

[総論] 大幅な国債減額と本格的な増税待ちの財政健全化

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

2006年度経済見通し：デフレ脱却の展望と金融政策転換への政府介入

2006（平成18）年度予算案の第一の特徴は、その基礎にある経済見通しでデフレ脱却を展望していることである。

日本経済はバブル崩壊後のデフレを伴う「長期停滞」から脱却していないものの、景気動向をみると2001年1月を底に上昇局面に入った。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、内需も拡大しつつある。

こうした経済情勢の下で2005年12月19日に閣議了解された2006年度の経済見通しでは、経済成長率は実質で1.9%、名目で2.0%とした（表1参照）。合わせて2005年度の実績見込みを実質で2.7%（2000年度<2.0%>以来5年ぶりの高さ）、名目で1.6%（1996年度<2.2%>以来、9年ぶりの高さ）としている。2006年度の経済見通しを2005年度の実績見込みと比較すると、実質成長率は低下するものの、名目成長率は上昇する。GDPデフレーターは0.1%と9年ぶりのプラスが見込まれ、デフレ脱却を展望している。

順調な経済拡大、デフレ脱却という経済見通しは達成できる可能性は大きいといえよう。ただし

アメリカではブッシュ政権の下で大幅な「双子の赤字」に見舞われて、大きな改善の見通しが立たない中で、ドル暴落による世界経済の混乱、大幅な円高の日本経済への直撃というマグマが溜まっていることは見逃せない。

アメリカの「双子の赤字」は、日本や中国などの経常収支黒字国からの資金流入によりファイナンスされることにより維持されているのであり、その基盤は不安定である。日本は、①大幅な為替市場への介入による円安・ドル高誘導（アメリカへの資金流入の支え）、②膨大な外貨のアメリカ国債を中心とするドル資産による運用、③アメリカとの一定の金利差を維持し、アメリカへの民間資金の流出を促す超低金利政策の維持、を通じてアメリカ経済を支えてきた。

政府見通し通りに2006年度内にデフレから脱却すれば、超低金利維持してきた金融政策の転換が求められる。日銀は量的緩和解除の最重要条件として、「消費者物価上昇率の前年度比上昇率が安定的にゼロ%以上」になることを挙げている。しかし、①金利上昇による国債費負担の膨張、②国債価格の下落による金融機関保有の国債における膨大なキャピタルロス発生と金融システムの動揺、③アメリカ経済への支えの弱体化、④国内景気へのマイナス効果、を危惧する政府は日銀法の改正という恫喝を行いつつ、金融政策への介入を強めつつある。

表1 主要経済指標の政府見通し

(単位：％)

	03年度	04年度	05年度	06年度
実質 GDP	1.9	1.7	2.7	1.9
個人消費	0.5	1.7	1.9	1.6
設備投資	8.2	5.4	7.7	5.0
名目 GDP	0.8	0.5	1.6	2.0
GDPデフレーター	▼1.1	▼1.3	▼0.3	0.1

注：1) 前年度比増減率。

2) 2003～04年度は実績、05年度は実績見込み、06年度は見通し。

出所：「日本経済新聞」2004年12月20日付（夕刊）、2005年12月20日付。

日銀の政府への従属がバブル激化の重要な要因となり、その反省から日銀法改正により日銀の政府からの独立性を確保したという経緯を無視した政府の対応である。ただし超低金利政策が膨大な国債残高およびアメリカの「双子の赤字」という条件下での緩衝装置としてビルドインされている以上、デフレからの脱却という要因のみで金融政策を本格的に転換することは困難である。日銀による金融政策の自由裁量の余地が限られていることも事実である。

● 「国債減額」の本格化（「30兆円枠」内に収まる）と途險しい財政再建

2006年度の一般会計歳入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」内にとどめたのが、第二の特徴である（表2参照）。

国債減額は「瞬間風速」でみれば大幅であるが、小泉内閣が発足以降の推移からみれば別の姿がみえてくる。小泉内閣が発足したのは2001年4月26日であり、2001年度当初予算における新規国債発行額は28.4兆円であった。小泉内閣は「国債30兆円枠」を財政健全化政策の柱とした。2001年度当初予算・補正予算と02年度当初予算では「30兆円枠」が堅持されたが、02年度補正予算では税の年

度内自然減収と景気対策により35.0兆円に達した。その後、新規国債は03年度当初予算36.5兆円、04年度当初予算36.6兆円と拡大を続けた。04年度補正予算では2.3兆円の年度内自然増収が盛り込まれたが、国債減額に充当されてはいない。

05年度予算では4年ぶりに「国債減額」（前年度当初比2.2兆円）が盛り込まれたものの、規模は34.4兆円で「30兆円枠」を大幅に上回っており、国債依存度は41.8％と高水準であった。06年度当初予算の新規財源債の減額は大幅であるとはいえ、01年度当初予算の発行規模（28.4兆円）を上回っている。国債依存度は37.6％で、01年度当初予算の比率（34.3％）を上回っている。

衆議院選挙の圧勝によって首相主導型の政策決定を支える政権基盤が著しく強化され、順調な景気拡大が続くという有利な条件がある中で、2006年度予算案で実現したのは政権発足後に膨張した新規財源債を発足時の規模をやや上回るころまで戻したというにすぎない。

● 所得税を中心とする増税と法人税を中心とする自然増収

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前年度当初比で1.8兆円増、4.3％増の45.9兆円が計上されている。

表2 2006年度予算案の概要

一般会計歳出入総額		79兆6,860億円	2兆4,969億円減	(▼3.0%)
歳入	税収	45兆8,780億円	1兆8,710億円増	(4.3%)
	税外収入	3兆8,350億円	491億円増	(1.3%)
	国債	29兆9,730億円	4兆4,170億円減	(▼12.8%)
	国債依存度	37.6%		
	年度末国債残高	約542兆円	約4兆円増	
歳出	一般歳出	46兆3,600億円	9,169億円減	(▼0.7%)
	社会保障	20兆5,739億円	1,931億円増	(0.9%)
	公共事業	7兆2,015億円	3,295億円減	(▼4.4%)
	文教・科学技術振興	5兆2,671億円	4,559億円減	(▼8.0%)
	防衛	4兆8,139億円	424億円減	(▼0.9%)
	国債費	18兆7,616億円	3,194億円増	(1.7%)
	地方交付税交付金等	14兆5,584億円	1兆5,305億円減	(▼9.5%)
財政投融资計画		15兆46億円	2兆1,472億円減	(▼12.5%)

注：歳出・歳入の増減額と（ ）内の増減率は2005年度当初予算比。

出所：「朝日新聞」、「日本経済新聞」2005年12月24日（夕刊）。

2006年度には地方自治体に対する税源移譲（3.0兆円）は全額「所得譲与税」で措置されるが、この分は一般会計の税収には計上されない。前年度の税源移譲額は1.7兆円（04年度補助金削減対応分0.6兆円、05年度補助金削減対応分1.1兆円）であったから、06年度の税源移譲上積み額は1.3兆円である。

2006年度予算で実施された税源移譲を伴う国庫補助金の削減、既決定分0.6兆円、新規決定分0.7兆円、計1.3兆円がこれに対応する。税源移譲上積み額を加えると、税収の前年度当初比の増加額は3.1兆円になる。

税目別にみると、法人税は13.1兆円と見込まれ、前年度当初比の伸びは13.4％に達している。所得税は12.8兆円と見込まれ、マイナス2.9％の伸びとなっているが、税源移譲上積み額を含めると14.1兆円で伸び率は7.1％と高い。増税されるたばこ税（9,400億円）の伸びも9.0％と高い。消費税（10兆5,380億円）の伸びは3.7％で上記の三つの税を下

回るものの、名目成長率を上回る。

税収の順調な伸びを支えているのは、自然増収と増税である。法人税では1.5兆円の増収のうち約1.1兆円が自然増収、0.4兆円がIT促進税制の廃止と情報基盤投資促進税制の創設による純増税である。税源移譲上積み額を含めた所得税の増収（0.9兆円）は定率減税の縮小・廃止（増収は約1兆円）によるものであり、非正規労働者のウエイト増大による給与所得の低い伸びで自然増収は期待できない。間接税では消費税の増収0.4兆円は自然増収によるもの、たばこ税の増収0.1兆円は増税によるものである。

2006年度税制改正は平年度ベースで2兆円を超える純増税が盛り込まれており、前年度改正（1.6兆円）と比較して増税規模は拡大している。増税の中心は景気対策として導入された所得税の定率減税の廃止である。定率減税については、前年度改正で半減（実施は06年）が決定済であるが、07年に残りの減税分を廃止する（平年度1.7兆円の増

収)。二番目に大きいのは、IT投資促進税制の廃止であり、10%の税額控除が06年3月末に打ち切られる(平年度0.5兆円の増収)。代わりに最先端ソフトの取得等に限定した情報基盤強化税制(10%の税額控除)が導入される。たばこ税の増税は、「国債30兆円枠」を堅持しつつ、児童手当の拡充という新規政策を予算化するための財源措置として盛り込まれた(平年度0.2兆円の増収)。

定率減税の半減・廃止による家計の所得税・個人住民税負担増加額(2006年、07年)を給与所得者の片働き世帯についてみると、夫婦子二人の年収700万円の世帯で8.2万円、年収1,000万円の世帯で17.8万円となる。

消費税率引き上げ、所得税の見直しといった抜本的税制改革は、2007年度以降に持ち越されている。

①本格的な税制改正の繰り延べ、②前年度当初比増収の約1/2を法人税を中心とする自然増収に、約1/2を増税(景気対策や経済活性化のための減税の縮小・廃止)に依拠、③「三位一体改革」における3兆円規模の税源移譲の最終年度、といった税制面での動きが、2006年度予算の第三の特徴である。



補助金と交付税の削減による歳出削減

2006年度の一般会計歳出予算案では、一般歳出が前年度に続いて削減(1.9%、9,169億円)され、7年ぶりに46兆円台になった。一般歳出に地方交付税交付金と国債費を加えた歳出総額は、4年度ぶりに対前年度当初比で削減(3.0%、2兆4,969億円)され、8年ぶりに80兆円を下回っている。

一般歳出の削減は、「三位一体改革」による国庫補助負担金の削減によるところが大きい。2006年度予算における地方自治体向けの国庫補助負担金の削減額は、一般会計と特別会計を合わせて1.9兆円(うち税源移譲と結びつくもの1.3兆円、「スリム化」分0.3兆円)となっている。財政レベルの分

権改革の柱は税源移譲であるが、「三位一体改革」では国の財政赤字縮小のための国庫補助負担金の削減に重点が置かれ、税源移譲額はその一部にすぎないという不徹底な改革にとどまっている。

歳出予算案の主要経費別内訳では文教・科学技術振興費が前年度当初比で削減額4,559億円、削減率8.4%と最大になっているが、国庫補助負担率の引き下げ(義務教育費国庫負担金、4,386億円)の影響が最も大きく出た費目である。公共事業関係費は前年度当初比で3,295億円、4.4%の減額と削減額・削減率とも文教・科学技術振興費に次いで第二位となっているが、「スリム化」による税源移譲を伴わない国庫補助負担金削減の影響が大きい。

自然増(8,000億円)と政策増(基礎年金の国庫補助負担率引き上げ、児童手当の改善)がある中で、社会保障関係費の前年度当初比の伸びが1,931億円、0.9%にとどまったのは、第一に、児童扶養手当、児童手当等の国庫補助負担率引き下げにより、地方自治体向けの国庫補助負担金5,075億円が削減された影響であり、第二に、医療制度改革と診療報酬引き下げ(3.16%)で約3,000億円の削減効果が見込まれたことによる。

国税原資が0.5兆円増大しているにもかかわらず、地方交付税交付金(出口ベースの地方交付税)が削減されているのは、地方財源不足のうち通常収支の不足に対する補填措置としての一般会計加算(臨時財政対策加算)が約1.5兆円削減されていることによる。一般会計加算の削減は地方財源不足の削減に対応している。地方財政不足の削減の要因としては地方税の回復があげられるが、主因は5年連続の地方財政計画の削減である。

地方財政のリストラを狙う財務省は、投資単独事業の決算が計画額を大幅に下回っていることを「過大計上」と批判して、地方交付税の圧縮につながる地方財政計画の削減を求めてきた。財務省の批判は、経常経費では計画額が決算を下回っており、投資的経費の乖離と経常経費の乖離は金額的にほぼ見合っているという事実を無視している。

財務省は経常的経費・単独事業には敬老祝金のような無駄な支出が多いという批判も行っている。しかし、経常経費・単独事業の中心は乳児医療費無料化のような住民にとって不可欠な事業なのである。

総務省は財務省を批判し、投資単独事業と経常経費・単独事業の決算乖離の「同時一体的是正」を進めている。しかし、財務省の主張は小泉構造改革の「小さな政府」実現、その一環としての地方行財政のスリム化という重要な政策を反映しているものであるので、総務省は完全には否定できない。

そこで2006年度の地方財政計画の策定では、一般財源ベースで投資単独事業の削減は2兆円、経常的経費・単独事業の増額は1.0兆円で、ネットでも1.0兆円削減されている。この削減額は前年度の3,500億円を大幅に上回っており、地方行財政スリム化の政策が強化されていることがわかる。

以上のように2006年度一般会計予算案における歳出削減は、権限移譲がなく（国庫補助負担率引き下げ）、税源移譲が不十分な国庫補助負担の削減と、地方財政計画の削減に対応した地方交付税の一般会計加算の削減に大きく依存しており、地方行財政のスリム化を強要する中で実現した点が、第四の特徴である。

● 国の「財政再建」に従属した「三位一体改革」

所得税の暫定的な税源移譲の個人住民税への具体化は2007年度に行われるが、財政レベルでの分権改革を狙いとする「三位一体改革」はほぼ完了したといえよう。

2000年における地方自治法改正で具体化した第一次分権改革は、機関委任事務の廃止を中心として地方自治体（主に都道府県）への権限委譲を通じて、地方自治体が住民参加の下に、地域ニーズに対応した規模と内容の行政サービスを提供でき

る条件づくりを目指した。しかし中央政府が税源の2/3を集中し、それを各省庁が決めた全国画一的な基準に基づいて国庫補助負担金や地方交付税として配分し、住民向けの仕事の2/3が地方自治体を通じて実施されるという集権システムでは、地域ニーズに対応した行政サービスの提供は無理であり、非効率的な行財政が温存されがちであった。

そこで税源を大幅に地方自治体に移譲するとともに、国庫補助負担金を大幅に削減し、税源移譲と国庫補助負担金削減のネットの効果に関する地域格差は、地方交付税で対応することを主な内容とする、第二次分権改革が重要な政策課題となったのである。

