

経済対策と財政規律

2010年2月

金融調査研究会

目次

1. 経済危機下における経済対策

- (1) 経済金融情勢..... 1 頁
- (2) 経済対策の状況..... 1 頁
- (3) 経済対策の効果..... 3 頁
- (4) 効果的な経済対策..... 3 頁

2. 財政の現況

- (1) わが国財政の現況..... 5 頁
- (2) 経済対策の財政への影響..... 7 頁

3. 求められる財政運営のあり方

- (1) 財政健全化の必要性..... 8 頁
- (2) 財政目標の設定..... 8 頁
- (3) 経済対策と財政均衡のバランス..... 11 頁

4. 歳出・歳入の改革

- (1) 歳出改革..... 12 頁
- (2) 歳入改革..... 14 頁

1. 経済危機下における経済対策

(1) 経済金融情勢

2008年9月のリーマン・ブラザーズの破綻を契機として、各国の金融資本市場の流動性が低下するなど、経済活動に必要な資金が行き渡りにくい状況となった。このような信用収縮に加えて企業や消費者の不安心理が高まったことにより、需要は世界的規模で急速に縮小し、世界経済は戦後最大の同時不況に陥った。このような情勢下、主要先進国では金融支援策が実施され、あわせて財政出動による経済対策が協調して講じられたことから、その後、金融システムは安定を取り戻し、経済対策の効果もあって世界経済は回復傾向にある。

すでに2007年10月を山として景気後退局面にあったわが国経済の状況は、外需の大幅な減少にともなう企業部門の業績悪化に見舞われ急速に悪化した。このため、わが国においても財政面を通じた景気刺激策が実行に移され、金融市場の一時的な混乱も解消されつつあることから、2009年以降、持ち直しの動きがみられている。しかし、経済対策の効果を持続させるには限度があることから、景気回復を外需主導によるところが大きいわが国経済は、輸出面の改善が見込めない限り楽観的な見通しを許さないといえる。

(2) 経済対策の状況

世界同時不況のなか、主要先進国は財政運営方針を変更し、規模の差異はあるものの大幅な歳出増をとまなう政策や一時的な減税といった積極的な財政出動による経済対策を実施した。

わが国では、「安心実現のための緊急総合対策」「生活対策」「生活防衛のための緊急対策」「経済危機対策」といった4度にわたる経済対策が取りまとめられ、2008年に2度にわたる補正予算が編成されたほか、2009年には過去最大規模の補正予算（第1号）が編成されるなど、国費で約26.2兆円（事業規模では約132.2兆円）¹の財政出動が行われた。このうち、公共事業関係費については、2008年度補正予算では約1.0兆円の積み増し、2009年度当初予算では前年度比4%増の約7.7兆円、補正予算（第1号）では約5.2兆円と相当規模の積みあげが行われた。このほか、中小企業の資金繰り対策、個人消費対策としての定額給付金、高速料金引下げ、エコカー減税・補助、エコポイント制度などの対策もあわせて講じられている。

さらに、景気は最悪期を脱し消費者や企業のマインドは持ち直しているものの、失業率が高水準で推移するなど依然として厳しい経済・雇用情勢に対応し景気の持ち直しを確かなものとするためとして、2009年12月、国費で約7.2

¹ 4度にわたる経済対策には一部重複があるが、ここでは政府答弁にあわせ単純合計額を示している。

兆円（事業規模で約 24.4 兆円）となる「明日の安心と成長のための緊急経済対策」が閣議決定され、その後、補正予算（第 2 号）が編成されている。

(図表 1) 近年の経済対策の概要

名 称	内 容	規 模
安心実現のための 緊急総合対策 2008年8月29日 決定	<u>I. 生活者の不安の解消</u> 1. 生活・雇用対策支援 2. 医療・年金・介護強化対策 3. 子育て・教育支援対策 <u>II. 「持続可能性社会」への変革加速</u> 4. 低炭素社会実現対策 5. 住まい・防犯刷新対策 6. 強い農林水産業創出対策 <u>III. 新価格体系への移行と成長力強化</u> 7. 中小企業等活力向上対策 その他（地方） 8. 地方公共団体に対する配慮	事業規模 11.5 兆円程度 国費 1.8 兆円程度
生活対策 2008年10月30日 決定	<u>I. 生活者の暮らしの安心</u> 1. 家計緊急支援対策 2. 雇用セーフティネット強化対策 3. 生活安心確保対策 <u>II. 金融・経済の安定強化</u> 4. 金融資本市場安定対策 5. 中小・小規模企業等支援対策 6. 成長力強化対策 <u>III. 地方の底力の発揮</u> 7. 地域活性化対策 8. 住宅投資・防災強化対策 9. 地方公共団体支援策	事業規模 26.9 兆円程度 国費 5 兆円程度
生活防衛のための 緊急対策 2008年12月19日 決定	<u>I. 財政上の対応</u> 1. 雇用対策 2. 雇用創出等のための地方交付税増額 3. 経済緊急対応予備費の新設 4. 税制改正 5. 「生活対策」の実現 <u>II. 金融面の対応</u> 6. 金融市場・資金繰り対策	事業規模 37 兆円程度 国費 4 兆円程度
経済危機対策 2009年4月10日 決定	<u>I. 緊急的な対策—「底割れ」の回避</u> 1. 雇用対策 2. 金融対策 3. 事業の前倒し執行 <u>II. 成長戦略—未来への投資</u> 4. 低炭素革命 5. 健康長寿・子育て 6. 成長発揮・21世紀型インフラ整備 <u>III. 「安心と活力」の実現—政策総動員</u> 7. 地域活性化等 8. 安全・安心確保等 9. 地方公共団体への配慮 <u>IV. 税制改正</u>	事業規模 56.8 兆円程度 国費 15.4 兆円程度
明日の安心と成長の ための緊急経済対策 2009年12月8日 決定	<u>I. 基本的な方針</u> <u>II. 具体的な対策</u> 1. 雇用 2. 環境 3. 景気 4. 生活の安心確保 5. 地方支援 6. 「国民潜在力」の発揮	事業規模 24.4 兆円程度 国費 7.2 兆円程度

