

経済調査レポート

No. 2006-1

歳出・歳入一体改革の展望

篠原 哲

(TEL: 03-3512-1838)

shino@nli-research.co.jp

2006年5月

ニッセイ基礎研究所

経済調査部門

---

(お願い) 当レポートは研究員による試論であり、記載内容はいかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。

なお、ニッセイ基礎研究所 経済調査部門に対する電話によるお問い合わせは、03-3512-1838 にお願ひ致します。

(要旨)

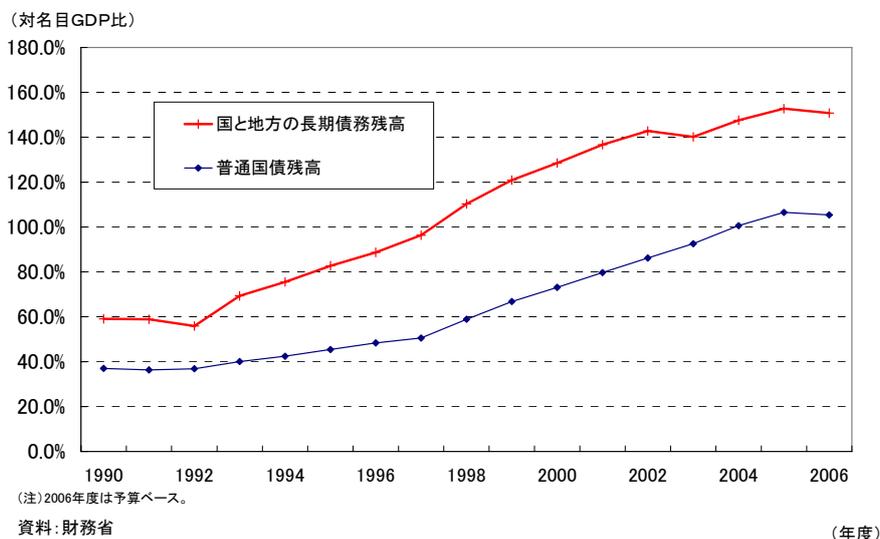
1. 「歳出・歳入一体改革」の中間とりまとめ（以降「中間報告」）が4月7日に公表された。今回の「中間報告」では、改革の時間軸として、2010年代初頭の黒字化の後、2010年代半ばにかけて債務残高の名目GDP比を安定的に引き下げるという目標が明記された。
2. 昨年後半以降、経済財政諮問会議などでは、名目経済成長率と金利の関係について論争が巻き起こっている。それは両者の水準の違いにより、債務残高GDP比を引き下げていくために必要な黒字幅、そしてその実現に向けた政策のスタンスが変わってくるためである。金利が成長率よりも高いという、財政再建にとって堅実な前提に立てば、プライマリーバランス均衡後の目標としては、諮問会議でも指摘されるように国と地方を合わせたプライマリーバランスの2%程度の黒字を長期的に実現していくことがひとつの目安になるのではないかと。
3. 「歳出・歳入一体改革」の中間とりまとめでは、まずは歳出削減を徹底する方針が示された。しかし、本年1月20日に閣議決定された「改革と展望（2005年度改定）」等でも示されているように、これらの歳出サイドの改革のみで、プライマリーバランスを持続的に黒字化し、財政再建を実現できるとは考えにくい。一方では消費税に代表される増税の実施により、歳入の拡大を図っていくことも視野に入ってくる。このため、財政再建に向けては、まさしく歳出削減と増税を組み合わせるといって、歳出・歳入の一体改革が必要になる。
4. 財政再建に向けては、増税の実施自体は避けられないものと考えられる。しかし、一方で留意すべきことは、増税の実施が歳出削減に先行すると、財源が確保され、歳出削減の取り組みがおろそかになってしまう恐れがある点ではないだろうか。歳出削減の動きが緩まれば、公的部門等の効率化も進まず、増税に対する国民の理解を得ることが難しくなるばかりか、必要となる増税規模も過大となる可能性がある。
5. 6月に公表される「骨太の方針」に盛り込まれる「歳出・歳入の一体改革」では、目標となるプライマリーバランスの黒字幅、そしてそれを達成するための歳出削減と増税の組み合わせが提示されることが期待される。なかでも増税の前に、どの程度の歳出削減の道筋をつけられるかは、当面の目標であるプライマリーバランス均衡・黒字化の実現を大きく左右するものだ。そして、それは今後、増税に対する国民の理解を得ていくうえでも重要な意味を持つ。社会保障や地方交付税など、歳出に占めるウェイトが大きい分野の抑制についても、具体的な方向性が示されることを期待したい。

## はじめに

昨年の後半以来、経済財政諮問会議で議論されてきた「歳出・歳入一体改革」の中間とりまとめ（以降「中間報告」）が4月7日に公表された。これまで、政府の財政再建に向けた目標は「2010年代初頭の国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化」であったが、今回の「中間報告」では、改革の時間軸として、2010年代初頭の黒字化の後、「2010年代半ばにかけて債務残高の名目GDP比を安定的に引き下げる」という新たな目標が明記された。これにより、「基礎的財政収支の黒字化」という単年度の財政収支改善の次の目標として、債務残高の削減というストック面での財政の健全化を目指していく方針が明示されたことになる。

「歳出・歳入一体改革」については、6月末に公表が予定されている「骨太の方針」に盛り込まれ、債務残高の削減にむけて、具体的な歳出削減項目や数値目標、消費税率の引き上げなどの増税についてのスタンス、そして、これらをどのように組み合わせしていくかという工程表が提示される見通しだ。

