

# 「成長と財政健全化の両立に向けて」

2007年1月16日  
(社)日本経済団体連合会



## 【目 次】

### 概 要

はじめに .....	1
I. 財政の現状と見通し .....	2
1. 財政の現状 .....	2
2. 公債等残高対GDP比の見通し .....	3
II. 財政健全化の目標 .....	5
1. 財政健全化に向けた基本的な考え方 .....	5
(1) 経済成長と財政健全化の両立 .....	5
(2) 小さくて効率的な政府の実現 .....	5
(3) 継続的かつ着実な取り組みの重要性 .....	6
2. 目標とするプライマリーバランス .....	7
III. 歳出改革に向けた方策 .....	8
1. 行政機構の改革 .....	8
(1) 民間開放のさらなる推進 .....	8
(2) 情報開示・政策評価による検証とPDCAサイクルの確立 .....	9
(3) 情報通信技術（ICT）の活用 .....	9
(4) 資産・負債改革 .....	10
2. 歳出構造の見直し .....	10
(1) 経済の身の丈にあった社会保障制度の実現 .....	11
(2) 地方財政制度の早急な改革 .....	12
(3) 公務員人件費の見直し .....	14
(4) 成長分野への重点配分 .....	15
IV. 歳出・歳入一体改革のシミュレーション .....	15

# 成長と財政健全化の両立に向けて【概要】

## 財政の現状と見通し

- わが国の財政は近年、若干改善方向に向かいつつあるが、国・地方を合わせた債務残高は約767兆円(国：約600兆円、地方約201兆円(重複分は約34兆円))と、平時の先進国としては前例のない高水準(2006年度末)。
- 現状のまま推移した場合、国・地方を合わせた債務残高対GDP比は、2011年度に142.0%、2015年度に142.4%と発散傾向。国の債務残高対GDP比は、2011年度に114.2%、2015年度に118.1%となり、以降加速して発散。

## 財政健全化の目標

### 基本的な考え方

1. 経済成長と財政健全化の両立
2. 小さくて効率的な政府の実現
3. 継続的かつ着実な取り組みの重要性

### 財政健全化=債務残高対GDP比の着実な減少

2015年度において、国・地方それぞれについて、債務残高対GDP比が安定的に低下していただくプライマリーバランス黒字幅を確保

## 歳出改革に向けた方策

### 行政機構の改革

#### 1. 民間開放のさらなる推進

市場化テスト(官民競争入札)の活用による公共サービスの質の向上と経費節減の両立、民間が担う非営利活動の積極的推進に向けた環境整備

#### 2. 情報開示・政策評価による検証とPDCAサイクルの確立

企業会計の考え方をういた国の財務諸表の活用、地方自治体の財務状況の透明性のさらなる向上

#### 3. 情報通信技術(ICT)の活用

「IT新改革戦略」のもとで、公的部門において、あらゆる業務の電子化の推進

#### 4. 資産・負債改革

政府資産の売却と債務の償還(一般庁舎・宿舍、未利用国有地、民営化法人に対する出資の売却)、資産・負債のオフバランス化(財政融資資金貸付金の証券化等)

### 歳出構造の見直し

#### 1. 経済の身の丈にあった社会保障制度の実現

社会保障番号と社会保障個人勘定の早期導入、ICTを活用した医療・介護を通じた効率化および公的医療制度の見直し、公的年金制度のさらなる改革

#### 2. 地方財政制度の早急な改革

歳出削減の着実な実施と地方財政計画への反映、簡素な算定方法による新型交付税の導入、国庫補助負担金の計画的な廃止・削減、地方の自主性と責任による資金調達の実現

#### 3. 公務員人件費の見直し

財政健全化に向けた、人件費のさらなる削減、公務員の給与・処遇のあり方の見直し

#### 4. 成長分野への重点配分

将来への先行投資である政府研究開発投資の拡充、人口減少を食い止めるための少子化対策の充実、経済全体の生産性を高めるための産業・物流インフラの整備等

## 歳出・歳入一体改革の機械的シミュレーション

**2011年度まで:** 基本方針2006に基づき、堅実な見積もりとして少なくとも11.4兆円の歳出削減。2009年度の基礎年金国庫負担割合引上げを勧告し消費税率を2%引上げ

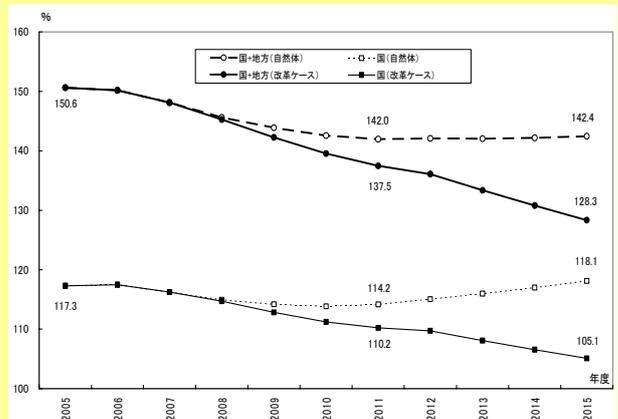
⇒2011年度に国・地方計でのプライマリーバランス対GDP比は1.1%程度の黒字(国:0.6%程度、地方:0.5%程度)。ただし、依然として国の債務残高対GDP比は安定化せず、また、将来を見据えての税体系の抜本改革に必要な財源は想定できず。

**2015年度まで:** 社会保障給付の伸びを「高齢化で修正した成長率」以下にとどめた上で、消費税率に換算して3%程度の歳入増、あるいは社会保障以外の歳出について年平均4.6%程度の削減

⇒2015年度に国・地方計で同2.1%程度の黒字(国:1.8%程度、地方:0.3%程度)。国・地方それぞれの債務残高対GDP比は安定的に低下。

以上は機械的試算によるシナリオであるが、現実にはどのような歳出削減、歳入増を行うかは、経済情勢、国・地方の財政状況等を踏まえて、国民的議論を通じて決定していく必要。

