

パネリスト

基調報告

土居 丈朗（慶應義塾大学経済学部専任講師）

ディスカッション

北村 行伸（一橋大学経済研究所助教授）

河野龍太郎（BNPパリバ証券経済調査部長）

小野 亮治（参議院予算委員会調査室調査員）

司会

村松 帝（参議院予算委員会調査室首席調査員）

〈基調報告〉

財政構造改革については、1996、97年に橋本内閣の下で、いろいろと議論されたことが記憶にあるかと思います。当時の状況と今の財政の状況を考えて、残念ながら橋本内閣の時より更に悪化しており、財政構造改革を改めて真剣に考えなければならない時期にさしかかっていると考えます。

はじめに橋本内閣時の財政構造改革の議論と現状とを比較して、どのように論点を再構築してこれから備えていくべきかということをお願いしたいと思います。避けて通れないのが、財政赤字の問題です。この問題をどう認識するかということが、これから財政構造改革をどうしていくのかを考える上での重要なポイントになると考えています。

■ 巨額な簿外債務 ■

90年代に国債、地方債の残高が大幅に累増した結果、このままでは借金が返せなくなるのではないか、政府債務の持続可能性を失ったのではないかということが言われております。これは、規模の大小はあるにせよ橋本内閣の時の問題意識としてもあったわけです。債務残高の累増に対して、何とかこれ以上の財政悪化を防がなくてはならない、そういう議論が96、97年にもありました。しかし、今でも同じ視点に立っていてよいのだろうか考えると、他にももっと問題があるわけです。特に財政赤字ということに限って言えば、多

土居 丈朗

額の簿外債務とも言うべきものが残されており、それを表だって考えなければならない時が来たのではないかと思います。

簿外債務とは何だということになりますと、端的に言えば、国会の議決を経ないで借金をしている部分ということになります。特殊法人の債務、これは特別会計予算ということで国会の議決を経ていると言え、間接的に経ているわけですが、実際に特殊法人がどのような予算を組むかということは、直接国会の議決を経なくてもよいという部分があり、これはいわゆる一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算の3予算の簿外にある債務ということになります。地方自治体についても、メインである普通会計予算の外にある公営企業や第三セクターの債務は、事実上簿外にあって、議会で債務についての議論がされないまま借金が膨らみ続けているという状態になっています。昨今有名になりました国と地方の債務を合わせると今年度末で666兆円になるという数字、この666兆円には特殊法人が抱えている債務や地方公営企業の一部の債務がカウントされていないわけですし、第三セクターの債務についても入っていません。しかし、一般会計や普通会計という財政本体は、そういう機関と全く無縁の世界ではない。いや、むしろ密接なつながりを持っています。特殊法人や地方公営企業が債務不履行に陥りそうになれば、手をさしのべたり、直接介入

して破綻から免れるようにしなければならないという行政・政治事情があるという意味で、私が名づけたところの簿外債務を無視しては通れないわけです。そうすると666兆円という数字以上の、極端に範囲を広げれば1,000兆円ということになるかもしれない巨額の債務を負っていることとなります。なぜ1,000兆円という数字が出るかと言うと、財政投融资の残高がだいたい400兆円あるのでそれを上乘せするという単純な計算です。そういう簿外債務も含んでこれからの財政構造改革を考えなくてはならないと思います。

■ なぜ財政は悪化したか ■

国債と地方債の累増を食い止めよう、それに伴う財政破綻を食い止めようということで、96、97年に財政構造改革に立ち上がったわけですが、今となっては、財政破綻を食い止めることはほとんど不可能だと思います。もちろん、我が国の一般会計が破綻するというようなことまでにはならないと思いますが、周りにある特殊法人等の破綻ないし債務処理は免れないと思います。また、その債務処理に伴う損失の負担を追加的に国民の税金で負わなければならないという事態はもはや避けられないことだと理解しています。いかに財政破綻を食い止めるかという時代は橋本内閣時に終わってしまい、これからは一部の公的機関の破綻は避けられないという前提で財政構造改革を考えなければならないと思います。自発的に破綻するか民間との取引の中で債務不履行に陥るかといった形はどうか、財政破綻に陥ることは避けられないということ的前提に、その破綻をいかに小さくするか、債務処理に伴う租税負担をいかに小さくするかということを考えて財政構造改革をしていかなければならないと考えています。

現在は橋本内閣時とはかなり違う状況にあると認識しています。今後継続的に実行できる財政構造改革を目指すために、気をつけなければならない点は、橋本内閣時の財政構造改革は事実上1年で路線を撤回せざるを得なかったわけですから、その時を反面教師として、なぜ1年で終わらなければならないのかをきちんと整理し、当時の状況をもう一度見直さなければならないと思います。

そこで、二番目として、なぜ財政がおかしくなったのかということで論点を立ててみました。あくまで私個人の理解ですが、次のように考えています。

97年4月に財政構造改革が具体的に盛り込まれた97年度予算が執行されました。その中に消費税の引上げ、所得税の特別減税廃止、社会保険料の引上げ等、経済成長を阻害する要因があったというのは事実です。しかし、これが当時のマイナス成長の主因だったかという、明らかにそうではなかったと思います。主因は、金融危機に伴う金融システム不安から民間での取引、特に設備投資に影響が大きかったことによると考えています。財政が全く悪影響を及ぼさなかったとまでは言えません。きっかけくらいは作ってしまったかもしれませんが、それだけであれほどの大きな不況になったとは考えられません。小渕内閣は97年の不況が財政によってもたらされたものだと認識から、財政構造改革を中断するという政策転換をしたわけですが、私の考えでは、不況の原因を見誤ったために、98、99年に大量の国債発行を伴う財政出動を行い、借金王と自らも称しておられたように巨額の政府債務が積み増されたわけです。

それを支えたのが財政投融资制度、一部民間金融機関も支えたと言うべきかもしれませんが、少なくとも最初の段階では財政投融资の資金で大量に国債を買い支えました。実際に国債残高の保有者のシェアも98、99年と資金運用部の保有する比率が年々高まるという状態になり、一時は公的部門で国債の半分程度を保有するという状態にまでなりました。明らかに財政投融资制度が国債の大量発行を支えたということです。公的部門が買い支えることを念頭において国債を発行できるので、どの程度の国債発行が財政政策として適切かという配慮をほとんどしなくていい状況でした。極端に言えば、税収が伴わなくても財源を差し出してくれる財政投融资が隣にあったわけです。お金を出してくれるから国債を発行できるということで、大量の国債発行を支え、財政規律を失ってしまったと理解しています。さらには、国の一般会計本体だけでなく、特殊法人の借入れも景気対策の一翼を担っており、それも財政投融资制度によって支

