

税収増が財政健全化の追い風となった平成 19 年度予算

～ 求められる中長期的財政再建の具体策 ～

予算委員会調査室 さきやま たてき
崎山 建樹

我が国の財政状況は、平成 10 年度以降、毎年 30 兆円規模の国債発行を続け、悪化の一途を辿ってきた。しかし、近年の景気回復に伴い税収は大幅に増加し、その用途が注目されるようになり、19 年度の予算編成はこれまでとは大きく様変わりした。19 年度予算では国債発行額は過去最大の減額となり、基礎的財政収支も改善しているが、これらは好景気を背景とした税収増による部分が大きい。今後の財政健全化の達成は税収の動向とともに、どれだけ歳出・歳入一体改革が進められるかにかかっていると見えよう。

本稿では、安倍政権初の予算となる 19 年度予算を概観するとともに、残された課題について検討する。

1. 景気回復が長期化する中での予算編成

(1) 戦後最長の景気回復

我が国経済は平成 14 年 2 月以降、2 回の踊り場を挟みながらも、既に 5 年にわたって景気回復が続いている。この間、実質経済成長率は 1.1 ~ 2 % 程度で推移してきたが、デフレが続く中、名目経済成長率は 14 年度の 0.8 % 減の後、15 年度以降プラスに転じたものの、0.8 ~ 1 % 程度の水準にとどまり、いわゆる名実逆転の状態が続いてきた。17 年後半以降、景気回復基調が強まり、18 年 11 月には景気回復期間 57 カ月の「いざなぎ景気」(昭和 40 ~ 45 年)を抜き、戦後最長を更新した。

特に企業部門はバブル崩壊後に背負った負債、設備、雇用の「3つの過剰」を解消し、米国、中国など海外経済の好景気の追い風も受けて、活発な設備投資によって景気をけん引してきたが、一方でグローバルな競争が賃金の上昇を抑制する一因となり、景気回復の家計への波及はいまだ限られたものとなっている。また、構造改革を進める中で、正規社員と非正規社員の所得間格差や、地域間格差の拡大といった格差問題が国会審議においてもしばしば取り上げられるなど、依然として景気回復の広がり個人や地域によってばらつきがみられる。

この間の財政に目を転ずれば、最近になって国債発行額の圧縮など、改善の動きが見られるものの国と地方を合わせた長期債務残高は対 GDP 比 150 % 程度と先進国中最悪の水準となっている。平成に入ってバブル崩壊以後、長く低迷を続けてきた経済状況に変化が見られる中、昨年 7 月に発表された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針(以下、「基本方針」という。)2006」では、今後の大きな政策課題として、改めて財政健全化の問題が浮上することとなった。

(2) 政策の柱となった経済成長と財政健全化の両立

「基本方針 2006」では財政健全化が大きな柱の一つとなり、成長力強化と財政健全化の両立が掲げられた。財政健全化の取組としては、小泉政権下の 13 年度から 18 年度までの改革を第一期と位置づけ、19 年度を初年度とする財政健全化第二期（2007 年度～2010 年代初頭）においては、2011 年度（平成 23 年度）の基礎的財政収支（プライマリーバランス）黒字化の実現が目標とされた。さらに基礎的財政収支が黒字になっても、利払い費等を含めた財政収支の赤字は大幅なものになることが必至であり、その後の財政健全化第二期（2010 年代初頭～2010 年代半ば）の目標として、債務残高の対 GDP 比を安定的に引き下げる旨の方向が示された。また「基本方針 2006」では、2011 年度に基礎的財政収支を黒字化するための要対応額を 16.5 兆円とし、そのうち 11.4 兆円から 14.3 兆円程度を歳出削減（社会保障費 1.6 兆円程度、公共投資 3.9～5.6 兆円程度の削減など）で、また 2.2～5.1 兆円程度を歳入改革で賄うことになっており、全体の 7～8 割程度を歳出削減で対応する形となっている²。

「基本方針 2006」を踏まえた概算要求基準は、年金・医療等の経費については 7,700 億円と見込まれる自然増を 2,200 億円圧縮、公共事業関係費及び ODA 等は対前年度比 3% の削減、防衛関係費と国立大学法人運営費・私立学校助成費は同 1% の削減、科学技術振興費は前年度と同額とした。経済成長戦略を後押しする「経済成長戦略要望」枠を新たに設けるといった試みがあったものの、大きな枠組みは前例を踏襲したものであり、少子化対策、基礎年金国庫負担割合の見直し、米軍再編経費といった重要課題は新政権のもとでの予算編成過程に先送りされた。

(3) 過去最大の公債発行減額となった 18 年度補正予算

景気回復を背景に法人税、所得税を中心に税収が増加し、17 年度決算の税収は 49 兆 654 億円と当初予算を約 5 兆円上回った。引き続き税収の増加が見込まれ、予算編成過程における歳出増への期待も高まり、経済財政諮問会議では民間議員から < 1 > 民需主導の経済成長を目指す、< 2 > 税の自然増収は将来の国民負担の軽減に向ける、< 3 > 中期的な財政管理を重視する、< 4 > 新たな歳出は原則として他経費の削減で対応する、< 5 > 国民への説明責任を徹底するという予算編成の 5 原則が出され、18 年度補正予算及び 19 年度予算の編成に当たっては、こうした方向が確認された。さらに、安倍首相からは国債発行額の大幅削減の指示が出された。

