



JRI news release

2004年度予算の評価と課題

- 地方分権改革推進のための補助金改革の方向性 -

2003年12月25日

(株)日本総合研究所

調査部

経済・社会政策研究センター

<http://www.jri.co.jp/>

（会社概要）

株式会社 日本総合研究所は、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す知識エンジニアリング企業です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称：株式会社 日本総合研究所（<http://www.jri.co.jp>）

創 立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：3,429名

社 長：奥山 俊一

理事長：柿本 寿明

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700（代）

大阪本社：〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111（代）

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願い致します。

調査部 経済・社会政策研究センター 湯元

(tel: 03-3288-4737 e-mail: yumoto.kenji@jri.co.jp)

経済・社会政策研究センター 蜂屋

(tel: 03-3288-4522 e-mail: hachiya.katsuhiko@jri.co.jp)

< 要約 >

1. 2004年度に、プライマリー・バランスはわずかに改善

・2004年度予算は、一般会計予算規模が前年度比ほぼ横ばい、財政投融资計画が同1割以上のマイナス、地方財政計画が2%近いマイナスとなるなど3年連続の緊縮型予算に。

・ただし、国債発行額は37兆円近くに及び、特別会計を通じた借金返済の繰り延べ(隠れ借金)の影響を考慮すると、実質的には38兆円を超えることに。

・国・地方の長期債務残高(2004年度末見込み)は、719兆円と2003年度補正後見込み対比24兆円の増加、名目GDP比率は143.6%と主要先進諸国中、最悪の状況が持続。

・2004年度の地方財政計画において公共事業や公務員給与などの歳出削減が見込まれており、地方の財源不足はやや改善の方向。このため、2004年度の国と地方のプライマリー・バランス(基礎的収支)赤字は、▲25.5兆円(名目GDP比5.1%)と前年度(▲26.9兆円、同5.4%)対比、わずかながら改善すると予想される。

2. 険しい財政健全化への道のり

・もっとも、自民党マニフェストの公約でもある、2010年代初頭までにプライマリー・バランスを黒字化するとの目標は、このままでは達成が極めて困難と判断される。その理由は、以下の通り。

デフレ下での歳出削減幅を大きく上回る税収の減少・低迷

2004年度の歳出(一般会計+普通会計、国債費、公債費、移転部分を除く)を2001年度と比較すると、歳出削減幅は▲3兆円に止まる一方、税収の減少は▲9兆円。このことは、歳出削減が切り込み不足である一方、デフレに歯止めがかからない状況下で財政バランスを改善させることがいかに困難かを物語るもの。

持続する社会保障関係費の増加

高齢化に伴う自然増の影響で、年金、医療等の社会保障関係費が2001年度対比、2.2兆円増加。2004年度予算では、年金の物価マイナス・スライド(▲0.2~▲0.3%)、医療の診療報酬引き下げ(薬価部分のみ▲1%)が実現したものの、歳出抑制効果は1千億円強に止まる。年金・医療制度の抜本改革なくして、膨張する社会保障費に歯止めをかけることは困難。

不徹底に終わった三位一体改革

2004年度予算では、小泉首相指示による1兆円の補助金縮減策が盛り込まれたが、その規模、内容ともに不十分。今回の補助金改革は、数字合わせと税源移譲を巡る国と地方の対立に矮小化。1兆円のうち国と地方の歳出削減に結びつくのは、その3分の1程度に止まる。また、地方に歳出削減を促すことで地方交付税を1兆円近く削減したことは一定の評価ができるものの、交付税制度の抜本的な改革が先送りされている点は問題。

3. 増税路線への転換には国民的議論が不可欠

・このような状況下、2004年税制改正では、家計部門に対して総額1兆円近い税負担の増加が決定(もっとも、企業部門への減税とネットで見れば小幅増税に止まる)。

・2005年度以降については、定率減税(減税規模3.3兆円)の段階的縮減の検討や2007年度以降の消費税引き上げ(1%で2.5兆円規模の増税)検討が表明され、近い将来の増税路線への転換の可能性が示唆されている。

