

2000年度予算の分析と問題点

『まえがき』

世紀の変わり目になった2000年度予算に対しては、将来どのような位置付けが与えられるであろうか。果たして不況対策「最後」の予算となるか、あるいは財政改革への「最初」の予算となるか、いずれであろうか。

新年度予算の基本方針は「景気対策」にあるとされており、公共事業費を前年度と同額計上し、公共事業予備費も5,000億円確保している。

予算総額としても84兆9,800億円と前年度当初比3.8%増となっており景気重点型といえる。このため公債依存度は38%と戦後最高に近く、公債残高も364兆円に達している。小淵内閣発足以来の赤字財政が今回も維持されたことになる。

宮沢蔵相は『これを最後にしたい』というが、その思惑のとおりになるか、依然として不透明といわざるをえない。財政再建への「自然治癒」に期待することはかなり難しいであろう。となれば、何らかの政策転換を図る以外に財政改革は不可能であろう。増税やインフレが論外となると、財政構造改革への取り組みによる歳出の見直し以外に選択はないであろう。

「最初の予算」としての新年度予算は、行政改革の初年度となるものである。01年1月からの省庁再編のため、予算は2本立てで編成されており、来年の1・3月期は新体制での予算となっている。また、大蔵省による予算編成は、新たに内閣府に移される。さらに財投改革で、資金運用、財投機関にも新方式が導入される。地方分権の実施も国と地方の関係に変化をもたらすであろう。

このように、新年度予算の一部において、さらにその執行期間において新しい体制と方式がスタートするわけである。この点で「最初の予算」という位置付けは十分に可能である。こうした「新しい予算」を単に制度上にとどめず、内容としても構造改革の出発点にすることができるかどうか、それが今後の日本財政にとっても決定的な意味を持つに違いない。新年度予算が十年にも及ぶ不況対策「最後」の予算となり、財政改革への「最初」のステップとなるかどうか注目していきたい。

今回は、総論を青木宗明氏にお願いして、各論担当者による全体討議を経て分担執筆を行った。短期間での取りまとめのため、不十分さもあるが、財政の現状と問題点を明らかにしたいというわれわれのねらいをご理解いただければ幸いである。

2000年1月18日

和田 八東(わだ やつか)

(関東学院大学教授)

総論 従来型積極予算の限界 ：求められる「包括的な構造改革」

青木 宗明
神奈川大学経営学部教授

2000年は、新たな千年、ミレニアムであると同時に、2001年から始まる21世紀を前にした世紀末でもある。2000年度予算は、希望に満ちた新たな幕開けの予算なのか、それとも混沌たる世紀末の予算なのだろうか。その答えは、残念ながら世紀末の予算にとどまったということになる。

というのは、将来展望なき従来型の積極予算だからである。従来型の積極予算で最も重視されるのは、景気状況と来る選挙である。2000年度予算においても、景気対策が「錦の御旗」とされ、その「御旗」の陰に、衆院選に向けた思惑が見え隠れしている。そのため、旧来の既得権を優遇する経費や国民に歓迎されるであろう経費が大盤振る舞いされる一方、痛みや負担増を伴う制度改革は、景気回復後・選挙後へと先送りされてしまったのである。しかもこの従来型積極予算は、以下3点にわたってみてゆくように、今や限界に直面している。

もはや限界に達した財政赤字の累積

2000年度予算は、表1に示されているように、当初予算比で3.8%増大し、85兆円に迫る規模となっている。98年の補正予算以来、3年連続の歳出膨張・不況対策予算である。いやより正確に、補正予算を含めて考えれば、バブル崩壊後の93年以来ほぼ常態となった積極型予算である。

ところがこの間、歳出膨張を支えねばならない税収は、期待されるのとまったく逆方向のカーブを描いた。92年に62兆5,000億円あった税収は、不況による税源縮小と景気対策減税によって、2000年

表1 2000年度予算主要項目

	金額(億円)	対99年度増加率	
		当初予算比	2次補正比
歳入歳出総額	849,871	3.8%	-4.5%
租税収入	486,590	3.3%	6.5%
国債収入	326,100	5.0%	-15.55%
(参考)国債発行額	約858,700	20.7%	9.1%
国債費	219,653	-98.9%	-98.9%
地方交付税交付金	149,304	-98.9%	-98.9%
一般歳出	480,914	-99.0%	-99.1%

(注) (1) 国債発行額は、新発債と借換債の合計。
(2) 99年2次補正は、「経済新生対策」(総額18兆円、国費6.5兆円)。

度、そのピークを4兆円程度も下回るレベルにとどまっている。しかも次年度は、バブル期に大量預金された高利の郵貯が満期を迎え始めるおかげで、3年ぶりの増収を記録するにもかかわらず、この水準にすぎないのである。

かくして、財政赤字の恒常化、拡大、そしてその帰結である債務残高の膨張である。2000年度、歳入に占める国債収入の比率(公債依存度)は38.4%に上り、国債残高は、何と364兆円にも達する。国債残高は、過去10年で倍以上に膨れ上がったのである。しかもこの残高に地方財政の債務残高を加えると、政府全体の債務残高はおよそ645兆円、わが国GDPの約130%に相当する。今やわが国は、他の先進国の倍のレベルの債務を抱え、イタリアと並んで世界に冠たる「政府債務大国」なのである。

この限界にまで膨張した債務残高を、どのように償還してゆくつもりなのだろうか。やはり消費税を中心と

した増税は不可避なのであろうか。その解答は、景気回復後に先送りされているわけだが、それ以前の問題として、2000年度の国債をいかに円滑に発行・市中消化するかという問題が差し迫っている。

なぜならば次年度の国債発行は、次のような事情に直面しているからである。(1) 残高の膨張に伴って、新規債以上に借換債が増大しており、来年度の発行額は85兆8,700億円にも上ること(表1参照)、(2) 郵貯の大量満期・預金流出によって財投原資が激減(17.4%減)、財投による新規国債引受がゼロになるため、国債の消化をマーケットに頼らざるをえないこと、(3) クラウディング・アウト、つまり経済回復にとって致命的な長期金利の上昇を招く危険性が高まっていること。

この国債発行問題に直面して、財政当局は、国債の構成を長期債から中短期債にシフトさせている。しかしこの中短期化策も、目先の困難を避け、問題を先送りする政策といえる。中短期化によって、確かに発行は容易になり、長期金利の上昇も避けられるだろうが、将来金利が上昇すれば、国債償還費用は、発行時の予想を遙かに超えた重さになるからである。

● 限界にきた公共事業依存・地方財政依存の景気対策

従来型積極予算の限界の第2は、最大の景気対策手段として増額の続く公共事業費の存在意義が問われていることである。次年度の公共事業費は、前年当初予算と同額であるが、昨年11月の経済新生対策による追加事業費のうち、2兆円程度は4月以降に執行されることになっている。また昨年と同様、別枠で公共事業予備費を5,000億円計上し、景気次第で速やかに執行するとされている。

この景気対策としての公共事業重視は、いつまで続くのだろうか。バブル崩壊以来の経済対策事業は、トータルで110兆円を超えている。また国際的に見ても、他の先進国が公共事業を縮小させる中

で、わが国のみ、いまだ公共事業に大きく依存した経済・財政運営を続けている。OECDの統計によれば、わが国の政府固定資本形成の対GDP比は、英米独の3倍以上、6.5%(1996年度)にも達しているのである。

しかも問題は、事業規模ばかりではない。むしろ深刻なのは、事業内容と実施体制の問題である。まず事業内容について、特に指摘が必要なのは、省庁別・事業別シェアの固定問題である。シェア固定は、周知のように強い批判にさらされており、政府としても近年、特別枠の設定によってその批判をかわそうと努めている。2000年度には、「生活関連等公共事業重点化枠」(3,000億円)と「物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠」(2,500億円)が設けられている。また財政当局は、特別枠による変動に加えて、「直面する政策課題に対応した分野に予算全体を重点化」したと胸を張っている。

しかしその主張とは裏腹に、2000年度も、省庁別・事業別シェアはわずかな変化にとどまった。この従来通りの公共事業に、どの程度の効果を期待できるのだろうか。産業の構造転換・経済新生を促し、「公需から民要への円滑なバトンタッチ」を果たすことはできるのだろうか。

次に実施体制の問題とは、景気対策事業を地方財政に実施させているという問題である。この問題は、根本的な論点、つまり地域の生活・経済行政を担当する地方財政にマクロ経済政策の実施を強いることの是非論争につながりかねないが、ここで指摘するのは単に、次の事実である。すなわち、地方財政にはもはや国の望む規模の景気対策事業を消化する余裕がなくなっており、2000年度の公共事業は、国・地方合わせると前年度当初を下回るという事実である。

地方財政は、政府公共投資の3/4を実施しており、80年代末より国の要請に従って単独事業を劇的に増加させた。その歳出増に地方税収の落ち込みが加わり、90年代半ば以降、地方の財政状況は

著しく悪化、もはや事業の積み増しを許す状況にはなくなっている。実際、93年から現時点まで、地方公共事業の未達成率（計画と実績の差）は拡大の一途をたどっており、99年には1/4以上が未達成となる見込みなのである。当然、昨年末の経済新生対策もかけ声倒れに終わっている。地方債の起債充当率が100%に引上げられたにもかかわらず、地方が実施するとされた2兆円の事業規模を確保できていないのである。そして2000年度、地方単独事業は4.1%減、補助・国直轄事業の地方負担も3%減となり、国・地方合わせた公共事業は、この地方分の落ち込みによって、昨年当初比3%減、1兆円程も下回るレベルにとどまっているのである。国レベルの積極予算、公共事業による不況脱出という伝統的な景気浮揚論は、理念はともかく、実態の方はすでに崩壊しつつあるといえるだろう。

● 将来展望なき歳出構造：改革の先送りと一時しのぎの経費膨張——

従来型積極予算が限界に直面している第3の点は、歳出構造が硬直的かつ場当たり的で、経済・社会の新たな発展基盤構築に途を拓けないばかりか、逆に現状維持のためのバラマキ的な歳出膨張が行われていることである。

この批判は、政府自身も十分に認識しており、2000年度予算では批判をそらすための新機軸が打ち出されている。その新機軸とは、次世代先端技術の開発に取り組むための「ミレニアム・プロジェクト」である。同プロジェクトは、表2のように「情報通信、科学技術、環境等経済新生特別枠」の48%に相当し、「我が国経済社会にとって重要性や緊要性の高い」3分野を対象としている。経費の配分決定は、首相官邸主導とされており、半分強がバイオ・テクノロジー研究（ゲノム解析）に充てられている。

プロジェクトが先端技術開発にどの程度寄与するか現時点で予測は不可能だが、プロジェクトの設置自体は大いに評価されるべきであろう。ただ

やはり残念なのは、予算規模があまりに小さいことである。予算額は1,206億円、歳出総額のわずか0.14%にすぎないのである。

表2 情報通信、科学技術、環境等経済新生特別

ミレニアム・プロジェクトの推進		1,206億円
情報化	教育の情報化	119
	電子政府	99
	IT21（情報通信技術21世紀計画）	152
高齢化	ヒトゲノム解析、イネゲノム解析	640
	高齢者雇用・就労調査研究	13
環境対応	地球温暖化防止次世代技術	40
	ダイオキシン、環境ホルモン対策	104
	循環型経済社会構築調査研究	8
提案公募	革新的な技術開発	30
その他の施策		1,294億円
情報通信、科学技術、環境	情報収集衛星システム（405億）、新千年紀記念事業（25億）、地球環境の戦略的モニタリング（20億）など	

