

本書を手にとったあなたへ

私たちの社会の行く末について、漠然とした不安はないだろうか。かつて世界に誇った日本の産業競争力は急速に失われ、日本経済は「一人負け」の状況が続いている。雇用の不安定化も著しく、貯蓄ゼロの単身世帯は2019年には4割ほどにのぼり、「貧しさ」はもはや空気のように当たり前にあるものとして受け止められるようにもなった。国連が毎年公表している幸福度ランキングでも、2020年の日本の順位は62位と先進国で最低である。

こうしたなか、いま人々の生活を支える政府や財政の役割が鋭く問われている。税制や社会保障をめぐって、政策論議が盛んに行われるようになってきたのはこのためである。しかしながら、政府や財政のあり方をどうすべきかについて、さしたる模範はない。かつて指針とした欧米諸国も同じように苦しんでいる以上、これらの国々の流儀をただ見習えばよいわけではないからである。私たち自身で、悩み、語り合い、解を探し続けていくしかない。

さて本書は、財政と財政学の世界へとはじめの一歩を踏み出そうとする、初学者のためのテキストである。ただし、単なる入門書ではない。財政の基礎的な知識を網羅的に解説する入門テキストはすでにいくつもある。それに対し本書は、財政の理論・制度・歴史に関する知識を「教科書的」に盛り込もうとせず、あえて大胆に絞らんだ。

その代わりに本書は、財政のことはほとんどわからないし、さほど関心を持っているわけでもない方にも、財政学のおもしろさ、大事さを知ってもらうために紙幅を割くことにした。財政ってややこしいけど、ようするに何なのだろう。私たちににとってなぜ、どういうふうに必要なのだろうか。身近な生活や社会全体の行く末を左右する大問題に挑むための武器になりうるのだろうか。知的関心の源となるこうした疑問に寄り添い、応えることで、本書があなたの思考を刺激し、あなたのために「財政学の扉をひらく」ことができたらと願っている。これが本書の最大のねらいである。

そのため本書は、理解の仕方や結論の出し方によって社会の方向性が大きく左右されるような問い、つまりイシューをふんだんに論じることにした(第2部)。それらは「成長か分配か」「格差問題をどう考えるべきか」「若年層と高

年齢層の世代間対立にどう向き合うべきか」「地域の現状をどう理解すべきか」「ナショナルかグローバルか」といったように多岐にわたっており、それぞれに財政学の観点から切り込んでいる。

もっとも、これら重要な 이슈に、基礎的な知識もなく立ち向かうことは難しい。そこで、まず第1部で財政学のエッセンスに触れてほしい。徒手空拳ではなく確かな武器を手にするために不可欠な財政学の基礎的知識や問いかけが、第1部には厳選して盛り込まれている。第1部で得られた知識を使って、第2部で私たちが直面する今日的な問いを考えてみるという流れが、本書の特徴である。

経済学の原典ともいわれるクセノフォンの『オイコノミコス』には、お金であれ何であれ、「その扱い方を知っている者にとっては、それは財産であり、そうでない人にとっては、財産ではない」とソクラテスが語る場面がある。私たちの社会はたしかに「財政」を持ってはいるが、現在、日本財政は私たちにとって「財産」と呼べるようなものだろうか。

さあ、財政学の扉をひらいてみよう。歴史的な曲がり角に立つ私たちは、財政学を武器にして、いかに未来を切り拓くことができるだろうか。

2020年9月

著 者

著者紹介

高端 正幸（たかはし まさゆき） 序章, 第 1, 5, 6, 8, 9 章, 終章

1974 年生まれ。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士（経済学，横浜国立大学）。

現在，埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授。

〈主な著作〉

『福祉財政（福祉 + α ）』（共編）ミネルヴァ書房，2018 年

『地方財政を学ぶ』（共著）有斐閣，2017 年

「スウェーデンにおける地方財政規律」井手英策編『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房，2013 年

●読者へのメッセージ●

誰しも，日常の生活を送るなかで，身近なことや世の中のあり方について違和感を覚えることがあるでしょう。ぜひそれを大切に，「この違和感は何なのか。それを生み出しているものは何なのか」を粘り強く問うてみてください。その先には，人間とは，社会とは，といった根源的な問いが待っていることでしょう。そしてあなたの思索の旅に，本書を携えていただけるなら，著者としてそれ以上にうれしいことはありません。

佐藤 滋（さとう しげる） 序章, 第 2, 3, 4, 7, 10 章, 終章

1981 年生まれ。横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士課程後期修了。博士（経済学）。

現在，東北学院大学経済学部准教授。

〈主な著作〉

『租税抵抗の財政学』（共著）岩波書店，2014 年

「スコットランド，ウェールズへの財政権限委譲論議の歴史的源流」『自治総研』第 378 号，2010 年

「1976 年 IMF 危機下におけるイギリス政策思想の変容」『財政研究』第 3 巻，2007 年

●読者へのメッセージ●

私たちは，世界がこの先どのように転じていくのかわからない転換期に生きているといわれます。不安が人々の心を支配する，居心地の悪い時代といえます。未来がいまよりもよい時代であるとはかぎりませんので，次の一步を確信を持って踏み出せないこともたびたびあります。そうしたときは，腰を落ち着けてじっくりと学び，創造性の芽を育てましょう。かつての転換期を生きた人々がそうしたように。本書が，皆さんの学びの一助となることを願っています。

本書の構成

● イラストと INTRODUCTION (章扉)

各章の扉には、その章を象徴するイラストと、導入のための説明文 (INTRODUCTION) が入っています。

● ACTIVITY (序章, 終章を除く各節末) と NEXT STEP (理解を深める) (序章, 終章を除く各章末)

本書では、序章と終章を除くすべての章に、ACTIVITY (各節の末尾)、NEXT STEP (理解を深める) (各章の末尾) という形で、さまざまな問いを用意しました。大学の講義やゼミでの「アクティブ・ラーニング」的な学びの材料として、あるいは自学自習にあたって思考を巡らせるヒントとして、活用してください。それを通じて、財政学の世界の広がりや、必ずしも答えが確定しない重要な問いの存在を、読者の皆さんに実感していただければと願っています。

● 読書案内 (各章末)

