

日本における財政危機の現状とその要因

梅原 英治

I. 破たんしつつある景気最優先路線

橋本内閣の「財政構造改革」路線が深刻な金融危機を招いて失敗した後、小渕・森内閣は「景気最優先」を掲げ、財政再建を後回しにして膨大な借金を作りだしてきた。

そのもとになった経済戦略会議の『日本経済再生への戦略』（99年2月）によれば、財政政策は、①99～2000年度頃は「景気回復と金融システム安定化を最優先」し、②2001～2002年度頃は「景気の自律的回復軌道への移行を見極め」ながら「景気中立的運営に転換」し、③2003年度頃に「財政再建に向けた中期的取り組みを着実に実施する」としている。

しかし、景気は自律的回復軌道に乗る気配を見せないばかりか、アメリカの景気後退と相まって、2001年に入ってから急減速しており、経済戦略会議のシナリオは破たんしつつある。

膨大な国債累増のもとで日本国債の格付けは下がる一方であり、国際金融市場は「JGBプレミアム」（日本国債問題）に関心を高めている。「国債バブル」の破裂への不安は、国債入札の失敗（募集額に応札額が大幅に不足する「未達」の発生）から日本経済が金融恐慌に陥り、国際金融危機を呼び起こすという経済小説（幸田真音『日本国債』講談社、2000年）まで登場させている。地方自治体では、東京都・大阪府・愛知県・神奈川県が赤字決算を続けており、今回の景気減速が再建準用団体への転落につながりかねない状況にある。

いったい日本財政はどうなるのか、なぜこれほど深刻な危機に陥ったのか。以下、日本財政の危機の現状とその要因を探ってみよう。

II. 借金漬けの日本財政

◆政府債務の急激な累増

90年代以降、国も地方も借金を急激に増やし、日本財政はいまや借金まみれである。

財政の中心軸である国の一般会計をみると、国債発行額は財政危機に陥る前の91年度決算では6.7兆円だったが、99年度決算では37.5兆円（＝戦後最高）、2000年度補正後では34.6兆円、2001年度予算案では28.3兆円と、わずか8～10年の間に4.2～5.6倍に急増している。なお、2001年度予算案で国債発行額が前年度より減っているのは（当初予算比では4.3兆円減）、銀行支援のための交付国債（99年度2.5兆円、2000年度4.5兆円）がなくなったことによる。

国債依存度は91年度決算9.5%から99年度決算42.1%（＝戦後最高）、2000年度補正後38.5%、2001年度予算案34.3%へ急上昇している。91年度には発行されなかった赤字国債も99年度決算では24.3兆円（＝戦後最高）、2000年度補正後では23.5兆円も発行され、2001年度予算案でも19.6兆円が予定されている。国債残高は91年度末171.6兆円から2001年度末には約389兆円に2.3倍に膨れ上がる見込みだ。

国の借金はそれだけにとどまらない。出資国債や交付国債に加えて、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税会計」と略）などの特別会計（財政融資資金特別会計を除く）の借入金がある。これらを加えた国の長期債務残高は2001年度末には約506兆円に達する見込みである。91年度末208.8兆円の2.4倍である。

国と並んで都道府県や市町村の財政も借金漬けである。地方普通会計の歳入となる地方債は91年度決算7.3兆円から98年度決算15.1兆円

へ2.1倍になり(2001年度地方財政収支見通しでは11.9兆円、ただし数値のベースが異なる)、歳入に占める割合は91年度決算7.9%から98年度決算14.7%(2001年度見通しでは13.3%)へ急上昇している。地方債現在高に交付税会計借入金残高(地方負担分)と地方公営企業債残高(普通会計負担分)を加えた地方財政の実質的借入金は91年度末69.9兆円から2001年度末188兆円へ2.7倍に膨れ上がる見込みである。

以上の国と地方をあわせ重複分を除いた長期債務残高の合計は2001年度末に約666兆円に達する見込みで、これは国内総生産(GDP)の128.5%に相当する大きさである。さらに、財政投融资改革に伴って2001年度から設置される財政融資資金特別会計の国債(財投債)約44兆円を含めれば、債務残高は710兆円、137%に達する。

明治以来の日本の財政の歴史をみても、政府の債務残高がGDPを超えるのは太平洋戦争中においてほかになく、平時の財政としては異常というしかない。OECD(経済協力開発機構)加盟国のなかでもイタリアを超えてトップであり、ドル換算すればアメリカをも上回り、日本は「世界最大の借金国家」となっている。

