

財政の健全化に向けた考え方について

2011 年 12 月 9 日
財政制度等審議会
財政制度分科会

目 次

はじめに	1
1. 我が国の財政の現状	2
2. 財政健全化の必要性・重要性	
～財政赤字・債務残高が増大した場合の問題点～	4
① 金利上昇に伴う利払費増による財政の硬直化等	4
② 政府部門の資金調達増大による民間の資金調達の阻害	5
③ 負担・給付における世代間の不公平拡大と将来の負担増に備えた消費抑制	6
④ 将来における税の超過負担による将来世代の経済的損失	7
⑤ 財政危機による国民生活・経済に対する直接的な影響	7
⑥ 財政危機の世界経済・市場への影響	9
3. 財政健全化に向けて必要とされる取組	10
(1) 経済成長が歳入歳出に与える影響と財政健全化	11
① 経済が成長すればどの程度税収が増えるのか	11
② 経済が成長すればどの程度歳出が増えるのか	12
③ 土台となる歳入と歳出の乖離が元々どの程度あるのか	12
④ 経済成長以外の要因による歳出の増加はどのようにしているのか	13
(2) 歳出削減及び歳入増加による財政健全化	14
① 社会保障分野における歳出削減	14
② 地方財政分野における歳出削減	19
③ 社会保障分野以外の歳出削減	22
④ 歳入増加による対応	23
(3) 財政健全化の実現に向けて	23
委員名簿	27
開催実績	29
参考資料	31

財政の健全化に向けた考え方について

2011 年 12 月 9 日
財政制度等審議会
財政制度分科会

はじめに

財政制度等審議会財政制度分科会は、昨年 4 月以来、有識者からのヒアリングも行いつつ、財政健全化やそれに関連する事項について審議を重ねてきた。

その間、我が国においては、昨年 6 月に財政運営戦略が閣議決定されるとともに、本年 6 月には社会保障・税一体改革成案が政府・与党社会保障改革検討本部において決定されるなど、財政健全化に向けた動きが進みつつある。

他方で、世界に目を転ずると、欧州では政府債務問題の顕在化により、自国の国民生活や経済だけでなく、世界経済への波及も懸念される状況となっており、厳しい財政再建策が実施に移されている。また、米国においても政府債務の上限への接近を契機に財政赤字削減の論議がなされている。

このように、国際的にも財政健全化が重要な課題と位置づけられる中で、主要先進国中最悪の財政状況である我が国においても、財政健全化への取組を着実に進める必要がある。本ペーパーは、こうした問題意識の下、当分科会委員の共通認識として、財政健全化に向けた考え方をとりまとめたものである。

1. 我が国の財政の現状

我が国では、昭和 50（1975）年度の特例公債の発行以降、歳出が税収を上回る傾向が顕著となった。バブル経済の下で一時的に財政収支が改善し特例公債からの脱却が達成されたものの、バブル崩壊後は、歳入面では景気低迷や減税による税収の落込み、歳出面では当初は公共事業を中心とした財政出動、その後は急激な少子高齢化による社会保障関係費の一貫した増加などが要因となり、歳出と税収の差額が大幅に拡大している(資料1)。

特に、社会保障の伸びは急激であり、平成 2 年度（1990 年度）決算と平成 23 年度（2011 年度）当初予算を比較すると、社会保障関係費以外の基礎的財政収支対象経費は 0.97 倍とむしろ減少しているのに対し、社会保障関係費は 2.5 倍に膨らみ、基礎的財政収支対象経費の 4 割を超えるに至っている(資料2)。世界で最も早いペースで高齢化が進行する我が国においては、今後も経済規模の拡大をはるかに上回る速さで社会保障費の自然増が生じるという構造的な問題を抱え続けることになる(資料3)。

また、歳出と税収の乖離幅の拡大に対応して公債発行額も累増している。特に、平成 21 年度（2009 年度）には、リーマンショックによる税収の落込みと相まって、戦後混乱期を除けば初めて公債発行額が税収を上回り、現在まで 3 年連続で公債金収入が一般会計税収を上回るという事態が続いている(資料1)。

主要国と比較しても、我が国の歳入・歳出¹の恒常的な乖離は際立っている。OECD のデータを用いて G7 諸国の一般政府の財政収支を比較してみると、2000 年代の平均で、日本以外は 0.4%～▲3.8% の範囲内に収まっているのに対し、我が国は対 GDP 比▲5.8% という深刻な状況となっている(資料4)。

こうした状況が続いているため債務残高の規模も極めて大きくなっており、平成 23 年度末（2011 年度末）の国の公債残高は約 676 兆円、国と地方を合わせた長期債務残高は約 906 兆円に上る見込みである。また、OECD によれば、我が国の一般政府（中央政府、地方政府及び社会保障基金）の総債務残高対 GDP 比は 2011 年末には 213% となる見込みであり、主要国の中で最悪の水準となっている。

¹ ここでの主要国との比較では、歳出からは債務償還費、歳入からは公債金収入を除く。

これは、財政の持続可能性に対する市場の信認が失われ、市場からの資金調達が困難となっているギリシャ、アイルランド、ポルトガルをも凌ぐ水準である(資料 5)。

さらに、見逃してはならないのは、我が国の国債市場からの資金調達の大きさである。財政規律の維持の観点からは、新規財源債の抑制が重要であるが、政府債務問題を抱える欧州の国債市場では、各国が新規財源の調達や国債償還に伴う借換えのために、どの程度の資金調達を行うかが注目されている。そこで、我が国の状況を見てみると、平成 23 年度（2011 年度）における新規財源債及び借換債も含めた国債の総発行額は 150 兆円を超え、毎年、巨額の資金調達を行っていることが分かる²(資料 6)。

また、OECD のデータによれば、我が国の国債償還額は、税収の 2 倍を上回る規模であり、他の OECD 加盟国の償還額が最大でも税収規模の 0.5 倍強であることと比較すると、突出して高い水準にある。これは、我が国が、万が一市場からの資金調達が困難になった場合、税収全額を償還に回しても償還が不可能になることを意味しており、我が国の財政運営が極めて厳しい状況に直面していることを示している³(資料 7)。

なお、国と地方とで財政事情の厳しさに明確な差が認められることも我が国財政の特徴である。すなわち、バブル経済崩壊後の景気低迷や減税による税収の落込みという事情は地方にも共通しており、地方財政の悪化により、その財源不足の補填を行う国の財政の負荷も著しく増した。これに関連して、国と地方の税財源配分と歳出割合の現状を検証すれば、平成 23 年度（2011 年度）当初予算における国税収入（地方交付税法定率分を除く。）と地方税収・地方譲与税収・地方交付税法定率分の合計額の比は 40 : 60 であり、平成 21 年度（2009 年度）決算における純計歳出比で見た国と地方の比である 43 : 57 より地方に手厚くなっている(資料 8)。さらに、地方の財源不足への補填のため、地方交付税の各種加算などの形で法定率分を超えた対応が一般会計の負担により行われており、その累計額は、地方が財源不足に陥った平成 6 年度以降（1994 年度以降）で 70 兆円

² IMF の推計によれば、我が国においては、政府の総資金需要は、対 GDP 比で 55%前後に上っており、債務問題を抱えた欧州諸国も含め他の先進国が 10~20%台であるのと比較すると極めて高い水準にある（IMF「国際金融安定性報告書」（2011 年 11 月））。

³ 2008 年度における各国の国債（市場向け）の償還額の税収対比。なお、国債に短期金融商品は含まず、税収は社会保障負担分を除く。中央政府ベース。

を超えている(資料 9)。こうした対応にも支えられ総体としての地方は、基礎的財政収支が黒字基調を続け、長期債務残高も近年横ばいである一方、国においては、こうした対応が特例公債の増嵩を伴い深刻な財政事情の要因となっている(資料 10)。すなわち、国の財政悪化を代償とした地方財政への配慮によって、国と地方の財政事情がより不均衡になっている。

2. 財政健全化の必要性・重要性

～財政赤字・債務残高が増大した場合の問題点～

財政赤字及び債務残高が増大した場合の影響について、これまでの議論や、最近の欧州の政府債務問題の動向も踏まえると、以下のように、自国内の経済・財政・国民生活に重大な影響を与えると同時に、世界経済にも悪影響を及ぼすと考えられる(資料 11)。

① 金利上昇に伴う利払費増による財政の硬直化等

一般に、財政収支の悪化が進むと長期金利が上昇する傾向が見られる⁴。その結果、毎年の利払費が増加して利払費以外の歳出を抑制せざるを得なくなり、財政における政策の自由度が減少することとなる。

例えば、1990 年代のイタリアでは、財政赤字の対 GDP 比が 10% 前後、国債の長期金利が 10% 程度、総債務残高対 GDP 比が 100% 程度の状況の下で、利払費が歳出の 30% 程度⁵を占める事態となっていた⁶(資料 12)。

また、1990 年代前半まで財政赤字が対 GDP 比で 5～10% と高い水準だったベルギーにおいても、長期金利が 10% 弱で推移し、総債

⁴ 内閣府「平成 22 年度経済財政年次報告」(平成 22 年 7 月) P113 第 1-3-10 図

⁵ 財政赤字、総債務残高対 GDP 比、利払費の割合は、いずれも中央政府ベース。

⁶ イタリアでは、この後、

- ・年金支給開始年齢の引上げ(男性は 60 歳から 65 歳へ、女性は 55 歳から 60 歳へ)、財源増を伴わない歳出増をもたらす国会での法案修正の禁止(財源確保義務制度の厳格化)といった歳出削減努力

- ・付加価値税率や法人税率の引上げ、社会保険料の引上げといった歳入改革

を同時に行っている。その結果、財政赤字の大幅な縮減、総債務残高対 GDP 比の低下を実現し、国債金利も大きく低下するに至った。なお、1991 年当時、イタリアの総歳出の対 GDP 比は 54% (利払費を除いても 43%) と比較的大きな政府であり、歳出削減の余地が大きく残されていたことには留意が必要である。

務残高対 GDP 比が 100%超程度の状況の下で、利払費が歳出の 25%⁷を超える事態に陥った。特に、ベルギーは経常収支黒字国であったにもかかわらず、政治対立なども背景とした財政悪化により、金利上昇がもたらされたことが特徴的である(資料 13)。

こうした 25~30%という歳出に占める利払費の割合は、我が国で言えば、すでに歳出の硬直化をもたらししている社会保障関係費の一般会計歳出に占める割合に匹敵するものである。基礎的財政収支に利払費が含まれないとは言え、実際に金利上昇による利払費の増が発生すれば、それを国債発行で賄うのは容易ではなく、結局は既存経費を圧縮せざるを得なくなることが想定される。

なお、地方債金利や社債金利は、国債金利との連関が大きく、仮に、国債金利が上昇すれば、企業や地方公共団体の調達金利の上昇をもたらしことになる(資料 14)。特に、地方財政については、地方債金利の動向が国債金利の動向に大きく左右されるため、国の行き過ぎた負担の上に地方の財源不足の補填を図ったとしても公財政全体としては持続可能なものとはならないことに留意する必要がある。国の財政と地方の財政は相互に密接に関連している以上、双方のバランスに配慮した財政運営が不可欠であり、この点からも、国の財政の健全化を進めていかねばならない。

② 政府部門の資金調達増大による民間の資金調達の阻害

政府部門の資金調達が増大すると、設備投資等のために民間企業が行う資金調達を阻害することとなる。その結果、民間企業の生産活動が低下し、経済成長にマイナスの影響を与えることが懸念される。

これについて、我が国の部門別の金融資産及び負債の変化を 1995 年度から 2010 年度までで見た場合、(イ)一般政府の負債は増加、(ロ)非金融法人企業の負債は減少、(ハ)家計の金融資産が増加している等の特徴がある。この非金融法人企業の負債の減少は、バブル崩壊後の企業のバランスシート調整による債務の縮減を反映しており、それが一般政府の負債の増加を賄っていたとしてもこれまで大きな問題は生じなかった。しかしながら、企業の負債の水準は既に主要国並みまで縮減してきており、今後、高齢化の進展に伴って家計の金融資産の増加が見込めない中でこのままのペースで政府

⁷ 財政赤字、総債務残高対 GDP 比、利払費の割合は、いずれも中央政府ベース。

の債務残高が増加すれば、企業の国内市場における資金調達を圧迫し、その結果、設備投資などの企業活動を阻害して我が国の経済成長に悪影響を及ぼしかねないと考えられる。

なお、他の主要国においては我が国に比べ高い成長を実現してきたが、部門別の金融資産及び負債の変化を 1995 年度から 2010 年度まで見ると、いずれも企業の負債が大きく増加し、一般政府の負債の規模の 2～3 倍となっている。他方、我が国の場合、非金融法人企業の負債の規模と一般政府の負債の規模が同程度となってきたという特異な状態となっている。

また、国内市場における資金調達が圧迫される場合、海外に資金調達を求めることも考えられるが、長期金利の上昇をもたらす可能性が高く、結局は、上述の財政の硬直化や社債・地方債金利の上昇を通じて企業経営や自治体財政に悪影響を与える可能性がある。このように、経済成長実現の面からも、これ以上の政府債務の拡大は望ましくないと考えられる(資料 15)。

③ 負担・給付における世代間の不公平拡大と将来の負担増に備えた消費抑制

財政赤字や債務残高の累増は、いわば、現在の世代がその受益に見合って負うべき負担を将来の世代に先送りしていることを意味する⁸。また、高齢化の進展により、1965 年には 20 歳から 64 歳の 9.1 人で 65 歳以上の高齢者 1 人を支えている状況であったのが、2011 年現在、20 歳から 64 歳の 2.5 人で 65 歳以上の高齢者 1 人を支えている状況にあり、さらに、2050 年には 20 歳から 64 歳の 1.2 人で 65 歳以上の高齢者 1 人を支える状況となることが想定されている。

⁸ なお、政府の債務残高が増加し将来の国民の負担となったとしても、同時に国債の形で将来の国民の資産も増加するから、ネットでは将来の国民の負担は増加しないとの考え方がある。しかしながら、

- ・そもそも、国民が国債を新たに購入しても、それは他の資産（預貯金、株式等）を国債に振り替えているに過ぎず、国民にとって追加的な資産形成がなされるわけではない。言い換えれば、将来世代にとっては、元々承継する予定だった預貯金、株式等の資産が国債に振り替わったに過ぎず、資産の総額は増えない。
- ・仮に債務残高が累増し続けた結果、財政危機を招いて金利が上昇すれば、国債の価格が下落し、むしろ将来の国民の保有する資産の価値が減少することになる可能性もある。
- ・この議論は、政府の負債と国民の保有する国債をマクロ的に捉えているが、実際には、国債を保有しその償還を受ける者とその償還のために税を負担する者とが完全に一致することはない。どのような増税がなされるかが予測できない以上、個々の国民にとっては、予測不可能な負担の不平等のリスクを常に負うことになる。

このように、担い手世代 1 人当たりの負担が増加すると見込まれる中で、現在の世代が負うべき負担まで将来世代に負わせれば、現在の世代と将来の世代の間に著しい不公平を生みかねない(資料 16、17)。

また、そうした状況の下では、もはや現在の社会保障などの制度自体も立ち行かなくなることが想定され、このような将来に対する懸念は、家計の消費を抑制して貯蓄を増加させるという行動につながる可能性がある(資料 18、19)。その結果、民間消費が減速し、経済成長にマイナスの影響を与えることが懸念される⁹。

④ 将来における税の超過負担による将来世代の経済的損失

我が国においては、今後とも社会保障給付の増大が見込まれており、それを賄うためには、いずれかの時点で税率の引上げによる負担増が必要となる。

これについて、ロバート・バロー教授¹⁰の「課税平準化理論」¹¹においては、課税に伴う資源配分の非効率性に伴うコストの大きさは、限界税率の二乗に比例するため、現在から将来にかけて増減する政府支出に必要な財源を賄うための税率は時間を通じて一定に設定することが、課税に伴う資源配分の非効率性を最小にするため望ましいとされている。したがって、仮に負担増を先送りして将来の税負担を増加させれば、将来世代に税率の二乗に比例した経済的損失を負わせることに加え、平準的に課税をした場合に比べて期間を通じた経済に対する悪影響が大きくなることになる¹² (資料 20)。

⑤ 財政危機による国民生活・経済に対する直接的な影響

⁹ 古賀麻衣子(2004)「貯蓄率の長期的低下傾向をめぐる実証分析」(日本銀行ワーキングペーパーシリーズ)の考え方をうけ、過去 25 年間の家計貯蓄率の変動の要因分析を行ってみると、基礎的財政赤字の拡大期に予備的貯蓄が大きくなっている状況が観察される。

¹⁰ ハーバード大学教授。

¹¹ Barro, Robert, (1979) On the Determination of the Government Debt, Journal of Political Economy vol.87, pp.940-971

¹² 例えば、現在の税負担が 1 であるときにおいて、今後 10 年間で 20 の政府支出が生じることが判明している場合に、10 年間一律に 2 の税負担を求める場合(現行の 2 倍の税率)と、前半 5 年に 1 の税負担(現行と税率は同じ)、後半 5 年に 3 の税負担(現行の 3 倍の税率)を求めることとした場合とでは、

- ・前者では、2 の二乗である 4 の超過負担が 10 年間かかり、超過負担の合計は 40 となるのに対し、
- ・後者では前半 5 年間は現行と同じ 1 の超過負担がかかるものの後半 5 年間は 3 の二乗である 9 の超過負担がかかることになり、超過負担の合計は 50 となることから、前者の方が経済活動を落ち込ませないという意味で望ましい課税政策ということになる。

財政赤字や債務残高の累増により、財政についての市場の信認が失われれば、金利が上昇するだけにとどまらず、市場からの資金調達ができなくなる事態に至ることも想定される。現に、ギリシャを始め、欧州の政府債務問題を抱えた国々は、市場からの資金調達が困難となり、IMF や EFSF¹³からの融資を受けるため、厳しい財政健全化策を実施せざるを得ない状況となった。その結果、国民に対して、厳しい負担増を強いつつ、社会保障給付を始めとする行政サービスを削減せざるを得なくなり、国民生活や経済に大きな影響が及んでいることに加え、デモやストライキも頻発し、社会全体の安定性も脅かしかねない状況となっている(資料 21、22)。

(コラム) 政府債務問題を抱えた欧州諸国 (GIIPS 諸国) の財政健全化策

欧州債務危機の端緒となったギリシャにおいては、歳入を相当程度上回る歳出を行う状態が恒常化し、ユーロ導入の要件 (財政赤字対 GDP 比 3 % 以内) を一度も満たしたことがないなど、財政健全化に向けた取組が行われてこなかった。このような中、2008 年のリーマンショックや 2009 年の統計の不備の発覚により、財政赤字の深刻な状況が顕在化し、市場の信認を失って資金調達が困難になったため、ギリシャは EU・IMF へ支援を要請した。

EU・IMF は、支援を実施するにあたり、厳しい財政健全化策の実施を条件とし、ギリシャは 2010 年 5 月に 4 年総額 253 億ユーロ (対 GDP 比 11.0 %) の財政健全化策を決定した。その内容は、歳出面では①年金の削減 (物価スライドの凍結等)、②公的企業向け補助金の削減、③公務員人件費の削減など、歳入面では、①付加価値税率の引上げ (21 % → 23 %)、②エネルギー税、たばこ税等の税率引上げなどである。

しかし、2011 年 4 月以降、その実施状況に対する懸念が高まり、再び国債金利が上昇したため、6 月に、追加的に、2014 年までに財政赤字対 GDP 比 2.5 % を達成することを目標とした 5 年総額 283 億ユーロ (対 GDP 比 12.0 %) の財政健全化策を定める中期財政戦略を策定した。その内容は、歳出面では①公的部門の規模縮小 (人員削減、国営企業の再編、防衛費の削減等)、②社会保障給付の削減など、歳入面では①付加価値税の課税ベースの拡大、②社会保障基金の増収などである。

しかし、本年秋、2011 年における財政赤字目標すらも達成できない見込みであることが明らかになった。ギリシャは景気後退の影響であると主張したが、EU・IMF は、融資に際して、①不動産特別税の導入、②公務員約 3 万人の実質解雇、③月額 1200 ユーロ以上の年金受給者への支払額の 2 割削減、④所得税の課税最低限の引下げ (年間 8000 ユーロ → 年間 5000 ユーロ) などの更なる財政再建策の実施を条件とした(資料 23、24)。

¹³ EFSF とは、資金支援が必要となったユーロ加盟国に融資を行うため、2010 年 5 月の EU 財務相理事会の決定に基づき創設された法人である。加盟国による政府保証を活用し、最大で 4,400 億ユーロの資金調達を行うことが可能である。

このような累次の厳しい財政健全化策の実施について国内の反発は強く、デモやストライキが多発しているほか、首相が交替するなどの政治的混乱にも見舞われている。今後は、11月に発足した新内閣の財政再建に向けた取組に注目が集まっている。

同様に財政危機に陥り、EU・IMFの支援を受け入れることとなったポルトガル、アイルランドにおいても、厳しい財政再建策の実行を余儀なくされている。ポルトガルにおいては、歳入面では、付加価値税率の引上げ（21%→23%）、所得税及び法人税における税制優遇の見直しなど、歳出面では社会給付（失業給付、家族手当等）の削減、年金加入者からの特別保険料の徴収等の社会保障給付の見直し、公共投資の削減など、3年間で対GDP比約10.6%の財政健全化策を実施している。また、アイルランドにおいては、歳出面では、年金支給開始年齢の引上げ（65歳→68歳）、児童手当の引下げ、教育予算の削減など、歳入面では、所得税の課税ベースの拡大、付加価値税率の引上げ（21%→23%）など、4年間で対GDP比約9.5%の財政健全化策を実施している（資料25、26、27、28）。

イタリアにおいては、総債務残高の対GDP比が120%近い状況であることや首相の不祥事等も契機とし、ギリシャ危機も相まって、その財政の持続可能性に対し市場から懸念を持たれ、長期金利が急激に上昇し2011年7月には5%を超えた。このため、2011年9月に、2013年までの財政収支均衡達成、2014年の財政黒字達成を目標とする、4年総額1,450億ユーロ（対GDP比約9.2%）の財政健全化策を策定した。詳細な内容については今後検討されることとされているが、歳出面では、社会保障費・医療費の合理化、地方交付金の削減、省庁予算の削減等、歳入面では、付加価値税率の引上げ（20%→21%）、印紙税率の引上げ等の措置を講ずることとしている（資料25、29、30）。このような取組にもかかわらず、イタリア国債の金利はさらに上昇したため、2011年11月には年金支給開始年齢の引上げ等を内容とする追加的な財政再建策を策定した上、12月にも更なる財政再建策の閣議決定を行っている。

スペインは2005年から2007年まで財政収支が黒字であり、かつ2007年の総債務残高対GDP比は約40%と、財政状況は必ずしも悪くなかったが、2010年11月下旬から長期金利が5%を上回る状態が続いている。原因としては、不動産バブルの崩壊による財政状況の急激な悪化、上院下院で多数政党が異なる「ねじれ」状態が続いていたことなど政治情勢に不安があったこと、ポルトガル国債を大量に保有していることなどが考えられる。このため、歳出面では、年金支給開始年齢の引上げ（65歳→67歳）、公務員給与の凍結、インフラ設備投資の削減等、歳入面では高額所得者に対する所得税率の引上げ、付加価値税率の引上げ（16%→18%）等の財政健全化策を策定し、2013年までに財政赤字対GDP比3%を目指すこととしている（資料26、29、31、32）。

⑥ 財政危機の世界経済・市場への影響

経済のグローバル化が進んでいる現在、ある国の財政危機の及ぼ

す悪影響は一国だけにとどまらない。まず、ある国の財政状況に対し市場において不信感が生じた場合、格下げ等を通じて国債金利が上昇（すなわち国債価格が下落）し、その国債を保有する内外の金融機関の自己資本が毀損してその経営状況に懸念が生じることになる。その結果、金融機関の株価下落やそれに連動した株式市場全体の株価下落、為替の急激な変動に加え、金融機関間での資金の融通が困難となることによる流動性の枯渇や信用収縮が発生する。そして、このような動きは、市場を通じて、世界全体に拡大し、世界経済に悪影響を及ぼすことになる(資料 29、32、33、34、35、36、37)。

3. 財政健全化に向けて必要とされる取組

これまで見てきたように、我が国の財政は、危機的でこのままでは持続可能とは言い難い状態にある。他方、最近の欧州の動きを見てみると、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルに続き、2011 年のプライマリー・バランスが黒字と見込まれ金利も低位で推移していたイタリアにおいても財政健全化策の実効性に対する疑念や政治混乱もあり国債金利の急激な上昇が生じている。さらに、経常収支黒字国においても、内政混乱や金融不安の問題を抱えるベルギーにおいて急激な国債金利の上昇が生じたほか、欧州で最も信用力があるとされているドイツ国債についてさえ、11 月 23 日の入札が不調に終わり金利が上昇するなど、予断を許さない状況にある(資料 37)。

我が国では、足下こそ、金利は低位で推移し、国債の消化も順調であるが、財政収支が比較的良い水準にあった国々や国債金利が安定していた国々までもが金利上昇や借入れ困難の事態に直面している現状は、我が国においても、現在のような状況が長くは持たないリスクを示唆しているとも言える。

特に、我が国は、これまで潤沢な家計金融資産により、政府債務の増加が吸収されてきたが、我が国の家計金融資産は高齢化に伴い伸び悩むと見込まれ、また、イタリアやベルギーのように家計金融資産が比較的潤沢な国¹⁴でも急激な金利上昇が生じたという事実を踏まえると、我が国が、このままのペースで債務残高を増加させる

¹⁴ 2009 年における家計の金融資産の対 GDP 比は、イタリア 235%、ベルギー 254%(ユーロ圏全体では 155%)(Eurostat による)。なお、我が国は 311%(日本銀行「資金循環統計」及び内閣府「国民経済計算」による)。

ことは、我が国が財政危機に陥るリスクを高めることになりかねない(資料 38)。

我が国においては、昨年 6 月の財政運営戦略や本年 6 月の社会保障・税一体改革成案により、財政健全化に向けた具体的な道筋が一定程度示されている。今後は、その実現可能性に疑念を持たれ、国債金利の上昇や借入れが困難な事態を招くことがないようにする必要がある。したがって、我が国の財政の持続可能性が確保されるような実効性のある具体策を実現していくことが求められている。そこで、ここでは、我が国の財政を持続可能なものとなるように健全化させていくために、どのような方策をとればよいのかを分析する。

(1) 経済成長が歳入歳出に与える影響と財政健全化

経済が成長すれば、税収が増加するため、財政が自動的に健全化するという考え方がある。しかしながら、財政は税収だけで成り立っているわけではなく、この考え方が正しいかどうかを判断するには、①経済が成長すればどの程度税収が増えるのかという点に加え、②経済が成長すればどの程度歳出が増えるのか、③土台となる歳入と歳出の差が財政収支にどのような影響を与えるのか、④経済成長以外の要因による歳出の増加はどうなっているのか、を検討する必要がある。

① 経済が成長すればどの程度税収が増えるのか

経済が成長すれば、法人所得、雇用者報酬、民間最終消費支出などが増加し税収が増加するのが一般的である。この経済成長と税収の関係を見るために、1%の名目経済成長に対して税収がどの程度増加するかを示す税収弾性値の概念が広く用いられている。

この税収弾性値については、財務省が公表している後年度歳出・歳入への影響試算において 1.1 という数値が使われているが、特に、単年度で見た日本の最近の税収弾性値が、分母となる経済成長率が低いことに起因して大きく振れる傾向にあり、これが税収弾性値の大きさを巡る議論の混乱につながっている。

特に、2000 年度から 2009 年度までの毎年の税収弾性値を単純平均した数値をもって税収弾性値を 4 とする主張があるが、この分析は「単年度の税収の増減は、その年の経済成長率だけですべて説明

できる」という成り立ち得ない仮定に基づくものであり、学術的には信頼できないものである。このような問題点を踏まえた回帰分析の手法が、先行研究¹⁵においても、また、内閣府の研究会が本年 10 月 27 日にとりまとめた報告書¹⁶においても用いられており、これらの研究では、税収弾性値は従来考えられていた数値と大きな差はないとの結論となっている(資料 39)。

② 経済が成長すればどの程度歳出が増えるのか

経済が成長すれば、歳出面でも、社会保障給付費、物件費や人件費の伸びを生じさせる。これについて、上述の内閣府の研究会の報告書では、単年度で見た場合、名目成長率と歳出の関係を示す弾性値は、0.5 程度をやや下回るとの見解が示されている。

ただし、歳出については、

- ・ 前年に見積もられ国会で議決された予算に基づいて執行されるものであること等から、その年度の名目経済成長率との関係だけではなくそれ以前の名目経済成長率の影響が大きい可能性があること
- ・ 歳出規模は景気状況など単年度の事情に応じて大きく変化する可能性があること

等を踏まえると、単年度よりも一定期間のトレンドで見た方が合理的とも考えられる。

このため、名目経済成長率と一般政府の歳出規模について、単年度に加え、5 年間及び 10 年間の幾何平均でも簡便な回帰分析を行った。その結果、単年度でも統計的には有意性があるが、5 年間や 10 年間の幾何平均での分析の方が、統計的な有意性がより高くなっており、両者の関係を示す弾性値は、およそ 0.8 程度となった(資料 40)。

③ 土台となる歳入と歳出の乖離が元々どの程度あるのか

仮に、歳入と歳出が同じ規模である場合、名目経済成長率に対して、歳入の弾性値の方が歳出の弾性値よりも高ければ、歳入の伸びが歳出の伸びを上回るため、財政収支は改善する。

¹⁵ 例えば橋本恭之・呉善充(2008)「税収の将来推計」RIETI Discussion Paper Series 08-J-033(経済産業研究所)では、国税・地方税を合わせた税収弾性値は 1.07 としている。

¹⁶ 「経済成長と財政健全化に関する研究報告書」(平成 23 年 10 月 17 日)

しかしながら、歳入の規模が歳出の規模を下回っている場合、歳入の伸び率が歳出の伸び率より大きくても、金額としては歳入の伸びは歳出の伸びに比して小さくなり、財政収支の改善効果が小さくなったり、場合によっては財政収支が悪化したりすることも考えられる(資料 41)。

我が国の場合、歳出に対する歳入の充足率は、2000 年代の平均で OECD 加盟国と比較した場合、一般政府ベースでも中央政府ベースでも最も低く、歳出と歳入が大きく乖離している状態にあり、他の国に比べると、経済成長による財政健全化は容易でないと考えられる(資料 42)。

④ 経済成長以外の要因による歳出の増加はどうなっているのか

我が国の場合、世界でも最も急速に高齢化が進んでいるため、それを反映して、経済成長よりもはるかに速いスピードで社会保障費が増加する見込みとなっており、経済成長率の如何にかかわらず、歳出が増加する構造となっている。したがって、仮に経済成長により、歳出よりも歳入が増加した場合でも、その増加分が歳出の自然増で打ち消されることになり、ここでも財政健全化のハードルが高くなっている(資料 43、44)。

なお、上記②において行った名目経済成長率と歳出の回帰分析の定数項は 0.01 (1 %) 程度であり、名目経済成長率の如何にかかわらず土台として常に 1 %の歳出増が生じてきたことが示されている。

我が国における経済成長と財政健全化の関係について、上記の諸点を総合すれば、

- (ア) 経済成長により歳入は増加するが同時に歳出も増加し、両者の伸び率の差はそれほど大きくないこと
 - (イ) 歳出規模に対して歳入規模が小さいために、歳入の伸び率が歳出の伸び率より大きくても、金額としては歳入の伸びは歳出の伸びに比して小さくなり、財政収支の改善がもたらされない可能性もあること
 - (ウ) これらに加え、高齢化等の要因により経済成長するかどうかと関係なく常に生じる歳出の自然増が存在すること
- から、経済成長に伴う増収が財政収支の改善に与える効果は限定的であり、経済成長だけで財政を持続可能なものとなるよう健全化さ

せていくことは困難である¹⁷。

(参考) 名目経済成長と利払費の関係について

上記では、名目経済成長と歳出の関係について、過去のトレンドをもとに分析を試みているが、

- ・ 利払費以外の歳出については、土台となる支出規模に対し経済成長により一定の伸びが生じると考えるのが自然である一方で、
- ・ 利払費については、借換債や新規財源債の発行がどの程度あるか、償還額が国債残高全体の中でどの程度の比率を占めるのかということが伸び率を決定することから、経済成長率と利払費の伸び率との関係は、単純に回帰分析できない面があることに留意が必要である。

そこで、平成 23 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算における名目経済成長率及び金利が変化した場合の試算と、名目経済成長率と長期金利の関係を試算した結果とを用いて簡便に計算してみると、名目成長率が 1 % 増加した状態が継続するだけで、国債費が自然体ケースと比較して当年度 0.6 兆円（利払費増加率 6 % 程度）、翌年度 1.4 兆円（利払費増加率 14 % 程度）、翌々年度 2.3 兆円（利払費増加率 23 % 程度）と借換えが進むにつれて累増していく姿となり、翌々年度までの税収の増加見込額 1.4 兆円を大きく上回る利払費の増加が生じるとの試算結果となる(資料 45)。

このように利払費の名目成長率に対する感応度が高いのは、新規財源債の金額が多額であること及び国債残高が極めて大きいため毎年の借換額が多額に上ることによるものであり、財政収支ベースで考えると、我が国の場合、経済成長による金利上昇に伴う利払費の増だけで、税収増による財政の健全化の効果を打ち消してしまうことになる。

(2) 歳出削減及び歳入増加による財政健全化

上記のように、経済成長だけで財政を持続可能なものとなるように健全化させていくまでの効果はほとんど期待できないことに鑑みると、財政の健全化を図るには、歳出削減及び歳入増加による対応が必要になる。

① 社会保障分野における歳出削減

¹⁷ なお、内閣府の研究会が本年 10 月 27 日にとりまとめた報告書の考え方及び 2009 年度の国民経済計算の一般政府ベースの計数を用いて試算すると、基礎的財政収支対 GDP 比の改善を経済成長に伴う自然増収だけで実現しようとした場合、少なくとも 3.7 % 程度の名目経済成長が必要となる。しかしながら、仮に名目経済成長率が 5 % 程度となった場合でも、基礎的財政収支対 GDP 比の 0.14 % 程度の改善にとどまり、経済成長だけで財政を持続可能なものとするよう健全化させていくことは困難と考えられる。

社会保障分野については、高齢化が急速に進んでいること等に伴い、医療・介護を中心に、引き続き経済の伸びを上回って給付が増大している。この結果、社会保障関係費は、現行のサービス水準を維持するだけでも毎年1兆円程度の歳出増となるなど、近年の我が国財政で最大の歳出増加要因となっている(資料46)。

また、社会保障支出の水準を対GDP比で国際比較してみると、今や我が国の水準は、OECD加盟国の平均に迫る状況にある。特に、年金についてはOECD加盟国の平均をかなりの程度上回っており、医療・介護についてはOECD加盟国の平均を大きく上回り加盟国中でも上位の水準にある(資料47、48、49)。

このように我が国の社会保障給付の規模は急速に拡大する一方で、税と社会保険料を合わせたこの20年間の国民負担率の推移を見ると、横ばい又は減少しており、他の先進国には見られない給付と負担のアンバランスの拡大が生じている。そして、このことが我が国の財政状況の悪化の大きな原因となり、今を生きる世代が負うべき負担を、将来の世代に背負わせるという世代間不公平をもたらしている。さらに、こうした負担の先送りに加え、少子高齢化の進展により、社会保障の支え手である現役世代が減少する一方、支えられる側の高齢者の急速な増加が見込まれており、我が国の社会保障制度については、その持続可能性が危ぶまれる状況にある。

したがって、将来世代への負担の先送りをできる限り止めるとともに、必要な機能の充実を図りつつ給付の重点化や負担の適正化を図り、我が国の社会保障制度を持続可能なものに変えていくことが求められている。6月にとりまとめられた「社会保障・税一体改革成案」¹⁸においては、こうした考え方の下、社会保障の機能強化（充実と重点化・効率化の同時実施）と社会保障に係る安定財源の確保の方針が示されており、機能強化についても、3.8兆円程度の社会保障の充実を行う一方で、1.2兆円程度の社会保障の重点化・効率化策の同時実施により、2.7兆円程度の公費追加を行う方針が示されている。

特に、1.2兆円の重点化・効率化策は、単に社会保障の充実を実施するための財源確保の観点からだけでなく、現在の社会保障制度の

¹⁸ 「社会保障・税一体改革成案」においては、「必要な機能の充実と徹底した給付の重点化・制度運営の効率化を同時に行い、真に必要な給付を確実に確保しつつ負担の最適化を図り、国民の信頼に応え得る高機能で中長期的に持続可能な制度を実現する」とされている。

ままでは大幅な給付増が継続し、それに対応するために再び大幅な負担増を求めざるを得なくなるという、給付増と負担増の「いたちごっこ」から抜け出していく観点からも、着実に実施に移していく必要がある(資料 50)。したがって、例えば、支援の必要性が必ずしも高くない高所得者については給付を減額する観点、給付や負担軽減の対象者等にモラルハザードを発生させない観点、公費投入の前にそれぞれの社会保障制度の枠内での支え合いがまずしっかりと行われているかという観点、負担能力に応じた負担の要素が取り入れられているかという観点などを踏まえた対応が必要である。

さらに、こうした社会保障制度の全面的な改革を進めていくことと歩調を合わせ、直面する 24 年度予算編成における社会保障分野の課題についても、重点化・効率化を図るとの観点を踏まえて対応すべきである。特に、診療報酬や介護報酬の改定については、報酬の引上げは、保険料負担増等の国民負担増に直結することを念頭に置く必要がある。このため診療報酬改定に当たっては、我が国の財政状況や、医療保険制度の持続可能性等を踏まえ、急性期入院医療に大胆な資源投入を行い病院勤務医の負担に配慮した報酬体系としていくなど報酬の配分には十分なメリハリを付けつつ、賃金・物価の下落を反映して医師の人件費等である診療報酬本体を引き下げるべきである。これは、現在の世代だけを考えるのではなく、将来の世代にわたって、我が国の社会保障制度を享受できるようにする、との観点からも必要である。

この点、本年 11 月の行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいて、診療報酬改定について、「医療サービスの価格全体の前提となる診療報酬本体（医師の人件費等）については、「据え置く」6 名、「抑制」3 名という意見があったことを重く受け止めて対応されたい。」との提言がなされているが、この考え方に沿った対応を行うことが求められる。

なお、これに関して、診療報酬の抑制は医療サービスの低下を招くとの議論がある。これについては、まず、診療報酬とは、医師の人件費等である診療報酬本体と、薬価等に分けられることを踏まえる必要がある(資料 51)。薬価等は流通価格の下落を反映して毎回マイナス改定となるのが通例であり、そのこと自体が医療サービスの低下を招くものではない。一方、診療報酬本体は医師の人件費等であるため、賃金・物価の動向や、医療機関の経営状況等を踏まえて、どのように改定すべきかを議論することになるが、例えば診療報酬

本体は抑制しつつ、その中で医師不足が生じている診療科に重点配分するといった形でメリハリを付けることにより、全体として医療サービスの向上を図ることが可能となる。このように、単純にいわゆるネットプラスかネットマイナスかという点で、医療サービスの水準が左右されるという議論は適切ではない。その上で、上記政策仕分けにおいては「診療報酬本体」についての提言がなされたことを正確に受け止めるべきである。

さらに、診療報酬改定と相まって、医師の配置やかかりつけ医の設置など医療に関する規制も併せて実施するよう検討すべきである。

薬価等については、医療サービスの水準を落とすことなく、給付の効率化を図る観点から、例えば、後発医薬品の使用促進を図るべきであり、政策仕分けにおいて「先発品の薬価は後発医薬品（ジェネリック）の薬価を目指して大幅に引き下げ、医療費の支出と国民の負担を最小限にすべき。」とされたことも踏まえ、先発品の薬価引下げを実施すべきである。

次に、介護報酬改定については、介護保険の導入時に比べ介護保険給付の総額が 2 倍以上となっており、安定的に制度を運営していくために給付内容の見直しを行い、限られた財源の中で重点的かつ効率的にサービスを提供していくことが喫緊の課題となっていることに鑑みると、賃金・物価の動向や制度の持続可能性等を踏まえ、配分には十分なメリハリを付けつつ、極めて抑制的に臨むべきである。

そもそも介護保険は、介護が必要となった高齢者の生活を、ボランティアな活動も前提としつつ社会全体で支え合う仕組みであるが、単なる高齢者の身の回りの世話をすることを超えて、高齢者の自立を支援することを理念としている。また、利用者の選択により、多様な主体から総合的にサービスを受けられる仕組みとなっている一方、受給可能となる認定を受けながら、サービスを受けずに生活している者も多く存在している。このような状況に鑑みれば、給付の内容や水準は、被保険者が要介護状態となった場合にも、可能な限り、その居宅において、その有する能力に応じ自立した生活を営むよう配慮すべき、との介護保険法に立ち返るべきである。

この点、本年 11 月の行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいて、「軽度の対象者に対する生活支援については、自立を促す観点で保険給付のあり方を見直すべき」「介護サービスについては、基本的に

は、施設中心から在宅介護中心に移行すべき」との提言がなされたことも重く受け止めるべきである。

加えて、今後とも高齢化等に伴う給付増が見込まれる中、より公平な負担制度の下で、被保険者が応分の負担を行っていくことが必要である。このため、現在の 40～64 歳が負担する第 2 号保険料に関し、被用者保険の保険者の間で所得額に対する負担割合に格差が生じている状態から、所得額に応じた負担となるよう制度を変更していくことが望ましい。さらに、そもそも、介護保険給付の受給者は高齢者が大半であることを踏まえれば、40～64 歳の被保険者に負担を求める以上、65 歳以上が負担する第 1 号保険料に関しても、応分の負担が必要である。

高齢者間においても、所得格差が存在している中、所得再分配機能の強化を図り、世代内の支え合いを進めていくことが望ましい。この点についても、提言型政策仕分けにおいて、「サラリーマン（40～64 歳）の介護保険料については、世代内の公平な支え合いの観点から、所得に応じた拠出（総報酬割）を医療保険と同様にまずは一部導入すべき」「現役並みの所得がある者については、世代内の公平な支え合いの観点、医療保険とのバランスを考慮し、負担割合を見直すべき」との提言がなされたことを重く受け止めるべきである。

さらに、介護保険サービスの利用者側だけでなく、介護保険サービスの提供者側にも相応の対応が求められる。平成 21 年度における介護報酬の 3% プラス改定により、特別養護老人ホーム等の収支差は大幅に改善している。収支差の改善だけでなく、厚生労働省の調査（本年 12 月 5 日）によれば、特別養護老人ホームには、1 施設につき平均 3 億円程度、施設数 6,126（平成 21 年 10 月現在）に換算すれば、2 兆円弱の内部留保が存在していることになる。特別養護老人ホームに限らず、介護施設を運営している事業者は、その収入の大半が保険料や公費からなる介護報酬であること、その大半が非営利法人であることを踏まえれば、今回の改定に当たっても、事業者は介護報酬の引上げに頼るのではなく、まずは自らの内部留保を活用した対応を図るべきである。

