

博士論文

小泉政権期における 財政再建策の分析

Fiscal Reconstruction Policy
under the Koizumi Administration

横浜国立大学大学院 国際社会科学研究科
博士課程後期 グローバル経済専攻

宋 宇 (そう う)
SONG YU

2016年3月

<目 次>

序章 本研究における分析の視点・方法・課題

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 先行研究の整理と本研究の視点・・・・・・・・・・ 1
 - 2-1 小泉政権の財政再建に関する先行研究・・・・・・・・ 1
 - 2-2 小泉政権以前の財政再建に関する先行研究・・・・ 4
3. 本研究の位置付けと構成・・・・・・・・・・・・・・・・ 8

第1章 主要諸国との比較から見られる日本の財政再建の特徴

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 10
2. 財政赤字の国際比較と他の先進諸国の財政再建・・・・ 11
 - 2-1 財政赤字の国際比較・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11
 - 2-2 先進諸国における財政再建のパッケージ・・・・・・ 14
 - 2-3 各国の財政再建策と財政状況の推移・・・・・・・・・・ 23
3. 日本の財政再建策の特徴・・・・・・・・・・・・・・・・ 25
 - 3-1 税制改正における増減税一体処理・・・・・・・・・・ 25
 - 3-2 国民負担率と社会保障負担率の実態・・・・・・・・・・ 28
4. おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 31

第2章 小泉政権期の財政再建とその歳出削減政策の効果

1. はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
2. 「増税なき財政再建」から財政構造改革へ・・・・・・・・ 33
3. 「増税なき財政再建」と比較した小泉政権期の財政再建策・・・・ 37
 - 3-1 1980年代の財政再建策についての評価・・・・・・・・ 37
 - 3-2 小泉政権における予算編成のあり方・・・・・・・・・・ 38
 - 3-3 小泉政権期における財政状況の変化・・・・・・・・・・ 40
4. 小泉政権における財政収支の改善要因と歳出削減効果・・・・ 46

4-1	一般会計の歳入歳出の特徴と財政収支の改善要因	46
4-2	一般会計における歳出構成の変化	50
4-3	小泉政権における財政再建策の歳出削減効果	53
5.	おわりに	60

第3章 主要一般歳出の歳出削減手法の分析

1.	はじめに	63
2.	2,200億円の削減目標をめぐる社会保障関係費	63
2-1	社会保障関係費の歳出構成の変化	63
2-2	社会保障関係費における歳出抑制のあり方	66
3.	主要削減対象としての公共事業関係費	72
3-1	1990年代以降の公共事業の動向と小泉政権における位置づけ	72
3-2	公共事業関係費における歳出削減のあり方	75
4.	おわりに	79

第4章 地方財政に関する歳出削減手法の分析

1.	はじめに	81
2.	地方財政計画における歳出の削減	81
2-1	地方財政計画の推移	81
2-2	国庫支出金の縮小について	83
3.	地方交付税における歳出の削減	85
3-1	地方交付税の財源措置をめぐる歳出削減のあり方	85
3-2	地方交付税算定における歳出削減のあり方	88
4.	おわりに	97

終章	本研究のまとめと提起した課題への回答	99
----	--------------------	----

参考文献		104
------	--	-----

序章 本研究における分析の視点・方法・課題

1. はじめに

本研究は、小泉政権期の財政構造改革の下で行われた財政再建政策について分析をするものである。具体的には、各種の財政統計データをもとに、1980年代の「増税なき財政再建」との比較分析を行うことで、小泉政権期の財政再建政策の手法を明らかにしながら、同権において財政赤字を縮小させた要因について検討を行う。

小泉政権における財政再建では「聖域なき歳出削減」が掲げられ、中期的なプライマリバランスの黒字化が目標とされた。このような歳出削減政策による財政再建の手法は、1980年代の「増税なき財政再建」と類似しているようにみえる。つまり、両者とも増税をせずに歳出削減のみによって財政再建を達成しようとしているのである。

1980年代の「増税なき財政再建」の際、結果的に1990年になって特例国債の発行がゼロとなり、財政再建の目標が達成されたが、後述するように財政再建政策としては高く評価されていない。そして、実際に早くも1993年から再び特例国債の発行に転じたのである。その後、1990年代半ば以降において、多くの先進諸国において増税と歳出削減を組み合わせた財政再建策により財政収支の均衡あるいは改善が図られるなかで、橋本政権期に示された財政構造改革や、それを引き継ぐ形となった小泉政権における財政再建においても「聖域なき歳出削減」として、1980年代と同様に歳出削減に特化した財政再建策が選択されたのである。

このように、実質的な増税を行うことなく財政収支の均衡化を図ろうとする日本の財政再建の基本的な方向性を踏まえれば、小泉政権期の歳出削減とはいかなるものだったのか、それは80年代における「増税なき財政再建」と比較して、同様の歳出削減手法が用いられたのかという点が検討されなければならない。つまり、1970年代以降に顕在化する日本の財政赤字問題に対して、歳出削減に特化した財政再建という基本的方向性のほかに共通して観察される日本の財政再建手法の特質を見出すことができるのか、あるいは、各時期の歳出削減策に質的な相違があるのかということを明らかにしなければならない。

2. 先行研究の整理と本研究の視点

2-1 小泉政権の財政再建に関する先行研究

小泉政権における財政再建や財政政策に関する従来の先行研究は、財政学の分野では政

府間財政、社会保障制度改革、公共事業の削減といった個別の政策分野における研究が多く、それらを総体として財政再建手法という観点から分析した研究は少ない。

政府間財政、あるいは地方財政の分野では、地方分権改革との関わりから三位一体改革を中心とした制度改革を分析する研究が多い（神野編 2006、小西 2012）。

神野編（2006）は、政府間財政関係の観点から小泉政権期の財政政策を分析している。同研究では、小泉政権が発足するとともに閣議決定された「骨太の方針 2001」において、地方財政に関する改革の方向が示され、三位一体改革をめぐる議論が始まったと記述している。「骨太の方針 2001」から「骨太の方針 2005」を通じて、三位一体改革の経緯を述べながら、地方財政の課題が財政再建と地方分権に分けられ、地方財政を通じて歳出削減を実施するという論理が優先されたことの問題点を指摘している。しかし、同研究では、地方財政改革の側面から財政再建に言及しているが、三位一体改革などの地方財政改革の財政再建策全体における位置づけについては十分には明らかにしていない。

社会保障制度改革についての研究では、さらに分野が分けられ、医療制度改革、年金改革といった社会保障の個別分野での検討が多い（原 2010、盛山 2007）。例えば、原（2010）では、小泉政権期の社会保障制度改革を対象とし、特に医療制度改革と年金改革に関する分析を行っている。同研究では、1980年代以降の社会保障制度改革の流れに、小泉政権期の社会保障制度改革が位置付けられている。小泉政権期には、医療保険や年金の保険料、患者の本人負担などの引き上げや診療報酬や将来の年金給付などの引き下げという施策は1980年代の改革と類似しているとしながら、単に財政健全化のために給付を引き下げたり、負担を引き上げたりするだけではなく、民間参入など市場主義的改革を志向していたと指摘している。ただし、ここでも財政運営の観点から、財政再建策の一環とした歳出改革との関係を明らかにしていない。また、年金制度改革を扱っている盛山（2007）は、これまでの制度改正や人口動態の変化を踏まえながら、2004年の年金改革について検証を行っている。制度改正により、一定の負担増が認められたものの、長期的な年金会計収支の推移を前提とすると、積極的に支持すべき改正ではなかったと結論づけている。ただし、同研究は年金収支の動向や持続可能な制度の設計に注意が払われており、制度改正における財政再建との関わりについては十分な分析は行っていない。

公共事業の場合、社会保障制度改革の先行研究と同様に、その削減政策の中身についての検討が多く、ここでも国の財政再建策との関係は明確に位置づけられていない。山田（2003）は道路4公団改革の検証、および地方制度再編、都市再生と公共事業の関係を検討した。その結果、道路4公団改革の場合、政策実施中のため、今後の動向に注意すべきという結論に留まる一方、地方制度再編の場合、構造改革の下で市町村合併を加速させた

との検証であった。亀本（2005）では小泉政権における公共事業への削減の影響について検討を行っている。同研究は1997年の財政構造改革の下での公共事業から、小泉政権の公共事業の削減まで流れを把握したあと、公共事業の削減による経済面と行政執行面への影響を分析している。経済面において、公共事業の削減と直接関連するのは、建設業者および建設業就業者の減少である。多くの学者の意見をまとめたうえで、公共事業の削減は地域経済、地域雇用に与える影響が最も大きい。そして、公共事業の大幅な削減は、事業執行官庁等による公共事業に係る構造改革の推進の契機となったと指摘している。

上記の研究と異なり、三和（2012）は小泉政権の財政再建策を財政再建の歴史において、第4番目の緊縮財政として位置付けた。そして、小泉の緊縮財政政策は、それまでの松方財政とドッジラインのインフレを抑制する目標と異なり、デフレからの回復を目指すものであったと指摘している。財政健全化の側面と言うなら、橋本内閣、小泉内閣とも財政健全化そのものが目的となった政策であった。しかし、小泉政権は財政健全化が政策課題として掲げられたのにもかかわらず、構造改革のほうに力点が置かれており、かつその手段も有効ではなかったと指摘された。ただ、この研究は小泉政権の財政再建策を位置付けようとしたが、具体的な財政再建策の内容や、その性格、歳出削減政策に踏み込んだ分析が行われていない。

次に、政治学の分野における小泉政権の財政再建策を整理していこう。政治学の分野では、小泉首相のリーダーシップに着目した政策決定過程に着目した研究が主になされている。そこでは、小泉政権が活用した経済財政諮問会議を通して、トップダウン方式の予算編成の重要性が強調され、財政再建の目標設定や緊縮財政路線の選択に首相のリーダーシップの発揮があったと主張される（内山2007、上川2010、竹中2006、大嶽2006）。

上川（2010）では、小泉政権の業績として、不況にもかかわらず公共事業費を大幅に削減するなど、財政再建路線をとり、財政出動によらない自律的な景気回復に成功したと評価される。内山（2007）は小泉のリーダーシップを内政と外交という2つの側面から行使し、そして内政面におけるリーダーシップの発揮が強調されている。内政面については、経済財政諮問会議の活用から、トップダウン方式の予算編成が可能となり、削減には大きな抵抗が予測される分野でも、小泉は「聖域なき歳出削減」を掲げ、新自由主義の理念に基づく構造改革が戦略的に展開されたとする。外交面では、小泉首相は対米協力の強化として自衛隊を海外に派遣し、それに対し靖国神社の参拝行動をめぐり、アジアとの関係を悪化させた。両側面が対照的で、外交政策の戦略においてはリーダーシップが不在であったと指摘された。そのなかで、小泉首相のリーダーシップを見る上で格好な事例として、医療制度改革の「三方一両損」を取り上げている。小泉政権下での医療制度改革では、マ

クロ指標の導入や診療報酬引き下げといった点で、これまで見られなかった展開があり、経済財政諮問会議を通じた政策アイデアの注入が機能した好例だと肯定的な評価がなされている。

このように、小泉政権の財政再建について、これまでの先行研究は、財政再建という大前提の下で行われた三位一体改革や社会保障制度改革などの個別分野の改革に着目した財政学分野の研究や、小泉自身のリーダーシップによる財政再建をめぐる政策決定過程が政治学分野で注目されており、すでに指摘したように、小泉政権期の予算運営を財政再建手法の観点から分析したものは見受けられない。ただし、財政学の分野において近年では国際比較を用いながら、財政規律との関わりで財政再建を分析する研究も見られるようになっている（田中 2004、2011、2013）。

