

ISSUE BRIEF

平成 16 年度予算案の概要

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 435 (Jan.20.2004)

はじめに

I 全体像

- 1 一般会計歳入歳出の概要
- 2 税収見込み
- 3 財政運営の中期目標としてのプライマリーバランスと
単年度の目標

歳出各論

- 1 主要経費別の概算額
- 2 社会保障関係費
- 3 公共投資関係費
- 4 補助金改革と財源の移譲
- 5 地方交付税

予算手法の改革

- 1 政策群
- 2 モデル事業

おわりに

かたやま のぶこ
片山 信子
(財政金融課)

調査と情報
第 4 3 5 号

はじめに

平成 16 年度予算案は、昨年 12 月 24 日閣議決定された。歳入に占める税収割合は 50.8% に落ち込んだ一方、公債の割合は 44.6% に達した。昨年秋以来、税収と公債収入の逆転が懸念されていたが、景気に明るさが見え始めたこともあり、なんとか税収割合 50% を死守した格好である。その間、予算編成過程では社会保障関係費の伸びの抑制や他の主要経費の削減、補助金や交付税の削減が焦点となった。

本稿では、16 年度予算案の全体像、主要経費の歳出抑制の動向、地方交付税の削減、さらに 16 年度予算案で試行される予算手法の改革を紹介する。

全体像

1 一般会計歳入歳出の概要

16 年度予算案の規模は、82 兆 1,109 億円である。15 年度当初予算（以下「15 年度予算」とする。）より 3,218 億円の増額である。15 年度予算と引き続いて、前年度当初予算を上回る増額予算ではあるものの、伸び率は 0.4% に抑えられた。

歳出のうち、政策的経費である一般歳出（一般会計から地方交付税等及び国債費を控除した額）は 47 兆 6,320 億円で、前年度当初予算比 0.1% 増と厳しく抑制された。地方交付税交付金と地方特例交付金（以下「地方交付税等」とする。）の合計額は 16 兆 4,935 億円で、前年度比 9,053 億円の減額である。地方交付税等の減額は、5 年ぶりである。また、国債費は 17 兆 5,685 億円で、前年度比 7,704 億円の増額である。厳しく歳出を抑えた、3 年連続の緊縮予算である。

歳入面をみると、税収は 41 兆 7,470 億円で、前年度比 390 億円の減額であり、昭和 60 年度（1985 年度）以来の低い水準である。歳入に占める税収割合 50.8% は、戦後最悪の値である。税収以外のその他収入は、日本銀行納付金、NTT 株式の売却益を活用した地方への融資事業からの国庫への返済金（4,169 億円）、国有地売却収入など 3 兆 7,739 億円が計上されている。その結果、公債金（国債発行額）は、36 兆 5,900 億円となり、2 年連続して当初予算ベースで過去最大を更新する。公債依存度は前年度に引き続き、過去最悪の 44.6% である。公債金の内訳は、

表 1 平成 16 年度予算案の大枠

	15 年度 当初予算	16 年度 予算概算額	比較増 (減額)	
(歳入)	億円	億円	億円	
税収	417,860	417,470	390	0.1
その他収入	35,581	37,739	2,158	6.1
公債金	364,450	365,900	1,450	0.4
建設公債	64,200	65,000	800	公債依存度 44.6%
特例公債	300,250	300,900	650	
計	817,891	821,109	3,218	0.4
(歳出)				
一般歳出	475,922	476,320	398	0.1
地方交付税等	173,988	164,935	9,053	5.2
国債費	167,981	175,685	7,704	4.6
NTT B 事業償還時補助	-	4,169	4,169	
計	817,891	821,109	3,218	0.4

(出典) 財務省ホームページ (平成 16 年度予算案関係資料)

表 1 のとおりであるが、特例公債（赤字国債）の発行額は過去最高だった 15 年度予算の 30 兆 250 億円をさらに上回る 30 兆 900 億円となる。さらに、16 年度末の国債残高は 483 兆円に上ると見込まれ、一般会計税収の実に約 12 年分に相当する。財政状況は、一段と悪化している。

2 税収見込み

15 年度予算の税収見込みは、昭和 61 年度（1986 年度）予算以来 17 年ぶりの低水準という厳しい見通しであった。しかし、企業業績の回復で法人関連税収は持ち直し、所得税と消費税の税収も堅調であり、15 年度は当初予算の税収見込み額（41 兆 7,860 億円）をほぼ達成できる見通しとなり、補正予算では税収の減額補正は行わない¹。これを土台に計算される 16 年度予算案の税収は、ほぼ 15 年度並みの税収を確保できるとの見通しである。ただ、税制改正による減税分と所得譲与税の創設による税源移譲 4,249 億円があり、一般会計の税収は 41 兆 7,470 億円にとどまる。

