

# 瀬戸際の財政改革：平成 20 年度予算

## ～ 求められる長期的視野からの財政健全化策～

予算委員会調査室 しばざき なおこ  
柴崎 直子

我が国の財政は、急速に少子高齢化が進行する中、国・地方の長期債務残高が平成 20 年度末には 776 兆円（対 GDP 比 147.2%）程度に達するなど、主要先進国中最悪の水準にあり、財政再建が急務となっている。こうした中、20 年度は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（以下「基本方針 2006」という。）」で示された歳出改革の 2 年目に当たり、改革を軌道に乗せる上で重要な年として、その予算編成の行方が注目されてきた。

本稿では、参議院で与野党が逆転する状況下で発足した福田政権の初の予算編成となった 20 年度予算を概観するとともに、財政健全化へ向けた今後の課題について検討する。

### 1. 財政健全化路線の行方が注目された予算編成

#### (1) 先行き不透明感が増す日本経済

我が国の経済は、バブル崩壊後の長期低迷から脱し、平成 14 年 2 月以降、緩やかながらも約 6 年に及び息の長い景気回復を続けている。しかし、戦後最長となった景気回復は、原油等原材料価格の高騰に加え、米国のサブプライムローン問題の影響が予想以上に広がり、19 年秋以降、景気の先行き不透明感が強まっている。所得が総じて低迷する中、消費の回復は力強さを欠き、企業収益は平成 19 年 7-9 月期の経常利益（全産業）が前年比 0.7% 減と 5 年ぶりの減益となった（法人企業統計）。このほか、住宅投資や建設投資は改正建築基準法施行に伴う審査の遅れなどで大幅減少が続いており、景気回復を先導してきた企業部門に減速懸念が出てきている。

今後、仮に米国経済の減速が長引き、世界経済の動向が変調を来すようなことがあれば、これまで景気をけん引してきた輸出にも陰りが出始め、日本経済の成長が一段と鈍化する可能性も否定できないであろう。近年の我が国財政状況の改善は、景気回復に伴う税収増加による部分も多く、税収増加があまり見込めない状況になれば、歳出増加を求める声が強まる中で再び財政状況が悪化の方向に向かうことも懸念される。

景気回復による税収増が見込まれた平成 19 年度予算とは一転して、20 年度予算は、先行き不透明感が増す経済情勢下での予算編成となった。

#### (2) 「ねじれ国会」情勢下での予算編成

平成 19 年 7 月 29 日に行われた第 21 回参議院議員通常選挙の結果、参議院では野党が過半数の議席を占めることとなり、衆参で第一党が異なる、いわゆる「ねじれ国会」の状況となった。こうした中、参院選後に安倍政権下で策定された 20 年度予算の概算要求基準は、一般歳出総額は 47.3 兆円と前年度予算より 3,000 億円の増加となったが、「基本方針 2006」

で示された歳出改革路線に沿って、年金・医療等の経費の抑制（2,200 億円圧縮）や公共事業関係費で前年度3%減などを盛り込み、基本的に前年度と同様の枠組みとなった。9月に入ると、安倍首相の突然の辞任により、実際の予算編成はその後に誕生した福田政権へゆだねられることとなった。福田政権下では、経済成長による税の自然増収と歳出削減を重視する、いわゆる上げ潮路線の後退が言われる一方で、所得格差や地域格差など構造改革の様々な陰の部分が増大化し、これらの問題に対応するための歳出増加を求める声が一段と強まることとなった。

### （3）政策的経費の増加が目立つ平成19年度補正予算

平成19年度補正予算は、景気の足踏みで税収が伸び悩む一方、歳出増圧力が強まる中で編成された。

歳出の主な内訳は、災害対策費（7,308 億円）、20年度に予定されていた高齢者医療費の負担増を凍結するための高齢者医療制度円滑導入関係経費（1,719 億円）、米作の生産調整に応じた農家への補助金支給等を行う水田農業等緊急活性化関係経費（799 億円）、燃料高騰に苦しむ漁業経営者や灯油などの需要が多い寒冷地向けの支援を行う原油価格高騰対策費（570 億円）などであり、合計2兆4,952 億円（うち、追加財政需要1兆7,817 億円）の歳出が追加された。

歳入面では、景気拡大を背景に税収見積りが増額修正された平成18年度補正予算<sup>2</sup>とは一転し、19年度補正予算では当初予算に比べて9,160 億円の減収となり、5年ぶりの減額修正となった。ただし、18年度決算の税収が補正後の見積もりを1.4兆円下回ったことを勘案すれば、今回の減額修正見積もりは必ずしも慎重なものとは言い難い。

このように、1.8兆円の歳出需要の追加（国債整理基金特別会計への繰入と地方交付税交付金の額を除く）と0.9兆円の税収減があったものの、既定経費の節減等や税外収入のほか、18年度決算剰余金の繰入れなどで財源を賄い、新規国債の追加発行は回避された。

18年度補正予算編成の際には、経済財政諮問会議において、当初予算のみならず補正予算についても「税の自然増収は安易な歳出増に振り向けず、将来の国民負担の軽減に向ける」、「新たに必要な歳出を行う際は、原則として他の経費の削減で対応する」などの予算編成の5原則の適用が確認され、大幅な税収増が見込まれる中であっても、比較的歳出追加は抑制的であった。他方、19年度補正予算では、こうした議論はなされたものの、17、18年度と2年連続して前年度剰余金の全額を充てた国債償還財源の繰入れが、法定最低限度である前年度剰余金の2分の1へと減額された。さらに、税収が大幅に減額修正された中でも政策的経費を数多く追加するなど、財政健全化の観点からは後退した感が否めない。財政再建を重視するならば、本予算だけでなく補正予算に関しても、厳しい財政規律を保つ姿勢が求められる。