## 債務残高対GDP比の推移



注) 2005年度は実績値。2006年度は補正後値。2007年度は当初予算値(一部推計)。2008年度以降は2007年度当初予算値に基づく試算値。また、自然体とは歳出入改革を実施しない場合と仮定。

## はじめに

わが国経済は、バブル経済崩壊後の長いトンネルを完全に抜け出し、本来の力強さを取り戻した。民間部門における不良債権・過剰債務問題は払拭され、筋肉質の経営体質が形作られている。これに対し、公的部門における債務問題の解決はこれからが本番である。

財政は経済・社会を支える基盤的な制度である。国民の安心の拠り所となる社会保障制度や、教育や研究開発をはじめとする将来への投資などは、健全な財政があってはじめて維持することが可能となる。しかし、わが国の財政状況は、改善の方向にあるとはいえ、相変わらず主要先進国中で最悪の水準にあり、中長期的な持続可能性は依然として確保されていない。

わが国はこれから、本格的な少子・高齢社会に突入する。また、グローバルな経済競争も一層激化していくことが予想される。こうしたなかにあっても、国民一人ひとりが豊かで安定的な生活を送ることができるようにするために、イノベーションの加速を梃子とする新しい「日本型成長モデル」の確立を急ぎ、持続的な経済成長を実現していかなければならない。財政の持続可能性を確保し、経済へのマイナスの影響を取り除くことは、そのために必須の条件である。

このような観点に立ち、本意見書では、今後10年程度を見通し、財政の持続可能性を確保するための健全化目標、そのために必要となる具体的施策を示すとともに、歳出・歳入一体改革のシミュレーションを踏まえ、想定可能な選択肢を明らかにすることとする。

## I. 財政の現状と見通し

### 1. 財政の現状

わが国の財政は、近年、徐々にではあるが改善の方向に向かいつつある。国・地方を合わせたプライマリーバランスの赤字は、最悪期を脱し、徐々に縮小しつつある。

これは、ひとつには、公共投資を中心とする歳出の拡大によって経済を底上げするという旧来の考え方から脱却を図り、厳しい歳出抑制を続けてきたことによるものである。いまひとつは、民間の自助努力と政府の構造改革努力とがかみ合っ、わが国経済が活力を取り戻し、法人課税を中心に、税収が著しく回復していることである。

それでもなお、わが国の財政が主要先進国中で最悪の状況にあることには変わりはない。国・地方を合わせた債務残高は約 767 兆円、対 GDP 比 150.2% (2006 年度末)、国に限っても約 600 兆円、対 GDP 比約 117% (同) と、平時の先進国としては前例のない水準にまで達している。今後は、高齢化に伴い、社会保障給付が増加していくことから、プライマリーバランスは再び悪化し、債務残高対 GDP 比は上昇し続けることとなる。

債務残高が急激に増加してきたにもかかわらず、長期金利が低水準で推移してきた結果、利払費は低い水準に抑制されてきた。このため、元利払いをあわせたフローの公債費は、ストックの残高が増えるほどには増えておらず、財政への影響は目に見えて大きなものとはなっていない。しかし、わが国経済が、成長軌道に復帰しつつあるなかで、2006 年 7 月にはいわゆるゼロ金利政策が解除されるなど、金融政策は正常化の方向に戻りつつある。国際的な金融経済情勢なども踏まえれば、金利は基本的には上昇局面に入りつつあると考えられるなかで、仮に、わが国財政に対する市場からの信認に問題が生じたり、地政学的な情勢変化が生じたりすることで、長期金利が急上昇する事態に見舞われれば、公債費は増加し、それがさらに財政状況を悪化させるという悪循環を引

き起こしかねない。公債費は、他の歳出項目と違い、政府が歳出規模をコントロールできる余地は少なく、わが国財政は、金利動向に極めて脆弱な状況に陥ってしまっている。

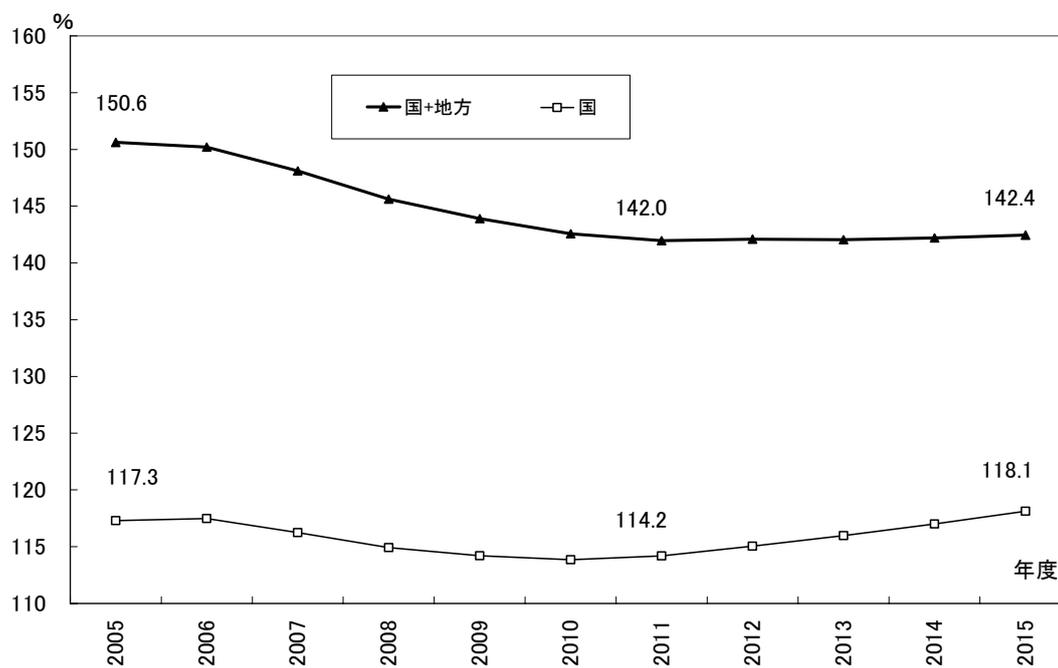
加えて、高齢人口の増大により、今後、医療や年金などの社会保障給付が、財政の圧迫要因となることは確実である。ただし、わが国では、総人口の減少が始まっているものの、当面10年間程度は、人口減少がもたらす経済への影響は、イノベーションの促進や生産性の向上など、適切な成長戦略を行うことにより、比較的軽微なものに止めることが可能である。この10年の間は、中長期的に持続可能な財政構造を確立することができる最後の機会であり、徹底的な歳出入改革を断行しなければならない。

