics に対する厳しい批判を通じて、人々が持つ主観的確率 を十分に引き下げるよう努力する必要があるものとする²¹。

さらに、ここでの議論は、経済学者が政策を提言する際についても、重要な教訓を提供する。一般に、経済学者の政策アドバイザーとしての最も重要な役割は、既存の規制その他の要因で、経済が生産性フロンティアの内側に存在しているときに、新たな政策（例えば、規制緩和）により、効率性を改善させ、生産性フロンティアにより近づけていくことにある。そうした政策は、人々の社会厚生を増加させるものとして、政治の場でも歓迎されよう。しかし、ときに経済学者（あるいはエコノミスト）は、そうした歓迎に浮かれて

な財政政策を提案するインセンティブが小さくなることとなる。このため、政権交代が可能となったことによる影響を考えると、政権奪取の可能性の高い有力野党が存在するかについても考慮する必要がある。

²¹ 最近、専門的知識を有さないエコノミストの主張を厳しく批判する内容の経済学者による書籍が出版されるようになってきている。こうした傾向は、Voodoo Economics に付される人々の主観的確率 を引き下げるものとして、基本的には望ましいものと考えられる。

しまい、さらに生産性フロンティアを超えた点を目指す政策（あるいは理論）を提唱してしまう。そうした政策は、（もし実現すれば）より高い社会厚生を可能とするものであり、人々は提唱者をさらに賞賛し、政党はその政策を競って次の選挙の公約として採用しようとするだろう。しかし、実際には、その提案は生産性フロンティアの外側にあつて、実現不可能であり、その政策が実行されれば、結局、将来に多大な負担を残して終わってしまう。「減税で財政再建可能」との主張と異なり、実際には巨額の財政赤字を引き起こした過激なサプライサイド経済学は、まさにそうした一例である。

実験心理学でよく知られる逸話として、「賢い馬ハンス」という話がある。ハンスという馬は、計算ができる馬として知られ、計算式が示されると、その答えの数だけ、足を踏み鳴らした。飼い主は実直でとても詐欺を働くようには見えず、その馬は、大変な評判となった。しかし、学者による調査は、驚くべき結論を見出した。ハンスは、正答の数だけ足を踏み鳴らしたときの飼い主の無意識の表情の変化に反応していたのである。この逸話は、心理実験において、被験者が質問者の意図する答えを答えてしまうバイアスを指摘するものとしてよく使われる。

経済学者も、賢い馬ハンスのように、政治家や企業経営者が聞きたい答え（すなわち、Voodoo Economics）を答えてしまうリスクを抱えている。彼らの聞きたい答えを正当化してくれる経済学者には、政治家や企業経営者から賞賛が集まり、様々な見返りが与えられよう。しかし、Voodoo Economics に基づく政策は、国民にリスクなギャンブルを迫り、多くの場合、失敗して、将来の国民に多大な負担を残すこととなる。とてもハッピーな結果（例えば、減税で財政再建可能）をもたらす政策を提唱しようとする際には、経済学者は、自らが「賢い馬ハンス」となっていないか、最大限の慎重さをもって検討する必要があることを思い出さなくてはならない。

5. 終わりに：「世代間搾取」政治からの脱却

本稿においては、我が国における税制改革の在り方につき、最近の経済学による政治分析の成果に基き論じてきた。

理論上、動学的に効率的な経済においては、どのような政府も現在及び将来の政府支出及び現在の国債残高と、現在価値で見て等しい税収を現在及び将来に得る必要がある。従って、政府支出所与の下では、現在、減税すれば将来、増税せざるをえず、また、いわゆる「恒久減税」もそもそも実現不可能ということになる。現在の我が国の財政状況を勘案すれば、大胆な歳出削減を実現したとしても、それだけでこの予算制約式を充たすことはできず、将来の消費税増税は避けることはできないのは明らかである。世代間の公平あるいは効率性を考えたときには、できるだけ早く必要な増税に着手することが望ましいこととなる。しかしながら、我が国の税制改革においては、異時点の予算制約式を無視した改革が20年以上にわたって行われてきた。70年代後半以降、我が国においては、大規模な税制改革が数次にわたり実行されたが、所得税減税の見合いの形でしか消費税増税は行われず、予算制約式から必要とされるネット増税は実現されなかった。

