

新政権の財政運営について

安藤 実

はじめに

政権が交代したからといって、これまでの財政状態がなくなるわけではない。国際的に見て最悪の部類にある政府債務残高が、新しい民主党連立政権の上にのしかかっている。新政権は、旧政権のこの「負の遺産」を受け継がざるを得ない。これをどのように改革していくか。まさに、新政権の性格と力量が問われている。

ここでは、まず旧自公政権の財政運営の基本的特徴を、小泉内閣の場合を例に考察する。次にそれと対比しながら、新政権の財政運営の問題点をとらえている。

1 「国債発行額30兆円以下」

10年前、小泉純一郎内閣が掲げた「財政構造改革」の一枚看板は、「国債発行額30兆円以下」であった。小泉首相の所信表明演説、「簡素で効率的な政府をつくることが財政構造改革の目的です。私は、この構造改革を二段階で実施します。まず、02年度予算では、財政健全化の第一歩として、国債発行を30兆円以下に抑えることを目標とします。また、歳出の徹底した見直しに努めてまいります。その後、…借金の元利払い以外の歳出は、新たな借金に頼らない（プライマリーバランス）、本格的財政再建に取り組んでまいります。」

それにしても財政再建の第一段階として設定された、30兆円という国債発行額自体、すでに異常なレベルであった。にもかかわらず、「国債増発しろという大合唱のなかで、30兆円枠にとどめられたということは、今までの自民党だったら想像できないことですよね。…財政の規律ということで一歩踏み出した」と、小泉首相が

威張れたのは、先行する内閣が、1998年度34兆円、99年度38兆円、2000年度34兆円、01年度30兆円と異常に巨額な国債発行額を続けていたからである。

2 「むちゃくちゃな予算」

その「30兆円枠」は、02年度の途中に破られる。2兆5000億円もの税収不足が生じたためである。すると小泉内閣は、「柔軟かつ大胆に」国債増発に頼った。国債を増発するとしても、税収不足分に見合う額にすべきところを、「とにかく35兆円なんや！」（塩川財務相）と、「30兆円枠」を、いきなり「35兆円枠」へ広げた。

小泉首相にいたっては、「50兆円の税収があるという前提だった。税収が落ち込む。柔軟に対応する。何が悪いのか。全然こだわっていません」。そして「30兆円枠」について、「この程度の約束を守れなかったというのは、大したことではない」と臆面もなかった。

それにしても、第一歩からつまづいた小泉「財政構造改革」は、「プライマリーバランス回復」という第二段階へ進むあてもないまま、立ち往生となった。塩川財務相は、税収41兆円が、歳入の51%を占めるに過ぎない03年度当初予算案を嘆いて、「むちゃくちゃな予算」と呼んだ。その後の小泉内閣の財政運営は、あの「借金王」を自称した小淵首相も顔負けの借金を積み重ね、「借金大王」の名を進呈したいほどだった。

小泉内閣は、最後の06年度予算で、ふたたび「国債30兆円枠」の実現にこだわるが、それも02年当時と同じく、外国為替資金特別会計などの剰余金、いわゆる「埋蔵金」の繰入れといった手法に頼ったことだった。いずれにせよ5年間かけて、振り出しに戻っただけというのが、

特集・民主党政権はどこへゆく

小泉内閣の財政運営であった。小泉内閣後の安倍、福田、麻生の3内閣も、似たような「むちゃくちやな予算」を続けることになる。

3 税制の乱れ

消費税を導入した1989年の竹下税制改革以来、日本の税制は大きく乱れている。まず消費税を、「打出の小槌」のような増税の切り札と見立てていることがある。そのため、本来増税すべきものを増税せず、逆に大きく減税してきた。所得税や法人税の税率引き下げ、金融所得に対する優遇措置や法人税の租税特別措置など、もっぱら大資産家や大法人に対する減税である。

所得税の最高税率の場合、1987年の5000万円超60%から、89年に2000万円超50%、95年に3000万円超50%、99年には1800万円超37%と大減税になった後、07年に1800万円超40%に手直しされ、今日に至る。さらに証券優遇税制などが加わる。法人税では、基本税率40%（1989年）が、90年37.5%、98年34.5%、99年30%と大きく減税された。

所得税や法人税の税率が、このように「フラット化」された結果、日本の税制は、たとえ景気が回復しても税収増につながらないものになっている。だから景気対策で国債を増発すれば、ただ国債残高が増えるだけで、財政事情は悪くなる一方である。