しかも以上には、本来支出しなければならない負担を後年度に繰り延べた国の「隠れ借金」(約8.2兆円)や国債整理基金への繰入停止(合計約27兆円)、国の特殊法人、地方自治体の公営事業会計・土地開発公社・第3セクターなどの累積債務は含まれていない。

◆必要な「バランスシート」の視点

もともと、国や地方自治体は借金ばかりでなく、資産も保有している。とくに日本では公的年金制度に積立方式(将来の年金給付に必要な原資をあらかじめ保険料で積み立てておく財政方式)を採用し、厚生年金・国民年金だけで約190兆円の積立金を保有しており、賦課方式(そのときに必要な年金原資をそのときの現役世代の保険料で賄う財政方式)を採用している諸国とは財政制度が異なることに留意しなければならない。年金の「積立度合」(前年度末積立金の

当年度支出合計に対する倍率)は2000年度で厚生年金6.1倍、国民年金3.3倍もある。

公的年金積立金は郵便貯金や簡易保険などともに財政投融资機関などを通じて運用されてきた。2001年度から公的年金積立金と郵便貯金は資金運用部への預託義務から外され、市場において自主運用されることになるが、こうした資金が公債に運用され、その消化を支えている。

OECDの統計によって一般政府(国・地方・社会保障基金)の金融債務から金融資産を差し引いた純債務残高(対GDP比)をみると、99暦年で日本(37.8%)はイタリア(104.4%)、カナダ(75.3%)、アメリカ(48.9%)、フランス(43.0%)、ドイツ(42.3%)を下回り、イギリス(37.1%)とほぼ同じで、「世界最大の借金国家」とは異なる姿が現れる。

このような資産と負債を並べて正味の財産状況を表示したものが「貸借対照表」(バランスシート)である。最近では国も地方自治体もバランスシートの作成に取り組んでいる。

大蔵省(現・財務省)の「財政事情の説明手法に関する勉強会」が2000年10月に発表した「国の貸借対照表(試算)」によれば、98年度末現在で国の資産合計は658.7兆円、負債合計は791.3兆円、差し引き132.6兆円の負債超過となっている。ただし、公的年金支払いの計上方法の違いによって、負債合計の額が791.3兆円(負債超過132.6兆円)、928.6兆円(同269.9兆円)、1435.2兆円(同776.5兆円)の3案が出されており、その差があまりに大きすぎることで、年金財政や郵便貯金・財政投融资を含めた「どんぶり勘定」になっていることなど、試算の信頼性と有効性には疑問が多い。

自治省(現・総務省)も2000年3月に「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」、すなわちバランスシートの作成マニュアルを出し、それに基づいて各自治体でバランスシート作りが行われている。東京都も同年5月に「機能するバランスシート(中間報告)——東京都の経営を考える冷厳な用具——」を発表して独自の試算を公表している。それによれば、98年度末現在、東京都の資産合計は12.7

特集・財政危機打開の基本方向

兆円、負債合計は10.6兆円で、正味財産は2.1兆円であるという。

バランスシートの作成など、企業会計の手法を国や地方自治体の財政に導入することが「ニュー・パブリック・マネジメント」（新しい公共部門管理）として最近の流行になっているが、それは国民や地域住民に財政状況を説明するうえで有用な面もあるが、計算に当たって様々な仮定が設けられて計算プロセスがブラックボックス化しやすいことや、公共部門と民間企業の違いを無視して計算や計算結果の解釈が行われやすいことなど、注意を要する面もある。

いずれにせよ、負債だけをみて財政危機を論じるのは一面的である。資産も含め国・地方の財政状況を包括的に捉えることが重要であり、財政再建においても保有資産の有効活用の視点から国民負担をできる限り抑える道を切り拓く必要がある（例えば、神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言』岩波書店、99年では、年金基金の取り崩しを含めた年金制度改革案が提起されている）。

Ⅲ. 持続可能性を失いつつある財政赤字

国や地方自治体の借金も全面的に否定されるべきものではない。例えば、将来世代にも有用な公共施設を整備する際に、公債を発行して資金を調達することは、それを利用する将来世代にも負担を求めるうえで有効な方法である。しかし、借金も限度を超えれば持続可能性を失う。「財政の硬直化」が進行し、長期金利引き上げ圧力が形成されるからである。

