

# 財政構造改革をめぐる諸問題

田中 信孝 (八戸大学商学部教授)

## 「財政健全化目標」について

1997年6月3日に、財政構造改革会議は、最終報告「財政構造改革の推進方策」をまとめた。

まず、当面の目標として、2003年度までに国と地方を合わせた財政赤字をGDP比の3%以下にし、国の一般会計の特例国債発行をゼロにすること。

この目標に向けて、1998年度から2000年度までの3年間を「集中改革期間」として、主要な歳出分野である社会保障、公共事業、文教、防衛などについて歳出の改革と縮減を進めること。

そして、1998年度予算においては、一般歳出を対前年度比マイナス約2,000億円とするため、主要な歳出項目ごとに具体的な量的縮減目標(キャップ)について概算要求段階から反映させること。

また、歳出削減を具体化するために、必要とするものは財政再建法(仮称)に数値目標を定めることとした。

これらの内容は、1996年12月に閣議決定した「財政再建目標」をベースに、橋本首相自らが今年3月18日に示した「財政構造改革五原則」をほぼ受けたものとなっている。目標年度を「財政再建目標」にあった「2005年度までのできるだけ早期に」を「2003年度までに」と時期を限定していることや、「一般歳出の伸率を名目成長率よりも相当低く抑える」については、当面の1998年度予算の一般歳出を「対前年度比マイナスとする」こととしているなど相違点が見出せる。これも、基

本的方向を具体化する形でより厳密にしたものといつてよい。

単なる予算編成の前倒しのテクニックに過ぎないとの批判もあるが、これまで一律に抑制されていた主要経費に増減率を設定するやり方は、従来の大蔵省主導だけでは不可能だったことでもある。また、予算の複数年度にまたがる歳出管理の考え方が初めて導入されたことも注目される。

ところで、1996年11月の財政制度審議会財政構造改革特別部会は、その最終報告のなかで、財政の関与すべき分野や守備範囲の見直しと財政健全化に取り組むに当たっての目標および手法、財政の関与すべき分野を各歳出項目ごとに論じ、また財政健全化目標について述べている。財政構造改革の目標として、「少子、高齢化の進展による財政需要の増大が経済全体の安定性や活力を損なう前に、21世紀のなるべく早い時点で財政の健全な姿にしていくこと」をあげている。現在の財政構造を放置したまま、超高齢化社会の下で生ずる財政需要の増大に伴って財政赤字が一層拡大すれば、経済・国民生活が破綻する。そのために歳出の見直しを行うことで、財政の赤字を削減しなければならないというものである。

## 改革の理念は何か

上記の「財政再建目標」は、一つの財政規律を設けることで、あくまで財政構造改革を推進する「方策」であって、それだけに終始するとすれば、余りに財政均衡主義にこだわった財政運営になってしまう。国民生活にどのような影響を与えるの

か、などといった観点からも十分吟味されなければならぬ。赤字減らしの予算編成だけではだめで、日本の高齢社会の到来を迎えて、わが国がどのような国をめざすのか、国民生活をどのようによくしていくのかという理念がなければ国民は納得しない。

全体で数値目標による抑制が継続していくことで、経費構造の姿も大きく変わってくることはこれまでの経験が示している。いわゆる「行革」路線が本格化するのは1981年度であるが（「第二臨調」の設置は1981年3月）、1982年度からはゼロシーリング、1983年度から前年度予算より額を減らすマイナスシーリングになった。そこで、1980年度の予算と今年度予算を比較することで歳出構造にどのような変化が起きたかを簡単に見ておきたい。

国債費の歳出に占める構成比が1980年度が12.5%であったのに対して、1997年度では21.7%と極めて高い比率になっている。歳出予算の政策経費である一般歳出の割合が、1980年度の70.2%から1997年度には58.3%に低下していることでも、財政の危機的状況が把握できる。

公債依存度が過去最高になった1979年度でも国債残高の対GDP比は25.0%であり、歳出の国債費の割合もまだ10%強に止まっていた。1997年度末の国債残高見込み額（254兆円）の対GDP比率は46.3%で、国の長期債務残高も対GDP比92.2%までに累増している（表1参照）。一般