各章を読み終えた後に学びを深めたいときにおすすめの本を紹介しています。

● 引用・参考文献 (巻末)

各章を執筆する際に参考にした文献が、章ごとに掲載されています。

● ティーチーズ・ガイド：問いの活用法に関するヒント (巻末)

講義・ゼミ・ワークショップなどの指導者向けに、ACTIVITY, NEXT STEP の具体的な活用方法について説明しています。

● 索引 (巻末)

重要な概念や用語、人名を中心に拾ってあります。

目次

財政学の扉をひらく

本書を手にとったあなたへ	i
著者紹介	iii
本書の構成	iv

CHAPTER 0

経済・社会の動揺と財政 1

分断の時代を生きる

- 1 社会の「鏡」としての財政 2
転換期を生きる (2) 社会の「鏡」としての財政 (3)
- 2 生きづらさを「分かち合う」 4
財政には私たちの意思が反映されている (4) ニーズと欲望
(5) 生きづらさを「分かち合う」 (6)
- 3 社会問題としての財政 8
ニーズをめぐる分断と対立 (8) 本書の構成 (9)

第 1 部

財政の基本をつかむ

CHAPTER 1

予算と財政民主主義 12

財政は「共同の財布」たりうるか

- 1 予算と私たち 13
予算について考える (13) 「共同の財布」としての財政と財
政民主主義 (13)
- 2 財政民主主義の根本原則 16
議会による予算統制 (16) 予算原則：議会による予算統制の
基本ルール (18)

- 3 議会による予算統制をめぐる実態と課題 …………… 21
 形式・内容：「統一性」と「完全性」の欠如（21）「基本の財布」からの外部化（22） 予算過程：「公開性」の欠如と決算による議会統制の弱さ（24） 議会による予算統制の現代的困難（26）
- 4 「共同の財布」を求めて …………… 28
 —メディア・参加・熟議
 予算制度の外側にある諸論点（28） ニーズを可視化し、予算制度へ届ける（28） 少数者の切実なニーズ（30） 遠のく「共同の財布」（31） 互いを知り、ニーズを共有する（32）

CHAPTER
2

税と信頼

35

社会を映す税制

- 1 税とは何か …………… 36
 強制性と無償性（36） 租税同意と租税抵抗（37） 税と信頼（38）
- 2 租税体系の概要 …………… 40
 あるべき税とはどのようなものか（40） タックス・ミックスについて（41） 税の整理・分類（42） 人税としての所得税（43） 法人税という不思議な存在（44） 物税としての消費税（45）
- 3 増税の時代のなかで税のあり方を考える …………… 47
 減税政策の進展と低い税負担（47） 増税へのシフト・チェンジ（47） 税を「純負担」で考える（49）

CHAPTER
3

社会保険と生活保障

52

負担の側面から読み解く

- 1 社会保険とは何か …………… 53
 福祉国家の発展（53） 社会保障における社会保険の重要性（53） 不確実性と社会保険の意義（55） 民間保険と社会保険の違い（56） 税と社会保険との違い（57）
- 2 社会保険料負担の特質 …………… 58
 被用者保険における負担のあり方（58） 国民年金と国民健康保険の負担のあり方（61） 自己負担の問題点（62） 社会保

険料と所得税との関係 (62)

- 3 近年の社会保険改革の動向 63
社会保険の動揺 (63) 租税代替化の進展と最低生活保障
(64) 日本における年金改革の動向 (66) 社会保険と生活保
障との関係の見直し (67)

CHAPTER
4

財政赤字の理論と実際

69

債務国家化の進展

- 1 債務国家化の進展 70
公債 = 政府の借金 (70) 急増する公債残高 (71) 公債の特
質とは何か (72) 公債の種類 (74)
- 2 公債発行をめぐる諸論点 75
公債発行の必要性 (75) 公債発行の問題点①: 財政の硬直化
(76) 公債発行の問題点②: 公債の経済効果について (77)
- 3 財政の持続可能性を考える 78
持続可能な財政の条件とは (78) プライマリーバランスと財
政再建 (79) 金利と経済成長率との関係 (79) 財政破綻と
は何か (81) 財源のベスト・ミックスを考える (83)

CHAPTER
5

地方自治と地方財政

86

身近な政府を考える

- 1 「生活の場」の政府 87
身近で大きな地方自治体の財政 (87) 団体自治と住民自治
(89) 「生活の場」におけるニーズの充足 (90)
- 2 地方財政の姿と国との関係 91
財源からみた地方財政 (91) 「集権的分散システム」(94)
地方財源の構造と「集権的分散システム」(95)
- 3 地方自治体にできること——事務と権限 97
事務配分の基本原則 (97) 事務・権限配分の実態と近年の見
直し (99)
- 4 地方自治と地方財政のこれから 101
地方自治を前進させる (101) 「福祉政府」への変貌 (102)

CHAPTER
6

経済成長と所得再分配

106

狭間で揺れる財政の役割

- 1 低成長時代の財政問題 107
進む日本財政の機能低下 (107) 成長か、再分配か (108)
- 2 福祉国家の黄金期から新自由主義へ 109
経済成長と財政の「幸福な結婚」(1960年代まで) (109) 経済成長の鈍化と財政事情の悪化 (1970年代) (110) 新自由主義の台頭 (1980年代以降) (110)
- 3 二者択一の先へ 112
財政の規模は縮小したか (112) 社会保障制度の成熟と経済・社会状況の変化 (114) 成長と再分配の両立戦略 (115) 「社会的投資」は魔法の杖か (117)
- 4 日本における経済成長・自己責任志向 119
まだ見ぬ福祉国家の黄金期 (119) 私たちはどんな社会を描くのか (120)

CHAPTER
7

格差・貧困の拡大と所得保障

124

労働による「自立」を問い直す

- 1 働き方の変容と格差・貧困の拡大 125
人間の作り出した不平等 (125) 経済的不平等の拡大 (125) 生活保障における雇用の重要性 (127) ワーキングプアの増大 (128) 賃金の引き下げと合成の誤謬 (129)
- 2 日本の所得保障制度の特徴 130
脆弱な所得保障制度 (130) 「条件付き」の所得保障 (132) 社会保障の逆機能 (133)
- 3 所得保障制度をめぐる近年の議論 134
ベーシックインカムについて (134) 負の所得税について (135) ベーシックインカムと負の所得税の問題点 (137) 給付付き税額控除 (138) 複合的な不利と所得保障 (139)

