HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	財政赤字の構造分析
Author(s)	小山, 光一
Citation	經濟學研究, 54(4), 47-66
Issue Date	2005-03-10
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/6032
Type	bulletin (article)
File Information	54(4)_p47-66.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 54-4
北海道大学 2005.3

財政赤字の構造分析

小 山 光 一

1．序論

本稿は，わが国の財政赤字を財政構造の側面，特に制度の側面から分析したものである。現在，わが国では公債の累積が急激に進行している。平成16年度の当初予算ベースで，国の政府長期債務は547兆円，地方の長期債務203兆円，国と地方の長期債務718兆円で，対GDP比で143.6％に達する。このような日本の長期債務残高は，世界的にみてOECD諸国で第1位であり，日本の明治以降の歴史でも経験したことのない高い数値である。わが国の財政は，世界的にも歴史的にも異常な状況であり，この原因と対策を真剣に検討する必要がある。

特に，この公債の累積の原因を合理的に説明する必要がある。1つの理論として，例えば，ゲーム論を取り入れた政治的な意思決定モデルがある。自民党が，財政赤字を削減するため，消費税の税率を大幅に引き上げれるケースを考えてみよう。このとき，多くの国民はこの増税に反対し，選挙で民主党に票を入れるであろう。つまり，自民党が増税を図ると，政権を失う可能性が高くなる。このため，自民党は大幅な増税を行わず，公債の累積を合理的に選択する。

本稿では，公債の累積は，制度の欠陥により「制度の下での均衡」が非常に不安定になっている結果であると捉える。財政制度として，社会保障，地方財政，財政政策，財政投融資，および税制などを取り上げ，各制度の構造とメカニズムを具体的に検討する。制度の欠陥により「制度の下での均衡」が非常に不安定になっているため，歳出が過大になるとともに，税収が異常に低くなり，この結果財政赤字が拡大していることを説明する。

例えば，財政政策では，景気対策として積極的な政府支出の増加や所得税減税が行われてきた。しかしこれらの政策は，景気対策として有効な手段ではなかったため，結局債務だけが残る形になっている。

地方財政においても，国が地方団体のすべての財源を保障する仕組みが行き詰まっている。地方団体の財政需要が著しく増加してきたため，国はこの増加した財政需要の財源を手当てすることが困難になっており，借入金や地方債の発行などで何とか急場をしのいでいる状況にある。平成16年度現在，交付税特別会計の借入金残高は50.2兆円，地方債も142兆円に達している。この原因は制度の欠陥にあり，現行の「制度の下での均衡」が非常に不安定になっているためである。制度が適切に構築されていないため，地方の財政需要は過大になり，国庫負担が大きくなりすぎてしまったのである。　また，社会保障制度でも，制度の欠陥により国庫負担は増加している。例えば，医療において，老人患者の自己負担が著しく低いと，老人患者の医療需要は高くなり，医療市場で決定される医療費が大きくなる。この結果，国庫負担は医療費の一定割合なので，国庫負担は必然的に増加する。問題は，医療市場の需要と供給を適切にコントロールするように患者の自己負担や社会診療報酬などを設定していくことにある。これが失敗すると，国庫負担は著しく増加する。

制度の欠陥により公債累積が進行した結果，わが国は財政破綻の危機に直面している。もし

金利が上昇すれば，巨額の公債に対する利払い費は急激に上昇するため，国民の税負担は著しく高くなる。財政破綻を回避しながら，どのように累積した公債を減少させていくかが問題である。また，累積した公債の負担を誰が負うかも重要な問題である。ここで留意すべき点は，累積した公債を償還するときに生じる国民の負担は非常に大きくなることがある。この負担は比較的若い世代に大きく，老人世代は小さい。特に，日本は，少子・高齢化の状態と政府の債務残高が世界的に最も深刻な国であり，この二重の負担を若い世代が負うことになる。

本稿の構成は，以下の通りである。第2節で公債の現状を論じる。第3節で，公債累積のメカニズムを財政の各制度の欠陥の観点から考察する。財政の制度として，国債の償還制度，財政政策，財政投融資，地方財政，社会保障制度，および税制を取り上げる。各制度がどのような制度の欠陥をもち，それが財政赤字をどのように拡大させているのかを検討する。第4節で公債累積の影響を論じる。公債累積の影響を，財政破綻，公債の負担，およびクラウディング・アウトの3つの観点から検討する。

2．公債の現状

現在，わが国において，財政赤字は深刻な問題である。公債の累積額は非常に大きく，さらに巨額の公債発行が依然として続けられている。このような公債累積の著しい増加をこのまま続

表1　国債・借入金残高（平成16年度末の見込額）

Ⅰ．　政府長期債務	547兆6,805億円
1．　普通国債	482兆6,336億円
＜内訳＞	
建設国債	222兆4,799億円
赤字国債	234兆1,080億円
減税特例国債	5兆3,123億円
日本国有鉄道清算事業団承継債務借換国債	17兆2,945億円
国有林野事業承継債務借換国債	2兆7,625億円
交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債	6,763億円
2．　その他の国債	
＜内訳＞	
交付国債	3,708億円
出資国債等	2兆　230億円
日本国有鉄道清算事業団債券等継承国債	3兆3,488億円
3．　借入金	59兆3,044億円
＜内訳＞	
借入金	6兆8,569億円
短期借入金（5年未満）	52兆4,475億円
Ⅱ．　政府短期証券	141兆8,027億円
＜内訳＞	
1．　食糧証券	9,637億円
2．　石油証券	8,390億円
3．　外国為替資金証券	140兆円
ⅠとⅡの合計額	689兆4,832億円

（出所）　財務省の資料
（注1）　表1では，財政融資資金特別会計国債の金額124兆2,765億円は含まれていない。
（注2）　「日本国有鉄道清算事業団債券等継承国債」は，廃止された石油公団の債券（3,400億円）を石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計において承継したものと，本州四国連絡橋公団の債務の負担を軽減するため平成15年度において債務（1兆1,235億円）を国の一般会計が継承した債務を含んでいる。

けていくことは，もはや許されない状況にある。本稿で強調する点は，公債の累積は財政制度の欠陥のために生じているということである。

表1は，平成16年度末における国の国債と借入金の残高（見込み額）を示している。国の長期債務の内訳をみると，わが国の赤字財政の姿が見えてくる。第1に，赤字国債の方が建設国債よりも多くなっている。本来，公債発行において建設国債が原則であり，赤字国債は特例にすぎない。従って，赤字国債の方が多いということは，公債発行の原則を守っていないことになる。この主な原因は，経常的な歳出が拡大しているにも関わらず，租税の財源調達能力が非常に低いため，租税収入が歳出を埋め合わせできないことにある。

第2に，地方財政の制度の欠陥のため，国の長期債務が増加している。借入金のうち短期借入金（5年未満）に，交付税特別会計の借入金50.2兆円が含まれている。このうち，国庫負担分が17.4兆円，地方負担分は32.8兆円である。従来，わが国の地方財政は中央集権的で，国が完全に地方団体の財源を保障する仕組みになっている。しかし，制度の欠陥のため，交付税特別会計の借入金ばかりでなく，地方債などの債務も急激に増加しており，現行の地方財政の制度はもはや維持できない状況になっている。

第3に，財政投融資制度の欠陥のために，国の長期債務が増加している。国の長期債務の中に，従来，財政投融資の中にあった国有林野事業と石油公団，さらに巨額の債務に陥っていた本州四国連絡橋公団の債務が存在している。具体的には，表1において，日本国有鉄道清算事業団債券等継承国債は，石油公団と本州四国連絡橋公団の債務を含んでいる。さらに，政府の債務において問題なのは，従来の財政投融資制度の欠陥によって生じた債務が表面にでてこないことである。例えば，日本道路公団のように，名目的な累積債務はわかっていても，そのうち本当に返済できる金額を控除した最終的な債務額は不明である。

国債発行額の推移

現在，財政制度の一部が破綻したり，うまく機能しないため，国債発行は異常な状態を示している。表2は，わが国の公債発行の推移を示している。戦後は昭和40年度以前まで均衡予算が維持され，本格的な公債発行は行われなかった。さらに，昭和40年度以降から平成9年度までは，ある程度，国債発行は健全であったと考えられる。例えば，この期間，建設国債が中心で，赤字国債の金額は建設国債よりも少ない。特に，昭和41年度から昭和49年度までの期間と，平成3年から平成5年度までの期間，赤字国債は発行されていない。