この点、提言型政策仕分けにおいて、「介護職員の処遇改善については、一時的な交付金よりも、介護報酬の中で対応すべき。あわせて、事業者の内部留保がある場合にはその活用を行うべき。」と提言されたことを重く受け止めるべきである。

次に、年金については、平成 16 年の制度改革において、負担面では、保険料負担の段階的引上げや基礎年金国庫負担 2 分の 1 への引上げなどに取り組むこととされ、給付面でも、短期的な物価等の変動に応じて年金給付を調整する仕組みに加えて、少子高齢化が進展しても負担の範囲内に給付を抑制するための仕組み（マクロ経済スライド）が導入されている（資料 52）。

これまで、保険料負担は法律通り段階的に引き上げられており、平成 21 年度からは、基礎年金国庫負担 2 分の 1 と 36.5%との差額も国庫負担とされるなど、負担面の取組は進捗している。ただし、基礎年金国庫負担 2 分の 1 を恒久化するための安定財源確保は実現しておらず、平成 21 年度以降、臨時財源による対応を続けているが（平成 23 年度分の年金臨時財源は、1 次補正予算で震災対処財源に活用され、3 次補正予算で復興債を充てて補てんされた）、こうした対応を続けることは限界であり、税制抜本改革を速やかに実現して安定財源を確保していくことが喫緊の課題である。

一方、給付面では、過去に物価が下落したにも関わらず年金額を据え置く特例措置を講じた影響で、現在でも、特例的に支払われている年金の水準は本来水準よりも 2.5%高くなっており、これが解消されるまでは、マクロ経済スライドによる年金給付の調整も開始されないことになっている（資料 52）。年金制度は世代間の支え合いによって成り立つ仕組みであるが、現在の年金受給世代について、平成 16 年の制度改革が想定していた以上の給付を支払い続けることとなれば、それを賄うため、将来世代に負担増（または給付減）を求めていく結果ともなりかねない。若年層による年金制度への信頼を確保するためにも、負担面のみならず、給付面の取組も確実に進めていく必要がある。

この問題について、本年 11 月の行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいても、「現役世代を含む次世代に負担を先送りせず、将来も持続可能な年金制度とするためには、まずは年金の特例水準を来年度から速やかに解消していくべき。」との提言がなされており、平成 24 年度予算から、特例水準の解消に早急に着手すべきである。その上で、賃金・物価が下落する場合には、マクロ経済スライドによる年金給付の調整が十分に働かないという問題もあることから、この点を改善することについても、引き続き検討していく必要がある。

② 地方財政分野における歳出削減

地方財政分野では、既に述べたとおり、地方交付税の各種加算など一般会計の負担による地方の財源不足の補填が顕著なものになっているが、地方交付税については、法定率分も含め、地域住民の受益を国民全体で負担する仕組みであり、受益と負担の対応関係が希薄なため、各地方団体において歳入制約が意識されにくいという問題がある。一般会計からの各種加算等については、その負担が更に将来世代に先送られるため、受益と負担の相互牽制がより働きにくくなっている。しかも、基準財政需要を始めとするミクロの交付税算定が複雑であり、配分の予測可能性が低いゆえに、各地方団体が地域住民と向き合う以前にこぞって地方交付税総額の増額を国に求めがちな構図がもたらされている。

このような状況の下、足元の地方の財源不足については、地方財政が実態として厳しいこともさることながら、マクロの地方交付税総額ひいてはその算定基礎となる地方財政計画上の歳出歳入ギャップに絶え間ない増大圧力が加えられてきたことの影響にも留意する必要がある。そうした地方財政計画を前提とした交付税算定が、各地方団体の歳出削減努力を阻害し、それが更に地方の財源不足の拡大に寄与してきた可能性も一概には否定できない。

特に、ここ数年については、地方財政対策の仕組みそのものが根本的にゆがめられつつある。すなわち、近年の地方財政対策については、一定の方法で算出された地方の財源不足額（「折半対象財源不足」）について一般会計による特例的な加算と地方団体における臨時財政対策債の発行で折半するルール（「折半ルール」）が確立していたが、政策的な歳出特別枠の積増しにより地方財政計画の地方歳出見込みとしての中立性が損なわれる一方、折半ルールに基づく特例的な加算とは別枠で一般会計からの加算（「別枠加算」）が行われることにより折半ルールが形骸化しつつあり、地方交付税総額の決定方法の不透明さが増している。

平成 23 年度（2011 年度）地方財政計画を見ても、歳出特別枠は地方再生対策費と地域活性化・雇用等対策費を合わせて 1 兆 5,000 億円、別枠加算が平成 24 年度（2012 年度）以降は法定加算化される 2,150 億円を除いて 1 兆 500 億円もあり、折半対象財源不足ひいては折半ルールに基づく一般会計からの特例的な加算に与える影響をも加味すれば、両者合わせた地方交付税総額の嵩上げ効果は 1 兆数千億円にも及ぶ。こうした歳出特別枠がもたらす地方単独事業の肥大化にも留意する必要がある。

このように地方交付税総額の膨張に歯止めが掛からず、地方交付税による財源保障に偏っている地方税財政の現状は、国からの財政移転とその分配に依存した「依存・分配型」であり、地方団体が自主的・自立的に財源を調達するという理想的な地方税財政の姿とは程遠いものと言わざるを得ない。

こうした中で、本年 11 月の行政刷新会議の提言型政策仕分けにおいて、地方税財政について、「国への依存・国による支配から脱却し、地方の一層の自立を可能とするような仕組みにすべき。」との提言がとりまとめられたことは時宜を得たものである。具体的には、地方交付税制度について、「地方財政計画の抜本的見直しを進めつつ、地方交付税算定の簡素化・透明化等の見直しを進めるべき。」との提言がなされており、その実現を図らねばならない。

すなわち、1. で述べた税財源配分の観点から現行法定率分の規模は相応と考えられる一方で、地域住民と向き合う要素が欠けている地方交付税が、更に一般会計からの各種の加算等により地方の財源不足を補っていることについては、地方交付税がその^{のり}^こ矩を踰えて本来地方税が役割を果たすべき領域に立ち入ってしまっているものと考えられる。地方の財源不足を理由に法定率引上げの要求があるが、むしろ法定率分を超えて行われている一般会計からの各種の加算等を縮減・廃止していくことこそが必要である。そのためには、歳出特別枠や別枠加算に代表されるここ数年の地方財政対策のゆがみを解消し、地方交付税総額の決定ルールの透明化を図るとともに、過大計上の疑いがある地方歳出項目の見直しなど地方財政計画の合理化・適正化を徹底して進める必要がある¹⁹。まずは「中期財政フレーム」の枠組みの中で着実な対応が求められる。

地方交付税は、このように量的拡大路線から決別し、財源保障機能を真に必要なレベルに縮小・限定した上で、地方税の代替財源として本来的に求められる補完的な役割、すなわち地方団体間の地方税収の偏在を是正する財政調整機能に重点化・特化していくべきであり、あわせてミクロ面でも政策仕分けで提言された交付税算定の簡素化・透明化を進めることで、各地方団体の歳出への国の関与・影響も限定されることとなり、地域主権にふさわしい「自立・創造型」の地方税財政に向けて大きく前進することになる。

¹⁹ 地方財政計画の合理化・適正化のこれまでの進捗及び今後の検討課題については、資料 53～59 参照。

もちろん、地方交付税の財源保障機能の縮小・限定にあわせ、地方税改革を進めることも必要である。地方の財源については、国からの財政移転に依存するよりは、可能な限り自立して調達することが望ましく、各地方団体における地方税の充実を図る必要がある。「地方税における課税自主権を充実・強化し、課税自主権の発揮できる地方税目を充実させるべき。」との政策仕分けの提言を踏まえ、固定資産税や住民税を中心に地域住民と向き合う形での取組が求められる(資料 60)。

このように地方交付税から地方税へのシフトを進めることは、国の財政健全化にも資する。政府が今般取り組む社会保障・税一体改革は、社会保障の安定財源確保のために国・地方合わせた消費税込の充実を図るものであるが、課税自主権の充実・強化を含め、政策仕分けで提言された地域主権型の地方税財政のあるべき姿をも見据えた内容にする必要があり、地方税財源の構成の組替えにつなげていくとともに、全体として国の財政健全化目標と整合的に取り組む必要がある。

いずれにしても、ここで述べた地方税財政改革は、不交付団体の増加を目指すものであり、地方税込の偏在性に留意する必要がある(資料 61)。偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、既存の地方法人特別税制度も活用しつつ、地方税の仕組みの中で不交付団体を含めた財政調整を行うことを検討する必要がある。具体的には、例えば「財政調整目的税」のような形で地方団体間の財政調整のコストを地方税として可視化し、縮小・限定された財源保障機能の分離を図りつつ、法定率分を含めた地方交付税制度をこのような地方税としての財政調整システムに収斂させることも将来の選択肢の一つであり、この点からも「国が関与しない財政調整の仕組みを検討すべき。」との政策仕分けでの提言を踏まえていく必要がある。

③ 社会保障分野以外の歳出削減

我が国の歳出を見ると、高齢化に伴い政府の社会保障関係費が増加する一方で、社会保障以外の分野の経費は横ばいないし減少している状況にある。こうした中、財政が極めて厳しい状況にあることを踏まえれば、この社会保障以外の分野についても優先順位の明確化や無駄の削減などを通じて歳出削減にさらに厳しく取り組んでいく必要がある。ただし、この社会保障以外の歳出の対 GDP 比を見る

と、2008 年時点で OECD 加盟国中で最も低い水準となっており、②で述べた地方財政分野を除いては、その削減のみで財政を健全化することは困難と考えられる(資料 47)。

④ 歳入増加による対応

このような状況の下、国の財政健全化に当たっては、税制改革により歳入の増加を図ることも必要となる。

また、我が国の場合、OECD 加盟国の中で、社会保障支出の規模は中程度の水準である一方で国民負担率は低水準という、中福祉低負担の状態となっており、社会保障の水準に見合った負担が行われていない状況にある(資料 62)。

「社会保障・税一体改革成案」においては、「まずは、2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10%まで引き上げ」の方針が示されているが、社会保障の安定的な財源の確保のためにも、勤労世代に対する過度な負担増を回避し我が国の経済成長にできるだけ負の影響を与えないためにも、消費税率の引上げを実現し、2015 年度段階での財政健全化目標の達成を図る必要がある。

（３）財政健全化の実現に向けて

我が国の財政は、基礎的財政赤字や債務残高の大きさもさることながら、一般会計歳出のおよそ半分を国債で調達していることに加え、多額の借換債を発行しながら税収の 2 倍を上回る規模の国債の償還を行っている状態にあり、現実の問題として、国債による資金調達に万が一にも支障が生じれば、場合によっては税収を全額国債償還に充てざるを得なくなり、歳出が全く執行できなくなるというリスクを負っている状況にある(資料 1、7)。

こうした資金調達の構造は、財政危機に陥った欧州の国々でも見られない脆弱なものであり、我が国の一般政府の歳出が GDP の 4 割に達する規模であることを踏まえると、こうしたリスクが仮に顕在化すれば、どのような解決策が図られたにしても国民生活や経済に極めて重大な影響が及ぶことになる。したがって、国債金利が低位安定し、国債消化が順調な今の時点において、社会保障・税一体改革を着実に実施することなどを通じて、実効性のある財政健全化の取組を具体的に実行に移していく必要がある(資料 63、64)。

その際、まず、財政運営戦略に定められた 2015 年度における財政健全化目標²⁰が守られるようにすることは言うまでもないが、我が国財政に対する市場の信認を確保する観点からは、財政の健全化を計画的かつ着実に進める姿勢を示すことが望ましく、欧州諸国における取組と同様、2015 年度に向け、毎年、同様のペースで基礎的財政収支の改善が図られるよう、財政健全化を進めていくことが重要である。その上で、この 2015 年度の財政健全化目標の達成は、財政健全化に向けての一里塚であり、その先の 2020 年度の財政健全化目標等の達成に向けて、さらに不断の取組を行っていくことが必要である。

また、経済との関係について言えば、例えば、経常収支黒字国であるにもかかわらず大きな財政赤字と債務残高の増加、そして言語対立等による政治混乱に苦しんでいたベルギーでは、1993 年に、実質経済成長率がマイナスの中で、付加価値税の増税などの増収措置と社会保障の効率化などを決定して実行に移し、その後も着実に歳出歳入の両面にわたって財政健全化の取組を行うことによって、2001 年度には一般政府ベースでの財政黒字を実現している。さらに、財政危機に陥ったポルトガルでは、元々マイナスの見込みであった来年の実質経済成長率の見通しが引き下げられた中でも、財政収支改善のために、予定していた財政健全化策にさらに歳出削減と増税を追加する 2012 年度予算案が国会に提出され、11 月末に成立している。経済との関係を意識し過ぎるあまり財政健全化の取組を先送りすれば、その先の我が国経済への悪影響を拡大するリスクがあることを認識しながら、取組を前に進めていく必要がある。

一国の財政は、給付や行政サービス、そのための負担を通じて、国民のひとりひとりと直結しており、その運営ができなくなれば、個々の国民のレベルで給付や行政サービスの大幅削減、負担の大幅増といった影響を受けることになる。財政の健全化は、ともすれば

²⁰ 財政運営戦略（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）においては、

- ・ 国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）について、遅くとも 2015 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減する
- ・ 国の基礎的財政収支についても、遅くとも 2015 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減することとされている。なお、その後についても、
- ・ 国・地方の基礎的財政収支に、遅くとも 2020 年度までに黒字化する
- ・ 国の基礎的財政収支についても、遅くとも 2020 年度までに黒字化する
- ・ 2021 年度以降において、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させること等とされている。

政府の財政赤字削減や債務残高の抑制そのものを最終的な目的としているように見られがちであるが、そうではなく、国民ひとりひとりが安心して暮らせる社会を維持するとともに、国民全員の生活の基盤である我が国経済の安定と成長をもたらすために是非とも取り組まなければならない最重要課題である。そのことを国民に対して丁寧に説明しながら、強い意思で財政の健全化を実施に移していくことが必要である。

財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

平成23年12月9日現在

< 委 員 > 赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

井伊 雅子 一橋大学国際・公共政策大学院教授

井堀 利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

碓井 光明 明治大学大学院法務研究科教授

○ 田近 栄治 一橋大学国際・公共政策大学院教授

田中 弥生 (独)大学評価・学位授与機構評価研究部准教授

土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

富田 俊基 中央大学法学部教授

中里 透 上智大学経済学部准教授

◎ 吉川 洋 東京大学大学院経済学研究科教授

◎は会長、○は会長代理

財政制度等審議会 財政制度分科会
開催実績

22 年 4 月 26 日 (月) 10:45～11:35	○ 財政・社会保障と経済成長 「社会保障支出のマクロ経済効果に関する論点整理」 — 中里透 委員 ○ 今後の運営方針等
22 年 5 月 18 日 (火) 11:00～12:00	○ 財政健全化と経済 「財政健全化・消費税とマクロ経済活動」 — 井堀利宏 委員
22 年 9 月 6 日 (月) 14:00～15:20	○ 財政健全化を巡る国際的な動向 ○ 財政運営戦略・組替え基準等
22 年 10 月 13 日 (水) 18:00～19:15	○ 地域主権改革と地方財政 ・ 「地方財政の現状」 — 事務局からの説明 ・ 「地域主権型の地方財政についての提言」 — 井伊雅子 委員
22 年 11 月 8 日 (月) 17:30～19:15	○ 財政とセーフティネット 「社会保障改革」 — 田近栄治 委員 ○ 特別会計仕分けにおける交付税及び譲与税配付金特別会計に関する議論について
23 年 1 月 17 日 (月) 10:00～11:30	○ 事務局からの説明 ・ 平成23年度予算政府案 ・ 社会保障と税の一体改革
23 年 7 月 25 日 (月) 15:00～16:00	○ 社会保障・税一体改革成案 ○ 平成21年度国の財務書類
23 年 8 月 22 日 (月) 13:00～14:30	○ 事務局からの報告 ・ 東日本大震災からの復興の基本方針、中期財政フレーム、経済財政の中長期試算 ・ 欧米の財政を巡る最近の動き ○ 有識者ヒアリング ・ 「経済財政の中長期試算」改訂を踏まえたわが国財政の課題と論点 — 鈴木準 大和総研 主席研究員 ・ 欧州債務問題のアップデート ～マーケット・実体経済の側面から～ — 中空麻奈 BNPパリバ証券 クレジット調査部長

23 年 9 月 8 日 (木) 14:30～16:30	○ IMF 担当者からのプレゼンテーション ・ 「Outlook and Strategy for Reviving Growth in Japan (日本の再成長に向けた見通しと戦略)」 — Michael Keen IMF 財政局 シニア・アドバイザー - Kenneth Kang IMF アジア太平洋局第一課長 (日本担当)
23 年 10 月 28 日 (金) 15:00～17:00	○ 事務局からの説明 ・ 財政・社会保障について ○ 財政健全化及び社会保障・税一体改革成案についてのヒアリング ・ 久保田政一 社団法人日本経済団体連合会 専務理事 ・ 菅家功 日本労働組合総連合会 副事務局長 ○ 事務局からの報告 ・ 平成23年度補正予算 (第3号) ・ 東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案
23 年 11 月 11 日 (金) 15:00～17:00	○ 財政健全化について 「財政の健全化について」 — 土居丈朗 委員
23 年 11 月 28 日 (月) 10:00～12:00	○ 社会保障分野に係る平成24年度予算編成の課題について ・ 事務局説明 ○ 有識者からのヒアリング ・ 森田朗 中央社会保険医療協議会 会長 ・ 山崎泰彦 社会保障審議会 介護保険部会長 ・ 中川俊男 社団法人日本医師会 副会長 ・ 亀田隆明 医療法人鉄蕉会 理事長
23 年 12 月 7 日 (水) 13:00～15:00	○ 地方税財政について ・ 提言型政策仕分けにおける地方税財政に関する議論について ・ 社会保障関係の地方単独事業について ○ その他

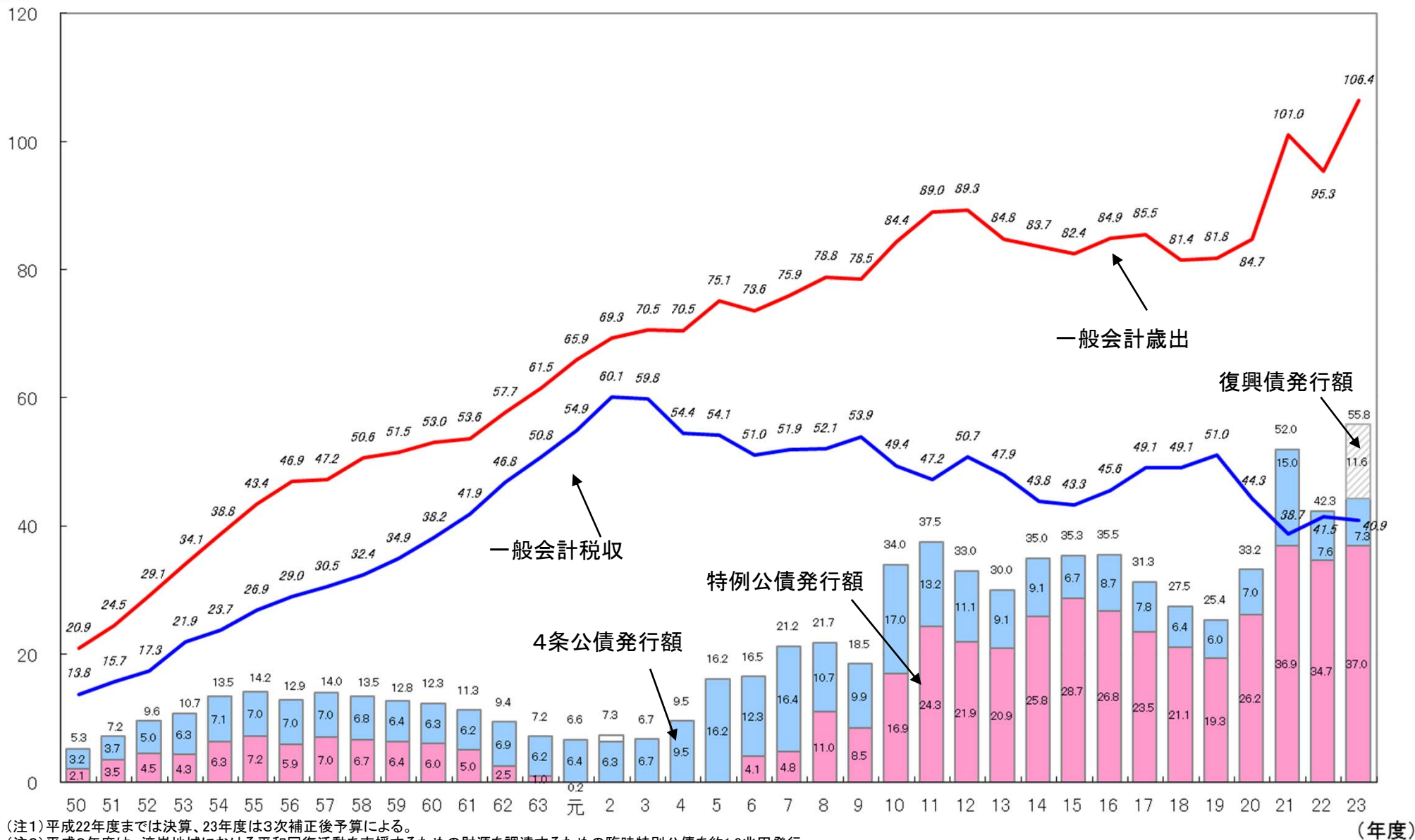
参 考 資 料

- 資料 4, 6, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 63, 64
—財政制度等審議会 財政制度分科会（平成 23 年 11 月 11 日）
土居丈朗委員提出資料より作成
- 資料 37
—衆議院財務金融委員会（平成 23 年 11 月 22 日）
中空麻奈参考人提出資料より作成

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移

資料1

(兆円)



(注1) 平成22年度までは決算、23年度は3次補正後予算による。

(注2) 平成2年度は、湾岸地域における平和回復活動を支援するための財源を調達するための臨時特別公債を約1.0兆円発行。

(注3) 平成23年度は、東日本大震災からの復興のために平成23年度～平成27年度まで実施する施策に必要な財源について、復興特別税の収入等を活用して確保することとし、これらの財源が入るまでの間のつなぎとして復興債を発行(平成23年度:11.6兆円)。

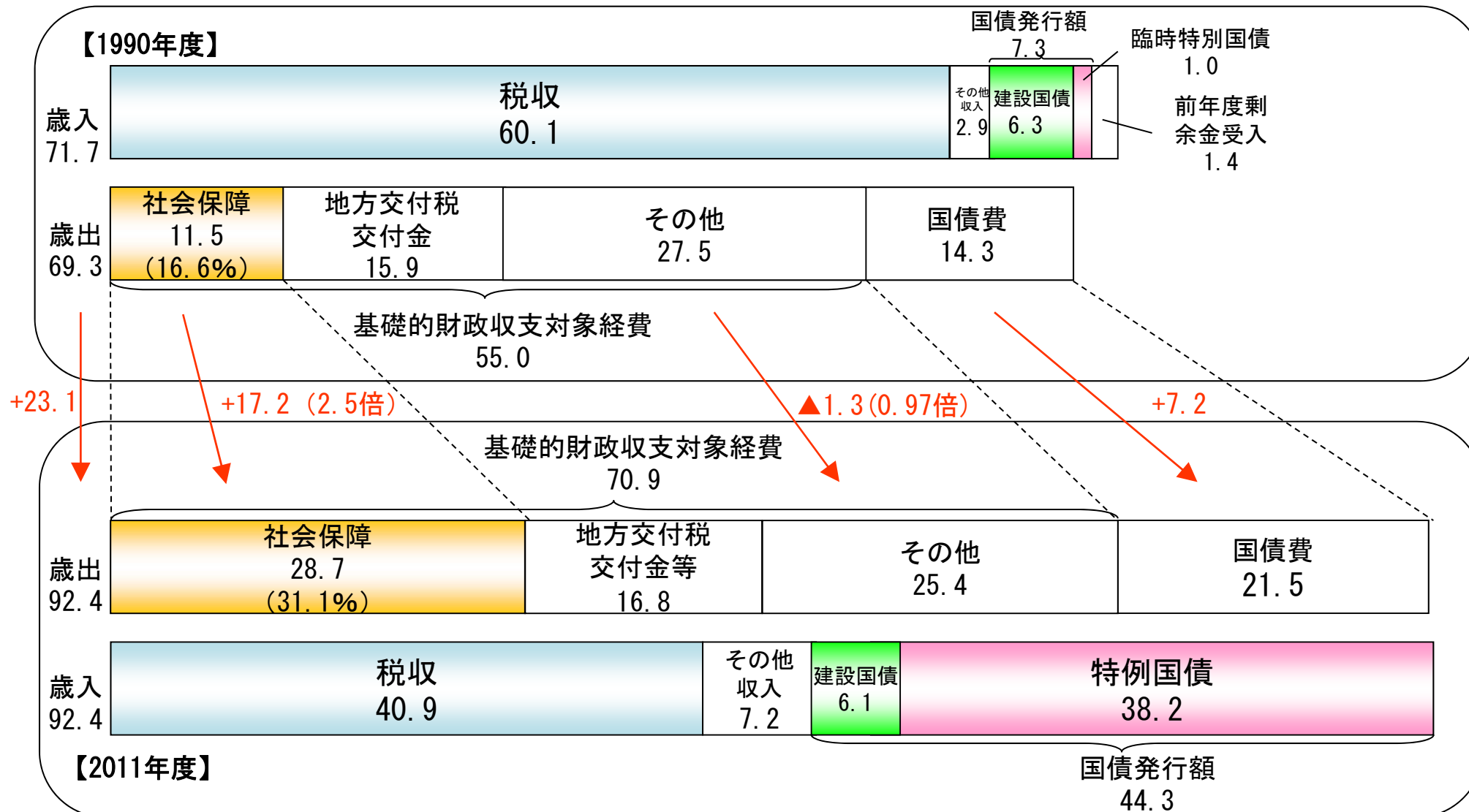
(注4) 歳入の「その他収入」とは、官業益金及官業収入(病院収入など)、政府資産整理収入(国有財産売却収入や回収金収入など)及び雑収入(日本銀行等による納付金や特別会計からの受入金など)等である。

1990年度と2011年度における国の一般会計歳入歳出の比較

資料2

- 歳出の伸びの大半は社会保障関係費の伸び。
- 国債発行額の増加は、税収の落込みとともに、社会保障関係費の伸びが影響。
- 2011年度の社会保障関係費は基礎的財政収支対象経費の4割を占める。

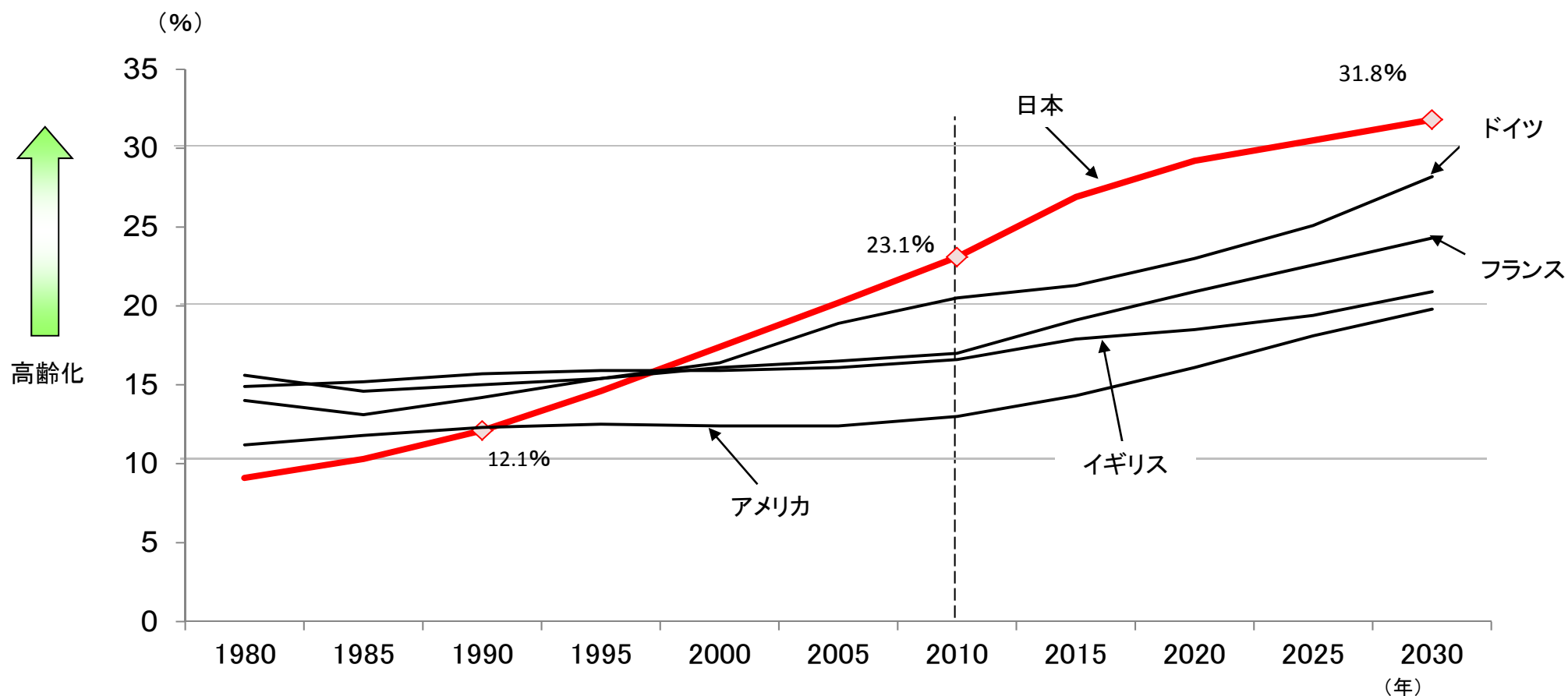
(単位：兆円)



(注) 1990年度は決算ベース、2011年度は当初予算ベース。

1990年代初頭に我が国の高齢化は主要国に並び、2000年にかけて最高水準に。

主要国における65歳以上人口の対総人口比の推移

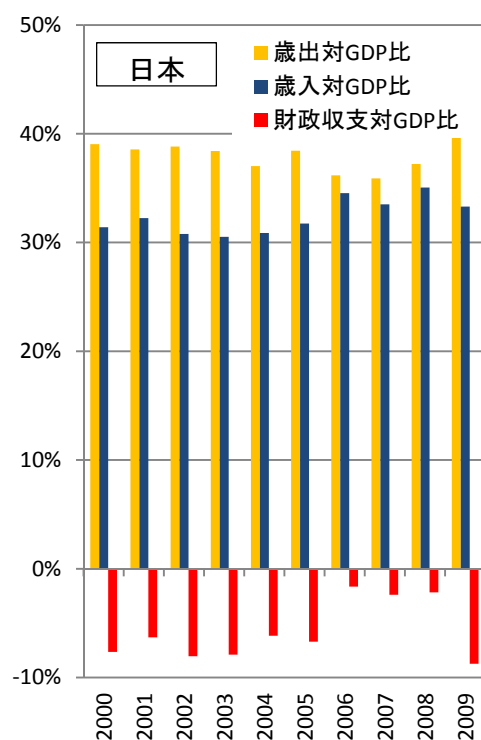


（出典）高齢化率：日本については、総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」による。諸外国については、国際連合「World Population Prospects」による。

主要国における歳出・歳入・財政収支の推移（一般政府）

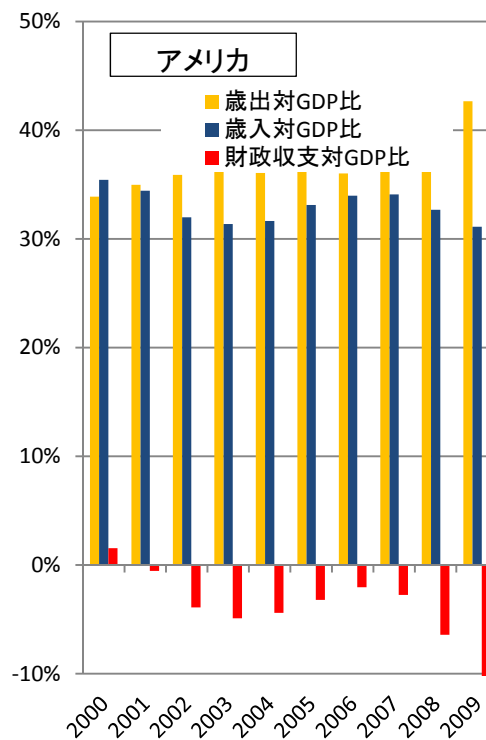
近年の主要国における歳出・歳入・財政収支の対GDP比の推移（一般政府）をみると、

- ・ リーマンショックの影響で、2009年は各国も財政赤字が拡大しているが、
- ・ それ以前も、日本については、他の主要国に比較して歳入と歳出の乖離が恒常的かつ大規模に生じている。



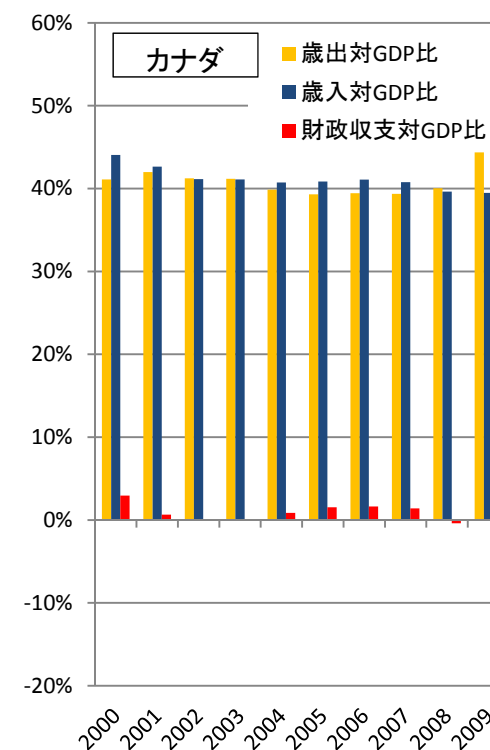
	歳出	歳入	財政収支
日本	38.2%	32.4%	-5.8%

※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。（内閣府国民経済計算によれば特殊要因除きの財政赤字は一般政府-6.2%）



	歳出	歳入	財政収支
アメリカ	36.8%	33.0%	-3.8%

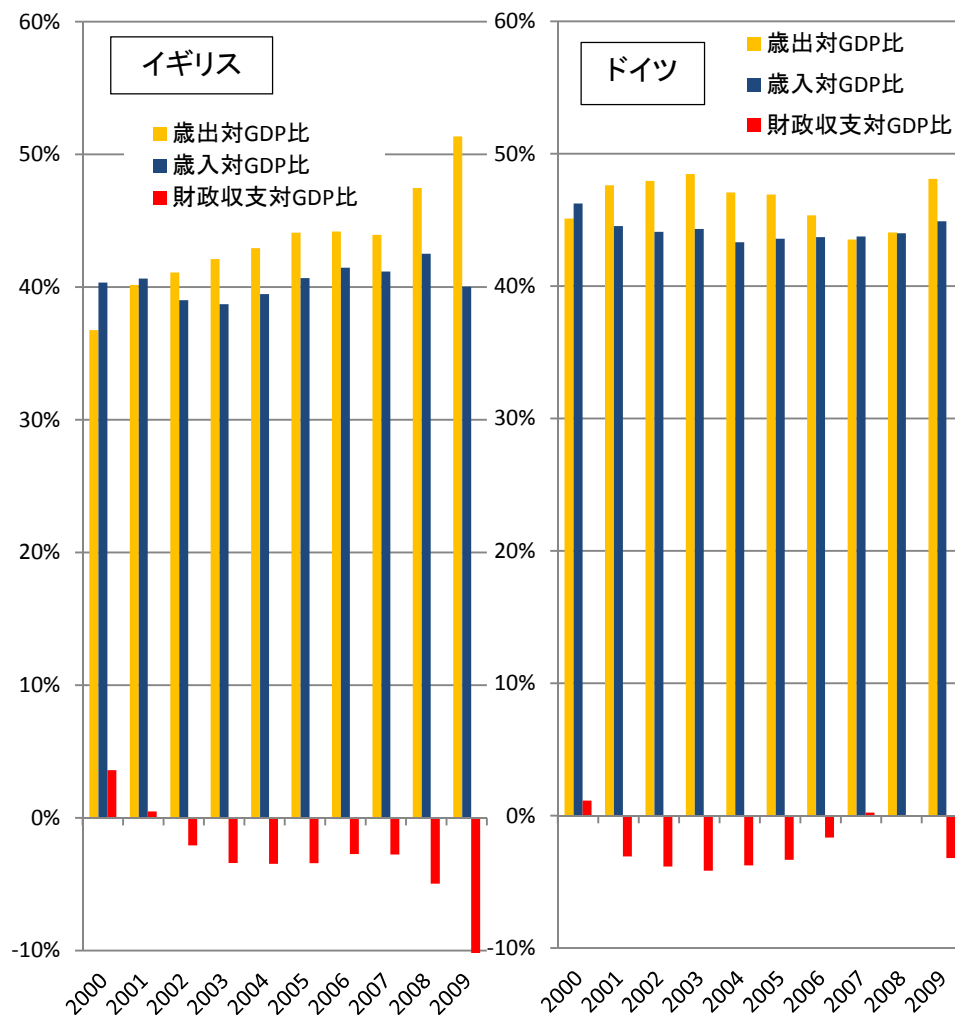
※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。地方政府、社会保障基金については不明。



	歳出	歳入	財政収支
カナダ	40.8%	41.1%	0.4%

※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。

主要国における歳出・歳入・財政収支の推移（一般政府）

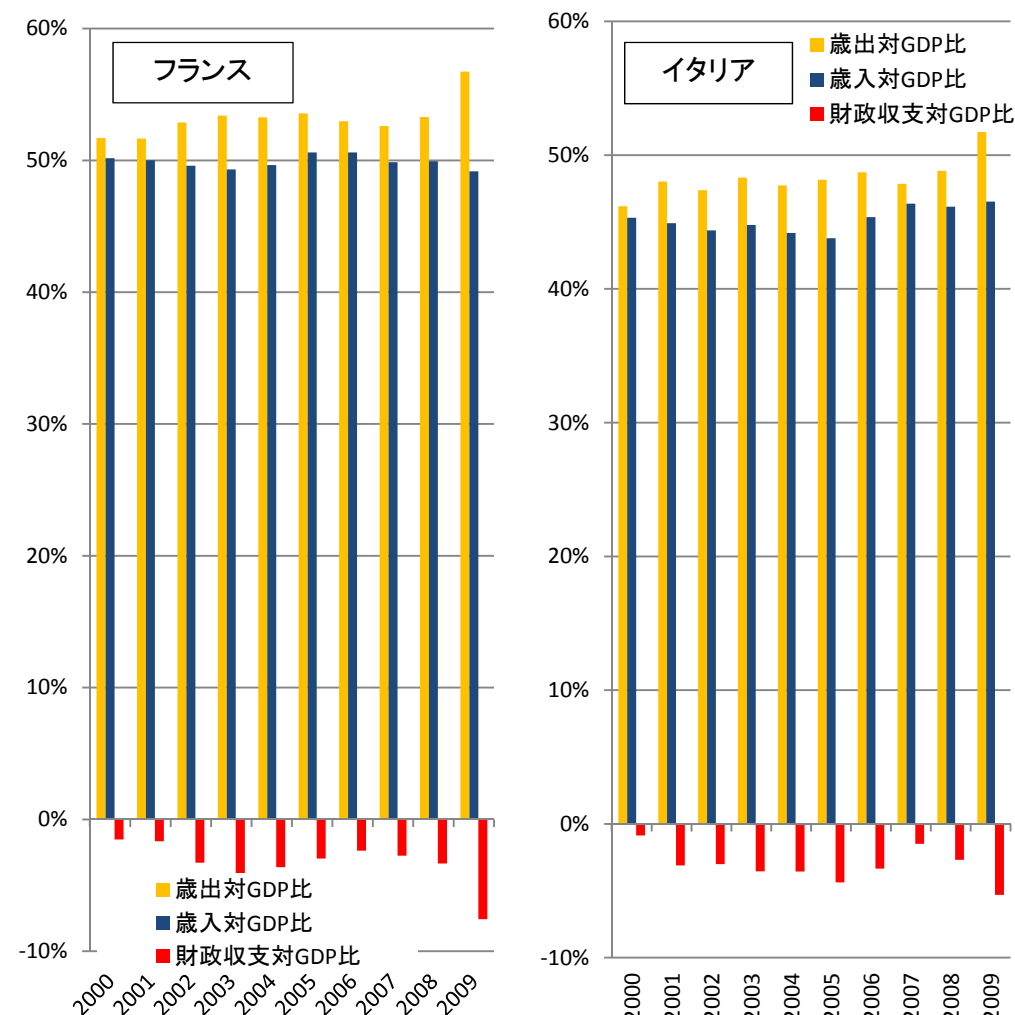


	歳出	歳入	財政収支
イギリス	43.4%	40.4%	-3.0%

※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。

	歳出	歳入	財政収支
ドイツ	46.4%	44.2%	-2.2%

※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。



	歳出	歳入	財政収支
フランス	53.2%	49.9%	-3.3%

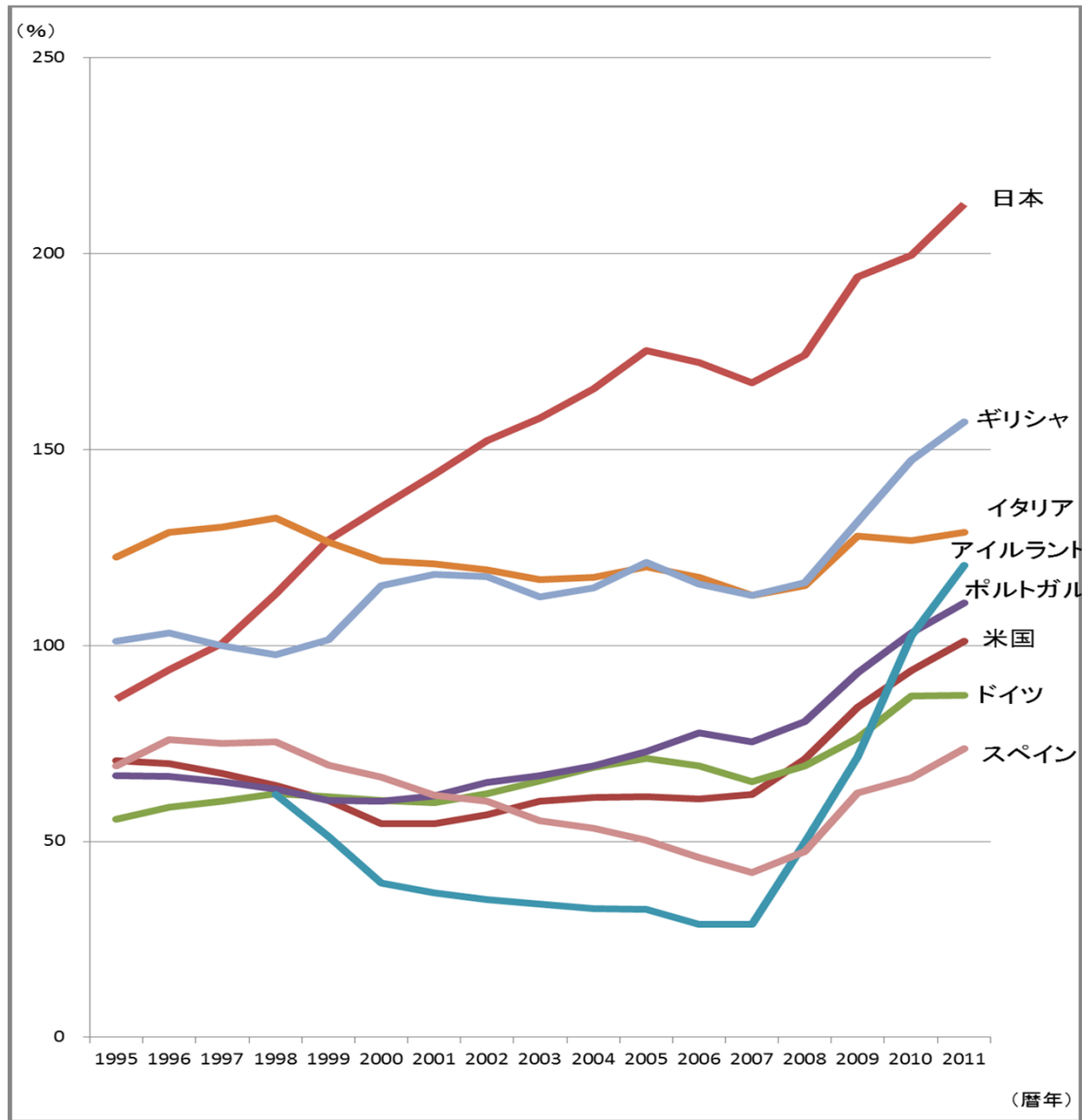
※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。

