

公平性の観点からの政策評価

山 重 慎 二*

(一橋大学経済学研究科助教授)

1 はじめに

近年、政府の会計検査において、政策評価（Performance Auditing）の重要性が認識されるようになり、実際に様々な試みが行われてきている。その理由としては、民間企業の場合には、資金を投入して行われる活動の成果が利益という形で会計に現れるのに対して、政府の場合には、その成果が会計に現れないため、それを何らかの形で評価しなければ、その活動を正確に監査できないということが考えられる。そして、株主に対する企業の説明責任の在り方を考えれば、政府活動の適切さに関する報告が、出資者たる国民に対して、政府によって準備され、政府とは独立した監査機関によって審査されることが望ましいと言えるだろう。言い換えれば、政府の監査機関は、収入および支出の記録である収支決算の正確さのみならず、投入された支出に見合う成果（Value for Money）が生み出されているかどうかを審査するのなければ、納税者の期待に添うことはできないということである。

国の監査を行う機関である会計検査院においても、そのような役割は明確に認識されていたが、さらに、この役割を明確な形で制度化するために、平成9年の会計検査院法改正では、第20条の第3項として「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。」という条文が付け加えられることになったという。そして、このような近年の会計検査の方向性についての展望を試みた宮川（2000）によれば、ここで「その他会計検査上必要な観点」のひとつとして、公平性の観点などが考慮されているという。

確かに公平性に関する人々の考え方は多様であり、公平性の観点から具体的に政策を評価することは難しい。しかし、それは極めて重要な観点であり、実際に行われた政策が、本当に公平かどうかについては、国民は知る権利があるだろう。その意味では、上記の第20条の第3項に、この観点が明示的に取り入れられていないことは、むしろ片手落ちであるようにさえ思えてくる。特に、政府活動を支える課税とは、本質的には『国民の財産権の侵害』であるということに注意するならば、租税政策のみならず、税を用いて

*1962年生まれ。92年、ジョンス・ホプキンス大学経済学部博士号取得。92 - 96年、トロント大学経済学部助教授。その後、一橋大学経済学部専任講師を経て、98年より現職。日本財政学会および日本経済学会に所属。主な論文は“Fairness in Markets and Government Policies: A Weak Equity Criterion for Allocation Mechanisms,” *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 38, 1997, 「家族および地域共同体の機能と政府の役割 - 日本型福祉社会の経済学的分析 - 」『一橋論叢』第120巻第6号, 1998年, など。

行うすべての政策が、国民の信頼を得られるような公平なものでなければならないこと、そして、その観点からの政策評価が重要であることは明らかだろう。

本稿の目的は、この『公平性の観点』から政策評価を行う場合、具体的にどのような評価を行うことが可能なのかという問題について、理論的に整理してみることにある。宮川(2000)が指摘しているように、政策評価における公平性の観点とは、『政策の効果の受益や費用の負担が社会における諸集団の間に公平に配分されているかどうか』という問題である。従って、ここでは、どのような配分を公平とみなすべきか、そして、どのような集団の間のどのような受益や費用を比較すべきか、という2つの問題が整理されなければならない。

以下では、まず次節において、『どのような配分を公平とみなすべきか』という問題について議論する。言うまでもなく、この問題は人々の価値観に依存する難しい問題である。そして、まさにその難しさ故に、これまで公平性の観点からの政策評価というものが避けられてきたと思われる問題である。しかし、すでに述べたように、政策の公平性の問題は決して避けられてはならない問題である。従って、ここでは、かなりの程度の社会的合意が得られると思われる最も基本的な公平性の概念(『機会の平等』に関する水平的公平性)から始め、その上で、その程度に議論の余地があると思われる公平性の概念(『機会の平等』に関する垂直的公平性)についても考察する。そして、公平性の視点からの政策評価においては、社会的合意があると思われる前者の意味での公平性が侵害されている場合(所得捕捉率の業種間格差に伴う所得税の不公平性の問題など)には厳しく改善を要求し、人々の価値観に依存すると思われる後者の意味での公平性の問題については、国民が政策の公平性を議論できるような資料(政策からの純便益に関する世代間の公平性の問題を判断するための『世代会計』など)の作成・公開を政府に要求すること、および、その正確性を審査することが適切であることを議論する。

以上の議論を踏まえて、続く第3節では、実際の経済政策を公平性の観点から評価する際に、問われなければならない問題について整理することを試みる。すなわち、具体的に『どのような集団の間のどのような受益や費用を比較すべきか』という問題が議論されることになる。そこでは実際の経済政策を、大きく4つに分類して、それぞれの政策について、公平性の観点から注意すべき点、および、公平性が侵害されている可能性がある幾つかの具体的な問題について議論する。第4節は本稿のまとめである。

本稿においては、『公平性の観点からの政策評価』をめぐる理論的問題を整理することに主眼が置かれ、残念ながら具体的な政策評価は行われていない。そのような試みを提示していくことは、今後の課題であるが、実際の日本の経済政策を念頭に置きながら、理論的な問題を整理していく中で、日本の経済政策には、かなり不公平な部分が残っているのではないかと、そして、そのような構造的な不公平性が、例えば税制などの政策に対する国民の不信感につながり、客観的には重要と思われる政策がなかなか国民に受け入れられずに、日本経済が大きな暗礁に乗り上げてしまっているのではないだろうか、という印象を拭えなかった。その意味では、『公平性の観点からの政策評価』は極めて緊急な課題であると思われる。現在の政策に内包されている構造的な不公平性を明確にし、それを解消するための制度改革や法律改正を提案・示唆していくことが、いま政府の監査機関に期待される重要な役割のひとつ¹ではないだろうか。

1 再び宮川(2000)によれば、会計検査院法の最近の改正によって、会計検査院と国会の関係が密接になることが期待されているという。その意味では、ここで必要となる制度改革や法律改正の示唆・提案は、政府の監査機関に期待されている仕事の一つと考えられるだろう。

