

# ISSUE BRIEF

## 平成 15 年度予算案の概要

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 409 (Jan.20.2003)

### はじめに

#### 全体像

- 1 一般会計歳出歳入の概要
- 2 税収の落ち込み
- 3 財政健全化目標
  - (1) 「国債 30 兆円枠」に替わる単年度の目標
  - (2) 中期目標としてのプライマリーバランス
- 4 「新重点 4 分野」と新しい経費区分の導入

#### 歳出各論

- 1 社会保障関係費
  - (1) 公的年金の物価スライド適用による給付引下げ
  - (2) 生活保護費の初めての引下げ
- 2 公共投資関係費
  - (1) 公共事業関係費の分野別配分と公共事業長期計画
  - (2) 道路特定財源と道路予算
- 3 補助金等
  - (1) 地方向けの補助金
  - (2) 義務教育費国庫負担金
  - (3) 統合補助金
  - (4) 特殊法人等への財政支出
- 4 地方交付税
- 5 国債費

#### むすび：構造改革と予算案

- 1 財政再建
- 2 特殊法人改革
- 3 「三位一体」の地方財政改革

### 財政金融課

かたやま のぶこ  
(片山 信子)

調査と情報  
第 409 号

## はじめに

平成 15 年度予算（2003 年度予算。以下西暦で表記する。）<sup>1</sup>政府案が、昨年 12 月 24 日閣議決定された。この予算案を大きく特徴づけるのは、不況による税収の落ち込みである。先行減税も加わり、国債発行額は大きく膨れ上がり、2002 年度の予算編成では財政健全化目標とされた「国債発行 30 兆円」の枠を大きく突破する。歳入に占める税収割合は 51.1%にとどまり、公債依存度は 44.6%にも達する。一方、歳出面では、一般会計総額、一般歳出共に前年度からわずかの増額にとどまる。厳しい緊縮予算との評価もある。

また、経済及び財政に係る構造改革の論点にもなっている補助金削減など国と地方の関係を巡る問題や、道路特定財源の見直しに対しては一定の取り組みもなされたが、限定的な範囲にとどまっている。さらに、公共事業関係費の 1 割削減に代表される歳出構造への大胆な切り込みがなされた 2002 年度予算と比べると、歳出構造の見直しも不十分であると指摘されている。このように、問題への切り込み不足の観が免れない 2003 年度予算案であるが、その原因は、税収の落ち込みによる歳出の自由度の乏しさにあると言わざるをえない。

本稿は、税収が極めて厳しい中で編成された 2003 年度予算案の概要と主要な論点を紹介することを目的とする。

## 全体像

### 1 一般会計歳出歳入の概要

2003 年度予算案の一般会計総額は、81 兆 7891 億円である。2002 年度当初予算の 81 兆 2300 億円より 5591 億円の増額である。前年度当初予算を上回る増額予算は、2000 年度予算以来 3 年ぶりではあるが、伸び率は 0.7%に抑えられ、厳しい緊縮予算になった。一般会計のうち、政

表1 2003 年度予算案の大枠

|         | 2002 年度<br>当初予算 | 補正後     | 2003 年度<br>予算 | 比較増<br>( 減額 ) |                               |
|---------|-----------------|---------|---------------|---------------|-------------------------------|
| ( 歳 入 ) | 億円              | 億円      | 億円            | 億円            |                               |
| 税 収     | 468,160         | 442,760 | 417,860       | 50,300        | 10.7%                         |
| その他収入   | 44,140          | 44,450  | 35,581        | 8,559         | 19.4%                         |
| 公 債 金   | 300,000         | 349,680 | 364,450       | 64,450        | 21.5%                         |
| 建設公債    | 67,900          | 91,480  | 64,200        | 3,700         | 公債依存度 44.6%<br>(前年度当初= 36.9%) |
| 特例公債    | 232,100         | 258,200 | 300,250       | 68,150        |                               |
| 計       | 812,300         | 836,890 | 817,891       | 5,591         | 0.7%                          |
| ( 歳 出 ) |                 |         |               |               |                               |
| 一 般 歳 出 | 475,472         |         | 475,922       | 450           | 0.1%                          |
| 地方交付税等  | 170,116         |         | 173,988       | 3,872         | 2.3%                          |
| 国 債 費   | 166,712         |         | 167,981       | 1,269         | 0.8%                          |
| 計       | 812,300         |         | 817,891       | 5,591         | 0.7%                          |

策的経費である一般歳出<sup>2</sup>は 47 兆 5922 億円で、前年度当初予算比 0.1%増<sup>3</sup>に厳しく抑制された。

<sup>1</sup> 予算など財政関係の年度は、通常、元号表記が用いられる。しかし最近、政府自らが財政健全化目標に西暦表記を用いるなど、経済・財政政策に関する文書の記述に元号と西暦が混在している。読みやすくするために、本稿では引用部分や法令番号の記述を除き、基本的に西暦表記に統一する。

<sup>2</sup> 一般会計から地方交付税等及び国債費を控除した額をいう。

<sup>3</sup> 2002 年度予算の一般歳出は、前年度当初予算比マイナス 2.3%であった。これは、財政構造改革元年の 1998

地方交付税交付金と地方特例交付金の合計額は 17 兆 3988 億円で、前年度比 2.3%の増額である。

歳入面に目を移すと、景気の低迷と先行減税により、税収は 41 兆 7860 億円に落ち込むと見込まれる。税収以外のその他収入は、日本銀行納付金など 3 兆 5581 億円が計上されている。国債発行枠の縛りを緩和したため、2002 年度予算と異なり、その他収入を膨らませる「やりくり」(「隠れ借金」)<sup>4</sup>は減った。その結果、国債発行額は、36 兆 4450 億円に膨れ上がった。公債依存度は 44.6%に達するが、4 割を超えるのは、当初予算段階では戦後初めてのことであり<sup>5</sup>(巻末図 1 参照)。国債発行額の内訳は、表 1 のとおりであるが、当初予算段階での特例公債(「赤字国債」)の発行額も過去最高だった 2000 年度予算(23 兆 4600 億円)を大きく上回り、30 兆 250 億円にも達する。

## 2 税収の落ち込み

まず、2002 年度予算における税収不足を確認する。2002 年度当初予算では、税収が 46 兆 8160 億円と見込まれていた。これが補正予算により、2 兆 5400 億円減額され、44 兆 2760 億円に下方修正される。経済環境の一層の悪化による。法人税は 1 兆 2000 億円落ち込み、給与など源泉所得税は 8000 億円、申告所得税は 3000 億円、消費税は 2000 億円の減額である。2002 年度補正予算案の税収を土台に計算される 2003 年度予算案の税収見込みは、2002 年度当初予算を 5 兆 300 億円下回る 41 兆 7860 億円にとどまる見込みである。景気対策としての先行減税による 1 兆 5440 億円の減税分を含むとはいえ、1986 年度予算以来 17 年ぶりの低水準である(巻末図 2 参照)。

税収見込みの前提となる経済成長率であるが、2003 年度の政府経済見通し(2002 年 12 月 19 日閣議了解)は、実質成長率を 0.6%、名目成長率をマイナス 0.2%とした。2003 年度もデフレからの脱却が困難と見られており、所得税、法人税及び消費税の落ち込みが避けられないとの見通しである。さらに、多くの民間の調査機関の経済見通しは政府見通しより慎重な見方を示しており、「政府見通しの達成は容易でない」とする指摘もある<sup>6</sup>。巻末表 1 に民間の調査機関や国際機関が出した経済見通しの数値を掲げたので、参照されたい。

国と地方を合計した先行減税の規模は 1 兆 7793 億円で、このうち、一般会計の国税分は 1 兆 5440 億円である。国税分の減税の主な内容は、法人税関係(研究開発減税が 5470 億円、主に情報技術向けの設備投資減税が 5270 億円、中小企業支援が 2300 億円)が 1 兆 3040 億円、相続税・贈与税の一体化による 1030 億円、金融証券税制が 960 億円、土地税制が 2100 億円などである。酒税及びたばこ税の増税 1630 億円等を差し引いて、実質 1 兆 5440 億円の減税である。

## 3 財政健全化目標

### (1) 「国債発行 30 兆円」枠に替わる単年度の目標

2002 年度予算では、「国債発行 30 兆円枠」が一般会計総額及び一般歳出を抑制することに貢

---

年度予算以来の厳しい緊縮予算であった。

<sup>4</sup> 2002 年度予算の歳入面での「やりくり」は、日本中央競馬会の特別納付金が 50 億円、外国為替資金特別会計の剰余金を前倒し繰入れ 1500 億円。歳出面は、交付税特別会計への繰入れ回避 1 兆 443 億円、交付税特別会計借入れの償還期限延長 2970 億円、自賠責特別会計への繰入れ見送り 2000 億円。合計 1 兆 6963 億円である。

<sup>5</sup> 決算では 1999 年の 42.1%が最大である。これまで、当初予算では 1979 年度(第 2 次石油危機)の 39.6%が最大で、2000 年度の 38.4%がこれに続く。

<sup>6</sup> 「政府経済見通し 政策目標の性格色濃く「楽観シナリオ」民間と溝」『朝日新聞』2002.12.20。

献し、財政規律として一定の役割は果たした。しかし、一方で「隠れ借金」の復活につながったとの批判<sup>7</sup>も強い。また、国債発行額は、そもそも税収に左右される。したがって、これを財政健全化目標とすることには限界があることも事実である。そこで、2003年度予算案の編成過程では、以下の新しい財政健全化目標が設けられた<sup>8</sup>。

- 一般歳出及び一般会計歳出全体について実質的に2002年度の水準以下に抑制することを目標とする。
- 国債発行額についても、2002年度の「国債発行30兆円以下」の基本精神を受け継ぎ、「30兆円」からの乖離をできる限り小さくする。

この2つの目標は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(2002年6月25日閣議決定。いわゆる「骨太の方針 第2弾」以下「骨太の方針 第2弾」という。)と「平成15年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(2002年8月7日閣議了解)に既に盛り込まれている。昨年11月に2002年度補正予算案の規模が決定される過程で、国債発行額が30兆円を超えることをもって、大きな政策転換であると位置づける報道が多かった。しかし、2003年度予算案の編成過程において、既に国債発行額に係る財政健全化目標は緩和されていたとも言えよう。

## (2) 中期目標としてのプライマリーバランス

昨年11月に補正予算案の規模が決定して以降、「国債発行30兆円枠」に替わる財政健全化目標として、より前面に出てきたのが中期的な財政健全化目標としての「プライマリーバランス」の改善である。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(利払費及び債務償還費)を除く歳出の差額をいう<sup>9</sup>。「構造改革と経済財政の中期展望」(2002年1月25日閣議決定)は、2002年度から5年間を対象とする中期的な財政運営の目標を明らかにしている。この中で「2010年代初頭に(国と地方を合わせた)プライマリーバランスを黒字化することが望まれる」との方針を示した。2003年度予算案の編成過程においてもこの方針は、確認されている。

単年度の財政健全化目標であった「国債発行30兆円枠」から中期的な財政健全化目標にシフトすることに対して、「目標を遠ざけることは、単に問題の先送りにしかならない恐れがある。」<sup>10</sup>とする指摘もある。しかし、2010年代初頭にプライマリーバランスを黒字化するという目標自体が、相当に厳しい財政運営を要求するものである<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> 浅羽隆史「国債発行「30兆円枠」と隠れ借金」『生活経済政策』2002年2月号、「隠れ借金復活 30兆円枠、健全性妨げ」『読売新聞』2001.12.23.、「国債30兆円枠を優先 隠れ借金1.5兆円」『日本経済新聞』2001.12.25.