それでも従来の政府税制調査会答申では、大資産家や大法人に対して、「さらなる減税はない」と申し渡している。つまりこれまでの大減税については、「所領安堵」という扱いである。大資産家や大法人に対する増税は、税調答申ではタブーになっている。かれらは、「経済成長の活力源」として祭り上げられ、崇められている。

「活力」論は、「金儲け万能」論でもある。それは、売上税当時の中曽根首相の発言、「金を儲けてなにが悪い」から始まって、「金持ちになろうという意欲が経済の原動力だ。」（牛尾治朗）、「頑張った者が報われる税制」（竹中平蔵）へと

続く。所得税や相続税の最高税率の大幅な引き下げや証券優遇税制が、これらの期待に応える。

「金持ちになりなさい。減税が待っていますよ。」

4 逆立ちした「公平論」

小泉首相が、2002年1月の政府税制調査会で、「だれもが負担する税制」を強調し、「所得税の課税最低限を下げるのが民主主義」と述べたら、「課税最低限が高いため、働いている人の4分の1が所得税を負担していない」という報道がマスコミを賑わせた。

小泉内閣による課税最低限の引下げは、配偶者特別控除の廃止から始まり、老年者控除の廃止に及んだ。所得税の課税最低限は、基礎控除、配偶者控除、扶養控除など各種の人的控除から構成されている。その基本的意義は、生活費免税である。ところが政府税制調査会は、「生計費の観点のみでなく、税負担の観点」が必要と言いつつ出した。「税負担の観点」からすれば、課税最低限は「税負担能力の減殺」となり、「税の空洞化」を招くと。

就業者数に対する所得税納税者の比率についていえば、所得税を「全国民が支払う税」と位置づけたシャープ勧告税制当時（1950年）でさえ、40%だった。それが50%を超えるのは、1967年である。つまり高度成長期の所得税中心税制の下でも、就業者の2人に1人は所得税を払っていなかったわけで、4人に1人の今日より、払わない割合が相当多かった。それでも当時の政府税調は、「皆が払え」とは言わなかった。所得税とはそういう税、すなわち応能負担を原理とする税なのである。

5 消費税の増税

政府税調は、消費税の免税業者が6割強を占めることを問題にした。1997年に消費税率を5%に上げた後は、中小事業者に対する特例措置の縮小が狙われた。「消費税に対する信頼性、制度

の透明性を向上させる観点から」という理由で、2004年に事業者免税点制度の適用上限を、3000万円から、1000万円に引き下げた。また、簡易課税制度の適用上限を、2億円から、5000万円に引き下げた。

これら免税点引き下げにより、約136万件の零細事業者が、新たに消費税の網に引き込まれた。これら零細事業者は、課税業者になることで、記帳や請求書等の保存など事務負担が増えるだけでなく、転嫁困難などによる消費税の滞納問題を、深刻なものにしている。さらに見逃せないのは、04年4月1日から適用の「事業者は消費者に対し、商品や役務に係る消費税等の額を含めた総額を明らかにすることを義務付ける」という総額表示である。これは消費税の内税化である。

学生たちに聞くと、一番知っている税金は、消費税である。消費税が多くの場合、外税方式を取り、レジで支払うたびに意識させられたからである。竹下首相は、その消費税「九つの懸念」のなかで、「子どもが買うものにまで税金がかかるのはかわいそうだ」という「懸念」に対し、こう答えた。「児童生徒は消費税に一方でとまどいながら、同時に税というものを身近に感じ、関心をもち始めている面もあるのではないのでしょうか。この関心を大事にはぐくんで、これからのわが国を担う子どもたちに税のもつ意味を的確に理解させることができれば、むしろわが国の将来にとって有意義ではないかと考えています。」

身近な税、理解できる税が、民主主義を育てる。ここでは竹下首相も、シャープ博士ばりである。消費税は間接税にもかかわらず、外税方式をとったために、思わぬ効果を生んだ。消費税が導入されてから、税金を題材にする川柳が増えたのも、人々の関心が高まったためである。しかし税を取る方からすると、これは厄介である。増税しにくい。増税するためには、国民に消費税を意識させない方がいい。消費税の総額