2 公平性に関する理論

公平性とは、基本的には、その言葉が示唆するように『社会の構成員の間で偏りが無い(平等である)』ことである。問題は『何に関して』偏りが無い状態が望ましいかということである。例えば、所得のような、経済活動の「結果」に関して偏りが無い状態が望ましい(『結果の平等』)という考え方もあるが、本稿では、基本的には、経済的な「機会」に関して偏りのない状態が望ましい(『機会の平等』)という立場をとる。

一般に、市場経済においては、公平性の観点から望ましい資源配分は実現されないこと、および、公平性の概念として、基本的に『機会の平等』を公平と考えることは望ましいということについては、経済学者の間では、ある程度の合意があると思われる²。しかしながら、私たちの経済においては、『機会の平等』を保障することにさえ非効率性が伴うという事実が明らかになるにつれて、『機会の平等』の保障に対しても合意が得られなくなってしまう。例えば、経済的機会を平等化するということは、親から譲り受ける資産や生来の能力を均等化するということを意味するが、そのような政策に対しては、おそらく社会的合意は得られないだろう³。

このような問題を考える上で、水平的公平性と垂直的公平性という2つの概念を考えることが有用である。『機会の平等』に関する水平的公平性とは、初期状態において同じ機会に直面する個人が、政策によって異なる機会に直面することがあってはならないという原則である⁴。一方、垂直的公平性とは、初期状態において異なる機会に直面する個人が存在する場合、可能な限り同じ経済的機会を保障するように政策が行われるべきであるという原則である。

垂直的公平性という強い意味での公平性の概念に関して、おそらく社会的合意が得られないだろうということについては既に述べたが、水平的公平性に関しては、一般に効率性と矛盾するものではなく、広く受け入れられると思われる概念である。にもかかわらず、実際の政策において、この基本的と思われる水平的公平性が必ずしも保障されているとは言い難い。従って、公平性の視点からの政策評価を公的機関が行う場合、水平的公平性が守られていない場合には厳しく言及する一方、垂直的公平性に関わる機会の不平等性に関しては、国民の判断を仰ぐべく資料を提示することが適切であるように思われる。

経済的な『機会の平等』という概念を理論的に定式化し、その政策的含意を導き出すことは可能であるが、そのモデルおよび分析はかなり複雑なものとならざるを得ないので⁵、ここでは、やや曖昧さは残るが、わかりやすい判断基準を紹介してみたい⁶。その基準とは、『機会の平等』が保障されていない場合に

2 『機会の平等』の考え方を含む様々な公平性原理については、石川(1991、第2章)が手際良く整理しており参考となる。

3 また、実際問題として、生来の能力を均等化することはできないため、完全な経済的機会の平等を実現することは一般に不可能である。従って、その場合には、ある程度の結果の平等化を行うことが正当化されると考えられる。しかし、この場合でも、出発点は、あくまでも経済的機会の平等の保障であり、それが実現困難な場合にのみ、ある程度の結果の平等化を行うことが正当化されるという考え方は有用であるように思われる。

4 Yamashige(1997)では、この意味での水平的公平性は、実は市場においても保障されているものであり、最も基本的な公平性の概念であると考えられるということが議論されている。

5 例えば、機会の平等に関する近年の理論的研究を紹介するRoemer(1996)などを参照のこと。

6 以下の『羨望』と『経済的機会』との関係についての議論は、de la Mora(1987)の議論に基づき、山重(1996)によって展開されている議論である。なお『羨望を生まない配分(envy-free allocation)』を公平な配分とみなす考え方は、Foley(1967)などによって提案され、これまで研究が重ねられてきている考え方である。例えば、Varian(1974)などを参照のこと。

は、人々は正当な羨望 (just envy) を抱くことに注目したものである。ここで、A が B に対して正当な羨望を抱くとは、A が B と同じ努力をしたとしても、B が得ることができる結果を、自分は得ることができないという意味で、自分は「運が悪い」と感じることである。つまり、人々が正当な羨望を抱くのは機会の平等が保障されていない場合である。(上記以外の理由に基づく羨望は不当な羨望 (unjust envy) と呼ばれる。)

従って、政策が『機会の平等』を保障するか否かという視点から、政策の公平性を評価する場合、その政策の下で、正当な羨望を抱く個人はいないかという問題を考えればよいということになる。そして、水平的公平性に関しては、初期状態において同じ機会に直面する個人の間で、政策に関する正当な羨望が発生していないかという問題を考えればよいのに対して、垂直的公平性に関しては、すべての個人の間で、正当な羨望が発生していないかという問題を考えることになる。

例えば、所得税という政策の公平性について考える場合、同じ所得を持つ個人の間で、異なる納税が行われるとしたら、高い納税を行う個人は、低い納税を行う個人に対して、正当な羨望を抱くことになるだろう。従って、この場合には、所得税制は水平的公平性を犯していることがわかる。また、全く同じ能力を持って生まれながら、親から 1 億円の遺産を譲り受けた個人と全く遺産を譲り受けることができなかった個人の間で、全く同じ納税が行われるとしたら、後者は前者に対して、正当な羨望を抱くことになるだろう。従って、そのような税制は、垂直的公平性を犯していることになる。経済的機会の不平等が発生しているからである。

特に垂直的公平性の問題に関しては、羨望の正当性を判断することが難しい場合も存在するが、一般には、ある政策の下で、羨望が発生していないかどうかをチェックすることは比較的容易であり、政策の公平性を評価する上で有用な視点であると思われる。以下では、このような視点から、現実の政策の公平性を評価することを試みてみたい。

3 実際の政策と公平性の問題

現代社会において、政府は、いわゆる市場の失敗の問題を克服するために、様々な政策を行っている。ここでは、政策を (1) 公共財・サービスの供給、(2) 租税・補助金政策、(3) 公債発行等の資産管理政策、(4) 規制政策、という 4 つに分類し、それぞれのタイプの政策に関して、不公平性が発生する可能性について考察する。