歳出を圧迫している最大の要因は、この政府の借金の後始末のための経費である国債費の膨張にほかならない。

毎年度の予算編成では、一律抑制を原則とするシーリング方式の下でも、多くの例外項目が設けられた結果、一般歳出（伸び率平均2.45%）のなかでも防衛関係費や政府開発援助（経済協力費）の伸び率が、それぞれ4.80%、6.34%と高い水準となっている。それに対して、主要食糧関係費、中小企業対策費はそれぞれ7.18%、1.56%のマイナスの伸びになっており、社会保障関係費（伸び率平均3.42%）、文教及び科学振興費（同2.01%）、公共事業関係費（同2.27%）、エネルギー対策費（同2.87%）等は一般歳出の平均伸び率を下回っている。一般歳出のウェイトが低下するなかで、つまり予算配分の裁量性を失いつつあるなかで、政府はしっかりと予算配分の内容を相当の割合で変えている実態を看過してはならない。

「財政改革」を社会的弱者に一方的にしわ寄せしないためにも、その行き着くところの姿を政府は国民に示すべきである。冷戦体制が終わり、資本主義国家が「社会主義」を気にしながら国民に余計な譲歩をする必要性も薄らいだ。わが国の財政を見る限り、今までのところ、冷戦構造の終焉で期待された「平和の配当」をあまり享受することなく経過しているように思われる。

表1 国及び地方の長期債務残高

（1997年度末見通し、残高：億円、%）

合 計	国			地方借入金	国・地方 重複額	名目GDP
	長期債務					
		うち内国債	借入金			
4,755,354 (92.2)	3,438,592 (66.7)	2,599,561 (50.4)	839,031 (16.3)	1,468,899 (28.5)	152,137 (2.9)	5,158,000 (100.0)

（注）1. いずれも1997年度当初見込み。（ ）内は、対GDP比。

2. 大蔵省資料。

## 「GDP比3%以下」を巡って

財政赤字をGDP比の3%以下にするという目標は、公的債務残高の対GDP比が発散しないための条件ということである。すなわち、債務残高対GDP比の上昇を止めて現状の90%程度を上回らない財政赤字対GDP比が、現行の「構造改革のための経済社会計画」（1995年12月閣議決定）の上位推計において名目成長率3.5%とされていることから、その下では3.15%（3.5%×90%）であることを勘案して、「財政赤字対GDP比の3%以下」が定められている。

ところで、この対GDP比の財政再建目標は、経済成長率の大きさ如何で変動するものであり、実際の予算編成時に活用できるようリジットな目標にはならないことに注意しなければならない。したがって、具体的には、国の特例国債発行をゼロにすることや、一般歳出の伸びを削減するといった他の目標がより具体的な効力をもつものといえてよい。しかし、これらはこれまでも繰り返し「財政再建」の手法として採用されてきたものであり、財政健全化には余り効果的でないことが実証されている。つまり、一般会計から特別会計への支払いの先延ばしなど「隠れ借金」を膨張させてきたのである。そして、1990年度予算で一度特例国債依存の財政から脱却できたのは、財政改革の実現の結果というより、資産インフレに伴う税収増加によるものであった。資産インフレ崩壊後は再び、特例国債依存の財政に戻っている。もっとも、今回の「推進方策」では、地方財政においても同様の

歳出削減を図ることや補正予算の厳格な運用も前提となっており、粉飾まがいの予算操作の幅は狭くなっている点には注目してよい。

## 「財政赤字」の内容

「財政赤字」は、国民経済計算ベースによる国および地方政府の赤字で、社会保障基金を除く一般政府勘定の赤字である。1997年度見込みで対GDP比5.4%となっている。社会保障基金の財政黒字（積立金の増加）は将来の年金の支払のために国民から預けられた預かり金と位置づけられるもので、国および地方の財政収支の健全性の尺度の対象に加えることが適当でないとの判断から除外されている。賦課方式をとるEU諸国の場合、経済通貨統合のための経済収斂基準の一つである「一般政府の財政赤字対GDP比3%以内」では、社会保障基金が含まれている。

そもそも、財政赤字の問題は、国民経済との関係でとりあげられている。例えば、財政制度審議会の「財政の基本問題に関する報告」（1996年12月12日）は、財政赤字の問題点として、「中長期的に見て経済の活力を奪い、発展を阻害すること」を第一にあげている。すなわち財政支出の拡大が、金利の上昇をもたらし、中長期的な経済成長に寄与するところの大きい民間投資を抑制するということである。財政赤字問題を国民経済との関係でとらえられる以上、年金方式の如何にかかわらず社会保障基金も含めて一般政府の財政赤字を見る必要があるのではないか。その場合、表2に示したように、わが国の財政赤字は、1995年度

