

# 98年度政府予算の特徴と課題

## まえがき

1998年度の予算は、例年にもまして、その性格が不鮮明であるといえよう。97年度予算は「財政構造改革元年」というキャッチ・フレーズの下で、その成立以降、政府は行政改革と財政構造改革にとりこんできた。財政構造改革会議の発足から、最終報告、「財政構造改革法」の成立まで、まさに財政再建へ向けた執念の一年であったといつてよい。

したがって、98年度予算は、本格的な財政改革へのスタートとなるべきものとして提出されるであろうことは、疑う余地のないところであった。しかるに、大蔵原案発表の直前になってから、「事実上の政策転換」といわれた出来事が突然あらわれた。

その一つは「十兆円国債発行」であり、いま一つは「2兆円特別減税」であった。このことによって、98年度予算は、はたして財政構造改革路線にあるのか、それとも景気対策を目的としたものなのか、いずれの性格を基本とする予算であるかが、きわめて不明確になったのである。

98年度予算の外形をみる限りでは、「財政構造改革法」の制約を、ほぼ満足したものである。しかし、97年度補正予算を中心とした景気政策は、98年度予算にも強い影響を及ぼすことになり、はたして当初予算の姿のままで年度中の経過が達成できるかは、大いに疑問となっている。

97年末になってからの経済不振と金融危機は、財政的対応の避けられない事態であり、その規模と効果は別にして、一定の財政出動の必要性は否定できない。しかし、現在の財政における基本的な課題が、財政再建と構造改革にあることは、いぜんとして堅持されるべきものである。

一時的・短期的な対応によって、基本的・長期的な目的を見失ってはならないであろう。当面の経済状況はきわめて難しい問題をかかえており、政治的にも安定性を欠く状態であるが、98年度予算の基本的目的を見失うことなく、財政改革への歩みを続けるべきであると考ええる。

こうしたスタンスに立ったうえで、具体的な予算の内容と問題点を以下では分析を行っている。

私たちは、かつて旧平和経済計画会議での予算分析を引きつぐ形で、新しい研究所の下でメンバーや発表スタイルに幾分手直しを行って再出発することにした。事前に全体の打ち合わせを行い、できるだけ調整をはかったのであるが、基本的には、各担当者への責任においてとりまとめを行っている。

執筆分担は次の通りである。

総論 兼村高文(明海大学助教授)

各論Ⅰ 片桐正俊(中央大学教授)

Ⅱ 江川雅司(駿河台大学教授)

Ⅲ 青木宗明(神奈川大学教授)

Ⅳ 江川雅司

Ⅴ 星野 泉(明治大学助教授)

1998年1月16日

和田八束(立教大学教授)

# 総論 「財政構造改革」下の予算の概要

兼村高文 (明海大学経済学部助教授)

## 98年度の予算編成

来年度の98年度予算は、昨年秋の臨時国会で成立した財政構造改革法に基づいて編成された。この法律は、財政の健全化を図るために制定されたものであり、2003年度までに国・地方を合わせた財政赤字を国内総生産(GDP)の3%以内に抑え赤字国債の発行をゼロにすることなどが明記され、橋本内閣の掲げる財政再建を果たすため予算に法的な縛りのかけたものである。

橋本内閣は一昨年来、行政・財政・社会保障・経済・金融システム・教育のいわゆる6大改革を掲げるなかで、今年度97年度予算は「財政構造改革元年」と位置づけて編成した。一般歳出の伸びを名目経済成長率以下の1.5%増に抑え、国債発行を前年度より4兆円余り減らした予算であったが、歳出面で踏み

込んだカットが行われず、依然として非効率な公共事業が継続するなど、構造改革とはかけ離れた予算と評された。

そこで、98年度予算では、財政改革に本格的に取り組むために、橋本首相を議長とした政府・与党合同の財政構造改革会議を設置し、2003年度を目標とする財政健全化のための大枠を定めた「財政構造改革5原則」を提示して、予算編成が進められた。5原則は、①財政構造改革の当面の目標を2003年とし、財政健全化目標の閣議決定(財政赤字GDP比3%以内、赤字国債発行ゼロ)は2005年までのできるだけ早い時期とする、②今世紀中を「集中改革期間」とし、歳出の改革と縮減は一切の聖域を認めず、主要経費については具体的な縮減目標を定める、③98年度予算については、政策的経費である一般歳出を対97年度比マイナスとする、④あらゆる長期計

表1 キャップ総括表

	キャップ (対9年度)	平成10年度予算
社会保障関係費	+3,000億円 未満	+2,929億円(+2.0%) 9年度 145,501億円⇒10年度 148,431億円
公共投資関係費	▲7%以下	⇒ 公共事業関係費について ▲7.8% (9年度 97,447億円⇒10年度 89,853億円)
文教予算 国立学校特別会計へ繰入 私学助成(経常費助成)	同額以下 同額以下	▲1.4% ±0.0%
防衛関係費	同額以下	▲0.2% 9年度 49,475億円⇒10年度 49,397億円 (SAC除き) ▲0.3% 9年度 49,414億円⇒10年度 49,290億円
ODA予算	▲10%以下	▲10.4% 9年度 11,687億円⇒10年度 10,473億円
主要食糧関係費	同額以下	▲0.1% 9年度 2,692億円⇒10年度 2,691億円
科学技術振興費	概ね +5%以下	+4.9% 9年度 8,493億円⇒10年度 8,907億円
エネルギー対策費	同額以下	▲2.6% 9年度 6,860億円⇒10年度 6,682億円
中小企業対策費	同額以下	▲0.4% 9年度 1,865億円⇒10年度 1,858億円

(注) 防衛関係費のキャップのかかる範囲は、SACO関連経費を除く部分。  
(出典) 大蔵省主計局「平成10年度予算の概要」平成9年12月25日

表2 98年度予算フレーム

(単位：億円)

		9年度	10年度	増減	備考
歳入	税 収	578,020	585,220	7,200	法人税、金融関係税制、土地・住宅税制等の制度改正 (▲7,520億円) 特別減税の影響分 (▲4,240億円) ----- 計 ▲11,760億円
	その他収入	28,810	35,902	7,092	
	公債金	167,070	155,570	▲11,500	公債依存度 ▲1.6%(補正含み▲3.5%)
	建設公債	92,370	84,270	▲8,100	9' 21.6%⇒10' 20.0% (補正含み23.5%) ↑
	特例公債	74,700	71,300	▲3,400	
	合 計	773,900	776,692	2,792	+0.4%
歳出	国債費	168,023	172,628	4,605	一般会計に占める国債費の割合 9' 21.7%⇒10' 22.2%
	地方交付税	154,810	158,702	3,892	
	一般歳出	451,067	445,362	▲5,705	対9年度▲1.3% 過去最大の削減幅
	合 計	773,900	776,692	2,792	

(出典) 大蔵省主計局「平成10年度予算の概要」平成9年12月25日

画の大幅な縮減を行い、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、の5つであり、これをもとに量的縮減目標が財政構造改革法に規定されたのである。

具体的な予算編成は、量的縮減目標を主要経費別にキャップとして定め、これに基づいて概算要求基準を決めてスタートさせた。キャップは表1に示されているように、対前年度で社会保障関係費は増額を3,000億円以下に抑える、公共投資関連費は7%、政府開発援助費は10%以上それぞれ削減する、などと定められた。これにより、概算要求はキャップに縛られながら出され、聖域とされてきた公共事業も過去最大の削減率となった。しかし、公共事業のシェアはそれほど変動がなく、16種類もある公共事業長期計画の縮減も一切行われなかった。またこうした一般歳出の削減にもかかわらず、当初見積もった税収は秋口からの一層の景気低迷で大蔵原案では1兆4,000億円余りを減額し、そのため当初目標としていた赤字国債の削減額1兆2,500億円は大幅に後退し、3,400億円にとどまった。

98年度予算は、一応は緊縮型予算といえようが、依然として国債頼みであり、赤字国債ゼロへの道は初年度から厳しいスタートとなった。また、特別会計の操作や国庫負担分の繰り延べなどでやりくりした「隠れ借金」も例年通り多く、構造改革は不十分さが残った。

さらに、2兆円減税と公共事業の追加を含む97年度補正予算は、財政再建の行方に疑問を残すことにもなっている。

### 一般会計予算の概要

さて、98年度予算の中身を見てもみよう。予算のフレームは表2のとおりであり、一般会計の予算総額は77兆6,692億円で対前年度当初予算比0.4%増である。

歳入から見ると、税収については、98年度の実質経済成長率を1.9%と見通し、法人税、所得税の減税実施等から対前年度当初比1.2%増の58兆5,220億円と見積もっている。しかし、1.9%の成長率はすでに達成不可能という見方が多く、例年のように当初の税収見積もりは確保できない可能性が