## 2. 財政健全化の歩みが減速した平成20年度予算

### （1）かろうじて維持された財政健全化路線

第168回臨時国会は、14年ぶりの越年国会となったため、一時は予算の越年編成が懸念

されたが、平成 20 年度予算は例年同様 12 月 20 日に財務省原案が内示され、同月 24 日に政府案が決定された。

一般会計の予算規模は、前年度当初比 0.2%増の 83 兆 613 億円と、2 年連続の増加で、当初予算としては 12 年度（84 兆 9,871 億円）に次ぐ規模となった。政策的経費である一般歳出は基礎年金国庫負担割合の引上げや高齢化に伴う社会保障費の増加をほかの経費の削減で吸収できなかったことから、同 0.7%増の 47 兆 2,845 億円と 2 年連続で増加した。歳出総額に占める比率は 56.9%となり、13 年度以降 57%から 58%台で推移していたところ、19 年度に続いて 56%台と低下傾向にある。

地方交付税交付金（地方特例交付金を含む）は、6,820 億円増額されて 15 兆 6,136 億円となった。また、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。）を通じて地方に配分される出口ベースの交付税も、19 年度から 21 年度の交付税特会借入金の地方負担分の返済を後年度に繰り延べたこと等により、前年度に比べ 2,033 億円多い 15 兆 4,061 億円が確保された。

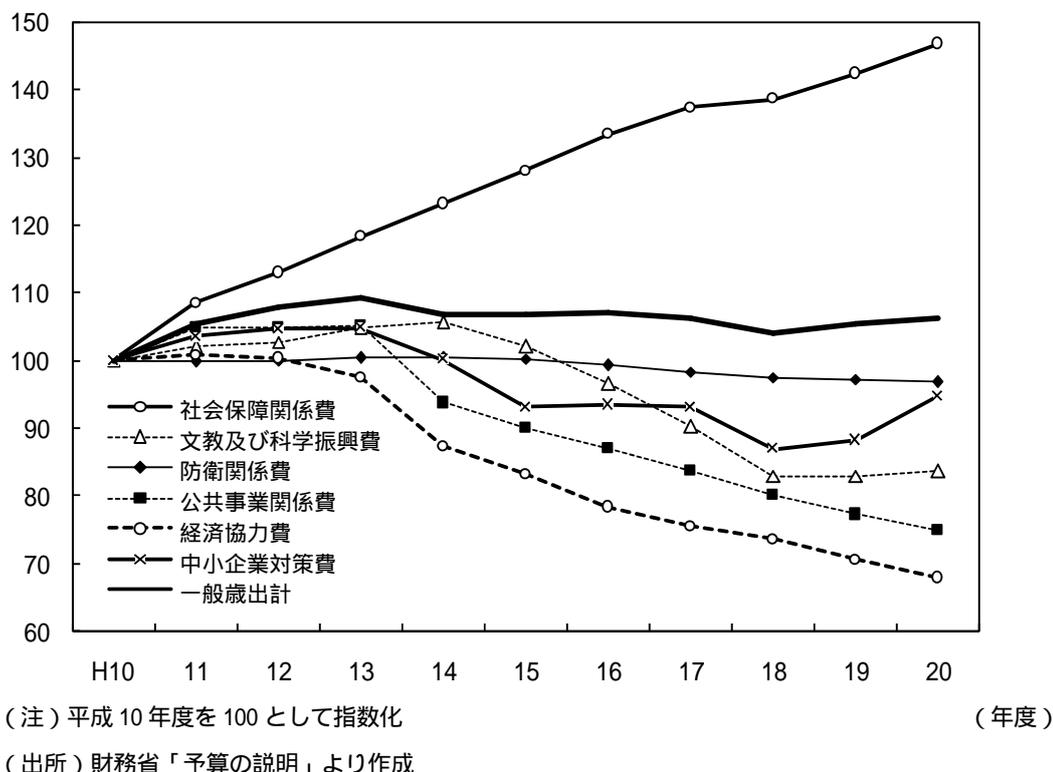
国債費は、前年度当初比 4.0%減の 20 兆 1,632 億円となった。これは、前年度予算に含まれていた交付税特会借入金（国負担分）の元本償還の初年度分及び利払い費（2 兆 773 億円）が、20 年度以降の平年度分では減少するほか、利払いの前提となる想定長期金利が前年度の 2.3%から 2.0%に引き下げられたことなどによるものである。国債費は 6 年ぶりの減額となったが、一般会計歳出の約 4 分の 1 を占める状況に変わりはなく、仮に長期金利が 1%上昇すると利払い費は 1.4 兆円程度増加すると言われていることから、依然として財政の硬直化が懸念される状況にある。

