

保 存

経済政策委員会提言

財政構造の抜本的改革に向けて

1997年3月
社団法人 関西経済同友会
経済政策委員会

経済政策委員会提言 「財政構造の抜本的改革に向けて」

【要約】

1. わが国の財政は、**巨額の債務**を抱え、非常に厳しい状況にあるが、今後は高齢化の進行等によってさらなる歳出増・歳入不足が予想される。

(1) このまま財政構造を放置すれば、将来日本経済は「**破綻状態**」に陥る。勤労世帯の負担増、クラウドディング・アウト、通貨価値の下落、財政の硬直化の悪影響により、実質経済成長率は、2010年を過ぎるとマイナス成長に陥る。2025年の国債残高は1000兆円を超え、国民負担率は63%に達する。

2025年の日本経済の姿 ※ () 内は提言に即する改革が行われた場合

		2000	2005	2010	2015	2020	2025
実質GDP	平均伸び率%	1.2(1.4)	0.8(1.6)	0.4(1.6)	-0.5(1.5)	-0.5(1.1)	-1.2(1.1)
経常収支	対名目GDP比%	0.8(1.4)	0.1(1.8)	-0.5(1.9)	-1.3(1.2)	-3.1(1.0)	-7.0(0.0)
国債残高	兆円	284(280)	363(338)	465(402)	600(471)	786(548)	1029(636)
国民負担率	%	39(38)	42(41)	45(42)	49(44)	55(47)	63(49)

(2) このような状況にあるにもかかわらず、97年度予算に代表されるように「財政構造改革」への取り組みは不十分である。

当委員会では、21世紀の日本が、**経済的活力**が満ち溢れるだけでなく、国民一人一人が**豊かさを実感**し、しかも**国際的役割**も十二分に果たす国になるよう、早急に「**SLIM（小さい）**」「**SIMPLE（わかりやすく透明性が高い）**」「**SPEED（対応が早い）**」「**SOUND（健全である）**」の4つの「**S**」を満たす新しい財政を構築することを提言する。

2. 4つの「S」を実現するための改革の基本的な方向性

(1) 徹底的な民営化・合理化の推進

・民間にできるところは民間に任せ、公は民間の補完に徹するという理念の下、民営化やアウトソーシングを行うと同時に、引き続き公が担当する分野についても、市場原理・コスト意識をできるだけ導入し、「無駄使い」を徹底的に排除する。

(2) 4つの中核システムの一体改革

・改革は、「一般会計」「特別会計」「財政投融资」「地方財政」という4つの中核システムを一体のものとして考え、同時並行で進めていく。

(3) 財政再建目標の設定

・財政健全化を目指すには、明確な目標を設定して努力することが必要であり、目標を必達するためには、法的な裏付けによって担保することも有効な手段である。「財政再建法」の制定は望ましいが、目標は、「今世紀中に財政赤字のGDP比を3%以下にする」とすべきである。

3. 具体的な改革案

- ・当委員会は、最も早急に着手し、遅くとも今世紀中に目途をつけるべき点として、提言 1～3、加えて必須の改革として提言 4 以下を示す。

提言 1 法律的枠組みの見直し～新財政法の制定

～財政法の見直しを中心に、関連する法律を整理・統合し、現在の財政状況及び、目指すべき 21 世紀の財政にふさわしい内容を備えた「新財政法」を制定する。

提言 2 ディスクロージャーの充実とチェック機能の強化

～ディスクロージャーの強化のため、情報公開法の設置等を急ぎ、財政の実態を国民の目にわかりやすく公開する原則を、確立する。また国全体の財務諸表を作り、国民に国の資産・負債を明確に示す。

～会計検査院と総務庁行政監察局を統合した「財政検査院」を設立し、財政チェック機能の大幅な強化を行う。

提言 3 民間への役割移管

～中央及び地方行政が担っている行政サービスのうち、民営化・民間にアウトソーシングできるものがないか、直ちに検討・実行する。

～なかでも、財政投融资については、時限的な財政投融资の見直しに関する法律を制定して、その機能を明確にし、資金の出入口の両方から、民間への役割移管を進める。

提言 4 予算制度の見直し

～個別予算の必要性、優先順位についてゼロベースで洗いなおし、サンセット方式、メリット型予算をできるだけ導入すると同時に、総合的・整合性のある中期財政計画を策定する。

提言 5 社会保障、社会資本整備、政府開発援助、地方財政における改革

(1) 社会保障

～社会保障についての財政負担には限界があり、基本的は、国民の自助努力の割合を高める方向で制度を見直す。

(2) 社会資本整備（公共投資）

- ～事業別に予算伸び率に差をつける現在のABC方式をさらに徹底し、省庁別・事業別に硬直化した予算配分を破壊する
- ～公共工事に関する不必要な規制や基準等の制度の緩和の徹底、さらなる競争原理の導入によって工事価格を引き下げる。
- ～大型のプロジェクトについては、中長期的な観点からみた経済性の客観的な評価を行い、その結果を公表した上で議論する。

(3) 政府開発援助

- ～「聖域化」をやめ、無償・貸付、2国間・国際機関、地域などあらゆる角度から必要性・有効性について再検討し、削減すべきところは削減する。
- ～援助を推進する専門家の充実など人の面での貢献を強化する。
- ～NGO・NPOなどとの連携を強め、相手国のニーズにあった協力を行う。

(4) 地方財政

- ～行政サービスの民営化・民間へのアウト・ソーシング、地方自治体の再編（行政単位の大規模化によって、歳出の合理化を図る。
- ～ナショナル・ミニマムについて新たな国民的コンセンサスを形成した上で、地方自主財源の強化と地方交付税交付金制度・補助金制度の縮小を進める。
- ～最終的には、すべての財源を地方が確保し、国の政策に必要な資金を、財政力に応じて地方が拠出する、現在と逆の交付税制度を作ることを検討する。

4. 同時に進めるべき主な改革

(1) 税制改革

- ・簡素・公平・中立という基本理念に立ち返り、経済活力や国際的な整合性にも配慮した改革を早急に断行する。
- ～法人税の実効税率は、35～40%へ引き下げ。
- ～所得税は、中堅所得層に配慮した累進性の緩和。
- ～有価証券取引税、地価税の廃止

(2) 行政改革

- ・行政機能の見直しや肥大化した組織のスリム化などを中心とする改革を断行する。ただし、省庁の統廃合や公務員数の削減にこだわるのではなく、4つの「S」を実現した財政にふさわしい行政機能・組織を構築することが重要である。

