

財政の健全化に向けた考え方について（概要）

※ 財政制度等審議会財政制度分科会において公表された「財政の健全化に向けた考え方について」（平成23年12月9日）の概要を事務局の責任においてとりまとめたもの

我が国の財政の現状

○ 歳出と歳入が恒常的に大きく乖離し、主要国と比較しても深刻な財政構造

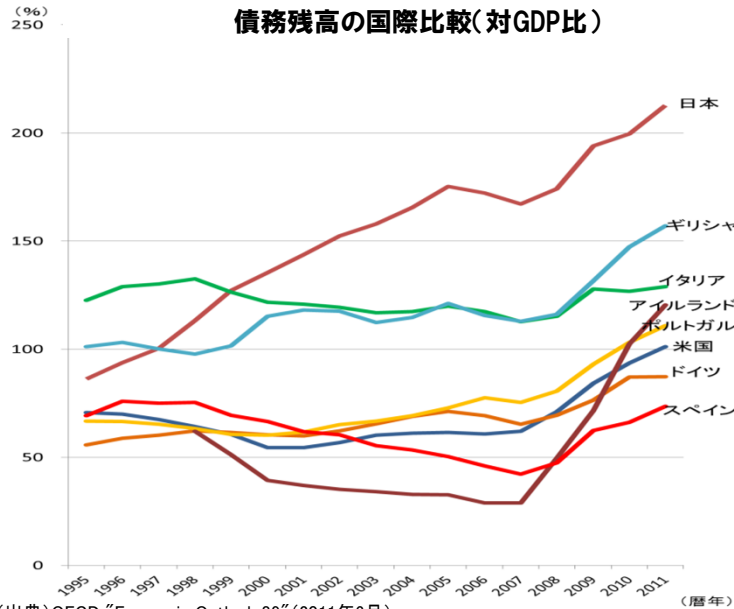
○ 公債発行額は年々累増し、公債金収入が税収を3年連続で上回る赤字状況

○ 2011年末に213%にも上る債務残高対GDP比は、主要国で最悪の水準

○ 社会保障費の自然増は経済規模の拡大をはるかに上回り、社会保障関係費は20年余りで2.5倍に膨張

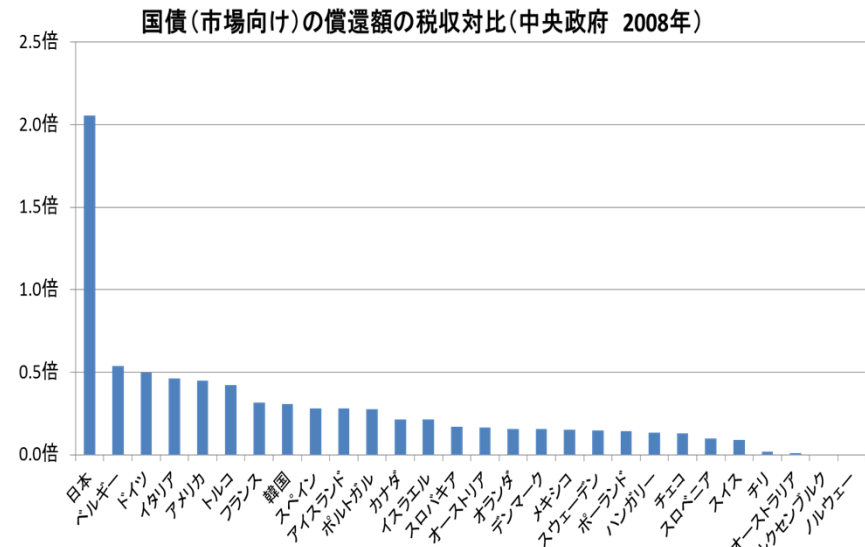
○ 国の財政悪化を代償とした地方財政への配慮により、国・地方の財政事情の不均衡が拡大

○ 150兆円を超える国債総発行額と税収規模の2倍を上回る国債償還額



(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



(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。アイスランド、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、我が国の財政は主要先進国の中でも最悪の状況。