現在の経済学による政治分析においては、財政赤字が発生するメカニズムとして、共有地の悲劇、世代間の搾取、戦略的国債政策、消耗戦ゲーム等のモデルが存在する。これらのモデルから、行政優位、財政・税制担当部局が優位、一党優位体制等の場合に財政赤字は小さくなることが示される。財政赤字の拡大する中、予算制約式を十分尊重した税制改革を実現するためには、税制改正の際に税収中立の制約を付すといった「税制改正ルール」の設定に加え、税制改正過程（機関）の改革も有効である。理論的には、行政府と立法府では行政府優位、行政府内では（広義の）税制担当部局の優位性、立法府・政党等の内部でも税制改正全般を担当する部局の、特別利益集団の利益を代表する部局に対する優位性を増す税制改正過程（機関）改革が望ましいと考えられる。その具体案としては、中央銀行と同様の独立性を賦与することを提唱したBlinderの提案がある。各国の制度の中では、イギリスの税制改正過程が同提案に近いのではないと思われる。

我が国における実際の税制改正においては、自民党税制調査会が政府税制調査会より影響力を有してきたとされるが、自民党税制調査会の内部においては、税制論議に関する議論を行うのに必要とされる専門性の高さ等から、少数からなる顧問会議が事実上の最終的な決定権限を有する集権的な税制改正過程が存在していた。経済学による政治分析からは、こうした集権的な税制改正過程は、特別利益集団からの減税要求による予算制約式からの逸脱を抑制する役割を果たしたものと評価される。しかしながら、最近、行政改革等により財政当局の影響力は低下し、また、自民党内においても顧問会議が廃止されたのに加え、山中貞則議員が死去するなど、従来の税制改正過程の集権性は大きく低下することとなった。こうした制度改革は、経済学による政治分析によれば、「共有地の悲劇」や「世代間の搾取」といった状況を招くリスクを高めるものであり、今後、異時点間の予算制約式を充

たすための消費税増税等の税制改革を行うことを困難にすることを予想させる。経済学による政治分析によれば、税制改正過程を集権化しつつ、他方、民主的な続きとしては、事後的な説明強化により透明性の確保を図る方向での改革が望ましいものと考えられる。さらに、「世代間の搾取」を回避するためには、超党派による検討等が考えられるが、消費税増税が政争の具とされる懸念はなくなる。このため、「世代間公平確保基本法」を制定し、将来世代の護民官とも呼ぶべき世代間公平確保委員会を設置し、現行憲法の求める世代間の公平を確保するとの提案を行なった。

また、とてもハッピーだが、実際には真である確率がきわめて低い“Voodoo Economics”の存在も、野党が異時点間の予算制約式の枠外と思われるような政策を提案することを正当化してきた。第3章においては、そうした“Voodoo Economics”がどうして野党により提案され、国民の支持を集め、最後には与党の政策として採用され、一国の財政を破綻の危機に陥れることになるメカニズムについて、Kunieda (1988)に沿って説明した。経済学者は、こうした Voodoo Economics を排除するという重要な責務を負っている。

90年代を通じて、我が国の財政状況は悪化を続け、90年代末には、ついに予算制約式の枠を大幅に越えた巨額の減税がなされ、我が国は世界で最も世代間搾取が行われている国に転落することとなった。もちろん、その背景には、バブル崩壊後の景気低迷があるが、同時に90年代の諸改革において、経済学による政治分析による知見が尊重されなかったことが考えられる。90年代初め、長期にわたった自民党による長期一党優位体制から、政権交代のありうる政治体制へと政治改革が進んだ。政権交代のありうる政治体制は、国民をプリンシパル、政治家をエージェントと考えれば、政権の座にあるエージェントがプリンシパルたる国民の意思を反映しないで行動する場合に、選挙を通じて、より国民の意思を反映すると思われるエージェントに政権の座を渡すことを可能にすることを意味する。その結果、エージェント・スラックが縮小し、より社会厚生を向上させる政策が実施されることが期待されるわけで、基本的に望ましい政治改革と考えられる。

