

骨太方針 2008

～予算編成過程における役割～

企画調整室（調査情報室） がん 鷹 咲子

目次

1. 予算編成過程と経済財政諮問会議	9
2. 骨太方針 2008 の新たな方向性	11
3. 歳出削減目標の維持	12
4. 歳出・歳入一体改革の行方	14
5. 骨太の方針の課題	16

1. 予算編成過程と経済財政諮問会議

経済財政諮問会議から答申を受け、「骨太方針 2008¹」が平成 20 年 6 月 27 日閣議決定された。これは、福田内閣になって初めて、骨太の方針としては第 8 弾目となる。本稿では、予算編成過程における骨太の方針の役割について考えてみたい。

経済財政諮問会議は、2001 年の中央省庁再編にあわせて内閣府に設置された。有識者の意見を十分に反映させつつ、内閣総理大臣のリーダーシップが十分に発揮されることを目的とする合議制機関である。人数は、議長（内閣総理大臣）及び 10 名の議員、計 11 名以内に限定されている。現在の議員は、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、日本銀行総裁及び 4 名の民間有識者議員である。他の国务大臣は、「臨時議員」として、議案を限って会議に参加することができる。民間有識者議員の人数は、議員数の 4 割以上確保することが法定されている。図表 1 のとおり、経済財政諮問会議の発足以来、現在までのところ、民間有識者議員の構成は財界 2 名、経済学者 2 名となっている。骨太の方針は、この 4 名の民間有識者議員が年明け最初の会議に連名で提出する当該年度の課題を、会議で順次審議することによって内容が固められていく²。

¹ 正式名称は「経済財政改革の基本方針 2008」(<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2008/decision080627.pdf>)。竹中平蔵『構造改革の真実』日本経済新聞社、2006 年 12 月、249 頁によれば、骨太という言葉には、規模、金額を入れるようなものは難しいという意味が当初含まれていたという。

² 大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社、2006 年 6 月、50～52 頁。

図表 1 経済財政諮問会議における民間有識者議員の構成

骨太方針		2	2	2	2	2	2	2	2	
		0	0	0	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	0	0	
		1	2	3	4	5	6	7	8	
		▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	
内閣	森内閣	小泉内閣						安倍内閣	福田内閣	
経済財政政策担当	額賀大臣	竹中大臣				与謝野大臣	大田大臣	与謝野大臣		
民間有識者議員	財界学者	牛尾ウシオ電機(株)代表取締役会長 奥田トヨタ自動車(株)取締役相談役					丹羽伊藤忠商事(株)取締役会長 御手洗キャノン(株)代表取締役会長			
		本間大阪大学大学院経済学研究科教授 吉川東京大学大学院経済学研究科教授					伊藤東京大学大学院経済学研究科教授 八代国際基督教大学教養学部教授			

