

## 財政を拡充しなければ日本は再生できない

— 「小さな政府」は日本社会を分断し、日本人をますます貧しくする —

特定非営利活動法人  
政策形成推進会議

### (要点)

バブル崩壊後今日に至るまで30年に及ぶ長期停滞が続いている。この間政府は、現状を打開すべく、政策手段を総動員して課題の解決に取り組んできた。にもかかわらず、いまだに見るべき成果を上げられないでいる。その原因はどこにあるのか。ここまでくれば、個々の施策の良し悪しではなく、政策の基本に流れる発想自体に問題があると考えざるをえないのではないか。

長期停滞の主な原因は、①企業経営者の消極的な姿勢が新規投資を抑制し、経済全体が需要不足によるデフレ状態に陥ったこと、②規格大量生産型から受注少量生産主体の知識集約型への産業構造の転換・高度化への対応が遅れ、国際競争力が急速に低下したこと、③企業がリストラや労働コストの削減で経営の悪化を乗り切ろうとしたことが賃金の低下、雇用不安の拡大を招き、消費の低迷、縮小につながったこと、④多額の財源不足、巨額の累積債務が歳出削減主体の財政運営を余儀なくさせ、政府が果たすべき役割を果たせなかったこと、などにあると考えられる。

そうだとすれば、長期停滞を打開するためには、新自由主義に基づく「小さな政府」路線を180度転換して、毎年度計画的に増税を行い、増収分は長期停滞の原因を解消するのに必要な施策の充実に充て、政府が果たすべき役割をしっかりと果たすようにすべきである。

なお、金融政策ではデフレは克服できないことが明らかになった以上、残された手段は赤字国債の増発による財政拡大しかないとの声が高まりつつある。しかし、すでに完全雇用に近い状態にあることや、経済再生や少子化対策、社会保障制度の拡充など日本社会が直面している課題はいずれも長期にわたり継続して実施する必要があることを考えれば、赤字国債の発行を増加させることなく、増税により安定財源を確保して歳出予算を拡充することが適当である。増税による増収分を全額歳出増に充てれば、増税が需要減につながることはないと考えられる。

ところで、GDPの2倍を超える規模に膨れ上がった公債残高が財政や経済に悪影響を及ぼすことを懸念する声が大きい。しかし、租税徴収権と通貨発行権を有する国家が発行する国債は民間の債権と根本的に性格が異なり、自国通貨建てで発行している限り政府が財政破綻（デフォルト）に追い込まれることは考えられない。したがって、いまずぐ国債残

高の縮小に取りかかかする必要はないと考える。ただし、経済が本格的に成長軌道に乗り、民間の資金需要が旺盛になれば、国債の増発がマイルドなインフレからハイパーインフレにつながるおそれがあることは否定できない。また、巨額の国債残高や多額の国債発行が、日本社会が必要としている政策予算を抑制し、望ましくない所得再分配効果を有することから、長い期間をかけて一定水準以下にその規模を縮小することが適当である。

## (本文)

### 目次

#### 1 財政運営の基本姿勢はどうあるべきか

- (1) 30年に及ぶ長期停滞を打開するには、発想の転換が必要である
- (2) バブルとバブル崩壊に対する認識の甘さが、その後の長期停滞をもたらした
- (3) デフレの克服には財政の拡大が不可欠だが、現状は完全雇用状態に近く、日本社会が直面している課題解決のための財源を国債に依存することは適当でない
- (4) 産業構造の転換・高度化の必要性を見逃した影響は大きい
- (5) 新自由主義に基づく「小さな政府」路線を180度転換して、政府が果たすべき役割を果たすことができるようにする必要がある

#### 2 「失われた30年」を乗り越えるには、増税による政策の拡充が第一だ

- (1) 財政運営の主眼は、歳出削減による国債残高の縮小から、増税で歳入を確保して政府の活動を支える財政基盤の確立へと転換すべきである
- (2) 財政が担っている資源配分、所得再分配、経済安定化の三つの機能を回復する必要がある

#### 3 増税に向けて考えるべきことは何か

- (1) 増税に対する国民合意を取り付けるにはどうすればよいか
- (2) 増税の柱は何か
- (3) 増税が経済に及ぼす影響をどう考えるか

#### 4 国債発行について留意すべき事項は何か

- (1) 国債依存が及ぼす悪影響は何か
  - ① クラウディングアウトやハイパーインフレが生じる可能性
  - ② 日本銀行による国債の引き受けが禁止されている理由
  - ③ 財政破綻（デフォルト）に追い込まれる可能性
  - ④ 国債の将来世代への負担転嫁の有無
  - ⑤ 政策予算の圧迫と望ましくない所得再分配効果
- (2) 国債残高に限度があるか
- (3) インフレ待望論をどう考えるか

## 1 財政運営の基本姿勢はどうあるべきか

### (1) 30年に及ぶ長期停滞を打開するには、発想の転換が必要である

「失われた10年」が早くも「失われた30年」に及ぼうとしている。バブル崩壊後30年が経過しようとしているのに経済は本格的な成長軌道に乗らず、人口減少に歯止めがかからず、国中に閉そく感が充満している。このままではどこまでも「失われた」月日が流れ、日本社会は衰退への道を辿るしかない。

この間政府は、先行きが見通せない現状を打開するため、財政、金融及び行政上の手段を総動員して、課題解決に取り組んできた。しかも政府は、独善的にことを進めてきたわけではない。常にわが国を代表する俊英を集めて英知を結集し、広く国民の声を聞きながら施策を実施してきたはずだ。にもかかわらず、今日に至るまで見るべき成果が上がっていないことは深刻である。

