

財政改革研究会報告(案)

(中間とりまとめ)

平成 17 年 10 月 25 日

自由民主党政務調査会

財政改革研究会

目 次

まえがき

1. 財政の現状

2. 財政悪化の要因

3. 財政の現状がなぜ問題なのか

4. 改革に当って

(1)改革に当って目指すべき「国のかたち」

(2)改革の対象と手法

5. 改革の基本的方向

まえがき

自由民主党政務調査会は、平成 17 年 2 月 28 日、「財政改革研究会」を設置し、これまで 21 回にわたる会合を通じ、現下わが国が直面する最重要課題である財政改革について多角的な検討を行ってきた。同研究会では当初、9 月末に「中間とりまとめ」を行い、来年 3 月末に最終結論を得る予定であったが、先般急遽総選挙が行われたため(8 月 8 日解散、9 月 11 日投票)、作業が遅延し、今般ほぼ 1 ヶ月遅れの「中間とりまとめ」となったものである。

この「中間とりまとめ」は、基本的に中長期的視野に立った財政改革をテーマとするものであり、しかも最終的な結論に至るための中間的なまとめである。しかし、中長期の財政も毎年度のその積み重ねであり、また、「中間とりまとめ」であるとは言え今後の財政改革の基本的な方向は変わらないと見込まれるため、平成 18 年度予算もここに示された考え方に沿ったものとなるべきことは言うまでもない。

ところで、本年 6 月に策定された政府の「基本方針 2005」には、「平成 18 年(2006 年)の半ばを目途に歳出・歳入一体改革の選択肢と工程を明らかにすること」が盛り込まれた。ここに示された政府の課題はまさに当研究会が取り組んでいる課題とほぼ同じものと考えてよい。そして、来年 3 月に最終結論を出すという当研究会のスケジュールは、ここに示された政府のスケジュールと無理なく符合することになる。その結果、この「中間とりまとめ」は、来年半ばに予定される政府・与党一体で取り組むべき財政改革プランの策定に向けての重要なステップと位置づけられるものである。

当研究会は、今後この「中間とりまとめ」を基礎としてさらに議論を深めていくが、党内においてもこの報告を契機として、財政改革についてこれまで以上に具体的でかつ掘り下げた論議が行われることを期待するものである。

1. 財政の現状

わが国の財政は、極めて厳しく、困難な状況にある。平成 17 年度(2005 年度)の国の予算と地方財政計画でみると、国・地方を通じる単年度財政赤字はGDP比 $\Delta 6\%$ 、年度末の長期債務残高は 774 兆円、GDP比 150%を超えており、フロー、ストック両面ともに、現状、先進諸国の中で最悪となっている(資料1)。

欧米諸国においても、戦後種々の要因から財政を悪化させた国があり、債務残高(GDP比)で見れば、かつてイタリアで135%(1998 年末)、ベルギーで144%(1993 年末)に達したことがある。そしてそのような残高水準に達するまでに、イタリアでは1990 年代前半にGDP比 $\Delta 10\%$ 、ベルギーでも同時期にGDP比 $\Delta 8\%$ のフローの単年度赤字を経験している。これらの国とわが国の現状を比較すると、表面的にはわが国の単年度収支はより小幅な赤字であり、債務残高のGDP比はより高いということである。しかし、これらの国では、財政赤字の大半は利払費であり、金利の低下に伴って財政赤字も縮小させることが可能であった。これに対してわが国においては、金利の低下余地が乏しいうえ、歳出の中で高い比重を占める社会保障関係費が人口の高齢化に伴い増加することから、将来の方向性としては単年度赤字が拡大し、その結果、債務残高も今後ともますます増大する傾向にある。わが国の財政は、最悪の時期にあったイタリアなど以上に深刻な状況にあるとみななければならない。

他方、わが国の過去を振り返ってみると、かつての戦争末期において絶望的な財政状況を経験したことは、だれしもが知っていることである。その最悪期の状況では、単年度の公債依存度が昭和 20 年度の 42%、国債残高が同 19 年度末のGNP比 145%であった。すなわち、今日の財政状況(平成 17 年度公債依存度 42%、国債残高GDP比 105%)は、戦時の最悪期に匹敵する深刻さに直面しつつあるのである。そして戦時財政におけるこの困難は最終的には戦時補償の打ち切りやハイパー・インフレーション

