

## 第1章 バブル崩壊後の我が国財政と「歳出・歳入一体改革」

### 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」

#### 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

バブル崩壊後の我が国財政は、景気低迷の長期化や財政需要の累増のため、悪化の一途をたどっていった。特に、平成10年度以降は、金融不安に端を発した景気悪化や、それに対する過去最高水準の景気対策による財政支出の急速な拡大を受け、財政の悪化に拍車がかかり、我が国財政の持続可能性に対しては、内外から疑義が呈せられる状況へと陥っていった。

過去に財政再建への試みがなかったわけではない。平成8年に成立した橋本内閣では、景気回復への動きが見られ始めたことを背景に、財政支出の縮減に基づく財政健全化（財政構造改革）への検討を開始した。財政制度審議会の議論を経て、平成8年12月19日には『財政健全化目標について』が閣議決定され、17年度までに国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とし、特例公債からの脱却を図る（その後、公的債務残高の対GDP比が上昇しない財政体質を構築する）という数値目標が設定された。これを受け、平成9年6月3日には、個々の歳出項目の削減目標を盛り込んだ『財政構造改革の推進について』が閣議決定され、この枠組みをより明確化するために同年11月には『財政構造改革の推進に関する特別措置法』（いわゆる財革法）が成立した。

しかし、平成9年秋の金融不安を端緒とする急速な景気悪化により、財政緊縮路線の維持は困難となった。平成10年4月には、7年9月以来2年半ぶりの経済対策の策定を余儀なくされたことから、財革法の履行は事実上不可能となり<sup>1</sup>、10年5月には同法に対する改正法、12月には同停止法が相次いで成立し、財政健全化の動きは頓挫した。橋本内閣の後を受け、10年7月に成立した小渕内閣では、景気の底割れを防ぐ観点から財政拡張路線へと転換し、2度の経済対策が行われ、財政の悪化は更に進行した。

政府の財政健全化への動きは頓挫したものの、公債残高が過去を上回るペースで増大していく状況を背景に、財政をこのまま放置することの危険性ととも、財政健全化の必要性が官民を問わず広く主張されるようになっていった<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 財革法では、平成10年度当初予算における一般歳出の額は、9年度当初予算の額を下回るようにする旨が規定されていた。

<sup>2</sup> 例えば、平成11年2月公表の経済戦略会議の答申『日本経済再生への戦略』においては、短期的に財政収支を改善させることは容易ではないが、中長期的に財政バランスが改善に向かう道筋を明確に示しておくことが、萎縮した消費マインドの改善や市場の金利上昇懸念を払拭するためにも極めて重要である、としている。また、同答申においては、財政の持続可能性を回

そのような中で、平成 13 年 4 月に成立した小泉内閣では、まず、同年 6 月に『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』（いわゆる「骨太の方針」）を閣議決定し、財政赤字の縮小のためには、プライマリーバランスの黒字化と公債残高の対 GDP 比の抑制が必要であるとした。さらに、14 年 1 月に閣議決定された『構造改革と経済財政の中期展望』（以降、「改革と展望」）では、着実な経済成長と財政構造改革が今後も継続することを条件に、2010 年代初頭におけるプライマリーバランスの黒字化を目標として掲げた。平成 15 年頃には、我が国経済にとっての重石となっていた企業の三つの過剰（設備・雇用・債務）の解消が目前に迫る中で迎えた本格的な景気回復局面を背景に、財政健全化に対する動きが加速され、歳出改革の議論を経て、今次の「歳出・歳入一体改革」の議論へと至ったのである。

### 1-1-2 「歳出・歳入一体改革」とその具体的な数値目標

「歳出・歳入一体改革」の議論は、経済財政諮問会議では平成 17 年 2 月より開始され、同年 6 月に閣議決定された『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005』（いわゆる「骨太の方針 2005」）において、今後 1 年以内を目途に、改革の方向についての選択肢及び改革工程を明らかにすることとされた。その後、経済財政諮問会議等での議論が進み、平成 18 年 7 月には『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006』（いわゆる「骨太の方針 2006」）が閣議決定され、「歳出・歳入一体改革」が政府の方針として打ち出された<sup>3</sup>。

「骨太の方針 2006」では、向こう 10 年の間に取り組む 3 つの優先課題として、「成長力・競争力強化」、「安全・安心で柔軟かつ多様な社会の実現」とともに「財政健全化」を掲げ、その実現のために「歳出・歳入一体改革」の策定とその具体化を行うとしている<sup>4</sup>。財政健全化については、平成 13(2001)～18(2006)年度の小泉政権下での財政健全化を第Ⅰ期とした上で、第Ⅰ期と同程度の財政健全化努力を継続し、第Ⅱ期(2007～2010 年代初頭)の 23(2011)年度には国・地方のプライマリーバランスを黒字化させ、それを受けて第Ⅲ期(2010 年代初頭～2010 年代半ば)には国・地方の債務残高 GDP 比を安定的に引き下

---

復するため、①プライマリーバランスの赤字を解消すること、②名目成長率が名目金利を上回る状況を実現すること、という 2 条件が（理論的には）必要である旨が示された。

<sup>3</sup> 平成 19 年 6 月 19 日に公表された『経済財政改革の基本方針 2007』（いわゆる「骨太の方針 2007」）においては、「骨太の方針 2006」で掲げた方針の踏襲がうたわれている。

<sup>4</sup> 「骨太の方針 2006」では、財政健全化へ向けた施策として、「歳出・歳入一体改革」の他にも郵政民営化の確実な実施、政策金融改革の推進・独立行政法人の見直し、資産・債務改革、特別会計改革の推進等を盛り込んだ『「簡素で効率的な政府」への取組』を挙げている。

げる、という目標を掲げている（図表 1-1）。また、その際の原則として、資産売却や特別会計改革などの制度的な見直しにも立ち入った歳出削減<sup>5</sup>等による政府のスリム化を最優先し、増税等の国民負担の増加はできる限り圧縮する（また、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）旨が明記されている。なお、平成 19 年 1 月に閣議決定された『日本経済の進路と戦略』（以降、「進路と戦略」）では、この「歳出・歳入一体改革」の実効性を担保するために、各年度の予算（補正予算を含む）と第Ⅱ期の政策目標の実現に向けた歳出改革の計画的な実施との整合性について、予算編成の要所（予算編成時等）において点検する、としている。

図表 1-1 「骨太の方針 2006」における財政健全化へ向けた政策目標

期間	政策目標
第Ⅱ期	2011 年度には国・地方のプライマリーバランスを黒字化（国単独でも、できる限り均衡を回復させることを目指す）
第Ⅲ期	国・地方の債務残高 GDP 比を安定的に引き下げる（国単独でも、これを目指す）

また、「骨太の方針 2006」では、今後 3%程度の名目経済成長が続くという仮定の下で、第Ⅱ期の政策目標である平成 23(2011)年度の国・地方合計のプライマリーバランスの黒字化を達成するために、歳出削減または歳入増により捻出すべき額、すなわち「要対応額」を 16.5 兆円程度と試算した<sup>6,7</sup>。加えて、この「要対応額」の捻出のために、各分野の歳出削減目標を設定している（図表 1-2）。

個別分野の詳細（参考図表参照）を見ると、社会保障については、現役世代の過度な負担を回避するため、制度全般の見直しを行い、セーフティネットとして求められる水準に配慮しつつ、給付の伸びを抑制するという方針を掲げている。具体的には、（平成 16 年制度改正にて保険料固定方式や給付水準の自動調整（マクロ経済スライド）の仕組み等が導入された年金を除いた）雇用・生活保護・介護・医療の各分野において、歳出削減に向けた取組を行うことにより、過去 5 年間の改革と同じく国・地方合計で▲1.6 兆円の削減を目指している<sup>8</sup>。

