

はしがき—2002年度予算の性格と問題点

02年度予算に対して、マスコミの多くは「緊縮予算」という評価を下している。確かに、予算規模もちろん、一般歳出での対前年度比の縮減、税収減、国債発行30兆円維持などからいって景気刺激型とはいえない。しかし、こうした従来のマクロ的視点だけで判断できない性格があることも見逃すわけにはいかない。

新年度予算では、なによりも予算編成の手法において大きな変化があった。すなわち、予算編成の基本方針が首相直属の経済財政諮問会議を中心に策定され、これまでの与党と各省との間での配分方式が一変したという点である。「政高党低」という表現がこれを端的に表している。財務省主導から内閣府主導という方式の変化ということもできる。

また、「小泉改革」の実施と予算編成が並行的に行われた点も注目された。特殊法人改革、財政投融资改革などに着手されることで、財源配分の見直しが先行的に着手され、一般会計の枠を離れて新しい財源の確保と財政全体の合理化・効率化への期待がもたれた。こうした改革と予算編成に対して「国債発行30兆円」がシンボルとして掲げられていたのであった。

「小泉改革」がどこまで実効力をもつか、はたして徹底的に行われるものかどうかは今後にゆだねられているとはいえ、「小泉改革」のもとでの変化に国民の多くが期待していることは、内閣支持率を高さにも表れていると言えよう。

問題は、当面の景気後退とデフレ・スパイラルへの対応である。この点では新年度予算がほとんど明確な回答を出さず不安材料を残していると言わざるを得ない。従来型の景気刺激策ではない、新しい経済政策の所在は十分に示されていない。また、財政の「サステナビリティ」(持続可能性)という立場から見ても、プライマリーバランスの回復、社会保障制度の維持など長期戦略の点で、将来への不安を解消するものになってはいない。

「小泉改革」がどこまで本物であるか、またそれがいかに財政再建につながり、景気回復に資することになるか、新年度予算ではなお不透明と言わざるを得ない。なによりも、多くの面での政策不在が露呈した感がある。社会保障、都市政策、雇用、経済等々に対して基本政策が確立していないために、短期的な腰ダメの予算配分に終始したというほかない。また、財政の基本である税制について論議が全く行われていない。

こうしたことから、新年度予算は十分な海図を持たずに荒波に出航したようなものとなり、今後、国会等での論議にまつところが多い。本稿はそうした論議への参考になることを期待して、例年の研究会メンバーに新しく浅羽氏を加えたプロジェクト・チームでとりまとめたものである。短時間での論議で不十分などところも多いが、財政論議への問題提起になれば幸いである。

2002年1月10日

関東学院大学経済学部教授 和田八東

総論 問題を残した「改革断行予算」 — 財政再建、経済再生への一歩となるか —

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

2002年度予算の特徴と性格

2002年度予算案の最大の特徴は、従来の財務省と政権政党主導の編成とは異なり首相を議長とする経済財政諮問会議が大枠を作成し、財務省が査定で数字を詰めるといった新しい形で初めて編成された点にある。その際、政府は「新規国債発行30兆円枠堅持」と「特殊法人向け財政支出1兆円削減」を足かせとし、「改革断行予算」と銘を打って歳出構造の抜本的見直しを意図した予算を編成している。しかし、政府は、「新規国債発行30兆円枠堅持」を守るため、1990年代後半から徐々に減額してきた「隠れ借金」の手法を本格的に復活させている点も見逃せない特徴ともいえる。

この予算編成に先立って出された政府経済見通しでは、1994年度以降、消費税率が引き上げられた1997年度を除いて「名目」が「実質」を下回る「名実逆転」が続いており、2002年度もまたその傾向が続くとしている。しかし、政府は個人消費が前年度比0.2%増となり、また公共投資は減少するものの介護保険給付増などの公的需要での下支えを見込み、実質経済成長率を0.0%と予想した。そのうえで、2002年度予算編成の基本方針として、経済発展に明確に寄与すると見込まれる分野には重点的に予算配分し、同時に経済の活力に寄与しない予算、重要性の低下した予算などは縮減するといった方針で臨むこととした。つまり、

2002年度予算を通して非効率な予算（資源）配分を是正し、潜在的な民間需要をより一層喚起させることを意図している。政府は「改革なくして景気回復はない」と判断し、これまでの「景気対策型」予算から「財政構造改革型」予算への第一歩とした予算編成案を提出したことになる。また、景気の状態を配慮して2001年度の第2次補正予算を2002年2月に投入することによって、2002年度への切れ目のない政策運営、つまり「14ヶ月予算」の実施を決定している点も注目すべき特徴である。

ここでの重点的に予算配分をしたい分野として、政府は次の7項目、つまり①循環型経済社会の構築など環境対応、②少子・高齢化への対応、③地方の個性ある活性化、まちづくり、④都市の再生—都市の魅力と国際競争力、⑤科学技術の振興（ライフサイエンスなど）、⑥人材育成、教育、及び⑦世界最先端のIT国家の実現、を挙げている。こうして、「分かりやすさ」を政策運営のキーワードとして、従来型歳出を5兆円削減する一方、重点的な分野に2兆円配分するといった「改革断行予算」案を掲げた。この点は、政府が効率化を意図して「聖域なき歳出削減」とした予算であると判断できるが、一方ここでの重点配分の分野などと旧来型のそれとの違いが、必ずしも明確ではない。

さらにはまた、2002年度の経済予測からかんがみて、税収が2001年度当初予算よりも約4兆円近く減少することを予想し、先述したように新規国債発行を30兆円枠に収めたことによって、一般会計規模は1.7%減（前年度比）と2年連続で縮小

表1 一般会計歳入・歳出概算 (2002年度)

一般会計 81兆2300億円 1.7%減			
歳入	税 収	46兆8160億円	3兆9110億円減 (▼ 7.7%)
	税外収入	4兆4140億円	8066億円増 (22.4%)
	国 債	30兆円	1兆6820億円増 (5.9%)
	※国債依存度36.9% 02年度末国債残高414兆円		
歳出	一般歳出	47兆5472億円	1兆1117億円減 (▼ 2.3%)
	〔 社会保険 文 教、 科学振興 〕	18兆2795億円	6638億円増 (3.8%)
		6兆6998億円	526億円増 (0.8%)
	〔 公共投資 防 衛 〕	9兆2525億円	1兆1133億円減 (▼10.7%)
	4兆9560億円	7億円増 (0.0%)	
	〔 地方交付税 交付金等 〕	17兆0116億円	1886億円増 (1.1%)
	〔 国債費 公共事業等 予備費 〕	16兆6712億円	4993億円減 (▼ 2.9%)
	0円	3000億円減 (—)	
財政投資額		26兆7920億円	5兆7552億円減 (▼17.7%)
〔 増減は01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 〕			

(出所)「朝日新聞」(朝刊)2001年12月25日付

している。

以上の点から、2002年度予算の性格は、高度成長期での「量出制入」ではなく「量入制出」、つまり歳入を量って歳出を決定するといった考え方にたって編成された結果、歳入側での税収減と公債金収入の削減を考慮し、歳出側では政策を実施するための経費である一般歳出を4年ぶりに前年度当初予算比で約2.6%のマイナスとする方針で決定している。ちなみに、一般歳出の減額は、財政構造改革に取り組んだ橋本内閣の1998年度予算以来であり、減額率は1998年度予算の1.3%を大きく上回る結果となっている。

かくして、2002年度予算は、「改革断行予算」とされたものの「緊縮型予算」、「隠れ借金復活予算」、「14ヶ月予算」、「重点配分旧来型予算」、及び「聖域なき歳出削減・効率化予算」などと多種多様な評価を下されている。

● 2002年度予算の概要

政府案による2002年度の一般会計総額は81兆2,300億円であり、これは対前年度当初予算比1.7%の減額であった(表1参照)。このうち、社会保障や公共事業などにあてる政策的経費である一般歳出額47兆5,472億円は対前年度比2.3%減であり、1998年度以来4年ぶりの減額となったことは、上述した通りである。ただ注意すべき点は、2001年度に計上されていた公共事業等予備費(3,000億円)の不計上にかかわる減少分を除いて考えると6,117億円の減額となり、一般歳出額の伸率は対前年度比1.3%減にとどまることになる。

また、経常的経費とされる地方交付税交付金等と国債費は、それぞれ17兆116億円(対前年度比1.1%増)、16兆6,712億円(同2.9%減)と見込まれている。このうち、地方交付税交付金等が

表2 一般会計歳出総額の主要経費別規模と伸び率(2002年度)

一般会計歳出総額	81兆2,300億円	△1.7%
①社会保障関係費	18兆2,795億円	3.8%
②文教及び科学振興費	6兆6,998億円	0.8%
③国債費	16兆6,712億円	△2.9%
④恩給関係費	1兆2,727億円	△6.2%
⑤地方交付税交付金	16兆1,080億円	1.2%
⑥地方特例交付金	9,036億円	0.2%
⑦防衛関係費	4兆9,560億円	0.0%
⑧公共事業関係費(災害復旧等含む)	8兆3,512億円	△10.7%
⑨経済協力費(ODA)	8,566億円	△10.4%
⑩中小企業対策費	1,861億円	△5.0%
⑪エネルギー対策費	5,694億円	△7.2%
⑫食料安定供給関係費	7,297億円	5.0%
⑬産業投資特別会計へ繰り入れ	1,455億円	△5.3%
⑭その他事項経費	5兆 781億円	△5.7%
⑮公共事業等予備費	—	—
⑯予備費	3,500億円	0.0%

増額されている理由は、①地方財政計画で算定された一般歳出額の3.3%減や②地方財政対策の制度改正(財源不足に対する交付税特別会計借入割合の縮減:1/2→1/4)に伴う繰入れ増(1兆443億円)を含んだ結果である。他方、国債費が減額されている理由は、交付税特別会計承継債務を定率繰入の対象とすることに伴う減(2,970億円)を含んでいるためである。

より具体的に言えば、一般会計歳入総額は、①税収(租税及び印に収入)、②税外収入(その他収入)、及び③国債(公債金)から構成されている(表1参照)。このうち、歳入総額の根幹をなす租税及び印紙収入である①の税収額は46兆8,160億円で、前年度よりも3兆9,110億円の減少(7.7%減)が見込まれている。これは、(1)経済成長率(景気の悪化に伴う税収の落ち込み)と(2)税制改正に伴う国税の減収額(170億円)を考慮した数値である。この結果、税収額は、バブル経済前の1987年度(決算ベースで46兆7,979億円)以来、15年前の水準にまで落ち込むことと予想されている。次いで、②のその他収入である税外収入は4兆4,140億円

であり、この規模は前年度と比べて8,066億円増額(対前年度比22.4%増)されている。この増額理由は、政府の新規国債発行30兆円枠堅持による不足分を「隠れ借金」とされる外国為替資金特別会計で発生する剰余金の繰り入れ、さらには2002年度末に見込まれる剰余金も特例法を設けて前倒しして繰り入れる方法などから派生する額を合算した1兆5,000億円を含んでいるためである。

ついで、③の新規国債発行にともなう公債金収入は30兆円であることは、すでに述べた通りである。公債金は、前年度に比べて1兆6,820億円増大し、その伸び率は5.9%であった。この結果、2002年度の公債依存度は36.9%となり、2001年度当初予算の公債依存度34.3%と比較すると2.6ポイントの上昇である。ちなみに、2001年度の第1次補正後予算の公債金は30兆円となり、その公債依存度34.7%と比較しても、2002年度の方が2.2ポイント高くなっている。この結果、累積債務残高は2002年度末で414兆円見込まれており、2002年度の政府経済見通しによる国内総生産(496.2兆円)と比較すると

83.4%となり、依然と高い数値を示している。また、2002年度末の国と地方の累積債務算残高は693兆円見込まれ、対GDP比139.6%となり、前年度133.4%と比較すると6.2ポイント上昇していることになる。

