

# 97年度予算と「財政改革」

和田八東（立教大学教授）

## 1. 97年度予算の概要

97年度の予算編成は、「財政構造改革元年」のかけ声の下で、「財政再建」への第一歩として進められてきた。しかし、決定をみた政府案には、改革とはほど遠い“政治予算”であるとの見方が多く、かなり低い評価に止まっている。

現在の日本財政が、「先進国中でも最悪の危機的状況」にあるという認識は、政府においても一致した立場であった。このような認識と財政改革の必要性は、財政制度審議会の「財政構造改革白書」（96年7月）において主張され、さらに同審議会財政構造改革特別部会最終報告（96年12月）によって、具体的な改革目標としても提出されていた。

この目標値に関しては、後にのべることにして、まず、97年度予算の概略を表1によって示しておくことにしよう。

予算総額は77兆円と、前年度比3.0%増となり、一般歳出では1.5%増という88年度以来の低い伸びに抑えられている。

歳入面では、税収入が6兆4,500億円ほど増加した反面で、公債収入は4兆3,000億円ほどの減となり、公債依存度が28%から21.6%まで低下した。なかでも、特別公債は4兆5,000億円の減額となっている。

歳出における国債費が21.7%と、いぜん高い割合を占めているが、伸び率としては2.6%に止まり、地方交付税も20%の構成で13.8%という伸び率を示している。この二つの項目を除く一般歳出は、予算全体の6割に満たないわけだが、1.5%という

低い伸び率となった。一般歳出の各項目は、表に示す通りであるが、いずれも2%以下の伸び率であり、96年度予算にくらべて、全体に緊縮予算という形になっている。

歳入における税収の増額は、消費税率引上げと特別減税の停止によるものであり、歳出の抑制は医療費等での利用者負担の増を伴うものであり、景気への悪影響と国民負担増大とをもたらすものとして批判があると共に、公債依存度をいく分低下させただけで、改革への道筋の見えない内容であるとの評価が多く出されている。

## 2. 財政改革の目標

ところで、財政審特別部会の最終報告では、財政再建に向けて、次の4つの目標を示していた。

①2005年までに国・地方の財政赤字をGDP比3%以下にする。

②当面、一般会計の国債費を除く歳出と公債発行額を除く歳入とで均衡させる。

③2005年までに赤字国債からの脱却と、公債依存度の低下をはかる。

④最終的には公債発行額と国債純償還額を一致させる。

そして、この目標を実現するために、一般歳出の伸び率を経済成長率（名目）以下に抑えることを提言している。

現在、わが国の財政赤字は、対GDP比7%ほどであり、公債依存度は97年度で21.6%になっている。また、97年度の国債残高は254兆円になると見込まれ、歳出にしめる国債費の割合（元利償還

費)も21.7%に及んでいる。長期債務残高の対GDP比では64%(96年度)とされている。いずれの指標をとっても、欧米諸国に比べて、かなりの財政悪化を示すものといえる。

アメリカでは、包括財政調整法の下で2002年までに均衡財政を実現するものとしており、EUにおいてはGDP比での赤字を3%に抑えると共に長期債務残高もGDP比60%に止めることを目標にしている。

わが国における、ここ数年の財政政策は、国債増発による支出拡大で景気のたて直しをはかるといったものであったが、そのツケがこのように巨大化し、国際的にも異常な形になったことから、財政均衡優先への転換をせまられたものといえる(政策選択の転換については、拙稿「日本財政の座標軸」『平和経済』1996年12月号を参照)。

### 3. 財政均衡化への評価

財政赤字の弊害としては、高金利・インフレがいわれているが、わが国の場合には過剰貯蓄を背景にして、国内での公債消化が行われており、経済的な問題は表面化していない。しかし、赤字財政と国債累積は、将来世代への負担を大きくし、国際的な経済評価を低下させる結果になる。

財政均衡の目標としては、GDPに対する債務残高の割合を抑えることが重要になるが、そのためには、債務残高の伸びをGDP成長率以下に止めることが必要である。さきに紹介した財政審の目標値は、このためのぎりぎりの数値であるが、さしあたっては、国債費を除く、歳出と歳入の均衡(プライマリー・バランス)がはからなければならない。いわば、現時点での財政支出を現在の負担で行うという原則であり、別の表現では、国債費と公債発行とが均衡されるということである。97年度予算は、何とかプライマリー・バランスの達成をはかろうとしたものといってよからう。

