

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」、「『いずれ増税』借金潰し予算」、「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)