一方、主要経費別でみた一般会計歳出総額の規模と伸び率は表2の通りである。なかでも、(1)社会保障関係費(3.8%増)、(2)文教及び科学技術振興費のなかの科学技術振興費(5.8%増)、(3)防衛関係費(0.0%)、(4)公共事業関係費(10.7%減)、及び経済協力費(10.3%減)などの項目は、重点分野への予算配分によるところが大きい。この点からみて、経済協力費であるODAは、もはや「聖域」分野ではなくなったことを示唆している。その他、「食料安定供給関係費」の伸び率がプラスになっている理由は、セーフガード(緊急輸入制限措置)対策費や狂牛病対策費が盛り込まれているためである。

ところで最後に、第二の予算といわれる財政投融资計画は、前年度比17.7%減の26兆7,920億円と大きく圧縮されている(表1参照)。削減は3年連続で、その削減幅は過去最大である5兆7,552億円であった。削減額の大部分は、2001年度予算から本格化した特殊法人改革によるものであり、改革がより一層加速化したとも窺える。

● 改革断行予算と14ヶ月予算

かくして、政府は2002年度予算を「改革断行予算」と称して、聖域を設けず歳出の効率化を進めるとしながら、一方では、予算配分を重点的分野に大胆にシフトさせるものとはなっていない。つまり、公共投資と経済協力費のそれぞれを1割強削減し、かつ医療分野(患者負担の見直し・診療報酬の引き下げ等)を初めとする社会保障制度の見直し等による財源確保で重点分野への予算配分

を行っているに過ぎない。この点から言えば、財政構造改革への第一歩を踏み出した予算であるとの評価は難しいのではないか。しかも、目標とされたプライマリー・バランス(これは、国や地方公共団体などの財政状態を示す指標の一つで「基礎的収支」ともいわれるが、一般には過去の借金の元利払を除く歳出と公債金以外の歳入との差と定義されている)の指標からいうと、13兆3,288億円の赤字(2001年度当初予算では11兆475億円の赤字)であり、本格的な財政構造改革ないしは再建までからは遠のいたともとれる。プライマリー・バランスが均衡していれば、公共サービスからの便益と租税などの負担とが一致しているが、赤字の場合には将来世代に負担がシフトされるのが問題といわれている。

ただ、今回の予算編成作業は、2001年度の第2次補正予算と同時並行しながらの審議であったため、多少ともデフレ対策をも見据えた予算編成となっており、経済効果の大きさはともかくとして、14ヶ月予算の意義には期待がもたれている。

● 今後の財政課題

以上のように、2002年度予算は「改革断行予算」とはいわれたものの景気への配慮がほとんどなく、構造改革も不十分であったといわざるをえない。今後、財政構造改革だけではなくデフレ対策、雇用対策、個人消費と民間投資の問題、不良債権処理、為替相場など多くの課題があり、米国の景気などの関連からも政策判断を必要としている。さらに、税制改革などでの財政課題も残されている。政府は、今後も日本の経済、財政の現状とをふまえて財政改革の必要性がますます求められると思われる。また、21世紀の少子・高齢社会を念頭に、長期的な政策形成にたった財政構造改革を示しながら、経済再生への歩みを考える必要がある。(えがわ まさし)

I 抜本改革先送りの2002年度小型税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2002年度小型税制改正のポイント

わが国経済の再生と国際競争力の強化を目指す政府の立場からすれば、構造改革と一体で税制の抜本改革がなされなければならないはずである。ところが2002年度税制改正は抜本的なものにならず、小型のものに終わってしまった。その結果、税制改正による国税の増減収は表1に示されるように、170億円の減収にとどまる見通しである。

ところで、2002年度税制改正は何故このように小型にとどまったのか。主な理由として、次の2点をあげることができる。

第1は、小泉内閣が2002年度予算を「改革断行予算」と銘打ち、そのシンボルとして新規国債発行枠30兆円枠を守ったために、景気が悪化しているにも拘わらず大型減収はできず、他方で税

収確保の観点から増税したいが景気に配慮すれば基幹税の抜本改革でそれを果たすことは初めから望みえず、せいぜい発泡酒やたばこの増税を狙ってはみたものの、これも見送られてしまったことによる。要するに財政再建と景気の両にらみが税制改正を萎縮させてしまったのである。

第2は、今まで税制改正の主導権を握ってきた自民党税制調査会が、①政策決定権限の経済財政諮問会議への移行②税収の落込みと国債増発ができなくなったことによる減収財源の枯渇③党税調幹部の長老支配の行き詰まり等によって、税に対する業界や省庁の利害を調整できず、機能不全に陥ったことによる。

さて、小型の2002年度税制改正の中身は何か。主な改正点は、(1)2002年度連結納税制度の導入(2)中小企業の交際費課税の軽減(3)沖縄県に金融特区を創設(4)高齢者マル優の段階的廃止(5)株式譲渡益課税の申告不要制度の創設(6)ストックオプション税制の拡充等である。

表1 平成14年度の税制改正(内国税関係)による増減収見込額(初年度)

1. 連結納税制度(注1)	▲210
2. 中小企業関係税制	▲100
3. その他	+140
合計	▲170

(注) 1. 連結納税制度の導入に伴う税収減については、「3その他」に含まれる企業関連租税特別措置の見直しによる増収も含めると▲30億円の減収と見込まれる。

2. 上記の計数は、精査の結果、今後異同を生ずることがある。

(資料) 財務省「平成14年度税制改正の大綱」

このうち(1)～(3)は法人課税に係るものであり、(4)～(6)は所得課税に係るものである。

以下この順に改正点の概要を説明し、コメントを加える。

● 2002年度連結納税制度の導入 ——

連結納税制度というのは、企業グループ内の各企業の損益を合算して法人税をかける制度のことである。持株会社を中心とした企業合併や分割による機動的な組織再編を促し、国際的な競争力の強化を図るため、租税回避の防止にも配慮しつつ、国際的に遜色のない本格的な連結納税制度を2002年度から導入しようというものである。

この連結納税制度の基本的仕組みは次の①～⑥に要約できる。①適用範囲は国内の100%子会社までとする。②制度の適用は企業グループの選択制とする。③連結グループ各社の事業年度は親会社に合わせる。④連結所得金額及び連結税額は、連結グループ内の各法人の所得金額を基礎とし、所要の調整を加えた上で、連結グループを一体として計算する。⑤連結所得金額に対する税率は、親会社が<イ>普通法人である場合30%<ロ>中小法人である場合22%<ハ>協同組合等の場合23%とする。⑥法人事業税及び法人住民税については、地域における受益と負担の関係などに配慮し、単体法人を納税単位とする。

ただ、連結納税制度を導入した場合、約8,000億円の税収減が予想されるところから、それに対する財源措置として、①連結納税を選択した企業グループの法人税率30%に2%の付加税を上乗せすることにより1,000億円、②子会社の連結前からの繰越欠損金の算入制限により2,500億円、③退職給与引当金の廃止など課税ベースの拡大により4,000億円の増収策を採ることになった。

このため、2002年度税制改正の目玉ともいえ

る連結納税制度の導入は、産業界からは必ずしも手放しで喜べる制度でもないものになってしまった。すなわち、子会社の赤字が少ない企業グループでは、連結納税制度を選択すると、2%の付加税の上乗せがあることから、かえって税負担が増えることもありうる。また、課税ベースの拡大策が採られるため、連結納税を選択しない中小企業などの税負担が増える可能性もある。

財源措置は2年後に見直すことになっているが、折角連結納税制度を導入しても、そのために結果的に利用する企業グループが少なければ、この制度を使って事業の再編を促し成長力や競争力を高めようとする目標が実現できなくなってしまう。

● 中小企業の交際費課税の軽減 ——

交際費等の損金不算入制度について、資本金1,000万円超5,000万円以下の法人に係る定額控除限度額を300万円から400万円に引き上げる。現在は交際費支出のうち年間300万円までの部分は、8割までが損金に算入できるが、この300万円を400万円に引き上げるというものである。

この措置については、現在4兆円といわれる交際費の利用者はほとんどが大企業である上、非課税額の引き上げもごくわずかなので中小企業支援といっても名ばかりのものになってしまう可能性が高い。

なお中小企業等の支援策としては、同族会社の留保金課税について特例の対象を拡大するとともに、課税留保金額に対する税額を5%軽減する等の租税特別措置も実施されることになっている。

● 沖縄県に金融特区を創設

沖縄振興策の一環として沖縄県が強く求めている「金融特区」を設けることになった。すなわち、沖縄振興特別措置法（仮称）の制定等に伴い、次の①②のような税制上の措置を講ずることになった。①金融業務特別地区（仮称）内において新設された法人のうち、専ら同地区内で金融業または金融関連業務を営むものであって常時使用する従業員が20人以上であること等の要件を満たす認可法人については、その設立後10年間、同地区内で営む金融業または金融関連業務から得られる所得について、35%の所得控除を認める。②その特区において新增設された金融業または金融関連業務用の建物等、機械装置及び特定の器具備品について、取得価格の15%（建物等8%）の特別税額控除を認める。

わが国で金融特区を設けるのは初めてである。米軍普天間基地の代替基地の移設先となっている名護市に進出する金融機関を対象に新規投資に租税優遇措置を採ろうとするものである。米軍基地を存続させるための「対価」といってよい。

● 高齢者マル優の段階的廃止

高齢者向け少額貯蓄非課税制度（マル優）を段階的に廃止することになった。高齢者マル優は、65歳以上を対象に銀行預金、郵便貯金、国債などの利子所得を非課税にする制度で、非課税限度は元本350万円となっている。この制度について、まず2003年1月から新規の預貯金や国債購入への適用を停止し、2005年末に制度そのものを廃止することになった。ただし、障害者や母子家庭、

寡婦への優遇措置は存続させる。

今日高齢化が進み、高齢者に対する財政需要が高まり、世代間の公平性の観点から高齢者にも応分の負担を求める考え方が強まっている。そんな中で、所得・資産のある高齢者までも社会的弱者として一括りに優遇する考え方は受け入れられなくなっており、高齢者マル優の廃止もやむをえないと考える。また財務省の試算では元本350万円の定期預金を1年預けている場合、マル優廃止で生じる税負担は308円だということであり、廃止しても影響は軽微だと思われる。

ただ問題なのは、高齢者マル優廃止は租税特別措置の整理合理化の一環として行われているにも拘わらず、同じく政策減税の柱である生命保険・損害保険料控除の廃止・縮小が見送られた点である。

● 株式譲渡益課税の申告不要制度の創設

株式譲渡益課税について現在個人投資家は源泉分離課税方式と申告分離課税方式のいずれかを選択できるが、源泉分離課税方式が2002年末に廃止され2003年1月から申告分離課税方式に一本化されることになったので、これに合わせて、簡便な納税方法として申告不要制度が創設されることになった。

申告分離課税は本来、株取引で得た利益を投資家が自分で申告し、納税しなければならない。申告納税制度はこの煩わしさを取り除くため証券会社が顧客の株取引に伴う譲渡益を計算し、具体的に源泉徴収するものである。

しかし、申告不要制度は思ったほど納税を簡便化するものではないという批判もある。第1に、この制度では100万円までの株式譲渡益を非課税とする優遇措置などを受ける場合は本人による申告が改めて必要となる。第2に、月毎に税を納める

ので、年前半に利益が出て後半に株式譲渡損が発生した場合、年間では税の払い過ぎになるとその還付を受けるが、それには確定申告が必要になる。第3に、申告不要制度で源泉徴収するのは税率15%の所得税だけで、税率5%の住民税については、個人投資家は別途納税しなければならない。地方税が別納となれば、納税手続の煩わしさは依然残ることになる。

● スtockオプション税制の拡充 ——

特定の取締役等が受ける新株予約権等の行使による株式の取得に係る経済的利益の非課税の特例制度（ストックオプション税制）に関しては、次の①②のような拡充措置が取られた。①権利行使で自社株を取得した際に、所得税、住民税の課税を繰り延べることができる年間権利行使額の上限を現在の1,000万円から1,200万円に引き上げる。②対象者を親会社の役員だけでなく親会社が50%超の株式を保有する子会社、孫会社の役員にも拡大する。