したがって歳出全体として、予算配分のメリハリは乏しい。表3によれば、社会保障と地方財政（地方交付税）に重点が置かれているようにみえるが、その実態は将来を見据えた重点化ではなく、むしろ後ろ向き、一時しのぎの経費膨張である。社会保障、地方財政ともに旧来のシステムが限界に達し、抜本改革が急務とされているのに、改革を先送りしたことによって、合理的といいたいがたい経費の増大が生じているのである。

表3 一般会計の主要歳出
予算額（億円）、対前年当初増加率（%）

一般会計歳出総額	849,871	3.8
国債費	219,653	10.8
地方交付税交付金	140,163	8.8
社会保障関係費	167,666	4.1
生活保護	12,306	6.8
社会福祉	36,580	-20.4
社会保険	109,551	15.4
失業対策	3,795	10.4
文教及び科学振興費	65,222	0.9
科学技術振興	10,183	6.8
中小企業対策費	1,943	1.0
防衛関係費	49,358	0.1
公共事業関係費	94,307	0.0
住宅市街地	11,817	4.0
森林保全部市幹線鉄道等整備	3,707	5.7
経済協力費	9,842	-0.4

社会保障については、医療・年金などあらゆる分野で、今後の福祉体制を築くための根本改革が予定されていた。しかし周知のように、介護における「高齢者保険料の徴収凍結・負担緩和」、医療における「高齢者医療保険制度の見直し延期と診療報酬の引上」、年金における「年金改革関連法案の継続審議と給付額の物価スライド(3%引下)中止」など、ほぼすべての改革が先送りされ、旧来のシステムを「延命させる」ために歳出が拡大されたのである。またここに、政治的配慮ともいえる児童手当の支給対象年齢拡大が加わり(必要財源の大半は、所得税の扶養控除の縮減によって捻出)、社会保険費は15.4%もの増大を記録することになったのである(表3)。

また地方財政についても、懸案の事業税外形標準化が見送られたのはもとより、5年にわたる分権改革において「国・地方の税源配分見直し」が将来の課題として先送りされたため、地方財源不足を埋めるための国費拡大が続いている。2000年度、地方交付税は14兆163億円(一般会計、表3)であるが、本来の交付額(国税の一定割合)は13兆2,663億円にすぎない。残り7,500億円は、予算上の特別加算である。しかも、それでもなお地方財源不足をカバーすることができず、交付税特会において、8兆900億円もの借入を行うのである(償還負担は国・地方で折半)。国が財源を握って地方に行政を遂行させるという集権的行政システムは、もはや限界まで来ていると言っていいだろう。

2000年度予算では、この他にも改革の延期が多発している。その代表は税制である。来年度の税制は、景気対策減税についても住宅ローン・パソコン減税が延長される程度で大きな改正はない。検討されていた改正、例えば消費税の福祉目的税化、法人税の連結納税制度の導入、事業税の外形標準化、相続税の税率構造見直し、自動車関係税の「グリーン税化」、固定資産税の地方自主税率決定などは、すべて先送りされてしまったのである。

これらの改正は、今後の企業活動や環境政策、地

方財政の行方を左右するだけに、延期の影響は小さくない。しかしより問題なのは、増税論議がタブー視され、税負担と社会保障負担のあり方が検討の俎上にすら乗らないことである。高齢社会の経費負担をどうするのかは切羽詰まった問題であり、もはや先送りの許されない時に至っているのである。

● 求められる「包括的構造改革」——

以上みてきたように、従来型の積極予算は、もはや限界に直面している。もちろん、景気への気配りを排除するつもりはまったくないが、今や構造改革に着手すべき時である。実際、財政制度審議会の「平成12年度予算の編成に関する建議」(99年12月17日)においても、財政構造改革の必要性が力説されている。

ただし構造改革といっても、かつての「財政構造改革法」、つまり各省庁横並びの経費抑制を復活させればいいといっているのではない。財政の構造改革とは、経費を減らし赤字縮減を目指すだけでなく、経費の効率化・リストラクチャリングを行い、政府活動の合理化と透明化・民主化を達成しようとするものなのである。この点では、昨年末に財政当局が公表したように、政策の費用対効果を数量化し、予算策定にフィードバックさせることや、特別会計を含む政府のバランス・シートを作成し、ストック・ベースの財政状況を把握できるようにすることも大いに有益である。

しかし、そのような財政改革が進められたとしても、現在わが国が直面している課題を乗り越えるには不十分である。財政の改革と連動して、中央省庁改革、地方分権改革、財投改革が実行されねばならない。財政の改革は、包括的な構造改革の一部であり、どれか1つの改革でも欠ければ、すべての改革が水泡に帰す。経済・社会の停滞と閉塞状況を打破し、21世紀の新たな発展基盤を構築するためには、政府システム全般の包括的な改革が必須となっているのである。(あおき むねあき)

特論 予算と行政改革・省庁再編成

青木 宗明
神奈川大学経営学部教授

省庁再編と2000年度予算

2000年度予算は、形式的には複雑である。年度途中で中央省庁の再編成が行われるため、1省庁の経費が2つに分けて計上されているからである。ただし、その実態は、形式ほど複雑ではない。現行の各省庁が、再編前に年間予算の大半を支出

してしまうため、再編後の新省庁の予算額はわずかにすぎないからである。

中央省庁は、2001年1月6日をもって、現在の1府22省庁から1府12省庁に再編成される。したがって、2000年中の予算額と2001年1月～3月の予算額が別建てになっている。本稿執筆時点で、この2本建ての官庁別予算額を正確に入手できていないが、おおむね表1の通りとなるようである。

表1 再編後の省庁と所管予算

再編前・2000年末まで	2001年1月から	2001年以降の外局		予算額 (兆円)	再編後予算 比率 ^(*)
大蔵省	財政省	国税庁		23.8	—
厚生省・労働省	厚生労働省	社会保険庁、中小労働委員会		17.4	8.5%
自治省・郵政省・総務庁	総務省	郵政事業庁、消防庁、公正取引委員会、公害等調整委員会		16.7	6.8%
建設省・運輸省・国土庁 北海道開発庁	国土交通省	気象庁、海上保安庁、船員労働委員会、海難審判庁		7.9	4.3%
文部省・科学技術庁	文部科学省	文化庁		6.5	?
防衛庁	防衛庁(内閣府外局)			4.9	—
農林水産省	農林水産省	食糧庁、林野庁、水産庁		2.9	—
通産省	経済産業省	資源エネルギー庁、特許庁、中小企業庁		0.9	—
外務省	外務省			0.8	—
法務省	法務省	司法試験管理委員会、公安審査委員会、公安調査庁		0.6	—
総理府・防衛庁・経済企画 庁・国家公安委員会・ 沖縄開発庁・金融再生 委員会	内閣府	防衛庁、国家 公安委員会、 金融庁、宮内 庁	経済財政諮問会議、総 合科学技術会議、中央 防災会議、男女共同参 画会議	0.4	?
国家公安委員会・警察庁	国家公安委員会・ 警察庁(内閣府外局)			0.3	—
環境庁	環境省			0.1	—

(注) 再編後予算比率は、年度予算に占める再編後(2001年1月～3月)の割合。日経新聞99年12月24日朝刊より。

予算規模をみると、大きい順に、財務省・厚生労働省・総務省となる。ただし財政省の場合、義務的経費である国債費が大規模(21.9兆円)であることに留意しなければならない(国債費を控除した予算額は1.9兆円)。また総務省についても、国債費ほどではないにせよ、官僚にとって「裁量度」に乏しい地方交付税(14兆円)の比重が高く、同交付金を除けば、予算額は1.8兆円ほどになる。

この留意点を考慮すれば、「政策的な予算規模」の大きいのは、厚生労働省と国土交通省ということになるだろう。厚生労働省の場合、義務的な性格の濃い医療・年金関係経費が大きいとはいえ、予算額は17.4兆円にも上る。また国土交通省は、厚生労働省の半分程度ではあるが、7.9兆円の予算を握り、何よりも公共事業の8割以上を独占する省となるのである。

この2省について、新省に「持ち寄り」ことになる旧省庁の予算規模をみると、国土交通省は、99年度予算ベースで建設5.6・運輸0.9・北海道開発0.9・国土0.7兆円となっている。旧建設省予算の大きさが突出しているが、格差は、厚生労働省の方がより著しい。厚生16.2・労働0.5兆円と、旧厚生省予算がまさに圧倒しているのである。

その持ち寄った新省の予算、つまり2001年1月～3月予算であるが、表1のように、2000年度予算に占める新省予算の割合は驚異的に少ない。厚生労働で8.5%、総務で6.8%、国土交通で4.3%にすぎないのである。極端な仮定ではあるが、予算が毎月均等に執行されるとすれば、四半期に対応する25%が配分されるはずである。ところが、この3省で最も比率の高い厚生労働ですら、この単純な計算の1ヶ月分にしか相当しない。新省の予算として必要最低限の事務経費しか計上されていないことは明らかであろう。

現行の各省庁が、独自に支出できる再編前に予算を前倒し確保しようと、いかに必死になったか想像に難くない。この点では、国土交通の方が厚生労働より再編後比率が低いのは、4つもの省庁

がそれなりの予算規模を持ち寄るという事情から、旧厚生予算のみではほぼ予算が成立する厚生労働より、一層前倒し支出に躍起となったためとみるのは、あまりにうがった見方であろうか。

いずれにしても、政府予算における省庁再編の影響を見極めるには、いま1年、2001年度予算を待たねばならない。もっとも同年度の予算編成も本年後半に行われる以上、なお現行体制下で編成が進むわけだが、果たしていかなる変化が生じるのであろうか。その編成過程を正しく観察してゆくには、省庁再編とともに進められている行政改革の内容を把握しておかねばならない。

● 行政改革と予算編成 —内閣機能の強化と省庁再編—

省庁の再編成は、より広範に渡る「行政改革」の一部である。行政改革の動きは、古くは81年の第二次臨調まで遡るが、現時点で進行している行革は、94年12月発足の行政改革委員会、95年7月発足の地方分権推進委員会、96年11月発足の行政改革会議によって基礎づけられている。この間、行革の目標・重点、さらに重要性は、政権交代に伴って多少とも変化しているが、2001年の省庁再編は、橋本政権下で進んだ行革会議の最終報告(97年12月)の方針が下敷きになっている。

同最終報告に示された行革の柱は、内閣機能の強化、中央省庁再編、行政機能の減量・効率化、公務員制度改革、情報公開、地方分権などであった。その柱及び内容は、現政権において「中央省庁等改革」の名の下、おおむね引き継がれている。表2は、首相を本部長とする中央省庁等改革推進本部の謳う「省庁改革の四本柱」である。規制緩和、公務員改革、補助金行政見直し・地方分権などは省かれているものの、ほぼ行革会議最終報告の方針通りである(<http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syochu/>を参照。行革会議の報告書なども全文掲載されている)。

表2 政府公報に見る「省庁改革の4本柱」

1本目の柱「政治主導の確立」	
	国民主権の明記
	総理大臣の発議権を明記し、その立案を助ける内閣府を新設
	政治任用／内閣官房の幹部は特別職とし政治任用化
	副大臣制など／各省大臣の政治主導を支える補佐体制を新設
	政策審議会整理／政策の決定は内閣の責任で行うことを明確化
2本目の柱:「縦割り行政の弊害を排除」	
	権限から任務へ／権限規定の廃止、「任務(行政の目的)に基づく省庁再編成。国務大臣数、省庁数、官房及び局の数を削減
	府省間の政策調整／内閣府の総合調整と府省相互間の調整
	政策評価／まず各府省が自ら評価。総務省に第三者機関を設置
3本目の柱:「透明化・自己責任化」	
	独立行政法人化
	政策評価の公表
	パブリック・コメント手続き／規則の改廃は広く国民の意見を聞く
4本目の柱:国民と政府の役割を見直し「スリム化目標を設置」	
	省庁再編・独立行政法人化・審議会の整理や民営化・民間委託・廃止
	新規採用の抑制を含めて全体目標は国家公務員定員の25%削減

