

〔総論〕 格差拡大型財政健全化 政策の一時中断

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

2008 年度経済見通し

：楽観的成長率見通しとデフレ脱却の展望

2008年度予算案の第1の特徴は、その基礎にある経済見通しにおいて、実質成長率を07年度実績見込みを上回る2.0%とする楽観的見通しに立っていることである。日本経済は2002年2月を底に、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」景気上昇に転じ、次いで企業の設備投資が活発化し、徐々に「輸出・投資主導型」に移行した。今回の景気上昇で特徴的なことは、個人消費が停滞基調から脱却せず、輸出→設備投資→個人消費という典型的な需要回復パターンがみられないことである。

2007年度実績見込み（実質）をみると、前年度比で輸出等は7.1%と高い伸びを示したものの、成長率は当初見通し（2.0%）を下回る1.3%にとどまる。個人消費が当初見通し（1.6%）を下回る1.3%増にとどまった上に、改正建築基準法の施行で厳格となった建築確認の影響で住宅投資が12.7%減と大幅に落ち込み、設備投資の伸びが0.9%と低位で、内需が停滞したことによる。

1990年代末にクリントン政権の下でアメリカの連邦財政は黒字化を達成したが、対イラク戦争と大幅減税を進めるブッシュ政権の下で再び「双子の赤字」に見舞われて、世界経済の不安定性を強めている。

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きた。流入した資金は、「ホーム・エクイティ・ローン」（不動産価格の上昇による担保価値の上昇分だけ追加融資を受ける）や「サブプライムローン」（低所得者向け住宅融資）の膨張を通じて、耐久消費財購入や住宅投資の膨張をもたらしてきた。このメカニズムは不動産価格の上昇を要件としており、不動産バブルの崩壊による金融機関の不良債権の急増と個人消費へのマイナス効果は、世界経済の不安性が露呈したものである。

2008年度経済見通しでは、輸出等については5.2%と高い伸びが見込まれ、設備投資と住宅投資が回復し、「輸出・投資主導型」成長に戻ることが想定されている。しかし原油高とアメリカ経済の減速という要因を考慮すると、2%成長を達成できるという見通しは楽観的すぎる。

個人消費については、2007年度の実績見通しと同率の実質1.3%という低い伸びを見込んでいる。雇用拡大が労働条件の劣悪な非正規雇用者を中心としていて、企業の良好な業績が正規雇用者に還元されないことにより、内需の過半を占める個人消費が回復する可能性は低い。経団連会長が内需主導型成長のための適切な賃金上昇を言明せざるをえない状況に陥っている。

表 2008 年度予算案の概要

一般会計歳出入総額		83兆613億円	1525億円増(0.2%)
歳入	税収	53兆5540億円	870億円増(0.2%)
	その他の収入	4兆1593億円	1495億円増(3.7%)
	国債	25兆3480億円	840億円減(▼0.3%)
	国債依存度	30.5%	
	年度末国債残高	約553兆円	約4兆円増
歳出	一般歳出	47兆2845億円	3061億円増(0.7%)
	社会保障関係費	21兆7824億円	6415億円増(3.0%)
	公共事業関係費	6兆7352億円	2121億円減(▼3.1%)
	文教・科学技術振興	5兆3122億円	266億円増(0.5%)
	防衛関係費	4兆7796億円	217億円減(▼0.5%)
	経済協力費	6660億円	253億円減(▼3.7%)
	国債費	20兆1632億円	8356億円減(▼4.0%)
	地方交付税交付金等	15兆6136億円	6820億円増(4.6%)
財政投融资計画		13兆8689億円	2933億円減(▼2.1%)

注:歳出・歳入の増減額と()内の増減率は2007年度当初予算比。

出所:財務省ホームページ「平成20年度一般会計歳入歳出概算」、「平成20年度一般歳出概算」。

小幅な国債減額と基礎的財政収支の赤字拡大

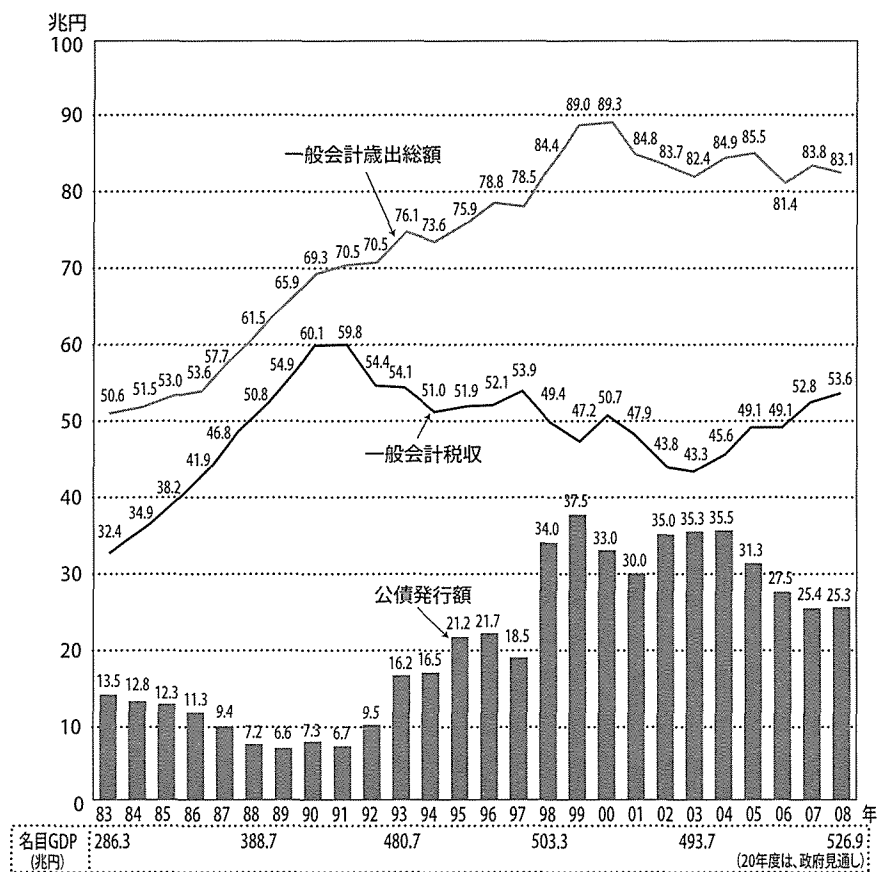
2008年度予算案の第2の特徴は、輸出・投資主導型景気上昇に伴う税の自然増収と「格差拡大型財政政策」(中低所得者向け増税と社会保障給付費の抑制、地方交付税の削減)により進められてきた「財政健全化」政策が限界に直面したことである。08年度の一般会計歳入予算では新規国債発行額は25兆3,480億円で4年連続の減額となっているが、前年度当初比の削減額は840億円で、07年度当初の4.54兆円と比較して大幅に縮小している(表、図参照)。国債依存度は30.5%で07年度当初と比較して0.2ポイント改善したにすぎない。

「財政健全化」政策の限界は、基礎的財政収支(プライマリー・バランス)の面に一層明瞭に現れている。

基礎的財政収支は新規公債発行額を除く歳入額から公債費を除く歳出額を控除した額である。2006年7月7日に閣議決定された「骨太の方針2006」では2011年度に国・地方の基礎的収支を確実に黒字化する再建目標を設定した。名目成長率を3%程度、歳出入ギャップを16.5兆円とした上で、11.4～14.3兆円を歳出削減によって埋めるとする健全化措置も決定された。07年度予算案では国・地方の基礎的財政収支の赤字は11.2兆円に圧縮されたから、中低所得層の負担増と福祉水準の引き下げを伴いつつ、財政健全化は順調に進んだといえる。

国の基礎的財政収支(一般会計ベース)の赤字は、2006年度当初の11.2兆円から07年度当初では4.4兆円と大幅に圧縮されたが、08年度予算案では5.2兆円と07年度当初比で0.75兆円拡大した。一方、地方財政計画ベースの地方の基礎的収支は黒

図 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



字基調であり、黒字幅は07年度には5.4兆円（前年度当初計画比で約1兆円拡大）としたが、08年度計画では大幅な上積みは期待できない。名目成長率は08年度の楽観的見通しにおいても2.1%と3%を大幅に下回っており、国民生活を犠牲にした成長戦略では財政健全化の基盤が整わないことが明白になりつつある。

税収の停滞と外為特別会計から一般会計への繰り入れ

2008年度予算の第3の特徴は、税収（53兆5,540億円）が前年度当初比で870億円増と停滞している

ことである（表参照）。当初見通しを下回る経済成長は法人税を中心に自然増収の大幅な縮減をもたらしている。年度内自然減収が生じており、12月20日に閣議決定した2007年度補正予算案では当初予算比で9160億円減額して52兆5,510億円とした。08年度予算案の税収は前年度当初規模にとどまっているが、07年度補正後比では約1兆円増となっており、楽観的経済見通しに支えられて確保される額なのである。

2008年度税制改正では、消費税を含む抜本的税制改正を見送ったために、税制改正の影響は国税で40億円の減収とほぼ歳入中立的である。財政健全化第I期から第II期初年度の07年度にかけて、所得

税の増収をもたらしてきた中低所得増向けの増税が一段落したため、所得税の増収は期待できない。

外国為替特別会計の運用益約1.8兆円の一般会計への組み入れにより、税外収入が4兆1,593億円となり、2007年度当初比で1,495億円、3.7%増加している。

「骨太の方針2006」に沿った歳出削減と社会保障費削減の限界

歳出総額から義務的経費としての性格が著しく強い地方交付税交付金と国債費を控除した一般歳出は、2007年度に06年度当初比1.3%増の46兆9,783億円で3年ぶりの増加に転じ、08年度においても07年度当初比で47兆2,845億円と増加したが、伸び率は0.7%に低下した。

一般歳出の低い伸びは、「骨太の方針2006」に沿った歳出削減が各分野で実施されたことによる。社会保障については、「骨太の方針2006」の5年間の削減目標1.1兆円の1/5にあたる2,200億円が削減された。公共事業関係費は3.1%減、ODAは4.0%減など、削減目標の高い方の削減率が適用されている。例外は教育で、5年間で1万人の削減目標に対して、1,000人の純増が予算化されている。ただし社会保障費2,200億円の削減のうち1,038億円は被用者保険による政管健保支援による国費の節減という単年度限りの暫定措置である。

一般歳出の厳しい抑制という枠組みの下では、2008年度予算案でも最も重要な政策課題と掲げられている「成長力強化、地域活性化、生活の安全・安心」は、効果ある予算措置を伴わず、スローガン倒れになっている。

例えば「成長力の強化」では①「成長分野の育成」で次世代スーパーコンピューターの整備145億円(2007年度当初比68億円増)、再生医療の実現化プロジェクト20億円(10億円増)、レアメタル開発の推進10億円(新規)、②「生産性の向上(人材育成、中小企業育成)」で新現役チャレンジ支援事業21億円(新

規)、地域イノベーション協創プログラム97億円(新規)、③「物流インフラの整備」でスーパー中樞港湾の整備601億円(77億円増)、空港等機能高質化事業204億円(56億円増)が計上されているにすぎない。

予算の重点化の対象となっている「信頼できる公教育の確立」にしても、教職員定数1,000人増・外部人材活用事業(退職教員等7,000人活用)52億円、学校支援地域本部事業50億円、スクールソーシャルワーカー活用事業15億円と3件の新規事業の予算額は零細である。

「骨太の方針2006」に沿った歳出削減の主な対象となる社会保障費について、単年度限りの暫定措置を発動せざるを得ず、削減の限界が顕在化した点が08年度予算案の第4の特徴である。社会保障費の削減の限界は、参議院選挙における与党大敗の一因となった負担増・給付水準切り下げに対する国民の強い反発にも現れている。そこで福田内閣は衆議院選挙にむけて下記のような政策の手直しに迫られた。

- ① 最低賃金を上回ることを理由とする生活扶助基準の引き下げの見送り。
- ② 児童扶養手当削減の凍結。
- ③ 2008年4月にスタートする後期高齢者医療制度(75歳以上の後期高齢者が個人ごとに保険料を負担)について保険料徴収の半年凍結。
- ④ 前期高齢者医療費の自己負担の2割への引き上げの1年凍結。

財政健全化政策第1期に決定された医療費の自己負担引き上げを見直すのではなく、実施を繰り延べるにすぎず、それに伴う予算措置(1,719億円)は2007年度補正予算案に盛り込まれた。診療報酬本体は0.38%引き上げられたが、過酷な勤務医の勤務と医療供給体制の脆弱化を改善する医師・看護婦の配置基準の改善、診療報酬におけるハード(検査、投薬)重視・開業医重視の配分の見直しが行われたわけではない。社会保障関係費の対前年度当初比伸び率は3.0%で07年度予算(2.8%)と差がない。衆議院選挙対策としての見直しであり、「小さな政府」指向による負担増・給付水準切り下げの政策

