

2001年度政府予算の分析と問題点

はじめに

新年度予算は、いうまでもなく21世紀最初の予算となるわけだが、同時に省庁再編後最初の予算でもあり、日本財政の方向を定めるものといえる。

予算の性格について、政府は「景気と財政再建の両にらみ」としているものの、景気対策としても財政再建としてもきわめて曖昧であり、21世紀の幕開けとしての期待がもてないのはもちろん、この1年間を計画することさえ難しいと言わざるを得ない。

日本財政は前世紀を通じて最大となった国債残高を抱えたまま、新しい世紀に入ることになった。この巨大な赤字財政から、いかにして脱却するのか、そのために財政をどのように変革し、いかに政府の信頼を取り戻すことが出来るのか、おそらく多くの国民は、新年度予算に対してこのような期待を持ったのではなかろうか。

ふりかえってみると、90年代の10年間だけでも、200兆円を超える国債発行が行われ、景気低迷下での経済対策が、矢継ぎ早に行われてきた。巨額の国債発行と低金利政策によって、経済はかろうじて上向きの兆しを見せ始めたわけだが、それも新年度においては再び下降へと転ずるのではないかと予想されはじめています。

新年度予算では税収入を2兆円の増加と見て、国債は4兆円ほど減額する歳入構造となっている。年度後半には経済が好転するとの判断であろう。しかしながら、すでに株価は下落を始めており、アメリカの景気後退も予想されて、日本経済の後退という見方が出始めてきた。はたしてこの通りのフレームが維持されるかどうかはきわめて不安と言わざるはない。

従来、当初予算規模はやや控えめにし、年度内に大幅な補正予算を組むというパターンが繰り返され、それが財政悪化の原因となっていた。こうした弊害が、もはや繰り返されないとと言えるであろうか。

省庁再編によってこれからの行財政運営では、官僚よりも政治が大きく作用することになるはずである。これまでの大蔵主導から内閣中心の財政へと転換することは、一つの改革といってよかろう。しかしこれが実を上げるのは、政治サイドの力量にかかっている。はたして我々は官僚主導に変わる政治主導に期待をかけることが出来るであろうか。また、財政経済諮問会議の役割や財投制度の改革などが期待通り進むであろうか。

財政再建と行政改革この二つの課題が新しい政治とともに動き出すかどうか、このようなことも含めて、新年度予算の分析を行ったものである。今回は片桐氏の総括的な報告をもとに、例年のメンバーのほか町田・小林両氏を加えての議論の上分担を行った。時日の関係から不十分なところもあるが、この予算分析メンバーを中心として昨年末に取りまとめた、「財政再建に向けて」(生活研ブックスNo.6)とあわせて活用していただければ幸いである。

2001年1月15日

和田 八束(わだ やつか)

(関東学院大学経済学部教授)

総論 どこまで続く景気対策型予算

片桐 正俊
中央大学経済学部教授

2001年度予算の性格と特徴

福田官房長官は昨年12月24日の記者会見で2001年度予算政府案の特色として、①景気に十分配慮し、日本経済を本格的な回復軌道に乗せるものとした、②財政構造改革の準備として、財政の効率化、質的改善に努めた、③国債発行額を前年比で4.3兆円縮減した、の3点を指摘した。その上で、「『古い殻を破り、新しい構造への転換を着実に進めることで新たな発展の扉を開く』という日本新生にふさわしい予算」と評価した。

だが、2001年度予算はそのような高い評価を下せるような予算であろうか。主要新聞の見出しを見てみよう。政府の言い分通りに、「自立回復軌道に乗せる予算」、「景気・財政両にらみ予算」、「6年振り減額予算」と一応評価した見出しも見られるが、他方「景気対策軸足予算」、「国債頼み景気配慮型予算」、「バラマキ借金予算」、「『いづれ増税』借金潰け予算」、「構造改革先送り予算」といった批判的見出しが多く見られる。前者の見出しは、政府の願望をそのまま写しただけで、後者の見出しの方が2001年度予算案の実態をよく捉えているように思う。つまり、まとめて言えば、政府の評価とは逆に、「財政構造改革を先送りした、借金依存の景気対策型バラマキ予算」ということになる。以下では、この点を明らかにしていくが、2001年度予算の性格がこのようなものだ

すれば、「日本新生にふさわしい予算」だと、とても見得を切れるものではない。

ここで、表1によって、一般会計歳出・歳入及び財投の規模の変化を見ながら、2001年度予算の特徴点を挙げてみよう。

第1に、一般会計総額は6年振りに減少して一見評価できそうであるが、これは2000年度に金融安定化対策として盛り込んだ交付国債償還財源繰入4.5兆円を計上しなくて済んだだけのことで、国債費が大きく減少したことに起因するものである。

第2に、それよりむしろ一般歳出が依然増加して過去最大規模の48兆6,000億円を記録した点に注意を払うべきである。一般歳出の中での最大の費目は社会保障関係費であるが、主に高齢化に伴う自然増等で4.7%の伸び率を示している。だが、注目すべきは、公共事業関係費の方で、3年連続景気対策のために、過去最大規模の9兆4,300億円余りを計上してきている。しかも公共事業等予備費を2000年度より減らしたとはいえ、なお3,000億円計上している。公共事業の景気下支え効果に対する疑問が強まっているにもかかわらず、あえてこれによる景気対策に経済政策の命運を賭けているのである。

第3に、地方交付税交付金等の対前年度比が、他の費目のそれと比べて最も大きくなっている。これは、不況で財政難に陥っている地方自治体に財源保障措置を講ぜざるをえなくなったことによるものである。

第4に、財政投融资計画の規模が減少率で過去最大の15%減となっている。これは、財政投融资

表1 2001年度 一般会計歳出・歳入及び財投の概要

(億円、%)

一般会計 82兆6,524億円 2.7%減				
歳入	税収	50兆7,270億円	2兆 680億円増 (4.2%)	
	税外収入	3兆6,074億円	1,107億円減 (▲ 3.0%)	
	国債	28兆3,180億円	4兆2,920億円減 (▲ 13.2%)	
	*国債依存度 34.3% 2001年度国債残高 389兆円			
歳出	一般歳出	48兆6,589億円	5,675億円増 (1.2%)	
	主な項目	社会保障	17兆5,552億円	7,886億円増 (4.7%)
		文教、科学振興	6兆6,472億円	1,187億円増 (1.8%)
		公共事業	9兆4,352億円	12億円増 (0.0%)
		防衛	4兆9,553億円	195億円増 (0.4%)
	地方交付税交付金等	16兆8,230億円	1兆8,926億円増 (12.7%)	
	国債費	17兆1,705億円	4兆7,948億円減 (▲ 21.8%)	
	公共事業等予備費	3,000億円	2,000億円減 (▲ 40.0%)	
財政投融资資	32兆5,472億円	5兆7,383億円減 (▲ 15.0%)		

(注) 増減は2000年度当初予算比、かっこ内は伸び率、▲はマイナス、千万円単位で四捨五入

の制度改革に伴うものである。

第5に、新規国債発行を減らしているが、国と地方の長期債務残高が666兆円と過去最大を記録している。

これらの特徴点のうち、第1点と第5点に関わっては、「先進国最大・最悪の赤字・大借金国家へ」のところで、また第3点と第4点に関わっては、「財政再建＝財政構造改革路線への転換の必要性」のところで、詳しく言及する。

ここでは、第2点の公共事業関係費と景気との関係について述べることにする。公共事業関係費は2001年度予算で9兆4,352億円を計上しているが、公共事業等予備費が前年度より2,000億円減額となっており、また2001年度の地方財政計画も前年度より地方単独事業1兆円の減額となっているので、公共投資は全体で6.8%減少する。2001年に入ってアメリカの景気ははっきりと減速してきており、それによって世界経済も減速してくると予想される中で、政府の言うように本当に景気を自立的回復軌道に乗せることができるのだろうか。果たして宮沢財務相の言うように、2001年

秋に景気対策的補正予算を組まずに済ませることができるのであろうか。一年前も同じことを言って実現できなかったではないか。

次に公共事業予算の事業別配分であるが、IT（情報技術）関連、環境対策、高齢化社会への対応、都市基盤整備の4分野に重点を置き、これらの総額が3兆6,000億円と、2000年度より8%増額されたのは一見注目に値するが、しかし実際は従来型公共事業の看板を塗り替えただけのものも多く含まれており、必ずしもメリハリのついた事業別配分とは言い難い面もある。むしろ一番メリハリがついたと言われているのは、整備新幹線である。北陸・九州両整備新幹線はフル規格で建設されることになり、2000年度当初と比べ倍の予算が付いた。これに対しては、財政事情を考慮せず地元優先の我田引鉄予算でありバラマキ予算だとする批判の他、これが不採算事業化し赤字垂れ流しとなるのを恐れる声もある。このような公共事業予算に果たしてどの程度の景気下支え効果と、今後の日本経済新生のための基盤形成を期待できるのだろうか。

表2 国及び地方の財政収支

(SNAベース、OECD/エコノミック・アウトルック〔68号(2000年12月)〕)

(GDP比、%)

(暦年)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
日本	▲2.0	▲4.8	▲5.1	▲6.4	▲6.9	▲5.9	▲7.1	▲8.8	▲7.8	▲7.7
米国	▲6.7	▲5.7	▲4.5	▲3.9	▲3.1	▲2.0	▲0.9	▲0.4	0.8	1.0
英国	▲6.5	▲8.0	▲6.8	▲5.8	▲4.4	▲2.0	0.4	1.3	2.7	2.2
ドイツ	▲2.5	▲3.1	▲2.4	▲3.3	▲3.4	▲2.7	▲2.1	▲1.4	1.4	▲1.7
フランス	▲4.2	▲6.0	▲5.5	▲5.6	▲4.1	▲3.0	▲2.7	▲1.8	▲1.4	▲0.1
イタリア	▲9.5	▲9.4	▲9.1	▲7.6	▲7.1	▲2.7	▲2.8	▲1.9	0.1	▲1.0
カナダ	▲9.2	▲8.7	▲6.7	▲5.4	▲2.8	0.2	0.2	2.2	2.5	2.1

※修正積立方式の年金制度を有する日本及び米国は、実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除いた値。仮にこれを含めれば、以下のとおり。

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
日本	1.5	▲1.6	▲2.3	▲3.6	▲4.2	▲3.3	▲5.0	▲7.0	▲6.0	▲6.0
米国	▲5.9	▲5.0	▲3.6	▲3.1	▲2.2	▲0.9	0.3	1.0	2.3	2.6

※日本政府推計による国及び地方の財政収支の対GDP比(年度、SNAベース)は、2000年度▲9.4程度(補正後)、2001年度▲6.4程度。

なお景気対策としては、公共投資の他に、減税を中心としたものがあるが、あくまで補完的役割を期待してのものでしかなく規模は小さい。具体的に述べると、消費促進の面では、贈与税の非課税枠を60万円から110万円に拡大し、高齢の富裕層が若い世代に資産を譲りやすくしている。投資促進の面では、①中小企業の設備投資について税負担を軽減する措置を2002年3月まで延長、②パソコンの償却年数を6年から4年に短縮、③国民生活金融公庫など政策系金融機関が企業の情報化を促進するための貸付制度の拡充、等がある。住宅建設促進の面では、①住宅ローン減税の延長、②住宅資金の贈与を受けた場合の贈与税の非課税枠の拡大、等がある。株価対策では、個人投資家の株式離れを防ぐ狙いだが、株式譲渡益課税の源泉分離方式を2003年3月末まで存続することになった。

