

構造改革を迫られる日本の財政

現在日本の財政は巨額の赤字を抱えており、21世紀の高齢社会で対応が困難になる前に抜本的な改革が必要である。政府は財政構造改革を初めとする6つの改革に取り組もうとしているが、これらは相互に関連した問題であり一体的な取組が求められる。

1. 財政の現状

(1) 日本の財政の現状

97年度の国の予算は財政再建元年と銘打たれた。消費税率が5%に引き上げられて、94年度からの特別減税が廃止されたため、国債の発行額は96年度予算よりは減少したものの依然 16.7兆円にものぼる。97年度末の国債残高は254兆円に達し、国債残高の日本の経済活動の規模である名目GDPに対する比率も50%程度にもなると見られている。

都道府県や市町村などの地方自治体の財政も収支が大幅に悪化している。地方の借入金の残高は150兆円にのぼると見られている。OECDの推計では96年の国と都道府県など地方自治体を含めた政府部門の赤字は名目GDP比で7%程度とみられ、先進諸国中で最悪の部類に属している。

(2) 欧米の財政改革

財政赤字は先進諸国に共通する問題である。米国は、国内の貯蓄不足から財政赤字が国際収支の赤字につながるという双子の赤字に悩まされてきた。しかし、好調な経済を背景とした税収の伸びもあって、92年に就任したクリントン大統領のもとで財政赤字の削減が急速に進んでいる。92年度に2,900億ドルだった赤字は、米行政管理予算局(OMB)の見通では97年度は373億ドルに減少するとされている。

図表-1 先進諸国の財政赤字の推移

(名目GDP比:%)

	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年
日本	-2.0	-4.8	-5.1	-6.6	-7.3	-5.8	-4.7
米国	-5.2	-4.4	-3.2	-2.8	-2.5	-2.0	-2.2
ドイツ	-2.8	-3.5	-2.4	-3.6	-3.8	-3.2	-2.7
フランス	-3.8	-5.6	-5.6	-5.0	-4.2	-3.2	-3.0
イタリア	-12.1	-9.7	-9.6	-7.0	-6.7	-3.2	-3.8

