

基礎的財政収支改善の戦略

目 次

- . はじめに
- . 公債残高はグロスかネットか
- . 基礎的財政収支の変動要因
- . 基礎的財政収支改善の方策

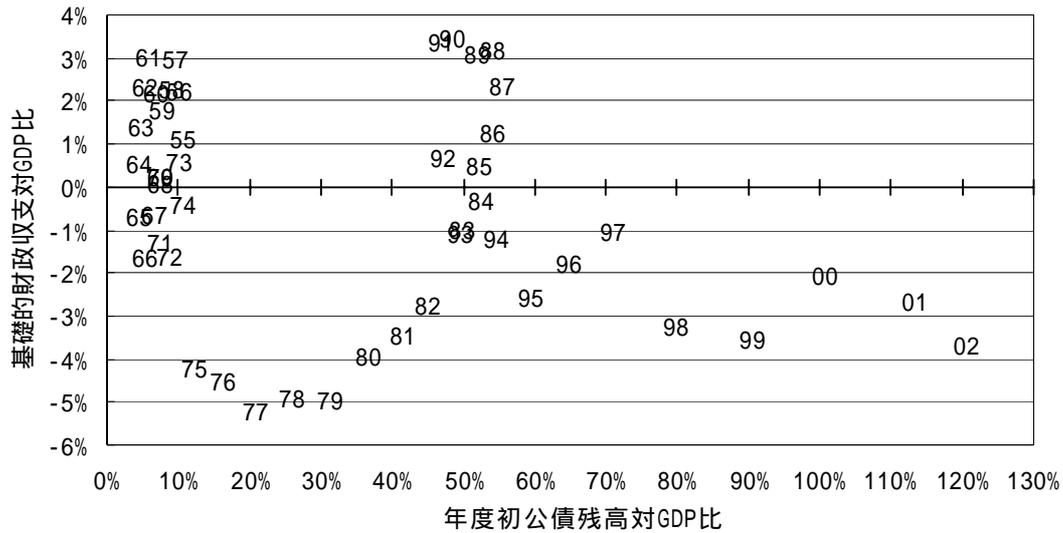
慶應義塾大学経済学部助教授 土居 丈朗

. はじめに

小泉内閣は、4月に「日本 21 世紀ビジョン」を公表した。その中で、少子高齢化が進む今後の日本経済において、いかに財政赤字を抑制していくかについて大きく取り上げられた。小泉内閣は、既に、「構造改革と経済財政の中期展望(改革と展望)」の中で、2010 年代初頭に基礎的財政収支の黒字化という方針を掲げているが、我が国の財政では基礎的財政収支の赤字は 1990 年代には大きく拡大した。図表 1 にも示されているように、国と地方を合わせた財政状況でみると、公債残高が拡大する中で、基礎的財政収支は大きく悪化していった。このことが続けば、政府債務の持続可能性を損なう重大な事態に直面しかねない。「改革と展望」での方針も、こうしたことが背景になっている。基礎的財政収支の改善は、我が国において喫緊の課題である。

本稿では、我が国の基礎的財政収支を、今後どのように改善すればよいかについて議論したい。

図表 1：基礎的財政収支と公債残高(国・地方純計)



