

## 「中期答申」を読む (上)

一

「わが国税制の現状と課題——二十一世紀に向けた国民の参加と選択」と題された政府税制調査会の最新の『中期答申』(二〇〇〇年七月)は、その分量(本文三八二頁)だけでなく、内容においても税調による初の税制白書といってもよい答申となっている。税制全般ならびに主要税目にわたって、戦後の推移を総括し、また現状分析を踏まえて二十一世紀の税制を展望する—もつとも、「中期」答申という性格上の制約もあつて、問題点と方向性のみを提起で、具体性には欠けている—ものとなっているからである。「中期答申」は、その序説の冒頭において次のように述べている。「シャウプ勧告から五〇年が経過し、二十世紀の最終年を迎え、わが国はあらゆる面で節目を迎えています。二十一世紀を展望すれば、少子・高齢化の進展はまもなく人口の減少という新たな局面に入ります。また、情報化を伴う国際化の進展とともに企業活動が多様化し、金

1

小林 晃

融取引の多様化、経済のストック化、ライフスタイルの多様化など様々な構造変化が見込まれます。こうした構造変化の中で、バブル崩壊後、わが国経済は低迷を続け、同時に膨大な財政赤字の累積が進行しつつあります。一九八〇年代前半以降、世界の多くの国々・地域が深刻な経済危機を克服して力強い回復を示す中で、わが国経済は貴重な一〇年間足踏みを続けたとの見方もありますが、二十一世紀に向けて明るい展望を拓き、『公正で活力ある社会』を実現するため経済社会のシステム全体の根本的な改革が求められています。税制については、これまでも、少子・高齢化の進展への対応や経済の活性化などの観点から、消費税の創設をはじめ税制全般にわたる改革に取り組んできました。今後の経済社会を展望するとき、政府の役割や行政の手法を見直し、個人や企業の創意工夫をより尊重するための諸改革を進めるとともに、税制については、所得課税をはじめ、消費課税、資産課税等を含めた税制全般について根本的な見直しを行い、税制全体を二十一世紀にふさわしいものに改革し

ていくことが求められています。」(税務経理協会「税経通信」、二〇〇〇年九月号、付録、二頁。以下の引用も同じ)。

「あらゆる面で節目を迎え」たわが国経済社会の「様々な構造変化」「膨大な財政赤字の累積」「深刻な経済危機」に対処して、「税制全体を二十一世紀にふさわしいものに改革していくこと」を意図した「中期答申」の内容は、いわば総論にあたる「第一基本的な考え方」と、各論としての「第二個別税目の現状と課題」の二部から構成されている。

「そのうち前者が、目次順に「租税の意義と役割」「税制と基本原則」「近年の税制改革の流れと現状」「税制の検討の視点」「わが国税制のあり方」、そして後者が「個人所得課税」「法人課税」「消費課税」「資産課税等」「国際課税」「その他の諸課税」(この内訳は「納税者番号制度」「電子商取引と税制」「環境問題への対応」「税務行政」となっている。みられるとおり、シャウプ税制に次ぐ戦後税制の大改正、いわゆる税制抜本改革(わが国では一九八七〜八年、諸外国では一九七〇年代末から八〇年代)以降の税制の推移が概括され、あわせて昨今支配的な税・財政論が事実上改めて再確認され、そのうえで現行税制の問題点(税制全体ならびに主な個別税目)と「二十一世紀の経済社会にふさわしい税体系のあり方」、そしてそのための税制改革の課題と方向性が一通り提示されている。

## 二

いわゆる税制抜本改革以降、昨今の税調答申に共通する最大の特

徴は、現代の三大租税原則の一つとされている「公平原則」、ならびに現代税・財政の三大機能の一つとされている「所得再分配機能」の軽視と自己否定の傾向であろう。

ここであえて自己否定というのは、従来のどの税調答申でも、「公平」の原則は、税制の基本原則の中でも最も大切なもの(たとえば今次「中期答申」、一〇頁)と一貫して強調しておきながら、税制抜本改革以降の一連の答申とそれによる税制改正の実際の内容は、ほぼ一貫してこの原則に背反し、あるいは逆行するものといつてよいからである。その象徴が、所得税率構造の大幅なフラット化、消費税の導入・税率引上げ等である。(この点の批判の詳細については、拙著『現代租税論の再検討』増補版、参照)。

また「所得再分配機能」についても同様である。「税制は所得税や相続税の累進構造などを通じ、社会保障給付などの歳出とあいまって、所得や資産の再分配を図る」(五頁ほか)ことを現代税・財政の「基本的な機能」と強調しておきながら、現実には、所得・資産格差の拡大傾向の中での累進構造の相次ぐ緩和・フラット化、社会保障制度の実質的な改悪と後退がほぼ一貫して推進されているといつてよいからである。

こうした基調は、今次「中期答申」でも貫かれている。

### 1 税の自然増収のみでは不可能な財政再建

「今後景気が回復すれば中長期的に名目経済成長に依じてある程度の増収増を見込むことはできるとしても、名目経済成長率を大幅

に上回る税収の伸びは期待しがたく、経済成長に伴う税収増のみでは現在の巨額の歳入・歳出ギャップを大きく改善させることは困難である」。

## 2 大幅な歳出増加要因

「歳出面では大幅な増加要因（社会保障費、国債費など）を抱えており、このままの財政構造を放置すれば、現在の巨額の歳入・歳出ギャップが改善することは期待できません」。

## 3 財政構造改革の不可避性

「したがって、二十一世紀のわが国経済社会を公正で活力あるものとしていくためには、財政構造改革は避けて通れない課題です」。

## 4 歳出削減と増税の必要性

「そのためには、公的サービスのあり方や内容を見直すことにより歳出を減らすか、租税負担の増加などにより歳入を増やすか、あるいはその組合せしもなく、国民がどのような選択を行っていくかにかかっています」（二四—二八）。

このように「中期答申」は、「財政構造改革」として、歳出面での「合理化・効率化・重点化」（二八頁）を強調しつつ、歳入・税制面では一連の新たな大衆増税を示唆している。税率アップを中心とする消費税の増税、所得税・住民税の課税最低限の引下げ、法人

事業税への外形標準課税の導入（仮に、これが機械的に一般化されれば、所得の大小と無関係に、多かれ少なかれ赤字に悩む中小零細法人への新規課税が拡大）などが、それである。もともと大衆増税の傾向は、本来、資本主義税制の本質に由来する一属性であるが——課税権者としての現代国家は、形式・制度上は全国的であるが、実質的には総（独占）資本にほかならないから、増税への志向は原則として大衆増税への志向となつてあらわれるからである——、それが、昨今の特徴的な情勢ないし背景のもとで、いっそう増幅されているといつてよい。その特徴的な情勢ないし背景とは、第一にいわゆるバブル崩壊以降の経済危機、デフレ・スバイラル（循環的危機・不況と構造的危機）の長期にわたる継続、第二に財政危機のいっそうの深刻化、第三に新自由主義的潮流の台頭と流行、そして第四に内外にわたる労資間の力関係の激変である。