● 先進国最大・最悪の赤字・大借金国家へ

表2は、OECDの推計による、対GDP比でみた国及び地方の財政収支状況を示しているが、日本が先進国の中で最大・最悪の赤字国家であるのは間違いない。日本政府の推計では、その値は、2000年度補正後で▲9.4%程度とOECD推計を上回っている。2001年度当初では、▲6.4%と低めの数値になっているが、景気後退で補正予算を組めば、たちまちこの数値は悪化する。

2001年度の国の一般会計当初予算を見ると、表1に示されるように、税収を50兆円超(前年度比+4.2%)と多く見込んだために、歳入不足額は28兆円余りとなり、それを新規国債発行で充たす予定である。2001年度新規国債発行額は、前年度当初と比べた場合4.3兆円(13.2%)の減となっている。新規国債発行額をこのように大きく減

表3 国及び地方の債務残高

(SNAベース、OECD/エコノミック・アウトルック〔68号(2000年12月)〕)

(GDP比、%)

(暦年)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
日本	59.3	63.7	68.8	76.2	80.5	84.6	97.4	105.3	112.3	118.6
米国	74.1	75.8	75.0	74.5	73.9	71.4	68.4	65.3	59.5	54.6
英国	49.4	58.4	56.1	61.1	60.6	60.9	62.0	57.0	53.5	50.7
ドイツ	41.8	47.4	47.9	57.1	60.3	61.7	63.0	60.6	59.6	57.8
フランス	44.7	51.6	55.3	59.3	62.3	64.7	65.2	65.0	64.6	63.6
イタリア	116.1	117.9	124.0	123.1	121.8	119.8	117.7	116.6	112.0	108.3
カナダ	110.3	116.9	117.5	120.6	120.9	117.4	116.2	111.6	105.9	100.5

少できたのは、税収の見込みを増やしたことだけでなく、前年度に計上した金融安定化対策のための交付国債の償還財源4兆5,000億円を2001年度には計上の必要がなくなったことによる。公債依存度も前年度当初の38.4%から、2001年度当初34.3%へと低下している。

ここで注意すべきは、これらはあくまで当初予算の比較であって、近年補正予算後のそれらの実績値は皆悪化しており、当初レベルの比較だけで喜ぶわけにはいかない点である。むしろ大事なのは、わが国の財政が依然先進国の中で最悪の債務状態にあるという認識を持つことと、補正予算を組まないように努めることであろう。それには、政府経済見通しの実質成長率1.7%が達成できるということが前提である。この前提が狂えば、また財政は悪化する。つまり税収が再度50兆円以下になり、歳出は景気対策でまた膨らむからである。

さらに、公債に関わる問題点を指摘しておこう。2001年度国債発行当初予定額28兆3,180億円のうち、建設国債8兆7,600億円、赤字国債19兆5,580億円が発行予定されている。3年振りに20兆円を割ったとはいえ、赤字国債を建設国債の2倍以上も発行せざるをえないところに、わが国の財政状態の悪さが端的に示されていると言える。それはそれとして、新規債発行減ばかりに目を奪われるべきではない。新規債に借換債を加えた国

債発行総額は98兆5,037億円になる見通しで、12年連続で過去最高を更新する。これは、借換債の発行が膨らんでいるからで、公債を現金償還できず借金を借金で返す度合いが強まっていることを意味する。それはともかく、この新規債と借換債の国債発行額に、郵便貯金・公的年金による財投債の直接引受分を加えると、総公債発行額は131兆9,037億円になる。

そこで問題になるのは、このような大量の公債発行を債券市場が消化できるかどうかである。市中消化予定額は89兆9,184億円である。政府は将来の金利負担を考えて、10年債や20年債の発行を増やそうとしているが、金融機関はリスクの大きいそれらの長期債よりも中短期の購入を望んでおり、それら長期債の消化難が生じると、長期金利は上昇し、景気に悪影響を及ぼす可能性がある。

もう1つの大きな問題として、公債累積問題がある。2001年度末の国債発行残高は389兆円、国と地方の長期債務残高は666兆円でいずれも過去最高を更新する。この666兆円は対GDP比で128.5%になる。表3で国及び地方の債務残高の対GDP比を国際比較してみよう。先進国の中で日本は最悪の大借金国家となっている。日本政府推計の128.5%と表3の日本の2001年118.6%は、年度と暦年の違いもあって、前者の方が大きい。この128.5%を日本の公債残高の対GDP比とした場合、先進国の

中で過去に一番悪い数値を示した1994年のイタリアの124.0%を凌ぐほどに、日本の債務状態は悪化してきていることになる。もはや財政は持続不可能な限界的に近づいている、と言わなければならない。OECDは、こうした日本の財政状態の悪化を指摘した上で、中期的な財政再建計画の策定に今から取りかかるよう求めている。

● 2001年度予算の主なポイント——

ここで、2001年度予算の主なポイントを指摘しておこう。

(1) 社会保障関係予算

年金に関しては、夏の参院選を意識してか物価の下落によって本来下げるはずの公的年金支給額が据え置かれることになった。介護関係の予算は、介護保険制度の定着に向け特別養護老人ホーム1万人分の整備などで10.4%の大幅増となった。児童手当は、所得制限を大幅に緩和し、支給率を72%から85%に引き上げることになった。これにより支給を受けられる児童数は現在の約565万人から約660万人に増える。この児童手当の拡充については、財源の手当てを先送りして歳出を拡大したが、子育て支援の効果も不明で、参院選を意識したバラマキ予算との批判がある。

(2) 教育関係予算

少子化が進む中で、20人学級を実現するために、公立小中学校の教職数を5,380人増やすことを決めたのは評価できる。また国立大学の入学金を27.7万円から28.2万円に引き上げたのはやむをえないと考える。他方日本の高等教育の主要な担い手でありながら、国立大学と比べて教育・研究条件が著しく悪い私立大学等への助成金の伸びが、わずか2%にとどまったのは遺憾である。

(3) IT(情報技術)関係予算

IT関連予算は、日本新生特別枠(2,504億

円)を含め、公共、非公共を合わせて約6,000億円を計上している。公共事業枠は対前年度比で11%増の約2,300億円であり、非公共事業枠は同65%増の約3,700億円で、ともに大幅な伸びとなった。非公共枠では、納税手続きをインターネットでできるシステムの開発など枠全体の約3分の1を電子政府関連施策が占めた。公共事業枠では、移動通信鉄塔の増設費など58億円が認められた。ただ、IT予算の中には、各省庁の分捕り合戦となって旧来型事業の看板を掛け替えただけのものも見られる。また、5年で米国に追いつくならIT技術者の養成という根本に重点を置いた施策にすべきであったという意見もある。

(4) 環境関係予算

環境省予算は、対前年度比6.9%増の2770億円と大きく伸びた。中でも最も増えたのは廃棄物対策費である。また、大気汚染防止の観点から、自動車の保有にかかる自動車税(地方税)にグリーン税制が導入される。電気自動車等低公害車が最大50%の減税となり、新車登録から11年超のディーゼル車が10%の増税となる。

(5) ODA予算

自民党政調会長の「三割削減」発言をきっかけにODA予算は見直され、対前年度比3.0%の減となった。削減幅が最も大きかったのは円借款で、国際協力銀行に対する出資金は7.1%と大幅に減った。また「無駄遣い」との批判に 대응するため、政策評価の強化に13.4億円を計上した。

(6) 防衛関係予算

次期中期防(平成13~17年度)の重要課題取り組み初年度として、対前年度比0.3%増の予算を編成した。沖縄に関する特別行動委員会関連経費同0.4%(24億円)増や在日米軍駐留経費負担の同6.6%(182億円)減等が注目される。

● 財政再建＝財政構造改革路線への 転換の必要性

既に述べたように、2001年度予算も景気対策型予算としたために債務は累積し、先進国の中で最悪の財政状態に陥ってしまった。財政破綻寸前まできており、この先景気が減速に向かおうとも、財政再建を織り込んだ予算を、2002年度以降は目指さざるをえなくなってきた。

2001年度予算は財政再建を目指すものとはなっていないが、それでも財政再建の方向に向かいたいという願望のこもった施策が幾つか見られるのでそれを検証しておこう。政府が2001年度予算の重要ポイントの1つとして挙げる「財政の効率化・質的改善の推進」に該当する事例であるが、①公共事業において272事業を中止したこと、②地方財政対策において、いわゆる特例地方債の導入等により「隠れ借金」を表に出したこと、③中央省庁再編を機に、「日本新生特別枠」を中心に、省庁間・事業間の融合化や連携がとられるようになったこと、等がそうである。しかし、これらの施策によって何ほどの財政の効率化・質的改善が推進されるといえるのであろうか。

やはり、本格的財政再建策を持たなければならない段階に来ている。幸いに政治主導を目的に、省庁再編で内閣府が設けられ、その要として経済財政諮問会議が置かれることになった。この機関にはマクロ経済政策の大枠や予算編成の基本方針を審議・決定する前提として、財政再建、財政構造改革の新しい枠組みを提示する責任があると考えられる。

ところで、財政再建は、財政収支均衡の回復を目指すには違いないが、より根本的には従来の中央集権的財政システムを分権的システムに再編する財政構造改革に至ることに意義がある。わが国の財政は、一般会計を中心に、特別会計、財政投

融資、特殊法人、地方財政、社会保障制度、税制を一体的中央集権的に運営してきたシステムであるが、財政構造改革は、これまで中央の政策手段となっていたこれら個別システムをそれぞれ本来の自己責任あるシステムに再編することに他ならない。こうした視点に立って、2001年度予算におけるこれら個別システムの在り方について、主なものを中心に論評しておきたい。

(1) 特別会計改革

特別会計は、事業、管理、保険、融資、整理の5分野に分かれ、その5つがまたそれぞれ個別の会計を有しており、合計では38の会計がある。これら38特別会計の予算総額は一般会計の約4倍にもなる。一般会計は特別会計へ多くの資金を繰り入れている。特別会計からは数多くの特殊法人に出資がなされている。特別会計の全容は解明されておらずブラックボックスとなっている。近年問題になっているのは、「隠れ借金」である。つまり一般会計から特別会計に繰り入れるべき国庫補助を停止したために生じた一般会計の特別会計に対する借金である。2001年度予算ではこの不透明な借金の一部について返済と透明化が行われた。

すなわち、中小企業の従業員が加入している政府管掌健康保険（厚生保険特別会計）への国庫補助を1985年以降たびたび停止したことにより生じた「隠れ借金」の返済に一般会計から416億円を充当する。自動車損害賠償責任再保険特別会計からの借り入れも2,000億円を返済する。また、地方自治体の財政悪化の中、これまで財源の不足分は、交付税特別会計が国と地方との折半で借りてきたが、一部を地方自治体が「臨時財政対策債」（特例地方債）を発行して資金を調達するようにし、負債の責任分担をはっきりさせた。このように、2001年度予算において特別会計に関わる改善点は見られるものの、特別会計の全容解明と改革はこれからの課題である。

