

〔総論〕 企業減税・家計増税と 大幅な国債減額

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

2007 年度経済見通し：個人消費の 回復による持続的な景気上昇

2007年度予算案の前提は、2002年2月にスタートした景気上昇が2007年度にも持続するという経済見通しである。景気上昇は好調なアメリカ経済と中国経済という対外要因に強く支えられた「輸出主導型」であったが、リストラにより収益条件を改善した企業の設備投資が活発化し、「投資・輸出主導型」に移行した。今回の景気上昇で特徴的なことは、個人消費が停滞基調から脱却せず、輸出→設備投資→個人消費という典型的な需要回復パターンがみられないことである。

2006年度当初見通しの実質GDP成長率1.9%、実質個人消費増加率1.6%に対して、2006年7月の改定値では実質GDP成長率2.1%、実質個人消費増加率1.8%に上方修正された（表1参照）。しかし2006年12月の実績見込みでは、実質個人消費増加率は当初見通しを下回る0.9%にとどまっている。改定値を上回る実質設備投資の7.1%という高い伸びにより、実質GDP成長率は当初見通しを達成すると見込まれているが、名目GDP成長率は1.5%で当初見通しの2.0%に達しない。

こうした経済情勢の下で2006年12月19日に閣議了解された2007年度の経済見通しでは、経済成長率は実質で2.0%、名目で2.2%と2006年度の経

済見通しとほぼ同率になっている。2006年度当初見通しで9年ぶりのプラスを見込んだものの実績見込みではマイナスが続くGDPデフレーターについて、0.2%のプラスを見通し、10年ぶりのデフレ脱却を展望している。景気上昇の持続という経済見通しは個人消費の回復（実質1.6%増）というシナリオを前提としている。

今回の2002年2月を底とする景気上昇は、高度成長期のいざなぎ景気（1965年11月～70年7月）、バブル好況（1986年12月～91年2月）を越え、戦後最長であるが、景気上昇の恩恵が家計部門に及ばないという点では過去2回の長期好況とは決定的に異なっている。その主な要因は、雇用拡大が労働条件の劣悪な非正規雇用者を中心としていることであり、副次的要因は企業の良好な業績が正規雇用者に還元されていないことである。

「格差拡大」として個人間の所得分配の不平等化がようやく政策面での争点になりつつあるが、企業と労働者の間の所得分配が企業にますます偏りつつある点を見逃してはならない。労働分配率は2001年度をピークに急速に低下しつつある。労働法制の一層の規制緩和、企業減税と個人に対する増税がいつな企業・雇用者間の分配関係を増幅すると見られるから、2007年度に個人消費が回復するというシナリオが実現する可能性は低い。

内需の過半を占める個人消費の回復に展望がない以上、景気上昇の持続という経済見通しの達成

表1 主要経済指標の政府見通し

(単位:前年度比増減率、%)

	05年度	06年度			07年度
	実績	当初見通し	改定値(7月)	実績見込み	当初見通し
実質GDP	3.2	1.9	2.1	1.9	2.0
個人消費	2.4	1.6	1.8	0.9	1.6
設備投資	7.5	5.0	5.4	7.1	3.6
名目GDP	1.9	2.0	2.2	1.5	2.2
GDPデフレーター	▼1.3	0.1	0.1	▼0.4	0.2

出所:「日本経済新聞」2006年7月8日付、「朝日新聞」2006年12月19日(夕刊)付。

は、アメリカ経済において不動産バブルとそれに支えられた個人消費の拡大がどこまで続くかに大きく依存している。アメリカの「双子の赤字」という世界経済の不均衡のマグマは溜まりつつあり、日本経済の持続的景気上昇というシナリオは不安定な基盤の上にある。

年度の20.0%から1999年度に37.9%に急上昇して以降、2006年度まで2001年度(34.3%)を除いて37～45%で推移してきたことと比較すると、本格的な引き下げといえよう(図1参照)。大幅な国債減額と公債依存度の引き下げが2007年度予算案の第1の特徴である。

● 大幅な「国債減額」

2006年度の一般会計当初予算では新規国債発行額を前年度当初比で4.42兆円と大幅に減額し、29.97兆円で「30兆円枠」内にとどめた。2007年度当初予算財務省原案とともに策定された2006年度補正予算案では、税収・税外収入の4.8兆円の年度内増収(うち税収4.6兆円増)のうち2.5兆円を国債減額に充当し、補正後の公債発行額を27.5兆円、公債依存度を32.1%とした。

2007年度当初予算では、一般会計の新規国債発行額は25.4兆円で、国債減額は2006年度当初比で4.5兆円(交付税特会借入金・国負担分の承継に伴う償還費の増額1.7兆円を含めると6.3兆円)と大幅である(表2参照)。公債依存度は30.7%で、2006年度当初比で6.9ポイント、2006年度補正後比で1.4ポイント低下している。30.7%という公債依存度は低いとはいえないが、当初予算ベースで1998

● 法人税を中心とする大幅な自然増収

2007年度予算案における大幅な国債減額を支えたのは、税収の順調な伸びであり、一般会計歳入予算案では2006年度当初比で7.6兆円増(16.5%増)、2006年度補正後予算比で3.0兆円増(5.9%増)の53.5兆円が計上されている。税収の2006年度当初比の大幅な増額は、ほとんど法人税の自然増収によって支えられている。ただし2006年度補正後予算に対する3.0兆円の増収のうちでは、定率減税廃止による所得税の増収(約1兆2,000億円)も大きな役割を果たす。

注目されるのは、景気上昇にもかかわらず所得税についてあまり自然増収が見込めないことである。所得税税率のフラット化と資産性所得に対する軽減措置により、所得分配の中でシェアを高めている高所得層の負担が軽度にとどまっているため、所得税の税収調達力が低下している。税収の大幅な自然増

表2 2007年度予算案の概要

一般会計歳出入総額		82兆9,088億円	3兆2,228億円増(1.3%)
歳入	税収	53兆4,670億円	7兆5,890億円増(16.5%)
	その他収入	4兆98億円	1,748億円増(4.6%)
	国債	25兆4,320億円	4兆5,410億円減(▼15.2%)
	国債依存度	30.7%	
	年度末国債残高	547兆722億円 (GDP比104.8%)	
歳出	一般歳出	46兆9,784億円	6,124億円増(1.3%)
	社会保障	21兆1,409億円	5,670億円増(2.8%)
	公共事業	6兆9,473億円	2,542億円減(▼3.5%)
	文教・科学技術振興	5兆2,743億円	72億円増(0.1%)
	防衛	4兆8,016億円	123億円減(▼0.3%)
	ODA	6,913億円	306億円減(▼4.2%)
	国債費	20兆9,988億円	2兆2,372億円増(11.9%)
	地方交付税交付金等	14兆9,316億円	3,732億円増(2.6%)
財政投融资計画		14兆1,622億円	8,424億円減(▼5.6%)

注:歳出・歳入の増減額と()内の増減率は2006年度当初予算比。▼はマイナス。
出所:「朝日新聞」、「日本経済新聞」2006年12月25日付。

収がほとんど法人税という不安定な税目に依存している点が2007年度予算案の第2の特徴になっている。

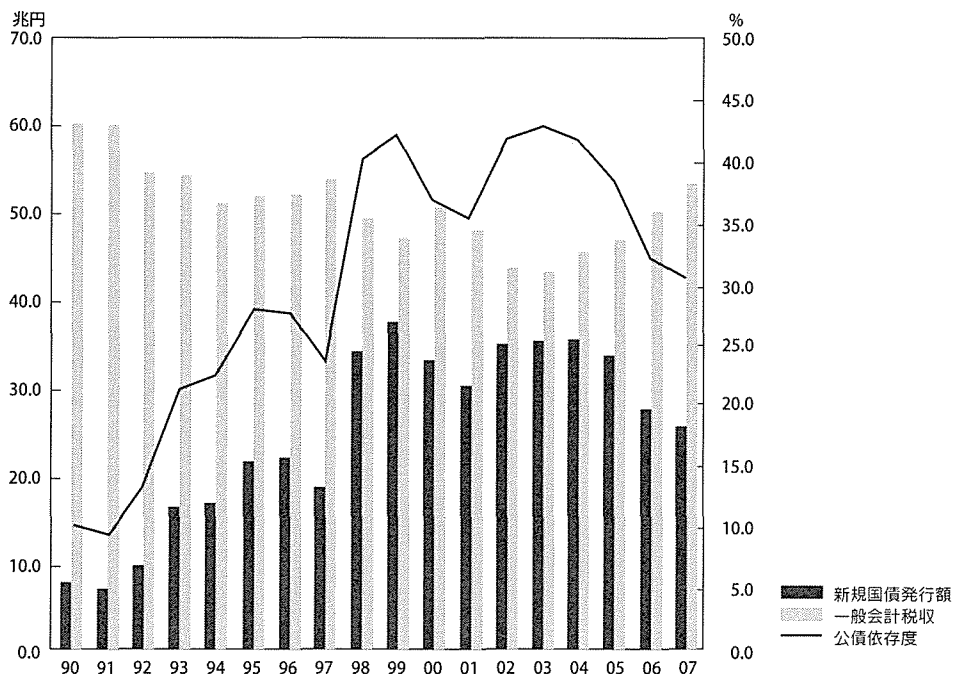
● 企業減税と家計負担増：非対照的な租税政策

2007年度税制改正の規模は、初年度ベースで国税4,080億円、地方税362億円、計4,442億円の減収と小幅である。減税のうち4,388億円(国税4,020億円、地方税368億円)と大半は減価償却制度の見直し(残存価格を廃止、購入額全額の損金算入を認める)による企業減税である。安倍内閣が成立すると、政府税制調査会の事務局を財務省・総務省から内閣府に移し、会長を石弘光氏から本間正明氏にすげ替えた。本間会長の下で決定された2007年度税制改正に関する政府税調答申では減価償却制

度の見直しを中心とする法人税減税を打ち出す一方で、2007年夏の参議院選挙前の「増税隠し」を企図する政府・与党に配慮して、消費税増税については言及していない。安倍首相の「成長戦略」の具体化の一步である。高所得者優遇の上場株式等売却益・配当への10%という低率課税(2007年末までの時限措置)は1年延長される。

2007年度改正では中低所得層に大きな影響を及ぼす増減税は盛り込まれていないが、2006年度までに決定された政策により大幅な負担増を強いられる。第1は景気対策として導入された所得税・個人住民税の定率減税の廃止である。定率減税については、2006年度に半減されたが、2006年度改正により2007年に残りの減税分が廃止される(所得税は2007年1月以降、個人住民税は2007年6月以降)。

図1 一般会計税収、新規国債発行額、公債依存度の推移



注：1) 2004年度までは決算、05年度と06年度は補正後予算、07年度は当初予算。
 2) 公債依存度は歳出総額に対する新規国債発行額の比率。
 出所：『図説 日本の財政』2006年度版、「朝日新聞」、「日本経済新聞」2006年12月24日付(夕刊)。

定率減税の廃止による家計の所得税・個人住民税負担増加額（2007年）を給与所得者のモデル世帯（夫婦二人、片働き、年収700万円の世帯）についてみると3.6万円となる（ニッセイ基礎研究所の試算、「読売新聞」2006年12月21日付）。

2004年年金改正で、保険料固定方式が導入されたが、保険料が固定されるのは2017年のことであり、それまでは厚生年金保険料は毎年0.354%、国民年金保険料は毎年280円（04年価格）自動的に引き上げられる。厚生年金保険料（労使折半）は2007年9月に14.642%から14.996%に引き上げられる。国民年金保険料（月額）は2007年4月に1万3,860円から1万4,100円に240円引き上げられる。ただし雇用保険料（労使折半）が2007年から1.6%から1.2%に引き下げられるため、07年度には厚生年金保険料の引き上げは雇用保険料の引き下げによって相殺される。

2007年には国税・所得税から地方税・個人住民税への税源移譲が行われるため、個人の負担が所得税で軽減し、個人住民税で増加する。これに定率減税全廃の影響が加わる。そこで2007年1月以降、所得税では税源移譲による負担軽減効果が定率減税全廃による負担増を下回るため、納税額は減少する（モデル世帯で年7.3万円）。2007年6月以降、個人住民税では税源移譲による負担増に定率減税全廃による負担増が加わるために納税額が増加する（モデル世帯で年10.9万円）。

景気上昇による企業の業績向上の成果が雇用者にはほとんど還元されないという条件の下で、2007年6月以降における個人住民税源泉徴収額の増加による手取賃金の減少は、個人消費の回復という政府経済見通しのシナリオを狂わせる可能性が大きい。企業減税・家計増税（社会保険料引き上げを含む）は小泉内閣下の2004年度以降における租税政策

表3 「骨太方針2006」における歳出削減と2007年度予算概算要求、予算政府案の比較

	「骨太方針2006」	2007年度予算 概算要求基準・上限	2007年度予算 政府案(概算)
社会保障	5年間で▼1.1兆円	20.4兆円 (自然増から2,200億円を政策減)	21.1兆円 (自然増から約2,200億円を政策減:生活保護費220億円、雇用保険に対する国庫負担率引き下げ)
公共事業	年▼1%~▼3%	7.0兆円 (06年度当初比▼3%)	6.9兆円 (06年度当初比▼3.5%)
防衛	ゼロかマイナスに	4.7兆円 (06年度当初比▼1%)	4.8兆円 (06年度当初比▼0.3%)
科学技術	年+1.1%	1.3兆円 (06年度当初比±0%)	1.3兆円 (06年度当初比0.7%)
ODA	年▼2%~▼4%	0.7兆円 (06年度当初比▼3%)	0.7兆円 (06年度当初比▼4.2%)
一般歳出計		46.8兆円 (06年度当初比+0.4兆円)	47.0兆円 (06年度当初比+0.6兆円)
国・地方歳出計	5年間で▼11.4兆円 ~▼14.3兆円		

注:▼はマイナス。
筆者作成。

の特徴であるが、安倍内閣にも継承されている点が2007年度予算案の第3の特徴である。アジアと比較して整備された産業インフラと質的に良質の労働力という条件の下で企業経営を営みながら、財界が法人所得課税についてアジア並み水準を要求するのは経営者失格といわざるをえない。ヨーロッパ大陸の先進国の経営者は日本よりもはるかに重い公的負担(主に社会保険料)を課されているのである。

● 一般歳出3年ぶりの増加、「骨太方針2006」に沿った歳出削減

歳出総額から義務的経費としての性格が著しく強い地方交付税交付金と国債費を控除した一般歳出は2006年度当初比で1.3%増の46兆9,784億円で3年ぶりの増加に転じている。

2006年7月に閣議決定された「骨太方針2006」では、2007年夏の参議院選挙までは消費税増税を取り上げないという枠組みの下で、歳出削減に重点を置いた財政再建路線を打ち出した。財政再建目標達成(2011年度に国・地方の基礎的収支を黒字化)には16.5兆円の収支ギャップがあり、うち11.4兆円~14.3兆円を2007年度から5年の歳出削減により埋めるとした。歳出削減の中心は国の一般歳出の4割を占め、急速な高齢化により自然増圧力が強い社会保障に置かれた。

社会保障については過去5年間の改革(国の一般会計ベースで1.1兆円の歳出削減、国・地方合わせて1.6兆円の歳出削減)を踏まえ、今後5年間において1.1兆円削減するとした(表3参照)。年金(2004年)、介護保険(2005年)、医療(2006年)という3分野の改革によりGDP比で4.5%程度の歳