(資料)「中央省庁等改革推進本部」パンフレットより。一部省略やアレンジ。

そこに示されている改革は、すべて素晴らしい方向であるが、実際に進む距離と期待された距離の乖離するのが、行革の常である。ここで言及する余裕はないが、最終的な到達点は、改革する側とされる側の駆け引き、取引、妥協の産物である。改革される側が抵抗を示すのはどの世界も同じであるが、特に行革の対象は、既得権と現状維持に固執する省庁・官僚なのである。

さて、この中央省庁等改革において、特に予算との関係で重要なのは、「政治主導の確立」、(内閣機能の強化)が図られることである。予算など重要政策について、首相の発議権が明確化されるとともに、重要政策の企画・立案・総合調整は、首相直属の内閣府に属する内閣官房によって行われる。さらに内閣府内に、首相を議長とする経済財政諮問会議(メンバーは10人以内、有識者と関係大臣で構成)が置かれ、予算編成・予算運営や経

済政策について調査審議することになっているのである。

この内閣機能の強化を中心に、他の改革、つまり省庁再編・省間の政策調整・政策評価とその公表などが目論み通りに進めば、従来大蔵省が支配してきた予算編成は大きく変わることが期待される。また、強い批判を浴びている縦割り行政の弊害、例えば「漸増主義」的な予算配分の硬直性、省庁間の政策重複や政策矛盾による経費の浪費なども改善される可能性がある。省庁等改革の施行に向けた実際の作業は、まだまだこれからである。作業が進むにつれ、恐らく省庁間の摩擦は高まってゆくであろう。改革がどの程度の効果をもたらすのか、注意深く観察してゆく必要がある。

(あおき むねあき)

I ミニ政策減税型の2000年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2000年度税制改正の特徴

2000年度税制改正の特徴は、小規模な政策減税中心のものとなった点にある。それは、表1の2000年度税制改正による増減収見込額の内訳を見ればよく分かる。国内税の増減収見込額は、全体で初年度1,470億円減収、平年度で6,690億円の減収となっている。小規模な政策減税の主な

項目としては、(1)住宅ローン税額控除制度(2)特定情報通信機器の即時償却制度(3)中小企業投資促進税制(4)確定拠出型年金制度に係る税制上の措置(5)相続税の軽減があげられる。他方政策増税項目はわずかであって、主なものは16歳未満の扶養親族に係る扶養控除制度の見直しだけである。

ここで、政策減税と政策増税の個別の内容分析をする前に、2000年度税制改正全体について2点問題を指摘しておきたい。

第1に、このようなミニ政策減税中心の税制改正となったのは、景気を本格的な回復軌道に乗せるために、なお景気対策を続行する必要はあるが、もはや前年度のように9兆3,000億円もの大型減税を実施する財政的余裕は全くなくなっていて、もし実施すれば取り返しのつかない財政破綻が生じるのが目に見えているからである。大型減税はできないが、景気対策上なお減税を選択的に小規模に実施しようとするのが今回の税制改正である。しかも小幅の政策増税もあって、つぎはぎの租税改正に終わってしまった。

第2に、2000年度の税収は、郵便貯金の集中満期に伴う利子課税の増収が3兆円発生し、若干のプラス成長を見込めば3年ぶりにプラスとなり、49兆円前後となる見通しだが、50兆円の大打は3年連続で割り込みそうで、新規国債発行額は過去最高の32兆6,100億円、国債残高364兆円という巨額の債務を抱える見込みなだけに、今後増税は避けられないにもかかわらず、そのための税制の抜本改革は先送りされてしまった。

表1 2000年度の税制改正(国内税関係)による増減収見込額 (単位:億円)

改正事項	平年度	初年度
1. 民間投資等の促進		
(1) 住宅ローン税額控除制度	△ 2,800	—
(2) 特定情報通信機器の即時償却制度	△ 2,950	△ 2,360
(3) 中小企業投資促進税制	△ 1,450	△ 990
(4) その他	△ 230	△ 120
計	△ 7,430	△ 3,470
2. 確定拠出型年金制度(仮称)に係る税制上の措置	△ 1,410	0
3. 16歳未満の扶養親族に係る扶養控除制度の見直し	2,030	2,030
4. その他		
(1) 企業関係租税特別措置の整理合理化	250	140
(2) その他	△ 130	△ 170
計	120	△ 30
合計	△ 6,690	△ 1,470

(注) 住宅ローン税額控除制度の平年度減収額は、2001年1月1日から同年6月30日までの居住分について、現行税制に比して増加する減収額としている。

表2 住宅ローン税額控除制度の改正

	現 行	改 正 案
2 0 0 1 年 居 住 分	<控除期間 6年間>	2001年1月1日から同年6月30日までの居住分
	〔住宅借入金等の年末残高〕〔控除率〕	<控除期間 15年間> 〔住宅借入金等の年末残高〕〔適用率・控除率〕
	・2,000万円以下の部分 1%	・5,000万円以下の部分 <ul style="list-style-type: none"> ・1年目から6年目まで 1% ・7年目から11年目まで 0.75% ・12年目から15年目まで 0.5%
	・2,000万円超3,000万円以下の部分 0.5%	2001年7月1日から同年12月31日までの居住分
		同 左

● 住宅ローン減税とパソコン減税

(1) 住宅ローン税額控除制度(=住宅ローン減税)の改正

これは、2001年中に居住の用に供した場合の住宅借入金等の年末残高の限度額、控除期間及び控除率を表2のように改めるものである。

住宅ローン減税は、住宅の新規取得者に15年間にわたって最高590万円弱の税額控除を認めるものである。2000年度税制改正では、住宅ローン減税の期限を2000年末の入居から2001年までと半年延長した。この制度そのものは、景気対策として導入されているが、借家より持家を優遇し、かつこの時期にマイホームを建てうる条件を持つ者を優遇するもので、公平性の点で問題があり、余り延長を重ねないでほしい。なお、この制度の期限が切れても、2000年7月以降優遇度は低下するが、住宅取得促進税制が適用されるので、優遇税制が全くなくなるわけではない。

(2) 特定情報通信機器の即時償却制度(=パソコン減税)の改正

これは、青色申告書を提出する個人事業者と法人が、2001年3月31日までの間に、取得価額100万円未満の特定の情報通信機器を取得し、事業の用に供した場合には、初年度において、取得価額の全額の損金算入を認めるものである。こ

れは、1999年度の導入され1年限りの措置であったが、さらに1年間延期されることになった。

この制度の利用者は多く、1999年度において3000億円と見込まれた減税規模は、それ以上になる見込みである。今日わが国が求められているのは、情報通信産業への投資拡大であるから、それを政策的に

誘導するものとして、パソコン減税をなお一年延長することは有意義だと評価したい。ただし、赤字企業にとってはメリットは期待できない。

● 中小企業・ベンチャー企業の促進税制

(1) エンジェル税制の拡充

エンジェル税制の対象となる特定中小会社の株式について、上場等の日において3年超保有した株式をその上場等の日以後1年以内に譲渡した場合、一定の要件の下で、譲渡所得等の金額を2分の1として課税する特例を創設した。そして、現行の創業者利得の特例と合わせて、本来の税負担に比し税負担を4分の1に軽減できることになった。産業構造の変革の旗手となるかも知れないベンチャー企業を支援する制度であり、評価できる。

(2) 同族会社の留保金課税の特例の創設

設立後10年以内の中小企業者及び新事業創出促進事業者について、同族会社の留保金課税の適用を2年間停止することになった。しかし、留保金課税は、事業の法人形態と個人形態とのバランスの観点から設けられているものであり、中小企業の困窮を救う狙いで2年間この制度を停止するのはやむなしとしても、個人所得税の最高税率と法人課税の実行税率との較差が縮小したとはいえなお存続している限り、この制度は廃止すべきではない。

● 確定拠出型年金制度に係る税制

2001年初めに導入予定の確定拠出型年金「日本版401K」に対する拠出時の税制としては、①と②のようになった。①企業型は企業の拠出分を損金に算入できる。企業掛金の限度額は、企業年金がない場合は年43万2,000円、企業年金がある場合は21万6,000円となった。②個人型は企業年金のない企業の従業員に拠出を認め、掛金に年間18万円まで非課税枠を設定し、自営業者には年間81万6,000円の非課税枠を設定した。また、積立金の運用時は非課税、給付時も年金方式なら公的年金等控除を適用し、実質非課税にすることになった。

確定拠出型年金の導入・普及に大きな期待を抱いている産業界、金融業界では、上記以上の強い優遇措置を求めていたが、日本型401Kプランは貯蓄的性格が強いことや、他の個人年金や貯蓄課税との公平性を考慮すれば、優遇措置を控えめなものにせざるをえなかったのはやむをえない。それでもなお、給付時実質非課税は年金課税の原則にもとると言わざるをえない。

● 相続税の軽減

相続税の最高税率(70%)の引き下げは見送られ、相続税の見直しは、中小企業の後継者が財産を引き継ぎ易くするように事業承継支援に重点がおかれた。すなわち、相続した遺産のうち自社の未公開株の評価が高すぎるという批判に応じて、評価を軽減した。市場での取引がない中小企業の株式の価格は、類似した業種の公開企業の株価を参考に推計するが、公開企業の株価からの減額率を現行の最大30%から最大50%に拡大した。さらに、税を分割して納付する「延納」を選択した場合にかかる利子税の税率も引き下げた。

しかし、中小企業者の事業承継に伴う現行相続

税が、実態としてどの程度事業承継を妨げているのか明らかにされないまま、その緩和措置が取られたように思われる。問題は未公開株のような特定の財産の評価を税の公平性を無視してまで軽減しなければならないほど、中小企業者の事業承継は行き詰まっているかどうかである。また仮に行き詰まっていたとしても、山田淳一郎氏が提唱しているように、株の評価軽減よりも有償原資による未公開株物納の方法も考えられるのではないか。

● 扶養控除割増特例の廃止

16歳未満の子供を持つ人を対象とした年少扶養控除が、現行の48万円から38万円に引き下げられた。これによって浮く約2,000億円は、児童手当の拡充に充てられる。

16歳未満の年少扶養控除は、99年度の税制改正で実施した子育て教育減税で10万円上積みし、年48万円に引き上げたばかりで、この控除の増額を1年で止めるのはいかにも朝令暮改の印象を与える。また、これによって、小学生以上16歳未満の子供のいる課税世帯の負担は増える。子供が小学校入学前でも児童手当の支給を受けられない高所得層も負担が増える。また、少子化対策なら、児童手当の拡充よりも、保育所や育児休業制度の整備の方が先決だという意見もある。

以上、冒頭より国税の主な改正点について述べてきたが、地方税では固定資産税の改正を逸することができないので、次に述べることにする。

● 固定資産税の負担軽減

固定資産税の現行の課税標準額の決定方式(商業地)では、前年度の課税標準額が当年度の新評価額の8割を上回るケースに限って、課税標準額を8割水準に下げる。そして6~8割の範囲なら据え置き、それ未満なら6割に向けて徐々に引き上げる。2000年度改正では、この8割水準を

2000年度、2001年度に75%、2002年度に70%に引き下げる。

地価が下落しているのに税額が増す「負担感のねじれ」を是正しようとする措置であるが、負担軽減は小幅にとどまる見通しである。また、課税標準による負担調整措置は大変複雑であって、税の簡素化と地方分権の視点を重視すれば、税負担の調整は、税率1.4%にこだわらず、自治体の自主的決定に委ねるべきではないか。