基調が転換に向かったとはいえない。

地方財政計画の削減基調と地方交付税の特別枠（地方再生対策費）の導入

地域格差の拡大、農山村の疲弊が参議院選挙における与党大敗の一因となったことから、衆議院選挙対策として地域格差是正が重要な政策課題となった。2008年度予算案では、地方の活力の再生を通じて我が国全体の成長を図る「地域の活性化」が最重要な政策課題の1つに掲げられた。政策の転換のきざしが伺えるが、「基本方針2006」に沿った地方改革路線を堅持し、地方歳出を厳しく抑制するという政策基調によって強く制約されている。特別枠（地方再生対策費）を除くと、07年度比で歳出総額は0.1兆円、一般歳出は0.4兆円縮小しており、地方財政計画の削減基調、地方財政スリム化路線は変わっていない。

財源の中核を占める地方税（0.1兆円増）と地方交付税原資（法定率分、500億円増）も停滞した。2007年度には前々年度決算及び前年度補正での国税収入増により交付税原資は2.1兆円増加したが、08年度にはそうした効果は激減した。輸出・投資主導型成長が限界に直面したことは、法人税の自然増収に依拠した地方交付税の原資確保という手法の終焉をもたらしたことになる。

そこで2006年度決算の精算減（5,016億円）のうち3,016億円を09年度に繰り延べる、07年度補正予算における税収見合いの交付税の減（2,992億円）を法定加算で補填する、07年度（5,869億円）及び08年度（6,456億円）に予定していた借入金償還を後年度に繰り延べるという措置が採られた。「出口ベース」の地方交付税は07年度比で2,000億円増加して15兆4,100億円になる。2000年度（21.4兆円）と比較すると6兆円も削減されており、地方交付税の財源保障機能・財政調整機能の再生はほど遠い。

地方歳出の抑制基調の中で、地域の活性化として掲げられている事業は、①地域間の税収偏在の是

正、②地方交付税の特別枠（地方再生対策費）、③道路特定財源による地方支援（地方道路整備臨時交付金について5年間5,000億円規模の無利子貸付制度を創設）、④地域再生のための総合的な取組み（地域の元気事業—25億円、新規—、地域自立・活性化交付金—250億円、50億円増—）、⑤地域住民の暮らしの確保・質の向上（まちづくり交付金・地域再生交付金—3,956億円、108億円増—など）、⑥地域を支える産業の再生（農山漁村地域再生対策—60億円、新規—など）である。

③～⑥の国費による事業には目ぼしいものはない。目玉となるのは、①と②で、法人事業税の一部を国税の「地方法人特別税」に振り替えて徴収し、地方法人特別税の税収の全額を「地方法人特別譲与税」として、人口等一定の基準により都道府県へ譲与する。これにより地方交付税の財源に余裕ができることから、それを活用して地方交付税の特別枠（地方再生対策費、4,000億円、平年度化までは臨時財政対策債で配分）を創設、財政状況の厳しい地域へ重点的に配分する。「水平方式」の財政調整（地方税の移転による財政調整）を使わざるをえなかった点に2008年度予算の第5の特徴がある。

特別会計改革と財政投融资の小幅な圧縮

2006年度時点で31あった特別会計を2007～11年度に17に縮減することを盛り込んだ特別会計改革案は07年3月に成立した。08年度には道路整備、治水など公共事業関連の5特会を「社会資本整備事業特会」に統合するなど計9特会を3特会に統合、2特会を一般会計化して21特会になる。いずれも各省庁の縦割りの枠内での統廃合にすぎない。特に問題なのは道路特会など公共事業関連の特会は特定財源との結びつきが強いことである。07年12月7日の政府・与党合意により、道路特定財源の一般財源化は実質的に見送りとなっている。

特別会計で歳出削減の対象となっているのは、純計額178兆円から社会保障給付費52.0兆円、国債償還費・利払費88.6兆円、財政融資資金への繰入

9.9兆円、地方交付税交付金等特会 15.7兆円を控除した11.2兆円のみである。この金額は07年度当初予算で約11.6兆円であり、08年度予算案では約0.3兆円削減されたにすぎない。

特別会計改革の中で最も進捗しているのは剰余金の活用（2008年度予算案で計1.9兆円を一般会計に繰入れ）と財政投融资特別会計の積立金（金利変動準備金）の活用である。08年度予算案では、金利準備変動金9.8兆円を取り崩し、国債整理基金特別会計に繰入れ、国債残高の圧縮に活用する。

財政投融资計画の前年度当初比の削減率は2.1%と小幅になっている。地方自治体と公営企業金融公庫を合わせた地方向けの削減率は、07年度には14.8%と最大であったが、08年度には地域活性化対策の一環として2.9%にとどめられた。一方、高速道路関係4機関向けは8.4%と大幅に削減される。

国債発行額の縮小と国債残高の微増

2008年度の国債発行計画は、新規国債25.3兆円、財投債8.4兆円、借換債92.5兆円で計126.3兆円となっており、07年度当初比で12.2%の減となっている。07年度当初比の削減率は0.3%と小幅であるが、財投債で54.8%と大幅であり、借換債で7.3%の高さを示している。

2008年度末の国の長期債務残高は約612兆円と見込まれ、07年度の実績見込みと比較すると増加額は約5兆円にとどまる。国・地方の長期債務残高は08年度末には約776兆円と見込まれ、07年度末の実績見込みに対する増加額は約4兆円にとどまる。その対GDP比は08年度末には147.4%になる見通しで、07年度末の実績見込みと比較すると2.4ポイント低下する。

財政収支では主要国で最悪という位置から脱出したが、国・地方の債務残高の対GDP比は2008

年末には181.6%（07年度比1.3ポイント上昇）となり、第2位のイタリア（116.1%）を上回り、突出した高さとなっている。ただし利払費の対GDP比は主要国と比較して高くはない。超低金利状態が続き、大量公債累積の弊害の1つとされる「クラウドディング・アウト」（金利上昇による民間投資削減）が生じていないことが示されている。

生活重視の「中型政府」指向型財政政策への転換

2002年度以降の輸出主導型成長の下での法人税の自然増収と中低所得層に対する増税・社会保障料引き上げと福祉切り下げに依拠した財政健全化政策の限界が、08年度予算案で露呈している。経済的には国民生活の向上と結び付かない大企業重視の成長戦略が限界に直面しつつあり、格差・貧困拡大型の財政政策は政治的に中低所得層の強い抵抗に遭っている。与党は衆議院選挙における勝利→消費税増税（「社会保障目的税」化）という戦略を描いていると思われる。

逆進的な消費税の増税に依拠した財政健全化最優先政策は、格差・貧困を一層拡大するとともに、内需主導型成長への転換を阻害する。生活重視の成長戦略・財政政策への転換が必要であり、財政政策では大企業・高所得者の利益を代表する「小さな政府」指向から脱却してドイツ・フランス並みの「中型政府」指向への転換が必要である。

中期的には「中型政府」への条件整備を課題とし、財源面では直接税制の再構築（累進的総合所得税の確立、資産課税の累進性回復）、非正規労働者の被用者社会保障への編入と企業の負担引き上げ、地方へのさらなる税源移譲を行うことが必要である（詳細は『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』生活経済政策研究所、2007年を参照のこと）。■

[各論 I] 抜本改革回避の 2008 年度小型税制改正

片桐 正俊

中央大学経済学部教授

政府税制調査会は、2007年11月に2008年度税制改正に向けて、中長期的な改革の方向を示す「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」を答申した。しかし、2008年度税制改正では、税の抜本改革は先送りされてしまった。

「平成20年度税制改正の大綱」の書き出しは、2008年度税制改正について「現下の経済・財政状況を踏まえ、持続的な経済社会の活性化を実現する等の観点から、法人関係税制、中小企業関係税制、金融・証券税制、土地・住宅税制等について適切な措置を講ずる。また、民間が担う公益活動を推進する観点から、公益法人制度改革に対応する税制措置を講ずるとともに寄付税制の見直しを行う。併せて、地域間の財政力格差の縮小の観点から所要の措置を講ずる」と説明している。

この説明から浮かび上がってくる2008年度税制改正の基本的性格は次のようである。

第1に、「ねじれ国会」の影響と2008年中に予想された衆議院選挙への悪影響の懸念から、消費税増税を回避し、所得税、法人税などの抜本改革も見送ってしまった。

第2に、税制の抜本改革を見送った結果、2008年度税制改正は、小型の税制改正の寄せ集めに終わってしまった。2008年度税制改正による一般会計税収への影響（概算）は、研究開発税制で330億円減収、情報基盤強化税制で230億円の増収、教育訓練費に係る税額控除制度で100億円の増収、

その他で40億円の減収が予想され、差し引き40億円の減収というほぼ増減税中立の改正となった。その意味では財政再建へのプラス効果はない。

第3に、2008年度税制改正では、やはり衆議院選挙を睨んで、地域間格差、所得格差、中小企業問題等に対して、小粒ながらも一定の税制上の対策を講じざるをえなかった。

以下では、2008年度の主な税制改正点についてコメントする。

経済活性化・企業競争力強化税制の拡充

産業界が強く求めていた法人課税の実効税率の引下げを見送ったが、研究開発や情報基盤強化に取り組む企業に対する優遇税制の拡充や減価償却制度の大幅な簡素化等を行うことになった。

大企業の利用が多い研究開発優遇税制について、投資のインセンティブを一層高める観点から、試験研究費の増加額に係る税額控除の上限を、現行の法人税額の20%から30%に引き上げることになった。これまで制度を利用する企業の半分ほどが20%の上限に引っかかっていたので、上限の大幅緩和が求められていたのである。また、情報基盤強化優遇税制については、対象となるソフトウェアの範囲を拡大することになった。

企業の減価償却制度を2008年度から大幅に見直すことになった。2007年度税制改正で、従来は

投資額の原則95%までだった減価償却を全額できるようにする等の見直しを行ったが、2008年度は1964年以來の法定耐用年数の全面改定を行うことになった。

現在、法定耐用年数は機械や装置の種類によって390の区分になっており、アメリカの48区分、韓国の26区分に比べ非常に複雑である。これを1業種1つ、合計50区分に集約する。設備の耐用年数が一本化されれば、企業の税務コストを減らし、国際競争力の強化につながると期待されている。ただ、新区分の耐用年数の設定は、大幅減収となるような激変を避け、できるだけ「税収中立」で行う必要がある。

中小企業・ベンチャー支援税制の拡充

大企業と比べて経済の回復が遅れている中小企業の経営力を引き上げる必要があり、特に今回の税制改正では、教育訓練費が増加した場合の特別税額控除の特例について、中小企業の人材育成に役立つように、労働費用に占める教育訓練費の割合が0.15%以上の場合に、教育訓練費の一定割合を税額控除できる制度に改組することになった。

また、創業間もないベンチャー企業への投資を税優遇する「エンジェル税制」を拡充することとなった。設立3年目までの一定のベンチャー企業に個人が出資した場合、年1,000万円を上限に寄付金控除の適用を認める制度を設けることになった。1997年に創設された現行エンジェル税制では、投資額を差し引けるのは、他の企業の株式を売却した際の譲渡益だけであるため、利用件数が伸び悩んでいる。拡充される制度では、現行制度が引き続き利用できる上に、新たに寄付金控除が受けられるようになる。寄付金控除は、総所得の40%を上限に、1年間の寄付金の合計から5,000円を引いた額を所得から差し引くことができる。こうした措置によって、エンジェル税制の利用が英国並みに広がれば、減税規模は数百億円に膨らむ可能性があり、そうなれば新たな問題が発生する。

さらに、中小企業では後継者難から廃業率が高まり、開業率を上回るような状況が続いているため、後継者の相続税負担を軽減する「事業継承税制」を拡充することになった。すなわち、非上場株の課税価格を現行の1割まででなく8割まで減額できるようにする。

民間が担う公益活動の推進・寄付税制の拡充

官庁が実施してきた福祉や教育などの公共サービスへの公益法人の進出を促す狙いで、2008年12月に公益法人改革が実施されるのに伴って、新しい公益法人に対する税制がスタートする。省庁や都道府県の許可で設立されている現在の公益法人（社団法人と財団法人、約2万5千ある）は廃止される。新制度では第三者機関の「公益認定等委員会」が審査して「公益社団法人」や「公益財団法人」を認定する。公益性を認められない法人は「一般社団法人」や「一般財団法人」となる。

