
活力ある21世紀に向けた財政・税制のあり方

1993年3月

社団法人 関西経済同友会
財政問題委員会

— 目 次 —

要 旨	・・・ 1
はじめに	・・・ 9
I. 今後の財政の役割	・・・ 11
1. 問題意識	・・・ 13
2. 社会保障	・・・ 14
3. 公共投資	・・・ 17
4. 科学技術、文教予算	・・・ 19
5. 国際貢献、防衛費	・・・ 20
II. 財政システムの見直し	・・・ 23
1. 地方における行財政改革の推進	・・・ 25
[1] 問題点	・・・ 25
[2] 提 言	・・・ 27
2. シーリング方式の見直し、企業経営的発想の導入	・・・ 30
[1] 評 価	・・・ 30
[2] 提 言	・・・ 30
3. 財政のディスクロージャー、事後評価の推進	・・・ 33
[1] ディスクロージャー	・・・ 33
[2] 事後評価	・・・ 35
III. 経済活力を失わないための負担のあり方	・・・ 37
1. 国民負担率の上昇	・・・ 39
2. 現行税制の問題点	・・・ 40
3. 今後の税制改革の方向—直間比率の是正	・・・ 42
4. 国債発行、隠れ国債についての考え方	・・・ 43
おわりに	・・・ 45
平成4年度財政問題委員会活動状況	・・・ 46
平成4年度財政問題委員会常任委員会名簿	・・・ 48

I. 今後の財政の役割 ― 経済活力を維持するために財政は何をどの程度担うべきか

官と民、国と地方の役割分担を見直し「小さな政府」の実現を

(イ) 高齢化の急速な進展、生活大国の実現、国際的責任の増大等財政を取巻く環境変化に伴い、歳出圧力の増大が見込まれる一方で、税収の伸び悩み、巨額の国債残高に対する利払費等により財政の自由度は低下傾向にある。こうした状況下で、財政は何をどこまで行うべきか、原点に立返り検討する必要がある。

財政と民間部門との役割分担については、基本的方向として「小さな政府」を目指すべきであり、そのために規制緩和を進めると同時に民間部門は自己責任原則に基づいた行動に徹することが重要である。また、国と地方のあり方については、国から地方へ段階的に権限や財源を移管する方向で役割分担を見直していくべきである。

(ロ) 財政の役割のうち、①受益者負担原則や自助努力の意識を国民に定着させ充実した福祉社会を築き上げるための社会保障、②国民生活の質を向上させるために不可欠な生活関連をはじめとする公共投資、③将来の発展基盤となる教育や科学技術振興等は、21世紀に向けてわが国が経済活力を中長期的に維持していくうえで不可欠と考えられ、わが国の経済力に見合った国際的責務の遂行とあわせて財政が重要な役割を果たしていくべきであると考えられる。しかしながら、各々の分野に関して財政がどこまで関与すべきかについてはこれまでの歳出の中身や制度の見直しを行うことにより、改めてリストラクチャリングを図っていくことが大切である。

(ハ) 具体的には、

- ① 年金制度については、負担と給付の適正なバランスを確保し、後世代の負担が過重にならないようにするため、高齢者の雇用確保の問題にも配慮しつつ厚生年金の支給開始年齢の65歳引上げに早期に着手すること、
- ② 公共投資については、これまでの硬直的な配分方法を改め、国民生活の質の向上につながる分野に予算を重点配分するとともに、将来の発展基盤となる情報インフラの整備等、ソフト面についても積極的なテコ入れを図ること、
- ③ 教育、科学技術振興については、初等・中等教育に偏りがちな現状の予算配分を見直し、大学を中心とする高等教育や先端技術開発のための基礎研究に優先的に資金を振り向けること、

等が重要と判断される。

Ⅱ．財政システムの見直し

1. 地方における行財政改革の推進

- (1) 地方の行財政改革には様々な障害
- (2) 国から地方へ大胆な財源、権限の移管を

(イ) 地方の財源強化

① 地方交付税制度の見直し、自主財源の拡充

国と地方、地方相互間の財源配分・調整問題については、様々な問題点を露呈している地方交付税の見直しに着手することに加えて、地方分権推進のために地方の財源を強化することを基本方向としてシステムを改善していくことが重要である。

② ひもつき財源である補助金の一般財源化、地方債の起債弾力化

(ロ) 地方への権限移管

- ① 省庁別許認可件数削減のための目標設定、国民へのフィードバック
- ② 国・地方間の人事交流の実態公表と財団法人設立への歯止め
- ③ 国家公務員の省庁別採用制度の見直し、グループ採用制度の導入

2. 新たな発想による予算編成システムの導入

- (1) 限界にきたシーリング方式
- (2) 企業経営的発想やゼロベースの考え方を大胆に盛込んだ新たな予算編成システムの導入を

(イ) 企業経営的発想の導入

① 単年度の枠を超えた多年度予算システムの導入

現状の予算編成システムは単年度の収支尻の辻つま合わせに終始している面が強く、コストや事業の収益性についての意識も低い。公共事業、ODA、社会保障等事業的色彩の濃い分野については、民間企業経営で行われているのと同様に中長期的見地に立った予算配分が必要であり、それを実現するために財政法を改正し多年度予算の考え方をより広範な分野に盛込んでいくべきである。

② 「量出制入」から「量入制出」へ

財政は基本的に国民の意思に基づいて必要な支出を行い、負担を求める「量出制入」の制度と考えられるが、現実には国民の意思が的確に反映されているとは言い難い。財政運営においても企業経営と同様に原則として歳入の枠内で歳出を賄うという「量入制出」の発想を重視することにより、安易な新規支出の容認を厳に戒めるとともに、過去の実績や既得権を重視した予算配分のあり方を根本から改めていくことが不可欠である。

(ロ) ゼロベース予算、サンセット方式の活用

増分減分主義の弊害を是正するために、予算を根本から見直し個々の項目について歳出をゼロから積上げていくゼロベース予算や、予算化された事業に期限を設置し、継続の必要性が認められない限り自動的に予算措置が打切られるサンセット方式の考え方をできるかぎり採入れていくべきである。

3. 国民の立場に立った財政のディスクロージャー、事後評価が不可欠

(1) ディスクロージャー

(イ) 不透明でわかりにくい財政の姿

(Ⅱ) 求められる財政当局によるディスクロージャー推進のための努力

① 草の根的な広報・啓蒙活動の積重ねを

国民の財政への関心を高め、財政を身近なものにしていくために、

④マスメディアの活用等行政当局による広報活動方針の確立、⑤財政、税制関連のセミナー、シンポジウムの開催、⑥国民生活に密着した分野での財政支出額の明示、等により草の根的な広報・啓蒙活動を行っていくことが不可欠である。

② 「連結財政表」を明らかにした財政白書の発行

ブラックボックスとなっている国、地方、財投等、各会計間相互の関係がわかるような「連結財政表」を明示し、税金や社会保険料等の最終的使途を解説した財政白書を発行するべきである。

③ 審議会の議論をガラス張りに、財政・税制についての合同審議会創設

(2) 事後評価

(Ⅰ) 不十分な財政支出の事後評価

(Ⅱ) 予算の経済性や効率性にまで踏み込んだ評価システムの導入を

現在、財政支出の事後評価のための制度としては、会計検査と行政監察の2つがあるが、米国の会計検査院の事例にみられるように、経済性、効率性等幅広い見地から評価し、政策提言を行う機能をもたせることにより財政支出のフォローアップの精度を上げていくことが必要である。さらに、中立的立場から政策を評価し、予算に反映させていく権限を付与した内閣総理大臣直属の第三者機関の創設についても検討すべきである。