しかしながら、経済学による政治分析は、長期一党優位体制から政権交代の可能性のある政治体制に移行する際に、政党の有する時間的視野がより短くなり、将来世代の利益が犠牲になりやすくなるとの問題も生じうることを指摘している。従って、経済学による政治分析の知見に基づけば、国のグランド・デザインとして、政権交代可能性を高める政治改革を進めていく際には、同時に、将来世代の利益が守られるような政策決定過程の改革を行なうという、ポリシー・ミックスならぬ「改革ミックス」が必要だったことになる。橋本内閣の財政構造改革はそうした方向への第一歩となりうるかと思われたが、金融不祥事とその結果の大蔵省バッシングもあり、結局、90年代後半の行政改革は、将来世代の利益がより軽視される政策決定過程への方で行なわれることとなった。90年代末には、ついに予算制約式の枠を大幅に越えた巨額の減税がなされ、我が国は世界で最大の世代間搾取を行なっている国に転落することとなった。我が国の90年代の最大の「敗者」は他なら

ぬ将来世代であったと言わざるをえないだろう。

各国における財政や年金を通じた世代間の関係については、2つの形が考えられる。すなわち、各世代がその後の世代に負担を押し付ける形の財政・年金制度による「世代間の搾取」の関係と、各世代は世代間の搾取を行わず、真に必要な場合に限り助け合いを行う財政・年金制度による「世代間の助け合い」の関係である。「世代間の搾取」の財政・年金制度においては、各世代が、自分達よりも前の世代から搾取される代わりに、財政赤字や賦課式年金の拡充等を通じ、自分達よりも後の世代に負担を最大限、押し付け、搾取する。人口構造や経済情勢の変化により財政制度や年金制度が破綻しそうになると、改革が行なわれるが、時間が経つと、また将来世代からの搾取を始めることになる。他方、「世代間の助け合い」の財政・年金制度においては、財政規律が守られ、年金制度も積立方式を基本としているため、世代間の搾取は行なわれぬ。各世代とも自ら他世代からの搾取を行うことはしない代わりに、他世代からも搾取されない。ある世代が運悪く大災害のような偶発的な事態で大きな被害を負うことがあれば、政府は国債を発行して対処し、その負担は将来世代もシェアする。しかし、それは、リスクがなくとも世代間のトランスファーが一方的になされる世代間の搾取ではなく、一時的なリスクにつき、世代間でいわば保険を掛け合う世代間のリスク・シェアリングを意味している。

一国はどちらの財政・年金制度も採りうるが、どちらの制度で安定していくかは、国民の意識にもよる。すなわち、「世代間の公平」に関する”political culture”が重要になってくるだろう。残念ながら、これまでの我が国の国民の世代間の公平に関する意識は必ずしも高くなかったと判断せざるをえない。なぜなら、欧州並みの福祉支出を求めながら、所得税減税や消費税反対に選挙で大きな支持を与え、増税を主張する内閣を政権の座から降ろし続けてきたのは、国民自身なのである。その結果、現在の我が国においては、「世代間搾取」政治が政治システムの中心にどっしりと位置を占めてしまっている。今、問われているのは、そうした事態を招いた世代の「世代責任」なのである。

負担を先送りするという「世代間の搾取」は、各世代にとって魅力的な選択肢であるだけに、「世代間搾取」政治から脱却するためには、そうした選択肢を回避するための様々な仕組みが必要となる。本稿においては、経済学による政治分析や各国の経験に基づき、「共有地の悲劇」「世代間の搾取」といった問題を回避するための改革を説明してきた。また、世代間公平確保法の制定や将来世代の護民官たる世代間公平確保委員会の設立は、我が国の「世代間の公平」に関する political culture を変えることにも貢献するであろう。

