

我が国財政の根幹を探る

～政策を圧迫する社会保障関係費と表面的規律を保つ地方交付税～

財政金融委員会調査室 吉田 博光・桜井 省吾

1. はじめに

我が国は、長年、歳入の多くを公債発行に頼る財政運営を行ってきた。公債残高は累増し、平成 25 年度末には約 750 兆円に上る見込みである。これは、一般会計税収の約 17 年分に相当する金額であり、小さな子どもでさえも一人当たり約 589 万円の借金を背負って生まれてきている計算となる。バブル経済崩壊後は税収の低迷が続く一方、歳出は増加の一途をたどり、歳入の基幹部分をなすべき税収は歳出の 5 割も賄えない状況となっている。政府は消費税率の引上げなど税収確保に向けた取組を行っているが、社会保障制度改革など歳出の抑制に向けた取組は緒に就いたばかりの状況である。

本稿では、これまでの財政運営で拡大した歳出予算の分析を通じて、我が国財政を圧迫している経費を明らかにするとともに、財政健全化に向けて取り組まなければならない歳出抑制の方向性について検討を加えることとしたい。

2. 拡大する一般会計予算

2-1. 政権交代後に編成された平成 25 年度一般会計予算の特徴

平成 25 年度予算は、平成 24 年 12 月 16 日に行われた衆議院議員総選挙の影響から編成作業が遅れ、細川連立政権の下で組まれた平成 6 年度予算以来、19 年ぶりの越年編成となった。選挙の結果誕生した第 2 次安倍政権は、日本経済再生に向けて、本予算を平成 24 年度補正予算と一体的な「15 ヶ月予算」として編成することとし、平成 25 年 1 月 29 日に閣議決定の上、2 月 28 日に国会に提出した。

平成 25 年度一般会計予算の総額は 92 兆 6,115 億円、うち基礎的財政収支対象経費は 70 兆 3,700 億円となっており、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安心・地域活性化」を重視して編成したとされている。具体的には、インフラ老朽化対策や事前防災対策等の緊急課題に対応するため、公共事業関係費を 4 年ぶりに前年度（当初予算比）より積み増したほか、防衛関係費を 3 年ぶりに増額している。歳入については、税収が 43 兆 960 億円、公債金が 42 兆 8,510 億円となり、「公債金が税収を上回るという異常な姿」を 4 年

ぶりに脱したとされているが、いわゆる年金差額分（基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額）を手当てする年金特例公債金（2.6兆円）を加えると¹、依然として公債金が税収を上回る状態が続いている。

図表1 平成25年度一般会計歳出予算（主要経費別分類）の姿

主要経費別分類	25年度 (億円)	総額に占める 割合(%)	24年度 (億円)	24年度との 比較(%)
社会保障関係費	291,224	31.4	263,901	10.4
年金医療介護保険給付費	218,475	23.6	190,845	14.5
生活保護費	28,614	3.1	28,319	1.0
社会福祉費	38,610	4.2	38,746	△ 0.4
保健衛生対策費	3,539	0.4	3,788	△ 6.6
雇用労災対策費	1,986	0.2	2,204	△ 9.9
文教及び科学振興費	53,687	5.8	54,113	△ 0.8
義務教育費国庫負担金	14,879	1.6	15,575	△ 4.5
科学技術振興費	13,007	1.4	13,135	△ 1.0
文教施設費	1,293	0.1	601	115.0
教育振興助成費	23,301	2.5	23,421	△ 0.5
育英事業費	1,208	0.1	1,380	△ 12.5
国債費	222,415	24.0	219,442	1.4
恩給関係費	5,045	0.5	5,712	△ 11.7
文官等恩給費	161	0.0	181	△ 11.3
旧軍人遺族等恩給費	4,635	0.5	5,247	△ 11.7
恩給支給事務費	15	0.0	18	△ 15.1
遺族及び留守家族等援護費	235	0.0	267	△ 12.0
地方交付税交付金	162,672	17.6	164,665	△ 1.2
地方特例交付金	1,255	0.1	1,275	△ 1.5
防衛関係費	47,538	5.1	47,138	0.8
公共事業関係費	52,853	5.7	45,734	15.6
治山治水対策事業費	6,845	0.7	6,596	3.8
道路整備事業費	10,323	1.1	10,202	1.2
港湾空港鉄道等整備事業費	3,481	0.4	3,369	3.3
住宅都市環境整備事業費	4,202	0.5	4,197	0.1
公園水道廃棄物処理等施設整備費	1,249	0.1	1,268	△ 1.5
農林水産基盤整備事業費	5,662	0.6	4,089	38.5
社会資本総合整備事業費	19,594	2.1	14,395	36.1
推進費等	766	0.1	886	△ 13.5
災害復旧等事業費	730	0.1	730	0.0
経済協力費	5,150	0.6	5,216	△ 1.3
中小企業対策費	1,811	0.2	1,802	0.5
エネルギー対策費	8,496	0.9	8,144	4.3
食料安定供給関係費	10,539	1.1	11,041	△ 4.5
その他の事項経費	59,931	6.5	62,556	△ 4.2
経済危機対応・地域活性化予備費	-	-	9,100	△ 100.0
予備費	3,500	0.4	3,500	0.0
総額	926,115	100.0	903,339	2.5

(注) 当初予算ベース。

(出所) 財務省「平成25年度予算及び財政投融资計画の説明」より作成

平成25年度一般会計予算を主要経費別で見ると、社会保障関係費、国債費、地方交付税交付金の3経費で全体の73.0%に達している。このうち社会保障関係費では、歳出総額の23.6%を占める年金医療介護保険給付費が前年度比

¹ 年金特例公債金の償還財源については、消費税率引上げに伴う増収分が充当される予定であることから、通常の公債金とは別枠で予算に計上されている。

14.5%増と急増している（図表1）。これは、平成24年度の当初予算では年金差額分（2.6兆円）が計上されていなかったためであり²、この要因を除外すると前年度比0.8%の微増となる。その一方で、社会保障関係費の自然増が毎年1兆円規模とされる中で、自然増の規模が8,412億円にとどまっており³、特殊要因が重なった金額の動きには注意が必要である。また、地方交付税交付金は平成25年7月からの地方公務員給与の削減を見込み、2年ぶりの減額となった。その他、歳出総額の5.7%を占める公共事業関係費は、農林水産基盤整備事業費、社会資本総合整備事業費が大幅に増加した影響で15.6%の高い伸びを示している⁴。他方、文教及び科学振興費は、少子化に伴う教職員定数の自然減に合わせた義務教育費国庫負担金の縮小などの影響により0.8%減少し、平成24年度予算において9,100億円を計上していた経済危機対応・地域活性化予備費は廃止された。