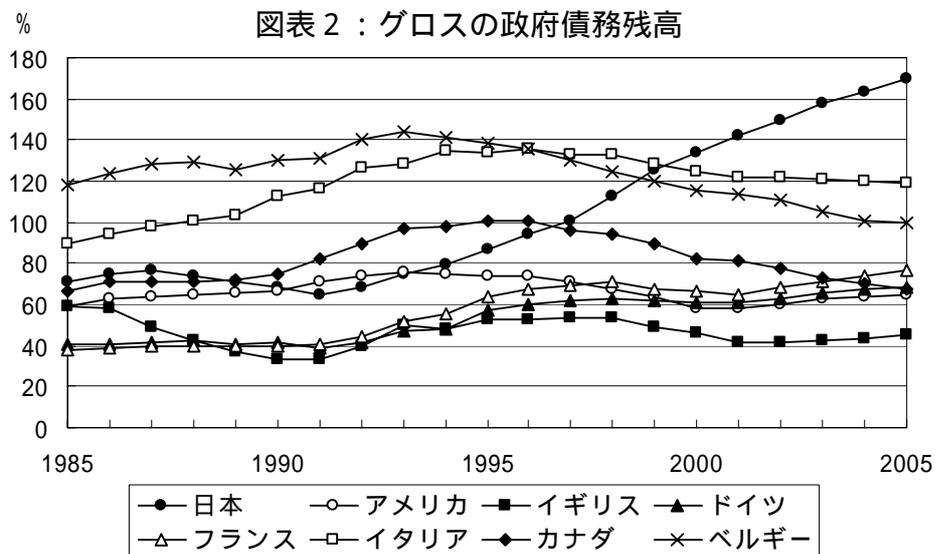
注：図中の二桁の数字は西暦の下二桁を意味する。

出典：土居丈朗，2004，「政府債務の持続可能性の考え方」，財務省財務総合政策研究所 PRI Discussion Paper Series No.04A-02.

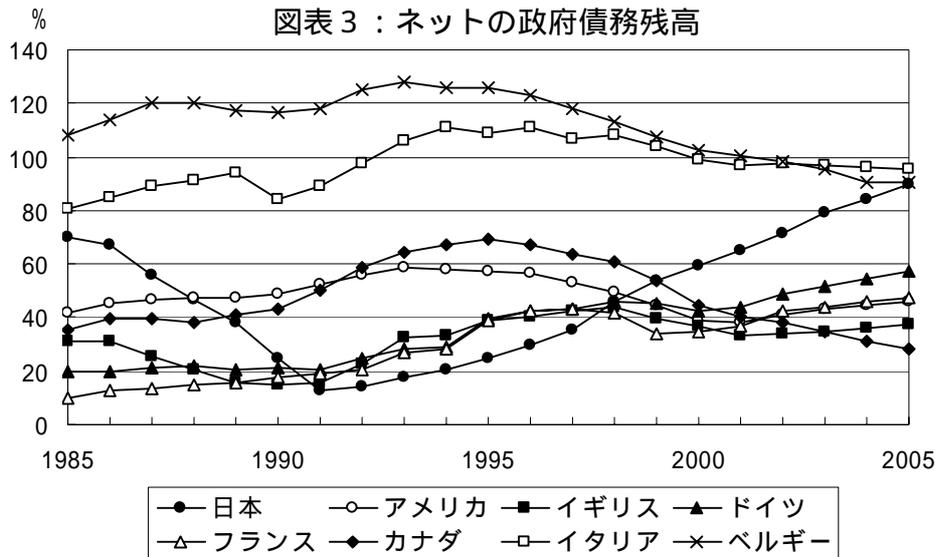
公債残高はグロスかネットか

基礎的財政収支の議論をする前に、政府債務の残高に関する考え方をここで整理しておこう。我が国の政府債務残高について議論する際、しばしばグロスでみるかネットで見るとの論点が出されることがある。つまり、政府債務残高を、政府が保有する金融資産と相殺した大きさであるネットの残高でみるか、相殺せずに純粹に債務そのものを示したグロスの残高でみるかという議論である。図表2では、対GDP比でみて、グロスの政府債務残高の大きさを、G7とベルギーの8カ国で比較したものである。そして、図表3では、対GDP比でみて、ネットの政府債務残高の大きさを、G7とベルギーの8カ国で比較したものである。

図表 2：グロスの政府債務残高



資料：OECD Economic Outlook



世界的にも有名であるが、我が国のグロスの政府債務残高は、2005年度末には約170%となり、先進国の中でも群を抜いて高い水準になることが予想されている。他方、ネットの政府債務残高でみると、カナダ、ベルギーとほぼ同水準であるが、必ずしも突出して高い水準にあるわけではない。このネット残高の水準をみて、危うい論調として、我が国の政府債務残高の累増は深刻な状況ではないという趣旨の主張がなされることすらある。