## 2. 公債等残高対GDP比の見通し

国のプライマリーバランスの赤字が地方のプライマリーバランスの黒字を大きく上回る現状においては、国・地方を合わせた債務残高対GDP比は増大し続け、財政の持続可能性は確保されない。

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（基本方針2006）」に盛り込まれた歳出改革が実施されず、現状のまま推移すると、国・地方を合わせた債務残高対GDP比は、2006年度末の150.2%から2011年度をボトムとして、以降は再び上昇に転じることになる。とりわけ、国の債務残高対GDP比は、2006年度末の117.5%から、2011年度においては114.2%とやや低下するものの、2015年度においては118.1%とやはり発散的に上昇してしまう（なお、国と地方の債務残高については、重複分が含まれている）。

図表第1 債務残高対GDP比の推移



注) 2005年度は実績値。2006年度は補正後値。2007年度は当初予算値(一部推計)。2008年度以降は2007年度当初予算値に基づく試算値。

## Ⅱ. 財政健全化の目標

財政改革は、広く国民生活に影響を及ぼし、また、短期間では成し遂げることもできない。継続的な取り組みを進めるためには、国民の理解と協力を得る努力を絶えず行っていく必要がある。このため、財政の健全化に向けての基本的な考え方、取り組み姿勢と、目指すべき具体的目標、そこへ至る道筋を、常に国民に対して明らかにしながら、改革を進めていくことが極めて重要である。

### 1. 財政健全化に向けた基本的な考え方

#### (1) 経済成長と財政健全化の両立

基本的考え方として、最も重要なことは、経済成長と財政健全化との両立である。先進諸国の事例をみても、経済が上向けば、税収が拡大し、財政健全化に向かうことが確認できる。経済活動が活発化し、企業収益の向上や雇用・所得の拡大が見込める環境がない限り、財政収支を持続的に改善していくことは困難である。財政が経済を構成するサブシステムの一つであることを忘れてはならない。

同時に、財政は、教育、研究開発など将来への先行投資や、生産性を向上させるインフラの整備などを通じ、経済の成長を支える重要な役割を有している。全体としては歳出を厳しく抑制しつつも、わが国の成長を支える分野については、重点的な資源配分を行っていくことが重要である。

#### (2) 小さくて効率的な政府の実現

経済の活力は、民間部門の自由闊達な活動から生み出される。公的部門がいたずらに肥大化すれば、重い国民負担を招き、その結果、国民の意欲や企業の活力を削ぐこととなる。国・地方を通じて、政府の規模を、必要最小限の水準におさえ込んでいくことが重要であり、そのメルクマールとして、税・社会保障の負担に、財政赤字を加えた潜在的国民負担率を中長期的に 50%以下の水準

に抑制していかなければならない。同時に、政府の活動を効率化することで、国民に必要とされる行政サービスの水準を、可能な限り維持することは当然である。

このような観点からすれば、財政の健全化に向けて、まずは歳出の削減、行政機構の改革などを通じた公的部門のスリム化に最優先で取り組むべきである。他方、歳出の削減だけで財政を健全化すべきだという極端な考え方も、排除する必要がある。財政は、国民の安心・安全や将来への投資を支える基盤でもあり、国民にとって真に必要とされる歳出までもが削られれば、生活の安寧や経済の安定性が損なわれ、かえってわが国の発展にマイナスの影響を及ぼすこととなりかねない。

最大限の歳出削減努力と必要最小限の歳入面の見直しという組み合わせによって、最適解を求める努力が何よりも必要である。

### **(3) 継続的かつ着実な取り組みの重要性**

ここまで悪化してしまったわが国財政を、真に健全化することは、一朝一夕になし得ることではなく、長期間にわたる粘り強い努力が求められる。とはいえ、巨額の債務残高が積みあがった状況において、わが国財政は金利の上昇に対して脆弱な状態にある。財政の先行きに対する市場からの信認をつなぎとめるために、財政健全化に向けた取り組みは、継続性、一貫性をもって進められなければならない。

経済成長と財政健全化の両立が何よりも重要である。財政健全化を急ぎすぎるあまり経済を失速させることがあってはならないが、そうかといって多少の景気変動あるいは若干の税収増をもって、財政健全化に向けた手綱を緩めるべきではない。とりわけ、経済が力強さを取り戻したいまは、財政健全化に向けた好機であり、引き続き、着実な取り組みを進めていくことが肝要である。

## 2. 目標とするプライマリーバランス

財政の持続可能性が確保されているか否かのメルクマールは、基本的には、一国経済の規模と債務残高との関係、すなわち、債務残高対GDP比をもって判断される。

わが国の債務残高対GDP比は主要先進国中で最悪の状況にあり、可能な限り速やかに、債務残高対GDP比の増大をおしとどめ、反転させることを最大の目標とすべきである。人口減少が本格的に経済に影響を与えるようになる10年後までに、債務残高対GDP比が着実に減少に向かう環境を整える必要がある。