・確かに、中長期的にみれば主要先進国中、最も早いスピードで高齢化が進行するわが国において国民負担の欧州諸国並みの水準への引き上げは避けられない課題。

・しかし、そうした方向への路線転換に対する国民の理解・納得を得る努力は依然不十分であり、国民的議論をさらに深める必要。小泉政権としては、下記の点に十分留意しつつ、国民への理解を求めていく必要。

増税への路線転換のタイミングについては、実質成長率ではなく、デフレからの脱却に目途がついた時点(例えば、自民党マニフェストに記されている名目成長率2%以上が持続的に達成できる環境が整ったと判断できる時点)とする。

道路公団改革を巡る混乱に象徴される通り、わが国に必要な社会資本のインフラ整備水準について意見が分かれており、この国民的合意を早期に得ること。

年金・医療など社会保障を巡る受益と負担の関係について、わが国は高福祉・高負担か低福祉・低負担かあるいはその中間を目指すのか、国民に明確な選択肢を示した上で、合意を得る努力が必要。そのためには、今回の改革で曖昧となった実質国民負担率のあるべき水準についての幅広い議論が不可欠。

国として最低限保障すべきナショナル・ミニマムの水準を明確に示すと同時に、地方が住民の合意を得つつ、独自の裁量で負担と給付水準を決定し、多様な行政サービスを提供できる新たなシステムの構築を急ぐこと。

平成16年度予算の評価

1. 評価できる点

- (1) 2002年度補正予算、14年振りに追加国債発行による景気対策盛り込んでいない点は画期的。
- (2) 地方財政計画における歳出削減を促し、0.9兆円の地方交付税削減を実現した点は、ようやく膨張する地方交付税に歯止めがかかったという点で一定の評価。
- (3) 国と地方のプライマリー・バランス赤字、小泉政権下で初めて減少(▲1.4兆円と推計)に転じた可能性。
- (4) 財政投融资計画、前年度比▲12.5%、ピーク比半減は一定の前進と評価。
- (5) 予算の重点配分、科学技術、都市型公共事業で一定のメリハリをつけている点、「政策群」、「モデル事業」の導入等の新しい試みは、一定の評価。

2. 評価できない点

- (1) 自賠責保険特別会計、地方交付税交付金特別会計への借金返済繰り延べなど隠れ借金的手法により、国債発行額を1.7兆円圧縮しているが、これを勘案すると、実質的な国債発行額は38.3兆円と過去最高水準に。
- (2) 1兆円の補助金改革は、財政赤字削減に結びつく部分は、3分の1の3500億円程度に止まる。地方交付税制度の抜本改革は先送りに。
- (3) 年金、医療等の社会保障費の圧縮は不十分。年金の物価マイナス・スライドは1年分(0.2～0.3%)に止まり、過去3年分のスライドは凍結。診療報酬の引き下げも本体部分(医療行為)の改定は見送られ、薬価部分のみの1%引き下げに終わり、トータルの歳出削減効果は1200億円程度に止まった。
- (4) 1.7兆円の特設法人向け財政支出の削減は、独立行政法人へ移行した特設法人向けをカウントすると、わずか400億円程度に止まり、実質的に削減が進んでいない。
- (5) 財投改革に伴う預託金の郵貯への返済が前年度対比13兆円増加しているが、その大半(11兆円)は、財投債の追加発行、しかも経過措置に伴う郵貯引き受けでなされており、実質的に郵貯マネーの還流は進んでいない。