これらは、商法の一部改正による新株予約権制度の施行に伴い講ずる措置である。

● 見送りとなった税制改正案件 ——

(1) 証券税制改革

証券市場の活性化の観点から個人の市場参加を促す期待を込めて、個人が株式取引で得た利益にかかる株式譲渡益課税の軽減を柱とする証券税制改正法が既に2001年11月26日に成立し、30日から施行されている。この新しい証券税制のポイントは、次のa、b、cの3点である。

a. 申告分離課税の見直し

これには次の3つの改正点がある。①源泉分離課税は2002年度末で廃止する。②2003年1月以後に上場株式等を譲渡した場合の税率を従来の26%から20%に引き下げる。③2003年1月以後に上場株式等の譲渡で生じた損失について、翌年以降3年間にわたって繰越控除を認める制度を創設する。

b. 1年超保有上場株式等についての特例

これには2つのポイントがある。①2003年から2005年までの間に1年超保有した上場株式等を譲渡した場合、税率を10%とする。②1年超保有した上場株式等の譲渡所得を100万円まで非課税とする措置の適用期限を2003年3月末から2005年末まで延長する。

c. 緊急投資優遇措置

2001年11月30日以後、2002年末までに購入した上場株式等を2005年から2007年末までに譲渡した場合、購入額1,000万円までの株式等についての譲渡益を非課税とする。

新しい証券税制は保有期間や売却時期に多くの条件が付いていて極めて複雑である。複雑すぎて利用しづらいという批判が早くも出ている。さらに証券市場の活性化のためには株式投資信託の税優遇や配当課税の軽減が必要との声もあったが、2002年度税制改正では見送られた。投資信託は現在基準価格の上昇分の20%が源泉課税されているが、損失の翌年以降への繰り越しを認める等の負担軽減措置が今後の課題となる。

(2) 道路特定財源の一般財源化

2002年度予算案では、法律上使途を道路整備に限定していないが運用上は道路特定財源として扱われてきた自動車重量税のうち2,247億円を一般財源として使うことになった。ただこれは、公共

投資関係費の10%削減方針に沿って道路整備費を削った分を、そのまま一般財源として使うに過ぎないともいえる。

道路財源の約8割を占める揮発油税は、法律で用途を道路整備に限っており、道路整備の財源不足を補うため税率を上乗せしている「暫定税率」の期限が2003年春に切れるので、それとも絡んで2002年度には抜本的な見直しが課題となる。しかし、揮発油税の一般財源化には、道路族議員や地方自治体の反発は必至である。

(3) 発泡酒税率引き上げの見送り

350ミリリットル当たりの酒税はビールが約77.7円で、発泡酒は36.7円なので40円の差がある。これを背景にビール消費量が落ち、発泡酒が3割を突破するようになってきている。税率の低い発泡酒の割合が高まり酒税の税収が減る傾向にあるところから、発泡酒の税率を引き上げビールの税率を引き下げ、両者を同じくしてトータル増収をはかる案が検討されたが、業界の反発を受けて、結局発泡酒増税を断念した。

(4) たばこ税率引き上げの見送り

財政赤字の中での財源探しとして、また医療費負担軽減の財源として、たばこ1本当たり7円の税に1~2円上乗せする案が検討されたが、業界の反対もあり見送りとなった。

(5) 土地税制軽減見送り

不動産売買が行いやすい環境を整え、資産デフ

レを食い止める狙いで、2002年度に①土地譲渡益課税の税率引き下げ(26%→20%)②登録免許税の手数料化③特別土地保有税の廃止④事業所税の減免等の案が検討されたが、大幅な減収を補う代替財源の目処が立たないため、見送りとなった。

(6) 中小企業者の相続税負担軽減見送り

中小企業者が子に事業を引き継ぐ時に事業用資産に相続税がかかる。これが事業継承を阻害している一因だとの認識から、事業用資産の評価額を50%程度非課税にする案が検討されたが、結局見送りとなった。

(7) 法人事業税の外形標準課税化の見送り

法人事業税の外形標準課税化は、不況下での赤字法人課税、中小企業課税となるため、導入が見送られた。

● むすび

以上のように、2002年度税制改正では抜本改革は見送られた。政府は2002年2月頃から税制の抜本改革に着手するとしている。所得税の課税最低限の引き下げや相続税・贈与税の最高税率の引き下げを含めた累進構造の緩和、道路特定財源の一般財源化、金融所得の一括課税などが焦点となる見通しである。(かたぎり まさとし)



Ⅱ 国債発行「30兆円枠」と隠れ借金

浅羽 隆史

白鷗大学法学部専任講師

30兆円目標を達成

(1) 30兆円目標とは

2002年度の予算編成のキー・ワードは、「5兆円、3兆円、30兆円」であった。このうち、「30兆円」が、財政諮問会議の「骨太の方針」（「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、2001年6月）で示された国債の発行目標である。この目標は、2002年度予算において達成の可否が大きな焦点となった。

まず、この30兆円の国債目標について、その定義を明確にしておく必要がある。ここでいう30兆円は、一般会計で新規発行される国債のみが対象である。国債整理基金特別会計で発行される借換債や財政融資特会債、地方交付税特別会計などによる政府借入金、短期の資金繰りのために発行される財務省証券などの短期債は含まない。

(2) 30兆円の目標を達成

2001年度当初予算における新規国債の発行額は28.3兆円であった（補正後は30兆円）。ただし、2002年度には、交付税特別会計の新規借入金をゼロにするための地方交付税交付金の増額など、歳出の増加が予想されていた。そのため、財務省による「財政の中期展望」（2001年2月）では、目標達成に3兆円程度の財源措置が必要であった。しかし、現在ほど景気の見通しが悪

くなかったこともあり、公共事業削減などで十分対応可能な目標といわれていた。

だが、景気の見通しが悪化し、税収の伸びが期待できない一方、失業対策費など歳出の膨張が予想されるようになった。また、2001年度予算の新規国債発行額について、NTT株売却資金の流用などを行なっても補正予算で30兆円ぎりぎりになった。このように、2002年度の予算編成作業が進むにつれ、この30兆円が高いハードルとなっていた。

しかし、結果からみれば、2002年度当初予算における国債の新規発行は30兆円におさまり、目標は達成された。

目標達成の背景と評価

(1) やりくりによって目標達成

30兆円の新規国債発行目標達成には、歳出の抑制のほか、会計上の「やりくり」が不可欠であった。「やりくり」は5項目に区分でき、合計金額は1.7兆円にのぼる（表1）。

このうち最大は、交付税特別会計への繰り入れを一部回避したことによる1.0兆円である。交付税特別会計による借入金を解消するため、2001年度より一般会計からの繰入額を増やしてきたが、2002年度の増加分を停止した。それにより、新規国債の発行は圧縮された。しかし、その分が交付税特別会計の借入金となるので、典型的な「隠

表1 やりくりの内訳

項目	一般会計への効果	債務性	債務増加	金額
交付税特別会計への繰り入れ回避	歳出抑制	有	有	1兆 443億円
交付税特会借入財投資金の償還期限延長	歳出抑制	有	無	2,970億円
自賠償特別会計への繰り入れ見送り	歳出抑制	有	無	2,000億円
外為特別会計からの特別繰り入れ	歳入増加	無	無	1,500億円
JRAからの特別納付金	歳入増加	無	無	50億円
合計	—	—	—	1兆6,963億円

れ借金」の一種といえる。

その他、歳出の抑制策として、交付税特別会計が借り入れた財投資金の償還期限延長によって0.3兆円、自賠償特別会計から借り入れていた過去の「隠れ借金」の返済を先送りすることで0.2兆円の「やりくり」が行なわれた。これらの措置は、いずれも債務性はあるが、新たに債務が増加する訳ではない。

歳入の増加策としては、外国為替特別会計からの特別繰り入れが0.2兆円、JRAからの特別納付金で50億円となっている。これらはいずれも法改正を伴うものだが、債務性を有するものではない。

(2) 30兆円目標に一定の歯止め効果

財政再建という観点から、30兆円の目標を設定し、それを達成したことには一応の成果があった。もちろん、「やりくり」が行なわれなければ達成できなかったのだが、歳出の膨張をある程度抑制するという意味で、30兆円目標が一定の歯止め効果をもっていたことは間違いない。

1998年に財政構造改革法が凍結された後、財政再建路線は完全に放棄され、その後は歯止めのない「ばらまき」が行なわれたことを思い出せば、目標を多少歪んだ形ながら維持したことは、一応評価すべきであろう。

また、景気への対応という面でも、「やりくり」によって、それなりの対応ができた。さらに、長期金利への影響も考えるべきであろう。国債の発行額

の抑制によって、長期金利の上昇要因は若干でも縮小される。

(3) 「やりくり」の副作用

30兆円目標は、2002年度における財政規律確保にある程度の効果を有していたが、「やりくり」には強い副作用があることを忘れてはならない。

まず、財政を見えにくくするという悪影響がある。実際に政府の税収がどの程度足りないのか、債務や資産がどの程度あるのかといったことが、「やりくり」を行なうことで非常にわかりにくくなる。財政民主主義という観点から、問題の多い手法である。

また、財政再建についても、過去のように大規模な「やりくり」に頼り、かえって財政規律を緩めることにつながる恐れも指摘できる。かつて、赤字国債の新規発行ゼロを目標にしていた時、最後は「やりくり」によって何とか財政再建の形を整えていたが、実質的には歳出の抑制は果たせなかった。そのため、財政再建を継続的かつ有効に行なうには、一度でも「やりくり」を認めることが逆効果になる可能性も大きい。

さらに、こうした歪んだ財政運営によって、海外をはじめとした格付け機関による評価が下げられる恐れも指摘できよう。

こうしたことから、「やりくり」が好ましい手法でないことは明らかである。本来は、財政再建のスキームのなかに景気の低迷に対応する弾力条項を

設け、その範囲内で景気への配慮をし、財政再建の枠組みを維持することが望ましい。

そのため、早急に財政再建の枠組み自体を再検討する必要があるのではないだろうか。

● 2002年度国債発行の内容

(1) 国債発行総額は初の100兆円超

新規国債30兆円のうち、建設国債は6.8兆円で、2001年度当初に比べ2.0兆円、補正後と比べ2.3兆円の減少となる(図1)。建設国債減少の要因は、大きく二つに分けることができる。第一は、公共事業の削減である。公共事業関係費とその他費目の施設費を加えたベースで、2001年度当初と比べ1.1兆円削減されている。

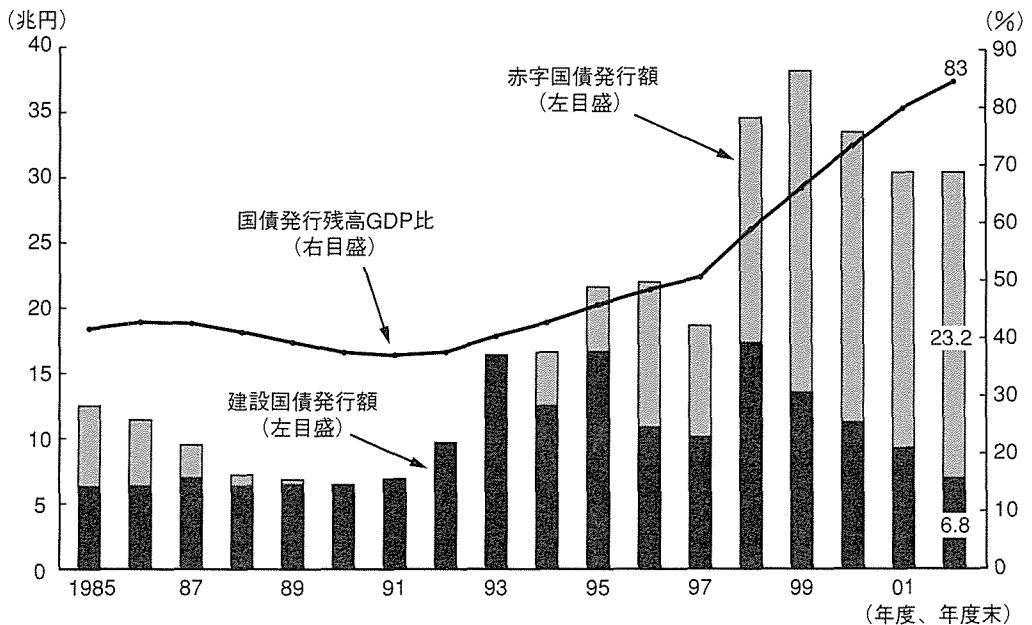
第二に、宇宙開発事業団の研究費のように、これまで出資金で手当てしてきた経費を、補助金に変更したことも影響している。出資金であれば建

