

はしがき—2004年度政府予算の性格と問題点

いま財政の主要テーマとして考えられている問題は、「持続可能性」（サステイナブル）である。つまり、長期的に信頼性の持てる制度的枠組みをいかに構築するかという課題であり、具体的には、年金、地方財政、財政再建などが個別テーマとして取り上げられている。「財政構造改革」はこのような問題意識によるものにほかならない。

こうした長期的な課題は決して単年度の予算で実現されるわけではないが、同時に単年度予算において取り上げていく以外には実現性はない。「小泉改革」が3年目の予算においてどれだけ実現性の足掛かりを作ったか注目されているのは、こうした理由からである。

このような観点から04年度予算を見ると、どのような評価ができるであろうか。総じて「目的」よりも「手段」あるいは「形式」に止まっているといえるのではないか。まず年金改革であるが給付水準と負担率の数値に矮小化されて、長期的にどのような制度を維持できるかの根本問題はついに明らかにされなかった。また「三位一体」の地方財政改革では、補助金・交付税は削減されたが税源は国に残され、国・地方の財政関係の改革には到らなかった。今ひとつの道路公団改革についても「民営化」が言われるだけで道路投資の改革につながるものとはならなかった。つまり、一連の「小泉改革」は目的と手段の転倒、問題先送りの政治的妥協という結果にほかならない。

さらに財政改革にとっての課題として、プライマリーバランスの実現がある。国債発行を国債償還の範囲にとどめ、一般歳出についての財政赤字を解消するものである。しかし、この目標が設定されないままで国債発行は増大しており、公債依存度と国債残高はさらに高まることになった。税收増加のための経済改革、国民負担の長期展望などが示されないで、歳出の縮減だけが続けられるなら、赤字拡大という深みから脱し切れないであろう。

税制改革においては理念なき改正に終わり、高齢者負担のあり方、所得控除の問題など基本的な課題が議論されないままに、従来の制度が簡単に変更されてしまい、弱者への負担増と不信の増大につながっている。当面の財源確保の視点のみが現れた結果であろう。

このように、いずれの問題においても、長期的改革への方向性が失われ、理念なき予算というほかない。内閣と経済財政諮問会議の主導性も後退し、財務省中心の予算編成に逆戻りになっている。一言でいえば「改革挫折の破綻財政」というべきで、持続可能性への期待はついに果たしえなかったものである。

2004年1月13日

関東学院大学経済学部教授 和田 八束

[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、コスト削減、定員の削減)、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の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。

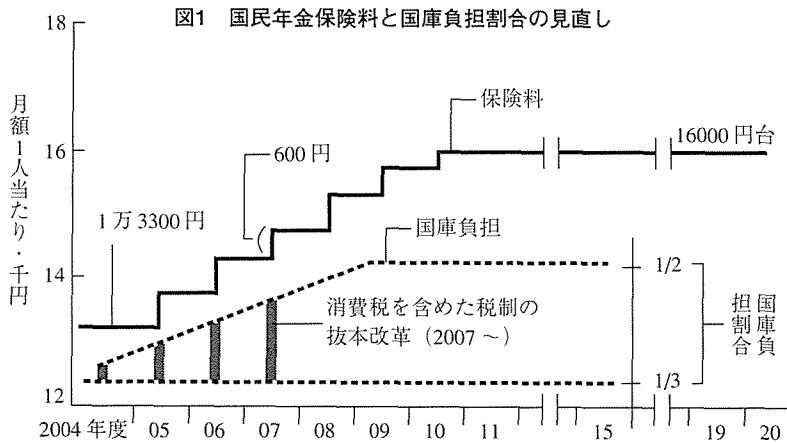
そうでなくても、外国の格付け会社が再び日本国債の格下げを発表すれば、国債価格の下落で金融機関は多額の含み損を抱えてしまうことになる。そうなれば再び金融危機を誘発し、再起不能に陥ってしまう恐れさえある。こうした現状をみて、着実に進んでいると言えるのであろうか。正常な感覚では誰もそうは思わないであろう。むしろ危機感を抱き、待ったなしの改革を決断するはずである。

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しょうか。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。



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。政府与党で決めたことは、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。

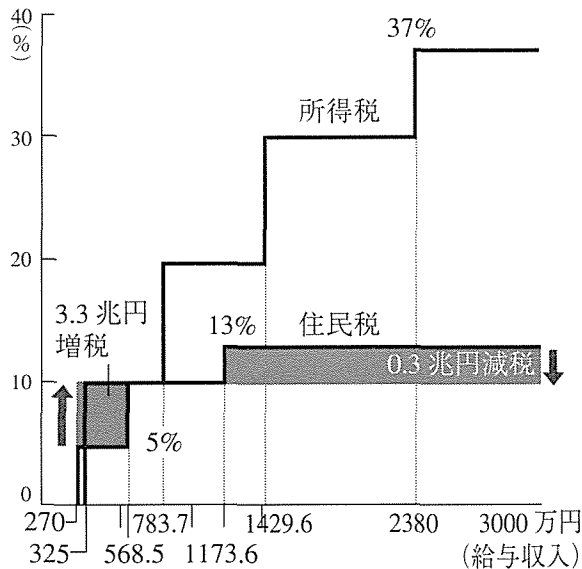
4 主要予算のポイント

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円に引上げられるので、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にともなっ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いられることになる。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、相対的に削減されてきた。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)

I 問題先送りの税制改正

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

● はじめに

2004年度の一般会計予算における税収は、41兆7,000億円、昨年当初予算を390億円ではあるが下回るものとなった。この中には税源移譲による影響額4,250億円が含まれている。国税が微減、国債が微増となっているため、予算のほぼ半分しか税を集められないという状況に変わりはない。廃止の議論もあったものの、結局、今年度も国、地方を合わせて6兆円を超える個人所得課税、法人課税の「恒久的減税」は続くこととなった。また、前年度の税制改正で講じられた措置の実施により、今年度、約1.5兆円のネット減税が先行する。

本年度の税制改正は、1990年代以来の一貫した景気対策としての減税策等の動きからみれば、分権化の方向に向け、転換期に入ったことをうかがわせるものがある。ただ、転換期にはきているが、中身を伴い、画期的といえる何かがあったかどうかは明らかではない。理念が感じられないのである。

04年度税制改正の増減収見積もりでは、表1のように、4,340億円の減となり、そのほとんどが税源移譲によるもので、それを除けば90億円減。年金税制と租税特別措置の整理、合理化で490億円増となり、法人税制で530億円の減となっている。地方税制改正を含めてみると、個人住民税の改正が作用して135億円増、久々の増税型となる。

① 税源移譲に関して

地方分権改革の主要な論点の一つであった税源移譲に向けた現実的議論がとりあえずの感はあるが活発化したことは評価できる。ただ、三位一体改革論の中で、補助金削減の大きさ、その何割を税源移譲に回すかなど、議論は困難を極めた。ようやく、補助金を1兆円削減することは決まっても、その項目とともに、税源移譲の中身については議論が迷走した。税制が理念ではなく政治や利害で決まることが図らずも明らかとなった。

政府税制調査会の石弘光会長はすでに昨年6月に、国と地方の税財政改革（三位一体改革）で国から地方に移す税源について、たばこ税を候補にあげていた。酒税も出荷段階ではなく小売り段階で課税する仕組み、すなわち酒小売税、酒消費税に変えれば「十分可能」としていたところである。また、たばこ税や酒税、さらには法人税の移譲については、これまで塩川前財務大臣が繰り返し言及してきたところでもある。麻生総務大臣は、消費税での税源移譲を提唱。その後、総務省は地方税の住民税率の5%部分を6%に引き上げるとともに、その分だけ所得税を減税する税源移譲案を示した。全国知事会など自治体側は所得税に加え、国の消費税（税率4%）と地方消費税（1%）の配分比率を変更することで地方に税源移譲するよう

表1 2004年度の税制改正（内国税関係）による増減収額概算（初年度）

（単位：億円）

1. 住宅・土地税制	▲ 40
2. 中小企業関係税制	▲ 10
3. 法人税制	▲ 530
4. 年金税制	+ 390
5. 企業関係租税特別措置の整理合理化	+ 100
（小計）	▲ 90
6. 税源移譲	▲ 4,250
一般会計分 計	▲ 4,340

注：1.上記の計数は、十億円未満を四捨五入している。なお、精査の結果、今後異同を生ずることがある。

2.税源移譲に伴う交付税及び譲与税配付金特別会計の増収額は4,249億円である。

求めていた。04年度の税源移譲分を消費税でまかなうとすれば、税率約0.2%分を地方消費税に移すことになる。

12月に入ってから、谷垣財務大臣が、12月2日、閣議後の記者会見で、「今度の（補助金削減の）額で技術的に可能なものとなると、（地域の）税源の偏在があまりあるといけない」と述べ、04年度は、税収の地域格差が少ないたばこ税の一定割合の移譲を軸に検討する考えを強調した。

地方自治体はたばこ税の移譲に反対し、基幹税の移譲を求めているが、04年度の税源移譲の規模は5,000億円程度にとどまる見込みとされた。このため財務省は、税率を動かすことによる抜本改正を伴う基幹税の移譲は困難と判断、05年度以降に本格移譲するまでのつなぎ措置として、たばこ税に理解を求める考えであった。たばこ税は国の取り分が約9,000億円、地方が約1兆1,000億円で、技術的に配分を調整すれば、比較的容易に移譲が実現する。

政府税制調査会は12月15日、来年度税制改正に関する最終答申をまとめ小泉純一郎首相に提出した。06年度までに国の所得税の税率構造や各種控除を抜本的に見直しながら、地方の個人住民税へ税源を移すべきだと明記、移譲規模が4,250億円にすぎない来年度は暫定措置としてたばこ税移譲が「現実的」とし、これで決まりかと思われた。しかし、健康増進法以降、禁煙への関心の高まり、千

代田区の生活環境条例など分煙への動きもあり、財源として考えた場合、たばこ税の将来性は明らかではないものであった。

15日夜の与党税制協議会で、基幹税の税源移譲を求める自治体の意向も考慮し、たばこ税移譲案に否定的な意見が大勢を占めたため、当初予定していたたばこ税を撤回、移譲に伴う手続きが簡単な消費税を軸に04年度より基幹税を移譲する方針が示された。政府税調案はその日のうちに覆されたことになった。その後16、17日の、自民党税調、与党税調のやり取りを受け、消費税、所得税の移譲も先送りの形で、06年度までに、所得税から個人住民税への本格的税源移譲を実施するものとし、暫定措置として、今年度は所得譲与税（仮称）を創設、所得税の一部を地方へ譲与することになった。

基幹税移譲への抵抗は殊の外強い。年金財源として議論されることの多い消費税を移譲財源とすることについて、関係者の理解を得ることも非常に困難なことが改めて明らかになった。「とりあえず」であるから、それでもよいということになるのかもしれないが、それではなぜとりあえずなのか。長々と議論してきたあげく、結局05年度以降に先送りした感は免れない。