<sup>8</sup> 財政制度等審議会『平成15年度予算案の編成等に関する建議』2002.11.20.

<sup>9</sup> プライマリーバランスが均衡していれば、利払費及び債務償還費を除いた歳出が公債金収入(借金)以外の収入で賄われている。この場合、その年の国民生活に必要な財政支出とその年の国民の税負担等がちょうど均衡している。近年の我が国のプライマリーバランスは大幅な赤字となっている。2002年度当初予算ベースで13.3兆円の赤字、2003年度予算案は19.6兆円の赤字であり、11年連続の赤字を記録している。

<sup>10</sup> 「補正予算決定 財政健全化の目標変更 「問題先送り」批判も」『毎日新聞』2002.11.22.

<sup>11</sup> 三菱総合研究所は、相当な改革を進め、財政支出を抑制しても困難であり、かりに、消費税率を2007年に10%に引き上げると可能である、としている。(『日本経済の中長期展望』2002.12.30.) 日本経済研究センターは、2010年度までの中期予測の中で、当面は公共事業を積み増し、期間後半には歳出面の公共投資や公務員数の削減等、2007年度以降の消費税率1%引き上げを前提として、2010年に赤字を0.7%にまで縮小できるとしている。(『日本経済中期予測』『日本経済研究センター会報』2002年12月15日号)。また、経済同友会は「公共事業費を段階的に削減して現在の半分にしても、2010年度末にプライマリーバランスの均衡が達成できない」との試算を公表している(『日本経済新聞』2002.7.19.)。塩川財務相は、2003年1月18日に、2013年度にプライマリーバランスを黒字化したいとの目標を明示した(「財政、2013年度に黒字化」『毎日新聞』2000.1.19.)

#### 4 「新重点4分野」と新しい経費区分の導入

昨年6月に出された「骨太の方針 第2弾」は、重点的に推進すべき分野として、人間力の向上・発揮 教育・文化、科学技術、IT、魅力ある都市・個性と工夫に満ちた地域社会、公平で安心な高齢化社会・少子化対策、循環型社会の構築・地域環境問題への対応の4分野を定めた。概算要求基準の中でも、この4分野を「新重点4分野」と称し、予算配分の重点化を図ることとした。

さらに、歳出改革への取り組みをより明確化するために、2003年度予算の編成過程から政府は新たな経費区分を導入した。一般歳出を「公共投資関係費」、「義務的経費」<sup>12</sup>及び「裁量的経費」の3つに区分するものである。この区分の下で、公共投資関係費については「公共投資重点化措置」が、裁量的経費については「裁量的経費重点化措置」が講じられ、「新重点4分野」への予算配分の重点化を図ることとした。その上で、各経費区分の対前年度削減率を概算要求基準で定めた。公共投資関係費はマイナス3%とし、科学技術振興費を除く裁量的経費はマイナス2%とした。また、義務的経費については、制度の根元にまで踏み込んだ抜本的見直しを行い、歳出の抑制を図るとした。

### 歳出各論

このように「新重点4分野」と新しい経費区分の導入により、概算要求段階から歳出構造の見直しに取り組んだが、メリハリが効いた歳出構造の見直しは実現したのであろうか。2002年度予算編成においては、予算配分の重点化が目標のひとつとされ、「5兆円の削減、2兆円の再配分」というキャッチフレーズまで設けられた。結果的に、公共投資の1割削減（約1.1兆円）、特殊法人向け財政支出の削減など合計6兆円<sup>13</sup>の削減が実現し、また2001年度の「重点4分野」に対して、約2.7兆円の増額が実現した。重点4分野に再配分したと分類されている経費については、従来型の事業の看板のかけかえに過ぎないとの評価もあるものの、増分主義による予算編成がなされる我が国の予算過程にあっては、2002年度予算は近年にない大幅の歳出見直しが実現したとすることができるだろう。

それに対して、2003年度予算案は、どうであろうか。2003年度の「新重点4分野」の増額は、前年度比3600億円にとどまった。では、主要経費別の歳出額の変動はどうか。一般歳出の主要経費別概算額は、表2のとおりである。社会保障関係費と科学技術振興費を除いて、一様に減額であるが、2002年度当初予算での歳出削減ぶりに比べれば、小幅減額にとどまっているものが多い。例えば、公共事業関係費は、2002年度の10.9%削減に対して、2003年度は3.9%にとどまる。ODA予算は、2002年度の10.3%削減に続く、前年度比5.8%の削減で、4年連続の削減である。中小企業対策費については、2002年度予算では220億円が計上されていた国民生活金融公庫の収支差補給金を2003年度から廃止したために、全体として、減額になっている。これを除けば、中小企業対策費は5.4%の増額である。防衛関係費は、削減率0.1%で、ほぼ2002年度並みである。これは、防衛予算の45%を占める人件費及び糧食費で、給与や物価下落の影響

<sup>12</sup> 内訳は、補充費途、人件費、過去債務の償還経費など補充費途に準じる経費、国家機関費及び防衛関係費に係る国庫債務負担行為等予算額、予備費、産業投資特別会計繰入、特殊要因加減算対象経費

<sup>13</sup> ただし、交付税の減額分は、「財政の中期展望」ベースで増加が見込まれていた歳出額に対しての削減額であって、対2001年度予算額の削減額ではない。

を織り込んだものである。防衛費の減額は、4年ぶりである。食料安定供給関係費が、大幅に減額になっているのは、食糧庁組織の廃止に伴う定員の振り替えによるものである<sup>14</sup>。社会保障関係費についても、伸び率が3.9%とはいえ、給付の切り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。

| 表2 一般歳出概算               |                            |                |                          |                        |                |
|-------------------------|----------------------------|----------------|--------------------------|------------------------|----------------|
|                         | 2002年度<br>当初予算額<br>(A)(億円) | 前年度比<br>伸び率(%) | 2003年度<br>概算額<br>(B)(億円) | 比較増減額<br>(B-A)<br>(億円) | 前年度比<br>伸び率(%) |
| 社会保障関係費                 | 182,768                    | 3.8            | 189,907                  | 7,139                  | 3.9            |
| 文教及び科学振興費               | 67,056                     | 0.8            | 64,712                   | 2,344                  | 3.5            |
| うち科学技術振興費               | 11,832                     | 5.6            | 12,298                   | 466                    | 3.9            |
| 恩給関係費                   | 12,727                     | 6.2            | 12,029                   | 698                    | 5.5            |
| 防衛関係費                   | 49,560                     | 0.0            | 49,530                   | 30                     | 0.1            |
| 公共事業関係費                 | 84,239                     | 10.7           | 80,971                   | 3,268                  | 3.9            |
| 経済協力費                   | 8,566                      | 10.4           | 8,161                    | 405                    | 4.7            |
| (参考)ODA                 | 9,106                      | 10.3           | 8,578                    | 528                    | 5.8            |
| 中小企業対策費                 | 1,861                      | 5.0            | 1,729                    | 132                    | 7.1            |
| (国民生活金融公庫収<br>支差補給金を除く) | 1,641                      | 0.8            | 1,729                    | 88                     | 5.4            |
| エネルギー対策費                | 5,694                      | 7.2            | 5,567                    | 127                    | 2.2            |
| 食料安定供給関係費               | 7,297                      | 5.0            | 6,875                    | 422                    | 5.8            |
| 産業投資特別会計へ繰入             | 1,455                      | 5.3            | 1,636                    | 181                    | 12.4           |
| その他の事項経費                | 50,749                     | 5.7            | 51,306                   | 557                    | 1.1            |
| 公共事業予備費                 | 0                          | 皆減             | 0                        | 0                      |                |
| 予備費                     | 3,500                      | 0.0            | 3,500                    | 0                      | 0.0            |
| 一般歳出計                   | 475,472                    | 2.3            | 475,922                  | 450                    | 0.1            |

(出典)財務省ホームページ(平成15年度予算案関係資料)

冒頭に述べたように、2003年度予算案を特徴づけるのは税収の落ち込みである。一般歳出の各経費の歳出額をどう削減し、増加する社会保障関係費の増加額をどう抑えるかに力を傾注するにとどまり、「新重点4分野」に大きく再配分できるほどの財源的な余裕はないのである。

次に、社会保障関係費、公共事業関係費と文教及び科学振興費など、2003年度予算案の編成過程において注目される経費の各論点を個別に見てみよう。

## 1 社会保障関係費

社会保障関係費は、前年度比7139億円増額の18兆9907億円が計上されている。他の主要経費が軒並み減額されている中で、前年度比3.9%の増加である。社会保障関係費は、一般会計の23.2%を占め、また政策的経費である一般歳出の39.9%を占める。

2003年度は、医療、雇用、介護、年金等の各分野において、負担の増加や給付水準の引き下げが予定されている。例えば、医療については、昨年7月に成立した健康保険法等の一部改正法(平成14年法律第102号)に基づき、サラリーマン患者の自己負担は2割から3割に上がる。雇用保険は失業者の増加による財政の悪化を受けて、失業手当の給付日数の上限が引き下げられるなど、給付水準が下がる<sup>15</sup>。介護報酬も改定時期にあたるが、賃金・物価の下落傾向や事業者