グロスの残高とネットの残高は、どのように理解するのが妥当であろうか。それは、政府債務の返済財源を何に求めるかに依存する。もし、政府債務を全て将来の租税等の収入によって賄い、政府が保有する金融資産の売却収入を一切用いない方針で臨むならば、政府債務はグロスの残高で把握するのが妥当である。こうした状況では、ネットの残高は無意味なものである。なぜならば、計算上相殺する際に用いた金融資産は、政府債務の返済以外に用いるために保有しているのであって、金融資産の売却収入を返済財源として当てにできないからである。より具体的に言えば、金融資産として、公的年金積立金を挙げれば、この売却収入(取り崩し)は政府債務の返済財源に充てるのではなく、将来の年金給付に充てることが予定されている。そうならば、その分の資産を、負債残高の相殺に用いるべきではない。

他方、ネットの残高を計算する際に相殺した金融資産を全て、政府債務の返済財源に用いることを予定しているならば、ネットの残高で把握するのが妥当である。(図表3の計算ではそうならないが)例えば、財政投融资に関連して、財投債で調達した資金で特殊法人等に貸し出している場合、これらはやがては相殺されることとなるものだから、財投債を政府債務残高から相殺してもよいのである。

こうして考えれば、政策スタンスの現状は、明らかに政府が保有する金融資産の全てを政府債務の返済財源に充てるとはいえない状況にある。むしろ、そうしない金融資産の方

が多いとすらいえる。そうならば、我が国の政府債務残高は、ネットの残高というよりグロスの残高に限りなく近い水準として把握するのが、政策スタンスと整合的である点で、妥当なものであるといえる。

すると、我が国の政府債務残高の規模は、平時としては、やはり世界的にみても未曾有の水準に達しているといつてよい。本格的な債務残高の抑制は、もはや急務である。

．基礎的財政収支の変動要因

この節では、基礎的財政収支の変化についての要因分解を行うことで、その影響の大きさを調べることにする。ここでの分析では、国の一般会計での基礎的財政収支の変動をみるだけでなく、地方財政(普通会計)における基礎的財政収支の変動についても合わせてみることにする。なぜならば、我が国の一般会計は、地方自治体向けの補助金や地方交付税が大きな割合を占めており、国が財政赤字を削減しても、それが単に地方財政につけ回されただけに終わっては無意味であり、国と地方がともに歩調を合わせて基礎的財政収支を改善することが重要だからである。

まず、一般会計における基礎的財政収支の変動についてみてみよう。歳入歳出予算(国の一般会計の予算制約式)を基に要因分解を行えば、次のように考えられる。まず、予算においては歳入総額 = 歳出総額が成り立つ。そこで、これらのうち主な歳入、歳出を項目別に分解して、

$$\begin{aligned} \text{税収} + \text{国債発行(公債金収入)} + \text{その他収入} \\ = \text{一般歳出等} + \text{地方交付税交付金} + \text{国債費} \end{aligned}$$

が、毎年度で成り立つ。

ここで、上式において、基礎的財政収支は、国債費 - 国債発行として表せる。したがって、上式は、

$$\text{税収} + \text{その他収入} - \text{一般歳出等} - \text{地方交付税交付金} = \text{国債費} - \text{国債発行}$$

と表せる。

ここで、地方交付税交付金の扱いについて注意しよう。地方交付税は、国が国税の一定割合を用途を制限しない財源として地方自治体に移転するものである。しかし、地方交付税を国税の一定割合以上に追加的に増額することは、国の一般会計の財政負担を強いることとなる。ここで、税収のうち予め決められた一定割合は地方交付税財源(法定分)となるから、上式は

$$\begin{aligned} \text{交付税財源の税収} + \text{交付税財源以外の税収} + \text{その他収入} \\ - \text{一般歳出等} - \text{地方交付税交付金(法定分)} - \text{地方交付税交付金(加算分)} \\ = \text{国債費} - \text{国債発行} \end{aligned}$$