田中による研究では、アメリカ、イギリス、フランス、カナダ、ドイツ、オーストラリア、スウェーデン、ニュージーランド、イタリア、オランダという 10 カ国の事例をもって、財政再建には財政規律の設定や財政ルール堅持が重要とされ、日本は財政再建に失敗したのはそうした財政規律の欠如にあったと結論づけている。財政規律に関する日本の基本的な問題として、透明性の低い予算編成と意思決定の分権化が挙げられている。小泉政権では、経済財政諮問会議において、「骨太の方針」が導入され、政策課題が明確にされたが、予算編成過程の実質は大きく変わっていないと指摘されている。その点が、取り上げた諸国と異なり、日本が財政再建を達成できていない要因であると分析している。そして、小泉政権の予算運営の検証において、当初予算ベースでは改善していないなかで、一般会計の財政収支が 2.5 兆円改善しただけであり、公債依存度も 1.7%しか改善していないと指摘されている（田中 2013: 180）。田中が指摘するように財政規律が有効に機能しない予算編成方法に問題があるとすれば、本研究はそのもとで具体的にどのような予算配分が行われているのかという点を明らかにしようとするものと位置付けることができる。

2-2 小泉政権以前の財政再建に関する先行研究

次に、財政学の分野でおもに 1980 年代以降の日本の財政再建策を分析してきた研究と本研究の関係を明らかにしておきたい。

一般的に 1970 年代後半から日本は財政赤字問題が顕在化し、その後、平成不況やアジア金融危機を経て、問題が次第に深刻化したと認識されている。第 1 章の図 1 において後掲する一般政府財政収支の対 GDP 比で見ると、1988 年から 1993 年において、日本はいずれの主要諸国よりも財政収支が良好な時期が見られた。そうすると、1980 年代の「増税なき財政再建」が有効な政策として機能し、日本の財政赤字問題を緩和させたとの評価に

つながるかもしれない。しかしながら、この 1980 年代の「増税なき財政再建」について、これまでの先行研究においては、肯定的な評価はなされていない。

1980 年代前半までに行われた研究では、80 年代初頭の増税策の影響を重視する分析も見られる。和田（1985）のように「増税なき」という言葉に疑問を投げ、実際では増税に伴った財政再建と主張する研究がある。顕著な増税として、1981 年度の法人税率の 2% の引き上げ、酒税、物品税率、印紙税率、および有価証券取引税率の引き上げと合計で約 1 兆 4,000 億円の増税として挙げられた（和田 1985 : 51-55）。また、自然増収による増税を強調する研究もあり、長岡（1981）は当時の租税全体では 2.2 倍の増加があり、インフレで生じた所得の名目的上昇による所得税の負担増に起因するものは、実質的な増税と見なすべきと指摘した。そして、この景気回復に伴う巨額の税の自然増収がある関係で、本格的増税を行うことなく、歳出規模を極力抑制することになった（長岡 1981 : 96）。

ただし、「増税なき財政再建」の全体像を踏まえて行われた 1990 年代以降の研究では、90 年代初頭の赤字国債からの脱却というひとまずの成果をバブル経済の恩恵と評価する研究が多い（林 1997、大島・神野・金子 1999、牛嶋 2001、富田 2001）。

富田（2001）によると、1980 年代の場合、潜在成長率が 4% となり、特にバブル経済が膨張した 80 年代後半には毎年 4 兆円から 5 兆円の税収が増えたのである（富田 2001 : 299）。そして、財政再建の第 1 の目標である赤字国債の発行をゼロにするというのは、1990 年の予算においてはじめて実現されたという事実からも、1980 年代後半から本格化したバブル経済の進行により税収が伸び、歳出と歳入のギャップを埋めたからこそ、「増税なき財政再建」の実現が可能となったのである。具体的な根拠として、田中（2004）では、税収の弾力性、つまり GDP の伸び率に対する一般会計租税および印紙収入の伸び率の割合をみると、1975 年度から 1985 年度は、平均 1.1 程度であったが、1987 年度には 3.33 にまで高まったことを提示している（田中 2004 : 331）。

次に、1980 年代の「増税なき財政再建」について、上記のマクロ的な指標を用いた評価と比べ、歳出削減政策の具体的内容に注目し、1980 年代の財政再建策の成果について評価を行っている研究として宮島（1989）をあげることができる。同研究では、一般会計歳出予算と決算のデータをみると、財政再建の歳出削減政策が一定の成果があったこと、当時の経済環境に恵まれ、景気回復に伴う税収全体の好調に支えられ、一般会計収支の改善が順調に進められたことをまず確認している。しかし、そもそも 1980 年代の財政再建は単に特例国債発行からの脱却のみならず、行財政の抜本改革の実現を目的としていたという面を合わせると、結果的には財政赤字の縮小も見掛け上の一時的な現象にすぎないとの評価を下している。具体的には、特別会計や地方財政による暫定的な負担の肩代わりによっ

て、財政再建の目標が達成されてきた面や、一般歳出と非一般歳出¹という歳出区分によって、一般歳出経費から非一般歳出経費への費目変更という手段が使われていった面を明らかにしている。つまり、設定した財政再建の目標という意味で言うと、「増税なき財政再建」の財政再建策は成功したと言えるかもしれない。しかし、その手法を確認すると、実際には様々な一般歳出の削減技術が使われ、結果的に暫定的な財政赤字の解消にすぎなかったため、財政再建策としては否定的な評価となっている。歳出入のバランスだけでなく、具体的な歳出費目における支出抑制策の内容を検討するという宮島の分析は、本研究の分析においても取り入れる重要な方法である。

1990年代に入ると、財政再建への研究が断面的になり、包括的な財政再建の研究がほとんど見当たらない。むしろ、財政再建の緊要性と常に関わっている財政赤字の研究が盛んになる。これらの研究は大きく分けると、2種類がある。1つは財政赤字が悪化した場合などのような危険をもたらすかという研究である。もう1つは財政赤字についての要因分析である。財政再建と関わりながら、日本の財政赤字について多く議論されているのは後者であり、こうした議論が既にある程度定着していると言ってよいであろう。

水野（1988b）は、1980年代の「増税なき財政再建」の分析に際して、財政悪化の要因として、短期的、特殊的、傾向的、構造的要因を挙げている。短期的、特殊的要因というのは、景気変動などによることから、その状況が回復すれば財政悪化も解決できることを指す。具体的に、1970年代初期における世界的な不況による税収の落ち込み、その落ち込みに対する見込みの違いや、所得税の大幅な減税などが挙げられる。一方、傾向的、構造的要因とは、景気が回復し、あるいは特殊要因が解消しても、継続的に財政赤字の問題に直面する要因を指す。これに該当するのは、拡大主義の財政運営政策、国債政策の乱用や一連の所得税の減税である。

こうした要因分析を照らしてみれば、1990年代以降の財政赤字の分析にも通用するところが多い。水野（1988b）の短期的、特殊的要因と傾向的、構造的要因の概念を用いた林（1997）によると、1990年代の財政赤字について言えば、短期的な要因はバブル崩壊後の税収の低迷であり、特殊的要因とは、公共投資の増加を中心とした経済対策である。さらに、税収の伸びの鈍化による拡大主義的財政運営、高齢化をはじめとする社会経済情勢の変化による財政支出の増加といった歳出面の要因が傾向的、構造的要因とみなされた（林

¹ 一般歳出が初めて使われたのは1979年11月30に閣議提出された「昭和55年度（1980年）財政事情の試算」（いわゆるフレーム試算）であった。この試算で一般会計歳出は国債費、地方交付税交付金と一般歳出に分けられた。そこから、国債費と地方交付税交付金が非一般歳出となり、歳出総額から非一般歳出を引いたものが一般歳出と指すことになる。

1997 : 12)。そして、1980年代の財政再建に補助金の縮減が主な手段として使われていたことも、90年代に再び財政危機を招いた要因として指摘されている。1970年から1993年の国庫補助金の動きをみると、1990年度に国の赤字国債の発行から脱却した後、再び地方への補助金の増加傾向が見られた（林 1997 : 34-35）。つまり、補助金による地方へのコントロールや縦割り行政の弊害を存続させたことが財政赤字を深刻した要因とみなしたのである。林（1997）の場合、1980年代の「増税なき財政再建」について、行政改革の未完成を意識し、1997年の財政構造改革が行政改革と結びついていないことが問題とされたのである。

周知のように、1997年に橋本政権の下で、財政構造改革を掲げ、財政再建策が打ち出された。しかしながら、1998年に早くも財政構造改革法を凍結し、財政再建策も挫折してしまったのである。この橋本政権期の財政構造改革の挫折について、富田（2001）は不況が大きな原因とし、そのために総合経済対策の発動があったことから、単純に財政政策また財政構造改革自身に帰するものではないと主張する。国内では、大型金融危機の破綻があり²、海外では、アジア金融危機、ロシア危機などがあり、そうした影響が加わり、日本ではリスクへの警戒感が著しく高まった。株価と地価の下落が加速し、これによる銀行の不良債権の増大が、銀行の自己資本をさらに欠損させ、銀行貸出を一層抑制させることになった。これらがさらなる景気後退と資産価格の下落をもたらしたのである（富田 2001 : 59-81）。このように、富田（2001）は総合経済対策の発動に問題があることは否定していないが、財政政策より金融危機の影響が大きいと主張しているように読み取れる。この点について、土居（2002）も同様な立場である。土居（2002）によれば、公共事業と減税政策の総合経済対策はあくまでも不況が招いた結果であり、根本的な原因が金融問題にあると言う。

近年において財政赤字の問題について、歳出の増大に注目が集まる傾向がある。特に少子高齢化問題の深刻化により、社会保障費が増加し、毎年度の予算において、社会保障関係費への増加が財政赤字の拡大要因として指摘されている。しかし、井手（2012）は財政赤字の要因について、過大な歳出というより、むしろ少なすぎる税収を問題としている。少ない税収は不況による自然の落ち込みだけではなく、景気対策としての減税政策によるものが多いと指摘し、公共事業と減税政策を続けている日本を土建国家として描きながら、今日の日本で増税が難しい社会になった要因でもあると説明している。

以上、財政赤字の要因分析も含めた1980年代以降の財政再建に関する研究を整理して

² 三洋証券、山一証券の破綻問題が挙げられる。

きた。1980年代の「増税なき財政再建」の時期を対象にした研究では、宮島（1989）に端的に見られるように、財政再建策、その中でも歳出削減策に着目した研究が見られるが、1990年代以降、そして小泉政権期の財政再建期を通じてみても、このような視点での分析が不足しているというのが本研究における問題意識であり、その点を明らかにすることが課題となる。

3. 本研究の位置付けと構成

1980年代の「増税なき財政再建」の後、同じ財政赤字の問題に対して、財政構造改革の下での財政再建が提起された。これは1997年の橋本政権を経て、2001年から2006年の小泉政権で本格的に取り組み、中期的なプライマリーバランスの黒字化や一般会計の新規発行国債を30兆円以下にするという目標が設定された。しかし、これまで整理してきた先行研究では、まず、小泉政権期の財政再建と関わりがある個別分野の研究が多く、財政再建策自体についての研究がなされていない。そして、政治学においても小泉政権の財政再建が大いに注目されている中、首相のリーダーシップとして画一的に論じられている。財政学の側面から見ると、田中による研究は最も包括的な研究となるが、小泉政権の財政規律の分析に留まり、財政収支を改善に向かわせた具体的な歳出削減手法については答えていない。諸外国と比較する方法を用いているが、財政規律における予算上のルール設定、そうしたルール・目標の遵守を監視する仕組みの有無、および予算編成の透明性の比較に限定されている。

