

# 今後の財政運営のあり方

2009年3月17日  
(社) 日本経済団体連合会

## 【目 次】

1. はじめに .....	1
2. 今後の財政運営にあたっての基本的考え方 .....	2
(1) 経済危機からの脱却 .....	3
(2) 成長基盤の整備 .....	3
(3) 国民生活の安心・安全の確保 .....	4
(4) 中長期的な財政規律の維持 .....	4
3. 今後の財政のフレームワーク .....	5
(1) 財政危機への懸念 .....	5
(2) 財政健全化目標のあり方 .....	7
4. 歳出入改革のあり方 .....	10
(1) 歳出改革 .....	10
(2) 歳入改革 .....	16
(3) 財政規律確保のための手法 .....	17

参考資料

## 1. はじめに

現在、わが国経済は、世界経済が同時不況に陥る中で、輸出が大幅に減少し、企業の生産活動が落ち込み、雇用情勢も急速に悪化するなど、これまで経験したことの無い危機的な状況に直面している。国民の間には、この危機的状況がいつまで続くのか全く見通せない不安感が広がっている。

そこで、今は、足もとの経済危機から一刻も早く脱却することを最優先に、政府も前面に出て、即効性のある需要創出策、雇用のセーフティネットの拡充など、大規模な経済対策を中心に政策を総動員して対応しなければならない。

一方、わが国財政は、国・地方をあわせた長期債務残高が、対GDP比 157.5% (2009 年度末見通し) と先進国で最悪の水準にある<sup>1</sup>。財政規律がなし崩しに損なわれ、債務残高が経済規模の拡大に比べて増加し続ければ、やがて持続不可能な財政状況に陥り、金利や物価の高騰などによって、国民生活や企業活動に大きな混乱をもたらし、国の活力は失われる。

したがって、政府には、財政健全化に対する姿勢を明確に示しつつ、経済状況が改善した後の中期的な財政健全化目標を設定し、中長期的な財政規律を維持することが求められる。

このような基本認識に立って、今後求められる政府の役割、財政運営のあり方について、以下、考え方を示す。

---

<sup>1</sup> 参考資料3 参照

## 2. 今後の財政運営にあたっての基本的考え方

わが国は、これまで国民負担の増大の抑制、効率的な行政の実現を目指して、財政健全化、行政改革に取り組んできた。しかし、ともすれば形式的な削減や数字の辻褃合わせに陥り、本来併せて行われるべき政策資源の「選択と集中」や、必要となる財源確保に向けた歳入改革が不十分なまま、歳出の様々な無駄、非効率な行政運営が依然として残されている。

その一方で、社会保障分野のように、政府の対策に綻びが生じるなど直面する政策課題に十分に対応しきれていない状況も見られる。

こうした中、金融危機に端を発する世界同時不況の発生を契機に、これまで「小さな政府」の代表例とされた米国でも、2009年1月の大統領就任演説において、「政府が大きすぎるか小さすぎるかではなく、機能しているかどうか」が問いかけられる等、政府の役割、定義の転換が図られようとしている。

わが国においても、経済の危機的状況への対応、将来に向けた成長基盤の整備、国民の安心・安全確保のための社会保障の機能強化を中心に、政府の果たすべき役割が再認識されている。とりわけ、雇用や社会保障において十分なセーフティネットを整備することによって、はじめて国民は安心・安全でいきいきとした暮らしをすることが可能となる。これにより、国民の意欲と活力が存分に発揮され、中長期的な経済の活性化が図られるという好循環が働くこととなる。

今後の財政運営にあたっては、そうした政府に期待される役割が果たせるよう、十分な予算と税制措置を講じる必要がある。

それとともに、中長期的な財政規律を維持するため、国・地方を通じた歳出・歳入構造の改革を推進すべきである。これまでの財政健全化、行政改革の取り組みを踏まえ、政策資源の「選択と集中」を行いつつ、必要となる政策には財源を十分確保し、政府が適切に対応することが求められる。

## (1) 経済危機からの脱却

現下の世界同時不況からの脱却を図るためには、実体経済の悪化と金融面の信用収縮による負のスパイラルの発生・拡大を防ぐことが極めて重要であり、各国が協調して、迅速に政策対応を行うことが不可欠である。2008年11月に開催されたG20金融サミットの共同宣言においても、「財政の持続可能性を確保する政策枠組みを維持しつつ、状況に応じ、即効的な内需刺激の財政施策を用いる」ことが確認されている。また、2009年2月のG7財務大臣・中央銀行総裁会議声明においても、次の諸原則に則ることで財政政策の効果が増すことが確認されている。

- ・前倒し及び迅速に実施すること。
- ・国内需要と雇用創出を刺激し、最も脆弱な人々を支援するために、歳出と税制措置を適切に組合せること。
- ・重点を定めた投資により構造的弱点に対処し、長期的な成長力を高めること。
- ・中期的な財政の持続可能性と整合的であり、概ね一時的な措置によること。

わが国も、2008年秋以降、総額75兆円の事業規模の経済対策を講じているが、危機的な経済状況から一刻も早く脱却するため、2009年度当初予算に引き続き、2009年度補正予算を編成し、十分な財政支出を伴う需要創出策と金融安定化策を含む大規模な経済対策を早期に実行すべきである<sup>2</sup>。

## (2) 成長基盤の整備

わが国経済の新たな発展と国民生活の質の向上を図るためには、国民が安心して暮らせる長寿社会の確立、低炭素社会の構築など新たな時代のニーズへの積極的な対応、ならびに科学技術創造立国の実現など、成長力の強化に向けた投資が不可欠である。これらの分野への投資は、民間部門自らの取組みとともに、政府部門からの支援が効果的であり、税制、予算両面からの幅広い政策手段を効率的に活用して、将来の成長基盤を整備する必要がある。

---

<sup>2</sup> 「経済危機からの脱却に向けた緊急提言」（2009年3月9日）

また、わが国の生産年齢人口は1995年をピークに減少し続けている。厚生労働省の試算では、労働力率が2006年と同程度で推移した場合、2030年には労働力人口が2006年に比べて約1070万人減少すると見込まれ、今後の経済成長の制約要因となることが懸念される。労働供給面において、若年者の就労能力の向上、女性・高齢者の活用促進、公教育の再生等を通じて質の高い優秀な人材育成・確保策を講じるべきである。こうした成長力の強化策は、次代の豊かな経済社会の基盤づくりのための重要な投資であり、将来の成長、ひいては税収増に結び付くものとして捉えるべきである。

### (3) 国民生活の安心・安全の確保

高齢化が進む中で、国民のセーフティネットとして安心して活力ある「中福祉・中負担」の社会保障制度を確立していく必要がある<sup>3</sup>。

これまで、国民皆年金・皆保険を柱とする社会保障制度が整備されてきたが、高齢化の進行や財源不足により、各制度に持続可能性の確立や公平性の確保が求められている。また、負担面においては制度を支えるために必要なコストを賄いきれておらず、将来世代へ負担を先送りしている。わが国の現状は、言うなれば「中福祉・低負担」の状態にある<sup>4</sup>。

今後、持続的な経済成長と両立させつつ、社会保障制度の機能強化を図り、真の意味での「中福祉」を確立するとともに、負担水準を引き上げることで「中負担」としていくことで、給付と負担の適切なバランスをとる必要がある。その際、高齢者を中心とする医療、介護、年金だけでなく、少子化対策、現役世代の雇用政策を含めた社会保障政策全般にわたって、それぞれの機能を点検、評価し、国民生活の安心・安全を確保できるよう、再構築すべきである。

### (4) 中長期的な財政規律の維持

当面は、足もとの経済危機からの脱却を図るための十分な予算と税制措置を

---

<sup>3</sup> 「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」（2008年10月）

<sup>4</sup> 「中期プログラム策定に関する緊急提言」（2008年12月）

講じる一方、わが国政府の長期債務残高合計が先進国の中で最悪の状況にあること、将来世代への負担の付け回しを可能な限り減らす必要があることなどを考えれば、経済状況が改善した後、持続可能な財政運営を目指して、他の先進国以上に財政健全化の取組みを進めなくてはならない。

そこで、中長期的な財政規律を維持する観点から、今後10年程度の中期的な財政健全化目標を設定し、財政健全化に向けて着実な努力を継続していくことが必要である。目標実現に向けては、立法措置によるコミットメントを明確化して継続的な取組みを担保するとともに、国民から見て分かりやすい財政運営の方針を示し、財政健全化の推進に対する国民の理解を得ていくことが求められる。

### 3. 今後の財政のフレームワーク

#### (1) 財政危機への懸念

##### ① 近年の財政運営

政府は『経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（以下、基本方針2006）』において、歳出削減、歳入改革、成長力強化策をセットで講じ、2011年度に国・地方をあわせた基礎的財政収支を黒字化するという方針を掲げた。2002年度以降、景気が回復軌道に乗る中で、財政健全化の取組みも着実に進められてきた。

ただし、歳入改革の先送りが続き、また財政健全化を進めていく中での政府の役割、わが国経済社会の姿が国民に対して必ずしも明確に示されず、たとえば、医療・介護分野をはじめとする社会保障制度の綻びに見られるように、国民の社会保障に対する不安や不信が増大しつつある。

国・地方の財政関係については、三位一体改革を通じて、税源移譲、国庫補助負担金・地方交付税の見直しが行われた。現在、政府の地方分権改革推進委員会では地方自治体の自主性拡大に向けた義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の見直しが検討されているものの、地方税・財政制度の抜本改革の議論は進んでいない。

## ②危機的な財政状況

2008年に入り、わが国の経済状況は急速に悪化し、税収が急激に落ち込むこととなった。一方、総額75兆円の事業規模の景気対策が実施されている。その結果、2009年度当初予算では、国の一般会計の基礎的財政収支は13兆円を超す赤字<sup>5</sup>と、『基本方針2006』策定前の厳しい財政状況に逆戻りしてしまった。

国・地方をあわせた長期債務残高は2009年度末で804兆円、対GDP比は157.5%に上昇する見通しになっている。

経済規模に対して債務残高の相対的な規模が上昇する傾向は、わが国財政の持続可能性への懸念を高める危機的な状況と言える。今のところ、長期金利は低水準にとどまる一方、国債は滞りなく消化されており、国民生活、経済活動への直接的な影響は顕在化していない。このため、国民全体にわが国財政への危機意識が十分浸透しているとは言い難い。

その背景には、政府の財政健全化に対するコミットメントがこれまでのところは損なわれず、国内だけで国債がほぼ消化できていること、物価水準と経済成長率が低位で推移し国内の資金が国債運用に流れていること、安全資産への選好が高まっていること等の要因が考えられる。

## ③将来の財政危機への認識

既にわが国財政は、持続可能性の観点から危機的な状況にあると言えるが、将来的に見ても全く楽観できない。財務省の試算によると、公債残高は2020年度末には900兆円を超え、国債の利払い費も2009年度の9.7兆円から2020年度には22.7兆円と倍増する見通し<sup>6</sup>である。また、今後、景気が回復軌道に乗り、民間部門の資金需要が高まってくれば、金利の上昇圧力が高まることも予想される。これに伴い、利払い費がさらに増加することとなり、国民生活の安心・安全の確保や成長力の強化に向けた機動的な財政運営がますます困難となる。

---

<sup>5</sup> 参考資料5参照

<sup>6</sup> 参考資料7参照



こうした中で、財政の持続可能性に対する内外市場からの信認が損なわれれば、国債・地方債の市場において、需給バランスが崩れ、債券価格が大きく下落し、国債金利を基準とする企業金融、住宅ローン等の個人向けの貸出など金融市場全般に影響が波及するものと考えられる。その結果、住宅投資、設備投資、個人消費が大きく減退するとともに、国債・地方債を大量に保有する金融機関の収益を圧迫し、信用収縮が起きる可能性もある。

