

[総論] 構造改革の挫折と財政破綻の現実

兼村 高文

明海大学経済学部教授

1 2004年度予算の内容と特徴

03年12月20日に04年度予算財務省原案がほぼ例年どおりの日程で発表された。予算のキャッチフレーズとしては「改革予算」なり「緊縮予算」の文字が目につく。しかし、大方の評価はやはり批判的である。来年度予算は小泉内閣となって3度目である。改革の成果が見えるころなのに依然として目立った成果がないし、緊縮予算といっても社会保障費に押されて支出を絞りこめてない予算というのが批判の内容である。

まず、一般会計予算の概要を見てみよう。予算総額は82兆1,109億円で今年度比0.4%増である。わずかではあるが増加している。これは、公共投資(△2,811億円、今年度比3.3%減)、政府開発援助(△474億円、同4.8%減)、エネルギー対策(△502億円、同9.4%減)、防衛(△500億円、同1.0%減)などの政策経費を削減し、地方交付税も1兆2千億円(同5.2%減)減らしたが、社会保障費が高齢化などで8,062億円の増加に加えて国債費も国債残高が膨れ7,705億円の増加となり、これらの増加額が削減額を上回ったためである。政策経費である一般歳出も47兆6,320億円で今年度比0.1%増となっている。公共事業などを削減しても年金支払いと借金の返済に追われ、トータルで削減できない状況となっている。確かに、も

はや「緊縮予算」を組めなくなっているのが実状である。

また04年度予算のポイントとして財務省があげているのは、①構造改革の視点(三位一体の改革、年金制度改革、年金物価スライドの実施、医療制度改革、予算手法のイノベーション)、②効率化の視点(予算執行調査、特別会計の見直し、コスト縮減、定員の縮減)、③活力・安心に向けたメリハリの視点(科学技術の重点化、公共投資の重点配分、国民の「安心」の確保、雇用対策)、④国債発行額抑制の視点、の4つである。

まず構造改革の視点では、三位一体の改革と年金制度改革については後述するが、結論から言えばいずれも例年どおり小手先の改正に終始しているといわざるをえない。医療制度改革は診療報酬が今年度比±0でメリハリの部分としているが、診療報酬体系そのものを見直す時期に来ているにもかかわらず目先の数字合わせに終始している。特別会計の見直しや特殊法人改革も不徹底であるため、補助金も思い切った削減ができていない。特殊法人と独立行政法人に対する削減は今年度比で1%減に止まっている。一昨年から注目されてきた道路公団民営化にしても、結局のところ高速道整備計画区間(9,342km)の全線を整備する方針に変わりはなく、黒字路線の料金収入を新高速道路の建設費に投入する仕組みは残され、肝心な改革は先送りされた。民営化推進委員会を擁し

て改革をアピールしてきたが、実際のところは不明瞭でわかりにくい民営化方式のシナリオが示されただけで、進展がみられたのは当然にすべき建設コストの削減だけである。石油公団など他の特殊法人の廃止・民営化のスケジュールも示されているが、小泉内閣に今後の実行性はだれも期待していない。

ただ評価できるのは予算手法のイノベーションである。これは、最近の行政改革のキーワードともなっている新公共経営（NPM）を意識して導入したのであろうが、従来の縦割り予算編成を省庁横断的に組み、さらに事業評価を次年度の予算編成に反映させて財政のマネジメント・サイクルを確立しようというものである。01年に政策評価法が制定され全省庁にわたって事業評価が義務づけられているが、予算手法のイノベーションは事業評価の結果を次年度の予算に反映させ、顧客（国民）志向の政策決定に結びつけようとするものである。これに先立って財務省では昨年に関公会計制度改革も着手している。企業会計並みの財務諸表を作成して事業評価をより客観性のあるものにするためである。NPMにもとづく予算改革は、すでに欧米では資源予算会計（イギリス）などとして実施されており、わが国もようやく予算改革に試行的ではあるが着手し始めたのものとして評価できる。

