

# 〔総論〕 景気頼みの国債減額と 展望なき財政再建

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

## ● 2005年度経済見通し：景気減速下における楽観的景気・物価見通し

2005（平成17）年度予算案の第一の特徴は、その基礎にある景気・物価見通しが楽観的なことである。

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。景気上昇はリストラにより収益条件を改善した企業の旺盛な設備投資が外需の拡大と結びついた「投資・輸出」主導型であった。公共投資の削減により公的需要が減少し、リストラと福祉後退による将来不安で個人消費が本格的な回復をみせない中で、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景気上昇であった。

内閣府が2004年12月8日に発表した新算定方式による7～9月期の改定値ではGDP成長率（年率換算）は名目マイナス0.1%、実質0.2%にとどまっている。4～6期については実質で旧算定方式のマイナス0.1%がマイナス0.6%に下方修正されている。内閣府が12月7日に発表した景気一致指数は3ヵ月連続で50%を割れ込んでおり、景気が後退局面に入ったとの見方も出ている。

成長率低下の主因は輸出の伸び悩みにより、外需の寄与度がマイナスに転じたことにある。原油

高、中国の景気過熱の鎮静化、アメリカの旺盛な個人消費・住宅建築を支えた低金利の終息など、対外要因は明らかに変調しているが、それが深刻な景気後退をもたらすかどうかは予断できない。

以上のような経済情勢の下で12月20日に閣議了承された2005年度の経済見通しでは、実質成長率は1.6%で04年度の実績見込み（2.1%）と比較して低下幅は0.5ポイントにすぎない（表1参照）。輸出等について7.1%という高い伸び率が設定されており、良好な対外条件が持続するという楽観的見通しが前提になっている。アメリカの「双子の赤字」が拡大しつつあり、ドル暴落による世界経済の混乱という危機要因は見逃せない。

注目されるのは消費者物価上昇率が7年ぶりに上昇すると見込まれており、物価見通しがきわめて楽観的な点である。そこで名目GDP成長率は、2003年度と04年度の0.8%を上回る1.3%と見込まれている。税の自然増収に大きく影響するのは名目GDPである。7年ぶりの消費者物価上昇は2005年度にデフレ脱却という政府の目標に合わせた願望であり、何ら根拠があるものではない。

後述するような強気の自然増収の見込みは、楽観的な物価見通しを前提とするものであり、その経済的基盤は脆弱である。

表1 主要経済指標の政府見通し

	(%)		
	03年度	04年度	05年度
実質GDP	1.9	2.1	1.6
個人消費	0.5	1.7	0.9
設備投資	8.2	5.6	3.3
輸出	9.9	12.9	7.1
名目GDP	0.8	0.8	1.3
GDPデフレーター	▲1.1	▲1.3	▲0.3
消費者物価	▲0.2	▲0.1	0.1
完全失業率	5.5	4.7	4.6

注：1) 完全失業率以外は前年度比増減率。

2) 2003年度は実績、04年度は実績見込み、05年度は見通し。  
出所：「日本経済新聞」2004年12月20日付（夕刊）。

## ● デフレ脱却を前提とした展望なき 財政健全化目標

長期停滞・デフレという基調の下での景気減速により、先進国で最も高い財政赤字比率（一般政府の財政収支差額の対GDP比）を引き下げようとする財政健全化は厳しい枠組みの中で進めざるをえなくなっている。

内閣府が2004（平成16）年12月14日に経済財政諮問会議に提出した「経済財政の中期展望（2005～2009年度）」改定原案では、国・地方の基礎的財政収支（国債費を除く歳出を借金なしで賄えると均衡化）を2010年代初頭に黒字化するという健全化目標を設定している。2005～2006年度の「重点強化期間」においては、政府の支出の対GDP比を2002年度以下にし、同時に2007年度以降の歳入面を含めた改革の検討を始めるとしている。

「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。それに盛り込まれた財政健全化計画は、2010年代初頭に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2006年度前後に2000

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、2004～2006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、財政健全化路線は破綻しつつある。2004年度予算案策定段階で、中央・地方の基礎的財政収支の赤字比率（対GDP比）は2003年度に5.4%、2004年度に4.6%と見込まれており、2000年度の「半分程度」に低下するどころか、むしろ上回っているのである（比率は参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」平成16年度版による）。

「経済財政の長期展望（2005～2009年度）」においても、2001年1月に設定した「国・地方の基礎的財政収支を2010年代初頭に黒字化する」という財政健全化の目標を堅持しているが、達成できる展望はない。中低所得層に「痛み」を集中する小泉「構造改革」の下ではデフレを伴う「長期

表2 2005年度予算案の概要

一般会計歳出入総額		82兆1,829億円	720億円増 (0.1%)
歳入	税収	44兆 70億円	2兆2,600億円増 ( 5.4%)
	税外収入	3兆7,859億円	120億円増 ( 0.3%)
	国債	34兆3,900億円	2兆2,000億円減 (▲6.0%)
	国債依存度	41.8%	
	年度末国債残高	約538兆円	約33兆円増
歳出	一般歳出	47兆2,829億円	3,491億円減 (▲0.7%)
	社会保障	20兆3,808億円	5,838億円増 ( 2.9%)
	公共事業	7兆5,310億円	2,849億円減 (▲3.6%)
	文教・科学技術振興	5兆6,899億円	4,431億円減 (▲7.2%)
	うち義務教育費	2兆1,150億円	3,978億円減 (▲15.8%)
	防衛	4兆8,564億円	466億円減 (▲1.0%)
	ODA	7,862億円	176億円減 (▲3.8%)
	国債費	18兆4,422億円	8,736億円増 ( 5.0%)
	地方交付税交付金等	16兆 889億円	4,046億円減 (▲2.5%)
財政投融资計画		17兆1,518億円	3兆3,376億円減 (▲16.3%)

注：歳出・歳入の増減額と（ ）内の増減率は2004年度当初予算比。  
 出所：「朝日新聞」、「日本経済新聞」2004年12月24日付（夕刊）、12月25日付。

停滞」からの脱却と財政健全化を達成することは困難である。分権改革とリンクした生活保障機能の再構築を軸とする経済再生を通じてしか、財政健全化の展望はひらかれない（拙稿「〈市場活用型構造改革〉予算と〈財政健全化政策〉の破綻」『生活経済政策』2003年3月号10-11頁参照のこと）。

## ● 「国債減額」の第一歩・「30兆円枠」を大幅超過

2005（平成17）年度の一般会計歳入歳出予算案の概要をみると、新規国債の発行額は2.2兆円減少し、34.39兆円になっている（表2参照）。新規国債の減額は4年ぶりであるから、国債減額、財政赤字の縮減は2005年度予算案の第三の特徴といえよう。

小泉内閣の「二兎を追う」政策の一環としての財政健全化政策では、「国債30兆円枠」の維持が柱であった。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年度補正予算案では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いない。

2005年度予算案で「国債減額」の第一歩を歩み出したものの、規模は「30兆円枠」を大幅に上回っており、国債依存度は前年度当初比で0.3%の低下にとどまり、41.8%と高水準である。02年度補正予算以降続く「国債30兆円枠」の大幅突破は、小泉内閣の財政健全化政策が破綻していることを表現している。

## ● 大幅な税の自然増収と国民負担の増加

国債減額を支えたのは、第一に前年度当初比で2兆2,600億円の税の増収である。2005（平成17）年度税制改正の初年度の効果はネットで5,200億円の減収（うち税源移譲で6,910億円の減収）となっている。2004年度改正の効果として、税源移譲による4,249億円の減収（2005年度実施分）、老年者控除廃止・公的年金控除等縮小（2005年1月から）の平年度化などによる増収があり、両年度の改正によるネットの減収を考慮すると、当初予算ベース（前年度当初比）で3兆円近い自然増収を見込んでいることになる。

2004年度補正予算案の年度内自然増収（当年度当初比）は約2兆3,000億円であるから、さらに約7,000億円の自然増収の上乗せが見込まれていることになる。楽観的な景気・物価見通しと結びついた強気の自然増収見込みが2005年度予算案の第三の特徴となっている。

税目別では法人税（11兆5,130億円）が今年度当初比で22.3%増と最も高い伸びが見込まれている。消費税は今年度当初比6.3%増の10兆1,640億円であり、個人消費の底堅さと非課税業者の基準引き下げ（3,000万円から1,000万円へ）の効果を見込んでいる。一方、所得税は今年度当初比で4.5%減の13兆1,640億円と見込まれている。三位一体改革による所得譲与税としての税源移譲（約1.1兆円）と郵便定額貯金の大量満期がすぎて利子所得が約4,000億円減少することによるものであり、こうした要因を除くと、3%強と高い伸びを設定していることに留意しなければならない。以上のように4年ぶりの国債減額を歳入面で支えている自然増収見込みは、楽観的な景気・物価見通しを前提としたものであり、実現の見通しが明るいわけではない。

2005年度税制改正案による初年度増減収額は、税源移譲を除くと1,710億円の増収であり、定率

減税の段階的廃止で1,850億円の増収、企業関係特別措置の縮小で100億円の減収、住宅税制で30億円の減収、その他で10億円の減収となっている。定率減税の段階的廃止は2006年1月1日以降に支払われる給与等または公的年金等に適用されるので、初年度の増税効果は少ないが、平年度化すると個人住民税を含めて大幅な負担増をもたらす。

2004年度までの税制改正の平年度化や前年度所得に課税される個人住民税への波及、2004年度年金改正、介護保険の自己負担増加（特養など施設のホテルコスト）などの影響を含めると、年収700万円のサラリーマン片働き世帯（子二人）で年間4万9,000円の負担増になる。中低所得層への「痛み」の集中という小泉首相の構造改革の特質が露わになっている。

## ● 「三位一体改革」の補助金削減に より3年ぶりの一般歳出削減

一般歳出は前年度当初比0.7%減の47兆2,800億円で削減されている。一般歳出の削減は3年ぶりで、地方財政関係費の削減とともに、国債減額を歳出面から支えた。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く、これが2005（平成17）年度予算案の第四の特徴となっている。

三位一体改革による国庫補助負担金の削減額は約1.4兆円であり、うち税源移譲にむすびつく削減額が約1.1兆円、税源移譲に結びつかない削減額が約0.3兆円であり、前者は国債減額に寄与しない点に留意する必要がある。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。

税源移譲と結びつく国庫補助負担金の削減のうち主なものは国民健康保険国庫負担5,449億円、

義務教育費国庫負担金4,250億円、養護老人ホーム等保護費負担金567億円である。歳出予算案の主要経費別内訳では文教・科学技術振興費が今年度当初比で削減額4,431億円、削減率7.2%と最大になっているが、税源移譲を伴う国庫補助負担金の削減の影響が最も大きく出た費目である。

主要経費別内訳で公共事業関係費は今年度当初比で2,849億円、3.6%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、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。

地方六団体の国庫補助負担金3.2兆円削減案では公共事業関係費1兆円の削減と同額の税源移譲が盛り込まれていたが、国土交通省などと与党族議員の抵抗で、スリム化（事業の縮小による国庫補助負担金の削減）と交付金化で決着した。スリム化による国庫補助負担金の削減は一般会計・特別会計の合計額で3,011億円であり、うち公共事業関係で2,515億円である。地方の裁量性を高める交付金化は3,430億円である。スリム化による国庫補助負担金の削減は税源移譲を伴わないので、国債減額への寄与度が大きい。

公共事業関係費は減額されたものの、整備新幹線など採算性が低い大型公共事業は増額されている。旧国鉄債務や本四連絡橋公団債務が一般会計国債へ承継され、租税からの元利返済を余儀なくされたケースのように、将来国民の負担に転嫁される危険性がきわめて高い。

その他、防衛関係費、対外経済協力費などほとんどの一般歳出が削減されている中で、社会保障関係費は前年度当初比で5,816億円、2.9%増加している。

国民健康保険国庫負担の5,449億円削減にもかかわらず社会保障関係費が増加しているのは、主に高齢化の進展による自然増による。主な政策増は、介護保険との統合（20歳からの介護保険料徴収）を見据えた身体・知的・精神の障害者福祉サービスの一元化（在宅サービスで2006年1月か

ら）と障害者在宅サービス費の970億円、54%の増額である。

他方、介護保険の自己負担増と介護保険との統合にむけた障害者福祉における1割自己負担の導入、生活保護の高校生への母子加算の段階的廃止と老齢加算の減額といった政策減も盛り込まれている。

## ● 地方財政関係費の減額と繰越金に依拠した出口ベースの地方交付税の維持

一般歳出以外では地方財政関係費が減額、国債費が増額と対照的になっている。国税の増収見込みで地方交付税の法定率分は8,240億円増加しているにもかかわらず、地方財政の財源不足額の縮減（前年度比約3兆円減の11兆1,600億円）に対応した臨時財政特例加算の1兆7,276億円減により、入口ベースの地方交付税は14兆5,700億円の前年度比8186億円（5.3%）の減となっている。