Ⅲ. 経済活力を失わないための負担のあり方

1. 国民負担率の一段の上昇は不可避

急速な高齢化の進展により国民負担率の一段の上昇は不可避であり、負担のあり方について早急に国民のコンセンサスを形成していくことが必要である。

2. 直接税に偏重した現行税制の問題点 — 限界に近づく中堅サラリーマンの負担増

わが国国税収入に占める直接税の比率は国際的にも高水準にあり、シャープ税制導入以降ほぼ一貫して上昇している。とりわけ、所得税については中堅所得層以上のサラリーマンの累進カーブの勾配は他の先進国対比一番きついものとなっており、限界税率の高さゆえに名目所得が増加しても可処分所得増加の実感が乏しいという問題が生じている。加えて、公的年金の保険料についても高齢化の進展に伴い今後急速に上昇が見込まれ、直接的な税、社会保険料負担に偏重した現行制度を続けていくなれば、将来の現役世代の負担は耐え切れないものになる公算が大きい。

3. 急がれる直間比率是正による直接税負担の軽減 — 消費税重視の税制改革を

21世紀に向けて経済活力を維持していくためには、同じ国民負担率でも公平感が保たれ勤労意欲が失われないような負担のあり方が求められる。この意味で、現行の直接税に過度に偏った税制を抜本的に改めていくことが不可欠であり、直接税負担軽減のための財源を捻出するには、必然的に消費税への依存度を高めていかざるを得ない。

消費税は、クロヨン、トーゴーサンピン等、とかく批判の多い所得税とは異なり、水平的公平性に優れているうえ、税収の変動が小さく、安定的

な財政運営に資するという利点もある。ただし、税率引上げにあたっては帳簿方式や免税点制度等現在批判がある点を見直し、制度としての透明性、公平性を高めていくことに加えて、生活必需品の税率を低税率にとどめる等、逆進性緩和にも配慮することにより、国民の十分なコンセンサスを得ていくことが不可欠である。

4. 赤字国債発行は極力避けるべし、隠れ国債の実態ディスクロージャーを

(イ) 赤字国債の発行は巨額の利払費、償還費という形で後世代に負担がシワ寄せされ、現世代に対する過大な行政サービスにつながる恐れが大きいことからできるだけ発行を避けるべきである。

建設国債については、生活関連の社会資本整備を推進し、将来世代に豊かな発展基盤を残すためにも積極的に活用されるべきと考えるが、国債費抑制の観点から弾力的かつ節度ある発行が不可欠である。

(ロ) いわゆる隠れ国債（一般会計の歳出削減のための後年度への負担繰延べ、92年度末で37兆円強）については、実質的に赤字国債に他ならないうえ、財政の姿を複雑にし、実態の的確な理解を妨げる要因になっている。財政当局は、93年度予算でも多用されている隠れ国債の実態および返済目途について国民に十分な説明を行うと同時に、これに安易に依存することは厳に慎まなければならない。

以 上

はじめに

わが国の財政はこれまで経済成長や産業の発展に大きな貢献を果たしてきた。将来を展望しても国内においては質の高いゆとりある生活や公平・平等な社会の実現を求める国民の声は一段と強まるとみられる一方、対外的には環境問題をはじめ地球的規模の問題がクローズアップされる中でわが国に対して経済力に見合った国際的責務の遂行がこれまでに増して求められよう。こうした内外の重要課題に適切に対応していくうえで、財政の果たすべき役割は引続ききわめて重要と考えられるが、とりわけ、財政の役割のうち充実した福祉社会を実現するための社会保障、国民生活の質を向上させるうえで不可欠な生活関連の社会資本整備、将来の発展の基盤となる教育や科学技術振興等は、中長期的にわが国の活力を維持していくために不可欠と考えられる。

わが国は、①諸外国に例をみない速さで高齢化が進展するため、医療費や年金給付等社会保障コスト増大による国民負担率上昇が不可避である、②出生率の低下による労働人口の伸び悩みや高齢化に伴う労働人口の構成変化が中長期的なボトルネックとなる、③地球環境問題への対応がそのためのコストを増大させるとともに経済成長の抑制につながる、等の制約要因を抱えているため、経済成長力は今後低下する公算が大きいものの、引続き民間の経済活力を維持していくことによって、国民一人一人が豊かさと公平感を実感でき、国際的にも開かれた経済社会を築いていくことは十分可能であると考えられる。しかしながら、そうした経済社会を構築していくに当たって、政・官・民のもたれ合い構造が温存され、規制緩和が遅々として進まない現在の行財政システムのままでは、財政が放漫化することにより公的部門が経済活力の足枷となる恐れがある。

活力ある21世紀を実現するためには、基本的方向として政府の関与を最小限にとどめ市場メカニズムを重視する「小さな政府」を目指すべきである。そのためには、許認可行政や行政指導に象徴される、民間部門（企業、業界）と行政の間の不透明なもたれ合いや民間の行政への甘えを排除するとともに、財政が今後

果たすべき役割を今一度原点に立返って見直し、歳出構造や予算編成をはじめとする行財政システムに大胆にメスを入れていかねばならない。

今年度到新設された当委員会では、こうした観点から中長期的にみたわが国財政・税制のあり方について検討を行ってきた。本提言は1年にわたる検討結果を踏まえ、大局的な見地から財政・税制改革の目指すべき方向をとりまとめたものである。

I. 今後の財政の役割－財政は何をどの程度担うべきか

1. 問題意識

2. 社会保障

(1)基本的な考え方

(2)今後の社会保障のあり方

(イ)年金制度の見直し

(ロ)医療制度の見直し

3. 公共投資

(1)基本的な考え方

(2)今後の公共投資のあり方

4. 科学技術、文教予算

(1)基本的な考え方

(2)今後の科学技術、文教予算のあり方

(イ)科学技術

(ロ)文教予算

5. 国際貢献、防衛費

(1)国際貢献

(2)防衛費

I. 今後の財政の役割－財政は何をどの程度担うべきか

1. 問題意識

(イ) 高齢化の急速な進展や生活大国の実現、国際的責任の増大等財政を取巻く社会、経済環境の変化に伴い、今後歳出圧力の一層の増大が見込まれる一方、税収が伸悩むなかで、巨額の国債残高（92年度末見込み、約 176兆円）に対する利払費等により、国債費が予算全体の2割を超えて他の政策的経費を圧迫するなど財政の自由度はむしろ低下傾向にある。こうした状況の下で、財政は何をどこまで行うべきか、原点に立返り検討する必要がある。

まず、財政と民間部門との役割分担については、現在第3次行革審が政府部門の果たすべき役割および総合的な政策展開が可能な行政システムの構築という2つのテーマについて審議を行っており、本年10月を目途に答申をとりまとめる予定であるが、基本的方向として民間部門がダイナミズムを発揮できるようできるだけ「小さな政府」を目指していくことが重要である。そのためには、規制緩和を進め、行政指導のあり方についても見直しを行うと同時に、民間部門としても政府への安易な依存は許認可の増加等を通じて人件費をはじめとする行政経費の増大につながり、結局は自らの負担増加としてはね返ってくることを十分認識したうえで、自己責任原則に基づいた行動に徹することが重要である。

次に、国と地方のあり方については、行革審が既に答申として打出しているように、国から地方へ段階的に権限や財源を移管する方向で両者の役割分担を見直していくべきである。国民がゆとりと豊かさを実感できる生活を実現するためには行政が個々人の生活に密着した社会資本整備、社会保障、教育等のサービスを肌理細かく提供していくことが不可

欠であり、地方行政の果たすべき役割は一段と重要性を増している。その受け皿として現行の地方自治体制度で対応が難しい場合には、効率的な地方行政を実現していくための新たな枠組み（たとえば都道府県連合制度や道州制等）についても検討していく必要がある。

- (Ⅱ) 増大する財政需要のうち社会保障、社会資本整備、文教・科学技術、国際貢献等についてはいずれも財政が重要な役割を果たしていくべきであると考え、各々に関して財政がどこまで関与すべきかについてはこれまでの歳出の中身の洗い直しを含めて検討する必要がある。また、防衛予算等それ以外の歳出項目についてもプライオリティをつけ、歳出構造のリストラクチャリングを図っていかなければならない。