こうした中、18 年度補正予算では税収が当初予算から 4 兆 5,900 億円増額修正される一方、歳出は、災害対策費（8,784 億円）やいじめ問題対策（31 億円）、地方自治体の合併補助金（984 億円）などが計上された。その結果、国債の新規発行額は 29 兆 9,730 億円から 2 兆 5,030 億円減額され、27 兆 4,700 億円と補正予算としては過去最大の圧縮となった。また、17 年度決算の剰余金 9,009 億円は、2 年連続して全額を国債整理基金に繰り入れ、今後の国債償還に充てることとなった。

税収が増加する中、当初予算にわずかしかなかった地方自治体の合併補助金を計上し、「シーリング逃れ」との指摘もあるものの、2 兆円規模の国債発行減額、決算剰余

金の国債償還財源への充当、交付税特会借入金（地方負担分）の返済など、税収増や歳出節減の合計 5.6 兆円の 7 割程度が財政健全化に資する形で使われることとなった。

2 . 税収増に支えられた 19 年度予算

(1) 2 年ぶりに増額となった一般会計

19 年度予算は、12 月 20 日に財務省原案の内示があり、同月 24 日に政府案が決定された。一般会計予算規模は、前年度当初比 4.0 % 増の 82 兆 9,088 億円となり、当初ベースで 2 年ぶりの増額となり、過去 10 年間では 2 番目に高い伸びとなった。政策的経費である一般歳出は 6,124 億円、同 1.3 % 増の 46 兆 9,784 億円と 3 年ぶりに増加した。電源開発促進税が特別会計に直入される方式から一般会計を経由して特別会計に繰り入れられる仕組みに変更されたことに伴う歳出増、基礎年金の国庫負担割合の引上げ、児童手当の拡充、夏の参議院通常選挙の経費などが増加要因となっている。

地方交付税交付金（特別交付金等を含む）は、同 2.6 % 増の 14 兆 9,316 億円となった。国税が大幅に増加するとともに、特例減額も見送られたことに伴い、交付税が 4 年ぶりの増加となったことにより、18 年度補正予算（0.5 兆円）に続き交付税特別会計借入金（地方負担分）のうち 0.6 兆円の償還が行われることとなった。なお、交付税特別会計から地方自治体に交付される交付税（出口ベース）は、同 4.4 % 減の 15 兆 2,027 億円となった。景気回復によって地方税収が増加したことに加え、国税の伸びに連動して交付税（法定配分）が増額し、地方の財源不足も解消された。

国債費は同 11.9 % 増の 20 兆 9,988 億円となり、12 年度以来、7 年ぶりに 2 ケタ増となった。従来の元利払いに加え、上記の交付税特別会計の借入金残高 53 兆円のうち国負担分の 19 兆円を一般会計に移し、19 年度の返済分 1 兆 7,322 億円が上乘せされたほか、想定長期金利が前年度の 2 % から 2.3 % に引き上げられたことなどによるものである。一般会計の歳出増の約 7 割が国債費の増加によるもので、これまでに積み上がってきた債務の重さが徐々に歳出増加として顕在化してきている。

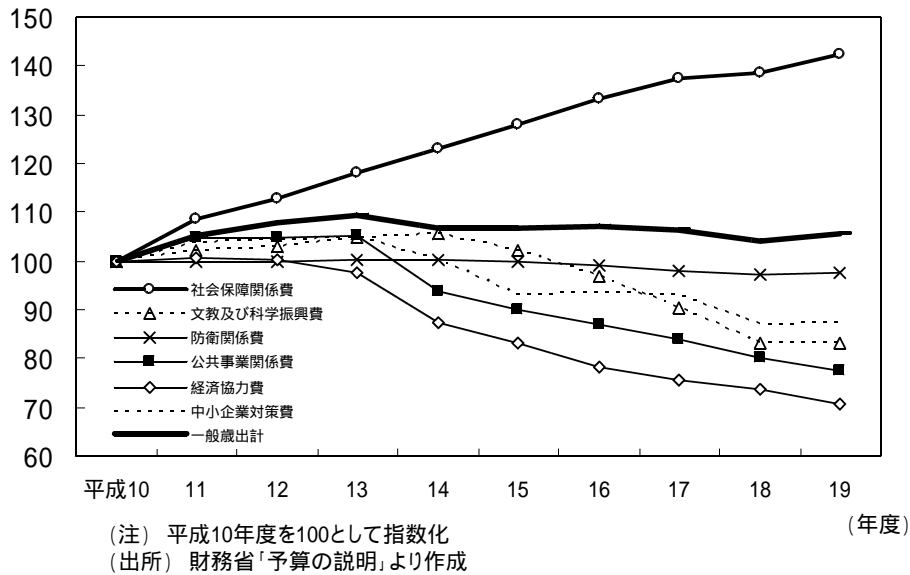
(2) 二極化傾向が続く一般歳出主要経費

一般歳出の主要項目別経費をみると、社会保障関係費が増加を続ける一方で、その他の経費が総じて減少基調で推移する二極化の傾向が続いている（図表 1）。

一般歳出の 45 % を占める社会保障関係費は前年度当初比 2.8 % 増の 21 兆 1,409 億円となった。基礎年金国庫負担割合の引上げ（現行 1/3 + 25/1000 から 1/3 + 32/1000 へ引き上げ）、児童手当の拡充等により増加した一方、雇用情勢の改善による雇用保険国庫負担金の見直しと生活保護制度の母子家庭に対する給付の段階的な削減などの減少要因もあり、合計で自然増は概算要求時の約 7,700 億円から 5,500 億円程度へと抑制された³。

