

財政制度等審議会財政制度分科会
歳出合理化部会・財政構造改革部会合同部会資料

平成18年3月27日

起草検討委員提出資料

はじめに

財政制度等審議会財政制度分科会においては、本年2月より、「歳出・歳入一体改革」に関する様々な課題についての議論を開始しているが、財務大臣からは、本年の審議に先立ち、今後の財政の姿についての中期的な展望等についての検討要請があった。

その後、財務大臣から、経済財政諮問会議における議論を踏まえ、人件費改革、政府資産・債務改革、あるいは特別会計改革といった改革の成果を織り込んだ上で、歳出削減のみで財政健全化を実現する場合、どのようなことを行う必要があり、国民生活にどのような影響が生じるかについての検討要請が別途行われたところである。

今般、これらの要請を踏まえ、今後の議論の素材として、様々な改革の効果を試算に反映した上で、我が国財政の中長期的な展望等に係る試算を行うとともに、その結果を踏まえた今後の検討の方向性及び歳出削減のみで財政収支の改善を図ることとした場合の仮定計算等を取りまとめた。

政府においては、本年6月を目途に、「歳出・歳入一体改革」について、「選択肢」及び「改革工程」を明らかにすることとされており、本試算が、将来に向けてどのように持続可能な制度を確立するかについての国民的な議論の一つの素材として用いられることを期待したい。

本資料の構成は、以下の通りである。

I 国の一般会計に係る長期試算

1. 試算結果
2. 試算結果を踏まえた今後の検討の方向性

II 歳出削減のみでの対応についての仮定計算

III まとめ

I 国の一般会計に係る長期試算

1. 試算結果

- 本試算においては、2006(平成 18)年度予算を踏まえ、これまでに方針が決定されている改革による財政健全化への貢献効果を織り込んだ上で、一定の前提を置いて機械的に試算した2010年代初頭(2011年度)、2015年度及び2025年度の国の一般会計の姿を示している。
- 本試算は、財政制度等審議会財政制度分科会における審議の参考として提出するものであり、試算の前提や結果は幅を持って理解されるべきものである。

○ 経済前提

- 経済財政諮問会議に民間議員から提出された試算において、名目経済成長率が2%、3%、4%、名目長期金利が3%、4%、5%程度(いずれも2011年度)との複数の経済前提が設けられており、本試算においても、これらの複数の前提を用いることとする。

○ 歳出・歳入の前提

(1) 歳出

① 社会保障

- 2006年度予算をベースとして、「社会保障の給付と負担の見通し」(2004年5月厚生労働省)の伸び率を踏まえて推計(名目経済成長率についての前提の相違を調整)。
- 医療については、2006年度の診療報酬改定及び今般の医療制度改革に伴う
(ア)公的保険給付の内容・範囲の見直し
(イ)生活習慣病対策や長期入院の是正等の中長期的な医療費適正化方策等による歳出削減効果を織込み。
- 介護については、2006年度介護報酬改定の効果を織込み。
- 基礎年金国庫負担割合については、2009年度に2分の1に引上げ。

② その他一般歳出

- 名目経済成長率で延伸。
- 人件費については、公務員総人件費改革の効果を織込み。

③ 地方交付税等

- 名目経済成長率等の経済指標や弾性値(地方税:1.0、地方交付税法定率分:1.2)等を用い、

地方の歳出・歳入の姿を試算。

- 人件費については、公務員総人件費改革の効果を織込み。
- 交付税特会の借入金の元本償還については、2007(平成 19)年度以降の実施を前提として試算。

④国債費

- 政府資産・債務改革、特別会計改革等による普通国債残高の縮減に伴う、債務償還費(定率繰入)及び利払費の縮減効果を反映。

(2)歳入

①税収

- 毎年度、前年度税収を基に名目経済成長率×弾性値(1.1)を用いて推計(税制改正等の影響を調整)。
- 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、平成 16 年年金改正法附則において「所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で」実施することとされており、財源所要額を 2009 年度以降税収に加算。