2. 社会 保 障

(1) 基本的な考え方

前述のように諸外国に例をみない急速な高齢化の進展やそれによる年金制度の成熟化（被保険者に対する年金受給者の割合が高まること）に伴い、老人医療費をはじめとする医療、年金、老人福祉等の社会保障コストの増大は不可避とみられる。

しかしながら、これを賄うための負担を安易に社会保険料の引上げに求めることは、経済活力を損なう恐れがある。これに歯止めをかけるためには、現行の社会保障制度にメスを入れ、制度の合理化、効率化を図るとともに、メリハリをつけた予算配分をしていかなければならない。さらに、「小さな政府」を社会保障の分野においても実現していくためには、受益者負担原則や自助努力の意識を国民に定着させることにより、公的な制度への依存度を極力軽減していくことが必要であり、そのための環境整備を図っていかなければならない。

(2) 今後の社会保障のあり方

(イ) 年金制度の見直し

わが国の公的年金制度は91年度末で加入者数が約 6,700万人、年金受給者総数が約 2,480万人に達しており、国民の老後所得保障の支柱的役割を果たしている。

また、わが国の年金制度はかつて国民年金保険（対象は自営業者）、厚生年金保険（民間サラリーマン）、共済組合（公務員等）に制度が分かれており、保険料や給付に対する国庫負担もばらばらであった（注）が、86年の基礎年金制度導入により制度の一元化の問題については前進がみられた。

（注）全国民を新国民年金保険に加入させ、基礎年金を支給、従来の厚生年金や共済年金は2階建て部分として支給。国庫負担は一律に基礎年金の3分の1とする。

しかしながら、公的年金制度は今後人口の高齢化により年金財政が急速に悪化せざるを得ないという深刻な問題を抱えている。厚生省の試算によれば財政的にもっとも安定している厚生年金保険でさえ、現行の給付水準を維持するためには、大幅な保険料率引上げが不可避と（注）なっている。

（注）現行の60歳支給を維持する場合、保険料率（労使折半）は現在の14.5%から2025年度には34.2%へ、98年度から支給開始年齢を段階的に65歳に引上げて2025年度に保険料率は28.8%に達する見込み。

今後の年金制度のあり方については、年金財政を長期的に安定させ、現役世代の負担と受給世代の給付の適正なバランスを確保することにより後世代の負担が過重にならないようにしていくことが大切である。それを実現するためには、高齢者の就業機会の確保等雇用面にも配慮

を払いつつ厚生年金の支給開始年齢の65歳引上げに早期に着手すると同時に給付内容の見直し（受給者の所得に応じた給付制限、現役世代の可処分所得に対応したインフレスライド等）を図るべきである。

(ロ) 医療制度の見直し

わが国の国民医療費は91年度には約23兆円に達し、国民所得に対する比率も 6.1%まで上昇している。とりわけ、老人医療費については、1973年に老人医療の無料化が実施されて以降ほぼ一貫して増加を続けており、91年度には約7兆円と国民医療費全体の3割近くを占めている。

国民医療費の負担については、その9割近くが社会保険料や税収で賄われており、自己負担の割合は1割程度にすぎないため（老人医療費については82年に一部負担金制度が導入されたものの、自己負担分は3%程度）、現行の医療制度を放置すれば財政の医療費負担がさらに増大することは不可避とみられる。したがって、医療費の増大に歯止めをかけるため、医療の効率化等により医療費の適正化を図ることに加えて、老人医療費についても自己負担分の引上げなど制度改革に早急に取り組んでいかなければならない。

急速な高齢化の進展、とりわけ75歳以上のいわゆる後期高齢人口の増大に伴い寝たきり老人、痴呆性老人等に対する介護の問題が緊要性を増している。現在でも寝たきり老人の約4割が病院での長期療養を余儀なくされており、これが老人医療費の急増の一因ともなっている。寝たきり老人等の介護の問題に関しては、高齢者やその家族の自助努力を最大限尊重し、行政はそのための環境整備に徹するとの姿勢が重要であろう。

この意味で、現在政府が高齢者の保健福祉分野において公共サービ

スの基盤整備を図る目的で進めている「高齢者保健福祉推進10カ年戦略」（1989～99年度、総事業費約6兆円、通称ゴールドプラン）の基本的な方向は支持できる。同プランは、高齢者の自立を支援するための体制づくりを進めることに加えて、高齢者福祉に対するニーズのうち基礎的なものについては公的な施策で対応する一方で、個々の高度なニーズについては個人や民間活力の活用により対応するという基本的な考え方に基づいており、具体的には、在宅での介護を支援して（注）くためのマンパワーや施設の充実を図る在宅福祉政策および家庭内の生活が困難な高齢者のための特別養護老人ホーム等の施設の緊急整備等が重点施策となっている。当面はこうした施策を一段と積極的に推進することが、長い目でみた財政負担の軽減を図るうえで有効といえよう。

（注）在宅福祉対策には、ホームヘルパー（老人の居宅を訪問し介護を行う）、ショートステイ（特別養護老人ホーム等に短期滞在する事業）、デイサービス（日帰りで介護サービスを受ける事業）がある。

3. 公共投資

(1) 基本的な考え方

公共投資については、日米構造協議において日米間の国際収支の不均衡を是正するために、わが国が社会資本整備に積極的に取組むことが盛込まれ、これを受けて1991年度から2000年度までの10年間で430兆円の公共投資を実施するという公共投資基本計画がとりまとめられた。

今後の公共投資のあり方については、内外の経済情勢にも配慮したうえで、国際公約ともいえるべき公共投資基本計画を前倒しで実行することにより社会資本整備を着実に推進していくことが必要である。国の一般会計における公共投資の内訳が、この10年間でほとんど変化していないこ

とはしばしば指摘されている通りであり、こうした過去の実績をベースとする旧態依然とした配分方法を改め、住宅、下水道、公園等国民生活(注)の質の向上につながる分野に重点的に配分していかなければならない。

(注) 公共事業関係費の内訳を1980年度から92年度までの時系列でみると、住宅、下水道等生活関連のシェアの上昇は小幅にとどまっている一方(27.1%→28.5%)、国土保全(17.5%→17.9%)、農林漁業関係(19.0%→18.7%)のシェアはほとんど変化がみられない。

また、公共投資の推進にあたっては民間活力の活用や開発利益の還元についても改めて検討していく必要がある。民間活力については80年代行財政改革が推進される中で広範な分野で積極的に活用されてきた。しかし、たとえば第3セクター会社の運営に民間の経営ノウハウが十分活かされていない、寄合い所帯のため責任の所在が不明確になりがちである等の問題点が指摘されており、官民双方の長所を生かした有機的なシナジー効果が発揮できるよう、経営組織や運営のあり方について見直しを行っていく必要がある。

さらに、開発利益の還元についても高速道路や鉄道の開通等により地価上昇等の利益が発生した場合には、固定資産税評価の上昇に伴う増収分の一部をたとえば基金に組み入れ、それを都市づくりのための特別財源として留保することができるようにするなど、手法について改めて知恵を絞っていくべきである。

(2) 今後の公共投資のあり方

住宅、下水道、公園、福祉施設等の生活関連社会資本は地域に密着したものが多く、地方自治体や住民のプライオリティーを反映させることが大切であり、そのためには、地域に密着したこれらの社会資本整備のための権限や財源を国から地方に移管していくことが必要である。

また、わが国の将来の経済活力、成長力を維持していくために、安定した経済成長を実現するうえでボトルネックとなっており、国際的にみても著しく見劣りがする大都市圏の物流や道路、鉄道等の交通インフラ、国際空港の整備に重点的に投資を行っていく必要がある。