となる。そこで、交付税財源の税収 = 地方交付税交付金(法定分)だから、

$$\begin{aligned} & \text{交付税財源以外の税収} + \text{その他収入} - \text{一般歳出等} - \text{地方交付税交付金(加算分)} \\ & \hspace{15em} = \text{国債費} - \text{国債発行} \end{aligned}$$

が成り立つ。

この関係式(一般会計の予算制約式)で、両辺についてそれぞれ今年度のものから前年度のもの引けば、次の関係式が成り立つ。

$$\begin{aligned} \text{基礎的財政収支増加額} &= \text{税収増加額} + \text{その他収入増加額} \\ &\quad - \text{一般歳出等増加額} - \text{地方交付税交付金(加算分)増加額} \end{aligned}$$

この関係式は、基礎的財政収支黒字が増加する(基礎的財政収支赤字が減少する)のは、税収やその他収入が前年度より増加したか、歳出のある項目で支出が前年度より減少したかによることを示している。^{注1} 国の一般会計の当初予算データに基づいてこの基礎的財政収支の変化額の要因分解を表したのが、図表4である。図表4によると、基礎的財政収支は、1980年代には改善(変化額がプラス)しており、この改善に大きく寄与したのは、所得税や法人税をはじめとした税収であることがわかる。つまり、図表4の棒グラフが0%より上(プラス)になっているものが、基礎的財政収支の改善に寄与しているものであることが先の関係式よりいえ、それは歳出の減少よりは税収の増加であった。

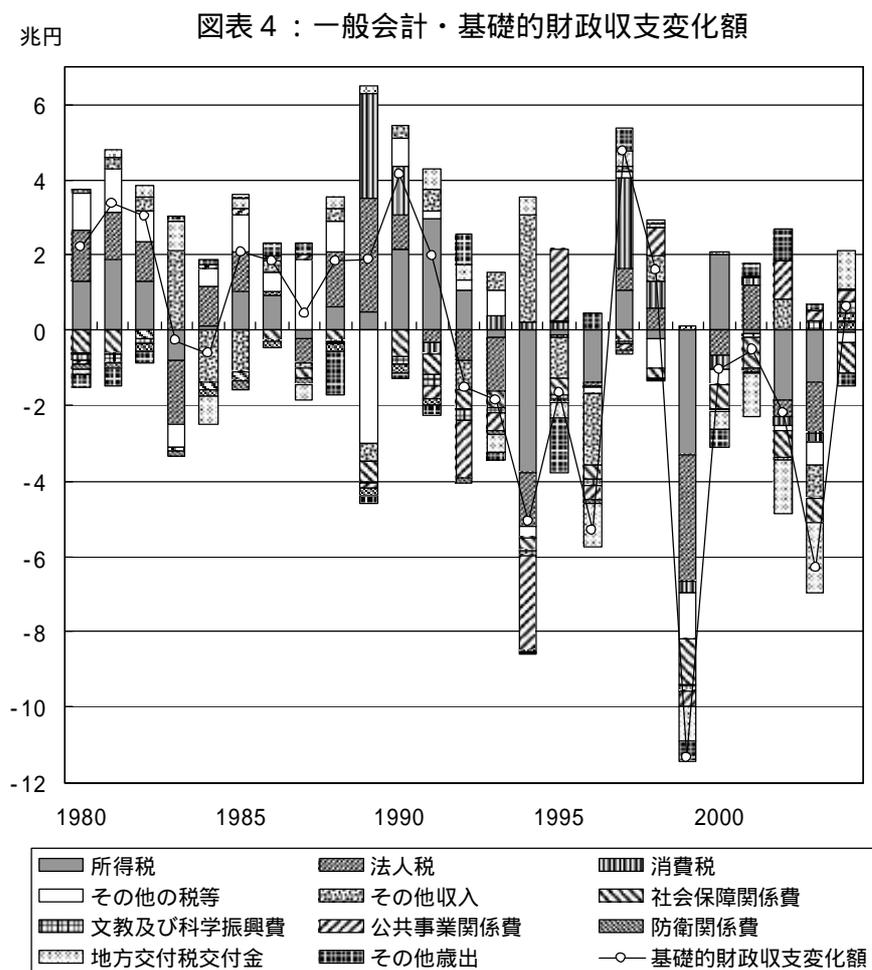
1990年代になると、当初予算段階で財政構造改革に取り組んだ1997年度と1998年度以外では基礎的財政収支が悪化(変化額がマイナス)していたことがわかる。この時期、景況の悪化による所得税や法人税の税収の大幅な減少もさることながら、歳出項目の増加も基礎的財政収支の悪化に寄与していることがわかる。特に、1996年度と1999年度には、地方交付税交付金(加算分)の増加が約1兆円も基礎的財政収支を悪化させることになっていた。さらに、基礎的財政収支赤字が大きくなっていた2000年度以降においては、基礎的財政収支赤字が増加する年度には地方交付税交付金(加算分)もその増加に寄与し、基礎的財政収支赤字が減少する年度(2004年度)には地方交付税交付金(加算分)もその減少に寄与していることがわかる。また、社会保障関係費の増加も少なからず基礎的財政収支赤字の増加に影響を与えていたといえる。