②その他収入

- 2006 年度予算(単年度要因を除く。)を名目経済成長率で延伸。
- その上に、政府資産・債務改革、特別会計改革による税外収入の増加を反映。

【参考】試算において今後の財政健全化への貢献効果を織り込んでいる主な改革の内容

(1) 郵政民営化

郵政民営化に伴い、①民営化会社からの法人税収等、②日本郵政株式会社の株式売却による国債残高の圧縮や後年度の国債費の縮減等、が見込まれる。

(2) 歳出改革

① 社会保障制度改革

社会保障については、上述の「歳出・歳入の前提」で示されているこれまでの制度改革による効果が見込まれる。

② 公務員総人件費改革

昨年末の「総人件費改革の実行計画」において、2006年度から2010年度までの5年間の取組として、給与構造改革の着実な実施を含む給与制度改革や国家公務員定員の5%の純減目標等が定められており、国家公務員人件費に対する効果(年▲1%強程度(注))が見込まれる。

(注) 国家公務員人件費に対する効果の内訳

(i) 国家公務員数を2010年度までの5年間に5%純減し、5%の人件費削減効果を反映。

(ii) 一人当たり人件費は、名目経済成長率で延伸した上で、2010年度までの間、毎年度、給与構造改革の削減効果を反映(5年間で800億円程度の削減効果)。

(3) 政府資産・債務改革

現下の厳しい財政状況に鑑みれば、国の資産の売却・縮減により、財政健全化に少しでも寄与することが重要である。

政府資産・債務改革において、売却・縮減の対象となる国の資産については、例えば、財政融資資金貸付金のように見合いの負債(財投債等)が減少するだけで普通国債圧縮等の財源とならない資産、一般庁舎・宿舍(証券化売却・リースバック)のように後年度負担が生じるため、実質的な財源とならない資産があり、財源となる資産とならない資産を峻別する必要がある。

財源となる資産については、歳出・歳入一体改革との関連から、財政再建への効果を具体化すべく、その売却収入の目安を示す。財源となる資産の売却収入の目安は、今後10年間で約11.5兆円。この中には、国有財産の売却収入や、郵政公社、道路公団等の民営化による効果が織り込まれている。

政府資産・債務改革における資産(ストック)の売却による一時的な財源は、原則として、国債残高(ストック)の縮減に活用される。これにより、後年度の国債費が縮減される効果が見込まれる。

歳入面(フロー)では、未利用国有地、一般庁舎・宿舍等の売却促進等による税外収入の増加が見込まれる。

(4) 特別会計改革

特別会計については、その数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすいなどの指摘を踏まえ、国民への説明責任を十分に果たすことや財政健全化に貢献するとの観点から見直しを行い、特別会計の数を現行の2分の1から3分の1まで減少させるとともに、特別会計を通じた事務及び事業の合理化・効率化を行い、今後5年間に於いて合計 20 兆円程度の財政健全化への貢献を目指すこととしている(「行政改革の重要方針」)。

2006 年度予算においては 13.8 兆円を措置し、うち一般会計への繰入れとして 1.8 兆円を計上しているほか、財政融資資金特別会計の国債整理基金特別会計への繰入れにより国債残高を縮減(▲12 兆円)。これにより、後年度の国債費の縮減効果が見込まれる。

2007 年度以降についても、特別会計の歳出を徹底して見直すとともに、特別会計の積立金・剰余金について、できる限り財政健全化に資するよう活用することにより、国債残高の縮減、税外収入の増加が見込まれる。