	歳出	歳入	財政収支
イタリア	48.3%	45.2%	-3.1%

※ OECDstatによる。2000～09年度の平均。

主要国・GIIPS諸国の債務残高の国際比較（対GDP比）

○ リーマンショックの影響で主要国・GIIPS諸国の財政状況は悪化。



(出典) OECD “Economic Outlook 89” (2011年6月)
(注) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース

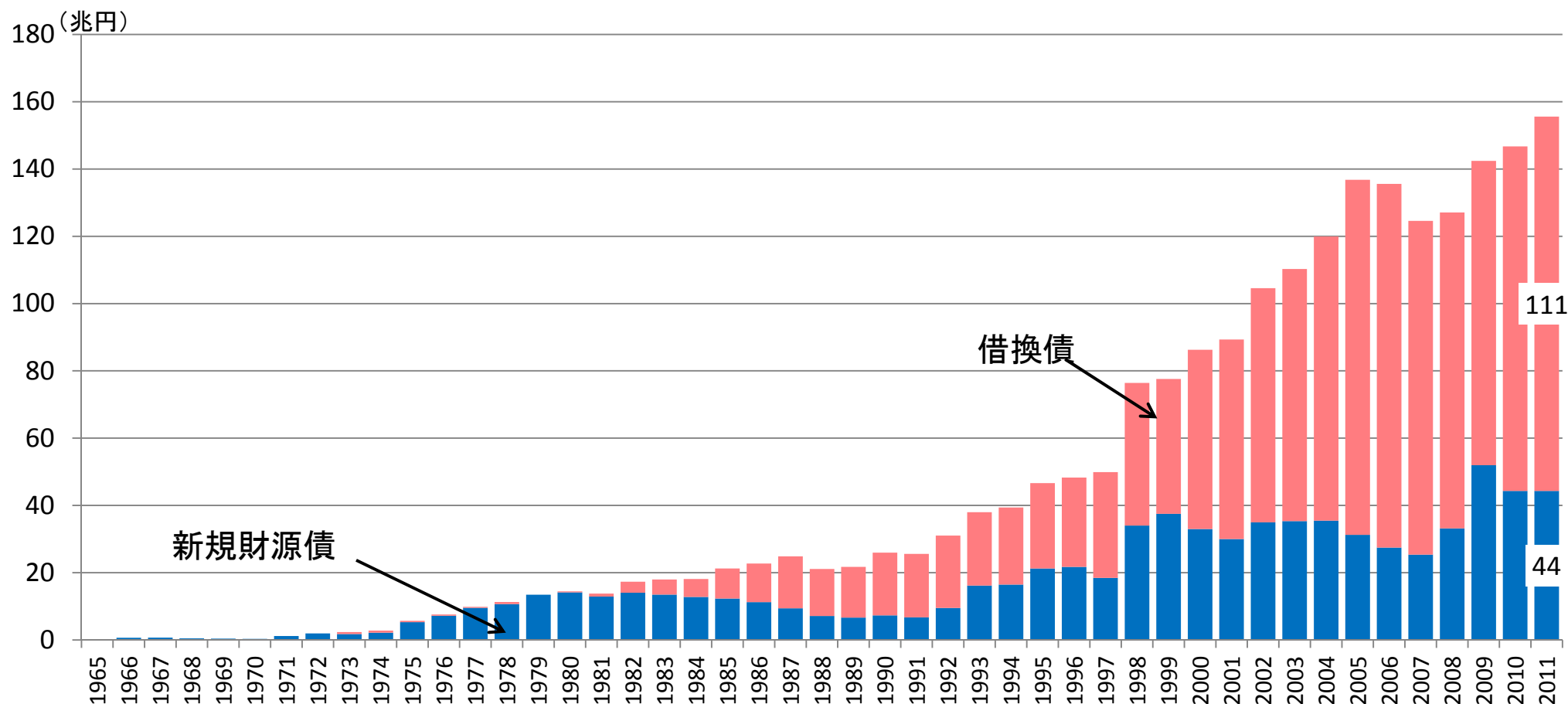
(GDP比、%)									
暦 年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
日 本	86.2	93.8	100.5	113.2	127.0	135.4	143.7	152.3	158.0
米 国	70.7	69.9	67.4	64.2	60.5	54.5	54.4	56.8	60.2
ド イ ツ	55.7	58.8	60.3	62.2	61.5	60.4	59.8	62.2	65.4
ポルトガル	66.8	66.5	65.3	63.3	60.5	60.2	61.7	65.0	66.8
アイルランド				62.1	51.2	39.4	36.9	35.2	34.1
イ タ リ ア	122.5	128.9	130.3	132.6	126.4	121.6	120.8	119.4	116.8
ギリシャ	101.1	103.1	100.0	97.7	101.5	115.3	118.1	117.6	112.3
ス ペ イン	69.3	76.0	75.0	75.3	69.4	66.5	61.9	60.3	55.3

暦 年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
日 本	165.5	175.3	172.1	167.0	174.1	194.1	199.7	212.7
米 国	61.2	61.4	60.8	62.0	71.0	84.3	93.6	101.1
ド イ ツ	68.8	71.2	69.3	65.3	69.3	76.4	87.0	87.3
ポルトガル	69.3	72.8	77.6	75.4	80.6	93.1	103.1	110.8
アイルランド	32.8	32.6	28.8	28.8	49.6	71.6	102.4	120.4
イ タ リ ア	117.3	120.0	117.4	112.8	115.2	127.8	126.8	129.0
ギリシャ	114.8	121.2	115.6	112.9	116.1	131.6	147.3	157.1
ス ペ イン	53.4	50.4	45.9	42.1	47.4	62.3	66.1	73.6

国債発行額（新規財源債及び借換債）の推移

財政規律との関係では新規財源債の抑制が重要であるが、国債市場との関係では、借換債も含めた国債発行額の推移にも留意する必要がある。

我が国の場合、借換債も含めると、毎年、極めて多額の資金調達を行っていることが分かる。



(出所)財務省

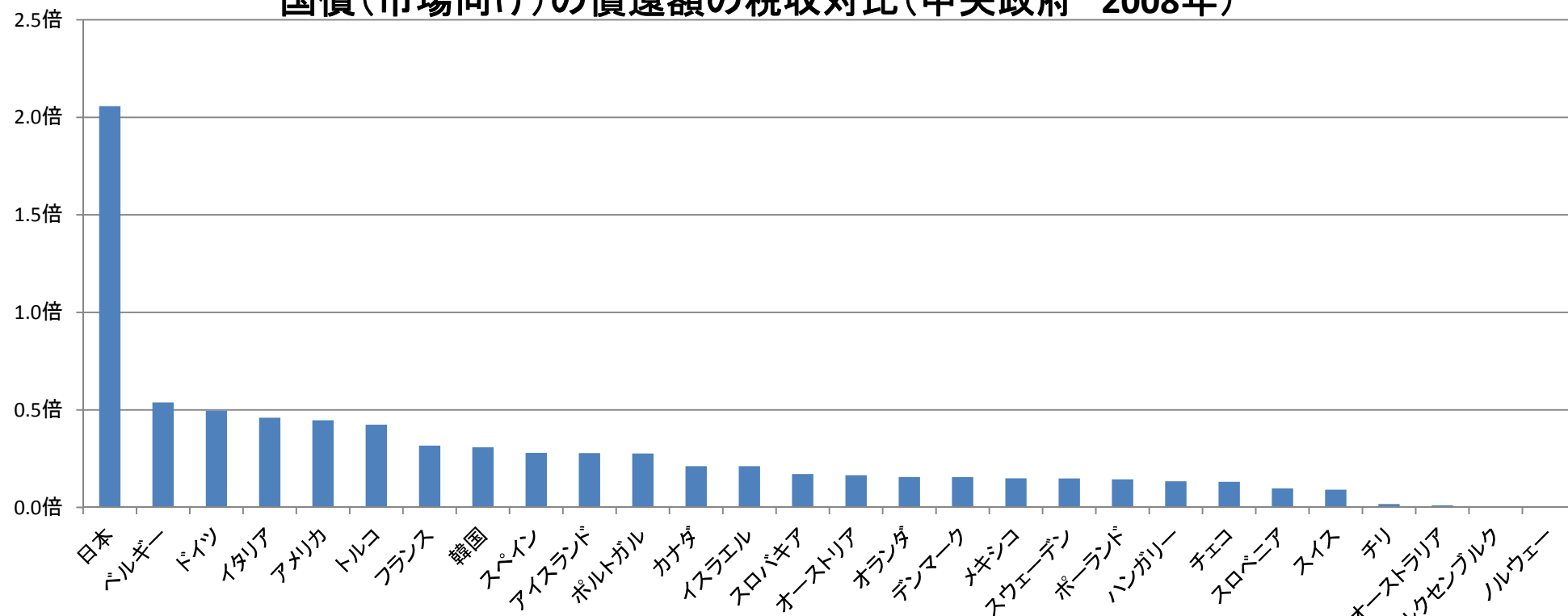
(注)「新規財源債」及び「借換債」は平成21年度までは実績、平成22年度は補正後予算、平成23年度は当初予算ベースの金額。

OECD加盟国における国債償還額と税収の比較

国債償還額(注)と税収の規模を比較すると、我が国は、OECDで最も大規模な償還(税収規模の2倍)を行っている(他の国は、税収規模を上回る償還とはなっていない)。

このため、我が国の場合、市場からの調達が困難になれば、税収全額を償還に回しても、時間を置かずに償還ができなくなるという深刻な事態に直面することになる(一定の残高を有する減債基金の必要性は他の国よりも高いと考えられる)。

国債(市場向け)の償還額の税収対比(中央政府 2008年)



(注)国債(市場向け)の償還額は、OECD Central government debt statisticsより算出(同統計では国債(市場向け)に係る総発行額と純発行額が示されており、総発行額－償還額＝純発行額であるため、総発行額から純発行額を控除して償還額を算出)。なお、短期金融商品は含まない。中央政府の税収はOECD Revenue statisticsより社会保障負担を除いて算出。

アイルランド、フィンランド、ギリシャ、ニュージーランド、イギリスはデータが欠落しているため掲載していない。

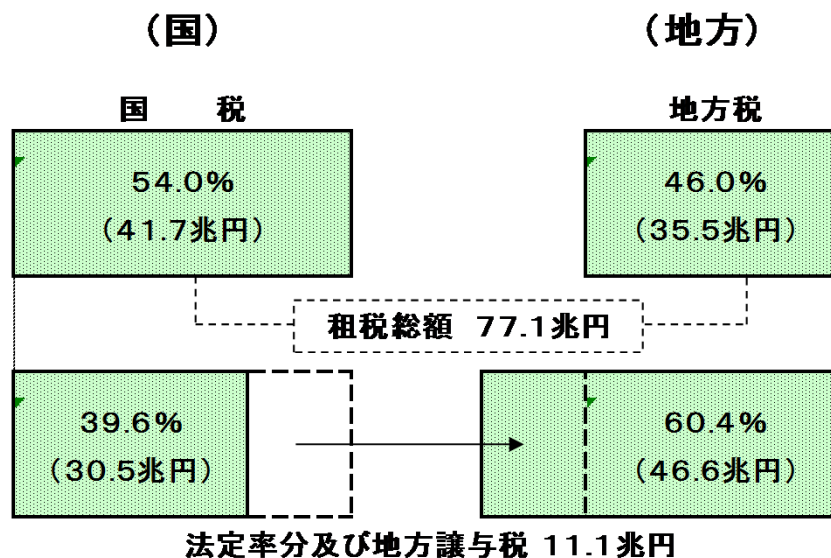
国と地方の税財源配分と歳出割合

交付税法定率分・譲与税をも加味すれば、国と地方の役割分担（純計歳出比）を超えて地方に手厚い税財源配分が実質的に実現。

【歳入】

（23年度予算ベース）

（注） 地方税収は、地方財政計画ベースの見込額に超過課税、法定外税及び地方法人特別譲与税を加えたもの。



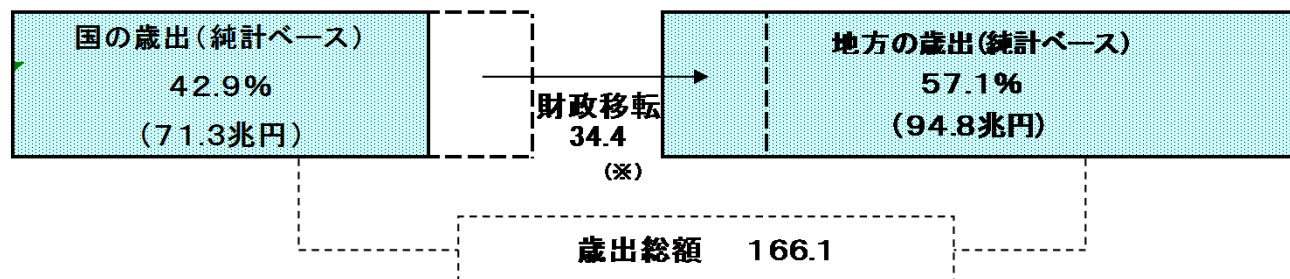
国税：地方税

54：46

40：60

【歳出】

（21年度決算）



国歳出：地方歳出

43：57

（※） 財政移転は、地方交付税、地方特例交付金等、地方譲与税、国庫支出金（交通安全対策特別交付金等を含む）の合計額
出典）「地方財政の状況（平成23年3月）」より

財源不足下(平成6年度以降)の地方財政対策(法定率分以外の対応)

(単位：億円)

	地方交付税(法定率分以外の 一般会計からの各種加算)	
		国負担分(A)
1994(平 6)年度	1,760	－
1995(平 7)年度	2,188	－
1996(平 8)年度	8,391	2,278
1997(平 9)年度	5,821	1,490
1998(平10)年度	11,714	1,902
1999(平11)年度	5,560	4,957
2000(平12)年度	7,500	5,342
2001(平13)年度	20,742	20,503
2002(平14)年度	37,827	36,201
2003(平15)年度	57,785	58,993
2004(平16)年度	42,326	43,285
2005(平17)年度	25,899	26,865
2006(平18)年度	12,158	13,913
2007(平19)年度	2,992	5,579
2008(平20)年度	29,475	18,978
2009(平21)年度	72,299	59,318
2010(平22)年度	76,291	77,180
2011(平23)年度	58,866	59,213
合計	479,594	435,997

地方特例交付金等
累計額(B)

98,883億円

交付税特別会計借入金のうち
国負担分として19年度初に
一般会計に承継された額(C)

186,648億円

合計((A)+(B)+(C))

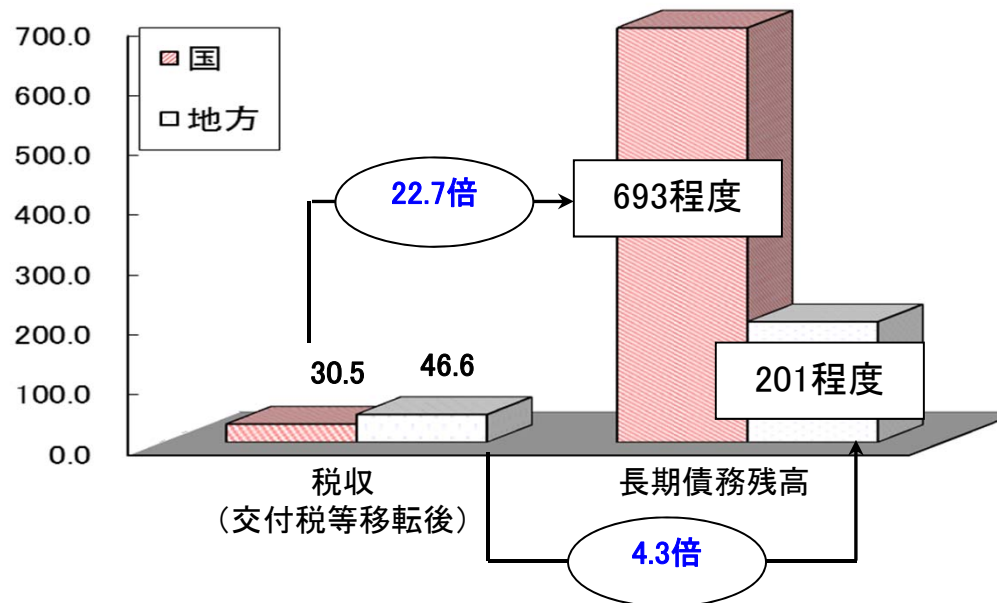
721,527億円

(注1)「法定率分」には過年度精算減も含む。

(注2)「法定率分以外の一般会計からの各種加算」には阪神・淡路大震災、東日本大震災の対応のための加算は含まない。

(注3)国負担分(A)については、精算分を除く。

○ 債務残高と税収の比率（平成23年度）



(参考) 他のG7諸国の債務残高対税収比(2009年度)

	イギリス	フランス	イタリア	アメリカ	カナダ	ドイツ
国	2.9倍	6.0倍	5.2倍	7.9倍	4.5倍	4.1倍
州・地方	3.0倍	1.7倍	1.7倍	2.4倍	4.0倍	2.7倍

○ 国と地方の基礎的財政収支

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
国	▲39.0兆円程度	▲34.3兆円程度	▲30.6兆円程度
地方	1.8兆円程度	3.4兆円程度	3.5兆円程度

○ 国と地方の財政収支

	平成21年度	平成22年度	平成23年度
国	▲44.4兆円程度	▲40.8兆円程度	▲38.7兆円程度
地方	▲1.2兆円程度	▲0.3兆円程度	▲0.1兆円程度

○ 国と地方の長期債務残高

	平成22年度補正後	平成23年度補正後	増減額
国	662兆円程度	693兆円程度	+31兆円
地方	201兆円程度	201兆円程度	+1兆円

(注) 長期債務残高は、国・地方とも、平成22年度末、平成23年度末の見込額である。

他のG7諸国の債務残高対税収比は、債務残高はOECD National accountsより、税収はOECD Revenue statistics（社会保障負担を除く）より、それぞれ算出。

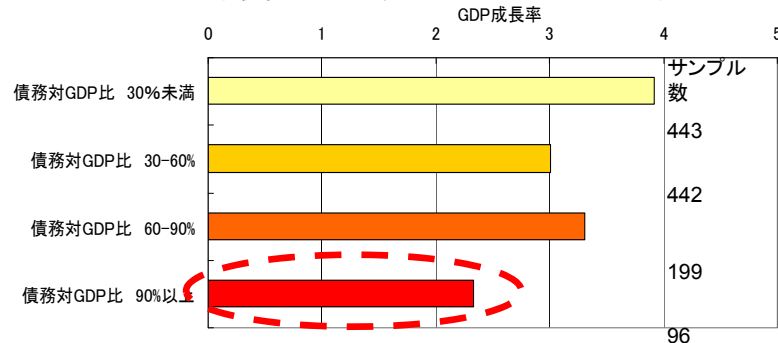
国と地方の基礎的財政収支、国と地方の財政収支は、平成21年度は内閣府「国民経済計算」、平成22年度及び23年度は内閣府「経済財政の中長期試算」（平成23年1月21日）。

交付税及び譲与税配布金特別会計の借入金は、地方負担分であることから、地方に計上している。

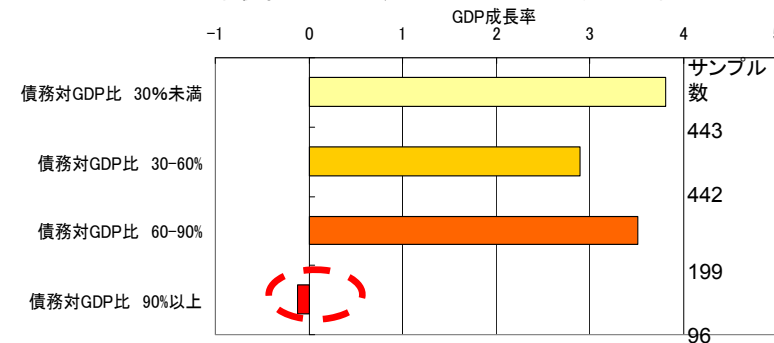
“Growth in a Time of Debt” カルメン・M・ラインハート、ケネス・ロゴフ (2010)

- 44カ国のデータを元に政府債務残高と実質GDP成長率の関係について分析。
- 債務の対GDP比率が90%以上になると、成長率の中央値は債務負担が低水準のグループ比べておよそ1%低下し、成長率の平均値はほぼ4%低下。一方、インフレ率の上昇と債務残高には明確な相関関係はなし。

政府債務とGDP成長率(中央値)の比較: 先進国1946-2009



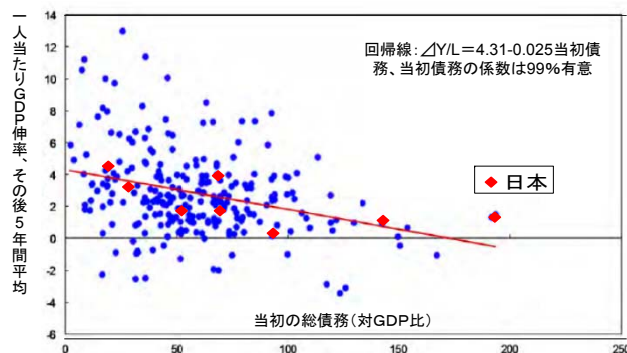
政府債務とGDP成長率(平均値)の比較: 先進国1946-2009



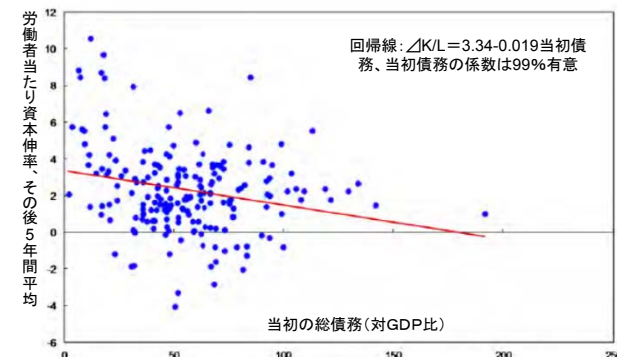
“IMF Fiscal Monitor” IMF (2010年5月), “Public Debt and Growth” IMF Working Paper (同7月)

- 政府債務が投資及び成長に与える影響について考察。具体的には、1970年から2007年までの数値を5年ごとにまとめた先進国・途上国を含む38カ国のパネルデータを用い、政府債務が5年後の成長率に与える影響を分析。
- 回帰分析の結果、政府債務が対GDP比で10%多い場合、その後の一人当たりGDP成長率を約0.2%押し下げる傾向を確認。
- また、政府債務増加が対GDP比で10%多い場合、その後の労働者当たり資本の伸率を約0.2-0.5%押し下げる傾向を確認。ここから、成長率の低下の主要因は、政府債務の増加が資本の伸びを押し下げることによるものと分析。

政府債務と一人当たりGDP成長率



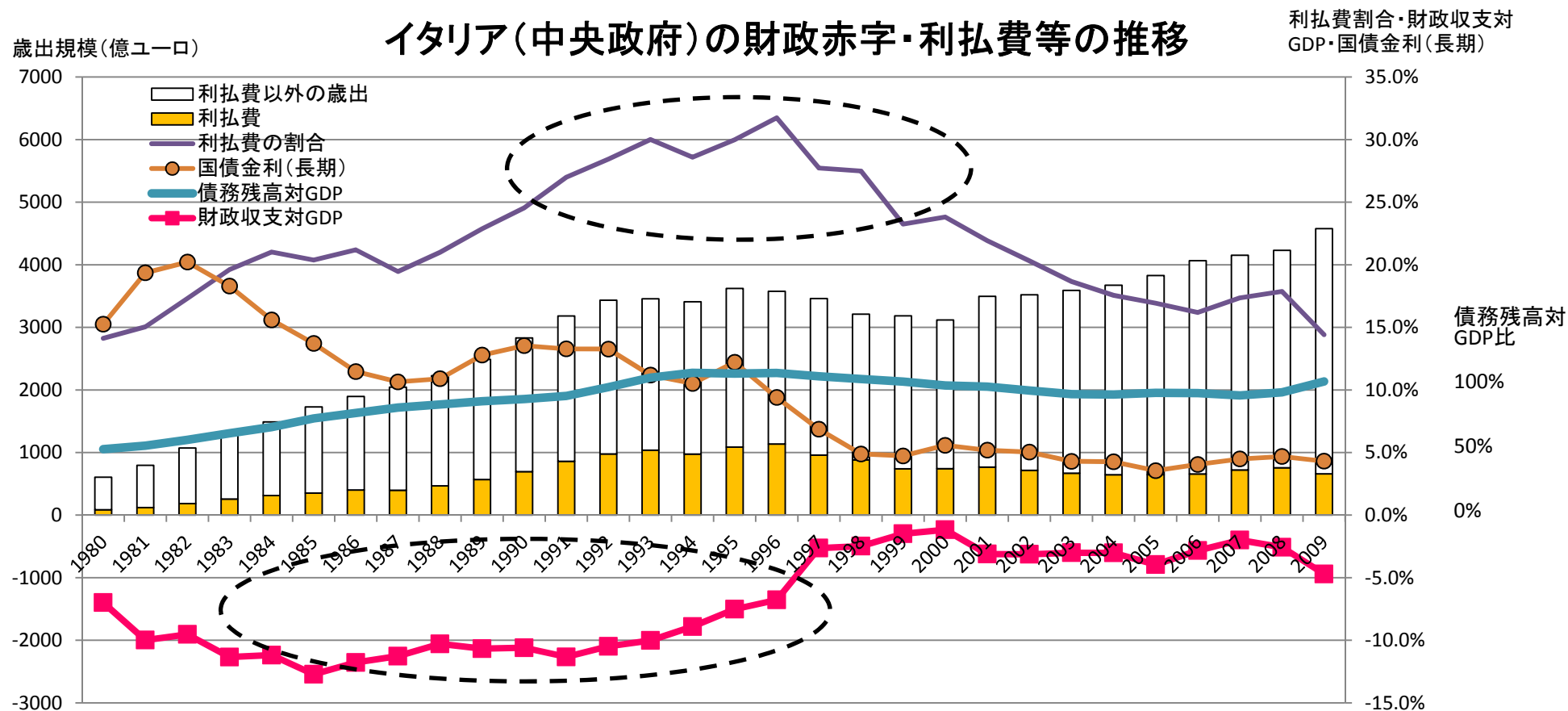
政府債務と労働者当たり資本の伸率



財政赤字累増下の利払費増による政策の自由度の減少～イタリアの例～

イタリアでは1990年代まで、財政赤字が対GDP比で10%前後、長期金利が10%程度と高く、債務残高対GDP比が100%程度の状況において、利払費だけで歳出の3割程度を占める事態となっていた(中央政府ベース)。

※ 3割という数値は、現在の我が国で言えば、社会保障関係費の一般会計歳出に占める割合とほぼ同じ。

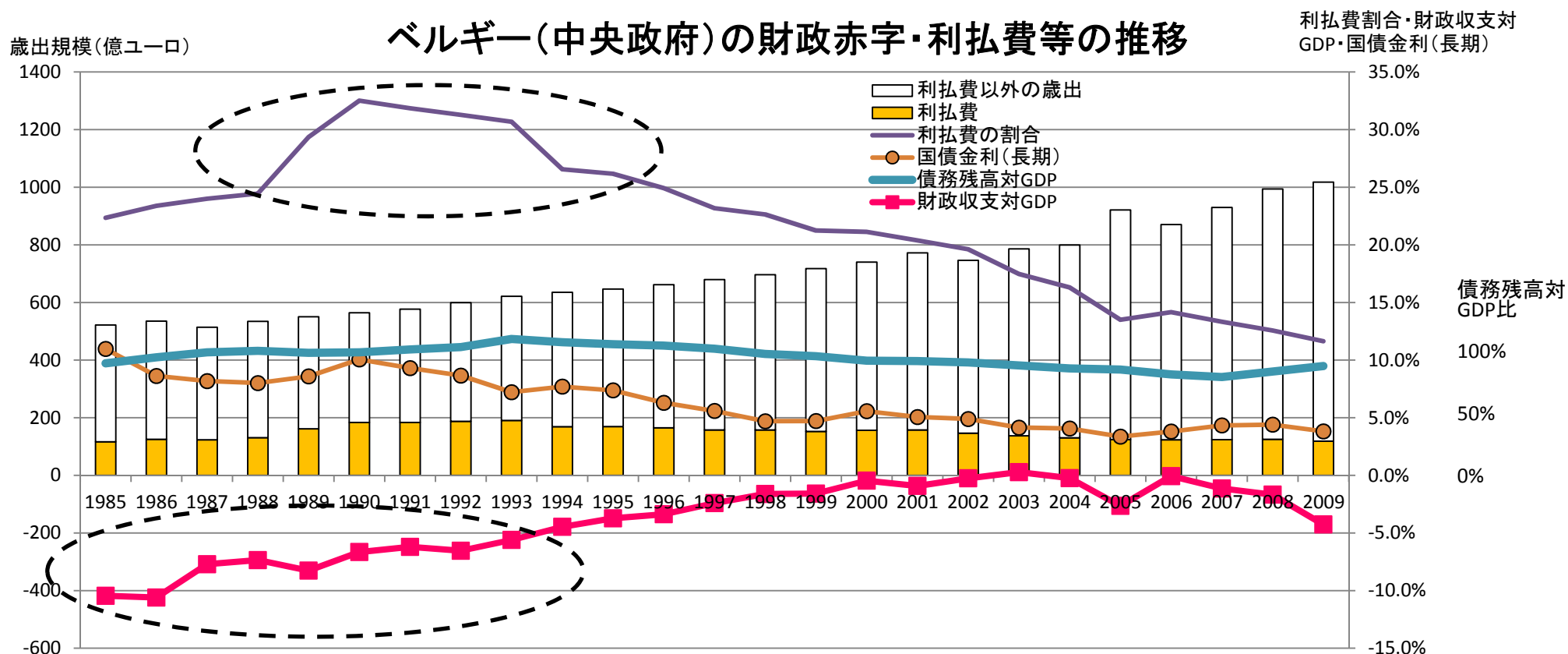


(出典) OECD stat

(注) 利払費以外の歳出、利払費、利払費の割合、債務残高対GDP、財政収支対GDPはいずれも中央政府ベース。

財政赤字累増下の利払費増による政策の自由度の減少～ベルギーの例～

ベルギーでは1990年代前半まで、財政赤字が対GDP比で5～10%、長期金利が10%弱で推移し、債務残高対GDP比が100%超に上昇する中、利払費だけで歳出の3割程度を占める事態となっていた（中央政府ベース）。



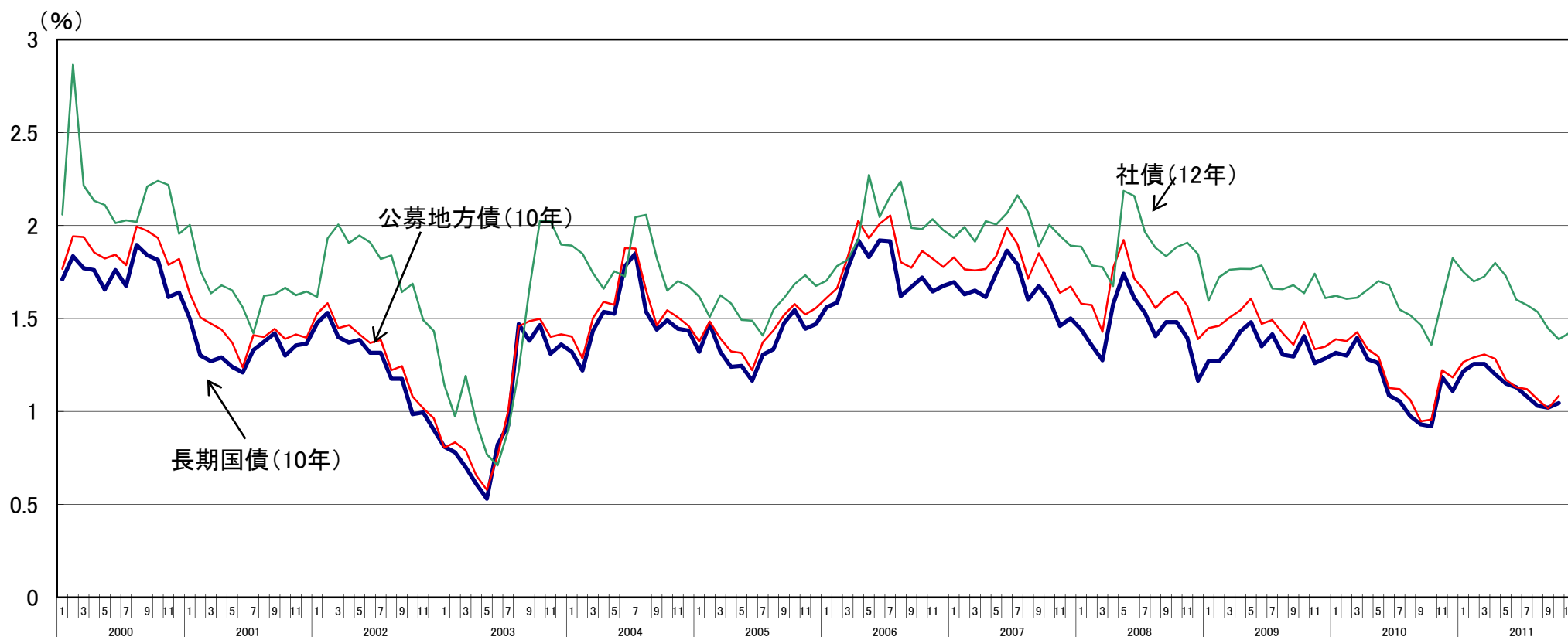
(出典) OECD stat

(注) 利払費以外の歳出、利払費、利払費の割合、債務残高対GDP、財政収支対GDPはいずれも中央政府ベース。

金利の上昇による経済への悪影響 ～国債、地方債、社債の金利の連関～

債券市場において、国債はベンチマークとしての役割を果たしており、国債金利の水準は地方債金利や社債金利に影響を与える。

国債金利の上昇は、企業や自治体の調達金利の上昇をもたらし、経済や自治体財政に悪影響を及ぼしかねず、そうした観点からも、国の財政の健全化を進めていく必要がある。

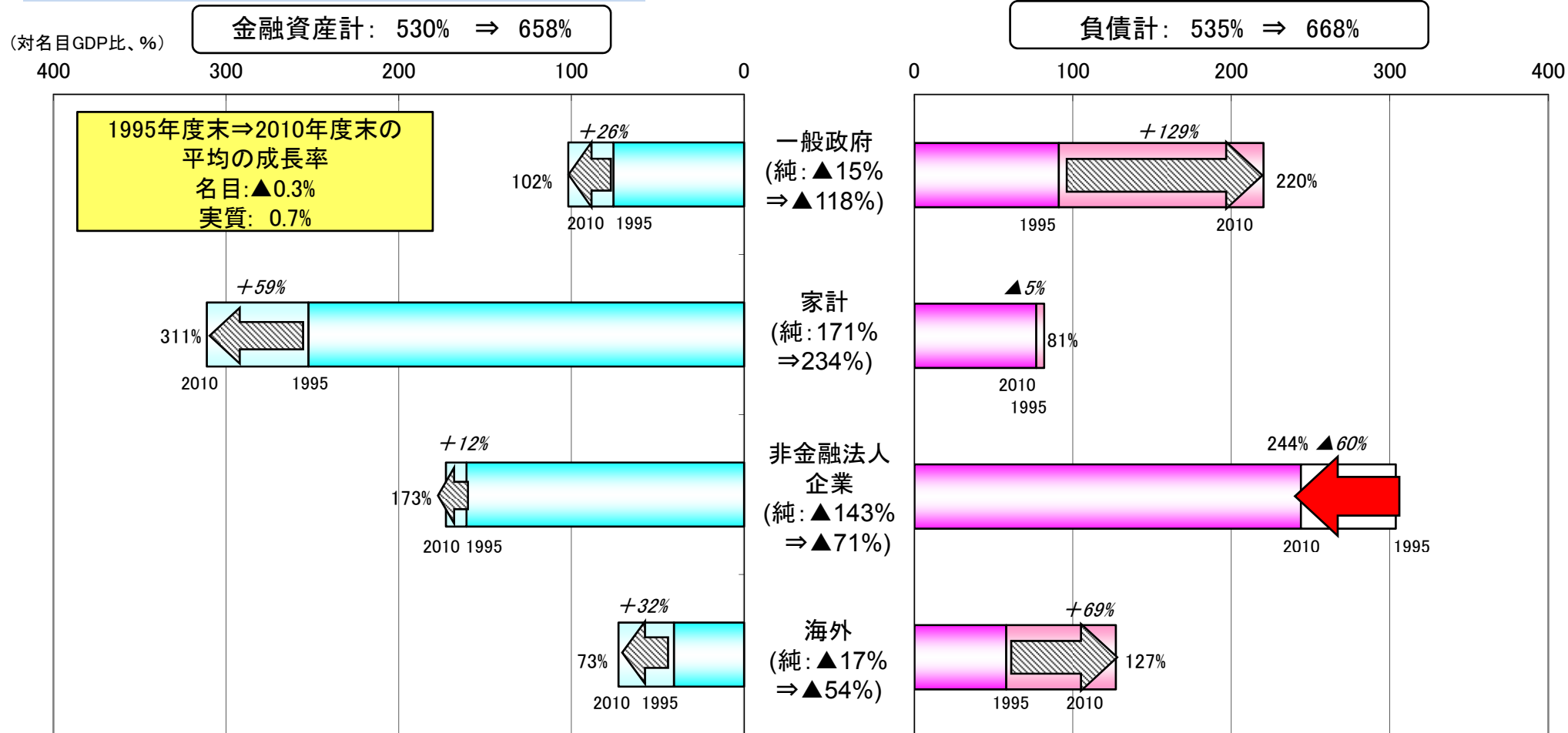


(出典)日本銀行「金融経済統計月報」

各国の金融資産及び負債の内訳

この15年間の金融資産・金融負債の動きを比較すると、我が国では一般政府の負債の増加と非金融法人企業の負債の減少が特徴。今後高齢化により家計金融資産の減少が考えられ、さらなる政府債務の増大は、民間企業の資金調達を圧迫しかねず、経済成長を阻害するおそれがあるのではないか。

○日本（1995年度末⇒2010年度末）



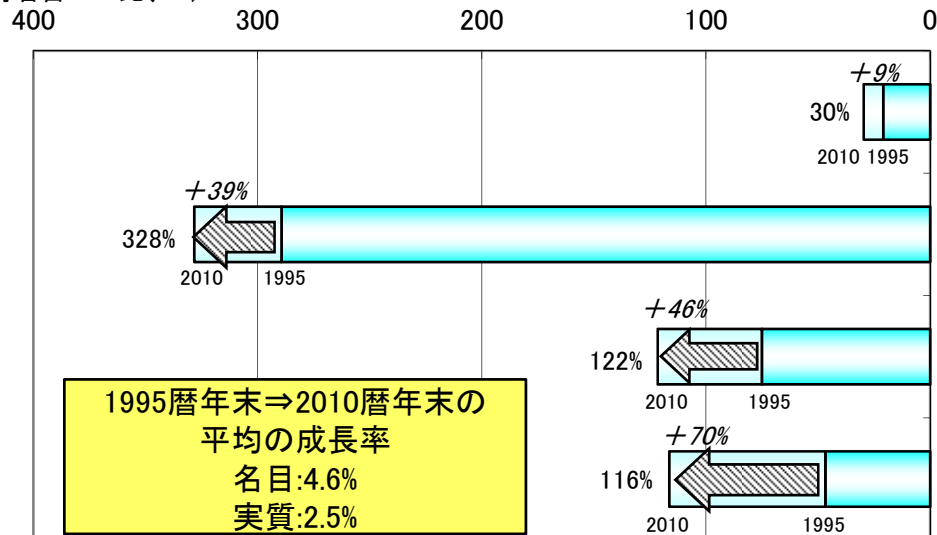
※なお、この他の部門として金融機関部門及び対家計民間非営利団体部門がある。

(出典) 日本銀行「資金循環統計」、内閣府「国民経済計算」

○米国（1995暦年末⇒2010暦年末）

金融資産計：432% ⇒ 596%

(対名目GDP比、%)