また、文教及び科学振興費は、同 0.1 % 増の 5 兆 2,743 億円となった。「基本方針 2006」で減額の方針が示された義務教育費国庫負担金や国立大学法人運営費交付金を削減する一方、教育政策経費には厚めの予算配分が行われ、全国学力調査（66 億円）や、い

図表1 一般歳出主要経費の推移(当初ベース)



じめ問題対策（69 億円）が計上されたほか、公立学校耐震化経費も大幅に増額された。なお、文教関係費（同 0.2 %減）については 18 年度補正予算で、いじめ対策、学校耐震化の経費が計上され、19 年度当初予算と 18 年度補正予算を合わせれば同 2.6 %増となった。また、科学技術振興費は、1 兆 3,462 億円で同 1.1 %増となった。過去 20 年間にわたって一貫して増加を続けているが、その他の経費が軒並み削減される中、研究費の不正受給問題が相次いでいる状況などを考えると、今後は経費の用途についてさらに透明化を図っていくことが必要であろう。

一方、公共事業関係費は同 3.5 %減の 6 兆 9,473 億円となった。「基本方針 2006」で掲げた前年度比 1 %から 3 %の削減を上回る減額となり、前年度の減額率（4.4 %減）は下回ったものの、抑制基調が維持された。まちづくり交付金等の地域活性化や土石流対策等の防災・減災、スーパー中枢港湾といった成長力強化に資する事業に重点配分するとともにコスト縮減、入札改革等を進めることとした。

防衛関係費は同 0.3 %減の 4 兆 8,016 億円で、5 年連続のマイナスとなった。原油価格高騰や円安による増加要因があるものの、一括契約など調達方法の改善等により、微減となった。北朝鮮のミサイル発射と核実験問題への対応などから、弾道ミサイル防衛（BMD）を強化するほか、昨年 5 月に合意した在日米軍再編関連としては、地元負担軽減のための交付金や、基地・訓練移転に関する費用を盛り込んだ。米軍再編経費は、日米合意に基づく日米特別行動委員会（SACO）関連経費と合わせ、一般的な防衛費とは「別枠」とするが、多額に上ると言われる再編経費の確定作業が進まず、「中期防衛力整備計画（平成 17 年度～ 21 年度）」の改定も来年度以降に先送りされることとなった。

経済協力費は、同 4.2 %減の 6,913 億円で、政府開発援助（ODA）予算は同 4.0 %減の 7,293 億円となり、8 年連続の減少でピーク時（9 年度）の 60 %程度にまで削減された。無償資金援助は同 8.3 %減の 1,861 億円、二国間技術協力は同 1.0 %減の 2,970 億円

となった。一方、小泉前首相がグレンイーグルズ・サミット（2005年）で表明した今後5年間で100億ドルを積み増す方針の達成に向け、財政投融资を主な財源にした円借款の活用などによって、事業量の確保を目指している。17年の事業量ベース（約131.5億ドルで42億ドルの増加）で公約の約4割が達成され、18年には公約の概ね8割が達成される見込みとなっている。なお、18年度補正予算ではODA経費862億円が計上されている。

中小企業対策費は同0.6%増の1,625億円となった。経済成長戦略施策として、地域資源を活用した中小企業の支援等のほか、中小企業に対する再チャレンジ支援として、相談窓口の設置や融資・信用保証制度の創設といった事業に重点配分している。

平成10年度を100として、その後の各経費の推移を総じてみれば、社会保障関係費が大幅に増加する一方、他の経費は減少傾向がほぼ定着し、限られた財源の中で、社会保障の増加を他経費の抑制・削減で賄う形が続いている（図表1）。19年度は、電源開発促進税のように特会直入から一般会計経由への変更によって、前年度より増加する経費もあるが、巨額の債務残高を抱える状況下では、その他の経費の歳出抑制は不可避で当分は継続せざるを得ないであろう。財政の機能を損なわずにいかに歳出改革を進めていくのか、社会保障制度を始めその具体策の検討と実現が求められよう。

3. 好転する歳入環境

（1） 税収増加により国債発行額は大幅減額

一般会計の税収は、景気回復による法人税収の増加や、所得税の定率減税の全廃などによって、前年度当初比16.5%増の53兆4,670億円となり、当初予算ベースで過去最大の増加（7兆5,890億円）となった。税収比率（歳出に対する税収の比率）は16年度には50%程度にまで低下していたが、19年度には64%程度にまで上昇する見込みとなっている。

税外収入は、4兆98億円と同4.6%増加する。外国為替資金特別会計、産業投資特別会計、貿易再保険特別会計の剰余金を活用するほか、公益法人などの基金の用途の状況を見直し、国庫に返納させることとしている。