他方、地方自治体に配分される出口ベースの地方交付税は16兆8,900億円と39億円の増額となっている。交付税特別会計借入は1兆5,900億円となっており、前年度比で1,855億円（10.4%）減少している。それにもかかわらず出口ベースの地方交付税が増加しているのは、2004（平成16）年度の年度内自然増収による原資増加額1兆300億円が年度間財政調整として繰り越されたことによる。

三位一体改革の中で一方的に地方交付税が減額されてきたことに対する地方自治体の反発は強く、地方交付税の水準維持を主張する総務省と地方財政スリム化のための地方交付税の大幅減額を主張する財務省が対立してきた。2005年度については地方自治体・総務省の主張が通ったが、その財源の支えは前年度の年度内自然増収という不安定なものである。2006年度予算編成で再び国債減額のために地方財政関係費を削減しようとするれば、地方自治体・総務省と財務省の対立が再燃

するであろう。

## ● 国債残高の膨張と国債費の高い伸び

ほとんどの費目が減額される中で、国債費は今年度当初8,736億円、5.0%増加して、歳出削減を通じる財政健全化、新規国債の減額を制約している。

国債費には新規財源債のみならず、借換債を含めた一般会計国債の現金償還分と利払費が計上され、国債整理基金特別会計に繰り入れられる。新規財源債34.4兆円の内訳をみると、建設公債は公共事業の削減に対応して今年度当初の8.7兆円から6.2兆円に減少する一方、特例公債は今年度当初の27.9兆円から28.2兆円に増加しており、特例国債が82.0%と圧倒的な割合を占めている（財務省主計局「我が国の財政事情について」2004年12月）。1999（平成11）年度以降の「赤字国債に抱かれた財政」という性格は色濃くなっている。

他方、借換債発行額は今年度当初の84.5兆円を上回る104兆円で、新規財源債の3倍に達する。新規財源債は減額されたものの借換債が大幅に増額されるから、2004年度末に始めて500兆円を超えて約505兆円に達した普通国債残高は2005年度末には約538兆円まで膨張する見込みである。普通国債残高の対GDP比は1995年度末45.0%、2000年度末71.6%、2004年度（実績見込）約100%と急速に上昇しているが、2005年度末には約105%へと一段と高まる。国の財政融資資金特別会計を除く特別会計の国債を含めると、2005年度末における国の長期債務残高は約602兆円、地方の長期債務残高は約205兆円であり、国と地方の重複分を除いた国・地方の長期債務残高は約774兆円で、そのGDPに対する比率は151.2%に達すると見込まれている。

日本の国・地方の財政赤字と長期債務残高の対GDP比は主要先進国の中でも突出している。OECDの推計によると、2005年における中央・地方政府（一般政府）の財政収支の赤字比率の対

GDP比は、イギリス、フランス、およびイタリアではEU安定協定で遵守が義務づけられている3%ラインをやや上回る3.1~3.2%、ドイツでは3.5%に抑えられているのに対して、日本とアメリカではそれぞれ6.1%、5.6%ときわめて高くなっている（*Economic Outlook*, December 2004）。2005年末における中央・地方政府（一般政府）の債務残高の対GDP比は、日本では170.0%で2番目に高いイタリア（119.5%）を大幅に超える水準に達している（図1参照）。

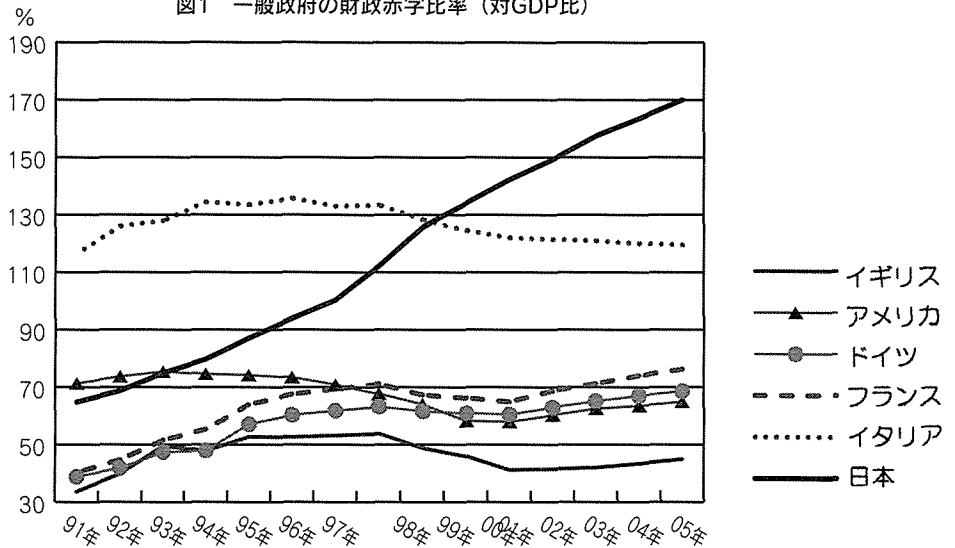
中央・地方政府（一般政府）の長期債務残高の対GDP比が主要先進国の中で突出して高いにもかかわらず、利払費の対GDP比は際立って高いわけではない。日本の超低金利が国債費の負担増を抑えているのである。膨大な財政赤字にもかかわらずクラウドディング・アウトを顕在化させず、超低金利を支えてきたのは、高い個人貯蓄率であった。しかし不安定雇用の拡大や業績給の普及等による個人所得の減退と高齢化の進展により、個人貯蓄率は急速に低下しつつあり、膨大な財政赤字と超低金利が並立する条件は弱まりつつある。

## ● 地方自治体向けを中心に財政投融資は16.3%の大幅減

2005（平成17）年度の財政投融資計画は17兆1,518億円となっており、今年度比で16.3%の大幅減となっている。対象機関別にみると、2年後に個人向け融資事業を原則廃止する住宅金融公庫向けが48.5%減少する。1990年代後半には10兆円を超えて最大の投融資先であったが、750億円とほぼゼロに近くなる。住宅金融公庫への直接融資を06年度に廃止し、財政投融資からの借入を05年度から数兆円ずつ繰上償還する。

今年度計画比で2兆8,100億円と最大の減額を示しているのは、地方自治体と公営企業金融公庫を合わせた地方向けである。2005年度地方債計

図1 一般政府の財政赤字比率（対GDP比）



出所：OECD, Economic Outlook, December 2004.

画では、公営企業債を含む総額は今年度よりも11.1%減少して15兆5,366億円となった。地方債計画の資金調達面をみると、今年度比で公的資金（公営企業金融公庫資金を含む）が13.3%減、民間資金は9.6%減となっている。民間資金の中では市場公募債は43兆3,000億円で4%増加しており、銀行借入を中心とする縁故資金が大幅に減少している。

都道府県・政令指定都市のように市場公募債の発行が認められている地方自治体については、公募債を通じる資金調達への依存度を高める政策が浸透しており、その中で東京都債を最も低い利回りとして地方自治体間で利回り格差が顕在化しつつある。

住宅金融公庫向けと地方向けを除くと、今年度比減少率は3.9%にすぎず、財政投融资という資金の入口からの特殊法人改革という方式の限界が示されている。例えば日本道路公団向けは3.2%削減されているにすぎない。この限界は資金面にも示されている。財投機関債発行額は前年度比で33.5%増加して5兆8,806億円と見込まれているが、財政融資の1/2以下にとどまっている。

住宅金融公庫の改革にみられるように特殊法人については、廃止ないしは業務の縮小といった面から改革を行うのが本筋であり、財政投融资はその結果として大幅な削減が可能となるにすぎない。採算性が低く、しかも業務の必要性が小さくなった特殊法人の業務を関係省庁・「族」議員・業界の圧力で維持し続けると、後年度に租税による処理として国民に負担が転嫁される。

2005年度財政投融资計画の策定に際して住宅金融公庫、都市再生機構、年金資金運用基金（旧年金福祉事業団）の三機関に対して認められた「補償金なし」の繰上償還は、財政融資資金特別会計に2兆円の損失（満期までに受け取る金利分）をもたらすことになる。この損失は最終的には一般会計（租税）に転嫁される可能性が高い。住宅融資や持家分譲といった業務を民間が肩代わりすることが可能になった1980年代以降においても、特殊法人が業務を拡大し続けたツケが、国民に転嫁されようとしているのである。

（まちだ としひこ）

## [各論 I] 踊り場の税制改正

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

## ● はじめに

2004（平成16）年度補正予算で、景気回復に伴う自然増収が見られたことにより、当初予算の税収41兆円台に対し、補正として組んだ4兆7千億円のうち増収増分を約2兆3千億円手当てできなくなった。これにより、補正予算では新たな起債にたよることがなく、むしろ地方交付税については繰越ができる模様である。

これを受け、2005年度当初予算では税収44兆円となり、前年度当初予算に比べ2兆2,600億円の増加で、ほぼ前年度補正レベルの税収を確保できると見積もられている。一般会計予算規模に占める増収割合も50.8%から53.5%へと、若干の増加が見込まれる。その分、国債収入も減るということで、税と借金がほぼ同額という異常事態、あるいは逆転するのではという状況はひとまず回避されることになった。

定率減税の廃止に向けた縮小による増収と地方への税源移譲による減収分が、それぞれ数千億円単位で影響をもつ他は、税制改正の影響は小幅なものに止まっている。2005年度分については、定率減税見直し分が1,850億円増、税源移譲による追加的影響分が6,910億円の減となる。この他、住宅ローン控除については継続の議論もあったが、予定通り制度の縮小が実施されている。

こうしてみると、2005年度の税制は財政再建を考慮した増収分については、定率減税と住宅税制について、1999年度税制改正の縮小を意味することになった（表1参照）。

## ● 定率減税の縮小、廃止へ

そもそもバブル崩壊後の減税策は、1994（平成6）年の所得税、住民税の特別減税に始まった。これは、1年限りのものとして、1994年分の所得税、住民税について、税額の20%相当額（所得税で上限200万円、住民税で上限20万円）を控除するといういわゆる定率減税の手法により、所得税減税3兆8,000億円、住民税と合わせ5兆5,000億円を減税するということになった。翌1996年には、最高税率については動かさなかったものの、中堅サラリーマン層の負担軽減ということで、所得税では税率20%、住民税については10%の適用範囲を大幅に拡大した。この制度減税による3兆5,000億円に加え、景気対策として、所得税額、住民税額の15%を定率減税（上限は所得税で5万円、住民税で2万円）することにより、所得税1兆4,000億円、住民税6,000億円を合わせ2兆円規模の特別減税も実施された。

1996年も、所得税、住民税については、1995年と同様2兆円規模の特別減税が実施され、前年から実施されている制度減税を含めれば、減税規



表1 2005年度の税制改革（内国税関係）による増減収額概算（初年度）

(単位：億円)

1. 定率減税	+ 1,850
2. 住宅税制	▲ 30
3. その他	
(1) 企業関係租税特別措置	▲ 100
(2) その他	▲ 10
(小計)	+ 1,710
4. 税源移譲	▲ 6,910
一般会計分 計	▲ 5,200

- 注：1. 上記の計数は、10億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. 2005年度の所得譲与税による税源移譲額は、11,159億円（2004年度分4,249億円と2005年度改正分6,910億円の合計）である。

出所：2005年度予算政府案関係資料「平成17年度税制改正案の概要」

模は1994年から3年連続で5兆5,000億円ということになった。この一つの要因として、細川首相の下での減税規模が、国民福祉税導入を前提としたプランであったため大きく、前年の減税後を所与とした場合、特別減税をやめれば負担増となってしまう点があげられた。

さらに、財政構造改革が凍結されると1999年度税制改正は、一層の減税拡張路線を歩む。「恒久的減税」として、所得減税4兆円と法人減税2兆3,000億円を含み6兆8,600億円、政策減税が住宅ローン減税など2兆6,000億円、合わせて9兆4,000億円となった。

所得税の最高税率引き下げ（50%→37%）と住民税最高税率引き下げ（15%→13%）による制度減税（合わせて65%→50%）、所得税20%（上限25万円）、住民税15%（上限4万円）の定率減税、子育て・教育減税として扶養親族控除（15歳以下）38万→48万（すでに廃止済み）、特定扶養控除（16歳～22歳）58万→63万（所得税）と43万→45万（住民税）である。

