

わが国の財政のあり方と財政再建への道すじ

2006年3月

金 融 調 査 研 究 会

はじめに

国・地方を合わせて700兆円を超える公債残高を抱え、少子高齢化社会を迎える中、財政再建の必要性が各方面で議論されている。こうした状況を踏まえ、本研究会は、財政学者6名により、諸外国の財政再建への取り組みを検証し、今後のわが国の財政のあり方と財政再建への道すじについて検討してきた。また、歳出削減を伴う財政改革を行う場合には、財政支出による所得再分配機能が低下することも予想されることから、財政再建により、実質的な所得格差や地域間格差にどのような影響があるかについても議論した。本書はその主要な議論をまとめたものであり、多方面から、今後の財政改革のあり方について、意欲的な政策提言を述べている。

本書の構成は以下のとおりである。

まず、第1章で、わが国の財政の現状について概観した後、第2章では、1990年代の欧米主要国における財政再建の事例等を概観し、政策的含意を検討している。

次に、第3章では、近年の税制改革による歳入面への影響について分析し、望ましい歳入改革のあり方について検討している。

また、第4章では、財政再建を進める過程において金融政策との調整をどのように図っていくかについて、第5章では、国の財政再建を進めていくうえで地方財政をどのように見直していくかについて、それぞれ検討している。

最後に、第6章では、歳出・歳入一体改革について国民的議論が進められるように、歳出・歳入一体改革の手順の組み立て方、およびその選択肢の提示について検討し、第7章で全体のまとめを行っている。

本書は、財政学者による理論的な分析を基礎としているが、政府等における財政再建に関する実際の検討にも十分活用できるものと信じている。

金融調査研究会

第2研究グループ

主査 井堀 利宏

目 次

第1章	わが国の財政の現状	1
第2章	欧米主要国における財政再建の取り組み	5
第3章	歳入面から見た課題	11
第4章	今後の財政・金融政策のあり方	15
第5章	地方財政の見直し	19
第6章	2025年に向けての財政運営の戦略	27
第7章	まとめ	37

第1章 わが国の財政の現状

わが国の経済は、長期にわたる低迷を脱し緩やかな回復基調にあるが、財政は依然として厳しい状況にある。2005年度一般会計予算（補正後）では、87兆円の歳出規模に対し、税収で調達できる額はその半分程度の47兆円にとどまっている。一方、公債の新規発行額は33兆円台が予定されており、公債依存度は39%になる見込みで、危機的な財政状況が続いている（図1-1）。

わが国の財政状況の深刻さは諸外国と比較すると顕著である。わが国の財政は、1990年代に入って、バブル崩壊等から加速度的に赤字幅が拡大し、それに伴い債務残高も増加している。2005年度には、国・地方を通じる単年度財政赤字はGDP比△6%、年度末の長期債務残高は770兆円とGDP比で150%を超える水準、国民1人当たりでは600万円超に達しており、フロー、ストック両面で、主要先進國中、ワーストな財政状況が続いている（図1-2、図1-3）。

財政悪化の要因を歳出面と歳入面で分けて見てみると、まず、歳出面は、バブル崩壊後の不況期に採られた巨額の公共事業を中心とする累次の経済対策に伴う財政支出の拡大により、1990年代に公共事業費が増加した。また、近年では、高齢化の進展に伴い、社会保障関係費が増加傾向を辿り、一般歳出の4割を占めるに至っているほか、国債費や地方交付税等交付金も増加傾向が見られる（図1-4）。

このことは、新規国債発行額の内訳の推移にも表れている。公共事業費が増加した1990年代前半は、建設国債の発行額が増加したのに対し、90年代の終盤からは、公共投資の減少に伴って建設国債の発行額が小さくなる一方、社会保障関係費の増加等を背景に、赤字国債の発行額が増加している（図1-1）。

今後は、急速な高齢化の進展に伴って社会保障関係費が経済の伸びを上回って増大することが見込まれており、その抑制を図ることが課題となっている。

次に、歳入面に目を向けると、税収は、景気の低迷による税収の落ち込みに加え、近年の経済対策としての減税によりさらなる税収減を招いている。実際、所得税、法人税ともに税収が落ち込んでおり、一時は歳出の半分程度しか賄えていない状況にまで陥った（図1-5）。このため、歳出と歳入の差額を国債の発行で賄っているが、これが近年における赤字国債大量発行の原因となっている。

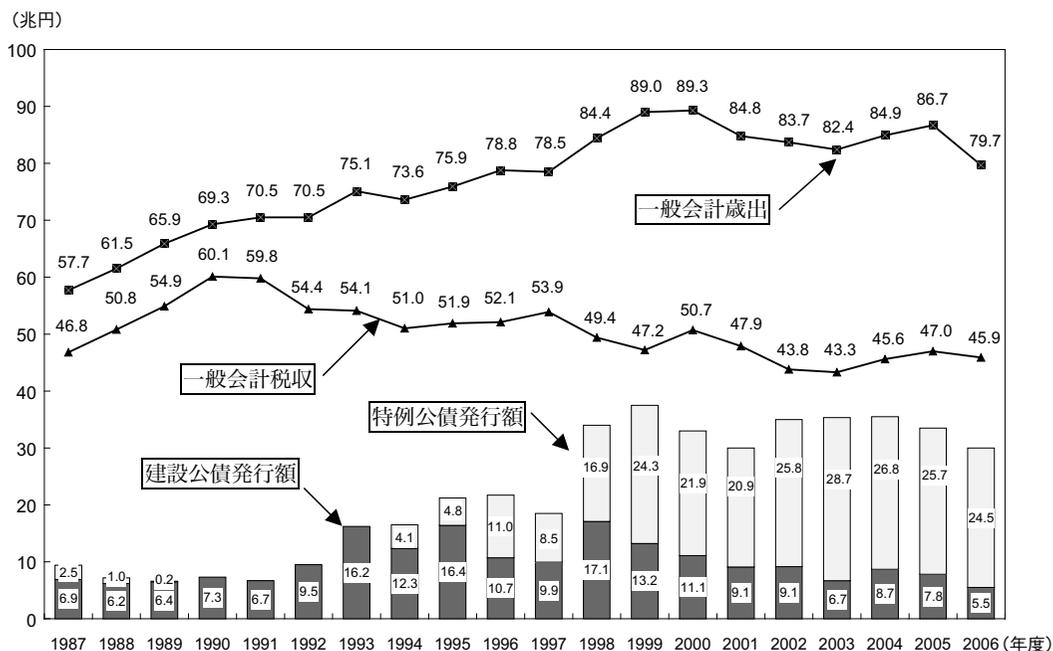
現時点では長期金利が低位に推移しているため、財政赤字の累増が経済に与えるマイナスの影響

響はそれほど顕在化していない。しかし、債務残高の上昇とともに金利上昇に対する脆弱性は年々高まっている。今後、金利上昇による利払費の増加が財政赤字をさらに拡大させ、それがリスク・プレミアムを拡大させるといった負のスパイラルに陥るのを回避するためにも、早急に財政健全化に取り組む必要がある。

こうした中、政府は、財政健全化に向けて一般会計総額や国債発行額を抑制した2006年度予算政府案を決定し、国会に提出した。一般会計総額は、地方交付税支出等を抑制したこと等により、8年ぶりに80兆円割れに抑制した。一方、歳入面は、景気回復による自然増収や定率減税の縮小により増収が見込まれることから、国債発行額は5年ぶりに30兆円を下回り、国債依存度も当初予算では4年ぶりに40%を下回った。また、2006年度税制改正大綱では、2006年分をもって定率減税を廃止すること等が謳われている。このように、政府は財政再建に向けて動き出しているが、国の基礎的財政収支（プライマリーバランス）は依然として11.2兆円の赤字であり、政府が掲げる2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化を実現するためには、さらなる財政改革が必要である。

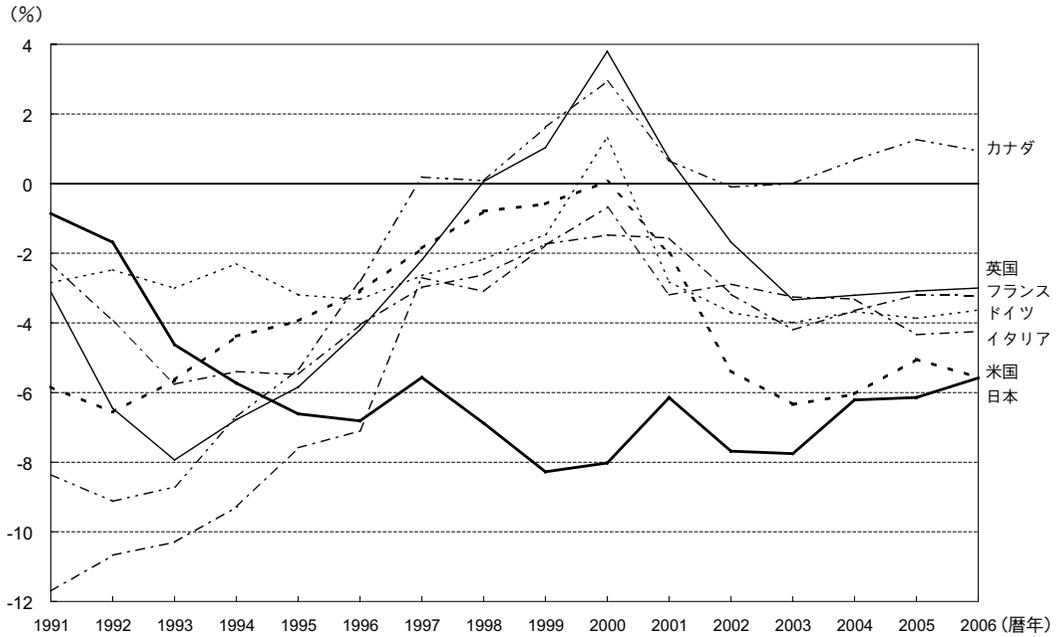
そこで本書では、こうしたわが国の財政の現状を踏まえ、そのあり方と財政再建への道すじを、欧米主要国の財政再建事例などを参考に検討していくこととした。

図1-1 国の一般会計歳出と一般会計税収・国債発行額の推移



(注) 2004年度までは決算額、2005年度は補正後予算、2006年度は予算案。

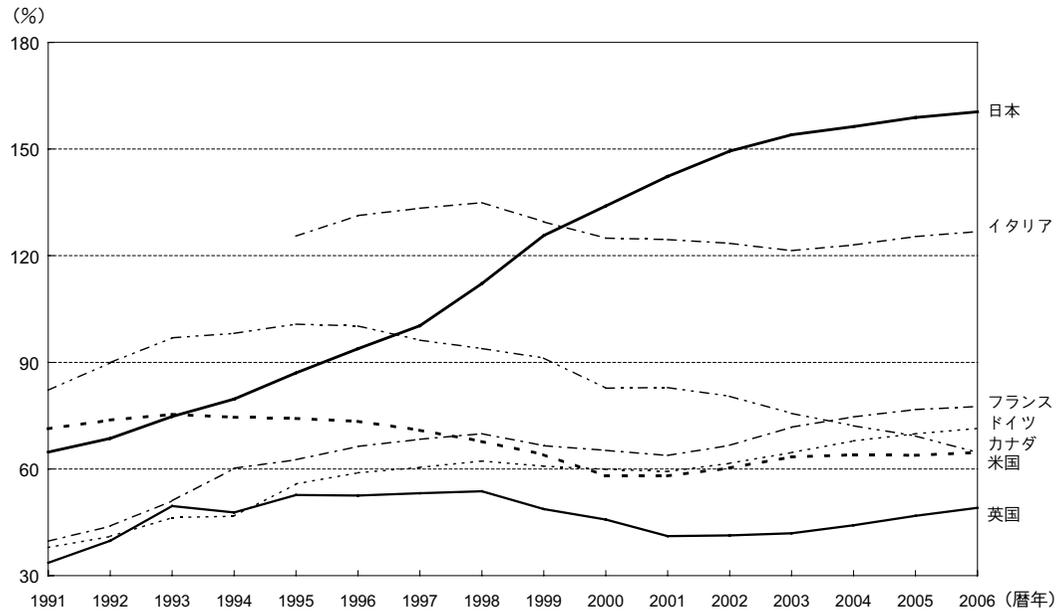
図 1-2 財政収支の国際比較 (対GDP比) (一般政府ベース)



(資料) OECD Economic Outlook No.78 (2005.12)

(注) 修正積立方式の年金制度を有する日本および米国は実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除いた値。