改めてこれまで実施してきた施策を総点検し、そのどこが誤っていたのか、何が足りなかったのか明らかにする必要がある。原因がわからなければ手の打ちようがない。このままでは、これまでの施策のどこを改め、何を補い、新たにどのような対策を講じればよいのか、わからないまま時間だけが過ぎて行く可能性が高い。

個別の施策に立ち入って、その内容と実施手法を検証することは重要だ。しかしそれだけでは、これほど長い間停滞が続いている事態を打開することはできないと思われる。ここまでくれば、政策運営の基本方針やそれを支える思想（ものごとの考え方）そのものに根本的な誤りがあり、それを正さない限り未来を開くことはできないと考えるべきではないか。

### (2) バブルとバブル崩壊に対する認識の甘さが、その後のデフレと長期停滞をもたらした

そもそもバブルに対する認識が甘く、当時これはバブルだと指摘した日本人は皆無に等しかった。そのため、海外からの指摘に対しても、政府は日本の特殊事情（GDPに比して有効利用できる土地が限られていることや、企業間の株式の持ち合い比率が高く市場に出回る株式が限られていることなど）を反映したもので何ら異常な事態ではない、との説明に終始した。しかし、もはや放置できない水準まで地価が上昇し、大都市在住のサラリーマンが住宅を取得できなくなり、「土地持ち」と「土地なし」との格差が急拡大して国民の不満の声が高まると、一転して急ブレーキをかけ続けたために地価下落に歯止めがからなくなった。

景気後退は循環的なものだとの現状認識の甘さと日本経済の力に対する過信が重なり、早晩景気が回復すれば地価は上昇するはずだという根拠のない楽観論が国中に広がって

たことが災いして、企業の不良資産の処分、銀行の不良債権処理が一向に進まなかった。政府も住専（住宅専門貸付会社）への公的資金の投入に対する国民の反発が大きかったことから金融機関に対する公的資金の投入に踏み込まず、不良債権処理が後手に回ったことが傷口を広げ、事態を一層深刻化させた。

バブル崩壊に伴うバランスシートの劣化と過大な不動産投資に対する反省が企業経営者の姿勢を攻めから守りへと転換させ、企業が事業拡大に慎重な姿勢を貫いたことが民間部門の需要の縮小を招いた。人口減少と超高齢化に伴い国内市場が縮小しつつあることも、新規投資を手控えさせる要因となった。加えて経営の悪化をリストラとコスト削減で乗り切ろうとしたことが、賃金の下落、雇用不安の広がりを引き、個人消費を冷え込ませる原因となった。そしてこれらの要因が重なって、日本経済は深刻なデフレ状態に陥った。

政府は、バブル崩壊後数年間は減税と公共事業の追加を主体とする景気対策を講じた。しかし、その後金融面では思い切った緩和策を講じたものの、財政面では歳出削減を主体とする財政健全化路線に転じ、公共事業罪悪論を背景に公共事業を削減して財政出動をしなかったことと、二度（1997年、2014年）にわたって消費税を大きく（2%と3%）引き上げたことがデフレを長引かせる要因になったとの見方が最近強まっている。

### **（3）デフレの克服には財政の拡大が不可欠だが、現状は完全雇用状態に近く、日本社会が直面している課題解決のための財源を国債に依存することは適当でない**

これまで日本銀行は、ゼロ金利政策と異次元の金融緩和でデフレ克服に全力を挙げてきた。しかし、2年以内に2%程度消費者物価を引き上げる目標は、6年半経過したいまも達成できずにいる。確かに大量の国債買い入れでマネタリーベースは膨らんだが、肝心のマネーストックはほとんど増えていない。市中銀行が国債売却で手にした現金は日本銀行の当座預金に眠ったままで、企業の貸し出しに回らなかった。金融政策は経済の過熱を冷やすには有効だが、経済が構造的な問題を抱えている場合や、企業経営者のマインドが冷えきっている場合には、金融政策では火がつかず、限界があることが実証された。

このような日本の実情を踏まえて、最近国の内外から財政運営の基本方針を180度転換すべきである、デフレを克服するまでは、一時的に財政再建を棚上げして、赤字国債を増発してでも歳出を拡大し、民間の需要不足を解消することを優先すべきである、との声が高まっている。仮にこれまでの常識では無謀ともいえる赤字国債依存の財政運営を行っても、通貨発行権と租税徴収権を有する中央政府は、自国通貨建てで国債を発行している限り財政破綻（デフォルト）に追い込まれることはありえない、という考え方がその背後にある。

確かに最後の手段として実施された異次元の金融緩和が功を奏さなかった以上、財政発動以外に残された道はないかもしれない。もし国債残高の累増を危惧する必要がないなら、

当面の最重要課題であるデフレから脱却するには、国債を増発してでも財政が積極的な役割を果たすべきだという考え方には一理あると言える。

しかし、日本の現状はすでに完全雇用に近い状態にあることや、デフレ脱却まであと一歩であること、また、すでに巨額の公的債務残高を抱えており、これ以上残高を累増させることは、後述するように政策予算を圧迫し、望ましくない所得再分配をもたらすと考えられること、加えてわが国経済の再生を図るには産業構造を転換・高度化するとともに、それを支える優秀な人材を育成し、少子化に伴う人口減少対策や高齢化に伴う社会保障費の増嵩に対処するには、長期にわたり継続して関連の施策を実施しなければいけないことを考えれば、安易に赤字国債に依存するのではなく、増税して安定財源を確保したうえで歳出予算の拡充を図ることが適当である。

