

守勢に回った歳出改革

－「美しい国」へのシナリオ（「基本方針 2007」）－

前企画調整室（調査情報室） 山内 一宏

1. 基本方針 2007 決定

平成 19 年 6 月 19 日、政府の経済財政諮問会議（以下「諮問会議」という。）から答申された「経済財政改革の基本方針 2007」（以下「基本方針 2007」という。）が閣議決定され、今後 1 年間の政府の政策ビジョンが公式に明らかにされた。

前政権である小泉内閣は、平成 13 年の中央省庁再編を機に、経済財政政策に民間有識者の意見を反映させつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを発揮させること¹を目的として設置された諮問会議を積極的に活用し、「小泉構造改革」に関する基本的考え方を示すものとして、「基本方針」²が策定され、活用されてきた。安倍内閣となってもこの手法を引き継ぎ、平成 13 年 6 月に第一弾が公表されてから、今回のもので 7 つ目を数える。

第一弾の基本方針 2001 が提出された半年後の 14 年 1 月、諮問会議において「改革と展望」³が取りまとめられた。これはマクロ経済運営と財政運営の整合性を確保しつつ経済財政の中期見通しを明らかにしようとするものである。

経済財政政策の運営については、まず重要課題を網羅した「基本方針」により政策の方向性を明確にし、その後、諮問会議として「予算の全体像」をまとめ、「予算編成の基本方針」を策定することで翌年度の予算の方向付けが

図表1 経済財政政策決定サイクル



（出所）内閣府HP

¹ 第 1 回経済財政諮問会議（平成 13 年 1 月 6 日）における内閣総理大臣挨拶より一部抜粋

² 正式名称は「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」であり、翌年度以降、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 200X」となった。通称、「骨太の方針 200X」と呼ばれている。なお、今回の基本方針では「経済財政改革の基本方針 2007」と改称され、前政権の中心テーマであった構造改革という文言が落ちている。

³ 正式名称は、「構造改革と経済財政の中期展望」。2002 年度から 06 年度までの 5 か年を対象期間としている（ただし、基礎的財政収支（プライマリーバランス）についてはより長期を視野に入れている）。

行われる。同時に毎年1月に「改革と展望」を改訂し、6月の基本方針へフィードバックさせるという経済財政政策の決定サイクルが確立されてきた（図表1）。

安倍政権となっても、この政策決定サイクルは踏襲されている。19年1月に安倍内閣としての最初の経済中期見通しとして、「改革と展望」に代わる「進路と戦略」⁴が取りまとめられており、その後、今回の基本方針に至っている。

2. 引き続き成長路線へ

これまでの基本方針は、「骨太の方針」という通称名で親しまれてきた。今回の基本方針2007では、新たに「美しい国」へのシナリオ」とサブタイトルが付けられているが、前年の基本方針の精神は引き続き受け継がれている（図表2）。

図表2 過去の「骨太の方針」が示した政策目標

2001年	首相公選制の検討、予算編成プロセスの刷新、国債発行額30兆円以下、郵政民営化、不良債権問題の抜本的解決
2002年	税制の抜本改正、構造改革特区の導入
2003年	デフレの克服、三位一体改革の実現（地方向け補助金4兆円削減）
2004年	郵政民営化基本方針策定、社会保障制度の総合的改革、市場化テストの導入、三位一体改革（地方へ3兆円税源移譲）
2005年	官業の民間開放、政策金融改革、公務員人件費改革
2006年	成長戦略、歳出・歳入一体改革、再チャレンジ支援策
2007年	人口減少下でも持続できる新しい成長の実現、21世紀型行財政システムの構築、持続的で安心できる社会の実現