- 1 世代間対立を問いなおす 142
 社会保障をめぐる「世代間対立」(142) 世代別の給付・負担のありさま (142) 高齢世代が優遇されている? (144)
- 2 現役世代向け給付はなぜ小さいのか 146
 「自立・自助」要求と人口の高齢化 (146) 社会保険主義の帰結 (147) 税方式における選別主義と自己負担 (149)
- 3 支え合いの糸をつむぎ直す 152
 全世代を覆う自己責任要求 (152) 世代間の支え合いと財政 (153) 人口オーナスを再考する (154) 負担を分かち合うことはできるか (156)

- 1 財政学から地域をみる 159
 地域がいま直面する事態 (159) 地方財政と地域のニーズ (160)
- 2 公共事業と対人社会サービス 160
 集権的分散システムの功罪 (160) 経済成長、地域間所得再分配と公共事業 (161) 対人社会サービスとナショナルミナムの追求 (162)
- 3 地域経済・社会の変容と地方財政 164
 産業構造の変化と地域 (164) 公共事業政策の失敗 (165) 分権的地域づくりの時代へ (165) 対人社会サービスの地域密着性と集権的分散システムの矛盾 (167) 分権的「福祉政府」へのいばらの道 (168)
- 4 地方財政は「生活の場」のニーズを満たせるか 169
 「総合行政主体」としての地方自治体 (169) 総合的なニーズ充足のための課題 (170) 地域における「公・共・私」(172)
- 5 地方財政論へのいざない 173
 ①必須条件としての地方財源の十分性 (173) ②地方財政の

CHAPTER 10

グローバル化の進展と財政の変容

177

福祉国家の行き先

- 1 グローバル化のいま 178
 グローバル化とは何か (178) 第2次グローバル化の新しさ (178) グローバル化で「誰」が得をしたのか (180)
- 2 変容する財政 182
 底辺への競争? (182) グローバル化による租税構造・歳出構造の変容 (184) タックスヘイブンと失われた税収 (185) 「有害な租税競争」の促進 (187)
- 3 福祉国家の行方 187
 グローバル化がもたらした金融危機と財政危機 (187) 台頭する排外主義 (189) 新しいグローバル社会の構想 (191) 権力の上方統合と下方拡散 (192)

CHAPTER Final

社会統合と財政

195

財政学を学ぶということ

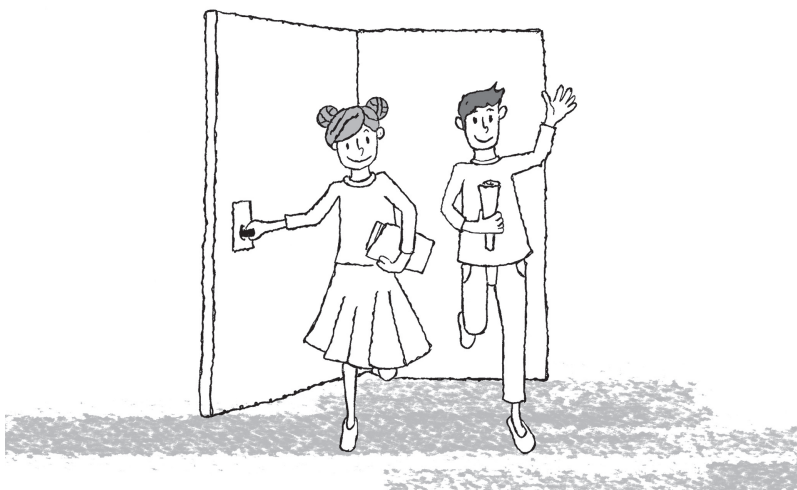
- 1 財政とニーズ 196
 財政の機能と役割 (196) 財政によるニーズの充足と社会統合 (197)
- 2 揺らぐ「共同の財布」 200
 現代財政と自己責任意識の強まり (200) 経済・社会の変容とニーズの噴出 (201) ニーズの充足と財政の役割に対する信認 (202)
- 3 財政学は希望を語れるか 204
 租税抵抗と日本財政 (204) 未来に向けて、希望を語る (205)

引用・参考文献	207
ティーチャーズ・ガイド：問いの活用法に関するヒント	216
事項索引	220
人名索引	226

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内での利用でも著作権法違反です。

経済・社会の動揺と財政

分断の時代を生きる



財政とは何だろうか？ 財政学の世界に一步踏み出そう！

INTRODUCTION

財政は、「鏡」のように社会のあり方を反映する。そのため財政学は、社会の来し方と行く末を知るための格好の学問といえる。それでは、時代が転換期を迎えているといわれるいま、私たちが財政学を学ぶことは、いかなる具体的な意義を持ちうるのだろうか。このことをまず序章では考えていこう。

1 社会の「鏡」としての財政

「転換期を生きる」

皆さんの多くは、「昨日」と「今日」がだいたい同じものであるとして、日々の生活を送っているはずだ。アラームにセットされたいつもの時間に起床をし、家族と朝食を食べ、学校に通う。そこには見慣れた先生や友人がおり、ともに勉強をし、会話を弾ませる。帰宅したら、毎週の楽しみになっているドラマをみたあと、就寝してまた朝を迎える。歴史の大部分は、こうした「昨日」のような「今日」の積み重ねからなっている。

もちろん、「昨日」と「今日」はただ似ているだけで、まったく同じものではない。これもまた事実である。日々の生活が限りなく似ていて、毎日が退屈に感じられたとしても、その姿にはわずかな違いが隠れている。

大切なことは、そうした日々の些細な違いが積み重なった結果、社会がそれ以前の姿とはまったくの「別もの」になってしまうときがある、ということである。それは「転換期」と呼ばれる。転換期は、社会の方向性を変え、人々の生活の行く末を決定付けるという意味で、きわめて重要な時期だといえる。しばしば、戦争や革命、経済・金融危機、伝染病の蔓延、そして大規模な自然環境の変化などが引き金となって、社会の転換がもたらされてきた。