積極財政論者も国債の発行は唯一インフレの制約を受けると考えている。国債はあくまでそのときどきの経済状況に応じて弾力的に活用する、すなわちデフレのときは増額し、インフレになれば減額すべき臨時的な財源であり、安定財源ではない。景気が回復してインフレが加速しそうになれば、これらの歳出に充てる国債を縮小できるかといえば、現実には難しい。安定財源はあくまで租税で調達することを基本とするべきである。

また、供給過剰は従来型の産業で起こっていることを考えると、マクロベースで需要不足を解消できれば歳入歳出の中身は問わない、と言うわけにはいかない。需要拡大策としては、産業構造を転換・高度化して新しい産業を生み出し、生産性の向上に寄与する分野や施策に的を絞って、歳出を拡大することが適当である。

なお、不足している需要を拡大する際には、財源を国債に求めるか、あるいはむしろ減税すべきであるとの声がある。確かに増税で増えた税収を累積債務の償還に充てれば、それに見合う分だけ社会全体の需要が減少する。しかし、増収分を全額歳出増に充てれば、少なくとも経済にマイナスの影響を及ぼすことはないはずだ。

また、増税する場合には、いずれの税目で増税するにしても、短期間に一挙に増税することは現実問題として難しいと思われる。いまから財政運営の基本方針の変更と増税の進め方について具体的な検討を始め、デフレ脱却に悪影響が及ばないように配慮しながら、できるだけ早期に全体ビジョンを確定することが求められる。

#### **(4) 産業構造の転換・高度化の必要性を見逃した影響は大きい**

いま振り返ると、バブル経済は直接的にはプラザ合意に端を発した円高不況を克服するための超金融緩和策に起因するカネ余り現象で生じた異常事態だった。しかしその背後では、もっと大きな時代の変化が進行していたことを見逃すことができない。

ときあたかもITを中心とする技術革新と、ソ連を代表とする共産圏諸国の崩壊や開発途上国の発展に伴う世界市場の急速な変化など、日本経済を取り巻く状況が様変わりしつつあった。にもかかわらず、これまでどおりの路線を歩めば日本経済は安泰であるとの驕

りが、このような状況の変化を見る私たちの目を曇らせた。政府も経済界も規格大量生産主体の工業から、受注少量生産と質の高いサービスの提供を主体とする知識集約型へと産業構造を転換する必要性に対する認識を欠き、何一つ有効な手立てを講じなかった。本来、新技術の開発や新規事業の創出、新市場の開拓、新しい生産体制や生産方式の導入など、中長期的な観点から企業の成長、発展に必要な部門に投入されるべき資金が、目先の利益追求のために、もっぱら急上昇し続ける株や土地への財テク投資に回ったことの影響は、不良資産や不良債権の処理といった表おもてに現れたもの以上に大きかった。バブル経済の発生は、急激に時代が変わろうとしているのに、それに対応するための経済の構造転換の必要性に対する認識を欠き、その取り組みを怠った結果生じた歴史の岐路における不幸な現象だった。

バブルの発生とその崩壊から私たちが学んだことを踏まえてやるべきことは、①現実生じている現象の背後に潜んでいる真の原因が何かを適確に読み解き、②事態を打開するために講じるべき対策を長期的な観点から突き止め、③それまでの経験に基づく固定観念にとらわれることなく、④果断にそれを実行する必要がある、ということだ。それは、「失われた30年」を乗り越えるために、いままさに私たちに求められていることである。

#### **(5) 新自由主義に基づく「小さな政府」路線を180度転換して、政府が果たすべき役割を果たすことができるようにする必要がある**

近年わが国でも、新自由主義に基づく「小さな政府」論が幅を利かせてきた。これまで歴代内閣は、「小さな政府」をめざして規制緩和による競争の促進、国営事業の民営化、歳出削減による福祉・公共サービスの縮小、規制緩和等による労働者保護の後退などを柱とする政策運営を行ってきた。しかし、このような「小さな政府」をめざす政策運営を行った結果、狙った成果が得られて日本経済が力強く蘇ったかといえ、答えは否である。

「小さな政府」では日本経済を再生できないことに、経済界の理解を取り付ける必要がある。まず、①歳出の削減は総需要を減少させ、デフレからの脱却を難しくするとともに、経済を減速させること、また、②わが国でまことしやかに主張されている「国民負担率が対GDP比で50%を超えると経済に悪影響が及ぼす」との説は、国際的にはまともに相手にされていない、何の根拠もない俗説に過ぎないこと、次に、③イノベーションを活発化して産業構造を高度化するためには、民間だけでは果たせない初期段階の研究開発を政府主導で推進するとともに、研究開発を担う人材を育成強化するため、教育・研究費に対する公費の投入を大幅に拡充する必要があること、について理解を求めなければいけない。

また、経済の長期停滞は多くの国民を貧困に陥れ、いまや一億総中流社会は神話となり、わが国はアメリカに次ぐ貧困・格差社会になった。国民生活に必要な基礎的サービス(医療、介護、福祉、教育など)を国・自治体が提供しなければ、国民は自らの負担でそれらを市場で購入するしかない。その場合、資力が乏しい貧困層は生活に必要な最低限のサービスさ