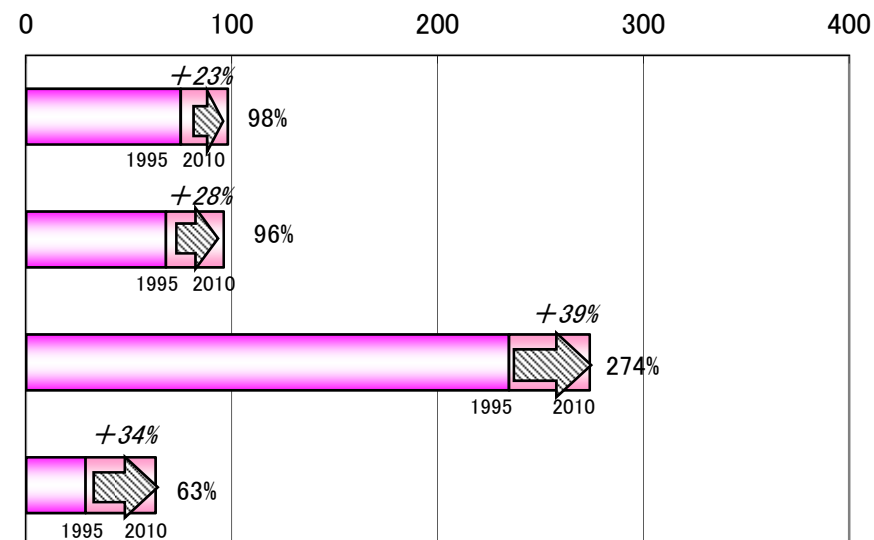
負債計：407% ⇒ 531%

一般政府
(純: ▲54%
⇒ ▲68%)

家計
(純: 221%
⇒ 232%)

非金融法人
企業
(純: ▲160%
⇒ ▲152%)

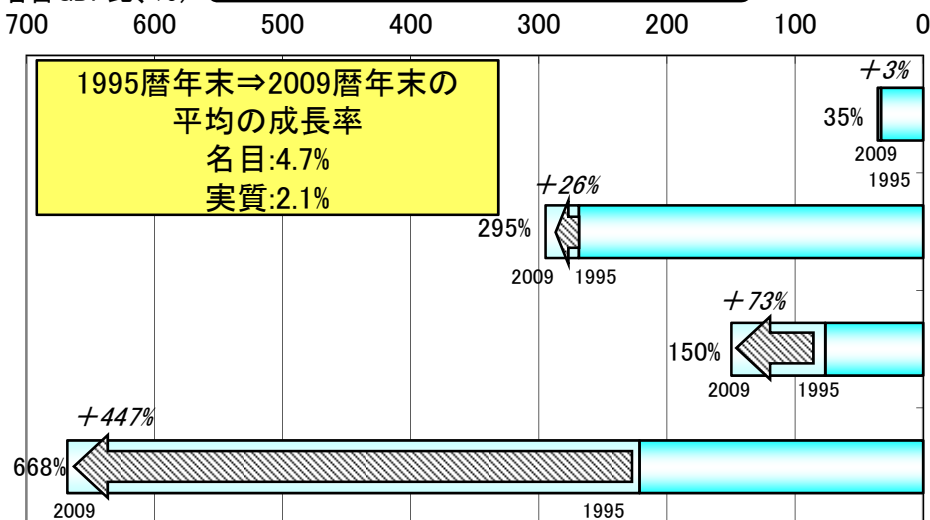
海外
(純: 18%
⇒ 53%)



○英国（1995暦年末⇒2009暦年末）

金融資産計：600% ⇒ 1,148%

(対名目GDP比、%)



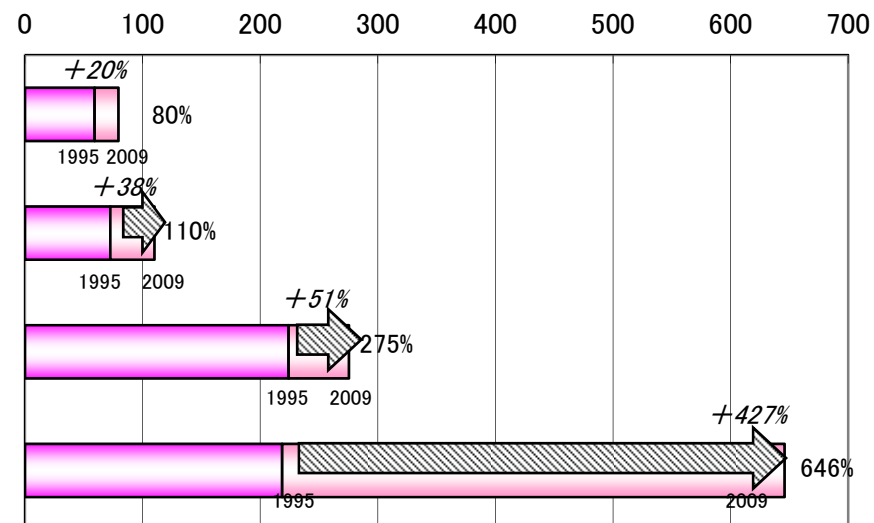
一般政府
(純: ▲26%
⇒ ▲44%)

家計
(純: 196%
⇒ 185%)

非金融法人
企業
(純: ▲148%
⇒ ▲126%)

海外
(純: 3%
⇒ 22%)

負債計：575% ⇒ 1,111%



※なお、この他の部門として金融機関部門がある。

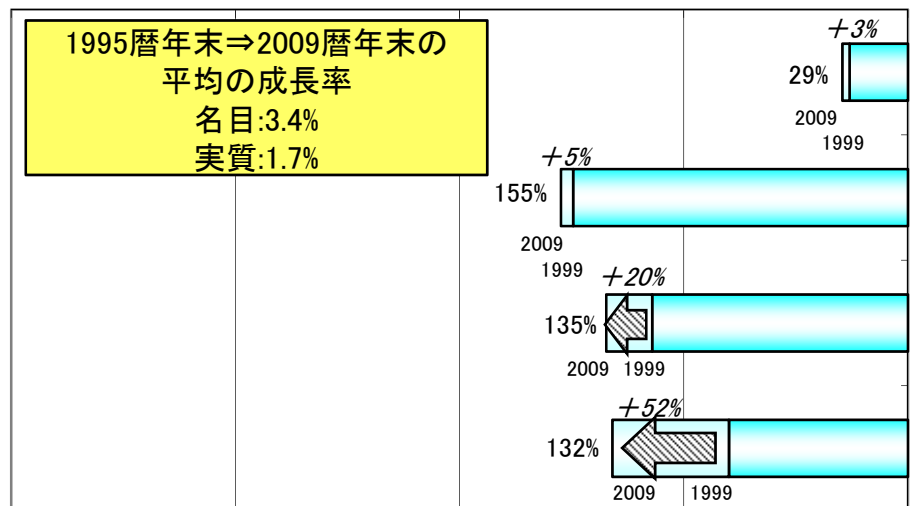
(出典)FRB、米国商務省、EUROSTAT

○ユーロ圏（1999暦年末⇒2009暦年末）

(対名目GDP比、%)

金融資産計: 369% ⇒ 450%

負債計: 368% ⇒ 455%

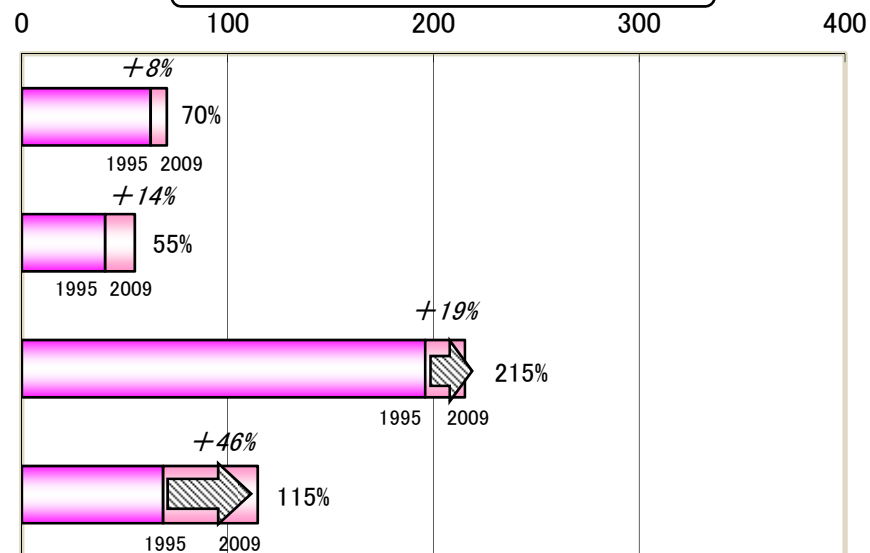


一般政府
(純: ▲37%
⇒ ▲41%)

家計
(純: 109%
⇒ 100%)

非金融法人
企業
(純: ▲82%
⇒ ▲81%)

海外
(純: 11%
⇒ 17%)

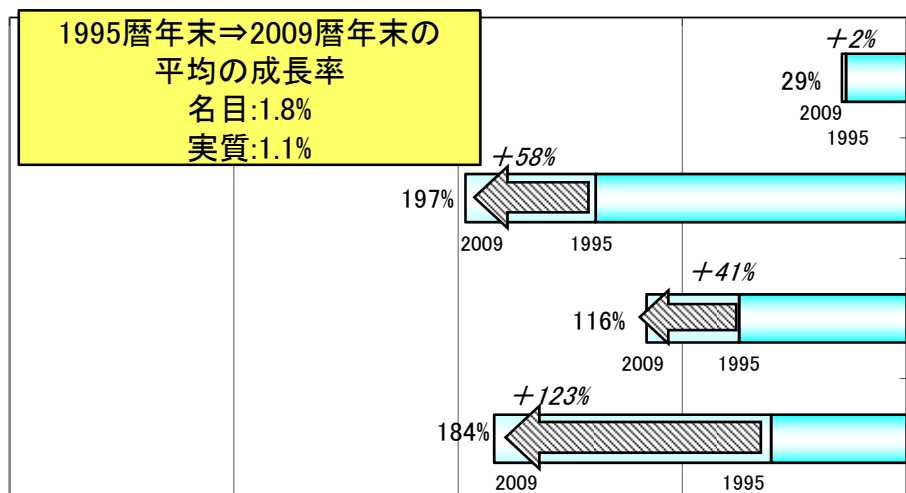


○ドイツ（1995暦年末⇒2009暦年末）

(対名目GDP比、%)

金融資産計: 301% ⇒ 525%

負債計: 300% ⇒ 529%

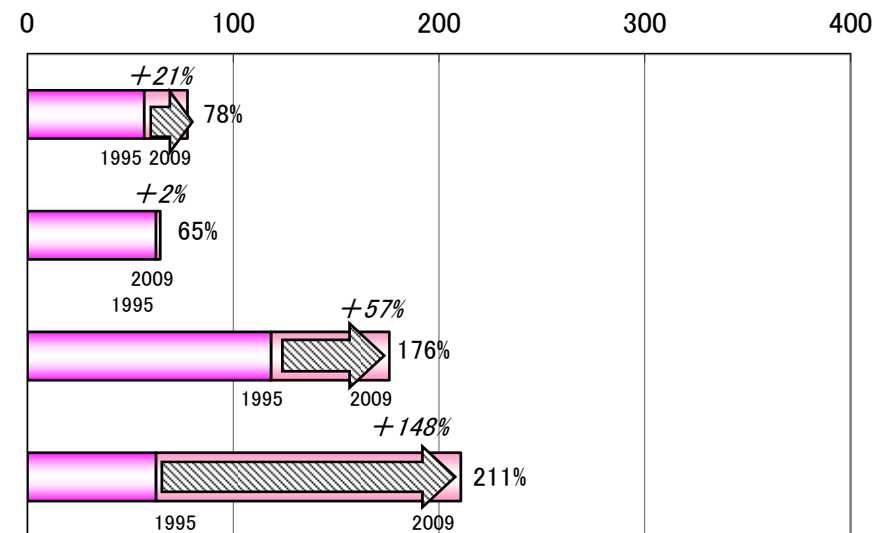


一般政府
(純: ▲30%
⇒ ▲49%)

家計
(純: 76%
⇒ 132%)

非金融法人
企業
(純: ▲44%
⇒ ▲60%)

海外
(純: ▲2%
⇒ ▲27%)



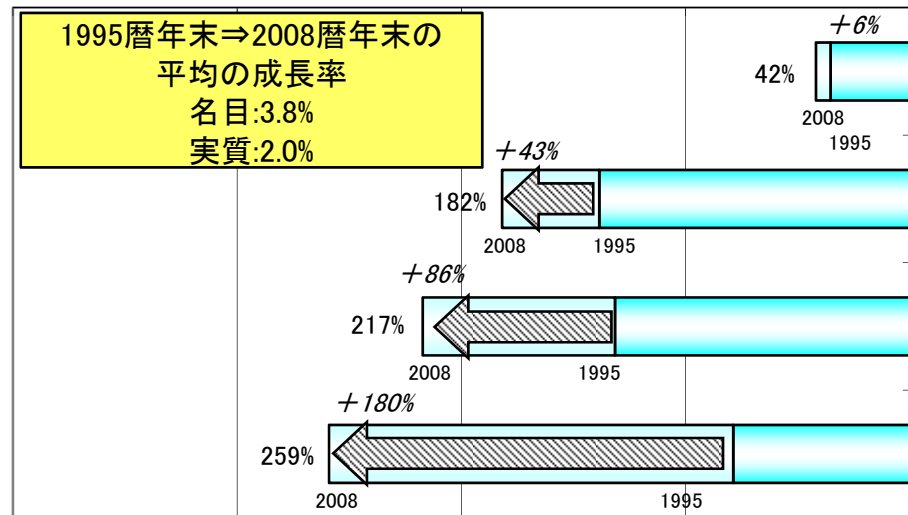
※なお、この他の部門として金融機関部門がある。

(出典)EUROSTAT

○フランス（1995暦年末⇒2008暦年末）

（対名目GDP比、％）

金融資産計： 384% ⇒ 700%



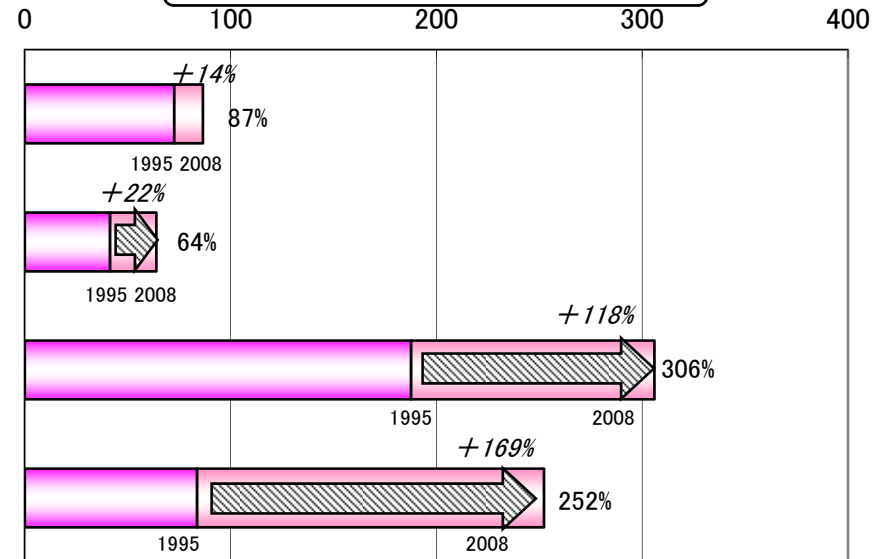
一般政府
（純：▲37%
⇒▲45%）

家計
（純：97%
⇒118%）

非金融法人
企業
（純：▲56%
⇒▲89%）

海外
（純：▲5%
⇒7%）

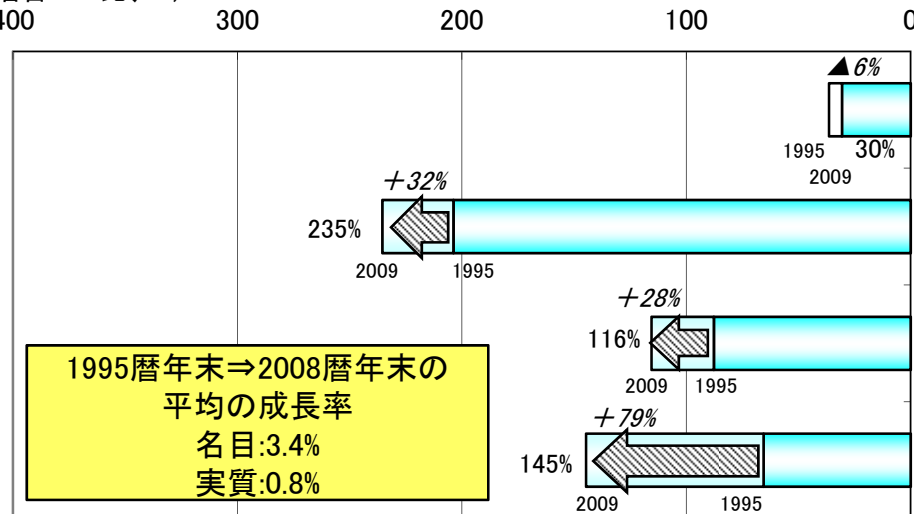
負債計： 385% ⇒ 708%



○イタリア（1995暦年末⇒2009暦年末）

金融資産計： 394% ⇒ 526%

（対名目GDP比、％）



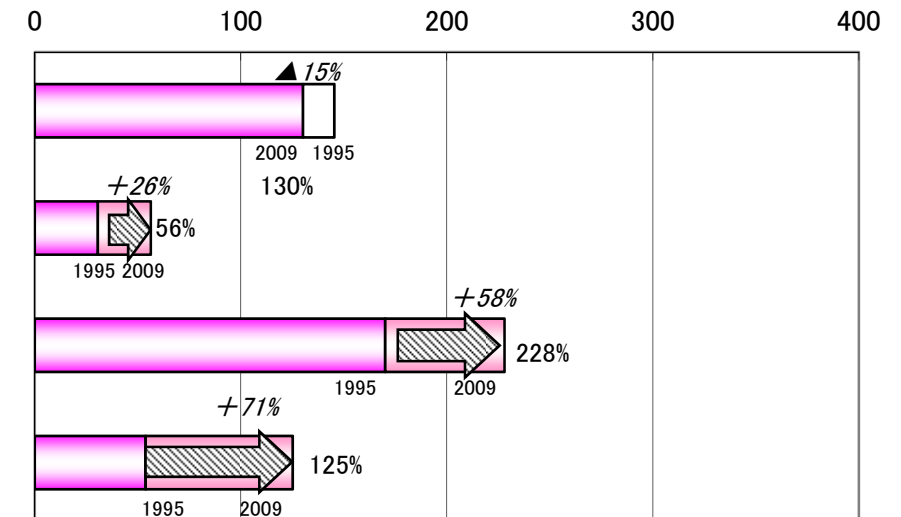
一般政府
（純：▲109%
⇒▲100%）

家計
（純：173%
⇒179%）

非金融法人
企業
（純：▲82%
⇒▲112%）

海外
（純：12%
⇒19%）

負債計： 400% ⇒ 540%



※なお、この他の部門として金融機関部門がある。

（出典）EUROSTAT

(参考)各国の成長率及び政府・企業の負債対GDP比の変化

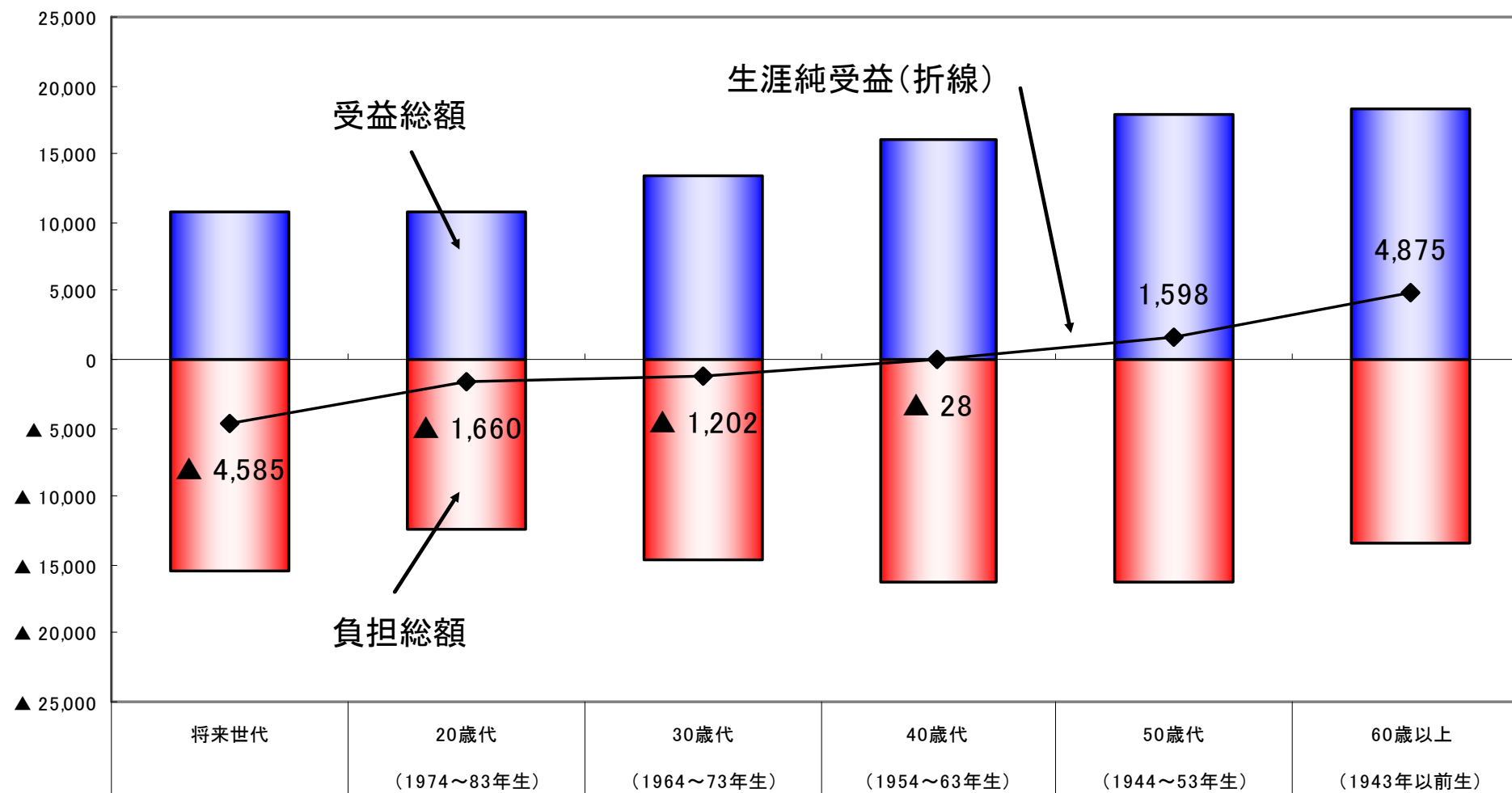
(対名目GDP比)

	名目成長率 (平均)	非金融法人企業の 負債		一般政府の負債	
日本 (1995年度末⇒2010年度末)	▲0.3%	↘	減少(対GDP比▲60%) 304%⇒244%	↑	増加(対GDP比+129%) 91%⇒220%
米国 (1995暦年末⇒2010暦年末)	4.6%	→	増加(対GDP比+39%) 235%⇒274%	→	増加(対GDP比+23%) 75%⇒98%
英国 (1995暦年末⇒2009暦年末)	4.7%	→	増加(対GDP比+51%) 224%⇒275%	→	増加(対GDP比+20%) 59%⇒80%
ユーロ圏 (1999暦年末⇒2009暦年末)	3.4%	→	増加(対GDP比+19%) 196%⇒215%	→	増加(対GDP比+8%) 63%⇒70%
ドイツ (1995暦年末⇒2009暦年末)	1.8%	↗	増加(対GDP比+57%) 118%⇒176%	→	増加(対GDP比+21%) 57%⇒78%
フランス (1995暦年末⇒2008暦年末)	3.8%	↗	増加(対GDP比+118%) 188%⇒306%	→	増加(対GDP比+14%) 73%⇒87%
イタリア (1995暦年末⇒2009暦年末)	3.4%	↗	増加(対GDP比+58%) 170%⇒228%	↘	減少(対GDP比▲15%) 145%⇒130%

負担・給付における世代間の不公平拡大

現行制度を維持した場合、若い世代ほど負担超過が拡大すると推計されている。

(一世帯当たり、万円)

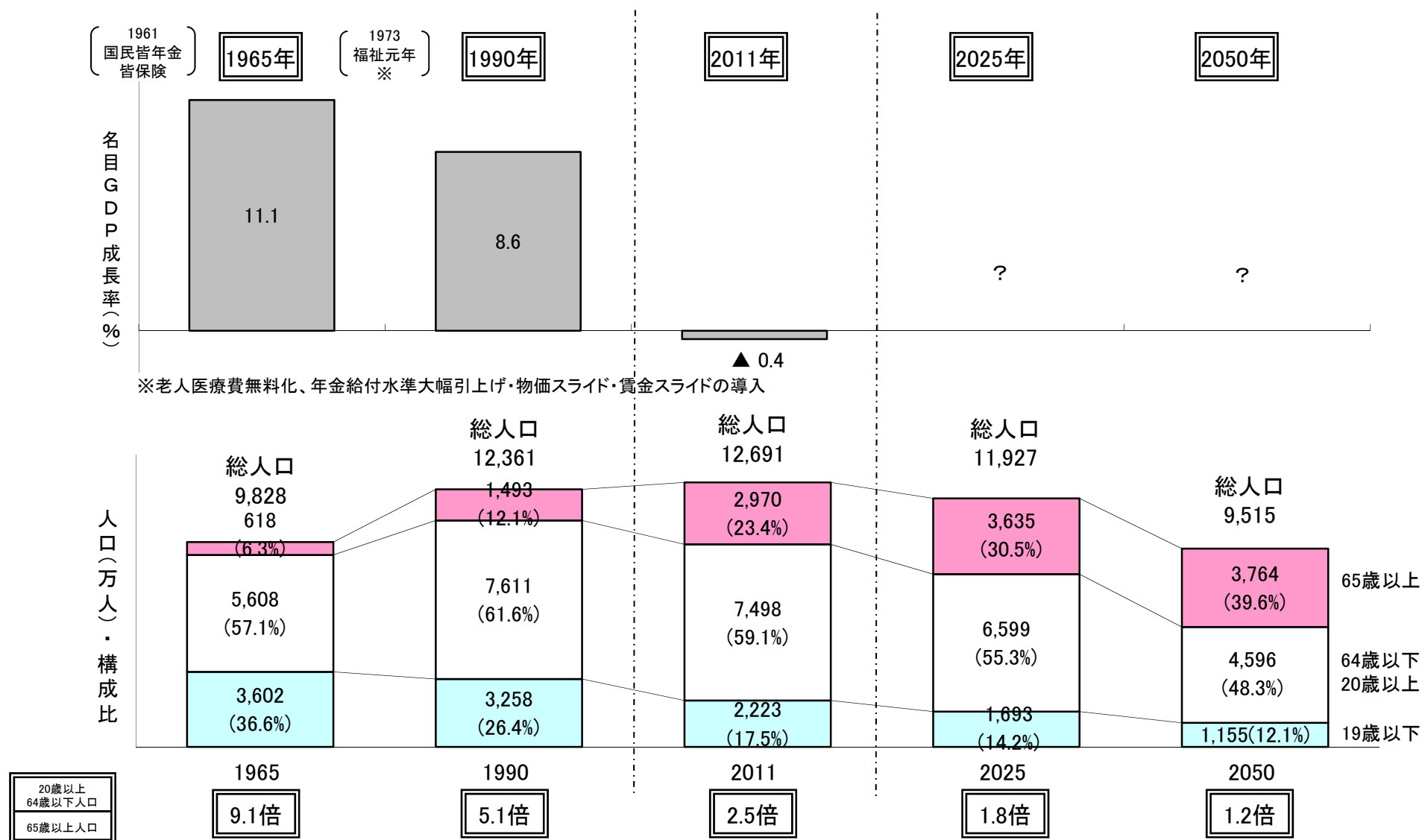


(出典)内閣府「平成17年度版 年次経済財政報告」

少子高齢化の進行（我が国経済及び人口構成の推移）

資料17

- 我が国の社会保障制度が整備された時代（1960年～70年代前半）と現在では、経済成長率や人口構成が大きく変化。
- こうした環境の変化に合わせた社会保障制度の改革を行い、制度の持続可能性を確保することが重要な課題。



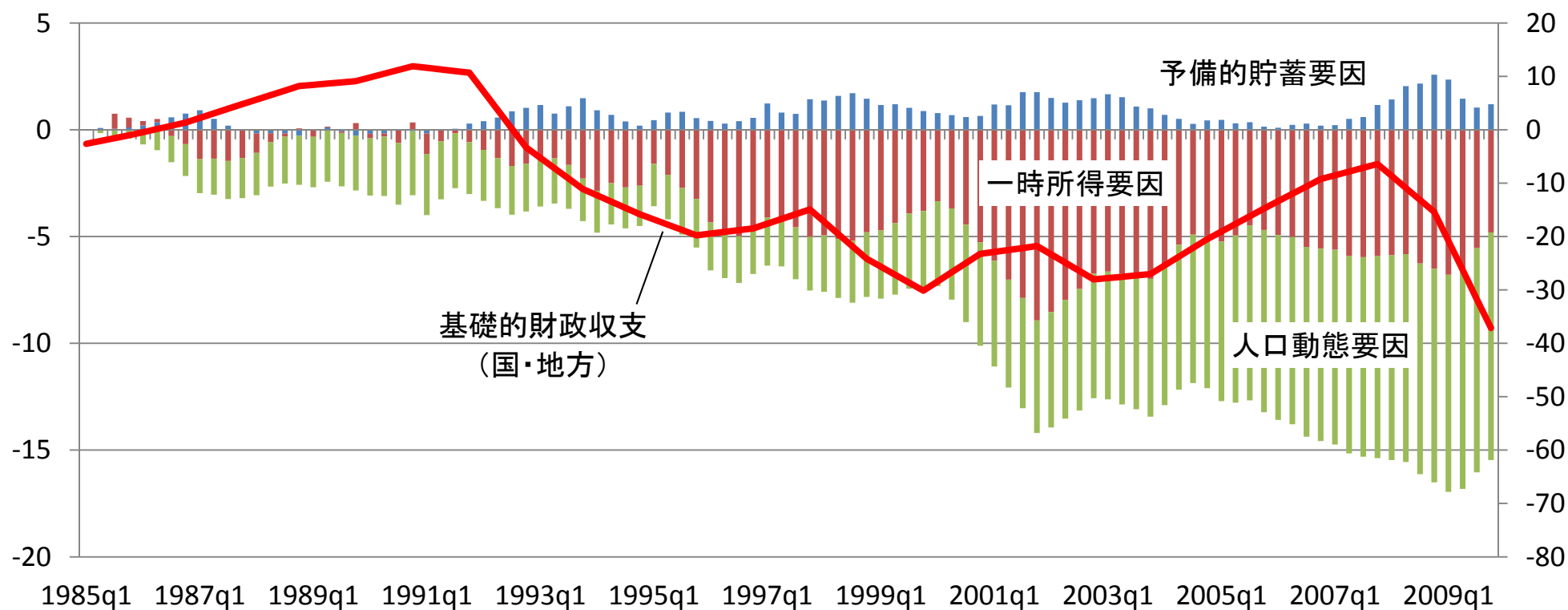
(出典)総務省「国勢調査」、「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(平成18年12月推計)」等

家計貯蓄率変動の要因分析

- ・家計貯蓄率の変動を要因分析すると、近年は1985年当時と比較して①人口動態は10%程度の押下げ要因、②一時所得は5%程度の押下げ要因となる一方で、③予備的貯蓄は2%程度の押上げ要因として働いているとみられる。(対国民所得比)
- ・傾向としては、財政収支赤字が拡大している時期に、予備的貯蓄も増加している。

家計貯蓄率の要因別変化(1985年q1=0)

基礎的財政収支(国+地方、兆円)

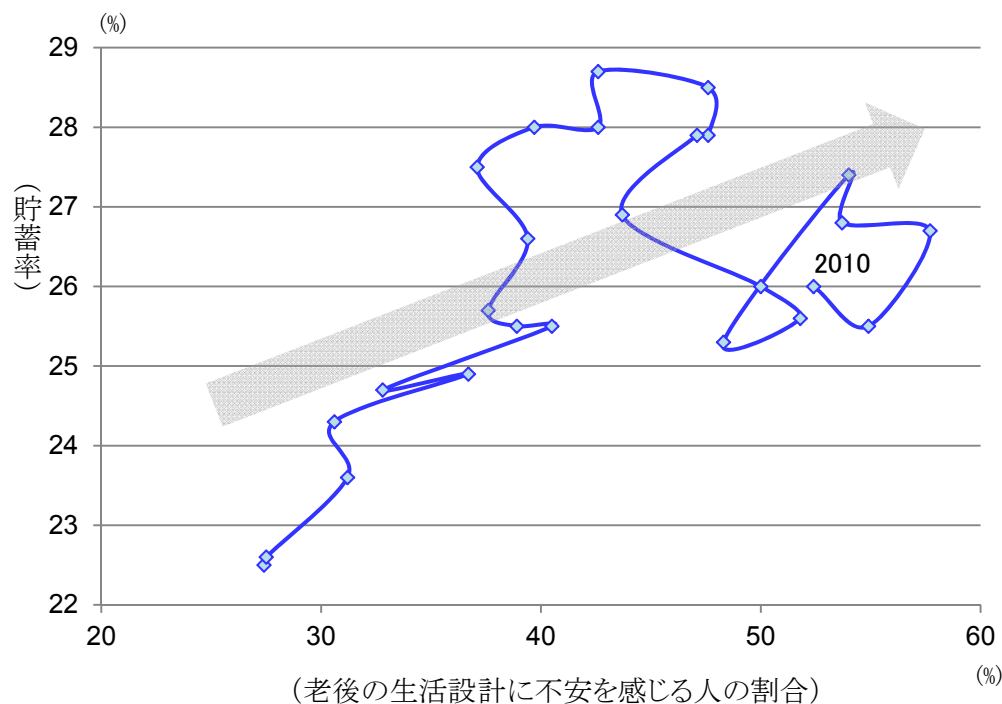


(注) 家計貯蓄率の各要因は古賀『貯蓄率の長期的低下傾向をめぐる実証分析』(2004)の手法による推計、基礎的財政収支は内閣府「国民経済計算確報」

老後の生活不安と貯蓄

将来に不安を感じる人々が増加する中、勤労者世帯など担い手の世代では、将来に備えて貯蓄する傾向が見られる。

「老後の生活不安」と勤労者世帯の貯蓄率の関係

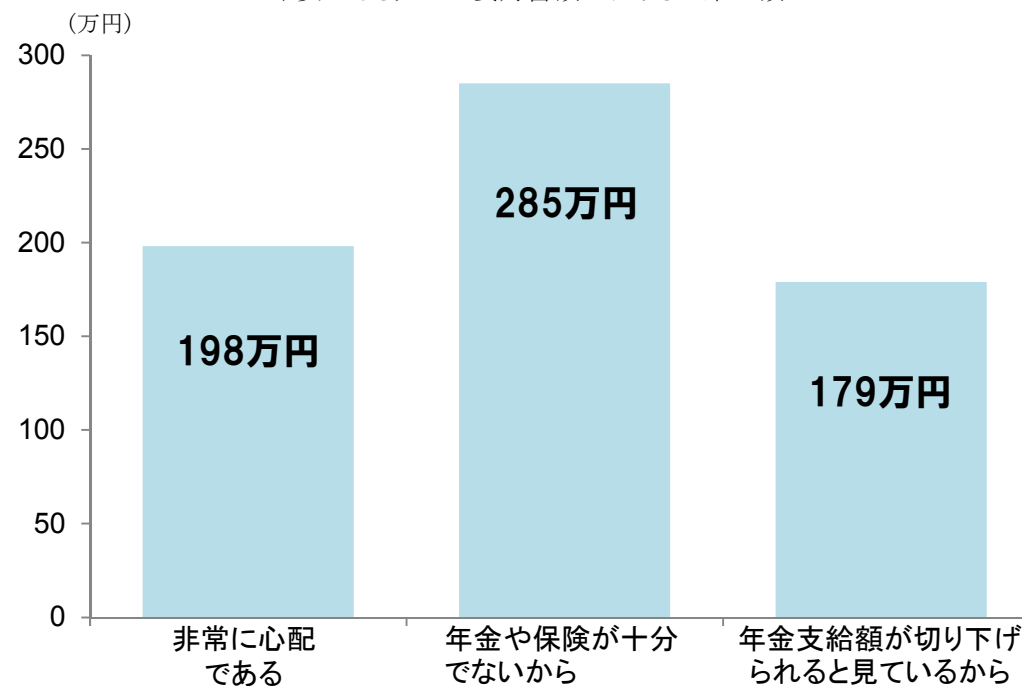


【出所】総務省『家計調査』、内閣府『国民生活に関する世論調査』

1. 家計調査は二人以上の世帯(農林漁家世帯を除く勤労者世帯)。
2. 横軸は、「国民生活に関する世論調査」で「悩みや不安を感じている」人にその理由を聞いたとき、「老後の生活設計について」と回答した人の割合(複数回答)。
3. 「国民生活に関する世論調査」は隔年実施だった時期があるため、調査のなかった年はその前年の結果と同じとした。

老後や年金に対する不安が必要貯蓄額に及ぼす影響

—不安がある人の必要貯蓄額における上乗せ額—



【出所】内閣府(2009)『平成21年度年次経済財政報告』

1. 金融広報中央委員会「家計の金融行動に関する世論調査」(08)の特別集計により作成されている。なお、必要貯蓄額(2. 参照)が1億円を超えるものについては異常値として除外した上で、60歳未満の回答者のみで推計。
2. 「老後の生活資金として、主に年金を支えている方の年金支給時に準備しておけばよい貯蓄残高は、最低どれくらいだとお考えですか」との問い(必要貯蓄額)に併せて、以上の項目に対する回答を求めている。なお、対象回答者の平均必要貯蓄額は2033万円。

異時点間の課税政策

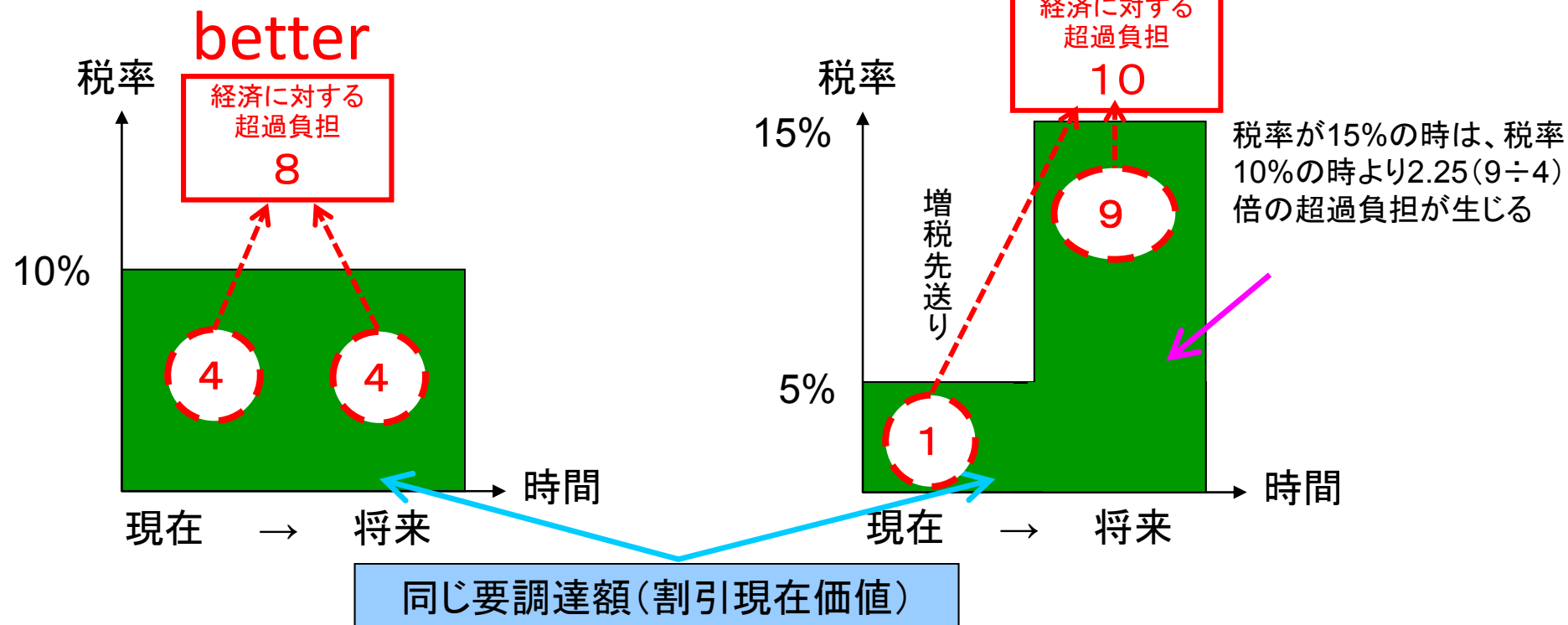
課税平準化政策...バロー・ハーバード大学教授

現在から将来にかけて増減する政府支出を所与として、資源配分に歪みを与える租税が存在するとき、異時点間の税率は、時間を通じて一定の税率で課するのが、課税に伴う超過負担(死荷重:資源配分の非効率性に伴うコスト)を最小化にできて望ましい。

課税による超過負担を抑制 → 異時点間の資源配分を効率化

※課税に伴う超過負担(資源配分の非効率性に伴うコスト)の大きさは、限界税率の2乗に比例する

課税平準化理論(イメージ)



財政状況が悪化した欧州の諸国では、国内外に保有される国債が信用を失い、政府が借入れを継続できなくなる事態（財政危機）が発生。年金・医療の大幅な給付カットなど、厳しい措置が行われている。

	財政健全化策の規模 (2011年度)	社会保障分野の給付削減等
ギリシャ	143億ユーロ ^(注1) 対GDP比6.2% ⇒【30.1兆円】 ^(注2)	・ 年金の給付水準を実質切下げ（月約17万円（1,700ユーロ）超の年金受給者について、年金基金の不足に充てるため、年金からの天引き額を増加） ・ これに加え、月約12万円（1,200ユーロ）以上の年金受給者への年金給付額を20%切下げ
アイルランド	60億ユーロ 対GDP比3.9% ⇒【18.9兆円】	・ 月約10万円（1,000ユーロ）以上の年金受給者への年金給付額を4%切下げ ・ 児童手当の引下げ
ポルトガル	98億ユーロ 対GDP比5.7% ⇒【27.6兆円】	・ 年金給付額を約3%切下げ。これに加え、月約15万円（1500ユーロ）以上の年金受給者への更なる年金給付額切下げを検討中。 ・ 医療費の個人負担の増額を検討