16 年度税制改正案は、国税と地方税を合わせると 7 年ぶりの増税²となっている。しかし、国税に限定すれば、減税が、住宅・土地税制が 40 億円の減税、中小企業関係税制での「エンゼル税制」の適用対象拡大による 10 億円の減税、法人税では連結付加税の廃止などでの 530 億円の減税、一方、増税は、年金税制の課税強化による 390 億円の増税と、企業関係租税特別措置の整理合理化による 100 億円の増税である。すなわち、国税は、差し引き 90 億円の減税が見込まれている。

3 財政運営の中期目標としてのプライマリーバランスと単年度の目標

政府は、財政運営の中期目標として、「2010 年代初頭における（国と地方を合わせた）プライマリーバランスの黒字化を目指すこと」を掲げている。プライマリーバランスとは、公債金（国債発行額）を除く歳入と国債費（利払費と償還費）を除く歳出の差額をいう。プライマリーバランスが均衡していれば、税収とその他収入で国債費以外の歳出が賄われており、その年の国民の税負担等とその年の国民生活に必要な財政支出がちょうど均衡していることになる。

この目標は、「構造改革と経済財政の中期展望」（平成 14 年 1 月 25 日閣議決定）で財政運営の目標として示され³、さらに、「改革と展望 2002 年度改訂」（平成 15 年 1 月 24 日閣議決定）において、明確に財政運営の基本方針として位置づけられた。国の予算のプライマリーバランスは、16 年度予算案では 5 年ぶりに若干改善し、19 兆 205 億円（15 年度は 19 兆 6,469 億円）の赤字になっている。とはいえ、この中期目標の達成は、非常に厳しい財政運営を要求するものである。

また、16 年度予算案は、プライマリーバランスに係る中期的な財政運営目標のほか、15 年度予算編成とほぼ同じ、以下の単年度の財政運営目標の下で編成された。

一般会計歳出及び一般歳出について実質的に平成 15 年度の水準以下に抑制すること

国債発行額についても極力抑制すること

表 1 をみれば、一般会計歳出は対前年度比 0.4% の増、一般歳出は対前年度比 0.1% の増であ

¹ 14 年度予算は、法人税を中心に所得税も消費税も低迷し、補正予算で税収を 2 兆 5,400 億円減額補正した。

² 増税は、消費税率を引き上げた平成 9 年度税制改正以来である。

³ 財政健全化目標としての「国債発行 30 兆円」枠とプライマリーバランスの採用については、片山信子「平成 15 年度予算案の概要」『調査と情報 Issue Brief』409 号、2003.1.20、pp.2 - 3 を参照。

り、歳出抑制の単年度の財政運営目標はほぼ守られている。また、税収、公債金及び公債依存度も15年度予算と16年度予算案において、ほぼ同じ値となっている。これを指して、15年度当初予算の「コピーのような予算案」⁴と論評した新聞もある。16年度予算編成は、15年度予算に引き続いて、財源的な余裕が極めて乏しい中で行われたのである。

歳出各論

1 主要経費別の概算額

一般歳出の主要経費別概算額は、表2のとおりである。社会保障関係費、科学技術振興費、中小企業対策費を除き主要経費は、一様に減額となっている。この点も15年度予算と似ている。

まず、科学技術振興費を除く文教関係費は、4兆8,489億円で、対前年度比3,925億円、7.5%の削減である。うち義務教育費国庫負担金の退職手当と児童手当分2,309億円の削減は、「税源移譲予定交付金」として一般財源化される。将来の税源移譲までの暫定措置である。防衛関係費⁵は、総額4兆9,030億円で、対前年度比500億円の減額である。削減率1%は過去最大である。防衛関係費の45%を占める人件費及び糧食費を、給与や物価下落の影響を織り込んで、534億円削減する。公共事業関係費は、14年度予算では10.9%削減されたが、15年度予算は3.9%の削減で、16年度予算案は3.5%の削減である。ODA予算⁶は、14年度予算の10.3%削減、15年度予算の5.8%削減に続いて、16年度予算は4.8%の削減である。ODA予算は5年連続の削減となり、ピーク時の平成9年度予算に比べ3割少なくなり、平成2年度予算を下回る。

表2 平成16年度一般歳出概算

	15年度 当初予算額 (A)(億円)	前年度比 伸び率(%)	16年度 概算額 (B)(億円)	比較増減額 (B-A) (億円)	前年度比 伸び率(%)
社会保障関係費	189,907	3.9	197,970	8,063	4.2
文教及び科学振興費	64,712	3.5	61,330	3,382	5.2
うち科学技術振興費	12,298	3.9	12,841	543	4.4
恩給関係費	12,029	5.5	11,321	708	5.9
防衛関係費	49,530	0.1	49,030	500	1.0
公共事業関係費	80,971	3.9	78,159	2,812	3.5
経済協力費	8,161	4.7	7,686	475	5.8
(参考)ODA	8,578	5.8	8,169	409	4.8
中小企業対策費	1,729	7.1	1,738	9	0.5
エネルギー対策費	5,567	2.2	5,065	502	9.0
食料安定供給関係費	6,875	5.8	6,749	126	1.8
産業投資特別会計へ繰入	1,636	12.4	988	648	39.6
その他の事項経費	51,305	1.1	52,784	1,479	2.9
予備費	3,500	0.0	3,500	0	0.0
一般歳出計	475,922	0.1	476,320	398	0.1
(参考)公共投資関係費	89,117	3.7	86,149	2,968	3.3