○ 試算結果

- 複数の名目経済成長率・名目長期金利を前提とした、基礎的財政収支(プライマリー・バランス(PB))と国債残高の対GDP比の試算結果は、【資料1】の通りである。
- 将来の財政の姿を試算し、財政健全化の手段を分析する際に、歳出・歳入をどのように見通すかについては、各経費や税目に応じて物価や賃金の動向等を踏まえた前提を設けるなど、様々な考え方があり得るところであるが、中長期の分析を行う際には、諸外国においても、試算時点から名目経済成長率に応じて歳出・歳入を伸ばしたベースライン(新たな収支改善努力を行わない姿)から、歳出削減及び増収措置による収支改善幅等を対GDP比で測る手法が採られている(注)。
- 今回の試算においても、このような考え方を踏まえ、歳出については名目経済成長率に応じた伸び率を基本とし、また歳入については名目経済成長率に一定の弾性値をかけて延伸している。
- このような前提の下では、歳出(国債費を除く)・歳入がいずれも名目経済成長率と連動することから、名目経済成長率の前提の置き方の違いによって、PBの対GDP比に大きな違いは生じないこととなる。また、PBを計算する際の歳出には国債費が含まれないため、名目長期金利の前提の置き方の違いによっても、PBの対GDP比に大きな違いは生じないとの結果となっている(【資料1】左図)。
- 他方、名目経済成長率がどのような水準であるかに関わらず、名目長期金利が名目経済成長率を上回る幅が大きくなるほど、利払費及び国債発行額は対GDP比でみて増加するため、国債残高対GDP比は大きくなるとの結果となっている(【資料1】右図)。この結果をグラフで示したのが【資料2】である。
- これらの試算結果のうち、名目経済成長率3%、名目長期金利4%のケースにおける一般会計の姿を示したものが【資料3】、名目経済成長率4%、名目長期金利4%のケースにおける結果を示したものが【資料4】である。
- 試算結果を見ると、これまでの様々な改革による財政健全化への貢献の効果を反映したとしても、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や利払費の増加等により、一般会計の収支は

悪化を続け、国債残高(実額及び対GDP比)は増加し、発散する姿となっている。

(注)このような分析の代表的な例として、Alesina & Perotti, “*Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effect*” (1996)、European Commission, “*Public Finance in EMU 2003*”(2003)等がある。なお、本年1月の内閣府「構造改革と経済財政の中期展望－2005年度改定」参考試算においても同様の手法が採られている。

2. 試算結果を踏まえた今後の検討の方向性

- 政府においては、まずは 2010 年代初頭の国・地方を合わせたPBの均衡が目指されており、財政健全化に向けて、これを確実に実現することが必要である。
- また、将来の財政の姿を展望する際には、持続可能な財政の実現にコミットすることによって、中長期的に財政運営の信認を維持することが重要である。
- 具体的には、2010 年代の半ばにおいて、いわゆる「団塊の世代」が基礎年金の受給者となる年齢を迎えるとともに、医療や介護等の社会保障サービスへの需要が急増すると見込まれ、貯蓄率の更なる低下が予想される中で、安定的な経済財政運営により信認を維持するためには、公債残高を対GDP比で見ても安定的に低下させていくべきであり、そのために一定のPB黒字幅を確保する必要がある。
- その際、国・地方それぞれの現在の財政状況等を踏まえつつ、国・地方が、それぞれ果たすべき責任の範囲を明確化するとともに、バランスをとりながら財政健全化を推進しなければならない。そのため、国・地方を合わせた財政健全化目標のみではなく、国において、国債残高対GDP比の安定的な引下げのための財政健全化に向けた目標を明確化することを検討すべきである。
- 公債残高対GDP比をそのままの水準で維持するためには、利払費が対GDP比で増加する場合、それに見合ったPB黒字幅を確保することが必要となる。必要なPB黒字幅の大きさは、例えば公債残高対GDP比が 100%である場合には、金利と名目経済成長率との開差に応じて、以下の通りとなる。

〔金利と成長率の関係〕

金利＝成長率

金利＝成長率＋1%

金利＝成長率＋2%

〔必要なPB黒字幅(対GDP比)〕

0.0%

1.0%

2.0%

- 2010 年代初頭のPB均衡後、国においてどの程度のPB黒字幅を確保することが必要となるかは、金利と成長率の関係についての見方如何と、国債残高対GDP比をどうするかによって異なることとなる。

- 金利と成長率の関係については、金融市場の自由化が始まった 1980 年代以降の平均でみて、金利が成長率を概ね 1%程度上回っていることも踏まえ、財政の中期的な展望を行うに当たっては、堅実な経済の見通しを前提とすべきである。

(参考)日本の長期金利と名目経済成長率の差(長期金利—名目経済成長率)

1980-2004 年平均:1.0% 1990-2004 年平均:1.5% 2000-2004 年平均:1.3%

(内閣府「国民経済計算」、IMF “International Financial Statistics” より計算)