(2) 財政投融资改革

2001年度の財政投融资計画は、約32.5兆円

と前年度より15.0%減と過去最大の減少率となった。特殊法人のスリム化を目指す財投改革の初年度として必ずしも十分な削減とはいえない面がある。確かに、中小企業向け融資の伸び悩みを考慮した政府系金融機関が大幅な減少となっているが、公共事業などを担当する公団や事業団の多くは、事業見直しが弱く、関西国際空港会社や石油公団のように巨額の累積債務を抱えながら、事業を拡大する特殊法人もある。

改革の目玉は財投機関債の発行で、それにより特殊法人が自分で資金調達をするのが原則であるにもかかわらず、それは対象33機関のうち20機関、総額1兆1,058億円(計画の3%)に止まった。2000年4月から資金運用部への郵貯と年金積立金の預託が廃止されるため、不足分は政府が財投債を発行し、財政投融资特別会計を経由して融資する仕組みに変わる。ただ、2001年から2007年まで郵貯と年金積立金が財投債を引き受けるので、激変は緩和され、不用な特殊法人が温存される可能性がある。2001年度から始まる特殊法人の再編と財投改革は一体で進めていかねばならない。

(3) 地方財政改革

2001年度の地方財政計画は、地方単独事業が1兆円(5.4%)減となったものの、対前年度比で0.4%増の89兆3,000億円を計上し、依然歳出規模は拡大し続けている。自治体の財政破綻が現実のものとなりつつあるにもかかわらず危機意識が乏しい。35兆円の地方税収の他に、所定の交付税や補助金・負担金があり、地方債の発行額も11兆9,100億円の対前年度比7%増を予定しているにもかかわらず、なお10兆6,000億円も財源が不足するという。歳出削減すればよいものを、この不足分のために国は地方交付税の増額、特例地方債の発行、地方交付税特別会計からの借り入れで対応しようとしている。国と地方のもたれあいの中央集権的構造である。

地方自治体にアカウントビリティを持たせるには、補助金制度と地方交付税制度を抜本改革し、地

方に税源を移譲するしか道はないのではないか。

(4) 社会保障制度改革

2001年度の社会保障関係費は、人口の高齢化による自然増のため、対前年度比で4.7%も伸びた。現行の年金・医療制度を維持すると、高齢化に伴う自然増で社会保障関係費は膨張し続け、高齢化のピーク時には、社会保障制度そのものが維持できなくなってしまう。社会保障給付費は、2000年の78兆円から高齢化のピーク時(2025年)には207兆円へ2.7倍にも膨らむと予想されている。医療保険には、①薬価制度、②診療報酬、③医療供給体制、④高齢者医療の抜本改革が、また公的年金保険については、世代間連帯の考えに基づく給付と負担の抜本改革が、一日も早く行われ、国民が安心して暮らせる社会保障制度を再構築しなければならない。

(5) 税制改革

2001年度の税制改正は、会社分割など企業再編時に法人税などの負担を軽減する企業分割税制の導入、住宅ローン減税の2年半延長、株式譲渡益課税の源泉分離課税方式の2年程度延長、中小企業投資促進税制の延長・拡大、パソコン減税の期限短縮、贈与税の非課税枠拡大、グリーン税制の導入等小規模なものに止まった。

2001年度の税制改正は夏の参院選を意識して、本格的な制度改革を殆ど見送ってしまったが、税制はもはや景気一辺倒ではなく、税本来の第一原則である税収確保を念頭においた抜本改革を行わねばならない段階に入っている。連結納税制度は2002年度から導入されるようであるが、所得税の控除や最高税率の見直し、地方消費税を含めた消費税の税率の見直し、相続税の課税ベースと税率の見直し、間接税・特定財源等の検討、法人事業税の外形標準課税への転換等早急に改革の見直しをつけるべきである。そして、地方分権のために、どの国税をどの程度地方に移譲するのか、そろそろ答えを用意しなければならない。

(かたぎり まさとし)

I 本格改正見送りの税制改正

星野 泉

明治大学政経学部助教授

2001年度の税制改正案

2001年度の税制改正は、基本的な部分は、これまでの減税策を踏襲しており、本年度分については、微調整にとどまっている。減税規模は、国1,700億円、地方税70億円、合計1,770億円となっている。

小渕政権以来の「恒久的減税」は、そのまま継続しており、減税規模は、6兆円を超えるものとなっている。これは、所得税・住民税の最高税率引下げと定率減税（所得税20%・上限25万円、住民税15%・上限4万円）、及び法人税・事業税の税率引下げにより構成されており、今年で3年目を迎える。その間、政府債務は拡大する一方であり、今回も、法人事業税の外形標準課税などの法

表1 2001年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額（初年度）

（単位：億円）

1. 住宅税制	▲150
2. 中小企業投資促進税制等	▲960
3. 社会経済情勢の変化への対応	▲660
4. その他の租税特別措置	+40
合計	▲1,730

（注）上記の計数は、精査の結果、今後異同を生ずることがある。

人税制改革も進まないままとなっている。

（1）住宅税制

住宅ローン控除制度は、1999年以来、大幅に拡充されているものであり、現行制度では、5,000万円までの住宅ローン残高に対して、15年間、最高587万5,000円を税額控除する制度である。それ以前の住宅取得控除制度は、5～6年間で最高150～180万円程度であったから、景気浮揚策としてその減税幅も極めて大きくなったものである。当初、2000年末までの入居者に限っていたが、延長され、今年の6月までとなっている。

新たな住宅ローン減税制度（仮称）では、この制度の減税期間を、15年から10年に短縮、減税規模を最高500万円に圧縮した上、2003年12月までの居住としている。毎年の税額控除率は、年限によって差をつけていたが、新方式では、毎年、債務残高の1%が税額控除になる。

1999年からの大規模な住宅減税継続という観点からみれば、景気の腰折れへの不安からの実施ということになるだろうが、もともと、住宅の駆け込み需要に期待した短期的施策であったわけで、その効果がどこまで続くのか。また、借金を多くすればするほど減税となることで、過大な借金を生み出しはしないか。金利が上昇した時の住民負担の拡大、金融機関にとっての不良債権問題につながりはしないか。一方、合理的に返済計画をたてるのが通常であるとしても、5,000万円のローンに耐えうる人々がどの程度いるのであろうか。

住宅政策を持家中心の政策とし、基本的には個人の問題として、住宅購入をする個人にリスクを

背負わせる形から、良質な賃貸住宅の公的供給へ転換する時がきているのではないだろうか。そもそも、居住とは、人生という一定期間の中で、家屋を利用するものであり、買うか借りるかは、あまり大きな問題ではない。土地、住宅はもはや価値の上昇する資産とはいえないのであれば、居住の質にこだわる必要があるであろう。

また、贈与税の基礎控除額は60万円から110万円に拡大し、特例である住宅取得資金の贈与を受ける場合の非課税枠が300万円から550万円に増加している。親の援助に期待した住宅取得の可能性を高めるための対策とみられ、住宅ローン減税を補強するものとなっている。

いくら所得課税で減税策をとっても、購入した住宅自体不良債権化し、低金利といえども資産価値の下落にあって、実質金利が高いということであれば、また、毎年の収入の中で大きな部分がローン返済に充てられるとすれば、消費意欲が湧くはずもなく、景気への影響は不透明であるといえよう。2000年9月末の家計部門の住宅資金借入残高は約182兆5,000億円。年間の個人消費に対するローン残高の比率は、64%となり、約10年で20ポイントの増加となった。負債の増加に伴い、住宅ローンを抱えた世帯では、収入から税や社会保険料を除いた可処分所得の2割が返済に充てられている。

なお、居住用資産の買い替え特例や譲渡損失の繰越控除など、土地譲渡益課税の軽減措置は延長となっている。

(2) 中小企業投資促進税制

中小企業投資促進税制により、機械装置等を取得した場合の特別償却や税額控除、中小企業技術基盤強化税制として、試験研究費の税額控除率の引上げを導入している。

(3) 社会経済情勢の変化への対応

①情報通信

2年間続いたいわゆるパソコン減税、すなわち特定情報通信機器の即時償却制度は期限どおり廃止され、通常の6年の耐用年数をパソコンについては4年、その他のものについては5年に短縮するにとどまった。

②NPO税制

行政と住民の協働を進める上で重要なNPO法人への個人の寄付金控除については、日本赤十字社などと同様、特定公益増進法人への寄付と同じ扱いをすることになった。日本においては、比較的新しい問題であるが、改革への一歩として評価したい。今後は、収入を公益事業に当てる場合、課税を軽減するよう取り組んでいくことが必要であろう。

● 税制改正の方向性

ビルトイン・スタビライザー機能は、所得税率の簡素化によって小さくなってきており、景気回復策は、前より確実に困難になっている。しかも、環境問題、少子高齢化問題に直面する中で、拡張型、高成長型経済への回帰が難しいばかりか、それを

表2 新住宅ローン減税制度(仮称)の創設

住居の用に供する時間	控除期間	住宅借入金の年末残高	控除率
2001年7月1日から 2003年12月31日まで	10年間	5,000万円以下の部分	1%

(備考) 2004年中の居住分については、2001年後期中に居住の用に供する場合の現行の措置と同様の制度とする。

追い求めることは、それぞれの問題をより激化させる可能性がある。財政再建の観点から望ましくないことはいうまでもない。いやおうなく、福祉型、環境型社会に向かわざるを得ないだろう。福祉や環境の整備を進めることで経済を活性化させるような方向を目指すことになるだろう。

財政再建を目指す、減税プランを持ち出すことはなかなか困難である。場合によっては、増税も視野に入れなくてはならない場面も想定される。まずは、20兆円を超える赤字国債の削減を目指すとして、消費税のみで対応すれば、10%もの税率引上げが必要となり非現実的である。構造改革、行政改革により歳出規模を切り詰めた上で、どれか一つの税ではなく、多くの税で少しずつ増収を図ることになる。そうした時、公平、福祉、環境、分権をキーワードとして再構築することで、国民の理解を求めることになるだろう。

(1) 所得課税(所得税、住民税)

99年度の所得税制改革で、所得税の最高税率は37%となり、イギリスの40%、アメリカの39.6%を下回り、先進諸国の中でもとくに低水準となった。少子・高齢化や財政再建問題が取り上げられる中、そうした状況をまったく無視したかのような、景気一辺倒の減税策。税調は現状より下げる方向を示してはいないが、政治レベルでは、さらに、もう一段の最高税率引下げ論さえでてきているところでもある。

公平の観点を見るならば、国税で、アメリカ、イギリス並みの最高税率40%とし、地方税を合わせて55%程度には戻すか。あるいは国税の37%水準を当面維持し、地方で超過税率設定(現状の13%から18%の間)、すなわち地方税の引き上げで55%水準を目指すか、のいずれかになるだろうが、地方分権の観点からは、後者のほうが望ましい。ただ、道府県、市町村の住民税が合わせて5、10、13%の3段階から、最高税率部分が18%になるということであり、応益性の観点から、住民税の累進性が大きくなることは問題も残る。住民税を

