

財政危機と税制問題

垣内 亮

はじめに

「新自由主義的構造改革の国民生活への影響」という視点から、今日の日本の税・財政問題を考えるというのが、今回、私に与えられたテーマである。もとより、いわゆる「新自由主義」の潮流は、70年代の世界的なスタグフレーションの進行を背景にして、従来のケインズ主義的な政策に対するアンチテーゼとして台頭してきたものである。したがって、税・財政問題が新自由主義的「改革」の大きな要となってきたのは確かである。

ただ、足下の財政問題を考えるうえでは、現在の小渕内閣の進めている財政運営が、いわゆる「新自由主義」とは正反対のバラマキ財政であり、この点では、やや、かみあわない面が出てくることは否めない。そこで、はじめに80年代の臨調路線や90年代の財政構造改革路線の流れを概括し、日本における「財政改革」の特徴点を整理し、また、現在の深刻な財政状況について分析し、そのうえで、今後実行がねらわれてくるであろう「財政改革」が国民生活にどのような影響を与えるかという点を考えることとしたい。

1. 「財政改革」をめぐる歴史的概括

戦後日本において財政危機が問題となった最初の時期は、70年代に石油ショックを契機として不況の中で大量の国債が発行され、国債残高が急増した時である。

日本では、1947年に財政法が施行され国債発

行が原則禁止されて以降、1964年度までは一般会計の歳入に充てるための国債は発行されなかった。65年の不況に際して赤字国債が発行され、66年度から建設国債が毎年発行されてきたが、「いざなぎ景気」で税収が順調に増加したため、60年代には基本的に財政危機が問題となることはなかった。

71年のニクソンショックと73年の石油ショック後、世界的にスタグフレーションの傾向があらわれた。インフレによって政府の出費は増大したが、不況で税収は伸びず、不足を補うために75年度からは赤字国債が発行されるようになった。世界同時不況の中で、日本が世界の機関車になるという対米約束を果たすため、77、78年度には公共投資の大幅な上積みが行われ、そのために国債が増発された。こうした中で、財政赤字は急速に拡大した。79年度当初予算の国債依存度は39.6%に達し、国債残高は70年代の10年間に2.5兆円から56兆円に、22倍にも膨れ上がった。こうしたもとの、財政危機の克服が重要な政治課題となってきたのである。

①80年代の「財政改革」

79年9月に政府は、80年を「財政再建元年」として「財政改革」を行う方針を打ち出した。その後、80年代の前半においては、ゼロ・シーリング、マイナス・シーリングなどによって、財政支出の抑制がはかられた。とくに、「増税なき財政再建」を旗印にして81年に設置された臨時行政調査会（いわゆる土光臨調）が行った各答申にもとづき、「自立・自助」を基本として老人保健制度をはじめとした社会保障制度の改悪、

特集・新自由主義的構造改革と国民生活

国民生活分野の補助金の一律カットや農業・中小企業分野の予算削減、地方自治体への負担の押しつけなどが次々に実施された。

また、80年代には、国鉄や電電公社の民営化をはじめ、いわゆる「民活」路線が推進された。

さらに税制面では、87年から89年にかけて、所得税の最高税率引下げや法人税率の引下げなどの大企業・金持ち税制とひきかえに、消費税が導入された。

②橋本内閣の「財政構造改革」

バブル経済の崩壊後、税収の落ち込みと「景気対策」としての公共投資の追加や減税によって、財政は急激に悪化した。これに対処するためとして、97年に橋本内閣のもとで財政構造改革法が成立した。この法律は、2003年度までに国・地方の財政赤字の対GDP比を3%以内に抑えることを目標として、予算の各費目ごとに限度額を設定して、歳出の抑制をはかるものであった。しかし、97年度の消費税増税など9兆円の負担増とあわせて、国民負担を増加する「改革」は、国民の消費を冷し、景気を悪化させた結果、わずか1年あまりで「凍結」されることとなった。

日本における新自由主義的「財政改革」の失敗

これらの一連の「改革」は、いわゆる「小さな政府」をめざして社会保障等の予算の削減の抑制をはかるという点でも、企業等の直接税負担を減らし消費課税におきかえるという点でも、典型的な新自由主義の方向での「改革」であることは明らかである。