◆「財政破たんのケース」に陥った財政

公債の累増は元利償還のための公債費を増大させ、歳出に占める公債費の割合が高まって、国内外の行財政需要に機動的に対応できなくなるという「財政の硬直化」が進行する。

2001年度一般会計予算案では、前述のように銀行支援の交付国債がなくなったため、それを償還するための国債費も減少したが、それでも歳出全体の20.8%（17.2兆円）を占めて最大の歳出項目となっている。地方財政でも公債費は

年々増えて、2001年度収支見通しでは12.8兆円、歳出全体の14.3%にまで上昇している。

もっとも、公債が大量発行されているわりには、公債費の伸びは低く抑えられている。それは超低金利と国債多様化政策、とくに前者によるところが大きい。10年物利付国債の表面金利は90年10月の7.9%をピークに低下し、2001年2月には1.4%にまで下がっている。国債の多様化については、94年度に6年物利付債、99年度に1年物短期債と30年物利付債、2000年度に3年物割引債と5年物利付債と15年物変動利付債というように償還期間が多様化され、財政負担の分散化が図られてきた。景気回復によって民間資金需要が立ち直ってくれば、金利が上昇して公債費がいきよに膨らむことになるが、それが日銀の金融政策に制約を課している。

もちろん、経済が順調に成長すれば、財政の硬直化は大きく進まない。この経済成長と公債負担の関係については「ドーマーの法則」がある。これによれば、名目経済成長率が利子率を上回り、プライマリー・バランス（公債費を除いた歳出から税収等を引いた一次的財政収支）が維持されておれば、公債残高の対GDP比は一定値に収束するが、プライマリー・バランスが赤字で、名目経済成長率が利子率を下回る場合には、公債残高の対GDP比は発散し、財政は崩壊する。この後者が「財政破たんのケース」である。

一般に名目経済成長率が利子率を下回することは短期にあっても長期に継続することはないので、財政破たんのケースは「非現実的」とみなされている。しかし、日本では、国と地方をあわせたプライマリー・バランスは92年度以降8年以上も赤字を続け、名目経済成長率は90年度以降10年以上も長期国債の表面金利を下回っている。日本財政は明らかに「財政破たんのケース」にあり、現状のような財政赤字は持続可能でなくなっている。

◆公債大量発行下の超低金利現象

公債の発行は民間資金を吸収し、その分だけ民間企業の資金需要に向けられる資金が少なく

なる。民間企業の資金需要が強ければ、金利が上昇して、高い金利では採算のとれない民間企業が金融市場から押しのけられることになる。これを「クラウドディング・アウト（押しのけ効果）」と呼ぶ。

しかし、日本では、公債が大量に発行されているにもかかわらず、長期金利は記録的な超低位水準に保たれ、公債も比較的順調に消化されており、クラウドディング・アウト効果は起こっていない。

その理由は、現下の景気低迷それ自体が金利の上昇を抑え、公債の消化環境を形成してきたことにある。すなわち、①将来の生活不安により家計の貯蓄性向が高まったこと、②民間企業の設備投資意欲が弱いこと、③銀行が自己資本比率規制やペイオフ制度などの金融ビッグバン政策のために貸し渋る一方で、大量の公債を購入していること、④経常収支が黒字であること、⑤日銀が潤沢な通貨供給を継続してきたこと、⑥バブル崩壊と金融危機以降、安全資産としての公債に魅力が増したこと、⑦国・公的金融機関などが郵便貯金・簡易保険・年金積立金などを用いて国債を購入してきたこと、そして⑧物価上昇率が低下していること、などによるためである。なお、③について補足しておく、銀行は国際的な自己資本比率規制の国際基準値8%、国内基準値4%をクリアしなければならないが、計算上、民間企業に貸し出せば自己資本比率が下がるのに対し、国債の購入はそれを下げない仕組みになっている。そのため、銀行は貸し渋りや貸し剥ぎ（資金の早期回収）を行う一方、その資金で国債を購入して自己資本比率を高めているのである。

以上は、日本の財政危機が、国際金融危機を招いたロシアや中南米諸国のそれとは決定的に異なっていることを示す。それらの国では、財政赤字を国内資金では賄えず、外国資金（とくに短期資金）を流入しようとして高金利で公債を発行したため、財政収支の改善見込みがないと認知されたたん、外国資金が引き揚げたため、政府は債務不履行（デフォルト）を起こして国際金融危機に連動したのである。