3.1 公共財・サービス供給における公平性

現在、政府は、様々な公共財・サービス (以下では、簡単に「公共財」という) を供給している。そのうち、あるものに関しては、財・サービス利用の対価を要求されることなく、無料で供給されるのに対して (例えば、国防・警察・一般道路など)、あるものに関しては、利用に応じて、有料で供給されている (例えば、医療・公共施設利用・高速道路など)。公共経済学の基本的な理論によれば、料金を徴集する費用がゼロであるならば、一般に⁷利用に応じた料金を徴集することが、効率性・公平性の両面から見て望ましいと考えられる。価格がゼロである場合には、資源の無駄遣いが起こるといふ非効率性の問題ばかり

7 ただし、人々が、利用における混雑費用を生むことなく、等量消費を行うことが可能であると考えられる『純粋公共財 (例えば国防など)』については、無料で供給されることが望ましい。

でなく、その財・サービスからの便益を多く得られる者の方が得をするという不公平性の問題が発生するからである。しかし、一般に、料金徴集費用はゼロではないので、公共財の便益が国民全体に遍く行き渡ると考えられる場合には、無料で供給されることが効率性・公平性の両面から正当化される。

従って、公共財供給に関する政策を公平性の観点から評価する場合には、次のような問題について考えてみるのが有用である。

(A1) 無料で供給されている公共財の便益に関して不公平性の問題(政策の便益が偏在しているという問題)は生じていないか。

(A2) 有料で供給されている公共財の便益に関して不公平性の問題(政策の便益が偏在しているという問題)は生じていないか。また、公平な料金設定(受益者負担)が行われているか。

具体的には、次のような政策の問題を考えることができる。

(B1) 国の供給する公共財に関して、地域間で格差が生じていないか(『地域間の公平性』の問題)。

(B2) 入所待機者が数多くいると言われている認可保育園や特別養護老人ホームなどへの入所許可決定に関して(すなわち公共財の便益を得られる者と得られない者の選別において)、行政は公平な決定を行っているか。少なくとも、国民が決定ルールの公平性を判断できるような情報の公開が行われているか⁸。入所者に対して適切な受益者負担が課されているか。

(B3) 通信衛星や電波の周波数帯といった公共財の利用権が、特定の企業に対して無料または極めて安い料金で与えられ、(本来国民全体に帰属すべき資源が)特定企業の大きな便益や利潤を生む源泉となっていないか⁹。

特に『地域間の公平性』の問題に関しては、近年、頻繁に取り上げられる『地方への公共事業』の問題などとの関連で、さらに議論しておくことが有用であるように思われる。問題は、税負担能力が全く同じ個人が異なる地域に住み、同額の国税を納める一方で、国が提供する公共財・サービスから受ける便益が地域によって異なってしまうことは、公平性の視点から正当化されるかどうかという問題である。

効率性の視点からは、確かに、人口の少ない地域にお金をかけて道路などのインフラを整備するよりは、人口の多い地域にお金をかけて整備した方がよいだろう。しかし、そのことによって、人口の少ない地域に住む人々が受ける公共財の便益が、人口の多い地域に住む人々の受ける便益を下回ってしまうならば、同じ国税を支払うにも関わらず異なる経済的機会に直面しなければならないため、(最も基本的な公平性の概念である)水平的公平性の問題が発生してしまうのである。

従って、公平性の観点からは、国が提供する公共財・サービスの便益に関して、地域間で格差が生じて

8 高齢者介護や保育サービスの供給に関する問題については、八代(2000)なども参照のこと。

9 通信衛星や電波の周波数帯をオークションによって民間に売却することによって、数兆円の収入が国庫に納められているアメリカなどの事例については、McMillan(1994)あるいは川又・馬場(1997)などを参照のこと。

いないか、特に人口の少ない地域において過小となっていないか、という問題については十分考慮する必要がある。しかし、このことは、国がすべての地域に同じ公共財・サービスを供給すべきであるということの意味するわけではなく、各地域で国から受ける便益が全体として同程度となっているということで、水平的公平性は確保されると考えて良いと思われる。言うまでもなく、そのことを確かめることは容易ではないが、効率性重視の政策が叫ばれるなか（そのことの重要性は疑うべくもないが）、このような地域間の公平性の問題は、常に意識しておくことが重要であるように思われる。

戦後日本においては、経済発展のために、都市部を中心とした特定地域に重点的に公共投資が行われ、開発され、豊かな経済的機会に恵まれることになった。確かに、都市部では公害等の問題が発生し、必ずしも良いことばかりではなかったが、にも関わらず多くの人々が移動してきたという事実は、重点的投資という国の政策によって、ある地域に経済的機会の豊かさが生まれたということを良く示していると考えられる。

言い換えれば、その時発生していた地域間の水平的公平性の問題は、人々の移動という現象を生むことになったということである。おそらく、そのこと自体も、投下された資本を最大限に生かして経済発展をはかるという効率性の視点からは、必ずしも悪いことではなかったと考えられる。しかし、その一方で、開発されることのなかった地域にとどまった人々の間では、国の政策の結果、（同程度の国税を支払っている都市部の人と比べて）小さな経済的機会しか自分の地域に与えられていないという不公平感が高まっていたと考えられる¹⁰。

そのような不公平感に対して、主として1970年代以降現在にいたるまで、地方交付税交付金の重点的割り当て、あるいは、公共投資の大幅な増加という形で、政府は不公平感の解消を図ろうとしたと考えられる。公平性の観点からは、その方向性に関しては理解できるものである。しかし、そのために行われた政策の中には、人々の不公平感をそらすための、その場しのぎの政策も多く、そのことが地方の自立を阻害し、非効率的な公共投資を生み出してきたように思われる。