高い。これに対しその他収入は、外国為替資金特別会計からの繰入が倍増することや郵貯剰余金を一般会計へ移し替えることなどで24.6%増の3兆5,902億円を見込んでいる。そして公債金は、建設公債が8兆4,270億円、赤字公債が7兆1,300億円の合わせて15兆5,570億円を予定し、歳入に占める公債金は20.0%となる。公債発行の対前年度当初比は6.9%減であるが、それでも公債残高は98年度分を含めると過去最高の279兆円に上り、GDP比で54%に達する。

一方歳出については、政策的経費である一般歳出は44兆5,362億円であり、対前年度当初予算比1.3%減で11年ぶりのマイナスである。これは表1のキャップを順守した結果である。しかしその一方で、国債費は17兆2,628億円に上り、2.7%増となっている。一般会計に占める国債費の割合は79年度以来2桁となり、81年度からはほぼ20%台で推移し、政策的経費を年々圧迫してきている。そして地方交付税交付金は、地方財政で所要の額を確保するとして1兆8,702億円を計上し、2.5%増としている。

98年度一般会計予算の特徴は、一般歳出で項目ごとにキャップを設けて厳しく抑制したことがまずあげられる。キャップ制度は米国の財政調整法をモデルにしたものであり、歳出圧力を押さえ込むのに有効に機能したといえる。額にして5,700億円余りの削減は、公共事業費を中心に政府開発援助や恩給費のカットと社会保障費の圧縮で捻出した。これにより公債発行はやや抑えられたが、税収見積もりの甘さから赤字国債の削減目標に9,100億円も届かず、2003年赤字国債ゼロの達成は非常に困難となった。

また一般会計で2つの大きな債務を背負った。1つは、旧国鉄と国有林野事業の債務であり、合わせて26兆円に上る累積債務を一般会計が引き継いだ。98年度に一般会計で処理しなければならない旧国鉄債務は利払費の6,600億円程度であるが、2000年度から本格化する元利償還費の処理方法は決まっておらず先送りされている。もう1つは、金融システ

ム安定化策として政府が打ち出した預金保険機構に対する政府保証である。予算総則に明記されることで10兆円の要求払い国債が交付される。今後、金融機関の破綻が続いて預金保険機構が赤字となれば、巨額の財政負担が発生する恐れがあり、追加された20兆円の政府保証限度額と合わせると最悪で30兆円の資金が必要となる。

## 財政構造改革と特別会計及び財政投融资

財政は一般会計だけではなく、それより大きな規模をもつ38の特別会計、それに資金規模で500兆円にのぼる財政投融资（財投）がある。したがって財政構造改革を進める場合には、これらを含めて考えなければならないし、改革法でもこれらの見直しを指摘している。

特別会計は、特別会計法で設置され所管官庁が特定財源で原則として管理運用しているため、一般会計のように国民からのチェックが難しく見直しができないのが現状である。97年度特別会計予算は259兆円に達し、一般会計を大きく上回っている。しかもそこには国家公務員の半数が雇用されている。また38特別会計のうち、一般会計からの繰入が行われているものや、運営が行き詰まった国有林野事業のように一般会計に負担が回ってくるものなどがあり、それらの実態から判断すれば当然に財政構造改革に組み込むべきであって、そうしなければ財政再建は果たせない。

また財投はかねてより見直しが叫ばれて、98年度の財投計画は過去最大の削減幅となっている。計画総額は49兆9,379億円、対前年度比で2.8%減であり、財投計画から資金運用事業を除いた一般財投計画は36兆6,379億円で6.8%減である。住宅金融公庫や道路公団への資金配分を削り、旧国鉄債務を一般会計に振り替えるなどで削減を図る一方で、民間金融機関での貸し渋り対策としての融資を拡充させた。

戦後財投は、郵便貯金や年金資金等の財源を政府系の金融機関や公団、公庫などの財投機関に貸し

付けて政策金融やインフラ整備など一般会計を補いながら重要な役割を果たしてきた。しかし、かつてほどインフラ整備等に資金が必要なくなったなかであまりにも巨額に膨れた資金規模と、その運用上の非効率性が競合する民間企業との比較で問題とされている。財投はやがて金融面では「ビックバン」がこの問題に改革を迫るであろうし、それとともに特殊法人などの財投機関のあり方が問われるであろう。

このように、特別会計と財投は一般会計をはるかに凌ぐ規模をもちながらも国民の監視ができないところにある。財政構造改革はここにメスを入れない限り果たしえないのである。

### 財政再建か景気対策か

財政再建を最優先課題として編成された98年度予算ではあったが、景気先行きの不透明感や大手銀行・証券会社の相次ぐ破綻などで、俄に景気対策を望む声が産業界を中心に高まった。所得税減税は絶対にしないと公言していた橋本首相も、所得税・住民税合わせ2兆円規模の減税を含む今年度の補正予算を策定した。財政再建と景気対策の両睨みの財政政策に、議論が起こっている。

財政再建を堅持してきた橋本内閣が景気対策に傾いたのは、消費税上げが消費低迷を長引かせ98年1～3月期が景気の転換点と認識して、金融システムの安定化とともに減税が景気の回復をもたらすと判断したからである。今年度補正予算では2兆円規模の減税と1兆円規模の公共事業を盛り込んだ。また98年度予算成立後は公共事業を上半期に集中して消化させ、さらに98年度補正予算で公共事業の上積みも検討している。

公共事業と所得税等の減税を柱としてきたわが国の景気対策は、景気回復を待ちながらその財源をつねに公債に求めてきた。しかし、公共投資の乗数効果がきわめて低くなった今日の経済においては、もはや投資対税収効果は期待できない。それにもかかわらず、92年度以降97年度までおよそ66兆円にも及ぶ公共事業費が計上されてきたのは、予算編成で自動

的に公共事業費が確保される仕組みがビルトインされていたからである。必要とされるインフラは毎年同じではないはずなのに、公共事業別のシェアは変わらずに推移してきたことが証している。また予算編成が官僚主導でありながらも政治的なパワーバランスのなかで行われてきたことも、そうしたことを招いてきた要因である。この結果、GDPに匹敵するほどの累積債務を財政が抱え、これが国債費となって公共事業費をはじめとした政策経費を喰いはじめている。

80年代の財政再建は待ったなしといわれた。第二臨調では「選択と負担」を掲げて行財政改革の断行を迫った。今日の財政状況は当時よりはるかに厳しく、財政再建はいまも待ったなしに変わりはない。しかし、国債費や年金・医療の社会保障費など義務的経費が膨れるにつれて、歳出削減可能な領域が狭まり、財政再建はこれまでのシーリングやキャップといった一律の削減策では限界に近づいている。したがって、予算配分方式やそれを決める行政機構など行財政構造自体の改革が必要となっているのである。

このように、財政をつうじた景気対策はもはや限界を迎えており、それを取って断行するには、財政構造改革を行わない限りなしえないところに至っている。すなわち、わが国の財政は、財政再建か景気対策かの二者択一ではなく、財政再建をまずしなければ景気対策はできないのであり、財政再建は構造改革に踏み込まなければならない。具体的には、予算制度の見直しや編成方式の改革や英米で導入が始まった投資コストを予算に反映させる資源予算制度の導入などが考えられる。また、特別会計はエージェンシー化（外庁化）するなどして英国式の独立採算を義務づけて民間との競争におくことも一つの改革方向である。こうした改革をつうじて、公共部門が住民に果たさなければならない財政のアカウントビリティ（説明責任）を明確になしうるのである。

当面の金融不安に対応した「金融安定化策」は必要としても、預金者保護を超えた「財政出動」や、それを契機とした「景気対策」の拡大には警戒すると共に、「財政構造改革」の堅持を強調しておきたい。

# I 1998年度税制改正と2兆円特別減税

片桐正俊（中央大学経済学部教授）

1998年度税制改正は、①経済構造改革に対応した法人税制改革、②金融システム改革（金融ビッグバン）に対応した証券税制改革、③資産デフレ対策としての土地・住宅税制改革の3つを主な柱とする大きな改革となった。しかし、財政構造改革法の成立という制約の中で立案されたために、景気対策としては、国税7,500億円（内訳は表1参照）、地方税1,000億円という最低限度の減税内容しか含んでおらず、年末からの急激な景気後退の進展の中で、2兆円の所得税特別減税による景気対策が急遽追加されることになった。

## 30年ぶりの法人税見直し

わが国の法人所得課税の表面税率（事業税調整後）が49.98%と先進国中最も高いところから、国際競争上不利であり、アメリカの41.05%水準まで引き下げべきだとの声が産業界から強く出されていたが、その方向に今回の税制改正は大きく動いたと言える。法人税の基本税率は現行の37.5%から3%引き下げられ、戦後最低の34.5%となった。法人事業税も1%引き下げられるため、法人所得課税の表面税率（事業税調整後）は、3.62%引き下げられ、46.36%となる。なお、中小企業、公益法人の軽減税率もそれぞれ3%、2%下げるとともに25%とすることになった。