効率化の視点では、特別会計の見直し、コスト縮減、定員の縮減をあげているが、これらも切り込み不足の感は否めない。特別会計はまだ30を数えているし、たとえ独立行政法人になっても補助金体質が変わらなければ見せかけの見直しにすぎない。むしろ補助金がより分かりにくくなっている。コスト縮減も本気で取り組むなら、PFIなどをもっと積極的に活用すべきである。また定員の縮減では、04年度に17万人の国家公務員が削減されて33万人体制となるが、これは国立学校が独立法人に移行するためであり実質的な削減とはならない。

また活力・安心に向けたメリハリの視点からは、科学技術の重点化で科学技術振興費が今年度費で4.4%増となっているが額としてはわずか5億円余りであり、決してメリハリといえるものではない。公共事業の重点配分にしても大都市圏拠点空港や三大都市圏環状道路へ伸び率を高めているが、公共投資の規模が削減されているためメリハリをつけようにも力不足である。安心の確保として警察官3千人の増員をはじめ出入国管理の強化、食の安心・安全の確保として農産物の安全性確保の強化などが予算化されているが、これらは状況に応じて一層メリハリをつけるべきである。

そして、国債発行額抑制の視点については、国債発行と国債残高の最悪記録を更新するような予算では何のための視点であるかまったくわからない。10年度までにプライマリーバランスを黒字化するという経済財政諮問会議の中期展望は、よほどの急激な景気回復でもない限り達成は不可能である。しかし、改革の途上であることを理由に達成は可能としている。また04年度の国債発行計画では、36兆円の新発債に借換債を加えた発行総額は過去最高の162兆円となる。これだけの国債が市場で消化できるのは、低金利が続き他に積極的に購入する債券がないからである。04年度末で国・地方合わせた長期債務残高は719兆円（国548兆円、地方204兆円）に膨らみ、GDP比143.6%になる。今後、景気回復が鮮明になり金利が上昇し始めれば、国債価格は下落し金融不安の懸念が再燃する。日本国債の格付けもまた引き下げられるであろう。こうした状況にもかかわらず、小泉内閣にはもはやこの借金依存の財政から脱却する意欲も意思もみられない。

以上のように、構造改革、効率化、メリハリ、国債抑制、どれをとっても予算に反映されていない。確かに02年度から3年続けて緊縮的な予算ではあるが、抜本的な年金制度改革をしなければ歳出の削減は限界である。また、年々税収が減少する分を国債に依存する予算編成も限界である。国

表1 04年度一般会計歳入歳出予算

(百万円)

		04年度	前年度増減	%
歳入	租税および印紙収入	41,747,000	△390	-0.1
	その他収入	3,773,925	215	6.1
	国債	365,900	1,450	0.4
	うち建設国債	65,000	800	0.2
	うち赤字国債	300,900	650	0.2
	合計	82,110,925	321,847	0.4
歳出	一般歳出	476,320	398	0.1
	社会保障	197,970	8,062	4.2
	文教・科学振興	61,330	△3,381	-5.2
	公共投資	78,159	△2,811	-3.5
	防衛	49,029	△500	-1.0
	経済協力	7,686	△475	-5.8
	エネルギー	5,065	△502	-9.0
	地方交付税交付金等	164,935	△9,053	-5.2
	国債費	175,685	7,705	4.6
	合計	82,110,925	321,847	0.4

税収入は平成2年度のピークから20兆円以上も減少しているにもかかわらず歳出は増えているのであるから、赤字体質から脱却できないのも当然である。また将来の増収を期待して先に減税を実施してきた結果でもある。これ以上負担を後世に先送りしないためには、冷静に考えれば増税しかありえない。欧州並みの社会保障給付を受けながら、負担は年金のないアメリカ並みであるのは、まさに国債発行分が現在の負担として計上されないからである。国債を含めた潜在的負担率はすでに欧州並みの約50%に達している。高福祉を低負担で賄えきれなくなっているのは明らかである。高福祉・高負担か、低福祉・低負担かの選択をし、政治の英断で正常な予算を組むべきである。もはや正常な感覚からは、財政破綻というべき予算である。