えられています。

自力の事業収入で利払いや返済ができない機関が、資金運用部から財政投融资としてお金を借りれば、当然、そこに国が補助金や出資金という名目でお金をつぎ込まざるを得なくなります。そうすると、ますます一般会計本体に負担圧力がかかるわけです。税収が伴わないとすれば、それを国債という形でファイナンスしなければなりません。特に出資金は、建設国債の対象となり得るわけですから、直接的に公債、国債で資金調達をして、それをダイレクトに特殊法人の出資金につぎ込むこととなります。その特殊法人が自力で債務返済ないしは利払いができない状態であれば、そのキャッシュフローを利用して、あたかも今年返さなければならない借入金をキャッシュフロー上は返したかのように装うという結果になっていったのではないのでしょうか。それが、更に追加的な財政負担を増やすという繰り返しが、この2～3年続いているのではないかと理解しています。有償資金に依存しきってしまった財政、これは一般会計のみならずその周りにある公的部門の諸機関を含めてですが、そこからいかに脱却するかということがこれからの財政構造改革に求められる一つの旗印ではないかと考えています。

■ 不可避の特殊法人債務処理 ■

もう少しその問題について深く考えてみたいと思います。特に問題なのは、先ほど申しましたように簿外債務と私が称しているものです。今言われている特殊法人改革は組織論と言いますか、特殊法人という形態の組織で残すのか、それとも民営化するのか、ないしは財政本体が引き取って税金で運営していくのかという議論です。それ自体は有益な議論だとは思いますが、それ以外の問題として、そもそも自力で返済できない特殊法人があるとするならば、そこに対してはこれ以上その債務負担を財政本体に及ぼさないように、負担をできるだけ小さくするように改革していかなければならないのではないかと。破綻しそうな特殊法人があったとするならば、その特殊法人の破綻処理をしなければならないという話です。当然、その破綻処理に伴う財政負担が一般会計等々にくるわけですので、それを念頭に置き

ながら、これからの財政構造改革を考えていかなければならないと理解しています。

より詳しく申し上げますと、参考資料2の特殊法人改革の行方という私の原稿をご覧くださいと思います。その12ページに図表2がございます。昨今言われている特殊法人改革の中で、ここでは資金運用部からお金を借りている機関に限定しておりますが、その特殊法人の貸付残高及びその構成比が左から二つの列に書かれております。それを見ますと大きなところで住宅金融公庫、年金福祉事業団、道路公団などがあります。貸付のみならず、いわゆる政府出資金がこれらの機関につぎ込まれていて、それが資本と負債というところに入り、運営されています。その機関が健全な経営をしていれば、追加的な財政負担などは必要なく、特に心配することはない。しかし、不健全であれば追加的な財政負担ないしは破綻処理という話が出てくるので、まずは事実を知らなければならぬだろうと思います。

■ 実質債務超過の住宅公庫 ■

最近、その事実を知るのに役立つ議論が出て参りました。それは財政制度等審議会で各特殊法人に対して、9月末までに行政コスト計算書を提出するように命じたことです。その行政コスト計算書はどういう特徴を持っているかと言いますと、民間企業の会計基準に照らして今の特種法人の財務状況を報告しなさいということを経済制度等審議会が求めたというものです。

特に問題になるのは、債務超過状態に陥っているか否かということです。つまり、借金をして得たお金を、例えば道路公団について言えば、それを道路を造るために充てる。そうすると、道路公団は借りたお金で道路を造って、道路という資産を持っている。したがって、健全に経営されているならば、負債と資産がそれなりに見合ったものが用意されているはずで、ところが、事業で損を出すと損失金が出てきて、それが累積すると、累積欠損金という形で出てくる。それが多くなると負債の方が多くなって債務超過状態になる。一番典型的なのは、住宅金融公庫の債務超過状態です。図表の2の自己資本比率、これは

資本÷資産ですけれども、その値がマイナスになっているということは実質的には債務超過状態になっているということです。

参考資料の1をご覧ください。これは行政コスト計算書の一部です。住宅金融公庫が財政制度等審議会に提出した資料で、私が何ら加工したものではありません。貸借対照表で資本がマイナスになっているということになると債務超過状態です。ところが、これは見た目は資本がプラスに出ていて、1,500億円ぐらいの資本があるということになっているので、債務超過状態ではないということなのですが、よく見てみると、資産のところに、特別損失金という、当期損失金と同じ性質を持っている損失金が計上されています。しかも、これがプラスに入っている。やがて繰り延べてこれを償却していくつもりで、いわば繰延資産のようなつもりで特別損失金を資産に入れているのだと思うのですが、もし損失金であるならば、これは当期損失金と同じ扱いとして欠損金のところに入れなければならないということになりますと、先ほど申しましたように、資本の額は1,500億円ですから、3,400億円の特別損失金を差し引きするとマイナスになってしまう。つまり、債務超過状態になるという状態です。特殊法人の中にもちょっと見ただけでは、債務超過状態ではなくて健全な機関かと思いがちなものがありますが、実は、経済学的に見るとそうでないものがあります。そういうところをきちっと見極めた上で、自己資本比率を計算しております。

そういたしますと、資金運用部から借りている機関で、地方公共団体を除きますと、第1位が住宅金融公庫で、第2位が年金福祉事業団ですが、その二つの機関はともに、債務超過状態になっています。つまり、資金運用部は、かなり悪い財務状況の機関に貸しているという問題点が出てくるわけです。

■ 旧国鉄に見る債務処理方策 ■

ちなみに、今までそんなことはなかったのかと言うと、そうではありません。その代表例が国鉄です。資金運用部はかつて国鉄にお金をかなり貸していましたが、ご承知のように、国鉄はその債務を事実上返済できなくなり、民営化する段階で25.5兆円の債務（国民

負担分として13.8兆円、その他土地売却相当分7.7兆円等、総額25.5兆円を精算事業団が承継した）を国鉄精算事業団に移しました。その際、国鉄が持っていた資産の一部、例えば汐留の土地などを売却すれば、返済不能といわれてた債務の一部を返済できるという期待を持っていたわけですが、バブルの時に土地が暴騰して資産が売れなくなり、結局、その25.5兆円の債務は98年の解散時には28兆円へと増加したわけです。そして、承継債務として一般会計ないしは国債整理基金が負担し、税金で返済することになったわけです。

財政投融资のお金を借りている機関が債務超過状態に陥って、債務が返済不能になった場合は、最終的には、国民の税金を使って返済するわけです。そうなりますと、これから財政構造改革を考える上で、どのくらいの債務が一般会計の負担として及んでくるのかということを考えることなしに財政構造改革を考えることは難しい。もう少し別の言い方をすれば、その債務超過状態に陥っている機関が返済できなくなった債務をいかに適切に処理するかということも財政構造改革の中に含めて考えねばなりません。