ところが，平成10年度から国債発行が異様な形で行われるようになった。平成10年度以降，国債発行額が35兆円程度に増加するとともに，国債依存度も40％程度になっている。さらに，平成11年度以降，赤字国債の方が建設国債よりも発行額が多くなった。表2からわかるように，このような現象は過去に日本で起きたことはなく，わが国は国債発行で未踏の領域に進んでいるのである。

平成10年度以降のわが国の国債発行は，もはや歯止めを失っていると言えよう。毎年，35兆円程度の国債を発行し続ければ，将来，財政が破綻することはわかっている。しかし，社会の豊かさの中で，財政破綻に対する危機意識が弱く，財政の再建は先送りされている。財政破綻を回避するには，従来の財政制度の抜本的な改革が急務になっているのである。

国と地方の長期債務残高

国だけでなく，地方団体も債務をもっている。地方の長期債務とは，地方債残高（約142兆円），企業債残高のうち普通会計負担分（約29兆円），および交付税特別会計借入金残高のうち地方負担分（約32.8兆円）を合計した金額である。

表3は，国と地方の長期債務残高を示している。国と地方の長期債務の合計は約718兆円で，

表2　公債発行の推移

年度	新規債	建設国債	赤字国債	国債依存度	国債残高	国債残高の対ＧＤＰ比
	億円	億円	億円	%	億円	%
昭和40	1,972	—	1,972	5.3	2,000	0.6
41	6,656	6,656	—	14.9	8,750	2.2
42	7,094	7,094	—	13.9	15,950	3.4
43	4,621	4,621	—	7.8	20,544	3.7
44	4,126	4,126	—	6.0	24,634	3.8
45	3,472	3,472	—	4.2	28,112	3.7
46	11,871	11,871	—	12.4	39,521	4.8
47	19,500	19,500	—	16.3	58,186	6.0
48	17,662	17,662	—	12.0	75,504	6.5
49	21,600	21,600	—	11.3	96,584	7.0
50	52,805	31,900	20,905	25.3	149,731	9.8
51	71,982	37,250	34,732	29.4	220,767	12.9
52	95,612	50,280	45,333	32.9	319,024	16.8
53	106,740	63,300	43,440	31.3	426,158	20.4
54	134,720	71,330	63,390	34.7	562,513	25.0
55	141,702	69,550	72,152	32.6	705,098	28.6
56	128,999	70,399	58,600	27.5	822,734	31.4
57	140,447	70,360	70,087	29.7	964,822	35.1
58	134,863	68,099	66,765	26.6	1,096,947	38.3
59	127,813	64,099	63,714	24.8	1,216,936	39.7
60	123,080	63,030	60,050	23.2	1,344,314	41.1
61	112,549	62,489	50,060	21.0	1,451,267	42.4
62	94,181	68,800	25,382	16.3	1,518,093	42.2
63	71,525	61,960	9,565	11.6	1,567,803	40.5
平成元	66,385	64,300	2,085	10.1	1,609,100	38.8
2	73,120	63,432	(9,689)	10.6	1,663,379	37.0
3	67,300	67,300	—	9.5	1,716,473	36.3
4	95,360	95,360	—	13.5	1,783,681	36.9
5	161,740	161,740	—	21.5	1,925,393	40.1
6	164,900	123,457	<33,337> [8,106]	22.4	2,066,046	42.1
7	212,470	164,401	<28,511> 19,558	28.0	2,251,847	45.0
8	217,483	107,070	<18,796> 91,617	27.6	2,446,581	47.6
9	184,580	99,400	85,180	23.5	2,579,875	49.6
10	340,000	170,500	169,500	40.3	2,952,491	57.6
11	375,136	131,660	243,476	42.1	3,316,687	65.3
12	330,040	111,380	218,660	36.9	3,675,547	71.6
13	300,000	90,760	209,240	35.4	3,924,341	78.3
14	349,680	91,480	258,200	41.8	4,210,991	84.6
15	364,450	66,930	297,520	44.6	4,594,360	92.3
16	365,900	65,000	300,900	44.6	4,826,336	96.4

(出所) 財務省の資料
(注1) 国債発行額は，平成14年度までは実績，平成15年度は補正後，平成16年度は当初予算ベース。
　　( ) 書きは 臨時特別公債，< >書きは減税特例公債，[ ] 書きは震災特例公債。
(注2) 国債依存度は，平成14年度までは実績，15・16年度は当初見込み。
(注3) 国債残高は，普通国債のみであり，額面ベース。平成14年度までは実績，15・16年度は当初見込み。

表3　国および地方の長期債務残高（当初予算：平成16年度末）

国の長期債務 地方の長期債務 国と地方の重複分	547兆6,805億円 203兆7,720億円 32兆8,177億円
国と地方の合計	718兆6,348億円 （対GDP比　143.6％）

（出所）財務省の資料

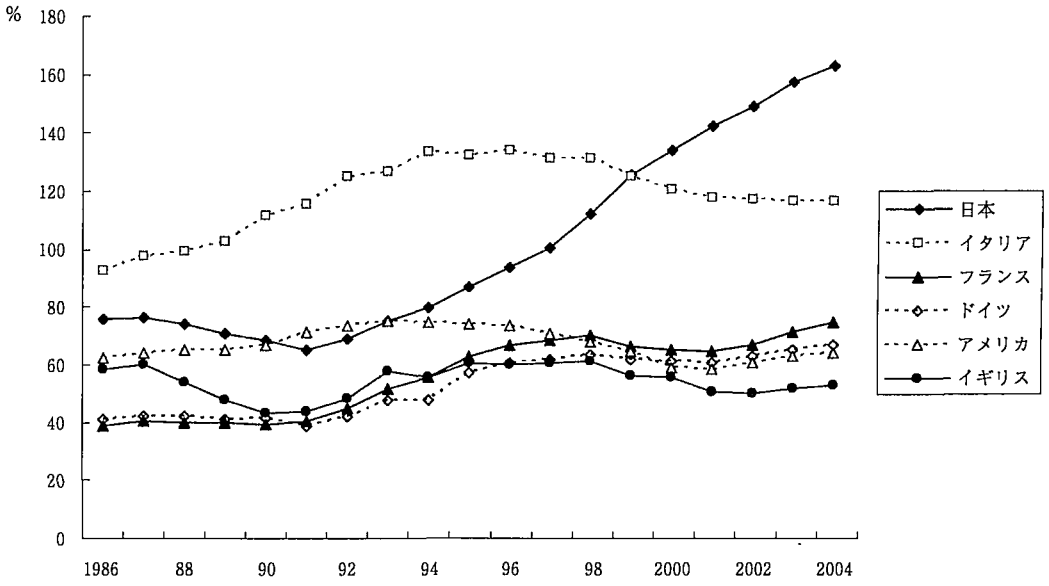
対GDP比は143.6％に達する。国と地方の重複分とは，交付税特別会計借入金残高のうち地方負担分（約32.8兆円）である。

地方の長期債務も，国と同様，地方財政制度などの制度の欠陥によって生じている。地方の長期債務を解消していくには，三位一体改革を手始めにして，地方分権に向けた望ましい地方財政制度を再構築していく必要がある。

OECD諸国との比較

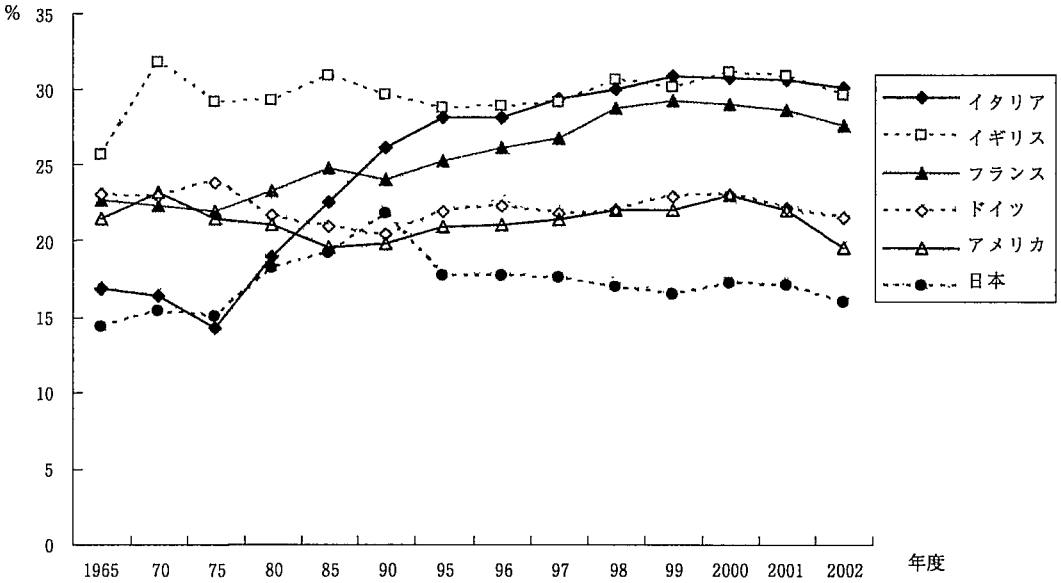
日本の政府累積債務を国際比較してみよう。図1は，日本と主要諸国の政府債務残高（対GDP比）の推移を示している。この図から，日本の政府累積債務は現在，最も高い水準にあることがわかる。伝統的にイタリアは，OECD諸国の中で一番財政赤字が深刻な国であったが，EUに加盟する条件として財政再建が求められたため，政府債務は減少傾向にある。これに対し日本は，1992年以降，平成不況を脱するため財政政策や社会保障費の増加などで政府債務は著しく増加し，2000年以降，OECD諸国で政府の累積債務（対GDP比）は一番高くなっている。