2 構造改革の果てしない夢

小泉内閣が掲げてきたスローガン「改革なくし

て成長なし」は、皮肉にも現状そのものを表している。またそうであるなら、改革が進んでいないから成長しない、ということにもなる。予算のポイントに構造改革の視点をあげながらも、改革の姿はどこにも見えない。構造改革の意気込みはすでに消沈し、改革推進の動力はどこにも見られない。当初は特殊法人改革も01年11月に先行7法人の廃止・民営化の基本方針にそって、住宅金融公庫、石油公団、都市基盤整備公団、宇宙開発事業団などの廃止が決まったが、廃止されたあと他の組織と再編するなどしてどこかで組織を存続させている。また民営化もダイレクトに民間市場に移すことはなく、参入障壁をおいたままの民営化である。しかし、小泉首相によると構造改革は手順を踏んで着実に進みつつある、と言う。はたしてそうであろうか。

構造改革は痛みも伴うし容易ではないことはわかる。ある程度の時間と議論も必要であることもわかる。しかし、現在の財政状況はその時間も余裕もない。04年度予算の国債依存度が50%に近

づき、赤字国債だけで30兆円にまで膨らんでいることを考えれば明らかである。これはすでに“財政破綻”の状況である。かつて、財政破綻の危機が叫ばれたときの国債依存度はピークが1979年度の34.7%であった。このときの赤字国債は国債発行額の半分で7.2兆円（予算規模は38兆円）であった。これをきっかけに「増税なき財政再建」をスローガンにした臨調行革がはじまったのであるが、その後は一時バブル景気により国債依存度は低下したものの平成3年度を底に再び急速に上昇し、いまや50%に迫ろうとしている。財政再建がすすむどころか20余年たって悪化している。当時としても考えられない状況が出現している。「国家財政危機宣言」でも発して借金まみれの予算編成から決別しないと、いずれ国債購入者に課税するというような戦後の荒療治が迫られることになりかねない。

そうでなくても、外国の格付け会社が再び日本国債の格下げを発表すれば、国債価格の下落で金融機関は多額の含み損を抱えてしまうことになる。そうなれば再び金融危機を誘発し、再起不能に陥ってしまう恐れさえある。こうした現状をみて、着実に進んでいると言えるのであろうか。正常な感覚では誰もそうは思わないであろう。むしろ危機感を抱き、待たなしの改革を決断するはずである。

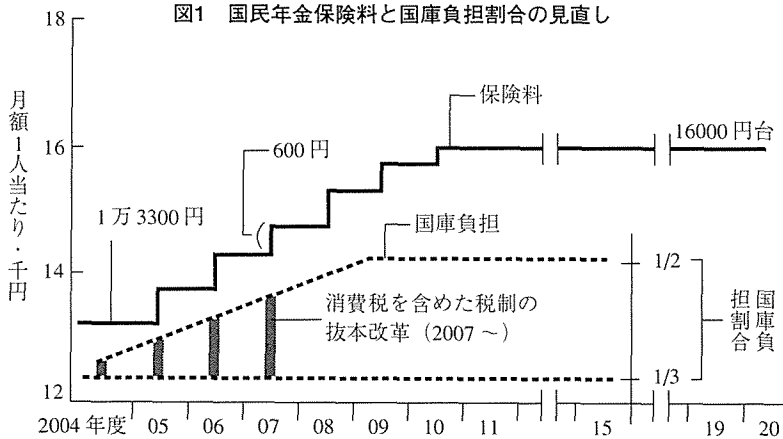
ではなぜ、財政破綻の状態になっても構造改革が進まないのであろうか。考えられる理由の第1は、戦前から指摘されている行政の「割拠の弊」がいまだに打ち破れないからである。官僚のセクショナリズムと部局極大化は行政の行動原理として知られているが、組織の保持はそこに属するものの本能であり、自ら組織の必要性を否定して廃止・縮減を決める者などいない。行政に廃止・縮減を含めて改革を求めることは初めから無理である。また大臣が行政長官を兼ねている現行の制度では、それぞれの大臣が総合的な見地から政策を立案することは難しい。どうしても省益の代弁者