<sup>5</sup> 本章における歳出削減という用語の「削減」の意味については、図表 1-2 の注 3 を参照。  
<sup>6</sup> 「要対応額」捻出の方針としては、既述の原則のとおり、まず歳出削減を優先し、それでもなお要対応額を満たさない部分については、歳入改革による増収措置で対応するとしている。  
<sup>7</sup> 平成 18 年 12 月 26 日公表の内閣府試算によると、「要対応額」は、足元の税収増を受けて 3.5 兆円減少し、13 兆円程度に縮小する見込みである。  
<sup>8</sup> 「骨太の方針 2007」では、医療・介護サービスについて、質の維持向上を図りつつ、効率化

図表 1-2 「骨太の方針 2006」における各分野の支出削減目標

	2006年度	2011年度		削減額	備考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	38.3兆円程度	▲1.6兆円程度	
人件費	30.1兆円	35.1兆円	32.4兆円程度	▲2.6兆円程度	
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1~17.8兆円程度	▲5.6~▲3.9兆円程度	公共事業関係費 ▲3%~▲1% 地方単独事業(投資的経費) ▲3%~▲1%
その他分野	27.3兆円	31.6兆円	27.1~28.3兆円程度	▲4.5~▲3.3兆円程度	科学技術振興費 +1.1%~経済成長の範囲内 ODA ▲4%~▲2%
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9~116.8兆円程度	▲14.3~▲11.4兆円程度	
要対応額：16.5兆円程度					

(注1) 上記金額は、特記なき場合国・地方合計(国民経済計算ベース)。

(注2) 備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の伸び率(対前年度比名目年率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)の名目での削減率を示す。

(注3) 「削減額」というときの「削減」というのは、2011年度において、特段新たな歳出抑制策を採らなかった場合に予想される当該分野の支出額である「自然体」と比べ、「骨太2006」における歳出抑制策を実行に移すことにより、当該分野の支出額を「削減」できる額、という意味である。

(出所)『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』

人件費については、歳出削減や国民負担増の可能性を検討している中において、その見直しは不可欠の課題であるとし、国家公務員に対しては平成22年度までの▲5.7%の定員純減等が既に決まっているが、新たに地方公務員に対しても同程度の定員純減を行うこと等を通じ、国・地方合計で▲2.6兆円の歳出削減目標が掲げられている。

公共投資に関しては、これまでの支出削減により、既に平成14年1月の「改革と展望」に示された目安(バブル崩壊前の水準へ戻す)を達成したものの、今後の人口減少社会の到来にかんがみて今後とも改革の継続による更なる重点化・効率化を図る必要があるとし、基本的には国(一般会計)・地方(地方単独事業(投資的経費))ともに前年度比▲3%の減少を目指す、としている。

## 1-2 悪化の一途をたどったバブル崩壊後の我が国財政

前節では、バブル崩壊後の我が国財政の悪化を受け、これまで取られてきた政策対応と、今次の「歳出・歳入一体改革」についての概略を整理した。本節では、その背景となる我が国財政の現状について概観する。

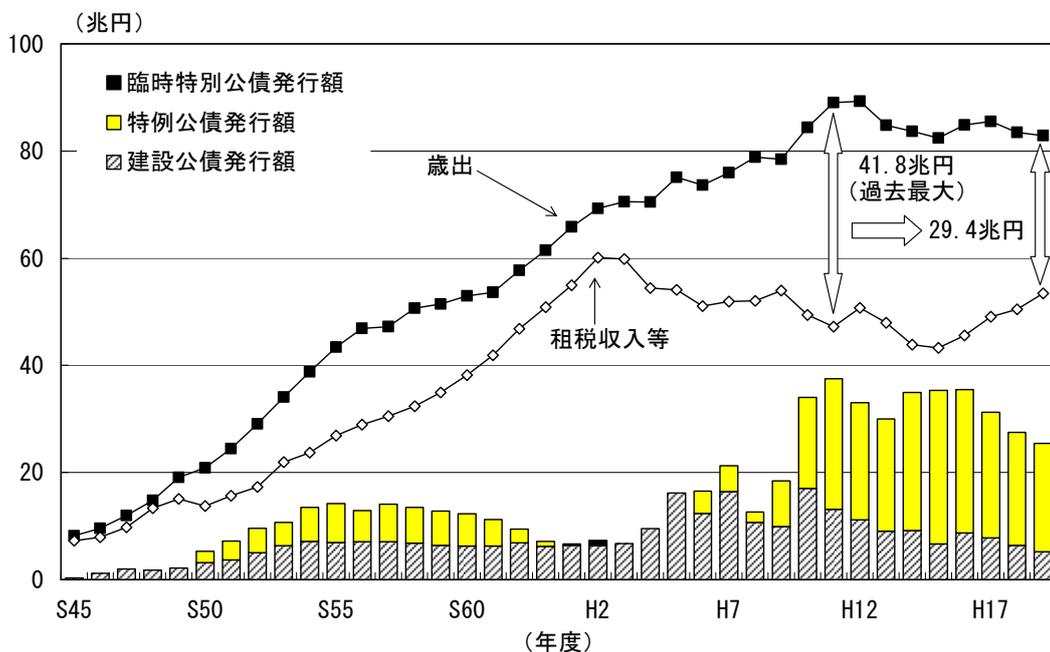
---

等により供給コストの低減を図るため、平成20~24年度の5年間の基本とする『医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム』(H19.5.15)等を推進し、19年度内には「骨太の方針2006」を達成するための具体策の提示を宣言している。

### 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

我が国財政（一般会計）は、第一次石油ショック後の低成長経済への移行に伴い税収の伸びが鈍化したのに対し、歳出は基本的に増加傾向が続いたことから、ほぼ一貫して歳出・歳入ギャップ（歳出－公債金収入を除く歳入、以下同じ）が拡大した（図表 1-3）。バブル崩壊後は、税収が減少トレンドに転じた<sup>9</sup>一方、歳出はほぼ一貫して増え続けたことから、歳出・歳入ギャップは過去に例を見ないペースで拡大し、平成 11 年度には過去最大の 41.8 兆円を記録した。足元の 19 年度（当初予算ベース）でも、いまだ 30 兆円弱の水準にある。