ひるがえって、日本社会のいまの立ち位置はどうだろうか。詳しくは本書で少しずつ学んでいくことになるが、私たちの社会はどうやら、時代の曲がり角に立っているようだ。

かつて世界に誇った経済力は急速に失われ、人々の生活の要となっていた安定した雇用は崩れてきた。結果として格差・貧困問題があらわとなり、所得の違いによる社会の分断、階層化が進み、少なからぬ人々の生存そのものが脅かされている。経済的基盤が失われれば当然、家族を形成することは困難となり、ひいては社会全体の持続可能性も危ぶまれることになる。少子化はこうして、私たちの眼前に現れた。このような「生きづらさ」をみるに、私たちの社会は

土台から揺るがされているとってよい。

「社会の「鏡」としての財政

皆さんが本書で学ぶことになる財政学は、こうした社会のあり方を知るための格好の学問である。というのも、財政学者の神野直彦がいうように、「財政が危機に陥った時には、その背後には、必ず社会的危機か経済的危機が潜んでいる」からだ。つまり、財政は社会のあり方を「鏡」のように映し出すものであり、財政を知れば社会全体に対する理解を深めることができる。そこに、財政学を学ぶ意味がある。

もちろん、社会そのものを直接、観察すればすむことではないかと思われるかもしれない。しかし、財政の場合は社会のありとあらゆる問題が、予算のなかに数字として凝縮されていることがポイントとなる。つまり、社会のあり方やその変化の方向性を、財政の収入や支出という具体的な数字をもとに読み解くことができるわけである。

たとえば財政赤字という現象も、単に支出と収入の不均衡という問題にとどめずに、社会全体の不均衡の現れとして理解することができる。日本の財政赤字は、政府による無駄遣いもあるとはいえ、より本質的な問題として、雇用の不安定化や家族の縮小などの社会変容を財政が一身に受け止めてきたことが関係しているからである。このように、財政危機には社会の危機的状況が端的に現れている。

経済学者のジョセフ・シュンペーターはかつて、「財政は、社会を分析するための最良の出発点である」と述べた。私たちもこの言葉にならうことにしよう。財政学を学ぶ意義は、それが社会のあり方を適切に理解するための1つの方法だという点にある。

2 生きづらさを「分かち合う」

「財政には私たちの意思が反映されている」

財政が社会のあり方を「鏡」のように反映しているということの意味について、もう少し掘り下げてみよう。

なぜ政府が財・サービスを提供するのかという問いに対し、経済学では伝統的に「公共財の理論」によって解答を与えてきた。公共財とは政府の提供する財・サービスを意味するが、公共財の理論では、市場での値付けが適切な形で行われず、売り買いすることが困難な財・サービスに限って、政府が市場に代わって供給すべきだと理解されている。典型的な例としては、価格を支払わない人々も受益者になってしまうために、いわゆるフリーライダー（ただ乗り）問題が生じる、防衛や治安サービスのようなものがあげられてきた。

しかしながら、皆さんが日々必要とするもので、市場での売り買いが困難なものがどれだけあるのか、ぜひ考えてみてほしい。さまざまな例が出てくるかもしれないが、よくよく考えるとほとんどのものが市場で売買可能なことに気付くはずだ。このことは、現在、政府が提供している教育、医療、介護、年金などと同種のもので市場で取引されていることを思い起こすだけですぐにわかる。しかも、民間企業が提供する警備サービスはおろか、世界には民間の軍事・戦闘請負ビジネスまでもが存在するように、治安サービスや防衛といった「純粋公共財」と経済学の教科書がみなすものでさえ、市場での取引が一定の規模で存在する。このように、政府が提供すべき財とそうでない財との区分は、公共財の理論がいうようには明確ではない。

上の例のように、市場で供給されているものであっても、私たちが財政を通じて公的に供給したほうが望ましいと判断しさえすれば、実はどんなものであれ公共財になりえてしまう。財政学者のリチャード・マズグレイブは、私的財として市場を通じても提供できるが、社会にとって価値があり、そのため公的に提供されるべきものと人々に認められた財やサービスを「価値財」と呼んだ。

これは、私的財か公共財かの区分は、財の性格そのものからは定まらないということの意味する。その境界線は、私たちの政治的な意思ひとつでいかようにも変わりうるのである。

実際に、国によって公共財の範囲も異なっている。スウェーデンやデンマークのように多くの財・サービスが公共財として提供されている国もあれば、公共財の範囲を狭く限定しようとする国もある。たとえば日本では、公的教育支出の水準がきわめて低かったり、公的な住宅手当が十分な規模では存在していなかったりする。低所得の労働者を支援するためにいくつかの国で導入されている給付付き税額控除（㊦第7章）のような仕組みもない。これらは結果として、教育機会の不平等や貧困率の高さとなって現れているが、それは生活保障における日本人の自己責任意識の強さを反映したものととらえられよう。なぜなら、何を公共財とするか、あるいは、何の費用を個人の責任に委ね、何の費用を公的な仕組み（すなわち財政）を通じてまかなうかは、私たちが民主的な手続きを経て決めることだからである。

財政が社会のあり方を反映しているということの意味が、少しずつわかってきたらどうか。

二一ズと欲望

多くの財・サービスが市場と財政のどちらを通じてでも供給できるのだとしても、両者はまったく同じ役割を担っているわけではない。ここで、市場と財政、それぞれの役割の違いを押さえておきたい。

まず、市場での財・サービスの配分が、私たちの持つお金の大小に応じて行われていることはすぐわかるであろう。本や食べ物など、市場で売り買いされている財・サービスに、無料で提供されているものは何ひとつとして存在しない。そのため、市場から多くの品物を苦もなく購入することができる豊かな人々がいる一方で、そうすることのできない貧しい人々もまたいることになってしまう。要するに、市場によって私たちの生活をあまねく保障することはできない。

たとえば、医療サービスの供給をすべて市場に任せることも可能ではあるが、ひとたび重い病気にかかれば治療費が莫大となり、その負担に耐えられない

人々をたちどころに死に追いやってしまうことになる。また、教育をすべて市場に委ねてしまえば、裕福な者のみが良質な教育を受けられることとなり、社会の分断、階層化が極端に進行してしまうだろう。