同時に欧米の同様の「改革」と比べた場合、明らかな日本的な特徴が存在することを指摘しなければならない。

第1は、「新自由主義者」が批判するところの「ケインズの政策」の中心である公共投資のばらまき構造にメスを入れていないということである。日本におけるGDPに占める一般政府固定資本形成の比率は、1950年代には3%台後半、60年代には4%台だったが、70年代には5~6%台に増大した。80年代前半には公共事業予算も

抑制されたため、85年度は4.3%まで下がったが、バブルで抑制がはずれて再び5%に増大、90年代には6%台になっている。これに対して、欧米諸国では1~3%台であり、日本は欧米の2倍から4倍となっている。

この背景には、公共事業の獲得を利益誘導の手段としてきた自民党政治の利権構造や、総額630兆円の公共投資基本計画を押しつけてきたアメリカの圧力などが存在している。国・地方の財政全体の中で相当の部分を占めている公共投資に本格的なメスが入られない「財政改革」は掛け声倒れに終わらざるを得なかったのである。

第2に、国鉄・電電公社などの民営化＝国民の財産の切り売りは、財界にとって利益をもたらす結果にはなったが、「財政改革」という点で効果があったとはいえない。国鉄については、清算事業団に赤字の大半を移しただけで、結局「隠れ借金」は28兆円にも膨れ上がり、そのほとんどを国民の税金で返済せざるを得ない状況に陥っている。

電電公社の民営化は、NTT株式の売却で多額の収入を政府にもたらしたが、本来なら借金の返済に充てられるべきこの売却収入を、「NTT株式活用事業」と称した公共投資の上積み（毎年1.3兆円）に注ぎ込んだ上、最近では銀行業界救済のための公的資金投入の財源にしてしまった。結局、民営化は、かえって政府の借金を増大させる結果となった。

地方における「民活」型事業も、もうけは民間が取り、失敗した時のツケは行政が負うという仕組みであり、地方財政の危機の深刻化につながった。

第3に、大企業・金持ち減税と消費税増税、社会保障の切捨てという2つの点では「新自由主義的改革」が行われたが、これは、実質所得の低下や将来不安の増大による消費の落ち込みから景気を後退させ、また、税収の空洞化をもたらすことになった。このため、国民生活に犠牲をもたらしたものの、「財政改革」という点で

は、むしろマイナスの効果を生じさせたということができる。

以上、簡単に述べたが、これらが、欧米では「うまくいった」(国民の犠牲を負わせたという点では、欧米諸国の経験も肯定できないが)新自由主義的「財政改革」が日本では失敗した原因といえよう。

2. 破綻にひんする日本の財政

2000年度予算案では、新たな国債発行額が32兆6100億円、公債依存度は38.4%に達した。国債の他にも、地方財政の財源不足の穴埋めのために地方債を11兆1271億円も増発し、交付税特別会計の借入金を8兆881億円も増加させるなどの結果、国・地方の長期債務は2000年度末には645兆円、国民1人当たり510万円となり、その対GDP比は129.3%に達する。

世界的にも歴史的にも異常な事態

この財政状況は、世界的に見ても突出している。サミット参加の主要資本主義国では、国・地方の単年度の財政収支は、イギリス、カナダでは黒字であり、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリアは、いずれも2%以内の赤字となっているのに対して、日本は10%前後の赤字となっている。長期債務残高の対GDP比でも、日本はイタリアを追い抜いて最悪の事態となろうとしている。

戦前の日本の財政と比べても、長期債務残高の対GDP比が130%というのは、戦争末期の1943年度の水準である。1943年度には、一般会計の2倍以上、GNPの56%もが軍事費に費やされていたが、こうした戦争の浪費が続いていた時代に匹敵する債務残高が、平時の現在につくり出されてしまったところに、その異常さがある。

