

戦後日本システムの総決算

いまこそ、わが国財政の新たなグランド・
デザインを描き上げよ

1997年4月23日

目次

はじめに～真の財政構造改革は始まったか

- (1)財政構造改革の言葉をすり替えてはならない
- (2)国民の理解は欠かせない
- (3)真の財政構造改革は始まったか

1. 財政構造改革をいかに進めるか

- (1)改革を阻害するものを排除する
 - もはや「結果の平等」を求めてはならない
 - 「真の弱者」を峻別する
 - 1)既得権を生み出した「弱者」保護政策
 - 2)「真の弱者」を峻別する
 - 既得権を排除する
- (2)予算編成の決定プロセスを透明にする
 - 国民不在の予算編成プロセスを改める
 - 公共事業関係の長期計画をご破算にする
 - 財政投融资を国会で実質的に審議する
- (3)グローバルな視点から税制を抜本的に一気に改革する
 - 税制抜本改革の断行を決定する
 - 改革の方向
 - 1)納税者意識を醸成する
 - 2)個人の活力を引き出す税制を構築する
 - 3)法人の実効税率を早急に引き下げる
- (4)地方財源確保の新たなシステムを構築する

2. 実効ある「財政改革法」制定を

- (1)「集中改革期間」に成否をかけよ
- (2)新たなグランド・デザインとなる「財政改革法」
- (3)「戦後日本システムの総決算」に向けた強力なリーダーシップ発揮を

おわりに～国民が支える財政構造改革

はじめに～真の財政構造改革は始まったか

第 140 通常国会の施政方針演説において、橋本首相は 21 世紀に向けた経済社会システムの「変革と創造」の実現を目指し、行政、財政、社会保障、経済、金融システムに教育を加えた 6 つの改革を一体的に断行する決意を重ねて表明した。

引用すると、「戦後 50 年の間、わが国は、国民各層、そして地域の平等性を求めながら、豊かな国民生活を手に入れることを目標としてきた。現在のわが国のシステム...(中略)...は、この目標に合った形で作られ、総じて効率的に機能してきたが、それ故にこれらのシステムは、日本社会そのものに深く根を下ろしている。...(中略)...社会に深く根を下ろした仕組みを変えることは、大きな困難を伴う上に、これらのシステムは、相互に密接に関連し合っている。...(中略)...6 つの改革を一体的に断行しなければならないのは、まさにこのためである」という内容である。まさにその通りであり、大いに支援したい。

戦後 50 年にわたり、わが国は類まれなる与件に恵まれた。いわゆる日本システムが有効に機能し得る条件があまりにも整っていたのである。昭和 20 年代以降、冷戦構造が次第に鮮明となるなかで、わが国は米国の傘の下、自由主義陣営の新たな一員として経済発展に邁進できる環境に置かれていた。そして、企業は増え続ける若年労働者層を取り込みながら、ともに運命共同体として強く結び付くことを望んだ結果、最大の経済的成果を生み出した。著しい高度成長を遂げることができた所以でもある。

成長を続けるなかで、市場原理を超えた官特有のエートスに基づく諸政策は「国土の均衡ある発展」に有効に機能し国民の所得の平準化が行われ、まことに壮大な平等国家、中産階級国家を造り上げた。まさに奇跡と言って良いだろう。

冷戦の終焉を一つの契機に世界の歴史は大きく変わり、これまでのわが国の成功の条件の多くは失われた。しかし、すでに国土の均衡ある発展は達成され、これだけ確たる国家基盤が築き上げられている。いま、なすべきは、現在の国際環境に対応して、この経済大国を生かし、この平等国家を活性化する改革である。

これはグランド・デザインの変換、あえて言えば「戦後日本システム」破棄の決意から始まる。

そのためには、わが国を官主導の資本主義国家ではなく、国際社会で通用する民主主導の資本主義国家に鍛え上げなければならない。同時に、形だけの中産階級、国

と企業に依存する中産階級、ときには弱者の顔をする中産階級を「民主導改革の担い手となるべき市民階級」として自立させる必要がある。

これまで財政が国家造りにきわめて中心的な役割を果たしてきたことに疑いを挟む余地はなく、それにより頑強な社会・産業基盤が形成されたことは評価されるべきものである。その成果の上に立って、抱くべき理念、描くべきグランド・デザインさえ誤らなければ、未来への不安はないはずである。