次に、地方財政計画における基礎的財政収支の変化をみることにしよう。その変化をみたのが、図表5である。図表5は、国の一般会計についてみた図表4と基本的に同様のものである。ただ、ここでは、交付税特会借入金による交付税増額の扱いは、財政収支の赤字とはみなさず、他の手段による交付税の増額と同じ扱いをした。なぜならば、基礎的財

注1 歳計剰余金が増加したら国債発行の増加に寄与するということは、次のことを意味する。歳計剰余金の定義より、国債発行によってまかなわれた歳入であっても当該年度の歳出に充てられなかったものが歳計剰余金となる。だから、税収やその他歳入や歳出総額が不変であっても、歳計剰余金が増加するということは、それだけ国債発行を多くしたことを意味することになる。

政収支を捉える際には、新規債務の増加だけでなく、償還や利払費も考慮しなければならない。しかし、交付税特会借入金の償還や利払費は、交付税特会において行われており、地方財政計画ベースには明示的に現れない。そのため、交付税特会借入金について新規債務の増加だけを財政収支に加味して、その償還や利払費を考慮しないという整合的でない扱いを避けるため、ここでは上記のような扱いをした。

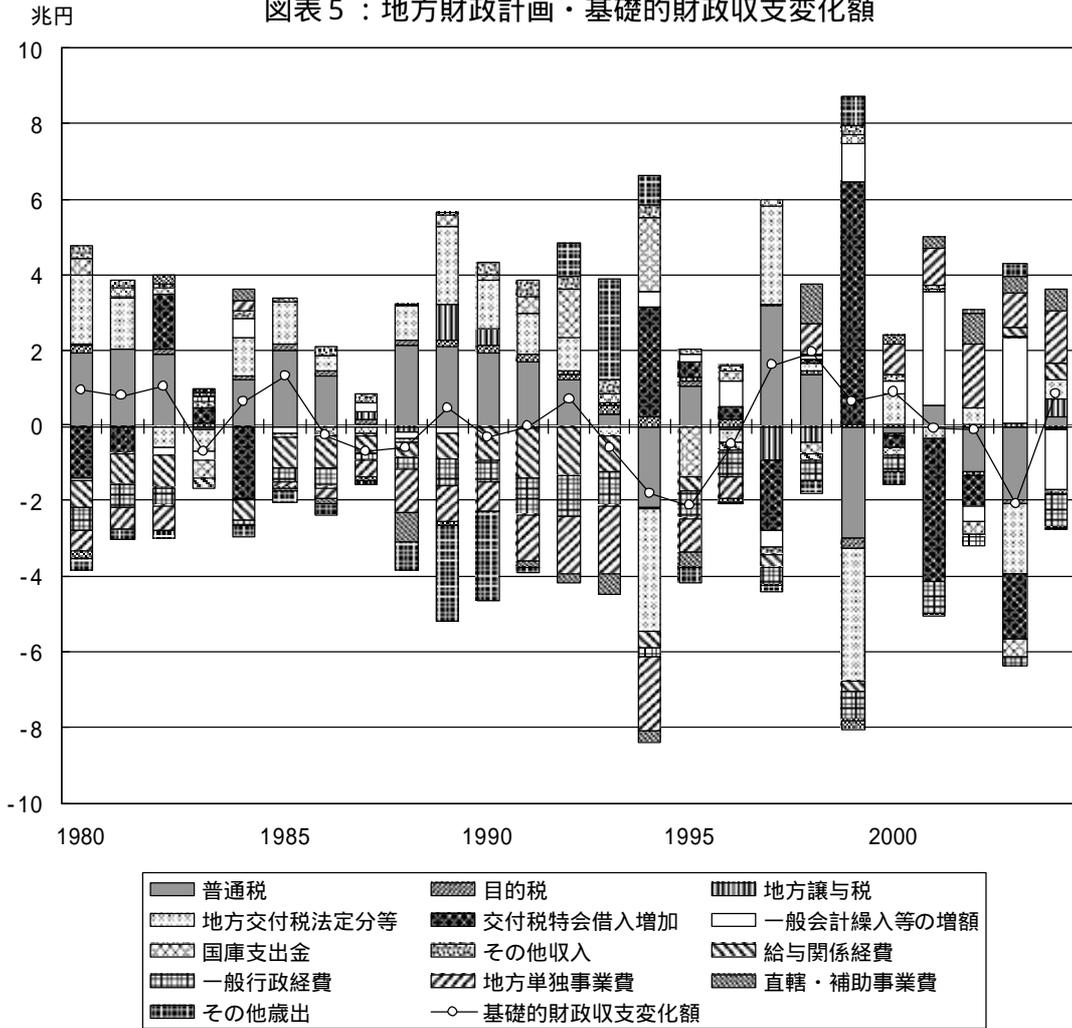
また、基礎的財政収支の変動の要因分解をする際に、自治体における地方交付税の収入を、前述の措置を踏まえて、一般会計からそもそも繰入れられる地方交付税財源(法定分)等と、交付税特会借入金による増加分と、地方財政対策において決まった一般会計からの繰入れ等による追加的な増加分に分解した。



