

# 財政再建への提言

平成13年7月

財団法人世界平和研究所副会長

中川 幸次

## 目 次

要 旨.....	2
1 . 回顧と反省 .....	4
1 ) 財政再建への歩み.....	4
2 ) 中曽根行革と橋本改革 .....	4
3 ) 9 0 年代を顧みて.....	5
4 ) 諸外国の先例から学ぶ.....	7
2 . 財政再建へ向けて.....	10
1 ) 財政危機の現状.....	10
2 ) 破綻の恐れ.....	11
3 ) 再建の手順.....	12
3 . 財政再建の基本構想.....	13
1 ) 財政再建基本法の制定 .....	13
2 ) 基本法の内容.....	13
4 . 行政改革、電子政府による行政経費の大幅節減 .....	15
5 . 公共投資の抑制と重点化.....	16
6 . 透明性向上による地方自治の推進と財政改革.....	17
7 . 持続可能な社会保障制度への改革.....	21
8 . 特殊法人等の整理・民営化.....	24
9 . 税制改正の方向.....	25
1 0 . 透明性の高い会計制度への改革.....	26

## 要 旨

- 1 . わが国の財政赤字は、いま40兆円を超える危機的状況にある。この先、漫然と過ごせば、遠からず財政は破綻する。万一、財政が破綻すれば、国民の生活は窮乏し、日本は世界の二流国に転落してしまう。
- 2 . ここまで悪化した財政を再建し、健全化するには、長年にわたり国を挙げての努力と忍耐が必要である。再建へ向けての歩みは、まず財政の実状、その見通しを率直に国民に説明すること、政府や国会が率先して努力し、垂範することから始めるべきである。
- 3 . 具体的には、まず政府及び与野党がこの問題を徹底的に議論し、再建への道程を合意すべきである。そしてそれを「財政再建基本法」として制定すべきである。欧米の先例でも明らかなように、目標を具体的に設定すること、世界の二流国には絶対ならないという、政治のリーダーシップと国民の危機感が極めて大切である。
- 4 . 基本法では、今後7年以内に基礎的収支(プライマリー・バランス)を黒字化、10年以内に国・地方の構造赤字ゼロを目標とすべきである。
- 5 . 今後10年間で、第1期(1~3年度)助走期、第2期(4~7年度)本格再建期、第3期(8~10年度)仕上げ期と位置付け、それぞれ具体的目標を設定する。第1期においては、現下の経済動向に配慮し、財政収支には大きな影響を及ぼさない構造政策(例えば、特殊法人、会計制度、行政制度の改革)を中心に、第2期にはプライマリー・バランスを黒字化するための本格的な収支改善策を、そして第3期にはそれらの総仕上げにより国・地方の構造赤字をゼロにする。
- 6 . 赤字削減の方法は主として歳出削減により行なう。重点分野は、公共投資、地方との関係、行政経費、特殊法人の整理・民営化、及び持続可能な社会保障制度の構築である。
- 7 . 公共投資は、10年後にはGDP比で半減(68%→3%程度)する。対象を二

ーズと効果の大きい分野へ弾力的かつ重点的に変える。公共投資を効率化するため、評価システムを発展させる。

- 8 . 地方自治体に自主性を付与する反面、歳出削減は国よりも一層厳しく抑制してもらおう。具体的には、地方交付金を大きく削減する反面、これに見合う所得税・消費税収入の一部を自主的財源とする「地方自主税」を創設する。地方自治体の財政破綻制度を法制化し、透明性を高めた制度の下で財政再建団体を定義し直す（これにより再建団体数は増加する）。財政が健全な地方自治体の自由裁量権は格段に高まる。
- 9 . 一般的な行政経費は、小さな政府づくりと電子政府の実現による行政運営の効率化により、大幅に縮小すると期待される。
- 10 . 民間に出来ることは民間に任すとの臨調以来の基本原則に従い、特殊法人・認可法人の総点検を行い、極力民営化を進める。民営化が適当でない場合は、大幅な整理・縮小を目指す。
- 11 . 税制改正は、グローバル化やIT革命の進展にあわせ抜本改革を行うが、小さな政府を目指す趣旨から、増税はできるだけ避ける。しかし現状、財政赤字が大きすぎるため、今回は増税なき財政再建はまず無理であろう。本格的再建期以降には、消費税率を5%引き上げるのも止むをえないかと思われる。
- 12 . 一般国民に財政事情を分かり易く説明し、財政再建に協力して貰うには、現在の会計制度を簡素化し、統一化することが是非とも必要である。公会計の基準は、できるだけ政府の経済活動全体を把握し易いものに、また民間の会計基準と適合する必要がある。会計検査院の機能を改善・充実する。

## 1. 回顧と反省

### 1) 財政再建への歩み

1997年、橋本内閣は「財政構造改革」の方針を決定し、実行に移した。わが平和研でも「財政再建への提言」を公表した。しかし残念ながら、直後に金融不況が深刻化して、改革は棚上げされた。

次の小淵、そして森内閣は方針を景気回復優先に切替え、財政面から大々的な刺激策を実施した。日銀もゼロ金利政策で回復を後押しした。それでも景気は自律回復軌道に乗ることができなかった。

そして今回、小泉内閣で再び構造改革が政権の最重要課題となった。その具体的手順をどうするかは今後の課題だが、今度こそ失敗は許されぬ状況にある。万一失敗し、財政が破綻したら、日本経済への悪影響は計りしれぬほど深刻になる。

小泉内閣が構造改革を成功させるためには周到な準備が必要である。その1つは内外の経験を十二分に検証し、学ぶことである。幸い、財政再建の成功例、失敗例は近年だけでも沢山ある。

### 2) 中曽根行革は成功したが、橋本改革は財政再建に結実しなかった

中曽根行革では、内閣発足以降5年度間にわたって一般歳出を削減しつづけた。橋本内閣では1998年度の一般歳出を前年比マイナスとしたものの、その後の景気対策などの財政支出増加から結果として財政再建は達成できなかった。何故か。