<sup>14</sup> 食糧事務に係る定員は、人件費(一般農政費)に振り替えられた。

<sup>15</sup> 失業者の増加により失業手当の給付が増大し、雇用保険財政も悪化している。景気に悪影響を及ぼすとの懸念から、昨年10月に引き続いての2度目の保険料率引き上げは見送られる。引き上げ凍結による雇用保険財政の資金繰り悪化を回避するために、一般会計からの資金投入も論点である。資金投入は、2003年度予算案ではな

の経営状況を踏まえ、2003年度予算案では全体で2.3%引き下げる内容になっている。公的年金については、物価スライドを給付額引下げの方向で初めて適用する内容となっている。さらに、当面の問題ではあるが、長引くデフレによって、失業者や生活困窮者が増加し、失業や生活保護に係る給付も増加している。他の経費が抑えられている中で、生活保護費は前年度比10.0%の増加、失業対策費は18.1%の増加になっている（巻末表2 主要経費別内訳）。支給対象者の数が増加しているため、費目全体として増加になっている。しかし、個別の受給者の側から見れば、2003年度予算案において、生活保護費は給付額を引き下げる内容となっている。これも制度創設以来初めての引下げである。

このように、社会保障関係費の各分野において、給付と負担の水準が見直される。2002年度予算ベースでの給付等水準を前提とした2003年度予算案で予定される歳出に係る試算（「平成14年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」財務省、2002年2月）では、社会保障関係費の伸び率は4.8%（19兆2000億円）と試算されていた。これを給付水準等の見直しにより、伸び率を3.9%（18兆9907億円）に抑えている。少子高齢化の急速な進展に伴い、給付と負担の在り方にどう取り組むかは、我が国の最重要課題のひとつである。抜本的な制度改革を巡る本格的な議論が待たれる。

そこで、2003年度予算案において、物価スライドを給付引下げの方向で初めて適用している公的年金と制度創設以来初めて給付額を引き下げる生活保護費について、詳しく見てみよう。

### **(1) 公的年金の物価スライド適用による給付引下げ**

公的年金の物価スライドとは、厚生年金、国民年金など公的年金の給付額を、基準年の消費者物価指数からの変動分だけ自動的に上げ下げする仕組み<sup>16</sup>である。物価スライドが導入されたのは物価上昇率が2桁だった1973年で、この仕組みは年金生活者の生活水準を維持するために有効であった。1996年の消費者物価0.1%下落に対して、特例法で年金額が据え置かれたのを例外として、これまでは、物価の上昇に対して、給付額が自動的に引き上げられ、給付額が実質的に目減りすることを避ける役割を果たしてきた。しかし、1999年に消費者物価が0.5%下落し、その後も物価下落が続いている。2002年度予算の編成時にも、物価スライドを給付額引下げの方向で適用するか否かが問題になった。景気低迷の中、給付額を下げることは、年金生活者に対して過酷であり、消費を冷やす効果もあると判断され、これまで3年間、特例法（2002年度の場合：「平成14年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律」（平成14年法律第21号））を毎年制定し、給付額を据え置いてきた。

しかし、年金財政が厳しいため、2003年度予算案では、公的年金の給付額を下げることにしている<sup>17</sup>。物価スライドで給付額を下げるのは、初めてのことである。年金生活者への影響が大きいとして、過去3年分の引下げの適用は見送られ、2002年の物価下落分に相当する分のみを適用する。引下げ幅は、0.9%から1%までの間と見られるが、実績値が出るのを待って、確定する予定である。これによる歳出削減効果は、約3000億円である。厚生年金の支給額は夫婦2人の標準的な世帯で月額約23万8000円、国民年金の支給額は夫婦2人月額満額で13万4000

---

く、2002年度補正予算案で2500億円が計上される。

<sup>16</sup> 「年金額の自動改定」厚生年金保険法(昭和29年法律第115号)第34条、国民年金法(昭和34年法律第141号)第16条の2。現行の基準年は、1998年である。

<sup>17</sup> 物価の下落率は、1999年が0.3%、2000年が0.7%、2001年が0.7%である。なお、2004年の年金制度改革に向けて、既に年金の給付水準自体を物価水準のいかに拘わらず、引き下げる検討を開始している。

であるが、これが 0.9%適用で、厚生年金は月額約 2140 円、国民年金は約 1200 円の給付額減となる。

公務員らが加入する共済年金や福祉関係の 10 手当<sup>18</sup>についても上記特例法により、給付額の引下げが凍結されてきた。これらについても、給付額に物価スライドが適用され、同じく 0.9%程度の減額となる。ただし、母子家庭向けの児童扶養手当は、昨年 8 月に減額改定があったため、減額時期を遅らせて、2003 年 10 月からとしている。

## (2) 生活保護費の初めての引下げ

生活保護費は、生活扶助費、住宅扶助費、医療扶助費、介護扶助費、教育扶助費などから構成される。そのうち、衣料費、食料費など日常生活費に充てられる生活扶助費が、1950 年に現行制度が発足して以来、初めて引下げられる内容になっている。

生活扶助費の基準額は、大臣告示（生活保護法による保護の基準<昭和 38 年厚生省大臣告示第 158 号>）で決める。一般世帯の消費支出の水準を勘案し、その 7 割弱にするという考え方に基づいて算定されている。政府経済見通しの「民間最終消費支出」の見通しと過去の消費支出の実績を基に改定される。民間最終消費支出の過去の実績を見れば、2000 年がマイナス 1.3%、2001 年がマイナス 0.5%、2002 年見込みがマイナス 0.9%で、3 年連続下落している。

3 年間分の引下げは見送られ、2002 年分の消費支出の下落（見込みでは 0.9%分）に相当する引下げを行うとしている。2002 年度予算においては、生活保護費 1 兆 3837 億円のうち、生活扶助費は 4742 億円で、34.3%を占める。0.9%削減による歳出削減効果は、約 43 億円である。

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 3970 円である。これが月に約 1480 円減額される。保護人員の数は、2002 年 9 月時点で 123.5 万人である。保護人員としては、240 万人に達していた 1950 年代と比べれば少ないが、バブル崩壊後の平成不況の中で保護人員の数は増え続けている。

## 2 公共投資関係費

公共事業関係費に施設費を加えた公共投資関係費は、2003 年度予算案に 8 兆 9117 億円が計上され、前年度比 3408 億円の減額、3.7%の削減率となった。公共投資関係費の削減率は、概算要求段階では前年度比 3%としていた。しかし、その後税収の一層の落ち込みが明らかとなり、削減率を 3.7%に拡大した。建築資材などの単価が下落しており、予算額が削減されても、事業規模は実質的に前年度並みであるとしている。概算要求基準の削減率を上回る削減率を査定段階で課するのは異例の措置であるとの報道もある。しかし前年度比 10.7%の削減を行った 2002 年度予算に比べれば、小幅の削減にとどまっているともいえる。

公共投資関係費の総額を抑制する一方で、「新重点 4 分野」への重点化が図られ、全体の 67%に相当する 6 兆 8798 億円が新重点 4 分野に充てられている。大都市圏拠点空港、浄水槽、三大都市圏環状道路、地域イントラネットなどが大幅に増額されている。しかし、中には従来型の事業も多く、看板のかけかえに過ぎないとの評価もある。

### (1) 公共事業関係費の分野別配分と公共事業長期計画

公共投資関係費のうち公共事業関係費は、8 兆 971 億円が 2003 年度予算案に計上され、前年

<sup>18</sup> 児童扶養手当、特別児童扶養手当、障害児福祉手当、特別障害者手当、福祉手当並びに被爆者関係の医療特別手当、特別手当、原子爆弾小頭症手当、健康管理手当及び保健手当。

度比 3268 億円の減額、3.9%の削減率となった。公共事業関係費の分野別配分は、表 3 のとおりである。公共事業関係費の予算は、公共事業長期計画<sup>19</sup>をベースにしている。そのため、4 年程度の範囲で見れば、住宅都市環境整備事業費が若干増えているのが目につく程度で、変化は乏しい。より長い期間で見れば、住宅都市環境整備費や下水道水道廃棄物処理等施設整備費など生活関連事業の充実が図られている<sup>20</sup>。15 本の公共事業長期計画のうち、9 本が 2002 年度末又は 2003 年度末で期限を迎える。そのため、公共事業関係費の削減論ともあいまって、公共事業長期計画の一本化論など、その見直しを巡って議論が活発になされている。

|                  | 1990 年度  | 2000 年度  | 2001 年度  | 2002 年度  | 2003 年度 |
|------------------|----------|----------|----------|----------|---------|
| 治山治水対策事業費        | 17.5     | 15.8     | 15.5     | 15.1     | 15.0    |
| 道路整備事業費          | 28.8     | 26.2     | 26.6     | 26.4     | 25.7    |
| 港湾空港鉄道等整備事業費     | 8.3      | 6.9      | 7.0      | 7.0      | 7.1     |
| 住宅都市環境整備事業費      | 12.3     | 15.8     | 15.9     | 17.3     | 18.5    |
| 下水道水道廃棄物処理等施設整備費 | 15.4     | 18.0     | 17.9     | 17.3     | 17.0    |
| 農業農村整備事業費        | 14.0     | 11.6     | 11.4     | 11.0     | 10.9    |
| 森林水産基盤整備事業費      | 2.5      | 4.6      | 4.6      | 4.5      | 4.6     |
| 調整費              | 0.2      | 0.4      | 0.4      | 0.5      | 0.5     |
| 災害復旧費            | 1.1      | 0.8      | 0.8      | 0.9      | 0.9     |
| 公共事業関係費          | 100.0    | 100.0    | 100.0    | 100.0    | 100.0   |
|                  | 6兆2147億円 | 9兆4340億円 | 9兆4352億円 | 8兆4239億円 | 8兆971億円 |

(出典) 参議院予算委員会調査室『平成14年度財政関係資料集』、財務省ホームページ

整備新幹線については、2002 年度の 700 億円から 2%の削減率(2001 年度は前年度比 6.7%の削減)にとどまっている。公共事業関係費全体の削減幅より小幅の減額にとどまり、686 億円の予算が確保されている。整備新幹線は、東北、九州及び北陸の各路線が着工中である。また、2002 年度補正予算案で公共投資関係費の枠で整備新幹線関係の予算が 80 億円計上されるとの報道がある。