設国債の対象となるが、補助金は対象外である。出資金は、国有資産台帳に資産として計上される。しかし、たとえば宇宙開発事業団には、それに見合う資産はない。今回の見直しは、財政の実態に合わせて、その姿をわかりやすくしたということで、評価すべき点である。2001年度の出資金は1.5兆円あったが、うち0.5兆円を補助金に変更、0.5兆円を削減した。これにより、建設国債の対象が1.0兆円分減少した。

一方、赤字国債の発行は23.2兆円にのぼり、2001年度当初に比べ3.7兆円、補正後と比べても2.3兆円増加している。2002年度の赤字国債の発行額は、当初予算として過去最高の2000年度の23.5兆円に次ぐ規模である。

新規発行の国債以外にも、国債整理基金特別会計で発行する借換債が69.6兆円、財政融資資金特別会計で発行される財政融資特会債(市中発行分)が11.0兆円ある。これらを合計した国債発行額は110.5兆円となり、はじめて100兆円を超えた(2001年度当初予算98.5兆円、同補正後99.8

図1 国債発行額・国債発行残高の推移



(注) 2000年度(末)までは決算、2001年度は補正後、2002年度は当初予算

兆円)。

一般会計の歳入に占める国債の割合を示す国債依存度は、36.9%である。2001年度当初予算と比べ、2.6ポイント上昇する。

(2) 政府債務残高は693兆円

2002年度末の普通国債の発行残高は414兆円、名目GDP比で83%となる。2001年度当初予算段階の見通しと比べると、25兆円、8ポイントの増加となる。

これに、長期借入金を加えた国の長期債務残高が528兆円、地方債と地方の長期借入金を純計した政府債務残高では、2002年度末693兆円となる。政府債務残高を2001年度当初予算時点の年度末見通しに比べると、27兆円増加する。

2002年度末の政府債務残高見通しを名目GDP比でみると140%になる。これはOECD諸国のなかで最悪の水準である。いつ長期金利が上昇に転じても不思議はないだろう。とくに、景気の回復が長期金利の急激な上昇を呼ぶリスクが十分にある。こうした点を鑑みると、30兆円目標はあくまで当面のものに過ぎないことがよくわかる。

● 今後の展望と課題

(1) 補正予算に含みか—30兆円目標にのりしろ

30兆円目標達成のために、「やりくり」を行なった。こうした財政運営上の手法は、1980年度を元年とする財政再建において、たびたび行なわれてきたものである。とくに赤字国債発行ゼロという目標が、1985年度に「新規」発行ゼロに変更されて以来、90年代なかばまで頻繁にみられた。

その手法も多岐にわたる。そして、そうした過去の「やりくり」の多くは、2002年度における30兆円目標でも利用可能である。なかでも、年金給付への公費負担分(基礎年金給付額の3分の1、2002年

度予算5.5兆円)を後年度に繰り延べる「やりくり」は、過去にも頻繁に行なわれ、現在でも年金積立金があるため不可能ではない。また、一般会計から国債整理基金特別会計に前年度首の国債発行残高の60分の1を繰り入れる「定率繰り入れ」(2002年度5.9兆円)の停止も、過去頻繁に行なわれた「やりくり」であり、現在でも国債整理基金に若干の余裕があるため一部は可能である。

そのため、2002年度に景気対策や税収の減少から補正予算を組んだ場合でも、30兆円目標を維持するための「のりしろ」が数兆円残されている。

(2) 次の財政再建目標

30兆円目標は、財政再建の通過点に過ぎない。「骨太の方針」では、国債費を除く歳出について、国債発行に頼らない「プライマリー・バランス」黒字が次の目標とされている。こうした目標設定の仕方は、政府債務残高のGDP比を上昇させないという意味をもっており、その限りでは合理的なものである。

しかし、その目標を達成することは容易でない。たとえばこの目標を2002年度予算に当てはめると、国債の新規発行額は16.7兆円まで圧縮しなければならない。仮に、財政再建を増税で行なうとしよう。その場合、単純計算で言えば、消費税の税率を5ポイント強引き上げる必要がある。これに「やりくり」の解消や地方消費税分を含めると、7ポイントは引き上げる必要があり、消費税+地方消費税の税率を12%にしなければならないことになる。

もちろん、「骨太の方針」でも指摘するように、こうした目標の達成のために行なう財政再建は、マクロ経済の状況をみながら段階的に行なうべきである。しかし、現在の日本の財政状況をみると、財政再建を悠長に行なう余裕はない。今後、いっそう厳しい問題に迫られることは間違いないであろう。(あさば たかし)

Ⅲ 構造改革半ばで帳尻合わせの社会保障予算

小林 仁

参議院常任委員会調査員

● 増大し続ける社会保障関係費

2002年度一般会計予算に計上された社会保障関係費は18兆2,795億円、前年度比6,638億円の増となった。一般会計が-1.7%、政策的経費である一般歳出が-2.3%に圧縮されるなかで、+3.8%という大幅な増加となっている。また、社会保障関係費の一般歳出47兆5,472億円に占める割合は39.3%、一般歳出のほぼ4割を占めるに至っている。

社会保障関係費の費目別内訳をみると、年金、医療保険、介護保険などの社会保険に繰り入れる国庫負担金としての社会保険費が14兆1,584億円（対前年度比+3.7%）、老人、障害者、児童などに対する福祉施策のための社会福祉費が1兆7,218億円（対前年度比+1.6%）、生活保護費が1兆3,837億円（対前年度比+5.7%）、保健医療、公衆衛生、食品衛生のための保健衛生対策費が5,276億円（対前年度比-0.9%）、失業対策費が4,881億円（対前年度比+13.6%）となっている。

予算増の大半は、急激な高齢化によって年金などの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。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高齢女性等の増加や、完全失業率5.5%、失業者数350万人（2001年11月現在）という高失業社会の実態を反映するものである。

● 社会保障予算の会計と財源

社会保障の主な財源には、租税と社会保険料がある。そこで、租税を財源とする一般会計のほか、社会保険料などを財源とする特別会計が設けられている。2002年度の社会保障関係特別会計の予算は、厚生年金、政管健保などの勘定からなる厚生保険特別会計に41兆9,849億円、国民年金特別会計に21兆6,271億円、雇用保険勘定などからなる労働保険特別会計に4兆6,217億円、国立病院特別会計に1兆0,251億円、船員保険特別会計に852億円がそれぞれ計上されている。

一般会計の社会保障関係費とこれらの特別会計を単純に合計すると90兆円近い額になるが、社会保障財政は、一般会計と各特別会計との間で相互に資金の繰入れが行われており、その重複分を差し引き、地方負担分（全体の5%程度）を加えると、2002年度の社会保障給付費は80兆円台半ばになるのではないかと推測される。国の一般会計に計上されている社会保障関係費の18兆円は社会保障給付費の5分の1強、地方負担分を加えても4分の1程度にすぎず、実にはわが国の社会保障経費の大半が租税外収入によって賄われているのである。その過半が社会保険料という名の社会保障目的税であることから、わが国の社会保障財源は実質的に目的税化を遂げているといつてよい。

● 社会保障予算の概要と問題点

以下、2002年度社会保障予算の最も大きな争点となる医療制度改革を中心に、その概要と問題点をみていくことにしよう。

1. 医療制度改革

医療費の現状について、政府は2001年度の国民医療費を約30兆6,800億円（うち医療保険の医療費は28兆7,100億円であり、その財源内訳は保険料が16兆2,200億円、国庫負担が6兆2,200億円、地方負担が1兆4,900億円、患者の自己負担が4兆7,800億円）と見込んでいる。しかし、現行制度のまま推移すると2025の国民医療費は81.4兆円に達し、そのうち70歳以上の高齢者医療が45.2兆円、55.5%を占めることになるとしている。日本の医療をどうするかは、極めて重要な政策課題となっているのである。

2002年度予算の概算要求基準において、政府は社会保障関係費の高齢化に伴う自然増1兆円を7,000億円程度に圧縮する方針を決めたが、厚生労働省は次期年金改革が2004年であり、2002年度には大幅な制度改革が予定されていないことなどから、3,000億円の削減分のうち2,800億円を医療費の国庫負担分の削減で捻出せざるを得ないとして、医療保険制度の改正や診療報酬の改定作業に臨んできた。

今回の医療制度改革の議論は、このような状況の下で厚生労働省が昨年9月に公表した「医療制度改革試案」をたたき台として、政府・与党社会保障改革協議会のワーキングチームが検討を重ね、11月に政府・与党として「医療制度改革大綱」を決定するとともに、予算編成作業の中で最終的な調整が図られたものである。

2002年度の医療費に係る国庫負担の自然増は

5,500億円と見込まれており、このうち2,800億円を圧縮するとなると、医療費にかかる国費は2,700億円の増に止めなければならないことになる。

まず、自然増5,500円の根拠が問題となるが、政府はその積算根拠について、医療費に係る増加分が3,400億円、老人保健制度における2000年度確定拠出金額から概算医療費拠出金額を差し引いた増加分が1,700億円、公費負担医療制度の医療費に係る増加分が400億円であると説明している。次いで、政府は今回の医療制度改革の財政効果について、制度改革全体で970億円の減、診療報酬等の引下げで1,830億円の減、合わせて2,800億円の削減目標を達成したとしている。その結果、2002年度の医療費の国庫負担総額は7兆4,782億円となり、対前年度比2,699億円の増額を計上している。制度ごとの内訳をみると、政府管掌健康保険が9,087億円（対前年比505億円減）、国民健康保険が3兆5,675億円（対前年比2,205億円増）、老人保健が2兆1,013億円（対前年比760億円増）、公費負担医療等のその他が9,007億円（対前年比240億円増）となっている。

しかし、そもそも、なぜ社会保障関係費で3,000億円程度の削減が要請され、医療費の国庫負担が2,800億円削減されなければならなかったのかは不明である。ここに今回の医療制度改革の本質がある。与党内からも、2,800億円の国費を削減することのみが優先され、医療の在り方を巡る基本的な議論が疎かにされているのではないか。医療費に係る財政問題に議論が偏り、わが国医療の将来像を示すことができないまま、自己負担や保険料の引上げに注目が集まり、国民の将来不安を助長してしまったのではないかの批判がある。

総じて財政圧力だけに依拠した改革で帳尻合わせとの印象が強いが、医療制度改革と診療報酬の改定を盛り込んだ予算から、その内容をみていこう。

今回の医療制度改革は、高齢者医療制度の改

革と医療保険制度の改革からなる。

高齢者医療制度については、まず、70歳以上の高齢者の患者負担を定率1割負担とする。ただし、一定以上所得者（夫婦二人世帯の年金を含む年間収入が630万円以上の者）については、応能負担の観点から2割負担とする。70歳以上の高齢者に係る自己負担減額については、厚生労働省試案では外来と入院を同額とし、現在3,000円ないしは5,000円である外来（一般）の上限も4万0,200円とされていたが、現行から比べると10倍前後の負担増となるため、外来と入院を区別し、外来の限度額は低所得者が月8,000円、一般が1万2,000円、一定以上所得者が4万0,200円とされた。入院の上限額については、低所得者を二段階に区分し、低所得者Ⅰで月1万5,000円、低所得者Ⅱで2万4,600円、一般で4万0,200円、一定以上所得者で7万2,300円+医療費の1%（4ヶ月目以降は4万0,200円）となっている。なお、低所得者とは、住民税非課税世帯に属する者であり、その範囲は総体としては変わらない（30%程度）ものの、老齢福祉年金受給者（0.7%）に限られていた低所得者Ⅰの対象を15%程度に拡大するとともに、低所得者Ⅱの対象を現行の29.3%から15%程度に縮小することとされた。その結果、低所得者のⅠとⅡは年収130万円前後が境となる。以上の措置は、予算上2002年10月実施が想定されている。