構造化した財政赤字

重大なことは、日本の財政赤字が構造的なものとなっており、「景気がよくなれば税収が増加して何とかなる」ようなものではなくなっていることである。

2000年度の国の予算で見ると、一般会計の税収は48兆6590億円と、最高時より10兆円以上も少なくなっている。これでは、かりに2%の経済成長があったとしても、税収は1兆円くらいしか増えない。これに対して、一定の経済成長があれば、今のようなゼロ金利状況が続けることはできず、国債の発行金利は上昇せざるを得ない。現在、一般会計の国債・借入金の利払い費は11兆円弱であるが、国債残高が364兆円(2000年度末)にもなる状況のもとでは、平均金利が0.3%上がっただけでも、1兆円の金利負担増となる。税収増など金利増分だけで飛んでしまいかねないのである。

大蔵省が2月はじめに発表した「財政の中期展望」によれば、名目成長率3.5%を前提とした場合でも、2005年度までに税収は7兆円しか増えないが、金利負担の増加などによる国債費の負担増が7~8兆円となっている。この結果、毎年30兆円以上の国債発行が必要となり、2005年度には国債残高が496~512兆円に増大すると試算されている。かりに、国・地方の長期債務が国債と同じテンポで増大したと仮定すると、その総額は879~907兆円となり、その対GDP比は148~153%となる。名目成長率1.75%だった場合には、160~165%にもなってしまう計算である。

切迫する財政破綻の危機

財政赤字の増大は、「将来の世代」にとって負担をもたらすだけではない。現在の世代にとっても、財政赤字が直接の問題になろうとしているところに、問題の深刻さがある。実は、累積債務の増大の影響は、最近の低金利の状況によって、相当に緩和されている。たとえば、国債残高は86年度末の145兆円から2000年度末の364兆円まで2.5倍に膨らんでいるが、この間に国債・借入金の利払い費は10~11兆円を前後しており、増大していない。これが財政危機の深刻さを潜在化させている側面がある。

現在、大量の国債発行によって長期金利の上

特集・新自由主義的構造改革と国民生活

昇が懸念されているが、実際には10年物国債の発行金利は1.8%程度という低い水準を続けている。これは、日銀がゼロ金利政策を続けていること、銀行が「貸し渋り」をして民間企業から引き揚げた資金を国債購入に充てていること、政府が国債発行を多様化し、短期・中期の国債の発行を増大させていることなどの結果である。

しかし、景気が多少回復すれば、ゼロ金利政策は続けられなくなるし、銀行資金の動向も変化するであろう。財政投融资制度の廃止により、財投資金による国債購入もこれまでのようにできるとは限らない。短期・中期債の増発は、借換債を含む毎年度の国債発行額を増大させる。このように、今後数年間のうちには、国債金利が急速に増大する事態を迎えることも予想される。

金利上昇によって国債費が増加し、さらに国債発行額を膨らませる悪循環に陥れば、いっそうの金利上昇、国債の格付けの低下、金融不安など、経済に重大な悪影響をもたらしかねない。さらに、こうした財政破綻が目に見える状況になれば、将来不安から国民の消費がいっそう落ち込み、景気の足を引っ張ることになるだろう。財政問題は、放置できない段階に突入しているといわざるを得ず、「景気対策」の名のもとに放漫財政を続ける小渕内閣の責任は重大である。

3. 経済戦略会議のシナリオ

宮沢蔵相は、景気対策型の予算は「2000年度当初限りにしたい」として、景気が回復軌道に乗った後は財政改革に着手したいという方向を示唆している。ゼネコン・銀行にばらまくだけの予算で思惑通りに景気が回復するかは疑問であるが、いずれにせよ、一定の段階で、再度「財政改革」が日程にのぼてくることになるだろう。その際の方向性を示すものとしては、現在のところ、首相の諮問機関である「経済戦略会議」が昨年2月に行った答申「日本経済再生への戦略」（いわゆる「樋口レポート」）がある。