目次

1. はじめに	2
2. 財政の現状と今後の変化	
(1) 財政の現状	3～4
(2) 財政悪化の及ぼす悪影響	5
(3) 財政を取り巻く環境の今後の変化	5～6
(4) 2025年の日本経済の姿	6～7
3. 財政構造改革の基本的な方向性	
(1) 目指すべき財政の姿	8
(2) 改革の基本的な方向性	
①無駄・非効率の徹底的な排除	9
②4つの中核システムの一体改革	9～10
③財政再建目標の設定	10～11
4. 提言	
(1) 法律的枠組みの見直し	12～13
(2) ディスクロージャーの充実とチェック機能の強化	14～15
(3) 民間への役割移管	16
(4) 予算制度の見直し	17
(5) 主な分野における改革	
①社会保障	18
②社会資本整備	19
③政府開発援助	19～20
④地方財政	20～21
5. 同時に進めるべき主な改革	
(1) 税制改革	22
(2) 行政改革	23
平成8年度経済政策委員会活動状況	24
平成8年度経済政策委員会常任委員会名簿	25

1. はじめに～我々の現状認識

戦争の焼け跡から出発を余儀なくされたわが国は、2度の石油ショック、円高不況など多くの危機を乗り越え、国際的にも認知された経済大国となった。政府の強いコントロールの下で、企業・国民が一体となって経済発展を追求する日本特有の中央集権型社会・経済システムが、このような成功の背景にあったことは間違いない。

財政は、その中核的役割を担い、資源配分の調整、所得の再配分、経済の安定化という3つの機能を通じて貢献してきた。

しかし、戦後50年が経過し成熟化が進んだ日本は、社会・経済の枠組みがことごとく機能不全に陥り、未曾有の停滞状況に陥っている。これは、冷戦構造崩壊後の新たなグローバル化の流れや国民の価値観の多様化などといった構造的な変化に、従来の日本型システムでは対応しきれないことを示している。

来るべき超高齢化社会を展望すれば、21世紀までの残り数年は、新たな経済・社会の枠組みを作る歴史的な転換点にしなければいけない時期と言えよう。

442兆円（96年度末）という巨額の債務を抱え、赤字幅がさらに拡大傾向にある財政システムの見直しは、これまで果たしてきた役割の大きさから考えても、最重要課題のひとつとなる。

我々が構築すべき21世紀の日本は、「世界と共生する豊かな国」でなくてはならない。「世界と共生する豊かな国」とは、経済的活力が満ち溢れるだけでなく、国民一人一人が豊かさを実感し、しかも、国際的に果たすべき役割も十二分に果たす国である。

このような国へ変革するために残された時間は少ない。橋本首相はこの3月「財政構造改革5原則」を掲げ、早急な改革に向け強い決意を示したが、今世紀中の抜本的な改革実現のため、万難を排し実行されるよう期待したい。さもないと、21世紀の日本は、「世界と共生する豊かな国」の実現はおろか、経済的活力も国際的信用も失った「破綻大国」になりかねない。

当委員会では、以上のような認識の下、21世紀のわが国に相応しい「SLIM」「SIMPLE」「SPEED」「SOUND」の4つの「S」を満たす新しい財政を構築するために、本提言を取りまとめた。

2. 財政の現状と今後の環境変化

○まず、財政の現状及び今後の環境変化、現状を放置した場合のわが国経済の将来の姿などについて、当委員会の考えを示す。

(1) 現状

わが国の財政は、バブル崩壊以降、景気の低迷による歳入の減少と総額 60 兆円を超える景気対策の実施による歳出増加などで、赤字が急激に増加した。その結果、中央、地方を合わせた一般政府の債務残高は、96 年度末で 442 兆円（GDP 比 89%）に達する見込みであり、これは、欧米先進諸国と比較しても、GDP 比ではイタリアに次ぐ非常に高い水準である。

しかも、欧米諸国では、EU 通貨統合などを背景に、積極的に財政再建に取り組んでおり、既に悪化に歯止めがかかりつつあるのに対し、わが国だけが赤字幅が拡大傾向にあり、状況は深刻化の方向にある。

また、景気変動による一時的な赤字ではなく、構造的な赤字が増加していることも問題であり、IMF の試算によると、96 年における日本の財政赤字（フロー）のうち、約 8 割が構造的赤字となっている。

〈一般政府債務残高(96 年度末見込み)〉

中央政府	国債残高	240 兆円
------	------	--------

(うち赤字国債 77 兆円、建設国債 163 兆円)

その他	66 兆円
-----	-------

(国有林野特会など特別会計借入金)

地方政府	地方債残高	100 兆円
------	-------	--------

その他	36 兆円
-----	-------

(地方交付税特会借入の地方負担分)

合計	442 兆円
----	--------

(GDP 比 89%)