公共財・サービスの供給に関しては、公平性を確保しながら、いかに効率的に供給を行っていくかという視点が、今後ますます重要になってくると思われる。受益者負担割合の引き上げ、地方分権化、国と地方の財政関係の見直し等々、行われなければならない制度改革は多いが、そのような改革を大胆に進めるためにも、公平性の観点からの政策評価を¹¹（形式的な公平性に囚われることなく）行っていくことが重要であると思われる。

3.2 租税・補助金政策における公平性

租税・補助金に関しても、現在、様々なものが存在している。（補助金はマイナスの課税と考えられるので、以下では補助金も含めて「租税」と言及する。）それらは、（1）人々の経済力に応じて課されるもの（応能課税：例えば、所得税、消費税、公的扶助など）、（2）政策からの便益に応じて課されるもの

10 このような不公平感に対して、人々は移動する自由が与えられているのだから、不当な羨望であると考えるのは適切ではない。そのような考え方は、例えば、高所得者を優遇する政策に対して、人々は努力次第で高所得者になることはできるのだから、決して不公平ではないという議論と似ている。いずれも、初期時点に厳存する人間の経済的差異というものを無視した議論であり、受け入れることはできない。

11 例えば、地域間の不公平性の問題については、国の公共財・サービスの地域間配分に関する資料を作成したり、アンケート調査を実施したり、あるいは、公共財・サービスの便益に依存すると考えられる人口の地域間移動の要因分析を行うなどの方法で、ある程度把握することができると思われる。

(応益課税：例えば、固定資産税、ガソリン税など)、(3) 効率化の誘因を与えるために課されるもの (誘因課税：例えば、投資への補助金、教育に対する補助金、酒税など)、という3つに分けられる。

なぜ、このように、異なる目的をもつ税が存在しているのだろうか。いわゆる福祉国家において、税は、基本的に、公共財・サービスを供給するための財源調達を行いながら、所得再分配を行うという役割を担っている。その意味では、(1) が租税政策の基本となると考えてよい。(2) の政策は、ある意味で前項の (A 1) の問題を、応益課税という形で、克服する試みと考えられる。すなわち、料金を徴集することが困難であるために、無料で供給されている財・サービスにおいて、必ずしもその便益が遍く行き渡っているとは限らないものも多い。そのような場合には、その便益が反映されていると思われるものに課税することによって、効率性と公平性を改善するということが考えられる。例えば、一般道路の場合であれば、その便益は車の利用者によく帰着すると考えられるので、ガソリン税が課されることが正当化されるし、地方公共財の場合には、その便益は、地価に反映されると考えられるので、固定資産税が課せられることが正当化されるのである。最後に (3) のタイプの政策は、いわゆるピグー課税として知られる政策で、租税・補助金を通じて、人々に各自の経済活動の社会的費用や便益を正しく認識してもらうことによって、『市場の失敗』の1つである『外部性の問題』を解決しようとする政策である。

このように分類してみることによって、公平性の観点からは、租税政策の在り方に関して、次のような問題に注意しなければならないことがわかる。

(A 1) 応能課税は、水平的公平性および垂直的公平性を満たすように、適切に行われているか。

(A 2) 応益課税は、政策の便益が反映されていると思われるものに、適切に行われているか。

(A 3) 誘因課税は、公平性・効率性を高めるために本当に貢献しているか (特定の集団を保護する目的で行われていないか)。

具体的には、次のような政策の問題が考えられる。

(B 1) 所得税や消費税の税務執行上、水平的公平性の侵害となる納税額の不正申告の程度は、どの程度であると推計されるか。この問題を改善するために、どのような法律や制度の変更が必要か。

(B 2) 公共施設等の建設にともなう政策の便益を充分吸収するような課税 (開発利益還元課税) が行われているか。すなわち、地価上昇によるキャピタルゲインが、課税によって充分吸収されずに、ある経済主体のみが政策からの便益を享受することになるのみならず、そのようなキャピタルゲインを期待した個人の行動の結果として用地買収等が困難になるといった状況は生まれていないか¹²。

12 開発利益還元が行われるべきであるということについては、1989年に成立した土地基本法において明文化されているが、実際には、開発利益を正確に推計することの難しさから、必ずしも厳密には行われていないようである。確かに、その正確な推計は難しいが、ある程度は可能であり、公平性を確保する上でも、また、用地買収のために不当に高い税金を投入しなければならないことを防ぐためにも、実際に開発利益還元を行うよう勧告するべきである。この問題を巡っては、例えば、奥野・黒田 (1996) などを参照のこと。

(B 3) 租税特別措置等や各種補助金の根拠は合理的で公平か。少なくとも、そのような課税・補助金の合理性を国民が判断できるような情報の公開が行われているか。

(B 4) 公害などの外部不経済の問題を抑制するための課税（あるいは規制）が、特定の企業や産業を保護するために過小となり、国民の健康や安全が脅かされることになっていないか。

(B 5) 現在の税制や社会保障制度は、男女の間で経済的機会の不公平性を生み出していないか¹³。

(B 6) 税制改正や社会保障制度の変更は、垂直的公平性の視点から望ましいものであると考えられるか。少なくとも、それが資産・所得分配に与える影響などを示す資料の作成・公開は行われているか。

租税政策における不公平性に関しては、何と云っても、源泉徴収分以外の所得の捕捉率の低さが生む水平的な不公平性が問題である。所得の捕捉率の低さに関しては、古くから研究が行われている（例えば、貝塚（1973）、石（1981）、林（1995）など）。この問題に関して、例えば林（1995）の研究は捕捉率が緩やかながらも上昇しつつあることを指摘しているが、にもかかわらず最近でも、捕捉率は、事業所得で約6割、農業所得では約2割と推計されている。水平的公平性の確保という税制の基本中の基本と思われる問題が、このように長い間本質的に解決されずに放っておかれたままになっていることが私には信じられない。このように水平的公平性の問題を放置しておいて、税制に関する国民の理解が得られるはずがない。