え購入することができなくなるおそれがある。「小さな政府」は貧困層をますます惨めな生活に追いやり、国民の間の格差の拡大をもたらした。

さらに「小さな政府」をめざす政府の方針は、それだけでなく少ないわが国の公務員定数をより一層削減する方向に導いてきた。その結果、国や自治体の人々の行政ニーズに十分応えられなくなっており、頻発する災害や児童虐待への対応をはじめ、さまざまな面で具体的な支障が生じている。

本場アメリカ社会の実情を見れば、①行き過ぎた金融の規制緩和がリーマンショックにつながり、大恐慌以来の世界金融不況の引き金を引いたほか、②言われているようなトリクルダウンは起こらず（自由競争下の市場経済では価格決定権は強者・富者が握っているため、弱者・貧困者に有利な価格決定は行われない）、富の多くが1%の超富裕層に集中して極端な格差社会がもたらされたことは紛れもない事実である。

政府が市場に介入することは健全な経済活動を阻害するだけである、すべてを市場における自由な活動に委ねれば、「神の見えざる手」が働いて最適な資源配分と公正な所得配分がもたらされる、という新自由主義の考えを私たちはそのまま受け容れるわけにはいかない。市場で「神の見えざる手」が働くためには、一定の条件（人々は商品と価格に関するすべての情報を持っており、いつも合理的に意思決定を行い、市場支配力を有する企業は存在しないこと）が満たされている必要がある。しかし、企業規模が巨大化し、市場支配力（価格決定力）を持つ企業が多数存在する現代社会においては、産業革命が起こりつつあった時代にアダム・スミスが想定していたような完全競争市場はもはやどこにも存在しない。また、人々が合理的に意思決定を行うというのは幻想だ。経済上の意思決定には不確かな将来予想が伴う以上、自動的に均衡に向かうことはありえない。市場を通じて行われる経済活動にすべて任せておけば社会的に望ましい結果がもたらされる、というのは非現実的だ。

効率的でかつ公平な社会を実現するためには、民間ベースでは社会が必要とする財やサービスが適切に供給されない場合には、政府が代わって、あるいは政府と民間が協働してそれを提供するとともに、個人情報保護に反する行為や環境の保全に反する行為など社会的に好ましくない民間企業の行動を是正し、すべての人の利益になるように公正な競争が行われるルールと制度を政府が整える必要がある。また、競争が勝敗を決する市場は、強い者が必ず勝つ弱肉強食の世界である。市場に任せておいたのでは、決して公正な所得分配は行われない。市場における自由な経済活動によって生じる所得格差を是正して、すべての国民が健康で文化的な生活を享受できる社会を実現するためには、負担と給付の両面から政府が積極的に所得再分配を行う必要がある。

## 2 「失われた30年」を乗り越えるには、増税による政策の拡充が第一だ

(1) 財政運営の主眼は、歳出削減による国債残高の縮小から、増税で歳入を確保して政



## 府の活動を支える財政基盤の確立へと転換すべきである

上で述べたことからすでに明らかなように、財政運営は、歳出の削減を主体として国債残高の縮小をめざすこれまでの姿勢を改め、当面は歳出を拡大してデフレの克服に全力で取り組むとともに、併せて政府がその役割を果たすことができるように、計画的かつなだらかに増税して財源を確保し、政府の活動を支える財政基盤の確立をめざすべきである。

いつ財政破綻が起こってもおかしくないと言われれば、どうしても私たちの目は、GDPの2倍を超える規模にまで膨れ上がった公的債務残高に向けられがちである。しかし、たとえ歳出を削減して財政収支を均衡させ、累積債務を解消できたとしても、それによって社会が直面している課題が解消されず、人々が安心して安全かつ幸せに生活することができる社会が実現できなければ、そのようにして達成された財政再建とは一体何だったのかということになってしまう。財政は政府の活動を資金面で支える手段である。したがってその役割は、政府が果たすべき役割を果たすことができるだけの基盤をしっかりと築くことにある。たとえ財政収支が均衡して累積債務が減少しても、その結果政府が果たすべき役割を果たすことができなくなれば、それは本末転倒である。

もし財政悪化の原因が放漫な財政運営にあるなら、財政収支の均衡は歳出の削減によって行うべきだろう。しかし、現在の日本の財政悪化の主たる原因は、景気の後退とその後の経済停滞に伴う税収の落ち込みや、景気対策として行われた所得税及び法人税の減税に伴う歳入の不足と、社会保障費の増大に対応して必要な財源を確保してこなかったこと、にあることは明らかなだ。そうだとすれば、財政収支の均衡は増税による歳入の増加によって行うのが本筋である。

### (2) 財政が担っている資源配分、所得再分配、経済安定化の三つの機能を回復する必要がある

財政は、①資源配分、②所得再分配、③経済安定化の三つの機能を担っている。しかし日本の現状は、多額の財政赤字が続いており、累積債務残高も巨額にのぼり、財政健全化のための歳出削減が優先されているために、いずれの面でも財政が果たすべき役割を十分果たすことができない状況にある。

#### ① 財政の資源配分機能

財政の資源配分機能は、市場を通じて行われる民間の経済活動では十分供給されない公共財や公共サービスを政府が供給することを意味している。しかし、すでに一般歳出はOECD諸国中最小の水準まで切り詰められており、増税抜きで政策予算を拡大する余地は残されていない。このため、「課題先進国」日本が、①超高齢社会の到来に伴いますます増嵩する社会保障費を確保して、将来にわたり人々が安心して生活できるだけの年金と医療・介護制度を築き、②人口減少の流れを逆転させ、③政府の力で産業構造の転換・高度