民主主義においては、貧しいものと豊かなものの「声」を、1人1票の原理によって等しく反映させることができる。対して市場では、マネーを持たない者があたかも「投票権」を持たない者のように扱われ、それらの人々の「声」が無視されてしまうことが問題である。私たちの生存、さらにはより人間的な生活のために必要とみなされる財やサービスを、政府が財政を通じて無償で提供することが必要となるのはこのためである。

人々の欲求を、生存あるいはより人間的な生活のために人々が集団的に求める「ニーズ」と、私的な生活の満足のために個々の人々が求める「欲望」とに区分した場合、財政の目的はニーズを無償で満たすことにあり、市場の目的は欲望を有償で満たすことにある。こうした違いを理解することはきわめて重要である。

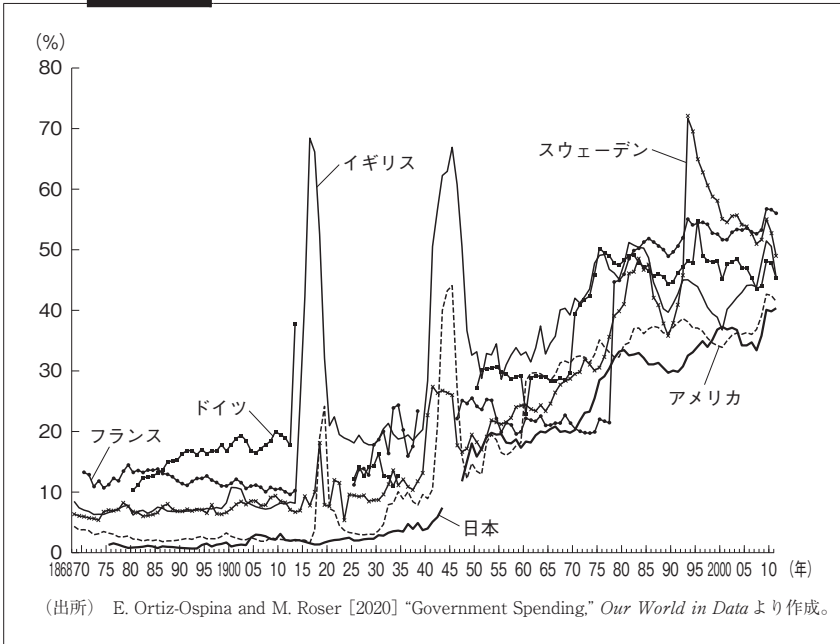
「生きづらさを「分かち合う」

歴史的にみると、ほぼ一貫してニーズの範囲は拡大し、公共財として提供されるものは増大してきた。この点を、1868年から2011年における政府支出の対GDP比の推移を示した図序.1によって確認しておきたい。データは、イギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、スウェーデン、日本の6カ国である。

この図をみると、20世紀初頭までは、どの国も財政支出は比較的フラットに推移してきたことがわかる。しかしながら、1914年から1918年の第1次世界大戦と、1939年から45年の第2次世界大戦を経て財政規模は急拡大する。終戦時に財政規模は縮小しているものの、イギリスに典型的なようにかつての規模まで下がることはなかった。このように、戦争のような社会的動乱をきっかけとして歳出水準が大きく底上げされ、以前の水準から隔絶したものになることを経済学者のアラン・ピーコックとジャック・ワイズマンは「転位効果」と呼んだ。

このような財政規模の拡大は主として軍事費に牽引されたものであったが、各国は戦争が引き起こした人間生活に対する破滅的な影響を反省し、人々の生

CHART 図序.1 政府支出の対 GDP 比の推移 (1868~2011 年)



存権の保障を目的とする福祉国家の建設を急ぐことになる。実際に、終戦後、医療、年金、教育、子育て、雇用、介護などといった社会保障関連支出を中心に財政規模が拡大していった。重要なことは、各国の人々が長い年月をかけて自らの意思を政治的に反映させ、誰しもが共通して抱くニーズを見極め、生きづらさを「分かち合う」ように福祉国家を形作っていった点である。これは、「共同需要の共同充足」とも呼ばれることがある。

裏返していえば、人々の政治的な意思の力の欠如は、歴史的に形成された福祉国家を後退させる要因ともなる。とくに第6章や第10章で述べるように、経済のグローバル化の進展とともに、財政や社会保障への切り下げ圧力が強まり、格差や貧困の問題が社会の隅々にまで行き渡ってきた。財政の舵取りをどうすべきか、私たちの意思が鋭く問われているといえよう。財政をめぐる民主主義、すなわち財政民主主義を私たちが重視するのも、こうした理由からである。

3 社会問題としての財政

ニーズをめぐる分断と対立

ここまで、市場と対比しつつ財政とは何かについて簡潔に論じてきた。財政は、人々のニーズを汲み取り、生存や人間的な生活を公的に保障する方向に発展し、その役割は時代を経るとともに増大してきたのであった。現在では財政は、医療、年金、教育、生活保護などを通じて人々の生活の困難を解決する不可欠の手段となっている。

ただし、財政は同時にそれ自体が、立派な社会問題ともなっていることを忘れてはならない。たとえば、日本でも近年、消費税が段階的に引き上げられてきたが、増税そのものを好む人々は多くはないであろう。実際に、消費税は財・サービスの価格を引き上げ、人々の購買力を低下させることで景気の悪化につながると懸念する向きは多い。また、ただでさえ格差・貧困が拡大しているといわれるなか、低所得層ほど負担の重くなる逆進的な消費税を引き上げることは適切ではなく、むしろ所得税の改革を行ったほうがよいという見方もある。このように、増税のタイミングや税目の選択は常に大きな議論を呼ぶ。

問題は、歳入面だけではない。歳出面においても、限られた税収を何に使うべきかについて大きな論争がある。たとえば、日本では年金や医療を中心に高齢世代に傾斜して歳出が割かれており、現役世代の生活保障が軽視されてきたのではないか。そのため、世代間の公平を期するため、子育て支援や教育を充実させるなど、歳出の中身を組み換える必要があるのではないか。あるいは、日本の貧困率は他国と比して高いのだから、生活保護などを通じ、とくに低所得層に重点を絞って配分すべきではないかなど、論争は尽きることはない。