## （2）際だつ社会保障関係費の増加

少子高齢化が進む我が国では、社会保障関係費の増加が不可避となっていることから、一般歳出の主要項目別経費の中で、社会保障関係費のみが増加の一途をたどっている（図表 1）。平成 20 年度予算では、21 兆 7,824 億円と、前年度当初比 3.0%増となった。概算要求基準では、高齢化等に伴う自然増（7,500 億円）に対して 2,200 億円の削減が義務付けられており、いかに抑制するかが注目されたが、診療報酬・薬価等の改定（約 660 億円減）後発医薬品の使用促進（約 220 億円減）被用者保険による政府管掌健康保険支援による国庫負担の減額（約 1,000 億円減）その他の制度・施策の見直し（約 320 億円減）などによって 2,200 億円の歳出抑制が図られた。しかし、基礎年金国庫負担割合の引上げ（現行  $1/3 + 32/1000$  から  $1/3 + 40/1000$ ）や医師確保対策としての診療報酬本体部分の 8 年ぶりの引上げ（+0.38%）年金記録問題の対策費などの歳出増もあり、前年度に比べて 6,415 億円増加し、一般会計歳出に占める割合は 25.5%から 26.2%に高まった。今後も社会保障関係費の増大は必至なだけに、一層の歳出削減努力に加え、確実性・安定性のある財源の確保が求められる。

文教及び科学振興費は 5 兆 3,122 億円と、前年度当初比 0.5%増となった。このうち、文教関係費は国立大学運営費交付金や私学助成などにおいて「基本方針 2006」で定められた削減目標を実施する一方で、義務教育費国庫負担金については、5 年間で 1 万人の教職

図表1 一般歳出主要経費の推移（当初ベース）



員数削減という方針とは逆に、教職員の定員を1,000人増員（ほかに、退職教員等外部人材活用事業として7,000人を確保）することとしたため増額となり、文教施設費も学校耐震化の推進のため増額された。また、科学技術振興費は、優先度の劣るプロジェクトの廃止・抑制を図りつつ、成長力の源となる若手研究人材の支援や国家基幹技術の推進に重点を置き、前年度当初比1.1%増と昭和61年度以降23年連続して増加されることとなった。

他方、防衛関係費は前年度当初比0.5%減の4兆7,796億円で、6年連続の減額となった。原油価格高騰による燃料購入費の増加や次期固定翼哨戒機（P-X）の導入などの増加要因があるものの、商社による水増し請求など相次ぐ不祥事を受けて装備品の調達効率化・透明化を進めたほか、在日米軍駐留経費負担（いわゆる思いやり予算）の削減や駐留軍等労働者の格差給（上乘せ給与）の段階的な廃止などで歳出削減が図られ、全体としては減額となった。

公共事業関係費は、6兆7,352億円で前年度当初比3.1%の減額となった。19年度の3.5%減より減額幅が縮小したものの、14年度以降7年連続で3%以上の減額が保たれている。コスト構造改革や入札・契約制度の改革などで公共事業の無駄の縮減が図られる一方、地域活性化に取り組む地方公共団体などへの支援策、スーパー中核港湾の整備や空港等機能高質化事業、水害・土砂災害対策など緊急課題に対応する予算では前年度を上回る計上となった。さらに、全体的に公共事業が縮減された中、整備新幹線の建設については前年度と同額が確保されることとなった。

経済協力費は6,660億円の前年度当初比3.7%減、政府開発援助（ODA）は7,002億円と、前年度に続いて同4.0%削減され、9年連続の減少となった。ただし、財源が限られる中で、「顔の見える援助」である無償資金協力（外務省所管）二国間技術協力等については、ほかの分野に比べて削減幅が圧縮されている。なお、小泉元首相がグレンイーグルズ・サミットで表明した、ODA事業量の100億ドルを積み増す方針については、その目標を達成すべく、全体の事業量は、円借款や出資・抛出国債、19年度補正予算などを加えて約1兆5,700億円（20年見込み、暦年ベース）となり、前年より5%程度の増額が図られている。ODAは重要な外交手段の一つであるため、限られた財源の中でいかにODA事業量を確保するかが課題となろう。

このほか、中小企業対策費は1,761億円と、前年度比7.3%増となった。地域経済を担う中小企業の活力を高めることによって経済の活性化を図ることを目的に、資金調達円滑化のため中小企業金融公庫の出資金の増額、下請けいじめをなくすための「下請適正取引推進センター（仮称）」の新設、経営力向上や後継者難の対策の経費などで増額ないし、新規の予算計上が行われた。

20年度予算は、歳出増加圧力が強まり、前政権下の健全化路線が踏襲されるかが注目されたが、基本的には「基本方針2006」の歳出改革の方針に沿った形となっている。しかし、想定長期金利の引下げといった予算編成上の「調整」や20年度限りとされる被用者保険による政府管掌健康保険支援などによってかろうじて改革路線を保った面も強く、その限界を指摘する声も多い。

### （3）重視された地域活性化対策

一般歳出は政策的経費とも言われるとおり、時の政権が推し進める重要政策が色濃く映し出されるものである。福田政権では「希望と安心」に重点が置かれ、予算が編成された。より具体的には、地域の活性化、国民生活の安心・安全、成長力の強化などを重視することとし、中でも地域活性化関連の予算計上が目立った（図表2）。

図表2 主な地域活性化関連の予算

内容	金額(前年比)
地域間の税収偏在の是正 (地方法人特別税、地方法人特別譲与税の創設)	税収移転見込額 平年度:3,700億円(新規)
地方交付税の特別枠の創設(地方再生対策費)	4,000億円(新規)
国土形成事業調整費	350億円(新規)
まちづくり交付金・地域再生基盤強化交付金	3,956億円(+108億円)
地域公共交通活性化・再生総合事業	197億円(+32億円)
地域自立・活性化交付金	250億円(+50億円)
農山漁村地域力発掘支援モデル事業	11億円(新規)
地方の元気再生事業	25億円(新規)