「世代間の公平」回復のために必要とされる負担（消費税の増税額）は、負担先送りの期間が長くなるほど、重くなる。将来世代のため、一刻も早く、「世代間の公平」回復のために必要な改革が始まることを強く期待したい。

補論 日本国憲法における世代間の公平：試論

現行憲法下において、世代間の公平がどう位置付けられるのかについては、筆者の知る限り、我が国の憲法学者により十分論じられていないように思われる。このため、憲法専門家による今後の活発な議論を期待して、問題提起の意味で、現行憲法下における世代間の公平の確保の在り方につき、専門外ながら以下、試論として論ずることとしたい。

1. 現行憲法下における世代間の公平

憲法第11条後段は、「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」として、基本的人権が将来の国民についても保障されることを明示している。また、憲法前文は、現行憲法が、「われらとわれらの子孫のために」確定されるものであることに言及している。こうした記述からは、現行憲法が、将来世代の基本的人権についても保障する意図を有するものであることは明らかであろう。

将来世代の基本的人権の保障については、これを深く論じた論考は、(筆者の知る限り)見当たらないが、筆者の考えるところ、きわめて重要な問題を内包したものとする。一般に基本的人権は、その歴史的経緯から、王政や独裁国家という非民主的国家による基本的人権の侵害を念頭に置いて語られることが多いが、代表民主政の下でも、多数決により政策が決定される限り、少数派の基本的人権の侵害が引き起こされる可能性がある。憲法による基本的人権の保障は、多数派の法律・予算等を通じた少数派の人権侵害を憲法違反として阻止する役割を果たす。(芦部(1988)は、多数決で全ての政治問題を解決しようとする多数者支配民主政と、多数決によっても侵害しえない権利を保障する立憲民主政を区別した上、日本国憲法の指定する民主政は後者であると指摘している。)基本的人権の保障は、少数者にとって特に有意義であるとの考え方は、最近の「切り札としての人権」としての考え方を取る場合、さらに有力なものとなる。(長谷部(1996), p.120)こうした少数者として想定されるのは、一般に少数民族や特定の宗教を信じる者等であるが、将来はいざしらず、現在の国政には一切参加できず、現在の法律・予算等を通じた基本的人権の侵害を阻止する能力を持たないのは、将来世代も同じである。すなわち、将来世代は、現在においては、絶対的少数者であり、将来世代の基本的人権の保障は、憲法の重要な役割であるべきである。

将来世代が絶対的な少数者であり、その人権保障に特別な配慮を必要とするという考え方に反対する主張としては、将来世代の基本的人権自体は否定しないが、現在の国政において、現存する国民は、Barro (1984)が主張するように、子孫の効用に関し、利他的であり、従って、将来世代に重大な負担を課す政策が、現存する国民によってのみ決定されるとしても、現存する国民は自らの子孫である将来世代の効用を十分勘案した上で、政策決定を

行っており、将来世代の基本的人権は特別な配慮を加えることなくとも保障されるとの議論が考えられる。しかし、現存する世代が、十分に子孫の効用に配慮し、合理的な行動を取っているとの仮定は、最近のマクロ経済学における実証研究において否定されている。(Horioka (2002)) 実際、我が国において、財政政策・公的年金政策を通じ、「世代間の搾取」とも呼ぶべき著しい世代間の不公平が生じていることは、現存する世代が将来世代の利益を十分勘案して行動していないことを示唆している。

