

論文概要書

(法研) 尾崎護

一 論文『財政政策への視点』の意図と構成

わが国の財政運営は、世紀の変わり目にあたって大きな難関に遭遇している。論文『財政政策への視点』は、今後どのような視点に立って、わが国の財政運営、特に財政再建問題について取り組んでいくべきかにつきいくつかの切り口を論ずることを試みたものである。

財政政策のひとつの特色は、その中心となる国家予算が通常毎年編成されるというところにあると思う。わが国においても、憲法上の要請として、内閣は毎会計年度予算を作成して国家運営の方針を国民に示さなくてはならない。予算は国会の審議を受け議決を得なければならないが、その審議は、予算委員会という国会における最も包括的かつ最も国民の注目を集める委員会で行われる。予算の出来・不出来はときに内閣の命運を決することすらある。

しかも、年々の予算は、いわば続き物である。内閣が替わったからといって(革命でも起きない限り)予算が前年度予算と全く無関係に編成されることはない。そのようなことをすれば国民生活は大混乱に陥ることになる。したがって、予算は、年々読み切りの短編小説というわけにはいかない。それは、長い目で見れば波瀾万丈ではあるが、また、年によつてはドラマチックに舵を切ることもありうるが、(再言するが、革命でも起きない限り)常に長編小説の一部に類する性格しか持たないものなのである。

年々の予算を動かす力のうち最大のものは政治である。

財政学は経済学の一分野とされているが、現実の財政運営で経済論理が機能しうる範囲は必ずしもそう大きなものではない。このたびの省庁再編によつて、新たに財政運営の司令塔になることが期待されている「経済財政諮問会議」のメンバー構成が、政治家五名(議長である総理大臣を含めると六名)、日銀総裁、経済界二名、経済学者二名とされていることが象徴的である。現実の財政運営では経済論理より政治の論理が働

く範圍が広いということの意味は、換言すれば、経済学的思考のみならず、政治学、法律学、社会学、教育学、自然科学、ときには倫理学や心理学的な思考までを糾合して、国民の間の利害調整が行われるということである。ということは、結局のところ、最後に財政運営を支えるものは、大方の国民が納得する「健全な常識」という平凡な結論になつてしまひそうである。そして、健全な常識というものは、通常、変化は遂げるが突然極端な飛躍をすることはないものである。

このような性格上、予算編成では過去のいきさつがどうしても重要な意味を持つてくる。予算の内容をゼロベースで見直せというかけ声がかる割には、できあがる予算の内容は旧来のもので大きく変わらないことが多く、もどかしい思いがするのは、予算が過去からの続き物であるからである。他の支出に比べて柔軟性が高く、景気対策の用具とされる公共事業費でも、変化するのは支出の進度で、内容はなかなか変わらないのが実状であることはよく知られている通りである。

税制でも財政投融资でも、国民の生活や経済活動に深く組み込まれ、しかるが故に大きく舵を切ることが難しいのは予算と同様である。しかも、社会科学に共通な悩みであるが、実験室で実験してみるところ手段が採れない。いきおい、政策の変更が社会秩序にどのように影響するか、また、どのように変化させていけば摩擦が少なくすむかなどを知る上で、過去の歴史と経験に問う機会が多くならざるをえない。財政政策においては、経済政策史または政治史的な取り組みの意義が一段と有用性を持ち得る所以はここに存すると思う。

そのような見地から、この論文においては、二十一世紀の財政政策として最重要と思われる「財政再建」への道筋を探っていくにあたって、二十世紀の経験から何を学び、いかなる切り口を見出しうるかを、筆者なりの経験を踏まえつつ整理しようとした。

論文の構成としては、歳出予算、税制、財政投融资の三章からなり、それぞれの章に筆者が過去に発表した論文・解説・評論などから十篇を選び出し再掲した。その論文等が書かれた経緯、書かれた意図、その後の推移などにふれながら、その時代の問題意識を明らかにし、現時点における財政再建策の切り口を模索する一助としたものである。なお、過去の論文に依拠したため、全体としては必ずしも系統だった論述となつ

ていないことについてあらかじめご寛恕を乞いたい。

以下、各章ごとにその要約を示すことにする。

二 「第一章 緊縮が求められる歳出予算」の概要

第一節 二十世紀後半の日本財政のステージ

第一節では、本論文が、一九五二年（対日講和条約発効の年）をスタート時点としてわが国の財政運営を四つのステージに区分し、それぞれの時代の特徴を意識しながら論点を整理していくことを述べている。