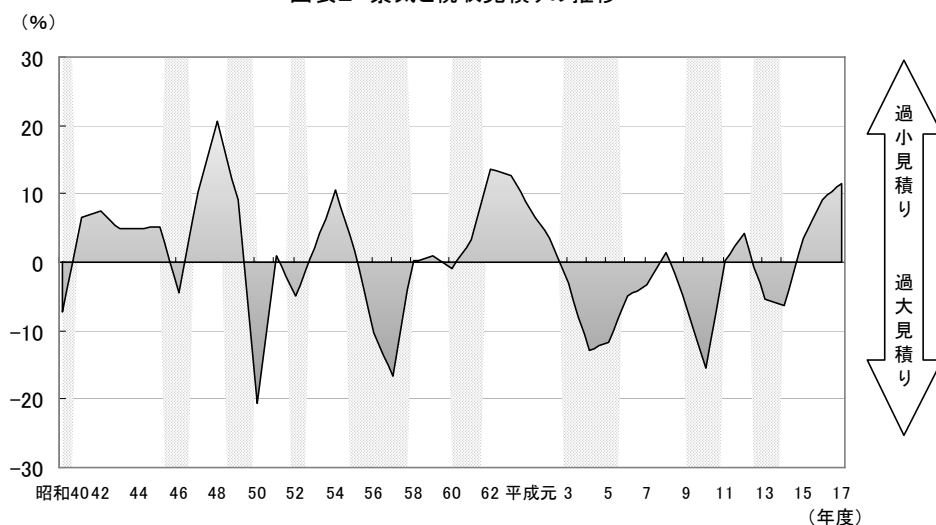
公債金（新規国債発行額）は同15.2%減の25兆4,320億円となり、4兆5,410億円と過去最大の削減幅となった。歳出全体に占める国債発行収入の比率を示す公債依存度は30.7%と、前年度から6.9ポイント低下した。ただし、依然として特例公債は20兆円を超え、歳出の3割を公債で賄うという多額の借金に頼る財政運営が続いている。

（2） 景気循環を後追いする税収見積り

景気回復が続いていることを背景に、17年度税収見積りは当初予算の44.0兆円から、18年2月に成立した補正予算では47.0兆円へと増額修正されたが、最終的な決算は49.1兆円となり、当初予算を5兆円程度上回った。また、18年度でも当初予算の見積りは45.9兆円、補正予算では50.5兆円と4.6兆円の税収増を見込んでいる。

過去の税収見積りの推移をみると、景気循環を後追いする傾向がみられ、景気後退期には税収の過大見積りによって、当初見積りが補正予算で減額修正され、さらには歳入不足が生じることもある。他方、景気回復期には、税収は過小見積りになりやすく、補正予算で増額修正をしてなお多額の決算剰余金が発生するケースも多い。税収の過大見積りは、補正予算で国債の増発を招く可能性がある一方、過小見積りは多額の剰余金を生み、とすれば歳出増加につながることもある。近年は景気回復が続く中、15年度以降3年連続して1兆円規模の決算剰余金が発生し、再び過小見積りのパターンに入ってきている（図表2）。

図表2 景気と税収見積りの推移



(注1) 当初予算に対する決算額の増減の割合
 (注2) 陰影部分は景気後退期
 (出所) 財務省「予算の説明」等より作成

こうした景気の変動に伴う税収見積りの振れは毎年度の予算だけでなく、「構造改革と経済財政の中期展望（以下、「改革と展望」という。）」の試算などでもみられ、近年は過去の過小見積りを修正する局面に入ってきている。ただし、税収見積りの前提となる政府経済見通しが、望ましい経済の姿を描くという性格もあることなどから、どちらかといえば過大見積りとなることが多く、昭和40年度以降の長期的な収支をならしてみると、4%程度の過大見積りとなっており、また、これまでの景気変動に伴う税収見積りの振れも勘案すれば、今後の景気の変動によっては、再び大幅な歳入不足を引き起こす事態も否定できないであろう。税収見積りは、歳出規模の大枠を定め、取りうる政策手段の範囲を決定づける最も重要な要素であり、より精度の高い税収見積りが求められよう。

(3) 先送りされてきた税制の抜本改革

小泉前内閣では、任期中に消費税率の引上げは行わないこととされ、消費税を含む税制の抜本改革は行われなかった。今後の税制の抜本改革については、「基本方針2006」では、「19年度を目途に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現する」と、それまでの方針を確認するととどまり18年末の与党税制大綱では「来年秋以降、早期に本格的かつ具体的

な議論を行い、19年度を目途に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく取り組む」旨が明記されただけで、本格的な議論は来秋以降へ先送りされた。こうした中まとめられた19年度税制改正では国税と地方税をあわせた4,442億円の減収要因のうち大部分が、企業の成長を促す減価償却制度の見直し分(4,020億円)であり、法人負担の軽減措置が目立つ内容となった。

減価償却制度は、企業の世界的競争力を高めるため、従来累計で投資額の95%までしか認められてこなかった損金計上を全額計上を可能とするとともに、液晶と半導体分野の償却期間(法定耐用年数)を5年に短縮し、毎年の税負担を前倒しで軽減できるようになった。

証券税制では、平成15年に導入された株式譲渡益、配当への軽減措置(本則税率20%のところ、譲渡益は19年末、配当は20年3月末までの時限措置で10%とされている)について、株価の回復や資産家優遇との批判を受けて、その廃止が検討されたが、株価下落の懸念が払拭できないとして、適用期間がそれぞれ1年間延長された(譲渡益は20年末、配当は21年3月末まで)。