日本の政府債務が高い水準にあるということは，政府の租税収入が少ないことを意味している。図2は，日本と主要国における租税収入（社会保障の保険料を除く）の対GDP比の推移を示している。図2から，日本の税負担は主要諸



（出所）OECD *Economic Outlook* 2004

図1　政府債務残高の対名目GDP比



(出所) OECD *Revenue Statistics*

図2　租税収入（社会保障の保険料を除く）の対GDP比

国の中で一番低いことがわかる。OECD諸国全体では，メキシコが最も低く，その次が日本である。

興味深いのは，政府累積債務が非常に高いことで有名であったイタリアの動向である。図2から，イタリアの税負担は，過去の累積債務の返済のため非常に重くなっていることがわかる。日本も，今後イタリアのように，税負担が著しく重くなっていく可能性が高い。

以下で，制度の観点からわが国の財政構造を検討し，公債が累積する原因を考察していく。

3．公債累積のメカニズム

3．1　財政の構造

公債が累積する原因は，財政制度の欠陥にある。歳入の側面では，租税構造に問題がある。歳出の側面においては，財政政策，財政投融資，

表4　国の一般会計の歳入と歳出（平成16年度当初予算）

歳　入		歳　出	
租税及び印紙収入	41兆7,470億円	国債費	17兆5,686億円
国債発行	36兆5,900億円	地方交付税交付金	15兆3,886億円
＜内訳＞		地方特例交付金	1兆1,048億円
建設国債	6兆5,000億円	社会保障関係費	19兆7,970億円
赤字国債	30兆　900億円	公共事業関係費	7兆8,159億円
		文教及び科学振興費	6兆1,330億円
雑収入	3兆4,954億円	防衛関係費	4兆9,030億円
政府資産整理収入	2,618億円	経済協力費	7,686億円
官業益金及び官業収入	167億円	その他	8兆6,314億円
合　計	82兆1,109億円	合　計	82兆1,109億円

(出所) 財務省『一般会計予算』

地方財政，および社会保障の各制度に問題がある。公債の累積は，財政における各制度が体系的にうまく機能していないために生じると考えられる。なぜ現在の制度は公債の累積を生じさせるのか？　公債の累積に歯止めをかけるには，どのような制度改革が必要なのか？以下では，これらの問題を概観していく。

まず，国の一般会計における歳入と歳出をみておこう。平成16年度の当初予算の歳入と歳出は，表4で示されている。

歳入において，租税収入は歳入総額の50％程度しかなく，国債発行で歳入総額の45％程度を賄っている。このような歳入のあり方は，異常な状態と考えられる。歴史的にみても，表2より明らかなように，歳入総額に占める国債収入の割合を示す国債依存度が40％を超えているのは，平成10年度以降だけである。

さらに，表4の国債発行の内訳をみると，国債発行のうち赤字国債が非常に多く，建設国債は少ない。建設国債が少ないのは，公共事業の抑制を反映しているが，赤字国債が多いということは，租税収入が少ないため経常的な歳出を賄うことができないからである。

次に，歳出をみると，金額が一番多いのが社会保障費で，次に国債費，地方交付税交付金，公共事業関係費である。このような歳出の構造は，わが国の財政制度の欠陥を反映していると考えられる。国債費は，巨額の国債の返済のため大きくなっている。さらに，歳出項目をみると，地方特例交付金という項目がある。これは，地方交付税の枠組みの中で，国の所得税減税の結果生じる地方団体の税収減少分を埋め合わせるために設けられている。財政危機の中で，国は景気回復のため裁量的に所得減税を行い，その結果，財源不足が一層深刻になる地方団体に減収分を地方特例交付金という形で財政支援している。景気回復の手段として有効な手段でない所得税減税を実施し，そのために赤字国債を増発するとともに，地方団体の財源手当てのために地方特例交付金という新たな歳出項目を設けている。このような姿は，財政制度の1つの欠陥と考えられる。

次に，歳出の各項目がどのように推移しているかを検討しよう。この結果を示しているのが表5である。表5より，以下の4点が指摘できる。

(1) 社会保障費：　社会保障費は著しい増加を示している。平成元年から平成16年にかけて9兆円程度増加している。この増加の原因は，もちろん少子・高齢化が影響しているが，それと同時に制度の欠陥が重要である。公的年金，医療，及び介護保険の制度が適切に構築されていないため，国の負担が歯止めなく増加し，財政赤字を生じさせている。

(2) 地方交付税交付金：　地方交付税交付金は，国の一般会計では若干の変動があり，増加があまり明確にでてこない。国の最終的な負担をみるには，実は地方交付税交付金ではなく，地方財政計画における実際の地方交付税総額の方が適切である。なぜなら，国は一般会計からの地方交付税交付金ばかりでなく，他の財源を用いて地方団体が必要とする資金を完全に手当てしているからである。実際の地方交付税総額は，表5において括弧書きで示されている。実際の地方交付税総額は，著しい増加を示しており，平成元年と平成12年を比較すると，約9兆円も増加している。このような地方交付税総額の増加は，地方財政制度の欠陥から生じている。制度の欠陥が，地方交付税を増加させ，赤字財政を拡大させているのである。

(3) 国債費：　国債費は，国債の累積にも関わらず，著しい増加を示していない。この原因は，国債の償還制度と極めて低い金利が原因である。国債累積の問題が，極めて低い金利のために，財政の深刻な問題として受け止められない状況を作り出している。しかし，金利が上昇すれば国債費は大きく増加し，すぐに財政破綻となる。

(4) 公共事業費：　公共事業費は，平成4年度から13年度にかけて大きな金額を示している。

表5　国の一般会計における歳出項目の推移

単位：兆円

年度	社会保障費	地方交付税交付金	国債費	公共事業費	その他	歳出合計
平成元	10.9	13.4 (12.4)	11.7	6.2	18.2	60.4
2	11.6	15.3 (13.8)	14.3	6.2	18.8	66.2
3	12.2	16.0 (14.8)	16.0	6.6	19.5	70.3
4	12.7	15.8 (15.7)	16.4	8.0	19.3	72.2
5	13.1	15.6 (15.4)	15.4	8.5	19.8	72.4
6	13.5	12.8 (15.5)	14.4	11.1	21.3	73.1
7	13.9	13.2 (16.2)	13.2	9.2	21.5	71.0
8	14.3	13.6 (16.8)	16.4	9.6	21.2	75.1
9	14.6	15.5 (17.1)	16.8	9.7	20.8	77.4
10	14.8	15.9 (17.5)	17.3	9.0	20.7	77.7
11	16.1	13.5 (20.9)	19.8	9.4	23.1	81.9
12	16.8	14.9 (21.4)	22.0	9.4	21.9	85.0
13	17.6	16.8 (20.3)	17.2	9.4	21.7	82.7
14	18.3	17.0 (19.5)	16.7	8.4	20.8	81.2
15	19.0	17.4 (18.1)	16.8	8.1	20.5	81.8
16	19.8	16.5 (16.9)	17.6	7.8	20.4	82.1

出所：財務省『一般会計予算』，各年度。
(注) 地方交付税における（　）書きの数字は，地方財政計画における地方交付税の総額を示している。

特に，景気対策として公共事業費は大きく増加し，平成6年度には約11.1兆円に達している。しかし，このような公共事業の増加に対して，景気対策と社会資本の整備の両面から必要性に疑問が生じ，平成14年度から公共事業費は大幅に減少している。