図表－1 国と地方の長期債務残高



国と地方の長期債務残高の名目GDP比は、2006年度予算の段階で、150.8%に達すると見込まれている（図表1）。2006年度については、財政融資資金特別会計からの国債整理基金特別会計への繰り入れ<sup>1</sup>という要因により、前年度よりも債務残高GDP比は低下したが、決してGDP比の上昇傾向に歯止めがかかったわけではない。このまま、債務残高

<sup>1</sup> 2006年度は財政融資資金特別会計に生じた利ざや12兆円が、国債整理基金に繰り入れられ、国債残高の圧縮に寄与した。

が国の経済規模を上回って増加する状況が続くのであれば、ゆくゆくは財政が破綻するという可能性も現実味を帯びてくることになる。

「中間報告」では、債務残高 GDP 比を継続的に低下させていくことが、プライマリーバランス黒字化以降の財政再建の具体的目標とされた。6月に公表される「歳出・歳入の一体改革」で注目されるのは、果たして2010年代の中ごろまでに、債務残高 GDP 比の引き下げを実現していくために、どの程度のプライマリーバランスの黒字幅が必要であり、そして、その黒字化を実現するための歳出削減の具体項目、将来の増税の可能性など、どのように歳出削減と増税を組みあわせるかということが、「数値目標」と「工程表」という形でどこまで示されるかという点ではないか。

昨年末以来、経済財政諮問会議などで、将来的な成長率と金利の水準についての議論がおこなわれてきた理由もここにある。それは両者の水準の違いにより、債務残高 GDP 比を引き下げていくために必要な黒字幅、そして、その実現に向けた政策のスタンスが変わってくるためである。経済財政諮問会議のメンバーのなかでも、与謝野経済財政政策担当大臣や谷垣財務大臣などは、長期金利の方が名目成長率よりも高くなるのが正常な姿であり、プライマリーバランスを黒字化し、債務残高 GDP 比を低下させていくためには、歳出削減のみならず、消費税に代表される大規模な増税の実施が中心となるというスタンスである。一方で竹中総務大臣は、戦後は名目成長率が長期金利を上回る時期が長かったとして、成長率が金利を上回る姿が自然であるとし、増税幅は最小限にとどめ、高成長による税の自然増収と歳出削減の徹底を中心に、財政再建を実現していくことを主張している。

両者ともに、財政再建に向けては、2010年代初頭にプライマリーバランスの黒字化を実現させ、そのためには増税と、歳出の削減を行うことが必要としている点は一致している。しかし、成長率と金利の水準の見通しに違いがあり、目標となるプライマリーバランスの黒字幅が異なるため、必要となる増税の規模が大きく異なっているのである。このため、どちらの前提を重視するかで、今後の「歳出・歳入一体改革」の進め方が、左右される可能性がある。

本稿では、現在までの諮問会議などで議論されてきた、歳出・歳入一体改革の論点について整理するとともに、今後の展望について簡単にまとめてみたい。

## 1. 財政再建と成長率・金利の関係

昨年後半以降、経済財政諮問会議などでは、名目経済成長率と長期金利の関係について論争が起こった。12月末の経済財政諮問会議では吉川東京大学教授が「理論的にも長期金利の方が成長率よりも高くなるのが正常な姿であり、また過去の事例を調べても、19世紀

以来、長期的には、先進国で長期金利の方が名目成長率よりも高くなるということが観察されている。」と述べて、長期金利の水準を名目成長率が上回るという状況が長期的に続くことを期待すべきではないとしたが、これに対して、竹中大臣は「戦後の時期を見ていくと名目成長率の方が高かった。」と反論する場面があった。

一般に、プライマリーバランス、債務残高、そして名目経済成長率と長期金利には次のような関係がある。まず、プライマリーバランスの均衡が達成されると、過去の元利払い費以外の公債発行を行う必要がなくなる。財政再建に向けて、第一にプライマリーバランスの黒字化が目標にされるのは、最低でもプライマリーバランス収支を均衡させれば、新たな借金をせずとも、当年の政策に必要な経費をその年の税収により賄うことが可能となるためである。

しかし、仮にプライマリーバランス収支の均衡を達成できても、それだけで政府の債務残高の増加を抑制できるわけではない。当年の政策活動に対しては借金をする必要がなくとも、過去の債務に対する利払いは続く。このとき当期の名目金利の水準が当期の名目成長率を上回る場合には、債務残高規模の増加が、名目 GDP の増加を上回り、債務残高対名目 GDP 比の上昇は続いてしまう。一般的に、この債務残高の名目 GDP 比と、プライマリーバランスの関係は以下の (1) 式で表される。

$$\frac{D_t}{GDP_t} = \frac{PB_t}{GDP_t} + \frac{D_{t-1}(1+r)}{GDP_{t-1}(1+g)} \quad (1).$$

ここで、 $D$  は名目債務残高、 $GDP$  は名目 GDP、 $PB$  はプライマリーバランス赤字額、 $r$  は政府債務にかかる名目利率の水準、 $g$  は名目成長率である。上記の式からは、プライマリーバランス赤字がゼロであれば、今期の債務残高の名目 GDP 比は、以下の (2) 式のように、名目利率と名目成長率の関係により決定されることが分かる。

$$\frac{D_t}{GDP_t} = \frac{D_{t-1}(1+r)}{GDP_{t-1}(1+g)} \quad (2).$$

このとき仮に、

$$r = g$$

が成り立っていれば、今期の債務残高 GDP 比は前期と等しくなり、債務残高は名目 GDP 比で発散しない状況となる。

諮問会議での議論にあてはめると、プライマリーバランス均衡が達成されても、名目利率が名目成長率を上回る状況 ( $r > g$ ) が続いていけば、債務残高の名目 GDP 比での増加は続いてしまい、その水準を一定に保つには、プライマリーバランスを均衡させるだ