(1) 財政構造改革の言葉をすり替えてはならない

1997年度は「財政構造改革元年」となるはずであったが、97年度政府予算案は、財政が健全化への第一歩を踏み出したと評価できるものではない。改革への熱意がまったく伝わってこないからである。この延長線上では財政構造改革は一向に実現できない。諸外国でまさに本気になって改革に取り組んでいる姿と比べてあまりに見劣りがする。

わが国の財政が抱える歪みは「財政赤字」の辻褄を合わせて解決できる「財政再建」の域をとうに超えている。歪みを解決するには何よりもまず、高度経済成長期、キャッチアップ期には有効に機能した経済・社会システムの抜本改革が必要である。

わが国経済が活力ある姿で21世紀を迎えるためには、財政構造改革を避けて通ることはできない。それは、わが国経済・社会の改革を進める梃子である。

(2) 国民の理解は欠かせない

財政構造の改革は平時の国家にとっては最も困難な仕事である。それは、国民の多くが財政に過度に依存しながらその恩恵にあずかってきたからにほかならない。

高度経済成長期には、税の自然増収で広範な国民に恩恵を分配できたため、財政の歪みは顕在化せずに済んだ。しかし、状況が大きく変わり、歪みが現実のものとなったいま、財政によりすべてを賄うことは、もはや不可能であるという事実をわれわれは認識しなければならない。

財政制度の構造改革は、一朝一夕に実現できるものではないかも知れない。そうであればこそ、何よりもまず財政の実態・全体像を明らかにするなかで、新たな理念、グランド・デザインを打ち出し、国民の理解を深めていくことが急務である。説明なくして、理解を求めることは不可能である。

(3)真の財政構造改革は始まったか

本年1月21日、首相経験者を含む「財政構造改革会議」が始動した。財政構造改革会議は橋本首相が自ら議長となり、元首相、元蔵相も加わった政府・与党首脳の合議体である。

3月18日の会議において、首相は「財政構造改革5原則」を柱とする「歳出の改革と縮減の具体的方策を議論するに当たっての基本的考え方」を表明した。

ここで示された歳出削減の内容をみると、公共投資基本計画(1995～2004年度)および公共事業関係の長期計画については、抜本の見直しが避けられ、縮減または期間の延長にとどまるなど、古いグランド・デザインを残したままである。また、財政投融資の見直しについても避けるなど、その内容はわれわれ国民の期待水準に到達しておらず、不満が残る。一方で、各省庁や関係議員の抵抗も予想されることは事実であり、改革の実現可能性について、いぶかる向きもあるだろう。

しかしながら、財政構造改革5原則のなかで、首相は財政制度審議会から提示された財政健全化目標のハードルを自ら引き上げ、財政構造改革実現への強い決意を示した。政府・与党の最高意思として、こうした決意が表明されたことについては、正当に評価されてしかるべきである(注)。ようやく、改革の出発点にたどり着いたと評価して差し支えないのではないか。

真の財政構造改革に向けて、いち早く、そして力強く動きだして欲しい。

(注) 財政構造改革5原則(抄)

1. 財政構造改革の当面の目標は、2003年とする。
2. 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。
3. 当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対9年度比マイナスとする。
4. あらゆる長期計画(公共投資基本計画など)について、その大幅な縮減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は作成しない。
5. 国民負担率(財政赤字を含む)が50%を超えない財政運営を行う。

1. 財政構造改革をいかに進めるか

(1)改革を阻害するものを排除する

もはや「結果の平等」を求めてはならない

「国土の均衡ある発展」と「所得の均衡」が達成されたいま、なすべきことは「機会の均等」の実現である。「結果の平等」にこだわり、いたずらに財政に依存する姿勢とは決別しなければならない。

民間経済力は企業、家計ともに決してひ弱なものではない。もはや乏しさを分かつ時代は乗り越えた。こうした時代認識に立たなければ、いつまでたっても、財政・税制に対する要求は付きまとう。

「真の弱者」を峻別する

1)既得権を生み出した「弱者」保護政策

目的を同じくする様々な集団は政治を動かすことによって、自らの集団に有利となる規制や補助金制度、税優遇措置等の仕組みを作り出してきた。これを正当化するための大義名分はいわゆる「弱者」保護論である。すなわち「自分の所属する集団の構成員の多くは弱者であるから、集団全体への保護が必要だ」という理由である。

一方、政治は「結果の平等」を前面に押し出し、一定基準に該当しさえすれば一律に保護の対象とする政策を施してきた。その結果、中小企業対策などの各種保護政策が今日に至るまで正当化されてきたのである。