出削減が行われた。今後5年間は上記の3分野以外で大幅な歳出削減を行うことが必要であり、ターゲットは雇用保険に対する国庫負担の廃止と生活保護の給付引き下げに置かれる。

7月21日に閣議了解された2007年度予算概算要求基準（上限）では、一般歳出は2006年度当初比0.4兆円増の46.8兆円、社会保障は20.4兆円（高齢化に伴う自然増を政策減で2,200億円削減）とした。

2007年度予算案の一般歳出を概算要求基準と比較すると、総額は0.2兆円上回っている（表3参照）。概算要求基準に沿って大幅に削減されたのは公共事業費とODAである。焦点の社会保障では、雇用保険に対する国庫負担率引き下げと生活保護費の削減（1人親の家庭に給付している母子加算の3年がかりの廃止、高齢者の資産活用一持家所有者に生活資金融資優先一）により約2,200億円の政策減を行い、概算要求基準の目標を達成した。他方、防衛関係費では在日米軍再編経費を概算要求基準の別枠としたりして、上限を上回った。

主な政策増は子育て支援関連が中心であり、育児休業給付率引き上げ（40%→50%）210億円増、3歳未満の第1・2子の児童手当増額（5,000円→1万円）220億円増にすぎない。「小さな政府」指向の「2006骨太方針」に沿って社会保障費、公共事業、ODAなどの削減が行われ、一般歳出の伸びを厳しく抑制したのが2007年度予算案の第4の特徴である。

社会保障で概算要求基準通りの政策減が行われ、政策増は控え目なものにとどまったにもかかわらず、社会保障関係費は2006年度当初比で5,670億円、2.8%増の21.1兆円となり概算要求基準を上回った。これは高齢化に伴う自然増が医療費を中心に約6,800億円にのぼることによる。歳出削減の主なターゲットである雇用保険費と生活保護費は年金、医療、介護の3分野と比較すると財政規模が小さいために、過去5年間と同規模の削減を続けることは困難であり、強行すれば最後のセーフティネットは著

しく弱体化する。2009年度には基礎年金への国庫負担率の1/2への引き上げ（「骨太方針2006」の収支ギャップの算定では折り込み）により約3兆円の財源が必要になる。「小さな政府」をスローガンに社会保障給付費の削減を中心に財政再建を図ろうとする方式は限界に近づきつつある。

● 横ばいの地方財政計画と出口ベースの地方交付税の削減

法人税・所得税の増収により地方交付税の国税原資（法定率分）は約2兆円増加する。2007年度予算編成過程で財務省は国税原資の増加分の一部を「特例減算」（1991～93年度に実施した前例）により国債減額に充当する方針を打ち出し、総務省は2006年度の交付税総額に2兆円を上乗せした16.6兆円（うち国税原資14.6兆円）の確保を要求し、激しく対立した。結局、地方交付税交付金（入口ベースの地方交付税）は2006年度当初比で8,772億円、6.4%増の14.6兆円とされた。一般会計加算がゼロとなり、入口ベースの地方交付税は国税原資の枠に抑えられた。

入口ベースの地方交付税が8,772億円増額されているにもかかわらず、出口ベースの地方交付税は2006年度よりも7,000億円削減され、15.2兆円となった。交付税等特別会計の新規借入による原資上積みが14年ぶりに停止され、借入残高（地方負担分）34兆円のうち0.6兆円の返済を計上したことによる。

出口ベースの地方交付税削減の根拠は、2007年度の財源不足額を前年度比で半減した地方財政計画にある。地方財政不足の解消要因としては地方税の回復（2006年度計画比で実質2.5兆円増加）があげられるが、6年連続の地方財政計画の削減、8年連続の一般歳出の削減が見逃せない。地方公務員の定員3.4万人の純減などにより給与関係費を4,000億円減らしたほか、投資単独事業を3%削減した。

地方財政計画額と実績を比較すると、投資単独事業では計画額が過大で、経常経費・単独事業では計画額が過小になっており、両者の乖離額はほぼ見合っている。投資単独事業の計画額の過大計上を削減せよという財務省の一方的な要求を批判して、総務省は決算乖離の「同時一体的是正」を進めている。しかし総務省は経常経費・単独事業の計画額の上積みを上回る規模で投資単独事業を削減している。地方財源不足の半減は、こうした地方行財政に対するスリム化の強要により算出されたものであり、好調な地方税や国税原資の伸びという条件の下においても住民に対する公共サービスの劣化が進行する。

臨時国会で地方分権推進法が成立し、有識者による検討委員会を設置、3年間の期限付きで権限移譲や国と地方の二重行政の解消などを個別分野ごとに議論する。小泉内閣の下での「三位一体改革」では、所得税の個人住民税への移譲という意義ある改革が行われたものの、財務省の財政再建路線に従属した分権改革であったために、税源移譲額は国庫補助負担金の削減額を大幅に下回り、国庫補助負担金の削減は廃止ではなく補助負担率の削減が中心となるという点で限界が多いものであった。知事の汚職等で全国知事会の政治力が低下しているが、分権の受け皿となるべき市町村が住民自治の拡充の立場から税源移譲を軸に据えた分権改革を主導しなければならない局面に入っている。

● 地方向け・政府系金融機関向け投融資の圧縮と特別会計改革

財政投融資計画の規模は、資金運用部への強制預託と統合運用を廃止した2001年度改革に先立つ2000年度から毎年度大幅に削減され、2006年度にはピーク時（1996年度40.5兆円）の4割を切る15.0兆円まで圧縮された。2007年度には2006年度当初計画比で5.6%減の14.2兆円に削減されたが、6年続いた二桁の減少からみると削減率は小幅になっている。

削減が大幅なのは地方自治体と公営企業金融公庫を合わせた地方向けであり、14.8%減の4兆1,300億円で構成比は32.3%から29.2%へ低下する。2008年10月から再編、民営化の改革を進める政府系金融機関向けは軒並み2006年度計画額を下回っている。特に中小企業金融公庫と国民金融公庫という中小企業関連の公庫向け（3兆1,072億円）の削減率が10.2%とその他の公庫・銀行向け（2兆238億円）の4.1%を大幅に上回っている点が注目される。一般会計で中小企業対策費が2006年度当初予算比で40億円増額したことをもって安倍内閣は再チャレンジ重視と称しているが、財政投融資で急激に中小企業金融からの撤退が進行していることは見逃せない。

地方向け、政府系金融機関向けが大幅に削減されるのとは対照的に、高速道路関係6機関向けは7.2%増加して2兆8,874億円となる。小泉内閣下の道路公団民営化が不採算路線を中心に高速道路整備は圧縮する上では何ら効果を発揮しえない「改革」であったことを示している。

財政投融資の枠外の「財投機関債」の発行予定額は2006年度の6.0兆円から6兆2,251億円へ3.8%増加するにすぎない。財投機関債の発行機関は2006年度に1機関減少して24機関になったが、2007年度は横ばいである。財政投融資の削減は事業規模の圧縮を反映しており、財投債発行を中心とする財投資金から財投機関債への振替は一部の政府系金融機関を除いては進行していない。

2007年度の特別会計歳出の総額は重複を除いた純計ベースで2006年度当初より49.9兆円少ない175兆円に抑えられた。削減額の内訳は国債整理基金特会37.1兆円、財政融資資金特会9.1兆円、交付税等特会4.5兆円となっており、改革の対象となっている特別会計（上記3特会と社会保険関連特会は除かれている）の歳出削減額は0.7兆円にすぎない。特別会計剰余金から一般会計への繰入額は2006年度当初と同額の1.8兆円である。9割は政府が持つ外貨試算の運用益から出た剰余金であ

り、特別会計のスリム化・効率化の成果とはいえない。

政府は現在31ある特別会計を17に統合することを盛り込んだ特別会計改革案を2007年の通常国会へ提出、4月施行を目指す。2007年度は厚生保険と国民年金の両特会を「年金特別会計」に統合するなど、計6特会を3特会に統合する。2008年度には道路整備、治水など公共事業関連の5特会を「社会資本整備事業特会」に統合する。いずれも各省庁の縦割りの枠内での統廃合にすぎない。特に問題なのは道路特会など公共事業関連の特会は特定財源との結びつきが強いことである。一つの特会に統合されても、事業別に勘定が設定され特定財源とリンクしていれば、効率的予算配分・運営は実現しない。

2006年12月初めの決着にみられるように道路特定財源の一般財源化は先送りされている。道路特定財源については、制度上一般財源とされている自動車重量税は実質的に一般財源化する。揮発油税については「本則+暫定税率」を維持した上で全額一般財源化することは、関係業界のみならずユーザーとの関係でも説得が困難かもしれない。むしろ暫定税率分の引き下げと「炭素税」(環境税、用途は自由な普通税)の導入を同時に行う。本則税率分について特定財源に固執するのであれば、次善の策としてドイツなどで行っている対象に公共交通等を含めた交通目的税とすべきである。

● 国債残高の縮小と基礎的財政収支の改善

2007年度の国債発行計画は、新規財源債25.4兆円、財投債18.6兆円、借換債99.8兆円で計143.8兆円となっており、2006年度当初比で13.1%の減となっている。2006年度には景気対策として90年代半ばに発行した10年債の満期が大量に到来したことにより、借換債発行額の増加が新規財源債の減額を相殺したが、2007年度には借換債も縮小している。

国・地方の長期債務残高は2007年度末には773兆円で2006年度末の見通しから約1%増

加する。その対GDP比は141.8%になる見通しで、2006年度末で2.1ポイント低下し、3年ぶりに150%を下回る見通しである。

2006年7月7日に閣議決定された「骨太方針2006」では、小泉内閣下の財政健全化第Ⅰ期(2001～06年度)に引き続いて、財政健全化第Ⅱ期(2007年度～2010年代初頭)において2011年度に中央・地方の基礎的収支を確実に黒字化する再建目標を設定した。基礎的財政収支(プライマリー・バランス)は、新規公債発行額を除く歳入額から公債費を除く歳出額を控除した額である。名目成長率と名目利子率に等しいという条件の下では、基礎的財政収支が均衡すれば、公債残高の対名目GDP比は一定に保たれる。引き続き財政健全化第Ⅲ期(2010年代初頭～2010年代半ば)には一定の黒字幅を確保し、債務残高の対GDP比を安定的に引き下げることとしている。名目成長率を3%程度、歳出入ギャップを16.5兆円とした上で、11.4～14.3兆円を歳出削減によって埋めるとした。

一般会計ベースの国の基礎的財政収支は、2006年度当初予算の11.2兆円から2006年度補正後予算で8.6兆円に縮小したが、2007年度当初予算では4.4兆円と大幅に圧縮される。地方財政計画ベースの地方の基礎的収支は5.4兆円の黒字で、前年度当初計画比で約1兆円黒字幅が拡大する。2006年12月26日の経済財政諮問会議では、2011年度の中央・地方の基礎的収支の黒字化にむけた財源不足額を2006年7月の16.5兆円から13兆円に圧縮する内閣府の報告を了承した。2007年度予算政府案では歳出削減額が3.5兆円になる見通しで、残る財源不足額は9.5兆円になる。2008年度から4年間に2.6兆円ずつ歳出削減ができれば、増税なしで財政健全化第2期の目標が達成されるという考え方も出てくる。

この改定は名目3%の経済成長率を前提としている。経済財政諮問会議では、合わせて安倍政権の経済財政運営の長期方針「日本経済の進路と戦略」案として、2007年度から5年間の成長率を「3%

台半ば程度あるいはそれ以上」という高めの数値を了承している。成長・景気回復の成果が国民に還元されず、租税・社会保険料や様々な自己負担が強化されるという条件の下では、成長はアメリカと中国の景気拡大に依存した不安定なものになる。

● 大企業優遇・国民犠牲の成長戦略へのオルタナティブ：生活重視の安定成長

他の先進国には例をみない急激な少子高齢社会の行の下で不可避的に増大する財政支出に対応した財源を確保しようとすれば、一定の経済成長は必要条件となるが、経済成長の中身が問題である。

経済成長の成果を雇用者に還元するためには、第1に労働分野での「規制緩和」を停止し、正規雇用者と非正規雇用者の労働条件を均等化するような政策、企業の差別的取り扱いを禁止する「規制」を導入することが必要になる。厚生労働省は通常国会にパートの差別待遇を禁止する法案を提出するが、対象は長期間雇用され、労働時間や職務内容が正社員と変わらない雇用者で、パート全体の1割にすぎない。

第2に軽減されてきた大企業・高所得者への税・社会保険料負担を回復し、中低所得者に偏った負担増にブレーキをかける。こうした改革は需要サイドの成長基盤を強化する。

第3次産業革命と呼ばれる工業社会からポスト工業社会への転換が進んでいる。ここでは政府や財界の旧来の重化学工業を中心とする産業構造を維持したまま、低コストで国際競争力を維持しようとする成長戦略（「小さな政府」指向による企業の租税・社会保険料負担の引き下げ、長時間低賃金労働の強化）は有効ではない。

第1に新しい産業創出や仕事づくりへの冒険的挑戦を促進するための、失敗したときに生活を保障してくれる社会的セーフティネットを整備し、第2に人間の能力を高める教育サービスや再チャレンジを可能とする積極的労働政策のような現物給付を充実させることが安定的な成長の供給サイドの基盤を強化する（神野直彦・井出英策編『希望の構想 分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店、2006年、23～26頁参照のこと）。■

[各論 I] 企業減税偏重の 2007 年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

● 2007 年度税制改正の性格

「平成 19 年度税制改正の大綱」の書き出しは、2007 年度税制改正について、「現下の経済・財政状況等を踏まえ、持続的な経済社会の活性化を実現するためのあるべき税制の構築に向け、わが国経済の成長基盤を整備する観点から減価償却制度の抜本的見直しを行うとともに、中小企業関係税制、国際課税、組織再編税制・信託税制、金融・証券税制、住宅・土地税制、納税環境整備等について所要の措置を講ずること」とすると説明している。

だが、この説明だけではよく分からないので、「大綱」の内容を精査し読み解いたところ、次のような 2007 年度税制改正の基本的な性格が浮かび上がってきた。

第 1 に、成長重視の安倍内閣の下、景気回復で企業収益が上がっているにもかかわらず、企業減税中心の税制改正を目指すことになった点である。

第 2 に、「格差社会」の到来が言われ、所得格差が広がっているにもかかわらず、税制面から何の対応も取ろうとしていない点である。

第 3 に、財政再建を目指す政府にとって最大の課題となる消費税率の引上げを含め、あるべき税制の構築については、今夏の参院選への影響を回避するため、2007 年秋以降に本格的検討を先送りしてしまった点である。

第 4 に、個人向けの小規模な減税項目も含まれているが、家計への恩恵は薄いばかりでなく、すでに決まっている 2007 年度中の定率減税の全廃で、2007 年度の家計への負担は相当重いものとなる点である。

2007 年度税制改正の主な内容は、(1) 経済活性化のための企業減税 (①減価償却制度の見直し、②中小企業対策税制〔同族会社の留保金課税の撤廃、エンジェル税制の延長・拡充、取引相場のない株式等に係る相続時精算課税制度の特例の創設〕、③組織再編税制・信託税制・移転価格税制)、(2) 暮らしに関連する税制の改正 (④住宅・土地税制の改正〔住宅ローン減税の延長・拡充、買い替え特例の延長、バリアフリー改修促進税制の創設〕)、(3) 金融証券税制の改正 (⑤証券優遇税制の一年延長)、(4) その他 (⑥再チャレンジや子育ての支援税制) 等である。以下、これら①～⑥の順に内容を紹介し、その意義を問うこととする。