けでなく、黒字化する必要が生じる。一方で、名目成長率が名目利子率を上回る状況 ( $r < g$ ) が続いていけば、プライマリーバランスの均衡を達成すれば、それで債務残高の名目 GDP 比は低下していくことになる。なお、政府債務残高の名目 GDP 比を安定化させるために問題になる「名目利子率 (上記の定義式における  $r$ )」はその時点での市場金利ではなく、過去に発行した政府債務に掛かる加重平均金利であることは重要である。

以下では、上記の定義式に数値例を用いて、名目利子率と名目成長率の格差が、政府債務残高対名目 GDP 比の規模に及ぼす影響を確認してみよう。まず、現時点における数値例として、国と地方の債務残高が 774.9 兆円 (2006 年度予算)、名目 GDP が 513.9 兆円 (政府見通し)、政府債務残高対名目 GDP 比が 150.8% であると仮定する。そのとき、名目利子率 (ここでは議論を単純化して名目利子率 = 債務に掛かる平均金利と仮定する) が 4%、名目成長率が 3% であるとしたら、たとえプライマリーバランスが均衡していても、1 年後の政府債務残高は 805.9 兆円、名目 GDP は 529.3 兆円となり、政府債務残高の GDP 比は 152.3% に増加してしまう。この場合、1 年後の債務残高対 GDP 比を現在と同水準にするには、1 年後にはプライマリーバランスを均衡させるだけでなく、約 7.7 兆円の黒字が必要となる (図表 2)。

図表 2 成長率と金利の格差により生じる影響

|               | 現在                      |                                    | 1年後                     |                        |                         |
|---------------|-------------------------|------------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
|               |                         | × (名目利子率)<br>× (名目成長率)             |                         |                        |                         |
|               |                         | 利率4%成長率3%                          |                         |                        |                         |
| 債務残高<br>名目GDP | = $\frac{774.9}{513.9}$ | $\times (1.04)$<br>$\times (1.03)$ | ⇒ $\frac{805.9}{529.3}$ | + $\frac{-7.7}{529.3}$ | ⇒ $\frac{798.1}{529.3}$ |
| GDP比          | 150.8%                  |                                    | 152.3%                  | -1.5%                  | 150.8%                  |
|               |                         | 利率2%成長率3%                          |                         |                        |                         |
| 債務残高<br>名目GDP | = $\frac{774.9}{513.9}$ | $\times (1.02)$<br>$\times (1.03)$ | ⇒ $\frac{790.4}{529.3}$ | + $\frac{7.7}{529.3}$  | ⇒ $\frac{798.1}{529.3}$ |
| GDP比          | 150.8%                  |                                    | 149.3%                  | 1.5%                   | 150.8%                  |

債務残高対GDP比を一定とするためのプライマリーバランス赤字の規模(符号のマイナスは黒字を示す)

一方、現時点の債務残高や名目 GDP の水準が、先と同様の場合において、名目成長率が 3%、名目利子率が 2% というように名目成長率が金利を上回る場合を試算してみると、1 年後の名目 GDP は先のケースと同様に 529.3 兆円であるが、政府債務残高は 790.4 兆円にとどまり、政府債務残高の GDP 比も 149.3% に低下する。そのため、この条件下では 1 年後の政府債務残高対 GDP 比の水準を、現在と同じ 150.8% に維持するだけであれ

ば、1年後のプライマリーバランスが7.7兆円の赤字であってもそれが可能になることが示される。

この、両者のケースによる試算からは、金利が成長率を1%上回るか、または逆に下回るかにより、1年後に政府債務残高対GDP比を本年と同水準に維持するために必要な1年後のプライマリーバランス収支の規模が、約15兆円も変わってくることになる。

もちろん、これらの試算は、あくまで数値例を用いたものに過ぎないが、成長率と金利の関係が大きな論点となっている背景には、このように、将来的に債務残高名目GDP比の縮小するために必要となるプライマリーバランス黒字の水準が、成長率と金利により左右されてしまうからである。

## 2. プライマリーバランスの黒字目標

成長率と金利の関係については見解が異なる与謝野大臣と竹中大臣であるが、先に述べたように、今後の財政再建に向けて、歳出削減の徹底とともに、消費税に代表される増税が必要である点は一致しており、ともに経済成長率を高めていくことの重要性も指摘している。その意味では、財政再建に向けて必要となる政策のメニューについての認識は、両者でそれほど大きな差はないものと考えられる。大きな差異があるのは、財政再建に向けて必要となる増税の規模ではないだろうか。

与謝野大臣や谷垣大臣などは、財政再建に向けては、歳出削減もさることながら、消費税等の増税により、財政再建を実現していく方針である。一方、竹中総務大臣も消費税率の引上げ自体は、避けられないことは認めているものの、長期金利を上回る名目成長率が実現するとの前提の下で、歳出削減を徹底することで、大規模な増税なしでも政府債務残高の名目GDP比の圧縮が可能であるという方針を主張している。

たしかに竹中大臣が主張するように、名目成長率が長期的に名目長期金利を上回る状況が続けば、金利が成長率を上回る場合よりも債務残高GDP比の抑制に必要なプライマリーバランスの黒字幅は少なくなり、増税の規模も抑えられるため、財政再建が進めやすくなる。しかし、1980年代以降のデータを見てみると、実際には、バブル期を除き名目長期金利が名目成長率を下回ることの方が多くなっているのが現状である（図表3）。

今年の3月には量的緩和政策が解除されたように、日本経済は長らく続いていたデフレからの脱却が視野に入りつつある。デフレから脱却し低迷が続いた名目成長率が高まっていくことは、日本経済や財政再建にとって望ましいことである。しかし、たとえデフレから脱却しても、長期的に名目成長率が名目長期金利を上回る局面が続くことは難しいのではないだろうか。