制度減税について、所得課税の全体的累進構造見直す抜本的改革はなされず、上2つの税率だけ下げる（50%と40%を37%に）という変則的で

大胆ともいえる改革であった。

昭和末期以降の所得税制は、「課税ベースの拡大、浅く広く、公正・簡素・中立」の税制論に立って、所得税最高税率の引き下げ、税率簡素化を実施し、最高税率は75%（16の税率段階）から70%、60%、50%、そして、1999年の恒久的減税の中で37%、4段階税率となったのである。この間、個人住民税についても最高税率が引き下げられている。1987年度まで道府県、市町村合わせて18%の最高税率が課税所得4,900万円超に適用されていたが1988年度に16%（1,900万円超）となり、1997年度15%、1999年度に13%（700万円超）となった。

1999年実施の定率減税を今後2年間で廃止することとし、2005年度改正では、減税幅を、所得税額の20%相当額（20%相当額が25万円を超える場合は、25万円）であったものを、所得税額の10%相当額（10%相当額が12万5千円を超える場合は、12万5千円）に引き下げるものとし、2006年分以後の所得税について適用されることとなった。また、地方税については、個人住民税所得割額の15%相当額（15%相当額が4万円を超える場合は4万円）の減税を、個人住民税所得

割額の7.5%相当額（7.5%相当額が2万円を超える場合は2万円）、2006年6月徴収分から実施することになる。

いうまでもなく、恒久的減税は定率減税ばかりではない。減税の影響は高額所得者であればあるほど最高税率引き下げの影響の方が大きい。財政危機を迎え、2005年度改正における財源確保策は当然としても、課税所得1,000万円までの中堅所得者に向けた定率減税の廃止のみとすることは、公平性の面から望ましいものとはいえないだろう。1999年改正は極めて異例の減税であったが、今回の改正も問題点をより大きくしたように見える。

## ● 税源移譲の影響

2005（平成17）年度地方税制改正としては、「現下の経済・財政状況等を踏まえ、持続的な経済社会の活性化を実現するための『あるべき税制』の構築に向け、平成18年度税制改正において行うべき国・地方を通ずる個人所得課税のあり方の見直しを展望しつつ定率減税を縮減するとともに、所得譲与税による税源移譲、法人事業税の分割基準の見直し等を実施すること」となっている。

三位一体改革の一環としては、2006年度税制改正において、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施することとし、今年度においては、暫定的措置として、昨年度と同様、譲与税や交付金による手当てを行っている。

所得譲与税による2005年度の税源移譲額は、1兆1,159億円とし、都道府県へ5分の3、市町村（特別区を含む）へ5分の2をそれぞれ譲与する。各地方団体への譲与基準は、都道府県・市町村分ともに、2004年度分と同様、人口（最近の国勢調査人口）とする。税源移譲は、2004年度に所得譲与税及び税源移譲予定特例交付金として措置した額を含め、概ね3兆円規模を目指している。この税源移譲は、個人住民税所得割の税率をフ

ラット化することを基本として実施する。あわせて、国・地方を通ずる個人所得課税のあり方の見直し、所得税及び個人住民税の役割分担の明確化を図ることとし、所得税においては所得再分配機能、個人住民税においては応益性や偏在度の縮小といった観点を重視する。また、税源移譲に伴い、個々の納税者の負担が極力変わらないよう配慮する。所得税においては、税率構造・控除双方の見直しを視野に入れ、検討を進め、個人住民税においては、税率のフラット化、低所得部分に係る負担調整措置等の検討が必要となる。

今後、2006年度税制改正までに、こうした課題について検討を深め、具体的な改正内容について結論を得たうえで、2006年の通常国会において、必要な税法の改正を行うものとされている。

税源移譲の大きさが十分なものとなりうるのか、また比例税率の個人住民税、累進税率の所得税というスウェーデン型所得税制への改革がなされるのかどうか、予断を許さない状況にある。踊り場状況のまま置かれることとなった、税源移譲、所得課税改革の現状である。

## ● 政策税制としての住宅税制

住宅貯蓄に関する控除は、1967（昭和42）年度よりされ、1982年まで継続された。これは、住宅貯蓄契約に基づいて貯蓄をした場合、その貯蓄期間中、各年の貯蓄額の一定%に相当する所得税の税額控除を行ったもので、勤労者の持ち家取得を促進するための制度であった。

また、住宅取得に関する控除としては、1972年度より導入された住宅取得控除がある。当初は、住宅床面積に応じた税額控除であったが、1978年度より年償還金額に対する一定%というローン部分の控除を追加、併用制となり、1980年度から床面積控除部分は17,000円の定額控除になった。1982年度までで定額控除は廃止、83年度からローン控除に一本化された。

表2 2005年以降の住宅ローン減税

入居時期	借り入れ残高 (万円)	控除期間	借り入れに対する控除 の割合 (%)	最大控除額 (万円)
2004年	5000まで	10年	1.0	500
2005年	4000まで	1～8年目	1.0	360
		9、10年目	0.5	
2006年	3000まで	1～7年目	1.0	255
		8～10年目	0.5	
2007年	2500まで	1～6年目	1.0	200
		7～10年目	0.5	
2008年	2000まで	1～6年目	1.0	160
		7～10年目	0.5	

住宅部分（建築物部分）の税額控除として導入されたこれら控除は、それ以降、1986年度から、住宅ローンの年末残高に対する一定%の住宅取得控除として、3年間で最高60万円から、やがて5～6年間で最高150～180万円程度の税額控除となった。この措置は、昭和末期から1998年度までの住宅税制として継続措置されることになる。

さらに、こうした住宅ローンの控除制度は、1999年以来、土地、住宅借入れ全体を対象を拡充し、5,000万円までの住宅ローン残高に対して、15年間、最高587万5,000円を税額控除する制度となる。さらに、2001年度からは減税期間を、15年から10年に短縮、減税規模を最高500万円に圧縮し、居住年限によって差をつけていた毎年の税額控除率は、毎年、債務残高の1%ということになった。すでに昨年から廃止論もあったが、2004年度税制改正の中では昨年度の居住分も継続され、2005年度から2008年度までに段階的に縮小となった。毎年のように、やめるやめるとアナウンスした後、継続するという手法による過大な控除であったが、本年度は予定通り縮小の方向に向かうことになったわけである（表2参照）。

かつては、住宅取得という目的もみえたが、とくに1999年度以降については、住宅政策というより景気対策的性格が色濃いようである。1999

年度からの大規模住宅減税を継続的にみれば、景気の腰折れ不安からの実施ということになるが、もともと、住宅の駆け込み需要に期待した、短期的施策であったわけで、その効果がどこまで続くのか、疑問が残るところでもあった。最初からこれほど長く続けようとして創設したものではなく、もうすぐやめるということと駆け込み需要に期待する手法（結果的かもしれないが）は、譲渡所得課税と同様である。しかし、低金利といえども資産価値の下落にあつて実質金利が高く、また、所得課税で減税策をとつても、毎年の収入の中で大きな部分がローン返済に充てられるとすれば、消費意欲にはマイナスであり、景気への影響を測るのは難しい。

家計部門の住宅資金借入れの増加、年間の個人消費に対するローン残高の増加により、住宅ローンを抱えた世帯では、2002年に年間約130万円、可処分所得の20.1%が返済に充てられている。公庫ローンなどの返済困難に伴う公庫住宅融資保証協会の代位弁済は、1997年度の1万1,200万件、1,553億円から2001年度2万700件、2,920億円へと急増している。1990年度に29.9兆円と見積もられた住宅の含み益は2000年度末には含み損が54.0兆円である。

このように、住宅取得に関する税制は、国民の

住宅取得を促進する取得者サイドの税制から景気対策的側面に力点が置かれ、住宅供給者サイドの税制へと力点が移動してきたともいえる。平成不況の中で経済政策的側面、とくに住宅取得者でなく供給者の活性化に力点をおいてきたわけで、土地供給促進のための土地政策としての土地税制というより、景気対策としての土地税制へと変化してきたのである。債務を抱えることを促すための策となっており、国債大量発行時代に、金利の動向によっては、新たな不良債権の芽を作り出す可能性がある。

少子・高齢化が進み、財源確保のため、消費課税の動向が注目される一方で、所得課税における総合課税の原則を極端に逸脱したり、軽減措置を拡大する方向は望ましいものとはいえない

い。政策税制の必要性は否定しないが、租税政策の基本はやはり公平である。その点で今年度の改正は望ましいものと言えるが、何か理念をもって動き出したわけではなく、今度の動向を見ていく必要がある。

## ● おわりに

以上のように、1999年体制からの脱出と三位一体改革へ向け、ようやく動き出したようではあるが、今だ方向が定まらずという2005年度税制。踊り場をどう越えて行くのか、改めて税収確保に向けた理念の構築が待たれている。

(ほしの いずみ)



## [各論Ⅱ] 新規財源債減額だが 財政再建は遠い

浅羽 隆史

白鴎大学法学部助教授

### ● 財政再建の第一歩か

国債について、不名誉な「過去最高」という記録づくめだった2004（平成16）年度予算に比べ、2005年度予算では、新規発行の国債（新規財源債）の金額が4年度ぶりに減額している。2005年度当初予算の新規財源債発行額は34.4兆円で、前年度に比べ2.2兆円減っている（表参照）。

内訳をみても、建設国債・赤字国債ともに減少している。2004年度当初予算で5年度ぶりに増加していた建設国債は、減少傾向に戻っている。赤字国債も、3年度ぶりに30兆円を下回る。また、国債依存度は41.8%で、当初予算として過去最高だった前年度から2.8ポイント低下した。

歳入から国債収入、歳出から国債費を除いた一般会計のプライマリー・バランスは、15.9兆円の赤字となる。新規財源債の減額分に加え、国債費の0.9兆円増加分が加わり、前年度当初予算に比べ3.1兆円の改善である。このように見てくると、2005年度当初予算は、わずかながら財政再建への一歩を踏み出したという評価ができる。

ただし、計画的に財政再建を進めた結果ではない。また、財政赤字の水準自体、非常に高い。新規財源債の発行金額で言えば、小泉政権発足直後に掲げていた30兆円の目標を大きく上回っている。これは、1990年代後半、とくに小淵政権下

で行なわれた恒久的減税や地域振興券の配布、公共事業の拡大などのいわゆるばらまき政策による国債大量発行の後遺症である。小淵政権が発足した1998年度の新規国債発行額は34兆円、1999年度は37.5兆円（いずれも決算）であった。

そして、予算上の新規財源債は減額されたものの、その実現には不安定な要素も含まれている。新規財源債抑制の主要因は、税収増である。2004年度当初予算と比べ、2.3兆円の増収を想定している。一方、歳出は社会保険費の自然増などにより、0.1兆円ながら増加している。

税収の増加分のうち、定率減税半減による2005年度分は0.2兆円、税源移譲に伴う0.7兆円の減収があり、残りの2.8兆円のほとんどは景気要因による増加である。とくに、法人税が企業業績の好転などで2.1兆円の増収が見込まれている。

予算作成の前提となる政府経済見通しによると、実質GDP成長率は前年度比1.6%で、前年度当初見通しより0.5ポイント低く、景気減速を織り込んでいる。それでも税収が大きく伸びるのは、名目GDPの伸びが前年度比1.3%と前年度見通しより0.5ポイント高いことによる。つまり、成長は減速するが、デフレは弱まるという想定である。消費者物価指数も、前年度比0.1%増と低水準ながらプラスに転じるという見通しである。

2005年度の実質成長率を2004年度当初見通しより低く設定することは、昨今の景気情勢からみ

表 国債発行総額内訳

(単位：億円)

分類	種類	2004年度当初	2005年度当初	増減	
種類別	新規財源債	建設国債	65,000	61,800	▲3,200
		赤字国債	300,900	282,100	▲18,800
		新規財源債計	365,900	343,900	▲22,000
	借換債		844,507	1,038,151	193,644
	財政融資資金特別会計債		413,000	313,000	▲100,000
	合計		1,623,407	1,695,051	71,644
消化方式別	市中発行	30年利付債	20,000	20,000	-
		20年利付債	69,000	90,000	21,000
		15年変動利付債	60,000	96,000	36,000
		10年利付債	228,000	228,000	-
		10年物価連動債	6,000	20,000	14,000
		5年利付債	229,000	240,000	11,000
		2年利付債	192,505	204,000	11,495
		短期国債	341,709	299,615	▲42,094
		市中発行計	1,146,214	1,197,615	51,401
	公的部門	郵貯窓販	23,000	28,000	5,000
		日銀乗換	132,193	230,436	98,243
		財政融資資金乗換	10,000	10,000	-
		財政融資特会債経過措置分	296,000	193,000	▲103,000
		公的部門計	461,193	461,436	243
	個人向け国債		16,000	36,000	20,000
	合計		1,623,407	1,695,051	71,644