● 40 年ぶりの減価償却制度の大幅見直し

成長重視路線を取る安倍内閣の税制改革の目玉が企業減税である。企業減税の中心になるのは、減価償却制度の見直しである。経済界が求めていた法人課税の実効税率 (国税と地方税を合わせた法人の所得に対する税率水準のことで、損金処理を調整して算出する) の引下げは見送られた。

日本の法人課税の実効税率は、40%強でアメリカとほぼ同水準であるが、確かに30%台前半のイギリスやフランス、中国等と比べればなお高い水準にある。これを根拠に、グローバル化の中で国際競争を展開している大企業は、法人課税の実効税率の引き下げ論を主張する。しかし、成長重視路線を取る安倍政権でさえ、それを直ちに実施しようとしないうちは強い反対意見が存在するからである。

第1に、2007年に定率減税の廃止で家計に増税を求め、さらに参院選後の消費税引き上げも検討しているのに、他方で収益を上げているにもかかわらず労働分配率の引上げに消極的な企業に法人課税の実効税率の引下げは認められないという批判がある。

第2に、企業の公的負担は法人税の負担だけではなく、社会保険料雇主負担もあるので、両者を合わせて国際比較すると日本の法人の公的負担率は、他の先進諸国と比べて高いとはいえず、法人税率引下げ論は愚かだという批判がある（小川正浩「法人税率引き下げ論の愚」『生活経済政策』No.119、2006年12月）。

第3に、法人税率を1%引き下げると税収が4,000～5,000億円減るので、もし欧州並みの税率にするには5%以上の税率引下げが必要だが、そうすると2兆円以上の減税となってしまう、とても財政再建と両立しないという批判がある。

第4に、法人税率を引き下げても、税引き後の投資収益は増えるが、支払利子のうち損金算入できる額が減るので資本コストが上昇し、両者が打ち消し合って、企業の設備投資を増やさないという野口悠紀雄教授のような批判もある。

さて、減価償却制度の方はどのように見直しされるのであろうか。要点は、次の3点である。①2007年4月1日以後に取得する減価償却資産については、償却可能限度額（取得価額の95%）及び残存価額を廃止し、耐用年数経過時点で1円（備忘価額）まで償却できる（つまり全額損金算入できる）こととする。②2007年3月31日以前に取得した減価償却資産については、償却可能限度額まで償却した後、

5年間で1円（備忘価額）まで償却できる（つまり全額損金算入できる）こととする。③フラットパネルディスプレイ製造設備等の法定耐用年数を従来の8～10年から5年に短縮する。

企業の減価償却制度のこのような見直しは、欧米やアジアの動向に合わせ競争力を高めようとするものであるが、ほぼ40年ぶりの大幅見直しで、この間にもう少し早く手を打っておくべきではなかったかと思われる。減価償却制度の見直しによる設備投資の押し上げ効果については、第一生命経済研究所は1%程度と試算している。なお、企業の減価償却制度を見直した場合、これに合わせて、設備の資産としての価値を評価し、価額を算出する固定資産税も減免すべきだとの声が経済界や経済産業省等から上がっていたが、地方自治体や総務省が「自治体の財源がなくなる」と反対し、新規投資分も含めて固定資産税の減免は見送られることになった。

● 手厚い中小企業対策税制

減価償却制度の見直しによって大きな恩恵を受けるのは、どちらかというと大企業である。それとのバランスを考え、また成長路線に立つベンチャー企業の育成を重視した安倍内閣は、中小企業に対する次のような手厚い税制面からの支援策を取ようになった。

第1に、同族会社の内部留保に最高20%の法人税を課している留保金課税を資本金1億円以下（の中小企業）に限り廃止する。留保金課税廃止は、ベンチャー企業などの資本蓄積を促す効果が期待されてのことである。だが、元来留保金課税制度は所得が完全に把握されるサラリーマンとの公平性を企図して設けられたものであり、廃止するなら税務調査を強化せよという声が上がってくるのは避けられない。なお、実質的な一人会社（特殊支配同族会社）のオーナーへの役員給与の一部を損金算入とする制度について、適用除外基準である基準所得金額を1,000万円（現行800万円）に引き上げる改正も行

われることに留意すべきである。

第2に、投資リスクの高い、創業期のベンチャー企業を支援するための投資優遇税制(エンジェル税制)が拡充される。2007年3月末に期限が切れる株式譲渡益の課税額を半減する特例を2009年3月末まで延長する他、投資優遇となる企業の範囲をこれまでの製造業中心からサービス業や小売業にも広げる。

第3に、相続時精算制度について、取引相場のない株式等の贈与を受ける場合には、一定の要件を満たすときに限り、60歳以上の親からの贈与についてその適用を選択することができることとするとともに、2,500万円の非課税枠を3,000万円に拡充する。ただ、この政策が経済活力の維持にどこまで有効なのか、また、一般的に相続税負担が低下している中で、こうした制度の拡大は格差の拡大につながらないか疑問が残る。

● 組織再編税制・信託税制・移転価格税制

2007年5月から会社法の施行により三角合併が可能となり、企業組織再編の選択肢が増える。グローバル化に対応した動きであるが、これに伴って税制面での備えが必要になった。三角合併解禁により、外国企業が自社株を対価に日本企業を完全子会社化できるようになる。外国企業が日本の子会社と日本企業を合併させ、日本企業の株主に対して持ち株と交換で自社株を交付するのが三角合併の仕組みであるが、現行の税制では株式交換によって譲渡益が出たと見なして課税する場合もあるので、2007年度税制改正では実際に交換で得た株を売却して譲渡益が実現するまで課税を繰り延べすることになった。

ただし、合併する企業同士の事業に関連性がある場合など、通常の合併・買収と同じ条件を満たす場合に限定した。国際的な企業再編に前向きに対応せざるをえない面と、他方で節税目的で三角合併を利用するケースが多発する可能性もあり、一定の歯止めをかけることになったものと思われる。しかし、いずれ外国企業は、この歯止めの撤廃を求めてこよう。

信託税制に関しては、信託法の改正による新たな類型の信託等に対応した税制を整備するとともに、租税回避防止の観点も入れて、受託者段階での法人課税を行う等、課税の中立性と公平性のバランスを取る措置が一応講じられている。

移転価格税制に関しては、運用の見直しが行われる。移転価格税制というのは、企業が国外関連者との取引を第三者との通常の取引価格(独立企業間価格)に比して低価又は高価で行ったことにより、その法人の所得が減少する場合には、その取引が独立企業間価格で行われたものとして法人税課税を行うものである。

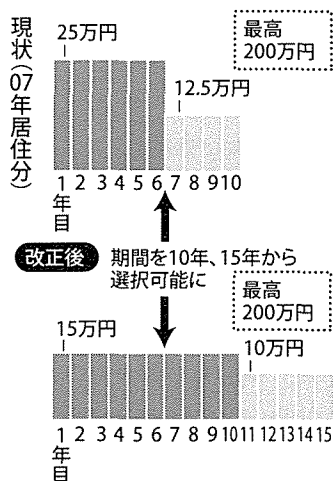
今なぜ移転価格税制が問題になっているのか。国税庁が移転価格税制に基づいて追徴課税した件数は2005年7月～2006年6月までの1年間に100件を超え、その前1年間と比べて45%も増え、また申告漏れの総額も2800億円と過去最大に膨らんでおり、所得計算をめぐって国税庁と企業が対立するケースが増えていることが背景にある。ただ、子会社が海外で納税した後で、移転価格税制を適用されると、同じ利益に2つの国から課税される二重課税の状態になってしまう。

この場合、企業は2つの国の税務当局に解消を求める「二国間協議」を申し立てることができる。2007年度税制改正では、外国で納税済みの企業は移転価格税制が適用され、そのような「二国間協議」の申し立てをして申請した場合には、納税猶予措置が取られることになった。確かに、それによって企業は二重課税状態を回避できる可能性は高まる。しかし、租税条約を締結していない国との二国間協議は申請できないので、依然二重課税のリスクは残る。

● 暮らしに関連する税制の小規模改正

暮らしに直接関わりのある税制改正としては、住宅・土地税制に関わる3つの小規模改正を挙げることができる。企業減税ばかり目立つので、夏の参院選を睨めば、批判をかわすためにも家計向けにも何か

図1 住宅ローン減税の目減り救済の仕組み（金額は控除限度額）



出所:「朝日新聞」2006年12月15日付(朝刊)。

減税項目があることを示しておきたかったのであろう。

第1は、住宅ローン減税の延長・拡充である。住宅ローン残高の一定割合を所得税額から差し引く住宅ローン減税の適用期間は現在10年であるが、2007年と2008年の入居者に限り、期間15年も選べるようにする。これは、2007年から始まる国から地方への税源移譲に伴って、所得税が減るため減税の恩恵を受けられなくなる反面、減税対象ではない個人住民税が増える中低所得者に対して、期間15年を選ぶことによって図1のように、住宅ローン減税の目減りを救済しようとするものである。

第2は、住宅の買い替え特例の3年間の延長である。取得から10年を超えた住宅を売却し、新住居に買い替えた場合、譲渡益が出ても、新住居を売却するまでは譲渡益に課税しない「買い替え譲渡益特例」が1993年以来実施されていて、2006年末に期限切れになるところを2009年末まで延長することになった。また、取得後5年を超えて住んでいた住宅を売却し、損失が出て住宅ローンが残った場合、住宅ローン残高と売却額の差額を上限に、損失をその

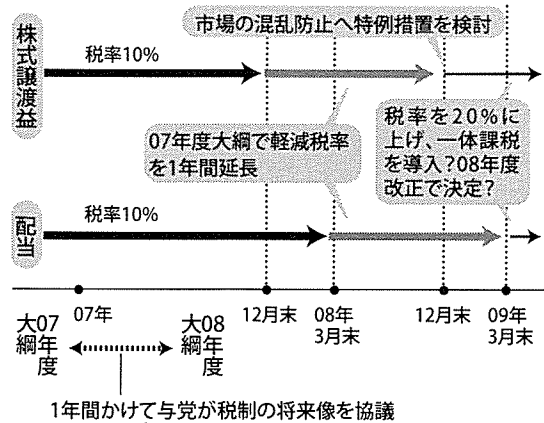
年と翌年以後3年間課税所得から差し引ける特例も2004年から実施されていて、2006年末に期限切れとなるところを2009年末まで延長することになった。こうした特例措置を残すのは、地方都市ではなお地価下落が続いており、またバブル期に高値で買った住宅に含み損が残っており、今特例を廃止すれば需要を冷え込ませてしまうと判断したためであろう。

第3は、高齢者等がいる世帯がローンを組んでバリアフリー改修をする際の減税措置である。毎年末のローン残高(200万円が上限)の2%に当たる額を5年間、所得税額から差し引く。5年で計20万円の所得税額控除を受けることが可能である。この住宅ローン減税の対象に改修工事を加える他、家屋にかかる固定資産税の3分の1を1年間減額する。

● 証券優遇税制の一年延長

図2に示されるように、上場株式等の譲渡益と配当には10%の軽減税率が適用されているが、譲渡益は2007年12月末に期限切れとなるので2008年

図2 証券税制 見直しの工程表



出所:「日本経済新聞」2006年12月15日付(朝刊)。

12月末まで延長し、また配当は2008年3月末に期限切れとなるので2009年3月末まで延長することになった。証券優遇税制については、証券業界から「廃止が株式市場に悪影響を与えかねない」と強い存続要求が出される一方、「金持ち優遇」との批判も強く、2007年度税制改正の焦点となっていたが、今夏の参院選まで株価の下落要因を作りたくないとの政府の意向が働いて、証券優遇税制は1年延長となった。

軽減期間が終了したら本則の20%税率に戻る方針のようであるが、そうすると株式市場が冷え込む恐れもあるので、貯蓄から投資への流れに逆行しないためにも、様々な金融取引で生じる損益を相殺して納税額を圧縮する「金融所得一体課税」を本格的に導入せざるをえなくなるだろう。そのためには、金融取引に限定した納税者番号制度の導入も不可欠となる。いずれにせよ、2008年度の税制改正の議論において、軽減税率存廃の議論が再燃すると予想される。

再チャレンジや子育ての支援税制

小泉構造改革の下で目立ってきた格差社会や競

争社会の中で弱い立場にある者に対して、小泉内閣との違いを出すためにも、また参院選対策としても、税制面から一定の支援策を打ち出さざるをえなくなった。また合計特殊出生率が先進国の最低水準まで落ちてきている中で、税制面の支援策を打ち出さざるをえなかった。こうして、再チャレンジや子育ての支援税制が導入されることになった。

再チャレンジ支援の税制というのは、高齢者や障害者、母子家庭世帯主を一定基準以上に雇用する企業に寄付を行った場合、寄付した個人や企業の税負担を軽減するものである。だが、現行税制が認めた寄付金の非課税枠を使い切っている企業は少ないので、この制度が利用されるかどうか疑問だとする声もある。

子育て支援の税制というのは、従業員向けに託児所を設置した企業が、設置にかかった経費を当初5年間は通常よりも原則30%割増して損金算入できるようにするものである。企業にとっては法人税額を圧縮できるメリットがある。

表1 定率減税廃止と税源委譲に伴う個人の税負担変化

(専業主婦と子ども2人があるサラリーマン、円、▲は減)

給与 収入		月額(注1)		年額(注2)
		2007年 1月～5月	07年 6月以降	
300 万円	所得 税	0	0	0
	個人 住民税	0	100	700
	合 計	0	100	700
500 万円	所得 税	▲2,250	▲2,250	▲47,600
	個人 住民税	0	5,400	65,200
	合 計	▲2,250	3,150	17,600
700 万円	所得 税	▲5,720	▲5,720	▲71,200
	個人 住民税	0	9,400	112,200
	合 計	▲5,720	3,680	41,000
1,000 万円	所得 税	▲5,190	▲5,190	▲28,700
	個人 住民税	0	9,800	117,500
	合 計	▲5,190	4,610	88,800
1,500 万円	所得 税	240	240	108,200
	個人 住民税	0	2,400	28,400
	合 計	240	2,640	136,600

注1:06年6-12月との比較。所得税はボーナス除く。

注2:ボーナスを含めた影響。07年6月以降の負担変化を平年度ベースで表した。

出所:「日本経済新聞」2006年12月15日付、(朝刊)。

● むすび：2007年度の家計負担増 1兆7,000億円超

「2007年度税制改正大綱」の参考資料を見ると、減価償却制度4,020億円、中小企業関係税制120億円等の企業減税が中心で、増税項目が余りなく、一般会計分としては4,080億円の減税(減収)となっている。こうみると、2007年度には家計への負担増がないかのように見える。しかし、2006年度税制改正ですでに決まっている所得税・住民税の定率減税の全廃や社会保険料引上げ等の負担を計算すると、前者で約1兆4,000億円超、後方で3,000億円(厚生年金と国民年金の引上げで6,000億円負担増、雇用保険料3,000億円引き下げで3,000億円負担減)、合計約1兆7,000億円超の国民負担増となりそうである。