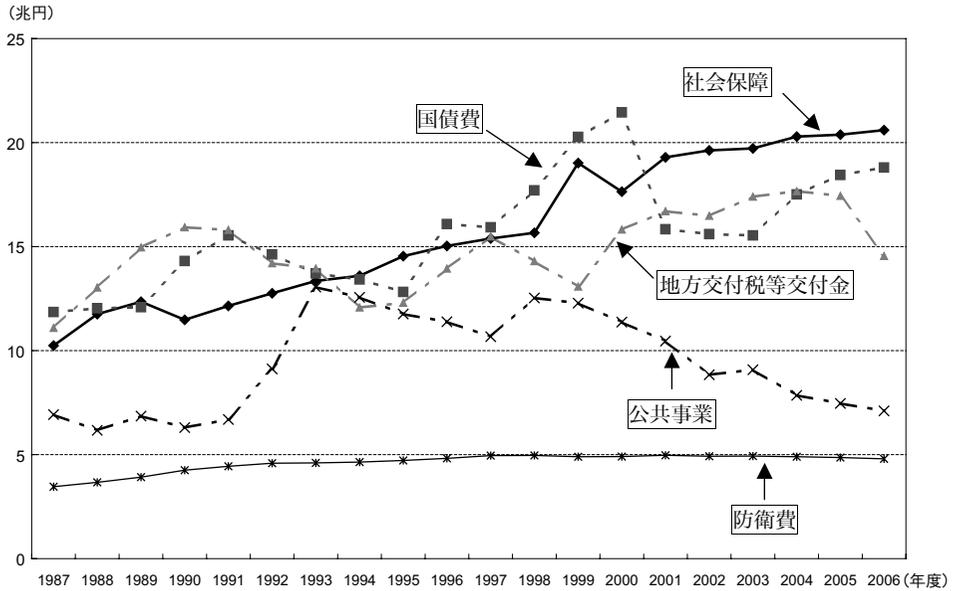
図 1-3 グロス債務残高の国際比較 (対GDP比) (一般政府ベース)



(資料) OECD Economic Outlook No.78 (2005.12)

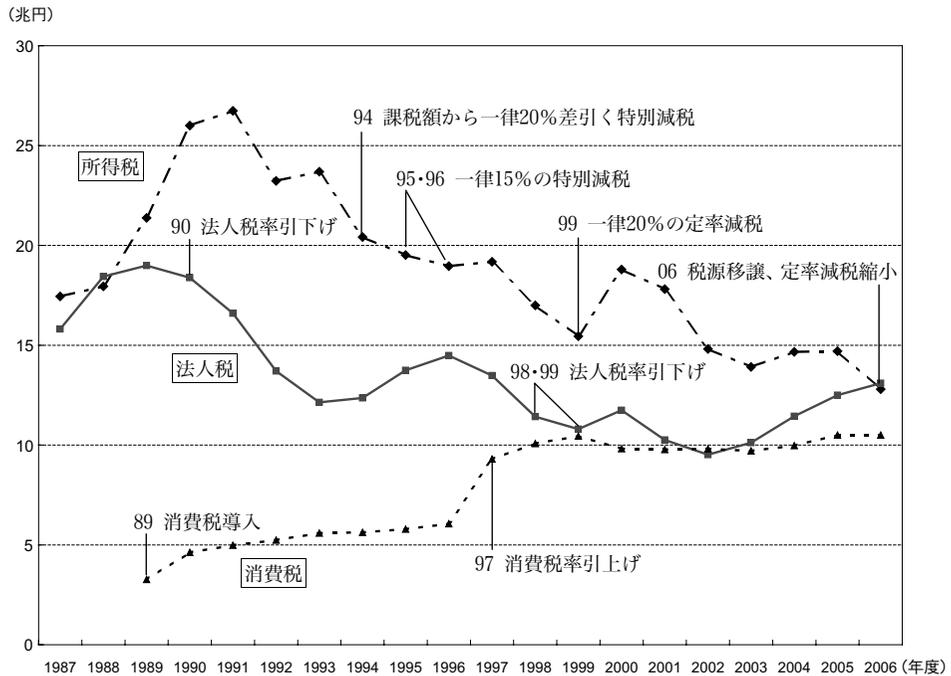
(注) 修正積立方式の年金制度を有する日本および米国は実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除いた値。

図1-4 主な歳出の推移（国の一般会計歳出）



(注) 2004年度までは決算額、2005年度は補正後予算、2006年度は予算案。
公共事業関係費は、災害復旧等事業費を除く。

図1-5 主な税収の推移（国の一般会計税収）



(注) 2004年度までは決算額、2005年度は補正後予算、2006年度は予算案。

第2章 欧米主要国における財政再建の取り組み

本章では、わが国における財政再建への道すじを検討する前段階として、1990年代の欧米主要6か国における財政再建事例を概観し、その政策的含意を検討することとしたい。

1. アメリカの財政再建

アメリカでは、1980年代に登場したレーガン政権の下、大幅減税の実施と軍事費の拡大等により、財政赤字が大幅に拡大した。このため、1985年に、5年間での財政収支の均衡を目標とする「グラム・ラドマン・ホリングス（GRH）法」が制定されたが、必ずしもうまく機能しなかった¹。

レーガン政権の財政再建における基本方針を踏襲したジョージ・H・W・ブッシュ政権では、1990年、GRH法の失敗からの教訓に基づき、向こう5年間にわたる歳出削減と増税を行う「包括財政調整法（OBRA90）」が制定された。OBRA90では、予算執行法として、①裁量的支出の各項目毎に上限を設定するCAP制、②義務的支出において歳入減や歳出増加を伴う法案・政策の策定時には補填策の導入を義務付けるPay-as-You-Go原則、という歳出抑制のための仕組みが導入された。結果的に、歳入増加が見込みを大幅に下回ったため、財政赤字削減見込みは達成できなかったものの、財政赤字そのものは削減された。

ブッシュ政権の財政再建における基本方針を踏襲したクリントン政権では、1993年、OBRA90の枠組みを1998年度まで延長するという「新しい包括財政調整法（OBRA93）」が制定された。さらに、1997年には、CAP制やPay-as-You-Go原則の適用期間を2002年度まで延長するとともに、2002年度の財政収支均衡を目指す財政調整法が制定された。そうした政策的努力に加え、情報通信（IT）産業の拡大や生産性の向上²等を背景にアメリカのマクロ経済が回復し税収が増加したこと、また、冷戦の終結で大幅に軍事費が削減できたこと等もあり、1998年度に財政収支の黒字を達成した。

2. カナダの財政再建

カナダは1990年代半ばまで財政赤字が続き、1995年には国債の格付が格下げされた。そのような中、1993年に誕生したクレティエン政権は本格的な財政再建を実施した。1996年までに連邦政

1 GRH法は、毎年度の財政赤字目標額を設定し、年度当初に財政赤字が目標額を一定以上上回ると見込まれた場合は、強制的に歳出削減を行うというものであったが、経済情勢の変動もあって、年度当初の見込みと実績が乖離したため、財政赤字の流れは止まらなかった。

2 生産性が伸びた背景としては、IT関連投資を主軸に設備投資が高い伸びを続けたこと、企業が好況下にも関わらず効率的な経営を心がけたこと、規制緩和の影響、等が挙げられる。

府の財政赤字を対GDP比3%に縮減することを公約として掲げ、そのために各年度の赤字削減目標額（デフィシット・ターゲット）を設定し、財政改革を強力に推し進めた。具体的には、企業課税強化等の歳入面の改革も行われたが、より重要な役割を果たしたのは歳出削減策、特に厳格な予算査定プロセスの導入である。まず、1994年に、一般支出削減のために既存政策の見直しを行う「プログラム・レビュー」³が導入された。1995年からは「支出管理システム」が導入され、各省庁に中期的な業務計画の作成を義務付け、新たな行政ニーズは優先度の低い既存プログラムからの資金再配分により対応することとされた。

これらを受けて、産業補助金の削減や政府企業の民営化・エージェンシー化、連邦公務員の削減等を実施した結果、先住民対策以外の全ての分野において歳出削減が行われた。また、このように歳出が削減される中で、連邦と州との関係も見直された。連邦政府から州政府への交付金のうち、医療・保険・高等教育向けの交付金と福祉・扶助向けの交付金を一本化して保険社会交付金（CHST）を創設するとともに、その用途について州の自由裁量の範囲を拡大する一方で、総額を減額した。

こうした歳出削減の結果、1994年に567億カナダドルあった歳出額は、1998年には474億カナダドルまで16%強減少した。そして、1997年度には対GDP比財政収支は単年度ベースで黒字が達成され、その後も黒字が続き、累積債務残高が毎年減少し続けるなど、極めて短期間での財政再建に成功している。

3. イギリスの財政再建

1979年に誕生したサッチャー政権は、行政改革を通じた歳出削減を実施した結果、1987年に財政収支黒字を実現したが、1990年代初めには景気後退に陥り、財政赤字が拡大した。

その後のメージャー政権では、財政赤字削減のため、1993年に「コントロール・トータル制度」⁴による歳出の伸びの抑制措置がとられた。1994年には、PFIの可能性を検討した公共事業以外は予算として認めないとする「ユニバーサル・テイスティング」が導入され、財政負担を軽減しながら社会的インフラの整備が図られた。この結果、1994年から歳出のGDP比は低下し始め、景気回復や増税により税収も回復し、財政赤字は着実に減少した。

-
- 3 ①公共の利益にかなっているか（public interest）、②政府が提供すべきか（role of government）、③連邦政府か州政府か（federalism）、④民間に任せることはできないか（partnership）、⑤その支出により効率が上がるか（efficiency）、⑥厳しい財政状況においても支出すべきか（affordability）、という6つの基準を明示し、これに基づき各省庁が全てのプログラムや活動について査定を行った。
- 4 景気循環に左右される失業手当や利払費等を除いた歳出の伸び率を、経済成長率を下回る水準にすることを目標とする制度。

1997年に発足したブレア政権では、それまでの市場の役割を重視する改革の流れをさらに進め、法人税率の引下げや規制緩和・民営化路線の堅持等を通じて経済の競争力を高めるとともに、財政の安定化や効率化に向けて新たな政策が打ち出された。具体的には1998年に「財政安定化規律」を制定し、この規律をもとに、①ゴールデン・ルール（公的部門の借入を投資目的に限定）と、②サステナビリティ・ルール（景気循環を通じて、ネットの公的債務残高の対GDP比を40%以下で推移させる）という2つのルールを導入することにより、財政健全化の取り組みを維持するとともに、一層の歳出の効率化が図られた。また、新たな予算策定方法として、1999年度予算から、次年度以降3年間を1タームとして複数年度の歳出枠組みを決定する「包括的歳出見直し」が導入された。

これらの政策がとられるなかで景気拡大による増収が続いたこと等から、1998年度から2001年度まで財政収支は黒字となった。

4. ドイツの財政再建

1982年に発足したコール政権は、歳出削減による財政再建を進め、1989年には財政収支はGDP比0.1%の黒字を達成した。

しかし、1990年の東西ドイツ統合によりドイツの経済・財政状況は大きく変化し、景気の減速や旧東ドイツ支援のための財政支出増大から、財政収支は再び赤字に転じた。このような状況下、マーストリヒト条約に定められた通貨統合参加基準⁵達成のため、財政赤字削減に向けた取り組みが行われた。

まず、歳出面では、経済安定成長促進法に基づいて作成される5か年財政計画の実効性を確保するため、1993年、新規施策には同額の歳出削減を条件とする「モラトリアム原則」が導入され、スクラップ・アンド・ビルド方式による歳出の構造改革が本格化した。また、雇用情勢の悪化による失業給付等の増加が財政赤字を拡大させたことから、1994年に失業手当の削減や年金受給基準の見直しが行われたほか、連邦政府の人件費削減のため、国営事業の民営化等の思い切った行政改革が断行された。1996年には、社会保障制度改革に加え、中央・地方全体で500億マルクを歳出削減するとした幅広い改革が打ち出された。

一方、歳入面においては、所得税・法人税に対する連帯付加税⁶の導入や鉱油税の増税、付加価値税率の引上げ等が実施された。

このような財政健全化努力により、1997年には財政赤字はGDP比2.7%へと縮小した。

5 通貨統合への参加基準が定められており、財政状況については、原則として財政赤字はGDP比3%、政府債務残高はGDP比60%を超えないこととされている。

6 旧東ドイツ地域向け財政支援のための税金。

5. フランスの財政再建

フランスでは、1991年から93年にかけての景気後退期に財政収支は急速に悪化した。1993年に発足したバラデュール内閣では、欧州通貨統合に向けた参加基準達成が財政再建の目標とされた。具体的には、「経済・社会再建プログラム」を策定し、雇用対策を重視しつつ、歳出削減や石油製品税の増税等により財政赤字削減に取り組んだ。また、年金制度改革により、保険料支払期間の延長と支給水準の引下げが行われた。

1994年には「財政5か年計画法」を成立させ、1997年度までに財政赤字を対GDP比2.5%以下にするという財政再建目標を示すとともに、歳出の総額がGDPの伸びを下回るように抑制した⁷。また、国有企業民営化によって財政赤字補填の縮小も行われた。

1995年のシラク大統領就任を受けて発足したジュペ内閣は、雇用対策を重視しながら、同様に欧州通貨統合に向けた参加基準達成を目指した。公務員数の削減や公務員賃金の引上げ凍結、国防費の削減等による歳出削減のほか、付加価値税率の引上げ、法人付加税の導入等により財政赤字削減を進めたが、雇用情勢の悪化に伴う雇用対策支出の増大により、財政再建は思うように進まなかった。

しかし、1997年からEU全体の景気拡大によって税収が増加したこと等もあり、同年に財政赤字はGDP比3.0%となった。

6. イタリアの財政再建

1990年代初めのイタリアは、政府債務残高の対GDP比が先進国中最悪の水準となっていた。このため、1991年から92年にかけて、財政赤字目標額を設定した削減策が実施されたが、実質成長率やインフレ率の予想が狂い、所得税収が低迷したこと等により、幾度となく目標達成に失敗した。