備考：「経済危機対策」については、「生活防衛のための緊急対策」の一部として盛り込まれていた経済緊急対応予備費 1 兆円のうち、0.85 兆円がその財源として使用されている。

資料：平成 21 年度年次経済財政報告（2009 年 7 月）等から作成。

(3) 経済対策の効果

経済危機や不況期に経済を安定的な成長軌道に復帰させるための経済対策を実行に移すことについては異論が少ないところであろう。緊急性や必要性が高い分野に対して積極的な公共投資を行うこと、消費を刺激する観点から減税等を実施することは、景気の底割れを回避する等、緊急時の対応として一定の効果が期待できるものである。特にゼロ金利の制約により金融緩和余地の限られたわが国においては、今回の財政出動をともなう経済対策は景気の底割れを防ぐという意味から一定の必要性があったと考えられる。

今回の経済危機対策として、大規模な財政支出をともなう公共事業関係費の積みあげなどの伝統的な総需要対策が重点的に実施された。このなかでも、すべての個人を対象とする定額給付金は行政コストをともなうだけでなく、流動性に制約のある家計を除けば経済対策としての効果は極めて限定的であったと考えられる。一方、エコカー減税・補助金やエコポイント制度といった期限を区切った政策は、終了後に消費の反動減が生じるという問題があるものの、異時点間代替のアイデアに基づく景気対策として一定の消費喚起の効果があったといえる。

(4) 効果的な経済対策

わが国では、これまで不況期には財政面からの景気刺激策が繰り返し実施されてきた。特に1980年代後半のバブルが崩壊した後の「平成不況」における大型公共投資を中心とする経済対策は記憶に残るところである。国債大量発行による公共投資や定額減税などが対策として実施されたが、1990年代の公共投資は税収増につながらなかつただけでなく、将来の十分な活用や利用が必ずしも見込めない公共施設の整備により将来の維持管理費用負担を生じさせたなど、積極的な経済対策のGDP拡大効果は限定的であったとの指摘がある²。

今回の経済危機への対応では、この点を踏まえて公共事業などの伝統的な需要創出に傾斜するのではなく、労働市場や金融市場における情報の非対称性に起因する需給のミスマッチなどの市場の失敗を是正することに重点をおいた経済対策が実施されるべきであった。直接的な失業対策等の雇用対策にターゲットを絞った経済対策が実施されていた場合には、対策規模に応じた効果だけではなく、雇用不安の払拭にもつながることさらなる消費喚起につながった可能性がある。

不況期の経済対策の必要性は肯定されるものであるが、足もとの経済環境に

² 例えば井堀・中里・川出「90年代の財政運営：評価と課題」（フィナンシャルレビュー・2002年6月）。

において必要とされる対策に重点をおくべきであり、より効果的な対策とするためには、経済への波及効果や実施すべきタイミングを慎重に見極めて対策を実行する必要がある。

(図表 2) 諸外国の総合的な景気対策

国名	総合的な景気対策の概要
米 国 	○ 2009年2月、公共投資、減税等を内容とする「2009年米国回復・再投資法案」が成立。 【約7,870億ドル（約76.3兆円）：複数年度措置。2009年度及び2010年度に全体の約70%（対GDP比約4.0%）】
英 国 	○ 2008年11月、VAT（付加価値税）の一時的引下げ、公共投資支出の前倒し等を内容とする景気対策を発表。2009年4月、企業支援、雇用対策等を内容とする追加景気対策を発表。 【2010年3月までに総額約200億ポンド（約2.8兆円）超：対GDP比約1.4%】
フランス 	○ 2008年12月、公共投資、企業の資金繰り支援等を内容とする景気対策を発表。2009年2月、雇用・中低所得者対策を発表。 【2009年及び2010年の2年間で総額約291億ユーロ（約3.7兆円）：対GDP比約1.5%】
ドイツ 	○ 2008年11月、公共投資等を内容とする景気対策を発表。2009年1月、公共投資、減税等を内容とする追加景気対策を発表。 【2009年及び2010年の2年間で総額約800億ユーロ（約10.2兆円）：対GDP比約3.4%】