図表 1-3 国（一般会計）の歳出・歳入の状況と公債発行額

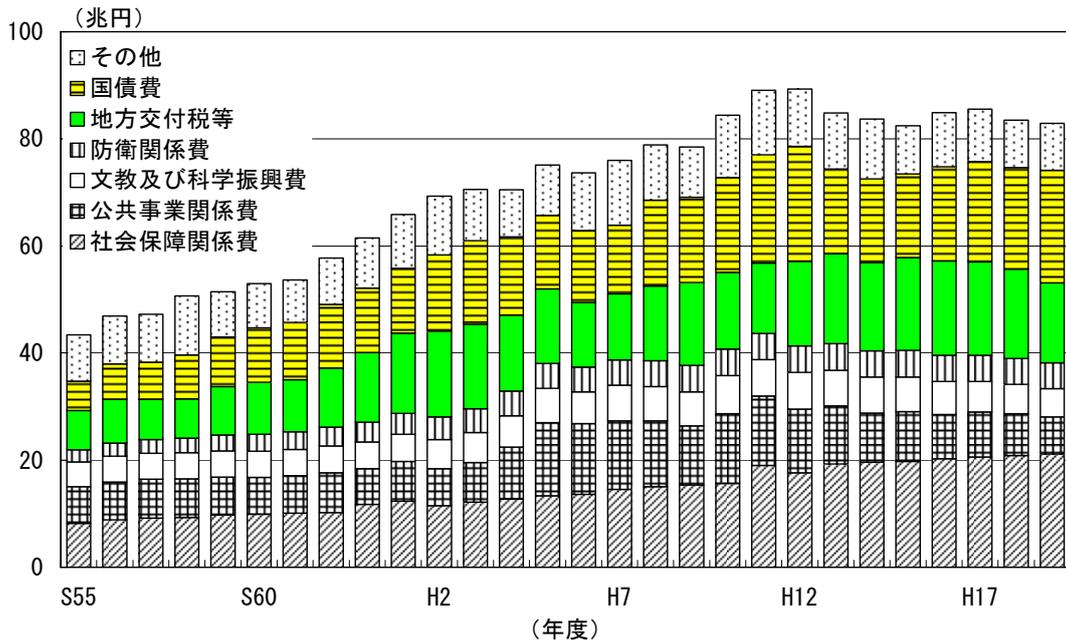


(注) 平成 18 年度は補正予算、19 年度は当初予算ベース。  
 (出所) 予算書、決算書、財務省『日本国債ガイドブック 2006』

歳出の推移を細かく見ると、バブル崩壊までは、好調な税収を背景とした地方交付税等の伸びとともに、国債費の増勢が目立つ（図表 1-4）。バブル崩壊後を見ると、バブル崩壊直後には大きく伸びた公共事業費こそ徐々に減少傾向に転じているものの、社会保障関係費と国債費は緩やかながら増勢を保っている。特に金融不安後の社会保障関係費は、伸びの勢いが強まっており、平成 19 年度（予算ベース）においては一般会計歳出の 1/4 の水準にまで達している。

<sup>9</sup> バブル崩壊以降の税収低迷は、景気低迷だけが理由ではなく、後述する景気対策としての累次にわたる減税も大きな理由であると考えられる。なお、近年では、長期化する景気回復や所得税の定率減税の廃止等を背景に、税収は増勢に転じている。

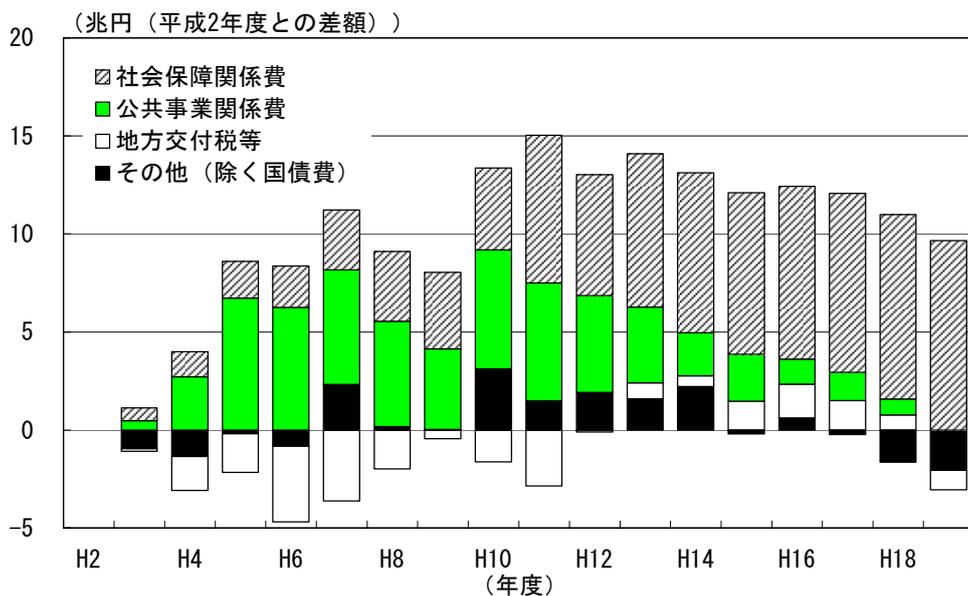
図表 1-4 国（一般会計）の項目別歳出の推移



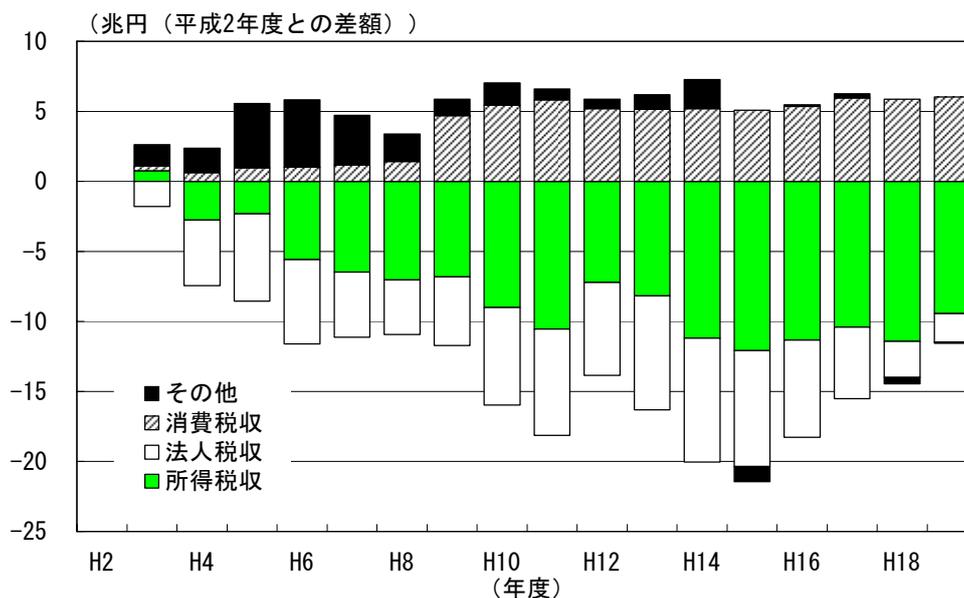
(注) 平成 18 年度は補正予算、19 年度は当初予算ベース。  
 (出所) 予算書、決算書

バブル崩壊後の国の歳出をより詳しく見ると、急速に歳出・歳入ギャップが広がった理由としては、歳出面では、金融不安前までは公共事業関係費、金融不安後は社会保障関係費の寄与が大きい（図表 1-5）。歳入面では、所得税収や法人税収といった主要税目の減収が挙げられる。

図表 1-5 平成 2 年度を基準とした歳出・歳入各要因の増減額の推移  
 (1) 歳出要因



## (2) 歳入要因



(注1) 平成18年度は補正予算、19年度は当初予算ベース。  
 (注2) 各数値は、過去最高の税収を記録した平成2年度との差額。  
 (出所) 予算書、決算書等より作成。

公共事業費増加の背景には、累次にわたる経済対策がある。バブル崩壊後の経済対策の内容を見ると、主に小渕内閣まで(経済新生対策(平11.11.11)までの経済対策は、公共事業費の占める割合が大きい(図表1-6)。一方、森内閣以