給与所得以外の所得の捕捉の低さに伴う給与所得者の不公平感をそらすために、給与所得のかなり高い割合を給与所得控除として認めるといった政策がとられてきたと考えられるが、このようなその場しのぎの政策は、確かに不公平感を和らげることにはつながったかもしれないが、本質的な解決策にはなっていない上、例えば、給与所得者に与えられたそのような特権に対する自営業者の不公平感を和らげるために、同様の特権をさらに与えるといった黜ごっこのような問題も生み、現在の財政問題の根源となっていると考えられる¹⁴。

税制に対する国民の深い不信感は、やはり、この点に根ざしていると思われるのであり、今後、根本的な問題の解決、すなわち、所得の捕捉を可能な限り完全にするような制度の導入が不可欠である。例えば納税者番号制度の導入は、必ずしも完全な所得の捕捉につながるとは言えないが、少なくともそれを改善する力を持つものであり、所得税というものが存在する限り、納税者番号制度を導入することは必要だと考えられる。また、税務執行上、所得隠しの問題を摘発しやすくするために、所得の過少申告が疑われる場合には、そうでないことを立証する責任を納税者にも負わせるというアメリカ型の制度を日本においても整備していくこと、あるいは、過少申告が明らかになった場合の制裁措置を強化することなどが¹⁵、問題の解決につながると考えられる。

また、各種の補助金政策に対する国民の不信感にも根強いものがあるように思われる。特定の産業に対する補助金や租税特別措置などには、効率性・公平性の観点から正当化できるものもあるが、一般に、補

13 税制や社会保障制度が、（既存の社会的規範の下で）女性の経済的機会を狭めている可能性と、その問題への対応策については大田（1994）や神谷（1997）などを参照のこと。

14 これらの点については、佐藤・宮島（1990）などを参考にした。

15 この問題については、佐藤（1992）の研究が興味深い。

助を受けない産業における不公平感を招きやすく、そのような不公平感を和らげるために、補助を受けることができる産業が増加し、補助金や租税支出の額がどんどん増えていくということが考えられる。そして、その一方で、そのような問題を警戒するあまり、本当に意味のある補助金や租税特別措置が抑制されてしまっているという弊害も発生しているように思われる¹⁶。

ここでも、不公平感をそらすための、場当たりの継ぎはぎだらけの政策が、日本経済の国際競争力を弱め、構造的な財政問題を生みだしているという姿が見えてくる。補助金政策に関しては、個々の既存の政策および新しく導入しようとする政策について、それぞれ効率性・公平性の観点から正当化できることを明確にする説明書を提示することを政府に求め、それを審査することが、補助金政策に対する国民の不信感を和らげ、真に必要とされる政策が国民に受け入れられていくために必要ではないかと思われる。

第2節で議論したように、租税政策の垂直的公平性の問題に関しては、価値観の相違等を考慮するならば、現実の政策および政策変更が垂直的公平性に関して与える影響を資料として提示することが妥当であろう。例えば、贈与税や相続税の変更、あるいは、所得税や消費税の変更などを行う場合には、それが資産や所得の分配に与える影響について推計を行い、それが公平性の観点からも正当化できることを説明する義務を政府に課し、その妥当性を審査することが妥当であろう。そのような推計は、これまでも学者グループなどによって試みられてきたが¹⁷、入手可能なデータが限られており、その点において優位性を持つ政府が自ら推計を行い、その結果を国民に提示することが重要だろう。政策それ自体のみならず、政策が生み出す成果・影響についても、やはり国民は知る権利を持つと考えられるからである。

3.3 公債発行等の資産管理政策における公平性

政府による公債発行や負債の蓄積は、現在の課税や負担を将来に繰り延べる道具である。この道具は、適切に用いられるならば、効率性と公平性を同時に達成することを可能にするが、その一方で、まだ生まれぬ将来世代の財産権を不当に侵害するものともなる『諸刃の剣』である¹⁸。

この道具を用いることが、公平性および効率性の視点から正当化されるのは、次の2つのケースである。

- (1) 公共資本のように便益が長期に及び公共財の費用負担を各時点において行ってもらうため。
- (2) 景気循環（あるいは自然災害の発生など）に伴って増減する歳入を平準化するため。

言うまでもなく、(1)は公共資本の建設のための建設公債や負債の発行を正当化する根拠であり、(2)は赤字公債の発行を正当化する根拠であるが、実際の公債発行や負債の累積が、上記のような意味で正当化されるか否かについては、常に監視される必要がある。

ここで、負担が将来時点で転嫁されているか否かは、実は、負債残高ではなく、政府部門の純資産（正味資産）の増減によって判断されることに注意したい。例えば、国有財産の売却によって得られた収入が、すべて現時点での消費的支出に用いられるならば、本来将来世代にも帰属すべき便益が、現時点においてのみ享受されるという意味で、将来世代の財産権が不当に侵害されることになるからである。そして、『異時点間の公平性』に関する基本的ルールとしては、純資産が時間を通じて一定に保たれているならば公平性が保たれているという原則を考えることができる。なぜならば、公共資本蓄積のために公債が発行

16 租税特別措置の歴史と問題点などについては、和田（1992）や山内（1999）などが参考になる。

17 例えば、本間（1991）など。

18 公債発行が、必ずしも将来世代の負担にはならない可能性については、様々な議論が行われている。確かに、そのような可能性は否定できないが、開放経済において、公債が長期的に累積している状況では、一般にはそのような議論は成り立たず、現実にも負担が将来時点で転嫁されていると考えられる。

され、各世代の受益に応じた税負担が行われる場合には、純資産は一定に保たれると考えられるからである。また、上記(2)の要因を考慮すれば、その変動が景気循環(あるいは自然災害の発生など)に連動しており、純資産が長期的には一定水準に保たれている場合には、政策の公平性は保たれていると考えられるということも付け加えておきたい。