また、日本国債の格付けが引き下げられる事態になれば、国債利回りの上昇に伴って、わが国の民間企業の資金調達コストが上昇する可能性もある<sup>7</sup>。このように、財政の信頼喪失が現実のものとなれば、国民生活や企業活動に大きな混乱をもたらし、やがては国の活力が失われる。

## (2) 財政健全化目標のあり方

### ① 財政健全化目標の必要性

わが国経済ならびに財政は悪化し続けており、『基本方針 2006』で示された 2011 年度に国・地方をあわせた基礎的財政収支を黒字化するという目標は、もはや実現困難になりつつある。

内閣府の試算によると、2010 年に世界経済が順調に回復し、段階的な引き上げの初年度として 2011 年度に消費税率を 1 % 引き上げ、さらに『基本方針 2006』同様の歳出削減を継続したケースであっても、2011 年度において国・地方をあわせた基礎的財政収支は 15.2 兆円の赤字となる<sup>8</sup>。

日本以外の主要国においても、急激な経済状況の悪化に緊急避難的に対応するため、公共投資、減税、金融安定化など大規模な財政出動を伴う形で景気対策を講じつつある。このため、各国とも財政収支は当面大きく悪化する見通しである<sup>9</sup>。

しかし、各国は、こうした措置はあくまで一時的なものとして、中期的な財

---

<sup>7</sup> 参考資料 8 参照

<sup>8</sup> 参考資料 9 参照

<sup>9</sup> 参考資料 10 参照

財政健全化目標の骨格は変更していない<sup>10</sup>。景気がいずれ回復した際には、財政健全化に取り組むという姿勢を示していると言える。

たとえば、EUは、『安定成長協定』（財政赤字対GDP比を3%以内に維持）の弾力的運用を認めるものの、財政の持続可能性を確保するための方策を示すことを義務付けており、「協定」そのものは維持している。

わが国においても、当面の景気対策・雇用創出に全力を挙げて取り組む一方で、中長期的な財政規律の維持に向けた政府の姿勢も明確に維持する必要がある。そこで、経済状況が改善した後の中期的な財政健全化目標を設定し、着実な努力を継続していくことが求められる。このような取組み姿勢を示すことで、国内外から、わが国の財政運営に対する信頼を確保し続けなければならない。

## ②考えられる財政健全化目標

持続可能な財政運営を実現していく観点からは、国の経済規模との対比で、財政状況をフロー、ストック両面から確認できる目標が必要である。

フロー面では、既に債務残高が巨額にのぼり、今後、利払い費負担が重くなることをより重視する必要がある<sup>11</sup>。そこで、利払い費を含む財政収支の対GDP比を改善することを目標に定めることが望ましい。基礎的財政収支の黒字化はその中間目標と位置づけるべきである。

ストック面では、これまでどおり、長期債務残高の対GDP比を活用し、経済規模に比べて、債務残高が過大にならないよう、水準そのものだけでなく、その推移にも着目することが不可欠である。

財政健全化目標の設定期間について、短期間に性急な取組みを促すものとするれば、ただでさえ悪化している景気を回復不能な状態にすることになりかねない。このため、中期的に継続性のある取組みを着実に行うことのできる期間（たとえば10年間）を想定することが望ましい。

以上の点を踏まえると、財政健全化目標として、厳しい経済状況からの脱却

---

<sup>10</sup> 参考資料 11 参照

<sup>11</sup> 参考資料 12 参照

を目指しつつ、今後 10 年程度で、国・地方をあわせた長期債務残高の対 GDP 比の上昇を食い止めるよう、財政収支対 GDP 比を改善していくことが考えられる<sup>12</sup>。

### ③目標実現に向けた財政運営のあり方

#### (a)立法措置によるコミットメントの明確化

上記の財政健全化目標は、今後 10 年程度を視野に入れた中期的なものであり、現行の政治体制の下で継続的な取組みを担保するためには、経団連の提言<sup>13</sup>で指摘したとおり、国会において、必要不可欠な歳出増加に対応した財源を確保するよう、法律で制定するなどの手段を講じ、一定のコミットメントを明確化することが求められる。

政府は『持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」』（2008 年 12 月）を閣議決定し、抜本的な税制改革の方向性について 2009 年度税制関連法案の附則に盛り込んだが、今後より一層具体的なコミットメントを示していくことが課題となる。

このコミットメントの中には、過去の財政健全化の取組みを踏まえ、なし崩しに財政規律が損なわれることなく、かつ硬直的な運用がなされないよう、景気変動や財政状況に応じて、透明性が高く、かつ柔軟性を備えた形で、歳出・歳入改革の進め方を改定する措置を設ける必要がある。

たとえば、景気がマイナス成長に陥る場合、緊急対策的な措置を実行することとし、その内容は雇用の安定・創出、将来の成長分野に重点化する。その一方、景気が持続的に拡大する場合、大胆な歳出削減・抑制に取り組み、自然増収の相当部分を債務残高の削減に充当し、財政健全化の取組みを加速化させることが考えられる。

#### (b)国民から見て分かりやすい財政運営方針の提示

---

<sup>12</sup> 参考資料 13 参照

<sup>13</sup> 「財政健全化に向けた予算制度改革」（2008 年 4 月）

今後の財政運営にあたって、歳出構造改革と税制抜本改革を同時かつ一体的に進めていくことが極めて重要である。この一体改革を行政サービスの受け手である国民の目から見て、分かりやすい形で進めていく観点から、歳出面において、国民生活の安心・安全の基礎をなす社会保障とそれ以外の一般歳出に分けて考え、それぞれの方針を明確化し、併せて財源との対応関係を示すことが必要である。

社会保障については、今後増加する公費部分を安定財源である消費税で賄うことを明確化した上で、『基本方針 2006』のように機械的な形で社会保障費の自然増を抑制する方式をとらず、機能強化と効率化の施策を同時に推進することで対応する。

社会保障以外の一般歳出については、シーリングの仕組みを活用しつつ、スクラップアンドビルドをこれまで以上に徹底することで、全体として、可能な限り削減・抑制する。

#### 4. 歳出入改革のあり方

##### (1) 歳出改革

##### ①雇用の安定・創出と将来の成長に向けた投資

わが国経済は現在、危機的な状況に直面しているが、政策を総動員してこれを打開し、国全体が活力にあふれ、国民が安心して豊かに暮らすことのできる社会を実現していかなければならない。そこで、雇用の安定・創出と中長期的な成長力の強化につながる国家的プロジェクトを立ち上げ、「日本版ニューディール」として官民一体で取り組む必要がある<sup>14</sup>。また、経済状況が改善した後、政策の優先順位や費用対効果を厳格に判断しつつ、成長力強化に向けた重点的な税制・予算措置を効果的に活用すべきである。

##### (a) 雇用の安定・創出

極めて厳しい経営環境の中、企業は労使の話し合いを踏まえながら、雇用維

---

<sup>14</sup> 「日本版ニューディールの推進を求める」（2009年2月）

持・安定に最大限努力している。雇用の安定を実現するためには、企業労使の取組みとともに、失業等給付の拡充などを内容とする雇用保険法の改正法案の速やかな成立・施行をはじめ、公的職業訓練、公的職業紹介事業機能の強化なども含め政府によるセーフティネットの早急な整備が必要である。さらに、一時的な措置として、雇用保険等の給付を受給できない離職者を対象に職業訓練の受講期間中の生活を保障する「就労支援給付制度（仮称）」を創設し、一般会計により財源を手当てすべきである<sup>15</sup>。あわせて、新たな雇用の創出に向けて、介護、保育、農業など社会的なニーズが高く、人手が不足している分野における雇用創出策を早急に実施すべきである。

#### **(b) 政府研究開発投資の拡充**

資源に乏しいわが国が将来にわたって経済発展を続けていくためには、その基盤となる技術力を継続して強化する必要がある。しかし、現状では、政府研究開発投資は、第三期科学技術基本計画で示された当初の目標額を大きく下回っている。その上、省庁縦割りの弊害により、重点分野に予算等の資源が集中配分されていないという問題もある。今後、幅広い産業への波及効果の大きい分野を中心に、政府研究開発投資を拡充、集中配分すべきである。

#### **(c) 基幹的なインフラ整備**

経済全体の生産性や国民生活の利便性の向上、産業競争力の強化を図るためには、既存インフラを有効活用する観点からの維持・更新投資を行いながら、社会インフラとして国内外を通じた物流・交通ネットワーク構築に向けた新たな投資を行う必要がある。とくに基幹的な道路、空港、港湾の整備については、ボトルネックとなっている地域、近隣諸国と比べて機能の見劣りするものもあることから、重点的な投資が求められる。

#### **(d) 戦略的な国際協力の推進**

---

<sup>15</sup> 「雇用安定・創出に向けた共同提言」（2009年3月3日）

わが国経済にとって、資源・エネルギー・食料の安定供給の確保や、環境問題等のグローバルな課題への対応、また、世界同時不況の中で台頭しつつある保護主義を排除することが課題となっている。そのため、WTOドーハラウンド、EPA/FTAを推進するとともに、途上国を対象とする政府開発援助（ODA）を安定的かつ戦略的に実施していくことが重要である<sup>16</sup>。

## ②安心で信頼できる社会保障制度の確立

経団連は、今年2月に公表した提言<sup>17</sup>において、人口減少や急速な高齢化の進行、家族や企業の役割の変化など、社会保障制度を取り巻く環境が大きく変化する中、社会保障制度の持続可能性を高め、セーフティネットとして有効に機能させる観点から、中長期的な視野に立ち、制度全体を横断的に見直していく必要があることを訴えたところである。

まずは、制度の安定性向上に向けて各制度の綻びや不備の解消など、当面の緊急課題に重点的に取り組むことを含め、セーフティネットとしての機能強化を図る必要がある。

とくに医療・介護分野においては、疾病構造に特化した病床の機能分化、レセプトのオンライン化の推進、データの蓄積・分析とICT化の活用を通じた医療と介護のサービスネットワーク化、適切な役割分担などを進めることで、サービス提供体制の機能強化と効率化を同時に達成し、誰もが安心して質の高いサービスを受けられる環境を整備することが求められる。

さらに、こうした機能強化とともに、社会保障制度の持続可能性を高めていく観点から、制度を支えるために必要となる安定財源を確保することが不可欠である。とりわけ、現役世代に過度な保険料負担を強いることにより、基礎年金、高齢者医療・介護制度を支える現在の方式は限界に来ており、税体系の抜本改革を通じて、国民全体で広く薄く負担を分かち合う財源に軸足を移すべきである。

---

<sup>16</sup> 「今後の国際協力のあり方について」（2008年4月）

<sup>17</sup> 「国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して」（2009年2月）

少子化対策<sup>18</sup>については、将来の国民生活と社会基盤の維持に向けて、国の最重要課題として位置づけ、積極的に取り組むべきである。今後の少子化対策の政策目標として、たとえば国民の結婚・出産の希望がかなった場合の合計特殊出生率（1.75）を掲げ、希望が実現できる環境整備が図られているか評価する目安とするとともに、子育て環境の整備等に向けて保育サービスの拡充、子育て世代の経済的支援の拡充等に重点的かつ集中的に取り組む、思い切った財政投入を行う必要がある。