このように、財政の役割が「共同需要の共同充足」にあるとひと口にいても、何が「共同需要」なのか、「人々に共通するニーズ」とは何かについて、意見の一致がみられるわけではない。むしろ、人々の間に大きな対立・分断が生じることが一般的であるとさえいってよい。

こうした意見の不一致を前にして、自信を持って「これが正しい政策だ」と断言できる人はそれほど多くいないに違いない。だからこそ、皆さんは少しでも理解を進めたくて本書を手にとってくださったのだろう。

しかし、正直に告白すれば、財政学を専門にする筆者にとっても、財政は不思議なことだらけである。だからこそ、皆さんの疑問の数々に性急に答えを与えるより、むしろそれらの疑問を当然のものとして受け止め、ともに思考をめぐらせることによって、財政学の世界へと皆さんを誘いたいと思っている。そのため、通常の入門テキストには含まれるような理論・制度の解説の一部を大胆に省きながらも、財政学の意義を肌で感じられるようなさまざまな論点を代わりに盛り込むこととした。

■ 本書の構成 ■

本書は、第1部で財政学の入門的な知識を学び、第2部ではそれらを活かしながら現実の社会問題を考えるという2部構成をとっている。ここで、次章以降で学ぶ内容を概観しておこう。

第1章では予算論の基礎を学ぶ。予算は、財政の支出と収入を決定するメカニズムであり、そこに財政が満たすニーズが表現される。予算をいかに私たちの意思のもとに決めることができるのかという財政民主主義の問題が、予算論の中心にある。

予算論は、財政を主に歳出面から把握することを主眼としているが、第2章から第4章ではこれを歳入面から理解することを目的としている。税、社会保険、国債、どれも同じように政府の財源調達手段であるが、税は強制性と無償性を原理とする一方で、社会保険と国債はそれとは異なる原理に基づいている。なお、社会のありようを反映し、これらがどのように組み合わせられているのかについては各国ごとに異なっている。これらの章では財源論の基礎を学ぶ。

第5章では地方財政を取り上げる。財政とひと口にいっても大まかに国家財政と地方財政の2つがある。近年では、人々の生活を支える地方自治体の役割が注目されており、地方分権により身近な領域で生活保障を再構築することは世界的な潮流でもある。その意味で、地方財政の基礎を学ぶことは非常に重要となる。

第2部の第6章から第10章までは、成長か再分配か、格差問題を解決すべきか否か、若年層と高齢層の世代間対立にどう向き合うべきか、中央集権か地方分権か、ナショナルかグローバルかといったような、解決の出し方によって社会の方向性を決定するような代表的なイシューをふんだんに盛り込んだ。これらの問題を考えるにあたって、第1部で培った知識が大いに役立つことになる。財政現象の広がりを知ることで、財政学を学ぶ意義を実感するとともに、その楽しさを知っていただければと願っている。

読書案内

Bookguide

- ①井手英策 [2017] 『財政から読みとく日本社会——君たちの未来のために』 岩波書店（岩波ジュニア新書）
→本章で述べた「社会を映し出す鏡としての財政」は、井手の言葉である。日本財政の歴史や現状が初学者にもわかりやすい言葉で説明されているので、最初の一冊としてぜひ手に取ってほしい。
- ②神野直彦 [2010] 『「分かち合い」の経済学』 岩波書店（岩波新書）
→社会の危機を引き受ける財政の意義を、「分かち合い」という一貫した視座からまとめた書籍である。日本の問題にとどまらず、グローバルな政治・経済体制との関連で財政問題が論じられている点も特徴である。
- ③ヤニス・バルファキス（関美和訳） [2019] 『父が娘に語る 美しく、深く、壮大で、とんでもなくわかりやすい経済の話。』 ダイヤモンド社
→ギリシャの元財務大臣による著作。市場社会の歴史的な展開や、市場社会の問題点がやさしい言葉で簡潔にまとめられている。また、富裕層が何票でも「投票」できる市場の原理と、1人1票に基づく政治の原理とが対比的に説明されている。



事項索引

● あ 行

あつらえ税 43
アメリカ 6, 53, 64, 68, 71, 126, 127, 138, 180,
181, 186, 188, 190, 203
イギリス 6, 53, 54, 64, 67, 68, 84, 126, 138,
180, 184
依存財源 93
一般会計 21, 148
一般財源 93, 174
一般社会税 65
一般消費税 42
一般政府 112
移転価格操作 185
移民 190
EU 189
——離脱 189
インカムゲイン 72
インフレ 73, 83
ウルトラ・リッチ 181
エレファント・カーブ 182
オイルショック 110, 151
応益割 61
応能割 61
欧州債務危機 188, 190
欧州統合 189, 190
大きな政府 180

● か 行

外貨建て 81
会計検査院 25
会計年度 16
介護の社会化 168
介護保険制度 27, 152, 167, 168
概算要求 24
——基準 24
皆保険・皆年金 148
下院優越の原則 18
格差 125, 196
革新自治体 120
課税最低限 44, 60, 64, 136
課税ベース 62, 64
過疎対策 162

価値財 4
借換債 74, 75
簡索性 40
議会制民主主義 30
議会による予算統制 18, 20, 26
機関委任事務 99
企業別組合 127
ギグエコノミー 130
規制緩和 114
基礎控除 44
基礎自治体 167
基礎的財政収支 →プライマリーバランス
義務付け・枠付け 99, 100
義務的経費 77
逆進性(的) 46, 60, 61
逆選択 57
キャピタルゲイン 72
給付付き税額控除 138
給付の権利性 149
給付の選別性 149
強制性 36, 57, 72
行政責任明確化の原則 97, 99
行政組織の縦割り構造 171
行政の計画化 26
共同作業 205
——による生産機能 197
共同需要の共同充足 7
共同の財布 16, 32, 200, 201, 205
均等割 61
金融緩和と政策 80
金融危機 187, 188
金融所得 181
金融の自由化・国際化 180, 187
金融の不安定性 192
金利 75, 79
勤労所得 185
勤労税額控除 138
組合管掌健康保険 59
クラウドディングアウト 77, 80
クリーム・スキミング 57
グローバル化 178, 189-191
——経済の 178
——第1次 179