(資料)OECD,Economic Outlook 61による

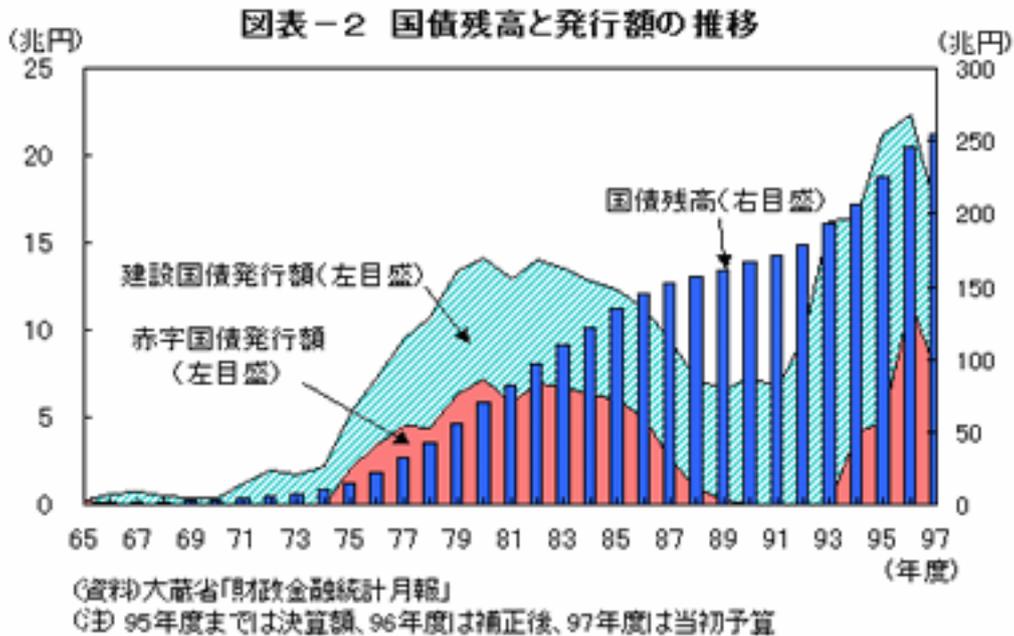
(注) 97、98年はOECDによる予測。日、米は社会保障基金を除く政府

欧州では通貨統合のため、各国の財政、インフレ率など経済状況を収斂させることが求められている。財政赤字については名目 GDP の 3%以内、債務残高の GDP 比 60%以内とされており、各国財政赤字の抑制につながっている。もともと赤字幅が小さかったフランスやドイツでは、目標の達成が危ぶまれているが、大幅な赤字だったイタリアなどでは赤字は顕著に減少している。

2. 財政改革の歴史

(1) 石油危機が財政の転換点

第二次世界大戦直後の日本は、戦争による生産能力の激減による物資の不足や戦時中の大量の国債発行によるインフレと大幅な財政赤字に悩まされていたが、ドッジ・ラインによる緊縮財政で立ち直った。高度成長期は、経済活動の拡大にともなって行政需要も拡大したものの、所得の伸びや企業収益の拡大による税収の増加があり、毎年のように所得税の減税が行えたほどで、財政は概ね健全であったと言えよう。

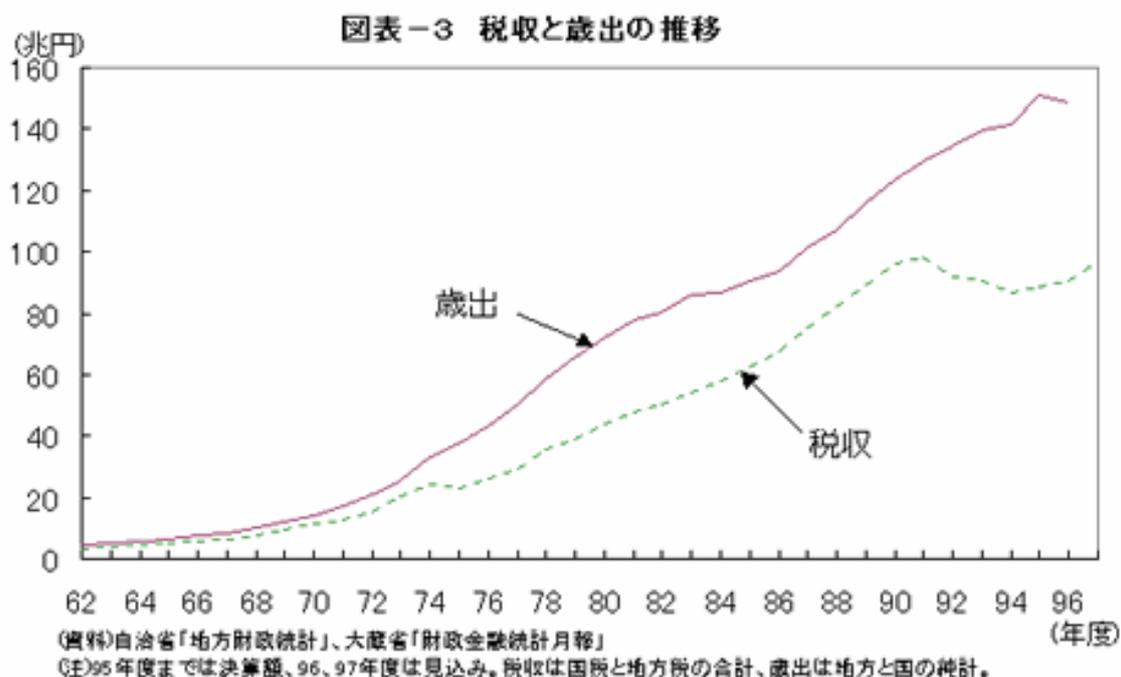


こうした財政状況に大きな変化が生じたのは、第一次石油危機前後である。日本経済は石油価格の急速な上昇によって成長率が低下し、税収の伸びが低下した。一方で福祉元年といわれる 73 年度以後、田中内閣の下で年金の大幅な支給金額の増加が行われたことや高齢化の進展から社会保障費が急速に増加した。このため 75 年度には赤字国債を発行せざるを得な