これに対し日本では、公債は基本的に国内資金で消化され、経常収支は大幅な黒字である。そのため、日本では財政危機に対して楽観的な見方も根強くあり、それが経済戦略会議などの「景気最優先」路線の基盤となっている。もちろん、今日明日にも財政が崩壊するかのように、過度に財政危機を強調してショック療法的に国民犠牲の財政構造改革の実施を求める議論は、現状認識として行き過ぎている。けれども、そうそう楽観的になっていられない以下のような事情にも留意する必要がある。

第1は、短期的・単発的には、長期金利が上昇する可能性が常に存在していることである。現状では民間の資金需要が弱く、金融市場の需給逼迫が回避されているが、それは内外の投資家が日本の公債に対する信頼に動揺して、短期的に公債相場が急落して公債金利が急上昇する可能性を否定するものでは決していない。

実際、98年11月、アメリカの格付け機関ムーディーズ・インベスターズ・サービスが日本国債の格付けを引き下げたとき、98年末から99年2月頃まで長期金利が急上昇したことがある。これには99年度予算案で資金運用部資金による国債購入の削減が盛り込まれたことも影響した。政府は急遽、資金運用部資金による国債購入の再開を発表し、日銀は短期市場のオーバーナイト金利を事実上ゼロにする「ゼロ金利政策」に踏みきり、長期金利の上昇を抑えた。その後、金利は戻り低位に安定したものの、このような単発的な形で金利が上昇する局面は今後もありうることである。

第2は、長期金利の低位安定が景気の自律的回復軌道への定置を阻んでいることである。長引く超低金利は家計の金利収入や公的年金・企業年金の運用収入を減らし、生命保険会社の運用利回りを予定利率より下回らせて「生保危機」を招き、利子に対する所得税・住民税収を減らすなど、国民生活と経済・財政に大きな影響を及ぼしている。長期金利の低位安定と景気低迷と財政危機の悪循環が生じている。

第3は、長期的にみれば、超高齢社会の到来とともに、とりわけ貯蓄率の高いベビーブーム

特集・財政危機打開の基本方向

世代が退職する2005年頃、あるいはその世代への年金給付が始まる2010年頃から家計貯蓄率が低下すると予想されることである。そうなれば公債発行の余地も乏しくなるだろう。

第4は、地方債の場合には個別銘柄であるので、自治体の財政事情によっては個別的に金利が上昇することはありうる。例えば、98年8月には北海道の公募債、同10月には神奈川県は公募債が当初は買い手がつかないという事態が起こった。北海道債は引き受けシンジケート団が発行価格を1円30銭下回る記録的な安値で販売したという。

したがって、公債大量発行下で長期金利が低位安定しているとはいえ、現状のような借金財政をいつまでも続けることはできないのだ。

◆再建準用団体への転落の危機

地方自治体の財政危機については特殊な問題がある。それは実質収支（歳入から歳出と翌年度に繰り越すべき財源を差し引いた財政収支）で赤字額が一定規模（道府県は標準財政規模の5%、市町村は20%、東京都は道府県より少し高め）を超えると地方財政再建促進特別措置法にもとづいて起債が制限されることである。

起債制限団体になると、自主的に財政再建を進める「自主再建団体」になるか、国の管理下で財政再建を行う「再建準用団体」になるかの選択に迫られる。すでに地方債への依存が高まっているところで起債制限を受けることは財政運営上非常な困難を伴うので、通常は「再建準用団体」になって起債制限の緩和を受けて財政再建計画を進めることになる。しかし、それは地方自治が実質的に停止することである。

このような起債制限による財政再建の強要は憲法92条の「地方自治の本旨」に反しているし、起債制限比率の設定も合理的根拠をもっていない。例えば、都道府県で最も歳入規模の小さい鳥取県（98年度決算4753億円）は、12の政令指定都市のうち10都市に抜かれている。逆に、市町村で最も歳入規模の大きい大阪市の歳入規模（同1兆9856億円）を上回る都道府県はわずか5団体（東京都・北海道・大阪府・兵庫県・愛知県）しかない。したがって、道府県の5%

という基準は厳しすぎるし、合理的でない。

市町村に比べて道府県の起債制限比率が厳しいのは、従来、道府県では機関委任事務が事務量の8割以上を占めるのに対し、市町村では4割程度にとどまるからだと言われてきた。財政危機で機関委任事務の遂行に支障が生じては困るからだと言われてきた。しかし、2000年4月に機関委任事務が廃止され、機関委任事務の一部が自治事務とされて、全事務量に占める法定受託事務の割合が低くなっている以上、従来の起債制限比率をそのまま据え置いているのは説明がつかない。それにまた起債制限にストックの指標ではなく、フローの実質赤字を用いていることにも疑問がある。