財政再建への求心力に差があった

中曽根内閣当時、土光敏夫会長の臨時行政調査会は、各般の構造改革を審議した。「増税なき財政再建」も答申の1つであった。中曽根内閣は、その答申を最大限尊重し、実行に移した。

土光会長が「めざし」を食べている状況を放映したテレビをみて、改革をめざすトップの象徴的な清貧ぶりが国民を深く感動させ、「増税なき財政再建」への強い国民的支持となった。

財政再建の手法にも差があった

中曽根内閣は、土光ブームの追い風をうまく利用して行革・財政再建を進めた。その結果、数年にわたり一般歳出の伸びをゼロに押さえることに成功した。

ところが、橋本内閣はまず消費税率を引上げ、公共投資も削減したが、最初に行政経費を削減すべきであった。増税は他に手がない場合の最後の手段としてとっておくべきであった。

行革の進め方にも差があった

中曽根内閣は、国鉄、電々、専売の3公社を民営化した。民営化には与党からも強い抵抗があった。しかし中曽根首相は党内の有力者を個別に説得し、国鉄総裁の首を切ることまで断行して、決意を貫いた。田中元首相も派内の反対論を押え、臨調答申の実行に協力した。

橋本内閣も行政改革を進めた。省庁を半減する等の実績も挙げた。しかし省庁再編後間もないせいもあるが、まだ形を整えるだけに終わっている。このため、大規模に見えた再編は、省名が変わったり省の数は減ったりしたものの、公務員の削減など、行政経費の削減に結びついていない。

経済成長の勢いにも大きな差があった

80年代後半の日本経済には旺盛な成長力があつた。超低金利政策が、必要以上に長く続けられたせいもあるが、後にバブルになるほど投資にも勢いがあつた。87～91年の平均成長率は5%に達した。税収もそれまでの2倍にハネ上がった。その結果、財政再建が軌道に乗り出した途端、アツという間に赤字国債の依存体質から脱却できた。

反対に90年代は悲惨だった。不良債権問題が深刻で、銀行貸出しは何時までも純減を続けた。それでは成長力は弱くならざるをえない。90年代の平均成長率が1%台に止まったことや、大型減税を実施したこともあり、国税収入は60兆円から50兆円以下にまで落ち込んだ。

### 3) 90年代を顧みて

1990年代は、日本経済史のなかでも最悪に近い時期であつた。

バブル崩壊直後だから、通常の景気後退期より不況がきびしく、長引くのは止むをえなかったが、一般の予想を遥かに超えて経済は低迷し続けた。どこに問題があつたのか。

問題 日本経済の正しい実情認識が遅れがちであった

ア．最近ようやく金融機関の不良債権問題の最終処理が当面最大の課題である、と再認識されるようになったが、97年秋までは金融危機についての認識が甘く、公的資金の注入には与野党や国民から強い抵抗があった。

イ．財政・金融両面から積極的に景気刺激策を実施すれば、景気は本格回復するとの成長神話が、政府与党にも、民間エコノミストにも強かった。

しかし小渕・森内閣で大々的な景気刺激策を実施したのに、景気は自律回復するまでに至らなかった。このことは構造問題（金融システム不安）が深刻な時には、通常の景気対策は効果がないばかりでなく、景気にかえてマイナスになる（非ケインズ効果）ことを示唆している。

ウ．冷戦後、世界経済は大競争時代に入った。わが国の産業は競争力格差が大きい。グローバル化が進めば、競争力の弱い産業・企業は淘汰される。それは止むをえないことだが、反対に競争力の強い産業や技術革新の産業は、大きく伸びる可能性がある。にも拘わらず、政府の規制が強すぎるために産業のスムーズな構造変革と新しい産業の発展を阻害している。

問題 政策姿勢が大衆迎合的に過ぎた。強い反対が予想される政策は敬遠された

ア．構造改革は必要だと分かっているにもかかわらず、痛みを伴うため敬遠されがちである。例えば、97年に金融機関の大型連鎖倒産が起こるまで、信用不安に対するセーフティ・ネットは整備されなかった。

イ．その代わりに、ペイオフを当初計画より延期するという措置が採られた。そのため金融機関の再編合理化のテンポはゆるやかになり、構造改革が遅れる結果になった（モラル・ハザード）。

ウ．ポピュリズムが必ずしも国民大衆の望むところではないことが、今回の自民党総裁選で明らかになった。

問題 長期的な国家戦略がない。そのせいか内閣の基本方針が変わりすぎた。

ア．21世紀の日本をどういう国にしようとするのか、国家戦略がはっきりしない。小さな政府か大きな政府かの選択すら曖昧である。そのため社会保障制度、行政改革、財政改革が整合的になりにくい。

イ．政府は、その時々を経済情勢に機敏に対処すべきことは当然だが、その中であつても一貫した基本方針の枠内で政策を運営すべきである。

ウ．政府の基本姿勢が度々変わると、政策効果は大きく殺がれ、マイナスになる場合すらある。特に、財政再建のような長期間を必要とする政策は、政権交代の度に激変しては成功するはずがない。

問題 政府の組織、制度が透明性に欠ける。政策運営の説明責任も十分には果たしてこなかった

ア．政策を国民やマーケットに支持して貰うには、経済、財政の実情や政府の考え方を十分に説明し、理解して貰う必要がある。しかし国会審議をみても、与野党とも結果の伴う建設的審議は少なかった。情報公開制度すら、ようやく発足したばかりである。

イ．政府の組織や行政運営の進め方が国民に分かり易いシステムになっていない。財政投融资、特殊法人などは、その最たるものである。行政の仕組みを簡素なものとし、国民にとって分かり易いものに変えなければ、国民の支持を得ることは難しい。

ウ．政権は、国民の支持を失えば崩壊する。反対に国民に強く支持されると従来不可能と考えられていたことでも実現可能になる。それは森内閣から小泉内閣への交代をみても明らかである。