定率減税は、所得税が2007年1月から、住民税が6月から全廃となる。また、2007年から国から地方へ約3兆円の税源移譲が行われるので、所得税は1月から減税され、住民税は6月から増税される。定率減税廃止と税源移譲に伴う個人の税負担変化は、所得階層別に見ると、表1に示される通りである。税負担増は一応緩やかな累進性を維持してはいる。しかし、もし今夏の参院選後に消費税率の引上げが決定されることになれば、逆進性の強い税だけに、税率の引上げと合わせ、逆進性緩和策が必要となろう。そして、格差社会を定着させないためには、所得税の累進性を高め、税による所得再分配機能を強める努力も、今後の税制改正においては重要な課題となるであろう。■

[各論II] 国債縮減・基礎的財政収支 改善でも債務残高膨張

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

● 国債縮減・基礎的財政収支均衡の意味

国債発行は財政赤字であるため、その縮減は財政構造改革の進展を示す指標である。しかし、2007年度予算での国債発行縮減の理由は、(1) 米国の不動産バブルによる輸出企業を中心とした黒字化、(2) 中国でのオリンピック開催準備による特需、(3) 造船業での船舶の耐用年数に伴う特需、さらには(4) 企業の人件費を中心とした経常経費削減に因る黒字化に伴う税収増であり、海外景気に因る一時的な減少と考えても否めない。

財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と、景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」とがある。『経済財政白書（平成17年版）』には、「1991年のバブル経済崩壊後、わが国の財政赤字は、主として裁量的な財政政策や高齢化に伴う義務的な社会保障関係費の増加等を反映した構造的財政赤字の増加によってもたらされているが、他方1993年以降、確かにGDPギャップがマイナス基調で推移していたため、循環的財政赤字の様相も呈していた」とし、「2004年度は、企業収益増加等に伴う税収増加等から循環的財政赤字は更に縮減し、2005年度も歳入増加と歳出削減の進展により、循環的・構造的の両財政赤字は更に縮減する見込みである。」と指摘されている。2006年度では上記理由により法人税収の増大効果が大きいことから、「構

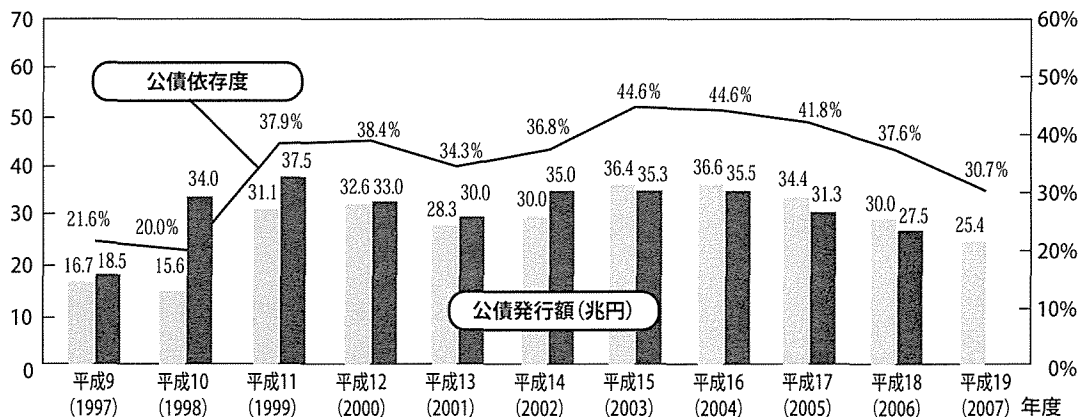
造的財政赤字」の改善というよりは「循環的財政赤字」の改善がみられる。

いずれにしても、国債発行による財政赤字は、短期的に経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば、量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的な経済安定を最優先する景気対抗政策には限界があるため、2007年度予算のように税の自然増収による国債発行縮減、即ち財政赤字の改善が最善策である。

図1のように、2004年度以降の財政赤字は、景気政策や構造改革政策によって、確かに縮減の様相を呈しているが、その水準は依然と高い。財政の持続可能性の判断基準として、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しない点にある。そのためには、債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の均衡、ないしは黒字化するような財政赤字政策が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の税収で賄うことができるという意味であり、必要な公債発行額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は、財政の持続可能性にとって緊急な課題である。

2007年度の国債発行は昨年度に引き続き抑制され、基礎的財政収支は4年連続で改善されている。2007年度での基礎的財政収支の4.4兆円（前年度比6.8兆円の改善）の赤字の意味は、2011年度

図1 国債発行額の推移



(注) 公債依存度については、当初予算による。
公債発行額については、左側が当初予算、右側が決算(18年度は補正後予算)である。

の国と地方の基礎的財政収支の黒字化計画にとって大躍進を示唆している。しかし、国の基礎的財政収支の赤字は依然と続いており、この点から判断しても、財政状態は危機的状況のままであるという問題は残っている。

● 2007年度の「国債発行25兆円」予算の意味

さて、小泉内閣の「改革の総仕上げ」と位置づける2006年度予算を引き継いだ安倍内閣初めての新規国債発行額も減額され、3年連続の減額とした。発行額は、前年度当初予算比15.2%減の25兆4,320億円(対前年度当初比4兆5,410億円減)の規模であるが、これは歳出削減以上の税収増(対前年度比16.5%増)によって達成された予算規模である。したがって、歳入総額に占める国債発行額(国債依存度)は30.7%と、前年度当初よりも6.9ポイントの下落、補正後比でも2.2ポイントの下落である。

2006年度予算の「国債発行30兆円枠」の政策では4兆4,170億円規模の縮減を実施したが、

2007年度予算のそれはその規模を上回るものであり、この点は、(1) 税収増と(2) 歳出改革の強化といった2点から実現し、小泉内閣路線を継承した予算であるといえる。2007年度当初予算でも、公共事業費や社会保障関係費などの政策的経費である一般歳出は1.3%増に抑え、税収増を安易に歳出増に振り替えないという政策、つまり(1) 公共事業費のシーリング枠目標最大値である3%を3.5%への削減(20年ぶりに7兆円を割り込む低水準数値)などの歳出カット、(2) 前年度から引き続いた景気浮揚に伴う税収増の効果に負う側面が大きい。安倍内閣の予算編成目標の一つである歳出改革の強化は、国債発行額から判断しても一定の結果をだしている。

また、予算構造をどれだけ本質的に変えているのが問題であるが、この点は、2006年度予算比でみると社会保障関係費の2.7%増、中小企業対策費の0.1%増、イノベーション関連費の2.4%増、少子化対策費の13.0%増などの積極的な歳出改革の反面、公共事業関係費の大幅な削減をはじめとする他の経費の削減で対応するという帳尻併せの方法は、税収増の後押しによる政策であり、本質的な問題の

解決の方向には、必ずしも十分に導いているとはいえない。

かくして、2007年度の「国債発行25兆円」予算の意味は、より端的に言えば、以下の3点に集約できる。つまり、第一の意味は、税収増の後押しによる政策であるという点、次いで第二の意味は、国債依存度40%ラインを大幅に下回る30.7%とした点、そして第三の意味は、特例国債の構成比率が若干ではあるが下落している点にある。

● 財政赤字と累積債務残高

財政赤字の指標である2007年度の新規国債発行額は、先述したように25兆4,320億円、対前年度比15.2%減である。その内訳は、建設国債が5兆2,310億円（対前年度比4.6%減）であり、特例国債が20兆2,010億円（対前年度比17.5%減）である。この点は、冒頭でも指摘した安倍首相就任時公約の小泉内閣路線の継承であり、財政赤字改善を示唆している。この結果、2007年度予算でも昨年度同様、財政赤字の大幅縮減を見込んだ予算編成となっている。その意味で、政府の歳出削減見直し効果が大きく機能し、それに税の自然増収効果が機能していることが窺える。

ただ、国債発行額には新規国債発行だけではなく、その他に借換債と財投債がある。2007年度では、借換債の99兆8,060億円（対前年度比7.8%減）と財投債の18兆6,000億円（対前年度比31.6%減）を含む国債発行総額は143兆8,380億円（対前年度比13.1%減）で、当初計画比では2年連続で前年度を下回り、過去最大の減額となる見通しである。この減額要因は、借換債の減額以上に新規国債と財投債の大幅な発行減に因るものであり、国債の発行計画に歯止めがかかることが予想されている。ちなみに、国債発行総額の発行先の内訳は、(1)民間金融機関購入額の118兆4,320億円（対前年度比6.1%減）、(2)公的部門の消化額の17兆2,560億円（対前年度比45.7%減）、及び(3)個人購入

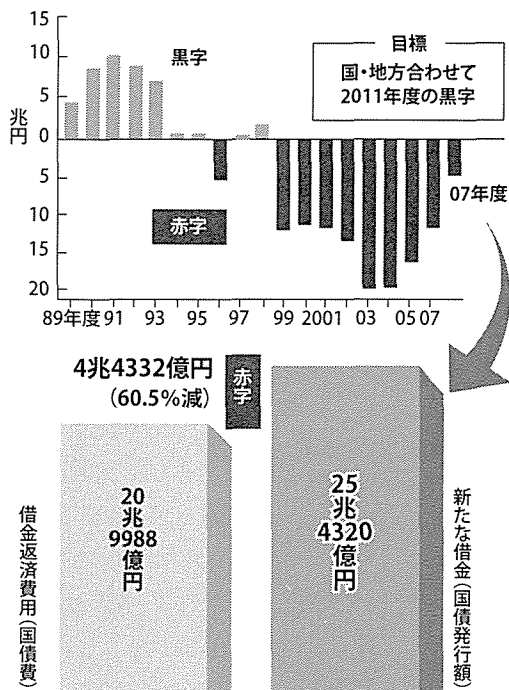
額の8兆1,500億円（対前年度比8.7%増）となっている。

他方、2007年度末の国債発行残高は約607兆円と、前年度末よりも約7兆円増大する見込である。この累積債務残高は、国民一人が約428万円（2006年度では424万円）の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約773兆円であり、対GDP比は148.1%（対前年度見通し比2.1ポイント減）となり、3年ぶりに150%を下回る見通しである。2007年度は財政健全化に向けてわずかながら前進する見通しである。しかし、先進7カ国の中でも日本の債務残高は突出して高い水準にあり、また先述したように対GDP比では低下するものの、国と地方の長期債務残高そのものは2007年末に773兆円と、2006年度末見通しから約1%の増大が見込まれるため、2007年度もまた依然と財政再建への道のりは遠いといわざるを得ない。

ちなみに、2007年度末の国債発行残高のうち普通国債残高は約547兆円にのぼり、これに一般的には新規発行分の約25兆円を上乗せされるが、償還や買入消却で約10兆円の残高減少になるほか、過去に発行した前倒債発行額から借換債を5兆円分を手当てすることで、2007年度末見通し額は前年度額より10兆円増の規模となる見通しである。

以上の点を、マーストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字▲3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして吟味すると、わが国の対GDP比の財政赤字は▲3.6%（対前年度比0.7ポイントの改善）、また対GDP比の累積債務残高は177.6%（対前年度比1.4ポイントの悪化）である（ここでの数値は、SNAベースの一般政府の計数値である）。また、最近の対GDP比の財政赤字の数値は、1990年度以降逓減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは、これまで一貫して逓増傾向にあることが問題である。これらの数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であり、海外でのわが国の国債の信用度の低さを示唆している。

図2 基礎的財政収支の推移



出所:「日本経済新聞」2006年12月20日付(夕刊)。

● 基礎的財政収支黒字化の計画の変更意義

新規国債発行はまた、「歳入側の借入れを除く税収等」と「歳出側の過去の借入れに対する元利払を除いた額」、つまり「基礎的財政収支」から吟味される。新規国債発行は、戦後のわが国の経済成長に大きく貢献してきた。ただ、新規国債発行である「公債金」が、歳出側の利払費と債務償還費である「国債費」よりも大きくなると債務がそれだけ累積され、財政が硬直化するため、数値改善が最近の財政健全化に向けての第一目標とされている。

最近の一般会計ベースの基礎的財政収支は4年連続で改善し、赤字額は2006年度当初予算の11兆2,000億円から、2007年度予算では4兆4,332

億円に大幅に縮減する見通しである(図2参照)。一方、すでに黒字化している地方政府のそれは1兆円規模で改善している。そのため、2011年度に、国と地方政府の基礎的財政収支を黒字化するという政府の計画は、前倒しで達成される見通しである。この点は、先述した持続可能な財政の構築に資する基礎的財政収支の改善は、政府が次世代に負担を先送りすることで、経済の規模に比して債務残高のさらなる増大を抑制することを目的として、まずは2011年度の基礎的財政収支黒字化への転換を目指した改革を進めていることを示唆している。

しかし、基礎的財政収支改善の主要な要因は、政府の徹底した歳出削減などの構造改革の成果であるというよりは、国と地方政府の税収の大幅増に因るものである。この結果は景気依存型の改善であり、充

分な財政構造改革の改善とはいえない。また、今後は金利が上昇局面に入る可能性があることから、膨大な残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。

したがって、基礎的財政収支が黒字に転換しても、即座に債務残高の増加に歯止めがかかるか否かは、長期金利の水準に依存している点にあることに注意すべきである。というのは、景気が拡大して長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。2011年度というよりも可能な限り1年でも早く、まずは単年度の基礎的財政収支の黒字化を進め、累積債務残高の対GDP比の改善を図るべきである。

● 懸念されるクラウドイング・アウト問題と世代間公平問題

以上のように、基礎的財政収支の黒字化への転換効果は、景気拡大や新規公債の増発による長期金利水準の上昇に大きく影響をうける。また、新規国債の増発による長期金利水準の上昇は、クラウドイング・アウト問題をも発生する可能性を持っている。この問題は、国債発行により長期金利水準が上昇して、本来、民間企業に投資される民間資金が押しつけられ、ますます経済状況を悪化させてしまうという問題である。

わが国では、これまで他の先進諸国に比して高い貯蓄率に支えられて、クラウドイング・アウト問題は発生してこなかった。しかし、高齢化が進んでいる現在、また団塊の世代が定年を迎え、これまでのような貯蓄率が維持できるかが懸念される。つまり、貯蓄率が下落して民間金融機関の余裕資金保有量が減少すれば、先のクラウドイング・アウト問題が表面化するこ

とになるため、今後、十分に注意すべき点である。

さらに、国債発行は、国民に直接の負担が強いられないため「財政錯覚」という問題を内包していることから、世代間の負担の公平問題にも、一層十分に吟味する必要がある。

● 今後の課題と展望

かくして、2007年度の国債発行に関して、以下の3点が明らかになったと考えられる。

第一に、財政赤字には循環的財政赤字と構造的財政赤字があり、政府はこの両方の財政赤字に苦しめられているという点である。したがって、2007年度予算も前年度予算同様、構造的財政赤字の改善に寄与する政策である。歳出削減等を通して、一層の「安価な政府」の実現を図ることが急務である。ついで第二に、確かに財政赤字は削減されたが、累積債務残高は増大していて、財政再建の道は依然と険しいという点である。今後の国債管理政策が待たれる。そして第三に、基礎的財政収支は改善され、黒字化計画の前倒しの可能性が出てきたという点である。基礎的財政収支の黒字化への転換は、(1) 税の自然増収の安定性や、(2) 財政構造改革のより一層の進展が必要である。この結果、先の累積債務残高の対GDP比が改善され、財政の持続可能性が拡大することになる。