（注1）2011年予算における数値。中期財政戦略（2011年6月）においては、これに加えて65億ユーロ（対GDP比2.9%）の健全化策を講ずることとされている。

（注2）【】内は、各国の財政健全化策を我が国の経済規模に置き換えた場合の単年度の規模

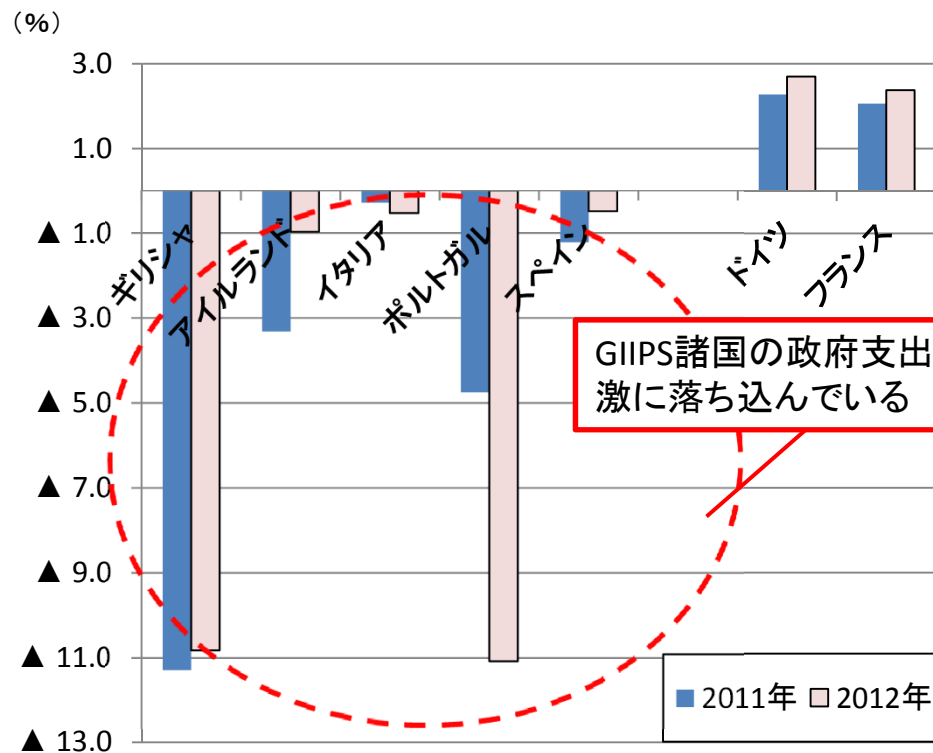
（出典）内閣府「平成23年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」、Eurostat及び各国資料

○ 財政危機に陥った国々は、国内総生産(GDP)を構成する要素である政府支出が急激に落ち込む見通しであり、GDPの押し下げ効果が生じる見込みである。

政府最終消費支出 <名目、対前年度比>

○ 政府最終消費支出

政府が国民にサービスを提供するために支出する額の総計（現金給付を除く。）。主に、医療・介護の保険給付分 等。

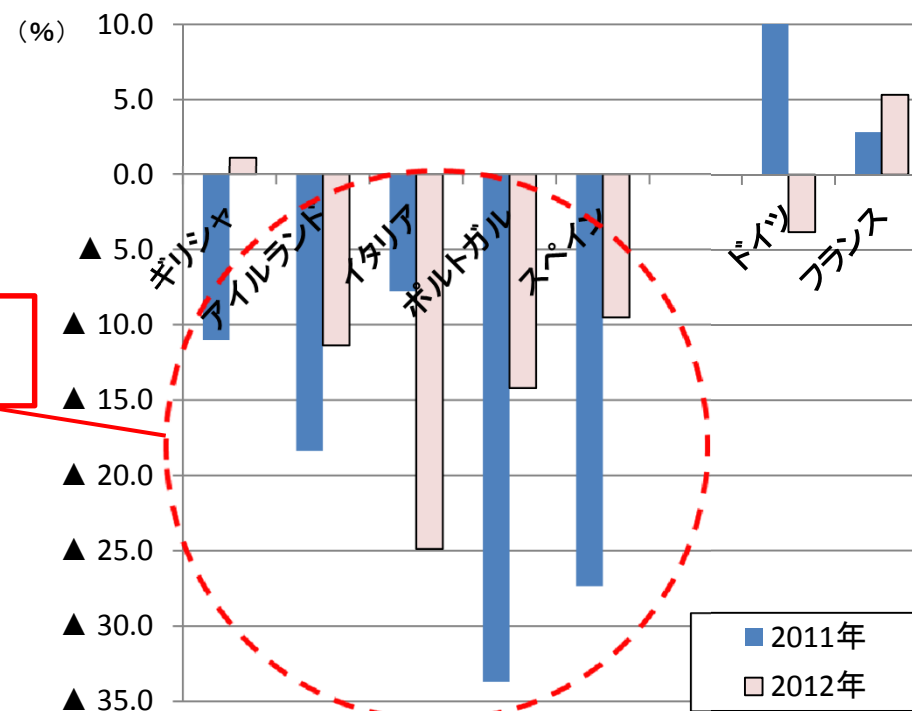


(出所) 欧州委員会「euro stat」より作成

公共投資 <名目、対前年度比>

○ 公共投資

政府が社会資本整備等を実施するために支出する額の総計（用地・補償費を含む。）。)

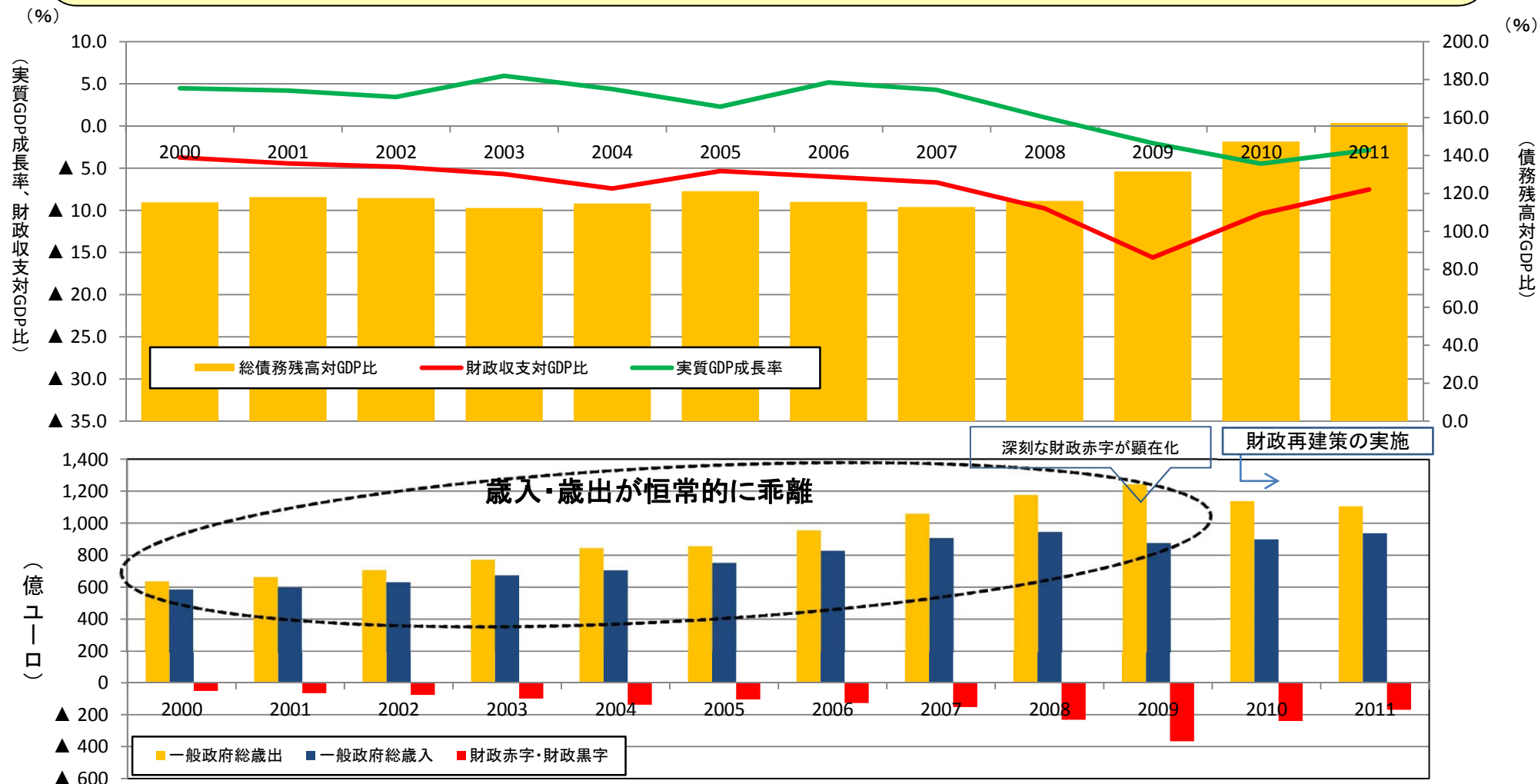


(出所) 欧州委員会「euro stat」及び「秋の経済見通し2011(2011年11月)」より作成

近年の財政収支等の状況（ギリシャ）

資料23

- ギリシャでは、歳入を相当程度上回る歳出を行う状態が恒常化し、ユーロ導入の要件（財政赤字対GDP3%以内）を一度も満たしたことがないなど、財政健全化に向けた取組みが行われてこなかった。
- 2008年のリーマンショックや、2009年の統計の不備の発覚により、財政赤字の深刻な状況が顕在化。2010年以降、極めて厳しい財政健全化策の実施を余儀なくされている（2011年6月に策定された財政再建策において、5年間で対GDP比12.0%相当の歳入・歳出対策を実施）。



(出所) OECD "Economic Outlook 89"

(注) 一般政府総歳出には債務償還費が含まれず、一般政府総歳入には公債金収入が含まれない。



- ギリシャは、2010年5月に、EU・IMFから3年間で1100億ユーロの支援を受ける条件として、4年間(2010 - 2013)で約253億ユーロ(対GDP比11.0%)規模の財政健全化計画を決定。
- 2011年4月以降、ギリシャの財政再建等に対する市場の懸念が高まり、国債金利が高騰。これにより既存プログラムの融資を受けるための条件(2012年までに国債発行による資金調達(市場復帰)を実現すること)を満たせなくなった。
- EU・IMFから引き続き融資を受けるため、追加的な財政健全化策を定める中期財政戦略を策定(6月29日: 法案可決、6月30日: 関連法案可決)。
- 同戦略においては、財政赤字目標(2011年: 対GDP比7.4%、2014年: 対GDP比2.5%、2015年: 対GDP比1.1%)を達成するための追加的な財政健全化措置(2011年から2015年までの5年間で283億ユーロ(対GDP比12.0%))を規定。このほか、国営事業の民営化も規定し、これにより500億ユーロの歳入を確保。

ギリシャの財政健全化策

<中期財政戦略(2011年6月策定)の主な内容>

歳入【134億ユーロ: 対GDP比5.7%】	歳出【148億ユーロ: 対GDP比6.3%】
・課税ベースの拡大、税額控除の削減、その他増税策(対GDP比3.6%) →飲食店における付加価値税率の変更(軽減税率(13%)→通常税率(23%))、全国民の所得にかかる連帯税の導入等	・公的部門の規模縮小(対GDP比2.4%) →公的機関の閉鎖・統合、地方移転の削減等 ・社会保障給付の削減(対GDP比1.9%) →高額年金者への特別保険料の賦課 等
等	等

※ 併せて、2015年までの高速自動車道、競馬事業等の民営化も規定

(補足)

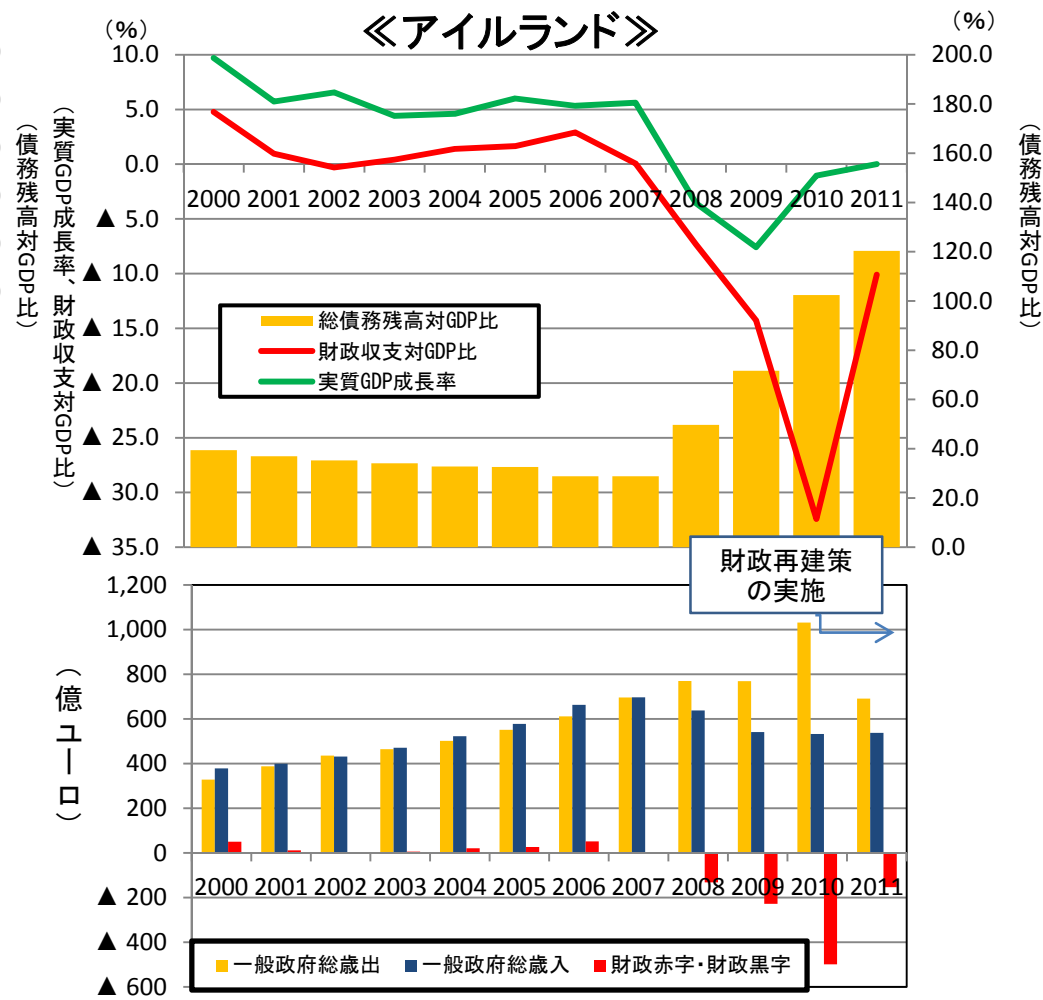
上記計画発表後、景気後退の影響等により、2011年の財政赤字に関する目標の達成が困難となったため、以下のような追加的財政緊縮策を策定した。

<主な内容>

- ・公務員の大量実質解雇(約3万人)
- ・月額1,200ユーロ以上の年金受給者への支払額を20%削減
- ・課税対象最低所得額の引き下げ(現行の8000ユーロ(年間)から5000ユーロへ)

資料26

○このため、スペイン、アイルランドとも、2010年、付加価値税率の引上げ等の歳入面及び公共投資支出の削減等の歳出面に関する対策を実施することを決定(なお、これを受け、アイルランドに対しては、EU・IMF支援を決定(2010年11月))。



(注) 一般政府総歳出には債務償還費が含まれず、一般政府総歳入には公債金収入が含まれない。



ポルトガル財政健全化策(2011年5月)

- ・3年間で対GDP比10.6%規模の財政健全化策を決定
【2011年における取組み(対GDP比5.7%)】

歳入【対GDP比2.0%】	歳出【対GDP比3.7%】
○付加価値税率の引上げ(標準税率21%→23%) ○個人所得税及び法人税における税制優遇の見直し等	○社会給付(失業給付、家族手当等)の削減 ○地方公共団体、公的機関への移転による削減 ○公共投資の削減 ○公的セクターの賃金削減、昇進凍結等

【2012年及び2013年における取組み(2年間で対GDP比4.9%)】

歳入【2年間で対GDP比1.4%】	歳出【2年間で対GDP比3.5%】
○個人所得税及び法人税における税制優遇の見直し ○付加価値税制の合理化(控除の廃止、軽減税率対象の物品・サービスリストの変更)等	○年金加入者からの特別保険料の徴収 ○医療、教育及び防衛費の抑制 ○地方公共団体、公的機関への移転による削減 ○公共投資の削減 ○公的セクターの賃金凍結、公務員の人員削減等

EU・IMFによる支援

○2011年5月、3年間で総額780億ユーロ(EU:520億ユーロ、IMF:260億ユーロ)の融資を受けることにつき、EU及びIMFとの間で合意(※)。

※5月24日にIMFから61億ユーロ、5月31日にEUから17.5億ユーロの融資が実施。

- ・2011年6月の総選挙の結果、政権が交代し、社会民主党と民衆党の連立政権が樹立(議席の過半数を確保)。
- ・新政権と野党との間で財政再建策を進めていくことにつき合意。IMFとEUとの合意内容を確実に実施することを内容とした「政府プログラム」を決定(2011年7月1日議会了承)。

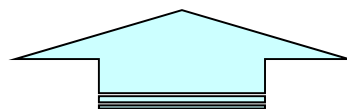


アイルランドの財政健全化策(2010年11月)

○アイルランドは、4年間で総額計150億ユーロ(約1.7兆円、対GDP比9.5%)の歳入歳出両面にわたる「財政再建4ヵ年計画」を決定。

歳入【4年間で50億ユーロ(対GDP比3.2%)】	歳出【4年間で100億ユーロ(対GDP比6.4%)】
○所得税の課税ベース拡大(19億ユーロ) ○所得税等における年金控除の縮小(9億ユーロ) ○付加価値税率の引き上げ(6億ユーロ) ・21%→22%(2013)→23%(2014) 等 なお、競争力を維持するため、法人税は12.5%で据え置き。	○教育、医療等の各種プログラムの削減(30億ユーロ) ○公共投資支出の削減(30億ユーロ) ○就労支援による生活保護等の削減(28億ユーロ) ○国・地方の公務部門定員2.5万人削減(12億ユーロ)

○併せて、国家資産管理機関への不良債権の移管、構造改革(最低賃金の引き下げ等)を含む改革の工程表を提示。



EU・IMF等による支援

・2010年12月、EU及びIMFは計850億ユーロの支援を決定。

資金拠出主体	支援額
ユーロ圏及び二国間(英国、デンマーク、スウェーデン)	450億ユーロ
ギリシャ危機を踏まえて設立された欧州金融安定ファシリティ(EFSF)による調達	177億ユーロ
IMF	225億ユーロ
アイルランドの公的年金の積立金等の活用	175億ユーロ

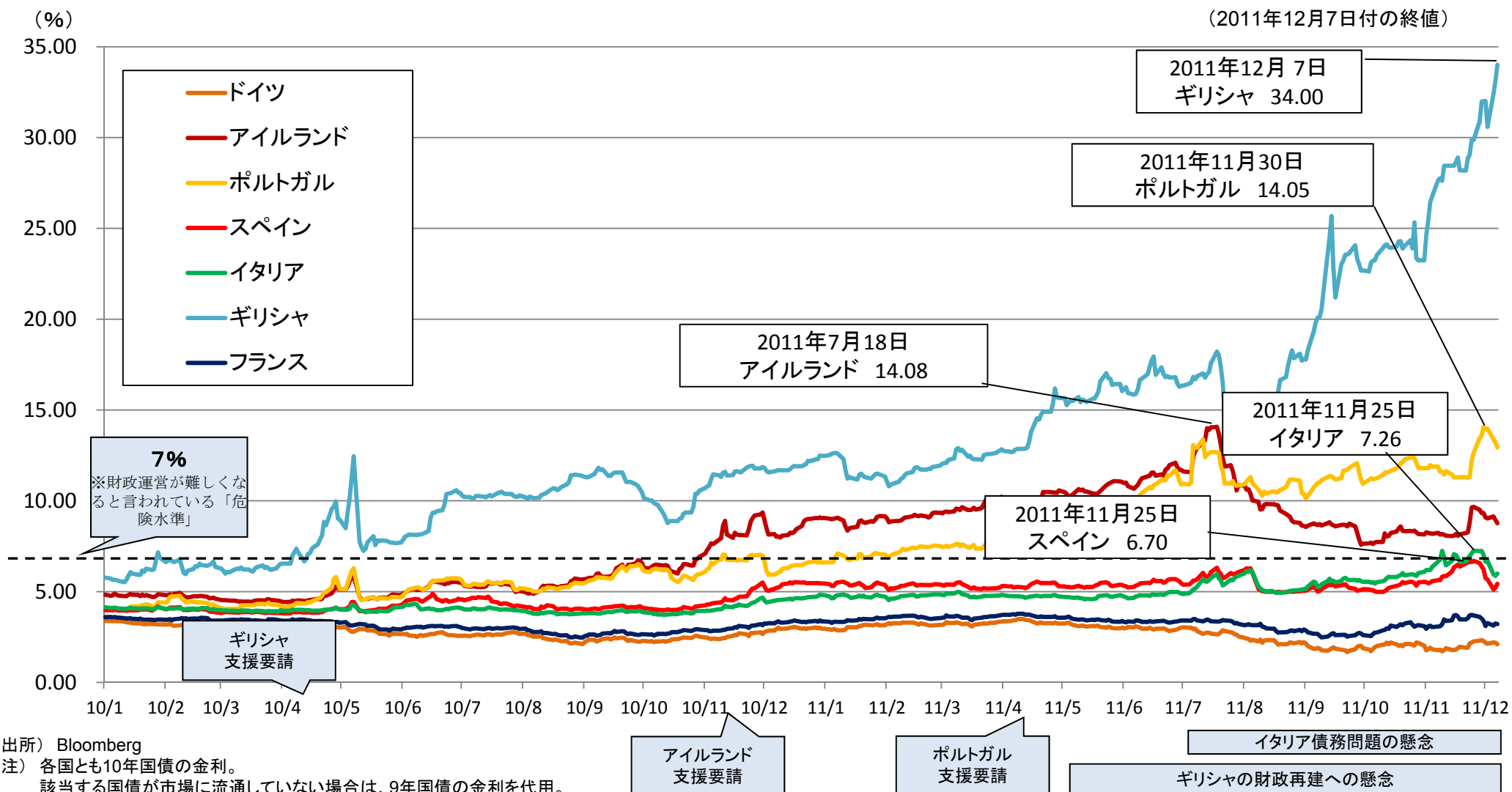
(注1) 用途としては、500億ユーロが財政支援、350億ユーロが銀行再建(うち175億ユーロはアイルランドの拠出)。

(注2) 当該枠組みにより、本年1月12日にはEUが50億ユーロを、次いで18日にはIMFが58億ユーロを融資。

GIIPS諸国の国債金利の上昇（GIIPS… Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain）

資料29

○ GIIPS諸国の国債金利は、2010年4月のギリシャ支援要請以後、数度にわたる債務問題の顕在化を経て急激に上昇。特に、直近の最高値では、ギリシャ10年債は約34%、アイルランド及びポルトガル10年債は約14%、イタリア及びスペイン10年債は約7%まで上昇。





イタリアの財政健全化策

資料30

イタリアの財政健全化策

- イタリアは2011～2014年までの財政再建策を策定（総額は約1,450億ユーロ＜入手できる資料等からの情報。詳細確認中＞）。2013年までの財政収支均衡達成、2014年に財政黒字を達成することを目標としている。
- 併せて、ユーロ圏各国に対し、2014年までに債務残高対GDP比を113%まで削減することを約束している。（2010年の債務残高対GDP比は126.8%＜OECD「Economic Outlook 89」＞）

<主な内容>

歳入	歳出
○印紙税率の引上げ ＜約83.7億€＞	○社会保障改革 ＜約40.2億€＞
○租税特別措置の軽減縮小 ＜約400億€＞	○医療費の合理化 ＜約75億€＞
○付加価値税率の引上げ(20%⇒21%) ＜約134.1億€＞	○公務員人件費の削減 ＜約11.7億€＞
○年収30万ユーロを超える所得者への所得税付加税 ＜約8.1億€＞	○地方交付金の削減＜約170億€＞
○エネルギー関連企業を対象とした法人所得税付加税率の 引上げ ＜約36億€＞	○省庁予算の削減 ＜約180億€＞
等	等

- (補足1) イタリアは2011年7月にも、2014年に財政収支を均衡させる目標を掲げた財政健全化策を成立させていたが、法律成立後も10年国債の金利が一時6%を超えてしまう等、市場を安定させるには至らなかったことから、目標の前倒し等を内容とした追加的財政健全化策を策定した。
- (補足2) 各施策の項目及び規模はイタリア経済財務省「Update of the 2011 Economic and Financial Document」より。規模は4年間の総額。積算の詳細については不明。
- ※1 上記に加え、ユーロサミット(2011年10月26日)において、イタリアは以下の事項につきコミットした。
- ・2026年までに、定年を65歳から67歳へ引き上げること。（現行は男性65歳、女性:60歳）
 - ・2012年半ばまでに財政均衡ルールを憲法に盛り込むこと。
- ※2 上記の財政健全化策の実施にあたって、イタリアはIMFの監視下に入ることを受け入れた(G20、カンヌ)。



スペインの財政健全化策(2011年～)

○ スペイン政府は、当該計画において、2013年までに財政赤字対GDP比3.0%達成を目標に定めている。

歳入	歳出
○高額所得者に対する所得税率の引上げ ・課税所得: 120,000ユーロ以上・・・21.5%⇒22.5% ・課税所得: 175,000ユーロ以上・・・21.5%⇒23.5% ※2010年7月には付加価値税率の引上げ (16%⇒18%)を実施している。 等	○2011年における公務員給与の凍結 ※2010年には公務員給与5%カットを実施している。 ○公共事業の見直し ・中央政府によるインフラ整備投資 ⇒2010年から18億€削減 等

○併せて、年金制度改革を実施し、定年退職年齢を65歳から67歳に引き上げる等の内容を盛り込んだ年金改革法案を2011年7月可決成立。

○ また、追加的財政再建策として、富裕税(70万ユーロを超える資産に対して0.2～2.5%)の復活を決定した(※1, 2)。

※1 2011年9月より実施。2年間の時限措置。

※2 富裕税は1991年に導入されたが、2009年に廃止されていた。

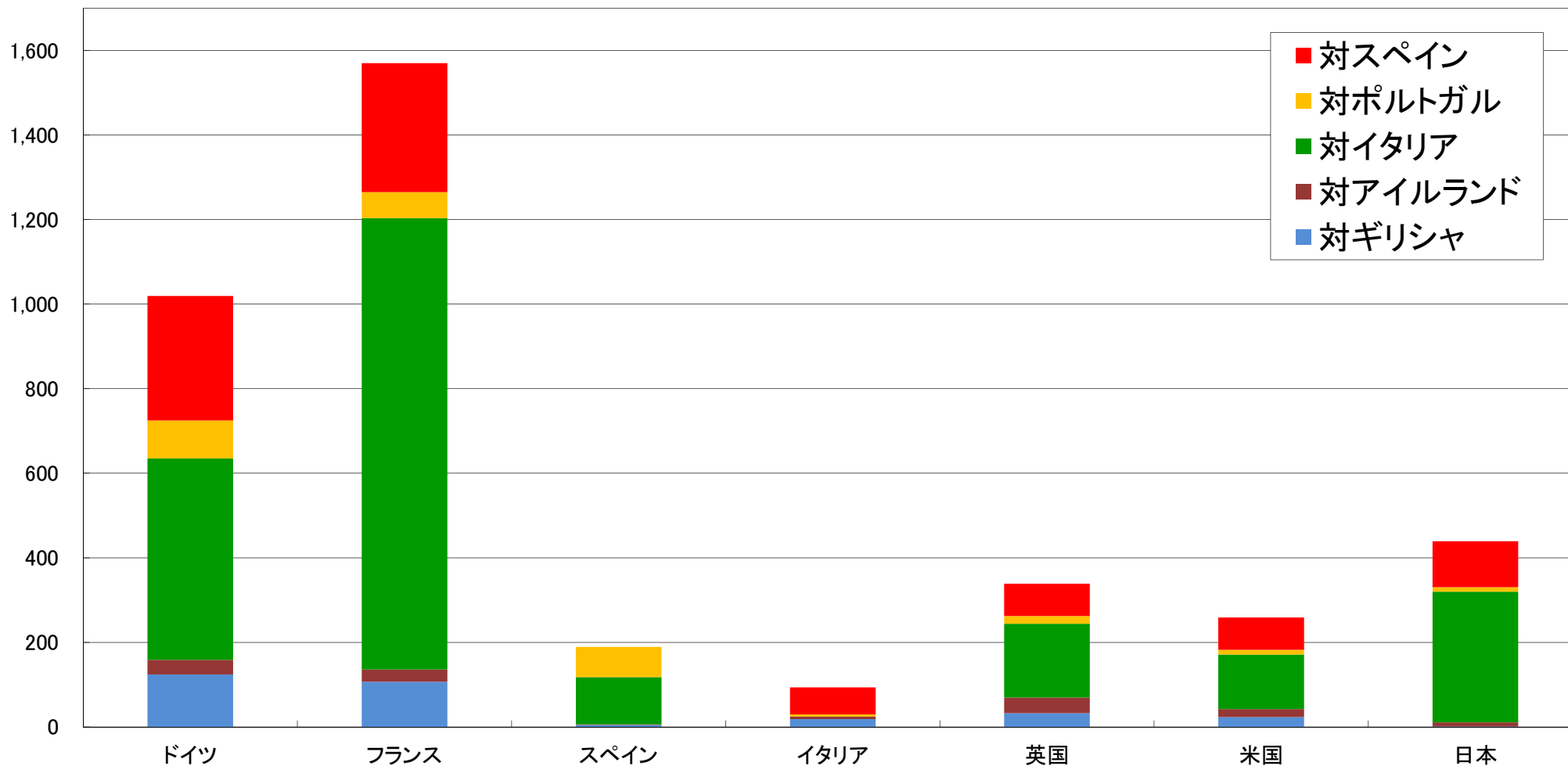
金融機関のGIIPS諸国向けソブリンエクスポージャー

資料32

○ GIIPS諸国(公的部門)に対しては、英・独・仏の金融機関が相当規模の与信を行っており、GIIPS諸国の債務問題が英・独・仏の金融機関に影響を及ぼす構造となっている。

(億ドル)

※2011年6月末時点



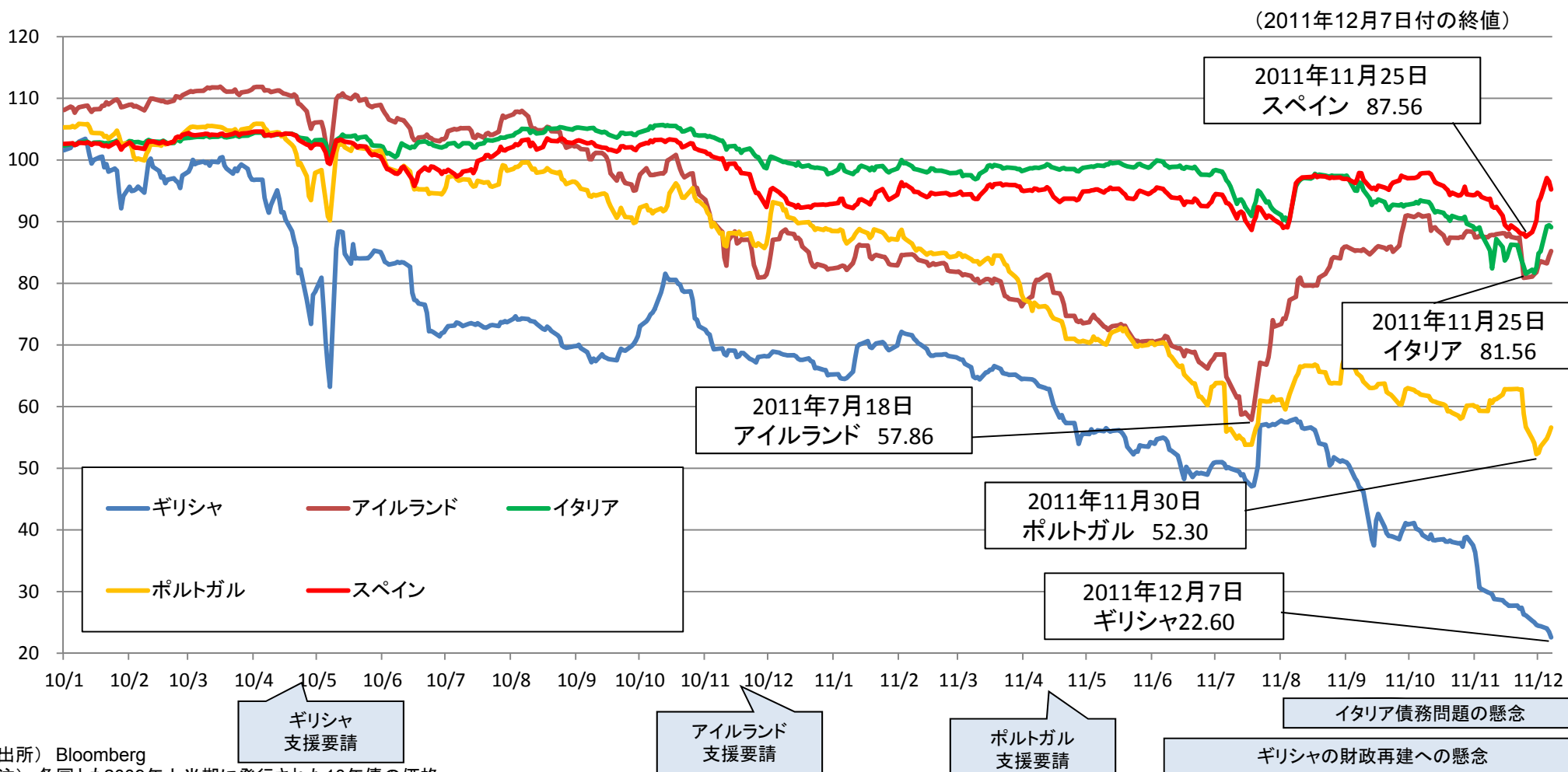
出所: 国際決済銀行『国際与信統計』

(注) 上記の与信額は、他国向けのみであり、自国向けは含まない。

GIIPS諸国の国債価格の下落

資料33

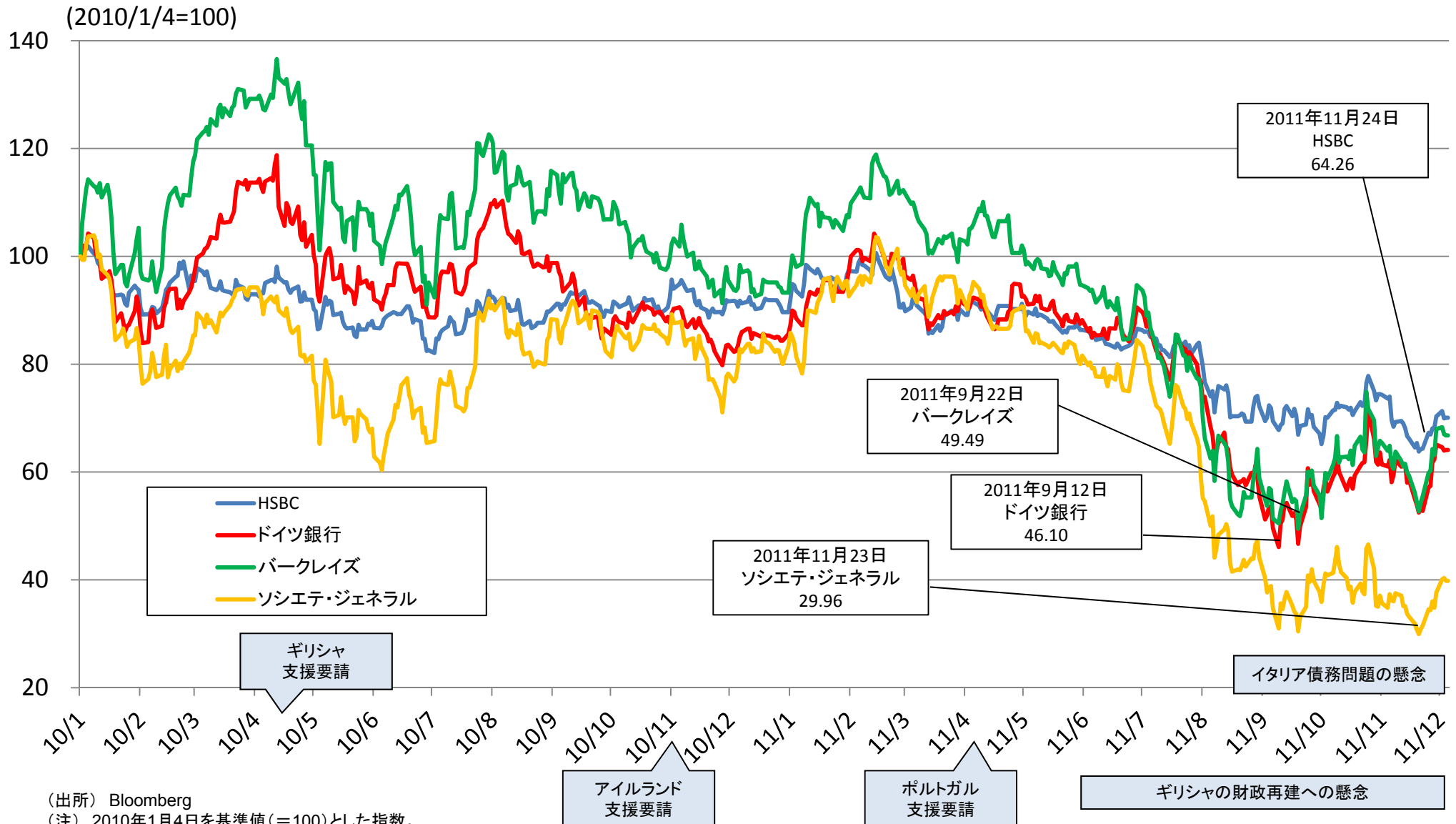
- 国債金利の上昇が生じると、新発債や新規借入れに高い金利が付されることになるため、それまでに発行された相対的に金利の低い国債の価格が下落する。
- 国債は通常、価格変動の小さい安全資産とされているが、急激に金利が上昇したギリシャの既存の10年債の価格は、発行時から約80%減価し、ポルトガル・アイルランドの既存の10年債の価格は、一時、発行時から約40~50%減価した。
また、イタリアの既存の10年債の価格も、発行時と比べて約20%減価しており、スペインの既存の10年債の価格も、発行時と比べて約10%減価した。



英・独・仏の金融機関の株価の下落

資料34

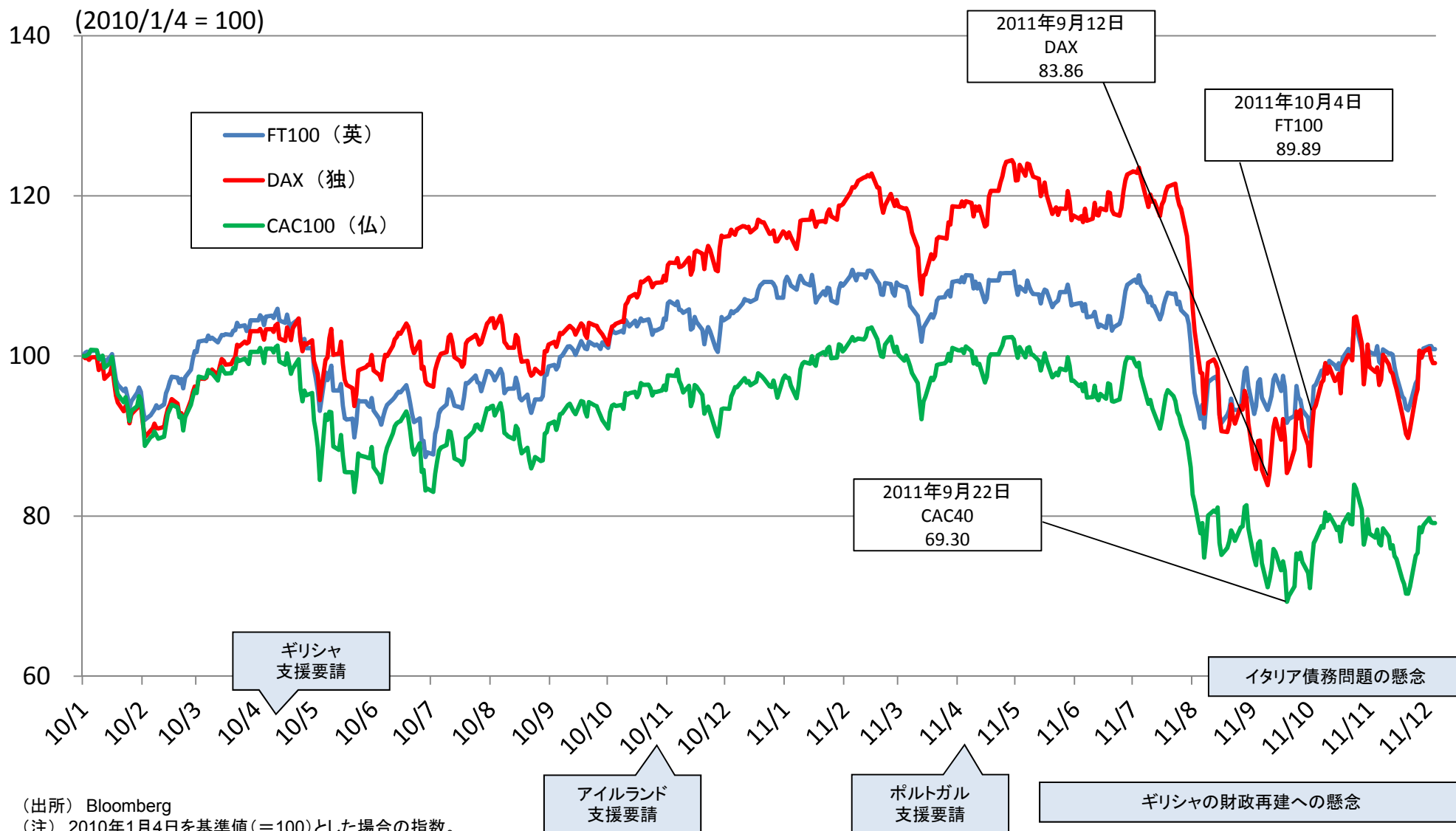
GIIPS諸国の債務問題は、これらの国に対する与信額が多い英・独・仏の金融機関の株価にも影響を与えていると見られる。



英・独・仏の株価指数の下落

資料35

2010年4月のギリシャ支援要請の際の株価下落以降、英・独・仏の株価は持ち直しつつあったが、2011年7月のギリシャのデフォルト懸念やイタリアの債務問題懸念が報じられて以降、米国の格下げも相まって、金融株主導で下落が進んでいる。



