

# 財政再建の選択肢（注1）

調査部 主任研究員 河村 小百合

## 目 次

### 1. わが国財政の現状

- (1) はじめに
- (2) これまでの財政運営の足どり
- (3) 主要先進各国との比較におけるわが国の位置
- (4) 中期的にみて、どの程度の規模の財政緊縮が必要か

### 2. 財政再建の選択肢1—予算編成ルールとガバナンスの強化

- (1) 財政運営の現状
- (2) 現行の行財政制度継続の前提のもとで、求められる改革の方向性

### 3. 財政再建の選択肢2—「国のかたち」の抜本的な刷新

- (1) 現行制度下における国と地方の関係の現実
- (2) 「国のかたちの刷新」の粗い試案

### 4. むすびにかえて—いつから財政再建に取り組めばよいか

---

（注1）本稿は、2013年12月9日開催の日本総合研究所主催シンポジウム「2020年までに何をすべきか—持続可能な経済社会の構築に向けて—」における筆者の報告を基に、大幅に加筆する形で執筆したものである。

## 要 約

1. 2012年12月の第二次安倍晋三政権発足後、1年余りが経過した。経済には明るさもみえる半面、わが国が抱えている構造問題への取り組みは遅れているように見受けられる。その最たるものが財政問題であろう。本稿においては、わが国の財政運営の現状を踏まえ、中・長期にわたって安定的な財政運営を継続していくうえで必要な所要緊縮幅がどの程度であるのかを確認したうえで、実際の財政制約に見合った財政再建の選択肢として、大きく分けて二つの方向性を、それぞれ具体策や試算結果を交えつつ示す。
2. わが国の財政事情は、主要先進国のなかでも抜きん出て悪く、一般政府債務残高の規模（GDP比）は足許、約250%に達している（IMFによる見込み）。そして、この政府債務残高規模の膨張はとめどなく続いているのが実態で、これに歯止めをかけられる見通しは現在、全く立っていない。わが国としては、今後、財政運営を安定的に継続していくうえでの最低限の財政再建の目標として、この政府債務残高規模の増加傾向に確実に歯止めをかける必要がある。そのためには、基礎的財政収支の均衡ではならず、最終的にはこれに利払費をも含めた財政収支の均衡を達成する必要がある。これを金額に置き換えれば、足許の新発国債発行額にほぼ相当する、年度あたり40兆円規模の財政緊縮を実現することが必要である。なお、要緊縮額については、IMFやOECDをはじめとする国際機関もほぼ同様の見方である。
3. 財政再建の方法論としての第1の選択肢は、現行の行財政制度の存続を前提に、予算編成ルールやガバナンスを強化することによって目標を達成しようとするものである。わが国として、これまでも法制度上の枠組みによって、もしくは政治的なイニシアティブのもと、様々な角度から歳出のコントロールが図られてきた。しかしながら、そうした取り組みによって得られた効果は、これまでのところ数千億円から多くても2兆円程度にとどまり、中期的に達成すべき「年度あたり少なくとも40兆円規模での財政緊縮」というオーダーからはかけ離れたものにとどまっている。今後については、従来とは次元の異なる取り組みが求められる。
4. 具体的には、まず、国全体として、わが国が抱える財政制約の大きさ（年度あたり少なくとも40兆円）を、目を背けることなく正面から認識する必要がある。

なお、「政治」の世界がともすれば財政拡張的な方向に走りがちになるのは、わが国に限らず各国に共通する問題である。欧米主要国はそうした「政治の限界」を補うべく、中期的な予算編成ルールを策定したり、独立財政機関の設置というガバナンス面の工夫を行う事例がとりわけ近年、多くみられる。

わが国としても、これらの例にならって「政治」に内在する弱点を補えないか、検討する必要がある。具体的には、中期的な予算編成ルールとして、例えば、1997年に制定（その後凍結）された「財政構造改革の推進に関する特別措置法」のようなプログラム法を策定することの意義は大きいと考えられる。また、独立財政機関を設置して、政府や国会が予算案の策定や審議を行う際に当該独立機関の見解を傾聴させる、中長期の財政運営の前提となる試算も政府や国会からは独立した当該機関に行

---

わせる、といったガバナンスの強化も検討に値する。その際、同独立機関には、現行制度下における会計検査院並みの独立性と権限を持たせることが望ましい。そのほか、現行制度に欠けている、個別の政策評価機能を制度的に強化することも不可欠と考えられる。

5. 財政再建の方法論としての第2の選択肢は、現行の国と地方の行財政制度を抜本的に再構築するという、「国のかたちの刷新」である。国と地方の現行制度には、①両者の役割分担が曖昧、②政策運営上の国における画一的な優先順位を、地方においても適用、③地方が国に依存しがち、④地方公共団体の間で、税収が偏在し、財政力に大きな格差が発生、といった問題点がある。

6. こうした問題点の克服に向けた「国のかたちの刷新」の一つの在り方として、次のような想定を置き、試算を行った。すなわち、①わが国を七つの大きな地方（州）政府に分割したうえで、②国（中央政府）の役割は、必要不可欠なものに限定する、③歳出面での新たな役割に見合うように、歳入（税源）も再配分する、④財政制約は、基本的に、国（中央政府）ではなく、十分な税源が帰属することとなる州政府に負わせる、⑤「刷新」前の段階の既発の国債残高は、切り離して国（債務管理庁）で別途管理し、各州政府の公平な負担、ないしは中央政府の負担によって、元利償還を行っていく、と想定した。そのもとで、2011（平成23）年度決算ベースの実際の財政データに基づき、一定のルールに基づく財源の水平調整メカニズムも盛り込んで、「刷新」後を試算すると、財政力の弱い州に一定程度配慮する目的で、「国全体として40兆円」という財政制約を、7つの州政府ごとに「少なくとも2兆～3兆円＋数兆円」という規模に分割するという制度設計も可能であることが示された。

7. こうした「国のかたちの刷新」は、わが国全体としての財政制約を減らせる「魔法」では決してない。しかし、州政府ごとに財政制約をいわば「小分け」にして認識できれば、各地域の実情への目配りをベースに、効率化や、歳出の優先順位をつけることも可能となり、地域経済へのマイナス影響を最小限に抑えた歳出カットが容易となろう。また、地域の特性を活かした重点的な政策運営も可能となり、地域経済の活性化にもつながるものと期待される。

8. わが国の財政の実情からすれば、市場金利の上昇に対する耐久力は乏しく、実際に財政危機を経験した欧州の重債務国よりも相当に劣るのが実情である。それゆえ、わが国に残されている時間は長くはない。市場金利が低水準で安定している間に、財政再建に向けた抜本的な改革の方向性について、いかなる選択肢があり得るのか、そのうちのどの選択肢が望ましいのかに関する検討を、早期に開始する必要がある。国会における議論のみならず、国民的議論をも喚起して国全体としてのコンセンサスの醸成に努め、改革の工程表を作成し、実際の改革にできるだけ早急に着手する必要があるといえよう。

## 1. わが国財政の現状

### (1) はじめに

2012年12月の第2次安倍晋三政権発足後、わが国の財政・金融政策運営の方向性は大きく変化した。それに伴い、足許のわが国経済に関する国内外のセンチメントは、明るい方向に変化しつつあるように見受けられる。安倍政権が最優先の政策課題と位置づける「デフレ脱却」の面でも、長年の間、前年比マイナス状態が続いていた消費者物価が、ここに来てようやく前年水準を上回る状況に至っている。もっとも、これには円安による輸入物価上昇の影響が大きいとの指摘もある。

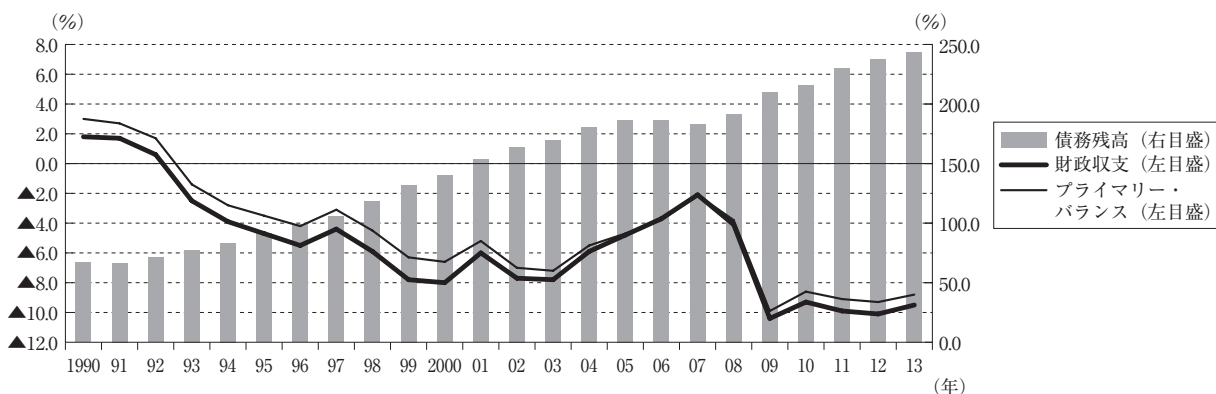
そうしたなか、わが国経済が抱える構造問題については、改革に向けて、腰を据えた取り組みが遅れている、ないしは、事実上、手が付けられていないものも少なくない。その最たるものが財政問題であろう。世界的にも突出した政府債務残高規模（GDP比）を抱えるに至ったわが国の財政運営を、今後、いかにして安定的に継続していくのか、そのためにはいかなる改革が必要なのか、という問題に、現政権は、まだ正面から向き合おうとはしていないように見受けられる。

そこで本稿では、まず、わが国の財政運営の現状を踏まえ、安定的な財政運営を継続するうえで必要な所要緊縮幅がどれほどであるのかという点を確認する。そのうえで、その所要緊縮幅に見合う規模で財政再建を達成するためには、いかなる選択肢が残されているのかを検討する。具体的には、①現行の行財政制度の継続を前提として、予算編成過程のルールやガバナンスを強化することによって財政再建の達成を目指す方向性、のほか、②現行の中央集権的な行財政制度を改革し、「国のかたち」を抜本的に改革することを通じて、財政再建を目指す方向性、という2通りの大きな方向性について考える。それぞれの方向性に関して、いかなる改革が必要か、どのような姿の新しい「国のかたち」があり得るのか、具体策や試算結果を含めて示すこととしたい。

### (2) これまでの財政運営の足どり

最初に、わが国のこれまでの財政運営の足どりを振り返ってみよう（図表1）。1990年代初頭のわが国の財政事情をみると、ストック・ベースでは、一般政府債務残高の名目GDP比率は60%台、フロー・

（図表1）わが国の一般政府グロス債務残高とプライマリー・バランス、財政収支の推移（名目GDP比）



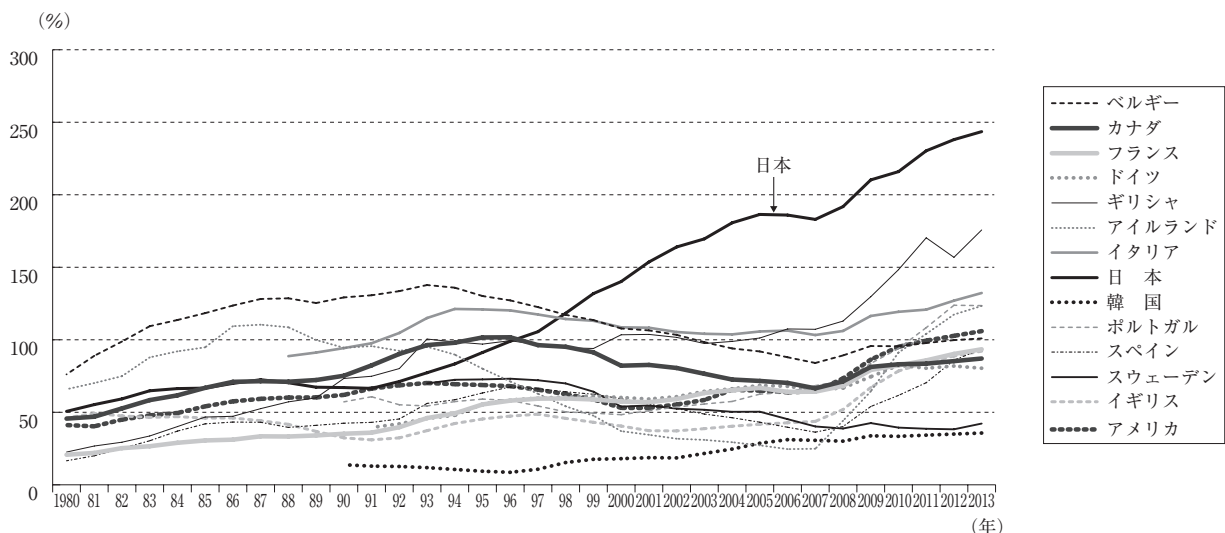
（資料）IMF, World Economic Outlook Database, October 2013を基に日本総合研究所作成  
 （注）2011年以降は、2013年10月時点におけるIMFによる見込み。

ベースでも、基礎的財政収支（＝プライマリー・バランス。以下PBと略称）のみならず、これに国債の利払費をも含めた財政収支全体でみてもプラスという、主要先進国のなかでも指折りの健全財政国と言っても過言ではない状況にあった。これには、80年代末のバブルによる好況を受けての税収の大幅増に支えられた側面もあった。しかしながら、その後90年代末にかけて、バブル崩壊を端緒とする不良債権問題の深刻化が進行し、公共事業や減税等の大幅な財政出動が繰り返された結果、財政収支は93年にマイナスに転落した後も悪化の一途をたどり、大幅な赤字状態が長期化した。政府債務残高も積み上がりの一途を辿った。2000年代入り後は、小泉純一郎政権による「官」のスリム化に向けた様々な改革（注2）や、地方財政のいわゆる「三位一体改革」といった構造改革への取り組みなどを受けて、財政収支は2007年にかけて改善傾向をたどったものの、その後2008年にはリーマン・ショックによる世界的な経済・金融危機、2011年には東日本大震災がわが国を襲い、財政収支は急激に悪化した。その後も財政収支の大幅な赤字状態が続き、それと表裏一体として政府債務残高規模の増加傾向も止まらず、2013年には名目GDP比は250%間近（IMFによる見通し）、という水準にまで至っている。

### (3) 主要先進各国との比較におけるわが国の位置

このようなわが国の財政事情を、主要先進各国との比較でみてみよう（図表2）。これらの国々のうちの多くにおいて国際間の資本移動規制が撤廃された1980年代以降の、各国の一般政府債務残高規模（名目GDP比率）の推移をみると、リーマン・ショックや欧州債務危機までの期間では、100%未満の水準で一貫して推移している国がほとんどであった。100%を超えたことがあるのは、80年代以降のベルギー（ワーストという意味での当時のピークは93年の137.8%）と90年代入り後のイタリア（同94年121.2%）に限られる（注3）。そしてリーマン・ショック以降の直近の状況を見ると、イタリアに加え、ギリシャが100%を超え、後者は170%台に達した後の2012年、2度にわたり財政破綻するに至った。欧州債務危機によってユーロ圏各国やIMFの支援を仰がざるを得なかったアイルランドやポルトガルも、

