

■ 書評

神野直彦・金子勝『財政崩壊を食い止める』（岩波書店，2000年）
井堀利宏『財政赤字の正しい考え方』（東洋経済新報社，2000年）

関野満夫（中央大学）

1.

2001年度末には日本の財政赤字残高は中央・地方も含めて約666兆円に達し、GDP比でも128.5%となりイタリアを抜いて先進国中最悪の財政赤字国となる。確かにこれまでは異常な低金利状態と国内の貯蓄投資差額によって巨額の財政赤字がファイナンスされてきたものの、少子高齢化の進む21世紀に入ってこれ以上の財政赤字累積はもはやサステイナブルではなく、日本経済そのものへの圧迫要因になりかねない。この深刻な財政赤字形成の原因は、直接的には1990年代における財政運営の失敗にある。つまりバブル経済崩壊後、ケインズ主義的な財政赤字政策によって景気回復をねらったものの景気回復には結びつかず、結局膨大な財政赤字のみが残されるという、まさに「失われた10年」であった。実際この10年間で、国債残高は166兆円（90年）から364兆円（2000年）へと200兆円も増加し、地方債残高も同期間に67兆円から187兆円へと120兆円も増加している。

財政赤字政策が景気回復に結びつかなくなったことには、現代経済および日本経済の様々な構造的要因があるだろうが、とりわけ日本では公共事業と減税政策の問題が大きい。現代経済では公共投資の乗数効果は低下しており、その景気政策としての有効性は減少しているにもかかわらず、わが国では建設国債と地方債の増発によって異常な規模の公共事業拡大政策がとられ続けてきた。しかもその公共事業には経済的に有用ではなく、また環境問題を引き起こすなど無駄で有害なものも少なくない。つまり日本の財政赤字の背景には、公共事業に依存し公共事業

を肥大化させる政治経済システムが存在している。一方、減税政策は一般的には、所得税減税で可処分所得を増やして消費拡大を、法人税減税で設備投資拡大を促して、有効需要を増加させるはずであった。わが国ではこの間、経済のグローバル化にも対応させるとして、所得税の定率・定額減税や最高税率引き下げ（50%⇒37%）、法人税率引き下げ（37.5%⇒30%）が実施された。国民所得に占める租税負担率も90年の27.8%（国税18.2%、地方税9.7%）から22.3%（国税12.9%、地方税9.4%）へと6ポイント近くも低下している。ところが消費の主体たる国民からすれば、長引く景気低迷と雇用不安、金融不安、さらには年金・医療・介護など社会保障制度への将来不安が大きく、むしろ貯蓄を増やして消費を手控えざるをえず、また民間企業の方も不良債権処理と銀行の貸し渋りによって積極的な設備投資拡大には向かわなかった。かくしてこの間の減税政策も有効な景気対策とはならず、逆に減税分だけ赤字国債依存を強めることになってしまった。

このようにみると日本の財政赤字問題は、単に歳出を削減し増税による歳入増によって財政収支を改善すればよいというのではなく、公共事業、租税、社会保障、地方財政など財政構造および財政システム全体の改革を展望するものでなければならないであろう。ところで財政システムをいかなる方向に改革すべきかは、社会経済に対する公共政策のスタンスのとり方による。つまり先進資本主義国においてはもはや多かれ少なかれ「大きな財政」にならざるをえないという状況認識をした上でも、市場経済の効率性を重視して公共財政の関与をできる限り縮

小すべきとする「市場派」スタンスをとるか、市場経済の一定の効率性を認めた上でも、所得格差、経済的社会的弱者、環境問題など市場経済システムの不可避的欠陥を是正するためにも公共財政の関与・役割を重視する「社会的公正」派のスタンスである。ここでとり上げる井堀『財政赤字の正しい考え方』は前者の、神野・金子『財政崩壊を食い止める』は後者のスタンスをとって、日本の財政赤字と財政改革を論じているやや啓蒙的な著作である。以下では両著作の財政赤字認識と財政改革の構想を簡単に紹介しよう。

2.

井堀『財政赤字の正しい考え方』によれば、日本の財政再建が進まず財政赤字累積が止まらない理由は3つある。第1は、民意と政治の乖離であり、既得権益を確保しようとする政治システムゆえに財政赤字削減も総論賛成各論反対によって実現されない。第2に、市場からの圧力が弱いことである。国内の貯蓄投資差額が大きいことによって財政赤字も円滑にファイナンスされ、また西欧諸国と比較しても日本財政は歳出規模・租税負担が大きくなり、十分な増税余力があると市場から評価されている。第3に、連立政権特有の問題解決の先送り現象である。そして財政改革の実現は、政治的リーダーシップの強い大統領型では漸進的改革も可能だが、日本・ヨーロッパのような連立政権型ではビッグバン型改革が望ましいとされる。

それではどうすれば財政改革が進むのか。井堀は一つの手段として政治ルールの変更を提案する。民主主義政治では「多数派が放漫財政を生む」傾向があり、とくに90年代の日本財政では補正予算での安易なバラマキ政策（公共事業拡大など）が顕著であったことから、補正予算の成立要件を過半数から3分の2に引き上げること、世代会計でみて将来世代が過剰な不利益を被らないようにするために、年齢階層別選挙制度を導入すべきこと、などである。

