

財政と市民生活

岸本重陳

- 一——はじめに—ふたつの感想
- 二——財政危機とは何のことか
- 三——臨調行革はクスリか
- 四——増税と市民

一——はじめに—ふたつの感想

今の財政危機。それを克服するための
 グランド・デザインとして打出されてい
 る臨調行革路線。それらが、市民生活に
 どうかかわってくるのかを論じてほしい
 と問われて、私には、どうしても、一年
 前の秋にメキシコ滞在を終えて帰国した
 ときのことが思い出されてならない。
 メキシコでは、八一年暮れから八二年
 秋まで、エル・コレヒオ・デ・メヒコ
 (メキシコ国立大学院)の客員教授とし
 て、日本経済論を担当していた。その
 間、再度にわたるペソ切下げや預金凍結

に見舞われて、個人的にはつらい目に会
 ったが、経済学者としては、まことに興
 味津々、貴重な観察ができたのだった
 (その感想の一端は、『世界』八三年二
 月号の拙稿「メキシコで何が起ったか」
 に書いた)。

思い出すのは、帰国早々、親しい人た
 ちから浴びせられた質問のことがある。
 その焦点は、こう言えよう。「メキシコ
 では、累積した対外債務の支払ができな
 くなって、国が亡ぶかどうかの瀬戸際ら
 しいね。ところで日本では、財政危機が
 さらに悪化している。このままでは、日
 本もまた亡ぶのではないか。どうすれ

ば、この財政危機、国家の危機を克服で
 きるのだろうか？」

こう問われて、まずは、「財政危機で
 国が亡ぶとは、チト大げさな」と応じた
 ものだった。そのとき脳裏に思い浮かべ
 ていたのは、メキシコの知人たちの表情
 だった。メキシコの場合は、国外から借
 りた八〇〇億ドルという世界一の大借金
 をどう返すか、そのアテがなくなったと
 いう形で、危機が表面化したのだが、知
 り合いのメキシコ人たちの何人かは、こ
 う言って笑っていた。いいじゃないです
 か。アメリカに近い方の州を二つ、三
 つ、アメリカに売ってしまえば。そうす

れば、ウエット・バック(メキシコから
 アメリカへの密出国者のこと)の問題も
 片がつくかも」と。

笑い話めかして言う彼らの発言のなか
 に私としては、別の主張を読みとらなけ
 ればならなかったことはもちろんだが、
 彼らが現実にはゆとりがないのに、考え
 方にはゆとりを見せていたのも事実であ
 る。これにくらべると、「財政危機を放
 置すれば国が亡ぶ」という形での議論
 は、余りに心の余裕がなさすぎるのでは
 ないかと、私には思われたのであった。
 「国」がどうであれ、個々人の生活は
 ある。個々人の生活のあるところ、個々

人の寄り集まり、寄り添い合いというものがあつた。それが、本来は市民生活を形づくるうえでの核なのではないか。「国」の形がどうであれ、個人としての生活の可能性を追求していく姿勢―それが、考へ方のゆとりを生み出すのではあるまいか。そして、そのような「ゆとり」の共通項を見つけ合う仕事として、市民意識なるものが、形づくられるのではなからうか。

そのような感想を述べると、こう反論された。「いや、国が亡ぶというのは、とうぜん誇張だね。このまま放置すれば大変な事態になるという意味だよ」と。しかし、「大変な事態」というものをイメージアップすると「国が亡ぶ」という形になつてしまふというパターンには、やはり大きな問題がひそんでいて、私は思う。財政危機の問題を、あくまでも市民としての生活を出発点にとつて考え抜いていくのであれば、こういう脈落で「国」が思考の中に現われてきたりしないはずである。はじめに言いたい第一のことは、これである。

もうひとつある。「財政危機をこのまま放置すれば大変な事態になる」というような話を聞かされる時には、私たちが、「大変な事態」とは何なのかを、できるだけ具体的にイメージしてみる必要があるということがある。「国が亡ぶ」