#### 4) 諸外国の先例から学ぶ

我が国が巨額の財政赤字を急増させた1990年代に、すべての先進諸国はそれぞれ財政再建と格闘し、収支を黒字化ないしGDP比2%以内に縮小することに成功した。以下、米英伊ならびにスウェーデンにつき概説する。

米国では92年会計年度に30兆円を超える財政赤字があつたが、6年後には黒字

に転換した。

- ア．冷戦の終結に伴う軍事支出の大幅なカットが大きく寄与したが、その他、一般政府職員も削減した。増税も実施した。注目すべきは、こうした痛みを伴う財政再建の実行に当たって、政治のリーダーシップが重要な役割を果たしたことである。
- イ．クリントン大統領の民主党政権による財政赤字削減が有名であるが、共和党はそれ以上に厳しい財政赤字削減策を提示して国政選挙を戦うなど、二大政党双方による財政再建に向けての切磋琢磨があった。こうして成立した93年包括財政調整法には、公的医療保障の支出削減、個人最高所得税率の引上げ、ガソリン税増税など、国民への負担を強いるものが多かった。
- ウ．90年代後半、景気拡大が続き、税の自然増収が予想以上だったが、その背景には、96年通信法による通信業界での垣根の撤廃など、規制緩和の徹底があった。この間長期金利が低い水準に安定していたことも、国債の利払い負担の縮小に役立った。
- エ．やや長い目で眺めれば、徹底的な規制緩和と金融政策の独立性重視による低インフレの実現という点で、1980年に「強い米国」を掲げて誕生したレーガン大統領の政策にその源流がある。この方針が、レーガン政権以降も継続されたことが米国経済の再生に大きく貢献したといえる。

深刻な財政赤字を含めた「英国病」の状況から脱却した英国。

- ア．79年首相になったサッチャーは、それまでの国家介入の強い体制を大きく転換、「聖域なき構造改革」とも言える変革を成し遂げ、小さな政府を実現させた。その市場重視の姿勢はその後のメジャーや労働党のブレアに引き継がれ、今日に及んでいる。
- イ．サッチャー首相が、まず、取組んだのが経済の活力を引き出すための抜本的な税制改革と財政赤字の削減であった。所得税と法人税を引下げ、税率区分を簡素化する一方で、付加価値税を15%に引上げ、各種補助金の削減に取り組んだ。
- ウ．同時に、石油、航空機、通信などを民営化し、水道、電気、ガスなどの公益事

業も民営化を進めた。公営住宅の所有者への払い下げも行ない、政府部門を大幅に縮小した。加えて、政策立案部門を除く現業部門をエージェンシーとして独立させた。

エ．90年代に、メージャー政権は、政府部門の縮小を更に進め、公務員を大幅に削減しただけでなく、民間に業務委託された分野ではコスト・カットが行われた。97年にブレア首相による労働党政権となった後も、緊縮財政路線は引き継がれている。こうした積年の努力の結果、英国の財政は黒字化した。

イタリアは、1990年にGDP対比10%を超えるという、先進諸国の中で最も深刻な財政赤字を抱えていたが、2000年にはこの赤字を解消した。

ア．1992年に調印されたマーストリヒト条約を契機として、イタリアでは、単一通貨ユーロに99年参加するため、つまり通貨統合に乗り遅れ「二流国」とならないために、財政再建が至上命題になった。

イ．その後、政権は変わっても毎年のように、固定資産税引上げ、医療費の患者負担割合引上げなど各般にわたる歳入増、および老齢年金支給開始年齢の引上げ、公務員給与の抑制、各種公的補助の削減等の歳出カットを継続した。

ウ．地方分権を進め南部の自助努力を促す形での財政再建を進めたほか、納税事務のオンライン化や「脱税摘発フリーダイヤル」の設置による追徴体制の強化なども赤字縮小に貢献した。また、国有企業の民営化も銀行、製鉄、通信など多岐にわたったが、その民営化株売却収入だけでなく、生産補助金を縮小できたことも、財政再建に役立った。

スウェーデンは1980年代に株価や不動産価格の急上昇など、「バブル」が発生し、その後景気後退に入ったという点や、90年代に金融機関の破綻処理に伴い大きな財政支出を余儀なくされた経緯など、我が国と似た経験をした。しかし、その後短期間で財政赤字を解消することができた。

ア．93年にはGDPの1割を超えるほど財政赤字は深刻な状態であった。そして、94年にスウェーデン最大の生保から「政治家が真剣に財政赤字削減に着手すると確信できない限りスウェーデン国債は買わない」と言われ、金利が急上昇した。財政は破綻寸前であった。

イ．その結果、94年の総選挙では各党とも財政赤字削減策を競って主張した。95年には支出削減を主として、一部増税を行なった。そして97年度予算では、分野毎に3年間にわたるシーリングをおく制度も導入されるなど、厳しい姿勢で臨んだ。こうした努力の結果、98年には財政を黒字化することができた。

ウ．スウェーデンは厳しい経済環境の中、財政再建を進める過程で政府が問題の深刻さや財政の悪化状況、その対応策に関して、透明性を持って国民に訴えかけてきたことが、国民の危機感を高め、早期の対処を可能にした理由と言われる。

## 2．財政再建へ向けて

### 1) 財政危機の現状

わが国の財政は、いま深刻な危機的状況にある。80年代の「増税なき財政再建」当時より遥かに深刻である。また上述の通りイタリア、スウェーデン、アメリカよりも大分悪い。

本年度末の国および地方の長期債務残高は666兆円（GDPの1.3倍）になる

毎年の赤字額が大きい。2000年度の一般政府赤字は約45兆円（GDPの9.4%）に達した（うち一般会計の赤字は約35兆円）

一層問題なのは、このままだと構造赤字が毎年ふえること。少子高齢化で社会保障関係費と赤字の累増で公債の利払費がふえるのが主因。景気が正常な状態になった時、仮に一般歳出の伸びをゼロとしても、毎年赤字額が国だけで1兆円ふえる計算である。