米国・日本の株価指数の下落

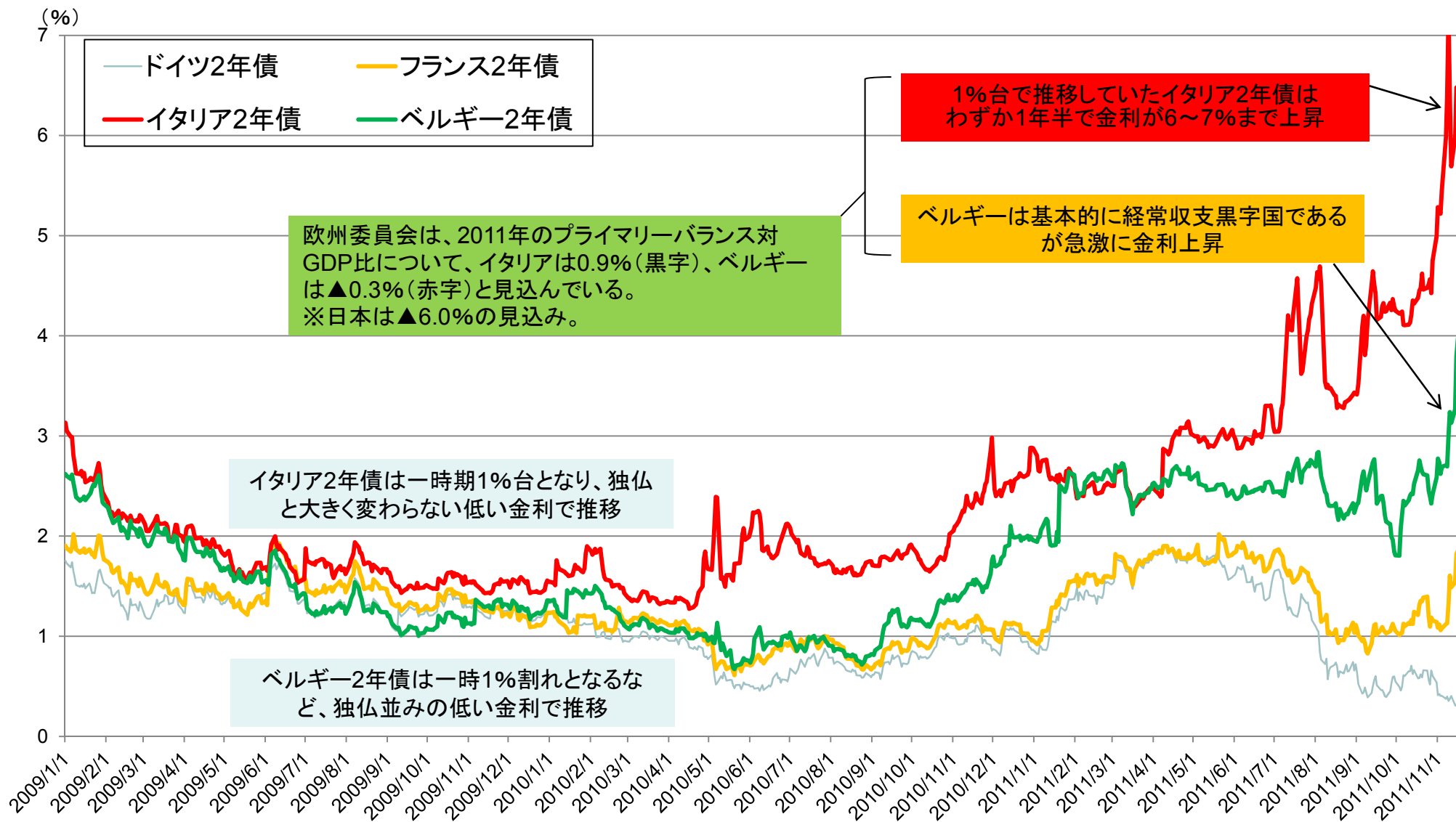
資料36

こうした欧州の状況は、米国・日本の株価にも影響を与えているとみられる。



欧州（ユーロ圏）債務危機の波及

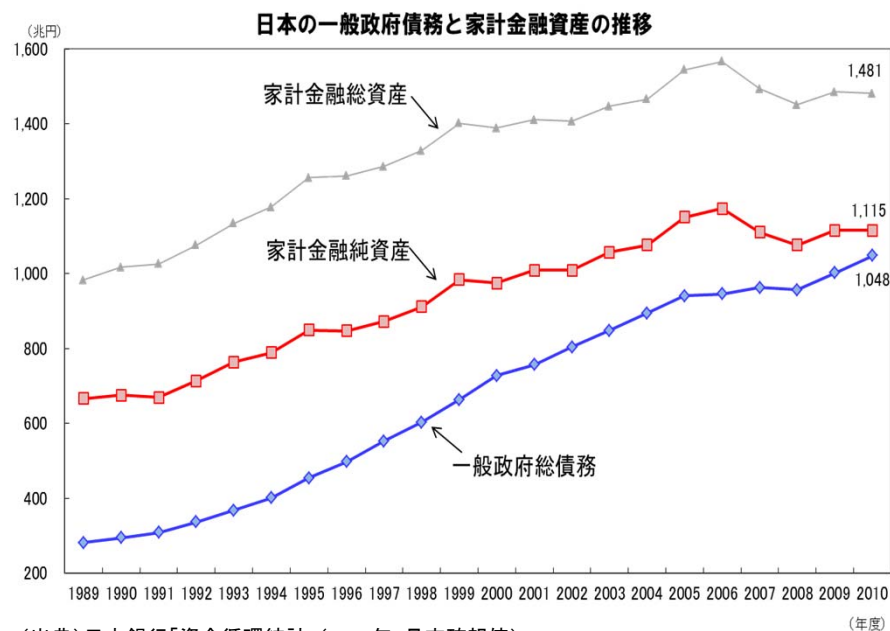
資料37



家計金融資産と一般政府総債務の比較

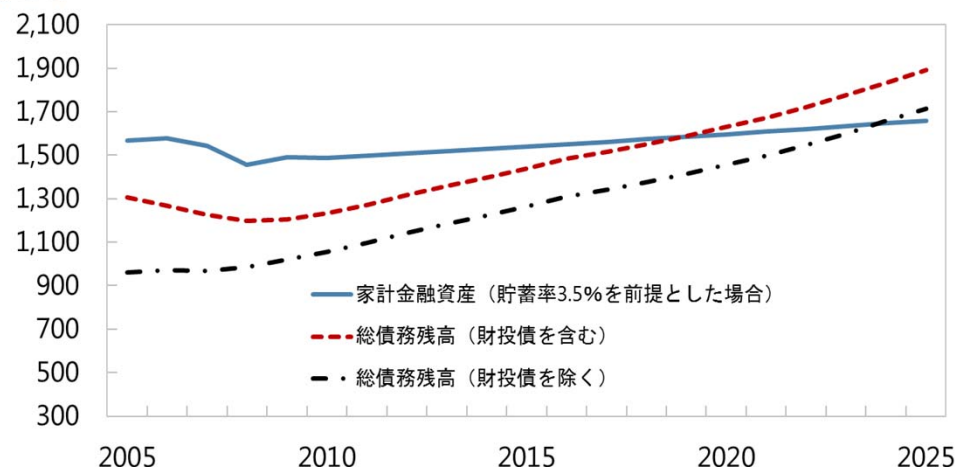
現在、潤沢な家計金融資産の存在が、一般政府総債務の増加を吸収しているが、債務残高の増大と貯蓄水準の停滞により、この環境が変化する可能性がある。

IMFは、10年以内に政府の総債務残高が家計金融資産の総額を超えると試算した上で、財政健全化のために残された時間はわずかとの見解を示している。



(出典) 日本銀行「資金循環統計」(2011年3月末確報値)

日本: 家計金融資産と総債務残高 *1
(兆円)



出所: IMF WEOデータベース、日本銀行、IMF試算

*1 一般政府総債務残高について、財投債を含めた額及び除いた額。

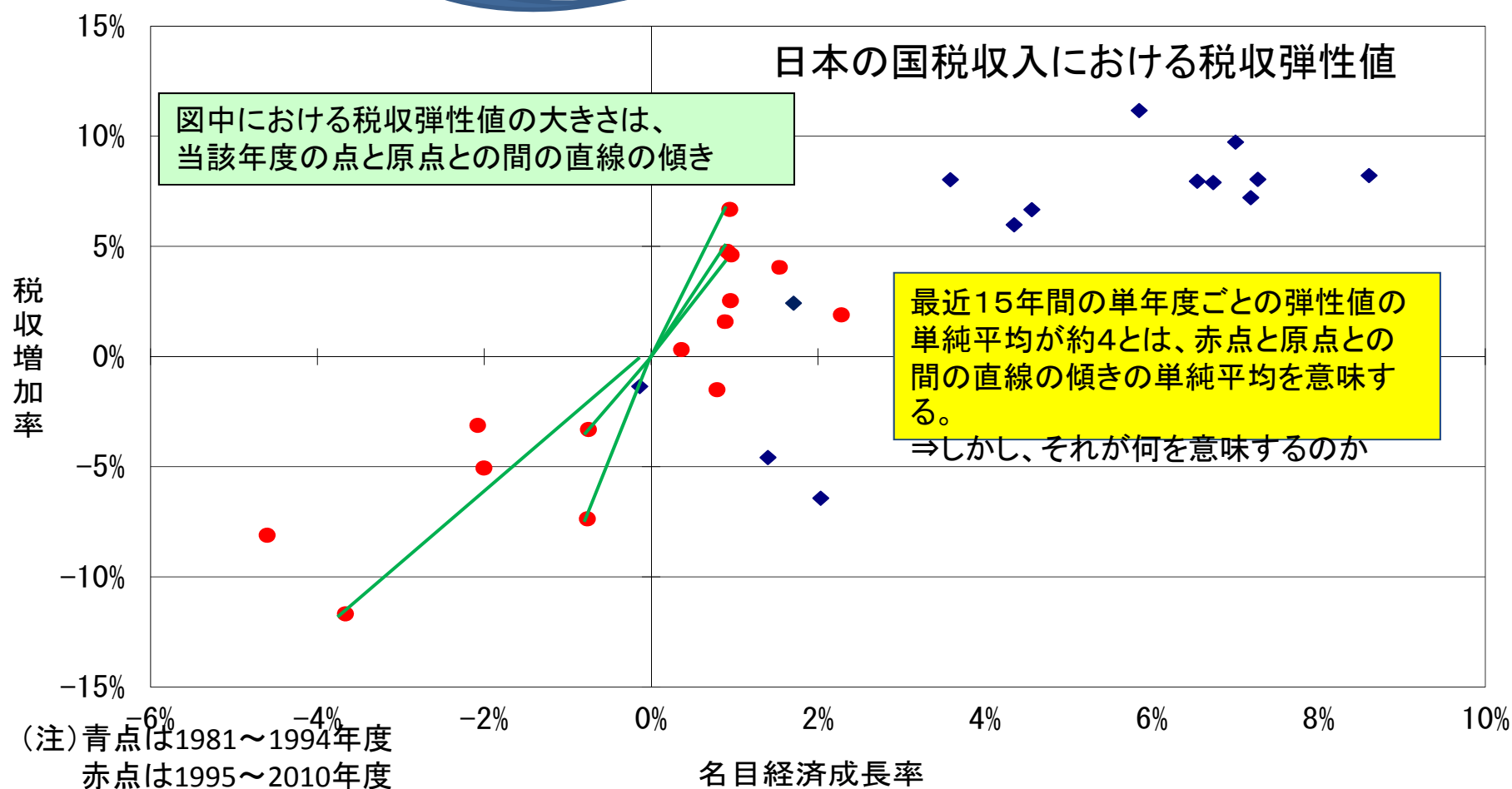
*2 2011年以降は、財投債残高は2010年と同水準と仮定。

税収弾性値の大きさ（１）

資料39

- ◆ 日本の国税収入における税収弾性値
 - ・税収弾性値＝税収増加率÷名目経済成長率
 - ・政府の長期試算で用いられるのは、1.1
 - ・最近15年間の単純平均では約4

- 税収弾性値を「単純平均」で算出することの問題点
 - ・「平均」概念と「限界」概念の違い（単年度の数値の平均をとることの問題）
 - 税収弾性値＝約4は非科学的
 - 1.1は科学的に見てかなりいい線



税収弾性値の大きさ（２）

税収弾性値を計量経済学的に分析するなら・・・

- ・ 名目経済成長率以外に、他に影響を与える変数（例：税制改正）の動向を考慮する必要がある

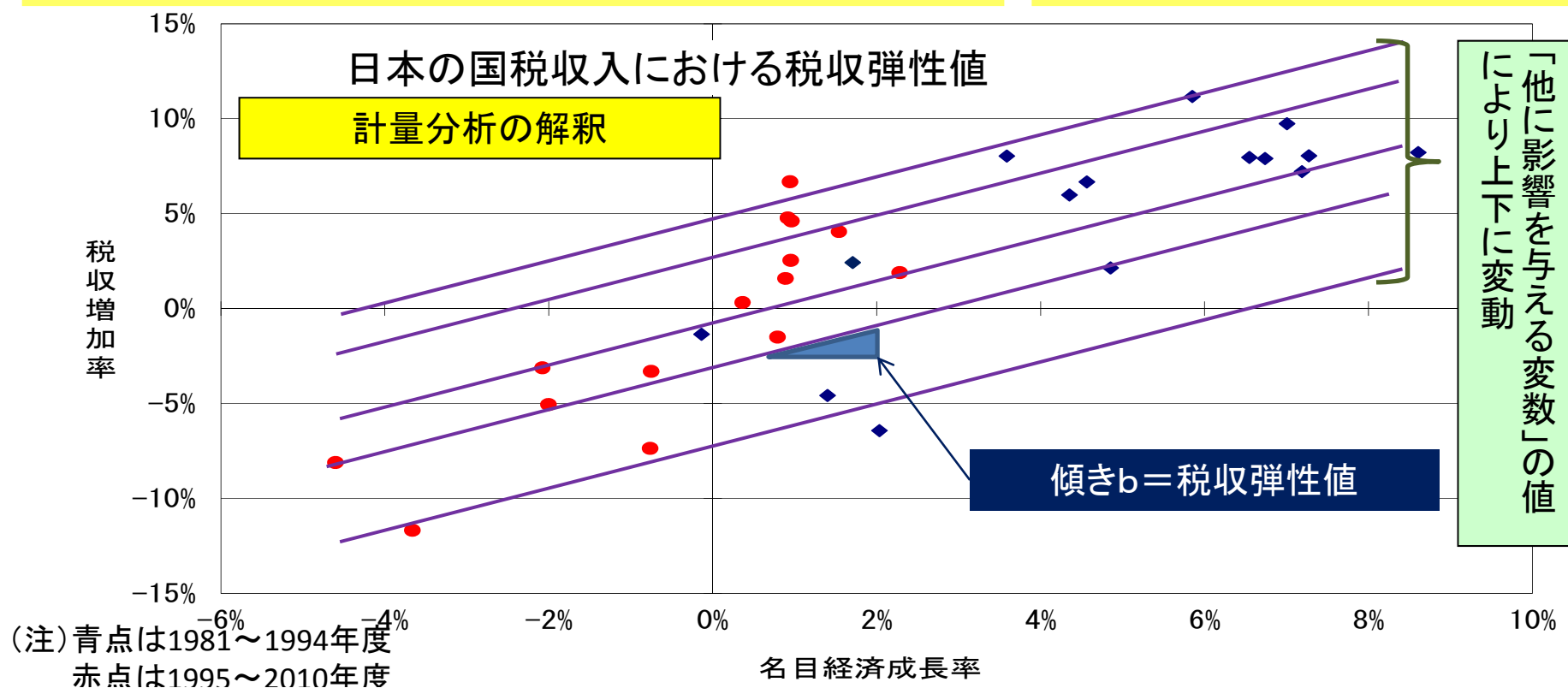
⇒ならば、例えば、

$$\text{税収増加率} = a + b \times \text{名目経済成長率} + c \times \text{他に影響を与える変数}$$

を洗練された手法で計量分析すれば、**bの推定値**が税収弾性値

橋本恭之・呉善充 (2008)「税収の将来推計」, RIETI Discussion Paper Series 08-J-033.

- ・ 税収弾性値を、租税関数を推定しながら分析
- ・ 総税収の税収弾性値は1.07（国税は1.154、地方税は0.942）
- ・ 税収弾性値1.1という値は、個別に税収予測を積み上げた結果とそれほどかわらない



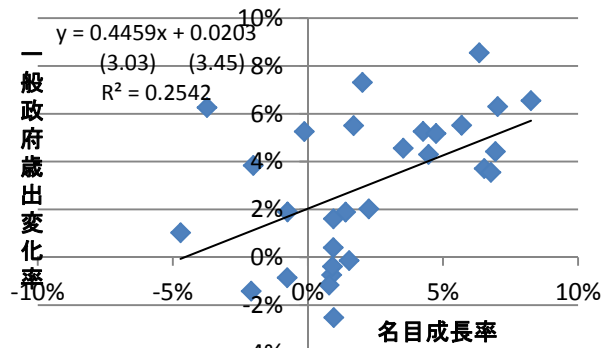
成長率と歳出の関係（日本：1981-2009 一般政府ベース）

資料40

簡便な方法による分析

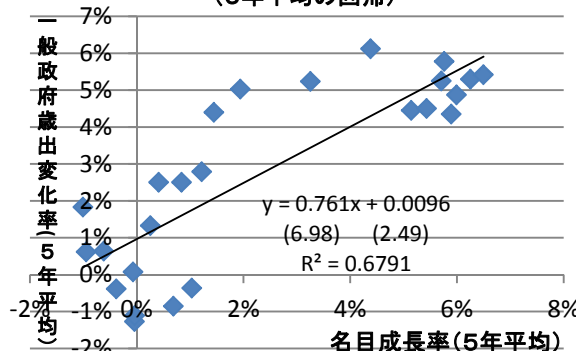
- 歳出規模は景気状況など単年度の事情で変化しうることや、ある年の経済成長の影響が翌年度以降の歳出に及ぶ可能性もある。したがって、成長率と歳出の関係を見るには、一定期間のトレンドで見た方が合理的であり、また、回帰分析の有意性も高い。この場合、成長率と歳出全体との関係を一定期間のトレンドの下で見ると、弾性値は0.8程度、自然増は歳出の1%程度と推定される。
- 利払費を除く歳出との関係を同様に一定期間のトレンドの下で見てもほぼ同様の傾向。

名目成長率と一般政府歳出の関係
(単年度の回帰)



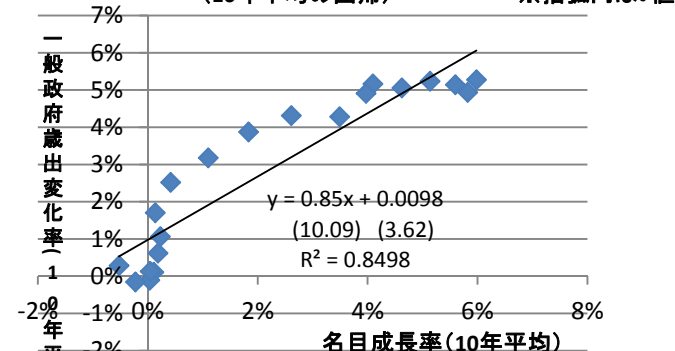
(注)内閣府国民経済計算より試算。名目GDP及び一般政府歳出について、1981年度以降2009年度までの対前年の変化率を回帰したもの。

名目成長率と一般政府歳出の関係
(5年平均の回帰)



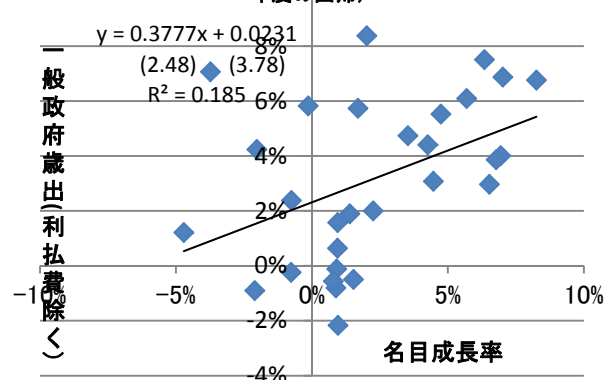
(注)内閣府国民経済計算より試算。名目GDP及び一般政府歳出について、1985年度以降2009年度までの対5年度前の変化率を年当たりの変化率に換算して回帰したもの。

名目成長率と一般政府歳出の関係
(10年平均の回帰)



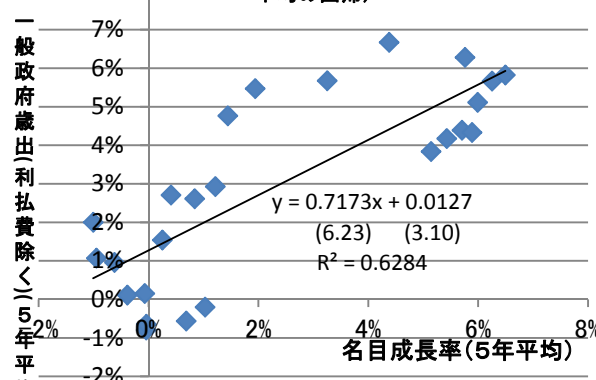
(注)内閣府国民経済計算より試算。名目GDP及び一般政府歳出について、1990年度以降2009年度までの対10年度前の変化率を年当たりの変化率に換算して回帰したもの。

名目成長率と一般政府歳出(利払費除く)の関係(単年度の回帰)



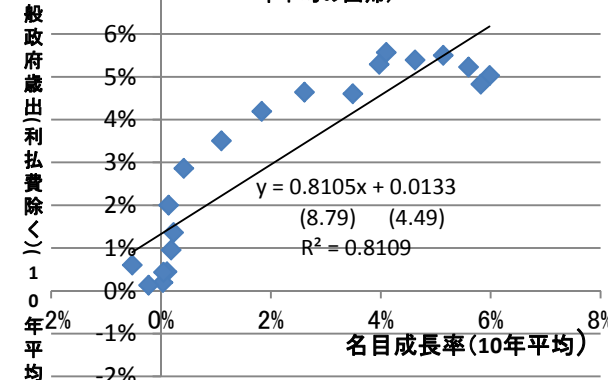
(注)内閣府国民経済計算より試算。名目GDP及び一般政府歳出(利払費除く)について、1981年度以降2009年度までの対前年の変化率を回帰したもの。

名目成長率と一般政府歳出(利払費除く)の関係(5年平均の回帰)



(注)内閣府国民経済計算より試算。名目GDP及び一般政府歳出(利払費除く)について、1985年度以降2009年度までの対5年度前の変化率を年当たりの変化率に換算して回帰したもの。

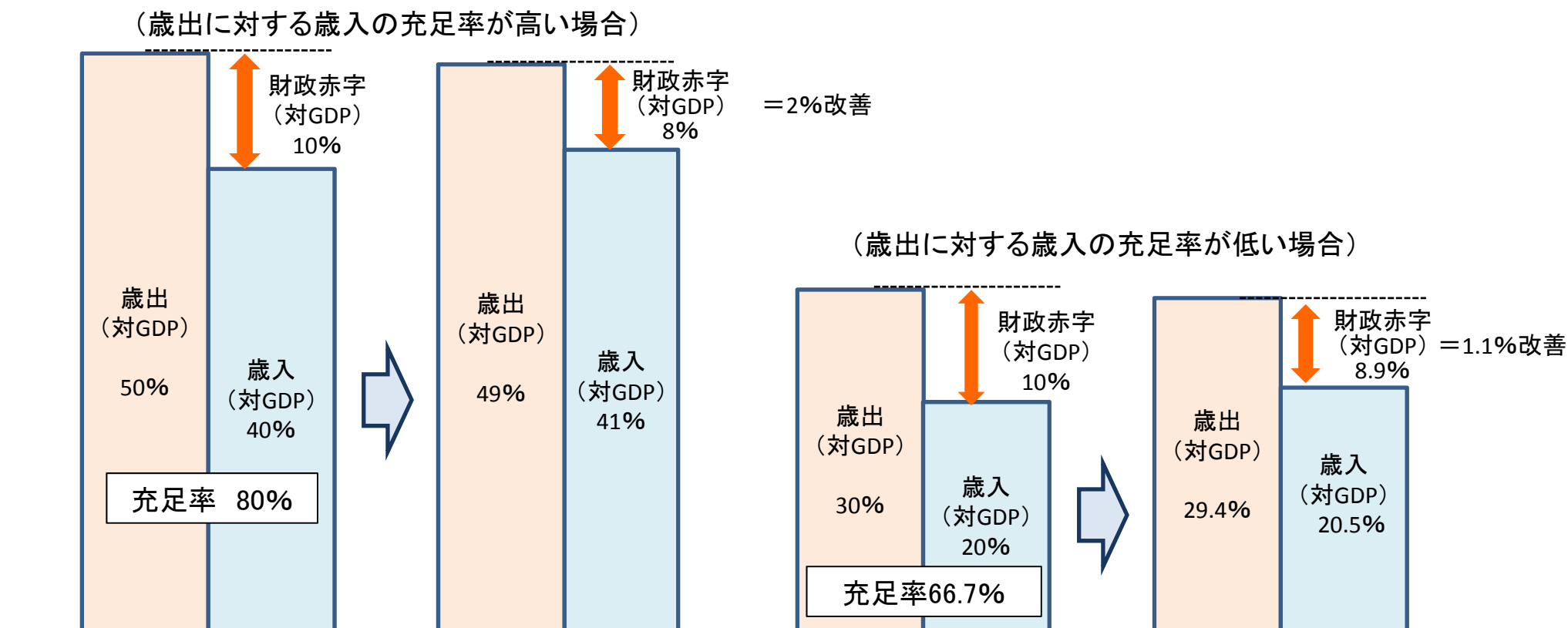
名目成長率と一般政府歳出(利払費除く)の関係(10年平均の回帰)



(注)内閣府国民経済計算より試算。名目GDP及び一般政府歳出(利払費除く)について、1990年度以降2009年度までの対10年度前の変化率を年当たりの変化率に換算して回帰したもの。

財政赤字と歳出に対する歳入の充足率（イメージ）

対GDP比で同規模の財政赤字が生じている場合において、歳出に対する歳入の充足率が低い場合は、充足率が高い場合に比べ、経済成長により歳入が同率増加したとしても、財政収支の改善幅が小さくなる（下図）。
 ⇒ 歳出に対する歳入の充足率が低いと、同じ幅の財政赤字でも、経済成長による財政再建は容易ではなくなる。

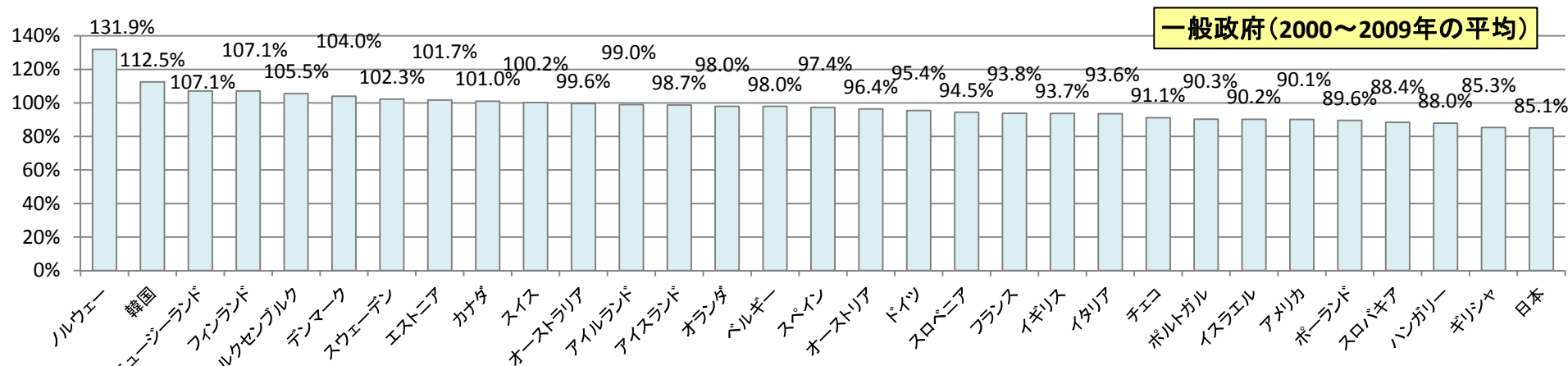


（注）上記は、歳出の弾性値は1より低く、歳入の弾性値1より高い値をとることを前提として、経済成長した場合のイメージを表しているが、上記の傾向は、弾性値の大小を問わず同じである。

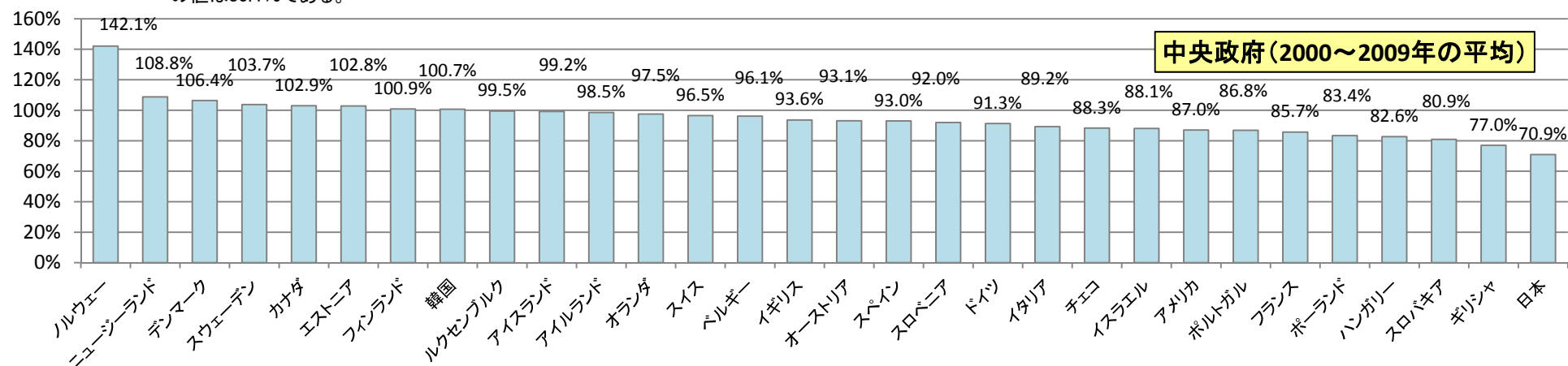
OECD加盟国における歳出に対する歳入の充足率

資料42

一般政府ベースでOECD加盟国における歳出に対する歳入の充足率を見ると、日本が最下位（ギリシャが最下位から2番目）。我が国においては、恒常的に歳出に歳入が不足しており、経済成長による財政再建が容易ではないことが分かる。さらに、中央政府ベースの場合もOECD加盟国中最下位であり、かつ、充足率は70%と極めて低い数値となっており、状況は深刻となっている。



出典：OECD Stat又はEurostatにおけるNational accountのGeneral Government Accountsの一般政府の政府総歳出に対する政府総歳入（公債金収入は含まない）の割合。チリ、メキシコ、トルコは期間中の一部又は全部のデータが欠落しているため掲載していない。なお、日本について内閣府国民経済計算に基づき特殊要因を除いて試算した場合は83.4%である。

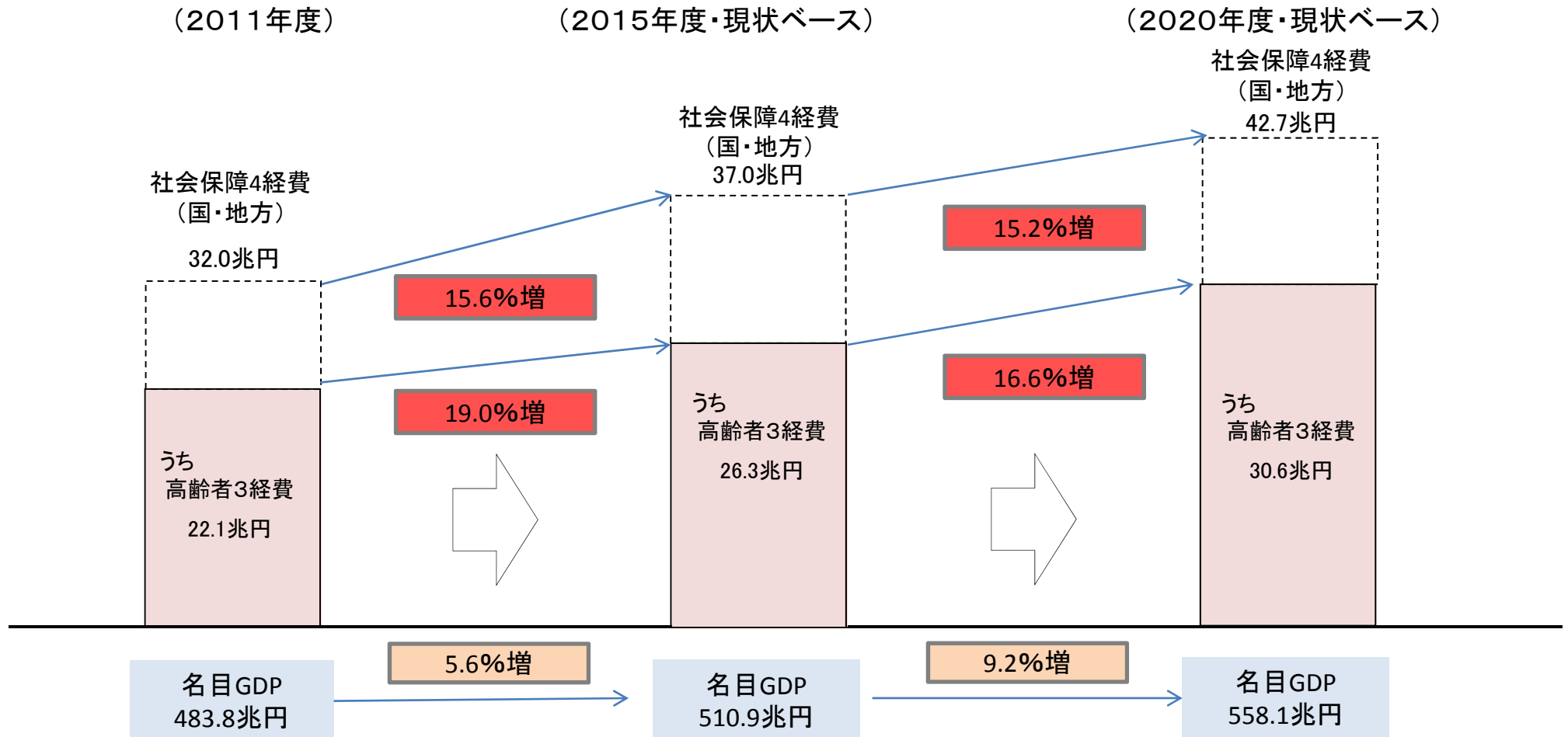


出典：OECD Stat又はEurostatにおけるNational accountのGeneral Government Accountsの中央政府の政府総歳出に対する政府総歳入（公債金収入は含まない）の割合。オーストラリア、チリ、メキシコ、トルコは期間中の一部又は全部のデータが欠落しているため掲載していない。なお、日本について内閣府国民経済計算に基づき特殊要因を除いて試算した場合は、67.5%である。

我が国の社会保障経費の自然増

資料43

我が国の場合、急速な高齢化により、経済成長よりもはるかに速いスピードで、歳出の大きな部分を占める社会保障経費が増加する見込み。



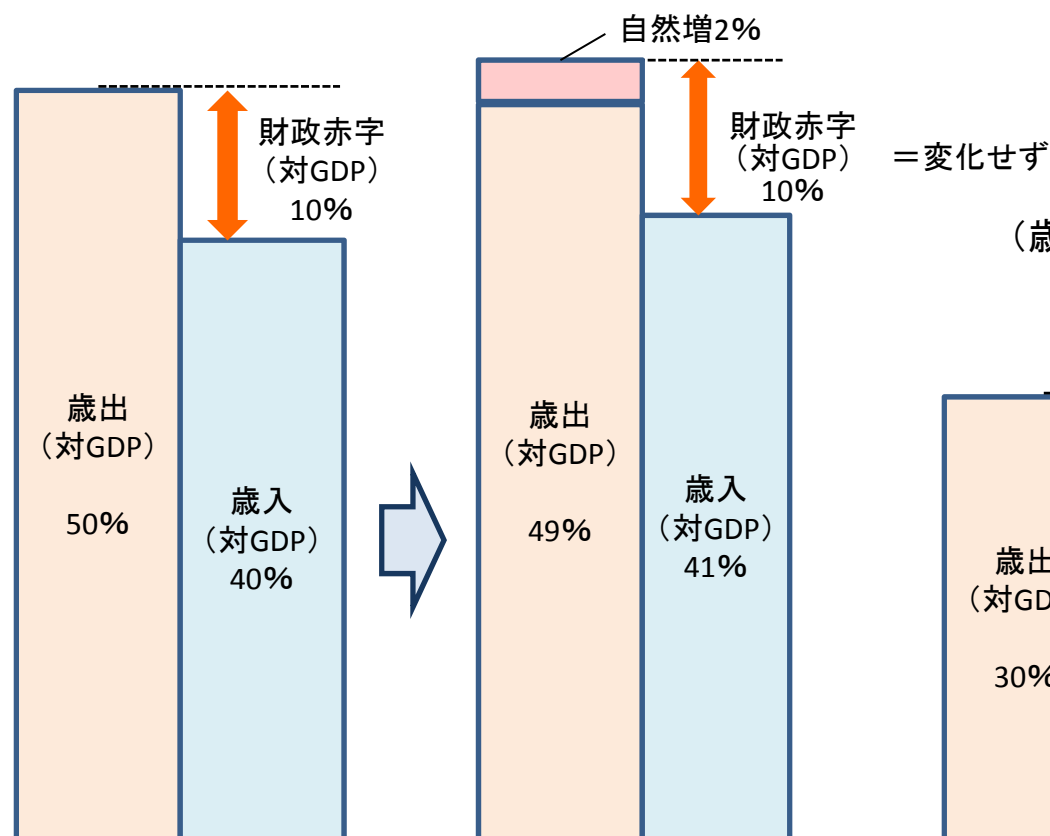
(注1) 社会保障経費の2015年度、2020年度の計数は、厚労省推計(平成23年6月)による。名目GDPは、当該厚労省推計が前提としていた経済財政の中長期試算(23年1月時点のもの)による。

(注2) 社会保障4経費とは、社会保障給付公費負担のうち「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」(平成21年度税制改正法附則104条)をいう。所要額は厚生労働省による推計(2011年5月時点)。また、基本的に地方単独事業を含んでおらず、今後、その全体状況の把握を進め、地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理することとされている。

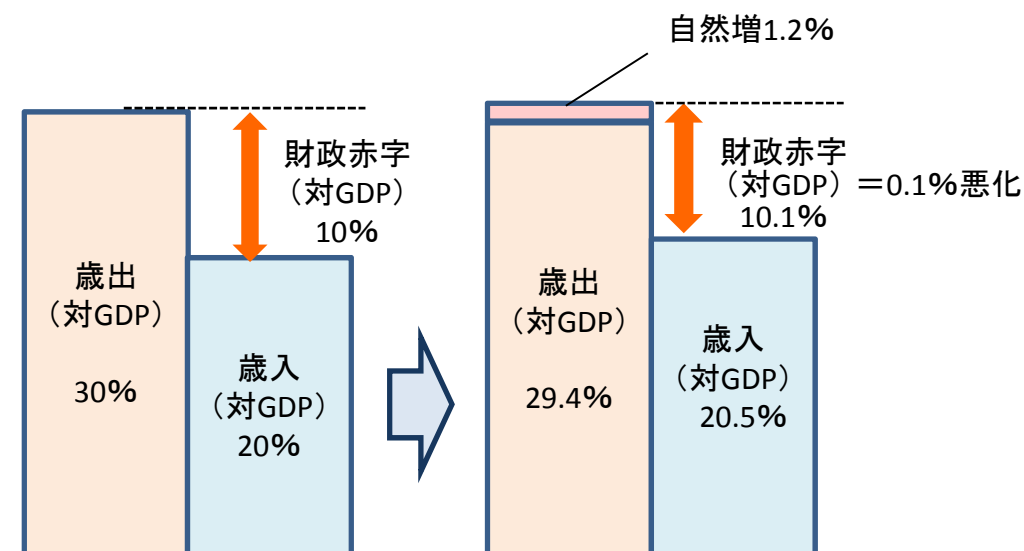
自然増の影響（イメージ）

さらに、社会保障の自然増など、経済成長を超える歳出の増が構造的に存在する場合には、対応する歳入の伸びがないため、その分単純に財政状況が悪化し、財政健全化のハードルが高くなる。

（歳出に対する歳入の充足率が高い場合）



（歳出に対する歳入の充足率が低い場合）



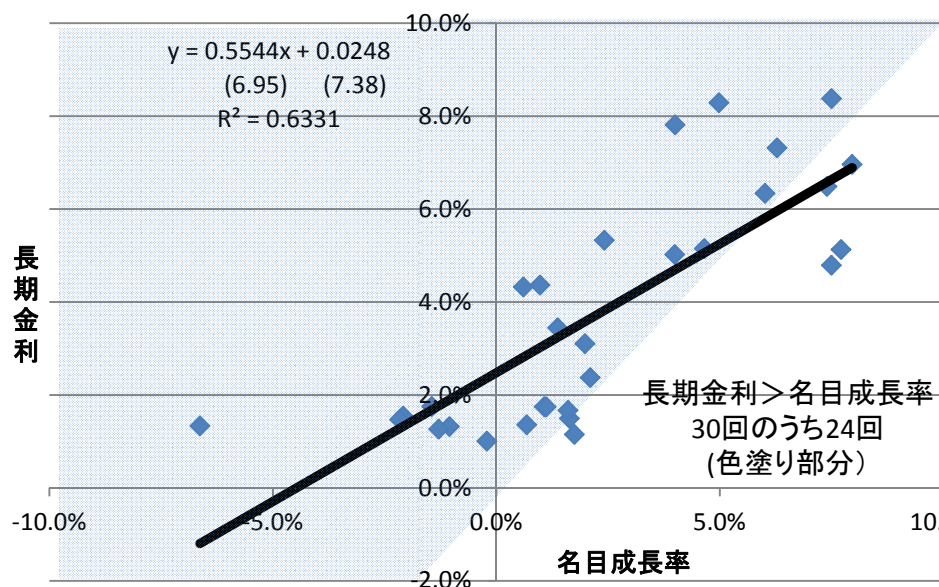
（注）上記は、歳出の弾性値は1より低く、歳入の弾性値1より高い値をとることを前提として、経済成長した場合のイメージを表しているが、上記の傾向は、弾性値の大小や自然増の大小を問わず同じである。