(出所)財務省資料より作成

例えば、地域間の税収格差の縮小を目的に、法人事業税の一部を新設の「地方法人特別税」として分離し、人口と従業員数を基準に「地方法人特別譲与税」として都道府県に再配分する仕組みが導入されることとなった。そして、この地方税の偏在是正効果を活用した地方交付税の特別枠として地方再生対策費が創設された。さらに、国土形成事業調整費の新設やまちづくり交付金の拡充といった地域の自立のための社会資本整備などハード面を充実させるとともに、ソフト面として、農山漁村地域力発掘支援モデル事業や地方の元気再生事業の創設といった地域活性化事業の支援にも力を入れるなど、幅広い分野で地域活性化に資する経費に重点的な予算配分が行われた。

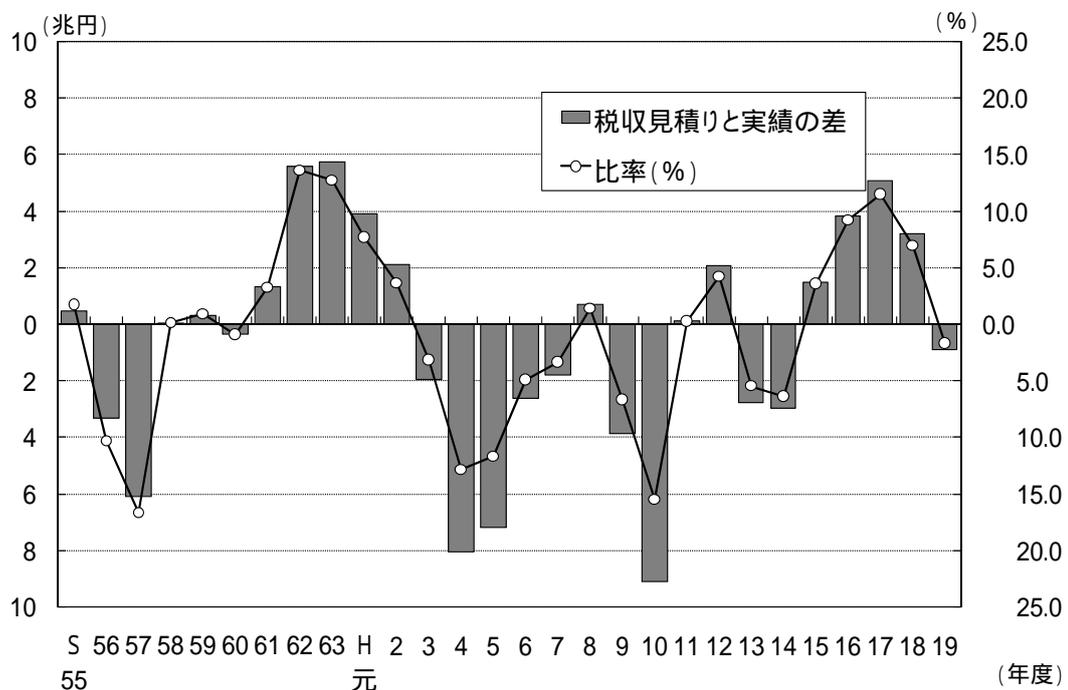
地域間格差の是正が言われ、地域活性化関連予算の増額を求める声が強まる中、限られた財源の中で地域対策関連経費の取扱いがどうなるのか、その動向が注目される。

### 3. 景気回復の追い風を失いつつある歳入環境

#### (1) 伸びが鈍化する税収

一般会計の税収は景気の先行き不透明感が強まる中で 53 兆 5,540 億円、前年度当初比 0.2% 増となった。当初予算ベースで過去最大の増額（7 兆 5,890 億円、同 16.5% 増）となった 19 年度当初予算の税収見込みに比べて大幅に伸びが鈍化し、景気回復による税収増の勢いの減速が鮮明となった。

図表 3 税収見積りと実績の差



(注) 1. 「税収見積りと実績の差」は当初予算に対する実績（決算）の増減額。ただし、平成 19 年度の実績は補正後の計数。

2. プラスは実績が見積りを上回る「過小見積り」、マイナスは実績が見積りを下回る「過大見積り」。

(出所)「決算書」、「予算書」等より作成

近年の税収見積り（当初）と実績を比較してみると、13年度及び14年度は過大見積もりだったが、景気の回復過程が続く15年度以降4年連続して実績が当初税収見積りを上回る過小見積りとなっている。しかし、19年度には当初見積もりが補正予算で約9,000億円減額修正され、再び過大見積もりの傾向になってきている（図表3）。景気の減速が懸念されている中、今後の税収動向には一段と注意が必要であろう。

## （2）財源として注目される特別会計の剰余金・積立金

平成20年度予算では、財政健全化に寄与する財源として、近年の特別会計改革とも関連し、特別会計の剰余金や積立金が注目された。具体的には、一般会計の税外収入4兆1,593億円のうち、特別会計の剰余金等からの繰入れが、外国為替資金特別会計1.8兆円、財政投融资特別会計（投資勘定）516億円、貿易再保険特別会計492億円、特許特別会計43億円、社会資本整備事業特別会計（業務勘定）33億円などと、約1.9兆円に上った。これに加えて、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）の金利変動準備金の一部（9兆8,000億円）を国債整理基金特別会計へ繰り入れることで、国債残高の圧縮が図られている。