また、財政システム全体に関しては自己責任を原則として政府の関与を縮小すべきとする。医療・年金については公的保険をスリム化して私的保険の活用によって国民の「選択の自由」に任せるべきであり、地方政府については財源を地方に委譲し「受益と負担のリンクを感じる財政制度」によって住民による地方政府選択（足による投票）に任せることとし、地方交付税は大幅に削減する。そして公共投資もこれまでのバラマキ型から事業ごとに費用と便益を厳密に評価してスリム化すべきとされる。

財政支出を合理化・スリム化し財政再建を進めるには、増税を伴う租税改革は不可避である。井堀によれば日本の財政収支を長期的に安定させるにはGDP比で9%分の財政赤字減少が必要であり、これには歳出削減とGDP比4～5%分（20～25兆円）の増税が必要となる。そしてこの増税は広く薄く低所得者層にも課税されるべきである。なぜなら、「所得の少ない人もそれなりの税金を負担しないと政府の歳出削減に対する誘因が持てないし、大幅な増税も期待できない」（同書、157ページ）からである。この増税は、例えば所得税（住民税を含む）では課税最低限引き下げと限界税率変更が提案される。課税最低限を現行の約300万円から100万円に下げれば、納税者1人あたり30万円の増税（200万円×15%）となり、全納税者人員3000万人とすれば約9兆円の増収となる。また所得税の限界税率表を現行の10, 20, 30, 37%から20, 10, 20, 30%に変更すれば、中堅層の増税感を避けつつ増収となり、課税最低限引き下げとのセットで約20兆円の増収が可能という。

一方、消費税では税率を現行の5%から15%に引き上げれば自動的に25兆円の増収となる。ただ消費税のように広く薄い租税は増税されやすく安易に増収が確保できるため、特定財源とすると特定経費が膨張する弊害がある。従って、消費税は福祉目的税化すべきではなく一般的な基幹税として位置づけるべきとされる。所得税増税とセットならば消費税率は5%アップの

10%でもかまわない。所得税、消費税いずれにせよ租税負担を低所得者層によりシフトさせることによって、大きな政府の弊害や歳出削減に対する国民的圧力を強めることになり、財政再建に必要な増収も確保できる、という。これとは反対に、法人税は真の負担者があいまいで増税されやすく歳出抑制誘因を国民に与えないこと、外国資本の国内算入を抑制することから、その増税は「もっとも望ましくない選択」である。また資本課税強化も長期的な資本形成に悪影響を与えるがゆえに望ましくない。

3.

神野・金子『財政崩壊を食い止める』は、世上の「財政赤字」論争は「大きな政府」か「小さな政府」か、「良い財政赤字」と「悪い財政赤字」、財政再建か景気回復か、などいずれも既存の政府体系を前提にした二分法的イデオロギーにとらわれて、現実の解決策としては限界があるとし、政府体系自体の組み替え、大幅な分権化を主張する。そして当面めざすべきは、債務管理型国家の構想であり、その柱となるのは国の資産負債会計の独立、3つの福祉政府体系（中央政府、社会保障基金政府、地方政府）での分権化、債務管理型国家の税制改革である。これらの構想自体は著者達の『地方に税源を』（1998年）、『「福祉政府」への提言』（1999年）などの成果をふまえたものである。

著者達によれば、債務管理型国家とは「これ以上、財政赤字を増やさないが、すぐには財政赤字も返さないという政策」であり、「一種の債務『凍結』に近い状態を作り出し、時期を限定せずに長期間で財政赤字を返済してゆく」（同書、42ページ）ものである。具体的には、国の金融資産と金融負債＝国債を一つの資産負債会計として独立させ一種の債務「凍結」を行ない、低金利時に国債借換え、高株価時に金融資産売却などを行って長期間で財政再建を図ろうとするものである。この資産負債会計は大蔵省公表の「国のバランスシート」よりも国民の

直接負担を透明化させる。またいわゆるプライマリーバランス論による歳出削減では、建設国債の膨張や公共事業の直接的削減には有効ではないのに対して、資産負債会計では赤字国債、建設国債を含めた国債残高全体の累積を防ぎ、公共事業規模に総枠をはめることが可能になるという。

一方、政府体系も現在のように中央政府が権限・財源を支配して集権的に統制するシステムから、社会保障基金政府、地方政府への分権化を大幅に進める。社会保障は現在のところ中央政府が管理する単なる基金であるが、これを受給者・拠出者が決定参加する社会保障基金政府として独立させ、独自の租税査察権限や財政的オートノミーを保証する。そして例えば年金制度では、拠出制度は賃金所得（事業所得を含む）に比例課税する拠出税方式（社会保障税）へ転換し、年金給付額もこれにリンクする。従来の事業主負担は賃金総額を課税対象にする賃金税（Pay Roll Tax）となる。また社会保障税を十分に納められない経済的弱者にはミニマム年金が保障されるが、これは中央政府の責任による。