法人所得課税の表面税率（事業税調整後）については、アメリカとまだ5%程度の差があるので、次年度以降景気次第で産業界から一段と強い引き下げ要求が出てこよう。その場合、日本の法人所得課税を外国と比較して割高にしている地方法人課税、特に法人事業税の外形標準化が大きな課題となる。法人事業税の外形標準化は、地方分権の推進や赤字法人の課税の適正化等の視点

表1 1998年度税制改正での減税額・増税額

項目	減税額	項目	増税額
法人税	3300	たばこ税	2600
金融関連（有取税など）	2100		
土地住宅税制（地価税など）	1400		
政策減税（教育など）	700		
計	7500	計	2600

（注）単位、億円。このほかに地方税で1000億円の減税がある。  
（出典）『朝日新聞』1997年12月17日

からも支持されている。その具体案としては、加算法による所得型付加価値が従来より論議されてきている。しかし、全企業の65%を占める赤字法人の課税強化となり、その大半が中小企業のため中小企業の課税強化につながる、とりわけ小売り、繊維などの業種では大幅な負担増になりかねない等の問題が指摘されている。また、法人事業税をそのように外形標準化しても、税収の変動や地域偏在の問題を解決できるものではないとの指摘もある。

法人税率引き下げは課税ベースの拡大とセットで行うの方針を税制調査会は93年11月の中期答申以来明らかにしていたところから、今回課税ベースの見直しも行われた。しかし、それは税収中立ではなく、98年度で国のみで3,300億円、国・地方合わせて4,000億円の減税と試算されている。明らかに、産業界と景気に配慮したものとなっている

さて、課税ベースはどう見直されたのであろうか。賞与引当金、製品保証等引当金は6年かけて廃止され、貸倒、退職給与、特別修繕の3引当金は縮小されることになった。新規取得の建物の減価償却は、定率法との選択制から定額法に一本化された。既存建物を含めて耐用年数が1割ないし2割短縮された。長期請負工事、割賦販売では、原則として後年に一括して収益を計上することなどを認めず、各事業年度ごとに計上することになった。これらが主な課税ベースの拡大項目である。

## 金融ビッグバンに対応の証券税制改革

99年度末までに証券業界が株式委託手数料を完全自由化するのに合わせて、有価証券取引税を2段階で撤廃することになった。第1段階として、98年4月から有価証券取引税の税率を株式、転換社債、債券の全ての種類ではほぼ半減することになった。また取引所税も現行の2分の1に引き下げられることになった。第2段階としては、99年末を目処に両税を廃止し、廃止後の投資家の税負担は、株式譲渡益課税に一本化される。その際、現行の申告分離課税と源泉分離課税の選択制は、「金融課税小委員会中間報告」の見解を受けて、申告分離課税に一本化される可能性がある。

金融のグローバル化が進み、金融取引に非中立的な取引関連諸税が諸外国で軽減・廃止されてきている中で、わが国も、金融ビッグバン対応として有価証券取引税及び取引所税を廃止することで取引コストの軽減をはかったのは評価できる。しかし、申告分離課税一本化には問題がある。金融課税小委員会は、最適課税論の立場から、勤労性所得と金融性所得は、税に対する足の速さが非常に違う点に着目して、総合課税ではなく、分離課税の考え方を打ち出している。その上で、証券の譲渡益課税に関しては、今までの源泉分離課税から申告分離課税への一本化を主張している。まず疑問なのは、金融性所得の足の速さを理由に、総合課税を諦めて良いのかという点である。金融自由化の先進国であるアメリカ、イギリスでは、株式譲渡所得を総合課税しているのである。また、株式譲渡益課税を申告分離課税にする反面、利子を一律源泉分離課税のままにした場合、両者の均衡がはかれなくなる。やはり総合課税化の中で考えるべきではないか。総合課税は言うに及ばず、申告分離課税であっても、納税者番号制度の導入を前提にしなければ、完全には実施できない。その他の金融・証券税制の改革としては、ストックオプション、特別目的会社(SPC)、金融持株会社の設立時課税の軽減等がある。

## 資産デフレ対策としての土地・住宅税制改革

近年の地価下落により、バブル部分は解消されつつあ

るが、反面「バブル崩壊の清算」の長期化の問題が生じてきているとの認識から、政府は土地政策の目標の重点をこれまでの地価抑制から土地の有効利用の促進に転じた。このため地価税(現行税率0.15%)は当分の間停止されることになった。土地譲渡益課税は法人分を3年間停止し、超短期は廃止される。個人の土地譲渡益課税の最高税率は39%から32.5%に引き下げることになった。さらに、居住用財産の買換えの場合の譲渡損失の最大3年間の繰越控除制度が創設されることになった。

土地税制に関しては、基本的にバブル以前の状態に戻ったと言える。ただ、地価税に関しては、廃止ではなく停止となった点は意味がある。元来バブル期に固定資産税が保有課税としての役割を果たさなかつたところから、その反省の上に地価税が創設されたのである。しかし、近年の地価下落下において固定資産税の公示価格7割評価が実行され、その評価額が時価を上回るような状態も発生し、固定資産税の保有課税的性格も回復してくると地価税の役割も自ずから薄れてくる。しかし、わが国の地価が外国と比べなお割高であり、また経済の回復につれて地価高騰が再度発生することも起こり得ないとは断言できない以上、いざという時に発動できるようにそれを廃止せず停止にしておくことは意味があり、また存在していることによる抑止効果も期待できる。

## 1998年度予算の国民負担と2兆円特別減税

98年度予算による負担増は表2の通りである。緊縮財政から受益者負担原則を強く押し出すものとなっている。一挙に9兆円増えた97年度予算と比べれば、小幅な負担増と言えるかも知れないが、99年度には年金制度の大改革、2000年度からは介護保険の導入があり、負担増はこれからである。

他方負担減としては、97年度補正予算と98年度当初予算に2兆円の特別減税が計上される。所得税と住民税を合わせた減税額は所得の大小にかかわらず、定額方式で本人が26,000円、配偶者が13,000円、扶養親族が13,000円である。夫婦子供二人の家族では、65,000円の減税となる。

財政構造改革法が成立して間もなしに、景気対策と

して2兆円特別減税を打ち出したことに対し、財政構造改革に抵触するのではないかの批判の声があがっている。政府の意向では、98年度予算は財政構造改革法を受けてのものとの意識があり、臨時特例的な景気対策として97年度補正予算を組むのだから、財政再建と景気刺激は両立できるとしている。

しかし、2兆円程度の特別減税では景気刺激効果は低いとの批判が強い。民間の予測でも2月から実施される2兆円の特別減税が成長率を押し上げる効果は0.2%程度と試算するところが多い。確かに、97年度に消費税の引き上げ、特別減税の打ち切り、医療費の患者負担増で、総額9兆円の負担増が発生したために、民間消費を予想以上に冷やすことになったのであるから、2兆円程度の特別減税では景気刺激の効果も低いものととまるであろう。そこでさらなる追加案として政府は98年度も2兆円の特別減税を継続する可能性を示唆しているし、社民党は2兆円の恒久減税を要求しており、民友連は6兆円の恒久減税を要求している。

問題は、このような追加案を取った場合の財源をどう捻出するのか、また財政構造改革法と両立するのかという点である。仮に政府が示唆している98年度も2兆円の特別減税を継続するという最も緩い対応を取った場合に、それに見合う歳出削減ができなければ、最大2兆円の赤字国債の発行にその財源を求めざるをえないかもしれない。しかし、財政構造改革法は97年度に比べ98年度の赤字国債の発行額を縮減することを義務づけているが、98年度予算の赤字国債発行予定額は補正後の97年度予算に比べ1兆4,000億円少ないだけである。とすると、2兆円もの赤字国債を発行す

れば財政構造改革法を破ることになる。財政構造改革法違反にならないようにするには財政構造改革を先延ばしする法改正をせざるをえない。財政構造改革法の改正をせずに、減税財源を国債発行に求めようとすれば、建設国債と赤字国債の区分を廃止して建設国債収入でも減税財源に充てることができるように、今度は財政法を改正せざるをえなくなる。しかし、そんなことをすれば、国債発行に歯止めがなくなり、財政は一層悪化し、財政構造改革とは全く逆行することになる。

まして2兆円以上の大型恒久減税を行おうとすれば、財政構造改革法の改正か財政法の改正が避けて通れなくなり、かつまたそれだけの大型恒久減税で景気が良くなるという保証もない。レーガン大統領は就任直後に大幅減税を断行したが、かえって82～83年不況に結果し、その後の大幅財政赤字を生み出してしまった。この教訓を忘れてはならない。もともと減税は公共投資と比べて乗数効果が低いのである。最近公共投資を全く毛嫌いする風潮となっている。確かに従来型の公共土木事業の乗数効果は低下してきているのでそれに多くを期待できないが、情報インフラのような新型の社会資本はますます必要になっているのであって、同じく公債発行に財源を求めて景気刺激策を取るのなら、赤字国債収入で減税を実施するより建設国債収入で新型の社会資本形成をはかる方が効果が大いように思う。