## (2) 道路特定財源と道路予算

一昨年来、構造改革の重要な柱として、道路特定財源の抜本的見直しが掲げられている。道路特定財源制度は、急増する自動車交通量に見合う道路整備のために、1954 年に揮発油税を道路財源に充てたことに始まる。道路特定財源は、国と地方の道路整備財源の主要な柱となっている。国税分は、揮発油税、石油ガス税及び自動車重量税である(巻末表3 道路特定財源一覧)。国は、道路整備緊急措置法(昭和33年法律第34号)などにに基づき、大半を国道の整備や都道府県道工事への補充に充ててきた。税収全般が低迷する中で、道路に手厚く予算を配分する根拠となってきた。一方で揮発油税と自動車重量税は、財源不足を理由に、租税特別措置法(昭和32年法律第26号)により、本則税率よりも高い暫定税率を課している。上乘せ税率が課されたままでの、道路特定財源の一般財源化に対しては、自動車ユーザーである納税者からの不満が強い。

<sup>19</sup> 道路整備や空港整備など国と地方自治体の公共事業について、数年間の事業内容や投資額の目標を定めた計画をいう。国の直轄事業と補助事業、地方の単独事業がある。現在、15本の計画が進行中である。詳しくは、「公共事業関係長期計画の沿革と見直し(資料集)」『調査と情報 - Issue Brief』第404号、2002.10.30.を参照のこと。

<sup>20</sup> 1991年から1993年までの概算要求基準に「生活関連重点化枠」を設けている。また1993年の財政制度審議会公共事業に関する小委員会は、「公共事業の配分のあり方に関する報告書」をとりまとめた。同委員会は、その中で、「生活環境整備」という類型を設け、これを優先的に整備すべきであると提言した。1998年から2001年までの概算要求基準には再び「生活関連等公共事業重点化枠」が設けられている。

2002 年度予算では、道路整備に充てる法的根拠がない自動車重量税の税収の内 2247 億円を一般財源化した。これは一般道路予算の削減によって、道路予算に係る歳出予算を道路特定財源の歳入見込みが上回る差額を活用したものである。

2003 年度予算案の編成過程では、道路特定財源の一層の一般財源化が図られるのかどうか論点となった。特に、2003 年 3 月又は 4 月が暫定税率の適用期限であること、また、道路関係 4 公団の民営化に関する議論<sup>21</sup>も影響を与えた。

まず、道路整備予算は 6.6%削減の 2 兆 793 億円としている。一方 2003 年度税制改正大綱において、揮発油税、地方道路税及び自動車重量税の暫定税率は、5 年間延長することとしている。これにより、一般道路予算の削減で余る 3225 億円は、本州四国連絡橋公団の債務処理と地方の道路整備負担を緩和するための税源移譲の用途とする形で 2003 年度予算案に計上されている。道路特定財源の用途拡大としては、地下鉄整備、港湾道路などに 400 億円を計上している。

#### **本州四国連絡橋公団の債務処理……2245 億円を国債整理基金に繰り入れ**

同公団が抱える約 3 兆 8000 億円の債務のうち、1 兆 3400 億円を国に付け替え、5 年程度かけて国が元利合計 1 兆 4700 億円を処理する<sup>22</sup>。初年度の 2003 年度は 2245 億円を計上するが、2004 年度以降、道路特定財源から毎年度 2200 億円程度を国債整理基金に繰り入れる予定としている。この繰り入れる金額は、道路予算の削減で浮く財源の範囲内とする考えである。

#### **採算性の低い高速道路の国直轄整備事業……初年度 1000 億円を計上**

道路公団問題では、民営化会社による高速道路整備を採算性がある事業に絞り込む方向である。そこで、採算性の低い高速道路を国と地方の負担で建設する国直轄整備事業を導入することになっている<sup>23</sup>。国と地方の負担比率は、3 対 1 である。2003 年度の国負担は、1000 億円である。今後 15 年から 20 年程度の期間にわたり、国と地方が総額でおよそ 3 兆円を投入する。2004 年度以降は、年平均で約 1500 億円を国が出し、地方は約 500 億円を出す方針である。

#### **高速道路整備の地方負担分その他の道路整備のための税源移譲……930 億円の税源移譲**

前項の高速道路整備事業により、地方は、道路整備のために新たに 300 億円を負担する。また、後述する補助金削減の方針に基づき、市町村道向け補助金が削減されるため、地方の負担が増える。これらの道路整備に係る地方の負担増を緩和するために、道路特定財源の中で、930 億円を国から地方へ税源移譲<sup>24</sup>する。

### **3 補助金等**

補助金の削減は、2003 年度予算案の焦点である。小泉首相は「補助金改革」を掲げ、今後数年間で数兆円の規模で補助金を削減することをめざしている。2002 年度予算で見れば、補助金は、一般歳出のほぼ半分にあたる約 22 兆円である。そのうち、地方向けが約 8 割(約 17.4 兆円)を占める。また、地方財政の側から見ても、地方財政計画ベースで補助金は地方全体の歳入の約

<sup>21</sup> 道路四公団の民営化を巡る議論については、大塚路子「道路四公団民営化 - 民営化推進委員会最終報告へ向けた動き」『調査と情報 - Issue Brief』405 号、2002.11.29.が詳しい。

<sup>22</sup> 「道路関係四公団の民営化について」(政府・与党申し合わせ 2002 年 12 月 12 日)に基づく。

<sup>23</sup> 同上

<sup>24</sup> 税源移譲の方法は、次のとおりである。これまで、自動車重量税約 1 兆 1000 億円は国が 3、地方が 1 の比率で配分していた。この配分比率を国が 2、地方が 1 に改めることで、地方への配分額を 930 億円増額する。ただし、法律に基づき、自動車重量税の地方分は、市町村へ配分されることになっている。そのため、地方道路譲与税の配分額を都道府県分に 930 億円加え、市町村分を 930 億円減額することにより、実質的に都道府県分の道路特定財源を 930 億円増やす。

15%に相当する。

## (1) 地方向けの補助金

地方の歳入面で大きな役割を果たす補助金であるが、その大部分は、社会保障関係費、文教及び科学振興費そして公共事業関係費の3分野の補助金である。2002年度予算で見れば、この3分野で全体の95.5%を占める(巻末表5参照)。

2003年度予算案では、地方向け補助金を約5600億円削減する。特に、奨励的補助金については、対前年度比7.9%の削減率で1876億円を削減する。削減幅が大きいのは、公共事業関係費と文教及び科学振興費である。

### 公共事業関係費の地方向け補助金

一般会計ベースで公共事業関係費の地方向け補助金は、2002年度当初予算ベースで3兆719億円である。公共事業関係の補助金は、奨励的補助金が多い。概算要求基準では、裁量的補助金の削減率は、対前年度比5%とされた。国土交通省は、概算要求基準で3%とされた公共事業関係費一般の削減率程度の削減になると見ていたとされる。地方分権改革推進会議は、公共事業関係費一般の削減率を「上回る縮減」を求めた<sup>25</sup>。2003年度予算案では、公共事業関係費の削減率が3.9%で決着したのを受け、公共事業関係費の補助金は削減率5.6%、2625億円の削減としている。特に、市町村道に対する国の補助は、原則廃止とする。道路特定財源の項に書いたが、これによる負担増などを補うために税源930億円が都道府県に移譲される。

### 文教及び科学振興費の地方向け補助金

文教及び科学振興費は、補助金の主要3経費の一角を占める。2002年度当初予算ベースの文教及び科学振興費に係る地方向け補助金3兆4158億円のうち、2兆9128億円が単一の補助金、義務教育費国庫負担金で占められている点が大きな特徴である。この補助金は単一の補助金として最大の額を有するものである(巻末表5参照)。同趣旨の補助金で公立養護学校教員を対象とする公立養護学校教育費国庫負担金の1436億円と合わせて、文教及び科学振興費の地方向け補助金の89.5%を占める(2002年度当初予算ベース)。金額の大きさもあって、昨年夏以降、補助金削減問題のいわば象徴的存在になっている。義務教育費国庫負担金の削減問題は、2003年度予算案の論点のひとつである。これについては、項を改め、詳しく説明する。

## (2) 義務教育費国庫負担金

義務教育費国庫負担金は、市町村立小・中学校教職員等の給与等について、都道府県が負担した経費の2分の1を国が負担する国庫負担金である。憲法に基づく義務教育の無償を保証し、義務教育の機会均等と一定水準の教育を担保することを目的にしている。交付対象は、都道府県である。

### 根拠法

市町村立小・中学校教職員等の給与等については、市町村立学校職員給与負担法(昭和23年法律第135号)第1条の規定に基づき、都道府県が負担する。義務教育費国庫負担法(昭和27年法律第303号)第2条及び公立養護学校整備特別措置法(昭和31年法律第152号)第5条に基づき、国は都道府県が負担した「実支出額の2分の1」を負担する。

### 制度の始まり

<sup>25</sup> 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見 - 自主・自立の地域社会をめざして - 」2002.10.30.

市町村立小・中学校教職員等の給与及び人事は都道府県（政令指定都市は任免権有り）が担うが、運営主体は市町村である。明治以来、日本の義務教育は市町村が実施主体となっている。教職員給与は、町村財政を著しく圧迫したために、大正7年に市町村義務教育費国庫負担法が制定され、教員の俸給の一部を国が負担する制度が創設されたのが、現行制度の起源である。

#### **対象者と給与等の範囲**

国庫負担の対象者は、校長・教諭、養護教諭、寄宿舍指導員、事務職員、学校栄養職員で2003年度予算案の要求ベースで合計70万3338人である。

給与等の範囲は、給料、扶養手当等諸手当、退職手当、報酬、費用弁償（交通費相当分）、共済組合負担金（長期給付）、公務災害補償基金負担金、児童手当である。

#### **予算額とその内訳**

2002年度当初予算ベースでは、約3兆564億円計上されている。2003年度予算案の概算要求ベースでは、総額3兆1173億円を要求している。要求ベースでの内訳は、給与費等2兆6537億円、共済組合負担金（長期給付）2227億円、退職手当2409億円、公務災害補償基金負担金及び児童手当等約292億円である。支給対象で見れば、教員分が2兆9438億円、事務職員分が1384億円、栄養職員分が351億円である。

#### **2003年度予算案における削減額**

「国が真に負担すべきものに限定する」との方針の下、共済組合負担金（長期給付）と公務災害補償基金負担金を補助金の対象から外し、一般財源化するとしている。2003年度所要見込み額ベースで2184億円に相当する。これに見合う財源を暫定措置として、使途を特定しない地方交付税及び地方特例交付金で手当てすることとしている。