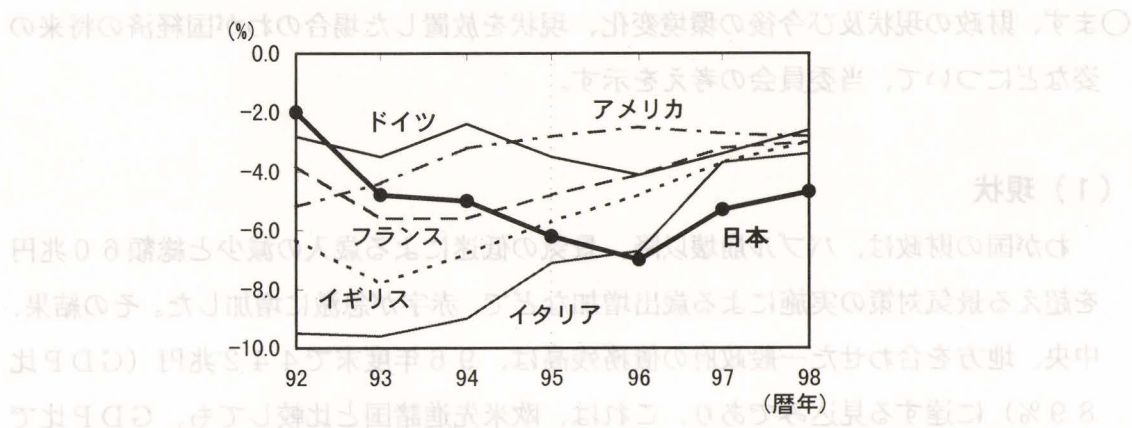
→ 97 年度末に 476 兆円程度になる見込み。

〈その他〉

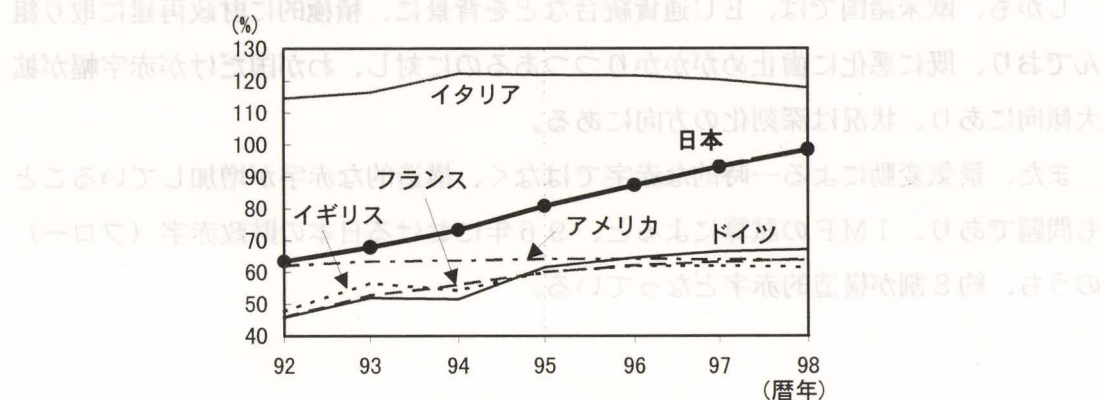
いわゆる「隠れ借金」43 兆円

(国鉄清算事業団長期債務 27 兆円など)

国及び地方の財政収支の対 GDP 比



国及び地方の債務残高の対 GDP 比



資料
注

OECD、*Economic Outlook*, December 1996

1. 暦年

2. OECDは、日本については、1996 年までは特別減税が実施され、1997 年には消費税率が引き上げられると見込んで、推計を行っている。

3. 国及び地方の債務残高を、予算ベースの数値で試算すると、1996 年度で、GDP 比▲89%となる。

最近、こういった財政状況に対する国民の危機感が高まりつつある。しかし、「財政構造改革元年」にふさわしいものにするとして、策定された97年度予算は、増税によって国債発行を抑制したものに過ぎず、硬直化した省庁別の予算配分などの「財政構造」には、まったく手が着けられていない。このままでは、危機的状況を脱出することは困難である。

(2) 財政悪化の及ぼす悪影響

○財政悪化のわが国経済に与えるマイナスの影響は、主に以下の4点にまとめられる。アメリカに次ぐ規模を持つ、わが国経済の大きさなどを考えると、世界経済への悪影響も無視できないものとなろう。

① 勤労世代の負担増

公債の発行は、負担を将来に先送りすることである。世代間の不公平が生じ、労働力人口の減少と相俟って、将来の勤労世代の税負担を高め、勤労意欲を削ぎ、結果的に経済活力の低下につながる。

② クラウディングアウト

財政支出の増加によって、民間資金が公債に吸収され、金融政策による追加的な通貨供給がない限り、金融の逼迫を招き、民間投資が阻害される。通貨が過大に供給されれば、インフレが起こる。現在のところ兆候はあらわれていないが、さらに公債残高が増加すれば、顕在化する恐れが強い。

③ 通貨価値の下落

財政赤字の拡大は、経常収支の赤字転落などを通じて、国際的信用の低下を招き、通貨価値は下落（大幅な円安）する。

④ 財政の硬直化

利払い、元本の償還のための費用が増加すれば、財政支出に占める国債費の割合が上昇し、必要な分野への財政支出ができなくなる。

(3) 財政を取り巻く環境の今後の変化

① 本格的な少子高齢化社会の到来

医療費、年金など社会保障関係費は大幅に増加する。一方、歳入は、労働力人口の減少により慢性的な不足状態に陥る。

社会保障関係費の将来推計（兆円）

	1995	2000	2010	2025
国民医療費	2 6	3 8	6 8	1 4 1
厚生年金支出額	2 2	3 4	7 1	1 3 3

（厚生省）

②国際的責務の高まり

「経済大国」として、安全保障、地球環境問題など、様々な面で一層責任が重くなっている。既に日本の経済開発援助（ODA）の額は世界第1位であるが、さらなる財政負担を求められる可能性がある。

③金利の上昇

現在のわが国の金利は、公定歩合の0.5%に代表されるように、非常に低い水準にあり、公債の利払い負担も低く抑えられている。しかし、これ以上の金利低下及び現水準の長期間にわたる維持は困難であるため、公債残高の増加と相俟って、財政圧迫につながることは不可避である。

（４）２０２５年の日本経済の姿

○当委員会では、前述のような環境変化も考慮しながら、現在の財政構造を放置した場合及び、財政構造改革が行なわれた場合、日本経済がどのような姿になるのか、計量経済モデルを使って試算した。結果は以下の通りである。

（放置ケース）

- ・実質経済成長率が徐々に低下、2000年を過ぎると1%以下の成長で推移し、2010年を過ぎるとマイナス成長に陥る。需要項目でみると、民間設備投資と輸出が大幅に減少、現在大幅な黒字である経常収支は、2025年には30兆円の赤字に転落する。
- ・財政面においては、2025年の国債残高は1000兆円を超え、国民負担率は、63%に達する。
- ・この場合、まさに国民生活は「破綻状態」に陥ると予想される。所得が増えない中で、そのうちの6割以上を税金などで取られてしまう。しかもインフレが進行しているため、実質所得はさらに減少する。加えて、金利・税負担が高くなるため、産業空洞化が進行する。国内需要の鈍化に伴い、生産は減少し、失業者は増加する。

（改革ケース）

- ・改革ケースでは、後に述べる当委員会の提言が2000年度を目途にほぼ実行されると同時に、本格的な規制緩和の実行によって経済構造改革が進展することを前提条件とした。すなわち、民間への役割移管・合理化等によって公的部門の支出を減らし、年金・医療費の伸びを抑え、小さな政府を実現する。民間部門は、効率化・産業構造の高度化によって活力を維持する。

- ・この場合、21世紀に入ってから放置ケースとの乖離が鮮明になる。人口の制約があるため、高い成長は期待し難いが、2025年まで安定した成長率で推移、経常収支もほぼ均衡状態となる。財政面でみても、2025年で国債残高は約半分の600兆円、国民負担率も50%以下に止まる。

