

## 【巻頭言】

# 財政再建と予算管理

田 近 栄 治\*

(一橋大学大学院経済学研究科, 国際・公共政策大学院教授)

## 1. はじめに

バブル崩壊後の1990年代の不況のなかで、国と地方の長期債務残高は、1990年度の266兆円から、2007年度(予算)の773兆円へと増大した。その大きさを国内総生産額に対する比率で見ると、ほぼ60%から150%へと増加している。

この膨大な政府債務のほとんどは、これまで国内資金で賄われており、1~2%での金利で調達することが可能であった。しかし、国内では貯蓄率が低下していること、海外においては、新興諸国を中心として資金需要が強まっていること、および、バブル経済の惨状を経験した国として、資産インフレの引き金となる金融超緩和政策をこれ以上続けることはできないことなどを考えると、ここ10数年続いた低金利に頼って、公債管理を続けることは、困難である。

そうしたなかで、政府債務は、日本経済のかかえる最大のリスク要因の一つとなっている。大きな債務を抱え、政府が機動的に財政政策に訴えることが困難となり、景気後退の局面に移ったときも、減税という手段を講じることができない。その一方で、高齢化やさまざまな格差是正を理由とした歳出圧力は増すばかりであり、財政発のリスクが高まっている。このままの財政状態が続けば、大都市直下型地震など、自然災害に対しても有効な復興対策を行うことが、困難となるかもしれない。

本稿の目的は、こうした厳しい財政状況をまえに、財政再建のためのわが国の予算管理について検討することである。そのなかでもとくに、公債費を除く国の主要な歳出である社会保障費と地方交付税交付金に焦点をあて、予算管理上の問題点を明らかにし、改善策を示す。以下では、90年代の財政赤字の推移、および財政の現状について触れたのち、本題である予算管理について述べる。

本論に先立ち、結論を先取りすると、社会保障にせよ、地方交付税にせよ、わが国ではまず社会保障給付費や地方財政計画があり、その支払いを可能にするために、後追いで国が予算措置を行っていることが、国の財政リスクを増大させている。その結果、医療、介護など社会保障のさまざまな給付や地方交付税に

\*1949年生まれ。1973年一橋大学経済学部卒業。アジア経済研究所入所。一橋大学経済学部助教授を経て、現在同教授。経済学博士(ミネソタ大学学部)。専門:財政学、公共経済学。現在のテーマ:税制、社会保障の経済分析、および経済発展と財政について。主要著書:*Optimal Pricing Policies for Economic Development* (アジア経済研究所, 1984年), 『年金の経済分析—保険の視点』(共著, 東洋経済新報社, 1996年), 『昭和財政史・租税』昭和28-48年度, および昭和49-63年度(共著, 東洋経済新報社, 1990年および2003年)など。

よる地方自治体への交付金が、受け取る側ではもらうのが当たり前となり、社会保障のあり方についての工夫や、交付税に代わる自主財源の確保への努力が進まないままとなっている。

もらうことばかりに専念し、支出にともなうコスト意識がともなわないまま、歳出が歳出を増幅している。この連鎖を断ち切るためには、国からの歳出の総額管理が不可避である。その上にはじめて、歳出の各分野で、公的サービスの範囲やあり方、そのコスト負担について、国民との真の対話が生まれる。賢明な予算の使い方を追求し、それでも足りない場合には増税を求める一国の予算管理は、行政のそうした取組みを国民に訴えることを可能とするものでなければならない。

## 2. 財政の現状

### 2.1 財政悪化の推移

バブル崩壊後の1990年代の国の財政悪化を歳出と歳入面から追った財務省の資料がある(財務省, 2007, 6ページ)。それによると、1990年度から2007年度の普通国債残高は、約380兆円増加した。そのうち、歳出増加による部分は、約130兆円であり、歳入が減ったことによる部分は、約140兆円である。このように、90年代から現在にいたる国の債務増大の原因は、けっして歳出の増加だけではなく、歳入の減少もそれに劣らず大きいことがわかる。

