

第1部 問題提起③

財政再建の選択肢 ルールか国のかたちの刷新か

株式会社日本総合研究所 調査部 主任研究員 河村 小百合

それでは、最後に私、河村のほうから、「財政再建の選択肢 ルールか国のかたちの刷新か」ということで、3番目の問題提起をさせていただきます。

〔構成〕

まず最初に、わが国財政の現状を簡単に確認させていただいたうえで、私どもとして財政再建のためにどういう選択肢があるのかということで、大きく分けて二つの方向性があるのではないかと考えました。一つは、今の行財政制度を存続させる形で、どうやって工夫したらいいか。もう一つは、ちょっと思い切るのですけれども、国のかたちを刷新してはどうかということで、それについてご説明したいと思います。最後に、では、いつから考えて取り組んでいけばいいかということをお話ししたいと思います。

日本総研
The Japan Research Institute, Limited

日本総研シンポジウム
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～

「財政再建の選択肢
ルールか
国のかたちの刷新か」

2013年12月9日

株式会社日本総合研究所
調査部 主任研究員
河村 小百合

次世代の国づくり

Copyright (C) 2013 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved.

構成

1. わが国財政の現状
2. 財政再建のために残された選択肢とは—2つの方向性
 - (1) プランA—予算ルールと政策評価の徹底
 - (2) プランB—国のかたちの刷新
3. いつから財政再建に取り組みばよいか

〔1. わが国財政の現状〕

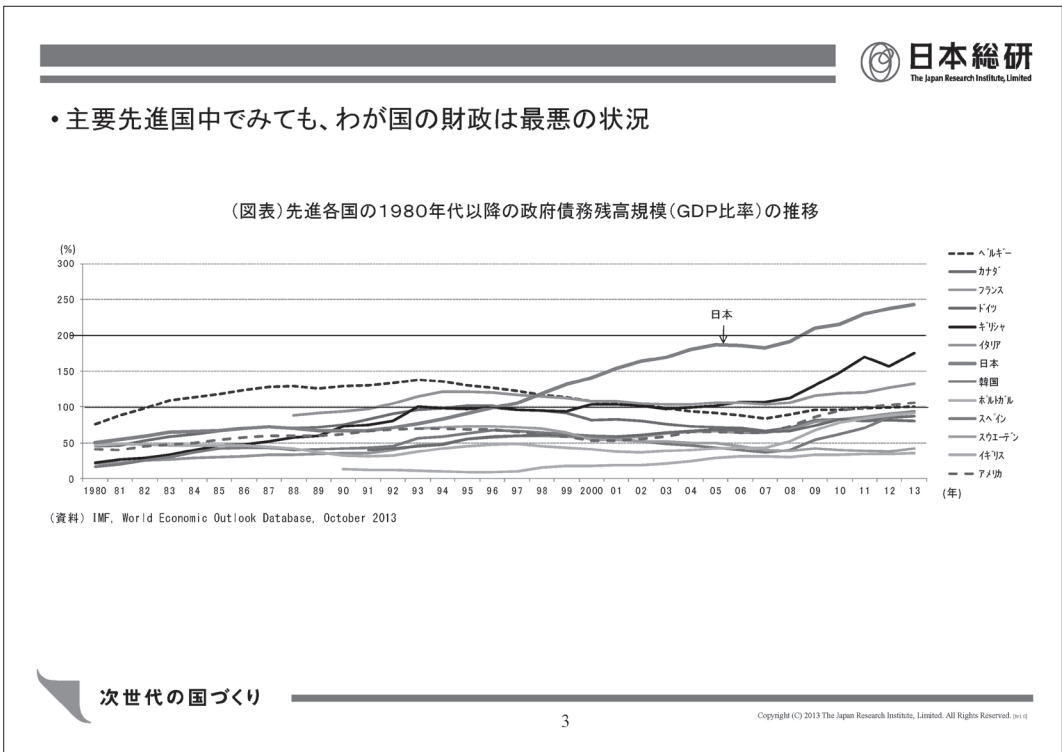
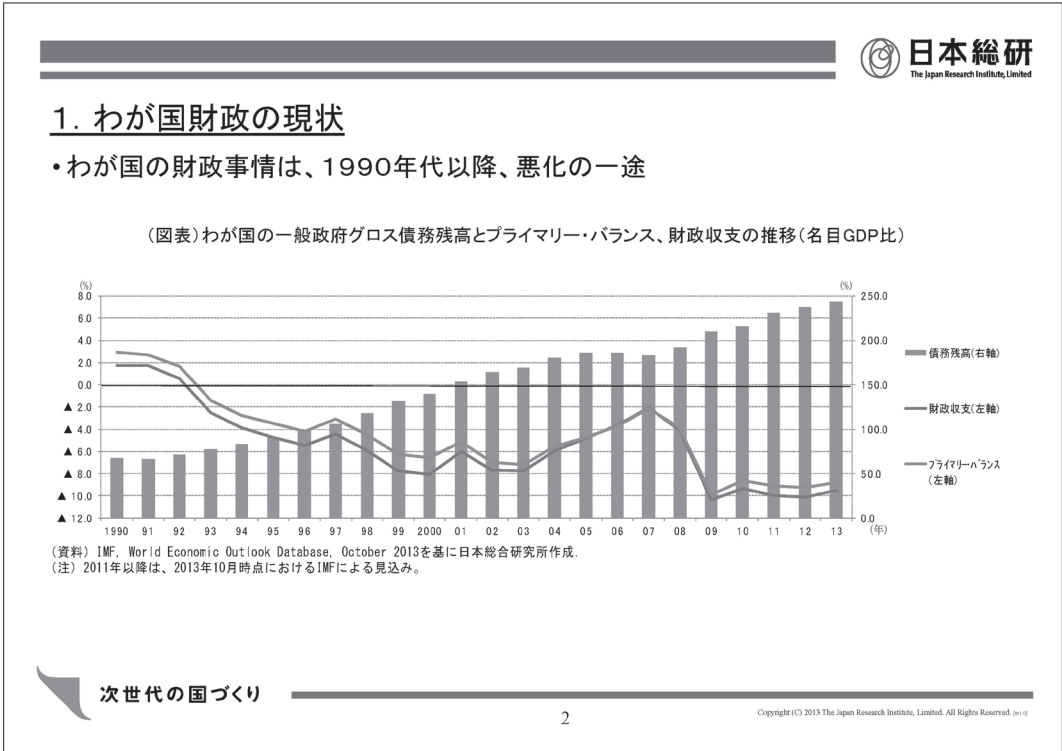
まず最初に、わが国財政の現状です。本当に90年代以降、悪化の一途をたどっているのですけれども、ごらんいただきますように、90年のあたりは、わが国は本当にプライマリーバランスも、それから利払い費を入れた財政収支もプラスです。債務残高比率も少なく、主要国のなかでも指折りの健全財政国だった時代があるのですね。それがバブル崩壊とともにずうっと転落してきてしまって、小泉構造改革で一時期よくなったかなと思ったんですが、リーマンショックがあり、震災があつて、今に至っているということだと思います。

〔・主要先進国中でみても、わが国の財政は最悪の状況〕

次に、これをよその国と比べても、ご案内の通り、日本だけが本当に最悪で、政府債務残高のGDP比が増え続けているような状況にあります。200%を超えている国はほかにありません。ギリシャなどはそのレベルに至るもっと前の段階で破綻しているという状況であります。

〔2. 財政再建のために残された選択肢とは—2つの方向性〕

では、本シンポジウムにおけるマンデートとして、最初、部長の山田から問題提起がございましたけれども、時間的に何年かけるかということは考えるとして、この国の財政運営を安定的に続けていくためには、最終的に45兆円規模で緊縮をしなければいけないという話がありました。私のところでは、そのかたちに最終的に持っていくためにどういう改革が必要かということを考えたいと思います。



2. 財政再建のために残された選択肢とは—2つの方向性

本シンポジウムにおけるマンデート
 「所要緊縮額45兆円」をいかにして実現するか？

- 「毎年度45兆円規模の緊縮」のもつ意味
 (23年度当初予算時点における大まかな歳出・歳入の見取り図)