いずれにしても、現時点においてもいま以上に効率的な行財政運営ができる機構整備と、国と地方政府の財政関係の改善、さらには景気政策が一層望まれる。■

[各論Ⅲ] 社会保障予算—予算の削減手法に格差の固定化と貧困の増大を招くおそれ—

小林 仁

参議院厚生労働委員会首席調査員

● はじめに

急激な少子高齢化と財政の赤字拡大が同時進行する社会、それが現在の日本である。

財政赤字の解消には、公私の役割分担を見直して、自助努力が期待できる分野から公が撤退・縮小する必要がある。その一方で、今後半世紀の間、減少し始めた総人口の中で、自助努力を期待しにくい高齢者の割合が加速度的に増えていく。わが国の財政運営は、こうした二正面作戦を強いられることが与件となる。増税のタイミングを含めて、際どいハンドリングを要求されることになる。

さて、これまで、政府の規模については、小さければ小さいほど、経済は活性化すると考えられてきた。しかし、再分配効果を弱める「小さな政府」は、間違いなく貧困の増大をもたらす。わが国においても、一説によると、生活保護水準以下で暮らすワーキングプアが400万にも達するという。貧困が相続され、格差の固定化が進めば、社会から活力が削がれ、経済も沈滞するはずだ。生活の底が抜けていては、懸命の努力も報われず、やがて社会から活力が失われることになる。付加価値型の社会であればあるほど、人間の多様な能力が社会の質を決定する。人びとの生活の質の底上げこそ、喫緊の課題である。

本稿では、2007年度予算のポイントを明らかにするとともに、社会保障関係費削減の問題点と社会

保障に関する制度設計の在り方を含めた今後の課題について検討する。

● 2007年度予算の社会保障関係費

一般会計予算のうち社会保障関係費は、高齢化に伴う自然増などにより、前年度当初比5,670億円増(同2.8%増)の21兆1,409億円となった。過去最高を更新し、一般歳出の45%を占めるに至っている。

社会保障については、少子高齢化の進展等に伴い、経済の伸びを上回って給付と負担が増大していくことが見込まれる。そうした中、社会保障制度の改革努力を継続し、歳出の抑制を図っていく必要があるとされている。その一方で、歳出削減のために行われてきた数々の制度の見直しは、果たしてわが国の将来を見据えてのものであったかどうか、議論の余地があるところである。

(1) 予算編成の経緯

2001年に発足した小泉内閣では、財政面における構造改革として、国債発行額を30兆円以下に抑えることが目標とされた。予算編成過程においても、歳出全般にわたる徹底した見直しが行われ、社会保障関係費についても、制度改革などによる歳出削減が求められた。医療、年金、介護等の社会保障給付費の自然増に対して、毎年2,200億円を超える削減が行われ、過去5年間で約1.1兆円以上の社会保障関

係費が削減された。

この姿勢は安倍内閣にも引き継がれている。政府は2006年7月、「骨太の方針2006」を閣議決定し、「社会保障については、これまで各般の改革を行い、過去5年間において1.1兆円の自然増を抑制してきたところであるが、今後5年間においても、改革努力を継続し、1.1兆円（年平均2,200億円）の歳出削減を行う」とした。その結果、2007年度においては、7,700億円の自然増が見込まれていたが、概算要求基準（シーリング）で、増加分を5,500億円の範囲内に抑えることとされた。

社会保障関係費を2,200億円圧縮するために、2007年度予算編成において、雇用保険の国庫負担の見直し（約1,810億円減）及び生活保護の見直し（約420億円減）が行われることとなったものである。

（2）雇用保険の国庫負担の見直し

雇用保険については、近年の景気回復を背景とした雇用環境改善に伴い、失業等給付の受給者が減少している。また、雇用保険財政は、2005年度で1兆2,000億円の黒字を計上し、積立金残高は2兆8,000億円に上っている。

このような中、2006年に成立した行政改革推進法において、雇用保険法の規定による失業等給付の国庫負担の在り方について、「廃止を含めて検討するもの」と規定された。また、「骨太の方針2006」では、「行政改革推進法の趣旨を踏まえ、かつ、昨今の雇用保険財政の状況にかんがみ、2007年度において、廃止を含む見直しを行う」とされた。これらを受けて、政府は、当分の間、失業等給付の国庫負担を本来の負担額の55%に引き下げることを決定した。その結果、2007年度予算における雇用保険の国庫負担金は、前年度当初比2,101億円減（同46.8%減）の1,846億円となっている。

このほか、雇用保険については、雇用保険法の改正を経て、失業等給付の財源となる保険料の料率（労使折半）を1.6%から1.2%へ引き下げることとされている。また、雇用保険三事業については、雇用

福祉事業を事業類型としては廃止し、雇用安定事業及び能力開発事業についても、一部廃止又は見直し等の整理合理化が行われることになっている。

雇用保険の国庫負担については、財政制度等審議会が全廃を求めていた。しかし、結局、厚生労働省は全廃ではなく半減にとどめた。国庫負担の廃止は国の責任放棄であるとする労使の反対意見を考慮したものとされている。実のところは、2008年度以降の歳出削減計画が、医療や年金など強い反発を受ける分野での削減となることが予想されることから、雇用保険の削減可能分を難航必至の2008年度以降のために残したとの指摘もある。

（3）生活保護の見直し

生活保護については、失業率の改善に伴い、被保護人員数は伸び率が鈍化しているものの、依然として増加を続けている。2005年度には受給世帯数が100万世帯を突破し、給付額は国と地方を合わせて年間2兆5,000億円に達している。

このような状況の中、生活保護については、保護水準の妥当性、保護適用の適正化等が課題とされていた。保護基準については、2003年から04年にかけて、「社会保障審議会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において検討が行われ、高齢者世帯や母子世帯の加算については見直しが必要とされた。これを受け、2004年度以降、①老齢加算（17,930円）の廃止、②16～18歳の子を持つ一人親の世帯に一律支給されている母子加算（23,360円）の段階的廃止（2007年3月末をもって全廃）等の見直しが行われた。また、各自治体において、2005年度から、被保護世帯の類型ごとに自立支援策を策定する「自立支援プログラム」の導入や、自治体とハローワークとが連携して就労支援を行う事業が開始されている。

2007年度においては、15歳以下の子の母子加算（23,260円）が段階的に3年で廃止されることとなった。これにより、母子加算については、2009年3月をもって全廃されることとなる。厚生労働省は、

母子加算を廃止する代わりに、就労母子世帯に対して自立支援を目的とした保育費等の給付を創設している（就労の場合、月額1万円、職業訓練等の場合、月額5千円）。

また、一定額（評価額500万円）以上の居住用不動産を有する65歳以上の生活保護受給者を対象に、生活扶助費の支給を停止し、当該不動産を担保に生活資金を貸し付ける「リバースモーゲージ」制度が新たに導入される。

2007年度予算では、母子加算の見直しで約60億円の減、リバースモーゲージ制度の創設で約60億円の減が見込まれている。このほか、自立支援プログラムの推進による就労や退院の促進、人工透析費用に係る医療保険各法や障害者自立支援法等の他法優先の徹底により、合わせて約420億円の生活保護費負担金が削減された。

なお、骨太の方針2006では、上記の見直しにとどまらず、2008年度までに生活扶助基準及び級地の見直しを行い、さらに、現行の生活保護制度の抜本的改革のための総合的な検討に早急に着手するとされている。

生活保護制度については、適正化が叫ばれる一方で、生活保護基準以下で生活するワーキングプアの存在など、実際に保護が必要な生活困窮者を救えないとの意見は根強い。今後、最後のセーフティネットである生活保護の在り方とともに、その一歩手前の社会的経済的セーフティネットをどうするのか、ますます問われることになる。

(4) 再チャレンジ支援のための施策

安倍内閣は、働く人びとが職業生活の各段階で再チャレンジができ、その能力や持ち味を十分発揮することができるよう、再チャレンジ支援のための施策の充実を掲げてきた。

2007年度予算にも、若年者の人間力の強化と働く意欲の向上をはじめ、女性の再就職・起業の実現やリストラによる退職者の再就職支援策等の予算として、前年度当初比63億円増（同11%増）の634

億円が計上されている。しかし、①いわゆる「就職氷河期」に正社員になれなかった（25歳～34歳の）年長フリーターを正社員として雇用する企業に対する助成金の支給、②マザーズハローワークサービスの全国展開による子育て女性に対する就職支援、③リストラによる退職者に対しメンタル面等のサポートを行う等の再就職支援等が予定されているにすぎず、格差社会の構造的な改革にはほど遠い内容といわざるを得ない。

(5) 基礎年金国庫負担割合の引上げ

基礎年金の国庫負担割合については、2004年の年金法改正において、2009年度までに1/3から1/2へ段階的に引き上げることが決定している。2004年度以降、年金課税の見直しや定率減税の縮減・廃止の段階的実施による増収の一部を基礎年金国庫負担に充当し、現在、1/3+25/1,000となっている。2007年度においては、定率減税の全廃により、新たに1,124億円を追加負担することとされ、1/3+32/1,000（36.5%）が国庫負担となる。

問題は、2008年度以降の国庫負担増加分の財源である。国庫負担を1/2へ引き上げるためには、約2.7兆円の追加が必要と試算されている。2009年度までの増加分の財源については、税制改正を行い対処するとされているものの、消費税を含む抜本的な税制改革については、未だ実現の目途が立っていない。基礎年金の在り方については、老後や障害時のセーフティネットたりうる所得保障と位置づけるのかどうか、基礎年金の税方式化（あるいは最低保障年金化）を含めて、具体的には何も決定されていないのである。

(6) 少子化対策

少子化対策関連予算は、2006年6月の少子化対策会議において決定された「新しい少子化対策について」に基づいて編成された。総額は、前年度当初比1,900億円（同12.3%増）の1兆7,064億円となっている。

主な施策としては、①児童手当の増額（乳幼児加算を創設し、0歳以上3歳未満の第1子と第2子に対する児童手当の月額を現在の5千円から1万円に引き上げ、第3子以降と同水準にする）、②育児休業給付の引上げ（子ども・子育て応援プランの実施期間に合わせて、2009年度までの間、暫定的に給付率を休業前賃金の40%から50%に引き上げる）、③不妊治療の公的助成の拡大（上限額を年間10万円から20万円に引き上げるとともに、所得制限を緩和）等である。

児童手当増額の財源については、2006年8月の概算要求に盛り込まれず、その後の予算編成過程で検討が行われた。その結果、中高年の離職者対策として積み立てられた「緊急雇用創出特別基金」の廃止を前倒し、その残金より捻出することで決着した。しかし、この方法による財源の捻出は、今回限りの応急措置とされている。2008年度以降については、抜本的・一体的な税制改革で、恒久的な財源を確保するとされているが、具体的には、現時点では何も決まっていない。

「新しい少子化対策」の柱とされる児童手当については、2000年度以降、支給対象者が断続的に拡大されてきた。しかし、少子化の流れは止まらず、出生率は低下傾向を続けており、その効果を疑問視する見方も根強い。限られた財源を有効に活用するために、しっかりとした検証と新たな理念に基づく制度の再設計が求められている。

（7）障害者自立支援施策

2006年4月に施行された障害者自立支援法は、福祉サービスを利用する障害者に原則1割の負担を課しているが、障害者団体等から不満の声が高まっていた。こうした状況を受けて、政府は、1ヵ月当たりの負担上限額を現行の1/2とする引き下げから、さらに1/4にまで引き下げる等の激変緩和措置を行うことを決定した。2008年度までの3年間で1,200億円の予算措置を行うことになる（このうち960億円は2006年度補正予算に計上された）。

今回の対策は、障害者自立支援法の施行から3年後に同法が見直されるまでの経過措置となっている。施行から1年を待たずに問題点が露呈した形となった。

● 社会保障関係費の削減手法と今後の課題

増大し続ける社会保障関係費を合理化により削減することはやむを得ないにしても、削減の方法・内容が果たして妥当なものかは検証する余地がある。特に2,200億円という削減額の根拠は、合理的で納得のできるものとは言い難い。削減額が先行し、その数字を達成するために、予算編成過程において、毎年、各制度の見直しが行われてきた。2002年度の医療保険に始まり、年金、介護保険、障害者福祉、医療制度と順繰りに見直しが行われている。しかし、これらの見直しが利用者の立場に立ち、国民生活に安心を与え得るものであったかどうかは疑問がある。本来なら、将来を見通した制度設計を行い、その上で高コスト構造の是正等による社会保障関係費の削減が実施されるべきであったからだ。

骨太の方針2006では、今後5年間で、今までと同等の社会保障関係費を削減することが求められた。2007年度については、政府は削減の手段に生活保護と雇用保険を選んだ。特に、生活保護に関しては、反対の声が上がりにくい分野を標的にしたとの指摘もある。2008年度は75歳以上の高齢者を対象に、独立した医療制度が発足する。また、診療報酬改定の年でもあることから、削減対象として医療制度、特に高齢者医療の診療報酬と薬価に注目が集まろう。続く2009年度は介護報酬の改定年であるが、介護保険は医療保険の1/5の事業規模しかないことから、医療保険のような削減額を捻出することは不可能だと思われる。雇用保険の国庫負担の残りで対応することになるのだろうか。

数字に固執するあまり、数合わせの議論に陥ることなく、将来ビジョンに沿った制度設計に基づいて、社会保障関係費の合理化・削減を目指す必要がある。

少子高齢化が進展する中で、将来にわたり持続可

能な社会保障制度を構築するためには、個々の制度のみならず、税・財政なども視野に入れて、社会保障制度全体を捉えた一体的見直しが求められる。また、社会保障の財源については、将来世代への負担の先送りをしないためにも、安定的な財源を確保するため

の方策を早急に手当てする必要がある。

しかしながら、2007年度予算編成を概観する限り、そのような策を講じようとした形跡はない。社会保障関係費は、今後も、年間約1兆円規模で増え続けると見込まれている。■

小泉～安倍内閣における社会保障関係費削減の動向と手法

	平成14年度予算	平成15年度予算	平成16年度予算	平成17年度予算	平成18年度予算	平成19年度予算
自然増の試算額 (A)	9400億円	9100億円	9100億円	1兆0800億円	8000億円	7700億円
(自然増の内訳)	・医療 5500億円 ・年金介護福祉等 3900億円	・医療 3200億円 ・年金 2000億円 ・介護・福祉 2750億円 ・雇用保険 1150億円	・医療 3900億円 ・年金 2100億円 ・介護・福祉等 3100億円	・医療 4500億円 ・年金 3500億円 ・介護・福祉等 2800億円	・医療 3000億円 ・年金 2000億円 ・介護・福祉等 3000億円	・医療 2800億円 ・年金 2700億円 ・介護・福祉等 2200億円 ・雇用保険 ▲300億円
概算要求基準(伸び) (B)	6400億円	6900億円	6900億円	8600億円	5800億円	5500億円
削減の目標額 (A-B)	▲3000億円	▲2200億円	▲2200億円	▲2200億円	▲2200億円	▲2200億円
削減の手法	医療制度改革 ▲970億円				医療制度改革 ▲900億円	
	診療報酬改定 ▲1830億円		診療報酬改定 ▲717億円		診療報酬改定 ▲2390億円	
		年金物価スライド引き下げ ▲1150億円	年金物価スライド引き下げ ▲100億円	年金物価スライド引き下げ ▲100億円	年金物価スライド引き下げ ▲110億円	
				介護保険制度改正 ▲420億円		
		介護報酬改定 ▲300億円			介護報酬改定 ▲90億円	
				支援費制度見直し ▲43億円		
				公費負担医療の利用者負担見直し ▲38億円		
			生活保護老齢加算見直し ▲167億円			生活保護制度見直し ▲420億円
削減の目標額 (A-B)		雇用保険制度改正 ▲500億円				雇用保険の国庫負担見直し ▲1810億円
	その他 ▲200億円	その他 ▲250億円	その他 ▲270億円			
参考			三位一体改革 ▲2320億円 ・公立保育所運営費ほか	三位一体改革 ▲6300億円 ・国民健康保険国庫負担 ・養護老人ホーム等保護費負担金ほか	三位一体改革 ▲6707億円 ・児童扶養手当給付費負担金 ・児童手当国庫負担金 ・介護給付費等負担金 ・国民健康保険国庫負担(既決定分)	
社会保障関係費 (当初予算)	18兆2795億円	18兆9907億円	19兆7970億円	20兆3808億円	20兆5739億円	21兆1409億円
社会保障関係費 (補正後)	19兆7377億円	19兆6844億円	20兆3947億円	20兆8235億円	20兆7121億円+α	

