

活力ある経済社会に向けた財政健全化の道筋

歳出歳入構造の抜本改革と財政健全化法（仮称）の制定

2005年4月22日
社団法人経済同友会

財政健全化は国民による危機感の共有から

わが国は、現在、80兆円の税収に対して35兆円もの財政赤字を計上し、長期債務は740兆円を超えている。このように財政が著しく悪化しているにもかかわらず、国民一人ひとりにとっての実感は極めて乏しい。国民の間で危機感を共有していないことが財政再建が進まない最大の原因であり、そのため、健全性回復への取り組みが先送りされてきた。

経済同友会は、先進諸国の中でも最悪の状態にある財政について、このまま放置したらどうになってしまうのか、財政面から見て持続可能な活力ある経済社会とはどのような姿なのか、そのためには何をしなければならないのか、などを分かりやすく示すことで、国民に財政健全化に向けた理解と努力が必要であることを訴えたい。

財政の現状を平均的な世帯にたとえると、年収630万円で年間280万円の赤字を出していることに相当する。こうした不健全な家計運営を続けてきた結果、借金の総額は年収の9倍を超える5830万円に積み上がってしまった状態である。それでも生活を切り詰める努力を怠り、毎年毎年、新たに借金を重ねている。健全な家計を維持するには、住宅ローンの場合では年収の5倍程度がほぼ限界である。年収の9倍を超える借金を抱えていては、借金の返済負担を子供にまで回さざるを得ないであろう。

しかも、折角購入した住宅に問題があり、価値が大幅に下落していたとしたら大変である。膨大な借金の元利返済負担が重くのしかかり、老後への不安も高まるなかで、このままでは自己破産の危機が迫ってくる。仮に、住宅や車などの資産を売却し、預貯金も残らず借金の返済にあてようとしても、これでは生活の場や蓄えを失い、生活が成り立たない。

健全な生活を取り戻すためには、借金を一定レベルにまで減らさなければならない。それには、まず生活費を年収以下に切り詰め、さらに借金の利払いを含めて年収の範囲内に抑えれば、借金の拡大は防げるだろう。しかし、より一層の努力をしなければ借金を減らすことはできない。勿論、生活を切り詰めるばかりではなく、家計収入を増やすことも考えられる。どの程度の生活レベルを望み、そのためにどの程度頑張るかは、各家庭が選択すべきことである。結局、家族全員が危機的状態を真正面から受け止め、将来の生活設計を立てた上で、支出削減と収入増への約束事をきちんと定めて、家計を健全化していく以外に道は無い。

我々が考える財政健全化への提言

バブル経済の崩壊後、民間部門が厳しい構造改革に取り組んできたことで、経済は民間主導で自立的な成長軌道に回復しつつある。しかし、公的部門は抜本的なスリム化・効率化を先送りしてきた結果、財政は破綻に向けて悪化の一途を辿っている。少子高齢化の進展や人口減少社会の到来などを考えると、わが国の財政を健全化するには、今が我々に与えられた最後のチャンスである。

・国民負担率 40%（国民所得比）の民間主導の活力ある経済社会を目指す

官が我々国民が稼ぐ所得の半分以上の使用を決める社会では、現役世代は勤労意欲をそがれ、企業は国際競争力を失いかねない。現在の国民負担率は 35.7%、財政赤字も含めた潜在的国民負担率は 45.2%であるが、経済の活力を維持し持続的に発展していくためには、市場競争を通して効率的な経済活動を行い、付加価値を創造する民間部門により多くの資源を振り向けるべきである。

・歳出歳入一体改革で基礎的財政収支の均衡を早期に実現する

財政破綻を回避するためには、社会保障や地方行財政を中心とした歳出構造を改革すること、民間主導で経済を活性化し税収の自然増を図ること、21 世紀に相応しい税や社会保険料の負担構造へと改革することが必要である。

歳出歳入一体改革を急ぎ、早期に基礎的財政収支の均衡および財政赤字の解消を実現し、長期債務の圧縮に道筋をつける。

- (1) 国と地方の裁量的経費・公務員人件費などを聖域なく見直す
- (2) 2007 年度の税制改正から抜本改革を実行に移す
- (3) 2010 年度までに社会保障一体改革で給付費を抑制・削減する
- (4) 2011 年度に基礎的財政収支均衡、2014 年度に財政赤字解消に目処をつける

・財政健全化法（仮称）と予算制度改革で財政健全化を推進する

財政健全化を推進していくために、財政運営の基本スタンスやルールを「財政健全化法（仮称）」で定める。政府は、国民に対するメッセージを発信するとともに、財政健全化への責任を明確にしなければならない。

政府がこの責任を果たすためには、トップ・ダウンで予算総枠の管理を行うこと、複数年度予算制度を導入し財政運営の柔軟性を高めること、各省の裁量を拡大するなど予算制度を改革することが必要である。