一般会計規模 92.6兆円

<歳入>

税収	43.1兆円
その他収入	4.1兆円
公債金	45.5兆円

<歳出>

社会保障関係費	29.1兆円
地方交付税交付金等	16.4兆円
公共事業費ほか	24.9兆円
国債費	22.2兆円
うち債務償還費	12.3兆円
利払費	9.9兆円


次世代の国づくり

ここで簡単に確認します。45兆円規模の緊縮と言われて、どういう意味があるかということですね。一般会計の規模は92.6兆円。そのなかで税収は43兆円しかありません。何と45兆円、46兆円ぐらいお金を借りて、これだけの歳出を賄っているということです。45兆円の緊縮。税収を2倍にしますか。それとも歳出をカットしますか。社会保障と地方交付税全部カットしても足りるかどうかがうらやましいですね。改めて数字をごらんになって、エッと思っていらっしゃる方がいらっしゃるかもしれないですが、これが現実なのです。この国の見たくない現実はこれなのです。

簡単に言えば、年収430万円ぐらいなのに900万円の派手な暮らしを家族でしている。足りないお金450万円は、自分ではなく、子どもに返してもらおう前提でお金を借り続けている。そういうことを毎年続けている。それが、今のこの国の状態だと言えます。

〔(1) プランA 予算編成ルールと政策評価の徹底〕

では、一つ目の方向性。順に考えていきたいと思えます。45兆円というと、本当に気の遠くなるような額なのですが、どうやったらいいか。まず大どころの社会保障ですけれども、放っておけば、先ほども2兆円、3兆円とどんどん増えていくという話がありましたね。西沢のプレゼンの最後の19ページに整理してあるという話がありましたが、いろいろ頑張って改革をすれば社会保障費の伸びっぱなしはとめられる、あるいは減らせる。3兆円ぐらいだったら縮小できるのではないかということです。では、ここで何とか3兆円マイナスできるのだったらと考えても、45兆円から引くと、やっぱり42兆円とか40兆円をほかの部分でカットするか、さもなければ増税しなければいけないということになります。




日本総研
The Japan Research Institute, Limited

(1)プランA 予算編成ルールと政策評価の徹底
 ー現行の行財政制度のもとで財政再建を達成するには、
 いかなる改革が必要か


- ・社会保障分野のうちの「年金」、「医療・介護」、および税制面は
 =高齢化の進展により、現行制度のままでは不可避の社会保障向け公費負担増を、
 制度の抜本改革により、抑制

ー年金	…	▲1兆円強の歳出抑制
ー医療・介護	…	▲1兆円弱の歳出抑制
ー税制	…	1兆円程度の増収

以上のネット・アウトで、▲3兆円の財政収支赤字幅の改善効果



- ・それ以外の歳出・歳入において、▲40兆円規模の構造的な財政緊縮が必要に



次世代の国づくり

5

Copyright (C) 2013 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 01/11

〔現状整理1〕

では、まずプランAを考えていくときに、これまでの取り組みを簡単に整理したいと思います。いろんなご意見がこの世の中にあると思うのですが、この国は無駄だらけだ、財政再建なんて無駄を減らせば簡単にできますよ、というご意見もまだちょっとあるかなという気がします。でも、努力しているところもあるはずですから、何をやってきて、何がやれてないのかを確認したいと思います。

今まで財政再建に向けて真剣に検討されたことは2回あったと思います。一つ目は、橋本政権のときに行われた中央省庁等改革ですね。内閣機能が強化され、ガバナンス改革が行われ、そして政策評価の制度が入りました。こちらは実現されたわけですね。もう一つは、民主党政権のときに行われた予算編成の改革です。ここでは、例えば財政再建の目標を収支と残高の両方で設定するとか、中期財政フレームを決めて、向こう3年間拘束するとか、本当にその通りに実行すべきことの検討がされたのですが、残念ながら、実現はしませんでした。

〔現状整理2〕

では、今の段階で歳出をコントロールするうえでどういう枠組みがあるかということ、ご案内のことばかりかもしれませんが、簡単に確認します。

まず、法制度に基づく取り組みとしては、例えば予算編成過程、それから決算検査。今であれば、予算執行調査とか政策評価とかも行われています。ただ、政策評価は導入されましたが、今のところ、担当される各主務省さんの自己評価が原則のような形になっています。総務省の評価もありますが、一部

現状整理1 : 財政再建・財政構造改革に向けてのこれまでの取り組み

①2001(H13)年度 中央省庁等改革

自民党政権下、「橋本改革」、行政改革会議＝実現

- ・中央省庁等再編
- ・内閣機能の強化(経済財政諮問会議の設置等)
- ・ガバナンス改革(独立行政法人制度の導入)
- ・政策評価制度の導入

②2010年度 予算編成改革の検討

民主党政権下＝実現はごく一部のみ

- ・慎重な経済見通しを前提とする財政再建プラン
- ・財政再建目標の設定(収支、残高の双方)
- ・トップダウン型の予算編成、財政運営のルール(ペイアズユーゴー原則等)導入
- ・中期財政フレームの策定(向こう3年間の歳出の大枠に対して拘束力あり。「ベースライン」を導入)

次世代の国づくり

現状整理2 : 歳出コントロールに直接的・間接的にかかわる

既存の枠組みと担い手の整理

<憲法・法制度に基づく取り組み>

- ・**予算編成** : 各府省+財政当局～立法府【事前統制】
- ・**決算検査** : 会計検査院【事後統制】

- ・**予算執行調査** : 財政当局【事後統制】

- ・**政策評価** : 各府省(自己評価、予算編成上の全事業が対象【事前】)
総務省(横断的、客観的評価。各府省の政策の一部が対象。【事前】
主務大臣への勧告権限はなし)

- ・**独立行政法人評価** : 各府省評価委員会(一次評価)
政策評価・独立行政法人評価委員会(二次評価、および中期目標期間
終了時の全事務・事業の見直し＝主務大臣への勧告権限あり)

<政治的なイニシアティブに基づく取り組み>

- ・**行政改革** : 行政改革推進会議(特別会計改革、独法改革等)

- ・**事業仕分け**(民主党政権下、予算編成上の一部の事業)【事前統制】

- ・**行政事業レビュー**(現政権下、予算編成上の一部の事業)【事前統制】

次世代の国づくり

ですね。あと、独立行政法人にも政策評価が入っていますが、これは比較的今までのなかでは客観評価が反映されやすい仕組みかもしれません。

それ以外に制度に基づくというわけではないのですが、政治的なイニシアティブに基づく取り組みとして、行政改革の取り組みであるとか、民主党政権で行われた事業仕分けであるとか、現政権のもとでやっている行政事業レビューとかがあると思います。


〔現状整理 3〕

こういう取り組みで、では、どうやって歳出カットしようという着眼点があるかということ、かつては、よく言われていたような一律の伸びの制限であるシーリングであるとか、それからガバナンスの改革も本当に企業経営のような考え方を取り入れることによって、歳出のカットというか、国費の負担の抑制につなげようということによってやってきました。

そのほか、個別の観点としては、調達改革や受益者負担の拡大といったものがあるかと思っています。

〔現状整理 4〕

では、これまでの取り組みで金額的にいくら減らせたのかということを確認したいと思います。まず最初に、ガバナンス改革で、先ほどの橋本改革で独法の制度が入りました。今、102法人あります。独法というと、不祥事がないと報道されないのですけれども、結構な国の仕事が切り出されて、いろんな仕事が行われています。これに対して平成17年度に運営費交付金、補助金として出された額が3