■ 迫る債務処理期限 ■

もし、その債務超過状態の機関が、実はたまたま、債務超過状態に陥っているだけであって、10年後、20年後には収益が見込まれるので、それで返済すればいいのではないかというアイデアは当然出てきます。参考資料の2の13ページにある図表の3では、経常利益を調べています。ただし、ここでは補助金収入を控除しています。当然なんです、補助金を貰って経常収支が黒字になり債務が返済できたということになりますと、それは結局債務を返済できなくて、後で政府が債務処理で税金をつぎ込むという話と順番が違っただけで、税金で負担するという意味では同じことです。税金、補助金収入を使わないでも経常利益が上がるかどうかということが重要なポイントになってくるわけです。これを見ますと多くの機関で経常赤字が出ているという状態です。今の状態が続けば、明らかにこの債務超過状態になっている機関の超過額は増えるということを示唆しています。そうすると、

できるだけ早くその債務超過状態に陥っている特殊法人を清算しなければならないということになり、それが財政構造改革ということになります。残念ながら、自らの事業収入だけでは、その債務超過状態を解消できない特殊法人がいくつかあります。そのような特殊法人は、できるだけ早く債務処理を確定させ、一般会計の負担を膨らませないようにしなければならぬと考えるわけです。

では、いつまでに確定させなければいけないのかということになりますと、遅くとも2008年までというのが私の答えです。なぜ2008年かと言うと、1998年、小渕内閣の時に国債の大量発行をしていて、その時の10年満期の多くの国債がこの年に一部現金償還しなければならない、ないしは借り換えをしなければならないからです。現金償還ということになりますと、当然その時の公債費、国債費を用意しておかなければならないわけです。また、借り換えるということになりますと、それだけ新発債を抑えて、国債市場で金利が高騰しないような状態を作っておかなければならないわけです。その債務処理を遅らせて、相変わらず財政投融资のための財投債を発行し続ける、極端に言えば、債務超過状態に陥っている機関に対して財投債で財政融資資金がお金を借りて融資するというようなことがあると、財投債は一般会計の国債と同じ券面で国債市場で発行されているわけですから、それだけ2008年に国債市場での発行額が増えてしまいます。それだけのキャパシティがあればよいのですが、ただでさえ、多額の国債をすでに民間金融機関に買って貰っているという実状があるわけで、2008年にそれを更に上回る額の消化が、今までどおりの低い金利で行われるとは考えにくいわけです。金利が上がるのが悪いことだとは一概に言えませんが、少なくとも財政が利払い負担を軽くするためには、できるだけ金利が高くならないように、債券の発行を考えなければならぬわけです。それが、2008年という数字の根拠になっているわけです。ただ、償還期限のデータを見てみますと2005年頃にもかなり多くの償還をしなければならない年もありますので、遅くともと言ったのはそういう理由です。

■ 構造改革にいつ着手するか ■

そこで、もう少し一般的な話に戻しまして、財政構造改革はどういう方向で行わなければならないかということについて、簡単に申し上げたいと思います。

理想論としては、もうこれほどの債務を抱えている以上、今すぐにでも着手すべきだということになります。しかし、97年の反省を踏まえたと、急激な財政健全化、財政構造改革の着手は、デフレ圧力とか租税負担増に伴う民間消費の抑制をもたらすという可能性もあり、今やっつけていいかと言うと、かなり微妙な問題があります。これを考える上で重要な論点は、財政構造改革は、それだけ経済成長率を押し下げる効果を伴うということであり、これはもはや避けて通れないと理解しなければなりません。このことを前提とした上で、いつ経済成長率を下げる効果のある財政構造改革を始めるかということを考えなければいけません。今日の不況をとるか、明日の不況をとるかという選択の問題です。今の不況でよいということであれば、今財政構造改革を始めるのがよい。今は国民が負担に耐えられないので、今日は不況にしないで欲しいということであるならば、明日財政構造改革に着手すると今日宣言する。明日財政構造改革に着手すると明日決めるのは単なる先送りです。明日構造改革をするということをして今日決めることが重要です。

■ 不可避な「劇的増税」 ■

もちろん、利払い費等々のことを考えるとできるだけ早く着手するに越したことはありません。しかし、今いきなり着手すると、景気後退を増幅させて、それに伴う国民の負担が増大してしまうということであれば、多少遅らせることはあり得る選択肢だと思います。

そして、いずれ劇的な増税をしなければ、財政問題は解決しないと思います。増税やむなしということです。歳出削減だけでは、とても解決できないほどに債務が膨らんでおり、国有財産を売却したとしても、それですべてが解決できるとは思えない規模だと私は理解しています。では、どのくらいの増税があり得るのか。国民が望んでいる財政ニーズが、マクロ経済全体でどのくらいのシェアを占め

るかということを見ると、少なくともアメリカのような状態ではないだろうと思います。つまり、それほど財政が大きなパフォーマンスを持たない、租税負担率も国民負担率も低いという状態ではなく、むしろイギリス、フランス、ドイツなどといったところまで国民負担率を上げなければならないでしょう。スウェーデンの70%までは国民は望んでいないという気はしますが、少なくとも、国民負担率で50~60%程度の財政規模を望んでいるのではないかと思います。そうしますと、そのくらいのところまでは、増税をしなければならないでしょう。明らかに今はアメリカ並の国民負担率ですから、その分だけ国民負担率が低い、つまり、それだけ税金を取っていない状態ではないかと思います。

増税による財政構造改革を、いずれやらなければならないということをしてできるだけ早く国民に知らしめて、合意を得なければならないだろうと思います。現在の小泉内閣の方針は増税なき財政改革です。財政構造改革を始める端緒としては、増税なき財政構造改革というのは非常に有効だと思います。まず歳出カットで無駄な歳出を削減するという努力を国民に示し、財政構造改革に対する理解を深めてもらうという意味で重要だと思いますが、いずれ増税しなければ政府債務は片づかないということも理解してもらわなければならない。いかに説得力のある説明をするかが、これから政治に求められるのではないかと思います。

■ 地方交付税をどうするか ■

最後になりますが、レジュメの3ページです。財政構造改革の具体的内容について申し上げますと、特殊法人の話はどちらかというと財政の外堀であって、一般会計という本丸の話をする必要はないでしょう。特に社会保障、年金の問題をどうするのか。単に社会保障費を抑制しさえすればよいという発想はよくないと思います。財政構造改革法は確かに社会保障費に関して言及していましたが、年金財政の改革とは連動していなかったという点が問題だったと思います。今後公的年金と連動させる形で社会保障費をどうしていくかということを考えなければなりません。社

会保障費を抑制するというのであれば、給付もそれだけ抑制するというを明記しなければならないだろうと思います。

公共事業については、私が特別目新しいことを申し上げることはありません。どこの公共事業を優先させるのかという問題をきちんと考えた上で、構造改革に着手すべきです。例えば、財政構造改革法には年7%公共事業費を削減するということが書かれていましたが、数字だけが一人歩きしたのでは、旧態依然とした公共事業の硬直的な予算配分が残ってしまうおそれがあります。それを避けるためには、公共事業の何を優先し、何をしないと決めることを構造改革の中に視野として入れなければならないと思います。