第2次—— 179
 グローバル公共財（地球公共財） 191-193
 グローバル・ジャスティス 191
 グローバルタックス 191, 192
 グローバル中間層 181
 経済安定化 108, 196
 経済財政諮問会議 24
 経済成長 108, 109
 —志向 119, 120
 —率 79
 経済的不平等 125, 181
 ケインジアン 78
 決算 16, 24
 決算審議・予算執行監督の原則 18
 決定権限の「集権一分権」 94
 現役世代 143
 限界税率 44
 現金給付 117, 131, 167
 減税 47, 204
 現物給付 162, 167
 権力の下方拡散 192
 権力の上方統合 192
 公共財 4, 191
 —の理論 4
 公共事業（公共投資） 95, 102, 161
 公債 70, 84
 —依存度 70
 —残高 71, 79
 —の中立命題 78
 —発行 205
 —費 77
 —不発行主義 70
 厚生年金保険 59
 合成の誤謬 130
 公的社会支出 53, 142
 公的年金等控除 62
 高度経済成長期 119, 161
 幸福追求権 162
 公平性 40
 効率理論 185
 高齢者向けの支出 143
 国債 74
 —費 77, 79
 赤字—— 75
 建設—— 74
 特例—— 74, 75
 普通—— 74
 4条—— 74
 国際化 180

超—— 180
 国際協調 180, 191
 国債整理基金特別会計 22
 国民皆保険・皆年金 54, 119
 国民健康保険 61
 国民年金 61
 国家間の経済的不平等 182
 国家内の経済的不平等 182
 国庫支出金 93, 95
 子どもの貧困 122
 個別消費税 42
 雇用の非正規化（・不安定化） 120, 202

● さ 行

歳出 21
 —削減 79
 —の限度額（シーリング） 24
 財政赤字 27, 107, 188, 189, 196, 205
 財政危機 3, 188
 財政再建 79, 107, 189, 190, 196
 財政調整制度 93, 95
 財政投融资 22, 23
 —機関 21
 —計画 22
 —特別会計国債（財投債） 22
 財政の経済政策化 26
 財政の硬直化 76
 財政の持続可能性 78
 財政破綻 81, 83
 財政法 19, 71, 73-75, 83
 財政民主主義 7, 15, 32, 38, 77
 —の形骸化 27
 最低限度の生活 140
 最低所得保障 132, 135
 最低生活費 132, 140
 最低生活保障 67
 —制度 65
 最低保障所得 136, 137
 最低保障年金 67
 歳入 21
 債務国家 72
 財務省 24
 財務省原案（予算） 25
 債務不履行 77, 81, 83
 サブプライムローン 188
 産業基盤整備 162
 産業立地政策 164
 三位一体改革 96
 事業主負担 61

資源配分 108, 196
 自国第一主義 190
 自国通貨建て 81
 自己責任 119, 122, 147
 —意識 200, 202
 事後的な補償 184
 自己統治 →被統治者による統治
 事後の救済 116
 自己負担（利用者負担） 62, 149-151
 —額 151
 私債 84
 資産課税 47
 資産割 61
 自主財源 93
 支出税 →累進消費税
 市場化 169
 自然の（身体的な）不平等 125
 事前の予防 116
 持続可能な経済成長 120
 持続可能なまちづくり 165
 市町村合併 175
 失業扶助 133
 執行権限の「集中一分散」 94
 私的財 5
 ジニ係数 125
 自発性 72
 資本所得 185
 事務配分 97
 シェアアップ勧告 97
 社会化 153
 社会的信頼 39, 202, 206
 社会的投資 115, 184
 社会的な不平等 125
 社会統合 33, 198, 199, 201
 社会福祉基礎構造改革 169
 社会保険 22, 53, 149
 —主義 147, 148, 203
 —方式 57, 147, 151
 —料 22, 53
 —料控除 62
 社会保障 107
 —給付 205
 —の逆機能 134
 社会保障目的税 65
 社会民主主義 115
 自由化 114
 集権的分散システム 94, 161, 167, 173
 終身雇用 127
 従属人口指数 154
 住民自治 89, 96, 101, 165
 —の形骸化 171
 就労要件 138
 需給ギャップ 188, 189
 受給権 58
 熟議民主主義 32
 純粋公共財 4
 純負担 49
 条件付き給付 133
 少子化 122, 196
 情報の非対称性 56
 奨励的補助金 95
 所得格差 116
 所得控除 44, 62, 138
 所得再分配 108, 119, 196
 —機能 60, 62
 —政策 130
 所得税 43
 所得保障 116, 131, 139
 —給付 199
 —制度 132
 所得割 61
 自立・自助 119, 147
 資力調査 133
 シーリング →歳出の限度額
 人口ボーナス 154
 人口ボーナス 154
 新自由主義 110, 180, 201
 人税 43
 人的資本 184
 垂直的公平性 40
 垂直・ピラミッド型の地域間構造 164
 水平的公平性 40
 スウェーデン 6, 53, 64, 67, 68, 127, 202
 スタグフレーション 110
 ステイグマ 133
 税額控除 138
 生活困窮者自立支援法 171
 生活の場 90, 160
 生活保護 145
 —基準 133
 —制度 132
 税源移譲 96
 生産年齢人口 154
 政治参加 101, 171
 生存権 132, 162
 税の自然増収 109
 税の平準化 76
 政府 82

ーに対する(への)信頼 38, 204, 206
 政府関係機関予算 21
 政府間財政関係 94, 161
 政府出資法人 21, 23
 性別役割分業 168, 199, 202, 203
 税方式 57, 148, 151
 世界金融危機 188
 世界政府 192
 世代間対立 31, 32, 142, 152
 —の激化 203
 世代重複モデル 78
 セーフティネット 183
 最後の— 132
 世論 114
 全国健康保険協会管掌健康保険 59
 全国総合開発計画 162
 戦争国家 53
 選別的 151
 —制度 168
 —な給付 150, 151
 総合行政主体 169
 相互扶助 147, 153, 199, 202, 205
 —による生活機能 197
 増税 47, 79, 107, 205
 増税なき財政再建 151, 168
 相対的貧困率 125, 145
 租税 40
 —客体 42
 —競争 187
 —原則(論) 40, 41
 —国家 72
 —主体 42
 —代替化 64
 —抵抗 37, 73, 204
 —同意 37
 —反乱 37
 —負担率 38
 —法律主義 18
 租税回避 40
 —地 →タックスヘイブン