この答申では、日本経済の現状認識として、第1に、財政赤字の急膨張などの「国民の将来不安の高まりが景気の無視できない抑制要因となっている」という認識のもとで、「中期的な財政バランス回復のための方策が求められている」、第2に、「過度に平等・公平を重んじる日本型社会システムが公的部門の肥大化・非効率化や資源配分の歪みをもたらしている」として、市場原理による新しいシステムの構築を必要としている、第3に、日本的含み経営がグローバル・スタンダードから見て非効率化している——などをあげ、「経済再生に向けた基本戦略」として、次の5点を提起している。

その5点とは、①経済回復シナリオ持続可能な財政への道筋、②「健全で創造的な競争社会」の構築とセーフティ・ネットの整備、③バブル経済の本格的清算と21世紀型金融システムの構築、④活力と国際競争力のある産業の再生、⑤21世紀に向けた戦略的インフラ投資と地域の再生——である。

国民犠牲の「財政改革」の道筋

答申が示す「経済再生シナリオ」は、当面の2年間で「バブル経済の集中的清算期間」と位置づけて不良債権の処理と経済構造の「改革」を進め、これらの構造改革によって日本経済を2001年度に2%の潜在成長力軌道に乗せ、その後、2003年度頃から本格的な財政再建の取り組みを進めるというものである。しかし、具体的に提起されている「改革」の内容は、国民に新たな犠牲を負わせる内容である。

たとえば、答申は「雇用流動化が予想以上のスピードで進展する可能性があり」、「失業率の上昇が不可避」としているが、これによる労働者の苦しみは一顧だにせず、「それはむしろ『新しい人的資源大国』としての日本を作る絶好の機会と前向きに位置づける」と、失業増加を「歓迎」する立場である。

また、社会保障制度に関しては、これまでの制度を「政府が民間に介入し、全面的に生活を

保障する『大きな政府』型のセーフティ・ネット」だと否定して、これにかわって「自己責任を前提」とした『小さな政府』型のセーフティ・ネット」への転換が必要だとしている。そして、「レベルが高すぎるとモラルハザードを招く」として、社会保障水準の引下げを求めている。具体的には、公的年金は基礎年金部分に限定し厚生年金は民営化すること、医療・介護には競争原理を導入してコスト削減をはかることなどである。

一方、税制については「よりフラットな直接税の体系をめざす」として、いつそうの大企業・金持ち減税を要求し、「所得税の課税最低限の引下げ」「赤字法人課税」など、庶民や中小企業への増税方針を打ち出している。さらに「消費税の増税は……やがて不可避になる」と増税の方向を明記している。

財政再建の見通しは不確か

これだけ、国民に犠牲を押しつけて、その結果、答申が財政再建の見通しを示せているかといえ、それは、きわめて不確かなものでしかない。

答申は、「財政のサステナビリティ（持続可能性）を回復させるための条件」として、①プライマリー・バランス（基礎的財政収支＝公債費を除く歳出と公債を除いた租税等の歳入の収支）の赤字を極力速やかにゼロに回復させること、②名目成長率が名目金利を上回る状況を実現すること——の2点をあげている。そして、中期的な目標として、プライマリー・バランスの均衡を10年程度先に実現することとし、そのために、歳出削減と国有財産の売却等を行い、さらに課税ベースの「適正化」（所得税の課税最低限引き下げなど）を行っても目的を達成できなければ「消費税率の引き上げも視野に入れざるを得ない」としている。

しかし、日本の過去30年あまりの実績を見ると、国の一般会計の決算ベースでプライマリー・バランスがプラスだったのは、最近では87～92

年度の6年間、いわばバブルの時代だけである。この主な原因は、前述したように、過大な公共投資のために借金が続けられてきたからである。これを改めなければ、プライマリー・バランスは簡単には均衡しない。ところが答申は、「630兆円先にありき」の公共投資基本計画についてはそのままにしたまま、「配分の重点化を図る」とはしつつも、今後10年間で「重点的投資」の期間として、巨額の公共投資を継続しようとしているのである。

もう1つの条件である金利に関しても、日本を含めた最近の各国の経験では、低成長のもとで、名目金利が名目成長率を上回る状況の方が一般的である。現在の、きわめて低金利といわれている状況でさえ、金利の方が成長率より高い。成長率の方が高かったのは、これも最近ではバブル期の数年間だけである。