2 04年度改正の概要

以上の税源移譲を含め、04年度の税制改正の柱

表2 04年度住宅ローン減税

居住年	控除期間	住宅借入金等の年末残高	適用年・控除率
2004	10年間	5000万円以下の部分	1年目から10年目まで1%
2005	同上	4000万円以下の部分	1年目から8年目まで1% 9年目及び10年目 0.5%
2006	同上	3000万円以下の部分	1年目から7年目まで1% 8年目から10年目まで0.5%
2007	同上	2500万円以下の部分	1年目から6年目まで1% 7年目から10年目まで0.5%
2008	同上	2000万円以下の部分	1年目から6年目まで1% 7年目から10年目まで0.5%

は7つ、住宅・土地税制、中小企業関係税制、金融・証券税制、法人税制、国際課税、年金税制、地方分権の推進ということになる。また、地方税制改正としては、税源移譲への対応、住民税の均等割見直し、固定資産税の条例による減額、課税自主権の拡大がある。主要なものについてみていこう。

(1) 所得課税に関して

高齢者に関わるものとしては、65歳以上の高齢者に適用される老年者控除の廃止と公的年金等控除の65歳以上の優遇措置の廃止がある。具体的には、所得が1,000万円以下の人に一律50万円を所得控除する老年者控除を廃止するとともに、公的年金等控除の65歳以上の上乘せ措置について、現在の最低140万円の保障額を70万円に引き下げる。高齢者への急激な増税への激変緩和措置として、65歳以上でモデル年金額（年200万円強）の人に公的年金等控除の最低保障額を50万円上乘せし、120万円とする。合わせて最大3,300億円の税収増、最低保障額の引き上げ措置を含めると増収額は2,400億円にとどまる。基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げる際の財源の一部に充てる。05年1月から適用となる。

これらは、個人住民税にも関わるものであり、老年者控除は、個人住民税についても廃止となる。

(2) 住宅・土地税制

あいかわらず、住宅・土地政策やこれに関わる景気活性化策を税制で行おうとの内容である。土

地・建物の長期・短期譲渡所得税率の引き下げ、及び、住宅ローン減税の延長が盛り込まれた。

住宅ローン減税は、土地に関わる借入金も含めるようになった1999年度以降、かなり多額で長期の税額控除として継続しているもので、表2のように、今年度居住分も継続、05年度から08年度までに段階的に縮小となる。とはいっても、これまでもまもなく終了といいつつ、継続してきたものであり、来年度以降の変更も、もっぱら政治の意向によるだろう。もはや、景気対策的側面が強く出て、公共も個人も債務を抱える方向へ向かうための策となってきた。国債大量発行時代に、金利の動向によっては、新たな問題の火種を作り出しているようである。

この他、資産デフレに伴う、居住用財産の譲渡損失の繰越制度について、住宅ローン残高がないケースも適用対象となった。

(3) 法人税

連結納税制度を採用した企業に法人税を2%上乘せする連結付加税については、期限どおり廃止することになった。連結付加税は連結納税制度の実施による税収減を避けるために、02年度から2年間の時限措置で導入してきた。これにより、連結納税が増加するかどうか、注目されるところである。また、欠損金の繰越期間を5年から7年に延長することになった。平成不況にあえぐ企業にとって朗報とはなる。

(4) 地方税に関して

市町村民税の均等割について、人口段階別の税率区分を廃止し、その税率を最も高い3,000円（年額）に統一する。これにより、小規模自治体の均等割で1,000円のアップとなり、都道府県均等割を含め、4,000円に統一ということになる。また、個人住民税均等割の納税義務を負う夫と生計を一にする所得のある妻で、夫と同じ市町村内に住所を有する者に対する非課税措置を廃止する。

固定資産税については、標準税率の1.5倍となっている制限税率を廃止した。また、負担水準の高い商業地等についてのみではあるが、条例により、一律に税額を減額できる仕組みを創設した。

地方税における標準税率の定義を見直し、財政上の特別の必要があると認める場合に限り税率を変更することができることとされている要件を緩和する。既存の法定外税の税率の引下げ、課税期間の短縮及び廃止については、総務大臣への協議・同意を不要とする。

なお、所得譲与税による04年度の税源移譲額は、4,249億円とし、都道府県及び市区町村へ譲与する際は人口を基準とする。

3 前年度改正の実施分について

03年度税制改正に盛り込まれたうち、本年度から実施されるものとして、主なものに以下の2つがある。

個人所得課税については、配偶者特別控除のうち、控除対象配偶者について配偶者控除に上乗せして適用される部分（最高38万円）を、04年度以降、廃止する。配偶者控除が受けられないパート労働者などについては、消失控除の形で残される。

消費税の中については、中小企業向け措置として置かれている、事業者免税点制度の適用上限を1,000万円（現行3,000万円）に引き下げるとともに、簡易課税制度の適用上限を5,000万円（現行2億円）に引き下げる。申告納付制度について、直

前の課税期間の年税額が4,800万円（地方消費税込6,000万円）を超える事業者は、中間申告納付を毎月（現行3月毎）行うこととする。

消費税法において、事業者がその相手方である消費者に対して商品の販売、役務の提供等の取引を行うに際し、予めその取引価格を表示する場合には、消費税額（含む地方消費税額）を含めた価格を表示することを義務付ける。いわゆる内税方式といわれるものである。

地方税の安定化のため法人事業税への外形標準課税導入も本年4月から施行される。長い議論の末の部分的導入であったが、今後どうするのか。当面、この範囲での導入で限界ということであろうか。税源移譲とともに、地方分権税制の構築を進めていくべきである。

● おわりに

所得税を地方の個人住民税に振り替える本格的な税源移譲は4兆円の補助金削減など三位一体改革の目標である06年度に向けた課題となり、消費税増税を含めた抜本的改革も07年度以降とされ、まったく先送りの税制改正となった。現在は5、10、13%の3段階の住民税率を10%に統一して負担を増やすことにより、3兆円の税源移譲が実現することになる。政府税調は来年早々にも具体像の検討に着手するとされるが、その行方をみていきたい。

また、日本は、世界で最も低い水準の所得税負担であることから、消費税ばかりでなく、所得課税への関心を高めることも必要である。1999年度の恒久的減税の際導入された定率減税の廃止論はあっても、最高税率を37%から50%に戻すということについては、まったく議論がない。痛みは、高齢者や低所得者ばかりでなく、高額所得者にも感じてもらわねばならない。そこに、公平な税制を実現し、ビルトインスタビライザー機能を復活させる鍵がある。（ほしの いずみ）

Ⅱ 「過去最高」 国債発行の問題点

浅羽 隆史

白鷗大学法学部助教授

1 過去最高の新規国債発行

2004 年度予算の国債に対するキー・ワードは、「過去最高」であろう。04 年度当初予算の新規国債発行額は 36.6 兆円であり、前年度に比べ 1,450 億円増加し、当初予算として過去最高である。

04 年度新規国債発行の内訳をみると、1999 年度以降当初予算で 4 年連続減少していた建設国債が増加に転じている。これまで、主に公共事業の削減によって、建設国債は減少していた。04 年度当初予算では公共事業関係費は前年度比 3.5 % 減であるのに、出資金、貸付金、施設費などを含む建設国債対象経費の合計は、前年度を上回った。同時に赤字国債は昨年度に続き 30 兆円を超え、過去最高の発行額を更新している。

このため国債依存度は 44.6 % となり、わずかながら前年度を上回り、これも過去最高となっている。財政の健全性確保を基本としたうえで、例外的に国債発行による財政の機動性を認める財政法第 4 条の立法趣旨を改めて述べるまでもなく、およそ健全な財政運営とは程遠い姿になっている。しかし、これだけ巨額の新規国債を発行する 04 年度予算でも、景気刺激型ではない。これは、1990 年代後半、とくに小渕政権下で行なわれた恒久的減税や地域振興券の配布など、いわゆるばらまき政策による国債大量発行の後遺症といえる

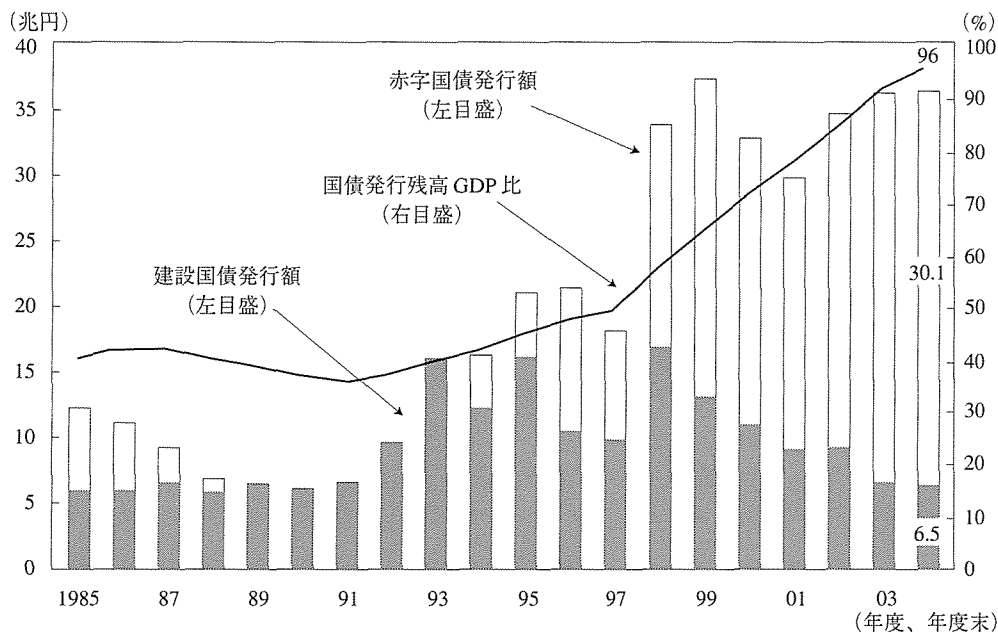
であろう。

過去最高の新規国債発行額だが、これでも予算編成過程において想定された額よりは下回っている。その背景には、表面上の国債発行額を抑制する典型的な隠れ借金があった。

小泉政権では、02 年度当初予算において、当時の新規国債発行額 30 兆円の目標を達成するために行なわれた合計 1.7 兆円の隠れ借金が記憶に新しい。04 年度予算ではとくに目標などないものの、国債発行額の抑制のために、やはり総額 1.7 兆円の隠れ借金が行なわれている。具体的には、一般会計が地方交付税等特別会計と自動車損害賠償事業特別会計に借入金があり、04 年度にそれぞれ 1.1 兆円、0.6 兆円返済する必要があった。しかし、04 年度予算ではそれらを見送っている。仮に当初の予定通りにその分を新規国債の発行で賄っていたとすると、新規国債発行額は 38.3 兆円、国債依存度は 45.7 % まで上昇していたはずである。