とか大変な事態になるとかのことは漠然と信じていると、そういう事態を避けるためには何でもしようという気になるだろう。それは実は、「大変な事態」を避けるという大義名分によつて、事実上「大変な事態」を招き寄せてしまうことにほかならないのである。破局を避けるためには何でもしなければならぬと、思いこむと破局になつたときと同じことをやらされてしまいかねない。財政危機克服のためには、増税もやむなし、福祉切り捨てもやむなしというように考えてしまふなら、実は、そういう増税や福祉切り捨てこそが破局の姿であるのに、そのことに気づかないでいることになるわけである。

二――財政危機とは何のことか

いま問題の財政危機とは、かんたんに言えば、国家（中央政府）財政が国債、とくに赤字国債に大きく依存していることを指す。八三年度当初予算のばあい、国債発行額は一三兆三四五〇億円で、八二年度当初予算よりも三兆円多い。八三年度の赤字国債発行額はほぼ七兆円で、八二年当初にくらべて三兆円多い。歳出に対する国債の比率は（国債依存率）、二六・五％であり、これまた八二年度当初予算における依存率二一・〇％を大幅

に上回つた。

赤字国債に依存する割合が大きくなること、なぜ財政危機なのか。その理由はいくつかある。国債は、国が行なう借金であるから、約束の期限がくれば、利息を添えてその元金を貸手（国債購入者）に返さなければならぬ。その返却（償還）のための資金は、もちろん国家財政、つまり中央政府の歳出から出さなければならぬ。国債依存度が高ければ高いほど、その償還費（国債費）が歳出に占める割合も高くなつてくる。そうなれば、予算のうち他の支出に回せる余裕が小さくなつてくる。しかしそうした支出を今ままで通りの大きさに維持したり、増やしたりする必要があるとすれば、増税か国債増発か、どちらかで収入を増やすしかない。しかし、国債増発で収入をまかなうと後になつてますます国債償還の負担が重くなり、財政は国債を返すために国債を発行するという形になりかねない。借金を返すために借金をするという悪循環に落ちこんでしまふと、財政は、その果たすべき機能を失なつてしまふことになる。その場合でも、政府を通じてのカネの出し入れがあるという意味では、形だけ財政は、存在しているわけだが、ほんらい財政に期待される機能は、なにひとつ行なえなくなる。そのように、財政の機能喪失が生じるということ

が、財政危機の第一の内容である。

第二には、財政危機は、財政の機能喪失という財政自体の枠を越えて、金融面にも大きな影響を及ぼす。その影響のチャンネルも多様だが、ここではひとつだけを指摘するならば、金利への影響が重大である。新規に発行する国債の利回りは、既発債の実勢利回よりも低いものにはできない。そんなことをすれば、新発債を買う人はいなくなるからである。したがつて国債を次々に大量発行しつづける状況の下では、長期金利は押し上げられていく傾向がある。しかし逆にまた、景気政策として機動的に金利を上下させることも、やりにくくなる。たとえば、金利を上げると、既発の国債の相場は下がる。そうなるとその利回りは上がり、国債の新規発行計画がむずかしくなるし、資産として大量の既発債を保有している金融機関もまた、手持ち資産の価値が下がることを好まない。インフレ的な景気を引締めるために金融引締めを行なう、そのためには金利を上げる、というような政策手段は機能的に取りにくくなる。

金利との関連でいえば、レーガン政権の経済政策の下で、膨大な財政赤字がつくり出され、それがアメリカの高金利を定着させ、世界的な不況の大きな原因となつていくことにも、注目する必要がある。

る。レーガン氏は大統領選当時、カーター政権の財政赤字を攻撃して「小さな政府」論を主張したのだが、その軍拡政策の下で、連邦政府の赤字はカーター時代のその三倍以上に達しつつある。

