

# 99年度政府予算の特徴と課題

## まえがき

「財政構造改革」から一転して、99年度予算は大型・景気対策予算となった。80兆円を上回る予算規模、公共事業費の拡大、9兆円の大型減税によって、景気浮揚効果を期待した予算とされている。しかし、98年度の補正後と比較するならば、むしろ縮減されていると言わざるを得ない。

すでに、98年度補正後では、財政規模は90兆円に達しており、公共事業費も12兆円を超えてしまっている。減税9兆円と言っても、そのうちの所得・住民税減税は4兆円であり、98年度中と同規模である。しかも、多くの階層では実質増税ですらある。

このように、景気対策という「虚像」にもかかわらず、その「実像」はむしろ縮減予算であり、景気浮揚効果はあまり期待できないのである。

その上歳入面では公債発行が倍増し、公債依存度も上昇している。もつとも、すでに98年度中に公債発行は34兆円に達しており、実質的には減額となっている。しかし、公債残高は、330兆円に達することになって、財政悪化はさらに進むことになる。

このように、99年度予算は景気対策としての期待がかけにくいものであるが、かりに年度中の景気上昇がみられない場合でも、98年度のように大型補正を行う余地はほとんどないというのが実状である。これ以上の財政出動は、財政破綻を拡大させるだけになるという、まさに背水の予算と言うほかない。

それにもかかわらず、景気対策という虚像の面だけが宣伝されて、財政の実像と実態が覆い隠されて、財政再建への施策は全く明らかになっていない。今や、恐るべき財政危機が進行していると言わざるを得ない。

「財政構造改革」の手法は改められるべきとしても、財政改革と財政再建の必要性は、むしろ拡大していると言うべきである。99年度予算は、こうした意味において、財政の転換と再建をいかに行うかの政策を打ち出すべき年といえよう。

このような視点から、本年度も生活経済政策研究所の財政研究グループでの予算分析を行ったものである。総括的などりまとめを星野泉氏に依頼して、あらかじめ全体の研究会を行った後、分担執筆として、さらに原稿段階での調整を行っている。しかし、短時間でのとりまとめで、執筆者の考え方も必ずしも同一ではないことから、全体の統一に欠けたところもないわけではない。こうした点をご理解の上、予算を通じての現状理解にお役立ただければ幸いである。

尚、執筆者と所属は、各章に記してあるとおりである。

1999年1月18日

和田八東（立教大学経済学部教授）

（わだ やつか）

# 総論 「財政構造改革型」予算から 「景気対策型」予算へ

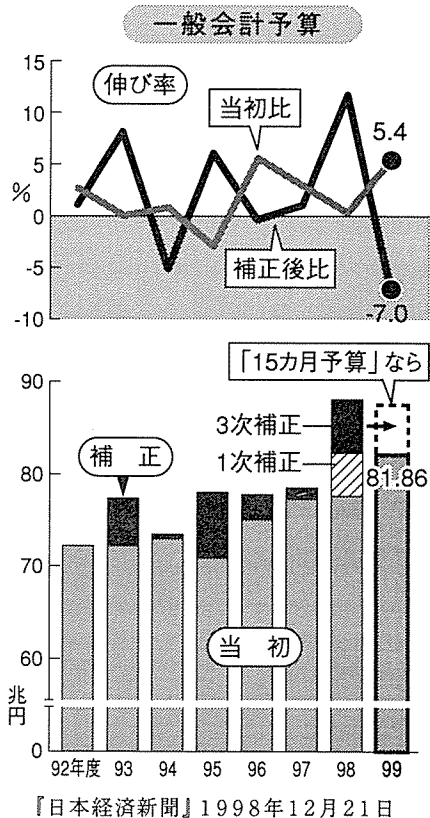
星野 泉 (明治大学政経学部助教授)

## 99年度の予算編成

財政構造改革予算として注目され、2003年に財政赤字3%、赤字国債の発行ゼロをめざして、政策的経費である一般歳出を前年度比マイナスとし、各経費項目にキャップを設けた橋本政権下の前年度当初予算であったが、99年度は小渕政権の誕生とともにその流れを大きく変えることとなった。1999年度当初予算は、財政構造改革法の停止を伴い、厳しい経済・金融状況を踏まえ、緊急経済対策を受け、いわゆる15か月予算の考え方の下、98年度第三次補正予算と一体的にとらえた景気対策型予算となった。

政府は、①恒久的な減税をはじめとして、国・地方あわせて9兆円超の減税、②一般会計予算は5.4%増、一般歳出も5.3%増、公共事業については予算ベース、支出ベースともに10%を上回る伸びを確保するなど積極的財政運営、③金融システム安定化・預金者保護を図るため、交付公債償還財源として2.5兆円を確保、④財政構造改革の基本的考え方を維持しつつ、メリハリの効いた予算配分、⑤公債発行額31兆5,000億円、公債依存度37.9%などをポイントとして、財政構造改革との整合性を掲げているが、全体的には、曲がりなりにも財政構造改革を志向した橋本予算色を一掃させた感が強い。98年11月に発表された約24兆円の緊急経済対策、98年度第三次補正予算、12月に中間報告が出された小渕首相直属の諮問機関である経済戦略会議との整合性を見ることで予算の性格が明らかになろう。

図1 当初予算と補正予算



## 一般会計予算の概要

一般会計総額81兆8,601億円は、昨年度当初予算比5.4%増、社会保障、公共事業など政策経費にあてる一般歳出の伸びはここ20年では最大の5.3%増となった(表1参照)。

地方交付税交付金は14.8%減の13兆5,230億円。この大幅な減少による地方財政のダメージを補うため、地方財政計画では、交付税特別会計の資金

表1 99年度予算フレーム

(単位:億円)

	98年度予算	99年度予算	98'→99'	備 考
(歳入)				
税 収	585,220	471,190	▲114,030	公債依存度37.9%
その他収入	35,902	36,911	1,009	
公 債 金	155,570	310,500	154,930	
┌ 建設公債	84,270	93,400	9,130	
└ 特例公債	71,300	217,100	145,800	
計	776,692	818,601	41,909	
(歳出)				
国 債 費	172,628	198,319	25,691	預金者保護のための交付国債償還財源繰入25,000億円。 地方特例交付金を含む。 5.3%増(公共事業等予備費5,000億円、厚生年金の国庫 負担に係る特例措置の停止7,000億円を含む)。 5.4%増。
地方交付税等	158,702	135,230	▲23,472	
一 般 歳 出	445,362	468,878	23,516	
決 算 資 金 繰 入	—	16,174	16,174	
計	776,692	818,601	41,909	

(出典)大蔵省主計局

運用部からの借入れを8兆4,200億円とする。これにより、地方財政計画における地方交付税額は20兆8,600億円にもなり、前年度計画比19.1%もの大幅な増を確保する。これで、交付税特別会計借入金のうち、地方負担分の総額は98年度末の17兆8,000億円から22兆円に増加することになる。

国債費は14.9%増の19兆8,319億円、一般会計の24.2%を占め、前年度当初と比べ2ポイントもそのウエートを伸ばしている。

一般歳出は、46兆8,878億円規模となり、税収額にほぼ匹敵する水準である。公共事業関係費は、9兆4,307億円であるが、20年ぶりに公共事業予備費を5,000億円設定し、合わせて9兆9,307億円、前年当初比10.5%を確保している。社会保障関係費は、隠れ借金であった厚生年金への一般会計拠出の一部繰り延べ措置を取りやめるなどもあり、16兆9,50億円、8.4%増となった。この二つの経費が伸びのほとんどを占めており、一般歳出の中でその他の部分はわずか0.8%増にとどまっている。

財源は、20%近い税収の落ち込み及び政策減税の影響で、12年ぶりに50兆円台を割り込み、47兆1,190億円にとどまる。その結果、国債はほぼ倍増の31兆500億円もの発行を余儀なくされ、そのうち赤字国債が21兆7,100億円(98年度当初予算の3倍)にも上ることとなった。国債依存度は37.9%、99年度末の国債残高は327兆円。国、地方を合わ

せた長期債務の残高は600兆円にもなり、GDPの1.2倍となる。EU基準のほぼ2倍の長期債務を抱えた、西欧諸国でもまれな財政赤字国に転落することになる。

99年(歴年)の単年度赤字はアメリカとイギリスが1%未満、ドイツ、フランス、イタリアが2%台、カナダは黒字となっている。対GDP比で見た債務残高も日本より

大きいウエートをもつのはG7では117.5%のイタリアのみとなっている。イタリアは近年そのウエートを下げてきており、このままいくと、日本がG7最大の財政赤字国となりそうである。

このように、99年度予算は、国債に抱えられた大型予算と見ることもできるが、金融機関の破綻処理や税収不足の穴埋めといった過去の清算の支出に4兆円も費やしていること、98年度第三次補正を含む15か月予算という考え方をどう解釈するかによっても異なってくる。一般会計当初予算の比較のみでは明らかになってこないといえる。

また、財政投融资については、52兆7,889億円、5.7%増、資金運用事業を除いた一般財投は39兆3,492億円7.0%増と大幅なものとなった。貸し渋り対策に関わる政府系金融機関のシェア増加が顕著である。

### 緊急経済対策と第三次補正予算

昨年11月に決定した緊急経済対策は、事業規模17兆9,000億円、6兆円超の減税を含め総額23兆9,000億円を超え、過去最大だった昨年4月の総合経済対策(減税を含め16兆6,500億円)を上回るものとなった(表2)。同時に、30兆円ともいわれる需給ギャップを積極的財政政策によって穴埋めするため、財政構造改革法を停止した。大蔵省によれば、減税を除く国と地方の財政支出(いわゆる