国民は、雇用不安、昇給ストップ、医療・年金・介護保険の負担、低金利による少ない利子収入等から、消費を切り詰め貯蓄して生活防衛をはかっているのであって、冷え込んだ国民の消費マインドをどの程度の減税で開かせることができるのかなかなか判断は難しい。ひとまず財政構造改革法の枠内で最大限の減税を行い、98年度公共事業関係予算の前倒し執行を決めた上で、景気動向を見ながら、次の手を考えて行くしか手がないのではないか。もし財政構造改革法より景気対策を優先せざるをえない状況になれば、減税のみにこだわることなく、情報インフラのような新型社会資本形成や環境、高齢化対応の社会資本形成のための公共投資も実施すべきである。財政法を改悪して、大型減税を実施するという愚策だけは絶対取るべきではない。

表2 1998年度予算で国民負担はこうなる

(▲は負担増、▽は負担減)

教育	▲国立大学の授業料	年間46万9200円→47万8800円
	▲公立高校の授業料	月額8700円→9000円
	▲公立幼稚園の保育園料	月額5500円→5700円
医療・年金	▲70歳以上の高齢者の入院費の自己負担	1日1000円→1100円
	▲国民年金の保険料	月額1万2800円→1万3300円 (1999年度、年金の制度改革) (2000年度、介護保険の保険料徴収スタート)
税金	▲たばこ税	1本当たり約1円引き上げ
	▲甲類焼酎	1.8リットル当たり 83円引き上げ(5月から)
	▲乙類焼酎	同 88円引き上げ(10月から)
	▽ウイスキー	700リットル当たり 99円引き下げ(5月から)
	▽特別減税	夫婦2人子供2人の家族で6万5000円減税

(出典)「東京新聞」1997年12月26日



## Ⅱ 財政再建下での国債と「隠れ借金」

江川雅司（駿河台大学経済学部教授）

### 負担増す国債発行

98年度の国債発行総額は15兆5,570億円、国債依存度は20.0%である。97年度当初予算で16兆7,070億円の発行であったから前年度予算に比べて1兆1,500億円減、率にして6.9%の減少である。また、国債依存度（97年度21.6%）は1.6ポイントの低下である。国債発行額の内訳は建設国債が8兆4,270億円（対前年度比8.8%減）、特例国債が7兆1,300億円（対前年度比4.6%減）といずれも減少に転じている（表1参照）。

98年度予算は、公共事業など個別の歳出削減目標を達成し補助金の抑制につなげるなど、歳出合理化に一定の成果を上げている予算と評価することができる。しかしながら、国債の累積債務額は99年3月末には約279兆円にのぼり、GDP比約54%となることが見込まれている（表1参照）。ま

た、国の債務を特別会計などにつけを回すいわゆる「隠れ借金」を活用した財源のやりくりが続いており、予算の体質改善は進んだとは必ずしもいえない。したがって、次年度予算以降、個別分野の歳出目標を新たに設定する必要がある、また現在のような金融不安がぬぐいきれない、及び景気が思うように回復しなければ歳出圧力は一段と強まり、「財政構造改革法」に盛り込まれた2003年度に赤字国債発行ゼロといった目標を達成するには超えなければならないハードルはいくつもある。

### 「隠れ借金」の削減始動

「隠れ借金」は、具体的には大蔵省が毎年公表する「今後処理を要する措置」からうかがい知ることができる。「隠れ借金」というと、国が意図的に財政赤字を隠ぺいしているかのようにとられがちであるが、決してそうではなく会計間の処理が非常に複雑なことによる。

表1 一般会計における公債発行の状況（過去10年間）

（単位：億円）

年度	一般会計 歳出伸率	一般歳出 伸率	地方交付 税	公債発行額		公債依存度		税率比率	公債残高		国債費		
				建設公債	特例公債	当初	実績		実績	公債残高/ GDP	国債費/ 一般会計		
89	6.6%	3.3%	133,688	71,110	57,800	13,310	11.8%	10.1%	84.4%	1,609,100	39.6%	116,649	19.3%
90	9.6%	3.8%	152,751	55,932	55,932		8.4%	10.6%	87.6%	1,663,379	37.9%	142,886	21.6%
91	6.2%	4.7%	159,749	53,430	53,430		7.6%	9.5%	87.8%	1,716,473	37.1%	160,360	22.8%
92	2.7%	4.5%	157,719	72,800	72,800		10.1%	13.5%	86.5%	1,783,681	37.8%	164,473	22.8%
93	0.2%	3.1%	156,174	81,300	81,300		11.2%	21.5%	84.7%	1,925,393	40.4%	154,423	21.3%
94	1.0%	2.3%	127,578	136,430	105,092	31,338	18.7%	22.4%	73.4%	2,066,046	43.1%	143,602	19.6%
95	▲2.9%	3.1%	132,154	125,980	97,469	28,511	17.7%	28.0%	75.7%	2,251,847	46.1%	132,213	18.6%
96	5.8%	2.4%	136,038	210,290	90,310	119,980	28.0%	27.6%	68.4%	2,446,581	48.6%	163,752	21.8%
97	3.0%	1.5%	154,810	167,070	92,370	74,700	21.6%		74.7%	約254兆円程度	約50%	168,023	21.7%
98	0.4%	▲1.3%	158,702	155,570	84,270	71,300	20.0%		75.3%	約279兆円程度	約54%	172,628	22.2%

（注）1. 「公債依存度〔実績〕」、「公債残高」及び「公債残高/GDP」を除き、計数は各年度当初予算ベース。

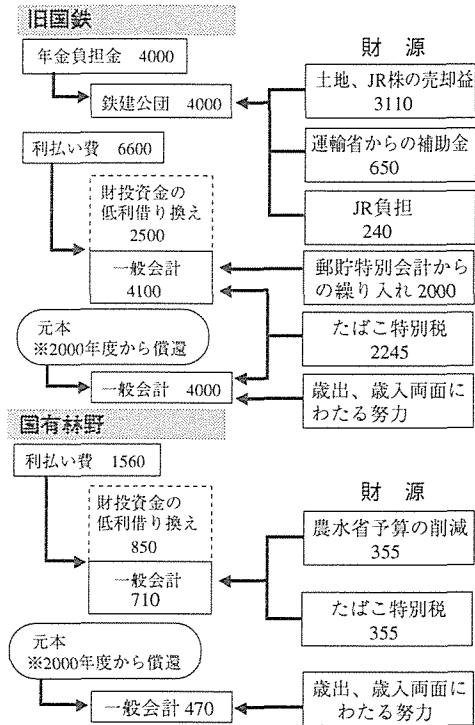
2. 98年度の「一般歳出伸率」は産業投資特別会計繰入れ等を含めたベースで前年度と比べたもの。

3. 97年度及び98年度の「公債残高」は当初見込みの計数であり、前倒債（翌年度借換債の前倒発行分）を含まない。

（出典）大蔵省主計局「平成10年度予算の概要」平成9年12月25日より

図1 旧国鉄、国有林野債務の処理策

(単位は億円、通年ベース)



(出典)「日本経済新聞」1997年12月26日(朝刊)

97年度末(見込み)の「今後処理を要する措置」である主要な「隠れ借金」は次の通りである。つまり、その主要な内容は、①旧国鉄、国鉄清算事業団からの継承した債務償還の延期(6,915億円)、②政管健保の国庫負担先送り(4,183億円)、③政管健保の繰り上げ債務(14,792億円)、④国民年金への繰り入れ先送り(4,454億円)、⑤厚生年金の国庫負担先送り(19,350億円)、⑥雇用保険の国庫負担先送り(600億円)、⑦自賠責特別会計からの繰り入れ(8,848億円)、及び⑧旧国鉄長期債務(28兆円)である。このうち、①、と⑧の旧国鉄がらみの借金は、98年度では全額解消され、一方⑤の厚生年金の国庫負担先送りの借金は7,000億円増大している。これらの内容を見てみると、旧国鉄の項目は別として、残りの項目は法律上の処理方法の有無に拘らず、次の二つのケースに区分される。第一は特別会計から借り入れるケース、次いで第二は一般会

計から特別会計などへ本来繰り入れられるべき歳出を将来に先延ばしする方法である。

ところで、97年度末で約45兆円にのぼる「隠れ借金」は、上述したように98年度末には半分以下に減少する予定である。昨年まで「隠れ借金」だった28兆円にのぼる旧国鉄長期債務を一般会計に移管することになっているからである。この特殊要因を除けば、2兆円以上増額されることが予想される。というのは、例えば、社会保障関係では一般会計が厚生保険特別会計へ返済すべき7,000億円を繰り延べるといった要因があるからである。