しかし、1992年にリラが暴落したことを契機に、外圧に押される形で財政再建策が本格化した。また、1993年のマーストリヒト条約発効に伴う通貨統合参加に向けた動きもこうした動きを後押しした。

具体的には、1993年に、形骸化していた「オブリコ・コベルツェラ」と呼ばれる憲法の規定の運用を厳格化し、新たな支出または支出の増加については、その財源を示さなければならない、とした。また、年金制度改革や医療制度改革、公共事業の抑制、地方分権による地方交付税の削減等により歳出を削減した。また、改革が進捗し、市場で評価されたことにより長期金利が低下

7 年度途中であっても税収が見積もりを下回ることが予想された場合には補正予算により歳出削減が行われるなど、ルールが厳格に運用された結果、歳出は1995年以降年0.4%ずつ削減された。

し、その結果、公債費が減少したことも大きく寄与した。一方、歳入面では、付加価値税率の引上げやユーロ税⁸導入等の増税のほか、「黄色い炎（フィアンマ・ジャッラ）」と呼ばれる税務警察による厳しい脱税摘発が行われた。

こうした改革にもかかわらず、政府累積債務残高は依然として120%を超える水準にあり、60%の通貨統合参加基準には遠く及ばなかったが、マーストリヒト条約の議定書の付属にある例外条項が適用され、イタリアはかろうじて参加資格を得ることに成功した。

7. 最近の欧米主要国の財政状況

このように、1990年代後半には欧米主要国の財政収支は大幅に改善したが、2000年末のITバブル崩壊を契機に世界経済が減速するなかで、多くの国で再び財政収支が悪化した。

アメリカでは、景気後退や2001年に発足したジョージ・W・ブッシュ政権による減税政策の影響および軍事費支出の増大等により、2002年以降、再び深刻な財政赤字に陥っている。イギリスでは、景気後退による税収減や公共投資の増加により、2002年以降、財政赤字となっている。また、ドイツ・フランスも厳しい財政状況に置かれている。ドイツでは、2001年以降、景気が停滞する中、失業率の悪化、税収の落込み、社会保障費の増加から再び財政赤字が拡大し、フランスでもドイツと同様に、景気の悪化等から財政赤字が拡大した。この結果、両国では、2002年以降、財政赤字は通貨統合の参加基準である対GDP比3%を突破している。イタリアでは、イタリア経済に占めるIT部門の割合が低いこともあり、ITバブル崩壊は経済に深刻な影響を及ぼさなかったため、財政赤字は抑制傾向で推移した。しかし、その後の経済成長はユーロ圏全体よりも低い水準にとどまり、2003年以降、財政赤字は再び対GDP比3%を上回り、悪化している。

これらの国々に対し、カナダでは、減税や金融緩和に支えられた堅調な国内需要や堅調な輸出拡大等により経済状況は安定しており、ほぼ一貫して財政黒字を計上している。

8. 財政再建事例からの教訓

1990年代の欧米主要国における財政再建事例から分かることは、歳出抑制のルールが重要な役割を果たしているということである。アメリカのCAP制やPay-as-You-Go原則をはじめとして、イギリスのコントロール・トータル制度、ドイツのモラトリアム原則等がこれに該当するが、これらの国々では、歳出の伸びの抑制やスクラップ・アンド・ビルド方式のルールの採用によって歳出が抑えられ、その結果として財政赤字の削減に成功している。これに対し、財政赤字の絶

8 マーストリヒト条約の期限を目前に控え、13兆リラの歳入を企図した一年限りの臨時増税。

対額の削減を目標としたアメリカのGRH法やイタリアの90年代初頭の再建築は失敗しているが、この理由としては、将来の経済の姿、すなわち実質成長率やインフレ率の予測が難しいこと、また、負担の先送りや会計間のやりくりにより見せかけの改善が可能であることが考えられる。

また、財政再建に成功した歳出抑制ルールは、外圧もしくは自国内の内圧を契機に導入されている。具体的には、EU諸国における欧州通貨統合への参加であり、各国はマーストリヒト条約に定められた参加基準の達成に向けて、財政再建の取り組みを促進させた。また、イタリアのリラ暴落やカナダの財政悪化（国債の格付の格下げ）の局面において、政府と国民の間で危機感が共有され、財政再建が進めやすい環境が醸成された。

以上に加え、財政再建の過程では、マクロ経済の回復も財政再建を支えた要因となっている。しかし、その景気回復が内需主導の自律的な回復ではなく、周辺諸国の景気回復の恩恵を受けたものによる場合は、その効果は一時的なものに留まり、景気の後退局面に入ると再び財政悪化に陥りやすい。例えば、フランスでは、EU全体での景気拡大に伴う税収の増加で90年代後半に財政赤字は縮小したが、2001年以降、景気後退とともに財政赤字が増加に転じている。

これらのことを踏まえると、財政再建にあたっては、国民の合意を得た形で歳出抑制ルールを導入すること、また、財政再建の過程では内需主導の自律的な景気回復が重要であると考えられる。日本の場合、通貨統合といった外圧に頼るといことは考えにくいだが、その場合でも財政再建の進捗度合について国民が実感できるように、身近に感じられる目標を設定する等、情報公開のやり方を工夫することで財政再建が進めやすくなるものと考えられる。なお、歳出抑制ルールの導入にあたっては、財政規律を確保するうえでも、当初のルールが最優先されるべきであるが、同時に、経済環境の変化に柔軟に対応できるようにするため、均衡予算原則にとらわれすぎないで、財政のビルトインスタビライザー機能を活用することも重要である。また、経済危機などマクロ経済の状況によっては、裁量的な財政政策を果敢に実施することが考えられるが、一方で、安易にこうした政策に依存しないこともまた重要である。

最後に、財政再建にあたり、歳出削減と増税のいずれに重点を置くべきかについては、OECD諸国における財政改革を検証したAlesina and Perotti (1997)⁹の研究が参考になる。この研究によると、(1) 財政改革が継続的な取り組みとして「成功」を収めたケースでは、社会保障給付や公務員給与の抑制等、改革にあたって政治的に困難が伴う分野にまで踏み込んで財政再建が進められた場合が多い、一方で、(2) 増税等を中心に財政再建が進められたケースでは財政改革が継続的な取り組みになりにくい、といったケース・スタディが示されている。このことは、わが国の財政再建を考えるうえで、一定の示唆を与えるものであろう。

9 Alesina, A., and R. Perotti (1997) "Fiscal Adjustments in OECD Countries : Composition and Macroeconomic Effects," IMF Staff Papers, 44, pp. 210-48.

第3章 歳入面から見た課題

わが国の財政について歳入面に着目すると、税収は2005年度一般会計補正後予算ベースで47兆円であり、歳出総額87兆円と比べると半分程度しか賄えていない。財政の健全化に当たっては、大きく膨らんだ歳出規模を縮減することが必要だが、同時に、歳入面についても改革の必要性がないかよく検討する必要がある。そこで、本章では、近年の税制改革による歳入面への影響について分析し、望ましい歳入改革のあり方について検討することとしたい。

1. 税の所得弾力性の変化

元来、財政には租税による自動安定化機能（built-in stabilizer）が備わっている。これは、景気上昇局面では課税ベースである所得の増加以上に税収が増加し経済のさらなる過熱を抑え、景気悪化時には、逆に税収が減少し可処分所得の下落を抑えるというものである。そのような自動安定化機能が備わっている限り、景気が回復すれば税収が所得の伸び以上に増加することになる。

しかし、1990年代に行われた源泉所得税および法人税の税率フラット化や税率の引き下げ、消費税シフトに代表される税制改革は、所得税収および法人税収の減少につながっただけでなく、両税の所得弾力性を低下させ、租税の自動安定化機能を弱める方向に働いた。実際、近年の税制改革が税収にどのような影響を与えたかを分析してみると、減税が行われた所得税および法人税について、所得弾力性が低下していることが確認できる（表3-1参照）。このことは、景気が回復しても税収がかつてのようには増えないことを意味する¹⁰。

表3-1 税の所得弾力性値の変化

税目	所得弾力性値		所得弾力性値
源泉所得税	1.3189 (1984年)	⇒	1.2842 (2002年)
法人税	1.0884 (1984年)	⇒	1.0240 (2002年)
消費税	0.8534 (1992年)	⇒	0.9163 (2002年)

次に、1990年代の減税を廃止した場合の効果かどの程度かを推計してみる。内閣府が試算した「改革と展望2005参考試算」の「リスクケース」において、減税を行いつづけた場合と、1990年以前の税率に戻した場合の税収総額を比較すると、2011年度では、それぞれ50.97兆円、62.99兆円となり、約12兆円の税収減となる。さらに、「基本ケース（プライマリーバランスが黒字化を達成した場合）」でも、1990年以前の税率に戻した場合の税収は62.15兆円となり、減税を続けた場

10 本分析では、定率減税の縮小等の効果が反映されていないことに留意が必要である。

合の51.79兆円と比較すると、約10兆円の減収となる。

以上のシミュレーション結果から、減税の効果は10兆円強であること、減税措置を取りやめた場合でも税収は62兆円程度にしか増加しないことが分かる。現在の歳出規模は約80兆円であることから、歳出と歳入をバランスさせるためには、歳出の大幅な削減が必要である。歳出の削減がどこまでできるかについては第6章で論じるが、歳出削減だけでバランスさせるのは困難であり、目標に足りない部分は歳入面の改革で補う必要がある。

2. 望ましい税制のあり方

次に、実証分析から得られたことを踏まえ、歳入面の改革にどのように取り組めばよいか検討する。この場合、望ましい税制のあり方としてはいくつかの選択肢が考えられる。

まず、租税の自動安定化機能の回復を優先させるのであれば、源泉所得税について、累進度や税率を引き上げることが考えられる。しかし、これらの政策は個人や企業の勤労・貯蓄・投資活動の意欲を失わせ、経済活性化に悪影響をもたらすおそれがある。また、すでに定率減税は縮小され、廃止も打ち出されていることから、その影響にも留意する必要がある。

一方、消費税は、税率が低くても課税ベースが広いため、増税によりかなりの規模の税収が確保できるほか、水平的な公平性も高く、経済理論的に言えば、効率性も高い。しかし、消費税率の引き上げには国民の間で心理的抵抗感も見られ、また、しばしば逆進性の問題が指摘されていることにも留意する必要がある。

このように、歳入面の改革にあたっては、①租税の自動安定化機能を回復する観点から、所得税について累進度や税率の引き上げを行う、②安定した税収が確保でき、水平的な公平性の高い消費税の引き上げを行う、といったことが考えられるが、それぞれ一長一短がある。今後、財政再建のための歳出削減と負担増の組み合わせを検討していく際には、歳入改革が必要な規模を判断し、具体的な税目や税率等を示すことが必要であるが、増税のタイミングや規模については、上述の論点に加えて、歳出削減の取組状況や経済情勢等を十分に踏まえることが必要である。また、きちんとした徴税体制を確立し、国民の間で不公平感が生じないようにすることも重要である。

3. 国有財産の処分の可能性について

次に、国有財産の処分について付言しておきたい。

日本の国有財産は、表3-2のように2004年3月末で696兆円にも上っている。この国有財産を売却することにより、700兆円を超える長期債務を相殺できるという見解もあるが、国有財産の中身を見るとそれは難しいことが分かる。具体的に見てみると、

- (1) 外国為替特別会計保有外貨資産（80.6兆円）：外国為替市場の相場の安定を実現する（外国為替平衡操作）ために保有しているものであり、目的外の売却は困難である。
- (2) 財政融資資金貸付金（274.6兆円）：これらの貸付金は、最終的には資金の原資である郵便貯金や年金資金の保有者である国民に返済されるものであるため、純然たる国の資産とは見なせない。加えて、貸出が一部不良債権化しているとの指摘もあることにも留意が必要である。
- (3) 行政財産（35.2兆円）：防衛施設、一般庁舎や国有林野等であり、売却は極めて難しいものである。
- (4) 公共用財産（131.2兆円）：河川、道路、港湾、海岸、用排水路等の公共施設であるため、売却は困難である。
- (5) 一部で、公務員宿舎等の売却が提唱されているが、仮にそれらを売却しても2兆円にも満たないとの試算がある。

表3-2 国の資産の状況（2004年3月末）

（単位：兆円）

主な資産項目	計上額	主な内容
現金・預金及び有価証券 （流動資産）	113.1	外為特会保有外貨資産（80.6兆円） 自賠償等の各種保険料収入、各種手数料収入、決算剰余金、 供託金 等 国債整理基金帰属のNTT株及びJT株 等
貸付金	289.9	財政融資資金貸付金が大宗（274.6兆円）
運用寄託金	54.2	公的年金預り金のうち自主運用部分
有形固定資産		
国有財産 （公共用財産除く）	41.9	行政財産 35.2兆円 ・防衛施設 ・一般庁舎 等 普通財産 6.7兆円 ・在日米軍施設としての提供財産 ・地方公共団体等への貸付財産 ・未利用国有地 等
公共用財産	131.2	河川、道路、港湾、海岸、用排水路等の公共施設
物品	9.1	武器等が大宗（8.2兆円）
出資金	36.1	独立行政法人、IMF等国際機関、 NTT等特殊会社等への出資
資産合計	695.9	