(放置ケース)		2025年の日本経済試算						
		1997	2000	2005	2010	2015	2020	2025
実質GDP	平均伸び率：%		1.2	0.8	0.4	-0.5	-0.6	-1.2
民間最終消費支出	平均伸び率：%		2.0	1.5	1.1	0.6	0.7	0.5
民間企業設備投資	平均伸び率：%		1.5	0.6	-1.2	-5.6	-5.8	-11.1
経常収支	対名目GDP比率：%	1.4	0.8	0.1	-0.5	-1.3	-3.1	-7.0
一般会計財政赤字	対名目GDP比率：%	2.4	2.7	3.3	4.2	5.8	7.8	10.6
国債残高	兆円	247	284	363	465	600	786	1,029
国民負担率	%	38	39	42	45	49	55	63
租税負担率	%	24	24	25	25	25	25	25
社会保障負担率	%	14	15	17	20	24	30	38

<前提条件>

(放置ケース)

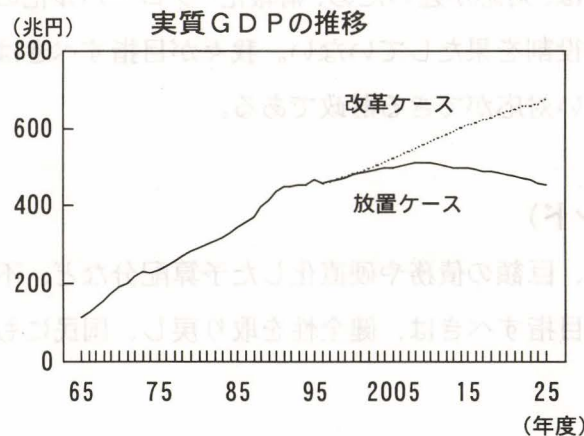
消費税：1997年4月以降一定
公共投資：1997年以降2015年まで、毎年1兆円増、2015年以降一定
医療費：国民医療費の伸びは6%
年金：保険料率を段階的に引き上げ、2025年に30%

(改革ケース)

消費税：2000年以降引上げ。法人税、所得税の引下げ
公共投資：1997年以降2001年まで、毎年3%減、2002年以降2005年まで、毎年1%減、2015年以降一定
医療費：国民医療費の伸びは4.5%
年金：保険料率を段階的に引き上げ、2025年に25%

(改革ケース)								
		1997	2000	2005	2010	2015	2020	2025
実質GDP	平均伸び率：%		1.4	1.6	1.6	1.5	1.1	1.1
民間最終消費支出	平均伸び率：%		2.2	1.8	1.4	1.2	1.0	0.6
民間企業設備投資	平均伸び率：%		1.8	2.9	3.0	4.5	2.3	3.9
経常収支	対名目GDP比率：%	1.4	1.4	1.8	1.9	1.2	1.0	0.0
一般会計財政赤字	対名目GDP比率：%	2.4	2.4	2.3	2.2	2.3	2.4	2.4
国債残高	兆円	247	280	338	402	471	548	636
国民負担率	%	38	38	41	42	44	47	49
租税負担率	%	24	24	25	25	26	26	26
社会保障負担率	%	14	14	16	17	18	21	23

(注) 実質GDP、消費支出、設備投資の数字については、その前に表示された年との間の平均伸び率。例えば、2000年の実質GDP 1.2%は、1997年から2000年までの平均伸び率。



3. 財政構造改革の基本的な方向性

(1) 目指すべき財政の姿

○財政構造改革によって目指すべき、21世紀のわが国に相応しい新しい財政は、以下の4つの「S」を満たすものでなければならない。

「SLIM（スリム）」～小さい		「SIMPLE（シンプル）」～わかりやすく透明性が高い	
「SPEED（スピード）」～対応が早い		「SOUND（サウンド）」～健全である	

① SLIM(スリム)

～わが国の財政は、資金規模的にも、機能的にも肥大化している。我々が目指すべきは、民間の補完に徹し、あらゆる面で現状よりスリム化した「小さい政府」「小さい財政」である。

② SIMPLE（シンプル）

～わが国の財政は複雑化し、国民にわかりにくい。我々が目指すべきは、ディスクロージャーによって透明性が高く、組織、資金の流れ、意志決定システムなどが、簡素で、機能的な財政である。

③ SPEED（スピード）

～わが国の財政は、対応が遅いため、情報化・グローバル化の進展等に伴って経済・社会が求める役割を果たしていない。我々が目指すべきは、市場原理を導入し、機動的な素早い対応ができる財政である。

④ SOUND（サウンド）

～日本の財政は、巨額の債務や硬直化した予算配分など、不健全な面が多くなっていく。我々が目指すべきは、健全性を取り戻し、国民にも国際的にも信頼される財政である。

(2) 改革の基本的な方向性

○4つの「S」を満たす財政を実現するために行うべき改革の基本的な方向性について、特に重要と考える点を3点あげる。

①徹底的な民営化・合理化の推進

財政構造の抜本的な改革を怠り、安易な増税によって、収支の均衡を図れば、結果的に経済活力の低下という致命的な危機を招く。機能・規模の両方において、財政の無駄・非効率な部分を徹底的に駆逐することが改革の基本だと考える。

最も必要なのは、民間との役割分担を見直すことである。民間にできるところは民間に任せ、公は民間の補完に徹するという理念の下、民営化やアウトソーシングを行えば、公が担当することによって生じていた非効率な面がなくなり、民間の活性化にもつながる。イギリスのエージェンシー制度などは大いに参考にするべきであろう。

また、引き続き公が担当すべき分野についても、市場原理・コスト意識をできるだけ導入し、聖域を設けず、「無駄使い」を徹底的に排除するべきである。

ただ、一方的な削減が招くマイナス面にも留意しなければならない。一律的な歳出削減は、例えば、経済活性化、豊かな高齢化社会や安心して暮らせる防災国家の構築などを妨げることになりかねない。あくまで、必要な分野への投資はなされなければならない。

②4つの中核システムの一体改革

税金などの形で吸い上げられた資金が、「一般会計」、「特別会計」、「財政投融资」、「地方財政」という4つの大きな枠組みの中で、財源・利益の繰り入れな

ど、複雑なやりとりがなされた後、再び公共投資などの形で出ていく、というのが現在の日本財政の基本的な仕組みである。

4つのシステムは、規模的には、97年度予算（政府原案ベース）で、一般会計77兆円、特別会計257兆円、地方財政87兆円、財政投融资51兆円となっている。債務残高でみても、公的部門全体の債務約440兆円のうち、特別会計や地方財政が200兆円以上を抱えており、いずれも無視できない存在になっている。