仮定計算例（名目成長率及び長期国債金利がともに3%として）

歳入増	税の自然増収	1兆5千億円
歳出増	地方交付金	5千億円
	社会保障関係	1兆円
	国債利払	1兆円

---

差引 赤字増 1兆円

2) このような状況を長く続けることはできない。このままだと遠からず、わが国の財政が破綻するのは必至である。

今は、日銀の超緩和政策で、長期国債金利も1%台の低水準で比較的安定しているが、これは投資家が好んで購入しているためではない。マーケットにあり余っている資金が行き場を失って、止むを得ず国債を購入しているからである。

主要行の国債保有高は既に40兆円の巨額に達している。もし金利が1%でも上昇すると、銀行は大きなキャピタル・ロスを蒙ることになる。

1%の金利上昇は簡単に起こりうる。98年宮沢蔵相(当時)が「今後資金運用部の新規国債購入を停止する」と発表しただけで、長期金利が1%ハネ上がった。

すでに海外のマーケットでは、わが国の政府保証債はかなりのジャパン・プレミアムがついている。

スウェーデンでは、前述したように大手生保が国債の新規引受けをやめると発表した直後、マーケットが大きな混乱に陥った。それがキッカケで同国は財政の本格的再建に着手せざるをえなくなった。

これに対し、わが国では、今はまだ曲がりなりにも政策当局への信認があり、国債は表面順調に消化されているが、万一信頼が失われたら、国債金利は急上昇し、財政が破綻するだけでなく、日本経済全体が重大な危機に直面することになる。

反対に、もし政府が財政再建に本格的に取り組み、それが国民の共感と信頼を得れば、市場は安定し、長期金利も低下して、財政再建を進め易い環境が自ずと整備されるであろう。

アメリカでもイタリアでもスウェーデンでも、90年代初頭は大変な赤字であった。しかしこれら諸国は、長期間努力を重ね、ようやく所期の目的を達することができた。これらの国に出来たことが、わが国に出来ぬはずがない。

### 3) 再建の手順

小泉内閣は、前2代の内閣の方針を変え、「構造改革なくして景気回復なし」の立場を明確にした。これまでいくらマクロ面で景気刺激策を実施しても、一向に景気が本格回復しなかった点からいっても、この方針転換は正しかったと思われる。

しかし、今必要な構造改革は1つの分野に限らない。経済面でも少なくとも3つある。金融システム改革（不良債権の最終処理）、財政構造の改革・再建、そして国際競争力強化のための産業構造改革がそれである。

このうち不良債権問題が最も緊急を要す課題として、国際公約にまでなった。実際、預金と投資をつなぐパイプ（銀行貸出ルート）が毀損しては国民貯蓄が経済成長に活用されない。それに金融システムもまだ弱体化したままである。不良債権問題を早急に解決し、銀行の自己資本を充実することが、景気回復の大前提であることは確かだろう。

しかし財政の構造改革も、前述したように深刻な状況からいって同様の緊要性を持つ。また、もう1つの産業構造問題も急速な国際競争力の低下の現状からいって相当重傷である。

これらは、いずれも重要かつ危急の課題である。したがって、3分野の改革を同時に進めることが可能なら、それが最も望ましい。しかし環境によっては同時解決は難しいものもある。

就中、財政再建と不良債権処理とは、効果と影響が微妙に重なり合う。そのため手順としては、まず不良債権問題の最終処理に全力を挙げるべきである。財政再建については、ここ2～3年は助走期として、再建のためには絶対必要だが、差し当たりは財政収支には大きく響かない問題に集中して処理するのが適当である。

こうして全力で改革を進めても成し遂げるまでには少なくとも10年はかかるだろう。明治維新や戦後の復興体制も完了までに10～20年かかった。

ただ今までの事例をみると、構造改革は本格着手するまでは大変だが、一旦進み出すと案外進捗は早いものである。90年代のアメリカ、EUがそうであったし、わが国の「増税なき財政再建」も同様であった。だから10年～20年の長期間を過度に心配する必要はない。

もし改革遂行に失敗したら、21世紀の日本は世界の二流国に転落するが、日本人には改革を成し遂げるだけの能力は十分ある。ここで改革が成功すれば、わが国は再び世界のトップクラスに返り咲くことを確信して、明治（維新）昭和（戦後復興）に並ぶ平成の改革を成功させたいものである。

### 3．財政再建の基本構想

#### 1) 財政再建基本法の制定

そうはいつでも10年は長い。その間には政権の交代もある。景気の好、不況もある。民意も気紛れである。従って、余程しっかりした推進体制を確立しておかないと、改革が途中で挫折する危険がある。

財政再建を着実に進めるために、最も大切なことは国民の強い支持が持続することである。国民の支持なしには大きな改革は成功しない。改革が国民から強く支持されるためには、国民に財政危機の実態を率直に訴える必要がある。政府・国会と国民が危機感を共有できて始めて財政再建は着実且つ本格的に進み出す。

政治は、国民の支持を背景に強いリーダーシップを発揮し、改革に邁進すべきである。そして与野党が審議をつくし、財政再建、構造改革推進につき基本合意をする必要がある。そのうえで、合意を「財政再建基本法」として法制化すべきである。こうした基本合意の下で、政権が交代しても一貫して再建へ邁進し続けることが肝要である。

この点については、90年代アメリカで民主、共和両党が財政再建の目標年次、その手段に合意し、あるいはEUが99年の通貨統合発足までに財政赤字をGDP比3%以内に収めることを合意し、実行した先例が参考になる。

それと同時に、政府はあらゆる機会を利用して国民に日本経済や財政の状況、あるいは政府の考え方をよく説明し、覚悟を促し、協力を要請しなければならぬ。透明性を確保しつつ説明責任を果たすことが、何よりも大切である。