ションによってしか解決されなかったことを考えると、財政の現状の困難さが一層強く認識されるのである。

2. 財政悪化の要因

財政悪化の要因を客観的に把握するためには、いずれかの年度を基準の年度として選定し、その年度の状況と比較するのが適当である。わが国の経済財政がいわゆるバブルの発生と崩壊によって大きな変動を受けたことを考えると、比較のための基準年度としてはバブル発生直前の昭和 60 年度(1985 年度)を採るのが適当であると考える。ただしその場合留意すべきは、この基準年度においても財政が必ずしも健全な状況でなかったことである。財政の改革に当っては、既に基準年度において発生していた問題も含めて改革の対象としなければならない。そのことを前提にした上で、昭和 60 年度(1985 年度)を基準年度とすることとする。

平成 17 年度(2005 年度)の国の一般会計の歳出規模を 20 年前の昭和 60 年度(1985 年度)と比較すると、GDP比ではほぼ同水準(16%)となっている。そして、このような状態は、社会保障関係費(+1.0%)、国債費(+0.5%)、地方交付税等(+0.2%)が増加しているのに対し、この増加をその他の歳出の減少(Δ 1.8%)により相殺することによってもたらされている。他方、歳入面をみると、国の税収は、20 年前と比較すると、GDP比で3%ポイント(12%→9%)もの大幅な減少となっている(資料2)。すなわち総じていえば、歳出面では、社会保障関係費の増加圧力が強く、その抑制が困難であること、また、歳入面では、経済の低迷による税収減に加え、経済対策としての減税がさらなる税収減を招いたことが財政を悪化させている。

次に国の長期債務残高をみる。債務残高の増加は基本的には現在時点でもみられるような単年度財政赤字というフローの赤字でもたらされる。ただしそのほかに、現在の平成 17 年度(2005 年度)にはすでに採られてはいないが、過去一時的な歳出増がある場合には、それも債務残高を押し上げる要因になる点には留意する必要がある。具体的にはバブル崩壊による 1990 年代の不況に対して採られた巨額の公共事

業を中心とする経済対策としての歳出増である。それは平成3年度(1991年度)以降の10年間に建設公債残高が約100兆円増加していることに表われている。

なお、前述のバブル崩壊不況への景気対策としての減税は、平成11年度(1999年度)に実施された所得税の定率減税がその代表である。平成17年度(2005年度)時点では、その影響はまだ単年度収支のフロー面に大部分が残っているが、これによる税収減は、直近の10年間における約200兆円の赤字公債の増加につながっている。

地方の単年度収支の変化は、国と対照的である。平成17年度(2005年度)の地方財政計画でみると、地方税等はGDP比20年前と概ね同水準(7%弱)であるが、他方、歳出規模は一般行政経費を中心にGDP比約1%ポイント増加している(GDP比16%)。この結果、地方交付税等とともに、地方債や交付税特別会計の借入金の増加を招いている(資料4)。

次に地方の長期債務残高をみると、平成17年度(2005年度)末で205兆円、GDP比40%弱である。地方のこの高いレベルの債務残高も、景気の後退に伴う地方税収や交付税原資となる国税収入の低迷に加え、主にバブル崩壊期の経済対策として採られた公共事業の追加や減税の実施によりもたらされた(資料5)。

3. 財政の現状がなぜ問題なのか

財政は巨額な公債発行によって賄われ、その結果巨額の公債残高が積み上がっている。

このような財政が問題であるのは、第一に、こんな状況がいつまでも続くわけがない、いつか大混乱が生じるに違いないという疑念が消えず、社会経済の不安定感が続くことである。当研究会に招かれた専門家は「公債残高の増加には、金融市場が認める限り、理論的な限界はない。しかし実際はGDP比 200%程度が限界ではないか。しかもわが国の場合、今すぐ財政改革を始めたとしても、近い将来必ずこの限界に到達してしまうであろう。」と述べた。わが国の財政は事実上の持続可能性の点で限界スレスレのところ立ち至っているのである。

第二の問題は、現状の財政のもとで世代間の不公平が拡大していることである。財政の公債依存は現在の世代が負うべき負担を将来世代に先送りするものであり、それゆえ公債残高が増加するほど世代間の不公平は増大する。