加えて、宮島（1989）は財政再建の研究として、財政学では高く評価されているが、時期の制約があり、1980年代の「増税なき財政再建」のみを対象としているにすぎない。したがって、本研究は宮島（1989）を見習って、同じく財政統計データをもって、小泉政権期の財政再建における歳出削減政策について具体的に検討していく。こうした方法を選択したのは、単に宮島（1989）を模倣するだけではなく、小泉政権の財政再建が、増税なきとは名称づけられていないが、「聖域なき歳出削減」として謳われた以上、歳出削減に特化した財政再建策として、両者の異同とは何か、そして宮島（1989）でなされた評価は小泉政権の財政再建まで通用するかという点について明らかにしたい。そのため、小泉政権期の財政再建策の性格、方法、および成果について具体的に解析することが手掛りだと考えられる。

そこで、本研究は以下のような構成で分析を行っていく。日本の財政再建の全体像を示すため、1980年代から小泉政権期までの財政再建について大まかな流れの把握がまず必

要と考え、第 1 章では、主要諸国の財政再建策について主に先行研究を通して整理し、日本の財政再建策の特徴をつかむ。続く第 2 章では、1980 年代と比較する視点を入れながら、小泉政権期の財政再建目標の内容とその成果について整理し、その上、国の一般会計における歳出構成の変化と分野ごとの歳出削減政策を明らかにする。そして、第 3 章と第 4 章では、主要政策分野における歳出削減政策の内容を検討したうえ、その手法を明らかにし、最後に結論を導く。

第1章 主要諸国との比較から見られる日本の財政再建の特徴

1. はじめに

財政赤字問題は日本特有な現象ではない。ほとんどの OECD 諸国は石油危機を契機として財政赤字に直面した時期があり、そのために財政再建への試みが行われた経験がある。そのなかで、日本の債務残高はとくに 1990 年代後半以降に国際的にも突出した規模となり、その深刻さが指摘されるようになっていく。なぜこの違いが生まれたのか。この問いを答えるため、OECD の中で代表となる諸国の事例を取り上げ、その原因を探り、日本の財政再建の特徴を確認していく³。そして、この問いを明らかにすることが、日本の財政運営の特徴を鮮明にし、次章から具体的に論じられる日本の財政再建策についての分析の前提にもなる。

日本を含め、ほとんどの先進諸国は 1970 年代後半から財政赤字を経験し、さらに 90 年代に入り状況を悪化させるという傾向をもつ。しかし、他の諸国は 1990 年代に財政再建が実施され、日本と異なり、概ね 1998 年頃を境に、いったん財政赤字が解消される状況が見られる。その後、2000 年に入ると、引き続き健全な財政状況を保っている国と再び財政赤字に陥っている国に分けられる。この分岐は 2008 年のリーマンショックに伴う世界的な景気後退によって顕著となった。

一方、日本の場合、1997 年に橋本政権の下で財政再建が取り組まれたが、1998 年に早くも挫折したことにより、財政赤字の問題が 2000 年代まで継続したのである。そもそも日本が 1990 年代に財政再建を試みた時期は、1990 年代前半から中盤にかけて開始された OECD 諸国と比較して遅れており、かつ 1997 年のアジア金融危機という外部要因によって、景気を立て直すことが緊要とされ、財政再建策を中断せざるをえないという事情があった。いわゆる、財政再建のタイミングの問題である⁴。しかしながら、たとえタイミングの問題があったとしても、政策手法の変更や政権交代による政策の転換などにより財政再建が取り組まれる可能性もある。実際に、ほとんどの先進主要国では財政再建期において、政権交代がなされ、それによる財政再建策の転換が図られた。また、後述するカナダのように財政再建を達成した要因を当時の政権のみに帰することができず、前政権期の政策が

³ ここでは、OECD 主要 5 か国と、スウェーデン、オーストラリアの財政収支を比べている。近年、財政上における国際比較では、スウェーデンとオーストラリアとの比較がよく見られ、かつ地理的な位置でも代表性があるからである。

⁴ 景気が後退しているにもかかわらず、財政再建を優先したので、ますます景気が悪くなり、財政再建もできなくなるというような主張である（井堀 2003 : 175）。

財政再建の達成に貢献したというパターンもある。そう考えると、1997年の財政再建策がタイミングという要因だけでは日本の債務累積を説明できず、日本の財政再建策のあり方自体を問う必要がある。

本章では、まず取り上げる先進諸国の財政赤字と財政再建のパッケージを簡単にまとめ、日本との違いを確認する。その後、財政再建と関連する税制改正、国民負担率の側面から、戦後における日本の財政再建策の特徴を示しておきたい。

2. 財政赤字の国際比較と他の先進諸国の財政再建

2-1 財政赤字の国際比較

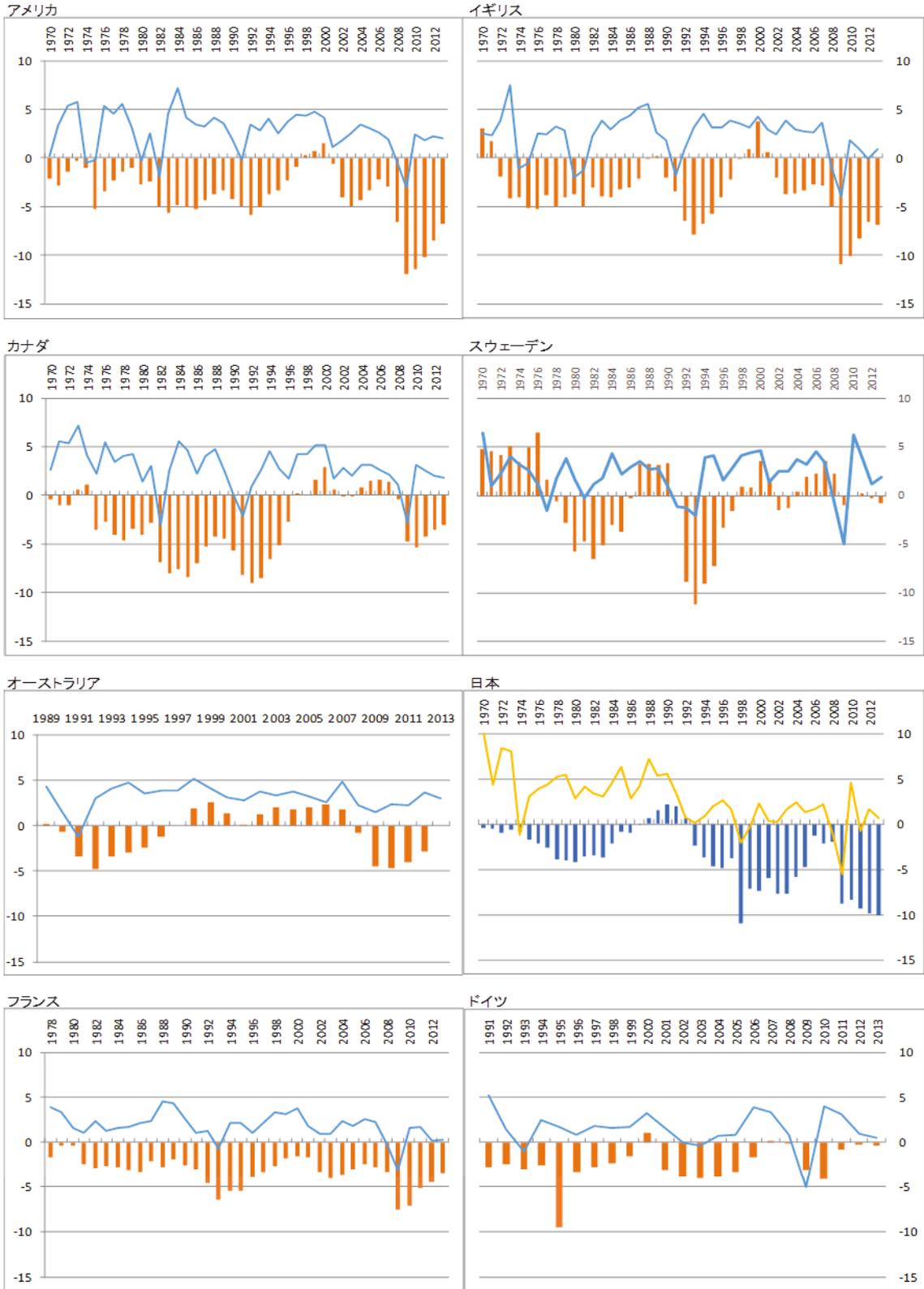
図1は主要先進諸国の一般政府財政収支の対GDP比と実質経済成長率の推移を表している。日本を含む各国は1990年代初頭に深刻な財政赤字に直面したが、その後、日本を除き財政収支が改善し、1998年頃には、いったん均衡財政に転じたか、あるいは収支均衡に近づくという状況がみられる。一方、日本は1988年から1992年のバブル崩壊前後において、唯一の財政黒字の国であり、バブルが崩壊した1991年の時点では、日本の財政収支は対GDP比2%の黒字と先進諸国の中で最良の水準であった。しかしながら、景気後退が長引くにつれて赤字が拡大し、1998年には対GDP比11%の赤字に達し、その後2002年と2003年にも同7.7%の赤字を記録した。このような日本の動きは2000年に向けて財政収支が好転した他の先進諸国と真逆の動きを示している。

そして、財政収支の状況と経済成長率の動きを照らしてみると、成長率の低下に伴う財政収支の悪化や成長率の上昇に伴う財政収支の改善が見られる。歴史的には1980年代の財政収支の改善、1990年代初頭の悪化、1990年代後半の改善という共通した動きを見せている。1990年代後半から2000年代初頭にかけて、日本以外の先進諸国で財政赤字がいったん緩和したのは、1990年代に日本より良好な経済状況にあるという一因が確認できる⁵。とはいえ、経済成長だけで財政再建が達成できると限らない。日本を例としてみると、図1で示されたように、2002年から2007年の間、「いざなぎ超え」と言われる好景気であった。財政収支の改善にはこうした景気の回復があるものの、最終的に財政再建の達成には及ばなかったのである。この点について、次の表1でさらに明確に表れている。

⁵ 貝塚・財務省財務総合政策研究所（2005）では、1990年代の財政赤字の動向について、日本と他の先進諸国の違いには景気との関係が1つの原因として示されている。

図1 各国における財政収支とGDPの関係

(単位: %)



(注) 折り線はGDP成長率の実績を示し、棒状は一般政府の一般会計における財政収支の対GDP比を表す。
 (出所) OECD Stat.OECDウェブページより作成。

