

<目 次>

はじめに	1
第1章 バブル崩壊後の我が国財政と「歳出・歳入一体改革」	7
1-1 財政健全化への数値目標を提示した「歳出・歳入一体改革」	7
1-1-1 「歳出・歳入一体改革」以前の過去の財政健全化への取組	7
1-1-2 「歳出・歳入一体改革」とその具体的な数値目標	8
1-2 悪化の一途をたどったバブル崩壊後の我が国財政	10
1-2-1 拡大に歯止めがかからない国の歳出・歳入ギャップ	11
1-2-2 地方を加味した「一般政府」で見ても厳しい我が国財政	15
1-2-3 累増する公債残高と財政健全化の中間目標 「プライマリーバランス」	18
1-3 求められる財政健全化と財政機能の両立	22
第2章 歳出改革における社会保障の抑制に向けて	25
2-1 社会保障の現状と将来見通し	25
2-1-1 90年代以降に増した経済における負担感	25
2-1-2 一人当たり給付費の増加と高齢者への給付シフト	26
2-1-3 90年代後半以降に高まった公費負担割合と財政負担	27
2-1-4 社会保障の給付と負担の将来見通し	29
2-2 歳出・歳入一体改革における抑制目標	30
2-3 年金制度	32
2-3-1 財政バランスが図られた年金制度	32
2-3-2 低下する所得代替率と年金給付水準の確保	34
2-3-3 基礎年金の国庫負担割合の引上げ	36
2-4 医療保険制度	39
2-4-1 医療費の現状	39
2-4-2 近年の医療に係る公費負担の高まりとその要因	43
2-4-3 高齢者医療制度の創設	44
2-4-4 医療費の抑制策	47
2-4-5 マクロ指標による医療費総額管理	53
2-4-6 医療費の抑制に向けて	55
2-5 介護保険制度	56
2-5-1 軽度認定者の増加に伴う居宅介護サービス費の増加	56
2-5-2 療養病床再編に伴い今後増加が見込まれる施設介護サービス	59
2-5-3 今後見込まれる負担増加と対象範囲の拡大の検討	60

2-5-4	介護給付費の抑制に向けて	61
2-6	歳出抑制と財源確保の両面が求められる社会保障	62
第3章 三位一体改革後の地方財政改革		63
3-1	我が国財政における国と地方の関係	63
3-1-1	フロー、ストックから見た地方財政	63
3-1-2	地方分権改革の経緯	67
3-2	三位一体改革の評価	68
3-2-1	補助金の現状	69
3-2-2	補助金改革における諸問題	70
3-2-3	焦点となる地方法人2税の扱い	71
3-3	簡素化を志向した地方交付税改革	74
3-3-1	地方交付税の現状	74
3-3-2	膨張する基準財政需要額	76
3-3-3	「新型交付税」のインプリケーション	78
3-3-4	補助金や地方債見直しとの連動も必要	80
3-4	地方財政における市場規律導入の試み	81
3-4-1	市場との個別交渉の開始	82
3-4-2	地方財政をフローで見ることの限界	84
3-4-3	期待されるストック指標の整備	86
3-5	岐路に差し掛かる地方財政改革	88
第4章 歳入（税収）の現状分析と短期的・中期的展望		91
4-1	歳出・歳入一体改革における歳入改革の位置付け	91
4-1-1	残余部分の対応とされた歳入改革	91
4-1-2	「進路と戦略」における税収見通し	93
4-1-3	変わってきた政府の税収見通し	96
4-2	我が国の税制・税収の現状	97
4-2-1	近年の国・地方の税収動向	97
4-2-2	国・地方の税収構造	98
4-2-3	国と地方、地方と地方の財政関係	102
4-3	バブル以降の税収低迷と足元の増収の検証	104
4-3-1	税収と名目GDPの関係	104
4-3-2	税目別の動向（概観）	106
4-3-3	過去の税制改正の経緯	108
4-3-4	過去の税制改正による税収への影響	111
4-4	財政健全化第Ⅱ期における税収展望	113

4-4-1	所得税の動向	113
4-4-2	法人税の動向	120
4-4-3	消費税の動向	126
4-4-4	短期の税収展望とプライマリーバランス黒字化目標	129
4-5	社会構造変化に直面する我が国における税制の中期的課題	131
4-5-1	少子高齢化の進展と人口減少社会の到来	131
4-5-2	グローバル化の進行と国際競争の激化	134
4-6	求められる構造変化に対応した税の制度設計	137
【補論1-1】	「国」・「地方」と国民経済計算上の 「中央政府」・「地方政府」	139
【補論1-2】	プライマリーバランスとその他財政指標との関係	144
【補論1-3】	「一般政府」3部門別に見た収支と部門間の資金移動	146
【補論1-4】	バブル崩壊以前の水準まで縮小した公共事業費	148
【補論3-1】	地方財政「改善」の背景	150
【補論4-1】	税収弾性値について	153
【補論4-2】	消費税率引上げによる経済財政への影響について	155
【補論4-3】	法人税率引下げによる経済財政への影響について	156
【参考図表】	「骨太の方針2006」における「歳出・歳入一体改革」の 施策概要	158
参考文献		163