建設公債で公共事業や施設整備を行う場合は、投資の効果が将来世代に及ぶことから、公平の面からも是認されるべきだという考え方もあるが、将来世代が享受することのできる効果は決して確実なものではない。基本的に、どのような投資を行うかを決定する権利も、やはりその費用を負担する世代がもつべきである。まして社会保障給付のように、現在の世代だけが受益するものの負担を将来世代に委ねることについては、これを不公平でないとする理由は全く見当たらない。

現在のわが国の財政では、公共事業等が減少する中、社会保障関係費が増加しており、これに伴って、建設公債に比し特例公債の比重が増大している。このことは世代間の不公平が公債依存度の高まりという量的な見かけ以上に質的に加速していることを示している。

第三の問題としては、このように巨額な公債残高を抱えた財政は金利の上昇に対して極度の脆弱性を持つことである。金利の上昇は、直接的に利払費の増加により財政を悪化させるが、それに止まらず、民間経済の不振による税収減を介して財政悪化をさらに加速させ、それがさらに一層の金利上昇・財政悪化を招くという「破局のスパイラル」を生み出しかねない。

金利の動向は日本銀行の金融政策に負うところが大きい。わが国経済は最近踊り場を脱し、本格的回復の軌道を進め始めたように見える。そうであれば日本銀行は早晩これまでの量的緩和政策ひいてはゼロ金利政策を転換する必要に迫られよう。その際財政の現状が機動的な金融政策の桎梏となることはないかとの懸念がもたれる。さらに言えば、グローバル化の進んだ今日の国際政治経済の中で、一国がこのようなだれの目にも明らかな経済政策運営上の弱さを持つことがその国にどのような不利益をもたらすか、測り知れないものがあると考えられる。

なお、財政赤字については、貯蓄・投資バランス(I-Sバランス)の見地から、家計部門と企業部門に大幅な貯蓄超過があり、経常収支の黒字(投資)の拡大に限度がある以上、政府部門が大幅な投資超過となってバランスをとる必要から、むしろ止むを得ないこととして是認されるべきとする見解があり得よう。しかしこの点については、すでにその兆候が現れつつあるが、家計部門では、平成19年(2007年)以降団塊の世代の定年退職が大量に予想され、その結果、その貯蓄超過が急速に縮小するものと見込まれている。財政赤字の縮小は、貯蓄・投資バランスのうえで問題を惹き起こすどころではなく、逆にこの面からもそれが強く迫られているのである。

4. 改革に当って

(1) 改革に当って目指すべき「国のかたち」

財政改革を進める場合には、歳出の規模をどのようなレベルとするか、また、歳出の内容(国のサービス)をどのようなものとするか、他方、税金等を国民にどのように負担してもらうかを決めていくこととなる。そして、その決定に当っては、わが国が目指すべき「国のかたち」が明らかになっていることが前提として必要である。

わが国が目指すべき「国のかたち」については、最近行われた総選挙などを通じて国民の間におおよその合意(コンセンサス)が成立していることがみてとれると思われる。次にコンセンサスのポイントを挙げ、財政改革を進める場合の道標としての意味を確認しておくこととする。

(イ)「小さな政府」の実現

今回の総選挙を通じて、小泉内閣の「民でできることは民で」の方針に対する国民の支持は明確になり、「小さな政府」は目指すべき「国のかたち」の基本となった。

平成 17 年度(2005 年度)の政府の大きさを一般政府支出のGDP比(推計値)で見ると、昭和 60 年度(1985 年度)と比較して、5%ポイント程度拡大している(31.8%→37.0%)。この指標で見ても政府の規模の拡大の主因は社会保障に係る支出の増加によるものであり、社会保障以外の支出は、概ね同水準となっている(20.9%→19.5%)(資料6)。

したがって、「小さな政府」の理念のもとでの財政改革は、財政赤字と債務残高の縮減を目的として、歳入面の増収策と歳出面の支出削減額とのバランスを取りつつ進めていくことが求められる。そして後者については、社会保障について人口の高齢化