#### 2) 基本法の内容

基本法は、およそ次の内容を網羅すべきである。

**基本方針** . 行政改革など政府組織・制度全般にわたり、小さな政府を目指して構造改革を押し進めて財政を再建する。

高齢化がさらに進む21世紀にも、活力ある福祉社会を実現することを目指す。

**基本方針** . 今後7年以内に基礎的収支（プライマリー・バランス）を黒字化し、10年以内に国、地方を合わせた政府の構造赤字をゼロにする。

**基本方針** . 10年を3期にわけ、それぞれに具体的目標を設定する。各期の目標は経済状況に応じ弾力的に変えうる。ただし、最終目標年次の10年は変えない。

・第1期（01～03年度）助走期

直接歳出には大きく響かない改革（例えば会計制度、特殊法人行政改革）を中心に実施する。

・第2期（04～07年度）本格再建期

公共投資、社会保障、地方財政を中心に抜本改革を断行する。税制改正を行う。期中にプライマリー・バランスの黒字化を達成する。

・第3期（08～10年度）仕上げ期

引き続き改革を推進、遅くとも10年後には構造改革を完遂するとともに、構造赤字をゼロにする。

**基本方針** . 財政収支の改善は国、地方とも歳出削減を中心とする。歳出削減は主として政府の組織や業務運営の抜本改革を通じて行う（民間に出来ることは民間に任せることを目指す行政改革）。

**基本方針** . 歳出削減の重点分野を次の5部門におく

公共投資を10年後にはGDP比3%程度に下げる。

国と地方との関係を抜本改革し、権限及び税源の一部を地方に移譲する反面、地方交付金制度を大幅に縮小する。

行政改革を進め、行政経費を大幅に削減する。防衛費も聖域でない。

特殊法人を大幅整理、民営化する等して補助金を削減する。

社会保障関係費が増加するのは当然だが、負担と給付のバランス、持続可能性を考慮した改革を行う。

**基本方針** 歳出削減のみでは収支改善を達成できない場合、消費税率の5%引き上げを行う。但し、それ以上の引上げは行わぬこと、かつ高齢化のピーク時にも国民負担率は50%未満に止める。

#### 4. 行政改革、電子政府による行政経費の大幅節減

1) 10年以内に一般政府収支をゼロにするためには、一般行政経費を大きく削減することが不可欠である。このため、不要・不急な事業を廃止して政府全体の活動を縮小すること、及び電子政府を実現することにより政府活動の効率化を図る。

#### 2) 財政・行政府の活動全般に対する透明性の向上

国民の支持を得ながら財政再建を進めていくには、財政・行政府の活動全般に対する透明性の向上が不可欠である。国民の側から建設的な議論を喚起するには、受け身の透明性に止まらずこれまで以上に積極的にPRを行っていくことが重要である。

具体的には、情報公開制度について、ITを活用したオンライン化、ペーパーレス化、情報管理・利用の高度化に取り組むなど国民・行政府双方にとって使い勝手が良く効率的なものとなるよう運用を改善する。

政策評価については、単に行政運営の実施段階での持続的改善に止まらず、政府全体を横断的且つ全体的に見て政策の効果、国民生活、経済への影響等を総合的に評価し、予算配分の合理化・効率化を図る手段として活用すべきである。

また、行政府による評価だけでなく、国民・マスコミ・シンクタンク・NPO等が独自の政策評価結果等を踏まえた建設的な議論を展開し、行政へフィードバックしていくことが望ましい。

#### 3) 歳出削減・業務縮小のための仕組み

行政の肥大化を抑制し歳出を削減していくには、行政府の業務運営の役割を大き

く変える必要がある。つまり、民間で出来ることは出来るだけ民間に任せると同時に、行政運営も護送船団型行政からルールに基づく監視型行政に切り替える必要がある。

行政府の業務を不断にチェックして不要・不急な業務の廃止を勧告し、歳出・機構・定員の削減に結び付けるための仕組みが必要であるが、総務省行政管理局の機能は制度面での行政改革が主であり、個別の業務単位のリストラを推進する機能は不十分である。

行政改革の実効を挙げるため、個別の業務単位で全府省の業務（政策）の必要性・予算・人員をチェックし、業務の廃止、縮小や新規分野への転換を促進する機能を新たに行政管理局に持たせる。

行政運営を効率化し、無駄を省くために、政策評価システムを発展させる必要がある。政策評価は、内部評価と第三者評価が共に必要である。政府内部では総務省の行政評価局、財務省主計局及び会計検査院の連絡会議を新設し、横断的に評価する。また第三者評価は国会の決算委員会のほか、外部の有識者会議を設け、実績評価を以後の行政運営に反映させるべきである。

#### 4) 電子政府の実現による政府活動の効率化

政府の「e-Japan戦略」における取り組みの成果が確実に挙がるよう、IT化の投資を上回る歳出削減効果・サービスが得られる具体的な目標を設定する。

具体的には、「e-Japan戦略」にあるように、行政（国・地方公共団体）内部の電子化、官民接点のオンライン化、行政情報のインターネット公開、情報のペーパーレス化を推進するが、それらは業務の効率性向上、人員・勤務時間・人件費の削減につながる分野に重点的投資を行う。

#### 5. 公共投資の抑制と重点化

1) 公共投資はこれまで社会資本の整備に大きな役割を果たしてきた。しかしながら従来投資水準 30～40 兆円（GDP の 6～8%）は諸外国の公共投資水準（GDP 比 2～3%）を大きく上回っている。現在の投資水準は、従来型の社会資本整備がか

なり進捗したことや、財政の危機的状況からいって過大だと言わざるを得ない。

- 2) 内容についても問題が多い。シェアは省庁別、分野別に固定されたまま、経費はコスト高であり、総じて投資効率が低い。これまで累次にわたり景気対策として巨額の投資が行われてきたが、成果は満足のゆくものではなかった。
- 3) 財政再建の観点から、今後、公共投資は漸減させるべきで、10年後にはGDP比で半減することが必要である。
- 4) 同様にシェアも思い切って二 - ズの高い分野へ重点的に配分すべきである。優先分野としては、例えば国際競争力強化に役立つ研究開発の施設づくり、豊富な緑を守るための環境保全や都市再生のための施設などであろう。
- 5) そのためには現在630兆円に達する長期計画をゼロベースで作り直すこと、そして道路特定財源を一般財源化する必要がある。それにより固定的になりがちな公共投資を二 - ズに応じ、弾力的に変えることが可能になる。
- 6) コスト高も問題である。公共投資に競争原理がより強く働くように入札制度を改善し、コストを民間並みに引き下げるべきである。もし、それが実現すれば歳出は半減しても工事量はそれほど減らなくても済む。
- 7) 公共工事を分かりやすい形で国民に公表することが望ましい。それは、不正防止のためだけでなく、工事の妥当性、効率化を高めるために有用である。