しかし財政再建最優先という枠組みの下で2004～2006年度予算得編成を集中改革期間として行われた「三位一体改革」は、以上のような第二次分権改革の課題に応える内容とはなっていない。

第一に、税源移譲の規模が不十分である。中央と地方の税源配分はおおむね55%対45%となり、5ポイント程度の変更が行われたにすぎない。国庫補助負担金削減に対する各省庁の抵抗からその削減規模が3.9兆円に抑えられた上に、税源移譲はそれを0.9兆円下回る3兆円とされたからである。

税源移譲が国庫補助負担金を大幅に下回る規模に抑えられた理由は、財務省の公共事業補助金の財源は建設国債で、移譲すべき税源はないという主張が貫かれたことである。建設国債といえども「租税の先取り」であり、税源がないという主張は「税源移譲なき補助金削減」を行うための口実である。

第二に、国庫補助負担金の削減が国庫補助負担率引き下げという方式に大幅に依存した。公共事業補助金が税源移譲の対象とならなかったために、税源移譲を伴う国庫補助負担金の削減の中心は、教育費と社会保障費にならざるをえなかった。この分野で規模の大きな国庫補助負担金の削減を行おうとすれば、義務教育費、生活保護費、児童手

当・児童扶養手当などが主な対象となる。これらの分野の国庫補助負担は、ナショナル・ミニマムの達成や地域間の不公平の回避を狙いとする国の厳格な行政基準設定とリンクしている点に特徴がある。

生活保護費については地方自治体の強い反発で対象から除外されたが、それ以外の多くの分野では、地方の自主裁量の余地が小さい上に、国庫補助負担率引き下げという方式を採ったために、分権化に寄与するところはあまりない。

● 特別会計の改革と財政投融资計画の大幅な圧縮

2005年12月14日、自民党行政改革推進本部は、5年間で、①現在31ある特別会計を半数から1/3に統廃合する、②5年後の改革終了時に残った特別会計を将来的には一部（国債整理基金、財政融資資金、外国為替資金、交付税・剰余税配布金）を除き一般会計の「区分勘定」へ吸収する、③特別会計がかかえる多額の剰余金（45兆円）を整理することで約20兆円を一般会計に繰り入れたり、国債の償還に充当して財政健全化に寄与する、という「特別会計合理化計画」を決定した。

19会計は省庁ごとに所管する会計を統合する縦割り型であり、例えば道路、治水、空港、港湾整備など国土交通省関係の5特会は一つに統合する計画になっている。こうした改革で省庁の下での一つの特別会計に事業別勘定を設定するのであれば、現行制度と実質は変わらない。また11月の財政制度等審議会報告では、森林保険と自動車検査登録の2会計で「民営化または独立行政法人化」と明記されたが、今回は民営化の選択肢は消された。公共部門に残す必要がある分野については、目的税等の特定財源を一般財源化した上での一般会計への吸収を基本とすべきである。また一般会計に区分勘定を設定したのでは、特別会計吸収の意義が薄れる。

「特別会計合理化計画」のうち②については、与党財政改革協議会で強い反対意見が出されたといわれており、見通しが立たない。結局、2006年度予算案に盛り込まれたのは③であり、財政融資資金特別会計の積立金から12兆円を国債の買入れ消却に充当し、外国為替、産業投資、電源開発促進対策、農業経営基盤強化措置の4特別会計の剰余金から1.8兆円を一般会計の税外収入に繰り入れた。特別会計改革を財政健全化に役立てるという点で成果がみられた点が、06年度当初予算の第五の特徴である。

財政投融资計画は前年度計画比で12.5%減の15.0兆円に7年連続で縮小し、1978年度（14.9兆円）以来28年ぶりの低水準となった。対象機関別にみると、特殊法人・独立法人向けが9.8%減、地方向向けが17.7%減になっている。特殊法人の中では再編が検討されている政府系金融機関向けの圧縮幅が大きく、中小企業金融公庫が16.3%減、日本政策投資銀行が11.0%減となっている。民営化が決まった商工組合中央金庫は来年度から財投の対象外になった。地方向けでは地方自治体が18.4%、地方公営企業金融公庫が14.5%と大幅に減少しており、それに対応して地方債計画では公的資金のウエイトが低下し、市場公募債のウエイトが高まっている。

一方、10月に民営化した5つの高速道路株式会社など道路関係6機関は、3.7%の減少にとどまる。イラクなどへのODAの拡大に伴い、国際協力銀行の円借款分は政府系金融機関の中で例外的に7.7%増額する。

使途別にみると、主要な使途のうち生活環境整備が14.0%、中小企業が11.8%と大幅に圧縮された反面、道路は5.1%、貿易・経済協力は0.8%の減少にとどまっている。道路のシェアは前年度の18.5%から20.0%に高まっており、公共投資が大幅に圧縮される中で、高速道路プロジェクトは聖域化されており、不採算路線の整備への歯止め機能をビルトインできなかった道路公団民営化の限

界が示されている。

財政投融资の大幅な削減は事業規模の圧縮を反映しており、財投外の財投機関債への振替が進行しているわけではない。財投機関債の発行機関は1機関減少して24機関となり、発行額（6.0兆円）は0.1兆円の増加でほぼ横ばいである。2001年財投改革の「市場」の力による特殊法人改革という効果は発揮されず、政府系金融機関のように政治レベルでの特殊法人改革が求められている。

● 国債残高の重圧と大型増税待ちの 財政健全化

前年度当初比でみると、新規財源債が4.4兆円、財投債が4.1兆円減少するにもかかわらず、国債の発行総額は169.5兆円から165.4兆円へ4.1兆円減少するにすぎない。借換債が103.8兆円から108.3兆円へ約4.5兆円、ほぼ新規財源債の減額分が増加することによる。景気対策として1990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が影響している。

2006年度末の国の長期債務残高は、前年度比5兆円増の605兆円に達する見通しである。財務省は05年度と06年度の予算案で、長期金利を平均2%と想定して国債費を算出しており、05年度にはこれよりも低い金利で推移した。しかし例えば金利が3.5%に上昇し、その効果が長期債務全体に及べば国債費は約9兆円上乘せられ、国債費は06年度当初の規模（18.8兆円）の1.5倍になる。財務省が日銀の量的緩和の解除に強く抵抗する背景には、膨張した国債残高の重圧がある。

新規地方債の発行は前年度計画の12.3兆円から10.8兆円12.2%削減されるので、2006年度末の地方債残高は204兆円と横ばいにとどまる。その結果、国と地方の長期債務残高の純計は775兆円となり、そのGDP比は150.8%と前年度当初見込み（151.2%）よりも0.4ポイント低下するにすぎない。主要7カ国の2006年末の国・地方の債務残高の

GDP比（見通し）をみると、日本は160.5%で第2位のイタリアの126.8%、第3位のフランスの77.5%を大幅に上回っている（OECD, *Economic Outlook*, December 2005）。

財政健全化計画を盛り込んだ「経済財政の長期展望」が最初に経済財政諮問会議に出されたのは2002年1月である。財政健全化計画は、2010年代初頭に国・地方の基礎的財政収支黒字化することを最終目標とし、基礎的財政収支の赤字比率（対GDP比）を06年度前後に00年度（4.3%）の「半分程度」に低下させることを目標として設定した。この財政健全化目標の基礎にあったのは、構造改革の進捗により、04～06年度に実質1.5%程度、名目2.5%程度あるいはそれを上回る民間主導の着実な成長が実現するという経済展望であった。実質成長率を名目成長率が上回っており、デフレ脱却が財政健全化の前提にあった点が注目される。

小泉内閣の経済・財政政策の特質は、「市場原理主義」による構造改革と財政健全化の「二兎を追う」政策であるが、2005年度予算編成まで財政健全化路線は破綻しつつあった。05年度予算案策定段階で、国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、国債発行額を除く歳入と国債費を除く歳出の差額）の赤字比率（対GDP比）は、03年度（決算）の5.5%（国5.7%）、04年度の（補正後）約4.4%（国約4.8%）に対して、05年には約4.0%（国約4.5%）と見込まれており、00年度の「半分程度」に低下するどころか、むしろ上回っていた（参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」平成17年度版による）。

国・地方の基礎的財政収支の赤字は2005年度の20.5兆円から06年度に14兆円強に減少する。国の基礎的財政収支の赤字は05年度の15.9兆円から06年度には11兆円台前半に減少する。513.9兆円の名目GDP（政府見通し）との対比では、基礎的収支の赤字比率の低下幅は国・地方、国とも1ポイント程度である。

2005年1月に改定した「経済財政の長期展望」

(2004年度版)では、国・地方の基礎的財政収支の黒字への転換の時期を2012年度(0.1%の黒字)と設定し、対GDP比の赤字比率を05年度の4.0%から06年度には3.1%へ0.9ポイント低下し、以後2012年度までの6年間に毎年度4~6ポイント低下するとした。

2006年度の国・地方の基礎的財政収支の赤字比率(対GDP比)の低下幅は、05年1月策定の財政健全化計画に沿っている。経済財政諮問会議が05年12月24日に明らかにした「経済財政の長期展望」(2005年度版)の原案では、国・地方の基礎的財政収支の黒字化が1年前倒しされた2011年度と設定されている。その前提となるのは、名目成長率3%、消費者物価上昇率約2%というデフレからの完全な脱却であり、この条件の下においても目標を達成するには、消費税の増税なしでは14兆円以上の歳出削減が必要としている。

結局、大幅な増税なしの財政健全化路線の破綻という事態が変化したわけではなく、消費税率の大幅引き上げを主な手段とし、サラリーマンへの所得税増税を副次的手段とする大幅な増税に依拠することなしには、財政健全化目標の達成は困難になっている。

しかし国民が租税の使途に強い不信感を抱いている間は、大幅増税は困難である。真の分権改革によって税源と責任を地方自治体に移譲し、地方自治体が透明性の高い、住民参加を保障した行政の中心的意思決定・実施主体になることを通じてしか、大幅な負担増の条件は形成されない。財政再建という政策目標に従属し、地方行財政のスリム化を通じて地域の生活保障機能を著しく低下させる「三位一体改革」はこうした条件を掘り崩している。■



[各論 I] 負担増の口火を切った 2006 年度税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

2006 年度税制改正のポイント

景気は2002（平成14）年2月以来回復軌道に乗り、デフレ脱却宣言も近づいており、政府は2006（平成18）年度のGDPの伸び率を実質1.9%と予想している。政府は、2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化のみならず、本格的財政再建を目指したいところである。しかし、本格的財政再建には歳出削減だけでは及ばず、消費税増税は避けえないとの認識を有しつつも、1997年に消費税増税によって景気回復の腰を折ってしまった橋本内閣の轍を踏みたくないという思いと、2007年夏の参議院選の争点にしたいくないという政治的思惑から、実際の消費税率引上げ法案の提出は早くとも2008年1月の通常国会ということになろう。

こうしたことから2006年度税制改正は、これまで景気対策として採られてきた所得税や法人税の減税を見直し、実質2兆円超の増税となる財政重視型となった。その主な内容は、①定率減税全廃、税源移譲等所得課税改正、②法人税の特別措置見直しと新設、③土地・住宅関連税制の増減税、④酒税見直し・たばこ税増税等であるが、その他2007年度税制改正に連なるものとして、道路特定財源の一部一般財源化問題がある。以下、これらについて順に述べる。

定率減税全廃、税源移譲等所得税改正

定率減税は、1999年小渕内閣の時から恒久的減税として実施されてきた。所得税については、その年分の所得税額から当該所得税額の20%相当額（25万円を限度）を控除できた。住民税については、その年度分の個人住民税所得割額から当該個人住民税所得割額の15%相当額（4万円）を控除できた。ところが、2005年度改正でそのいずれの税についても半減されることになり、所得税については2006年1月から、個人住民税については2006年6月から実施される。2006年度改正ではさらにそのいずれの税についても完全廃止となり、所得税については2007年1月から、個人住民税については2007年6月から実施される。

さて、この定率減税の全廃によって、全体で現在よりも3.3兆円の負担増となるのであるが、家計の税負担はどうなるのだろうか。表1は夫婦・子供2人の世帯の税負担の変化を示したものである。

夫婦と子供2人の年収700万円の片働き世帯の負担は、2005年の37.7万円から2006年には41.8万円に、さらに2007年には45.9万円となる。定率減税全廃により、2005年と比べて2007年には8.2万円も増税となったのである。年収1,000万円の世帯で17.8万円、年収1,500万円の世帯で29.0万円の負担増が定率減税の全廃で生じるのである。

表1 定率減税の半減、廃止による税負担の変化（夫婦子供2人）

（単位：万円）

年収	2005年の納税額	2006年納税額 (定率減税半減)	2007年納税額 (定率減税廃止)
300	0.8	0.8 (+ 0.7)	0.9 (+ 0.14)
500	16.0	17.7 (+ 1.8)	19.5 (+ 3.6)
700	37.7	41.8 (+ 4.1)	45.9 (+ 8.2)
1000	95.2	104.1 (+ 8.9)	113.0 (+ 17.8)
1500	235.8	250.3 (+ 14.5)	264.8 (+ 29.0)

注：納税額は所得税と個人住民税の合計（年額）で、所得税は暦年。

個人住民税は6月～翌年5月。夫はサラリーマンで年収は給与収入のみ。

妻はいずれも専業主婦。子供1人は16～22歳の特定扶養親族。

カッコ内は2005年の納税額と比べた税負担増。100円単位を四捨五入しており、

2005年の納税額に税負担増加額を加えても、新たな納税額と一致しないことがある。

出所：「読売新聞」2005年12月16日付（朝刊）。

なお、定率減税は恒久的減税として導入されたにもかかわらず、景気対策的暫定減税にいつの間にか位置づけが変えられてしまい、さしたる議論もないままに全廃とされるに至ったのは、その可否は別にして御都合主義との批判は免れない。

もう1つ大きな税制改正として、いわゆる三位一体改革の一環として行う所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲に関し、所得税の税率構造を現在の10、20、30、37%の4段階から5%（課税所得195万円まで）、10%（同330万円まで）、20%（同695万円まで）、23%（同900万円まで）、33%（同1,800万円まで）、40%（同1,800万円超）の6段階に変更する。住民税の税率構造は現在、5、10、13%の3段階に分かれているが、これを10%に一本化する。これが実施されるのは、所得税が2007年1月から、住民税は同年6月からで、2006年度は暫定的措置として、所得譲与税により3兆94億円の税源移譲を行う。

こうした所得税と住民税の税率構造の変更が実施されても、大半の納税者の税負担に変化はない。しかし、一部の高所得者には年7,200～8,400円程度の負担減が発生する。一方、所得税が課税されず、住民税だけを負担している年収270万～325万円の夫婦と子供2人の世帯は、住民税の税率引上げがそ