### **(3) 統合補助金**

補助金削減の動きの中であって、拡大されるのが統合補助金である。これは、国が箇所付けをしないことを基本とし、個別の事業箇所・内容について地方公共団体が主体的に定めることを基本的な仕組みとする補助金（タイプ1）、及び一定の政策目的を実現するために複数の事業を一体的にかつ主体的に実施することができる補助金（タイプ2）である。2000年度に公共事業の統合補助金から創設され、2002年度には、非公共事業分野の統合補助金を創設した。2003年度予算案では、市街地再開発事業など新規の統合補助金をさらに8件創設している。これにより、全体として統合補助金は前年度比207億円増額の9029億円になる。

### **(4) 特殊法人等への財政支出**

2002年度予算においては、特殊法人向け財政支出が1割削減された。歳出構造の見直しを掲げる中で、公共投資関係費の削減と並んで、目玉のひとつであった。

2003年度予算案においては、特殊法人等向け財政支出は、総額が3兆312億円で、対前年度比削減率27.1%、1兆1253億円の削減である。ただし、特殊法人等整理合理化計画（2001年12月19日閣議決定）に基づき、32の法人が2003年度に独立行政法人に移行する。これらの独立行政法人に対する財政支出は8857億円である。これと合わせると、2003年度の財政支出は3兆9169億円であり、前年度比2396億円の減額で、削減率は5.8%である。2002年度予算での1割削減には及ばないが、2年連続の大幅削減であるとみてよい。

## **4 地方交付税**

2003 年度予算案の地方交付税及び地方特例交付金の額は、17 兆 3988 億円で、前年度比 3872 億円の増額(伸び率 2.3%)である。2002 年度予算では、地方財政計画における財源不足を交付税特別会計が金融機関から 1 兆 443 億円借り入れることによって埋めた(注 4 参照)。しかし、2003 年度は借入れをやめ、一般会計からの繰入額を増やした結果、地方交付税等の額は全体として増額になった。2002 年度予算では、国債発行 30 兆円枠を守るために、歳出面と歳入面でのやりくりを駆使したものである。

そこで、一般会計から交付税特別会計に繰り入れる額の決定方法を確認する。まず、概念の整理であるが、交付税特別会計が一般会計から受け入れる地方交付税の額を「入口ベースの地方交付税」、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。入口ベースの地方交付税を決定する前提として、まず、約 3300 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 つの役割を果たしている。

#### 地方財政計画の規模

2003 年度地方財政計画の規模は、対前年度比削減率 1.5%、1 兆 3600 億円減額の 86 兆 2100 億円である。これは 2 年連続の減額である。歳出面は、給与関係経費、地方単独事業等を削減する。歳入面では、地方税が 32 兆 1700 億円と 2002 年度地方財政計画より 6.1%減少する見込みである。国からの補助金も、奨励的補助金を 5%削減するという国の方針で減少する。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も拘わらず、地方財政の財源不足額は、2002 年度の 10 兆 7000 億円を上回り、過去最大の 13 兆 4500 億円程度と見込まれる。

#### 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。2003 年度の通常収支の不足 13 兆 4500 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) | 1949 億円       |
| 一般会計による加算措置(特例加算) | 5 兆 5416 億円   |
| 臨時財政対策債の発行(地方負担分) | 5 兆 5416 億円   |
| 財源対策債の発行(地方負担分)   | 約 1 兆 8400 億円 |
| 臨時財源対策債の発行(地方負担分) | 3280 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と地方財政対策の国負担分等を合わせた額になる。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<sup>26</sup>が、2003 年度は 10 兆 6141 億円と見込まれる。これに、上記の増額 5 兆 7365 億円その他を加え<sup>27</sup>、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 16 兆 3926 億円となる。

以上、地方財政計画の歳出圧縮にも拘わらず、国税の低迷による地方交付税の原資不足と地方

<sup>26</sup> 「平成 15 年度恒久的な減税に係る補てん措置」の内、法人税の交付税率引上げ(3.8%)による分 3463 億円を含む。

<sup>27</sup> 5 兆 7365 億円のほか、「平成 15 年度恒久的な減税に係る補てん措置」の内、一般会計からの繰入加算分として、国負担分利払分 420 億円がある。

税の低迷のために、加算措置がとられ、入口ベースの地方交付税は前年度比伸び率 1.8%、2846 億円の増額になっているのである。入口ベースの地方交付税に地方特例交付金の 1 兆 62 億円(前年度比 11.4%の増額)を加えて、地方交付税等の額は総額 17 兆 3988 億円(前年度比 1.8%の増額)になる。出口ベースの地方交付税は、交付税特別会計の借入れの解消、地方財政計画の歳出抑制等の効果により、18 兆 693 億円で、前年度比 7.5%の削減率、1 兆 4756 億円の減額である。

## 5 国債費

国債費は、合計 16 兆 7981 億円で、前年度比 1269 億円の増額である。内訳は、債務償還費が 7 兆 5515 億円(前年度比 7129 億円の増額)で、利払費が 9 兆 602 億円(前年度比 5342 億円の減額)で、国債事務取扱費が 1864 億円(前年度比 519 億円の減額)である。

### むすび：構造改革と予算案

以上、2003 年度予算案の概要と主要な論点を見てきた。景気悪化の中での緊縮予算とされるが、その経済効果はどうであろうか。経済再生に資する予算となっているだろうか。民間機関による経済効果の試算を見れば、日本経済新聞社は、2003 年度の実質経済成長率を 0.5%、名目経済成長率をマイナス 0.9%と見ており、「景気浮揚効果に限界」との厳しい見方をしている<sup>28</sup>。この数字は、実質経済成長率を 0.6%、名目経済成長率をマイナス 0.2%としている政府の経済見通しよりも、厳しい。その他の民間の調査機関等による 2003 年度経済見通し(巻末表 1)の数字も、厳しい数字が並んでいる。2003 年度も極めて厳しい経済運営が予想される。

最後に、構造改革の主要な柱であって、予算と関わりが深い事項に沿って、2003 年度予算案の意義と今後の課題を確認する。

#### 1 財政再建

まず、構造改革の柱のひとつが財政再建である。財政状況はどうであろうか。フローベースの数字については公債依存度の悪化、巨額の公債発行額について既に触れたので、ストックベースの数字を確認する(巻末図 3 参照)。国債残高を見ると、2000 年度末が約 367.6 兆円、2001 年度末が 392.4 兆円であったが、2002 年度末には約 428 兆円、2003 年度末には約 450 兆円に達すると見込まれる。2003 年度のこの数字は、一般会計税収の約 11 年分に相当する。G7 各国の多くが 1990 年代後半には債務残高を増やさない健全な財政運営を行っている中で、日本の財政状況はストック面で悪化の一途をたどっている。特に 1998 年度以降の 6 年間は 35 兆円前後の国債を発行している年が大半である(巻末図 2 参照)。他方、税収については、2000 年度に若干回復したものの、トレンド的には 1997 年度から減少を続けている。この税収が下がり続けるトレンドからの反転、すなわち景気の回復なくしては、財政再建はいかにも困難である。

一方で、昨年、大きく注目された事態は、欧米の格付け会社による我が国の国債に対する厳しい評価である。財務省との間で異例の公開討論とも言うべき、財務省からの質問状と格付け会社の回答のやりとりがあった。格付け会社ムーディーズは昨年 5 月末の格下げの際、その根拠を説

<sup>28</sup> 「財務省原案 痛み先行見えぬ需要創出」『日本経済新聞』2002.12.21.

明する中で「日本の一般政府債務は、どの指標で見ても戦後の先進諸国に例を見ない水準に近づくと予想されるため、「未到の領域」に入りつつある。」<sup>29</sup>と述べ、我が国の財政状況の悪化に強い懸念を表明している。また、昨年10月末の総合デフレ対策の発表後に、別の格付け会社フィッチが日本国債の格付けを引き下げた。理由のひとつとして、「先日発表された金融再生策およびデフレ対策が再度浮き彫りにしたように、あらゆる抜本的改革案は、強力な既得権者による反対を受けて骨抜きにされてきた。」<sup>30</sup>として、経済運営全体に対して、極めて厳しい目を向けている。

さて、予算案が財政再建に資する力を有するかどうかを評価するには、以下の視点がポイントとなろう。2003年度予算案は、景気回復により税収を増やす力、あるいは歳出政策が経済の活力回復に貢献する力、あるいは国と地方の関係を含めた抜本的な歳出構造の変化を示しているであろうか。2003年度予算案は税収の落ち込みに特徴づけられていると述べたように、厳しい制約条件下での予算編成であったことは事実である。その中での予算上の取り組み、あるいは変化に対して、大きな変化への胎動を国民が見出すことができるかがポイントであろう。

## 2 特殊法人改革

構造改革のもうひとつの柱は、特殊法人改革である。先に述べたように、2003年度予算案において特殊法人改革に結びつく点は、特殊法人等への財政支出の2年連続の削減である。前年の1割削減には及ばないものの、組織形態を変更後の独立行政法人向けの財政支出と合わせて、削減率は前年度比5.8%となっている。特に独立行政法人に移行する組織に対する財政支出には、新組織への移行過程に伴う予算膨張が含まれるとしている。2004年度以降の予算編成過程で、一層の圧縮が図られるかが注目される。独立行政法人化することにより増える運営の自由度などを踏まえ、今後も財政面での国への依存度を低下させる努力が強く求められる。

政府系金融機関も見直しの対象である。しかし、不良債権処理の加速に伴い、セーフティネットとして活用するため、改革の議論は2005年度以降に先延ばしとなった。一般会計からの補給金によって、毎年の損益を均衡させている機関もある。財政支出の観点からも、今後の改革の方向性が注目される。

## 3 「三位一体」の地方財政改革

構造改革のもうひとつの重要な柱は、国と地方の関係である。昨年6月以降唱えられている「三位一体」の改革とは、「国から地方へ」の観点に立ち、歳入と歳出の両面で地方の自立性を高め、地方に自己決定権をもたせようとするものである。具体的には、以下の3者の改革を一体で進めることをいう。

- 税源移譲：地方へ税源移譲することにより、財政的に地方の自立性を高めること
- 補助金の廃止・縮減：用途を特定された補助金を廃止、縮小することにより、中央省庁が地方自治体の歳出構造を縛っている構造を改めること
- 地方交付税の見直し：交付税を見直し、地方自治体の交付税への依存体質を改めること

<sup>29</sup> 「ムーディーズ、日本政府の円建て債務格付けをA2に引き下げ、外貨建て債務の格付けAa1は変更なし」([http://www.moodys.co.jp/ssl/general/sov\\_method.asp](http://www.moodys.co.jp/ssl/general/sov_method.asp))