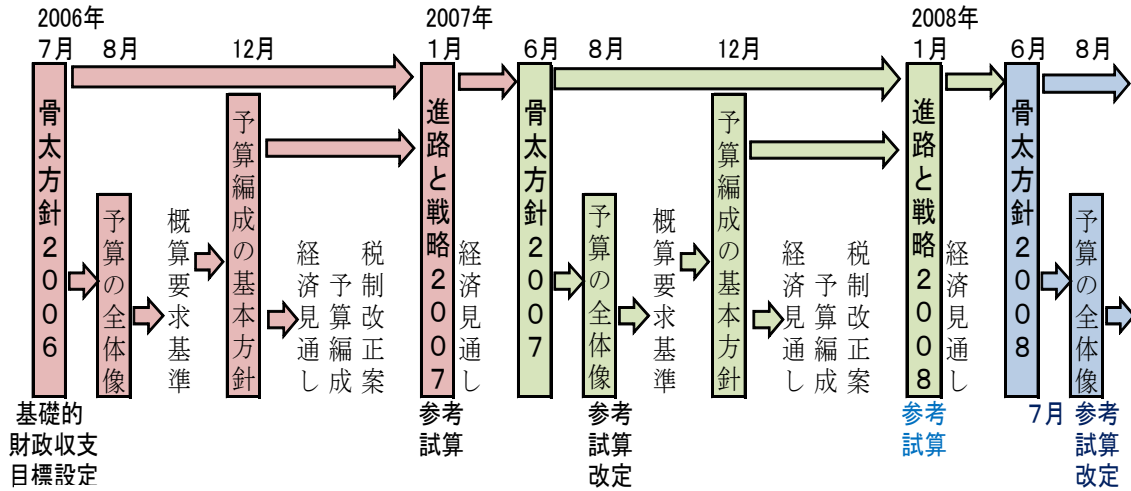
(出所) 内閣府HPより作成

このように策定される骨太の方針は、「いわば内閣の公約であり、それに基づいて制度改革が行われ、翌年度予算がつくられる」と言われている³。図表2は、予算編成過程における経済財政諮問会議の主な活動の流れである。8月に策定される「予算の全体像」は、骨太の方針と財務省が策定する概算要求基準とをつなぐものとして、予算編成のスタート段階から、歳出の見積り、重点分野への予算の配分、予算の背景にある制度改革の基本設計などを明らかにすることを目指している。前年の骨太方針2007では、この「予算の全体像」の策定に当たって、府省の縦割りを超え、マクロ経済との整合性など幅広い観点から検討を行うこと、各年度の予算が財政健全化の中期目標と整合的であるかどうかを確認することが予算制度改革として明記された。

12月に策定される「予算編成の基本方針」は、政府の予算編成作業に先立ち、骨太の方針を踏まえ、予算の基本的な考え方を示すものである。「進路と戦略」は、予算編成を踏まえ、経済財政の現状を点検するとともに、我が国が直面する課題を中長期的視点から検討して、経済財政に関するおおむね5年程度の中期方針と展望を示すものである。経済財政の状況変化や新たな政策の必要性に適切に対応するため、毎年度改定される。従来の「改革と展望」に代わるものとして、2007年1月から新たに策定された。「進路と戦略」と、より具体的な方針を包括的に示す「骨太の方針」が一体となって改革を推進することが想定されている。

³ 大田・前掲注2、5頁。

図表2 予算編成過程における経済財政諮問会議の主な活動
(骨太方針 2006 から現在まで)



(出所) 内閣府HPより作成

2. 骨太方針 2008 の新たな方向性

福田内閣発足後初めて策定された今回の骨太の方針では、新しい二つの方向性が打ち出された。一つは、「生活者・消費者重視の政策」である。高度成長を達成する過程でつくられた生産者優位の規制や仕組みを変え、労働者や消費者や納税者など政策の受け手の立場に立った制度改革が必要であるとされている。具体的には、「消費者を主役とする政府の舵取り役」となる消費者庁の平成 21 年度創設が盛り込まれている。生産者の立場から所管分野の産業を振興している省庁が、同時に消費者保護のための規制も担当するという状況をどこまで改善できるかがポイントとなる⁴。

もう一つが「環境との共生」、「低炭素社会の構築」である。具体的には、温室効果ガス排出を 2050 年までに 60～80%削減し、排出削減に対する経済的インセンティブを付与すること等を内容とする行動計画を策定すること、CO₂ に取引価格を付け、市場メカニズムを活用し技術開発や削減努力を誘導していく手法の一つである国内排出量取引制度について、平成 20 年秋に国内統合市場を試行的に導入することが明記された。また、環境対策のみならず税制においても、「道路特定財源の一般財源化の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、

⁴ 例えば、牛海綿状脳症 (BSE) の行政対応への反省をきっかけに 2003 年 7 月に創設された食品安全委員会の消費者庁への移管について、「移管すると (科学に基づき食品のリスクを評価する仕事が) 消費者寄りになりかねない。」ことを理由に安全委員会が内閣府に残留することに対して、消費者団体が「現在の安全委員会は農林水産省、厚生労働省の追認機関である」「現状では消費者・生産者・行政によるリスク・コミュニケーションが不十分である」と反発している問題がある (朝日新聞 2008 年 7 月 25 日)。

