

財政構造改革の方向

兼村 高文

明海大学経済学部教授

1 はじめに

6月3日、平成15年度予算編成の基本的考え方が財政制度審議会より財務大臣に提出された。引き続き14年度予算と同じく「改革断行予算」の継続、財政規律の堅持および効率化の推進の3点を総論で述べ、構造改革を進めながら歳出総額の抑制に努めるべきという内容である。これを受けて、小泉内閣も公共投資の1割カットや公務員給与の引下げなど一般歳出のさらなる抑制と財政構造改革の推進を表明している。

確かに、14年度予算では公共投資やODAの1割のカット、特殊法人等への補助金の1兆円カット等で一般歳出を抑え、医療制度改革も診療報酬の引下げなどこれまでにない踏み込みをみせたが、小泉内閣のいう「聖域なき構造改革」の成果はいまだしの感は否めない。しかもここに来て、支持率の低下とともに改革の実行力に疑問がもたれるよ

かねむら たかふみ

1950年生まれ。専修大学大学院博士後期課程単位取得。現在、明海大学経済学部教授。明治大学兼任講師。専攻、地方財政、公会計。著書に『新版 地方財政論』（共著 税務経理協会）、『財政学』（共著 税務経理協会）、『自治体財政はわかり』（共著 イマジン出版）等。

うになってきた。首相が政治生命をかける時まで熱を入れた郵政改革は、抵抗勢力によって法案の中身は骨抜きにされている。

国民はまた期待を裏切られつつある。海外からも民間の勝手格付けとはいえ、日本国債の格付けを途上国並にまで引き下げる評価が下された。構造改革は待たなしの状況であるにもかかわらず、汲々として「公債漬けの財政」で収支の辻褄を合わせようとする政治体質に内外から厳しい批判が向けられているのである。それでも15年度予算は30兆円規模の国債発行を前提に編成をはじめようとしている。以下では、これまでの財政再建の歩みをふり返り、財政構造の問題点をみたくえで改革の方向を探ってみたい。

2 財政再建の歩み

周知のように、1980年代は先進諸国では一樣に景気の低迷から財政収支が悪化し、財政再建が迫られた。そのため、従来のケインズ主義による積極財政を改め新保守主義にもとづく「小さな政府」を標榜し、歳出の削減と政府の規制を緩和する行財政改革を進め財政再建に努めてきた。新保守主義にもとづく財政政策は、民間活力を引き出す自由な競争市場を保障し経済安定の役割を市場に委ねた。

わが国でも、1981年に第二次臨調を発足させ「増税なき財政再建」をスローガンに行財政改革

が始まった。80年に一般消費税の導入に失敗したため、歳出削減を中心とした財政再建を目指した。また国債残高は1979年に名目GDP比で30%（アメリカ29.9%、イギリス47%、フランス3.1%など）になり、当時としては国債累増による財政の硬直化が懸念され始めた。そのため、81年度予算では厚生年金や児童手当等の国庫負担金の削減など社会保障費の抑制を盛り込んだ行革関連一括法をもとに予算の圧縮を進めた。また翌82年には、5兆円余りの歳入欠陥が見込まれたため「財政非常事態宣言」を発した。しかし引き続き赤字国債を含む国債の発行を余儀なくされ、84年度に「赤字国債発行ゼロ」を目標にした政府の再建策は82年時点ではやくも達成不可能となった。その後、80年代を通じて赤字国債は発行され続け、ゼロとなったのは1990年度であった。

またシーリング方式が一般歳出の予算編成に際して採用された。82年度はマイナス5%、83年度から86年度までは経常経費マイナス10%、投資的経費マイナス5%のシーリングが課せられた。この結果、国・地方の一般会計のは歳出規模はある程度抑えられた。さらに国鉄や専売などの公企業も85年から民営化が行われ、通信事業等への参入規制規制も徐々に緩和されてきた。

「小さな政府」へ向けた改革の成果は、一般政府でみた財政規模は対GDP比でみると先進諸国では80年代をつうじて数パーセント前後の縮小をみた。とくにイギリスでは公共事業費を中心に7～8パーセント小さくなった。わが国も90年までに若干の減少がみられた。しかし、国債整理基金への定率繰り入れの停止や交付税特別会計の借入などいわゆる「隠れ借金」への付け替えや財投をつうじた財政支出の拡大があり、財政全体では決して小さな政府にはならなかった。