のまま増税となるため、その分を税額控除する。

その他、ややマイナーな所得課税の変更であるが、所得税から所得控除される寄付金額を1万円超から5,000円超に引き下げる等の改正も行われる。

● 法人税の見直しと新設

2005年度末で期限の切れる企業減税には、①IT投資促進税制（規模5,100億円）、②研究開発促進税制の2%の上乗せ分（同1,100億円）、③中小企業投資促進税制（同1,500億円）、④留保金課税の特例（同1,500億円）、の4つがある。

IT（情報技術）投資促進税制は、国際競争力を高める目的で2003年度税制改正で導入されたもので、IT機器の取得に対して、購入費用の10%を法人税額から控除する。この制度は、景気対策的役割を終えたとして廃止される。しかし、完全廃止となれば企業への影響が大きいとの判断から、代替措置として減税規模1,000億円程度の情報基盤強化税制を創設することになった。これは、情報セキュリティ対策に対応した設備を取得した場合、2年間の時限立法として取得額の10%を税額控除するものである。定率減税の全廃で家計は完全に増税となるのに、企業減税の方は、産業界の声に押されてこうした形で

残したことは批判がある。

研究開発促進税制は、研究開発費の最大12%（10%は恒久減税、2%は上乗せの時限減税）を法人税から税額控除できるものであるが、2%の上乗せ分を廃止する。ただし、新たな上乗せ措置として、研究開発費の増加分に5%の税額控除を認めることになった。

中小企業投資促進税制については、対象資産に一定のソフトウェア及びデジタル複合機を加えるとともに、電子計算機以外の器具備品を除外した上、その適用期限を2年延長する。

同族会社の留保金課税制度については、同族要件を大幅に緩和し、留保控除額を拡充する等の見直しを行う。

● 土地・住宅関連税制

土地登記に関する登録免許税は、2006年4月から2008年3月まで売買による所有権の移転の場合には1,000分の10（本則1,000分の20）に、所有権の信託の場合には1,000分の2（本則1,000分の4）に軽減される。2006年度税制改正は増税基調になっている中で、こうした減税策が採られるのは、依然として土地資産デフレが続いていて不動産取引の活性化が必要という不動産業界の声に配慮してのものである。

1981年5月以前に建築確認を受けた家屋に耐震改修を受けた場合、所得税額から住宅耐震改修に要した費用の10%（限度額20万円）を控除する制度が創設される。ただし、これは2006年4月から2008年12月末までの時限措置である。

また、1981年以前に建てられた住宅をリフォームした場合に、家屋にかかる固定資産税を2分の1に減額する制度も新設する。

さらに、損害保険料控除を改組し、地震保険料控除を新設する。所得税は、2007年から居住用家屋・生活用動産に対する地震契約に係る保険料、掛金の金額を総所得金額から控除（最高5万円）する。

個人住民税は、2008年度分から、保険料などの2分の1を総所得金額から控除（最高2万5,000円）する。

こうした税制による地震対策支援策は、地震による災害が頻発し、また耐震強度偽装事件で住宅の強度への関心が高まっているだけに、積極的に評価できるものである。

その他、税源移譲に伴い住宅ローン減税の控除額が減る人への対応として、翌年度分の個人住民税から残額を減額する措置が講じられる。

● 酒税見直し・たばこ税増税

酒税は、現在、①清酒、②合成清酒、③焼酎、④みりん、⑤ビール、⑥果実酒類、⑦ウイスキー類、⑧スピリッツ類、⑨リキュール類（第三のビール）、⑩雑酒（発泡酒、第三のビール）、に課税区分されているが、表2に示されるように「発泡性酒類」、「醸造酒類」、「蒸留酒類」、「混成酒類」の4つに簡素化される。同じ区分中の税率は原則として同じにするが、2006年度改正では混乱回避を理由に税率格差の縮小は小幅に留まり、本格的縮小は先送りされてしまった。

酒税の分類を簡素化するのは、第三のビールのような形で原料を工夫することによって、本来のビール税に適用されている高い税率を回避しようとする動きを封じるためである。しかし、今回の改正では、表2に示されるように、ビールの税率が少し下がり、第三のビールの税率がかなり上がっているが、その格差はなお大きい。2006年5月からの新しい税額を、350ミリリットル缶で見ると、ビールが0.7円減税の77円、発泡酒が47円で据え置き、第三のビールは0.2円か3.8円増税して28円となり、かなりの格差が存在する。

同じ区分内の酒税の税率格差問題の他に、日本のビール税が高すぎるという問題もある。日米欧のビール大瓶1本（633ミリリットル）当たりの価格とそれに含まれる税額は、現在日本：337円（税141円）、アメリカ：230円（税14円）、イギリス317

表2 改正後の酒税の課税区分と税率（10当たり）

(単位：円)

		現税率	新税率
発泡性酒類	ビール	222	220
	発泡酒（麦芽比率25～50%）	178	178
	発泡酒（麦芽比率25%未満）	134	134
	第三のビール（その他の雑酒）	69	80
	第三のビール、缶チューハイ（リキュール類）	79	80
醸造酒類	清酒	141	120
	果実酒（ワイン）	70	80
	その他醸造酒*	138	140
酒蒸類留	しょうちゅう*	248	200
	ウイスキー	409	370
混成酒類	リキュール	119	120
	甘味果実酒	104	120
	合成清酒	95	100
	みりん	22	20
	雑酒	—	220

注：*は課税区分ごとの基本税率で新開発の商品に適用される。

出所：「産経新聞」2005年12月16日付（朝刊）。

円（税82円）、ドイツ：167円（税7円）、フランス：120円（税10円）となっている。ビールは庶民的な飲み物だけに、小売価格及び税をもう少し引き下げてもよい。

たばこ税は、税率が1本当たり0.426円（国・地方合わせて0.852円）引き上げられる。たばこ税はたばこの購入時にかかる租税で、代表銘柄のマイルドセブンの場合、小売価格270円の約6割（約158円）を占めている。たばこ税は2006年7月1日から上述の通り税率が引き上げられるが、小売価格は1本当たり1円の値上りとなり、マイルドセブン1箱は現在の270円から290円に値上りする。

日米欧のたばこ1箱当たりの価格とそれに含まれる税額は、日本：270円（税158円）、アメリカ：736円（税370円）、イギリス：982円（税611円）、ドイツ：527円（税325円）、フランス：621円（税397円）となっており、日本のたばこの小売価格及び税額は欧米先進国と比較して著しく低い。欧米先進国でたばこの小売価格及び税額が高くなっているのは、政策的に国民の健康増進に配慮しているからであり、増嵩する医療費を抑制する狙いがある。こうした点からすると、たばこ税はまだまだ税率を引き上げる余地がある。

しかしながら、2006年税制改正におけるたばこ

税の増税は、そうした政策目的で決められたものではない。政府は「公債発行を極力圧縮する観点から」つまり「公債発行を30兆円内に抑えるために」、たばこ税の税率を引き上げると説明しているが、それはそれとして直接的には公明党が強く主張した児童手当拡充を政府・与党が正式決定し、その財源をたばこ税増税に求めたことがその背景にある。また、児童手当自体も本当に少子化対策となっているのかという疑問が人口論研究者等から出されている。

● 道路特定財源の一部一般財源化

道路特定財源は、ガソリンにかかる揮発油税や自動車重量税、石油ガス税の税収入を道路関連の支出に充てることを目的としている。2006年度税制改正大綱では、道路特定財源の見直しは2007年度以降に先送りした。また、ガソリンなど化石燃料に課税する環境税についても何も明示していない。

しかし、政府は2006年度予算において道路特定財源（3兆5,000億円）の一部（約500億円）を一般財源化する方針を決めた。なぜ2006年度税制改正でそれを決めずに、そうした方針を出すことができるのか。道路整備費は近年の公共事業費の圧縮などで減少傾向にあり、2006年度は道路特定財源のう

ち約1,000億円が余る見通しである。政府はこの約1,000億円の半分の約500億円を、電柱の地中化や道路周辺の環境整備など道路関連事業に用途を拡大して使用する予定でいる。残る約500億円を用途を限定しない一般財源にする方針である。この一般財源化される約500億円は、法律上は特定財源ではない自動車重量税から捻出されるため、2006年度の一般財源化に当たってわざわざ税制改正（法改正）をする必要がないのである。しかし、道路特定財源を本格的に一般財源化しようとすれば、もちろん税制改正（法改正）を行わなければならないが、その本格的論議は2006年夏以降になる見通しである。

道路特定財源は、道路予算の削減政策の影響で、2007年度には4,500億円の余剰金が発生すると見込まれているので、これをどう使うのかの問題が2007年度税制改正の議論の中で大きな焦点となるのは間違いない。

財務省は、社会保障関係費の増大や消費税率の引き上げなどを控え、道路特定財源の一般財源化を狙っている。しかし、もともと道路特定財源は道路整備のための目的財源であって、その目的が達成された後もこの税を一般財源として課税し続けるというのは、それに反対する自動車業界やドライバーには説得性が乏しい。

また、揮発油税や自動車重量税は、道路財源の不足を理由に、本則よりも高い暫定税率が課せられている。暫定税率は法定税率の1.2～2.5倍となっている。ただ、揮発油税の暫定税率は2005年3月末、自動車重量税の暫定税率は2008年4月末までである。財務省は税収を減らしたくないので、暫定税率を維持したまま道路特定財源の一般財源化を図りたいと考えている。しかし、道路整備の目的が達成されたならば、暫定税率を廃止せよという筋論が強まることが予想され、財務省の目論見通りに行くかどうかはわからない。他方環境省は、道路特定財源の余剰金問題をテコに、それを「環境税」に振り替えることを目論んでいる。

依然として道路特定財源を道路整備に充てたい

国土交通省、一般財源化を図りたい財務省、環境税に転用したい環境省との三つどもえの争いが、2007年度予算編成途上で激しく展開されることは間違いない。



むすび：2006年の家計負担増3兆円強

2006年の主な家計負担増は、野村證券の試算では、税制改正分として、①所得税の定率減税縮小（1兆2,520億円）、②65歳以上の住民税控除廃止（1,003億円）、③住民税の定率減税縮小（3,330億円）、④たばこ税増税（1,800億円）、社会保障分として⑤介護保険料引き上げ（2,600億円）、⑥厚生年金保険料引き上げ（2,700億円）、⑦70歳以上の高所得層の医療費窓口負担拡大（750億円）、で合わせると3兆149億円となる。

ニッセイ基礎研究所の予測では、2006年度の雇用者報酬は2兆8,000億円程度増える見通しであるが、家計の負担はこれをはるかに上回る規模である。また同研究所の試算によると年収700万夫婦・子供2人の家計では、税と社会保険料を合わせた負担が2006年で49,000円、2007年で47,000円増える。このように、2006年はいよいよ本格的な負担増時代の幕開けとなったのである。

2007年度以降の税制改正において、所得税については給与所得控除、配偶者控除、扶養控除等の控除が見直しの対象となり、「サラリーマン増税」は本格化する。さらに消費税引き上げも既に確実な方針となっており、税率は7～9％程度になると予想される。消費税は税1％で約2.5兆円の税収を生むので、仮に3％ポイント現行より税率を引き上げるとすれば、7.5兆円の負担が国民にかかることになり、まさに大増税となる。国家財政の大赤字がいよいよ国民にツケとなって回って来るのであるが、所得格差が進んでいる今日、せめてそれらの増税や社会保障負担が所得格差を一層広げ、格差社会を作り出してしまうことのないように、最大限の政策的配慮がなされなければならない。■

[各論Ⅱ] 国債抑制・基礎的財政収支 なお赤字

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

● 国債抑制・基礎的財政収支改善の意義

国債発行は、政府の財政赤字である。景気対抗政策として、財政赤字を積極的に活用することを主張するケインズ政策がある。つまり、この政策は、不況期には財政赤字を拡大させて国債発行を増発し、景気への刺激を優先させるが、他方、好況期には財政赤字を縮小して国債発行を削減し、総需要抑制をはかる政策である。確かに、財政赤字は短期的に経済安定化効果を持ってきたが、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」が成り立つ状況が考えられる。この意味で、短期的な経済安定を最優先するケインズの景気対抗政策には限界があるといわざるを得ない。

また、財政赤字の意味には、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）』によれば、1991（平成3）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、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（平成16）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さらに縮減し、2005年度も歳入増加と歳出削減の進展により、循環的・構造的な両財政赤字は一段と縮減する見込みであると指摘されている。

以上のように、2002年度以降の財政赤字は、確かに縮小の様相を呈しているが、その水準は依然と高く、予断を許さない財政状況下にあることはいうまでもない。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比が将来に上昇し続けなければならないことがある。そのためには、名目金利と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）が均衡、ないしは黒字化するような財政赤字政策を採ればよいことになる。

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が、2006年度の国債発行は昨年度に引き続き抑制されているが、基礎的財政収支は11.2兆円の赤字といったように、この点は依然と危機的状況のままであるという問題を残している。

● 2006年度の「国債発行30兆円枠」 予算の意味

さて、小泉内閣が「改革の総仕上げ」と位置づける2006（平成18）年度予算は、一般会計総額は前年度当初予算比3%減の79兆6,800億円と、

4年ぶりの減額で8年ぶりに80兆円規模を割り込んだ予算である。この結果、税収不足を補填する新規国債発行額は、前年度当初予算比12.8%減の29兆9,730億円と、小泉内閣が意図した「国債発行30兆円枠」の中に押さえ込むことができ、歳出削減も達成させた予算となっている。したがって、歳入総額に占める国債発行額（国債依存度）は、37.6%と、前年度当初比よりも4.2ポイントも下落している。補正後比では、1.0ポイントの下落である。

「国債発行30兆円枠」の政策は、2002年度の当初予算でも「国債30兆円枠」を設定した経験があり、当時はITバブル崩壊による急速な税収減と、特別会計への借金返済の繰り延べるなどとした「やりくり算段」で、結果的には4.9兆円の補正予算を組むことで、枠が崩れたという苦い経験をしている。

2006年度は、2002年度とは対照的に、①国と地方政府の財政関係を見直す「三位一体の改革」での補助金縮減効果、及び②景気浮揚に伴う税収増の効果に負う側面が強い。確かに、4兆円規模の税収増が歳出削減を後押しして、「国債発行30兆円枠」の設定を可能としている。「国債30兆円枠」を梃に小泉内閣が目指した歳出削減は、一定の結果を出した予算編成とはなっているが、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。この点は、社会保障関係費の増加を抑制（対前年度比0.9%増）しつつ、公共事業関係費（対前年度比4.4%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合せの方法は、先の問題を何ら解決の方向に導いていないと考えられる。