※平成16年、17年、18年度については、三位一体改革においても補助金改革による社会保障関係費の削減が行われたため、結果的に目標額を大幅に超える削減となっている。

[各論IV] 歳出削減の続行の中での教育再生、子育て、再チャレンジ

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

● やや不十分ながらも歳出抑制堅持との評

2007（平成19）年度政府予算案の特徴は、歳入面で見ると税収増と国債発行減である。他方、本稿で焦点をあてる歳出面についてはやや不十分ながらも歳出抑制堅持との評が多いとみてよい。昨年7月に小泉内閣で閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）では今後5年間の歳出改革として各経費の削減額が示されたが、2007年度政府予算案では「骨太の方針2006」に掲げられた歳出の削減目標の軌道に沿い、その目標を達成できた。しかし、これについては歳入面での、家計は実感に欠けるものの景気拡大が続く中で好調な企業収益を背景にした法人税の増収と恒久的減税として導入された所得税の定率減税の廃止による1.1兆円の増収が寄与しているところが大きく、歳出面は全体として総花的でメリハリに欠けるとの酷評がみられる。

2007年度政府予算案は、小泉内閣から安倍内閣へと政権が変わったこと、そして小泉前政権が改革断行を旗印に景気低迷の中でも予算編成において大鉈を振るったことが記憶に新しいこともあり、とかく小泉内閣下での予算編成との対比がなされる。そしてとくに「経費削減」に関しては、苦言が目立つ。

財政再建が叫ばれる中で税収増が実現されるのであれば、もっと大胆に経費を切り込む余地があっ

たのではないかというものである。財政赤字問題にさいなまれていた中での税収増により2年ぶりに一般会計当初予算が前年度当初比4.0%増と増加に転じていることが問題の一つとされている。確かに改革の進行度合いに違いがあるものの、表1のように、税収4兆円減・実質0%成長という深刻な不況下で小泉前首相が断行した経費削減はかなり衝撃的なものがあった。税収7兆円増・実質2%成長という好条件の安倍首相に厳しい言葉が投げかけられるのも当然かもしれない。

しかし景気が好条件のときほど、得票最大化行動をとるとされる政治家は放漫財政へと走りがちである。税収増が見込まれ今夏に参院選を控えて、歳出拡大要請が強まりをみせる中で、とかく緩みがちな政策的経費である一般歳出を、前政権の置き土産ともいえる「骨太の方針2006」の歳出抑制の方針を貫き、1.3%増に抑え安易な歳出増としない予算が編成できたことは評価してもよいと思われる。ここでより進んで大胆な歳出削減が実現できていればより評価されたのかもしれない。道路特定財源の一般財源化や地方交付税の抑制の不足について言及する意見が目立つ。しかし最も重要なことは今後、景気拡大が続く場合、前政権から引き継いだ歳出抑制の軌道を今後維持できるかにあるといえよう。

表1 小泉政権と安倍政権の初年度予算比較

2002(平成14)年度当初予算:小泉		2007(平成19)年度当初予算:安倍	
特殊法人向け支出	1.1兆円削減	大学向け補助金	217億円削減
診療報酬	2.7%下げ	生活保護予算	420億円削減
ODA予算	10.3%減	ODA予算	4.0%減
道路特定財源の一般財源化	2,247億円	道路特定財源の一般財源化	1,806億円
公共事業費	10.7%減	公共事業費	3.5%減
国債発行	30兆円枠	国債発行	25兆4,320億円
経済状況:逆風(平成13年12月20日)		経済状況:追い風(平成18年12月20日)	
税収	4兆円減	税収	7兆円減
実質成長	0%成長	実質成長	2%成長
株価	10,434円	株価	17,011円

出所:「朝日新聞」2006年12月21日付(朝刊)から作成。

● 来年度以降の予算編成

わが国の予算編成は、小泉政権登場まで各省庁と財務省によるマイクロ予算編成が先行し、年末に「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」等に基づく内閣の基本方針が示されるマクロ予算編成が後追いするという点で、政権の政策が十分に反映しない問題が指摘されてきた。これを、小泉前政権から経済財政諮問会議を活用してマクロ予算編成ともいえる「骨太の方針」で内閣の政策重点を示し、これに基づき財務省・各省のマイクロ予算編成がなされる方向性が出てきたといえる。2007年度政府予算案でも、マクロ予算編成ともいえる「骨太の方針2006」に掲げられた目標を厳守したことは評価できる。

けれども、マイクロ予算編成段階で、配分された予算が既存の制度にうまく乗って効果を出し得るものになるかは不確定といえる。来年度は多くの面で制度改革等の難題が先送りされており、この点を十分に検討しなければ予算効果が発現できず、最悪の場合は、予算編成自体がかつての予算編成に逆戻りして内閣の政策が十分に生かされなくなるおそれも出てこよう。

● 再チャレンジの名の下での予算ふんどり

安倍内閣では、少子化対策、いじめ問題、再チャレンジ等を政策の最重点課題としている。そのため、予算全体として歳出抑制が図られる中で表2のように、子育て、教育、雇用に手厚く配分しているようにみえる。安倍首相は首相就任前から「再チャレンジ」を重視しており、このことから、各省庁が「再チャレンジ」の名の下にさまざまな予算要求をする「予算ふんどり」の事態が生じたとされる。その結果、①フリーターやパート労働者の正社員化支援や、②ニートが合宿で自立を目指す「若者自立塾」、③信用力の低い事業に失敗した経験者へ政府系金融機関を通じた「再チャレンジ融資」等、その多くが小粒となっている。そして、これが安倍首相の政策を推進するために十分な効果を発揮するかは不確定なところが多いと指摘されている。加えて、社会保障関係費抑制のために、生活保護予算で、表2のように、15歳以下の子どもがいる一人親の保護世帯に支給していた母子加算を3年かけて廃止することとなった。

こうしたことから、安心して暮らせる社会の実現に結びつくような真の貧困対策や就労支援が実施されているかは疑問が残るとの指摘がある。これらの苦

表2 2007年度一般会計予算によるサービスと負担の変化

行政サービス向上・負担減			行政サービス低下・負担増		
子育て	児童手当の乳幼児加算 第1・2子(月額)	5千円→1万円	租税	所得税の定率減税廃止 (最大年12万5千円) (平成19年1月～)	廃止
	育児休業給付引上げ (休業前賃金) (平成19年10月～)	40%→50%		個人住民税の定率減税廃止 (最大年2万円) (平成19年6月～)	廃止
教育	保育所受入児童数	約4.5万人増	年金	国民年金保険料引上げ (月額) (平成19年4月～)	13,860円→14,100円
	いじめ対策 スクールカウンセラー 24時間対応電話相談 放課後子どもプラン 空き教室など (文部科学省) 厚生労働省)	48億円→69億円 68億円 158.5億円		厚生年金保険料引上げ (労使折半:月額) (平成19年9月～)	0.354%増
雇用	雇用保険料引下げ (対収入)	1.6%→1.2%	生活保護	生活保護費負担金 リバースモーゲージの優先適用 母子加算の縮小	2兆166億円→ 1兆9,525億円
	就職困難者の就業支援 (最大6千社分) 農業の担い手支援	18億円 35億円			
医療	小児救急医療体制の整備	18.4億円→23.6億円	住宅	住宅ローン減税の縮小 (限度額合計) 期間は10年と15年の選択制に (平成19年居住分)	200万円
	癌診療体制の整備 感染症対策 新型インフルエンザ等	160.9億円→211.7億円 181.2億円→183.5億円			
住宅	バリアフリー減税 (対住宅のバリアフリー化費用) 密集市街地への緊急防災対策	2%相当額を所得控除 795億円→832億円			

出所：財務省資料、「朝日新聞」2006年12月21日付(朝刊)、「産経新聞」2006年12月21日付(朝刊)から作成。

言はすべてもっともなことといえ、早急に対処する必要があるように思われる。これらの諸問題への対応は、就任半年にも満たない安倍首相の今後の手腕への期待として、いまは来年度予算編成へむけての期待とみるべきかも知れない。

● 教育再生と子育て支援の連携—「放課後子ども教室・プラン」の行方—

昨年は教育の場で「いじめ」を苦にした自殺が、マスコミの悪影響も加わり、連鎖的に、しかも多発し社会問題となった。そのため、2007年度政府予算案では、文教関係予算全体では昨年度当初比0.2%減である中、「教育再生」への対応として前年度当初

比4.21%の6,032億円の教育政策経費が計上されている。昨年度は対前年度当初比で0.7%減であり、「教育再生」に懸ける安倍政権の意気込みが感じられる。しかし、①学校カウンセラーの配置、②子どもの悩みや不安への24時間受付電話相談、③教員OBによる子どもと親の相談員配置等のいじめ問題対策は文教関係予算でみる限り、昨年度の48億円より増額されてはいるものの、教育政策経費のわずか1.1%の69億円が計上されるだけとみることもできる。

根深いいじめ問題はさまざまな要因が複層的に影響を及ぼしていると考えられるが、それらの要因を除去する仕組みが検討されているか否かは問題解決のためには極めて重要なことである。もしそのような検

討をなおざりにして表面的ないじめを拭き取るだけでは、問題解決には結びつかず、単なる予算の無駄遣いとなってしまふ。

このいじめ問題対策とはほぼ同額の66億円を新規に計上しているのが全国学力調査の実施で、これは全国の小6および中3を対象に実施するものである。また学校評価の推進には8億円計上されている。これらの経費は、競争の中での生きていかざるを得ない人間の存在を知るためには安易に否定しがたいものと考えられるが、方法を誤ると単に競争力をあおるだけの結果となるおそれも指摘されており、適切な運用が期待される。

注目したいのは、共働き家庭が増える中で、地域の大人や教員OB、大学生らのボランティアによる小学校の空き教室での勉強と遊びの場の確保を図り、学力向上と安全の確保に配慮した「放課後子ども教室」に新規に文教関係予算に68億円が計上されていることである。この「放課後子ども教室」には、国・地方の総事業費で1,100億円が計上される。この事業の特筆すべき点は、縦割り行政の弊害が古くから指摘される中で、文部科学省と厚生労働省が連携して実施するという点である。文部科学省は要求段階では「放課後子ども教室」をほぼ全国2万校に配置する予定でいたが、地方の準備状況の関係もあり、半数の1万校を来年度予算では対象とすることとなった。厚生労働省所管の社会保障関係予算には地域の子育て支援の充実策の一環である「放課後子どもプラン」の拡充として全国2万カ所を対象に、前年度当初の120.2億円を158.5億円に増額している。

昨今、最もクローズアップされたいじめは、決して今日的現象ではなく過去にも存在し、大人の社会では常態化しているともいえる。単に教育の場から表面的にいじめを撲滅して無菌状態にしても、問題の解決にはなるまい。問題の根源の一つに、家族崩壊、地域崩壊があると思われる。かつてのわが国は、プライバシーの侵害などお構いなしという程度に、コミュニティが実在し、それが良かれ悪しかれ、機能していたといえる。過去にもいじめがあったものの、それが今

日のような残酷な事態を引き起こしにくかったのは、このコミュニティの存在によるところが大きかったといえる。

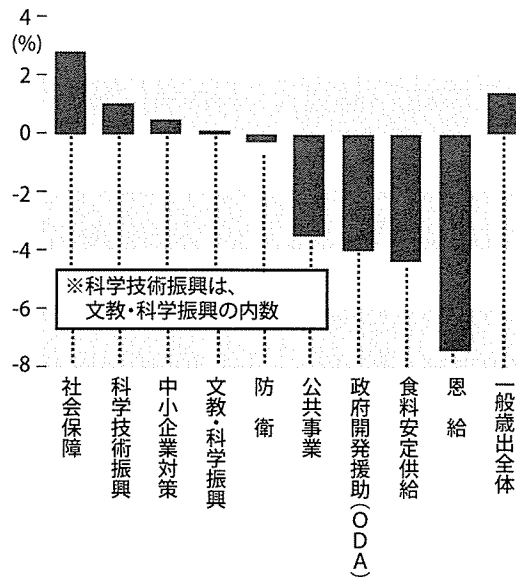
さまざまな考え方があるが、アメリカに習い、個人主義を美しいものとして囃し立て、わが国で伝統的に培われてきた相互扶助の考え方を排除してしまったところに問題の根幹があるように思われる。このような個人主義の浸透と共に、日本社会が対人コミュニケーションのない社会へと変貌してしまった。これは、地域の防犯面でも同様なことが考えられる。児童を狙う悪質な犯行が多発しているが、地域社会の崩壊により社会的弱者である児童を守ってくれる仕組みが消滅してしまったからである。

「放課後子ども教室」ないし「放課後子どもプラン」は、子育て支援につながるとともに、いじめや地域崩壊への対策としても期待できる。幼稚園・保育所問題にみられる役所の縄張り争いをせずに、また深い検討なしの経費削減に走らないで、子どもの健全な成長を支えるプランとなるように運営すれば、関連するあらゆる方面にプラス面をもたらす可能性のある政策になりうる。芽を伸ばせる政策として、今後の運用と今後の展開に期待したい。

「放課後子ども教室・プラン」自体は学齢期に達した児童を対象としているが、就学前の児童の子育て支援の充実も焦眉の急となっている。2007年度政府予算案では、表2のように、①「育児休業給付」による賃金の補填率を休業前賃金の40%から50%に引上げられ、また②財務省はその効果が不透明として難色を示したものの、「児童手当の乳幼児加算」も盛り込まれた。さらに③不妊治療の公的助成を拡大している。

これは時々話題になるが、夫婦間という極めて私的な問題への公金注入が正当化されるかということ、医学的にも議論の余地のあること、子どもを授けられない場合の生き方を模索する余地があるのではないかということ等、予算措置すること自体の議論が必要と考える。社会的弱者の生活保護費負担金すら削減している中で、単に出生率を増やすことのみに視

図1 一般歳出の主な項目別予算の増減（対前年度当初予算比）



出所：「読売新聞」2006年12月21日付（朝刊）。

点が寄っていないか等、多角的な点検を要する問題であると思う。社会保障関係予算というとかく高齢者に偏重しがちであり、保育所の整備や児童手当の充実等の子育てのためによりいっそう手厚い政策がこのところ声高に求められている。