備考：為替レートは、1ドル=約96円、1ポンド=約133円、1ユーロ=約153円（2009年5月28日時点）にて計算。

資料：財政制度等審議会「平成22年度予算編成の基本的考え方について」（2009年6月）から作成。

2. 財政の現況

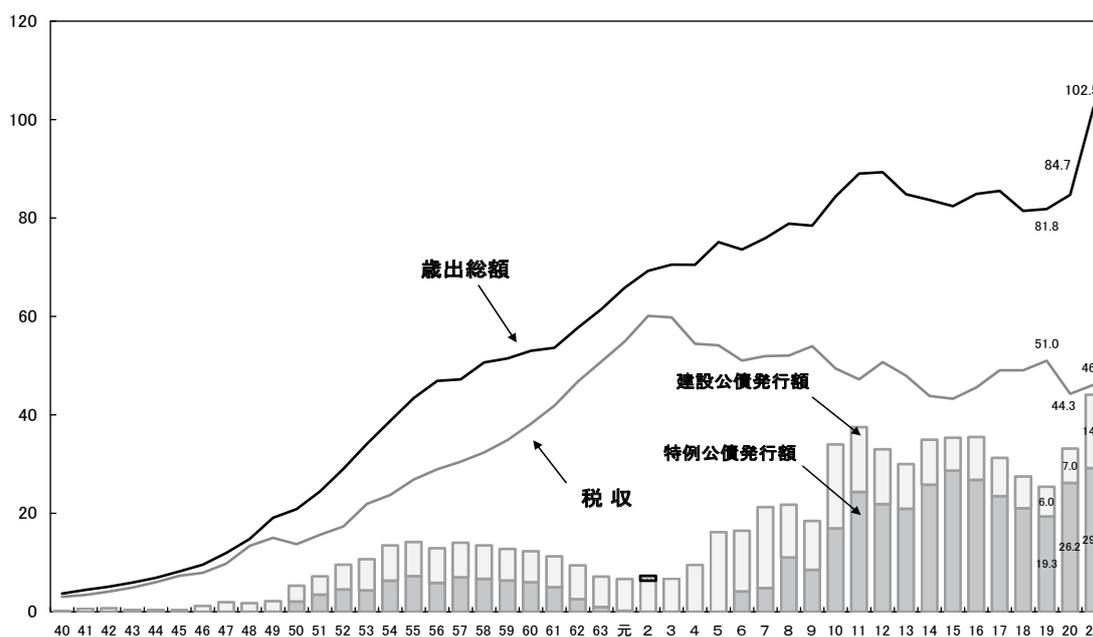
(1) わが国財政の現況

わが国の財政は危機的な状況にある。2009年度予算（補正後）でみると、一般会計歳出 102.6 兆円に対して一般会計の税収は 36.9 兆円であり、多くが公債発行（53.5 兆円）により補われている状況にある³。また、国と地方の長期債務残高は 2009 年度末（補正後）で 825 兆円程度まで積みあがることを見込まれており、これは対 GDP 比で 171%と極めて高い水準である。

公債の累増傾向は経済危機対応として経済対策を実施した先進主要国でも高まってはいるが、多くの国々が対 GDP 比で 100%を切る水準にあることを考えると、わが国の債務残高は突出しており、この点からもわが国の財政状況の深刻さがうかがわれる。

このように、わが国の財政は既に危機的な状況にあるが、OECD の「Economic Outlook」において、わが国の債務残高の対 GDP 比は 2010 年には 200%の水準を越すという見通しが公表されるなど、予断を許さない状況にある⁴。