懸案の道路特定財源については、小泉前首相のもと17年12月に政府・与党で合意された「道路特定財源の見直しに関する基本方針」において一般財源化の方針が確認され、具体案は歳出・歳入一体改革の中で議論するとされていたが、18年7月に取りまとめられた「基本方針2006」では再び先送りされ、今回の予算編成作業に委ねられた。今年度で本州四国連絡橋公団債務償還が終了し、来年度は道路特定財源に余剰が発生することから、法改正の必要の無い自動車重量税だけではなく、特定財源の8割を占め、法改正が必要な揮発油税も一般財源化することが検討された。その結果、18年12月8日に「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定された。そこには、<1>真に必要な道路整備を進め、中期的な計画を作成すること、<2>暫定税率の維持、<3>20年の通常国会における法改正、<4>余剰分の一般財源化などの事項が盛り込まれた。19年度は、まちづくり交付金などの道路関連予算に2,878億円を充てるほか一般財源を1,806億円(18年度472億円)に拡大するとともに、18年度補正予算で1,480億円の道路関連防災対策を前倒しで行うことから、その分の金額は道路関連以外の経費に充てることとし、結果として19年度当初予算では、合計3,286億円が道路関連以外の経費に充当されることとなった。ただし、揮発油税を含む道路特定財源の抜本の見直しについては20年の法改正の際の検討に委ねることとなった。道路特定財源の一般財源化は、小泉政権発足当時から方針が示されるも先送りが続けられてきたところであったが、結局のところ揮発油税の一般財源化には手がつけられず、特定財源の大半を維持したまま、余った部分を一般財源化するという微調整にとどまっている。

近年は、景気回復が続き、税収の大幅増に恵まれているが、少子高齢化、人口減少が進む中、また景気動向次第では再び税収が低迷する可能性は十分に考慮しておかなければならないだろう。財政が持続性を確保できるよう、歳入面の改革、なかんずく消費税を含む税制の抜本改革の必要性が早晚現実味を増してこよう。

4．小さな政府が指向されてきた諸改革

小泉前政権は、「小さくて効率的な政府」の実現を基本に「官から民へ」、「中央から地方へ」という方針の下、行財政改革を始め、国と地方の財政改革（三位一体改革）、社会保障制度改革など様々な改革に取り組んできた。特にこの間には郵政民営化、さらには特別会計改革など、これまで手の付けられなかった部分の改革に着手し、18年5月には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（行政改革推進法）」が成立した。こうした改革実施の背景には＜1＞衆議院への小選挙区制導入の下で具体的な政策を示し、マニフェストを掲げて選挙を行うようになり、公約した政策の実現がより強く求められるようになったこと、＜2＞内閣府への経済財政諮問会議の設置という官邸主導の政策決定を実現する手立てが出来たことなど政策実現に向けた環境及びシステムの変化が、政策実現に資することになった面もあろう。安倍首相は、「成長無くして構造改革無し」と前政権の改革路線を引き継ぐこととしており、その取組が注目されている。

（1）具体的に動き出した行財政改革

政策金融改革は、公的資金の「入口」部分となる郵政民営化法が17年10月に成立したことから、「出口」部分の改革として具体的に進められ、貸付残高の対GDP比の半減や、組織の統廃合といった基本方針が定められた。18年6月に取りまとめられた「政策金融改革に係る制度設計」には、新政策金融機関の設立、商工組合中央金庫と日本政策投資銀行の完全民営化、公営企業金融公庫の廃止などが明記されたが、民業の活性化という所期の目的に適った新体制の構築が望まれよう。

独立行政法人は、国立印刷局など国の機関から分離した「先行独法」に特殊法人等から移行した「移行独法」を加え、総数は104法人にのぼる。独立行政法人の評価については、各府省の評価委員会による年度業績評価のほか、第三者である政策評価・独立行政法人評価委員会による中期業績評価が行われている。中期目標期間終了時の組織・業務の見直しの結論を平成18年中に得る23法人について見直しを実施したところ、＜1＞業務の廃止・縮小・重点化等、＜2＞融資業務等の見直し、＜3＞非公務員化といった内容を決定し、次期中期目標期間全体を通じた法人のコスト削減効果は、約1,900億円が見込まれるとされた。特殊法人に比べ、独立行政法人の業務運営は自主性が配慮され、主務大臣の関与は最小限にとどめることとされている。しかし、自主性を持たせるがゆえに運営費交付金は使途の内訳が特定されない「渡し切り費」であるなど、以前に比べて国会のチェックが効きにくくなり、事後的評価の重要性は格段に高まっている。独立行政法人は、わずか5年ばかりの間に急速に増え続けてきたが、今回の見直しをはじめ、評価制度による指摘の内容が着実に実施されるよう、注視していかなければならない。

公務員制度の総人件費改革については、現行制度の枠内において、給与構造や官民給与比較における対象企業規模の見直しが行われてきた。また、行政改革推進法で国家公務員の総数を5年間で5%以上純減することが明記されたところ、新規採用の抑制や農林統計、

食糧管理統計、北海道開発などの業務を中心とした配置転換により 18 年度から 22 年度までに 5.7 %以上の純減という、一段と踏み込んだ削減計画が示されている。公務員制度改革をめぐるのは、労働基本権の付与、関係企業への再就職、能力重視の評価制度の導入などの論点を含んだ抜本的な見直しの動きがあり、その行方が注目されている。

(2) 注目される特別会計の行方

平成 19 年度特別会計の歳出総額は当初ベースで 362 兆円となっており、一般会計歳出額のおよそ 4.4 倍に及ぶ。特別会計を巡っては、資金の流れが複雑で、チェックが働きづらいとの批判が従来からなされており、一般会計の歳出削減が進められる中、特別会計の見直しを求める声も高まった。

行政改革推進法では、特別会計の廃止、統合や今後 5 年間で剰余金等の 20 兆円圧縮が明記された。これを受け、通常国会には、< 1 > 現行の 31 特別会計を 17 に統廃合すること(図表 3)、< 2 > 借入金の使途の特定や、純剰余金の一般会計への繰入れといった取扱いの整理、< 3 > 企業会計を参考とした情報開示などを内容とした「特別会計に関する法律案(仮称)」が提出される予定である。