※二重枠内が今回の「基本方針2007」の政策目標

（出所）拙稿「今後10年間の経済・財政運営のシナリオ」（経済のプリズム第27号平成18年8月）11頁図表1を加筆

基本方針2006は、成長力・競争力の強化に取り組み経済成長を達成しながらそれを元に財政再建を実現しようとするものであったが、今回の基本方針2007においても、今後5年間における労働生産性の伸び率の5割増、最低賃金上げや職業能力形成システムの本格実施等の就労支援等の各種政策を組み合わせることで経済成長を促進しながら財政再建を達成し、少子高齢化社会における社会保障費の増加等の将来の社会的ニーズに対応していこうとしている。

⁴ 正式名称は、「日本経済の進路と戦略～新たな「創造と成長」への道筋～」。

3. 基本方針 2006

小泉前内閣の集大成ともいえる基本方針 2006 のメインテーマは膨張する累積財政赤字に歯止めを掛け、将来的に解消に向かわせるための道筋を付けることであり、そのための歳出・歳入一体改革であった。2011 年度に基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下「PB」という。）の黒字化を目指し、2011 年度まで自然体で歳出を伸ばしていった場合の額 128.2 兆円と 11 年度の税収見通しとの差額を求め、それを要対応額として 16.5 兆円と算出した。そして数値目標を設定してまず歳出を絞り込み、その上で生じた不足額については歳入改革にて対応しようとするものであった（図表 3）。

図表 3 「骨太の方針 2006」における各分野の支出削減目標

今後 5 年間の歳出改革の概要

	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	35.0兆円	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(SNA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。

(出所)「経済財政運営の構造改革に関する基本方針 2006」48 頁 [別表]

具体的に見ると、社会保障については、国・地方で 1.6 兆円程度⁵の削減が決められている。平成 16 年度の制度改正によって新たな仕組みが導入された年金を除く医療、介護、その他(社会的扶助)によってそれを達成することが求められている。人件費については、まず、既に決まっている平成 18 年度からの 5 年間における国家公務員の 5.7%減⁶の定員純減を行い、さらに、地方公務員に

⁵ うち、国の削減分は 1.1 兆円である。平成 19 年度予算において 2,200 億円の削減が行われており、20 年度から目標年度の 23 年度(2011 年度)までの 4 年間で 8,800 億円の抑制が必要となる。

⁶ 行政改革推進法(18 年 5 月成立)では当初 5%減とされていた。

についても同程度の定員削減を実施し、2.6兆円を削減する。公共投資については、公共事業関係費を「これまでの改革努力（名目対前年度比▲3%）を基本的に継続する」こととしながらも、資材価格や賃金等のコスト増の可能性から削減率にある程度幅を持たせ、3～1%の抑制を削減する。地方単独事業についても同程度の削減を行い、公共投資全体で金額ベースでは5.6～3.9兆円削減するとされている。上記以外にその他の分野として4～2%抑制し、4.5～3.3兆円を削減することになっている。上記合計額の14.3～11.4兆円と要対応額16.5兆円との差額2.2～5.1兆円が歳入改革によって措置される額とされていた。

4. 基本方針 2006 以降の情勢変化

基本方針 2006 から約半年後、19年度予算案を取りまとめた際に、歳出・歳入一体改革で決められた数値について、足元の経済情勢を反映させる形でレビューが行われた⁷。その結果、足元の税収増を織りこみ名目成長率を3%とする等基本方針 2006 の考え方に沿って試算したところ、16.5兆円とされた要対応額は13兆円程度に圧縮されることとなった。さらに、そこでは平成19年度の国・地方の歳出は「歳出改革を行わない場合」に比べ、3.5兆円程度下回るものと試算している⁸。

歳入面では18年12月の内閣府試算にて18年度95兆円から98兆円へ上方修正されており、また、歳出は上記のとおり19年度予算案にて基本方針 2006 における今後5年間の歳出削減計画の最大値14.3兆円（歳出削減A）を等比按分した1年当たりの歳出削減額を上回るペースで削減されている（図表4）。仮に現在の好況が継続し、引き続き政策的努力が傾注されれば、PBの黒字化の目標年度とされていた2011年度（平成23年度）には歳入改革の助けなしに達成することも不可能ではないかもしれない⁹。

