

# 総論 「財政構造改革型」予算から 「景気対策型」予算へ

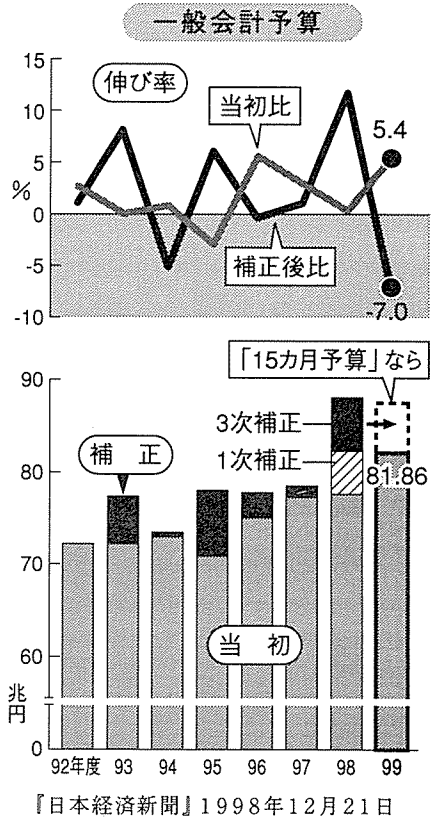
星野 泉 (明治大学政経学部助教授)

## 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	
決調資金繰戻	—	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、16兆9,500億円、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）