

財政構造改革と地方財政

澤井 勝 (北九州大学教授)

財政構造改革とその数値目標

このところ、我が国の政府の財政赤字(国債、地方債、各特別会計の負債、国鉄の承継債務など)が、先進国の中で最大規模のものになり、さらに突出して拡大する方向にあることが明らかにされてきた。このような財政赤字を放置すれば、将来世代の投資余力を奪い、グローバル化した金融システムの市場で苦しい位置にたつおそれが高い。また高齢化の進行に伴う新しい財政需要の拡大が避けられないがそれへの対応を困難にする。さらに地球環境問題への先進国としての世界、特に発展途上国への貢献も困難になることが予想される。従って、財政赤字を現在の世代の浪費(肥大した公共事業など)に任せて安易に拡大することは政治的に許されることではない。

昨年末、財政制度審議会は、その財政構造改革特別部会の報告を了承し公表した。これを受けた政府は96年12月19日に、次のような閣議決定を行い、財政健全化の目標値を示した。

「1、国及び地方の財政健全化目標

- (1) 平成17年度(2005年度)までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とし、公的債務残高の対GDP比が上昇しない財政体質を実現する。
- (2) (1)の目標達成後、速やかに公的債務残高が累増しない財政体質を構築する。

2、国の一般会計の財政健全化目標

- (1) 財政健全化の第一歩として、早急に現世代の受益が負担を上回る状況を解消すべく、国債費を除く歳出を租税等の範囲内とする。

- (2) 平成17年度(2005年度)までのできるだけ早期に、特例公債依存から脱却するとともに、公債依存度の引き下げを図る。

- (3) 特例公債からの脱却後、速やかに公債残高が累増しない財政体質を構築する。

3、財政健全化の方策

財政健全化目標の達成のため、歳出全般について聖域なく見直しを行い、国においては、一般歳出の伸び率を名目経済成長率より相当低く抑える。地方に対しても、国と同様に、歳出の伸び率を抑制するよう要請する。」

このような財政構造改革に向けた数値目標の決定それ自体は必要なことである。

この結果、97年度の政府予算の一般歳出(歳出の内、交付税など地方財政関係費と国債費を除いた額)の伸びを1.5%増に抑え込むことになり、政府の来年度経済見通し名目3.1%増を一応下回ることとなった。また、国債費を除く歳出を租税収入の範囲内に抑えるいわゆるプライマリーバランスを見てみると、国債費を除く一般会計歳出が60兆5877億円に対して、租税及び印紙収入及び税外収入で60兆5115億円となり、どうにか9年度当初でほぼ達成することとなった。

問題点のいくつかを指摘しておきたい。まず、財政赤字の膨張の原因について、とくに政策的な責任について明確さを欠いている。特別部会報告では、欧米並の社会保障制度の導入、不況対策による債務の累増などが挙げられているが、大蔵省という政策官庁の反省がよく見えない。もちろんときどきの内閣の責任も明確ではない。これでは歳出抑制政策があ

いもかわらず社会保障関係経費の削減のみに焦点が絞られ、公共土木事業などの既得権益の域に切り込むことは難しいのではなかろうか。

プライマリーバランスはほぼ均衡したが、これは7兆円を越す税収増に支えられた面が強く、財政再建のための政策的、政治的努力が実を結んだとは言いがたい。さらに、いわゆる「隠れ借金」と言われる政管健保の棚上げ債務、厚生年金への国庫負担金の繰入停止、地方財政対策の後年度負担など、単純合計で45兆円の繰り延べ債務を除いてのものだという点は大幅に割引いておかなければならない。省庁ごとの歳出削減枠を設けるのか否かなどもはっきりしないために、公共事業予算の聖域性は正されていない。族議員の復活の動きも強い。財政再建への道のりは遠いと言わざるをえないし、声の上がりにくい階層や住民にのみしわ寄せが行くという公平性、公正性を傷つける歳出抑制策という批判を免れないであろう。

6月中にも策定されると言う財政再建法にどの程度の歳出抑制基準が設けられるか、限界に達したと言われるシーリング方式の行く先も含めて注目をしていきたい。

なお、大蔵省が97年2月17日に参議院の予算委

員会に示した資料によると、97年度予算の段階で、97年度末の国と地方の政府債務残高は、475兆5,354億円に達し、対GDP比は、先ほど見た96年度末の推計値88.8%からさらに上昇して92.2%となる見込みで、財政構造改革元年としては合格とは言にくい状況である。

アメリカ、EUの財政均衡化計画

ところで、アメリカは97年2月6日にクリントン大統領が発表した98年度(97年10月-98年9月)の予算教書における財政均衡化計画は表1のように、2002年には黒字に転換する見通しとなっている。この背景としては、96年度の財政赤字が予想の4分の3以下に縮小したこと、それをささえた経済状況の好転とその持続・拡大、及び国防予算の伸びの圧縮という冷戦終結の「平和の配当」があるとされている。歳出削減策としては、この他、高齢者医療費(メディケア)や連邦職員のための予算増加(企業向けの優遇税制の削減を予定)や減税などが提案されている。これはこの5月の初めには共和党とも合意に達している。

またフランスやドイツ、イギリスなどはEUの通貨

統合(EMU)への参加の目標値である単年度の財政赤字(フロー)はGDP比の3%以内という基準をクリアしつつあり、債務残高(ストック)は同じくGDP比60%以内、という目標を達成しようとしている(表2)。もっともストックの増大傾向は各国とも止まっていないので、この債務累積傾向にどう歯止めをかけるか、より一層の政策的