⁷ 18年11月24日の諮問会議において、民間有識者議員から内閣府に対して基本方針 2006 での要対応額についてその後どう変化しているか報告するように要請があり、それを受けて12月26日の諮問会議に「財政健全化の中期目標及び平成19年度予算案との関係について」（内閣府）が提出された。

⁸ 平成19年度における国・地方の歳出

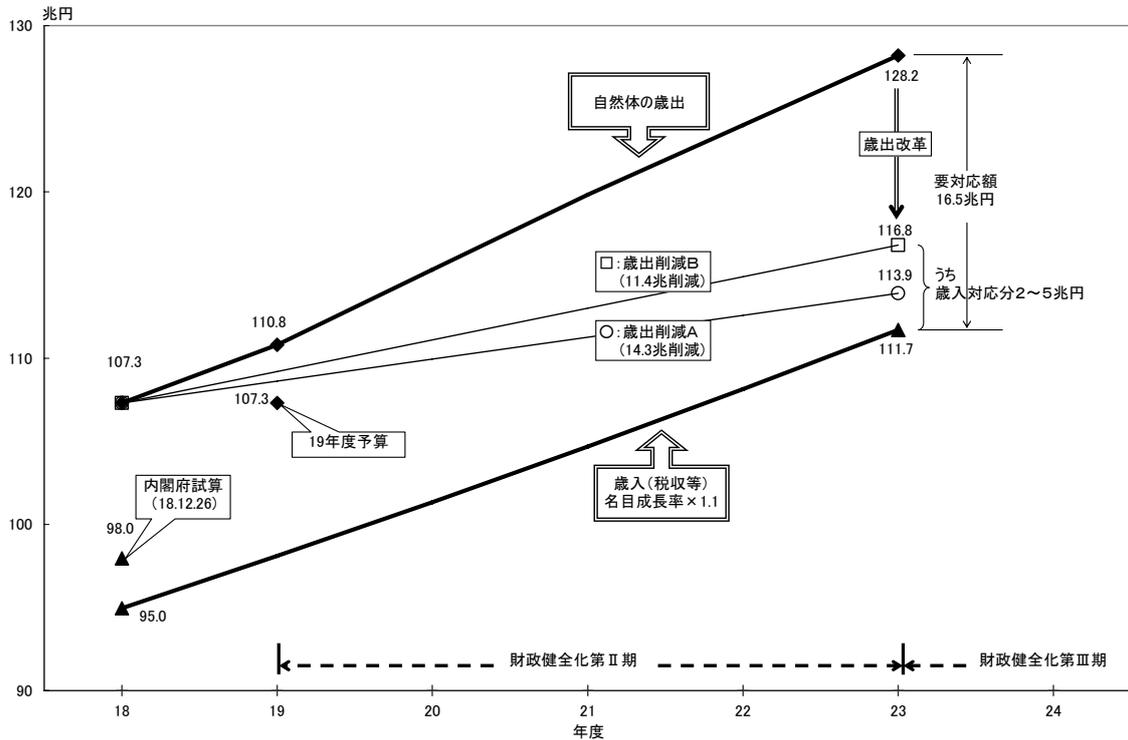
歳出改革を行わない場合の歳出：110.8兆円

一) 平成19年度予算案に基づく歳出：107.3兆円
：3.5兆円程度

（出所）「財政健全化の中期目標及び平成19年度予算案との関係について」（18年12月26日内閣府）

⁹ これらの試算は名目成長率3%、税収弾性値1.1を前提としている。また、税収は経済情勢の動向次第で大きく変わることがあり得るため、相当幅を持って見る必要がある。