国の税収は、バブル期を反映して、1990年度がピークで60.1兆円であった。その後、2003年度には43.3兆円にまで減少するが、経済の低迷による自然減を除くと、その原因は大別して二つある。まず、1997年度の消費税増税に先立ち、所得税を引下げたことによる。消費税による増収が2.6兆円と見込まれているのに対して、1995年度には先行してそれを上回る減税を行っている。

第二の原因は、政策減税の結果である。消費税の引き上げによって、先行減税を相殺し、かつ数年後はネットで増収が見込まれていたが、1997年のアジア経済危機を発端とする景気の後退や、銀行の不良債権問題の噴出により、政府は財政拡大に大きく舵取りを変更する。1998年、99年と続いて、所得税の大幅減税を行った。とくに、99年の「恒久的減税」は、平年度3兆円もの大規模減税であった。法人税では、1990年に37.5%であった税率は、98年には34.5%、99年には30%へと引下げられた。そのほか、2003年には研究開発費・設備投資減税がなされた。景気の悪化とこれら二つの減税が重なって、1998年度から2005年度にかけて、税収不足が国の財政の足を引っ張ることになる(田近栄治, 2006)。

このように、1990年代の国債残高の推移を振り返ると、政策減税が財政悪化の重要な原因の一つであり、とくに1999年の「恒久的減税」がその後の財政赤字を増大させた。したがって、2005年と06年にかけて行われた「恒久的減税」の廃止は、財政再建のための不可避な措置であった。こうした減税の過程を振り返ると、歳入面からの財政再建をすべて消費税増税に押し付けるべきではなく、90年代を通じて行ってきた、政策減税による失地を取り戻すことも必要である。この意味で、税制全体の見直しが必要である。

### 2.2 歳出の現状

歳出サイドに移る。1990年代を通じて、まず公共事業関係費が大きく増加した。しかし、1990年代が終わるころには、社会保障関係費の伸びが、公共事業費の伸びを超え、それ以降は、公共事業費を圧倒している。

表1は、2007年度の国の予算(一般会計)の総額と構成を示したものであるが、国債費を除く最大の支出項目は、社会保障費であり、ほぼ予算全体の4分の1となっている。続いて、地方交付税であり、予算

の 18%となっている。国債費、地方交付税および社会保障費を除く予算は、31.3%であり、このなかには公共事業、文教、防衛、恩給費などそのほかすべての歳出が含まれている。

予算管理の面では、一般的にムダを省くために、人件費や公共投資など、あらゆる面できびしい査定と執行が求められ、会計上は特別会計の透明化が必要であり、年度途中の補正予算も、財政再建計画を加速させるものでなければならない。しかし、こうした歳出カットの努力を前提としても、その規模および歳出増大圧力の強さから、社会保障費と地方交付税の管理が財政再建の鍵を握っていることは明らかである。以下では、この二つの歳出項目について検討を行う。

表 1 2007 年度一般会計の内訳

国債費	地方交付税 交付金	社会保障費	その他	合計
20.9 兆円	14.9 兆円	21.1 兆円	26 兆円	82.9 兆円
25.3%	18.0%	25.5%	31.3%	

出所：財務省資料

### 3. 社会保障予算の管理

#### 3.1 給付に連動した公費負担

わが国では、生活保護などの福祉を除く社会保障の多くは、社会保険方式によって運営されている。このことは、医療、介護、年金および雇用保険について当てはまるが、実際には、保険と言いつつ、給付額の一定割合の公費が投入されている。医療であれば、自営業者や中小企業の保険である国民健康保険（国保）や政府管掌健康保険（政管健保）、および高齢者医療の給付に比例した公費が投入されている。割合は異なるが、介護保険や雇用保険（失業給付）も同様である。その結果生じる問題は、高齢化が進展し、医療、介護給付が増加すると、それと歩調を合わせて公費負担が増大することである。さらに、地方負担の多くは、国が交付税を通じて肩代わりしているため、公費負担のほぼ4分の3は国の負担となり、社会保障費の増大による国へのつけは、増加の一途を辿ることになる。