（資料）経済財政諮問会議（2005.11.29）谷垣財務大臣提出資料より抜粋

このように、国有財産は、売却が困難なものが大半を占めており、売却可能なものが限られるため、財政再建の切り札とはなり得ない。また、国有財産を売却してもそれは一時的な収入にすぎないため、恒常的な歳入不足の解消にはつながらない。確かに、国有財産の運用・利用形態には改善の余地は大きいし、売却することで国民にとってプラスとなるものもあるだろう。したがって、国有財産を効率的に運用・利用するという立場に立って、大胆にその見直しを進めることは

重要である。それでも、財政健全化を量的に実現するには、国有財産の売却が切り札にならないことも事実である。このように考えると、歳入面の改革については、税制のあり方について検討を進める以外に途はないと考えられる。

第4章 今後の財政・金融政策のあり方

昨今、緩やかな景気回復が続く中で、財政の健全化と金融の正常化をめぐる議論が活発に行われるようになってきた。このことは、景気回復と金融システムの安定化を背景として、マクロ政策の運営を1997年秋以降の「危機対応モード」から「平時」のモードへ転換させる動きと理解されるが、政府債務の累増と緩やかなデフレの継続という経済環境のもとでこのような政策転換を行うにあたっては、検討しなくてはならない課題も数多く残されている。今後、財政再建を進める過程においては、歳出削減と増税をどのように組み合わせていくかということの他に、金融政策との調整をどのように図っていくかについても十分な検討が必要である。そこで、本章では、今後の財政・金融政策のあり方について検討することとしたい。

1. 当面の政策対応

当面の政策対応としては、定率減税の廃止等財政の健全化に向けた取り組みとゼロ金利政策の解除等金融の正常化に向けた取り組みを景気・物価動向との関係でどのように進めていくべきかということがある。当面のマクロ政策のあり方を考えるうえで幸いなことは、現時点では景気の持続的な回復がGDPギャップを縮小させ、そのことが結果としてデフレの解消にもつながることになるので、「経済成長と物価安定の間のトレード・オフ」という悩ましい問題が存在しないことである。したがって、「平時の」政策運営に移行しても景気の先行きに不安はなく、むしろ財政収支の均衡化を先送りするコストや金利機能の低下の問題の方を重視すべきだという見方に立てば、財政の健全化と金融の正常化に向けた取り組みを予定どおり進めていくことが適切だということになる。一方、政府・与党の一部において強調されているように、依然としてデフレ脱却が優先課題だということであれば、「平時の」政策運営への復帰については、景気の失速によって再びデフレに陥るリスクが完全になくなるまで政策変更を待つという対応が望ましいということになる。このいずれの政策対応が適切であるかは、政策の優先順位と景気・物価の先行きに対する情勢判断に依存するということになる。

2. 財政の健全化と金融の正常化の順序

金利の非負制約のもとで、追加的な金融緩和の余地が限られている現状においては、財政の健全化に向けた取り組みが行き過ぎたものとなり、景気の腰折れをまねくことのないよう十分な配慮が必要である。また、当座預金残高の縮減や金利の引き上げ（ゼロ金利政策の解除）については、景気・物価の動向や金融市場に与える影響を十分考慮して、その規模やスピードが適切なものとなるよう配慮することが必要である。財政の健全化と金融の正常化を進めていく手順として

は、歳出削減を継続するとともに、併せて今後の税制のあり方についての検討を進め、歳出改革の進展状況と景気・物価の動向を踏まえたうえでゼロ金利政策の解除と増税を行うことが適切と考えられる。

3. 潜在的なリスクに対する対応

今後の財政・金融政策のあり方を考えるうえで留意しなくてはならないこととして、金利上昇のリスクがあげられる。1990年代以降、政府債務の累増にもかかわらず、財政運営の安定性が保たれてきたのは、この間長期金利が速やかに低下したことによるところが大きい。ひとたび長期金利が上昇すると、利払費の増加による財政収支の悪化等の問題が顕在化するおそれがある。

国債の大量発行にもかかわらず、これまで順調な消化がなされてきた背景としては、

- (1) 高度成長期から1990年代はじめまでの家計の高い資産の蓄積（1,400兆円を超える資産）の大半が、銀行預金・保険・郵貯などの国内金融資産に向けられており、集められた預貯金を、金融機関が国債などの資産に振り向けていた。
- (2) 企業の資金需要の低迷が、ゼロ金利政策と量的緩和によって吸収された預貯金・保険を、国債などに回せていた。
- (3) 従来は、10年物国債が圧倒的な比率であり、シ団引受による金融機関への（強制的な）売却が中心であったが、この5年間で、国債の種類も、短期から超長期債（15年債、20年債、30年債）へと種類が増大し、投資家の層も厚みを増した。超長期債は、年金や生保によって保有されている。
- (4) 欧米諸国にならい、プライマリーディーラー制度が2004年10月から発足し、国債市場での最低限の入札の義務があるものの、恩典も受けられる制度となっており、国債の安定消化が図られている。

といった点が挙げられる。

また、今後の国債の消化についても、

- (1) 15年変動利付債、物価連動債など、種類が増え、会計基準の見直しも進められたことから、需要の増大につながる可能性がある。実際、イギリスなどのヨーロッパでは、インフレ連動債に対する需要が高く、そのシェアも30%に上っている。
- (2) 個人向け国債も、従来の変動金利型だけでなく、2006年1月から固定金利型商品の販売が開始され、多様化が進んでいる。今後、郵貯から固定金利の5年物個人向け国債へ資金がシフトする可能性も秘めている。

といった点から、ある程度安定的な消化が見込まれる。しかし、景気回復に伴う企業の資金需要の増加や近年の家計貯蓄率の低下を踏まえると、上記の要因に変化が生じ、長期金利の低位安定が確保されなくなる可能性もある。

この問題に対する対応策としては、政府・与党の一部に金融政策による対応を求める意見もあるが、物価上昇率がプラスに転じる中で、金融政策によって長期金利の上昇を抑えることには限界があり、もし仮にこのような措置が可能であるとしても、このような政策対応は財政の健全化に向けた取り組みの先送りにつながる可能性がある。こうした点を踏まえると、長期金利の安定化に向けた適切な対応策は、財政の健全化に向けた取り組みを進めていくことによって、財政運営に対する信認を確保し、それを通じて「悪い」金利上昇（財政プレミアムの発生）を抑止することである。

4. 中長期的な政策対応

より長いスパンで財政運営の問題を考えると、財政の健全化に向けて、歳出削減と増税のいずれを、どの程度の比重で実施すべきかということが問題となる。現在の厳しい財政状況と今後の高齢化の進展に伴う社会保障関係費の増加を踏まえれば、財政収支の黒字化を歳出削減のみで達成することは困難であり、歳出削減と増税の組み合わせで行わざるを得ないというのが現実的な判断であるが、その場合でも歳出削減と増税のいずれに重点をおいて財政再建を進めていくことが適切であるかは意見の分かれるところである。この問題を考えるうえでのポイントとしては、(1) 望ましい政府規模についてどのように考えるか、(2) 増税によって税収が確保された場合に、歳出削減に向けた取り組みが疎かになることはないか、(3) 歳出削減と増税のいずれを中心に財政改革を行った方が財政改革が継続的な取り組みになるかという点があげられる。

まず、望ましい政府の規模については、「小さな政府」を目指すというおおまかな方向性は示されているものの、この問題の中心的な検討課題である社会保障の受益と負担のあり方を含め、現時点で明確なコンセンサスが得られているとはいえない状況にある。この問題は、公共サービスの受益と負担に関する有権者（国民）の選好に依存し、最終的には政治的な意思決定過程を通じてしか決定できないが、現在の歳出の中に非効率な事業が数多く含まれているとすれば、歳出の中身を見直すことによって、全体としての税負担はあまり増やさなくても適切な公共サービスの水準を確保できるという可能性もある。

ここで問題となるのは、このような歳出の効率化を増税と同時に進めていくことができるのか、それとも歳出削減を先行的に実施しないと、歳出の効率化が進まないのかということである。この問題を考えるに当たっては、企業金融における「フリーキャッシュフロー仮説」がその手がかりを提供してくれる。企業金融においては、企業の経営者に企業価値の最大化とは相反する私的

な利益を追求する動機があり、このような経営者の行動を十分にモニタリングする手段がない場合、経営者の手元に余裕資金が生じると、それが非効率な投資に充てられてしまうという問題が生じる可能性があることが知られているが（フリーキャッシュフロー仮説）、各省庁に組織固有の利益（省益）があり、各行政分野にいわゆる族議員が存在する現状を踏まえれば、財政運営においても同様の問題が生じる可能性があることを考慮に入れて財政運営のあり方を考えることが必要である。企業金融においてフリーキャッシュ問題（過剰投資）を抑制するための方法は「負債による規律付け」を活用することであったから、このことを踏まえると、財政収支の黒字化を意図してただちに増税を最優先で行うことは得策ではなく、むしろ債務の累増を梃子にして歳出の効率化を進めていく中で、必要最小限の増税を考えることが望ましい。

第5章 地方財政の見直し

本章では、国の財政健全化を、地方財政の分権的な運営といかに両立する形で進められるかについて検討する。そして、その議論を踏まえて、政策提言を導く。国の財政再建、特に歳出削減に焦点を当てれば、地方交付税制度が本章での主な論点となる。一般会計歳出の中で支出額が大きい社会保障費と地方交付税を何らかの形で抑制しなければ、歳出削減による財政再建は実現できない。ただし、単純に地方交付税総額を抑制しさえすればよいわけではなく、目下進められている地方分権改革といかに両立する形で実現するかが、重要な鍵となる。

今般の「歳出・歳入一体改革」において、地方財政を巡る改革の論点は様々あるが、まずは地方交付税の改革に焦点を当ててこそ良い改革策を提示できると考える。中長期的に見て、地方交付税制度は算定方法から抜本的に改革すべきものであり、その方向性と整合的になるよう、今次改革においての具体策を取りまとめるべきである。また、地方財政を巡る改革の論点が様々あるがゆえに、論点が拡散し、地方交付税の改革への焦点がぼやけて、実質的には何にも改革できていない、という事態は避けるべきである。

歳出・歳入一体改革における地方交付税の改革は、次の2つの方針が重要であると考えられる。

- (1) 国の財政健全化（特に歳出削減）
- (2) 国と地方の協力関係の維持

この2つの方針から、

国と地方が協力して歳出削減に取り組む

という改革方針が導かれると考えられる。この改革方針に立って、以下では、個別の改革の論点について言及する。

1. 地方交付税総額の削減

- (1) 改革における地方交付税総額のあり方

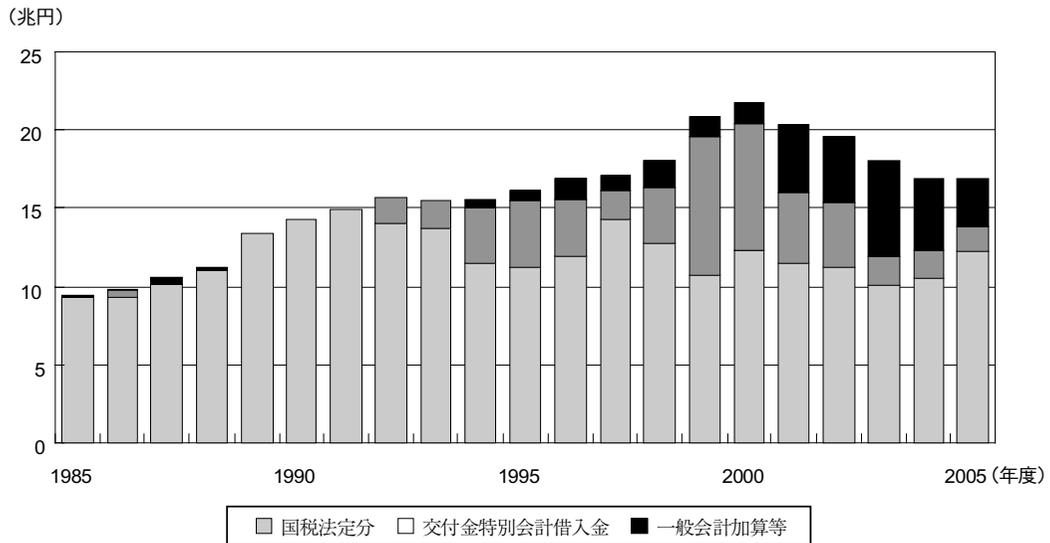
歳出・歳入一体改革において、歳出削減策の具体化が重要視される中で、地方交付税は、今後抑制されこそすれ、増強されることはありえない。地方交付税の抑制は、国と地方が協力して歳出削減に取り組む重要な梃子になる。

歳出・歳入一体改革において、地方交付税のさらなる抑制は重要な課題である。地方交付税における制度改革は、抑制を実現するためにつながるものにする必要がある。

現在、地方交付税にまつわる借入金（交付税及び譲与税配付金特別会計借入金）は、国債とは別に52兆円もの残高に達している。そして、図5-1にあるように、従来の国税法定分以上に、借金をしてまで地方交付税を配っている。国と地方の財政健全化を考えれば、借金をしてまで地

方交付税を配分することは早期にやめるべきである。少なくとも交付税特別会計の借入金は全くしないというところまで交付税総額を抑制していくことが必要である。

図5-1 地方交付税総額の推移



地方交付税を抑制できれば、国の一般会計の基礎的財政収支は当然改善する。後は、地方自治体が歳出削減に自助努力することで、地方交付税が減額されたほどには地方財政の収支は悪化せず、国と地方を合わせた基礎的財政収支も改善する。