ここで、新規国債発行額の内訳を吟味してみると、その内訳は、建設国債が5兆4,840億円（対前年度比12.7%減）であり、特例国債が24兆4,890億円（対前年度比15.2%減）である。ちなみに、その構成比は、建設国債が18.3%（前年度18.0%）であり、特例国債は81.7%（前年度

82.0%）であるように、若干ではあるが改善の様相を呈している。

したがって、2006年度の「国債発行30兆円枠」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、小泉首相が2001年の就任時に公約した「新規国債発行30兆円枠の設定」を達成した点、次いで第二の意味は、国債依存度を4年ぶりに40%ラインを下回る37.6%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、の3点である。

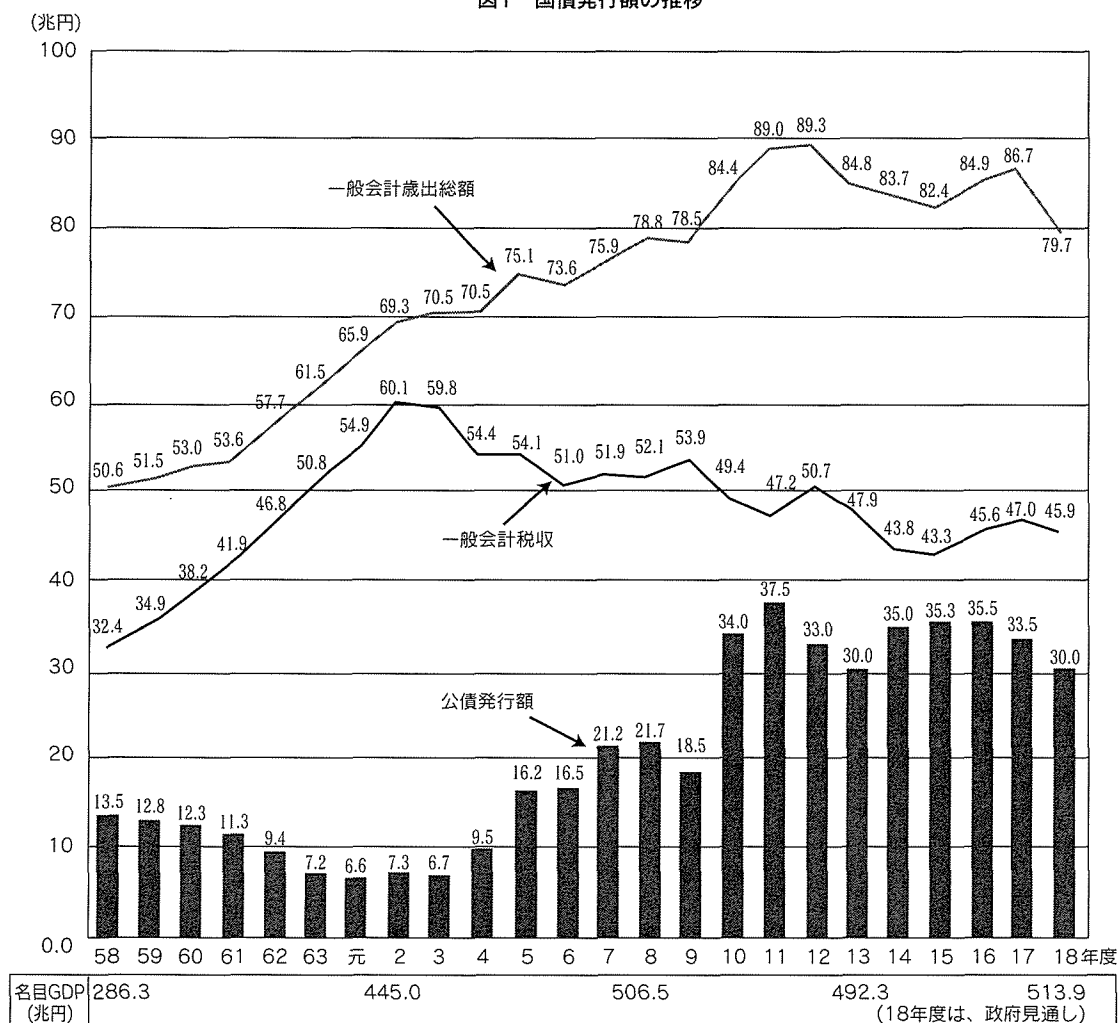


財政赤字と累積債務残高

財政赤字の指標である2006年度の新規国債発行額は、先にも指摘したように29兆9,730億円、対前年度比14.7%減である。その内訳は、建設国債が5兆4,840億円（対前年度比11.3%減）であり、特例国債が24兆4,890億円（対前年度比15.2%減）である。歳入総額に占める新規国債発行額の比率は37.6%である。ちなみに、2005年度の国債依存度は41.8%であることから、2006年度のそれは4.2ポイント下落している。この点は、冒頭でも指摘したように、小泉首相就任時公約の「国債30兆円枠設定」の達成ができ、財政赤字改善を示唆していることになる。もっとも、2005年度の新規国債発行予算額は34兆3,900億円と、前年度当初予算発行額に比べ2兆2,000億円縮減され、2001年度以来4年ぶりに前年度当初予算発行額より減額されており、2006年度は2年連続の減額となっている。その意味で、政府の歳出削減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（図1参照）。

ただ、国債発行額には新規国債発行だけではなく、そのほかに借換債と財政投融资債がある。したがって、2006年度では、借換債の108.3兆円（対前年度比2.6%増）と財投債の27.2兆円（対前年度4%減）を含む国債発行総額は、2005年度当

図1 国債発行額の推移



注：16年度までは決算、17年度は補正後予算、18年度は予算案による。
 出所：財務省「我が国の財政事情」（18年度政府案）2005年12月。

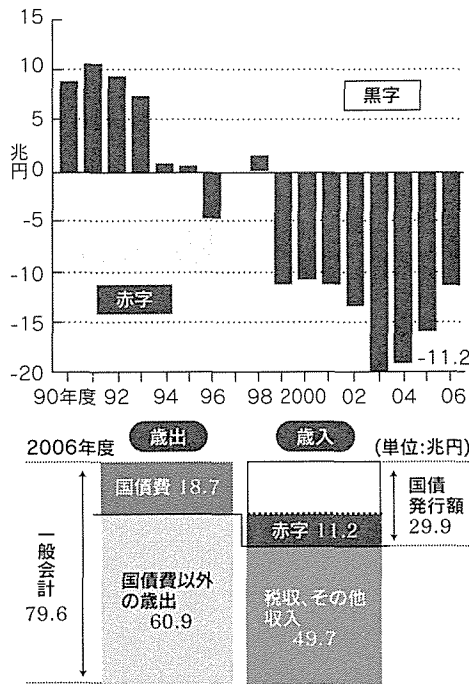
初計画より約4兆1,000億円減の165兆4,000億円（対前年度比1.1%減）で、当初計画比では、17年ぶりに前年度を下回る見通しとなっている。この下落の要因は、借換債は増大するものの、新規国債と財投債の発行減によって歯止めがかかることが予想されている。

他方、2006年度末の国債発行残高は541.8兆円と、2005年度末のそれよりも約5兆円増大する見通しである。この累積債務残高は、国民一人当たりで換算すると、国民一人が約424万円の借金を

抱えている計算となる。また、国と地方政府等の累積債務残高は約775兆円となり、対GDP比は150.8%（対前年度比2%減）となる。2006年度もまた、依然として財政再建への道のりは遠いことになる。

また以上の点を、マーストリヒト財政基準（EUの共通通貨への参加条件）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、わが国の財政赤字は▲5.6%、累積債務残高は150.8%であることから判断して、

図2 基礎的財政収支の推移 一国の一般会計―



出所:「日本経済新聞」2005年12月20日付(夕刊)。

やはり財政再建の道のりが遠いことがこの点からも理解できる(ここでの数値は、国と地方政府の合算額である)。ただ、近年の財政赤字の数値は、1990年度以降通減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは、これまで一貫して通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となっていて、それはまた、海外でのわが国の国債の信用度の低さを実証している。

基礎的財政収支の悪化

新規国債発行はまた、「歳入側の借入を除く税収等」と「歳出側の過去の借入に対する元利払を除いた額」、つまり「基礎的財政収支(プライマリー・バランス)」からも吟味される。新規国債発行は、戦後のわが国の経済成長に大きく貢

献してきたことは言うまでもない。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、財政が硬直化することによって今後の国債管理政策が問題となる。

最近のわが国の基礎的財政収支は、大幅な赤字となっている。例えば、2006年度の基礎的財政収支は、11.2兆円の赤字である。ただ、2005年度当初予算のそれは15.9兆円(補正後13.8兆円)の赤字であったから、4.7兆円(補正後では2.6兆円)ほど改善され、またここ3年連続で改善している。2006年度の改善幅は、1997年度以来9年ぶりの大きさである(図2参照)。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判断できるが、依然として巨額の赤字であることはいうまでもなく、財政健全化への道のりは遠いことを疑う余地もない。

しかし、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に、先ずは2010年初頭の基礎的財政収支の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するものである。

ただし、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という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。したがって、2010年初頭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。

● 懸念される金利上昇と財政錯覚

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受ける。また、新規国債の増発による長期金利水準の上昇は、クラウドディング・アウト問題をも発生させ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のけられ、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金融機関への高い貯蓄率に支えられて、クラウドディング・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る状況では、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、民間金融機関は、民間企業に投資するよりは信用度の高い政府の国債をより一層引き受けることになり、先のクラウドディング・アウト問題が表

面化することになるため、今後、十分に注意すべきである。

さらに、国債発行は、国民に直接の負担を強いられないため「財政錯覚」という問題を内包している。世代間の負担の公平問題にも、より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、2006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、政府の「二兎を追う経済政策」は、景気政策が循環的財政赤字の改善策であり、2006年度予算の特徴である「国債発行30兆円枠」の設定は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。

次いで第二に、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ているが、依然として赤字額が大きいという点である。基礎的財政収支の黒字化への転換は、①景気回復による税の自然増収や、②「三位一体の改革」を中心とした財政構造改革をより一層進める必要がある。この結果、先の累積債務残高、つまり対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。一層の効率化・再編することが必要である。

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のできる機構整備と、国と地方の財政関係の改善、さらにはデフレ対策が一層望まれるところである。■

〔各論Ⅲ〕 社会保障予算—強い自然増圧力と医療制度改革による給付の削減

小林 仁

参議院厚生労働委員会調査室 首席調査員

わが国の総人口は既にピークを過ぎ、政府の予想よりも速く人口減少社会を迎えた。経済はデフレを脱却しつつあるものの、景況感の好転が賃金水準の上昇に繋がっていない。経済社会のこのようなトレンドは、今後の社会保障の在り方にも大きな影響を与えることになる。

本稿では、2006（平成18）年度の社会保障関係予算の概要をみることで、社会保障改革の動向を紹介するとともに、その課題を検討する。

● 社会保障の給付と負担の現状と今後の在り方

まず、わが国における社会保障給付について、その規模とそれに要する費用負担の現状、今後の見通しをみておこう。政府が2004年5月に推計した「社会保障の給付と負担の見通し」では、社会保障給付費は2004年度予算ベースで86兆円となっていた。その分野別内訳は、「年金」が46兆円、「医療」が26兆円、「介護」が5兆円、「福祉等」が9兆円であった。他方、社会保障に係る負担は2004年度予算ベースで78兆円、その財源内訳は、「保険料負担」が52兆円、地方分を含む「公費負担」が26兆円となっていた。

社会保障給付費は、高齢者の増加に伴う自然増を背景にして、2006年度には90兆円前後となるものと思われる。「社会保障の給付と負担の見通

し」によれば、社会保障給付費は高齢化の急速な進展に伴い、2025年には152兆円に達するとみられている。社会保障負担の対国民所得比をみると、2004年度には21％台であったのに対し、2025年度の対国民所得比は29％台となると試算されている。国民所得に占める社会保障負担の割合は、一定の経済成長を見込んでも、20年間で約4割増加することになる。

一人当たりの負担には自ずと限界があるから、人口減少下のわが国では、社会保障といえども給付の効率化を通じたコストパフォーマンスの向上が求められる。それでも高齢化に伴って増大し続ける給付については、そのための負担の公平性、中立性が今まで以上に問われることになろう。

● 2006年度社会保障関係予算の概観

次いで、2006年度予算に現れた社会保障財政の姿をみる。

国の2006年度一般会計予算のうち、社会保障関係費は20兆5,739億円である。実に一般歳出46兆3,660億円の44.4％を占めるに至っている。一般歳出が9,169億円（前年度比1.9％）の大幅な減となる中で、社会保障関係費は1,931億円（同0.9％）の増となっている。少子高齢化の傾向が近い将来止むとは考えられないから、やがて一般歳出の過半が社会保障関係費となる時代を迎える

ことになる。

20兆5千億円を超える規模となった社会保障関係費について、その分野別内訳をみると、「医療」が前年度比724億円増の8兆1,586億円、「年金」が同3,884億円増の6兆6,578億円、「介護」が同375億円減の1兆9,143億円、「福祉等」が同2,286億円減の3兆6,881億円となっている。

費目ごとの内訳をみると、生活保護費が前年度比1,231億円増の2兆0,461億円、社会福祉費は同1,326億円減の1兆5,117億円、社会保険費は同2,983億円増の16兆1,621億円、保健衛生対策費は619億円減の4,213億円、失業対策費は337億円減の4,327億円となっている。一般会計には、これらの社会保障関係費とは別に恩給関係費が9,989億円計上されている。この恩給関係費を含めると、わが国の国家予算は一般歳出のうち46.5%が社会保障等のための歳出となっている。

● 特別会計の現状と見直しの方向

さて、社会保障給付費が90兆円前後となることから、国の一般会計に計上される社会保障関係費20兆5千億円強はその1/4にも満たない。これは社会保障財政が財源の6割以上を社会保険料によって賄われているからである。厚生労働省が所管する特別会計のうち、政府管掌健康保険、厚生年金及び児童手当を管理する厚生保険特別会計、基礎年金及び国民年金を管理する国民年金特別会計、そして労働保険特別会計をみておこう。

厚生保険特別会計には、①健康勘定に9兆0,766億円（前年度比1,708億円の増）、②年金勘定に35兆4,023億円（同3兆1,900兆円の減）、③児童手当勘定に3,766億円（同924億円の減）、④業務勘定には4兆2,168億円減の4,683億円がそれぞれ計上されている。受給者数の増加等による保険給付費等の増を9,856億円、雇用者の増による被保険者数の増加等に伴う保険料収入の増を8,443億円と見込んでいるほか、財政融資資金繰