以上のことから、「隠れ借金」に依存する構造の改善は依然と進んでいないともいえる。しかしながら、先にも述べた旧国鉄長期債務、並びに国有林野債務の30兆円にのぼる処理策が閣議決定されている(図1参照)。この処理策によって、債務の過半数を一般会計が引き継いで60年で返済し、利子が利子を生んで債務を膨張させる構造には歯止めがかかることになる。ただ、元本の処理財源を明らかにできなかったため、将来の国民負担増が予想されるともいえる。

### 国債発行の光と影

さて、国債発行による財源確保には、いうまでもなく長所と短所がある。これまで、国債の経済成長に及ぼす効果は大きいといわれてきた。これは、ケインズの有効需要創出の一つの手段として政府が国債発行などの手段を用いて、財政支出を増大した場合には雇用機会が拡大し、ついで所得増を伴って有効需要が創出され、その結果経済成長が促されるものと考えられた。

反面、民間の資金需要を逼迫させて、民間投資の抑制効果を生じさせるという問題がある。つまり、個人や民間銀行による市中消化を前提する国債発行によって政府が財政支出を調達するとき、金融市場から資金が吸い上げられ、資金の不足や利子率の上昇をもたらし、その結果、民間資金需

要が「押し」られ、民間投資ひいては消費支出の後退が余儀なくされるクラウディング・アウト効果という問題である。わが国の場合、この問題点に関しては国民の貯蓄率の高さなどの要因によって流動性資金が比較的潤沢のため、現在の所発生していないが、金融機関の不良債権がスムーズに解消していかなければ今後問題となることも考えられる。次いで第2の問題点は、累積債務に係わる点である。累積債務の急増に伴って、歳入額のすべてが私私費に消えてしまうといった財政破綻が起り得る可能性があるのではないかと、という懸念が生ずる。しかし、国債残高が著増したとしても税収もGNPの成長とともに増大することから、毎年の国債発行額がGNPの一定割合にとどまっているならば、財政破綻は起らないという「ドーマー法則」がある。

しかも、国債発行による「財政錯覚」のために容易に財源調達することができるという点から、ますますその累増が続くともいわれている。

最近ではさらに、財政負担の世代間公平の観点から、将来に負担を残さないための国債削減が強調されている。

### 財政健全化目標との関係

1999年のEU通貨統合に向けて、EU加盟諸国を中心にマーストリヒト財政基準に照らして財政構造改革が進められている。ここでのマーストリヒト財政基準とは、①GDPに占める財政赤字の比率を3%以下に抑える、といった点と②GDPに占める累積債務残高を60%以下にする、といった指標である。わが国でも財政構造改革をにらんで、①平成15(2003)年度までに財政赤字(国と地方両者を含む)を3%以下にする、②平成15年度に特例公債の発行をゼロにする、③平成15年度の公債依存度を97年度予算に比し引き下げる、ことを目標としている。

まず第一の財政赤字の目標に関してであるが、98年度の財政赤字はGDP比で9.7%程度と97

年度比で3.8%増となっている。ただし、先に示した国鉄清算事業団・国有林野累積債務の一般会計承継分を除くと4.7%程度であり、97年度に比べ1.2%減となる。第二の特例公債については、98年度は特例公債発行額の対97年度3,400億円の減である。これは地方交付税への影響分を除いた税制改正にともなう減収影響分を勘案すれば対97年度当初に比し概ね1兆2,500億円の減額に相当するものである。ちなみに、特例公債発行額は96年度は12兆円、97年度は7.5兆円(補正後8.5兆円)、98年度7.1兆円である。そして、最後の第三の公債依存度であるが、ここ3年間では低下傾向にある。ちなみに、96年度は28.0%、97年度は21.6%(補正後23.5%)、98年度は20.0%となっている。

かくして、国債管理政策は、わが国だけでなく、OECD加盟国の多くで財政赤字と累積債務をかかえて管理の重要性などが問われている。わが国の戦後の国債管理政策は、ほぼ10年ごとの大きな節目を境にして迂余曲折を辿ってきた。大量の累積債務を抱え、世界的な規模で拡大する金融機関の相互進出や資本移動の活発化に遭遇して、ますますきめ細かな国債管理政策が急務となってきた。



## Ⅲ さらなる削減と改革を要する公共事業費

青木宗明 (神奈川大学経営学部教授)

公共事業費は、現在のわが国財政や政治動向を端的に表している。最優先課題とされてきた財政構造改革が逆風に直面することによって、景気対策を求める声に翻弄されつつある様を、表現しているように思われる。

公共事業費は、構造改革に従えば、事業の効率化と配分の見直し・重点化を図りつつ、総額の縮小と地方分権化が進められねばならないはずである。ところが、景気底割れの危機感に押されて、逆に浮揚策としての公共事業の積み増しが声高に叫ばれているのである。

そこで本稿では、論点を次の2つに分けて考察することにしよう。すなわち、(1) 1998年度予算案の公共事業関係費は、構造改革の観点からどのように評価されるべきなのか、(2) 両立困難な課題である財政構造改革と景気対策のどちらを選択すべきなのか、の2点である。

### 1998年度予算案の評価

#### 一削減の成果と配分変更の挫折

結論から言えば、構造改革からみた98年予算案(公共事業関係費)は、努力の跡は見受けられるものの、なお及第点には達しておらず、より抜本的な改革の具体化が求められるということになる。なぜならば、予算総額の削減と事業再評価システム導入の点ではある程度の前進が認められるものの、真の構造改革に相当する配分の見直しと地方分権化(補助事業の廃止・縮小)の点では、大きな進歩を認めることはできないからである。

まず、評価しうる点からみてゆこう。公共事業関

係費の総額は、財政構造改革法のいわゆる「キャップ制」の制限(削減率7%)が遵守され、前年度比7.8%減、8兆9,853億円に切り込まれた。公共事業費は、そもそも増減変動の大きい経費であるが、この削減率は過去最大の数値なのである。ただし、後述する97年度補正予算案で実質1兆円の公共事業が追加されたことを勘案すると、この評価は微妙になる。

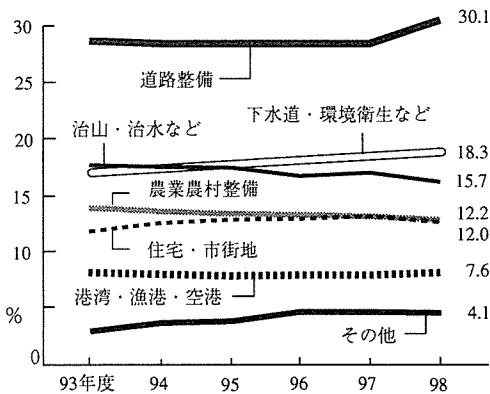
いま1つ評価できるのは、「時のアセスメント」と呼ばれる事業再評価システムが導入され、公共事業の非効率性や硬直性の打破が図られるものとされたことである。「時のアセスメント」とは、「長期に渡る事業を対象に再評価を行い、その結果に基づき事業の中止、休止を含めた必要な見直しを行うシステム」(原則として事業の実施決定の5年後に再評価)とされている。98年度予算案では、ダム事業(中止6、休止12)、港湾事業(休止18)、農業農村整備事業(干拓事業や農業ダム事業の廃止11)、農道空港(制度廃止)において、その適用がなされることになった。また、このアセスメントと平行して、「事業実施段階における費用対効果分析を全事業において実施していく」とされている点も評価に値しよう。

これに対して成果のみられないのは、配分の見直しと地方補助事業の廃止・縮小である。後者については、なお詳細な資料に乏しいが、前者の配分見直し挫折は明白である。この点で財政当局は、「昭和50年度以来23年振りの大幅なシェア見直し」と力説しているが、シェアの変動は、所管別で1.0%、事業別でも2.4%にすぎないのであ

る。また、配分見直しの「切り札」として導入された3つの「特別枠」（「生活関連重点化枠」、「物流高度化特別枠」、「経済構造改革特別調整措置」）も、大きな効果を上げるには至らなかった。中心となる「生活関連重点化枠」（2,500億円）においても、事業別シェアの変動はほとんどが1%未満であり、所管省庁別でも最大で2.5%の変動しか起きていないのである。

しかも、このように見直しに挫折したばかりか、構造改革に真っ向から反する事態を招いている。公共事業で最大のシェアを占め、かつ無駄遣いと批判の強い道路整備が、逆に2.1%も比率を上昇させているのである（図1参照）。道路整備のシェア突出は、周知のように強力な「道路族」の存在と、彼らによる「道路特定財源」（ガソリン税、自動車重量税など）の占有によるものであるが、これが伝統的な利益誘導政治の象徴であり、構造改革への最大の障害となるのは、もはや言うまでもないであろう。

図1 事業別シェアの推移（道路の突出）



（出典）日本経済新聞、1997年12月26日朝刊

この事実に加えて、第12次道路整備5カ年計画（98年～2002年）が決定されたことによって、道路整備が今後も予算上の「聖域」となるのはほぼ確実であろう。同5カ年計画の事業費総額は、現行計画よりさらに膨脹し、2.6%増の78兆円が決着したからである。