● 今後の税制改革の課題

税制改革の中長期的課題としては、財政赤字から脱却し財政再建を果たしていくために税収増が期待でき、かつ少子・高齢化や情報化・国際化に対応できる税制をいかに造り出していくかということになる。

個人所得税、法人税は、これまでの税制改革で景気対策のため税収中立ではなく、税率を国際的水準にまで引き下げるが、課税ベースの拡大が伴わない形での減税先行型できていたが、今後の財政再建期においては、両税とも課税ベースを拡大する方向で改革を行う必要がある。

個人所得税では、課税最低限の引き下げが課題となろう。少子・高齢化社会の労働力不足を女性労働力でカバーしていかざるをえないとすれば、女性の労働市場の拡大努力に合わせて配偶者控除、配偶者特別控除は縮減せざるをえなくなろう。税の公平性を重視する観点からすれば、所得税のフラット化はこれ以上必要なく、今程度の累進性は維持すべきであろう。資産性所得の捕捉を強化し、より公平な課税を目指す観点からすれば、納税者番号制度の導入は、もはや議論の段階ではなく、実施すべき段階に来ていると言うべきであろう。なお、資産性所得は分離課税され、分類所得税化してきているが、株式等譲渡益課税における一般所得との損益通算の取り扱いが、分類所得税の固定化か所得税の総合課税化かの試金石となる。

法人税改革の今後の大きな問題としては、会社分割に関する税制の整備と連結納税制度の導入は避けて通れない。ただ、それらによる法人税収の減少を消費税の引き上げでカバーすれば、法人から消費者への負担転嫁になることを覚えておかねばならない。地方の法人課税たる事業税の外形標準化も、税収の安定と負担分任の原則からいって推進すべきであるが、抵抗する赤字法人に一定の軽減措置を施した形で導入し、後にそれを撤廃するのが近道かも知れない。

消費税に関しては、財政再建の上からも、少子・高齢化の財源としても、税率引き上げは避けて通れない。予算総則に「消費税収の用途を基礎年金、老人医療、介護に限る」とした消費税の福祉目的化は、消費税の引き上げの弁法として意味を持つかも知れないが、さらにそれを進めて、税法で用途を限定するような消費税の福祉目的税化は、予算原則に反し財政の硬直化を招くので反対である。仮に予算総則程度の福祉目的化であっても、社会保険における税方式の明確な位置づけが前提としてなければならない。また、将来の税率引き上げに先立って、今日急増している消費税滞納問題を納付方法の改善等によって解決しておかねばならない。さらに、税率を引き上げる場合には、逆進性緩和のために生活必需品への負担軽減・免税措置、インボイス方式の導入、中小企業者への過度の優遇措置の圧縮等が課題となろう。

資産課税特に相続税に関しては、今日中小企業の事業継承の点から減税論が高まっているが、相続税が事業継承をどの程度妨げているのかははっきり論証されていない。相続税の負担軽減については、税率を含めて1988年の税制の抜本改革以来何度も改正を繰り返してきているところである。相続税の所得税補完機能、富の再分配の役割を考慮する時、少数の高額資産者に対する過度の減税は慎むべきだと考える。むしろ、相続税、贈与税は、高齢化時代の福祉財源として視野に入れた方がよい。

(かたぎり まさとし)

Ⅱ 積極型予算下で膨張する赤字国債

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

● 2年連続の積極型予算

2000年度予算は、99年度予算と同様に「景気下支え継続」を念頭に「2年連続の積極型予算」を編成、つまり「積極財政」で不況を乗りきろうとするケインズ主義を継続し、底打ち感が広がってきた景気を、本格的な回復軌道に乗せることを目的とした積極型予算といえる。積極型予算は、一進一退の景気を下支えする効果が期待される半面、大量の国債消化が金融市場に大きな負担をかけるリスクをも併せ持った予算である。また、従来の考え方から見て、一般に積極型予算という奨励されてきたが、その財源的裏付けは国債発行に依存している点に注意すべきである。さらに、この国債発行による財源調達手段は、個人、企業、政府それぞれの経済主体に、直接痛みを伴わない「財政錯覚」を抱かせることが、今後の財政運営に、大きな問題を内包していることは言うまでもない。

税収は、90年代初めの高金利期に預けられた郵便貯金の集中満期に伴って利子に課せられた税収増によって3年振りに税収増が見込めるものの、依然と続く景気停滞の原因で3年連続50兆円を下回ると予想されている。その結果、国の歳入総額の4割に近い32兆6,100億円が国債発行で資金調達される。当初予算としては、国債発行額は過去最高、国債依存度は38.4%と、1979年度当初予算ベースの国債依存度39.6%に次ぐ高い数値である。また、歳出側の国債費（過去に発行し

て満期になった元本や利払い費に当てる費用）も21兆9,653億円と、初めて20兆円の大打に乗り、国の借金の重圧がますます増し、歳出の弾力性（自由度）が、より一層大きく損なわれてきているのが現状である。

現下、2000年度予算に関して、宮沢喜一蔵相は、「異常な不況に対応する最後の予算」と称している。政府が2000年度中に政府主導から民間主導への景気回復にいかにかスイッチさせるかが、今後の財政運営の鍵といえる。他方、宮沢蔵相は、「1%の実質経済成長を確実にするため、先々、必要となりそうな予算はすべて取り込んだ」と主張している点は、裏を返せば予算規模拡大、財政赤字拡大政策を裁量的に実施していることになる。

このように、以前、ガルブレイスが先進諸国を「公債国家」と主張したように、わが国の2000年度予算もまた、引き続き公債に抱かれた財政政策であり、「景気回復へ総仕上げ」政策を目的とした「公債国家」を象徴とした予算といえる。

● 国債依存度38%

2000年度の国債発行額は、先にも指摘したように32兆6,100億円、対前年度比5.0%増である。その内訳は、建設国債が9兆1,500億円（対前年度比2%減）、特例国債23兆4,600億円（対前年度比8.1%増）である。歳入総額に占める国債発行の割合が国債依存度であり、この数値は、先述したように38.4%である。ちなみ

に、99年度では37.9%であることから、2000年度のそれは0.5ポイント高くなっている。この点は、冒頭でも指摘したように「景気下支え継続」をスローガンとした積極型財政運営を示唆していることになる。

もっとも、99年度当初予算での国債発行額は31兆500億円と、2000年度当初予算より1兆5,600億円だけ小さい値をとっていたが、99年度での国債発行額は2回の補正予算の結果、38兆6,160億円を計上していることから、2000年度当初予算よりも6兆60億円だけ膨張している。99年度の国債依存度も43.4%と、同年度当初予算ベースと比して5.5ポイントも高くなっている。このように、2000年度当初予算を、99年度当初予算ではなく99年度補正予算後と比較すると、国債発行額及び国債依存度とも、2000年度よりは99年度のほうが上回っていることがわかる。

しかしながら、2000年度においても、政府経済見通しの実質成長率1%が達成されない場合、つまり政府が意図した景気の回復が見られなければ、99年度と同様に、年度途中での歳入不足補填を目的とした当初予算の財源をも追加的に賄うための措置、つまり補正予算が組まなければならない事態も十分に考えられる。したがって、経済状況如何によっては、更なる景気浮揚政策のための財源対策債の発行がありうることはいうまでもない。

ちなみに、当初予算ベースからみて、公債依存度が30%を超えた数値を示している年度は、第2次石油危機が発生した78年度(32.0%)、翌年度の79年度(39.6%)、翌々年度の80年度(33.5%)、99年度(37.9%)、及び2000年度である。

● GDPを上回る累積債務残高

こうして、大蔵省は、2000年度では、新規発行債と借換えをあわせた総額85兆8,705億円

(対前年度比20.7%増)の大幅増発の国債発行計画を決定した。この結果、2000年度末には国債発行残高364兆円に達すると見込まれている。また、地方債発行残高は187兆円と見込まれている。したがって、2000年度末には、国と地方政府を合わせた長期債務残高は645兆円と、名目国内総生産(GDP:498兆9,000億円)を29.3%も上回っている(表1参照)。この対GDP比は年度を追うごとに高い数値を示し、とりわけ2000年度末のその数値は、90年度末の数値と比べると2倍以上の数値となっていることも、表1から読み取ることができる。

また、日本の財政悪化の様相は、暦年と年度や、日本のGDPの見方などの違いによって経済協力開発機構(OECD)の数値とは多少異なるものの、OECDの試算によっても把握できる。例えば、先の指標である国と地方を合わせた長期債務残高の国内総生産に対する比率は、2000年(暦年)に、イタリアが115.2%(99年より2.5ポイント減)、日本が114.1%(8.7ポイント増)、カナダが82.5%(4.4ポイント減)、フランスが64.6%(0.6ポイント減)、ドイツが61.7%(0.9ポイント減)、米国が57.1%(2.2ポイント減)、及び英国が51.2%(2.8ポイント減)といった順になっている。日本のそれは、イタリアに次ぐ高水準であり、主要先進国の中でも突出が目立っている。さらには、その数値の変化を対前年比でみた場合、日本だけが上昇しており、ますます予断を許さない事態に陥っているとも考えられる。

日本を除く主要先進諸国は、80年代半ば以降、米国をはじめケインズ政策の有効性に疑問を抱き、「財政構造改革」に着手してきたことによって、先の国と地方の累積債務残高の対GDP比の数値が下落している。確かに、米国とカナダでの財政赤字は、ここ2、3年は解消されている。また、EU加盟諸国は、99年1月1日より実施しているEU通貨統合にむけて、91年以降、マーストリヒト財政基準(国と地方の累積債務残

表1 国及び地方の長期債務残高(99年12月現在)

(単位:兆円)

	2年度末 (1990年度末) <実績>	7年度末 (1995年度末) <実績>	10年度末 (1998年度末) <3次補正後>	11年度末 (1999年度末) <2次補正後>	12年度末 (2000年度末) <予算案>
国	200程度	297程度	412程度	451程度	485程度
普通国債残高	166程度	225程度	299程度	335程度	364程度
地方	67程度	125程度	166程度	179程度	187程度
国と地方の重複分	▲2程度	▲12程度	▲18程度	▲22程度	▲26程度
国・地方合計	266程度	410程度	561程度	608程度	645程度
対GDP比	60.6%	83.7%	112.7%	122.7%	129.3%

(注) 1. GDPは、11年度は実績見込み、12年度は政府見通し。

2. 10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、408兆円程度、295兆円程度となる。

高の対GDP比が60%以下とし、かつ国と地方の財政赤字の対GDP比が3%以下とする)を満たすべき財政構造改革に着手してきた結果といえる。日本でも、日本政府が心待ちしているように、景気が上昇し、現行の景気優先政策から財政構造改革への速やかな政策転換が望まれる。

懸念される金利上昇と財政錯覚——

なぜ、米国がケインズ政策の有効性に疑問を抱き10年以上も前から「財政構造改革」に着手してきたかの理由の一つに、公債が経済に与える問題の一つとしてのクラウディング・アウト問題が考えられる。この問題は、公債発行により金利が上昇して、本来、民間企業に投資される民間資金が押しのけられ、ますます経済状況を悪化させてしまうという問題である。日本では、これまで他の先進諸国に比して金融機関への高い貯蓄率に支えられて、クラウディング・アウト問題は発生してこなかった。しかしながら、わが国の金融機関はバブル経済崩壊後の大量の不良債権を抱