赤字財政を考える上で，上記の4つの項目が財政赤字を拡大させる「爆弾」と考えられる。この4つが同時に爆発すれば、財政破綻となる。現在，公共事業費が爆発する心配はなくなってきた。しかし，残りの3つは依然としていつ爆発するかわからない状況にある。以下では，まず歳出の側面から，国債費，財政政策，財政投融資，地方財政，および社会保障を検討し，次に歳入の側面から租税について検討する。特に，制度の観点から赤字財政に関する問題点を考察する。

3．2　歳出の構造

ここでは，歳出の側面から財政制度の問題を順次検討していく。

Ⅰ．国債費

平成16年度の国債費の内訳は，以下の通りである。

国債償還	8兆3,340億円
＜内訳＞	
定率繰入分	6兆8,201億円
その他	1兆5,139億円
利子及び割引料	8兆7,342億円
借入金償還	3,078億円
その他	1,926億円
合計	17兆5,686億円

国債費は，償還費と利払い費の合計である。償還費は国債総額と償還する期間に依存し，利払い費は国債総額と金利に依存している。償還費は，国債総額が大きくても償還年数が長ければ毎年の費用は少なくなる。利払い費は，金利に依存し，金利が低ければ低くなる。

わが国の国債費は，国の膨大な累積債務に関わらずそれほど大きな金額ではない。表5をみても，国債が累積しているにも関わらず，国債

費の大きな増加はみられない。これは，償還費は国債の累積とともに増加するが，利払い費は金利の動向に左右されるためである。しかし，国の累積債務は非常に大きいのに，なぜ国債費はこれほど大きな増加を示さないのか？この原因は，国債の償還ルールと非常に低い金利にある。

まず，わが国の国債の償還ルールを確認しておこう。国債の償還は，国債整理基金（特別会計）によって行われる。国の一般会計からの償還財源の繰入れは，主に以下の３つの方法で行われる。

(1) 定率繰入れ
(2) 剰余金の繰入れ（一般会計の決算上の２分の１以上）
(3) 必要に応じた予算繰入れ

定率繰入れとは，国債の60年償還ルールに基づいている。つまり，国債を60年かけて償還するというものである。具体的には，毎年，前年度期首の国債総額の1.6％（すなわち，60分の１）を償還する。但し，対象となる国債総額に，表１で示した政府短期証券，借入金，一時借入金，交付国債および出資・拠出国債は含まれない。

60年という極めて長期間で元本を返済するという仕組みのため，国債が累積しても国債費の増加は非常に小さくなっている。このため，国債が累積しても，借金返済の重荷があまり感じられなくなる。さらに，金利が異常に低いため，利払い費が大きくならない。60年償還ルールと低金利が，国債費を低くし，国債累積による財政破綻を回避させている。

しかし，もし金利が１％上昇すれば，何が起きるか？この場合，国の一般会計だけでも５兆円程度の利払い費の増加となる。この利払い費の増加だけで消費税を２％程度増加させないと，国債費を返済できなくなる。さらに，国と地方を合わせた場合，金利１％の上昇で7.2兆円程度の利払い費が必要となる。この利払い費の増加分だけで，消費税３％程度での引き上げが必要となる。利払い費の財源調達のため，新規国債を発行することは不可能である。日本は，現在，薄氷を踏む思いで財政運営が行われている。

Ⅱ．財政政策

公共事業を中心とした財政政策は，景気対策として行われてきた。特に，1992年以降の財政政策は，主に以下のようなものであった。

1．社会資本の整備
　（ｉ）公共事業
　（ii）地方単独事業
　（iii）住宅金融公庫の融資拡大
2．所得税減税
3．中小企業対策
4．雇用対策

つまり，財政政策は，公共事業の増加と所得税減税という伝統的な２つの政策を中心に行われる。

公共事業は，２つの役割を担っている。１つは，景気対策であり，公共事業の増加によって国民所得を増加させ，景気回復を図ることである。もう一つの役割は，社会資本の整備である。財政政策は，景気対策と社会資本の整備という２つの観点から評価する必要がある。

景気対策

財政政策の目的は，政府支出の増加や所得税減税によって総需要を喚起し，国民所得を増加させることである。しかし，92年以降のわが国の財政政策は，景気対策として十分な効果をあげることはできなかった。財政政策が効果を失った原因として，主に以下の点が指摘されている。

① 将来の増税への考慮

所得税減税を行っても，将来，財政赤字を埋め合わせるための増税が予想される。このため多くの国民は，減税された金額を消費に回さず，将来の増税に備えて貯蓄に回す。このとき，所得税減税は家計の消費支出を増加させないので，ケインズのマクロモデルのような国民所得の増加とはならない。

② 乗数の値の低下

開放経済では乗数の値は低く，公共投資の乗数の値は1.3程度であると試算されている。従って，5兆円の公共事業を実施しても，国民所得の増加は6.5兆円程度にすぎない。

③ マンデル＝フレミング効果

マンデル＝フレミング モデルより，変動為替相場制の下では，財政政策の効果は非常に弱い。変動為替相場制の下では，財政政策は自国の利子率を引き上げ，この結果，国際収支が黒字となるので，円高が生じる。円高によって，輸出は減少し輸入は増加するので貿易収支は悪化し，この分だけ財政政策による総需要の拡大は相殺されてしまう。

以上の①～③は、財政政策を行っても国民所得の増加はそれほど大きくならないことを説明している。

しかし，①～③のような経済理論に基づく説明は説得力が無い。むしろ，既存の経済理論だけで現実を説明するには無理があるように思われる。景気対策として財政政策が有効な処方箋ではなかった理由は，日本経済が「がん」の病気にかかっていたためであると考えられる。この病気に対して，公共事業を中心とした総需要喚起政策は，有効な処方箋ではなかった。例えば，公共事業を中心とした財政政策は，短期的に元気をださせる「栄養ドリンク」でしかなく，「がん」には効かなかった。経済学者にとって重要な課題は，この「がん」の解明である。

財政政策は，短期的に元気をださせる「栄養ドリンク」でしかなかったため，この効果は一時的なものにすぎない。一定期間が経過した後，効果は無くなってしまう。財政政策の最終的な意図は，低迷する民間企業の設備投資を増加させ，民間企業の活力を回復させることである。何度，財政政策を行っても，一時的に国民所得は増加しても，また元の不況に戻ってしまう。この原因は，本当の病気である「がん」を治癒しないで，「栄養ドリンク」を飲み続けた結果である。経済学者が，ある意味で，やぶ医者であったのである。

財政政策が一時的な効果しかもたないことは，石炭のストーブに喩えることができる。ストーブに石炭を入れ，新聞紙を入れて，マッチで火をつける。新聞紙に火がつき，次に石炭が燃え始める。財政政策とは，新聞紙に火をつけることである。新聞紙に火がつき，その火で石炭が燃え上がる。この燃え上がる石炭こそ，民間企業の設備投資に代表される企業の活力である。ところが，92年以降の財政政策は，何回も新聞紙を燃やしても，石炭に火をつけることができなかった。この結果，何回か燃やした新聞代として巨額の財政赤字が拡大してしまった。なぜ石炭に火が付かなかったのか？ この解明こそが，「がん」の解明にほかならない。

社会資本の整備

公共事業は，社会資本整備の観点からも批判されている。公共事業によって作られてきた社会資本の生産性は，近年，低下傾向にあることが指摘されている。いくら立派な農道や港湾をつくっても，ほとんど利用されていないものが多い。新たに社会資本が作られても，社会全体の生産性の向上に結びついていない。このため，建設国債によって財源を調達し社会資本を整備しても，社会全体の生産性をあまり向上させず，財政赤字のみ残ることになる。

以上の景気対策と社会資本の整備の両面から，公共事業費は大きな批判を受け，今後，財政赤字を拡大させる要素とはなくなりつつある。次に，公共事業と同じように批判を受けてきた財政投融資を検討しよう。

Ⅲ．財政投融資

従来，財政投融資（略して，財投）は，郵便貯金や公的年金の積立金などの財源を用いて，日本の社会資本の整備や経済発展に大きく貢献してきた。2000年までは，郵便貯金や公的年金の積立金などが大蔵省（現在の財務省）の資金運用部に預託され，ここを通じて公団や公庫などに資金が配分されてきた。