（図表2）1980年以降の先進各国の一般政府債務残高規模（GDP比率）の推移



（資料）IMF, World Economic Outlook Database, October 2013



危機以降は100%を超過するに至った。アメリカも2012年以降、100%を上回っているほか、ベルギーも2013年に再び、100%台に乗せた。とはいえ、2013年の段階で、わが国を除く主要先進国のなかで、100%を上回っているのはこの6カ国（ギリシャ、アイルランド、ポルトガル、イタリア、ベルギー、アメリカ）に限られ、残りはいずれも100%未満だ。

こうしたなか、わが国の政府債務残高規模の増加振りが際立っている。90年代末に100%台に乗せた後も、主要各国の水準から大きく抜き出る形での増加傾向が続き、2009年に他に例のない200%台に乗せた後も、歯止めは全くかかっていない状況にある。わが国の財政事情の悪化の度合いは、「非連続的な債務調整（財政破綻）をはさむことなしに、政府債務残高規模を減少傾向に転じさせ、安定的な財政運営を継続する」という意味で、これまでに主要国が成功した経験がない、いわば「未踏の領域」に入っているのである。

#### (4) 中期的にみて、どの程度の規模の財政緊縮が必要か

では、これほどまでに膨らんでしまった政府債務残高を抱えつつ、わが国が今後も、安定的な財政運営を継続していくためには、中期的にみて、どの程度の規模の財政緊縮を行う必要があるのだろうか。

それを考えるうえでは、まず、何をもち「財政再建」の目安とすべきなのかを明確に認識する必要がある。当面の目標（目安）は、政府債務残高規模（2013年のIMF見込みベースで名目GDP比245%）の増加傾向に歯止めをかけ、少なくとも横ばいにすることであろう。市場金利と名目経済成長率との関係に左右されずに、これを確実に達成するためには、PBは均衡させるだけではならず、相当な幅の黒字状態を一定期間持続させること、最終的には利払費をも含む財政収支の均衡を目指すことが必要になる。

ここで、足許のわが国の財政運営の大まかな姿を確認しよう。2013年末に示された、2014（平成26）年度の国の一般会計予算政府案における、歳出・歳入の大まかな見取り図をみると（図表3）、わが国の場合、税収は、来る4月に実施される消費税率の8%への引き上げによる増収分を合わせても50兆円程度、日銀納付金等のその他の収入を合わせても55兆円弱しか見込めないにもかかわらず、新発国債を41兆円余り発行すること（図表3の「公債金」歳入）によってようやく、96兆円弱という巨額の規模の歳出を賄う算段となっている。この新発国債の発行額こそが、上述の財政収支の赤字幅に相当し、債務残高のネット・ベースでの積み増し幅を意味する。わが国の場合、

今の市況が続く限り、数年間程度の時間をかけることはまだ許されるかもしれないが、最終的には、この幅の財政赤字をゼロに近づける財政運営を毎年度行えるようにならない限り、換言すれば、中期的にみて、財政収支ベースで40兆円規模の幅の収支改善を行えない

（図表3）平成26（2014）年度当初予算政府案にみる国の歳出・歳入の大まかな見取り図

一般会計規模		95.9兆円	
<歳入>		<歳出>	
税 収	50.0兆円	社会保障関係費	30.5兆円
その他収入	4.6兆円	地方交付税交付金等	16.1兆円
公債金	41.3兆円	その他基礎的財政収支対象経費 (公共事業、文教および科学振興、防衛など)	26.0兆円
		国債費	23.3兆円
		うち 債務償還費	13.1兆円
		利払費	10.1兆円

（資料）財務省『平成26年度予算のポイント』、『平成26年度予算フレーム』2013年12月24日を基に日本総合研究所作成

限り、政府債務残高規模の増加傾向に確実に歯止めをかけることはできないのである。

ちなみに、IMF（国際通貨基金）をはじめ、OECD（経済協力開発機構）やBIS（国際決済銀行）といった主要な国際機関も、わが国が今後、安定的な財政運営を継続するためには、これとほぼ同水準の、名目GDP比で10%超の財政緊縮を行うことが必要である、との見方で一致している（図表4）。これを2012年の名目GDPの実績値（約476兆円）で換算すれば、年当たり50兆円強の財政収支改善が必要、と

（図表4）わが国の所要財政緊縮額に関する、国際機関の見方

国際機関名	所要財政緊縮額の尺度・時期	所要財政緊縮幅	公表時点	公表媒体
経済協力開発機構 (OECD)	公的債務残高比率を2020年までに安定化させるために必要な改善幅	プライマリー・バランスを4%の黒字（2012年▲9%）となるよう改善することが必要	2013年4月23日	対日審査報告書
国際通貨基金 (IMF)	今後10年で、債務残高対GDP比を確実に引き下げるために必要な改善幅	GDP比11%の構造的財政調整が必要（←2012暦年の名目GDP475.8兆円から計算すれば、52.3兆円規模）	2013年5月31日	対日4条協議終了後の声明
国際決済銀行 (BIS)	2040年までに債務残高GDP比を200%に引き下げるために必要な、構造的プライマリー・バランスの調整幅（対潜在的GDP比率）	「政府債務平均金利」－「名目成長率」の格差（日本は2013年0.2%）によって場合分け 2013年並みで推移する場合 対潜在的GDP比13.3～14.9% 今後5年間で1%に上昇する場合 対潜在的GDP比17.9～19.6%	2013年6月23日	第83次年次報告（2012年4月～2013年3月）

（資料）OECD, *OECD Economic Surveys JAPAN*, April 2013, IMF, *2013 Article IV Consultation with Japan Concluding Statement of the IMF Mission*, May 31 2013, BIS, *83rd Annual Report*, Basle, June 23 2013を基に日本総合研究所作成

（図表5）IMFによる、わが国の財政調整プラン（2011年末から2020年）

（+：歳出削減もしくは増税幅、▲：減税幅を示す）

	IMFが示す 財政調整のオプション (名目GDP比、%ポイント)	2012年度名目GDP 実績値に基づく 金額換算(兆円)
(前提)		
消費税率 (%) (現行5%)	15	
法人税率 (%) (現行35%注1)	25-30	
(財政再建の方策)		
歳入		23.7
消費増税	5.0	23.7
法人税減税	▲0.75	▲3.6
個人所得税課税ベースの拡大	0.75	3.6
年金給付の課税面での優遇措置の廃止	0.25 (注5)	1.2
雇用者保険でカバーされる労働者の扶養配偶者からの年金保険料の徴収	0.25 (注5)	1.2
雇用者保険でカバーされる労働者の扶養配偶者からの医療保険上乗せ金の徴収	✓	✓
年金給与税の削減	▲0.5	▲2.4
炭素税の導入(注2)	✓	✓
相続税の引き上げ	✓	✓
歳出		28.4
金融危機対応財政刺激策からの撤退	1.0	4.7
最近の財政刺激策からの撤退	1.0	4.7
社会保障以外の歳出の名目伸び率の抑制(利払費を除く)	2.5 (注3)	11.9
社会保障支出の年あたり名目伸び率の制限(以下の項目を除く)	1.0 (注4)	4.7
年金受給開始年齢を67歳もしくはそれ以上に引き上げ	0.25 (注5)	1.2
富裕層退職者への給付の削減	0.25 (注5)	1.2
緊縮額合計	11.0	52.2

} 社会保障  
合計で  
7.1兆円

（資料）IMF, *JAPAN 2013 Article IV Consultation, Country Report No. 13/253*, August 2013を基に日本総合研究所作成

（注1）一時的な復興増税分を除く。

（注2）増収幅はGDP比で0.1%ポイントかそれ未満と見込まれており、省エネ向けイニシアティブとして歳出される予定。

（注3）名目ベースでの歳出の伸びを凍結。

（注4）年当たりの名目の伸び率を1～1.5%に制限。

（注5）2012年のIMFワーキング・ペーパーにおける推計の下限。

いうことになる。

なかでもIMFは、2013年8月1日に公表した対日4条審査の報告書において、このような厳しい財政緊縮をいかにして達成するか、という歳出・歳入改革の具体的なプランの例まで示している（図表5）。その内容は、2020年までの間に、消費税率を15%にまで引き上げることや、専業主婦の優遇措置の廃止による課税ベースの拡大等による増税で約24兆円、社会保障とそれ以外の分野の両方を含む歳出カットで約28兆円（安倍政権が就任直後の2012〈平成24〉年度補正予算編成で実施したような景気刺激策のカットも含む）、増税と歳出カットの両方を合わせて単年度当たり52兆円規模の財政緊縮を達成することが必要、という厳しいものだ。主要諸外国や国際機関が折に触れ、わが国に対して策定を求めている「信頼に足る中期財政計画」とは本来このレベルの内容であって然るべきだ、というのが彼らの考え方とみるべきだろう。

ちなみに、欧米主要国が最近、どのような健全化目標を掲げて財政運営を行っているのかをみてみよう（図表6）。各国とも、政府債務残高規模（名目GDP比）は70～90%程度と、わが国（約250%）からみれば約3分の1程度と、はるかに低い水準にあるにもかかわらず、財政収支ベースで見れば、2012年から17年までの5年間に、名目GDP比で5%ポイント程度の幅で収支を改善させるほどの目標を掲げて、財政運営を行っている。具体的な目標の掲げ方は国によって異なり、目標となる指標の設定にも、景気変動の影響を除去するため、「景気循環調整経常的収支」（イギリス）を用いたり、「構造的財政収

（図表6）主要国の財政健全化目標

国名	財政健全化目標	財政収支の改善見通し (GDP比、注3) 2012年→2017年	債務残高 GDP比 (2012年)	名目成長率見通し (2012年→2017年 の平均)
アメリカ	・10年間で合計4兆ドルの財政赤字（連邦政府）を削減する。 （うち2.5兆ドルの赤字削減はすでに達成ないし達成される見込み） 【2014年度大統領予算教書（2013年4月）】 【サントペテルブルク財政テンプレート（2013年9月）】	▲7.0 → ▲2.6	72.6 （連邦政府の 市中保有分）	4.8
イギリス	・5年の見通し期間内で、公的部門（一般政府+公的企業）の景気循環調整経常的収支（注1）を黒字化。 ・2015年度より、公的部門の純債務残高対GDP比を減少。 （2012年12月の政府経済財政見通しによると、同目標の達成は2017年にずれ込む見通し） 【財政責任憲章（2011年4月）】 【サントペテルブルク財政テンプレート（2013年9月）】	▲7.4 → ▲2.2	75.9 （公的部門）	3.5
フランス	・一般政府の財政収支対GDP比を2015年までに▲3%以内とする。 【EU財務相会合採択（2013年6月）】 ・一般政府の構造的財政収支（注2）対GDP比を2017年までに黒字とする。 【サントペテルブルク財政テンプレート（2013年9月）】	▲4.8 → ▲0.7	90.2 （一般政府）	2.9
ドイツ	・2014年までに一般政府の財政収支を均衡させる。 【サントペテルブルク財政テンプレート（2013年9月）】 ・連邦政府の構造的財政収支（注2）対GDP比を▲0.35%以内に制限 （2011年より移行期間とし、2016年より適用）。 【憲法改正（2009年7月）】	+0.1 → +0.5	81.9 （一般政府）	2.8

（資料）財務省『日本の財政関係資料』2013年10月を基に日本総合研究所作成

（原資料）St. Petersburg Fiscal Templates - G-20 Advanced Economies（サントペテルブルク財政テンプレート、2013年9月）、各国政府資料  
（原資料注1）「景気循環調整経常的収支」とは、税金などの経常的収入と、公共事業などの資本的支出を除いた経常的支出を差し引きした経常的収支から、景気の変動がもたらす収支の変化を除外したもの。

（原資料注2）「構造的財政収支」とは、実際の財政収支から、景気によって変動する要因や一時的な要因を除いたもの。

（原資料注3）当欄については、各国の財政健全化目標に用いられている指標（「景気循環調整経常的収支」、「構造的財政収支」等）にかかわらず、財政収支ベースで記載。

（原資料参考）EUにおいては、過剰財政赤字手続きを開始するための基準として、原則として、「一般政府の財政赤字対GDP比については3%、債務残高対GDP比については60%を超えないこと」を定めている。なお、過剰財政赤字手続きが開始されると、勧告、警告を経て制裁措置（警告・制裁措置はユーロ圏のみ）が発動される。



支」(フランス、ドイツ)を用いたり、といった工夫がみられる。要するに、政府債務残高の規模が比較的小さい国々においても、安定的な財政運営を中長期的に確保し、かつ、将来世代に重い負担を付け回さないようにするためには、足許で危機感を持って、これほどの幅の財政収支の改善努力を続けている、ということなのである。これらの国々の約3倍の規模の政府債務残高を抱え、かつ、人口動態の面で高齢化の進展が著しいわが国としては、これらの欧米主要国よりもはるかに厳しい財政再建努力を積み重ねるべき立場にあることは論をまたない。それにもかかわらず、腰を据えた財政再建努力に着手するどころか、中長期的に必要な所要緊縮幅がどの程度であるのかについてさえ、きちんと正面から向き合うことができていないのが、わが国の現状であるように見受けられる(注4)。

(注2) 郵政民営化や道路公団民営化、政策金融改革、政府部門の資産・債務改革等。

(注3) ただし、この両国とも99年の単一通貨ユーロ導入を見据え、財政再建の努力を加速させた結果、政府債務残高規模は顕著に減少した。ベルギーは2003年から2012年までの10年間にわたり、90%台で推移したほか、イタリアも2000年代入り後は目立って減少し、直近のベスト(最小値)は2007年の103.3%であった。

(注4) 2014年1月20日の経済財政諮問会議に提出された、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」は、このような政府のスタンスを典型的に示す一例といえる。安倍政権のメインシナリオである、「経済再生ケース」の計数をみると、2014年度以降も、財政収支のみならず、基礎的財政収支に関しても大幅な赤字(2014年度の見通しはそれぞれ▲35.8兆円、▲26兆円)が続く前提であるにもかかわらず、公債等残高の対名目GDP比が、2013年度をピークに以後、2020年度にかけて一貫して低下していく姿が示されている。その主因は、今後、物価上昇率のみならず、名目経済成長率に高い伸びを見込む一方で、長期金利(10年物金利)はこれらの水準を大きく下回るという、いわゆる「金融抑圧」状態が、今後2010年代後半にかけて、一貫して継続する前提となっていることにある。要するに、名目成長率のアップで税収に高い伸びを見込む一方で、国債の利払費の伸びは抑制できるという、政府にとって、きわめて都合の良い経済条件を、今後数年間にわたり中期的に継続できるという前提である。これは、わが国がこれほどの規模の政府債務残高を抱え、かつ、毎年度、大幅な財政赤字を垂れ流し続けているにもかかわらず、あたかも大掛かりな財政構造改革を行うことなしに、政府債務残高規模を一貫して引き下げていくことが可能であるような錯覚を国民に与えかねない。