出所：財務省「国債発行計画」

て蓋然性が高いであろう。しかし、実質成長率が鈍化するなかで、名目GDPは前年度よりも高い伸びを示すという想定の妥当性については、議論が分かれるところだろう。

## 過去最高の国債発行総額で消化に苦心

2005（平成17）年度に発行される国債は、新規財源債ばかりではない。規模では、借換債が最も大きい。60年償還ルールに従い、一般会計から前年度首の国債発行残高の60分の1が、実際に償還を行なう国債整理基金特別会計に繰り入れられる。しかし、国債の満期期間が最長で30年のため、国債整理基金特別会計では、繰入額をはるかに上回る償還財源が必要になる。不足分は、原則として借換債を発行して財源を調達する。

このほか、国債には財投債と呼ばれる財政融資資金特別会計債もある。財投債は、いずれ財投機関からの返済資金で償還できると見込まれている。その点で、新規財源債や借換債のように、いずれ税金で返済すると考えられるものとは異なる。しかし、国の債務であるという点や金融商品として見た場合、他の国債と変わることはない。

2005年度当初予算の国債発行総額は前年度に比べ7.1兆円増加して169.5兆円で、過去最高を更新している。新規財源債の減少に加え、財政融資資金特別会計債も前年度比10.0兆円減少している。しかし、借換債が103.8兆円と前年度比19.4兆円増加して過去最高となり、国債発行総額膨張の原因となっている。

国債は、最近まで10年満期のものが多くを占めていた。10年前の1995年度には、円高等による景気低迷に対して、数次にわたる景気対策を実

施した。そのうえ、阪神大震災（1995年1月17日）への対応も年度当初の補正予算で実施した。そのため、当初予算こそ新規財源債は前年度比1.0兆円減だったものの、補正予算で増額され、決算で見ると前年度比4.3兆円増であった。これが、2005年度に償還を迎える。また、最近急速に発行額を増やしている5年利付債についても、はじめての発行は1999年度だが、本格的な発行は2000年度からで、5年後の2005年度に償還期限が到来することも、借換債膨張の要因となっている。

こうした過去最高の国債発行総額は、2005年度の国債管理政策に影を落としている。国債管理政策の目的は、国債の安定的な消化と、国債調達コスト、すなわち利払費の抑制がある。このふたつの目的は、簡単に両立するものではない。利払費の抑制には、現在のような低金利の場合、できるだけ長い満期期間で、固定金利のものが望ましい。一方、安定的な消化には、金利を高くする方が良いのは当然である。また、金利上昇の不安があるなかでは、満期期間を短くするか、変動金利にする方が消化しやすい。

2005年度の巨額な国債発行総額は、消化の不安を抱えている。逆説的だが、景気の回復は、短期的に見ると国債の安定的な消化にマイナスの影響を及ぼす。日本では、景気の先行きを楽観視すると、債券に向かってきた資金が株式にシフトする傾向がある。また、企業による設備投資などの資金需要が高まる。これらの動きは、国債市場の需給を悪化させ、長期金利の上昇につながる。長期金利の上昇は、利払費増加だけでなく、景気の腰折れ、最悪のケースでは不況下のインフレというスタグフレーションを誘発しかねない。

こうした不安感は、2005年度の国債発行計画に表れている（表参照）。国債は、市中発行分のほか、個人向けと公的部門引受分がある。このうち公的部門は、大規模な減少要因がある。現在、財投改革の経過措置期間にあり、かつて財投原資

の中核だった郵便貯金、年金、簡易生命保険の各資金による財投債引受額を大幅削減中である。実際、2005年度は3資金合計で10.3兆円引受額が減少する。しかし、それでも公的部門全体では前年度比微増である。それは、日銀乗換を9.8兆円増額し23.0兆円となっていることが大きい。これは、政府の要請を受けたもので、なかには異例の再乗換分6.4兆円も含まれる。国債市場の需給悪化防止のため、市中発行分を抑制する姿勢が見える。

市中発行分の国債の満期構成を見ても、国債発行総額が膨張するなか、長期金利の指標となる10年利付債は前年度と同額の発行にとどまっている。これは、長期金利上昇を防ぐことが主たる目的のひとつである。

一方、調達コストの抑制にも配慮されている。2005年度市中発行国債の平均満期期間は、6年10ヵ月と前年度に比べ8ヵ月延びている。ただし、15年変動利付債や10年物価連動債がそれぞれ3.6兆円と1.4兆円増加している。これらは、将来の金利変動リスクに対応できる商品性をもち、投資家にとって受け入れやすい。15年変動利付債と10年物価連動債を除いた国債の平均満期期間は、2005年度が6年1ヵ月と、同じベースで試算した2004年度と比べ5ヵ月の伸びにとどまる。

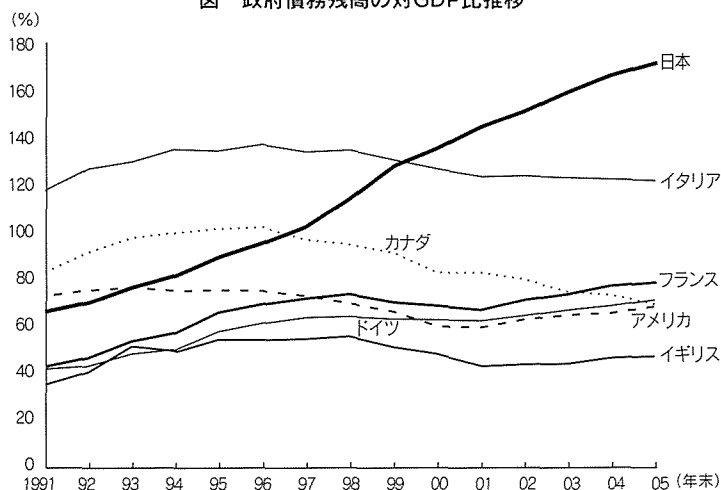
## ● 2008年度大量償還に向けた動き

国債の引き受け先は、これまで国内の金融機関と公的部門がほとんどであった。それが2005（平成17）年度には、個人投資家と海外投資家の投資を促進する動きがみられる。

個人向け国債は、2002年度から発行がはじまり、2004年度当初は1.6兆円だった。それが2005年度は3.6兆円と、2倍以上の発行を予定している。また、2005年度下期からは従来の変動金利型に加え、固定金利型の個人向け国債も発行する。

海外投資家による日本国債への投資促進策とし

図 政府債務残高の対GDP比推移



注：1. 2004年末以降はOECDによる見通し  
 2. SNAベースにおける一般政府（中央政府+地方政府+社会保障基金）  
 出所：OECD, Economic Outlook, December 2004.

て、まず物価連動国債の譲渡制限を緩和し、外国法人等を譲渡対象に追加することがあげられる。また、海外投資家が日本国債を非課税で保有する際に必要となる手続きなどを簡素化する。さらに、海外IRにも力を入れ、国債に係る海外説明会を、まずはロンドンとニューヨークで開催する。

これらは、当面の国債の消化だけでなく、将来のさらなる大量発行をにらんだ動きである。1990年代終わりのばらまき政策の後遺症により、国債償還は2008年度にピークを迎える。それまでは、2005年度よりもさらに高水準の借換債の発行が必要となる。そうした際、安定した消化を進めるために、発行対象を今のうちから拡大しておき、浸透させておこうという狙いがある。

このほか、2004年度に新設された国債市場特別参加者制度の充実（一部入札のオンライン化など）や、国債投資家懇談会の実施を通じ、市場参加者との対話を重視する姿勢を明確にしている。また、債務管理レポートを2004年度に続き発行し、国債管理政策の透明性の向上を図る。

さらに、2008年度の10年利付債等の大量償還問題に備え、国債の発行額及び償還額の平準化の

ために実施している買入消却を増額し、2005年度は2.2兆円程度予定するなど、安定的な消化に腐心する様子が伺える。

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方策である。こうした施策は、今後の国債の安定的な消化に、一定の役割を果たすであろう。しかし、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。

## ● 具体策欠く財政再建

2005（平成17）年度予算では新規財源債が減少したものの、依然として極めて厳しい財政状況にある。2005年度末の国債発行残高見込み（財投融资資金特別会計債を除く）は538兆円、名目GDP比で105%となる。もちろん、これは過去最高である。これに長期借入金を加えた国の長期債務残高が602兆円、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、2005年度末774兆円となる。これを名目GDP比でみると、151%になる。この他、財政融資資金特別会計債残高が



144兆円ある。

また、OECDの見通しによる2005年末の政府債務残高の対GNP比は170%となっており、OECD諸国のなかで最悪の水準である（図参照）。さらに、フローで見ても2005年の財政収支（GDP比）について、OECDの見通しでは6.4%の赤字である。これも、OECD諸国のなかで最悪の部類に入る。

財政赤字のマクロ経済に与える問題点としては、クラウドイング・アウト、インフレーションなどが古くから指摘されている。現在の日本では、こうした問題点は発生していない。しかし、現在のような財政運営を続けていけば、こうした問題点が顕在化する可能性を否定できない。とくに近い将来、貯蓄率低下や経常収支赤字化によって、問題発生可能性がある。

財政赤字の問題点が顕在化した場合、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。こうした大きなリスクを抱え続けることは大変問題であり、財政再建は不可避である。

マクロ経済への悪影響以外に、すでに財政の硬直化は深刻である。金利低下の恩恵により、利払費は1990年代終わりから減少していたが、金利低下も限界に達し、最近は2年連続の増加に転じている。また、一般会計歳出に占める利払費の比率も2005年度当初予算で10.8%と前年度比1.4ポイント上昇している。国債費全体では22.4%を占め、社会保障関係費に次ぐ規模となり、政策的経費を圧迫している。

小泉政権では、財政再建について、2010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ち、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。先にみた通り、2005年度のプライマリー・バランス赤字は、国の一般会計で15.9兆円ある。一方、今後の財政を見通すと、公的年金をはじめとした社会保険費の膨張圧力が強い。しかし、2004年の公的年金改革が中途半端だったことに象徴されるように、今後の歳出膨張に歯止めをかけるのは容易でない。

歳出が膨張抑制で精一杯だとすると、あとは歳入の増加しかない。2006年度には、定率減税半減の影響が比較的大きく出るものの、それでも国民年金基礎年金の国庫負担分引き上げ（2007年度が期限）に必要な財源の一部に過ぎない。

本格的な財政再建を行なうには、歳出構造では社会保障制度の見直し、歳入構造では消費税を含めた基幹税での増税が不可避であろう。しかし、2005年度予算は、そうした改革を先送りしている。2010年度のプライマリー・バランス赤字解消に向けた、具体的なスケジュールを作成すべきである。2010年度の目標提示だけでは、無責任と言われても仕方がない。財政再建には、行政サービスの低下や負担の増加といった何らかの痛みを避けて通れない。社会保障制度はどうあるべきか、税の負担水準および負担構造はどのようなものが適当か、まずは政府が選択肢を提示すべきである。

（あさば たかし）

# [各論Ⅲ] 社会保障予算—強い自然増圧力と不十分な年金への予算措置

小林 仁

参議院厚生労働委員会調査室 次席調査員

本稿では、わが国の社会保障財政について、その現状と今後の見通しを踏まえた上で、2005年度予算の概要とポイントを明らかにし、問題点を検討する。

## ● 社会保障の給付と負担の現状と見通し

まず、わが国における社会保障給付の規模と社会保障給付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（平成16）年5月に推計した「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2004年度予算ベースで86兆円となっている。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9兆円である。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26兆円となっている。

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、2005年度には90兆円に近づくものと思われる。「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、20年後の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割増えることになる。

わが国における社会保障財政は、今まで以上に、給付の効率化を通じたコストパフォーマンスの向上と、負担の公平性、中立性が問われることになるだろう。

次に、2005年度予算に現れた社会保障財政の姿をみておこう。

## ● 2005年度社会保障関係予算の概観

国の2005（平成17）年度一般会計予算のうち、社会保障関係費は20兆3,808億円、一般歳出47兆2,829億円の43.1%を占めている。一般歳出が3,491億円（前年度比0.7%）の減となる中で、社会保障関係費は5,838億円（同2.9%）の増となった。

20兆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、「年金」が前年度比4,449億円増の6兆2,695億円、「介護」が同1,596億円増の1兆9,518億円、「福祉等」が1,028億円増の3兆4,507億円となっている。一方、「医療」は前年度比583億円減の8兆862億円となっている。これは、国民健康保険の国庫負担のうち、5,449億円が所得譲与税によって税源移譲

されたためであり、国民医療費自体が縮減したわけではない。また、「雇用」は641億円減の4,660億円となっている。

次に、費目ごとの内訳を確認しておく。生活保護費には1,741億円増の1兆9,230億円、社会福祉費には105億円増の1兆6,443億円、社会保険費には4,836億円増の15兆8,638億円が計上されている。また、保健衛生対策費は201億円減の4,832億円、失業対策費は642億円減の4,664億円となっている。これらの社会保障関係費とは別に、一般会計には恩給関係費が1兆693兆円計上されている。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、実に45.4%が社会保障関係費等で占められているのである。