第三に国債発行残高は八三年度末で一〇兆円に達する（GNPの四割近くにあたる）が、その本格的な償還は八五年度から始まる。その償還のための国債整理基金の償還財源は八五年度で底をつく見通しで、要するに国債を返すために準備をしておいたカネがなくなる。取り崩して使ってしまったのである。一般会計のカネをつぎこんで財政の機能喪失を深刻にするのを少しでも避けるためには、借換債の方式をとらざるをえないだろう。しかしこの方式にもいろいろなやり方があり、おそらくは、実質的に日銀に引き受けさせてカネをつくるということになるだろう。そうすると、日銀が国債を引受けてはカネを流すという通貨供給のチャンネルができてしまい、典型的な通貨インフレをひき起す可能性が強い。しかも、そうしたインフレは、既発債の償還の負担を軽くしてくれるものだから、財政当局には魅力的面がある。もちろんインフレは、日本商品の対外競争力を弱めるし、政府支出の増大もたらすから、野放図にその路線を追求することは、財政当局にとっても不可能である。

しかし、「抑制気味に誘導するインフレ政策」の方向に、事態が流れていきつつあることも、否定できない現実である。

三——臨調・行革はクスリか

こうした財政危機を、今、政府はどのようにして克服しようとしているのだろうか。そして、それは、成功の見込みがある、かつ望ましい方策なのだろうか。その点について考えてみたい。

結論からいえば、私は、冒頭で示唆したとおり、「危機」克服のための方策自体が、「危機」をつくり出し、深化させていると考えざるをえない。こう言えば、直ちに反論が予想される。「おまえの言っていることは、今、政府が国民に飲んでもらおうとしているクスリが、ひどくがいがいというにすぎない。なるほど、このクスリはにがいに。しかし、病状そのものが重いのだ。クスリのにがさくらいはがまんして、病気を直すことの方が大事ではないか」と。しかし、私の言いたいことは、少し違う。この「クスリ」なるものは、ひどくがいがい。にがければ効くと、錯覚してはならないのだ。効きもしないのに、と言うよりも、むしろ、病状を悪化させることが明らかなのに、これをクスリだ、飲めと言われとも困る——これが私の言いたいことなのである。

である。

政府の「危機」克服策のひとつが、土光臨調による行革である。まず、これについて考えてみたい。

臨調最終答申（八三年三月十四日）は、「序章 総論」のなかで、「行政改革と財政再建の関係」について、次のように述べている。

「当調査会が既に指摘したように、行政改革は財政再建の手段ではない。行政改革の目的は、近年の内外の環境変化の下で、国、地方を通ずる機構、制度及び政策の全般にわたって幅広く見直しを行い、中長期的な展望に立って、今後の行政の在るべき姿を明らかにするとともに、その実現を図ることにある。

そのような行政改革を推進するテコとして当調査会が掲げた方針が、『増税なき財政再建』にほかならない。すなわち、予算編成において、いわば糧道を断ちつつ歳出の削減によって財政再建を図る限り、おのずから既存の制度や政策の見直しが不可避となり、そのことが本格的な行政改革の推進につながっていくと期待されるからである。

そうした観点からすれば、最近の財政状況、とりわけ税収状況の悪化や、それに伴う財政再建の困難性の増大は、行政改革の意義を低下させるところか、その逆に、本格的な行政改革を実現する絶好

の機会と考えるべきである」。

これに明らかなおお、土光臨調の基本的な考え方からすれば、「本格的な行政改革の推進」こそが目標であって、それは財政再建のための手段というが如きものではないのである。もとより、財政再建は「緊急の課題として」必要だが、この課題をどう解決するかの方式は、「本格的な行政改革」の推進・実現に役立つか否かを基準として判断されるべきであって、その見地からすればどうしても「増税なき財政再建」という方式であるべきである。それでは、この方式は如何にして実行されるか。赤字国債依存から脱却すべきである以上、歳出の削減によってである。