1. 現状のまま放置すれば財政破綻は必至である

(1) 財政は先進諸国の中で最悪の状態である

2004年度の中央政府・地方自治体・社会保障制度の運営には約155兆円が必要であるが、税収と社会保険料収入は約133兆円^{*1}にとどまる。基礎的財政収支^{*2}は約22兆円の赤字で、これは約505兆円のGDPの4.4%に相当する。また、政府の長期債務は約740兆円で、これは2004年度に国民が負担した消費税総額12.1兆円の実に60倍以上になる。GDPと比較してもその大きさは147%に達し、先進諸国の中でも最も深刻な状態にある。

国と地方の税収は約80兆円であることを考えると、税収の9倍以上に達する長期債務を一定の水準まで圧縮するのは容易ではない。加えて、郵貯・簡保や公的年金積立金などを原資とした財政投融资（残高は約336兆円）の一部が、不良資産化していれば、財政にかかる負担は更に増大する可能性がある。

*1: 財政指標は『平成17年度財政関係資料集』（参議院予算委員会調査室編）、『平成16年版経済財政白書』（内閣府）、『財政投融资改革の総点検について』（財政制度等審議会財政投融资分科会）などによる。
なお、本提言では、政府の大きさを測る指標として国民負担率を基準にしているため、歳出・歳入の規模も国民負担率から算出したものを用いている。また、長期債務は「国及び地方の長期債務残高」を用いている。

*2: 基礎的財政収支とは、「借金を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のこと。つまり、過去に発行した国債等の元利払いを除いた単年度の税収等と一般歳出等との収支のことで、「プライマリー・バランス」ともいう。
(基礎的財政収支) = (b) - (d)

(歳入)		(歳出)	
公債金収入(a)		利払費・ 債務償還費(c)	
税収等(b)		一般歳出等(d)	

(2) 歳出と歳入のギャップを解消することが急務である

このような財政を放置した場合、経済同友会の試算^{*3}では、2015年度に基礎的財政収支は対GDP比4.3%、債務残高は対GDP比206%になる。また、本年1月発表の内閣府試算の「非改革・停滞ケース」でも、2012年時点で3.6%、189%となっている。この2つの試算に共通していることは、現状を放置すれば、少なくとも2010年代前半には基礎的財政収支は均衡せず、債務は増大し続けることである。

現在のような赤字続きの財政を続ければ、借金を借金を重ねて、負担を子供や孫に付け回すことになる。将来世代が納める税の大部分は、我々の世代が残した借金の返済に回ってしまい、彼ら自身のためには使えないということになりかねない。しかし、その前に国債への信認が失墜し、国家財政は破綻の道を進むことになる。そうなれば、国債の債務不履行、ハイパー・インフレ、企業倒産、大量失業などの事態が相次ぎ、国民は生活水準の大幅な引き下げを余儀なくされる。このように、財政が破綻すれば、経済は崩壊し、国内が大混乱に陥る。

わが国の国民負担率^{*4}は欧州先進国に比べて高くはないが、問題は負担に見合わない過剰な行政サービスが非効率に行われてきたことである。2005年度予算の編成においても公共投資関係費などの削減が行われたが、この程度では財政の健全性回復には到底及ばない。現状を放置すれば歳出と歳入のギャップが一層拡大していくが、このギャップを解消するには、極めて単純に言えば、歳出を減らすか、負担を増やすか、両者を組合せるかによらざるを得ない。

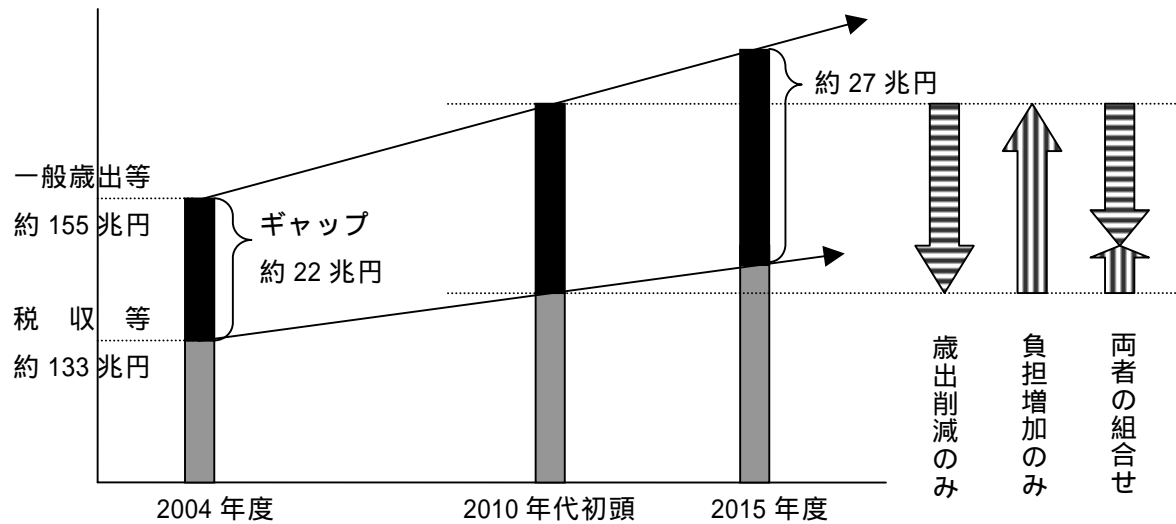
いずれにしても財政健全化を進めるには、国民が危機感を共有し、痛みを耐える覚悟が必要になる。