まず、2006年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（基本方針2006）」では、2011年度の国・地方のプライマリーバランスの黒字化に向けた歳出改革プログラムが定められており、これを着実に実行するとともに、一定の歳入改革をあわせて行う必要がある。これらを行ったとしても、その後の推移をみると、自然体では再び赤字化し、債務残高対GDP比は悪化し続けることとなる。財政の持続可能性を確保するためには、さらなる歳出入改革努力が避けられない。

とくに、長期債務の大部分を構成する国債への信用は、基本的には、国の財政収支如何にかかっている。たとえ国・地方合計のプライマリーバランスが黒字になったとしても、国単独での財政の持続可能性が確保されない状況では、国債についての市場からの信認が失われるおそれがある。国・地方合計の債務残高対GDP比の低下だけではなく、国単独でみて、債務残高対GDP比を着実に減少させていくことが重要である。そのためには、2015年度において、国単独で、少なくとも対GDP比が安定的に低下していただくだけの黒字幅を確保する必要がある。

地方については、足下で地方合計のプライマリーバランスが黒字であるとしても、改革努力を怠ればいずれ赤字に陥るおそれがあり、引き続き、健全化努力を続ける必要があることはいうまでもない。個別の自治体毎にみても、厳しい財政状況の下にある自治体は数多く、地方財政制度の改革を急ぐ必要がある。

### Ⅲ. 歳出改革に向けた方策

#### 1. 行政機構の改革

財政の持続可能性の確保に向けて、国民生活に少なからず影響を与える歳出の徹底的抑制は避けて通れないが、同時に、公務員制度改革をはじめ行政機構そのものを根底から鍛えなおし、無駄の排除を徹底しなければ、国民の理解を得ることはできない。

公共サービスの民間開放、公会計の整備やICT（情報通信技術）の活用、資産・負債改革などを通じて、行政の簡素化、効率化を図り、最小限の予算で必要な行政サービスの水準を確保していく必要がある。

同時に、国際競争力の向上に必要な制度改革、戦略的な通商・外交・安全保障政策の展開、国民の安心・安全を支えるセーフティ・ネットの整備など、国が本来果たすべき役割は何かを改めて再定義した上で、政策資源を集中していくことが求められる。

地方においては、地域における受益と負担の関係を確立し、真の意味における住民自治を貫徹することが最も重要な課題である。

#### (1) 民間開放のさらなる推進

かねてより、郵政をはじめとする政府事業の民営化、公共事業に民間の知恵を活用するPFI事業の推進など、民間活力を利用して公共サービスの効率化、費用節減を図るための努力が行われてきているが、こうした取り組みをさらに強化していく必要がある。

公共サービス改革法（市場化テスト法）の制定により本格的にスタートした「市場化テスト（官民競争入札）」を活用し、幅広い公共サービスについて、分野横断的に必要性を検証するとともに、複数年契約の導入等制度の見直しを行い、官民間の競争を通じて、公共サービスの質の向上と経費節減の両立を図るべきである。

同時に、経済社会の多様性が増大するなかで、公益的な事業を官が独占的に担う必要性は薄れており、今後は、NPOや民間非営利法人など、民間が担う「公」の領域が拡大していくことが期待される。今般の非営利法人制度の抜本改革にあわせ、民間が担う非営利活動を積極的に推進していくために、税制を含めた環境整備が求められる。

## (2) 情報開示・政策評価による検証とPDCAサイクルの確立

政府事業の効率化を図り、財政資金を有効に活用していくためには、予算の編成、執行、決算の各面を通して、透明性の向上を図るとともに、厳格な政策評価を通じ、増分主義的な予算編成や既得権益にとらわれることのない、ゼロベースの観点に立った予算編成を行い、これをPDCA（Plan - Do - Check - Action）サイクルとして確立していく必要がある。その際、企業会計の考え方をういた国の財務諸表を活用することも有効である。国の財務諸表については、一般会計、特別会計、連結ベース、省庁別などでの整備が進められているが、今後これを、財政資金の効率的活用、予算の適確な組み替えに反映させるために、財務諸表を政策評価につなげる手法の開発を進める必要がある。

同時に、地方においては、歳入歳出決算と同時に財務諸表が作成される先進的システムを導入した東京都のような取り組みもある一方で、依然として、特別会計や公営企業の実態も含め、財政状況が詳らかでない自治体も多く、透明性のさらなる向上を図る必要がある。

## (3) 情報通信技術（ICT）の活用

民間部門においてはすでにICTを活用し、組織内外の壁を取り払って業務を再構築することで、生産性の向上を実現している。公的部門においても、ICTの有効活用を通じ、行政サービスの効率化、費用節減を急ぐ必要がある。

「e-Japan戦略」のもとで、公的部門におけるICTの導入は徐々に進みつつあるものの、現状では、以前から存在する業務を単純に電子化した事例も多く、業務の抜本的改革や人員削減が十分なされているとは言い難い。今後、

不要な業務の廃止、府省間を通じた業務の共同化・標準化、民間委託の推進を徹底した上で、「IT新改革戦略」のもとで、あらゆる業務の電子化を進めていく必要がある。

#### (4) 資産・負債改革

民間部門において財務構造改革を行う場合、まずは不用不急の資産を売却等により整理するとともに、資産・負債のオフバランス化によりバランスシートの改善を図ることが通例である。

政府部門においても、国民に負担を求める前に、まずは官自らのリストラとして、一般庁舎・官舎などの売却等を通じ、政府資産のスリム化を図るべきである。

まずは、「基本方針 2006」に定められた通り、一般庁舎・宿舍、未利用国有地、民営化法人に対する出資等について、約 12 兆円の売却を確実に実施するとともに、財政融資資金貸付金については、2015 年度までに約 130 兆円超のオフバランス化を目指す必要がある。同時に、立法・司法部門の保有資産についても聖域なく見直す必要がある。