すなわち、16兆7,000億円の公債発行に対して16兆8,000億円の国債費で、ほぼ同額とし、一般歳出

の伸び率も1.5%と97年度成長率見込み(政府・名目3.1%)を下回るものとしている。

しかし、こうした予算フレームにも拘わらず、財政均衡化の第一歩としては、きわめて脆弱であるといわねばならない。その理由は、歳入面では辛うじて公債減額をはたしたものの、歳出における「構造改革」がみられないということであり、さらに、歳入面についても、表面上の粉飾が多く、きわめて不安定な内容を持っているのである。

歳入では、税収の増加がみられるものの、これが税制改革による結果でなく、過去に決定済みの消費税率引上げと特別減税停止という増税によるものにすぎない。この増税が景気や経済に及ぼす影響は、ここでは問わないとしても、自然増収をもたらす経済活力なり税制基盤の確立がなされたうえでの増収とはいえない。

また、建設国債はいぜんとして増えており、公共事業の財源に対する絞り込みの不十分さを示している。さらに、“隠れ借金”の手法はむしろ拡大しており、厚生年金への繰入れ延期(約7,000億円)、交付税特別会計の借入れ(約1兆円)などで、96年度よりも2兆円ほどの増加となっているほか、旧国鉄債務の処理(約28兆円)、国有林野事業の赤字(約3.3兆円)などの処理も先延ばしになったままである。こうした点を総合的に判断すると、97年度においても、ほとんど赤字体質の改善は進んでいないものといわざるをえない。

### 4. 歳出構造の問題点

さらに歳出面では、相変わらずの各省庁・各費目間でのバランス主義であり、シーリング的手法によって一律の削減ではあるが、財政構造にまで切り込んだ改革への意欲はみられない。

財政審の部会最終報告では、11の分野にわたって、歳出削減策のポイントを示している。なかでも、医療保険財政の改善、公共投資の抑制、防衛費の抑制、農業補助の見直しなど、従来の“聖域”にまで立ち入った改革と支出削減の必要性を指摘

すると共に、国有林野、旧国鉄債務などの懸案事項の打開を行うべきことをのべている。

こうした歳出の分野は、戦後財政の長い歴史のなかで形成されたものであり、それぞれが法律と長期計画によって制度化されている。したがって、単年度における予算編成上の手続きのみで削減・改革が可能になるわけではない。

法律・制度等を改めるための手続きは行政改革として行われなければならないものである。行革は官庁の定員や組織の問題であるかのような理解が多いが、むしろ重要な課題は政府の関与すべき分野の明確化であり、公私の分担すべき区分を明確にすることである。そのなかで、いま進められている地方分権も位置づけられるべきである。

97年度の予算編成では、整備新幹線の着工問題が、マスコミ等において注目され、その“政治決着”に批判が集中した。新幹線整備は財政再建のために凍結されてきたものであり、旧国鉄債務もその後の処理が進まないままに累増（約28兆円）しているうえ、整備新幹線の採算性すら不明確なままに、着工のための財源あさが行われたことが、批判的になったわけである。

この問題では、地域エゴがむき出しになり、財政の現状や改革の視点は全く無視されていた。財政の総枠が抑制される状況の下では、歳出権益の生き残りをかけた、個別要求の動きはむしろ強く作用する。つまり、総論賛成・各論反対が目立つようになるわけである。それだけに、行財政改革のためには、強力な政治指導力と世論形成が必要になる。

財政改革が、日本の国内問題に止まらず、国際的にも注目されていることは、政府予算の発表された翌日に、円相場と株式相場、それに債券価格も一斉に値下がりするという“トリプル安”となったことに示されている。つまり、資本・金融市場は、いまや完全に国際化しており、日本経済及び日本財政は、世界経済の一部にくみ込まれているのである。行財政改革を怠ることのツケは、海外からのより大きな波となってハネ返ってくることになる。

このような危機感なり財政の役割に対する意識が希薄なまま、選挙区向けの“予算ぶんどり”が横行するなかで97年度予算が編成されたところに、最大の問題があるといえよう。整備新幹線着工は、この代表例として批判の対象とされたわけだが、他にもウルグアイ・ラウンド関連の農業予算、道路中心の公共投資など、数多くの“権益”が残されたままである。

このような状況を見ると、行財政改革の前途にも、きわめて危ういものを感じざるをえないし、わが国が国際的にも立ち遅れていくことに懸念をいだかざるをえない。

さきにものべた、歳入面での均衡化への努力は認められるにしても、財政全体としては決して再建や改革に歩み出したとは評価できないであろう。すべて、これからの財政再建計画の実施にかかっているといわざるをえない。どのような再建計画が建てられ、いかに実施に向けたプログラムを作ることができるかに注目していきたい。

