

日本の財政民主主義は再生できるか

内山 昭

1 危機に瀕する日本の財政民主主義

財政民主主義、いいかえると政府および自治体財政の民主的あり方は、日本国憲法の原理の一つであり、国民一人一人にとってかけがえのない大切なものである。ここには二つの意味がこめられている。一つは国民財政主義ということ、つまり財政が国民全体の意志と利益にかなっていなければならないことである。もう一つは議会を財政に関する最高機関とし、唯一の議決機関とする議会中心財政主義である。この2点は、国民、議会（国会、自治体議会）、政府、官僚制という財政にかかわる4つの当事者中、国民と議会が優位になければならず、決して逆であってはならないことを示している¹⁾。

歴史的に財政民主主義は、人民が粘り強い闘いによって獲得したものとして市民革命以後の近代国家、とくに主権在民国家の普遍的原理となり、そのルールは通常憲法に明記されている²⁾。わが国の明治憲法では、第2の議会ルールは存在したものの、天皇主権のもとできわめて不十分であったが、現行憲法では上記2つの柱は明確で徹底したものになった。

（日本国憲法第83～91条）

周知のように、憲法の全体構造は国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和主義、地方自治などを主要原理としている。だが多くの場合、それらに財源や経済的裏付けがなければ単なる建前や目標にとどまり、それらの実質を確保することはできない。だから、基本的人権と公正な社会的システムを経済的に支える役割を期待されている現代の財政において、財政民主主義はその法制的かつ実体的保障であるといえる。すなわち、市民革命期や19世紀の安価な政府の時期には「議会による政府の課税権の制限や予

算統制」に力点があったが、現代の財政においてはこれに加えて、財政活動の内容そのものを国民本位にすることが課題になっているということである。

しかしながら、わが国で予算や税制の変更が議会多数派の承認という手続きを経てはいるものの、議会制民主主義の空洞化と一体の関係で財政民主主義は著しく形骸化し、危機に瀕しているといわざるを得ない。それはたとえば、政府や政党の明白な公約違反があとを絶たないことに鋭くあらわれているが、消費税をめぐる一連の経過はその典型事例であろう。1986年の衆参両院の同日選挙の際、当時の中曽根内閣や与党の自民党は「大型間接税（現在の消費税）は導入しない」と公約し、たびたび言明していたにもかかわらず、選挙の勝利後ただちに導入の準備に着手し、「売上税法案」を国会に提出した。このときは野党や国民諸階層の強い反対運動で廃案を余儀なくされたものの、後継の竹下内閣は国政選挙でその是非を問うことなく「消費税の導入」を提案し、国会で強行可決、翌89年4月から実施した。さらに有力政党の一つであった社会党（当時）は、消費税の廃止、その税率引き上げ反対を公約としていたが、自民党中心の連立政権に参加し、党首の村山富市氏が首相に就任するや、公約を公然と放棄し、消費税の税率を3%から5%に引き上げる決定（94年11月）の一翼を担ったのである。このような問題は、財政民主主義のルール、手続きの蹂躪であるといえる。

またわが国の財政活動に色濃くつきまとってきた腐敗、非効率、官僚主義の弊害は財政の内容・実質が反国民的であることを意味する。この事態は1980年代後半のバブル経済以来、ゼネコン汚職、高級官僚の不祥事、金融機関の破綻や住専（住宅金融専門会社）の不良債権処理への公金（租税）投入問題な

どの頻発が示すようにとくに目立っている。これらは氷山の一角であるが、財政の多くの分野における反民主的内容は、政府・与党、官僚制、および特定業種の大企業群、これら三者間の癒着（いわゆる「政・官・業」の鉄のトライアングル）、官僚制の財政支配が深化し、地元への財政的な利益誘導型政治が横行する中で引き起こされている。ここでは財政にかかわる4つの当事者、主権者である国民、国会、政府、官僚制の間の関係において、法制上優位にある国会が必ずしも国民全体の意志や利益を財政運営に反映する機能を果たしていない。むしろ逆に、政府や議会の監督下で活動し、国民全体に奉仕するはずの官僚制が支配的な力をもち、高級官僚、支配的政党の幹部、主要業界の癒着の構造、いわゆる鉄の三角同盟が形成されて、財政はそれらの利益への奉仕を余儀なくされているのである。