この新しい公益法人に対する税制では、「公益社団法人」と「公益財団法人」について、現在は課税対象の33事業でも、第三者機関が事業ごとに公益性の有無を判断し、公益性を認めれば非課税とする。公益性を認められない「一般社団法人」と「一般財団法人」には収益事業などに現行22%でなく30%（800万円以上）の税率が適用される。政府の調査では社団・財団のうち7割の団体が非課税措置が広がる公益性認定を希望しており、税の減収額は最大で200～300億円になる可能性がある。

さらに、全ての公益社団・財団法人を寄付優遇の対象となる特定公益増進法人とする。特定公益増進法人等に対する寄付金の損金算入限度額を、1961年以來初めて大幅に拡大することになる。

証券優遇税制の条件付2年延長

金融所得課税の一体化に向け、現行の上場株式等の譲渡益・配当に係る7%（住民税と合せて10%）

軽減税率を2008年末に廃止する。ただし、暫定措置として、2009年及び2010年の2年間は、500万円以下の譲渡益及び100万円以下の配当について7%（住民税と合せて10%）の税率を適用する。また、個人投資家の株式投資リスクを軽減するため、2009年より上場株式等の譲渡損失と配当との間の損益通算の仕組みを導入する。

もともと上場株式等の譲渡益・配当に係る軽減税率10%（所得税と住民税）は、2003年度税制改正で、不況対策、低迷する株式市場へのテコ入れ、不良債権問題への対応等のために、時限的に導入されたものである。政府税制調査会は、2007年度税制改正答申において、金融所得課税の一体化の方向に沿って、軽減税率を期限到来とともに廃止することを求めた。しかし、そうされずに軽減税率は1年延長された。2008年度税制改正答申においても、延長期限の到来とともに廃止することを求めた。

上述の如く、2年間再度、軽減税率は条件付で延長されることになった。サブプライムローン問題や原油高騰からくるアメリカ経済の悪化や、それらの影響による株価下落に象徴される日本経済の停滞感の広がりを意識しての判断であろう。株式譲渡と配当の軽減税率適用の上限額をそれぞれ500万円、100万円に設定したのは、「金持ち優遇」の批判をかわず狙いもある。だが、500万円、100万円という上限額では依然として税の公平性の観点から、「金持ち優遇」の批判は免れない。また、株価対策の思惑だけで軽減税率を延長しても、将来の税制が不透明なら長期的視野で資金運用したい投資家に不安が残るといった批判もある。金融所得間の課税の中立性ではできるだけ早く達成される必要がある。

また今後、個人投資家のリスク資産への投資を促進するために、金融所得間の損益通算の範囲を拡大していく必要がある。それには、政府税調がいうように、源泉徴収制度、資料情報制度、納税者番号制度等の制度整備が避けられない。

土地・住宅優遇税制の拡充

耐震偽装の再発防止のために審査基準を厳しくした改正建築基準法施行の影響で、住宅投資が低迷していることもあって、土地・住宅優遇税制を拡充することになった。

新築住宅にかかる固定資産税を半減する特例措置は、2008年3月末に期限が来るが、期限切れ後も2年間延長されることになった。土地売買で所有権の移転登記などをする際にかかる登録免許税を半減する優遇措置も2008年3月末で期限切れとなるので、3年間延長される。住宅資金の贈与にかかる贈与税の3,500万円まで非課税の特例措置（本来は2,500万円）は、2007年末で期限が切れるが、延長される。

さらに、住宅の省エネ改修促進税制（住宅ローン控除制度の特例）を創設する。これは、借金をして窓を二重サッシにしたり、壁を断熱化したりするなど一定の省エネルギー化工事を自宅にした場合、ローン残高（上限1,000万円）の一定割合を所得税額から5年間差し引く制度である。新築の長期耐用住宅（「200年住宅」）に係る登録免許税の軽減制度が創設される。所有権の保存登記が1,000分の1（本則1,000分の4）で、移転登記が1,000分の1（本則1,000分の20）となる。「200年住宅」の固定資産税は、新築の場合、税額が5年間4分の1に軽減される。不動産取得税についても、控除額の上限が現行の1,200万円から1,300万円に引き上げられる。

地方法人特別税と地方法人特別譲与税の創設

近年景気回復に伴って東京都など大都市部の税収が伸びる一方、地方は交付税削減などで財政力が低下し、格差が広がった。地方法人二税（法人住民税と法人事業税）の人口1人当たり都道府県格差は6.1倍にもなっている。

この広がった税収格差を是正するために、消費税

を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの暫定措置として、法人事業税（約5兆6,000億円）のうち約2兆6,000億円を「地方法人特別税」という国税にした上で、「地方法人特別譲与税」を創設し、人口と従業員数をもとに都道府県に譲与する。人口も配分基準にすることによって、東京都から約3,000億円、愛知県等を合せると約4,000億円が財政力の弱い県に交付されることになる。移転により税収が増える自治体は、交付税額が減らないように配慮される。

総務省が示した地域による偏りが小さい消費税で地方の取り分を1%（2兆6,000億円）増やし、偏りが大きい地方法人2税から同額を国に移す「税源交換」ならまだしも、それをやめ、法人事業税のうち消費税1%と同じ2.6兆円を国税とした上で地方に譲与するだけでは、全国知事会などが反発しているように、どう見ても地方分権化の推進の観点からは問題であると言わざるをえない。

腰だけの道路特定財源改革

2008年度から10年間道路特定財源の暫定税率を維持し、10年合計で59兆円の事業費を確保する。2008年度の一般財源化は1,800億円にとどまる。道路特定財源から2兆5,000億円を高速道路料金の引き下げに充当する。

2008年3月末に暫定税率の期限が切れると、現在約5.6兆円ある道路特定財源は半減してしまう。この財源を失いたくないという思いと、地方からの道路建設要求への配慮とが重なって、「真に必要な道路建設」の中身がよく明らかにされないまま10年間の事業量を固め、暫定税率が維持されることになっ

た。しかし、舗装率が実質的に欧米並みになった今日、暫定税率は撤廃すべきである。高速道路料金の引き下げは、高速道路会社の経営努力によるべきであって、道路特定財源を使うのは問題である。道路特定財源の一般財源化は、時機を見て特定財源制度を残したまま行うのではなく、環境税に組み替えることによって行うべきである。

抜本的税制改革に向けて国民的合意形成を急げ

2008年度税制改正は衆議院選挙睨みで抜本改革が見送られてしまったが、少子高齢化の進展、グローバル化等への対応から、①社会保障の安定的財源の確保、②格差問題への取組み、③成長力の強化が避けて通れなくなっている。

政府税調は消費税が勤労世代に負担が集中せず、社会保障財源の中核化にふさわしいとしてその引き上げを提起しているが、これを本格的に議論すべき時期にきている。税制面からの格差問題への取組みとして、政府税調は所得税の再分配機能の在り方を、最高税率引き上げと各種控除（配偶者控除、給与所得控除等）の縮小によって見直すことを提起している。また、相続税の資産再分配機能を回復させるために、基礎控除の引き下げ等を提起している。法人課税については、課税ベースの拡大と合わせて法人実効税率の引き下げを考えることを提起している。①政府税調のいう国民の安心を与える税制、②経済・社会・地域の活力を高める税制、③国民・納税者の信頼を得る公正な税制の三つを実現するために、2009年税制改正で抜本的税制改革できるよう、国民の徹底的議論と合意形成が求められている。■

[各論II] 国債発行微減・ 債務残高微増で過去最高

江川 雅司

明治学院大学経済学部教授

2008 年度の「新規国債発行額 25 兆円」 予算の意味

新規国債発行額は4年連続して減額された。「基本方針2006」の歳出改革の継続実施を編成目標として、発行額は前年度当初予算比0.4%減の25兆3,480億円（対前年度当初比840億円減）規模であるが、これは歳入側の税収増（対前年度比0.2%増）と歳出側の国債費減（対前年度比0.4%減）によって達成された予算規模である。したがって、歳入総額に占める国債発行額（国債依存度）は30.5%となり、前年度当初比0.2%ポイントと僅少の下落である。ちなみに、新規国債発行額の内訳は、建設国債5兆2,120億円（対前年度比190兆円減；0.1%減）、特例国債20兆1,360億円（対前年度比650兆円減；0.1%減）である。

2008年度当初予算でもまた、前年度同様、公共事業関係費や社会保障関係費などの政策的経費である一般歳出（47兆2,845億円）を0.7%増に抑え、かつ税収増（対前年度比870億円；0.2%増）を考慮した政策、つまり（1）公共事業費のシーリング枠を毎年度1%から3%減の計画値のところを3.1%削減（昨年度同様7兆円を割り込む低水準数値；6.7兆円）、（2）社会保障関係費（計画値：国費ベースで自然増分1.1兆円規模の抑制）の2,200億円の削減、（3）ODA（計画値：毎年度2～4%削減）の4%削減、

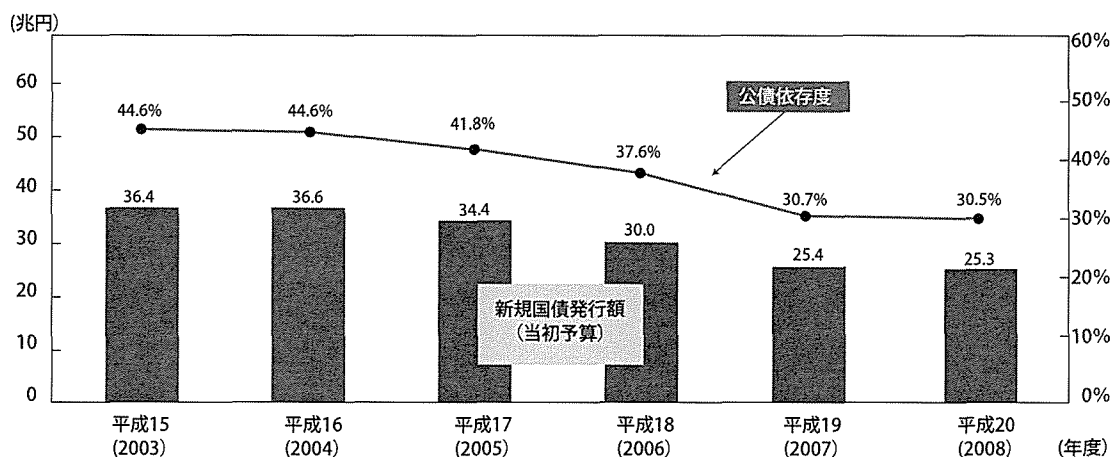
（4）文教（計画値：国立大運営費交付金を毎年度1%削減、及び教員数の1万人純減確保）は国立大運営費交付金の1.9%削減（ただし、教員は1,000人純増で、純減計画が後退）という歳出削減の側面が大きい。福田内閣の予算編成目標の歳出・歳入一体改革の継続は、国債発行額から判断して一定の結果をだしている。ただ、予算構造をどれだけ本質的に変えているのかが問題であるが、この点は、2007年度予算比でみると社会保障関係費の3.0%増、中小企業対策費の7.3%増などの積極的な歳出改革の反面、公共事業関係費の大幅な削減をはじめとする他の経費の削減で対応するという帳尻併せの方法は税収増の後押しによる政策であり、本質的な問題解決の方向には、必ずしも充分に導いているとはいえない。

かくして、2008年度の「国債発行25兆円」予算の意味は、より端的にいえば（1）税収増の後押しによる政策であるという点、（2）帳尻併せの歳出削減、及び（3）国債費縮減による基礎的財政収支赤字の増大、といった3点にある。

新規国債発行額微減・基礎的財政収支 均衡の意味

さて、新規国債発行額は「財政赤字」であるため、その縮減は財政再建の進展を示す指標となる。その意味で、新規国債発行額微減は今年度予算も財政再建を考慮した予算編成であると判断できる。し

図 国債発行額の推移



かし、2008年度予算新規国債発行縮減の理由は、(1) 税外収入として、外国為替資金特別会計からの繰入増を見込んだ点、(2) 日本銀行からの納付金増を見込んだ点等、に因る「数合わせ」といった一時的な発行減と考えても否めない。

そもそも、財政赤字には、景気変動の影響を受ける「循環的財政赤字」と、景気変動要因を除いた「構造的財政赤字」とがある。『経済財政白書(平成17年版)』には、「1991年のバブル経済崩壊後、我が国の財政赤字は、主として裁量的な財政政策や高齢化に伴う義務的な社会保障関係費の増加等を反映した構造的財政赤字の増加によってもたらされているが、他方1993年以降、確かにGDPギャップがマイナス基調で推移していたため、循環的財政赤字の様相も呈していたとし、2004年度は、企業収益増加等に伴う増収増加等から循環的財政赤字は更に縮減し、2005年度も歳入増加と歳出削減の進展により、循環的・構造的の両財政赤字は更に縮減する見込みである。」と指摘されている。確かに2006年度では上記理由により法人増収の増大効果が大きく、「構造的財政赤字」の改善よりは「循環的財政赤字」が改善され、その後の2007、2008年度予算でも同様な傾向を呈している。