こうした措置は、特別会計改革や財政健全化などの観点から見て、有効な一手段であるが、特別会計の積立金の中には、年金・保険会計のものなど用途が限定されているものがあるため、積立金を財源とすることに対して過度の期待は避けるべきとの指摘もある。しかしながら、外国為替資金特別会計や財政投融资特別会計の積立金は、その主目的が決算上の不足を補うことにあるとしながら、これまで不足に陥ったのは、外国為替資金特別会計が2回（昭和33、34年度）、財政融資資金特別会計が3回（同47、53、54年度）のみで、しかも金額は1億円から270億円と比較的小規模である。こうした希にしか発生しない決算上の不足に備えるため、常時、兆円単位の積立金を保有する必要性については、更なる検討が必要と思われる。例えば、剰余金が発生した場合には一般会計等に組み入れることとし、歳入不足が生じた場合に一般会計から補てんするという仕組みも選択肢の一つになるのではなかろうか<sup>3</sup>。

こうした特別会計の積立金・剰余金の活用については、「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（平成18年法律第47号）」において、22年度までの5年間で20兆円程度の財政健全化への貢献を目指すとされている。18年度に財政融資資金特別会計など13.8兆円、19年度に外国為替資金特別会計など1.8兆円が財政健全化のために活用され、20年度に11.7兆円が加わると、約27.3兆円に達する。今回の措置で、目標より早い時点での達成が確実となったことから、新たな貢献目標が設定されるかどうか注目される。

## （3）先送りとなった税制抜本改革

平成20年度の税制改正は、「成長路線」が重視されて企業減税が中心となった平成19年度の税制改正（減収見込額4,080億円、初年度一般会計分）とは対照的に、初年度減収見込額40億円規模、平年度では3,600億円の増収の見込となった。しかしながら、不透明な政治情勢の下、今回の改正では消費税率引上げや所得課税の各種控除の見直し、法人税

の引下げなど、将来を見据えた税制の抜本改革には至らなかった。

主な 20 年度の税制改正は、証券優遇税制について一定額以下の部分に限り 10%に軽減される措置の 2 年間延長（一定額以上の部分についての軽減措置は廃止され、20%の本則税率で課税）地方法人特別税の創設など地域間の税収偏在の是正措置の実施、エンジェル税制の拡充、住宅の省エネ改修促進税制の創設、寄付金優遇制度を活用した「ふるさと納税」の導入などにとどまり、税制の抜本改革は今後の議論にゆだねられることとなった。

景気回復による税収増という財政健全化の追い風を失いつつある現在、税制改革は財政状況の方向性を決める鍵とも言えよう。税制改革を巡っては消費税や道路特定財源、所得税控除など、意見の対立する部分も多いが、今後の税制の在り方について与野党で議論を尽くし、我が国の将来を見据えた税制改革を実現させることが期待される。

#### 4. 踊り場の構造改革

##### (1) 問われる社会保障制度の持続可能性

少子高齢化が進む我が国では、安定した社会保障制度の確立に向けて、制度の見直し、運営の効率化などの取組が累次に渡り行われてきた。

年金制度では、平成 16 年の公的年金制度改正により、将来の現役世代への過重な負担を回避する観点から、基礎年金の国庫負担割合を 21 年度までに、これまでの 3 分の 1 から 2 分の 1 へ引き上げるとされたほか、マクロ経済スライドなどが導入された。また、19 年度には、年金制度改革の中心として基礎年金制度に注目し、経済財政諮問会議で年金未納問題、世代間格差などの課題に対応するため、現行の「保険料方式」と「全額税方式」の 2 つの選択肢が具体的に提示された。

医療保険制度の分野では、18 年の医療制度改革により 医療費適正化の総合的な推進、新たな高齢者医療制度の創設、都道府県単位を軸とした保険者の再編・統合、の 3 つを軸として見直しが進められることとなった。

介護保険制度についても、12 年の制度施行後 5 年を目途に見直しを行うとされていたため、17 年には高齢者の自立を支援するとともに給付費を抑制する観点から制度の見直しが行われ、予防重視型システムへの転換、施設給付の見直しなどが行われた。

少子高齢化に伴って毎年膨張する社会保障関係費は今後も自然増だけで毎年約 1 兆円弱のペースで増加が見込まれており、その抑制は、我が国が対応すべき喫緊の課題である。政府は 20 年度予算において、中小企業の会社員が加入する政府管掌健康保険に対する国庫負担削減や後発医薬品の使用促進などによって歳出を抑えることとしているが、今後、持続可能な社会保障制度を確立させるためには、こうした歳出削減策や制度改正に加え、社会保障の財源の在り方に注目した「社会保障と税の一体的改革」が求められるといえよう。特に年金制度に関しては、21 年度までに基礎年金の国庫負担を引き上げる方針であることから、この追加的に必要となる財源の確保が急務となっている。今後、財政健全化と持続可能な社会保障制度の両立へ向けて、社会保障と税の一体改革の一層の推進が求められる。

## (2) 山積する将来的課題

平成19年10月1日の福田総理の所信表明演説では、小泉政権から安倍政権へ受け継がれた「歳出・歳入一体改革」の推進など、福田政権も財政健全化に向けて引き続き積極的に取り組む姿勢が示された。しかし、財政健全化を進めるには、単なる歳出削減では限界があり、前述した社会保障制度改革や税制の抜本改革はもとより、国と地方の関係、公的機関の改革など様々な改革の実施が不可避であり、こうした改革へ向けた具体的な取組姿勢が注目された。