次に、老人医療費拠出金等に係る見直しについては、現行制度の対象年齢を70歳以上から75歳に5年間で段階的に引き上げ、同時に、公費負担の割合についても3割から5割に段階的に引き上げることが決まった。ただし、一定以上所得者に係る医療費については公費負担の対象としないこととされている。また、老人医療費拠出金の算定に係る老人加入率上限を撤廃するとともに、退職者に係る老人医療費拠出金については退職者医療制度において負担することとされた。これらの措置も予算上2002年10月実施が想定されている、従って、予定どおり施行されると2007年度後

半から、老人医療の対象は75歳以上、公費負担5割となり、新しい高齢者医療制度の骨格が見えてくる。

なお厚生労働省試案が老人医療費の伸びを抑制するために提案していた「伸び率管理制度（一定の伸び率を超えた場合に事後的に診療報酬支払額を調整する）」の導入は見送られ、その代わりに医療費総額の伸びの適正化を図る「指針」を定め、有効な方策を検討し、実施するとしている。

医療保険制度の改革では、保険給付の見直し、保険料の見直し、国民健康保険制度の財政基盤の強化が盛り込まれている。

保険給付の見直しについては、「必要なとき」に7割給付（自己負担3割）で保険者間の統一を図るとされている。「必要なとき」とは2003年4月であるとの認識を示す政府（従って、2002年度予算には反映していない）に対し、与党には、現下の経済情勢を考慮すると景気が回復するまで、国民に新たな負担増を求めることには慎重論が根強い。この問題は、2月中旬に予定されている健康保険法等改正案の国会提出まで、政府・与党間で調整が続くことになる。その結果、法案がどのような形で国会に提出されることになるのか注目される場所である。なお、保険給付の見直しに「必要なとき」からとの条件が付されたことによる財源不足を補うため、一般医療保険に係る外来薬剤一部負担金制度は、当面、存続することとなった。

また、少子化対策の見地から、3歳未満の乳幼児に係る給付率については8割（自己負担2割）とすることとし、この措置に関しては、2002年10月の実施を前提に予算が組まれている。

そもそも、社会保険制度における自己負担とは、受給者のコスト意識を喚起し、受給者その他の被保険者との間の公平を確保するとともに、フリーライダーを排除することが目的であるといわれているが、その適正水準についての理論的な定説や長期的な抑制効果についての実証的な検証がないことに留意しなければならない。

次に、高額療養費に係る自己負担減額額については、全体の30%程度を占める住民税非課税世帯に属する低所得者が月に3万5,400万円(4ヶ月目以降は2万4,600円)、全体の60%程度を占める一般が7万2,300円+医療費の1%(4ヶ月目以降は4万0,200円)、全体の10%程度を占める月収56万円以上の上位所得者が13万9,800円+医療費の1%(4ヶ月目以降は7万7,700円)となっている。この措置については、2002年10月の実施を前提に予算が組まれている。

次いで、保険料の見直しについては、被用者保険の保険料が主に標準報酬月額に対して賦課されたきたことを改め、年収に対して賦課する総報酬性の導入が図られることになった。政府管掌健康保険の保険料率については、現行の85%を歳入中立で総報酬性に移行すると75%となるが、その上で、2003年4月から83%以上に引き上げることが検討されている。

国民健康保険制度の財政基盤の強化については、市町村国保の広域化等を支援するため、2004年度までに総額300億円(国と都道府県が折半で負担)の国保広域化等支援基金を都道府県に設置するとしている。2002年度予算では国に50億円が計上されている。また、高額医療費共同事業を拡充し、2003年度から制度化を図るため、2002年度予算では都道府県に対する400億円の地方財政措置が講じられている。さらに、低所得者を多く抱える保険者を財政的に支援する保険者支援制度を2003年に創設するとともに、国保財政安定化支援事業に係る市町村に対する地方財政措置が2002年度予算で1,000億円講じられている。

診療報酬、薬価等の改定については、診療報酬本体が1.3%(医科、歯科、調剤いずれも1.3%の引下げ)、薬価が医療費ベースで1.3%(後発品のある先発品については平均5%引下げ)、保険医療材料価格が医療費ベースで0.1%、それぞれ引き下げられ、合計で2.7%の引下げとなった。

2002年4月から実施される。

2. 年金等の物価スライド停止等

2002年度予算では、3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。特例措置を含んだ年金給付費の国庫負担は5兆4,919億円であり、対前年度比1,504億円の増となっている。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%、2000年の-0.7%に引き続き、2001年も0.6%程度下落するとみられており、2002年度は計1.6%の引下げが見送られることとなる。厚生年金を受給する標準的な夫婦世帯で平均月3,800円程度の超過給付に過ぎないが、年金支給総額は4,500億円膨らみ、そのうちの国庫負担は740億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、実質価値の保障を超えた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「今般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、後世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、基礎年金の国庫負担を3分の1から2分の1へ引き上げる際に3年分の保険料負担額3,760億円を一般会計から埋め戻すべきであろう。

また、隠れ借金の現状については、政管健保については2001年1次補正で利子相当額を含めて全額返済されたが、厚生年金に対する国庫負担繰延べ額は2001年度末で元利合計2兆9,300億円、国民年金に対する国庫負担繰延べ額は元利合計1兆9,000億円、合計で4兆8,300億円に上っている。今なお、5兆円近い巨額の隠れ借金が現存し、返済の目処は立っていない。

● わが国における社会保障の課題 —

わが国は、急激な少子・高齢化によって人口が減少していくところに差し掛かっている。このような社会では、現役世代の人口減少が高齢者人口の減少に先行する。そのため、現役の勤労者に多くの負担を依存する財政方式で社会保障制度を支えようとすると、負担と給付のバランスを保つことが極めて困難となる。1月末には新しい人口推計が公表されるが、前回の人口推計では1.6としていた合計特殊出生率の大幅な下方修正は間違いなく、これまで以上に厳しい事態を迎えよう。社会保障制度をこのまま放置すると財政破綻を招きかねず、そのような事態を回避しようとして年金の引下げや医療保険の自己負担増などの対策で給付水準を更に引き下げると、社会保障制度に対する深刻な不信が助長されるという悪循環に陥る。社会保障が構造改革を求められる所以である。

あらゆる政策課題は費用負担の問題に帰着する。社会保障においては、増大する社会保障給付費の財源をどこに求め、どのような財政方式で運用するかが本質的な問題である。現役世代の減少という人口構造の激変期においても、国民が負担の増加に耐えられるようにすることが必須の条件である。そのためには、財源を租税に求めるのであれば課税ベースをできる限り広くすること、社会保険料に求めるのであれば賦課方式を積立方式に改めることが必要となる。その上で、財源を租税に求めるのか、社会保険料に求めるのかは、給付される財やサービスの内容や性質によって決められるべきものである。

例えば、基礎年金は全ての高齢者や障害者の所得保障であり、全国民で彼らの自立と自己実現を支援するためには税財源が相応しい。その上で、他の所得の多寡に応じて総収入が減ることのないよう段

階的な給付とするか、年金を含めた所得課税を強化することで給付の公平を図るべきである。

医療・介護サービスなどの現物給付は、所得プラス基礎年金給付で保険料や自己負担分の支出がカバーできることを前提に、社会保険方式を維持すべきである。医療や介護サービスの質の確保や医療費、介護費用の適正化には、これらの事業と費用負担の在り方を一体として扱える地域保険に一元化することが望ましく、そのための保険者機能を抜本的に強化する必要がある（保険者には、都道府県単位に分割した政管健保と二次医療圏程度の規模での市町村広域連合が想定される）。

また、報酬比例部分の年金については、世代間で所得移転を行うと所得の逆再分配が生じることから、世代内に再分配を限定させるために、報酬比例年金は賦課方式ではなく積立方式とすることが適切である。移行に当たっては、特定の世代に二重の負担がかからないよう、積立不足額相当のマイナス勘定を計上した基金を設立し、相続税などで埋め戻すとともに、将来に渡って負担を公平に分配することが肝要である。

なお、社会保障諸制度の根幹となる基礎年金の税財源には、負担が現役世代に集中しない支出税や所得再分配効果が高い資産課税が適合する。社会保障が所得税や社会保険料から消費税へ財源をシフトするには、所得の再分配や機会均等を保障するために相続税等の資産課税の強化を政策パッケージとして提示する必要がある。

わが国では、人口構造の急激な高齢化や高度成長が見込めない経済の下で、社会保障を持続可能な制度に再構築しなければならない。それは、社会保障が消費税や相続税を財源とすることへの合意なくしては成し遂げられないのである。そのための制度設計が急がれているといえよう。

（こばやし ひとし）

IV 変化の兆しとみるか公共事業予算

星野 泉

明治大学政治経済学部助教授

公共事業予算の概要

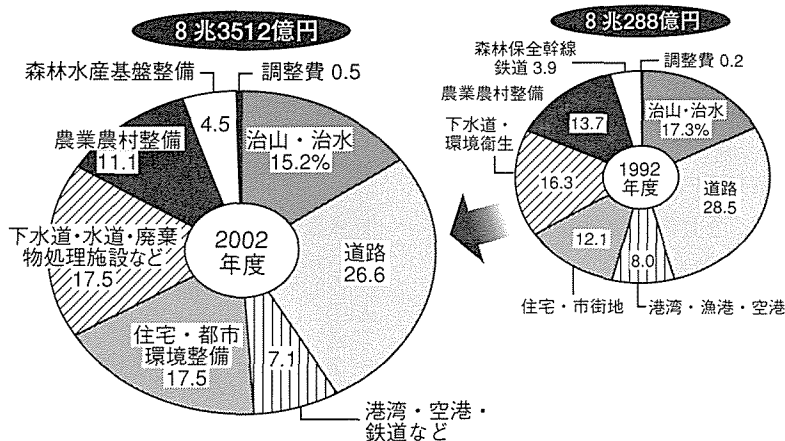
2002年度の公共事業関係費は、災害復旧等事業費を含め8兆4,239億円となった。予算編成の基本方針で10%を削減目標としていたが、これを上回り、10.7%の減、減少幅では1兆円もの大幅なものとなった。一般歳出が2.3%の減、他の経費が一ケタ台の減少にとどまる中で、ODA関連とともに二ケタ台の削減を達成したわけである。さらに、社会保障関係費、文教及び科学振興費、経済協力費等のうち、施設費を含めた公共投資関係費は、総額9兆2,525億円、前年度と比べた減少幅

は1兆1千億円を超える。また、前年度当初予算で3,000億円計上されていた公共事業予備費は、すでに補正予算でも皆減となったところであるが、本年度当初予算でもゼロとなっている。

昨年夏に、首相が国会答弁の中で、地方、社会保障、公共事業、3つの削減検討項目を挙げていたところであるが、その一角はとりあえず、一般会計ベースでは達成されたとみてよい。ただ、年末に閣議決定された2001年度第二次補正予算での公共投資追加額が2兆6,392億円あり、前年度補正後の数字と本年度当初予算額との差が一段と際立つ一方で、公共事業予算削減への取り組みを行ってきたことにはやや分かりづらい面も残る。実際、国土交通相は、二次補正を合わせた15ヶ月予算とみて、2001年度当初予算における事業規模

図1 公共事業費の配分

一般公共事業のシェアは10年前とほとんど変わらず



(出所)「日経新聞」(朝刊)2001年12月25日

7兆2,000億円を上回ったと、その規模の大きさを強調しているようである（読賣新聞、2001年12月25日付）。

公共事業関係費の中で、主要項目はほぼすべて減。農業農村整備の14.2%減を筆頭に10%以上の減少となっており、住宅都市環境整備事業のみが5.5%減にとどまっている。減少幅としては、主要な公共事業問題とされた道路整備事業費が最も大きく、2,800億円の減となった。全体の配分バランスとしては、図1にみるように、それほど大きい変化があったとはいえず、メリハリをつけた予算配分というより、これまでの予算や補助金カットにみられたような、一律カットの手法を使用したといえる。

こうした公共事業費の削減を受け、30兆円に抑えた国債の中身が大きく変化し、建設国債が前年度比22.5%減の6兆7,900億円となる一方、赤字国債が18.7%増の23兆2,100億円、2年ぶり3回目の20兆円を超えとなった。建設国債であるか、赤字国債であるかという議論は、国債を議論する大きな論点とはならなくなりつつあるが、30兆円の重みがより明確なものになってきたことは間違いない。