- 金利と成長率について、具体的にどのような前提をとるべきかについては、今後、検討を要するものと考えられるが、2010 年代半ばにおいて、

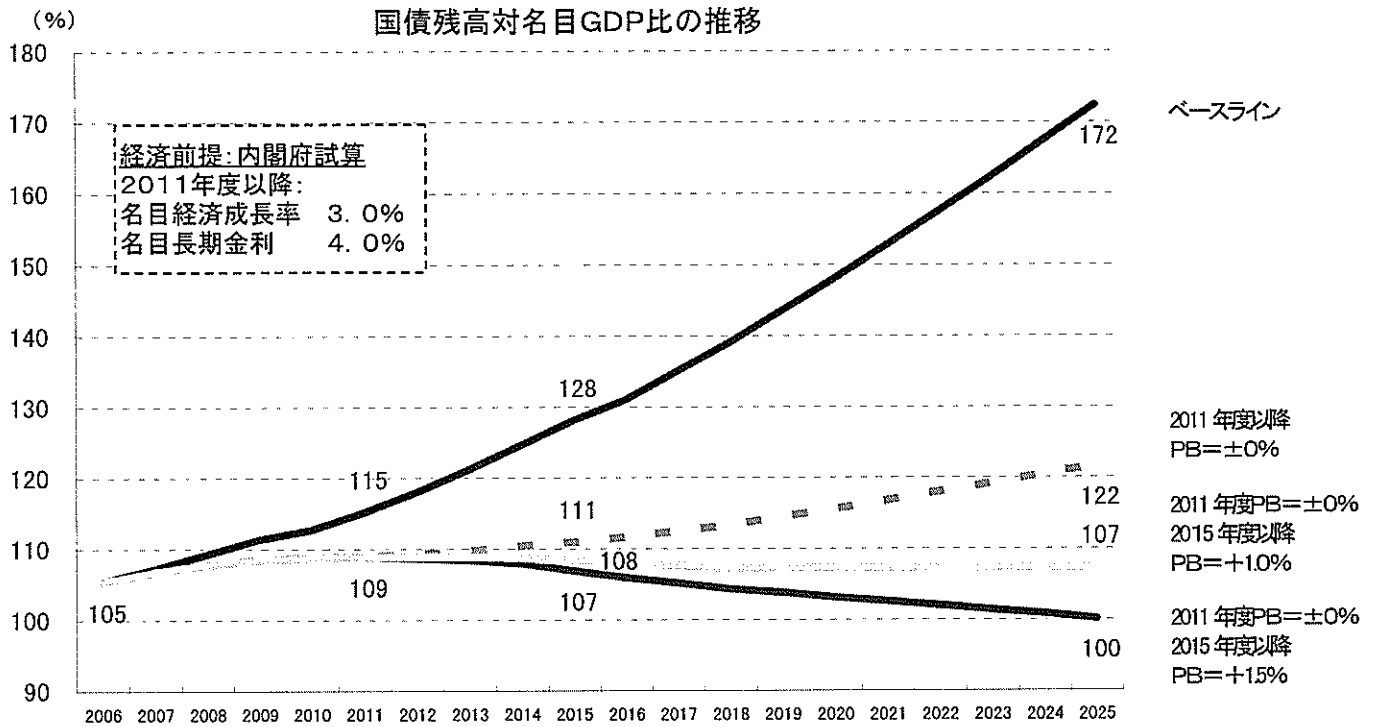
- ・ 金利が成長率を 1.0%程度上回ることを見込んだ上で、単にそのままの水準で国債残高対GDP比を維持するだけではなく、これを安定的に引き下げる
- ・ 金利が成長率を 1.5%程度上回る(概ね 1990 年代以降の平均)場合であっても、国債残高対GDP比を発散させないでそのままの水準で維持する

ためには、国債残高対GDP比が 100%程度である場合、少なくとも対GDP比+1.5%程度のPB黒字幅が必要であると考えられる。但し、この場合にも、国の財政収支は赤字であり、国債残高は、実額で見ても増加し続けることに留意する必要がある。