さて、このように98年度予算案においても、構造改革の行方は厳しいが、現在いま1つ改革への障害となりつつあるのが、景気対策としての公共事業待望論である。

## 求められる構造改革の貫徹

### —景気対策として不適切な公共事業

景気対策イコール公共事業という観念は、今なお根強い支持を誇っているようである。周知のように、景気浮揚へ向け公共事業の追加を求める声は日々高まっているし、実際に97年度補正予算案では、総額2兆5千億円の増額が図られている。（うち1兆5千億円は「ゼロ国債」、つまり98年度事業の前倒し発注であるため、実質は1兆円の増額。）この増額は、財政構造改革法の「趣旨」には明らかに反するが、法律上はそうではない。同法は、当初予算についてしか規定しておらず、補正予算には何ら制限は課されていないからである。そのため、補正での増額が法の抜け道をかいくぐった便法であり、この便法が常態化すれば、財政構造改革が頓挫することは確実である。

もちろん、景気対策が当面の重要な課題であることは否定できない。しかし公共事業費については、構造改革と景気対策の両立はきわめて困難な課題であろう。それでは、このどちらを選択すべきなのであろうか。結論から言えば、答えは前者、つまり構造改革の貫徹である。なぜならば、もはや公共事業を景気対策の手段とすべきではないからである。

その理由は、まず第1に、今や公共事業には景気浮揚効果が乏しく、景気対策としては、他の手段を用いた方が効率的だからである。公共事業が、戦後の経済成長や国土開発に功績を上げて来たことは事実であろう。しかし、多くの研究によって明らかになっているように、公共事業の「乗数効果」は低下しており、特に大都市圏では、予算の大半は用地費に費やされ、景気を浮揚する効果は大きく減衰してしまっているのである。

第2の理由は、公共事業の大半が地方政府によって実施されているからであり、マクロの経済政策を地方に行わせるべきではないからである。地方分権推進委員会の勧告にもあるように、国の仕事と地方のそれは厳密に分離されるべきである。マクロ経済政策は、明らかに前者の仕事に属するのであり、国際的にみても、地方への資本補助金がこれほど多い国は絶無である。

したがって、従来の慣行を改めて、景気対策としての公共事業積み増しを、行政手段で地方に要請・指導したり、財政手法によって誘導すること（補助金に加えて、地方債の元利償還を地方交付税でみるといった手法もある）は、止めねばならない。公共事業のうち「本来的に地方の仕事である事業」は、景気に左右されない、日常生活や地域経済に密着した性格の事業であるはずである。

以上2つの理由から、公共事業費は、景況に左右されることなく、構造改革の目標を中心に据えるべきことが明らかとなった。つまり冒頭で述べたように、事業の効率化と配分の重点化を図りつつ、総額の縮小と地方分権化が推進されるべきなのである。この点で、今後の課題となるであろう問題を、最後に指摘しておくことにしよう。

その問題とは、道路特定財源の「一般化」と「事業の評価のあり方」である。なお、これに加えて、地方への資本補助金削減に対する所管省庁の抵抗をいかに打破するかも課題となろうが、この問題は地方財政を取り扱う第V章に委ねることにしたい。

道路特定財源の「一般化」、つまり他の経費への充当（少なくとも道路以外の交通関係経費への充当）は、すでに示唆しておいたように、構造改革に向け必要不可欠である。道路特定財源は、そもそも法律に基づく制度ではなく、単なる「既得権」にすぎないのである。しかも、すでに98年度予算案において、同財源は道路整備事業の支出額を上回り、いわば「余剰」が生じている。建設省・道路族は、道路「関連公共施設整備促進事業」（住

宅建設や河川改修など）を新設し、この余剰額1,404億円が道路以外の経費や旧国鉄の債務返済に充当されないように図ったが、構造改革の流れの中で、このように硬直かつ閉鎖的な行為は認められるべきではないだろう。

いま1つの問題、事業評価のあり方とは、「時のアセスメント」や全事業で実施される費用対効果分析を、いかに有効に機能させるのかという課題である。かつて提唱されたPPBS (planning program budget system)や事業別予算において指摘されたように、事業の効果を客観的・数量的に評価しにくい事業も多いのである。例えば、ダムや交通関係などはある程度評価しやすいだろうが、下水道や環境衛生などは、その効果をいかに測定・評価するのか、技術的にも難題を抱えているように思われるのである。

ただし、わが国の社会資本の現状では、国民生活関連や環境保全、情報インフラ関係などの分野での立ち遅れはいぜんとして大きい。公共事業の配分の見直しと、地方分権化を進めることによって、事業の質的改革が今後の課題でなければならない。



## Ⅳ 転換期に立つ財政投融资

江川雅司 (駿河台大学経済学部教授)

### 過去最大減となった一般財投

わが国では、第二の予算と呼ばれている98年度の財政投融资(以下「財投」と略す)計画は49兆9,592億円(対前年度比2.7%減)と、過去最大の減少となり、スリム化路線(国鉄清算事業団などを対象からはずしたほか、公共事業関連の公団・事業団向けを減らすなど)は堅持されているものの、その内容を見ると構造的な改革は必ずしも十分に行われたとはいえない。ただ、最近の民間金融機関の貸し渋り対策として政府系金融機関向けを大幅に増額しているのが特徴である。

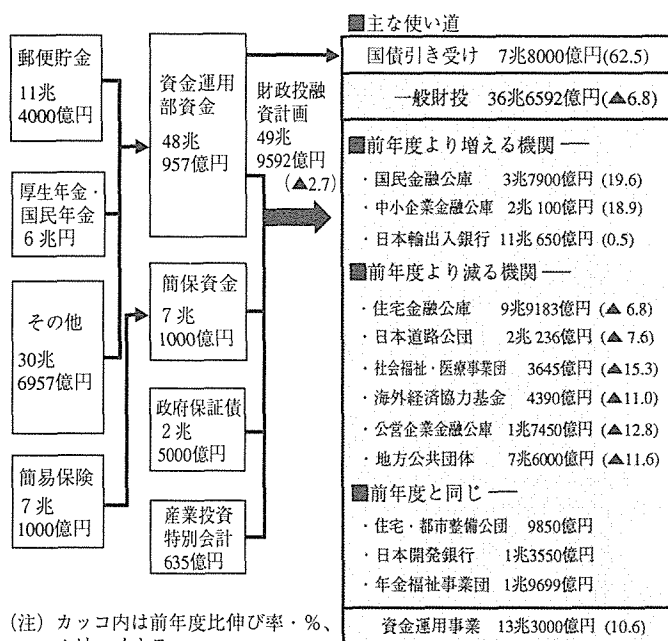
また、郵便貯金特別会計、年金福祉事業団、及び簡易保険福祉事業団の項目から構成される資金運用事業の13兆3,000億円を除去した残りは「一般財投」と呼ばれているが、この規模は36兆6,592億円であり、対前年度比6.8%と低い伸び率を示した。この伸び率は2年連続の低下となった。さらに、財投計画では、上述した返済の見通しのない国鉄清算事業団向けをゼロ、国有林野事業特別会計向けを経過措置として半減し、これらを除いたとしても「一般財投」は36兆5,142億円、対前年度比4.3%減となっている。これは、財政構造改革で公共事業費や政府開発援助(ODA)を削減することを受け、日本道路公団や海外経済協力基金など公団・事業団向けが9.0%減

少したことによるものである(図1参照)。他方、景気に配慮して国民金融公庫(対前年度比19.6%増)、中小企業金融公庫(対前年度比18.9%増)などの中小企業関連機関は19.2%増大している。

この他に、国債発行を消化するため、98年度も資金運用部資金が新規財源国債を引き受けることとしている。ちなみに、その額は7兆8,000億円であり、対前年度比62.5%とかなりの高さの率で伸びていることが把握できる(図1参照)。

一方、財投の資金源は原資と呼ばれているが、現在、資金運用部資金(48兆957億円)、簡保資

図1 98年度の財投資金の流れ



(注) カッコ内は前年度比伸び率・%、▲はマイナス

(出典) 「日本経済新聞」1997年12月26日(朝刊)

金（7兆1,000億円）、産業投資特別会計からの出資金（635億円）、政府保証債および政府保証借入金（2兆5,000億円）からその原資が構成されている。この原資のなかで中心をなしているものは資金運用部資金で、それは98年度当初計画によると財政投融资原資総額の83.3%を占めている。資金運用部資金による原資は、過去30年間は、全体の30-80%強の間での比重を呈している。その内訳は、回収金等（30兆6,957億円、63.8%）、郵便貯金11兆4,000億円、23.7%）、そして厚生年金・国民年金（6兆円、12.5%）の順となっており、郵便貯金の比重が低下し、反対に回収金等の比重が高まっている点が最近の傾向といえる。回収金等のなかで、主要なものは回収金であるが、年度中に運用対象機関から貸付金の返済等がなされたものを、再度財投計画にしたがって運用を行う際の原資に予定されているものである。資金運用部資金からみれば資産保有形態の変更にすぎず、残高の増加を意味しないが、政府資金の配分先の変更に係わるものであることはまちがいない。回収金が財投原資のほぼ5割にまでなり、今後もしもゆる財投の成熟化にともなってその