化を促進し、④デジタル産業革命の中で勝ち残るために必要な高度な知識と技能を持った人材を育成し、⑤崩壊する危機にある地方を再生し、⑥強まる自然の脅威に対処するために防災を強化する、などの施策を推進して、再び活力ある社会を蘇らせることができない状況にある。

それでもマスコミの論調は、依然として歳出削減こそ王道だと言わんばかりで、歳出増につながることは中身を問う前に頭から否定しがちである。また、危機的状況にあるにもかかわらず、日本を救うためには増税して政府にしっかりやるべきことをやってもらえない、という声が国民の間から出てこないことは残念である。

これまで2度にわたり消費税の税率引き上げを先送りしてきた安倍総理が、今回の税率引き上げに際し今後10年間ぐらいは消費税を引き上げる必要はないとの発言を行った。その真意がどこにあるのか、短い発言内容だけでは窺い知れないが、もし10年経ってもデフレを克服できないことを意味しているなら重大である。一方、デフレを克服できても今後10年間増税しないというのであれば、それでは一体どのような手段で日本が直面しているさまざまな課題を解決しようとするのか、改めて明確な道筋を国民に示す必要がある。

## ② 財政の所得再分配機能

財政の所得再分配機能については、租税と社会保障費給付を通じた政府の所得再分配機能が主要国の中でも最低レベルに近く、それが同一労働同一賃金原則が確立していない中で、正社員に比べて極端に処遇に恵まれない非正規労働者が増えていることと併せて、日本をアメリカに次ぐ貧困・格差社会に陥れている。

社会保障の充実とは人々の働く意欲を減退させ、経済に悪影響を及ぼすと言う人もいる。しかし、富裕層に比べて所得が低い貧困層の増加は、国全体の消費の減少につながり、経済を減速させることは確かである。むしろ社会保障を充実して低所得層の所得を増やせば消費が増加する。また近年、貧困層の拡大こそ経済成長を阻害する要因であることが実証的に明らかにされてきた。産業構造の知識化が進展し、人的資本の重要性が一層高まっているが、貧困家庭では幼いころから子どもに十分な教育を受けさせることができないために、社会に埋もれている有意な人材を発掘、育成することができず、限りある人的資源を社会が有効活用できないことが経済成長を阻害する、というのがその理由だ。

そもそも貧困・格差の実態が、私たちに見えていないことが問題だ。早急に政府の手で実態調査を行うべきである。そのうえで、悲惨な生活を強いられている人々を救済するためには、①所得税の累進度を高め、金融資産課税と相続税を強化する。②当面、厚生年金の対象外とされている多くの被雇用者を加入対象に加え、将来、事業所得と源泉徴収所得の捕捉率格差が解消されることを前提に、社会保険料を所得比例方式に一本化して公的年金の一元化をめざす。③年金生活者支援給付金を拡充して老後の生活に対する人々の不安

を解消する。④生活保護制度が名実ともに「最後の砦」として機能するように制度と運用を改める、などの措置を講じる必要がある。

### ③ 財政の経済安定化機能

財政の経済安定化機能については、現在の財政状況が続くと、ひとたび大規模な財政支出が求められる大恐慌や自然災害などの事態が起こった場合に、財政がその機能を十分発揮できないおそれがある。

## 3 増税に向けて考えるべきことは何か

### (1) 増税に対する国民合意を取り付けるにはどうすればよいか

増税に対する国民の合意を得るためには、異常に高い日本人の痛税感、租税抵抗意識を緩和することが必要だ。主要国の中でアメリカに次いで租税負担率が低いにもかかわらず、日本人の痛税感、租税抵抗意識が極めて高いことが、本格的に増税できない最大の原因である。理由は、①日本人ほど自国の政府、政治家、役人を信頼していない国民はいないこと、また、②社会保障費が高齢者に偏っており、教育費に対する公的資金の投入割合が主要国中最低水準であることから、現役世代とりわけ子育て中の世代には租税負担に対する受益感が乏しいことが影響している。

その対策としては、①情報公開をより一層進め、政府、政治家、役人に対する信頼感を取り戻すとともに、②国民生活に身近な事業、例えば、現物給付の社会保障(医療・介護サービス)、公衆衛生、社会福祉、幼児・義務教育などの事業内容の決定とその執行を自治体に委ねることが重要である。もちろんそうするには、自治体の事務事業執行体制を強化する必要があることは言うまでもない。生活に密接な基礎的サービスの提供を自治体の任務とすることにより、住民が事業内容をコントロールしやすくなり、サービスの内容とそれを実行するのに必要な財源に対する理解と納得が得られやすくなる。併せて、③普遍的な基礎的サービスは対象を低所得者に限定せず、中所得層を受益者に取り込むことが重要だ。中所得層の理解と納得が得られなければ、増税に対するコンセンサスは成立しないと考えられる。

### (2) 増税の柱は何か

増税は、消費税だけでなく、所得税、相続税、金融資産課税を通じて行うことが適当である。①消費税は軽減税率を止めて、一定限度の消費税額を翌年度の所得税から給付付きで税額控除する方式に改めるべきだ。また、②所得税の累進税率を強化し、所得控除を税額控除に再編して給付付き税額控除制度を設けるべきである。さらに③富裕者課税として相続税と金融資産課税の強化を行うべきだ。