そして、最大の問題は地方交付税です。平成14年度から段階補正をやめることは大きな進歩だと思いますが、少なくとも地方交付税を抑制していく形で改革しなければ、一般会計の財政構造を根本的に変えることはできないと思います。

最後に一言だけ申し上げますと、改革は決して朝令暮改してはならないということです。一旦改革すると宣言しながら、朝令暮改してしまうと、構造改革は、単にアドバルーンを上げただけの実行を伴わないものなのだといいことで見限られてしまいます。そうすると、財政構造改革に対する信任を失います。一旦やると決めたからには、最後までやり通すという決意と実行力が必要です。構造改革法には、重大な景気後退に直面した場合にどうするかということが何も書かれていませんでした。例えば、重大な景気後退に直面したときにはこうするという事も事前にコミットした上で、それ以外の時には一切猶予しないということにすべきです。テロ事件が起こったということをお口実にして、30兆円枠を超えてもいいという言い方は、政策の信任を失うという意味でよくないと思います。

私が思っているところを申し上げさせていただきました。ありがとうございました。

〈ディスカッション〉

■ 日本財政の現状と課題 ■

司会 最初に、日本の財政の現状や、財政状況が悪化した原因に関して、皆さんのご意見をお聞きしたいと思います。

北村 高齢化の急速な進展による将来の年金や社会保障給付の負担増は、現在のバランスシート上には計上されておらず、一種の簿外債務になっています。これを考慮すると、日本の財政は、先進国の中では最悪の状況にあると言えるでしょう。今後、財政構造改革を考える際には、少子高齢化による人口構成の変化が重要になります。医療や年金は、支出を削減する余地が少ない分野ですから、他の分野の歳出削減や税収増といった努力が必要になってくるでしょう。

次に、財政状況の悪化の原因については、97年の危機的な状況は、土居先生がおっしゃるように、一般に言われているような消費税や社会保険料の引上げが本質的な原因ではなく、金融問題が大きな影響を及ぼしていたと思います。公債の大量発行を支えた財政投融资の話については、大量の貯蓄を持つ家計が、安全、確実な預け先として郵便貯金に資金を選んだ結果、大量の資金が財政投融资の枠組みの中で運用されることになったわけです。したがって、このリンクを切らなければ、財政投融资改革には結びつかないと思います。

河野 80～90年代に、先進各国は財政赤字の削減に取り組んできましたが、その背景にはいずれも将来の高齢化社会に備えてという意識がありました。その意味で、日本も高齢化が進む前に財政赤字を解決する必要があったわけです。しかし、それに手を付けないうまま、不況とその対応策で90年代に赤字を更に膨らませてしまい、現在の状況に至っています。

財政の役割には、効率的な資源配分、所得の再分配、マクロ経済の安定化が挙げられますが、過去何十年かを見た場合、日本で行われた財政の役割は、所得の再分配しかなかったと考えています。90年代の財政政策は、経済対策として行われたはずですが、よく見るとやはり所得の再分配の域を出ていなかったわけです。例えば、90年代に失業率の上昇幅が大きかった地域は、バブル崩壊の影響を受

けた近畿、南関東、東海圏といった都市圏なのですが、図表で県民所得と県別の公共事業比率を見ると、これらの地域では公共投資はほとんど行われていない。県民所得の小さい県の公共事業費率が大きいことが分かります。つまり、90年代の公共事業も結局所得の再分配でしかなかったわけです。もう一つの例は、70～90年代の労働生産性とデフレーターの上昇率を産業別に見ると、電気機械のセクターは労働生産性の上昇が大きいため、賃金の上昇を補って製品価格が下がっているのですが、建設業は労働生産性がほとんど上昇せず、上がった賃金そのまま価格に転嫁されています。これを公共投資の話と結びつけると、成長できない産業に資金をつぎ込んでいたということになります。これでは、経済が成長できないのも当然です。日本では長期にわたり所得の再分配が行われてきました。結局、都市から地方、成長産業から衰退産業、中堅層から高齢者層への所得移転が行われてきたわけですが、90年代後半には成長が鈍化してしまい、それも難しくなってしまったのです。この流れを考えると、改革を目指す小泉政権が生まれたのは時代の要請であったと思います。

小野 土居先生の報告の中にあつた近年一段と財政悪化が進み、簿外債務とも言うべき特殊法人の累積債務が急激に膨張してきたといった指摘はその通りだと思います。しかし、特殊法人の債務問題については、財政の仕組みそのものの中に問題があるのではないかと考えます。我が国の財政投融资は、財政融資資金法（従前の資金運用部資金法）で「確実かつ有利」で「公共の利益増進に寄与する」ように運用することが明記されています。これは、公益という名の下に、融資先の特殊法人が赤字になれば、税金で補填することを暗黙のうちに認めているものであり、もともと財投自体、税金投入が前提のシステムであったということが指摘できるのではないかと思います。

また、財政赤字の拡大が及ぼす影響に関連して、土居先生から、小淵内閣の経済対策で発行された10年債の償還を迎える2008年には国債の現金償還額が増加するという話があり

ました。実は、中長期的な傾向を見ても、今後数年のうちに現金償還額の大幅増加が見込まれています。国債の償還に関しては、国債整理基金に毎年60分の1ずつ定率繰入を行うという「60年ルール」があります。当初は国債残高が小さく、償還額も少なかったのですが、国債残高の増加に伴い償還額が次第に増加してきました。実際、数年前までは年間3兆円程度だったのですが、平成13年度には約5兆円となり、財務省の仮定計算では、数年後には10兆円規模に拡大すると見込まれています。

そもそも60年ルール自体が負担先送りの仕組みで、戦後初めて国債の発行が始まった昭和40年度から30数年が経過し、これからいよいよ国債残高累増のツケを払う時期がやってくるということだと思います。60年ルールを前提にすれば、数年後には、償還額と利払い費の合計が30兆円近くに達します。そうすると、償還財源の確保も難しくなり、60年ルール自体の見直しの議論が出てくる可能性もあるのではないのでしょうか。

土居 財政構造改革の問題は、簿外債務の問題も含めて借金がこれだけあるということを強調しつつ、議論を進めていく必要があると思います。その意味で、多額の積立不足が指摘される年金改革を進めることは、一つ二つの特殊法人を改革することに比べ、非常に大変なことであると思います。

特殊法人の民営化を行おうとすると、帳簿上資産として計上していたものが減価償却不足で含み損を抱えていることが明らかになり、売却の過程で損失が顕現しますから、債務の一部が返済できない事態が生じてきます。その場合に、誰が損失を負担するかという議論になるわけですが、税金で負担するだけでなく、国鉄債務のように一部を郵貯特会から繰り入れるという考え方もあるでしょう。ただし、積立が不足している年金に負担を求めるのは難しいと思います。結局、特殊法人改革は、郵貯、年金をどのように改革していくかという話にも結びつきます。また、地方自治体も財投から資金を借り入れていますから、返済能力がない、言い換えれば、交付税に頼らないと自力で元利償還できない自治体が出てきた場合、どのように処理していかなければ