財政健全化の必要性・重要性

金利上昇に伴う利払費増による財政政策の自由度の減少

政府部門の資金調達増大による民間の資金調達の阻害、生産活動の低下

負担と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

財政赤字と債務残高が増大した場合、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

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

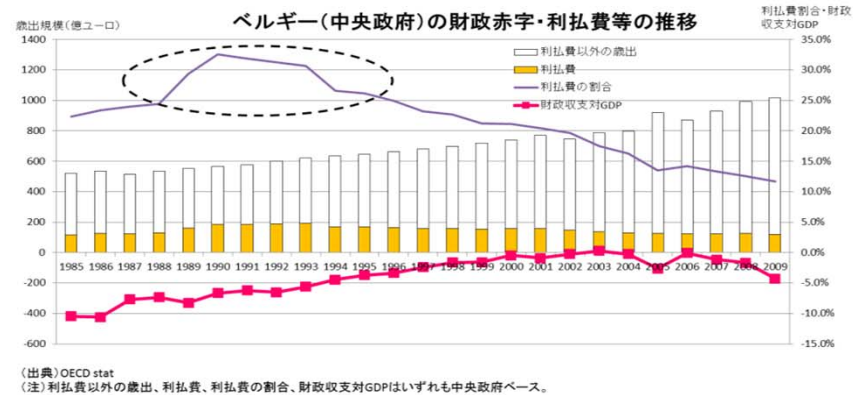
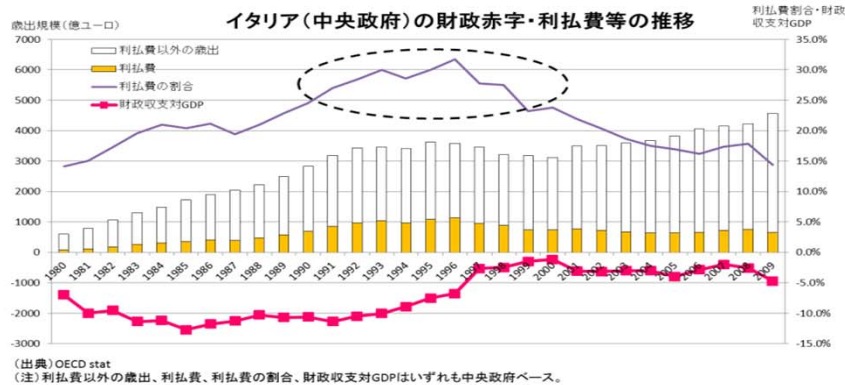
財政危機による金利上昇や行政サービスの削減等の国民生活・経済に対する直接的影響

国債市場や株式市場を通じた、財政危機による世界経済への悪影響

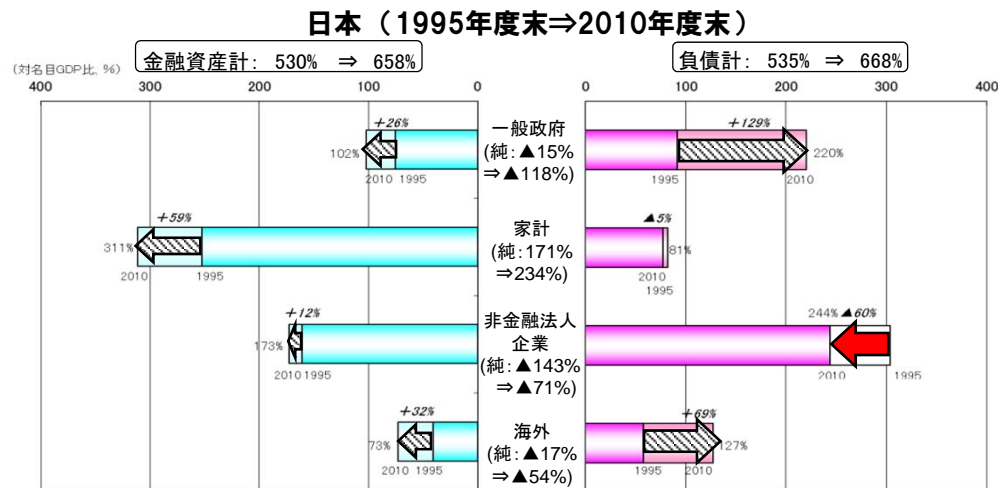
財政赤字・債務残高が増加した場合の問題点①

一般に、財政収支が悪化すると長期金利が上昇する傾向があり、毎年の利払費が増加して他の歳出を圧迫する。これを国債発行で賅うのは容易ではなく、結果として財政における政策の自由度が減少することとなる。