さらに土木等のハード面だけでなく、国民生活の質の向上や産業競争力の強化に資する情報インフラの整備等ソフト面についても、これを広義の産業基盤投資ととらえ積極的にテコ入れを図っていくべきである。

4. 科学技術、文教予算

(1) 基本的な考え方

わが国においては政府による教育体制の整備や科学技術の振興が、欧米へのキャッチアップを目指した近代化やその後の経済発展に寄与し、大きな成果をあげてきた。

今後についても、21世紀に向けてわが国が経済活力を維持していくためには、これまで築き上げてきた技術力の維持、向上に努めることに加えて、今後の経済発展の基盤となりうる独創的な新技術を産み出すための研究・開発体制を確立していくことが急務であり、そのためには個人の能力や個性を十分引出せる教育システムの改革が不可欠であると考えられる。

しかしながら、教育、科学技術の現状をみると、まず教育については初等・中等教育段階での受験戦争の問題に加えて、大学や国立研究機関等の研究機関が基礎研究の中心的存在として重要な役割を期待されているにもかかわらず、厳しい予算抑制に伴う研究費の不足や施設、設備の老朽化により荒廃が進み、有為な人材が流出する等深刻な状況となっている。また、わが国の研究開発体制についてもこれまで応用・開発研究に偏りがちであったため、新エネルギーやライフサイエンス等先端技術

開発のための基礎研究の分野では欧米各国対比立遅れが目立っており、海外から「基礎研究・技術ただ乗り」との批判が高まっている。

(2) 今後の科学技術、文教予算のあり方

活力ある経済社会を構築していくうえで科学技術や教育への投資はきわめて重要であり、財政面から積極的にテコ入れを行っていくべきである。

(イ) 科学技術

現在、大学等に配分される科学研究費は経常的経費に計上されているが、技術革新や人材育成は将来の経済発展の基盤であるとの観点に立ち、これを投資的経費に計上し、建設国債発行による財源確保を可能にしていくべきである。また、93年度予算で新設された生活・学術研究臨時特別措置枠についてもこれを大幅に拡充するなど研究開発投資の飛躍的増強に努めるべきである。

(ロ) 文教予算

わが国の文教予算は、社会、経済の急速な変化にもかかわらず、大学等の高等教育よりも高校以下の初等・中等教育に偏った旧態依然とした配分になっており、加えて人件費のウェイトが約8割ときわめて高い状況にある。今後の児童数の減少も考慮すれば、初等・中等教育から高等教育や学術・科学技術振興策等に重点をシフトしていくべきであり、とりわけ硬直的な文教予算のもとで荒廃が進んでいる大学に対する予算の傾斜的配分が必要であろう。

5. 国際貢献、防衛費

(1) 国際貢献

わが国の世界のGNPに占める割合は約14%（90年）と米国に次ぐ大きさであり、92年の貿易黒字も1,000億ドルを突破し世界最大の黒字国

となっている。こうしたことからわが国の国際貢献に対する期待は大きく、日本の政府開発援助（ODA）は91年実績で約 110億ドルと世界第 1 位の水準となっている。

今後ともわが国が引続き国際社会において経済力に見合うだけの役割を果たしていかなければならないことは言うまでもない。しかしながら、財政需要が目白押しとなっている中で、今後は要請される案件を安易に受入れるのではなく、国民意識、人材、資金等の各側面からわが国として対応可能な範囲、対象分野の優先順位等を検討のうえ明確なポリシーに基づいた国際貢献を継続的に行っていくことが必要である。たとえば、ODAについてはこれまでどちらかというと橋や発電所等の経済インフラの整備が優先されてきたが、今後は教育や外国人留学生への支援など途上国の自立に資する人材育成のための援助や技術協力等ソフト面の充実を重視していくべきである。

また、地球環境問題等新たな国際貢献のための資金要請についても、負担の増加を所与のものとして受け入れるのではなく、既存のODAの洗い直しを行い、不要不急のものを削減する、いわばリストラにより対応していくことが先決であると考える。

(2) 防 衛 費

宗教上の対立や民族問題等を背景とする地域紛争等の不安定要因は依然残されているものの、冷戦構造の崩壊に伴いわが国の安全保障のあり方は改めて見直しを迫られている。90年度以降わが国の防衛費は名目GNPの1%を下回る状況となっているが、93年度予算編成でも既に一部行われているように、過去の契約に伴う歳出費用や総額23兆円にも達する中期防関連予算（91～95年度）について、実勢にそぐわなくなったものについては聖域とせず弾力的に見直していく方向で臨むべきである。

Ⅱ．財政システムの見直し

1．地方における行財政改革の推進

(1) 問題点

(イ) 地方財政

(ロ) 国と地方の権限のあり方

(2) 提言

(イ) 地方の財源強化

(ロ) 地方への権限移管

2．シーリング方式の見直し、企業経営的発想の導入

(1) 評価

(2) 提言

(イ) 企業経営的発想の導入

(ロ) ゼロベース予算、サンセット方式の活用

3．財政のディスクロージャー、事後評価の推進

(1) ディスクロージャー

(イ) 評価

(ロ) 提言

(2) 事後評価

(イ) 問題点

(ロ) 提言

Ⅱ. 財政システムの見直し

増大する財政需要に対しては、Ⅰ. でみたように歳出のプライオリティをつけていくことを優先すべきであるが、それと同時に国と地方のあり方や予算編成システムなど、現行の財政システムの中で見直すべきものについては国民のニーズに合わせて大胆に変革していかなければならない。

1. 地方における行財政改革の推進

(1) 問題点

(イ) 地方財政

地方における行財政改革を推進するにあたり、財政面で歳入に関する自主権が乏しいことが大きなネックとなっている。すなわち、地方の歳入のうち地方独自の財源である地方税が基本的に国（自治省）の管轄下にあることに加えて、地方財政計画の歳入全体の約4割（平成4年度29.5兆円）が地方交付税、補助金等国からの財源移転によって成り立っていることが地方財政に様々な問題をもたらしている。

具体的に問題点を指摘すると次の通りである。

① 地方交付税

地方交付税制度（国税収入のうち所得税・法人税・酒税の32%、消費税の24%、たばこ税の25%を地方交付税として繰入れ、93年度予算で15.6兆円）については、国が税収を吸上げ、各地方公共団体の財政状況に応じて配分することにより長年にわたり財源配分・調整機能を発揮してきた。

しかしながら、一方で地方交付税は各地方公共団体の基準となる財

(注)

政需要と財政収入の差額を補填するシステムであるため、地方が財政の健全化を目指して歳出を削減したり、徴税努力等により歳入を増やしても、それが結果的に地方交付税の減額につながり、地方の行革に対するインセンティブを失わせるという弊害をもたらしている。

(注) 基準財政需要とは、各地公体が標準的な行政を行うために必要な経費であり、経常的経費、投資的経費に分けて各行政項目毎の計算方法により算出される。

基準財政収入とは、各地公体が標準的な状態で徴収しうる地方税収に一定の率（都道府県80%、市町村75%）を乗じた額に地方譲与税（地方道路税、自動車重量税等）を加えたもの。

② 地方税収の地域間格差の拡大

80年代後半の長期にわたる内需主導型景気拡大は、東京をはじめとする大都市圏への集中加速に伴う地域間の不均衡拡大という歪みをもたらした。この結果、財政面においても、大都市圏を中心に好調な税収に裏打ちされた富裕な地公体が増加する一方で、過疎地等を抱え産業立地が進まない地公体の税収が落ち込むという地域間のアンバランスが拡大している。

こうしたアンバランスは、現行の地方交付税制度の下でも富裕な地公体を地方交付税の不交付団体とすることによりある程度の調整が行われることになるが、一時期の東京都のように財政収入が財政需要を大幅に上回る地公体が出た場合、これを不交付団体とすることだけで果たして十分な格差調整といえるのかどうか疑問が生じてきている。