- これまで述べたことを、グラフで示すと以下のようなになる。

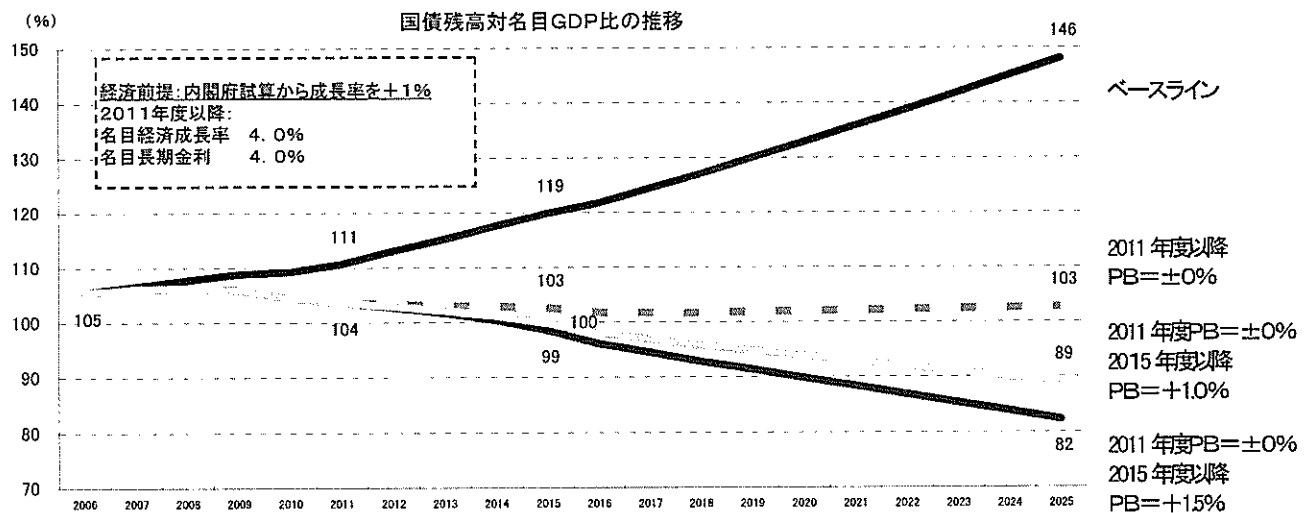
名目経済成長率3%、名目長期金利4%のケースについて、

- ・ 自然体の財政運営のままでは、国債残高対GDP比は大きく増加する。
- ・ 2011 年度以降、PBの均衡(対GDP比0%)を維持したとしても、国債残高対GDP比は増加を続け、発散する。
- ・ 2015 年度以降、PBを対GDP比+1%の黒字で維持した場合には、国債残高対GDP比はほぼ横ばいで推移する。
- ・ 2015 年度以降、PBを対GDP比+1.5%の黒字で維持した場合には、国債残高対GDP比は安定的に低下していく。



(参考)

財政健全化を考える際に、金利と成長率の関係については、堅実な前提に基づいて将来を展望すべきであるが、仮に対GDP比+1.5%程度のPB黒字幅を確保しつつ、金利と成長率との開差が実際には想定よりも小さなものとなれば、国債残高対GDP比の縮減が、より速やかに進むこととなる。



Ⅱ 歳出削減のみでの対応についての仮定計算

○ 以下では、国の一般会計において、PBを 2011 年度に均衡させ、2015 年度に対GDP比＋1.5%程度のPB黒字を実現する場合を想定し、そのために必要な収支改善を全て歳出削減のみで対応すると仮定した計算を行う。その際、名目経済成長率3%、名目長期金利4%との前提を用いた試算結果に基づいて分析を行うこととする。

○ 仮定計算の結果は、以下の通りである(以下の仮定計算では、便宜上、経費毎の優先度に応じたメリハリある削減を前提とせず、同じ削減率で一律に歳出を削減した場合の姿を示している(注))。

(注)但し、財源を確保して行う基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ分については、仮定計算上、一律の削減対象とはしていない。

○ なお、以下のいずれの仮定計算においても、2011年度・2015年度については、歳出額を各年度の対名目GDP比で把握した上で、2006年度の名目GDPで評価し直し、2006年度予算と同じ土台で考えればどのような姿となるかを示している。

(注)以下の仮定計算において、2015年度の時点で、金利と成長率に差がないとの前提の下、国債残高対GDPが横ばいで推移する姿を想定する場合には、2015年度における必要な歳出削減額の大きさは、対GDP比で考えれば 2011年度の仮定計算結果と概ね同程度となる。

1. 仮定計算① : 【資料5】

(1) 歳出の前提

- 全ての経費(国債費を除く)を、同じ削減率で一律に削減すると仮定。

(2) 各経費の姿(国民生活への影響等)