フラットに、所得税を累進にという北欧型地方所得税を目指した抜本改正までの期間限定ということになるだろう。

また、男女共生社会を目指した少子化対応策として、できるかぎり世帯単位課税の色を薄め、個人単位課税に改めていく必要がある。これは、年金システムを個人単位に改めていく方向にも合致する。具体的には、配偶者特別控除の廃止や配偶者控除を縮小する方向であり、扶養控除についても再検討したい。少子化対策としては、子供の数によって控除金額を累増化していく方法か、児童手当や保育サービス等支出面でみていくことで、控除自体は縮小していく方法が考えられる。税収確保と個人単位課税という観点からは、後者の方をとるべきであろう。

(2) 法人課税

法人課税については、先進国並みに税率引下げを進めてきた以上、課税ベースの拡大を一層進めていくべきである。法人事業税の外形標準化についても、1964年以来税制調査会で議論が進められてきており、2000年夏の答申でも目玉の一つとなったところである。

その中では、外形標準課税の意義としては、地方分権を支える安定的な地方財源の確保、応益課税としての明確化、自治体の行政サービスに対する公平な負担といったこれまでの見解に加え、新たに、経済構造改革の促進があげられている。現行のような所得に対する課税よりも、「より多くの利益をあげることを目指した事業活動を促し、企業経営の効率化と収益性の向上に資する」ことで、経済構造の改革に向けたということである。

さらに、「地方分権の時代においては、行政サービスの受益と負担の関係を各地方団体において判断し、地方団体が自主的・主体的に行財政運営を行うことが必要であることから、外形標準課税を導入する場合には、各都道府県が税率決定について、自由度を有する仕組みとすることも重要である」として、これまでみられなかった自

自治体毎に異なった税率の外形標準課税を想定したことは、興味深いものである。

(3) 消費税

財政再建、高齢社会、多様な目標に向けて、消費税の引上げが議論されている。しかし、現在の制度のままでは、あまりにも問題が多い。とくに、インボイス方式を導入せず帳簿方式であることについては、税導入当初から批判が出ていた。さらに、免税点の大きさ、簡易課税制度、複数税率を設けていないこと、生活必需品を標準税率からはずすこと、とりわけ食料品にゼロ税率を設けていないことなど、EUの付加価値税を基準として、見直しを図っていくことが必要である。益税問題さえ解決すればよい税制であるとの論も多いが、これを解決しなければ公平な税制とはいえず、そもそも本格的付加価値税とはいえない。

財政再建のため、将来的に、税率引上げの方向がありうるとすれば、こうした点の見直しが前提となる。不公平感がなく、生活必需品を直撃しないならば、高齢社会に向けた負担増について、国民の理解はある程度得られるものとみられる。

(4) 環境税

環境保護のためには、自然環境に影響を与えるものを、直接、規制していくのか、あるいは課税することによって減らしていくのか。2つの方法が考えられる。必要悪としてその存在を認めざるを得ないものについては、後者の方法をとることとなる。

そもそも、消費税導入時に、物品税を廃止した際、自動車については、大型車と小型車の負担の格差は縮められた。経済に対する中立を目指したこの改革は、環境税の意味を減らしたものであった。環境問題が大きく取り上げられる中、体系的に見直していく必要がある。その際、炭素税など、大気汚染や広範な影響を及ぼすものについては国レベルで、これまでも存在していたような自動車課税などは地方レベルで課税することとなる。ただ、現行の自動車関係税については、やや複雑すぎる。また、もともと環境税というより道路財源とし

ての意味が中心で環境税という意味はなかったことでもあり、環境対策という観点から体系的に見直しをする時期にきている。鉄道や飛行機も含めた交通体系全体の税として、見直しする方法も検討に値する。その他、自動販売機、ペットボトル、空き缶、ダム、産業廃棄物など、環境に影響を与えるものについて、自治体での検討が必要である。法定外税については、たとえ、税収自体は少なくとも、環境対策と税収確保の観点からみるべきものがあるといえるだろう。

自民党税調、与党税調の税制改正大綱では、低公害車、低燃費の車（新車）については、都道府県税である自動車税を一定期間、最大で50%減税している。一方、11年から13年を超える古い車については、生産当時の環境対策に関する技術力や自動車の機能の劣化を考慮し、税を10%加算している。

(5) おわりに

自民党税制調査会と同じく12月13日に発表された、政府税制調査会の答申は、財政の厳しい現状を考慮し、全体的には、減税より財源探しに力点がおかれているようである。微妙な点で自民党の税制改正大綱との違いを示している。

住宅ローン減税については、当初の目標がほぼ達成されてきたこと、租税特別措置の中で最も大きいものであること、住宅という資産のみを優遇する理由に乏しいこと等から現行制度の縮減を求め、株式譲渡益課税の源泉分離課税についても予定どおりの廃止を求めている。法人事業税の外形標準課税についても、相変わらず先送りの自民党、与党3党案より、導入への積極性を示している。発泡酒のビール並への増税についても、賛成論は多いようである。

また、今回の改正では、相続税の税率引下げ等は見送りとなった。政府の中に、これに手をつけるべきとの主張も根強く残っているものの、負担の公平の観点から望ましいものとはいえないだろう。

(ほしの いずみ)

Ⅱ 構造改革を先送りした社会保障予算

小林 仁

参議院常任委員会調査員

なった高失業社会の実態を反映するものである。

● 増大する社会保障関係費

2001年度一般会計予算に計上された社会保障関係費は17兆5,552億円、前年度比7,886億円の増となった。一般会計82兆6,524億円の約21%、政策的経費である一般歳出48兆6,589億円の約36%を占めている。伸び率で見ると、一般会計が▲2.7%、一般歳出が+1.2%にとどまるなかで、+4.7%という大幅な増加となっている。

社会保障関係費の内訳を費目ごとにみると、年金、医療保険、介護保険などに対する国庫負担分である社会保険費が13兆5,900億円（対前年度比+5.3%）、障害者福祉や児童福祉のための社会福祉費が1兆6,944億円（対前年度比▲0.9%）、生活保護費が1兆3,091億円（対前年度比+6.4%）、保健医療政策や食品衛生のための保健衛生費が5,323億円（対前年度比+2.1%）、失業対策費が4,298億円（対前年度比+13.2%）となっている。

予算増の大半は社会保険給付の受給者が増えることに伴う自然増である。急激な高齢化の影響が政府予算の数字に如実に現れているといえよう。また、生活保護費や失業対策費の伸びが著しいのは、社会保険ではカバーしきれない一人暮らしの高齢女性が増加する超高齢社会や、現役世代でも倒産、リストラの憂き目に遭うことが稀ではなく

● 社会保障予算の会計と財源

政府の社会保障関係費17兆5,552億円のうち17兆4,585億円が厚生労働省予算に計上されている。厚生労働省の一般会計予算には社会保障関係費のほかに、水道事業などの公共事業関係費、厚生科学研究などの科学技術振興費などが5,836億円が計上されており、厚生労働省一般会計予算は18兆0,421億円となっている。

なお、社会保障は税だけでなく社会保険料も財源とすることから、主に税を財源とする一般会計のほかに、社会保険料などを主な財源とするいくつかの特別会計が設けられている。社会保障関係の2001年度特別会計の予算は、厚生年金、政府管掌健康保険などの勘定を有する厚生保険特別会計に40兆8,486億円、国民年金特別会計に23兆0,697億円、雇用保険などの勘定を有する労働保険特別会計に4兆6,361億円、国立病院特別会計に1兆0,531億円、船員保険特別会計に914億円がそれぞれ計上されている。

社会保障の財政規模は、一般会計と特別会計の間で相互に資金を繰り入れるという複雑な関係があることや、国の予算以外にも地方負担分もあるため、国の会計の歳出を単純に合計するだけでは明らかにならないが、2000年度の社

会保障給付費は約78兆円（予算ベース）と見積もられていたことから、2001年度は80兆円程度に達するものとみられている。従って、一般会計に匹敵する巨額の資金が社会保障制度の下で分配されることになる。と同時に、国民は社会保障のために約80兆円を負担するというところもある（これは国民所得比で20%程度に相当する。なお、国民負担率は分子に社会保障以外の負担も含むため社会保障支出の抑制指標としては適当ではなく、分母を国民所得〔NI〕とするのもおかしい。問われるべきは国民負担率ではなく、負担のあり方と再分配の内実であろう）。

ところで、国の一般会計に計上されている予算は17兆5,552億円、社会保障給付総額の5分の1強にすぎないことから、社会保障給付費の大半が社会保険料によって賄われている現状がみてとれる（ただし、国費以外に老人保健制度や介護保険特別会計等に対する地方負担分もある）。少子・高齢化によって人口が減少する社会では、現役世代の人口減少が総人口の減少に先行するため、社会保険料を主たる財源とする社会保険制度、すなわち、多くの保険料を現役世代の勤労者に依存する仕組みで社会保障を支えようとする、現役勤労者に負担が集中してしまうと指摘されている。

社会保障財源のあり方としても、財源の大半が社会保険料という名の目的税で賄われていることを意味している。社会保険のスキームを用いることによって、社会保障財源の実質的な目的税化が図られているのである。問題は税のあり方と一般会計の硬直的な予算配分にあるというべきである。

● 社会保障予算の分野別動向と課題

厚生労働省が所管する社会保障関係費17兆

4,585億円の分野別内訳をみると、予算額の大きい順に、医療が7兆2,083億円（対前年度比4,127億円、6.1%の増）、年金が5兆2,954億円（対前年度比1425億円、2.8%の増）、福祉・その他が3兆1,356億円（対前年度比509億円、1.7%の増）、介護が1兆3,902億円（対前年度比1,312億円、10.4%の増）、雇用が4,291億円（対前年度比504億円、13.3%の増）となっている。以下、分野ごとにその動向と課題をみていくことにしよう。

（1）医療

医療分野についてみると、2000年度には6兆7,956億円であった医療費の国庫負担が2001年度には7兆2,083億円と積算されている。隠れ借金の返済である政管健保への繰戻し416億円が含まれているが、これを除いても3,711億円の増、+5.5%という高い伸びを示すものとなっている。

医療費の国庫負担は、健保組合や船員保険の場合は定額となっているものの、政管健保では給付費の13.0%と老人保健拠出金の16.4%が国庫負担であり（2001年度予算では9,176億円）、市町村国保では給付費と老人保健拠出金の50%が国庫負担となる（2001年度予算では3兆3,470億円）。また、老人保健制度に対する国庫負担は、介護的要素の強い老人保健施設療養費などは3分の1、その他部分は保険給付費の5分の1とされており（2001年度予算では2兆0,254億円）、残りは老人保健拠出金と地方負担で賄われる。このほかに、結核などの公費負担医療に対する国庫負担がある。

国民医療費は1999年に30兆円を超えたが、医療費に対する国庫負担はその4分の1強を占めている。上述したように、国庫負担は定率で投入されるウェイトが高いため、今後とも国民医療費の伸びに連れて増大していくと予想されている。2001年から老人一部負担金が定額制（外来530円/日、入院1200円/日）から