え、さらには政府の弛まない公債発行と景気低迷とあいまって、余裕資金保有量の減少となり、99年3月には一時的なクラウディング・アウト現象が発生したのも事実である。そしてまた、先述したように2000年度の国債発行額は85兆円という空前の規模にもかかわらず、郵便貯金の集中満期と重なって公的部門の引き受けが大幅に減少するため、政府は金融市場での消化に依存せざるを得ない。特に、郵便貯金や年金を原資とする資金運用部の引き受け額が初めてゼロとなる。政府は、円滑な市中消化を努めるものの、個人や金融機関に対して国債にたいする魅力、例えば高い金利を付けなければ十分消化されない場合もありうる。金利上昇は、先のクラウディング・アウトの発生にもつながる可能性があり、今後、十分注意すべき点である。

最後に、国債発行は財政錯覚を起こしかねない要素を多分にあり、世代間の負担の公平問題にも、より一層十分吟味する必要があることも付記しておくことにする。(えがわ まさし)

Ⅲ 場当たり主義の社会保障予算

小川 正浩
生活研究部長

過去10年の「政治改革」の結末は、利益政治とポピュリズムのまんえんである。2000年度社会保障予算の編成過程と内容を検討するとき、このような政治の象徴をみるおもしろいがある。年金改正法案、介護保険見直し、児童手当、医療費改定などの一連のうごきに通底するのは、視野がきわめて短期であること、じぶんたちの議席維持に利のあるグループの益をおもんでいること、さらには現金をばらまき、負担さえかろくすればそれが善政であると錯覚していることである。

● 迷走する介護保険見直し

99年10月の自公政権発足を前後して、介護保険は政局ゲームに翻弄され続けてきた。全額税財源による制度見直しを迫る自由党や、「在宅＝保険・施設＝税」を主張する公明党の政権参加によって2000年4月実施が一時危ぶまれ、地方自治体をパニックに陥れた。次に自民党政調会長に就任した亀井静香氏の「家族介護は美風」のアナクロ発言は世論のひんしゆくをかった。次いでうち出された高齢者（1号被保険者）からの保険料徴収の「半年間凍結プラスその後1年間半額徴収」とする決定も、しょせんは人気取りの姑息な手法であることがすぐ看破された。

これらに伴う財源措置は、市町村が設ける基金に国が交付金を交付するというかたちで、99年度第2次補正予算の中に計上された。65歳以上の第1号被保険者の保険料に関しては、2000年4月～9月は徴収凍結、2000年10月～01

年9月は半額徴収で、通常の徴収は01年10月からとなる。この凍結・半額徴収に伴って国から市町村への交付金が7,850億円。また、40歳～65歳未満の第2号被保険者の介護保険料の徴収によって財政基盤が脆弱化する健保組合と国保に対してもそれぞれに設けられた基金に2000年度と01年度の2年度分の財政支援を行うこととされ、合計1,260億円。同じ補正予算の中では2000年度の介護基盤整備を前倒しするかたち（詳細は後述）で513億円が生まれ、その他予防対策を含め総額1兆100億円の介護関連費用が第2次補正予算に組まれた。

これらの財源はすべて赤字国債発行でまかなわれたわけだが、保険料凍結・軽減に対しては、バラマキ型政治を助長するものという批判だけではなく、サービスの対価を支払うのは当然とする市民のてきびしい反発をまねくこととなった。この反発は「介護の社会化」を覆すような家族慰労金事業（2001年度実施）が決まったことによって増幅された。ほんらいとるべき方策は、ご都合主義で国債を増発せずとも、介護保険導入によって余裕のである4,000億円近くの公費を基盤整備に振り向け、市町村が市民の納得のもとで制度を円滑にスタートさせる環境づくりを国として支援することであった。

2000年度予算においては、新たに策定された2000年度～2004年までの5年計画の「ゴールドプラン21」（表1参照）の基盤整備費の初年度分1,322億円が計上されている。具体的には、特養10,000人（99年度第2次補正で

表1 ゴールドプラン21

サービス種類 ^(注1)	2000(平成12)年度 ^(注2)	2004(平成16)年度
ホームヘルパー	178,500人	225百万時間 (35万人)
訪問看護ステーション	6,000ヶ所	44百万時間 (9900ヶ所)
デイサービス/デイケア	18,350ヶ所	105百万回 (2.6万ヶ所)
ショートステイ	69,000人分	4,785千週 (9.6万人分)
特別養護老人ホーム	310,000人分	36万人
老人保健施設	287,000人分	29.7万人
痴呆性老人グループホーム	—	3,200ヶ所
ケアハウス	88,400人分	10.5万人
高齢者生活福祉センター	800ヶ所	1,800ヶ所

(注1) サービスの中にはこの他に、施設サービスとして、介護療養型医療施設がある。これについては、療養型病床群(99.1.1現在158,410床)、老人性痴呆疾患療養病棟(98.7.1現在5,360床)、介護力強化病院(98.7.1現在134,417床)の中から申請にもとづき都道府県知事が指定することになっている。介護療養型医療施設の整備目標はここでは掲げられていないが、22万床にするとも言われている。

(注2) 数値は99年度当初予算+同第2次補正(2000年度前倒し)+2000年度予算(純増)分。但しホームヘルパーは99年度当初予算ベース。

5,000人前倒し)、老人保健施設7,000人(同4,000)、ケアハウス5,000人(同1,500)、高齢者生活福祉センター200ヶ所(同200)、ショートステイ6,000人(同2,000)、デイサービス1,200ヶ所(同100)、痴呆性老人グループホーム500ヶ所(同200)、訪問看護ステーション1,000ヶ所となっている。

「ゴールドプラン21」は、市町村が作成する介護保険事業計画における介護サービスの見込量の集計と、グループホームなど一部は厚生省の期待値を含めた目標となっている。施設関連基盤は、同プランによって、介護保険施行後も少なくとも5年間は一般財源から基盤整備費として手当されることが約束されたわけだが、ホームヘルパーはこれまでのように国が補助金を付けて増やしていくのとは違い、介護提供事業者、とくに民間事業者の努力いかんにかかっている。民間事業者の参入が不足すれば在宅介護は大きく立ちおくれること

になる。

介護サービスの需給予測は難しい。需要が供給を大きく上回るのではないかという当初の予測も、ここにきて、すでにサービスを受けている人のなかにも自立と判定されるケースや、認定されても1割自己負担が抑制効果として働きサービスを敬遠するのではないか、地方を中心にヘルパーが自宅に出入することを嫌うなど需要側の変化を予測する声が強まっている。勢いこんでいた民間事業者にも介護報酬単価がきまっていないこともあって、介護市場参入を様子見の感もある。むろん地域によってサービス不足のところが初めから顕在化するところも多い。しかも中期的に考えれば在宅介護の利用率が高まってくればそれに対応するだけのサービス量の圧倒的な不足は明らかで、この新プランの達成でようやく在宅サービスの利用率は6割に達し、「介護の社会化」が名実ともにスタート台に立つものと考えてよい。

その他予算には、低所得者への対策として、現在ホームヘルプサービスを利用している人には介護保険の自己負担1割ではなく、当面3年間は3%とし、その後次第に引き上げて、2005年に1割負担とするための財源措置がとられている。

● 迷走する少子化対策

政府は昨年12月に少子化対策推進関係閣僚会議で「少子化対策推進基本方針」をまとめた。結婚と出産は当事者の自由な選択にゆだねられる問題としながらも、育児を社会的に支援してゆくことによって出産の環境を整えようというねらいである。この基本方針にもとづいて12月に、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の6大臣合意による少子化対策の具体的実施計画（新エンゼルプラン）が策定された。

新エンゼルプランのうち保育所整備関連では、新たに2000年度から04年度までの5ヶ年計画が策定され、(イ)0～2歳児の保育所受入枠を68万人（99年度比10万人増）(ロ)延長保育を1万ヶ所（3,000ヶ所増）(ハ)休日保育を300ヶ所（100ヶ所増）(ニ)病気回復期にある乳幼児一時預かり500市町村（50増）(ホ)多機能保育所を2,000ヶ所（400ヶ所増）(ヘ)育児相談などのための地域子育て支援センターを3,000ヶ所（1,500ヶ所増）(ト)専業主婦家庭の休養・急病等に対応した一時保育3,000ヶ所（1,500ヶ所増）(チ)放課後児童クラブ11,500ヶ所（2,500ヶ所増）となっている。

しかし、このプランではたして大都市部を中心にして3万2,000人（厚生省調査99年4月1日現在）いるといわれる認可保育所への待機児童の解消をはじめ保育への社会的ニーズが満たされるかどうか疑問である。というのも、95年に策定された旧エンゼルプランも目標値を実績が下回った項目が多いからである。低年齢児童受入枠は目標値を2万人弱下回り、一時保育は50%の達成率でし

かない。今年4月からの認可保育所の規制緩和の動向を注視したい。

仕事と家庭の両立支援策の一環として、育児休業期間中の育児休業手当を賃金の25%から40%への引上げ、また、育児休業代替要員確保の助成金が労働省予算の中に盛り込まれている。

政治決着となった児童手当は手当額（第1子月額5,000円、第2子5,000円、第3子1万円）や所得制限はそのままとし、支給対象年齢を現行の3歳未満から義務教育就学前までに延長し、費用負担は3歳未満は企業負担を含む現行どおりとし、3歳以上～義務教育就学前については企業負担を求めず公費負担とし国2/3、地方1/3負担とされることが決まった。追加所要額2,200億円（満年度ベース）のうち2,000億円は99年度に導入されたばかりの年少扶養控除の減額で措置され、残りの200億円は厚生省予算によるやりくりによってまかなうこととされた。非・低課税世帯では制度拡充の恩恵を受けるが、小学生以上16歳未満の子どものいる課税世帯や、子どもが小学校入学前でも児童手当の支給を受けられない高所得層の負担はふえる。

諸外国とくらべて児童手当が貧困であるのは事実であるが、いま少子化対策として優先されるべきであるかどうかについてはその政策効果を見極める必要がある。こうした現金給付をふやすことよりも、むしろ急がれるべきは上に見た保育所の待機児童解消など社会サービスの充実や仕事と家庭との両立支援のための公的支援である。

● ビジョンなし負担先行の医療

政府は2000年度までに医療保険改革案をまとめることをかねてからの公約にしていた。しかし、ビジョンの提示はいっさいないままに、圧力団体のむきだしのゴネ得を許し、あまつさえそれにかかるお金を高齢者につけ回すという、最悪のシナリオの医療予算となった。

賃金、物価動向等から見ればほんらいならマイナス改定になるはずの診療報酬を逆にプラス改定（実質0.2%）したことによる所要財源は約560億円。それを保険料引上げでまかなおうとすれば、健保連等の別の圧力団体の反発を呼ぶことから、結局は声なき高齢者の負担で切り抜ける。しかも開業医の多い医師会の意向をくみ、個人医よりも病院での負担が重くなるように仕組む。これが今回の医療予算の構図といてよい。

高齢者につけ回されたことによるいちばん大きな制度変更は70歳以上の負担を定額制から定率制に切り替えた点にある。入院時では日額1,200円であるものを1割負担へ（上限37,200円）、外来の場合530円（月4回まで）とあるものを病院では1割負担としつつも、診療所では定額制（800円×4回/月）と定率1割負担制の選択（上限月額3,000円）とし、個人医からの患者離れを防ぐ工夫がなされている。

また、70歳未満の人の自己負担限度額について見直しをおこない、一般、低所得者に加え、月収56万円以上の上位所得の区分を新たに設け、一般と上位所得者については限度額（6万3,600円、12万1,800円）に、医療費の一定額を超えた部分の1%を上乗せすることとされた。