③ 補助金

ひもつきの財源である補助金についても、地方側に「もらわなければ損」、「もらった分については消化しないと来期からもらえなくなる」等の意識が強く不要不急の歳出増加や利益誘導型政治の助長に結

びついている面は否定できない。また、補助金申請のための資料作成等事務負担が人件費の増加等を通じて地方行政の非効率性をもたらしている面もある。

(Ⅱ) 国と地方の権限のあり方

地方分権を進めるにあたり、財政の問題と並んで重要なのは国と地方の権限の問題である。地方分権の基本は住民に身近な課題については、住民の意思に基づき地域の責任ある行政主体が自主的に決定する体制を確立することであり、これを実現するためには国から地方への権限移管が不可欠である。しかしながら、たとえば都市づくりや生活関連をはじめとする社会資本整備をみても、そのための補助金の多くが各省庁毎に細分化されていることや、土地利用に関する法律も所管が多省庁にまたがっており相互調整が図られていないこと等、縦割り行政システムが国から地方への権限移管のネックとなり、独自色のある地域づくりを困難にしているのが実情である。また、中央省庁の許認可件数は近年むしろ逡増傾向（1991年度で10,942件、85年対比 888件増）にあり、中央の許認可を得るための経費増大等地方行政の無駄をもたらしている。

(2) 提 言

ゆとりと豊かさを実感できる生活の実現、個々人の生活に密着した社会資本の整備、充実した福祉社会の実現等の重要課題に対応していくうえで地方行政はより一層大きな役割を担うことが期待されている。さらに、高齢化の進展等に伴い負担増加が見込まれる中で、負担に対する国民の納得感を高めるためにも、国から地方への財源、権限の移管を進め、地方による行政サービスを充実させていくことが不可欠であると考えられる。

地方の行財政改革の方向性は既に行革審答申等で明らかにされているところであるが、財源配分や権限の移管について従来から言われていること

も含め、アクション・プログラムを設定し着実に実行していくことが肝要である。

(イ) 地方の財源強化

① 地方交付税制度の見直し、自主財源の拡充

国と地方、あるいは地方相互間の財源配分・調整問題については様々な考え方があり、必ずしもコンセンサスが存在するわけではない。すなわち生活大国実現のためには都市における生活関連インフラの充実が重要であり、そのためには大都市圏の自治体の財源を強化すべきであるとの主張がある一方、過疎地や経済活力が低下している地域に財源を重点的に配分することにより、国土の均衡ある発展を目指すべきであるとの意見もある。ただし、いずれにしても現行の地方交付税制度が長年の環境変化を背景に無視しえない問題点を露呈していることに鑑みれば、早急に議論を煮詰め、見直しに着手することが不可欠である。

その場合、地方分権を推進するために地方の財源を強化することを改革の基本方向とするとともに、地方による歳入増加のための自助努力や行革のインセンティブを高めるようにシステムを改善していくことが重要であろう。すなわち、地方の歳入権を強化するために、国と地方の税体系のあり方を見直すことによって、地方の自主財源の拡充に努めるとともに、地方間の財政調整機能を強化する観点から、たとえば財源の余裕がある富裕団体から財源の不足している団体へ財源の移転を行ういわゆる「逆交付税」制度の導入も検討に値しよう。

② 補助金の一般財源化、地方債の起債弾力化

豊かな国づくりを実現するためには、地方が生活に密着した社会資

本整備を推進していけるような体制づくりが不可欠である。そのためには、使途が限定されている補助金の一般財源化を進めるべきである。また、社会資本整備の重要な財源である地方債についても現在起債は地方自治法により自治大臣または都道府県知事の許可制となっているが、その運用について手続きの簡素化や対象事業範囲の見直しを行うことにより弾力化を図っていくべきである。

(Ⅱ) 地方への権限移管

- ① 省庁別許認可件数削減のための目標設定、国民へのフィードバック
許認可件数が多い省庁（91年度では運輸、通産、農林、大蔵の順）については、各省庁毎に許認可件数を減らしていくための目標とタイムスケジュールを設定し、進捗状況を定期的に国民に公表していくことが必要である。

- ② 国・地方間の人事交流の見直し

国・地方間の人事交流（中央官庁から地方自治体への出向等）は、相互の理解を深めるとともに人材面で地方の能力強化につながるという意味で、国から地方への権限移管に資する面はあるが、一方で、長期にわたる同一官庁によるポスト独占等が国と地方のもたれ合いを生じさせる一因となっている面も否定できない。今後はこうした国・地方間の人事交流のあり方についても見直していくべきであり、そのためには少なくとも実態を国民に定期的に公表する必要があると思われる。また、中央官庁主導による天下りの受け皿としての財団法人の設立については、地方行革推進の観点から厳しく歯止めをかけるべきである。

③ 国家公務員の省庁別採用制度の見直し、グループ採用制度の導入

地方行政の非効率性をもたらし、地方への権限移管のネックとなっている縦割り行政システムに風穴を開けるために、国家公務員の省庁別採用制度を見直すべきである。具体的には、関連省庁をグループ分けしたうえで、国家公務員をグループ別に採用し、省庁間の人事ローテーションを行うグループ採用制度の導入等を検討すべきである。

2. シーリング方式の見直し、企業経営的発想の導入

(1) 評価

シーリング方式は、歳出の一律削減により財政再建に多大の貢献をしてきた。しかしながら、その反面でそれぞれの予算項目を前年比伸び率で一律に抑え込む方法は予算の重点配分を困難にさせ、公共投資の硬直的配分や大学・公的研究機関の荒廃等様々な弊害をもたらしている。また、①経常的経費のうち、人件費、年金、ODA等例外事項経費の増大（93年度概算要求基準で約18兆円）に伴いシーリング対象経費が4兆円強に減少している、②当初予算の段階ではシーリング方式により歳出が抑制されるものの、補正予算や財投により埋め合わせが行われ結果的に財政支出が尻抜けになっている、等制度そのものの形骸化が進んでいる点は否定できない。

(2) 提言

前述のシーリング方式に伴う様々な弊害および財政を取巻く環境の急速な変化、国民のニーズ多様化等を考えれば、シーリング方式を見直し政策の優先順位を反映できる新たな予算編成システムの導入を検討していく必要がある。

(1) 企業経営的発想の導入

現状の予算編成システムは単年度の一般会計予算の収支尻の辻つま合

わせに終始している面が強く、コストや事業の収益性についての問題意識が欠如している。

財政は国防、外交、警察等民間では代替できないサービスを提供しており、民間企業とは果たすべき役割が本質的に違うことは言うまでもないが、政策の優先順位を常に考慮に入れながら、企業経営において欠かすことのできないコスト意識を予算編成システムに採入れることが必要と思われる。

① 単年度予算システムの見直し（多年度の発想の導入）

現行財政法では予算の単年度主義（予算は会計年度毎に作成）および会計年度独立の原則（会計年度中の支出は原則として当該年度の収入で賄わなければならない）が定められている。これらは健全な財政を維持するうえで有効であるが、反面予算編成が単年度の収支尻の辻つま合わせに終始し、長期的にみて適切な資源配分を行ううえでの障害となっている面は否定できない。

一般に民間企業では、単年度の予算、決算は重視されるものの、工場の建設をはじめ新たな設備投資を実施する場合、必ず中長期にわたる採算や資金繰りに基づいて支出の是非の検討が行われ、判断が下される。

国家財政においても、公共事業やODA、社会保障等については個別事業毎の中長期計画が立てられているが、総合的観点から相互の整合性がとられているとは言い難い。また、現行の財政制度の枠内でも継続費や国庫債務負担行為という形で多年度（最長5年間）にわたる支出が国会の議決を経たうえで認められているが、対象は防衛費（艦船の建造費等）などが例外的に認められているにすぎない。