再建準用団体は91年度に福岡県赤池町が指定されて以来表れていないが、98年度以降、実質赤字を生じている東京都・大阪府・愛知県・神奈川県では再建準用団体に転落する危機が続いている。

IV. 国と地方の財政赤字拡大の要因

◆循環的赤字と構造的赤字

なぜ日本財政はこれほど危機を深めたのだろうか。景気変動との関わりで見ると、財政赤字は「循環的赤字」と「構造的赤字」に分かれる。前者は景気後退に伴う税収減や失業給付などの支出増に伴う受動的な財政赤字であり、景気が回復すれば自然に黒字に転じる部分である。後者は循環的赤字を除いた財政赤字で、景気対策など裁量的な要因も含まれる。

経済企画庁（現・内閣府）の推計によれば、90年代以降の一般政府（国・地方・社会保障基金の合計）の財政赤字の大部分は構造的赤字であり、例えば98年度の一般政府の財政赤字（対潜在GDP比、旧国鉄・国有林野債務を除く）5.2%のうち構造的赤字は4.3%、循環的赤字は0.9%であるという（経済企画庁編『経済白書（平成12年版）』大蔵省印刷局、2000年、223～225ページ）。つまり、8割以上が構造的赤字であり、景気が回復しても自然に黒字に転じるものではないというわけである。すなわち、財政収支バランスが構造的に崩れてしまっている

のである。

◆財政収支バランスの崩壊の中身

財政収支バランスの崩壊は、一方で支出が増加し、他方で税収が減少することで生じる。

国の一般会計をみると、歳出総額は財政危機に陥る前の91年度決算70.5兆円から98年度決算84.4兆円へ13.9兆円増加しているのに対し、税収は59.8兆円から49.4兆円へ10.4兆円も減少している。歳出と税収のギャップが91年度と98年度で24.3兆円も開き、それがその間の国債発行額の増加28.7兆円（6.7兆円→34.0兆円）のほとんどを説明する。つまり、財政赤字の5割弱は歳出の増加、4割弱は税収の減少に原因があり、残りが税収以外の他の収入項目にあるということだ。

地方財政をみると、普通会計歳出総額は91年度決算83.8兆円から98年度決算100.2兆円へ16.4兆円増加しているのに対し、地方税収は35.1兆円から35.9兆円へと微々たる増加にとどまっている。歳出と税収のギャップは地方債で7.8兆円、国庫支出金で4.4兆円、地方交付税で3.1兆円でカバーされている。もっとも、地方交付税もまた所得税・法人税の減収によって借金漬けとなっており、交付税会計借入金残高は2000年度末に38.1兆円にのぼる。

◆公共事業の追加と経済対策

では、何が歳出の増加をもたらしたのか。まず、国の一般会計をみると、91年度を基準に91～98年度の歳出増加合計額（91年度決算額と91年度歳出決算額を基準にした各年度の増加分の累積額の合計）113.6兆円の主な内訳をみると、①公共事業関係費41.3兆円（36.3%）、②社会保障関係費27.4兆円（24.1%）、③文教及び科学技術振興費11.1兆円（9.8%）、④国債費11.1兆円（9.7%）、⑤防衛関係費6.6兆円（5.8%）となる。このうち国債費の約3分の2は建設国債のそれであるから、その分を公共事業関係費に含めれば、歳出増加の4割以上が公共事業によってもたらされたことになる。つまり、歳出面における財政赤字の主因は公共事業の増

加である。

公共事業の増加は、とくに年度途中の補正予算による大幅な追加という形をとってきたことが注目される。そのため、92年度以降、公共事業関係費は当初予算と決算で著しい乖離を生じている。公共事業の巨額の追加は建設国債の追加大量発行によって賄われ、国債の累増をもたらしてきた。予算と決算の乖離は、92年度当初予算6.9兆円に対して決算9.7兆円で39.3%増、以下同様に93年度7.3兆円対13.7兆円、86.6%増、94年度7.8兆円対13.2兆円、70.3%増、95年度8.1兆円対12.8兆円、57.7%増、96年度8.5兆円対12.3兆円、57.7%増、97年度8.6兆円対11.1兆円、28.4%増、98年度8.9兆円対13.0兆円、45.1%増である。これでは当初予算がほとんど意味をなしていない。