## 2. 歳出構造の見直し

近年の歳出改革においては、公共事業費をはじめとする裁量的経費の削減を中心に、歳出総額の抑制が図られてきた。今後、財政の持続可能性を確保していくためには、社会保障制度の改革、国・地方間の財政バランスの見直し、公務員人件費の抑制など、制度的な改革を伴う歳出削減努力が不可避となっている。

他方、わが国経済の成長経路を確保していくために、科学技術をはじめとする先行投資への重点配分も欠かせない。

国・地方を通じ、歳出全体にわたって構造的な見直しを行う必要がある。

## (1) 経済の身の丈にあった社会保障制度の実現

近年の歳出抑制努力にかかわらず、社会保障関係費だけは、経済成長率を大きく上回るスピードで拡大し、財政を圧迫する最大の要因となっている。少子・高齢化の進展に伴い、今後、社会保障給付が増大することは避けられないとしても、社会保障制度の総体を経済・財政と両立できる水準に見直していかない限り、財政の持続可能性を確立することはできず、その結果、社会保障制度そのものを安定的に運営することも不可能となる。現状でさえ、社会保障に係る国庫負担は一般歳出の半分に近づき、赤字国債発行の大きな要因となっており、将来世代への負担の先送りを招いている。こうした事態が続けば、高齢者と若年世代の給付と負担の不公平はますます拡大し、社会保障制度への信頼は根底から失われることとなりかねない。

高齢化社会に対応して、国民一人ひとりが「自立・自助」の精神に立ち、公的社会保障制度は、経済の身の丈に合わせ、中長期的に持続可能なものとしていかなければならない。

「基本方針 2006」では、2011 年度までの間に、国・地方を合わせた社会保障関係費を、自然体に比べて 1.6 兆円程度削減することとされており、具体的な工程表を作成した上で、これを確実に実現しなければならない。その上で、引き続き改革を継続し、基本的な目標として、2012 年度から社会保障給付を、経済成長率に高齢化要因を加味した程度の伸びに抑制すべきである。

第一に、横断的制度改革として、社会保障番号と社会保障個人勘定の仕組みを早急に導入し、給付の重複排除などを通じて効率性を高めるとともに、社会保障に係る給付・負担額を国民が理解できるようにすることが必要である。

第二に、医療・介護制度のさらなる改革を急がなければならない。一定の給付抑制が図られている公的年金制度に比べ、医療・介護制度については、すでに決められた見直しを前提にしても、なお経済成長を大きく上回って給付が拡大し、これに伴って国民負担も増大する見込みであり、改革は十分な水準に達していない。医療・介護を通じた効率化を進めるため、ICTを徹底活用する

ことにより、業務コストを削減するとともに、効果的な予防・無駄のチェックを図るべきである。その上で、公的医療制度については、保険免責制の導入、診療報酬の包括払い化の一層の推進、高額療養費制度の見直し、高齢者の自己負担の適正化など、かねてより指摘されてきた対策を総合的に実行に移すことで、保険給付の伸びを抑制する必要がある。同時に、介護保険制度についても、自己負担の適正化を図るとともに、高齢者の自立支援という本来に目的に沿って給付の範囲を絞り込んでいく必要がある。

第三に、公的年金制度については、マクロ経済スライドの導入など、既往の改革により、一定の給付抑制が図られている。しかし、依然として、世代間の給付と負担の不公平は極めて大きく、また、予想を超えた出生率の低下により、当初の見込み通り制度を維持できない可能性も高い。まずは、安定的な財源確保を前提に、基礎年金の国庫負担割合を2009年度までに2分の1に引き上げる必要がある。その上で、所得や資産のある高齢者の年金額の逡減や公費部分の支給停止、配偶者加給年金の廃止、さらには所得代替率の下限の引き下げ、名目額の維持の廃止などに踏み切るべきである。加えて、保険料納付期間の延長や支給開始年齢の男女格差の早期是正を図る必要がある。他方、民間の自助努力を促進するため、年金積立金に係る特別法人税の廃止、確定拠出年金の拠出額の大幅拡大などを行うことが不可欠である。

## (2) 地方財政制度の早急な改革

地方の財政状況は、地方合計ではプライマリーバランスが足下で黒字であっても、改革努力を怠ればいずれ赤字に陥る。しかも、地方の債務残高は200兆円超と高い水準にあり、その圧縮を進めることが引き続き課題である。実際、個別の自治体では、現実に財政面で厳しい自治体が数多く、早急に地方財政制度の改革を進めなければならない。

地方財政の基本は、情報開示を徹底し、地域における受益と負担の関係を明確なものとすることによって、地域住民の民意に基づく選択や首長のビジョンとリーダーシップを通じ、歳出入両面にわたる適正化・効率化、自立的な地方

財政の確立、ひいては地域経済の活力向上を図ることにある。

このような観点からすると、わが国の地方財政は、これまでの三位一体改革などの取り組みにもかかわらず、地方交付税、国庫補助負担金など、国から地方への巨額の財政移転が続いており、地方財政における受益と負担の関係は不明確なままとなっている。このため、地方における歳出が肥大化する傾向が否めず、これにより地方交付税が拡大することで、国の財政をも悪化させる要因にもなってきた。

近年、国・地方を通じた財政健全化の取り組みが進められるなかで、地方歳出についても削減努力が続けられてきたが、地方財政のより一層の健全化、地域における受益と負担の関係の確立に向けて、さらなる歳出改革を続ける必要がある。

第一に、「基本方針 2006」において定められた公務員人件費や地方単独事業などの歳出削減を着実に実施し、国・地方ともに、交付税特別会計の借入金の償還を進める。さらに将来的には、地方交付税を減額し、地方に税源移譲することを検討すべきである。

第二に、人口と面積を基本として算定する新型交付税を導入し、国の基準・規制の削減に合わせてその比重を上げていく必要がある。従来型の地方交付税の算定方法も、地方自らの少子化対策、産業振興・雇用創出、歳出削減努力が報われるように改めることも重要である。