表2 緊急経済対策の骨子  
(1998年11月16日政府決定)

	事業費
▽社会資本整備	.....
○一般公共事業	5.7兆円
○非公共事業	1.8兆円
従来型公共事業に加え、情報通信や環境など「21世紀先導プロジェクト」、PFI推進など	
○災害復旧	0.6兆円
▽その他	.....
○貸し渋り対策	5.9兆円
中堅企業向けを中心に開銀の融資対象拡大や信用保証制度の拡充	
○住宅投資の促進	1.2兆円
住宅金融公庫融資の貸付金利引き下げ、融資額の拡充	
○雇用対策	1.0兆円
中高年の非自発失業者への対策「緊急雇用創出特別基金」の創設	
○地域振興券	0.7兆円
○アジア対策	1.0兆円
▽合計	17.9兆円
▽減税	.....
○所得・法人課税減税	6兆円超

『日本経済新聞』1998年11月16日

真水)は合計10兆5,000億円、地方は2兆8,000億円となり、日本経済をプラス成長に転換し、2000年度には回復軌道に乗せることを目標とする。社会資本整備に8兆1,000億円を投入し、減税と併せて今後一年間でGDPを2.3%程度押し上げる効果を見込んでいる。

対策は、地方財政の現状を踏まえ、これまで地方財政悪化の原因ともなってきた自治体の地方単独事業を盛り込んでいない。社会資本整備関係では、従来型の公共事業に加え、情報通信や環境など11の「21世紀型先導プロジェクト」を掲げている。通信コストの引下げと光ファイバー網の整備を柱とする「先端電子立国の形成」、無線を使って通行料を精算し料金所で停車の必要をなくす「スマートウエー」の実現。また公共部門が実施している社会資本整備を民間事業者の主導で進めようとするプライベート・ファイナンス・イニシアティブ(PFI)の推進を盛り込んでいる。

その他、日本開発銀行の融資制度拡充など貸し渋り対策として5兆9,000億円、住宅金融公庫の融資額の拡充など住宅投資の促進に1兆2,000億円、中高年の失業者を採用した企業に奨励金を出

す総額600億円の「緊急雇用創出特別基金」の創設、ホワイトカラーの離職者、転職者向け職業訓練拡大に向けた「雇用活性化総合プラン」など雇用対策に1兆円、いわゆる商品券構想から生まれた「地域振興券」支給に7,000億円などとなっている。

そして、これを具体化するための98年度第三次補正予算は、歳出総額5兆6,769億円となった。

歳入では、景気低迷のため、98年度分国税収入の不足分として6兆8,840億円の税収減を計上、経済対策の財源も含め、12兆3,250億円の国債(うち赤字国債7兆8,100億円)を発行する。この結果、98年度の国債発行額は34兆円となり、国債依存度は38.6%。この水準は過去最大のものであった。

また、財政投融资計画では、貸し渋り対策として2兆4,425億円を追加している。

このように、98年度の第三次補正予算は極めて大型の景気対策追加予算となっており、98年度当初予算に比べれば13.3%もの増加幅となり、98年度当初と99年度当初を比較した5.4%増という水準がかすんでみえるようでもある(図1)。また、99年度当初予算の一般歳出と、当初予算から第三次補正まで含めた98年度の一般歳出を比べると、今年度の方が15%超も小さい。99年度の一般会計当初予算は空前の大型予算と指摘される一方で、98年度補正予算レベルを下回っているわけで、今年度についても補正の要求がでてくとも考えられる。

### 日本経済の動向と経済戦略会議の提言

これまでの楽観的な政府の経済見通しは厳しい現実とぶつかり、修正を余儀なくされているようである。実質経済成長率は、98年度当初見通しで1.9%を見込んでいたが大きく外れ、10月に改定したマイナス1.8%からさらに0.4ポイント下方修正、98年度の実績見込みは、12月末段階で戦後最低のマイナス2.2%とみられている。

99年度の政府経済見通しについては、1%以上の実質経済成長率を努力目標として掲げ、二本立てにするとの案もあったが、目標を明確にするた

め、過去最低の0.5%ということになった。98年度のマイナス2.2%をプラスに転じさせるということは、下降線にある景気をかなり急激な高成長カーブに変動させることであり、その見通しは不透明さが付きまとう。民間のシンクタンクの分析では、マイナス成長の予測が多く、プラス成長が可能かどうか懸念される場所である。また、国際通貨基金（IMF）の世界経済見通しによれば、99年の日本の実質GDP伸び率は、98年9月時点のプラス0.5%から12月の改訂ではマイナス0.5%と発表された。

昨年10月に発表された経済協力開発機構（OECD）の日本経済に関する報告では、モノ、雇用、資産のそれぞれでデフレ圧力が高まっているとして、6兆円超の個人・法人税減税や第三次補正予算を実施しても99年の成長率は0.2%にとどまるとの見通しを示した。景気回復に向けた財政・金融面からの刺激策の必要性とともに、財政状況の改善のため、減税の財源は課税ベースの拡大と公共事業の計画的削減を提言している。公共投資がGDP比率でOECD諸国平均の2倍に上っており、従来型の公共投資に依存した財政政策は肥大化した建設業の温存にもつながるとしている。

一方、かねてより長期金利の上昇が懸念されていたところであったが、実際、来年度予算で国債の大幅な増発が盛り込まれたことで年末にかけて急上昇している。昨年9月中旬に国債指標銘柄の利回りは0.6%台の史上最低水準にあったが、年末には2ポイント以上上昇している。

日本総合研究所の試算では、長期金利の上昇がもたらす円高、株安により実質成長率が0.7ポイント減少させられるとしている。企業の金利負担増加、金融機関保有の国債の価値減少などが、企業の収益悪化、投資抑制、金融機関の貸し渋りを生み出す。0.5%の金利増で企業部門に7兆円の負担増が生じるとしている。年明けの住宅ローン金利の引上げなど、景気対策の足を引っ張ることにもなり、国債利回りが0.5%上昇すると住宅ローン減税の効果を相殺するに等しいとの分析もある。

小渕首相直属の諮問機関である経済戦略会議（議長・樋口広太郎アサヒビール会長）は、昨年暮れに日本経済の再生策に関する中間報告をまとめている。

ここでは、①日本経済は2%程度の成長力があり、2001年に成長軌道に復帰するためマクロ経済政策と構造改革を実施、②財政投融资制度は廃止を視野に入れて抜本的見直し、③直間比率の是正は不可欠で消費税の増税はやがて不可避に、④10年間で20%という国家公務員の削減目標の前倒しと拡大、⑤基礎年金は税方式に移行、報酬比例部分は30年後に完全民営化など、多くの提言を行っている。当初盛り込まれるとみられた消費税率の引き上げ幅や財政投融资制度の廃止年度など明確な数字については、提言としては明示されなかった。

全体のトーンとしては、レーガノミクスをお手本に、「従来の過度に公平や平等を重視する社会風土を、効率と公正を機軸とした透明で納得性の高い社会」、小さな政府の実現に向けた「自己責任、自助努力をベースとした」競争社会への転換が必要としており、財界の主張に沿った一つの改革の方向を示しているとはいえる。しかし、マクロとしての予算切りつめや直接税減税に熱心な一方で、福祉や公共事業改革への取り組みについては明確ではない。経済再生目標は見えても高齢社会の姿が見えてこないのである。また、99年度の「持てる者」に対するバラマキ減税や公共事業拡大との整合性も明らかでない。

緊急経済対策、98年度補正予算、99年度当初予算、経済戦略会議報告を合わせてみると、景気対策と財政再建という98年度当初予算レベルの課題がむしろ大きなものとなってきたことが明らかとなった。21世紀の高齢社会に際して、景気か財政か、景気対策のあとに財政再建ではなく、景気対策と財政再建を同時に進める方法を考えていかねばならない。公共事業型から福祉型の景気対策を模索する必要性がでてきている。

（ほしの いずみ）

# I 景気対策最優先の1999年度税制改正

片桐正俊（中央大学経済学部教授）

## 9兆4,000億円減税の問題点

1999年度税制改正は、税収中立型の税制改正ではなく、景気対策を最優先した過去最大の大型減税型の税制改正となった。減税規模は総額9兆4,000億円にものぼり、その内訳は表に示されるように、所得減税や法人減税等の恒久的減税が6兆8,600億円、住宅ローン減税等の政策減税が2兆6,000億円となっている。この大型減税の特徴的問題点を3点指摘しておきたい。

表 1999年度税制改正による減税の内訳

＜恒久的減税＞	6兆8,600億円
所得税	4兆 300億円
法人減税	2兆3,000億円
扶養控除の特例創設 (子育て・教育減税)	3,000億円
中小企業の軽減税率下げなど	2,300億円
＜政策減税＞	約2兆6,000億円
住宅・土地税制	1兆3,100億円
(うち住宅ローン減税)	1兆2,300億円)
パソコン減税など投資促進税制	4,500億円
有取税廃止など金融関連税制	1,900億円
その他	約6,500億円
＜合計＞	約9兆4,000億円
うち国税	約7兆2,000億円
うち地方税	約2兆2,000億円

(注) 平年度ベース、大蔵省の試算による  
『日本経済新聞』1998年12月21日

第1に、税制の抜本改革が先送りされてしまった。はじめに減税ありきで出発したために、本来税率の引下げと課税ベースの見直しがセットで行われるべきところが、所得税についても、法人税についても、税率引下げのみが先行実施となり、またそれら所得課税の引下げを実施するのであれば、少子・高齢化を睨ん