(出典) 表1と同じ

⁴ 「財務省原案、成果見えぬ 改革予算」『日本経済新聞』2003.12.20夕刊

⁵ ミサイル防衛システムの整備費用の初年度分145億円(4年間で1,068億円)が盛り込まれている。また、イラクへの自衛隊派遣費用135億円を含む。

⁶ 無償資金協力はイラク復興支援等のための緊急無償資金の317億円への増額、紛争予防・平和構築無償資金の165億円への増額などを含んでいる。

このように主要経費が軒並み削減される中で、4.4%の伸び率で増額が図られている科学技術振興費は、経済活性化に貢献する研究開発プロジェクトや国家的・国際的に重要な研究開発プロジェクトを拡充している。中小企業対策費も他の経費と比べ規模が小さいとはいえ、0.5%の増額となっている。社会保障関係費は伸び率が4.2%である。15年度予算ベースでの給付等水準を前提とした16年度予算案で予定される歳出に係る試算（「平成15年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」財務省、平成15年2月）では、社会保障関係費の伸び率は4.8%（19.9兆円）と試算されていた。これを給付の切下げや負担の増加によって、厳しく伸びを抑制したものである。

2 社会保障関係費

社会保障関係費は、前年度比8,063億円増額の19兆7,970億円が計上されている。社会保障関係費は、一般会計の24.1%を占め、また政策的経費である一般歳出の実に41.6%を占める。他の主要経費が軒並み減額されている中で、前年度比4.2%の増加である。前年度並みに一般歳出を抑えるという財政運営の単年度目標を達成しつつ、社会保障関係費の増額分を捻出するためには、他の経費を削減しなければならないともいえる。

社会保障関係費の増額分の内訳をみると、負担の増加や給付水準の引下げを図りつつも、年金が1,962億円、医療関係費が3,673億円、介護が2,328億円、福祉等が138億円増え、農林水産省など他省庁分の社会保障関係費が37億円減額されている。また、16年度予算編成の目玉となった地方向け補助金の総額1兆円の削減についても、結果的に補助金総額は前年度比約400億円の増加になっているが、これも医療・介護・福祉等の社会保障関係費の補助金（少子化対策関係経費を含む）が増加したことによるものである。

年金

年金制度改革に関する政府・与党協議会（平成15年12月17日）で、基礎年金の国庫負担割合については、国民年金法等の本則において2分の1と規定し、平成21年度（2009年度）までに適用することとなった。15年度予算においては基礎年金の国庫負担額は約5.7兆円である。2分の1に引上げる場合、16年度予算ベースで約2.7兆円の財源が必要とされる。これを手当てするために、与党は、平成16年度与党税制改正大綱（平成15年12月17日）で16年度から段階的に増収を図る税制改正検討の日程を次のように決めた。まず、16年度は所得税の老年者控除を廃止し、公的年金等控除を縮小する。17年度と18年度は、所得税の定率減税の縮減、廃止とあわせ、地方財政の三位一体改革の中で、国と地方を通じた個人所得課税の抜本的改革を行う。これにより、国庫負担割合の段階的な引上げに必要な安定した財源を確保する。19年度を目標に消費税を含む抜本的税制改革を実現する。国庫負担を2分の1に引き上げる時期は先延ばしされたとはいえ、財源を捻出する枠組みの検討日程は固められた。そして、16年度から、年金課税の強化による増収分を財源として、基礎年金国庫負担金の増額に着手する。16年度予算案には272億円の国庫負担金の増額が計上されている。

給付面では16年度は若干の引下げが行われる。公的年金については、15年度予算で物価スライドを給付引下げの方向で初めて0.9%引き下げたが、引き続いて16年度も、平成15年の消費者物価の下落分に応じた額を引き下げる。引下げ幅は、0.2%から0.3%の間と見られるが、実績値が出るのを待って、確定する予定である。物価が下落したにも拘わらず年金額の引下げを行わなかった12年度から14年度までの凍結分1.7%の引下げは、一括実施すると年金受給者への影