この公共事業の巨額の追加は、92年8月以降、頻繁に打ち出された政府の経済対策を反映している。91年以降、日本経済は景気後退局面に入り、加えて株価・地価の急落に伴う金融不安や円高急進の影響、95年1月の阪神淡路大震災などが起こり、それらに対処して景気を回復するため、92年8月「総合経済対策」（事業規模10.7兆円）、93年8月「総合的な経済対策」（13.2兆円）、93年9月「緊急経済対策」（約6兆円）、94年2月「総合経済対策」（15.3兆円）、95年4月「緊急円高、経済対策」（約7兆円）、95年9月「経済対策」（14.2兆円）が講じられた。さらに97年春の橋本内閣の財政構造改革の失敗による景気の急落と金融危機、アジア通貨・経済危機に対処するため、98年4月「総合経済対策」（事業規模16.7兆円）、98年11月「緊急経済対策」（23.9兆円）、99年11月「経済新生対策」（18兆円）が決定された。98年秋以降は「金融システム安定化」という名目で、金融機関に公的資金が投入されてきた。

これらの経済対策の支柱が公共事業であり、補正予算で公共事業を追加させ、財政赤字を拡大してきたのである。経済対策はまた地方財政や財政投融资を総動員してきた。

◆地方債依存の地方公共事業の増大

特集・財政危機打開の基本方向

地方財政でも、歳出面の主因は公共事業（普通建設事業費）にある。国の一般会計と同様に、地方普通会計について91年度を基準に91～98年度の歳出増加合計額169.5兆円の主な内訳をみると、①普通建設事業費 58.6 兆円（34.6 %）、②人件費 40.2 兆円（23.7 %）、③公債費 20.9 兆円（12.3 %）、④物件費 16 兆円（9.4 %）、⑤貸付金 14.5 兆円（8.6 %）などとなる（積立金の激減のため増加要因の合計は100%をオーバーする）。公債費の多くが普通建設事業費のための地方債のためのものであることを考えれば、歳出増加の5割近くが普通建設事業費によってもたらされたといえる。

普通建設事業費は90年代以降、地方債への依存を急速に深めてきた。普通建設事業費の財源構成に占める地方債の割合は91年度では25.6 %だったが、98年度には45.0 %に高まっている。とくに単独事業費では24.1 %から48.5 %へ急上昇している。こうした普通建設事業費の増加と財政構成における地方債依存の高まりが相乗して、地方債が激発されてきたのである。

このような地方債に高度依存した地方公共事業の増加は、自治体独自のものもあるが、多くは国に誘導されたものである。国は80年代半ば頃から地方単独事業に係る地方債の起債充当率を引き上げ、その元利償還費の一部や事業費の一部を地方交付税で措置するメニューをたくさん作って地方単独事業の促進を図ってきた。90年代以降は経済対策によって起債充当率を100 %に引き上げ、交付税措置メニューも多様化するなど誘導装置を強化してきた。

自治体が国の誘導に乗りやすいのは、地方財政が中央集権的構造であるからだ。すなわち、歳出面では地方自治体は国の1.8倍の仕事をしながら、税については国の6割程度しか配分されず、地方はその差額を国の意志が介入する地方交付税・国庫支出金などによって埋め、国の許可が必要な地方債によって補完しなければならないからである。しかし、こうした国の誘導による地方公共事業の促進が、身の丈に合わない財政を作りだし、ムダで、自然・生活環境を破壊する、採算度外視の公共事業を生みだしてい

るのである。

◆税収の減少——景気低迷と頻繁な減税

次に、税収減少の要因を見てみよう。国の一般会計歳入の税収（租税・印紙収入）は、ピークの90年度決算60.1兆円から98年度決算49.4兆円へ10.7兆円（17.8 %）減少している。主な内訳は、①所得税9.0兆円の減少、②法人税8.0兆円の減少、③消費税5.5兆円の増加である。所得税と法人税の減収を消費税の増収で相殺できなくて減収を生じているのである。

地方税では、市町村については、個人住民税と法人住民税が91年度と98年度の間で0.4兆円、1.0兆円減少しているが、固定資産税が2.5兆円増加して、税収全体では1.7兆円増えているので、問題は基本的に道府県税にある。道府県税は同期間に0.9兆円減少しているが、その主な内訳は、①法人事業税2.3兆円の減少、②利子割住民税1.2兆円の減少、③個人住民税0.3兆円の減少、④地方消費税（97年度創設）2.6兆円の増加である。すなわち、法人事業税と住民税の減少を地方消費税でカバーできなかったということである。