表1 一般政府における粗債務残高の対GDP比

国	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	年度	対前年度比										
カナダ	53.3	54.3	52.6	47.2	45.0	44.4	42.9	44.3	47.1	44.4	44.8	46.2
フランス	40.6	38.0	35.6	32.8	30.7	31.0	29.4	28.9	30.0	30.2	29.8	28.9
日本	10.7	12.1	16.0	15.5	12.1	19.3	59.5	31.1	30.4	43.7	47.9	53.7
スウェーデン	28.9	29.3	29.1	28.4	28.8	28.0	26.1	28.3	32.7	37.5	46.9	55.3
イギリス	69.5	71.9	63.2	58.3	54.5	53.8	51.8	58.3	51.9	49.4	48.7	46.5
アメリカ	46.4	47.0	45.4	42.6	41.4	44.6	44.8	43.6	42.5	41.2	41.9	41.1
OECD平均	40.4	41.0	40.3	38.3	36.9	40.3	41.3	42.5	43.7	43.6	44.2	45.6
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
	対前年度比											
オーストラリア	-	-	-	-	-	-	-	-	23.2	22.0	23.4	27.7
カナダ	51.8	57.3	60.5	65.5	69.7	70.2	70.0	71.2	74.0	74.0	81.0	88.6
フランス	32.8	33.8	35.5	37.1	37.9	39.4	39.1	39.0	38.6	39.5	39.5	43.8
ドイツ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37.7	40.8
日本	59.7	66.0	68.1	70.5	76.2	78.0	73.9	67.7	64.9	64.2	64.2	68.6
スウェーデン	65.5	69.5	70.8	70.3	69.6	61.9	55.5	50.4	46.3	46.3	55.0	73.4
イギリス	50.8	50.5	50.5	49.2	48.6	47.7	41.6	35.8	32.1	32.1	32.5	38.6
アメリカ	45.9	48.9	50.6	55.4	58.9	60.6	61.3	61.6	63.1	67.9	76.6	70.3
OECD平均	50.4	52.3	54.1	57.3	60.0	61.1	59.6	57.9	58.0	60.1	60.1	64.0
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	対前年度比											
オーストラリア	30.9	40.3	42.0	39.2	37.5	32.4	28.0	25.0	22.1	20.1	20.1	18.6
カナダ	94.4	96.0	99.6	99.6	94.3	92.9	89.6	80.5	80.7	78.6	78.6	74.7
フランス	50.8	60.1	62.6	66.4	68.9	70.4	66.8	65.7	64.3	67.5	67.5	71.7
ドイツ	46.1	46.5	55.7	58.8	60.4	62.3	61.8	60.8	60.1	62.5	65.9	65.9
日本	75.0	80.2	87.7	95.4	102.0	114.9	129.0	137.6	144.7	153.5	153.5	158.3
スウェーデン	78.2	82.5	81.1	84.4	83.0	82.0	73.2	64.3	62.7	60.2	60.2	59.3
イギリス	48.2	46.3	51.0	50.8	51.7	52.3	47.4	45.2	40.5	41.1	41.1	41.6
アメリカ	71.9	71.1	70.7	69.9	67.4	64.2	60.5	54.5	54.4	56.8	60.2	60.2
OECD平均	68.7	69.9	72.5	74.1	73.8	74.4	72.9	70.2	69.9	71.9	73.6	73.6
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
	対前年度比											
オーストラリア	16.8	16.3	15.6	14.5	13.8	19.4	23.5	26.7	29.3	28.9	28.9	28.9
カナダ	70.8	69.7	68.6	65.0	69.2	81.5	83.0	83.4	85.8	85.5	85.5	85.5
フランス	74.1	76.0	71.2	73.0	79.3	91.2	95.5	100.0	105.1	108.2	105.1	108.2
ドイツ	69.3	71.8	69.8	65.6	69.9	77.5	86.3	86.4	87.6	86.2	86.2	86.2
日本	166.3	169.5	166.8	162.4	171.4	188.7	192.7	205.3	214.3	224.3	224.3	224.3
スウェーデン	60.0	61.2	54.3	49.8	50.0	52.2	49.3	49.2	48.6	47.9	47.9	47.9
イギリス	43.9	46.1	45.9	47.0	57.1	72.0	85.6	99.9	105.3	110.4	110.4	110.4
アメリカ	67.8	67.4	66.1	66.5	75.4	88.8	97.8	102.2	109.8	113	113	113
OECD平均	77.6	77.9	75.8	74.2	80.7	92.2	98.7	102.9	108.7	111.4	111.4	111.4

(出所)OECD Economic Outlook NO.92より作成。

表 1 の債務残高の対 GDP 比を確認すると、日本は 1975 年から本格的に赤字国債が発行されて以来、その債務がバブルの前後を除き、いずれの国よりも早いテンポで伸び続けている。1985 年に債務残高の対 GDP 比が 70.5%に達し、債務残高が最も高い値を示している。そして、バブル経済により一度緩和された債務残高は、1993 年から再び最も高くなっており、その後、2006 年と 2007 年を除いて毎年継続的に増加している。2001 年から 2006 年の小泉政権期において戦後最長の好景気という経済成長があり、かつこの時期に財政再建が行われたが、債務残高の累増傾向という大きな動きを転換させるには至っていない。つまり、経済成長があれば財政再建の達成ができると限らないのである。だとすれば、日本の財政再建がなかなか達成できないのは財政再建策自身の問題があるのではないかと考えられる。

以下では、これまで述べた財政赤字の特徴を前提に、他の先進諸国の財政再建策を確認しながら、特に日本の財政再建策との違いを分析することによって、各国の財政再建のパターンを検討してみよう。

2-2 先進諸国における財政再建のパッケージ

前節ではアメリカ、イギリス、カナダ、ドイツ、フランス、オーストラリア、スウェーデンのデータを用いたので、ここでは上記諸国の財政再建策の概要を表 2 としてまとめ、先進諸国の財政再建策を比較しながら整理することにしよう。

表2 1990年代の財政再建パッケージ

財政再建の期間	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	カナダ	オーストラリア	スウェーデン	日本
期間中平均実質GDP	1990年-1996年	1993年-1998年	1993年-1997年	1993年-2000年	1993年-1997年	1993年-1997年	1994年-1998年	1997年-1998年
目標の設定	3.0%	3.5%	1.4%	1.6%	3.2%	4.0%	3.3%	-0.2%
財政規律ルール	総額5000億ドルの財政赤字の削減(予算サミットで合意)	通貨統合条件	マーストリヒト条約	マーストリヒト条約	1986年度までに財政赤字をGDP比3%まで削減(93年)	平均的に財政収支を均衡させる(96年)	GDP比2%の一般政府財政赤字を維持(97年)	国と地方の財政赤字対GDPを3%以内に、公的債務残高の対GDP比が上昇しない
政権交代	90年包括予算調整法 93年包括予算調整法 97年財政調整法	93年コントロール・トータル、98年財政安定化規律	93年経済・社会再建プログラム、94年財政5ヶ年計画	93年成長強化・財政緊縮計画	プログラム・レビューによる歳出削減の「6つの基準」	93年財政再建計画、歳出削減措置を予算公正憲章として法制化	財政赤字削減法	財政構造改革法の成立
政権交代による財政再建の経緯	93年民主党政権に歳出削減→増税+歳出削減	97年労働党に民営化+増税なし	歳出削減→歳入増	歳出削減	増税→歳出削減	資産売却→資産売却+歳出削減+増税	歳税→歳入増+歳出削減	なし
増減税	所得税の最高限界税率を31%から36%に、法人税率を34%から35%に	法人税率を33%から31%に、所得税の減税	一般社会税の導入と税率の引き上げ(1.1%→2.4%)、法人付加価値税の導入と税率の引き上げ		税制改革(前政権)による所得税の増収	所得税の減税	所得税率の引き上げ	1994年に所得税・個人住民税の事前減税
社会保険料	なし	付加価値税の増税	付加価値税の税率を18.6%から20.6%に	付加価値税の引き上げ		付加価値税の導入		消費税率を3%から5%に
歳入と歳入の寄与度	社会保険料では、課税対象所得の上限を廃止し、高所得者のメデイクエア部分の増税		金融資産所得の課税標準の拡大、長期キャピタルゲインの優遇制度の廃止		米加自由貿易協定の締結(前政権)による収益	93年に減税の凍結	資本所得課税の強化、純資産税の維持、不動産税や資金税率の引き上げ	3000億円の相続税減
達成された時期	メデイクエアを中心とするエンタイトルメント支出の削減	民営化収益が大きい	国有企業の民営化	国有企業の民営化		610億ドルの資産売却	年金物価スライドの抑制、医療保険の自己負担額の引き上げ	持続的に引き上げ、患者負担の引き上げ
2000年代以降	増税と社会保険を中心とする歳出削減	民営化収益が大きい	3%改善度のうち、約0.2%分は支出の削減	500マツルの削減(中央と地方)	医療・教育・福祉関連の頭金移転は179億ドル、ナダドルから126億ドルに削減、産業補助金の削減、連邦公務員の削減	大学、国営放送の補助金削減	児童手当減額、失業手当の給付率の引き下げ、傷病手当の給付見直し	歳出全般聖域なく見直し(医療制度改革、公共事業の削減)
2000年代以降	1998年に黒字	1998年に黒字	2000年に向けて改善されたが、黒字になっていない	2000年に黒字	1997年に黒字	1997年に均衡	1998年に黒字	増税税一体処理と歳出全般への削減
2000年代以降	2001年から財政赤字	2002年から財政赤字	2001年から財政赤字	2001年から財政赤字	引き続き健全な財政	引き続き健全な財政	引き続き健全な財政	財政赤字問題の継続

(出所) 待鳥(2003)、納富(1998)、前田(2001)、星野(1998)、青木(1998)、林・永久(2001)、刀禰(2004)、内閣府(2010)、橋本(2013)、伊藤・古市(2013)により作成。

まず、表 2 に示した先進主要国の多く見られる共通点として、①いずれの国も財政再建期間中、一定の財政規律ルールまたはそれが法律をもって確立された。②財政再建というのは長期計画として捉えるのが通例である。③財政再建策が実際に進行しにくい場合、政権交代をもって財政再建策が転換された場合がある。④歳出削減と歳入増のどちらに重心を置くかというのは一様に言えないが、両面によって取り組むことがほとんどである。

表 2 と図 1 を合わせて、取り上げる諸国を 3 つのグループに分けることができる。第 1 グループは、カナダ、オーストラリア、スウェーデンで、3 カ国とも 1990 年代の財政再建の成果を保ちながら、2000 年代に入っても健全な財政状況を維持し、かつ 2008 年のリーマンショック後も財政の健全性を持っている。第 2 グループは、アメリカ、イギリス、フランスとなり、1990 年代にいったん財政再建が成功したが、2000 年代になってから再び財政赤字の問題に直面し、2008 年の世界金融危機による打撃が大きい国々である⁶。最後の第 3 グループとは、ドイツ⁷である。ドイツの場合、第 2 グループと同じく 2000 年代になっていったん財政状況が悪化したが、2008 年以降には第 2 グループと比べて財政収支がまた均衡に戻っているのである。

序章で述べた近年の財政再建についての先行研究では、表 2 の項目である財政規律ルールという側面から論じられていることが注目される。田中（2004）では、2000 年に入って、財政収支の動きから先進諸国を二分できることについて、予算マネジメントを要因として説明している。特にスウェーデンは OECD 諸国の中で最も強固な予算マネジメントを導入した国として挙げられ、こうした予算マネジメントの強化によって、財政収支が引き続き健全な状況に保つ原因だと指摘されている。その後、田中（2011）と（2013）では、主要先進諸国の予算上の財政規律に絞り、予算制度改革を分析した結果、財政再建が成功しかつ財政健全性が保たれる鍵とは、まさに予算編成上における財政規律ルールの有無と遵守にあるとまとめた。ここに定義された予算制度改革とは、財政ルール（目標を含む）の設定と財政ルールの遵守を監視する中期財政フレーム（事後のコミットメント）、および財政ルールの遵守や信頼ある中期財政フレームを運用するために必要な指標・予測の透明性や対象範囲などの会計上の透明性を指す。

確かに、田中の分析に従えば、表 2 で整理したように、いずれの諸国も財政再建期間において、きちんとした予算上ルールの設定があった。だが、それと 2000 年代以降も引き

⁶ フランスについては、1990 年代の財政再建において財政赤字の縮小を行ったが、赤字の解消までにはいっただけではないことには注意を要する。

⁷ ドイツについては、1990 年代に西ドイツと東ドイツの統一という事情がある。一定の特殊性があることから、財政再建策の詳しい内容まで検討対象としていない。

続き健全な財政を保たれるかどうかは別問題である。財政規律ルールの有無は財政再建を促進する要因として否定できないが、強調される財政規律ルールが遵守されるかは、具体的に実施される歳出歳入政策によるからである。要するに、歳出削減によって、財政規律ルールを守ろうとしたか、歳入増によって目標を達成しようとしたか、それとも両面によって財政再建を図ったのかという違いである。