しかし、予算編成などの際、注目が集まるのは、主に一般会計だけである。このため従来から、いわゆる「隠れ借金」（代表的なものは、国債整理基金特別会計への繰り入れ停止など）といわれるような、特別会計に負担を押しつけ、一般会計の健全化を図る操作が行われてきた。これが結果的に抜本的な構造改革が先送りされてきた大きな要因である。

よって改革は、4つのシステムを一体のものとして考え、できるだけ同時並行で進めていかなければならない。どのひとつが欠けても、実質的な改革とならない恐れがある。

③財政再建目標の設定

財政健全化を目指すにあたっては、明確な目標を設定し、努力すべきである。

欧米諸国は、いち早く財政悪化の問題点を認識し、内容の違いこそあれ、具体的な数値目標を掲げて積極的に取り組み、着々と成果をあげている。

わが国においても、昨年末の財政制度審議会財政構造改革部会の最終報告において2005年までに、国及び地方を合計した財政赤字（フロー）を、GDPの3%以下にすることを柱とする財政再建目標が示された。

その後橋本首相は、「財政構造改革5原則」において、この目標を2年前倒しすることを表明したが、当委員会では、財政赤字のGDP3%以下は、さらに時期を早め、今世紀中の達成目標にするべきだと考える。さらに、社会保障費、公共事業

費、防衛費といった歳出項目別の具体的な目標の設定は、横並びの一律的なものにならないようにすべきである。

全体の財政赤字削減目標を除くと、一般会計に関してのみ具体的な数字が示されていることも問題である。4つのシステムを一体として考えるという観点からは、特別会計、財政投融资、地方財政にも、何らかの数字的目標を定めることを検討すべきである。

わが国財政の現状と、高齢化のテンポ等を考えると、目標を必達するために、法的な裏付けによって担保することなども、有効な手段である。

現在、橋本首相が主宰し、今年1月に立ち上げられた財政構造改革会議において、検討がなされ、今通常国会中にも「財政再建法」の内容が明らかになると見込まれているが、前述したような内容になることを条件として早期の制定を期待する。

●主な財政再建目標

【日本】～財政制度審議会最終報告（96・12・12）

- ・短期的（2～3年）には、国債費を除いた歳出を歳入等と均衡（プライマリーバランスの均衡）させる。
※歳出総額－国債費＝租税印紙収入＋その他収入（公債金は除く）
- ・2005年に、①国及び地方を合計した財政赤字（フロー）のGDP比が3%以下、②赤字国債の発行ゼロ、③公債依存度（公債発行額／歳出総額）を引き下げ。
- ・最終的に財政収支均衡（＝債務残高が累増しない姿）
- ・歳出抑制の方法としては、実質的な政府規模である国・地方それぞれの一般歳出の伸び率を名目経済成長率よりも相当低く抑えるなどを原則とすることで、公的部門の支出を抑制。

【米国】～98年度予算教書

- ・2002年度に均衡財政（米国では、公債の発行・償還は予算外のため、公的債務残高が絶対額で累増しない状態）を達成。

【欧州】～マーストリヒト条約

- ・97年までに財政赤字（フロー）の対GDP比が3%以内。
- ・国と地方を合わせた累積債務残高がGDP比率60%以内。

4. 提言～具体的な改革案

- 当委員会が、最も早急に着手し、遅くとも今世紀中に目途をつけるべきと考えるのは、法律的枠組みの見直し、ディスクロージャーの強化とチェック機能の充実、民間への機能移管、の3点である。以下で、それぞれにつき具体的な改革案を挙げる。
- また、予算編成制度及び主要歳出項目としての、社会保障、社会資本整備、政府開発援助、地方財政、の4つについても、改革の方向性を示したい。

(1) 法律的枠組みの見直し～新財政法の制定

【提言】

財政法の見直しを中心に、関連する法律を整理・統合し、現在の財政状況及び、目指すべき21世紀の財政にふさわしい内容を備えた「新財政法」を制定するべきである。

盛り込むべき内容・理念の例としては以下があげられる。

①国債に関するルールの見直し・導入。

～特に発行対象、償還ルール、日本銀行による引き受けなどについては明確な規定を設けるべきである。

②財政再建目標の達成を担保する「財政再建法」。

～現在の危機的状況に対応するものとして時限法とするべきである。内容については、前述の通り。

③PAY-AS-YOU-GO原則。

～制度改正により経費が増加する場合、あるいは減税を行う場合は、それに見合った増税または歳出減を伴わなければならないという原則。アメリカのOBRA（包括財政調整法）に取り入れられたもので、財政赤字の削減に効果をあげている。

④企業会計原則

～発生主義会計を導入、減価償却の採用、バランスシートの作成などを基本的な義務として盛り込み、正確な情報の開示とコスト意識の強化を図るべきである。

また、財政が肥大化・複雑化するにつれ、多くの関連法が制定され、国民にとっては、どの法律によって運営されているのかわかりにくい状況になっている。

(2) ディスクロージャーの充実とチェック機能の強化

【議論対策】

【提言】

ディスクロージャーの強化のため、情報公開法の設置等を急ぎ、財政の実態を国民の目にわかりやすく公開する原則を確立するべきである。また国全体の財務諸表を作り、国民に国の資産・負債を明確に示すべきである。

行政改革委員会がまとめた情報公開法要綱案に基づく情報公開法の国会提出は、まだ実現されていない。真に国民に開かれた国家を構築するためにも、実のある情報公開法の制定が期待される。

財政資金の流れを明確にし、現在最大の問題としてクローズアップされている442兆円の負債についてはまず、それに対応する資産はどのくらいの価値があり、負債とどのような関係にあるのかを国民がきちんと把握することが重要であり、そのためには、国全体の財務諸表を作成することが必要である。

【現状認識】

税金を中心とした公的資金からなる財政は本来、国民に対し、民間以上に正確な情報を開示することが当然である。しかし財政には、一般会計、特別会計、財政投融资、地方財政という4つの中核システムの間の資金の流れや財政投融资の入り口から出口までの資金の流れなど、依然ブラックボックスに入っている部分が多い。詳細を記した予算書にしても、国民の目には、難解で、知りたい情報を直ちに得ることが難しいものとなっている。最近では、「財政構造改革白書」を作成するなどの努力はみられるが、十分とは言えない。