ならないかが議論になるでしょう。つまり、これらの問題は全て一蓮托生であって、財政構造改革を論じる際にはこのような点も考慮に入れなければなりません。

■ 乖離する受益と負担 ■

司会 簿外債務や特殊法人等の問題について様々な論点が出て参りましたが、その点も含めて議論をお願いします。

北村 河野先生のコメントでもありましたように、財政や特殊法人の運営において、受益者と負担者の間で隔離が生じていることが問題だと思います。地方、都市間で所得格差や生活面での格差がある場合には、それらを縮小させるために地方へ資金を落とすということには意味があったわけですが、ある程度、そうした格差も縮小し、都市への急速な人口流入も起きていないことから、負担者がそれに見合った受益を得ていないという状況が生じてきています。しかも、財政はそもそも政府、特殊法人が資金を貯めて使っているのではなく、集めたものを流すことにより、国民の誰かに最終的に帰着しているわけですから、結局は国民が負担して国民が受益を受けている関係になっているのです。すなわち、財政赤字が出ているということは、国民が負担している以上に誰かが受益を得ていることなのです。ですから、財政赤字が出ていることを強調しても意味が乏しく、誰かが過度に受益を受けすぎているという議論、最適な政府のサイズは何かという議論、適切な負担と受益のバランスはどうかということを見直さなければなりません。

同時に、説明責任、透明性の確保を高めるために、行政コスト計算書が出ていますが、土居先生の報告にもあったように、道路公団のように資産評価や会計処理の扱い方を明らかにしないと、特殊法人がどういうビジネスをして、誰が受益を受けているかがわからないので、その点まで踏み込んで議論しなければ、本当の意味の構造改革、受益者と負担者の関係を明らかにすることにはなりません。それを曖昧にしてどんぶり勘定で繰り延べするのはもはや限界が来ています。

河野 財政赤字や、公的部門の簿外債務が膨らんでいるのは、役人や政治家が仕事をさぼ

っていることが理由ではありません。個々の人々がそれぞれの利益の最大化を図ると、このような状況になってしまうという制度自体に問題があるのだと思います。受益者が負担しない構造となっているのだから当然です。したがって、現行制度を若干手直しするだけでは、財政赤字の問題は根本的には解決しません。

また、財政構造改革を進めるに当たっては、高齢化を迎える日本が、所得の分配という次元を離れて、限られた財政資金を成長のためにどのように使うかという発想を持たないといけないと思います。不況になると、拡張的な財政政策が必要との主張が出てきますが、今ある資金を有効に利用し、成長をもたらそうという発想がなければ、結局いつまでも財政頼みの発想から抜け出せなくなってしまいます。財政改革にしても単に赤字額を減らすのではなく、非効率な歳出や既得権を見直した結果、赤字が減ったという形で財政構造改革が進むことが一番望ましいと思います。逆に、赤字額のみフォーカスが当たるのはとても危険です。

小泉政権が発足した時には、不況下なので大規模な歳出削減や増税は困難ということで、歳出配分の方を見直そうとしていたのですが、2002年度予算の概算要求を見ても、2001年度の歳出配分と余り変化がありません。抵抗が強く、歳出の中身や質を見直すことが難しいのです。その結果、政府の方針は、国債の新規発行額のみを一定額に抑えようということになっています。そうすると、必要な箇所も不必要な箇所も同様に一律カットということになり、結局、既得権益を強化することになります。これは将来の財政構造改革の成否にとって、大きな懸念材料となります。

小野 河野先生は以前、論文の中で一人当たり所得の少ない地域に公共事業が手厚く施され、それは結果としてその地域の生産性の上昇の機会を奪っている可能性があるという指摘をしておられましたが、この点については全く同じ意見を持っています。こうした地方の公共事業の拡大を可能にした背景には、国と地方の補助金や交付金といった制度があるということだと思います。補助金や交付税制度が地方のモラルハザードを引き起こすと

われませんが、財政規律の緩みだけでなく地方経済の弱体化をも引き起こしてきたのではないのでしょうか。

土居 特殊法人や財政における債務超過部門を処理していく上で、可能な限り受益、負担を考えることが必要と強調してきたのですが、債務超過を処理していく上で、応益原則を貫けない場合もあるので、そこが大変悩ましいところです。

民間の不良債権問題で言えば、既に債務超過になっているビジネスにおいて、経営者の責任を追及しても、全てのロスを埋め合わせできないのと同じように、利益が上がっていない特殊法人に債務超過の部分を負担せよと言っても不可能です。そうすると、税金を払える人が負担をしていくという応能原則を採らざるを得なくなります。極力そうすべきではないのですが、政府債務があまりに大きく膨らんでしまった状況では、応能原則による処理も止むを得ないのではないかと思います。しかし、最初から「受益を受けてきたけれども債務は返せない」と言って、安直に応能原則を適用してしまうということだけは絶対に避けなければなりません。また、可能な限りは応益原則で、それ以外の部分は応能原則でという順番で処理を進めるためには、政府が国民に対して十分な説明責任を果たすことが必要になります。

■ 財政構造改革の方向性 ■

司会 次は、財政構造改革の方向性に移りたいと思います。皆さん、それぞれ異なる意見をお持ちかと思いますが、忌憚のないご意見を伺いたいと思います。

北村 先程の土居先生のお話も踏まえて財政構造改革の方向性を考えますと、応益原則を用いながら過去の債務をなるべく早い時期に償還し、必要があれば特別な処置を施し、応能原則に基づいて政府等負担のできる主体が負担するということが必要です。そして、一旦バランスシートをきれいにした後は、厳密なルールに基づいて財政運営を行うことが望ましいと思います。

また、財政構造改革を行うと、不況が来るというお話がありますが、私は必ずしもそのようには考えていません。新しいビジネスが

生まれるとか、痛んだバランスシートがきれいになって出直しができるといったポジティブな点もあります。今日の不況か明日の不況かを選ぶ時期が来たという話がありましたが、今日できない処理は将来必ず処理を行うというルールを作ることも不可欠でしょう。

財政構造改革の方向性のうち、歳入面の手法については、国債発行や増税に頼っていかざるを得ないこととなります。国債については、魅力的な商品性を持つ国債を開発することで、金利を低くしても買ってもらえるような工夫が必要でしょう。増税については、増収分の処理方法を決めなければなりません。増税の方法についても、新税、所得税の累進構造の改革、そして課税ベースの拡大等の選択という問題がありますが、これも今後の議論となるでしょう。