国と地方が協力して歳出削減を行うべき局面において、地方交付税の削減は、地方自治体に歳出削減をどの費目で行うか自由に決める自主決定の余地を与える意味で望ましい。国庫補助負担金で削減すると、補助対象となる経費を優先的に削減せざるを得なくなる。もちろん、不要不急の国庫補助負担金は積極的に削減すべきだが、自治体に削減する費目を選ぶ自由は狭まる性質がある。

すでに、地方公務員人件費や地方単独事業では、住民が必ずしも望まないほど高水準になっているものもあり、その削減が求められているところである。

逆に、地方交付税を温存すれば、国は社会保障などの別の費目でより多く歳出削減を強いられる一方で、地方歳出は削減せずに済む状態となり、国と地方が協力して歳出削減を行うことができないことになる。

(2) 地方交付税総額減額の影響

地方交付税の減額を、国から地方への赤字のつけ回しと解釈すべきでない。一部には、地方交付税の減額を国から地方への赤字のつけ回しと見る向きがあるが、それは不正確な理解である。実態は、基礎的財政収支が地方は黒字で、国は赤字となっている¹¹（図5-2）から、地方交付税を（削減されたといえども特例加算等までして）過度に配分しているために、国と地方の財政赤字がアンバランスになっている状態といえる。

地方交付税の規模の確定には、国と地方の事務事業の役割分担も重要だが、国と地方が目標とすべき債務残高対GDP比の多寡も十分考慮に入れなければならない。国、地方それぞれで、目標達成（定常状態）にむけて必要とする基礎的財政収支対GDP比は、それぞれが到達する政府債務残高対GDP比の大きさに比例する¹²。

例えば、名目経済成長率を3%として、名目金利の水準に対応して、目標となる政府債務対GDP比と、それを維持するのに必要な基礎的財政収支対GDP比の関係を示したのが、図5-3である。

11 地方の基礎的財政収支は、2005年度は3.2兆円の黒字、2006年度は4.4兆円の黒字（地方財政計画ベース）であり、地方の長期債務残高は対GDP比で2004年度末（40.6%）をピークに、2005年度末見込みは40.4%、2006年度末見込みは39.7%といまや低下局面に入っている。これに対して、国の一般会計の基礎的財政収支は改善傾向にあるといえども10兆円を超える赤字となっており、国の長期債務残高は対GDP比で約120%と、特殊要因を除けば上昇傾向は止まっていない。

12 基礎的財政収支は、

$$\text{基礎的財政収支} = \text{税収等} - \text{一般歳出} = \text{公債費} - \text{公債発行収入}$$

である。ここで、公債費 = 公債償還費 + 利払費と表せ、利払費 = 公債利率 × 前年度末公債残高、そして公債発行収入 - 公債償還費 = 今年度末公債残高 - 前年度末公債残高と表せる。したがって、

$$\text{基礎的財政収支} = (1 + \text{公債利率}) \times \text{前年度末公債残高} - \text{今年度末公債残高}$$

と表せる。

この式の両辺を名目GDPで割って、対GDP比に直すと、

$$s_t = \frac{1+r_t}{1+g_t} d_{t-1} - d_t \quad (1)$$

と表せる。ここで、 d_t をt年度末公債残高対GDP比、 s_t を基礎的財政収支対GDP比、 r_t を名目金利、 g_t を名目経済成長率とする。

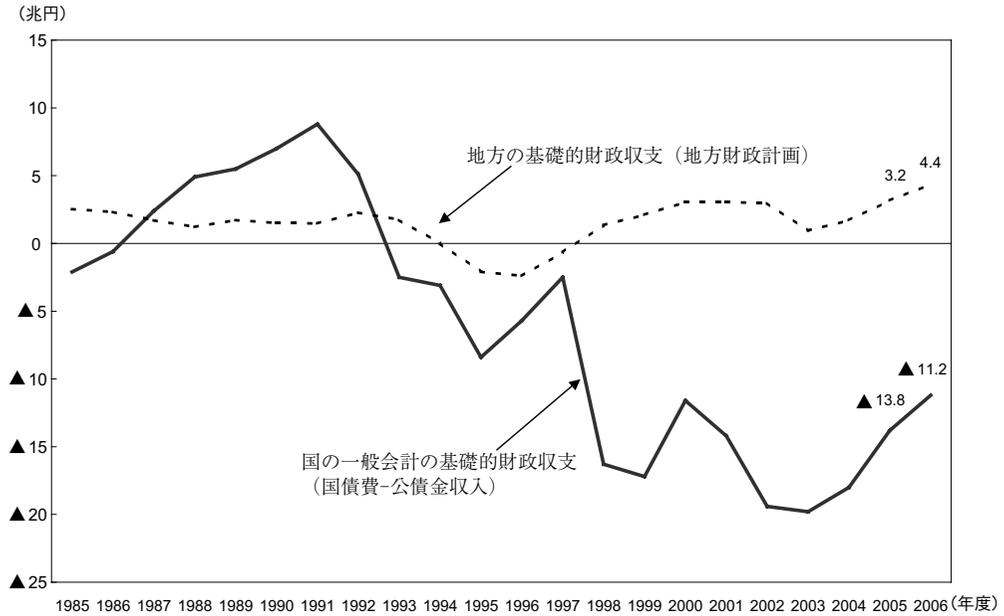
ここで、目標とする政府債務残高対GDP比を d として、この水準を維持するのにどの程度の基礎的財政収支対GDP比が必要かをみよう。(1)式で、 $d_{t-1} = d_t = d$ とする定常状態において、

$$s_t = \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} d \quad (2)$$

が成り立つ。

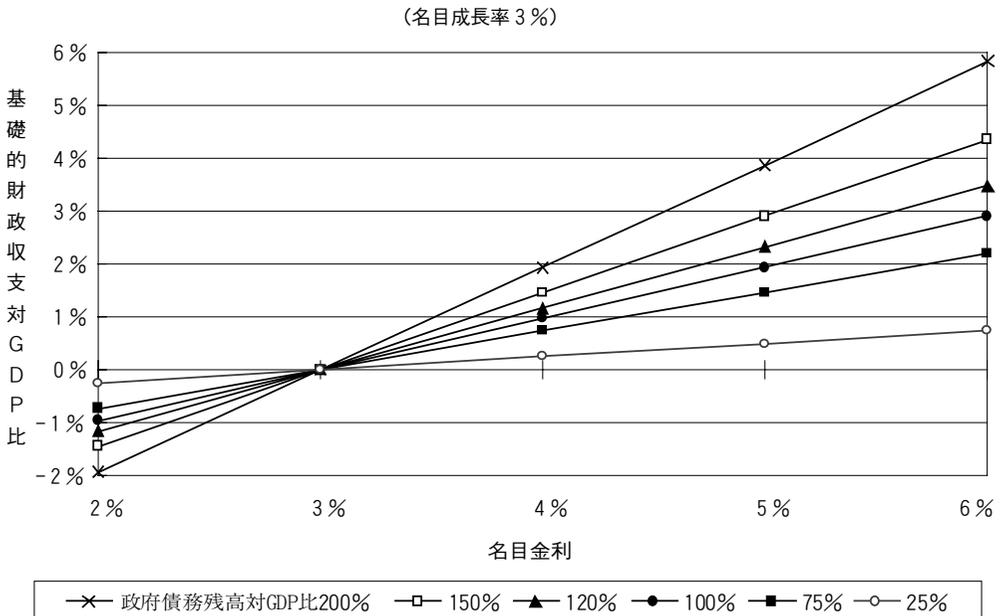
例えば、定常状態において、政府債務残高対GDP比を150%と設定したとき、名目経済成長率が3%で名目金利が4%ならば、その状態において政府債務残高対GDP比を一定に維持するのに必要な基礎的財政収支対GDP比は、1.46%である。また、(2)式から、名目金利と名目成長率の差が2倍になれば（例えば、1%ポイントから2%ポイント）、必要な基礎的財政収支黒字は2倍になる。

図5-2 国と地方の基礎的財政収支の推移



(注) 1. 国の基礎的財政収支は、2004年度までは決算、2005年度は補正後予算、2006年度は予算案ベース。
2. 地方の2006年度は地方財政収支見通しベース。

図5-3 目標となる政府債務残高に必要な基礎的財政収支対GDP比



例えば、名目金利が4%でGDP成長率が3%のとき、国と地方を合わせた政府債務残高対GDP比が100%を実現できたとして、そのうち国の債務残高対GDP比を75%、地方の債務残高対GDP比を25%とすると、国と地方を合わせて必要な基礎的財政収支黒字対GDP比は0.97%で、そのうち国の債務残高を一定にするのに必要な国の基礎的財政収支黒字対GDP比は0.73%、地方の債務残高を一定にするのに必要な地方の基礎的財政収支黒字対GDP比は0.24%である¹³。

ちなみに、2004年度において、SNAベースの基礎的財政収支対GDP比は、国がマイナス4.1%、地方がプラス0.2%である。SNAベースで、地方が国から受け取った財政移転（純）の対GDP比が6.2%（31.5兆円）であることからすれば、目下の国と地方の基礎的財政収支対GDP比は、脚注12の(2)式に基づいた観点からみて、地方に黒字が偏っている状況にあるといえる。したがって、今後は国の収支改善努力とともに、地方が国からの財政移転に依存しない財政運営（を行って国の収支改善を助けること）が求められる。

もちろん、交付税総額を削減することに伴って、基礎的財政収支の赤字が相当増える自治体については、以下のような別途対処が必要だが、交付税が削減されて対歳入総額比で見て基礎的財政収支赤字が5%や10%のところは、その赤字分だけ歳出を削減しただけで基礎的財政収支は改善するから、国と地方が歩調を合わせて財政健全化を行うという意味では、十分に実行可能な規模と考えられる。

(3) 地方交付税総額減額の影響を緩和する算定方式の工夫

地方交付税総額が減額されても、条件不利地域などの税源が恒常的に乏しい自治体には重点的に配分して総額減額の影響を少なくし、都市部の税源が多い自治体には交付税依存から脱却できるように促すことで活路を開くことを示し、交付税総額の減額に対する問題を和らげるよう努力すべきである。

その意味で、地方交付税の各自治体への配分額の算定には相当な工夫が必要である。地方交付税は、基準財政収入額と基準財政需要額を自治体ごとに算定し、基準財政需要額マイナス基準財政収入額を財源不足額と呼び、基準財政需要額の方が多い自治体にのみ、財源不足額に比例して交付税が交付される。このため、東京都など基準財政収入額の方が多い自治体には交付されない。

この「差額補填方式」とも呼べる算定方法には、地方の財政規律を阻害する要因が内在している。例えば、地元住民は必ずしも欲していないが基準財政需要額に含まれる支出を、自発的に削

13 政府債務残高対GDP比が目標水準より高い水準から目標水準に到達するまでの移行過程では、図5-3で示した値よりも高い基礎的財政収支対GDP比を確保しなければならない点には注意されたい。

減すれば、基準財政需要額はその分減少し、基準財政収入額が変わらなければ財源不足額は減少する。これにより、交付税が減少して、自治体の収支はあまり改善しないから、歳出削減を怠るディスインセンティブが地方交付税制度には内在している。また、地元経済を活性化する政策を自治体独自で行って、その成果として（税率を引き上げなくても）税収が増えたとしよう。そうなれば、基準財政収入額の算定方法により、留保財源の分を除いた大半の（標準税率によって課税された）増収分だけ、基準財政収入額が増えてしまう。基準財政需要額が変わらなければ、基準財政収入額が増えた分だけ、財源不足額が減ってしまい、交付税は減額されてしまう。せっかく地元経済を活性化して自然増収が増えても、交付税の削減でかなりの増収分は帳消しにされてしまうのである。

現状では、地方交付税による手厚い財源保障があるため、自治体や住民に対して財政責任を求めるような制度になっていない。したがって、交付税の総額削減とともに、上記のようなディスインセンティブを緩和し、真に財政調整が必要な自治体に過不足なく財政移転が行き渡るように、各自自治体への算定方法を改める必要がある。

(4) 地方交付税削減の数値目標設定

地方交付税総額の抑制は、「〇年間で〇兆円削減」といった数値目標を取って設けることが、ブレークスルーとなる。そうでもしないと、いつまでたっても地方交付税総額は抑制できないし、国民の納得が得られない。

例えば、数値目標の設定に当たり、参考となる1つの指標は、バブル景気前の1985年度頃の規模に戻すことである。つまり、図5-1にあるように地方交付税総額を10兆円以下にすることである。これに従うなら、「今後5年間で6兆円削減」などという設定はありえる。

確かに、地方交付税総額の決定過程では、地方財源不足の算定を根拠としているから、その積算根拠を細かく吟味せずに、過去の経緯を度外視して、頭ごなしに地方交付税総額の削減に数値目標を設けることは暴論と捉える向きがある。

しかし、「歳出・歳入一体改革」で交付税改革に取り組むからには、これまでよりも一層大胆に改革策を打ち出すべきであり、そのためには、歳出削減努力についての国民への説明にわかりやすさも必要である。その観点からいえば、交付税総額抑制について時限と規模を明示することで、歳出削減努力を国民にアピールすることが可能となる。多くの国民は、交付税総額を抑制することでどれだけ増税が減額できるかには強い関心があろうが、交付税総額がどのように計算され、過去にどのような経緯があるかについては、ほとんど興味はないと思われる。