なお、増税による税収増をどの程度歳出増に充てるかは、増税でどの程度民間の需要が

削減され、一方歳出増で新たな需要が生まれるか、経済モデル等を使って増税と歳出増の需要に与える影響を確認して行うことが適当である。

### (3) 増税が経済に及ぼす影響をどう考えるか

経済が本格的に成長軌道に乗らない中で増税すると成長を阻害するだけだから、このような状況下で増税などもってのほかだという意見が経済界を中心にある。確かに経済がデフレ状態にある間は増税すると需要を減少させてその克服を難しくするおそれがある。しかし、増税による増収分を歳出の拡大に充てれば、増税が経済に及ぼす影響は中立である。金融緩和をはじめ減税や歳出削減を行っても、相変わらず企業経営者のマインドは冷え切ったままで、多額の内部留保を抱えているにもかかわらず、いくら待っても企業経営者から将来を見据えた投資に向けて力強い動きが出てこない。このような現状を直視すれば、ここで発想を180度転換して、財政を拡充して政府が果たすべき役割を果たせるだけの財政基盤を確立しなければ、いつまでたっても日本経済と日本社会がかつての輝きと取り戻すことができない。もはやかつての高度成長の再来を期待すべくもない状況の中で、増税を躊躇っているのは、未来永劫に増税できる環境、条件が整うことはない。先に述べたように、いまから財政運営の方針転換と増税スケジュールの検討を始め、デフレへの影響に配慮しながら10年程度の年月をかけて段階的に増税を進めるべきである。

経済成長と財政再建との関係については、財政収支の均衡を最優先に考えるのではなく、経済成長の実現につながる政策を行えば、家計も企業も将来に向けて明るい展望を持つことができ、消費や投資を拡大する動きが広がり、財政収支も改善すると考えるべきである。企業が設備投資や人的投資に消極的な中で産業構造を高度化し、生産性を向上させるには、企業に代わって政府が人材の育成を含め、積極的に投資を行う必要がある。消費者の財布のひもを緩め、消費を拡大するには、この国の将来と自らの生活に不安を抱いている国民に、社会保障制度の拡充、教育に投入する公的資金の拡大などを通じて安心感を与える必要がある。仮に増税しても、それを国債の償還に充てるのではなく、歳出拡大に振り向けられれば、それだけ有効需要が拡大して景気の改善に寄与することを広く国民に周知することが必要だ。

## 4 国債発行について留意すべき事項は何か

### (1) 国債依存が及ぼす悪影響は何か

先に「財政運営は、歳出の削減を主体として国債残高の縮小をめざすこれまでの姿勢を改め、当面は歳出を拡大してデフレの克服に全力で取り組むとともに、併せて政府がその役割を果たすことができるように、増税して財源を確保し、政府の活動を支える財政基盤の確立をめざすべきである」と述べた。しかしそれは、決して公的債務残高の増嵩を見過

ごしていいとか、放置したままでも何の問題もないということではない。財政法4条が国債に依存しない財政運営を基本原則としているのは、財源を国債に依存すると、それが財政運営や経済にさまざまな悪影響を及ぼすおそれがあるからである。

一般に財源を国債に依存する状態が続き、累積債務が一定規模以上に達すると、①金利が上昇して民間部門の金融を圧迫するクラウディングアウトが生じて民間投資を阻害する、②インフレが昂進してハイパーインフレになり経済が壊滅状態になるとともに、国民生活に甚大な被害を及ぼす、③最悪の場合、政府及び日本銀行に対する国の内外の信認が著しく低下して政府が資金調達に行き詰まり財政が破綻する、すなわちデフォルト（債務不履行：公債償還と利払いの延期、債務内容の変更、公債償還の不履行）を起こすところまで追いつめられるおそれがある、と考えられている。

### ① クラウディングアウトやハイパーインフレが生じる可能性

国債への財源依存が一定水準以上になるとクラウディングアウトやハイパーインフレが生じることを危惧する従来の考え方に対して、近年機能的財政論（A・ラーナー）の系譜を汲む現代貨幣論（MMT：Modern Monetary Theory）者をはじめ、国内外の主流派経済学者からも、それを過度におそれる必要はなく、日本銀行による異次元の金融緩和でデフレから脱却できない以上、残された手段は財政健全化を一時棚上げして財政出動（赤字国債の増発による財政拡充）するしかないのではないか、との声が高まっている。

主流派経済学者の主張はゼロ金利制約にあるような低金利の状況を前提にしているが、近時注目を集めているMMTの論説を総括すると、その論拠は概ね次のようになると思われる。

①金本位制の時代と異なり、納税の手段となることで価値が担保されている不換通貨は供給量に制約がないこと。②銀行は預金をベースにして貸し出しを行っているわけではなく、貸し出しを行うと預金通貨が創造されるから、貸出額は銀行が保有する資金量に制約されないこと。③日本銀行によるオペレーションの結果として民間金融資産の量は国債発行額を制約せず、国債発行だけが原因で民間資金が不足する事態が生じることはないこと。したがって、国債発行によって金利が上昇しクラウディングアウトが生じることはないとしている。

次に、金利が上昇局面に入っても、日本銀行が金利以外の政策手段を有効に活用すれば、金利は低く抑えることが可能であるとの説がある。もし金利水準を経済成長率より常に低い水準に設定できれば、国債発行が続いても金利が上昇することはないから、たとえプライマリーバランスを黒字化できなくても債務残高は発散せず、財政が破綻してデフォルトに追い込まれることもなければ、ハイパーインフレになることもないはずだという。

確かに日本の実情を見れば、GDPの2倍を超える巨額の累積債務を抱えているにもか

かわらず、長短の金利はほぼゼロ水準で推移しており、上昇する気配は全く見られない。そのような中で相変わらず新規国債は市場で円滑に消化されており、当面新規国債の発行が困難な状況になるとは考えられない。仮に財政赤字が続き大きな債務残高があっても、国債を発行して財政支出を拡大させ、経済停滞から脱却することが重要であるとの主張に説得力があるように思われる。