そうした意味の財政再建の手法に注目し、以下から表 2 の順で各国における 1990 年代の財政再建策について簡単に紹介しよう。その後、前述した第 1 グループと第 2 グループの相違をまとめておきたい。

(1) アメリカ

アメリカは 1980 年代に財政赤字と経常収支赤字の「双子の赤字」問題を抱えた。そして、1981 年に成立したレーガン政権では、新自由主義にもとづくレーガノミクスが行われた。レーガンは選挙期間中、減税と財政再建の両立を強調し、社会保障関係費などにムダがあると示し、それらの削減を主張する。そこで、軍事支出の拡大がある一方で、大幅な減税により、財政赤字も拡大されることとなった（待鳥 2003、納富 1998、前田 2001）。

このようなレーガン政権期の財政再建策を転換し、大きく成果が現れたのは、その後に続くブッシュ・クリントンの両政権である。1990 年 5 月、アメリカでは、行政府と議会の超党派議員からなる特別作業グループによる「予算サミット」が開かれた。予算サミットでは、1991 から 1995 年の 5 年間で計 5,000 億ドルの財政赤字を削減することや、グラム・ラドマン・ホリングス法（以下、GRH 法）における財政赤字解消の目標年次の延期、社会保障基金の黒字を排除した財政赤字の算定、GHR 法が定めた予算編成ルールの改正などについて、合意がなされている。11 月に、その合意をベースに増税などの歳入増収措置を加えた 90 年包括予算調整法が成立した。90 年包括予算調整法は 91 年から 95 年の 5 年間で、歳出を 3,497 億ドル削減し、それに加え増税を中心とする 1,466 億ドルの増収措置を講じた（前田 2001 : 164）。合わせて、総額 5,000 億ドルほどの財政赤字を削減することが目標とされた。1993 年、12 年ぶりの民主党出身の大統領としてクリントンは「アメリカ変革のビジョン」を掲げ、雇用拡大、投資促進とともに財政赤字の削減を重要な政策課題として訴えた。財政再建ための方策として 90 年包括予算調整法を存続させ、93 年包括予算調整法が導入された。

その具体的な取り組みを確認していくと、まず歳入面では増収措置がとられた。増税は、所得税の最高限界税率を 31%から 36%に引き上げ、さらに 10%の付加税（39.6%）を課すこと、メディケアの課税対象となる賃金上限の廃止、法人税率を 34%から 35%に引き

上げ、輸送燃料税の導入と自動車燃料税の延長課税などが挙げられる。さらに、社会保障税について、課税対象所得の上限を廃止し、高所得者のメディケア部分の増税を行い、公的年金課税も50%から85%に引き上げ、課税が強化される。アメリカの総税収入の対GDP比は1993年度から上昇し始め、財政再建が達成される1998年度まで確実に毎年対前年度比が1%から2%の上昇となっている。これらの税制改正によって影響を受ける者は納税者のうちの1%から2%が高所得者層であった（納富1998：54）。つまり、中間所得層への増税をせず、高所得層を狙った増税という性格がある。

歳出面として、アメリカの社会支出は日本の次に最も低い水準にあるが、社会保障給付に関する抑制が1990年代の財政再建期において図られた。メディケアを中心とするエンタイトルメント支出の削減、歳出削減の手段としては大きな柱となっていた（待鳥2003：204）。

図1から確認されるように、アメリカは財政再建が取り組まれる時期には、景気の拡大と相まって、1992年から財政収支が改善し始め、1996年度には財政収支が均衡に近づき、1998年度に統合予算ベースの財政収支が29年ぶりに黒字に転じた。結果的に増税による歳入の増加と社会保障を中心とした歳出削減によって財政再建が実現された。

(2) イギリス

周知のように、イギリスは1980年代のサッチャー保守党政権において、行政改革を通じた歳出削減が行われた。しかし、1990年代に入って、再び財政赤字に直面したイギリスは、1993年に財政赤字の対GDP比が7.9%に達した。その要因は大幅な減税であった。1993年から景気の回復を受け、メージャー保守党政権は、公的支出から限られた事項（利払い費、失業手当等景気循環に左右される社会保障費等）を除いた額を対象とし、コントロール・トータルが導入され、その総額の実質伸び率が実質経済成長率を下回ることを目標されている。

イギリスにおける1990年代の財政規律をめぐる動きをみると、1991年にメージャー首相により、「シティズンズ・チャーター」が公表されたことに着目できる。シティズンズ・チャーターは租税という対価に対して最も価値のあるサービスを提供するという考えの下で、できるだけ広い範囲で公共サービスの水準目標を設定し、公共サービスが民間の市場になじむものかを検討する「市場化テスト」を通じて、公共サービスの質の改善を目指すものである。チャーター公表までに行われていた民営化や外注もチャーターの下に考え方が整理され、公共サービスのうちで民間部門に完全に委ねるべきものは民営化を推進し、民営化ができない分野について、政府組織ながら独立して意思決定できる外部局を設立し、

いわゆる民間資本の導入に委ね、政府はサービスの導入媒介になるという民間資金構想等の市場化レベルに応じた組織のあり方や施策を講ずることとするとしていった。

加えて、イギリスの財政再建の特徴について、星野(1998)は次のようにまとめている。

①他の EU 諸国と同様に、通貨統合の条件が財政再建プランの根拠とされた。②コントロール・トータルが財政基準として比較的強い意味をもっている。③ゴールデン・ルールが公債発行の基準とされ、毎年の補正予算において再確認された。④毎年の予算とともに 3 年の中期計画が設定され、収支を均衡させた計画が提示される。⑤民営化収益が大きな要素となった。

上記の特徴と前述した「シティズンズ・チャーター」を考えれば、イギリスの財政再建では民営化の貢献が大きいことが理解できる。Flynn(1997)によれば、イギリスの民営化収益は 1979 年から 1981 年に 578 万ポンドに対し、1995 年から 1996 年の 2500 万ポンドに上昇した (Flynn1997 : 17)。

(3) フランス

フランスの財政赤字問題が深刻化したのは 1992 年以降である (図 1)。石油危機直後、フランスの財政状況は悪化し、1975 年半ばには他の先進諸国と同様に、景気浮揚の内需刺激策へと転じた。この内需刺激策は、国営企業の設備投資を含む公共事業の拡大や、設備投資への減税措置、高齢者・扶養者への特別給付を柱として、きわめて大規模な政策であった (青木 1998 : 176)。そこで、国の歳出が増大していく一方で、マイナス成長による税収減が加わったため、財政収支が一気に悪化した。しかし、この悪化は一時的にすぎず、翌年縮小された。この小幅な財政赤字の背景とは、1976 年から 1981 年まで内閣を率いたバール首相による徹底的な緊縮政策だと言われる。そして、1980 年代後半は、景気回復、歳出抑制を基調とした財政運営、国営企業の民営化等による歳入増により、財政赤字が縮小される傾向にあった。

しかし、1990 年には景気が後退し、税収の落ち込みが顕著となった。1984 年から 1990 年の 7 年間、税収の平均伸び率は約 6.1%であったのに対し、1991 年には 3.66%、1992 年には 1.39%、そして 1993 年には 3.06%とそれまでと比べて大きく鈍化したのである (林 2001 : 60)。それ以外の要因として、EU 統合の影響が大きいと青木(1998)は指摘する。フランスでは「協調的な減税」として、数年に渡り徐々に付加価値税の割り増税率が廃止され、「競争的な減税」で法人税率が大幅に引き下げられたのである。さらに貯蓄・配当課税の大幅減税も行われた。しかし、マーストリヒト条約の影響により、財政赤字問題に直面したフランスでは、1991 年の予算法において、社会保障財政の租税化の第 1 歩

となった幅広い所得に対して比例的に課税される所得課税の一般社会税（CSG）が導入された。そして1993年に、CSGの税率は1.1%から2.4%に引き上げられ、1995年には導入時に保留されていた金融資産性所得まで課税標準が拡大された（小西2013：357）。

1994年に政権交代し、バラデュール内閣の誕生と共に、「経済・社会再建プログラム」が策定された。1997年度までに財政赤字を対GDP比2.5%以下とされ、その前提となる経済成長率は1994年に1.4%、1995年から97年では2.8%と想定された。赤字縮小のために、具体的な措置は、①歳出を1995年度以降、年0.4%ずつ削減、②国有企業民営化による財政赤字の補填が挙げられる（林・永久2001：67）。それと同時に、主な税制の動きとしては、税収に占める割合が高い付加価値税の税率を18.6%から20.6%に引き上げられた。それに加え、法人税付加税が導入され、1998年にそれを引き上げられ、かつ長期キャピタル・ゲインの優遇制度が廃止された（青木1998：189）。

まとめると、フランスは1980年代後半から、財政赤字の削減を目指した緊縮的な財政運営が行われた。その間には一時的な財政赤字があったものの、その後すぐに改善された。しかし、1990年代に入り、多くの先進国と同様に財政赤字に陥り、EU統合のため当初減税措置が採られた後、政権交代により増税措置に向かったのである。さらに、財政再建は国有企業の民営化、公務員削減および医療保険支出の抑制等を通して、歳出削減措置も取られた。ただし、1993年から1997年の一般政府の財政収支の改善度からみると、3.0%のうち、支出の削減がおおよそ0.2%の減少となり、そのほとんどは歳入の増加であった（栗原2005：385）。収入の増加は、主として生産に対する課税、所得・財産に対する課税の双方とも各1.3%の寄与度になり、社会保障保険料の寄与度が0.5%である（栗原2005：386）。要するに、1990年代のフランスは主に増税と社会保険料の増加による財政再建がもくろまれたが、結果として財政収支の均衡には至らなかった。

(4) カナダ

前述したアメリカ経済の回復は、財政再建を可能にただけでなく、隣国カナダの経済にも影響を与えた。カナダ経済はアメリカ経済への依存度が高く⁸、同じく財政再建を進めた時にアメリカ経済が順調に回復し、国内経済が好影響を受けたことも、カナダの財政再建を支えた1つの要因となった（刀禰2004：51）。

図1から、カナダの財政赤字は1970年代から徐々に増え続け、1983年に財政赤字の対GDP比が過去最高の6.9%になり、かつその状況が1985年まで続いた。1986年から一時

⁸ 輸出がGDPの約4割、輸出の8割超、輸入の6割超が対アメリカとなっている。

的に減少したものの、1990年代に入ると再び増加し始め、1993年には一般政府の財政赤字対GDP比が8.7%となり、カナダ史上最大の赤字が記録された。しかし、当時の政権は景気回復を好機と捉えて財政再建に着手すると、1994年から財政赤字が急速に減少し、早くも1997年に0.2%の財政黒字を実現した。

その背景として、まず挙げられるのは、1993年に政権を奪還した自由党政権が翌年に実施した歳出削減の財政再建策である。連邦政府は政策の見直しにより既存の施策に対して歳出削減を図り、4年間で各省庁の予算を平均22%削減し、自らが管轄する失業保険制度の厳格化、年金制度の見直し、産業補助金の大幅削減、政府企業の民営化、連邦公務員の削減を実施した。1992年と1997年を比較すると医療・教育・福祉関連の現金移転は179億カナダドルから126億カナダドルに削減された(片山2013:72)。1994年から1997年において、毎年社会支出の対GDP比が減少され、対前年度比で見ると、いずれの国よりも大きな歳出削減がなされた。1994年度から1998年度の間、財政収支への累積的な影響をみると、歳入増収措置によるものが合計で約120億ドルであったのに対し、歳出削減措置によるものが790億ドルであった(刀禰2004:50)。