で直間比率是正の観点から当然にそのあり方が見直されるべき消費税についても、改革が先送りされてしまった。

第2に、減税が税収不足を招き大量の国債発行を余儀なくされることになった。減税政策と景気低迷のために、1999年度の税収見込みは12年ぶりに50兆円台を割り込み、47兆1,190億円となり、これを穴埋めするために、過去最大の約31兆円の新規国債発行を予定せざるをえなくなった。短期的には、大量の国債発行見通しが金利上昇を招き、政府の景気対策を相殺してしまう恐れが出てきている。早くも市場は、金利高、円高、株安の反応を示している。長期的には、国債費として後年度負担が増えるのと、減税の影響から10年後には大幅な税収不足が生じうる。財源不足を全て消費税で賄うと、消費税率を13%まで引上げねばならなくなるという試算もある(『朝日新聞』1998年12月26日)。

第3に、これほどの大規模な減税にもかかわらず、その効果には疑問がある。まず、99年度9兆4,000億円の減税は過去最大であるが、98年度の所得減税4兆円や実施済みの住宅取得促進税制6,000億円などを差し引くと、実質減税規模は5兆円弱にとどまり、98年度とそう変わらない。98年度の4兆円の特別減税が消費刺激を果たせなかったのは何故なのか。実質収入が目減りし、また公的年金給付削減等将来所得への不安が、減税の消費刺激効果を相殺してしまったのである。99年度もボーナスのみならず年収そのものが減少傾向を辿ると思われる中で、恒久減税ならぬ恒久的減税で何程の消費刺激効果が期待できるのか疑問である。

## 所得税・住民税の最高税率引下げと定率減税

1999年度所得税・住民税改正は、①所得税・住民税の最高税率の現行65%から50%への引下げ、②所得税で20%（上限25万円）、住民税で15%（同4万円）の定率減税、③子育て・教育減税として扶養親族控除（15歳以下）を現行38万円から48万円に引上げ、特定扶養控除を所得税の場合現行58万円から63万円に、住民税の場合現行43万円から45万円に引上げることを組み合わせで行われ4兆円の減税となる。

この改正について、3点コメントしておこう。

第1に、所得税・住民税の最高税率だけを引下げ、定率減税の形で所得の多い者がその恩恵に浴し、夫婦子供2人の場合793万円以下では、実質増税になってしまうような税制改正は、果たして公平な税制改正と言えるだろうか。所得税・住民税の最高税率を下げるのであれば、当然金持優遇というそしりを受けないためにも、資産所得課税を強化すべきである。1986年レーガン税制改革は、これを行ったがために評価されたのである。所得税・住民税の現行最高税率は、先進諸国の中でやや割高程度であって、99年度改正でそれを下げたのはやむなしとしても、さらに引下げ、フラット化をはかる必要はない。アメリカの連邦所得税は、1986年レーガン税制改革で15%と28%の二段階にまでフラット化されたが、その後クリントン政権下でその行き過ぎを是正して現在は、15%～39.6%までの5段階の累進税率になっていること、さらに実質の累進性が確保できるよう、消失控除制を採用していることを銘記すべきである。

第2に、課税最低限は政府税調の意図とは逆にかえて引上げられたが、結果としてこれでよかったとせねばならない。4兆円の98年度特別減税は、所得税、住民税を合わせて、納税者本人が5万5,000円、配偶者や扶養家族は1人当たり2万7,500円の定額減税の形で行われたため、減税は低所得者にも行き届ったが、99年度はそれに代えて恒久的な定率減税としたために、中所得者以下が実質増税になる。これを少しでも緩和しようとして、子育て・教育減税を追加し

た。その結果、課税最低限は、特別減税前の水準より上昇した。すなわち、課税最低限は、所得税の場合特別減税前の361万円から382万円に、住民税の場合特別減税前の306万円から309万円に引上げられた。

課税最低限については、わが国のそれは先進諸国と比べて高すぎるという批判があるが、それは為替レートでみでの国際比較に基づいた議論であり、購買力平価ベースでは必ずしもそれが高すぎるという批判は当たらない。最高税率引下げによる減収を課税最低限の引下げでカバーしようとする意図には同意できない上、定率減税の恩恵が中所得者以下に及ばないことを考えれば、99年度の課税最低限政策はやむをえないものと判断する。

第3に、99年度所得減税は98年度のような定額減税ではなく定率減税とすることによって、中高所得者層の可処分所得を増やし消費を刺激することを狙いとするのであるならば、減税額に上限を設けて「定額」的な減税にする必要はなく、定率を一貫させるべきだと考えるが、減税額に上限を設けて金持優遇の定率減税という批判をかわそうとしているところに、減税の意図が貫徹してないものを感じる。

## 法人税率の早期前倒し引下げ

わが国企業の国際競争力を十分発揮できるように、法人課税の税率を国際的水準にまで引下げる意図の下に、法人税の基本税率を現行の34.5%から30.0%に、法人事業税の基本税率を現行の11%から9.6%に引下げることになった。これによって法人課税の表面税率（調整後）は、1997年度49.98%→98年度46.36%→99年度40.87%と2年間で10ポイント近くも引下げられることになった。中小企業の所得のうち800万円までの部分に適用する、法人税の軽減税率は現行の25%から22%に引下げられる。また、企業の年金積立金に対する税率1%の特別法人税は、積立金が運用難に陥っていることを考慮して、2年間凍結されることになった。

この改正について、3点コメントしておこう。

第1に、99年度の法人課税の税率引下げは、急激で

かつ課税ベースの拡大を伴わないものであり、先進国の法人税率引下げの流れの中でも特異である。1980年代初めでは、先進諸国の法人課税の表面税率は大体50%程度であったが、日本を除く他の先進諸国は課税ベースを拡大しつつ表面税率を引下げてきた。日本も遅ればせながら、1988年の抜本改革と98年度税制改正において、それに歩調を合わせるようになったのだが、98年度税制改正では、他の先進諸国より過大な引当金や租税特別措置の見直しによる課税ベースの拡大は殆ど先送りしたままの税率引下げとなった。1986年のレーガン税制改革における法人税率の引下げと課税ベースの拡大がその後のアメリカ経済の発展に大きな意味を持ったのは、租税特別措置の恩恵に浴していなかった情報通信産業に税率引下げの大きな恩恵をもたらし、それまで租税特別措置の恩恵に浴してきた重厚長大型旧来産業がそれを享受できなくなったことにより産業構造の転換が大きく促されたことにある。しかるに、わが国の99年度の法人課税の税率引下げは、課税ベースの拡大を伴わないものだけに、旧来産業も救済する大判振舞いのまさに景気対策的法人減税となったのである。今後、法人課税の税率をこれ以上上げないで、課税ベースの拡大を重厚長大型の産業の抵抗を排して実施できるのであろうか。

第2に、99年度の法人課税の税率引下げがまさに直面する不況対策を意図したものであるにもかかわらず、実際にそれが適用されるのは、2000年3月期決算以降となり、大きなタイム・ラグがある点で、当面の不況対策として多くを期待できないのではないかと思う。

第3に、これまで導入を急ぐべきだという意見が多く出されている法人事業税の外形標準課税については、99年度税制改正では見送られてしまった。現在のような不況下において、全法人の約65%を占める赤字法人に負担を求めるのは困難であるとの判断によるものである。ただ、これまで法人事業税の税率引下げと外形標準課税導入を一体で考えてきていただけに、99年度改正で法人事業税の税率引下げを先行実施することになったことにより、今後外形標準課税の導入に踏み切るのは難しくなったと言える。

## 住宅ローン減税等の政策減税

99年度には、住宅ローン減税等の幾つかの政策減税が実施される。

(1)住宅ローン減税。住宅需要を喚起するために、現行の住宅取得促進税制を拡充した新型住宅税制を設けることになった。仕組みは現行制度と同じく、ローン残高の一定割合を税額控除するものである。ただ、適用期間が現行の6年から大幅に延長され15年となった。ローン残高の上限も現行の3,000万円から5,000万円に上げられ、セカンドハウスに適用可能となった。そして、減税最高額も現行の180万円から大幅に上げられ、587万5,000円となった。もう1つの柱は、このローン控除と譲渡損失の繰越控除制度の併用を認めるものである。後者の制度は、住宅の買替え時に発生する差損分を3年間所得から控除するものである。ローン控除は所得税のみ減殺され、損失繰越制度は従来の所得税に加え、住民税にも適用される。住宅減税については、住宅ローン利子控除を求める声も相当強かったが、他の先進諸国では高所得者優遇を理由に廃止・縮小の傾向にあり、存続しているのはアメリカだけであること、また帰属家賃課税が行われないとバランスがとれないこと等を勘案すれば、その導入が見送られたのは仕方ない。上記の99年度住宅減税でも、かなりの効果を期待できるはずであるが、他方で住宅金融公庫の基準金利をこれまでの2%から2.2%に上げたため、効果減殺の恐れが出てきており、政策的には首尾一貫しないものを感じる。

(2)その他の政策減税。投資促進税制の拡充策としては、パソコンなど情報通信機器の即時償却制度の導入が注目される。金融関係税制面では、有価証券取引税及び取引所税を1999年3月31日をもって廃止するとしたことは、金融の自由化と金融・資本市場の活性化という点で評価できる。また、円の国際化の推進策の一環として、税制面で、①短期国債(TB)、政府短期証券(FB)の償還差益に対する発行時の源泉徴収の免除②外国法人の償還差益に対する法人税の非課税③中長期国債の利子に対する源泉徴収を非居住者に限り免除、とした点等は積極的に評価できる。(かたぎり まさとし)



## Ⅱ 積極財政を賄う赤字国債

兼村高文 (明海大学経済学部助教授)