響が大きすぎるとして 16 年度も見送る内容となっている。

医療関係費

16 年度は 2 年に 1 度の診療報酬・薬価等の改訂年にあたる。物価の下落を反映しての引下げが図られたが、政府案では診療報酬本体（治療や検査などの診療行為に対する公定価格）は引き下げず、薬価部分（薬価や医療材料）のみ 1.0%引き下げることになった。前回の改定では本体部分が初めて 1.3%引き下げられた。今回も財政制度等審議会の建議は、薬価だけでなく本体部分の「相当規模の引下げを行う」と明記していた。新聞報道によれば、財務省は最低でも 4%の引下げと国庫負担の 2,800 億円以上の削減を目指していた。医療費国庫負担の軽減は、薬価の引下げによる 717 億円にとどまる予算案となっている。

生活保護費

15 年度予算では、生活保護費について制度創設以来初めて、生活扶助費を引き下げた。16 年度予算案でも再び、扶助基準等を 0.2%引き下げる。国民一般の消費動向と年金への物価スライド適用とのバランスをとるものである。生活扶助の基準額は地域によって異なるが、都市部の若年の親子 3 人世帯で月 16 万 2,490 円である。これが 16 万 2,170 円に減額される。また、原則 70 歳以上の者に支給される老齢加算（都市部で月額 17,930 円）を 3 年で段階的に廃止する。17 年度には、生活保護制度の本格的な見直しが予定されている。このように保護人員 1 人当たりの給付水準は下がるが、保護人員は増えている（平成 15 年 9 月時点の被保護実人員数は 133.9 万人。1 年間で 10.4 万人の増加）ため、生活保護費は前年度比 14.9%の高い伸び率（巻末表 3 参照）となっている。

児童手当の拡充

社会保障関係費では、このほか、子育て支援、障害者支援、生活習慣病対策、雇用対策などの重点施策があるが、児童手当の拡充を取り上げる。現在は一定の所得を上回る世帯以外の世帯に、小学校入学前の子どもに毎月第 1 子と第 2 子に 5,000 円、第 3 子以降に 1 万円の児童手当を支給している。16 年度予算案では、手当額はそのまま支給対象年齢を小学校 3 年生修了時まで延ばす。これにより児童手当国庫負担金は初年度の 16 年度に 1,050 億円の増額となる。平成 15 年度税制改正により、平成 16 年分所得から適用される配偶者特別控除の廃止によって増える増収分で、少子化対策に充てることとした 2,500 億円の財源の一部を用いるものである。

増え続ける年金、医療、介護等の社会保障給付をどういう水準とし、その負担をどう分かち合うのかは重要な課題である。ところが、15 年度予算も 16 年度予算案も給付水準を小刻みに引き下げ、負担を小刻みに引き上げる形での政治決着を重ねているとの感が否めない。また、配偶者特別控除の廃止や年金課税の見直しによる増収を、少子化対策としての児童手当の増額や基礎年金の国庫負担増に用いている。このように所得税の課税ベースの拡大を、社会保障関係費を拡大するための財源確保と位置づける点も特徴となっている。

3 公共投資関係費

公共事業関係費 7 兆 8,159 億円に施設費を加えた公共投資関係費は、16 年度予算案に 8 兆 6,149 億円が計上され、前年度比 2,968 億円、3.3%の削減となっている。地方財政計画でも地方単独の公共事業費は前年度比約 1 兆 4,100 億円、9.5%の削減となっている。国と地方を合わせ

て、公共投資は約1兆7,000億円削減される。

この公共投資関係費の削減に対して、14年度予算での一割削減と比較して、削減が小ぶりであると論評している新聞⁷もあれば、「地方を中心に景気の下押し要因となる公算が大きい。」⁸と指摘している新聞もある。公共投資関係予算の規模に着目すれば、このような論評になるのも致し方ない。しかしミクロ的にみれば、16年度の公共投資関係予算には見落とせない変化もある。

この変化の背景として、昨年、公共投資関係予算の分野で二つの言わば「事件」が発生した。一つは昨年5月16日の熊本県川辺川利水訴訟での農家側勝訴であり、もう一つは昨年7月に中部国際空港の空港建設で、事業費が15%削減されることが明らかになった「事件」である。

前者は、川辺川利水事業は必要な数の農家の同意を得ておらず、同意取得手続き全体が違法であり、これに対する関係農家からの異議申し立てを農相が棄却した処分は違法であると結論づけた司法判断である。

国土交通省は既に昨年5月1日、ダム、幹線道路や空港の滑走路新設などの大規模な公共事業を進めるに当たり、構想段階で住民の意見や要望を公共事業に反映させる指針に基づき運用する方針を明らかにしていた。事業費や事業量がメルクマールとなる公共事業政策から真に必要なのある事業を選択する公共事業政策への転換を政府は既に打ち出してはいた。しかし、判決を受け、国土交通省は、大規模な公共事業における住民合意をさらに「徹底」する方針を出した。