*3: 詳細は『今後10年間の日本経済のシミュレーション』（2005年4月：経済同友会報告書）の現状維持ケースを参照。

*4: (国民所得比：%)	日本(1)	日本(2)	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
国民負担率	35.9	36.2	32.6	47.7	53.7	63.7	71.0
潜在的国民負担率	44.8	47.1	37.8	47.7	58.4	68.2	71.4

(注)「日本(1)」は2005年度見通し、「日本(2)」は2002年度実績、諸外国は2002年実績。

基礎的財政収支の均衡に向けて



歳出削減のみの場合：全ての歳出を一律に 15%程度削減しなければならない。仮に現行水準の社会保障給付を続ければ、その他の歳出を4割近く削減する必要がある。
 負担増加のみの場合：全てを消費税で賄えば、9%引き上げて合計 14%にしなければならない。現在の歳出構造が温存されるので、更なる負担増への歯止めがかからない。
 両者の組合せの場合：歳出削減を優先的に行うとともに、必要最小限の負担増を行う。
 両者を適切に組み合わせることで、国民負担の増加は極力抑制する。

2. 財政健全化に向けた基本的な考え方

(1) 国民が稼ぐ所得は出来る限り民間部門が活用する

わが国の経済が持続的に発展していくためには、限られた資源を有効に活用しなければならない。

市場メカニズムをベースとした民間主導の経済は、ルールに則った自由競争を通して、不断の効率化の推進や多様なニーズへの対応の面で最も優れた機能を発揮する。我々国民が日々の経済活動を通して稼いだ所得は、効率的な経済活動を行う民間部門が出来る限り多く活用し、より多くの付加価値を創造していくべきである。

(2) 「官にしか出来ないことのみを最小コストで行う政府」を目指す

政府は、民間部門がより多くの資源を活用できるように、その役割を必要不可欠なものに限定し、最小のコストで提供することに努めなければならない。

「民間にできることは民間に」の方針を一步進めて「官にしか出来ないことのみ

を官に」とし、政府は、外交や安全・安心の提供など市場に委ねることが困難な機能を果たすことに集中・特化し、それを効率良く提供していくべきである。

我々は、かねてより「小さくかつ効率的な政府」の実現を目指し、2001年1月には具体的な政府の大きさを国民負担率40%^{*5}(国民所得比)と示した上で、行財政の抜本改革を求めてきた。今回、改めて「官にしか出来ないことのみを最小のコストで行う政府」の姿を確認し、その実現を目指す。

行財政改革に関する経済同友会の提言と長期債務

近年(2000年度以降)の行財政改革に関する主な提言は以下の通り。

- ・2001年1月『「自律国家」と「国民負担30%^{*5}(GDP比)の小さな政府」』
- ・2003年2月『国民の信頼の回復と若者たちの夢を支えるシステム改革を』
- ・2004年4月『行財政抜本改革と公平・公正な税制の構築』

この間、公的部門の構造改革は遅れ、国と地方の長期債務は、2000年度(決算)の646兆円、GDP比126%から、2004年度(補正後)の740兆円、GDP比147%へと、5年間で94兆円、21%も増大している。

*5:同提言ではGDP比(国内総生産比)で国民負担率を30%としたが、NI比(国民所得比)に換算すると40%弱になる。

(3) 国民に負担増を求める前に歳出削減を徹底する

財政健全化に取り組むにあたっては、官のスリム化・効率化で歳出を削減することや経済を活性化して税収の自然増を図ることで、財政を好転させていくべきである。それでも不十分な場合に限っては、国民に必要最小限の負担増を求めることもやむを得ない。

官の無駄や非効率への切り込みが不十分なままに負担増を求めても、到底、国民の理解は得られない。財政健全化を推進する上では、歳出削減の優先を基本姿勢とするべきである。

(4) 財政健全化の目標達成に向けて制度を改革する

財政破綻の危機を回避し、健全化を推進していくためには、財政運営の基本スタンスやルールを法律で定める必要がある。政府は、国民に対するメッセージを発信し、財政健全化への責任を明確化するとともに、健全化への具体的な目標を設定して取り組むべきである。また、目標の達成には、従来 of 予算制度の改革が不可欠になる。

3. 歳出歳入一体改革と経済活性化の推進

財政健全化に向けた基本的な考え方を踏まえると、現状の歳出と歳入のギャップを解消していくための優先順位は、以下の通りである。

- 1) 徹底的に歳出を削る
- 2) 経済成長で税収の自然増を図る
- 3) 必要最小限の負担は増やす

すなわち、財政健全化の第一歩として、まず官のスリム化・効率化の徹底を図る。例えば、企業は、厳しい経済・市場環境のなかで収益を改善させるために、コスト削

減、雇用の見直し、組織再編、不採算事業の撤退・売却などを断行してきたが、政府部門にも聖域なき構造改革が強く求められる。これに加えて、規制改革などを一層推進し、経済を安定的な成長軌道に乗せて税収の自然増を図ることによって、財政を健全化させていくべきである^{*6}。