## 三

まず第一に九一年のバブル景気崩壊以降の経済危機の長期継続という点については、直近の『経済白書』による興味ある総括がある。

### (1) 一九九九年度版

「一九八八年度の日本経済は絶好調にみえた。急激な円高を克服して経済は順調に発展、卸売物価は安定基調にあり、雇用は完全に満たされ、失業率は二・二％にまで下がっていた。企業の利益は史上最高、倒産件数は近年最低、株価と地価は急騰を続け、半導体を

はじめとする設備投資は旺盛で、大都市には大型開発が、地方にはゴルフ場とコンドミニアムの並ぶリゾート開発が進められていた。高騰した土地を担保とする融資やエクイティー・ファイナンスで低利資金を入手した日本の企業は、海外の不動産や企業を数多く買収、日本型経営は『無敵不敗』のようにいわれた。しかし、この時期にこそ、経済の矛盾が積み上げられていた。株価は一九八九年大納会の日（一月二十九日）を頂点として九〇年年初から急落、事業採算をはるかに越えて上昇していた地価もそれを追うように暴落を始めた。高度成長循環の末期には、実需の裏付けのない値上がり期待によって特定の資産の価格が急騰する現象が発生し易い。高度成長循環においては、所得の向上で貯蓄率が高く保たれて資金が貯えられ、投資が急速に進む。しかし、これも長期にわたると投資対象が減少、過剰となった資金が株式や土地等の資産購入に集中、資産価格が急騰するのである。これを古の例（一七二〇年ロンドンにおける南海泡沫事件<sup>サウスシーバブル</sup>）に因んで『バブル景気』という。八〇年代末の日本の株価や地価は正しく『バブル』だった。

九〇年代に入ると株価が、続いて地価も急速に下落、大規模な景気後退、つまり『バブルの崩壊』が起こった。九〇年から九四年にかけての日本経済は、そんな『下り坂』を転がり落ちていた。

「当面の緊急事態は脱したとはいえ、日本経済の持つ問題はなお数多い。中でも重大なのは、多くの企業が過剰設備、過剰雇用、過剰債務の『三つの過剰』を抱えるなどの構造問題である。いわゆる『三つの過剰』は、近時の不況による需要の低迷だけで発生したも

のではない。より大きな理由は、高度成長期からバブル景気の時期まで、経営の効率よりも業界シェアの拡大を志向してきた企業経営の価値観にある」（序文）。

## (2) 二〇〇〇年度版

「日本経済は『三重の不況』に見舞われて」おり、その第一が「景気変動の下り坂」、第二が「三つの過剰問題」である。くわえて、「第三のより根本的な問題は、日本が一〇〇余年をかけて築き上げた規格大量生産型の工業社会が、人類文明の流れに沿わなくなったという構造的な本質的な問題である。明治以来日本は、欧米先進国の近代的な技術と制度を学び、専ら規格大量生産型の工業社会を目指してきた。

特に、戦後は産業経済政策のみならず、教育や地域構造、情報文化のあり方まで、これに有利なように作り上げた。この結果八〇年代の日本は、人類史上でも最も完璧な規格大量生産型の工業社会といえるまでに発展していたといえる。自動車や電機製品など規格大量生産型工業の生産力と競争力の強大さはそれを示している。

しかし、その頃、世界の文明の流れは、規格化、大量化、大型化の方向から、多様化、ソフト化、情報化に向きを変えていた。特に九〇年代中頃からは米国をはじめこの流れが顕在化し、日本の経済体質の立遅れが目立つようになった。日本は、規格大量生産型工業社会のために作り上げた多くの制度や慣習の変更を迫られていたのである」。

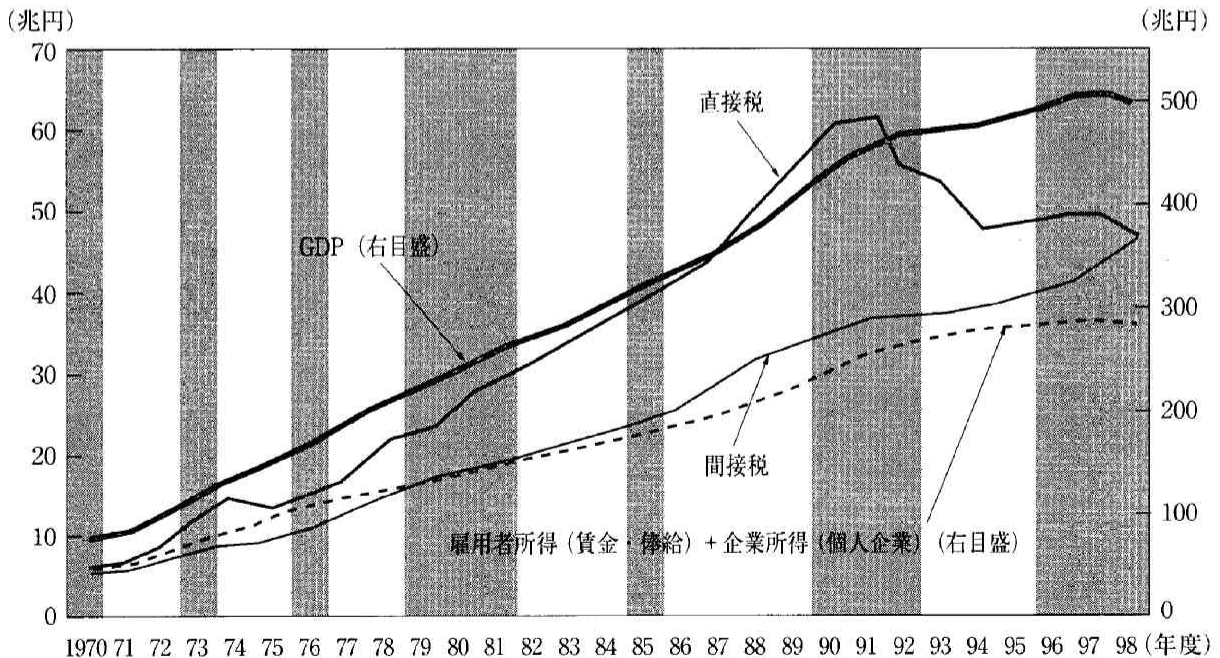
「日本経済が持続的な発展軌道に乗るためには、そうした新しい

歴史的発展段階への方向をしっかりと基礎づけることが大切である。それは決して遠い将来のことではない。今、二〇〇〇年から既に始まろうとしていることである」(序文)。

みられるとおり、具体的な分析内容の当否は別にして、日本経済の現局面を、戦後かつてないといっても過言ではない循環的危機(不況)と構造的危機のいわば複合的危機として、また、「日本経済が持続的な発展軌道に乗る」ために経過中の「新しい歴史的発展段階」への移行の転機として捉えている限りでは、ほぼ異論のないところであろう。こうした深刻な経済危機の長期化が、税の自然増収の大幅な長期にわたる減少となつて、国家財政に跳ね返るのは必至である。