後者の中部国際空港建設事業費の15%削減は、公共事業のコスト意識が妥当なのかを根本的に問いかける「事件」である。官民折半出資の株式会社中部国際空港の海上空港建設が、民間企業トヨタ出身の社長のイニシアティブにより、当初予定の事業費7,680億円より15%も安い6,500億円で仕上がることが明らかになったのである。資材の調達価格の引下げや工期短縮などにより可能となったのであるが、大規模な公共事業でコスト⁹が圧縮されるのは極めてめずらしい。

この2つの「事件」と並行して国土交通省自身は、これまで道路、空港、下水道、港湾など国土交通省所管の9事業に分かれていた長期計画を一本化し、平成15年度から5年間の公共事業の進め方を示す「社会資本整備重点計画」を決定し、政府は昨年10月10日にこれを閣議決定した。従来の長期計画での「事業費」に代わり、5年間でどれだけ成果を上げるか、様々な指標により数値目標を定め、効率的な社会資本の整備を目指すものである。国土交通省は、管轄する公共事業を「暮らし」「安全」「環境」「活力」の4分野に分け、道路、鉄道、空港など209項目について、それぞれに5年後の数値目標を設定した。例を挙げれば、14年度は39%となっている駅や空港など旅客施設の段差解消を19年度に70%にするというものである。省内で複数の部署で重複していた事業なども解消でき、総額で15%の経費削減も可能とみている。

予算を獲得し、付いた予算を執行することを競い合うインプット型予算のいわば代表選手であった公共投資関係予算が、成果目標を明確化し、事業目的を問い、コストを節約するアウトプット重視の予算へと転換を目指す中で編成されたのが16年度予算案である。

昨年6月に閣議決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(いわゆる「骨太

⁷ 「公共事業削減 迫力なし」『朝日新聞』2003.12.21

⁸ 「財務省原案 回復の芽、摘む恐れも」『日本経済新聞』2003.12.21

⁹ 一般に公共工事の単価は、デフレで資材価格が大幅に下がっているのに高止まりしている。これは、設計価格や入札下限単価の算定に使う資材価格が国土交通省の外郭団体の価格調査をもとに決まるのであるが、この価格

の方針第3弾)は、「人間力の向上・発揮」「魅力ある都市と地方」「高齢化・少子化対策」「循環型社会の構築」という前年度の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(平成 14 年 6 月 25 日閣議決定)で決めた「新重点 4 分野」を 16 年度予算でも重点化対象と位置づけた。16 年度予算案では、公共投資関係費は、総額を抑制する一方で、「新重点 4 分野」への重点化を図り、全体の 67%に相当する 6 兆 7,347 億円を新重点 4 分野に充てる内容であると説明している。この 4 分野は、「社会資本整備重点計画」の「暮らし」「安全」「環境」「活力」とも一定の対応関係があろう。増加率が特に大きい重点 4 分野の事業を紹介すれば、全国都市再生の推進、拠点的な産業廃棄物・PCB 処理施設の整備の推進、保育所整備、浄水槽の整備強化、指定湖沼・水道水源地域等における水質改善、バイオマスの利活用等のリサイクル推進、環境配慮型官庁施設の整備等の推進、IT を活用した道路の情報化・防災システム等の整備、三大都市圏環状道路の整備、大都市圏拠点空港整備がある。

また、中部国際空港の事業費削減が突きつけたコスト問題に対しては、「公共事業コスト構造改革」により、15 年度から 5 年間で 15%の総合コストの縮減を推進するとし、また民間企業の事業費削減の手法を、国の公共事業に 16 年度から全面導入すると予算資料の中で説明している。

公共事業関係の補助金改革

補助金改革により、公共事業関係の地方向け補助金は、一般会計で 3,197 億円減額された。公共事業関係の補助金を約 4,500 億円削減し、一方で新たに「まちづくり交付金」1,330 億円を創設したことによる。まちづくり交付金は、市町村の自主性・裁量性を追求し、市町村が実施する中心市街地の再開発等の「まちづくり事業」に交付するものである。対象施設は、道路、公園、下水道、市街地再開発、公営住宅等で、国土交通省所管施設に限定せず、市町村の自由な提案により追加可能であるほか、国の詳細な事前関与を廃止し、事後評価に重点を移すとしている。

バブル崩壊後の長期不況に対する景気対策として、90 年代は公共事業が大幅に積み増されたが、景気は本格的には回復せず、国も地方も借金を累積的に増大させた。14 年度予算で国の公共投資が一割削減され、構造改革路線の中で、政府は公共投資の抜本的な改革を迫られている。アウトプット重視の予算へと転換を目指す 16 年度の公共投資関係予算が真の改革の第一歩となるのかどうか、大いに注目される。

4 補助金改革と財源の移譲

地方向けの補助金は 20 兆 4,100 億円で、15 年度に比べて約 400 億円の増額となった。補助金改革により 1 兆 300 億円削減されたものの、社会保障関係の補助金が増えたことによる。