地方政府は、社会保障による現金給付では十分にカバーできない介護・医療など地域の独自性に配慮した現物給付サービスと、分権化された公共事業の責任を担うことになる。とくに公共事業に関しては、地方債の起債統制の緩和、補助金・地方交付税の縮小によって中央集権的統制を排除し、住民ニーズにあった環境福祉融和型まちづくりに貢献するものに転換させる。

このような政府体系の分権化の中で中央政府の役割は、主要にはミニマム年金や弱小地方政府に対する財源保障（地方交付税や地方債引受機関）というミニマムの保障機能、資産負債会計の債務管理機能、グローバル化に対応する戦略機能の3つにしばられる。

さて、債務管理型国家の税制改革を考える際の基本認識は次のとおりである。まず国際比較でみると日本財政の現状は「小さすぎる政府」の「大きすぎる赤字」であるが、これは「国民

が利益を享受しない不必要だと考えている支出に財源を充当したため、増税の合意を取り付けることができ」(同書、109ページ) なかったからである。また債務管理型国家は巨額の債務を棚上げした上で国民ニーズにかなった公共サービス供給に必要な財源を確保する必要がある。しかしながら、消費税増税による財政再建は、不況を深刻化させ、自然増収も期待できないがゆえに妥当ではない。

そして税制改革の基本は所得税、消費税の大幅な地方委譲である。日本の個人所得税の負担水準は国際的にみるとまだ低く増税の余地がある。そこで、地方政府には課税最低限を引き下げた上で比例課税の地方所得税を十分に確保する。地方政府による現物給付サービスは福祉、医療、教育など準私的財要素が強く、伝統的な資産税よりも比例所得税による財源確保がふさわしい。(ワークフェア原理) 消費税は子供が多い家族ほど重い負担になるがゆえに、もし必要な公共サービスと結びつけるとすれば福祉、医療、教育を供給する地方政府の税源、つまり地域福祉税と位置づけるべきである。従って現行消費税はすべて地方消費税に委譲される。さらに地方レベルでの企業負担としては所得型付加価値税が配置される。

一方、債務管理型国家の国税には、ミニマム保障機能のために所得再分配機能のすぐれた累進所得税と法人税が配分される。国税の累進所得税は地方所得税よりも高い課税最低限と包括的所得概念に基づく広い課税ベースで課税される。また実際上の包括所得ベースの把握困難を補完するものとして純資産税も創設する。

4.

以上、財政改革に関する対称的スタンスをとる両著の提案を簡単に紹介したが、最後に若干のコメントをのべておこう。一つは、増税ないし税制改革についてである。財政赤字を「凍結」するにしろ縮小するにしろ、財政赤字残高をこれ以上増加させないためにはいずれにせよ増税

は不可避であろう。租税負担率でも日本経済には増税の余地はある。そして井堀は低所得者層の負担拡大を中心に所得税、消費税の増税を、神野・金子は地方政府レベルでの比例所得税と地方消費税の確保を提案している。両者は受益と負担の対応関係に注目することにおいては共通しているが、そのねらいは正反対である。井堀は、財政錯覚やフリーライダーに財政膨張、財政赤字の原因の一つがあるとし、それを抑制するために広く国民に負担感を持たせるような増税が必要とする。一方、神野・金子は、国民は自らが必要性・便益を認識する公共サービスへの負担は受け入れる用意があり、とくに地方政府サービスに対する所得税、消費税は受容されるという立場である。分権化社会の国民の統治能力の向上という点からみるならば、低所得者層への社会的給付(児童手当、住宅手当など)での配慮が伴えば、地方政府レベルでの所得税、消費税の確保、増税という案の方がより検討に値するのではないか。

いま一つは、公共事業をいかにコントロールするかである。日本の財政赤字問題を考えるにあたって肥大化した公共事業の改革は最重要の課題といってよい。井堀は費用と便益を厳密に評価して公共事業のスリム化を、神野・金子は情報公開をして住民ニーズにあった分権型公共事業によって環境福祉融和型まちづくりを提唱している。これらは、詳しい具体的検討は別にしても、ともに首肯しうる改革方向であろう。そしてそれを実現する手掛かりは、井堀によれば財政錯覚が起きないような投票ルールの変更と財政上の自己責任の強化、神野・金子によれば分権型財政システムと資産負債会計の独立、ということになる。確かに公共事業改革にあたってこのような財政システムが決定的に重要であるが、問題は現在の日本の政治経済状況の中でこの改革をいかに実現するかということであろう。

周知のように日本の公共事業は「土建国家」、「官官財癒着」、「官官接待」、「公共事業複合体」と称されるように長い間中央・地方の保守政党

支配の政治的基盤とされてきた一方で，農林業，伝統的地場産業の崩壊で公共事業に依存しなければ存立しえない地域の経済社会の実態もある。公共事業に関する財政システム改革は，都市と農村の利害対立をあおることではなく，国

民的合意と共感の下でのみ実現されるとするならば，公共事業をめぐる政治構造の批判と同時に，全国の個別地域の実状に即した公共事業に替わる地域経済の内発的發展や新しい雇用政策の展望を切り拓くことが必要となろう。