## 6. 透明性向上による地方自治の推進と財政改革

- 1) 地方財政の現状における問題点を制度面から見直し、来年度から10年間3段階で地方自治体全体としての赤字解消を目指す。

現行の地方交付税交付金制度については、単にその仕組みが複雑で分かりにくいといった程度の問題にとどまらず、実は現状の膨大な政府赤字の責任が不明確となっているという根本的な陥穽がある。

国税と地方税は、国3に対し地方2の比率で地方が少ない一方、歳出では地方2対国1の比率で地方が大きい。現状では地方による財政支出の方が実際の赤字削減には大きな影響を持つ。裏を返せば、地方全体で30兆円程度の財政赤字を抱えているのが現状である。

第1期の「助走期」においては、現行の仕組みの下で、地方財政計画の中で合理化努力により数兆円の赤字削減を行なう。同時に、地方分権を推進するような地方交付税交付金制度の改革と地方自主税（後述）の創設を行ない、体制整備の枠組みを作る。

鍵となるのは透明性であり、その後の「本格再建期」において、財政を巡る透明な新制度の下で、地方自治体がそれぞれの責任において財政赤字の削減に取り組む。ただし、財政健全化に困難を来たす自治体への配慮を加える。

第3期「仕上げ期」においては、移行緩和措置は取り止め、赤字の大きな自治体については明確なペナルティーを課すことにより、本来の地方分権の確立を促し、地方財政全体としての黒字化を達成する。

- 2) 来年度からの「助走期」において、現行の地方交付金や補助金制度の改革を行いながら、地方自治体の財政への責任を明確にする制度を作る。

現状の地方交付金・補助金の複雑な仕組みは、「つけを後の世代にまわしている」のが実体であり、こうした問題については、今すぐにでも改革に着手すべきである。

ア．たとえば、特定の事業に対して交付税の配分が増額される事業費補正や地方債の後年度償還費への交付税充当など、地方交付税が本来のあるべき水準よりも過大になっている。このような部分については、早急に是正する必要がある。

イ．補助金についても、地方に配分される道路特定財源については、単年度収支であるため、各自治体は年度内に補助金を全額使い切ろうとする傾向にあり、これも住民のニーズと赤字拡大による後世代の負担との比較考量からすれば、過大に使われてしまう恐れがあるため、見直すべき。

今後3～4年の間に、地方自治体の財政再建の制度を整備することにより自治の責任を明確化した上で、以下の地方自主税を創設して地方分権の抜本的な推進を図る。

- ア． 現在でも、「財政再建団体」という赤字地方団体の指定はあるものの、地方全体では莫大な財政赤字を抱えながら、財政再建団体は福岡県赤池町の一団体に過ぎない。これでは今の制度は適切な枠組みとはいえない。
- イ． 赤池町の場合、財政再建団体に指定された後は、町民の多くがボランティア活動などにより不必要な公共支出を切り詰めて赤字削減に努力してきており、財政赤字の痛みを乗り越えながら健全化に取り組んできた。
- ウ． これに対し、平成12年度現在、47都道府県のうち46道府県が、3,229市町村のうち3,155市町村が地方交付金の交付を受けている。つまり、赤池町の住民のような痛みなしに、全体としての地方財政赤字を膨らましてきた。
- エ． そこで、明確な地方自治体の財政破綻の制度を法制化する。重要なのは、そうした破綻に至る前のかかなり早い段階で、赤字の規模などにより「財政再建団体」を明確に規定することにより、財政赤字縮小に取り組む地方公共団体数を大幅に増加させる形に制度改革を行なうことである。

現在の地方交付金の水準を大幅に削減し、この削減額の範囲で、所得税、法人税及び消費税から成る地方自主税を創設し、地方自治体の自主財源を補強する。

- ア． この地方自主税によって、交付金を受ける団体数を大幅に減らし、財政面における地方自立を一挙に進める。
- イ． ただし、地方自治体の破綻制度の整備と財政再建団体を大幅に増やすような厳しい枠組みの中で、地方自治体は文字通り赤字削減対策を含めて自治を行なう必要が出てくる。
- ウ． 具体的な地方自主税の税率は、全体として交付金減少額を上回らない形で今から3年後を目処に決定し、「本格再建期」入りと同時に施行を目指す

す。また、「仕上げ期」以降の税率は、各自治体が自主的に変更することを可能とする。

エ． 地方自主税の税率は、首長・議会選挙においても重要な争点となることから、自治体サービスの水準と税負担とのバランスを、住民自らが選挙を通じて決定する仕組みができることになる。

3) 以上の透明性を高めた新制度の下で、多くの地方自治体が財政再建に取組み、「仕上げ期」最終年度において全体としての地方財政赤字の解消を目指す。

地方交付金の水準を現状の3分の1程度に削減する。所得税、法人税及び消費税の収入額の多い地方自治体は新たな「地方自主税」により、交付金の削減を補うことができる。

ただし、同時に現状の交付税特別会計の赤字もまた、自治体の財政規模に応じて全国に割り振られる。そのため財政規模の大きな地方自治体は、「地方自主税」を有効に活用して赤字縮小に取り組むこととなる。

実際に財政赤字をどう削減していくか、そして同時に社会保障を含めた公共支出のどの分野に重点を置くかは、各自治体に任せることになる。

こうした透明な制度の下で、市町村合併が自治体の自主的な選択として進むよう、公共サービスに規模の経済が働くような制度上の合理化を進める。

財政再建団体となった場合には、総務大臣の厳しいモニタリングの下に置き、予算編成をはじめ、財政健全化に向けての厳しい制限が課される。ただし、現状の地方財政赤字では多くの自治体が再建団体となることから、「再建本格期」終了までは、厳しいペナルティーの実施は猶予する。