とならざるをえない。そのため、行政はお互いに大臣を擁して組織の維持に腐心するのである。

第2の理由は、政治のリーダーシップの欠如である。戦後、55年体制といわれた自民党一党支配体制が久しく続いてきたが、自民党は安定であったが政権自体は派閥のパワーバランスの上におかれた不安定なものでしかなかった。戦後の議院内閣制で首相の権限は強化されたが閣議は全員一致の合議制であり、首相がリーダーシップをとって改革を進めようにも、派閥から選ばれた閣僚の合意をえることは容易ではなく、つねに改革は中途半端なものに終わった。郵政事業や道路公団の民営化はそれぞれに派閥力学が働き、最終的には「三方一両得」などといって落としどころが決められる。これでは関係者だけのための改革でしかない。

以上のように、行政からも政治からも改革への強いインセンティブは生じない。政府が改革の推進役ができないなら、それを推し進めるのは第三者機関しかない。しかし、わが国は第三者の監査なり評価に対して率直に聞き入れるという慣習をもたないできた。“お上”であれば不承不承ながら納得するが、それ以外では耳を傾けない。ところが最近、“お上”の信任と財力がなくなり、お上＝政府をガバナンスと呼ぶようになった。ガバナンスは経営分野でコーポレート・ガバナンスとして経営者や株主等の利害関係者による企業統治とか企業統治と言うように使われてきたが、政府のパブリック・ガバナンスも政府とNPO、住民などが協働して統治するという意味で用いられている。政府もガバメントからあえてガバナンスと表されるのは、政府の信任が薄らぎ単独で行政サービスを担うだけの能力も資力もなくなってきたということが背景にある。構造改革に際して、政治と行政に推進役を任せておくのは限界である。国民の側からも行動を起こすべきときに来ている。

図1 国民年金保険料と国庫負担割合の見直し



注：毎年度、1人当たり月額保険料を600円引き上げた場合
資料：「日本経済新聞」03.12.19

3 「年金制度改革」と「三位一体の改革」のゆくえ

04年度予算編成で焦点となったのは、「年金制度改革」と「三位一体の改革」である。まず年金制度改革から見よう。政府与党で決まったことは、国民年金については（図1参照）、保険料は05年4月から毎年最大で600円ずつ引上げて10年に16,000円台を超えない水準で固定する。基礎年金の国庫負担割合を09年度までに3分の1を2分の1に段階的に引上げる。引上げに必要な財源2兆7千億円は04年度では年金課税の強化、05年度以降は所得税の定率減税の見直しと07年度からの消費税を含めた税制改革により捻出する。また厚生年金については、保険料の当面の上限を年収の18.35%（現行は13.58%、労使折半）とし04年10月から毎年0.354%ずつ引上げる、将来の給付水準は少なくとも現役世代の平均的収入の50%以上を確保する。なお年金、医療、介護等の社会保障給付全般の見直しは07年度を目途に行い、年金物価スライドは04年度から実施する、などである。

確かに、当初議論されていた国民年金について国庫負担割合の引上げや給付水準の引下げなどは決まったが、財源の具体的な内容は結局先送りされている。消費税率もどの程度の引上げが必要になるのか、定率減税の縮減・廃止のスケジュールなどは示されていない。財源については04年度の軽微な負担増だけを決めただけで、肝心な決定は先送りである。これでは評価のしようもないし、将来展望も開けない。ここでも中途半端な改革に終始している。

年金制度改革の課題は、世代間の不公平をどう是正するかということと国民年金の空洞化を早急に解消することである。世代間の不公平では、厚生労働省の試算でも戦前生まれと平成生まれの負担給付比率の格差は約4倍もあることが示されている。こういう実態が国民年金保険料の未納者を増やす要因ともなっている。若年層を中心に保険料の未納率が3割を超えている国民年金は、実際には任意加入の保険と同じである。国民皆年金が義務づけられているのであるから、保険料徴収の工夫をして税金並みに徴収率を引上げる努力をしなければならない。また厚生年金についても、今後、少子化に歯止めがかからなければ2025年に50%以上の給付を受けられるのは夫と専業主婦

の世帯だけで、共働きの世帯は40%を割り込むという試算が厚生労働省から示されている。こうした資料がありながらも、政府自ら国民の不信感を拭えるような改革ができない。まったく無気力としか言いようがない改革への取り組みである。