公共事業、ODA、社会保障等事業的色彩の濃い分野については中

長期的見地から効率的かつニーズに合った予算配分が求められており、それを実現するために財政法を改正し多年度予算の考え方をより広範な分野に盛込んでいくべきである。また、多年度にわたる支出計画については毎年の状況変化を織込んで見直しを行うローリングシステムとすべきである。

② 「量出制入」から「量入制出」へ

財政は基本的に国民の意思に基づいて必要な支出を行い、負担を求める「量出制入」の制度と考えられるが、現実の財政の姿は必ずしも国民の意思が的確に反映されているとは言い難い。また、行政サービスが税金や国債等どのような形で賄われているかについての国民の認識も必ずしも十分とはいえないため、歳出に歯止めがかからず国債発行による後世代への負担増加という形で過大なサービスが現世代に対して行われることになりやすい。

企業経営では支出が必要となった場合、将来それに見合う売上げ増が見込まれるかどうか、借入れ等に伴う負担に耐え切れるかどうか等について慎重な検討が行われる。財政運営においても基本的にはこうした考え方が重要であり、原則として歳入の枠内で歳出を賄うという「量入制出」の発想を重視すべきであろう。民間企業に当てはめれば、借金である国債残高が92年度末で約 176兆円と年間税収（92年度当初予算約63兆円）の3倍近いことや、金利や人件費等の固定費負担が耐え切れない程重くなっていること等、わが国の財政は厳しい状況にある。こうした観点からは、政治色の濃い安易な新規支出の容認を厳に戒めるとともに、過去の実績や既得権を重視した予算配分のあり方を根本から改めていくことが不可欠である。

また、社会資本整備等に関する公共プロジェクトについては事業の

費用対効果を十分考慮したうえで、これに見合った財源を効率的に充当していくことが大切である。

(Ⅱ) ゼロベース予算、サンセット方式の活用

増分減分主義の弊害を是正するために、今後の予算編成において予算を根本から見直し個々の項目について歳出をゼロから積上げていくゼロベース予算や、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打切られるサンセット方式の考え方を採入れていくべきである。

(注)

これらについては、米国の例をみてもわかる通り、いずれも予算編成や事業見直しのための作業が膨大になる等の問題点があり、予算全体について実行していくのが難しいのは事実である。しかしながら、常に予算を原点から見直すという基本的な考え方は尊重すべきであり、できるかぎりその手法を採入れていくべきである。

(注) ゼロベース予算はカーター大統領時の連邦予算に採用されたが1982年度予算から廃止された。サンセット方式は米国のコロラド州で初めて施行され、現在半数以上の州で法制化されているが実効が上がっているとは言い難い。

3. 財政のディスクロージャー、事後評価の推進

(1) ディスクロージャー

(イ) 評 価

財政は一般会計、特別会計、財政投融资（財投）、地方財政等多岐にわたっている。このため、自分が納めた税金が何にどの程度使われたのか、また、財政全体としての債務がどの程度あるのか、等肝心なところが国民には理解しにくいのが実情である。とりわけ、財投に関しては一般会計が抑制を余儀なくされる中で、財投への依存体質が強まっている

にもかかわらず、資金計画、原資見込み、使途別分類表のいわゆる「財投三表」が国会審議の参考資料として国会に提出されその承認を得ているのみで、財投と国家財政、地方財政との資金の流れや郵貯、年金等の資金運用部資金の原資別融資先等具体的な中身についてはディスクロージャーが十分になされているとは言いがたい。

(注) 財投機関のうち政府全額出資の政府関係機関（９公庫２銀行）の予算については国会の議決を必要とするが、政府関係機関以外の特殊法人（公団等）については国会の議決は不要となっている。

今後は国民が予算編成や配分方法についての的確な判断を下すことができるよう各会計、財投の内容や各会計間のやり繰り等についてディスクロージャーを進めることが必要である。

また、憲法や財政法には「内閣は国会および国民に対して定期的に国の財政状況について報告しなければならない」という規定があるにもかかわらず、少なくとも国民に対しては明示的な形で何ら報告がなされていないのが実情である。今後、内閣は国民への責任を果たすべく国民一人一人によくわかるように予算の使用状況等について定例的に報告することを徹底するべきである。

(四) 提 言

① 草の根的な広報・啓蒙活動の積重ねを

国民の財政への関心を高め、財政を身近なものにしていくためには草の根的な広報・啓蒙活動の積重ねが必要であり、具体的には次のような活動を行っていくべきである。

④ マスメディアの活用等行政当局による広報活動方針の確立

⑤ 経済団体、マスコミ等がタイアップした財政、税制関連のセミ

ナー、シンポジウムの開催

(注)

① 国民生活に密着した分野での財政支出額の明示

(注) 従来から一部で行われていることであるが、橋、道路等の公共建築物に加えて医療費、年金の受取証、教科書等に税金がどの程度使われているかを明示することを義務づける。具体的な方法についても一目瞭然でわかるよう目立つための工夫をしていくことが必要である。

② 「連結財政表」を明らかにした財政白書の発行

現在ブラックボックスとなっている国、地方、財投等、各会計間相互の関係がわかるような「連結財政表」を明示し、税金、社会保険料等が最終的に何にどのように使われたかをわかりやすく解説した財政白書の発行が必要である。

また、大蔵省が既に一部配布しているが、コンパクトで図表、用語解説中心のパンフレットをさらに拡充し、一般大衆向けに定期的に発行、配布することも検討すべきである。

③ 審議会の議論をガラス張りに、財政・税制についての合同審議会創設

現状、政府の審議会では財政制度審議会、税制調査会、臨時行政改革推進審議会等が個別に行財政改革や税制改革について議論を行っており、また、議論の内容についても原則非公開となっている。これらの審議会の議論を原則として公開制とするとともに、各審議会の連携を深め包括的な議論を行うために、合同審議会等の場を設けることを検討すべきである。

(2) 事後評価

(1) 問題点

現在の財政システムの下でも、毎年度の予算編成の際に財政支出の経済性、効率性の評価に基づいて査定が行われているが、国民にとって

その当否を判断、評価する手立ては限られている。

また、財政支出の事後評価のための制度としては、会計検査と行政監察の２つがあるが、これらはいずれも歳出の適法性についての調査（例えば社会保障支出に関していえば不正支給の有無等）が中心であり、財政支出の経済性、効率性についての評価は必ずしも十分とはいえないのが実情である。

米国においてもわが国と同様に財政支出の事後評価を行う機関として会計検査院（GAO、General Accounting Office）がある。しかしながら、業務の内容をみると連邦政府機関の会計検査にとどまらず、各政府機関の支出が経済性、効率性の観点からみて適切であるかどうかの評価や政府の予算計画についてコストとベネフィットの観点から分析を行っており、最近では会計経理が予算に従って適正に処理されているか等のチェックよりもむしろ歳出の経済性、効率性の評価に重点を置く傾向が強まっている。

（Ⅱ）提 言

わが国においても会計検査院や行政監察局など既存の制度を見直し、人員やコンピュータの増強等ハード面の充実を図るとともに、行財政運営全般について経済性、効率性等幅広い見地から評価し、政策提言を行う機能をもたせることにより財政支出のフォローアップの精度を上げ、国民の信頼感を高めていくことが必要である。

さらに、現行制度の見直しだけで成果をあげていくことが困難な場合には、大局的、中立的な立場から真に必要な分野に財政資金が配分され、効率的かつ適切に政策が行われているかどうかを評価し、予算に反映させていく権限を付与した内閣総理大臣直属の第三者機関の創設を検討していくべきである。