河野 財政構造改革のルール作りという点については、民間の不良債権問題を例にすると分かり易いと思います。不良債権問題は、92～93年には既に政府や日銀がかなり認識していたとの研究も明らかにされていますが、金融機関が破綻した際の負担ルールが決まっていなかったために問題の解決が先延ばしにされてきた部分が多いのです。同様に、公的部門でも破綻時の退出ルールが無いから解決が先送りされている面があります。早急にルールを作る必要があります。

財政構造改革の方向性についても、いかに成長分野に配分を行っていくかに成否がかかっているわけですが、日本は、財政改革をした場合にどのようなメリットがあるかを打ち出すのが他の国に比べ困難で、方向性を打ち出して国民のコンセンサスを得るのがとても難しい状況にあります。アメリカの場合、財政改革により金利が低下し、民間投資が増加するといったメリットを説明することができたのですが、日本の金利はすでにゼロ%です。将来の金利急騰を避けるために財政再建を、というのは国民には分かりづらい。したがって、財政改革により誰が得をして誰が損をするかを明確にするといった工夫が必要になってきます。成長産業や都市から衰退産業や地方へと所得移転が行われても、損をしている人は今のところ反乱を起こしていません。自分達の税金が無駄に使われている事をもっと

浮き彫りにし、投票行動につながるような努力を我々が行わなければいけません。

また所得移転を受けている地域も一部の既得権益層だけが利益を享受して、大多数はほとんどメリットを受けていない。長期的にはむしろデメリットが大きい事をもっと明らかにする必要があります。

ところで、97年当時に財政構造改革法という法律を作って財政赤字削減を進めようとしたわけですが、恐らく当時、法律を作らなければいけない理由があまり理解されていなかったのではないのでしょうか。結局、政治的には選挙対策としては景気がよい方が都合がいいわけですから、不況になりますと財政赤字削減をやめたいというインセンティブが政治家に働くのは当たり前です。そういうインセンティブを遮断するために法律を作るということです。しかし、当時こういう理解はほとんどされていませんでした。しかも、法律を変えてしまったために、また今度法律を作っても変えればよいという力が働きやすくなっていると思います。土居先生は非常にポジティブな意味で、大きな不況がやってきた時には改革を一時停止する、あるいは緩和するという意味での免責条項の話がされたのですが、現実には、簡単に改革を停止できるような免責条項のある法律が作られる可能性が高いと思われます。97年の法律の凍結は、今後の財政構造改革に大きな禍根を残してしまったと思います。そういった意味では、国民に理解してもらえるよう、ここにいらっしゃる皆さん、あるいは土居先生や北村先生に、なぜ法律を作ってまで財政再建に強制力を持たせる意義があるのかということ、折りに触れて発言していただかないといけないと思っています。

小野 財政改革の方向性についての話で、一、二点指摘させていただきます。いずれ劇的な増税をしなければ問題は解決しないとの話がありました。実際、近年の税収動向を見ますと、平成2年の60.1兆円をピークに、その後、景気低迷、減税等で税収は低迷を続け、特に、平成11年の恒久的減税以降、大幅な減税超過で、近年の税収はだいたい50兆円前後で推移しています。ピーク時の60兆円に比べると、だいたい10兆円位水準が低くなってい

ます。従って、歳入に占める税収の割合は、平成2、3年頃は大体7割から8割位でしたが、最近では5割から6割程度に低下してきています。こういった状況を見ても、中長期的には増税やむなしということではないかと思っております。そうなりますと、所得税の課税最低限引下げですとか、消費税率の引上げという問題が検討されることになるのだと思いますが、所得税についてはもう少し累進性を強化してもよいのではないかと考えています。米国で90年代に財政再建を進める際に、所得税の累進性を強化し、これがその後景気が拡大した時の多額の税収増に一役を買ったと言われていました。現在我が国の所得税の税収区分は4段階ですが、これを5段階くらいにして、もう少し累進性の強化を図ってもいいのではないかと考えています。

それから景気が拡大して、その後税収が増加したときにどうするかという点に関して、いざ景気が悪くなってしまうと、歳出を大幅に削減したり、あるいは増税を行うことはなかなか難しい。不況期の財政運営にもいろいろな問題があると思いますけれども、好況期にどれだけ財政基盤の強化が図れるかということも重要な点ではないでしょうか。バブル景気の時に税収が大幅に増加した際、その半分は予定していた国債発行の減額、残りの半分を歳出増加にあてるといった形で処理されました。そして、結局、大幅な歳出抑制、あるいは増税ということも行われてこなかったのが現状です。財政構造改革を行っていく際には、好況期の財政運営にいかにか縛りをつけるのか、財政状況の改善につなげていくルール作りも大切ではないかと考えています。

司会 ありがとうございます。それでは土居先生、今のお話を踏まえまして、何かございましたらお願いします。

土居 まず、税制に関する話をさせていただきます。これからほとんど人口も増えず、少子高齢化が進むという日本経済、日本社会を前提とすると、所得税を今以上に重視するということは、うまくいかないのではないかと考えています。財政構造改革の端緒から所得税を上げるのではなく、先に増税してもよいものがあるのではないかと考えています。国税で言えば消費税を増税することが必要ではないかと考えて

います。税収不足が顕著で、かつ所得税、法人税は景気に左右されやすいということを考えると、景気変動にあまり影響を受けにくい税を用意しておく必要があります。消費税がその一つの例になります。消費額の増加率の変化は、GDP成長率の変化の振れ幅に比べて明らかに小さく、所得にかけるよりも消費にかける方が安定的に税収が入ってくるようになります。問題は、所得再分配と言いますか、公平性の観点からどう配慮するかということです。そこで、いずれ累進構造を強化せざるを得ないのではないかと考えています。ただし、経済活力を失っている日本経済において、いきなり累進性を高めると、新たにビジネスを起こして沢山お金を稼いでやろうという起業のインセンティブとか、高所得を稼ごうというインセンティブを失うことになりはしないかという問題が生じます。とにかく稼げる人にまず稼いでいただかないと、日本経済はこのまま沈滞してしまうと思います。2005年までのスパンで見て、いきなり累進性を高めるということはそのインセンティブを阻害してしまうでしょう。所得税の累進性を上げるより先に、消費税で対応する方がまだいいのではないのでしょうか。ただし、将来的に所得再分配の問題や公平性の問題を無視できない時期が来て、その時までには景気が回復しているならば、まさにクリントン政権と同じように累進性を上げるということがあって然るべきだと思います。

次に、地方税についてですが、特に都道府県で事業税の伸び悩みという問題があります。これは法人税の伸び悩みと全く同じですけれども、そういう観点から言うと、やはり地方税でも安定的収入が確保できる税を増税し、地方の財政構造改革を行っていくかというわけではない。そうすると、住民税の均等割を大なり小なり引き上げることが求められると思います。後は固定資産税の増税です。なぜ固定資産税がよいかというと、自治体は行政区域という土地に根ざして行政サービスを行い、かつ、その区域内の土地が他所に移動してしまうことはあり得ないからです。東京都の土地は東京都の中であって、他の県の中にはないわけですから、自治体にとってみれば、安定的に税収を確保する重要な税源になりま