(図表 3) 一般会計における歳出・歳入の推移



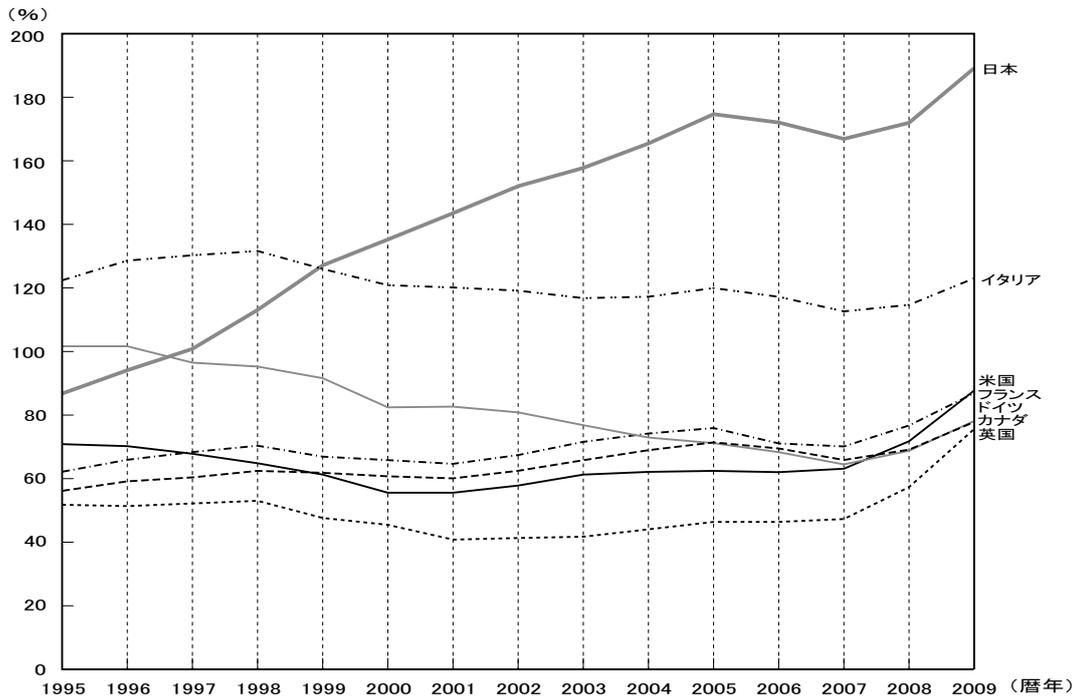
備考：20 年度までは決算、21 年度は補正予算（第 1 号）後の予算による。2 年度は臨時特別公債を発行（約 1.0 兆円）。

資料：財政に対する市場の信認確保に関する検討会「財務省資料」（2009 年 10 月）

³ なお、2010 年度当初予算案では、一般会計歳出 92.3 兆円に対して一般会計の税収は 37.4 兆円であり、それを超える 44.3 兆円を公債発行で補うこととされている。

⁴ 財務省の「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」において、2010 年度末の公債（普通国債）残高 637.0 兆円（利払費 10.0 兆円）が、2019 年度末には 968.1 兆円（利払費 24.8 兆円）になるとの仮定計算がある。

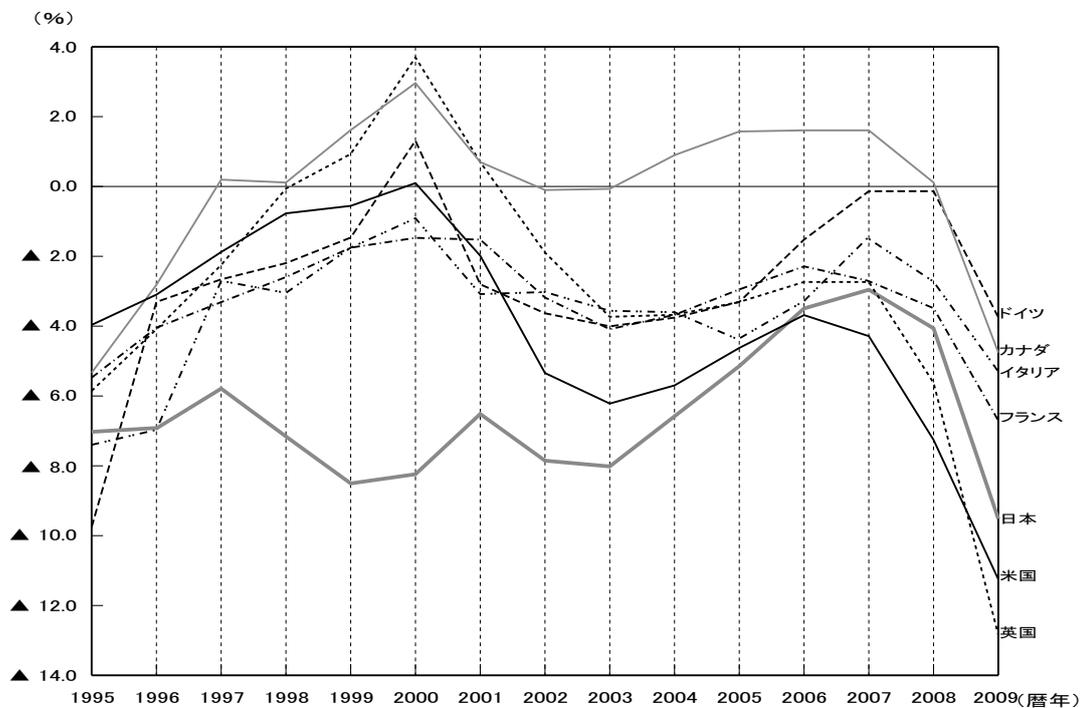
(図表 4) 債務残高の国際比較 (対 GDP 比)



備考：計数は SNA ベース、一般政府。

資料：財務省 web ページ・わが国税制・財政の現状全般（2009 年 10 月）

(図表 5) 財政収支の国際比較 (対 GDP 比)