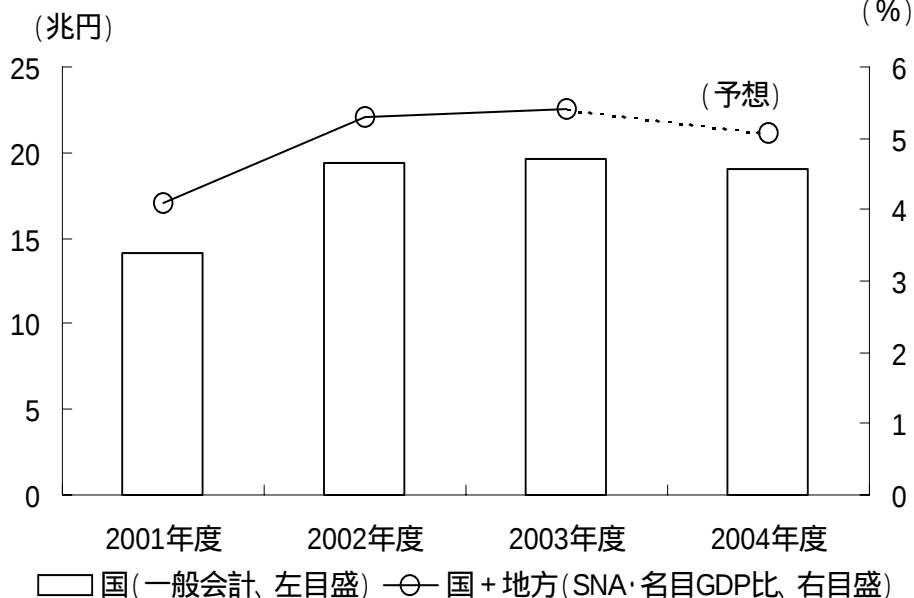
改善遅れるプライマリー・バランス

1. プライマリー赤字は若干縮小

・2004年度の国と地方のプライマリー・バランス（基礎的収支）赤字は、▲25.5兆円（名目GDP比5.1%）と前年度（▲26.9兆円、同5.4%）対比、わずかながら改善すると予想される。

・もっとも、このペースでは、2010年代初頭までにプライマリー黒字化するとの目標の達成は困難。

（図表）プライマリーバランス赤字の推移

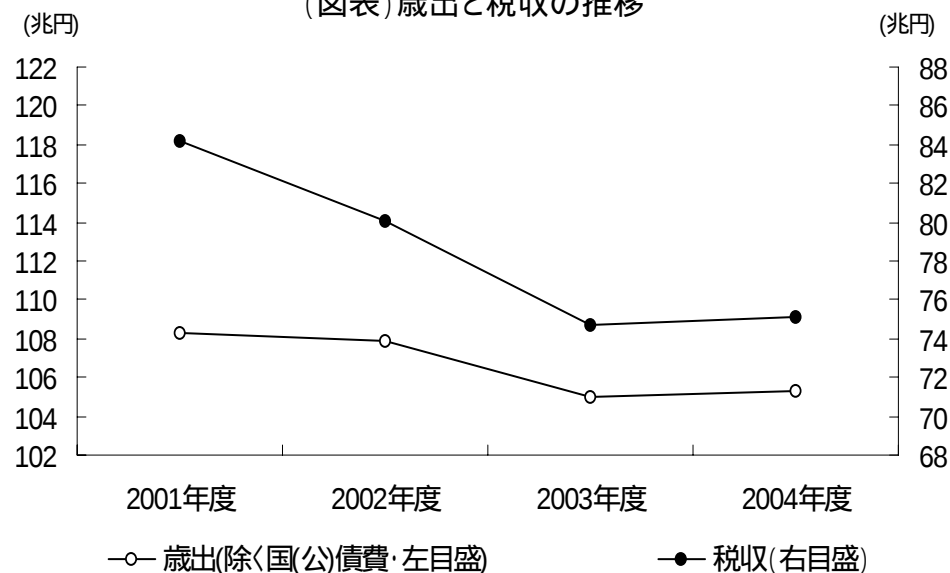


2. 財政健全化が進まない背景

(1) 税収の落ち込み

2001年度以降の歳出と税収の推移をみると、01年度から04年度間の厳しい歳出削減によって、歳出（一般会計＋普通会計、国債費、公債費を除く、移転部分を差引）が▲3兆円減少している一方で、税収が▲9兆円減少。