また、目標を設定することにより、その目標と整合的に地方歳出や地方の事務配分を見直すことが必要である。

もちろん、国と地方の事務配分のあり方を深く検討してから、それに即して交付税の規模を確定する方法もありえよう。しかし、そうした検討に時間を費やしている間に交付税総額が見直されなければ、それだけ国の債務残高は悪化する。財政における「量入制出（入るを量りて出づるを制す）」の原則に即した運営を目指すには、交付税総額の抑制が先にあると考えられる。そうすることで、地方行政の効率化も図られよう。「小さな政府」を目指すからには、わが国全体の財政再建の過程で、国も地方も「ない袖は振れない」ことを悟るしかないのである。

(5) 地方歳出削減の目標

交付税の抑制とともに、地方歳出の削減目標をしっかりと設定することは必要である。とはいえ、地方歳出の削減目標がしっかりしていれば、交付税の抑制が十分に成し遂げられるわけではない。交付税の削減目標と地方歳出の削減目標はそれぞれに設定し、深刻な国の財政赤字を考慮すれば、交付税の削減目標は地方歳出の削減目標の規模より多く設定すべきである。

地方歳出の削減目標を設定する際には、地方財政計画の歳出をターゲットにすることが考えられる。

地方歳出には、地方公務員人件費、地方単独事業など削減する余地があり、これらをさらに削減することが求められる状況にある。しかし、地方歳出は、最終的には個々の自治体が決定するから、国がどこまで地方歳出の削減を誘導できるか、自明ではない点がある。

その意味では、地方歳出の削減目標を設定できても、それを実現するための強制的手段がない以上、地方歳出の削減目標は最終段階で実現できなくなるおそれがある。そして実現できなかったときのツケは、場合によっては、地方交付税のさらなる減額ができないなどの形で、国の財政収支改善を阻む要因となる。つまり、地方歳出の削減目標を国が設けても、結局国の財政収支が改善できないままとなるおそれがある。

したがって、地方歳出の削減目標は、地方財政計画ベースで設定するとともに、地方交付税の総額抑制の目標も別途設定して、自治体に協力を促す梃子として用いることで、地方歳出の削減目標が不徹底に終わるリスクをヘッジできるようにすることが適当と思われる。

(6) 交付税改革についての国民への説明

政府は、地方交付税の財源が国税であることを、国民にもっと説明する必要があると、地方交付税財源のためならどれだけ国税を負担してよいかを国民に問い、国民が十分に納得できる規模に地方交付税総額をとどめるべきである。条件不利地域には交付税が必要だと認めても、コスト意識なく配分してよいということにはならない。「簡素で効率的な政府」を志向するのであれば、地方交付税を現状のままに放置すべきではない。

地方歳出を有効に削減できないために、地方交付税が減額できず、その財源たる国税を増税せざるをえない（あるいは国税増税を抑制できない）、という事態を招けば、増税に国民の賛同は得られないのではないか。また、地方交付税が減額できない（あるいは総額を確保する）ために国税を増税することになれば、国民への説明責任は果たせないのではないかと考える。

(7) 今後5年間の地方財政をめぐる改革点

- ・ 地方交付税の特会での新規借入金の廃止、一般会計からの特例加算廃止、地方交付税総額を早期に国税法定分規模にまで縮減する。これにより、一般会計において2兆円前後の歳出削減が可能となる。
- ・ 地方交付税の財源保障機能の縮減を図る。それを実現するために、地方財政計画歳出の内容精査と計上対象経費の縮小を行う。
- ・ 地方全体では基礎的財政収支は黒字といえども、半数を超える地方団体が基礎的財政収支が赤字となっており、財政収支改善努力が必要である。条件不利地域の自治体を除き、目下基礎的財政収支が赤字の団体には、地方交付税（の増額）に依存しないで2010年代初頭までに基礎的財政収支を均衡化、黒字化するよう努力を要請する。
- ・ 上記と連動して、基礎的財政収支が赤字の団体に財政収支改善を促すべく、地方税制の強化、地方交付税の配分、地方債発行の同意（起債協議制に基づく）等を用いて収支改善を誘導する。
- ・ 財政投融资資金を用いた貸し手機能の強化を図る。財務省理財局は、総務省自治財政局と共同して、個々の自治体が地方債残高抑制に前向きに取り組むよう指導するとともに、財投資金貸出に際して財政健全化努力を引き出すよう誘導する（例：基礎的財政収支を改善しない団体には、より高い金利でしか貸し出さない。基礎的財政収支を大幅に改善する団体に限り、期限前償還に応じる。等）。
- ・ 地方の税源強化のために、自主的な地方税の増税について検討を促す。特に、法定外税ではなく、基幹税の増税が考えられる。

第6章 2025年に向けての財政運営の戦略

今年、政府が重要な課題と設定した歳出・歳入一体改革は、最終的には国民に選択を委ねなければならない課題である。本章では、国民的議論が進められるように、歳出・歳入一体改革の手順の組み立て方、および選択肢の提示の仕方のあるべき姿について提言したい。

1. 総論：財政運営の基本的認識と戦略

政府は2010年代初頭の国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目標としており、さらにその先に債務残高の対GDP比を減少させていくための基礎的財政収支の黒字を確保する2段階の目標となっている。しかし、それに先立ち、「①国と地方の役割分担」と「②歳出構造」を見直し、「③持続可能な財政運営」が実現している将来の財政のあるべき姿を描くことが必要である。そこに至る過程として、基礎的財政収支と債務残高に指標を設定する「財政運営のルール化」が必要である。

財政健全化は長期に渡るプロセスであり、この4つの段階を区別して、戦略を整理することが有益である。以下に、それぞれの段階での戦略のポイントをまとめる。

①国と地方の役割分担の見直し

現在の地方交付税制度のもとでは、収支改善のための増税が国と地方に硬直的に配分される。国と地方がお互いの責任で収支改善に努力することを妨げる構造となっている。

国と地方の役割と財政制度を整理し、お互いの財政改善を明確にし、国の歳出削減努力は国の収支改善に、地方の歳出削減努力は地方の収支改善につながるような制度設計が必要である。

②歳出構造の見直し

財政需要を評価し、過去の経緯・実績にとらわれない歳出構造の見直しが必要である。

③持続可能な財政運営

財政の持続可能性は、「債務対GDP比が安定的に推移している」と定義される。必要な機能を果たす最小の政府規模が実現する、「効率的な政府」も同時に目標とされるべきである。

④財政健全化・第1段階:基礎的財政収支（プライマリーバランス）黒字化

「2011年に国・地方の基礎的財政収支黒字化を目指す」が「改革と展望（2005年度改定）」での政府の方針である。しかし、その段階で、地方は黒字、国は赤字である。国の黒字化の目処はたっていない。①で国と地方の役割分担を整理したうえで、国の基礎的財政収支の黒字化を目指す、という目標も別に設定する必要があるだろう。

財政収支は、政策に直接関係ない景気循環の要因にも大きな影響を受ける。そこで、収支改善努力とリスクを分離したルール作りをし、政策当局に説明責任を課すことが必要である。財政収

支改善努力の部分は、潜在成長率に沿った収支改善のシナリオを描くことで示す。リスクの部分は潜在成長率と実際の成長が違ってくるところで示す。目標達成時期は、経済の状況がよければ早まり、経済の状況が悪ければ遅まる、というように経済状況に依存して決定される。

⑤財政健全化・第2段階：政府債務の安定化

この段階では、債務対GDP比の安定的な推移を目指す。時期が遠いため、具体的数値を決めるには不確実性が大きい。現在の議論では、大まかな方向性を示す（展望）にとどめておくのが望ましい。

2. 財政健全化目標の設定と達成手段の選択肢

(1) 基礎的財政収支の黒字

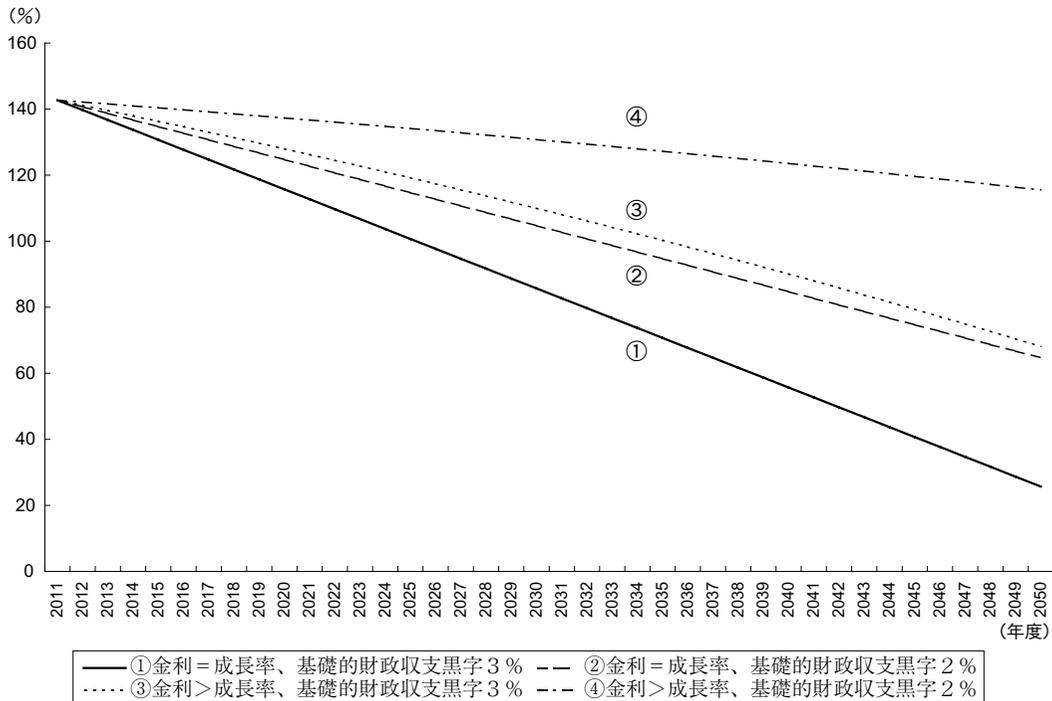
国・地方の持続可能な財政運営には基礎的財政収支黒字幅（対GDP比）3%以上が必要である。基礎的財政収支を黒字化した後に、一定幅の黒字を確保するには2つの理由がある。まず、金利が成長率よりも高い場合には、基礎的財政収支が均衡しても債務対GDP比は上昇し続ける。債務（対GDP比）の安定化を図る基礎的財政収支黒字（対GDP比）は、 $(\text{金利} - \text{成長率}) \times \text{債務}(\text{対GDP比})$ である。次に、現在のような高水準の債務残高を持続させることは、金利が上昇した場合に財政危機に結び付く可能性があり、引き下げていく必要がある。債務残高を引き下げていくには、一定幅の黒字が必要である。したがって、基礎的財政収支が黒字化するまでは、債務の伸びを抑え、その後に債務が減少する過程が描けるような財政運営がとられるべきである。

高水準にある債務残高対GDP比を減少させていくためには、一定程度の基礎的財政収支の黒字幅が必要である。経済財政諮問会議の「日本21世紀ビジョン」（2005年4月）では、そのために2%程度の黒字幅が必要とされたが、より高い水準の黒字幅（3%以上）が確保されることが望ましいと考えられる。

基礎的財政収支の黒字が対GDP比3%の場合、金利が成長率を1.5%上回り、債務残高対GDP比が200%でも、債務残高対GDP比が成長することはない。この環境の設定はかなり悲観的なものであり、中立的な設定としては、金利が成長率を1%上回り、債務残高対GDP比が100%であれば、半分の1.5%の黒字でいい。これを上回る黒字部分は、債務残高対GDP比を減少させる原資となる。図6-1は、基礎的財政収支黒字によりどれだけ債務が減少するかを図示したものである。①金利と成長率が等しく、基礎的財政収支が3%の黒字、②金利と成長率が等しく、基礎的財政収支が2%の黒字、③金利が成長率より1%高く、基礎的財政収支が3%の黒字、④金利が成長率より1%高く、基礎的財政収支が2%の黒字、の4ケースでの債務残高の推移を示したものである。「改革と展望2005」での2011年度の国・地方の公債等残高が142.7%とされているので、これを初期値に設定している。①の場合は債務の減少に回せる黒字が大きいので、2025年ま

で100.7%に減少していく。②の場合は基礎的財政収支の黒字が2%のため、減少ペースは約半分であり、20年後の2025年でも114.7%の水準にある。③は②よりもやや高い水準にある。④の場合には、金利が高いため、債務残高の減少ははかどらず、2025年でも134.1%の水準にある。債務の減少が確実になるような幅を確保する観点からは、2%ではなく、3%以上の黒字が妥当であると考えられる。

図6-1 負債（対GDP比）の推移



目標にかかわる債務については、グロスの負債残高とするのか、金融資産を控除したネットの負債残高とするのかが問題である。一般政府の保有する金融資産で大きなものは、社会保障基金の積立金、外国為替特別会計の外貨準備、特殊法人・独立行政法人への出資金等である。これら資産は政策目的に基づき保有しており、簡単には売却することができず、利払費高騰のリスクを避ける観点からは、基本的には、グロスの負債残高を指標とするべきであろう。