図表1-6 バブル崩壊後の主な経済対策の概要

時期	名称	総事業規模	主な内容				
			公共投資等	住宅金融公庫等	中小企業対策等	減税	その他
H4.8.28	総合経済対策	10.7兆円	7.8兆円	0.8兆円	1.2兆円	—	0.9兆円
H5.4.13	新総合経済対策	13.2兆円	8.8兆円	1.8兆円	1.9兆円	0.2兆円	0.5兆円
H5.9.16	緊急経済対策	6.0兆円	2.3兆円	2.9兆円	0.8兆円	—	—
H6.2.8	総合経済対策	15.3兆円	6.0兆円	1.2兆円	1.4兆円	5.9兆円	0.8兆円
H7.9.20	経済対策	14.2兆円	12.3兆円	0.5兆円	1.3兆円	—	0.1兆円
H10.4.24	総合経済対策	16.7兆円	8.8兆円	—	2.0兆円	4.6兆円	1.3兆円
H10.11.16	緊急経済対策	17兆円超	8.1兆円	1.2兆円	5.9兆円	6兆円超	2.7兆円
H11.11.11	経済新生対策	17兆円程度	6.8兆円	2.0兆円	7.4兆円	—	1.9兆円
H12.10.19	日本新生のための新発展政策	11兆円程度	4.7兆円	1.1兆円	4.5兆円	—	0.7兆円
H13.10.26	改革先行プログラム	5.8兆円	—	—	4.5兆円	—	1.3兆円
H13.12.14	緊急対応プログラム	4.1兆円	(2.5兆円)	—	—	—	—
H14.12.12	改革加速プログラム	14.8兆円	3.1兆円	—	10.9兆円	—	0.8兆円

(注1) 経済対策は事業規模が明示されているもののみを記載。  
 (注2) 経済新生対策(H11.11.11)の規模は、介護対策を含めれば18兆円程度。  
 (注3) 緊急対応プログラム(H13.12.14)の公共投資等2.5兆円は、国費ベース。改革加速プログラム(H14.12.12)は、他に災害関連公共事業0.3兆円がある。  
 (出所) 参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」、内閣府「参議院予算委員会提出資料」等により作成。

降（日本新生のための新発展政策(平 12. 10. 19)以降）では、総事業規模が縮小するとともに、経済対策の中での公共事業費の抑制傾向が明確化している。

社会保障関係費の増加については、高齢化要因のほか、社会保障財源に占める公費負担割合の高まりによる影響も無視し得ない（第2章参照）。社会保障関係費の推移を見ると、その伸びは緩やかなものの、平成16年度には20兆円を突破しており、今なおその増勢が止まる気配はない（第2章図表2-6）。

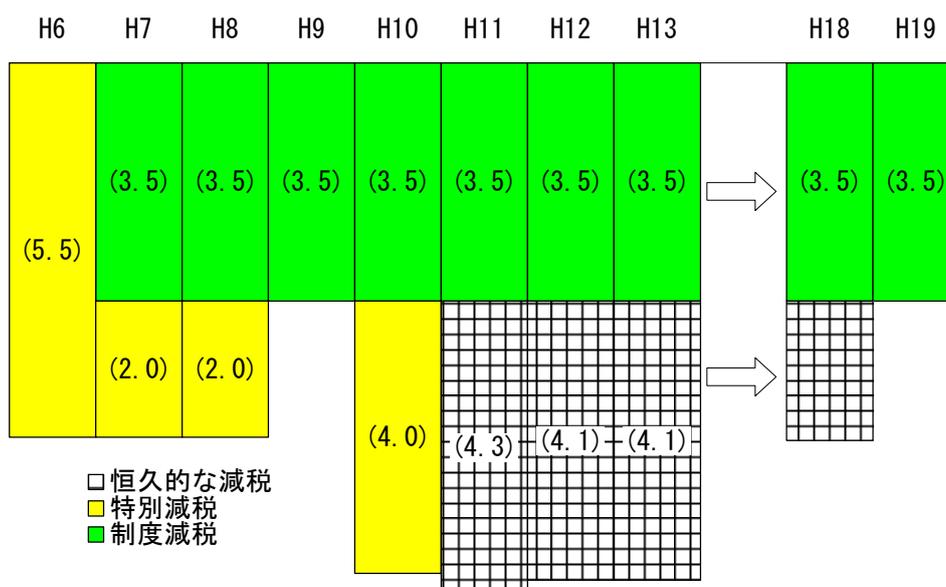
税収減少の要因としては、長期化する景気低迷の影響が大きいことは疑いないが、経済対策として所得・法人税ともに度重なる減税が行われたことも見逃せない（図表1-7、1-8）。所得税においては、税率の低下のみならず、税率構造の累進緩和や各種控除の引上げ等から課税ベースが縮小したことも大きい。

図表 1-7 過去の個人所得課税の減税の概要

(1) 減税政策の推移

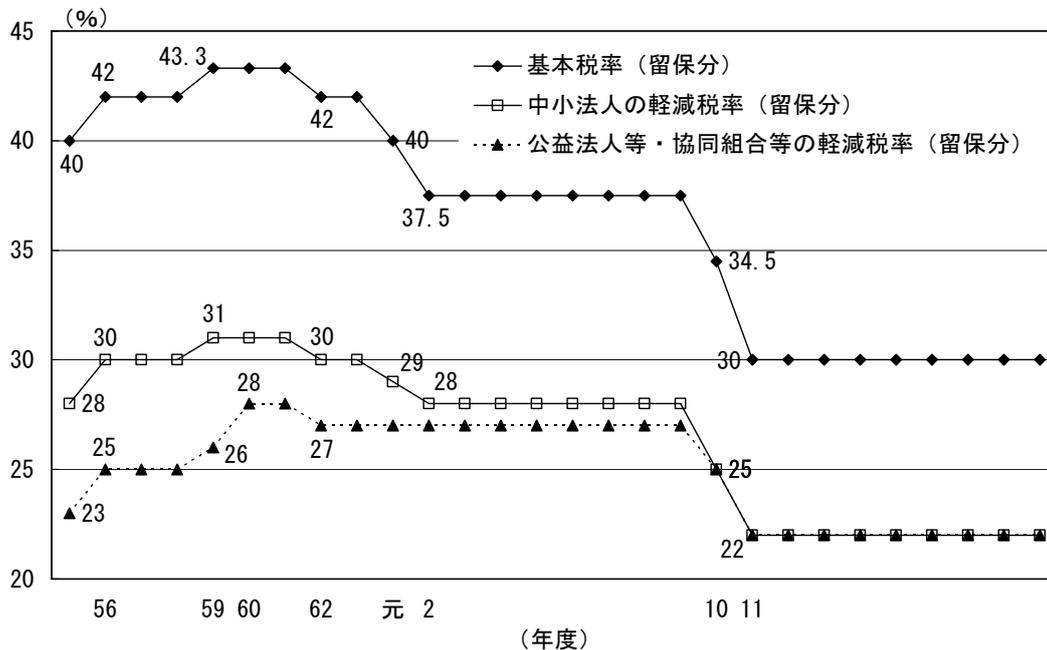
改正等の時期等	減税の内容	減税規模（兆円）		
		合計	国	地方
S62, 63	抜本改正 配偶者特別控除の創設、税率改正等	5.5	3.9	1.6
H6	特別減税 20%の定率減税（所得税最高200万円、個人住民税最高20万円）	5.5	3.8	1.7
	抜本改正 税率改正、基礎控除の引上げ等	3.5	2.4	1.0
H7	特別減税 15%の定率減税（所得税最高5万円、個人住民税最高2万円）	2.0	1.4	0.6
H8	特別減税 15%の定率減税（所得税最高5万円、個人住民税最高2万円）	2.0	1.4	0.6
H10	特別減税 定額減税（所得税 本人3.8万円、扶養1.90万円） （個人住民税 本人1.7万円、扶養0.85万円）	4.0	2.8	1.2
H11	恒久的減税 税率改正（所得税 20%の定率減税（最高25万円）） （個人住民税 15%の定率減税（最高4万円））	4.1	3.0	1.1