Ⅲ. 経済活力を失わないための負担のあり方

1. 国民負担率の上昇

- 国民負担率の一段の上昇は不可避
- 負担のあり方について国民のコンセンサス形成を

2. 現行税制の問題点

- 直接税に偏重した現行制度
- きつい中堅サラリーマンの累進カーブ
- 税収不足恒常化による財政運営の不安定化

3. 今後の税制改革の方向 — 直間比率の是正

- 直接税負担の軽減と消費税の重視
- 消費税制度の透明性・公平性向上と所得税制度の不公平是正

4. 国債発行、隠れ国債についての考え方

- 赤字国債発行はできるだけ避けるべし
- 隠れ国債の実態ディスクロージャーを

Ⅲ. 経済活力を失わないための負担のあり方

1. 国民負担率の上昇

- (イ) わが国の国民負担率（租税負担と社会保障負担を合計した国民所得対比の国民の負担率）の水準は92年度（見込み）で38.4%（うち租税負担率26.1%、社会保障負担率12.3%）と西欧各国をかなり下回っている。
(注)

(注) 英国51.4%、ドイツ52.5%、フランス62.0%、スウェーデン75.9%、米国36.5%（いずれも1989年実績、フランスは88年実績）

しかしながら、現行制度やシステムを前提とする限り、今後急速な高齢化の進展により国民負担率の一段の上昇は不可避とみられる。

- (ロ) 臨調や行革審の答申にも打出されている「国民負担率を21世紀初頭時点で40%台、高齢化のピーク時においても50%を下回る」という目標を達成していくためには、徹底した歳出の洗い直しや社会保障制度をはじめとする財政システムの見直しにより財政の非効率性をできるだけ排除することが必要である。

- (ハ) しかしながら、こうした努力をもってしてもある程度国民負担率が上昇していくことは不可避とみられるため、わが国の経済活力を失わないために租税、社会保険料、国債等のうちどのような形で負担していくのが望ましいのか、中長期的見地から国民全体で議論できる場を設け、早急にコンセンサスを形成していくことが必要である。

2. 現行税制の問題点

- (イ) わが国税制については1980年代後半に「公平、中立、簡素」を基本理念として消費税の導入、所得税・法人税の減税等いわば第一段階の税制改革が実施された。これはシャウプ税制以来の抜本的改革といわれ、社会・経済の変化および将来の高齢化、国際化を踏まえ、バランスのとれた税体系の構築を目指して行われた。

しかしながら、さらなる改革が行われないうままその後5年近くが経過したことにより、現行税制は「公平、中立、簡素」の理念とは程遠い姿となっているのが実情である。

- (ロ) わが国国税収入全体に占める所得税、法人税をはじめとする直接税の比率は国際的にみても高水準（平成4年度当初予算で74.1%）であり、昭和24、25年のシャウプ税制導入以降ほぼ一貫して上昇している。とりわけ所得税については、80年代後半の税制改革で税率の刻みが大幅に簡素化され税率も引下げられたものの、日本経済の活力の源泉ともいえる中堅所得層以上のサラリーマンの累進カーブの勾配は他の先進国に比べ一番きついのとなっている。^(注) このため住宅ローン返済や教育費の負担が重いこの階層のサラリーマンにとっては、限界税率の高さゆえに名目所得が増加しても可処分所得増加の実感が乏しいという問題が生じている。

(注) 国際的に比較すると、わが国の所得税（住民税を含む）は課税最低限が高く、最低税率が15%と低い一方、最高税率は65%と高い。ちなみに給与所得税（1991年実績約11兆円）納税者（約4千万人）のうち納税者数で1割弱、給与総額で2割強を占めるに過ぎない年収800万円超の人が同税の5割強を負担している。

- (ハ) 加えて、公的年金の保険料も前述のように、現行制度を維持したまま高齢化が進展すると仮定すれば、厚生年金の保険料率（労使折半）は現在の

14.5%から2025年度には現行の60歳支給で34.2%、65歳に支給開始年齢を段階的に引上げて28.8%まで上昇する見込み（厚生省試算）である。

このように、直接的な税、社会保険料負担に偏重した現行制度を続けていくなれば、将来の現役世代の負担は耐え切れないものになる公算が大きい。

- (二) 法人税についても80年代後半の税制改革で基本税率は引下げられたものの、地方税も合わせた実効税率でみればわが国は51%と主要先進国と比較してもきわめて高いレベル（米国40%、英国33%、フランス34%）にあり、今後も法人税負担の軽減が行われなければ企業の活力や競争力に深刻な影響が及ぶことが懸念される。

- (ホ) わが国税制は戦後税制の出発点となったシャウプ勧告により直接税依存型に姿を変え、それ以降所得税、法人税等高成長を前提とした税収増加が財政システムの中にビルトインされてきた。

しかしながら、景気変動の影響を受けやすいこれらの税収項目への依存が過大となった結果、景気減速により税収が落込み歳入欠陥が生じやすいという脆弱性が無視できない問題となっている。今後予想される成長ペースの鈍化を前提とすれば、好況期の税収増加、不況期の税収減少による財政のビルトインスタビライザー機能のメリットよりも、税収不足の恒常化による財政運営の不安定化のデメリットがきわめて大きくなる恐れが大きい。

- (ハ) 一方、消費税の税収は景気の波にほとんど左右されず安定的に推移している。また、消費税は低所得層ほど負担が大きく、所得逆進的であるとの批判はあるものの、所得税と異なり消費した時点で税金を支払うため税の捕捉度合いという観点からみた場合、公平性に優れている。

3. 今後の税制改革の方向－直間比率の是正

(イ) 高齢化や国際化の進展により財政需要の増大が見込まれる中で21世紀に向けて経済活力を維持していくためには、同じ国民負担率でも公平感が保たれ勤労意欲が失われないような負担のあり方が求められる。この意味で、現行の直接税に過度に偏った税制を抜本的に改めていくことが不可欠である。

(ロ) 抜本的な税体系の改革に当たっては、所得、消費、資産の3つのバランスが重要であるが、税制の歪みを是正するために、所得税・法人税等直接税負担の軽減のための財源を捻出するには、必然的に消費税への依存度を(注1)高めていかざるを得ない。仮に現行3%の消費税の税率を一律に10%に引上げ、その財源(約14兆円)を全て直接税減税に充当するという単純な試算を行えば、直間比率は現行の74%、26%から53%、47%へとシャープ税制導入後の昭和30年頃の水準(51%、49%)になり、欧州主要国とも概ね(注2)同等になるという結果が得られる。

(注1)現在の消費税(付加価値税)の税率は北欧各国がもっとも高く(スウェーデン、デンマーク25%、フィンランド22%)、英国(17.5%)、ドイツ(15%)がこれに続く。日本に次いで低税率の国はカナダ(7%)、韓国(10%)。

(注2)欧州主要国の国税収入における直間比率は英国(59%、41%)、ドイツ(50%、50%)、フランス(39%、61%)、イタリア(57%、43%)となっている(米国は92%、8%)。

(ハ) 消費税は導入以来既に4年近くが経過し、国民生活の中に着実に定着してきているが、税率の引上げ等の見直しを行うにあたっては、国民の十分なコンセンサス作りが必要であり、その前提として財政、税制の中長期的なビジョンを国民に提示することが求められよう。

加えて消費税の税率引上げにあたっては、帳簿方式や免税点制度、簡易課税制度など現在批判が多い点について見直しを行うことにより、制度としての透明性、公平性を高めていくことが重要である。特に、逆進性緩和の観点から食料品をはじめとする生活必需品の税率を低税率にとどめる場合には（複数税率制の導入）、現行の帳簿方式で対応していくことは困難とみられるため、欧州主要国の付加価値税のようにインボイス方式を導入することも必要となろう。

- (二) さらに80年代後半の税制改革では、消費税導入のためのいわば政治的妥協により、所得税の制度上の不公平等については手がつけられなかった。このため、現行所得税制度について国民の不信感、不公平感が高まっており、早急な是正が必要である。

具体的には、自営業者や開業医等に対する課税上の優遇措置（青色申告を行う事業者に認められる専従者給与支払いによる所得分割、社会保険診療報酬に対する特例的な概算経費率の適用等）を改めるとともに、いわゆるクロヨンやトーゴーサンピンと呼ばれるような申告納税と源泉徴収の間の所得捕捉度合いの違いから生じるサラリーマンと自営業者等の間の税負担のアンバランスを是正していくことが重要である。