削減対象となった補助金を所管別で見れば、国土交通省が 3,400 億円、文部科学省が 3,100 億円、厚生労働省が 2,550 億円、農林水産省が 950 億円、経済産業省と環境省が各 300 億円である。削減対象の内、約 5,600 億円分は事業を廃止・縮小し、地方への財源の手当てはない。

義務教育費国庫負担金の退職手当・児童手当分 2,309 億円は、税源移譲予定交付金の創設により手当てされる。将来の税源移譲までの暫定措置である。また、所得税の一部を地方に振りかえる所得譲与税を創設し、15 年度に削減した補助金分と合わせて、4,249 億円を充当する。国から

調査が市況の下落を反映していないことなどが原因であると言われる。

地方への財源の移譲は、合計 6,558 億円になる。

この補助金改革に対しては、奨励的補助金の削減に十分なメスが入っていない一方、法律で実施が義務づけられている補助金が縮減されるなど、必ずしも地方の裁量権拡大につながっていないとの指摘もされている¹⁰。

5 地方交付税

一般会計予算の中で、社会保障関係費にほぼ匹敵する予算額を占めているのが地方交付税である。16 年度予算は、地方交付税を大幅に削減している。16 年度予算案の地方交付税等の額は、16 兆 4,935 億円で、前年度比 9,053 億円、5.2%の削減である（表 1 参照）。

一般会計から交付税特別会計に繰り入れる額を「入口ベースの地方交付税」¹¹というが、これの決定方法を確認する。まず、約 3,300 ある地方自治体の財政全体について、地方の歳入と歳出の見込みである地方財政計画の規模が決定される。地方財政計画は、地方財源の保障、地方自治体の財政運営の指針、国の施策との整合性の確保の 3 つの役割を担っており、この規模が入口ベースの地方交付税を決める大もとになる。

地方財政計画の規模

16 年度地方財政計画の規模は、対前年度比 1 兆 5,400 億円、1.8%減額の 84 兆 6,700 億円である。これは 3 年連続の減額である。歳出面は、給与関係経費、地方単独事業を中心にすべての主要歳出項目を削減する。歳入面では、地方税は 32 兆 3,200 億円で、15 年度地方財政計画より 0.5%増加する見込みである。国からの補助金は、補助金改革の一環で減少する。これに地方交付税の法定 5 税分と地方債(通常充当率分)を加えても、財源不足が生じる。地方財政計画の規模を削減するという歳出面の厳しい圧縮によっても、地方財政の財源不足額は 10 兆 1,700 億円となる。しかし過去最大だった 15 年度の財源不足額 13 兆 4,500 億円からは、3.3 兆円、約 24.3%縮小する。これにより、特例地方債の発行額は前年度比で 28.6%縮小し、4.2 兆円に抑えられる。地方財政における公債依存度の上昇傾向には、一応の歯止めがかかる。

地方財政対策

地方財政計画の歳出と歳入を均衡させるための財源措置が、地方財政対策である。通常収支の不足 10 兆 1,700 億円の財源対策は、ほぼ以下のとおりである。

地方交付税の増額

一般会計による加算措置（法定加算）	2,942 億円
一般会計による加算措置（特例加算）	3 兆 8,876 億円
臨時財政対策債の発行（地方負担分）	4 兆 1,905 億円
財源対策債の発行(地方負担分)	約 1 兆 8,000 億円

地方交付税の原資と地方財政対策（国負担分）

入口ベースの地方交付税は、地方交付税の原資分に地方財政対策の国負担分等を加えた額になる。地方交付税の原資となる法定 5 税分とは、所得税の 32%、法人税の 35.8%、酒税の 32%、消費税の 29.5%及びたばこ税の 25%である。この合計その他を合わせた額が、16 年度は 11 兆 1,560 億円と見込まれる。これに、上記 などの一般会計加算 4 兆 2,326 億円を加え、入口ベースの地方交付税、すなわち一般会計からの歳出としての地方交付税は 15 兆 3,886 億円となる。

¹⁰ 「補助金改革を考える」『三井住友銀行マンスリー・レビュー』2004.1、pp.4 - 5

¹¹ 交付税特別会計から地方全体へ繰り出す地方交付税の額を「出口ベースの地方交付税」という。

このように地方財政計画の厳しい歳出圧縮によって、入口ベースの地方交付税は前年度比 1 兆 40 億円、6.1%の削減が可能になっている。なお、交付税特別会計から地方自治体へ繰出す地方交付税の総額である出口ベースの地方交付税は、交付税特別会計の借入金などを加えて 16 兆 8,861 億円となり、前年度比 1 兆 832 億円、6.5%の削減である。