（図表）歳出と税収の推移



（注1）国は一般会計、地方は普通会計

（注2）歳出＝国の歳出（除く国債費）＋地方の歳出（除く公債費）－地方交付税－地方特例交付金－国庫支出金－直轄事業負担金

（注3）国は2001・02年度決算、2003・04年度当初予算。

地方は当初計画。

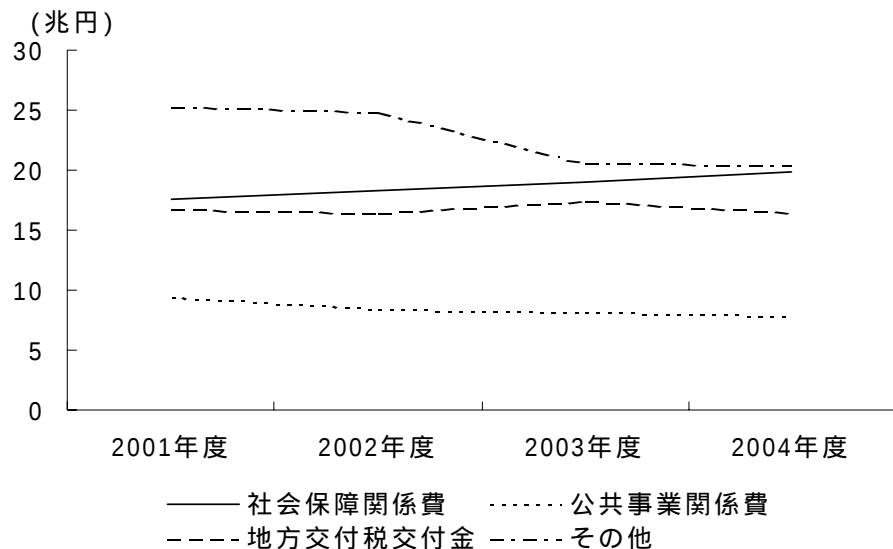
（注4）税収＝国税＋地方税＋地方譲与税

改善遅れるプライマリー・バランス

(2) 社会保障給付の増大

2001年度から2004年度の一般会計歳出の内訳の推移をみると、公共事業関係費が▲1.6兆円、その他(公共投資・社会保障以外の一般歳出)が▲4.8兆円削減される一方、地方交付税交付金は横這い(▲0.2兆円)、社会保障関係費は2.2兆円の増加となっている。

(図表) 一般会計歳出(国債費を除く)内訳の推移



・今後、社会保障給付費の増大は不可避であり、税収が伸び悩む下で、財源確保に向けて税負担、社会保障負担の引き上げが既定路線になりつつある状況。

・しかしながら、国民負担引き上げには、給付の効率化が前提条件。給付費の増大を抑制する努力を怠ったまま、国民負担引き上げのみ先行させることは国民にとって到底受け入れられない。

・この点、2004年度予算での給付費抑制努力は、不十分と言わざるを得ない。

年金の物価スライド

今年分(▲0.2%～▲0.3%)のみ実施。凍結されている過去分(累積で▲1.7%)の実施は見送り。

医療費抑制

薬や機材などの公定価格を1.0%引き下げるものの、医師に対する報酬は据置。医師への報酬を含めて全体で2.7%引き下げられた昨年と比べて後退。

改善遅れるプライマリー・バランス

(3)不徹底に終わった三位一体改革

2004年度予算では、小泉首相指示による1兆円の補助金縮減策が盛り込まれたが、その規模、内容ともに不十分。今回の補助金改革は、数字合わせと税源移譲を巡る国と地方の対立に矮小化。1兆円のうち国と地方の歳出削減に結びつくのは、その3分の1程度に止まる。