日本国憲法の定める基本的人権が将来世代についても保障されるとすれば、税負担の世代間の公平を保障するのは、憲法第14条第1項の平等原則と考えられる。(租税法学者は、過去より、税制の公平の原則は、憲法第14条第1項の平等原則を内容とするものとしている(金子(2002))。もっとも、憲法の定める平等原則は、絶対的な平等を求めるものではなく、合理的な取扱い上の違いは認めるものと考えられている。特に、租税法の定立は立法府の政策的・技術的な判断に委ねるほかはないので、立法目的が正当で、具体的に採用された区別の態様が右目的との関連で著しく不合理であることが明らかでない限り、平等原則に違反しないとされる。(いわゆるサラリーマン税金訴訟判決)従って、現存世代と将来世代の受益と負担の関係が全く同一である必要はないが、その格差が著しく不合理である場合に、憲法違反の疑いが生じることとなる。(なお、技術的であり、かつ、効率性と公平という2つの、ときに相反する目的を有する税制の在り方につき、比較的大きな裁量権が立法府に認められることは妥当と思われるが、将来世代への負担先送りという世代間の不公平については、将来世代の参加しない立法府において将来世代の負担が決定されるという根源的な問題を背景とするだけに、より厳しい審査基準をもって違憲審査を行うことも適当と思われる。)

2 現行憲法下における世代間の公平の確保の方法

憲法において、世代間の公平が保障されているといっても、そのまま、世代間の公平が実現されるわけではない。現存する世代が決定した予算や法律(すなわち、財政赤字や過大な賦課方式の公的年金)によって、憲法第14条第1項の平等原則の違反に該当するような世代間の著しい不公平がもたらされた(あるいはもたらされるのが確実な)場合、現行憲法下で、どのように不公平は是正されるべきであろうか。

違憲審査制の在り方については、抽象的違憲審査制と付随的違憲審査制の2類型がありうるが、我が国における違憲審査制は、通常の裁判所が、具体的な訴訟事件を裁判する際に、その前提として事件の解決に必要な限度で、適用法条の違憲審査を行う付随的違憲審査制とされる。(芦部(2002))しかし、こうした違憲審査制は、将来世代の基本的人権保障という観点からは、根本的な問題を有する。付随的違憲審査制は、具体的な訴訟事件があって、初めて裁判所の判断が示されるわけだが、将来世代の基本的人権が侵害されること

が確実な法律・予算が成立しても、訴えを起こすべき将来世代が現在、存在していない以上、これに関し、具体的な訴訟が生じることはない。仮に、現存する世代がそうした訴えを提起しても、訴えの利益がないものとして、違憲審査は回避されてしまうであろう。

従って、憲法による将来世代の基本的人権の保障は、将来世代が存在しない現時点において、将来世代に対し、具体的な権利を保障したものと解することはできない（あるいは意味がない）。しかしながら、抽象的権利として、国に対し、立法・予算において、世代間の公平を確保する責務を負わせているものと考えすることは可能と思われる。

ただ、世代間の公平を確保すべきという憲法上の国の責務は、現行憲法上、明文の規定が存在しないため、一般国民にとって必ずしも明らかなものとは言えない。このため、「世代間公平確保基本法」を制定し、世代間の公平確保という国の基本方針を明らかにすることが望まれる。

3. 将来世代の人権の保障の方策：環境基本法の例

なお、将来世代の人権保障という問題は、環境権に関しても共通して存在する。環境問題への国民の関心の高まりを反映し、学説上、憲法第13条（幸福追求権）あるいは第25条（生存権）に基づき、環境権（「健康で快適な生活を維持する条件としての良い環境を享受し、これを支配する権利」）（芦部(2002)）が基本的人権の一つとして認知されつつある。この環境権は、環境破壊の多くが不可逆的な性格を有することもあり、現在世代のみならず将来世代に対しても保障されるべきものと考えられている。（阿部・淡路(2002)）また、環境法の重要な理念として、世代間公平の理念とその具体的な表現としての「発展の維持可能性」を保障することが含まれると考えられている。（阿部・淡路(2002)）