8年後の「仕上げ期」以降は、地方自治体の破綻が起きうるようにし、その際は、首長・地方議会の選挙を即時に行ない、新体制の下での厳しい財政赤字削減計画の提出を義務付ける。

- 4) IT(情報技術)革命の成果を民間並みに導入し大胆なコスト削減に取り組むことにより、電子自治体に向けて使われる公共支出の額を上回る財政赤字削減に結実させる。

政府から既に計画が発表されている電子自治体実現に向けての施策(高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部による「e-Japan 戦略」, 2001年)では、2003年度までに全ての地方公共団体の総合行政ネットワークへの接続を目指すこととなっている。重要なのは、これを地方への新たな公共投資の単なる「ばらまき」とするのではなく、民間のように、投資の結果として行政効率を高め、コスト削減に結び付けること。

ITの具体的な活用方法については各自治体に任せるとしても、システムの形式などは総務省が取り纏めを行ない、共通のプラットフォームを整備することが望ましい。特にその中でも、各自治体の財政赤字の水準については、共通の算出基準を設け、その結果については総務省がまとめ、公表する仕組みとすることが必要。

## 7. 持続可能な社会保障制度への改革

### 1) 総論

我が国は、今後史上類のない超高齢化社会に入る。年金制度をはじめとする現在の社会保障制度は、予想を超えたスピードで高齢化が進展する今後の超高齢化社会に対応できるものになっていない。

高齢化の進展により財政負担、国民負担が増加することはある程度は止むを得ない。しかし、現在既に巨額の財政赤字を抱えているなか、社会保障制度を抜本的に見直し、財政負担、国民負担の増加を抑制する仕組みを構築しなければ、今後の超高齢化社会において制度の破綻、経済活力の低下を招く可能性がある。

公的保障は必要最低限のものとし、民間でできるものは民間にまかせるとの観点から、社会保障制度を再検討し、今後の超高齢化社会において持続可能

な制度に改めるべきである。

## 2) 年金制度の改革

### 改革の考え方

- ア． 現在の公的年金制度は、基本的に現役世代が高齢者世代を扶養する賦課方式である。このため、高齢者に対する年金支給額が同じであっても、それを支える現役世代の負担は、高齢化とともに増加するわけで、世代間で大きな不公平が生じる。
  
- イ． 現在の公的年金制度は、第一号（自営業者等）、第二号（サラリーマン、公務員等）、第三号（第二号の被扶養配偶者）に分かれている。第一号及び第三号は、基礎年金（月額約6万7千円。財源は3分の1が国庫負担で残りは保険料）のみであるが、第二号はこれに加えて、厚生年金（報酬比例分）がある。
  
- ウ． 基礎年金での不足分を補うための厚生年金（報酬比例分）は、国は最低限の生活を保証するという公的年金のあるべき水準を大きく上回るとともに、高齢化の進展に伴い世代間で不公平が生じる保険料で負担するシステムとなっている。このため、現在の基礎年金を国が保証すべき最低限の生活水準の観点から見直すとともに、厚生年金（報酬比例分）については民営化すべきである。民営化に当たっては、積立不足額（いわゆる二重の負担）を処理する必要があるが、これは現在の高齢者も含めて数世代にわたって負担を分担するしかない。
  
- エ． また、入院患者の生活経費が入院費として医療保険制度から支給されるのに加え、年金も支給されること、年金にかかる所得税が現役世代の所得税と比較して安いことなど、現在の公的年金の制度を見直す必要がある。

### 提言

- ア． 公的年金は基礎年金のみとし、厚生年金（報酬比例分）は民営化する。現在の第一号、第二号、第三号の制度は一本化する。
  
- イ． 基礎年金は、国民のシビルミニマムを保障するとの観点から、現在より給付を増やし、月額10万円（夫婦二人で年240万円）とする。財源に

については、3分の2を国庫負担（税金）3分の1を保険料として徴収する。保険料を支払わない人に対しては基礎年金を3分の2に減額支給する。

ウ．年間600万円以上所得がある場合は、基礎年金の支給額を所得額に応じて調整減額する。

エ．厚生年金（報酬比例分）を既に受給している者、これまでに保険料を払っている者については、年金額を一部削減して支給する。不足する支給財源については、国債の発行により数世代にわたってならして負担する。

オ．入院中の場合など、生活に必要な経費が他の制度からある程度支給される場合には、その分年金支給額を削減する。

カ．所得税については、現在手厚すぎる公的年金等控除を縮小し、現役世代とのバランスをとる。

### 3) 医療保険制度の改革

#### 改革の考え方

ア．高齢化の急速な進展に伴い、高齢者の医療費が急激に増加すると予想される。このため、これを支える現役世代の負担と公的負担が大幅に上昇するおそれがある。

イ．医療費の伸びをモダレートな範囲内に抑えるためには、高齢者医療費を相当程度抑制する必要がある。そのため高齢者世代を中心に医療保険制度の自己負担割合を更に引き上げる。引き上げに当たっては、現在制度間にある異なる負担割合を原則3割に統一するとともに、風邪などの軽易な疾病には自己負担率を高く、重い疾病には自己負担の割合を低くする。なお、高齢者に多い高額医療に対しては上限を設ける等必要な調整措置をとる。

（注）現在の医療保険制度における自己負担

（健康保険・共済）本人2割、家族 外来3割、入院2割

（国民健康保険） 3割

（老人保健） 1割

ウ． こういう措置を採っても、高齢化の進展に伴い医療費の伸びは不可避であろうが、持続可能な制度にするため、引き続き、診療報酬制度や薬価制度の改定をこれまで以上に積極的に進める。