2000年までの財投には大きな制度的な欠陥

があった。郵便貯金や年金積立金など国の余裕資金はすべて大蔵省の資金運用部に預託され，公団や公庫などに流れていく仕組みになっていた。金融危機や年金不安を背景にして，郵便貯金や年金の積立金が著しく増加したが，この増加した金額は「預託義務」により大蔵省の資金運用部に預託され，公団や公庫などに流れていかざるを得なかった。公団や公庫などで損失が生じれば，すべて国民の税金で埋め合わせる仕組みであったため，財政赤字は拡大していた。

2001年以降，預託義務は廃止され，郵便貯金と年金の積立金は自主運用されることになった。財務省は，財投債を発行して資金を集め，公団や公庫などに資金を配分している。また，公団や公庫なども財投機関債を発行し，資金の一部を自らの責任で集めている。

しかし，このような財政投融資改革にも関わらず，財投は依然として多くの問題をもっている。特に重要なのは，各省庁（および政治家）は，以前と同様に，自らが担当する行政の夢を財投を通じて実現しようと思っていることである。この場合，今までの財投改革や行政コストの開示だけで，これらの事業を抑制することはできない。例えば，日本道路公団の場合，累積債務（23兆円）などは根本的に解決されていないし，今後も高速道路を作り続ける可能性が高い。従って，従来より財政赤字の拡大幅は縮小するが，財政赤字の拡大は今後とも続く。

Ⅳ．地方財政

いま，地方財政は「三位一体改革」や「道州制」という名前の下で，制度改革が進行している。この原因は，地方財政の制度が行き詰まり，現行の制度が維持できなくなっているためである。言い換えれば，制度の欠陥によって「制度の下での均衡」が非常に不安定になり，財政赤字が拡大している代表的な例である。

まず，地方財政制度で何が起きているのかを検討しよう。特に問題になるのが，地方交付税である。地方交付税とは，国が地方団体に交付するもので，すべての地方団体の財源を保障するとともに，豊かな地方団体と貧しい地方団体との間の財源調整の役割を担っている。地方交付税の主な財源は国税の税収の一定割合で，平成16年度の当初予算の場合は以下の通りである。

所得税の32％	4兆4,089億円
法人税の35.8％	3兆3,677億円
消費税の29.5％	2兆8,211億円
酒税の32％	5,082億円
たばこ税の25％	2,245億円
合計	11兆3,304億円

以上の国税の一定割合の金額は，現実に，地方団体の財源を保障するには十分ではない。

国は地方団体の標準的な行政費用を完全に保障しているので，地方団体に財源不足が生じれば，その金額を地方交付税という形で交付している。具体的には，国は，地方団体の標準行政費用（基準財政需要額）を算定し，そこから地方税などの収入（基準財政収入額）を差し引いた金額を財源不足額として算出している。この財源不足額が，基本的に，地方交付税となる。ここで注意すべき点は，現実に，上記の国税の一定割合の金額では，地方団体全体の財源不足額を賄いきれないということである。

なぜか？この理由として以下の2点を指摘しておこう。

(1) 地方団体の標準行政費用（基準財政需要額）は年々大きく増加しているのに対し，上記の国税の一定割合の金額は景気などに大きく左右される。特に，近年は税収の落ち込みが大きいため，国税の一定割合は大幅に減少している。この結果，地方団体の財源不足額の総額は国税の一定割合の金額よりも大きく，さらに，両者の差額が年々，大幅に拡大している。

(2) 地方財政によって，地方団体の財源は完全に保障されている。この結果，ダムなどの公共事業の財源は，ほとんど国が面倒をみてく

表6　財源不足の補てん措置

(単位：兆円)

年度(平成)	財源不足額	左の財源不足の補てん措置									
		地方税の増額	地方交付税の増額							地方債の増額	臨時財政対策債
			特会借入金	臨時財政対策加算	法定加算	交付税率引き上げ	地方特例交付金	その他の措置	合計		
元	0.76								0	0.76	
2	0.76								0	0.76	
3	0.63								0	0.63	
4	2.29		1.57						1.57	0.72	
5	3.43		1.67						1.67	1.76	
6	7.44		3.64		0.18			0.26	4.08	3.36	
7	8.77 (2.69)		4.25		0.18			0.46	4.89	3.88	
8	8.63 (2.87)		3.69		0.41			0.86	4.96	3.67	
9	6.92 (1.41)		1.83		0.26			0.80	2.89	4.03	
10	9.70 (1.73)		3.64		0.28			1.41	5.33	4.37	
11	14.05 (2.68)	0.11	8.86		0.34	0.05	0.64	0.89	10.78	3.16	
12	13.02 (3.50)	0.14	8.09		0.6	0.38	0.91	0.35	10.33	2.55	
13	14.35 (3.60)	0.13	4.47	1.48	0.6	0.45	0.90	1.85	9.75	3.02	1.45
14	14.72 (3.45)	0.13	4.10	3.45	0.33	0.42	0.90		9.21	2.41	2.98
15	17.38 (3.93)	0.13	1.83	5.54	0.24	0.35	0.89		8.85	2.53	5.87
16	14.15 (3.98)	0.12	1.78	3.89	0.35	0.36	0.87		7.24	2.60	4.19

(出所) 地方財務協会『地方財政要覧』
(注1)「財源不足額等」で，(　) 書きの数値は，すぐ上の数値の内数で，減税による財源不足額を示している。
(注2)「地方交付税の増額」の中の「その他の措置」で，平成10年度と平成13年度の数値が大きいのは，主に償還方法の変更のためである。

れるため，地方団体が負担する金額は非常に少なくなっている。さらに，地域の住民は，ダムができても一銭も余計に地方税を負担する必要はない。この結果，地方団体は，公害などの問題が生じない限り，公共投資を積極的に受け入れる仕組みとなっている。この結果，基準財政需要額は拡大し，地方団体の財源不足額は増加している。

国は，地方団体の財源を保障するので，国税の一定割合では賄いきれない地方団体の財源不足額を埋め合わせる必要がある。この方法として，主に以下の3つの方法がある。

A．交付税及び譲与税配付金特別会計からの借入金

B．一般会計からの繰入れ

C．地方債の発行

表6は，平成元年度から16年度にかけて，国税の一定割合ではカバーできない地方団体の財源不足額をどのように財源調達してきたかを示している。表6では，国税の一定割合の金額で

はカバーできない地方団体の財源不足額を単に「財源不足額」と呼んでいる。

財源不足額が問題になってきたのは平成6年度以降であるが，特に平成11年度以降は，財源不足は顕著に増加し，毎年度14兆円程度になっている。平成11年度以降，地方の財政危機は深刻で，財政状況はまさに火の車である。例えば，平成16年度をみると，財源不足額は14.15兆円で，この財源不足を賄う措置として，交付税特別会計からの借入金1.78兆円，国の一般会計から臨時財政対策加算3.89兆円と法定加算0.35兆円，地方債の増発2.6兆円や臨時財政対策債の発行4.19兆円，および地方特例交付金0.87兆円が挙げられる。これらの財源調達について，以下の点が指摘できる。

(i) 交付税特別会計からの借入金であるが，この残高は50.2兆円に達し，非常に深刻な債務となっている。現在，交付税特別会計からの借入金の償還は停止しており，利子の返済のみを行っている。

(ii) 国の一般会計からの支援も限界にきている。臨時財政対策加算と法定加算の合計で，4兆円を超える金額が国の一般会計からきている。この財源は，赤字国債である。地方の財政危機のために，赤字国債が増発されている。

(iii) 地方債や臨時財政対策債の発行によって，地方債の残高が著しく増加している。また，これらの地方債の元利償還の多くは，将来の地方交付税の基準財政需要額に算入されるので，その分だけ将来の地方団体の財源不足が増加する。この結果，国が用意すべき地方交付税の総額は増加し，地方財政の赤字が一層深刻になる。

地方財政において，表6で示された財源不足の措置は，急場しのぎのものにすぎず，地方財政において生じた債務を地方債，国の赤字国債，および交付税特別会計の借入金という異なる形で増大させているにすぎない。

以上で論じてきた財政政策，財政投融資，および地方財政については，現在，国は歳出の抑制を図るため，いろいろな手段がとられている。このため，長期的に財政赤字が今までのように拡大していくとは考えられない。これに対して，社会保障の場合，国庫負担の投入を増加する傾向にあり，財政赤字の拡大が懸念される。この点を以下で検討しよう。

V. 社会保障

社会保障費の著しい増加は，単に少子・高齢化の結果であるというよりは，制度が適切に構築されていないために生じている。財政赤字を拡大させないためには，制度の再構築が最も重要な課題である。