の進展により拡大が見込まれる支出の増加を極力抑制するとともに、社会保障以外についても引き続き国・地方を通じた歳出改革を徹底することが重要である。

さらに、「小さな政府」の実現のためには、国・地方の歳出改革の徹底に加えて、特別会計や政策金融機関を通じる政府の活動も、国民負担を伴うものを中心にできる限り縮小し、国が行う仕事と国が介在する資金の流れを絞り込んでいくべきである。仕事、おカネ、人を通じた政府の規模の縮小の一環として公務員の人員削減も進め、給与構造の見直しや民間との給与比較を徹底することとあわせて、公務員人件費を削減すべきである。

財政赤字と債務残高の縮減のためには、歳入面の増収策も必要となるが、税と保険料負担等をあわせた国民負担率については、現在の潜在負担率(45%)程度を目安とし、仮にその上昇が避けられない事情が生じた場合にも、わが党の政権公約で掲げた50%以内に止まるように負担増に歯止めをかけるべきである。

(ロ) 社会保障制度の基本の維持

社会保障と「小さな政府」の兼ね合いは常に難しい問題である。しかし、わが国の国民世論に照らしてみると、国民は、社会保障について例えば医療保険を民間に任せなどのいわば「アメリカ化」を望んではいないと思う。わが国は、現在折角実現している国民皆保険・国民皆年金を堅持すべきであると思う。

他方今後、少子高齢化の進展を踏まえると、社会保障のニーズについては急速な膨張が見込まれるが、これをそのまま受容することは財政上不可能である。

今後は社会保障費の全体の伸びを経済成長程度に抑制し、しかも、その中で、少子化対策の観点からも、高齢者向けに偏った制度を見直すこととすべきである。

今後、持続可能な社会保障制度を確立するためには、社会保険方式を堅持しつつ、

給付を真に必要なものに限定するとともに、負担を求める場合の指標については、年齢よりも所得や資産による支払い能力を重視することとすべきである。

(ハ) 地方行財政の合理化

「小さな政府」は、中央・地方政府を通じて共通に求められる課題である。

地方分権も、全国画一の行政が生む非効率や無駄を排除し、国全体のスリム化に資する観点からも引き続き推進されなければならない。

その関連で権限の移譲が平成 12 年(2000 年)「分権一括法」により制度的に実現したにもかかわらず、その後も「自治事務」が国の法律により次々と生み出されるなど実態に変化がみられないのは問題である。

補助金、税源、地方交付税の「三位一体」の改革は、決定された枠組みにしたがって確実に進められなければならない。三つのうち地方交付税の改革については、初年度において地方側から改革の進め方が唐突であるとの批判が提起されたことから、混乱が生じ、実施すべき改革が遅延している。

地方交付税の改革を巡ってこうした事態が生じた背景には、地方財政計画が実態と大きく乖離していたことがあった。また、そのような地方財政計画のもとで、公債費を除く歳出すなわち一般歳出が肥大化していることも大きく影響したものとみられる。

現在地方政府は、地方行政改革に取り組み始めているが、そのうえにさらに、国の財政改革との関連で「小さな政府」の観点からの地方交付税の改革が求められよう。

また、地方自治は、住民と向き合って、受益と負担の関係を明確にしつつ、行政サービスの提供水準を決定していくということが本旨であり、その観点から、それぞれの地方政府は、自らの課税自主権をより積極的に活用していくべきである。

(二) 防災、治安、国防体制の整備

近時地震、洪水等の自然災害の多発、国際的なテロ活動の頻発、近隣アジア地域の軍事情勢の不安定化がみられることから、このような事態に備え、わが国は効率的で練度の高い防災、治安、国防の体制を整備・維持すべきである。防災、治安、国防は、国民の生命財産の安全を守るものであり、最も基本的な国の責務であることを認識しておかなければならない。

(ホ) 国際競争力の向上

わが国は今後とも産業、科学、文化の各面において国際的な競争力を維持、向上させていかなければならない。これを実現するには基本的に民間の活力によるべきであるが、財政・税制面でも根雪化した非効率的な施策を徹底的に排除し、限られた税財政上の資源を真に有効な政策のために活用すべきである。

(2) 改革の対象と手法

(イ) 改革の対象

改革に当っては、国の一般会計だけでなく、特別会計等を含む国の財政全体、さらに地方財政も視野に入れて検討を進めなければならない。国の財政資金の流れをみると、それが実際に民間に支出されるのは、その多くが特別会計や地方財政を通じて行われているという実態があるからである(資料7)。