## 8．特殊法人等の整理・民営化

### 1) 特殊法人等の整理・民営化

設立の時は、政策遂行の手段として意義があったものも多い。しかし時が経つにつれてニーズが減っても整理されないため、次第に非効率になる。この際特殊法人等を全般的に見直し、存続が必要な場合でも民営化できるかどうかを考える。それによって5兆円に達している補助金等は大幅に削減することが可能になる。

特殊法人・認可法人（特殊法人等）の見直しは、業務の必要性、効率性の向上、透明性等の観点から、果たして特殊法人として存続させる価値があるかの観点から行われるべきであるが、これまで行われてきた特殊法人の整理統合では、単なる数減らしが主眼で、それまでの業務は他の特殊法人に引き継がれることが殆どであった。これでは特殊法人の整理・合理化とはいえない。

特殊法人等の見直しにあたっては、政策目的及び目的達成手段として合理性があるのか、との観点から、まずは業務を大幅に削減することを目標とし、それに合わせて関連予算の削減、人員等の削減、実態に応じた組織の再編・民営化を行う必要がある。

特殊法人・認可法人の業務削減計画を作成し、業務のサンセット化、廃止を推進する。さらに、業務削減の実施段階に応じた組織の整理合理化・民営化を行うことにより、特殊法人への補助金・出資金等を削減する。

### 2) 特別会計・特定財源の見直し

そもそも特別会計は、国が特定の事業を行ったり特定の歳入を以て特定の歳出に充てる場合に限り設置されるものである。したがって、特別会計の

目的・あり方については、時代・環境の変化とともに見直し続けるのが本来在るべき姿である。

厳しい財政事情の下では、「特定の目的」への自動的な資金配分は、政府全体の資源配分とのバランスを考慮に入れて判断する必要がある。特別会計等の本来の目的を踏まえ、可能な限り特別会計の廃止（一般会計への統合）、特定財源の一般財源化を推進すべきである。

また、各特別会計の事業内容・実態に応じて、個別の業務について、政策目的に応じて業務終了の期限・条件を事前に明記・法定する形でのサンセット化を基本とするとともに、民営化、独立行政法人化、民間委託を推進し、国民負担の軽減を図る必要がある。

### 3) 民営化・資産売却の推進

GDPの1.3倍にも及ぶ政府の長期債務残高を削減していくためには、単年度の赤字額を削減するだけでなく、資産を売却し債務のリストラを行って、既発の公債残高を減らす取り組みも必要である。

特殊法人や一部の事業特別会計について民営化できるものは、まずは政府（国債整理基金特別会計）が株式を全額保有する株式会社の形態に改めるべきである。そのうえで政策目的・事業の実態等に応じて順次株式の売却を進める。その際、株式売却収入等は長期債務の償還・国債整理基金特別会計の収入以外の目的に充てることができないことを、法律上明記すべきである。また、郵政三事業については、年来の課題である民営化を進めていく準備に早急に着手する。

## 9. 税制改正の方向

1) グロ - バル化の進展など時代の趨勢に応じて、税制も弾力的に改正する必要がある。財政再建期間中にも、おそらく抜本的な税制改正が必要となろう。

2) その際、重要な視点は以下の3点である。即ち  
小さな政府づくりを目指すという趣旨から、増税は出来るだけ避ける。

グローバル化、IT 革命の進展にあわせ、諸外国で普遍的になりつつある制度・税制を積極的に導入する。

簡素・公平・公正な税体系を目指す。

- 3) ただし、90 年代に景気対策として何回も減税を実施したこともあり、現在の国税収入は 1990 年水準（ピ - ク時）を 10 兆円も下回っていること、かつ、現在の赤字額を歳出削減のみで無くするには余りに大きすぎることを勘案し、財政再建の進捗状況をにらみながら、消費税率を 5%程度引き上げることは止むをえない。
- 4) 税制改正を検討する際は社会保険料と一体的に考慮すべきである。社会保険料も現水準は限界に近づいていると見られるので、上方改訂は出来るだけ避けるべきである。最低限、臨調以来コンセンサスとなっている高齢化のピ - ク時にも国民負担率は 50%未満との考え方を墨守すべきである。
- 5) なお、上述したように年金制度を改正（厚生年金 - 報酬比例分の民営化）すれば、仮に医療・介護で保険料を引き上げるとしても、ピ - ク時に 50%をかなり下回る水準に止めることも可能と考えられる。
- 6) また、地方自治体の自立を目指し、権限と税源を委譲する反面、交付金や補助金を大きく圧縮する。

#### 10 . 透明性の高い会計制度への改革

- 1) 国民が現実を正しく踏まえた建設的な議論を行うためには、財政事情につき正確な情報を持つことが不可欠である。国民が政府の経済活動の全体像を容易に把握できるよう、公会計を整備・充実する必要がある。
- 2) 具体的には、政府の各主体（一般会計、特別会計、特殊法人等、独立行政法人、地方自治体、地方公社）の実態に応じた公会計基準を作成すべきである。公会計基準作成の準備段階として、まずは、政府活動の実態を踏まえ企業会計的手法を導入し、民間企業と同様の基準で評価した場合の各部門毎の費用・負債等を明らかにすべきである。

- 3) この場合、公表の際には、複式簿記の手法を用い、また、経常経費と投資的経費を部門別に集計するなど、行政管理目的に沿った様々な情報が容易に引き出し得る形式の財務諸表を作成する。
- 4) また、特別会計は、可能な限り廃止し一般会計へ統合する。
- 5) このような準備段階での作業と並行して、公会計基準・運用指針を作成する。公会計を行政管理目的に沿った実践的なものとするために、行政の実態に即した基準とするとともに、準備段階での成果を取り入れ持続的見直しを行う。
- 6) また、監査は会計において不可欠なプロセスであり、公会計の整備に合わせて会計検査院の機能を改善・充実し、民間企業に対する監査法人の監査と同様の機能を持たせる。

以 上

[ 付 記 ]

本提案は、中川が富岡、高田、北尾の3人の若い人達と議論し、かつ専門家の御意見も拝聴した成果を取り纏めたものである。文責は私にある(中川)。