地方に歳出削減を促すことで地方交付税を1兆円近く削減したことは一定の評価ができるものの、交付税制度の抜本的な改革が先送りされている点は問題。

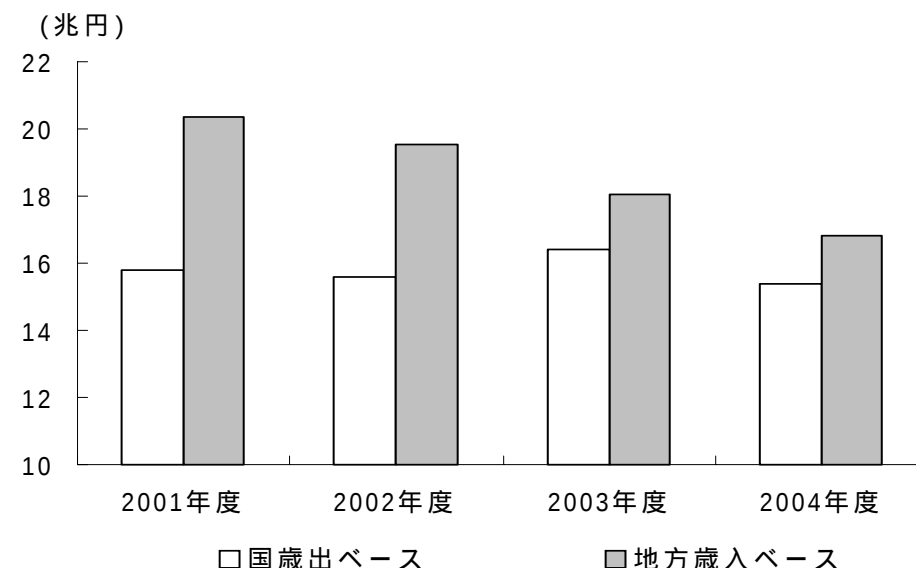
(図表) 補助金の削減と財源手当の規模

億円	
補助金縮減規模	10,300
財源手当	6,558
所得譲与税の創設	4,249
特例交付金による措置	2,309
財源手当なし	3,742

(図表) 補助金の削減の概要

億円	
義務教育費国庫負担金の税源移譲	2309
奨励的補助金の削減	2643
公共事業関係の補助金	4527

(図表) 地方交付税交付金と地方交付税の推移



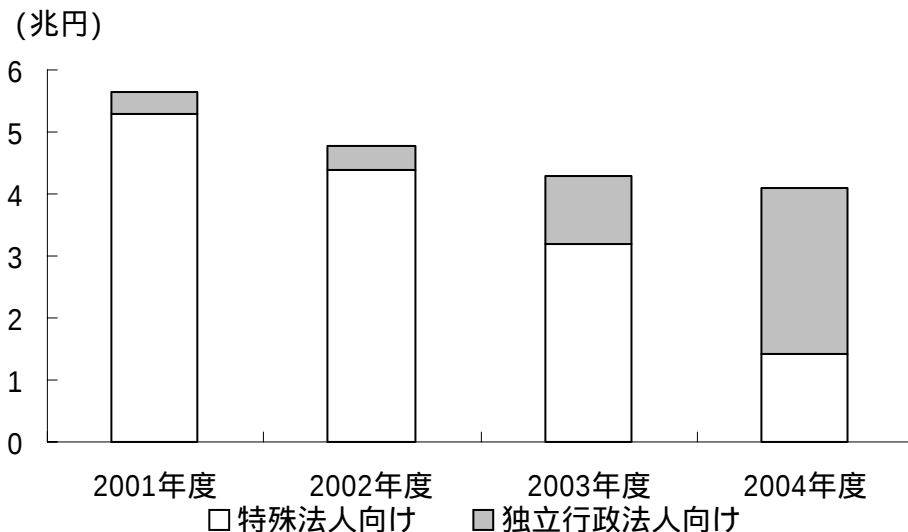
(注) 地方交付税交付金は国の歳出。地方交付税は地方の歳入。

進展遅れる特殊法人・財投改革

1. 特殊法人等の独立行政法人化

特殊法人向けの財政支出は、一般会計と特別会計合計で1兆7537億円削減。しかしながら、これは独立行政法人に衣替えする特殊法人等を除いた数字。新たに設立される独立行政法人にも財政支出が行われるため、歳出の削減にはあまり寄与しない。2004年度には独立行政法人向け財政支出が2兆6904億円に上ることから、歳出の抑制は400億円程度に止まる。