## 研究ミニ情報

### ・介護労働研究会の研究活動

雇用促進事業団から受託研究の「介護職の疲労感とそれを規定諸要因の総合研究」は、介護労働疲労感に関する「アンケート調査」を集約、分析にとりかかっている。座長＝小林謙一・創価大教授、委員＝町田隆男・松本短期大教授、山下昭夫・淑徳大助教授、酒井一博・労働科学研究所研究部長、金田由美子・生活とリハビリ研究所研究員、布施公雄・ウエストケアセンター介護主任らで構成。

表1 1997年度予算の概要

(単位：億円、%)

| 項 目                 | 96 年 度  |       |       | 97 年 度  |       |       |
|---------------------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|
|                     | 金 額     | 割 合   | 伸 率   | 金 額     | 割 合   | 伸 率   |
| ( 歳 入 )             |         |       |       |         |       |       |
| 税 収                 | 513,450 | 68.4  | ▲4.4  | 578,020 | 74.7  | 12.6  |
| 税 外 収 入             | 25,594  | 3.4   | ▲42.9 | 27,095  | 3.5   | 5.9   |
| N T T               | 1,715   | 0.2   | ▲0.6  | 1,715   | 0.2   | 0.0   |
| 公 債 金               | 210,290 | 28.0  | 66.9  | 167,070 | 21.6  | ▲20.6 |
| (うち建設公債)            | 90,310  | 12.0  | ▲0.8  | 92,070  | 11.9  | 0.2   |
| (うち特別公債)            | 119,980 | 16.0  | 4.2倍  | 75,000  | 9.7   | ▲37.5 |
| 合 計                 | 751,049 | 100.0 | 5.8   | 773,900 | 100.0 | 3.0   |
| ( 歳 出 )             |         |       |       |         |       |       |
| 国 債 費               | 163,752 | 21.8  | 23.9  | 168,023 | 21.7  | 2.6   |
| 地 方 交 付 税           | 136,038 | 18.1  | 2.9   | 154,810 | 20.0  | 13.8  |
| (うち一般歳出)            | 431,409 | 60.1  | 2.4   | 438,067 | 56.6  | 1.5   |
| 社 会 保 障 関 係 費       | 142,879 | 19.0  | 2.6   | 145,501 | 18.8  | 1.8   |
| 文 教 及 び 科 学 振 興 費   | 62,270  | 8.3   | 2.5   | 63,436  | 8.2   | 1.9   |
| 恩 給 関 係 費           | 16,590  | 2.2   | ▲3.9  | 15,973  | 2.1   | ▲3.7  |
| 防 衛 関 係 費           | 48,455  | 6.5   | 2.58  | 49,475  | 6.4   | 2.6   |
| 公 共 事 業 関 係 費       | 96,184  | 12.8  | 4.1   | 97,447  | 12.6  | 1.3   |
| 経 済 協 力 費           | 10,715  | 1.4   | 3.5   | 10,885  | 1.4   | 1.6   |
| 産 業 投 資 特 別 会 計 繰 入 | 1,715   | 0.2   | ▲86.6 | 1,715   | 0.2   | 0.0   |
| 中 小 企 業 対 策 費       | 1,855   | 0.2   | ▲0.1  | 1,865   | 0.2   | 0.5   |
| エ ネ ル ギ ー 関 係 費     | 6,923   | 1.0   | 1.5   | 6,860   | 0.9   | ▲0.9  |
| 主 要 食 糧 関 係 費       | 2,705   | 0.4   | ▲0.7  | 2,692   | 0.3   | ▲0.5  |
| そ の 他 の 事 項 経 費     | 50,618  | 6.7   | 0.2   | 51,718  | 6.7   | 2.2   |

- (注) 1. 当初予算ベースによる。伸び率はいずれも対前年度当初予算比。  
 2. 96年度には緊急金融安定化資金の6,850億円が加わる。  
 3. 各年度共に予備費(3,500億円)が加わる。

### 研究ミニ情報

#### ・雇用研究政策委員会の研究活動

雇用促進事業団からの受託研究の「地域の福祉サービス提供にかかわる非営利民間団体の労働需給に関する研究」が、研究活動をスタートした。委員長＝大内力・東大名誉教授、主査＝高木郁朗・日本女子大教授、委員＝田中学・東大教授、城戸喜子・慶応大教授、木村武司・山形大教授、竹川慎吾・富山大教授、横山寿一・金沢大教授、岡真人・横浜市立大教授、吉田雅彦・奈良産業大助教授、平井陽一・法政大講師、柏雅之・茨城大助教授、中川宏一・連合総研専務理事、横田克己・生活クラブ生協顧問、五辻活・消費生活研究所事務局長、野城尚代・日本女子大助手で構成。