はじめに

財政は、古今東西を問わず国家の運営と密接不可分の関係にあり、特に租税の徴収や福祉など政府による財政活動は、国民生活に直結するものである。我が国の財政は石油危機以降赤字が常態化し、バブル景気の時期にいったん好転したものの、90年代以降は悪化の一途をたどった。歴代内閣は、この課題にそれぞれのやり方で取り組んできたが、とりわけ平成13年4月に発足した小泉内閣は、「官から民へ」「国から地方へ」などのスローガンを掲げ、「小さな政府」を志向する諸般の改革を行った。

約5年半に及ぶ小泉内閣の集大成であり、財政改革における今後の道標とも位置付けられるのが、18年7月に経済財政諮問会議が決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）2006」である。この中で示された「歳出・歳入一体改革」は、90年代末の財政構造改革法以来の中期的な財政計画としての側面を有し、成長力強化との両立に加え、同法が凍結に至った経緯を踏まえ、マクロ経済への配慮と柔軟性をその特徴としている。

歳出・歳入一体改革では、平成23(2011)年度までに国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を確実に実現するとともに、その後は2010年代半ばに向けて債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げるという目標が示された。この方針は、安倍内閣の「進路と戦略」（19年1月）においても踏襲されている。

この改革は、個別経費ごとに具体的な削減額を掲げてはいるものの、それをどのように捻出するかについては言及していない。増税より歳出削減を優先することは、国民の支持を得て改革を進める際の常道ではある。しかし、本来重要なのは、財政全般の不断の合理化・効率化を歳出削減につなげていくことであり、機械的な削減にとらわれてはならない。国民生活の安定などの観点から削減が困難な分野、若しくは今後増額が見込まれる分野については、合理化・効率化と併せて応分の負担を求めていくことも、選択肢の一つとして国民の前に提示すべきであろう。

足元では長期的な景気回復の下、税収が好調な伸びを見せており、自然増収だけで目標達成は可能であるとの見方も浮上している。時限を設定することは、コミットメントを明確化するために必要なことではある。しかし、プライマリーバランスの黒字化は財政健全化の一里塚であって、最終目標ではない。それに拘泥する余り、他の重要な政策目標を見失ってはならない。

少子高齢化や人口減少、企業活動のグローバル化などの中長期にわたる構造

問題は、短期的な目標の達成如何にかかわらず進行していく。黒字化目標の達成それ自体も重要ではあるが、社会・経済の構造変化を踏まえた大局的な見地から、歳出・歳入構造の見直しを行う姿勢が求められる。

このような認識の下、本特集号では、歳出・歳入一体改革における主要な論点について、問題点の再整理と検証を行うことを目的とした。

本特集号の構成は、次のとおりである。

まず、第1章では、歳出・歳入一体改革の内容とバブル崩壊から歳出・歳入一体改革に至るまでの我が国財政の歩みを整理している。

歳出・歳入一体改革は、国・地方の長期債務残高の積み上がりが止まらない状況を背景に、世代間格差や財政の持続可能性に対する疑念の高まりを払拭することを目的とする。具体的には、数値目標を設けて歳出を絞り込み、その上で生じた不足分については歳入改革を図ることで、平成23（2011）年度に国・地方のプライマリーバランスを黒字化し、その後は2010年代半ばまでに国・地方の債務残高GDP比を安定的に引き下げることが政策目標として掲げている。

我が国財政の状況を見ると、一般会計では、バブル崩壊後に急速に拡大した歳出・歳入ギャップは、いまだに30兆円弱の水準にある。その背景には歳出・歳入両面の要因があるが、金融不安以前の歳出増加は、経済対策による公共事業関係費の寄与が大きかった。一方、金融不安後の歳出増加は、高齢者人口の増加による社会保障関係費の寄与が目立つ。歳入面では、景気低迷による所得税や法人税など主要税目の減収もさることながら、経済対策の一環として行われた減税等の影響も無視できない。地方政府等を含めた一般政府で見ても、財政の窮状は同様であり、ギャップを埋めるために発行した公債の残高は経済規模を超える水準にまで積み上がっており、その削減は容易ではない。このため、近年では公債残高の削減を直接の目標とするのではなく、中間目標としてプライマリーバランスの黒字化を図るという目標を設定することが一般的になっている。

現下のところ、国・地方のプライマリーバランスはいまだに赤字であり、平成23（2011）年度における黒字化が政策目標として掲げられている。しかし、その際の歳出絞り込みの数値目標たる「要対応額」については、その根拠が明白ではなく、その影響を「吟味」した形跡も乏しい。必要な支出までも切り込んだ数合わせのプライマリーバランス黒字化では意味はなく、持続可能ではない。政府には、「効率」と「厚生」の両立が期待される。

