

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)