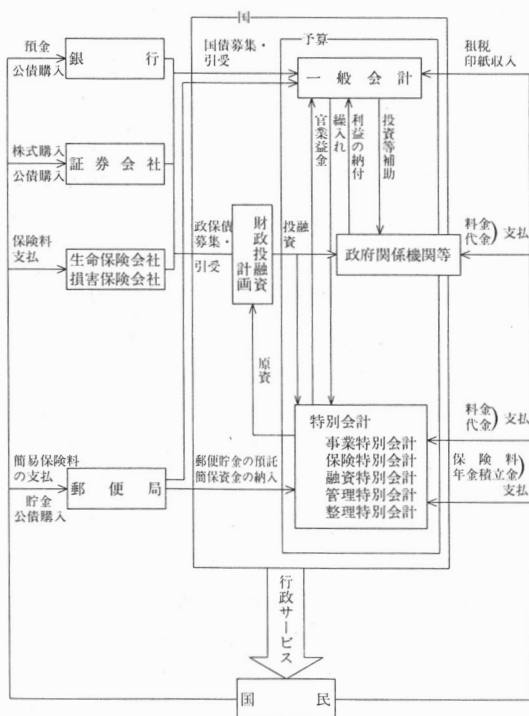
このような構造は膨大な浪費的支出や非効率を温

存し、深刻化する財政危機の原因と密接にかかわっているが、同時に日本の議会制および財政の民主主義の存立を脅かしているといわなければならない。

私たちがこの問題を考えるとき、眼前に横たわる一つの大きな困難について確認しておかねばならない。すなわち、現代の財政はきわめて肥大化し、その仕組みが複雑化して、いわば巨大なレバイアサン（複合怪獣）になっていることである。これは国民が財政の実態を知ること、その全体像への接近を妨げる障害になるとともに、官僚制による財政支配に強固な基盤を提供している。したがって、財政を名実ともに主権者である国民の手に取り戻そうという意志をもつ自立的市民や団体は、まずもって巨大なレバイアサンを前に、決して気後れしてはならない。

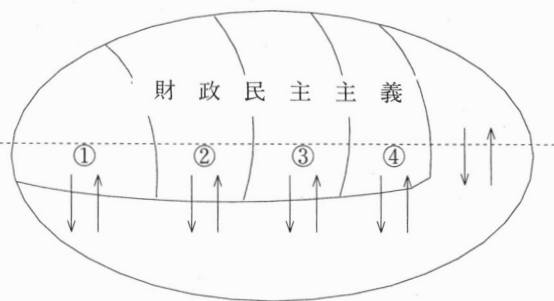
〔図1〕に見るように、わが国の財政活動は広範多岐にわたっているが、大きく分けると次の3つを主要な構成部分としている。

〔図1〕 財政の仕組み



〔図2〕 現代民主主義の概念図

政治的民主主義（議会制度を中核）



経済民主主義

- ① 租税民主主義
- ② 支出の民主主義
- ③ 公債の民主主義
- ④ 財投、政府機関、特殊法人の民主主義

（※自治体の財政民主主義は①～④と複雑な関係もつため、除外してある）

（出所）大蔵省調査企画課

『図説・日本の財政』平成8年版、53頁。

日本の財政民主主義は再生できるか

- 1) 租税と公債を主財源とする一般財政（政府の一般会計、諸特別会計）
96年度一般会計予算 75兆1049億円（うち中央政府が配分権限をもつ一般歳出 43兆1409億円、全体の57.5%、公債費は16兆3752億円、21.8%）
- 2) 財政投融资（郵便貯金、簡保資金などの国家資金を原資とする）、政府関係機関や特殊法人の財政
96年度財政投融资計画 49兆1247億円（うち国債引受けなどの資金運用事業、8兆1901億円、全体の17.5%）
- 3) 自治体財政（国との行財政関係をふくむ）
94年度都道府県歳出決算額、50兆1446億円
市町村歳出決算額、49兆1876億円

財政民主主義の危機、形骸化、弱体化は財政投融资や特殊法人、自治体財政の領域におよぶ財政活動の全体を覆っている。自治体の財政活動は身近な国民生活と密接にかかわっており、現代財政の基礎的部分をなしている。それは国民生活を守り豊かにする諸条件の整備を任務とし、また財政全体の民主化の程度を左右するほどの重要性をもつ。自治体財政民主主義にはそれ自身に固有の問題があり、中央政府との行財政関係を含めて論じられなければならない。しかも現在の自治体財政は政府の強いコントロールと制約の下にある。したがって小稿では、わが国財政の中核に位置する政府の一般会計に焦点をあてて、財政民主主義の現状と課題を検討することとし、財政投融资や自治体財政に関しては必要な限りで言及することにしたい。

2. 財政民主主義の現代的 8 原則

前節で述べたことからわかるように、財政民主主義は政治的＝議会制民主主義と表裏一体の関係にある。またそれが人権や公正な社会システムを経済的に支える役割を担っていることから経済民主主義の重要な一部であり、さらに家族や男女関係など社会生活の民主主義とも深くかかわっている。[図 2]はこれらの関係を簡単に図示したものである³⁾。