改革は、単年度の赤字(債務の増加額)を削減し、また、累積した債務残高を縮減することが目的であるので、この目的を確実に実現するために、存在する債務が対象から漏れないようにすることが必要である。

このため一旦、政府保証等を含むあらゆる債務を俎上にのせ、そこから将来の国民負担とならないものを明確にしたうえ、これを除外し、対象を確定するという手順を踏むべきである。ここで将来国民負担とならない債務とは、例えば資金繰りのための政府短期証券のように、返済・償還に当って絶対に新たな国民負担が生じることがないものを指す。このような基本的な考え方とプロセスを踏まえ、改革の対象とすべき債務を示せば資料8のとおりとなる。

特別会計については、これまで所管省庁の裁量に事実上委ねられてきた部分が多く、監視統制が一般会計に比し極めて不十分であった。今後の改革に当っては、特別会計の内容について、聖域なく精査し、一般会計からの繰入れがある場合はその節減を行う一方、それが無い場合も固有の収入や剰余金について一般会計との間での仕切りの見直しを行う。これらにより、一般会計と一体となった改革を進めるべきである。

なお、財投債及び財投預託金の運用対象である財投事業については、従来から多額の不良資産の存在が指摘されてきた。これについては、平成16年度(2004年度)に改めて各機関について財務の健全性の総点検が行われ、住宅金融公庫等問題のあった機関に対しては、平成17年度(2005年度)予算において業務の廃止・縮減を前提とした繰上償還等の手当てがなされた結果、資産面の懸念は完全に解消されている。

(ロ)改革の手法

1990年代欧米諸国及びオセアニアにおいて一斉に財政改革が実行された。それらを参考にしながら、わが国の採るべき財政改革の手法を確認しておく。

(i)マクロ目標

諸外国においては、安定的な経済・財政運営を実現するために、具体的な財政規律の定め方としてさまざまな手法がとられてきた。EUが欧州通貨統合のための財政基準として「単年度赤字GDP比 3%以下、債務残高同 60%以下」を定めたことはよく知られている。米国(クリントン政権)では、目標設定をGDP比で行わず、「5年間かけて財政赤字をネット 4,700 億ドル削減する(これで財政収支は均衡)」と金額で示した。しかも、目標年度だけの姿でなく、期間中の累計により目標年度の目標を達成しなければならないとした。

これらの目標に向けて、中期的な財政赤字の縮減を進めるためには、まず、将来の財政収支の姿(ベースライン)を明らかにすることが必要である。ベースラインは、制度や方針を現状のまま変更しないと仮定した場合の歳出総額や主要項目の支出額、また、歳入の金額についての将来見通しであり、足元ではなく、例えば5年先までの見通しを立てる場合に用いられる。なお、ここで確認しておかなければならないのは、歳入のベースラインには経済見通しを反映する自然増(減)収が必然的に含まれることである。

このようにして設定されたベースラインを前提として、例えば5年間のうちにどのような歳出削減措置や歳入増収措置をとるかを決定することによって、目標に向けて収支改善の成果を具体的に積み上げていくのである。

わが国ではかつて「構造赤字(完全雇用赤字)からの脱却」や「特例公債発行からの脱却」を目指したが、いずれも持続的に実現するに至らなかった(バブル経済の中、平成 2~5 年度(1990~1993 年度)においては特例公債の発行を行っていない)。

小泉内閣のもと「改革と展望 2002」において「2010 年代初頭に国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化」の目標が掲げられた。現在その実現に向けて努力が続けられている。今後の財政改革に当たっても、当面これを目標として維持することとする。

ただし、次に述べるいくつかの点に留意しておくことが必要である。

「プライマリーバランスの黒字化」という目標は、毎年度の負担の将来への「先送りを止める」との意義を有するものであるが、仮にそこに到達しても、かつて掲げた構造赤字からの脱却や特例公債発行からの脱却という目標に比し、ハードルとしてかなり低いものでしかない。それゆえに、これをクリアしても、単年度赤字や債務残高はまだ適正水準には程遠いことを忘れてはならない。