図表4 歳出・歳入一体改革の概要（イメージ）



(注1) 各数値は、「骨太の方針 2006」及び 18 年 12 月の内閣府試算で公表されている数値及び記述をもとに作成した。グラフは数値を単純に結んだものである（19 年度予算における基礎年金国庫負担割合の引上げを考慮した）。

(注2) 各数値は、国・地方合計（SNAベース）である。

(注3) 歳入の内訳は、骨太の方針 2006 は、95.0 兆円のうち、国の一般会計 47.9 兆円、地方の普通会計 35.8 兆円。内閣府試算では、98.0 兆円のうち、国 50.5 兆円、地方 36.2 兆円。なお、差額は SNA において国・地方に分類される特別会計に直入される収入等である。

(出所) 経済のプリズム第 44 号 92 頁

5. 「進路と戦略」における歳出・歳入一体改革

19 年 1 月に取りまとめられた「進路と戦略」では、「歳出・歳入一体改革の推進」として基本方針 2006 の方針を確認し、各年度の予算との整合性を取りつつ、今後 5 年間で計画的に歳出・歳入一体改革を実施するものとされている。内閣府では、「進路と戦略」が決定された時に前身の「改革と展望」の時と同様、諮問会議がそのとりまとめを行う際の審議の参考のために作成した参考試算¹⁰を公表している。

この参考試算では、マクロ経済に関しては①新経済成長移行シナリオ（移行シナリオ）と②成長制約シナリオ（制約シナリオ）が想定されており¹¹、また

¹⁰ この参考試算は「進路と戦略」と異なり、閣議決定の対象ではないが、官民における近年の我が国経済の経済財政政策の議論に一定の役割を果たしてきたものと評価できよう。

¹¹ 「移行シナリオ」は、我が国の潜在成長率を高めるための政策が実行された場合に視野に入

財政に関しては基本方針 2006 別表¹²の歳出削減幅の最大と最小、すなわち①歳出削減ケース A (▲14.3 兆円)、②歳出削減ケース B (▲11.4 兆円)¹³が想定されており、それぞれ 2 つずつあるのでそれらを組み合わせて 4 つのケースで試算が行われている。試算では、移行シナリオの歳出削減ケース A のみが目標年度の 2011 年度 (平成 23 年度) に P B の黒字化を達成する¹⁴。この試算には歳入改革の要因は加味されておらず¹⁵、歳出は基本方針 2006 に沿って削減された場合を仮定している。この結果公表により、民間シンクタンク、マスコミ等のみならず、政府・与党部内からも「増税不要論」や「目標前倒し論」が喧伝されたことは記憶に新しいが¹⁶、この試算が今回の基本方針 2007 に少なからず影響を与えたことは否めない。

6. 「基本方針 2007」における歳出・歳入一体改革

今回の基本方針 2007 について、「改革実行、道筋示さず」(日経)、「骨太」メリハリを欠く」(朝日)、「骨太の方針 形骸化」(読売)等、マスコミの評価は総じて厳しい。

今回の基本方針 2007 では、総花的であるとの批判とともに、歳出・歳入一体改革に関しては具体策に乏しく後退したとの論評も散見される。確かに、基本方針 2007 では、具体的数値は提示されず、「真に必要なニーズに応えるための財源の重点配分を行いつつ、「基本方針 2006」で示された 5 年間の歳出改革を実現する。そのため、主要な分野について制度改革等の道筋や取組を示す。」「平成 20 年度予算は、この歳出改革を軌道に乗せる上で極めて重要な予算であることから、歳出全般にわたって、これまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き「基本方針 2006」に則り、最大

ることが期待される経済の姿を、「制約シナリオ」は政策効果が十分発現されず、かつ世界経済の減速など外的な経済環境も厳しくなる場合の経済の姿をそれぞれ想定している。

¹² 本稿図表 2 参照

¹³ 本稿図表 2 及び図表 3 参照

¹⁴ 参考試算を検討する際、その前提に注意する必要がある。前年の参考試算では 2011 年度に国と地方の P B を黒字化するために必要な追加的改善努力を全て裁量的経費の削減で行うこととしていたため、裁量的経費の削減幅は基本ケースで毎年 5.5%、リスクケースで 7.5% と非常に厳しいものとなっており、現実的でないとの批判もあった。他方、今年の参考試算は、国・地方の P B の黒字化が達成されていない場合でも特に手を加えていない。