公的年金

近年，公的年金は国民の最も注目を集めたテーマの1つである。公的年金も，制度の欠陥により，財政赤字を拡大させている。

まず，公的年金の仕組みを確認しておこう。公的年金の構造は，1階部分に全国民共通の基礎年金（国民年金）があり，サラリーマンの場合，2階部分に厚生年金がある。財政運営は，基礎年金の場合，完全に賦課方式で運営されており，若い世代から集めた保険料は現在の老人の年金給付に充てられ，積立金はほとんど残していない。厚生年金の場合は，原則として賦課方式であるが，若干の調整のため積立を行っている。

国庫負担は，基礎年金部分に集中され，従来，基礎年金給付額の3分の1を国庫負担してきた。平成16年度において，厚生年金保険国庫負担金は4兆2,792億円，国民年金国庫負担金が1兆6,164億円で，両者の合計は5兆8,956億円である。これらの国庫負担金の主な目的は，基礎年金給付に対する3分の1の国庫負担である。国庫負担の割合は，2009年までに2分の1に引き上げることが決定されている。この場合，2.5兆円程度の国庫負担の増加となる。さらに，一部の国民は，国庫負担の割合をさらに高めることを期待し，できれば国庫負担の割合を100％まで高め，公的年金を税方式で運営すべきであ

表7　公的年金制度の国際比較

	アメリカ	イギリス	ドイツ	スウェーデン(旧)	スウェーデン(新)	日　本
国民全員の加入	No	No	No	Yes	Yes	Yes
拠出・給付の関係	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes
加入者全員への国庫負担	No	No	Yes	Yes	No	Yes

ると主張している。果たして，国庫負担の引き上げは，望ましいものであろうか？

日本の公的年金制度は，世界的にみて特異な制度である。アメリカ，イギリス，ドイツ，スウェーデンおよび日本の制度を以下の3つの質問を用いて国際比較してみる。

(1) 国民全員が公的年金に加入しているか？

(2) 全国民が受益と負担の関係を気にしているか？ 言い換えれば，年金の収益率（つまり，受け取る年金給付額を支払った保険料で割った値）を国民は重視しているか？

(3) 公的年金における国庫負担は全国民を対象にしているか？ つまり，お金持ちの老人でも国庫負担を含めた年金をもらえるか？

以上の(1)～(3)を国際比較した結果が表7である。表7ですべての項目でYesなのは日本だけである。

日本では，すべての国民が公的年金に加入することを求め，加入している全国民が拠出と給付の関係にこだわり，加入者全員に国庫負担を投入することを前提にしている。この結果，国庫負担の増加が必然的に生じているのである。

では，すべての国民が国庫負担の増加によって年金の収益率が上昇することは可能であろうか？ この点は，数学的に証明できるが，ここでは割愛する。(詳細については，小山（2001）を参照せよ。）結論は，確かに，国庫負担の増加によって年金の収益率は若干上昇するが，本質的な収益率の上昇は不可能である。この意味は，国庫負担を増加していっても，少子・高齢化の下では年金の収益率は1未満になる。つまり，国庫負担を増加させても，支払った保険料と税負担の合計の方が，老後に受け取る年金額よりも大きいという状況は変わらないのである。従って，現行の公的年金制度を維持したままで，国庫負担を増加させても意味がない。

国庫負担は，「打ち出の小槌」ではない。国庫負担は，国からの援助金ではなく，国民全体の税負担である。国庫負担の増加は，保険料のほかに新たな税負担の増加を生む。今後，国庫負担の割合を引き上げていけば，増税を行わない限り，公債の累積が増大していく。

医療制度

医療制度においても，国庫負担が増加している原因は，少子・高齢化ばかりでなく，制度の欠陥にある。制度の結果のため国庫負担が増加し，その結果，財政赤字が拡大している。

まず，日本の医療制度を確認しておこう。日本では，国民皆保険で国民全員が公的な医療保険に加入している。所属する医療保険は職業によって異なる。自営業や失業者などは市町村が運営する国民健康保険（国保）に加入し，主に大企業のサラリーマンは健康保険組合（組合健保）に，零細企業のサラリーマンは政府管掌健康保険（政管健保）に加入している。また，主に75歳以上の高齢者の場合は，老人医療の対象になっている。

公的負担は，主に国民健康保険と老人医療に充てられる。まず，国民健康保険において，公的負担が医療費の半分を負担し，残りの半分は被保険者の保険料で賄われている。平成16年度の国の一般会計予算において，国民健康保険に対する助成費（介護保険費を含む）の内訳は以

下の通りである。

＜国保の医療＞	
療養給付費等負担金	1兆9,691億円
財政調整交付金	5,023億円
＜国保の老人医療への拠出金＞	
老人保健医療費拠出金負担金	8,155億円
老人保健医療費拠出金財政調整交付金	2,039億円
＜介護保険＞	
介護納付金負担金	2,495億円
介護納付金財政調整交付金	624億円
その他	440億円
合計	3兆8,467億円

療養給付費等負担金は，すべての国保に対し，各国保の医療費の4割を定率に負担している。また，財政調整交付金は，全国の国保の医療費総額の1割相当額を総額に，国保間の財政調整を目的に交付している。以下，これらと同様な負担金と調整金が，国保の老人医療と介護保険に対する拠出金に対して交付されている。

国保に対する国庫負担を増加させている要因は，医療費の増加だけではない。国保の被保険者の構成をみると，従来のような自営業や農業の割合が減少し，無職や老人など保険料を負担できない人の割合が増加している。このため，国保の財政を支えるためには，国庫負担を増加させていかざるを得ない状況にある。

老人医療においては，平成16年度の国の一般会計予算（介護部分を含む）は，以下の通りである。

＜老人医療：国の負担＞	
老人医療給付費負担金	2兆5,434億円
＜介護保険：国の負担＞	
介護給付費等負担金	1兆953億円
介護給付費財政調整交付金	2,726億円
その他	35億円
合　計	3兆9,148億円

老人医療に対する公的負担は，患者の自己負担分を除く老人医療費の3割であり，このうち国が2割，地方が1割を負担する。上記の国の負担額は老人医療費の2割に相当する。残り7割の老人医療費は，国保や健保などの保険者からの老人保健拠出金で賄われる。公的な負担割合は，今後3割から5割に拡大する方向にあり，平成18年度までに5割に移行する予定である。将来の少子・高齢化社会の中で，老人医療費の著しい増加を抑制していかない限り，公的負担は増加し続け、財政赤字が拡大していく。

ここで，医療費における国庫負担の特徴を考えてみよう。医療費の場合，国庫負担は何によって決定されているか？ まず，医療費は医療市場で決定されている。従って，国庫負担は医療費の一定割合なので，国庫負担は医療市場で決定されることになる。しかし，医療市場における価格（社会診療報酬，患者の自己負担）は国が決定するので，医療制度における制度設計が医療費に大きな影響を及ぼしている。適切な制度設計を行い，市場を通じた医療費の決定が過大にならないようにしていく必要がある。

例えば，老人医療費において老人の自己負担が著しく低い場合を考えてみよう。このとき，老人の医療需要が著しく高くなり，その結果，医療市場において医療費が過大に決定される。国庫負担は，医療費の一定割合なので，老人の医療需要の増加は，必然的に国庫負担の増加となる。

ここで問題なのは，医療費が大きいために，国庫負担が大きくなって困るということではない。もし老人が本当に医療を必要とし，その結果，国庫負担が大きくなっても国民は納得するであろう。問題は，老人の自己負担が著しく低い場合，患者が必要も無いのに病院に行ったり，医者が必要のない薬剤を大量に老人に出すことである。この結果，医療費は増加し，それに伴って国庫負担も増加する。つまり，資源配分の非効率な利用が行われ，このために過大な国庫負担が生じてしまう。医療の制度のあり方が，国

表8　国の一般会計における租税及び印紙収入の推移

単位：兆円

年　度	所得税			法人税	消費税	その他	合　計
		源泉所得税	申告所得税				
平成元	21.4	15.3	6.1	19.0	3.3	11.2	54.9
2	26.0	18.8	7.2	18.4	4.6	11.1	60.1
3	26.8	19.6	7.2	16.6	5.0	11.4	59.8
4	23.2	18.4	4.8	13.7	5.2	12.3	54.4
5	23.7	18.9	4.8	12.1	5.6	12.7	54.1
6	20.4	16.7	3.7	12.4	5.6	12.6	51.0
7	19.5	15.7	3.8	13.7	5.8	12.9	51.9
8	19.0	15.0	4.0	14.5	6.1	12.5	52.1
9	19.2	15.4	3.8	13.5	9.3	11.9	53.9
10	17.0	13.8	3.2	11.4	10.1	10.9	49.4
11	15.4	12.6	2.8	10.8	10.4	10.6	47.2
12	18.8	15.9	2.9	11.7	9.8	10.4	50.7
13	17.8	15.0	2.8	10.3	9.8	10.0	47.9
14	14.8	12.2	2.6	9.5	9.8	9.7	43.8
15	13.8	11.2	2.6	9.1	9.5	9.4	41.8
16	13.8	11.4	2.4	9.4	9.6	8.9	41.7