一見すると、カナダの財政再建の成果は、1994年に誕生したクレティエン政権による歳出削減によるものと見える。しかし、その前のマルルーニ政権で実施された税制改正や構造改革の効果も無視できない。まず、マルルーニの時代に発効した米加自由貿易協定(CUFTA)でカナダの経済を活性化させ、その後の景気回復により、直接税の収入を増加させた。次に、所得税については税率の見直しや物価スライドの限定を実施し、1992年までの移行期間を経て、1993年以降の所得税が増収となる仕組みが導入された(内閣府2010:199、岩崎2002:90)。この税制改革はクレティエン政権の時代に効力を発揮し、直接に税収の増加につながったことも挙げられる。つまり、増税政策は経済が回復に向かうタイミングで効果が見られ、税収増が追い風になり、財政赤字の解消につながった一面がある。

(5) オーストラリア

オーストラリアはイギリスと同様に、1980年代から実施されてきた財政再建は州電力庁の分割民営化等の一連の制度改革が実施されてきた。Keating and Dixon (1989)によると、1983年3月から1991年12月のポーク政権における財政再建の特徴は、①社会保障関係支出の削減について対象者を絞る、②家族支援や児童ケア施設の整備に重点化する、③支出が削減された分野はさらに翌年以降も節約する、④給付の資格基準を強化する、⑤政府業務の効率化を推進(強制的な節約)する、というものであった。そして、1980年代

後半にオーストラリアの景気が急速に回復し、4%から5%の高い経済成長率において、財政収支も改善され、一般政府では1989年に黒字に転換した。

しかしながら各国と同様に、1990年に入って景気が後退し、1991年から再び財政赤字の問題を抱えた。財政再建は1992年から1995年のキーティング政権を経て、1996年からのハワード政権になって本格的に行われた。歳出面において、1996年から大学、国営放送の補助金削減が実施された。そして、いずれの政権においても増税措置が取られているが、最も重要な増税とは、付加価値税(GST)の導入である(内閣府2010:245、田中2004:4)。GSTの導入は基本的には税収中立的だとされているが、弱者対策という観点から、財政黒字を活用して、所得税の減税や家族関係の給付の増額も併せて実施された⁹。また、連邦政府はこの時期に大規模な資産売却を行っている。通信大手テルストラやカンタス航空、オーストラリア・コモンウェルス銀行を含む連邦公営企業関連の資産売却はおよそ610億ドルに上る(橋都2013:120)。

(6) スウェーデン

1980年代前半、スウェーデンは石油危機後の経済成長の実現のため、積極的な総需要拡大政策を行った結果、財政赤字が問題となった。しかし、1980年半ば以降の金融自由化に伴うバブル経済の恩恵により、1987年に財政収支は黒字に転換したのである(図1)。1990年に入って、バブル経済の崩壊に加え、金融機関の不良債権問題が発生し、通貨危機にも見舞われた。こうしたことを背景に、スウェーデンの財政赤字は1993年に11.2%を達し、史上最高の財政赤字となった(図1)。これは日本の最高記録である11%よりも深刻な状況である。翁(2013)によると、財政赤字の背後には、景気の停滞以外に、1990年から91年の税制改革による法人税税率の引き下げ(57%→30%)や、個人所得税率引き下げ(73%→51%)とも関係がある。

1994年10月以降、社会民主党のカールソン政権とそれを引き継いだパーション政権は抜本的な歳出削減と歳入増加の財政再建に取り組んだ。カールソン政権は、94年11月に財政再建計画を発表し、年金の物価スライド幅抑制や医療保険の保険率引き上げ等、社会保障関係費を中心とする564億クローナの歳出削減を盛り込んだ財政赤字削減法を成立さ

⁹ オーストラリアでは、連邦政府は州政府の税収総額の72%を徴収しているのに対し、支出は57%しか責任を負わない(以上計数は1997-98年度)。州政府はその財源を大きく連邦政府に依存せざるを得ない状況にあった。そこで、既存の間接税を整理し、財・サービスに課税するGST(Goods and Services Tax)を連邦税として導入する一方、その収入をすべての州政府に還元する仕組みが提案され、一方でこれまでの一般目的の州への交付金が削減された(田中2004:4)。

せた（内閣府 2010）。1995 年 1 月には、医療保険の自己負担額引き上げや児童手当減額などの歳出削減の上積みを含んだ 95 年度当初予算案を発表し、同年 4 月には同修正予算案で失業手当の給付率を引き下げ、傷病手当の給付見直しなど、更なる歳出削減を図った。各予算案における削減額はそれぞれ 193 億クローナと 36 億クローナであった（内閣府 2010 : 226）。

歳入面においては、医療保険の本人負担の引き上げ、国税所得税率の引き上げ、資本所得課税の強化や純資産税の維持、不動産税や賃金税の税率の引き上げによる税負担の増加等高所得者層を中心とした負担の引き上げが実施された（伊集・古市 2013 : 204）。対 GDP 比 8%におよび大規模な財政再建策の結果、1998 年に財政収支が黒字に転じた（図 1）。政府によれば、社民党政権による財政再建を歳出面と歳入面に整理すると、総額 1255 億クローナのうち、661 億クローナ（52.7%）が歳出削減、594 億クローナ（47.3%）が歳入強化によるものであり、まさに歳出入の両面による財政再建であった（伊集・古市 2013 : 205）。

2-3 各国の財政再建策と財政状況の推移

以上述べてきた他の先進諸国の財政再建についてまとめてみたい。まず、財政再建の手法から言えば、1990 年代のイギリスを除くいずれの諸国も増税を伴う財政再建が行われた。しかし、2002 年から再び財政赤字に陥ったイギリスは、2010 年 5 月に発足した保守党・自民民主党連立政権において、財政再建に向けて付加価値税率に引き上げ（17.5%から 20%へ）、国民保険料の 1%引き上げが実施された（田中 2013 : 77）。これは、資産売却による財政再建が一時的なものに限られていることを証明している。そして、オーストラリアも民営化収益が 1 つの歳入増の手段として採用されたが、イギリスと比べ付加価値税（GST）の導入、および減税政策の凍結による効果が大きいことから、イギリスのほうが一時的手段である民営化に頼りすぎた面があると指摘できる。

そして、増税と歳出削減のどちらに重点が置かれるかについて、国によって異なる。具体的には、増税を中心とするフランスと、増税による歳入の増加と社会保障を中心とした歳出削減によって財政再建が実現されたアメリカ、それに加えて、歳出入の寄与度が両方とも高くみせたカナダとスウェーデンがある。

歳入増に重点をおいたフランスでは結果的に財政再建が達成できなかった一方で、歳出削減に重点をおいたアメリカでは財政収支が均衡してすぐに再び財政赤字に陥るという動きを見せている。両国の事例から言えるのは、歳入増と歳出減の両面から財政再建を行っても両面のバランスが重要であることを示唆している。従来の研究では、1990 年代のアメ

リカの財政再建が成功例として取り上げられた。しかしながら、2000年代以降の動きを踏まえれば、長期的な視点により当時の財政再建にはバランスの問題があったと指摘することができる。また、田中（2013）によれば、アメリカが再び財政赤字に直面したのは、それまで機能していた支出ルール財政が黒字に転換したあと延長されず、法律の規定も2002年末に失効したからだと指摘されている。

実は、このルールが失効した背景には、アメリカの景気後退が一因として挙げられるが、ブッシュ政権期の減税とも大きく関わっている。ブッシュ政権では、景気対策として2001年の経済成長減税法と2003年の雇用成長減税により、大幅な減税政策が実施された。主な内容としては、個人所得税率の引き下げ、結婚ペナルティの改善と長期キャピタル・ゲイン税率の引き下げ等がある。OECDデータによれば、アメリカの総税収入の対GDP比はクリントン政権の財政再建期において最も高く、2000年を境にその後減少している¹⁰。なかでも、特に個人所得税の対GDP比の減少が注目される。加えて、2001年の9.11テロ事件以降による軍事費の膨張が予想できる歳出増の項目になるのであろう。アメリカの議会調査局によると、この10年の戦争による経費がおよそ1兆ドルの推計が出されている。さらに、1990年代に解決できなかったエンタイトルメント支出の膨張が中長期的な課題になったという要因もある。アメリカの連邦財政支出の伸び率を見ると、軍事費の次に高く伸びているのは医療費である¹¹。周知のように、アメリカは公的保険によってカバーする範囲が非常に狭い。公的保険でカバーされないことから、医療費の増加に歯止めがかからなくなり、医療物価の上昇につながる。この医療物価の高騰がアメリカの医療財政支出を膨張させ、財政悪化を招いた要因の1つである¹²。

1990年代に財政再建が成功したと言われるアメリカは、スウェーデンと同じく増税と歳出削減の手法を用いたが、その後のブッシュ減税によって、財政の健全性を放棄したように見える。河音（2006）によれば、こうした変貌は、アメリカの予算過程において、「小さな政府」の手段として展開される保守派の財政思想と特殊アメリカの財政民主主義に裏打ちされる増分主義的予算政治の対立関係に起因する。

その一方で、2000年代以降に視点を入れるなら、比較的に長期間にわたり良好な財政状況を保っているのが、カナダとスウェーデンのように歳出入の両面によるバランスが取れた財政再建を行った国である。また、既に述べたように、オーストラリアにおいても、資

¹⁰ 1998年から2003年において、アメリカの総税収入の対GDP比はそれぞれ29.1%、29.1%、29.5%、28.4%、26.0%、25.5%である。同期間における個人所得税の対GDPは、11.6%、11.8%、12.3%、11.9%、9.8%、8.9%となり、明らかな減少である。

¹¹ 河音（2006）を参照。

¹² アメリカの医療の詳細について、長谷川（2010）を参照。

産売却が活用される一方で、GST 導入をはじめとする税制改革や連邦の補助金制度と合わせて財政再建が行われており、2000 年代以降に良好な財政運営を見せている。

これまでの分析を総合すると、1990 年代に財政再建が成功した国々、または一時的に財政赤字問題を解消した国々では、多かれ少なかれ増税が取り組まれた。とはいえ、フランスのように増税に重きを置いた再建策では短期的な収支均衡が達成されていない。また、短期的に収支均衡を達成した場合でも、イギリスのように資産売却による一時的手法を用いた場合や、アメリカのように歳出削減と増税を組み合わせつつも、のちに支出ルールが失効していく場合には長期的な均衡が崩れていることがうかがえる。長期的な視点をもって財政規律を維持しようと思えば、スウェーデン、カナダ、オーストラリアにおいて見られるように、歳出削減と増税を組み合わせつつ、田中が指摘するように財政規律を維持する実効的なルールの設定と継続が重要であると言えるだろう。

逆に言えば、財政再建のパッケージにおいて、予算編成上の財政規律ルールが重要な役割を果たしているが、財政規律ルールあるいは財政健全化の目標を実現するためには、有効な歳出削減と歳入強化の具体策によって左右される。フランスのように、「財政 5 ヶ年計画法」やマーストリヒト条約など、明確な財政規律ルールがあったのにもかかわらず、財政収支の均衡が達成されなかったケースもある。つまり、重複になるが、財政の健全化は財政規律だけでは説明できなく、そのための手法と併せて検討されなければいけない。

翻って、日本では 1980 年代の「増税なき財政再建」から小泉財政構造改革まで、一般的にその財政再建策は歳出削減に偏ったものと理解されている。そして、1997 年の橋本財政構造改革においても 1990 年代に先進諸国のように、増税を含めた財政再建を想定していなかった¹³。以下では、これまで論じられた先進諸国の歳入増、特に増税に伴う財政再建策を念頭に、日本の財政再建策の特徴について検討を行っていく。