国民にとっては、見えない、見えにくいがゆえに、どこが問題かも指摘できない、改革案も出せないという状況にある。

【提言】

会計検査院と総務庁行政監察局を統合した「財政検査院」を設立し、財政チェック機能の大幅な強化を行うべきである。

一から新しい機関を作ることは、屋上に屋を重ねることにもなりかねず、行政

改革の主旨からも、既存の組織を有効に活用する方が望ましい。憲法によって直接設置を要求され、会計検査院法によって内閣からの独立を保障されている会計検査院に、総務庁の行政監察局を統合することなどによって権限・機能を大幅強化し、財政構造改革の「番人」とするべきである。

「財政検査院」となることによって強化・改革すべき主な点は以下の通りである。

- ①アメリカの会計検査院GAO（GENERAL ACCOUNTING OFFICE）と同様、財政資金使途の「適法性」だけでなく、政策的な面を含めた「経済性」「効率性」に対する評価も行う。
- ②年一回の報告だけではなく、重要事項については、随時政府や国会に助言できる機能を付与する。
- ③検査・報告の早期化など、予算編成等に対するフィードバック機能を強化する。
- ④人事面などで行政からの独立性を確立するとともに、民間との連携ができるような仕組み作りを検討する。

さらに統合によって総務庁行政監察局の機能が付加されるが、行政監察については、従来から監視・調査権限や、勧告・意見の強制力についての限界が指摘されており、この点の改善が必要である。

また、形骸化している国会の決算委員会を活性化し、立法府の立場からの監視機能強化も重要である。

【現状認識】

財政をチェックする機能を有する機関としては、主に会計検査院及び総務庁行政監察局が挙げられる。

しかし、現在の会計検査院の活動は、主に年一回の報告のみで、大きな注目を集めているとは言えない状況にある。また会計検査院の検査基準は、規定や予算に従って支出が行われたかという「適法性」に、ほぼ限定されているため、現在求められている、大きな意味での財政の無駄を指摘し、効率化に貢献するという役割を果たしているとはいいがたい。

行政監察局についても、勧告を行う前に対象である省庁とすり合わせを行っている、勧告が実行されない、などの問題が指摘されている。

(3) 民間への役割移管

【提言】

中央及び地方行政が担っているサービスのうち、民営化・民間にアウトソーシングできるものがないか、直ちに検討・実行すべきである。

なかでも、財政投融資については、時限的な「財政投融資の見直しに関する法律」を制定して、その機能を明確にし、資金の出入口の両方から、民間への役割移管を進めるべきである。

行政サービスのアウトソーシングについては、社会保障の給付などについて、直ちに実施すべきである。特に地方では、検討すべき業務が多いと思われる。また、地方を中心に必要以上に大きい行政施設が建設されているが、民間施設の賃借で対応することなども考慮すべきである。

財政投融資は、「資金運用部資金法」など複数の法律で運用されており、総括法が存在しない。「財政投融資の見直しに関する法律」を制定し、財投システム全体をひとつのものとして捉えると同時に、その役割を明確化・限定化すべきである。これをベースに、入口である郵便貯金、簡易保険、年金、出口である財政投融資対象機関はすべて、民営化、整理・統合を徹底的に検討し、実行に移すべきである。

また、財政投融資システムの入口、中間である資金運用部、出口の財政投融資対象機関のそれぞれに、市場原理、コスト意識を最大限導入し、効率化を図るべきである。

「財投見直し法」は時限的なものとし、将来的には、財政投融資制度自身の廃止も検討していかなければならない。

【現状認識】

欧米では近年、公的部門から民間部門への役割移管を積極的に進め、財政赤字削減を図っているのに対し、日本では逆に、郵政3事業など資金規模的にも機能的にも、公的部門の拡大が進行している。

特に財政投融資については、これまでは、経済発展や国民生活の向上に寄与してきたが、フローでは一般歳出を上回る約5.1兆円（97年度予算案）、ストックでも3.56兆円（95年度末）に達するなど、巨大化し、財政コストの拡大、効率性の低下などの弊害が生じている上、本来の領域を超えた部分への進出によって民間を圧迫している。

(4) 予算制度の見直し

【提言】

個別予算の必要性、優先順位についてゼロベースで洗いなおし、サンセット方式、メリット型予算をできる限り導入すると同時に、総合的・整合性のある中期財政計画を策定すべきである。

サンセット方式～予算化された事業に期限を設定し、継続の必要性が認められない限り自動的に予算措置が見送られる。不必要な歳出は自動的に削減できるという利点がある。

メリット型予算～当初の予算額に対し、節約された額については、各省庁が次年度自らの判断で優先する施策に支出できる。官の創意工夫を促す効果がある。

中期財政計画は、従来の「財政の中期展望」ではなく、総合的でかつ、政府経済計画、下水道整備や道路整備の5カ年計画など、関連する中期計画と整合性のとれたものでなくてはならない。

実質的な内閣主導の予算編成を行うには、現在の細かい項目から積み上げていく予算編成方式では難しい。内閣がある程度の枠組みを作り、そこから中身を詰めていく方式に変更することなども検討すべきである。その際、利益誘導型にならないような政治的リーダーシップが求められるのは当然である。

【現状認識】

前年度の歳出に対して一律に基準を設定するシーリング方式は、90年に一旦は赤字国債の発行をゼロにするなど、財政規模の拡大に対し、一定の歯止めになったことは評価できる。

しかし、マイナス・シーリングとなっている経常経費部分の全体に占めるウエートが小さい、補正予算には適用されない、など運用面で問題があることに加え、予算配分の硬直化を打破することによって歳出の削減・効率化を行う必要に迫られている現状に、適応していないシステムである。

また予算制度は、財政法に基づき、単年度主義で運営されているが、今後、中長期的な視点からいかに効率的に財政資金を配分し、社会資本整備などを進めていくかが、さらに重要になることを考慮し、多年度の仕組みを取り入れていく必要がある。

(5) 主な分野における改革

① 社会保障

【提言】

社会保障についての財政負担には限界があり、基本的には、国民の自助努力の割合を高める方向で制度を見直すべきである。

年金については、基礎年金を除く民間への移管なども視野に入れて、企業年金・個人年金制度の充実など、国民の自助努力をサポートする仕組みを整備することが必要である。また、公平性の観点からは、収入、家族構成等による給付額の見直しや、制度の一元化などを進めていくべきである。

年金運用の効率化についても、財政投融资制度の問題を含め、検討していくべきである。

医療については、公的保険によるサービスは基礎的なものに限定し、それ以上のサービスについては、国民自らの選択によって様々なメニューから選択できるようにすることが望ましい。