出典：土居丈朗，2005，「地方における財政再建」，貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編『財政赤字と日本経済』，203-238頁，有斐閣。

図表 5 をみると、地方財政計画ベースでみた地方の基礎的財政収支は、1990 年代中葉と 2000 年度以降(2004 年度を除く)に顕著に悪化(変化額がマイナス)していたことがわかる。特に、この時期において、地方交付税の変化要因である一般会計からの法定分の地方

図表5：地方財政計画・基礎的財政収支変化額



出典：土居丈朗，2005，「地方における財政再建」，貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編『財政赤字と日本経済』，203-238頁，有斐閣。

交付税財源や交付税特会借入金による増加分が、地方の基礎的財政収支の悪化に大きく寄与していることがわかる。他方、地方財政対策において決まった一般会計からの繰入れ等による追加的な増加分は、1990年代前半はほとんど寄与していないが、1999年度以降のほとんどの年度で、0%よりも上(プラス)に寄与しており基礎的財政収支の悪化を抑制する要因となっている。これは、確かに地方の基礎的財政収支の悪化の抑制には寄与しているが、図表4でみたように国の一般会計の基礎的財政収支の悪化に顕著に寄与している。つまり、地方財政対策において決まった一般会計からの繰入れ等による追加的な増加分は、地方の財政赤字の補填のために国の財政赤字を増やす結果となっていたことを示している。

ちなみに、地方単独事業費は、1996年度までは0%よりも下(マイナス)に寄与し基礎的財政収支の悪化要因となっているのに対し、1998年度以降は0%よりも上(プラス)に寄