表示を「義務付ける」のは、意識させない方法であり、まさに税率引き上げのための準備である。

6 「任期中は、消費税を上げない」

2001年4月の自民党総裁選挙にさいし、景気対策として「消費税率引下げ」を公約に掲げて戦った亀井静香候補に対し、財務省の幹部は、「基幹的税制をもてあそぶもの」と反発したといわれる。財政当局にとって、消費税の廃止や税率引き下げ論は、もつてのほかである。国民世論に火がつくのをおそれているのである。

一般消費税の大平首相、売上税の中曽根首相、消費税導入の竹下首相、国民福祉税の細川首相、消費税率アップの橋本首相と、いずれも退陣に追い込まれた前例は、重いものがある。小泉首相が「自分の任期中は、上げない」と言い続けたのも、当の本人が竹下内閣と橋本内閣で厚生大臣を務め、二度も内閣退陣を経験したことによると思われる。

財界は、社会保険の事業主負担の軽減につながるため、年金財源として消費税率引き上げを強く要求している。たとえば02年10月、日本経団連が「公的年金制度への意見書」のなかで、「消費税を財源とした国庫負担2分の1実施」を提唱。経済同友会も12月、「新しく創設する年金制度の財源として、2010年度に14%」を提案した。

消費税増税を封印していた小泉首相も、02年12月、経済財政諮問会議で、奥田碩経団連会長に促される形で、「将来、年金の国庫負担をどういう税でやるのか。消費税がいいのか、他の税がいいのかということになる。消費税に反対なら、年金の議論はできない。議論は必要だ」と述べた。増税必至の財政状態を熟知している財界は、いくら上がったとしても、決して自分達の負担にならない消費税の増税に、執念を燃やしている。

2003年元旦、経団連の奥田会長から国民に向けた年賀状、「2004年度に消費税率1%引き上げ、あと10年間、毎年1%ずつ上げていくと、

特集・民主党政権はどこへゆく

2014年度には16%になる。その先は消費税率16%を据え置く」という案が、大々的にマスコミで報道された。これをやると、「活力と魅力あふれる日本になる」と。奥田会長は「誰も触れたがらない」ので、自分が言い出したそうである。財界の代表が、国家の将来や財政事情を「憂えて」、乗り出すのは、第二臨調の土光敏夫会長以来である。

「自分の任期中はやらない」と言う小泉首相に対し、奥田会長は圧力をかけ続けた。「消費税率引き上げ、実施の時期は早いほどよい。小泉内閣でやるのが一番」(1月14日)。「1%ずつならば、さほど消費に影響はない。当面は年金財源に使うが、中長期的には財政再建の財源などに充てるべきだ、社会保障の目的税にすべきではない」(1月20日)。

それにしても消費税率を11年連続して上げるとは、国民の生活や感情を踏みつけにした提案である。中谷巖多摩大学長らも、デフレ対策として消費税率の3年間連続引き上げを提案した。消費税率アップを引き金に、物価が上がると、消費者は買い控えから、買い急ぎに転じるというものだった。しかし消費税は、「生きることに課税される」(杵渕智子)のであり、税率が上がるからといって、人々は「生き急ぐ」わけにはいかないのである。

7 鳩山新政権の2010年度予算、その問題点

(1) 「国債発行額 44 兆円以内」

鳩山内閣は、2010年度予算の国債発行額を、麻生内閣の2009年度予算(補正後)の国債発行額を上回らないように、「44兆円以内」とした。小泉内閣の「30兆円以下」にならったかの如くである。

ただ、小泉内閣の「30兆円以下」が、頓挫したとはいえ、財政改革の第一歩として、財政規律と結びつけられたのに対し、この「44兆円以内」の場合は、いかにも発行額が大きいことか

ら、マスコミ報道では、「当初予算で借金が税収を上回ったのは、戦後初めて」とか、「国債依存度48%は、過去最高を更新」とか、最悪の財政状態というマイナスイメージで語られている。

しかし鳩山内閣としては、とりあえず政権交代を印象づける必要があり、「コンクリートから人間へ」のシンボルたる、子ども手当や高校授業料無償化などのための財源確保が先行し、財政規律は二の次ということであろう。

なんとか「44兆円以内」に収めるために、所得税の人的控除に手をつけている(15歳以下の扶養控除の廃止、特定扶養控除の縮減)。また、選挙公約に掲げていたガソリン税の暫定税率分の廃止を取り止めている。さらに、財政投融资特別会計や外国為替資金特別会計などの剰余金、いわゆる「埋蔵金」からの10兆円で息を付いた形である。