ところが、社会保障給付費は90兆円近いことから、国の一般会計に計上される経費は、その4分の1にも満たない。それは、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っているからである。そこで、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8兆9,058億円（前年度比1,286億円の増）、2. 年金勘定に38兆5,924億円（歳入で同4兆434兆円の増、歳出で同5兆4,284億円の増）、3. 児童手当勘定に4,690億円（同222億円の増）、4. 業務勘定には445億円減の5,083億円がそれぞれ計上されている。次に、国民年金特別会計には、1. 基礎年金勘定に17兆6,313億円（前年度比8,084億円の増）、2. 国民年金勘定に6兆3,530億円（歳入で同4,653億円の増、歳出で同4,837億円の増）、3. 福祉年金勘定に281億円（同44億円の増）、4. 業務勘定に1,675億円（同72億円の増）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。

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1兆3,894億円（前年度比32億円の減）、歳出として1兆1,769億円（同103億円の減）、2. 雇用勘定には、歳入として3兆2,877億円（前年度比2,231億円の増）、歳出として2兆9,526億円（同1,120億円の減）、3. 徴収勘定には、歳入歳出ともに3兆9,953億円（前年度比2,960億円の増）がそれぞれ計上されている。

ここで、社会保障関係予算のポイントを整理する前に、2005年度予算がどのような前提の下に編成されているのかを確認しておきたい。以上の数字から分かることは、一般会計において、生活保護費が1割近く増加しているのに対し、「雇用」が1割以上減額されていることである。また、特別会計においても、雇用保険の失業給付費の縮減と雇用保険料の大幅な収入増が目される。生活保護受給世帯はともかく、一般的に景気の好転と雇用環境の改善を前提とした予算編成となっているというほかない。客観的にみると、雇用保険料の大幅な収入増に結びつくほど賃金（社会全体の総賃金）が上昇するとは考えにくいのではないか。雇用保険財政の将来見通しはどのような根拠に基づいて行われているのか、年金や医療保険ほどには十分な情報公開と説明がなされていないのが実情である。

2005年度社会保障関係予算のポイントは、三位一体改革、介護保険制度及び障害保健福祉施策の見直し、基礎年金の国庫負担引上げを含む年金制度改革の実施等である。

## ● 三位一体改革

三位一体改革については、厚生労働省所管分の国庫補助負担金においても、2005（平成17）年度、2006年度で税源移譲と交付金化・統合補助金化が進められることになった。政府・与党合意

によれば、税源移譲が7,850億円程度、施設整備費（ハード）関係の交付金化が1,390億円程度、スリム化が100億円程度の合計9,340億円程度とされている。税源移譲の対象は、国民健康保険の国庫負担の見直しが7,000億円程度、養護老人ホーム運営費等の補助金が850億円程度とされている。このうち、2005年度において税源移譲に結び付く改革は、国民健康保険の国庫負担が5,449億円、養護老人ホーム等保護費補助金等13の補助金が854億円である。これらの合計6,303億円を含めて、2005年度には6,910億円が暫定的な所得譲与税によって税源移譲されると説明されている。このほか、2005年度予算には施設整備費関係の交付金化として、合計1,390億円が計上されている。その内訳は、①地域介護・福祉空間整備交付金931億円、②次世代育成支援対策交付金299億円、③保健医療提供体制整備交付金163億円である。

また、生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、厚生労働省が提案したものの、地方6団体から猛反発を受け、調整がつかなかった。政府・与党合意では、これらについては、地方関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされている。

## 医療保険制度の予算と国民健康保険 制度改革

医療保険関係の一般会計予算は、政府管掌健康保険、国民健康保険、老人保健等に係る医療費国庫負担として、前年度比515億円（0.6%）減の8兆723億円が計上されている。社会保障関係費の「医療」との差額は原爆医療等の健康診断費分である。

医療費国庫負担の内訳は、政府管掌健康保険が対前年度比171億円（2.2%）増の7,967億円、老人医療が同2,357億円（9.3%）増の2兆7,791億

円、公費負担医療が同971億円（9.4%）増の1兆1,251億円となっている。老人医療の国庫負担が大幅に増えたのは、改正老人保健法による公費負担割合の段階的引上げ（年4%）が対象年齢の段階的引上げで相殺できなかったことを物語っている。他方、国民健康保険は対前年比4,013億円（10.6%）減の3兆3,715億円となっている。国民健康保険の国庫負担が対前年度で減少しているのは、三位一体改革による国庫負担見直しの結果である。

国民健康保険制度の改革は、次のとおりである。第1に、国による財政調整を縮減した上で、都道府県内の財政調整は基本的に都道府県が行うこととし、そのために都道府県財政調整交付金を創設する。2005（平成17）年度には給付費等の5%相当額、2006年度以降は給付費等の7%相当額を都道府県財政調整交付金として一般財源化する。その結果、国の財政調整交付金は10%から9%となり、定率国庫負担は40%から2005年度に36%、2006年度以降34%に低下する。第2に、保険基盤安定制度のうち、保険料軽減分について、一般会計から繰り入れている額に対する国庫負担分（現行1/2）を都道府県に税源移譲し、一般財源化する。その結果、都道府県の負担は現行の1/4から3/4となる。

さて、税源移譲については所得譲与税を人口に応じて配分するとされている。したがって、国民健康保険の医療費の実情に応じた配分になるとは限らない。また、所得譲与税による税源移譲は2006年までの暫定措置であることから、2007年度以降の国民健康保険財政の在り方について、2006年に予定されている医療制度改革までに再構築する必要がある。都道府県に対する課税自主権の付与と合わせて、地域医療に責任が持てる保険者の在り方が根本的に問われることになろう。さらに、地域医療計画の在り方についても、抜本的な見直しが避けられないであろう。

なお、通常国会に国民健康保険法の改正案を含

む「国の補助金等の整理及び合理化等に伴う厚生労働省関係の整備に関する法律案」が提出されることになっている。

## ● 介護保険と障害保健福祉施策の予算

介護保険関係では、2005（平成17）年度予算に制度改正を織り込んだ関連施策の推進で2兆900億円、このうち、介護給付に対する国庫負担等で1兆9,518億円が計上されている。

2000年度に施行された介護保険法は、附則第2条において法施行後5年を目途として必要な見直しを行うこととされている。大きな焦点となったのは被保険者・受給者の範囲の拡大であったが、与党の支持が得られず、今回の見直しでは先送りとなった。

介護保険の総費用の伸びは年10%を超えている。現行制度のままでは、65歳以上の第1号被保険者の保険料は、3年の見直し毎に2割から3割程度、引き上げざるを得ないと試算されている。今回の制度改革では、給付の重点化・効率化を図り、保険料の上昇を抑えることが重要な課題となった。「居住費用・食費負担の見直し」と「予防重視型システムへの転換」がポイントとなる。通常国会に介護保険法等改正案が提出されることになっているが、施設給付である居住費用と食費負担の見直しは2005年10月の施行が予定されている。「新予防給付」の創設等の予報重視型システムへの転換、負担の在り方の見直し、サービスの質の向上等については、2006年4月からの施行が予定されている。

障害保健福祉施策については、居宅サービスの利用者及び一人当たり利用額の急増によって、財政問題が深刻化している。そのため、厚生労働省は障害者保健福祉施策の抜本的改革を進めるため、通常国会に障害者自立支援給付法案を提出するとしている。障害福祉サービスの費用は現在、支援費制度として、国が補助する仕組みとなっ

ている。しかし、これまでの支援費は裁量的経費として計上されてきたため、サービス利用量の増加に伴う不足分は市町村が負担せざるを得ないのが実情であった。そこで、2005年度予算からは、国の財政責任の明確化を図り、障害福祉サービスの財源を安定させるため、国が義務的に負担する仕組み（義務的経費）に改めることとした。前年度比328億円の増となった居宅生活支援費930億円を含めて、障害者の自立支援のための居宅生活支援サービス等の充実に3,887億円が計上されている。

## ● 年金制度に対する予算措置

基礎年金の国庫負担割合の引上げについては、2004（平成16）年の改正年金法の附則第15条に次のように規定されている。「基礎年金については、平成17年度及び平成18年度において、我が国の経済社会の動向を踏まえつつ、所要の税制上の措置を講じた上で、別に法律で定めるところにより、国庫負担の割合を適切な水準へ引き上げるものとする」。基礎年金の国庫負担割合については、2009年度までに1/2に引き上げることが合意されている。しかし、2004年改正時には、その財源について、年金課税の見直しで1000分の11（平年度1,600億円）を加えることとされただけであった。

与党はその後、2005年度と2006年度については定率減税の縮減・廃止等による増収分により必要な財源を確保する方針を明らかにした。2005年与党税制改正大綱が定率減税を2005年度に半減することを受け、与党はその増収分1,850億円（2006年1月から3月までの3ヵ月分）の用途を次のように決めた。第1に、交付税率相当分は地方交付税として地方一般財源の充実に充てる。第2に、残りの1,258億円のうち、101億円を特別障害者給付金支給法に基づいて無年金障害者に対する給付に充てる。第3に、残りの1,157億円のう

ち、触法精神障害者医療観察法のための経費を除いた1,101億円を、2005年度予算において、現行法による基礎年金国庫負担額に加算する。

今後の2006年度予算以降における増収分の取扱いについては、次のように書かれている。「平成17年度与党税制改正大綱及び平成18年度以降の税制改正の検討結果を踏まえ、また、政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、平成18年度以降の予算編成過程において検討するものとする」。この結果、2006年度以降の安定財源の確保については、依然として課題が残されたままとまっている。

なお、2005年時点で、厚生年金と国民年金に対する国庫負担の繰り延べ総額は元本合計で3兆804億円（厚生年金で2兆6,350億円、国民年金で4,454億円）となっている。

さて、基礎年金の国庫負担割合を1/2に引き

上げるには2005年時点で年間2.6兆円の財源が必要である。2009年度以降は年間2.7兆円程度必要と見込まれている（2005年度価格）。定率減税を全廃したとしても、所得税で地方分を除いた国分は1.7兆円にすぎない。国分の定率減税廃止分をすべて基礎年金の国庫負担に充てたとしても、1兆円足りないのである。そこで、2004年税制改正大綱の次の記述が思い起こされる。

「平成19年度を目途に、年金、医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から、消費税を含む抜本的税制改革を実現する」

財政政策においては、ポスト小泉の胎動が始まっているのである。

（こばやし ひとし）



## [各論Ⅳ] 大型公共事業への重点配分 ：問われる効果

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

### ● 公共事業の意味と公共事業予算

公共事業とは、一般に不特定多数の企業や国民により広範囲に利用される道路や港湾などのような産業活動の基盤となる公共施設、及び住宅や上下水道などの生活基盤施設、更には災害からの保全を目的としたダムや堤防などの国土保全施設などの総称である。公共事業は民間企業の採算にのりにくいため、その建設や維持は、国をはじめとした地方公共団体、政府関係機関、公団、事業団などの広義の意味での政府の仕事である。

公共事業供給の裏づけが公共事業予算である。公共事業予算は、国の一般会計でみると公共事業関係費に相当し、社会資本整備にあてられる経費である。この経費は、公共事業が工場や機械のように直接に財を生産するのではなく、国民の生産活動や社会活動が円滑に行われるための基盤に資する経費である。

### ● 2005年度の公共事業予算の特徴

2005（平成17）年度の公共事業予算は、予算全体のポイントである（1）持続的な財政構造改革の構築—歳出路線の堅持・強化—、（2）聖域なき歳出改革、（3）予算配分の重点化、及び（4）予算の質の向上：効率化努力、といった点を考慮

して編成されている。

公共事業予算は、先の（2）の聖域なき歳出改革の一環として、①重点化・効率化の推進（公共事業関係費は対前年度比マイナス3.6%と抑制しつつ、雇用・民間需要の拡大に資する分野に重点化する。更に、政府は今後5年度間で15%のコスト縮減を実施する「コスト構造改革」を推進することとしている）、②省庁の枠を越えた交付金の創設（この点は地方の自主性、裁量性の向上と地域再生の観点から、汚水処理等の補助金を内閣府の下で一本化する地域再生交付金〔総額810億円〕の創設が計画されている）、及び③特殊法人改革（例えば、政府は、住宅金融公庫を独立行政法人化し、直接融資から証券化支援へ転換させ、補給金を入れない自立的経営に移行させ、併せて、既往貸付の損失を早期処理させることを意図している。また、都市再生機構については、経営の抜本の見直し、政府保証の付与、財投への繰上償還により、繰越欠損金を早期処理させることを、政府が計画している）の3点が実施される計画になっている。また、上述の（3）の予算配分の重点化では、公共事業の重点化として①まちづくり交付金、②スーパー中核港湾、③三大都市公園環状道路、及び④防災公園などが盛り込まれている。