### 再び“公債に抱かれた財政”

99年度の国債発行額は、建設国債9兆3,400億円と赤字国債21兆7,100億円の総額31兆500億円である。予算に占める国債収入の割合である公債依存度は37.9%に達した。98年度当初予算の国債発行額と比べると、発行額、公債依存度ともに倍増である。98年度の予算編成時には財政構造改革法が制定され、2003年度までに赤字国債の発行をゼロにするという縛りがあったため、国債発行は97年度比で1兆1,500億円少ない15兆5,570億円（建設国債8兆4,270億円と赤字国債7兆1,300億円）に抑えられていた。しかし昨年は年明けから景気対策が最優先され、財政構造改革は小沢内閣で棚上げされて積極財政へと大きく転換した。そのため赤字国債を財源とした大型減税が一気に発行額を膨らませたのである。

もともと98年度は3次の補正を組んできたため、補正後の国債発行額は34兆円に上り、公債依存度も38.6%にまで達した。補正後で見れば、98年度の方が発行額と公債依存度ともに上回っているが、99年度も景気の回復が見込まなければ早急に補正が組まれるであろうから、さらなる景気対策のための財源対策債の発行がありうる。また政府の99年度実質経済成長見通しは0.5%であるが、大方の民間の予測では3年連続のマイナス成長は避けられないとし

ているので、今後の景気動向しだいでは98年度と同様に年度途中で歳入不足に陥り、当初予算の財源をも追加的に賄わなければならない事態も十分に考えられる。99年度税収見込みは47兆円でこのうち地方分の交付税交付金13兆円を除くと国の分は34兆円しかなく、一般歳出と公債費の67兆円は税収とほぼ同額の31兆円の借金で賄わなければならないことになる。

これまで、公債依存度が30%を超えたのは77～80年度の4年間であった。そのうち最も高かったのは79年度の34.7%であり、98年度はそれを上回ったのであるから“記録”を更新したことになる。公債依存度も30%台に上昇し、再び70年代後半の“公債に抱かれた財政”となってきた。

### 総額71兆円の国債発行計画

大蔵省が発表した99年度の国債発行計画は、新

表 国及び地方の長期債務残高（98年12月）

（単位：兆円）

	97年度末 (補正後時点)	98年度末 (当初時点)	98年度末 (3次補正後時点)	99年度末
国の長期債務残高	355程度	389程度	412程度	446程度
普通国債残高	255程度	279程度	299程度	327程度
地方の借入金残高	149程度	156程度	166程度	176程度
国と地方の重複分	▲15程度	▲16程度	▲18程度	▲22程度
国・地方長期債務	489程度	529程度	560程度	600程度

（注）97年度末の国の長期債務残高及び普通国債残高は、それぞれ実績ベースでは357兆円程度、258兆円程度となる。

（出典）大蔵省主計局『我が国の財政事情について』（政府案）

規発行の新規財源債が31兆500億円、借換え分の借換え債が40兆815億円で発行総額は71兆1,315億円に上っている。これは、98年度当初計画より新規財源債は15兆4,930億円多く、借換え債は2兆2,703億円少なく総額では13兆2,227億円多くなっている。当初計画レベルでは8年連続して過去最高を更新することになる。

国債71兆円の消化先については、民間部門の市中消化分は61兆35億円、公的部門の引受けは10兆1,280億円である。98年度当初計画と比べると公的部門の引受けが10兆4千億円余り少なく、民間部門の市中消化分が23兆6千億円余り多くなっている。公的部門が減ったのは、主な引受け先である資金運用部が政府系金融機関や地方団体に資金を貸し出して余裕がなくなってきたためであり、その分、民間部門での引受けが増えている。民間部門では銀行等のシンジケート団が引受けると公募入札の分に区分されており、99年度はシンジケート団引受けは20兆2千億円、公募入札分は40兆8,035億円である。98年度よりシンジケート団引受けは6兆8千億円、公募入札分は16兆8千億円あまり増えている。

民間部門で61兆円という大量の国債を消化するため、大蔵省は国債の種類を増やして円滑な消化を図っている。まずシンジケート団の引受けは従来の10年債（99年度発行額20兆円）と5年債（同2千億円）の2本であるが、公募入札は従来の20年債（同2兆4千億円）、6年債（同5兆円）、4年債（同5兆円）、2年債（同5兆2千億円）、短期国債（同22兆8千億円）に加えて、新たに30年債（同4千億円）と短期国債に1年債（額は未定）の発行を予定している。30年債という超長期債は今回が初めてであり、今後、発行年限の長期化が見込まれている。また中期債と短期債の種類を増やし、国民がより国債を購入しやすいうようにしてきている。

## GDPを超えた累積債務

公債による財政運営は、ケインズ主義が批判され

公共投資の効果に疑問がもたれても、わが国では依然として国・地方ともに積極的に採り続けてきた。80年代から先進諸国の潮流となった新保守主義に基づく小さな政府への改革も進めてきたが、不況の前にはあっさり改革の歩みも止め、より積極的な財政主導による景気対策を推し進めてきた。

その結果、本格的な公債依存の財政運営が行われはじめた75年度からの公債の累積は、非常に急ピッチであった。99年度末で見積もった公債残高は、国の長期債務残高が普通国債残高の327兆円を含めて446兆円、それに地方の借入金残高が176兆円、国と地方を合わせた長期債務残高は重複分の22兆円を引いても600兆円に達する（表参照）。GDPがおよそ500兆円であるから、長期債務残高の対GDP比は120%である。OECDの統計によると、98年末の推計で99年の先進諸国の値は最も高いイタリアが117%、カナダが85%、フランスが67%、ドイツが62%、アメリカが57%などである。わが国は先進諸国中で政府の借金割合が最も高い、財務体質の悪い国となった。

本来、ケインズ主義による財政運営は、不況時に借りた公債は好況時に増税等によって返済すべしとしているので、公債が累積していくことはないはずである。ところが、議会制民主主義下の財政運営は、好況時でも増税政策は敬遠されるため不可避免的に公債は累増していく。しかも好況時の税の自然増収は、成長率の低下とともに少なくなってきたから、公債の返済はいよいよ難しくなってきた。こうしたことが、財政がいつでも容易に政権党によって公債に抱かれてしまう要因なのであろう。

また、ここへ来て財政上の対外的な制約がないことがEU諸国との違いに表れている。通貨統合に参加するEU加盟国は、マーストリヒト条約で長期債務がGDPの60%以下であることと、財政赤字がGDPの3%以下であることが条件である。これをクリアしなければ通貨統合に参加する資格がえられないから、イタリアは内閣の命運をかけて財政の健全化に取り組んできた。もっともEUの例は特別で

あるが、アメリカでも憲法改正によって財政赤字の削減を進めてきたのであるから、もう少し積極的に取り組むことは必要であろう。

### 懸念される不況下の金利上昇

公債が経済に与える影響の1つとして、クラウディング・アウト効果がある。これは公債発行により金利が上昇して民間資金が押しつけられるという効果であるが、これまでわが国は高い貯蓄率に支えられて、クラウディング・アウト効果はほとんど見られなかった。しかし、99年度大蔵原案が発表されてから、債券相場は記録的な急落（利回りが上昇し債権価格が下落）をみせた。さすがに70兆円におよぶ国債発行は、国債の需給悪化懸念から金融市場に影響を与えないわけにはゆかなかった。しかも最近、アメリカの格付機関が日本国債の格下げを決定したばかりであったから、市場の反応としては当然であったともいえよう。

金利の上昇は今年に入り決定的となった。日本興業銀行は、長期プライムレート（最優遇貸出金利）を一気に0.7%引上げて年2.9%に決めた。金利の上昇は企業経営や住宅購入に大きな影響を与える。企業の長期借入金は98年度末で273兆円あるが、長期借入金を多く抱えるゼネコンや不動産などにとっては、負担増は避けられない。また住宅ローン金利も上昇し始め、個人の住宅投資にマイナスの影響を与える。せっかくの総合経済対策も打ち消されてしまう。

不況下の金利上昇は景気回復に水を差すが、今回の金利上昇については一時的とする楽観的な見方もある。冷え切った経済で長期の資金需要は弱いから、金利上昇は影響ないというのがその根拠である。むしろ受取り利息が増えて、消費にプラスとして働くという意見さえある。しかし、経済が回復に向かうとき、金利が上昇していれば景気の足を引っ張ることは確かである。いずれにしても、公債発行のリスクが直前の問題として現れてきたようである。

### 世代間負担の公平問題と公債

近年、年金も含めて世代間での受益と負担の公平問題が議論されている。公債の負担は将来世代に転嫁すると考えるのが一般的である。公債は償還年次の租税によって支払われるから償還世代に負担が及ぶというのがその根拠であるが、建設公債が理論上も制度上も認められるのは、その用途の効果が償還世代に便益をもたらすからとされ、これに対して赤字公債の用途は経常財源であり便益はその年度限りで負担のみを将来に残すとして制度上も認められていない。したがって、赤字公債は例外的でありそれゆえ特例法による発行で法的な手続きを経ているわけであるが、では建設公債は受益との関係で本当に公平な財源であるかという疑問がある。

公債の用途による制度上の区分は、わが国特有である。戦後、原則として公債不発行主義をとってきたからであるが、赤字公債と建設公債の区分は予算上のことだけであって、いったん発行されると区分なく消化される。したがって、公債残高の赤字分と建設分の区分は統計上はできるが、市場で受益と負担の関係を見出し公平を論ずることはできないし意味がない。一方、公債の償還年数は、通常10年債であれば借換えしながら60年かかる。これに対してインフラの耐用年数は、種類によって異なるが構造物は30年前後と見積もるのが妥当であるから、建設公債であっても受益より負担のほうがはるかに長いことになる。