ちなみに、経済財政諮問会議の民間議員4名は、内閣府からこの中長期試算が提出された当日の諮問会議に提出した資料(伊藤元重、小林喜光、佐々木則夫、高橋進「中長期に経済財政に関する試算を踏まえた今後の対応について」平成26年1月20日)において、次のように述べている。

経済再生シナリオで描かれた実質2%、名目3%以上の成長、2015年度のPB赤字半減目標達成は、以下の様なことを前提としている。財政健全化に向けたコミットメントを含め適切なマクロ経済運営を行うとともに、異次元のレベルで成長戦略を強力に推し進めなければ、経済再生シナリオの実現は困難である。

○バブル期並みのTFP上昇率(1.8%)の達成

○労働参加率の引上げ

(例:日本再興戦略 KPI:25歳~44歳女性の就業率:68%(2012)→73%(2020))

○長期金利の相対的安定

(2018年度まで名目成長率が長期金利を上回る。過去はバブル崩壊以降、ほぼ毎年度長期金利が名目成長率を上回っている。)

## 2. 財政再建の選択肢1—予算編成ルールとガバナンスの強化

### (1) 財政運営の現状

では、中期的にみて、40兆円規模で毎年度の財政収支を改善できるような改革をいかにして達成するか。まず、わが国の現在の行財政制度を維持しつつ、いかにして厳しい財政構造改革を実行するか、そのための基盤、土壌となる枠組みをいかに整えればよいかを考えたい。

まず、「40兆円規模での財政収支改善」がどれほどのインパクトを伴うものであるのかを認識するために、わが国のこれまでの政策運営の歴史を振り返る。財政再建や財政構造改革にいかに取り組んできたのか、その成果はどれほどのものであったのか、「40兆円」という所要緊縮規模との比較ではどの程

度であったのか、について順を追って整理する。

#### ①財政再建・財政構造改革に向けたこれまでの取り組み

近年のわが国において、時の政権が財政再建、財政構造改革に向けての検討を行った事例には、次の二つがあるといえよう。まず、1990年代終わりの自民党の橋本龍太郎政権（当時）が、「行政改革会議」等を通じて行った改革が挙げられる。その際の検討結果は、2001（平成13）年度の「中央省庁等改革」として結実した。その主な内容は、(a) 中央省庁等の再編や、(b) 経済財政諮問会議の設置等を通じての内閣機能の強化にとどまらず、(c) 独立行政法人（以下「独法」）制度を新たに導入し、(d) 政策評価制度を導入する、というものであった。財政構造改革を行うための、マクロ的な視野に立った体制づくり（上記 a や b）にとどまらず、個々の政策の効率を向上させるためのガバナンス改革（上記 c）や、ミクロ的な視点に立った政策の見直しの体制づくり（上記 d）が行われたのである。このうち (c) は、国の本省の役割を政策の「企画・立案」に絞り、政策の効率的な「遂行」は独法に委ねる、という基本的な考え方に基づいて、役割を新たに分担し直すものであった。実際には、旧本省直轄の業務（研究業務等）が独法に切り出された（いわゆる「先行独法」）のに加えて、改革前、特殊法人によって担われていた国の政策についても、その運営主体は基本的に独法という組織形態に改められることになった（いわゆる「移行独法」）。独法制度には、会計制度・統治制度等の面で企業ルールが部分的に取り入れられたほか、旧体制下の特殊法人の業務運営で問題が続出したことへの反省もあって、高いレベルでの情報開示が制度上義務付けられた。加えて、個々の政策運営は一定のサイクルで、外部による客観的な政策評価にさらされるという制度設計がなされた。

財政構造改革に向けてのアプローチが検討された二つ目の例は、前民主党政権下で2010年度に行われた、予算編成改革の検討であろう。その主な内容は、(a) 慎重な経済見通しを前提とする財政再建プランの策定や、(b) 財政収支、債務残高の両面での財政再建目標の設定、(c) トップダウン型の予算編成や、「ベイズユーゴー原則（注5）」等の財政運営ルールの導入、(d) 向こう3年間の歳出の大枠に対して拘束力をもち、その算定上「ベースライン」の考え方を導入する「中期財政フレーム」の策定、等であった。これらはいずれも、まさにわが国が財政再建を真剣に検討する際に必要となるであろう点ばかりであるが、前民主党政権下では実際には (a) を除き、ほとんど実現をみることはなかった。

#### ②歳出コントロールにかかわる既存の枠組みと担い手の整理

このような財政構造改革に向けての過去の取り組みを経た現在、憲法や法制度のうえで、もしくは時の政権の政治的なイニシアティブによって、歳出のコントロールに直接的・間接的にかかわる枠組みには、どのようなものがあるのかをここで確認しておこう。

憲法や法制度に基づくものとしては、まず、(a) 予算編成がある。各府省による予算要求を、財政当局（財務省）が査定することを通じ、政府が策定した予算案を基に、最終的には国会（立法府）が最終決定する。これはわが国の場合、最も基本的な歳出の事前統制であると考えられる。

これに加えて、(b) 会計検査院が行う決算検査は、わが国の歳出の事後統制のうち、憲法（第90条）および法律（会計検査院法）で明示的に規定された、最も基本的なものであるといえよう。

---

このほか、(c) 2001年度に実施された中央省庁等改革と合わせて、政策評価制度が導入された。これは、現在、予算編成上の全事業を対象とする事前統制の一種として位置づけられているが、主務府省の自己評価が原則となっている（注6）。これに対して、制度官庁である総務省（行政評価局）が、事後統制の一環として、政策の横断的・客観的評価を行う役割を担っているが、その対象は、各府省が運営している政策の一部にとどまっているほか、独立行政法人に対する政策評価の現行制度（後述）とは異なり、横断的・客観的評価を行う主体である総務省側に、主務府省の大臣に対する勧告権限は現行制度上、設けられていない。

加えて、(d) 同じ時期に導入された独立行政法人制度においても、独立行政法人通則法に基づき、事前統制・事後統制の両面で、政策評価の枠組みが設けられている。2001年度に施行された現行の独法通則法のもとでは、各府省に設けられた評価委員会が、外部機関として各独法の一次的な政策評価を行い、総務省に設置された審議会である政策評価・独立行政法人評価委員会（以下政独委）がその二次的な政策評価を行うこととなった。政独委は、毎年度、二次評価を行うことに加え、各独法の中期目標期間終了時における全事務・事業の見直しに関して、主務大臣への勧告を行う権限を付与されている。独法の行う事務・事業に対する政策評価のこのような枠組みは、現行の政策評価制度全体を見渡した際、外部による客観評価が政策運営の責任主体（主務大臣）を最も堅固に拘束する枠組みとなっているように見受けられる。なお、現行の独法通則法は、安倍政権のもとで見直しに向けた検討が進められ、近々、国会に改正案が提出される運びとなっており、独法が行う事務・事業の政策評価の枠組みの面に関して、客観評価を担う主体などが変更される見込みとなっている。

このほか、近年においては、(e) 財政当局による事後統制の一環として、「予算執行調査」も行われている。

以上のように、法制度等に基づくもののほか、これまで、その時々政権による政治的なイニシアティブによって、直接的・間接的に、歳出をコントロールしようとする取り組みが存在する。(f) 行政改革の取り組みは、現行、およびかつての自公連立政権であれば行政改革推進会議が中心になって、前民主党政権時代であれば、行政刷新会議が中心になって進められている、もしくは進められたものである。具体的には「特別会計改革」、「独立行政法人改革」、「政策金融改革」といった個別のテーマのもとに改革が進められた、ないしは進めようとしているが、これらは直接的ないしは間接的に、歳出の抑制やコントロールを図ろうとするものともみることができる。

そのほか、ミクロ的な視点から、事前統制の一環として、個々の政策ないし歳出の有効性やコスト効果等を問い、歳出の抑制につなげようとする取り組みとしては、(g) 前民主党政権が実施した「事業仕分け」等や、現在の安倍政権が実施している (h) 「行政事業レビュー」の取り組みが挙げられる。なお、その対象はいずれも、その時点における政府の政策の一部にとどまっている。

### ③歳出効率化・削減に向けた横断的アプローチと手法

このような法制度等に基づく、もしくは政治的なイニシアティブに基づく枠組みによって歳出のコントロールを行う際、具体的には、いかなる観点に着目して歳出の抑制や削減が行われてきたのかをみてみよう。



まず、包括的な、いわばマクロの観点としては、(a) シーリングが挙げられる。これは毎年度の予算編成のプロセスにおいて、各府省による概算要求提出前の段階で、閣議了解等の形によって、すべての歳出の伸びに一律に上限を設定することを通じ、歳出の膨張を抑えた予算編成を効率的に行おうとするものであった。

他方、(b) ガバナンス改革も、全く別の観点から、歳出の抑制を図ろうとするアプローチであるともみることができる。これは、改革実施前の段階においては、各省庁の直轄で実施していた、ないしは特殊法人等に切り出す形で担わせていた政策の執行について、独立行政法人、すなわち、可能な限り企業経営方式を導入した、独立の法人格を有する経営体に担わせる、という改革であった。企業類似の経営方式に移行するということは、その経営の成果がストレートに経営成績として表れることになる。そうした規律付けを通じて、国費投入額の抑制や歳出の効率化を図ろうとするものであった。

このほか、個々の政策に関するミクロの観点としては、(c) 政府調達のコストを競争原理の導入・強化によって可能な限り削減すべく、随意契約から競争入札への移行を図るといった調達改革や、(d) 教育・訓練分野や、検査・試験・評価分野における受益者負担の拡大、といったアプローチが挙げられる。

#### ④これまでの取り組みによる歳出削減効果の例

では、このような従来の枠組みとアプローチによる取り組みによって、これまで、どれほどの歳出削減が達成できたのであろうか。前述の②で挙げたうちのいくつかについて、みてみよう。

まず、②の(d)の独立行政法人制度への移行を通じて、対象となった政策や事業等への国費投入額がどれほど変化したのかをみると、独法全体への運営費交付金・補助金の支出額合計は2005(平成17)年度がピークで、3兆3,519億円(当初予算ベース)であったものが、2013(平成25)年度には2兆8,960億円(同)と、5,000億円弱減少している。

また、前民主党政権下で行われた(d)事業仕分けについては、第一弾、第二弾の合計で、その歳出削減効果は約▲1.7兆円程度であったものとみられている。

現安倍政権下で行われている②の(h)行政事業レビューに関しては、2013年6月、各府省の概算要求提出前の段階で実施された「夏のレビュー」による、2014(平成26)年度予算概算要求への反映状況(内閣官房の行革事務局まとめ)をみると、政府全体としての4,906事業のうち、162事業が「廃止」、1,019事業が「段階的廃止」もしくは「縮減」となり、概算要求金額の観点からは▲3,084億円となった。また、その後、政府内での予算案策定過程で並行して11月に行われた「秋のレビュー」による実際の予算政府案への反映状況(同)は、▲4,574億円であった(注7)。このようにみると、歳出のコントロール・抑制に向けてのこれまでの取り組みにより、一定の効果は得られているものの、わが国が中長期的な財政運営上直面している「40兆円」という所要緊縮幅との乖離は相当に大きく、これを達成するためには、従来とはまったく別の次元の取り組みが必要になるであろうことが理解できよう。

#### (2) 現行の行財政制度継続の前提のもとで、求められる改革の方向性

上述のような財政運営の現状を踏まえると、わが国が今後、財政再建に腰を据えて取り組んでいくうえで、現段階では、次のような点が欠けているものと考えられる。①財政運営全体としての「財政制



---

約」の認識、②当該年度の「財政制約」を予算編成上、政府の財政当局や国会に必ず遵守せしめるためのルール、③財政運営全体としての当該年度の「財政制約」を、各歳出分野や各政策に、いかにして優先順位をつけ、効果的・効率的に配分していくかの意思決定を行うメカニズム、④個々の政策について、その必要性や有効性を吟味したうえで最適な政策手段を選択し、最終的に実施するか否かを含めて決定していくメカニズム、という四つの点である。以下では、これらの点のそれぞれについて、いかに改革を進めるべきかについて、具体的に検討する。

### ①「財政制約」の定義

すでにみたように、これまでも、歳出の効率化、抑制、カットに向けて、一定の取り組みは行われてきている。にもかかわらず、財政運営全体として、再建に向けた実効的な取り組みがなかなか進んでいない最大の要因は、わが国として、この「財政制約」をきちんと認識できていないためと考えられる。

わが国の場合、まず、目標としての「財政再建」を、何をもって定義するのか、というもっとも肝心な点に関して、国全体としてのコンセンサスが存在していないのが事実であろう。コンセンサスを形成しようとする努力も議論も、これまでのところ、行われてはいないように見受けられる。しかし、膨大な政府債務残高を積み上げ、その規模は現在の先進国のなかでも突出し、国内外を通じて、歴史上ほとんど経験のない水準にまで達してしまっている、というわが国にとっての「財政再建」の定義は、差し当たり「政府債務残高規模（GDP比）の増加傾向を確実に止め、少なくとも横ばいにすること」とすべきことについて、おそらく、異論はないのではないか。

確かにわが国には、2013年8月に閣議了解された「中期財政計画」で掲げられている、「国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引き下げを目指す」という財政運営上の目標が存在する。もっとも、これはあくまで、全体の財政収支から利払費を除外したPBの尺度で表現しているものに過ぎず、実際に財政再建を進めるうえで、この目標を遵守することにどの程度効果があるのかは、様々な外部条件に依存し、一意的には定まらない。仮に、「2020年度にPB黒字化」が達成できたとしても、政府債務残高規模の増加傾向に歯止めをかけられるかは、その黒字の幅の規模がどの程度かという点や、経済成長率と金利との関係等に大きく依存してしまい、不確実なのだ。債務残高対GDP比の安定的な引き下げを目指す「その後」が、いったい、いつを意味しているのかもはっきりしない。さらに、この目標が、今後の予算編成や財政運営を、どの程度拘束するものであるのか、果たして今後、景気が下振れた場合等においても、変わらず拘束力を有するののかも不確かだ。このように、国として、本来の「財政制約」が認識できていないからこそ、（この期に及んでも、）なお、政府債務残高規模が増え続けるような状況が放置されたままになってしまっていると考えられる。