そうしたなかで、2003 年度には年金、04 年度には介護、05 年度には医療、06 年度には雇用保険が、社会保障の見直しの焦点となり、さまざまな改正がなされている。しかし、公費負担には、歯止めがかかったわけではない。基礎年金の国庫負担は、09 年度には3分の1から2分の1へと増加することになっており、また、高齢者医療や介護保険への公費負担も増加が見込まれている。

こうした社会保障給付のつけ払いが、国の財政運営を圧迫している。表 2 は、07 年度の国の社会保障関係費を示したものである。医療、年金、介護および雇用保険に関わる国庫負担額は、それぞれ、8.4 兆円、7.0 兆円、1.9 兆円および 1846 億円となっている。そこから医療のなかの生活保護関連部分（1 兆円）を除く、社会保険への国庫負担の合計額は 17.4 兆円であり、国庫負担総額のほぼ 82%に達している。

表2 国の社会保障関係費(2007年度予算)

区分		億円
1	医療	84,285
	国民健康保険	33,168
	政府管掌健康保険	8,383
2	年金	70,305
3	介護	19,485
4	雇用保険	1,846
5	福祉・その他	35,488
	合計	211,409
再掲	老人医療費	42,171
	生活保護	19,525

出所：「2007年度一般会計予算」

### 3.2 どう改革すればいいのか

社会保障の公費負担が、給付に連動していることによって、高齢化にともない国の財政はますます厳しくなる。それを改善するには、社会保障の給付自身をカットせざるを得ない。一方、わが国医療費総額は国民総生産額の7%程度で、国際的にみて決して高いわけではなく、今後高齢化や治療の高度化のなかで、増加せざるを得ない。このように、医療や介護需要が増え、サービスも高度化するなかで、財政を維持するために、給付が削減され、買いたいものが買えない、提供したいサービスが提供できないといった問題が生じ、日本の社会保障が行き詰ることは、目に見えている。

行き詰まりを打破するために財政面で行わなければならない改革は、社会保険として運営されている医療、介護や雇用保険への公費負担を給付から切り離すことである。医療、介護や雇用保険の目的は、疾病、要介護や失業状態となることへのリスクに備えることであり、給付に見合った負担を求めることで、保険の利用者と管理者双方に対して、財政規律を保つ意欲を高めることができる。

一方、社会保険において国の果すべき役割は、資力がなく、保険料や医療・介護サービスの自己負担分を払うことが困難な個人の負担を肩代わりすることである。しかし、国保、政管健保に加入している人々がすべてそうした資力のないわけではない。このことは、国保の一部には、所得の高い医師、弁護士などの組合もあることを指摘すれば十分である。

このように公費の用途を資力のない個人への支援に限定することで、保険給付と公費負担のリンクを断ち切ることができる。また、財政再建全体を考えると、この支援に必要な総額を管理し、その範囲内で各保険は、加入者の厳格な資力調査を通じた負担調整を行うことが必要である。

## 4. 地方交付税の管理

### 4.1 地方交付税の財源保障機能

予算管理の視点にたつと、地方交付税の問題は、上述した社会保障予算の問題と同一の原因で生じていることがわかる。社会保障予算の場合は、給付額、すなわち、かかった費用を前提に、事後的にその一部を公費で賄っていることから問題が生じていた。地方交付税では、毎年、全国の都道府県と市町村の予算総額（地方財政計画）が決定され、その予算額を確保できるように交付税額（交付額）が決まるところから問題が生じている。

社会保障と関連付ければ、社会保障では、まずは「かかった費用」があり、それから公費負担が決まるのに対して、地方交付税では、まずは「かかる費用（地方財政計画）」があり、それを実現する国庫負担（すなわち、交付税）が決まる。