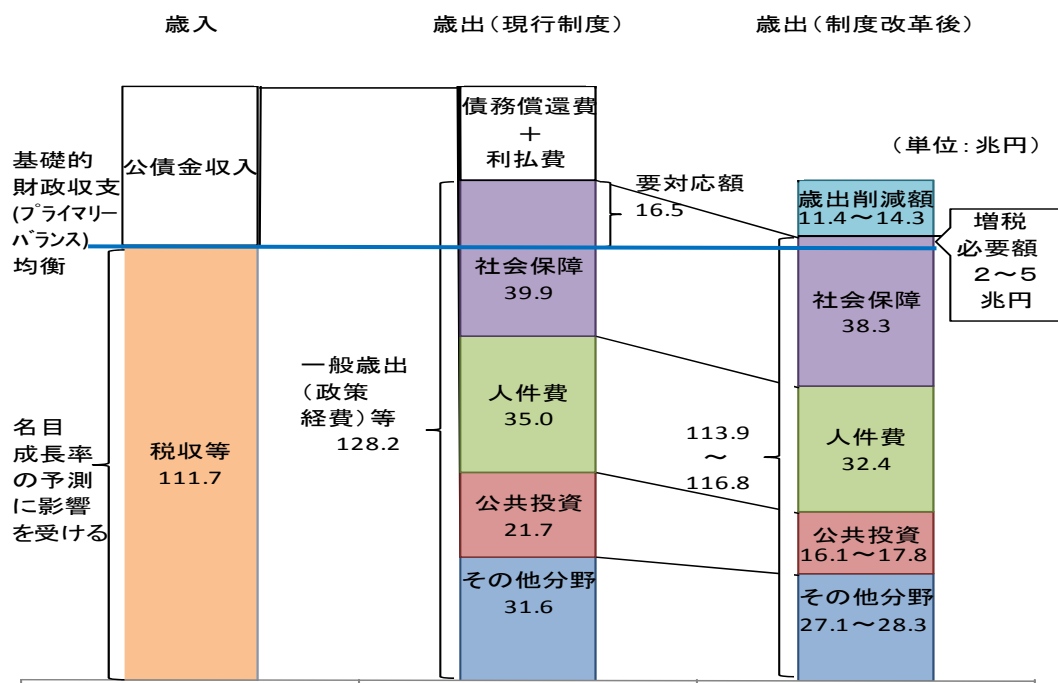
低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直す」こととされた。

一方で、従来の骨太の方針の内容がそのまま踏襲された点も少なくない。その中で、最も注目されたのが、次に述べる骨太方針 2006、2007 の歳出削減目標の堅持である⁵。

3. 歳出削減目標の維持

今回の骨太の方針においても、「歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き骨太方針 2006、2007 に則り、最大限の削減を行う」こととされ、「まずは 2011 年度には、国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化させ、さらに、2010 年代半ばにかけては、債務残高 GDP 比を安定的に引き下げる」と財政健全化目標が明記されている⁶。ここで、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化とは、過去の借金の元利払い（債務償還費・利払費）

図表 3 骨太方針 2006 が示す歳出改革後（2011 年度）の姿
国・地方合計 SNA（国民経済計算）ベース



（出所）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（骨太方針 2006）」（2006 年 7 月）より作成

⁵ 特に社会保障費については、5 年間で国・地方合計 SNA ベースで 1.6 兆円（国の一般会計予算ベースで 1.1 兆円）削減するために、これまで診療報酬改定、生活保護母子加算見直し等が行われた。与党からの「乾いたタオルは絞れない」という反対論の中であって、平成 21 年度予算の概算要求基準では年 2,200 億円削減が維持された。

⁶ 2010 年代初頭に黒字化する目標が掲げられたのは、この頃、労働力人口の中核であったベビーブーム世代が年金受給者になることが念頭に置かれている。大田・前掲注 2、103 頁。