(出所) 財務省『一般会計決算』,『一般会計予算』。
(注) 平成14年度までは数値は決算で，平成15年度は補正後，平成16年度は当初予算。

庫負担の水準を決定する。

平成14年以降，患者の自己負担は大幅に引き上げられ，上記のような過大な医療需要は発生していない。しかし，患者の自己負担の引き上げは，外来の医療需要を引き下げることはできるが，入院の医療費を抑えることはできない。この結果，老人医療費の長期的な増大傾向に歯止めがかからない状況にある。

このような状況の中で，赤字財政の観点から最も警戒すべき動きは，老人医療に対する新しい動きである。一部の政治家や団体は，老人医療に関して，保険方式をやめ租税で賄うべきであると主張している。あるいは，保険方式は維持するが，老人医療費をほとんど税金で賄うことを主張している。このような空想的な政策が本当に実行されていけば，財政赤字は拡大し，財政破綻となる。

介護保険

介護保険においても，国庫負担は急激な増加を示している。ここでも，制度の欠陥により国庫負担が増加し，財政赤字の拡大を引き起こしている。介護保険の公的負担は，自己負担分を除く介護費用の半分である。しかし，現実に国庫負担の水準を決定しているのは，医療のケースと同様に，介護市場である。介護保険の制度を適切に構築することによって，介護費用を低く抑え，国庫負担の増加を抑制する必要がある。

もし制度改革を行わず現行制度を維持した場合，介護保険制度は近い将来，財政的に破綻することはほぼ確実である。現在は，介護保険の対象を40歳よりも若い世代に拡大し，財政破綻を回避しようとしている。しかし，それだけでは財政破綻を回避することは困難であり，抜本的な制度改正を行う必要がある。

以上では，歳出の項目を論じてきた。結論として，今後，歳出が減少することはないと言える。公共事業は抑制されたが，三位一体改革を通じた地方財政の改革には時間がかかり，早急に大幅な歳出の削減を実施していくことは不可能である。さらに，社会保障への公的負担は増大傾向にある。社会保障に対する国庫負担のあり方は，まだ国民的合意を得ておらず，財政赤字を削減させる上で社会保障制度改革が生命線となっている。

次に，歳入の側面をみるため税制について検討しよう。

3．3　歳入の構造：税制

ここでは，わが国の税制の問題点について考察していく。表8は，平成元年から16年までの租税及び印紙収入の推移を示している。平成元年と16年を比較すると，所得税の税収は7.6兆円減少し，法人税は9.6兆円減少したのに対し，消費税は6.3兆円増加し，合計で13.2兆円減少している。このような税収の大きな減少は，財政赤字を引き起こす大きな原因となっている。

税収の大幅な減少は，以下の2つに分けて考える必要がある。

Ⅰ．国の租税政策によるもの

Ⅱ．基幹となる税制の制度の欠陥によるもの

租税政策に対する過大な期待

まず，国の租税政策による税収の減少を考えよう。ここで主張する点は，租税政策によって税収は大きく減少したが，租税政策は効果的ではなかったということである。租税政策に対する過大な期待は，初期の目的を達せず，ただ財政赤字を拡大させているのである。

過大な期待の下に行われた租税政策として，例えば以下のものがある。

(1) 所得税減税を行い，家計の消費支出を増加させ，不況を脱出させる。

(2) 所得税の最高税率を引き下げて，勤労意欲を高め，経済の活力をわかせる。

(3) 配当と株のキャピタル・ゲインに対して優遇税制を実施し，株価を引き上げるとともに，民間企業の投資を促進させる。

(4) 法人税において，割増償却や減価償却期間の短縮などにより，投資の資本コストを低下させ，企業の設備投資を促進する。

以上の4つの政策を順次，評価していこう。まず，(1) の所得税減税であるが，所得税減税は，一時的な消費の拡大にはなったかもしれないが，景気対策として有効な手段ではなかった。前述の財政政策で論じたように，所得税減税は，日本経済の病気である「がん」の有効な処方箋ではないため，いくら実施してもムダである。しかも恒久的減税としてこの政策を持続的に行った結果，財政赤字はその分だけ拡大した。

次に，(2) の最高税率の引き下げであるが，所得税の最高税率を引き下げても，サラリーマンの勤労意欲を高めることはできない。また，事業者の場合，所得税の最高税率を引き下げても事業意欲が高まるわけではない。なぜなら，高額所得の事業者は「法人成り」によって所得税の最高税率を回避できるからである。(この点の詳細については，小山（2004）を参照せよ。) 所得税の最高税率の引き下げは，税収の減少とともに，所得再分配機能を弱体化させただけである。

(3) については，配当と株のキャピタル・ゲインに対し低率の分離課税で済ませる方法も，株価対策などの初期の目的を達成していないことは明白である。さらに，(4) の法人税における割増償却なども，有効性は非常に弱いものである。なぜなら，利子率が非常に低いとき，割増償却などの資本コストに与える影響はほとんど無くなっているためである。

以上のような租税政策は，税の軽減を通して景気の回復を図ることを目的にしているが，この目的を達成できず，ただ税収を減少させ財政赤字を拡大させている。租税政策に対する過大な期待はやめるべきである。もし租税政策を行うならば，政策の有効性を検討し，有効性が確実な場合のみに限定すべきである。

日本の租税制度の欠陥

次に，基幹となる税制そのものの制度の欠陥を検討する。特に，図2との関連で，なぜ日本では税負担が非常に軽くなっているのかを考える必要がある。以下では，主要な税目である所得税，法人税，および消費税の制度を取り上げて，この問題を考察しよう。

(1) 所得税

わが国の所得税の欠陥は，税収の調達能力が著しく低下していることにある。日本の就業者は6,500万人程度で，このうち4,800万人程度

が納税しているにすぎない。つまり，全就業者のうち４人に１人は所得税を払っていない。所得税の問題点として，以下の点が指摘されている。

① 課税最低限が非常に高いため，サラリーマンの多くは所得税を支払っていない。この原因は，給与所得控除や所得控除の金額が大きいことにある。

② 個人事業者の場合，税制上，納税額が非常に低い。この理由として，クロヨン問題とともに，個人事業者は税法上，節税の機会を与えられていることが挙げられる。例えば，個人事業者が青色申告で確定申告すれば，家族従業員に支払う給与（専従者給与）は必要経費となる。この結果，事業所得の分割が可能となり，累進税率が回避できるため，個人事業者の税負担は非常に低くなっている。

③ 高齢者の年金の場合，公的年金等控除額は非常に大きいため，一般の高齢者の場合，税負担が小さくなっている。

従来，日本では個人事業者とサラリーマンの税負担の均衡が図られてきた。個人の事業者の場合は，上の②で述べたような税の仕組みになっており，税負担が著しく軽くなっている。このため，個人事業者とサラリーマンの税負担の均衡を図るため，サラリーマンの税負担の軽減が図られてきた。具体的には，サラリーマンの給与所得控除が引き上げられるとともに，所得税率が給与収入の広い範囲にわたって10％になっている。この結果，サラリーマンの税負担も個人事業者にあわせて低下し，所得税の税収調達能力は著しく低い状況にある。

(2) 法人税

法人税の税収は，極めて景気に左右されやすい構造をもっている。不況期にある現在，非常に多くの法人は赤字法人であり，法人のうち赤字法人の割合は68.9％（平成14年）に達する。ただ，担税力の弱い零細法人の多くは赤字法人であるが，税負担を最小にするため赤字法人を合理的に選択している法人も多数存在することに注意する必要がある。

ここで強調したい点は，赤字法人対策として道府県税として導入された外形標準課税は正しい課税とは言えないということである。税は，個人段階で，最終的な所得の受取者に課されるべきである。外形標準課税のように，法人を対象に給与を含めて付加価値に課税すると，多くの問題を引き起こす。例えば，企業は雇用を必ず減少させるので，失業率が上昇してしまう。（この点については，小山（2003）を参照せよ。）