このような土光臨調の路線は、政府の「危機」克服策として、すわりがよいか、びたりとはまりがよいかは、疑わしい。八二年度予算案作成時に、臨調の権威を借りてゼロ・シーリングを通して何とか予算編成にこぎつけたことで政府にとつての臨調の役割は終わったという皮肉な見方も、あながち的外れではないのだからである。しかし、ともかくも八三年度の予算編成でも、来八四年度のそれでも、臨調の「増税なき」路線は、各省の概算要求枠を抑えるための道具として使われてきたのは事実である。

その意味で、政府の「危機」克服策の

ひとつが、土光臨調の行革路線であることは、疑いのないところである。臨調もまた、行革は財政再建の手段ではない。すなわち独自の、高次の目標であるという判断を振りかざしつつ、同時に、行革が成るとき財政再建は自から成るという認識を基礎にしていることは明らかである。

さて、それでは、この臨調行革路線をどう評価すべきか。明らかに一般には、メザシの土光氏への共感と通い合つて、「増税なき」への支持があると云つてよいだろう。たしかに、「増税なき」は、財政再建のための正当な条件である。「財政再建」は、国民の租税負担率を引き上げないという条件に服して達成されてこそ、「財政再建」の名に値する。なぜなら、大増税の下でメリヤリ「財政再建」を達成したとしても、その「再建」は、きわめてもろく、やがてまもなく崩壊を来すだろうからである。いわば、局部の病を治療するのに、全身の衰弱・消耗を来すようなものである。

しかし、この臨調の原則は、三つの点で重大な疑問を残すものである。第一には、「増税」なきが、なぜ「歳出の抑制」と同一視されるのが問題である。こう言えば、いぶかしがられるかもしれない。それは自明ではないか、と。なるほど、増税せず、したがって歳入増えず、し

たがって、歳出の抑制は必至というように、筋道が通れそうである。しかし、ほんとうにそうか。「増税」とは、国民の租税負担率の引上げを意味するとすれば、歳入の支柱たる税収は、増税がなくても増大しうる。なぜなら、「税収ⅡGNP（もしくは国民所得）×租税負担率」なのであるから、GNP（もしくは国民所得）を大きくすることによって、税収を増大させることができるからである。そして、そのGNPは、まさに歳出の構成をどうするかによつて、つまり財政資金をどのように支出するかによつて、大きく左右されるのである。

このように言つても、なお反論がありうる。今は赤字国債を抱いた（いや、正しくは赤字国債に抱かれた）財政なのだ。赤字国債の発行を減らすためには、歳出抑制に訴えるしかないではないか、と。いかにももつとも聞かえるが、だからこそかえつて問われなければならない。それでは、なぜ、これまで赤字国債の増発が続いたのか、と。七四年にマイナス成長に落ちこんだあと、七五年には二・五％のGNP成長率、七六・七九年は、五％台の成長率を維持した。政府は、その間、日本経済は世界一良好なパフォーマンス（成果）を示していると誇り続けてきたではないか。しかし、その七五年以降大量発行されてきた赤字国債

が、今、財政危機として顕在化して日本経済を圧迫している。ということは、赤字国債の発行を手段として達成すべきであった課題が、達成されないままに來たということにほかならない。なぜ達成できなかったか。レーガン政策その他諸般の事情はあるにせよ、政策当局が持つべき主体的責任の自覚としては、歳出の内容の決め方がまずかつたのではないかという反省が求められるはずである。

もうすこし踏みこんで言つてみよう。赤字国債の発行に追い込まれる事態は、起りうる。起つたとて不思議ではない。しかし、そういう事態になるということとは、赤字国債の発行という手段によつても歳出規模を維持しない拡大する必要があると認識したということである。そして、歳出規模の維持・拡大を通じて、赤字国債にたよらずとも歳出規模が維持できる状況を回復することが、そのねらいでなければならず、支出構造は、そのねらいを支えるものでなければならぬ。しかし、事実はどうだったのか。八一年度、八二年度ともに成長率が過大に見つもあり、ために税収見込に比べ実績は八一年度で三兆円、八二年度で六兆円も少いという事態になった。赤字国債を発行しても、財政資金の支出のしかたにおいて、そうした成長率見通しを支えるものになつていなかつたのである。