四つのステージとしては次のように区分している。

ステージⅠ 均衡財政の時代（一九五二年～一九六四年）

ステージⅡ 財政法の枠内での公債発行の時代（一九六五年～一九七四年）

ステージⅢ 赤字公債脱却の努力の時代（一九七五年から一九九三年）

ステージⅣ 景気対策優先の時代（一九九四年～二〇〇〇年）

第二節 人口構成の変化と歳出抑制の必要性

第二節では、まず今後予見される人口減少問題にふれ、財政再建計画は前提とする経済成長率が高ければ高いほど達成の可能性が容易になるが、人口減少下で高い成長率を前提にすることには無理があることを確認している。人口減少に向かう現実を直視するとき、財政健全化目標は禁欲的なものになることを覚悟する必要がある。

過去の経験の教えるところでは、八〇年代にはマイナス・シーリングを設定して一般歳出を抑制する手段が有効に働いた。九七年に成立した財政構造改革法では、フローの財政赤字をGDPの三%以下に抑制することが目標にされたが、三・五%という高い成長率を前提にしたことが陥穽となつて、景気後退の影響をともに受け、凍結されてしまった。

この経験は、経済成長率が絡む計画はどうしても不安定なものになりがちであることを示唆している。そのリスクを避けるためには、八〇年代のように歳出額そのものを押さえ込む方法の採用を再考してみる必要が

ある。ただ、その場合、一般歳出だけでなく、地方交付税を抑制対象に含めることが重要である。八〇年代においては、抑制対象を一般歳出に限ったし、財政構造改革法でも同様に地方交付税は抑制対象の例外にされていた。このような措置には理由がないと考える（第三節および第六節で詳述）。

もうひとつの考えは、公債残高の増に何らかの歯止めを設ける案である。プライマリー・バランスの維持は一つの代表的な案である。理想を言えば、公債残高を純減させる超均衡財政を目指すべきであろうが、現実性に欠けることは否めない。まずはプライマリー・バランス、できれば公債残高を増やさないことをもって目標としたい。

人口減少下では税收増に多くを望めないが、他方で歳出に自然減が生ずるのではないかという考えがある。確かにその要素はある。しかし、当面は人口減による歳出減より高齢化による歳出増の方が大きいと考えることが常識的であろう。大切なことは、将来の人口減を見通して、現在時点で将来において過剰となるような投資的支出を適正に抑制しておくことである。

公債問題にふれた関連で、国債が国民の資産としての側面を持つことと、その意味について付言している。

第二節 予算のフレーム

予算編成作業において概算要求基準（いわゆるシーリング）の果たす役割が時代とともに次第に大きくなってきた。それによって、予算編成作業は次第に積み上げ型から押し込み型に変質してきたといえる。本節ではその経緯と含意を追っているが、その手がかりとして「財政転舵の年」といわれた七九年度予算の解説（『昭和五十四年度予算』、「ファイナンス」一九七九年二月号）と八〇年度予算の準備段階で行われたサマリー・レビューについての解説（『五十五年度予算サマリー・レビュー』、「ファイナンス」一九七九年六月号）の二つの論文を再掲している。

現在用いられている予算のフレーム、つまり「歳入」を税收・その他収入・公債金に、「歳出」を国債費・地方交付税等・一般歳出に大別して示す手法は、この二つの論文が発表された頃に固まった。その経緯と、

なぜこのように大別されたかの理由、フレームが発揮した有用性（特に一般歳出という概念が歳出抑制に果たした役割）について述べるとともに、一方でこの方式の問題点として、シーリングを支配している思想とのずれ、地方交付税等を一般歳出に含めず別掲したことの影響等にふれている。

第四節 均衡財政の終焉期における公債に対する認識

第四節の主役は『公債に関する基礎的理論』（「大蔵省調査月報」第五三巻第三号 一九六四年三月二五日発行）という古い論文である。この論文は、前述のステージⅠからステージⅡに移行する境界時に書かれた。内容は公債に関する経済理論をサーベイしたものである。その後四〇年近い月日を経ながら今日なお有用性を保っているように見えることに、抽象化された「理論」というものの強さをしみじみと感ずる。

この論文がステージⅠ（均衡財政）からステージⅡ（国債を抱いた財政）へ転換する時期に書かれた背景を明らかにするため、両ステージについて回顧するとともに、今日の目から見た場合の論文中の問題点をいくつか指摘し、内容を補足している（例えば、リカードの等価命題、ドーマー理論と景気局面、論文が書かれた当時ほとんど存在しなかったといえる国債の流通市場のその後の発展等）。