(3) 消費税

消費税は，比較的，制度の欠陥が少ない税である。現行の制度の欠陥としては，「益税」が挙げられる。比較的零細な事業者は，課税売上高に応じて以下の２つの方法で，消費者から消費税を受け取っても税務署に納めず自分の利益，いわゆる「益税」，にすることが認められている。

① 免税事業者：事業者のうち課税売上高が３千万円以下（現在，１千万円以下に変更）であると，免税事業となり，消費者から受け取った消費税を税務署に全く納税しなくてよい。

② 簡易課税制度の利用：事業者のうち課税売上高が２億円以下（現在は５千万円以下に変更）の場合，事業者は消費者から受け取った消費税の一部を自分の利益にすることができる。

しかし，このような消費税の欠陥は，徐々に改善できるため，大きな問題ではない。これと比較して，所得税制度の欠陥を是正するのは非常に困難である。

最終的に，租税に関して以下の２点を指摘しておく。

A．日本の租税構造の中には，財政の収支均衡を図る仕組みがまったく存在していない。例えば，アメリカの市町村では，財産税の税率を調整して，市町村の財政収支の均衡を図っている。もし歳出が歳入よりも大きければ，財産税の税率が引き上げられ，市町村の財政収支は均衡する。日本では，このような仕組みは存在しない。

B．日本の税制は，民主的でないと言える。

問題は，分離課税を多用していることにある。政府から見れば，分離課税の方が租税政策の手段として便利ではある。しかし，個々の国民から見れば，個人が全体としてどれだけ税を負担しているのか分からなくなっている。このため，政府から受ける受益に対して，国民は実際に税金で負担している金額が分からない。つまり，国民の側は，受益と負担の関係が曖昧になっている。この状況で，政府が国民に増税を求めても，国民は増税に反対する。この結果，財政赤字は拡大していく。

4．公債累積の影響

この節では，公債の累積がどのような影響を及ぼすかを検討する。

4．1　財政破綻の可能性

現在，財政赤字は拡大し，公債の累積は止まらない状況にある。公債の累積は，財政の硬直性をもたらす。財政の硬直性とは，国の一般会計の歳出において，国債費という硬直した部分が拡大するため，公共事業，社会保障，および教育などの一般歳出の予算が少なくなり，伸縮的な予算編成が組めなくなることを言う。しかし，わが国の場合，公債の累積は，財政の硬直化を超え，財政破綻の寸前まで来ていると言って過言ではない。

国と地方を合わせての718兆円の債務は，金利１％で7.18兆円の利払い費を要求する。このような利払い費の負担は，増税で賄うしか方法はないが，これを消費税で賄うと３％弱の増加となる。現在は，金利が異常に低いため，金利の負担が目立たないが，金利が上昇局面に入れば，利払い費は深刻な問題となる。金利が上昇するときは，２つの可能性がある。１つは，景気が本格的に回復しているときで，この場合は税収も増加していくので問題はない。もう１つのケースは，景気は回復しないが，何らかの事情で金利が上昇を始めるときである。このとき，日本の財政は破綻する。

このような財政破綻を回避するには，歳出の項目，特に社会保障の公的年金，医療，および介護保険の制度改革を真剣に取り組む必要がある。公的年金や老人医療費を税金ですべて負担すべきであるという論者は，わが国の財政状況を真剣に直視すべきである。地方財政においては，三位一体改革を効果的に進行させるには，消費税の増税を実行し，十分な財源を基礎にして議論していく必要がある。わが国の深刻な財政危機の状況下では，地方分権の実現を長い時間待つ余裕はもはや存在しない。

税制については，歳入の増加の観点から，以下の提案を行う。

(1) 恒久的な所得税減税をすぐに止め，これによって2.6兆円の財源を確保する。
(2) 所得税の最高税率を現行の37％から40％に引き上げる。これに対応し，住民税の最高税率も13％から15％に引き上げる。所得税の最低税率も，現行の10％から15％に引き上げる。
(3) 配当や株式の譲渡所得の一部に適用されている10％～15％の軽減税率をすぐに廃止する。
(4) 給与所得控除額が過大なので，これを縮小する。
(5) 法人課税については，道府県税である外形標準課税をすぐに廃止する。法人税の税率はこのまま据え置く。
(6) 消費税については，消費税率を10％引き上げ，消費税率を15％にする。この際，食料品等については軽減税率を適用する。消費税の増税分は，国税と地方税で配分することになるが，この配分割合は三位一体改革の進行にそろえて決定していく。

4．2　公債の負担

公債の累積は，将来世代が重い税負担を負うことを意味している。図２のイタリアのケースをみてもわかるように，公債の累積を減少させてい

く過程で，税負担は非常に重いものになっていく。

但し，公債の負担は，世代間で大きく異なる。若い世代の負担は大きく増加するが，高齢者の負担は相対的に小さい。公的年金，医療，および介護保険の制度それ自体が、若い世代が高齢者を扶養する世代間扶養の構造になっている。さらにこの上に，公債の累積が重なれば，少子・高齢化と深刻な財政赤字の下で，若い世代の負担は計り知れなく重いものになる。

残念なことは，現在の巨額の財政赤字は，やむをえない状況で生み出されたものではないことである。避ければ，いくらでも避けることができた性質のものである。年金や医療などの抜本的な制度改革をしたり，財政政策に過大な期待を抱かず，適切な増税を行っていれば，このような巨額の累積債務は生まれなかった。私見では，現在の医療や介護保険の制度改革や，現在のような小手先だけの税制改革では，累積債務は止まらない。安易で甘い財政運営の結果，将来世代は途方もない負担を背負うのである。

4．3　クラウディング・アウトが生じる可能性

公債の累積が巨額である状況では，金利の上昇が一番怖い。現在，公債が累積しても，金利は上昇しておらず，クラウディング・アウトは生じていない。クラウディング・アウトの問題は，以下の事後的な恒等式を考えるとよい。

$$S - I = (G - T) + (X - M)$$

この式は，貯蓄Ｓと投資Ｉの差額は，財政赤字（Ｇ－Ｔ）と経常収支（Ｘ－Ｍ）の合計に等しいことを示している。ここで，Ｇは政府支出，Ｔは税収，Ｘは輸出，およびＭは輸入である。この式を言い換えれば，貯蓄Ｓは，民間企業の投資Ｉに使われたり，政府の財政赤字（Ｇ－Ｔ）に吸収されたり，あるいは海外に流れ経常収支（Ｘ－Ｍ）という形で現れる。

現在の日本では，貯蓄Ｓは過剰であるが，民間企業の投資Ｉは低迷し，海外にもそれほど流れていかないため経常収支も大きくない。このため，政府が過剰な貯蓄を財政赤字で吸収する形になっている。この状況で，金利は非常に低くなっている。しかし，将来，民間企業の設備投資が活発になれば，資金市場の需要は増加し，金利が上昇してくる。但し，民間企業の投資が活発になるということは，景気が回復基調にあるということなので，この場合は問題がない。

問題は，公債を償還する過程で増税が行われ，この結果，貯蓄が減少する場合である。このとき，貯蓄という資金供給が減少するため，金利が上昇を示す可能性がある。この場合，景気が十分回復していないと，金利の上昇によって逆に財政破綻が急激に進行する恐れがある。

公債の累積によって，財政運営は危ない綱渡りを余儀なくされているのである。

参考文献

井堀利宏『財政赤字の正しい考え方』東洋経済新報社，2000年。

小山光一（2001）「欧米諸国における社会保障制度改革の再検討」『フィナンシャル・レビュー』，第55号，財務省財務総合政策研究所，pp.34 - 80。

――――（2003）「法人課税の構造」『經濟學研究（北海道大学）』，第52巻第4号，pp.417 - 436。

――――（2004）「税制の制度分析」，法と経済学会第2回全国大会梗概集，pp.147 - 171（インターネットで公表）。

財務省『日本国債ガイドブック』，2004年。

参議院予算委員会調査室編『財政関係資料』，各年版。

総務省編『平成16年度地方財政計画』，国立印刷局。

地方財務協会『地方財政要覧』，各年版。

富田俊基『国債累増のつけを誰が払うのか』東洋経済新報社，1999年。

平嶋彰英・植田 浩『地方債』ぎょうせい，2001年。

浜田恵造編『国債－発行・流通の現状と将来の課題』大蔵財務協会，1997年。

宮島　洋『財政再建の研究』有斐閣，1989年。