上記に示した社会保障制度の将来像を実現していくためには、国民的なコンセンサスを得て、段階的に改革を推進する必要がある。まずは、団塊の世代が75歳以上に達する前の2015年度までを第1段階として捉え、緊急課題への対応と社会保障制度の基盤の充実を図るため、消費税率5%分の財源を確保する必要がある。その上で、国民の理解を得ながら、さらに10年後の2025年度を目途に、高齢者医療・介護の公費負担割合の一層の引き上げ、基礎年金の税方式化を進め、社会保障制度の望ましい姿を完成できるように、取組みを進めていくべきである。これにより、2025年度で追加的に必要となる公費は、現状に比して消費税率換算で12.5%となる。

### ③道州制の導入に向けた地方税・財政の改革

経団連は、昨年11月に公表した提言<sup>19</sup>において、道州制の導入による経済効果や住民が実感できる具体的メリット、税・財政制度の基本的枠組みを含む道州制の制度設計、道州制導入に向けたロードマップを示したところである。

これまで、地方財政をめぐるのは、地方交付税制度を通じて、財源不足分が補てんされるため、各地域における行政サービスの受益と負担の関係が明確に認識されず、地域自らが責任を持って財政運営を進めるインセンティブが削がれているとの指摘がなされてきた<sup>20</sup>。また、歳入面では、地方税のうち、法人住

---

<sup>18</sup> 「少子化対策についての提言」（2009年2月）

<sup>19</sup> 「道州制の導入に向けた第2次提言」（2008年11月）

<sup>20</sup> 「国・地方を通じた財政改革に向けて」（2007年9月）

民税ならびに法人事業税の地方法人二税は地域による偏在性が高く、景気動向に左右されるため、安定税源を十分確保できていない。

#### (a) 地方分権改革の推進

道州制導入の条件整備を図る観点から、まずは地方分権改革を推進することが極めて重要である。道州制の導入を前提として、国から都道府県、都道府県から市町村への思い切った権限・財源・人員の移譲、法令の規律密度の緩和を進めるとともに、地方支分部局の事務・事業を大幅に整理合理化し、国から地方公共団体へ権限、人員等の移譲を行うことで、二重行政の解消、地方の広域的な政策能力の向上を図るべきである。

たとえば、国の地方支分部局の整理合理化に関して、経団連の試算では、道州制の導入を前提に、国から地方公共団体へ業務の移管・配置転換すれば、6.6万人弱の職員を都道府県や市町村に転籍させることができ、地方の政策能力向上の面で貴重な人材として活用可能になると考えられる。

#### (b) 地方税・財政制度のあり方

さらに、道州制の導入に向けて、地方の税・財政制度については、行政サービスの受益と負担の関係を明確化し、各道州が自らの責任によって地域経営を行えるよう、抜本的に見直していく必要がある。

当面は、地方の自主性や創意工夫の努力が反映される方向で地方交付税や国庫補助負担金の改革を進めていくべきである。たとえば、国税の酒税とたばこ税の全額、地方交付税における所得税の法定率分（32%）を地方譲与税化し、あわせて地方交付税を削減すれば、経団連の試算では、地方交付税が約 5.9 兆円縮減されるが、地方譲与税が約 7.6 兆円増加し、地方歳入全体では約 1.7 兆円増加する。これを国から地方へ人員が転籍することによる人件費の増大等に充てることが考えられる。

中期的には、道州制の導入に向けて、国・地方の役割分担を徹底的に見直し、行政サービスに対する財政責任と税源の整合性を図るため、国税・地方税の再



編成を行うべきである。その中で、国から地方への関与を弱める観点から、国・地方間で垂直的な財政調整を担ってきた地方交付税を廃止して、新たに道州間で水平的な財政調整を行うための地方共有税（仮称）を設けることとし、「道州政策協議機構」（仮称）において、道州間の配分を決定する。

また、社会保障や義務教育、警察など全国的に一定水準を保障するための費用に対しては、現行の国庫補助負担金を廃止する代わりに、国から道州に財政移転を行う制度として安心安全交付金（仮称）を設け、国が国税として徴収したもので財源を確保することが考えられる<sup>21</sup>。

あわせて、道州制のもとで道州、基礎自治体が財政面で自立できるよう、地域の住民が担う個人住民税や居住用資産に係る固定資産税を基幹的財源として位置づけるとともに、税制抜本改革を通じて、地方法人課税の見直しなどを行う中で、地域による税収の偏在性が少なく景気にも左右されにくい地方消費税を充実させていく必要がある。

#### ④電子行政の実現、行政の合理化・無駄の排除の徹底

国・地方を通じた行政支出の様々な無駄、年金記録や食の安全管理の問題の発生などによって、国民の行政に対する信頼感が失われている。

このような状況の下では、財政健全化を進める必要性に対する国民の理解や納得は到底得られず、国民により多くの負担と責任を求める改革を進めることはできない。

##### (a) 電子行政の実現

行政の無駄と非効率を排して国民の負担を減らすとともに、国民の視点に立って、社会保障給付などを確実にし、行政サービスの質を改善するため、社会保障番号・カードの導入や国・地方が連携した電子行政を早期に実現する必要がある。

---

<sup>21</sup> 参考資料 14 参照

## (b) 人件費など行政経費の削減

2009 年度予算において、行政総支出点検会議の取組みを通じて、公益法人・独立行政法人向けの支出や人件費などの行政経費の削減、政策の棚卸しが行われた。国民の行政に対する信頼を回復するためにも、こうした無駄の排除は、一年限りで終わらせず、今後も継続して取り組まなくてはならない。

行政経費の大きな割合を占める公務員人件費については、抑制方針を継続・加速させるべきであり、自然減にとどまらず、『基本方針 2006』を上回る水準で削減する必要がある。とくに地方公務員の給与水準については、国家公務員、地域の民間給与との乖離を踏まえて、厳しく見直すべきである。

## (c) 行革・規制改革の推進

行政経費の削減、無駄の排除に取り組むと同時に国・地方ならびに官民の役割分担を徹底的に見直し、効率的な行政運営を行う基盤づくりを急がなくてはならない。今後の日本経済の成長にとって、個人や企業の多様な挑戦を促進して、経済社会の活性化、イノベーションの促進を図り、広く消費者・利用者利益を実現することが極めて重要である。こうした観点から、規制改革や官業の民間開放等を推進すべきである。

## (2) 歳入改革

これまで歳入面での抜本的な改革は先送りが続けられてきており、現行の税体系は少子高齢化の進行、グローバルな競争激化という大きな環境変化に十分対応できていない。

第一に、わが国の税収構造（国税＋地方税）は、個人と法人の所得課税が約 6 割を占めているため、景気変動によって税収が大きく変動するという極めて脆弱な構造となっている。

第二に、毎年増え続ける社会保障費用のための財源は、高齢化が進む中であっても、現役世代や企業の保険料に過度に依存し続けており、制度の持続可能性の確保と経済活力維持との両立が困難となっている。

第三に、欧州諸国や近隣のアジア諸国などにおいて、企業の競争力強化や海外からの企業立地の促進のため、法人実効税率の引き下げが相次いで行われる中で、わが国の税率は相対的に高止まりしており、わが国企業ならびに企業立地の競争力を損ねている。経済のグローバル化が進む中で、企業を国内に引きつけておくことができなくなれば、安定した税収基盤も失われることとなる。

こうした課題を解決するためには、経済情勢を見極めつつ、消費税の引き上げを含む税制の抜本改革を着実に実行することが不可欠である。政府は税制関連法案の附則において、「平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組みにより経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010年代の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とする」としており、経団連もその方向性に賛同するものである。

とくに今後の急激な人口減少下においても、安定した歳入基盤を確立するためには、消費税を基幹的な税目の一つとして位置づけ、税収構造を消費、所得、資産の各課税のバランスがとれた体系へと改革していく必要がある。

その際、社会保障費の増加分を消費税の引き上げによって賄うという対応関係を確実なものとすることで、国民が受ける便益と費用負担の関係が明確化され、社会保障制度に対する国民の安心感を高める効果が期待できよう。

消費税の拡充とともに、税制抜本改革において、税制面から成長力強化を図る観点から、イノベーション促進のための税制措置や法人実効税率の引き下げなどの法人所得課税の見直しが必要である。これらを企業の成長への投資を促し、新たに雇用、税源を生み出す有効な手段として位置づけ、実行すべきである。

### **(3) 財政規律確保のための手法**

#### **① 徹底した費用対効果分析に基づく真に必要な投資の実行**

厳しい財政状況のもとで、当面の経済対策や将来の成長に向けた投資を行っ

ていく際には、これまで以上に投資効率を高める努力を行うべきである。これまで行われてきたコスト削減、入札・契約制度改革などの取組みとともに、実行する事業の優先順位付けを明確にする観点から、事業に必要となる費用と得られる便益を比較する費用対効果分析を、事業実行前後に確実に行うことで、真に必要な投資を実行していくべきである。

## ②財政資金を有効活用するための予算制度改革

着実に財政健全化を図るための体制整備として、立法府におけるコミットメント策定と併せて、行政府においても予算編成・執行、決算のあり方を改革し、一連のP D C Aサイクルを徹底すべきである。

中でも、政府諸機関による決算報告及び会計検査院による検査報告の作成、ならびに両報告が国会に承認されるまで時間を要する現在の決算プロセスを早期化し、可能な限り早期に予算編成・執行へ反映していくことが不可欠である。