さらに、ここで社会保障制度に内包される『異時点間の不公平性』について考慮するならば、純資産は『発生主義』に基づいて計算されることが望ましいということを描きできる。すなわち、現在の制度のもとで発生すると考えられる将来の社会保障給付額を負債として計上することが重要だということである。例えば、負担増を伴わない給付額の増加が行われた場合には、将来時点で負担が先送りされることになる訳だが、このことは、将来の社会保障給付額を負債として計上する『発生主義』に基づく限り、純資産の減少という形で現れてくるからである。

このような視点に立つならば、現在、国および地方自治体において試みられている(発生主義に基づく)バランス・シートの作成は、ある時点における公共部門の純資産の水準を知ること自体興味深いことではあるが、実は、その水準の通時的な変化を見ることで、政策の異時点間の公平性を判断できるようになるという意味でも、極めて重要な作業であることがわかる¹⁹。

さて、ここで注意したいのは、公共部門の負債(より一般的には純資産)の推移を見るだけでは、『世代間の公平性』の問題は見えてこないという点である²⁰。『世代間の不公平性』の問題について分析するためには、世代ごとに公共部門からの純便益を計算して、すなわち、いわゆる『世代会計』を作成して、その比較を行うことが必要となってくる²¹。

ただし、ここで、世代ごとに純便益の格差があるからといって、『世代間の公平性』の問題があるとは必ずしも言えないことには注意が必要である。高所得者層と低所得者層の間で、公共部門からの純便益に格差があることは、ある程度は垂直的公平性の観点から正当化できるように、経済成長のプロセスにおいては、現在世代から過去に生まれた世代への所得移転等が行われることは、垂直的公平性の観点から正当化される可能性があるからである。いずれにせよ、世代会計という『世代間の公平性』の問題を扱う資料を作成・公開することは、公平性の観点からの政策評価において有用であろう。

言うまでもなく、『世代間の公平性』に関しても、受益と負担の異時点間の配分が重要となってくるため、各期の政府の純資産の水準も重要な判断材料になってくる。従って、資産管理政策における不公平性の問題としては、以下のような問題に注意を払う必要があると言えるだろう。

(A1) 公債発行や公的資産売却に伴う純資産の増減は、異時点間の公平性の観点から正当化できるか。

(A2) 公債発行や公的資産売却に伴う純資産の増減は、世代間の公平性の観点から正当化できるか。

具体的には、次のような政策の問題について考えてみるのが有用である。

19 例えば、鷲見・赤井・田中(1999)が発生主義に基づく日本の一般政府のバランスシートを構築したのとして興味深い。

20 この点に関してはKotlikoff(1993)を参照のこと。なお、『異時点間の公平性』においては、異なる時点における国民が集団として比較されるのに対して、『世代間の不公平性』においては、異なる年齢層の国民が集団として比較されるという点が異なる。これら2つの概念の差については、Yamashige(1998)を参照のこと。

21 世代会計は、アメリカの予算教書において、すでに1993年度と1995年度に取り上げられているという。日本においても平成7年度の経済白書において同様の試みが行われている。

(B1)(発生主義に基づく)純資産の計算は行われているか。政策の変化がもたらす純資産の変化は、異時点間の公平性の視点から正当化できるものであるか。

(B2)(発生主義に基づく)各世代の純便益の計算(世代会計の作成)は行われているか。政策の変化がもたらす世代会計の変化は、世代間の公平性の視点から正当化できるものであるか。

すでに示唆したように、公平性の観点から「建設公債を発行すること」および「不況期に赤字公債を発行すること」は正当化される。公債発行に関する現在の日本の制度的問題は、赤字公債の発行がルール化されておらず、その発行を許可する特例が恒常的に認められてしまっていることである。言い換えれば、財政法4条が骨抜きにされてしまっていることである。1975年度以降25年間で、『特例』公債が全く発行されなかったのは、1990年度から1993年度までのたった4年間であるという事実が、そのことを良く物語っている。

図1は、オーストラリア政府の予算教書に掲載された各国の一般政府部門の純負債の推移のグラフである。ここでの純負債の定義は、現時点で国際比較が可能な金融資産のみに基づくものであり、必ずしも満足のいく指標ではないが、現在の日本における純資産の動向を示唆するものとして極めて興味深いものである²²。(また、近年、政策評価のシステムを整備してきたニュージーランドやオーストラリアにおいて、純負債の確実な減少が見られることにも注意したい。)『世代間の(垂直的)公平性』と同様、高度経済成長のプロセスにおいて、現時点に生きる人々が、豊かな将来世代から所得移転を受けるために、純資産を逡減させていくことが、垂直的公平性の観点から正当化される可能性はある。しかし低成長期に入った近年の日本において、長期的な純資産の減少が発生していることは正当化できないだろう。

このような『異時点間の不公平性』をもたらす構造的な問題に対して、これまで、日本は『財政改革法』といった短期的な視野しかもたない法律の制定によって対応しようとした。この法律もまた骨抜きにされてしまったことは周知の事実であるが、このような不公平性を生み出す構造的な問題に対しては、構造的