このことからならんで、第二の点が出てくる。かりに「歳出抑制」をやむをえぬこととしよう。しかし、以上の点について政府の反省を求めらるなら、「歳出抑制」の原理についてこそ批判を述べ、指針を示すべきであった。すなわち、何は抑制し、何は抑制すべきでないかの原理を、反省の上にたつて明らかにすべきであった。例えば、八四年度予算案のためは概算要求率は、経常部門経費については原則一〇％、公共事業費などの投資部門経費については原則五％を、八三年度予算よりも減らすというマイナス・シーリングであった。しかしその際、マイナス・シーリングの対象外とされた、経費項目がきわめて多く、それについては政策としての一貫性ある選択原理を見出しがたいのである。

選択原理として唯一存在することが明瞭なのは、軍事支出（いわゆる防衛費）は他をさし置いて増大させるということであり、その増大ぶりはやはり突出と評するに値する。これを突出させんがために他の歳出項目の抑制が無原則に強要されているとさえ、言うことができよう。

第三に問われるべきは、はたして臨調の行革路線は「増税なき」を支えうる内容をもっているのかということである。この点でまず何よりも問題にされるべきは、「小さな政府」という理念の具体的

内容は何かが明確でないということであろう。なるほど、中央省庁の統廃合や地方出先機関の整理は言われてはいる。しかし、「小さな政府」とは、何よりも、中央政府がわが国の行政・財政全体についてもっている過度の中央集権的体質を変えていく必要ではない。「小さな政府」とは、まずもって「小さな中央政府」でなければならぬのである。そのためには、税源の多くを地方税に割り当て、日本の税体系を地方税中心主義に改めることが必要である。中央がいったん吸い上げた税金を、地方交付税として自治体に配分するという体制を逆転して、むしろ中央政府の不足資金を自治体が出す体系のほうが望ましい。なぜならば、政府の規模についての核心は「小さい」かどうかではなくて、適切な規模かどうかであり、その適切さを決定するのは市民が、自らの負担する税や社会保障料等の負担に対して、どのような公共的サービスの供給があれば納得するかということである。言いかえれば、どのような公共的サービスがほしいと考え、それにはどこまでの負担は許容すると考えるか、それによって、政府の規模は決まらなければならない。そのように、市民の判断が有効に機能して政府の適切な規模が決まるといえることが可能なためには、

まず自治体財政の規模が決まって、しかもその中央政府の財政規模が決まるといふチャンネルが確立される必要がある。

臨調が「増税なき財政再建」をとんでも、その進めようとする行革の内容が、「増税なき」を支えるものとは見なされていらないからこそ、政府税調は、十一月に発表した中期税制答申で、物品税を拡充し、サービスにも課税する形での間接税増税路線を打ち出した。「増税なき」が望ましいかどうかという議論は、もはや現実性を欠くものになったと言わなければならない。それでは、市民生活の観点からして増税問題をどのように考えるべきか。

四——増税と市民

所得税については、六年も据えおかれた課税最低限の引上げが、ようやくにしかろうじて実現されることになった。とはいえ八三年中の減税分は三、〇〇〇億円にも達せず、この分の財源は、前年度の剰余金をあてることでメドがたつていかにせよ、八四年に予定の一兆円分については、間接税（とくに物品税）の増税をもってあてるしかない状況である。これでは、実質的に減税にならないばかりか、むしろあきらかに増税になるだろう。