財政民主主義はもともと「国民議会による租税協賛、予算決算の承認」という財政運営の民主的ルールという側面が強かったといえる。ところが資本主

義の発展にともなって、貧富の格差が拡大し、社会問題が激しくなる中で、20世紀の初頭から1920年代にかけて生存権の確立が憲法上の合意となってくる。他方で第1次大戦後に、G.D.H. コールが警告していたように、議会制したがって財政の民主主義が中央集権的な行政国家＝官僚制に支配される傾向が強まる。(Cole, G.D.H., *The Future of Local Government*, 1921) このような背景の下に現代になるにつれて生存権を経済的に保障し、税制、予算の内容自体を国民全体の利益に沿うものにする、さらに浪費や非効率の除去が財政民主主義の課題の前面に登場してきたのである⁴⁾。

憲法の原理として明文化されている歴史的な成果と、さらに現在私たちに取り組みが求められている国内的国際的課題をふまえると、財政民主主義の現代的諸原則は手続き・ルールの3原則、および内容・実質の5原則の計8つにまとめられる。ここで強調しておきたいのは、ルールと内容という両面が不可分一体の関係だということである。つまり政府、政党、議会が公約に対してどのような態度をとっているかということに、国民が十分な関心を払い、しっかり監視していくことは、財政の内容を国民全体の意志と利益にかなうように変えることにつながる。私たちはこれらの原則に照らして財政民主主義の現状を評価し、その回復・再生にとっての課題を具体的に提示しなければならないのである。

まず、手続き・ルール面の原則は次の3つある。

- 1) 財政処理の議会優位と国民の多数意志尊重の原則（憲法第7章、第83～91条）

これは、憲法が定めている国民財政主義と国会中心財政主義を体现する原則である。政党、国会議員と国民との関係が地元や業界への利益誘導で結ばれるのではなく、選挙での公約や公表した政策で結合するように変えていく必要がある。政党や議員は整合性があり、実現可能な政策を提案する責任があるし、国民の諸階層や団体の側は権利にもとづいた正当な根拠のある要求を提出するとともに、政策の理解力、判断力を高める不断の努力が求められるということである。

- 2) 財政全般の情報公開と説明責任 (account-ability) の原則

自治体の一部にはすでに積極的な情報公開条例が制定（96年10月までにすべての都道府県、市町村は289自治体、全体の8.9%）されているが、国レベルの情報公開法はまだ制定されていない。財政情報に関してはその開示だけでは不十分であり、「説明責任の原則」を具体化する手法とシステムの開発が不可欠である。というのは現在の財政活動は多岐にわたり、その規模が肥大化しているだけでなく、その仕組みがひどく複雑化しているために、専門的知識なしに実情を把握することが難しいからである。したがって財政情報の公開は、多くの場所で多くの人々が理解しやすい形で行う必要がある。さらに行財政の広報担当が各地で直接説明するほか、各省、各地方局単位で行政機関から独立した財政の解説のできるオンブズマン的制度の創設を図るのである。

3) 財政過程への参加と直接請求の原則

財政過程への参加は利益団体、圧力団体が族議員や特定の関係のある政治家を介して行うのではなく、公式公開のルートで道理ある根拠を示しつつ、社会的な共感と支持を得る努力の下に行うべきものである。

次に内容・実績に関する5原則について、そのポイント、焦点を簡単に述べる。ここでは政党や人々の間で重点や保障の範囲について差異があり得るが、それは政策論争を通じて合意形成を行う努力が求められることになる。

4) 公正と効率の原則および両者の統一的追求の原則

政府の経済や国民生活に対する影響力が著しく増大し、租税や社会保障負担が高い水準になっている現在、「市場の失敗」と「政府の失敗」の同時的打開が経済政策の焦点となっている。つまり政府は、公正＝所得分配の不平等は正だけでなく、効率＝市場原理の活用を両者を同時に追求しなければならないのである。公正と効率はトレード・オフ（二律背反）の関係にあることが多い。しかし一方で公正追求と効率追求の分野を合理的な基準で仕分けし、他方で福祉や教育の分野では社会的セクター（非営利団体、協同組合など、一部は公的責任があり、一部は市場原理を活用するセクター）の設定によって、両者を統一的に追求できる手法とシステムをつくり出すと