第三に、国と地方のスリム化を図る観点から、地方の事務事業に対する国の関与・義務付けを見直し、国庫補助負担金を計画的に廃止・削減していく必要がある。

第四に、地方の自主性と責任による資金調達を可能とするため、地方公会計・監査制度の早期整備と財務情報開示の充実などを通じて、透明性を確保するとともに、新発地方債に対する交付税措置の見直しや、財政が悪化した自治体を早期に是正する制度の導入などを急ぎ、地方債発行の自由度を段階的に高めていくことが重要である。あわせて、資金調達の円滑化を図るため、料金など受益者負担を基本とする事業へのノンリコース債、地方公営企業の単独発行の導

入など、地方債の多様化を進める必要がある。

### (3) 公務員人件費の見直し

公務員人件費は、国家公務員については一般歳出総額の約1割、地方公務員については、地方の一般歳出の約1/3と大きなボリュームとなっている。

現在、国・地方財政の健全化に向けて、社会保障給付の削減をはじめ、国民生活に大きな影響を及ぼす改革が続けられており、そうしたなかにおいては、公務員の人件費ならびに制度についても、厳しくメスを入れることが避けられない。国の一般会計で依然として歳入の3分の1近くを公債金に頼っており、地方財政計画ベースでも公債依存度は1割を超えている。民間において、赤字経営に陥った企業の人件費は大幅カットが当然であり、財政健全化が完了するまでの間は、経済情勢如何にかかわらず、公務員人件費の削減を続けていかなない限り、財政再建に対する国民の理解は得られないといわざるをえない。

まず、「基本方針2006」では、国・地方を合わせた公務員人件費を、今後5年間で、自然体に比べて2.6兆円程度削減するとされているが、それでは、公務員人件費の絶対額は30兆円から32兆円超へと増え続けることとなる。すでに決められた方針にとどまらず、もう一段の改革に踏み込む必要性は大きい。

とりわけ、地方公務員の給与水準は、地域の民間給与の水準を上回る傾向にあり、画一的な「国公準拠」の考え方を刷新し、地域住民から納得を得られる仕組みに見直すことが急務である。

その際、国・地方を通じた公務員の給与・処遇のあり方について、民間の取り組みの実態を十分に踏まえ、また官民の人材交流を図る観点から、従来の年功的な給与体系を改め、個人の能力・業績を的確に反映する仕組みに抜本的に改革する必要がある。

#### (4) 成長分野への重点配分

厳しい歳出抑制努力を続けながらも、経済全体のパイを拡大し、中長期的に税収を増大させていくという観点から、わが国経済の成長を支える分野に対しては、資源を重点的に配分していく必要がある。

第一は、わが国の将来への先行投資である政府研究開発投資の拡充である。「第三期科学技術基本計画」においては、欧米主要国並みの水準として、対GDP比1%、今後5年間の投資総額25兆円をめざすこととされており、確実にこの目標を達成する必要がある。

第二は、人口減少を食い止めるための少子化対策の充実である。人数の多い団塊ジュニアの世代が、出産期にあるこの5年間で極めて重要なタイミングである。まず、子育て世帯に対する金銭的支援について、中・低所得の子育て世帯により配慮する観点から、現行の扶養控除と児童手当とをあわせて、「子育て税額控除」に一本化すべきである。同時に、保育や教育のサービスの量と質を確保するための施策を進めていく必要がある。

第三は、経済全体の生産性を高めるための産業・物流インフラの整備である。近年、国・地方を通じて公共投資の抑制が図られてきたが、費用便益効果が高く、わが国企業の生産性向上、競争力強化につながる産業・物流インフラについては、厳格な優先付けのもと、思い切った重点配分を行う必要がある。

#### IV. 歳出・歳入一体改革のシミュレーション

これまで述べてきた、財政健全化の方策と道筋の妥当性について、名目経済成長率を3%、また長期金利については、堅実な見通しとして成長率を1%上回る4%とする前提を置き、財政モデルによる機械的なシミュレーションを行った。

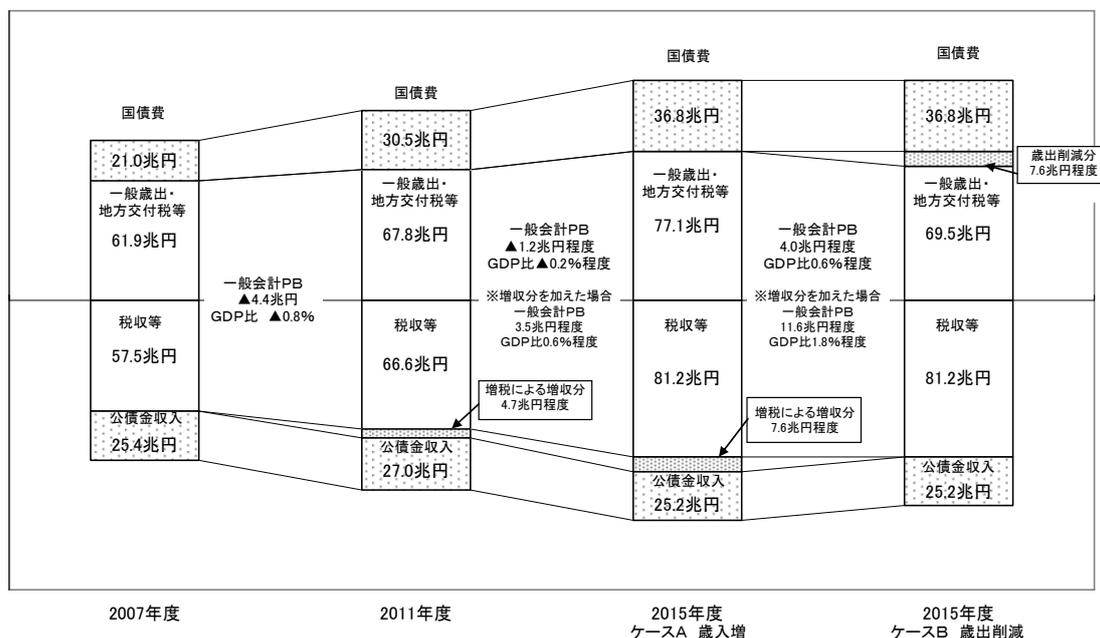
具体的目標としては、2015年度において、国・地方それぞれの債務残高対GDP比を着実に低下させるために必要なプライマリーバランスの黒字を確保することとする。