4. 国債発行、隠れ国債についての考え方

- (イ) 赤字国債（特例国債）の発行は巨額の利払費、償還費という形で後世代に負担がシワ寄せされ、現世代に対する過大な行政サービスにつながる恐れが大きいことからできるだけ発行を避けるべきである。

ただし、目先景気の底割れを回避するための所得減税の財源として赤字国債に依存せざるをえないという非常事態に追い込まれた場合には、あくまでも臨時、特別の措置として短期間（たとえば2～3年）で償還を行い

借換えを認めないという条件付きで赤字国債発行に踏み切ることもやむを得ないと考える。

建設国債は、これまで公共投資の財源として重要な役割を果たしてきた。今後も立遅れが目立つ生活関連の社会資本整備を推進するとともに、土木等のハード面にとどまらず、科学技術や情報インフラ等ソフト面で将来世代に豊かな発展基盤を残すためにも、積極的に活用されるべきであると考えられる。しかしながら、建設国債といえども国の借金であることには変わりはなく、国債費抑制の観点から弾力的かつ節度ある発行が不可欠であることはいうまでもない。

(Ⅱ) 1980年代に財政再建が進められる過程で、社会保障に対する国庫負担繰延べや地方財政対策に伴う資金運用部からの借入れ等、いわゆる隠れ国債（歳出削減に伴う後年度への負担繰延べ）による財源捻出が行われるようになった。

90年度予算で長年の財政再建目標であった赤字国債からの脱却が達成されたものの、それ以降赤字国債発行を回避するためにこうした隠れ国債が再び増加傾向にあり、その残高は国鉄清算事業団の長期債務（26兆円）を含めれば37兆円強に達する見込みである（92年度末）。93年度予算でも財源不足を補うために資金運用部借入れの返済繰延べ、政管健保への国庫補助繰延べ、地方交付税の特例減額等の隠れ国債が多用されている。

こうした一般会計から特別会計、地方財政、社会保障基金等への支払いの先送りは実質的な赤字国債に他ならないうえ、財政の姿を複雑にし、実態の的確な理解を妨げる要因となっている。

財政当局は、財政の透明度を高め健全な財政運営を行うためにも、隠れ国債の実態および返済の目途について国民に対して十分な説明を行うと同時に、これに安易に依存することは厳に慎まなければならない。

おわりに

以上のように、本意見書は21世紀に向けてわが国が経済活力を失わないために財政・税制はどうあるべきかについて民間経済界の立場から提言をとりまとめたものである。

その実現にあたっては、様々な困難が予想されることはいうまでもない。しかしながら、民間の経済活力を維持しつつ、国民一人一人が豊かさと公平感を実感でき、国際的に開かれた経済社会を築いていくためには、障害を乗り越え行財政システムのリスストラクチャリングに本腰を据えて取組んでいかねばならない。

これまで、財政は個人や企業にとって欠くべからざる役割を果たしてきたにもかかわらず、ディスクロージャーが不十分なこともあり財政への関心は必ずしも高いとはいえなかった。こうした財政への無関心が個人や企業の政治・行政への甘えにつながり、現在の財政の硬直的構造をもたらす一因となったことは否定できない。

財政改革に取り組むに当たっては、それを声高に政治や行政に求めるだけでなくクリントン米国大統領が本年1月の就任演説でいみじくも語ったように、国民一人一人が「自らは何もすることなく、政府に期待するという悪習を断ち切り、社会や国に対して責任を果たしていく」ことが大切である。

本提言は財政・税制のあるべき姿について大局的な見解をとりまとめた、いわば総論というべきものであるが、これをきっかけに今後の財政・税制改革の具体策についてさらに掘下げた議論が進むことを期待したい。

平成4年度 財政問題委員会活動状況

平成4年

5月18日 スタッフ会

5月25日 正副委員長会議
「本年度の活動方針について」

7月15日 講演会・常任委員会
「わが国財政の中・長期的課題」
講 師 東京大学 経済学部教授 貝 塚 啓 明 氏

7月28日 講演会・常任委員会
「社会・経済環境の変化とわが国財政のあり方」
講 師 京都大学 経済学部教授 吉 田 和 男 氏

9月 3日 講演会・常任委員会
「わが国税制の今後の課題」
講 師 大蔵省 主税局 調査課長 藤 原 隆 氏

10月12日 スタッフ会
「わが国の財政問題の論点の整理」

10月19日 講演会・常任委員会
「日本の進路と財政・税制の役割」
講 師 京都大学 経済研究所所長 佐 和 隆 光 氏

10月29日 スタッフ会
「提言案の構成に関する自由討議」

11月26日 スタッフ会
「提言スケルトン案についての討議」

12月25日 正副委員長会議
「提言スケルトン案についての討議」

平成5年

2月15日 スタッフ会
「提言素案についての討議」

2月25日 常任委員会
「提言素案についての討議」

3月15日 常任委員会
「提言『活力ある21世紀に向けた財政・税制のあり方』（案）について
の討議」

3月24日	常任幹事会に提言「活力ある21世紀に向けた財政・税制のあり方」（案） を報告
-------	---

3月29日	幹事会に提言「活力ある21世紀に向けた財政・税制のあり方」（案）を 報告
-------	---

4月 7日	提言「活力ある21世紀に向けた財政・税制のあり方」を記者発表
-------	--------------------------------

平成4年度 財政問題委員会常任委員会名簿

(敬称略・順不同)

委員長	臼井孝之	住友銀行	副頭取
副委員長	錢高一善	錢高組	社長
〃	岡秀松	大阪ガス	常務
〃	荒川宜三	大和銀総合研究所	常務
〃	松下滋	三和総合研究所	理事 品質管理部長
〃	友松康夫	サントリー	専務
〃	川岸泰典	同和火災海上保険	専務
〃	平谷秀昭	日本開発銀行	大阪支店長
〃	土橋芳邦	クボタ	常務
常任委員	井上英也	日本電信電話	関西副支社長
	今井正男	武田薬品工業	常務
	岩本純治	伊藤忠商事	副社長
	風間英昭	西友	取締役
	篠崎由紀子	都市生活研究所	社長
	柴田益男	関西電力	専務
	南谷昌二郎	西日本旅客鉄道	専務
	新良篤	住友信託銀行	副社長
	檜垣梧郎	日本興業銀行	常務 大阪支店長
	藤本琢磨	ア-サーアソダーセン 会計事務所	大阪事務所 代表パートナー
	宮崎清貞	住友生命保険	常務
	宮原孝信	住友金属工業	広報部次長 兼調査室長
	村部力	住友海上火災保険	大阪本社広報部長
	八木貞憲	ダイキン工業	取締役
	山下健一	大林組	常務

山 田 督
垣 内 明 彦
三 宮 禎 資
辻 野 俊 彦
宇 都 弘 道
谷 岡 光 寿
佐々木 洋 三

平 田 耕 一

脇 安 生
小 池 一 志

住 友 銀 行
住 友 銀 行
住 友 銀 行
大 阪 ガ ス
大 阪 ガ ス
大和銀総合研究所
サ ン ト リ ー

同和火災海上保険

日 本 開 発 銀 行
ク ボ タ

業務渉外部部長
経済調査部次長
経済調査部
部長代理
経営調査部部長格
経営調査部次長
企画部主事
社長室

関 西 本 部
総務部副部長兼
会計第1グループ長

企画調査課長
資金部資金課長

事務局

萩 尾 千 里
梅 名 義 昭
金 子 秀 一

関西経済同友会
関西経済同友会
関西経済同友会

常任幹事
事務局長
企画調査課長
企画調査課

「活力ある21世紀に向けた財政・税制のあり方」

1993年3月29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 東洋印刷製本株式会社

大阪市東住吉区桑津4-6-17