現状整理3 : 歳出効率化・削減に向けての横断的アプローチと手法

- …何に着目して歳出を削減するのか
- …これまでの実績も踏まえて

<包括的な観点>

- **シーリング** : すべての歳出の伸びに一律に上限を設定
- **ガバナンス改革** : 独立行政法人制度導入(H13年度中央省庁等改革時)
 - 各府省の政策執行のうち、可能な分野について、企業経営方式を導入
 - ①国直轄の事業からの切り出し分と、②旧特殊法人等からの移行分が存在
 - 主務府省は政策の「企画・立案」、独法は政策の「執行」を担当
 - 政策執行の効率化、民業への移管の促進
 - 過去の政策執行に伴う債務の累積に歯止め、国費投入の縮減を企図
 - 民営化(国鉄、郵政事業、道路公団)も同趣旨の改革で成果
 - 透明性を高め、第三者による政策評価を導入

<個別の観点>

- **調達改革**(随意契約→競争入札へ。競争原理の徹底)
- **受益者負担の拡大**(教育・訓練分野、検査・試験・評価分野)

次世代の国づくり

8
Copyright (C) 2013 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 01/11

現状整理4 : これまでの取り組みによる歳出削減効果の例

- ガバナンス改革＝独立行政法人制度移行を通じての国費投入額の変化
 平成17年度の運営費交付金、補助金の支出額 3兆3,519億円
 ↓ 当初予算ベース、既往ピーク)
 平成25年度の運営費交付金、補助金の支出額 2兆8,960億円(当初予算)
- －2つの事例 : 国立病院機構
 高齢・障害・求職者雇用支援機構
 (旧雇用能力開発機構＋旧高齢・障害者雇用支援機構)
- 事業仕分け (民主党政権) 第一弾、第二弾合計で、約▲1.7兆円
- 行政事業レビュー(現政権下)
 2013年6月レビュー実施 → 2014年度予算概算要求への反映状況 ▲3,069億円
 政府全体の4,906事業(平成24年度一般・特別会計合計)中、
 163事業が「廃止」、1,012事業が「段階的廃止」もしくは「縮減」

一定の効果は得られているが、
わが国が直面している「所要財政緊縮」の幅との乖離は大

次世代の国づくり

兆3,500億円ぐらい。これがピークかなという感じなのですが、それが足元いくらになったかという、2兆9,000億円ぐらい。あら、たったの4,000億から5,000億円、何だそれだけです。でも、そう思われるか、3兆3,500億円のところを4,000億円ぐらい切ったと思われるか、ちょっと評価は分かれるかもしれません。

それから、民主党政権時代の事業仕分け。あれもなかなか注目されて、国民にいろんなことがよくわかったと思いますが、カットできたのは1.7兆円ぐらいとされています。

それで、現政権で取り組んでいる行政事業レビューも、夏のレビューですと、予算概算要求への反映は3,000億円ぐらいということなのですね。

ですから、こうやってみると、それなりの取り組みをやってないわけではないのです。やっていますし、それぞれの局面では結構激しい議論がされているときもあると思いますけれども、先ほど申し上げた40兆円とか42兆円とかという額と比べると、本当に差が大きいなということが言えるのではないかと思います。

ここで簡単に事例をお話ししたいと思います。私自身が、政府の外にいる割には、割とこういう政策を見させていただく機会が今までであったもので、その経験からちょっとお話しします。なかなか改革できない、できないと言われてはいますが、いい例もあります。その最たる例は独法のなかでは国立病院機構だと思っています。これは特別会計でかつて運営されていて、年間2,000億円の赤字を垂れ流していたものが、今は独法になって本当に収支が好転しまして、もう収支相償です。赤字病院もかつて74病院あったものが、今、もう19病院にまで減っていて、今、機構全体として国費の投入はゼロです。そういう

事例もあります。

他方、その下に書いてある高齢・障害・求職者雇用支援機構というのは、これは一つの例ですが、何だと思われるかもしれませんが、以前、京都府にあった「私のしごと館」というのが随分問題になりましたが、あれを持っていた旧雇用能力開発機構の後継です。ここは「私のしごと館」以外にもいろいろ問題があって、ポリテクセンターというのを各地につくっています。職業訓練の施設です。高度なものづくりの職業訓練施設です。これはもうほんとに渡辺喜美さんが自民党で行革担当大臣だったころから問題視されていて、地方に移管しましょうという閣議決定が平成20年末にされているのですが、実は、いまだに進んでいません。高度なものづくりの職業訓練施設が47都道府県全部にあるのです、1個以上あるのです。要りますかね。製造業の集積というのは地域によって一様じゃないですよ。もちろん、パフォーマンスのいいところもあるのです。でも、そうではないところもあって、いまだに移管や廃止が進んでない。このような事例もあります。

今年、行政事業レビューに秋に参加させていただいた経験からすると、政府の直轄、本省直轄の事業だとこんな例もあります。私の担当の一つが文部科学省だったのですけれども、そのなかの国立大学法人の改革で、何か改革したところに補助金をつけるという、国立大学改革促進プログラムというものがありませんでした。これは外部評価した五人全員、理解できませんでした。

それから、地域のイノベーションの推進プログラムというのがあるのですが、名前を2年ぐらいうると変えて新しいプログラムができるんだけれども、今までのプログラムの効果があったかどうかというのはわからない。そのような事例もあつたりします。

そういうのを見ていると、これではお金が幾らあっても足りないかなという感じがしなくはありません。

〔何が足りないのか？ それは誰の役割か？〕

では、何が足りないのでしょうか。で、それは誰の役割なのでしょう。こういう財政運営を見ても、幾つか挙げられると思います。一つ目には、財政政策運営全体として財政制約の認識がないんじゃないかなと思います。政府は今、2015年度のプライマリーバランスGDP比の2010年度比半減を掲げていますけれども、それは今年の予算編成で具体的な制約として機能しているのでしょうか。皆さん、どうお考えになれるのでしょうか。

それから二つ目、その制約が認識できたとして、それを必ず守るようにするためのルールがないんじゃないかと思えます。

そして三つ目、財政運営全体としての制約が認識できたとして、では、それをどこの分野の政策にどうやって割り当てるかとか、さらにブレイクダウンして、どこの地域に割り当てるかというのを決めるメカニズムがないんじゃないかという感じがいたします。

〔プランA〕

では、このプランA。現行の制度のままやっていくときに必要なこと、何を考えた方がいいかということ。幾つかあろうかと思えます。

何が足りないのか？ それは誰の役割か？

- ①財政運営全体としての「財政制約」の認識
 - －財政再建達成をめざして、中期的に政策運営を行う上での「財政制約」
 - －そのもとでの、当該年度の財政運営上の「財政制約」
- ②当該年度の「財政制約」を、予算編成上、必ず遵守せしめるためのルール
- ③当該年度における、財政運営全体としての「財政制約」を、各政策・歳出分野、各地域に、効果的・効率的に割り当てる意思決定を行うメカニズム

一つ目は、財政制約の定義ですね。これは、最初の山田からの問題提起にもありましたように、今、政府債務残高のGDP比は増えっぱなしなのです。全然止まる見通しが立ってないのです。少なくとも規模でいいです、GDP比でいいから、増えっぱなしはとめて、横ばいには何とかして持っていかなければいけないと思います。そのための制約を表す指標はプライマリーバランスでよろしいですか。これには利払い費が入っていません。債務残高が増えるか、減るか、横ばいかというのは、いろんな条件によって違います。むしろ、指標を新発国債の発行額とかにしたほうが、前年までの財政再建の努力がきれいに出るし、国民にもわかりますね。新しくお金を借り増す分ですから、その方が良いのではないかという気がします。皆様、いかがお考えになられるでしょうか。

そして二つ目、ルールですね。どういうルールでやっていったらいいか。どのレベルでの定義が必要でしょうか。政治的な合意、閣議決定で行けますか。政権が変わると、すぐ凍結されちゃいますよね。では、法律ですか。日本には財政法4条があるのです。でも、毎年、特例公債法を通して赤字国債を出せちゃうのですよね。法律も無力でしょうか。そうすると、今、ヨーロッパの国がやろうとしているように、ドイツはやっていますけれども、憲法で決める必要があるのでしょうか。