### ア 地方分権改革

これまで第二次分権改革として、税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税改革を同時に行う「三位一体改革」に取り組み、4.7兆円の補助金削減と3兆円の税源移譲などが実施されるとともに、分権の担い手にふさわしい地方行政体制の整備のため、市町村合併が推進された。18年12月には、更なる地方分権を推進する観点から「地方分権改革推進法(平成18年法律第111号)」が成立、これに基づき設置された地方分権推進委員会では、19年11月に「中間的な取りまとめ」が行われ、国から地方への権限移譲、地方行政の総合性の確保、地域間財政力格差の是正や分権に適った地方の税財政制度改革など、地方分権に向けた今後の検討の方向性が示された。今後は、委員会における更なる議論を経て内閣総理大臣に勧告が行われ、これを踏まえて、22年春までに政府において「地方分権改革推進計画」が策定される予定である。

地方分権改革の意義は、国から地方公共団体への権限・財源移譲による地方公共団体の行財政上の自由度の拡大とともに自己規律を徹底し、行政サービスを総合的かつ効率的に供給する体制を確立することにある。こうした自律した地方の確立は、国・地方を通じた行政の簡素化・効率化をもたらし、結果的に財政健全化にも寄与することが期待される。道州制の議論とあいまって、今後の地方分権の行方が注目される。

### イ 道路特定財源制度

道路特定財源に関しては、小泉政権発足当初に一般財源化の方針が示されたが、本格的な一般財源化のための具体策を打ち出すには至らなかった。その後、一般財源化に積極姿勢を見せた安倍政権において、「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定(平成18年12月8日)され、20年の通常国会で道路特定財源制度の見直しに係る法改正を行うこととしたため、本格的な制度の見直しが期待された。

しかし、20年度予算では、10年間で事業総額59兆円に上る道路整備の長期計画が策定される中、基本的にこれまでと同様、税収の余剰分を一般財源に充てるにとどまり、その額は1,927億円と、道路特定財源税収全体の4%程度となっている。結果的に特定財源のほとんどが道路関係予算に流れる仕組みに変化はなく、揮発油税の一般財源化を含む道路特定財源制度の抜本の見直しには至らなかった。

### ウ 独立行政法人改革

独立行政法人は13年の制度導入以来、「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月19日閣議決定)の実施ともあいまって、行政の合理化や財政支出の削減など行政改革の一環としてその成果が期待されてきた。かつて約5兆円(13年度)に上っていた特殊法人等

向けの財政支出は、その後、独立行政法人等への移行を通じて 20 年度までに総額約 2 兆円（特殊法人等から移行する独立行政法人分を含む）が削減されるなど、行政改革として一定の成果は上げたものの、その削減幅は当初の 1.1 兆円（14 年度）に比べると、その後は小幅で 19 年度 0.1 兆円、20 年度 0.07 兆円の削減にとどまっている。また、独立行政法人向けの国からの財政支出は 20 年度 3.6 兆円程度に上っており、独立行政法人制度は財政のスリム化にはあまりつながっていないとの見方は多い。さらに、一部では国家公務員の天引きや官製談合との関連などで問題点を指摘する声もある。

このような現状にかんがみ、「経済財政改革の基本方針 2007（以下「基本方針 2007」という。）」では、すべての独立行政法人について民営化や民間委託の是非を検討し、官から民へ、競争、他の改革との整合性確保、という 3 つの原則を踏まえて、19 年内を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定することが決められた。これを受けて 19 年 12 月 24 日に閣議決定された整理合理化計画では、見直し対象の 101 の独立行政法人中、廃止や民営化、統合などで 16 法人が削減されることとなった（図表 4）。

図表 4 「独立行政法人整理合理化計画」での組織形態の見直し

廃止	日本万国博覧会記念機構(財務省)	大阪府の納得が得られれば22年度までに独法としては廃止
	メディア教育開発センター(文部科学省)	20年度末に法人を廃止。事業の一部を放送大学学園において実施
	緑資源機構(農林水産省)	19年度限りで廃止
民営化等	通関情報処理センター(財務省)	特殊会社化
	日本貿易保険(経済産業省)	政府全額出資の特殊会社化
	海上災害防止センター(国土交通省)	指定法人化
統合等	交通安全環境研究所(国土交通省)	新たな研究所
	海上技術安全研究所	
	港湾空港技術研究所	
	電子航法研究所	
	農業生物資源研究所(農林水産省)	新たな法人
	農業環境技術研究所	
	種苗管理センター	
	防災科学技術研究所(文部科学省)	新たな研究所
	海洋研究開発機構	
	大学評価・学位授与機構(文部科学省)	新たな法人
	国立大学財務・経営センター	
	国立健康・栄養研究所(厚生労働省)	新たな研究所
医薬基盤研究所		
労働者健康福祉機構(厚生労働省)	新たな法人	
労働安全衛生総合研究所		
	国立国語研究所(文部科学省)	独法以外と統合(大学共同利用機関法人へ移管)
非公務員化	統計センター(総務省)	21年度に実施(約900人)
	国立病院機構(厚生労働省)	20年度に検討(約4万8,000人)

(出所)「独立行政法人整理合理化計画」(平成 19 年 12 月 24 日閣議決定)より作成

また、全体の事務・事業数の65%（222/342事務・事業）で廃止や効率化などの見直しが行われるとともに、全法人で随意契約の徹底見直し、保有資産の売却・国庫返納等、市場化テストの導入、給与水準の適正化などが図られることとなっている。