上償還等資金が2005年度限りであったことに伴う財政融資資金繰上償還等財源繰入の減4兆円強が影響している。

次に、国民年金特別会計には、①基礎年金勘定に18兆5,347億円（前年度比9,034億円の増）、②国民年金勘定に6兆1,412億円（同2,118億円の減）、③福祉年金勘定に271億円（同10億円の減）、④業務勘定に1,698億円（同2,645億円の減）がそれぞれ計上されている。厚生保険特別会計と国民年金特別会計の各勘定は、いずれも歳入と歳出が同額となっている。国民年金受給者の増等による基礎年金給付費の増を9,961億円、基礎年金給付費に充てるための厚生年金制度からの拠出金等の収入などの増を9,034億円と見込んでいるほか、グリーンピア及び年金住宅融資を廃止し、財投からの繰入金を2005年度中に繰上償還させることにより年金資金運用資金への支出を2,668億円縮減することが影響している。

労働保険特別会計には、労災保険を管理する労災勘定、失業給付等の雇用保険を管理する雇用勘定、そして徴収勘定がある。①労災勘定には、歳入として1兆3,685億円（前年度比210億円の減）、歳出として1兆1,654億円（同115億円の減）、②雇用勘定には、歳入として3兆4,147億円（前年度比1,270億円の増）、歳出として2兆8,338億円（同1,188億円の減）、③徴収勘定には、歳入歳出ともに4兆1,271億円（前年度比1,318億円の増）がそれぞれ計上されている。雇用保険料収入について、今後の雇用者数等の伸びを見込み、1,418億円の増としているほか、失業等給付費を対前年度比314億円の減を見込んでいる。また、雇用保険三事業について、対前年度比604億円（12.7%）を縮減するとしている。

特別会計については、2005年12月の行政改革の基本方針により、以下のような制度の見直しが図られることになった。厚生保険特別会計と国民年金特別会計については、2007年度までに統合し無駄の排除を行う。また、年金事務費について

は、2007年度より受給と負担の関係の明確化等の観点から、その一部に保険料を充てる恒久措置を講ずる。労働保険特別会計については、原則として純粋な保険給付事業に限り本特別会計にて経理するものとし、労働福祉事業及び雇用保険3事業については廃止を含め徹底的に見直しを行う。また、失業給付事業における国庫負担の在り方については廃止を含め検討するというものである。

● 社会保障関係予算編成の経緯と

その縮減策

2006年度の社会保障関係費については、当初、約8,000億円の自然増が見込まれていた。政府は概算要求基準を5,800億円と設定したため、その差額2,200億円を圧縮することが求められた。

この自然増の圧縮については、医療制度改革、診療報酬・介護報酬の引下げ等で捻出している。具体的には、高齢者の自己負担の見直しで約700億円、食費・居住費の負担の見直しで約70億円、高額療養費の自己負担限度額の引上げ等で約130億円が減額された。また、診療報酬の改定（3.16%の引下げ）で約2,390億円、介護報酬の改定（0.5%の引下げ）で約90億円がそれぞれ減額となった。このほか、年金等の物価スライド（マイナス0.2%の場合）の実施で約110億円の減を見込んでいる。一方、国民健康保険の財政基盤強化策で約550億円の国庫負担増となるため、これを差し引き、合計約2,940億円の圧縮となった。

以下では、2006年度社会保障関係予算のポイントである医療制度改革、基礎年金の国庫負担引上げを含む年金制度に対する予算措置、少子化対策をみていくこととする（三位一体改革については別稿参照）。

● 医療制度改革

国民医療費は約31兆5千億円、国民所得の約8.6%（2003年度現在）を占めている。高齢化の進展に伴いその額は年々増加の傾向にあり、現行の制度のままでいくと2025年には56兆円に達すると推計されている。医療制度改革については、政府・与党医療改革協議会の「医療制度改革大綱」に基づいて、2006年2月には健康保険法等の改正案と医療法等の改正案が国会に提出される。以下、政府の医療制度改革案の内容とそれが今回の予算にどう反映されるかをみていこう。

医療制度改革案の主な内容は、次のとおりである。

第1は、医療費適正化の推進である。医療費適正化計画を国と都道府県が策定するとともに、給付の内容・範囲の見直しを行うとしている。70歳から74歳までの高齢者について、患者負担の1割から2割への引上げ、療養病床に入院する者の食費・居住費の見直し、高額療養費の自己負担限度額を総報酬額に見合った水準への引上げ等が行われる。また、3歳未満の乳幼児に対する自己負担軽減措置（2割負担）の対象年齢を義務教育就学前まで拡大するとしている。

第2は、新たな高齢者医療制度の創設である（2008年度）。75歳以上の後期高齢者については、独立した医療制度を創設する。財源構成は、公費（約5割）、現役世代からの支援（約4割）、高齢者からの保険料（1割）とする。保険料徴収は市町村が行い、財政運営は都道府県単位で全市町村が加入する広域連合が実施するとした。患者負担については原則1割とし、現役並みの所得の者は3割とするとしている。さらに、後期高齢者医療制度の創設に当たっては、新たな診療報酬体系を構築するとしている。他方、前期高齢者（65歳～74歳）については、国保・被用者保険の従来の制度に加入したまま、保険者間で財政調整を行う

仕組みを創設するとしている。

後期高齢者医療制度に対する現役世代からの支援は、国保・被用者保険の加入者数に応じた支援を行うこととされているが、各保険制度に対する財政影響については、政府からは1月16日現在、厚生労働省試案の段階のものしかなく、大綱と診療報酬の改定を織り込んだ修正版が公表されていない。なお、1人当たりの保険料への影響額は、渥見由喜富士通総研主任研究員が組合員数で割ったもの（被扶養者を考慮していない）を試算している（1月15日付朝日新聞朝刊）が、これによると、健保組合の組合員のみ保険料がアップすることになるようである。

また、高齢者からの保険料については、月6千円程度になるといわれている。

第3は、保険者の再編・統合である。国民健康保険については、2006年4月以降も高額医療費共同事業と保険者支援制度を継続するとともに、都道府県単位での保険運営を推進するため、同年10月から保険財政共同安定化事業を創設としている。政府管掌健康保険については、国とは切り離れた全国単位の公法人を保険者として設立し、都道府県ごとの保険料を設定するなど、都道府県単位の財政運営を基本とするとしている。健康保険組合については都道府県単位で、企業・業種を超えた地域型健保組合を認めるとしている。

これらのうち、2006年10月からは、70歳以上の高齢者で現役並みの所得（夫婦で年収621万円、単身で484万円以上）の者の自己負担割合を2割から3割とするとともに、入院患者の食費・居住費については、介護保険における負担との均衡を図るため、療養病床に入院する70歳以上の高齢者について、介護保険と同額の食費（4.2万円）、居住費（1万円）とする。これらの制度改正により、国庫負担ベースでは2006年度で約900億円の削減効果が見込まれている。

医療費適正化計画を策定する都道府県と都道府県をエリアとする広域連合、健保公法人の都道府

県支部、地域型健保組合とはそれぞれ別法人であり、その間の連携をどのように確保し機能させるかが課題となる。

また、医療提供体制については、患者が一貫した治療方針のもとに切れ目ない治療を受けられるよう、地域医療の連携体制を構築するとしている。予算においても、医療提供体制推進事業のための総合補助金、整備交付金が創設され、241億円が計上されている。

診療報酬の改定については、2005年6月の「骨太方針2005」の中で言及され、年末の予算編成過程で3.16%引き下げることとなった。このうち、診療報酬の本体は1.36%、薬価が1.6%（薬価ベースで6.7%）、材料価格が0.2%の引下げとなった。診療報酬全体の引下げは2002年度から3回連続となる。本体の引下げは1.3%のマイナスだった2002年度以来2度目で、そのマイナス改定幅も最大となっている。この診療報酬改定により、国庫負担ベースで2,390億円程度の削減効果が見込まれている。

● 年金制度に関する予算措置

基礎年金の国庫負担割合については、2004年の年金改正法において、2009年度までに1/3から1/2に引き上げることが決められている。その財源については、2004年の年金改正時に、年金課税の見直しにより基礎年金給付額の1,000分の11を基礎年金国庫負担割合の1/3に加えるとされた。その後、2005年度及び2006年度の措置については、与党税制大綱において定率減税の縮減・廃止等による増収分により必要な財源を確保することとされた。これを受けて、2005年度の税制改正において定率減税の縮減が決められ、1兆2,520億円（平年度）の増収が見込まれた。また、2006年度の税制改正における定率減税の廃止により、1,990億円（2007年1月～3月分）の増収が見込まれている。

このうち、2006年度予算においては、現行の国庫負担割合（ $1/3 + 11/1,000$ ）に2,200億円が加算され、年金給付の国庫負担金としては、6兆6,446億円が計上されている。以上の加算により、基礎年金の国庫負担割合は約35.8%となる。しかし、基礎年金の国庫負担割合を $1/2$ に引き上げるには、さらに約2.4兆円を加えた額が必要と推計されており、その財源確保が課題として残っている。

また、年金の事務費については、従前、全額を国庫負担で賄っていたが、財政構造改革法により1998年度以降、財政再建の一環として保険料を充てることが認められてきた。2006年度においても、保険料を年金事務財源の一部に充当する財政上の特例措置が継続されることとなり、1,004億円（前年度当初比81億円増）が計上されている。対象となる事務費の範囲については2005年度と同様、年金の徴収や給付等保険事業運営に直接関わる経費に限定されている。なお、2007年度以降は、保険料を年金事務費の一部に充てる恒久措置を講ずるとしている。

● 少子化対策

わが国における合計特殊出生率は、2004年で1.29と過去最低を更新した。2005年国勢調査の人口速報値では、わが国の総人口が初めて減少したことが明らかとなった。これは、政府の予想より2年も早いものであった。

政府は2004年12月、少子化対策として「子ども・子育て応援プラン」を策定し、2005年度から2009年度までの5年間に講ずる施策と目標を掲げた。そのための具体的施策として、放課後児童

クラブの拡充（112億円）や、子育て女性に対する再就職支援の充実（20億円）等が予算に計上されている。さらに待機児童（2005年4月1日現在、約2.3万人）の解消に向けた施策を推進するために、2006年度は保育所受入児童数を4.5万人増加させるとしている。また、労働形態の多様化などに伴う保護者の多様な保育ニーズに対応するための延長保育の充実や特定保育、休日保育等の推進、加えて、総合施設の本格実施が予定されている。この総合施設は、就学前の子どもの教育と保育について一体的な提供を行うものであり、2005年度からモデル事業が行われている。以上のような保育サービスの充実のために3,558億円が計上されている。

子育てを行う家庭の経済的負担の軽減等を図る観点から、児童手当を2006年4月から拡充するとしている。現行の児童手当制度では支給金額は月額5,000円（第1子及び第2子の場合、第3子以降は月額10,000円）、支給対象期間は小学校3年生終了時までとなっているが、これを6年生終了時まで拡大することとしている。併せて所得制限を緩和し支給率を概ね90%まで引き上げるため、2,271億円が計上されている。

人口の減少が予想よりも早く始まっていることに衝撃を受けた政府は、2006年度当初予算の措置に加えて、出産費無料化、児童手当に上乗せする育児手当の創設等の検討を始めている。少子化対策は施策のメニューを増やすだけでなく、要因の実証的な分析と施策の実効性に対する検証を踏まえて、より効果的な対策に再構築する必要がある。■

[各論Ⅳ] 重みを増してきた 次世代育成関連の経費

関口 浩

法政大学社会学部教授

● 一般歳出の全般的な減額による

緊縮型予算の実現

本各論は昨年度まで「公共事業」のみを対象としてきた。しかし、小泉改革の影響等により公共事業費が毎年大幅削減され、かつてのようなウエイトはなくなってきており、編集方針として、本年度より他の各論（地方財政、社会保障、公債）で言及する範囲を除いた歳出を広く扱っていくこととなった。

2006（平成18）年度政府予算案の特色は、一般会計では4年ぶりの減額で79兆6,860億円となり、8年ぶりに80兆円を下回った緊縮型予算にあるとされている。これは財政再建を掲げ、トップダウン方式で政治を断行している小泉純一郎首相が指示したとされる「新規国債30兆円枠」の実現が底流にある。わが国の長期債務残高の累積は国内的にも大問題であるが、経済協力開発機構（OECD）の調査でも、先進国で国と地方の長期債務残高の国内総生産に占める割合が100%を超えているのは日本とイタリアだけとされ、早急に財政再建を進めることを求められている。

本稿で問題とする歳出は、政策的経費である一般歳出、そして国債費、地方交付税等に大別できるが、2006年度政府予算案では、一般歳出は前年度当初比1.9%減の46兆3,660億円、国債費は

前年度当初比1.7%増の18兆7,616億円、地方交付税等は前年度当初比9.5%減の14兆5,584億円となっている。

緊縮型予算を組めた要因を一般歳出から考えると、表1にみられるように、前年度当初比0.9%増の社会保障関係費、そして前年度当初比1.1%増の科学技術振興費を除いて、各経費で減額できたことによるとされている。

● 次世代育成関連の経費の増額

そこで、「聖域なき歳出削減」が叫ばれ一般歳出が軒並み減額される中で、増額を可能にした社会保障関係費と科学技術振興費についてみておきたい。社会保障関係費そのものについては本稿の範囲外であるが、一般歳出の4割を占めており、本稿に関連する部分のみやや触れておくと、社会保障関係費については少子高齢化の進展に伴う自然増に対する政策減が最大の課題とされた。これは医療制度改革、診療報酬引き下げや三位一体改革による補助金削減等と増加分の差し引きで、前年度当初比1,931億円、0.9%増に抑制できたとされる。増額については特に少子化対策によるものが大きいとされ、①児童手当の支給対象の拡大、②保育所運営費に対前年度当初比7%増の2,982億円計上、③次世代育成支援対策施設整備交付金（保育所等施設整備費）に対前年度当初比15%増