<sup>30</sup> 「フィッチ、日本国債を格下げ」([http://www.fitchratings.co.jp/contents/Press\\_Sovereigns/38\\_030.shtml](http://www.fitchratings.co.jp/contents/Press_Sovereigns/38_030.shtml))

「三位一体」の改革論は、税源移譲を伴わない補助金や地方交付税の削減を食い止めるための歯止めでもある。構造改革が「国」の財政再建論にとどまらず、地方分権を推進する論理になりうるかどうかを問題提起するものであると言ってもよい。

しかし、「三位一体」の改革を巡る議論は、政府や地方の様々な思惑により、遅々として進んでいない。政府の中でも国の財政再建を優先したい側、補助金を通じて地方自治体を統制したい側、交付税だけの見直しを懸念する側があって、各々の思惑は異なる。さらに全国の地方自治体や都道府県も、その財政基盤の格差によって、様々な考え方を有する。

その中で、2003年度予算案において、「三位一体」の改革へつながる改革はなされているのだろうか。まず、税源移譲については、道路特定財源の中で、930億円の税源移譲がなされる。これをもって、「三位一体」の改革への第一歩を踏み出すものと見る向きもあろう。しかし、「三位一体」の改革論の中心にあるのは、地方の自立性を高め、自己決定権をもたせることにある。この理念に立てば、道路予算に使われることを予定している税源移譲が「三位一体」の改革につながると過大に評価することは慎むべきであろう。次に、補助金の廃止、縮減であるが、奨励的補助金が対前年度比7.8%削減されるが、金額にすれば1876億円である。また、義務教育費国庫負担金の一部2184億円が一般財源化される。地方向けの補助金は、合計約5600億円の削減であるが、この数字は2002年度予算ベースの地方向け補助金約17.4兆円の3.2%にとどまる。地方交付税については、財政制度等審議会が「平成15年度予算案編成に向けた建議」の中で、その財源保障機能を将来廃止することを求める踏み込んだ建議を行った。この建議自体のインパクトは非常に大きい。しかし、2003年度予算案の枠内では、地方交付税に係る大きな見直しは行われていない。

このように、2003年度予算案の中での「三位一体」の改革は、国と地方の役割、国と地方の関係、住民サービスの水準のあり方、行政サイドの合理化努力、納税者の自己責任に基づく受益と負担に係る意識改革についての積極的な議論を欠いたままでの、ほんの入口付近の見直しにとどまったとの観が否めない。

我が国の財政がフローベースでもストックベースでも危機的な状況にあること、また、その財政事情のゆえにマクロ経済政策としての財政政策がその自由度を失っていること、したがって、財政状況を改善すべきであることは共通認識である。景気回復により税収を増やす方向性を探ることは、重要である。それと同時に、地方向け補助金が一般歳出の実に4割弱を占めることを念頭に置けば、財政再建と補助金の問題は不可分の関係にあり、したがって「三位一体」の改革が財政再建のためにも重要であると言ってよからう。今後、「三位一体」の改革について早急に真剣な議論が行われ、予算編成過程に生かされることが必要であろう。

巻末表1 民間経済研究機関等による2003年度経済成長率予測

単位：％（マイナス）

|                 | 実質          | 名目  | 発表日         | 出典  |
|-----------------|-------------|-----|-------------|---|
| 日本総合研究所         | 0.8         | 0.8 | 2003年1月6日   | 『日本経済展望』  |
| 日本経済新聞社         | 0.5         | 0.9 | 2003年1月3日   | 『日本経済新聞』2003年1月3日                                       |
| 浜銀総合研究所         | 0.1         | 0.9 | 2002年12月27日 | 『日本経済研究センター会報』2003年1月15日号                               |
| 商工中金            | 0.1         | 1.3 | 2002年12月25日 | 同上  |
| 日通総合研究所         | 0.5         | 0.7 | 2002年12月25日 | 同上  |
| 住友信託銀行          | 0.5         | 0.4 | 2002年12月24日 | 『住友信託銀行調査月報』2003年1月号                                    |
| 三菱総合研究所         | 0.8         | 0.2 | 2002年12月20日 | 『日本経済の中長期展望』  |
| 三菱信託銀行          | 0.3         | 1.1 | 2002年12月18日 | 『日本経済研究センター会報』2003年1月15日号                               |
| 第一生命経済研究所       | 0.2         | 1.0 | 2002年12月16日 | 『Economic Trends』                                       |
| 新光総合研究所         | 0.4         | 0.4 | 2002年12月13日 | 『日本経済研究センター会報』2003年1月15日号                               |
| 国民経済研究協会        | 0.2         | 0.4 | 2002年12月13日 | 同上  |
| ニッセイ基礎研究所       | 0.1         | 1.3 | 2002年12月12日 | 『ニッセイ基礎研レポート』2003年1月号                                   |
| 関西社会経済研究所       | 0.3         | 1.1 | 2002年12月10日 | 『日本経済研究センター会報』2003年1月15日号                               |
| 野村総合研究所         | 0.1         | 1.7 | 2002年12月9日  | 同上  |
| みずほ総合研究所        | 0.4         | 1.1 | 2002年12月9日  | 同上  |
| 東京三菱銀行          | 0.1         | 1.4 | 2002年12月9日  | 同上  |
| UFJ総合研究所        | 0.5         | 1.4 |             | 『投資調査部内外経済マンスリー』2003年1月号                                |
| あさひ銀総合研究所       | 0.1         | 1.1 | 2002年11月25日 | 『日本経済研究センター会報』2003年1月15日号                               |
| 大和銀総合研究所        | 0.1         | 1.1 | 2002年11月20日 | 『大和銀行経済調査』2003年1月号                                      |
| 住友生命総合研究所       | 0.4         | 1.1 | 2002年11月20日 | 『日本経済研究センター会報』2003年1月15日号                               |
| 三井トラスト・ホールディングス | 0.5         | 0.7 | 2002年11月20日 | 『調査レポート』2002年12月号                                       |
| 日本経済研究センター      | 0.6         | 1.0 | 2002年11月19日 | 『日本経済新聞』2002年11月20日                                     |
| 農林中金総合研究所       | 0.2         | 0.8 | 2002年11月19日 | 『金融市場』2002年11月号   |
| 電力中央研究所         | 0.6         | 1.3 | 2002年11月18日 | 『短期予測』54号   |
| 経済協力開発機構        | 0.8<br>暦年   | 0.8 | 2002年11月21日 | OECD Economic Outlook No.72                             |
| 世界銀行            | 0.8<br>暦年   |     | 2002年12月12日 | Global Economic Prospects and Developing Countries 2003 |
| 日本銀行            | 0.4~<br>1.0 |     | 2002年10月30日 | 『経済・物価の将来展望とリスク評価』（半年毎）                                 |
| 政 府             | 0.6         | 0.2 | 2002年12月19日 | 2003年度政府経済見通し   |

(注) 2002年度補正予算案の規模が政府・与党間で決定したのは、昨年11月21日である。11月中に発表のものは、補正予算の経済効果は織り込んでいないとみられる。

卷末表2 2003年度一般会計歳出概算主要経費別内訳

単位 百万円

| 事 項                | 前年度予算額<br>(当初) (A) | 2003年度<br>概算額 (B) | 比較増 減額<br>(B A) | 伸率   |
|--------------------|--------------------|-------------------|-----------------|------|
| (社会保障関係費)          |                    |                   |                 | %    |
| 1 生活保護費            | 1,383,728          | 1,521,684         | 137,956         | 10.0 |
| 2 社会福祉費            | 1,721,755          | 1,727,075         | 5,320           | 0.3  |
| 3 社会保険費            | 14,158,379         | 14,651,379        | 493,000         | 3.5  |
| 4 保健衛生対策費          | 524,876            | 514,157           | 10,719          | 2.0  |
| 5 失業対策費            | 488,067            | 576,436           | 88,369          | 18.1 |
| 計                  | 18,276,805         | 18,990,731        | 713,926         | 3.9  |
| (文教及び科学振興費)        |                    |                   |                 |      |
| 1 義務教育費国庫負担金       | 3,056,414          | 2,787,864         | 268,550         | 8.8  |
| 2 国立学校特別会計へ繰入      | 1,545,281          | 1,525,606         | 19,675          | 1.3  |
| 3 科学技術振興費          | 1,183,225          | 1,229,782         | 46,557          | 3.9  |
| 4 文教施設費            | 151,477            | 157,002           | 5,525           | 3.6  |
| 5 教育振興助成費          | 656,526            | 655,546           | 980             | 0.1  |
| 6 育英事業費            | 112,698            | 115,431           | 2,733           | 2.4  |
| 計                  | 6,705,621          | 6,471,231         | 234,390         | 3.5  |
| 国 債 費              | 16,671,212         | 16,798,069        | 126,857         | 0.8  |
| (恩給関係費)            |                    |                   |                 |      |
| 1 文官等恩給費           | 52,041             | 48,238            | 3,803           | 7.3  |
| 2 旧軍人遺族等恩給費        | 1,143,897          | 1,082,885         | 61,012          | 5.3  |
| 3 恩給支給事務費          | 4,023              | 3,919             | 104             | 2.6  |
| 4 遺族及び留守家族等援護費     | 72,747             | 67,812            | 4,935           | 6.8  |
| 計                  | 1,272,708          | 1,202,854         | 69,854          | 5.5  |
| 地方交付税交付金           | 16,107,987         | 16,392,632        | 284,645         | 1.8  |
| 地方特例交付金            | 903,588            | 1,006,168         | 102,580         | 11.4 |
| 防衛関係費              | 4,955,999          | 4,952,967         | 3,032           | 0.1  |
| (公共事業関係費)          |                    |                   |                 |      |
| 1 治山治水対策事業費        | 1,271,080          | 1,211,922         | 59,158          | 4.7  |
| 2 道路整備事業費          | 2,225,282          | 2,079,278         | 146,004         | 6.6  |
| 3 港湾空港鉄道等整備事業費     | 588,509            | 574,862           | 13,647          | 2.3  |
| 4 住宅都市環境整備事業費      | 1,461,499          | 1,494,682         | 33,183          | 2.3  |
| 5 下水道水道廃棄物処理等施設整備費 | 1,457,487          | 1,374,309         | 83,178          | 5.7  |
| 6 農業農村整備事業費        | 924,170            | 878,880           | 45,290          | 4.9  |
| 7 森林水産基盤整備事業費      | 378,618            | 370,574           | 8,044           | 2.1  |
| 8 調整費等             | 44,586             | 39,905            | 4,681           | 10.5 |
| 小 計                | 8,351,231          | 8,024,412         | 326,819         | 3.9  |
| 9 災害復旧等事業費         | 72,674             | 72,674            | 0               | 0.0  |
| 計                  | 8,423,905          | 8,097,086         | 326,819         | 3.9  |
| 経済協力費              | 856,583            | 816,071           | 40,512          | 4.7  |
| 中小企業対策費            | 186,085            | 172,881           | 13,204          | 7.1  |
| エネルギー対策費           | 569,412            | 556,691           | 12,721          | 2.2  |
| 食料安定供給関係費          | 729,663            | 687,509           | 42,154          | 5.8  |
| 産業投資特別会計へ繰入        | 145,524            | 163,604           | 18,080          | 12.4 |
| その他の事項経費           | 5,074,901          | 5,130,584         | 55,683          | 1.1  |
| 予備費                | 350,000            | 350,000           | 0               | 0.0  |
| 合 計                | 81,229,993         | 81,789,978        | 559,085         | 0.7  |