環境保護のためには、私法的手法と公法的手法がありうる。すなわち、前者においては、環境汚染を行う企業に対し、（具体的権利の存在を前提に）賠償請求や違法行為の差止めを求めること（Coaseの想定する解決案に近い）、後者においては、政府が直接的な規制等を行うこと等が考えられる。環境権については、判例上は、環境権の内容が不確定であることから、なお私法上の具体的権利としては受け入れられていない。環境権を巡る論者の中には、環境権を私法上の具体的権利と認めるべきとの主張も少なくないが、ここで、筆者は、私法上の具体的権利として環境権を確立することにより環境権という基本的人権を保障しようとの考え方の限界として、環境権の内容が不確定という点に加え、将来世代の環境権の保障が行えないことを指摘したい。すなわち、将来世代の環境権が侵害されるのが確実な場合も、現在、存在しない将来世代が私法上の訴えを起こすことは不可能であり、少なくとも将来世代の人権保障のためには、私法上の具体的権利の確立以外の枠組みが必要である。（Coaseの定理も、交渉相手が現在、存在していなければ、成立しない。）

私法上の具体的権利としての環境権の限界を認識する立場からは、憲法上の環境権を想

定することに独立の意味があるとすれば、各種の規制により積極的に良好な環境を作り出し、維持する義務を国家に課する点にあるとの見方もできる。(長谷部(1996)) 1993年に制定された環境基本法は、第3条において、「環境の保全は・・・現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない」と規定し、第6条において、「国は、前三条に定める環境の保全についての基本理念にのっとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」とし、国の責務を明確にしている。この規定は、私法上の具体的権利としての環境権を定めたものではないと解されているが、行政上、実現すべき根本的な政策目標としての環境権の趣旨は、この規定に含まれていると考えられている。(畠山・大塚・北村(2003))

具体的な権利を賦与することで救済を図ることが困難な将来世代の人権につき、基本法を制定し、将来世代の人権尊重を国に義務付ける環境基本法の枠組みは、財政面での世代間の公平を確保し、将来世代の利益を守るためにも参考になるものと考えられる。

以上の試論を踏まえ、本文においては、世代間公平確保基本法の構想について、詳細に述べている。

参考文献

- Abel, A., G. Mankiw, L. Summers, and R. Zeckhauser, "Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence," *Review of Economic Studies*, 1989
- Alesina, A. and T. Bayoumi, "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from the U. S. states," NBER working paper no. 5614, 1996
- Alesina, A., and A. Drazen, "Why Are Stabilization Delayed?" *American Economic Review*, 1991
- Alesina, A. and R. Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions," in J. Poterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999
- Altonji,
- Auerbach, A., and L. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987
- Barro, R., "On the Determination of the Public Debt," *Journal of Political Economy*, 1979
- Blinder, A., "Is Government Too Political?" *Foreign Affairs*, 1997
- Blinder, A., *Central Banking in Theory and Practice*, MIT Press, 1998
- Blinder, A. and J. Yellen, *The Fabulous Decade*, Century Foundation, New York, 2001
- Browning, E., "Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy," *Economic Inquiry*, 1975
- Buchanan, J. and R. Wagner, *Democracy in Deficit*, Academic Press, 1980
- Cogan, J., "The Dispersion of Spending Authority and Federal Spending," in J. Cogan, T. Muris, and A. Schick (eds.), *The Budget Puzzle*, Stanford University Press, 1994
- Cukierman, A., and A. Meltzer, "A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework," *American Economic Review*, 1989
- Diamond, P., and P. Orszag, *Saving Social Security: a balanced approach*, The Brookings Institution, Washington D. C., 2004
- Drazen, A., *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, 2000
- Horioka, C., "Are the Japanese Selfish, Altruistic or Dynastic?" *Japanese Economic Review*, 2002
- Ishi, H., *The Japanese Tax System (2nd Edition)*, Oxford University Press, 1993
- Kotlikoff, L., *Generational Accounting*, Free Press, New York, 1992
- Kotlikoff, L., and W. Leibfritz, "An International Comparison of Generational Accounts," in A. Auerbach, L. Kotlikoff, and W. Leibfritz (eds.), *Generational Accounting around the World*, University of Chicago Press, 1999
- Kunieda, S., "Why was Voodoo Economics Chosen?" mimeo, Harvard University, 1988
- Kunieda, S., "Japanese Pension Reform: Can We Get out of Intergenerational Exploitation?" *Hitotsubashi Journal of Economics*, 2002
- Krugman, P., *The Age of Diminished Expectations (1st Edition)*, MIT Press, 1990
- Krugman, P., *Peddling Prosperity*, W. W. Norton, 1994