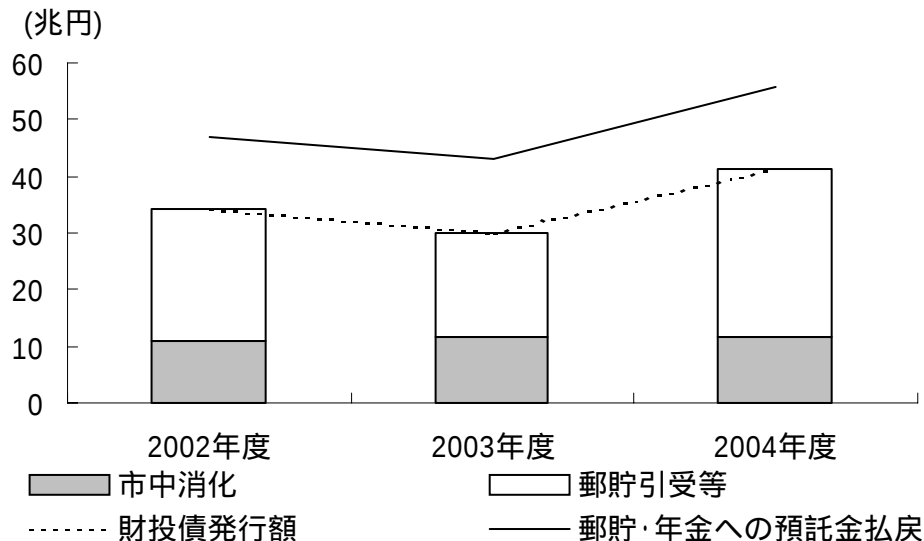
(図表) 特殊法人と独立法人向け財政支出額の推移



2. 郵貯資金の民間部門への還流

財投改革に伴う預託金の郵貯への返済が前年度対比13兆円増加しているが、その大半(11兆円)は、財投債の追加発行、しかも経過措置に伴う郵貯引き受けでなされており、実質的に郵貯マネーの還流は進んでいない。

(図表) 財投債発行額とその引受先および預託金払戻額の推移



進展しない財政構造改革

1. 2004年度予算への期待と評価

・現在の財政には、2つの方向性が期待。

プライマリー・バランスの赤字を最小限に止め、将来的に黒字に転換する。

資源配分の効率化を通じて経済の活性化に資する。

・以上を踏まえると、現在の財政で行うべきは、歳出規模の単なる削減でも、財政政策でもなく、限られた財源を有効に活用できる効率的な財政システムの構築。

・この点、2004年度予算では、地方分権改革の推進を通じて効率的な財政システムの構築を目指す、いわゆる「三位一体改革」が最重要政策。その一環として、1兆円の補助金改革が焦点に。

・しかしながら、補助金の見直し結果は、財政システムの効率化には程遠い内容。

・もっとも、2004年度予算では、規模が小さく効果も未知数ながらも、財源の効率的配分や行政サービスの効率的提供に向けて「政策群」や「モデル事業」といった新たな施策が試みられており、この点は評価。

2. 1兆円の補助金削減

・三位一体改革では、2006年度までに4兆円の地方自治体向け補助金の削減が目標に（「基本方針2003」）。このうち、1兆円分の縮減を来年度実施。

(1)「基本方針2003」および概算要求基準に基づく削減（4500億円程度）

(2)1兆円削減を目指した更なる取り組み（5250億円程度）

(図表) 省庁別補助金見直し額

	総額	基本方針等に基づく当初の見直し計画	
			1兆円に向けた追加分
内閣府	110	50	60
総務省	40	20	20
文部科学省	2640	2450	190
厚生労働省	2540	390	2150
農林水産省	800	360	440
経済産業省	120	30	90
国土交通省	3250	1040	2210
環境省	170	80	90
警察庁	300	300	0
合計	9970	4720	5250

補助金1兆円縮減結果の評価

地方分権改革の推進、プライマリー均衡化のどちらの達成にも不十分

(1) 地方の裁量拡大に繋がらない補助金が税源移譲

・義務教育費国庫負担金のうち税源移譲される退職金に対する補助金は、政府の債務であり、地方の裁量拡大には繋がらないもの。単なる債務の付けまわしでしかなく、三位一体改革の趣旨から外れる。

・地方による義務教育費国庫負担金の一般財源化(税源移譲)要望の意図は、教育内容の充実に向け、小人数クラス編成などの施策をより自由に行えるよう、教職員の配置や給与水準に対する規制を撤廃すること。

・退職金に対する補助金を削減する場合、全ての地方自治体が所要の財源を確保できるよう、税源移譲ではなく地方交付税にすべき。

(2) 地方の裁量拡大に繋がる補助金の縮減が不十分

・地方分権推進とそれに伴う地域間格差拡大等の弊害を比較考量すると、補助金の縮減は公共事業関連の中心に推進すべき。これは、公共事業が全国レベルでの公平性よりも事業自体の効率性が重要であるのに対し、義務教育や福祉事業は、事業自体の効率性よりも全国レベルでの公平性がより重視されるため。