す。そういう意味で、固定資産税収を増やすことに、地元で落とされた今までの公共サービスのつけである借金を返済する財源を求める必要があるのではないのでしょうか。

それから、河野先生が指摘された財政構造改革法の問題。結果的に朝令暮改のようなことになってしまったために、政策への信頼が損なわれたのではないかと先生はおっしゃったと思います。しかし、橋本内閣時の財政構造改革法に勝るコミットメントの方法は、日本国憲法を改正するくらいしかないのではないのでしょうか。なかなか良い手段がなく、私としても悩むところですが、だからこそ小泉総理というパーソナリティーにコミットメントのよりどころを求めているというのが今の小泉内閣の姿ではないかと思えます。財政構造改革をやるということが法律などに書かれているわけでもないのに、国民が「小泉総理なら構造改革をやってくれるかもしれない」と思うのは、小泉総理というパーソナリティーにそのコミットメントを見ているからだと言う以外にありません。総理大臣のパーソナリティーにコミットメントを求めるといっても一つの代替手段にならざるを得ないのではないかと考えています。

司会 どうもありがとうございました。大分時間も迫って参りましたので、今までを振り返りまして、これだけはどうしても言っておきたいということがございましたら、一言ずつコメントをお願いしたいと思います。

北村 最後に政治的な話が出てきたのでお話ししておきたいと思えます。法律をすぐ変えられるというのは問題ですが、逆に、悪い法律ができたときに改正する必要もあり、あまり変えられない状況を作るのも問題ではないかと思えます。むしろ政策とは中立的に、ある種のルールみたいなものを憲法に準ずるような形で作ることが必要ではないか。普通の法律より高いレベルで財政の在り方、日本の政府の大きさなどについて定めた法令のようなものが必要だろうと思えます。また、政治的な利害関係から中立で、公正に資金の振り分けができるようなシステムを作っておく必要があります。今のままでは政治的な利害関係が絡み、受益と負担の分離が更に進行することになりかねませんので、日本の将

来の在り方としてこれだけは動かせないといったことについて、憲法に準ずるようなルールを考える時期に来ているのではないかと思っています。

河野 今日は長期の話が主だったので、足下の話を少ししたいと思います。失業率が5.3%まで上がっていますので、拡張的な財政政策が必要だと言う論者、政治家が増えてきています。これについてどう考えるべきでしょうか。結局、成長できないような産業、分野に経済資源を投入しても、一時的にマイナス成長がプラス成長になるかもしれませんが、それは持続的な成長につながらないということです。持続的な成長につながらなければ、持続的な雇用の拡大につながらない。これは90年代の教訓です。では、「そうは言っても失業が増大しているじゃないか」という意見に対してどう対応すれば良いのでしょうか。もう財政によって成長を高めようという発想は完全に捨て、失業が発生しているのであれば、あくまでも最低限のセーフティネットを拡充する。つまり、経済対策というよりは、社会政策、社会保障政策という観点で対応すべきなんだという事をはっきりさせるべきでしょう。今後、第二次補正予算という話になった時には、成長を高めるといってではなく、失業者のためにセーフティネットを拡充するといった政策にとどめるべきだと思います。

小野 財政構造改革を考えていく場合に、財政赤字の水準の問題がよく議論されます。例えば、国と地方の平成13年度末の長期債務残高の対GDP比は約130%に達すると見込まれています。大雑把に計算しますと、今後も30兆円くらいの国債発行が続く場合、名目成長率が3.5%くらいで対GDP比は130から150%くらい、もしも名目成長率が2%くらいですと、これが170から190%くらいに上昇してしまう可能性があります。現在のように名目成長率がマイナスでは、際限なくGDP比が上昇していくこととなります。今後ある程度の経済成長が実現したとして、どのくらいの対GDP比が可能なのかを考えてみますと、150%くらいに抑えることができればいい方といった感じもいたします。今後財政構造改革を進めていく際に、目標とすべき財政赤字の水準としてどの程度が考えられるのか、ご

示唆いただければありがたいと思いますが、いかがでしょうか。

司会 先生方、いかがでしょうか。最後に、目指すべき財政赤字の水準はどの辺に置いたらよいかという質問が出て参りましたが。

土居 我々が目指すべき財政赤字ないし財政の規模ということを考える上で参考になるのは、いわゆるEUのマーストリヒト条約にあるフローの財政赤字の対GDP比を3%以下にすること、残高を60%以下にすることということです。彼らが目指しているのは、現在のヨーロッパでの財政による行政サービスの規模を持続的に維持でき、かつ、それが金融政策等にも迷惑をかけない、マクロ政策にも災いをもたらさないということなのです。それが日本にストレートにあてはまるとは思いませんが、この基準よりも多いのか少ないのかということではあるのでしょうか。もしもヨーロッパ並でよいということであれば、対GDP比60%という残高でよいということになるでしょうし、もう少し多くのサービスがほしいと国民が思うならば、もう少し高い比率で、かつそれを持続的に維持できる程度に抑えることが必要です。そういう意味では、国民の財政に対するニーズがどの程度かで決まることとなります。ただし、気をつけなければならないことは、河野先生が特に強調されたところですが、財政にむらがって補助金を取ってくるのが国民のニーズだということにしてはいけないということです。補助金を分配するのも財政だと言ってしまうと、それは元も子もない。そうではなくて、外交だとか、防衛だとか、いわゆる公共財といわれているものを提供するという財政にしかできないサービスについて、国民のニーズというものを考えなければいけないのです。私は社会保障については、そのサービスの部類には入らないと思っています。基礎年金くらいは必要かもしれませんが、報酬比例部分については民間でもできるので、公的にやる必要はないと思います。その部分は望ましい規模の政府には含まれない。そういうことをきちんと整理した上で、一つの尺度としてマーストリヒト条約の統一参加条件を基準にしながら、それよりも多いのか少ないのかということ

考えていくとわかりやすいのではないかと考えています。

■ 参加者との質疑応答 ■

司会 これからは参加者の皆様方から、ご意見あるいはご質問がございましたら、幾つかお受けしたいと思います。

質問者 第一特別調査室の高塚です。住宅金融公庫の貸借対照表を見ますと、特別損失金や欠損金についての会計処理等、企業会計的な観点からすると疑問があるように思います。公会計基準の整備状況と公会計制度がどのように改訂されようとしているのかについて教えていただきたいと思います。