ただし、法人の統合や業務の移管などが目立つ上、懸案とされた国土交通省所管の都市再生機構、住宅金融支援機構の2法人については、協議が難航し、それぞれ結論が3年後、2年後に先送りされるなど、当初の抜本的改革方針から後退したという見方もある。改革が単なる数減らしに終わることのないよう、今後の更なる見直しに向けて積極的に取り組む姿勢が求められている。

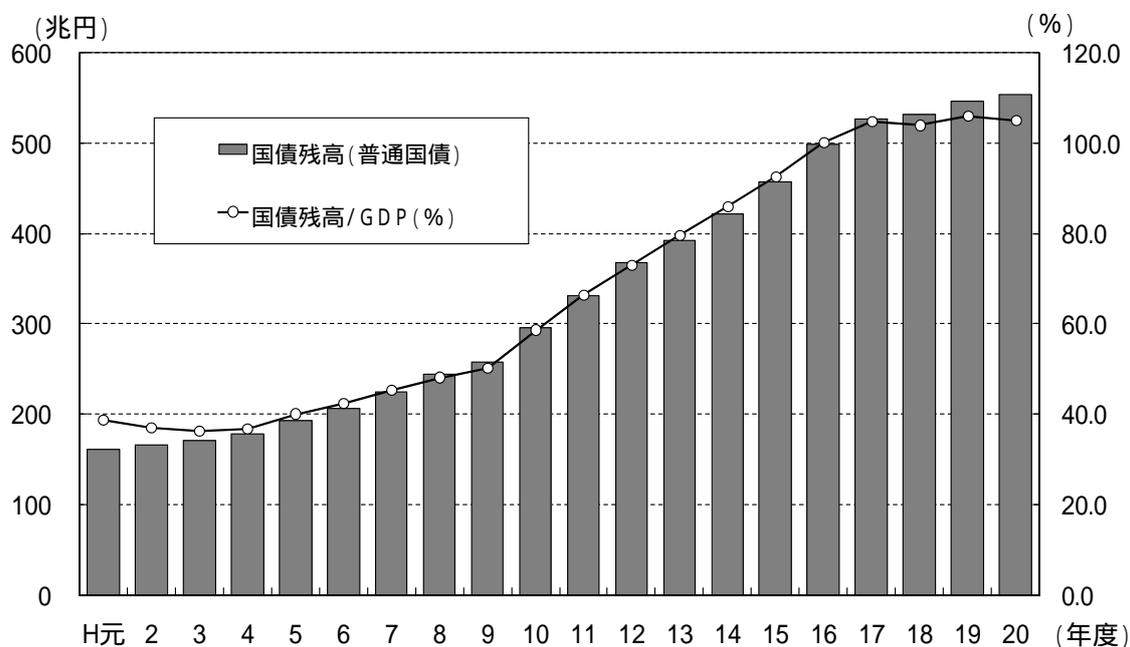
## 5. 財政健全化への道筋

### (1) 足踏みする財政健全化

平成20年度の国債発行額は25兆3,480億円、前年度当初比0.3%減と4年連続の減額となり、国債依存度は、過去最高である15年度の42.9%（実績ベース）から30.5%にまで低下した。政府は、20年度予算で、増額が必至と見られていた新規国債発行額の減額を図り、財政健全化に向けた姿勢を示したが、17年度以降3年続けて2兆円から4兆円強の減額を行ってきたことに比べると、20年度は840億円と小幅の減額にとどまった。

国債残高は依然として増加しており、20年度末には一般会計税収の約10年分に相当する約553.3兆円に達する見込みである（図表5）。

図表5 国債残高の推移



(注) 1. GDPは18年度までは実績値、19年度は実績見込み、20年度は政府見通し。

2. 公債残高は各年度の3月末現在額。ただし19、20年度は見込み。

(出所) 財務省資料等より作成

また、16年度以降改善を続けていた一般会計の基礎的財政収支は5.2兆円の赤字となり、5年ぶりに赤字幅が拡大に転じた。また、国と地方の長期債務残高は20年度末見込みで776兆円程度、対GDP比147.2%と、依然として主要先進国で最悪の水準にある。

経済の先行き不透明感が増す中、景気回復に伴う税収増頼みの財政健全化では今後の道筋を描くのは困難であろう。景気回復による税収増の勢いの減速が鮮明となった今こそ、持続可能な財政のために、改めて着実かつ確実な財政健全化の方向性を示すことが求められる。

## (2) 困難さを増す基礎的財政収支の黒字化

「基本方針2006」で示された、2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化すると政府の方針は、その後、平成19年1月25日閣議決定の「日本経済の進路と戦略（以下「進路と戦略」という。）」や「基本方針2007」へと引き継がれている。

「進路と戦略」では、2011年度の基礎的財政収支黒字化の目標へ向けた参考試算が示された。この試算は、経済成長力強化の効果が十分に得られる「新成長経済移行シナリオ（移行シナリオ）」と、効果が十分に発現しない「成長制約シナリオ（制約シナリオ）」の2つを想定した上で、各シナリオで14.3兆円の歳出削減に対応するケース（ケースA）と、11.4兆円の歳出削減に対応するケース（ケースB）に分けて試算したもので、結果は、2011年度に基礎的財政収支が黒字となるのは、経済が好調でかつ大幅な歳出削減を実現する移行シナリオのケースA（GDP比0.2%程度の黒字）のみであり、ほかはすべて赤字というものであった。また、19年8月に経済財政諮問会議に提出された「平成20年度予算の全体像に向けて」及び10月に提出された「給付と負担の選択肢について（以下「給付と負担」という。）」では、その後の税収動向等を踏まえた試算が行われているが、これらの試算では移行シナリオのケースAでも基礎的財政収支は均衡するにとどまり、黒字には至らない結果となった。さらに、20年1月17日に経済財政諮問会議に提出された「進路と戦略」の参考試算では、成長シナリオ（移行シナリオに対応）のケースAで0.1%程度の赤字、リスクシナリオ（制約シナリオに対応）のケースAでは0.6%の赤字に達する結果となり、黒字化目標の達成は一段と困難を増すこととなった（図表6）。