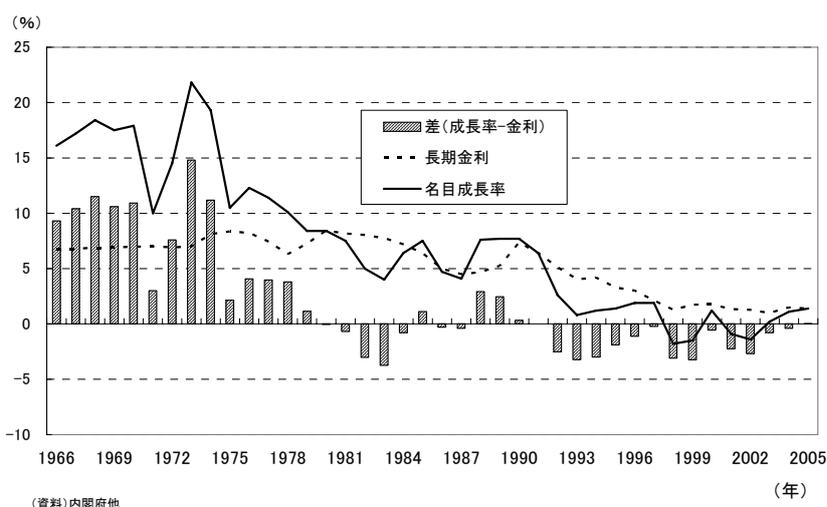
今回の「中間報告」では、参考資料として①3%成長・4%金利、②4%成長・4%金利、③2%成長・4%金利、④4%成長・3%金利、の4つのケースにおいて、それぞれ

プライマリーバランスの黒字幅と、債務残高 GDP 比の関係を試算している。ただし、2006年1月に閣議決定された「改革と展望」では、2009年度以降は名目長期金利が名目成長率を上回る姿が想定されており、政府としても、長期的には名目長期金利が名目成長率を上回る経済像の方が、妥当と考えているものと推測できる。

仮に長期的に成長率が金利を上回る局面が実現するのであれば、それは東京大学の吉川洋教授が言うように「ボーナス」であり、財政再建にとっては、成長率が金利を下回るケースを想定しておくことの方が、慎重かつ堅実な見方と言えるだろう。このシナリオを前提に、歳出削減や増税を進めていけば、仮に長期的に成長率が金利を上回る状況が実現しても、財政再建にとって、マイナスとなることはないはずである。

このように、金利が成長率を長期的に上回るという前提に立つと、継続的に政府債務残高名目 GDP 比を低下させるには、先の定義式からも明らかなように、プライマリーバランスを均衡させるだけでは不十分であり、利払いによる債務残高対 GDP 比の上昇を打ち消すことが可能な規模の黒字化を、持続的に実現していくことが不可欠となろう。

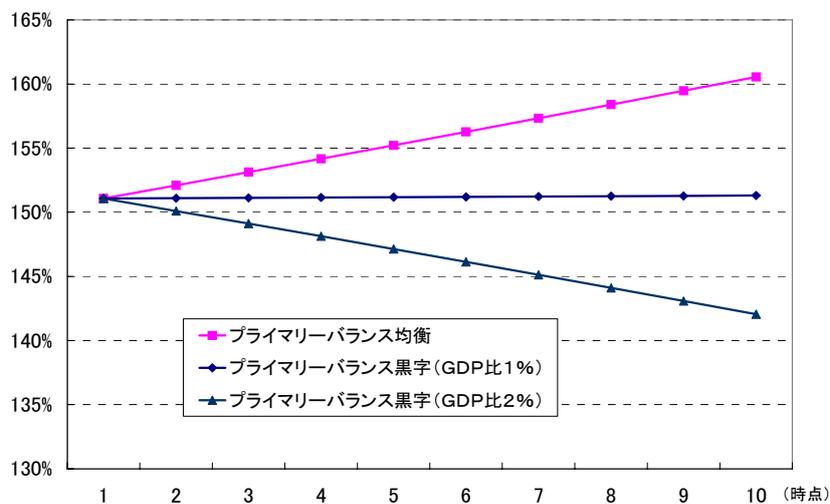
図表-3 名目成長率と名目長期金利の水準



では、金利が長期的に成長率を上回るとした場合に必要な、国と地方のプライマリーバランスの黒字規模はどの程度になるか。以下では、簡単にプライマリーバランスの水準の差異により、債務残高対 GDP 比にどのような差がでてくるかのイメージを把握したい。具体的には上記の定義式に、現時点の数値として、2006年度予算における国と地方の長期債務残高 774.9 兆円と、同年度の政府見通しによる名目 GDP 513.9 兆円を代入する。また、成長率と金利の水準については、「改革と展望」の基本ケースにおける 2011 年度の名目成長率 3.2%、名目長期金利 3.9%（ここでも、単純化のため債務に掛かる平均金利＝長期金利とする）が、長期的な成長率と金利の水準であると仮定し、この水準が続いた場合の債務残高 GDP 比の変化を試算することにする。

試算の結果は図表4に示した。これは、上記の条件のように、金利が成長率を上回る場合において、①プライマリーバランスが均衡したケース。②名目GDP比1%のプライマリーバランス黒字が続いたケース。③同2%のプライマリーバランス黒字が続いたケース。のそれぞれの場合において、政府債務残高の名目GDP比がどのように推移するかを試算したものである。これより、前提条件のように名目長期金利と名目成長率に0.7%ほどの乖離がある場合には、たとえプライマリーバランスが均衡していても、債務残高対名目GDP比の拡大は続いてしまうことになり、黒字幅が1%になると、債務残高対名目GDP比の拡大はほぼ抑制できることになる。さらに、プライマリーバランスの黒字幅が2%になると、政府債務残高対名目GDP比は持続的に低下していくことが可能となる。なお、実際のデータをみると、1980年以降の長期金利と名目成長率の乖離の平均は、1.1%程度であり、ここでの試算で用いた0.7%よりも大きい。また、プライマリーバランスの黒字化を実現するまでに、債務残高GDP比が現在の150%程度からさらに増加する可能性が高い点には考慮する必要がある。