こうしたやりくりは、国債発行額を抑制する反面、財政を見えにくくする。実際に政府の税収がどの程度足りないのか、債務がどの程度あるのかといったことが、わかりにくくなる。財政民主主義の確保という観点から、問題の多い手法である。

図 新規国債発行額・国債発行残高の推移



注：02年度(末)までは決算、03年度(末)は補正後、04年度(末)は当初予算
資料：参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』、財務省主計局「我が国の財政事情について」

2 国債の円滑な消化に苦心

04年度の国債発行総額は162.3兆円で、前年度に比べ20.9兆円増加し過去最高である。この要因として、新規発行に加え、借換債が84.5兆円と前年度比9.5兆円増加して過去最高になっていることが大きい。10年前の1994年度は、バブルによる収増や隠れ借金などにより4年間続いていた新規赤字国債発行ゼロを諦め、赤字国債発行に戻った年である。04年度には、当時の国債発行の中心であった10年債の償還期限の到来により、借換債の発行額が増加する。また、財政融資資金特別会計国債、いわゆる財投債についても11.3兆円増加して41.3兆円にのぼり、国債発行総額膨張の要因となっている。

いわゆるばらまき政策の後遺症は、今後の国債償還にも表れている。08年度に償還のピークを迎えると予想され、それまではより高水準の借換

債の発行が必要となり、国債発行総額を増加させることになる。

こうした国債の大量発行に関連して、財務省は予算案決定前に、「国債管理政策の新たな展開」(03年12月3日)を発表している。これによると、国債の円滑な消化や流動性の確保のために、欧米のプライマリー・ディーラー制度に相当する「国債市場特別参加者」の年度中導入を予定している。また、新たな商品性の個人向け国債の発行や、入札前取引の導入なども盛り込まれている。さらに、民間有識者の意見を聞く「アドバイザリー・コミッティー」(仮称)の設立、公的債務の現状などを概観できる「債務管理レポート」(仮称)の発行、「市場分析官」の新設等により、国債管理政策の透明性向上や国債管理体制の強化を図る。

これらは、国債の大量発行時代において、長期金利の上昇など財政赤字の問題点を顕在化させないためのものである。こうした施策は、国債の安定的な消化に、一定の役割を果たすであろう。し

表 国債発行総額内訳

(単位：億円)

種類		2003年度当初	2004年度当初	増減
市中発行分	30年利付債	16,000	20,000	4,000
	20年利付債	48,000	69,000	21,000
	15年利付債	55,000	60,000	5,000
	10年利付債	228,000	228,000	—
	5年利付債	228,000	229,000	1,000
	2年利付債	209,600	192,505	▲17,095
	短期国債	341,709	341,709	—
	物価連動国債	1,000	6,000	5,000
	市中発行分計	1,127,309	1,146,214	18,905
公的部門	郵貯窓販	21,000	23,000	2,000
	日銀乗換	64,419	132,193	67,774
	財政融資資金乗換	4,000	10,000	6,000
	財政融資特会債経過措置分	185,500	296,000	110,500
	公的部門計	274,919	461,193	186,274
個人向け国債		12,000	16,000	4,000
合計		1,414,228	1,623,407	209,179

注：新規国債、借換債、財政投融资特別会計国債の合計
資料：財務省HP

かし、根本的には、国債発行総額の削減に結びつく財政再建が必要なことはいうまでもないだろう。

発行形式にも、市場を意識する姿勢がみられる。

04年度は、当初予算段階ではじめて、10年利付債が短期国債を除く発行年限のなかで最大ではなくなった。5年利付債が、わずかながら10年利付債を上回る（03年度当初は同額）。

こうした動きは、10年利付債が長期金利の指標となっていることが大きい。10年利付債の発行額を前年度から増やさず、金利上昇を防ぐことが目的のひとつである。かつて、10年利付債は短期債を除く国債発行の多くを占めていた。たとえば1990年度には短期国債を除くベースで、全体の8割を占めていた。一方、新たに最大規模となった5年利付債は、民間金融機関の発行する金融債との関係から1998年度まで発行すらされていなかった。

このほか、04年度には個人向け国債の発行額

の増加や、日銀乗換をはじめとする公的部門による消化額の増加なども予定されており、安定的な消化に腐心する様子が伺える。

一方、金利が低い時期にできるだけ償還期間の長い国債を発行し、長期的な利払費の抑制につなげる意図も見受けられる。04年度の市場発行債の平均年限は5年8ヶ月であり、前年度に比べ2ヶ月延びている。とくに、15年債、20年債、30年債について、発行額がそれぞれ過去最高を予定している。

③ リスク・マネジメントの発想が必要

04年度末の国債発行残高見込みは483兆円、名目GDP比で96%となる。03年度当初予算段階の見通しと比べると25兆円、4ポイントの増加となり、もちろん過去最高である。また、財政融資資金特別会計国債残高124兆円を加えると、GDPをはるかに凌ぐ規模となる。

国債発行残高（財政融資資金特別会計国債残高を除く）に、長期借入金を加えた国の長期債務残高が548兆円、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、04年度末719兆円となる（前年度当初予算見込み比33兆円増）。これを名目GDP比でみると、144%になる。もちろん、OECD諸国のなかで最悪の水準である。

04年の財政収支（GDP比）について、OECDの見通しでは6.8%の赤字である。これは、最近急速に財政が悪化しているアメリカ（6.9%の赤字の見通し）とともに、OECD諸国のなかで最も悪い部類に入る。

財政赤字のマクロ経済に与える問題点としては、金利の上昇のほか、クラウドディング・アウト、インフレーション、通貨価値の下落などが古くから指摘されている。現状の日本では、こうした問題点は顕在化していない。しかし、現在のような財政運営を続けていれば、こうした問題点が顕在化する可能性を否定できない。

短期的には、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。民間企業の投資資金需要が急増したり、将来の成長を見込んで公債から株式へ資金シフトの生じる可能性がある。その場合、長期金利が急激に上昇しても不思議はないだろう。また、資金が海外へ逃げるキャピタル・フライトなどの起こる可能性もある。

長期的にみても、不安材料には事欠かない。とくに注目すべきは、貯蓄率低下の影響であろう。日本では、事実上、内国債の発行だけで十分に資金調達ができている背景には、法人部門での投資冷え込みだけでなく、家計部門における高水準の貯蓄の影響が大きい。しかし、昨今、貯蓄率が低下傾向にあり、02年度の家計貯蓄率は6.2%と過去最低となっている。今後の高齢化の進展とともに家計貯蓄率がさらに低下し、経常収支の赤字化も十分考えられる。

財政運営次第では、年内にも国債の格付けの引き下げが話題になる可能性もあるだろう。当面、

内国債で資金調達している分には、格付けも大きな意味をもたないかもしれないものの、経常収支が赤字化して、海外での資金調達の必要に迫られた際、途端に金利上昇などの影響が出てくる。

もちろん、たとえ経常収支が赤字になったとしても、長期金利の上昇が必ず生じるとは限らない。財政赤字の問題点が本当に生じるか否かは、理論的に決着がついているとは言い難いものである。ポイントは、リスク・マネジメントとしての財政運営にある。

4 財政再建の道遠し

仮に財政赤字の問題点が顕在化した場合、預金の一部封鎖にまで至った昨今のアルゼンチンほどの状況になるかは別として、国民生活へのダメージは大きい。とくに、高齢者をはじめとする弱者ほど、インフレなどによって大きなダメージを受けると予想される。場合によっては、スタグフレーションの発生も考えられる。こうした大きなリスクに対して、現在の財政運営は、日本経済の奥深さを実験しているようなものである。リスク・マネジメントとして捉えた場合、このような状態を維持することは大変問題であり、財政再建は不可避である。

小泉政権では、10年度のプライマリー・バランス赤字解消の達成を目標としている。こうした目標は、将来的に政府債務残高のGDP比を上昇させないという意味をもっており、比較的合理的なものである。

しかし、その目標の達成は容易でない。04年度のプライマリー・バランス赤字は、国の一般会計だけのベースで19兆円強ある。つまり、一般会計だけで捉えた場合、目標達成のためには6年間で19兆円強の収支改善が必要となる。仮に、財政再建を増税で行なうとしよう。その場合、単純計算でいえば、消費税の税率を8ポイント程度引き上げ13%（地方消費税1%を含む）にしない

ればならない。そのうえ、社会保障関係費などの歳出膨張圧力も強い。

もちろん、こうした目標の達成のために行なう財政再建は、経済状況をみながら段階的に行なうべきである。財政運営にとって重要なことは、目標達成に向けて着実に歩んでいるかという点にある。04年度予算は、こうした目標達成の一步と評価できるものではない。確かに、公共事業関係費の削減や一部の増税など、財政再建としてみるべき施策も含まれている。しかし、必要とされる大規模かつ長期的な財政再建に比べると、いかにも小規模でかつ単発的なものである。

公共事業関係費を仮にゼロにしたとしても、7.8兆円にしかない。もちろん、維持更新費などは必要な訳で、新規分のみをゼロにするので

あれば、削減可能枠は縮小される。歳出構造では、社会保障制度の抜本的見直し、歳入構造では基幹税での増税が不可避であろう。しかし、04年度予算は、そうした長期的に取り組むべき施策の改革を先送りした形になっている。

だが、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。財政再建は、先に延ばすほど厳しい対応が求められることになる。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。2010年度の目標そのものは良いとして、その達成に向けて、長期にわたる具体的な収支改善スケジュールを作成し、維持可能な財政の長期的な姿を提示すべきである。現在のよう、2010年度という目標のみを提示するだけでは、無責任といわれても仕方がないだろう。

(あさば たかし)

Ⅲ 危機回避先送りの社会保障予算

小林 仁

参議院厚生労働委員会調査室次席調査員

● はじめに

04（平成16）年度予算を概観する前に、社会保障給付の現状を国立社会保障・人口問題研究所が03年12月に公表した最新のデータで確認しておこう。

01年度の社会保障給付費は前年度比4.2%増の81兆4,007億円、国民所得に占める割合は22%で、いずれも過去最高を更新した。高齢者人口が増加し、老齢年金の給付費などが伸びているためである。内訳は、年金が42兆5,714億円（3.3%増）で全体の5割強を占め、医療費は26兆6,415億円（2.4%増）、介護は4兆1,462億円で27%の大幅増となっている。

給付の対象者別にみると、年金、老人医療費などの高齢者向けの給付費が5.2%増の55兆9,517億円、社会保障給付費の68.7%を占めている。他方、児童手当や育児休業給付など子育て家族向けは2兆9,890億円、社会保障給付費に占める割合は3.7%にとどまっている。全体として、わが国の社会保障給付は高齢者に偏っていることがわかる。