さらに、65歳以上であれば全国民に認められている高齢者マル優制度など、その対象が「一律」という基準で実施されている政策は、本来、保護を必要としない人たちにまで余分な恩恵を与えている。

2)「真の弱者」を峻別する

特定の集団に属する人、一定の外形的基準を満たした国民を一律に保護することについては、根本から問い直さなければならない。何よりも優先して保護しなければならないのは、真に恵まれない人、すなわち「真の弱者」であり、その峻別が不可欠である。そして、峻別された「真の弱者」が安心して生活を営めるよう、これまでの弱者

保護政策を見直すなかで、必要不可欠な施策についての充実を図るべきである。経済構造改革期の調整措置として、たとえば衰退産業からの労働や資本の移動を支援することも必要となろう。

既得権を排除する

歳入・歳出両面の既得権が国民各層のなかに無意識のうちに定着している。

歳出面では、公共事業関係や農業関係などの各種補助金をはじめ多くの予算が既得権と化し、未だ正当化されている。これまで財政構造改革を阻んできたのは、こうした既得権の恩恵にあずかる層の抵抗であった。

歳出面ばかりではない。歳入面をみても、あたかも既得権のごとき制度やシステムが存在する。所得税を例にとると、しばしば行われてきた課税最低限の引き上げによって、多くの無納税者層が生み出されてきた。こうした層にとっては、間接税の導入は新たな税負担にほかならない。法人課税においても、租税特別措置あるいは引当金制度のなかには、本来の政策目的を達したにもかかわらず既得権として生き続けているものがある。

しかも、本来、わが国にとって不可欠な改革を推進する立場にある政治はこうした既得権を擁護、増幅する存在であった。

改革を阻害するのは何よりも歳入・歳出両面の膨大な既得権であり、これを排除しなければならない。

(2) 予算編成の決定プロセスを透明にする

財政構造改革の大前提はまず、国民が財政を理解し、得心することである。当然のことであるが、政治家は国民に対するアカウンタビリティを強く認識したうえで、国会で堂々と論議し、予算編成プロセスを国民に対して積極的にディスクローズしなければならない。

国民不在の予算編成プロセスを改める

財政の全体像はこれまで、ことさらに国民の目から隠されてきた。その結果、一般会計、特別会計、地方財政、財政投融资の錯綜は到底国民には理解できない域に達してしまっている。国民に理解してもらう工夫、これが第一であり、財政・税制の実

態について積極的にディスクローズすべきである。こうすることで、受益と負担の関係が国民の目に明らかとなり、世論が喚起されることとなる。

とりわけ予算編成のプロセスはきわめて不透明と言わざるを得ない。概算要求基準作成から大蔵原案内示、復活折衝を経ての政府予算案決定までのプロセスは政治家の「見せ場」をつくるために用意されていたと言っても過言ではない。さらに、官僚が既得権を通じて管理・統制するという構図もできあがった。こうした、いわば国民不在の予算編成プロセスを改めることなくして財政構造改革はあり得ない。

公共事業関係の長期計画をご破算にする

これまで、国会の場で予算の内容そのものが真摯に論議されたことがあったであろうか。整備新幹線問題ばかり、ウルグアイ・ラウンド農業合意対策予算ばかり、初めに総枠予算ありきといった姿勢で決定されてきた。ましてや、公共事業について、個別事業の内容や必要性、個所付けまで論議されることはなかった。

何よりもまず、総事業費 630 兆円の公共投資基本計画、道路や港湾といった公共事業関係の長期計画の存在理由について、国民に明確に説明して欲しい。その結果、国民の理解を得られないのであれば、計画自体をご破算とすべきである。

その上で、硬直化した事業別・省庁別配分の見直し、真に必要な事業の峻別、徹底したコスト削減、中央から地方への事業の移管、これらについて国会で堂々と論議する必要がある。

21 世紀に向けて新しい時代の社会資本を充実させていくことは財政の担う重要な役割であり、その必要性は大きい。しかしながら、その目指すところは「均衡ある発展」ではなく、将来に欠くことのできないインフラを必要な場所につくり上げ、豊かな国民生活に資すること以外にあり得ない。

財政投融资を国会で実質的に審議する

財政投融资システムは財政の側面と金融の側面の両面を持つとされているが、それを政策目的により使い分けているのと同時に、極めて不十分なディスクロージャーともあいまって、それぞれの視点から求められる十分なチェックを受けてはいない。