金利上昇の財政に与える影響

簡便な方法による分析

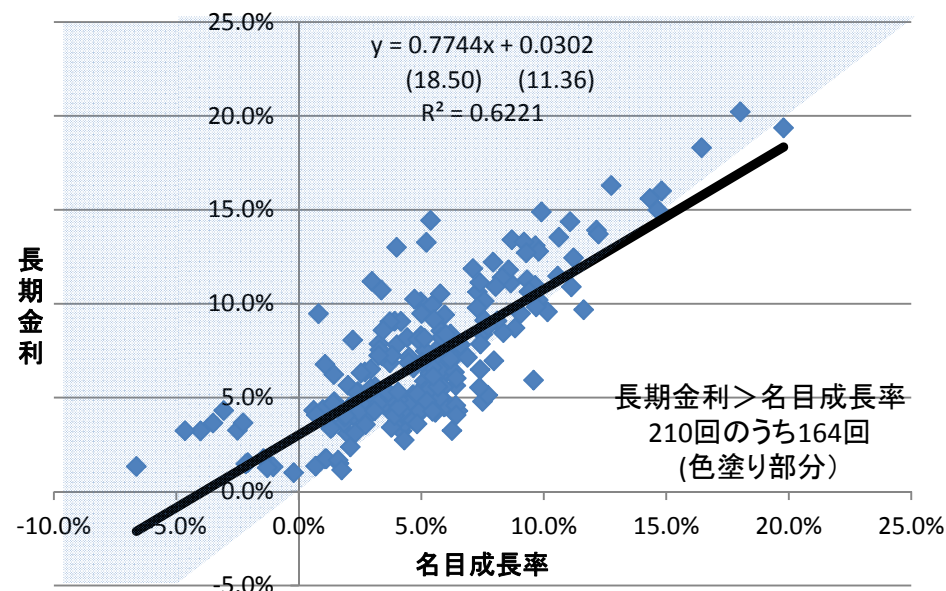
- ・ 名目成長率が上がると長期金利も上昇する傾向。日本だけではなく、国際的にも同様の傾向。
- ・ 名目成長率が1%に対し長期金利が0.55%上昇すると仮定した場合、自然体では、税収増は国債費の増を下回るため、財政悪化要因となる見込み。また、1%上昇した状態が継続するだけでも、高い金利の国債に順次借換えが進むことにより、税収増と国債費の増の差額は年を追って拡大する。
- ・ 名目成長率と長期金利の関係を見ると、長期金利が名目成長率を上回っている場合が多い。

日本の名目成長率と長期金利の関係(1981～2010)



(出所) 名目成長率: OECD「Economic Outlook」 長期金利: OECD「Financial Indicators (MEI)」より試算

G7諸国の名目成長率と長期金利の関係(1981～2010)



※括弧内はt値

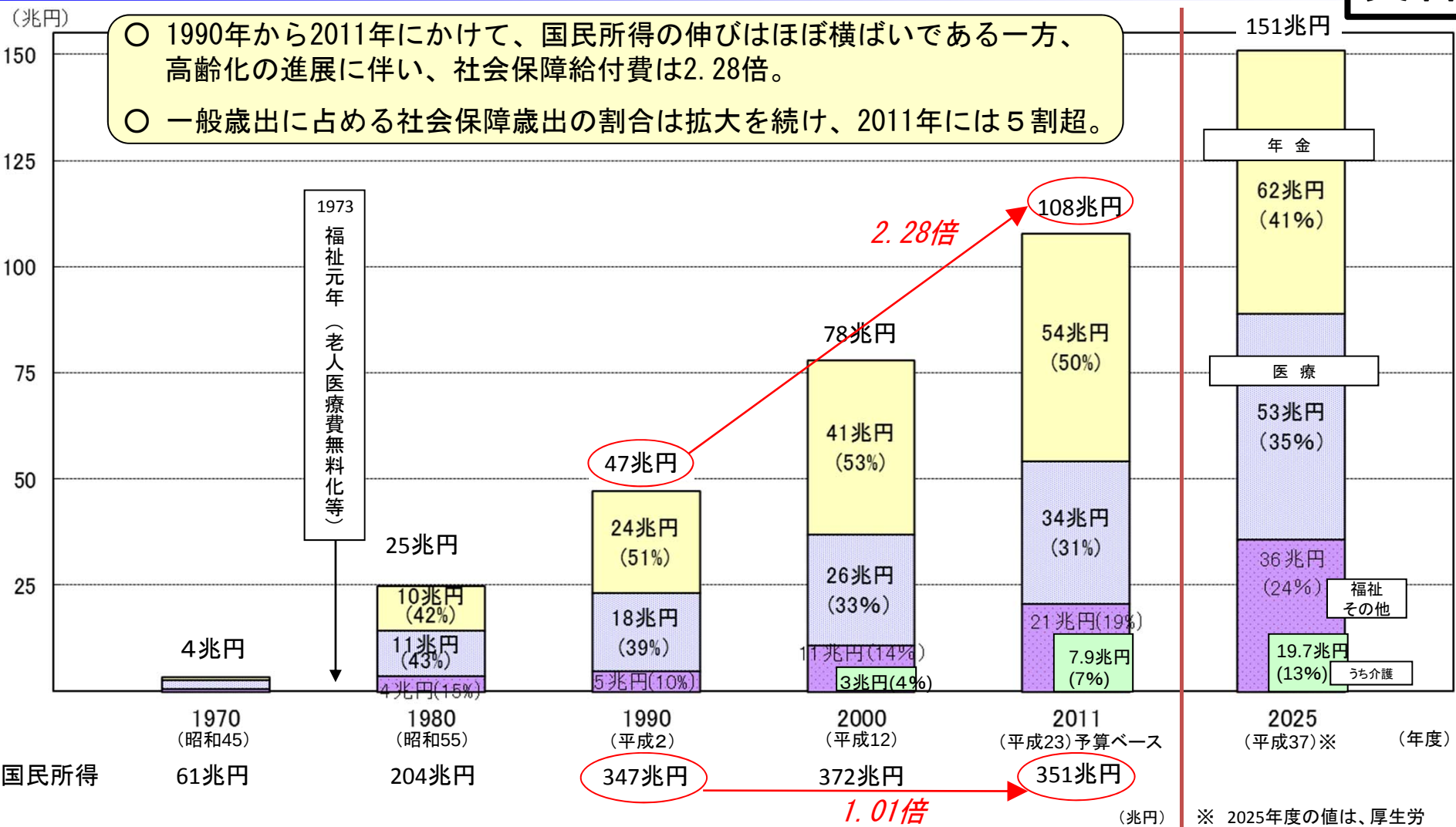
名目成長率が24年度に1%上昇した場合(長期金利は0.554%上昇)の税収及び国債費に与える影響

(単位:兆円)	24年度	25年度	26年度
税収(自然体ケースと比べた増加額)	+0.5	+0.9	+1.4
国債費(自然体ケースと比べた増加額)	+0.6	+1.4	+2.3
差額	-0.1	-0.5	-0.9

(出所) 財務省「平成23年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」を用いて試算。

社会保障給付費の推移

資料46



	1970	1980	1990	2000	2011
一般歳出（A）	6.0	30.7	35.4	48.1	54.1
社会保障歳出（B）	1.1	8.2	11.6	16.8	28.7
B/A	19.0%	26.7%	32.8%	34.9%	53.1%

（注1）社会保障給付費とは、公的な社会保障制度の給付総額を示すものである。

（注2）2000年度以前は「平成20年度 社会保障給付費」（平成22年11月 国立社会保障・人口問題研究所）

（注3）一般歳出（一般会計歳出から国債費及び地方交付税交付金等を除いた額）及び社会保障歳出は当初予算ベース。

（注4）国民所得は、2000年度以前は内閣府「平成21年度国民経済計算確報」、2011年度は「平成23年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（平成23年1月24日閣議決定）における見通し。

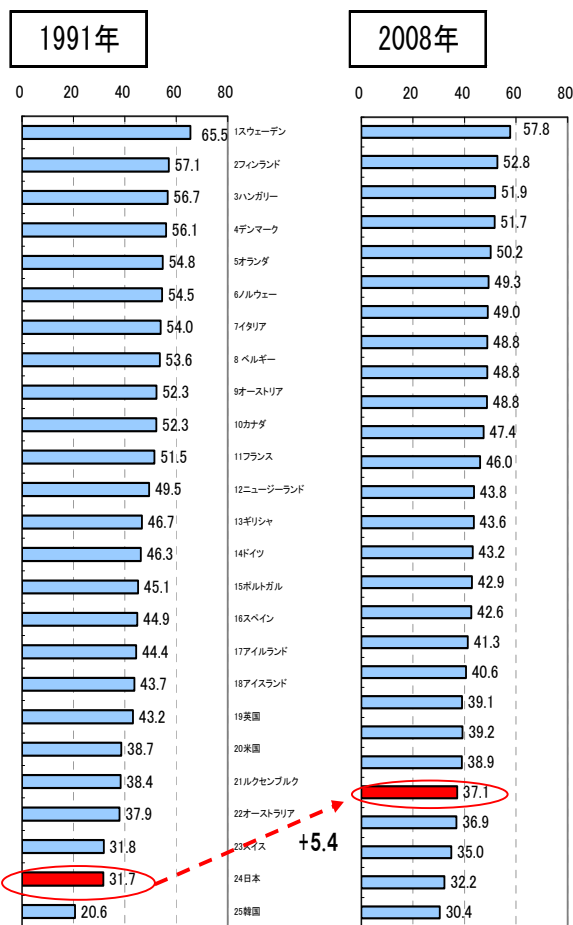
※ 2025年度の値は、厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計について」（平成23年6月2日）による。子ども・子育ての新システム制度の実施等を前提とした推計値であり、2011年度の予算ベースの計数とは連続性がない。

社会保障支出・社会保障以外の支出の対GDP比

資料47

日本においては、高齢化により社会保障支出が増加する一方、社会保障以外の支出はOECD諸国中最低の水準までに減少。歳出削減の努力は重要だが、財政を健全化できるほどの歳出削減の余地があるわけではない。
※2009年の財政赤字対GDP比は▲9.6%

政府の総支出（対GDP比）

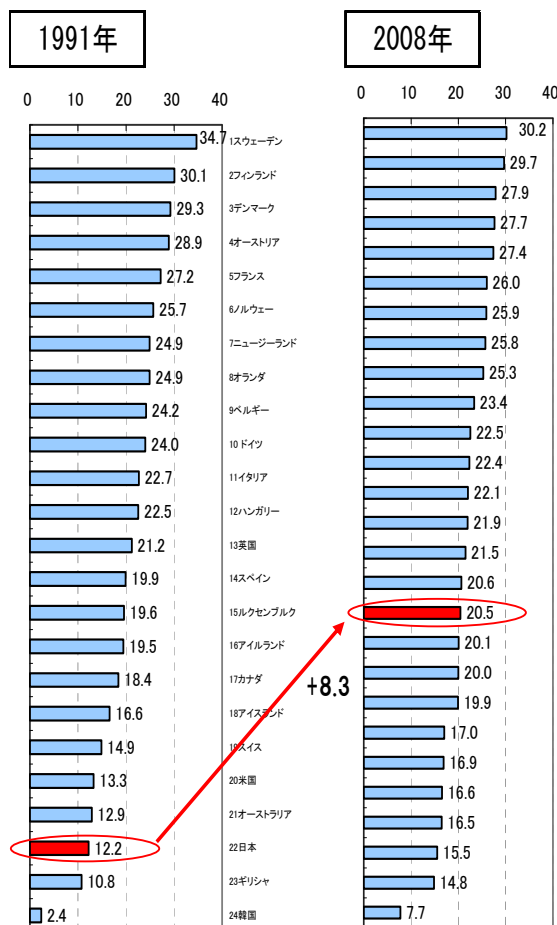


(出典) OECD「Economic Outlook 76」、同「National Accounts 2010 vol. II」、同「Stat Extracts National Accounts」

(注1) 数値は一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの）ベース。

(注2) 2008年の数値は、ニュージーランドは2005年、カナダは2006年の値。

政府の社会保障支出（対GDP比）

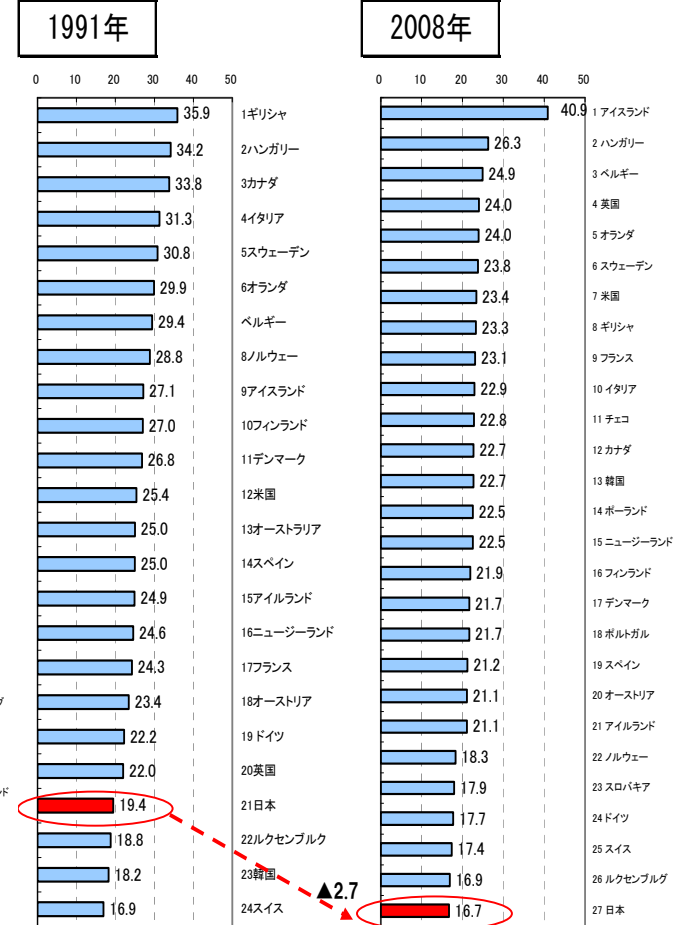


(出典) IMF「Government Finance Statistics Yearbook 2002」、OECD「Economic Outlook 76」、同「National Accounts 2010 vol. II」、同「Stat Extracts National Accounts」

(注1) 数値は一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの）ベース。

(注2) 2008年の数値は、ニュージーランドは2005年、カナダは2006年の値。

政府の社会保障以外の支出（対GDP比）



(出典) OECD「Economic Outlook 76」、同「National Accounts 2010 vol. II」、同「Stat Extracts National Accounts」

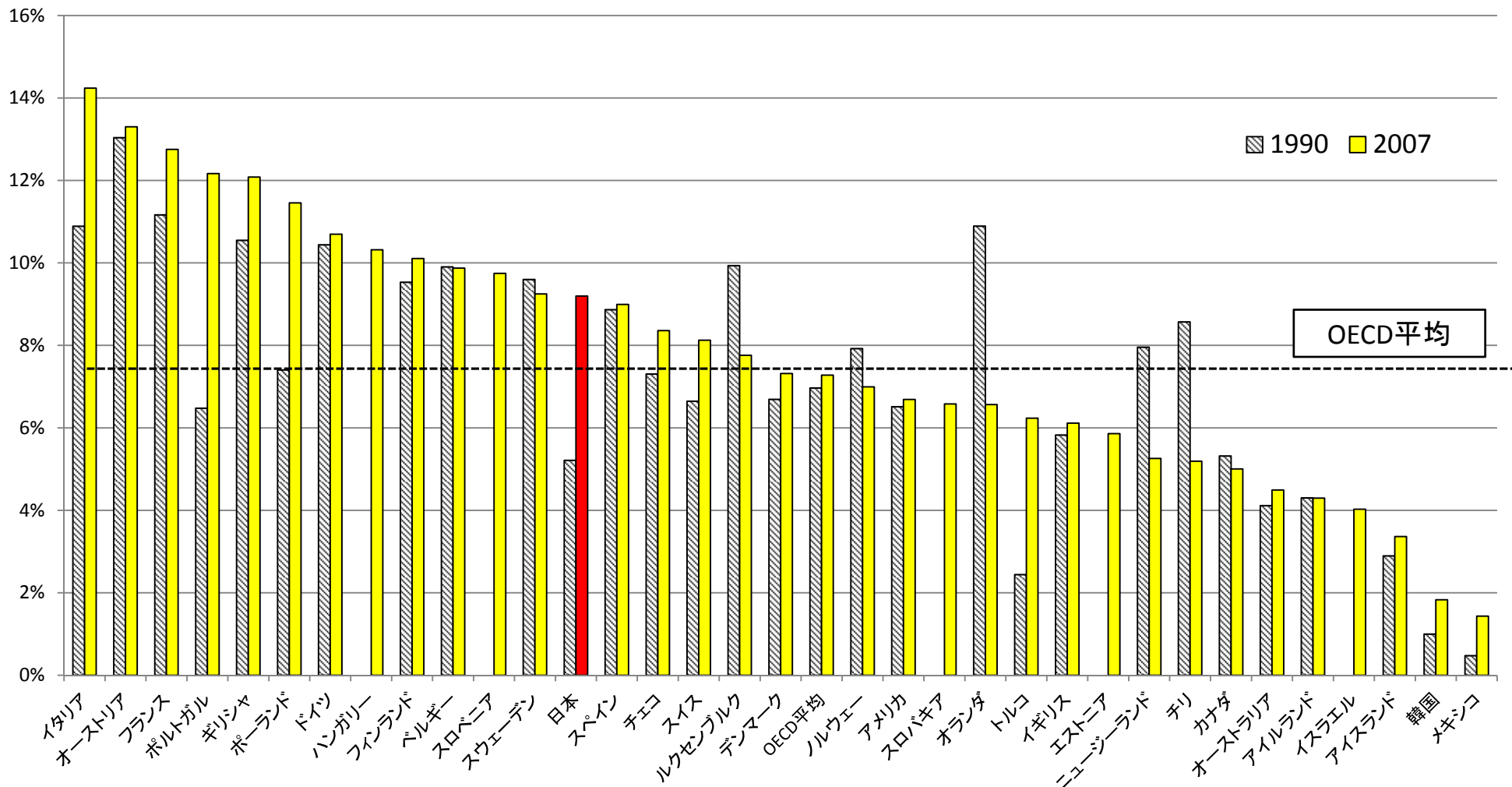
(注1) 数値は一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの）ベース。

(注2) 2008年の数値は、ニュージーランドは2005年、カナダは2006年の値。

OECD諸国における公的年金支出の対GDP比

資料48

日本の公的年金支出の対GDP比は、急速な伸びを見せており、対GDP比でOECD諸国の平均を上回る水準となっている。



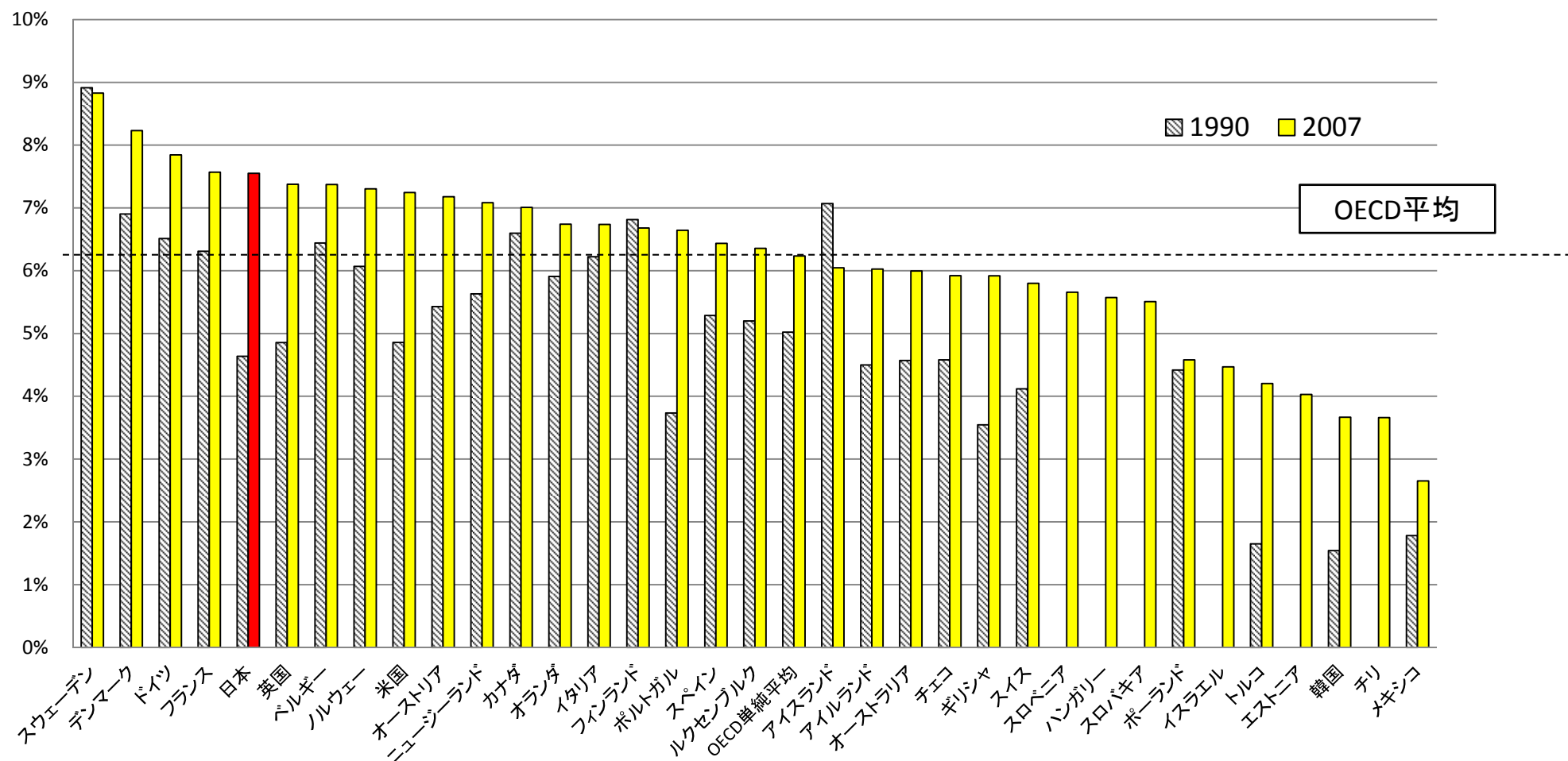
(出所) OECD Social Expenditure Database のPublic 部門のうち、Old age 分野のPension 及びEarly retirement pension部分、Survivor 分野のPension部分、Incapacity related分野のDisability pensions 及び Pensions (occupational injury and disease) 部分の計数を使用。

(注) ハンガリー、イスラエルについては1990年のデータ不明。スロベニア、スロバキア、エストニアについては、1990年は建国前。

OECD諸国における公的医療・介護支出の対GDP比

資料49

日本の公的医療・介護支出の対GDP比は、大きく伸びており、対GDP比でOECD諸国の中で上位にある。



(出所) OECD Social Expenditure DatabaseのPublic部門中Health分野+Old age分野のResidential care/Home-help services部分の計数を使用。

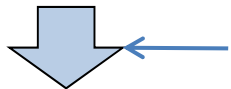
(注) スロベニア、スロバキア、エストニアについては1990年は建国前。また、以下については、データ不明。

カナダ・・・1990年、2007年の介護分野／ルクセンブルク・・・2007年の介護分野／チェコ、ポーランド、トルコ・・・1990年の介護分野／ハンガリー、イスラエル・・・1990年の医療分野、介護分野。いずれもOECD単純平均には含めていない。

I 社会保障改革の全体像

社会経済諸情勢の変化

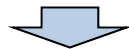
○ 現行の社会保障制度の基本的枠組みが作られた1960年代以降今日まで、①非正規雇用の増加等の雇用基盤の変化、②地域・家族のセーフティネット機能の減退、③人口、とりわけ現役世代の顕著な減少、④高齢化に伴う社会保障費用の急速な増大、⑤経済の低迷、デフレの長期化等厳しい経済・財政状況、⑥企業のセーフティネット機能の減退、といった社会経済諸情勢の変化が発生



・ 社会保障国民会議、安心社会実現会議以来の議論の積み重ねを尊重
・ 社会保障改革に関する有識者検討会報告（「3つの理念」、「5つの原則」）

改革の基本的考え方

- ・ 全世代を通じた安心の確保を図り、かつ、国民一人ひとりの安心感を高める
すべての人が社会保障の受益者であることを実感。生き方や働き方に中立的で選択できる社会、参加が保障される社会。
 - ・ より公平・公正で自助・共助・公助のバランスにより支えられる社会保障制度に改革
サービスの不足、就職難、ワーキングプア、社会的疎外、虐待などの国民が直面する現実の課題への対応。包括的支援体制の構築。
 - ・ 給付と負担のバランスを前提として、それぞれOECD先進諸国の水準を踏まえた制度設計
- ⇒ 中規模・高機能な社会保障体制を目指す。



改革の優先順位と個別分野における具体的改革

- ①子ども・子育て支援、若者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革、③年金改革、④「貧困・格差対策（重層的セーフティネット）」「低所得者対策」についてまず優先的に取り組む。
- 個別分野ごとの充実項目、重点化・効率化項目の内容を併せて提示



社会保障・税に関わる共通番号制度の早期導入

II 社会保障費用の推計

- I の社会保障改革に係る費用を推計

⇒ 追加所要額（公費）は、約2.7兆円程度（2015年度）

充実による額	3.8兆円
重点化・効率化による額	～▲1.2兆円

- 社会保障給付にかかる公費（国・地方）全体の推計
⇒ 地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理

社会保障・税一体改革の概要（成案のポイント②）

Ⅲ 社会保障・税一体改革の基本的姿

1 社会保障の安定財源確保の基本的枠組み

- 社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税込(国・地方)を主要な財源として確保
- 消費税込(国分)は、現在高齢者三経費に充当。今後は、高齢者三経費を基本としつつ、社会保障四経費(年金、医療、介護、少子化)に充当する分野を拡充
- 消費税込(国・地方、現行分の地方消費税を除く)の使途の明確化(社会保障財源化)
- 引上げ分の消費税込(国・地方)については社会保障給付における国と地方の役割分担に応じ配分し、現行分の消費税込(国・地方)については、国・地方の配分と地方分の基本的枠組みを変更しない
- 2010年代半ばまでに段階的に消費税率(国・地方)を10%まで引上げ

2 社会保障改革の安定財源確保と財政健全化の同時達成

- 2015年度段階での財政健全化目標の達成に向かうことで、同時達成への一里塚が築かれる。

Ⅳ 税制全体の抜本改革

- 個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税、地方税制等についての改革の考え方

Ⅴ 社会保障・税一体改革のスケジュール

- 改革にあたっては、「国と地方の協議の場」で真摯に協議
- 社会保障改革は、工程表に従って実施
- 経済状況を好転させることを条件として税制抜本改革を実施するため、附則104条の道筋に従って23年度中に法制上の措置
 - ・経済状況の好転は、総合的に判断
 - ・予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組み
 - ・不断の行政改革及び徹底的な歳出の無駄の排除

Ⅵ デフレ脱却への取組み、経済成長との好循環の実現

- デフレからの脱却を実現するための政府・日銀における取組み
- 社会保障・税一体改革と経済成長との好循環

診療報酬の改定率とは

診療報酬本体

前回 (22年)	+1.55 %
前々回 (20年)	+0.38 %
18年	▲1.36%
16年	± 0%
14年	▲1.3 %
12年	+1.9 %
10年	+1.5 %

医師、看護師の人件費など



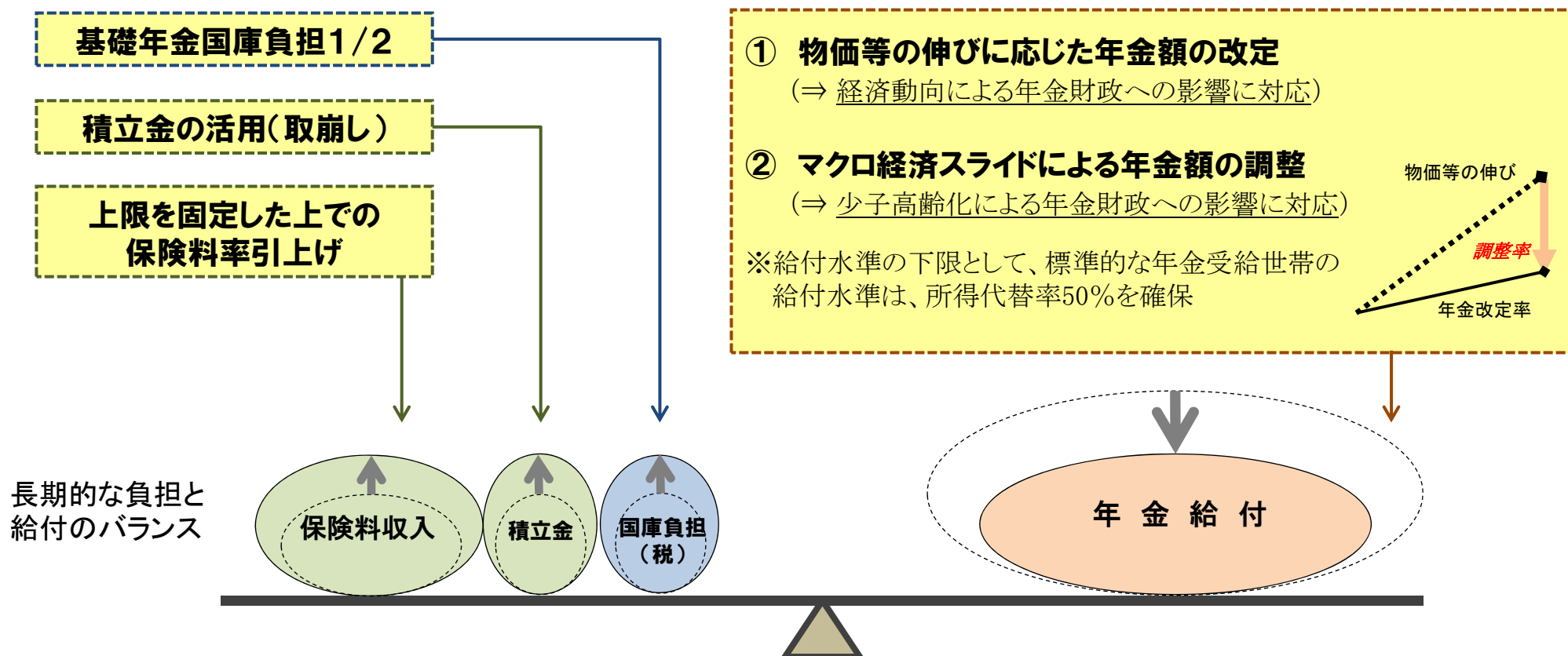
薬価等

前回 (22年)	▲1.36 %
前々回 (20年)	▲1.2 %
18年	▲1.8 %
16年	▲1.0 %
14年	▲1.4 %
12年	▲1.7 %
10年	▲2.8 %

流通価格の下落を反映して
毎回マイナスとなるいわゆる「ネット」の
診療報酬改定率

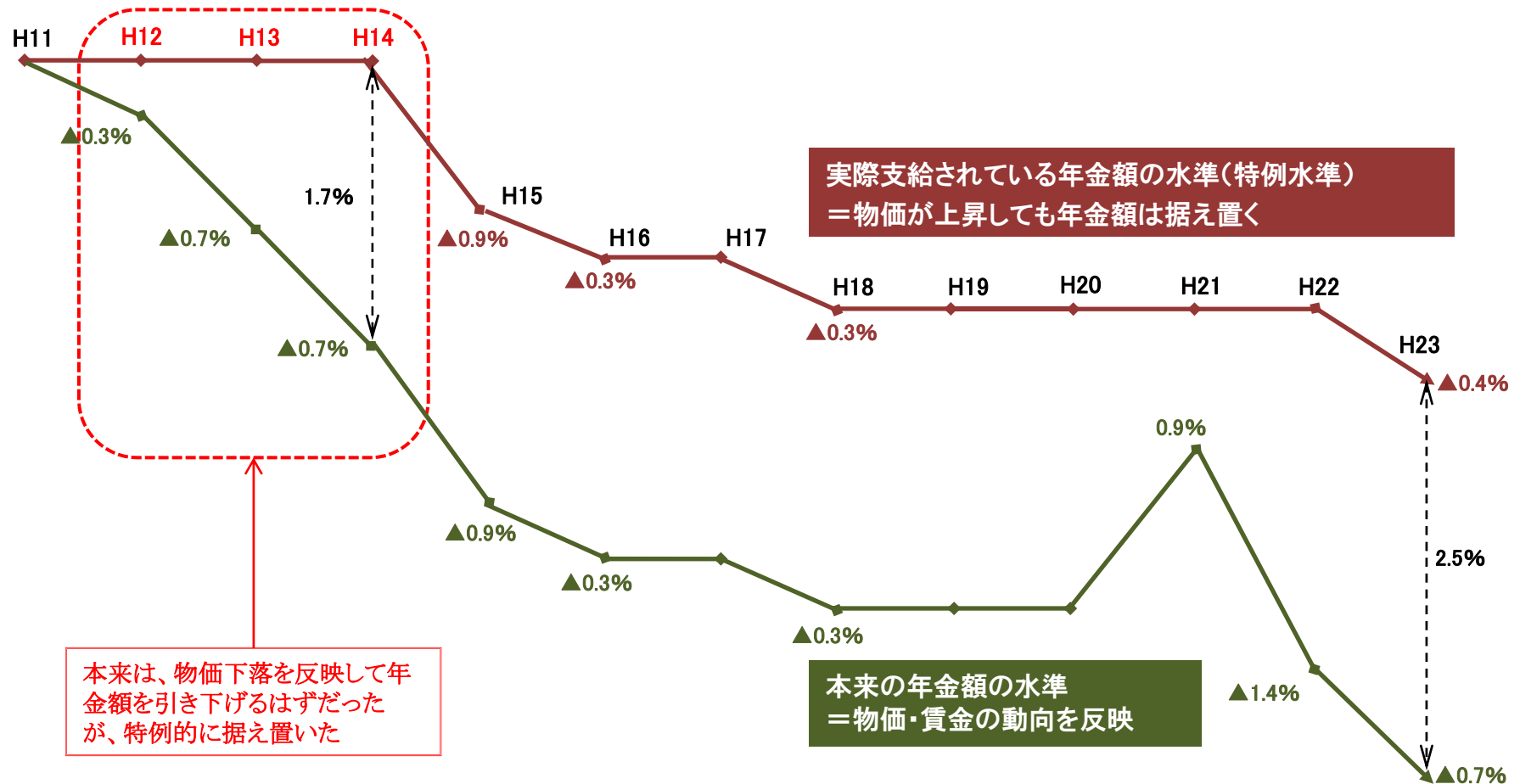
22年	+0.19%
20年	▲0.82%
18年	▲3.16%
16年	▲1.0%
14年	▲2.7%
12年	+0.2%
10年	▲1.3%

現行の年金制度安定の仕組み(平成16年改正)



年金額の特例水準について

平成12～14年度に、物価下落を反映して年金額を引き下げるはずだったが、特例的に据え置いた ⇒ このため、「実際支給されている年金額」は、特例的に、「本来の水準」よりも高くなっている
(23年度の年金額は、本来の水準よりも、2.5%高くなっている)



現行ルール上、特例水準が解消するまで、マクロ経済スライドによる年金額の調整は開始されない

地方財政計画の合理化・適正化の現状について

- 財政当局として、昨年10月の財政制度等審議会の財政制度分科会及び行政刷新会議におけるいわゆる特別会計仕分けにおいて、19年度の地方財政計画と決算を比較分析した上で、歳出特別枠の創設前の時点で既に計画額が数兆円単位で過大計上となっているおそれがあることを指摘。

これに対して総務省が特別会計仕分けの場でその要因分析に資する資料を提出したことで、23年度地方財政対策において、地方財政計画の合理化・適正化が進展。

- 具体的には、地方財政計画額の決算額に対する超過の要因として国庫支出金不用分が寄与しているとの総務省の分析を契機として、その一方で一般行政経費(単独)に年度内の国庫支出金の追加に備えて計上されている追加財政需要の水準が見直しの俎上に上り、国の予備費との権衡を踏まえ、減額されることとなった。

また、臨時財政対策債の元利償還金についても、過大計上があるとの総務省の分析を受け、地方における償還年限の実態を積算に反映させる形で計上の是正が行われた。他方、不交付団体に配分されるものの最終的には発行されない臨時財政対策債が存在することでその分地方財政計画で地方歳出が過大計上となっているという問題点については、臨時財政対策債について25年度までに段階的に不交付団体に配分しない方式に移行することとされたことにより、解消される見込みである。

歳出特別枠のうち地方法人特別税の導入にあわせてその偏在是正による財源を活用するとの名目で創設された地方再生対策費についても、地方法人特別譲与税の税收実績に伴う偏在是正効果額が当初見込額を下回って推移し、その分が臨時財政対策債により財源措置されていることを勘案し、縮減された(資料54～56)。

地方財政計画歳出の規模の検証

(22年10月29日事業仕分け第3弾(特別会計仕分け) 予算編成部局補足説明資料における財審提出資料の紹介)

資料54

「【地方財政計画の役割】 ② 地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障」

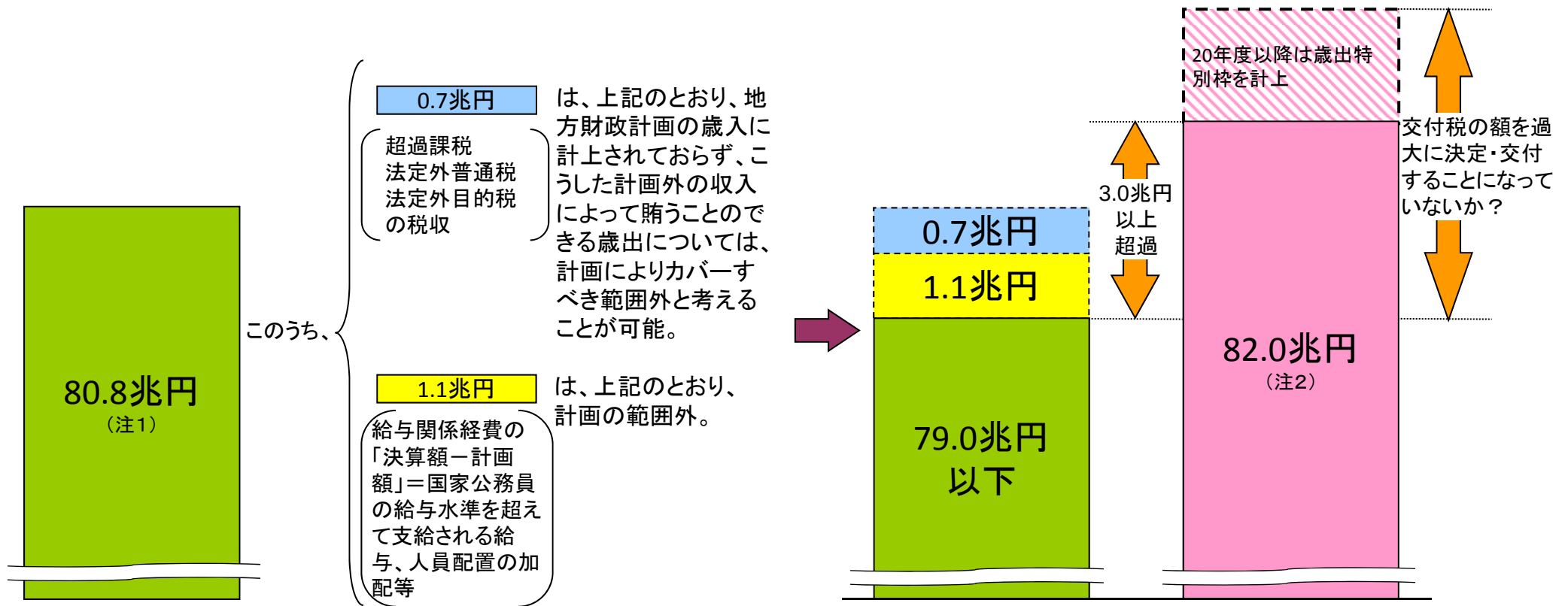
「したがって、次に掲げるような経費は地方財政計画には計上していない。

○ 歳入 超過課税、法定外普通税、法定外目的税

○ 歳出 国家公務員の給与水準を超えて支給される給与」 (以上、総務省HP)

19年度決算額(注1)

19年度計画額(注2)



(注1)「平成19年度地方財政計画と決算の比較」(21年12月「地方財政要覧」)に
おける再修正後決算額85.4兆円から制度融資分(年度内に歳入も両建てで計
上され、地方一般財源は費消しない形式的な歳出)4.5兆円を控除している。

(注2)左記資料における修正後計画額83.6兆円から
左記制度融資分1.6兆円を控除している。

地方財政計画(調整後)と決算(調整後)の比較について

19年度決算・計画の比較(調整後)

【決算】
85.4兆円

【計画】
83.6兆円

1.8兆円

精査後(総務省)