03年12月現在、わが国の65歳以上人口は2,441万人、総人口に占める割合（＝高齢化率）は19.1%となっている（総務省統計局）。直近の将来推計人口によると、わが国の総人口はここ2～

3年のうちにピークをつけ、まもなく総人口の減少が始まろうとしている。ところが、高齢者人口はほぼ確実に、今後40年以上にわたって増え続ける。2050年には、高齢化率が中位推計で35.7%、低位推計で39.0%に達すると推計されている。わが国は、人口減少社会と長寿社会を同時に迎えることになるのである。

長寿社会の到来自体は歓迎すべきことであり、高齢者人口の増加に伴う社会保障給付費の自然増は避けがたい面もある。しかし、高齢者人口の動向とは逆に、労働力人口は今後、減少する趨勢にある。しかも、停滞する経済の下、リストラや賃金下落等によって現役世代を取り巻く経済環境は厳しさを増している。若年者を取り巻く雇用環境の劣化は、この国の将来を支えるはずの人材を腐らせている。現役世代の負担能力は、総体として低下しつつあるのである。にもかかわらず、わが国の社会保障制度は依然として、負担の多くを現役世代の拠出に求める仕組みとなっている。社会保障財政は、このままでは深刻な事態に立ち至ることになる。

以下では、このような状況を踏まえつつ、04年度予算の編成の経緯と年金改革の動向を紹介しながら、社会保障財政の課題を明らかにしたい。

1 04年度社会保障関係予算の概要と 仕組み

04年度予算一般会計のうち、社会保障関係費は19兆7,970億円、対前年度当初比8,063億円の増（4.2%増）である。政策経費である一般歳出は47兆6,320億円、そこに占める社会保障関係費の割合は41.5%となった。今や国の政策経費の4割強が社会保障に費やされており、しかも、その割合は年々高まる傾向にある。一般歳出の伸びは、財政再建のための歳出構造の見直しを受けて、厳しく抑制されている。04年度は0.1%の増にすぎない。その一方で、社会保障関係費はこのところ、年4%前後、伸び続けているからである。

社会保障関係費が伸び続けるのは、新規事業や事業拡大によるものではなく、年金や医療、介護など、高齢者向けの社会保険による給付が、支給対象者の増加に伴って、ほぼ自動的に増大しているためである。いわゆる自然増と呼ばれるものである。

いうまでもなく社会保障関係費は一般会計であるから、財源のほとんどは租税である。では、租税を財源とする社会保障関係費が、社会保険料を主たる財源とする年金や医療、介護などの社会保険給付の伸びに連動して増大していくのはなぜか。その理由は、社会保険制度を管理する国や地方の特別会計等に、国の一般会計から定率の財政支援が行われているからである。社会保障関係費の社会保険費15兆3,802億円（5.0%増）のうち、保険者に対する助成金や事務費補助金等を除く大部分が社会保険制度に対する国庫負担金である。したがって、社会保障関係費のおよそ3/4が社会保険の給付費の増減に連動している。

ここで、厚生労働省が所管する社会保障関係費について、「医療」、「年金」、「介護」及び「福祉その他」の部門別に、予算額とその用途を見ておこう。「医療」は8兆1,445億円、その内容は国

民健康保険、老人保健、政府管掌健康保険、生活保護の医療扶助、公費負担医療等に対する国庫負担分である。「年金」は5兆8,246億円、その内容は国民年金・厚生年金の基礎年金給付費の国庫負担分、老齢福祉年金給付額等である。「介護」は1兆7,921億円、その内容は介護保険の給付費負担金、二号保険料に対する国庫負担分等である。「福祉その他」は3兆8,779億円、その内容は生活保護の生活扶助、児童保護費、障害者支援費等の国庫負担分となっている。

次に、一般会計から経費が繰り入れられている特別会計の例として、厚生保険特別会計と国民年金特別会計の予算を見ておく。（なお、以下の歳出額には、勘定間で経費の出し入れがあるため、重複分が含まれている。）厚生保険特別会計の歳出額は42兆9,407億円、政管健保のための健康勘定に8兆7,772億円、厚生年金のための年金勘定に33兆1,639億円などの歳出が計上されている。また国民年金特別会計の歳出額は22兆8,761億円、基礎年金勘定に16兆8,229億円、国民年金勘定に5兆8,692億円などの歳出が計上されている。なお、国民健康保険の保険料国庫負担と介護保険の給付費国庫負担分については、それぞれの市町村における国民健康保険特別会計、介護保険特別会計が受け皿となっている。

2 社会保障制度に関連する予算の編成 の経緯

高齢者人口の増加等に伴い、04年度における社会保障関係費の自然増は約9,100億円（年金2,100億円、医療3,900億円、介護・福祉等3,100億円）と推計されていた。政府は03年6月、いわゆる「骨太の方針03」（閣議決定）において、潜在的国民負担率を50%程度に抑制する方針を打ち出した。続いて、「平成16年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針」（閣議了解）に基づいて、社会保障関係費の増加額を6,871億円とす

る概算要求基準（シーリング枠）を定めた。そこで、厚生労働省は自然増約9,100億円と概算要求基準の増額上限額6,871億円との差額に相当する約2,200億円分の予算の圧縮が求められることとなった。

約2,200億円の圧縮策については、賃金・物価等の下落傾向が続いていることから、年金額等を引き下げる物価スライドの実施や診療報酬のマイナス改定が調整的となった。年金額等の物価スライドについては、財務省は00年度から02年度までの凍結分（850億円）を含めた完全実施を主張した。厚生労働省は03年の物価下落分（0.4%と見込んで約200億円）のみを織り込んで概算要求し、過去の凍結分についてはシーリングの枠外に置くことを主張した。過去の凍結分の取扱いについては、概算要求段階では整理できず、圧縮額2,200億円の残り1,150億円の抑制策とともに、年末に向けた予算編成過程で検討することとなった。

04年度における年金額等の物価スライドの取扱いについては、予算編成上、03年の物価下落分のみを引き下げることで決着した。財務省原案の内示に先立って行われた財務大臣と厚生労働大臣の事前大臣協議において合意されたものである。00年度から02年度までの1.7%に相当する据置き分の処理方法について、厚生労働大臣は、05年度以降、物価が上昇した場合の年金額改定の中で解消するとしている。03年の年平均消費者物価指数の確定値は04年1月末に発表されるが、0.2%の下落であった場合、国庫影響額は約100億円減となる（予算上は0.2%の下落を前提に編成）。その結果、概算要求時に物価スライドの完全実施で削減できると考えられてきた1,050億円のうち、残りの約950億円は削減されずに終わった。

診療報酬の改定については、前回マイナス改定であったこともあり、その行方が注目され、患者負担の引上げに伴う経営の悪化を受けて4.2%の

引上げを主張する診療側と、賃金・物価の下落を受けて前回と同じ2.7%の引下げを主張する支払い側の調整が難航した。予算編成が大詰めを迎える中、中医協は診療報酬本体の引下げは行わないこと、薬価を医療費ベースで1.05%（薬価0.89%、医療材料0.16%）引き下げることで合意に至った。薬価の引下げ幅0.89%は薬価ベースで4.21%である。

なお、1,150億円の削減については、この診療報酬の改定（717億円減）のほか、生活保護老齢加算の見直し（167億円減）、その他（約270億円減）で捻出されることになった。

3 年金改革の動向と問題

厚生労働省は03年11月、年金改革に関する坂口大臣試案に基づいて、厚生労働省案となる「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」をとりまとめ、公表した。厚生労働省案を受け、与党は年金制度改革協議会を立ち上げ、予算編成の前提となる基礎年金の国庫負担割合の引上げと厚生年金の保険料引上げ等について協議を開始した。

基礎年金の国庫負担の在り方については、00年改正国民年金法の附則第2条に「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を検討し、当面平成16（04）年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする」と定められている。前回の財政再計算時における04年度の見通し（1999年度価格）では、基礎年金の給付費は約16.7兆円で、うち約5.8兆円を国が負担すると見込んでいた。その結果、国庫負担の割合を2分の1に引き上げた場合、国庫負担分は約8.5兆円となり、新たに約2.7兆円の財源問題が生じることになる。

なお、このように国庫負担2分の1への引上げに必要な費用として知られている2.7兆円という

額は、「平成11（99）年財政再計算結果」の将来見通しに基づくものである。したがって、04年に年金制度改正が行われると、05年度以降の所要額がどうなるのかについては、04年の財政再計算結果を見ないと判らないのである。

国庫負担割合の引上げについては、厳しい財政状況の中、与党内でも安定財源の確保に向けた調整が難航したが、与党税制改革協議会における協議と合わせて決着をみた。与党年金制度改革協議会では、「平成12（00）年年金改正法附則に明記された基礎年金の国庫負担割合の引上げについては、絶対に先送りすることなくあらゆる手だてを講じて平成21（09）年度までに2分の1とし、平成16（04）年度から着手する。さらに、平成17（05）年度及び18（06）年度において、国庫負担の割合を適切な水準まで引き上げる」ことが合意され、年金制度改革に関する政府・与党協議会においても了承された。

さらにここでは、年金課税の見直しとして、老年者控除の廃止と公的年金等控除の縮小が行われることとなった。老年者控除とは、65歳以上で年収1,000万円以下の高齢者の課税所得を一律50万円控除するもので、この控除を廃止する。公的年金等控除についても、65歳以上の高齢者の控除額を現行の140万円から120万円に引き下げるとしている。その結果、04年度においては、年金課税の見直しによる05年1月からの増収分264億円が基礎年金の国庫負担の財源に充てられることになる。

なお、以上の年金課税の見直しによる05年度以降の増収分は、平年度約1,700億円と見込まれている。05年度及び06年度において、定率減税の縮減・廃止とあわせ、三位一体改革の中で個人所得課税の抜本的見直しを行い、安定した財源を確保することも了承されている。

与党は、これで基礎年金の国庫負担割合を2分の1へ引き上げる道筋と目途が立ったとしているが、04年度の財源措置は2.7兆円を大きく下回る

こととなった。04年度予算には、年金給付費国庫負担金として、現行の3分の1の国庫負担に年金課税の見直しにより生ずる初年度の増収分264億円を加えた5兆8,246億円が計上されているにすぎない。年金改正法案では、現行法の「平成16（04）年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図る」との附則を削除し、本則に「国庫負担の割合は2分の1とする」旨の規定を設けることになる。しかし、その規定は09年度までに適用するとされていることから、その間の財源対策を中心とする経過措置が問題である。特に、07年度を目途に、所要の安定財源を確保する税制の抜本改革を行った上で施行するとされていることについては、十分な留意を必要とする。