・確かに、今回の縮小総額に占める公共事業関係の比率(1兆円中4500億円程度)は、地方向け補助金全体(20.4兆円)に占める公共事業向け(5.1兆円)の比率に比べて高いものの、受益と負担の関係の明確化に根ざした地方分権改革の推進を目指すのならば、全廃をも視野に入れた徹底的な見直しが筋。

(3) プライマリ - 均衡の達成には力不足

・現在のようなプライマリー赤字下では、一国の財政の健全化も三位一体改革の目的の一つ。

・事業の性格(効率重視か公平重視か)を勘案すると、義務教育や福祉事業向け補助金の縮減にあたっては、財源手当が不可欠であることから、こうした事業向けの補助金の縮減はプライマリー赤字の解消に直接的に寄与しない。

・したがって、プライマリー赤字縮減の観点からも、公共事業関連の補助金を中心にした縮減が求められる。今回の縮減規模では、2010年代初頭でのプライマリー赤字(2003年度名目GDP比5.4%)の解消という政府目標の達成には不十分。

補助金縮減の必要性和留意点

・今回の改革が、三位一体改革の目的に照らして中途半端に終わった主因は、補助金の選定基準が補助率の低いものや一定期間経過したものといった外形的なものに止まり、補助金縮減の必要性や国と地方の役割分担のあり方を踏まえた選定基準について、曖昧にされたままである点。

1. 補助金縮減の必要性

補助金縮減は以下の問題を回避するために必要。

(1) 財政支出の効率性を損なう

わが国のような定率補助金(歳出額の一定割合を補助する補助金)は、地方自治体(地域住民)の予算制約の傾きの変化を通じて、私的財と公共財の配分比率に影響を与えることから、地域住民の満足度(効用)の観点から財政支出の効率性を損なう。

(2) 地方の裁量の範囲を狭める

統一的な基準・規格に基づいて補助金が支払われるため、地方の裁量の範囲が狭まり、地域独自の事情が地方自治体の提供する行政サービスに反映され難くなる結果、行政サービスが過剰となったり、的外れになるという弊害が指摘。

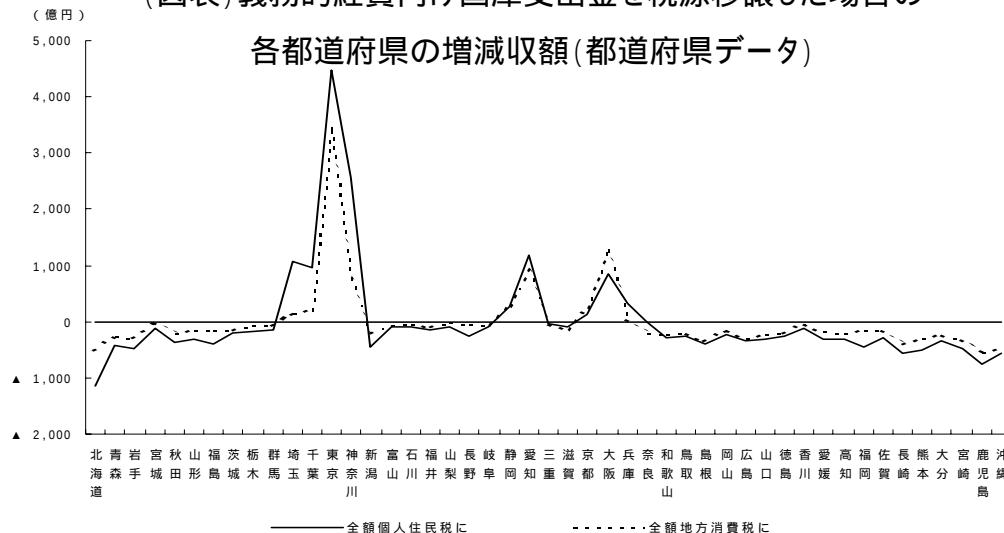
2. 地域間格差の拡大

・もっとも、補助金縮減によって地方の裁量は拡大するものの、同時に、地域間の行政サービス格差の拡大が懸念。

・補助金縮小分と同額を税源移譲する場合、大都市圏の税源はより豊かに、地方の税源はより乏しくなる可能性。

・地域間格差の小さい義務的経費向け国庫支出金を、地域偏在の小さい地方消費税に移譲する場合でも、地域間の税収格差は拡大

(図表) 義務的経費向け国庫支出金を税源移譲した場合の



原点に立ち帰った議論を

3. 縮減対象の選定基準

前ページの議論を踏まえると、今求められるのは、まさに、国と地方の関係に関する原点に立ち帰った議論であり、補助金の縮減対象の選定にあたっては、以下の三つの視点が不可欠。