ここで、欧米主要国の掲げる財政健全化目標や、実際に取り組んでいる財政再建努力のペース（PBに利払費を含む財政収支ベースでの改善幅）をみてみよう（図表6）。その取り組み振りをわが国と比較すれば、大きな開きがあることは一目瞭然だ。これらの国々は、わが国との比較でみれば、はるかに財政事情は良好であるにもかかわらず、安定的な財政運営を中長期的に確保し、将来世代に重い負担を付け回したりすることのないように、国債残高規模をきちんと抑制すべく、PBではなく、残高の行方

を左右する財政収支ベースで相当な幅の財政再建にきちんと取り組んでいる。財政再建を経済成長まかせにするようなことはせず、中立的な経済前提に基づく、「実力」ベースの中期的な財政収支の見通しにきちんと目を向けたうえで、増税や歳出削減についても、国民に理解を求め、逃げずに取り組んでいる。これに対して、わが国の財政制約の認識や財政再建への取り組み方は、財政事情が最悪の状態にあるにもかかわらず、きわめて悠長なものにとどまっているといわざるを得ない。

このように考えれば、やはり、わが国としての財政再建の目標は、「まず、少なくとも、政府債務残高規模（GDP比）の増加傾向を確実に止め、横ばいにすること」に置くべきであり、その目標を達成するための「財政制約」を表す指標としては、PBではなく、財政収支の赤字幅に相当する「新発国債発行額」を用いることが望ましいのではないかと。「新発国債発行額」は、毎年度、当初予算を組む段階で必ず明らかになるもので、国としての当該年度の新たな借金の積み増し額がいくらになるのか、を意味する。そして、前年度までの財政健全化努力がどの程度のものであったのかも、この発行額に直ちに反映されることになる。このように、「新発国債発行額」こそが、その意味、国民にとってのわかりやすさの両面から、今後の財政運営の目標としてふさわしいのではないかと。そして、その金額を中長期的にゼロに近づけるべく、「〇年後には△兆円、●年後には▲兆円にする」といった具合で工程表を作成し、それを今後の財政制約として機能させることが望ましい。仮に、工程表の進行途中で、何らかの突発的な危機等が発生した場合には、当該年度の目標達成上、柔軟な対応も可能とする余地を残しておくとしても、中期的な目標の最終到達時点は不変とし、不測の要因で工程表の途中の目標を緩和した分は、必ず、後年度で挽回することとしておけば、易きに流れがちなる風潮に歯止めをかけることも可能となろう。

## ②中期的な予算編成ルールの強化

「財政制約」が認識できたとして、次の課題は、それを中期的な財政運営上、また、毎年度の予算編成上、政府や立法府に、いかにして必ず遵守せしめるか、そのためのルールをいかに定めるかである。

欧米主要国においては軒並み、そうした取り組みが近年、強化されている（図表6）。とりわけ、債務危機を経験したEU各国においては顕著であり（図表7）、ドイツの場合は憲法に、連邦政府に健全な財政運営を行うことを義務付ける、具体的な計数を明示したルール（「構造的財政収支（注8）」対GDP比を▲0.35%以内に抑制）が明記されているほか、スペインにおいても2011年、均衡予算原則が憲法に盛り込まれた。また、イギリスの「財政責任憲章」のように、立法レベル、ないしは政治的な合意レベルでこのようなルールを設けている例も多くみられる。「政治」の世界が、ともすれば財政拡張的な方向に走りがちになるのは、各国に共通する問題点だが、各国は常日頃から、「政治」に内在する弱点を克服すべく、このようなルールによって財政健全化に向けた縛りをかけているのである。

わが国としても、憲法レベルはさすがに容易ではなかろう（注9）が、法律レベルでも、1997年に策定された「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（図表8）のようなプログラム法を定めることができれば、中長期的な財政再建に確実に取り組むための環境は、相当程度改善すると考えられる。ただし、その際の新プログラム法は、わが国の財政事情が97年当時からは大きく悪化していることに鑑みれば、97年当時のものとは、内容を大きく変えざるを得ないであろう。例えば、97年の特別措置法におい

(図表7) EU各国における近年の予算編成ルール等の強化の主な取り組み

国名	年月	取り組み(憲法・立法措置・政治的合意等)	主な内容
オーストリア	2012年5月	包括的な「内部安定協定」に政府の全レベルが署名。	構造的財政収支ルールを導入。同収支の赤字対GDP比の下限は中央政府が▲0.35%、州・市町村が▲0.1%。政府の全レベルにおいて、歳出の伸びは潜在成長率平均を超過してはならず、また、中期目標に向けての適切な調整を要確保。罰則に基づく強制メカニズムを導入。
フランス	2012年12月 2012年12月	「財政計画・ガバナンス基本法」を可決。 「財政高等評議会(Haut Conseil des Finances Publiques)」を設立。 「複数年(2012年~2017年)財政計画法」を可決。	例外的事態が宣言されない限りにおける、構造的財政収支の均衡ルールを導入。中期目標から相当に乖離した際の修正メカニズム付き。財政ルールが遵守されているか否かを監視し、予算書の基盤となる見通しを評価。 債務の削減と2016・2017年における構造的財政収支均衡を目標。
ドイツ	2009年	憲法改正	連邦政府の構造的財政収支の赤字幅を、通常時はGDP比0.35%以内に取りめる。2011年より移行期間。2016年より適用。州政府の予算は2020年までに財政収支を均衡させる。従来の「連邦計画評議会」に代わり、「安定評議会(Stability Council)」を設立。連邦政府・州政府レベルでの予算運営の展開の監視を促進し、連邦レベルでの早期警戒システムを導入。連邦財務相、連邦経済問題相、各州財務相で構成。
スペイン	2011年9月 2012年4月	憲法に「均衡予算原則」規定を新設。 「予算の安定とファイナンスの持続可能性に関する基本法」を可決。	EUレベルでのターゲットを超える構造的財政収支の赤字を禁止。 従来の一般政府ベースの「均衡予算ルール」、「債務ルール」、「歳出ルール」を基本法に統合。 GDP比の債務の上限(60%)を、中央政府44%、地方全体13%、市町村3%にブレイク・ダウン。 財政運営が目標からかい離したときの修正メカニズムも規定。 ①全政府レベルでの財政運営ルールを監視し、②マクロ経済の見直し策定の権限を有する独立財政機関の設置を準備中。
イギリス	2010年5月	財政運営の新フレームワークの三本柱を導入。  (政治的合意段階、立法手当ては未済)	①景気循環経常収支をターゲットとする「財政マニフェスト」を設定。5年間の見直し期間終了ごと(現期間では2015~2016年)に同収支を均衡させることが必要。 ②ネット債務残高GDP比率のターゲット時点を設定。2015~2016年の特定の日までに同比率を減少に転じさせることが必要。 ③「予算責任局(Office for Budgetary Responsibility)」の設立。毎年度の予算策定の基盤となる、公式のマクロ経済見通しの策定に従事。政府は予算策定の際、OBRの見直しを用いることについて、政治的にコミット。
＜EU・IMFによる支援実施国における取り組み＞			
ギリシャ	(2010~2011年)	「合意の覚書(Memorandum of Understanding)」	①中期財政フレームワークの確立。中央政府、社会保障、地方政府それぞれについて、3年間ローリング方式での歳出の上限を設定。 ②予算策定および執行の双方における、財務省の他省に対する立場の強化(拒否権の付与等)。 ③議会付属の予算局の設置。財政問題に関する独立した助言や専門的な精査を議会に供与。
ポルトガル	2010年12月	「包括的予算フレームワーク法」を可決	①歳出と財政均衡ルールに関する複数年のフレームワークの確立 ②一般政府各部門に対する包括的なコントロールの導入 ③プログラム予算の確立 ④独立財政機関の設立
アイルランド	(準備中)	「財政責任法」の導入を準備中  「予算助言評議会(Budgetary Advisory Council)」の設立を準備中	①「財政修正ルール」: EU条約上の参照値との差を埋める財政運営上の努力を規定 ②「ブルーデントな予算ルール」: 中期目標に到達するまでの間、年当たり最低でもGDP比0.5%のプライマリー予算の改善を確保。 ③「持続可能な歳出成長ルール」: グロスの政府歳出の伸び率について、他の歳入源によって資金手当てがなされない限り、経済の潜在的な中期成長率の伸びを上回ることがないように抑制。

(資料) European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "Public finances in EMU" 各号、European Economy を基に日本総合研究所作成

ては、財政指標のなかではもっぱら、フローの財政赤字を取り上げ、その対GDP比を公表することを定めていたが、現状のような財政事情に鑑みれば、フローの財政収支のみならず、ストックの政府債務残高規模をも財政運営上の重視すべき主要な指標と位置づけ、中期的にそれぞれを一定のペースで確実に改善、ないしは縮減させられるような財政再建の工程表を策定することが求められる。また、97年の



(図表 8) 1997 (平成 9) 年の「財政構造改革の推進に関する特別措置法」の構成

章、条	内容	章、条	内容	章、条	内容	
<b>【第 1 章】 総則</b>			<b>第 3 節 文教</b>			
第 1 条	目的	第 16 条	文教予算に係る改革の基本方針	第 9 節 中小企業対策		
第 2 条	財政構造改革の趣旨	第 17 条	私立学校に対する助成の総額の量的縮減目標	第 30 条	中小企業対策費に係る改革の基本方針	
第 3 条	財政構造改革の推進に関する国の責務	第 18 条	公立義務教育諸学校等の教職員の給与費等に係る国及び地方公共団体の負担の抑制	第 31 条	中小企業対策費の量的縮減目標	
第 4 条	財政構造改革の当面の目標	<b>第 4 節 防衛</b>			<b>第 10 節 人件費</b>	
第 5 条	財政赤字の対国内総生産比の公表	第 19 条	防衛関係費に係る改革の基本方針	第 32 条	人件費の抑制	
第 6 条	国の財政運営の当面の方針	第 20 条	防衛関係費の量的縮減目標	<b>第 11 節 その他の事項に係る経費</b>		
<b>【第 2 章】 各歳出分野における改革の基本方針、集中改革期間における主要な経費の量的縮減目標及び政府が講ずべき制度改革等</b>			<b>第 5 節 政府開発援助</b>			
<b>第 1 節 社会保障</b>			第 21 条	政府開発援助に係る改革の基本方針	第 33 条	その他の事項に係る経費の抑制
第 7 条	社会保障関係費に係る改革の基本方針	第 22 条	政府開発援助の量的縮減目標	<b>第 12 節 補助金等の見直し</b>		
第 8 条	社会保障関係費の量的縮減目標	<b>第 6 節 農林水産</b>			第 34 条	補助金等の見直し
第 9 条	医療保険制度改革に関する検討	第 23 条	農林水産関係予算に係る改革の基本方針	第 35 条	地方公共団体に対して交付される補助金等の削減等	
第 10 条	年金制度改革に関する検討	第 24 条	主要食糧関係費の量的縮減目標	第 36 条	特殊法人等に対して交付される補助金等の削減等	
第 11 条	年金事業等の事務費に係る国及び地方公共団体の負担の抑制	<b>第 7 節 科学技術</b>			第 37 条	地方公共団体及び特殊法人等以外の者に対して交付される補助金等の削減等
第 12 条	雇用保険制度の見直し	第 25 条	科学技術振興費に係る改革の基本方針等	第 38 条	補助金等の交付の決定に関し各省各庁の長が講ずべき措置	
<b>第 2 節 公共投資</b>			第 26 条	科学技術振興費の量的縮減目標	<b>【第 3 章】 地方財政の健全化</b>	
第 13 条	公共事業予算に係る改革の基本方針	第 27 条	研究開発機関等の統合又は廃止に関する計画の作成	第 39 条	財政構造改革の推進に関する地方公共団体の責務	
第 14 条	公共投資関係費の量的縮減目標	<b>第 8 節 エネルギー対策</b>			第 40 条	地方公共団体に対する行財政上の措置
第 15 条	公共事業に関する計画における事業の量の実質的縮減	第 28 条	エネルギー対策に係る改革の基本方針	第 41 条	地方一般歳出の額の抑制等のための措置	
		第 29 条	エネルギー対策費の量的縮減目標			

(資料) 政府資料を基に日本総合研究所作成

特別措置法においては、個々の歳出分野ごとの抑制方針に関しても、具体的な数値目標付きで、同法の条文のなかに書き込まれていた。具体的には、個々の歳出分野に関して、「直近の年度の歳出額の十分の九を乗じた額を上回らないようにする」、「百分の九十三を乗じた額を上回らないようにする」といった規定が多くみられた。しかしながら、足許の財政事情に即して考えれば、今後、増税による歳入増をどの程度進めていくことにするのかにもよるが、各歳出分野の抑制方針は97年当時よりもさらに大きく切り込み、直近の年度の歳出額の3分の2ないしは2分の1、といったよりドラスティックな縮減率のラインを目安に明記する必要があることもあり得よう。そして、こうした内容のプログラム法を策定することを通じて、国全体として、現実の財政制約を正面から認識することにつながるものと考えられる。

### ③ 個別の政策評価機能の強化

そして、忘れてはならないのは、個々の政策といういわばミクロのレベルで、その有効性や効果を吟味する「政策評価」の機能である。アメリカの連邦政府の行政予算管理局 (OMB) のスタッフは、各省の政策プログラムの実効性を厳しく吟味する「プログラム審査官 (program examiner)」によって構



成され、実際に、具体的な政策目的に対応した、もっとも効果的な政策手段を選択したり、そもそも、当該政策を存続させるか否か、といった検討に従事しているが、わが国の政府内には、組織上、もしくは制度上、このような存在はない（注10）。政治的なイニシアティブのもと、行革の取り組み（行政事業レビュー）によって、政府の政策全体のごく一部が、外部の眼による政策評価にさらされているに過ぎない。その限られた公開プロセスの場では、政策効果の有効性や、立てつけ自体に疑問を禁じ得ないような政策が次々と明らかになっている。政府の制度上、個々の政策の有効性を、取りこぼしなく吟味する枠組みが存在していないがゆえ、どの政策もおしなべて「バラマキ」に流れやすい。政策の有効性が深く検証されずに予算がつく土壤があるため、歳出が膨らみやすく、過去、幾度となく打ち出された「成長戦略」の例からも明らかなように、実際の政策の効果も乏しくなりがちであったという事実は否めないだろう。

#### ④独立財政機関の検討

選挙によって選出される「政治」（議員）に財政拡張志向があるのは、わが国のみならず、各国に共通だ。そして、議会制民主主義のもとでは当然のことながら、財政運営の最終責任は立法府にある。わが国の場合は憲法の第7章において、以下のように定められているが、この点も議会制民主主義を採用する各国に共通だ。