※90年代のイタリア・ベルギーでは、利払費が歳出の3割程度を占める時期があったが、これは我が国の社会保障関係費の歳出に占める割合とほぼ同じ。



政府部門の資金調達増大は、民間企業の資金調達を阻害し、経済成長にマイナスの影響を与えることが懸念される。近年の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、更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恐れがある。



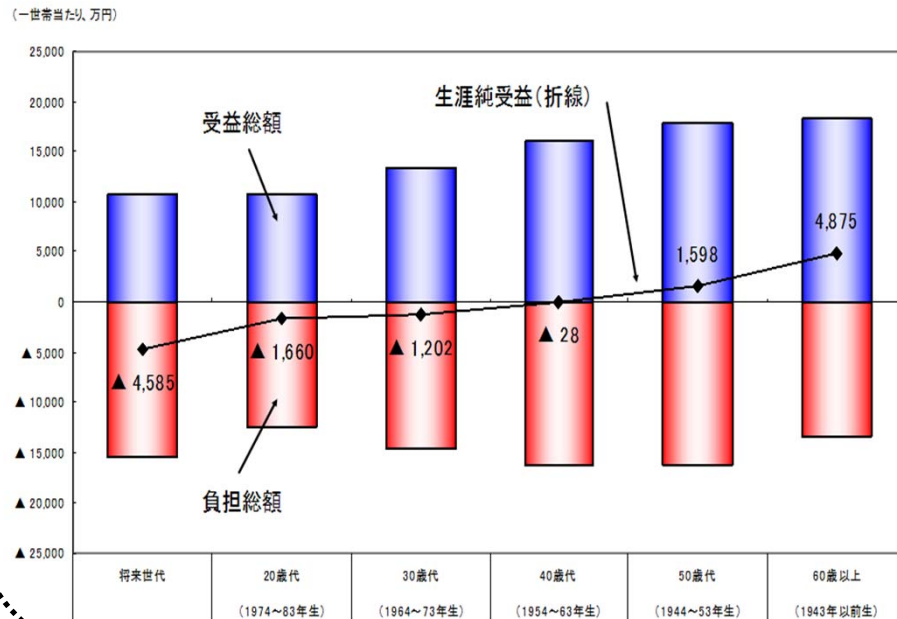
(参考)各国の成長率及び政府・企業の負債対GDP比の変化 (対名目GDP比)

	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%

財政赤字・債務残高が増加した場合の問題点②

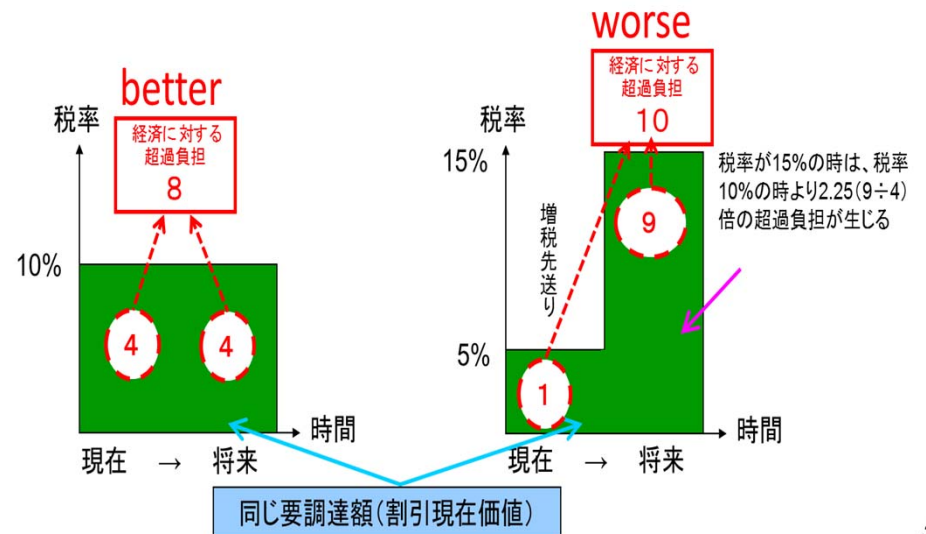
財政赤字や債務残高の累増は、いわば現在の世代がその受益に見合って負うべき負担の将来の世代への先送り。高齢化の進展により担い手世代1人あたりの負担が増加することが見込まれる中、現在世代と将来世代の著しい不公平を生みかねない。