第五節 法的規制と財政支出——環境対策にみる教訓

昨今の規制緩和重視により民間の活動に対する政府の規制についての拒否反応が強まっている。金融機関に対する多額の公的資金の支出に規制緩和との関連が存在すること、つまり規制によらずに財政支出で問題を解決する方向へのシフトが見られることを全く否定することは難しいように思う。

しかし、財政の現状を考えると、適切な規制によって公共負担を民間経済に内部化することは、今日なお重要な政策手段であると思う。その一例として佐藤内閣のもとでの環境問題に対する取り組みを回顧するとともに、当時書かれた論文『外部経済・不経済について』（「ファイ

ナンス」一九七〇年一〇月号)を再掲している。この論文は当初都市問題を意識して準備されたものであったが、発表されたときには公害問題に関する論文に変わっていた。当時の公害問題意識の急速な盛り上がりを示すものである。

第六節 財政面からの地方分権の確立

「地方分権の確立」は最近における国民的テーマといって過言ではないと思うが、これまでのところ、その財政的側面には手がかないままである。鳴り物入りで成立した地方分権一括法でも、地方分権推進委員会の論議でも、なぜか財政的側面は等閑視されてきた。しかし、この点の改善なしには地方分権の確立は難しいし、一方でこの点こそ財政再建の糸口であるとも考えられる。

論文『地方分権』（「中央公論」二〇〇〇年五月号および六月号）と『交付税の不思議』（「中央公論」二〇〇一年一月号）は最近時点での問題を取り上げたものである。論文の主旨は、現在行われている分権論議が財政問題を主要論点としない非を論じ、特に現行の地方交付税制度が地方分権の確立の妨げになっていることを指摘して、分権論議の進むべき方向について私見を述べるものである。そのポイントは、論議の中心に「住民自治の確立」をおき、住民が支出に見合う負担について自ら論議できるよう制度の構造を変えていくことにある。そのためには、支出面では地方交付税の縮少が、収入面では地方の独自税源の拡大（第二章第五節で詳述）が必要である。手厚すぎる現行地方交付税制度は、地方住民の意識にモラルハザードを生じせしめ、住民自治発展の妨げとなっている。

総じて、本書においては、地方分権および地方交付税問題に最も力点が置かれている。

三 「第二章 国際化が進展する税制」の概要

第一節 税制のグローバリゼーション

第一節では、従来典型的な国家主権の発動と考えられてきた租税制度が、国境を越える経済活動の進展、いわゆるグローバル化による経済活動の均一化、なにかんづくインターネット取引の発達の結果、（特に法人税・付加価値税のように）企業活動や取引に関連する税制に国際的な調和が求められるようになってきたことを指摘している。それは、従来型の租税協定やタックス・ヘイブン対策のようなもので補いきれるものでなく、税制そのものの整合性や国家間の課税資料の提供などの相互協力システムなど、基本的な取り組みの変容が求められるものである。

第二節 個別間接税から一般的間接税へ

わが国における税制のグローバル化の先駆けとなったのは、消費税の導入である。

先進諸国、特に欧州の税制の潮流に従い、平成元年にわが国は間接税制度の大改革を行った。個別間接税制度から一般的間接税制度への転換である。この改革は国民的議論を巻き起こした。提案された新間接税制度が税制における「公平」の問題の基本認識にふれるものであったが故に、議論が分かれるのはやむを得ないことであった。垂直的公平と水平的公平のバランス、世代間の負担の公平など多くの論点が含まれる議論が行われた。

消費税の成立の前に売上税の挫折があった。論文『売上税独り語り』（「ファイナンス」一九八七年九月―十一月号）は売上税に対する批判を整理・コメントし、そのような批判によつて売上税は粉碎されたが、売上税のような手段を必要とする社会的事情（歪んだ直間比率、高齢化社会における財政負担のあり方、グローバルな潮流に取り残された間接税制度）はそのまま残されており、その解決のために売上税騒動からどのような教訓を汲み取ればよいのかということこそが真の問題ではないかと訴えたものである。

この論文による論点整理は、消費税の立案にあたって大幅に採用された。現行消費税の立法趣旨の理解のためにも、売上税論議でかわされた議論を知ることが、今日なお有用であると思われる。

第三節 経済成長と所得再分配

終戦後から消費税論議が巻き起こる頃までの間、わが国の財政運営においては所得再分配を重視する思想が強く支配していた。特に税制において著しく、所得税や相続税における強い累進だけでなく、酒税のような個別間接税のなかにおいてすら分類差等課税など再分配を意識する制度が採用されていた。社会的弱者に対する配慮はもちろん大切な政策目的である。しかし、それは制度全体を通じて行われていればよいわけで、個別の制度がそれぞれに再分配機能を備えている必要はない。酒税にすら再分配機能を求めるというわが国の考え方は、海外では受け入れられない独特の思想であった。