その上で、従来の行政・財政・税制システムを 21 世紀の成熟した経済社会を支えるに相応しいシステムへと一体的に改革し、必要があれば最小限の負担増は国民に求めていかざるを得ない。

積極財政により経済成長を目指すには十分な説明責任を果たすことが不可欠

バブル経済崩壊後の「失われた十年」の間に、政府は繰り返し大型景気対策を行ってきた。しかし、これらは経済の持続的成長には結び付かず、むしろ、無駄な公共事業が各地で行われ、景気刺激に対する国民の不信感が高まるとともに、巨額の借金のみが残る結果となった。

経済成長による税収の自然増を図ることは、財政健全化のための有力な手段である。しかしながら、GDP 比 147%の債務を抱える状況下では、国民に対してその意義と効果について十分な説明を行い、信認を得なければ、財政出動することはあり得ない。

^{*6}: 1990年代後半のスペインでは、政府歳出を引き下げる、税制は経営者が安心して経営に打ち込めるように改革する、国营企業の民営化などの市場の自由化を進める、社会保障制度をサステイナブルなものにするという方針の下で早期に財政再建が成し遂げられた。

(1) 聖域なき歳出の削減

社会保障の一体的改革

本格的な高齢化社会を目前に、義務的経費である社会保障給付についても、聖域なき抜本的な制度改革によって、抑制・削減を行わなければならない。昨年は年金、本年は介護、来年は医療と個別に検討が進んでいるが、本来、社会保障として官が提供すべきことを再確認し、制度全体を一体的に改革する必要がある。

経済同友会では、年金^{*7}は、2010 年度に年金目的消費税で一律月額 7 万円を給付する“新基礎年金”を創設し、持続不可能な厚生年金の報酬比例部分は清算して民間が運営する確定拠出型の“新拠出建年金”によって安心で充実した老後生活を支える真の抜本改革を提唱している。これにより公的年金の負担構造を保険料中心から全額目的消費税に替えることで公的年金保険料をゼロにする。

医療^{*8}については、74 歳以下の退職者は現役時代の保険制度に継続加入、75 歳以上の高齢者は新たに創設する高齢者医療制度に加入し、老人保健拠出金は廃止する。政管健保と国保は都道府県単位に再編して財政安定を図り、地域ニーズに則した運営を行う。混合医療の全面解禁や高齢者入院医療費に対する診断群別定額報酬支払方式の導入などで公的医療給付を抑制する。財源は一律 3 割の自己負担の他、国保に対する最小限の公費負担を除き、原則、74 歳以下の医療保険は保険料、75 歳以上の医療制度は公費で賄う。

介護^{*9}は、過剰なサービス給付がかえって状態の悪化を招きかねないことから、要支援・要介護度 1 は公的保障の対象外とする。現行の自己負担 1 割は受益と負担の関係があまりに希薄であることから、自己負担割合を少なくとも 2 割とする。

^{*7}: 『急激に進展する少子高齢化社会に向けた持続可能な公的年金制度への抜本改革』（2002年12月：経済同友会提言）

『安心で充実した老後生活を支える新しい年金体系の構築』（2004年2月：経済同友会提言）

^{*8}: 『「医療先進国ニッポン」を目指して』（2004年4月：経済同友会提言）

『本格的な少子高齢化時代にふさわしい社会保障制度の確立』（2005年4月：経済同友会提言）

^{*9}: 『介護保険制度の抜本改革を』（2004年11月：経済同友会提言）

三位一体改革と歳出削減による地方財政の削減・効率化

地方行財政^{*10}については、地方交付税や国庫補助金による歳出膨張が、国の財政悪化をもたらし、また、地方行政の自律的効率化を妨げるという問題を抱えている。こうした構造を踏まえると、三位一体改革をさらに推進するとともに、地方歳出の削減・効率化を図ることが不可欠である。

国庫補助金削減と税源移譲を中心とする三位一体改革は徐々に進みつつあるが、なお不十分であり、今後は、地方交付税を含めた改革が必要である。地方交付税については、当面、2010年度までに地方交付税の法定率に対する積み増し分、約8兆円を削減しつつ、早急に財政調整のあり方・規模の抜本的な再構築を検討すべきである。

*10: 『地方行財政改革の提言』(2005年4月:経済同友会提言)

聖域なき公務員制度改革による人件費の抑制・削減

民間部門は厳しい構造改革の一環として痛みを伴う人件費の削減を断行してきたが、公務員制度の改革は遅々として進んでいない。目標を定めて公務員定数の削減を行うとともに、給与のみならず退職金や年金などを含めた官民の生涯賃金格差を早急に是正すべきである。地域の実勢を踏まえて給与水準を引き下げ、さらに能力や成果に基づいた報酬体系へと見直すことなどにより、公務員人件費の総額を抑制・削減する。