昨年の「進路と戦略」（平成19年1月）の参考試算では、2011年度まで名目で平均3%の経済成長が前提となっており、2011年度については3.9%（移行シナリオ、ケースA）もの成長が前提とされていた。しかし、2007年度（平成19年度）の名目経済成長率は当初見通しの2.2%程度から実績見込みでは0.8%程度に下方修正されており、これは「給付と負担」の試算での制約シナリオの成長率（名目2.2%）さえも大幅に下回る数字である。最新の試算である「進路と戦略」（平成20年1月）では成長率がさらに下方修正され、2011年度の名目経済成長率は3.3%程度（成長シナリオ、ケースA）とされている。経済の先行き不透明感が増す中、経済成長は中期計画の前提であるだけに今後も予断は許されない状況にある。

図表6 2011年度の国・地方の基礎的財政収支の見通し

(名目GDP比、%程度)

	新成長経済移行シナリオ			成長制約シナリオ		
	14.3兆円の歳出削減 ケースA	11.4兆円の歳出削減 ケースB	ケースA(14.3兆円)で毎年度1兆円の歳出増し ケース	14.3兆円の歳出削減 ケースA	11.4兆円の歳出削減 ケースB	ケースA(14.3兆円)で毎年度1兆円の歳出増し ケース
「日本経済の進路と戦略」 (参考試算) (平成19年1月18日)	0.2	0.1	-	0.4	0.8	-
「平成20年度予算の全体像に向けて」 (参考2)(参考ケース) (平成19年8月6日)	0.0	0.5	-	0.4	0.9	-
「給付と負担の選択肢について」(試算) (平成19年10月17日)	0.0	0.3	0.4	0.5	0.8	1.0
「日本経済の進路と戦略」 (参考試算) (平成20年1月17日)	0.1	0.5	-	0.6	1.0	-

(注) 1. 各シナリオは「進路と戦略」(平成19年1月)の参考試算で示されたシナリオに対応したもの。

2. 各ケースの歳出削減額は「基本方針2006」を踏まえた歳出削減に対応する考え方に基づく。

(出所) 内閣府資料等より作成

経済成長率の下振れにより税収が伸び悩むことが予想される中、財政目標達成には歳入増加を図ることが不可避であろう。目標達成のための大前提である経済成長戦略や歳出改革はもちろん推進していくべきであるが、歳入改革に関しても、必要額や実施時期などの議論を深めていく必要がある。

### (3) 今後の課題と方向性

平成20年度予算は、景気の減速感に加え、本来早急に取り組むべき社会保障制度や税制、道路特定財源制度などの抜本的改革が先送りされた結果、財政健全化へ向けた勢いが鈍化した感が否めない。当面の目標として、2011年度の基礎的財政収支の黒字化が掲げられているが、たとえこの目標が達成されたとしても、国債の元利償還を含めた国の財政収支は、なお大幅な赤字が続く。「進路と戦略」(平成20年1月)の試算においても、一般会計ベースの国債発行額は19年度より23年度(2011年度)の方が増加するとされている。国・地方の債務残高も800兆円を超える見込みであり、最近の経済情勢にかんがみれば、基礎的財政収支の黒字化後の目標である債務残高対GDP比の安定的引下げまでの道のりは一層遠くなりつつあると見るのが妥当であろう。

「基本方針2006」では、財政健全化の目標として、基礎的財政収支の黒字化や債務残高対GDP比の引下げの達成時期が掲げられているが、経済情勢次第でその達成が極めて困難になることも想定される。財政健全化を進める際に重要なことは、その過程において、いかに国民生活に無理を強いることなく、ソフトランディングさせていくかという点である。かつて米国は、第二次世界大戦で拡大した債務残高を30年以上かけて徐々に低下させ

る手法を採ったことが知られている<sup>4</sup>。現在は、当時の高い経済成長やインフレなど、状況は大きく異なる部分はあるが、我が国財政がここまで悪化してしまった以上、こうした事例を踏まえつつ、長期的視点から財政健全化を進めていくことも選択肢に入るのではなかろうか。

---

<sup>1</sup> 本稿における計数等は、平成 20 年度予算の政府案決定時（平成 19 年 12 月 24 日）のものを使用した。

<sup>2</sup> 平成 18 年度補正予算における税収見積り 50.5 兆円は実績が見積りに達せず、結果的に同年決算額は見積りを 1.4 兆円下回る 49.1 兆円となった。

<sup>3</sup> 特別会計に関する法律第 8 条において、各特別会計共通のルールとして、剰余金を一般会計に繰り入れることができる旨規定されており、同法第 6 条及び第 75 条第 2 項において、外国為替資金特別会計の歳入歳出の決算上の不足を同特別会計の積立金で補足することができないと見込まれる場合には、一般会計から繰り入れることができる旨規定されている。

<sup>4</sup> 米国の政府債務残高は、第 2 次世界大戦後に対 GDP 比で 120% 程度まで上昇したが、1950 年に同 90% 程度、1960 年には 50% 台半ば、そして 1970 年代には 30% 台半ばへと低下している。