そして三つ目、優先順位を誰が決めるのでしょうか。もちろん、これは当然政治の役割ですよ、国会で決める。だけど、全部を国会で決められますか。もっと細かいところを誰かが決める必要があるか、今、主務省と財務省主計局との間で予算編成されていますけれども、そのプロセスで数字が決められるのでしょうか。一律カットになってしまわないか、その辺が心配な気がします。

四つ目、何に基づいて優先順位を決めるのでしょうか。政治力ですか、ロビイングですか、地元への

**プランA : 現行制度のもとで、財政再建を確実に達成するために
必要な改革とは一要検討の点**

①「財政制約」を何をもって定義するか

- 目標としての「財政再建」を何をもって定義するか
少なくとも、政府債務残高規模(GDP比)の増加傾向を止め、横ばいにするこ
ではないか
- そのための「財政制約」を表す指標は「プライマリーバランス(基礎的財政収支)」
でよいか(—利払費を含まず)
- 「新発国債発行額」が、わかりやすさ、意味(=財政収支赤字幅に相当。利払費を
含む)からも、ふさわしいのではないか

**②「財政制約」を中期的な財政運営上、また、毎年度の予算編成上、必ず遵守せしめる
ための「ルール」をいかに定めるか**

- どのレベルでの定義が必要か
政治的合意(「閣議決定」等)で足りるか、法律か、憲法か

③各歳出分野、そのなかでの個別の政策の優先順位を、誰が決めるのか

- 基本的には政治の役割。ただし、すべてを政治で決め切ることが可能なのか
現状よりも相当に厳しい「財政制約」のもと、主務府省+財政当局による予算編成
過程で、決め切ることができるか
政府内に、細かい優先順位を決定する機能ないし機関が別途、必要かどうか

④各歳出分野、個別の政策の優先順位を、何に基づいて決めるのか

- 各政策のコスト/効果等に関する、事前・事後の客観的な政策評価の強化が
必要ではないか
この「評価機能」は、主務府省の自己評価でよいか
主務府省と同列の立場にある他府省による客観評価でよいか
独立した機関に持たせる必要があるか

⑤各歳出分野、政策の優先順位を、日本の国全体として、全国一律で決められるのか

- この順位を決められたとして、当該政策の執行を、各地方にいかに配分するのかを、
誰が、何に基づき決定するのか


利益誘導ですか。それでは困りますよね。やっぱりここはあまり近道がなくて、政策評価を地道にするしかないんじゃないかと思います。でも、今だって、各省の予算要求に全部、政策評価はついているのです。何で機能しないのでしょうかね。行政事業レビューのレビューシートも、5,000事業、全部つくっているそうです。何でなかなか機能しないのか。自己評価だからですかね。どうお考えになれるでしょうか。

そして最後に、優先順位を日本の国全体として一律で決められるかということがあろうかと思います。

〔分野別の所要財政緊縮額のイメージ（例）〕

こんなふうにかット、かット、かットと嫌な話ばかりですけれども、もちろん、増税も適当に組み合わせてもいいと思います。そのときのご参考としていただくように、ここにお示ししたのは、IMFが今年の夏に示した日本の財政調整プランです。別に人の言うことを聞く必要はない、国際機関の言う通りにする必要は全然なくて、自分の国で考えればいいのですけれども、一つの目安かなと。

IMFに限らず、先ほど、山田からOECDの話がありましたように、国際機関の見方では、大体日本が安定的に財政運営していくには、GDP比10%か、もっとそれ以上の緊縮が必要だというふうに言っています。それを金額に置き直すと、大体50兆円という感じになるんですね。それをIMFであれば、消費税率は最終的に15%まで持って行って、増収で24兆円確保し、歳出カットのほうで28兆円というようなことを言っています。このあたり、ご参考にしていただければと思います。これぐらいの数字をにらみながら、どういうふうに意思決定を変えていったら、この制度のままでやっていけるか。あれだけの



分野別の所要財政緊縮額のイメージ(例)

(図表) IMFが示すが国の財政調整プランにおける、分野別の所要緊縮額
(2020年までに、政府債務残高対名目GDP比を確実に引き下げるために必要な、年当たりの緊縮幅)

(+: 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%)	25-30	
(財政再建の方策)		
歳入		
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	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	0.25	1.2
保険料の徴収		
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		
年金給付の削減	▲ 0.5	▲ 2.4
障害給付の導入	✓	✓
相減税の引き上げ	✓	✓
歳出		
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	11.9
社会保障支出の年あたり名目伸び率の制限(以下を除く)	1.0	4.7
年金支給開始年齢を67歳もしくはそれ以上に引き上げ	0.25	1.2
富裕層退職者への給付の削減	0.25	1.2
緊縮額合計	11.0	52.7

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。


カットができるか。でも、国民生活への影響はできるだけ少なくしたいですよね。どうお考えになりますでしょうか。

〔(2) プランB 国のかたちの刷新〕

では、もう一つの考え方をこれからご説明したいと思います。ちょっと思い切ってなんですけども、国のかたちを変えてはどうか。先ほどのポリテクセンター、別にあれだけが問題だと言うつもりは全然ないのですけれども、この国の例として地方のいろんなところへの支出を国で決めてしまうところがあるかと思います。それを地方に意思決定を移してはどうか。もちろん、財源も移すのです。そのときに、やっぱり財政力が弱いところがありますので、何らかの形で配慮ができないかということ。

でも、そんなことを言われても、本当にそんなことができるのか。やって見せてもらわないとわからないというふうに多分お考えになられると思いますので、いろんな前提がついているのですが、私どもとしてやってきたものをこれからお目にかけます。

今の制度の問題点ですけども、幾つかあるかと思います。まず、国と地方の役割分担と責任分担が曖昧。それから、優先順位は、国で決めたのを画一的に地方に当てはめてしまう。3番目、地方が国に依存してしまいがちである。4番目、地方公共団体間でも実は税収が偏在しているということがあろうかと思います。




(2)プランB 国のかたちの刷新

—財政制約をかける対象や、財政運営の意思決定を行う主体を、国全体ではなく、「大きな地方政府(州)」単位で行えるように行財政制度を刷新することによって、財政再建を達成できないか

現行の行財政制度の問題点

- ①国と地方の役割分担と責任分担があいまい
 - 例えば、誰の負担で地方の道路を整備するのか
 - 交付税措置の付されている地方債は、地方と国のどちらの借金か
- ②「国における画一的な優先順位」が地方においても優越。
 - 個々の地方の事情は反映しにくい
 - 「臨時財政対策債」
- ③地方が国に依存しがち。自助努力を怠る。
- ④地方公共団体間で、税収が偏在～財政力に大きな格差



次世代の国づくり

〔現行制度における、国と地方の間の財政資金の流れ〕

ここで、財政資金の流れを確認します。地方というと、地方交付税というふうにすぐ頭に浮かぶんですけども、実は、それだけではありません。確かに一般会計から特別会計を通して地方交付税が地方公共団体に行っていますけれども、それ以外にもたくさんの補助金とかが国から直接支給されています。