を除く政策経費を新たな借金に頼らずに当該年度の税収等で賄える状態を言い、図表3の青線は均衡ラインを表す。

骨太方針2007、2008は、骨太方針2006が明示した各分野における歳出改革に基づく削減額を歳出削減目標として引き継いでいる。2011年度までに基礎的財政収支の黒字化を達成するために解消すべき要対応額16.5兆円のうち、11.4～14.3兆円程度を歳出削減によって対応することとしている。したがって、歳出改革によって対応しきれない要対応額（2～5兆円）については、増税等歳入改革によって対応することとなる。

骨太方針2006策定後、「進路と戦略2007、2008⁷」の審議の参考として内閣府が提出した試算では、中期的なマクロ経済の予測を踏まえて基礎的財政収支の将来推計（参考試算）を行っている⁸。2007年度からは「予算の全体像」策定時にも「進路と戦略」の試算改定が行われている（図表2）。これは、従来の内閣府作成の「進路と戦略」参考試算が予算編成終了後のみで、予算編成を拘束する効果がないという批判にこたえたものとして評価できる⁹。しかし、骨太の方針が「内閣の公約であり、それに基づいて制度改革を行い、翌年度予算をつくる」基本方針であるならば、予算編成とマクロ経済との整合性確保という観点から、最新の経済財政状況を前提として試算の改定を行い、どのような財政運営を行うかを骨太の方針において決定することが今後の課題である。

2008年7月に示された参考試算改定は、2008年1月の「進路と戦略」参考試算と比べて、「成長シナリオ¹⁰」「リスクシナリオ¹¹」とも、名目GDP成長率の低下と足下の税収の落ち込みを理由に、基礎的財政収支の見通しに大幅な下方修正が行われた（図表4）。従来、内閣府の試算について、例えば2002年から2006年の実質GDP成長率が平均2%であったにもかかわらず、「成長シナリオ」の2011年には、それよりも高い成長率を見込むなど、経済の展望が楽観的

⁷ 正式名称は、それぞれ「日本経済の進路と戦略（2007年1月18日）」、「日本経済の進路と戦略（2008年1月17日）」。

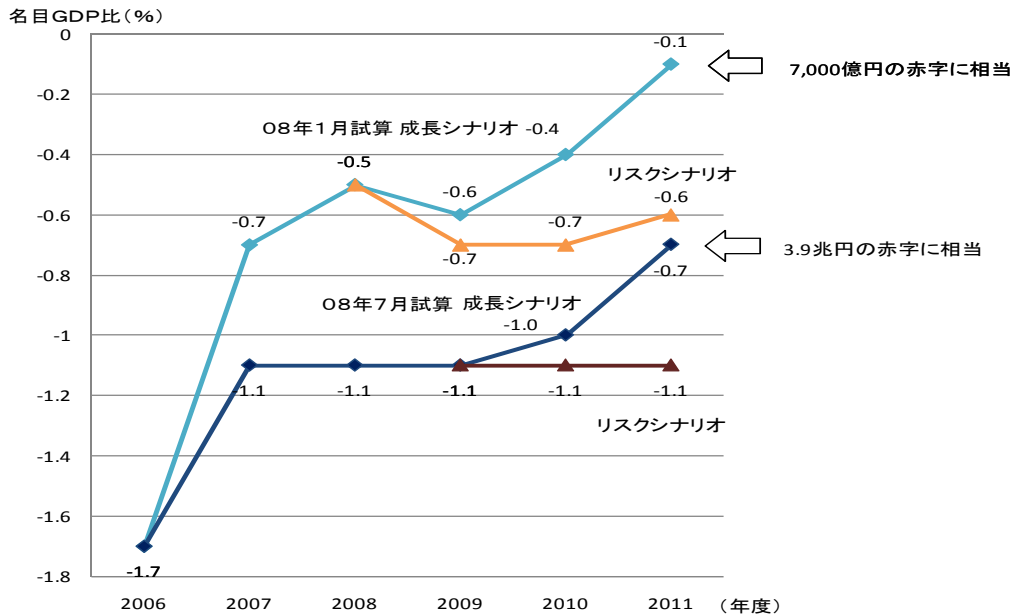
⁸ 詳しくは、鈴木克洋「基礎的財政収支黒字化が遠のいた中期財政見通し」『経済のプリズム』53号、2008年3月（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/books2/200853/20085301.pdf>）。