しかし、日本の現状はすでに完全雇用状態に近く、財政出動を行ってまで需要を増やさなければならない状況ではない。すでに述べたように、日本経済の長期停滞は産業構造の転換・高度化の遅れに起因するところが大きいから、財政出動して一時的に需要を拡大しても、それによって経済が再び力強く再生できる状況ではない。国債の発行は、経済がデフレ状態にあり、完全雇用が達成されていない場合にそれを克服する措置として有効だと考えるべきであり、恒久的な財源としてふさわしいわけではない。したがって、産業構造の転換・高度化や人口減少対策、社会保障制度の拡充のように、その実現に長い年月を要する事業や継続して実施する必要がある施策については、その財源として国債を活用することは適していない。このような施策の実施には、増税して恒久的な財源を確保したうえで腰を据えて取り組む必要がある。

また、経済がインフレ状態になった場合に、それでも金利を低い水準に据え置いたまま、増税と歳出削減の財政政策だけで果たしてインフレが昂進する前に必ず沈静化することができるか疑問である。ひとたび打ち出の木槌を手にした政治家が選挙民に不人気な増税や歳出削減を、時機を逸することなく適時適切に実行できるかといえば、現状では極めて難しいと言える。それを懸念することは民主主義を否定するのに等しいと言われても、人は常に合理的に意思決定するわけではない。日本銀行が今後金利の引き上げは原則として行わないことが果たして許されるとは考えられない。インフレ対策としては財政政策だけでなく金融政策も併せて発動する必要があると考える。

## ② 日本銀行による国債の引き受けが禁止されている理由

財政法5条は日本銀行による国債の引き受けを禁止している。中央銀行がいったん国債の引受けによって政府への資金供与を始めると、国の財政節度が失われ、ひいては中央銀行による通貨の増発に歯止めが掛からなくなり、その国の通貨や経済運営そのものに対する国内外からの信頼も失われて悪性のインフレーションを引き起こすおそれがある。これは歴史から得られた経験に基づく原則であり、わが国だけでなく先進各国で中央銀行による国債引受けが制度的に禁止されている。

現在、発行国債はいったん市中で消化することになっている。それは、国債が市中で消化されている限り、たとえそれが一時的なものであったとしても、貯蓄の対象が変化するだけで、市場で流通する通貨の量は変わらないため、それがインフレ要因となることはないのに対し、日本銀行が直接国債を引き受けると、引き受け量に見合う金額だけ通貨発行量が増えるため、その量が増えるにつれてインフレが進行するおそれがあるからである。

しかし、国債発行に対して日本銀行が際限なく買い向かえば、形式的な法令違反ではなくても、実質的に財政ファイナンスをしているのと大きくは変わらない状況になる。そうになると、政府は打ち出の小槌を手に入れたようなもので、財政支出に節度がなくなるおそれがある。このため、日本銀行が市中から購入する国債の規模には自ずと一定の限度があると考えべきだ。

### ③ 財政破綻（デフォルト）に追い込まれる可能性

GDPの2倍を超える巨額の累積債務を抱えている日本の財政は、いつ財政破綻（デフォルト）が起こってもおかしくない危機的な状況にあるとの見方がある。そして財政再建を急ぐ必要があるとの最大の論拠がここにある。しかし、これまで高度に経済が発達した主権国家で国債のデフォルトが起こったことは一度もなく、日本の実情に照らしても、日本がデフォルトに追い込まれることは考えられないとする説が有力である。

国家は民間企業のように倒産して消滅することも、事業を終了して組織体を他者に譲渡あるいは閉鎖することもありえない永続的な存在である。その存在と活動は強制力を伴う国家主権に支えられているから、政府が発行する国債についても、変動相場制の下でそれが自国通貨建てで発行されている限り、たとえ外国人が保有していたとしても、最後は租税高権を発動すれば償還財源を確保できるから、デフォルトに追い込まれることはないと考えられている。また、償還に必要な資金を確保できない緊急事態が生じた場合でも、通貨発行権を発動すれば、最悪の事態を回避することは可能である。

さらに日本銀行が保有する国債を償還しないで借り換え続けるか、あるいは永久国債に切り換えれば、政府はその償還の責任を免れることができる。また、日本銀行が保有する国債は政府にとっては無利子のようなものであり（仮に有利子であっても、日本銀行は金利分を含む剰余金を政府に納付する義務を負っているから、それと相殺すれば実質的には利子負担はないに等しい）、金利負担が加重になることはない。このため、日本銀行が永続的に国債を保有し続けることを前提に市中銀行が保有する国債を買い入れれば、政府が国債の元利償還に窮する事態に直面することはないと考えられる。

それでは国債を無制限に発行し続けることが適切かといえば、もし国債発行額に限度がないとなれば、極端な場合「無税国家」が成り立つことになるが、社会の供給能力を度外視した国債発行はたちまちハイパーインフレをもたらすことが確実だから、国債発行額は一定規模にとどめるのが適当である。

### ④ 国債の将来世代への負担転嫁の有無

一般に財源を国債に依存することは負担を将来世代に転嫁するものであるから、世代間の負担と受益の公平性を確保するうえで適当ではないと考えられている。しかし、国債負担が将来世代に転嫁するか否かについては、経済学者の間でも見解が分かれている。私た