こうした世代間の問題を論ずる世代会計は、まだ説得的でないところもあるが、公債残高がGDPを超える規模に達し、公債費の割合が年々増加するなかでは、負担のみを将来世代に先送りしているとの批判が若い世代から出てくるのも当然である。国民年金の掛金が若い世代を中心に未払いが多いのも、将来に対する不安と不公平感が拭えないからである。積極財政も必要であるが、財源の後始末をしていかなければ財政そのものが破綻しかねない。

（かねむら たかふみ）

### Ⅲ 「積極型」予算の代表としての 公共事業関係費

江川雅司（駿河台大学経済学部教授）

#### 公共事業関係費の概要

一般に、景気刺激（経済安定・成長）政策の手段としては、有効需要を創出する公共投資（公共事業）政策が有効である、と指摘されている。この政策によって、「景気低迷期に公共事業関係費の追加的な増大が、まず新たな有効需要を創出し、その追加的な増加が他の人々の所得増を生みだし、さらには新たな消費支出増へと続く」、といった一連の連鎖的波及効果によって、その追加的支出を上回る国民所得が得られるというものである。ただ、最近では国際化の進展などの理由によって、この公共事業関係費の景気刺激策は、以前よりはその効果は小さくなっているのも事実である。

政府は、1998年に財政構造改革法の凍結を決め、公共事業関係費予算を大幅に増加し、積極財政を鮮明にしたのが1999年度予算の特徴の一つである。景気に与える効果の大きい公共事業関係費は9兆3,630億円であり、98年度当初予算より5.0%増加し、5,000億円の公共事業予備費を合わせた総額では9兆8,630億円（前年度比10.6%増）の大幅増となってい

る。ちなみに、98年度の一般歳出における公共事業関係費は8兆9,853億円（平成9年度予算比7.8%減）を計上していた。

また、99年度予算では、99年1月1日から2000年の3月31日までの15か月をひとくくりにして、公共事業や社会資本整備などの財政出動規模の拡大を確保する予算編成の考え方が採用されている。この15か月予算にしたがえば、99年度に使える予算額は11兆8,030億円（対前年度比32.4%増）である。その内訳は、98年度第3次補正予算2兆4,400億円に、先の99年度予算の9兆3,630億円を加えた値である。一方、支出ベースの試算によっても、（1）97年度からの繰り越し及び98年度当初予算額（0.8兆円）、（2）98年

表 公共事業関係費の増減状況

（単位：百万円）

事 項	前年度予算額 (当初) (A)	99年度概算額 (B)	比較増△減額 (B-A)	伸率
(公共事業関係費)				%
1. 治山治水対策事業費	1,399,169	1,472,348	73,179	5.2
2. 道路整備事業費	2,684,337	2,702,522	18,185	0.7
3. 港湾漁港空港整備事業費	679,864	704,739	24,875	3.7
4. 住宅市街地対策事業費	1,068,312	1,136,586	68,274	6.4
5. 下水道環境衛生等施設整備費	1,628,422	1,667,049	38,627	2.4
6. 農業農村整備事業費	1,083,653	1,090,925	7,272	0.7
7. 森林保全都市幹線鉄道等整備事業費	339,948	350,858	10,910	3.2
8. 調整費等	33,953	238,001	204,048	601.0
小 計	8,917,658	9,363,028	445,370	5.0
9. 災害復旧等事業費	67,674	67,674	0	0.0
計	8,985,332	9,430,702	445,370	5.0

（出典）大蔵省主計局 1998年12月25日

度第1次補正予算額(0.9兆円)、(3)98年度第3次補正予算額(2.3兆円)、及び(4)99年度当初予算額(9.4兆円)の総額は13.4兆円にのぼり、対前年度支出見込みの11.4兆円と比べて18%増となっている。また、99年度支出見込みの5%が2000年度に繰り越されると仮定しても12.7兆円となり、対前年度比11%増となっている。

また、99年度では公共事業関係費は景気政策ばかりではなく、同時に、重点化・効率化による公共事業改革を推進している点も重要な特徴である。

以上のように、99年度の公共事業関係費は「積極型」予算の中心をなし、大幅増となっている。

### 公共事業頼みの景気政策

さきに示したように、99年度の公共事業関係費は9兆3630億円で、一般歳出比21.0%である。これは、社会保障関係費の対一般歳出比34.3%に次ぐ構成比であり、高度成長期とは異なる特徴である。また、公共事業関係費に災害復旧事業費(677億円)を加えた額は9兆4,307億円で、対前年度当初予算比5.0%増を確保している。項目としては、建設省や運輸省などは、昨年夏の台風被害を踏まえた災害対策や、今後、整備がかかせない物流効率化対策などに重点配分したとされているように、住宅市街地対策事業費が6.4%増、治山治水対策事業費が5.2%増、及び調整費等が601.0%増などとなっている(表参照)。ここでの調整費等とは、(1)国土庁の国土総合開発事業調整費(開発、保全に関する計画などの推進を図る事業調整費)、および(2)北海道開発庁、沖縄開発庁ならびに国土庁での特定事業推進費(特定地域の特定事業などを推進するために必要な事業費および調査費)などである。この費目を大幅に躍進させることによって、景気浮揚政策の一環をなすといった政府のねらいが読みとれる。

以下、公共事業関係費に関して、より詳細に吟味すれば次のような特徴点を見出すことができ

る。

その第1の特徴は、公共事業関係費のシェア配分でみた場合、先述したように治山・治水、下水道・環境衛生等、住宅・市街地といった生活関連社会資本の整備に力点を置くことに焦点が当てられている。ちなみに、シェア配分は、治山・治水が15.73%(0.04ポイント増)、道路整備が28.86%(1.24ポイント減)、港湾・漁港・空港が7.53%(0.09ポイント減)、住宅・市街地が12.14%(0.16ポイント増)、下水道・環境衛生等が17.80%(0.46ポイント減)、農業農村整備が11.65%(0.5ポイント減)、森林保全・都市幹線鉄道等が3.75%(0.06ポイント減)、および調整費等が2.54%(2.16ポイント増)といった数値を示している。このように、99年度の事業別シェア変化幅は2.7であり、前年度の2.4よりも高く、近年では一番高い値を示している。

第2の特徴として、公共事業関係費を所管省別のシェア配分でみた場合、国土庁等が1.27から3.51と躍進している。この理由は、99年度予算の特徴の一つである物流効率化特別対策、地域戦略プラン、沖縄特別振興対策費の増大によるものである。ちなみに、各省庁のシェア配分は建設省が67.00%(1.44ポイント減)、農林省が18.58%(0.76ポイント減)、運輸省が6.77%(0.02ポイント減)、通産省が0.13%(変化なし)、厚生省が3.84%(0.04ポイント減)、環境庁が0.18%(0.03ポイント増)、及び国土庁等が3.51%(2.24ポイント増)となっている。この場合のシェア変化幅は2.3であり、前年度の1.0よりも1.3も高くなっており、この変化幅もまた、先の事業別シェア変化幅と同様に近年では一番高い数値となっている。

### 公共事業関係費の重点化・効率化

これまでも少し触れたが、99年度の公共事業関係費は特別枠の活用により、物流効率化による経済構造改革に資する分野(例えば、国際ハブ空港、ハブ港湾、高規格幹線道路等)や21世紀を展

望した経済発展基盤となる分野（例えば、情報通信、環境、高齢者等福祉、中心市街地活性化等）、さらには生活関連社会資本（例えば、下水道・集落排水施設、各種防災対策等）へ優先的・重点的に配分されることになっている。具体的には、(1) 物流効率化による経済構造改革特別枠として1500億円、(2) 環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠として1000億円、(3) 生活関連等公共事業重点化枠として2500億円となっている。このうち、(3) 生活関連等公共事業重点化枠は自民党による配分枠であり、シェア配分見直しの手段として大きな役割を担っているともいえよう。

事業ごとに見ると、大きな重点化事業としてつぎのような事業がある。例えば、市街地整備（53.8%増）、自然公園（27.5%増）、空港（10.3%増）、新幹線（7.7%増）、および都市・幹線鉄道（7.6%増）が拡充された予算内容となっている。

さらに、国が、地域戦略プラン推進費（総額2,000億円が国土庁に一括計上されるが）により、地方政府自からの創意工夫の発現を促す地域プランの推進に最大限の支援を与えている点にも、大きな特徴の一つが窺える

ところで、政府は公共事業の効率化・透明化の徹底のため、(1) 再評価システム（いわゆる「時のアセスメント」）の実施、(2) 事業採択段階における費用対効果分析の積極的活用、(3) 99年度予算における徹底した見直し、が急務となってきた。例えば、(1) では99年3月に各省庁が再評価の実施要項を策定し、また、99年度中に全事業についての再評価マニュアルを策定することになっている。次いで(2) に関しては、99年度中に全事業で費用対効果分析手法を導入し、さらには共通的な運用方針（試行案）の策定に向けた検討をもつ、といった段階まで煮詰められている。そして最後の(3) については、上記の趣旨を踏まえて、99年度予算において事業の徹底した見直し

を行い、事業の中止・休止などを決定することになっている。各事業の中止、休止、事業の縮小別に指摘すれば、案としてダム事業（中止7、休止5）、治山事業（中止2、休止5、事業の縮小1）、港湾（中止1、休止25、事業の縮小2）、漁港（休止8、事業の縮小3）、農業農村整備（中止3農業ダム、休止1農業ダム、事業の縮小1農業ダム）、国有林林道（中止10、休止2、事業の縮小5）、大規模林道（中止1、休止2、事業の縮小1）、及び工業用水（中止2、休止3、事業の縮小2）があげられている。ただし、以上の見直しは、再評価システムの適用によるものと、再評価の対象ではないが、事業の必要性などの見直しを行ったものも含まれていることに注意すべき点である。