また、政策評価制度の実効性を高め、予算編成との連携を強化し、歳出の見直しに役立てることで、国民に対する政策の説明責任を果たしていくことが必要である。

## ③特別会計に対する財政規律の強化

今後の財政運営を考える上で、一般会計のみならず、特別会計も含めて改革を進め、財政全体の規律を高めていく必要がある。

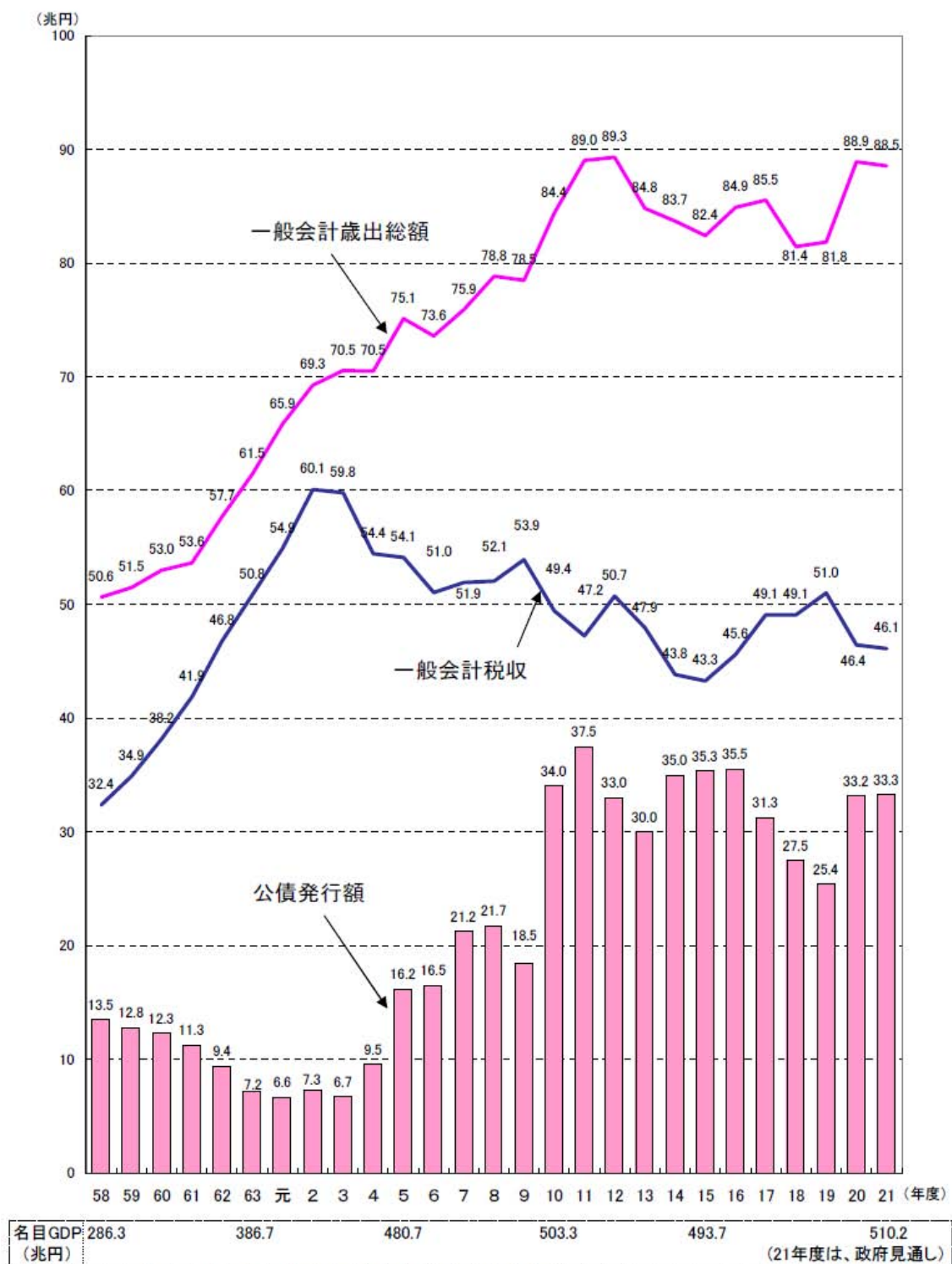
政府の行政総支出点検会議は、剰余金の処分のあり方や積立金の必要水準等の提示、人件費・事務費の効率化・合理化等個別の特別会計に対する見直しの課題を指摘したところである。特別会計に対する財政規律を高める観点から、こうした課題を早急に解決するとともに、公共事業に関する特別会計等について一般会計と同様のシーリングを適用すること、個別の特別会計の積立金を共通のルールに基づいて管理していくこと等が考えられる。

以 上

## 参考資料

1. 国の一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移
2. 国の2009年度一般会計予算（当初）の概要
3. 政府債務残高の国際比較（対名目GDP比）
4. 国民負担率の国際比較
5. 国と地方の基礎的財政収支の推移
6. 利払費及び利払い比率の推移（国の一般会計）
7. 国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算
8. 日本国債の格付け
9. 内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望」比較試算
10. 財政収支の国際比較（対名目GDP比）
11. 各国の財政健全化目標
12. 財政収支と基礎的財政収支の違い
13. 今後の財政見通し
14. 道州制のもとでの地方公共団体の税財政イメージ
15. 日本の経済対策
16. 米オバマ政権の経済対策