給付水準と保険料の水準についても、年金制度改革に関する政府・与党協議会の「合意書」には、「保険料水準固定方式の導入により調整される将来の給付水準（厚生年金受給モデル世帯）については、少なくとも現役世代の平均的収入の50%以上を確保する。以上を踏まえ、厚生年金の保険料の当面の上限を18.35%（本人負担9.175%）とする。さらに、来年（注:04年）の年金改正法案提出までに、70歳以上で給与を受けている者への在職老齢年金制度の適用などについて検討し、その上限を一層抑制すべく最大限努力する。なお、厚生年金の保険料は、平成16（04）年10月から毎年0.354%（本人0.177%）ずつ引き上げる」旨が明記された。

厚生労働省の試算結果では、最終保険料率を18.35%にした場合、給付水準の指標となる所得代替率は次のようになると説明されている。夫が就労、妻は専業主婦の場合（モデル世帯）は現行の59.4%が50.1%に、女子単身の場合は53.3%が45.0%に、40年間共働きの場合は46.7%が39.2%に、男子単身の場合は42.7%が36.0%に低下する。

なお、注意を要するのは、この試算が男女別の平均的な所得水準を前提にしたものであって、制

度上、世帯類型によって、所得代替率が異なるわけではないことである。この試算では、世帯一人あたりの所得水準によって所得代替率が変化するのであって、世帯類型が異なっても世帯一人あたりの所得が同じであれば、所得代替率は同じになる。逆に、夫が就労、妻は専業主婦の世帯も、男子単身の世帯も、世帯当たりの所得が同一であるとする、所得代替率に $59.4\%-42.7\%=16.7\%$ ポイントの差が生じている。これは、その世帯に専業主婦がいるかないかによる影響である。専業主婦は、所得がないにもかかわらず月額6万6,417円の基礎年金を受給できるのである。

ここで、04年度予算案に盛り込まれた事項が国民生活に与える影響について見ておこう。

04年度の年金額は03年の物価下落分のスライドを適用するとされた（以下、0.2%の影響額）。厚生年金はモデル世帯の標準的な年金額で、月額23万5,992円が04年度は月額23万5,517円に引き下げられ、月額500円弱の減額となる。国民年金の老齢基礎年金額は月額6万6,417円が月額6万6,283円に引き下げられる。

厚生年金の保険料率は、04年10月から現行の13.58%（6.79%）から0.354%（本人分0.177%）引き上げられて、13.934%（本人分6.967%）となる。

予算編成時に決着したのは、上記の事項である。パート労働者に対する厚生年金の適用拡大、70歳以上のサラリーマンからの保険料徴収と在職老齢年金の適用による年金の減額、夫婦間の年金分

割、国民年金の保険料の上限と毎年の引き上げ幅、育児休業期間中の保険料免除措置の拡大、年金資金運用基金の独立行政法人化等の取扱いについては、現在、政府・与党間で調整が続けられている。

● おわりに

今後も高齢者人口の増大に伴い、社会保障関係費は年約1兆円ずつ増加していくものと見込まれている。増え続ける社会保障関係費をどうするのか、財源を含めた社会保障制度の見直しの議論が求められている。国民の負担増は避けがたい状況にあるものの、経済が低成長にとどまるなかで、給付の削減と負担増を繰り返すだけでは、社会保障に対する信頼が失われる。

団塊の世代が退職期を迎えるまでにあと数年、改革に残された時間は少なくなってきている。財政全般にわたる歳出構造の見直しはもちろんのこと、社会保障の在り方についても、税制を含めた総合的かつ抜本的な改革が急がれる所以である。公私の役割分担の見直しとともに、「年金」、「医療」、「介護」といった各制度にまたがる課題についての横断的な整理を通じて、社会保障制度全般の再構築が求められている。同時に、必要な社会保障給付費を賄うための税・社会保険料負担の在り方についても、経済活動や国民のライフスタイルに中立かつ公平な仕組みを用意しなければならない。

（こばやし ひとし）

Ⅳ 再検討の迫られる公共事業関係費

関口 浩

法政大学社会学部助教授

1 2004 年度公共事業関係費の概要

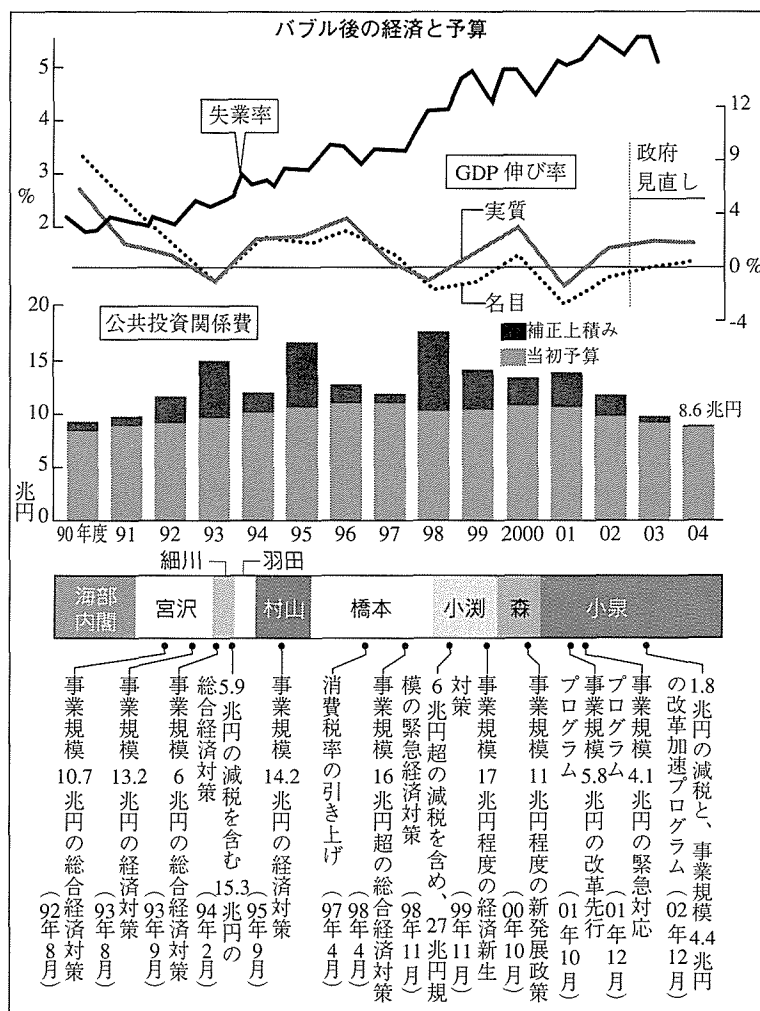
税収が歳入総額のほぼ半分を占めるに過ぎない事態から、04 年度予算は 0.4% 増の緊縮型予算を組まざるを得なくなったため、公共事業関係費の縮減傾向も続き、施設整備費を加えた公共投資関係費ベースで 8 兆 6,149 億円、前年度比 3.3% 減となっている。図 1 はバブル後の経済と公共投資関係予算の推移を示しているが、一般会計予算総額が前年度当初比で 02 年度に 1.7% 減、03 年度に 0.7% 増と 3 年連続して抑制される中で、公共投資関係予算は前年度当初比で 02 年度が 10.7%、1 兆 1,133 億円減ともっとも大胆に切り込まれたあと、03 年度は 3.7%、3,408 億円減と小幅にとどまった。これに続いて 04 年度は前年度並みの切り込みにとどまった。

政府案における「公共投資関係予算のポイント」では、①公共投資関係費の縮減と配分の重点化、②国庫補助負担金の見直し、③特殊法人等向けの財政支出の縮減合理化、④コスト縮減・PFI の推進、⑤事業評価の改善・事業再評価の実施、⑥羽田空港の再拡張事業、⑦道州制北海道モデル事業推進費の創設、⑧時代の要請や批判に答えたダム事業改革、⑨特別会計の見直し、⑩「緑豊かで安全・快適な都市の再生」などをあげている。そして特に、公共投資関係総額 8 兆 6,149 億円のうち、

約 8 割にあたる 6 兆 7,347 億円を雇用・民間需要の拡大に資する分野とされる 4 分野に重点配分している。これは具体的には「平成 16 年度予算編成の基本方針」で 12 月 5 日に閣議決定された①人間力の向上・発揮（教育・文化、科学技術、IT）、②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方、③公平で安心な高齢化社会・少子化対策、④循環型社会の構築・地球環境問題への対応といったよい。

この内容をみると、前年度予算比でその伸び率をみた場合、104.8% 増で④に含まれる拠点的な産業廃棄物・PCB 処理施設の整備の推進（302 億円）が最も高く、ついで 91.8% 増で③に含まれる待機児童ゼロ作戦推進のための保育所の整備（299 億円）となる。すなわち、環境、少子化といった今日的課題のある内容に高い伸び率で予算を配分していることは評価できよう。しかし支出の絶対額でみた場合、伸び率では前年度比 7.0% 減ではあるものの地域の連携、交流を促進する幹線交通体系等の整備等が 1 兆 783 億円、災害対応力の強化等安全な都市・地域づくりが前年度比 1.7% 減の 8,353 億円、地球温暖化等の防止等が前年度比 6.8% 減の 5,046 億円、水質改善が前年度比 18.0% 増の 4,386 億円といった順になっている。道路公団の民営化問題等で政策的関心を集めた交通体系整備には、重点 4 分野の 2 割弱を占めるという、依然として高いウエイトの予算配分がなされているのである。

図1 バブル後の経済と公共投資予算の推移



出所:「日本経済新聞」04年12月21日号。

2 まちづくり交付金と政策評価問題

「地方にできることは地方に」という地方分権推進のフレーズは、耳障りはよいものの、そのための具体的な姿・内容を欠くという問題を残している。このフレーズに端を発したと思われる、市町村の自主性・裁量性を尊重した補助金である「まちづくり交付金」が04年度予算に創設される。近年の車社会がもたらした郊外型大型小売店舗の展開等により、従来の中心市街地の再開発は各地

で焦眉の問題となっている。「まちづくり交付金」はこのような問題に対処する目的で、従来の補助金とは異なり、成果を事後評価により求め、その資金の活用方法は各市町村に任せるというものになっている。各地で駅前商店街等がゴーストタウンと化してしまい、その再開発に頭を悩ませている現状を考えると、都市再生というこの種の補助金の創設には一定の評価ができる。

しかし政策評価の方法が問題とされている今日、いくつかの問題点が指摘できる。「まちづくり交付金」は都市再生の緊急措置として、全国

表1 一般会計における公共投資関係費の分野別増減率

	平成16年度	平成15年度
都市環境整備	11.3	5.6
空港整備	7.1	4.9
社会保障関係施設費	1.8	-3.2
農業農村整備	-5.0	-4.9
道路整備	-5.8	-7.3
水道	-9.7	-5.0
廃棄物処理	-10.0	-12.0

出所:財務省資料。

表2 経済見通しに関する試算

	ケースA	ケースB
実質GDP	2.0	2.3
個人消費	1.0	1.0
設備投資	8.2	8.5
公共投資	▲6.6	▲0.7
名目GDP	▲0.1	0.3
企業収益	8.7	10.7