7分野への重点化

重点7分野は、環境、少子・高齢化、科学技術の3分野がプラスの一方、地方活性化などがマイナスとなり、全体では前年度比1.9%減の6兆7,924億円にとどまった。ただ、公共事業関係費全体に比べその減少幅は少なく、一応重点項目としての期待をかけたことになる。公共投資関係予算（一部、非公共事業を含む）に占める7分野関連予算の構成比率は、前年度の66.8%から73.4%に上昇している。

しかし、この重点7分野とそれ以外の分野について明確な違いが明らかになっているわけでは

ない。実際、工業用水29.1%減、農業農村整備14.2%減、水道14.0%減などにみられるように、在来型公共事業から新しい時代の公共事業への転換がみられる一方、土地改良事業を環境対策として重点分野に入れようとの試みがあるなど、従来型公共事業を重点7分野に振り替えたケースもあったようである。

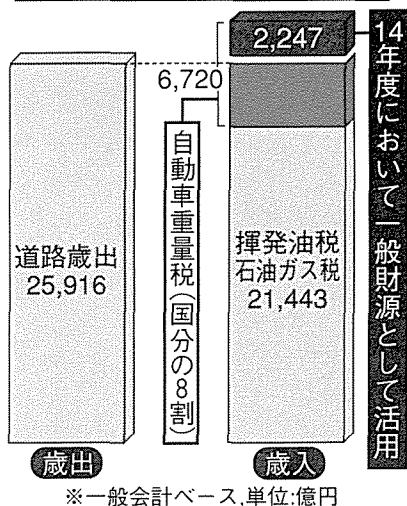
この7分野の中で3%程度を占めるにすぎないものの、森政権時代には目玉の一つであったITが、前年度比で200億円、9.0%の減となったことは注目に値する。しばらくの間、日本経済建て直しの救世主とも期待されてきたIT産業が、ITバブルの崩壊とともに、そうはなりえないことを示し、政府もそのことを確認した形になった。

7分野への配分割合については、それほど大きな変化があったとはいえず、あいかわらずのバランス感覚、メリハリの乏しさという点は否めない。その中で、いずれも数%の減少とはなっていないものの、2兆円を超え、その中核となるのが都市再生と地方活性化である。都市再生は、2兆4,445億円。地方活性化に2兆516億円計上している。

環境は、伸び率6.1%、1兆2,281億円。2002年12月からごみ焼却施設のダイオキシン排出基準を厳しくすることに伴うダイオキシン類排出抑制対策やリサイクル施策推進にそれぞれ1千億円以上を計上している。

少子・高齢化対応としては、5,149億円のうち公共空間等のバリアフリー化がその半分を占める。また、小泉政権の公約である、保育所の待機児童ゼロを目指し実施される保育所の整備は前年度比114.4%増、73億円から156億円。また、特別養護老人ホームが6.3%増。保育所への児童受け入れを2002年に5万人、2004年までに10万人、計15万人増やすことを目指している。

図2 自動車重量税の配分
平成14年度道路予算の姿



(出所)「産経新聞」(朝刊)2001年12月25日付

● 特殊法人改革の動向と自動車重量税の一般財源化

特殊法人・認可法人向けの財政支出は、4兆1,534億円で、昨年度当初予算額より1兆1,294億円、21.4%の減となった。8月の各省庁概算要求時の削減額5,800億円をほぼ倍増させた形となっている。前年度予算額では、4,430億円と最も多かった住宅金融公庫向けは、15.1%減の3,759億円になり、日本道路公団は、3,058億円からゼロとなった。日本道路公団は、概算要求時の2,727億円を一挙にゼロとしたことで大きな政治的関心事となったもので、さらに、借入金の償還期間を30年でなく、50年以内とすることで妥協を図った、新しい高速道路建設に望みを残したとされているところである。

なお、財政投融资計画においても、住宅金融公庫は3億円以上の減で4兆9,669億円、日本道路公団は360億円の減で2兆1,180億円の減額される。結果として、財投機関債への依存が、前者では2,000億円から6,000億円、後者では1,500億円から4,000億円へと大幅に増加することになる。

道路公団による高速道路建設がペース・ダウンする一方、都市部で国が直轄で進める道路建設が増加する。これは、地方交付税の見直しと同様、農村部から都市部への視点の移動を伴う。三大都市圏の環状道路整備に21.2%増の1,771億円を計上し、10年以内に環状道路整備を終えることを目指す。また、アジア諸国の空港が次々と拡張整備を進めてきていることに対応し、首都圏の空港活性化を目指し、成田―東京間を30分台で結ぶ新高速鉄道建設、羽田空港の新滑走路建設調査が始まる。首都圏第3空港の調査費も8.3%増の13億円となった。一方、地方空港は16%減の663億円となるとともに、地方空港の新規着工は見送りとなっている。ただ、整備新幹線には700億円を投入し、その

減少幅は6.7%にとどめている。

小泉首相が聖域なく見直すとしてきた道路特定財源は、若干ではあるが改革の手がつけられた。2002年度の道路特定財源2兆8,163億円から道路建設費分を除いた2,247億円、約8%分を自動車重量税の中から一般財源に回している。収入額から道路整備を考えるのではなく、支出額に応じて財源手当てすることになったわけである。この、極めて当然のしくみについて、これまで全く手が触れられなかったことを考えれば、始めの一步として評価したい。しかし、道路特定財源の7割以上を占める揮発油税は、石油ガス税とともに法律で用途が特定されているため、行政での見直しができず先送りとなっている。

● 地方財政と公共事業

バブル経済の崩壊後、1992年度からほぼ毎年のように進められてきた景気対策としての公共事業。地方自治体は、国へのお付き合いとしてこの

実施を奨励されてきたことで、多額の地方債発行を強いられ、国も多額の国債発行や地方交付税膨張など財政破綻への道を歩いてきた。

1998年、OECDのNational Accountsなどでみると、日本の一般政府総固定資本形成はGDPの6%に達し、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカなど主要国の3%を下回る水準とは大きな乖離が生れてきている。日本が5%台であった1975年に、4%を超えていたイギリスやスウェーデンはその数値を大きく減らしてきている。そして、日本におけるその部分のほとんどが地方自治体を経由した公共事業であることを考えると、大きな疑問を感じざるをえない。すでに、他国では、政府最終消費支出や社会保障移転などが大きくなり、福祉型財政への転換が進められてきたところである。

全693市区（670市と23区）の2000年度普通会計決算で見ると、普通建設事業費の総額は7兆6,600億円、前年度に比べ6.1%の減、ピークだった1993年度の7割の水準に落ちている（朝日新聞、2001年11月18日付）。これら自治体の地方債残高が42兆円になる中、公債費増によって生じる福祉、教育サービスなどへのしわ寄せに不安を感じた各地方自治体は、すでに財政健全化計画、新税導入検討、バランスシートや行政評価システムの作成など、多くの取り組みを進めてきている。本年度予算で、政府は地方の公共事業削減と交付税圧縮を目指しているが、その取り組みはまだ遅い。さらに、各都道府県で推進されている市町村合併が、合併特例債や交付税算入のしくみを拡大するなど、方向性が定まらないような印象を受ける施策が進行していることも問題であろう。

また、分権時代にあって、地方の主体性を生かした事業の推進を図る観点から導入されている統合補助金については、既存の統合補助金を拡充するとともに、新たに10事業の統合補助金が創設された。公共投資が一割減となる中、本年度の公共事業統合補助金は、前年度比681億円増の7,943億円になっている。

● 公共事業予算の評価

最後に、2002年度の公共事業予算について、若干の整理を行うと、次のようである。

在来型公共事業からの脱却、都市・環境・福祉関連などへの重点化、道路特定財源の一般財源化、特殊法人への支出見直しなど、確かに目新しい試みを取り入れられており、一定の評価を与えることができる。ただ、それはまだ緒についたばかり。正確な判断は、もう数年見なくてはならない。本当に公共事業予算が変わることができるのか。高コスト体質の見直しは進むのか。道路特定財源の一般財源化は継続、発展していくのか。揮発油税や石油ガス税はどうなるのか。特殊法人改革はどうなっていくのか。また、本年度で終了する予定の道路を含む公共事業関連8つの長期計画はどうなっていくのか。

公共事業予算の方向性を見ると、有用なものさしは、他の主要先進国の財政、税制の現状としくみである。これまで、アメリカの内需拡大要求にのって、あるいはそれを理由付けにして公共投資の拡大、社会資本整備を拡張し、今日の財政状況を生んだ。その間、アメリカは、基軸通貨としてのドルと軍事力をバックに経済を建て直し、空前の好況を享受した。一方、ヨーロッパは、統合に向けた厳しい財政、経済の縛りを経験する中で構造改革と財政再建を進めてきた。グローバル・スタンダードをいいつつ、経常的経費より投資的経費に偏りをみせた、日本の異常な公共投資額、国債発行。改めて、土木、建築分野を重点に、新しく作り、壊すことで成長してきた日本の財政、経済システムを見直し、福祉型財政への転換が必要であろう。

本年度予算案の大枠が明らかになってくる中で、道路公団の新規発注の一部取り止めが伝えられ、それに議員が反発を見せているようである。相変わらずの道を歩むのか、大いに注目すべきであろう。（ほしの いずみ）

V 縮小する財政投融资計画

兼村 高文

明海大学経済学部教授

2002年度の財投計画

昨年予算分析でも解説したように、財投計画は2001年度に抜本的な改革が行われた。そのため、財投計画は対前年度比でマイナス15.0%という過去最大の減少率となった。そして2002年度の財投計画は、それよりさらに減少率の多いマイナス17.7%となり、計画総額は一般会計予算の3分の1にまで縮小した。かつて「第二の予算」といわれた面影はすっかりなくなった。

さて、2002年度の財投計画総額は26兆7,920億円に決まったが(表1参照)、この額は財務省原案がそのまま上積みされることなく政府案となったもので、こうしたことは過去に例がなく、ここにも財投計画の地位の低下が現れている。また一般会計予算に比して32.9%の水準であるが、ピーク時の1997年度は67.9%であったから、規模も大きく縮小してきたことになる。

そこで中身をみると、用途別の動向については、削減率では住宅金融公庫がマイナス40.6%で削減額とともに最も多く、ついで日本政策投資銀行、社会福祉・医療事業団などとなっている。このうち住宅金融公庫は、都市基盤整備公団とともに特殊法人改革により5年以内の廃止が決まっており、また道路4公団についても統合・民営化の方向が決まっているので、いずれにしても縮小されることになる。

こうした半面、地方財政への投融资額はマイナ

ス3.8%と小幅の減少に止めている。地方向けには地方財政計画も初めてマイナスの伸び率になるなど、厳しい地方財政を勘案して地方公共団体に7兆6千億円(-2.8%)、公営企業金融公庫に1兆5,320億円(-8.6%)の合わせて9兆1,320億円を計上している。

一方、原資については、財政融資が23兆5,721億円で原資の9割近くを占めているが、この内訳は財政融資資金が21兆21億円、郵便貯金資金が9,800億円、簡保積立金が1兆5,900億円であり、財政融資資金は2001年度から資金運用部に代わって設置された財政投融资資金特別会計で発行が予定されている財投債34兆3,527億円のうちから充てられることになっている。なお同特会には資金運用部に預託されていた郵貯等の資金の2分の1程度が経過措置として充てられている。また財投機関に個別に政府が保証をつける政府保証債が3兆1,832億円ほどある。そのほか産業投資特別会計が367億円あるが、これは国際協力銀行の納付金、電源開発株式会社、日本たばこ産業株式会社および日本電話電信株式会社の配当金等を原資にしたもので技術開発や地域開発などに向けられているものである。

さて、財投計画の枠外である財投機関債による資金調達も、2001年度は財投計画の3%程度であったが2002年度は2兆7千億円余りを予定し10%になった。しかし、依然として財投機関債の割合は低い水準に止まっており、財投機関自ら資金調達する財投改革はこの点ではほとんど進んでいない状況を示している。

表1 2002年度財政投融資計画(億円)