事実、第一図が示すとおり、最近三〇年の推移で見ると、一般政府の税収(国税、地方税計)のうち、間接税の方は、八九年の消費税導入、九七年の消費税率上げもあつて増大傾向を続けているものの、景気変動に敏感で税収の大宗を占める直接税は、九一年度をピークに大幅に低下し続けている。九一〜九八年度間で、政策減税や税率引下の反映も含めて、一兆八千億円の減収となつている。ちなみに、国税について決算ベースで見ると、同期間の減収額は、法人税で五兆二千億円、所得税で九兆八千億円に達している。このように、近年の税収減は大幅で長期的であるだけに、増税への志向も一段と強まり、したがって大衆増税強化の志向が一段と増幅されるのも必然である。

第1図 一般政府直接税・間接税収及びGDP等の推移



(備考) 1. 経済企画庁「国民経済計算年報」により作成。

2. シャド一部分は景気後退期を表す。

出所：経済企画庁『経済白書』，2000年度版，224頁。



四

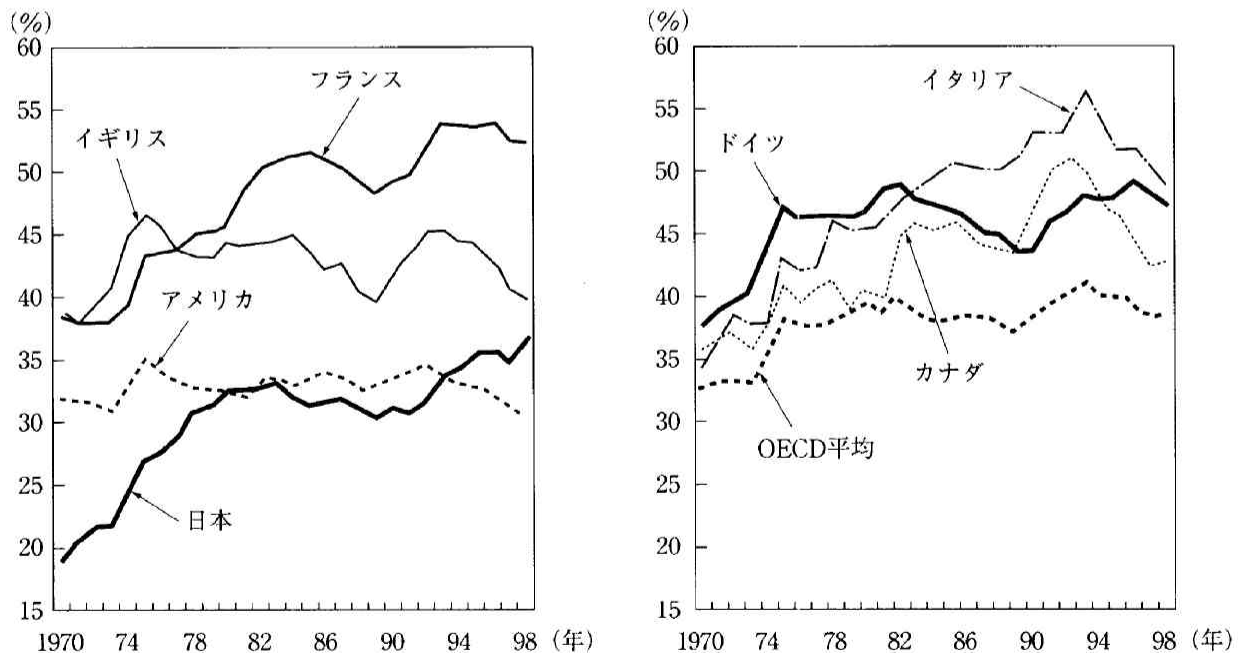
先に第二の背景として挙げた財政危機の深刻化が、増税志向を一段と強める要因となることも言うまでもない。赤字解消・財政再建の手法としては——肝心なのは、その具体的内容であるが、差し当りそれを別とすれば——、「中期答申」もいうとおり、増税か歳出削減か（あるいはその両方）しかありえないからである。国債の発行額の減少と償還額の増加も、増税と歳出削減がその前提要件をなす。

この点については、二〇〇〇年度版『経済白書』が——「中期答申」も基調はほぼ同じ——例年になく詳細に、そして集中的に取上げている。

(1) 公的部門の日本の特徴——一般政府支出と国民負担——

「一般政府ベースでの総支出の対GDP比率を一九七〇年以降について国際的にみると、まずその水準に関しては、我が国の水準は、OECD諸国平均を常に下回るなど国際的には相対的に低い方に属する。他方、その時系列的な推移についてみると、我が国ではほぼ一貫して上昇傾向にあるが、他のOECD諸国では九〇年代に入って低下傾向がみられる国もある。OECD諸国の平均でも、一般政府総支出の対GDP比率は一九九三年をピークに緩やかに低下している。一方、国民負担率をみると、九〇年代に入ってから総じて緩やかな増加が続いている国が多いが、我が国では、最近では水準をやや戻しているものの、減税等もあって九〇年

第2図 一般政府支出の対GDP比の推移



(備考) OECD「Economic Outlook」により作成。  
出所：前出，209頁。

第1表 一般政府の機能別支出 (対名目 GDP 比)

	1980					1990					1996						
	最終消費支出	社会保障給付	移転・補助金	その他の経常	投資的支出	利子支払	最終消費支出	社会保障給付	移転・補助金	その他の経常	投資的支出	利子支払	最終消費支出	社会保障給付	移転・補助金	その他の経常	投資的支出
日本	9.8	7.9	4.1	6.1	3.1	9.0	9.9	3.1	5.0	3.9	9.7	11.9	3.0	6.6	3.7		
アメリカ	17.1	6.7	4.8	1.8	3.2	17.6	7.1	5.0	1.8	5.0	15.6	7.9	5.7	1.9	4.4		
イギリス	21.6	6.4	8.7	2.4	4.7	20.6	5.7	8.4	2.3	3.4	20.9	5.9	11.0	1.4	3.6		
ドイツ	20.2	11.8	9.2	3.4	1.9	18.3	11.1	10.4	2.2	2.6	20.0	14.2	8.8	2.2	3.7		
フランス	18.1	15.7	7.1	3.1	1.5	18.0	17.0	7.9	3.3	2.9	19.6	18.7	9.6	2.9	4.0		
イタリア	15.0	14.2	3.6	3.2	5.4	17.6	18.2	2.9	3.3	9.9	16.4	19.3	2.8	2.2	11.0		
カナダ	21.6	4.9	6.8	3.0	5.5	22.7	7.1	6.5	2.9	9.6	20.8	7.3	7.1	2.4	9.4		
スウェーデン	29.3	13.8	9.7	4.1	4.1	27.4	15.8	10.2	3.0	5.0	26.2	16.7	12.8	2.8	7.2		