2-2. 増加が続く社会保障関係費等

平成25年度予算では、社会保障関係費、国債費、地方交付税交付金の合計額で一般会計歳出総額の73.0%を占める状況となっているが、ここでは、これら3経費を含む主要経費別分類の推移を概観したい⁵。まず金額ベースで見ると（図表2の折れ線グラフ部分）、社会保障の充実や急速に進展する高齢化の影響等によって社会保障関係費は5,164億円（昭和40年度）から29兆1,224億円（平成25年度）に増加し⁶、公債残高の累増を反映して国債費は皆無（昭和40年度）から22兆2,415億円（平成25年度）に増加している⁷。次に一般会計歳

² 年金差額分の2.6兆円について政府は、当初一般会計には計上せず「年金交付国債」を発行して将来の消費税率引上げに伴う増収分を財源とする歳出により手当てすることとしていた。これに対し、「見せかけの歳出削減である」などの批判を受けたことから、第180回国会冒頭の平成24年1月24日に提出していた「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案」（修正後の名称）に年金特例公債の発行に関する規定を追加するなどの内閣修正を行った（7月31日）。その後、同法案は会期終了に伴い参議院にて廃案となったが、続く第181回国会において同内容の法案が再度提出され、成立した（平成24年法律第101号）。

³ 昭和12年に日中戦争が始まった影響により翌年度の出生率が低下し、その世代の人々が平成25年に75歳となることから、後期高齢者医療制度に係る費用の伸びが例年に比べ鈍化している。

⁴ ただし、この増加には地域自主戦略交付金（平成24年度は「その他の事項経費」として計上）の廃止に伴う経費の移行による影響等が含まれており、これらを除外すると0.3%の増加となる。

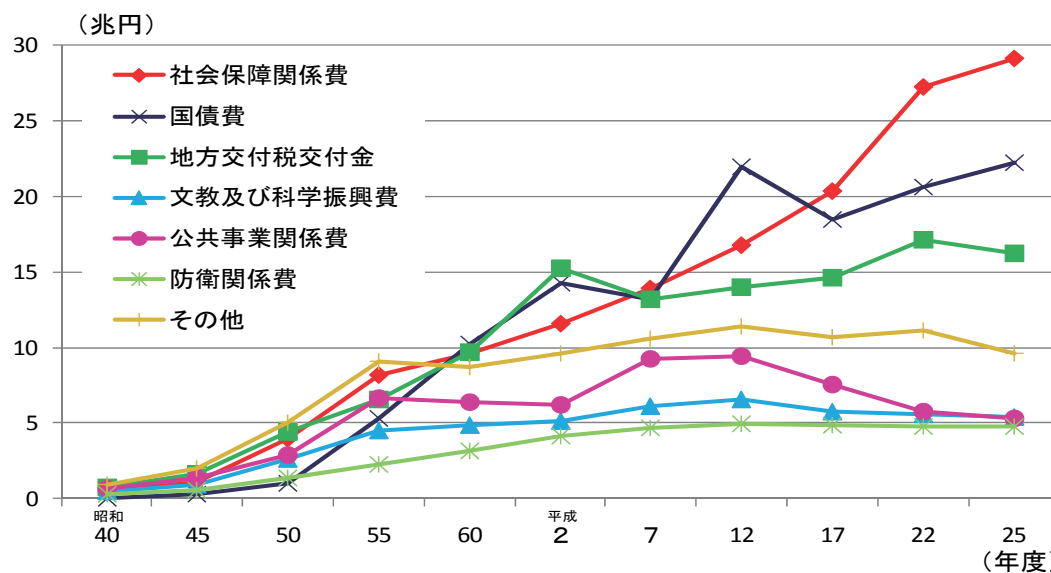
⁵ 歳出を経年比較する場合、当初予算、補正後予算、決算のデータを使い分けることとなるが、本稿では、基本的な政策運営の特徴を確認することができる当初予算ベースを利用することにより、景気対策の実施に伴う補正予算の影響などを含まないデータで比較を行う。

⁶ 社会保障関係費については、3. で詳述する。

⁷ 平成12年度の国債費は、預金保険機構の特例業務勘定（ペイオフコストを超える特別資金援助等を経理）に交付される国債の円滑な償還を確保するために必要な経費として4.5兆円が計

出総額に占める割合で見ると（図表2の表部分）、社会保障関係費は14.1%（昭和40年度）から31.4%（平成25年度）に上昇しており、金額のみならずウェイトも高まっていることが分かる。また、国債費は直近の平成25年度で24.0%となっている。これらに次いで規模の大きな地方交付税交付金は、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」という。）を經由して地方公共団体の一般財源に充当されるものであり⁸、算定の基礎となる所得税や法人税等の税収が低迷する中でも17%前後で推移している⁹。他方、厳しい財政状況を反映して公共事業関係費は18.8%（昭和40年度）から5.7%（平成25年度）まで低下した。

図表2 一般会計歳出予算（主要経費別分類）の推移



各経費が一般会計歳出総額に占める割合

(単位: %)

年度	S40	45	50	55	60	H2	7	12	17	22	25
社会保障関係費	14.1	14.3	18.4	19.3	18.2	17.5	19.6	19.7	24.8	29.5	31.4
国債費	-	3.7	4.9	12.5	19.5	21.6	18.6	25.8	22.4	22.4	24.0
地方交付税交付金	19.6	20.9	20.7	15.4	18.5	23.1	18.6	16.5	17.7	18.5	17.6
文教及び科学振興費	13.0	11.6	12.4	10.6	9.2	7.7	8.6	7.7	7.0	6.1	5.8
公共事業関係費	18.8	17.7	13.7	15.6	12.1	9.4	13.0	11.1	9.2	6.3	5.7
防衛関係費	8.2	7.2	6.2	5.2	6.0	6.3	6.7	5.8	5.9	5.2	5.1
その他	26.2	24.6	23.7	21.4	16.5	14.5	14.9	13.4	13.0	12.1	10.3

(注1) 当初予算ベース。

(注2) 「その他」は、「エネルギー対策費」、「その他の事項経費」等の合計額。なお、平成22年度の「その他」には、「平成20年度決算不足補てん繰戻」(7,182億円)が含まれている。

(出所) 財務省「予算及び財政投融资計画の説明」(各年度版)より作成

上されたため（財務省「平成12年度予算及び財政投融资計画の説明」31頁）、規模が大きくなっている。

⁸ 地方公共団体の一般財源は、地方税、地方譲与税、地方特例交付金及び地方交付税の合計額であるが（総務省「地方財政の状況」(平成25年3月)51頁)、ここでは、国の一般会計における主要経費別分類により、地方交付税交付金と地方特例交付金を分けて記述している。