い状況となるなど、財政収支は大幅に悪化した。

(2) 80年代の行財政改革

79年度には国の一般会計の歳入に占める国債発行額の割合（国債依存度）が34.7%という高率となり、80年代は行財政改革が進められた。83年度から87年度までの一般会計の当初予算の伸びは低いものに抑えられ、財政収支は徐々に改善していった。膨大な赤字を続けていた当時の国鉄の分割民営化が行われたことは、この時期の行財政改革の大きな成果であった。



85年の末にプラザ合意で円が1ドル200円台から100円台に上昇し、円高による不況が起こったが、86年末からはバブル景気がはじまった。地価、株価が上昇するとともに企業収益も大幅に増加したことから、法人税や有価証券取引税を初めとした税収が大幅に伸び、財政赤字は急速に縮小した。さらに、89年度には消費税が導入され、国の一般会計では90年度には目標としていた、赤字国債発行ゼロを達成し、地方財政も全体では黒字化した。

しかし、この時期の財政赤字縮小はバブル景気による税収の増加という要因が大きく、財政構造の改革は不十分であった。このため91年をピークに景気が急速に後退し、地価、株価が下落して、バブル期に膨らんだ税収が大幅に減少すると、財政赤字は再び拡大した。さらに、バブル崩壊による大幅な景気後退を緩和するために、建設国債の発行によって92年8月の総合経済対策を初めとする一連の大規模な景気対策が実施され、94年度には6兆円の所得税・住民税の減税が実施されて税収が減少したこともあって、財政赤字は先進諸国中でも最悪というべき状況となっている。

3. 財政再建の論点

(1) 財政構造改革の法制化

今回の財政構造改革で、政府は97年3月に基本方針となる「財政構造改革五原則」を決定し、6月3日に決定された「財政構造改革の推進方策」では、これを具体化して、社会保障、公共投資、文教、防衛等の主要経費についての支出の縮減の目標を決めた。今後、これらの内容は財政構造改革法として法制化されることになっている

財政構造改革五原則の内容

- ① 財政健全化（財政赤字のGDP比を3%、赤字国債の発行をゼロ）の当面の目標を2003年とする
- ② 3年間の集中改革期間について主要経費の縮減目標を定める
- ③ 98年度予算の一般歳出の伸びをマイナスにする
- ④ 長期計画の大幅な縮減
- ⑤ 国民負担率が50%を超えない財政運営

諸外国をみると米国の包括財政調整法（OBR90、93）では裁量的経費に上限（Cap）が設けられており、フランスの財政5カ年計画法では、目標となる国の財政赤字のGDP比が定められている。日本でも財政構造改革法が定められれば、これらと同様に具体的な財政赤字の抑制効果をもつことが期待できるだろう。

(2) 財政再建目標の評価

80年代の財政再建の目標は「赤字公債からの脱却」であった。今回の財政構造改革五原則は、地方自治体も含めた改革につながる点、会計操作による赤字の粉飾を封じ建設国債発行の歯止めとなるという二点でこれまでのものよりも優れている。

これまでの財政改革が失敗に終わった原因の一つは国の一般会計だけを中心に議論が行われてきたことにある。地方公共団体の財政の規模は最終的な支出の規模で見れば、国の一般会計をはるかに上回る規模であるにもかかわらず、これまでは地方財政の改革には手がつけられなかった。しかし、今回の目標によれば、地方財政の改革の推進力となることが期待できるだろう。

図表-4 国の隠れ借金

交付税特会借入金	4兆0879億円
地方財政対策後年度負担	7兆1498億円
旧国鉄等継承債務	6915億円
政管健保繰入特例	5596億円
政管健保繰上げ債務	1兆4792億円
国民年金特会繰入特例	4454億円
厚生年金繰入特例	1兆9350億円
雇用保険繰入特例	600億円
自賠責特会からの受入	9656億円
国鉄積算事業団長期債務	約28兆円
単純合計	約45兆円