所得税・個人住民税と法人税・法人住民税・法人事業税の減収は、バブル崩壊を伴う景気の長期低迷と税制改正によるものである。

景気の影響については、当初見積額が傾向的に減少しており、実績が当初見積もりを大幅に下回っていることから推測できる（もちろん、税制改正の影響もあるが）。所得税の当初見積額は91年度25.7兆円から2000年度18.7兆円へ減少し、92年度以降98年度まで一度も当初見積額を達成したことがない。法人税でも、当初見積額は91年度19.3兆円から2000年度9.9兆円へ減少しており、95・96両年度に当初見積額をわずかに上回っただけで、それ以外では達成できず、未達成額は91年度2.7兆円、92年度4.4兆円、93年度3.8兆円、94年度1.4兆円、97年度1兆円、98年度3.9兆円と大きい。

ただ、景気低迷の影響といっても、たんに受け身の減収ばかりではない。とくに不良債権処理の迅速化のために、債権償却特別勘定に無税

で繰り入れられる債権の対象が拡大されたり(92年9月)、金融機関が共同で設立した「共同債権買取機構」(93年1月設立)への債権売買で生じた売却損の損失計上が認められたりしてきた。その結果、バブル崩壊の影響を強く受けた金融・証券業や建設・不動産業などで欠損金が増え、欠損金の繰越控除が膨張して、税収が長期にわたって回復しない状況が作り出されているのである。

税制改正の影響については、所得税では94年度改正(平年度分の減収額3.8兆円)、94年11月の税制改革(3.8兆円)、96年度改正(1.4兆円)、98年度改正(1.5兆円)、99年度改正(4.5兆円)の影響が大きい。法人税では98年度改正(差引0.2~0.3兆円の減税)と99年度改正(2.3兆円)の影響が大きい。以上は住民税・法人事業税についてもあてはまる。

主な制度改正としては、所得税・住民税の最高税率の引き下げ(所得税:50%→99年度以降37%、住民税:15%→99年度以降13%)と課税最低限の引き上げ(所得税:夫婦2人の家族で94年度まで327.7万円→95~98年度353.9万円→98年度361.6万円→99年度382.1万円→2000年度368.4万円、住民税:同じく284.9万円→303.1万円→306.3万円→309.5万円)、法人税・法人事業税の税率引き下げ(法人税:97年度まで基本37.5%→98年度34.5%→99年度30%、法人事業税:同じく12%→11%→9.6%)と課税ベースの拡大(98年度)、99年度の金融・証券税制改革による有価証券取引税と取引所税の廃止など、土地・住宅税制改革による地価税停止や土地譲渡益課税の軽減、買い替え特例の拡充などが注目される。総じて、担税力のある高所得層・高資産家層や大企業への減税が進められ、景気が回復しても税収が従来ほどには増えない仕組みに変わっている。

なお、地方財政危機については、地方交付税の借金依存や、地方債・地方交付税に肩代わりさせて行われた国庫支出金の整理合理化の影響も大きい。紙数の関係で省略する。

V. 「バランスシート不況」と財政崩壊

しかし、財政収支バランスを崩して公共事業や減税を大規模かつ頻繁に行いながら、なぜ景気は自律的回復軌道に乗らず、財政依存から抜け出せないでいるのだろうか。

一言でいえば、それは「バランスシート不況」というバブル崩壊後の特殊な不況によって、公共事業や減税を柱とした経済対策の効果が吸い取られているからである。ここで、バランスシート不況とは、企業や個人が借金をして購入した資産の価格が暴落し、その結果、借金だけが残って、バランスシート上で債務超過に陥ったため、消費や投資を抑制して借金の返済に当ててバランスシートの修復を図ろうとするために生ずる不況をいう(リチャード・クー『良い財政赤字・悪い財政赤字』PHP研究所、2001年、参照)。

公共事業を実施しても、多額の借入金を抱えたゼネコンや不動産業者はその収益を銀行への借金の返済にあてるため、経済対策の効果は大きく減殺される。しかも地価は下落を続け、不良債権は増え続けている。返済を受けた銀行はそれをゼネコンなどへの債権放棄や不良債権に対する引当金として充当するので、貸出は伸びず中小業者は資金繰りに苦しむ。また、ゼネコンは借金返済のために中小建設業者に単価切り下げや代金未納や値切りを行う。こうして、経済対策の効果が地域や末端業者にまで波及しない。そのため、公共事業がいつそう欲しがられる。こうして公共事業がゼネコンと銀行の救済に使われている。バランスシート不況の内実はこのような「銀行とゼネコン・不動産業の腐食循環」である(神野直彦・金子勝『財政崩壊を食い止める』岩波書店、2000年、11ページ)。