世代間の不公平拡大



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税率引上げによる負担増が必要。しかしながら、負担増を先送りして将来の税負担を増加させれば、平準的に課税した場合より経済への悪影響が大きくなる。

課税平準化理論(イメージ)



財政赤字・債務残高が増加した場合の問題点③

財政赤字や債務残高の累増により市場の信認が失われると、市場からの資金調達が困難になり、厳しい財政健全化策を実施せざるを得なくなる。その結果、国民に厳しい負担増を強いつつ行政サービスを削減せざるを得ず、国民生活や経済に直接的な影響が出る。

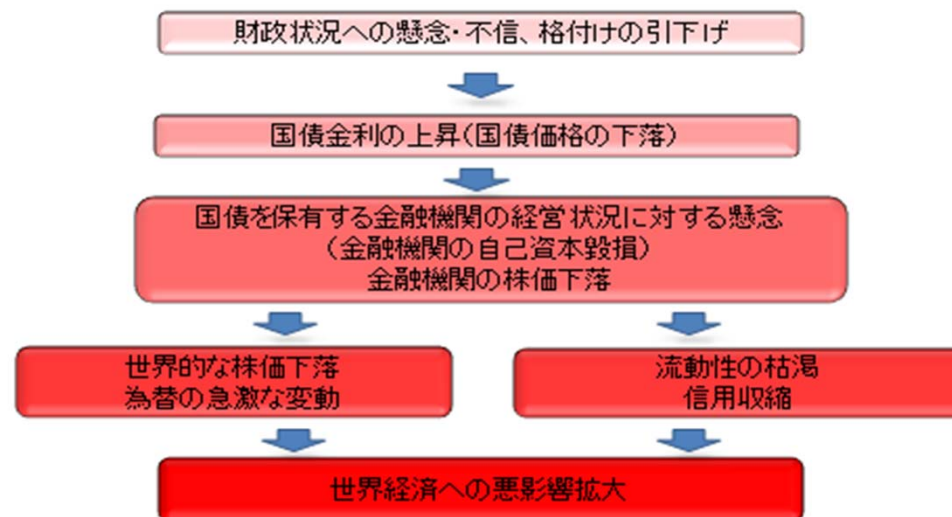
財政状況が悪化した欧州諸国では、国内外に保有される国債が信用を失い、政府が借入れを継続できなくなる事態（財政危機）が発生。年金・医療の大幅な給付カットなど、厳しい措置が行われている。

	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)	<ul style="list-style-type: none"> 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】	<ul style="list-style-type: none"> 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】	<ul style="list-style-type: none"> 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

一国の財政危機は、格下げ等を通じてその国の国債金利の上昇を招き、その国債を保有する金融機関の経営状況に懸念が生じる。その結果、株価下落、為替の急激な変動、流動性の枯渇や信用収縮が発生し、このような動きが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となる。



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、以下の4点を検討する必要。

① 経済が成長すればどの程度税収が増えるのか

1%の名目経済成長に対し、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るが、2000年度から2009年度までの毎年の単純平均を取り弾性値を4とする主張は学術的に信頼できないもの。先行研究や内閣府の研究会では、従来考えられていた数値(1.1)と大きな差はないとの結論。