こうした改定に伴って昨年7月から免除されている70歳以上の薬剤費一部負担は正式に廃止されることとなったが、70歳未満にはこの負担が残る。

わが国の医療保険は、近年の健保本人2割負担の実施、食事代の自己負担化と薬剤費一部負担、高齢者の相次ぐ負担増、やまぬ保険外負担増などによりその給付水準は著しく低下してきている。加えて医療サービスの質は一向に改善されていない。高負担・低サービス化がすすんでいる。良質で安定した医療制度をつくるためには、被用者も自営業者も高齢者も加入した一律の医療保険制度を都道府県単位でもうけるいっぽう、サービス提供の質の向上には医療経営の透明化を前提に

した公的支援をつよめる必要がある。

● 年金

99年消費者物価はマイナスとなったが、年金額はすえ置く措置がとられる予定。なお、年金改正案は現在参議院で継続審議となっており、国会でのなりゆきが注目される。

この法案の眼目は、高齢化がピークをむかえる25年後に支給総額を約20%減らすことにある。そのためには4つの手段がくみ合わされている。第1に、厚生年金の報酬比例部分を5%引き下げることである。第2は、5年ごとの財政再計算期に、過去の賃金上昇率を年金水準に反映させてきた「賃金スライド」を凍結する。第3に、厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を2013年から2025年にかけて段階的に引き上げてゆき、1961年4月2日以降生まれの人からは完全に65歳支給にする。第4が、65歳になればどんな高額の賃金を得て働いていても、満額年金をもらえるいまの仕組みを改め、一定額以上の賃金をもらっている場合には年金額を減額する（在職老齢年金制度）。

このまま法案が成立すれば、年金不信はますますつよくなるのはまちがいない。しかし、賦課方式によるいまの制度を維持するためには、つぎの世代の負担をかんがえて、ある程度の給付水準の切り下げも避けられない。したがって、上記のうち、報酬比例部分の引き下げと65歳以降の在職老齢年金制度の適用はやむをえないだろう。

しかし、賃金スライドの凍結は、一国の生産性の伸びの恩恵から年金受給者は除外され、新たな年齢差別を制度化することになり、問題が大きい。さらにいちばん問題なのは、支給開始年齢の引き下げで、こんごの高齢者雇用のみきわめがないうままに、いっぽう的に支給年齢を遅らせるのは、しょうらい数千万人単位の経済難民を生じさせるおそれがある。（おがわ まさひろ）

IV 継続する従来型公共事業予算

星野 泉

明治大学政経学部助教授

公共事業関係費の規模と枠組

2000年度の公共事業関係費は、9兆4,307億円であり、前年度当初予算と同額になったが、昨年度と同様、公共事業等予備費を5,000億円計上し、総額でも昨年度同様の9兆9,307億円を確保することとなった。相変わらずの景気対策型予算として建設国債9兆1,500億円を含め国債発行が32兆6,100億円、公債依存度38.4%に膨れ上がる主要因をなしている。また、昨年11月に発表された経済新生対策に基づく99年度第2次補正予算に計上された、社会資本整備と住宅金融対策費の3兆7,000億円分を合わせ、公共事業の切れ目ない執行が実施されることとなっている。99年度当初予算の際に掲げられた15ヶ月予算の考え方や規模と同様、景気対策型予算の中核を成す公

共事業関係費の様相を呈している。

例年設置している特別枠は、今年も設定された。公共特別枠として、新たな発展基盤の構築を目指し、直面する政策課題に対応する分野に重点的配分を行うということで、「物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠」に2,500億円、「生活関連等公共事業重点化枠」に3,000億円をおいている。前者は、小渕首相が自ら査定するという2つの経済新生特別枠計5,000億円のうちの一つであり、後者は与党が事業配分するというものである。この規模の範囲で、果たして、重点的、効率的配分に寄与しているのかどうか疑問の残るところである。また、昨年創設されたもので、活力とゆとり、うるおいのある生活空間を創造するため、各地域が主体的に策定する「地域戦略プラン」の推進に対し、2,000億円を措置している。

一方、機動的景気対策を求め、自自連立の下で昨年設定された公共事業等予備費は、当初予算に計上されるが、用途が決められていないものである。全額使用しなくてもよく、当初予算審議の通常国会閉幕後の決定となる。しかし、実際には整備新幹線、関西国際空港整備等に使用されており、財政法上の「予見し難い予算の不足に充てる」ものとはいえ、その意義と必要性には法律上も疑問がある。本年度の計上においても、整備新幹線について、既着工路線の早期開業を優先すべきところ、与党内で未着工区間の予算計上をせまった結果、予備費の設定が継続されることになった。本年度も整備新幹線の建設費上積みに向け走り出しており、昨年度と同様の状況が予想される。

表1 2000年度一般会計公共事業関係費

(単位：100万円)

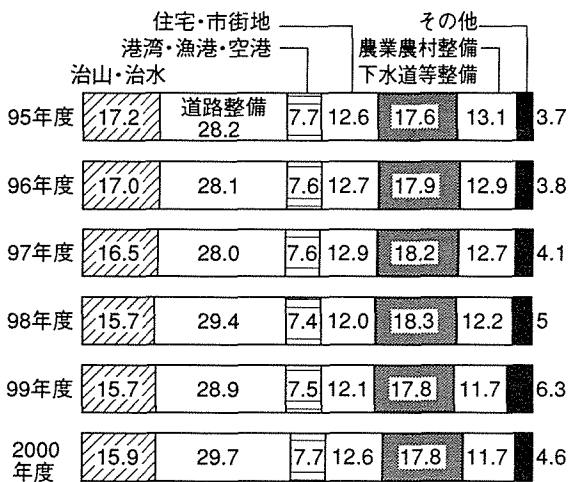
公共事業関係費	2000年度 概算額	増減額	伸び率 (%)
治山治水対策事業費	1,491,958	19,610	1.3
道路整備事業費	2,776,674	74,152	2.7
港湾漁空港整備事業費	724,819	20,080	2.8
住宅市街地対策事業費	1,181,699	45,113	4.0
下水道環境衛生等施設整備費	1,681,553	14,504	0.9
農業農村整備事業費	1,092,607	1,682	0.2
森林保全都市幹線鉄道等 整備事業費	370,717	19,859	5.7
調整費等	38,001	▼200,000	▼84.0
小計	9,358,028	▼5,000	▼0.1
災害復旧等事業費	72,674	5,000	7.4
計	9,430,702	0	0.0

事業内容の分析

公共事業予算のポイントとしては、まず、「政策課題に対応した重点化の推進」として、物流効率化による経済構造改革の推進、環境と調和した持続的な経済社会の構築、少子高齢化社会等に対応した街づくり・地域づくり、高度情報通信社会の基盤づくりがあげられている。ダイオキシン対策、鉄道駅にエレベーター設置するバリアフリー対策、道路交通システムの高度情報化など今日的課題に対応した配分もみられるものの、多くは在来型公共事業の範疇を超えていない。

事業別シェアを99年度当初予算と比較してみると、図1のように、道路整備、住宅・市街地の増加が顕著で0.5ポイント以上伸びており、続いて治山治水、港湾・漁港・空港が0.2ポイントの増加となっている。伸び率として最も大きいのは鉄道で5.7%増、200億円追加されたことは、本年度の特徴といってよいだろう。しかし、5年前からの推移をみると、道路整備が28.2%から29.7%へと1.5ポイント伸びていることが目にとまり、道路中心の公共事業という状況に変わりはなく、この傾向は98年度以

図1 一般公共事業の事業別シェアの推移 (%)



(出所)『毎日新聞』1999年12月25日付。

降むしる強まっているといえる。

整備新幹線は、未着工部分の新規着工について、与党が大蔵原案に盛り込むことを強く求めた項目である。しかし、運輸省が概算要求しなかったことで、原案には計上されなかった。予算成立後に政府、与党内に検討委員会を置き、新整備計画を作ることとなり、その財源を公共事業等予備費に期待する形となっている。連立与党は、全線フル規格の新幹線建設を方針としているが、今日の経済、財政状況の下で、予備費や補正予算に頼る整備新幹線計画が非現実的であることは明白であり、その点では政治より行政の認識の方が確かであるといえる。

また、「効率性・透明性の確保」として、昨年同様、今年度も費用対効果分析から再評価により継続中の事業見直しを行う。新たな中止、休止事業は、ダムの休止4、港湾の休止3など合計23事業で、事業費削減効果は約245億円以上となった。

「地方分権に向けた取組み」としては、国と地方の役割分担の明確化の観点から統合補助金の創設、地域戦略プラン経費として2,000億円措置されているが、その規模からみると地方分権はまだまだ緒についたばかりである。

● 昨年の経済新生対策と99年度第2次補正予算

昨年11月に決定された総合的な経済対策「経済新生対策」は、景気の本格的回復と構造改革の推進を目指し、昨年決定された過去最大の緊急経済対策に匹敵する総事業規模18兆円(今回実施しない減税分を除く)、国費の部分で6兆5,000億円の大きさとなった。そして、これを具体化するために、99年度第2次補正予算6兆7,890億円が組まれている。政府は、この事業実施により、今後1年間でGDPを1.6%引き上げる効果をもつとし、景気を「2000年度後半に本格的回復軌道に乗せる。2001年度からは民需中心の自立的回復

から新たな成長軌道に乗せる」としている。このうち、社会資本整備が6兆8,000億円、中小企業など金融対策が7兆4,000億円、住宅金融対策が2兆円、介護対策が9,000億円などとなっている。

堺屋経済企画庁長官によれば、1.6%の成長は社会資本整備のみによるもので、中小企業対策なども含めれば、少なくとも2.5%の効果があり、2000年度後半には回復軌道に乗るため、これほどの大型対策の必要性はないとみているようである。また、「新規性」「期待性」「訴求性」などのキャッチフレーズを示したところであるが、果たしてこれがどれだけ実質的意味をもっているかどうかは危ぶむところがある。

確かに、政策目標を国民にわかりやすく示そうとする努力や、それぞれの事業について目標年次を設定したことは一つの特徴となった。歩いて暮らせる街づくり、バリアフリーなど弱者にやさしい街づくりなどの事業名称、環境への負荷の少ない経済社会構築のための環境整備として、2002年度までに全国のダイオキシン類の総排出量を1997年度比9割削減、生活基盤整備・充実として、2003年度までに電線類地中化を約3,000キロ実施するなどをわかりやすく提示している。

また、雇用対策として、中小企業地域雇用創出特別奨励金(510億円)や特定地域・下請け企業離職者雇用創出奨励金(321億円)が創設されたことは、企業のリストラが進められる中で期待は大きい。前者は、新たに労働者を雇った中小企業に対し、人材開発や労務管理などにかかる費用の一部を助成するものである。后者は、大規模なリストラや倒産に際して、下請けや取引先など関連会社で生じた非自発的失業者を雇用した企業に、一人当たり月10万円、合計で60万円まで支給するというものである。

しかし、中小・ベンチャー企業振興としては、中小企業の私募債発行に信用保証を供与、創業者や小規模企業向け無利子設備資金貸付・リース制度の創設をどのように実施していくのか。さらに、今

年度で終えるはずであった中小企業金融安定化特別保証を2001年3月まで延長し、信用保証枠を10兆円追加したことについては、拡張型対策としてかなり問題を残しそうである。