土居 住宅金融公庫については、住宅金融公庫法を読まないで、会計処理についてどうなっているのか、なかなかそのいきさつがわからないところがあります。特別損失は当期損失と違うものだという認識が法律には書いてあります。ただ、経済学的には全く受け入れられない話です。住宅金融公庫の事業損失について、政府が交付金で穴埋めすることを念頭に置いているわけです。いわば繰延資産というようなつもりで、損失をとりあえず繰り延べて、後で減らしていくという扱いですから、合法的に計上してあるということになっています。合法的ですが、経済学的な意味から考えるとおかしいわけです。

公会計基準の話については、今、財政制度等審議会の公会計小委員会で議論していますが、スピードが遅いというのが私の印象です。しかし、一応立派な公会計基準が出ています。行政コスト計算書を計算する上で基準として示したものはなかなか立派なものが出てきておりまして、基本的には、今の民間企業の会計基準と同等のものにするということを目指しています。ただ、明らかに特殊法人側がついていけないというのが実情です。

例えば、参考資料1の2頁目にある道路公団ですが、財務状況が良好に見えるのにはからくりがあります。貸借対照表をご覧くださいと、資産に対して償還準備金なるものを積み立てています。道路公団の立場は、道路資産はやがて無料開放するので、その無料開放するために償還準備金なるものを積み立て、無料開放された際には資産と負債で両建

てになっているものを相殺して消すということになっています。ところが、償還準備金の毎年の額というのは、道路公団の収益状況によって変わるわけです。道路公団自体、従来の特許法人会計基準上で公示している財務諸表で既に、本来償還準備金として積み立てなければならない額よりも少ない額しか積み立てていないことを認めています。その償還準備金を、今回公会計小委員会が提示した民間企業基準での貸借対照表でどう扱ったかと言うと、単にその名前というラベルを貼り替えたに過ぎません。公会計小委員会には、資産の再評価、つまり時価評価を行って、もし時価よりも割り込んでいればその含み損を全部ここで吐き出して、それで欠損金が出るのなら欠損金が出ると明示して欲しかったのです。ところが、償還準備金等の額を足しあわせても結局一緒です。つまり、再計算をしていないということがはっきりわかります。そこからは、減価償却不足だということが推論できるわけです。したがって、今ここに示された道路公団の資産は過大評価で、含み損が出るということになります。結局、道路公団の財務状況は、こうしたやり方のためによく見えるだけということです。そう言う意味では、公会計基準については、良い会計基準としてできつつありますけれども、それをいかにして周知徹底させるかということが今後は問われるのではないかと思います。

司会 ありがとうございます。その他いかがでしょうか。

質問者 国会図書館の亀本です。北村先生は、年金改革について、国民との契約なので、この部分については将来債務ということでご説明になりましたが、聖域なき財政構造改革という議論がされる中で、既得権者に関わる年金財政の部分がほとんど議論されていません。その点については政治的にはわかりますが、あまり議論されていないのはどういう理由でしょうか。

北村 大きな経済的な理由は、既得権者といえますか、年金を既に受給されている方は、例えばルールを変えるといっても、もう既に引退されており、新たな所得を求めることができないわけです。若い世代であれば、働いている間に自分で積み立てておくとか、私的

年金に入るとか、いろいろ方法があって、自分のライフコースを微調整することができますが、年をとってくればくるほど、すでに自分の使ってしまった、あるいは貯めてしまった額が決まり、年金はこれくらいという予測がつけば、それに基づいて自分の消費計画や将来の資産を計算することになります。それ程厳密でなくても、ある程度年金が入るということを前提にしていると、それ以上変更がきかなくなります。心情論的には、高度経済成長期を支えてきた方々に、年金で報いることはどうしても必要だということです。そして働いている世代から所得を移転するということは、ある意味で一家の中で、年輩の人を支えるのと似たような感覚であり、これがこれまでのいわゆる賦課方式のルールだったわけです。これからこの方式がどうしてもたち行かなくなった場合にどうするか。若い世代、これから調整がきく世代には、自分で積み立てるなり、貯蓄するなり、土居先生がおっしゃったように、基礎年金のところだけはみんなに給付しますが、後の部分は自分でやって下さいというようにいろいろなルールを提示できます。しかし、もう既に引退してしまった世代、あるいは引退に近い世代については、変えることができません。そこで、政府としては、彼らが生涯を閉じるまで保障し、その債務については、政府が責任をとるとのことだと思います。

司会 ありがとうございます。他にありませんか。

質問者 決算委員会調査室の高野です。改革で利益を得る人もいる一方、損をする人もいます。公共投資の関係で言えば、地方に対する公共投資を減らすと、地方の所得が減る。その後どうするかということを中心にビジョンとして示せれば、構造改革というのはもっと容易に進むだろうと思います。それは、今後の日本経済をどのようにイメージするかにつながるかと思いますが、今後の地方経済の姿について簡単にご意見をお聞かせいただきたいと思います。

河野 実際に公共投資を行った結果、長期で見るとむしろ地域の成長を押し下げた可能性が強いですね。それには二つの経路があって、一つは成長できない産業に雇用なり、その他

の経済資源を固定化させてしまったということです。もう一つは、公共投資の拡大によって建設業で雇用が吸収されなければ、おそらく地方はもっと賃金が下がっていて、競争力が高まっていた可能性がある。それにも関わらず、建設業が新規産業をクラウド・アウトしてしまったということです。経済的に考えると、所得移転を減らしていかないことには、いつまでたっても地方は自分の足で立ていくことができないと思います。

昭和30年代や40年代を見ると、日本全国において非常に広範に労働力の移動があったわけですが、現在はこれがすっかり止まっています。都市には稼得チャンスのある仕事が豊富なのに、地域の人はずっと都市部に移動しないのでしょうか。国が財政資金によって移動を阻害してしまったのだと思います。いきなり財政資金の移転を止めると苦しくなるという反応は返ってくるでしょうが、それを乗り越えない限りは高い成長にはつながらないし、ブレイクスルーにはならないと考えています。労働移動が起こるような状況にしないことには、自分の足で立てない人達を増やすだけだと思います。結果的にそれが日本経済の90年代の低迷の一つの要因になっているのではないかと思います。おそらくこの意見には、反論も多いと思います。インセンティブをつけても、頑張れないところもあるという反論もあるだろうと思います。そういったケースは、セーフティネットという形で所得移転をすべきであって、競争する前から競争に負けたらどうするんだという議論をするのは、全くの誤りだと思います。

日本の就業者の6,000万人の1割近くが建設業従業者ですが、これをどうするのかという話も出てくると思います。しかし、このまま600万人を抱えたまま延命させるのは不可能です。これについては、過去、炭坑労働者に対して行ったような形で、政府がセーフティネットとして、何らかの対策を行うべきでしょう。衰退産業が市場から退出することは避けられませんし、それを延命させる事はできません。

司会 本日はたいへん貴重なご意見、そしてご提言を数多く頂戴し、ありがとうございます。ありがとうございました。