いずれにしても、政府は、公共事業の実施に関しては、その目的、運用、費用・効果（現実には、効果の測定は困難を要することから費用・成果の手法もとられる）など、可能な限り正確に算出することが、ますます求められることになろう。

## 今後の課題と展望

上で述べたように、99年度予算の公共事業関係費は、政府の最重要課題である景気浮揚、雇用創出、地元への利益誘導などに力点が置かれているものの、規模ばかり先行してしまったことは否めない。また、公共事業の中身に関して、もう少し高度情報化のインフラや都市環境の整備に力点が置かれれば、よりいっそう明確な構造改革の指針が出たかもしれない。

今後は、いま以上に地方分散、省庁縦割り行政を見直す努力が望まれよう。また、ここ数十年にわたって国債残高の累増によって社会資本が整備されてきたことは事実であり、将来世代の負担と便益をよりいっそう考慮しなければ、公共投資の不良債券化が高まることは必至である。そして、公共事業のよりいっそうの配分見直し、さらには地方分権化を進めるにあたっては、構造改革は、いずれ必要となる課題であろう。（えがわ まさし）

## Ⅳ 信頼回復に結びつくか社会保障費

小川正浩 (生活研主任研究員)

### 3つの課題

社会保障の現在の政策課題はつぎの3つに集約できる。第1は、社会保障に対する国民の信頼を取り戻すこと。97年9月から施行された医療本人負担2割や昨年来の年金切り下げ議論などを契機に社会保障に対する不信がひろがり、それが将来の生活不安の最大要因になっており、「社会システムデフレ」という結果を招いているからである。第2は、少子化の進行、多様な就業形態などの現実に適応できる「柔構造」の制度を築くこと。世帯単位から個人単位への切り替え、非正規労働者の積極的加入が急がれる。第3は、社会保障と経済の「回路」をつくること。これは購買力としての社会保障給付の比重の再認識と社会保障に係わる「産業化」という両面性を持っている。

これらの課題すべてが財政によって解決されるものではないし、また中期的取り組みが必要とされるものだが、少なくともその方向性が99年度予算の中に反映されていなければならない。結論を先に言えば99年度社会保障予算をみると、性格づけにあいまさが残り、かつ信頼回復への力強さに疑問府がつく内容となっている。

99年度予算における社会保障関係費予算(厚生省予算のうち廃棄物処理等公共事業関係費をのぞき、労働省予算に計上されている失業対策費を加えたもの)は16兆950億円で前年度よりも1兆2,519億円、率でプラス8.4%となっている。大きな伸びのように見えるが、これには「隠れ借金」と言われた厚生年金国庫負担の一部繰入れ特例措置を行わなかったことによる7,000億円が含まれているため

で、それを除くと実質+3.7%の伸びとなっている。それでも98年度予算の対前年度比2.0%よりも高めの伸びになっているのは、周知のように98年度が「財政構造改革」下で当然増を大幅に圧縮した超緊縮型編成になったせいである。

### 新ゴールドプランの最終年度

90年代をつうじて社会保障予算の目玉は「少子・高齢社会」対応の経費であった。当然増が1兆円近くにもおよび硬直化が目立つ中で数少ない時代対応型の支出とすることができる。

その中心的な施策が90年度から始まり、95年度からかさ上げされた新ゴールドプランだったが、99年度は10カ年計画の最終年度となる。99年度の当該事業費は8,777億円。新ゴールドプランのサービス毎の目標値と99年度の予算措置は表の通りである。目標値を達成しようなのが、ホームヘルパー、ショートステイ、在宅介護支援センター、特別養護老人ホーム、高齢者生活福祉センター、老人保健施設であり、目標値に届きそうにないものがデイサービスとケアハウスである。

しかし、目標値を満たしたものも含めこれらの水準のいずれも、2000年度からスタートする介護保険に伴って急速に増えると予想される介護サービス需要を満たすには不十分となろう。せいぜいミニマムという性格をもつにすぎず、「保険あってサービスなし」という懸念を払拭する介護基盤拡充のための新たな事業計画が急いで検討される必要がある。介護サービスは介護職種やリハビリ職種などこんごの有望な雇用分野でもあり、また、将来性のある産業分野でもあ

表1 新ゴールドプランの推進状況

区 分	(第3号)補正後予算 98年度予算	99年度予算	目標値 (99年度)
訪問介護員(ホームヘルパー)	167,908人	(+10,592) 178,500人	170,000人
短期入所生活介護(ショートステイ)	(56,802) 51,917人分	(+6,198) 63,000人分	60,000人分
日帰り介護施設(デイサービスセンター)	(11,433) 10,583カ所	(+1,717) 13,150カ所	※17,000カ所
在宅介護支援センター	(8,564) 7,964カ所	(+1,436) 10,000カ所	10,000カ所
特別養護老人ホーム	(289,155) 276,355人分	(+10,845) 300,000人分	290,000人分
介護利用型軽費老人ホーム(ケアハウス)	(73,400) 64,500人分	(+10,000) 83,400人分	100,000人分
高齢者生活福祉センター	(570) 360カ所	(+30) 600カ所	400カ所
老人保健施設	249,811人分	(+30,189) 280,000人分	280,000人分

(注1) 99年度予算欄の( )中の数字は、98年度(第3号)補正後予算比である。  
 (注2) ホームヘルパーの99年度予算は、障害者プラン分(32,800人)を含めて211,300人である。  
 (注3) ※には日帰りリハビリテーション(デイ・ケア)を含む。  
 (注4) このほか、痴呆対応型老人共同生活援助事業(痴呆性老人グループホーム)について、98年度第3次補正において200カ所、99年度において200カ所を整備。  
 (出典) 厚生省資料

る。新ゴールドプラン事業費と近似額の商品券がばらまかれ、99年度でも再度実施されることが検討されているようだが、こうした一過性の効果しかもたない愚策を繰り返すよりも、介護基盤のために思い切った公的資金をふり向け、将来リスクを最小化し、安心を保障する方が当面の不況対策としても有益だし、未来志向的でもある点を強調しておきたい。

また、介護保険制度の円滑な施行に向けて、本年10月から要介護認定事務が始まるがそのための費用や認定調査員の養成研修、介護認定審査会の広域化のための費用補助のため220億円が措置されている。

新ゴールドプランと並んでもう一つの目玉である95年度を初年度とする5ヶ年計画事業であるエンゼルプラン(子育て支援計画)も来年度が最終年度である。99年度においては2,913億円が計上され、低年齢児受入枠が58.4万人分、多機能保育所1,600カ所、夜間など延長保育7,000カ所、その他などとなっている。これによって都市部における低年齢児童の入所待機が解消されることが想定されている。しかし、仕事と家庭責任との両立を支援するという観点から見た場合、さらに保育所の拡充を図ってい

く必要があろう。現状のままでは多様な就業形態やライフスタイルに適応した利用しやすさとなっていないし、地域における子どもの交流の拠点としての保育所の機能改善が求められる。「子ども手当」の創設など現金給付の充実を求めるよりも子育て支援のための社会サービスなど現物給付に資源を投入する方が望まれる。

障害者プラン(1996年度～2002年度)には2,546億円が措置され、グループホーム12,837人分、授産施設等58,161人分、通園事業623カ所、精神障害者社会適応訓練事業が4,546人分、援護寮4,020人

分、市町村障害者生活支援事業160カ所、障害児(者)地域療育支援事業320カ所、精神障害者地域生活支援事業145カ所、ホームヘルパー32,800人分、ショートステイ3,155人分、デイサービスセンター817カ所、身体障害者療護施設22,086人分、知的障害者更正施設92,258人分などとなっている。

### 年金保険料引き上げ凍結

今年5年毎の年金財政再計算期にあたる。94年改正が長年の懸案だった年金支給開始年齢の65歳引き上げへの道筋を開いたことで、99年改正は本来であればマイナーな課題を処理する“平時”改正のはずであった。ところが、二つの大きな環境の変化があり、俄然、大改正に迫られる羽目になった。

環境の変化の第1は、97年1月公表の将来推計人口によれば、「少子化」が前回の92年推計に比べて一段と早く進行したこと。この結果、厚生年金の最終保険料率を30%以下に抑えるという94年改正の前提が崩れ、34.3%に達する見通しとなった。賦課方式を採るわが国の年金制度の持続性に暗雲が漂い始めた。第2は、一向に回復しない不況下で現在の保険料負担が重くのしかかり、消費抑制の原因と考



えられたこと。

こうしたことを背景にして、保険料の凍結、給付水準のカットに加えて、公的年金は1階部分の基礎年金だけに限定し、2階部分は積立方式による企業年金や個人年金とすべきとのいわゆる年金民営化論が財界や学者の一部から後押しされて台頭してきた。98年10月9日の年金審議会の意見書では将来の検討課題とされ、99年度改正のテーマとしないことになったが、首相直属の諮問機関である「経済戦略会議」の中間報告（98年12月）では民営化論が提言の中に盛り込まれている。

民営化はコスト的にも不効率であるだけでなく、多くの国民の老後生活を不安定にする制度である。将来の起ころうべきインフレに無防備であること、個人あるいは企業の対応力の違いによって膨大な生活不安定層が発生し、社会的公正が著しく損なわれる危険性が高いこと、さらに積立方式への移行に伴って巨額の過去債務補填財源が必要となることなどが指摘できる。社会的な世代間扶養によって支え合うという賦課方式による制度こそコストも安く、国民に安定した生活を約束する方法なのである。