#### 日本国憲法 第七章 財政（抄）

##### [財政処理権限の国会議決主義]

第八十三条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。

##### [租税法律主義]

第八十四条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

##### [国費支出及び国の債務負担]

第八十五条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。

##### [内閣の予算提出]

第八十六条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

ただし、そうした「政治」の限界は、財政運営のガバナンス面で工夫することによってある程度、補うことが可能だ。実際の欧米主要国の対応に、そうした実例が多くみられる。これらの国々では、政府や国会から独立した財政機関を設置するという財政運営のガバナンス面での工夫を行うことを通じて、「政治」がともすれば、財政拡張志向に走りやすく、易きに流れやすいことに歯止めをかけている。図表9は、EU各国におけるこうした取り組みの内容を、欧州委員会の最新の情報に基づき、やや詳細に整理したものだ。具体的には、(a) 財政運営方針策定の前提となる見通しを、政府や国会からは独立した中立的な機関に策定させる、(b) 政府に対して、予算案の編成過程で独立財政機関への協議を義務



---

付ける、(c) 国会に対して、予算案の審議過程で独立財政機関の見解を聴取することを義務づける、といった形で、独立財政機関が設置されている。このほか、EU以外のアングロ・サクソン諸国等にも、同様の例がみられる。

わが国の場合も、現行体制のもとにおいて、こうした工夫を行うことも可能なのではなかろうか。その際には、新たに設置する機関の政府や国会（各議院内の各党派）からの独立性を十分に確保したうえで、政府や国会が予算案の策定や審議等の際、少なくとも当該独立機関の見解を都度、傾聴する枠組みを確立する必要がある。中長期の財政運営の前提となる試算等も、政府や国会ではなく、この独立機関に行わせることが望ましい（注11）。独立機関の立ち位置として、現行制度における事例との比較でみれば、具体的には、経済財政諮問会議の法律上の位置付け（内閣府設置法）ではやや弱く、会計検査院（会計検査院法）並みか、それに近い権限を与えることが望ましいと考えられる。

ちなみに、内閣府設置法においては、経済財政諮問会議に関して、以下のように定められている。

内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）（抄）（太字は筆者）

（所掌事務等）

第十九条 経済財政諮問会議（以下この目において「会議」という。）は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策（第四条第一項第一号から第三号までに掲げる事項について講じられる政策をいう。以下同じ。）に関する重要事項について調査審議すること。

二 内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて国土形成計画法（昭和二十五年法律第二百五号）第六条第二項に規定する全国計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政府の一貫性及び整合性を確保するために調査審議すること。

三 前二項に規定する重要事項に関し、それぞれ当該各号に規定する大臣に意見を述べること。

2 第九条第一項の規定により置かれた特命担当大臣で第四条第一項第一号から第三号までに掲げる事務を掌理するもの（以下「経済財政政策担当大臣」という。）は、その掌理する事務に係る前項第一号に規定する重要事項について、会議に諮問することができる。

3 前項の諮問に応じて会議が行う答申は、経済財政政策担当大臣に対し行うものとし、経済財政政策担当大臣が置かれていないときは、内閣総理大臣に対し行うものとする。

4 会議は、経済財政政策担当大臣が掌理する事務に係る第一項第一号に規定する重要事項に関し、**経済財政政策担当大臣に意見を述べる**ことができる。

これに対して、会計検査院法には、以下のように定められている。

会計検査院法（昭和二十二年法律第七十三号）（抄）（太字は筆者）

第二章 権限

第四節 検査報告

第二十九条 日本国憲法第九十条により作成する検査報告には、左の事項を掲記しなければならない。

一 国の収入支出の決算の確認

二 国の収入支出の決算金額と日本銀行の提出した計算書の金額との不突合の有無

三 検査の結果法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認めた事項の有無

四 予備費の支出で国会の承諾をうける手続きをとらなかったものの有無

五 第三十一条及び政府契約の支払遅延防止等に関する法律第十三条第二項並びに予算執行職員等の責任に関する法律第六条第一項（同法第九条第二項において準用する場合を含む。）の規定により懲戒の処分を要求した事項及びその結果

六 第三十二条（予算執行職員等の責任に関する法律第十条第三項及び同法第十一条第二項において準用する場合を含む。）並びに予算執行職員等の責任に関する法律第四条第一項及び同法第五条（同法第八条第三項及び同法第九条第二項において準用する場合を含む。）の規定による検定及び再検定

七 第三十四条の規定により意見を表示し又は処置を要求した事項及びその結果

八 第三十六条の規定により意見を表示し又は処置を要求した事項及びその結果

#### 第六節 雑則

第三十四条 会計検査院は、検査の進行に伴い、会計経理に関し法令に違反し又は不当であると認める事項がある場合には、直ちに、本属長官又は関係者に対し当該会計経理について意見を表示し又は適宜の処置を要求し及びその後の経理については是正改善の処置をさせることができる。

第三十六条 会計検査院は、検査の結果法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認めるときは、主務官庁その他の責任者に意見を表示し又は改善の処置を要求することができる。

このようにみると、経済財政諮問会議の役割は、関係する大臣に対して「意見を述べる」のにとどまっているのに対して、会計検査院の役割としては、単に「意見を表示する」のにとどまらず、「適宜の処置を要求する」、「是正改善の措置をさせることができる」、「改善の処置を要求する」といった、より踏み込んだ役割が法律の明文で規定されている。また、決算検査報告に「不当事項」として盛り込まれたものについては、実際にも関係する府省が必ず改善の対応を講じており、その拘束力は極めて強いといえる。

独立財政機関に対して、どこまで踏み込んだ役割を規定するかに関しては、もちろん慎重に検討する必要がある。現行憲法のもとにあっても、法律の手当てさえできれば、会計検査院レベルの権限を持たせる独立機関を設置することも、あながち不可能ではないことがみてとれよう。前述のような財政構造改革・財政再建に関するプログラム法を策定しておき、そのうえで独立財政機関に、単に意見を言い放しにするのではなく、会計検査院並みか、それに近い権限を持たせることが可能となれば、財政政策運営のガバナンス改革によって、政府・国会に対して毎年度、財政再建に確実に取り組むことを担保する枠組みを確立することも可能であると考えられる。



- (注5) アメリカの連邦政府で導入されている、「新たな歳出を増やす際には、まず、同額の歳出をカットして財源を用意してから行う」というルール。
- (注6) 各年度予算の概算要求には、主務府省による政策評価調書が添付されている。
- (注7) もっとも、2014年2月2日付朝日新聞朝刊の記事(「ムダ判定予算8割復活 3,600億円補正に付け替え」)によれば、「安倍政権が2014年度予算案で無駄遣いの点検を経てカットした約4,600億円のうち、少なくとも約3,600億円が今年度補正予算案に同様の事業内容で計上されていることがわかった。」などと報道されている。
- (注8) 実際の財政収支から、景気によって変動する要因や一時的な要因を除いたもの。
- (注9) 2009年以降の債務危機を経験した欧州各国においては、ドイツが音頭をとる形で、財政健全化にかかる規定を憲法に定める方向での検討が行われた。もっとも、例えばフランスでは、実際に、予算編成ルール改革の制度的な手当てはもっぱら立法措置によってなされたものの、欧州委員会はこれを「近年、めざましい改革を達成した」と評価している。スペインでは憲法に盛り込まれたものの、それ以外の国々においてはその実現には未だ至っておらず、定めるとしても法律が政治的合意のレベルにとどまっている模様である。
- (注10) ちなみに、わが国の財務省主計局の主計官の肩書は、“budget examiner”となっている。
- (注11) ちなみに、現在の安倍政権のもと、2014年1月20日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」は、注4でも指摘したように、現行の開放経済(外国為替は変動相場制を採用し、国際間の資本移動は自由)下ではその持続可能性が疑われる「金融抑圧」(市場金利を意図的に押し下げる)状態が、今後2010年代後半にかけて一貫して継続するという「政府にとって都合のいい期待」に立脚した将来展望を国民に示しているともみることができる。そこでは税収に高い伸びを見込む一方、国債の利払費の伸びは抑制できるという、資金の借り手である政府にとってはきわめて都合の良いものの、中立性や実現可能性には疑問が残る見通しが示されているといっても過言ではなからう。
- これに対して、本文中で示した(a)のように、わが国も、欧州各国や主要なアングロ・サクソン諸国のように、独立した機関に財政運営上の中期見通しを策定させることにすれば、おそらくこのようにバイアスのかかった見通しは許容されなくなる。ひいてはそれが国全体としての「財政制約」の正確な認識や、健全な財政運営につながっていくものと期待される。

### 3. 財政再建の選択肢2—「国のかたち」の抜本的な刷新

前章においては、あくまで現行の行財政制度が存続する前提で、いかにして財政再建に確実かつ着実に取り組んでいく体制を整えることができるかについて考えた。そうした体制は、現行の憲法のもとでも確立することは可能である。ただし、①財政制約の認識にせよ、②中期的な予算編成ルールの強化、③個別の政策評価機能の強化や④独立財政機関の設置にせよ、いずれも「政治」(国会)が、財政再建を進めるうえでの自らの限界を自覚したうえで、立法等の措置を講じることが必要となる。前章で比較検討した欧米主要国の例をみても、実際の財政危機の経験や政権交代等を契機に、「政治」が自らの限界を認識したうえで、立法措置もしくは政治的合意等によって、その限界を補うためのルールやガバナンス構造を確立し、健全な財政運営の実現につなげているわけである。

わが国の場合、足許の状況に照らせば、「政治」がその限界をどの程度認識できるかに関しては、心もとない側面も残る。そこで、ここでは前章とは全く異なる観点から、現行の国と地方の行財政制度を全面的かつ抜本的に「刷新」し、大きな地方(州)政府単位で財政制約を認識させ、財政規律を賦課することを通じて、政策の優先順位を全国の各地域ごとに実情や必要性に即した形で決定する枠組みを整え、わが国全体としての財政再建の確実な達成を目指すというフレームワークを、二つ目の選択肢として考えた。

#### (1) 現行制度下における国と地方の関係の現実

現在の行財政制度をいかにして抜本的に「刷新」すべきか、また「刷新」することが可能かを検討する前に、まず、現在の国と地方の行財政制度はどのようなものとなっているのかを確認したうえで、そこにはいかなる問題点が存在するのかを考えたい。そうした問題点も、国全体でみたときの財政運営の

効果的・効率的な執行を阻んでいる要因の一つとなっている可能性があるためである。

図表10は、現行制度下における国と地方の間での財政資金の流れを、財政投融资の関係のみ除いてみたものである。ここから明らかになるのは、わが国の場合、国（中央政府）と地方は、単に地方交付税制度のみを通じてつながっているのではなく、それ以外にも、国の一般会計や特別会計から、多額の補助金や交付金が支出されているということだ。

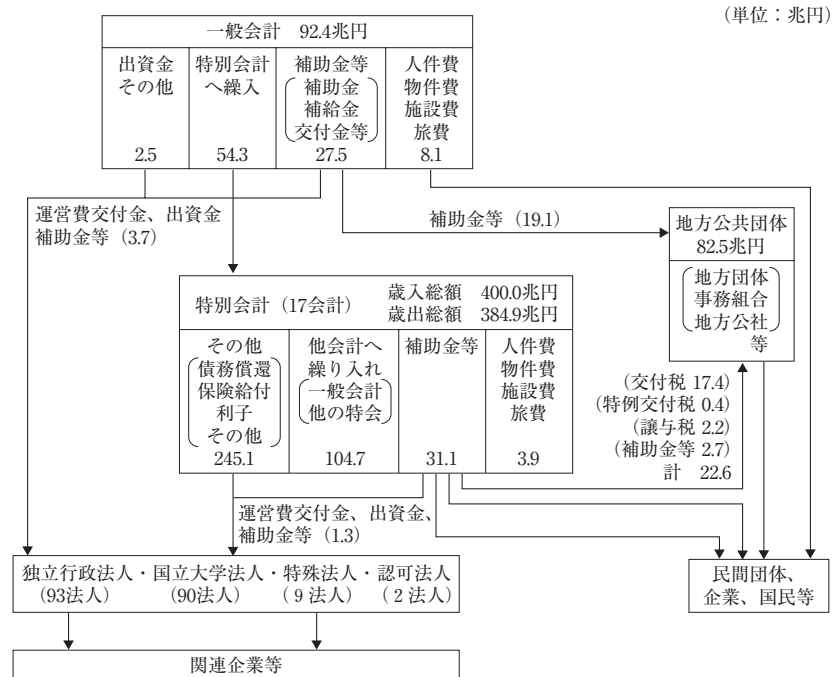
図表11はそうした地方向け

の主な補助金等を、一般会計、特別会計別に、金額の大きい順にリスト・アップしたものである。社会保障や、教育、公共事業等の分野で、国が決めた通りの全国で画一的な政策を、地方に確実に執行させるために、このような補助金等が地方に対して交付されている、という極めて中央集権色の濃い政策運営が行われている実情がみてとれよう。

このような国と地方の関係の実情に鑑みて、問題点はどこに存在するのかについて考えよう。問題の第1点目は、国と地方の役割分担と責任分担がともに、曖昧であるということだ。例えば、誰の負担で地方の道路を整備するのか、という点一つをとっても両者の役割分担は必ずしも明確ではない。実際には地方単独事業と国庫補助事業とがあり、後者の場合、様々な名目で、国からの財政支援が行われているのだ。そして、国からの財政支援を受けるケースにおいては、ともすれば、国がいわば「カネを出す以上、口も出す」となっているケースも少なくなく、当該道路の地元での必要性や、政策としての優先順位の高低にかかわらず、国としての景気対策上の必要性などが優越する形で、財政コストを伴う政策が実施されているような状況もみられるのが実情といえよう。また、交付税措置の付された地方債は、実際には、地方の立場からは「国に元利償還の面倒をみてもらっている借金」と認識されているにもかかわらず、国の立場では、「当該地方債は、その発行主体が地方公共団体である以上、あくまで地方の借金である」の認識されているのが実情で、当事者双方の認識には溝があるといっても過言ではなからう。資金調達にかかるこうした責任分担の曖昧さは、わが国として、一般政府全体の債務が積みあがる要因の一つとなっているようにも見受けられる。

問題点の第2は、各分野の政策に向けた財政資源を配分するうえで、国における画一的な優先順位が

(図表10) 国と地方の財政の仕組み（財政投融资を除く、平成23年度当初予算ベース）



(資料) 参議院予算委員会調査室『平成23年度 財政関係資料集』を参考に日本総合研究所作成  
 (注) 独立行政法人、国立大学法人、特殊法人、認可法人の数は、平成23年度に予算措置の対象となった法人数。

地方においても優越して通用する構造となっていることだ。各地方、地域によって、人口の推移や年代別構成、産業の集積度合いや、主力とする産業、交通事情等の基礎的条件は様々であるため、本来、必要とされる政策、優先順位の高い政策は各地方、地域ごとに異なって然るべきであろう。それにもかかわらず、実際には、国の財政資源は、全国ほぼ一律に、各分野に配分されているのが実態であろう。経済が右肩上がり成長し、各地方・地域にほぼ等しく成長力のポテンシャルがあると期待できた時代には画一的な配分でもよかったかもしれないが、経済が成熟化し、人口構成も高齢化して成長力が鈍化する一方、財政資源の制約が大きくなるという状況のもとで、そうした画一的な配分が続けられたままであれば、各地域における政策運営の有効性は低下せざるを得ないであろう。