未就学児の保育・教育については、縦割り行政が続き、いまだに範となるべき姿がみられない。古くから指摘され続けている幼稚園と保育所を一元化するという幼保一元化問題は、予算を渋るなどあまり評判のよくない「こども園」で実験がされつつあるようであるが、子どもを育成することほど金金を惜しまずにその力を伸ばす環境を整えてやる必要の大きいものはないと思われる。

今日のように目の前の効率にのみとらわれて予算の出し惜しみをしていると、将来の日本の根幹を揺るがす事態にもなりかねない。子育て予算は20年先を見越した上での予算措置をしなければならないし、次世代育成という公的責任の重さを踏まえて、その仕組みを考え出さなければならない。「放課後子

ども教室」ないし「放課後子どもプラン」は未就学児の保育・教育の範にもなるようにさらに検討を加え改良し、予算の有効活用を図る必要がある。

また、「骨太の方針2006」では国立大学法人運営費交付金を効率化徹底により、私学助成予算は全体の4割を占めるとされる定員割れ私学の経営効率化によりそれぞれ対前年度比1%減を示していたが、国立大学法人運営費交付金は1.4%減の1兆2,044億円に、私学助成も1%減の4,547億円となり、「骨太の方針2006」の目標値を達成している。しかしこれは「骨太の方針2006」に従って私学助成を削減する見返りに、科学技術振興予算で大学への研究費補助でほぼ同額を戻すという大臣間の折衝がなされていたとされ、その駆け引きからも歳出抑制の難しさを伺える。図1にみられるような費目によっては大幅な歳出削減が既になされてきている中で、限られた予算で大きな効果を生むべく、無駄な歳出を探いかに削減し続けていくかは今後より難しい問題となっていくであろう。

● 公共事業関係費の6年間削減と道路特定財源の制約付き一般財源化

道路特定財源の一般財源化問題は小泉前政権から引き継いだ難題といえる。道路特定財源制度とは、道路の利用を自動車の燃料の消費や自動車の所有等でみなし、道路利用者から道路の建設費や維持費を負担させようとする受益者負担的の制度といえる。これは、揮発油税や自動車重量税、そして自動車取得税等で構成され、道路整備事業に用途が限定されている租税収入である。もともと道路整備がおぼつかなかった1954年に創設されたものであったが時代の変遷で、これを一般財源化する機運が小泉前首相の時代に高まった。けれども、複雑な内容を有する問題でもあり、前政権でも手をつけられなかった。その道路特定財源の一般財源化を昨年11月30日の経済財政諮問会議の場で安倍首相が明言した。これは、①難題に踏み込んで改革姿勢を鮮明にさせることと、②道路特定財源の約8割を占める揮発油税の一般財源化により将来の消費税率の引上げ幅を抑制することにあつたとされている。

歳出抑制のため公共事業関係費の削減が続行されている中、道路予算も減少し、道路特定財源自体、全額は使い切れなくなっていること等に問題があると指摘されている。「骨太の方針2006」でも公共事業関係費は1～3%の削減が謳われており、2007年度政府予算案では6兆9,472億円計上されたが、図1にみられるように、目標を上回る対前年度当初比3.5%減となった。これは6年続けた減少で、また20年ぶりの7兆円割れである。そして道路関連予算

には1兆5,000億円が計上されたが、無駄な道路整備を削減することから公共事業関係費の削減幅をさらに上回る対前年度当初比3.9%減となった。けれども、このような公共事業関係費抑制や地方交付税の削減等もあり、都市と地方の格差がますます拡大し問題となっている。

そこで、参院選もにらんだ与党からは地方の道路整備への配慮が強く主張され、道路特定財源の一般財源化は財務省原案内示前に、中途半端なものに終わってしまった。政府・与党の合意では①道路歳出の余剰分のみを一般財源化し、②新たに必要な道路整備は計画的に進めるという制約付きの道路特定財源の一般財源化が、当面、はかられたのである。この制約により道路整備費のために道路財源が機能し続けることとなった。

過去4年間は道路歳出の余剰分を旧本州四国連絡橋公団の債務返済に充てていたが、2006年度で返済が終わり、来年度は5,000億円弱の余剰分の行方が注目されていた。政府・与党の合意で、この余剰分は高速道路の通行料引下げやまちづくり交付金などの道路関連予算に2,878億円が充てられ、残りの1,806億円が一般財源化された。一般財源化された額は剰余分の半分にも満たず、官邸主導の低下が指摘されることとなった。けれども複雑な内容を持つ道路特定財源問題は決着がついたわけではなく道半ばといってよい。

このことも含めて、来年度に先送りされた課題は山積しており、予算配分により効果の出る仕組みを確立し、国民生活を豊かにしつつ財政の抜本改革が貫徹できるかは安倍首相の手腕にかかっていると見える。まずは今後の動向を見守りたい。■

[各論V] 改革実行に直面する 財政投融资・特別会計

浅羽 隆史

白鷗大学法学部助教授

● 減額続く財政投融资計画

国の制度や信用を利用して調達した有償資金を原資に、政府が行う投資や融資を財政投融资という。そのなかで、5年以上の長期運用分が「財政投融资計画」として国の予算とあわせて作成される。こうしたことから、財政投融资計画は、別名「第2の予算」と呼ばれる。

2007年度財政投融资計画の総額は14.2兆円で、前年度に比べ5.6%削減されている。これで8年連続の減額となっており、ピーク時の40.5兆円(1996年度)と比べ約3分の1の水準まで減少している。

財政投融资計画の対象事業は、国民生活に必要な、一定の収益をあげることができ、民間では実施困難なものでなければならない。以前であれば、空港や高速道路などの社会資本、住宅ローンなどに財政投融资が多く活用されていた。しかし、社会資本の整備は進み、住宅ローンも金融技術の進歩から民間金融機関で十分代替できるようになっている。そうしたことから、そもそも財政投融资の必要性が以前ほどではなくなってきていることが、財政投融资計画縮小の背景としてあげられる。そのうえ、2001年度の財政投融资改革、そして昨今の政策金融の見直し、さらに資産・債務改革における資産規模のGDP比半減目標と続いたことも、財政投融资計画の減額に結び

ついている。

自己資金などを含めた財政投融资全体の貸付規模・事業規模で見ても、やはり減少している。地方分を除いたベースで、財政投融资計画が1.2%減に対して、貸付規模・事業規模は4.9%減となっている。

財政投融资計画残高についても、2007年度末見込みで250兆円であり、ピーク時(2000年度)の418兆円から大幅に減少している。政府は、2015年度までに国の資産規模をGDP比で半減する目標を設定している。財政投融资残高も目標に含まれており、今後さらなる圧縮が予定されている。

● 産業インフラ分野の伸びが目立つ

使途別分類表を見ると、生活関連分野が減少する一方で、産業インフラ分野の増加が目立つ。生活関連分野では、下水道整備等の生活環境整備や中小企業向け融資等の中小企業など、住宅を除き軒並み減少している。生活関連全体では、2006年度と比べ10.3%の減少となっている。

産業インフラ分野では、国土保全・災害復旧のみ減少していて、道路、運輸通信、地域開発はいずれも増加を計画している。産業インフラ分野全体で見ると、2006年度比5.3%増である。なかでも道路は6.6%の高い伸びであり、2006年度計画で道路を上回っていた生活環境整備と中小企業を抜いて、2007年度計画における最大の使途となっている。

表1 2007年度財政投融資計画の概要

(単位:億円、%)

区分・機関	2007年度計画	2006年度計画	伸率
中小企業関連機関	31,072	34,598	△ 10.2
うち国民生活金融公庫	20,339	22,740	△ 10.6
中小企業金融公庫	10,733	11,858	△ 9.5
その他の公庫・銀行	20,238	21,410	△ 4.1
うち国際協力銀行	10,302	10,890	△ 5.4
日本政策投資銀行	7,440	7,544	△ 1.4
農林漁業金融公庫	1,700	1,720	△ 1.2
沖縄振興開発金融公庫	796	956	△ 16.7
教育・福祉・医療関連機関	8,304	8,195	1.3
うち(独)福祉医療機構	3,307	3,571	△ 7.4
(独)日本学生支援機構	3,832	3,473	10.3
(独)国立大学財務・経営センター	656	611	7.4
国立高度専門医療センター特別会計	73	134	△ 45.5
その他の機関	40,708	37,343	8.1
うち道路関係6機関	28,874	26,941	7.2
(独)都市再生機構	8,081	7,398	9.2
空港整備特別会計	771	786	△ 1.9
関西国際空港(株)	799	348	129.6
(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構	747	616	21.3
地方	41,300	48,500	△ 14.8
うち地方公共団体	32,800	38,500	△ 14.8
公営企業金融公庫	8,500	10,000	△ 15.0
合計	141,622	150,046	△ 5.6

注：(独)は独立行政法人、(株)は株式会社の略である。

出所：財務省(2006)「平成19年度財政投融資計画(案)の概要」

財政投融資の対象となる機関(財投機関)は、新たに特定国有財産整備特別会計が加わる一方、独立行政法人中小企業基盤整備機構がはずれたため、2006年度と同じ38機関である(地方公共団体は全体で1機関とカウント)。

機関別に見ると、国民生活金融公庫と中小企業金融公庫からなる中小企業関連機関の減額が目立つ(表1)。両公庫は、民業補完の原則を徹底する政策金融改革と景気回復の観点から減少となっている。両公庫は、農林漁業金融公庫や沖縄振興開発

金融公庫などと2008年度に統合して新政策金融機関に移行する予定である。来年度はその移行までの期間に当たり、新政策金融機関移行時に廃止する教育資金貸付(国民生活金融公庫)と一般貸付(中小企業金融公庫)の規模を縮減している。統合関連では、沖縄振興開発金融公庫も16.7%減と大幅に削減されるのに対して、農林漁業金融公庫は農業の担い手育成のための融資制度見直しなどもあり1.2%減にとどまっている。

公営企業金融公庫も政策金融改革において廃止

され、地方公共団体が共同で設立する新機関へ移行する予定になっている。普通会計・公営企業会計ともに、地方債は地方公共団体による民間からの資金調達を拡大する方針であり、財政投融资計画の金額を縮減している。

減少の目立つ機関が多いなか、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の伸びが目立つ。2006年度と比べ13.3%増加し、地方公共団体を除く財投機関のなかで最大規模となっている。道路関係以外では、教育関連の財投機関が前年度計画に比べ増加している。独立行政法人日本学生支援機構は有利子奨学金の貸与人数の増加を計画しており、前年度比10.3%増と高い伸びとなっている。また、国立大学法人附属病院の施設整備資金を供給する独立行政法人国立財務・経営センターも7.4%増、さらに私立学校の施設整備などの資金を供給する日本私立学校振興・共済事業団も1.8%増となっている。

● 財政融資資金減少・政府保証増加

2007年度財政投融资計画の原資のなかで注目されるのは、郵便貯金資金と簡易生命保険資金が無くなったことである。これまで財政投融资改革の経過期間ということで、原資の一部だったが、当初の予定通り2007年度計画で姿を消した。これにより、原資中心に行われた2001年度の財政投融资改革は、一応の完成を見たことになる。

財政投融资計画の原資のなかで最大の財政融資資金は4.6%減で、総額の減少幅と近い割合で削減される。また、財政融資資金特別会計債の発行額も減少の予定である。一方、財政融資資金に次ぐ規模の政府保証は、国内債、外債ともに増加を予定している。

それぞれの原資は、対象となる機関が定められている。財政融資は、国の特別会計、地方公共団体、特殊法人、そして独立行政法人等が対象である。一方、政府保証は、各機関の設立法において政府保証を受けることが可能となる規定のある機関が対象と

なる。2007年度財政投融资計画では、政府保証の対象になっている旧日本道路公団関連の株式会社や独立行政法人向けの金額が増加していることから、政府保証が拡大している。

財投改革の柱のひとつである、財投機関自らの信用で資金調達する財投機関債を発行する機関の数は24であり、2006年度と変わらない。しかしその規模は、財政投融资計画が減少するなかで3.8%増加している。

2007年度発足の独立行政法人住宅金融支援機構が、住宅金融公庫である2006年度に比べ2,739億円増加するのをはじめ、関西国際空港株式会社も1,021億円増加するなど合計7機関が発行を増やす予定である。一方、政策金融改革の対象となっている各公庫は、財投機関債の発行を減らす予定である。

財投機関債の規模は増加したとはいえ、財投計画と比較すれば、4割強にとどまっている。財投改革の柱のひとつとして拡大が期待されていた割には、その水準は依然として低いままである。

● 特別会計改革の行方

行政改革の一環として、特別会計の改革が進められている。2008年の通常国会において、関連法案が提出・審議される予定である。特別会計改革の骨子は、法律構成の変更、特別会計の統廃合、特別会計独特のルールの整理、情報開示の徹底、である。

2006年度現在、各特別会計は、個別に定められた特別会計法を設置根拠にしている。また、その経理などのルールに関しても個別の法律で対応している。改革では、これを1本の法律に集約することを予定している。各特別会計共通事項を第1章に総則としてまとめ、第2章で各特別会計の規定を定める形になる予定である。

特別会計の統廃合では、2006年度現在31ある特別会計を17にする計画である（表2）。公共事業関連の5特会の統合や厚生保険特別会計と国民年金特別会計の統合、国営土地改良事業特別会計

表2 特別会計の統廃合等の予定

現名称	統廃合・新名称
国民年金	2007年度に統合 年金
厚生保険	
食糧管理	2007年度に統合 食料安定供給
農業経営基盤強化措置	
空港整備	2008年度に統合 社会資本整備事業
治水	
道路整備	
港湾整備	
都市開発資金融通	
自動車損害賠償保障事業	2008年度に統合 自動車安全
自動車検査登録	
産業投資	2008年度に統合 財政投融资
財政融資資金	
石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策	2008年度に統合 エネルギー対策
電源開発促進対策	
船員保険	2010年度に統合 労働保険
労働保険	
国営土地改良事業	2008年度に一般会計に統合
特定国有財産整備	2010年度に一般会計に統合
登記	2011年度に一般会計に統合
国立高度専門医療センター	2010年度に廃止(独立行政法人化)
特許	(変更無し)
外国為替資金	(変更無し)
国有林野事業	(変更無し)
農業共済再保険	(変更無し)
森林保険	(変更無し)
漁船再保険及び漁業共済保険	(変更無し)
貿易再保険	(変更無し)
地震再保険	(変更無し)
国債整理基金	(変更無し)
交付税及び譲与税配付金	(変更無し)

出所:財務省主計局(2006)「特別会計改革の取り組み状況について」

や登記特別会計、特定国有財産整備特別会計を一般会計へ統合、国立高度専門医療センター特別会計の廃止(独立行政法人化)などが計画されている。

特別会計独特のルールの整理については、いくつかのポイントがある。まず、借入金について、現行で

規定が存在していても借入れの実態がない特別会計は、規定そのものを廃止する。借入金の実態がある特別会計についても、政府短期証券のように借入限度額を国会で定める。また、償還計画も合わせて提出する。剰余金は、翌年度に繰り越す必要がある

もの以外は、一般会計に繰り入れができるようにする。積立金は、必要な水準を定め、それよりも多くの積み立てをしないようにする。特別会計のなかに設置されている勘定については、統合前より増やさないことが規定される予定である。