なお、金利と成長率の関係には、注意を払っておく必要がある。90年代は金利が成長率を1%程度上回っていたが、過去を見ると金利が成長率よりも相対的に低かった時代もあり、90年代のデータのみを将来に外挿することでよし、という単純な議論はできない。一方、わが国の過去の経験では、規制により金利が低く抑えられていた、高度成長があった、狂乱物価をはじめインフレがうまくコントロールされていなかった、という将来において再現される可能性が低い事象が

あるため、長期時系列の平均値をとることも適当ではないと思われる¹⁴。

(2) 必要な財政収支改善努力

わが国の財政再建過程は、一般政府の財政収支が改善し始めた2004年度に開始されたと考えられる。2006年1月に内閣府が試算した「改革と展望2005参考試算」では、これまでに決定された施策を織り込んだでの試算がなされている。2011年度に国・地方の基礎的財政収支をゼロにするには、対GDP比約3%の追加的収支改善努力が必要であると考えられる。当面の歳出・歳入一体改革では、この3%の改善努力をどのような手段で達成するのかが重要な論点である。

しかし、経済財政諮問会議などで議論されている2025年度までを視野に入れた場合には、さらに3つの要因を加味しなければいけない。第1は、上に述べた基礎的財政収支の黒字幅（3%以上）である。あとの2つは社会保障にかかわるものである。

まず、今後の医療・介護給付費の伸びを相殺しないと、一般政府の財政収支は悪化する。2005年には介護保険の改革があり、2006年には医療保険の改革が行われる予定である。2006年1月に公表された厚生労働省の見通しでは、2010年度から2025年度に医療給付費は対GDP比で1.1%伸びるとされている。同じ期間の見通しは介護保険では公表されていないが、医療・介護給付費を合わせて対GDP比2%前後の伸びになると予測される。財政収支黒字を保つには、これを相殺する収支改善努力が必要となる。

また、2004年度の厚生労働省の見通しには、社会保障基金の基礎的財政収支（社会保障負担と給付の差）の対GDP比2%の改善が見込まれている。これは保険料負担増として考慮に入れる必要がある。年金保険料の引き上げはすでに2004年改正で決定されているが、医療・介護保険料は今後必要が生じた際に引き上げを決定していかなければいけない。とりあえずここでは、これらは保険料引き上げのなかで対応するものとして扱う。

以上のことから、2007年度から対応が必要な財政収支改善努力は、基礎的財政収支黒字化までに必要な3%に加えて、7%（3%+2%+2%）の合計10%である¹⁵（図6-2参照）。

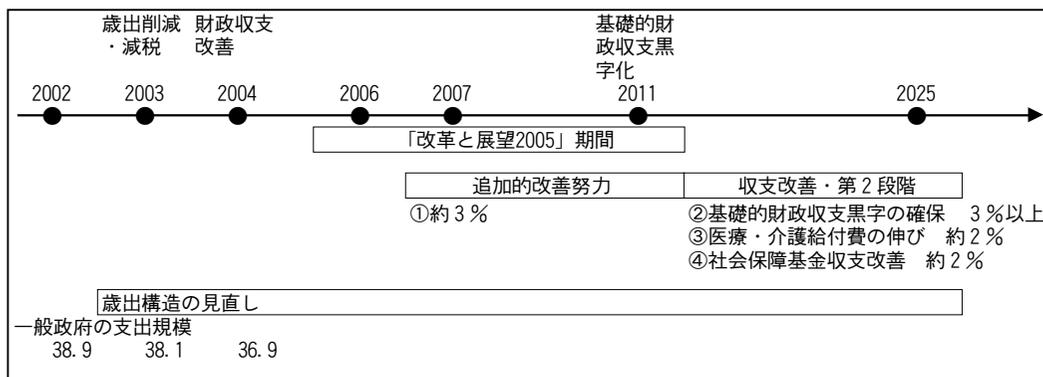
次に検討が必要なのは、収支改善を達成するための具体的手段である。ここには国民的議論を経て、明らかにしなければいけない3つの課題がある。

14 安全資産である国債金利は成長率よりも高くないという議論は外国でもされている。Ball, Elmendorf and Mankiw (1998) ("The Deficit Gamble", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 30, No.4, November, pp. 699-720) はこの問題を不確実性から議論しており、平均値として金利と成長率が等しくても、基礎的財政収支を黒字化しないで債務を無限に借り替えていこうとする政策は、一定の確率で破綻し、そのときの世代に大きな負担をもたらすという議論をしている。このような財政政策は、とるべきでないギャンブルであるとみなされる。

15 これらの数値は見積り誤差も含まれるので大きく丸めたものとなっており、若干の幅をもって見るべきものである。

- (a) 目標をどのような手段（歳出削減、負担増）の組み合わせで達成するか。
- (b) どの歳出項目を削減するか。
- (c) どのタイミングでそれぞれの手段を組み入れていくか。

図6-2 収支改善と歳出構造見直しの見取り図



(注) 数字は対GDP比。一般政府の支出規模は、商品・非商品販売を含むOECD新基準で、『国民経済計算』より計算。「改革と展望」の旧基準の数値より、1%ポイント程度大きくなる。

(3) 収支改善のための歳出削減と負担増の組み合わせの選択肢

第4章の「フリーキャッシュフロー仮説」を用いた議論より、歳出削減と負担増の組み合わせでは、まず歳出削減をどこまでできるかを考えて、目標達成に足りない部分を負担増で補うという組み立てをするのが妥当であろう。

そうした検討の結果として、歳出削減と負担増がどのように組み合わせられるかは、最終的には国民の選択に委ねられるべき問題である。その際には、いくつかの選択肢が提示される形で、国民的議論をすることが必要であろう。例えば、以下のように歳出削減を実現するケースや支出を維持するケースなど、幅をもった選択肢が提示されることが望ましい。

(a) 歳出抑制ケース

歳出削減	5% ¹⁶
保険料引上げ	3% ¹⁷
税負担増（自然増収含む）	2% ¹⁸

16 対GDP比。以下同じ。

17 年金制度は今後の保険料の引き上げが予定されており、医療・介護保険についても給付費の上昇にしたがって、ある程度の保険料の上昇は避けられないと考えられる。これら保険料の伸びを3%と仮置きしている。

18 自然増収なしなら消費税率で約4%相当。

(b) 中間ケース	
歳出削減	3%
保険料引上げ	3%
税負担増（自然増収含む）	4% ¹⁹
(c) 歳出を抑制しないケース	
保険料引上げ	3%
税負担増（自然増収含む）	7% ²⁰

3. 歳出構造の見直し

(1) 歳出構造の見直しの考え方

上記の収支改善必要幅は2007年度以降に必要な取り組みとして積算したが、わが国の財政再建過程は、一般政府の財政収支が改善し始めた2004年度に開始されたと考えられる。諸外国の財政健全化の事例と比較する際には、健全化プロセス全体の評価が必要となると考えられる。そこで、2003年度を起点とすると、表6-1の①から④の収支改善努力のうち、①と③の状況が異なってくる。すなわち、①については、2003年度の国・地方の基礎的財政収支赤字が対GDP比5.7%、③については厚生労働省による「社会保障の給付と負担の見通し－平成14年5月推計」では、社会保障給付費は2002年から2025年にかけて対GDP比で6.6%増加する²¹。これらのことから、2003年度の出発点では、必要とされる収支改善努力は対GDP比17%以上という大変に大きな数値であった。このうち、2004年の年金改革、2005年の介護保険改革と計画されている医療制度改革が実現することで、2025年にかけて4.5%程度の社会保障給付費の削減がなされている。また、2004年から3年間で国・地方の基礎的財政収支は対GDP比3%弱の改善がなされている。これへの歳出削減と収入増の貢献がほぼ半々ずつと見積もると、社会保障給付費の削減と合わせて6%程度の歳出削減と1～2%の負担増による収支改善がこれまでになされて、残された改善努力が約10%存在するとまとめることができる（表6-1参照）。この残された改善努力のうち、今後どれだけ歳出削減が可能かを考えていくことになる。

『国民経済計算』によれば、2003年度の一般政府の支出総額（利払費²²、非生命保険料を除く）は173.9兆円（GDP比35.2%）となっている。SNAでは政府支出の目的別分類を定めており、わが国でもその推計がされている。これには土地の購入（純）が除かれているが、それを総固定資

19 自然増収なしなら消費税率で約8%相当。

20 自然増収なしなら消費税率で約14%相当。

21 厚生労働省の見通しは国民所得比で表示されており、対GDP比は当研究会による換算である。

22 正確には、「財産所得の受取」である。

表6-1 これまでの収支改善努力と今後の課題

	2003年での 課題	-	これまでの 努力	=	2007年から の課題
①国・地方の基礎的財政収支の赤字解消	6%		3%		3%
②国・地方の基礎的財政収支黒字の確保	3%		0		3%
③社会保障給付費の伸び	6.5%		4.5%		2%
④社会保障基金収支改善	2%		0		2%
合計	17.5%		7.5%		10%
うち歳出削減	6+x%		6%		x%
うち負担増	1.5+y%		1.5%		y%

(注) 表の数値は大まかな試算であり、0.5%単位に丸められている。

表6-2 一般政府の目的別・部門別支出

(2003年度, 兆円)

目的別支出	人件費	公共事業	社会給付	その他	合計(純)	対GDP比
一般公共サービス	5.2	0.9	0.5	7.1	13.6	2.7%
防衛	2.0	0.3	0.3	2.2	4.9	1.0%
公共の秩序・安全	5.0	0.7	0.4	0.9	7.1	1.4%
経済業務	2.6	14.6	0.2	6.0	23.4	4.7%
環境保護	1.1	4.0	0.1	2.4	7.5	1.5%
住宅・地域アメニティ	0.4	0.8	0.0	2.6	3.8	0.8%
保健	0.9	0.1	30.4	2.5	33.9	6.9%
娯楽・文化・宗教	0.1	0.3	0.0	0.5	0.9	0.2%
教育	12.4	1.9	1.3	4.5	20.2	4.1%
社会保護	2.3	0.3	51.6	4.5	58.7	11.9%
合計	32.0	23.8	84.9	33.3	173.9	35.2%

(注) OECD新基準の政府支出から、目的別支出に分類されていない「財産所得の支払」と「非生命保険料」を控除している。「国民経済計算年報」付表7の目的別支出から、固定資本減耗を控除して、土地の購入(純)、商品・非商品の販売を加算している。土地の購入は、総固定資本形成に比例して、目的別に分類した。人件費は雇用者報酬、公共事業は総固定資本形成と土地の購入(純)、社会給付は現物社会移転以外の社会給付と現物社会給付等。

本形成に比例すると仮定して目的別に配分することによって、表6-2が示すとおり、10分類の計数が求められる。各目的別支出は、人件費、公共事業、社会給付、その他の支出項目に細分されている。

(2) OECD諸国との比較²³

わが国の支出総額は先進諸国では低い水準にあり、歳出削減を目指す場合、すでにスリムな支出をさらに削減することには困難が伴う。その支出に削減余地があるかを検討する場合、厳密な

23 2004年より、「National Accounts of OECD Countries」の第4巻として、General Governmentが創刊され、SNAによる一般政府の詳細なデータがOECD諸国について一覧できるようになった。これを利用して、一般政府の目的別支出をOECD諸国で比較する。

定性的分析ではないものの、外国との比較が参考になる。外国との比較で大きな支出は、なぜ外国のようにできないか、を考えながら削減を検討できる。一方、外国との比較で小さい支出は、削減しようとしても「岩盤に突き当たる」可能性は高い。

OECD加盟国で、目的別支出の統計があり、購買力平価によるGDPでhigh middle income groupとされ、人口100万人以上の国を比較したのが表6-3である。表6-3は、2002年の政府支出について上から人口の多い順にならべたものである²⁴。