表2 一般政府の貯蓄投資差額

(1995年度、単位：兆円、%)

	一般政府	うち		
		中央政府	地方政府	社会保障基金
貯蓄投資差額 対GDP比	▲19.59 ▲4.0	▲20.47 ▲4.2	▲12.95 ▲2.7	13.83 2.8

(注) 経済企画庁『国民経済計算年報』（1997年版）より作成。

で、対GDP比4.0%で、社会保障基金を除外した場合の財政赤字の比率6.9%より縮小する。

## 国民経済との関係

わが国経済は、これまでの貯蓄超過経済の下で、経常収支の黒字を累積させることで、対外純資産を累増させてきた。この海外向け資産の積上げは、将来世代の受け取る資産でもある。

政府の財政赤字縮小が急ピッチで進めば、貯蓄超過が一段と大きくなり、ほかの条件を一定とするかぎり、内需の減退、円安の二つのルートを通じて、輸出の増加をもたらす。その結果としての経常収支の累積から、海外向け資産を拡大させるものにほかならない。一方で、それは、円高による目減りなど為替リスクにさらされている。

累積財政赤字は将来世代に負担を先送りするもので、「世代間の公平を損なう」（財政制度審議会の前掲の報告）ものとして避けるべきものとされている。財政の均衡一点張りではなく、国民経済的な視点からも財政の赤字問題を見る必要がある。貯蓄を社会資本の充実に吸収する方が国民生活を豊かにするのではないか。また、緊縮財政をとるなかで、輸出主導の景気回復を避け、内需を盛り上げるために金融緩和政策が継続されている。この超低金利政策が、資産運用収益率の落込みから社会保障基金等の財政悪化を招くという悪循環も無視できない。

日本経済はすでに対外的な競争力を確保し、経常収支の黒字体質が定着したにもかかわらず、国内に十分な投資機会が提供されていない。そのため、国民の貯蓄は海外に向かい対外投資の急増となった。この間、経常収支黒字累積という基礎的な円高圧力要因を背景として、円高は確実に進行し、その分、国民の貯蓄は目減りした。対外投資には、この為替差損のほかさまざまリスクをとまなっている。この悪循環から脱却するためには、国内の投資機会を増やしてやらなければならない。

## 結びにかえて

貯蓄率が高いのに、国内投資が小さく、貿易収支黒字が拡大した。国民は福祉を後回しにして猛烈に働いた結果、円高が進み、産業の空洞化が懸念され、税収基盤も脆弱になった。目先の財政収支だけを改善しようとする政策は日本経済の回復を遅らせ、財政基盤となる税収を減少させるかもしれない。切り詰めの議論ばかりではなく、政府がいま何をすべきなのかを明確にする必要がある。例えば、税収減の取戻し効果に着目した法人税の減税政策（課税ベースの拡大とその増収額を上回る税率の引下げ）も選択肢に含めてもよい。

これから予想される労働力人口の減少、貯蓄率の低下等といった経済成長率の制約要因を考えれば、今後ますます経済全体の付加価値を高める技術革新・構造改革のあり方が極めて重要になる。例えば、情報通信整備や基礎研究開発等、経済社会の変動に即応した新しい社会資本整備の方向性を積極的に推進しなければならない。また、身近な政府の領域で見れば、女性の社会参加を支援するための福祉の充実、高齢者も生きがいをもって安心して過ごせる環境をつくることも重要である。それが全体の就業率も高めることにもなり、高齢者の医療費の節約にもつながっていく。

また、国と地方の間の税源（税収）配分と歳出配分のくいちがいは、受益と負担の差をもたらしている。その乖離の解消がすなわち地方分権の本来の姿であるが、それが同時に、地方財政だけではなく国家財政の健全化をもたらす最も着実な方策である。歳出に対する住民のチェック機能を回復するには、権限の委譲とともに、自治体の税・財源を充実し、受益と負担のバランスをはっきりする必要がある。住民が納税を通じて行政コストを実感することで、財政の膨張と赤字の拡大を防ぐことにつながる。現在の国・地方の財政構造を抜本的に改革することなしでは、財政赤字問題は根本的に解消しないと考える。