(参考) 前年度当初予算額 2003年度概算額 比較増 減額 伸率  
 公共投資関係費 9,252,542 8,911,716 340,826 3.7%

(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の。

(出典) 財務省ホームページ(平成 15 年度予算案関係資料)

巻末表3 道路特定財源一覧

|   | 税目                             | 道路整備充当分  | 税率  | 2003年度税収見込み(億円)    |
|---|--------------------------------|--|---|--------------------|
| 国 | 揮発油税<br>1949年創設<br>1954年より特定財源 | 全額   | 暫定税率<br>48.6円/リットル<br>本則税率<br>24.3円/リットル              | 28,363<br>(28,134) |
|   | 石油ガス税<br>1966年創設               | 収入額の1/2<br>(1/2は石油ガス譲与税として地方に譲与される。)                                 | 本則税率<br>17.5円/kg                                      | 140<br>(140)       |
|   | 自動車重量税<br>1971年創設              | 収入額の国分(2/3)の8割<br>(収入額の2/3は国の一般財源であるが、税創設及び運用の経緯から8割相当額は道路財源とされている。) | 例 自家用乗用<br>暫定税率<br>6300円/0.5t年<br>本則税率<br>2500円/0.5t年 | 5,742<br>ただし、8割相当額 |
|   | 計                              |  |   | 34,245<br>(34,016) |
| 地 | 地方道路譲与税<br>1955年創設             | 地方道路税の収入額的全額<br>(揮発油税と併課される)   | 暫定税率<br>5.2円/リットル<br>本則税率<br>4.4円/リットル                | 3,013              |
|   | 石油ガス譲与税<br>1966年創設             | 石油ガスの収入額の1/2<br>：都道府県及び指定市   | 石油ガス税を参照  | 140                |
|   | 自動車重量譲与税<br>1971年創設            | 自動車重量税の収入額の1/3<br>：市町村   | 自動車重量税を参照   | 3,523              |
|   | 軽油引取税<br>1956年創設               | 全額<br>都道府県及び指定市  | 暫定税率<br>32.1円/リットル<br>本則税率<br>15.0円/リットル              | 11,283             |
|   | 自動車取得税<br>1968年創設              | 全額<br>3/10：都道府県及び指定市<br>7/10：市町村                                     | 暫定税率<br>自家用は取得価額の5%<br>本則税率<br>取得価額の3%                | 4,548              |
|   | 計                              |  |   | 22,507             |
|   | 合計                             |  |   | 56,752<br>(56,523) |

(注) ( ) 書きは、決算調整額を含んだ額。

(出典) 財務省ホームページ(平成15年度予算案関係資料)

巻末表4 特定財源及び税率の根拠規定一覧

|   | 道路財源である根拠 | 本則税率          | 暫定税率            |
|---|-----------|---------------|-----------------|
| 国 | 揮発油税      | 道路整備緊急措置法 § 3 | 揮発油税法 § 9       |
|   | 石油ガス税     | 道路整備緊急措置法 § 3 | 石油ガス税法 § 10     |
|   | 自動車重量税    | 税創設の経緯等から特定財源 | 自動車重量税法 § 7     |
| 地 | 地方道路税     | 地方道路税法 § 1    | 租税特別措置法 § 89    |
|   | 地方道路譲与税   | 地方道路譲与税法 § 8  |                 |
|   | 石油ガス譲与税   | 石油ガス譲与税法 § 7  | 石油ガス税法 § 10     |
|   | 自動車重量譲与税  | 自動車重量譲与税法 § 7 | 自動車重量税法 § 7     |
| 方 | 自動車取得税    | 地方税法 § 699    | 地方税法附則 § 32     |
|   | 軽油引取税     | 地方税法 § 700    | 地方税法附則 § 32 の 2 |

(出典) 財務省ホームページ(財政制度等審議会提出資料)

巻末表5 (目)で1000億円を超える地方公共団体向け補助金等(一般会計)

単位:億円

| 順位 | 補助金等名                | 2002年度<br>予算額 | 社<br>保 | 文<br>教 | 公<br>共 | 地方財政法<br>区分 |
|----|----------------------|---------------|--------|--------|--------|-------------|
| 1  | 義務教育費国庫負担金           | 29,128        |        |        |        | 国庫負担金       |
| 2  | 老人医療給付費負担金           | 21,018        |        |        |        | 国庫負担金       |
| 3  | 療養給付費等負担金            | 16,409        |        |        |        | 国庫負担金       |
| 4  | 生活保護費負担金             | 13,751        |        |        |        | 国庫負担金       |
| 5  | 老人保健医療費拠出金負担金        | 9,542         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 6  | 下水道事業費負担金            | 9,312         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 7  | 介護給付費負担金             | 9,040         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 8  | 児童保護費等負担金            | 7,509         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 9  | 財政調整交付金              | 4,478         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 10 | 児童扶養手当給付費負担金         | 2,582         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 11 | 老人保健医療費拠出金財政調整交付金    | 2,386         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 12 | 介護給付費財政調整交付金         | 2,280         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 13 | 公営住宅建設費等補助           | 2,049         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 14 | 廃棄物処理施設整備費補助         | 1,771         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 15 | 介護納付金負担金             | 1,764         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 16 | 公営住宅家賃対策等補助          | 1,555         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 17 | 公立養護学校教育費国庫負担金       | 1,436         |        |        |        | 国庫負担金       |
| 18 | 水道施設整備費補助金           | 1,421         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 19 | 在宅福祉事業費補助            | 1,147         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 20 | 社会福祉施設等施設整備費補助金      | 1,115         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 21 | 農業集落排水事業費補助          | 1,091         |        |        |        | 国庫補助金       |
| 22 | 原爆被爆者手当交付金           | 1,063         |        |        |        | 国庫委託金       |
|    | 合計(A)                | 141,819       |        |        |        |             |
|    | うち社会保障関係費(A1)        | 95,477        |        |        |        |             |
|    | うち文教及び科学振興費(A2)      | 30,564        |        |        |        |             |
|    | うち公共事業関係費(A2)        | 15,778        |        |        |        |             |
|    | 一般会計地方公共団体向け補助金総額(B) | 173,478       |        |        |        | (B)に占める割合   |
|    | うち社会保障関係費(B1)        | 100,872       |        |        |        | 58.1%       |
|    | うち文教及び科学振興費(B2)      | 34,158        |        |        |        | 19.7%       |
|    | うち公共事業関係費(B3)        | 30,719        |        |        |        | 17.7%       |
|    | 主要三経費合計(BB)          | 165,749       |        |        |        | 95.5%       |
|    | (A)/(B)=81.8%        |               |        |        |        |             |
|    | (A1)/(B1)=94.7%      |               |        |        |        |             |
|    | (A2)/(B2)=89.5%      |               |        |        |        |             |
|    | (A3)/(B3)=51.4%      |               |        |        |        |             |
|    | (A)/(BB)=85.6%       |               |        |        |        |             |

・国庫補助金は、所管省庁が政策的にも必要であり、その性格上も基本的には国庫負担金として区分・整理すべきものであるとして、地方分権推進委員会に「一部未整理」と報告されたものである。

・計数は、四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないことがある。

(資料) 地方分権改革推進会議提出資料(財務省主計局)を利用し、作成。

**巻末図1 公債発行額の推移（平成15年度予算）** 21頁参照

(出典) 財務省主計局「我が国の財政事情について」 p.4

財務省ホームページ(平成15年度予算案関係資料) <http://www.mof.go.jp/seifuan15/yosan005.pdf>

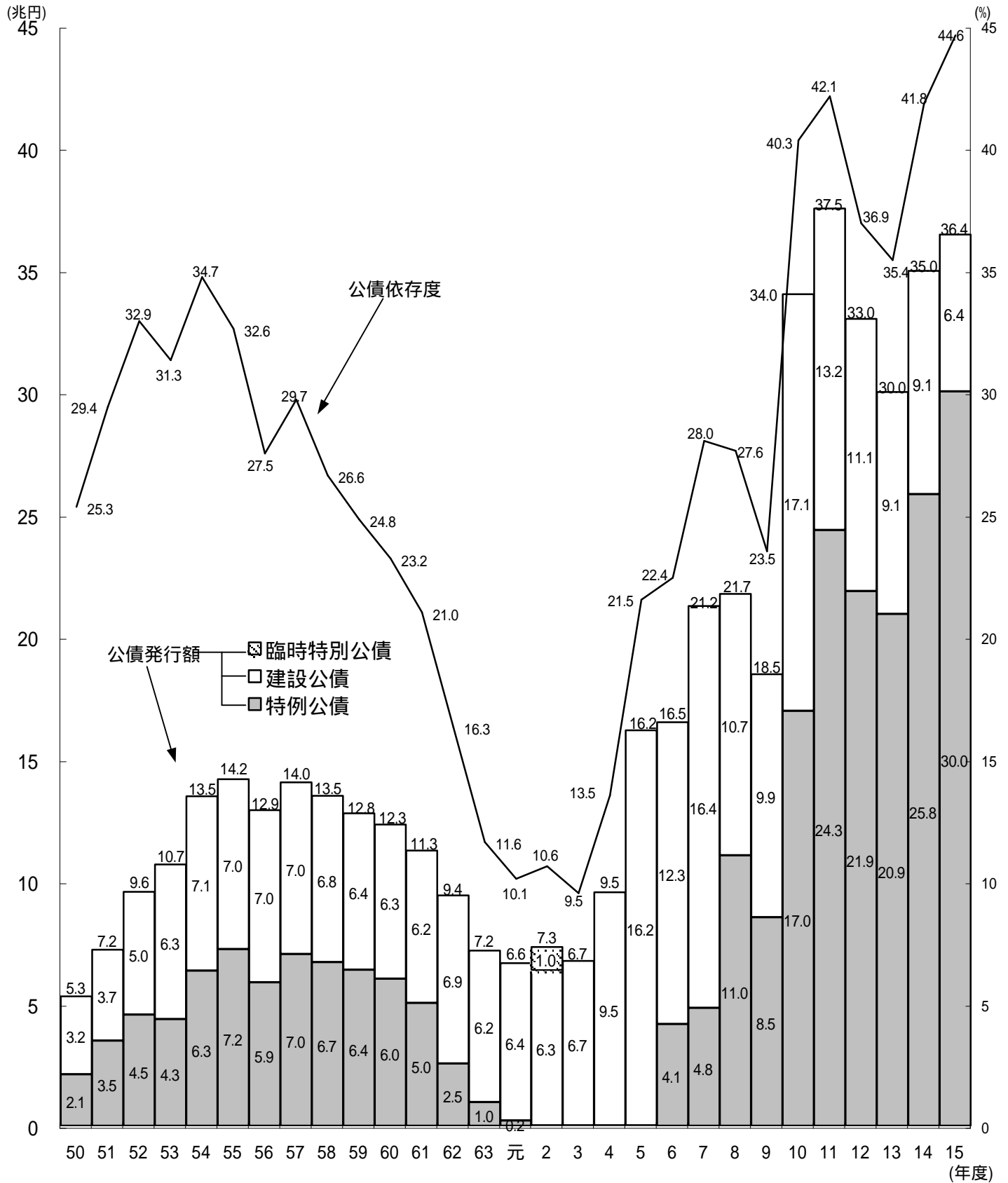
**巻末図2 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移** 22頁参照