まず、2011年度までの間については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（基本方針2006）」において、11.4～14.3兆円の歳出削減が見込まれている。本シミュレーションとしては、堅実な見積りとして少なくとも11.4兆円の歳出削減は必ず行うことを想定する。あわせて、歳入面の見直しとして、2009年度の基礎年金国庫負担割合の引上げなどを勘案し、消費税率を2%引き上げることとした場合は、プライマリーバランス対GDP比は、国がかろうじて0.6%程度の黒字、地方が0.5%程度の黒字となり、国と地方を合わせて1.1%程度の黒字を確保することが可能となるが、依然として国の債務残高対GDP比を安定化させるまでには至らない。また国際的な整合性を踏まえた法人実効税率の引下げや地方課税の見直し、個人所得税の負担軽減など、わが国の将来を見据えての税体系の抜本改革や、高齢者医療の財源方式の見直しなどに必要となる財源を想定することもできない。

次に、2015年度までの間、財政の最大の圧迫要因である社会保障給付については、2012年度以降、制度的な改革を通じて、「高齢化で修正した成長率」以下にとどめることとする。その上で、国・地方それぞれについて、債務残高対GDP比が安定的に低下するプライマリーバランスの黒字を確保するための要対応額として、消費税率に換算して3%程度の歳入増（ケースA）、あるいは、社会保障以外の歳出について年平均4.6%程度の削減を行うこと（ケースB）を想定すると、2015年では、プライマリーバランス対GDP比は、国が1.8%程度の黒字、地方も0.3%程度の黒字となり、国・地方を合わせて2.1%程度の黒字となる。この結果、国・地方それぞれの債務残高対GDP比は安定的に低下していくこととなる。

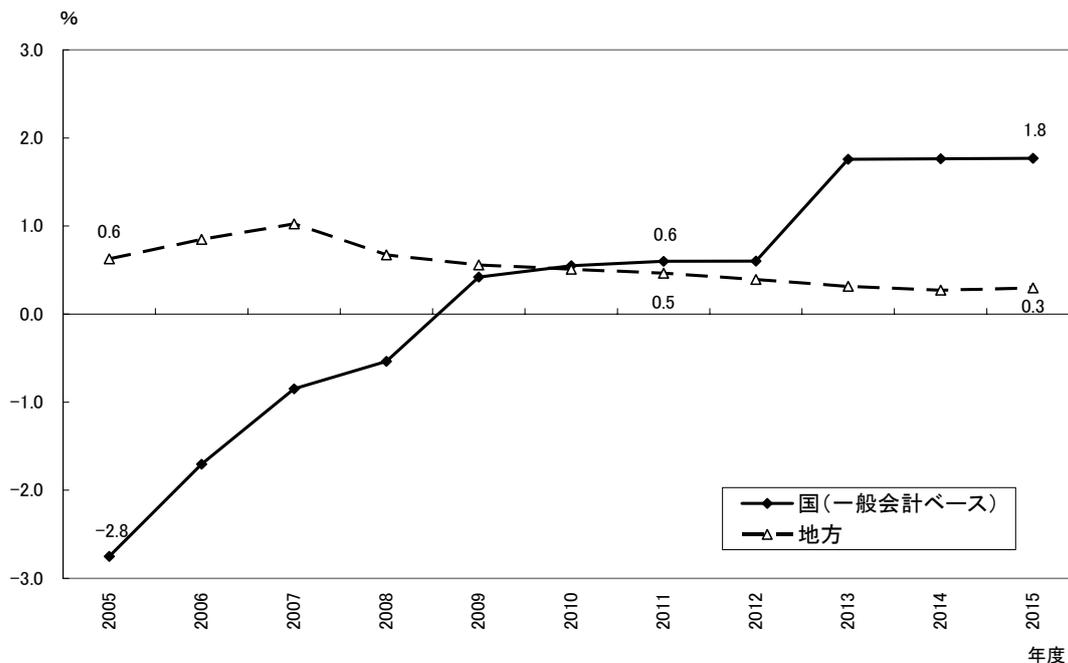
以上は、機械的試算によるシナリオであるが、経済環境の変化などによっては見直す必要があることはいうまでもない。また、ここでは、仮に消費税引上げによる税収をすべて国に帰属させているが、地方交付税・国庫補助負担金を縮減し、同額の税源移譲を行ったとしても結論は変わらない。国・地方を通じて、現実にはどのような歳入改革・税源配分を行うかは、今後の経済情勢、社会保障制度改革を含めた歳出改革の進捗状況、国・地方の財政事情などを踏まえ、広く国民的な議論を通じて決定していく必要がある。