国会においても特別会計の剰余金や積立金の取扱いを改めるよう、度重なる議論が行われてきたところであるが、これまで個別の特別会計ごとに各省庁が所管していた設置法を一本化する本法案は、これまでにない大きな改革であり、評価ができよう。純剰余金の繰入れをどのように運用するかなど、具体的な中身については、今後注目していく必要がある。

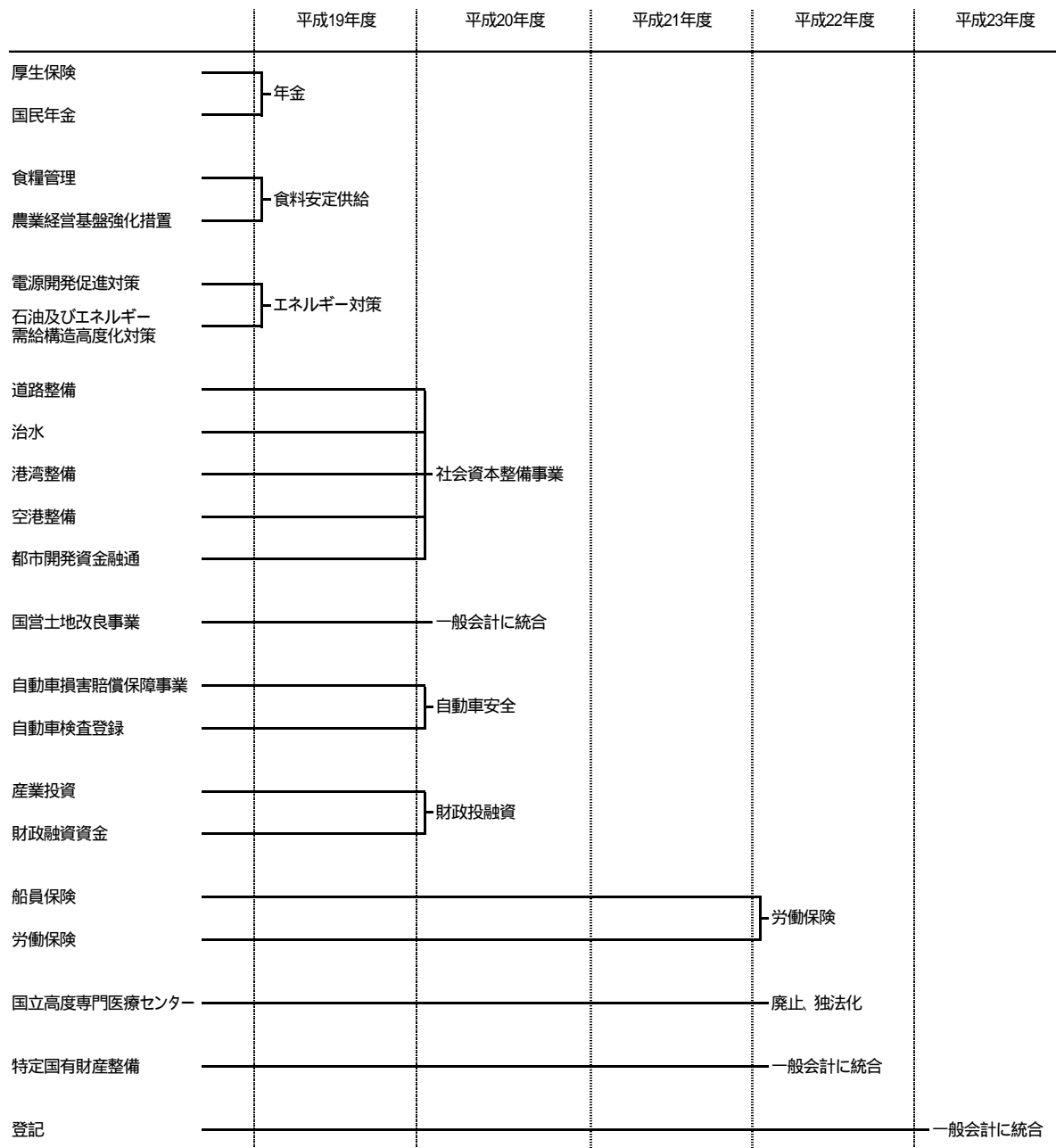
(3) 地方交付税が残された三位一体改革

国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を一体的に改革する「三位一体改革」は平成 14 年 6 月の「基本方針 2002」において政府の方針として明示され、15 年度予算以降、4 兆円程度の国庫補助負担金の削減、3 兆円規模の税源移譲を行い、18 年度予算で改革の第 1 期を終えたところである。

今後の検討課題とされていた地方交付税改革については、複雑で不透明との指摘もある現行の地方交付税の透明度を高め、余分な配分を抑えるため、人口と面積を配分基準にした新型交付税を 19 年度から一部で導入することとなった。また、従来型の交付税の中で出生率や行政改革指標などで成果を上げたり、地域活性化に取り組む自治体に地方交付税を 3,000 億円程度上乗せ配分する予定である。

新型交付税への移行については、配分額が増える自治体と減る自治体が出てくることとなり、税収増が見込まれない自治体への対応が課題となる。公共事業費が小泉政権における 5 年間で 1.2 兆円削減され、さらに安倍内閣の 19 年度予算でも 3.5 %削減される状況下において、交付税の削減が追い打ちをかければ、さらに自治体間の格差が広がるおそれがある。人口減少に悩む地方が一層の負担を背負わないよう、よりきめの細かい対応が望まれよう。