- この場合、全ての経費について 2011年度で2割程度、2015年度で3割程度の歳出削減が必要な姿となっている。
- このうち、例えば歳出の最大費目である社会保障関係費について機械的に試算すると、高齢化等に伴う自然増が見込まれる中で、例えば、各制度について以下のような変更を

全て行う必要がある。

- 医療に係る自己負担:2011 年度に約 2 倍、2015 年度に約 2.5 倍に引上げ
(現行:若人 3 割等、老人 1 割等。自己負担限度額を加味し平均で約 16%)
- 介護に係る自己負担:2011 年度に約 2.5 倍、2015 年度に約 4 倍に引上げ
(現行:1 割等)
- 基礎年金支給開始年齢:2011 年度に 4 歳程度、2015 年度に 6 歳程度引上げ
(現行:65 歳支給開始)
- 児童の保育:2011 年度に約 20 万人、2015 年度に約 36 万人の取止め
(現行:2006 年度予算において、民間保育所分として約 111 万人を措置)
- 児童手当の支給対象年齢:2011 年度に小学校 4 年生以下、2015 年度に小学校 3 年生以下に引下げ(現行:2006 年度より小学校 6 年生以下に拡充)

2. 仮定計算② : 【資料6】

(1) 歳出の前提

- 社会保障、地方交付税等及び人件費については一定の歳出削減を仮定し、残りをその他の経費の削減により対応。
- 社会保障については、給付と負担のバランスを確保しながら、その水準の選択肢について、今後国民的な議論を行っていくことが強く求められており、また、地方交付税等については地方の歳出・歳入の姿を、人件費については国・地方で推進される改革の姿を踏まえながら、試算を行っていく必要があることから、一定の歳出削減を仮定することとした。

(歳出削減の仮定)

① 社会保障

○ 社会保障については、一つの仮定として、社会保障給付に係る国庫負担(財源を確保して行う基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ分を除く)を名目経済成長率並みに抑制することとし、機械的に試算。

② 地方交付税等

○ 地方歳出について、以下の仮定の下、機械的に試算。

- ・ 給与関係費については、2011 年度から 2015 年度までの 5 年間について、2006 年度から 2010 年度までの 5 年間と同程度の削減(年▲1%強程度)を更に行うと仮置きし、機械的に試算。
- ・ 給与関係費以外の地方一般歳出については、これまでの 5 年間(2002 年度～2006 年度)における平均名目削減率(▲2.5%)に、同期間の平均名目経済成長率(+0.9%)を加味した実質的削減努力(▲3.4%)を継続すると仮定。

○以上の地方歳出を踏まえて、2006 年度において地方のPBが、対GDP比 0.5%程度(普通会計ベース)の黒字であることを踏まえ、2011 年度においても同程度の黒字を確保することとし、更にその後の努力により 2015 年度においては 1%程度の黒字を確保するような地方の歳出・歳入の姿を想定した上で、所要の地方交付税を交付することを仮定。

③ 総人件費

2011 年度から 2015 年度までの 5 年間について、2006 年度から 2010 年度までの 5 年間と同程度の削減(年▲1%強程度)を更に行うと仮置きし、機械的に試算。

- ・ この場合、国債費、社会保障、地方交付税等及び人件費を除くその他の経費を 2011 年度で 4 割程度、2015 年度で 7 割程度という大幅な歳出削減が必要な姿となっている。

(2)各経費の姿(国民生活への影響等)

① 社会保障

高齢化等に伴う自然増が見込まれる中であって、上記の水準まで抑制を図るためには、以下のような対応が必要。

(i) 全ての経費を一律に削減することを仮定して機械的に試算すると、例えば、下記のような制度変更を全て行う必要がある。

- ・ 医療に係る自己負担： 2011 年度に約 1.3 倍、2015 年度に約 1.6 倍に引上げ
- ・ 介護に係る自己負担： 2011 年度に約 1.5 倍、2015 年度に約 2 倍に引上げ
- ・ 基礎年金支給開始年齢： 2011 年度に 1 歳程度、2015 年度に 2 歳程度引上げ
- ・ 児童の保育： 2011 年度に約 7 万人、2015 年度に約 14 万人の取止め
- ・ 児童手当の支給対象年齢： 2011 年度に小学校 5 年生以下に引下げ(2015 年度も同様)