区 分	2002年度計画	伸 率
〈使 途〉		
1.住宅関連機関	58,617 [6,500]	-37.0 [-31.7]
住宅金融公庫	49,669 [6,000]	-40.6 [-35.0]
都市基盤整備公団	8,948 [500]	-4.7 [-2.5]
2.中小企業関連機関	49,112 [6,832]	-9.8 [-1.3]
うち国民生活金融公庫	35,300 [2,000]	-5.9 [-0.5]
中小企業金融公庫	13,712 [2,000]	-17.4 [-5.4]
3.その他公庫・銀行	25,922 [4,320]	-26.1 [-18.7]
うち国際協力銀行	12,872 [2,000]	-17.5 [-10.4]
日本政策投資銀行	9,100 [2,000]	-37.0 [-28.2]
農林漁業金融公庫	2,080 [220]	-24.4 [-20.7]
4.その他の公団・事業団等	42,949 [7,220]	-10.5 [-2.3]
うち日本道路公団	21,180 [4,000]	-1.7 [9.3]
首都高速道路公団	4,621 [300]	12.7 [17.2]
社会福祉・医療事業団	3,590 [200]	-33.9 [-31.4]
阪神高速道路公団	3,578 [200]	0.4 [3.2]
日本育英会	2,219 [560]	1.2 [21.2]
5.地 方	91,320 [2,200]	-3.8 [-2.6]
地方公共団体	76,000 [-]	-2.8 [-2.8]
公営企業金融公庫	15,320 [2,200]	-8.6 [-1.4]
合 計	267,920 [27,072]	-17.7 [-12.3]
〈原 資〉		
財政融資	235,721	-18.0
政府保証債	31,832	-14.5
産業投資特別会計	367	-53.5
原 資 合 計	267,920	-17.7
財投機関債	27,072	

注:[]内は財投機関債

発行少ない財投機関債

財投改革の1つの趣旨は、財投機関が自らの信用で財投機関債を市場で発行することで市場の評価にさらされ、それによって運用効率を高めることを期待するものであった。そこですべての財投機関は原則として財投機関債によって資金調達することとされたのであるが、2001年度の財投機関債の発行予定額は1兆1,058億円で財投計画の3%でしかなかった。そして2002年度も2兆7,072億円と増えたが10%に止まっているのである。財務省も

財投債の発行を抑えるため財投機関債の発行を強く求めたが、財投機関自身の資金調達は進まず、財政融資資金に依存した体質はほとんど変わっていない。

2002年度における財投機関別の財投機関債の発行予定額は表2のようである。最も発行予定が多いのは住宅金融公庫の6,000億円であり、ついで日本道路公団の4,000億円、そして商工中金の2,832億円などである。また財投機関債による資金が各財投機関の予算に占める割合は、住宅金融公庫は12%、日本道路公団は18%、国民生活金融公庫は5%である。また対象機関は33のうち2001年度が20、2002年度が24で若干増えているがまだ少ない。財投機関債の発行はこれま

表2 財投機関債の発行予定

財投機関名	2001年度	2002年度
住宅金融公庫	2,000	6,000
日本道路公団	1,500	4,000
商工組合中央金庫	2,249	2,832
公営企業金融公庫	1,000	2,200
国民生活金融公庫	—	2,000
中小企業金融公庫	—	2,000
日本政策投資銀行	1,000	2,000
国際協力銀行	1,000	2,000
帝都高速度交通営団	439	690
日本育英会	100	560
都市基盤整備公団	300	500
新東京国際空港公団	500	350
首都高速道路公団	100	300
その他	870	1,640
合 計 (機関数)	11,058 (20)	27,072 (24)

で商工中金と帝都高速度交通営団は実績があるが、その他の機関は2001年度がはじめてであった。そのため、予定した分が消化されていないものが多い。

もっとも財投機関債に対する市場の評価は、特殊法人等の改革もあり厳しいものになっている。日本道路公団が2001年度に発行を予定していた1,500億円の公団債はまだ消化されてない。この背景には、従来であれば財投機関に対しては明確な政府保証がなくても最終的には政府が救済するという期待がもてたが、今次の改革によって政府の暗黙の保証に期待が持てなくなってきたという状況の変化がある。日本道路公団についてみれば、3,000億円の出資金がカットされたことを考えると2002年度の4,000億円の発行も非常に難しい状況にあることは容易に察することができる。

とはいえ、やがて財投機関の資金は財投機関債に依存することになる。そうなればまさに財投機関は市場によっても選別される。いまや民業補完の分

野は限られている。公共事業でさえPFI（民間資金活用施策）という新たな手法で民業が担える時代である。財投機関としてその存続理由を明確に示し、効率的な運営が行われていることのディスクロージャーをしない限り、撤退を余儀なくされることになろう。

● 財政計画と特殊法人等改革

昨年の抜本的な財政改革は、財投制度のあり方を見直し、民業補完、政策コスト分析、償還確実性等の精査により、対象分野・事業の見直しを行いながら縮減・合理化を図るものであった。この財投改革は、小泉内閣の押し進めてきた構造改革によって一層その歩みを速めてきたといえよう。とくに特殊法人等改革によって、主要な財投機関は廃止を含め大幅に改革されることが決まったからで

ある。財投計画を検討するとき、特殊法人等改革の問題に触れないわけにいかない。

(1) 特殊法人等改の改革

特殊法人等改革については、昨年12月に策定された「行政改革大綱」及び先の通常国会で成立した「特殊法人等改革基本法」によって昨年12月18日に「特殊法人等整理合理化計画」（以下「計画」）が策定された。そして今次の改革全体を牽引する観点から、国からの財政支出が大きく国民の関心も高い、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団、都市基盤整備公団、住宅金融公庫、石油公団の7法人については他の法人に先駆けて改革の方向性が示されたところである。すなわち、日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団・本州四国連絡橋公団については統合・民営化、住宅金融公庫・都市基盤整備公団・石油公団については廃止が決められたのである。そのほか「計画」は、163の特殊法人及び認可法人を対象に事業及び組織形態の見直し内容を個別に定め、各特殊法人等に共通に取り組むべき改革事項について掲げている。そして「計画」の実現により、163の特殊法人等は大幅に整理され、国の政策実施機関以外の法人として整理すべき共済組合45法人を除く118法人は、17法人が廃止、45法人が民営化等、38法人が36の独立行政法人化されることになる。

今後、特殊法人等改革は「計画」の実施段階に移行することになる。各法人を所管する関係府省は、原則として2002年度中に法制上の措置その他必要な措置を講じ、2003年度には具体化を図ることとされている。また財政支出に関しても、可能な限り2002年度予算に盛り込み大胆な削減が求められ、出資金の見直し等により予算の透明性の向上が図られたところである。これは具体的には、一般会計でマイナス4,683億円（出資金－6,002億円、貸付金－157億円、補助金等1,476億円）、特別

会計でマイナス6,493億円（出資金－4,981億円、貸付金789億円、補助金等－2,301億円）の合わせて1兆1,176億円で、総枠では小泉首相の公約1兆円削減が達成されたことになった。

しかし、特殊法人等改革が実効性あるものになるかどうかはこれからである。道路4公団の民営化への検討は内閣に置かれる第三者機関に委ねられることが決まっているが、その陣容は未定であるし先行きはまったく不透明である。その他の法人についても、改革の手続きはこれからであり未知数の部分が多い。全体の方向性は示されたものの、今後、個別の改革内容を見ていくことが重要である。

(2) 財投計画のこれから

財政投融资は、政策目的を実現するために国の制度と信用で集めた郵貯などの公的資金を公的機関に投資や融資を行う活動である。こうした活動を通じて、社会資本等の整備が行われてきたわけであるが、十分役割を果たしたにもかかわらず肥大化した財投は非効率な運営と不要な活動を続けてきた。財投改革は、だれもがその必要性を認めるなかで行われた。その結果、改革の初年度は財投計画の規模こそ縮小されたが、実質的には当面は公的資金が確保され財投機関債による資金調達も少なく成果のないものであった。

ところが財投機関である特殊法人等への改革が断行されるに至り、財投改革は大きく進展する可能性がでてきた。まず2003年に公社化される郵政事業は、さらにその後の民営化の可能性もある。そうなれば2007年まで経過措置として郵貯等の2分の1程度の資金が財投債の購入に充てられる保証はない。したがって、本格的な財投機関債による資金調達が経過措置期間の前に迫られることも考えられる。また道路公団等の民営化がどこまで進むか疑問視する向きも多いが、たとえ国との結びつきを残したとしても、これまでと同様の資金を確保するのは難しい。さらに、国の機関とし

て止まれば、アカウンタビリティの追求やディスクロージャーが求められる。

財投機関に対する市場の選別は始まっている。日本道路公団の財投機関債が消化できないのもその現れである。米国の格付会社は日本道路公団の公団債を財投機関の中では最高のAAをつけた。首都高速道路公団はBBB、都市基盤整備公団はBBである。そのときの状況ではAA債であるから市場で消化できるとみられていた。しかし、特殊法人等改革が進むにつれて状況は一変した。民営化の道筋が全く見えないうえ、市場経済が縮むな

かで引受け手は見つかっていない。こうした状況では、多くの財投機関はますます市場での資金調達は困難になる。

今後、財投計画はさらに規模を縮小していくであろうが、ここで政府は激減緩和といった理由で救済措置をとるのではなく、財投機関自身が市場の信頼を受けるような事業展開を目指すべきである。政府のパターナリズムは問題を先送りにするだけであって国民にも損失を大きくし、財投改革の成否にも影響することになる。

(かねむら たかふみ)



VI 地方交付税「改革」の先送り・ 「隠れ借金」の継続

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

「国債発行30兆円以下」と 地方交付税削減

2002年度予算編成では、小泉改革の方針として「国債発行30兆円以下」という主要目標が設定され、地方財政ではその目標達成のための地方交付税の削減が焦点となった。小泉首相は早くも昨年5月21日の参議院予算委員会で、2002年度予算編成に関して地方交付税も削減の対象であると述べた。

国債発行減額と地方交付税削減が結びつのは、2001年度の地方財政対策で財源不足対策としての「隠れ借金」（交付税特別会計借入）を2002年度に廃止する（通常収支の財源不足に対する補填分、恒久的な減税による財源不足に対する補填分は継続）という方針が決定されたことに関わっている。この方針は国と地方を通ずる財政の一層の透明化を進めることが狙いであった。

01年度地方財政対策では、まず「隠れ借金」を2000年度までの全額（財源不足額から財源対策債等による補填額を差し引いた額）から1/2へ圧縮された。圧縮分は国・地方で折半し、国は一般会計特例加算で、地方は赤字地方債で補填することとした（『生活経済政策』2001年2月号参照）。国税不振の下での一般会計特例加算は赤字国債（特例国債）の発行と連動するものであった。

財務省は「中期的な財政見通し」で2002年度

一般会計予算では33兆3,000億円の国債発行が必要であると見込んでいた。8月9日に決定された2002年度概算要求基準では公共事業関係費10%削減等が盛り込まれたが、これにより削減される一般歳出（国債費、地方交付税交付金以外の歳出）は1兆7,000億円と見込まれている。そこで年末までの予算編成ではさらに1兆6,000億円の歳出削減が必要となり、地方交付税交付金の扱いが焦点となった。今年度地方財政対策で決定された方針通り、財源不足額の「隠れ借金」による補填を全額取り止めるとすれば、赤字国債の大幅な増発が不可避である。「国債発行30兆円以下」と地方財政対策としての「隠れ借金」の廃止を両立させようとするれば、地方財政計画における財源不足額の大幅圧縮が必要で、財務省は早くからこれを強く求めた。

5月28日、塩川財務大臣は衆議院予算委員会で「基準財政需要額を1兆円減らし、それに対する地方財政計画を編成してもらい、それに合わせた予算を決定していく」、「ここ5、6年で物価は相当変わっている。行政経費は相当削れる。総務省と相談して適正な算定をする」、社会保障の国費を抑える具体策について「補助率の見直しをやらざるをえない」と述べた（『朝日新聞』2001年5月29日）。

表1 2002年度歳出見通し

歳出総額	87兆5,700億円程度	(前年度比1.9%程度減)
一般歳出	71兆1,300億円程度	(3.3%程度減)
給与関係経費	23兆7,000億円程度	(0.2%程度増)
一般行政経費	20兆8,100億円程度	(1.0%程度増)
うち地方単独事業	11兆2,200億円程度	(0.3%程度減)
投資的経費	24兆6,000億円程度	(9.5%程度減)
うち地方単独事業	15兆7,500億円程度	(10.0%程度減)