裁量的経費を中心とした削減

裁量的経費の削減については、無駄な経費を徹底的に排することに加えて、不断の効率化・合理化努力を重ねて行政コストを削減していく必要がある。特に、公共事業については、入札制度や事業内容の見直しは緒についたばかりであり、欧米の水準と比較しても依然として削減の余地は大きい。公的固定資本形成は、GDPに占める割合が3%程度になるまで年率4%ペースで削減する。

また、社会保障給付費や公的固定資本形成を除いた歳出は、年率2%ペースで削減し、最終的に、現在比で8割程度まで圧縮する。

(2) 民営化・規制改革・新事業創造の推進で経済を活性化する

肥大化した財政投融资システム改革の完遂^{*11}を目指して、財投機関の廃止・完全民営化を推進する。特殊法人等のうち民営化すべきものは、民間企業との競争条件を整えた上で民営化を実施し、また、民営化会社の株式の売却益は優先的に債務返済に充当すべきである。

さらに、経済的規制をできる限り撤廃・緩和し、民による自由競争を促す。ベンチャー企業の育成や新たな事業を創造しやすくする環境を整え、雇用を創出するとともに経済を活性化させ、税収の自然増を図る。

*11: 『行財政抜本改革と公平・公正な税制の構築』(2004年4月:経済同友会提言)を参照。

(3) 税と社会保険料を含めた国民負担の増大は必要最小限にとどめる

歳出削減を徹底することを大前提に必要最小限の負担増はやむを得ない。

2007年度の税制改正を目途に、成熟経済と人口減少・少子高齢化時代に相応しい負担構造へと税体系を抜本的に改革するべきである。

個人所得課税の抜本改革への道筋をつける

まず、税制に対する国民の信頼を回復するために、所得捕捉の不公平問題を抜本的に解決しなければならない。住民基本台帳ネットワークにおける住民票コードを活用し、納税者番号制度を導入する。諸控除を縮減することなどにより課税ベースを拡大することも必要である。さらに、他の先進国に比べて複雑で分かり難くなっている現行制度を簡素化し、総合所得課税体系の確立に向けた道筋をつけるべきである。

消費税を公的年金と地方財政を支える基幹税にする

社会保障制度や国と地方の税財政改革を推進する上で、消費税の役割は極めて重要である。今後、消費税を拡充していくためには、インボイス制度の導入、免税点・簡易課税制度の全廃により、制度への信頼性を高めていかなければならない。その上で、2007年度から段階的に地方への税源移譲を進め、地方消費税を5%相当とする。また、2010年度の年金制度抜本改革により、新基礎年金の財源を全額目的消費税に替える。これらによって、消費税率は2010年度は13%、2015年度は17%、2020年度以降では19%が目処となる。ただし、公的年金保険料をゼロにするため、税と社会保険料を合せた国民の負担は殆ど増えない。なお、消費税の引き上げに際しては、逆進性を緩和するために、食品等に対する軽減税率を導入するなどの工夫が必要である。

法人の税負担は常に国際的な平準化を図る

わが国で活動する法人に対して国際的に競争力のある税制を提供できなければ、企業が事業拠点を海外に移転させるなど空洞化が進み、また海外からの投資を呼び込めず、国民の所得は減少していかざるを得ない。法人課税の改革に際しては、常に国際的なイコール・フットイングを図ることが不可欠である。まず、租税特別措置は極力縮小して課税ベースを拡大する一方で、実効税率は35%程度へと見直していくべきである。

4. 慎重な経済予測に基づき財政健全化への具体的な道筋を示す

(1) 債務圧縮の長期展望を描き健全化を進める

経済がグローバル化し、資金が国境を越えて瞬時に移動する社会では、国債や通貨の信用力がその国の経済に及ぼす影響は計り知れないほど大きい。国債の信認が失われ、悪い金利上昇を招かないために、政府は、長期債務の圧縮に向けて債務を適切にマネージし、市場からの信頼を獲得しなければならない。

そのためには、財政健全化の各ステージの展望を描き、着実に実行していくことが求められる。

ステージ1：基礎的財政収支の均衡は財政健全化の一里塚

財政健全化に向けて、まず取り組むべき課題は基礎的財政収支を均衡させること、すなわち毎年度の税収等によって過去の借入に対する元利払を除いた毎年度の歳出を賄い、現世代の受益と負担を均衡させることである。基礎的財政収支を均衡させることは財政健全化の一里塚に過ぎないが、まず、この目標を確実に達成しなければならない。

ステージ2：債務残高の拡大を防ぐには財政赤字の解消が必要

債務に対する利払い負担を考慮すると、少なくとも利払費に相当する分の基礎的財政収支の黒字を計上しなければ、債務残高は拡大し続ける^{*12}。基礎的財政収支の均衡後、次の目標は、財政赤字を削減・解消することである。