図表第2 国のプライマリーバランスの推移



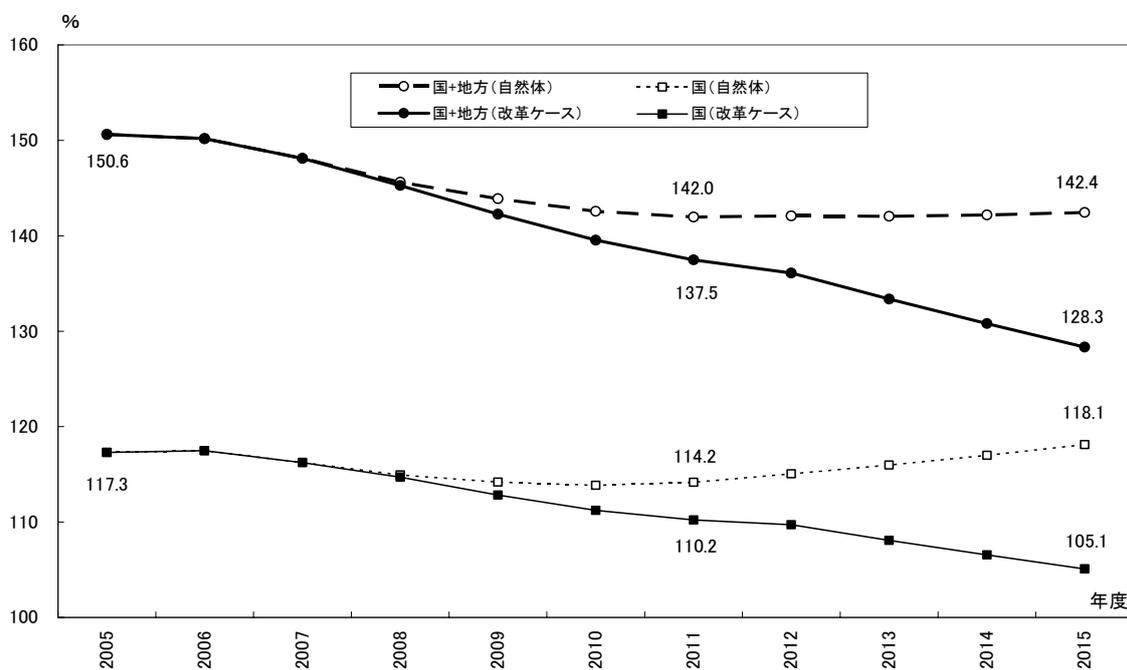
注)「基本方針 2006」に基づく歳出削減および2011年度までに消費税率を2%引き上げた上で、2015年度について以下の2通りを試算。  
 ケースA：消費税率に換算して3%程度の歳入増  
 ケースB：社会保障以外の歳出について年平均4.4%程度の削減

図表第3 改革後のプライマリーバランスの対GDP比の推移



注) 2005年度は実績値。2006年度は補正後値。2007年度は当初予算値(一部推計)。2008年度以降は2007年度当初予算値に基づく試算値。

図表第4 債務残高対GDP比の推移



注) 2005年度は実績値。2006年度は補正後値。2007年度は当初予算値(一部推計)。2008年度以降は2007年度当初予算値に基づく試算値。また、自然体とはさらなる歳出入改革を実施しない場合と仮定。

## 【補論：財政の中期試算の主な経済前提と試算方法等】

### (1) 主な経済前提

一定の調整期間の後、名目成長率は3%、名目長期金利は4%に達し、以降は、同一水準で推移すると仮定した。

### (2) 試算の方法

#### ① 自然体ケース

財務省「財政制度等審議会財政制度分科会資料（起草検討委員提出資料）」（2006年3月）をベースに、公務員総人件費改革、医療制度改革、政府資産・負債改革、郵政民営化、特別会計改革等、既に決定された諸改革に加え、2007年度当初予算等も考慮したものとした。

社会保障関係費を除く一般歳出については、名目GDP比一定とした。また、社会保障関係費については、厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し—平成18年5月推計」の伸び率、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成18年12月推計）等を踏まえて、国・地方負担分をそれぞれ推計した。さらに、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げに伴う歳出増も見込んだ。

地方交付税等については、名目成長率等の経済指標や弾性値（地方税：1.0、地方交付税法定率分：1.2）等を用い、地方の歳出・歳入の姿を試算した。交付税特別会計の借入金の元本償還については、2007年度以降の実施を前提として計算した。

国債費については、政府資産・負債改革、特別会計改革等による普通国債残高の縮減に伴う債務償還費（定率繰入）および利払費の縮減効果を反映した。

税収については、2007年度当初予算等を考慮したうえで、毎年度、前年度税収を基に名目成長率×弾性値（1.1）を用いて推計した。あわせて国・地方ともに平成19年度税制改正等の影響も織り込んだ。

その他収入については、前年度予算を名目GDP比一定とした。その上に、政府資産・負債改革、特別会計改革による税外収入の増加を反映した。

2008年度以降の債務残高については、予定通り償還することを基本とし、一般会計借入金、交付税特別会計借入金を除く特別会計借入金等については2006年度末の見込値を参考にした。また、交付税特別会計借入金（国負担分）については、一般会計借入金として、国債の償還ルールに従った。

これら一定の前提を置き、2011年度、2015年度のわが国財政の姿を機械的に試算した。なお、災害への対応等、現時点では見込み難い経費については、今回の試算には盛り込んでいない。

#### ② 改革ケース

基本的に自然体をベースに、歳出面について、2011年度までは「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（「基本方針2006」）」に沿って11.4兆円の歳出削減を行うこととした（なお、今回の試算では、削減額について、各年度平均して削減するという方法をとった）。歳入面では、2009年度に消費税率を2%引き上げ、増収分は国の歳入に繰り入れることを仮定した。

2012年度から2015年度までについては、歳出面では、まず、社会保障関係費の伸びについて「高齢化で修正した成長率」（＝名目成長率＋（65歳以上人口の増加数×公的年金以外の社会保障給付の割合）/全人口（前年度））とした。その上でケースAについては、社会保障関係費を除く一般歳出について、名目GDP比一定とするとともに、歳入面では、2013年度に消費税率に換算して3%程度の歳入増を図ることとした。また、ケースBについては、歳出面では社会保障関係費を除く一般歳出をケースAの想定から毎年4.6%ずつ削減するとともに、歳入面での見直しは行わないこととした。

以上