現状、財政投融资に関する国会での審議方式及び審議内容をみると、実質的な審査を受けているとは言いがたい。財政投融资は「小さな政府」を表面上演出するための隠れ蓑であって、財政膨張の要因ともなっている。財政についてこれまで様々など

ころで論議されてきたのは、一般会計についてであった。その結果、たしかに一般会計についての論議は精緻になったが、「第二の予算」と呼ばれる財政投融资がこれほど膨張したために、財政全体の仕組みがさらに不透明さを増してしまった。

財政投融资を抜きにして財政問題を論ずることはできず、一般会計・財政投融资を一体不可分のものとして論議しない限り、不透明な財政の現状を打開することはできない。

(3)グローバルな視点から税制を抜本的に一気に呵成に改革する

わが国の税制は、個人所得課税については垂直的公平を過度に指向するあまり、勤労意欲を著しく阻害している。さらに、国際化が進展するなかで諸外国との税率格差を放置すれば、わが国経済の弱体化を加速する。

来春には日本版金融ビッグバンの第一弾として外国為替管理法が改正される。現行税制を国際標準と整合させない限り、国内外の資金移動の自由化に伴う影響に日本の経済・産業は耐えきれない。逐次改革・部分改革では駄目である。グローバルな視点から税制システム全体の抜本改革を一気に呵成に行わなければならない。

税制抜本改革の断行を決定する

97年度中に抜本的な税制改革を一気に呵成に断行することを決定し、国際的に整合性のとれない税制度を見直す具体的プログラムを打ち出すことが必要である。

その際、基本理念となる大きな柱は、民間活力活性化に向けて減税を視野に入れることである。

真の弱者を峻別し、既得権を全面的に見直して、政府と民間との役割分担を明確にすることで、公共事業費はもちろん、社会保障費、地方への補助金をも含めた「一切の聖域なき歳出削減」が実現される。

構造的、抜本的に歳出を削減すると同時に、税制抜本改革の視点から直接税を諸外国との格差が是正される水準まで引き下げるべきである。それは政府税制調査会が念頭に置くような、いまの歳出構造を前提とした「税収中立」であるはずがない。

現行の税収額を前提として、直接税の減税による歳入減を間接税の引き上げでカバーするような考え方は、ここに言う財政構造改革とは相反する。「増税なき財政再

建」が仮にそのような考え方を包含するとすれば、それは改革のスローガンとして適当ではない。

改革の方向

財政問題を考えるにあたっては、まず、国民の納税者意識を高めていくことが重要である。

また、税制面では、所得税の累進方式に固執して所得移転を続けることで、自由主義経済・社会の活力を失うことがあってはならない。

1)納税者意識を醸成する

本来、税は取られるものではなく、自ら納めるものである。この先、徴税の不公正が放置されたまま、取りやすさが優先され続けるならば、源泉徴収制度の廃止を念頭に置いて論議せざるを得なくなる。

勤労者を中心に納税者意識が醸成されることは、財政に対する国民的チェックのベースが形成される意味を持つ。これは、中産階級が市民階級へと自立するための要件としてきわめて重要なことである。

2)個人の活力を引き出す税制を構築する

税制が個人の活力を阻害することがあってはならない。重税感を抱かせたまま活力を期待することはできず、所得課税への過度の依存を早急に是正する必要がある。個人所得課税については最高税率を引き下げ、累進度を一層緩和するなど、実質的に軽減すべきである。さらに、法人と個人の間にある税制上の格差是正も重要である。

3)法人の実効税率を早急に引き下げる

法人の税負担は、国際的視野に立って、早急に、かつ実質的に軽減すべきである。真に構造改革が求められているいま、税収中立にこだわるのは本末転倒と言わざるを得ない。あわせて、租税特別措置および引当金制度は、合理的かつ国際的に整合させる視点から見直すべきである。

(4)地方財源確保の新たなシステムを構築する

全国各地の特性を生かした発展を妨げる考え方および政策を続けることは過ちである。むしろ、地方が自立し、各地域の特性が生かされることによって行政サービスが地域住民の多種多様なニーズに応えていく道を、われわれは選択すべきであろう。これは住民自治(財政民主主義)への道でもある。地域住民が「この橋は必要である」あるいは「借金をしてでもつくる必要がある」など、受益と負担の判断をしやすくすることになる。