〔国→地方へは、地方交付税以外にも様々な支出〕

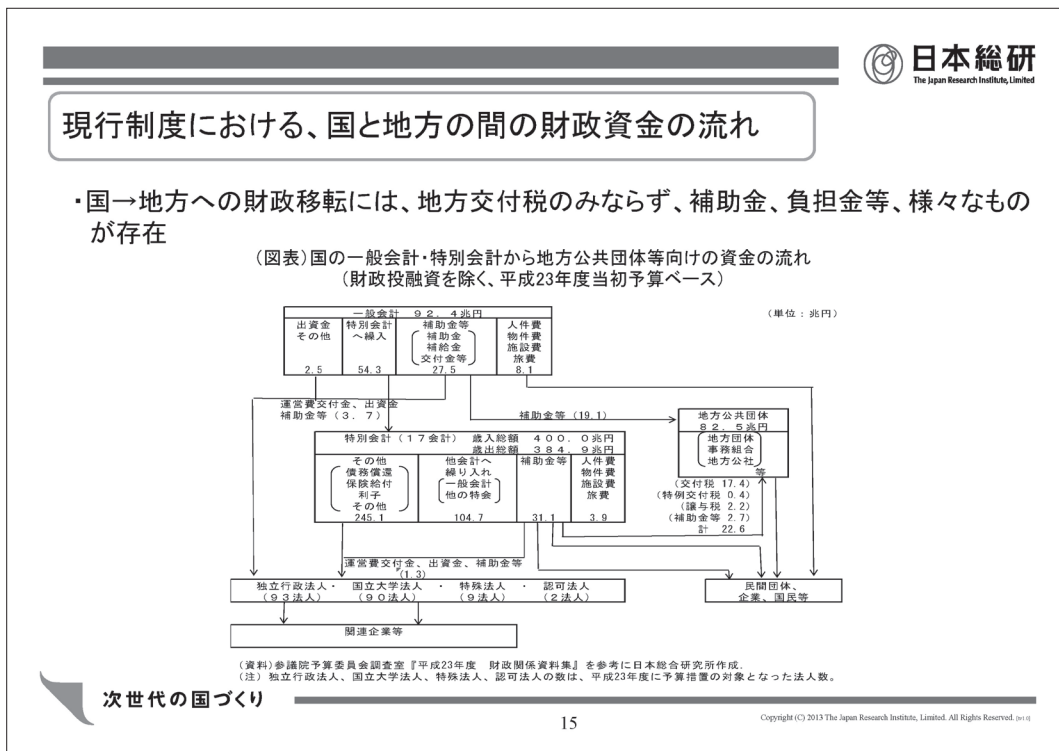
それを具体的にお示ししたものがこちらです。厚生労働省と文部科学省のオンパレードかなという感じですけども、こうやって国が地方にお金を渡すけれども、教育や社会保障の分野でこうやって国の決めた通りにお仕事してくださいねというふうにやっているのが、今のこの国の制度です。

〔(図表) 国から地方公共団体に支出された主な補助金等〕

特別会計のほうでも、これだけございます。

〔地方公共団体間での税収の偏在の実情〕

次に、税収の偏在のところをお見せしたいと思います。法人二税、地方消費税で税偏在ということがよく言われていますけれども、これは上位3県のところと下位3県のところを金額ベースでお示したものです。これは23年度ですけども、法人二税について見ると、東京都には7,421億円入っているのに、下位のほうで見ると、鳥根県114億円、高知97億円、鳥取85億円、実に3桁違ってしまいます。これは



国→地方へは、地方交付税以外にも様々な支出

(図表) 国から地方公共団体に支出された主な補助金等
(平成23年度一般会計、当初予算ベース)

所管	(目)名	(億円、%)	
		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』。

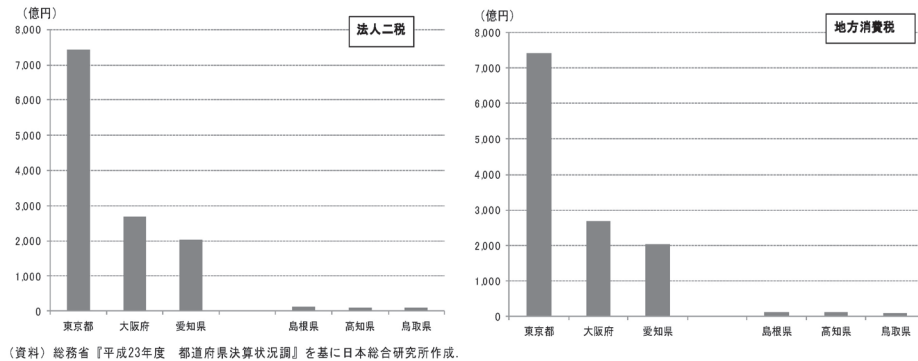
(図表) 国から地方公共団体に支出された主な補助金等
(平成23年度特別会計、当初予算ベース)

所管	(目)名	(億円、%)	
		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』。

地方公共団体間での税収の偏在の実情

(図表) 都道府県の法人二税と地方消費税の税収の比較
(各上位3都府県と下位3県)



東京都民のものにして、東京都民が使ってしまったいいお金なのではないでしょうか。私も東京都民で、私も私の家族もその恩恵を受けてきたのですけれども。地方消費税のほうも似たような状況です。

〔(図表) 都道府県の積立基金残高の比較〕

それがどこに出るかという、各都道府県は基金というのを積んでいます。これは財政調整、万が一に備えてとか、地方債の償還に備えてということで積むものですが、余力があれば、その分も積んでいきます。皆さん、オリンピックが東京でできることになってとてもよかったんですけど、この財政難の国のどこにそのお金があるのかなと思われた方はありませんか。ここにあるんです。東京都の基金はすごいですよね。1兆3,673億円ございまして、そのなかの4,000億円がオリンピックの積み立てです。

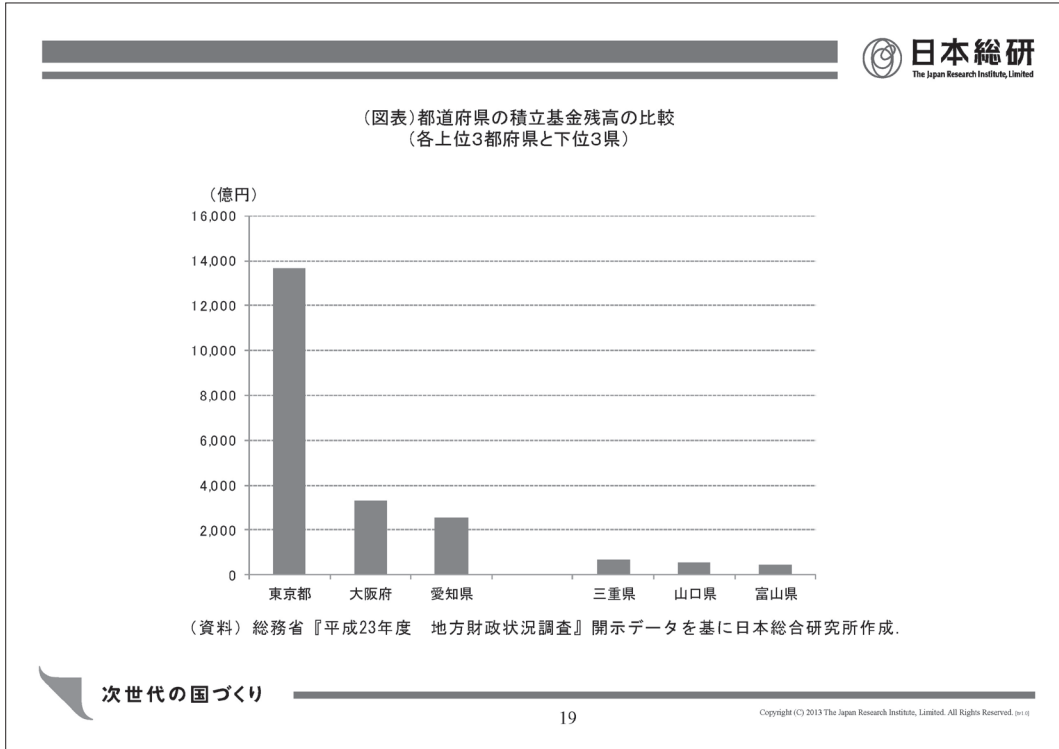
少ない県、ここにお載せしていますが、すごく少なく見えますけれども、これらの県の積み立てが足りないわけではないです。必要な分をきちんと積んでおられます。でも、なお、多いところはこれだけ大きくなっている。こういう状況があるということです。