(備考) OECD「National Accounts」により作成。

出所：前出，210頁。

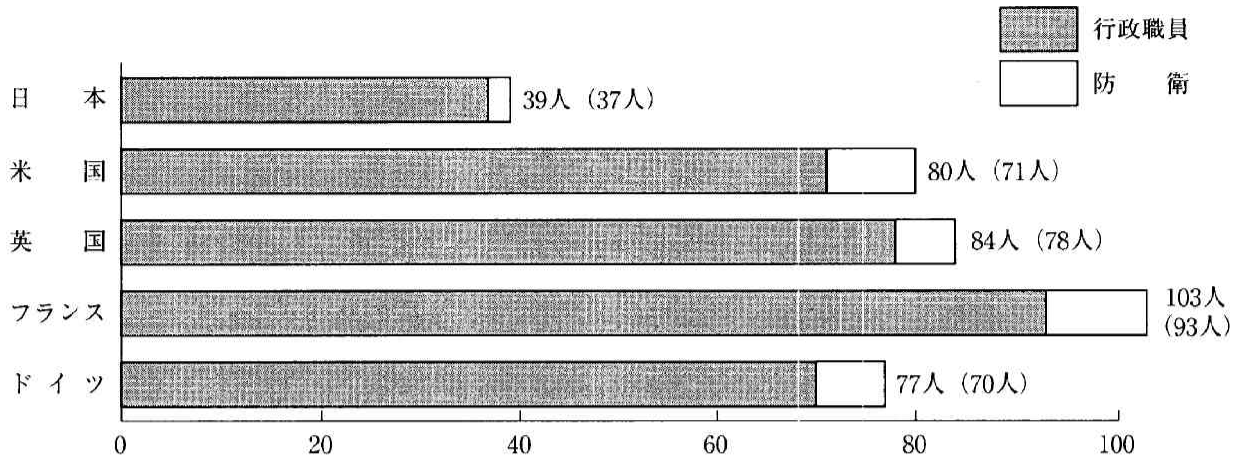
第2表 社会保障給付費 (対国民所得比) の部門別構成割合の国際比較

年度	社会保障給付費				(%)	
	医療	年金	福祉・その他		うち失業 関連制度	
日本	1997	17.8	6.5	9.3	2.0	0.6
	1993	15.2	5.9	7.8	1.6	0.4
フランス	1993	37.7	9.2	18.4	10.2	2.9
ドイツ	1993	33.3	8.7	14.3	10.3	5.2
スウェーデン	1993	53.4	10.0	20.1	23.3	4.1
イギリス	1993	27.2	7.3	10.8	9.1	0.4
アメリカ	1992	18.7	6.8	8.4	3.5	0.8

(備考) 国立社会保障・人口問題研究所のデータにより経済企画庁作成。

出所：前出，211頁。

第3図 各国の人口千人当たりの公務員数



- (注) 1. 行政職員には、国家公務員，地方公務員，政府企業職員（日本は特殊法人職員）を含む。  
 2. 公務員数等は原則として1995年のものである。  
 3. ( ) 内は行政職員数。  
 4. ニュージーランドの行政職員数（1994年）は80人/1000人。

出所：財政政策研究会編『財政データブック』，平成11年度版，223頁，大蔵財務協会。

代央にかけて大幅な低下が見られ、現在は先進国中最も低い水準にある。但し、財政赤字を含めた潜在的な国民負担率は、九〇年代に大幅に増加し、ヨーロッパ諸国並みの水準に近づいている。

「政府支出の規模が我が国で増加している背景には、バブル崩壊後、分母であるGDPが低迷していることに加え、支出面では、社会保障給付が急速な高齢化の進展によって比較的高い伸びとなっていること、及び社会資本整備水準の立ち遅れなどの要因から投資的支出の割合が他の国と比べて高く、かつ、経済対策等により増加が続いていることが挙げられる。一方、他のOECD諸国では、総じてみれば、投資的支出が低下していることや社会保障支出の増勢を抑制していることに加えて、冷戦の終了による軍事費負担の低下もあって、一般政府支出全体の増勢は九〇年代に入って頭打ちとなっている。」(二〇八～二一〇頁)。

『白書』も指摘するとおり(二二四頁)、税・財政は各国的特殊性が比較的強く、そのため国際比較の実証分析には多くの困難を伴うが、国民経済の公的部門—一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金。公的企業は民営化により比重低下)における大まかな日本的特徴として、以下の諸点—『白書』の分析に若干補足—が挙げられよう。(第二、三図および第一、二表参照)。

まず一般政府の支出構成面からいえば、(一)何よりも際立って特徴的なのが投資的支出の突出である。これは従来からの傾向であるが、とりわけ、バブル崩壊後の九〇年代において、九二年の「総合経済対策」一〇・七兆円にはじまって、二〇〇〇年の「新発展政



策」の一兆円に至るまで、総事業規模で一・二〇・四兆に達する景気（不況）対策が繰り返されている。(二)社会保障給付は、急速な高齢化の進展を反映して、絶対額では増えているものの、支出割合は諸外国に比べて依然としてきわめて低い。とりわけ年金、福祉関連の立ち遅れが甚だしい。(三)人件費（公務員数）が低く（少なく）、また軍事費が冷戦終了にもかかわらず例外的に増え続け、アメリカについて先進国中第二位の水準に達している（『SIPRI年鑑』、二〇〇〇年版）。

また国民負担率は、依然として増加傾向を続けている国が多いが、わが国の負担水準はアメリカとならんで現在先進国中最も低い。しかし、「潜在的な負担率」（租税、社会保険料、財政赤字の合計額の対国民所得比）では、ヨーロッパ諸国の水準に近づいている。ちなみに、日本四九・二％（二〇〇〇年度見込み）、アメリカ三八・七％（九七年度実績）、イギリス五四・七％（九六年度実績）、ドイツ五九・六％（九七年度実績）、フランス六九・二％（同上）となっている。

## 五

### (2) 財政赤字増大の要因

先進資本主義国の財政危機は、わが国を含めて、七三年の第一次石油危機とそれを契機とする世界同時不況以降、ほぼ七五年以来今日まで共通して続く長期的趨勢である。現今でも基本的には事態に変わりはない。ただ、九〇年代とりわけその後半以降についてやや

細かくみれば、財政赤字の削減、縮小という点で若干改善の兆しをみせている諸国もあるようにみえる。

まず、一般政府の財政赤字は、対GDP比で見ると（第3表、①）、OECD諸国平均で九一年の三・三％から九九年には一・二％に低下し、また九〇年代後半においては、アメリカ、カナダ、イギリス等わずかながら黒字に転じている国もある。（ただし、二〇〇〇年末からアメリカで大型の景気減速が始まっており、これにより事態が再逆転する可能性が大きい）。八〇年代末から九〇年代初頭のバブル期に一時的に改善したものの、九〇年代後半においても事態の改善が依然として進んでいないのは、先進国の中では日本だけである。

また債務残高は対GDP比で見ると（第3表、②）、九九年時点において、OECD平均で七〇％、各国で五〇％を優に超えており、然したる改善はみられない。先進国の中では、イタリアの一七・七％に次いで、わが国は一〇五・四％と高い水準にある。このように、わが国が先進国の中で、事態の改善でもっとも立ち後れている主な要因は、「構造的要因」「構造的財政赤字」にある、と『経済白書』は分析している。（第4、5図参照）。

「一般政府の財政収支は『循環的』な部分と、『構造的』な部分の二つに分けて考えることができる。景気後退期には、税収が落ち込んだり、失業給付が増えることによって赤字が受動的に増加するが、これに対応するのが『循環的財政赤字』の部分である。他方、こうした景気動向によって変動する循環的な部分を除いたものが