(2) 減税額のイメージ（国・地方分合計、単位：兆円）



(注) 平成11年度に行われた定率減税は、18年度には半減、19年度には廃止されている。  
(出所) 政府税制調査会資料から作成

図表 1-8 法人税率の推移



(出所) 財務省財務総合政策研究所『財政金融統計月報 648号(租税特集)』(H18.4)

### 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

我が国政府の財政を論じる際には、地方財政の動向にも注視が必要である。地方(普通会計)の歳出は、国(一般会計)以上の規模を有しており、その総額は平成7年頃まで伸び続け、平成13年頃から国と同様に減少傾向に転じている(図表1-9)<sup>10</sup>。中でも、公共投資(普通建設事業費)は、平成7年度の31.1兆円をピークとし、金融不安頃からは国と歩をそろえて減少傾向にあり、平成17年度には15.1兆円と、7年度と比べて半分程度の規模に縮小している。

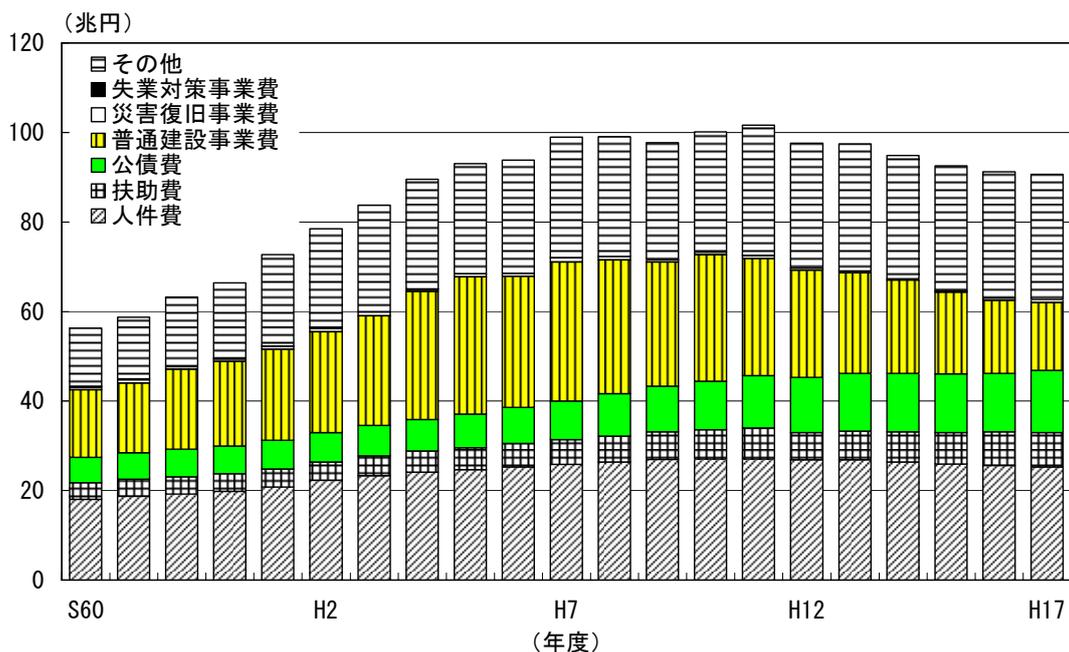
一方、地方(同)の歳入は、国からの移転(地方交付税・地方特例交付金、地方譲与税、国庫支出金)により、その規模は歳出と大差ない水準に達していることから、収支はほぼバランスしている(図表1-10)。なお、国から地方への移転については、一般会計での費目で明示されている地方交付税・地方特例交付金だけではなく、社会保障関係費、公共事業関係費などといった費目の中にも地方への移転(国庫支出金等)が含まれている(図表1-11)。

ここまで見てきた国の一般会計、地方の普通会計に加え、国の特別会計や地方の公営企業会計の一部を加味した我が国「一般政府」<sup>11</sup>で見ても、やはり歳

<sup>10</sup> 投資的経費(普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費の合計)は、普通建設事業費の急減を受けて縮小傾向にある一方で、義務的経費(人件費、扶助費、公債費の合計)は、公債費が伸び続けていることから、緩やかながら増勢にある。

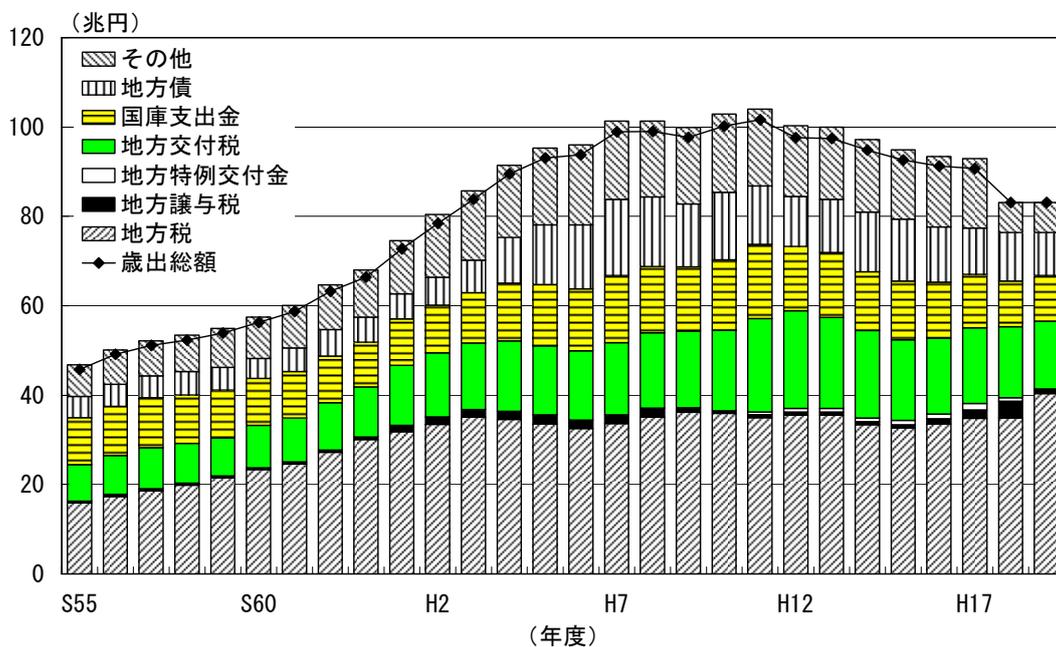
<sup>11</sup> 以降、用いられる「中央政府」「地方政府」「社会保障基金」とは、国民経済計算(SNA)

図表 1-9 地方（普通会計）の性質別歳出の推移



(出所) 総務省『地方財政の状況』

図表 1-10 地方（普通会計）歳出総額と各歳入項目の推移



(注) 平成 18、19 年度は地財計画ベース。

(出所) 総務省『地方財政の状況』

上の概念であり、この3つの合計が国民経済計算上の「一般政府」となる。なお、「中央政府」「地方政府」は既出の「国」「地方」とは必ずしも一致しない。詳細は、補論 1-1 参照。