与しており基礎的財政収支の悪化を抑制する要因となっているのが特徴的である。

以上の分析より、国の財政再建を推進するためには、地方政府の財政再建も進める必要があることが示唆される。

．基礎的財政収支改善の方策

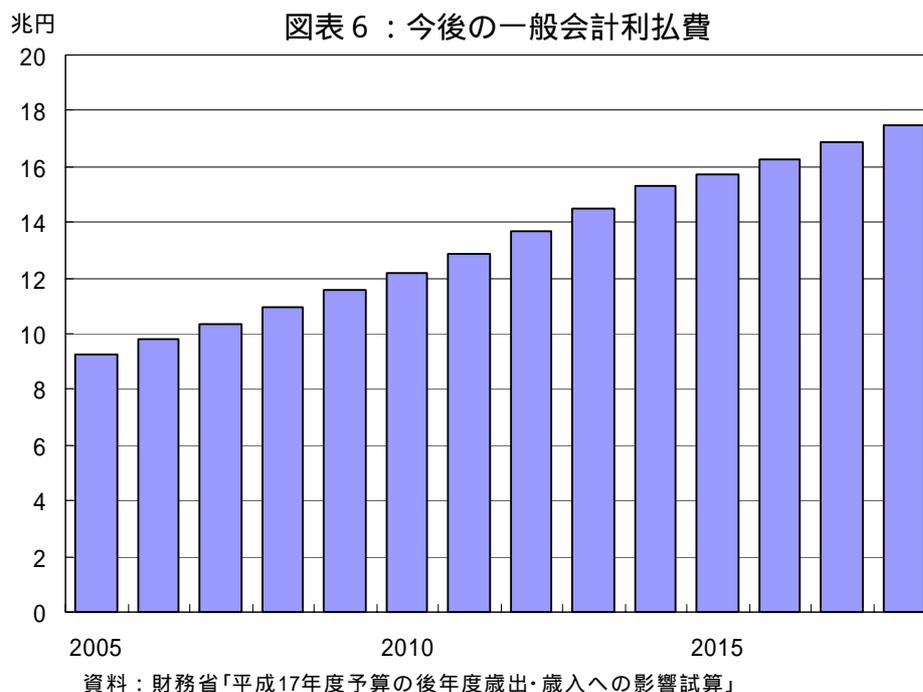
では、今後、我が国の基礎的財政収支をどのように改善していけばよいだろうか。確かに、定性的なことは既に述べた通りであるが、より具体的にどのような経費を削減し、どの程度の増税を国民に求めてゆくかが重要になってくる。

まず、足元でみて、2005年度的一般会計予算では、約16兆円の基礎的財政収支の赤字となっている。他方、地方財政では、0.4兆円の基礎的財政収支黒字(「改革と展望」の試算による)が見込まれている。それに、交付税及び譲与税配付金特別会計において、地方交付税の追加増額のために行なった借入金があって、その分でこの特別会計では約1.6兆円の基礎的財政収支赤字となっている。これをスタートラインとして、ここからどのように基礎的財政収支改善の具体的方策を描いていけるだろうか。

そもそも、基礎的財政収支は赤字が解消されれば、我が国の財政赤字の問題は克服できたといえるだろうか。決してそうではない。基礎的財政収支は、あくまでも、収支がゼロであれば、利率が経済成長率よりも低い限り、対GDP比でみて政府債務が無限大に膨張することはないということを保証するだけである。我が国のように、対GDP比でみて政府債務残高がきわめて高い水準にある場合には、国民からも市場からも財政運営に懸念を抱かれない水準にまで抑制していかなければならない。そのためには、政府債務残高を減少させるに足る財政黒字を出し続けなければならない。つまり、基礎的財政収支でみれば、利払費相当分の黒字を安定的に出し続けなければならない。

特に、一般会計だけでみれば、財務省の「平成17年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算(後年度影響試算)」によると、図表6のように今後の利払費が増加していくことが見込まれている。当然ながら、基礎的財政収支の黒字は、一般会計の利払費に対応する分だけでも、2010年代中葉には16～18兆円程度確保しなければならない。さらに、交付税及び譲与税配付金特別会計の基礎的財政収支赤字約1.6兆円の方も改善しなければならない。そうなれば、足元の基礎的財政収支赤字からみれば、約34～36兆円ほどの収支改善を行わなければならないということとなる。