確かに、国債発行による財政赤字は、短期的に経済安定化効果を持つが、将来的には増税政策が予想されれば、量的効果が相殺される「中立命題」が成り立つ。この意味で、短期的な経済安定を最優先する景気対抗政策には限界があるため、2007、2008年度予算のように税の自然増収による国債発行縮減は、財政赤字改善にとって最善策である。

図のように、2004年度以降の国債発行額は、景気政策や構造改革政策によって、確かに縮減の様相を呈しているが、その水準は依然と高い点が問題である。財政の持続可能性の判断基準として、累積債務残高の対GDP比が将来に発散しない点にある。そのためは、債務に係わる名目金利水準と名目経済成長率が等しいという条件のもとで、基礎的財政収支の均衡、ないしは黒字化するような財政赤字政策が望まれる。つまり、基礎的財政収支の均衡は、当該年度の政策に必要な経費が同年度の増収で賄うことができるという意味であり、必要な公債発行額は、単に過去の債務の元利払だけに充てれば良いことになる。その意味で、基礎的財政収支の均衡は、財政の持続可能性にとって緊急な課題である。しかし、2008年度の国債発行は昨年度に引き続き抑制されている一方、4年連続で改善されてきた基礎的

財政収支が2008年度では改善されていない。経済成長の鈍化が税の自然増収の縮減を導き、基礎的財政収支黒字化計画の後退を招いている。

ちなみに、財務省の「平成19年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」に因れば、「標準ケース（金利2.3%）と比べて2008年度予算以降の金利が1%ポイント上昇した場合には、国債費が2008年度では1.4兆円程度、2010年度では3.8兆円程度増加し、また、同様に標準ケースに比べて金利が2%ポイント上昇したときには、2008年度2.7兆円程度増加、2010年度では7.7兆円程度増加する。」との試算が示されている。

2008年度での基礎的財政収支（国の一般会計ベース）の5.2兆円（前年度比0.8兆円増）の赤字の意味は、2011年度の基礎的財政収支の黒字化計画が後退したことを示唆している。この点から判断して、財政再建策が停滞、ないしは後退したといっても過言ではない。

財政赤字と累積債務残高の趨勢

財政赤字の指標である2008年度の新規国債発行額は、先述したように25兆3,480億円である。この点は、冒頭でも指摘した小泉、安倍内閣路線の継承であり、財政赤字改善を示唆している。この結果、2008年度予算でも昨年度同様、財政赤字の縮減を見込んだ予算編成となっている。その意味で、歳出・歳入一体改革の基本方針のもと、毎年度一定の削減目標が課され、かつ税の自然増収が見込まれた予算編成であることが窺える。

他方、2008年度末の長期債務残高は約612兆円と、前年度末よりも約5兆円増大する見込である。この累積債務残高は、人口規模を1.2億人として計測すると国民一人が約510万円（2007年度では506万円）の借金を抱えている計算となる。また、国及び地方政府の累積債務残高は約776兆円であり、対GDP比は147.2%（対前年度比2.4ポイント減）となり、2年連続150%を下回る見通しである。2008

年度は、前年度同様、財政健全化に向けてわずかながら前進する見通しである。しかし、先進諸国の中で日本の債務残高は突出して高い水準にあり、対GDP比では低下するものの、国と地方の長期債務残高は2007年度より約0.5%増大が見込まれるため、依然と財政再建への道のりは遠いと判断せざるを得ない。

以上の点を、マストリヒト財政基準の対GDP比の財政赤字3%以下、累積債務残高60%以下が望ましいという点に照らして考察すると、我が国の対GDP比の財政赤字は3.2%（対前年比0.2ポイントの改善）、また対GDP比の累積債務残高は181.6%（対前年比1.3ポイントの悪化）である（ここでの数値は、OECDが算出したSNAベースの一般政府の計数値を用いている）。また、最近の対GDP比の財政赤字の数値は、1990年度以降逡減傾向にあるものの、累積債務残高のそれは、これまで一貫して増増傾向にあることが問題である。これらの数値は、先進諸国のどの国よりも劣った数値であり、海外での我が国の国債・地方債の信用度の低下が懸念される。

基礎的財政収支黒字化計画の再構築の必要性

新規国債発行はまた、基礎的財政収支から吟味される。新規国債発行は、戦後のわが国の経済成長至上主義政策に大きく貢献してきた。ただ、新規国債発行である「公債金」が、歳出側の利払費と債務償還費である「国債費」よりも大きくなると債務がそれだけ累積され、財政が硬直化する。それゆえ、数値改善が最近の財政健全化の第一目標とされてきた。この点は、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、次世代に負担を先送りによる経済の規模に比して債務残高のさらなる増大を抑制することを目的とした改革を進めていることを示唆している。

最近の一般会計ベースの基礎的財政収支は4年連続で改善し、2007年度でも赤字額は2006年度

当初予算の11兆2,000億円から4兆4,332億円に大幅に縮減する予想であった。しかし、米国のサブプライムローン問題や内需停滞等によって、当初見込まれた3%成長率が達成できず2.2%成長率にとどまった結果、税の自然増収が縮小し、2011年度基礎的財政収支黒字化計画は厳しい状況下となった。また、2008年度予算では、基礎年金国庫負担割合の引上げ分(1,356億円)等が一般歳出に計上されたことによって基礎的財政収支は、若干ではあるが悪化した予算となっている。つまり、2008年度基礎的財政収支赤字額は5兆1,848億円、対前年度比17%の悪化である。更には、2008年度の経済成長率2%（前年度比0.2%減）が見込まれ、一段と厳しくなりつつある。2007年1月に、先の安倍内閣では、「2011年度に、国と地方政府の基礎的財政収支を黒字化するという政府の計画は、前倒して達成される見通しである」という声明が出されたが、現時点では徹底的な財政再建策が急務である。

しかし、前年度の基礎的財政収支改善の主要な要因は、政府の徹底した歳出削減などの構造改革の成果であるというよりは、国と地方政府の税収の大幅増に因るものである。この結果は景気依存型の改善であり、十分な財政構造改革の改善とはいえない。また、今後は金利が上昇局面に入る可能性があることから、膨大な残高をかかえ、リスクの高い財政運営が続くことには変わりはない。したがって、仮に基礎的財政収支黒字化に転換しても、即座に債務残高の増加に歯止めがかかるか否かは、長期金利の水準に依存している点にあることに注意すべきである。というのは、景気が拡大して長期金利が上昇すれば、国債費の利払費が膨張するからである。歳出・歳入一体改革の徹底化政策によって、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。

今後の課題と展望

かくして、2008年度の国債発行に関して、以下の5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、とりわけ構造的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、2008年度予算も前年度同様、構造的財政赤字の改善に寄与するものである。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。続いて第三に、基礎的財政収支黒字化計画の再構築が急務となった点である。基礎的財政収支黒字化への転換は、(1)税の自然増収の安定性や、(2)歳出・歳入一体改革のより一層の進展が必要である。第四に、基礎的財政収支黒字化の政策転換効果は、景気拡大や新規公債の増発による長期金利水準の上昇に大きく影響をうけ、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する可能性を持っている。我が国では、金融機関への高い貯蓄率と最近の超低金利政策に支えられて、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、これまでのような貯蓄率が維持できるかが懸念される。最後に第五に、国債発行は、国民に直接の負担が強いられないため「財政錯覚」という問題を内包していることから、世代間の負担の公平問題にも、一層十分に吟味する必要がある。

いずれにしても、これまで以上の効率的な行財政運営ができる機構整備と、国と地方政府の財政関係のあり方、さらには中長期的景気政策が一層望まれる。■

[各論Ⅲ] 膨らむ社会保障関係予算と 歳出削減手法の限界

吉岡 成子

参議院厚生労働委員会調査室首席調査員

2008年度社会保障関係予算のポイント

2008年度の社会保障関係予算は、過去最高の総額21兆7,824億円となり、前年度に比べ6,415億円、3.0%増加した。社会保障関係予算が、2008年度一般会計歳出に占める割合は26.2%、一般歳出に占める割合は46.1%に達している。

この内訳をみると、医療8兆5,644億円（対前年度1.6%増）、年金7兆4,375億円（5.8%増）、介護1兆9,062億円（2.2%減）、福祉等3兆5,100億円（5.2%増）、雇用1,952億円（11.8%減）となっており、医療・年金で全体の3/4近くを占めている（図）。減額となった介護については、介護保険制度が定着し、サービスの需要増が落ち着きを取り戻した結果であり、2007年度も実勢にあわせ補正予算で減額修正している旨、また、雇用については、雇用情勢の改善に伴う雇用保険国庫負担の減によるものである旨説明されている。

2008年予算のポイントは、医師確保対策、肝炎・がん対策、少子化対策などである。

まず、産婦人科、小児科あるいは地域によって不足感が強い医師の確保対策については約161億円、前年度に比べ75%増、70億円近い増額となった。医師派遣協力病院の診療体制の強化（新規）等医師派遣システムの構築に21億円、医師交代勤務導入（新規）等病院勤務医の勤務環境整備等に53億

円、復職研修支援事業（新規）等女性医師の働きやすい職場環境の整備に21億円、医師不足地域における研修の支援等に61億円が確保された。

また、肝炎対策については、インターフェロン治療への医療費助成を中心に、前年度75億円の2.7倍以上の207億円が計上された。一方、がん対策基本法及びがん対策推進基本計画に基づきがん対策を総合的計画的に推進するため、236億円が確保された。

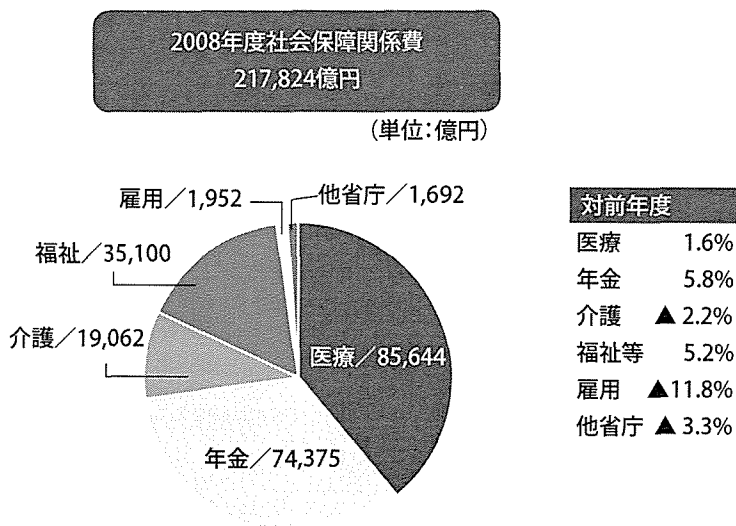
さらに、待機児童ゼロ作戦の推進等保育サービスの充実に3,905億円、仕事と生活の調和の実現に147億円など1兆3,452億円が少子化対策関連予算として計上されている。

このほか持続可能な医療保険・年金制度の構築、雇用・労働施策の推進、障害者施策・介護人材確保対策の推進が2008年度予算のポイントとして掲げられている。

シーリング 2,200億円圧縮は堅持

少子高齢化の急速な進展に伴い社会保障関係費の増大が予想される中で、その給付と社会保障財政のバランスを確保することは、社会保障制度を安定的かつ持続的に維持していくために重要な課題である。政府は、2006年7月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下「基本方針」という。）2006」において、社会保障に関し、「今後5年間にお

図 2008 年度社会保障関係費



財務省・厚生労働省資料より作成

いても改革努力を継続」し、1.1兆円（年平均2,200億円）の歳出削減を行う旨閣議決定した。この方針は、「基本方針2007」に引き継がれ、2008年度の一般歳出概算要求基準額（シーリング）では、7,500億円の自然増に対し2,200億円の圧縮が求められた。

この自然増圧縮のため、2008年度予算においては、健康保険組合等による政府管掌健康保険（以下「政管健保」という。）に対する支援措置に伴う国庫補助見直し（1,000億円）、国民健康保険組合に対する国庫補助見直し（38億円）とともに、薬価等改定（960億円）、後発医薬品の使用促進（220億円）が行われた。さらに、保険加入資格の適正化（237億円）、前年度に続く生活保護の母子加算の見直し（50億円）をあわせて約2,500億円を捻出し、シーリングを堅持するとともに、0.38%の診療報酬改定の財源約300億円を確保した。