# 1. 国の一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



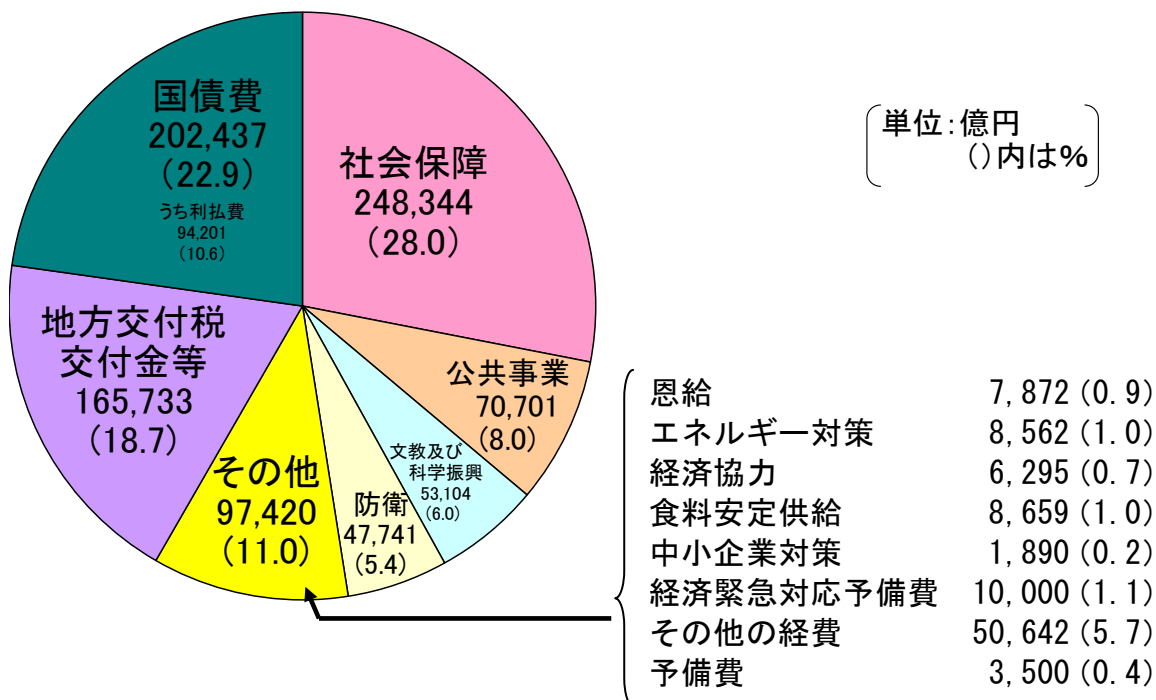
(注) 19年度までは決算、20年度は補正後予算、21年度は政府案による。

(出典) 財務省

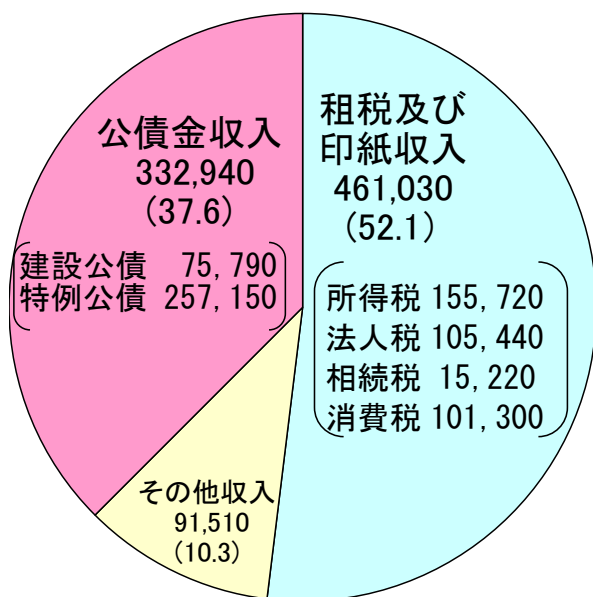
2. 国の2009年度一般会計予算（当初）の概要

総額：885,480 億円

〔歳出〕

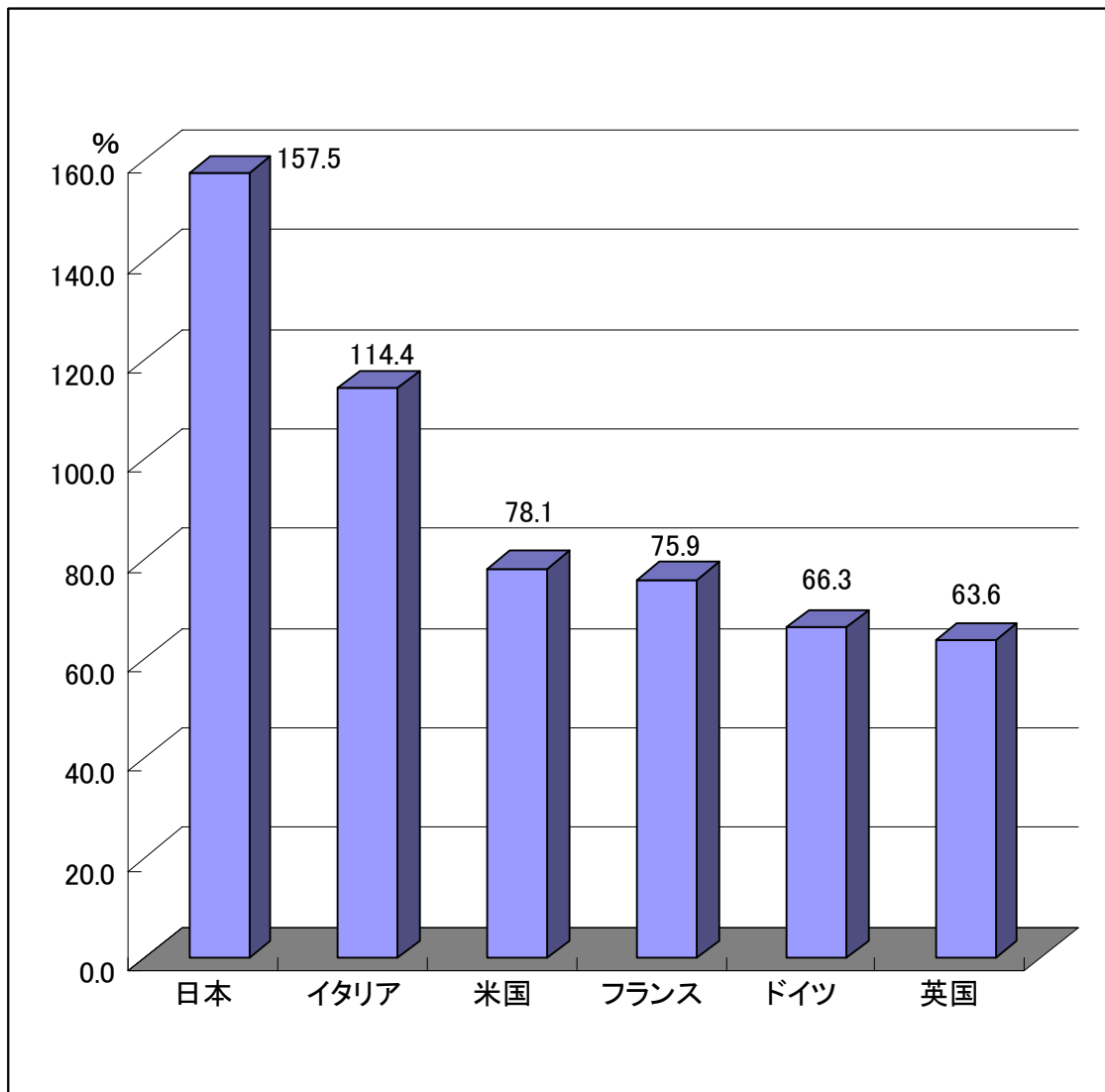


〔歳入〕



(出典) 財務省

### 3. 政府債務残高の国際比較（対名目 GDP 比）



(注) 日本は 2009 年度予算ベースの国・地方の長期債務残高合計（除く重複分）

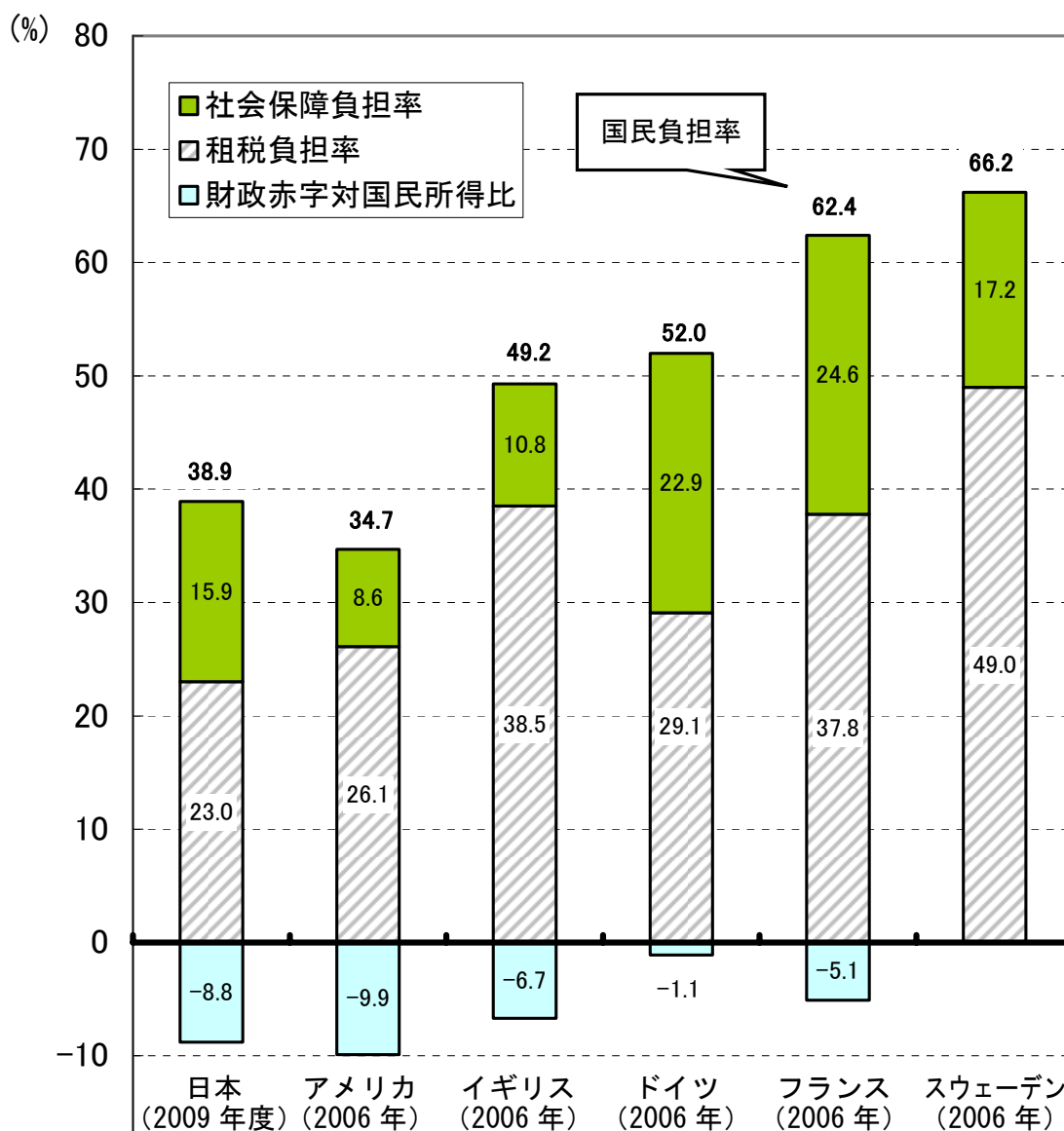
他の国々は OECD による一般政府ベースの 2009 年見通しの値

(出典) 日本は財務省、他の国々は OECD 「Economic Outlook No. 84」 (2008)



#### 4. 国民負担率の国際比較

[ 国民負担率 = 租税負担率 + 社会保障負担率 ]



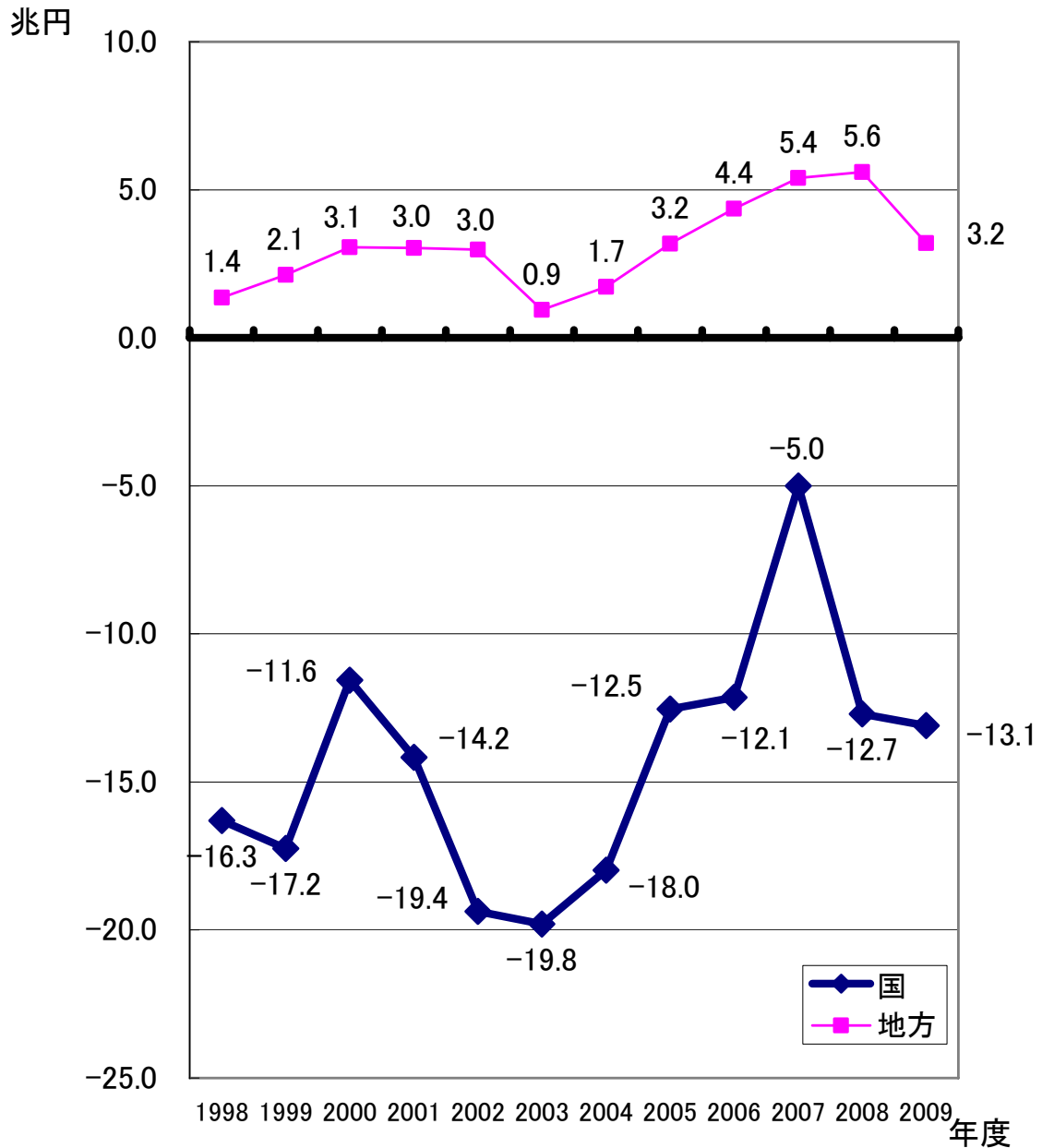
※1. 日本は2009年度見通し。諸外国は2006年実績。

ただし、諸外国の財政赤字対国民所得比は「Economic Outlook 84」(OECD)における2009年の財政赤字対GDP比に、「National Accounts 2008」(OECD)における直近の国民所得対GDP比の実績値(2006年)を乗じて算出した2009年の推計値。