3. 日本の財政再建策の特徴

3-1 税制改正における増減税一体処理

1970 年代の 2 回の石油危機を契機に、戦後初めてのゼロ成長という不況の下、日本は 1970 年代後半から 1980 年代前半にかけて、税制改革の方向を大きく変えざるを得ない時期となった。不況の中、必然的に税収の落ち込みが生じるため、従来の税制上の政策対応

¹³ 1996 年 2 月から財政制度審議会・財政構造改革特別部会の審議が開始され、主として財政健全化の目標設定と、歳出削減の方案について検討された（石 1997）。歳入面の税についてまったく触れていない。

が次第に困難であることが問題とされた。そこで、新税の導入、いわゆる「一般消費税¹⁴」という景気の良し悪しに影響されにくい間接税が必要という認識が次第に高まった。

その導入について議論が開始されたのは、政府税調の答申を見る限り、1960年代後半に入ってからである¹⁵。財政再建のために本格的に増税への挑戦は、大平正芳首相の下で、1979年の「一般消費税」導入の宣言となる。しかし同年6月、自民党の下で財政再建議員懇談会という議員グループができ、一般消費税への反対の声が多かった（石 2009：101）。加えて、国民から増税への猛反対があり、一般消費税の導入が失敗に終わった。

一般消費税の導入が失敗しながらも、財政再建の課題と議論が継続されてきた。1979年12月21日、政府・与党は「財政再建に関する決議」を可決し、財政再建について方針の転換を公にしたのである。この決議によって、財政再建は、一般消費税によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減の合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等から抜本的に推進することにより、財政の充実を図るべきとされた。その後に政府の第2次臨時調査会では、「増税なき財政再建」をスローガンとする財政再建の方針が決められた。

財政再建の課題がまだ残される中、1982年に誕生した中曽根首相はレーガノミックスにおける税制改革を見習って、消費税の導入へ取り組んでいき、1987年までの政権中では実現できなかったが、中曽根内閣の努力に続き1989年竹下政権の下で消費税が導入された。

「来年度予算編成には間に合わないが…戦後の税制を見ると、シャープ勧告という画期的税制によってアメリカ型の税制改革が行われたが、その後の日本経済の顕著な成長によって、歪みが出てきた…一般的に（税制改革の）必要性を政治家として1つの宿題と思っている。レーガン米政権は、レーガン財務長官が画期的な税制改革案を出したが、勇気ある政治家だと思う。我々も注目していた。¹⁶」

上記の発言から、中曽根首相はレーガンの税制改革に触れながら、税制改革の必要性を提唱していたことが読み取れる。しかしながら、税制改革が必要と認識されながら、1986年政府の税制調査会では、いわゆる税込中立性の原則が図られた。実際に、その後の竹下政権の下、税制改革パッケージが提出され、増減税一体処理の中で消費税を誕生させるよ

¹⁴ 今日の消費税と少し異なるが、仮称として名づけられた。

¹⁵ 1968年7日、「長期税制のあり方についての答申」の中で、間接税等のウェイトの低下傾向を指摘した後、「税体系の問題として、さらに一般売上税または付加価値税の創設の可否について検討する必要がある」と初めて問題を公に出されている（政府調査会1968）。

¹⁶ 『読売新聞』（1984年12月4日）。

うになった。具体的には表3のように試算されたのである。

表3 税制改革要綱による増減収額試算

(単位:億円)

改正事項	平年度
1. 所得税の減税	
(1) 税率構造の改正	-13,190
(2) 人的控除の引き上げ等	-5,290
(3) 配偶者特別控除の拡充	-4,070
計	-22,550
2. 相続税・贈与税の減税	
(1) 相続税の課税最低限の引き上げ	-2,940
(2) 相続税の税率の緩和	-2,010
(3) 配偶者の負担軽減措置の拡充	-960
(4) 小規模宅地等に係る相続税の特例の拡充・その他	-1,060
計	-6,970
3. 法人税の減税	
(1) 税率の引き下げ	-14,520
(2) 小額減価償却資産等の損金算入限度の引き上げ	-690
計	-15,210
4. 課税の適正化等	
(1) 有価証券譲渡益課税の見直し	2,980
① 有価証券譲渡益課税の原則課税への移行	6,950
② 有価証券取引税の引き下げ等	-3,970
(2) 社会保険診療報酬課税の特例の是正	620
(3) 相続前取得不動産の取得価額課税への移行等	1,130
(4) 法人の土地取得に係る借入金利子の損金算入の制限	930
(5) 配当軽減税率の廃止・外国税等控除制度の見直し等	2,230
計	7,890
5. 間接税	
(1) 消費税の創設	43,540
(2) 既存間接税の廃止等	-23,300
計	20,240
合計	-16,600

(注) 上記のほか、消費税の地方譲与分の増収額は1兆885億円と見込まれている。

(出所) 大蔵省主計局「税制改革要綱」p.21、1988年6月28日。

政府は消費税の創設を可能にしながら、「増税なき財政再建」の公約を破らないため、総合的に7兆2,000億円の減税と、5兆5,400億円の増税、差し引き1兆6,600億円の減税が試算された。つまり、消費税率の導入に伴って、マクロ的な増収にならず、むしろ減収となっていたのである。

表4 税制改正による増減税収

(単位:10億円)

年度	合計	所得税	法人税	その他直接税	間接税	地方税
1975	-372	-186	-6	-298	118	-467
1976	-383	0	115	0	268	35
1977	(-300)81	(-300)-141	110	0	112	-53
1978	(-300)463	(-300)-12	49	0	426	78
1979	634	80	218	0	336	182
1980	367	22	371	0	-26	213
1981	1531	-13	640	0	904	154
1982	308	24	324	0	-40	55
1983	7	-1	36	0	-28	56
1984	157	-770	414	-6	519	31
1985	187	24	194	0	-31	89
1986	131	-30	51	-2	112	42
1987	-599	-464	-512	0	377	118
1988	-1725	-1838	-1112	-584	1809	-2215
1989	-298	-30	-39	0	-229	-32
1990	-306	-173	-83	0	-50	-108

(注)1977年1978年の()の-3000億円は、戻し減税によるもの。

(出所)石(2008:359)から引用。

表5 税収中立とネット減税

(単位:10億円)

1989年度消費税の創設		1994年~97年度増減税一体処理					
減税	増税	減収		増収			
所得税	2,255	課税の適正化等	789	所得税・個人住民税	3,500	消費税率の引き上げ	4,100
相続税・贈与税	697	消費税	4,354	相続税	300	消費税改革	300
法人税	1,521			つなぎ公債の償還財源	500	政府負担の消費税増税分	
既存間接税の廃止	2,330			社会保障関係	500	のうち、公債発行によるもの	400
計	6,803	計	5,143	計	4,800	計	4,800
差引減税	1,660			差引減税	0		

(注)消費税率の引き上げ額は政府負担の消費税負担分7000億円を差し引いた純増収額である。

(出所)石(2012:45)から引用。

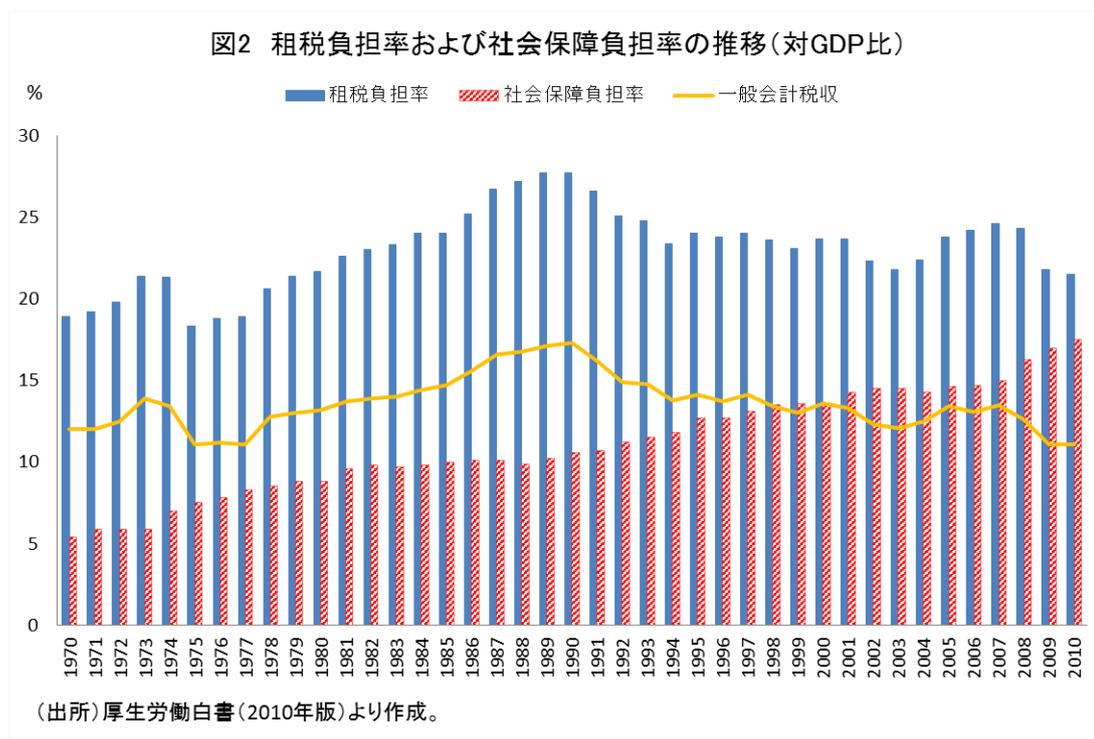
そして、表4と表5からわかるように、日本は1989年に消費税の導入と1997年にその税率の引き上げが行われたが、税制改革全体では税収中立の方針に沿って、ネット減税の道を行ってきた。こうした税収中立性あるいは時にはネット減税の下での税制改革は、直接に財政再建策の歳入政策に影響し、最終的に歳出削減のみによる財政再建策を生み出したのである。

他方、そうした税制改革は今日まで持続している低い租税負担にも貢献している。次節では国民負担率の側面から、日本の財政再建策のもう1つ特徴を分析する。

3-2 国民負担率と社会保障負担率の実態

財政再建に伴う歳入増または歳出減は国民負担と深くかかわっている。「増税なき財政

再建」の1980年代には、国民の負担を巡って、第2次臨時調査会は「租税負担の公平確保の観点から税制のあり方を検討し、受益と負担の対応を明確にする意味では、租税負担より社会保障負担の方を重視していくことが肝要」¹⁷と明言された。つまり、社会保障負担のほうは租税負担より、受益と負担の対応が明確であり、やむをえない財政再建のために国民負担を上げるなら、社会保障負担のほうに重心を置こうとする考えである。