したがって、2005年度の公共事業予算の特徴は、財政構造改革の一環として、公共事業予算は前年度当初予算から3%以上を削減しつつ、雇用

表 公共事業予算の内容

(単位：百万円、%)

事項	前年度予算 (当初) (A)	2005年度 概算額 (B)	比較増▲減額 (B-A)	伸率
(公共事業関係費)				(%)
1. 治山治水対策事業費	1,133,357	1,075,723	▲ 57,634	▲ 5.1
2. 道路整備事業費	1,802,825	1,698,458	▲ 104,367	▲ 5.8
3. 港湾空港鉄道等整備 事業費	564,412	545,610	▲ 18,802	▲ 3.3
4. 住宅都市環境整備事 業費	1,726,925	1,726,026	▲ 899	▲ 0.1
5. 下水道水道廃棄物処 理等施設整備費	1,260,677	1,136,964	▲ 123,713	▲ 9.8
6. 農業農村整備事業費	834,542	775,591	▲ 58,951	▲ 7.1
7. 森林水産基盤整備事 業費	360,617	339,076	▲ 21,541	▲ 6.0
8. 調整費等	59,905	160,905	101,000	168.6
小計	7,743,260	7,458,353	▲ 284,907	▲ 3.7
9. 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	7,815,934	7,531,027	▲ 284,907	▲ 3.6

参考： 前年度予算 2005年度 比較増▲減額 伸率  
(当初) 概算額  
公共投資関係費 8,614,879百万円 8,271,966百万円 ▲342,913百万円 ▲4.0%

注：公共投資関係費は、公共事業関係費及びその他施設費（社会保障関係費、文教及び科学振興費等の内数）を再掲したもの。

出所：財務省資料

の民間需要の拡大に資する分野への重点化を図る点にあり、また整備水準、整備の緊急性、国と地方の役割分担等の観点から、各事業の目的・成果に踏み込んできめ細かく重点化する点にあるといえる。より端的に言えば、以下の3点にある。第一の特徴は4分野（①人間力の向上・発揮、②魅力ある都市と地方、③高齢化・少子化対策、④循環型社会の構築）該当施設の重点化やメリハリをつけた事業別配分、次いで第二の特徴は補助金改革（国庫補助金負担金の見直し）、そして第三の特徴はコストの削減である。

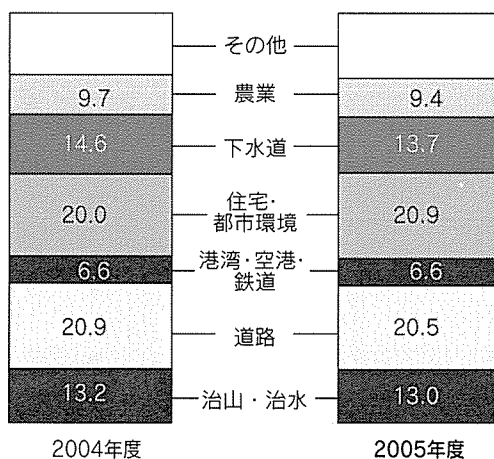
## ● 公共事業予算の規模と枠組

以上のように、2005（平成17）年度の公共事業予算は、「聖域なき歳出改革」を念頭に概算要求基準の総額抑制によって、7兆5,310億円が計上されている。この予算規模は前年度予算規模よりも2,849億円の縮減（対前年度比▲3.6%）である（表1参照）。この点は、災害復旧事業費が2004年度と同規模の726億7,400万円であることから、これを除いた一般公共事業費は7兆4,584億円（対前年度2,849億円減：▲3.7%）となって



図 公共投資のシェア配分

(当初予算ベース)



出所：「日本経済新聞」(朝刊)、2004年12月21日付。

いる。

この結果、2005年度予算の公共事業関係費は、ピーク時の1998年度(補正後)と比較すると半分以下に落ち込んでいる。これは、景気対策による積み増しが実施される前の水準に近づいたが、一方では公共事業で相次ぐ談合疑惑や地方での入札改革の進展の鈍化などから考えて、高コスト構造は依然と温存されたままであることは否めない。しかし、問題はあるものの特定分野への重点化に配慮して、同時に補助金改革やコスト削減による財政再建・財政効率に配慮した結果である。

公共事業の見直しにより、分野別の対前年度比でみると、その伸び率は都市環境整備(6.5%増)、新幹線(2.9%増)、及び空港整備(0.8%増)が増大している一方、廃棄物処理(▲19.2%)、下水道(▲9.3%)、農業農村整備(▲7.1%)、道路整備(▲5.8%)、及び森林整備(▲4.5%)が減少している。ただ、全体的には治山治水対策事業費(▲5.1%)、道路整備事業費(▲5.8%)、港湾空港鉄道整備事業費(▲3.3%)、住宅都市環境整備事業費(▲0.1%)、下水道廃棄物処理等施設整備

費(▲9.8%)、農業農村整備事業費(▲7.1%)、森林水産基盤整備事業費(▲6.0%)と軒並み縮減され、これは「公共事業全体で前年度比3%以上の減」を遵守した予算措置の結果である(表参照)。メリハリをつけた重点的予算配分が一層浮き彫りにされたともいえる。

しかし、このメリハリをつけた重点的予算配分は大型公共事業に偏在し、公共事業予算の事業別配分シェアはほとんど変わっていないことから、必ずしも予算配分に切り込んだとはいえず、将来への歳出増の圧力を残したとも考えられる(図参照)。

他方、2005年度予算での一般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率は9.2%であり、前年度(9.5%)よりも0.1ポイント下降している。これは、分母である一般会計歳出の予算規模が前年度よりも0.1%上昇しているのに対し、この比率が下降していることは公共事業改革の大きさが伺える。ただ、この比率の傾向線をとってみると、戦後から現在までは下方傾向の様相を呈している。この点は、経済成長政策至上主義から経済安

定政策至上主義への転換にもなって、一般会計の伸び率に比べて公共事業関係費の伸び率が小さくなっていることに起因する。

## ● 公共事業予算と景気対策・財政再建

公共事業予算の一般会計歳出に占める比率が下落傾向の様相を見せているとはいえ、公共事業予算は、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、最近の自由化・国際化などによる経済のボーダレス化によって、現実の乗数値は理論上のそれよりも小さくなり、常に景気対策の主役を担ってきた公共事業の効果には限界が見え始めている。この点は、国債発行して大規模な公共事業による景気浮揚政策を実施してきたがその効果はあがらず、数年前に小泉内閣が「失われた10年」と称したことからも理解できる。

政府は、公共事業などの公的需要で経済成長を下支えして、消費など民間需要へ影響を及ぼすという景気回復のシナリオを描き、1998（平成10）年度以降、事業規模で総額65兆円もの経済対策を実施してきた。しかし、国内総生産（GDP）の約6割を占める個人消費は、依然として横ばいが続いているが、アメリカや中国の好景気に支えられ設備投資などが上昇し、景気も上向きつつある。政府は、その様相をまたずに2003年度以降、景気政策と財政再建策の「二兎を追う経済政策」や「三位一体改革による補助金改革」などによって公共事業の見直しを進めてきた。

したがって、従来型景気対策の経済波及効果が減退しているなかで、地方財政への公共事業の補助金も見直しもされ、1998年度5.9兆円あった公共事業への補助金が、2005年度では4.5兆円と1.4兆円も削減されている。

このような状況下で、政府は、2005年度の公共事業予算を7.5兆円規模に縮減したことは、景気政策よりは財政再建策を重視した結果であると

判断できる。この点は、2005年度のプライマリー・バランスの観点からみても、歳入の公債金が34兆3,900億円（対前年度比▲6%）であるのに対し、歳出の国債費が18兆4,422億円（対前年度比5%増）であることから理解できる。

## ● 公共事業と財政効率・投資効率

予算のポイントの一つである財政の効率化・質的改善の推進が図られているか否かは、政府が従来型の公共事業を各分野から少しずつ削減し、その削減分の予算を都市環境整備、新幹線、及び空港整備などといった「三大都市圏環状道路」、「防災公園」、「大都市圏拠点空港」、及び「スーパー中枢港湾」の分野に重点をおいた予算措置から把握することができる。つまり、公共事業関係費総額の対前年度比3%以上削減とする予算制約のなかで、地方港湾などへの投資を大幅に削減する一方、投資効果の大きな事業（国際競争力の見込めるスーパー中枢港湾：京浜港・伊勢湾・阪神港）に資金を配分したことは、財政効率・投資効率の推進が図られたと理解できる。しかし、シェア配分は、前年度と同様ほとんど変化していない点から、財政効率・投資効率の問題が残る。更に、採算性の乏しい整備新幹線に大規模な予算配分をした点は高コスト構造が残り、後年度への歳出増の圧力を残す結果となるため財政効率・投資効率に資する予算配分であったかは、依然と問題が残る。

ところで、これまで任意の公共事業をする際、複数の省庁が関わっており財源配分の非効率が、確かに見られた。しかし、今回は「省庁の枠を越えた交付金」の創設、つまり地方の自主性・裁量性の向上と地域再生の観点から、汚水処理等の補助金を内閣府の下で一本化する地域再生交付金の創設として810億円が予算措置されている点は、事業のブロック化（一括化）であり、事業の財政効率・投資効率に資する政策であるとして充分評価できるが、この際、各事業の費用（コスト）と

効果を再評価すべきである。国のすべての政策や事業に関して、費用と効果の視点から見直す「政策評価制度」の意義・役割が、更に大きくなってきたといえる。

## ● 今後の課題と展望

かくして、2005（平成17）年度の公共事業予算から、以下の3点が明らかになったと考えられる。

第一に、公共事業予算の縮減枠の設定は、景気政策よりも財政効率・投資効率に比重をおいた財政構造改革に資する政策であるが、大型公共事業への重点化から判断すると、依然と高コスト構造の体質が残ったことは今後の課題でもあると指摘されうる。この点は、投資効率から財政効率を促し、重点化の見直しをした予算措置は、財政再建と景気政策の二つの政策を同時に追った経済政策であるが、後年度への負担圧力の増大に繋がると、その投資効果がどの程度であるかは懸念材料として残る。一方、政府の公共事業による景気政策は、総額かつ効率性を重視した重点配分から高い経済効果を引き出すことを狙いとしているが、この政策が依然と続いているデフレ気味の対策として有効か否かの課題は残る。デフレ下での公共事業の最適規模に関する議論は、今後も重要な課題である。また、効率的な公共事業を選別・遂行する際、「政策評価法」などを用いて、公共事業の有効

性を吟味し、公共事業を計画的に削減し、可能な限りPFI（事業の民間委託を手段とする社会資本整備）などの手段に切り替えて、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、国際化・自由化の進展によるボーダレス化によって、乗数効果の大きかった公共事業による景気の下支えにも限界が垣間見え、公共事業の投資効率とともに、財政再建・財政構造改革の道筋をつける時期にあると考えられる。

そして第三に、ここ数年間の特徴である「聖域なき歳出改革」の一環として無駄な公共事業に一層メスをいれ、必要性の高い公共事業を重点化するといった「スクラップ・アンド・ビルド」の手法を用いて、公共事業の効率化を図る必要がある。それには、「受益」と「負担」を考慮した公共事業全体の投資効率を高めることが急務である。また、2005年度の、「省庁枠を越えた交付金」の創設は、縦割り行政の改善という意味では公共事業の財政効率・投資効率を高める最善の手段である。したがって、一般会計のみならずそれぞれが独立している特別会計にもこの手法を適用し、一層の整理・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ができる機構整備と、そこの公共事業の機構改革が一層望まれる。

（えがわ まさし）

# [各論V] 遅々とした特別会計・財政 投融资計画・特殊法人等改革

関口 浩

法政大学社会学部助教授

## ● 特別会計改革への道

2005（平成17）年度の政府予算案では、一般会計の歳入歳出総額が前年度当初予算比で719億円増の82兆1,829億円で、特別会計の歳出総額は前年度当初予算比で24兆5,522億円増の411兆9,319億円とされた。総額で見ると、特別予算は一般会計の5倍の規模となっている。因みに、2004年度予算では一般会計の歳出総額82.1兆円に対して特別会計が387.4兆円で、特別会計は一般会計の4.7倍であり、さらに2003年度予算では一般会計歳出総額が81.8兆円に対して特別会計歳出総額が369.3兆円で、特別会計は一般会計の4.5倍であった。つまり近年、特別会計の規模は総額で見ると一般会計のほぼ5倍に達しており、その規模から考えると国民生活において特別会計の動向は一般会計以上に重要であるといえる。