入口ベースの地方交付税に地方特例交付金の 1 兆 1,048 億円（前年度比 9.8%の増額）を加えて、地方交付税等の額は総額 16 兆 4,935 億円（前年度比 9,053 億円、5.2%の減額）になる。また、義務教育費国庫負担金の退職手当と児童手当に係る所要額については、全額（2,309 億円）を地方自治体への特例的な交付金として交付する。これは、地方特例交付金 1 兆 1,048 億円の中に含まれている。

予算手法の改革

1 政策群

16 年度予算案においては、民間の潜在力を最大限引き出すための制度改革、規制改革等の施策と予算を組み合わせた「政策群」という手法を重視することとなった。具体的な要件は、（ ）府省横断的に対応することを通じて、府省間の施策の連携を強化し、重複を排除すること、（ ）規制改革・制度改革等の施策と予算措置を組み合わせること、（ ）民間需要や民間資金等を誘発するなど、民間活力を最大限に引き出すものであること、の 3 点である。

各府省から提案された 10 の政策群が 16 年度予算案で認められている。例えば「少子化の流れを変えるための次世代育成支援」という政策群は、内閣府、文部科学省、厚生労働省、農林水産省と国土交通省が横断的に対応し、3,828 億円が予算化されている。保育所等に関する規制緩和、育児休業制度の見直し、幼稚園の預かり保育など保育サービスの充実、職場と地域を通じた子育て支援態勢の強化、子どもの「生きる力」を育むための体験活動や世代間交流などを一体的に推進する。その他の 9 の政策群の標題と予算額は、以下のとおりである。

- 若年・長期失業者の就業拡大（2,558 億円）
- 世界最先端の「低公害車」社会の構築（146 億円）
- 緑豊かで安全・快適な都市の再生（9,891 億円）
- 都市と農山漁村の共生・対流の推進（497 億円）
- 外国人が快適に観光できる環境の整備（42 億円、ほか 362 億円の内数）
- 科学技術駆動型の地域経済発展（824 億円（運営費交付金の内数を含む））
- 災害等緊急事態対応の強化（85 億円）
- 民間との協働による犯罪者の更生と社会復帰支援体制の構築（260 億円）
- 安全かつ効率的な国際物流の実現（2.2 億円）

2 モデル事業

限られた財政資金を効率的に活用する視点から、定量的な成果目標を立て、事後的に厳格な評価を行うことを条件に、事業の性格に応じた予算執行の弾力化を行う事業が「モデル事業」として、試行的に導入される。予算執行の弾力化については、複数年度にわたる事業を円滑に行えるようにするための国庫債務負担行為や繰越明許費の積極的な活用、目の大きくくり化や流用の弾力化を、各事業の性格に応じて措置する。また、複数年度にわたる契約等により、コストの縮減や競争性の向上効果が見込まれる場合や、繰越明許費や流用の活用により効率化の効果が生じている場合には、その効果を予算に反映する。16 年度予算案には下記の 10 事業が計上されている。

省庁名	事業名	16年度予算額：百万円	国庫債務負担行為	繰越明許費	目の大くくり化	目間流用の弾力化
金融庁	有価証券報告書等に関する電子開示システムの更なる基盤整備等	323				
総務省	総合的なワンストップサービスの整備	391				
外務省	在外選挙人登録推進	182				
財務省	国税電子申告・納税システムの全国拡大	9,026				
文部科学省	一般・産業廃棄物・バイオマスの複合処理・再資源化実証プロジェクト	475				
厚生労働省	感染症発生動向調査	135				
農林水産省	バイオマス生活創造構想事業	1,164				
経済産業省	電子経済産業省構築 特許事務の機械化	5,164 52,933				
国土交通省	海事保安強化のための基盤システムの構築	80				

(出典)表1と同じ

おわりに

以上、平成16年度予算案の概要をみてきた。財源的余裕が乏しい中であって、歳出の中で大きな割合を占める社会保障関係費の伸びをいかに抑え、公共投資関係費を始めとする主要経費と地方交付税をいかに削減するかが焦点となっている。その中で、予算のモデル事業の試行や公共投資関係費において「歳出改革」と呼べる第一歩を踏み出した点が注目される。

公共投資関係費の歳出改革においては、事業選択の真の必要性、そして遂行する事業の経済性、効率性、有効性がますます厳しく問われる。事業の成果目標を掲げることは国民に対する約束を掲げることであって、成果目標の妥当性を検証することも重要である。

社会保障関係費は、負担面でも給付面でも小刻みな変化にとどまり、その中で税制改正による増収を、児童手当や基礎年金国庫負担金の増額財源に充てる内容となっている。ただ、米国でも財政再建の過程で、社会保障関係費以外の政策的経費が必要以上に歳出削減されたとされる¹²。社会保障関係費がその他の政策的経費を圧迫する現象は、先進諸国共通の大きな課題となっている。わが国でも、歳出のあり方について包括的な計画を描き、「大きな政府」を選択するのか「小さな政府」を選択するのかを問い、国民がどの程度の負担水準をどう分担するのかを抜本的に検討し、その中で社会保障関係費のあり方も位置づける必要がある。