定率制（原則として上限付1割負担）に改められたものの、薬剤一部負担の廃止などで医療費抑制の目処が立たず、大幅な国庫負担増を見込まざるを得なかったのである。

医療費抑制のポイントは、健康寿命を伸ばすことであり、そのためには予防医療が重視されなければならない。2001年度の予算では、働き盛りの2大死因であるがんと心筋梗塞、要介護の大きな原因となる脳卒中、痴呆、骨折について、予防と治療成績の向上を果たすために地域医療との連携を踏まえた総合的なメディカル・フロンティア戦略を推進するとしている。2005年までの5ヶ年計画とし、具体的な目標値を設定して取り組むこととなっているので、その効果を検証し政策評価に結びつけなければならない。医療費抑制のもう一つのポイントは、いわゆる社会的入院を解消することであるが、介護保険での受入施設である介護療養型病床の整備が大幅に遅れていることから、国民医療費の3分の1強を占める老人医療費が今後も膨らみ続けることは避けられそうにない。

高齢者医療制度の再構築については利害関係者間に意見対立がある。日本医師会は高齢者を別枠とする独立型の高齢者医療制度（国税を主財源とする）を、健保組合連合会は健保組合が突き抜け型で退職高齢者をカバーすべきだと主張してきた。このために医療制度の抜本改革が2002年まで先送りされたのであるが、いずれにも一長一短があり、この際、都道府県ないしは二次医療圏単位で住民参加型の地域医療計画と一体的に医療保障を構築する方法を検討すべきではないか。老人医療費の適正化は、患者を主人公とした地域医療の活性化なくしてはあり得ないからである（地域医療が徹底する長野県は、一人当たり老人医療費が全国最低水準にありながら最長寿県の一つである）。

ところで、厚生省（当時）は概算要求で、医療に関する情報の収集・提供に資するため、EBM

（根拠に基づく医療）の基盤整備事業を盛り込んでいたが、日本医師会が医師の裁量性を狭めるとして強く反発、削除を要求したため、予算化が見送られた。患者本位の医療を目指す動きは、カルテ開示の法制化断念に続き、暗礁に乗り上げている。

（2）高齢者介護

介護保険制度施行2年目を迎えた2001年、65歳以上の保険料負担を半額とする特別対策が9月で終了するため、10月からは保険料負担がこれまでの倍となるが、まずはその影響を注目したい。

2001年度予算では、介護サービス基盤の整備を図るために、特別養護老人ホームを1万人分、老人保健施設を7,000人分、痴呆性高齢者向けグループホームを500カ所、それぞれ増設することとされている。しかし、前述したように、介護療養型病床の整備については、厚生省が概算要求で目標とした19万床には遠く及ばず、12万床台で予算を編成せざるを得なかったものとみられている。また、医療施設における社会的入院が介護保険へスムーズに移行できないのは、在宅介護のための居住環境の整備が遅れていることも原因となっている。安価で良質の高齢者向け住宅の供給を促進するとともに、地域の再開発に当たっては公共施設に高齢者福祉施設を併設するといった高齢社会対応型の街づくりを推進するなど、都市・住宅政策と福祉政策の連携を図る必要があろう。

（3）少子化対策

次に、1999年に合計特殊出生率が1.34と過去最低を記録した少子化の対策をみることにしよう。

2001年度予算の編成過程で最も注目されたのは、児童手当制度の見直しであった。児童手当制度については、2000年6月から改正児童手当法が施行され、支給対象年齢が3歳未満から義務教育就学前まで拡大されたが、抜本改革

までの経過措置とされたことから、その後、連立与党間で協議が重ねられてきたものである。制度の大幅な拡充を求める公明党と財源措置が困難であるとして難色を示す自民党との調整を経て、「児童手当等に関する三党合意」に至ったが、児童手当の支給率を72.5%から85%に引き上げること、その財源については厚生省及び自治省予算の歳出見直しで捻出することで決着した。2001年6月から所得制限限度額が緩和され、これにより支給対象児童は565万人から660万人に拡大することになる。なお、実際の支給は10月（6月分～9月分）からとなる。

児童手当については、現行制度の財源構成をみると、3歳未満児童に対する特例給付（被用者・公務員を対象とする）には事業者の拠出金負担が存在するのに対し、就学前特例給付については非被用者、被用者・公務員の区別なく全額公費負担とされているなど、整合性を欠く構造となっている。これは、児童手当制度の本質的な部分について、思惑の違いがあるために議論が整理されていないことによるものである。与党合意では「支給対象年齢及び支給額の拡充を含めた制度全体の見直しについて、早急に検討を進める」としているが、児童1人につき月額5,000円（第3子以降は1万円）の手当の少子化対策として効果も含めて十分に検証し、政策評価と合理的な制度設計を行う必要がある。児童手当の目的を子育て家庭に対する経済的支援とするのであれば、むしろ児童年金のような社会保険として構成する方が理解が得られやすく、国民生活に根付くのではないと思われる。

少子化対策としては、児童手当のほかに新エンゼルプラン関係予算として3,153億円が計上された。これにより、保育所の低年齢児受入枠が59.8万人から61.8万人へと2万人分、延長保育を実施する保育所が8,000カ所から9,000カ所へと1,000カ所、それぞれ拡大する予算が確保された。

（４）年 金

昨年大蔵省（当時）が公表した「国の貸借対照表（バランスシート）」によると、3案のうちの1つに、厚生年金と国民年金の債務として778兆円が計上されている。積立金は153兆円しかないから、差し引き625兆円の年金債務が存在することが明らかとなった（共済年金分を除く）。世代間扶養の考え方では、この625兆円をこれからの現役世代が将来にわたって負担することになる。

わが国はここ数年のうちに人口減少の段階に入る。日本にとって、20世紀とは人口が3倍になる100年であったが、21世紀は人口が半減する世紀となろう。高齢化が急速に進展し、就労人口が減少しているにもかかわらず、年金制度の抜本改革が先送りされている。右肩上がりの経済と人口の増加を前提とした年金制度がやがて行き詰まることは誰の目にも明らかであり、国民の公的年金に対する不信感は増幅する一方である。

2001年度予算の編成に当たっては、2年連続、特例措置として自動物価スライドを停止することが決まった。年金の支給額は法律上、前年の消費者物価に合わせて自動的に改定すると定められているが、消費者物価は1999年の-0.3%に続き、2000年も-0.7%下落するとみられており、2001年度は計1%の引下げが見送られることとなる。物価下落を反映しないことで年金支給額は2,700億円膨らみ、そのうちの国庫負担は460億円と見込まれている。「現下の社会経済情勢にかんがみ」と説明されているが、政策的な据え置きであるにもかかわらず、その費用の大半を後代世代が保険料で負担しなければならない理由は不明である。政府は、両年度の「マイナス改定停止による財政影響を考慮し、次期財政再計算までに、後代に負担を先送りしないための方策を検討」するとしているが、厚生労働大臣は2002年度まで

に基礎年金の国庫負担を3分の1から2分の1へ引き上げると言明しており、その際に2年分の差額2,875億円を一般会計から埋め戻すべきであろう。

(5) 隠れ借金

政管健保への繰戻し分416億円は国庫補助の繰延べに係る利子相当額約2,900億円の一部であり、約2,500億円が未返済として残ることになる。また、厚生年金と国民年金に対する国庫負担繰延べ額は2000年度末で、元利合計約4兆8,000億円に上っている。今なお、5兆円を超える巨額の隠れ借金が現存し、返済の目処は立っていない。

● 社会保障が支える経済の安定と個人の自由

政府の社会保障予算が増え続けているにもかかわらず、わが国の社会保障制度は国民に安心できる生活を約束するに至っていない。老後や失業などの将来不安から個人消費が冷え込んだ状態が続いており、日本経済が低迷する大きな要因となっている。政府がなすべきことは、確かな社会保障によって国民に安心できる生活を約

束し、将来不安を解消することで国民が過剰防衛する必要のない社会を築くことであり、個人消費の冷え込みからくる経済の停滞という悪循環を断ち切ることである。社会保障と経済とは今やトレード・オフの関係にあるのではなく、社会保障には国民経済を下支えする役割が期待されている。

また、バブルによる資産格差の拡大とその後の格差の固定化により、平等社会という神話が崩壊し、社会の安定を脅かすに至っている。不可解な少年事件や続発する医療事故といった社会的病理現象には、社会の閉塞感と将来に展望を開けない無力感が反映しているのではないか。所得再分配調査によると、わが国では税による再分配効果が極めて小さいことが知られている。特に資産価値の再分配が十分かつ公平に行われておらず、機会の均等が大きく損なわれているおそれがある。

今後は、確かな社会保障によって、経済の安定を底支えするとともに、機会の均等を確保し個人の自己実現を支援する必要がある。社会保障のこのような機能はこれまで十分に認識されてこなかったが、社会保障の構造改革に当たっては、税制の抜本改革と合わせて総体としての負担と給付を公平にし、個人の自由と自己実現を社会的に支援するといった観点からの政策展開が望まれる。

(こばやし ひとし)



Ⅲ 従来型景気対策にとどまった公共事業予算

江川 雅司
駿河台大学経済学部教授

● 2001年度の公共事業予算の特徴

2001年度の公共事業予算は、予算全体のポイントである(1)新たな発展基盤を構築しつつ、景気を自立的回復軌道に乗せる、(2)財政の効率化・質的改善の推進、及び(3)公債発行額の縮減、といった点を考慮して編成されている。より具体的にいえば、今年度の公共事業予算の特徴は、次の四点にある。

まず第一の特徴は、景気を確実な自立的回復軌道に乗せるため、前年度当初予算と同程度の規模を確保している点にある。次いで第二の特徴は、21世紀の発展基盤を構築し、日本経済の新生をはかるため、経済対策・2000年度補正予算に続き、「2001年度日本新生プラン」に基づいて公共・非公共を通じて、「IT革命の推進」、「環境問題への対応」、「高齢化対応」、及び「都市基盤整備」の重要4分野を中心に重点的な予算配分をしている点にある。続いて第三の特徴は、個々の事業の徹底した見直しにより272件の事業を中止し、中央省庁等改革(1府12省庁への再編)を契機として、従来以上に施策の融合化やハード・ソフト間を含む事業間の連携を推進している点見出すことができる。そして最後の第四の特徴は、先に示した第二の特徴とも関連があるが、公共事業予算のなかでメリハリをつけた重点的配分を実施することによって、建設公債の発行規模を前年度比(3,900億円)4.26%縮減しているといった点にある。

● 公共事業予算の規模と枠組

以上のように、2001年度の公共事業予算(この予算は、国の一般会計でみると公共事業関係費に相当するので、以後、公共事業予算は公共事業関係費を示す)は、「景気配慮と財政再建」の両面を念頭においた概算要求基準の上限設定によって、9兆4,352億円計上されている。この予算規模は前年度予算規模よりも11億9,900万円の微増であることから、前年度とほぼ同程度(伸率0.0%)の規模といえる(表参照)。この点は、災害復旧事業費が2000年度と同規模の726億7,400万円であることから、これを除いた一般公共事業費もまた2000年度並みの9兆3,625億円となっている。