結局、バブルを再燃させることでもしなければ、答申の示す条件を達成することは困難ということになりかねない。バブルを繰り返すことは許されないとすれば、残る道は「消費税の引き上げ」しかなくなってしまう。実際、戦略会議の議論の中では、消費税率を14%まで引き上げるという試算が行われ、答申に税率の数字を盛り込むことも検討されたが、政府筋の要請で数字は書き込まなかったといわれているのである。

4. 税制「改革」の動向

最後に、税制の「改革」をめぐる最近の動きと、今後の争点についてふれておきたい。

進む税収の空洞化

税制の分野では、国民の強い反対にも関わらず、89年に消費税が導入され、97年には税率が5%に引き上げられた。一方、87年、89年、94年、99年と、4回にわたる所得税・住民税の「改正」で、最高税率が所得税は70%から37%に、個人住民税は18%から13%に引下げられた。また、法人税は43.3%から30%に、法人事業税は

特集・新自由主義的構造改革と国民生活

12%から9%に、それぞれ税率が引下げられた。もちろん、これだけでは「金持ち減税」という国民の批判が避けられないことから、低所得者に対しても、一定の控除額の引き上げなどが行われてきた。

この結果、2000年度予算ベースで比較すると、所得税は最高時（91年度26兆7493億円）より8兆円、法人税は最高時（89年度18兆9933億円）より9兆円もの落ち込みとなっている。消費税（一般会計分で約10兆円）を考慮しても、大幅な税収の落ち込みが生じている。

ところが、前述したように、経済戦略会議などのめざす方向は、所得税の最高税率のいっそうの引下げなど、ますます税収の空洞化を進行させようというものである。「税制のフラット化＝累進性の緩和」は、税収弾性値を低下させ、経済が成長しても税収はあまり伸びないという傾向を強めることにもなる。

消費税の「福祉目的税」化と大増税

この税収の空洞化を埋める手段として、消費税の再増税が日程にのぼろうとしていることに注意を要する。昨年夏の公明党大会で、同党が「福祉目的」での消費税増税を容認する方向を打ち出したことを受け、この動きは急速に進んでいる。昨年10月の自自公3党の政権合意の際の政策合意文書では、「2005年を目途に、年金、介護、後期高齢者医療を包括した総合的な枠組みを構築する。それに必要な財源の概ね2分の1を公費負担とする」としたうえで、「消費税を福祉目的税に改め、その金額を基礎年金・高齢者医療・介護をはじめとする社会保障経費の財源に充てる」としている。つまり、2005年までには社会保障財源の半分は消費税で賄うという方向を打ち出したのである。

これでは、消費税の増税はそれこそ不可避である。厚生省が経済戦略会議に提出した試算では、基礎年金、老人医療、介護保険の3分野の社会保障給付総額は2000年度で約30兆円、2025年度には107兆円になるとされている。これを全額消費税で賄うとすれば、消費税の税率を2000年度でも17%、2025年度には36%にしなければならないと、厚生省は計算している。自自公3党の合意のように、半分を消費税で賄うとしても、税率は2000年度で8.5%、2025年度には18%となる計算である。

社会保障財源に消費税を充てる、とくに基礎年金財源に消費税を充てることは、財界の強い要求でもある。それは、財源が保険料から消費税に切り替わることにより、大企業にとっては保険料負担の大幅な軽減につながる一方、消費税は大企業は基本的に消費者等に転嫁することができ、自らの負担にならないからである。

おわりに

以上、税・財政の「改革」をめぐる経過と現状について概括した。明確なことは、社会保障の切捨てや庶民増税によって大企業・金持ちの利益をはかるという新自由主義的「改革」の方向では、国民の犠牲は確実に増大するが、財政の「健全化」はおぼつかないということである。ましてや、財政再建と国民本位の経済発展を両立することなど、望むべくもない。いまこそ、逆立ちした経済と財政の構造を転換し、公共投資などの浪費に思いきったメスを入れるとともに、国民生活と社会保障の充実に重点を置いた財政運営に転換することが必要である。

（かきうち あきら・日本共産党国会議員団事務局）