第3表 OECD 諸国一般政府赤字の推移

## ① 財政赤字対 GDP 比

(%)

年	アメリカ	日本	ドイツ	フランス	イタリア	イギリス	カナダ	スウェーデン	OECD 合計
70	-1.1	1.7	0.2	1.1	-4.0	2.9	0.8	4.6	0.1
75	-4.1	-2.8	-5.6	-2.2	-12.9	-4.6	-2.5	2.8	-4.0
80	-1.3 (-1.2)	-4.4 (-7.0)	-2.9	0.0	-8.6	-3.4	-2.8	-4.0	-2.7
85	-5.0 (-5.3)	-0.8 (-3.4)	-1.2	-2.9	-12.3	-2.9	-7.3	-3.7	-4.1
90	-4.3 (-5.3)	2.9 (-0.6)	-2.0	-1.6	-11.0	-1.5	-4.5	4.0	-2.7
91	-5.0 (-5.9)	2.9 (-0.8)	-2.9	-2.2	-10.0	-2.8	-7.2	-1.1	-3.3
92	-5.9 (-6.7)	1.5 (-2.0)	-2.5	-4.2	-9.5	-6.5	-8.0	-7.5	-4.3
93	-5.0 (-5.7)	-1.6 (-4.8)	-3.2	-6.0	-9.4	-8.0	-7.6	-11.8	-4.8
94	-3.6 (-4.5)	-2.3 (-5.1)	-2.5	-5.6	-9.1	-6.8	-5.6	-11.0	-4.0
95	-3.1 (-3.9)	-3.6 (-6.4)	-3.2	-5.6	-7.6	-5.8	-4.3	-7.9	-3.8
96	-2.2 (-3.1)	-4.2 (-6.9)	-3.4	-4.1	-6.5	-4.4	-1.8	-3.6	-3.0
97	-0.9 (-1.9)	-3.4 (-6.0)	-2.6	-3.0	-2.8	-2.0	0.8	-1.8	-1.7
98	0.4 (-0.8)	-6.0 (-8.5)	-1.7	-2.7	-2.7	0.2	0.9	1.9	-1.3
99	1.0 (-0.4)	-7.6 (-9.9)	-1.6	-2.2	-2.3	0.7	1.6	2.3	-1.2

(注：99年は見込み)

## ② 債務残高対 GDP 比

(%)

年	アメリカ	日本	ドイツ	フランス	イタリア	イギリス	カナダ	スウェーデン	OECD 合計
80	37.7	52.0	32.8	30.9	59.0	54.1	44.3	44.3	41.5
85	53.5	64.2	41.6	37.9	82.1	59.4	66.3	64.6	55.6
90	60.9	61.4	42.0	39.5	103.7	39.1	73.5	42.9	57.8
91	65.5	58.2	40.1	40.3	107.4	40.1	80.9	51.6	59.5
92	68.1	59.8	43.4	44.7	116.1	46.9	88.2	68.9	63.0
93	69.7	63.0	49.0	51.6	117.9	56.2	96.8	74.0	66.8
94	68.9	69.4	49.2	55.3	124.0	53.7	98.0	78.3	68.2
95	68.3	76.0	59.1	59.4	123.1	58.9	99.2	77.2	70.5
96	67.7	80.6	61.9	62.3	122.2	58.5	98.9	74.6	71.2
97	65.4	84.7	62.8	64.5	120.4	58.9	94.1	74.4	70.6
98	62.4	97.3	63.3	64.9	118.2	56.4	91.7	73.7	70.7
99	59.3	105.4	62.6	65.2	117.7	54.0	86.9	68.3	70.2

(注：アメリカ、ドイツは99年、イタリアは97年以降、その他の国は98年以降は見込み)

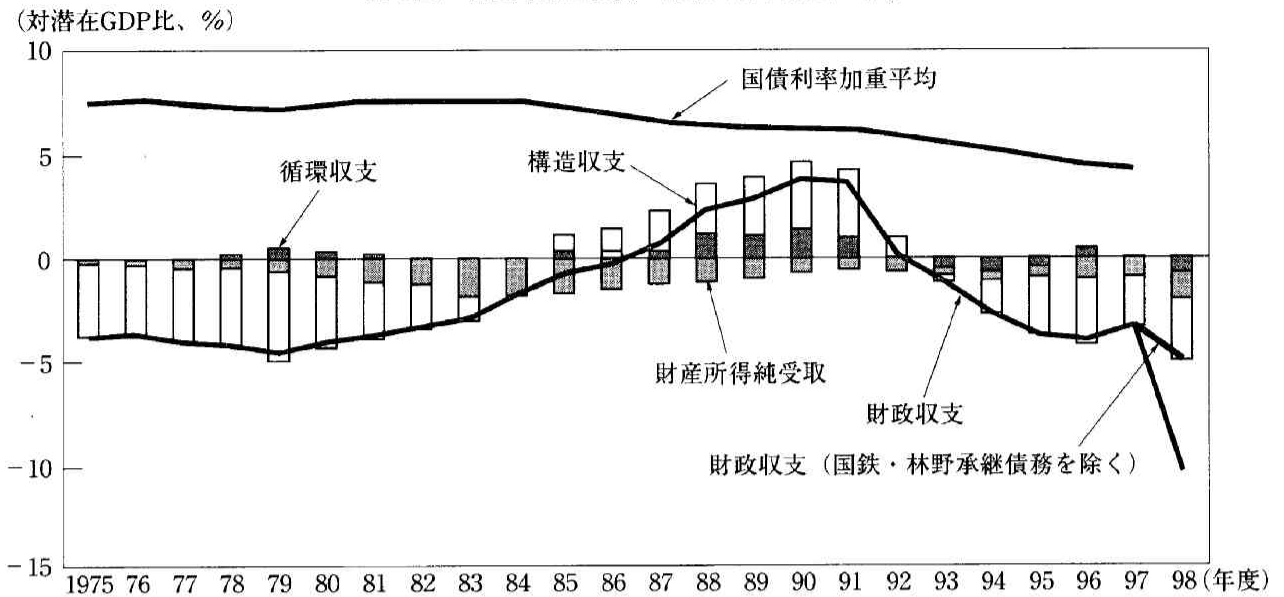
(備考) 1 OECD「Economic Outlook 66.57.47」による。

2 財政赤字対 GDP 比のアメリカ、日本の( )内は社会保障基金を除いたベース。

出所：前出『経済白書』, 227頁。

(補注：最新の上掲「Outlook68」によると、2000年の日本の債務残高対GDP比は112.3で、僅かではあるがイタリアの112.0を越えて先進国中最高となっている)