⁹ 地方交付税については、4. で詳述する。

このような特徴を踏まえ、以下では社会保障関係費と地方交付税交付金に係る課題を取り上げて検証することとしたい¹⁰。

3. 抜本的見直しが求められる社会保障関係費

3-1. 社会保障関係費の特徴

一般会計に計上されている社会保障関係費は、年金や医療等に係る社会保険給付費、健康で文化的な最低限度の生活を保障するための生活保護費、障害者福祉サービス等の障害保健福祉施策を始めとする各種施策を実施するための社会福祉費などで構成されている（図表1参照）。このうち、年金医療介護保険給付費が社会保障関係費の75.0%を占めており、このほか生活保護費が同9.8%、社会福祉費が同13.3%を占めている。このような内訳となっている社会保障関係費であるが、財務省がホームページで公表している「予算書データベース」を使い、「目」ベースで平成25年度予算額の多い主要なものを抽出することにより、その特徴を詳しく紹介したい¹¹。

図表3 社会保障関係費を構成する主な「目」

	目	平成25年度 予算額 (百万円)	累計額 (百万円)	累計 割合 (%)	項
1	基礎年金年金特別会計へ繰入	9,595,771	9,595,771	32.9	基礎年金拠出金等年金特別会計へ繰入
2	後期高齢者医療給付費等負担金	3,347,374	12,943,145	44.4	医療保険給付諸費
3	生活保護費等負担金	2,859,486	15,802,631	54.3	生活保護費
4	国民健康保険療養給付費等負担金	1,743,247	17,545,878	60.2	医療保険給付諸費
5	介護給付費等負担金	1,570,601	19,116,479	65.6	介護保険制度運営推進費
6	年金特別会計へ繰入	1,258,205	20,374,684	70.0	子どものための金銭の給付年金特別会計へ繰入
7	後期高齢者医療財政調整交付金	1,089,122	21,463,806	73.7	医療保険給付諸費
8	全国健康保険協会保険給付費等補助金	993,152	22,456,958	77.1	医療保険給付諸費
9	障害者自立支援給付費負担金	851,261	23,308,219	80.0	障害保健福祉費
10	年金特別会計へ繰入	820,937	24,129,156	82.9	基礎年金拠出金等年金特別会計へ繰入

(注1)「目」、「項」は、平成25年度一般会計予算書におけるものであり、「項」の内訳として各種の「目」が記載されている。

(注2)「累計額」は、それぞれの「目」について平成25年度予算額を1番から順に累計したものの。

(注3)「累計割合」は、「累計額」が社会保障関係費の総額(29兆1,224億円)に占める割合。

(注4)「年金特別会計へ繰入」のうち、6番については児童手当等の給付に要する費用の財源に充てるため、年金特別会計に設けられている子どものための金銭の給付勘定に繰り入れるものであり、10番については基礎年金拠出金等の財源として年金特別会計に繰り入れるもの。

(出所)財務省ホームページ資料(「予算書データベース」)より作成

図表3を見ると、最も金額の多い「目」は「基礎年金年金特別会計へ繰入」

¹⁰ 国債費も巨額に上っているが、その金額は債務残高と金利の動向に大きく左右されるため、今回の分析対象から除外している。

¹¹ 一般会計歳出予算の科目は国会の議決対象である「項」の下に「目」が設けられている。

であり、その金額は9兆5,958億円に上る。本経費は、基礎年金拠出金等の財源として年金特別会計厚生年金勘定及び国民年金勘定に繰り入れるものであり、両勘定に繰り入れられた後、保険料収入などと合算されて基礎年金勘定に繰り入れられ、基礎年金給付費の原資となるものである。2番目に金額の多い「目」は、3兆3,474億円が計上されている「後期高齢者医療給付費等負担金」であり、これは、「後期高齢者医療財政調整交付金」などととも、都道府県ごとに設置された後期高齢者医療広域連合に対して支出されるものである¹²。そして3番目は2兆8,595億円が計上されている「生活保護費等負担金」であり、生活保護法に基づき、地方公共団体が支弁する生活扶助費等の各扶助費などに充てられる。

平成25年度の社会保障関係費には1兆円を超える「目」が7つあり、図表3に掲げた「目」の金額を合計すると社会保障関係費の8割超を占めることから、本表によって社会保障関係費の概要をつかむことができる。これを見ると、年金関係や後期高齢者医療制度など高齢者向けの支出が非常に多くなっていることが分かる。また、図表3に掲げた経費は、各種制度に基づいて義務的に計上されるものであり、財政状況を反映して弾力的に予算額を削減できるものではない。このため、更なる高齢化が見込まれる我が国においてこれらの支出を抑制するためには制度自体を抜本的に見直す必要があるが、予算額の削減は受益者の既得権益を害するために大きな困難を伴うこととなる。

3-2. 国際比較で見た我が国の公的社会支出（高齢）

我が国の一般会計は社会保障関係費の割合が非常に高く、その内訳としては高齢者向けの支出が多くなっている点は既に見たとおりであるが、OECDの統計を活用して高齢者向けの支出について国際比較を試みることにより、これまでとは別の視点で我が国財政の特徴を見てみたい。

まずは、OECD諸国について公的社会支出の内訳として公表されている「高齢」のデータを活用して規模（対GDP比及び対歳出比）の比較を行う¹³。年

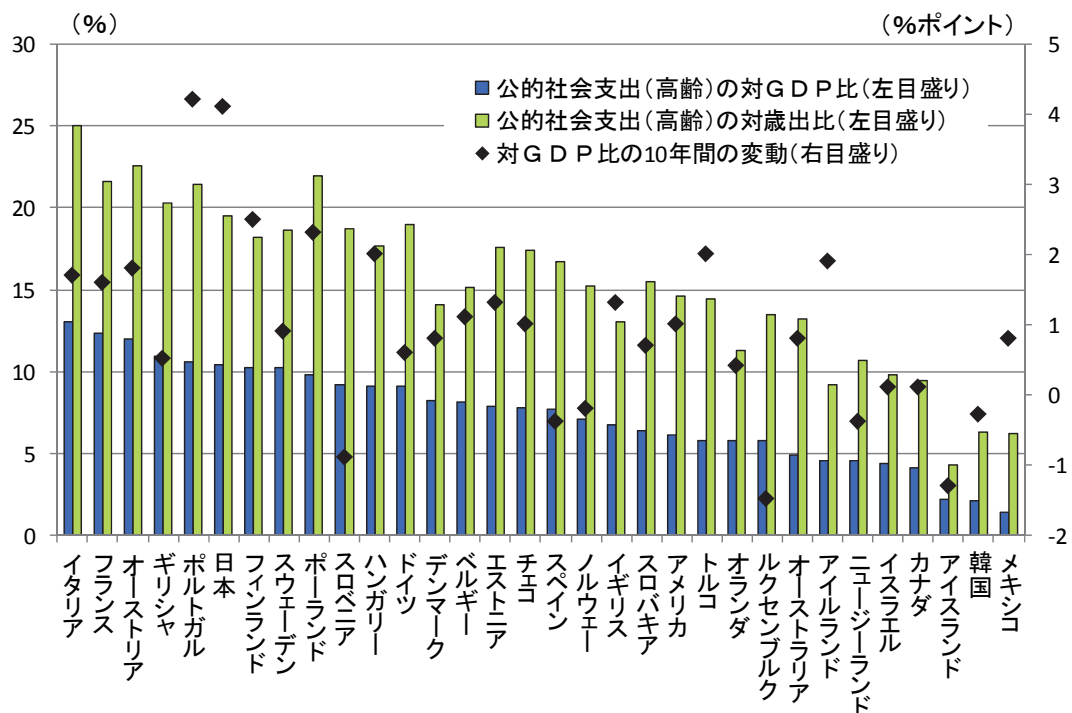
¹² 後期高齢者医療給付費等負担金の交付は、後期高齢者医療広域連合のほか、高齢者の医療の確保に関する法律（昭和57年法律第80号）第116条第6項に基づいて都道府県に対しても行われている。