それにはまず地方政治の風土を変える必要がある。さらに中央政府は地方の均衡発展をわが任務とする姿勢と決別し、「自立し個性ある地方の展開」を念頭に置いて改革を進めるべきである。

そして、何より大切なことは、中央と地方の役割を論議するなかで、地方自治体に財政的な自立の基盤を与えること、すなわち、歳入に関する自主権限を各自治体が確保し、自助努力が促される仕組みをつくることである。それは、地方交付税交付金や補助金のあり方の見直しにもつながる。

2. 実効ある「財政改革法」制定を

財政構造改革会議は、橋本首相が打ち出した「歳出の改革と縮減の具体的方策を議論するに当たっての基本的考え方」に沿い、6月中旬までに「財政改革法案(仮称)」の骨格を策定、閣議決定し、今秋の臨時国会で「財政改革法(仮称)」を3年間の緊急時限立法として制定する方針を固めた。

(1)「集中改革期間」に成否をかけよ

財政構造改革会議において首相は国・地方の財政赤字対GDP比を3%以下とする目標を2年前倒して2003年とするほか、98年から2000年までの3年間で主要経費の具体的な歳出削減量を定める「集中改革期間」と明記、歳出削減を「一切の聖域なし」と強調した。この姿勢を基本的に支持したい。

諸外国における歳出削減のための具体的方策をみると、財政赤字削減が政治的に難しいという常識は覆され、強力な歳出削減策が政治的にも支持されていることがわかる。

政府・与党は各方面からの様々な抵抗を乗り越えて、勇気を持って、財政構造改革を断行して欲しい。改革の成否はこの「集中改革期間」にかかっている。

(2)新たなグランド・デザインとなる「財政改革法」

われわれは、財政改革法が歳出削減を主眼とする実効ある財政構造改革の枠組みを構築するいわば改革の基本法でなければならない、と考える。財政改革法には抽象的な目標を掲げるのではなく、即座に実行に移し、厳格に管理する内容を盛り込むことが不可欠である。それは単なる飾りではなく、改革のメルクマールである。歳出削減にあたって「一切の聖域なし」との財政構造改革会議の方針を必ずや改革法の内容に反映させて欲しい。

また、盛り込むべき内容は、財政赤字を歳出面から管理すること、歳出削減目標を具体的かつ明確なものとし、総額を厳格に管理すること、歳出削減の対象項目は幅広に設定し、項目ごとに厳格に管理することである。加えて、先に述べた視点から、税制の抜本改革も含め一体として進めることにより、財政改革法をわが国経済・社会の将来への「新たなグランド・デザイン」とすべきである。

財政制度審議会など各種審議会・委員会からも具体的な提案がなされている。われわれ経済同友会も本年1月、『市場主義宣言 - 21世紀へのアクション・プログラム』のなかで財政・税制の構造改革についての具体的な提言を発表した。

改革すべきメニューはすでに出揃っているのであるから、「財政改革法」はこれらを断行するためのものでなければならない。

(3)「戦後日本システムの総決算」に向けた強力なリーダーシップ発揮を

財政構造改革会議の役割は、改革目標をどのように実行していくか、その具体的な道筋を示すことである。「族議員」が利益誘導に走る傾向に釘を刺し、既得権を侵される関係各省庁の反発を抑え込むことができないようでは、毎年の予算編成で特例法がつくれ、財政改革法が骨抜きにされる抜け道が残る。

実効ある財政改革法を担保できるか否かは、従来のシステムを真に打ち崩せるかどうかにかかっている。首相をはじめ、首相・蔵相経験者など自民党旧派閥の領袖クラスを揃えたからには、「戦後日本システムの総決算」に向けて強力なリーダーシップを発揮し、新たなグランド・デザインを描き上げて欲しい。

おわりに～国民が支える財政構造改革

わが国はすでに均衡ある発展は達成され、世界に冠たる経済大国となった。国民が支える資本主義国家として、わが国が国際社会、世界経済において果たすべき役割は大きい。

本首相は新たなグランド・デザインを描き上げる意向を表明されたと確信している。国民が市民として自立することで、財政の役割も自ずと定まり、「小さな政府」が実現できる。それにより「増税なき財政再建」を超えて、減税が可能となる未来も描ける。

財政構造改革の断行は、わが国が活力ある 21 世紀を迎えることができるか否かの試金石である。未来を描くことに、決して悲観することはない。われわれは、いまこそ政治のリーダーシップに未来を託すとともに、国民全体で改革を支えていく覚悟である。

以 上