にもかかわらず、これまで財務省原案（旧・大蔵原案）、政府予算案に対する国民の関心や報道は一般会計のみに集中する嫌いがあった。その理由の一つは、一般会計から特別会計への繰り入れ等により両会計の重複が50%近くに上っているものの、その経理操作には複雑なものが多いことなどにより、特別会計に対する国民の理解をきわめて難解なものとしてきたためとされている。また、こうした操作を通じて国民の注目度の高い一

般会計から特別会計へのいわゆる「隠れ借金」が生み出されたり、概算要求枠のない特別会計へ「特会飛ばし」がなされてきた。

このような会計間での重複があることを踏まえると、会計制度から政府の活動を把握する場合一般会計と特別会計を単に合算するのは実質的には誤りといえる。2005年度政府予算案が公表された時点ではまだその重複を加味した数値の資料が見当たらないが、すでに資料のある2004年度予算で重複部分を差し引いたいわゆる純計でみると、一般会計歳出純計が33.2兆円、特別会計歳出純計が199.2兆円で特別会計は一般会計の6倍に、2003年度予算では一般会計歳出純計が35.1兆円、特別会計歳出純計が207.4兆円で特別会計は一般会計の5.9倍に達しており、総額でみた場合よりもいずれも高く、不況克服と財政再建が叫ばれる中で特別予算のあり方に注目する必要がより明確になってくるのである。

## ● 特別会計見直し2年目と体裁のみ

### とされる緊縮財政

このような特別会計のあり方を根本的に改革すべく、昨年度の予算編成にあたり、これまでになく踏み込んだ提言をしたのが、2003（平成15）年11月26日の財政制度等審議会による「特別会計の見直しについて—基本的な考え方と具体的方

策一」であった。そこでは特別会計の見直しについて、①事務事業の見直し、②事業評価の活用による事業の重点化、③事務費等のあり方の見直し、④歳入構造の見直し、⑤財務の健全性、⑥説明責任（アカウントビリティ）の強化といった基本的考え方と53の具体的見直し方策が示された。今年度予算の編成にあたっては、同審議会から2004年11月19日に「特別会計の見直しについて一フォローアップ」が出され、昨年 の提言の実施状況の確認と全31特別会計の約3分の1に当たる特別会計をモデルケースとして見直しについての追加指摘がなされた。これら2年にわたる提言に基づき、2005年度政府予算案では、特定国有財産整備特別会計で処分対象資産の早期処分により借入金の繰上償還を実施するなどして借入金残高を対前年度比556億円縮減している。また労働保険特別会計で雇用保険三事業の事業見直し・運営効率化を図り、対前年度比301億円縮減合理化するなどの努力をしているといった点は、これまでの惰性的な予算編成を考えると一定の評価をしてよからう。

けれども2005年度政府予算案でみると、国債の元利償還等を管理する国債整理基金特別会計では国債償還額の増加等により対前年度比で22兆608億円歳出が増加している。また厚生保険特別会計では、年金勘定の歳出で保険給付費が8,000億円弱増えるなどして対前年度比で5兆円増加したり、児童手当勘定で児童手当交付金が対前年度比で244億円歳出が増加している。国債累増の後始末や少子高齢化に伴う社会保障の充実という時代の要請は、前述の特別会計の見直しに盛り込まれた提言の推進をあざ笑うかのごとく、他方で空しく歳出を増加させている。それだからこそ、地道な見直しがよりいっそう必要になっているといえ、特別会計の見直しは今後も引き続きより強力に推進する必要がある。

また三位一体という「飛び道具」により一般会計からの地方交付税は8,000億円削減できて2年

連続の大幅削減としているが、昨年度の大幅削減により地方の反発はかなり強く、今回も単に大幅削減することは地方の反発という不発弾を抱えるようなものであった。結果としては昨年度予算とほぼ同額の16兆9,000億円を維持できたが、これは交付税及び譲与税配付金特別会計で前年度の年度内自然増収による1兆300億円原資の増加分が繰り越されたことによる。2005年度のこの特別会計の借入金 は1兆5,900億円で対前年度比で1,855億円減少しているが、前年度繰越金が今回のように比較的高額でなければ、借入金を増額するか、不発弾を爆発させるかの選択を迫られることとなったはずである。今回の予算編成でも依然として一般歳出の削減にのみ主眼が置かれたとみられるが、財政制度等審議会でもまだ直接的に指摘していない交付税及び譲与税配付金特別会計の見直しが俎上に載せられてくるのは必須であり、三位一体の改革と特別会計での借入れをいかに折り合いをつけるかについて、根本的な検討を重ね、決断をしなければならないときが来ていると思われるのである。

## ● 財投機関の財政投融资への繰上償還

2005（平成17）年度財政投融资計画は17兆1,518億円であり、対前年度比で3兆3,376億円、16.3%減である。財政投融资改革は、特殊法人等が行う財投事業について民業を補完するという立場にたち、従来の郵便貯金や年金等を大蔵省資金運用部に預託された資金を財投機関である特殊法人等に運用する仕組みから、特殊法人等が自ら財投機関債を発行し市場で必要な資金を自主調達する仕組みに基本的には転換するというものであり、2001年度から本格的に始められた。そして財投機関債で賄えない必要な資金需要に限って、財政融資資金特別会計が発行する国債である財投債の発行などにより賄うこととされている。このような経緯から財政投融资計画額は2001年度以

表1 2005年度財政投融资計画の概要

(単位：億円/%)

区分	平成17年度 計画	平成16年度 計画	伸 率	2007年度 計画	(参考) 貸付規模・事業規模			
					2005年度	2004年度	伸 率	2003年度
1.住宅関連機関	11,050	12,803	△ 12.3	30,115	47,086	57,387	△ 18.0	68,489
うち独立行政法人都市再生機構 住宅金融公庫	10,300 750	11,147 1,456	△ 7.6 △ 48.5	9,168 20,947	6,689 40,397	8,249 49,138	△ 18.9 △ 17.8	8,996 59,493
2.中小企業関連機関	39,172	40,258	△ 2.7	43,610	71,484	74,305	△ 3.0	74,305
うち国民生活金融公庫 中小企業金融公庫	24,900 14,172	27,500 12,658	△ 9.5 12.0	30,500 13,010	36,184 18,300	36,905 19,000	△ 4.4 △ 3.7	36,805 19,000
3.その他の公庫・銀行	22,368	22,644	△ 1.2	24,538	35,985	36,585	△ 1.6	37,195
うち国際協力銀行 日本政策投資銀行	10,976 8,480	10,746 8,750	△ 2.1 △ 3.1	11,908 9,050	18,200 11,680	18,400 11,780	△ 1.1 △ 0.9	18,800 11,780
4.その他の独立行政法人等	40,028	42,389	△ 5.6	43,642	36,828	42,904	△ 14.2	46,587
うち日本道路公団 首都高速道路公団 阪神高速道路公団 独立行政法人福祉医療機構 独立行政法人日本学生支援機構	21,420 2,977 2,649 3,994 3,371	22,130 4,478 2,625 3,989 3,067	△ 3.2 △ 33.5 △ 2.9 0.1 9.9	22,130 4,690 3,704 3,844 2,276	11,259 1,930 883 7,047 4,879	13,275 2,453 1,158 7,097 4,316	△ 15.2 △ 21.3 △ 23.7 △ 0.7 13.0	14,423 2,506 1,419 6,489 3,405
小 計	112,618	117,894	△ 4.5	141,905	191,383	211,181	△ 9.4	226,576
5.地方	58,900	87,000	△ 32.3	92,210	155,368	174,843	△ 11.1	184,185
うち地方公共団体 (うち地方債計画上の政府資金) 公営企業金融公庫	47,200 47,200 11,700	73,200 [56,000] 13,800	△ 35.5 △ 15.7 ] △ 16.2	76,900 15,310	155,366 (15,330)	174,843 (16,140)	△ 11.1 (△ 5.0)	18,185 (17,800)
合 計	171,518	204,894	△ 16.3	234,115	346,749	386,024	△ 10.2	411,421

出所：財務省「平成17年度財政投融资計画の概要」等から作成。

降、徐々に縮減し、対前年度比で2001年度に15.0%減、02年度に17.7%減、2003年度に12.6%減、04年度に16.9%減と推移している。近年のピーク時は1996年度で40.5兆円に達していたが、05年度財投計画ではその半分に割り込み、1979年度の16.8兆円以来の低水準になったとされる。

05年度財政投融资計画には2001年12月19日に閣議決定された「特殊法人等合理化計画」等の指

摘を反映した事業の見直しが盛り込まれている。特に財投残高が大きい住宅金融公庫や都市再生機構(独立行政法人)がその対象であり、住宅金融公庫については近年、民間金融機関が収益機会を求めて住宅融資に参入してきていることもあり、民間の住宅融資の証券化を間接的に支援する方法が時代にふさわしいとして、2005年度以降、災害対応を除いて直接融資向けの財政投融资の活用を終了することとされた。そのため、表1にみら

表2 2005年度における財投機関債の発行予定

(単位：億円)

機関名	金額	金額
	16年度	17年度
住宅金融公庫	15,000	27,600
公営企業金融公庫	4,000	4,000
国民生活金融公庫	2,400	2,400
中小企業金融公庫	2,400	2,400
沖縄振興開発金融公庫	200	300
農林漁業金融公庫	230	230
日本政策投資銀行	2,400	2,400
国際協力銀行	2,400	2,600
独立行政法人都市再生機構	1,340 <sup>(注1)</sup>	2,400
独立行政法人水資源機構	150	150
独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構	650	860
独立行政法人環境再生保全機構	70	50
独立行政法人福祉医療機構	600	1,190
独立行政法人国立病院機構	—	30
日本私立学校振興・共済事業団	70	70
独立行政法人国立大学財務・経営センター	—	50
独立行政法人日本学生支援機構	760	1,100
独立行政法人緑資源機構	65	65
日本道路公団	5,300	4,800 <sup>(注2)</sup>
首都高速道路公団	700	500 <sup>(注2)</sup>
阪神高速道路公団	450	500 <sup>(注2)</sup>
本州四国連絡橋公団	100	400 <sup>(注2)</sup>
独立行政法人中小基盤整備機構	160	—
商工組合中央金庫	3,804	4,135
成田国際空港株式会社	797	563
関西国際空港株式会社	—	13
合計	4兆4,046億円	5兆8,806億円
[機関数]	[23]	[25]

注：1. 独立行政法人都市再生機構の16年度の金額は、旧都市基盤整備公団分（300億円）を含む。

2. 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡公団の17年度は、当該道路公団の業務の一部を承継する独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構分（2,349億円）を含む。

出所：財務省「平成17年度における財投機関債の発行予定」。

れるように、計画額で対前年度比48.5%減、事業規模で17.8%減となった。また都市再生機構については、その業務が本来は民間中心に進めることが望ましいばかりでなく、債務超過にはならないもののニュータウン整備事業資産に7,300億円に上る欠損金が計上されたりしており、ニュータウン整備事業等からの早期撤退と同事業への財政投融资の活用を終了することとされた。そのため計画額で対前年度比7.6%減、事業規模で18.9%減

となった。

このように2005年度財投計画では、住宅金融公庫、都市再生機構、そして年金資金運用基金（旧・年金福祉事業団）で一部事業撤退があることに伴い、最大限の自助努力を行うことを前提としてこれらの財投機関が財政融資資金特別会計から借りていた資金の繰上償還が認められた。従来は繰上償還に際しては、償還時に金利の逸失利益分を補償金として求めてきたが、「補償金なし」

繰上償還が導入された住宅金融公庫は1兆円、都市再生機構が7,000億円、年金資金運用資金が3,000億円で、繰上償還額は3機関総額で15兆円ほどであり、2005年度は4兆6,000億円が償還されることとなる。

このような動きがある中で、2001年度の財政投融资改革後初めて、表2のとおり、一定規模の財投機関の25機関全てで財投機関債を発行することとなった。発行総額は対前年度比1.5兆円増の5兆8,806億円になると予定されている。

財投改革はようやく緒についた感がある。しかし内容的な改革はこれからであり、注意深くその動向を見極める必要があると考える。

## ● 大規模な改革のない特殊法人等

特殊法人のあり方については過年度は道路公団の問題もあり比較的注目を浴びたが、今回の財政支出を見る限りでは、昨年度ほどの変化はないとみてよい。すなわち、2005（平成17）年度一般会計及び特別会計からの特殊法人等向け財政支出は1兆1,506億円であり、対前年度比で2,617億円、18.5%減となっている。しかし前述の年金資金運用基金の財投への返済資金としての繰上償還のために、年金特別会計から4兆4,436億円拠出するために、それを含めると5兆5,942億円となり、対前年度比4兆1,819億円、296.1%増となる。石油公団の解散、石油天然ガス・金属鉱物資源機構（独立行政法人）への事業の一部移管を覗いてもあまり変わりはない。