*12: 金利が成長率を上回る場合。

ステージ3：先進諸国並みの水準に債務残高を圧縮することが長期的課題

国債の発行残高が増加の一途を辿れば、国債の格付が低下し、企業の資金コストが高まって、経済活動の足枷になりかねない。財政黒字を計上しても、歳出を安易に拡大せず、優先的に債務返済に充てるべきである。財政赤字の解消を達成した後においても、健全性を維持し、安定的に運営^{*13}することが必要であり、債務残高を先進諸国並みに圧縮していかなければならない。

*13: スペインでは、欧州通貨統合への参加を実現した後、財政健全化を一層推進するために「予算安定法」を制定(2002年1月発効)した。その中で、公共部門(中央政府・地方政府・社会保障制度・公団公社)について、予算政策の原則(安定、多年度、透明性、有効性)を定めている。

(2) 国民負担率を40%程度に抑制し基礎的財政収支を2011年度に黒字化する

財政健全化の推進は、楽観的な経済見通しに基づいた安易な政策運営によるべきではない。例えば、名目成長率が高ければ、税収も大きく伸びるので、厳しい歳出削減に取り組まなくても健全化が進んでいくシナリオを描くことができる。しかし、これは根拠の希薄な楽観であり、問題の先送りに他ならない。

我々は、慎重な経済予測^{*14}に基づき、より堅実な財政健全化の道筋を歩むべきであると考え。ここでは名目成長率1～2%台の安定的なマクロ経済^{*15}の下で財政の試算を行った。

内閣府試算の「基本（改革進展）ケース」の実現可能性は極めて小さい

内閣府は、2012年度に基礎的財政収支が黒字化すると試算を公表した。そこでの「マクロ経済の姿」は、実質成長率は1.5～1.6%で安定的に推移し、名目成長率は2005年度の1.3%から徐々に高まり2010年度以降は3.9～4.0%になり、名目長期金利は2006年度から2010年度までは名目成長率以下で推移し、基礎的財政収支が黒字化する直前に名目成長率を上回る。このため国と地方の財政は、構造改革への努力が不十分であるにもかかわらず、2012年度に基礎的財政収支が黒字化する。

経済が試算通りに推移すれば、2012年度の基礎的財政収支黒字化を否定はしないが、その実現可能性は極めて小さいと言わざるを得ない。

*14: オランダでは、4年間の実質純歳出額にシーリングをかける「トレンドベース・アプローチ」と呼ばれる枠組みに基づいて財政運営している。中期的経済見通しは経済企画局が作成しているが、4年毎の総選挙の際には幾つかの予測を作成し、この中でも慎重なものを用いて政権合意の下で財政の運営計画を作る。このため、予測が外れる場合は、ポジティブ・サプライズ（歳入超過）になることが多く、財政運営上の問題となることは少ない。

*15: 詳細は『今後10年間の日本経済のシミュレーション』（2005年4月：経済同友会報告書）のケース2を参照

我々の提案する社会保障や地方行財政などの改革を2010年度までに実現することを考慮し、2015年度までの財政の姿について行った試算の結果を以下に示す。

試算結果のポイント

- 1) 基礎的財政収支：2011年度に黒字化
- 2) 財政赤字：2014年度に解消
- 3) 国民負担率：2015年度でも現在と同水準の35%台（NI比）
- 4) 社会保障給付費：伸び率は名目成長率以下に抑制（基準年は2005年度）

財政健全化に向けた試算

【マクロ経済の姿】

（単位：兆円、%）

年 度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
実質GDP	542.7	541.9	545.3	548.2	554.7	559.9	570.7	576.5	584.3	588.3	598.5
名目GDP	514.8	514.7	523.4	528.9	540.2	546.8	562.2	570.8	585.0	592.7	611.8
同変化率	1.8%	0.0%	1.7%	1.0%	2.1%	1.2%	2.8%	1.5%	2.5%	1.3%	3.2%
10年国債利回り	1.6%	1.6%	1.5%	1.4%	1.1%	1.2%	1.3%	1.3%	1.1%	1.0%	0.8%

【政府の姿】

（単位：兆円、%）

年 度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
歳出の規模	171.3	173.6	175.7	177.7	179.2	148.3	149.5	150.3	152.2	153.6	155.7
うち社会保障給付	89.4	92.8	96.3	99.7	103.1	74.1	77.1	79.9	82.9	85.7	89.0
歳入の規模	171.3	173.6	175.7	177.7	179.2	148.3	149.5	150.3	152.2	153.6	155.7
うち税収 （消費税率）	81.5 5%	83.1 5%	88.2 7%	94.2 9%	101.4 11%	107.9 13%	116.3 15%	120.9 16%	123.9 16%	128.3 17%	132.5 17%
うち社会保険料収入	54.5	55.3	56.6	57.8	59.3	25.0	25.6	26.2	26.8	27.4	28.0
基礎的財政収支	-21.1	-20.2	-15.5	-10.0	-3.1	-0.3	7.3	11.2	12.1	14.9	16.5
財政収支	-35.4	-35.2	-30.9	-25.7	-18.5	-15.4	-7.5	-3.2	-1.5	2.2	4.8
国民負担率（対NI比）	35.8%	36.4%	37.5%	38.9%	40.3%	32.9%	34.2%	34.9%	34.9%	35.6%	35.5%
潜在的国民負担率（対NI比）	45.1%	45.7%	45.5%	45.5%	44.9%	36.7%	36.0%	35.7%	35.2%	-	-
長期債務残高	776	811	846	877	903	921	937	944	948	949	947