また、地方交付税の総額が大幅に削減された政府案は、地方自治体の行財政効率化が必要であるという点及び国の財政再建の観点からは評価される。しかし、三位一体の財政改革の必要性が平成14年6月以来叫ばれているにも拘わらず、国と地方の役割分担や地方への税源移譲といった全体像が描かれた上での地方交付税の見直しは、未だ行われていない。社会保障などの各種事業を担う主体はどこなのか、地方の財源をどう手当てするのかは大きな論点であり、その中で地方自治体からは基幹税の地方への移譲を求める声も強い。国と地方の役割、財源移譲問題と併せて地方交付税のあり方を議論する必要がある。

ただ、16年度予算案の編成過程において、政府与党間の合意ではあるが、所得税と消費税の抜本的な見直しを17年度以降に行うこと、その際には社会保障全般の改革や地方分権の推進を視野に入れつつ行うという日程と枠組みが明示されたことは前進ではある。今度こそ国と地方を合わせた抜本的な財政改革が始まることを期待したい。

¹² 片山信子「米国の財政再建と議会予算局(CBO)の役割」『レファレンス』635号、2003.12、pp.22 - 25.

表3 平成16年度一般会計歳出概算主要経費別内訳

単位 百万円

事 項	15年度予算額 (当初)(A)	16年度 概算額(B)	比較増 減額 (B A)	伸 率
(社会保障関係費)				%
1 生活保護費	1,521,684	1,748,858	227,174	14.9
2 社会福祉費	1,727,075	1,633,871	93,204	5.4
3 社会保険費	14,651,379	15,380,234	728,855	5.0
4 保健衛生対策費	514,157	503,351	10,806	2.1
5 失業対策費	576,436	530,691	45,745	7.9
計	18,990,731	19,797,005	806,274	4.2
(文教及び科学振興費)				
1 義務教育費国庫負担金	2,787,864	2,512,846	275,018	9.9
2 国立学校特別会計へ繰入	1,525,606	---	1,525,606	
3 科学技術振興費	1,229,782	1,284,115	54,333	4.4
4 文教施設費	157,002	144,261	12,741	8.1
5 教育振興助成費	655,546	2,057,249	1,401,703	213.8
6 育英事業費	115,431	134,571	19,140	16.6
計	6,471,231	6,133,042	338,139	5.2
国債費	16,798,069	17,568,580	770,511	4.6
(恩給関係費)				
1 文官等恩給費	48,238	43,679	4,559	9.5
2 旧軍人遺族等恩給費	1,082,885	1,023,253	59,632	5.5
3 恩給支給事務費	3,919	3,742	177	4.5
4 遺族及び留守家族等援護費	67,812	61,440	6,372	9.4
計	1,202,854	1,132,114	70,740	5.9
地方交付税交付金	16,392,632	15,388,650	1,003,982	6.1
地方特例交付金	1,006,168	1,104,834	98,666	9.8
防衛関係費	4,952,967	4,902,953	50,014	1.0
(公共事業関係費)				
1 治山治水対策事業費	1,200,274	1,135,876	64,398	5.4
2 道路整備事業費	1,913,350	1,802,825	110,525	5.8
3 港湾空港鉄道等整備事業費	574,862	564,412	10,450	1.8
4 住宅都市環境整備事業費	1,694,258	1,724,406	30,148	1.8
5 下水道水道廃棄物処理等施設整備費	1,352,309	1,260,677	91,632	6.8
6 農業農村整備事業費	878,880	834,542	44,338	5.0
7 森林水産基盤整備事業費	370,574	360,617	9,957	2.7
8 調整費等	39,905	59,905	20,000	50.1
小計	8,024,412	7,743,260	281,152	3.5
9 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	8,097,086	7,815,934	281,152	3.5
経済協力費	816,071	768,583	47,488	5.8
中小企業対策費	172,881	173,775	894	0.5
エネルギー対策費	556,691	506,463	50,228	9.0
食料安定供給関係費	687,509	674,871	12,638	1.8
産業投資特別会計へ繰入	163,604	98,778	64,826	39.6
NTT-B事業償還時補助等		416,850	416,850	
その他の事項経費	5,130,584	5,278,493	147,909	2.9
予備費	350,000	350,000	0	0.0
合 計	81,789,078	82,110,925	321,847	0.4

(参考)

15年度当初予算額

16年度概算額

比較増 減額

伸 率

公共投資関係費

8,911,716

8,614,879

296,837

3.3%

(注) 公共投資関係費は、公共事業費及びその他施設費を再掲したもの。

(出典) 表1と同じ