図表-4 金利>成長率の場合の債務残高GDP比のイメージ

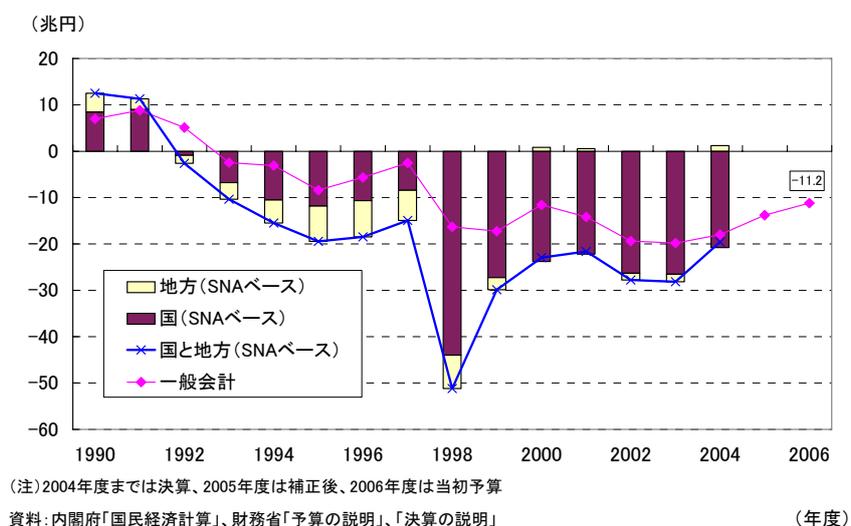


経済諮問会議では、民間議員の提出資料では「債務残高GDP比の持続的な引き下げをクリアするためには、国と地方の基礎的財政収支GDP比2%以上の黒字を目指した改善努力が必要」と指摘されている。

6月に公表される「歳出・歳入一体改革」の最終報告では、複数のケースごとに、必要となる黒字幅が示される可能性がある。しかし、金利が成長率よりも高いという財政再建にとって堅実な前提に立てば、「安定的に債務残高GDP比の低下を図っていく」ためには、

諮問会議でも指摘されているように、長期的には2%程度の国と地方のプライマリーバランス黒字を実現していくことが、プライマリーバランス均衡後のひとつの目安になるのではないか。

図表-5 国と地方のプライマリーバランス



### 3. 「歳出・歳入一体改革」の展望

歳出・歳入一体改革におけるもうひとつの焦点は、債務残高 GDP 比を低下させていくためには、歳出削減と増税をどのように組み合わせる必要があるかという点であろう。

今回の「中間報告」では、改革の基本原則として 7 つの原則が提示された (図表 6)。原則としては歳出部門の合理化の徹底が示されており、増税等の国民負担増を極力小さいものにしようとする方針が打ち出されている。6 月に公表される「歳出・歳入一体改革」においては、これらの基本原則に沿った、具体的な方策や目安となる数値目標の設定が注目される。

歳出削減については、原則 3 にあるように「聖域なき歳出削減」と歳出項目については全項目について、優先度をつけておこなうとしている。ただし、現在の財政の状況を踏まえると、歳出の削減を考えるうえで特に重要となってくるのが、原則 4 にある地方交付税を含む「国と地方の関係」と、原則 5 の「社会保障制度」の問題ではないだろうか。

図表－6 「中間報告」における原則

|     |                                |
|-----|--------------------------------|
| 原則1 | 徹底した政府のスリム化で国民負担増を最小化する        |
| 原則2 | 成長力を強化し、その成果を国民生活の向上と財政健全化に生かす |
| 原則3 | 優先度を明確化し、聖域なく歳出削減を行う           |
| 原則4 | 国・地方間のバランスのとれた財政再建の実現に向けて協力する  |
| 原則5 | 将来世代に負担を先送りしない社会保障制度を確立する      |
| 原則6 | 資産売却を大胆にすすめ、バランスシートを圧縮する       |
| 原則7 | 新たな国民負担は官の肥大化には振り向けず、国民に還元する   |

### 3－1. 地方交付税の問題

国から地方への地方交付税等（地方特例交付金<sup>2</sup>を含む）の規模は、国の一般会計（入口ベース）において、2006年度当初予算は14.5兆円であるが、最近の一般会計の交付税等の規模は、歳出総額に占める割合では、ほぼ2割程度で推移しており、国の歳出のなかでも大きなウェイトを占めている（図表7）。

図表－7 地方交付税等の推移(一般会計)



地方交付税は地方公共団体間の財政力の格差を調整し、財源を保障することを目的とした、国から地方公共団体に対する交付金であり、この制度により、税収が少ない自治体でも一定水準の行政活動を行うことを可能としてきた。しかし、その一方で、たとえ地方が歳出減の努力を行わなくても、交付税により財源が保障されるため、交付税制度が地方の歳出削減へ向けた自助努力を阻んでいるとたびたび問題視されてきたのも事実である。国

<sup>2</sup>地方特例交付金とは、国の政策に伴い必要となる地方の一般財源を補填するもので、2006年度については、恒久的な減税の影響による地方税の減少の一部を補填する「減税補填交付金」、児童手当制度の拡充による地方負担の増加を賄うための「児童手当財源補填特例交付金」がある。