いうことである。

5) 生存権・生活権の最大限追求の原則（憲法第25条）

これまでの社会権的生存権、教育権は、国民の国家に対する給付請求権という意味合いが強く、給付、サービスの提供に関する意志決定は政府が行い、決定過程への国民の参加や選択の自由はきわめて限られていたといえる。つまり政府が「与える福祉」「与える医療」「与える教育」であった。しかしそれだけでは全く不十分であって、生存権、教育権に自由権的な要素、具体的には医療におけるインフォームド・コンセント（説明をうけ自己決定する権利）、施設福祉か在宅福祉かを選択する権利（どちらを選択しても不利にならない条件整備が前提）、教育における知る権利などを不可分の構成部分として追加しなければならないのである。これを現実のものとするために、財政は最大限その経済的保障と施設条件の整備を行うということである。

6) 地方自治（地方分権）の財政的保障の原則（憲法第8章、第92～95条）

地方自治の本旨は第2次大戦後、憲法に明記され、日本国家の不動の原則となったが、大量の機関委任事務や財源のコントロールなど政府の行財政措置を通じて強い制約をうけてきた。しかし90年代に入って地方分権推進法（1995年）が制定され、抜本的改革案が検討中である。この背景には経済のグローバル化とポスト福祉国家に対応して、国家活動全体を見直す動きがあり、地方分権はその一環である。一方では効率化の過度の重視を克服し、他方では地域間の経済力、財政力の不均衡、農業、森林などの自然環境保全の財源確保の問題を解決しながら、自治の実体化を可能にする税財政システムの構築が求められている。

7) 平和主義と平等互惠の国際協力の原則（憲法第2章戦争の放棄、第9条）

防衛費、国防費のあり方は国の外交政策、国防政策に規定されるとはいえ、わが国では両者とも憲法第9条に照らして違反ないし大きく逸脱している。沖縄のそれをはじめとする米軍基地の存在とそれに要する財政負担についても同様である。加えて軍事関係の負担は経済や国民生活に対する負の経費であ

日本の財政民主主義は再生できるか

るにもかかわらず、現在の防衛費（96年度予算 4 兆 8455億円、後年度負担 3 兆440億円）は大きくなりすぎている。当面の対応としては、その大幅な削減・縮小計画と配分基準の策定を進めることである。

ODA（政府開発援助）や借款を中心とする国際協力財政には、使途の不明瞭性、必ずしも現地の意向に沿っていないこと、軍事独裁政権のテコ入れや日本の多国籍企業のインフラ整備に利用されているといった問題がある。これらを解消・是正するシステムや配分基準の改善を図るとともに、技術者、教師、医師の派遣など人的協力を格段に強化する必要がある。日本の経済力からみて、非軍事的平和的な国際貢献であるODA（96年度 1 兆1452億円）、借款の規模はさらに拡大すべきであり、防衛費の削減と一体的に行えば決して困難ではない。日本の経済力が多くの発展途上国との相互依存関係に支えられていることをふまえれば、それは政府と国民の責務だと考えられる。

8) 環境権の尊重、地球環境保全責任の原則

この原則は環境に対する国内のおよび国際的責務と両者の不可分性を表している。そのポイントは政府が国民の環境権を尊重して自然的社会的な環境保全の増進につとめるべきであること、政府と企業、国民がそれぞれ地球全体の環境保全に対する責任があり、財政的人的に積極的貢献をしなければならないことにある。すでに国際的には、環境保全型の税財政システムの構築が課題となっている。わが国ではまだ立ち遅れている排ガスの総量規制や、環境保全とその財源手段としてヨーロッパで実施されている環境税（炭素税、排出税など）導入をまず実現すべきであろう。

3. 情報公開を財政民主化の武器に

財政民主主義の現代的 8 原則が肥大化した財政活動と複雑化した仕組みや機関の全体に徹底されねばならないことは当然である。これは決して容易ではないが、歳出に関して次の 3 点に手がかりを求めたい。ひとつは財政情報の開示と説明責任の実質化、第 2 に特定者の利益となる財政支出、浪費的および非効率な支出の洗い出しと排除、第 3 に国民諸階層の要求の財政的裏付けをもった政策化である。この

3 点は財政民主主義のトライアングル（三角形）と呼ぶことができ、私たちがさまざまな財政問題に取り組むさいにふまえるべき足場である。

この観点から財政の中核である一般会計の歳出民主化に接近してみよう。財政情報の開示は税財政当局がその一部分を行ってきたかに見えるが、それは増税、消費税導入、福祉見直しなどに国民の理解を求め、あるいは反対運動を弱めるねらいをもったキャンペーンの性格がきわめて強い。したがって当局の主張を正当化するための情報がとくに流布される反面、公共事業や補助金、防衛費、税制税務の実態を明らかにする資料・情報の入手は法律不在と守秘義務の壁に阻まれて著しく困難であった。