▼ケースA=2004年度の財務省原案と地方財政計画を前提にした場合

▼ケースB=一般会計の公共投資関係費、財政計画の地方単独事業が今年度並みの場合

(注)前年度比増減率%、▲は減

出所:「日本経済新聞」04年12月21日号。

644件の提案から先導的な都市再生活動171件を選定・実施するとしているが、どのようなものが先導的であり、誰がそれを選定するか等々、客観的な基準が不明瞭のままであり、従来の手法と同じ総務省内部の密室的な選定という手法は何も変わらない。選定基準等の設定は政策評価基準の難しさそのものであるにしても、鳴り物入りで始まっただけに選定基準も事後評価のあり方とともに厳密な検討が必要である。

これに関連して、今回のポイントの一つに事業評価の改善があげられている。費用便益分析の前提条件や算定方法を精緻化し、情報公開を図るというものである。費用便益分析は有用であるものの、技術的には専門的で国民全般にわかりにくいことが多い。だからといって評価というものは決して専門家だけが行うべきものではなく、国民全体に理解される環境を作り出さなくてはならない。情報公開がかつてに比べるとかなり進んだといえるが、まだ国民すべてにわかりやすく公開するという姿勢は確立していない。国民の監視によって、不明確な前提条件により算出された数値にとどめることなく、事業評価を国民全体の問題

としていっそう議論し、研究すべきであろう。

③ 都市再生と地方へのしわ寄せ

近年、都市再生問題が急務となっている一方で、農村地域に対して過剰な財政調整が及んでいるとの指摘がある。表1は04年度一般会計における公共投資関係費の分野別増減率が示されているが、都市環境整備が11.0%増であるのに対して、農業農村整備は5.0%減と対称をなしている。前述のとおり、04年度の公共投資関係費の予算配分内容は大きく変わっておらず、いぜんとして道路整備に1兆8,028億円と最も多く配分されている。その中でも前年度比8.5%増と最も高い伸びを示したのが三大都市圏環状道路の整備費(2,137億円)である。また前年度比で比較的高い伸び率を示しているのが、30.3%増の大都市圏拠点空港の整備費(879億円)である。中でも羽田空港の再拡張事業は予算配分の重点ともなっている。このように東京都心への回帰が続く中、その実態を反映し経済効果の大きいとされる都市型事業に重点配分していることは支持しうるものである。

しかしながら、地方への急速な財政調整が行われ、多くが無駄な公共事業であるかのように論じられる嫌いがあるといえないだろうか。地方への無駄な公共事業という批判に加えて、国・地方の財政的危機によって、04年度は地方財政計画でも、投資的経費のうち地方単独事業の削減が多くなった。地方単独事業は前年度比9.5%の減とされ、地方財政計画の規模縮減の9割以上を地方単独事業の削減が占めることとなった。地方単独事業は前年度比でみると、02年度に10.0%、1兆7,500億円減と大幅に切り込まれたあと、03年度に5.5%減とされ、今回は前年度額の2倍近い削減がなされることとなった。これらにより04年度は国と地方を通じて、公共投資に関する経費が1兆7,000億円程度は削減されることとなる。バブル経済崩壊後の地域経済振興に有効な手段が出せないまま、国依存の公共投資依存を続けていた地方自治体に対して、効率化とスリム化を進める効果はあるものの、今後の現実的な展望を具体的に持てないまま、地域振興の柱でもあった公共投資を削減するだけには疑問が呈出されよう。

表2は日本経済新聞社の総合データバンク(NEEDS)による試算であるが、公共事業関係費を1兆7,000億円削減する今回のケースAでは名目成長率がマイナス0.1%になると見積もられ、一般会計の公共投資関係費と地方単独事業を03年度に並みに維持するケースBでも、名目経済成長率は政府経済見通しの0.5%までいかずに、0.3%となると試算し、いずれも政権公約である

06年度の名目2%成長に到達せず、デフレ脱却にも困難があると指摘している。時代や財政事情等にそぐわない無駄な公共事業を減らすことは必要であるが、将来的な国全体のあり方と地方の役割を明確にしないまま、農村の公共事業を削減し、都市のそれに置き換えるだけの予算配分には、景気に対しても、都市と地方のあり方に対しても問題なしとはいえない。

4 公共投資関係費の課題

公共事業は近年乗数効果の低下がみられ、かつての政策的意義が薄れ、時代的にも内容的にも無意味な事業計画が多い。そのため、歳出の効率化・合理化の典型的な費目とみなされ、巨額公債発行残高を削減するためにも、大幅な削減の対象となってきた。小泉政権下の過去2回の予算編成でも、公共事業予算削減を中心とした予算編成が続いた。その意義は認めるとしても、それだけでは財政赤字克服するのに不十分であることも明らかである。この際アダム・スミス以来、国家ないし政府の最低限の仕事の一つとされてきた、公共事業のあり方を原点に立ち返って見直しを行い、実施しなければならない分野と国・地方の分担を明確にするべきであろう。

今後の予算編成では、公共投資関係費の歳出内容を再検討した上で、国・地方の財源配分、地域間あるいは世代間の財源負担のあり方を検討する必要性がさらに増大してきたといえよう。

(せきぐち ひろし)

V 特殊法人・特別会計改革と 財政投融资計画

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

1 住宅金融公庫向けは大幅削減

2004年度の財政投融资計画は20兆4,894億円であり、前年度比で16.9%削減されている。財投計画の前年度比削減は5年連続である。財投計画の前年度比削減率は、00年度（01年度に廃止された資金運用事業を除く一般財投分）4.8%、01年度15.0%、02年度17.7%、03年度12.6%と推移しており、04年度の削減率はこの5年間で02年度に次いで高い。当初ベースの一般財投規模が最大であったのは1996年度の40兆5,337億円であり、これと比較して03年度計画の規模は半減している。

財投計画の大幅な削減を対象機関の面からみると、住宅金融公庫向けが03年度の2兆947億円から1,456億円へ激減している点が目につく（表1参照）。住宅金融公庫向けは00年度当初計画では10兆3,871億円で地方公共団体を上回って最大の対象機関であった。住宅金融公庫は、民業補完の観点から融資事業を大幅に縮小し、民間の貸出債権を買い取って証券化する業務に特化しつつあり（03年10月から民間金融機関による「公的支援住宅ローン」としてスタート）、それに対応して財政投融资への依存度は急速に低下している。

住宅金融公庫向けを除くと03年度の財投計画は20兆3,438億円で前年度の21兆3,168億円と比

較して4.6%しか削減されていない。この削減率は01年度と02年度には13.3%、9.7%と大幅であったが、03年度は2.3%にとどまり、住宅金融公庫向けを除くと財投計画の縮小にブレーキがかかっている。

住宅金融公庫向けが零細な金額まで急減したので、抜本的な特殊法人改革が実施されるか、対象機関の資金調達面での財投依存度の低下がなければ、来年度以降、財投計画が縮小される余地は狭まっている。

2 主要な資金ルートは財投債・財政 融資資金

01年度に実施された財投改革の当初の狙いは、「市場」による特殊法人改革であった。目玉は各財投機関が発行する政府保証のない公募債券（「財投機関債」）であった。資金運用部資金に替えて存在意義を失った機関は金融市場からの「財投機関債」を資金調達の中核に据えることにより、存在意義を失った公団・公庫等は、金融市場で資金を調達することが困難となり、縮小・廃止を余儀なくされるというシナリオである。

01年度改革により、郵便貯金や年金積立金の資金運用部に対する全額預託義務は廃止され、原則として金融市場を通じて自主運用を行うことになった。簡保積立金についても、財投対象機関に

表1 2004年度財政投融资計画の使途・対象機関

億円／％

	財政投融资計画			(参考) 貸付規模・事業規模		
	2004 年度	2003 年度	伸び率	2004 年度	2003 年度	伸び率
合 計	204,894	234,115	-12.5	386,024	411,421	-6.2
1. 住宅関連機関	12,603	30,115	-58.2	57,387	68,489	-16.2
うち住宅金融公庫	1,456	20,947	-93.0	49,138	59,493	-17.4
(独) 都市再生機構	11,147	9,168	21.6	8,249	8,996	-8.3
2. 中小企業関連	40,258	43,610	-7.7	74,305	74,305	0.0
うち国民金融公庫	27,500	30,500	-9.8	36,805	36,805	0.0
中小企業金融公庫	12,658	13,010	-2.7	19,000	19,000	0.0
3. その他の公庫・銀行	22,644	24,538	-7.7	36,585	37,195	-1.6
うち国際協力銀行	10,764	11,908	-9.8	18,400	18,800	-2.1
日本政策投資銀行	8,750	9,050	-3.3	11,780	11,780	0.0
4. その他の独立行政法人等	42,389	43,642	-2.9	42,904	46,587	-7.9
うち日本道路公団	22,130	22,130	0.0	13,275	14,423	-8.0
首都高速道路公団	4,478	4,690	-4.5	2,453	2,506	-2.1
阪神高速道路公団	2,625	3,704	-29.1	1,158	1,419	-18.4
(独) 福祉医療機構	3,989	3,833	4.1	7,097	6,487	9.4
(独) 日本学生支援機構	3,067	2,276	34.8	4,316	3,405	26.8
小 計	117,894	141,905	-16.9	211,181	226,576	-6.8
5. 地 方	87,000	92,210	-5.7	174,843	184,185	-5.4
うち地方公共団体	73,200	76,900	-4.8	174,843	184,185	-5.4
公営企業金融公庫	13,800	15,310	-9.9	(16,140)	(17,800)	(-9.3)

注：(独)は独立行政法人の略。

出所：財務省「平成16年度財政投融资計画の概要」（平成16年度予算政府案資料）2003年12月24日。

対する融資が廃止され、原則として金融市場を通じて自主運用を行うことになった。

改革により資金運用部は廃止されたものの、財政融資特別会計において国債の一種である財投債を発行する方式が導入された。郵便貯金や年金積立金の財投債への運用は自主的に金融市場を通じて行われるとされているが、一定期間は激変緩和措置が採られるために、実質的には従来の資金運用部のルートとあまり変わらない。

問題は財投債・財政融資特別会計と財投機関債（財投計画外）のいずれが主な資金ルートとなるかである。財投機関債の発行予定額は03年度の3

兆3,799億円から04年度には4兆4,046億円へ1兆円強増大する（表2参照）。一方、財投計画の原資のうち財政融資資金（財投債による資金調達）は02年度の16兆8,412億円から03年度の14兆1,263億円へ2兆7,149億円減少する。03年度に財政融資資金に郵便貯金・簡保積立金の地方自治体向け直接融資を合わせた財政融資は16兆263億円で財投機関債発行予定額の3.6倍に達しており、依然として資金運用部の機能を引き継いだ財投債・財政融資特別会計が主な資金ルートとなっている。財投改革を通じて特殊法人をドラスティックに改革するというシナリオは実現していない。