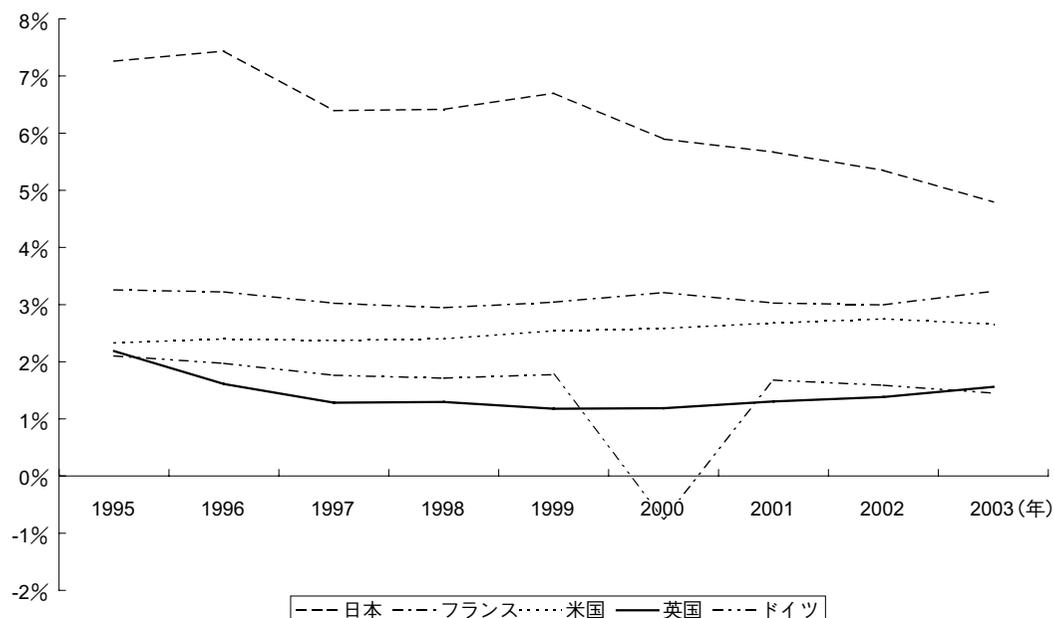
表6-3 一般政府の目的別支出の国際比較（対GDP比）

	総収入	総支出	目的別支出(合計)	一般公共サービス	防衛	公共の秩序・安全	経済業務	環境保護	住宅・地域・メニ テイ	保健	娯楽・文化・宗教	教育	社会保護
米国	32.58%	36.27%	36.27%	5.00%	3.66%	2.10%	3.72%	0.00%	0.73%	7.15%	0.34%	6.30%	7.28%
日本	30.28%	38.18%	34.41%	2.55%	0.97%	1.41%	4.49%	1.59%	0.76%	6.69%	0.17%	4.08%	11.70%
ドイツ	44.34%	48.05%	47.98%	6.22%	1.19%	1.63%	3.98%	0.57%	1.13%	6.32%	0.70%	4.14%	22.11%
フランス	49.47%	52.64%	52.75%	7.12%	2.40%	1.02%	4.71%	1.18%	1.01%	8.26%	0.79%	5.90%	20.35%
英国	40.07%	41.58%	41.52%	4.62%	2.55%	2.08%	2.84%	0.59%	0.63%	6.32%	0.62%	5.28%	15.98%
イタリア	45.62%	48.50%	48.03%	9.33%	1.24%	1.99%	3.84%	0.86%	0.15%	6.51%	0.90%	5.05%	18.16%
オランダ	46.20%	48.29%	47.83%	8.17%	1.53%	1.63%	5.55%	0.78%	1.62%	4.47%	1.12%	5.01%	17.96%
ベルギー	51.00%	51.07%	50.24%	9.98%	1.23%	1.72%	4.41%	0.75%	0.32%	6.65%	1.19%	6.28%	17.72%
スウェーデン	57.84%	58.36%	58.36%	9.16%	2.15%	1.43%	4.84%	0.35%	0.89%	7.06%	1.11%	7.45%	23.93%
オーストリア	50.05%	50.67%	50.65%	7.71%	0.87%	1.40%	4.98%	0.32%	0.75%	6.66%	1.03%	5.81%	21.12%
デンマーク	55.51%	55.27%	55.73%	8.52%	1.62%	1.00%	3.68%	—	0.88%	5.61%	1.65%	8.32%	24.45%
フィンランド	54.08%	49.83%	49.77%	6.04%	1.44%	1.40%	4.96%	0.33%	0.48%	6.28%	1.21%	6.51%	21.13%
ノルウェー	56.76%	47.48%	47.48%	5.04%	2.05%	1.16%	5.07%	0.58%	0.40%	7.93%	1.18%	6.25%	17.84%
アイルランド	33.60%	34.00%	33.65%	3.58%	0.68%	1.47%	5.05%	—	2.09%	6.43%	0.54%	4.36%	9.45%

この国際比較によると、わが国の政府支出が低いには、防衛、文化、教育、社会保護が低いことが貢献している。先進国最低水準にならって削減できる余地があるとすれば、経済業務、環境保護となる。両者とも、公共事業の比重が高いことが寄与していると考えられる。実際、図6-3で示されるように、主要5か国の中では、わが国の公共事業（ここでは総固定資本形成と土地の購入（純）の合計で見ると）の対GDP比が群を抜いて高い。なお、環境保護、一般公共サービスは各国個別の事情が寄与している面も大きいので、国間での比較可能性に注意しなければならない。

24 日本のデータを国際比較する場合に注意しなければならないのは、目的別支出に財産所得の支払、非生命保険料、土地の購入（純）が含まれていないため、目的支出の合計と総支出が一致しないことである。他の国では両者が一致するか、非常に近い数値になっている。このうち、財産所得の支払は「一般公共サービス」に含まれるべきものである。

図6-3 主要国の公共事業の比較（対GDP比）



(3) 具体的なプラン

以上の考察から、公共事業を他国並みに削って、教育を人口減少に合わせて縮小し、社会保障を含めたその他支出の削減に努力するという形が支出全体を見渡した議論の構成として適当であろう。

以上のような議論の道すじを図示するために、表6-2の2003年度の一般政府の目的別支出を公共事業（総固定資本形成（教育は除く）、教育、保健+社会保護、その他の4項目に組み替える（次頁の表6-4のA欄）。次に、2002年5月推計の厚生労働省見通しの2025年までの社会保障給付費増加6.6%ポイントを組み込む（表6-4のB欄）。それをもとに選択肢と設定すべき歳出削減額（表では調整額と表示した空欄）を決める（表6-4のC欄）。そして、具体的にどのように削減額を割り振るかを定める、の2つである。

表6-4の空欄をどのように埋めていくかは、最終的には国民の選択である。これは、2節(3)の選択肢にある歳出削減額の総額と内訳を決める作業である。無駄な支出を排除した場合には、支出の削減はサービスの低下につながるし、サービスの拡充は負担増を意味することを認識する必要がある。公共サービスに対する国民のニーズも多様であり、幅広い選択肢と十分な情報提供による意見集約が必要である。

ここでは参考までに、上の考え方に沿った選択肢をひとつ作ってみよう。

調整額の規模については、2節(3)の選択肢のうちの間ケース（支出を対GDP比3%削減）を実現するものを考える。これまでの財政健全化努力で対GDP比6%程度の歳出削減がすでに実現されたと考えられるから、2003年度を出発点とした調整額として8.5%を考える。歳出削減の配分の考え方を以下のようにする（表6-4のD欄）。すなわち、①公共事業を他の先進諸国なみの対GDP比2.3%の水準とすると、2.1%ポイント減（ほぼ半減）となる。②教育は、若年人口の自然減を織り込み、約2割減とする。③社会保障はこれまでの年金・医療・介護の改革の取り組みに若干の上積みを図り、4.8%ポイント減（2002年に予測された給付費から約2割減）とすると、その他の経費は1割程度の削減となる。

さらに考えなければいけないのは、2025年までのどのタイミングで歳出削減を実現していくかである。すべての支出を2025年にかけて一律に一定速度で削減していけばよいものではない。目標値のあるべき姿と考えるならば、早めに調整できるものは対応を遅らせるべきではない。その意味で、公共事業は早い時期に削減すべきである。その他支出もできるものから早めに削減していくのが適当である。教育は、若年人口の低下に合わせて削減していくべきものであり、長期的にゆるやかな減少となるだろう。社会保障給付では、世代間所得移転によって支えられている現在の年金給付の削減に踏み込むことができるならば、早めの削減が可能であるが、大きな部分は高齢化の進展によるこれからの上昇を抑制していくことで達成される性格のものとする。

表6-4 歳出構造見直しの道すじ

	(A)		(B)	調整額	(D)	変化率
	兆円	対GDP比	対GDP比			
公共事業	21.9	4.4%	4.4%		-2.1%	-47.4%
教育	20.2	4.1%	4.1%		-0.8%	-19.6%
保健+社会保護	92.2	18.7%	25.3%		-4.8%	-19.0%
その他	39.6	8.0%	8.0%		-0.8%	-10.0%
合計	173.9	35.2%	41.8%	(C)	-8.5%	

第7章 まとめ

政府が昨年末に決定した2006年度予算の政府案は、財政健全化に向けた予算編成となった。しかし、第1章で見たように、基礎的財政収支は依然として10兆円超の赤字であり、政府が掲げる2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化を実現するためには、さらなる財政改革が必要となっている。先般、閣議決定された「改革と展望－2005年度改定」の参考試算でも、追加的改善努力がない限り、2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化は達成できないとしている。

また、2010年代初頭に基礎的財政収支が均衡しても、国単独の基礎的財政収支は赤字が見込まれる等、それだけでは十分ではない。これまで積み上げてきた巨額の債務残高対GDP比率を引き下げ、将来にわたって持続可能な財政運営（債務の安定化）を目指す必要がある。こうした考えのもと、本書では、将来的には基礎的財政収支の黒字幅（対GDP比）は3%以上必要と主張している。

収支改善を達成するための具体的な手段としては、まず歳出削減がどこまでできるかを徹底的に考え、目標達成に足りない部分を必要最小限の歳入増で補うという組み立てをするのが妥当である。

この点は第6章で見たとおり、歳出削減については、OECD諸国との比較を通じて削減項目を検討した結果、公共事業支出を他国並みに削る（対GDP比で半減）ほか、教育支出を若年人口の減少にあわせて縮小し、さらに社会保障費を含めたその他の支出の削減に努力するのが妥当な選択肢と思われる。しかし、これらの歳出削減に取り組んでも、目標とする基礎的財政収支の黒字（3%以上）確保には及ばない。このため、ある程度の負担増、すなわち歳入面の改革は避けられない。

もっとも、増税を避けるため、さらに歳出削減に取り組むという選択肢もある。しかし、その場合は社会保障費を大幅に削減するなど、国民にとって相当の負担（受益の低下）を強いることになる。この点は、最終的には国民の判断に委ねられるべきであるが、年金・医療など高齢化社会に必要不可欠なサービスの提供を続けていくことが政府の役割と考えるのであれば、ある程度の負担増は避けられない。

歳入面の改革にあたっては、①安定した税収が確保でき、水平的な公平性の高い消費税の引き上げを行う、②租税の自動安定化機能を回復する観点から、所得税について累進度や税率の引き上げを行う、といったことが考えられるが、第3章で見たように、どちらも一長一短あるため、最終的には政策的に判断する必要がある。ただ、いずれの手法にしても、増税のタイミングや規模については、経済情勢等を踏まえて慎重に対応するとともに、経済活性化に逆行しないこと、

きちんとした徴税体制を確立し、国民の間で不公平感が生じないようにすることが重要である。

また、財政再建を進めていく過程においては、歳出削減と負担増をどのように組み合わせしていくかということのほか、第4章で見たように、金融政策との調整をどのように図っていくか、あるいは、第5章で見たように、国の財政再建を進めていくうえで地方財政をどのように見直ししていくか、についても一体的に検討することが必要である。

まず、金融政策との調整においては、追加的な金融緩和の余地が限られているなかで、財政の健全化に向けた取り組みが行き過ぎたものとなり、景気の腰折れをまねくことのないよう十分配慮する必要がある。また、当座預金残高の縮減や金利の引き上げ（ゼロ金利政策の解除）を実施するにあたっては、景気・物価の動向や金融市場に与える影響を十分考慮し、その規模やスピードが適切なものとなるよう配慮することが必要である。

なお、今後の財政と金融政策のあり方を考えるうえで留意しなければならないのが、金利上昇リスクである。ひとたび長期金利が上昇すると、利払費の増加による財政収支の悪化が顕在化するおそれがあるが、物価上昇率がプラスに転じる中で、金融政策によって長期金利の上昇を抑えることには限界があり、財政の健全化に向けた取り組みを進めることによって、「悪い」金利上昇（財政プレミアムの発生）を抑止することが適切である。

次に、地方財政との関係については、国の一般会計歳出の中で支出の多い地方交付税の抑制を、目下進められている地方分権改革と両立する形で実現することが鍵となる。

具体的には、国と地方が協力して歳出削減に取り組むという方針の下、地方交付税総額の削減を出発点にして、国と地方の権限・事務事業の再配分、地方が担う事務事業の効率化を検討することで、地方の行財政改革を進めるべきである。ただし、地方交付税を削減することに伴って、財政収支が極端に厳しくなる財政力の脆弱な地方自治体に対しては、別途配慮することが必要である。

最後に、財政健全化に向けた取り組みは、マクロ経済が腰折れとならないよう、景気が回復するなかで、平準化して進めることが望ましい。この点は、第2章で見た諸外国の成功事例からもうかがえる。現在のわが国の経済情勢をみると、景気は確実に回復に向かっており、財政健全化に取り組むタイミングと判断できる。巨額の財政赤字のもとでの財政健全化には、政治的に困難を伴う分野にまで踏み込んで改革を進める必要があるが、後世代に過度の負担を残さないためにも、今こそ政治の強いリーダーシップにより、これを推し進めていくことが望まれる。

金融調査研究会第2研究グループ委員・研究員名簿

(2006年3月現在)

- | | | |
|-------|-------------|-----------------|
| (座長) | 貝塚啓明 | 中央大学研究開発機構教授 |
| (主査) | 井堀利宏 | 東京大学大学院経済学研究科教授 |
| (委員) | 岩本康志 | 東京大学大学院経済学研究科教授 |
| | 吉野直行 | 慶應義塾大学経済学部教授 |
| (研究員) | 土居丈朗 | 慶應義塾大学経済学部助教授 |
| | 中里透 | 上智大学経済学部助教授 |
| (事務局) | 全国銀行協会金融調査部 | |

金融調査研究会事務局

〒 100-8216 千代田区丸の内 1 - 3 - 1

全国銀行協会（金融調査部）

電話 東京 (03) 3216-3761 (代)

本書は研究会としてのもので、全銀協としての意見を表明したものではありません。