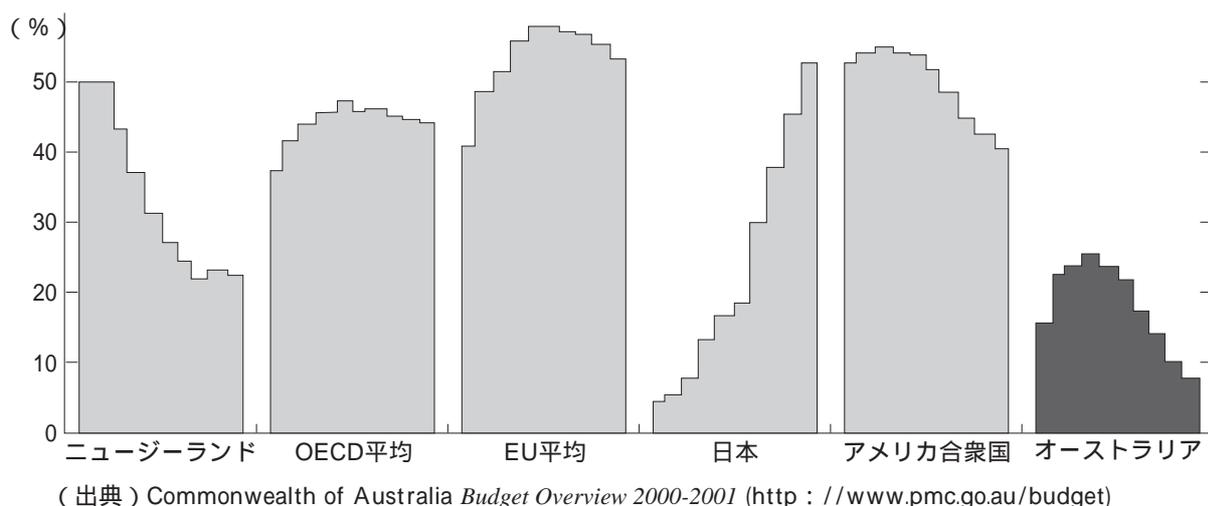


図1：一般政府部門の純負債の国内総生産に占める割合の推移(1992年 - 2001年)

22 1995年までの日本政府の純資産の動向については、鷲見・赤井・田中(1999)が、理論的には、より満足のいく指標を提示している。

な対応を行わなければ問題の本質的な解決にならない。具体的には、財政法の改正を行うことによって、赤字公債発行のルール化を行い、『特例』を認めないようにすることなどが必要だと思われる²³。

3.4 規制政策における公平性

現代社会においては、『市場の失敗』の問題を解決するために、様々な規制が行われている。例えば、環境問題のような外部性の問題を解決するための環境規制、情報の不完備性の問題を解決するための医療機関や金融機関に対する規制、あるいは、規模の経済性の問題を解決するための参入規制など、様々なものがある。このように、規制政策は様々な目的のために行われるが、公平性の観点からは、次の1点のみが問題となると思われる。

(A1) 各種規制には、それを公平性・効率性の視点から正当化する根拠は本当にあるか(特定の集団を保護する目的で行われていないか)。

様々な規制政策の公平性・効率性の視点からの妥当性については、多くの研究が行われており、敢えて本稿で具体的な問題を取り上げて議論することもないだろう²⁴。ただ、すでに誘因課税の問題のところで指摘したように、ここでも、既存の規制を維持すること、および、新しい規制を導入することに関して、公平性・効率性の視点から正当化できるということを『証明』するような説明書を個々の規制について提示することを政府に求めることが適切であると考えられることは、あらためて指摘しておきたい。

4 おわりに

本稿では、日本における経済政策を念頭におきながら、『公平性の観点からの政策評価』をめぐる理論的問題について考察してきたが、やはり現在の日本の政策には、かなりの構造的な不公平性が存在しているように思われてならない。

現在、財政赤字累積といった無責任と思われる財政運営が行われていたために経済的混乱が生じていた幾つかの国において(例えばニュージーランドやオーストラリアなど²⁵)、政府は個々の政策の妥当性に関する事前的・事後的説明を国民に対して行わなければならないという制度が整備されつつある。そのような制度の導入の背後には、可能な限り多くの情報を国民に提供していくことによって、政策に対する国民の不信感を和らげ、現在必要とされる(国民の痛みを伴うような)政策を国民に受入れてもらうようにすることが、長期的発展のためには必要であるという(反省に基づいた)認識があるように思われる。

23 この問題は、地方財政において、歳入不足を補うような負債の蓄積が行われることに対しても当てはまる。地方自治体においては、景気の循環に伴う税収の増減を平準化する『財政調整基金』という優れた制度があるが、この制度が実質的に機能しているかという問題について検討してみる必要がある。また、地方自治体において財源不足を補うために発行された地方債、および、現在18兆円程あると言われる交付税特別会計の借入金も、歳入不足を補うような負債の発行に対応していると考えられるため、地方財政においても、構造的な異時点間の不公平性の問題が存在していると考えられる。この点に関して、制度的なルール作りを行っていく必要があるだろう。

24 例えば、八田・八代(1995)や八代(2000)などを参照のこと。

25 オーストラリアにおける最近の政策評価制度の整備の概説と、その視点からの日本の政策決定システムに対する評価を試みた Davidson(1999)は興味深い。

そのような意味では、様々な構造的な問題を多く抱える日本においても、政府は出資者たる国民に対して、(経営者が株主に対して行うように)個々の政策の事前的・事後的説明を提示し、政府とは独立した監査機関がそれを監査するという制度を確立していくことが、今まさに必要なのではないだろうか²⁶。

公平性の観点から言えば、公共財からの便益や税負担に関する地域間格差、異時点間格差、世代間格差などの現状を示す資料の作成、税制改正や福祉制度の改正などが資産分布や所得分布(あるいは上記の格差)に与える影響の推計、個々の租税特別措置・補助金・規制などが特定の集団を保護するものではなく効率性・公平性の視点から正当化できることを説明する『理由書』の作成、などを政府に対して義務付ける法律の制定を行なうことが望まれる。また、福祉政策・税制・費用負担・土地政策などにおいて存在していると思われる不公平な政策の在り方に関して、具体的な制度改正や法律改正を示唆しながら、改善することを勧告することなども必要だろう。そのような公平性の観点からの政策評価を通して、不公平な政策の導入が厳しくチェックされると同時に、これまでの政策に内包されている構造的な不公平性の問題が徐々に浮き彫りにされ、そのような問題を解消していくための構造的改革が勧告されることを通して、日本の政策が全体として公平なものとなっていくことが期待される。