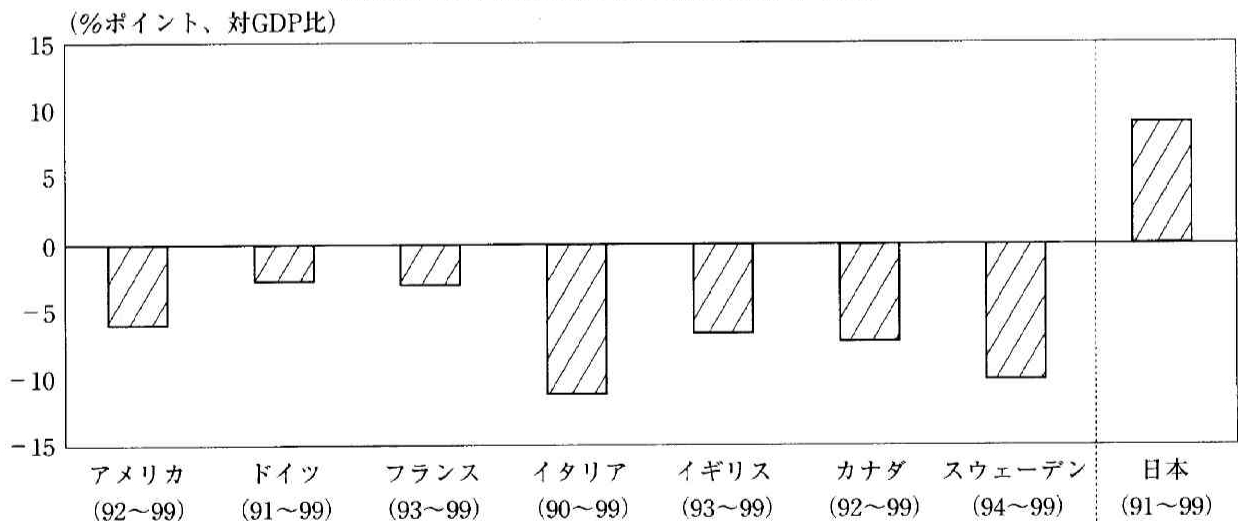
第4図 構造的財政収支・循環的財政収支の推移



- (備考) 1 経済企画庁「国民経済計算年報」を用いて試算。  
 2 国債利率加重平均は、大蔵省理財局「国際統計年報」による。  
 3 構造収支の内訳として公債の利払い費に当たる部分(財産所得純受取=財産所得受取-財産所得支払)を掲載した。  
 4 一般政府をベースとしており中央政府、地方政府及び社会保障基金が含まれる。

出所：前出，225頁。

第5図 90年代における各国構造財政赤字の変化



- (備考) 1 OECD「Economic Outlook 66」 「National Accounts」, 大蔵省資料, 総務庁資料により作成。  
 2 図は各国の90年代における ( ) 内の期間の変化幅

出所：前出，241頁。

『構造的財政赤字』になるが、これには不況期の経済対策の各般の施策など裁量的な政策要因も含まれている。これ(第4図)によると、例えば、九八年度においては、対潜在GDP比でみた一般政府赤字(国鉄長期債務・国有林野累積債務を除く)五・二%のうち、構造的赤字が四・三%、循環的赤字が〇・九%となっている。この図によれば、九〇年代に入ってから財政収支の悪化は、経済対策など主に裁量的な財政政策を含む構造的要因による部分が多く、景気悪化による循環的財政赤字は最大でも〇・九%程度であった。景気が本格的に回復すれば、循環的な部分が黒字に転じ、裁量的な財政支出も削減が可能であるが、構造赤字の大きさから考えると、こうした要因を考慮しても財政赤字が解消するとは考えにくい(二二二～二二五頁)。

「景気後退期に公債発行による財政規模の拡大、公共事業の促進、減税といった措置によって景気刺激を図ることは、財政の『景気調整機能』と呼ばれ、財政が果たすべき重要な役割の一つである。我が国では、バブル崩壊後の不況を含め景気後退期には、こうした裁量的財政政策を積極的に活用してきた。いくつかの主要先進国について、構造的財政赤字と、実質GDP成長率との相関関係を見ると、ドイツやイギリス等では極めて低いが、我が国は最も高い方に属しており、景気後退期に裁量的に赤字が増やされる傾向があることが分る(二二二～二二六頁)。

(159) 「我が国で、不況期において公的部門の経済安定化機能が積極的に活用されたことが公債累増の原因の一つであったと考えられる」

(二四七頁)、等々。

みられるとおり、『経済白書』が財政赤字増大の主要因とみなす「構造的要因」「構造的財政赤字」というのは、要するにフィスカルポリシー(裁量的財政政策)、すなわち赤字国債(法律上・形式上は「建設国債」)を財源とする不況対策としての内需拡大策であり、しかも近年の不況の類発・長期化ないし経済の低成長のため、税の自然増収による国債償還が思うに任せず、その結果としての国債残高の累増、財政赤字の累積をもたらした、というにほかならない。いわゆる赤字が赤字を生む悪循環であり、この点では、先進諸外国の財政赤字・危機についても基本的に同様である。ただ、わが国の場合、この悪循環が諸外国に比べて、より大きく、より長いというにすぎない。

その理由の第一とみなしてよいのが、すでに先にみた一般政府支出に占める「投資的支出」——「建設国債」と称する実質的な赤字国債で主に賄われる——の突出(第1表)である。主たる理由の第二が、これと対照的に諸外国と比べた「社会保障給付」の中味の劣悪さと支出水準の低さ(第1、2表)である。これが、内需の約六割を占める個人消費支出の伸びを抑える大きな一因となり、したがって不況からの脱出を後らせ、あるいは景気の回復を弱々しいものとし、ひいては、先の第一の理由と相俟って、財政赤字の悪循環を増幅する一因となる。

ところが『白書』は、財政赤字増大の主因を日本的フィスカルポリシーそのものにあると、国際比較まで加えて折角分析していなが

ら—この限りでは基本的に妥当と思われる—、いま指摘したわが国の「社会保障給付」の中身と水準の劣悪さ—これらは、いわゆるピルトインスタビライザー機能の高低に関連するとともに、現代では内需拡大策の一環として、フィスカルポリシーの重要な一部をなす—については、検討も言及もない。「社会保障給付」の大きいところが財政赤字の一因をなすという言及はあっても、逆説的だが、むしろそれが国際的に相対的に小さいことが、財政赤字をより増大するという観点と分析がない。これが問題点の第一である。

問題点の第二は、国際的に突出した公共投資（「投資的支出」、公共事業費）の乗数効果についてである。『白書』は、「公共投資の乗数効果が低下しているのではないかという点については、多くの議論があり、経済白書においても、既に何度か検証してきた。」（二四七頁）としつつ、だが結論としては、「九〇年代に入って、政府支出の乗数効果を弱める方向に作用する要因があることは否定できないが、それによって、財政政策の効果が失われるというほどの影響はなかったものと考えられる。」（二四八頁）として肯定的に総括している。

わが国の公共投資については、突出した量的大きさという問題にくわえて、その質的な中味、いいかえれば、つとにアリストテレスが喝破したいいわゆる金権政治の現代的「基盤」として、きわめて政治的「性格が強い点—乗数効果を低くする一因—でも国際的に突出していることについても、検討と言及がない。どういう結論を下すかは『白書』の自由であるが、税・財政の本来の性格からいって

第4表 ビルトインスタビライザー機能の国際比較

	租税				経常 政府支出	総合収支
	法人税	所得税	間接税	社会保障		
日本	2.1	0.4	0.5	0.3	-0.1	0.26
アメリカ	1.8	0.6	0.9	0.6	-0.1	0.25
ドイツ	0.8	1.3	1.0	1.0	-0.1	0.51
フランス	1.8	0.6	0.7	0.5	-0.3	0.46
イタリア	1.4	0.8	1.3	0.6	-0.1	0.48
イギリス	0.6	1.4	1.1	1.2	-0.2	0.50
カナダ	1.0	1.2	0.7	0.9	-0.2	0.41
上記7カ国含む20ヶ国平均	1.3	1.0	0.9	0.8	-0.3	0.49

(備考) 1 Noord,P.(2000) 'The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990 s and Beyond', OECD Economics Department Working Papers, No. 230 : 19.