ちとしては、次のように考えるのが適当だと考える。

① 財政支出の中には消費だけでなく投資もある。財政法4条が建設国債に限って発行を容認しているのは、道路等の公共事業の多くは生産基盤として生産力を拡大し、生活関連施設についてもその受益が後年度まで及ぶから、償還財源の負担を将来世代に求めても受益と負担の関係が保たれる、との考え方に基づくものである。

なおこの点については、ポスト工業社会への移行に伴い、産業構造の知識化、サービス化が進展するにつれて、生産力の増強につながる資本の重心が道路等の公共事業から技術開発や人材育成などのソフトパワーに移りつつあることを踏まえ、国債発行の範囲を見直すことも検討すべきではないかと思われる。

② 国債発行が民間の資本蓄積を阻害するか否かは、そのときどきの経済状況に応じて判断すべき問題である。少なくとも現在の日本の状況は、民間サイドの投資意欲が鈍く、仮に国債を発行して政府が民間資金を活用しなければ、かえって総需要不足の状態から抜け出せず、デフレの進行、経済の縮小再生産が避けられない状況にある。したがって現状では、国債発行が民間の資本蓄積を阻害して成長力を弱め、将来世代の負担が増嵩するとは言えない。

③ 財政支出のうち消費的な経費に充当された国債は、その受益は現在の世代だけが享受して償還財源はすべて後の世代が負担するため、負担は転嫁されることになる。ただし、生産力の拡大につながる施策の経費に充当された国債収入は、経済成長に寄与し、経済規模の拡大すなわち人々の負担能力を高めるから、負担を転嫁するとは言えない。

④ 同一世代内では負担は転嫁するが、現在の世代から将来の世代への負担の転嫁は起こらないと考えるのが適当である。

⑤ 将来の償還財源の負担に備えて人々は消費を抑えて貯蓄を増やすため、国債発行は租税負担の繰り延べに過ぎないと言えるかという点については、人は必ずしも合理的に行動するとは限らず、必ず将来の償還財源の負担に備えて消費を抑制し、貯蓄を増やすわけではないことが実証的に明らかにされている。

## ⑤ 政策予算の圧迫と望ましくない所得再分配効果

そのほか、国債発行による財源の調達には、次のような問題がある。

① 累積債務の増嵩は義務的経費である元利償還費の増加となって跳ね返ってくるため、それに見合う分だけ政策予算を圧迫することは必至であり、政府の手足が縛られその活動範囲が狭まることは避けられない。

② 債務の償還を通じて納税者から国債保有者に資金が移動するが、一般に国債保有者は高所得者が多くを占めているから、それは低所得者から高所得者に望ましくない所得の再分配が生じることを意味している。なぜなら、一部の税目を除き、一般に租税は高所得者ほど負担が重い累進性を有しており、高所得者から低所得者へと所得が再分配されるのに対し、国債の場合は逆方向の所得の再分配が生じるからだ。



## (2) 国債残高に限度があるか

国債残高について、その上限を合理的な根拠に基づいて算定する計算式は未だ確立されていない。すでにGDPの2倍を超える水準まで達している公債残高がどこまで増えれば言われるような危機的状況が具体化するのか、誰一人見通せない状況である。このまま財源不足を国債に依存し続ければ、そう遠くない将来財政や経済に深刻な影響を及ぼす事態に直面すると警鐘を鳴らすばかりだ。

それでは、国債の発行が国内の債券市場で円滑に消化できている限り青天井かといえ、誰もそうだとは言わないだろう。たとえ国債残高の累増によるクラウディングアウトやハイパーインフレ、あるいはデフォルトの危機は金融・財政政策で回避できるとしても、国債依存による財政運営姿勢の委縮とそれに伴う政策予算の圧縮、国債償還に伴う好ましくない所得再分配、さらには経済成長に伴う金利上昇による金利負担の増嵩を考えると、そこには自ずと一定の限度があると考えべきである。その金額を合理的な根拠に基づいて算定することが難しいことは先に述べたとおりである。

そうだとすれば、現在EUが設定している対GDP比60%を公的債務残高の削減目標とすることも一案である。なお、国債の償還年限が60年とされていることを考えると、国債残高の削減は一挙に進める必要がない。まずプライマリーバランスの均衡を図り、これ以上国債残高が増嵩しないようにしたうえで、50年から100年の単位で目標達成をめざすことが適当だ。国債残高の削減目標が具体的に定められていないことが人々の将来不安を高める一因になっていることを考えると、たとえ年月がかかっても、具体的な目標を定める意義は大きいと思われる。

## (3) インフレ待望論をどう考えるか

インフレは財政収支の均衡にプラスに働くとして、インフレを待望する声の一部にある。しかし、歳出規模が税収規模を大きく上回っている現状では、インフレに伴い財政収支はむしろ悪化する。また、インフレに伴い金利が上昇すると、税収が増えない中で政府の金利負担だけが重くなる。財政収支の均衡は、インフレに期待するのではなく、あくまで実質経済成長率の上昇と増税による財源の確保を通じて実現することをめざす必要がある。

「財政を拡充しなければ日本は再生できない」  
検討会メンバー

江利川 毅	医療科学研究所理事長
梶田 信一郎	自治総合センター理事長
工藤 裕子	中央大学法学部教授
神野 直彦	東京大学名誉教授
橋本 昌	前茨城県知事
原田 豊彦	元日本放送協会理事
増原 義剛	元衆議院議員
松本 博	(株)松本代表取締役
宮崎 達彦	弁護士
(座長) 森元 恒雄	元参議院議員
渡壁 誠	日本電気(株)常務理事