例えば、債務残高GDP比が150%を超えている状況のもとで、プライマリーバランスが均衡していたとしても、仮に金利が経済成長率を1%上回れば、プライマリーバランスがGDP比1.5%(約8兆円)黒字でなければ、債務残高のGDP比を一定に保つことはできないのである。

(注) 我が国においては、過去10年間平均で、名目金利が1.6%程度名目成長率を上回っている。諸外国においても、金利が成長率を上回る傾向が続いている。

したがって、プライマリーバランス均衡はあくまでも財政改革の「入り口」でしかない。債務残高(GDP比)の引下げにつなげるためには、一定のプライマリーバランス黒字(例えばGDP比で2%程度)を確保しなければならないのである。

また、政府の掲げた「2010年代初頭」という目標時期は、団塊の世代の定年から年金支給開始の時期をにらんで設定された。その意味ではこの時期は待ったなしの期限である。しかも、先般の総選挙の結果、国民は従前以上に改革にスピードを求めていることが明らかになった。目標の達成は掲げられた期間を目一杯費やすのではなく、歳出面、歳入面の措置とも経済情勢を勘案しながらも早目早目に段階を追って進めるなどにより、できる限り目標を前倒して実現すべきである。

さらに、中期的な将来目標年度を設定し財政改革を進める場合、収支尻を指標とし、その金額を固定的に考えることには常に危険が伴うことも忘れてはならない。収支のうち確かなのは歳出面だけであり、歳入面は経済情勢によって大きく振れ、場合によ

って改革の枠組み全体を見直さなければならなくなってしまうことすらあり得る。収支尻を指標とする場合は、予め、特に歳入の下振れに備えておく必要がある。

(ii) 歳出ルール

マクロ目標を達成するためにすべての国で重視されているのは歳出面の統制(コントロール)である。そのための手法として主に用いられているのがキャップ(シーリング)の設定と「pay as you go」ルールの二つである。

キャップ(シーリング)は支出額に課される上限であり、当年度に課される場合と2～3年度にわたり課される場合などがある。キャップ(シーリング)は、トップダウン型の手法であり、裁量的支出のコントロールには直接的効果をもつ。しかし実務的には、事後的であれ、キャップに適合するためにボトムアップの削減額の積み上げの作業が必要となる。他方、義務的支出にはキャップ(シーリング)は直ちに有効ではなく、定められたキャップ(シーリング)に適合するように予め制度改正をしなければならず、それが実現して初めて機能したことになる。

一般に財政改革では、裁量的支出を削減するだけではなく、義務的支出を制度改正により削減することを重視すべきだとされる。効果が永続的であり、信頼性をもつためである。

義務的支出を制度改正によりコントロールしようとする場合、もう一つの有効な手法が「pay as you go」のルールである。新規の予算に必要な財源を既存の予算を削減することにより生み出し、全体として支出を一定の範囲内に収めるべきとするルールである。

わが国においては、歳出削減の手法として主にシーリングが用いられ、「pay as you

go」と同じ目的で「scrap & build」のルールが使われてきた。今後の財政改革においても、必要に応じこれらの手法は適切に用いられるべきである。

(iii) 歳入面の措置

諸外国においては、財政収支の改善に向けて、歳出面だけではなく歳入面からの増収措置もとられているが、欧州では、財政改革のマクロ目標の達成に向けて歳出の統制の方が多く用いられたと指摘されている。これは、欧州諸国では国民負担率がすでに十分高く、初めから増税に大きなウェイトをおくことなく目標を達成することを考えざるを得なかったためと思われる。一方米国では、欧州とは異なり、クリントン政権による財政改革では増税が一定の役割を果たしている。

欧州諸国については、財政収支改善後に経済が拡大し、財政改革としても成功と認められるケースでは、収支改善が歳出削減と負担増の組合せで行われており、他方、収支改善後に経済が収縮し、財政改革としても失敗とされるケースでは、負担増にのみ頼っていたとの分析がある。したがって、財政改革では、負担増のみに頼ることなく、むしろ歳出削減にウェイトをおいた収支改善を図ることが重要だと考えられる。

わが国では、租税負担率が主要先進国の中で最も低い水準にはあるが、小泉内閣のもとで「歳出削減なければ増税なし」が基本方針となり、現在この方針にのっとり歳出削減の努力が続けられている。そして小泉内閣発足後平成 17 年度(2005 年度)までに計 10 兆円余りの歳出削減が実現している。