政管健保国庫補助の肩代わりによる財源捻出

社会保障関係予算については、2001年の小泉内閣発足以降、徹底した歳出見直しが求められ、高

齢化等に伴う自然増に対し毎年2,200億円を超える削減を行ってきた。そして、この財源捻出のために医療保険などの制度見直しを矢継ぎ早に行うとともに、3度にわたる診療報酬マイナス改定等を行った。しかし、後期高齢者医療制度創設を2008年4月に控え、新たな国民負担増を求める制度改正は困難であり、一方、医師不足の深刻化等によりこれ以上の診療報酬マイナス改定は望めない状況にあった。

こうした中で、厚生労働省が新たな財源捻出策として掲げたのが、被用者保険間の財政調整である。これは、健康保険組合（以下「健保組合」という）等と政管健保との標準報酬や保険料の格差に着目し、サラリーマン同士の助け合いの観点から、健保組合等から政管健保に財政支援を行うことにより、その分の国庫負担を削減しようというものであった。

しかし、これに対しては、健保組合等から「医療制度の根幹を揺るがし、制度の公平性・持続性を損なう」等の反対が強く、社会保険審議会でも結論は出なかった。最終的に1年限りの暫定措置とすることで合意され、2008年度は政管健保への支援措置として健保組合から750億円、共済組合から250億円

程度の協力を求める代わりに政管健保の国庫補助を1,000億円程度削減することで決着した。しかし、これにより保険者間の格差是正という当初の大義名分は薄れ、削減枠捻出のための数合わせとの印象を強める結果となった。

8年ぶりの診療報酬プラス改定

診療報酬は2年に一度改定され、本年が改定年に当たる。これまで3度にわたりマイナス改定が続き、医師会等関係団体から引上げを求める声が強まる中、診療報酬改定は、2008年度社会保障関係予算編成において最大の焦点の1つとなった。最終的には先述のようなやりくり算段により財源を捻出し、大臣折衝を経て本体0.38%（医科・歯科各+0.42%、調剤+0.17%）という8年ぶりのプラス改定で決着をみた。なお、薬価を含む診療報酬全体では、薬価等の1.2%の引下げ（960億円減）により差引き0.82%、660億円の削減となる。

今回の診療報酬改定に当たっては、その基本方針において、医師確保対策として、産科や小児科を始めとする病院勤務医の負担軽減を重点的に図ることが緊急課題として位置づけられた。しかし、0.38%の増分で果たして医師確保にどれだけ効果があるのか、具体的配分は、今後の診療報酬改定作業に委ねられる。他方、我が国はこれまで歳出抑制のため長らく医療費抑制策を続けてきたが、医療費水準はOECD諸国と比してむしろ低い水準に留まっている。公的医療保険が国民のセーフティ・ネットとして機能していくのに必要な医療費の適正水準について、改めて議論する必要があるのではないか。

強まる歳出増圧力

2008年度社会保障関係予算においては、これまでの構造改革に伴う負担増の緩和・凍結など、先述の診療報酬改定のほか多方面から歳出増圧力が強まった。

まず、2008年4月に実施予定の高齢者医療については、70歳から74歳の医療費自己負担増（1割→2割）について2009年3月までの1年間凍結するとともに、75歳以上の被用者保険の被扶養者の保険料負担について、2008年9月までの半年間凍結し、10月から2009年3月までの半年間について9割軽減することとされた。この軽減に係る経費1,719億円については2007年度補正予算で手当てされた。

また、2008年度から行う予定だった児童扶養手当の一部支給停止については、「就業が困難な事情がないにもかかわらず、就業意欲が見られない者を除き、行わない」とされた。

さらに、障害者自立支援法の抜本的見直しに向けた緊急措置として、2008年度において、利用者負担の見直し、事業者の経営基盤の強化、グループホーム等の整備促進を行うこととし、130億円（特別対策の基金の活用を含め平年度ベースで310億円）を計上した。

このほか、「基本方針2006」において2008年度には「低所得世帯の消費実態等を踏まえた見直しを行う」とされた生活扶助基準の見直しも見送られた。

このように、2008年度予算は、これまでの構造改革路線の陰の部分に配慮し、いわゆる弱者に目配りした形となった。しかし、ここから長期的な理念は見てこず、当面の選挙対策という印象がぬぐえない。高齢者医療制度についても半年ないし1年の暫定的な凍結措置であり、しかも、財源は2007年度補正予算での対処である。さらに、これが後代世代への負担の先送りとなるだけでは、世代間の負担の不公平感は拡大するばかりであろう。

基礎年金国庫負担割合の段階的引上げ

概算要求時においてシーリングとは別枠で検討することとされ、ゆくえが注目されていた基礎年金の国庫負担については、シーリングの枠外で1,356億円が手当てされ、現行の国庫負担割合（ $1/3 + 32/1000$ ）に $8/1000$ を加え、 $1/3 + 40/1000$ とする

ことで決着した。

基礎年金の国庫負担については、2004年の年金法改正により給付費の1/3から1/2に引き上げる道筋が明記され、毎年度段階的に国庫負担率が引き上げられてきた。そして、同改正では、2007年度を目途に、「政府の経済財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障に関する制度全般の改革の動向その他の事情を勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行い、その上で2009年度までに基礎年金国庫負担を完全に1/2に引き上げることとされていた。

継続して国庫負担割合が引き上げられるとはいえ、本来2007年度中に行うはずだった「安定した財源を確保する税制の抜本的な改革」は未だ姿形も見えていない。そして、国庫負担1/2引上げの期限を1年後に控えた2008年度税制改正においても、これを実現するための必要な税制上の整備については長期検討課題とされ、引上げの目途は全くたっていない。

求められる社会保障財源の検討

先行きの不透明さは基礎年金に限らない。政府の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議は、2007年6月の中間報告において、少子化対策

への効果的な財政投入を重点戦略策定の方向性として示し、同年末を目途に、具体的施策についての検討を進め、税制改正等の議論を見極めつつ、重点戦略の全体像をとりまとめるとした。しかし、12月の最終報告においても、「具体的な制度設計の検討については、直ちに着手の上、税制改革の動向を踏まえつつ速やかに進めるべき」と述べるに留まった。参議院選挙後の政治情勢下の手詰まり感のもとで、税制の抜本的改革論議がすべて先送りされたとの印象は否めない。

さらに、2008年度予算は、2,200億円の自然増圧縮を達成した形をとっているものの、実態は、健保組合等から政管健保への支援措置のような1年度限りの暫定措置や、高齢者医療負担増の凍結のように本来2008年度の歳出増分を前年度の補正予算で措置することなどにより何とか体裁を整えたものである。こうした予算編成の手法については、舛添厚生労働大臣も、12月24日の閣議後会見で「やはり非常に限界にきている」と述べている。徹底した歳出見直しを行いつつ、社会保障の給付と負担の水準について改めて国民的な合意を求め、長期的なビジョンを示すとともに、後代に負担を回さないような安定的な社会保障財源の確保について真剣に検討する時期を迎えている。■

[各論IV] 公共事業関係予算改革の 分かれ道—小泉改革の功罪との関連で—

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

公共事業関係予算の概要

2008年度一般会計予算の特色は、税収の伸びが鈍化する中で「地方へ配慮」のための歳出増の圧力により、財政健全化の道筋に暗い影が見え隠れしてきているものであるといえる。このような中で、公共事業関係費は、概算要求基準が前年度比3%減とされていたものをやや切り込んで、前年度当初予算比3.1%減の6兆7,352億円となっている。

これは、「骨太の方針2006」に2011年度を目標に国と地方を通じた基礎的財政収支（プライマリー・バランス）を黒字化するために、公共事業関係費を毎年度3～1%削減することが歳出削減計画として定められており、2年度にあたる2008年度一般会計では、これを達成したものと見える。小泉政権では改革断行のために、公共事業を抵抗勢力の象徴とみる向きが強く、公共事業関係費は2002年度に10.7%削減されたのを最高に、その後前年度当初比で3.5～4.4%の絞り込みが続けられてきている。本年度（2007年度）当初予算では3.5%減であったものが2008年度予算では3.1%減へと削減割合が鈍ってしまったとする酷評もある一方で、一般歳出の抑制を公共事業関係費の絞り込みによって達成することはもはや限界にきているとする見方もある。公共事業関係費のうち、住宅都市環境整備事業費が前年度当初比1.9%減の1兆6,101億円と最も金額が大

きく、目下、国民の関心が高い道路整備事業費が前年度当初比3.8%減の1兆4,835億円とこれに続く。

しかし、この一般会計予算だけでは公共事業関係費の全貌を知ることはできない。特別会計予算にも目を向ける必要がある。財政赤字が膨大に膨れ上がる中で、予算改革が当然叫ばれて、特別会計の見直しが行われつつある。公共事業が関係する特別会計は従来、道路整備特別会計・治水特別会計・港湾整備特別会計・空港整備特別会計・都市開発資金通特別会計の5特会7勘定があったが、これらを2008年度から社会資本整備事業特別会計に一本化し勘定も5つにまとめられることとなった。これを2007年度予算の歳入歳出で算定すると5兆8,696億円の規模となる。そして、2008年度予算案ではそれが5兆7,923億円となり、前年度よりやや減額されていることになる。

この特別会計歳入予算案をみると、一般会計から3兆1,373億円を受け入れがあり、揮発油税が6,826億円直入されていたりしている。また特別会計歳出予算をみると、道路整備事業に2兆6,079億円、治水事業に9,725億円が注ぎこまれることがみてとれる。今回の予算から特別会計は見直しされたものが示されているが、依然としてこれら一般会計と特別会計を一瞥して、公共事業関係予算の全貌が容易に理解できるものにはなっていないということがわかる。予算改革にはなお道遠しいといえるのである。

なお、2008年度予算案には特別要望枠として

表 道路特定財源の内訳

税目	20年度	20年度	
		本則税率担当	暫定上乘せ分相当
揮発油税	27,685	13,843	13,843
石油ガス税	140	140	—
自動車重量税	5,541	2,444	3,097
計	33,366	16,427	16,940
地方道路譲与税	2,998	2,537	461
石油ガス譲与税	140	140	—
自動車重量譲与税	3,601	1,588	2,013
自動車取得税	4,024	2,715	1,309
軽油引取税	9,914	4,633	5,281
計	20,677	11,613	9,064
道路特定財源税収合計	54,043	28,040	26,004

注1：係数は、四捨五入のため端数において合計と一致しない。

注2：係数は、整理の結果、移動を生ずることがある。

注3：税収額は、決算調整額を除いた係数である。

5,529億円が計上され、その大半を地方に配慮した公共事業が占めているとされ、従来型のばら撒き色が強まったとする見方が出ている。

道路特定財源の使途の問題

公共事業関係費のうち、国民が最も関心を持っているのが道路特定財源の表裏一体の関係にある道路整備事業費といえるかもしれない。それは、「改革」の御旗を掲げて構造改革に取り組んだ小泉政権時代に、郵政の民営化と並んで道路特定財源の見直しが改革の支柱の一つとされたからである。小泉政権では、聖域なき改革を断行すべく自動車重量税の一部を一般財源化することに成功したが、道路特定財源の一般財源化の問題はそこに群がる関係者の利害の衝突が錯綜する根深い問題でもあり、抜本的改革はそれを引き継いだ安倍政権に委ねられることとなった。2006年11月の経済財政諮問会議で揮発

油税を含めた道路特定財源全体の見直しに安倍首相は言及したが、揮発油税の扱いには触れられずに、新たに必要な道路整備は計画的に進めるという制約の下、道路歳出の余剰分のみを毎年度一般財源化することが同年、政府・与党で合意された。道路特定財源の改革は前述の通りきわめて困難が予想されるので道半ばのように思われたが、看板倒れとみる見解もあった。結論はその後の安倍首相の手腕にかかっていたが、安倍首相は2007年9月に辞任した。

安倍首相辞任後に成立した福田政権下では、2007年12月7日の「道路特定財源の見直しについて」と題する政府・与党合意がみられた。それは、地方への配慮があったとしても、道路特定財源改革の後退といえるものになったといえよう。この合意に含まれる今後10年間にわたる道路整備の中期計画では、事業費として国土交通省の素案では道路特定財源を使い切るとの立場から65兆円と見積もられたも

のを6兆円削減し「59兆円を上回らない」額とした。そして、今回の合意にも「真に必要な道路整備に限る」という表現が入ってはいるものの、新規の道路建設を優先する姿勢が堅持されているとされる。

そして、中期計画では事業費とは3兆円の別枠が設けられ、道路特定財源の利用者還元策として高速道路料金の引き下げや自動料金収受システム対応の簡易型インターチェンジの増設等に2兆5,000億円、そして道路整備に関する地方の財政負担軽減策としての無利子貸付制度の創設に5,000億円をあてることで合意された。そして、2008年度政府予算案では前者に1,517億円、後者に1,000億円が計上された。