と地方の改革である「三位一体の改革」においても論点となったように、国と地方の歳出総額を削減していくためには、この地方交付税の改革も不可欠と言える。

地方交付税は、所得税や法人税等の法定率分（所得税・酒税の 32%、消費税の 25%、たばこ税の 25%、法人税の 35.8%（本来は 32%））に加算額を加えて決定される。2006 年度の地方交付税は、地方の税収増により、特例加算<sup>3</sup>部分が大幅に縮小されるとともに、地方特例交付金のなかの「税源移譲予定特例交付金」が廃止されるという制度的要因も加わり、前年度当初予算よりも 1.5 兆円もの削減が実現した。

ただし、今年度予算で交付税の削減が実現したのは、法定税率以外の部分が削減されたためであり、法定税率分については税収増により前年よりも増加していることは重要である。地方交付税等を、国の税収の一定率が交付される法定税率分と、その他の交付金等にわけてみると、2006 年度当初予算では、法定税率の部分が 13.0 兆円であり、その他の加算部分と、交付金を合わせたものが 1.5 兆円となっている（図表 8）。そもそも法定税率は、その年の税収の一定額が当てられるため、税収が拡大すると法定税率分も増加することとなる。今後も、税収の拡大が続けば、法定税率部分の増加傾向も続くが、それ以外の部分は 1.5 兆円規模しかなく削減の余地は小さい。このため、現行の制度が続くなかでは、今年度のような大幅な交付税の削減を期待していくことは、難しくなってくるだろう。

図表－8 地方交付税等の推移(一般会計:当初予算ベース:兆円)

|               | 2005 | 2006 | 05⇒06 |
|---------------|------|------|-------|
| 法定税率分等        | 12.4 | 13.0 | 0.6   |
| 特例加算額         | 2.2  | 0.7  | ▲ 1.5 |
| 地方交付税交付金      | 14.6 | 13.7 | ▲ 0.8 |
| 減税補填特例交付金     | 0.9  | 0.7  | ▲ 0.1 |
| 児童手当財源補填特例交付金 |      | 0.1  | 0.1   |
| 税源移譲予定特例交付金   | 0.6  |      | ▲ 0.6 |
| 地方特例交付金       | 1.5  | 0.8  | ▲ 0.7 |
| 地方交付税交付金等     | 16.1 | 14.6 | ▲ 1.5 |

今回の「中間報告」では、今後の交付税制度の改革の方向性について、地方歳出の削減、基準財政需要の見直し等により、交付税の不交付団体の増加を図っていくとしている。しかし、交付税に対して、削減額の数値目標を設定することに対しては、地方からの反対の

<sup>3</sup> 特例加算とは、地方財政において、交付税の法定税率分等と地方税などのその他の歳入の合計額と、歳出総額の間が生じた乖離（地方財源不足）を補填するために、国の一般会計が負担する部分である。なお、国が負担するのは、財源不足の半分であり、残りは地方が赤字地方債（臨時財政対策債）の発行により負担することになっている。

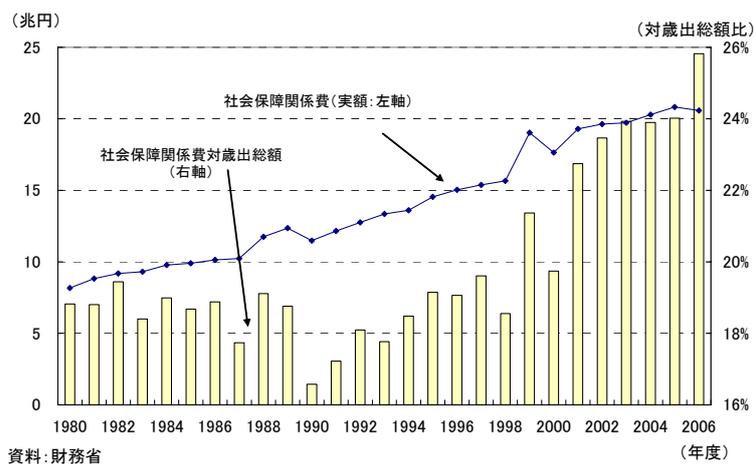
声もあるのも事実だ。また最低限の財源保障機能や財源調整機能については、今後も維持していく必要があるだろう。

6月の「歳出・歳入の一体改革」で、どこまで具体的な方向性が打ち出されるかについては不透明な点もあるが、いずれにしろ将来的には、交付税の規模の縮小を進めていくのと同時に、地方財政の歳出の効率化を実現するような改革が、国と地方も併せた財政健全化に向けて必要とされてくるのではないかと<sup>4</sup>。

### 3-2. 社会保障給付の抑制

財政の歳出削減の実現に向けては、国と地方の問題と同様に、社会保障給付の抑制も重要である。国の一般会計に限定してみると、歳出項目のなかで最大のウェイトを占めるのは社会保障関係費であり、2006年度当初予算における社会保障給付費は20.6兆円と、79.6兆円の歳出総額の約4分の1を占めている。1990年の段階で11.5兆円に過ぎなかった社会保障関係費は、ほぼ一貫して増加し続けているが、財政の歳出削減がなかなか実現できない原因は、この社会保障給付の拡大によるところが大きい(図表9)。国全体の社会保障給付費は今後も急激に増加していくことが予想されるが、これは、社会保障給付の一部を負担する財政にとっても、歳出規模の拡大が続くことは避けられないことを示すものだ。一般会計において、高齢化の進展等による社会保障給付費の自然増加額は、年間で数千億円規模に及ぶとされる。

図表-9 社会保障関係費の推移(一般会計)