比重がよりいっそう高まることが予想される。

次いで、財投の原資のなかで比重が高いものとして簡保資金がある。簡保資金とは、郵便局が簡易生命保険事業を通じて集めた資金であり、これは郵政大臣によって管理・運営されている。簡易生命保険事業が明確に管理・運営される目的で、簡易生命保険特別会計が設けられており、会計年度中に歳入と歳出の差額から発生する支払い上の余裕金は、他の特別会計と同じように資金運用部資金に預託されることに決められている。そして、年度末決算の結果から派生した余裕金は積立金に計上され、その一定割合がここで問題としている財投の原資として活用されている。その額は、財投原資総額の12.3%（98年度当初計画）であり、前年度よりも5.9%減少している。

そして、政府保証債および政府保証借入金による原資は、公庫、公団、事業団、特殊会社等の政府関係機関等が発行する再建や借入金の形で民間から資金を調達するにさいして、その信用力を高め、かつ資金調達をより容易にするために、政府がその元金や利払費を保証して資金調達したものである。ちなみに、98年度当初計画のそれは、

表1 財投使途別分類（98年度）

（単位：億円）

区 分	産業投資 特別会計		資金運用部資金						簡保資金		政府保証債 ・政府保証 借入金		合 計	
			年金資金等		郵貯資金等		小 計							
	9年度	10年度	9年度	10年度	9年度	10年度	9年度	10年度	9年度	10年度	9年度	10年度	9年度	10年度
(1)住 宅	—	—	18,134	10,838	112,312	112,931	130,446	123,769	6,975	5,600	1,228	997	138,649	130,366
(2)生活環境整備	25	36	7,014	4,048	37,781	35,779	44,795	39,827	11,289	10,188	16,656	14,077	72,765	64,128
(3)厚生福祉	23	23	12,651	7,175	3,394	7,204	16,045	14,379	378	346	200	—	16,646	14,748
(4)文 教	—	—	394	435	4,158	3,885	4,552	4,320	3,344	3,194	121	86	8,017	7,600
(5)中小企業	83	46	2,556	4,796	35,350	42,871	37,906	47,667	12,864	11,594	300	2,100	51,153	61,407
(6)農村漁業	32	32	661	836	9,138	7,476	9,799	8,312	523	496	—	—	10,354	8,840
(1)～(6)小計	163	137	41,410	28,128	202,133	210,146	243,543	238,274	35,373	31,418	18,505	17,260	297,584	287,089
(7)国土保全・災害復旧	4	5	871	659	4,030	4,178	4,901	4,837	325	395	338	247	5,568	5,484
(8)道 路	—	—	3,650	2,775	16,877	17,578	20,527	20,353	15,506	10,968	2,014	1,951	38,047	33,272
(9)運輸通信	23	20	1,665	634	7,697	4,013	9,362	4,647	1,255	1,022	5,726	648	16,366	6,337
(10)地域開発	61	88	1,122	895	5,187	5,670	6,309	6,565	1,771	955	2,526	2,907	10,667	10,515
(7)～(10)小計	88	113	7,308	4,963	33,791	31,439	41,099	36,402	18,857	13,340	10,604	5,753	70,648	55,608
(11)産業・技術	393	385	—	—	8,169	6,056	8,169	6,056	352	427	591	1,987	9,505	8,855
(12)貿易・経済協力	—	—	—	—	14,397	14,225	14,397	14,225	837	815	300	—	15,534	15,040
(1)～(12) 計	644	635	48,718	33,091	258,490	261,866	307,208	294,957	55,419	46,000	30,000	25,000	393,271	366,592
(13)資金運用	—	—	25,300	28,000	75,000	80,000	100,300	108,000	20,000	25,000	—	—	120,300	133,000
合 計	644	635	74,018	61,091	333,490	341,866	407,508	402,957	75,419	71,000	30,000	25,000	513,571	499,592

(注) 1. 年金資金等には、厚生年金、国民年金、船員保険及び国家公務員共済組合の預託増加見込額を計上している。

2. 本表は計数整理の結果、異動することがある。

(出典) 大蔵省資料 平成9年12月25日



総原資のなかで4.3%であり、前年度よりも16.7%減少している。

また、産業投資特別会計は、この会計の貸付金の回収金および利息、出資先である日本輸出入銀行、日本開発銀行、住宅金融公庫等の公庫、日本道路公団等の公団、特殊会社等の出資に対する国庫納付金および株式配当金、外貨債の発行収入金、そして一般会計からの繰入金などを資金源としている。ちなみに、この原資の比重は総原資の0.1%にすぎず、その額も年々減少している。

## 財投の運用状況

財投の運用状況は、その用途別分類からみることができ。その用途別分類は、機関別の運用計画を資金の用途別にみたものである。用途別分類は、①住宅、②生活環境整備、③厚生福祉、④文教、⑤中小企業、⑥農林漁業、⑦国土保全・災害復旧、道路、⑨運輸通信、⑩地域開発、⑪産業・技術、および⑫貿易・経済協力、の12に分類されている(表1参照)。

ところで、高度成長期での財投計画は、石炭、鉄鋼、電力、海運などの基幹産業の発展に寄与すべく日本開発銀行などを介して融資したため、産業・技術、運輸通信、中小企業などの比重が高くなっていることが、用途別分類から読み取れる。しかしながら、高度成長後は、これまでの産業基盤整備から生活基盤整備へと重点が移ることによって、住宅、生活環境整備、中小企業への比重が高く、財投の役割も変化してきた。98年度では、一般財投に占める項目は住宅(35.6%)、生活環境整備(17.5%)、中小企業(16.7%)、道路(9.1%)、といった順になっている。以上の点は、表1から把握することができる。

さて、表1の「資金運用」という項目は、財投がそのとき時の経済情勢や社会的要請に的確に対応していくことを目的として、財投の重要な原資である郵便貯金、厚生年金・国民年金および簡保資金などの資金を有利に運用する為の資金運用事業

(自主運用を意味する)であり、昭和62年度以降とりあげられている。この項目は、最近の金融の自由化に対応する措置である。つまり健全な事業運営を確保するための措置といえよう。ちなみに、98年度の「資金運用」は13兆3,000億円であり、対前年度比10.6%増である。

## 財投の役割・問題点と改革への視座

財投は、資金の有償性、受動性、公共性といった特徴を有するが、財投の役割として資源配分機能と経済安定化機能がある。第一の資源配分機能は、①事業機関に対する財投、と②融資機関に対する財投、といった二つのルートを通じて効率的資源配分達成に大きな役割を担っている。また、第二の機能としての経済安定化機能であるが、これは財投計画の策定に当たって、国の政策、経済・社会情勢、経済見通しなどの景気動向に基づいて運用されていることから理解できる。実際、景気の善し悪しに応じて財投の一般会計歳出に占める割合や国民総生産に占める割合が変動している。

このような財投の機能からみて、その役割は今後も引き続き重要性を持つものと考えられるが、問題がないわけではない。例えば、財投の制度上から派生する諸問題、つまり公庫、公団などへの天下り官僚の存在の問題や低金利による長期資金供給から生ずる対象事業の政府依存体質といった問題が指摘されている。

それ故、特殊法人の見直しや、一般財投での公共事業中心の従来型の配分が、経済構造の転換に追いつけないではないか、貯蓄性有償資金である財投原資が収益性の低い運用先に配分されていないか、などが議論されている。また、政府系金融機関の統廃合を含む財政投融資改革が指摘されているほか、郵便貯金・簡易保険の自主運用をはじめ、原資面での改革案が出されてきた。財投改革は、今後の行財政改革のなかで、最も大きなテーマになるであろう。

# V 地方財政

## ——一般歳出削減下で膨らむ借入金——

星野 泉 (明治大学政経学部助教授)

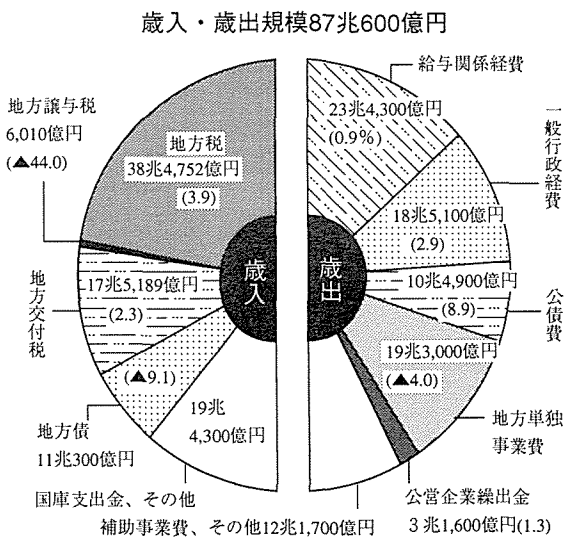
### 98年度の地方財政収支

98年度の地方財政計画の規模は、過去最低の伸びに抑えられ、前年とほぼ同額の87兆600億円。公債費（公営企業繰出金の一部を含む）や不交付団体水準超経費を除いた、地方の一般歳出は、公共事業の削減等の要因によって前年度比1.6%減の73兆3,100億円と、まれにみるマイナス計画となった。