構造的な不公平性の問題を明確にしながら解決していく努力を行うことなく、国民の潜在的不満をそらすだけの継ぎはぎだらけの政策を今後も続けていくことは許されない状況に日本はあると思う。結果的に、必ずしも責任ある政策運営を行ってきたとは言い難い日本政府の責任は重い。20世紀が終わろうとしている今、21世紀に生きる日本人に多くの構造的負債を残してしまう私たちの責任をはっきりと自覚すべきである。残念ながら、その構造的な負債を返済していくことには時間がかかりそうであるが、負債がさらに蓄積していくことを防ぎ、私たちが生きている間に確実に負債を返済していけるような新しい制度作りを行うことが、せめてもの罪滅ぼしとなるだろう。英知を集めて、着実にその作業を進めて行かなければならない。

参考文献

- [1] de la Mora, F. G. (1987) *Egalitarian Envy: The Political Foundations of Social Justice*. New York: Paragon House.
- [2] Davidson, N. (1999) "Aspects of Fiscal Policy Reformulation and Budget Processes in Australia and Japan," *Final Report for Seminar on Fiscal and Monetary Policy*, Ministry of Finance, Japan.
- [3] Foley, D. K. (1967) "Resource Allocation and the Public Sector," *Yale Economic Essays*, Vol. 7.

26 政策の事前的・事後的評価を政府自身が行う必要はなく、学者や研究機関などが行えば良いという考え方もありうるが、必ずしも賛同できない。言うまでもなく、そのような外部評価は政府自身による評価を補完する意味で重要であるが、特に政府が持つ情報の入手可能性(accessibility)という点で、外部者は制度的問題を抱えており、十分な評価を行うことができない。従って、やはり、政府自身が報告書を作成し、政府の持つすべての情報にアクセスできる監査機関が審査するという制度を確立することが重要である。ついでであるが、政府が行う各種統計データは、プライバシーの問題がないと思われるものであっても、その利用が限られており、当該官庁と関係のある一部の学者にのみ利用が許可されるといったケースが少なくなく、政策の学術研究における障害となっている。国民の税を用いて調査された統計データは、プライバシー等に問題のない形に加工された上で、可能な限り利用価値の高い状態で公開されるべきである。特権の与えられた一部の学者にのみ利用されているという状態では、データや研究の信頼性を追試によりチェックすることさえ不可能となってしまう、科学的な政策研究の障害となるのみならず、人々の政策に対する不信感がますます募ってくる温床となりうる。改善を期待したい。

- [4] 八田達夫・八代尚宏編 (1995)『シリーズ現代経済研究10:「弱者」保護政策の経済分析』日本経済新聞社
- [5] 林宏明 (1995)『租税政策の計量分析 - 家計間・地域間の負担配分 - 』日本評論社
- [6] 本間正明 (1991)『日本財政の経済分析』創文社
- [7] 石弘光 (1981)「課税所得捕捉率の業種間格差」『季刊現代経済』
- [8] 貝塚啓明 (1973)「所得税制のタックス・ベース」林健久・貝塚啓明編『日本の財政』東京大学出版会
- [9] 神谷隆之 (1997)「女性労働の多様化と課題 - 税・保険制度における位置付け - 」『フィナンシャル・レビュー』12月号, pp. 29 - 49
- [10] 川又邦雄・馬場弓子 (1997)「新しいオークションの理論と実践」『会計検査研究』第16号
- [11] Kotlikoff, L. J. (1993)“ From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy,” *Journal of Economics*, Suppl. 7, pp.17 - 41
- [12] 宮川公男 (2000)「会計検査院への期待の高まりに寄せて」『会計検査研究』第21号
- [13] McMillan, J. (1994)“ Selling Spectrum Rights,” *Journal of Economic Perspective*, 8, pp.145 - 162
- [14] 奥野信宏・黒田達朗 (1996)「社会資本整備と資金調達 - 開発利益還元の理論と施策の現状と課題 - 」『フィナンシャル・レビュー』12月号, pp. 1 - 15
- [15] 大田弘子 (1994)「女性の変化と税制」野口悠紀雄編『シリーズ現代経済研究 8 : 税制改革の新設計』日本経済新聞社
- [16] Roemer, J. (1996), *Theories of Distributive Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- [17] 佐藤英明 (1992)『脱税と制裁』(租税法研究双書3) 弘文堂
- [18] 佐藤進・宮島洋 (1990)『戦後税制史』税務経理協会
- [19] Varian, H. R. (1974)“ Equity, Envy, and Efficiency,” *Journal of Economic Theory*, Vol. 9, pp. 63 - 91.
- [20] 鷲見英司・赤井伸郎・田中宏樹 (1999)『資産・負債からみた日本政府の財政状況の評価 - 発生主義に基づいた日本政府のバランスシートの作成 - 』神戸商科大学経済研究所研究資料 (Discussion Paper) No.169
- [21] 山重慎二 (1996)「課税の公平性について: 「羨望」に基づくアプローチ」(未刊稿)
- [22] Yamashige, S. (1997)“ Fairness in Markets and Government Policies: A Weak Equity Criterion for Allocation Mechanisms,” *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 38, 1997, pp.61 - 78
- [23] - (1998)“ Intertemporal Equity and Sustainability of Tax System,” RUEE Working Paper#98 - 76, Hitotsubashi University, 1998, p25.
- [24] 山内進 (1999)『租税特別措置と産業成長 - 租税特別措置の効果分析 - 』税務経理協会
- [25] 八代尚宏 (2000)「福祉の規制改革 - 高齢者介護と保育サービス充実のために」八代尚宏編『シリーズ現代経済研究18: 社会的規制の経済分析』日本経済新聞社
- [26] 和田八束 (1992)『租税特別措置 - 歴史と構造 - 』有斐閣
- [27] 石川経夫 (1991)『所得と富』岩波書店