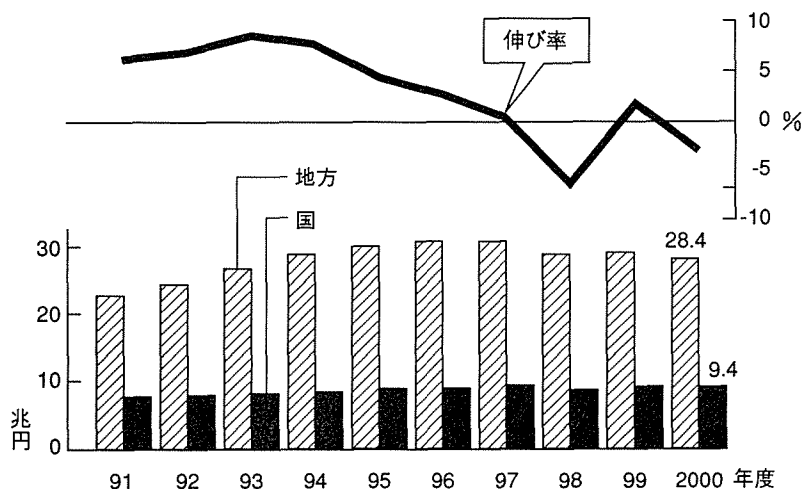
公共事業関係としては、社会資本整備と住宅金融対策合わせて8兆8,000億円、国費が3兆7,000億円。中心部分を占める社会資本整備については、6兆8,000億円、国費部分で3兆5,000億円を投入する。情報化、基幹ネットワークインフラの整備など新社会資本といわれてきたような分野への投資や目新しい名称の項目もみられてはいるものの、内容については従来型とっていいものが多い。農業関連では、ウルグアイ・ラウンド対策やほ場整備、集出荷施設建設など。また、田園空間整備というものも、中身は、集落排水、農林道、ため池整備などである。高速交通ネットワーク整備とする事業も、整備新幹線が含まれる。国際拠点インフラの整備とアクセス強化とは、関西空港、中部国際空港、東京湾、大阪湾整備のことであった。三大都市圏の構造改革の推進としては、都市部の主要道、河川のスーパー堤防、地下水路、防災公園整備があげられており、いずれも従来型の公共事業の範疇にある。

新幹線予算は99年度当初予算、公共事業等予備費に第2次補正の整備新幹線の国費分300億円を合わせると、年間1,000億円を上回る。これにより、東北新幹線の盛岡―八戸間など工事進行中の3線7区間の事業が前倒しとなる。

● 公共事業と地方財政危機

建設省の発表によると、99年11月の公共事業着工額は、前年同月比19.0%減の9,419億円と6ヶ月連続の前年割れとなった。これは、公共事業のほとんどを占める地方自治体の発注が伸び悩んでいることが大きく影響している。公共事業のほとんどは地方自治体が支出しており、発注額は6,968億円、前年同月比17.4%、とくに市区町村は20.1%

図2 国と地方の公共事業費と伸び率



(注) 国の公共事業費は当初予算、地方の事業費は地方財政計画ベース。2000年度は見込み。伸び率は国と地方の合計。

(出所)『日本経済新聞』1999年12月18日付。

の減であった。また、公社、公団を含む国の機関も、事業前倒しの影響で23.1%減の2,450億円であった(日本経済新聞2000年1月15日付)。地方自治体は、財政危機の中で事業の実施を見合わせたり、事業の発注が困難となっている面があり、景気対策と地方の行財政改革が相いれないものになっているのである。

こうした流れを受け、2000年度の国、地方を合わせた公共事業予算の総額は、図2のように、37兆8,300億円程度となり、99年度当初予算に比べ、約1兆円、率で3%の減少となる。国の公共事業関係費が横ばいなのに対し、地方の事業が減るためである。地方の単独事業は、4%減の18兆5,000億円程度、補助・直轄事業の地方負担分は3%減の9兆9,000億円、合わせて4%減の28兆4,000億円になる。

これまで、国の景気対策に同調する中で、地方自治体財政は悪化の一途にあったが、本年度の地方財政計画ベースでは高水準の計画達成がいよいよ難しくなってきたのである。交付税特会の借入れというマクロとしての地方財政危機も存在し

ている。これまでの日本の景気対策は、公共事業の3分の2を地方が担うことによって成り立ってきたが、その限界が見え始めている。99年度の公共事業関係費のうち、2次補正予算計上分の多くは2000年の4月以降に繰り越して支出するため、2000年度の上半期は十分な事業量が確保でき、景気は回復、本年度に補正の予定はないという政府部内の見解が本当に現実となるのであろうか。

構造改革の本格的実施は先送りになり、建設(4条)国債、赤字(特例)国債という分類分けや中央から地方への投資的、(資本)補助金などの見直しなど、中央、地方、双方にとっての公共事業拡張要因については全く手がつけれない。所得税制のフラット化によりビルト・イン・スタビライザー効果も減少してきている。バブル回帰を目指した拡張型、開発型景気対策の中では、財政赤字の肥大化と低福祉高負担の公共事業大国の姿がみえてくるばかりである。

少子・高齢化対策、環境対策は、ダウンサイジングの中で実現可能となるものが多い。来年、建設、運輸、北海道開発、国土の4省庁が統合し、公共事業予算の8割以上を握る巨大官庁が誕生するが、その際には、今、何が必要なのか、事業評価、費用対効果分析を厳密に実施すべきである。また、これまでのように、都合のいいグローバル・スタンダードを振りかざすのではなく、財政赤字を縮小するという、米欧では極めて一般的なスタンダードに回帰しなくてはならない。

(ほしの いずみ)

V 最後の財政投融资計画

兼村 高文

明海大学経済学部助教授

2000年度の財政投融资計画

戦後の社会資本整備等に貢献してきた財政投融资（以下財投）計画は、来年度にスリム化に向けた改革を控え、2000年度はこれまでの枠組みで策定される最後の財投計画となる。改革を前にした2000年度の財投計画を見てみよう。

財投計画の総額は42兆9,919億円である。対前年度比でマイナス18.7%と大幅に減らしている。これは4月から郵便貯金が大量の満期を迎えることなどから、資金運用事業をマイナス54.2%とほぼ半減させたためである。満期を迎える郵便貯金は相当額がより有利な他の金融商品に向かうと予想されており、郵便貯金特別会計は99年度の8兆5,000億円から2兆円と大きく減額している。財投計画が大きく縮小されたのはこうした資金運用事業によるものであって、公団や政府系金融機関などの一般財投は37兆4,519億円と対前年度比でマイナス4.8%の小幅な減少に止まっている。これは景気対策に引き続き財投が活用されたからである。

つぎに財投計画の中身を見ると、一般財投では、住宅投資と中小企業支援に重点配分されている。住宅金融公庫と都市基盤整備公団の住宅関連機関は対前年比でプラス2.6%の11兆3,851億円、国民生活金融公庫と中小企業金融公庫の中小企業関連機関は前年度並みの6兆4,429億円が計上されている。また日本道路公団や首都高速道路公団などの道路関連機関へもほぼ前年度実績

表1 2000年度財政投融资計画

区 分	平成12年度計画
【一般財政投融资】	
1. 住宅関連機関	113,851 (2.6)
住宅金融公庫	103,871 (2.7)
都市基盤整備公団	9,980 (2.4)
2. 中小企業関連機関	64,429 (-0.4)
うち国民生活金融公庫	41,900 (0.0)
中小企業金融公庫	22,100 (-28.2)
3. その他公庫・銀行	44,362 (-28.2)
うち日本政策投資銀行	19,971 (-31.4)
国際協力銀行	18,391 (-30.8)
農林漁業金融公庫	3,500 (9.4)
4. その他の公団・事業団等	59,298 (-3.7)
うち日本道路公団	21,000 (-0.3)
年金福祉事業団	13,490 (-20.4)
年金福祉・医療事業団	4,105 (12.6)
首都高速道路公団	3,756 (10.0)
阪神高速道路公団	3,288 (6.1)
小 計	281,940 (-5.7)
5. 地 方	92,720 (-1.8)
地方公共団体	76,500 (-1.2)
公営企業金融公庫	16,220 (-4.9)
計	374,660 (-4.8)
【資金運用事業】	
郵便貯金特別会計	20,000 (-76.5)
年金福祉事業団	27,100 (-11.1)
簡易保険福祉事業団	15,000 (-25.0)
計	62,100 (-54.2)
合 計	436,760 (-17.4)

の2兆8,000億円程度が充てられている。そして地方債の引き受けを柱とする地方自治体へも7兆6,500億円と1.2%減にとどめている。こうした半面、国内外の金融情勢の落ち着きやアジア経済の回復基調を映して、日本政策投資銀行（北海道東北開発公庫と日本開発銀行を統合して設立）と国際協力銀行（日本輸出入銀行と海外経済協力基金を統合して設立）はそれぞれ30%を超える大幅な減少である。資金運用事業については、前述のように、郵便貯金の大量満期償還という特殊な要因で事業規模が半減となり、また簡易保険福祉事業団についても5,000億円の減額である。

このような一般財投の中身については、一般財投は改革を控えているわりには従前とそれほど変わり映えしない内容である。財投計画の総額が大幅に減少したのは資金運用事業によるものであって、政策分野の一般財投は相変わらずの資金配分に終始し、一般会計予算と一体となった従来型の「第二の予算」と言わざるをえない。

● 財政投融資が果たしてきた役割と問題点

財投は言うまでもなく、戦後の社会資本整備等に大きく貢献し、その功績はだれも認めてきたところである。財投計画は、昭和28年度に国会審議の参考資料として提出されてからその規模の拡大とともに重視されるようになった。戦後復興期には民間資金の不足を補って基幹産業の設備近代化等に多額の資金供給を果たし、その後の発展期では住宅や環境衛生などの生活基盤整備、中小企業支援、農林水産振興、海外支援などに向けられてきた。財投計画は一般会計予算の枠外で資金を運用するものであるが、民間資本を補完するなどして国の財政活動に大きく寄与してきた。その規模はいまや一般会計規模の7割前後の占めるほどに膨れ、「第二の予算」とまで言われてきたのである。

財投は、郵貯や年金など国の信用と制度をバツ

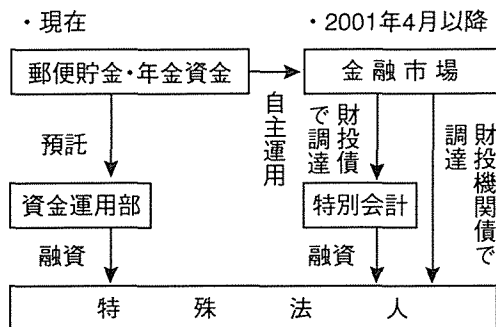
クに集めた有償の資金を原資とし、それを各般の施策を効率的かつ効果的に実現するために各種財投機関に投融資する活動であるが、これまでその役割は十分に果たしてきた。しかし、経済社会が成熟化したなかで自由化やグローバル化により内外の環境が一変した状況においては、これまでの制度ではもはや有効にその役割も果たしえなくなるのは当然である。

そこで、財投の問題点として指摘されていることは、1つは郵貯・年金資金の拡大に伴う弊害である。郵貯預入れ限度額の引き上げは民業圧迫との批判を受けながらも資金量を拡大してきた。これは同時に原資の増大をもたらし、これにより財投の領域を広げる結果をもたらした。また郵貯は資金運用部へ一括預託されてきたため、預入と運用の主体が異なるかたちで管理運用されてきた。こうした郵貯のあり方や公的資金の統合運用を柱とする制度は、部分的な見直しではもはや対応できず、抜本的な改革が迫られてきたのである。

またもう1つの問題点としては、財投機関である公団、公庫、政府系銀行など特殊法人のあり方である。行革でも特殊法人へのメスは遅々として進まない状況であるが、市場の競争に晒されない特殊法人はコスト管理が希薄になり非効率な運営に陥ってきた。また中央省庁との癒着が独占体制を容認し、国民に不利益をもたらしてきた。特殊法人の問題も個々の洗い直しの問題ではなく、そのあり方が問われている。

これらの問題は、経済社会の情勢に相応して制度の見直しを怠ってきたために生じた問題である。わが国の大規模な財投は、入口である原資の拡大が出口の財投機関を膨らませ、国民の監視の届かないところで運営が行われていた結果として、もはや不要の機関を温存させ、また無駄な支出を見逃してきたのである。ただし、これも成長経済であれば全般に資本収益率がある程度確保され問題にもならないのであるが、厳しい経済環境において僅かな収益を上げるために資本を最大限