⁹ 田中秀明「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」青木昌彦＝鶴光太郎編『日本の財政改革』東洋経済新報社、2004年12月、342頁。

¹⁰ 成長シナリオでは、「成長力強化策の効果から全要素生産性（TFP）上昇率が2011年度に1.4%程度（2000年度以降実績平均は0.9%程度）まで徐々に上昇し、女性（2006年度63%程度→2011年度68%程度）・高齢者等の労働参加率が高まり、世界経済も堅調に推移」する。

¹¹ リスクシナリオでは、「政策の効果が十分に発現されず、TFP上昇率、労働参加率が低迷。世界経済も減速」する。

図表4 2006～2011年度の基礎的財政収支の試算
(5年間で歳出削減14.3兆円のケース)



(出所) 経済財政諮問会議「日本経済の進路と戦略 参考試算」(2008年1月17日)及び経済財政諮問会議有識者議員提出資料「平成21年度予算の全体像に向けて」(2008年7月22日)より作成

すぎるのではないかという指摘があるが¹²、今回の試算改定はそれが遅れて修正されたともいえよう。今回の試算で2011年度に予測される3.9兆円の基礎的財政収支の赤字を解消し、黒字化を達成するための増税必要額は、4～5兆円に上ると見られる¹³。経済状況の変化があっても、骨太方針2006の財政健全化目標を維持するためには、目標達成までの筋道を改めて示すことが必要である。

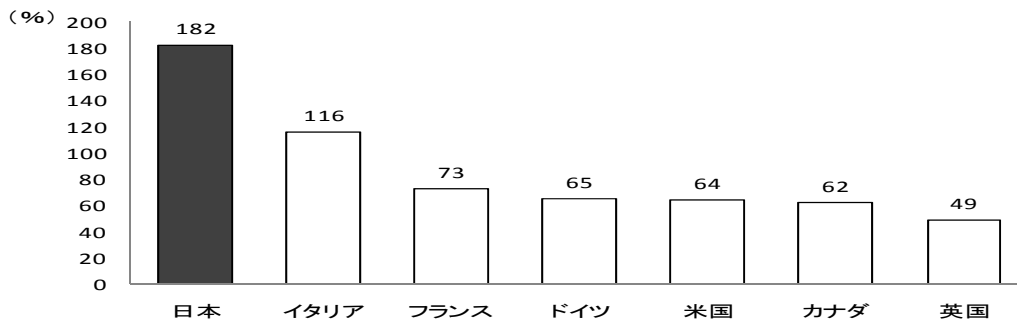
4. 歳出・歳入一体改革の行方

骨太方針2008では、歳出・歳入一体改革の推進について、「重要課題実現のために、必要不可欠となる政策経費については、まずは、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底し、一般会計、特別会計の歳出経費の削減を通じて対応する」「歳出改革の取組を行って、なお対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先

¹² 「OECD対日経済審査報告書(2008年4月7日)」財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会富田委員提出資料(2008年5月19日)(<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseiseido/siryou/zaiseib200519/09_a.pdf>)

¹³ 増税による経済の押し下げ効果や物価に与える影響等を加味すると、増税幅とプライマリーバランス赤字の縮小幅は一致しない。「給付と負担の選択肢について」経済財政諮問会議有識者議員提出資料(2007年10月17日)(<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/1017/item2.pdf>>)

図表5 債務残高GDP比の国際比較



(出所) OECD「Economic Outlook 82号」(2007年12月)