売上税論議の際には、年金生活者に対する税負担の増を一切拒否するという主張が一部に聞かれた。このような考えに対し反論し、高齢者社会の税負担のあり方に理解を求めたのが、論文『長寿社会と税負担』（時事通信「厚生福祉」一九八七年一月二一日）である。

所得再分配思想の行き過ぎを是正する動きは、所得課税にも波及し、累進緩和と課税ベースの拡大が求められるようになった。不公平税制は正の名の下に行われた貯蓄に対する優遇策（いわゆるマル優）の制度改革も課税ベース拡大の一環であったとみることができる。

一方、バブル期の土地価格対策として導入された地価税は、資産保有の不平等是正という再分配思想を秘めるものであった。論文『地価税の遺したもの』（金子宏先生古希祝賀『公法学の法と政策』上巻 二〇〇〇年）は、この税の成立から課税停止にいたる経緯と評価を述べたものである。

第四節 IT革命と税制

IT革命は人口減少を目前に控えたわが国にとって、生産性向上のための最有力手段として期待がかかっている。しかし、他方でIT革命のもたらす電子商取引の発達には税収の確保面で大きな問題を抱えている。第四節では、電子商取引が法人税収や付加価値税収に及ぼす影響を概観し、この問題に対する国際的な取り組みの状況を紹介している。

また、税務行政自身にとってもIT革命の積極的利用が欠かせないとにふれている。

第五節 国と地方の税源配分

第五節では、第一章第六節（財政面からの地方分権の確立）に対応して税制面の諸問題を取り上げている。地方分権の確立を図る見地から、地方に対する税源配分および地方税制のあり方についてどのように取り組むべきかを論ずるものである。

地方行政の監視機能を有効に働かせる最善の手段は、住民が自ら費用を負担することである。地方交付税のように他力を頼る財源は必要最小限にとどめることが望ましい。このため、地方交付税の縮減と地方税源の充実が必要になる。

地方税源の充実の方策としては、地方行政の特殊性、つまり住民生活に密着した行政を取り扱うという性格から、通説に従い応益性を重視すべきであると考ええる。その点で、地方に配分される税源としては、固定資産税がベストであろうが、地域内の住民や事業に課税することも重要な手段である。ただ、この場合、課税ベースを広く取り、所得再分配機能は国にまかせて、地方は分配にとらわれないことが大切である。住民税は人頭税が最も望ましいが、所得課税の方法をとるにしても課税最低限は出来るだけ低く設定し、またフラット税率をとるべきである。事業税は外形標準が望ましい。消費税は地方には適さない。

三 「第三章 新しい時代における有償資金の政策的活用」の概要

第一節 財政投融资の思想的転換

二〇〇一年四月から財政投融资制度が抜本的に改正される。財政投融资の中核をなす資金運用部制度は、戦前の預金部時代からの長い沿革を持つが、その間一貫して（若干の例外を残しつつも）国家の管理する資金の統一的運用が基本的方針であった。それが郵便貯金と年金資金の分離運用という形で大きく変容しようとしている。そのことの有する意味

合いを把握するため、論文『財政投融资計画のしくみ』（「ファイナンス」一九七三年一〇、一一月号および七九年一月号）を掲載した。同論文の内容はかなり古くなったが、制度の基本は今回の改正前の時点の制度と変わっていないので、旧制度の変遷、その思想、内包されていた問題などを知るのに、今日なお有用であると思う。

第二節 市場の補完としての有償資金の活用

財投改革は、具体的には俗に財投三法と呼ばれる資金運用部資金法、資金運用部特別会計法、長期運用特別措置法という三つの法律の改正である。資金運用部資金を財政融資資金と改称するとともに、郵便貯金と年金積立に対する預託義務を外したことが最大のポイントである。戦後一貫して取られてきた「国の資金の統合運用」という考えは放棄され、財投原資の中心であつた運用部はその九割にあたる預託資金を失うことになった。

かわりに、財政融資資金特別会計が財投債と呼ばれる国債を発行し、資金市場から原資を調達する。財投機関（公庫、公団など）も財投機関債という自前の債券発行が認められ、また政府保証債の発行も従来同様認められて、資金調達が多様化された。新制度は本年四月から実施されるため、その評価は今後の問題であるが、非常に大きな改革であり、特殊法人改革とのからみもあつてその推移が注目される。

（以上）