2. 財政赤字対国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。

(出典) 財務省

## 5. 国と地方の基礎的財政収支の推移



※国：「国債費－公債金収入」（一般会計）

2007年度までは決算ベース、2008年度は補正予算ベース、2009年度は当初予算ベース。

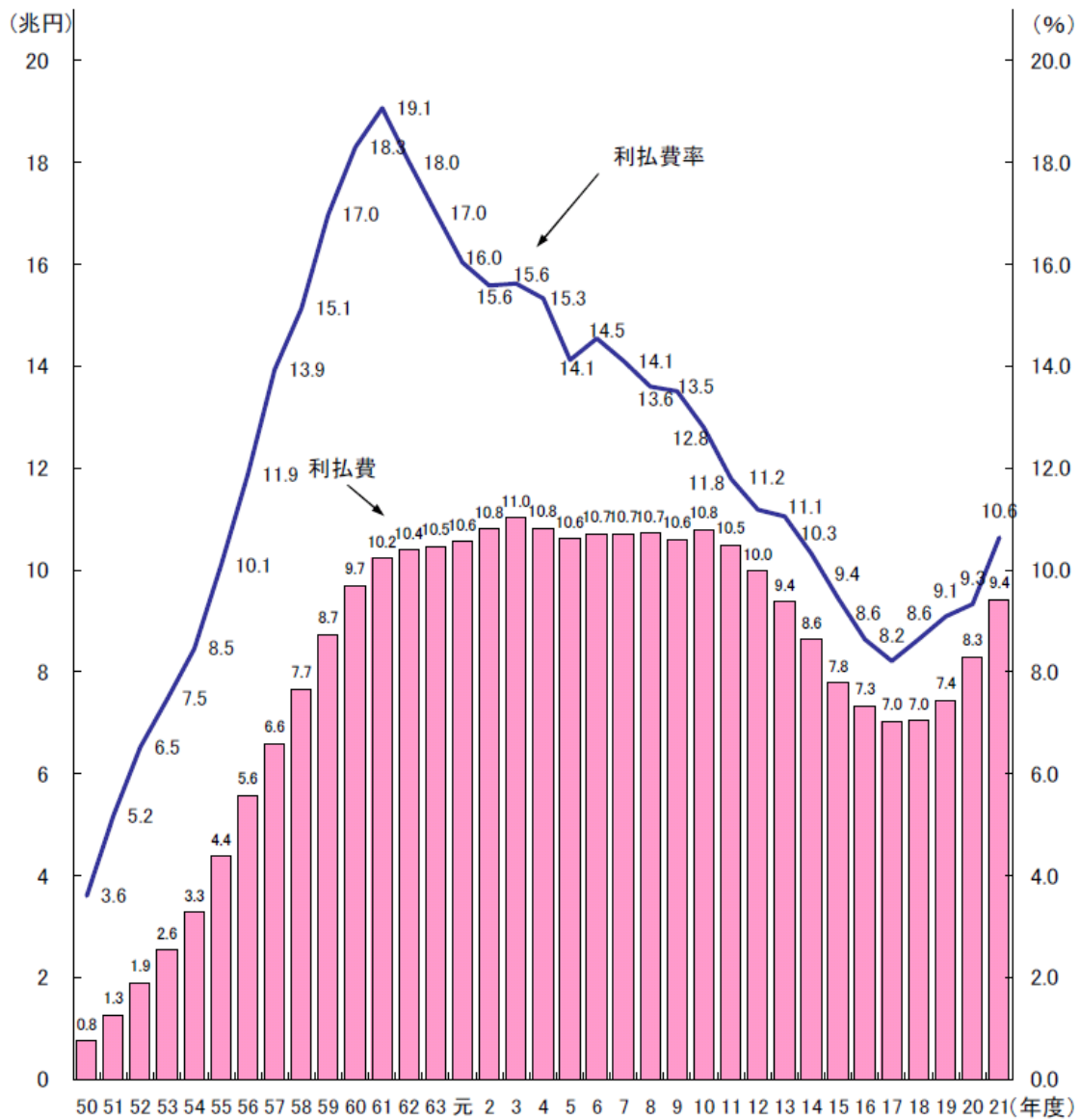
地方：「（公債費＋公営企業繰出金のうち企業償還費）－地方債」

地方財政計画ベース

（出典）財務省、総務省

## 6. 利払費及び利払い比率の推移（国の一般会計）

〔利払费率：一般会計歳出に占める利払費の割合〕

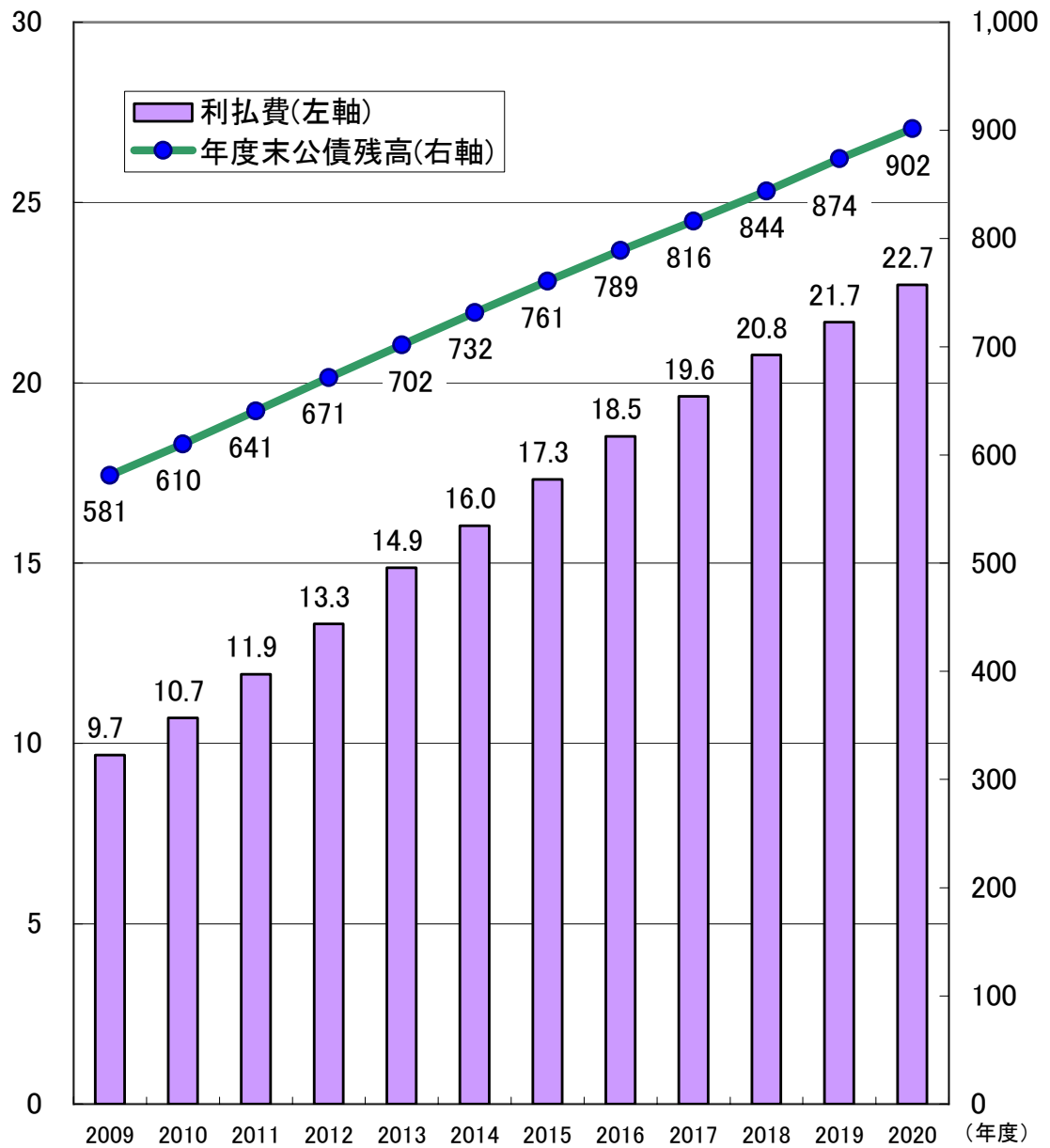


(注)19年度までは決算、20年度は補正後予算、21年度は政府案。

(出典) 財務省

7. 国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算

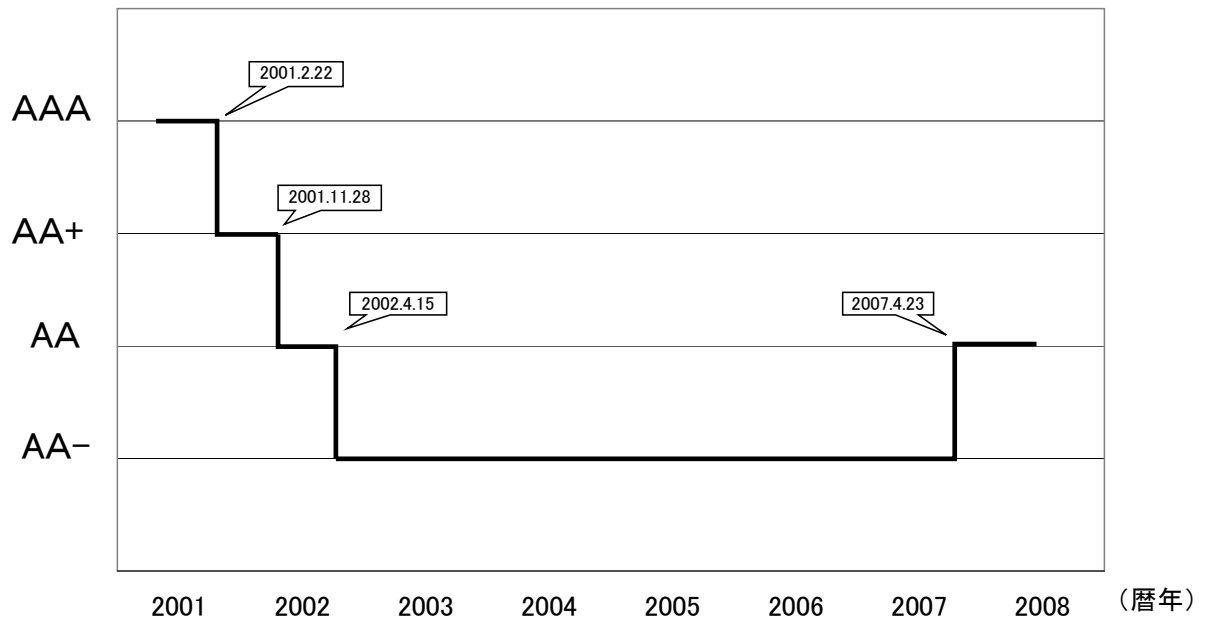
(単位：兆円)



(出典)財務省

## 8. 日本国債の格付け

[格付け(S&P)の推移]



[ソブリン格付け(S&P)一覧]

AAA	アイルランド、米国、英国、オランダ、オーストラリア、オーストリア、シンガポール、スウェーデン、スイス、ドイツ、フランス、フィンランド、ルクセンブルク
AA+	スペイン、ベルギー、香港
AA	スロベニア、チリ、日本
AA-	台湾
A+	イタリア、中国、韓国、ポルトガル、南アフリカ
A	ポーランド
A-	ギリシャ
BBB+	アイスランド、ロシア
BBB	ハンガリー
BBB-	インド

(出典) 財務省、スタンダード&プアーズ

## 9. 内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望」比較試算

### 【経済・財政に関する共通の想定】

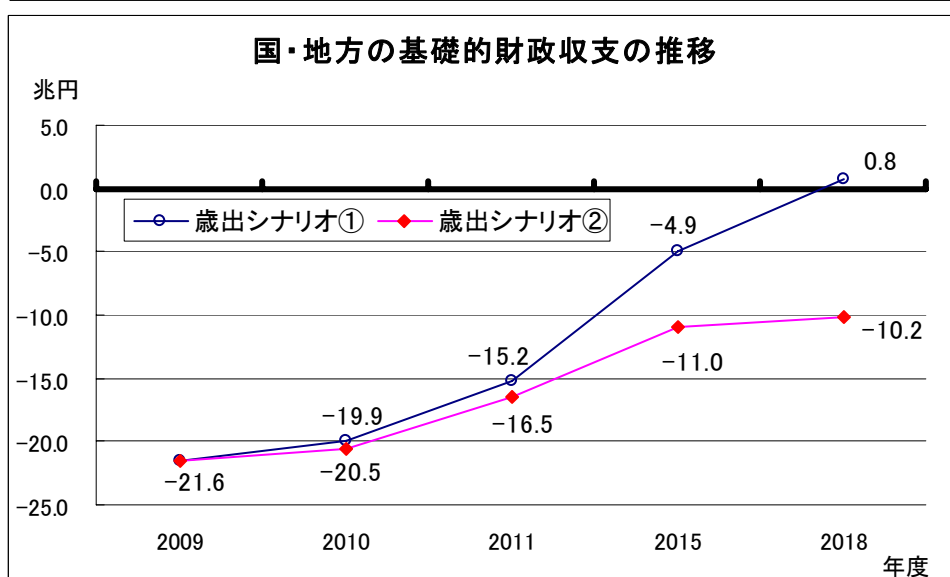
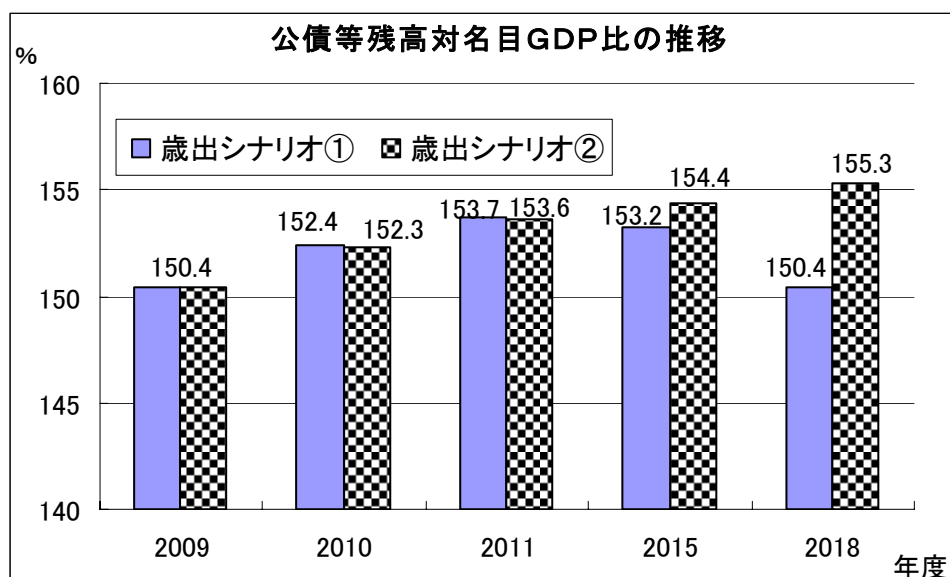
- (1) 経済 世界経済が混乱を脱し、2010年にわが国を含む世界経済が順調に回復
- (2) 社会保障 「中期プログラム」の工程表に基づき、機能強化を実施
- (3) 消費税率 2011年度から2015年度にかけて、毎年1%ずつ5%引き上げ