¹³ 社会支出は、高齢、遺族、障害、業務災害、疾病、保健、家族、積極的労働市場政策、失業、住宅、生活保護その他の社会政策分野のために行われる現金給付、税の優遇措置、現物給付関連支出のことであり、このうち、公的社会支出は、一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金）の管理下で行われる社会支出のことである（厚生労働省編「平成24年版厚生労働白書」126頁）。

金や介護などが計上されている公的社会支出（高齢）¹⁴の状況を図示すると（図表4）、我が国は、対GDP比では6番目、対歳出比では7番目の高い割合となっており、充実した社会保障で知られる北欧諸国を上回る値となっていることが分かる。

また、対GDP比の値について、直近10年間の変動（1999年と2009年における値の差）を見ると、我が国では大幅に上昇している。急速に高齢化が進む我が国では公的社会支出（高齢）の規模（対GDP比）が10年間に4.1%ポイントも上昇しており、我が国における高齢者向け支出の実態が浮かび上がってくる。

図表4 公的社会支出（高齢）の国際比較



(注1) OECD加盟国34か国のうち、データの制約上、チリ及びスイスを除く。

(注2) 棒グラフはともに2009年の値であり、「対GDP比の10年間の変動」は公的社会支出（高齢）の対GDP比について2009年と1999年を比較（「2009年の値」－「1999年の値」で算出）したもの。

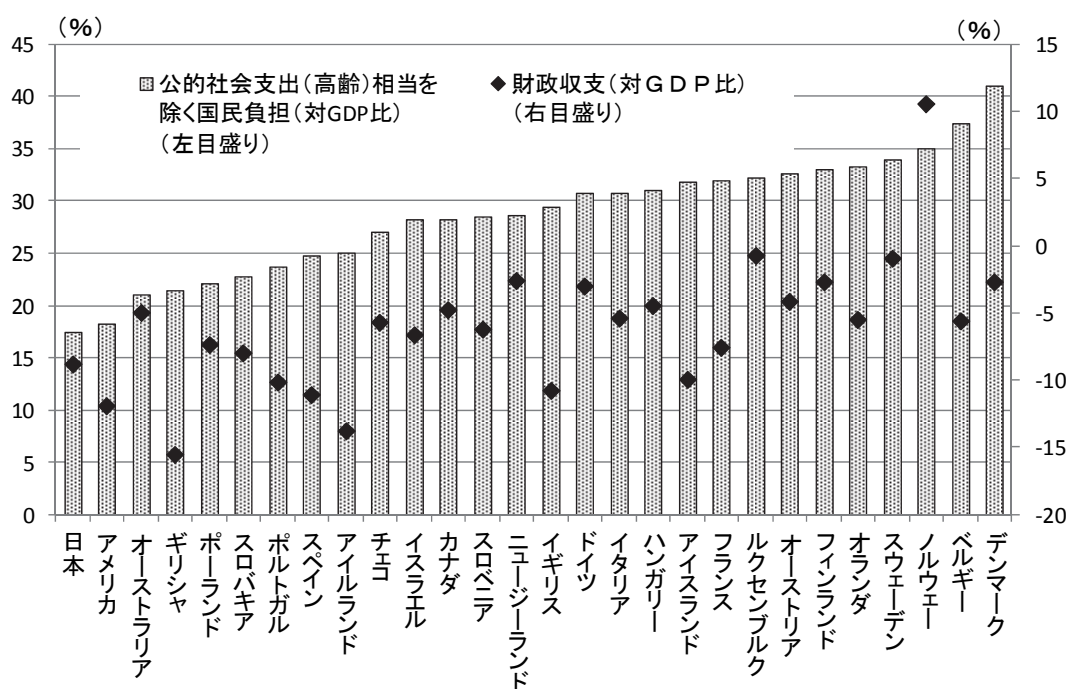
(出所) OECD “Social Expenditure Database” (OECD.Stat) より作成

¹⁴ 社会支出のうち「高齢」は、一律の年齢によって区切っているものではなく、退職によって労働市場から引退した人や制度上で決められた年齢に達した人に提供される現金給付、高齢者や障害者を対象にした介護サービス、老人施設の運営に係る費用を計上しており（国立社会保障・人口問題研究所ホームページ資料）、退職年金や介護保険等が含まれるものの、後期高齢者医療給付分は「保健」に区分されるなど、高齢者向けの社会支出が全て「高齢」に含まれるものではなく（国立社会保障・人口問題研究所「OECD基準による我が国の社会支出－社会保障費用統計2010年度報告－」68頁～77頁）、数字の解釈に当たって注意が必要である。

3-3. 我が国財政を圧迫する公的社会支出（高齢）

我が国では増加が著しい公的社会支出（高齢）であるが、ここでは、財源との関係を踏まえた国際比較を行いたい。具体的には、図表4で取り上げた32か国のうち、データの制約上、韓国、トルコ、エストニア、メキシコを除く28か国について、国民負担率¹⁵と公的社会支出（高齢）（対GDP比）の差を算出する。このようにして求めた値は、国債等に頼らず、租税負担と社会保障負担によって国民が負担する財源を公的社会支出（高齢）に充当したと仮定した場合に¹⁶、その他の施策に充てることのできる残余の財源の規模を表している。これにより、公的社会支出（高齢）が各国の財政運営をどの程度圧迫しているのかという視点での比較を行うこととしたい。

図表5 公的社会支出（高齢）相当を除く国民負担の国際比較



(注1) 図表4の各国のうち、データの制約上、韓国、トルコ、エストニア、メキシコを除く。

(注2) データは2009年であり、棒グラフは国民負担率（対GDP比）から公的社会支出（高齢）（対GDP比）を差し引いたもの。

(出所) OECD “Social Expenditure Database” (OECD.Stat)、財務省資料より作成

¹⁵ 国民負担率は、租税負担と社会保障負担の合計額が国民所得に占める割合として算出されたものを使用する機会が多いが、ここでは、公的社会支出（高齢）との関係を国際比較するため、名目GDPに対する割合として算出された国民負担率を用いる。