情報開示については、資産や負債の開示を法定化することなどを予定している。

こうした一連の改革は、もともと明確化のために設置されていたはずの特別会計が複雑化して、資金の動きなどが不透明になっていた実態を改善するためのものである。予算単一の原則の例外としての特別会計の本来あるべき姿に戻すものであり、評価できる。しかし、その具体策は不十分である。

明確化や余分な積立金や剰余金をもたないなどの方向性は正しいものの、肝心の統廃合について問題点が残る。たとえば公共事業関連について統合したとしても、それぞれがそのまま勘定として残れば、実質的な改革の意味は薄い。そもそも、公共事業関連の特別会計には、港湾整備特別会計や治水特別会計のように一般会計からの繰り入れに多くを頼るものが多い。2006年度予算案でこの5会計を単純合計すると、一般会計からの繰り入れが歳入の57.4%を占める。統合では、それらを統合することで、本来は一般会計で一体処理すべきものまで温存することになる。このままでは、単なる数合わせに終わる可能性を否定できない。

また、一般会計に統合する特別会計にしても、「区分勘定」のような形であれば、改革の成果は乏しいものになるはずだが、一般会計への完全な吸収は保証されていない。さらに、廃止する国立高度専門医療センター特別会計にしても、独立行政法人化されることで効率化が図られる保証はどこにもない。

● 大幅減額の特別会計予算

特別会計改革の関連法案は国会提出前だが、2007年度の特別会計予算案は、改革を先取りする形になっている。

剰余金については、2006年度においても活用されているが、引き続き2007年度においても7会計が一般会計へ繰り入れる。なかでも、外国為替資金特別会計の1.6兆円が圧倒的に大きく、一般会計への繰り入れの大部分を占めている。

特別会計の統合を念頭に置いた歳出削減も行われている。ただし、その規模は27億円にすぎず、本格的な統合メリットを享受できるところまでは至っていない。その他、人件費の縮減や独立行政法人向け支出の抑制も予定されている。また、電源開発促進税を特別会計が直接受け入れるようになることも、2007年度特別会計予算の注目点である。

特別会計の歳出総額は、2006年度当初予算の460兆円から、362兆円へと99兆円減少する。会計間や会計内での重複分を除いた純計額で見ても、2006年度当初予算の225兆円から50兆円減少して、175兆円になる。主な増減の要因としては、借換債の発行抑制などによる国債整理基金特別会計の46兆円減（純計額37兆円減）、財投債の発行縮減等による財政融資資金特別会計の31兆円減（同9兆円減）、一般会計に債務を承継したことによる借入金減少などでの交付税及び剰余金配布金特別会計の23兆円減（同5兆円減）があげられる。

特別会計の総額の減少は、郵政3事業の特別会計が公社化を期に廃止になった2003年度を例外として、ほとんど無かったことである。従来は、国債の累増や年金の拡大などにより、膨張の一途であった。しかし、2007年度において大幅な削減となることは、国債累増や年金拡大といったことは変わらないなかでのことであり、特別会計改革を反映したものである。

ただし、2007年度における歳出額の抑制は、無駄な事業を統合・廃止するといった面よりも、借換債の抑制などの要因が強く出たものである。本来の改革による果実がきちんと表れるかどうかは、今後の改革の実行次第であろう。■

[各論VI] 分権改革で迫られる 地方財政の自治と責任

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

昨年の地方財政は、第一ステージの三位一体改革が物足りなさは残るものの税源移譲を実現して終え、第二ステージの分権改革を展望していたところに前代未聞の自治体「破綻」宣言が衝撃のニュースとして伝わった。さらに3知事の相次ぐ汚職が摘発され、地方不信をつのらせた1年であった。

さて、2007年度、安倍政権は地方財政をどう舵取りをしようとしているのか、「地方財政計画」を概要しながら動向を探ってみよう。

2007 年度の「地方財政計画」

国の一般会計予算が2年ぶりの増額となるのに対して、地方財政計画は83兆1,300億円で前年度比200億円減とわずかではあるが6年連続のマイナスである。地方一般歳出も65兆7,400億円で前年度比7,400億円減とこちらは8年連続のマイナスとなる。地方財政は「基本方針2006」にそって財政再建を進めたことになる。

地方財政計画が前年度減となったのは、公務員定数純減と給与構造改革等で給与関係費を4,000億円、投資的経費（地方単独事業）を3,000億円削減するなど引き続き人件費と公共投資を中心に切込み、膨れる社会保障関係費（+0.5兆円）や団塊世代の大量退職に伴い発生する退職手当（+0.3兆円）などの歳出増をわずかながら上回ったからである。ただ投資的経費はすでに支出全体の10%台まで落ち込

み、公共投資の切込みはもはや限界に達している。

歳入面では、国税と同様に地方税が法人二税（事業税・住民税）を中心に前年度比2兆4,700億円（+15.7%、税源移譲分を除くと+6.5%）の増収を見込み、40兆3,700億円と初めて40兆円台に乗せる。地方交付税は交付税特別会計の借入を止めたため法定率分14.6兆円（06年度12.5兆円）に交付税特別会計の繰越金1.5兆円から特会借入の利払い等の0.3兆円と償還分の0.6兆円を差し引いた0.6兆円を加え、地方財政計画ベースでは15.2兆円（06年度15.9兆円）で前年度比では7,000億円減となる。なお2007年度から交付税の算定基準を人口と面積とする「新型交付税」が導入され、今後3年間で5兆円程度が新方式で算定される。また地方債は、税収増により前年度比1兆1,600億円減らし9兆6,500億円を発行する。通常債は4兆8,400億円で前年度比7,100億円減、特例地方債は同7,300億円減の2兆6,300億円である。

歳出削減と税収増により財源不足額は前年度の8.7兆円から4.4兆円と大幅に縮小する。財源対策としては、財源対策債を1兆5,900億円、臨時財政対策債を2兆6,300億円発行し、特別交付金が減税補てん特例交付金の廃止に伴って経過措置として設けられ2千億円が発行される。

交付税特別会計の借入金の返済が15年ぶりに再開する。交付税特会の借入残高は2006年度末で53兆円に上るがこのうち19兆円を国の一般会計

表1 2007年度地方財政対策の概要

地方財政の姿		
・地方財政計画	83兆1,300億円程度	(前年度△200億円程度 △0.0%程度)
・地方一般歳出	65兆7,400億円程度	(" △7,400億円程度 △1.1%程度)
・「一般財源」総額	59兆2,300億円程度	(" +5,100億円程度 +0.9%程度)
地方税	40兆3,700億円程度	(前年度+2兆4,700億円程度)
地方交付税	15兆2,000億円程度	(" △7,000億円程度)
特例地方債	2兆6,300億円程度	(" △7,300億円程度)
・地方財源不足額	4兆4,000億円程度	(前年度8.7兆円)
財源対策債の発行	1兆5,900億円程度	
臨時財政対策債の発行	2兆6,300億円程度	
特別交付金	2,000億円程度	
地方交付税の確保		
・地方交付税の法定率分	14兆6,200億円程度	
・平成18年度からの繰越分	1兆5,200億円程度	
・交付税特別会計借入金償還	△5,900億円程度	
・交付税特別会計借入金支払利子	△5,700億円程度	
・交付税特別会計剰余金の活用等	2,700億円程度	
交付税特別会計の新規借入の廃止と計画的償還の開始		
・新規借入を廃止(平成18年度1.2兆円)		
・国負担分残高(約19兆円)を全額一般会計借入金に振替整理		
・地方負担分残高(約34兆円)は平成18年度補正予算から計画的に償還		
財務体質の改善		
・特例地方債の減	平成18年度3.4兆円	→ 平成19年度2.6兆円
・一般財源比率の改善	平成18年度66.6%	→ 平成19年度68.1%
・地方債依存度の低下	平成18年度13.0%	→ 平成19年度11.6%
・地方財政の借入金残高の減	平成18年度201兆円	→ 平成19年度199兆円

出所:総務省自治財政局、2006年12月。

の借入に振替え、残りの34兆円を2019年度までに返済することになった。交付税特会の隠れ借金にようやく手をつけたことになる。

以上から2007年度の財務状況を見ると、40兆円という地方税収に支えられて財務体質は全般的に改善する。一般財源率は2006年度の66.6%から2007年度は68.1%へ1.5%アップする。地方債依存度は同じく13.0%から11.6%へ1.4%低下し、地方債残高は201兆円から199兆円へ2兆円減り、わずかではあるが残高が減少する。

2007年度の地方財政計画は、国と同じく法人企業の業績頼みといった内容である。いざなぎ越えの

成長がそのまま続けばよいが、これが崩れると再び財政危機へと後戻りする。地方財政は分権化で自治体間の格差が広がりつつあり、財政力の弱い団体はこれまで以上に厳しくなる。

● 地方債計画と地方債資金

2007年度の地方債計画は、12兆5千億円で前年度比1兆4千億円の減額である。地方債は退職手当債が3,300億円増える以外はすべて減額となる。恒久的減税の廃止で減税補てん債は皆減となる。また地方債資金は公的資金から民間資金への

表2 地方債計画

	2007年度	2006年度
一般会計債	63,184	70,699
公営企業債	27,724	30,575
公営企業借換債	2,000	2,000
減税補てん債	—	4,520
臨時財政対策債	26,300	29,072
退職手当債	5,900	2,600
普通会計債分	96,529	108,174
公営企業会計等	28,579	31,292
政府資金	32,800(26.2)	38,500 (27.6)
財政融資資金	32,800(26.2)	33,700 (24.2)
郵政公社資金	—	4,800 (3.4)
公営公庫資金	13,500(10.8)	14,060 (10.1)
公的資金計	46,300(37.0)	52,560 (37.7)
民間等資金	78,808(63.0)	86,906 (62.2)
合計	125,108(100.0)	139,466 (100.0)

出所：総務省HP。

シフトが引き続き進む。6年前と比べると政府資金の割合は半減したのに対して民間資金は1.5倍になった。2007年度は郵政民営化で地方債資金の引受けが廃止され公営企業金融公庫も2008年に廃止されるので民間資金へのシフトは今後も続く。なお民間資金は市場公募債の発行がここ5年で倍増となっている。とくに複数の自治体による共同発行や地域住民を対象としたミニ公募債が増えている。

公営企業金融公庫に代わる新組織については、全国知事会が自治体が共同で出資して設立する「地方自治体金融機構」を提案している。この機構はすべての都道府県と市町村が出資して設立するもので、出資金は公庫と同じ166億円を予定している。また市場から低利で資金調達できるよう政府保証に代わって自治体が共同保証する仕組みを導入し同時に共同責任を負うこととしている。財政力の弱く財務体質の脆弱な自治体にとっては低利で起債できる窓口となろうが、機構の運営をしっかりと外部からチェックする機関を整備しておかないと自治体出資の機構だけに過剰融資を招きかねない。

また高金利で借入れている地方債の負担軽減対策として、政府資金の繰上償還を2007年度から09

年度までの3年間で総額5兆円規模で行うことが決められている。繰上償還（補償金なし）の対象となる地方債は、普通会計債、公営企業債（上水道、工業用水、下水道、地下鉄に限る）および公営企業借換債でいずれも金利5%以上である。また繰上償還が認められる自治体は、財政健全化計画または公営企業経営健全化計画を策定し、行政改革・経営改革を行う団体で金利段階や市町村合併などを勘案して決められる。

● 自治体破綻への対応—どうなる再建団体の借金返済—

北海道夕張市の債務残高はあまりにも巨額であった。自主再建の道りは非常に険しい。市職員も半数が3月末で退職すると報じられている。これ以上“破綻”自治体を発生させないためにも事前に破綻を阻止する制度が求められる。

政府は昨年末に3年以内に再生型破綻法制の導入を目指し「新しい地方財政再生制度研究会」を発足させて再建策を取りまとめた。同研究会が昨年12月にまとめた最終報告書では、財政悪化を早い

段階から明らかにして深刻な事態に至るのを防止し、情報開示を徹底して住民自治が機能発揮できるよう財政規律を強化する内容を盛り込んだ。早期の再生スキームは、新たなフローとストックの指標を用いてあらかじめ定めた一定の基準に達した自治体を是正の対象とし、基準に該当した自治体は「財政再建化計画」を策定することを義務づけて住民に公表することを求めている。またチェック機能の強化のため外部監査機能の強化もつけ加えている。

総務省でも再建法制の見直しで財政危機に陥った自治体が「再生計画」の期間内に債務償還するための手段として、徹底した歳出削減策をまとめることなどを条件に再生特例債の発行を認める検討をはじめている。これは夕張市の破綻原因となった一時借入金の繰上げ充用などを地方債に振り替えることを可能とし、債務状況の透明化や償還額の平準化などが図れる。

これまで財政再建団体に対して一時的な歳入不足補てんと退職手当の財源確保のため財政再建債の発行を特例的に認めたことはある。総務省も昨年9月の議論では赤字地方債の解禁を検討していると報じられた。しかし、再生期間後に返済を先送りする赤字地方債の発行は財政規律から好ましくない。かといって財政破綻した自治体の早期是正には国の支援が不可欠である。慎重な議論とともに早期に再建法制の整備が待たれるところである。



地方自治体の再編—市町村合併から道州制へ

最後に予算とは直接関係しないが地方財政の大きな問題として議論が高まっている道州制について触れておきたい。

今回の道州制の議論は、第28次地方制度調査会が昨年2月に「道州制のあり方に関する答申」を総理に提出したことから始まった。この答申では、都道府県の問題を国のかたちの見直しにかかわる改革と位置づけ、広域自治体として都道府県を廃止して道州をおき市町村との2層制とすることを述べている。

そして道州制は連邦型ではなくあくまで現在の単一制を維持しながら、都道府県の事務は大幅に市町村に移し国の事務はできる限り道州に移すこととしている。道州には議会と執行機関の長をおき直接選挙で選び長の多選は禁止している。また道州の区域割りは社会経済的、地理的、歴史的、文化的条件を勘案して画定すべきとし、答申では全国を9、11、13に分割する3つのパターンが参考として示された。

答申が出された当初、それほど現実感もなく同調査会長も道州制は10年かかる大事業と述べていたが、安倍内閣で道州制担当大臣が設置されたことで導入にむけ本格的に動き始めた。具体的には昨年末に道州制特区推進法が成立した。同法は道州制の先行モデルとして北海道に国の権限である二級河川の管理・整備など8項目を財源とともに移譲するもので、北海道のほかにも3つ以上の都府県が合併して申請すれば特区が認定される。また自民党道州制調査会も昨年11月に全国を11の道州に分ける区域割り案を公表し、基本的にこの案で議論することを表明している。いずれにしても道州制の導入には国民的議論が不可欠であり、安倍首相は早期に有識者による「道州制ビジョン懇談会」を立ち上げることも表明している。

ただ昨年12月に成立した「地方分権改革推進法」には道州制は盛り込まれず切り離して別組織で議論することとなった。同法は3年の時限立法であり「地方分権改革一括法」の制定を目指しているが、分権の受け皿である地方自治体の再編問題を欠いて議論することには異論を唱えざるをえない。東京都はすでに道州制での位置づけや特別区のあり方を含めて再編問題を分権改革とともに議論している。

今後、地方分権改革は道州制の問題も含めて議論されようが、いずれにしても地方が主体的に政策展開ができる分権体制を築きそのもとで道州制のかたちを考えなければ、道州制への移行は単なる都道府県合併に終わってしまう。道州と市町村の新たな地方制度が地方分権のひとつの到達点となればよいのであるが。■