(1) 事業の必要性

・現在、地方の行っている事業のうち、そもそも継続する必要があるか否かを、最初に問う。

・この点に関し、既存の事業規模を前提に全額一般財源化(税源移譲)するとの議論は、プライマリー均衡下では成立するものの、プライマリー赤字下では成立しない。

・継続の必要性の乏しい事業に対する補助金は財源の手当をせずに縮減するのが本来。地方は、事業の継続を望む場合、自らの裁量と責任で地方債の発行や地方税の増税で対応すべき。これは、地方分権の精神に合う。

【例】公共事業関連の補助金全般(注)

(注) そもそも、公共事業関連の補助金の主な財源が、事実上、建設国債である点を勘案すると、全額税源移譲では帳尻が合わない。

(2) 事業内容への国の関与の度合い

・継続する必要がある事業のうち、国が関与すべき事業と関与すべきでない事業を峻別する。地方のできる事業であっても、国が関与すべき事業については、引き続き国の責任で実施。

【例】生活保護など全国統一的な基準が求められる事業

(3) 地方に委ねることによる弊害の度合い

・財源調達まで地方に委ねることが最善とは限らない。地方が行う事業のうち、次のような事業の財源については、税源移譲ではなく、地方交付税(または交付金)で賄う。

純粋公共財の性格が強いため、理論上、地方に任せると供給量が最適な量より少なくなる可能性のある事業

【例】義務教育費国庫負担金

公平性の観点から過度の地域間格差が望ましくない事業

【例】義務教育費国庫負担金

今回の補助金改革は三位一体改革の入り口。今後、残り3兆円の補助金縮減にあたっては、個々の補助金について、上記の視点に基づいて、ゼロベースで見直すべき。

まずは、国の将来ビジョンを

1. なぜ、地方分権改革か

・「地域間の均衡ある発展」(第1次全総)に象徴されるように、従来から多くの行政サービスにおいて地域間格差の是正が念頭におかれ、地方自治体が直接のサービス提供者であっても、その財源を国が補助金によって保障。

・しかしながら、地域行政に対するニーズの多様化や、一国のプライマリー赤字の深刻化のもとで、以下のような従来のシステムの弊害が無視できない状況に。

画一的な基準によって補助金が支給されるため、地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスの提供が困難に。その結果、余計な支出や、支出額の割に住民の満足度が高まらないといった非効率が発生。

受益と負担の関係が切り離されることによって、地域住民にとって行政サービスが「安価」に感じられることから、行政サービスの要不要や行政サービス提供の効率性に対する住民のチェックが甘くなる。

地域へ補助金を多く誘導する政治家が評価されるなど、政治・行政・経済など地域全体が補助金への依存体質に陥る。

以上の帰結としての地方歳出の肥大化が、一国のプライマリー赤字の一因と考えられる。

こうした弊害を解消し、地域のニーズに応じた最適な行政サービスを適切なコストで提供できる新たなシステムの構築するために、地方分権改革の推進が求められる。

2. 地方分権化推進に向けて

・地方分権改革は、地方の多様性を活かせるシステムの構築。しかしながら、これには必然的に地域間格差の拡大が伴うことから、地方分権改革は、地方の多様性を活かすという方向性のもと、どこまで地域間格差が容認できるかという視点を念頭に進められるのが本来。

・国が関与すべき事業や過度の地域間格差が容認できない事業については、引き続き補助金や地方交付税によって必要財源を手当する必要。

・地方分権化には、国の関与すべき事業や過度の地域間格差を是正すべき事業を明確にする必要があり、そのためには、国の将来ビジョンが不可欠。