図表3 特別会計に関する法律案（仮称）による特別会計の統廃合



（注）農業共済再保険、漁船再保険及び漁業共済保険、地震再保険、森林保険、貿易再保険、国有林野事業、特許、国債整理基金、外国為替資金、交付税及び譲与税配付金の各特別会計は現行通り

（出所）財務省資料より作成

（４）抜本的改革が求められる社会保障制度

医療制度は、これまで累次にわたって改革が行われてきたが、18年度の医療制度改革では、70歳以上の高齢者の自己負担割合の引上げ、療養病床に入院する高齢者の食住費の負担の見直し、政府管掌健康保険の運営主体を国から切り離して全国健康保険協会とす

ることなどが盛り込まれた。

介護保険制度は 12 年度から実施されてきたが、高齢者の自立を支援するとともに給付費を抑制するため、要介護対象者やサービス内容を見直して新たに筋力トレーニングなどの予防給付を創設することを中心とした改正が 17 年度に行われた。また、改正法附則には現在 40 歳以上とされている被保険者の範囲の見直し等を今後議論することが明記されている。

年金制度は、16 年度の改正においてマクロ経済スライドを導入したほか、改正法附則において、公的年金制度の一元化を検討することも盛り込まれた。18 年 4 月には、共済年金を厚生年金に統合することを内容とした「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針」が閣議決定され、＜1＞保険料率の統一、＜2＞旧恩給分への追加費用の削減、＜3＞職域加算の廃止などの動きが具体化している。

社会保険庁については、国民年金保険料の納付状況ののぞき見事件や、国民年金保険料の不正免除事件等の不祥事が起きたこともあり、解体的に見直そうという動きが強まった。改革案では、公的年金業務の機能を四分割し、運営を非公務員型の新法人に担わせ、民間委託を進めること、強制徴収は国税庁へ委託可能とすること、医療保険（政府管掌健康保険）業務を二分割するといった内容が検討されている。

毎年伸び続ける社会保障費をいかに抑制するかは、我が国財政にとって最大の課題である。昨年 12 月に発表された将来推計人口によれば、50 年後には 1 人の女性が生涯に産む子どもの推定数を示す合計特殊出生率は 1.26 となる一方、65 歳以上の高齢者の人口に占める割合は 41 %に倍増し、少子高齢化が一層進む見通しとなった。支え手の負担が増加すれば、現行制度を維持することが困難になることは必至であり、医療・介護・年金を一体的に捉えた抜本的な見直しが今後の課題となってくると思われる。

5 . 緒についたばかりの財政健全化

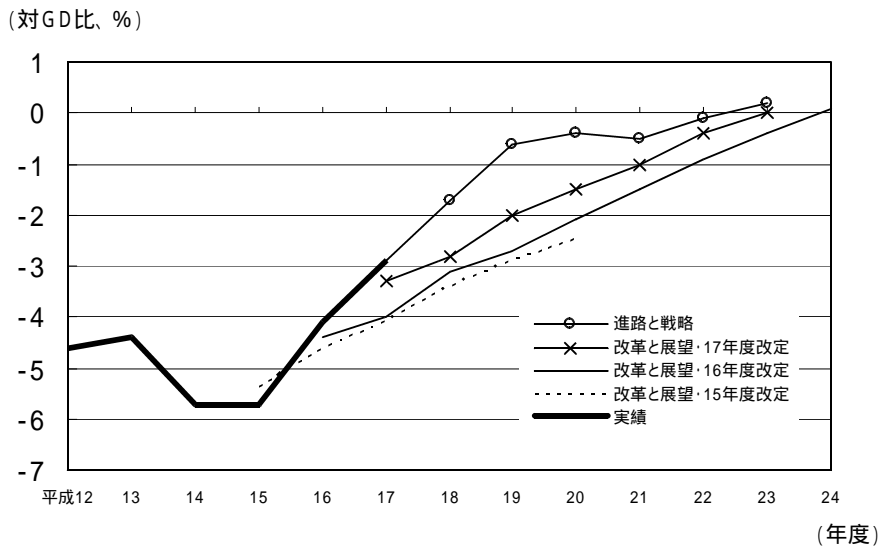
(1) 財政はフローで改善、ストックは悪化

「基本方針 2006」において、基礎的財政収支の黒字化の目標達成時期は 2011 年度（平成 23 年度）、要対応額は 16.5 兆円とされていたが、19 年度予算に盛り込んだ増収増や、歳出削減の効果によって、要対応額が 9.5 兆円に縮小されるなど、基礎的財政収支（フロー面）の改善が見込まれている（図表 4）。

一方、債務残高（ストック面）は、国債の買い入れ消却などによって伸びが鈍化しているものの、依然として増加している。基礎的財政収支の均衡は、あくまで債務残高の膨張を抑制する最低条件であり、景気回復によって、基礎的財政収支の黒字化がみえた今こそ、基礎的財政収支黒字化以降の具体的な健全化目標を設定し、財政再建に向けた取組を加速すべきであろう。

安倍政権は、高い経済成長で増収を増やし、財政再建につなげる「上げ潮」戦略に基づき、成長重視の姿勢を打ち出しているが、過去の景気循環や、人口減少局面に入った我が

図表4 基礎的財政収支黒字化への道筋



(出所) 内閣府「日本経済の進路と戦略・参考試算(平成19年1月18日)」、
「改革と展望・参考試算」等より作成

国の状況、世界経済の行方などを考えれば、現在の景気も早晩回復から減速に向かうことは避けられない。また、それまでの間においても、仮に高い名目成長率を達成するにしても、金利と名目成長率は表裏一体の関係にあり、高成長による金利の上昇が名目成長率を上回れば、基礎的財政収支を大幅に黒字としない限り、債務残高はさらに増大することになる。