一方、「三位一体の改革」では、先に補助金と交付税の削減が決まり、税源移譲は国税のたばこ税を移すとされていたが、基幹税の税源移譲に道筋をつけるということで「所得譲与税」が急遽決まった。総務省の案では、所得税のうち約4千億円を譲与税および交付税特別会計に繰り入れた上で、都道府県と市町村に半分ずつ、人口を基準に配分するものである。ただし04年度において所得譲与税は所得税と住民税には影響を与えないとされる。

所得譲与税は確かに、地方6団体が「地方自治確立の重要な出発点」と一定の評価を下すように、基幹税の税源移譲への前進ではある。しかし、分権化という観点からはまったく進展していない。所得譲与税は国が配分を決めるのであって、他の譲与税と同じである。基幹税の税源移譲に道筋をつけたとはいえ、先のことはこれまでの経験から容易に想像がつくように、五里霧中である。今回、所得譲与税が急遽決まったいきさつも、自民党税調の新メンバーの面子を立てたという事情も大きい。06年度までにはまだ時間がある。逆戻りもありうるし、財政危機を理由に財務省の巻き返しも予想される。移譲財源としていた最も有力視していた所得税に切り込んだことには一歩前進であるが、本格的な税源移譲はこれからである。先送りの先に何があるかはまったくわからない。ここは税制調査会をはじめ、所得税の税源移譲のシナリオをしっかりと描いてもらいたい。

税制調査会のこれまでの議論をみると、06年度までの方針として次のような検討がなされている（図2参照）。現行の住民税税率5%、10%、13%（道府県と市町村の合計）を10%に一本化する。これにより、現在、住民税率5%を負担し

ている所得層で3.3兆円の負担増となり、13%の所得層は0.3兆円の負担減となって差し引き3兆円の増収となる。これは同額を所得税の減税で賄う。また各自治体は10%を基準として、財政状況に応じて税率を変えることができる課税自主権を認める。

現在、夫婦子供2人の給与所得者で住民税率5%が適用される給与収入は270万円から568万円であるが、これが10%に引上げられると、この所得層全体で3.3兆円の増税となる。同じく13%が適用される給与収入は1,173万円以上であるがここは10%に引下げられるので0.3兆円の減税となる。このように10%の単一税率だと低所得層の負担がより重くなり、垂直的な税の不公平感が高まることが予想される。税制調査会は負担が低所得層に過重にならないように控除で調整するとしているが、10%という単一税率は低所得層にとっては重くなるのは確かである。地方行政サービスが応益的なものが多く、均等に負担すべしという理屈も納得できるが、最初から不公平が予想されるような改革では決して良い方向には行かない。所得税ゆえに累進度をもった住民税も今後検討すべきであろう。

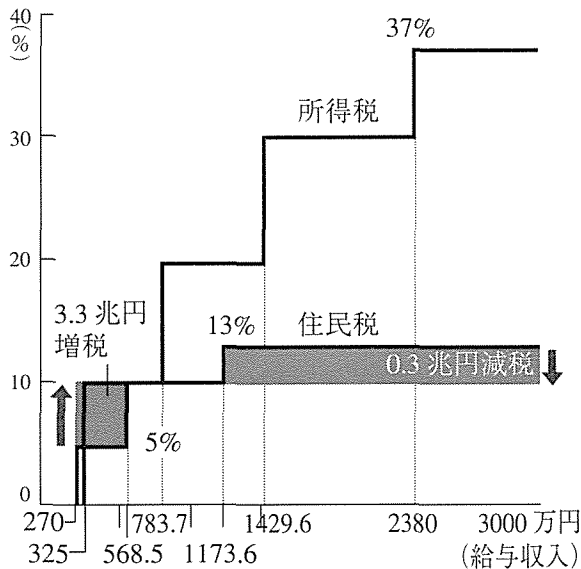
4 主要予算のポイント

最後に予算の主要なポイントをあげて、各論への橋渡しをしておこう。

1) 税制改正

04年度の税制改正は、財務省は平年度ベースで実質的には2,000億円程度の増税になると試算している。これは個人分は老年者控除の廃止や住宅ローン減税の縮小などで5,000億円の負担増となる一方、法人分は欠損金の繰越控除期間延長や連結付加税廃止などで3,000億円程度の減収となる。ただし、来年度に限れば減収となるものの住宅ローン減税の縮小を減収とみるか減税額の縮小