〔「刷新」のポイント〕

では、どう組みかえるかということですが、幾つか考えました。

一つ目、国の役割というものは必要不可欠なものに限定する。

二つ目、その歳出面での新たな役割分担に見合うように、歳入(税源)を再配分します。具体的には、



- 日本総研
The Japan Research Institute, Limited
- 「刷新」のポイント
— 国のかたちをいかに組み替えるのか
- ① 国(中央政府)の役割は、必要不可欠なものに限定
 - 従来の国による「企画・立案」機能の大部分は州政府に移し、州がこれらの歳出の意思決定主体に
 - ② 歳出面で新たな役割分担に見合うように、歳入(税源)を再配分
 - 「州: 応益原則」、「国: 所得再配分」を基本に
 - 法人課税を中心に、州間での水平的な調整メカニズムを導入
 - ③ 財政制約は、基本的に州政府単位で負わせる形
 - 州の資金調達は、自己責任で、財政制約を明確に認識しつつ行う形
 - 国家の信用力の源泉 = 徴税力
 - 新体制下の州政府は、十分な信用力の源泉を得ることに
 - 国(中央政府)に帰属する税収は限定的
 - 地方が国に安易に支援を求めることは不可能な仕組み
 - ④ 既発の国債は、国(債務管理庁設置)で別途管理
- 次世代の国づくり
- 20
- Copyright (C) 2015 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 01/11

法人課税を中心に地方の税ということにして、州と州の間での水平的な調整メカニズムを入れる。交付税はなくします。


そして三つ目、これが一番大事だと思いますが、財政制約。プランAだと、国全体で45兆円だの40兆円と言っているのですが、基本的に大きな州政府単位で負ってもらう形。お金が足りなかったら、州政府の自己責任で調達するということです。基本的には、もう国には頼れない。交付税措置とかはなしにするということです。そして、今までに発行してしまったたくさんの国債は、これは別の扱いにして、みんなで平等に負担を分かち合いながら返していきましょうということでした。

〔試算の前提1：国と地方の役割分担〕

そして役割分担なのですが、これも、もちろん、いろんな異論がおりだと思えます。本当にここはあくまでこういう前提でとりあえず考えてみましたということですが、例えば国の役割。外交とか、防衛とか、金融とかは、恐らく異論がないと思えます。ここでは、これだけお金が厳しいということで、社会保障も憲法が保障する生存権に関するものだけということで、年金と生活保護だけ国、あとは地方、州に委ねる。教育であるとか公共事業とかは、自分の州の財政制約を考えながら優先順位を決めていくという形にしてはどうかと考えました。

〔「刷新」後の歳出の姿〕

そういう前提でやってみた場合、では、歳出の姿がどうなるのかということを見ます。これ


 **日本総研**
The Japan Research Institute, Limited

試算の前提1：国と地方の役割分担

ここでは、以下の区分によって試算
(様々な異論がもちろん、あり得る。活発な議論を！)

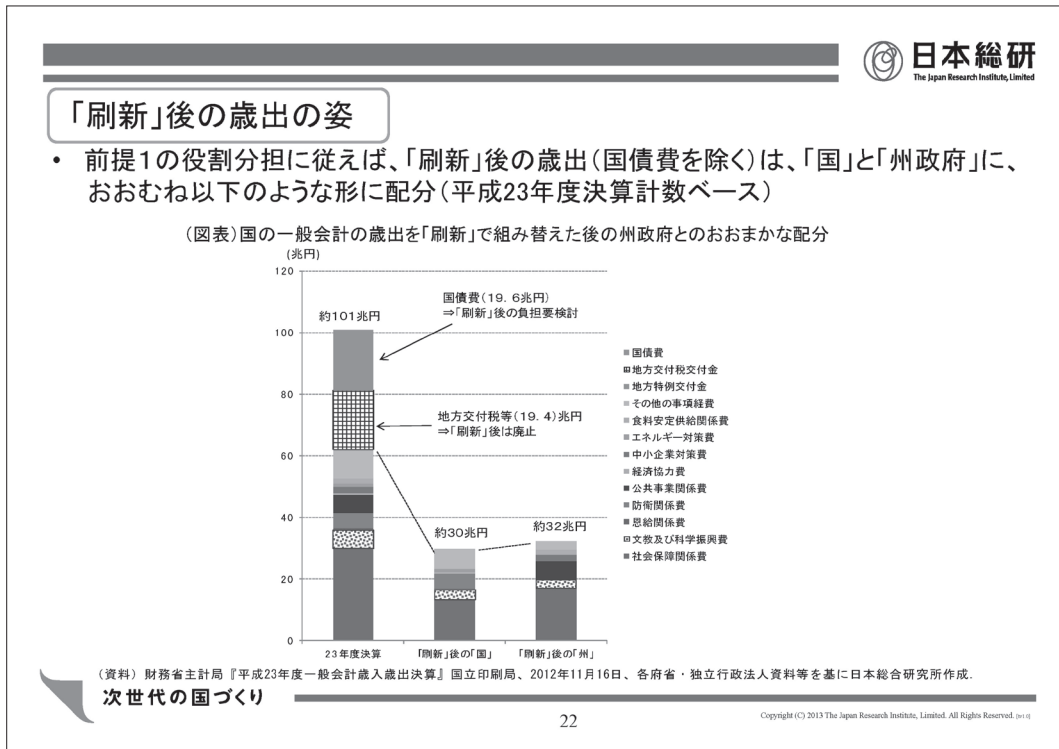
<国の役割>
外交・対外交渉(国際金融、貿易通商関係)、防衛、通貨・金融、エネルギー・原子力、法務・矯正、社会保障(憲法が保障する「年金」、「生活保護」のみ)、国民の生命の安全にかかわる自然科学的な規制分野(土木、建設、食品衛生)、科学技術、高等教育(大学～)

<州の役割>
上記以外の社会保障(医療保険、介護保険、子育て支援等)、義務教育、高等教育(～高等学校まで)、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

 **次世代の国づくり**

21

Copyright (C) 2013 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 01/11



が23年度の一般会計の決算の歳出です。このうち、国債費の扱いはちょっと微妙なので、別に考えるとして、交付税がなくなりますね。このうえの二つがスパッとなくなって、その分が今申し上げたような役割分担でいうと、国が30兆円、地方に移すのが32兆円ぐらいというような感じになります。

〔試算の前提2：「大きな地方（州）政府」の切り分け方〕

そして、次に州政府の切り分け方です。これも本当にいろいろあり得ると思うのですが、こういう形で七つに割るといってやってみました。それぞれ人口、面積、こんなような感じになります。これは、後で水平調整のところを使うということになります。

〔試算の前提3：国と地方の間での税収の配分〕

税収の配分ですけれども、先ほどの歳出の役割分担に合わせる形で、国税と地方税、従来の形のうち、法人税だけ地方と統合して水平調整に持っていく。それから、消費税も地方消費税と統合して水平調整するというような形で組みかえることを考えてみました。

〔「刷新」後の国（中央政府）歳入の姿〕

そうすると、歳入の姿がどうなるかということですが、今ある23年度決算の歳入、一般会計の歳入のうち大きなところを、消費税の部分、それから法人税の部分地方に渡すことによって、水平調整の財源に持っていくということで、ここでは考えました。

試算の前提2 : 「大きな地方(州)政府」の切り分け方

ここでは、以下の7州に区割りする前提で試算
(様々な異論がもちろん、あり得る。活発な議論を！)

①北海道・東北

(図表)7つの州政府別の人口・面積

②関東(除く東京)