¹⁶ 実際には、国債発行等によって財源を確保している部分もあるが、公的社会支出（高齢）の規模がどの程度財政を圧迫しているのかという観点で国際比較を試みている。

図表5を見ると、算出した値は我が国が最も低くなっている。我が国の租税負担と社会保障負担を公的社会支出（高齢）に振り向けると、残余の財源が他国に比べて少なく、公的社会支出（高齢）以外の施策に振り向ける財政的余力が小さくなっていると言いきことができる。さらに、各国の財政収支（対GDP比）のデータを重ね合わせると、財政余力の小さな国（図表5で左側に記載している国）ほど財政赤字（対GDP比）の規模が大きくなる傾向があり¹⁷、不足する財源を国債発行等に依存せざるを得ない姿が浮かび上がってくる。

どのような支出項目に財源を配分するかについては、各国の政策運営によって大きく左右されるところであるが、高齢化が急速に進展する我が国では、急増する社会保障関係費の抑制が大きな課題として指摘されているところでもあり、諸外国との比較によっても課題の一端を確認することができる。

3-4. 低水準にある我が国歳出の投資効率

多額の国債発行に依存せざるを得ない我が国では、公的社会支出（高齢）の全額を税負担や社会保障負担で賄っているものではなく、図表5に掲げた負担のみでその他の施策を実施しているものでもないが、我が国のように特定の支出に多額の財政資金を充当することは、非効率な財政運営につながってしまうのではないかと懸念が生じる。そこで、歳出の投資効率を国際比較することにより、我が国の財政運営に対して一定の価値判断を加える材料を提供したい。具体的には、図表6の注1に示したとおり、各国について、歳出（自然対数）を説明変数、名目GDP（自然対数）を被説明変数として回帰分析を行うことにより、歳出の増加が名目GDPの増加に与える弾性値を算出し、歳出が経済に与える影響の度合いを求めた。

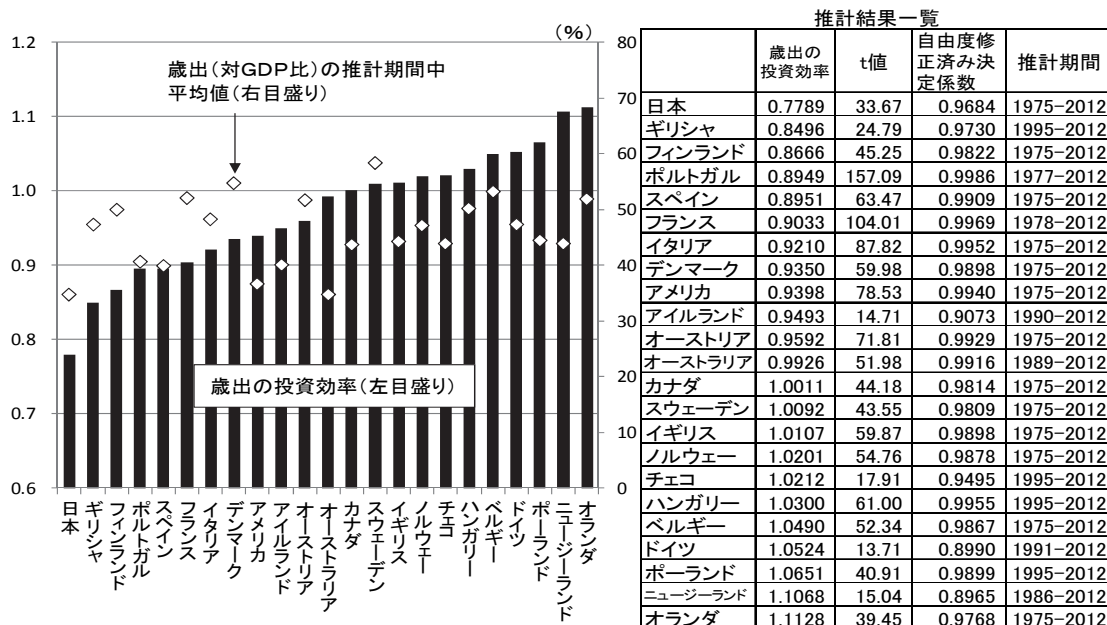
試算結果を見ると、我が国歳出の投資効率は今回推計した各国の中で最も低い値となった（図表6棒グラフ部分）。なお、推計式は名目GDPに対する歳出の弾性値を意味することから、名目GDPを構成する歳出規模の大小が推計結果に影響することも想定されるが、この点について、推計期間中の歳出（対GDP比）の平均値を図示すると（図表6ひし形マーカー部分）、歳出規模（対GDP比）と歳出の投資効率には相関関係を見いだすことができない。

図表6を見ると、歳出の投資効率は、ギリシャを始め、ポルトガルなどいわ

¹⁷ 図表5における「財政収支（対GDP比）」について近似線を求めた場合、近似線によって説明する部分の割合を表す決定係数（ R^2 ）は0.3927となり、一定の傾向（正の傾き）を示している。

ゆるG I I P S諸国が低い値となっている一方、1994年から財政黒字が続いているノルウェーや2000年から2008年まで財政黒字を続けたニュージーランド、健全な財政運営で知られるスウェーデンやドイツなどは比較的高い値となっている。

図表6 歳出の投資効率に関する国際比較



(注1) 歳出の投資効率は、 $\ln(\text{名目GDP}_i) = \alpha_i + \beta_i \times \ln(\text{歳出}_i) + \varepsilon_i$ の回帰分析により推計。
 (ln: 自然対数、 β_i : i国における歳出の投資効率、 ε_i : i国の残差)
 (注2) 図表5の各国のうち、一定の経済規模があり(今回利用した“World Economic Outlook Database”での直近の名目GDP実績値が米ドル換算で千億ドル以上)、かつ、一定の推計期間を確保するための統計データを手に入れた各国について推計。
 (出所) IMF “World Economic Outlook Database,” April 2013、OECD “Economic Outlook No. 93” (OECD.Stat) より作成

3-5. 社会保障制度改革の方向性

我が国は、税収等で獲得した財源と比較して公的社会支出(高齢)の割合が高いことから、その他の施策を実施する際に財源の制約を大きく受けることとなる。そのため、投資効率の高い分野に投入する財源が十分に確保されていない可能性がある。このような状況を打破するためには、高齢者向けの社会保障制度を抜本的に見直し、歳出の抑制を図ることが必要であろう。

政府が取り組んでいる社会保障・税一体改革では、平成25年8月6日に社会保障制度改革国民会議の報告書が取りまとめられ、社会保障制度改革の全体像や進め方を明らかにする法律案(いわゆるプログラム法案)の具体化作業が進められている。その中では高齢者に対する給付費の抑制策が盛り込まれている