### 【歳出シナリオ①】

2010、11年度：「基本方針2006」に基づき5年間で▲14.3兆円の歳出削減ペース  
 2012年度以降：社会保障以外の歳出は、2011年度の名目支出額を横ばいで維持

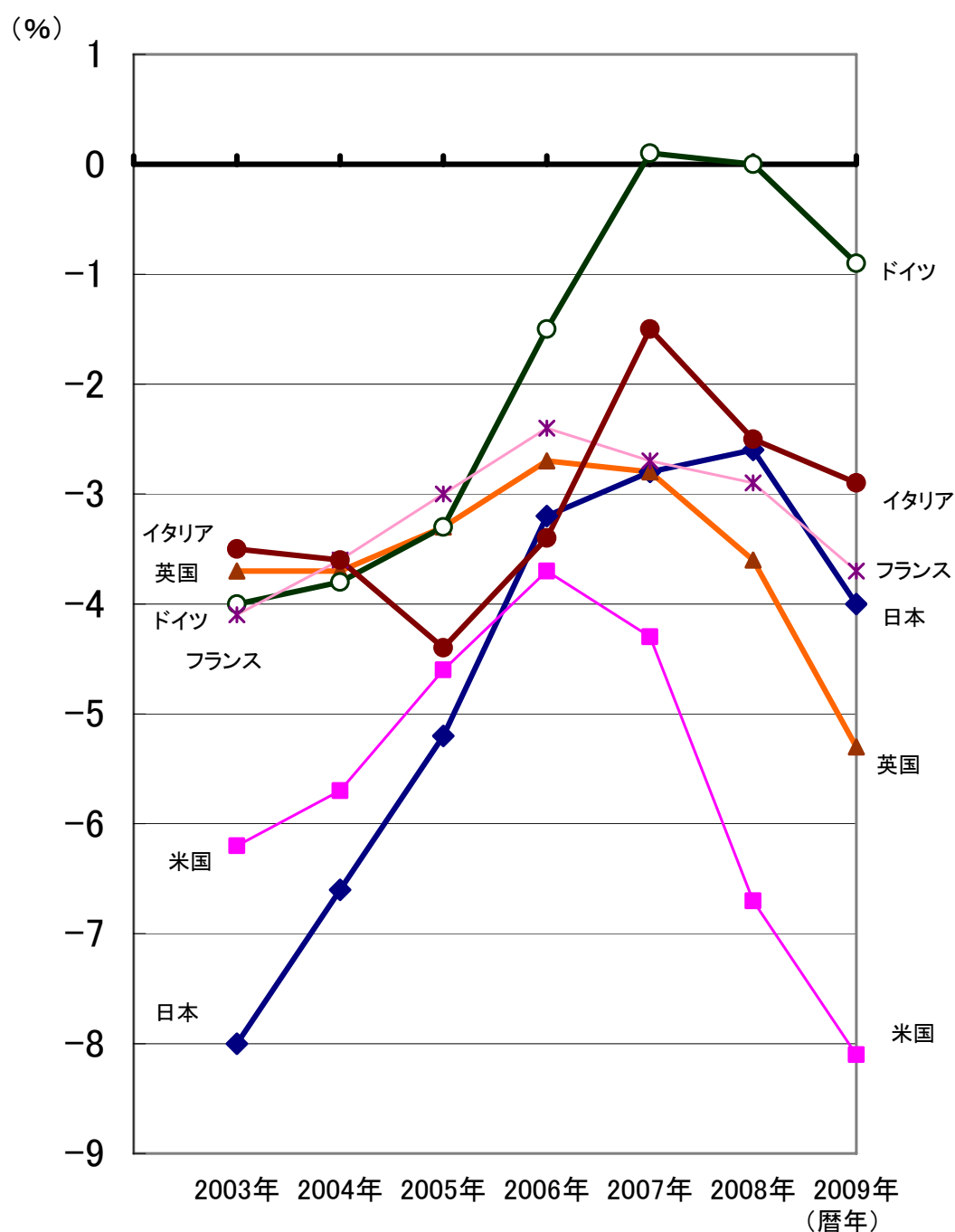
### 【歳出シナリオ②】

2010、11年度：①より緩く、5年間で▲11.4兆円の歳出削減ペース  
 2012年度以降：社会保障以外の歳出は、消費者物価上昇率にスライドして増加



(出典) 内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望」(2009年1月)

## 10. 財政収支の国際比較（対名目 GDP 比）



※グラフは Economic Outlook 84(2008年12月、OECD)ベース。

「2010年度予算教書」によると、米国の2009年の財政収支は▲12.3%。  
 欧州委員会が2009年2月に発表した見通しでは、2009年の財政収支はドイツが▲3%、フランスが▲4.4%、英国が▲8.2%。

## 11. 各国の財政健全化目標

国名	財政運営目標
米国	2012 年度までに連邦政府の財政収支均衡を達成（変更なし）。
英国	<p>○ゴールデン・ルール 全ての経費を経常的経費と投資的経費に区分し、景気循環の一期間を通じて政府の借入を投資目的に限定。</p> <p>○サステナビリティ・ルール 景気循環の一期間を通じて、純債務残高対 GDP 比を比較的安定的な水準（40%以下）に保つ。 <u>不況期を脱した後、投資的経費を除いた収支を毎年改善させるという一時的な財政運営規定を導入（2008 年 11 月）。</u></p>
フランス	<p><u>財政収支の目標を 2012 年度均衡から 2012 年度近傍（▲0.5%）達成に変更（2008 年 9 月。なお、11 月には 2012 年度の財政収支対 GDP 比▲1.2%に見通しをさらに下方修正）。</u></p> <p>2010～2012 年度までに一般政府の債務残高対 GDP 比を 60%以下にする。</p>
ドイツ	<p><u>財政収支の見通しを 2010 年度黒字化から 2012 年度対 GDP 比▲0.5%に変更（2008 年 12 月）。</u></p> <p>2010 年度までに一般政府の債務残高対 GDP 比を 60%以下にする。</p>
イタリア	<p>2011 年度までに一般政府の財政収支均衡を達成。</p> <p>2011 年度までに一般政府の債務残高対 GDP 比を 100%以下にする。</p>
日本	<p>2011 年度に国・地方の基礎的財政収支の黒字化達成。</p> <p>2010 年代半ばに向けた国・地方の債務残高対 GDP 比の安定的引下げ。</p>

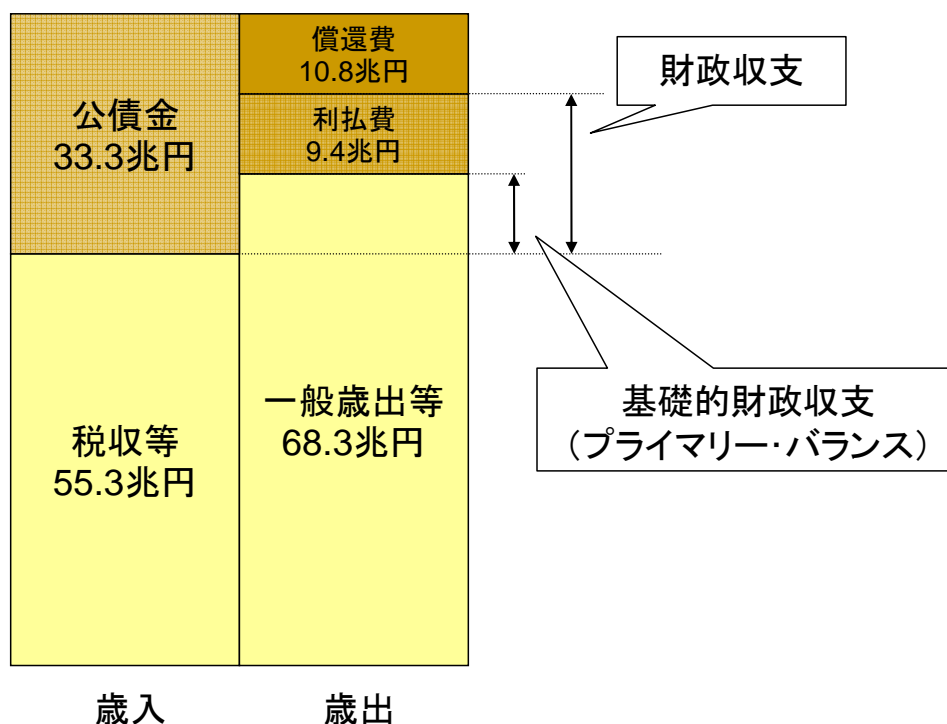
※下線部はリーマン・ショック後に変更のあったもの。

（出典）財務省



## 12. 財政収支と基礎的財政収支の違い

[国の2009年度一般会計予算]



### ✚ 基礎的財政収支 (プライマリー・バランス)

= 税金等 - 一般歳出等

= (償還費 + 利払費) - 公債金

### ✚ 財政収支

= 税金等 - (利払費 + 一般歳出等)

= 償還費 - 公債金

※基礎的財政収支 (プライマリー・バランス) は債務の利払費がオミットされているため、将来金利が上昇した場合、基礎的財政収支は変化しなくても財政収支は悪化してしまう。

### 13. 今後の財政見通し

2025年度までの国・地方の財政見通しについて、基準と考えられるケースと、経団連が提言してきた内容を盛り込んだ一体改革ケース、の2通りの試算を行った。

#### 〔共通前提〕

・国、地方の財政は、2009年度国の一般会計当初予算ならびに地方財政計画が前提。

・マクロ経済見通しは、内閣府の「経済財政の中長期方針 10年展望」比較試算に基づく。

2011年度 (名目) 成長率 2.2% 金利 1.7%

2015年度 (名目) 成長率 3.0% 金利 3.0%

2018年度 (名目) 成長率 3.0% 金利 4.0%

(2019年度以降は成長率3.0%、金利4.0%で延長)