送りは行わない」と明記されている。図表3の政策経費を個別に見ると、一般政府に公的企業を加えた日本の公共投資(対GDP比4%)について、OECD平均(3%)をなお上回っていることを理由に、「更なる削減の余地はある」という見方がある。しかし、この場合においても「より効率的な投資配分を伴うべきである」との指摘は¹⁴、今後は単なる量的縮減ではなく、その中身が問われることを示すものであろう。一方、人件費については、既に日本の人口当たりの公的部門職員が他のOECD諸国の水準を大幅に下回っているため、「支出削減の余地は限られている」と指摘されている¹⁵。

社会保障については、昨2007年10月の経済財政諮問会議に、基礎的財政収支黒字化の目標年である2011年度以降、団塊の世代が後期高齢者である75歳に達する2025年度までの期間について、プライマリーバランス黒字化達成後の財政健全化目標である債務残高GDP比(図表5は国際比較を示したもの)を上昇させないという条件下で「給付維持(負担上昇)」及び「負担維持(給付削減)」の2つのケースについての試算が示された¹⁶。

社会保障のうち年金については、今後の労働力人口の減少に伴う社会全体の保険料負担能力の低下を反映して、最終的な保険料水準を固定して、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みである「マクロ経済スライド」が既に導入されているため、現行制度でも高齢化に伴う負担増は顕在化しない¹⁷。しかし、医療・介護に係る公費支出の対GDP比は、現行制度に基づく

¹⁴ OECD対日経済審査報告書・前掲注12。

¹⁵ OECD対日経済審査報告書・前掲注12。総務省作成資料によれば、人口千人当たりの公的部門職員数は、日本32.5人(2007年度)、フランス87.1人(2005年度)、イギリス79.2人(2006年度)、アメリカ78.0人(2006年度)、ドイツ54.9人(2006年度)である。

¹⁶ 「給付と負担の選択肢について」・前掲注13。

¹⁷ 制度上の「給付削減」措置。ただし、試算では、基礎年金国庫負担割合1/2への引上げについての財源確保は折り込まれていない。

一人当たりの給付を維持する「給付維持」ケースにおいて、高齢化に伴って著しく上昇する。

債務残高GDP比が上昇しないようにするには、医療・介護の負担増を公債発行ではなく増税によって賄う必要がある。試算によれば、増税必要額は名目3.2%の成長の場合で14.4兆円、同2.1%成長の場合で28.7兆円となる。一人当たりでは、保険料と合わせた負担が2008年度の約3割増となる¹⁸。しかし、一人当たりの負担の所得に対する割合がおおむね据え置かれるよう制度改正等を行う「負担維持」ケースでは、高齢者一人当たりの給付費について、例えば、医療で2割強、介護で4割弱の削減が必要となる。この場合でも債務残高GDP比が上昇しないようにするために、名目3.2%の成長の場合で8.2兆円、同2.1%成長の場合で24.1兆円の増税が必要となる。

骨太の方針に掲げられた財政健全化目標を堅持するには、国民に対してこのような負担と給付に関する説明をあわせて行っていくことが求められるであろう。

5. 骨太の方針の課題

骨太方針2008については、総花的で優先順位が明確ではないとの批判がある¹⁹。例えば、「EPA（経済連携協定）締結国・地域を2009年初めまでに12以上とする目標に向けて取り組む。さらに、締結国との貿易額の全体に占める割合を2010年に25%以上とすることを目指す」ことが経済成長戦略の柱の一つとなっている。しかし、別表のEPA工程表において、貿易額割合の高い米国、EUとは2010年以降の「将来の課題」となっている。2010年に向けて課題となっているオーストラリアの項目では、「農林水産業の重要性を十分認識し、守るべきは守るとの方針の下、我が国にとって最大限のメリットを獲得することを目指す」とされ、2010年が目標である他の国にある「2008年中」「可能な限り早期に」などの文言が見当たらない。一方で、地域活性化として「強い農業構造への転換」が記されているが、その具体化は先送りされ、EPAと農林水産業との関係についての内閣としての方針は不明確なままである。

また、少子化対策の柱として位置付けられる子育て支援のうち、就学前の保

¹⁸ 金額は、14.3兆円歳出削減ケースにおける2025年度までの合計の増税必要額。試算では、2012年度以降毎年段階的な税負担（消費税と所得税半々）の増加を想定している。