しかし、わが国が直面している財政赤字と債務残高の大きさと方向性を直視するとき、歳入面の措置を余りに遅らせることは必ずしも適当であるとは考えられない。わが国財政への現在から将来に予想される最大の歳出圧力が社会保障費からきてお

り、これを徹底的に合理化するとしても、それだけでその圧力を封じ込めるわけにはいかないと考えられるからである。そうであるとすれば、歳入確保の方策を確立することが今回の財政改革においても不可避の課題であると認識すべきである。

(iv) 経済情勢への弾力的対応

橋本内閣のもとでの財政構造改革法が僅か一年で廃止に追い込まれたことを考えると、財政改革の枠組みの中には経済情勢に弾力的に対応できる仕組みを取り込んでおくことが必要である。欧米諸国の経験に照らしても、このことの重要性が指摘されている。

しかしその前に指摘されるべきは、歳入が簡単にベースラインを割り込むようなことを避けるために、歳入のベースラインの決定に当っては、できるだけ厳しく経済、税収の見通しを立てるべきだということである。歳出の削減幅を小さくしたいなどの思惑から甘い経済、税収の見通しを立てることは厳に避けなければならない。

内閣府は、平成17年(2005年)1月「改革と展望2004年度改定」の付属資料において、一定の歳出削減と歳入増加の措置のみによって2012年度にはプライマリーバランスの黒字化が達成できるとの見通しを示している。しかし、この見通しは、経済成長率、金利、租税弾性値についてかなり楽観的な前提を置いた一つのケースとみられる。このケースが実現しないと断定する必要はないが、財政改革の具体的内容を詰めるに際しては、より保守的な前提に立つケースに基づいて作業を進めた方がよいと考える。

そのうえで歳入がそうした固めのベースラインを割るような事態が生じたときは、予め決めておいた判断基準に基づき、改革の諸措置について弾力的な対応ができるようにしておくべきである。歳出削減スケジュールの一時凍結、歳出の増加補正、歳入面の増収措置の一時的な効力凍結などが改革の枠組みを損うことなく発動できるよ

う弾力的対応の仕組みを予め用意しておくのである。

5. 改革の基本的方向

(1) 社会保障

社会保障関係費は、予算全体の中に大きなシェア(一般歳出の 40%)を占め、しかもわが国の人口構成の高齢化を反映して膨張の圧力が強い。今後とも社会保障制度の合理化に努めるとしても、一定の伸びを必要とすることは否定できない。

財政にはどの費目であれ、受益の拡大と負担の軽減・先送りという歪んだ力が働く傾向が本質的に内在する(「コモン・プール問題(共有地の悲劇)」と呼ばれる)。現在巨額の赤字財政の中で社会保障制度を運営しているのは、まさにこの歪んだ力を許容している姿であるというほかない。社会保障給付を受け取るという受益を現在の世代が受けながら、負担は国債を介して将来世代に先送りしているからである。しかも、前述のとおり、社会保障費の金額そのものや国・地方の予算に占める比重が大きいことを考えると、この問題には今や待ったなしで根本的な対応が求められていると考える。

現在の世代の受益を現在の世代の負担によって賄うとした場合、その負担を例えば今後減少が見込まれる勤労者世代など国民の一部に集中させることは適当でない。現在の世代の受益と現在の世代の負担を確実かつ安定的に対応させるためには、広く国民がその消費の額に応じて公平に負担する税である消費税をもって充てるのが最も合理的であり、最も適当であると考ええる。

したがって、社会保障については、まず給付面において徹底して給付範囲の見直し、世代間の公平性確保、制度間の重複排除等の制度改革やコスト見直しを行うことにより、無駄や不公平や過剰を排した真に必要なものに対象を的確化し、給付の伸び

を合理的な範囲に抑制する。一方、負担面では、社会保険方式と公費負担方式の併用の堅持を前提として、国民全体が互いに支え合う制度に基づく社会保障給付に必要な公費分の財源全体を現在の世代の国民が広く公平に負担するため、消費税のすべてを社会保障目的税化する(資料9)。その場合、地方財政においても、消費税の社会保障目的税化の一環として、地方消費税や消費税の交付税法定率などについて必要な改正を行い、これにより社会保障給付のための公費負担に必要な財源の地方負担分を確保する。