情報公開法制定の検討を行ってきた政府の行政改革委員会行政情報公開部会は、1996年11月に最終報告と同法案要綱をまとめ、公表した。同法案に対して不開示情報の範囲が広すぎるなどの欠陥が指摘されているが、全体として評価できる内容となっている。同法の成立は、96年10月の衆院総選挙で各政党が公約したはずであるにもかかわらず、早くも97年初めの通常国会への法案提出が危ぶまれており、98年国会への提出延期、利用は2000年以降に遅れかねない情勢である。

関係法との調整に時間がかかるというのがその表向きの理由であるが、行政機関＝官僚制に強い抵抗があり、これをうけて政府と議会第一党の自民党が消極的であるのが本当の理由と見られる。情報公開制度の実施が遅れることになれば、行政改革の断行や財政民主主義の前進にとってまことに重大な事態である。法律の整備・調整に二段階方式の活用（1962年の行政不服審査法の場合、本体の法律を先に提出、成立させ、時間をおいて関連法案を整備する方式）などの工夫をすれば、97年度中の制定、利用は可能であり、議会は最大の努力をすべきであるし、国民的運動の発展を切望しておきたい。

内容が骨抜きされない情報公開制度と実際の活用が財政の透明化、財政民主主義の徹底にどれほど威力を発揮するか、それは自治体の例で明らかである。カラ出張や架空領収書といった公金の不正支出、市民的常識からはるかにはずれた官々接待費（公務員が他の行政機関の公務員を接待）や食糧費（飲食費）

といった不透明な支出は、その摘発がしやすくなるし、事実上できなくなっていくであろう。

96年度予算の住専の不良債権処理への公金投入（緊急金融安定化資金、6850億円）はその根拠に乏しく、野党や国民大多數の反対をうけた。実際の支出はまだ流動的であるが、これは第1次分で、さらに第2次の不良債権処理に1兆2～3000億円以上の公的資金の投入が想定されていた。2兆円という金額になれば、消費税1%分にあたる大きさである。

公金投入の不当性に加えて問題なのは、主管省の大蔵省当局が住専や金融機関、および関連する情報を独占し、少数の幹部が密室で政策決定を行ったことである。住専の経営危機が5年も前からであったにもかかわらず、大蔵省当局はこれを先送りして事態を悪化させたことも、国会審議の中でようやく国民の前に明らかになった。つまり国会や国民にたいして十分な情報をすみやかに開示することははじめから考慮外であり、不当な公金投入に安易に依存する道が準備されていたといっても過言ではないのである。情報公開制度が名実ともに整備されていけば、密室での政策決定は許されなくなるし、説得と納得によって行政や財政を運営せざるをえなくなる。

さらに重視したいのは、この制度が行政機関＝官僚制と企業・業界との関係を透明にするテコになり得ることである。行政が企業や業界団体から提供を受けた情報は公開の対象となるから、そのさい行政当局は入手の目的、利用の方法、開示請求があった場合の扱いなどを相手方に説明し、納得させる必要がある。企業や業界の側も、行政機関との関係について正当な理由の明示を迫られることになる。

住専処理への公費投入問題の根底には、監督官庁である大蔵省と金融業界との強い癒着の構造があった。大蔵省は金融・証券行政や金融、証券機関の監督で多大の便宜をはかる一方、これらの機関は高級官僚に天下りのポストを用意してきたのである。そしてもう一つの極では、政治家と少くない個別業界が、政治献金＝企業・団体献金を介して固く結合する。つまり族議員と呼ばれるように、与党の有力議員、政府の高官やその経験者が特定業界と一体的となり、政・官・業（財）の癒着構造（鉄の三角形）を形成していたのである。その典型的なものは金

融・証券、建設、運輸・通信、電力、自動車、石油化学、兵器産業などの各業界である。

この構造こそ、巨額の公共事業費や防衛費、財投機関からの政府機関によって、財政活動を特定の企業や業界の利益に奉仕させ、不当な財政支出や腐敗、浪費的で非効率な財政支出を不可避とする根源となっている。この癒着構造を打破するためには、まずもって企業・団体献金の廃止、高級官僚の天下り禁止が不可欠であるが、これらとともに情報公開と説明責任の実質化が省庁（官）と所管下の業界（業）の癒着を断ち切る強力な武器になりうるのである。

現在の大蔵省は財政と金融に関する権限を過度に集中し、政・官・業癒着の構造の要の位置にある。したがって財政金融の民主化と癒着の構造の打破にとって、大蔵省の再編・縮小は避けて通れない課題である。とくに財政と金融行政をそれぞれ独立した機関に分担所管させるとともに、日本銀行の政府・大蔵省からの独立性を高める措置がとられるべきである。