ものの、年金では具体的な改革を先送りしており、抑制策は全体的に小粒で踏み込み不足が目立つとの指摘がなされている¹⁸。

諸外国との比較で明らかになった我が国財政の実態を踏まえれば、年金分野で検討課題とされているマクロ経済スライド¹⁹についても、例えば、デフレ下で実施できなかった部分を含めた抑制を図るなど、高齢者に相応の負担を求めするための法改正を検討すべきではなかろうか。また、医療制度改革で現在検討されている70歳から74歳までの医療費自己負担の段階的引上げ（新たに70歳になった者のみ1割から2割へ引上げ）については早期の一斉実施を目指すとともに、さらに、医療機関での過剰な受診の抑制に向けて、後期高齢者医療制度における医療費自己負担（1割）の引上げを検討すべきではないか。その際、所得水準が低い高齢者はこのような制度の見直しによって生活に困窮してしまう可能性があることから、十分な弱者対策を実施する必要があるだろう。今後、真に持続可能な社会保障制度を確立するためには、小手先の改革で済むような状況ではなく、将来世代に明るい未来を引き継ぐためにも思い切った改革が求められていると言えよう。

4. 地方交付税制度に隠された課題

4-1. 金額ベースでは一定の抑制が働いている地方交付税

地方交付税は、地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方公共団体の独立性を強化することを目的として、地方公共団体間の財源の不均衡を調整するものである。このため、どの地域においても一定の行政サービスを提供できるよう財源を交付し、地方の固有財源を保障しようとするものであるが、地方交付税が歳入総額の過半を占める市町村が全体の13.8%（平成23年度決算）にも上る現状にあり、一般会計予算においても大きな割合を占める経費となっている。

図表7①により、一般会計の地方交付税等（地方交付税交付金のほか、平成11年度以降は地方特例交付金を含む金額）の推移を歳出全体の動きと比較すると、歳出総額や基礎的財政収支対象経費より金額の増加傾向が抑えられている。また、図表7②により、一般会計歳出総額に占める地方交付税等の割合を見ても低下傾向にあると言っておよいであろう。特に、小泉内閣による三位一体改革²⁰

¹⁸ 『日本経済新聞』（平成25年8月22日）

¹⁹ 年金を支える力の減少や平均余命の伸びを年金額の改定に反映させる仕組みであり、年金額の伸びを物価の伸びより抑えるものであるが、デフレ下では実施されていない。

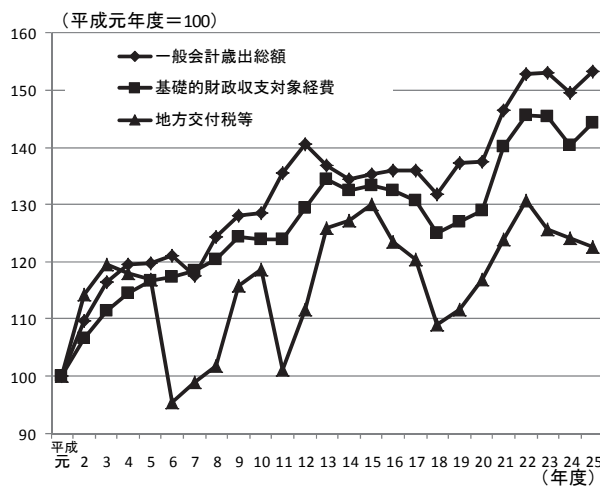
²⁰ 三位一体改革では、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築する必要があること

の実施に伴い、平成16年度から平成18年度にかけて、地方交付税等の割合が顕著に低下している様子が見てとれる。

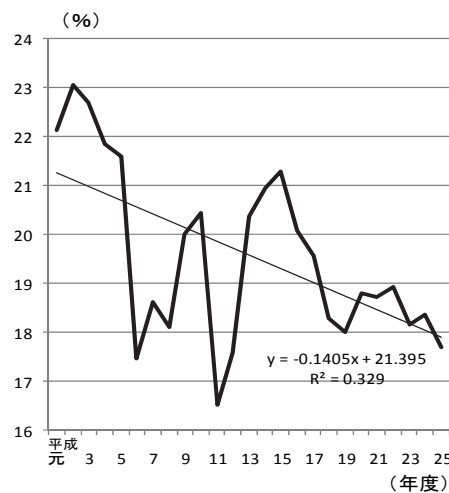
このように、地方交付税等の推移を見ると、厳しい財政状況を反映して歳出の抑制に成功しているように見受けられる。ところが、次に詳述する「臨時財政対策債」や交付税特会における借入金の存在を考え合わせると、必ずしも歳出の抑制に成功しているとは言い難い実態が浮かび上がってくる。

図表7 一般会計歳出総額、地方交付税等の状況

①歳出の推移（指数）



②地方交付税等の割合



(注1) 当初予算ベース。

(注2) 「地方交付税等」は、地方交付税交付金と地方特例交付金（平成11年度以降）の合計額であり、「地方交付税等の割合」は、地方交付税等が一般会計歳出総額に占める割合。

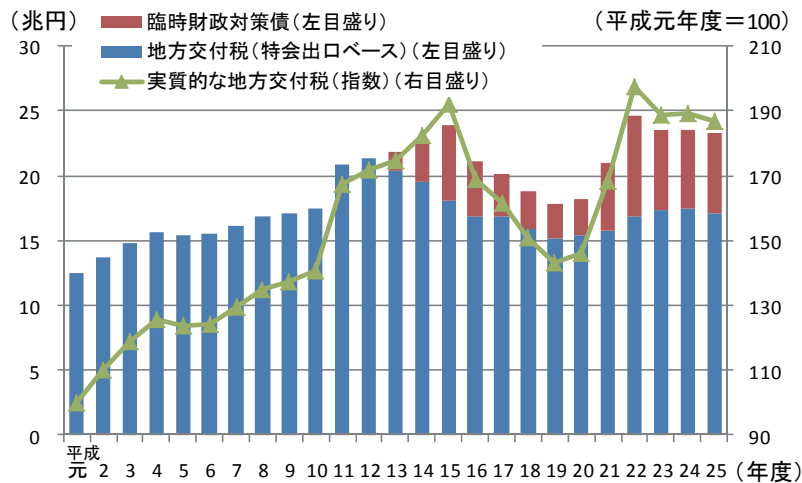
(出所) 財務省「予算及び財政投融资計画の説明」（各年度版）より作成

4-2. 見せかけの歳出抑制に寄与する臨時財政対策債

一般会計歳出に計上されている地方交付税交付金は交付税特会に繰り入れられるものであるが、この金額が交付税特会から各地方公共団体に交付される地方交付税の総額に一致するものではない。かつては、各地方公共団体への交付額を確保するために交付税特会において多額の借入れを行っていたが、交付税特会借入金が巨額に積み上がると、平成13年度からは臨時財政対策債を活用して、地方交付税が実質的に確保されている。