また今回の合意を経て、2008年度政府予算案では、懸案の道路特定財源の一般財源化に向けられる金額として、本年度（2007年度）当初予算の1,806億円を超える1,927億円が計上された。しかし、この一般財源化される額は、表にある道路特定財源総額5兆4,043億円のわずかに3.5%を占めるに過ぎず、聖域なく道路特定財源を見直す改革を断行するかつての意気込みからすると焼け石に水の感を否めない。そして、この一般財源化されるわずかに額についてもその用途を信号機の整備、交通事故対策、そして低公害車の促進等、従来も一般財源により賄ってきた道路・自動車関連に向けるとしている。一般財源化とはその用途を限定しないということであり、ここでの運用は実際には一般財源化とは程遠いものとなっており、道路特定財源の一般財源化はかなり後退しているとみてよい。

確かに小泉政権下では、道路建設等の公共事業すべてが抵抗勢力の象徴のように敵対視され、否定されている感があった。それはそのように強調しなければ、利害関係が複雑に絡み合い、本来最もなすべき「無駄をなくす」という改革を貫徹できないというジレンマからそのようになされたと解釈することもできる。公共事業はアダム・スミスが国家の最低限の任務としてあげたように、国民生活を豊かに送るためには必要不可欠なものであり、この論理は今日の世にも

当然あてはまるものである。問題は道路建設等の公共事業を実施すること自体が目的化してしまい、公共事業からの便益が広く国民生活に還元されていないことにある。小泉政権下では財政再建の御旗をあまりに振りかざしたあまり、細かいところへの目配りや配慮が、意図的にせよ無意識にせよ、欠けてしまったという欠陥を指摘でき、大いに反省されなければならない。

このような観点に立つと、2008年度予算のような「地方へ配慮をする」という姿勢を全面的に否定することはできない。むしろこれまで干し上げられた分、適切に対処する必要はあろう。注意しなければならないのは、この地方への配慮が、その住民生活向上に真の意味で向けられるものにならないで、得票最大化のための予算分捕り合戦と化してしまっているということである。住民生活の向上を深く考えないで、単なる予算の分捕り合戦に終始してしまうと、予算を特定の人間の利益のために消失してしまい、全体としての国民生活の向上に結びつかなくなってしまうことはこれまでの教訓で明らかである。

今後は道路整備を含めて公共事業を実施するにあたり、目的は国民生活を豊かにすることにあるのであるから、政府・与党合意である「道路特定財源の見直しについて」にも謳われている「地域の活性化、安全・安心の確保、環境保全と豊かな生活環境の創造」といった課題にどれだけ具体的に、そして効果的に結びつくかを熟考した上で、なすべき事業を決定していかなければならないといえる。

具体的な運用に際して問題となるのは、このような課題を方針等では美辞麗句を並べて謳うことで終始してしまい、実際には骨抜きにされてしまうことである。なすべき事業を決定するプロセスを、誰にもわかりやすく、明確に理解できる仕組みとしてまず提示できなければ、更なる無駄な道路建設に直結してしまい、一部の人間に利益を与えて終わってしまうのである。今回の政府・与党合意や政府予算案に、果たしてこの検討が詳細にわたってなされた否かはいささか疑問が残るのである。

道路関係諸税の見直し

道路特定財源とは、特定の租税を道路整備の財源に結びつけているものである。中身はやや複雑で、まず、税法上、目的税と規定され用途を限定しているものに地方道路税（地方道路譲与税）・軽油引取税・自動車取得税がある。これは法規定は別にしても予算原則上、やや問題がないわけではない。

問題がより大きいのは、そもそも税法上は普通税である税を、政治的配慮により特定財源化している諸税といえる。それは、道路整備費の財源等の特例に関する法律（道路整備緊急措置法）を根拠に道路特定財源化させている揮発油税と石油ガス税であり、またこれに国会での大臣答弁だけで法的根拠もないとされる自動車重量税が加わる。この道路特定財源制度は1954年から設けられたものであるが、表にある2008年度予算でみると、本則税率で合計2兆8,040億円の税収を、暫定上乘せ分で2兆6,004億円の税収を確保できるとされており、道路整備を急ぐという名目で本来の2倍近くの税をかけられていることがわかる。

この制度が導入された1950年代は高度経済成長時代の幕開けであり、産業基盤整備、そして生活基盤整備のために、道路整備は焦眉の急であったといえる。道路整備により国民生活の向上が実現できたのである。確かに今日に至っても道路整備が完結したといえるわけではない。例えば、昨年3月の能登半島地震を考えると、金沢から能登地方に行く道は古くからある唯一の街道の他、現代の技術を結集して建設した能登有料道路があるが、自然に対抗しながら盛り土をしたところなどは地震であえなく崩壊し道路が寸断され、救助に支障が出たようであった。地域的にはこのようにまだ完璧に道路整備がなされていないと指摘できるところもあろう。

しかし、道路特定財源制度が創設された1950年代前半と比べると、全国的に道路整備は飛躍的に進んでいる。2008年度予算案では5兆円余の財源を

道路整備に結びつけることになっているが、その意義はきわめて薄くなっているといえる。そもそも、道路目的税ないし租税収入の道路特定財源化とは、当該税収がある以上、道路を整備する必要がなくなったとしてもその財源を道路整備のために注ぎ込まなければならぬというものである。

1950年代には特定財源化しても現実の道路整備には追いつかず不足して国民生活に支障をきたすことも考えられたであろうが、全国的にある程度道路整備がなされた今日は、そして財政再建が国家的課題の一つに上げられる今日は、限られた財源を国民生活全体の向上のために、いかに効率的に、そしていかに公平に使っていくかを精査しながら支出することが求められる。疲弊した地方に財源を配分するとしても、果たして道路整備の財源を分捕り丸投げすることが地方の住民生活向上に結びつくのかをよく精査する必要は誰もが認めるところである。道路特定財源はその終わりを告げる時期が到来したといえる。

道路特定財源、そして公共事業の行方

2007年夏は埼玉県熊谷市等で40.9度という気温を記録した。地球温暖化の影響によるものとみられている。このような中で、政府もまたその対案を策定している民主党でも、アクセントの差異はあるものの、道路特定財源を少なからず環境と結びつける考え方を提示している。道路特定財源の行方を考える場合、いくつかの道が考えられよう。一つは時代の要請が道路整備から環境への配慮に傾きつつあるので、道路特定財源を環境関係の税として切り替えるというものである。そして、これでは道路との関係が切れずに環境配慮という新たな目的にそぐわなくなることも考えられるので、いま一つは道路特定財源についてはその役割を終えたものとして廃止し、新たに環境関係の税を創設するというものである。この動きは近い将来加速するものと思われる。時代に即した租税の設定と時代に即した公共事業への財源配分を実現しなければならないのである。■

[各論V] 改革進む特別会計と 規模漸減の財政投融资

浅羽 隆史

白鷗大学法学部准教授

特別会計改革の進展と依然残る課題

行政改革の一環として、特別会計の改革が進められている。2007年通常国会において成立した「特別会計に関する法律」にもとづき、特別会計の統廃合、特別会計独特のルールの整理、情報開示の徹底、が実施されている。

改革前の各特別会計は、個別に定められた特別会計法を設置根拠にしており、経理などのルールに関しても個別の法律で異なる対応をしていた。特別会計に関する法律では、これを1本の法律に集約し、各特別会計共通事項を第1章、第2章で各特別会計の規定を定めている。

特別会計の統廃合では、2006年度に31あったものが2007年度に28となり、2008年度には21、2011年度までに17まで減少する予定である。2008年度には、公共事業関連の5特会の統合による社会資本整備事業特別会計、自動車関連の2特会の統合による自動車安全特別会計、財政融資資金特別会計と産業投資特別会計産業投資勘定の統合による財政投融资特別会計がそれぞれ創設される。また、産業投資特別会計社会資本整備勘定と国営土地改良事業特別会計は、一般会計に吸収される。

また、各特別会計は統一の基準の下、特別会計財務書類の作成と開示が求められるようになった。具

体的には、貸借対照表、業務費用計算書、資産・負債差額増減計算書、区分別収支計算書及びこれらに関連する事項についての附属明細書からなる。これにより、従来不透明な部分の残っていた資産や負債の情報などが比較検討可能な形で示されるようになっていく。

さらに、借入金について、従来規定が存在していたも借り入れ実態がない特別会計は、規定そのものが廃止された。借入金を必要とする特別会計についても、政府短期証券のように借入限度額を国会で定めるようになっていく。

こうした一連の改革は、明確化のために設置されていたはずの特別会計が複雑化して、資金の動きなどが不透明になっていた実態を改善するためのものであり、評価できる動きである。一方、特別会計の統廃合については、依然として課題が残っている。

社会資本整備事業特別会計となる公共事業関連の5つの特別会計について、都市開発資金融通特別会計以外はすべて個別の勘定として残される予定である。これでは数合わせにすぎず、実質的な改革の意義は乏しいと言わざるを得ない。そもそも社会資本整備事業特別会計には、港湾勘定や治水勘定のように一般会計からの繰り入れに多くを頼るものが多い。2008年度予算案での詳細は不明だが、従来通りであれば一般会計からの繰り入れが特別会計全体の歳入の過半を占めることになるであろう。なかでも、港湾勘定や治水勘定のようにとくに一般会計か

らの財源に依存する勘定は、本来は一般会計で一体処理すべきであろう。結果として統合が、そうした勘定を温存することにつながっている。

特別会計予算は微増

一連の特別会計改革では、透明性や必要性、さらに規模の点で議論のあった剰余金や積立金も組上にのぼった。剰余金は、翌年度に繰り越す必要があるもの以外は、一般会計に繰り入れができるようになった。積立金は、必要な水準を定め、それよりも多くの積み立てをしないようにする。

2008年度の特別会計予算案では、こうした改革の成果を一部具体化した形になっている。剰余金については、2006・07年度においても活用されているが、引き続き2008年度においても5会計から一般会計へ繰り入れる。なかでも、外国為替資金特別会計の1.8兆円が圧倒的に大きく、全体で1.9兆円となる一般会計への繰り入れの大部分を占めている。積立金の活用についても、財政投融资特別会計に置かれている金利変動準備金のうち9.8兆円を取り崩す。それを国債整理基金特別会計に繰り入れることで、その分の国債残高を圧縮する。

2008年度の特別会計の歳出総額は、2007年度予算の362兆円から368兆円へと増加する。会計間や会計内での重複分を除いた純計額で見ても、2007年度当初予算の175兆円から3兆円増加して、178兆円になる。純計額からさらに国債の償還や社会保険給付等を除外したベースでは、2007年度当初予算の11.5兆円から0.3兆円減少した11.2兆円となる。こうして見ると、大規模な改革を進めているように見えるものの、予算面では本格的な統合メリットを享受できるところまでには至っていない。

特別会計については、今後も統廃合などが予定されている。これまで会計の透明化や積立金の活用などで一定の成果は見られる一方、予算面での成果は乏しい。本来の改革による果実を得ることができかどうかは、統廃合のような会計の外形に加え、その

中身の精査が大切である。

減額ペースが落ちた財政投融资計画

2008年度財政投融资計画の総額は13.9兆円で、前年度に比べ2%減少している。これで9年連続の減額となっており、ピーク時の40.5兆円（1996年度）と比べ約3分の1の水準まで減少している。過去の匹敵する水準で見ると、1977年度（一般財投分）までさかのぼることになる。ただし、減少幅はかなり縮小してきており、少なくとも5年以上の長期運用分である財政投融资計画については、相当程度絞り込まれてきたと見ることもできるであろう。

自己資金などを含めた財政投融资全体の貸付規模・事業規模で見ても、やはり減少していることが確認できる。地方分を除いたベースで、財政投融资計画が1.7%減に対して、貸付規模・事業規模は2.5%減となっている（地方分を含めると、計画2.1%減、規模1.4%減）。

財政投融资計画残高についても、2008年度末見込みで220兆円であり、2007年度末見通しと比べ27兆円の減少、ピーク時（2000年度）の418兆円と比べると半分近くまで大幅に減少している。政府は、2015年度までに財政投融资残高を含む国の資産規模について、GDP比で半減する目標を設定している。今後、さらなる圧縮が見込まれる。

分野による増減が目立つ

使途別分類表を見ると、増減がかなりはっきりと出ているのが2008年度当初計画の特徴である（表）。前年度比で産業・技術が29%、貿易・経済協力15%、文教8%とそれぞれ大幅に増加している。それに対して、住宅の前年度比10%減を筆頭に、農林漁業9%、道路6%など大幅に減少している分野も目立つ。

増加分野では、レアメタルの安定供給確保や地域再生機構の創設、省エネ等の気候変動対策など、成

表 2008 年度財政投融资計画使途別分類

(単位:億円、%)