表1 2006年度一般会計歳入歳出概算

【歳入】	2006年度 概算額	増減額	伸び率 (%)	【歳出】	2006年度 概算額	増減額	伸び率 (%)
租税・印紙収入	45,878,000	1,871,000	4.3	地方交付税交付金	13,742,474	▼828,440	▼5.7
その他収入	3,835,024	49,106	1.3	地方特例交付金	815,960	▼702,046	▼46.2
公債金	29,973,000	▼4,417,000	▼12.8	防衛関係費	4,813,918	▼42,439	▼0.9
合 計	79,686,024	▼2,496,894	▼3.0	(公共事業関係費)			
【歳出】 (主要経費内訳)				治山治水対策事業費	1,027,339	▼48,384	▼4.5
(社会保障関係費)				道路整備事業費	1,610,488	▼87,970	▼5.2
生活保護費	2,046,077	123,105	6.4	港湾空港鉄道等	528,166	▼17,444	▼3.2
社会福祉費	1,511,720	▼132,606	▼8.1	整備事業費			
社会保険費	16,162,091	298,288	1.9	住宅都市環境整備	1,653,094	▼72,932	▼4.2
保健衛生対策費	421,284	▼61,939	▼12.8	事業費			
失業対策費	432,726	▼33,717	▼7.2	下水道水道廃棄物処	1,042,055	▼94,909	▼8.3
計	20,573,898	193,131	0.9	理等施設整備費			
(文教・科学振興費)				農業農村整備事業費	727,829	▼47,762	▼6.2
義務教育費国庫負担金	1,676,349	▼438,644	▼20.7	森林水産基盤整備	322,314	▼16,762	▼4.9
科学技術振興費	1,331,195	14,224	1.1	事業費			
文教施設費	114,505	▼19,027	▼14.2	調整費等等	217,535	56,630	35.2
教育振興助成費	2,009,694	▼10,050	▼0.5	小計	7,128,820	▼329,533	▼4.4
育英事業費	135,361	▼2,433	▼1.8	災害復旧等事業費	72,674	0	0.0
計	5,267,104	▼455,930	▼8.0	計	7,201,494	▼329,533	▼4.4
国債費	18,761,560	319,386	1.7	経済協力費	721,826	▼18,595	▼2.5
(恩給関係費)				中小企業対策費	161,646	▼11,334	▼6.6
文官等恩給費	35,874	▼4,116	▼10.3	エネルギー対策費	470,927	▼24,430	▼4.9
旧軍人遺族等恩給費	907,248	▼60,837	▼6.3	食料安定供給関係費	636,055	▼39,404	▼5.8
恩給支給事務費	3,479	▼122	▼3.4	産業投資特別会計へ繰入	48,054	▼22,978	▼32.3
遺族及び留守家族等	52,287	▼5,362	▼9.3	その他の事項経費	5,122,220	▼94,919	▼1.8
援護費				予備費	350,000	0	0.0
計	998,888	▼70,437	▼6.6	合計	79,686,024	▼2,496,894	▼3.0

注：単位・100万円。増減額と伸び率は前年度当初比、▼はマイナス。

出所：財務省

の140億円計上、④延長保育・育児支援家庭訪問事業等に339億円計上がそれである。

これまでは社会保障という、どちらかという高齢者対策を重視し、少子化対策はその付随物のような感があったが、これにより少子化対策への端緒が切れたのではないと思われる。しかし、これらの事業を実際に執行するのは主として市町村ということになる。国を挙げての問題である少子化対策重視のために国として財源を確保することは評価できるが、そのことがこれまでのように執行に対して過剰に介入し、予算の有効な使い方を規制することは好ましくない。

また、来年度以降の予算編成を考えた場合、わが国のこれまでの少子化対策は極めて遅れている

ことを念頭に置く必要がある。たとえば保育所運営に関する基準等もかなり古く、実態と乖離しているものも少なくない。財務省は既に「予算執行実績」「予算執行調査」等で事後的に予算の無駄遣いの確認をしているが、これを継続するとともに、あわせて予算編成前の対策も講ずる必要があろう。単に机上で金額を計上するのみではなく、まず実態を把握し、少子化対策のこれらの経費がいかなる効果を持ったかを検証しつつ、どのような分野にどのように支出することが肝要であるかを現場に立ち戻ってよく意見聴取し、吟味する必要がある。子育ては将来の「日本」を担う人間を育成することであり、国の基本であることを忘れてはならない。

明日の日本のさらなる発展を考えた場合、研究開発は地味ではあるものの欠くことのできない分野である。研究開発水準では、日本とアジアの差は縮小しつつあり、国力の源泉を創る等の目標を掲げた「第3期科学技術基本計画」が示された。これは来年度から5年間の科学技術政策の基本となるものである。2006年度予算の編成にあたっては聖域なき歳出削減の姿勢がとられたのであるが、①基本計画により国家プロジェクトとされた宇宙輸送や地球観測システムの重点開発に、7年ぶり増額の1,801億円が計上され、②人材の育成として、博士号取得者の活用支援事業に4億円が計上されるなど、「未来への投資」として科学技術振興費については例外的に財務省原案で、前年度当初比0.4%増の1兆3224億円が計上された。

しかし、概算要求で新規事業の目玉とされた細胞核などの解析に使うX線自由電子レーザーの施設建設費と、世界最速のスーパーコンピューターの開発費は財務省原案ではゼロ査定とされたものの、復活折衝でそれぞれ35億円、23億円が認められた。こうして科学技術振興費は、表1にあるように、財務省原案より88億円上積みされ、前年度当初比1.1%増の1兆3,312億円計上された。

このように、2006年度予算の歳出においては、聖域なき歳出削減が行われる中、これまでは目先のことに追われ、とかく軽視されがちであった次世代育成関連の経費の増額を行っており、この点は評価できる。人間の育成は、人類が生存するための最も基本であり、一朝一夕ではできないものである。このような一見地味な分野ではあるが、次世代育成という重い課題を包含している予算をその内容をより深く検討して重点的に配分する姿勢は、これからも堅持する必要があるだろう。

● 人材育成支援への別の配慮

人材育成に向けられた予算は、このほかにも散見している。例えば雇用問題で、学校にも行かず、

職にも就かず、職業訓練も受けてない「ニート」と呼ばれる若者が65万人程度いるとされ、社会問題となっているが、①ニートに働く意欲を向上させるための相談窓口（「地域若者サポートステーション（仮称）」）を都道府県と政令指定都市に1か所程度設置するためなどに、若者の雇用対策で52億8,000万円、②一定期間働いてみるトライアル雇用に99億1,000万円、③ハローワークでのフリーター常用就職支援事業に6億3,000万円が計上されている。ニート問題は年金制度の問題等、将来にわたっての問題ともなっていく。そして何より勤労の義務を放棄している者に対して、義務遂行をさせることは別の面からも必要なことである。

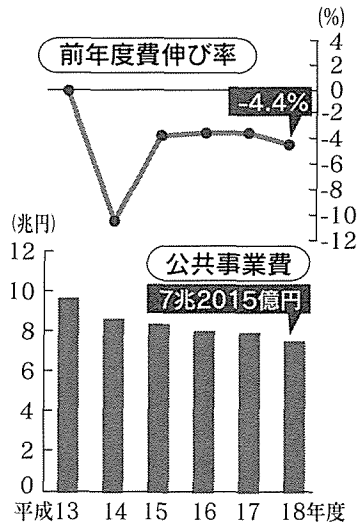
また農林水産分野では、全体として対前年度当初比4.6%減の2兆8,310億円が計上されているが、農業構造改革として、2007年度から強い農業を作るべく新しい経営安定対策が開始される。そのため、①「担い手」となる農家の育成に力を入れるために、担い手への農地の利用集積に59億9,000万円、②集落営農の組織化に107億3,000万円を計上している。農業は食の確保、技術の伝承という観点からも早急に手掛けなければならない人材育成の分野といえよう。

● 経費論のかつての二大巨頭

—公共事業関係費と防衛関係費—

公共事業関係費は図1のように、2001年の小泉政権発足以来、5年連続減少し、前年度当初比4.4%減の7兆2,015億円となっている。これは三位一体改革による補助金削減が大きく関わっているとされている。小泉政権は公共事業関係費について、景気対策で大幅追加される以前の水準に抑制する目標を持っていたが、1988年以来の低い水準となった。コスト削減を図り施策の集中をすとして、①三大都市圏環状道路（首都高品川線等）に前年度当初比22.0%増、②大都市拠点空港

図1 公共事業費の推移



出所：「産経新聞」2005年12月21日付。

(羽田再拡張事業等)に28.0%増、③街づくり交付金に23.3%増、④地域再生基盤強化交付金に70.0%増等、に重点配分している。こうして公共事業3割減を達成してきており、一定の評価してもよからう。

しかし、数字にのみ追われる観もあり、必要な公共事業を切り捨てていないかを検討する必要がある。公共事業費はこれまで大幅な削減を続け、既に岩盤に近づきつつあり、削れる余地が限られてきたとする見解が予算編成当局からも投げかけられている。特に地方ではこの影響が深刻であるといわれている。単に数字合わせのために削減して放置しておくのではなく、問題のある地方の景気や雇用も考えた対応が求められる。

また近年、天災が相次いでいるが、①土地利用・ソフト一体型水害・土砂災害対策に前年度当初比20.1%増の1,110億円、②都市部の緊急浸水対策に4.3%増の1,672億円、③建築物・住宅市街地の地震防災対策に56.5%増の373億円、④緊急津波・高潮対策に19.1%増の276億円を計上し、総合的な防災、減災対策を講じている。このよう

な機敏な対応は評価できる。しかし、このような対策が必要であるということは、すべてにおいて公共事業不要論を振りかざすことが誤りであることを証明している。安全に生きるために必要な公共事業を、最小のコストで最大の効果が出るように工夫する仕組みを根づかせなければならない。また、公共事業に関連して道路特定財源の問題も指摘できるが、それについては各論Iで触れたのでここでは言及しない。

防衛関係費は前年度当初予算比0.9%減の4兆8,139億円であり、4年連続減額されている。テロ等新たな脅威に対する中期防衛整備計画の2年目となるが、戦車などの主要装備の縮減を図りつつ、弾道ミサイルに対処するミサイル防衛(MD)には重点が置かれ、16.8%増の1,399億円が計上されている。在日米軍の再編は3月に決着するため、当初予算からははずされている。そのため、基地再編により日本側の負担が発生することを想定して、在日米軍駐留経費負担(思いやり予算)のうち、提供施設整備費は26.8%減の463億円と過去最大の削減率となっている。防衛のあり方は冷戦

表2 小泉内閣発足時と現在の比較

	小泉内閣発足時 (2001年4月26日)	現在
歳出総額	82兆6524億円 (2001年度当初予算)	79兆6860億円 (2006年度予算案)
一般歳出	48兆6589億円 (01年度当初予算)	46兆3660億円 (06年度予算案)
公共事業 関係費	9兆4352億円 (01年度当初予算)	7兆2015億円 (06年度予算案)
社会保障費	17兆5552億円 (01年度当初予算)	20兆5739億円 (06年度予算案)
新規国債 発行額	28兆2180億円 (01年度当初予算)	29兆9730億円 (06年度予算案)
国と地方の 長期債務残高	646兆円 (01年3月末)	775兆円 (07年3月末見込み額)
日経平均株価 (225種)	1万3973円 (01年4月26日)	1万5941円 (12月22日)
実質GDP (国内総生産成長率)	▼0.8% (01年度)	1.9% (06年度政府経済見通し)
消費者物価 指数(全国)	▼1.0% (01年度)	0.5% (06年度政府経済見通し)

注：▼はマイナス。2001年度当初予算は森内閣が予算編成。
消費者物価指数は、生鮮食品を含む総合の前年度比。
出所：「読売新聞」、2005年12月25日付。

時代と大きく様変わりしている。わが国の防衛をいかにすべきかを根本的に議論すべきときが到来したといえよう。その上で予算のあり方を検討しなければなるまい。

安全大国日本の崩壊と子供の安全対策

かつて世界一安全な国とされた日本の神話が近年徐々に崩れてきていたものの、昨年は一気にその堰が切られてしまった。下校途中の無抵抗な児童を狙った凶悪犯罪が多発したのである。既に大都会の東京都などではこのような犯罪を防ぐべく対策を講じつつあったが、この種の事件が古からの地域社会が何とか残存している地方でも発生してしまったのである。

そのため、文教会計予算が全体として、前年度

当初比10.7%減の3兆9,359億円に抑制される中で、子ども安心プロジェクトとして、①地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業に要求額の8億円増の14億円、そして以下新規で、②子どもの安全に関する情報の効果的な共有システムに2億円、③高学年児童の授業終了まで低学年児童が空き教室で地域住民に本の読み聞かせをしてもらい、子ども待機スペース交流活動推進事業に7億円、④携帯電話やICタグ等のIC機器を活用した安全対策の調査研究のための、地域で子供を見守る全国ネットワークシステムの構築に1億円の計上がされている。また、警察庁関連で、子供の安全対策として、前年度当初比21.8%増の6億円が計上されている。これは地域住民による自主防犯活動を支援する「地域安全安心ステーション」モデル事業の拡大と、通学路に「子ども緊急通報装

置」を設置することによる。

これらの試みと財政支援は評価に値するが、安全崩壊は別の要因も指摘できる。国民の意識の問題である。自己中心的な、個人主義の蔓延についても再考しなければならない。それは教育を通じて行うしか今は方法があるまい。また、教育を通じて防犯を啓蒙することが求められている。こういったことも踏まえて、財政がいかなる支援ができるかを根本から考える重要な時期にあるといえる。

● 小泉政権の予算編成と歳出

2006年度予算は、小泉政権最後の予算編成とされる。小泉政権では一貫して財政再建を目標に掲げて構造改革を進めてきた。表2は小泉内閣発足時と現在の財政・経済の状況を比較したものである。この表はある意味で面白いものであるが、このような数字の比較だけでは読み取れないことも数多い。

予算編成はまず大枠である内閣の基本方針を示すマクロ予算編成をした上で、個別予算を積算するミクロ予算編成へと進むのが理想とされてきた。しかしこれまでのわが国の現実には編成日程の関係もあり、ミクロ予算編成からマクロ予算編成へと進まざるを得なかった。それが小泉政権出現により、理想型へと近づいていることは確かである。これは小泉首相のトップダウン方式の政治運営によるところが大きいといえる。この方式には問題点も指摘されるが、自らの信念を国民に訴え、基本方針を示して突き進む姿勢に大多数の国民からの支持がえられている。そして、2006年度予算はその特色に歳出の大幅削減があげられたが、それはこのような小泉構造改革ブームという特殊要因によるところが大きいとする見解がみられる。

今回の歳出削減は改革の始まりであり、本格的な改革はこれからとみる向きが強いが、果たして今年度予算のような次世代育成関係予算を除いたほとんどすべての歳出削減をするといった、ある意味で大胆な予算編成を来年度以降も継続できるかは疑問視されている。そして、今回はこのような特殊要因があったためであって、財政再建のための歳出削減はこの程度ではまだ生ぬるい、とかなり批判的な見解もある。また国の予算のスリム化は見た目で達成されているかにみえるが、実は地方への補助金、交付税の削減や税源移譲といった財源と支出の地方への移しかえによるだけという指摘もされている。