ややテクニカルになるが、交付税は、一方で、各地方団体の「基準財政需要額」から「基準財政収入額」を差し引いた額であるとされている。字句だけみると、同じ交付税がどうして、あっちとこっちで決まるのか疑問が生じるし、また、二つの決まり方で同じ額となるのかも疑問である。実は、この疑問は、地方交付税を理解する上できわめて重要であり、また、地方団体が地方交付税をどのように見ているか知るためのポイントとなる。

疑問に答える。交付税は、全国の地方団体で、自主財源を超えて「かかる費用」を賄うために必要な国からの一括補助金として決定される。つまり、地方から国への一括請求額として決まる。あとは、総額として決まった交付税額を地方団体にどう配るかが問題となるが、これは、各団体の基準財政需要額を調整することによってなされる。すなわち、全国の地方団体で積み上げられた、基準財政需要額と基準財政収入額の差額の合計が、交付税総額と等しくなるように、基準財政需要額が決定される（ただし、この差額がマイナスとなる地方団体の交付税額は、ゼロとされる）。

この解釈に立てば、基準財政需要額は、そもそもその時々々の財政や経済状況を反映して決定された地方財政計画を出発点として決まるものであり、最低の財政需要額のような一定の基準によって決まるものではない。ここが、地方交付税のもっとも重要な論点であり、地方交付税の機能が、地方団体間の財政調整ではなく、「財源保障」と呼ばれる理由である。

こうした事情を背景にして、1990年代に地方交付税は増大する。その理由の一つは、景気対策のために必要とされた公共事業の実施を可能とするために、地方財政計画で交付税額を思い切って増額して、全国の地方団体で公共事業ができるようにしたためである。この間、各地方団体の基準財政需要額も大きく引上げられたのである。まさに、交付税の財源保障機能が発揮されたのである。

### 4.2 地方交付税の改革

本稿のはじめに指摘したように、国の厳しい財政状況のなかで、地方団体の財源保障として地方交付税を続けることは、困難である。しかし、その一方、予想されていたことであるが、交付税を受取っている地方団体からは、「そもそも地方が疲弊した原因は何か。税源移譲や国庫補助負担金の規模をはるかに上回る規模で、地方交付税を削減し、財源保障機能を弱めてきたことが、地方の疲弊した原因である。地方再生を図るには、まず何よりも、三位一体改革に名を借りて一方的に削減された交付税の復元こそが必要である。」（『毒まんじゅう』拒否宣言！、村井他、2007）と、地方税源の強化を通じた地方分権の推進を目指した三位一体改革を真っ向から批判して、「交付税よふたたび」という宣言がなされている。

現在の財政状況で、将来世代にこれ以上のつけを残さないという財政再建の姿勢を貫こうとすれば、地方交付税の復元は不可能な選択である。改革の道は、社会保障予算の管理と同じであり、この場合であれば、国から地方への交付税総額を定めることである。地方財政計画をもととした地方から国への請求書ではなく、国から地方への交付税総額をまず決定することである。次に、地方団体の間で、その配分を決定するべきである。もし、財源が不足するのであれば、国との交渉もありえるが、同時に、相対的に豊かな地方団体とそうでない地方団体との間で、財源の水平的な調整を行うべきである。

地方と国との交渉において、地方にとって、国はけっしてパトロンであるわけではない。大切なことは、国と地方の仕事の範囲をしっかりと定めて、あとは国から地方への財源総額を管理し、地方団体間の財政調整を行うことである。この考え方にしたがえば、交付税制度は廃止し、国と地方の財源をプールした上で、地方団体間の交渉によって財源配分がなされることになる（田近栄治・油井雄二，2005，2006a）。

## 5. おわりに

本稿は、バブル崩壊後の1990年代以降増大した政府債務が、日本経済の抱えた最大のリスクの一つであるという認識から始めた。増大する債務を国の歳入と歳出の両面から見ると、歳出の増大だけがその原因ではないことがわかった。すなわち、景気後退のなかで税収が落ち込んだこと、および1997年の消費税引き上げを円滑に施行するために、大幅な先行減税が行われたが、消費税の引き上げとほぼ同時に不況や不良債権問題が深刻化し、その後恒久的減税を行ったことによって、歳入サイドから財政赤字が一気に拡大した。