備考：日本の財政収支については、単年度限りの特殊要因を除いている。

資料：財務省 web ページ・わが国税制・財政の現状全般（2009 年 10 月）

(2) 経済対策の財政への影響

今回の経済危機への対応として主要先進国でも大規模な財政出動をとまなう経済対策が実施され、歳出拡大による財政収支の赤字幅拡大と債務残高の増加が見込まれている。わが国では4度にわたる経済対策がすでに実施されており、歳出増加により財政状況が一段と悪化することになる。しかし、その他主要先進国と異なる点は、経済危機への対策を実施する以前から既に債務残高の対GDP比が高水準にあったことであり、今回の大規模な経済対策により財政状況が一層深刻な状況に陥ったということである。

そもそも、わが国の債務残高がこのような高水準になった背景には、1990年代の公共事業を中心とした経済対策が、生産性とは異なる観点から実施され、これが既得権化したことが考えられる。

今回の経済対策では、経済危機を受けて2009年度の当初予算規模が前年の83.1兆円から88.5兆円に拡大していることは緊急避難措置として致し方ないものの、経済対策により景気が最悪期を脱した後の2010年度当初予算の規模は92.3兆円であり、経済危機前の予算規模を依然上回った状態にある。財政の健全化の観点からは、経済対策のための予算総額が短期的に膨らむこと以上に、いったん経済対策が実施された場合には中長期の財政目標が放棄されてしまい、予算規模を経済危機前の水準に戻すことすら困難になることに根本的な問題がある。

現状の財政運営が維持され、財政健全化が先送りされる場合には、わが国の財政に対する信認が失われ財政危機を招きかねない。景気の底割れが懸念される局面における裁量的な経済対策は短期的には是認されるものの、この場合であつても財政健全化のための中長期の財政運営が強く意識される必要がある。

(図表6) 各年度当初予算案における一般会計歳出等の推移

年 度	一般会計歳出総額			
	国債費	地方交付税等	一般歳出	
2003年度	16兆7,981億円	17兆3,988億円	47兆5,922億円	81兆7,891億円
2004年度	17兆5,686億円	16兆4,935億円	47兆6,320億円	82兆1,109億円
2005年度	18兆4,422億円	16兆889億円	47兆2,829億円	82兆1,829億円
2006年度	18兆7,616億円	14兆5,584億円	46兆3,660億円	76兆6,860億円
2007年度	20兆9,988億円	14兆9,316億円	46兆9,784億円	82兆9,088億円
2008年度	20兆1,632億円	15兆6,136億円	47兆2,845億円	83兆613億円
2009年度	20兆2,437億円	16兆5,733億円	51兆7,310億円	88兆5,480億円
2010年度	20兆6,491億円	17兆4,777億円	53兆4,542億円	92兆2,992億円

資料：財務省 web ページ・財政関係諸資料等から作成

3. 求められる財政運営のあり方

(1) 財政健全化の必要性

危機的状況にあるわが国財政にとって、財政健全化は避けられない課題である。中長期的な財政規律が維持されず、現在の拡張的な財政運営が維持された場合には、将来において必要とされる増税規模との関係でわが国財政の持続可能性に対する疑念が生じ、財政運営に対する信認が低下し、経済に深刻な影響がもたらされる可能性がある。

国内資金により国債が消化されていることもあり、国債市況はこれまで安定的に推移している。しかし、財政状況の悪化が放置され、わが国財政に対する信認が失われた場合には、長期金利が急上昇する可能性がある。

これまでは長期金利は安定的に推移し、財政運営の安定性が確保されていた。しかし、2007年度には平均的な資金調達コスト（国債の実効利子率）が低下する中で利払費が増加に転じており、金利低下の効果を債務残高増加効果が上回って利払費負担が増加するといった状況が顕在化している。こうした中で長期金利の上昇が生じた場合には、債務残高が増加する効果と相まって利払費の増加につながることで、財政の持続可能性に重大な影響を与えかねない。

また、財政赤字の累増は国債の利払費増加により将来の政策の自由度を低下させると同時に、将来世代に多額の債務償還のための過大な負担を強いることになり、今後のわが国の経済・社会の活力実現の大きな足かせとなりうるものである。このような状況を招かないため、財政健全化に向けた中長期的な財政目標を早急に設定するなどして、国民や市場のわが国財政に対する信認を確保することが不可欠である。