社会保障給付のための公費を消費税で賄うにしても、消費税のいわゆる自然増収の伸びは基本的には経済成長と同じと考えられる。そうであれば、社会保障のいずれの給付であれ、これと大きく離れて膨張することは困難と考えるべきである。その意味で今後特に高い伸びが予想される医療給付については、公的保険給付の範囲や高齢者の自己負担などの見直しに取り組むとともに、医療サービスコストの縮減・合理化を進めていくことが必要である。

(2) 社会保障以外

今後の財政改革においては、一定のプライマリーバランス黒字の確保が目標であるが、この目標の達成の成否は、偏りに社会保障以外の分野の財政収支が所要の幅の黒字を確保できるかどうかにかかっている。すなわち、プライマリーバランスの黒字はすべて社会保障以外の分野の財政収支から生み出さなければならないのである。そして、そのために必要となる財政収支の改善措置としては、国民生活への影響を勘案しつつ、国・地方を通じた歳出削減が主体となり、歳入面の増収策は歳出削減の補完、あるいは税体系上の必要から行われるものに限るべきである(資料9)。

○ 地方財政

地方交付税は国の税収の法定率分によって賄うことが基本であることから、まず、国・地方がそれぞれ赤字国債・赤字地方債で補てんしている地方の財源不足を解消することが必要である。このため、地方公務員給与について地域の民間給与水準の反映、各種手当・福利厚生などの見直しを図るとともに、地方単独事業の透明化・適正化を通じた縮減を図るなどにより、地方財政計画の歳出のスリム化を進めなければならない。

また、限られた交付税財源を、財政力の弱い団体に重点的に配分するなど傾斜的配分を強めることにより、地方交付税の財政調整機能への重点化を図っていく必要がある。

地方交付税の算定の基礎となる地方財政計画は、より高い透明性をもつ枠組みに基づいて示すこととし、国の予算の国会審議に間に合う時期に国会に提出するものとする。

○ その他の歳出

各分野の歳出について、キャップ(シーリング)の設定等や、それらの上限のもとでの義務的支出についての制度改正あるいは裁量的支出についての削減の積上げなど前述の歳出ルールを適用することにより、この分野全体として必要な歳出削減を行うこととする。その場合、前述の「国のかたち」に示された観点を踏まえ、各分野における必要な支出内容を厳格に見極め、削減率には差等を設ける。そのため経費の括り方すなわち予算の項目の立て方について見直しを行う。

○ 特別会計

先般の総選挙に際して与党は、「連立与党重点政策」で財政改革を進めるため「事業の仕分け・見直し」を行うことを掲げた。これは前述の改革の手法の一環として位置づけられるべきであるが、当面特別会計の改革にこの手法を活用することが適当と考えられ、早急にこれに着手すべきである。それとともに、特別会計改革の課題である固有の収入及び剰余金による財政収支や債務残高の縮減への貢献・協力を実現するものとする。

(注)31 の特別会計の歳出総額は 412 兆円、重複計上を除いた純計額は 205 兆円であるが、そこから国債償還、地方交付税交付金、社会保険給付費等を差し引いた歳出額は 17 兆円(平成 17 年度)となり、これを中心に特別会計の改革を行うべきと考える(資料10)。

(3) 今後の検討

我が党は、先般の総選挙に際しての政権公約において、平成 19 年度(2007 年度)を目途に税体系の抜本的改革を実現するとしている。また、政府も「基本方針 2005」で平成 18 年(2006 年)の半ばを目途に歳出・歳入一体改革の選択肢と工程を明らかにするとしている。いうまでもなく、本報告は、これらを念頭に置いて行われてきた当研究会の審議の「中間とりまとめ」である。今後は、政府、自由民主党、与党の各担当機関による作業と連携し、改革の具体的内容について、平成 18 年(2006 年)初めから検討を開始しなければならない。その際には、国民の立場に立った「分り易さ」と「納得」を重視するとの観点から、財政改革の具体的選択肢とそれによって実現される財政の全体像を明確に示していくことが不可欠であると考えらる。

(以上)