(ii) 特定の個別経費の削減により実現することを仮定して機械的に試算すると、例えば、下記のような制度変更を行う必要がある。

- ・ 医療のみを削減： 自己負担を 2011 年度に約 2 倍、2015 年度に約 3 倍に引上げ。
- ・ 介護のみを削減： 自己負担を 2011 年度に約 7.5 倍に引上げ、2015 年度は国庫負担を全額廃止しても削減額は足りない。
- ・ 年金のみを削減： 支給開始年齢を 2011 年度に 4 歳程度、2015 年度に 8 歳程度引上げ。

② 地方財政

- ・ 2006 年度地方財政計画で 83.2 兆円である地方歳出総額(2006 年度名目GDPベース)は、2011 年度には 76.2 兆円、2015 年度には 72.4 兆円となる。

- ・ 2006 年度予算で 15.9 兆円である地方に配分される地方交付税(地方財政計画ベースの地方交付税)等の額(2006 年度名目GDPベース)は、2011 年度には 10.5 兆円、2015 年度には 9.5 兆円となる。
- ・ なお、この場合、2006 年度予算で 14.6 兆円である一般会計ベースの地方交付税等の額(2006 年度名目GDPベース)は、2011 年度には 14.5 兆円、2015 年度には 12.5 兆円となり、ともに現行の地方交付税の法定率で算出した額を下回る事となる。

【参考】歳入増のみで対応した場合について

- 財源を確保して行うこととなっている基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げの財源所要額に加え、上記の仮定計算において必要とされる収支改善の額について、仮に歳入増のみで対応することとすると、それぞれ 2011 年度は 27%程度、2015 年度は 45%程度、税収等の増加が必要となる。
- 増収に必要とされる額を仮に消費税率で換算すると、2011 年度は 6%程度、2015 年度は 11%程度の税率引上げに相当する。

(注1) 消費税率の換算に当たっては、消費税率引上げに伴い各経費への転嫁や物価上昇に伴う給付費の増等を勘案した純税収ベース(2006 年度:消費税率1%当たり 2.2 兆円)を用いるとともに、現在の国・地方の消費税収の配分割合を捨象し、税収増をすべて国に配分すると仮置きして機械的に試算。

(注2) 上記と異なり、仮に現在の国・地方の配分割合(56:44)を用いて試算すると、2011 年度は 10%程度、2015 年度は 17%程度の税率引上げに相当する。

Ⅲ まとめ

- 我が国財政は、これまでの歳出改革等により一定の改善は見られるものの、国の一般会計については依然として公債依存度が4割近い水準にあり、国・地方の債務残高が対GDP 150%を超えて主要先進国中最悪の水準にあるなど、極めて厳しい状況にある。今後、高齢化の進展等により社会保障関係費の一層の増大が見込まれること等を考えれば、将来世代に負担を先送りしない持続可能な財政構造の構築は待ったなしの課題である。
- しかしながら、上記の試算結果等から、仮に歳出削減のみにより財政健全化を行う場合には、大幅な歳出削減が必要であることが示されている。
- 例えば、全経費を一律に削減する仮定計算①の場合には、社会保障の分野において給付の国庫負担の大幅な縮減が必要となり、それに伴い、例えば自己負担の大幅な増加等を伴う制度全般にわたる変更が求められることとなる。また、社会保障等の分野において一定の歳出削減を仮置きする仮定計算②の場合には、社会保障の分野における一定の国民生活への影響に加え、他の分野においても、例えば国の発展基盤ともなる政府研究開発投資の対GDP比の急速な低下等の事態をもたらす。このように大幅な歳出削減を行うことは、国民生活や国家の機能等に大きな影響を及ぼすものと考えられる。
- このことは、我が国財政の健全化に向けて、国家の果たすべき役割や国民が必要とする行政サービスの水準等を勘案しながら、歳出・歳入両面から改革を行う必要があることを改めて示している。
- その際、歳出について、徹底した合理化を行い、国民の負担増を最小限にすることが重要であることは言うまでもなく、当審議会としては、引き続き歳出全般にわたる削減・合理化の方策を検討していくこととしたい。