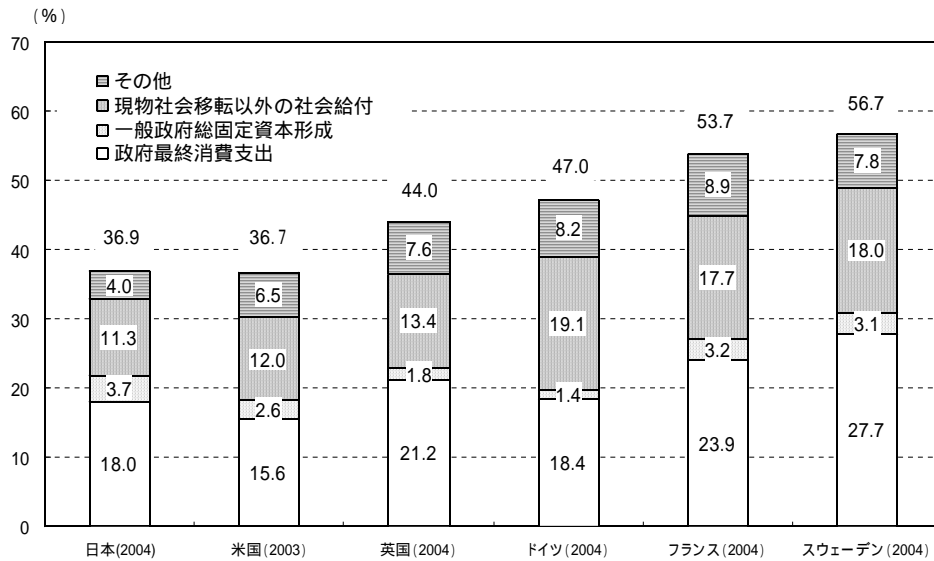
基礎年金の国庫負担割合の見直しなど、少子高齢化に伴う社会保障費の増大が確実視される中、その財源を景気の動向に大きく左右される法人税収の増加などに期待するだけでなく、懸念される逆進性にも配慮しつつ、消費税を始めとした抜本的な歳入改革に取り組む時期に来ているのではないだろうか。

(2) 「小さな政府」論再考

小さな政府の実現は既定路線になっている感があるが、現在の日本の歳出規模は対GDP比で37%程度と、90年代以降に財政再建を行ったヨーロッパ諸国の40~50%程度に比べ、決して大きくはなく、従来、支出割合が高かった公共投資も1990年代の6%台から3%台にまで低下してきている(図表5)。他国に比して巨額の債務残高を抱える以上、歳入の規模に見合うよう、歳出を削減する努力は確かに必要である。しかし一方で、社会保障費は、高齢化だけでなく、家族形態、働き方の変化によって、年金・医療・介護のいずれの分野においても増大が見込まれている。従来は家族が担ってきた役割を、公的部門が担うようになれば負担が増大することは避けて通れない。歳出削減を重視するあまり、負担の増加と、サービスの低下が続けば、国民の将来不安は増大することになりかねない。

市場機能を重視する政策では、機会の平等を確保することによって、全ての人に門戸が開かれ、その結果競争によって経済成長が高められるとするが、完全な機会の平等の実現は言うべくしてなかなか困難であり、財政の重要な役割の一つである所得再配分機能の重

図表5 一般政府の対GDP比の国際比較



(出所)財務省資料より作成

要性は今後も変わることはないであろう。徹底した政府部門の整理・合理化といった行財政改革を行う必要があることは論を待たないが、行き過ぎたスリム化によってセーフティネットとしての社会保障制度などの後ろ盾を失ってしまえば、多くの者は競争に踏み切ることができなくなるであろう。

今後の我が国が目指すべき方向性を考える際、「大きな政府」か「小さな政府」かといった二者択一の議論だけに終始してはならないであろう。財政の健全化を推し進めようとしているのは、このまま財政悪化が進めば、やがて国家がひいては人々の暮らす社会システムそのものが崩壊してしまう危険があるからである。決して財政の健全化そのものが最終目標ではない。経済の成長を支え、人々の暮らす社会の安定を保ちつつ、財政の健全化を推し進めることが重要である。基礎的財政収支黒字化達成後の次の財政健全化目標については、債務残高そのものの削減を進めるべきとの議論もある。しかし、基礎的財政収支が均衡しただけの段階、すなわち黒字化の初期の段階では、なお国債発行額は国債償還額を大幅に上回り、債務残高は増加の状況にある。そのような状況下では、まず、債務残高の増加に歯止めをかけることが先決であろう。しかる後に債務残高の対GDP比率を徐々に低下させつつ、残高の削減を目標にすることがより現実的ではないだろうか。財政の健全化は、人々の暮らす社会情勢や経済の動向等、様々な状況の判断の下に行うべきで、歳出・歳入の両面からさらなる議論が必要であろう。

1 本稿における計数等は、平成19年度予算の政府案閣議決定時(平成18年12月24日)のものを使用した。
 2 18年12月に内閣府は税収増(3.5兆円)と歳出削減(3.5兆円)によって、基礎的財政収支の黒字化のための要対応額は9.5兆円に縮小したとの試算を発表した。
 3 介護保険給付費が概算要求時の見込みより伸びず、19年度の社会保障費の自然増は6,800億円程度にとどまる見込みとなった。