このようにさまざまな問題点があげられるが、「次世代育成」という人間の営みの中で最も重視されるべき分野を除いて、財政再建のためにこれまでなかなか切り込めなかった歳出削減に全般的に踏み切ったこと自体は評価できる。今後はこれをより国民生活の実態に合う形で個別の予算編成の際に考慮していくかが、すぐに求められていることといえる。

いま一つ指摘しておくべきことは、小泉政権下でも従来と同じように当初予算ではシーリングを厳守して予算編成をアピールしてはいるものの、結果として、補正、執行を通じて、決算段階ではアピールされていた歳出削減が見事に裏切られていることも多い。これは予算編成の問題点であられる当初予算でシーリングを厳守するために補正予算で要求予算を確保しようとする「補正廻し」等によるものである。今回の2006年度予算での歳出削減が真に評価されるのはその意味で、2006年度決算が確定したときといってもよい。補正廻しのような姑息な手段を使わずに、国民で広く歳出削減を議論できるような環境整備も今後求められると思う。■

[各論 V] 改革の進展が焦点の 特別会計・財政投融资

浅羽 隆史

白鷗大学法学部助教授

● 構造的問題を抱える特別会計

財政法は、予算単一を原則としている。これは、予算全体を一つの会計で見渡せるようにすることで、財政の健全性の確保や、財政民主主義のもとでの国民に対する明確性の担保などを目的としている。このような考え方にもとづき、一般会計が設置されている。

一方、特別会計は、一般会計と一体で経理した場合、明確性が妨げられ、かえって健全性を損なうような場合に限り設置できる。設置が認められるのは、国が特定の事業を行なう場合や、特定の資金を保有してその運用を行なう場合、そして、特定の歳入を特定の歳出に充てる場合で区分経理の必要性が認められる場合である。特別会計は、あくまで予算単一の原則の例外的な存在である。

しかし、例外とはいえ、規模、内容いずれをみても、無視できない重要性をもつ。特別会計は31会計にのぼり、2006（平成18）年度の歳出予算案の単純合計は460兆円で、一般会計の6倍弱になる（図参照）。

ただし、明確性や健全性を図る目的で設置されているにもかかわらず、複雑で分かりづらい、予算を見ても財政の実態がわからないといった問題がある。また、特別会計のなかには、その存在が疑問視されるものも含まれる。

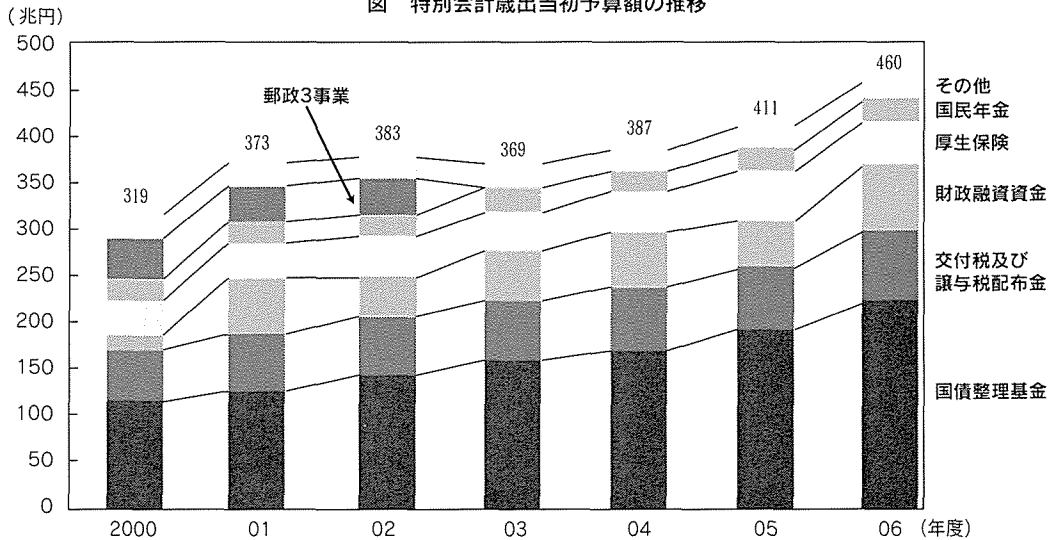
たとえば、2006年度予算案において、一般会計からの繰入金歳入の過半を占める特別会計が6会計ある。これは、公共事業関係の特別会計に多い。とくに治水特別会計や港湾整備特別会計では、一般会計からの繰入金が70%超となっている。こうした特別会計は、地方公共団体からの国直轄事業負担金など特殊な財源を有しているが、その割合は低く、一般会計と区分経理する必要性は乏しくなっている。

特別会計の複雑さは、会計数の多さからだけではない。特別会計のなかには、会計内をさらに区分経理しているものも多く、最多の食糧管理特別会計では7勘定にのぼる。こうなると、資金の流れを正確に把握し、国の財政全体の状態をつかむことは容易ではない。2006年度特別会計の歳出予算案の単純合計460兆円に対して、純計額は225兆円にすぎない。これは、会計内の取引や特別会計間の取引の大きさと複雑さを物語るものである。

その他、特別会計の財政の実態をわかりづらくさせている理由の一つに、借入金や剰余金など特別会計の例外規定の存在があげられる。各特別会計法にもとづき、2006年度予算案では、9会計が借入金等（一時借入金を除く）に依存している。

もちろん、絶対に特別会計が借入金等に依存してはいけない訳ではない。たとえば、国債整理基金特別会計のように、借換債発行による公債金収

図 特別会計歳出当初予算額の推移



注：1.財政融資資金特別会計は、2000年度まで資金運用部特別会計。

2.各特別会計の歳出予算案を単純合計したもの。

出所：財政制度等審議会「特別会計の見直しについて」。

財務省主計局「特別会計の見直しについて」（平成18年度政府案）2005年12月。

入が歳入のなかで最大項目となるのは当然だろう。しかし、そうした本来の目的で借入金等が多い場合とは異なる特別会計でも、借入金は多い。交付税及び譲与税配付金特別会計、国有林野事業特別会計、そして石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計まで、借入金が歳入の中で最大となっている。国家財政の健全性の確保や国の債務のわかり易さという面を考えれば、特別会計における借入金はできるだけ避けるべきであろう。

剰余金の処理について、ルール上、一般会計では1/2以上を国債償還財源に充てたうえで、翌年度の歳入に繰り入れる（実際には国債償還財源に充当しないことも多い）。特別会計では、翌年度に全額を繰り入れるか、積立金として財政融資資金に預託されて運用される。そのため、多額の剰余金繰り入れがあったり、必要以上に積立金を保有する特別会計がある。たとえば、農業経営基盤強化措置特別会計の2006年度予算案では、歳入の2/3強が剰余金で占められている。

特別会計改革の方向性

このような特別会計の実態から、改革は不可欠であった。そして、2005年12月24日閣議決定された「行政改革の重要方針」において、今後の特別会計改革の方向が示された。そこでは、小さくて効率的な政府を特別会計においても目指すとして、以下のような改革方針が掲げられている。

- ①資産・負債や剰余金等のスリム化で、5年間合計20兆円程度の財政健全化への貢献
- ②純計額で表示の所管別や主要経費別の予算参考資料を法定資料に含める等、財務状況の透明化
- ③例外規定等を整理。会計情報を統一し、企業会計に準じて資産・負債を開示。また、設置要件の厳格化や、5年ごとの見直し条項を導入

そして、今後5年間を用途に、全31会計を1/2から1/3程度に縮減するとしている。縮減の方策は、廃止、独立行政法人化等、一般会計に統合、

特別会計同士の統合などが検討される。また、改革過程において、透明性の確保や民間関係者等の意見聴取、市場化テストの積極的な活用が謳われている。

こうした改革の方向性は、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、その具体策は著しく不十分である。

たとえば、道路整備、治水、港湾整備、空港整備、そして都市開発資金融通の5特別会計については、2008年度までに統合するとしている。しかし、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（本来は一般会計を経由すべき揮発油税の直入分を含めれば70.0%）。統合では、単なる数合わせに終わる可能性を否定できない。特別会計内に区分勘定を置けば、実質的にあまり変わらないばかりか、かえって明確性を損なうことになりかねない。よって一般会計への統合を検討すべきであろう。

また、明確に廃止等を打ち出しているのは、国立高度専門医療センター特別会計と産業投資特別会計（社会資本整備勘定を廃止、産業投資勘定は移管）だけである。

一般会計への統合についても、その方向性が明示されているのは、国営土地改良事業、登記、特定国有財産整備の各特別会計だけである。そして、一般会計に統合しても、「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、多くの特別会計では、「廃止を含め検討する」「平成20年度までに、独立行政法人化を検討する」「平成20年度までに、取り扱いにつき検討する」などといった表現が並んでいる。しかし、数年の検討期間を経て実効ある改革が実現するか疑問の余地は大きい。単なる問題先送りの可能性は否定できないだろう。抜本的な改革に着手するのか、今後の展開を注視する必要があるだろう。

● 改革への小さな一歩

こうした観点から再び2006年度の各特別会計の予算案を概観すると、確かに改革の第一歩は確認できるが、本格的な改革の一歩とは言えない。

積立金・剰余金の活用について、2006年度予算案では、13.8兆円を一般会計及び国債整理基金特別会計に繰り入れ、特別会計改革の第一歩の形になっている。なかでも、財政融資資金特別会計は、金利変動準備金として積み立てている23.7兆円のほぼ半分に相当する12兆円を国債整理基金に繰り入れ、国債残高の圧縮に用いる。また、外国為替資金特別会計からは、外貨運用等による剰余金として、1.6兆円一般会計へ繰り入れる。そのほか、産業投資特別会計なども一般会計へ繰り入れる。

一方、特別会計の歳出削減は、独立行政法人向け運営費交付金見直しや予算執行実績の反映などで0.5兆円にとどまる。

このように、2006年度特別会計予算案では、改革の第一歩は踏み出されているものの、比較的手のつけやすい積立金や剰余金の活用が主である。特別会計改革の成否は、やはり今後の制度そのものの見直しにかかっている。

2006年度特別会計歳出予算案は、31会計の単純合計額では、前年度と比べ48兆円増加している。ここから重複経常分を除いた純計額は、2005年度の205兆円から20兆円増である。主な増加要因は、国債整理基金特別会計における国債償還費の増加（純計額28.9兆円）などであり、公共事業などの政策的経費は一般会計同様、おおむね減少している。

個別に見ると、前年度比増加しているのは12会計である。なかでも、国債整理基金特別会計のほか、財政融資資金特別会計、農業共済再保険特別会計、地震再保険特別会計、そして空港整備特別会計で2005年度比1割以上増加している。

表 2006年度財政投融资計画の概要

(単位：億円、%)

区分・機関	2005年度計画	2006年度計画	伸 率
中小企業関連機関	39,172	34,598	△ 11.7
うち国民生活金融公庫	24,900	22,740	△ 8.7
中小企業金融公庫	14,172	11,858	△ 16.3
その他の公庫・銀行	23,118	21,410	△ 7.4
うち国際協力銀行	10,976	10,890	△ 0.8
日本政策投資銀行	8,480	7,544	△ 11.0
農林漁業金融公庫	1,800	1,720	△ 4.4
沖縄振興開発金融公庫	1,112	956	△ 14.0
教育・福祉・医療関連機関	8,523	8,195	△ 3.8
うち(独)福祉医療機構	3,994	3,571	△ 10.6
(独)日本学生支援機構	3,371	3,473	3.0
(独)国立大学財務・経営センター	605	611	1.0
国立高度専門医療センター特別会計	103	134	30.1
その他の機関	41,805	37,343	△ 10.7
うち道路関係6機関	27,983	26,941	△ 3.7
(独)都市再生機構	10,300	7,398	△ 28.2
空港整備特別会計	509	786	54.4
関西国際空港(株)	244	348	42.6
(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構	882	616	△ 30.2
石油及びLNG・需給構造高度化対策特別会計	666	472	△ 29.1
地方	58,900	48,500	△ 17.7
うち地方公共団体	47,200	38,500	△ 18.4
公営企業金融公庫	11,700	10,000	△ 14.5
合 計	171,518	150,046	△ 12.5

出所：財務省「平成 18 年度財政投融资計画の機関別概要」。

● 縮小が続く財政投融资計画

2006年度財政投融资計画は、合計 15.0 兆円と 2005年度当初計画と比べ 2.2 兆円、12.5 % の大幅な減少となっている（表参照）。これで財政投融资計画は 7 年連続の減少で、ピークだった 1996 年度の 40.5 兆円（一般財投分）の 1/3 強の水準まで縮小している。この間、用途別分類表でみると、ほとんどの分野で減少している。なかでも大きいのが住宅であり、ピーク時の 14.4 兆円が 2006 年度計画では 0.9 兆円まで減少している。これは、住宅金融公庫廃止の方針を受けたものである。

2006 年度財政投融资計画について、財政投融资の対象機関（以下、財投機関）は、2005 年度

に 42 だったものが、政策金融改革の流れのなかで商工組合中央金庫が外れるなど、38 に減少する。これは、さまざまな行政改革が一定の成果をあげているといえる部分である。

各財投機関向けの計画額をみると、多くが 2005 年度に比べ規模が縮小している。なかでも、2006 年度地方債計画の削減を反映して、地方公共団体の 0.9 兆円減少が目立つ。これに公営企業金融公庫を加えた地方分でみると、1.0 兆円減となる。これは、2005 年度当初計画比 17.7 % に相当する大幅な減少である。また、民業補完原則の徹底などの理由で中小企業金融公庫が 16.3 % 減になるなど、中小企業関連機関もあわせて 11.7 % 減となっている。

一方、羽田空港再拡張事業の推進などによる空

港整備特別会計（54.4％増）や関西国際空港（株）（42.6％増）の増加が目立つ。そのほか、奨学金貸与人員の増加のため、日本学生支援機構が増加している点にも、2006年度計画の特徴が伺える。

財政投融资の原資では、2006年度計画に大きな変化は見られない。相変わらず、財政融資資金が多くを占める。財政投融资計画全体の減少を反映して、財政融資資金も減少しているものの、原資に占める比率は2005年度計画の64.3％から65.9％へと上昇している。このほか、郵便貯金資金をはじめ、すべての原資が2005年度計画に比べ減少している。

財投改革は未だ道半ば

財政投融资計画の規模は大幅に縮小し、対象機関も減少している。財政投融资計画残高も、2006年度末見込みは279.4兆円で、2005年度末見込みを22.5兆円、ピークの2000年度末と比べ138.4兆円それぞれ下回っている。一方、財投機関独自の信用によって発行される財投機関債の発行予定額は、増加している。