第2章と第3章では、歳出が扱われる。まず第2章では、最大の政策的経費である社会保障を取り上げる。近年の経済財政における社会保障負担の高まりの背景には、給付費自体の伸びによる影響に加え、経済の低成長や高齢者への給付のシフト、制度改正に伴う公費負担割合の上昇など様々な要因がある。社会保障は制度ごとに給付の目的や財源の在り方が一様ではないため、単なる機械的な抑制は、制度本来の趣旨を損ないかねない点に注意しなければならない。

歳出・歳入一体改革では、国と地方を合わせて5年間で1.6兆円の削減が求められた。年金については、16年制度改正により給付調整を行う新たな仕組みが導入されたばかりであり、主に医療や介護での削減が想定される。

公費負担額が年金を超えて最も大きいのは医療である。近年、医療費の伸びは低下傾向にあるが、高齢者の医療に対する公費負担割合の引上げなどにより、公費負担額は増加している。したがって、高齢者に係る医療費の抑制が重要な課題となる。また、医療費の抑制については、中長期的方策も合わせ、その適正化・効率化に向けた様々な施策が採られている。20年度には高齢者医療制度の創設が予定され、給付と負担の明確化が期待される。その半面、医療サービスの対象範囲の実質的な縮小等につながる方策については、患者や医療機関の行動に与える影響についても考慮する必要がある。

医療費の伸び率が低下した要因の一つに、介護保険制度の創設による老人保健制度の対象範囲の縮小がある。また、療養病床再編に向け、現在医療保険の対象とされている療養病床の一部が、介護施設・居宅介護サービスへ移行することが予定されている。こうしたことから、今後更なる介護給付費の増加が見込まれるが、財源に占める公費負担割合が高いことから、財政に与える影響は軽視できない。そのため、17年の制度改正により、給付の効率化が期待されているところである。

第3章では、個別の支出費目ではないが、政府支出の約6割を占める地方財政を扱った。したがって、本章では主に制度に係る検討が中心になっている。多額の財政移転等を通じて国と密接に結びつく地方財政については、受益と負担の対応を明確化し、規律を与えることがその諸課題に共通する命題となる。

補助金改革を中心とする三位一体改革については、数値目標をクリアすることはできたものの、その内実には慎重な評価が多い。並行して行われた税源移譲においても、普遍性や安定性など地方税原則への配慮のみならず、受益と負担の在り方を見直す契機とする必要がある。

地方交付税については、その役割を超えて膨張した基準財政需要額を本来の

姿に戻さなければならない。19年度から導入された新型交付税は、算定方法の簡素化を志向するものではあったが、激変緩和措置の採用により、その影響は軽微なものにとどまっている。これは、見方を変えれば、交付税制度の抜本的見直しをもたらす影響の大きさを示すものでもある。

地方債制度の改革や再生制度の整備は、市場を通じて地方財政に規律を与える試みである。地方債発行条件の個別交渉方式への移行は、「暗黙の政府保証」の枠内での制度変更ではあるが、既に表面利率には格差が表れ始めている。また、夕張市の財政破綻は、地方財政をフローで見ることの限界を示した。再生制度の見直しは債務免除の導入など、制度の根幹に係る部分の判断を先送りしているが、ストックを含めた財政指標の公表により、地方財政の実態を重層的に検討することが期待される。

最後に、第4章では、歳入改革について概観する。歳入改革は歳出改革で対応できなかった残余額への対応とされたが、増税など具体的な方策は明示されていない。こうした中、政府の「進路と戦略」内閣府参考試算でも、足元の大幅な税収の増加等から、歳出改革の実施と高成長を前提にすると、自然増収だけでも国・地方のプライマリーバランス黒字化の目標が達成される可能性があることが示されている。

そこで、まず、23年度のプライマリーバランス黒字化を視野において、バブル崩壊後の税収伸び悩みと足元増収の要因を税目ごとに検証し、先行きを展望した。所得税と法人税は、足元で税収の押下げ要因が剥落しつつあることが確認された。所得税では特別減税等の廃止等、法人税では繰越欠損金の減少等である。今後も足元の好調な景気が維持されることを前提として、歳入面から見ると、プライマリーバランス黒字化に向けて大きく前進していることが確認できる。

しかしながら、今回の税収増の中心は、景気に連動して税収が振幅しやすい法人税であり、必ずしも今後も長期間にわたって増勢を続けていくとは限らない。中長期的に見ると、我が国は少子高齢化の進展やグローバル化等の大きな構造問題に直面している。これらはゆっくりと、かつ着実に進行するものであり、短期的には税収を変動させる要因とはならないが、長期的には税収基盤そのものに影響を及ぼすことが考えられる。来るべき歳入改革では、プライマリーバランスの黒字化という短期的な目標から離れ、こうした変化に対応し、我が国財政の持続可能性（サステナビリティ）を維持するため、安定的な税収を確保する観点から、制度設計を行うことが求められる。

本特集号は広範多岐にわたる財政の諸課題につき、一部の論点を整理・検証したものにはすぎないが、今後の財政改革を考える際の一助となれば幸いである。