90年代はバブル崩壊後は80年代よりさらに財政収支が悪化した。92年から財政政策は不況対策として公共投資を中心に積極財政を展開した。しかし、その効果は税収の落ち込みを埋めることがで

きず、債務残高は急激に膨れ上がった。赤字国債も建設国債と同様の60年償還ルールとするなど、国債発行を優先させ財政規律は消え去った。

財政再建は90年代も国債の発行を抑える再建目標を掲げて進められた。96年の財政制度審議会では、2005年までにEUの通貨統合基準である財政赤字をGDP比3%以内とし、プライマリー・バランス（公債以外の歳入と公債費を除く歳出の収支）を黒字化するなどとされた。また97年の連立内閣では財政構造改革会議を発足させ、2003年までの財政健全化目標や聖域なき歳出削減がまとめられた。そして地方分権化をスタートさせ、国・地方をつうじた財政のあり方が議論され始めた。

しかし90年代は景気対策を再び財政に依存し、減税や公共事業の拡大で財政収支は大きく悪化した。また金融危機やアジアの通貨危機などが財政健全化を棚上げにさせ、さらに財政出動を促した。ここへきて、わが国の財政再建はもはや財政全体の構造改革が必要ということも誰もが認識することとなった。小泉内閣にその期待をよせたのであるが、道半ばにして頓挫しそうな情勢となってしまった。

3 財政赤字の構造

以上みたように、90年代にバブル崩壊とともに財政赤字は大きく拡大した。一般政府（国・地方・社会保障基金）の財政収支は、92年より赤字となっている。この赤字の要因は、歳入面では景気低迷による税収の落ち込みである。とくに法人税や法人事業税など法人関係税の落ち込みが大きい。また94年、99年の恒久減税など制度的な減収も加わっている。一方、歳出面では景気対策としての公共事業費の拡大、高齢化の進展にともなう社会保障費の増大が赤字幅を広げてきた。

こうした財政赤字は、景気変動による税収減や失業給付費の増大で生じる環的財政赤字と制度的に生じる構造的財政赤字に分けてみることができる。図1は90年代の一般政府の財政赤字を対GDP比で循環的部分と構造的部分に分けて示したものである（平成13年度「経済財政白書」より）。92年度から財政赤字が膨れつづけ、99年度には7.4%にも拡大した。この図からわかるように、財政赤字の多くは構造的財政赤字である。これは、歳入面で制度減税があり歳出面で社会保障費の増大や景気対策の公共事業費の拡大など制度と政策的な要因で膨れたものである。循環的財政赤字は、90年代半ばには一時的な景気回復で縮小したが後半にかけて再び増加してきた。

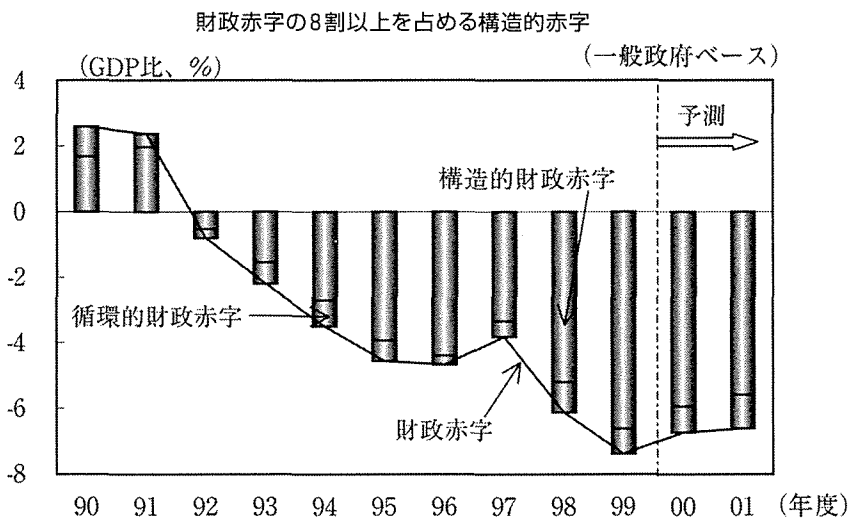
財政赤字は公債により賄うわけであるから、このままの状態を続けることはできない。債務残高をこれ以上拡大させないためには、プライマリー・バランスを均衡化ないし黒字化させる必要がある。