(出典) 同上 p.5

**巻末図3 公債残高の累増(平成15年度予算)** 23頁参照

(出典) 同上 p.6

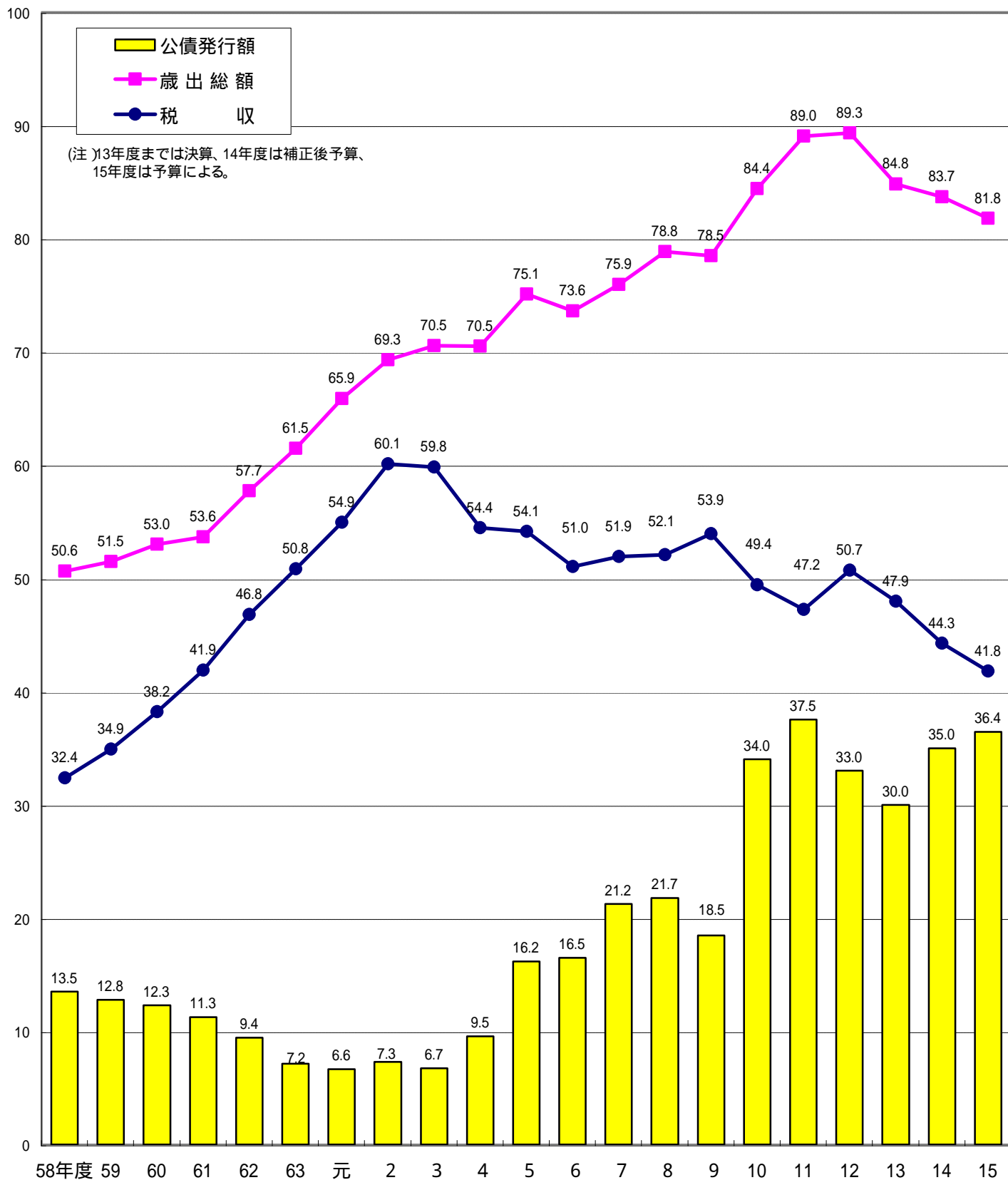
# 公債発行額の推移 (平成15年度予算)



(注) 3年度までは決算、14年度は補正後、15年度は予算。

(兆円)

# 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



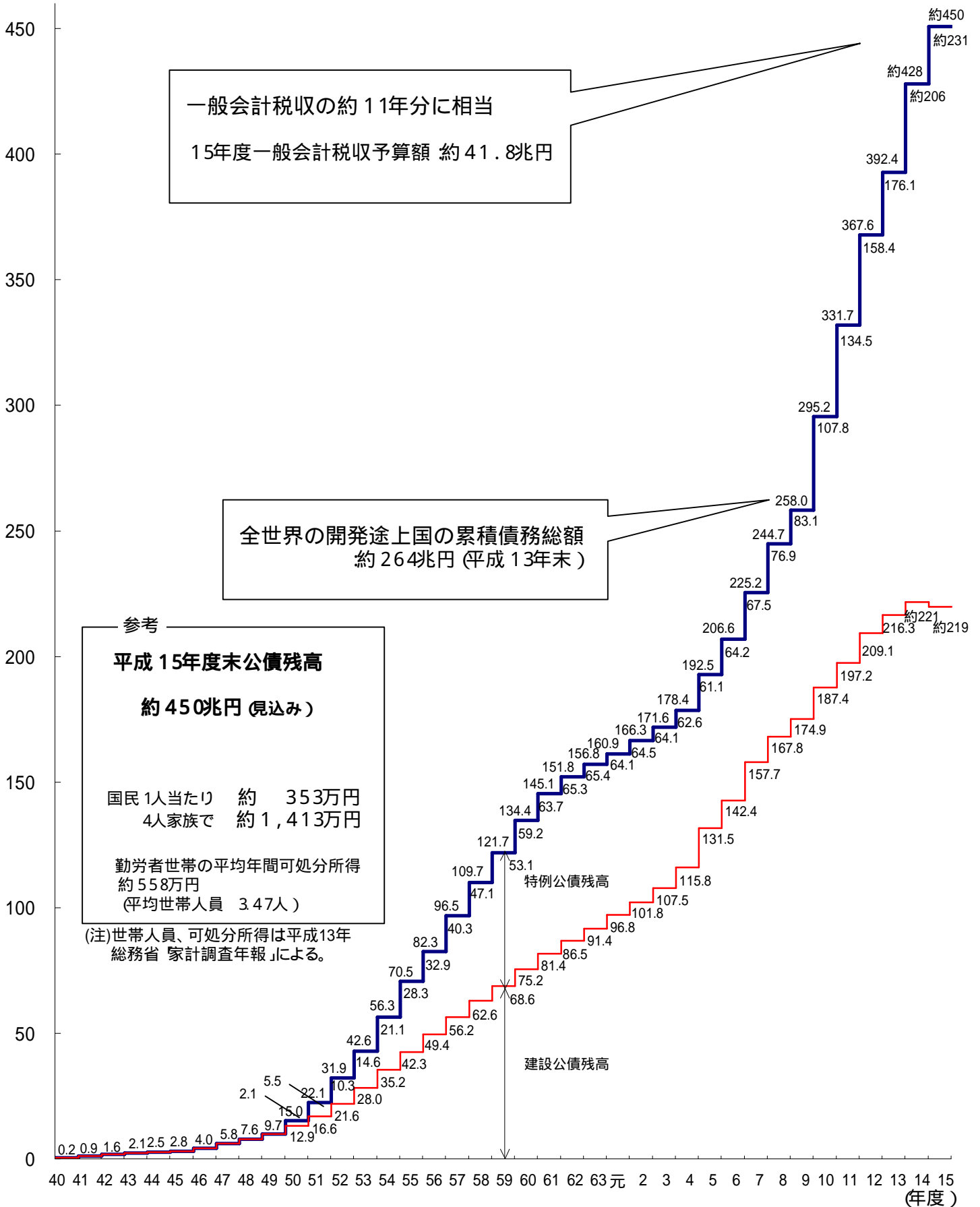
(注) 13年度までは決算、14年度は補正後予算、15年度は予算による。

|            |       |       |       |       |               |
|------------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| 名目GDP (兆円) | 289.5 | 387.8 | 487.5 | 513.2 | 498.6         |
|            |       |       |       |       | (15年度は、政府見通し) |

(注) 平成11年度以降、国・地方あわせて平年度で6兆円を超える恒久的減税を実施。

# 公債残高の累増 (平成15年度予算)

(兆円)



(注)1. 公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、14年度、15年度は見込み(14年度は15年度借換国債の14年度における発行予定額(約9兆円)を含む)  
2. 特例公債残高は、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債を含む。