【決算】
81.4兆円

【計画】
80.7兆円

法定外税・超過課
税見合歳出0.7兆円

年度内貸付金
3.0兆円

水準超の給与費
0.2兆円

0.8兆円

地方税減収分—
減収補てん償 0.4兆円

国庫支出金不用分
0.8兆円

臨時財政対策債
元利償還分0.2兆円

臨時財政対策債不発行
分見合歳出0.3兆円

水準超経費のうち
基金の積立分1.2兆円

(参考)財政制度等審議会資料

【決算】
80.6兆円

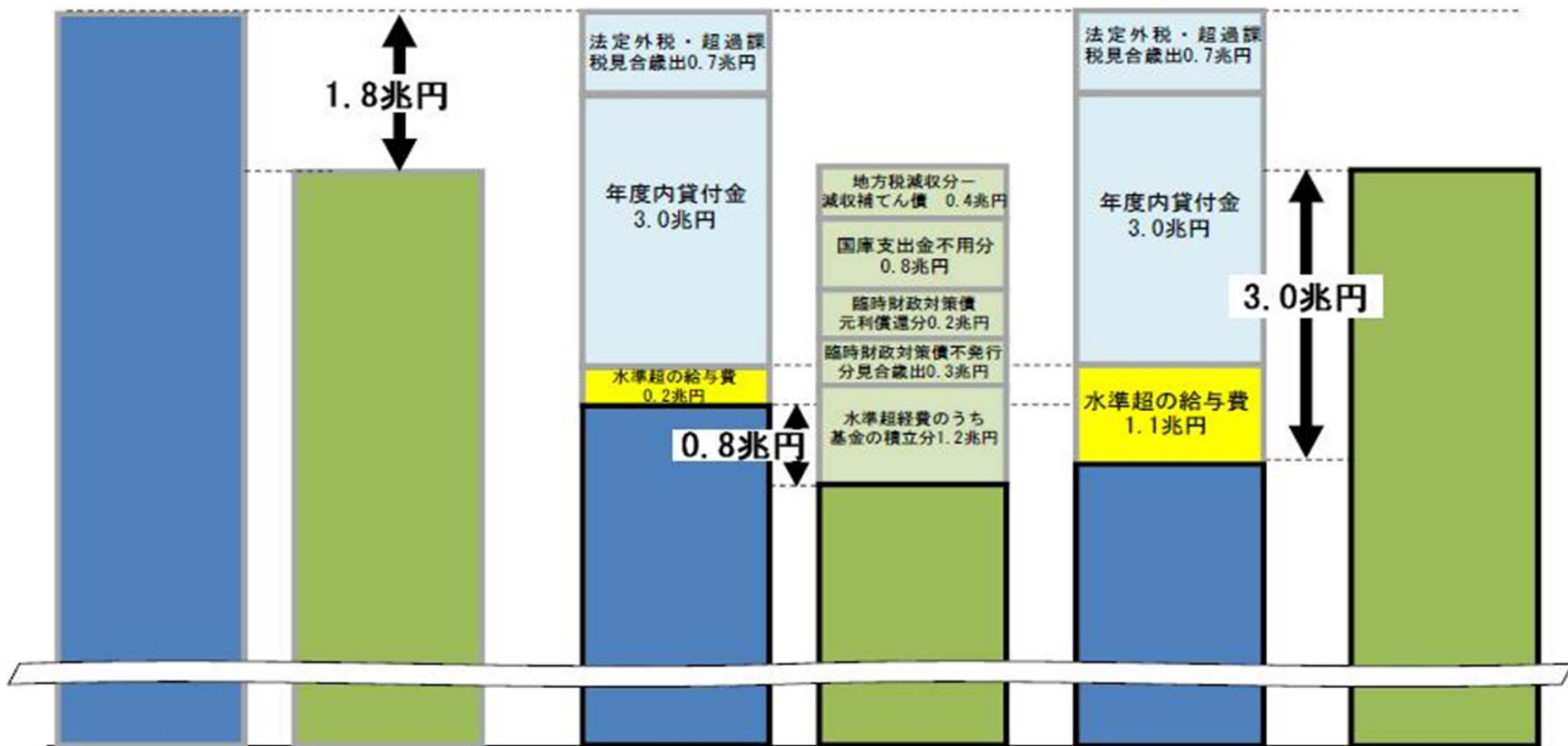
【計画】
83.6兆円

法定外税・超過課
税見合歳出0.7兆円

年度内貸付金
3.0兆円

水準超の給与費
1.1兆円

3.0兆円

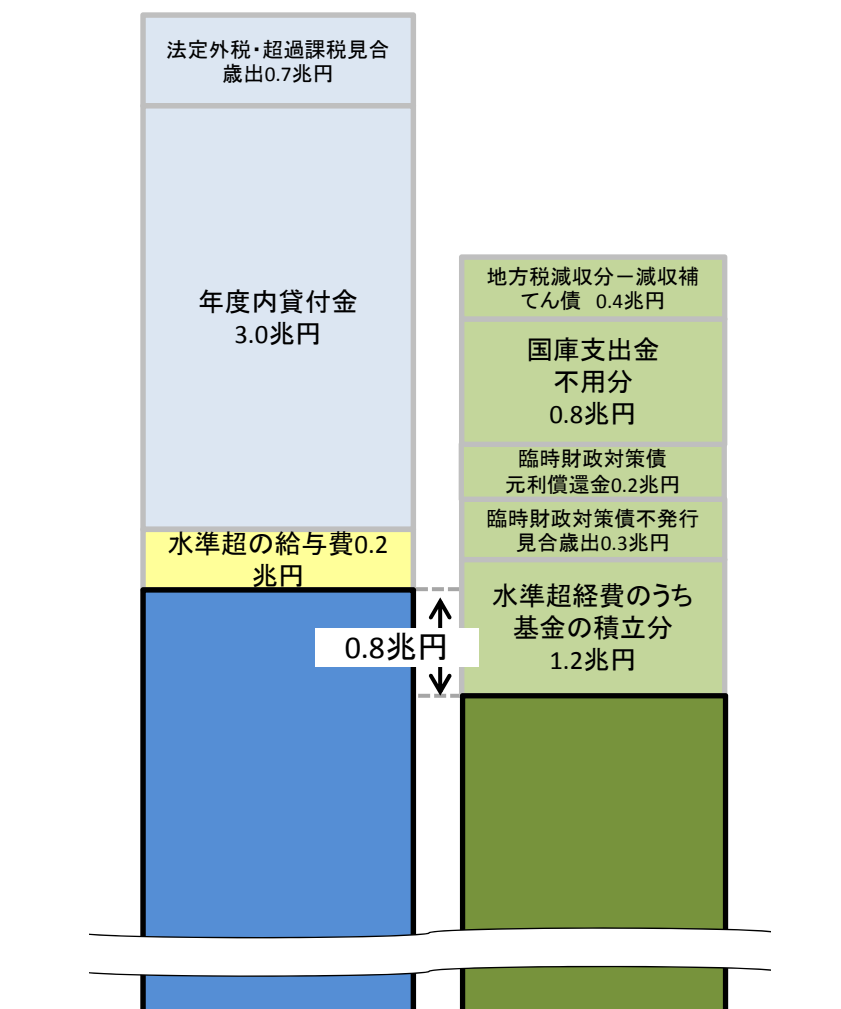


23年度地方財政対策における地方財政計画の合理化・適正化

10月29日事業仕分け第3弾 (特別会計仕分け) 総務省提出資料

【19年度決算】
81.4兆円

【19年度計画】
80.7兆円



23年度における対応

- 左記及び特会仕分けにおける指摘等を踏まえ、23年度地方財政対策において以下の項目の合理化・適正化を実施。
 - ・ 一般行政経費(単独)における追加財政需要額
左記国庫支出金不用分を踏まえ、年度内の国庫支出金の追加に備えて従来一般行政経費(単独)に計上されていた追加財政需要額を、国の予備費との権衡に鑑み、減額(5,700億円→4,700億円、▲1,000億円)。
 - ・ 臨時財政対策債の元利償還金
地方における償還年限が30年償還が多いという実態を積算に反映(▲593億円)。
 - ・ 臨時財政対策債不発行見合歳出
臨時財政対策債の配分方法について、今後3年間で段階的に不交付団体には配分しない方式に移行することとされたことにより、解消する見込み。
- また、20年度地方財政対策以降計上されている歳出特別枠や別枠加算にも過大計上の懸念があることから、以下の見直し
 - ・ 地方再生対策費
地方法人特別譲与税の税收実績に伴う偏在是正効果額が当初見込み額を下回って推移し、その分が臨時財政対策債により財源措置されていることを勘案し、縮減(4,000億円→3,000億円、▲1,000億円)。
 - ・ 交付税別枠加算
22年度14,850億円の別枠加算について、地方の財源不足の状況を踏まえた加算と位置づけた上で、23年度の規模は当該財源不足の縮小に合わせ縮小(10,500億円)。
- その他
 - ・ 交付税特会借入金利払費
近年の金利動向等を踏まえて予算積算金利を見直し(▲1,351億円)

- 地方財政計画の合理化・適正化については、昨年の特別会計仕分けで総務省から提出された資料の更なる精査が以下のとおり必要。
- (1) 総務省の要因分析においては、19年度において地方歳出の決算額が計画額を下回っている要因として地方税の減収が掲げられているが、15年度から18年度までは地方税は決算において増収となっており、連年にわたった分析なくして、計画額の超過が毎年度のように発生している構造的要因の説明にはつながらないと考えられる。また、地方税の減収に見合う地方歳出の相当程度が基金の取崩しによって賄われたと考えられる中、当該減収を地方歳出の決算額が計画額を下回った要因として説明することがどこまで適切かという問題もある。なお、この基金取崩し見合い歳出については、そもそも計画額では非計上である一方で決算額では計上される性質のものである。総務省の分析においては、同じ基金に関わる「水準超経費のうち基金の積立て分」について計画額と決算額の比較分析における調整の必要性を指摘しながら、基金取崩し見合い歳出についてはその調整の必要性を捨象していることは一面的であり、後者についての分析も深めるべきである(資料58)。
- (2) また、地方財政計画上の地方歳出の4分の1を上回る給与関係経費については、これまでも決算額を1兆円近く下回る計画額の計上が行われてきた。しかし、この計画額と決算額の差額の具体的内容については、昨年の特別会計仕分けの場において総務省が提出した資料を通じて初めて明らかにされたばかりである(資料59)。地方公務員人件費の無駄や非効率性を巡って様々な指摘がある中、地方財政計画への計上が適正な水準であるかは一段と精査が必要である。
- (注) 地方公務員人件費の一部が地方交付税の各種の加算を通じて一般会計の負担で賄われている現状においては、まずは、地方財政計画への計上に当たって国家財政との整合性の確保が強く求められる。これまで地方財政計画の給与関係経費における積算単価について、国家公務員の給与水準との均衡を図るため、原則として国家公務員ベースに修正した単価を基礎として算定されてきたこと(「国公準拠」)を踏まえ、国の水準・基準を上回る給料単価や手当の計上を精査すべきである。その際、職務に対する級よりも上位の級に格付け、給与を支給するといった慣行が長年にわたって見られてきた中で地方の級別職員構成が国と比べて上位級に偏っているという問題について、国と比べた偏在分の計上を是正していくことも課題となる。

尤も、給与関係経費への計上については単に国水準・基準までの引下げを行えばそれで足りるというものでもない。地方公務員の給与は地方公務員法において民間給与の水準等をも考慮して定めることとされており、各地方団体における地方公務員給与について人事委員会により「国公準拠」とされる水準よりも低い水準が勧告されている場合には、その水準を標準的な水準として計上すべきであり、23年度地方財政計画では、こうした考え方を採用している。勤務実態を反映していない等の不適正な手当の計上も妥当でなく、不断の計上の見直しが不可欠である。

- 加えて、計画と決算の比較分析がなされた19年度地方財政計画の時点では歳出特別枠が存在していなかったが、その後、実需ではなく政策的な判断に基づいた歳出特別枠の創設・拡充等が行われた結果、23年度地方財政計画における合計額は1兆5,000億円にも達している。決算の状況等も見極めつつ、計上廃止に向けた具体的取組みが求められる。

20年度 地方再生対策費：4,000億円

21年度 地方再生対策費：4,000億円、地域雇用創出推進費：5,000億円、
別枠加算：10,000億円

22年度 地方再生対策費：4,000億円、地域活性化・雇用等臨時特例費：9,850億円、
別枠加算：14,850億円

23年度 地方再生対策費：3,000億円、地域活性化・雇用等対策費：12,000億円、
別枠加算：10,500億円（24年度以降法定加算化される2,150億円を除く）

- そのほか、計画額と決算額の乖離の是正に向けては、公債費、使用料及び手数料、特別会計借入金利子など、決算と乖離した地方財政計画への計上により地方交付税総額が過大となっていると見受けられる項目がいまだ見られ、積算金利のあり方等も含めた見直しが必要である。既に23年度地方財政対策において見直しが行われた一般行政経費（単独）の追加財政需要についても活用実績と比べてなお過大という問題があり、臨時財政対策債の元利償還金の計上見直しも決算との乖離状況と比べて十分でない可能性がある。23年度地方財政対策時の財務大臣・総務大臣覚書等で見直しが課題とされている項目も含めて、地方財政計画の合理化・適正化を一層進める必要がある。

計画額－決算額の推移

(単位:兆円)

	H16	H17	H18	H19	H20
公債費(計画上の地方歳出)	0.6	0.5	0.1	0.1	0.2
使用料及び手数料(計画上の地方歳入)	▲ 0.7	▲ 0.6	▲ 0.6	▲ 0.5	▲ 0.5
特会借入金利子	0.4	0.4	0.2	0.3	0.3

一般行政経費（単独）追加財政需要使用実績

(計画額：22年度 5,700億円、23年度 4,700億円)

(単位:億円)

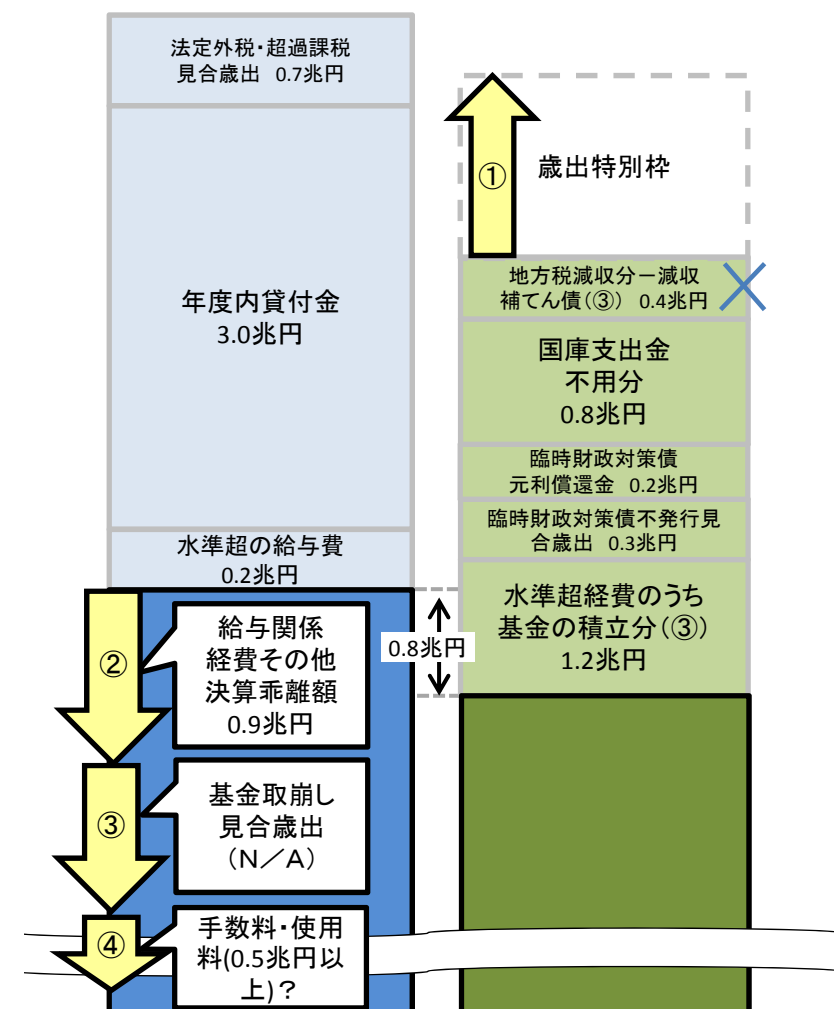
平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
1,704	400	477	4,013	1,919	651	1,538	765	1,883	1,671

地方財政計画の合理化・適正化に係る今後の課題①

10月29日事業仕分け第3弾 (特別会計仕分け) 総務省提出資料

【19年度決算】
81.4兆円

【19年度計画】
80.7兆円



①歳出特別枠・別枠加算

- ・ 20年度計画以降、政策的に歳出特別枠を積み増し、他方で折半ルールとは別に別枠加算

20年度 地方再生対策費:4,000億円

21年度 地方再生対策費:4,000億円、地域雇用創出推進費:5,000億円、別枠加算:10,000億円

22年度 地方再生対策費:4,000億円、地域活性化・雇用等臨時特例費:9,850億円、別枠加算:14,850億円

23年度 地方再生対策費:3,000億円、地域活性化・雇用等対策費:12,000億円、別枠加算:10,500億円

②給与関係経費その他決算乖離額

- ・ 地方の自主的判断で行われている人員の加配分については、「標準的な水準」を計上すべき地方財政計画としては、非計上でも過小計上とは言えない。したがって、比較を行う時には、決算額から控除する必要。
- ・ いずれにせよ、「標準的な水準」を超えて計上していないか、引き続き精査が必要。

③「地方税減収分ー減収補てん債」「水準超経費のうち基金積立て歳出」

- ・ 構造的な要因の解明には、単年度でなく連年にわたった分析が必要 (cf. 地方税については、他の年度 (15～18年度) では増収)。
- ・ 基金積立て歳出が計画で計上、決算で非計上である一方、基金取崩し見合歳出は計画で非計上、決算で計上。計画額との比較においては、これを決算額から控除する必要。
- ・ 「地方税減収分ー減収補てん債」の歳入減の大宗が基金取崩しによって賄われているとすれば、計画額から「地方税減収分ー減収補てん債」を控除する一方、決算額から基金取崩し見合歳出を控除していないのは問題。

(参考) 会計検査院報告 (平成18年10月) における決算乖離に係る指摘 (抜粋)

なお、地方公共団体の歳出には、地方財政計画外の歳入である超過課税や法定外税、基金の取崩し等を財源とした歳出もあることから、全体としては同決算額は同計画額を上回る事となる。

④手数料及び使用料

- ・ 手数料・使用料について、計画額が継続的に決算額を下回っている (近年0.5兆円以上) が、これが「過小計上」でないとすれば、計画外と整理される分に見合う歳出について法定外税・超過課税見合歳出と同様の取扱いとする必要。

地方財政計画の合理化・適正化に係る今後の課題②

(22年10月29日事業仕分け第3弾(特別会計仕分け)総務省提出資料)

給与の決算かい離の状況

平成19年度の計画額と決算額の状況

【計画額(調整後)】	23.6兆円	} 決算かい離額:1.1兆円
【決算額(調整後)】	24.7兆円	

かい離の内容

① 地方の判断による職員配置等(8,500億円)

- 義務教職員及び警察官の単独加配(1,300億円:15,100名)
- 非常勤嘱託職員の配置(5,800億円:20万名(H20.4.1現在))
- その他の職員に係る見込と実績の差(400億円:5,600名)
- 退職者数の見込と実績の差(1,000億円:6,400名)

② 国の水準との差(2,200億円)

- 退職手当(国基準超過(支給月数、退職時特昇))(1,000億円)
- 給料単価、各種手当など(国基準超過)(1,200億円)

※ 技労職員に係る国家公務員の給与水準を超える部分、不適正な特殊勤務手当、過剰な福利厚生等については計画には未計上。

○ 超過課税の状況

ア 超過課税実施団体数（H22. 4. 1 現在）

○ 都道府県

<道府県民税>

個人均等割

30団体

〔岩手県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、神奈川県、富山県、石川県、長野県、静岡県、愛知県、滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県〕

所得割

1 団体〔神奈川県〕

法人均等割

30団体

〔岩手県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、富山県、石川県、長野県、静岡県、愛知県、滋賀県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県〕

法人税割

46団体〔静岡県を除く46都道府県〕

<法人事業税>

8団体

〔宮城県、東京都、神奈川県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県〕

<自動車税>

1 団体〔東京都〕

○ 市町村

<市町村民税>

個人均等割

3 団体

〔北海道夕張市、神奈川県横浜市、宮崎県宮崎市〕

所得割

2 団体

〔北海道夕張市、兵庫県豊岡市〕

法人均等割

404団体

法人税割

1,003団体

<固定資産税>

162団体

<軽自動車税>

33団体

〔北海道〕函館市、夕張市、留萌市、美幌市、芦別市、赤平市、根室市、滝川市、砂川市、歌志内市、深川市、古平町、上砂川町、由仁町、南幌町、栗山町、浦臼町、滝上町〔青森県〕鰺ヶ沢町〔山梨県〕早川町〔島根県〕松江市、浜田市、出雲市、益田市、大田市、斐川町〔徳島県〕徳島市、小松島市、鳴門市〔香川県〕高松市〔高知県〕高知市、須崎市〔福岡県〕大牟田市

<鉱産税>

34団体

<入湯税>

2 団体〔三重県桑名市、岡山県美作市〕

イ 超過課税の規模（H21年度決算）

道府県税(団体数 ^(注))		
道府県民税	個人均等割(30団体)	175.2億円
	所得割(1団体)	27.3億円
	法人均等割(30団体)	83.9億円
	法人税割(46団体)	735.3億円
法人事業税(8団体)		771.9億円
自動車税(1団体)		4百万円
道府県税計		1,793.6億円
市町村税(団体数 ^(注))		
市町村民税	個人均等割(3団体)	15.0億円
	所得割(2団体)	75百万円
	法人均等割(411団体)	146.0億円
	法人税割(1,024団体)	1,858.4億円
固定資産税(164団体)		377.1億円
軽自動車税(34団体)		6.7億円
鉱産税(34団体)		8百万円
入湯税(2団体)		23百万円
市町村税計		2,404.1億円
超過課税合計		4,197.7億円

※ 地方法人二税の占める割合:85.7%

(注) 団体数は、平成21年4月1日現在。

※ 総務省HP公表資料から作成

○ 法定外税の状況（平成23年4月現在）

平成21年度決算額 459億円（地方税収額に占める割合 0.13%）

1 法定外普通税 [単位:億円]			2 法定外目的税 [単位:億円]		
[都道府県]			[都道府県]		
石油価格調整税	沖縄県	10	産業廃棄物税等(*2)	三重県、鳥取県、岡山県、広島県、青森県、岩手県、秋田県、滋賀県、奈良県、新潟県、山口県、宮城県、京都府、島根県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、鹿児島県、熊本県、宮崎県、福島県、愛知県、沖縄県、北海道、山形県、愛媛県	62
核燃料税	福井県、福島県、愛媛県、佐賀県、島根県、静岡県、鹿児島県、宮城県、新潟県、北海道、石川県	229	宿泊税	東京都	10
核燃料等取扱税	茨城県	6	乗鞍環境保全税	岐阜県	0.2
核燃料物質等取扱税	青森県	111			
臨時特例企業税(*1)	神奈川県	6			
計	15件	362	計	29件	73
[市町村]			[市町村]		
砂利採取税等	城陽市(都府)、中井町(神奈川県)、山北町(神奈川県)	0.3	遊漁税	富士河口湖町(山梨県)	0.1
別荘等所有税	熱海市(静岡県)	6	環境未来税	北九州市(福岡県)	7
歴史と文化の環境税	太宰府市(福岡県)	0.7	使用済核燃料税	柏崎市(新潟県)	6
使用済核燃料税	薩摩川内市(鹿児島県)	3	環境協力税	伊是名村(沖縄県)、伊平屋村(沖縄県)、渡嘉敷村(沖縄県)(*3)	0.07
狭小住戸集合住宅税	豊島区(東京都)	2			
計	7件	12	計	6件	13
合計	22件	374	合計	35件	85

*1 神奈川県臨時特例企業税条例は、平成21年3月31日をもって失効しているが、同日以前に終了する事業年度分の税収があるため掲載している。

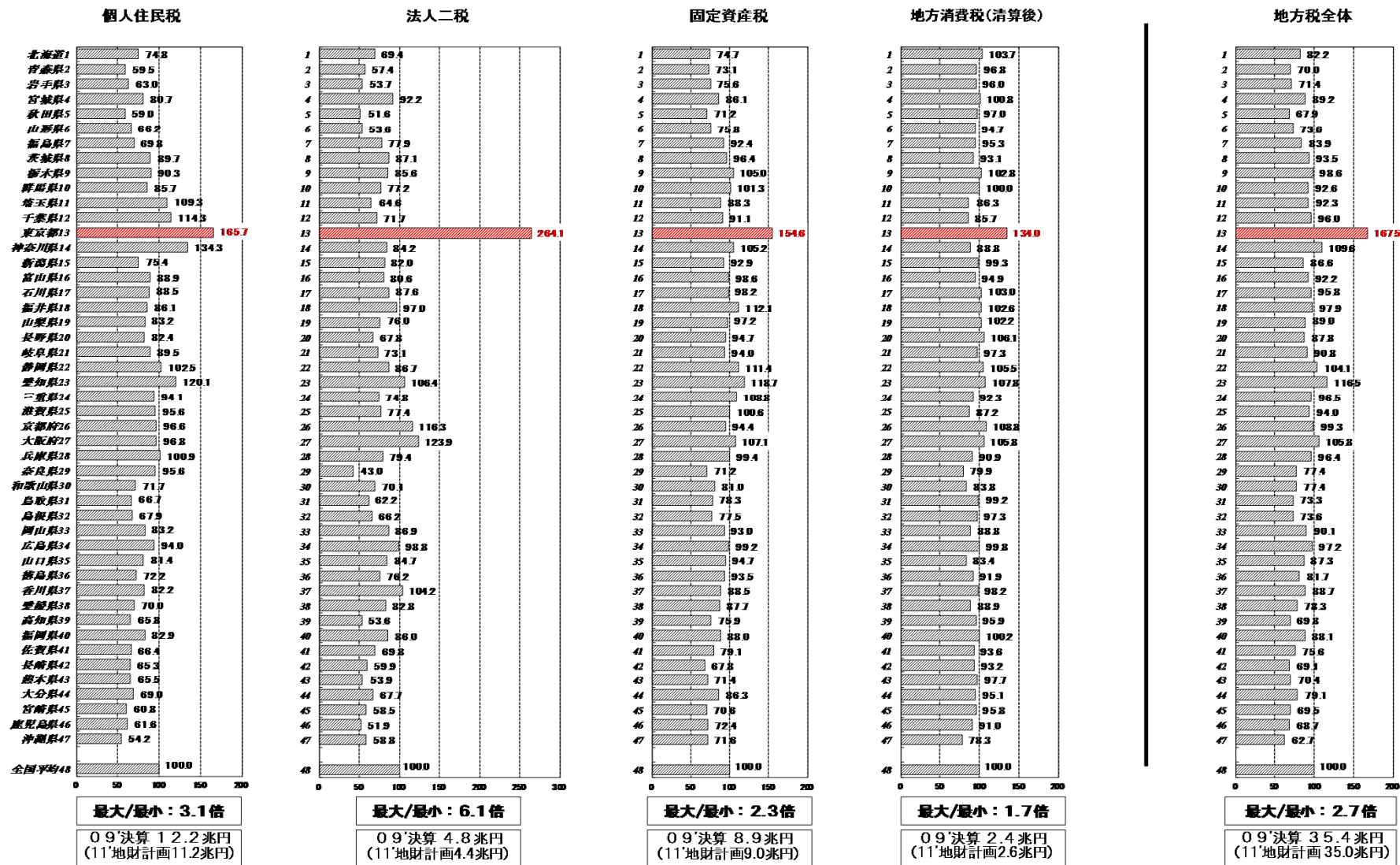
*2 産業廃棄物処理税(岡山県)、産業廃棄物埋立税(広島県)、産業廃棄物処分場税(鳥取県)、産業廃棄物減量税(島根県)、循環資源利用促進税(北海道)など、実施団体により名称に差異があるが、最終処分場等への産業廃棄物の搬入を課税客体とすることに着目して課税するものをまとめてここに掲載している。

*3 渡嘉敷村の環境協力税は平成23年4月1日施行であるため、税収実績はない。(税収見込額は0.1億円)

*4 端数処理のため、計が一致しない。

地方税（2009年度決算）の人口1人当たり税収額の指数（全国平均を100とした場合）

自治体間の財政力格差は、地方税、とりわけ地方法人二税(法人事業税及び法人住民税)が東京など大都市に偏在していることによるもの。地方消費税は、地域間清算システムにより、清算前の偏在性の高い状態が大幅に緩和。地方法人特別税は、法人二税の偏在是正に寄与。



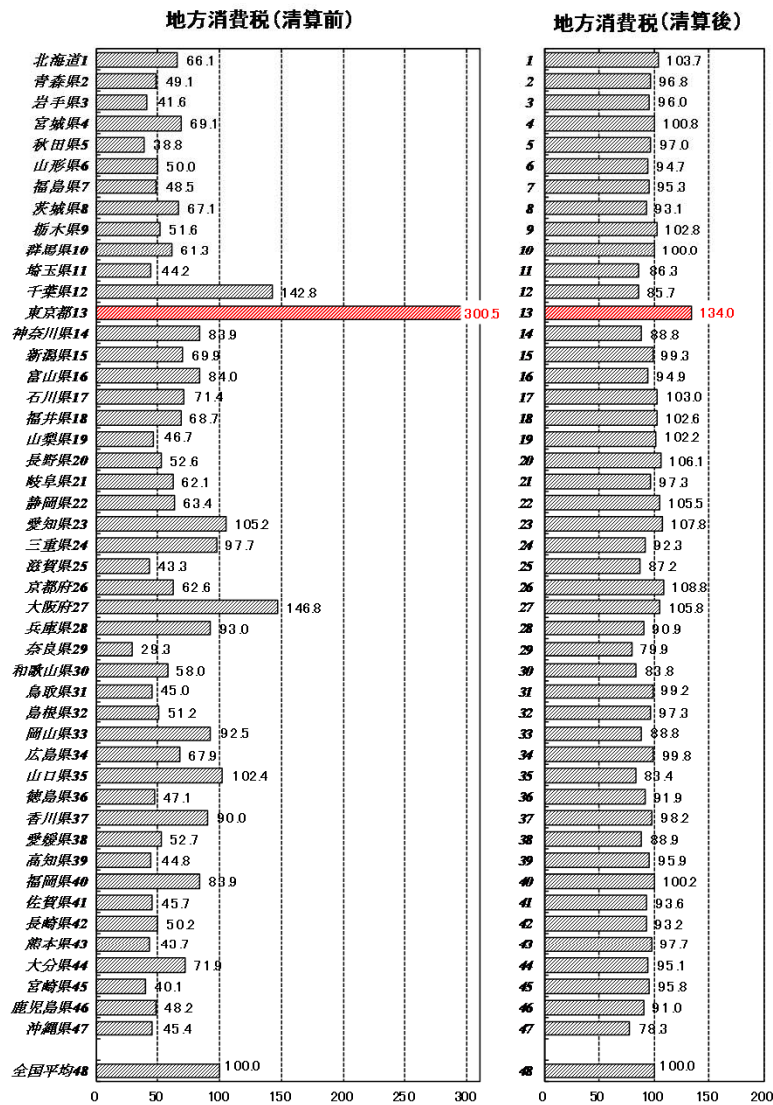
(注1)「11'地財計画35.0兆円」には、地方法人特別課税16兆円を含む。

(注2) 個人住民税の税収額は、均等割及び所得割の合計値である。また、固定資産税の税収額には、道府県分を含む。

(注3) 人口については、2010(平成22)年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

(備考) 2009(平成21)年度決算額超過課税控除により作成。

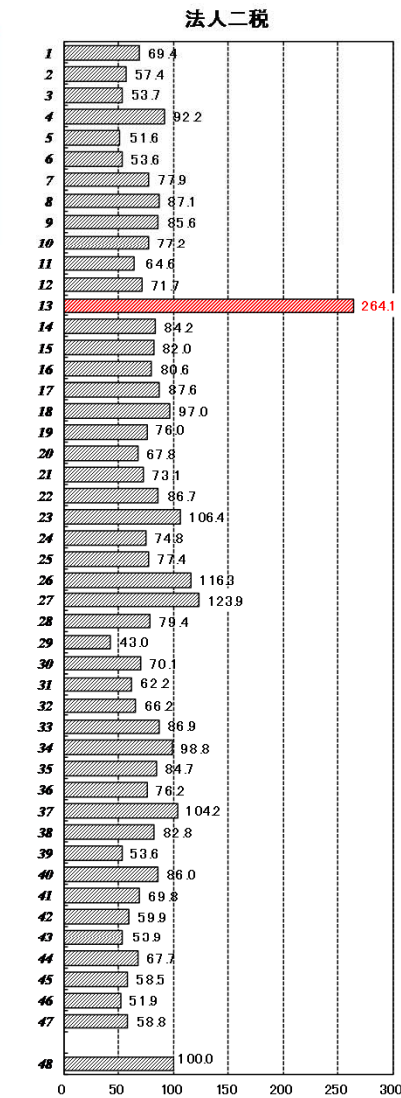
機械的基準により自治体間で清算あるいは各自治体に譲与される税の人口1人当たり税収額の指数（全国平均を100とした場合）



最大/最小：10.3倍

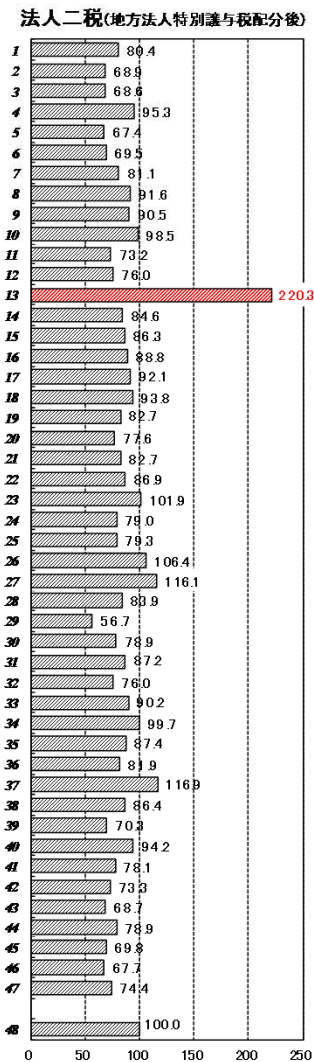
09'決算 2.4兆円
(11'地財計画2.6兆円)

最大/最小：1.7倍



最大/最小：6.1倍

09'決算 4.8兆円
(11'地財計画4.4兆円)



(参考)

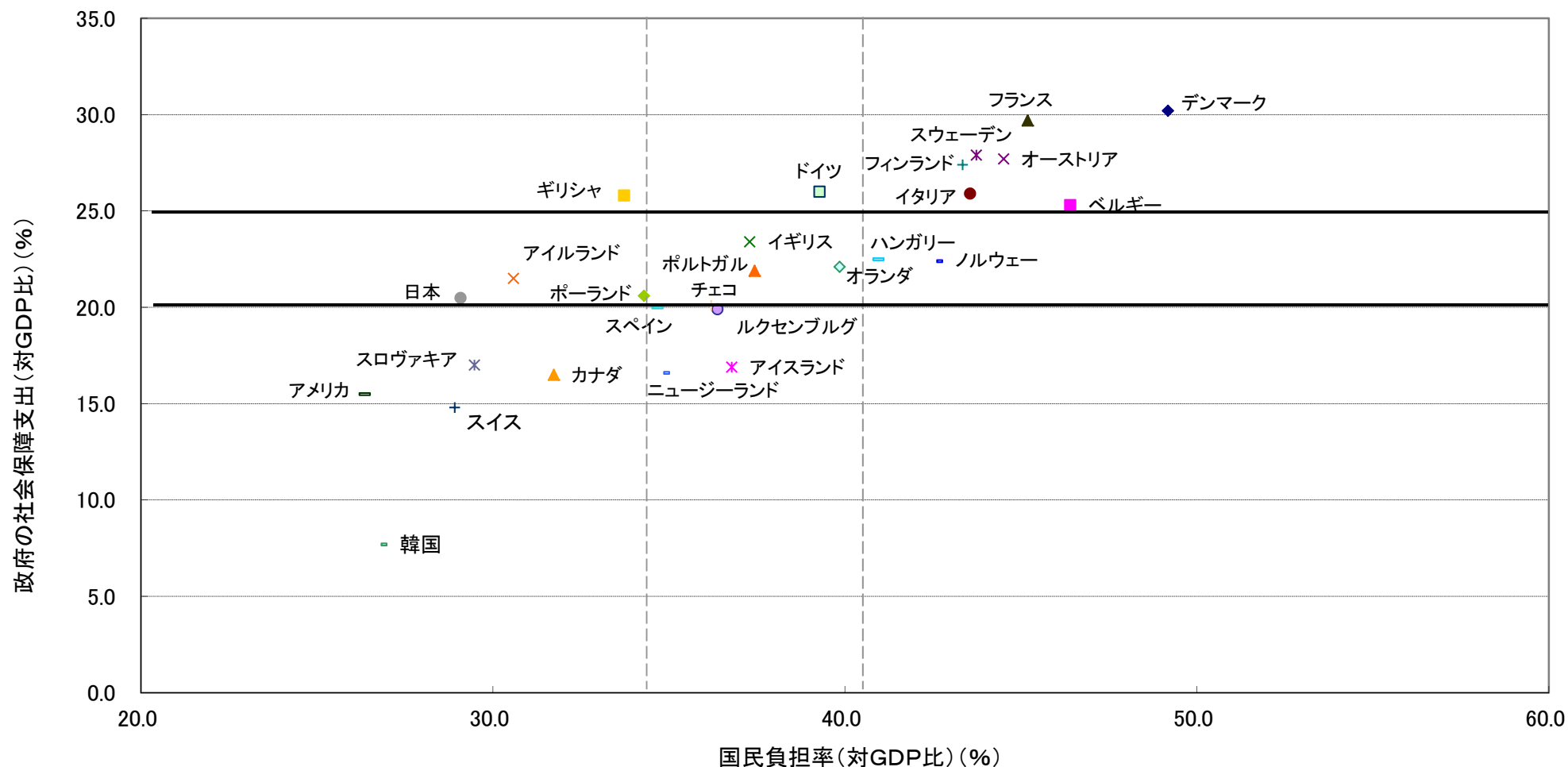
地方法人特別譲与税の配分額

最大/最小：1.5倍

見込額 1.6兆円

(注1) 法人二税(地方法人特別譲与税配分後)は、21年度における各都道府県に対する実績(合計6,405億円をもちに、23年度地財計画額(15,641億円)を按分している。
(注2) 人口については、2010(平成22)年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

OECD諸国と比較してみると、日本の社会保障支出は中程度である一方、国民負担率は低水準。



【出典】国民負担率：OECD「National Accounts 2010 vol. II」、同「Revenue Statistics」、内閣府「国民経済計算」等

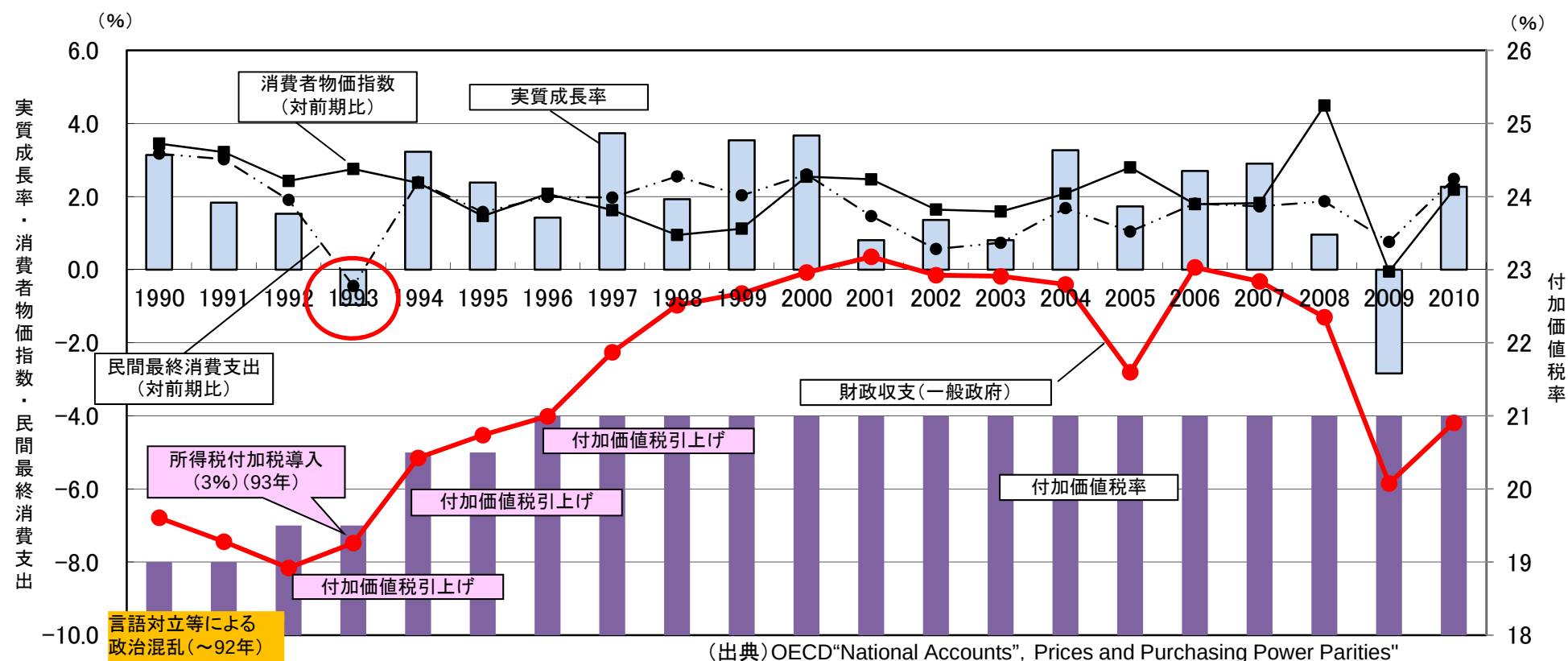
社会保障支出：OECD「National Accounts 2010 vol. II」、同「Stat Extracts National Accounts」、同「Economic Outlook 76」、IMF「Government Finance Statistics Yearbook 2002」、内閣府「国民経済計算」等

(注1) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。

(注2) 国民負担率：スイスは2007年の実績。その他の国は2008年の実績。 政府の社会保障支出：ニュージーランドは2005年、カナダは2006年の実績値。その他の国は2008年の実績。

ベルギーにおける財政収支の改善

ベルギーでは、1993年の実質マイナス成長にもかかわらず、同年11月に1994年1月からの付加価値税増税や社会保障の効率化を盛り込んだ財政再建策を策定し、実施。2001年度に財政収支（一般政府ベース）の黒字化を達成。



雇用・競争力・社会保障の総合計画 (93年11月)

【歳入面】付加価値税引上げ (94年度: 19.5% → 20.5%)、利子所得課税の税率引上げ (10.3% → 13.39%)
 【歳出面】医療支出の年間伸び率上限を1.5%に設定、男女年金制度の統一 (97年度に女性の年金支給開始年齢を60 → 65歳)、年金計算の基準期間の延長、家族手当削減、失業手当の要件厳格化

その後の財政再建策

【歳入面】付加価値税引上げ (96年度: 20.5% → 21%)、利子所得課税の税率引上げ (96年度: 13.39% → 15%)、不動産売却益課税の導入 (97年度)
 【歳出面】公営企業向け補助金削減、国際協力・軍事支出削減 (97年度)

- 今年5月に、“Economic and Financial Adjustment Programme”を与野党で合意
- 6月に総選挙、政権交代。コエーリョ政権発足
- 8月に“Fiscal Strategy Document”(「計画」)を策定
- 10月に2012年度予算案を国会に提出
 - ・付加価値税(今年までに20→23 %)の軽減税率(6%、13%)適用品目大幅縮小
 - ・地方政府や国営企業向け補助金削減
 - ・公務員、年金受給者の夏季・クリスマス休暇手当廃止

- ・ 当初の予定より経済成長率が低下する見通しになったにもかかわらず、歳出削減と増税をさらに追加して、財政収支の改善は予定通りを行う
- ・ 2012年予算案では基礎的財政収支黒字を達成(対 GDP比で0.7%;2011年同比率は-1.6%)

2012年の経済見通し

	2011年	「計画」2012年	2012年予算案
経済成長率	-1.9%	-1.8%	-2.8%

財政収支(一般政府)の見通し

	(対GDP比)		
	2011年	「計画」2012年	2012年予算案
政府収入	43.4%	43.0%	42.5%
うち税収と保険料収入	35.9%	38.3%	36.4%
その他	7.5%	4.7%	6.1%
政府支出	49.3%	47.4%	47.0%
うち経常支出	41.0%	40.0%	38.7%
利払費	4.3%	4.8%	5.2%
資本支出	4.0%	2.6%	3.1%
財政収支	-5.9%	-4.5%	-4.5%