また名目成長率を名目金利（ないし長期債金利）以上にしなければ債務残高は拡大するため、やはりある程度の成長も必要である。

4 国民負担の現状

イギリスでは財政再建に際して、以前よりバリュー・フォー・マネー（Value For Money）をスローガンとして掲げてきた。“お買い得”という日常語であるが、“政府は税金を有効に使う”という意味あいでも国民に説明してきた。国民は負担に応じたサービスが公平に無駄なく提供されていれば応分の負担は納得するはずである。それを十分な説明もなく不公平な配分をするから、先にサービスを提供して負担を後回しにしなければならず、結果として借金がつみあがってきたのである。

図1 財政赤字の推移



(備考) 内閣府「国民経済計算年報」による。

98年度は国鉄・林野一般会計継承債務分を除く。

(出所) 平成13年版『経済財政白書』

わが国の社会保障給付水準は、福祉を別にすれば欧州諸国と同じか上回っている。ところが、負担は10%以上も低い。各国の国民所得に対する租税と社会保障負担それに財政赤字を負担としてみれば、日本は46.9%（財務省調べ 2002年）となっており、イギリスの50%、ドイツの58.6%などに近づく。アメリカは公的年金制度がないので37%と低く、ここからわが国の財政赤字は年金分に相当するとも読み取れる。とにかく現行の社会保障を維持するのであれば、負担を引き上げない限り財政赤字は解消されないことがわかる。財政赤字分はちょうど消費税のおよそ10%分である。欧州の付加価値税の税率が15%から20%であることを考えれば、この分が将来のツケとして先送りされているのである。

5 成熟社会における財政構造の改革方向

明確な定義はないが、経済の成長が鈍化し高齢者の比率が高い社会を「成熟社会」と呼んでいる。わが国は国連の基準でいう「高齢社会」（65歳以上の人口が14%超）を1994年に迎えた。「高齢化社会」（同7%超）に到達したのが1970年であったから、この間はわずか24年である。欧米ではこの期間が50年から100年であるから、いかに高齢化の進展が早いかわかる。また少子化も急速であり、依然として出生率の低下に歯止めがかからない。2001年の合計特殊出生率は1.33である。G7諸国の中でも最低にランクされる。現在の人口維持に必要な出生率が2.01であるから、確実に人口減に向かう。2050年には1億人を下回る。公共の交通機関は半分以上の席がシルバーシートということになるであろう。

こうした成熟社会を睨んで早急に構造改革の推進と歳出構造の転換をする必要がある。社会保障を今後も現行の水準を維持するのであれば、欧州

並の負担は避けられない。これ以上、公債で賄うことができないからである。政府はなぜ負担を引き上げなければならないかを国民に明確に説明する責任（アカウンタビリティ）がある。国民の理解を得ながら、少子高齢化への対応を進めることが重要である。

成熟社会の財政政策は、高齢化には介護施設の増設やバリアフリー化の推進などまだハード面の整備も必要であるが、ドイツのようにプライマリーケアの重視も今後医療費の抑制を図るために重要である。また定年など年齢による差別が高齢化を促進していることもあり、雇用面で機会を提供するような政策も検討すべきであろう。これらは財政支出ではなく税制による政策が有効である。また少子化対策では、基本的には子育て環境の改善を目指すのであるが、国により①出生促進、②男女共同参画、③伝統的家族、④不介入、のタイプがある。出生促進は子供の数が増えるほど手当を厚くし税制上も優遇措置を設け出産を促進するものであり（フランス）、男女共同参画は乳幼児期の公的サービスや男性の育児休暇などであり（北欧諸国）、伝統的家族は家族中心とした子育てで育児休暇など（ドイツ）である。わが国は伝統的家族により子育てをしてきたが、核家族化により地縁、血縁の欠如から男女共同参画へと変わりつつあると指摘されている。こうした社会参加を促すのも税制が後押しをしよう。

21世紀をまたいで急速に社会経済構造が変化し、体制が大きなうねりをともなって変革している。しかし、財政制度は旧態依然のままである。構造改革もこれだけの惨憺たる状況にもかかわらず遅々として進展しない。今一度、国民による成熟社会に対応した構造改革を進めていかなければ日本国破綻の憂き目に会う日も遠くはない。