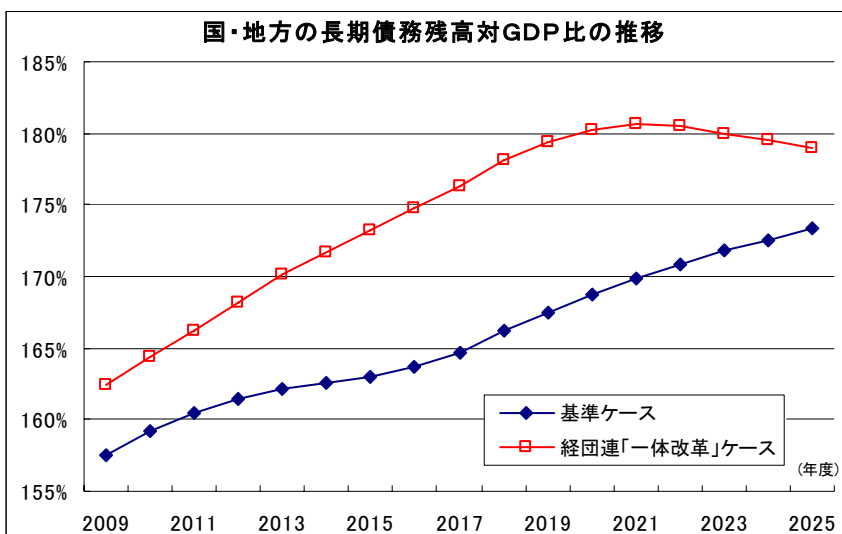
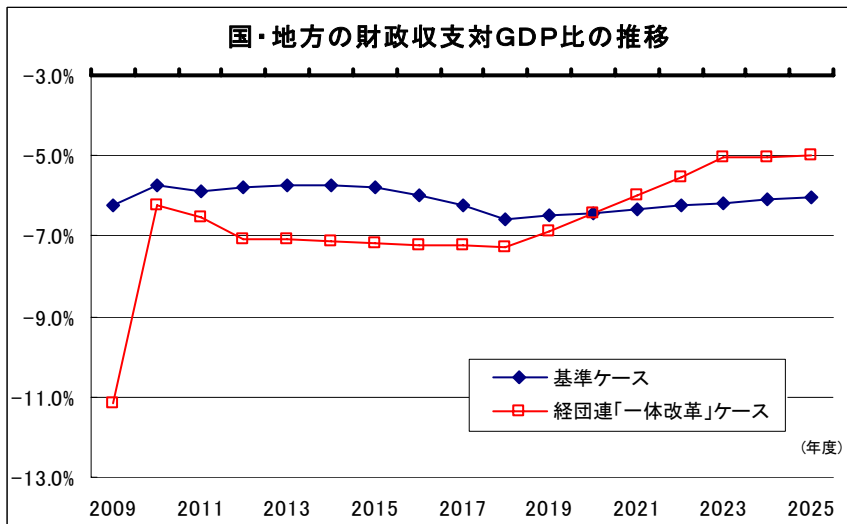
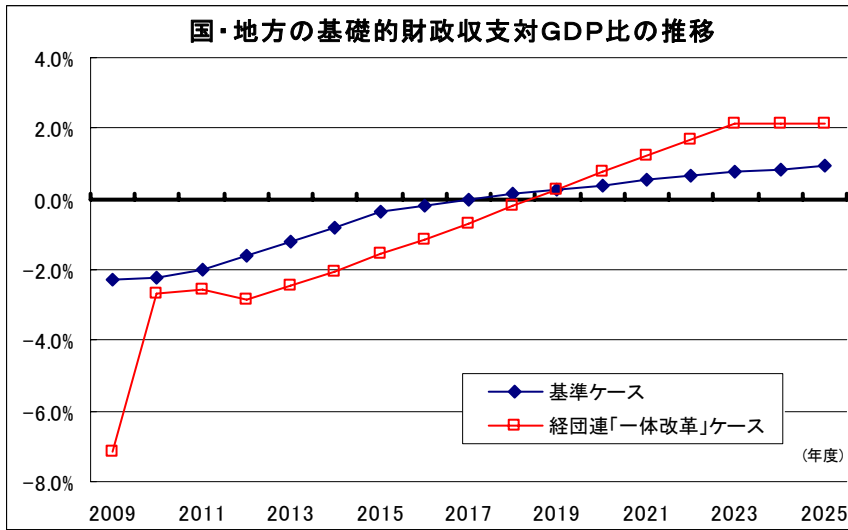
#### 〔各ケースの前提〕

##### ①基準ケース

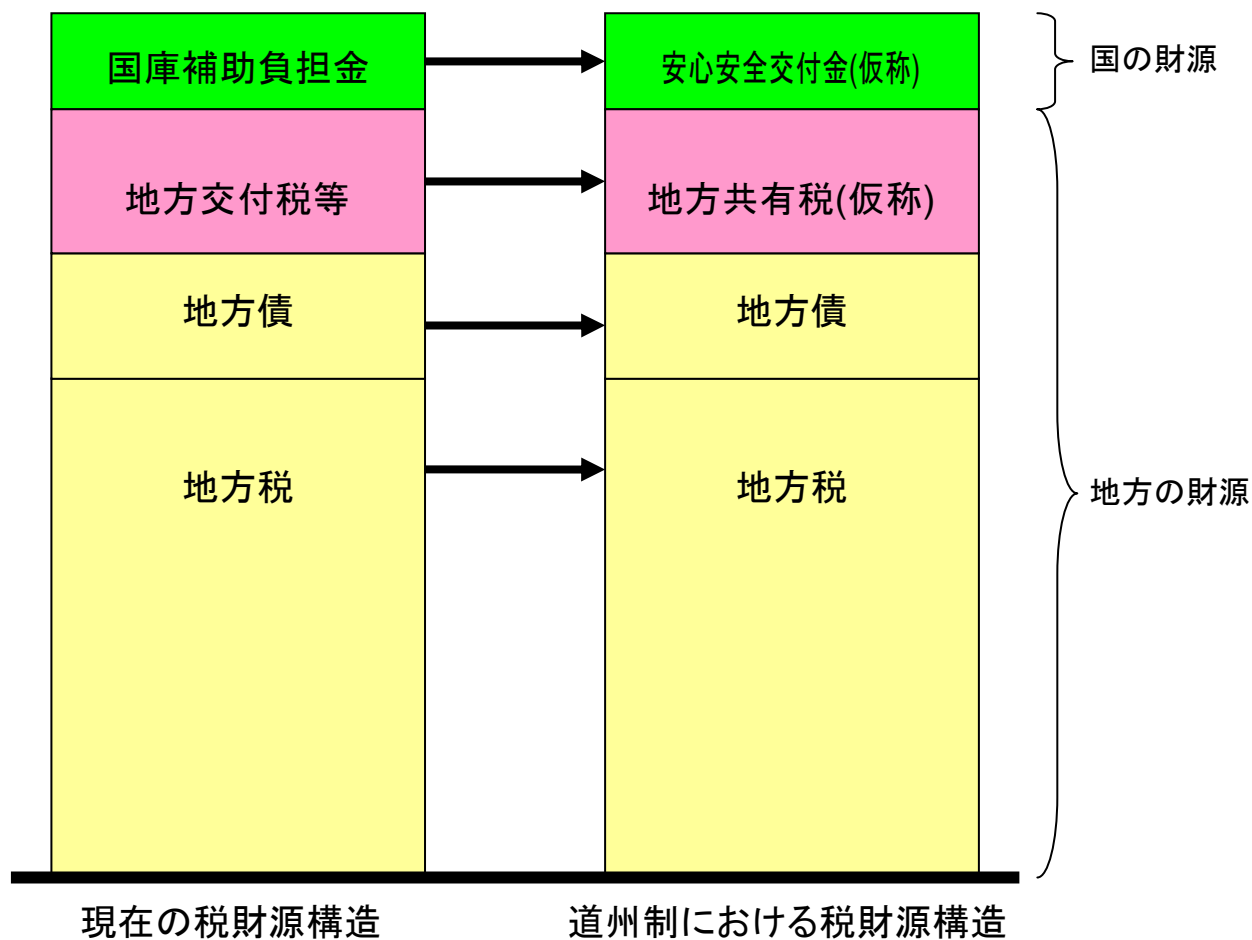
- ・社会保障国民会議報告に基づき社会保障の機能強化を実施。
- ・社会保障以外の歳出については、2011年度まで「基本方針2006」に基づく改革を実施し、それ以降、歳出額を据え置く。
- ・2011年度以降、2015年度まで毎年1%ずつ消費税を引上げ、10%とする。

##### ②経団連「一体改革ケース」

- ・「経済危機からの脱却に向けた緊急提言」を踏まえ、2009年度に25兆円規模の経済対策を実施することを想定。
- ・基準ケースの社会保障の機能強化に加えて、経団連社会保障委員会提言に基づき、基礎年金の税方式化、高齢者医療・介護の公費負担引上げ、少子化対策の拡充を実施。
- ・2011年度以降、2023年度まで毎年1%ずつ消費税を引上げ、18%とする。



## 14. 道州制のもとでの地方公共団体の税財政イメージ



### ※「安心安全交付金(仮称)」

社会保障や義務教育、警察など、全国的に一定水準の行政サービスを保障するため国から地方に交付する費用。国が国税として徴収し確保する。

### 「地方共有税(仮称)」

地方交付税に代わる制度として、地方間の財政調整を水平的に行う仕組み。従来の法定率相当分を財源とし、「道州政策協議機構」(仮称)によって配分の決定を行う。

(出典)経団連「道州制の導入に向けた第2次提言」など

## 15. 日本の経済対策

### 麻生内閣の経済対策

安心実現のための緊急総合対策（2008. 8. 29） 11.5 兆円程度

生活対策（2008. 10. 30） 26.9 兆円程度

定額給付金、緊急保証・貸付、高速道路料金引下げ、  
地域活性化・生活対策臨時交付金、医療・介護・福祉対策等

生活防衛のための緊急対策（2008. 12. 19） 43 兆円程度

①財政上の対応 10 兆円程度

✚ 雇用対策（年末対策 [住宅・生活支援等]	約 1 兆円
✚ 雇用創出等のための地方交付税増額	1 兆円
✚ 経済緊急対応予備費の新設	1 兆円
✚ 税制改正（減税措置 [住宅減税等]）（平年度）	約 1 兆円
✚ 「生活対策」の実現（上記の財政措置）	

②金融面の対応 33 兆円程度

✚ 金融機能強化法に基づく政府の資本参加枠拡大	10 兆円
✚ 銀行等保有株式取得機構の活用・強化	20 兆円
✚ 政策金融の「危機対応業務」発動・拡充	3 兆円
✚ 住宅、不動産市場対策	0.2 兆円程度

---

合計（重複を除く） **75 兆円**

〔	財政措置	12 兆円程度（対 GDP 比 2%程度）
	金融措置	63 兆円程度

（出典）内閣府

## 16. 米オバマ政権の経済対策

### 景気対策

財政出動 5000 億ドル

✚ インフラ整備、科学技術	1200 億ドル
✚ 医療（IT 化推進など）	310 億ドル
✚ 教育、職業訓練	1060 億ドル
✚ 環境、エネルギー	380 億ドル
✚ 失業者、低所得者対策	1840 億ドル

減税 2870 億ドル

✚ 労働者向け減税（400 ドル/1 人、800 ドル/1 世帯）	1160 億ドル
✚ 中間層向け減税	700 億ドル
✚ 住宅、自動車購入者向け減税	80 億ドル
✚ 減価償却の拡大	50 億ドル
✚ 欠損金の繰入れ還付期間の延長（2 年から 5 年へ）	1 億ドル

合計 7870 億ドル

（出典）米国議会予算局（Congressional Budget Office）

### 金融安定化策

- ✚ 金融機関に対する資本注入の継続と財務健全性の審査、金融機関の監督強化
- ✚ 官民双方の資金による不良資産買取基金（5000 億ドル規模）の創設
- ✚ FRB による資産担保証券の引き受け措置の拡張
  - 引き受け規模を 2000 億ドルから 1 兆ドルに拡大
  - 消費者ローンや自動車ローンに限定されている対象資産を不動産担保証券、企業債務を担保とする資産への拡張を検討
- ✚ 中小企業への融資支援
  - AAA 格付の SBA（中小企業庁）保証ローンを購入
  - 景気対策法案の中で SBA の融資保証割合を 75% から 90% に引上げ
  - SBA 保証ローンの保証料減額など

（出典）米財務省、野村證券金融経済研究所

### 住宅対策

✚ 低金利ローンへの借換え支援（400～500 万世帯）	
✚ 住宅差し押さえ防止	750 億ドル
住宅ローンの返済条件の緩和を通じ、住宅差し押さえの危機に瀕している住宅所有者（300～400 万世帯）を救済	
✚ 米住宅公社に対する公的資金注入枠の拡大	2000 億ドル
合計	2750 億ドル

（出典）米財務省