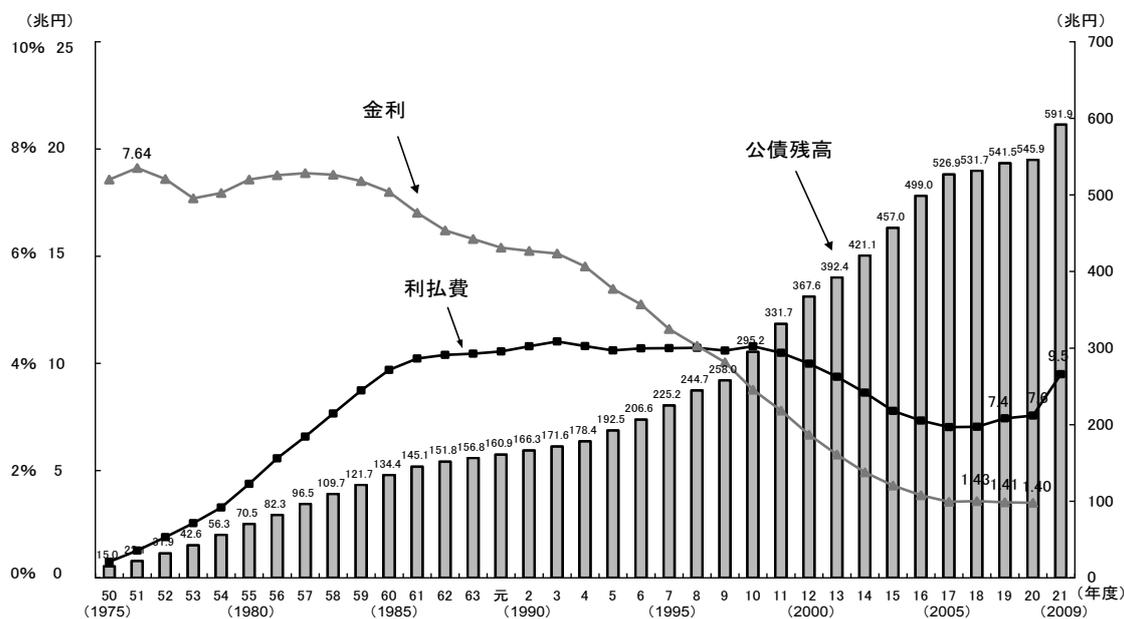
(2) 財政目標の設定

(a) 財政目標設定の必要性

財政規律を維持するためには、財政健全化に向けた中長期的な目標を設定する必要がある。今回の経済危機において、主要先進国は従来の財政運営方針を変更し、財政出動をともなう経済対策を実施している。しかし、この一方で財政規律を確保するため、世界同時不況後の財政健全化に向けた中長期的な目標を設定している。

わが国も現在の危機的な財政状況から脱却し中長期の財政の健全化を達成する観点から、財政運営目標を早急に設定することが望まれる。

(図表 7) 金利及び利払費の推移



備考：1.公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、21年度末は見込み。
 2.利払費は20年度までは決算、21年度は補正予算（第1号）後の予算による。
 3.金利は、各年度の3月末の普通国債の利率加重平均。
 資料：財政に対する市場の信認確保に関する検討会「財務省資料」（2009年10月）

(b)必要とされる財政目標

規律を維持し財政を運営するためには、債務残高の削減目標だけでなく単年度の財政収支の目標を設定することが必要である。

将来の税収予測は経済の状況などにより左右されることになるため、実際に財政収支尻を直接目標として設定することは困難である。このため財政収支幅の目標を設定する場合には、歳出と税収のそれぞれについて目標を設定することが具体的な方策として考えられる。この際、有効性が高いのは歳出の目標を設定することであり、たとえば社会保障・公共事業・その他の各分野の歳出について3～5年程度の歳出改革の内容を量的削減目標とあわせ設定することなどが考えられる。

なお、中長期の財政目標を設定するにあたっては、その前提となる経済見通しが重要であり、経済状況の観測や予測を行う機関の機能を強化する必要がある。また、景気後退が本格化する場合には、財政健全化を推進するマクロ経済環境は厳しくなるが、現在よりも将来の方が一層厳しい環境となることが予想されるため、中長期的にはどの時期・どの世代がより厳しい状況に直面するか判断することが目標設定において重要になる。

(図表 8) 主要国における財政運営目標の推移

国名	従来 ¹ の財政運営目標（規定）	世界同時不況以降の新たな財政運営目標（規定）
米 国 	○ 2012 年度までに連邦政府の財政収支均衡。	○ 2013 年 1 月までに、前政権から引き継いだ財政赤字（約 1.3 兆ドル）を半減させる。
英 国 	○ ゴールデン・ルール ：景気循環を通じ、公的部門の借入れを投資目的に限定。 ○ サステナビリティ・ルール ：景気循環を通じ、公的部門の純債務残高対 GDP 比を 40% 以下に保つ。	○ 経済が回復局面に入ると見込まれる 2010 年度から経常的収支（景気循環調整後）を毎年改善させ、2017 年度までに同収支を均衡させる。
フランス 	○ 2012 年度までに一般政府の財政収支均衡。 ○ 2012 年度までに一般政府の債務残高対 GDP 比を 60% 以下とする。	○ 2013 年度までに一般政府の財政収支対 GDP 比▲3%、2016 年度までに同収支を均衡させる。
ド イ ツ 	○ 2010 年度までに一般政府の財政収支均衡。 ○ 2011 年度までに連邦政府の財政収支均衡。 〔 基本法（憲法）に建設公債原則の定め（公債発行による収入を投資的支出の範囲内に） 〕	○ 中長期的な財政規律を確保するため、基本法（憲法）改正により、連邦政府の構造的財政収支を▲0.35% 以内に制限する予定（注）。