このようにしてみると、2001年度にはじまった財投改革は、一見順調に推移しているように思われる。財投改革の目的は、特殊法人等の財投事業の膨張を止め、政策上のニーズにもとづいたう

えで有償資金の運用先としてふさわしい一定の収益のあがる事業に対象を限定するといったものであった。そのために、市場メカニズム活用の徹底が謳われていた。

確かに、財政投融资の原資は大きく変わり、以前のように郵貯・簡保・年金といった原資の増加が財政投融资の膨張につながるといった状況はなくなった。そして、民間準拠の財務指標が作成されたり、財投改革の総点検のフォロー・アップもなされている。

さらに、上記のように独自の信用に基づいて発行され、市場から厳しいチェックを受けることが期待されている財投機関債の発行予定額は増加している。しかし、事業規模の小さい財投機関では、財投機関債を発行していないものも多く残る。また、その規模も財政投融资原資と比べると1/3強、財投債と比べても1/2強に過ぎない。そして、そうした低い水準にありながら、2006年度の財投機関債発行予定額の前年度比伸び率は2.0％にとどまっている。そのため、事業の内容が市場から厳しくチェックされるような場面は相変わらず乏しく、市場メカニズムの発揮される部分は限定的である。改革は今だ道半ばであり、今後の進展も不透明である。財投債や財投機関債の位置づけなど、制度的にもさらなる見直しが必要な時期に来ているかもしれない。■

[各論Ⅵ] 切り詰められる地方財政と 分権改革のゆくえ

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

2006 年度の「地方財政計画」

国も地方も歳出削減となった2006（平成18）年度予算は、小さな政府を標榜してきた小泉首相にとっては面目躍如といったところであろうが、常識的に考えると異常な予算であることには変わらない。国は言うに及ばず、地方も赤字公債に頼らなければ予算が組めない状況である。地方の財源不足は、2005年度の11.2兆円に引き続き8.7兆円もの巨額に達している。それでも税収増への期待から、財政健全化に向けて“一歩踏み出した”と早々に危機脱出へ動き始めたような論調もみられる。しかし、地方経済を取り巻く環境はなお厳しく、とくに首都圏を除く地域では地価の下落も止まらない状況である。

そこで2006年度の地方財政の姿をみていくと（表1参照）、地方財政計画の規模は83兆1,800億円で対前年度5,900億円減、率にしてマイナス0.7%である。前年度割れは5年連続である。2004年度から導入された児童手当等拡充分等を除くと82兆3,200億円であり、この規模はバブル期前の水準に近づいている。歳出削減も重要であるが、地方財政の適正な規模ということも検討すべき水準であろう。また地方財政計画はこれまで決算を上回り過大計上されているとの指摘を受けてきたが、投資的経費（単独）の削減が進み、そ

の乖離は2000年度をピークに縮小し2006年度は1兆円程度とみられる。財務省が声高に叫んできた地方財政計画は過大計上であるという主張はもはや通らなくなった。

つぎに、政策経費に充てられる地方一般歳出をみると、66兆5,000億円で対前年度8,200億円減、率にしてマイナス1.2%である。一般歳出の対前年度割れは7年連続であるが、削減率は2002年度のマイナス3.3%をピークに、05年度と06年度はマイナス1%台に抑えられている。政策経費の削減は投資的経費の2兆4,000億円のカットが大きい。給与関係費も1,000億円のカットである。地方公務員定数は、過去5年間で4.6%削減されたが、昨年発表された「集中改革プラン」ではそれを上回る定数削減を求めている。職員定数もかなり削減され、団塊世代の退職を考えると一般行政職では人材不足に陥る可能性もある。

歳出削減と税収増で財源構成は若干の改善がみられる。一般財源総額は55兆6,300億円で、対前年度で200億円ほどの増加である。一般財源比率は66.6%と、前年度の64.0%から2.6%アップとなる。また地方債依存度も13.0%程度で前年度の14.6%から1.6%低下し、プライマリーバランスも0.5ポイントの改善が見込まれている。しかし、これは地方税収が1兆6,000億円ほど増加すると見込んでの数値である。たしかに税制改正による増収もあるが、固定資産税の評価替による減収要

表1 2006年度地方財政の状況

地方財政の規模		
地方財政計画	83兆1,800億円程度	(前年度△5,900億円程度△0.7%程度) (参考) 児童手当等拡充分等除き
	82兆3,200億円程度	(〃 △1兆900億円程度△1.3%程度)
地方一般歳出	66兆5,000億円程度	(〃 △8,200億円程度△1.2%程度) (参考) 児童手当等拡充分等除き
	65兆6,500億円程度	(〃 1兆3,200億円程度△2.0%程度)
一般財源総額	55兆6,300億円程度	(〃 200億円程度 0.0%程度)
一般財源比率	66.6%程度	(前年度64.0%)
財源不足の補てん		
財源不足	8兆7,000億円程度	(前年度11兆2,000億円)
通常収支の不足	5兆7,000億円程度	(〃 7兆5,000億円)
恒久的減税の分	3兆 400億円程度	(〃 3兆5,000億円)
通常収支の補てん		
地方交付税の増額	1兆1,500億円程度	
臨時財政対策債	2兆9,100億円程度	
財源対策債	1兆6,500億円程度	
恒久的減税の分		
たばこ税の一部・法人税の交付税率の引上げ・地方特例交付金及び減税補てん債による補てん	1兆8,100億円程度	
交付税特別会計借入金により補てんし国・地方折半で償還	1兆2,300億円程度	

資料：総務省「平成18年度地方財政対策のポイント」2005年12月。

因もある。また景気拡大は他方で金利上昇をもたらし、公債費負担を押し上げるリスクを抱えている。

さて、財政不足の補てんをみると、財源不足は8兆7,000億円であり、このうち通常収支の不足分は5兆7,000億円、恒久的減税の分は3兆400億円である。いずれも前年度を下回っている。通常収支の不足分については地方交付税の増額で1兆1,500億円、臨時財政対策債で2兆9,100億円（うち2兆2,000億円は既往の元利償還充当分）、財源対策債で1兆6,500億円を賄っている。また恒久的減税分の措置については05年度と同様であるが、07年度以降については法人税の交付税率引上げや地方特例交付金で措置することが決められ

ている。財源不足は1994年度から12年も続き、これを地方債や交付税特別会計借入等で賄ってきたため、06年度末には借入残高は200兆円を超える。恒常的な財源不足はもはや歳出削減では不可能である。歳入面の抜本的な検討が必要であろう。

● 地方債計画と起債自由化のもとでの 地方債

2006年度の地方債計画は総額で13兆9,466億円で前年度より1兆5,900億円減、率にしてマイナス10.2%である（表2参照）。削減額は一般会計債と臨時財政対策債が大きい半面、新たに退職手当債が2,000億円計上されている。資金面では政

表2 地方債計画

(単位：億円、%)

	2006年度	2005年度
一般会計債	70,699	83,382
公営企業債	30,575	32,170
公営企業借換債	2,000	2,000
減税補てん債	4,520	5,583
臨時財政対策債	29,072	32,231
退職手当債	2,600	0
普通会計債分	108,174	122,619
公営企業会計等	31,292	32,747
政府資金	38,500 (27.6)	47,200 (30.4)
財政融資資金	33,700 (24.2)	35,400 (22.6)
郵政公社資金	4,800 (3.4)	11,800 (7.6)
公営公庫資金	14,060 (10.1)	15,330 (9.9)
公的資金計	52,560 (37.7)	62,530 (40.2)
民間等資金	86,906 (62.2)	92,836 (59.8)
合 計	139,466 (100.0)	155,366 (100.0)

注：() 内は構成比。

出所：表1と同じ。

府資金から民間等資金へ前年度に引き続きシフトしている。

さて、2006年度から地方債の発行が許可制から協議制となる。許可制を規定していた地方自治法第250条が削除され、同法第230条第1項が適用されて地方債の発行は自治事務となる。協議制では、地方債発行時の協議で総務省（市町村は知事）が同意すれば公的資金の借入や元利償還金が地方財政計画に算入されるが、同意を得ないで起債する場合には地方議会へ報告することになる。

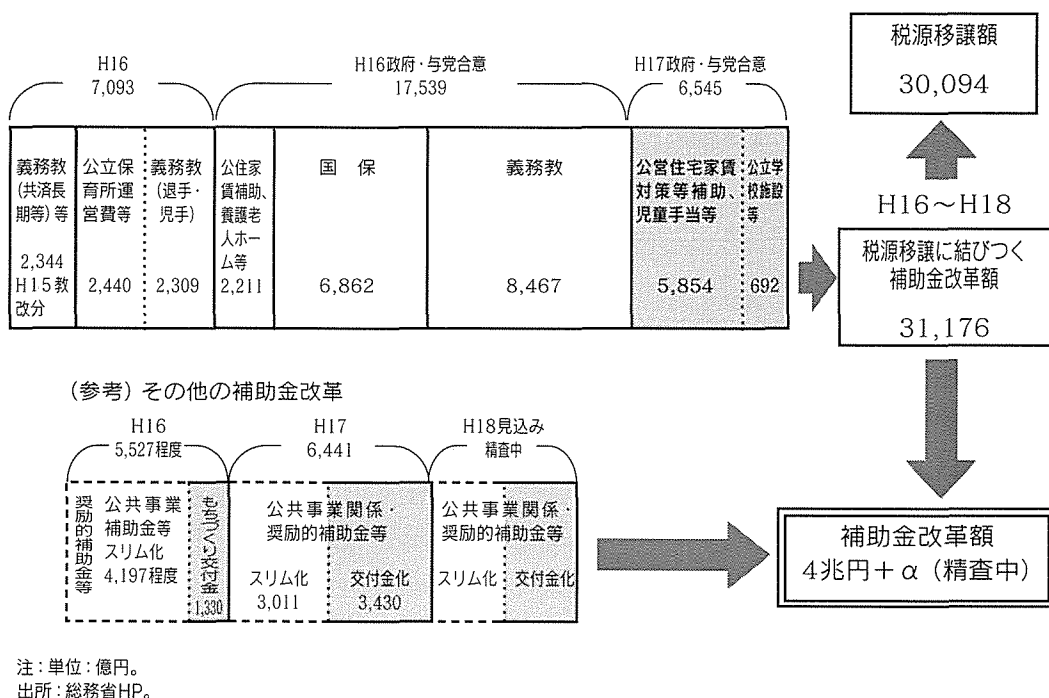
しかし協議制でも次の場合には許可制とされる。①赤字比率、実質公債費比率の高い自治体、②標準税率未満の課税を行っている自治体。①については、赤字比率は標準財政規模に対する実質収支の比率であるが、ここでは標準財政規模に臨時財政対策債発行可能額が含まれ、また算定は一般会計に特別会計を加えた純計で計算される。実質公債費比率は起債制限比率に代わって導入される指標であるが、これについては積立不足額を

割引くなど債務をより厳しく見積もっている。実質公債費比率18%を超える団体は起債を認めない方針である。②については従来の徴税努力の義務づけである。

協議制の移行とともに地方債の資金は、政府から民間へのシフトがより鮮明になっている。政府資金のウエイトは05年度の30.4%から06年度は27.6%へ2.8%ポイント低下する一方、民間等資金は59.8%から62.2%へ2.4%ポイント増加している。今後、協議制で市場公募債団体が増加すれば民間資金はますます増加しようし、また公営企業金融公庫の改革も迫っているため、地方債資金は市場からの調達が加速するものと考えられる。

かつて日本格付投資情報センターが公募債発行28団体（16の都道府県と12の政令市）について債権格付けではないがヒアリング等をもとに地方債の元利償還能力に関する勝手格付けを行った。結果は28団体すべてが現行制度のもとではAA+からAA-の範囲（3ノッチ）にランクされほと

図1 税源移譲に結びつく補助金改革のイメージ（平成17年12月18日時点）



んど格差はみられなかったが、併せて調査した決算カードに基づく都道府県と政令市の財務ランク付けでは、I からVの5段階で最高から最低まで大きな較差が付けられていた。起債自由化となればこうした地方債価格付けは再び注目を集めようし、自治体の自己責任が問われるなかでは重要な指標ともなろう。自治体財政の健全性や効率性が市場から厳しく評価される時代である。

三位一体改革の虚実と分権改革のゆくえ

2004年度からの三位一体改革はつぎのように決着した。国庫補助負担金は約4兆円の削減、税源移譲は所得税から住民税へ3兆円の移譲、地方交付税はこの間の削減額が約5兆円である（図1参照）。数字で見る限り、今回の改革は当初の目標をクリアしている。しかし中身を見ると、国庫

補助負担金の削減は国庫補助負担率の引下げが中心であり、国の関与は残されたままである。しかも義務教育費のような国民生活の基盤にかかわる補助金が対象とされた。また国庫補助4兆円削減のうち、税源移譲の対象となったのは3兆円である。これでは国のための三位一体改革といわざるをえない。

もともと国庫補助負担金の改革は国の関与を断ち切り、その分を地方の一般財源化することが目的であり、補助率の引下げで数字合わせをしても全く意味がない。たしかに公共事業が税源移譲の対象から外されれば義務教育関係や社会保障関係に絞られるが、こうした中途半端な削減ならしないほうがましである。しかも税源移譲といっても3兆円では国税と地方税の配分割合は数%の移動で55対45であり、依然として国税が過半を占めることに変わりはない。このまま今回の三位一体改革の“実績”を踏まえて第二次の改革へ進むことになれば、国の関与を残したまま地方へ負担を強いる“見

せかけ”の分権化がなされるだけである。

分権改革が見せかけのなかで進められる一方、地方の自己責任はより厳しく求められてくる。今後、起債自由化などによって地方の自主・自立が制度化されるにつれ、責任の所在を明確にする仕組みも導入される。現行法上は自治体の破産はありえないが、市場の監視という観点から自治体の破産ということも経済財政諮問会議で検討されはじめている。もちろん民間のような破産はありえないにしても、アメリカの自治体破産を参考にした民事再生法型の破産を制度化することは十分考えられる。現行制度は事前に赤字団体に転落しな

いよう起債制限比率や限度額といった仕組みが細かく設けられ、今後は実質公債費比率が制限指標となる。国による事前チェックが有効に機能しない場合には、自治体自身がチェック機能を強化しなければ破産に直面することも大いにありうる。

分権化とともに自治体の自己責任を明確にすることはもちろん必要なことであるが、真の分権体制のもとで自治体の責任を求めるのであれば、責任の名のもとに新たな統制のツールが盛り込まれかねない。今後とも分権改革の虚実を見極めることが重要である。■