2 上記7カ国以外には、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、ギリシャ、アイルランド、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン及びスウェーデンが含まれている。

3 総合収支は、GDPが1%変化した際の政府収支の変化率。

出所：前出、252頁。

も、批判の多い公共投資の政治的側面についての分析欠如は、重大問題といふべきであろう。なお、乗数効果については、現代では社会保障支出の方がより大きいとする見解も有力となっており、この点の分析、検討も必要であろう。

問題点の第三は、アメリカと並んで「日本の自動安定化機能が他のOECD諸国と比べ低い」（第4表の「総合収支」の変化率）ことを根拠に、「九〇年代に経験したような厳しい不況に直面した際には、財政のビルト・イン・スタビライザー機能だけで景気の調整を行うことは、やはり困難であったと言わざるを得ない。そうなる」と、財政政策には、景気底割れの懸念があるような厳しい局面においては、何らかの積極的な役割を果たすことも求められる場合もあることは否定できない」と、従来の手法を結局は肯定的に総括し、今後の課題として、「景気調整という目的以上に裁量的財政支出が行われる可能性があることには注意が必要である。」（以上二五二～二五三頁）というに止まっていることである。

なお、「白書」は「欧米諸国における財政赤字削減の経験」と教訓として、①予算作成プロセス（投資的経費の上限・キャップ設定、公共投資におけるコスト・ベネフィット分析による評価導入など）、②社会保障制度の見直し（年金制度における支給開始年齢の引上げ、保険料率の引上げ、賃金・物価ストライド方式の見直しなど、抑制と効率化）、③税制（所得税、法人税、付加価値税等の増税。ただし、たとえばアメリカでは、OBRA90、93―第5表―で、所得税最高税率の二回にわたる再引上げ、法人税最高税率の引

上げも実施）、④行財政改革等（公務員数の削減、民営化など公的部門の縮小、一部業務の民間移託、規制緩和ほか公的部門の効率化ならびに軍事費の削減など）を指摘している（二三七～二三九頁）。

また「白書」は、「我が国の財政構造改革法による財政再建の手法は、①各支出に対してその必要に応じてキャップを設定することで歳出総額を抑制、②財政健全化目標の設定、③財政再建と同時に諸々の構造改革を推進、などを中心としたものであった。こうした我が国の改革は、おおむね他の先進国における改革と同じ方向であった。」（二三九頁）と述べている。たしかに基調としては、「おおむね他の先進国における改革と同じ方向」といってよいが、たとえば冷戦終了に伴う軍事費の大幅削減、所得税最高税率の再引上げ、法人最高税率（アメリカは法人税も累進課税）の引上げ等、高額の個人・法人所得への増税など、教訓とすべき具体的な重要事項が、わが国の財政構造改革法（一九九七年十一月成立。翌九八年一月以降、経済情勢の厳しさを理由として、「当分の間施行停止（凍結）」中）には生かされていない。

## 六

すでに二で指摘しておいたとおり、「中期答申」の最大の特徴といつてよい増税（大衆増税）志向を増幅する昨今の特徴的な情勢ないし背景の第三は、新自由主義的潮流の台頭と流行である。「市場原理」万能主義のグローバル化といつてもよい。現代資本主義（社



会)論は、大まかにいって、マルクス経済学とその国家論をベースとするもの(国家独占資本主義論ほか)と近代経済学とその国家論をベースとするものに大別できるが、このうち多かれ少なかれ現代の総資本とその政府に影響力をもつ後者は、さらにケインズ理論的潮流、新自由主義的潮流そして種々のニューアンスをもった両者の中間的潮流に大別できる。これらのうち、一九七〇年代のほぼ半ば以降今日まで、依然として新自由主義的潮流が、先進諸国—とりわけ日本—で優勢を保っている、といつてよいであろう。(その思想的、理論的特徴については、さしあたり抄著『現代租税論の再検討』、増補版、第二章、第四章第三節参照)。

こうした支配的思潮の経過と現状を『経済白書』(「中期答申」もほぼ同主旨)も次のように概括している。

「二〇世紀を振り返ると、我が国を含め多くの先進国で公的部門の果たす役割は大きく変化してきた。特に、今世紀初頭から第二次大戦後にかけては、政府の役割を国防・警察・司法など必要最低限の機能に限る『夜警警察』から、労働者の保護、教育や社会保障制度の充実といった方向を目指す『福祉国家』へという流れがあった。その結果、欧米においては、一九世紀末頃から社会保障制度の整備が始まり、第一次大戦あるいは第二次大戦を境にして、社会保障費の飛躍的増大と、それに伴う公的部門の規模の増大がみられた。

我が国についても、明治政府の下における『富国強兵』策から、第二次世界大戦後の社会保障の充実へとといった公的部門の役割の変

化がみられた」。

「しかし、一九八〇年代に入ると、新保守(自由)主義と呼ばれたイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権の政策にみられるように、多くの先進国で民営化や規制緩和が積極的に推進された。また、高齢化の進展により社会保障費が急速に増大を続ける中で、社会保障と経済・財政との調和を図るため、社会保障のあり方についても各国で見直しが行われた。我が国を含む多くの先進国では、保険料率の上昇を抑制しつつ、年金の支給開始年齢を引き上げるといった措置によって年金制度改革が進められているほか、医療についても支出額の抑制と効率性の向上を目指した改革が進められている」。

「他方で、一九九〇年代に入ると、別の意味で公的部門の役割が再度重視されてきている。その一つは、金融セクターなどに典型的にみられるように、規制の自由化が進んだ反面で、健全性確保のための新たな規制や監督が政府に求められるようになったことである。二つめは、経済の国際化、情報化の進展といった外部環境が変化する中で、企業活動の基本となる法制、税制、会計制度などを時代や国際慣行にあった形で規定し直すとともに、企業活動を行う上で快適な環境を提供することが政府に求められるようになったことである。三つめは、情報化の進展といった大きな経済構造の転換を政府も制度面からバックアップしていくことが期待されていることである。しかし、かつてのような大きな政府への逆戻りが志向されているわけではない。以上のように、二〇世紀を振り返ってみれ