同様に、所得減税を実施しても、ローンで買った資産(土地・住宅、株式、ゴルフ場会員券など)の価値が下がった人たちは、減税で浮いた資金を消費に使わず、ローンの返済や貯蓄の積み増しに回すため、減税の経済効果は低下する。さらにはリストラの拡大や将来の生活不安をおおるだけの社会保障改革や税制改革などがいつそう消費を冷え込ませて、減税の経済効果を低

特集・財政危機打開の基本方向

下させる。

しかも、バランスシート不況それ自体が資産価格を下落させて債務超過を増やして、資産価格の下落と債務超過と景気後退の悪循環を形成する。かくして、ブラックホールに吸い込まれるかのように、大規模な経済対策が頻繁に打ち出されても景気刺激効果は末端にまで行き渡らず、景気浮上効果は乏しく、膨大な政府債務の残骸が残るのである。

おわりに

以上のようなバランスシート不況論は現在の日本の状況を比較的うまく説明している。しかし、問題もある。

第1は、公債発行による財政出動を合理化しやすい議論であることだ。企業や個人がバランスシート調整のために投資や消費を抑制し、収縮する総需要を補うために財政出動は不可欠のものと合理化される。リチャード・クー氏は、バランスシート不況を脱することができるのは2003年頃になり、それまでは財政出動を続けるべきだと主張されている（前掲書、96～99ページ）。

確かに、政府は公債発行による財政出動を通じて総需要を支えながら、民間部門の過剰債務の処理を助けている。しかし、それは民間部門の負債を政府部門に置き換えることにほかならない。「民間部門のバランスシート調整」が終了したとしても、次は「政府部門のバランスシート調整」が課題となる。「政府部門のバランスシート調整」、すなわち財政再建をどう進めるのか、それが日本経済や世界経済にどのような影響を及ぼすのか、そのときは誰が「財政出動」の役を果たすのか。それらの展望はバランスシート不況論では描かれていない。

第2は、そのシナリオ通りにいくかどうかは誰にも分からないことだ。2001年明けからの景気の急減速、とくに株価の下落はシナリオの書き換えを要求するかもしれない。

しかも、現在進行中の構造改革が日本経済に与える影響もある。例えば、国際会計基準の導入による短期的利益の追求や含み損益の明確化

などは企業のリストラを促進し、金融ビッグバンやB I S（国際決済銀行）自己資本比率規制は貸し渋りや貸し剥ぎを進め、そしてIT（情報技術）革命による「ディスインターミディエーション」（中抜き）は中間管理職のリストラや流通合理化を進行させている（金子勝『日本再生論』日本放送出版協会、2000年、参照）。これらによってバランスシート不況は長引く可能性がある。

そうなれば、財政はさらに赤字を拡大して、経済を支えなければならない。しかし、財政赤字を持続することは次第に困難になっている。2003年頃にバランスシート不況から抜け出せなかった場合のシナリオは描かれていない。

第3は、財政出動の中身の問題である。クー氏は、減税より公共事業の方が効果的であるとしたうえで、「バランスシート不況時の財政は量が質よりも重要」だとして、ムダな公共事業も合理化されている。しかし、同じ投資を行うのであれば、社会保障や医療・保健は公共事業より雇用創出効果が大きい。公共事業でも大規模プロジェクトより生活密着型の方が生産誘発係数は大きい。もちろん、短期的な効果だけでなく、長期的効果を含めて検討されなければならないにしても、財政出動の中身については公共事業以外のシナリオも描くことが可能である。

そして第4は、バランスシート不況を作り出した銀行・ゼネコン・不動産業などの責任を問わないことだ。

膨大な公債累増のなかで、財政赤字は次第に持続可能性を失いつつある。しかし、バランスシート不況のもとで財政再建に転換すれば景気後退を招き、逆に財政を悪化させるのではないかという不安におびえている。このジレンマのなかで、国と地方の借金は積み増すばかりである。バランスシート不況から抜け出すのが早いか、「財政崩壊」が訪れるのが早いか、日本財政は瀬戸際立った状態を続けることになる。

（うめはら えいじ・大阪経済大学教授）