(資料)大蔵省

また、これまでは複雑な国の会計制度を利用して表面的な赤字を縮小する操作が行われて、実質的な赤字の削減が進まなかった。こうした会計操作で表面的な国債発行額は抑えられても実際には「隠れ借金」として負債が積み上がっており、97年度末には45兆円に達すると見られている。また、建設国債の発行には歯止めがなかったため、毎年度の予算でも景気対策でも安易に建設国債を発行して公共事業を増やすという圧力につながりやすかった。財政赤字の名目GDP比という総合的な指標が採用されたことから、表面的な赤字の削減は意味がなくなり、建設国債の発行も制限されることになる。

4. 残された問題

(1) 高齢化と財政改革

21世紀の高齢社会では年金や医療などの社会保障制度を維持していくために、国民の負担は増加していかざるを得ない。94年に出された厚生省の21世紀福祉ビジョンでは、93年度の国民負担率を社会保障に関連する部分17.8%とそれ以外の部分20.8%に分けて、この社会保障に関連する部分が2025年には30%程度になるとしている。現在では21世紀福祉ビジョンの予測ですら楽観的過ぎたのは明らかで、高齢社会に向けて国民負担の増加はやむを得ないものがある。

図表-5 21世紀福祉ビジョンによる負担率の予測

	1993年度	2000年度	2010年度	2025年度
社会保障に係る負担	17.8	20~20.5	23.5~25	26~30
社会保障以外の負担	20.8			(20.8)
国民負担	38.6			(47~51)

(資料)厚生省「21世紀福祉ビジョン」

しかし、高齢化による負担の増加と現存する財政赤字の問題を混同して、財政構造改革を安易な国民負担の増加で解決しようとするのは問題だ。財政改革は、高齢化によって負担の増加のやむを得ない社会保障部分とそれ以外の部分に分けて考える必要があるだろう。社会保障以外の負担を引き上げなくても、93年度の国民負担率38%が、2025年度には50%程度になってしまう。こうした負担の増加は勤労世代の労働意欲を低下させ、経済活動の停滞や税・社会保険料収入の伸びの低下を招き問題を一層悪化させてしまう。こうした高齢化社会における負担増の悪循環を軽減するためにも、現在の財政赤字は国民負担の引き上げに依存しない形で解決することが重要である。

(2) 相互に関連する諸改革

財政構造改革は単独では成功がおぼつかない。政府が進めようとしている6大改革を一体として推進する必要がある。80年代の財政再建では、政府の仕事の範囲の見直し、規制緩和、国と地方自治体の関係などの見直しが不十分で、歳出の抑制に繋がっていなかったことから、税収が落ち込むと財政収支は悪化してしまった。この意味で行政改革による小さな政府の実現は、規制緩和を中心とした経済構造改革や財政構造改革とは表裏一体のものだと言えよう。社会保障構造改革が将来の財政に大きな影響を持つことは言うまでもない。さらに、第二の予算とも呼ばれる財政投融资は資金調達、貸出の両面で金融制度改革と大きな関わりを持っている。

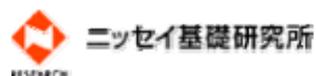
六大改革

①行政改革、②財政構造改革、③社会保障構造改革、④経済構造改革、⑤金融システム改革、⑥教育改革

財政改革によって政府支出の削減を行えば、景気にはマイナスの影響

が避けられない。景気の悪化で税収が落ち込み歳出削減にもかかわらず赤字が減らないケースや、日本の対外黒字の増加を引き起こすこともあり得る。こうした問題を回避するためには、行政改革や規制緩和などの経済構造改革を進め、民間企業の設備投資を拡大させて、景気を維持しながら財政改革を行っていく必要がある。

政府が進めようとしている各種の改革は相互に絡み合っており、一つの改革だけを推進しても成果は望めない。財政構造改革の成功のためには、その他の改革を含めた6つの改革全てを一体的に進めることが求められるのである。



ご意見・ご要望がございましたら、
ニッセイ基礎研究所 [経済調査部](#)までお寄せ下さい。