昨年末の予算編成過程で自民党は、公的年金制度の維持を前提にして、以下のような改正点をまとめた。①99年4月から引き上げ予定だった年金保険料を現行のまま、厚生年金は17.35%、国民年金は月額13,300円に据え置く、②基礎年金の国庫負担割合を現行の3分の1から2分の1に引き上げる。その時期は保険料凍結解除の時期と同時とし、2004年のまでの間にできる限り速やかに実施する、③厚生年金の給付水準は現役手取り収入の60%程度を確保する（現行62%）、④部分年金を廃止し、2013年度から2025年度にかけて段階的に65歳に引き上げる、⑤裁定後年金については賃金スライドを行わず、物価スライドだけとする、⑥65歳から69歳までの間に在職老齢年金制度を導入する。これらの案によると、ボーナスからの保険料徴収を前提にすれば、厚生年金の最終保険料率は年収の19%（月収の24%）、国民年金は2万円以下になる

と推計されている。

これらの項目のうち、現時点で成立が確実視されているのは日切れ法案として提出される保険料凍結だけである。その他については、部分年金の廃止等に反対している連合や自連立でもなお少数与党であることなどの状況から先行きは不透明であると伝えられている。

賦課方式を維持する限り、給付水準のある程度の切り下げはやむ得ない選択肢であろうが、物価スライドだけでよいかどうか、現在の可処分所得スライドを厳格化するなどの方法によって現役との均衡はとれるのではないか。また部分年金の廃止も60歳台前半層の雇用見通しが不確定な中でいま結論を出すべき問題かどうか。基礎年金の2分の1への引き上げは保険料改訂ペースを緩和する効果はあるものの、果たして基礎年金の「空洞化」現象を解決する税方式への移行のステップなのかどうかなど論点は多い。

いずれにしても年金制度は現在、社会保障への信頼を回復させる中心課題となっており、猫の目のようにたびたび制度を変更するのではなく、しっかりした長期設計を立て国民のコンセンサスを得ることがなによりも大切である。

なお、予算では99年度の年金額改善として、物価スライド0.6%アップ分のみを計上となり、これによって厚生年金（新規受給者平均月額）は99年度203,600円へ、老齢基礎年金は67,017円へそれぞれ引上げられる。

### 高齢者の薬剤一部負担の免除

97年9月から導入された薬剤一部負担に関して、高齢者の受診抑制になっていることに配慮して、70歳以上の老人保健制度加入者について7月から負担が免除されることになった。その負担分は国庫負担とされ、1,270億円が計上された。

なお、老人保健制度にかわる新たな老人医療制度のスキームづくりが現在検討されているが、これについては2000年度までに結論が出されることとされている。（おがわ まさひろ）

## V 大幅増となった財政投融资

江川雅司 (駿河台大学経済学部教授)

### 転換期に立つ財政投融资

「第二の予算」と呼ばれている財政投融资（以下「財投」と略す）計画は1999年度では52兆8,992億円（対前年度比5.9%増）と、前年度よりも2兆9,400億円も増大している。

財投はこれまでわが国の経済発展に寄与してきたものの、現行制度には、資金の調達・運用の両面にわたりさまざまな問題点があると指摘され、改革の方向が示されていた。そのため、98年度の財投計画規模は49兆9,592億円（対前年度比2.7%減）と、過去最大の減少額となりスリム化路線（例えば、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の政策を採用）をとることになった。しかしながら、99年度では、政府は内外の社会・経済状況を踏まえて、最重要課題として景気浮揚、雇用創出政策を余儀なくとらざるを得ない状況から、再び財投規模を拡大している。「財投改革足踏み」といわれる所以である。政府は、景気回復に配慮した財投資金の活用を図るとともに、特殊法人の整理合理化への対応や、政策コスト分析への取組みなど、改革に向けた努力を継続するとしているものの、わが国の財投は、依然と転換期に立たされているというべきである。

99年度の財投資金の流れは、郵便貯金（11兆5,000億円、対前年度比0.8%増）、厚生年金・国民年金（6兆円、対前年度比39%減）、回収金等（2兆9,056億円、対前年度比26%減）が原資となり、その中核をなすものが資金運用部資金（44

兆7,156億円）であり、この他に簡保資金（6兆5,800億円）、政府保証債（2兆5,000億円）、産業投資特別会計（1,036億円）がある。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13兆5,500億円（対前年度比1.9%増）を除去した残りは「一般財投」と呼ばれている。この一般財投規模は39兆3492億円であり、対前年度比7.3%増と、前年度よりも0.5%増となり3年ぶりの増加である。この点は、民間金融機関の貸し渋り対策や通貨危機に見舞われたアジアを支援する新宮沢構想などで、政府系金融機関向けを大幅に増額したことによるものである。主な使い道は、(1)住宅関連機関が11兆926億円（1.7%増）、(2)中小企業関係機関が6兆4,705億円（3.2%増）、(3)その他の公庫・銀行等が6兆1,805億円（76.5%増）、(4)その他の公団・事業団等が6兆1,606億円（7.2%減）、及び(5)地方政府が9兆4,450億円（1.1%増）となっている。この他に、98年度では国債発行を消化するために、資金運用部資金が新規財源国債を7兆8,000億円引き受けたが、99年度ではゼロとなっている点が特徴である。

### 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る。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、(8)道路、(9)運輸通信、

表 財投使途別分類 (1999年度)

(単位:億円)

区 分	98年度	99年度
(1) 住 宅	130,366	128,861
(2) 生活環境整備	64,128	67,425
(3) 厚生福祉	14,748	14,888
(4) 文 教	7,600	8,402
(5) 中小企業	61,407	63,242
(6) 農林漁業	8,840	8,497
(1)~(6)小 計	287,089	291,315
(7) 国土保全・災害復旧	5,484	6,663
(8) 道 路	33,272	33,979
(9) 運輸通信	6,337	7,347
(10) 地域開発	10,515	13,618
(7)~(10)小 計	55,608	61,607
(11) 産業・技術	8,855	14,005
(12) 貿易・経済協力	15,040	26,565
(1)~(12)小 計	366,592	393,492
(13) 資金運用	133,000	135,500
合 計	499,592	528,992

(筆者注) 原資内訳は資金運用部資金437,156億円、簡保資金65,800億円、政府保証債・政府保証借入金25,000億円、産業投資特別会計1,036億円となっている。

(注) 1. 資金運用部資金のうち年金資金等には、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 (1998年12月25日)

(10) 地域開発、(11) 産業・技術、及び(12) 貿易・経済協力の12に分類されている(表参照)。

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、使途別分類から読み取れる。しかしながら、高度成長期後は、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。99年度では、一般財投(表の(1)から(12)までの合計額)に占める項目は、住宅(32.7%)、生活環境整備(17.1%)、中小企業

(16.1%)、道路(8.6%)、といった順になっている。以上の点は、表から把握することができる。

さて、表の「資金運用」という区分項目は、財投がそのとき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、及び簡保資金などの資金を有利に運用するための資金運用事業(自主運用を意味する)であり、87年度以降とりあげられている。この項目は、最近の金融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、99年度の「資金運用」は13兆5,500億円と前年度より2,000億円上積みされている。

### 財投の今後の課題とゆくえ

以上のように、99年度の計画案の特徴は、財投を景気対策の中心と位置づけ、財政政策にフル活用する姿勢を鮮明にだしている点にある。確かに、財投の役割としては資源配分機能と共に経済安定化機能を持っており、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対応して運用されることが出来る。99年度もこの理由からの大幅拡大になったものといえる。

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、特殊法人への官僚の天下り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ある。

それゆえ、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、貯蓄性有償性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、引き続き政府系金融機関の統廃合を含む改革が指摘されているほか、郵便貯金・簡保の自主運用を始め、原資面での改革案もある。これらは、今後の大きな改革の核をなすであろう。(えがわ まさし)

## VI 地方財政の危機と集権的財政システムの限界

青木宗明 (神奈川大学経営学部教授)

### 不況と景気対策による地方財政危機

地方財政は、まさに奈落の底に落ちようとしている。94年度以来膨張を続けてきた地方の財源不足は、99年度には前年比141%増、13兆円を超えると予測されている(歳入歳出額の14.7%に相当)。その財源不足の帰結である長期債務残高も、99年度末には176兆円に達するとされているのである(表1参照)。

この危機的状況をもたらしたのは、もちろん1つには不況による地方税収の急激な減少である。断続的に低迷する景気に、昨年4月以降の急激な落ち込みが追い打ちをかけ、地方税収は、99年度、マイナス8.3%という、かつてない激減を記

録するとされているのである。この税収減は、大都市団体において特に深刻である。東京・大阪等の大都市団体は、税収のうち、景気感应度の高い所得・法人課税の比重が高いため、すでに昨年、劇的な税収減に見舞われ、相次いで「財政危機宣言」をしているのである。

しかし、99年度の大規模財源不足には、いま1つ、国の景気対策に伴う減収という原因があり、それが財源不足の規模を増幅させたことを見逃してはならない。景気対策といっても、99年度の場合には、従来型の公共事業の積み増しではなく、減税による浮揚策である。実際、公共事業、特に地方単独事業は、バブル崩壊後、国の財政を節約しつつ景気浮揚を図る手段とされてきた

表1 危機的な地方財政(1999年度地方財政収支見通し)

	総額	対前年比
歳出総額	88兆5,300 億円	1.6%
地方税収総額	35兆2,957 億円	-8.3%
財源不足総額	13兆0,500 億円	141 %
うち 通常収支の財源不足	10兆3,700 億円	123 %
恒久的な減税の影響	2兆6,000 億円	—
うち 地方税の減税による減収	1兆0,711 億円	—
国税の減税による交付税総額の減少	1兆5,284.4億円	—
89年度特別減税の影響	800 億円	—
地方債収入	11兆2,804 億円	2.3%
公債費	11兆3,900 億円	8.6%
地方の長期債務残高(99年末)	176兆円	6.0%
(参考) 国債残高	327兆円	9.0%