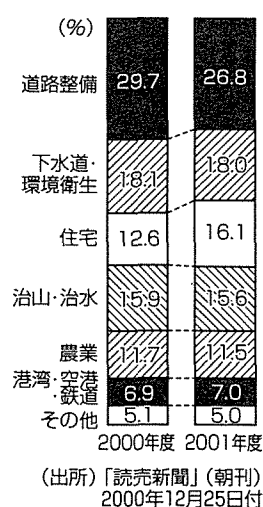
しかし、景気対策としての公共事業等予備費は、2000年度よりも2,000億円減少し、総額3,000億円が計上されている。これは、景気回復に配慮しているものの、同時に財政再建・財政効率を配慮した結果である。具体的には、公共事業の見直しにより272件の公共事業が中止され、治山治水対策事業費(▲2.0%)、下水道水道廃棄物処理等施設整備費(▲0.7%)、農業農村整備事業費(▲1.5%)、森林水産基盤整備事業費(▲0.7%)などが削減されている。他方、「日本新生特別枠」(4,000億円)、「生活関連等公共事業重点化枠」(3,000億円)など先述した重要4分野を含む項目として、道路整備事業費(1.4%増)、港湾空港鉄道等整備事

表 公共事業予算の内容

(単位:百万円)

事 項	前年度予算額 (当初) (A)	2001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	1,491,958	1,461,808	▲30,150	▲2.0
2. 道路整備事業費	2,470,671	2,505,961	35,290	1.4
3. 港湾空港鉄道等整備事業費	648,725	659,055	10,330	1.6
4. 住宅都市環境整備事業費	1,487,702	1,504,842	17,140	1.2
5. 下水道水道廃棄物処理等施設整備費	1,696,726	1,685,319	▲11,407	▲0.7
6. 農業農村整備事業費	1,092,607	1,076,579	▲16,028	▲1.5
7. 森林水産基盤整備事業費	434,939	431,713	▲3,226	▲0.7
8. 調整費等	38,001	37,251	▲750	▲2.0
小 計	9,361,329	9,362,528	1,199	0.0
9. 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	9,434,003	9,435,202	1,199	0.0
公共事業等予備費	500,000	300,000	▲200,000	▲40.0

図 公共事業費のシェア



業費(1.6%増)、住宅都市環境整備事業費(1.2%増)が増額され、メリハリをつけた重点的予算配分がなされている(表参照)。

このメリハリをつけた重点的予算配分は、公共事業予算の事業別配分シェアの見直しを意味している。積極的な特別枠の活用により、2001年度の事業別配分シェアは、増額分を足しあわせた額(約1,300億円)を一般公共事業費で除した値が約1.4%と、1979年度(1.4%)以来の大きな変動となった(図参照)。その際に、公共事業予算の枠外であった移動通信用の鉄塔設置などのIT関連事業57億円を新たに計上し、公共事業の枠組み自体の改革に着手した予算であるといえる。

したがって、政府は、このような公共事業予算の抜本的見直しを通して、将来の事業費削減効果を2兆6,000億円と見込んでいる。

また、2001年度の公共事業予算は、2001年1月6日から実施されている中央省庁再編を契機として、「日本新生特別枠」を中心に、省庁間・事業間の融合化や連携を推進して、財政の効率化・質的改善の推進を図った予算ともいえる。

他方、2001年度予算での一般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率は11.4%であり、前年度(11.2%)よりも0.2ポイント上昇している。これは、先にも指摘したように公共事業関係費の予算規

模は前年度とほぼ同規模であるが、分母である一般会計歳出の予算規模が、前年度よりも2.7%減少していることによる。ただ、この比率の傾向線をとってみると、戦後から現在までは下方傾向の様相を呈している。この点は、経済成長政策至上主義から経済安定政策至上主義への転換にともなって、一般会計の伸び率に比べて公共事業関係費の伸び率が小さくなっていることに起因する。

● 公共事業予算と景気対策・国債発行

公共事業予算の一般会計歳出に占める比率が下落傾向の様相を見せているといえども、公共事業予算は、戦後のわが国の経済成長に大きく貢献してきたことは言うまでもない。ただ、最近の自由化・国際化などによる経済のボーダレス化によって、現実の乗数値は理論上のそれよりも小さくなり、常に景気対策の主役を担ってきた公共事業の効果には限界が見え始めている。この点を数値で見ても理解できる。例えば、1990年以降のアメリカでは国内総生産(GDP)に占める公共投資の比率が2%弱であるが、わが国はその3倍にあたる6%前後で推移している。しかし、1990年から99年のわが国の実質経済成長率

は平均1.7%で、アメリカの平均3.0%に及んでいないという点からもいえる。国内需要（内需）の拡大を促す政策が急務である。

政府は、公共事業などの公的需要で経済成長を支え、消費など民間需要へ影響を及ぼすという景気回復のシナリオを描き、1998年度以降、事業規模で総額65兆円もの経済対策を実施してきた。しかし、国内総生産（GDP）の約54%を占める個人消費は、依然として横ばいが続いている。

他方、従来型景気対策の経済波及効果が減退しているなかで、地方財政の悪化から、地方公共団体の普通建設事業費の中の単独事業も縮小している。地方単独事業の執行実績は、1997、98年度連続で当初計画を約4兆円下回り、2001年度予算でも単独事業を前年度よりも1兆円減額されている。

さらに、東京市場での株価の下落や、先行きの不透明感が強まっているアメリカ経済の動向など、わが国経済の不安定要因の多くは、「財政政策の場」といわれている予算からでは直接対応できない分野が多く、財政主導のマクロ経済運営は、一段と困難な状況下にあるといえる。

このような状況下で、政府は、2001年度の公共事業予算は10兆円弱としているものの、当初予算だけでは判断できないのが公共事業の特徴でもある。というのは、景気対策で、年度途中にくり返し補正予算が編成され、公共事業費が追加されてきたからである。1993年度以降、当初予算で公共事業費が10兆円を越えた年度が1994年度だけであるが、補正を含めると10兆円を下回る年度は一度もないのが実情である。さらに、1999年度から2年続けて5,000億円の「公共事業等予備費」が計上され、全額が執行されている。今年度も、先述したように3,000億円の公共事業等予備費が計上されている。

ところで、この公共事業費の裏付けである主要な資金調達手段は、1966年度以降ずっと建設公債（4条公債ともいう）に依存している。したがって、2001年度の建設国債は前年度よりも4.3%（3,900億円の減額）削減されているが、公共事

業費の92.8%に相当する。

ちなみに、2001年度の国債発行額は28兆3,180億円で、対前年度比13.2%減である。国債発行額が大きく削減されたため、一般会計の歳入総額に占める国債発行額の比率を示す国債依存度は、前年度当初を4.1ポイント下回る34.3%に低下し、財政の加速度的な悪化に一応の歯止めをかけた予算となっている。また、国債発行額のうち建設国債が30.9%（8兆7,600億円）であり、特例国債が69.1%（19兆5,580億円）である。この結果、2001年度末の建設国債の発行残高は212兆円で、特例国債を含む国債の累積債務残高は389兆円の約54.4%を占めるまでに膨張し、財政状況は一段と予断を許さない状況となる。

また、2001年度では、景気回復ばかりでなく財政再建をも念頭に入れた予算編成であるといわれているが、歳入の公債金が28兆3,180億円であり、他方、歳出の国債費が17兆1,705億円であることからプライマリー・バランスを考えた予算にはなっていないことに留意すべき点である。

● 公共事業と財政効率

予算のポイントの一つである財政の効率化・質的改善の推進が図られているか否かは、政府が従来型の公共事業を各分野から少しずつ削減し、その削減分の予算を新幹線や情報技術（IT）、環境分野、道路などといった「IT関連」、「環境対策」、「高齢化社会への対応」、及び「都市基盤整備」の4分野に重点を置いた配分から把握することができる。つまり、先にも指摘したように、シェア配分の移し替えから理解できる。しかし、シェアがやや変動しているとはいえ、採算性の乏しい整備新幹線に重点化している点などから判断しても、投資効果の高い事業にメリハリをつけて予算配分をしたかどうかの疑問が残る。また、非効率であるといわれて久しい農業農村整備のシェアは1.5%の微減にとどまり、森林保全のシェ

アは逆に0.5%上昇している点からも、財政の効率性に資する予算配分であったかどうかは、依然として問題が残っているといえる。

ところで、これまで公共事業に際して、複数の省庁が関わっており財源配分の非効率性が、確かに見られた。しかし、今回は省庁再編を契機に、複数の省庁が連携できる事業を多く盛り込むことによって、この問題は多少とも改善されている。例えば、鉄道を地下化や高架にすることによって交通渋滞の解消を図る際に、旧建設省が所管する道路特定財源から、旧運輸省が担当する鉄道会社に低利融資する制度が創設されている。また、生活排水の処理を効果的に実施するために、従来、建設省と農水省が別々に整備していた下水道と農業集落排水を連結する事業などが始まることになっている。

以上は、事業のブロック化（一括化）であり、事業の財政効率に資する政策であるが、この際、各事業の費用（コスト）と効果をみて評価すべきである。今年度から、国のすべての政策や事業に関して、費用と効果の視点から見直す「政策評価制度」が本格的に始まり、評価結果は公表が義務づけられることになった。しかし公共事業は適用外とされており非効率な公共事業などのチェックが不十分になると考えられる。

さらに、これに併せて「政策調整システム」も重要な制度であるといえる。この制度は、簡単にいえば任意の政策をめぐる、関係省庁間での意思統一ができない場合、内閣府が間に入り、決定するという制度である。これまで、縦割り行政の弊害に苦しめられていた点が、少なからず解消できる可能性が出てきた。つまり、的確にかつスピーディーに決断できる機構に生まれ変わりつつある。

● 今後の課題と展望

かくして、2001年度の公共事業予算から、以下

の3点が明らかになったと考えられる。

まず第一に、公共事業予算が前年度とほぼ同規模に維持されたのは、財政再建という課題と、景気の先行きに不透明感があり、公共事業を急激に削減した際のデフレ効果を懸念した末の政府の判断と考えられる。地方公共団体も含めると、わが国全体の公共事業費はマイナスになると予想されるため、国が景気に配慮した公共事業予算を編成した点はやむをえないと考えられる。

ただ、現在の景気回復は設備投資に起因していることから、1998年の金融不安でデフレスパイラル（物価下落と景気後退）の懸念があったときは異なり、公共事業による景気の下支えにも限界がある。公共事業の質の向上とともに、景気対策が公共事業という考え方の発想を転換する時期にきたかもしれない。財政再建の道筋をつける時期にきているとも考えられる。

次いで第二に、効率的に公共事業を選別、遂行する必要があるという点である。「政策評価法」などを用いて、公共事業の有効性を吟味し、公共事業を計画的に削減し、可能な限りPFI（事業の民間委託を手段とする社会資本整備）などの手段に切り替えて「安価な政府」の実現を図ることが急務である。

そして第三に、無駄な公共事業にメスをいれ、必要性の高い公共事業を重点化するといった「スクラップ・アンド・ビルド」の手法を用いて、公共事業の効率化を図る必要がある。それには、「受益」と「負担」を考慮して、公共事業全体の投資効率を高めることが急務である。この度の、省庁再編は、縦割り行政の改善という意味では公共事業の投資効率を高める良い手段である。したがって、一般会計のみならずそれぞれが独立している特別会計を整理・再編することも必要である。