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。一定期間のトレンドで見た場合、名目経済成長率と一般政府の歳出規模については、両者の関係を示す弾性値は約0.8程度。

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

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、財政収支は改善するが、我が国の場合、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。

④ 経済成長以外の要因による歳出の増加は怎么样了のか

世界で最も急速に高齢化が進む我が国では、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、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る。

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
- (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
- (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。

財政の健全化の実現に向けて

- 我が国は、一般会計歳出の約半分を国債で調達していることに加え、税収の2倍を上回る規模の国債償還を実施。
- こうした資金調達構造は、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。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、リスクが仮に顕在化すれば、国民生活や経済に極めて重大な影響が及ぶ。

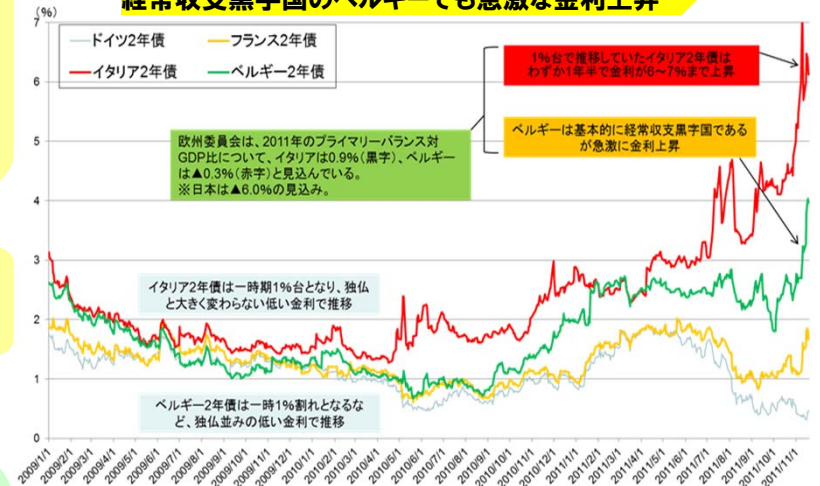


- 国債金利が低位安定し、国債消化が順調な今のうちに、社会保障・税一体改革の着実な実施などを通じ、財政健全化の取組を具体的に実行に移していく必要。

具体的には、以下の方針で財政健全化策を実現すべき。

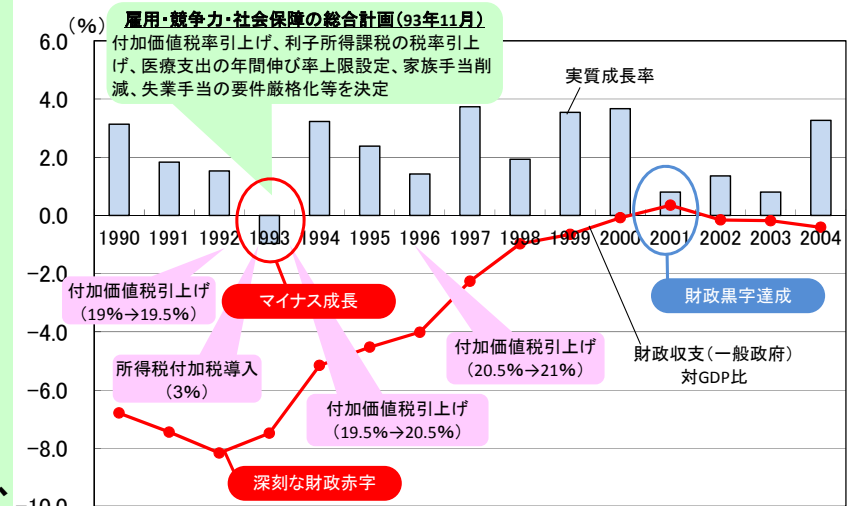
- 社会保障・税一体改革成案に基づき、2010年代半ばまでに段階的に消費税率(国・地方)を10%まで引き上げることで、財政運営戦略に定められた2015年度段階での財政健全化目標の達成を図る。
- 我が国財政に対する市場の信認を確保する観点から、財政健全化を計画的かつ着実に進める姿勢を示すことが望ましく、2015年度に向け、毎年、同様のペースで基礎的財政収支の改善が図られるよう、財政健全化を進めることが重要。2015年度の財政健全化目標の達成は、財政健全化に向けての一里塚であり、2020年度の財政健全化目標等の達成に向け、さらに不断の取組が必要。
- 経済との関係を意識し過ぎるあまり財政健全化の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。
- 財政の健全化は、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。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。