図表 1-11 地方向け国庫補助負担金等（単位：兆円）

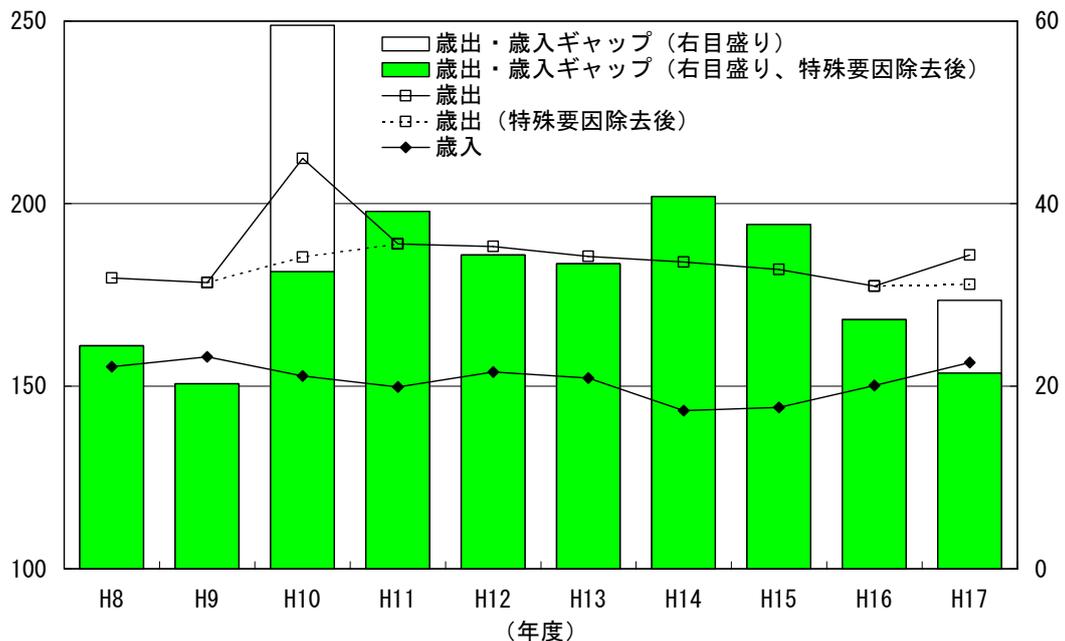
	社会保障関係費				文教・ 科学振興 義務 教育費 負担金	公共 事業 関係	他	一般 会計	特別 会計		
	老人 医療	市町村 国保	生活 保護	介護 保険							
H15	11.1	3.4	2.3	1.5	1.5	3.2	2.8	5.1	1.0	17.5	2.9
H16	11.7	3.6	2.5	1.7	1.7	2.9	2.5	4.8	1.0	17.6	2.8
H17	11.9	3.6	2.2	1.9	1.8	2.4	2.1	4.5	1.0	17.1	2.7
H18	11.7	3.7	2.2	2.0	1.8	2.0	1.7	4.2	0.8	16.3	2.4
H19	12.2	3.8	2.3	2.0	1.9	2.0	1.7	4.1	0.8	16.6	2.4

（注）上記の表には、特別会計分も含む。

（出所）財務省資料、財政制度等審議会『平成 20 年度予算編成の基本的考え方  
について』（H19. 6. 6）

出・歳入ギャップは相当の水準にあり、トレンドとしては減少傾向にあると見  
ることもできるが、その足取りは重い（図表 1-12）。

図表 1-12 「一般政府」全体で見た歳出・歳入ギャップの推移（単位：兆円）



（注）国の歳出・歳入ギャップが平成 10 年に急増しているのは、国鉄清算事業  
団、国有林野事業特別会計から一般会計への債務承継（約 27 兆円）による  
一般政府から非金融法人企業への資本移転の影響が現れている。平成 17 年  
の増加には、道路関係四公団の民営化に伴う、資産・負債継承の影響（約 8  
兆円）が現れている。図中の「特殊要因」とはこの 2 点を指している。

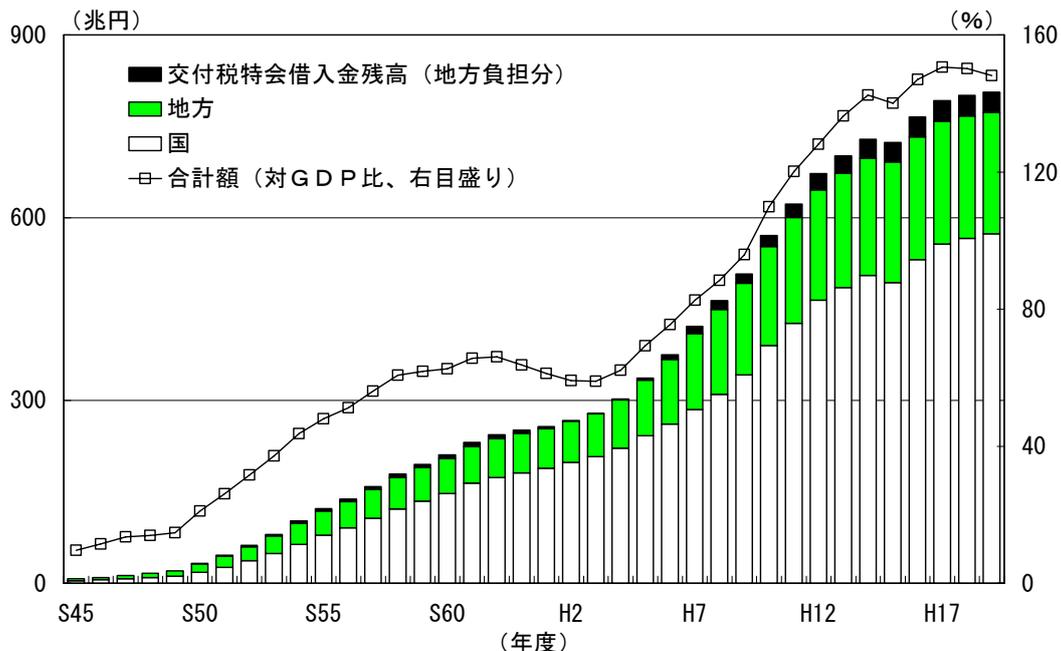
（出所）内閣府『国民経済計算年報』より作成

### 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」

歳出・歳入ギャップの拡大は、それだけ公債（特に、特例公債<sup>12</sup>）の発行が拡大することを意味している。特に、平成9年の金融不安以降は、公共事業費の抑制から建設公債の発行額は減少傾向にあるものの、それを上回る勢い（11年度以降は毎年20兆円以上の規模）で特例公債の発行額が増加している（前掲図表1-3）。その結果、公債残高は急速な勢いで増加しており、平成19年度（当初予算ベース）では772.7兆円、GDP比で見ても148.1%という水準にある（図表1-13）。

我が国の公債残高はGDPの額をも超えた水準にまで積み上がっており、その削減が容易ではないことは一目瞭然である。今後も公債の積み上がりが続くならば、利払い費の増加により政策の自由度が失われることや、長期金利上昇

図表 1-13 国・地方の長期債務残高等の推移



(注1) 国の長期債務残高は、普通国債、交付国債・出資国債等及び借入金（うち交付税特会借入金（地方負担分）除く）の残高の合計。

(注2) 地方の長期債務残高は、昭和49年度までは地方債残高を、50年度からはこれに企業債残高（うち普通会計負担分）と交付税特会借入金残高（うち地方負担分）を加味。

(注3) 平成18年度は補正予算、19年度は当初予算ベース。

(注4) 平成18、19年度における合計額（対GDP比）は、19年度政府経済見通しの数値を用いて算出。

(出所) 財務省資料より作成

<sup>12</sup> 公債には、公共事業費、出資金及び貸付金の財源として（国会の議決を経た範囲内の金額で）発行される公債である建設公債と、それ以外の費用の財源として発行される特例公債（いわゆる赤字国債）とがある。