いずれにしても、財政的にも行政的にも効率的に運営される機構に代わるための行財政改革と、ここでの公共事業の構造改革が望まれる。

（えがわ まさし）

IV 新たな財政投融资計画

兼村 高文
明海大学経済学部教授

● 財投改革の理由と新たな財投制度

21世紀最初の財政投融资計画が発表された。昨年のこの予算分析（『生活経済政策』2000年2月号）では、「最後の財政投融资計画」と題して解説をしたが、今年は「新たな財政投融资計画」である。ではなぜ、財投は“新た”になったのか、そして何が“新た”なのか見てみよう。

(1) 財投改革の理由

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、1953年度に国会審議の参考資料として提出されてから、国の財政政策と一体となってその重要性は増してきた。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、地方債引受け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運用しながら投融资活動に大きく寄与してきた。その規模もかつては一般会計予算の7割近くまでに膨れ、「第二の予算」とまで言われてきた。

財投は、郵便貯金や年金積立金など国の信用と制度をバックに集めた有償の資金を原資とし、それを各般の施策を実現するために各財投機関に投融资する活動であるが、これまでその役割は十分に果たしてきた。しかし、社会資本整備が一巡し

経済社会が成熟した状況においては、これまでのような規模と広範にわたる事業活動は必要性が薄れてきた。こうした状況の変化にも関わらず、財投制度はその創設時からほとんど改正されることなく、潤沢な資金を得て拡大してきた。財投制度は、郵貯などの資金が自動的に供給される仕組みになっているため、これが規模を膨らませ不要な投融资活動までも温存させてきたのである。

そこで、財投の問題点として指摘されてきたことは、1つは入口の問題として、郵便貯金と年金積立金が資金運用部へ一括預託され、これがそのまま財投の原資となっていたことである。郵貯は預入限度額が引き上げられ民業圧迫と批判を受けながらも資金量を拡大し、これが原資の増大をもたらした。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つは出口の問題として、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。行政改革でも特殊法人へのメスはようやく入れられてきたが、市場競争にさらされない特殊法人は、その運営上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との批判が向けられた。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きたのである。

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、一人特殊法人だけが許されるわけではない。

(2) 財政改革の中身

財投改革に関しては、各方面の議論を受けて大蔵省(当時)は「財政投融资制度の抜本的改革案(骨子)」を1999年12月にまとめた。これに基づき「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」が昨年5月に成立し、今年4月から施行されることになっている。そこで抜本的改革案の骨子をみながらその内容を見てみよう。

まず基本的考え方として、郵貯等の全額が資金運用部特別会計に預託される制度を全面的に改め、財投機関が自ら必要な資金だけを市場から調達する仕組みへと抜本的な転換を図る。これにより、財投制度に市場原理を導入し、同時に財投機関の改革、効率化を促す。また投融资活動の対象分野・事業については、政策コスト分析などを活用して、民業補完、償還確実性等の観点から不断の見直しを行う、としている。

これにより、資金調達に関しては、郵貯等の資金運用部への全額預託を廃止することで自動的に流入する原資の途が断たれ、財投機関は自らが市場で資金を調達しなければならなくなる。したがって4月以降は、資金運用部特別会計に代わり設置される財政融資資金特別会計が発行する財投債と、各財投機関が市場公募で発行する財投機関債が原資となる。ただし、財政力の弱い地方自治体については、地方債計画と財投計画の枠内で例外的に郵貯と簡保資金により直接融資をすることになっている。また財投機関債を発行することが困

難な機関等については、個別に厳格な審査を経てから政府保証債の発行を認めることがあるとしている。そして改革にともなう混乱を避けるため、7年間は郵貯と年金資金で財投債の概ね2分の1程度を引受けることなどが経過措置として決められている。

また財投機関についても、自らが資金調達をしなければならないため、市場から経営の効率化や業務内容のディスクロージャーが求められる。また同時に、省庁等再編とともに特殊法人の整理合理化が進められることで、対象事業の見直しが徹底され財投機関も淘汰されるものとしている。

● 2001年度財政投融资計画の概要

昨年末に2001年度予算案とともに発表された新たな財投計画(表1)は、32兆5,472億円で2000年度当初計画に比べてマイナス15%の大幅な減額となった。これは、財投改革により原資がカットされたため、事業を絞り込まざるをえなくなったためである。

まず原資については、資金運用部資金特別会計に代わる財政融資資金特別会計から28兆7,406億円、政府保証債から3兆7,234億円が供給されることになっている。経過措置により、当面は財政融資特会で財投債を引き受けてそれが原資の柱になる。各財投機関が発行する財投機関債の発行計画は、33の対象機関のうち20の機関が昨年末で発行を予定し、その総額は1兆円余である。これは財投計画額の3%程度にすぎず、財投債に依存した財源構造になっている。

また投融资事業については、対象事業のうち住宅関連、中小企業関連、公庫・銀行、公団・事業団等は前年度当初計画に比していずれも2桁の減額である。一方、地方については地方財政の悪化を考慮して若干の増額となっている。

表1 2001年度財政投融资計画

(単位:億円)

区 分	2000年度当初計画	2001年度計画
1. 住宅関連機関	113,851 (2.6)	93,018 (▲18.3)
住宅金融公庫	103,871 (2.7)	83,632 (▲19.5)
都市基盤整備公団	9,980 (2.4)	9,386 (▲6.0)
2. 中小企業関連機関	64,429 (▲0.4)	54,451 (▲16.4)
うち 国民生活金融公庫	41,900 (0.0)	37,500 (▲10.5)
中小企業金融公庫	22,100 (▲28.2)	16,601 (▲27.2)
3. その他公庫・銀行	44,362 (▲28.2)	35,066 (▲28.0)
うち 日本政策投資銀行	19,971 (▲31.4)	14,450 (▲33.9)
農林漁業金融公庫	3,500 (9.4)	2,750 (▲21.4)
沖縄振興開発金融公庫	2,500 (▲15.0)	2,273 (▲9.1)
4. その他の公団・事業団等	59,298 (▲3.7)	47,967 (▲21.2)
うち 日本道路公団	21,000 (▲0.3)	21,540 (▲3.0)
年金福祉・医療事業団	4,105 (12.6)	5,428 (32.2)
首都高速道路公団	3,756 (10.0)	4,100 (9.2)
阪神高速道路公団	3,288 (6.1)	3,562 (8.3)
日本育英会	1,821 (22.2)	2,192 (20.4)
5. 地 方	94,320 (▲1.6)	94,970 (0.9)
地方公共団体	76,800 (▲1.2)	78,200 (1.8)
公営企業金融公庫	17,520 (▲3.7)	16,770 (▲4.3)
合 計	382,855 (▲4.6)	325,472 (▲15.0)

(注) ()は対前年度増減比

● 新たな財投計画の役割と課題

来年度からの財投計画は、上述のようにその内容と規模において大きく改革されていることから、新たな財投の位置づけを検討する必要がある。今後の役割と課題について考えてみたい。

(1) これからの財投の役割

これまでの財投制度は、資金調達面で郵貯や年金等の資金運用部への一括預託が財投規模を膨らませ、資金運用面で潤沢な資金が財投機関の非効率な経営を招いたとして全面的な改革が行われたわけであるが、財投制度そのものは諸外国にもあり、国の財政政策と一体となって民業補完等を

担う役割は今後も必要である。しかし、民業補完はもはや量的補完よりも質的補完が求められている。また財投がカバーする領域とそこで活動する事業体のチェックは、政府ではなく民間すなわち市場によって決められなければならない。

小さな政府をめざした行財政改革は、現業部門を中心に民営化や独立行政法人化(エージェンシー化)を進めてきたが、財投計画もようやく改革のメスが入れた。小さな政府への改革は、公共部門の市場化・効率化への改革である。今年度までの財投制度は、原資からその運用まで国民の監視がほとんど届かないところで決定され、いっさい外部のチェックが及ばない制度であった。新たな財投制度は、資金調達をとおして市場からの評価を受けてその規模と事業内容が決まるような制度が一応は組み込まれている。財投のような民

間部門と競合するサービスは、市場が決めるのが最も効率的で効果的であるはずである。

(2) 新しい財投計画のゆくえ—財投機関債の今後—

今回の財投改革は、改革の主旨からすれば財投を市場の洗礼を受けさせ淘汰させることである。その要は財投機関債である。もし財投機関債が軌道に乗りすべての財投機関がこれにより資金調達できるようになれば、政府の役割は終える。しかし、政府が財投機関が淘汰されるまで手を加えないことは考えられないし政治的にも圧力がかかるのは容易に想像がつく。改革にアゲインストの風はつきものである。

では市場関係者はどうみているのか。一般的には財投機関債は当分の間は政府の暗黙の保証があるものと想定している。今後発行される財投機関債については、公募債で格付けを原則取得し、格付けのランクは概して高い評価を予想している(ゴールドマンサックス・レポート)。これは、財投

機関の自己資本は概して小さいものの事業は国が大きく関与し、明示的な政府保証はなくても何らかの保証があるとみているからである。また財投機関はそれぞれ根拠法により設立されていて、そこには破産に関する規定がないことを根拠としている。ただし、2002年に破産法の改正が予定されており、財投機関も法的破綻処理が可能になると予測している。しかし、財投機関が破綻処理されても財投機関債のデフォルトは考え難く、あってもリスケジュールとみている。

そこで、現時点で特殊債を発行している財投機関について格付けを試みた結果が表2である。ただし、財務内容については十分ディスクローズされていないためあくまでラフな評価である。高い格付けが与えられているのは日本道路公団のAA、首都高速道路公団のAである。これらについては財投機関債による資金調達が容易にできると予想している。半面、財務内容の悪い石油公団などはBBの格付けで財投債での資金調達を見通しており、こうした財投機関はその存続をかけて経営改革に取り組まなければ淘汰されることになる。

新しい財投計画が真に新しくなるかどうかは、経過措置の終わる7年後以降になろう。財投機関が財投機関債のみによって資金調達を行うとき、市場が財投機関を淘汰に導き、そこから財政計画にも徐々に財政規律が定着してくるものと思われるが、そのためには一層の財務情報の開示と外部監査の徹底が不可欠である。

表2 財投機関の評価例

財投機関名	財務ランク	予想される調達方法
日本道路公団	AA	財投機関債
首都高速道路公団	A	財投機関債
日本鉄道建設公団	BBB	政府保証債
関西国際空港(株)	BBB	政府保証債
都市基盤整備公団	BB	財投債
石油公団	BB	財投債
本州四国連絡橋公団	BB	財投債

(資料) Goldman Sachs Research 2000,10.