こうした政策減税による減収を穴埋めするためには、その負担をすべて消費税の増税に押し付けるのではなく、その他の税の見直しも不可欠である。この意味では、恒久的減税の廃止は適切であり、続いて、課税ベースの細った所得税の見直しなどが必要である。経済活性化と国際競争力の観点から、法人税では、税率の引き下げが必要であるが、それも税収を失わずに行うなどの工夫が必要である。

歳入面でのこうした取組みを前提として、本稿では歳出面からの財政再建のあり方に重点をおき、国の予算のなかで大きなウエイトをしめる社会保障費と地方交付税の予算管理について検討した。この二つの予算とも、まずは歳出（給付や地方財政計画）の決定があつて、国の予算はそのつけを払うという仕組みになっている。財政再建のために必要な予算管理は、このつけ払いを根本から改め、社会保障費と地方交付税ともに、それぞれの予算総額をまず決定して、その有効な配分を図るべきである。社会保障費であれば、これまでの公費負担のあり方を抜本的に改め、個々人の負担能力にしたがって保険料などを調整すること、交付税であれば、国と地方の財源をプールし、地方団体間の交渉によって財政調整を行うことが求められる。交付税が、地方団体の財源保障という意味で使われるのであれば、ここでの議論は、交付税を廃止し、国・地方を巻き込んだ、新たな財政調整制度を始めることを意味する。

最後にここでの改革提案は、一部の政府機関を独立行政法人としたときに実施されていることを、国立大学の法人化を例にして述べたい。国立大学は、2004年度に法人化した。その時、国から大学法人への渡し切りの運営費交付金は、その前年の国立大学予算を踏襲したものであった。その後、毎年、1%ずつその総額がカットされる仕組みとなり、2007年度まで3%のカットがなされた。

このように、国立大学の法人化にあたって、その総予算額がまず決定され、その用途は、各大学法人の自主性にまかせるという改革がなされた。授業料にも幅を持たせ、また、予算の繰越も認められることになった。このように法人の裁量を拡大する一方、国の財政再建に資するために、予算総額は毎年、一定の

割合で減額されることになった。予算規模は異なるが、本稿で示した改革のアイデアは、すでに実施に移されているのである。また、ここでは触れることができなかったが、スウェーデンはじめ、財政再建に成功したといわれる諸国でも、そうした予算管理の方法が採用されている（財政制度等審議会、2006）。

## 参考文献

財務省(2007)『日本の財政を考える』 ([http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014\\_1909.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014_1909.pdf))

財政制度等審議会(2006)『財政制度分科会海外調査報告書』

(<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseiseido/siryou/zaiseic/zaiseic180526.htm>)

田近栄治・油井雄二(2006a)"Fiscal Decentralization in Japan: Does it harden the budgets of local governments? "

(with Yui Yuji), in Keimei Kaizuka and Anne O. Krueger eds., *Tackling Japan's Fiscal Challenges: Strategies to cope with high public debt and population aging*, International Monetary Fund, Palgrave Macmillan, pp. 112-139.

田近栄治(2006b) 特集「医療保険と介護保険—改革の視点—」, 『フィナンシャル・レビュー』(責任編集), 第80号

田近栄治(2006c)「財政悪化の原因について—1990年以降の税収の推移—」, 税制調査会報告

(<http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/top.htm>)

田近栄治・油井雄二(2005)「地方財政改革—交付税, 地方税と補助金の連関をどう解くか—」, 『フィナンシャル・レビュー』第76号, 161-184ページ

村井嘉浩他(2007)『「毒まんじゅう」拒否宣言!』

(<http://www.pref.yamagata.jp/ou/somu/020020/03/01/2007/kyohisengen.pdf>)