国民の要求の財政的裏付けをもった政策化、とりわけ福祉、教育の分野におけるそれは財政民主主義のトライアングルにおける第3のポイントである。日本はすでに少子高齢社会に到達して（1994年に高齢化率が14%を超える）、多様な未解決の問題に直面し、他方では成熟社会を迎えて、教育は学校教育だけでなく、すべての年齢階層を対象とする社会教育、生涯教育を大きな柱とするに至っている。これらへの対処にあたって国、自治体の財政当局において、また要求を提出する国民の側も公正と効率といういずれの原則にも耐えられる政策を示さなければならない。公正を強調すれば効率が損なわれがちであるし、効率の過度の重視は公正を損なうからである。

このトレードオフを解決し得る唯一の方途は公共部門、市場部門とは明確に区別される第3の社会的部門（一部は公共性を認めて公費負担を行い、一部は料金制度など市場原理を活用する部門）の設定であり、福祉、教育の分野は全体として社会的部門に位置づけることである。この考え方は1970年代以降のヨーロッパを中心に福祉国家の限界を克服する方向として支配的になりつつある⁵⁾。わが国では池上惇氏の研究（同氏著「福祉と共同の思想」1989、「財

日本の財政民主主義は再生できるか

政学」1990、など）などが先駆的であったが、公私立を問わず非営利団体や協同組織の活用が市場と国家の失敗を同時に解決する政策理論として評価され、大きな潮流を形成している。

日本では福祉、教育、保健医療、文化の領域で国公立、私立の組織・施設という区別があり、一定の範囲で同一の基準で運営されている。しかしたとえば、保育所に公立、私立、無認可の各保育所、託児所といった分類があり、設備、サービス、利用者の料金水準、そこで働く人々の労働条件や給与において大きな差異のあることが多い。官民格差の是正というと、公立の料金水準を引上げて、私立のそれに近づけるという手法がとられがちであるが、必要なのは逆に政府と自治体の財政負担で格差を解消し、社会的サービス全体の水準を向上させ、この分野で働く人々の労働条件や給与を改善することでなければならない。各施設の運営・経営の自主性を尊重して効率を追求しつつ、十分な公費負担によって公正を確保しようというのが社会的部門の理論の核心であるといえる。

現在論争中の公的介護保障については、どのレベルの行政単位を主体とするか、介護手当の支給方式など未解決の論点についての合意形成と、整合性のあるシステムのプランが求められているが、その基本は上述の方向だと考えるのである。

4. 租税と公債の民主主義の焦点

議会の租税協賛権は憲法上、租税法律主義(84条)として規定され、政府の課税権行使は議会が決定する法律にもとづかねばならない。これは国民が課税の方法＝租税の種類と税額に同意する形式であり、国民の租税同意権を基礎としている。租税民主主義のこの核心は、財政民主主義の原風景である。

96年10月の総選挙において、消費税（正しくは消費型付加価値税）の3%から5%への税率引き上げ問題は一大争点であった。これが97年4月から実施されれば、国民生活、とくに低所得者や社会的弱者と呼ばれる人々に痛撃を与えるからであるが、選挙中の多くの政党やその候補者の消費税、税制にたいする公約、態度が誠実であったとは決していえない。租税についての政党、候補者の公約は最も重要な政

策の一つであるにもかかわらず、少なくない候補者や政党幹部までが自己の所属する政党の公約と異なる主張を公然と行っていた。

国会議員、政党が選挙後も公約に誠実でなければならないことは民主主義と政党政治の初歩である。国民の側は選挙後こそ監視をゆるめてはならないが、議会と国民の関係を律するこのルールを抜きにして、国民が納得できる民主的で公正な税制をつくることはできないのであり、この重要性を重ねて強調しておきたい。

消費税の税率引き上げをやめさせる場合、当然のことながら代替財源の確保や財政再建の具体的プランを提示する必要がある。私は近刊の『会社主義と税制改革』（96年3月、大月書店）という著作において、大会社や高所得層の法人税、所得税が表面上の税率とはちがって実質的にも名目的にも低いことを明らかにした。そして担税力が最も大きいところで税負担が低いことを確認し、所得税・法人税基幹主義という代替戦略に基づく税制改革を断行すれば、3兆円以上（1993年ベース）の財源確保が可能であることを示した。（表1、2、3、および詳しくは拙著参照）