問題点の第3は、地方の側が国に依存し、自助努力を怠りがち側面がある、ということだ。各地方においては、従来から、国からの地方交付税や様々な名目の補助金、交付金、負担金等を原資に、いわゆる「ハコもの」の豪華な施設が建設されたり、実際の交通量に見合うようには見受けられない道路が整備されたりしてきた。各地域経済の活性化や自立がなかなか進まないのも、「自前の地方税収が必要な財政規模（『基準財政需要額』）に足らなければ、地方交付税で補ってもらえる」という地方交付税制度によるディスインセンティブが作用している側面も否定できないのではないか。

問題点の最後は、地方公共団体相互の間でも、税収の偏在が大きく、財政力には大きな格差が生じているということだ。例えば、都道府県税のなかでも、法人二税と地方消費税について、税収額の最も大

(図表11) 地方公共団体向けの主な補助金等 (23年度当初予算ベース)

<一般会計>

(億円、%)

所管	(目)名	予算金額	構成比
厚生労働省	後期高齢者医療給付費等負担金	29,512	15.4
厚生労働省	生活保護費等負担金	26,044	13.6
厚生労働省	国民健康保険療養給付費等負担金	19,053	10.0
国土交通省等	社会資本整備総合交付金	17,539	9.2
文部科学省	義務教育費国庫負担金	15,666	8.2
厚生労働省	介護給付費等負担金	13,694	7.2
厚生労働省	後期高齢者医療財政調整交付金	9,668	5.1
厚生労働省	障害者自立支援給付費負担金	6,511	3.4
厚生労働省	国民健康保険財政調整交付金	5,361	2.8
厚生労働省	児童保護費等負担金	5,291	2.8
厚生労働省	国民健康保険後期高齢者医療費支援金負担金	5,092	2.7
内閣本府	地域自主戦略交付金	4,799	2.5
厚生労働省	介護給付費財政調整交付金	3,847	2.0
文部科学省	公立高等学校授業料不徴収交付金	2,385	1.2
厚生労働省	国民健康保険介護納付金負担金	2,345	1.2
厚生労働省	障害者医療費負担金	1,991	1.0
厚生労働省	児童扶養手当給付費負担金	1,766	0.9
文部科学省	高等学校等就学支援金交付金	1,482	0.8
厚生労働省	国民健康保険後期高齢者医療費支援金財政調整交付金	1,348	0.7
文部科学省	私立高等学校等経常費助成費補助金	976	0.5
地方公共団体等向け補助金等総額		191,417	100.0

(資料) 参議院予算委員会調査室『平成23年度 財政関係資料集』

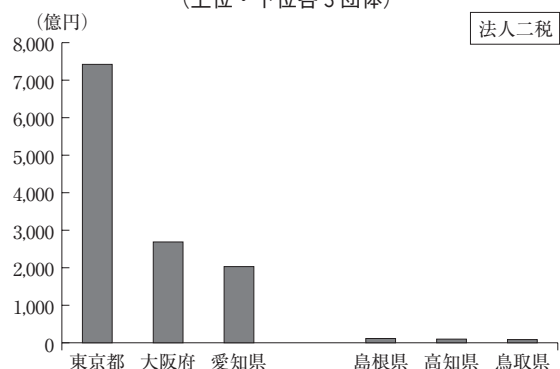
<特別会計>

(億円、%)

所管	(目)名	予算金額	構成比
年金	子ども手当交付金	21,209	79.3
エネルギー対策	電源立地地域対策交付金	1,188	4.4
交付税及び譲与税配布金	交通安全対策特別交付金	733	2.7
年金	児童育成事業費補助金	614	2.3
社会資本整備事業	地域連携推進事業費補助	400	1.5
労働保険	生涯職業能力開発事業等委託費	331	1.2
社会資本整備事業	国有資産所在市町村交付金	294	1.1
年金	国民年金等事務取扱交付金	284	1.1
社会資本整備事業	河川総合開発事業費補助	222	0.8
エネルギー対策	電源立地等推進対策交付金	154	0.6
社会資本整備事業	後進地域特例法適用団体補助率差額	147	0.5
社会資本整備事業	港湾改修費補助	119	0.4
エネルギー対策	原子力施設等防災対策等交付金	113	0.4
年金	子ども手当市町村事務取扱交付金	98	0.4
社会資本整備事業	交通円滑化事業費補助	88	0.3
労働保険	離職者等職業訓練費交付金	86	0.3
エネルギー対策	電源立地等推進対策補助金	85	0.3
社会資本整備事業	床上浸水対策特別緊急事業費補助	76	0.3
社会資本整備事業	治水ダム建設事業費補助	74	0.3
エネルギー対策	石油貯蔵施設立地対策等交付金	56	0.2
地方公共団体等向け補助金等総額		26,736	100.0

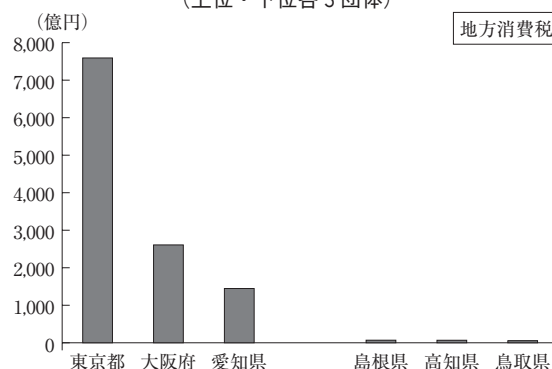
(資料) 参議院予算委員会調査室『平成23年度 財政関係資料集』

(図表12) 都道府県の法人二税の税収の比較  
(上位・下位各3団体)



(資料) 総務省『平成23年度 都道府県決算状況調』を基に日本総合研究所作成

(図表13) 都道府県の地方消費税の税収の比較  
(上位・下位各3団体)

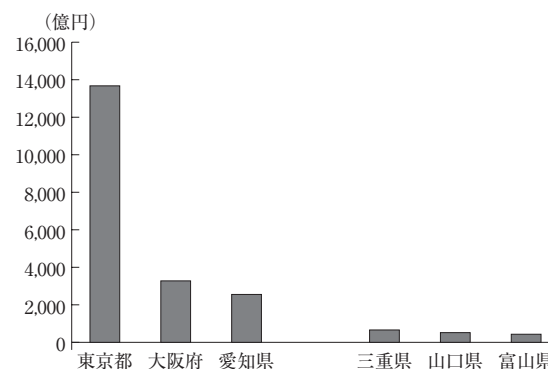


(資料) 総務省『平成23年度 都道府県決算状況調』を基に日本総合研究所作成

大きい団体と小さい団体、それぞれ3団体ずつをみたものが図表12、13である。法人二税について、最も金額が大きいのは東京都で、それに大阪府、愛知県が続くという順位の構造は近年、変わってはいないが、1位の東京都が7,421億円（2011<平成23>年度決算ベース、以下同じ）であるのに対し、2位の大阪府は2,687億円、3位の愛知県は2,030億円と、1位と2位との間の格差が極めて大きく、事実上、「東京都の独り勝ち」といっても過言ではない状況にある。他方、下位の県の税収額をみると、島根県が114億円、高知県は97億円、最下位の鳥取県は85億円と、最上位の東京都と最下位の鳥取県とでは、税収額が実に2桁も違ってしまっていることがわかる。地方消費税の税収も、同様の状況にある。1位の東京都の税収額は7,592億円であるのに対し、2位の大阪府は2,608億円、愛知県は1,447億円と、ここでも同様の「東京都の独り勝ち」の構図にあることがみてとれる。他方下位3県についてみると、島根県68億円、高知県67億円、鳥取県54億円と、東京都との間では、やはり2桁の差がある。

このような各団体ごとの税収の格差、財政力の格差は、現行の地方交付税制度をもってしても十分に均されているようには見受けられない。その証左の一つが、各団体が積んでいる積立基金の残高だ。地方公共団体の基金には様々なものがあり、そのうちの積立基金には、財政運営上の万が一の事態に備えた財政調整基金や、満期一括償還方式で発行した地方債の償還に備えて資金を積み立てる減債基金等が含まれる。また、各団体の財政運営に余裕があれば、余剰資金は、何らかの名目を立てて、この積立基金の一つとして積み立てられることになる。図表14は、都道府県のこの積立基金残高のうち、上位3県と下位3県の金額を比較したものだ。ここでも最上位は東京都で1兆3,673億円と、2位の大阪府（3,276億円）、3位の愛知県（2,553億円）を大きく引き離す金額の基金を保有していることがみてとれる。東京都のこの1兆3,673億円の積立基金のうちの4,000億円は、東京オリンピック

(図表14) 都道府県の積立基金残高の比較  
(上位・下位各3団体)



(資料) 総務省『平成23年度 地方財政状況調査』開示データを基に日本総合研究所作成



---

ック開催に備えて、開催決定前の段階から積み立ててきた特別目的基金である。他方、下位県の金額をみると、三重県は659億円、山口県は517億円、富山県は431億円の積立基金を保有するにとどまっている。ちなみに、これらの下位3県の積立基金の残高が、財政調整目的、ないしは減債目的で、所要額に対して不足しているわけではなく、各県とも少なくとも必要な額はきっちりと積み立てたものがこの残高の計数なのである。同じ都道府県でありながら、東京都は、確かに地方交付税制度上の不交付団体ではあるものの、財政運営に余裕があることの証左の一つが、この積立基金残高の金額なのだ。

## (2) 「国のかたちの刷新」の粗い試案

### ① 「刷新」のポイント

現在のわが国の国と地方の行財政制度に、このような問題があることを踏まえたうえで、わが国全体として、財政政策の効果をできるだけ損ねずに効率的な政策運営を行いつつ、国全体としての財政制約を正面から受け止めて財政再建を確実に達成するには、いかなる「国のかたち」の「刷新」が望ましいか、また可能なのかを、実際の財政統計の計数に基づいた試算を踏まえつつ考えたい。

ここでの「刷新」のポイントは、以下の4点である。

まず第1に、「刷新」後の国（中央政府）の役割は、必要不可欠なものに限定する。従来の国による各分野の政策運営の「企画・立案」機能の大部分は大きな地方（以下便宜的に「州」と呼称）政府に移管し、州政府がこれらの歳出の意思決定主体となることとする。

第2に、歳出面でのそうした新たな役割分担に見合うように、歳入（税源）も再配分する。国（中央政府）へ歳入を帰属させるに際しては、所得再配分メカニズムを発揮させること主眼とし、州政府の歳入は、応益原則を基本とする。加えて、州ごとの財政力の格差を均すために、法人課税を中心に、州と州の間での水平的な調整メカニズムを導入する。

第3には、財政制約は、基本的に、国（中央政府）ではなく、州政府単位で負わせる形とする。そのため、各州政府の資金調達も、完全な自己責任によって、自らの財政制約を明確に認識しつつ行う形とする。そもそも、国家の信用力の源泉は徴税力にあるが、このような形で「刷新」を行えば、新体制下の州政府は、歳出に見合う歳入という十分な信用力の源泉を得ることになる。他方、国（中央政府）に帰属する歳入（税収）はそもそも限定的となる設計となっており、財政制度上も現行の地方交付税制度や、いわゆる「ヒモ付き」の補助金・交付金等のような枠組みは全廃し、各州政府がその歳出に関して100%自己決定することができる権限を与え、かつ、他の州政府や国（中央政府）に安易に支援を求めることは不可能な制度設計としておけば、「財政制約は各州政府が負う」という制度設計を貫徹させることが可能となろう。

第4には、従来からの膨大な既発国債残高は、国（中央政府）の債務管理庁において、各州政府が発行・管理する新発州債等とは完全に切り離して別途管理し、その償還財源は中央政府の歳入および、各州政府の公平なルールに基づく負担の拠出によって賄うこととする。

以下では、これらのポイントの各点に関して、いかなる前提をおき、試算を行うのかについて、さらに詳しく述べる。なお、ここで注意すべきは、「刷新」のポイントとして、上述のポイントの諸点を堅持するとしても、以下の②～④で示す具体的な制度設計には、様々な異論があり得ることである。ここ

では、あくまで以下の⑤で粗い試算結果を示すうえでの前提との位置づけで、②国と地方の役割分担、③「大きな地方（州）政府」の切り分け方、④国と地方の間での税収の配分に関する筆者の考え方を述べる。

## ②国と地方の役割分担

ここでは、国と地方の役割を、以下のように分担するという前提で試算を行った。メルクマールは、「国」（中央政府）が担うことが不可欠といえる役割かどうか、である。とりわけ、社会保障に関しては、生活保護、年金、医療、介護、子育て支援、といった分野があるが、ここでは、国の役割は、憲法が保障する生存権の確保に関連する生活保護、年金に限ることとし、その他の分野の社会保障に関しては、保障の水準、効率的な制度運営ともに、他の分野の歳出とあくまで同列の位置付けのもと、各州政府の責任で運営させることとした。

### （国の役割）

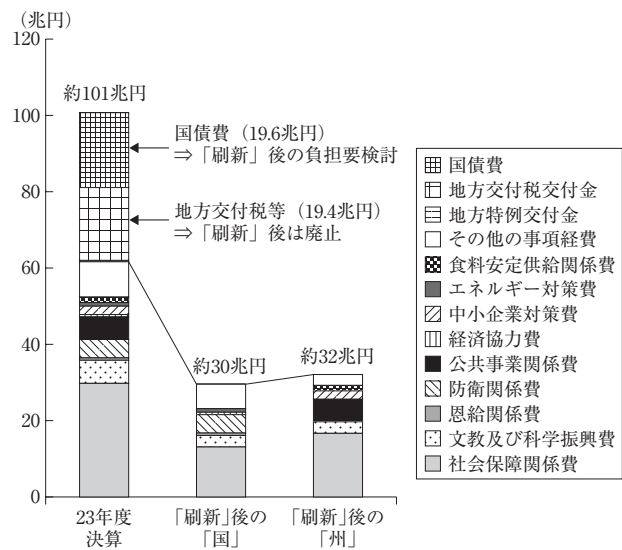
- ・ 外交・対外交渉（国際金融、貿易通商関係）
- ・ 防衛
- ・ 通貨・金融
- ・ エネルギー・原子力
- ・ 法務・矯正
- ・ 社会保障のうち生活保護、年金
- ・ 国民の生命の安全にかかわる自然科学的な規制分野（土木、建築、食品衛生）
- ・ 科学技術
- ・ 高等教育（大学以上）