区 分	2007年度	2008年度	伸び率
住宅	9,556	8,620	▲ 9.8
生活環境整備	28,393	27,451	▲ 3.3
厚生福祉	5,866	5,566	▲ 5.1
文教	8,103	8,733	7.8
中小企業	30,003	29,342	▲ 2.2
農林漁業	4,028	3,681	▲ 8.6
国土保全・災害復旧	3,454	2,471	▲ 28.5
道路	31,636	29,669	▲ 6.2
運輸通信	3,855	4,056	5.2
地域開発	3,919	4,014	2.4
産業・技術	2,507	3,230	28.8
貿易・経済協力	10,302	11,857	15.1
合 計	141,622	138,690	▲ 2.1

出所:財務省(2007)「平成20年度財政投融资使途別分類表」

長力の強化や地域活性化、環境面への配慮が重点分野とされている。

財投機関別に見ても、増減が明確になっている。たとえば、2007年度は軒並み増額だった文教関連機関だが、国立大学法人付属病院の施設整備資金を供給する独立行政法人国立財務・経営センターは前年度比5%減、私立学校の施設整備などの資金を供給する日本私立学校振興・共済事業団も2%減となっている。一方、奨学金の対象者拡大や一人当たり奨学金額の増加などを計画している独立行政法人日本学生支援機構は、前年度比19%増と高い伸びとなっている。

2008年度は、政策金融改革の具体化の年でもある。国民生活金融公庫はじめ3公庫1銀行が統合し、株式会社日本政策金融公庫として10月にスター

トする。これまでの3公庫1銀行の業務のうち、国際協力銀行の海外経済協力業務が独立行政法人国際協力機構に承継されることもあり、新旧合算した貸付規模は前年度比3%減を見込んでいる。一方、財政投融资計画では、逆に7%増となっており、2009年度以降に課題を残す内容となっている。

それに対して政策投資銀行は、完全民営化への移行期に入るため、貸付規模は増加する一方で財政投融资計画は縮小している。また、公営企業金融公庫は10月に廃止され、地方による共同法人として地方公営企業等金融機構に生まれ変わる。新機構に対する財政投融资は、これまでに発行した政府保証債の借り換えに限定され、地方債は民間金融機関からの調達を拡大を図る。

問題含みの財投機関債の大幅減少

2008年度財政投融资計画の原資には、それほど大きな変化は見られない。2007年度計画では、郵便貯金資金と簡易生命保険資金が無くなったことのほか、政府保証を大幅に増加するなど大きな変化があった。2008年度計画で目をひくのは、産業投資が2007年度の3倍強になることである。ただし、もともと財政投融资の原資に占める比率はわずかなものであり、大きな変化をもたらすものにはなっていない。

金額こそ小さいものの、新たな試みがないわけではない。それは、財政融資資金貸付金の証券化である。これは、資産・債務改革の一環として実施されるもので、証券化収入によって財投債の残高圧縮につながる。2008年2月に1,000億円、2008年度は5,000億円を限度に証券化を実施することになっている。

一方、こうした評価できる試みの一方で、これまで

進めてきた財投改革の柱のひとつである、財投機関自らの信用で資金調達する財投機関債の発行は、大きな課題が残る内容である。2008年度の財投機関債の発行予定総額は、前年度比16%減である。これは、財政投融资計画の総額や財投機関の貸付規模・事業規模の減少幅が1~2%程度にとどまっているのに対して、きわめて大きな削減幅である。

公営企業金融公庫のように、新機構への移行に伴い減少を予定するものも含まれるが、財投機関債は、そもそも財政投融资改革を進めるなかでその役割が高まるべきものである。対象事業が厳選されることで各財投機関の信用力は高まり、財投機関債の発行によって資金が調達できるようになるという改革の方向性は、どうなってしまったのだろうか。郵便貯金資金と簡易生命保険資金が財政投融资の原資から姿を消し、一応の完成を見た財政投融资改革だが、当初描かれたあるべき姿にはまだ到達したとは言えないだろう。■



[各論VI] 暫定措置としての地域格差 是正—垂直調整から水平調整へ—

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

小泉政権の後、様々な場面において格差が問題とされるようになった。その多くは個人の所得、生活に関わるものであるが、地方財政においても、三位一体改革による交付税や補助金削減、税源移譲の結果として、都市部と農村部との格差の拡大が大きく取り上げられ、地方財政の主要課題の一つが地域格差の是正となった。一方で、自治体経営論も大きな力をもっている。地方債も、分権改革により許可制から事前協議制となったものの、夕張ショックにみる小規模自治体財政の不安定さから、財政健全化目標のため小さな自治体では起債もままならない状況に追い込まれ、分権改革が有名無実化する可能性もある。

本年度の地方財政は、地方に配分される財源の中で各自治体にどう配分するか、すなわち国と地方の財源配分から自治体間の財源配分に力点が移り、自治体経営重視の流れが続くようである。

2008年度地方財政収支見通しと 地方財政対策

2008年度地方財政収支見通しでは、歳出合計は83.4兆円、地方一般歳出は65.7兆円規模となり、なんとか前年規模を維持している。これは、地方交付税の算定を通じて財政状況の厳しい地域に配分される「地方再生対策費」の創設4,000億円を計上しているためである。

地方再生対策費は、地方税の偏在是正による財

源を活用して、地方の自主的・主体的な活性化施策に必要な歳出を計上するものとされるが、偏在是正の効果が生じるまでの間は当面、臨時財政対策債の発行により財源調達されるものとなる。地方交付税の算定を通じて、都道府県に1,500億円、市町村に2,500億円配分されるが、市町村、特に財政状況の厳しい地域へ重点的に配分される。人口規模のコスト差や第一次産業就業者比率、高齢者人口比率等を反映したものとなる。合併市町村については、旧市町村単位で算定した額を合算することにより合併後のまちづくり等の財源が確保される。

地方交付税は15.4兆円。臨時財政対策債2.8兆円を含めた実質的な地方交付税としては18.2兆円となり、前年度比でみると2003年度以来の増加となっている。この地方交付税総額確保のため、2007年度、2008年度に予定していた特別会計借入金償還を繰り延べすることとなった。それでも、2003年度には実質的な地方交付税が23.9兆円であったから、この時と比べれば6兆円近い減少となっている。

総枠としての削減傾向は続いている中で格差問題がクローズアップされ、財政調整は地方財政の中で、財政再建も先延ばしという苦渋の選択といえるだろう。

平成 20 年度税制改正による事項別増減収見込額

(単位：億円)

改正事項	初 年 度			平 年 度		
	道府県税	市町村税	計	道府県税	市町村税	計
1 個人住民税	0	0	0	728	△ 12	716
(1) 寄附金税制の拡充	0	0	0	△ 8	△ 12	△ 20
(2) 配当課税の見直し	0		0	736		736
2 法人事業税	△ 5		△ 5	△ 26,176		△ 26,176
(1) 標準税率の見直し	△ 5		△ 5	△ 26,175		△ 26,175
(2) ガス供給業の託送料金に係る特例措置の創設	0		0	△ 1		△ 1
3 不動産取得税	△ 18		△ 18	△ 19		△ 19
(1) 都市再生緊急整備地域等における一定の新築家屋(住宅を除く)に係る課税標準の特例措置の創設	△ 13		△ 13	△ 13		△ 13
(2) その他	△ 5		△ 5	△ 6		△ 6
4 自動車取得税	△ 25		△ 25	△ 1		△ 1
(1) 平成 21 年自動車排出ガス規制に適合したディーゼル乗用車に係る税率の特例措置の創設	0		0	0		0
(2) 低燃費車に係る課税標準の特例措置に係る見直し	△ 25		△ 25	△ 2		△ 2
(3) 環境性能に優れた大型ディーゼル車に係る税率の特例措置の見直し	0		0	1		1
5 軽油引取税	0		0	0		0
課税免除措置の拡充	0		0	0		0
6 狩猟税	△ 1		△ 1	△ 1		△ 1
対象鳥獣捕獲員に係る税率の特例措置の創設	△ 1		△ 1	△ 1		△ 1
7 固定資産税		5	5		△ 70	△ 70
(1) 長期耐用住宅に係る減額措置の創設		0	0		△ 69	△ 69
(2) 省エネ改修住宅に係る減額措置の創設		0	0		△ 19	△ 19
(3) 非課税等特別措置の整理合理化等		5	5		18	18
8 事業所税		1	1		1	1
非課税等特別措置の整理合理化等		1	1		1	1
9 都市計画税		0	0		0	0
非課税等特別措置の整理合理化等		0	0		0	0
合 計	△ 49	6	△ 43	△ 25,469	△ 81	△ 25,550
国の税制改正に伴うもの	8	5	13	△ 6	5	△ 1
法人住民税	2	5	7	2	5	7
法人事業税	6		6	△ 8		△ 8
再 計	△ 41	11	△ 30	△ 25,475	△ 76	△ 25,551

地方譲与税

地方法人特別贈与税	0		0	25,993		25,993
再々計 (地方法人特別譲与税を含む合計)	△ 41	11	△ 30	△ 518	△ 76	442

注：表中における計数は、1 億円未満を四捨五入している。

暫定措置としての地域間財政力格差是正策

2008年度の地方税制改正では、地域間の財政力格差の縮小を目指すことになり、地方税たる法人事業税を減税し、その分を国税の地方法人特別税とし地方譲与税として配分することになった。

(1) 法人事業税（所得割及び収入割）の税率の改正

外形標準課税部分もあるので、新しい税率は多様であるが、概して税率が半分くらいとなり、その結果、税収も半分ほど（2兆6,000万円の減収）になる予定である。普通法人の標準税率は下表の通りである。2008年10月1日以後に開始する事業年度から適用される。

(2) 地方法人特別税の創設

法人事業税の減税で減った部分を、国税である地方法人特別税で徴収することになるが、申告納付、賦課徴収は、都道府県が法人事業税と併せて行い、都道府県は地方法人特別税として納付された額を国に払い込むものであるため、都道府県事務としての徴収

金額に変化はない。

地方法人特別税は、法人事業税（所得割又は収入割）の納税義務者に対して課する国税で、課税標準は法人事業税額（標準税率により計算した所得割額又は収入割額）である。税率は、(イ)付加価値割額、資本割額及び所得割額の合算額によって法人事業税を課税される法人の所得割額に対する税率は148%、(ロ)所得割額によって法人事業税を課税される法人の所得割額に対する税率は81%、(ハ)収入割額によって法人事業税を課税される法人の収入割額に対する税率は81%とされる。

法人事業税改正と同様、2008年10月1日以後に開始する事業年度からの適用となる。

(3) 地方法人特別譲与税の創設

地方法人特別税の収入額は、用途を限定しない一般財源として都道府県へ譲与する地方法人特別譲与税により配分されるが、譲与基準は2分の1を人口で、他の2分の1を従業者数で按分するものとし、2009年度から譲与される。ただし、地方交付税算定における財源超過団体に対しては、今回の改正による減収額として算定した額が財源超過額の2分の1を超える場合、減収額の2分の1を限度とし

法人事業税（所得割）の税率の改正

① 資本金の額又は出資金の額1億円超の普通法人の所得割の標準税率

	現 行	改正案
年 400 万円以下の所得	3.8%	1.5%
年 400 万円超年 800 万円以下の所得	5.5%	2.2%
年 800 万円超の所得及び清算所得	7.2%	2.9%

② 資本金1億円以下の普通法人等の所得割の標準税率

	現 行	改正案
年 400 万円以下の所得	5%	2.7%
年 400 万円超年 800 万円以下の所得	7.3%	4%
年 800 万円超の所得及び清算所得	9.6%	5.3%

て、当該超える額を譲与額に加算する。

(4) ふるさと納税の導入

また、いわゆるふるさと納税については、個人住民税における寄附金税制の拡充で対応することになった。都道府県又は市区町村に対する寄附金については、適用下限額（5千円）を超える部分について、一定の限度まで所得税と合わせて全額控除されるものとし、以下の計算方法で①と②の合計額を税額控除する。

① [地方公共団体に対する寄附金-5千円] × 10%

② [地方公共団体に対する寄附金-5千円] ×

[90% - 0 ~ 40%]

[所得税の限界税率]

※ ②の額については、個人住民税所得割の額の1割を限度

なお、対象寄附金は地方公共団体に対する寄附金以外の寄附金と合わせて総所得金額等の30%を上限とされ、2009年度分以後の個人住民税について適用される。

この他、本年度の地方税制改正としては、個人住民税における公益法人等への寄附金税制改正、自動車取得税及び軽油引取税の税率の特例措置の適用期限の延長、上場株式等の譲渡益・配当の軽減税率の廃止及び損益通算範囲の拡大並びに公益法人制度改革への対応等を実施することとしている。

