

# 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。