(資料) 大蔵省HP <http://www.mof.go.jp/seifuan11/yosan.htm> 及び、そこからのリンクファイル(pdfファイル)から作成。

表2 1999年度地方財政対策と交付税総額の動向

	1999年	1998年
通常収支の財源不足	10兆3,700 億円	4兆6,462億円
建設地方債の増発	2兆2,500 億円	1兆8,900億円
地方交付税の増額措置	8兆1,194 億円	2兆7,562億円
一般会計加算	5,500 億円	3,000億円
交付税特会借入金(国)	3兆4,484.5億円	7,550億円
(地方)	3兆4,484.5億円	1兆0,550億円
1997年度精算の繰延べ	6,725 億円	—
特会借入の償還繰延べ	—	6,462億円
恒久的な減税による財源不足	2兆5,995.4億円	—
地方税の減税による減収	1兆0,711 億円	—
たばこ税における国税分の減税と地方分の増税	1,113 億円	—
法人税の交付税率の引き上げ(99年度は0.5%)	521.4億円	—
地方特例交付金	6,398.6億円	—
減税補てん債	2,678 億円	—
国税の減税による交付税総額の減少	1兆5,284.4億円	—
交付税特会借入金(国)	7,642.2億円	—
(地方)	7,642.2億円	—

地方交付税交付金の総額	1999年	1998年当初
特会入口ベース	2兆8,831 億円	15兆8,702億円
特会出口ベース	20兆8,642 億円	17兆5,189億円
特会入口ベースの伸び率(対98年度当初予算)	-18.8%	—
特会入口ベースの伸び率(対98年度補正後)	-9.9%	—
特会出口ベースの伸び率(対98年度当初予算)	19.1%	—

(資料)表1に同じ。

が、もはや地方の体力が限界に達したため、伸び率ゼロ(対前年比)とされているのである。

景気対策としての減税は、97年度補正予算より続いてきたが、本年度のいわゆる恒久的な減税は大規模であり、地方財政への影響もきわめて大きい。すでに大都市団体を中心に税収難が強まる状況の下で、地方税も1兆円を上回る減税を余儀なくされるのである(減税の内容は、①個人住民税：最高税率の引き下げ、定率の税額控除、扶養控除額の加算、②法人事業税：基本税率の引き下げ、など)。ただし、ここで注意しなければならないのは、この税収減少以上に、間接的な財源縮小、つまり国税の減税による地方交付税総額の縮小の方が、はるかに影響が大きいことである。表1にみられるように、交付税総額の減少は1兆5,000億円を超えている。

### 「交付税特会頼み」の地方財源対策： 「隠れ借金」の膨張

このように不況や国の景気対策によって地方財政が翻弄されることは、本来望ましいことではない。地方行政が国民生活に密着している以上、行政水準は景気に左右されるべきではないし、またマクロの経済政策は国の責任であり、政策の遂行に要する経費は、その責任主体が負担すべきだからである。ではこの点で、99年度予算はどのような地方財源対策を採ろうとしているのだろうか。

99年度の地方財源対策は、表2に示されているように、その原因別に、恒久的な減税による財源不足対策と、その影響を除いた「通常収支」のそれとに区別されている。まず全体的に言えば、99年の財源対策は、地方交付税、より正確には

「地方交付税特別会計の借入金」に頼り切った対策といえるだろう。いま1つの主要な対策手段である地方債の増発は、地方の窮状からしてもはや強行は難しく、相対的にマイナーな地位におかれている。地方債発行額は、前年比2.3%増にとどめられ、地方債依存度の悪化を避けるとされているのである（歳入に占める地方債収入の比率は、前年度の12.7%を維持）。

財源対策を一手に引き受ける形となった交付税特会は、「入り口ベース」では前年比18.8%の激減であるのに、地方に交付される「出口ベース」では、逆に19.1%増と、約20年ぶりの異例な増大が認められた。借入金の総額は、8兆4,200億円にも上り、そのみで財源不足総額13兆円の65%までもカバーしているのである。

交付税特会の借入は、地方全体でみれば、地方債と何ら変わるところのない債務である。いやむしろ正しくは、地方債よりタチが悪いというべきであろう。特会借入は、財政統計や広報などに現れにくい、いわゆる「隠れ借金」であり、その責任が誰にあるのか不明確で、特に各地方団体の側には債務の自覚を芽生えさせない、まさに無責任な借金なのである。

また、このような借入の激増が、今後の地方財政に著しい重荷となることは明白であろう。特会借入の償還負担は、従来の慣行通り、国と地方で折半されるが、地方の負担分は、99年度、新たに4兆2,000億円発生する。これを98年度末の残高17兆8,000億円と合わせれば、総額22兆円にも膨れ上がるのである。

さらに問題とされるべきは、この地方負担が、「恒久的な減税による財源不足対策」においても求められていることである。表2のように、「国税減税・交付税減少への対策」は、すべて特会借入によって手当されている。国に責任のある政策の負担を地方がシェアするのは、明らかに合理的ではない。後述するように、今こそ分権的な財政システムの構築が求められており、それは国と地方

の間で、政策の責任と経費負担が明確に区分されたシステムなのである。

ただしこの主張は、自治・大蔵両省もある程度認識はしているようである。「地方税減税に関する財源対策」では、特会借入の手法が用いられず、事実上100パーセント、国の負担で財源対策が行われる（減税補てん債は後に交付税で処置される）。しかもそこには、地方分権推進委員会ですら果たせなかった国から地方への税源移譲と、地方への財源移転の拡充が盛り込まれているのである。

### ささやかな税源移譲と財源移転の拡充 —国への税源偏在と膨張する財源移転

99年度に予定されている税源移譲・財源移転拡充は、①たばこ税の一部移譲、②交付税の交付税率引上げ、③地方特例交付金である。たばこ税の一部移譲とは、国税たばこ税を1,000億円強減税し、その同額分、地方たばこ税を増税するというものである。また交付税率の引き上げは、国税法人税のうち地方交付税に振り向ける割合を、法人事業税の減税が平年度化する2000年度以降、現行の32%から35.8%に高める措置である（1999年度は0.5%の引き上げ）。最後の地方特例交付金とは、新たに創設される地方への移転財源であり、地方税減税の減収額などを基準として地方間で配分される（不交付団体を含む）。

これらの規模や移譲税目をみれば明らかなように、税源移譲・財源移転拡充といっても、あまり高い評価を与えることはできない。しかも、このすべての措置に「当分の間」、ないし「税制の見直しが行われるまで」という注記が付されている。いかに地方税財源の拡充に対する財政当局の抵抗が強いのか、ここからも推測できるであろうが、そもそもこのように3つの手段が組み合わされたこと自体、国税移譲への障害が大きいことを表している。

地方税減税に対する補償であれば、本来1つの

手段だけで、つまり所得税ないし法人税の一部を地方に移譲するだけでいいはずであり、その方が制度的にも簡明である。ところが、税源の地域偏在性や財政力格差が過度に強調され、それら主要な税目の移譲は果たされない。今回選択されたたばこ税は、比較的偏在性は小さいとされるが、率直に言ってそれはマイナーな税目であり、移譲規模もごくわずかである。

このように本格的な国税移譲が実現しない結果、減税補償の手段として残るのは1つ、財源移転の拡充である。ところが99年度は、ここにも難問が待ちかまえていた。あらゆる地方財源対策を一身に担ってきた地方交付税だけに頼ることができないのである。地方税減税の影響を最も大きく受けるのは、所得・法人課税の比重が高い不交付団体だからである。そこで、かつての消費譲与税と同じく、主たるターゲットを不交付団体とした地方特例交付金が、交付税率の引き上げと平行して創設されることになったのである。

### 今こそ求められる税財源の分権

99年度の地方財政を分析して改めて明らかになったのは、地方交付税を中心とした財源移転の存在がいかに大きいかである。国への税源偏在と莫大な財源移転、それに支えられたわが国財政の集権性は、従来より繰り返し批判されてきたとおりである。しかもこの事実、交付税に大きく依存する地方財源対策によってますます強まってゆくようである。地方特例交付金の新設にしても、それは「地方団体のすべてが交付団体になること」という解釈さえ可能であろう。

このように膨大な財源移転に基づく集権的財政システムは、もはや限界に突き当たっているのではないだろうか。国の景気対策の一環、いや主役として単独事業や減税を実施することが、地方財政の本来の機能なのだろうか。あるいは、政策の実施を任せるとはいえ、なぜ国は地方の財源不足（通常収支）の面倒をみなければならないのだら

うか。

99年度予算は、景気対策最優先ということを目をつむるらざるをえないとしても、わが国財政システムが本来の機能を果たせるよう改革努力は続けられねばならない。地方財政については、それは税財政の分権に他ならない。すなわち、ある程度財政力を有する地方団体が独自に行政を行い、自力で財源の調達ができるように、本格的な国税移譲と税率等における地方の自主性確立を実現することである。

地方分権の動きは、不況と省庁・族議員の抵抗を前に、立ち往生してしまったようである。税収難に喘ぐ地方の側から分権を求める声はまったく聞かれず、また分権推進委員会についても、財政関連の第2次・第5次勧告はすっかり骨抜きにされてしまった。しかし、この予算分析で明らかになったように、この逆境の中で、むしろ税財政分権の必要性は高まっているのである。

(あおき むねあき)