による経済への悪影響が懸念される。また、我が国財政の持続可能性に対する信頼が喪失することで、長期金利の更なる急上昇や我が国からの資本逃避等を含めた我が国経済の混乱も懸念される。さらには、現在生じた赤字は将来の世代が負担することから、世代間の不公平を助長するおそれもある。

しかし、公債残高を減らすということは、少なくとも我が国財政を可及的速やかかつ持続的に黒字化しなければならないということであり、現状では容易ではないという点も否定できない。

近年では、こうした我が国財政の状況を背景に、直ちに公債残高（あるいは、その対GDP比<sup>13)</sup>の減少を図るのではなく、財政健全化の中間目標として「プライマリーバランス」（基礎的財政収支）の黒字化を図るという目標設定が一般的であり、既述のとおり政府の目標（「骨太の方針」各年度版など）としても掲げられている。なお、「プライマリーバランス」とは、『借入を除く税収等の歳入』から『過去の借入に対する元利払いを除いた歳出』を差し引いた財政収支と定義されており<sup>14)</sup>、通常の財政収支と比べると借入に係る部分を除いた財政収支、ということができる（図表 1-14）。例えば、プライマリーバランスが赤字の場合には、①当該年度の税収では、一般歳出（利払い等を除いた歳出）を賄い切れない、②当該年度の新たな借金は、債務の利払い・返済のためのみならず、それを除いた歳出にも回される、という不健全な状態にあり、基本的に公債残高の増勢が止まることはない。プライマリーバランスが黒字化した時点でやっと債務に関する支払の一部を税収で賄えるようになることから、債務残高の抑制・低減への道が開けることになる<sup>15,16)</sup>。

公債残高そのものの削減は、基本的には、一般歳出のみならず利払い費・債務償還費を含めた全歳出を公債なしで賄った上で黒字を計上しなければ実現できない。これに対し、プライマリーバランスの黒字化は、借入に係る歳出・歳入を無視した一般歳出だけを税収等で賄い、その上で黒字を計上すればよいこ

---

<sup>13)</sup> 中長期的には継続的に（トレンドで見た）物価が上昇する、という標準的な経済を想定するならば、将来になればなるほどGDPの名目額は増加することから、（その他条件を一定とすると）債務返済の原資となる税収も増えることが期待される。そのため、財政の持続可能性を問う議論においては、GDPの実額ではなく、公債残高の対GDP比を検討対象とすることが一般的である。

<sup>14)</sup> 財務省「日本の財政を考える」（H18.5）等を参照。

<sup>15)</sup> プライマリーバランスが均衡している（ゼロである）ときには、①当該年度の税収で、利払い等を除いた歳出を賄うことができる、②当該年度の新たな借金は、債務の利払い・返済のためだけに使われる、という状態である。プライマリーバランスが赤字の場合には、①当該年度の税収で、利払い等の一部も賄うことができる、②当該年度の新たな借金は、すべて債務の利払い・返済のために用いられる、という状態である。

<sup>16)</sup> 詳細は、補論 1-2 を参照。

図表 1-14 「プライマリーバランス」とは

① プライマリーバランス赤字

歳入	歳出
公債金収入	利払い費・債務償還費
税金等	一般歳出等

プライマリーバランス赤字

② プライマリーバランス均衡

歳入	歳出
公債金収入	利払い費・債務償還費
税金等	一般歳出等

③ プライマリーバランス黒字

歳入	歳出
公債金収入	利払い費・債務償還費
税金等	一般歳出等

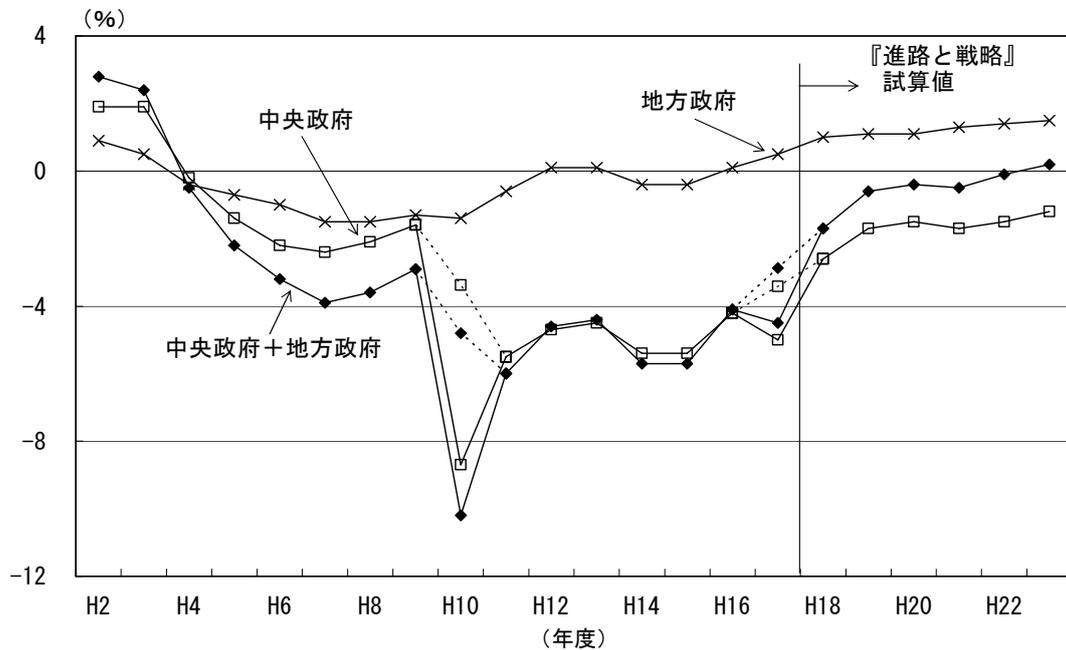
プライマリーバランス黒字

とから、その達成のためのハードルは低く、財政健全化の中間目標という位置付けが相当であると言えよう。

なお、我が国「一般政府」のプライマリーバランスは、「地方政府」こそゼロ近傍にあるものの、「中央政府」の赤字が大きいことから、その合計額も大きな赤字となっている(図表 1-15(対GDP比)、補論図表 1-3-1(実額))。このため、「骨太の方針」各年度版においては、政府の財政健全化へ向けた第一目標として、プライマリーバランスの黒字化——国民経済計算上の「一般政府」における「中央政府」・「地方政府」のプライマリーバランス合計額の黒字化<sup>17</sup>——が掲げられたのであり、その達成に向けた歳出削減の歳出項目別の具体的な目標として「要対応額」(前掲図表 1-2)が示されたと理解できる。

<sup>17</sup> 近年の「骨太の方針」を初めとして、政府が「プライマリーバランスの黒字化」というときには、多くの場合国民経済計算上の「一般政府」における「中央政府」・「地方政府」のプライマリーバランス合計額の黒字化、という意味を指している。とはいえ、「プライマリーバランス」という用語は、常にこの意味で使われるわけではない。詳細は、補論 1-1 を参照。