図1 財投融資の仕組み
(→は資金の流れ)



に効率的に利用しなければならない状況下では、一人特殊法人が許されるわけではない。

財投改革の方向

昭和50年代からの行財政改革を受け継いで、小さな政府へ向けた不断の改革が行われてきたが、財投に関してはこれまで改革のメスは入らなかった。2001年度に予定されている財投改革について、資金運用審議会懇談会の報告と中央省庁等改革基本法でその方向を見てみよう。

まず財投問題については、資金調達面では資金の受動性からくる規模の肥大化、市場を無視した金利設定などを上げ、また資金運用面では弛緩してきた財政の規律、長期・固定金利のリスク管理の不備などを指摘している。こうした問題が生じた背景として、社会システムの変貌や経済環境の大きな変化を理由として上げ、これらの問題を解決するにはもはや財投の仕組みを部分的に見直すだけでは不可能であるとし、制度・運営の全般にわたる抜本的改革が是非とも必要であるとの認識に至っている。

そこで改革の対象分野・事業の絞込みについては、まず官民活動の分担のあり方を厳格に区別した上で、財投はあくまで民業補完に徹することとし、その運営にあたっては資金の償還が確実であ

ることやコストとベネフィットを考慮しながらスリム化を進めることが必要であるとしている。また資金調達面においても、従来のように受動的に集まった資金を一元的に管理・運用するのではなく、各財投機関が自ら必要な資金を市場から調達することを求めている。

財投事業の具体的な見直しに関しては、これまでの住宅、農林水産業、社会資本、国際協力、地方などの分野は不断の見直しを行う必要があるとし、これに対して21世紀の少子高齢社会において活用が期待される分野として、医療・福祉、教育等を上げている。また特殊法人等の整理合理化については、財投改革のなかでも対応する必要性を述べている。

そして資金調達のあり方に関しては、①財投機関債（政府保証のない特殊法人債券）、②政府保証債（政府保証のある特殊法人債券）、③財投債（国の信用で市場原理に基づいて一括調達する債券）、の発行を新たな方式としてあげている。財投機関債の発行は、発行機関が市場の評価を直接受けることになり、財投債の発行は、必要な事業を民主主義プロセスで決定して国の信用で資金調達するものである。いずれを主とするかはまだ結論が出ていないが、財投機関もやがて効率的な運営が迫られ、公的資金であってもValue for Moneyが求められるのである。

財投改革は、予算論議のなかでそれほど注目されていないが、実は国民生活に直接間接に大いに関係することが含まれている。民間が身を削ってリストラに奔走しているなかで、優雅に一人特権に守られて高みの見物ができるようなところを温存させてはならないし、それを見逃せばやがては再び腐敗がそこから必ず始まるのである。

(かねむら たかふみ)

VI 地方財政

—地方財政危機の現状と21世紀に向けての課題—

片田 興
山梨学院短期大学専任講師

2000年度地方財政収支見通しの概要

2000年度地方財政収支見通しに基づいて、その概要をみていくことにしよう。

2000年度地方財政収支見通しにおける歳入・歳出規模は、88兆9,600億円程度となる模様で、対前年度0.5%程度の増加となっている。以下、具体的に、主要歳入項目、主要歳出項目に区分して、それぞれの内容をみておこう(表1を参照

のこと)。

まず、主要歳入項目では、地方税が35兆568億円で、対前年度0.7%の減少、地方譲与税は6,141億円で、対前年度0.2%の増加、地方特例交付金は9,140億円で、対前年度42.8%の増加、地方交付税は21兆4,107億円で、対前年度2.6%の増加となっている。地方交付税は、国の一般会計ベースでは、14兆163億円で対前年度8.8%の増加である。これに地方特例交付金と合計した地方財政に関わる国の一般会計における歳出額は、14兆9,304

表1 2000年度地方財政収支見通しの概要

(単位:億円)

	1999年度 地方財政計画	2000年度 地方財政収支見通し
歳入・歳出規模	885,316	889,600程度 (0.5%程度)
(主要歳入項目)		
地方税	352,957	350,568 (-0.7%)
地方譲与税	6,131	6,141 (0.2%)
地方特例交付金	6,399	9,140 (42.8%)
地方交付税	208,642	214,107 (2.6%)
一般財源計	574,129	579,956 (1.0%)
地方債	112,804	111,271 (-1.4%)
(主要歳出項目)		
給与関係経費	236,922	236,600程度 (-0.1%程度)
一般行政経費	192,745	197,200程度 (2.3%程度)
公債費	113,882	121,000程度 (6.2%程度)
投資単独事業費	193,000	185,000程度 (-4.1%程度)
公営企業繰出金	32,709	32,800程度 (0.1%程度)
地方一般歳出	746,888	740,100程度 (-0.9%程度)

(注) カッコのなかの%は、対前年度の伸び率である。

(出典) 大蔵省資料により作成。

億円である。一方、交付税特会出口ベースでは、21兆4,107億円となっている。したがって、一般財源の額では、57兆9,956億円と、対前年度1.0%の増加となっている。地方債は、11兆1,271億円と、対前年度で1.4%の減少となっている。

つぎに、主要歳出項目では、給与関係経費が23兆6,600億円程度と、対前年度0.1%程度の減少、一般行政経費は19兆7,200億円程度と、対前年度2.3%程度の増加、公債費は12兆1,000億円程度と、対前年度6.2%程度の増加となっている。投資単独事業費は18兆5,000億円程度と、対前年度4.1%程度の減少、公営企業繰出金は3兆2,800億円程度と、対前年度0.1%程度の増加となっている。なお、地方一般歳出は、74兆100億円程度となっており、対前年度0.9%程度の減少である。

主要歳入項目では、地方税収が減少傾向にあり、地方交付税への依存度が強くなっている。地方債については、対前年度比で減少しているが、依然として、歳入での重要な手段となっている。

主要歳出項目では、給与関係経費が対前年度比で減少し、投資単独事業費も対前年度比で減少している。これに対し、公債費は、対前年度6.2%程度の増加となっており、地方財政の危機の進行を示しているものといえよう。すなわち、地方税収の減少傾向に対して公債費が増加する傾向は、地方財政の硬直化を物語るものである。

● 地方税収の減少と税財源問題

地方政府の自主的な行財政運営を支えるためには、自主財源としての地方税収が増加し、また、歳入総額における地方税収の構成比も高まることが望ましいが、現状では、地方税収は減少傾向にある。

2000年度の地方財政収支見通しと地方財政対策の概要をみると、財源不足額は、通常収支の財源不足額が9兆8,700億円、恒久的な減税の影響額が3兆5,026億円となっている。

通常収支の財源不足額に対する対策は、建設地

方債の増発によるものが2兆4,300億円程度、地方交付税の増額によるものが7兆4,373億円で、うち、一般会計加算によるものが7,500億円、交付税特会借入金(国)によるものが3兆2,446億円、交付税特会借入金(地方)によるものが3兆2,446億円、1998年度精算の繰延べによるものが1,981億円となっている。

恒久的な減税の影響額に対する対策は、①地方税減税の影響に対するもの、②国税減税の地方交付税への影響に対するものに区分される。①については、国と地方の税率変更による地方たばこ税の増収措置によるものが1,358億円、法人税の交付税率引き上げ(3.8%)によるものが3,780億円、地方特例交付金によるものが9,140億円、減税補てん債によるものが4,759億円となっている。②については、交付税特会借入金等(国)によるものが7,994億円、交付税特会借入金等(地方)によるものが7,995億円となっている。

このように、財源不足に対する対応策がとられてはいるが、より重要なことは、いかにして地方自体で安定した歳入を確保するかである。そのためには、地方政府の税収が増加する税目を地方政府に配分することが重要である。つまり、地方分権、地方政府再編等に関する議論の高まりと共に、国と地方の財源関係の改革が必要である。

「2000年度税制改正大綱」における固定資産税の改正案をみると、商業地等の課税標準額の算定方式を見直すものでは、課税標準額の土地評価額に対する割合の上限を現行の80%から、2000年度、2001年度に75%、2002年度は70%と、段階的に引き下げ、また、新築住宅等に対する固定資産税減額措置のものでは、適用期限を現行の「2000年3月31日までに新築されたもの」から、さらに2年間延長する、というものである。しかし、地方財政にとっては、直接、地方税収が増加する「改正」が必要ではなかったか。

地方税関係では、地方消費税の税率、事業税の外形標準化、「グリーン税」、固定資産税の地方政

府による自主税率決定等の議論が重要な課題として残されている。今後、税財源問題についての包括的な議論が必要不可欠である。

● 地方分権と地方財政改革

地方分権と地方財政改革に関しては、今後、より一層の進展が必要となる。

地方分権に関しては、国から地方への税財源に関わる権限委譲を含めた、包括的な改革が望まれている。特に、地方財政の歳入構造の見直しが重要となってくるものといえる。

地方税について、都道府県レベルの主な税目として、道府県民税、事業税、地方消費税、不動産取得税、ゴルフ場利用税、自動車税、自動車取得税等がある。また、市町村レベルの主な税目としては、市町村民税、固定資産税、軽自動車税等がある。これに対し、国税の主な税目である法人税、所得税、相続税、贈与税、消費税、酒税、自動車重量税等に税収が多く集まる傾向になっている。しかも、国に集められた税収の一定額が、地方交付税として地方政府に再分配されている。したがって、地方分権に関しては、地方税収の充実のための措置と共に、地方交付税に代表される地方財政調整制度のあり方、さらに、地方債の起債のあり方等も見直すことが必要である。

地方財政改革に関しては、主として、市町村レベルでの再編に関する議論が活発化している。自治省では、市町村合併推進のための新たな補助金として、1999年度以降に法定合併協議会を設立した市町村について、一律500万円を交付する「合併準備補助金」を設けた。また、2000年度では予算要求していないが、合併市町村の人口規模に応じて、2,000万円から1億円を3年間交付する「合併市町村補助金」も制度としてはみとめられた。このように、合併推進に関する各種補助金が整備されつつあるなかで、地方自治のあり方に関しては、合併のメリット及びデメリットも含めて一

層の議論が必要である。今後、地方分権と地方政府再編との関係、さらには、行政区域の広域化と財政の効率化との関係等、地方政府を取り巻く課題は山積しているといえよう。

● 21世紀に向けての課題と展望

地方税収の減少、急増する地方債残高、公債費の増加等、地方財政は、まさに危機迫る状況といえよう。地方の借金の総額は、2000年度末には187兆円程度にも及ぶ。この数字は、10年前と比較すると、約2.8倍に達しているが、ここ数年の特徴として、地方債残高の増加と共に交付税特会借入金（地方）残高の増加がみられる。また、国と地方をあわせた2000年度末の長期債務残高は、1999年度末（2次補正後）と比較して37兆円程度増加し、戦後最悪の645兆円程度に及んでいる。この額は、国内総生産（GDP）の約1.3倍に相当する。

21世紀においては、少子化、高齢化、情報化、国際化等の進展と共に、社会・経済構造が大きく変化するものと予測されている。その変化は、地方政府の行財政運営にも大きな影響を及ぼすものといえる。したがって、地方財政の危機的状況を早急に克服する必要があり、その意味でも、長期的展望をもった取り組みが求められてくる。

すなわち、地方財政の現状を構造的に正しく把握し、社会・経済構造の変化に対応することのできる財政システムの構築が重要である。その意味において、国から地方への税財源に関わる抜本的な権限委譲が必要である。また、広域行政化を含む地方行財政の効率化が必要となる。

（かたた こう）