その「埋蔵金」も、小泉内閣以来、歴代の自公政権に掘り尽くされて、底が見えてきたという。その意味では、この「44兆円以内」は、まさに政権交代が、「負の遺産」の継承であることを表わしている。

(2) 「4 年間は、消費税を増税しない」

鳩山首相は、これも小泉首相と同じく、消費税の増税をしないと明言している。「衆院選挙で消費税の増税はしないと誓い、大きな賛同が得られた。大変厳しい財政状況だが、衆院議員の任期である4年間、消費税の増税を考えることは決してない。歳出削減を徹底していく。」(09年12月25日の記者会見)

鳩山内閣の税制改正大綱(09年12月22日)のなかの消費税についての記述を引こう。「3党連立政権合意において、『現行の消費税5%は据え置く。今回の選挙期間中において、歳出の見直し等の努力を最大限行い、税率引き上げは行わない』との方針を示している。消費税のあり方については、社会保障制度の抜本的改革の検討などとあわせ、使途の明確化、逆進性対策、課

税の一層の適正化も含め、検討していく。」

これによると、鳩山内閣はこの4年間、「歳出の見直し」に力を注ぎ、それによって消費税増税までを凌いでいくということになる。こういう考え方自体は、小泉内閣と似ているわけだが、すでに失敗が明らかになったものでもある。

小泉内閣では、「歳出削減」のターゲットは、社会保障関係費の当然増に向けられた。消費税の増税を観念するまで、社会福祉を削るというやり方であった。鳩山内閣の予算配分は、小泉内閣とはちがひ、公共事業を大きく削減し、社会保障や文教費に手厚く配分というものだから、「歳出の見直し」方も、小泉内閣のやり方とは、ちがってくるのだろう。

しかし、お得意の「事業仕分け」くらいでは、それほどの効果を期待できないと思われる。まして「抑止力」という魔法にかかった軍事費タブーから抜け出せそうもない。おそらく「年金制度改革」と抱き合わせで、消費税増税を持ち出すことになる。

ただ鳩山内閣も、消費税増税を見据えている点では同じだと思う。これは消費税増税絶対主義というべきもので、増税といえば、消費税しかないという考え方である。消費税増税絶対主義の弊害は、他の本来、増税してよい税、そして増税すべき税の増税を棚上げしてきたことにある。ここに日本財政悪化の真の原因があるのに、従来の自公政府はそれに気付いていない、あるいは気付こうとしないできた。民主党連立政府も、同じ過ちに陥ることを恐れる。

(3) タブーとなった「活力論」

民主党が選挙前に作成した「税制抜本改革アクションプログラム」(2008年)には、いわゆる「活力論」の影響を強く受けているところがある。「グローバリゼーションの進展」を理由に、

「人や企業は、担税力の高い者ほど、納税する場所さえ自ら自由に決めることができる」ようになり、「国が困り込むことができない」という主張である。

金持ちや企業は、税金の安いところを求めて、日本から出て行く、だから日本に居てもらうためには、税金を安くしなければならない。所得税の累進税率を下げたのは、そのためであり、法人税の税率を下げたのも、そのためである。証券税制についても、「分離課税とした上で、損益通算の範囲を拡大していくことが適当である。」

こういう考え方のため、この「税制抜本改革」の対象から、金持ち優遇税制の改革や大法人に対する課税強化は、すっぱり抜け落ちている。鳩山内閣の「税制改革大綱」(2009年)も、この点では同様である。

日本の深刻な財政状況からすれば、長年にわたる景気対策のおかげで減税の恩恵を受けてきた大法人や大資産家が、それ相当の税負担を担うのが当然と思われる。1960年代、日本列島を揺るがした公害問題を、基本的に解決したのは、原因者負担の原則を適用したためであった。同じく財政問題を解決するためには、この原因者負担の原則を、税制に適用すべきではないだろうか。

大衆負担の消費税増税は、原因者ではなく、被害者に負担させようというもので、問題の解決に役立たないと思われる。

(あんど う み の る ・ 会 員 ・ 静 岡 大 学 名 誉 教 授)

参考文献

- 安藤実編著、『富裕者課税論』、2009年、東京・桜井書店
「税制研究」第57号、「政権交代と日本税制」特集号、2010年2月、税制経営研究所