表2 財投計画の原資と財投機関債発行予定額

位：億円

	財投計画 ・原資 合計	財政融資				産業 投資	政府 保証	(参考) 財投 機関債
		小 計	財政融 資資金	郵便 貯金	簡保 積立金			
2001	325,472	287,448	261,148	10,000	16,300	790	37,234	11,058
2002	267,920	235,721	210,021	9,800	15,900	367	31,832	27,072
2003	234,115	194,612	168,412	10,000	16,200	447	39,056	33,799
2004	204,894	160,263	141,263	7,000	12,000	805	43,826	44,046

出所：2001年度と2002年度については『図説 日本の財政』2001年度版、2003年度と2004年度については財務省「平成16年度財政投融资」（平成16年度予算政府案資料）2003年12月24日。

3 独立法人化を中心とした特殊法人等 改革

01年6月22日に施行された「特殊法人等改革基本法」に従い特殊法人・認可法人163法人の見直し作業が進められた。同年12月19日に閣議決定された「特殊法人等合理化計画」では、01年12月1日に完全民営化されたJR3法人を除く160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が定められた。同計画では14法人を02年度から民間法人化、46法人を共済組合類型の法人として整理、1法人を03年3月末に廃止するとした。

残りの99法人のうち36法人が03年度中に設立された又は設立を予定している独立行政法人に組織形態が変わる。次いで13法人が04年度中に設立を予定している独立行政法人に組織形態が変わる。04年度末までに組織形態が変わるのは59法人であり、うち独立行政法人化が49法人で大半を占める。

公団と公庫の組織形態の変更は次の通りである。(独)は独立行政法人である。

日本鉄道建設公団→(独) 鉄道建設・運輸施設整備支援機構(03年度)

水資源開発公団→(独) 水資源機構(03年度)

緑資源公団→(独) 緑資源機構(03年度)

都市基盤整備公団、地域振興整備公団→(独) 都市再生機構(04年度)

新東京国際空港公団→(特殊会社) 成田国際空港株式会社(04年度)

中小企業金融公庫、中小企業総合事業団→(独)

中小企業基盤整備機構(04年度)

一般会計及び特別会計から特殊法人等向け財政支出は03年度の3兆1,659億円から04年度の1兆4,123億円へ1兆7,537億円、55.4%も減少した。他方、03年度に設立し、または今後設立を予定している独立行政法人等に対する財政支出が2兆6,904億円ある。特殊法人等と独立行政法人への財政支出の合計をみると、03年度に対し412億円減額したにすぎない。独立行政法人化を中心とする特殊法人改革は、「看板の塗り替え」という性格が色濃く、目立った財政負担の軽減効果を発揮していない。

4 整備計画の枠組み内での道路公団

民営化

03年度に特殊法人等改革で焦点となったのは道路4関係公団民営化であった。12月22日、道路関係4公団民営化に関する政府・与党協議会が基本的枠組みを決定した。小泉首相は大幅なコスト削減、料金の平均1割値下げなど、道路関係4公団民営化推進委員会（以下、民営化委員会と略す）の意見を8割方聞いたと自らの主導性を力説している。

02年12月に民営化委員会が提出した最終報告の核心は「新会社は当初10年間程度のリース後は機構から資産を買い取る。その時点で機構は解散する」ことにあった。資産を買い取り、自らのものとするにより、民営化新会社は国の関与を排除して実質的な経営責任を負うから、採算性を度外視した新規建設よりも債務返済を優先することになる。

公団民営化で高速道路整備計画の全線整備が妨げられることをおそれた国土交通省、自民党「道路族」議員らは、03年3月に直轄方式による高速道路整備を可能とする法案を成立させた。国と地方自治体の道路特定財源を原資として高速道路を整備し、利用は無料とするものである。03年12月25の国幹会議（国交相の諮問機関）では、高速道路整備計画（9,342km）の未整備70区間（1,999km）のうち27区間（699km）を第一次指定区間として決定した。

直轄方式のみでは整備計画の達成が困難であることから、国土交通省・自民党「道路族」議員は03年12月23日に道路4公団民営化の枠組みを決定し、民営化新会社による保有・債務返済機構買い取りを封じた。基本的枠組みに関連して、国土交通省は民営化新会社が機構に支払うリース料を建設資金と関係なく通行料収入をもとに算出することを決めた。通行料収入が少ない不採算路線を

建設した場合にはリース料が少なくなるため、リース料負担の面から民営化新会社が新規建設への歯止めとなることは期待できない。

この方式で整備計画のうち直轄方式によらない路線の全線整備が進められると、保有・債務返済機構に債務が累積し、旧国鉄や本四連絡橋公団の債務のように、国の国債への付け替えを通じて国民の負担となる可能性が高い。

5 特別会計の見直し

03年11月26日の財政制度審議会において、特別会計について基本的考え方を整理するとともに、全ての特別会計を対象として、50項目を上回る具体的方策の提言が行われた。

提言を受けて04年度予算編成から①事業の見直しや事務費の削減、②一般会計繰入れの減額や手数料の改定、③省庁別財務書類作成の具体化などアカウンタビリティの強化、④特別会計として区分経理を行う必要性についての検討、など具体的方策に着手した。

見直しによる歳出削減額が大きいのは、労働保険1,578億円（雇用保険3事業や事業主に対する各種助成金等の見直し）、道路整備1,169億円（高規格幹線道路、地域高規格道路を除く小規模な一般改築事業を縮減、事業を重点化）、産業投資648億円（民活法対象事業の大半、リゾート法対象事業、地方道路公社事業の縮減等による一般会計からの繰入れの削減）、食糧管理470億円（米の生産調整関連事業を一般会計で直接措置）、石油及びエネルギー需給構造高度化対策445億円（一般会計からの繰入れの削減）である。03年度予算でみると、特別会計予算総額は369兆2,975億円で一般会計予算総額（81兆7,891億円）の4.5倍の規模になっている。特別会計の予算規模からみると、見直しによる歳出削減の規模はあまりにも零細である。

日本の財政の特徴は、一般会計の他に32の特

別会計、9の政府関係機関予算と国会の議決を必要とする「予算」が多数にのぼる上に、国会の議決を必要としない公団、公庫、事業団、独立行政法人など政府関係機関以外の予算が多数あり、各予算の間に複雑な資金の繰出・繰入があつて、「透明性」が決定的に欠如していることである。

特別会計改革の基本的な方向は、予算の透明性確保のために、①特別会計を廃止して、一般会計で処理する会計、②一般会計に予算計上した上で特別会計に繰入れる方式を止めて、財源

を特別会計に直入すべき会計、③現行の一般会計・特別会計間の資金の繰入・繰出を存続すべき会計に整理することである。①には道路特定財源の廃止と「道路整備特別会計」の廃止、②には地方自治体の「共有財源」としての性格をもつ国税の交付税原資分を「交付税及び譲与税配付金特別会計」に直入することがあげられる。③には「国債整理基金特別会計」や社会保険関連の3特別会計（「厚生保険」、「国民年金」、「労働保険」）があげられる。

（まちだ としひこ）



VI 「三位一体改革」先送りの 「地方財政計画」

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

1 2004年度地方財政の課題

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針03」（03年6月27日閣議決定）にも示されていたように、「国から地方へ」の観点から制度の抜本的見直しを目指して策定された「地方財政計画」であったが、04年度の地方財政もまた、前年度に引き続き厳しい状況下にあるといえる。地方財政は、(1) 国の歳出入制度・政策の見直しと歩調を合わせ、地方歳出を削減すること、(2) 引き続き見込まれる財源不足の下での国と地方の責任分担を明確化し、財政運営のより一層の効率化を推進する観点からの財源措置を図ること等、を課題としていた。

この結果、「地方財政計画」ベースでの地方歳出総額は3年連続の減額（対前年度比△1.8%）となる見込みであり、また歳出削減にもかかわらず歳入面でも大幅な財源不足が見込まれており、暫定措置として①地方交付税の増額補填、②臨時財政対策債、及び③財源対策債による財源措置が予定されている。

2 「三位一体改革」の概要と地方財政計画

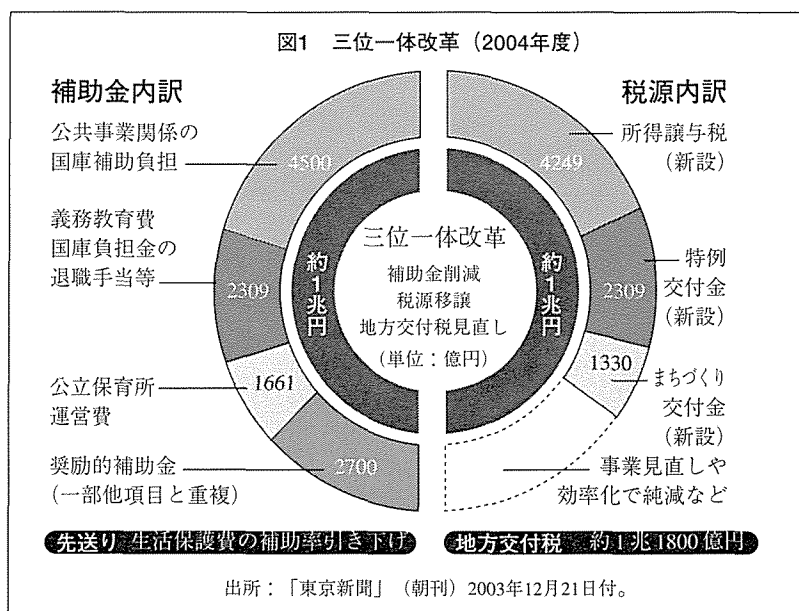
02年6月に閣議決定された「経済財政運営と構

造改革に関する基本方針02」（いわゆる「骨太の方針（第2弾）」）では、「①国庫補助負担金、②地方交付税、及び③税源移譲を含む国と地方の税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る改革工程を含む改革案を1年以内に取りまとめる」ことが示されていた。

これを受けて、03年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針03」では、「三位一体改革の具体的改革工程」として、次の方針が出され、「04年度地方財政計画」が策定されている。ここでの基本方針とは、以下の通りである。

- (1) 国庫補助負担金の改革：06年度までの間に、概ね4兆円の廃止・縮減等を実施する。
- (2) 地方交付税の改革：06年度までの間、地方財政計画の歳出を大幅に削減し、地方交付税総額を抑制する。
- (3) 税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直し：廃止する国庫補助負担金の対象事業のなかで、引き続き地方が主体となって実施する事業については税源移譲する。また、税源移譲にあたっては、個別事業の見直し・精査を実施し、補助金の性格等を勘案しつつ、8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図ったうえでその全額を移譲する。