歳出では、給与関係経費が0.9%増の23兆4,300億円、一般行政経費を2.9%増の18兆5,100億円とし、伸び率を引き下げた。また、地方

単独事業費は、4.0%減の19兆3,000億円、補助事業費は約10%減の9兆9,000億円ほどになるものとみられ、これらを合わせた投資的経費は約6%減で、総額29兆円を若干上回る程度の水準になる。国の公共事業関係費の削減率7.8%と比べた場合、削減幅は少ないとの見方もあるが、補助事業については国の水準を上回る切り込みをしている。したがって、国・地方を通じた財政構造改革路線を進める方法として、地方への補助金カットによる公共事業削減を強力に推し進める一方、地域経済の活性化や景気対策を地方の単独事業で実施する形をとったといえるものである。地方分権という理屈づけも成り立つが苦しい選択ではある。また、近年急激な伸びをみせている公債費は10兆4,900億円と8.9%増、構成比では12%台にのることとなった。

図1 98年度地方財政収支見通し



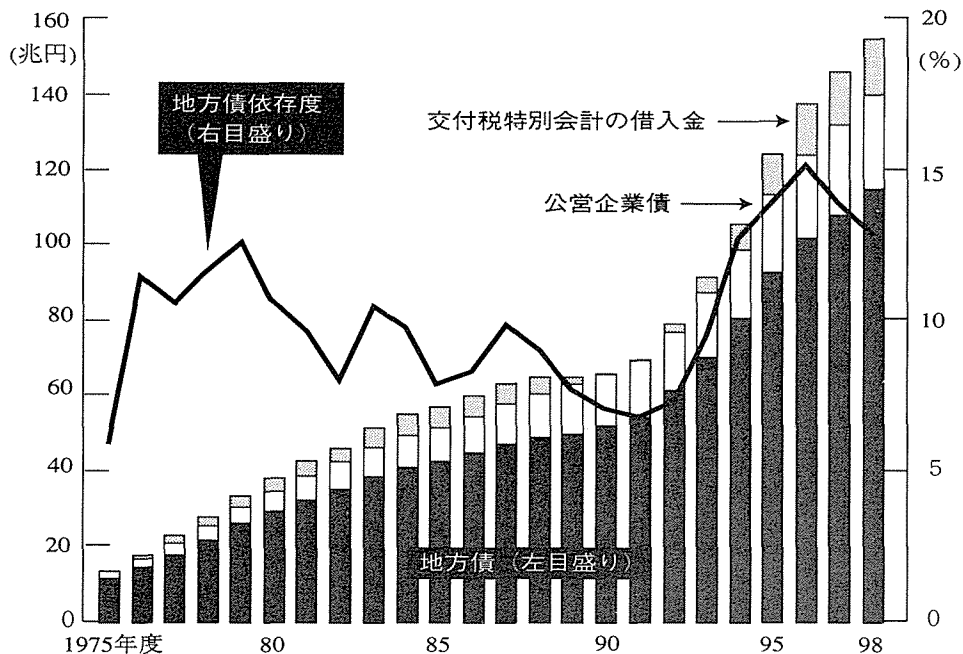
(注) カッコ内は前年度比伸び率、▲はマイナス。いずれも概数

(出典) 日本経済新聞、1997年12月26日付

歳入については、地方税収が、長引く不況を反映して、3.9%増の38兆4,752億円にとどまる。すでに昨年4月から地方消費税が実施された際に大幅な増収となったことや、事業税の最高税率の引き下げを考えれば、それなりの伸びを確保しているともいえるが、やや先行き不透明な面もある。

地方交付税交付金は17兆5,189億円と、全体の伸びが抑えられる中で2.3%の上昇となった。これを確保するために、交付税特別会計で前年度比1,800億円増の1兆9,500億円を借り入れた。また、2000年度まで3年間、特別会計に返済する予定であった2兆3,000億円を先送りし、「隠れ借金」をすることとなる。また、国庫支出金は、公共事業費補助負担金を中心に削減努力がみられ

図2 地方財政の借入金残高の推移と依存度



(出典) 朝日新聞、1997年12月26日

る。

地方債発行額も11兆300億円と前年度比9.1%減少となった。かなりの削減幅ともいえるが、地方交付税枠拡大の結果という面が大きい。

### 財政構造改革と地方財政

1997年の財政構造改革法において、国、地方をつうじた財政健全化目標が設定されてきた。2003年度に国、地方の財政赤字対GDP比を3%以下にすることもその一つである。そのためには、1997年度の国、地方の財政赤字対GDP比5.4%のうち、地方財政分2.2%についてもほぼ半分にさせる必要がある。

当面、地方財政の特例的借入金である交付税特別会計の借入金や財源対策債をなくしていかなければならない。こうした借入金は近年急増しており、交付税特別会計で15億円、財源対策債で6兆円を超えているところである。昭和から平成にか

かるバブル期には、潤沢な財源により、交付税特別会計の借入金は繰り上げ償還、財源対策債等の償還については基金をおくことにより対応していたが、結果的にはまだ不十分であったことになる。

98年度の地方財政対策では、財源不足額4兆6,500億円について、建設地方債の増発1兆8,900億円程度、地方交付税の増額措置に2兆7,562億円を措置することとなっている。地方交付税については、特別会計借入金の償還繰延分を除いた残額の半分、1兆550億円については昨年と同様、国が一般会計加算と特会借入金によって負担することとなっている。また、特別減税影響分7,597億円については、減税補てん債、特会借入金によって対応することとなる。

98年度末の地方債残高は115兆円、前年度より7兆円の増となる。また地方交付税特別会計借入金や公営企業債を含む地方の借入れ残高は、156兆円になるとみられ、図2のように、バブル後

の上昇は著しい。

## 1998年度以降の税制改正

政府・自民党は、1998年度の税制改正につづいで99年度において、法人税制のうち地方税の法人事業税を引き下げ、同時に赤字法人に対しても課税する方向で検討に入るようである。

都道府県税の事業税は、12%までの税率であるが、これを5ポイント程度まで引き下げ、法人課税の表面税率（調整後）49.98%を大幅に下げているということになる。すでに、98年度改正では、国税の法人税を37.5%から34.5%に、事業税を11%に引き下げることとなっており、表面税率（調整後）を46.36%としたところである。

一方で、地方の財源安定などの立場から給与、利子を含む付加価値に課税する外形標準課税を導入、課税ベースを広げていくことになる。これに伴い、自治省は、現行の所得ベースの課税と外形標準課税を併用する場合のバランスや企業に対する影響、中小企業に対する激変緩和措置など具体的対応の検討に入るようである。

98年度の法人税制改革は、国税中心に実施したが、今後は地方税である事業税が焦点ということになる。景気の先行きに明るさが見えない中で赤字法人課税は、業界の批判を浴びることも予想されるが、当面の問題ばかりでなくより将来を見据えておかねばならない。

## 21世紀の地方財政に向けて

98年度予算にみる地方財政の取り扱い、財政再建をめざす一方で、財源確保のための「隠れ借金」手法を用いた。また、97年度補正では、2兆円の所得減税の中で住民税減税も実施し、景気対策に気を配るものとなった。財政再建型地方財政か、景気対策型地方財政か。国家予算と同様、判断に苦しむところであるが、改めてはっきりしたことはいぜんとして中央集権型であるということである。

地方税は、景気対策の一環として、法人税改革の一環として位置づけられ、国税と連動しつつ収入が決まる。財源不足があれば、地方交付税を増額するため特別会計レベルで借り入れる。地方債は、許可制によって、今日の金融状況の下でも資金を自ら選ぶことはできない。地方債の繰り上げ償還についても、財政投融资資金には基本的に適用されない。一方、地方債の元利償還について地方交付税で措置されることに自治体側も慣らされ、モラル・ハザードが生じてくる。

地方財政は、国の一般会計、租税、財政投融资と複雑に絡み合い、地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債といった財源のそれぞれの特性はますます失われてきているようである。中央集権的な経済政策型地方財政から分権型地方財政への変革が21世紀の高齢社会に対応したものといえよう。地方一般歳出の約7割は公共投資、社会福祉、教育であり、それぞれ国の予算の中でも主要な分野となっており、補助金、地方債等をつうじて関わりをもっているものである。諸外国の地方財政との比較でみると、国から地方への公共事業補助金は極めて珍しい。この分野の一般財源化は緊要な課題であり、地方分権推進委員会の第5次勧告の検討課題にも加える必要があるのではなかろうか。