注：2011～2015 年度を移行期間とし、2016 年度より適用。
資料：財務省「日本の財政関係資料」（2009 年）から作成。

(c) 財政目標へのコミットメント

これまでに設定された財政目標は、不況への対応といった理由によって実質的に破棄・緩和されてきた。このため、財政運営目標が簡単には放棄されないようにするため、幅広い関係者が目標にコミットする制度を設計することが必要となる。

2009 年 8 月の衆議院総選挙では民主党が与党となり、今後もこのような政権交代が起きる可能性があることから、たとえば超党派で財政運営ルールを設定し、このルールを踏まえて政党間での政策議論を行うといった仕組みを構築することが考えられる。

財政目標設定の前提となる経済状況の観測や予測を行う機関は、この観点からは政治的な影響を受けないよう、中立的で独立した組織とすることが考えられる。

(3) 経済対策と財政均衡のバランス

不況期における経済対策の必要性は肯定されるが、わが国の危機的な財政状況を考えた場合、中長期的な財政均衡とのバランスを無視することはできない。このため、景気刺激策としての経済対策を実施するにあたっては、経済状況を適切に把握し、真に必要とされる分野への対策を適切なタイミングで行うことが求められる。したがって、社会資本の生産性などの便益を重視しない公共事業、可処分所得の恒常的な増加につながらない減税政策や一時的な給付金の支給などの政策は、経済対策としての効果が限定的であり、安易に実施すべきではない。

また、経済対策と中長期の財政均衡のバランスを整合させるため、極端な不況時における経済対策のルールとして弾力条項を措置するなど、一定の幅を持たせるかたちでの中長期の財政目標との関係についても整理する必要がある。

4. 歳出・歳入の改革

(1) 歳出改革

① 予算編成改革

基礎的財政収支の黒字化の財政目標を設定するに当って歳出削減を実行するためには、予算編成のルールを設け、国と地方をあわせて管理することが重要となる。

(単年度主義の予算編成にともなう弊害の是正)

単年度主義の予算編成における弊害を是正するため、複数年度を視野に入れた予算を編成することが考えられる。この場合、予算の大枠を厳格に維持しながら短期的な景気変動に柔軟に対応することで、財政規律を維持しつつマクロ経済の変動に対処することが必要となる。また、この予算編成と併せて分野ごとの政策目標を明示し、効果的に政策の実行を確保することが重要である。

(一般会計と特別会計の一体的な管理)

一般会計と特別会計は、これまで必ずしも一体として予算編成されてきたとはいいがたい。特に特別会計は所管官庁の価値観が色濃く反映されており、各省庁の予算における聖域として運営されている面があることが否定できない。こうした認識は今後の予算編成においては払拭されるべきであり、一般会計との統合的な予算編成を行うべきである。

なお、事業の抜本的な見直しを行うことなく単純に特別会計の統合を進める場合には、特別会計のモニタリングが不十分になる可能性がある。このため、区分管理が必要な特別会計については、個別の特別会計を残すことを検討する必要がある。

(補正予算を含めた予算統制)

補正予算はこれまで過度に裁量的に用いられることがあり、予算編成において問題があった。このような補正予算の裁量的な運用に歯止めをかけるためには、補正予算を含めて予算統制を実施することが不可欠である。

(個別の歳出に対する目標設定)

個別の歳出の要否を検討する場合には、財源不足は増税または他の経費削減で補わなくてはならないとする「pay-as-you-go」原則を厳格に運用し、個別の歳出に対して目標を設定することが有効である。

また、公共事業などにおける非効率を改革するため、歳出の総額の抑制、省庁間の予算配分の大胆な見直し、受益者負担の原則の確立、適正な事業評価を行うことが重要である。

(ビルトインスタビライザー効果)

標準的な予算制度では、たとえば累進的税制や社会保障制度など、経済環

境が悪化した場合には自動的に歳出が増加して減税となるビルトインスタビライザーが制度化されていることが多い。今回の経済危機では、ビルトインスタビライザー効果が一定範囲で機能している欧州と異なり、効果が期待できない米国では大規模な財政出動が必要となったとの指摘がある。したがって、わが国においても裁量的財政政策に安易に依存せず、ビルトインスタビライザーを十分に機能させることが必要である。

②社会保障制度（年金・医療）の考え方

社会保障は、わが国の一般歳出のうち大部分をすでに占めており、少子高齢社会がさらに進展することを考えると、高齢者関係の給付は今後も増加し続けることは確実である。

社会保障費のあり方は、わが国の年金や医療といった社会保障制度のあり方と密接に関連する問題であることから、望ましい社会保障のあり方や規模は、国民の意思で方向性が選択されるべきである。しかし、高齢世代が増加する一方で労働人口が減少し、また技術革新の余地に翳りのみえるわが国の将来を考えると、中期的に高い経済成長率を維持できる保障はないため、世代間の負担を考慮することが重要である。