¹⁵ 「基本方針 2006」では歳入は名目成長率 3% で 5 年間一定を前提としていたが、今回の「進路と戦略」では名目成長率は毎年高くなり、目標年度には 3.9% という現時点から見るとかなり楽観的な見通しを前提としている。そのため自然増収はかなり増加すると見込んでいる。

(「進路と戦略」の税収見通しの詳細については、本誌第 44 号第 4 章を参照。)

¹⁶ 例えば、大田経済財政担当大臣の 19 年 1 月 18 日のテレビ番組での「増税なき財政再建を」発言等

限の削減を行う。」という表現にとどまっている。「基本方針 2007」を審議した諮問会議の場でも、民間有識者議員から公共事業の3%減が主張されたが、今回の「基本方針 2007」には明記されていない。

さらに、留意すべき点として今回の「基本方針 2007」は素案から原案となる段階で、歳出削減について「機械的に5年間均等に歳出削減を行うことを想定したものではない。」との文言が追加されている。場合によっては、今後の歳出増要求の足掛かりにされかねない記述である。

7. 歳出・歳入一体改革のゆくえ

財政赤字には、より軽い負担でより多くの受益が可能となるため、歳出には増大バイアスがあるといわれる¹⁷。財政赤字は誰も直接に痛みを感じにくい¹⁸、逆に予算の節約(=財政赤字の削減)は大きな苦痛を伴う。それゆえ、絶えず歳出削減の努力を怠らないようにしないと、政策ベクトルは往々にして歳出増加の方向に向く危険性がある。今回の基本方針 2007においても、基本方針に入らなければ予算獲得がおぼつかなくなるという危機感¹⁹から多くの分野において予算増要求がなされ、その調整に腐心した大田経済財政相も「骨太 2006 を守るのは想像以上に難しかった」²⁰と認めているほどであった。

「基本方針 2006」以降、足元の税収増を反映して財政再建に関して楽観的な見方が次第に増えつつあることは確かである。しかし歳出改革はまだ緒に就いたばかりであり、ここで手綱を緩めるわけにはいかないだろう。度重なる歳出増要求に対し、諮問会議において安倍総理も幾度となく基本方針 2006 の遵守を表明し、さらには「平成 20 年度予算は、「基本方針 2006」に則り、最大限の削減を行う。」という異例の文書での指示を行っている²¹。

今秋から税制改革の議論も始まる。とりあえず 20 年度予算が歳出・歳入一体改革の将来を占う試金石であろう。

¹⁷ 「予算赤字は、課税せずに支出することを可能とする。(中略)しかし、最も重要な点は、こうした赤字から利益を得る者ばかりで、損益をこうむる者がいないことである。」(J.M. ブキヤナン「赤字財政の政治経済学」深沢・菊池訳 117 頁)

¹⁸ そのツケは将来世代が負担することとなり、その意味ではすべての人の効用が増加するわけではない。

¹⁹ 竹中元経済財政担当大臣も骨太の方針の策定に関して次のように回想している。「この骨太方針の中で重要な位置付けを与えられた政策は、年末にかけての予算獲得がきわめて有利であり、逆にこれに書き込まれなければ予算を獲得できないのではないか、という見方が急激に広がっていった」(「構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌」竹中平蔵 2006.12 259 頁)

²⁰ 平成 19 年 6 月 12 日及び 19 日の大田経済財政担当大臣記者会見より引用。

²¹ 「内閣総理大臣指示」(平成 19 年 5 月 25 日経済財政諮問会議提出)