図2 給与所得の所得税・住民税の適用税率



資料：「朝日新聞」03.12.14

とするかによって異なってくるので、公表される増減収見込みは注意を要する。いずれにしろ、所得税は配偶者特別控除をはじめ各種控除の縮小廃止により負担増となるのは間違いない。地方税も住民税の均等割が一律に4,000円に上げられるので、国税・地方税ともに増税である。

巨額の財政赤字を抱えているので増税はやむをえないとしても、つぎはぎの税制改正で増収を図っていけば、税制の公平性や効率性を損ねることになる。与党税制改正大綱に今後数年内に所得税や消費税を増税する計画が明記されているが、少子高齢社会にとって税制はどうあるべきかの理念をしっかりと据えながら、体系的な税制改革を目指すべきである。

2) 社会保障関係費

ここでは、社会保障関係費の約半分を占める年金が大きなポイントである。年金改革は予算編成

で最大の課題であった。少子高齢化に歯止がかからない中では、国民年金をどう改革するかは難しい問題でもある。とくに少子化の歯止がどこでかかるかは、まだ予測が立てられない。エンゼルプランなど少子化対策は打ち出しているものの、将来展望が開けない社会に子供どころか結婚さえためらう若者も多い。パラサイト・シングルという言葉嫌らしい言葉さえ生み出されているくらいである。年金、高齢者医療など社会保障の問題は年齢による差別の問題でもある。国連の「高齢者」の定義である65歳以上といういわば年齢による“差別”は、平均寿命が80歳を超えるわが国の現状では再考すべきときかもしれない。幅広い視野で検討することも必要であろう。

3) 財政投融资

財政投融资計画は5年連続減で20兆4,800億円(今年度比12.5%減)となり、1983年の水準とな

る。もはや「第二の予算」と呼ぶほどの規模はなく、その役割は大きく変わってきた。財政投融资計画の主要な配分先は表にあるように、日本道路公団、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫、それに地方自治体などである。徐々に融資先が特殊法人改革ともなっていて変わってきている。住宅金融公庫は融資対象戸数が大幅に減ることから9割も減っているのに対し、額は少ないが独立行政法人の日本学生支援機構は3割強の増額となっている。また財投機関が発行する財投機関債は4兆円で今年度より2割近く増え、財投の入口も徐々にそれぞれの信用で調達する方向に変わりつつある。

4) 地方財政

04年度の地方財政計画は、84兆6,700億円で今年度より1兆5千億円少ない(1.8%減)。3年連続のマイナスとなる。地方単独の公共事業費を9.5%削減し公務員も1万人削減する。しかし、それでも歳入不足は10兆1,700億円発生する。この不足分は今年度まで採用していた国と地方が折半して負担するルールをさらに3年延長して賄うこととし、国は4兆2千億円を交付税に上乘せし、地方は赤字地方債を含めて借金で負担することになる。また地方財政にとっては「三位一体の改革」の初年度となるが、補助金1兆円の削減に対して

税源移譲は所得譲与税4,249億円と教職員給与の退職手当等に充てる新設の税源移譲予定交付金が2,300億円であるので、約3,500億円不足することになる。

地方財政にとっても、非常に厳しい予算編成が強えられることになる。確かに三位一体の改革で財政自主権の拡大が図られてこようが、これまでのところ義務的経費の補助金を中心に一般財源化が進められている。これらの経費は裁量の余地が少なく自主権の拡大にはそれほど寄与しない。今後、どこまで他の補助金に切り込んで税源移譲が図られるかが本来の分権改革となる。

5) ODA

ODA予算の規模は8,160億円(4.8%減)で5年連続の削減である。イラク復興支援の関係では、政府は15億ドル(1,600億円)を決めているがこのうち1,000億円は今年度の補正予算で計上予定なので04年度は残りの600億円程度となる。ODA予算は国内の財政事情とこれまでのハードを中心とした支援事業のあり方などが問われ、相当に削減されてきた。ODAは対外関係で重要であるため、より効果的で効率的な支出が求められる。JICAも独立行政法人となり理事長も初めて外部から登用されたのであるから、運用面でも効果的な支援事業を期待したいものである。

(かねむら たかふみ)