しかし、今、税に関する問題点で最も重要なものは、増税か否かではなくて、不公平税制の是正である。増税さえなければ現状で満足するかと問われれば、サラリーマンたちは、ほとんどすべてが「ノー」と叫ぶだろう。かりに増税がやむをえないとしても、それには不公平税制の是正が大前提であり、この大前提を満たさない限りは、どんな増税策も失敗するだろう。

増税の可否を考えるさいにもうひとつの重要な要素は、担税力があるかどうかである。日本の家計には、担税力の余りがあるかなり大きく残っていると見てよい。そのことを明瞭に示しているのは、いわゆる「すき間産業」の盛行である。

「すき間産業」とは、公共的に提供されているサービスがあるのに、その質に不満をもつ人たちが多くいて、その人たちに對して追加サービスを提供する活動のことである。たとえば、家庭教師、塾の盛行がそれである。学校教育というサービスは公的に（私立のばあいでも公的基準に従って）提供されている。しかし、父母の中には、学校教育の質に不満を抱き、子女を家庭教師や塾に託している人が、きわめて高率の割合で存在する。公的サービスと父母のニーズとのあいだのすき間にくさびを打込んでいのである。同じことは、病院の提供する看

護サービスと患者や家族のニーズとのあいだのすき間を埋めてくれている、付添婦という存在にも言える。もっと広げていけば、公共交通機関があるのに多くの人がマイカーを持っているという状況についても同じことが言える。

こうした「すき間産業」への家計支出は、もし公的サービス供給が家計のニーズに合致していれば、なくてはすむものである。そしてまた、それらの「すき間産業」への支出額を公共の資金として集中した方が、もっと効率的にニーズをみたせるものである。たとえば、一流高校へわが子を進学させるために塾通いをさせてみても、一流高校なるものの数が絶対的に限られていては、誰もがその目的を達しうるとは言えっこない。それよりも、同じように質の高い高校をつくっていくことの方が、目的にかなっているはずである。

しかし、それにもかかわらず、人々はなぜ「すき間産業」の方に、より多くの（公共的資金に集中するときとくらべて、より多くの）支出をするのだろうか。それは、最も端的に言って、自分が税その他の公共的負担をしたとしても、その負担が、自分の望んでいる用途に使われていくかどうかということに、人々が確信をもてないでいるからである。負担した分は、何のための負担であった

のかが明確に分ることが、求められているのである。あるいは、言いかえて、抛出した分の使い道について、主張ができれば、ようなくみを求めているのである。

もちろん、そうしたしくみとしては、国と自治体とを通じる議会制度というものがある。しかし、その現状・実体は、そうした負担者の主張を反映するだけのものとはなっていない。とりわけそうした状況は、国政レベルで明瞭である。早い話が、横浜市民は、自分の納めた税金がどのようにして新潟三区に流れている

のか、いないのか、よく分るといふ風には、なっていないのである。

財政というものの根本的機能は、市民がひとりひとりではできないことをひとりひとりのカネを持ち寄って実現するということにある。ひとりではできないことを、みんなならのできるのだから、各人の願いをひとつにして、みんなでカネを出し合って実現しようとするしくみが財政なのである。財政危機とは、単に収支の差がマイナスになるといふだけのことではない。そのような状態になるの

は、みんなでカネを持ち寄って、各人のニーズをよりよく充足しあうというしくみが機能マヒを起しているからである。

このような機能マヒを直していくには、何よりもまず自治体が先頭に立たねばならない。なぜなら、自治体こそは、負担と受益の関係が市民にとって見えやすい舞台なのだからである。そして、自治体財政の総力は、何よりもまず市民生活のニーズの充足にむけて注がなければならない。財政難のためにできないと

明言すべきことはもちろんある。しかし、今の財源の中で総力が市民ニーズの充足に向けられていると証明してみせることこそが、財源難問題を解決するための第一の、不可欠な手がかり、足がかりなのである。公共のためにカネを出した方がトクなのだとすることを生活ニーズの充足の点で実証してみせる市政の展開を、強く横浜市に望みたい。

△横浜国立大学経済学部教授▽