注1: 「マクロ経済の姿」は、『今後10年間の日本経済のシミュレーション』（2005年4月：経済同友会報告書）のケース2を用いた。

ケース2は、歳出削減と負担増を適切に組み合わせた場合の試算結果であり、实体经济に与える負荷は中程度。

注2: 「政府の姿」は、「マクロ経済の姿」を前提に、本提言の歳入歳入一体改革を実施した場合の財政への影響を試算したもの。

注3: 歳出：社会保障は、2010年度の抜本改革により、年金は65歳以上に月額7万円を給付、医療・介護等は約15%の給付削減。

公的固定資本形成は、2006年度以降、年率4%で削減を続けGDP比で約3%まで引き下げ。

社会保障給付や公的固定資本形成を除いた歳出は、2006年度以降、年率2%削減し最終的に現在比で8割の水準まで圧縮。

注4: 歳入：税収は、名目成長率に対して弾性値1。定率減税は2006年に1/2のみ廃止。法人実効税率は2007年度に35%に見直し。

消費税率は、2007年度より毎年2%、2012年度以降は新基礎年金受給者数に応じて徐々に引き上げ（2020年度以降19%）。

・2010年度と2011年度に新基礎年金受給者に月額7万円を給付するには、目的消費税率9%相当が必要。

この2年間に不足する新基礎年金の給付原資には、国民年金積立金を充当。

社会保険料収入について、2010年度の抜本改革により、公的年金保険料は目的消費税率に替わるためゼロになる。

なお、2010年度の厚生年金報酬比例部分の清算は、厚生年金積立金を充当し、不足分は国債発行（毎年5兆円程度）で賄う。

注5: 社会保障の抜本改革の詳細は、以下の提言を参照。

- ・『急激に進展する少子高齢化社会に向けた持続可能な公的年金制度への抜本改革』（2002年12月）
- ・『安心で充実した老後生活を支える新しい年金体系の構築』（2004年2月）
- ・『医療先進国ニッポンを目指して』（2004年4月）
- ・『介護保険制度の抜本改革を』（2004年11月）
- ・『本格的な少子高齢化時代にふさわしい社会保障制度の確立』（2005年4月）

5. 「財政健全化法（仮称）」の制定と予算制度の改革

財政健全化と国民負担率 40%（NI 比）の「官にしか出来ないことのみを最小コストで行う政府」を実現し、将来的にわたって持続的な発展を遂げていくためには、財政規律を法律で定めるとともに、従来の予算制度を改革する必要がある。

（1）財政健全化法（仮称）の制定

本来、財政運営は、経済財政の現状と見通しを踏まえて、政府が適時適切に行うことが望ましい。しかし、政治的な思惑や既得権者からの影響によって、歳出には常に拡大圧力がかかりがちである。諸外国でも同様の構図による財政悪化を経験しているが、財政の再建や安定のために様々なルールを設けることで規律が働き一定の成果を挙げている。

財政再建を巡っては、わが国でも 1997 年に財政構造改革法を制定して取り組んだが、結果は失敗に終わった。今回は、過去の経験や諸外国の事例から学び、規律と柔軟性を考慮した上で、財政運営に係わる重要事項を法律で定める必要がある。なお、国民との危機感共有をベースに財政健全化法（仮称）を適切に運用していくには、政府の歳出歳入規模（フロー）や債務（ストック）に関する多様で複雑な財政指標を分かりやすくタイムリーに情報公開していくことが強く求められる。

政府の規模：国民負担率の上限目標を設定しその範囲内で財政を運営

現在の国民負担率は国民所得比で 35.7%であるが、現行の行財政システムを放置すれば財政赤字を含めた潜在的国民負担率は 50%を大きく超えていく。我々は、経済の活力を維持し、持続的に発展していくために、これを将来にわたって 40%程度内に抑えるべきであると考え。政府は、財政運営の基本スタンスを明示することで、国民に対して受益水準の引き下げや必要最小限の負担増への理解を求めていかなければならない。

社会保障給付：給付総額の伸び率は経済の名目成長率以内に抑制

今後、最大の財政圧迫要因になる社会保障給付については、一定の目標を定めて抑制に努めるべきである。社会保障制度を 2010 年度までに一体的に改革し、改革後は 2005 年度を基準に給付総額の伸び率を名目成長率以内に抑制する。

年金や医療の真の抜本改革を行って初めて、給付費総額を名目成長率以内に抑制していくことが可能になり、社会保障制度の長期安定的な運営が実現する。

基礎的財政収支の均衡：歳出歳入一体改革で 2011 年度に達成

我々が提案する社会保障一体改革や税制抜本改革などを確実に実行すれば、慎重な経済予測の下でも 2011 年度に基礎的財政収支を均衡させることは十分可能である。政府は均衡目標 2011 年度を法定し、国民に対して財政健全化路線を明確に示す必要がある。また、債務圧縮に至る各年度の財政見通しを“財政健全化計画”として取り纏め、計画の実現に向けて進捗管理を行う。