高齢者医療については、医療費の抑制と福祉の増進に相反する面があり、慎重に考えなければならないが、病院のサロン化などのモラル・ハザードは解消していくことが必要である。

【現状認識】

社会保障費は、現在でも一般会計において、14.6兆円（97年度予算案）、2割近くを占めているが、現在の制度の下で、欧米諸国を上回る高齢化が進行すれば、急激な増加とそれに伴う勤労世代の負担増が不可避である。当委員会の試算では、2025年の社会保障負担率は、現在の12%台から30%以上に上昇する。上昇率抑制のためにどのように効率的なシステムを作っていくのか、負担増を世代間、公と民の間でどのように分担していくのか、便益と費用（コスト）をどのように考えるのか、などについて、早急に国民的な議論を行うべきである。

一方で、高齢者や女性が働きやすい環境を構築していくことや、年金・医療費とは逆に減少するとみられる教育関係費など、高齢化によって浮く財源の活用なども重要な課題である。

②社会資本整備（公共投資）

【提言】

- (a)事業別に予算伸び率に差をつける現在のABC方式をさらに徹底し、省庁別・事業別に硬直化した予算配分を破壊するべきである。具体的には、公共事業の分類などについて再検討した上で、必要性が低下している項目については、大幅なマイナスの伸び率を設定するべきである。
- (b)公共工事に関する発注者の不必要な規制や基準等の制度の緩和を徹底し、そして、さらなる競争原理を導入することにより、発注者、受注者双方が、工事価格を引き下げる努力をするべきである。
- (c)一定規模以上の大型のプロジェクトについては、中長期的な観点からみた経済性の客観的な評価を行い、その結果を公表した上で、必要性について議論していくべきである。

【現状認識】

日本の公共投資は、フロー面について、金額、GDPに対する比率など、欧米諸国を比較して高い水準にあるが、国民の社会資本整備に対する満足度は低いと言わざるを得ない。戦争等によって、ストックの水準が欧米諸国に比べ、低いという問題はあるが、省庁別・事業別に、予算配分が硬直化していること、工事価格が割高なこと、などによって、効率的な投資が行われていないことが、その大きな要因である。

配分の硬直化については、財政制度審議会が、93年11月の「公共事業の在り方についての報告」において、事業を、(A)生活環境整備型、(B)国土保全部型、(C)産業基盤型、の3つに類型化し、それぞれの伸び率に差をつけることを勧告した。94年度予算からは、これが採用されたことにより、事業別の配分はやや変化しつつあるものの、依然十分とはいえない状況である。

この点を放置したまま、公共投資基本計画630兆円の単純な期間延長では、不要不急の削減とはならないばかりでなく、一方で早急に実施が求められる高齢化社会への対応、国民生活の質の向上、経済活性化などに資する分野に対する重点的な投資ができないことになる。

③政府開発援助

(資料共公) 謝登本資会共③

【提言】

【言説】

- (a)従来のような、「聖域化」をやめ、無償・貸付、2国間・国際機関、地域、などあらゆる角度から必要性・有効性について再検討し、他の歳出項目同様、削減すべきところは削減するべきである。環境関連など、将来的にも地球規模で考えていかなければいけない分野に対しては、重点的配分が必要である。
- (b)援助を推進する専門家については、質・量ともに充実を図り、人の面での貢献を強化する体制を構築していくべきである。
- (c)海外で活動しているNGOやNPOといった民間団体との連携を強め、途上国のニーズにあった協力を行うべきである。

【現状認識】

日本の政府開発援助（ODA）は、量的拡大を続けており、金額的には91年以降5年連続で世界一の水準にある。95年においては145億ドルと2位のフランスの84億ドルの2倍近い額となっている。

しかし、援助を受けている相手国からそれにふさわしい評価を受けているとは言いがたい。これは、相手国での指導にあたる専門家の不足など、「人」の面での貢献に課題があると思われる。

日本の国際的に果たすべき責任は、今後一層大きくなることは間違いないが、その中で政府開発援助をどのように位置づけていくのか、92年に作られた「政府開発援助大綱」についても再考するべき時期に来ている。

④地方財政

【提言】

- (a)行政サービスの民営化・民間へのアウトソーシング及び、地方自治体の再編による行政単位の大規模化によって、歳出の合理化を図るべきである。
- (b)公的部門が提供すべき最低水準はどの程度かというナショナル・ミニマムについて新たな国民的コンセンサスを形成した上で、地方自主財源の強化と地方交付税交付金制度、補助金制度の縮小を進めるべきである。
- (c)最終的には、すべての財源を地方が確保し、国の政策に必要な資金を、それぞれの地域の財政力に応じて地方が拠出する、現在とは逆の交付税制度を作ることなどを検討していくべきである。

【現状認識】

地方財政は・国以上に肥大化・非効率化している面が多く、歳出削減・合理化の余地は大きい。その大きな要因のひとつは、地方交付税交付金制度を中心とする財政システムにある。

地方交付税交付金制度は、地域間の財政力格差を解消するという面でこれまで大きな役割を果たしてきたが、一方で地方の努力を反映しないシステムであり、地方財政の安易な拡大につながっている。

また、地方財政を巡る問題は、財政面だけではなく、地方分権の推進という観点からも考えていかなければならない。現在の中央集権型構造は、地方交付税交付金・補助金を通じ、中央が地方の資金面をコントロールすることによって成立しているためである。

地方分権推進の必要性については、顕在化している中央集権の弊害やますます多様化する国民のニーズへの対応など、あらためて指摘するまでもないが、今後は、従来の中央から地方へ権限を移管していくという発想から、中央の役割は国の存立に関わる外交、防衛といった政策に限定し、それ以外はすべて地方が行うという「地方主権」「地域主権」の発想への転換が重要であろう。

5. 同時に進めるべき主な改革

○財政構造改革は、単独で進められるべきものではない。特に関連が深く、表裏一体と言えるのが、「税制改革」「行政改革」の2つである。当委員会では、2つの改革について以下のように考える。

(1) 税制改革

財政構造改革が主に財政資金の「出」の部分の改革であるのに対し、税制改革は「入」の部分の改革である。例えば両者は車の両輪であり、一体不可分のものとして取り組んでいかなければならない。もちろん、抜本的かつ早急に進めることが必要という点も財政構造改革と同様である。

財政赤字削減のためには、財政構造改革によって、公的部門の支出を削減するとともに、税制改革によって安定的な税収を確保する必要がある。ただし、それを達成するために安易な増税を行えば、国民や企業の負担感が高まり、経済活力の低下を通じて本末転倒の結果を招くことになる。