次に財政危機の重大化をあらわしている公債問題について、財政民主主義とのかかわりでその焦点を指摘しておきたい。現在一般会計の公債発行額は21兆円（96年度当初予算、うち特例公債12兆円）、公債依存度28.0%、公債残高241兆円（96年度末、うち特例公債77兆円）と巨額に達する。これにともなって国債費負担（元利払い）は16.4兆円（同、うち利子支払11.7兆円）におよび、歳出全体の21.8%も占めている。さらに特殊法人などの債務が約43兆円、地方債残高100兆円以上があり、国地方あわせて400兆円に迫る公債の累積である。

公債問題ないし財政危機の原因は、歳出と税制の全体構造に根ざしている。たしかにこれまで、公共投資など浪費的な歳出構造にメスをいれる（いわゆる行政改革）ことができれば、深刻度はかなり緩和されたといえる。だが、これには限度があることも事実であり、税制面の対応が困難であったことがもうひとつの大きな要因である。つまり、消費税や所得税による大衆課税の強化には国民の強い抵抗があ

り、他方大企業や高所得層の負担引き上げにも政治的抵抗を排除できず、税制の対応を先送りしてきたのである。

財政法第4条は経常費にあてる赤字国債の発行を禁止し、主として公共事業費にあてる建設国債の発行だけを認めている。したがって赤字国債の発行は特例法の制定によらねばならないが、その累積が96年度末に77兆円にも達する。坂野光俊氏は最近、なぜ特例公債の発行を余儀なくされ、これほど累積したのか、また4条の公債発行の歯止めをどう考えるかについて注目すべき研究を行っている。(同氏論文「財政赤字・公債依存度の限界」、「第6回・財政理論研究会報告集」96年10月)

建設公債の対象経費となる公共事業は予算総則に明記されるが、坂野氏によるとその範囲が広すぎることで、そして好況のさいにも限度額近くまで発行されるので、不況期に収収不足を建設公債だけでは賄いきれず、特例公債への依存が不可避となる。そして、この悪循環がつづく限り、公債問題の解決はできないというのである。所得税や法人税中心の税制では、景気変動にともなう収収の変動は避けられないから、建設公債に一定依存することには根拠がある。財政法4条の趣旨は赤字公債の発行禁止にその歯止めを求めるということであるから、不況期に赤字公債が不要となるように建設公債の発行にも節度が求められるのである。

もう1点、公債の諸問題のうち巨額の利子支払のもつ非民主性にふれる。それは95年度11.2兆円、96年度11.7兆円にものぼるが、大口の国債保有者である銀行、金融機関、証券会社、高所得層が利払いの相当部分を受け取っている。財政の本来の機能は所得の再分配であるのに、公債の利払いはよりおおきな所得や資産を有するところに所得の移転、すなわち逆再分配を行うのである。巨額の公債費負担、とくに利子負担は財政の圧迫要因であり、国民の要求の予算化を阻害しているから、負担を軽減する方法と規模についての合意形成を急がねばならない。

日本における財政民主主義の理解は従来、政府や官僚制に対する課税権の制限、財政が特定者への利益に奉仕することへの批判に重点をおいてきたから

【表1】年2000万円以上の所得者(1993年)

区 分	平均年齢	平均勤続年数	所得者数	平均所得	所得総額(Y)	納税額(T)	T/Y
(1) 給与所得者							
年2,000万円以上給与所得者(A)	55.3	21.5	150,052	2,811	41,516	11,913	28.7
うち大会社(B) (資本金10億円以上)	57.4	26.8	24,363	2,734	6,661	—	—
(B)のうち役員(C)	59.8	26.8	16,825	2,908	4,892	—	—
所得税納税者数全体(D)	41.9	11.3	38,357	452	1,871,080	121,003	6.5
A/D	—	—	0.39%	6.2倍	2.2%	9.8%	—
(2) 申告所得者							
年2,000万円以上～3,000万円以下	—	—	146,251	2,417	35,352	10,049	28.4
3,000万円以上～5,000万円以下	—	—	83,726	3,768	31,550	10,339	32.8
5,000万円以上	—	—	54,646	10,967	59,926	16,730	27.9
小計	—	—	284,623	4,456	126,829	37,118	29.3
申告所得者(所得なしをのぞく)	—	—	8,428	569	179,193	75,585	15.7

(注) (1)1年を通じて勤務した給与所得者、(2)営業所得者、農業所得者、その他事業所得者・その他所得者から成る。
(出所) 国税庁企画課編「税務統計から見た民間給与の実態」(1994年9月)同「税務統計から見た申告所得税の実態」(1995年3月)各平成5年分より作成。

【表2】利益計上会社の法人税負担率(1993年)