景気悪化への対応：前年度の歳出規模を上限に柔軟に対応

財政規律を法定するに際しては、予め柔軟性を持たせておくことが必要である。不測の事態に対しても法改正を行わずにすむようにしておくことが、結果的に財政規律への信認を高めることになる。

例えば、基礎的財政収支の均衡を達成する前に、経済がマイナス成長に陥った場合、失業率が一定以上に高まった場合には、経済をより悪化させないために歳出削減を一時的に猶予する。ただし、その場合でも歳出規模は前年度を上限とし、歳出の拡大は認めるべきではない。なお、不測の事態を回避した後は、財政健全化法（仮称）に基づく規律を再度適用する。

目標未達成時の措置：裁量的経費や公務員人件費を自動的に削減

一般の企業では、経営再建に取り組みその結果が不十分な場合、投資案件の凍結や人員の追加削減など一層厳しい対策を打ち、改めて危機感を共有して再建を目指すことになる。

経済が概ね堅調に推移しているにもかかわらず、目標の達成が遅れてはならない。財政の健全化においても企業における経営再建時の取り組みと同様の厳しさが求められるべきであり、然るべき措置^{*16}を講ずる必要がある。

財政健全化に向けて、各年度の財政健全化計画に基づいて行う進捗管理の結果、著しく取り組みが遅れている場合には、裁量的経費に加え公務員の人件費の一定割合を自動的に削減する。こうした措置が抑止力として機能することを期待する。

*16: 米国では、1985年に財政収支均衡法（グラム・ラドマン・ホリングス法）が制定された。同法の特徴は、連邦政府予算に法律で上限を設定したこと、財政的な目標を達成できなかった場合に予算を自動削減するようにしたことである。同法で定めた目標は達成できなかったが、その後も包括財政調整法（OBRA）、Cap、Pay-as-you-goなど財政規律を法定することが行われている。

（２）予算制度の改革

財政健全化に向けて不断の努力が行われるために、予算制度を歳出削減や行政効率化を図りやすい仕組みへと改革しなければならない。

予算編成を担当する大臣と他の大臣が並列に存在する場合には、利害対立の調整などのために規律が緩みやすくなる。また、財務省が各省や関係議員らと調整する従来型の“予算積上方式”では大胆な予算の組み換えは困難であり、単年度予算制度による弊害も大きい。これらを踏まえて、新たな予算制度や手法を検討・活用する必要がある。

経済財政諮問会議の機能を強化し複数年度予算制度を導入する

経済財政諮問会議の予算編成への関与をより強化し、首相と経済財政担当相のラインのリーダーシップ^{*17}の下で、予算総枠と各省への配分大枠を決定するとともに中長期的な管理を行う。

さらに、複数年度予算制度（例えば３年）^{*18}を導入し、経済財政諮問会議が中期の財政運営に対する責任を負う。複数年度間にわたる裁量が認められれば財政運営の柔軟性が増し、景気がある程度悪化しても財政健全化計画を中期で達成することが可能になる。

- *17: スペインでは、1996年の新政権発足直後に“アスナール首相 ラト経済大蔵大臣”のラインが、ユーロへの第一陣参加を目指すことや財政再建の方針を明示して推進するなど、財政再建における強力なリーダーシップを発揮した。
- *18: 複数年度予算を導入している例としては、2年:カナダ、3年:イギリス・スウェーデン、4年:オランダ・オーストラリア・ニュージーランドなどがある。

各省は自らの裁量で個別政策への予算配分を決定する

各省は予算配分の大枠を受け、個別政策に充てる予算を自らの裁量で決定する。各省内で Pay-as-you-go（財源なくして増額措置なし）原則を徹底し、各省が自らの判断で予算の再配分を含めた政策のスクラップ・アンド・ビルドを行う。これにより、政策コストの低減を図るとともに、新たなニーズに対応した政策にシフトしていくべきである。

府省横断的な政策予算の効率化を進め制度改革を推進する

府省横断的な政策について、規制改革・制度改革などと予算措置を組み合わせ、政策の実効性・効率性を高めることを目的とした政策群^{*19}は、これを拡充していくべきである。予算の効率性を高め、歳出の質的向上を図ることに止まらず、府省間での所管の見直しや当該政策に関わる制度の改革まで推進していく必要がある。特に、少子化や若年雇用など喫緊の課題については、民間の意見やノウハウをより反映させた政策運営に期待する。

- *19: 予算の効率性向上と歳出の質的改善を図ることを目的としたもの。2004年度予算から開始された取り組みで、規制改革・制度改革等と予算措置を組み合わせ、構造改革と予算の連携を強める、原則として府省横断的に対応することで政策の実効性・効率性を高める、より少ない財政負担で民間活力を最大限に引き出すことを目指している。

以 上