以上を鑑みれば、例えば、一般会計においては、現在国債費を除いて(地方交付税を含む)約64兆円ある歳出のうち、どの経費をどれだけ削減することによって基礎的財政収支を改善すればよいだろうか。少なくともいえることは、前述のように利払費相当分の基礎的財政収支黒字を確保するためには34兆円ほどの基礎的財政収支黒字が必要だが、仮に



それを全て歳出削減で行なうなら、現在の国債費を除く歳出を半減させなければならない。しかし、高齢化が進み社会保障費の増加が不可避な状況では、これは非現実的な方策といわなければならない。

ならば、どの程度の歳出削減が可能だろうか。しばしば市井で主張されることとして、公共事業関係費の削減が挙げられる。しかし、公共事業関係費は2005年度予算で7.5兆円しかない。仮に全てを削減できたとしても、基礎的財政収支の黒字化には程遠い状況である。基礎的財政収支改善のためには、ある程度まとまった金額を削減できる費目にも歳出削減の焦点を当てざるを得ない状況にある。つまり、社会保障関係費や地方交付税である。2005年度予算において、社会保障関係費は20.4兆円、地方交付税交付金は16.1兆円ある。仮に、社会保障関係費を(2005年度の水準からみて)1~2兆円削減し、地方交付税交付金(特別会計分も含む)を8兆円程度削減できれば、9~10兆円の歳出削減となる。^{注2} それに加えて、公共事業関係費のさらなる削減などを加えて、歳出削減によって12兆円規模の基礎的財政収支の改善に貢献できると考えられる。

すると、残りの基礎的財政収支改善は増税や自然増収によって行なうこととなる。つまり、20兆円強の増税か自然増収が必要となる。^{注3} 自然増収は、(多少楽観的ではあるが)経済成長率が安定的に2~3%確保できる状況になれば、現在より10兆円程度の増収は期待できよう。しかし、必ずしも景況がそうでなければ、20兆円強の収入増のために、

^{注2} この数字は、あくまでも試算上の仮置き数字であり、具体的にどの費目を削減できるかは、国民のニーズに即して検討すべきことである。

^{注3} もちろん、増税を避ける代わりにそれと同額の社会保障関係費をさらに削減するという方策は十分考慮に値するものである。

15兆円程度(概ね4分の3程度)の税率引き上げによる増税を行なわざるを得ない可能性すらある。^{注4}

これらは、1～2年度のうちに一気に行おうというものではない。あくまでも、2010年代初頭を目指して基礎的財政収支を確実に黒字化し、さらに政府債務残高を減少させるために、中長期的にみて現在からどの程度歳出と歳入を増減させればよいかを述べたまでである。

ただし、気をつけなければならないことは、社会保障関係費の多くや地方交付税交付金は、国の一般会計で削減できたとしても、地方自治体で歳出削減をしなければ、その分だけ地方自治体の財源が不足して、地方財政で基礎的財政収支を悪化させることになるという点である。したがって、既に述べたことだが、国の一般会計の歳出削減と同時に、それと連動した形で地方自治体でも歳出削減を行なうことが必須である。

こうしたより現実的な基礎的財政収支改善の方策が、国民的に幅広く議論され、実行されることを強く望みたい。

(4/27 記)

^{注4} 足元では、地方財政の基礎的財政収支が黒字であることを鑑みれば、この20兆円の増収増加は、全てを国税で行なう必要はなく、一部を地方税の増税によって行なうことも考えられる。社会保障関係費や地方交付税交付金の削減に連動して地方自治体の財源が不足する分を、地方税の増税によって賄うことが考えられる。特に、目下企てられている税源移譲は、単に国税の減収と地方税の増収しか意味しないから、それ自体は基礎的財政収支の改善にはほとんど寄与しないことに注意が必要である。ここでいう地方税の増税とは、国税の減収を伴わない、地方税の単独の税率引上げ等による増税を意味する。