図表 1-15 「一般政府」における「中央政府」「地方政府」のプライマリーバランス（対GDP比(%)）の推移



(注1) 平成2～7年度は平成7年基準、8年度以降は12年基準。  
 (注2) 平成18年度以降は、内閣府『日本経済の進路と戦略 参考試算』(H19.1.18)における「新成長経済移行シナリオ(歳出削減ケースA)」の試算値である。  
 (注3) 国のプライマリーバランスの対GDP比の赤字幅が平成10年に急増しているのは、国鉄清算事業団、国有林野事業特別会計から一般会計への債務承継(約27兆円)による一般政府から非金融法人企業への資本移転の影響が現れている。また、平成17年には、道路関係四公団の民営化に伴う、資産・負債継承の影響(約8兆円)が現れている。「中央政府」と「中央政府+地方政府」における点線は、これらの影響を除去した試算値を示している。  
 (出所) 内閣府『国民経済計算年報』

「進路と戦略」の「参考試算」(閣議決定対象外)<sup>18</sup>においては、成長力強化策の実行により我が国の潜在成長率が上昇するならば、既述の「骨太の方針2006」に基づき歳出を厳しく削減することにより、平成18年度以降、「国」を中心にプライマリーバランスの改善が進み、平成23(2011)年度には政府目標どおりに「国・地方」合計のプライマリーバランスが黒字に転換する、という試算を公表している(図表1-15、1-16)。この試算からは、この「政府目標」の達成のためには、歳出削減もさることながら、我が国経済の好調さに裏打ちされた増収による後押しも不可欠であることがうかがえる。

<sup>18</sup> この文章に限っては、「国」とは国民経済計算上の「中央政府」であり、「地方」とは同「地方政府」を指す。詳細は、補論1-1参照。

図表 1-16 「進路と戦略」「参考試算」における各ケースの試算値の推移  
 (1) 「国・地方」合計のプライマリーバランス（対GDP比(%)）

		H18	H19	H20	H21	H22	H23
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
新成長経済 移行シナリオ	歳出削減ケースA	▲1.7	▲0.6	▲0.4	▲0.5	▲0.1	0.2
	歳出削減ケースB	▲1.7	▲0.6	▲0.5	▲0.7	▲0.4	▲0.1
成長制約 シナリオ	歳出削減ケースA	▲1.7	▲0.6	▲0.4	▲0.7	▲0.5	▲0.4
	歳出削減ケースB	▲1.7	▲0.6	▲0.5	▲0.9	▲0.8	▲0.8

(2) 名目経済成長率(%)

		H18	H19	H20	H21	H22	H23
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
新成長経済 移行シナリオ	歳出削減ケースA	1.5	2.2	2.8	3.3	3.7	3.9
	歳出削減ケースB	1.5	2.2	2.9	3.4	3.8	4.0
成長制約 シナリオ	歳出削減ケースA	1.5	2.2	2.2	2.1	2.1	2.0
	歳出削減ケースB	1.5	2.2	2.3	2.3	2.3	2.2

(注1) 「新成長経済移行シナリオ」とは、「進路と戦略」に盛り込まれた成長強化策の実行により期待される経済の姿であり、「成長制約シナリオ」とはこうした政策の効果が十分に発現されず、かつ外的環境も厳しいものとなる場合の経済の姿である。

(注2) 「骨太の方針 2006」における「要対応額」のうち、歳出削減により捻出する額には幅があった（▲14.3～▲11.4兆円程度、前掲図表 1-2 参照）。歳出削減を上限（▲14.3兆円）の考え方で見たのが「歳出削減ケースA」で、下限（▲11.4兆円）の考え方で見たのが「歳出削減ケースB」である。

### 1-3 求められる財政健全化と財政機能の両立

我が国の財政は、狭義の「国」という意味においても、広義の「一般政府」という意味においても、その状況は厳しく、債務残高の積み上がりに歯止めがかからない状況にある。その早急な改善は難しいことから、政府は中間目標として「プライマリーバランス」を設定し、その黒字化を第一目標として掲げている。「骨太の方針 2006」では、その達成に向けた歳出削減の歳出項目別の具体的な目標として「要対応額」（前掲図表 1-2）が示されている。

しかし、この「要対応額」の根拠は明白ではない。「骨太の方針 2006」では、歳出削減に際しては、一律削減ではなく、「国民生活への影響も十分に吟味」しつつ、「メリハリのある歳出改革を行う」としているものの、社会保障、地方財政や税収等といった各分野についての記述からは、当該分野の支出削減または増税により、国民生活が受ける影響について「吟味」をした形跡は乏しい。

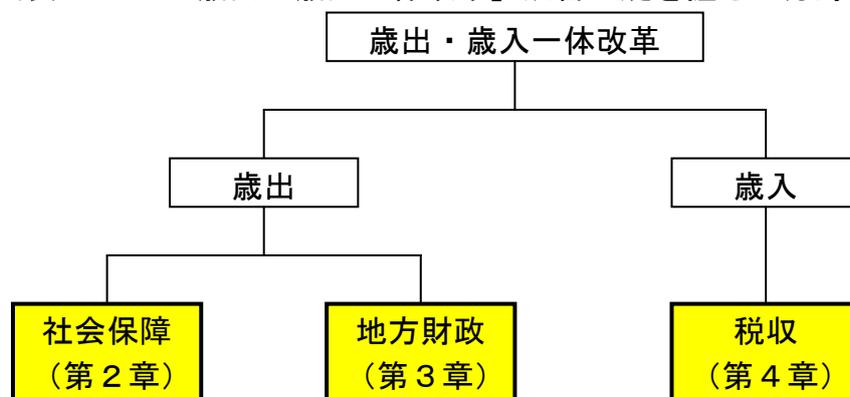
足元では、我が国経済は堅調な景気回復を続けていることから、税収が急激に落ち込むことや、政府が現在の歳出抑制方針を 180 度転換することは想像しにくい。そうであるならば、政府が掲げるⅡ期（2011年度）における国・地方

のプライマリーバランスの黒字化は、達成される可能性がある。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にすぎず、黒字化された状態を継続してこそ、Ⅲ期の目標である債務残高GDP比の安定的な引下げを成し遂げることが可能になるのである。平成23(2011)年度にプライマリーバランスの黒字化を一時的に達成するために、各支出項目を「吟味」することなく数合わせで減少させたとしても、そのような支出削減がⅢ期でも継続できるとは考えにくく、また本質的な意味も乏しい。

本章で見てきたように、財政健全化が我が国経済にとって最優先の課題の一つであることは疑いない。中期的な財政健全化という目標に向けた施策の結果として、短期的に経済へ悪影響が及ぶことも十分有り得ることではある。しかし、それを許容できるかどうかは程度の問題であり、平成23(2011)年度のプライマリーバランス黒字化のために、必要とされる支出まで削減するならば、国民生活に対して予期されない深刻な悪影響を引き起こす可能性が捨て切れない。何よりも、国民生活の安定を図る<sup>19</sup>という政府の第一義的な役割を損なうようでは、本末転倒であろう。政府には、無駄を省くという「効率」の観点とともに、政府が本源的に行うべき施策（セーフティネット等）を勘案した「厚生」の観点を意識する態度も求められるのではないだろうか。

本報告書では、このような観点の下、歳出・歳入一体改革の成否の鍵を握る3つの分野として、歳出からは社会保障と地方財政、歳入からは税収を取り上げ、各項目の制度・現状を概観する（図表1-17）。その上で、各項目の支出の必要性や削減可能性（税収については、増収可能性）についても検討を加えることとしたい<sup>20</sup>。

図表 1-17 「歳出・歳入一体改革」成否の鍵を握る3分野



<sup>19</sup> 主に財政学の分野では、近年の政府の役割として、資源配分の調整、所得の再分配、経済の安定化という3つの機能が挙げられている。

<sup>20</sup> なお、公共事業については、補論1-4を参照。