

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)