表1 米大統領の財政均衡計画と政府経済見通し

	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
財政赤字(億ドル)	▼1,256	▼1,206	▼1,174	▼871	▼361	170
対GDP比(%)	1.6	1.5	1.4	1.0	0.4	0.2
実質GDP成長率(%)	2.0	2.0	2.3	2.3	2.3	2.3
消費者物価上昇率(%)	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
失業率(%)	5.3	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
長期金利(%)	6.1	5.9	5.5	5.3	5.1	5.1

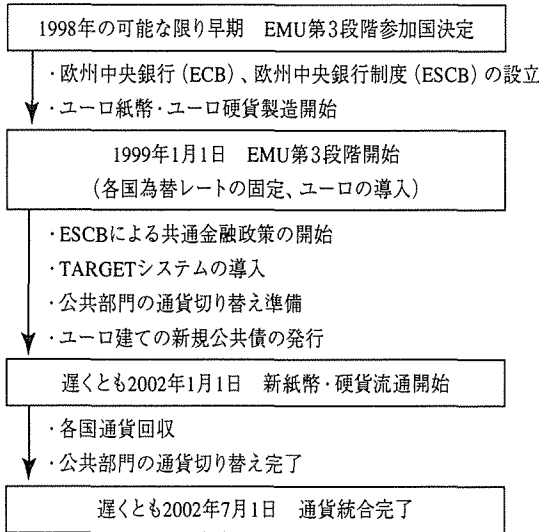
(注) ▼は赤字。財政赤字は財政年度、ほかは暦年。朝日97年2月7日
消費者物価は都市部の数字。長期金利は10年物国債。

表2 諸外国の財政健全化目標(各国見通し)

	[足下見通し]	[改善幅/年]	[目標・見通し]
米 国:1997予算教書	1997年▲1.6%	⇒ 0.4%	⇒ 2002年均衡(+0.3%)
英 国:1997中期財政金融戦略	1997年▲2.5%	⇒ 1.1%	⇒ 2000年均衡(+0.75%)
ドイツ:中期財政戦略(1995)	1995年▲2.5%	⇒ 0.3%	⇒ 2000年▲1%
フランス:1997予算法案添付資料	1997年▲2.9%	⇒ 0.3%	⇒ 2001年▲1.9%

(前記報告資料から)

表3 ヨーロッパ：通貨統合の具体的スケジュール



(注) 1. ESCB: European System of Central Banks
 2. TARGET (Trans-European Automated Real-Time Gross settlement Express Transfer) システムとは、EMU 参加国間のユーロの即日決済システムのこと。
 『世界経済白書』8年度版

な努力が求められる。

EUの通貨統合のスケジュールは、表3のように、98年中の早い時期に参加国を決定し、91年のはじめには通貨統合の第3段階として各国通貨の為替レートの固定化とともに、新通貨であるユーロの導入が始まる。そして2002年1月から新通貨ユーロの流通とフラン、マルクなどの各国通貨の回収が開始され、その年7月には通貨統合が完了する予定となっている。

困難さ増す地方財政と構造改革

一方、地方自治体の財政においては、これも急速に公債費負担比率が上昇しつつあり、人件費比率の下げ止まりから上昇への転化傾向もあって経常収支比率も悪化しつつある。

その中で97年度の地方財政計画は、大きく抑制基調に転換した。すなわち財政構造改革元年の予算編成として、「名目経済成長率よりかなり低い水準に抑制する」という基調の下、地方単独事業の抑制というより事実上の減額ということになった。府県や

市町村の現状からすると、単独事業の水準が非常に高くなって、土地の手当もままならず、目一杯の事業展開にいささかオーバーフロー気味であったから、この点はむしろ歓迎されるべきかもしれない。

問題は、やはり地方財源不足の状態をどうするかである。97年度の地方財源不足は通常収支不足で4兆6544億円と見込まれたが、これは普通地方交付税の3割以上になる。この財源不足額は、中央の交付税特別会計の資金運用部からの借入金、地方自治体での財源対策債という借金によって当座は賸われる。

98年度もこのままでいけば普通地方交付税の1割以上の財源不足が生じることは避けられない。これをまた借入金でまかなうやりくりで負担を先延ばしにすることは、財政構造改革の名にもとる。それ以上に将来の地方財源を先食いすることで、次の世代に大きな負担を強いることにもなる。

この際、思い切った財源確保策を、地方交付税率の引き上げとともに分権改革に合わせて打ち出すべきである。例えば、大都市圏であれば、もっと法定外普通税や目的税の課税をやりやすくすること。個人所得税の地方、特に市町村の住民税への移転を進める。合わせて府県税である地方消費税への消費税の税率変更による税源移転も検討されてよいであろう。

各自治体にとっては、公債費の管理と起債のコントロールが一層重要な仕事になる。特に分権改革の実現によって、国と地方との間は、「上下・主従の関係」から、「対等・平等な関係」になるのであるから、起債のコントロールも起債許可方針や運用通達のように外部的な、他律的な機構、制度で行うことから離脱することが求められる。

そういった観点からも、中期財政計画の策定と、その熟成とが求められている。それは歳出の経常部門、投資部門の徹底した洗いなおしと再配分を意味する。また政策的・市民的計画化を、多くが自治事務となるとされる都市計画事業の将来展望と合わせて進めなければならぬ。こういった中央と地方での財政構造改革によって、財政資源のより有効で効率的な動員が期待される。