- Mulligan, C., and X. Sala-I-Martin, "Social Security in Theory and Practice," NBER working paper no. 7118/7119, 1999
- Persson, T. and L. Svensson, "Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences," *Quarterly Journal of Economics*, 1989
- Persson, T., and G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, 2000
- Poterba, J., "State Responses to Fiscal Crisis: Natural Experiments for studying the Effects of Budgetary Institutions," *Journal of Political Economy*, 1994
- Quattrone, G., and A. Tversky, "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice," *American Political Science Review*, 1988
- Ramseyer, M., and F. M. Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, Harvard University Press, 1993
- Rogoff, K., "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target," *Quarterly Journal of Economics*, 1985
- Stein, E., E. Talvi, and A. Grisanti, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience," in J. Poterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999
- Steinmo, S., *Taxation and Democracy*, Yale University Press, 1993
- Stiglitz, J., *Economics of the Public Sector (3rd Edition)*, W. W. Norton, New York, 2000
- Stockman, D., *The Triumph of Politics*, Harper and Row, New York, 1986
- Tabellini, G., "The Politics of Intergenerational Redistribution," *Journal of Political Economy*, 1991
- Tabellini, G., and A. Alesina, "Voting on the Budget Deficit," *American Economic Review*, 1990
- Velasco, A., "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms," in J. Poterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999
- von Hagen, J., and I. Harden, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," *European Economic Review*, 1995
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston, 1964

(邦語文献)

- 芦部信喜、*演習憲法 (新版)* 有斐閣、1988
- 芦部信喜、*憲法 (第3版)* 岩波書店、2002
- 阿部泰隆・淡路剛久、*環境法 (第2版追補版)* 有斐閣、2002
- 甘利明、国会リポート第37号 (<http://www.amari-akira.com/kokkai.html>), 2003.12.1
- 井堀利宏・土居丈朗、*日本政治の経済分析* 木鐸社、1998
- 加藤淳子、*税制改革と官僚制*、東京大学出版会、1997

木下和夫、*税制調査会 戦後税制改革の軌跡*、税務経理協会、1992

木村泰之、*自民党税制調査会*、東洋経済新報社、1985

経済戦略会議、「日本経済再生への戦略」(経済戦略会議最終答申)、1999

国枝繁樹、「サプライサイド減税再考」、*国際税制研究*第3号、1999

国枝繁樹、「年金改革の論点」、*国際税制研究*第4号、2000a

国枝繁樹、「消費税の目的税化について」、*税研*第93号、日本税務研究センター、2000b

国枝繁樹、「相続税・贈与税の理論」、*フィナンシャル・レビュー*第65号、2002

国枝繁樹、「コーポレート・ファイナンスと税制」、*フィナンシャル・レビュー*第69号、2003

神野直彦・金子勝、*財政崩壊を食い止める*、岩波書店、2000

田近栄治・金子能宏・林文子、*年金の経済分析*、東洋経済新報社、1996

西野智彦、*検証 経済迷走 なぜ危機が続くのか*、岩波書店、2001

日本経済新聞社(編)、*税をただず*、日本経済新聞社、2002

長谷部恭男、*憲法*、新世社、1996

畠山武道・北村喜宣・大塚直、*環境法入門(第2版)*、日本経済新聞社、2003

福田幸弘、*税とデモクラシー*、東洋経済新報社、1984

真淵勝、*大蔵省統制の政治経済学*、中央公論社、1994

宮島洋、*財政再建の研究*、有斐閣、1989

山口二郎、*大蔵省支配の終焉*、岩波書店、1987