地域格差と税源交換論

当初、地方税の地域格差対策としては、税源交換論が議論された。これは、地方消費税を拡充し、その代わりに法人2税を国税としていくというものである。地方交付税が削減傾向にある中、偏在性の小さい財源を地方に、大きい財源を国におくことにより、地方税全体としての偏在性を小さくし、交付税の必要性も減らしていくというものである。地方税原則からすれば

ば妥当なことともいえるが、当面、東京など大都市部から農村部への税源配分の変更、すなわち資金移動を意味し、地方財政の枠内で水平的調整機能をもたせたといえる。

政府部内では、消費税率を引き上げる場合に、地方消費税も引き上げるということについてはある程度の合意ができていたようであるが、消費税引き上げが困難な中で地方消費税を引き上げることとなると、合わせて5%中の配分を国対地方で4対1から3対2にしなくてはならない。また、ようやく法人課税が回復してきた中で、大都市部の都府県から合意を得られなかった。

2008年度地方税制改正案では、「地方税制については、更なる地方分権の推進とその基盤となる地方税財源の充実を図る中で、地方消費税の充実を図るとともに、併せて地方法人課税のあり方を抜本的に見直すなどにより、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することを基本に改革を進める。この基本方向に沿って、消費税を含む税体系の抜本的改革において、地方消費税の充実と地方法人課税のあり方の見直しを含む地方税改革の実現に取り組む」としている。

そして、当面、「喫緊の政治課題である地域間の税源偏在の是正に早急に対応するため、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離し、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税を創設することにより、偏在性の小さい地方税体系の構築を進める」こととして、あくまで暫定措置としての側面を強調している。

今回の財政力格差は正策について、総務大臣は、法人事業税を2兆円以上国税、譲与税化したことで、ほぼ消費税1%、税源交換と同様の効果とみており、今後、しばらく暫定措置を続けるのか、抜本的税源交換に向かうのか、地方交付税再構築に向かうのかの選択が必要となろう。■

[特論] 地域格差拡大で迫られる 地域再生対策

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

小泉政権で進められてきた新自由主義にもとづく構造改革は、わが国の経済をそれなりに成長軌道にのせてきたが、その半面、経済の二極分化を際立たせ格差社会を生みだしてきた。所得の格差は高齢化が大きな要因であるがジニ係数が2005年調査で過去最高となり、また地域の格差は高齢化の進む過疎地域で集落が消滅の危機に立たされている。地域対策は毎年度予算に盛込まれてきた。2008年度予算においても参議院選の敗北もあってとくに地域対策が重点化の1つである。ここでは2008年度予算における地域再生対策をみながら、これまでの地域対策をみてみたい。

2008年度予算にみる地域再生対策

予算の重点化の1つに「希望と安心」をあげ、そのなかに“地域の活性化”をあげている。地域の活性化では地域間の税収偏在の是正として地方法人特別税および地方法人特別譲与税（平年度ベースで税収移転見込額3,700億円）を創設し、また地方交付税の特別枠として地方再生対策費（4,000億円）を設けている。この地方再生対策費は、初年度は偏在是正効果が生じないため、平年度化のつなぎ措置として、臨時財政対策債により所要財源を確保することになっている。そのほか道路特定財源による地方支援として、地方道路整備臨時交付金について自治体の財政状況に応じて交付率の引上げ（現行55%→最

大70%）を行うとともに、無利子貸付制度（5年間で5,000億円規模）を創設している。

地域再生のための総合的な取組みとしては、地方の元気再生事業（25億円新規）、国土形成事業調整費（350億円新規）、地域自立・活性化交付金（250億円）、さらに地域住民の暮らしの確保・質の向上としてまちづくり交付金・地域再生交付金（3,956億円）、地域公共交通の維持・再生（107億円、32億円増）、そして地域を支える産業の再生として経営力向上・事業継承等先進的支援体制構築事業（52億円新規）と農山漁村地域再生対策（60億円新規）を計上している。

以上のように2008年度予算で地方再生対策のメニューは多様であるが、特徴的なのは歳出の特別枠として4,000億円の地域再生対策費を創設したことである。これは地方税の偏在是正により生じる財源を活用して、地方財政計画に地方が自主的に取り組む活性化施策に必要な歳出を計上するものである。この財源は地方交付税の算定をとおして行われ、第一次産業就業者比率や高齢者人口比率等を考慮しながら財政力の弱い市町村に重点的に配分する。実質的な配分は都道府県が1,500億円、市町村が2,500億円である。

“限界集落”に表れた地域衰退の実態

地域格差は少子高齢化で急速に拡大している。

図 地域別全国集落における高齢者割合 (2006年4月)

全 体	集落人口に対する高齢者(65歳以上)割合				
	50%以上	うち100%	50%未満	不 明	計
北海道	319 (8.0%)	18 (0.5%)	3,580 (89.5%)	99 (2.5%)	3,998 (100.0%)
東北圏	735 (5.8%)	40 (0.3%)	11,990 (94.2%)	2 (0.0%)	12,727 (100.0%)
首都圏	302 (12.0%)	6 (0.2%)	2,010 (80.0%)	199 (7.9%)	2,511 (100.0%)
北陸圏	214 (12.8%)	20 (1.2%)	1,453 (86.8%)	6 (0.4%)	1,673 (100.0%)
中部圏	613 (15.7%)	44 (1.1%)	3,190 (81.7%)	100 (2.6%)	3,903 (100.0%)
近畿圏	416 (15.1%)	19 (0.7%)	2,332 (84.8%)	1 (0.0%)	2,749 (100.0%)
中国圏	2,267 (18.1%)	135 (1.1%)	10,276 (81.9%)	7 (0.1%)	12,550 (100.0%)
四国圏	1,361 (20.6%)	84 (1.3%)	5,170 (78.4%)	65 (1.0%)	6,596 (100.0%)
九州圏	1,633 (10.7%)	58 (0.4%)	13,561 (88.8%)	79 (0.5%)	15,273 (100.0%)
沖縄県	13 (4.5%)	1 (0.3%)	277 (95.2%)	1 (0.3%)	291 (100.0%)
全 国	7,873 (12.6%)	425 (0.7%)	53,839 (86.5%)	559 (0.9%)	62,271 (100.0%)

■ :各高齢者割合において該当集落数の割合が最も大きい圏域

■ :各高齢者割合において該当集落数の割合が2番目に大きい圏域

出所:国土交通省。

過疎地域の集落では共同生活さえ営めなくなったところも出はじめています。高齢者の割合が50%を超える集落を限界集落と名づけられているが、国土交通省の調査(過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査、2006年4月)によると、全国の集落62,271のうちすでに7,873が限界集落となっている(図参照)。全集落に占める限界集落の割合は全国平均では12.6%であるが、四国圏は20.6%、中国圏は18.1%で約2割を占めている。

一方、地方でも北海道、東北圏、沖縄県は全国平

均を下回っている。これは四国圏と中国圏の集落は人口規模が小さく高齢化もかなり進んでいるのに対し、北海道と東北圏は高齢化が進んでいるものの、四国・中国に比べれば高齢化率は低く集落の人口規模が大きいために低い数字となっていることによる。また限界集落は大都市を抱える首都圏と近畿圏でも多く、全国平均並みかそれを上回っている。集落にみる地域の衰退は大都市圏でも表れている。今後いずれ消滅する恐れのある集落は、四国・中国を中心に2,600と推計されている。地域の衰退は確実に進

■地域振興の政策

- 1962年 全国総合開発計画を策定、新産業都市建設促進法を制定
- 1969年 新全国総合開発計画を策定
- 1970年 過疎地域対策緊急措置法を制定
- 1977年 第3次全国総合開発計画を策定
- 1983年 テクノポリス法を制定
- 1987年 第4次全国総合開発計画を策定、リゾート法を制定
- 1988年 多極分散型国土形成促進法・頭脳立地法を制定
- 1998年 第5次全国総合開発計画を策定
- 2002年 工業等制限法などを廃止
- 2005年 国土総合開発法を改正し国土形成計画を策定

んでいる。

限界集落はもとは限界自治体の定義を集落でみたものであるが、自治体単位でも衰退はみれる。市町村合併により限界自治体は現在のところないが、いずれ合併しても限界自治体に陥るところも現れる。市で高齢化率が最も高い夕張市はすでに40%を超えており、限界自治体となるのは時間の問題である。地域再生はこうした破綻自治体にとっても喫緊の課題である。

国の地域活性化策 vs 自治体の独自対策

これまで小泉内閣においても地域活性化対策は行ってきた。2003年に施行した構造改革特区は規制緩和とともに地方自治体が活性化を図るための制度であり、また2003年10月には地域経済の活性化と地域雇用の創出を図るため内閣に地域再生本部を設置した。その後も地域活性化のプログラムが用意され、安倍内閣でも2007年度から活性化に取り組む自治体に交付税に上乘せする「頑張る地方応援

プログラム」や国の認定で税優遇を認める「地域再生総合プログラム」などを導入した。

国の活性化策はいささか乱立気味である。しかもこま切れのメニューが多い。また自治体は地域再生計画をまとめ国に申請し、認められれば支援を受けられるのであるが、実態は各省庁の補助事業を集めたもので目新しいものではない。しかも所管省庁が認可するのであるから地方分権とは逆向きである。メニュー化された国の主導する活性化が、どこまで効果あるかは大いに疑問である。

こうした国の中途半端な活性化策に対して、地方は危機感を募らせ独自に動き始めているところもある。財源のない自治体は新税の導入を図り地域再生を目指している。例えば、宮城県は企業誘致や地域振興等の資金として法人を対象にした「みやぎ発展税」、宮崎市は地域活動の資金に住民に500円負担してもらう「地域コミュニティ税」をそれぞれ2008年度から導入を予定し、秋田県は子育て支援のため全県民を対象に「子育て新税」を提案している。また新税の導入が難しい過疎の村では、アイデアで活

活性化を進めている自治体もある。和歌山県北山村はインターネットで仮想住民を募り、村の人口の10倍を超える“住民”に特産品を販売して売上げを伸ばしている。国の画一的な施策よりよっぽど効果が上がる自治体独自の活性化策はほかにも沢山ある。

かつては法定外税は環境目的が多かったが、最近では地域活性化のために新税を導入して住民と意識を共有しながら活用する例がみられるようになった。法定外税は税収が少なく財政面での支援は期待できないが、住民が負担とともに地域の問題に行政とともに取り組む動機付けでは大いに効果が期待できる。

地域再生事業で地域は甦るか

国は高度経済成長期から地方都市を中心に拠点開発を続けてきた。これを推進したのが5次にわたる全国総合開発計画であるが、この計画とともにさまざまな地域振興のための政策が展開された。新産業都市建設促進法は産業拠点を地方へ移転させ、テクノポリス法は組立加工を地方に立地させ、頭脳立地法はソフト産業を地方へ分散させるなどいずれも地方立地の政策であった。しかし拠点開発は都市部への集中をもたらし、それ以外の地域を過疎化へと導いた。そのため過疎法が制定され、巨額の資金が過疎地域に投資されてインフラ等の整備が進み、ナショナル・ミニマムの行政サービスがどこでも受けられるようになった。

しかし、過疎対策として打ち出したリゾート法は旧来

型の開発支援を続けた結果、地方に大きな負の遺産をもたらした。第三セクターで進めた巨大リゾート開発や工業団地はバブル崩壊で経営に行き詰まり、いまだにその処理に追われている自治体も多い。過疎対策を続けてきた結果が依然として国土の半分が過疎地指定である。過疎対策は完全に失政であった。

こうした現状をみすえ国もさすがに国土開発法をようやく2005年に改正し、国土形成計画を策定しはじめた。地方の側でも広域地方計画を策定し、自治体も参加した国土づくりが始まった。しかし上述のように、地方再生事業といっても、国の権限は残されたままであり、省庁別のタテ割り行政は変わっていない。地方分権は大枠では進められていても、個別事業では国の権限が細かいところで残されている。

地方が甦るためには、真の分権化が必要である。いくら活性化事業のメニューを用意しても、省庁のひも付きであれば活用できない。地方の創意と意欲が活かされるような分権体制を一層進めることが重要である。その意味で、地方分権改革推進委員会がまとめた「基本的な考え方」に盛り込まれた法令の「上書き権」は評価できる。条例で国の法令内容を修正できる上書き権は、憲法との調整の問題はあるが自治体が独自施策を進めるうえで有効である。例えば北海道は条例で10月に敬老の日をずらして9連休をつくり、観光客の増加を図るというようなアイデアもある。細かな規制は省令にも多く、自治体の意志で活動できる分権体制にすることこそ再生の途であろう。■