2006年度については、高齢者の自己負担分の引き上げ、診療報酬の引き下げなどが実施

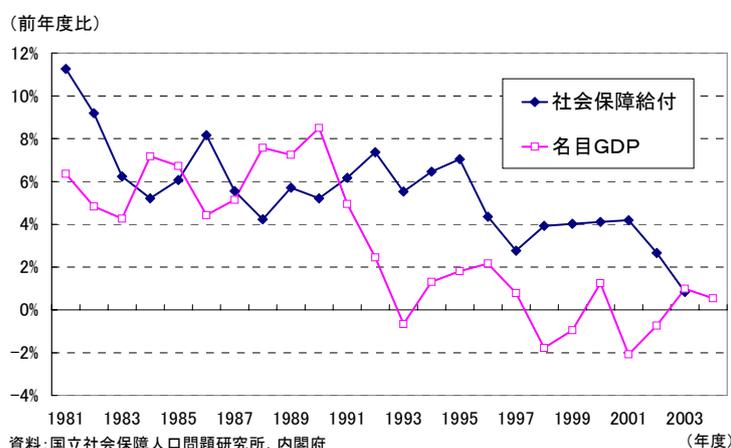
<sup>4</sup> 新聞報道によると、総務省は自治体の人口や面積に応じて交付税を配分する、「新型交付税」を来年度から導入する方針である。

されたことにより、前年度当初予算からの増加額は 2000 億円程度に抑制された。高齢化が進むなかで、長期的に、社会保障給付費を継続して削減することは非現実的であるが、その増加幅を抑制していくことは、財政の歳出総額削減のみならず、国民負担増を抑制していくうえでも重要である。

社会保障給付のなかでも、すでに年金給付については、マクロ経済スライドが導入されており、物価が上昇した際の給付額は、物価上昇率より一定率が調整された額となるなど、給付を抑制する仕組みも導入されている。また医療費についても、昨年末の医療制度改革大綱では、高齢者の患者負担の引き上げや診療報酬の抑制などで、給付を抑制する方針が打ち出されており、現在 28 兆円の医療給付費は、改革前の 2025 年度の 56 兆円と比較して、48 兆円に抑制できるとしている<sup>5</sup>。

ただし、近年の社会保障給付の増加率は、名目成長率を総じて上回る状況が続いており（図表 10）、上記の医療制度改革が実施されても、医療給付は引き続き名目 GDP を上回って増加していく姿が想定されている。このように経済規模を上回り、社会保障給付が拡大していくなかで、プライマリーバランスを改善させていくためには、その財源を消費税等の増税で確保していく必要性も高まることになる。「中間報告」でも、社会保障給付の更なる効率化を目指すことが明記されているように、財政再建に向けては、今後も一段の社会保障給付の増加抑制を検討していくことが必要となろう。

図表—10 名目成長率を上回る社会保障給付の伸び



昨年、社会保障給付費の増加を抑制するための議論で焦点となったものが、社会保障給付費の伸びを名目成長率以下に抑えて管理するという方法である。この手法については、医療給付などを機械的に管理することは不適切という批判もあり、昨年の医療保険改革での導入は見送られた。給付の抑制と負担増をどのように組み合わせるかは、最終的には国

<sup>5</sup> 「医療制度改革について」（厚生労働省 1 月 18 日）より。1 月 18 日経済財政諮問会議における川崎臨時議員提出資料。

民の判断に委ねる問題であり、名目GDPの伸び率が、社会保障給付の伸びを管理するうえで最適な指標であるかについても、十分に議論することが必要ではある。ただし、歳出総額の削減を実現していくためには、社会保障給付費以外の歳出項目全般について効率化を図っていくことに加えて、ゆくゆくは経済規模に見合った範囲で社会保障給付の規模を管理していく、という方向性も必要になってくると考えられる。

### 3-3. 資産売却による債務残高の削減

原則6にある政府資産・債務改革の動向も、「歳出・歳入の一体改革」において、注目が集まっている項目だ。「中間報告」では国の資産を売却し、その収入を政府債務の償還に活用することと、資産と債務を両立して削減し、金利変動リスクを軽減する方向性が示されている。

図表-11 国の資産（2003年度末）

| (兆円)      |            |
|-----------|------------|
| 内容        | 計上額        |
| 出資金       | 36         |
| 国有財産      | 42         |
| 一般庁舎・宿舍   | 9.6        |
| 未利用土地     | 0.4        |
| 防衛施設等     | 32         |
| 外為資金      | 81         |
| 年金寄託金     | 54         |
| 道路・河川の公共財 | 131        |
| 財政融資資金貸付金 | 275        |
| <b>合計</b> | <b>696</b> |

(資料) 経済財政諮問会議「谷垣議員提出資料」より

国の資産のなかでも、債務残高の削減や国のバランスシートの圧縮に貢献できる資産の売却についての検討を進めていくべきであり、6月の工程表でも、未利用国有地や不要な施設など、一部の資産については、具体的な売却の数値目標が織り込まれることが期待される。

しかし、国の資産が700兆円近くあるとはいえ、道路・河川などの公共財の様に売却自体が難しいものもあり、果たしてどの程度の規模の資産が圧縮可能で、さらにそのなかのどの程度が、債務残高の削減に寄与できるかは、政府内での見方も分かれている。債務償還の財源となる売却可能額については、谷垣財務大臣は今後10年間で11.5兆円程度を目安としているが、これを自民党の中川政調会長などは少なすぎると批判する場面もあった。

仮に財務省が言うように、資産売却による債務残高の削減効果が11.5兆円程度であるとすれば、750兆円もある「国と地方の債務残高」の縮減に対する効果は、極めて限定的なものに留まる。その場合には、資産売却による債務残高の削減に、過度な期待をすると、逆に歳出の削減などが進まなくなってしまう可能性もあるだろう。また、資産売却により

一時的に債務残高の規模が減少しても、プライマリーバランスの黒字化を実現しない限りは、債務残高の増加傾向自体は続いてしまうことも重要である。

政府資産については、可能なものについては、圧縮を進めていくべきであるが、あくまで持続的なプライマリーバランスの黒字化を実現し、債務残高GDP比を長期的に低下させていくことこそが、財政再建にとって重要なことである点も考慮しておくべきではないだろうか。

