

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なっているのか	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え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すことになる(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は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ただけを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のようにしているのか

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の見直しを進めつつ、地方交付税算定の簡素化・透明化等を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収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る、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、地方税収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」る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

<p>22年4月26日(月) 10:45~11:35</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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
<p>22年5月18日(火) 11:00~12:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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
<p>22年9月6日(月) 14:00~15:20</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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
<p>22年10月13日(水) 18:00~19:15</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域主権改革と地方財政 <ul style="list-style-type: none"> ・ 「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
<p>22年11月8日(月) 17:30~19:15</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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
<p>23年1月17日(月) 10:00~11:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事務局からの説明 <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成23年度予算政府案 ・ 社会保障と税の一体改革
<p>23年7月25日(月) 15:00~16:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障・税一体改革成案 ○ 平成21年度国の財務書類
<p>23年8月22日(月) 13:00~14:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事務局からの報告 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <ul style="list-style-type: none"> ・ 「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

<p>23年9月8日(木) 14:30~16:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ IMF担当者からのプレゼンテーション <ul style="list-style-type: none"> ・ 「Outlook and Strategy for Reviving Growth in Japan (日本の再成長に向けた見通しと戦略)」 <ul style="list-style-type: none"> — 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)
<p>23年10月28日(金) 15:00~17:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事務局からの説明 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 <ul style="list-style-type: none"> ・ 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
<p>23年11月11日(金) 15:00~17:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政健全化について <ul style="list-style-type: none"> 「財政の健全化について」 —土居丈朗 委員
<p>23年11月28日(月) 10:00~12:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 <ul style="list-style-type: none"> ・ 事務局説明 ○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> ・ 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
<p>23年12月7日(水) 13:00~15:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地方税財政について <ul style="list-style-type: none"> ・ 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