欧州では、金利が低位安定していたイタリアや経常収支黒字国のベルギーでも急激な金利上昇



(注)平成23年11月22日 衆議院財務金融委員会 中空麻奈参考人 提出資料より作成

1990年代ベルギーの財政健全化



(出典)OECD"National Accounts", Prices and Purchasing Power Parities*

ベルギーでは、1993年に、実質成長率がマイナスの中、付加価値税増税や社会保障の効率化等を決定し実行。その後も財政健全化の取組を続け、2001年度に財政黒字を達成。

社会保障分野について

毎年1兆円に上る社会保障関係費の歳出増

OECD加盟国平均に迫る社会保障支出の水準

20年間増加していない国民負担率

給付と負担のアンバランス拡大、負担先送りによる世代間不公平、社会保障制度の持続可能性への懸念

○ 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る。

○ 社会保障・税一体改革成案で示された1.2兆円の重点化・効率化策は、現在の社会保障制度の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。

○ 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。

医療

- 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。
- 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、先発品の薬価引下げを実施すべき。

介護

- 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。
- 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。
- また、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。
- サービスを提供する事業者は、自らの内部留保の活用を行うべき。

年金

- 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、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。
- 給付面では、若年層による年金制度への信頼を確保するためにも、平成24年度予算から特例水準の解消に早急に着手した上で、賃金・物価が下落する場合、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問題の改善を検討していく必要。

地方税財政について

現状及び課題

国と地方の税財源配分は、交付税法定率分などで国と地方の役割分担に応じた地方への手厚い配分が実現。
地方の財源不足の補てんのための法定率分を超えた交付税の各種加算等一般会計の負担は、地方が財源不足に陥った平成6年度以降で70兆円を超える。国の財政悪化を代償にした地方財政への配慮によって、国と地方の財政事情は一層不均衡に。



国の財政と地方の財政は相互に密接に関連しており、公財政を全体として持続可能にするためには国と地方のバランスに配慮した財政運営が不可欠。

地方税財政改革の方向性

地方交付税については、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。複雑な交付税算定で配分の予測可能性が低いことも相まって、各地方団体が総額の増額を国に求めがち。



地方財政計画にも影響。特に、ここ数年は、政策的な歳出特別枠の積増しや別枠加算により、交付税総額の決定方法が不透明化。



地方交付税による財源保障に偏った現状を改めるため、地方交付税は量的拡大路線から決別し、財源保障機能を縮小・限定した上で、財政調整機能に重点化・特化すべき。

歳出特別枠や別枠加算を解消し、交付税総額の決定ルールの透明化を図るとともに、地方財政計画の合理化・適正化を徹底して進め、一般会計からの各種加算等を縮減・廃止する必要。

あわせて各地方団体における地方税の充実を図る必要。

- こうした地方税財政改革により国の財政も健全化(社会保障・税一体改革も、国の財政健全化目標と整合的に取り組む必要)。
- 改革に当たっては、地方税収の偏在性に留意する必要。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い、地方団体間の財政調整のコストを可視化すること(「財政調整目的税」)も将来の選択肢。

(参考)11月21日 提言型政策仕分け「地域主権型の地方税財政のあり方」提言

- ① 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。
- ② 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。また、国の付加税からの分離を検討すべき。
- ③ 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・透明化等の見直しを進めるべき。さらに、国が関与しない財政調整の仕組みを検討すべき。