第5表 主要国における所得税率構造の推移

日 本	ア メ リ カ	イ ギ リ ス	ド イ ツ	フ ラ ン ス
10~75%の19段階	11~50%の14段階	25~83%の11段階	22~56%	5~60%の12段階
↓	↓	↓	↓	↓
1984 10.5~70%の15段階	1986 15.28%の2段階	1979 25~60%の7段階	1990 19~53%	1983 5~65%の13段階
↓	↓	↓	↓	↓
1987 10.5~60%の12段階	1990 15.28, 31%の3段階	1988 25.40%の2段階	1996 25.9~53%	1988 5~56.8%の12段階
↓	↓ (OBRA90)	↓	↓	↓
1989 10~50%の5段階	1993 15~39.6%の5段階	1992 20, 25, 40%の2段階	1999 23.9~53%	1994 12~56.8%の6段階
↓	↓ (OBRA93)	↓ (25-24 [96]-23 [97])	↓	↓
1999 10~37%の4段階		1999 10, 23, 40%の3段階	2000 22.9~51%	1997 10.5~54%の6段階
		↓	↓	↓
		2000 10, 22, 40%の3段階	2001 19.9~48.5%	2000 9.5~54%の6段階
				↓
				2001 8.25~53.25%の6段階

(注) 1 最上段は、1980年初の税率構造  
 2 ドイツでは税額を算出方程式で求めるため、税率の刻みはなく、限界税率は連続的に累進する。  
 3 アメリカの90, 93年分は、OBRA (Omnibus Budget Reconciliation Act) ・包括財政調整法の一環として実施。  
 出所：財務省「日本の税制」、平成13年度版、261頁。財経詳報社。

ば、公的部門にはより多くの機能が求められてきた。しかし、我が国を含む多くの先進国では、高齢化が進む一方で、国によって公債残高や国民負担率が高水準に達するという厳しい状況の中で、福祉国家的機能を拡大することには限界が見られている(二〇〇〇年度版、二〇六、二一六〜二一七、二二〇頁)。

古典的自由主義のアナクロニスティックな復古と資本の論理のストレートな表明を特徴とする新自由主義―「市場原理」万能主義―が、税制面において大衆増税志向を一段と増幅する理論的背景をなすことについては、さして説明を要しまい。その代表的な一事例が先進各国に共通する所得税の税率構造の「フラット」化、「簡素」化である。(第五表参照)

この意義について、「中期答申」は、次のように解説している。「税率構造については、一九七〇年代末から九〇年代にかけて、主要国において勤労意欲、事業意欲への影響に配慮して、そのフラット化が行われました。わが国においても所得水準の上昇、平準化などを背景として、限界税率の累進が強すぎたり、その水準が高すぎたりする場合には、勤労意欲や事業意欲を阻害しかねないことなどから、税率の累進緩和が行われてきました」(五五頁)。

だが、「答申」による新自由主義流の解説とは違って、その実質的意味は、所得・資産格差が拡大傾向をたどる中での累進税率の比例税率化、すなわち課税最低限の事実上の引下げとあわせた最高税率の大幅な引下げと、高額所得における累進税率適用の事実上の廃止(ないし緩和)にほかならない。(詳しい批判は前掲、拙著、第二章

参照。

さて最後に、大衆増税志向を増幅する第四の背景として前に挙げておいた、内外における労資間の力関係の激変について、一言ふれておかなければならない。いうまでもなく、資本主義的階級社会における労資間の力関係の問題それ自体は、いわば政治力学(政治過程)に属する問題であるが、一般に財政が経済的活動を通じて行われる政治という基本的特徴からして(この点、拙著『財政学要説』、第一章参照)、その動静は、税・財政の現実的な動向を規定する重要な一因をなすからである。その時々々の税・財政の有り様と労資間の力関係、この両者の相関(規定、被規定)関係を、もっとも象徴的に示す事例の一つが、これまた所得税の税率改正の推移である。第6表にみられるとおり、戦後、シャープ勧告による八段階(五〜五〇%)の累進税率構造でもってスタートしたわが国の所得税は、一九八三年(昭和五八年)に至るまでは累進性を強化(一九段階。一〇〜七五%)する方向に推移した。(なお、この八三年分は、引用第六表には欠落している。この点は拙著『現代租税論の再検討』、五一頁、表2-2参照)。だが、この年をピークとして、それ以降、所得・資産格差が拡大するなかで、累進性は緩和の一途をたどり、現行(九九年以降)では四段階(一〇〜三七%)となつてゐる。この点、先進諸外国についても基本的には同様の推移をたどつてゐることは、第5表が示すとおりである。

周知のとおり、帝国主義間戦争として始まつた第二次世界大戦は、その後半には半ファシズム戦争の性格を顕著におよびるにいた

第6表 日本における所得税の主な税率改正の推移

昭和25年		昭和28年		昭和44年		昭和59年		昭和62年		平成元年		平成7年		平成11年	
税率	課税所得階級	税率	課税所得階級	税率	課税所得階級	税率	課税所得階級	税率	課税所得階級	税率	課税所得階級	税率	課税所得階級	税率	課税所得階級
%	万円	%	万円	%	万円	%	万円	%	万円	%	万円	%	万円	%	万円
				10	30			10.5	50	10.5	150	10	300	10	330
				14	60	12	120	12	200	16	300				
		15	2	18	100	14	200	17	300	20	500	20	600	20	900
20	5	20	7	22	150	21	400	20	500	20	600	20	900	20	900
25	8	25	12	26	200	25	600	25	600	25	600	20	900		
30	10	30	20	30	250	30	800	30	800	30	1,000	30	1,800	30	1,800
35	12	35	30	34	200	35	1,000	35	1,000	30	1,000	30	1,800		
40	15	40	50	38	400	40	1,200	40	1,200	40	2,000	40	3,000	37	1,800~
45	20	45	100	42	500	45	1,500	45	1,500	40	2,000	40	3,000		
50	50	50	200	46	700	50	2,000	50	3,000	50	2,000~	50	3,000~		
55	50~	55	300	50	1,000	55	3,000	55	5,000	50	2,000~	50	3,000~		
		60	500	55	2,000	60	5,000	60	5,000~						
		65	500~	60	3,000	65	8,000								
				65	500~	70	6,500								
				70	6,500	75	8,000~								
				75	6,500~										
8		11		16		15		12		5		5		4	

(シャープ勧告) (富裕税廃止) (長期税制答申) (最高税率の引下げ) (抜本改革) (税制改革) (最高税率の引下げ)

出所：前出，79頁。

り、最終的にファシズム諸国の敗北と世界反ファシズム勢力の勝利として終わった。この結果、ごく大まかにいって戦後七〇年代までは、労資間の力関係は、内外を含めて前者の側に相対的に有利に展開したといつてよい。だが八〇年代から九〇年代初頭にかけて、内外の「革新」勢力は著しく後退を重ね（ソ連・東欧の崩壊・反革命、社会党・総評ブロックの解体、西欧の社・共勢力の衰退など）、これによって内外ともに労資間の力関係は大きく変化、転換した。こうした政治的力関係の変化が、先述の新自由主義的潮流の台頭とも相俟って、日本を含む先進諸国の税・財政面においても、資本の論理が一段と優勢に反映されることとなり、したがってまた大衆増税志向（所得税率構造のフラット化もその代表的な一つ）をいっそう強める要因ないし背景となった。なお、このことは長期的トレンドとしてだけでなく、短期的にその年々の税・財政の動向や有り様についても当てはまることは言うまでもない（二〇〇一・九）