### （州の役割）

- ・ 社会保障のうち、医療、介護、子育て支援
- ・ 義務教育
- ・ 高等教育（高等学校）
- ・ 警察・消防
- ・ 社会科学的な規制分野（交通、通信、住宅・都市計画等）
- ・ 産業政策
- ・ 雇用
- ・ 公共事業
- ・ 農林水産
- ・ 生活サービス（上下水道、公衆衛生）
- ・ 環境
- ・ 消費者保護

なお、このような国と州政府との役割分担を前提とすれば、現行の国の一般会計の歳出は「刷新」後、図表15のような形で「国」と「州」に配分されることとなる。現行体制における国の一般会計の歳出約101兆円（2011<平成23>年度決算ベース）のうち、地方交付税等（19.4兆円）は制度を全廃、国債費（19.6兆円）に関しては「刷新」後、既発国債残高を「国」において債務管理庁で別途管理するという前提で考えるため、ここでは別扱いとする。一般会計の残る60兆円強の歳出のうち、5割強の約32兆円が「刷新」後の各「州」政府へ移管され、5割弱の約30兆円は「国」にとどめられることになる。

(図表15) 「刷新」後の歳出の姿



(資料) 財務省主計局『平成23年度一般会計歳入歳出決算』国立印刷局、2012年11月16日、各府省・独立行政法人資料等を基に日本総合研究所作成

③「大きな地方（州）政府」の切り分け  
次に、大きな地方（州）政府の区割りであるが、ここでは、図表16で示すような7つに分けることを前提とした。東京はその突出した財政規模に鑑みて関東からは切り離して単独の州政府とした。また、各州政府の歳出規模の格差を最小にとどめるべく、甲信越地方は関東ではなく、中部・北陸と一緒にの州に属することとした。各州政府の人口および面積は図表16の通りであるが、この計数を、後述の歳入の水平調整メカニズムを機能させるうえでの変数として用いた。

(図表16) 七つの州政府別の人口・面積

	人口 (人)	面積 (平方キロ)
北海道・東北	14,842,055	147,314
関東	29,444,674	30,132
東京	13,159,411	2,104
甲信越・中部・北陸	23,570,546	65,993
関西	20,903,173	27,092
中国・四国	11,540,710	50,611
九州・沖縄	14,596,783	41,874
全国合計	128,057,352	365,120

(資料) 総務省『平成23年度 財政状況資料集』各団体のデータを基に日本総合研究所作成

④国と地方の間での税収の配分

税収に関しては、「国＝所得再配分」、「州＝応益原則」の考え方に立ち、以下のような配分、および州間の水平調整のための財源に充当するとした。

まず、法人税、および消費税は、すでにみたように各地方の間での税収格差が極めて大きいことから、いずれも州間の水平調整のための財源に全額を充当する。

すなわち、現行の国税の法人税と、都道府県税である法人2税（法人事業税、道府県民税）を統合し、財政力見合いで水平調整し、各州政府に配分することとした。なお、新たな行財政制度が確立されれば、各州政府ごとの財政力を年ごとに測る指標を設定することも可能であろうが、試算を行う現段階では、

そうした財政力指数を、今回の試算における七つの州政府について算出することは難しい。そこで、ここでは、財政力の代理変数として、各州の面積（図表16）を用いて計算した。なお、各州政府の財政力は年々変化するものであり、面積のように固定された計数で算出するのは本来は望ましくない面があることは言うまでもない。

また、消費課税についても、国税である消費税と都道府県税である地方消費税とを統合し、応益原則（人口）見合い、財政力（面積）見合いを各5割ずつとして水平調整し、各州政府に配分することとした。

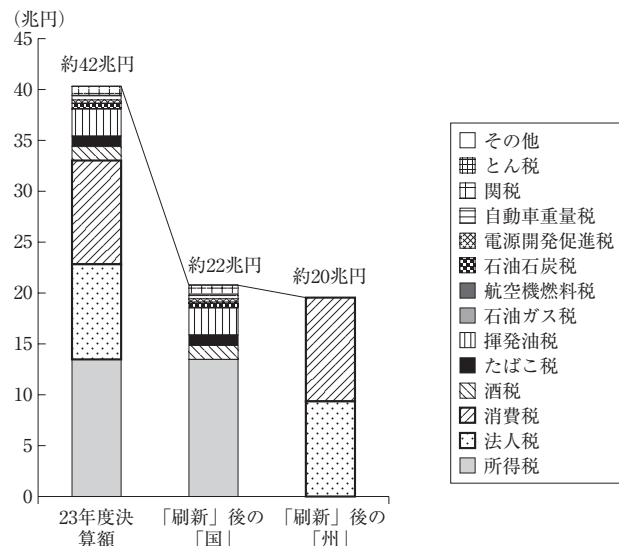
なお、従来の国税である所得税は、所得再配分の観点から、そのまま国税とした。

また、従来の「道府県民（個人）税」、「市町村民（個人）税」、「市町村民（法人）税」、「固定資産税」、「都市計画税」は、応益原則に鑑み、そのまま州政府に帰属させることとした。

その他の国税（相続税、酒税、たばこ税等）は、そのまま国税とした。

税収をこのような形で新たに「国」と「州」に帰属させることとすれば、現行の国の一般会計の歳入のうちの租税（2011<平成23>年度決算ベースで約42兆円）は、「刷新」後、図表17のようなかたちで、「国」に5割強の約22兆円が、各「州」政府には5割弱の約20兆円が帰属する。州政府の歳入としては、このように従来の国税から移管される税のほかに、従来の地方税である道府県民（個人）税、固定資産税等の税収が加わることとなる。

（図表17）国の一般会計の税収を「刷新」で組み替えた後の州政府とのおおまかな税収の配分



（資料）財務省『平成23年度租税及び印紙収入決算額調』を基に日本総合研究所作成

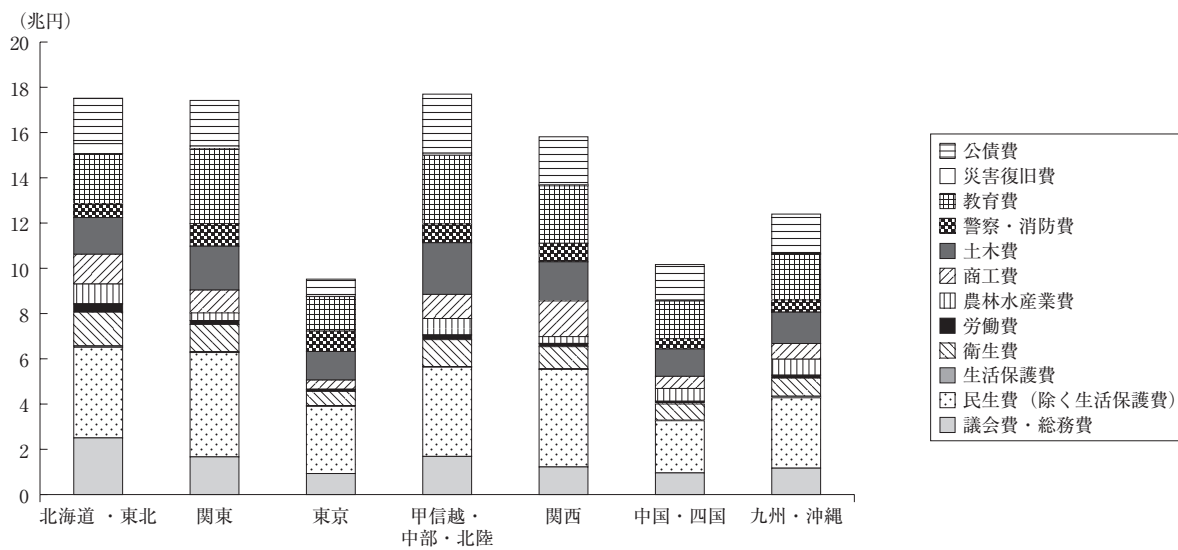
### ⑤粗い試算結果

国のかたちの「刷新」に関する以上のような考え方（①～④の四つのポイント）に基づく前提を置き、実際の財政統計の計数を使って、いかなる新たな「国のかたち」を再構築することができるか、粗い試算を行ってみた。なお、このような「刷新」による歳出、歳入の組み替えの対象となる都道府県、市町村の個別の財政計数は、現行統計では決算ベースのものしか存在しない。総務省は毎年度、全国のすべての地方公共団体にデータを徴求し、それらを「地方財政状況調査」としてとりまとめている。現時点において、そうした個別団体ごとの決算ベースの統計計数の多くは公表されているものの、すべてではない。当社は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づき、総務大臣あてに毎年度、情報開示請求を行い、総務省から「地方財政状況調査」の全地方公共団体の全データの開示を得ており、そのようにして得たデータのうち、現段階での最新分である2011<平成23>年度決算ベースの計数を基に行った試算結果を示す。



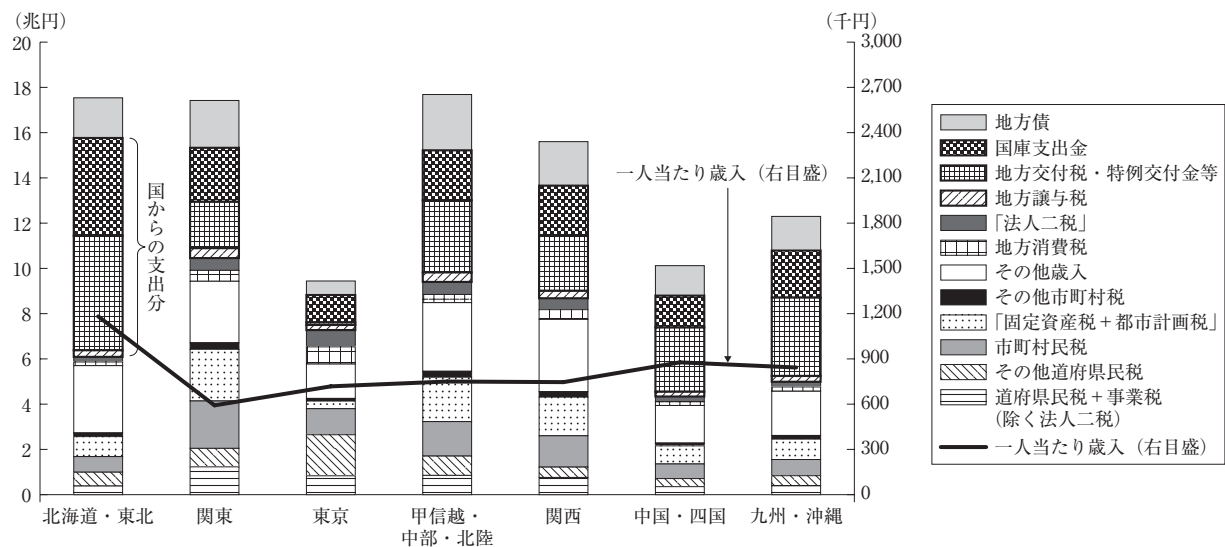
最初に、「刷新」前の現段階において、上述のような七つの州に区割りをした場合、各州の歳出規模、その主な費目別の構成はどのようになっているのかをみたものが図表18である。ここでは、各州に属することになる都道府県、市町村の全データを合計したうえで、「都道府県から市町村に財政資金が支出されたうえで、それを基に市町村が最終的な歳出の執行を行う」といった歳出の重複計上分を差し引きして調整し、各州における純（実質）ベースでの歳出規模を把握した。これによれば、各州の現行制度下における地方としての歳出規模は、北海道・東北、関東、甲信越・中部・北陸がいずれも18兆円弱、

(図表18) 七つの州政府別の現状の歳出（平成23年度決算、純計ベース）



(資料) 総務省『平成23年度 都道府県決算状況調』、『平成23年度 市町村別決算状況調』を基に日本総合研究所作成  
 (注) 地方消費税については、都道府県間の清算を行った後の額を歳入に計上しているのので、歳出には、地方消費税清算金は計上されない。

(図表19) 七つの州政府の内訳別歳入の状況（平成23年度決算、純計ベース）



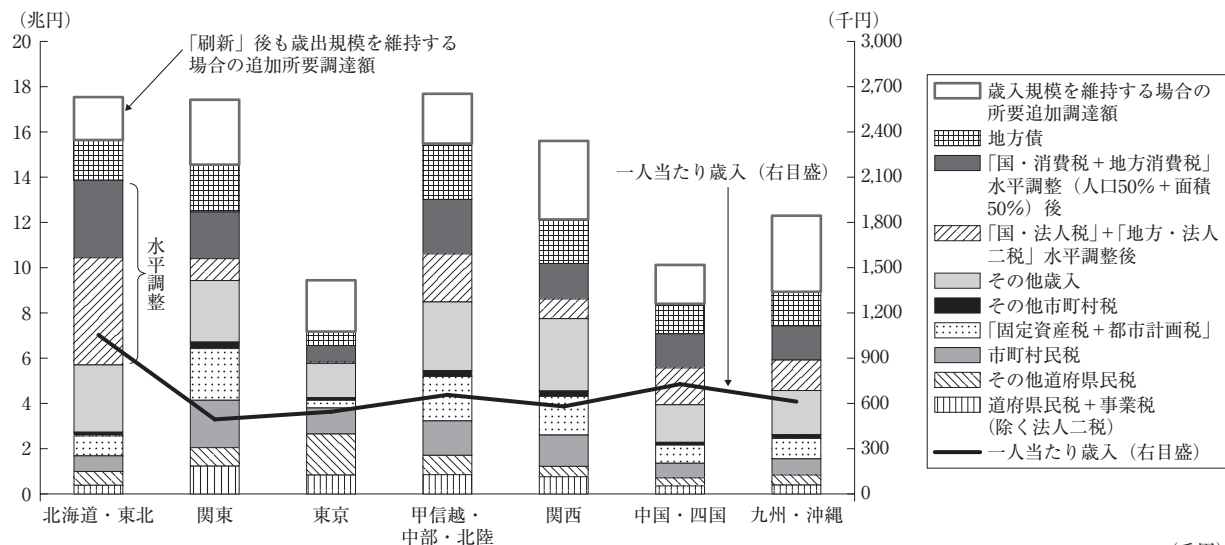
(資料) 総務省『平成23年度 地方財政状況調査』開示データ、『平成23年度 都道府県決算状況調』、『平成23年度 市町村別決算状況調』を基に日本総合研究所が試算  
 (注) 地方税に含まれる地方消費税は、都道府県間の清算を行った後の額で、地方消費税清算金は計上されない。

関西が16兆円弱、九州・沖縄が13兆円弱、東京と中国・四国が10兆円弱となる。各州の歳出の内訳のウエートにも、例えば北海道・東北では議会費・総務費のウエートが他の州よりも高く、関東の場合は教育費のウエートが他よりも高い、といったように、若干の差がみられる。