から、地方への権限委譲、地方税の充実を通じた歳入歳出両面での改革を実施するとされた。具体的には、国庫補助負担金の改革により約4.7兆円、地方交付税の改革により約5.1兆円、税源移譲により約3兆円の規模で一体的な見直しを進めた。

図表8 「実質的な地方交付税」の姿



(注1) 特会出口ベースとは、交付税特会から各地方公共団体に交付される地方交付税。
 (注2) 「実質的な地方交付税」は、地方交付税(特会出口ベース)と臨時財政対策債の合計額。
 (出所) 総務省「地方財政計画」(各年度版)より作成

この臨時財政対策債は、地方財政に規律を与える目的で地方財政法第5条²¹の特例として平成13年度以降に発行されている地方債であるが²²、元利償還金相当額は全額基準財政需要額に算入されることとなっており、償還財源が事後的に地方交付税で補填される仕組みとなっている。このように、臨時財政対策債は各地方公共団体が負担することのない「実質的な地方交付税」として機能しているのである。臨時財政対策債を含めた「実質的な地方交付税」の推移を見ると、平成25年度において23兆2,756億円となっており、平成21年度以降一貫して20兆円を上回る規模になっていることが分かる(図表8)。さらに、平成元年度と比較すると、平成22年度の「実質的な地方交付税」は197%と倍増しており、比較的長いスパンで見た場合にも急増している様子がうかがえる。

また、平成22年度に行政刷新会議で実施された事業仕分け第3弾では、元利償還金相当額の全額が交付税措置される臨時財政対策債は「国の隠れ借金」ではないかとの指摘もなされている²³。

²¹ 地方財政法第5条では、公営企業に要する経費の財源など各号で特に列挙されたものを除き、「地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない」と規定している。

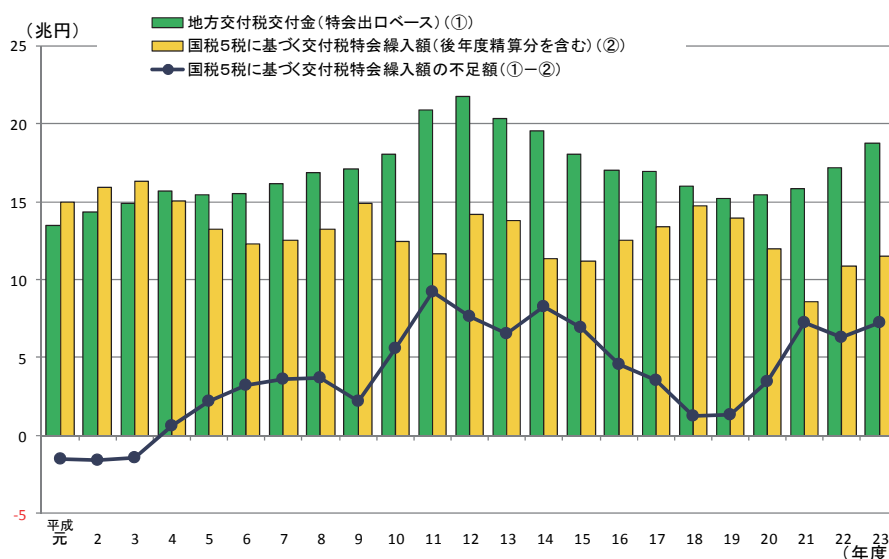
²² 「臨時財政対策債」の発行は特例法にて規定され、平成23年度から平成25年度までの間は、地方交付税法等の一部を改正する法律(平成23年法律第5号)に基づいて発行されている。地方交付税の財源不足額のうち建設地方債(財源対策債)の増発等を除いた残余については、国と地方で折半することとされ、地方負担分については臨時財政対策債の発行により補填措置が講じられている。

²³ 行政刷新会議「事業仕分け第3弾」(平成22年10月29日)

4-3. 抜本的改革が求められる地方交付税制度

臨時財政対策債を含めた「実質的な地方交付税」が拡大している実態は、現行制度では賄うことができない財源の確保を将来に先送りしているものであると言えよう。そこで、国税の一定割合を各地方公共団体に配分するという地方交付税制度の趣旨に立ち返って、交付税特会から地方公共団体に交付される地方交付税交付金と本来的な財源であるところの国税5税²⁴の交付税特会への繰入額との関係を見てみたい。

図表9 地方交付税交付金と国税5税に基づく交付税特会への繰入額との関係



(注1) 国税5税は、所得税、法人税、消費税、酒税、たばこ税。

(注2) 「後年度精算分」とは、地方交付税法第6条第2項に基づき、国税5税の見積額により各地方公共団体に交付した地方交付税交付金について、国税5税の決算額が確定した際に決算額に基づいて算出された地方交付税交付金を後年度に精算するものであり、便宜的に翌年度に全額精算したものととしてグラフを作成している。

(出所) 財務省「決算の説明」より作成

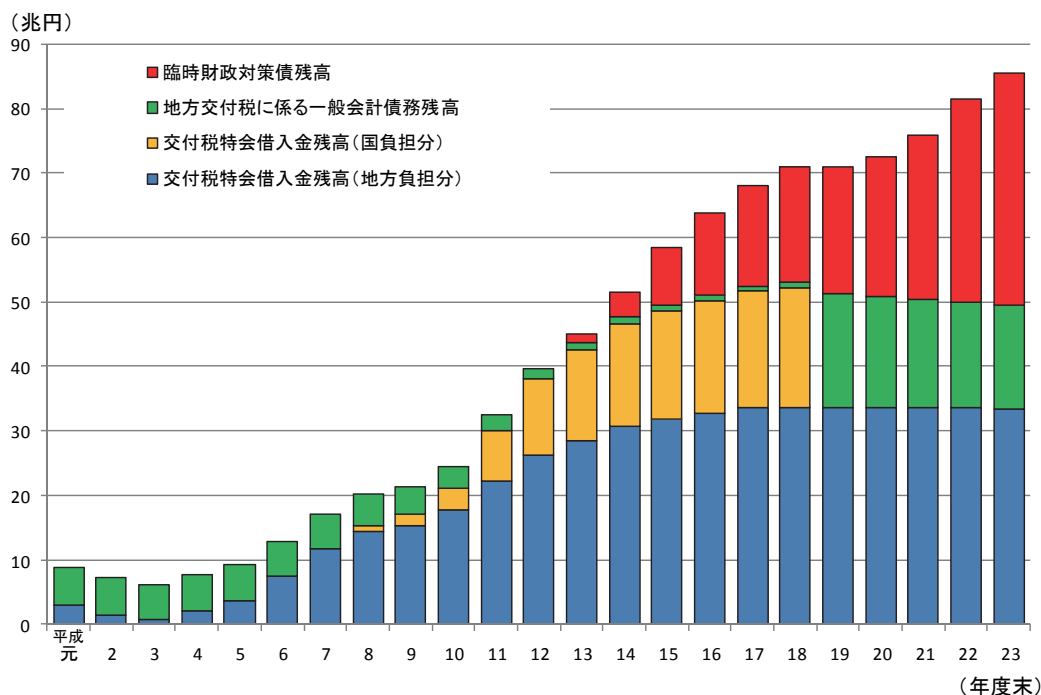
地方交付税交付金は国税5税の一定割合を一般会計から交付税特会に繰り入れ、これを原資に交付税特会から地方公共団体に配分するものであるが、バブル経済の崩壊以降、所得税を始めとする税収が落ち込み、一般会計から交付税特会への繰入額が低迷した。他方で、政府は地方交付税交付金を増額したため、交付税特会への繰入不足額は平成11年度に9.2兆円に達した(図表9)。このような不足額を交付税特会における多額の借入れによって賄った結果²⁵、平成