③東京

④甲信越・中部・北陸

⑤関西

⑥中国・四国

⑦九州・沖縄

	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。

試算の前提3 : 国と地方の間での税収の配分

・従来の「国」の役割が、「刷新」後は、「国」と「州政府」とで、このように役割分担され、歳出規模が大きく変化することに鑑み、

・ここでは、従来の国税・地方税のうち、

①「国税・法人税」と「都道府県税・法人二税」を統合し、
財政力見合い(面積)で水平調整し、各州政府に配分

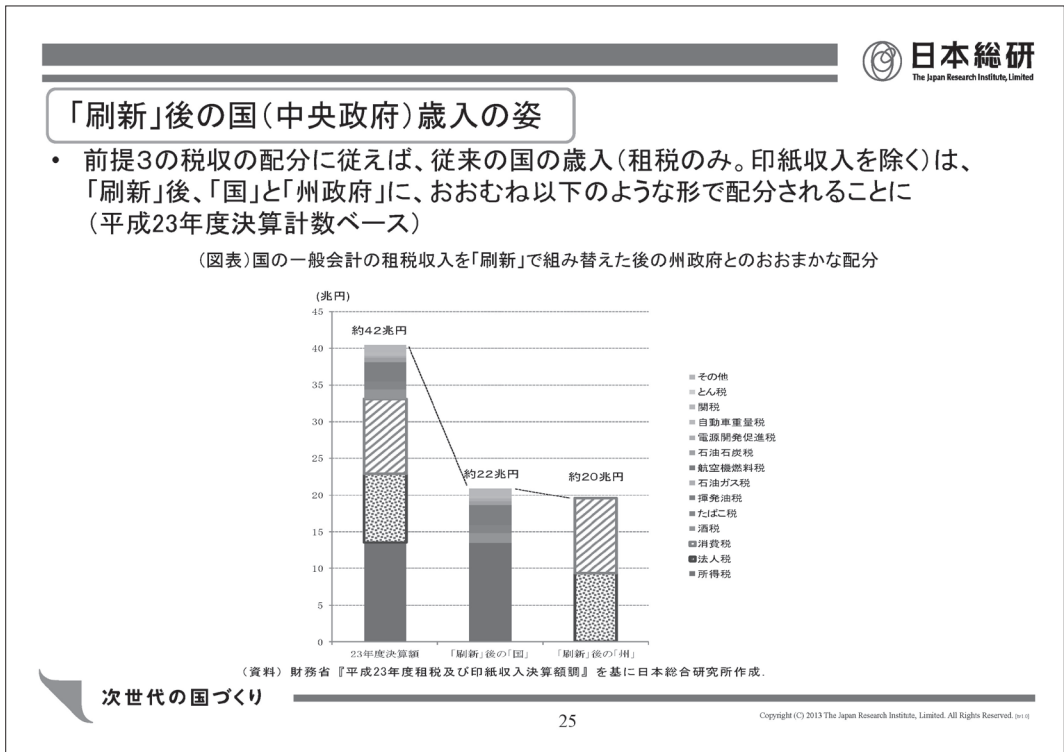
②「国税・消費税」と「都道府県税・地方消費税」を統合し、
人口・財政力(面積)見合い(各5割)で水平調整し、各州政府に配分

③従来の「国税・所得税」は、所得再配分の観点から、そのまま国税に

④従来の「都道府県民(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、そのまま地方税に

⑤その他の国税は、そのまま国税に

(様々な異論がもちろん、あり得る。活発な議論を！)



〔粗い試算結果〕

では、こうしたことをやるとどんな形になるかという結果です。これから数字をお見せしますが、ご注意いただきたいのは、あくまでこれは23年度決算の数字を使って、今申し上げたような形で組みかえただけなのです。これで財政制約が魔法のように減るということはなくて、結局、各州の負担と、あと、それから中央政府の負担もちょっとあるんですけども、足せば40何兆円と一緒になんです。そこはちょっとご留意いただきたいと思います。要するに、小分けの政府として小分けで認識するほうがいいかどうか。で、弱いところへの配慮ができるかどうかなんです。

〔・7つの州政府に組み替えると想定した場合…〕

それで、組みかえてみたのがこんな感じになります。歳出規模は、北海道・東北、関東、甲信越・中部・北陸、大体並ぶような感じになって、東京は単独でつくってみました。これぐらいの歳出規模を現状だと持っていることになります。

〔・7つの州政府の現在の歳入の内訳…〕

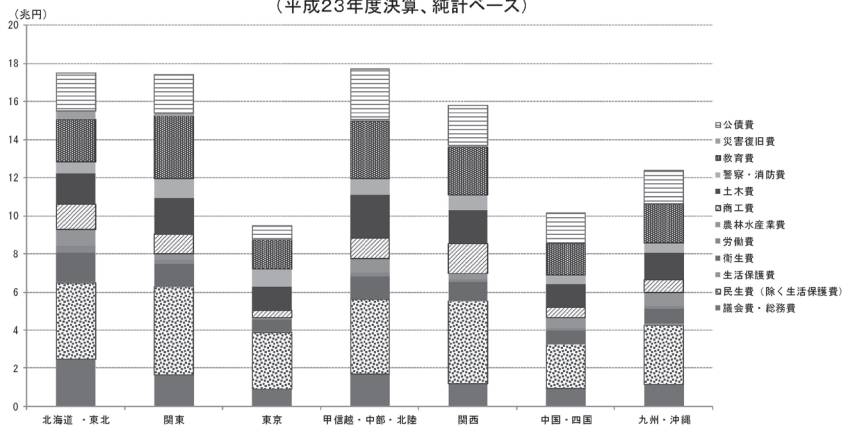
これに対して、現状、どういう歳入で賄っているかというのを見たのがこちらです。国から支出されている部分が、国庫支出金と交付税と譲与税ということですが、北海道・東北であれば、全歳入の半分以上ぐらいを国から渡しているということだと思います。現状、これだけの財政調整はしているということです。

粗い試算結果

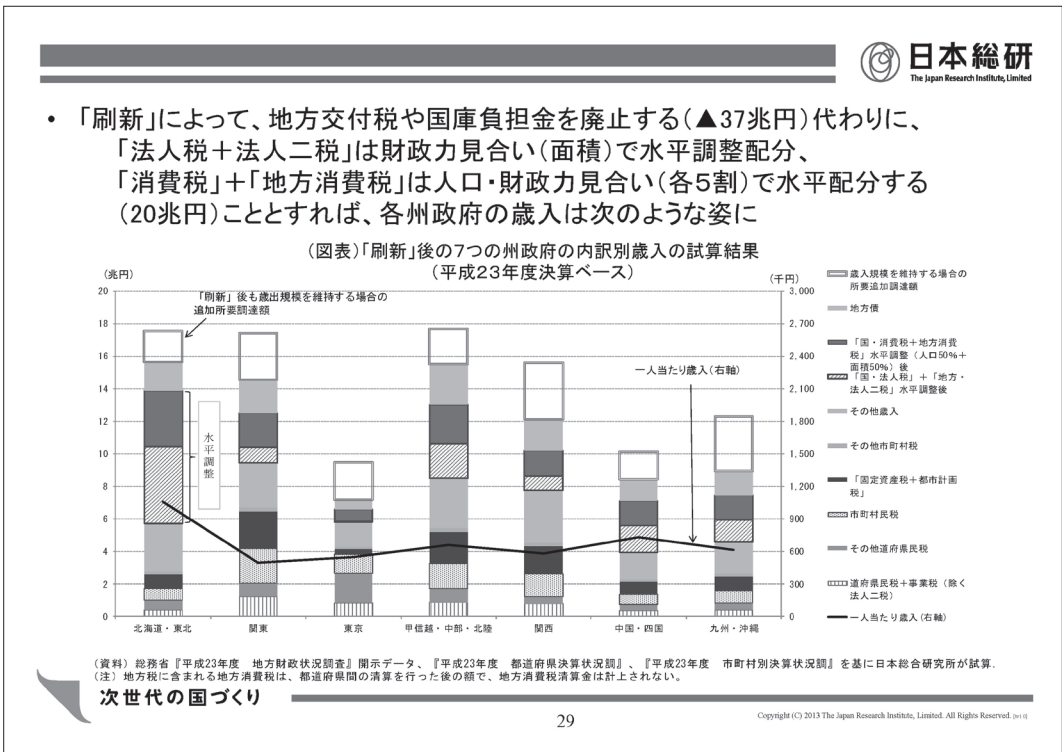
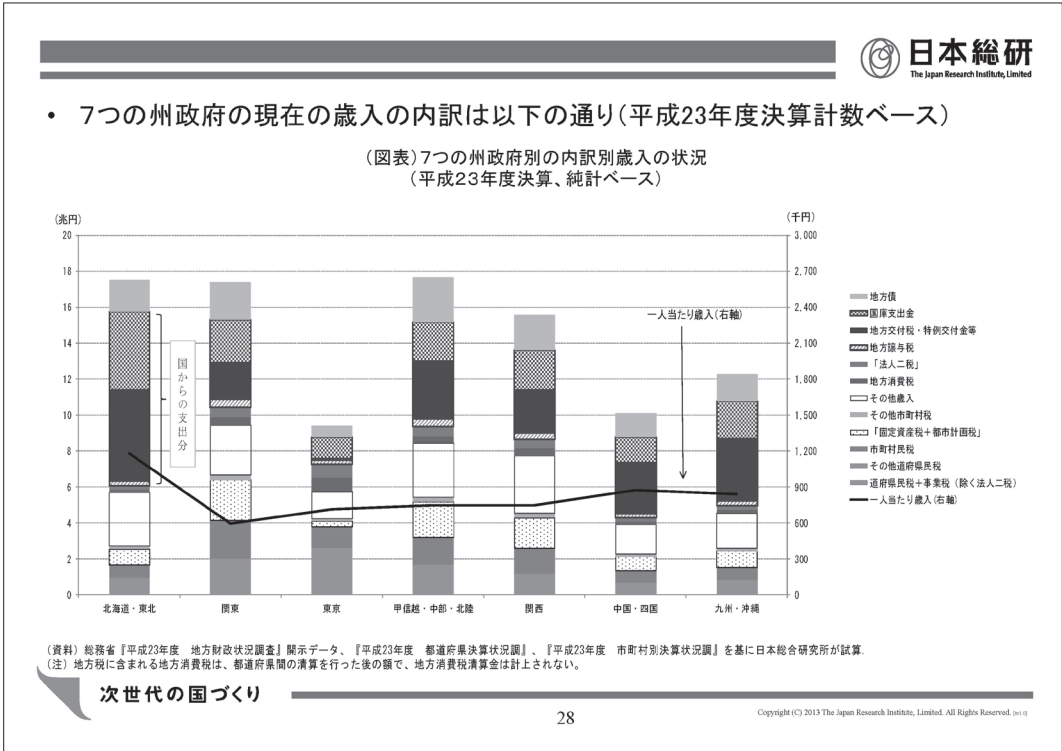
- 歳出・歳入組み替えの対象となる都道府県・市町村の個別の財政統計で、現行統計上、把握されているのは決算ベースの計数のみ
→ここでは、最新の平成23年度決算の計数(国・各地方公共団体)を基に、試算実施
- 平成23年度時点における国・地方の財政収支は約▲46兆円(国が▲46.5兆円、地方が+0.5兆円<復旧・復興対策の経費・財源を含むベース>)これを、わが国全体の財政制約、と捉えた場合、「国のかたちの刷新」によって、この財政制約が、州政府ごと、中央政府によって、どのように分担して認識されることになるのか？
 - *「国のかたちの刷新」=政府機能を組み替えること自体は、財政収支改善の“魔法”ではない
 - *財政制約を、より小さい政府単位で分担して認識することによって、各地域の特性に合った、最適な歳出、歳入の意思決定をしやすくなるかどうか