中長期の財政目標を設定するにあたり、社会保障費をどこまで抑制するかが歳出削減の観点から重要なポイントとなる。しかし、社会保障制度は受益と負担の両面からみる必要があり、社会保障費は単純に歳出のみの関係から捉えるべき問題ではなく、原資となる税・社会保険料のあり方とあわせて検討すべきである。

③地方財政との関係

わが国では国と地方が密接に関係して財政が運営されている。このため、たとえ地方分権改革などにより国と地方のあり方が変化したとしても、両者を一体にとらえて財政健全化に取り組む必要がある。

経済対策との関係では、地方公共団体の守備範囲となる地域限定のローカルな公共事業がある。現在の予算執行では、このような事業の実施も国の関与と責任の度合いが大きいため、受益と負担との乖離をもたらして非効率な歳出が増加する一因となっている。したがって、地域限定のローカルな公共事業については、受益者負担の原則を確立する必要がある。

なお、現行の地方交付税については、地方歳出が甘く見積もられることから増額圧力が内在している。中長期的な財政健全化をすすめる観点から、国と地方の間の役割分担を見直し適切な予算管理を行うことが必要となる。

(2) 歳入改革

わが国の財政状況の実態を踏まえると、歳出削減とあわせ歳入面での改革をあわせて実行することは避けられない。これまでも消費税を含めた抜本的な税制のあり方の見直しの必要性が繰り返し主張されてきたところであるが、実際に本格的な議論を行うには至っていないのが現状である。

2009年度の税制改正法の附則において2011年度以降に消費税率の引上げを準備することが明記されたが、非効率な歳出の削減を優先して行うべきとする国民の考えが根強いなか、個人負担増に直結する増税議論はこれまで先送りにされている。

現在の財政状況を考えてみると、非効率な歳出の削減と景気回復による自然増収だけではこの状況が改善されるとは考えがたく、不足する財源は増税に頼らざるをえないことは明らかである。少子高齢化が進展し社会保障費のさらなる負担増が予測されるわが国においては、税だけでなく社会保険料を含む抜本的な歳入改革の議論を一刻も早く本格化することが求められる。

なお、歳入改革を議論するにあたっては、わが国の将来像を踏まえたうえで、中長期的にどの時期にどの世代がより厳しい経済環境に置かれることになるかを判断することが重要になる。そのうえで抜本的な税制の見直しを行う必要がある。

具体的な税制の見直しは、所得税・法人税・消費税・資産税・その他の税や社会保険料などの間の税収バランスを勘案して検討がなされることになるが、この検討にあたっては、景気変動と税収の関係、国家間の租税競争が存在するなかでの諸外国における法人税率との関係などが考慮されるべきである。また、税制改革の実施にあたっては、景気との関係への配慮が必要となる。特に消費税率の引上げは今後の経済状況に依存することになるため、必ずしも税率引上げの時期を明示する方法によるのではなく、どのような経済状況になれば消費税を上げるかを具体的な経済指標とリンクさせて定める方法を採用することが考えられる。

(図表 9) 税制の抜本的な改革に関する法的措置

○所得税法等の一部を改正する法律（2009 年法律第 13 号）附則

第 104 条 政府は、基礎年金の国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見直しを踏まえつつ、平成 20 年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010 年代（平成 22 年から平成 31 年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。

2 前項の改革を具体的実施するための施行期日等を法制上定めるに当たっては、景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとするものとし、当該改革は、不断に行政改革を推進すること及び歳出の無駄の排除を徹底することに一段と注力して行われるものとする。

3 第 1 項の措置は、次に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとする。

一 個人所得課税については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせで行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討を含む歳出面も合わせた総合的な取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討すること並びに金融所得課税の一体化を更に推進すること。

二 法人課税については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保障料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベース（課税標準とされるべきものの範囲をいう。第五号において同じ。）の拡大とともに、法人の実効税率の引下げを検討すること。

三 消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討すること。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討すること。

四 自動車関係諸税については、簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率（租税特別措置法及び地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）附則に基づく特例による税率をいう。）を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討すること。

五 資産課税については、格差の固定化の防止、老後における扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベース、税率構造等を見直し、負担の適正化を検討すること。

六 納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上及び課税の適正化を図ること。

七 地方税制については、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進めること。

八 低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化（環境への負荷の低減に資するための見直しをいう。）を推進すること。

資料：「所得税法等の一部を改正する法律」（2009 年法律第 13 号）から抜粋。

【委員名簿】

本提言を取りまとめた金融調査研究会第2研究グループのメンバーは、以下のとおり。

(座長) 貝塚 啓明 東京大学名誉教授・金融教育研究センター長

(主査) 井堀 利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

(委員) 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部経済学科教授

畑農 鋭矢 明治大学商学部商学科教授

(研究員) 中里 透 上智大学経済学部経済学科准教授

別所俊一郎 一橋大学大学院経済学研究科 / 国際・公共政策
大学院専任講師

(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提言であり、全銀協として意見を
表明したものではありません。