2005年度政府予算案が出された時点での資料

は係数整理中で概算決定額とされているが、特殊法人・認可法人・独立行政法人等に対する財政支出は該当法人の総額でみた場合、4兆382億円であり、対前年度で644億円減額されたのみである。2004年11月24日に特殊法人党改革推進本部参与会議から「平成17年度特殊法人等予算削減方策ヒアリングに関する参与会議の指摘事項」が出され、特殊法人等の予算の削減・効率化に各府省の意思表示は希薄であるとし、ヒアリング対象法人に対して指摘をしているものの、財政制度等審議会が出した報告などに比べるとややトーンが低い感じがする。特殊法人をいかに改革していくかについてこれまで出されている方向性を踏まえて、特殊法人等の問題点とその存在意義を全体として、そして個別の特殊法人毎にもう深く考究する必要があると考えられる。その手続きを経ないと予算への反映は難しいといわざるを得ない。

## ● 特別会計・財政投融资・特殊法人等と予算

これまでみてきたように、特別会計、財政投融资、特殊法人等の改革に共通していえることはそれぞれの制度の創設時の意義が現在も存続しているのか否かを、既得権益抜きに考えなければならない。特別会計、財政投融资、特殊法人等は、一般会計と分離する今日的な意義がなくてはならない。2005年度予算はその芽が出掛かっているとみえる。今後の動向に注目したい。

（せきぐち ひろし）



# 〔各論VI〕問われる「地方財政計画」と挫折した「三位一体改革」

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

## ● 2005年度地方財政の姿

景気の回復基調を映して国税・地方税とも増収を見込んでいるが、地方景気は依然として弱含みで見込みどおりになるかは微妙であり、地方財政は引き続き厳しい中での運営を強いられそうである。2005（平成17）年度地方財政の姿をみよう。（表1参照）

まず地方財政の規模を地方財政計画でみると、計画額は後述するように総務省と財務省の激しい攻防の中で決められたのであるが、4年連続のマイナスとなったものの大幅な減額は免れ前年度1.1%減の83兆7,700億円で決着した。地方税は前年度より1兆円増やし33兆3,200億円を見込んでいる。また4年連続で削減されてきた地方交付税は、出口ベース（地方受取ベース）で16兆8,900億円を計上し、僅かながらではあるがプラスとなっている。地方税と地方交付税に国が面倒をみる赤字地方債（臨時財政対策債）を加えた一般財源は、53兆4,400億円で一般財源比率は63.8%となり、前年度より若干改善している。

一般歳出は公共事業に充てる投資的経費を7,000億円削減したのに対し、福祉や教育を3,500億円増やし全体では67兆3,200億円となり、前年度比では7,800億円を削減している。以上により地方財政収支は、財源不足は4兆3,300億円で前

年度の7兆7,752億円より3兆4千億円余り減ったものの、依然として赤字地方債の発行が3兆円余りに上り、地方債依存度も14%台という厳しい状況にある。

2005年度の予算編成で注目されていたのが地方交付税である。自治体関係者からはこれ以上削減されては予算が組めないとの悲鳴が上っていたが、何とか出口ベースでは前年度並みが確保された。しかし、入口ベース（国の一般会計）では4,000億円削減しているため、交付税特別会計の繰越金を加算して賄ったものである。地方交付税が出口ベースで前年度並みであったことに対して地方6団体は「喜ばしい結果」と評価しているが、交付税特別会計にはすでに50兆円を超える借金があり、決して喜ばしいことではない。交付税特別会計のあり方を含めて、早急に財政の健全化に国・地方が協調して取り組むべきことを忘れてはならない。

## ● 「地方財政計画」を巡る攻防

自治体の予算編成の指針となる地財計画は、毎年、総務省と財務省の協議で決められているが、2005（平成17）年度においては財務省は地財計画上の投資的経費（単独事業）は実際の決算額を7～8兆円上回る過大計上があると主張し、05、06年度では是正すべきと要求した。これに対し総

表1 2005年度地方財政の状況

地方財政の規模		
地方財政計画	83兆7,700億円	(前年度比9,000億円減、▲1.1%)
地方税	33兆3,200億円	( // 1兆円増、+3.1%)
地方交付税	16兆8,900億円	( // 100億円増、+0.1%)
地方一般歳出	67兆3,200億円	( // 7,800億円減、▲1.2%程度)
地方単独事業	12兆7,700億円	( // 7,000億円減、▲5.1%)
一般財源比率	63.8%程度	( // 63.1%)
地方財政収支の状況		
財源不足	4兆3,300億円程度	(前年度7兆7,752億円)
赤字地方債	3兆2,231億円	( // 4兆1,905億円)
地方債依存度	14.6%	( // 16.7%)

出所：総務省「平成17年度地方財政対策のポイント」。

務省は、経常的経費と投資的経費でみればプラスとマイナスで見合っており、投資的経費のみを取って過大計上とするのは認められないと反論した。また財務省は交付税の需要額に計上されている出産・結婚・敬老等の祝金、互助会への補助金、海外姉妹都市交流の旅費などは地方の自主財源で賄うべきと指摘し、この点からも見直しを迫った。総務省は老人向け祝金等の補助金が“水増し”されていることは認めたものの、それらはせいぜい4～5千億円であるとした。

では地財計画と決算額の乖離を確認してみよう。図1をみると、確かに投資的経費のうち単独事業については1998年度から大きく計画額が決算額を上回っている。しかし一般行政経費は総務省が主張するように決算額が計画額を大きく上回っている。この乖離は膨れる経常的経費を地方単独事業を削って賄ってきたとみるべきであろう。全体の歳出総額は毎年度、決算額が計画額を上回っており、投資的経費のみを取り出して過大計上という主張は説得力がない。

いずれにしても、現状では多くの自治体が国からの財源に依存せざるをえない状況にあり、地財計画のもつ財源保障機能は重要である。7兆円もの規模で地財計画を減らされたら実際には予算は

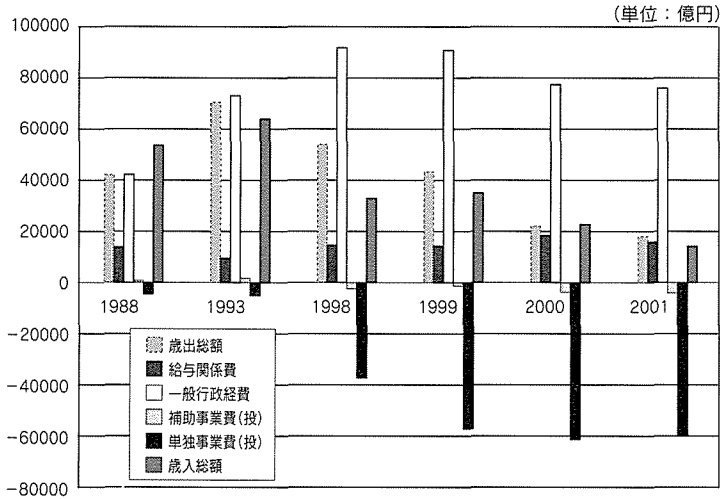
組めなくなる。地財計画の過大計上が地方財政のスリム化を妨げているという財務省の主張も全面的に否定はできないが、その前に「三位一体改革」を着実に実施し、地方への財源移譲を進めるべきである。国からの財源が保障されているからスリム化ができないのではない。国庫補助で縛られているから工夫して削減できないのである。国からの財源が一般財源化されれば、地方のスリム化は容易に進むと考えたほうが建設的であろう。



### 「三位一体改革」は挫折したか

国と地方の税財政関係を見直す「三位一体改革」は、小泉構造改革の中でも重要な改革課題であったが、結局は国庫補助負担金の廃止縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税改革のいずれもが肝心の改革は最終年度の2006（平成18）年度に先送りされてしまった。2005年度に決まった「三位一体改革」をみよう（表2参照）。まず国庫補助負担金の削減廃止については、2005年度と2006年度で3兆円程度を実施することが「基本方針2004」で示されていたが、結局は2005年度は義務教育費と国民健康保険等の1兆円余りが削減されるにとどまった。残りの2兆円近くは2006年

図1 「地方財政計画」と決算の乖離（決算額—計画額）



資料：地方自治総合研究所（飛田研究員）作成。

度へ先送りされ、中央省庁の抵抗ばかりが目についた。

税源移譲については、2004年度に所得譲与税と税源移譲予定交付金をつなぎの制度として創設し、約6千億円が都道府県および市町村の人口を基準に配分されたが、2005年度においても本格的な税源移譲は見送られ、引き続き所得譲与税で6,910億円、税源移譲予定交付金で4,250億円の合わせて1兆1,160億円が配分されることになった。しかも2004年度の分を3兆円に含めることが明記されたので、残りは1兆3千億円ということになる。結局、総務省が予定していた所得税から住民税への税源移譲は、最終年の2006年度において実施するということであるから、これまた先送りの決着である。

そして交付税改革は、地方財政の安定的な運営に必要な財源を確保するという観点から、前述のように2005年度においては総額では前年度比0.1%増と地方への政策的な配慮により決められた。交付税改革の動向は弱小自治体にとっては死活問題であることも確かであるが、最終的には地方議員に配慮した政治決着であり、根本的な交付税改革の議論はなされずじまいであった。

小泉構造改革は最終ステージで足踏み状態である。「三位一体改革」も“挫折した”とまでは言い切れないまでも、それに近い状況を呈していることは明らかである。

## ● 地方財政のスリム化・効率化は進むか

昨年度の国の予算において、予算編成プロセスの改革がモデル事業をとおして行われ、予算改革が試験的に始められた。2005（平成17）年度は予算のポイントにおいて、“予算におけるマネジメント・サイクルの強化”が示され、2002年度より実施されている政策評価の予算への反映が一部実現したところである。マネジメント・サイクルは、1990年代からの欧米のニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の考えに基づく施策であり、財政のスリム化・効率化を予算改革で進めようとするものである。

2005年度では予算のポイントにおいて、成果目標や事後評価の方法等を明確にし、予算編成に活用することで歳出の効率化を目指すことが明記されている。地方財政においても、総務省が2001年に公表した「地方公共団体に行政評価を

表2 2005年度の「三位一体改革」

〔国庫補助負担金の削減・廃止〕	17,451億円	
(削減)		
・義務教育費国庫負担金	4,250億円	}
・国民健康保険国庫負担金	5,449億円	
・養護老人ホーム等保護費負担金	567億円	
・公営住宅家賃対策等補助等	320億円	
(交付金化)		
・汚水処理	490億円	
・道路整備	270億円	
(廃止)		
・公共事業	2,515億円	
〔税源移譲〕	11,160億円	
(+2004年度分 17,451億円)		
・税源移譲予定特定交付金	4,250億円	←
(+2004年度分 6,292億円)		
・所得譲与税	6,910億円	←
(+2004年度分 11,159億円)		
〔交付税の改革〕		
・交付税総額	168,900億円	
	(2004年度比 +100億円)	

出所：2005年度予算政府案関係資料「平成17年度における三位一体改革の概要」より作成。

円滑に導入するための進め方」において、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルを構築して行政運営の改善を促してきた。いまやNPMの改革は予算にも取り入れられ、国は政策評価の結果を予算編成に反映させること義務づけ、自治体も任意ではあるが行政評価をもとに業績主義的な予算編成をはじめているところもある。

こうした取組みにより、ダイレクトにスリム化・効率化は達成できないが、積上げ方式により膨れる予算配分、行政項目別の不明瞭な予算編成、単年度主義に基づく非効率な事務事業体制、低い説明責任と情報開示、といった従来の行財政運営システムをNPM型のシステムに転換するきっかけとなる。NPM型のシステムでは、積上げ方式ではなく厳密な予測に基づく歳出上限を設定して、業績に基づいて予算配分を決める「ルールに

よる意思決定」が基本である。政治による偏った意思決定を排除しつつ住民志向のシステムを構築するのである。また単年度主義は複数年度の予算を採用するため、投資的事業の効率的資源配分が容易となる。さらに予算決算をつうじて企業会計方式に準じて処理することでより正確な業績評価が得られ、説明責任も果たすことができるのである。

今後とも地方財政を取巻く環境は厳しさが続く。これはおそらく“強制”合併を受け入れても拒絶して単独で残るとしても、それぞれの自治体にとっての厳しい財政事情には変わらない。新たなシステムを取り入れながら、一層のスリム化・効率化がそれぞれの自治体に迫られている。

(かねむら たかふみ)