### 3-4. 消費税率の引き上げをどう考えるか

「中間報告」では、まずは歳出削減を徹底する方針が示されており、増税に関しては具体的な事項は掲載されていない。しかし、プライマリーバランスの黒字化に向けて、あくまで歳出削減や経済成長で足りない分については、国民負担増を実施する方針であることは示されている。

1月に閣議決定された「改革と展望」では、消費税の引き上げなどを実施せずとも、3%程度の名目成長が続くことによる税収の自然増や、裁量的経費（投資的経費・物件費・その他の経費）を中心とする歳出削減が徹底されることにより、2011年度には国と地方のプライマリーバランスが均衡する姿が示されている。しかし、この実現には、裁量的経費を年率5.5%ものペースで削減していくなどの厳しい条件を達成する必要があり、暗に消費税などの引き上げの必要性を示唆する内容となっている。

さらに、先に述べたように継続的に政府債務残高の名目GDP比を低下させていくためには、一時的な均衡ではなく、その後2%程度と想定される黒字化を、持続的に実現しなければならない。現実的には、年間の自然増が約8千億円と言われる社会保障関係費などの歳出増の影響なども考慮すると、持続的な黒字化を歳出削減と税収の自然増のみで達成することは困難と考えられる。黒字化に向けては、歳出面からの改革に取り組むのと一体的に、景気やデフレを悪化させない範囲で、消費税に代表される増税も実施していくという、歳入面からの改革も重要になってくる。消費税の増税については、政府内ではすでに実施は避けられないものという認識がなされつつあるが、今後は、逆進性などの固有の問題の解決を図っていくとともに、負担増に対する国民の理解を得ていくことが不可欠になるだろう。

消費税率の引き上げを検討していく際に、大きなポイントとなるのは、その引き上げの時期と幅をどのように考えるかであろう。税率の引き上げ幅については、竹中大臣が諮問会議で、2011年度に国と地方の基礎的財政収支を均衡させるには、引き上げ幅は3%程度で足りるとしたのに対し、与謝野大臣は「神の啓示」と批判しており、より大幅な引き上げが必要との見解を示している。これらの引き上げ幅の想定自体は、前提となる経済状況や歳出削減幅などに大きく左右されるものであるが、「中間報告」でも財政再建を進めるに

あたっては、「マクロ経済を大きく減速させない着実な財政健全化ペースを守る」ということが明言されているように、そもそも税率の引き上げに際しては、景気の状態、および他の制度改革による影響をも見極めながら、その都度、引き上げの規模とタイミングを検討していくというスタンスが求められてくる。一度に税率の大幅な引き上げを実施すれば、景気に悪影響がでることは必至であり、結果として成長率の低下や、消費の鈍化にともなう税収の減少等をまねき、かえって財政再建を難しくしてしまう可能性もあろう。

6月に公表される「歳出・歳入一体改革」では、歳出を優先するという現時点の方針のもとでは、消費税の引き上げ率や時期などが、明示される可能性は低いと考えられる。仮に、示された場合でも、実際の時期や引き上げ幅については、その時々々の景気動向や歳出削減の動向を検証しながら決定していくことが求められると考えられる。

#### おわりに ～注目される数値目標と改革の工程表

本稿で見てきたように、債務残高をGDP比で低下させていくために必要なプライマリーバランスの黒字幅を実現していくためには、歳出削減とともに増税も組み合わせていくという、歳出・歳入の一体改革が必要になる。そのためにも、6月に公表される「歳出・歳入一体改革」では、まずは、目標となるプライマリーバランスの黒字幅の規模とともに、そのために必要となる歳出削減と増税の組み合わせについて、どこまで示されるか注目される。

また、数値目標とならび重要となるものが、どのような手順で歳出削減と、増税を実施していくかという工程である。「歳出・歳入一体改革」の中間報告では、まずは歳出削減を徹底する方針が示された。しかし、歳出サイドの改革のみで、プライマリーバランスを黒字化させ、財政再建を実現できるとは考えにくい。消費税に代表される増税の実施により、歳入の拡大を図っていくことも避けられないだろう。

しかし、一方で留意すべきことは、増税の実施が歳出削減に先行すると、財源が確保されるため、歳出削減の取り組みがおろそかになってしまう恐れがある点ではないか。増税により国民に負担増を強いるなかで、歳出削減の動きが緩まれば、国民の理解を得ることが難しくなるばかりか、必要となる増税規模も過大となろう。また、歳出削減よりも増税が先行するようだと、政府部門のリストラが進まずに非効率な部門が温存されてしまうことも考えられよう。

その意味で、今回の中間報告で明示されたように、まずは歳出の削減を先行させるというスタンスは評価されるべき点である。そもそも、消費税率の引き上げなどの大規模な増税は、景気や国民生活に与える影響を考慮すると、頻繁に実施できるものではない。この

ため、消費税等の引き上げに向けた検討とともに、まずは政府部門の効率化や、歳出サイドの改革を先行的に実施し、黒字化に必要な残りの部分については、経済状況をみながら消費税等の増税で対応していくことが、現実的な工程となるのではないか。

6月に公表される「歳出・歳入の一体改革」では、目標となるプライマリーバランスの黒字幅、そしてそれを達成するための歳出削減と増税の組み合わせが提示されることが期待される。なかでも増税の前に、どの程度の歳出削減の道筋をつけられるかは、当面の目標であるプライマリーバランス均衡・黒字化の実現を大きく左右するものだ。そして、それは今後、増税に対する国民の理解を得ていくうえでも重要な意味を持つ。社会保障や地方交付税など、歳出に占めるウェイトが大きい分野の抑制についても、具体的な方向性が示されることを期待したい。