(出所) 後掲・表の資料および「官庁速報」2001年12月19日号

● 初の地方財政計画の圧縮、建設事業の大幅削減

2002年度予算編成とともに明らかにされた地方財政収支見通しによると、地方財政計画の規模は87兆円5,700億円程度で、1954年度の地方交付税制度発足とそれに伴う同計画の策定以降初めての減額（マイナス1.9%程度）となる見込みである。

特徴的なのは投資的経費9.5%程度削減、うち単独事業では「地域総合整備事業」・「地域総合整備事業債」の廃止を伴う10.0%程度の大幅減額となっていることである。投資単独事業の大幅減額は3年続きであるが、削減額は今年度の1兆円程度を大幅に上回る1兆7,500億円程度に達している。旧自治省と総務省は、2000～2001年度計画では投資単独事業の大幅削減の計画は実績の追認にすぎないという説明をしてきた。しかし2002年度については実績の追認を超える削減規模となっており、明らかに景気対策よりも国・地方の「財政健全化」を優先せざるをえない小泉内閣「骨太方針」（昨年6月に経済財政諮問会議が策定した「経済財政運営の基本方針」）を受けたものである。

留意すべきことは、投資単独事業の削減額がそ

のまま地方交付税の減額となるわけではないことである。投資単独事業のうち一般財源充当額の削減額が、基準財政需要額の圧縮を通じて地方交付税の削減をもたらす。しかし投資単独事業のかなりの部分は地方債を充当することになっており、基準財政需要額に算入される一般財源は少ないのである。従って財務省の方針通りに基準財政需要額を圧縮できるかどうかは、地方税の動向と経常経費の削減の度合いにかかっている。

投資的経費の大幅削減にもかかわらず、地方財政計画の削減率が1.9%程度にとどまったのは、主に次の二つの理由によるもので、財務省の方針がストレートには実現できなかったことを意味している。

第一に公債費の増加が続いている。公債費の見込み額は現段階では不明であるが、歳出総額と一般歳出の差額は4.4%の増加となっている。この差は①公債費、②企業債償還費普通会計負担分、③地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費から成るが、公債費が8割強を占めており、差額の増加は公債費の動向を反映しているといえよう。

歳入面では地方債総額は6.2%増加し、地方債依存度は今年度の13.3%から14.4%へ1.1ポイント高まる。投資的経費の大幅削減にもかかわらず地方債依存度が高まるのは、後述する「赤字地方債」（臨時財政対策債）の大幅な増額による。

第二に職員定数を12,000人程度削減し、給与

関係費を0.2%の増加に抑制するにもかかわらず、一般行政経費経費は1.0%増加する。5月の小泉首相らの地方交付税削減論に対して総務省が反論した通り、基準財政需要額の約7割は、国が基準を定めたり、国庫支出金を交付するといった「国の関与」に伴う「地方負担額（裏負担）」を算入したものである。小泉内閣の骨太方針では、「国の関与」の縮小による国の財源保障範囲の縮小（＝地方交付税の削減）を打ち出したが、先送りされたため、地方財政計画上の一般行政経費等や基準財政需要額の経常経費を削減することは無理になったのである。注目されるのは一般行政経費のうち地方単独事業は削減されるにもかかわらず、補助事業が増加することであり、「国の関与」の度合いが強い経費のウエイトがむしろ高まっていることである。

● 地方税の大幅な減収により 財源不足額は圧縮されず

2002年度には通常収支の財源不足額が10兆6,700億円程度、恒久的な減税（1999年度の法人税、法人事業税の減税）による財源不足額が3兆4,500億円で、計14兆,1200億円と今年度と同規模の巨額の財源不足が見込まれる。うち通常収支の財源不足額は今年度を800億円上回っている。

歳出総額が今年度の0.4%の増加から1.9%の減少へ転じたにもかかわらず、通常収支の財源不足額が圧縮されなかったのは、第一に地方税収（34兆2,563億円）で1兆3,247億円、3.7%という大幅な減収が見込まれていることによる。昨年12月20日に旧自治省がまとめた2001年度地方税収見込みは、楽観的な景気見通しにより3年ぶりの増加（1.5%増）とされが、2002年度はデフレ不況の深刻化、10年経過した定額預金利子

の大幅減少、固定資産税における土地の評価引き下げ等により大幅な減収を見込まざるをえなくなっている。

第二に地方交付税の法定上の原資である国税五税について、大幅な減収が見込まれている。交付税特会への法定五税分の繰入額は12兆6,400億円で8.9%もの大幅な減収が見込まれている。

● 「隠れ借金」継続による「国債30兆円」堅持と赤字地方債の大幅増発

恒久的な減税による財源不足の補填措置は、ほぼ前年度までの方式を踏襲している。一方、通常収支の財源不足（財源対策債等による補填額を差し引いた額）の補填措置については、交付税特会借入方式と今年度に導入された一般会計特例加算（国負担分）・赤字地方債（「臨時財政対策債」、地方負担分）方式との併用が続いている。

表2の太字の箇所以示される通り、2000年度には二つの方式を1/2ずつ使ったが、2002年度については一般会計特例加算（国負担分）・赤字地方債（「臨時財政対策債」、地方負担分）方式3/4、交付税特会借入方式1/4と変更された。

注目されるのは交付税特会借入方式への依存割合が1/2から1/4へ1/2引き下げられたにもかかわらず、借入額は今年度の2兆8,737億円から2兆886億円へ約1/4削減されたにすぎないことである。これは主に次の二つの理由で、二つの方式で補填すべき通常収支の財源不足額が今年度の5兆7,507億円から8兆3,537億円へ2兆6,030億円も増加したことによる。

- ① 公共事業の約10%削減により、「財源対策債」（公共事業の地方負担額に対する起債充当率の高上げ分）が今年度比で6,100億円、約1/4減額された。
- ② 一般会計法定加算が2,717億円減額された。

交付税特会借入は国と地方が1/2ずつ負担するから、国負担は1兆443億円である。「通常収支」の財源不足補填について完全に廃止したとすれば、国の赤字国債は約1兆円上積みせざるをえなかったのである。「国債30兆円」の方針を堅持する上で、「隠れ借金」の継続は決定的に重要な役割を果たしたといえる。

交付税特会借入金を除いた額については、一般会計特例加算と臨時財政対策債で国と地方が1/2ずつ負担する。二つの方式で補填すべき通常収支の財源不足額が大幅に増加した上に、依存割合が

1/2から3/4に引き上げられたために、臨時財政対策債は今年度の1兆4,400億円から3兆2,261億円(13年度補正対策等分935億円を含む)へ2.24倍も膨張している。「隠れ借金」が赤字地方債とその元利償還金を交付税措置するという方式へ振り替わるにすぎず、不健全性が解消にむかうわけではない。

なお実際に地方に交付される地方交付税総額(出口ベース)は19兆5,400億円で4.0%減となる。交付税特会借入金・地方負担分が臨時財政対策債への切替が今年度よりは進んだことによる。

表2 2002年度の財源不足額と地方財政対策

	2002年度	2001年度
通常収支の財源不足	10兆6,700億円	10兆5,900億円
うち財源対策等による補填を除く	8兆3,537億円 (8/8=1)	5兆7,507億円 (4/4)
地方債の増発	5兆1,461億円	3兆9,700億円
財源対策債(建設地方債)	1兆9,200億円	2兆5,300億円
臨時財政対策債(赤字地方債)	3兆2,261億円	1兆4,400億円
当年度分	3兆1,326億円 (3/8=3/4*1/2)	1兆4,400億円 (1/4)
13年度補正対策分等	935億円	—
地方交付税の増額	5兆5,239億円	6兆6,135億円
一般会計加算(法定加算)	2,978億円	5,695億円
一般会計加算(特例加算)	3兆1,326億円 (3/8=3/4*1/2)	1兆4,368億円 (1/4)
交付税特会借入金(国)	1兆 443億円 (1/8=1/4*1/2)	1兆4,369億円 (1/4)
(地方)	1兆 443億円 (1/8=1/4*1/2)	1兆4,369億円 (1/4)
特会借入金償還繰延べ	—	1兆7,334億円
恒久的な減税による財源不足	3兆4,510億円	3兆6,046億円
地方税の減税による減収	1兆9,418億円	19,793億円
たばこ税における税率変更	1,281億円	1,328億円
法人税の交付税率引上げ	4,246億円	4,499億円
地方特例交付金	9,036億円	9,018億円
減税補てん債	4,855億円	4,948億円
国税減税による交付税総額の減少	1兆5,092億円	1兆6,253億円
交付税特会借入金(国)	7,215億円	7,517億円
(地方)	7,215億円	7,519億円
利払い(国、一般会計加算)	328億円	—
(地方、交付税特会借入)	334億円	—

(注) 1) 太字は通常収支の財源不足額(13年度補正対策分等を除く)のうち、財源対策債、一般会計法定加算、特会借入金償還繰延べ分を除いた不足額の補填措置と補填額。13年度補正予算対策分等は13年度補正対策による特会借入金(臨時債振替分)の償還および臨時財政対策債の利払い充当分である。

2) 四捨五入の関係で合計と一致しない箇所がある。

(資料) 財務省主計局「各経費のポイントー平成14年度予算ー」2001年12月より作成。

● 地方交付税改革・「税源移譲」の見送り

2002年度地方財政対策を小泉内閣の「骨太方針」との関連で見ると、投資単独事業の大幅削減などがつまみ食いされただけで、その根幹をなしていた地方交付税改革が見送られた点特徴的である。

経済財政諮問会議の議論を主導する学者らは現行地方交付税について、財政調整機能とともに、国が基準を定めたり、国庫支出金を交付する事業について、「地方負担(裏負担)」を基準財政需要額に算入することにより、財源保障機能を果たしていると正しい把握をしている(経済財政諮問会議の地方交付税改革論の内容と問題点については、拙稿『地方交付税改革論と問題点』自治総研ブックレット第74号、2002年、参照のこと)。

その上で地方交付税の問題点について「モラル・ハザード論」を展開する。地方交付税総額が国税の一定割合として保障され、交付税特別会計の「隠れ借金」(資金運用部借入等)の途がひらかれているために、「ナショナル・ミニマム」保障を超えた過大な財源が保障され、地方の放漫な財政運営を支えてきたと主張する。また基準税率(地方税の基準財政収入額への算入率;都道府県80%、市町村75%)が高いために、自治体の企業誘致等による税源涵養の努力を阻害するとする。

確かに主要先進国と比較すると、日本では対G

DP比でも、中央政府の総支出に占める割合からみても、中央から地方への財政移転の規模が際立って大きいのが特徴である。その原因を経済財政諮問会議等は、「国の大幅な関与」ととらえる。この把握は誤りであり、大規模な財政移転は、中央・地方の最終支出と税源配分の間の乖離が大幅であることに起因するのである。日本では、この財政移転が①公共投資偏重の配分と各省庁による過度の関与という特質をもつ国庫補助負担金と②国庫補助負担金の「地方負担」の保障を最優先する地方交付税(投資的経費優先と複雑な基準財政需要額の算定という特徴をもつ)、という密接に結びついた二つの経路で行われている。「国の大幅な関与」はこうした財政移転の方式に影響しているのであって、大幅な財政移転の原因ではない。

そこで経済財政諮問会議の把握では、「国の大幅な関与」の廃止・縮小で地方交付税は圧縮できることになる。「税源移譲」を改革の柱に据えていないので、「地方税の充実」の内実は企業誘致等による税源の涵養と自主課税(法定外課税、超過課税)ということになってしまう。2001年6月に発表された「基本方針」では、地方団体や自治省の要求で「税源移譲」が盛り込まれたものの、「税源移譲」を改革の柱に据える地方分権推進委員会「最終報告」とはその位置づけが決定的に異なっている。

2002年度予算編成過程で総務省は基準税率引き下げを検討したが、見送られた。結局、第二次分権改革の柱となる国・地方の財政関係の抜本の見直しは2003年度以降に繰り延べられたが、ここでは地方交付税改革と「税源移譲」をめぐる路線対立が焦点となろう。(まちだ としひこ)