- 7つの州政府に組み替えると想定した場合の、平成23年度時点における各州政府の歳出規模、および主な内訳は以下の通り(平成23年度決算計数ベース)

(図表)7つの州政府別の内訳別歳出の状況
(平成23年度決算、純計ベース)



(資料)総務省『平成23年度 都道府県決算状況調』、『平成23年度 市町村別決算状況調』を基に日本総研研究所作成。
(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ため、歳出には、地方消費税清算金は計上されない。



〔・「刷新」によって、地方交付税や国庫負担金を廃止する（▲37兆円）…〕

では、これを、先ほど申し上げたような形で、新たに地方交付税を廃止するかわりに法人税と消費税を使って水平調整するとどうなるか、というのを見たのがこちらです。こんな感じで、北海道・東北であれば、これぐらい水平調整の財源が地方の固有財源として来ることになって、あと、図表上のピンクの四角を各州政府が認識することになる財政制約です。これは、別に歳出規模、仮に現状と同じ規模をやりたかったら、これだけは新たに調達しなければいけないということです。要するに、これを足して、あと中央政府の分を足すと、先ほどの40何兆円と同額になります。果たしてこういう歳出構造の州政府とかをつくるのと、中央で財政を差配するのと、どちらがいいのでしょうかということなのです。

ですから、国全体として、先ほど申し上げたようないろんな改革は必要だと思いますけれども、45兆円の財政制約でやっていく。そのかわり、いろいろ意思決定のルールを変えていくことがいいのか。それとも、今申し上げたように、州政府ごとに数兆円単位で財政制約を負っていくのと、どちらがいいかということです。ここから先はこの後のパネルディスカッションの議論にお譲りしたいと思います。そして、あわせて、ぜひ会場の皆様方のご意見をおきかせいただければと思います。2通りのやり方についてお示ししましたけれども、それ以外にもっといいやり方があるということであれば、ぜひぜひお知恵をお貸しいただければと思います。

〔3. いつから財政再建に取り組めばいいか〕

最後に、いつから財政再建に取り組めばいいかということですが、万が一、急な金利上昇はあ

- 仮に、各州政府が現状の歳出規模を確保しようとするのであれば、追加的に2～3兆円程度の州債の新規発行が必要に(全国合計で17兆円程度)
- さらに、従来の国から移管される事務を引き受けることに伴う負担分(単純には、約32兆円規模を7州で分担。ただし、州の判断で効率化が可能か?)も、追加の新規州債でまかなうことに
 - このほか、「刷新」前に発行した国債の償還コストの、中央・各州での分担も要検討
- 州政府としては、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、不要な歳出をカットすることが容易に
- 各州(地域)の特性を活かして重点的な政策運営を行い、経済の活性化、ひいては税源の涵養につなげることも可能に

国全体として45兆円の財政制約(プランA)、画一的な政策の優先順位と、

州政府ごとに2～3兆円+数兆円程度、ただし柔軟に縮小も可能な財政制約、柔軟度の高い政策の優先順位(プランB)、

—わが国にとって、どちらの方向が望ましいか？

3. いつから財政再建に取り組みばよいか

- 不測の金利上昇に対する耐久力があれば、財政再建を急ぐ必要はないかもしれず。
- 実際には、わが国財政に、この「耐久力」は乏しい。金利上昇が始まってからでは遅きに失する可能性も
 - －耐久力の決定要因1：毎年度の国債発行による**所要調達額の規模**(GDP比60%)
 - ①そもそもの国債残高規模と、
 - ②国債の調達構造(短期国債と長期国債の配分)で決定
 - －耐久力の決定要因2：**財政赤字の幅**(GDP比10%弱)
 - 市場参加者のセンチメントが変化し始めたケースにおいて、「信認」をつなぎとめるためには、債務残高規模の増加傾向を、短期間で実際に止めてみせることが必要に。
 - =財政赤字幅相当の緊縮策を、短期間で実行することが必要

わが国にとって、安定的な財政運営を中長期的に確保するための財政再建のハードルは極めて高い
一刻も早く検討に着手し、国を挙げて議論を深めてコンセンサスを形成し、段階的に実行に着手していくことが求められる

り得ますし、アメリカの影響もありますよね。それに対する耐久力があれば急がなくてもいいのかもしれません。ところが、この国にはちょっと耐久力は乏しいかなというような状況にあります。

まず一つ目、毎年、国債を出して調達している額の規模ですが、日本はGDP比6割です。ヨーロッパの国だと3割も行かないのですね。それから財政赤字も極めて大きいです。急に金利が上がったとき、調整しなければいけない圧力は物すごく強くなります。ですから、日本にとっては安定的な財政運営を中長期に確保するためのハードルは極めて高い。もちろん、いろいろなことを考えなければいけません。やはり一刻も早く検討に着手しなければなりません。このままの状態で——私も母親の立場でもありますが、子どもたちにこんな状態で引き継いでしまっていていいのでしょうか。やはり早くどういうふうにやっていくかということをおもひで考えて、少しずつやっていったほうがいいのではないかと思います。

お手元にピンクのアンケート用紙をお配りしております。よろしければ、ぜひご意見をお寄せください。お願いいたします。

以上です。ご清聴、ありがとうございました。(拍手)