資本金階級	会社数	所得額(A) (構成比)	法人税(B) (構成比)	負担率
100万円未満	40,626	5,648 (1.6%)	955 (0.8%)	16.9
100万円以上～1,000万円未満	557,085	32,735 (9.0)	10,459 (8.8)	32.0
1,000万円以上～5,000万円未満	318,779	73,700 (20.2)	25,347 (21.2)	34.4
5,000万円以上～1億円未満	23,380	24,258 (6.67)	8,581 (7.2)	35.4
1億円以上～5億円未満	14,046	39,607 (10.9)	14,305 (12.0)	36.1
5億円以上～10億円未満	1,322	9,186 (2.5)	3,345 (2.8)	36.4
10億円以上～50億円未満	2,186	31,530 (8.7)	11,239 (9.4)	35.6
50億円以上～100億円未満	484	17,638 (4.8)	6,031 (5.0)	34.2
100億円以上	732	129,771 (35.6)	39,210 (32.8)	30.2
合 計	958,040	364,077	119,476	32.8

(出所) 国税庁企画課「平成5年分・税務統計から見た法人企業の実態」(1994年11月)より作成。

【表3】改革による法人税増収試算 1993年ベース

(1)貸倒、賞与、退職給与の各引当金の圧縮	4131億円
(2)7つの主な準備金の廃止	858億円
(3)営業権取得費への課税見直し	630億円
(4)受取配当の益金不算入制度の廃止	1680億円
(5)外国税額控除の1/2圧縮	2630億円
小計 (1)～(5)の計	9929億円…A ₁
(うち巨大大会社分A×70%)	6950億円…A ₂
(6)交際費課税の強化	7917億円
(7)福利厚生費への差別的特別税	3376億円
小計 (6)～(7)の計	1兆1293億円…B ₁
(うち巨大大会社分1866億円+1013億円)	2879億円…B ₂
(8)合計 (A ₁ +B ₁)	2兆1222億円
(うち巨大大会社分A ₂ +B ₂)	9829億円
(9)法人三税増収見直し (A ₁ × $\frac{0.4998}{0.3348}$ +B ₁)	2兆7562億円
(うち巨大大会社分A ₂ × $\frac{0.4998}{0.3348}$ +B ₂)	1兆3708億円

日本の財政民主主義は再生できるか

いがある。この意味は小さくないとはいえ、わが国の歴史的事情が反映されている。しかし財政民主主義は、課税や予算の透明性を確保して、財政を国民全体の意思と利益にかなうように運営し、あるいはそのような政府を樹立するための保障、システムに他ならない。私たちがそれを十分活用しているとはいえないが、地道な運動の積み重ねは、それを生かす力を私たちのうちに蓄積していくであろう。

(注)

- 1) たとえば、日本財政学会編『財政民主主義』(1994年)参照。
- 2) 最近公刊された中谷武雄『スミス経済学の国家と財政』(1996年)は、財政民主主義の理論史に関する研究をテーマの一つとしている。
- 3) 池上惇『財政学—現代財政システムの総合的解明』(1990年)は、民主主義の観点から財政学の再構成を試みた研究である。
- 4) C.ジュリアン『崩れゆく民主国家』(1972年、天野恒雄訳)は、財政民主主義を国際的視野で検討している。
- 5) これに関するまとまった研究としてはJ.ドウフルニ、J.L.モンソン編『社会的経済—近未来の社会経済システム』(1995年、富沢賢治他訳)がある。

(九州国際大学教授)

シンポジウム開催
雇用破壊・賃金破壊と
ナショナルミニマム
労働組合の役割

全労連・労働総研
1995.10.28~29

1995年10月28～29日
全労連・労働総研共催シンポジウム
雇用破壊・賃金破壊とナショナルミニマム
——労働組合の役割——
B 5 版 24頁(発言全収録)
頒価 1500円(送料ふくむ)
申込み 労働総研

読者のひろば

毎号なんとか読みつづけています。最近気になっているのですが、各労働組合の提案書から国際情勢の項がなくなってきました。国際情勢といっても難しいので余りさわらないのかとも思います。

そこで定期大会が行れる頃、夏季号にでも労働運動を中心とした国際情勢をのせていただけたらと思います。

(越村邦好／石川県・会社員)

96年秋季号の「都銀『リストラ』と金融労働者」の論文を興味深く読みました。資本主義経済の牙城でも労働者の意識は驚くほど変化しているのですね。『日経』を読んでいましたが、労働運動や労働者の状態を報道する記事がほとんどないことに物足りなさを感じて、『季刊労働総研』のような雑誌を求めています。

(匿名希望／東京都・学生)

— 10 —