(かねむら たかふみ)



V 景気頼み・借金依存の地方財政対策

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

● 地方税は3年ぶり1.5%

旧自治省が12月20日にまとめた2001年度の地方税収見込みによると、前年度当初見込みに比べて1.5%増の35兆5,810億円となる。内訳は都道府県税が2.1%増の15兆5,580億円、市町村税が1%増の20兆230億円である。

地方税が増収見込みとなるのは3年ぶりであるが、景気回復による法人関係税の高い伸びを見込んでいることによる。伸び率は都道府県民税法人税割で17.3%、法人事業税で10.1%増、市町村民税法人税割で13.3%に達する。景気頼みの地方税収見込みといえよう。政府の来年度の景気見通しは楽観的とも見られるので、法人関係税の高い伸びに支えられて、地方税が増加するかどうかは不透明である。

● 歳出規模の伸び率は0.4%

歳出規模は今年度比0.4%増の89兆3,100億円に抑えられている。今年度に続いて歳出規模が抑えられたのは、投資単独事業を1兆円減額したことによる。2年続いた投資単独事業の大幅減額は、近年の地方財政計画と実績の乖離を調整するためのものであり、実質的な地方単独

事業の減を意味するものではないとしている。地方財政の景気対策への動員という政策基調は堅持されているといえよう。

しかしこの数年の事態をみると、投資単独事業の実績が計画を大幅に上回っているだけではなく、実績ベースでも縮小してきている。旧自治省がまとめた都道府県の今年度9月補正後の普通建設事業費・単独事業費は前年同期比で13.0%の大幅減で、地方財政計画で見込んだ4.1%を大幅に上回る減となっている（『官庁速報』2000年12月11日）。

昨年7～11月の間に各県が策定した2001年度予算編成方針をみると、投資的経費でプラスのシーリングを設けた県は皆無。投資単独事業をみると、前年度当初比で和歌山が25%減、福島、熊本が20%減、茨城、千葉、静岡、愛知、高知が15%減、滋賀、徳島、佐賀が10%減などのマイナスシーリングを設定している。

元利償還費を基準財政需要額に算入するいわゆる「有利な地方債」をテコに地方財政を公共投資偏重型景気対策に動員する方式が限界を露呈してきているといえよう。財源不足から各地方自治体は投資単独事業を削減する一方で、補助事業費については増加させるか、削減率を小幅にとどめている。こうした各地方自治体の財政再建のための補助事業シフトは分権化に逆行する動きである。補助事業と密接に関連する国の一般会計・公共事業関係費の事業別配分は、特定財源をもつ道路整備が突出し、硬直化している。補助事業シフトにより、地方公共投資の事業別配分が

住民ニーズに従って決定されるのではなく、補助金を通じる国の事業別配分への追随が一層強まることになる。

給与関係費は0.1%減でほぼ横ばいである。伸び率が高い経費は第一に、一般行政経費であり、4.5%増。介護保険の地方負担が児童手当の拡充が増加要因になっている。第二に、公債費であり、7,000億円増の1兆7,900億円に膨張している。歳出総額比に占める公債費の比率は今年度の13.6%から14.3%で上昇する。留意すべきことは、地方財政対策で巨額の財源不足の穴埋めが交付税特別会計の借り入れで行われてきたために、特会の借入金残高が巨額となっているものの、地方負担分の償還は先送りされていることである。個々の地方自治体からは借金とは見えないが、後に配分される交付税から減額されるという形での返済義務を負う「隠れ借金」である。返済の先送りにより、後年度には一般会計から交付税特会への繰入（入口ベース）が増加したとしても、地方自治体へ配分される地方交付税（出口ベース）は減額され、その乖離が大きくなる危険を秘めている。

● 巨額の財源不足額と地方財政対策

2001年度の地方財政収支の見通しでは、通常収支の財源不足が1兆5,900億円程度、恒久的な減税（1999年度の法人税、法人事業税の減税）による財源不足が3兆6,046億円で、計1兆1,946億円と過去最高の財源不足が見込まれる。歳出総額に対する財源不足額の比率も2000年度の15.0%を上回る15.9%で過去最高となった。

恒久的な減税による財源不足の補填措置はほぼ前年度の方式を踏襲している。一方、通常収支の財源不足の補填措置は大きく変わった。

2000年度までは交付税特会借入が中心であったために、2000年度末の交付税特会の借入金残高は38兆円（うち地方負担分26兆円）にも膨らむ。

そこで2001～2003年度にかけて、通常収支の財源不足対策としては、交付税特会借入方式を廃止し、従来の国負担分については一般会計からの繰入により、地方負担分については赤字地方債（「臨時財政対策債」）の導入により補填する方式へ転換することになった。さしあたり2001年度には、地方交付税の減少の地方への影響を緩和するために、従来の交付税特会借入方式を併用している。表の太字の箇所を示される通り、交付税特会借入方式が2兆8,738億円、一般会計加算（特例加算）と臨時財政対策債が2兆8,768億円程度で二つの方式を半々ずつ使っている。

臨時財政対策債の配分の方式は未定であるが、この配分枠いっぱいには地方債を発行してもよいかどうかは、地方自治体の判断に委ねられる。旧自治省幹部は、「将来に借金を残して良いか、それぞれの議会で真剣に審議してもらいたい」と話しているという（『朝日新聞』2000年12月25日）。臨時財政対策債の元利償還金は全額交付税措置するとされているから、不交付団体以外は、配分枠いっぱいには発行するであろう。「将来に借金を残してよいか」というならば、赤字地方債の導入という2001年度地方財政対策の新基軸が不健全財政を誘導している面を痛烈に批判せざるをえない。

一般会計の地方交付税交付金（入口ベース）は1兆9,921.1億円と前年度比で13.6%もの高い伸びを示している。特例加算が急増しただけではなく、国税五税の繰入についても5%弱という高い伸びを見込んでいる。地方交付税についても景気頼みという特徴がみられる。一方、不交付団体にも交付される地方特例交付金は9,018億円と1.3%減少する。その結果、地方交付税交付金

表 2001年度の財源不足額と地方財政対策

	2001年度	2000年度
通常収支の財源不足	10兆5,900億円	9兆8,673億円
地方債の増発	3兆9,700億円	2兆4,300億円
財源対策債(建設地方債)	2兆5,300億円	2兆4,300億円
臨時財政対策債(赤字地方債)	1兆4,400億円	—
地方交付税の増額	6兆6,135億円	7兆4,373億円
一般会計加算(法定加算)	5,695億円	6,000億円
一般会計加算(特例加算)	1兆4,368億円	1,500億円
交付税特会借入金(国)	1兆4,369億円	3兆2,446億円
(地方)	1兆4,369億円	3兆2,446億円
特会借入金償還繰延べ	1兆7,334億円	—
過年度精算の繰延べ	—	1,981億円
恒久的な減税による財源不足	3兆6,046億円	3兆5,026億円
地方税の減税による減収	1兆9,793億円	1兆9,037億円
たばこ税における税率変更	1,328億円	1,358億円
法人税の交付税率引上げ(3.8%)	4,499億円	3,780億円
地方特例交付金	9,018億円	9,140億円
減税補てん債	4,948億円	4,759億円
国税減税によ交付税総額の減少	1兆6,253億円	1兆5,989億円
交付税特会借入金(国)	7,517億円	7,994億円
(地方)	7,519億円	7,995億円
特会借入金償還繰延べ	1,216億円	—

(資料)大蔵省主計局「各経費のポイント—平成13年度予算—」2000年12月。

と地方特例交付金を合わせた地方財政に係る一般会計の歳出は16兆8,230億円で今年度比12.7%の高い伸びとなっている。

一方、交付税特会から地方自治体へ配分される地方交付税(出口ベース)は2兆350億円であり、今年度比で1兆609億円、5.0%減少している。交付税特会借入の圧縮が、国税の交付税への繰入率(交付税率)の引き上げという交付税法に基づく正当な方法で、または全額国の特例加算で行われるのではなく、1/2が赤字地方債に切り替えられたことによる。その結果、法人関係税の楽観的見通しにもかかわらず、地方債依存度は高まっている。景気頼みと借金依存が今年の地方財政対策の特徴であり、アメリカ経済の減速などの影響で景気が下降に転じれば、借

金依存という性格がさらに強まることになる。

● 法人事業税への外形標準課税導入の見送り

昨年11月、旧自治省は都道府県を中心に地方六団体が強く要望してきた法人事業税への外形標準課税の導入の案を発表した。その内容は、法人事業税のうち所得基準が外形標準とされているものについて、所得基準と外形基準を1/2ずつ併用する課税方式とするというものである。外形基準による課税は、法人の事業活動の規模を表す「事業規模額」を課税標準とする。事業規模は次の算式で計

算されるので、所得型の付加価値税に近い。

事業規模額＝収益配分額（報酬給与額＋純支払利子＋純支払賃借料）±単年度損益

普通法人に対する基本税率は現行の9.6%の1/2の4.8%とする。外形基準の基本税率は1.6%である。

外形標準課税の導入に対する経済界、特に中小企業の反対等に配慮して、①中小法人への配慮（外形基準の税率を1.0%に軽減、資本金1,000万未満の法人については簡易事業規模—480万円—の選択、適用年度—2002年度以降—の2年繰り延べ）、②雇用への配慮（「報酬給与額」が「収益配分額」の85%—中小法人70%—を超える分は課税ベースに不算入）、③企業再建・ベンチャーへの配慮（赤字が3年以上継続する法人や創業5年以内の赤字ベンチャー企業は徴収を最長で6年間猶予）といった措置が盛り込まれている。

税負担変動を緩和するため、外形標準課税の導入割合を当初3年間は1/4にとどめ、4年目以降1/2とする。この改革により地方税法第72条の19（都道府県が条例により外形標準課税を導入することができる特例）に基づいて東京都と大阪府が制定しているいわゆる銀行税条例は、法的根拠を失う。

このように多くの負担緩和措置や経過措置が盛り込まれているにもかかわらず、法人事業税への外形標準課税は、経済界の反対により今回の改正では導入が見送られた。ただし与党税調答申では「すべての法人が事業活動規模に応じて薄く、広く、公平に負担するものである」と高く評価し、「さらに検討を深め、景気の状態等も勘案しつつ、早期の導入を図る」と明記している。

● 程遠い「歳入の自治」の回復——

日本の政府間財政関係の特質を「決定」を中

央政府、「実施」が地方政府という集権的分権システムと特徴づけたのは神野直彦教授である（『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年、124頁）。集権的コントロールの手段となってきたのが、①地方税の創設の制限と税率設定の制限、②地方債許可制度、③国への税源の集中を基盤とする地方自治体への財源交付（国庫支出金、地方交付税）である。地方交付税は制度上では用途が自由な一般財源とされているが、国庫補助事業（および国直轄事業）の地方負担（「裏負担」）を財源保障する点に第一の目的があり、その分は地方自治体が自由に使えるわけではない。単独事業についても、地方債の元利償還金への交付税措置などの誘導措置が盛り込まれている。

従って、政府間関係を分権システムに転換するには「歳入の自治」（税源移譲と決定権の移譲）の回復が不可欠である。しかし今年度の税制改正では、都道府県税収の安定化に寄与するものの、税源移譲とは無関係の法人事業税への外形標準課税の導入に焦点があてられ、税源移譲は一切取り上げられていない。2001年度地方財政対策ではむしろ分権化に逆行する措置も盛り込まれている。第一は、投資単独事業に偏った地方公共投資の削減であり、省庁再編で誕生する巨大公共事業官庁・国土交通省への地方自治体の従属を深める。第二は、交付税措置付の赤字地方債の導入である。地方債許可制度が廃止された後にも、交付税措置付の地方債については許可制度が存続する。地方債許可制度の廃止を実効あるものとするために、地方債への交付税措置を大幅に圧縮し廃止して行くという方向には逆行している。

国・地方を通じる財政赤字の圧縮と「歳入の自治」の回復という二つの課題の達成を同時的に図るべき局面に立ち至っているといえよう。

（まちだ としひこ）