¹⁹ 日本経済新聞（2008年6月28日）社説、東京新聞（2008年6月28日）社説。

育・教育行政については²⁰、「成長・雇用戦略」、「消費者・生活者のための規制改革」、「少子化対策」、「幼児教育」の各政策目標で個別に記述され、十分に整理統合されていない²¹。記述された各政策目標には優先順位がないため、どのような目的・方向性で施策の改善を行うのかが明確ではなく、各政策目標がどの程度達成されたか政策効果を検証することに支障が生じると考えられる。

さらに、骨太方針 2008 の別紙には、成長戦略実行プログラムとして、骨太の方針本文に記載されていない事項も含めて、7 頁にもわたって広く各種の政策項目が挙げられている。骨太の方針は、制度改革を行う内閣の公約（マニフェスト）というよりも、「骨太の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で極めて有利であり、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、という見方がある時点から急激に広がっていった」と言われるように²²、予算配分プログラムとしての性格をさらに強めたといえよう。

骨太の方針は、予算編成における P D C A（Plan（計画・目標）－ Do（実行）－ Check（評価・検証）－ Action（新しい施策への反映））サイクルの強化を主張している。しかし、第 8 弾目となる骨太の方針自体の P D C A サイクルは十分であろうか。将来世代へ負担の先送りとならないよう財政を健全化するためには、施策に優先順位を付けて、限られた財政資金を効率的に活用する必要がある。税収が経済状況によって変動するリスクへの対応は十分か。経済状況の変化にもかかわらず、財政健全化目標は、歳出削減目標の維持だけで達成可能なのか。骨太の方針自体の P D C A サイクルを強化する場合の課題は大きい。骨太の方針によって予算配分にお墨付きを与えられた多くの政策について、来年の骨太の方針策定までに評価・検証する作業を進めるためには、まず政策の目標とそのための手段との対応関係を再整理することが必要であろう。

【参考文献】

井堀利宏『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社、2007 年 8 月

²⁰ 既存の幼稚園を活用して保育所の待機児童を解消するために就学前の教育・保育を一体として捉え一貫して提供する「幼保一元化」を目指す新たな仕組みとして 2006 年に創設された「認定こども園」について、2008 年 5 月 23 日の諮問会議でかなり詳しい議論が行われた。

²¹ 「経済成長戦略」として女性に対する雇用戦略としての位置付け、今後の成長分野である「生活直結型産業」として保育産業の発展が阻害されている要因を克服するために利用者の立場から規制の見直し、「消費者・生活者のための規制改革」として質の確保された保育サービスの充実、「少子化対策の推進」として保育サービスの提供の仕組みを含む包括的な次世代育成支援の枠組みの構築、「幼児教育」として就学前教育について保護者負担の軽減など。

²² 竹中・前掲注 1、259 頁。

岩田規久男『「小さな政府」を問いなおす』筑摩書房、2006年9月
大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社、2006年6月
貝塚啓明ほか編『日本財政破綻回避への戦略』日本経済新聞社、2007年5月
貝塚啓明ほか編『財政赤字と日本経済』有斐閣、2005年4月
『基本方針2008』を評価する『日本総研 政策観測』1号、2008年6月
『高齢化社会における政策優先性』総合研究開発機構、2004年3月
竹中平蔵『構造改革の真実』日本経済新聞社、2006年12月
田中秀明「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」青木昌彦＝鶴光太郎編『日本の財政改革』東洋経済新報社、2004年12月
「特集 経済財政諮問会議」『論座』朝日新聞社、123号、2005年8月
「特集 マクロ経済と財政の一体的な立案へ」『ESP』389号、2004年8月
湯浅誠「貧困大国ニッポン」『文藝春秋』86巻9号、2008年8月
吉川洋＝伊藤隆敏「経済財政諮問会議のこれまで・これから」『経済セミナー』623号、
2007年1月

(内線 75041)