税制改革においてはまず、簡素・中立・公平という税制の基本理念に立ち返るとともに、ボーダレス経済化が進む中での国際的な整合性、経済活力の維持などの点も考慮に入れた改革が求められる。特に「公平性」については、垂直的・水平的公平及び、世代間の負担の公平、徴税の公平性などについて、国民的なコンセンサスを得る必要がある。

当委員会では、消費・所得・資産課税、及び直接・間接税のバランスの取れた税制を構築することが望ましいと考える。基本的な方向性としては、個人、法人の所得に対する直接税を軽減し、消費など間接税の比重を高めるべきである。

具体的には、以下の点を提案する。

- ①国内産業の空洞化を防止し、産業活性化を図る観点から、法人税の実効税率は、欧米先進諸国並みの35～40%へ引き下げ、科学技術振興・新産業育成を促進するような税制を導入するべきである。
- ②所得税については、新たな事業意欲を高めるためにも、重税感の強い中堅所得層における累進性を緩和するべきである。
- ③金融空洞化阻止のために有価証券取引税を、特定の業種・地域に偏った負担を生じ、公平性の面で問題がある地価税を、それぞれ早急に廃止すべきである。

(2) 行政改革

財政構造改革・行政改革・規制緩和は、民間の活用によって経済・社会の活性化を図るために、三位一体となって進められるべきものであり、行政改革の実行なしには、財政構造改革もありえない。行政機能の見直しや肥大化した組織のスリム化などを中心とする改革を断行すべきである。

一部には、中央省庁の再編が行政改革の目的であるかのような議論もあるが、行政改革の本来の目的は、一言で言えば4つの「S」を実現した財政に適応した行政を構築していくことである。中央省庁の統廃合や公務員数の削減等はあくまで結果であり、それにこだわると、見かけの数合わせで満足したり、必要な行政機能まで喪失するなど、真の行政改革を実現できなくなる危険がある。

まずは、行政改革委員会が昨年12月に発表した官民活動分担小委員会の報告「行政関与の在り方に関する基準」などをガイドラインに、これまで行政が行ってきた機能をどこまで民間に任せられるかについて、徹底的に検討するべきであろう。

橋本内閣が主導し、昨年11月に立ち上がった行政改革会議は、3月「主要論点項目」を公表し、今後は、来年度通常国会への関連法案提出に向けて本格的な活動を開始している。今後の成果に期待したい。

平成8年度 経済政策委員会活動状況

革新類行 (S)

平成8年

6月19日 第1回 正副委員長会議
「経済政策委員会の本年度活動方針について」

7月25日 講演会・常任委員会
「危機の財政をどう改革するか」
講 師 京都大学 経済学部 教授 吉 田 和 男 氏

7月25日 第2回 正副委員長会議
「委員会として取り上げるテーマの具体的な検討」

8月27日 講演会・常任委員会
「財政健全化と規制緩和」
講 師 野村総合研究所 研究理事・政策研究センター長
富 田 俊 基 氏

11月 7日 講演会・常任委員会
「税制改革の方向」
講 師 大蔵省 大臣官房審議官（主税局担当）
渡 辺 裕 泰 氏

12月25日 スタッフ会
「委員会提言素案の検討」

平成9年

1月23日 第3回正副委員長会議
「提言骨子の検討」

2月25日 常任委員会
「経済政策委員会 提言(案)の審議」

3月18日 常任委員会
「経済政策委員会 提言(案)の審議」

3月27日 常任幹事会・幹事会
「提言(案)についての審議」

4月 1日 提言 記者発表

以 上

平成8年度経済政策委員会常任委員名簿

(敬称略・順不同)

委員長	中西公三	和銀行	専務
副委員長	高橋長逸	住信基礎研究所	社長
"	野田宏	阪急百貨店	専務
"	土橋芳邦	クボタ	専務
"	柿本寿明	日本総合研究所	専務
"	銭高一善	銭高組	社長
"	塚本利彰	松下電器産業	会長室長
"	菊川孝夫	さくら銀行	常務
"	中田哲夫	西友	常務
"	原宜二	池田銀行	副頭取

常任委員	池田英信	大林組	専務
	石井英樹	住友生命保険	常務
	山本央	新日本証券	専務
	北原洋司	日本旅行	取締役関西事業本部長
	木村啓介	関西国際空港	副社長
	栗田庄三郎	エス・バイ・エル	副社長
	後藤洋治	関西電力	支配人経理室長
	友松康夫	サントリー	専務
	鳥山秀貞	NTTデータ通信	常務関西支社長
	葉室頼言	大野記念病院	理事長
	平出功	富士銀行	常務
	福田耕作	松村組	社長
	政友弘	サカタインクス	相談役
	村田允	C S K	相談役
	安福具弘	興亜火災海上保険	常務

スタッフ	田 中 英 俊	三 和 銀 行	事業調査部部长
“	阪 口 有 一	三 和 銀 行	企画部副部长
”	坂 本 豊 和	三和総合研究所	調査部副主任研究員
”	村 木 信 爾	住友信託銀行	調査部調査役
”	荒 木 直 也	阪 急 百 貨 店	経営政策室 業務専任
”	小 池 一 志	ク ボ タ	資金部課長
”	湯 元 健 治	日本総合研究所	調査部次長
”	中 元 慎 二	銭 高 組	総務部財務課長
”	宮 本 秀 一	松 下 電 器 産 業	会長室渉外部長
”	武 内 明	さ く ら 銀 行	調査部金融 調査課調査役
”	谷 口 学	西 友	管理担当
”	田 中 成 和	池 田 銀 行	総合企画部長

代表幹事 スタッフ	増田 滋彦	三洋電機	副会長室課長
〃	田中 秀樹	サントリー	経営企画部
事務局	萩尾 千里	関西経済同友会	常任幹事・事務局長
〃	藤本 保	関西経済同友会	企画調査第2部副部長
〃	坂井 美佳	関西経済同友会	企画調査第2部

「財政構造の抜本的改革に向けて」

1997年3月27日発行

発行者 社団法人 関西経済同友会

常任幹事 萩 尾 千 里
事務局長

大阪市北区中之島6-2-27

電話 (06)441-1031

印刷所 あさひ高速印刷株式会社

大阪市西区江戸堀2-1-13

インターネットアドレス番号 <http://www.kbch.isp.ntt.jp/doyukai/index.html>