こうした現状における各州の歳出を、歳入面ではいかに賄っているのかをみたものが図表19である。ここでも、「国からの支出金をいったん、都道府県が受け取り、それをそのまま市町村に支出する」といった歳入の重複計上分を差し引きして調整し、各州における純（実質）ベースでの歳入規模を把握した。各州の歳入のうち、地方交付税等や補助金・負担金等の国庫支出金による、国から支出される財源のウエートは、北海道・東北で5割強、中国・四国と九州・沖縄では5割弱に達する。各州の人口一人当たりの歳入はグラフ中の折れ線で示しているが、州によって差があるのが実情である。このように、現行制度のもとにおいては、州（地方）にもよるが、多い州では歳入総額の半分程度を国からの移転に頼ると同時に、歳出の内容のかなりの部分も国によって決められた通りに執行する、という、極めて中央集権色の濃い地方財政制度が運営されている状況がみてとれよう。

このような歳入を、すでに述べたような考え方に基づいて税収の帰属や地方間の財政調整の方式を抜

(図表20) 「刷新」後、「法人税+法人二税」を「面積(100%)比例」で水平調整配分し、「消費税+地方消費税」は「人口50%・面積50%比例」で水平配分する場合の、7つの州政府の歳入の状況



区分	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	歳入総額	道府県民税+事業税(除く法人二税)	その他道府県民税	市町村民税	「固定資産税+都市計画税」	その他市町村税	その他歳入	「国・法人税」+「地方・法人二税」水平調整後面積100%	「国・消費税+地方消費税」水平調整後人口50%+面積50%	地方債	歳入規模を維持する場合の所要追加調達額
北海道・東北	14,842,055	147,314	18,450,623,039	382,023,014	610,370,712	690,782,096	882,857,419	162,825,288	2,972,873,376	4,736,648,864	3,427,662,274	1,775,865,447	1,897,190,473
関東	29,444,674	30,132	18,338,335,489	1,228,990,744	816,862,242	2,095,176,223	2,282,817,345	287,741,391	2,719,728,897	968,846,841	2,062,130,511	2,092,007,081	2,867,386,922
東京	13,159,411	2,104	10,990,890,663	833,734,883	1,814,746,922	1,151,077,139	338,174,374	115,631,778	1,519,285,413	67,650,795	716,224,526	620,077,259	2,266,571,492
甲信越・中部・北陸	23,570,546	65,993	18,583,616,628	851,522,220	853,924,837	1,523,785,472	1,962,048,265	262,121,898	3,033,481,613	2,121,900,624	2,407,596,365	2,467,746,919	2,200,713,652
関西	20,903,173	27,092	16,347,408,580	760,245,984	457,632,882	1,385,420,795	1,709,469,975	238,152,563	3,197,128,733	871,100,445	1,566,979,803	1,945,044,828	3,470,629,131
中国・四国	11,540,710	50,611	10,617,231,690	353,740,424	357,300,101	645,468,129	801,058,488	123,259,381	1,661,234,523	1,627,316,723	1,509,582,206	1,325,395,354	1,717,055,358
九州・沖縄	14,596,783	41,874	12,946,866,709	391,795,257	446,357,078	714,871,154	901,682,107	161,557,112	1,954,425,965	1,346,392,295	1,509,158,231	1,509,934,034	3,361,645,499
全国合計	128,057,352	365,120	106,284,972,798	4,802,052,526	5,357,194,774	8,206,581,008	8,878,107,973	1,351,289,411	11,739,856,587	11,739,856,587	13,199,333,915	11,736,070,922	17,781,192,526

(資料) 総務省『平成23年度 地方財政状況調査』開示データ、『平成23年度 都道府県決算状況調』、『平成23年度 市町村別決算状況調』を基に日本総合研究所が試算

(注) 地方税に含まれる地方消費税は、都道府県間の清算を行った後の額で、地方消費税清算金は計上されない。

(図表21) 法人課税・消費課税による税収を、州政府間の水平調整に充当した場合の試算結果

(千円)

区分	人口 (人)	面積 (km <sup>2</sup> )	法人課税			消費課税				
			都道府県税 「法人二税」 (平成23年度 決算額)	国税 法人税 (平成23年度 決算額)	「国・法人税」+ 「地方・法人二税」 水平調整後 面積100%	都道府県税 地方消費税 (平成23年度 決算額)	国税 消費税 (平成23年度 決算額)	「国・消費税」を 地方消費税の 税揚げ額見合いで 配分した場合	「国・消費税」+ 「地方消費税」 水平調整後 人口100%	「国・消費税」+ 「地方消費税」 水平調整後 人口50%+面積50%
北海道・東北	14,842,055	147,314	226,826,144		4,736,648,864	161,846,779		675,796,349	1,529,824,230	3,427,662,274
関東	29,444,674	30,132	543,423,414		968,846,841	480,521,244		2,006,431,667	3,034,968,927	2,062,130,511
東京	13,159,411	2,104	742,109,456		67,650,795	759,168,504		3,169,932,122	1,356,388,034	716,224,526
甲信越・中部・北陸	23,570,546	65,993	554,272,375		2,121,900,624	360,672,715		1,506,000,340	2,429,501,332	2,407,596,365
関西	20,903,173	27,092	503,338,311		871,100,445	428,202,915		1,787,974,828	2,154,565,560	1,566,979,803
中国・四国	11,540,710	50,611	225,357,656		1,627,316,723	170,788,340		713,132,120	1,189,542,674	1,509,582,206
九州・沖縄	14,596,783	41,874	230,529,231		1,346,392,295	189,133,418		789,732,574	1,504,543,159	1,509,158,231
全国合計	128,057,352	365,120	3,025,856,587	8,714,000,000	11,739,856,587	2,550,333,915	10,649,000,000	10,649,000,000	13,199,333,915	13,199,333,915

(資料) 総務省『平成23年度 地方財政状況調査』開示データ、『平成23年度 都道府県決算状況調』、『平成23年度 市町村別決算状況調』を基に日本総合研究所が試算

(注) 地方税に含まれる地方消費税は、都道府県間の清算を行った後の額で、地方消費税清算金は計上されない。

本的に改革することによって「刷新」を断行すると、各州の歳入はいかなる姿となるのかをみたものが図表20である。法人税収および消費税収を現行の国税と地方税の分を合算して水平調整の財源に充当する場合、いかなる変数を用いて調整するかによって結果は異なり得るが(図表21)、ここでは、法人税収は財政力見合い(代理変数としての面積100%で計算)、消費税収は人口見合いを50%、財政力(面積)見合いを50%として計算した結果を用いた。「刷新」後も、各州が仮に、現行と同じ歳出規模を維持しようとする場合に、各州が自ら州債を新規発行して資金調達することが必要になる額は、図表20においては、積み上げ棒グラフの一番上の二重線囲み白抜きの部分で示されている。これが、各州が「刷新」によって新たに負う「財政制約」のベースとなる額に相当し、この部分の合計は全国で約17兆円となる。ただし、各州はこれ以外に、従来から発行している「地方債」の相当額も州債として資金調達する必要があるほか、従来の国から移管される事務を引き受けることによる負担分(単純には、全国合計で、図表15で示した約32兆円から図表17で示した約20兆円を差し引いた約12兆円相当)も追加の新規州債で賄う必要が生じる可能性がある。このほか、「刷新」前の段階における国債発行残高の元利償還コストの按分負担分も考慮する必要性が生じる可能性もある(注12)。要するに、「刷新」は、前章の「選択肢1」でみたような「国全体として40兆円」という財政制約の金額を縮減できる「魔法」ではない。ただし、このような「刷新」によって、財政制約を州政府ごとに行えば「小分け」にし、従来、国と地方の双方で行っていた事務の重複を省いて効率化したり、州政府の各地域の実情への目配りが可能な特性を最大限に活かして、中央政府ではなく州政府自らの判断で、各分野の歳出に優先順位やメリハリをつけ、地域としては優先順位の低い歳出をカットすることが容易になることが期待できよう。実際に各州政府が負うこととなる財政制約(=州債の新規発行額)は、様々な前提条件の設定にもよるが、各州ごとに「2~3兆円+数兆円」程度となるものと見込まれる。そのような政策運営を行うことを通じて、歳出カットによる各地域経済へのマイナス影響を最小限に抑制することも可能となるほか、各州(地域)の特性を活かした重点的な政策運営を行い、地域経済の活性化や、ひいては税源の涵養につなげることも可能となろう。

以上はあくまで、国のかたちを「刷新」するに際して考えられる一つのケースを、様々な前提に基づく試算として示した。その主眼は、わが国の現在の実態を反映する様々な財政上の計数を基に考えても、

改革の行い方によっては、もっと効率的で財政再建を効果的に行い得る新しい「国のかたち」を作り出せる可能性を示すことにある。こうした改革は、極めてドラスティックなものではあるが、「やってやれないことはない」ものだと言えよう。もちろん、前提の置き方には様々な異論があり得るところであり、それに応じて「刷新」後の国のかたちも変化し得る。いかなる国のかたちが、今後のわが国にとって、国民一人ひとりにとって望ましいのか、建設的で前向きな議論が今後、活発に行われることが期待される。

(注12) なお、「刷新」後の「国」には、本文でみたような移行後の国税を帰属させるほか、仮に日本銀行の通貨発行益を源泉とする納付金も「国」のみに帰属させることとするのであれば、「刷新」前の国債残高の今後の元利償還費用の一定部分は、「国」の歳入で賄える可能性もあろう。

#### 4. むすびにかえて—いつから財政再建に取り組めばよいか

最後に、こうした本格的な財政再建策に、果たしていつから取り組めばよいのかについて考えたい。

本稿で検討した財政再建の選択肢は、いずれも実現に向けてのハードルは相当に高いと考えられる。ただし、わが国として、何らかの方法で、所要緊縮幅ないし財政制約に見合った財政再建に向けた取り組みを確実に進めない限り、中長期的に経済・財政運営を安定的に継続していくことが難しいのもまた事実である。手をこまねいたまま年月が経過してしまうようなことになれば、財政運営が、遠からず不測の事態に陥る可能性も否定できない。

仮に、わが国の足許の財政状況に、不測の金利上昇に対する耐久力があれば、財政再建をさほど急ぐ必要はないのかもしれない。しかしながら、実際にはわが国にはこの「耐久力」は極めて乏しく、実際に財政危機を経験した欧州の重債務国よりも相当に劣るのが事実である。市場金利の本格的な上昇が始まってから財政再建の検討を始めるのであれば、遅きに失する可能性が大きい。やや詳しくみてみよう。

市場金利上昇に対する耐久力を決定する主な要因としては、次の2点があると考えられる。1点目は、財政運営を安定的に継続していくうえで、毎年度国債を発行して調達することが必要な金額の規模（図表22）である。わが国の場合、毎年度の財政赤字幅（＝新規国債発行額）の規模がGDP比で10%弱と、欧米主要国対比で、さらに欧州債務危機で苦境に陥ったユーロ圏の重債務国と比較しても相当大きい。

また、過去、借金を積み重ねてきた結果としての政府債務残高の規模も突出して大きい。さらに国債の年限別調達構造をみると、とりわけ欧州各国との比較では、調達年限の短期化が著しいため、借換債（図表22中の「満期負債」）の発行額の規模も突出しているのが事実である。結果として、わが国の毎年度の国債の所要発行額の規模（GDP比）は約6割と、主要先進国のなかでも突出し

(図表22) 主要先進国の一般政府債務残高とグロス所要資金調達額  
(2013年10月公表時点における、IMFによる2013年見通し、対名目GDP比)

	債務残高	グロス所要資金調達額			(参考)	
		満期負債	財政収支赤字幅		財政収支	プライマリー・バランス
日本	243.5	48.9	9.5	58.4	▲9.5	▲8.8
ギリシャ	175.7	17.0	4.1	21.1	▲4.1	0.0
イタリア	132.3	25.2	3.2	28.4	▲3.2	+2.0
スペイン	93.7	13.5	6.7	20.2	▲6.7	▲3.7
ドイツ	80.4	7.9	0.4	8.3	▲0.4	+1.7
アメリカ	106.0	18.1	5.8	23.9	▲5.8	▲3.6

(資料) IMF, *Fiscal Monitor Taxing Times*, October 2013.  
(原資料) Bloomberg, IMFスタッフによる予測値



---

ている。これは、今後、市場金利の上昇が発生した場合、当該年に調達が困難となりかねない所要財政資金額の規模、換言すれば財政運営に穴が開く金額の規模が、極めて大きくなっていることを意味する。

2点目は、財政赤字の幅である。近年の欧州債務危機における経験からも明らかなように、市場参加者のセンチメントが変化し始め、金利が上昇し始めたケースにおいて、「信認」をつなぎとめるためには、当該国の政府債務残高規模の増加傾向を、短期間で実際に止められるだけの財政再建策を断行してみせる必要がある。これは要するに、財政赤字幅相当（=わが国の場合、GDP比10%弱。足許の新発国債発行額の43兆円相当）の緊縮策を、短期間で実行することが必要になる。それができなければ、市場金利のさらなる上昇は止められない、というのが、ギリシャやアイルランド、ポルトガル、イタリアといった諸国の経験なのだ。

このように考えれば、わが国に残されている時間は長くはない。市場金利が低水準で安定している間に、財政再建に向けた抜本的な改革の方向性について、いかなる選択肢があり得るのか、そのうちのどの選択肢が望ましいのかに関する検討を早期に開始する必要がある。国会における議論のみならず、国内世論における活発な議論をも喚起して国全体としてのコンセンサスの醸成に努め、改革の工程表を作成し、実際の改革にもできるだけ早急に着手する必要があるといえよう。

本稿においては、わが国が直面している財政制約の大きさに見合った財政再建のための選択肢として、大きな二つの方向性を、具体策や試算結果を交えつつ示した。第2章でみたように、「現行の行財政制度を維持することを前提に、財政運営のルールやガバナンスを強化することによって、国全体として40兆円という規模の財政制約に相当する財政再建策を実行する」アプローチがよいのか。それとも、第3章で述べたように、「国のかたちを抜本的に『刷新』することを通じて、従来の国の役割のうちのかなりの部分を税源とともに地方に移管して地方が自己決定できる枠組みとする。従来はともすればみられた地方の『甘え』は排し、また、現行制度上はなお残存する地方公共団体ごとの財政力の大きな格差に対しては、公平かつ簡素な水平調整の枠組みを導入して対応する。各地方単位で効率的な財政運営を行うことを通じて、国全体としての40兆円規模の財政再建を達成する」というアプローチの方がよいのか。国民一人ひとりが今後、真剣に考えなければならない課題であろう。

(2014. 3. 5)

(kawamura.sayuri@jri.co.jp)

## 参考文献

- ・杉本和行 [2011]. 「財政と法的規律 ―財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営―」財務省財務政策総合研究所『フィナンシャル・レビュー』平成23年第2号、2011年1月
- ・田中秀明 [2011]. 『財政規律と予算制度改革 ―なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社、2011年3月
- ・田中秀明 [2013]. 『日本の財政 再建の道筋と予算制度』中央公論新社、2013年8月
- ・European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. “Public finances in EMU”, *European Economy* 各号