● た 行

対価関係 57
 対価性 149
 無— 36 →「無償性」も参照
 対人ケア・サービス 139
 対人社会サービス 102, 108, 139, 161, 162,
 167, 199
 滞納処分 63

多国籍企業 185
 他者に対する責任 201
 多取性 46
 多数決制 31
 タックス・ジャスティス・ネットワーク
 186
 タックスヘイブン(租税回避地) 185-187
 タックス・ミックス 41
 単位労働コスト 129
 単純累進税率 47
 団体自治 89, 96, 101, 165
 地域 160
 地域開発(地域の開発政策) 161, 164, 166
 地域間格差 159
 —是正 161
 地域間所得再分配 162
 地域間の税収格差 93, 95
 地域共生社会 172
 地域福祉計画 172
 地域包括ケア 171
 小さな政府 112, 180
 地方交付税 93, 95
 地方債 74, 93, 95
 地方財政計画 174
 地方財政の効率化 175
 地方自治 89
 地方自治体 89
 地方消費税 174
 地方税 91, 95
 地方団体優先の原則 98, 99
 地方分権 192
 —改革 95, 96, 165, 167, 173
 地方分権一括法 96
 中央銀行 82
 中立性 40
 超過累進税率 47
 賃金税 60
 定額負担 61
 底辺への競争 182
 転位効果 6
 デンマーク 39
 ドイツ 6, 53, 54, 64, 68, 83, 126, 203
 統合政府 82
 特定財源 93
 特定非営利活動法人(NPO)制度 172
 特定補助金 94
 特別会計 21, 148
 —改革 22
 トービン税 192

土木費 102, 165
ドーマー条件 80

● な 行

内部留保 45
ナショナルミニマム 163, 167
二元的所得税 185
二重行政 99
ニーズ 6
——の可視化 29
——判定 137
ニーズ充足の財政収支への従属 27
日銀引き受け 73, 83
日本型雇用 127
NIMBY 問題 32
年金生活者支援給付金 67
年金制度改革 152
年功賃金 127
能率の原則 97, 99

● は 行

配偶者控除 44
ハイパーインフレ 83
派遣労働 128
バブル経済 188
反移民 190
反 EU 189
東日本大震災 170
非ケインズ効果 77
非正規雇用 128
——・不安定雇用の増加 201
被統治者による統治（自己統治） 15, 90
ひとり親世帯 170
被用者保険 58
——の適用拡大 67
平等割 61
比例税率 44, 46, 59, 185
貧 困 116
——線 127
——問題 196
付加価値税 46
不確実性 55
賦課限度（額） 59, 60, 64
賦課ベース 59
複合的な不利 139
福祉元年 120
福祉国家 7, 53, 182-185, 190, 192, 196, 197, 201
——の黄金期 110

——批判 111
福祉排外主義 190
負担増 156
復興債 74
物 税 46
負の所得税 135-138
不平等曲線 182
普遍的 151
——な給付 150, 151, 168
扶養控除 44
プライマリーバランス（基礎的財政収支）
79, 188
プラザ合意 164
フランス 6, 53, 64, 65, 67, 68, 126, 203
ブレトンウッズ体制 180
分権的な福祉政府 192
分離課税 44
ベヴァリッジ報告 54
ベーシックインカム 134-137
ベーシックインカム地球ネットワーク 135, 137
包括的所得税 185
法人擬制説 45
法人実在説 45
法人税 44
——のパラドックス 183
——率 182, 183, 185-187
保険料水準固定方式 66
保険料の滞納 63
補償理論 183-185
補助金 174
補足性の原理 133
ポピュリズム政党 190

● ま 行

マイナス金利 80
マクロ経済スライド 66
水際作戦 133
未納者問題 62
民営化 114, 169
民間保険 56
民主主義 15
民生費 102, 168
無条件給付 137
無償性 36, 57, 72, 149 → 「無対価性」も参照
無保険者問題 62
メディア 29

● や 行

- 有害な租税競争 187
- 有償資金 23
- 有償性 57, 64, 72
- 要望・陳情活動 30
- 欲望 6
- 予算 13, 16
 - 案 25
 - 原則 19, 20
 - の巨大化・複雑化 26
 - の拘束性 17
 - の執行 16, 24
 - の編成 16, 24
- 予算過程 16, 24
 - に関する原則 19

● ら 行

- 利回り 75
- リーマンショック 118, 188
- 量的・質的緩和政策 80
- 累進消費税（支出税） 42
- 累進性 63, 113
- 累進税率 44, 185
- 累進的な税率構造 64
- 労働所得 181
- 労働生産性 130

● わ 行

- ワーキングプア 128
- ワシントン・コンセンサス 193

● か 行

ギデنز, アンソニー 192
ケインズ, ジョン・メイナード 76

● さ 行

サッチャー, マーガレット 111, 180
シュメルダース, ギュンター 37
シュンペーター, ジョセフ 3, 37
シンガー, ピーター 191
神野直彦 3, 76
スタイナー, ヒレル 191
ズックマン, ガブリエル 186

● は 行

ピーコック, アラン 6
フリードマン, ミルトン 125
ボッグ, トマス 191

● ま 行

マスグレイブ, リチャード 3, 108, 196

● ら 行

ルソー, ジャン-ジャック 125
レーガン, ロナルド 111, 180

● わ 行

ワイズマン, ジャック 6



有斐閣 ストゥディア

YUHIKAKU

財政学の扉をひらく
An Invitation to Public Finance

2020年12月20日 初版第1刷発行

著者	たか 高 き 佐	はし 端 とう 藤	まさ 正	ゆき 幸 しげる 滋
発行者	江	草	貞	治
発行所	株式 会社	有	斐	閣

郵便番号 101-0051

東京都千代田区神田神保町 2-17

電話 (03) 3264-1315 (編集)

(03) 3265-6811 (営業)

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・大日本法令印刷株式会社／製本・大口製本印刷株式会社

© 2020, Takahashi, Masayuki and Sato, Shigeru. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-15082-9

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。