これを踏まえた04年度の「三位一体改革」



の概要は、以下のとおりである（図1参照）。

(1) 1兆円の国庫補助負担金の削減

- ①義務教育費国庫負担制度の改革：(a)「総額裁量制」の導入に伴い、教職員の給与水準等についての地方の自由度を拡大、(b)退職手当・児童手当の一般財源化（将来の税源移譲までの暫定措置：2,309億円）。
- ② 公共事業関係の国庫補助負担金の削減（4,500億円）：(a) 地方の自主性・裁量性を尊重した「まちづくり交付金」の創設（1,330億円）、(b)「少額補助金」の廃止、採択基準の引き上げ。
- ③ 奨励的補助金の削減（2,600億円）
- ④ 国庫補助負担金の一般財源化（公立保育所運営費など4,700億円）
- ⑤ 但し、地方向け補助金等の総額は、医療・介護・福祉等の社会保障関係費の大幅な増加等により、対前年度で微増となっている（400億円程度）。

(2) 1兆円の地方交付税（一般会計ベース）の

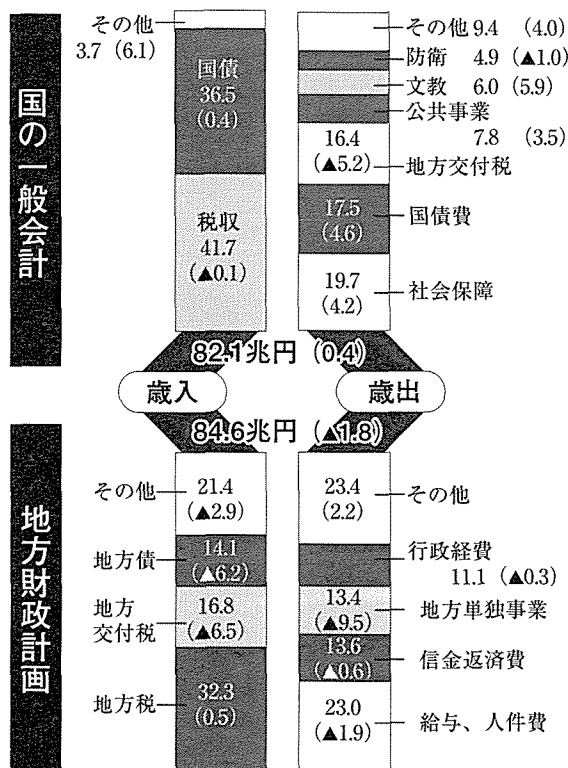
削減

- ①地方交付税改革：04年度の地方交付税額は15.4兆円とし、03年度の16.4兆円より1兆円が削減されている。ちなみに、地方財政計画ベースでは、04年度16.8兆円であり、03年度では18.1兆円であった。
- ② 地方特例交付金：967億円（対前年度比9.8%増）を増大させ、04年度の地方特例交付金総額として1.1兆円（対前年度比0.1兆円増）が予算化されている。
- (3) 6,558億円の税源移譲等
 - ①所得譲与税（特別会計）の創設（4,249億円）：これは、03年度、04年度の国庫補助金負担金の一般財源化に対応した措置である。
 - ② 暫定的な特例的な交付金の措置（2,309億円）：これは、義務教育費国庫負担金の退職手当等の一般財源化に関わる所要額である。

他方、04年度地方財政計画は、上述した地方財政の課題と04年度の三位一体改革案にしたが

図2 国と地方の歳出入の内訳

[当初予算、計画ベース。単位兆円、カッコ内
は前年度当初予算比増減率・%。▲は減]



出所：「日本経済新聞」（夕刊）2003年12月20付

って、歳入・歳出総額は84兆6,700億円であり、対前年度比1.8%減、うち国の一般歳出に相当する地方一般歳出は対前年度比2.3%減の68兆1,000億円となっている。地方財政の状況と国の財政状況を比較すると、例えば公債依存度は、国が44.6%（対前年度比0.0%）、地方が16.7%（対前年度比▲0.8%）となっている。また、ストックベースで見ると、04年度末の長期債務残高の見込みは、国が548兆円程度、地方が204兆円程度であり、国と地方の重複分33兆円を調整した国・地方を合わせた長期債務残高は719兆円程度となる。この長期債務残高は、GDP（国内総生産）比でみると143.4%に達する。

さらに、地方財政計画の歳出面では、地方単独事業を9.5%減の13.4兆円とし、給与・人件費も

地方公務員数を1万人削減し、1.9%減の23兆円に押さえ込んでいる（図2参照）。他方、歳入面では、地方交付税を16.8兆円とし1.8兆円（前年度比▲6.5%）の削減、さらには国と地方が折半して財源不足を補填する赤字地方債も03年度の5.9兆円から4.2兆円減額し14.1兆円（前年度比▲6.2%）としている。しかし、先述したように、三位一体改革として、地方が新たに確保した財源は所得譲与税（0.4兆円）と暫定的な地方特例交付金（0.2兆円）としての税源移譲等が加わり、地方税は32.3兆円（対前年度比0.5%増）が見込まれている。とはいっても、歳出入額で見ると、補助金と地方交付税の削減に比べて財源の伸びが小さく、地方財政は、抜本的な歳出見直しや、歳入面での更なる制度改革が余儀なくされよう。

③「三位一体改革」先送りと地方財源

不足

かくして、国と地方の税財政改革である「三位一体改革」は、04年度から実施されようとしている。04年度の「三位一体改革」では、表面の数字上は、ある程度の進展は見られた。しかし、(1) 国の権限が温存、(2) 財源問題先送り、(3) 06年度までの補助金4兆円削減困難性の懸念などから判断して、「三位一体改革」の本質である歳出抑制と地方公共団体の権限拡大に繋がるまでには、今後も政策の紆余曲折があると考えられる。

というのは、第一に関しては、1兆円の補助金削減が決まったが、この内、国の歳出削減に繋がるのは、国土交通省等が所管する公共事業関係の補助金4,000億円程度に留まり、その他の補助事業は、地方交付税の増額等で国が財源手当てをすることになっているからである。つまり、補助金を削減しても、対象事業の権限が国に残っていて、地方が廃止を求めている国の権限の強い「奨励的補助金」の大幅な削減への「メス」が十分に入らなかったからである。国が地方でできる事業の権限を手放し、地方も国への財政依存を縮小するという目標（地方分権化）には、依然と時間を要すると考えられる。

次いで第二の財源問題先送りに関して、税源移譲は、政府の「基本方針2003」では「基幹税を基本に行う」としていたが、今回の予算では暫定的な措置での実施となっている点や、地方が求めている消費税の移譲等から考えて、04年度の税源移譲は、必ずしも十分な評価に値するとはいえないからである。

最後の第三の可能性であるが、05年度から2年間に3兆円の国庫補助負担金の削減は、政府が「04年度から国庫補助負担金の4,000億円（3年間で1兆2,000億円）の削減と義務教育費国庫負担金（2兆7,000億円）の一般財源化」で可能であ

ると試算・実施しているが、各省庁からの合意を得る必要があるため削減対象の補助事業の選定の困難さがあると考えられるからである。

以上のように、04年度は「三位一体改革」の実現への入口はあるものの、ゴールへの過程は厳しく、本格改革は「先送り」されたといわざるを得ない。

この結果、04年度の地方財政収支については、通常収支が、地方歳出の削減等により03年度よりも3.3兆円程度改善されてはいるが、10.2兆円（対前年度比△24%）の財源不足額となっている。その他の財源不足として、(1) 恒久的な減税による影響（3.3兆円）、(2) 03年度税制改正による影響（0.6兆円）、及び(3) 国庫補助負担金の見直し等による影響（0.2兆円）もあり、地方財政収支の状況はむしろ厳しい状況となっている。

④ 財源確保としての地方財政対策

現行の地方財政制度は、地方税以外に国と地方政府間の財源配分として、地方交付税制度が大きな役割りを果たしている。しかし、近年、地方交付税の財源である国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、及びたばこ消費税）の一定割合からなる交付税総額と、財源不足団体の財源不足総額との間に大きな乖離、つまり地方交付税総額（法定分）の不足が生じている。このような状況に対応して、地方の一般財源を確保するのが、「地方財政計画」である。

地方財政計画の策定にあたって、地方財政対策が講じられるわけだが、次のような措置が行われた。第一に、先述した通常収支の財源不足の措置として、04年度では(1) 一般会計における加算措置（法定分：2,942億円）、(2) 国負担分の一般会計加算（特例加算：3兆8,876億円）と地方負担分の臨時財政対策債（3兆8,876億円）、(3) 地方債（財源対策債：1兆8,000億円）、及び(4) 臨時財政対策債（02年度補正対策による特別会

計借入償還分等：3,029億円）がある。

次いで第二の恒久的な減税の影響に関わる補填措置として、(1) 地方税の減収（①地方たばこ税の増収措置：1,179億円、②法人税の交付税率引上げ（3.8%）：3,575億円、③地方特例交付金：8,739億円、④減税補填債：4,498億円）、及び(2) 国税減税による地方交付税への影響（①国負担分利払い（一般会計加算：508億円）、②国税減税による交付税の減収：1兆4,271億円、及び③地方負担分利払い（交付税特別会計借入）：526億円）が措置されている。

最後に、第三の03年度税制改正による減収に関わる補填措置として、(1) 地方税の減収（減税補填債：3,521億円）、及び(2) 国税減収による地方交付税の減収（交付税特別会計借入（地方負担）：2,958億円）が措置されている。

以上のように、04年度の地方財政対策においてもまた、財源不足に対し、国と地方の責任を明確化し、地方公共団体の歳出を効率化するとの立場から、01年度以降段階的に縮減してきた交付税特別会計における新規借入金を解消する措置がとられている。

5 「三位一体改革」先送り後のゆくえ

先述したように、わが国の財政は公債依存度

44.6%（地方公共団体のそれは16.7%）、国と地方を合わせた長期債務残高は719兆円にまで達しようとしているが、地方財政に関しても、国の歳出削減に対応する形で一層の歳出削減が実施されているにも関わらず、依然として財源不足が続いている。その抜本的打開策の一つとしても、「地方分権」を進める方向での「三位一体改革」が提起されたのである。

初年度としての「三位一体改革」は、表面の数字上は一定の評価を与えるところもあるが、税源移譲問題や交付税改革は「先送り」されたものと考えざるを得ない。今後、「三位一体改革」がより一層進展するためには、財政のサステナビリティの観点から、最適な財政構造の姿（地方分権化）を展望しつつ、国と地方公共団体との関係を改める必要がある。

地方財政は国の財政の下請け機関としての地位にとどまってきたが、今後は、地方財政と国家財政とは対等の関係としての位置付けを持つための改革が重要である。その際、これまで地方の財政と国の財政のパイプ役として担ってきた補助金・地方交付税の見直しとともに、税源移譲のための税制改革を進める必要がある。今回「所得譲与税」の制度が暫定的に設けられたわけだが、所得税の委譲に向けた議論を積極的に展開し、地方財政の自主性・自律性のための環境整備が急務である。

（えがわ まさし）