²⁴ 所得税、法人税、消費税、酒税、たばこ税の5税。

²⁵ 一般会計から交付税特会への繰入額は、国税5税の一定割合に基づく金額のほか、特例加算

18 年度末には国負担分と地方負担分の合計で 52.3 兆円もの交付税特会借入金残高を抱えるに至った（図表 10）。

図表 10 臨時財政対策債を含めた地方交付税関連の債務残高（国・地方）



- (注 1) 「地方交付税に係る一般会計債務残高」は、一般会計借入金のうち「交付税及び譲与税配付金」及び普通国債のうち「交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債」の合計額。
- (注 2) 地方の財源不足額への対応は臨時財政対策債の発行以外に財源対策債の発行などが行われているが、これらについては本表では除外している。
- (注 3) 平成 19 年度には、交付税特会の既定借入金に係る元金償還の国負担額を一般会計に承継している。
- (出所) 財務省「国債統計年報」、参議院予算委員会提出資料、総務省「地方財政の状況」、地方財務協会「地方財政要覧」より作成

不足する財源を借入れによって補う手法は、その後、臨時財政対策債の発行に切り替えられ、「実質的な地方交付税」として維持されることとなった。このため、近年では、交付税特会借入金残高に代わって臨時財政対策債残高が増加傾向を示すこととなり、図表 10 で示したとおりこれら全てを合計した債務残高の増加傾向は継続しているのである。その金額は平成 23 年度末で 85.5 兆円と

など様々な加算措置が行われており、必ずしも図表 9 に掲げた不足額が交付税特会の借入金に結びつくものではないが、平成元年度から平成 12 年度までは、国税 5 税に基づく交付税特会繰入額の不足額と交付税特会借入金の額がほぼ一致し、不足額が概ね借入金によって賄われていたと言える。なお、平成 13 年度以降は一般会計から交付税特会への繰入れの加算措置が拡大されたことから、両者に差が生じている。

なっており²⁶、これは、平成 23 年度における「国税 5 税に基づく交付税特会繰入額」の 7.4 年分に相当し、地方交付税制度に基づく将来世代への負担の先送りの状況をうかがい知ることができる。

政府は、交付税特会において多額の借入れを行って地方交付税の財源不足を補うことで一般国民からは見えにくい形で借金を発生させ、健全な財政運営には寄与してこなかった。さらに借入金残高が積み上がると、地方に返済義務がある臨時財政対策債を活用する制度を導入したが、現実には全額が地方交付税として後年度に措置される制度となっており、地方公共団体の自立を目指した三位一体改革の趣旨に沿うものとはなっていない。このように、政府のこれまでの取組は、地方交付税制度に潜む構造的な問題の解決を先送りするだけの政策に過ぎなかったと言えるだろう。

地方交付税制度の在り方については、各地方公共団体の財政状況を踏まえて考える必要はあるものの、我が国の悪化した財政状況を鑑みると、少なくとも国の隠れ借金として指摘されている臨時財政対策債に頼る現状からは早期に脱却しなければならない。そのためには、国に依存する現行制度から転換し、各地方公共団体が自らの責任で財政運営を行う制度の構築が必要である。その前提として、地方は歳出削減に向けた不断の取組を実行した上で、偏在する地方税を地方公共団体間で責任を持って調整し、なお必要な財源については偏在の少ない地方消費税を充実させることにより、国から地方に向かう資金の流れを効率化するとともに地方の自立を図るための努力が必要であろう。

5. おわりに

戦後の我が国財政は、国民一人一人への手厚い支出を行うことによって社会に恩恵を行き渡らせてきたが、他方で多くの受益者を生み出した結果、一般会計の歳出は硬直化の道をたどった。バブル経済の崩壊により経済が低迷し、十分な税収が確保できない時期を迎えてなお、国民負担を伴わない受益の拡大が続けられたことから、我が国は巨額の財政赤字を積み重ねることとなった。

政府は、現在検討が進められている社会保障制度改革に加えて、今後も数々の改革に取り組みなければならないが、これまで続けられた受益超過の財政運営からの転換には大きな痛みを伴うことから、国民に対して丁寧な説明を行い

²⁶ 本稿では取り上げていない「財源対策債」、「減収補填債」、「公共事業等債」などを含めた地方債現在高は平成 23 年度末時点で 143 兆円であり、これに「交付税特会借入金残高」（地方負担分）と「企業債現在高」（普通会計負担分）を合計した債務残高は平成 23 年度末時点で 200 兆円となっている。

つつ、納得の得られる改革案を策定していく必要がある。その上で、本稿で課題の一端として紹介した社会保障関係費や地方交付税制度についても、適切な見直しがなされることを期待したい。我が国財政の健全化が国際的にも注目を集める現状において、政府には一層の努力が求められている。

【参考文献】

- 石川達哉「急増する赤字地方債と地方交付税制度—赤字地方債発行の動向とその背景—」『基礎研 Research Paper』ニッセイ基礎研究所、2010年5月
- 加納悟・浅子和美『入門 経済のための統計学』1999年10月
- 厚生労働省編『平成24年版厚生労働白書』日経印刷、2012年9月
- 河野一之『新版 予算制度 第二版』学陽書房、2001年6月
- 国立社会保障・人口問題研究所「OECD基準による我が国の社会支出—社会保障費用統計2010年度報告—」『海外社会保障研究』2013年3月
- 財務省『予算及び財政投融资計画の説明』（各年度版）
- 総務省『地方財政の状況』2013年3月
- 西田安範『図説日本の財政平成24年度版』東洋経済新報社、2012年9月
- 田近栄治、宮崎毅「地方への税源移譲は地方間税源配分と一体で」『地方税・財政から見たわが国経済の課題』21世紀政策研究所、2011年11月
- 日本銀行調査統計局編『計量経済分析の基礎と応用』東洋経済新報社、1997年7月
- 満田誉「臨時財政対策債についての質問に答える」『地方債月報』地方債協会、2009年11月
- 吉田博光「地方交付税の所得再分配効果の問題点」『第29回日本経済中期予測中間作業 経済再生への課題』日本経済研究センター、2002年7月

(内線 75185、75190)