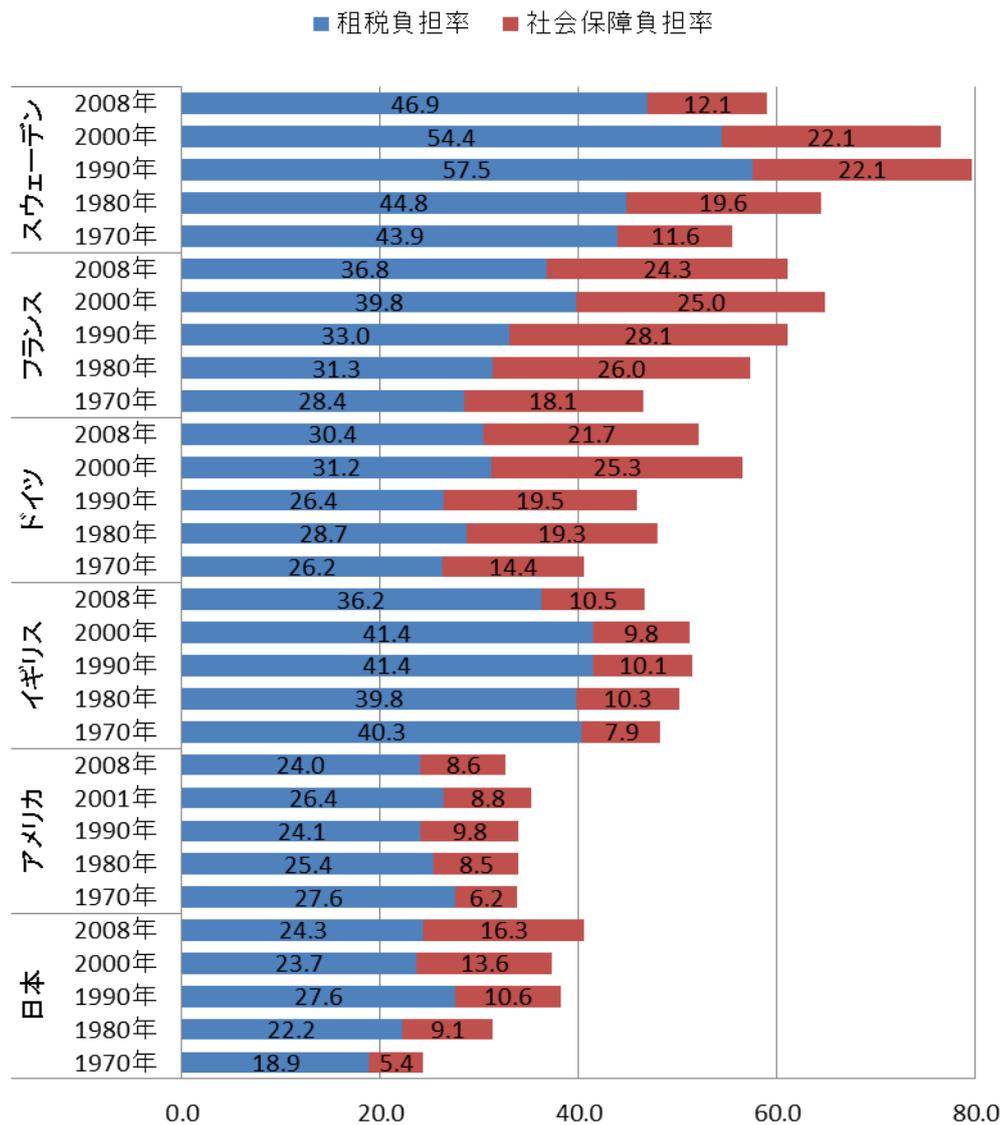
そうした考えを図2で確認すると、日本の租税負担率は1970年代中葉から1989年まで増加していくものの、その後の景気後退に伴う減収及び数回の減税政策により減少し、結果として1970年から2010年までにわずか2.6ポイントしか増加していない。税収もバブル期のピークを迎えたあとに、2002年から2007年の好況を除き、低下傾向にある。これに対して、社会保障負担率は多少変化があるものの、着実に増加していることがわかる。同じく1970年と2010年の水準を見てみると、社会保障負担率は30年間で12.1ポイント上昇し、2.6ポイント増の租税負担率と対照的である。

この動きは1980年代の第2次臨時調査会の考えに沿った形で今日まで継続している。つまり、租税負担率をなるべく低く抑え、財政再建時に必要な負担が生じる場合、社会保

¹⁷ 臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申」(1982年7月30日)

障負担のほうでカバーしようとするのは、日本における財政再建策のもう1つの特徴である。そのように言えるのは、先進諸国と比べる際、日本の社会保障負担率の増加が著しく表れているからである。

図3 先進諸国の国民負担率の推移(対GDP比、%)



(出所) OECD National Accounts, Revenue Statistics, 財務省調べより作成。

図3からわかるように、そもそも日本の社会保障負担率は、1970年には5.4%と先進諸国において最も低水準であった。しかし、イギリスを除く欧米諸国において1990年あるいは2000年に数値がピークを迎え、その後2008年にかけて減少しているのと異なり、日

本の数値は 1970 年から継続して上昇している。2008 年と 1970 年の社会保障負担率の変化を単純に比較すると、スウェーデンが 0.5 ポイント、フランスが 6.2 ポイント、ドイツが 7.3 ポイント、イギリスが 2.6 ポイント、アメリカが 2.4 ポイント、日本が 10.9 ポイントとなっている。このことから国民負担率自体は国際的にみて低位にとどまっているものの、そのうちの社会保障負担率は国際的にみて最も早いペースで上昇しているという日本の特徴が明らかになる。前述した租税負担率の動きと対照的な社会保障負担の急増は、間接的ではあるが、2 つ目の日本の財政再建策の特徴として位置付けられる。

4. おわりに

まず、本章冒頭での問いに先に答えると、確かに財政赤字問題は日本特有な現象ではなく、財政赤字への取り組みには先進諸国で共通した課題である。しかし、長期的に財政赤字の問題を抱え、かつ財政再建が行われながらも、債務残高が依然として上昇していく傾向があるのは日本だけである。しかも日本の場合、早くも 1980 年から債務残高は他の先進諸国と比べ、速いテンポで増加し続けていたのである。この点を踏まえれば、1990 年代から日本の財政赤字問題が深刻になったという認識は不十分であると言える。

先進諸国の財政再建策を確認した結果、日本の財政再建策の内容が他国と異なっていることがわかる。1990 年代において先進諸国で行われた財政再建策の共通点が日本で見られない反面、日本は独自の財政再建の特徴を有している。1 つ目は増税が行われても、増収は想定せずに税収中立の考え方を採用し、増収については景気の回復に期待する側面である。2 つ目は受益と負担の対応関係を前提に社会保険料の引き上げにより歳入強化を図る傾向である。ただし、実際に社会保険料の引き上げを行っても、近年増加の一途をたどる社会保障のニーズに追いつかず、結果的に財政再建が達成できない状況に追い込まれている。もう 1 点と付け加えれば、財政投融资の存在である。財政投融资の活用は財政赤字を生み出した要因として指摘されるが、逆に財政再建を行う場合、それを利用する一面があった。ただ、2001 年に小泉政権が発足された同時に、財政投融资改革が行われた。この改革に伴い財政投融资は、対 GDP 比でも見ても、対一般会計歳出でも急激に下がり続けた¹⁸。この改革によって、財政投融资の特徴が 1980 年代から一貫して見られないと考えられ、ここでは検証対象としていない。

日本の財政再建の全体像をわかりやすくするため、次章からこうした日本の財政再建策

¹⁸ 詳細は宋・井手（2014）を参照されたい。

について、具体的な財政統計データをもって分析していく。特に、図 1 でみられたように、小泉政権期において、財政収支の対 GDP 比でみる場合、明らかに財政収支が改善していく時期があった。そうした改善は 1980 年代のように一時的かどうかとは別として、どういった財政再建策が採用され、財政収支が改善に向かったのかという点について、次章以降で検討していこう。そこで、次章ではまず 1980 年代と比較しながら、小泉政権期における全体の動きを確認する。

第2章 小泉政権期の財政再建とその歳出削減政策の効果

1. はじめに

第1章では、主要先進諸国と比較する観点から、日本の財政再建策の特徴について検討した。とくに、実質的な増税を行わずに歳出削減に特化した財政再建を試みるという特徴は、1980年代の「増税なき財政再建」から小泉政権の財政構造改革まで一貫して見られるものであり、第1章で比較した主要先進諸国と大きく異なるものである。そのうえで、日本の財政再建策に注目すると、序章で論じたように、同じ歳出削減による財政再建とはいえ、政策の中身、および歳出削減のために使われた手段は異なる可能性がある。

そこで、本章以降では、財政統計データを通して、具体的に小泉政権期における財政再建の動きを分析し、既に宮島（1989）で論じられた「増税なき財政再建」に対する評価が小泉政権の財政再建まで通用するかどうかを検討する。

本章では、小泉政権期の財政再建について財政統計からその特徴を明らかにし、財政再建のために行われた歳出削減政策の効果を検証する。そのため、まず1980年代の「増税なき財政再建」から小泉政権期の財政構造改革までの政策背景をまとめる。次に、1980年代の財政再建策についての評価を念頭におき、小泉政権期における財政状況の変化を確認し、一般会計における歳出削減の動きを把握する。最後に、そうした歳出削減政策における裁量的効果を分析し、次章以降に行う歳出削減手法の分析の前提となる政策分野ごとの歳出削減の特徴を把握する。

2. 「増税なき財政再建」から財政構造改革へ

小泉政権期の財政再建策の具体的な分析に入る前に、まず1980年代の「増税なき財政再建」から1997年の財政構造改革法の成立、その後の小泉政権による財政構造改革にいたる財政状況の推移と財政再建策の変遷について概観しておこう。

元主計局総務課長の穴倉宗夫の記述によると、1980年代の財政再建における「増税なき」という表現がはじめて登場したのは、1981年3月に鈴木元首相が日本商工会議所で演説が行われたときであった。そして、「増税なき財政再建」という表現が使われるようになったのが1981年7月の臨時行政調査会の第1次答申であった。以下はその答申の冒頭である。

「本来、行政改革の最大の眼目は、行政のあり方を大きく改めることを通じて、国家と国民を合わせた国全体の歩みを、より望ましい方向に変えていこうとする点にある。しかし、長年にわたって定着した意識や制度の変革は、容易に変わるものではない。どうしても何らかの突破口を探さねばならず、『増税なき財政再建』こそがまさにそれである。¹⁹⁾

上記の引用から、政府による財政再建の問題関心とその政策志向について、1980年の財政再建元年から始まったのではなく、一般消費税の導入への試みから既に始まっていたと読み取れる。結果的に増税をとまなう財政再建の試みは一般消費税導入の失敗により、「増税なき財政再建」に変更され、第2次臨時行政調査会²⁰⁾（以下、第2次臨調とする）により正式に提出されたのである。行政改革と財政再建の関係について、第2次臨調は「行政改革は財政再建の手段ではない」としたうえで、「行政改革を推進するテコとして当調査会が掲げた方針が、『増税なき財政再建』にほかならない」と規定した²¹⁾。

「増税なき財政再建」が掲げられた当初の目標は1984年度までに特例国債依存から脱却するという財政収支の改善であった。そして、この収支改善の目標はあくまでも国の一般会計が対象とされ、国債費と地方交付税を除いた一般歳出の圧縮による収支改善が重視されていた（宮島1989：92-93）。そのために採用された手段とは、シーリングの厳格化である。1982年度の予算編成では、原則ゼロ・シーリングとしたが、一般歳出の伸びを抑制しても国債費の増加が続き、国債依存度は1980年代前半にはそれほど顕著に改善されなかった。そのため、1984年度までに赤字国債から脱却するという財政再建の目標は、1990年度まで延長せざるを得なかった。そして、1983年度以降では、原則マイナス・シーリングとして臨時行政調査会で設定された。結果的に、1990年に赤字国債の発行がゼロとなり、1980年代の「増税なき財政再建」も終えたのである。

しかし、翌年の1991年後半から景気が調整過程に入り、いわゆる平成不況に入ったのである。1992年の年次経済報告によると、「再び特例公債を発行しないことを基本とし、公債依存度の引き下げなどにより、公債残高が累積しないような財政体質を作り上げ、財政の対応力の回復を図ることが緊要な課題である」と今後の政策スタンスとして書かれている。

だが、1992年3月31日に緊急経済対策が決定され、同年4月14日に公共事業などの

¹⁹⁾ 臨調・行革審OB会監修（1987：129）。

²⁰⁾ 第2次臨時行政調査会は鈴木善幸内閣が掲げた「増税なき財政再建」を達成するため、行財政改革について審議が行われたものである。会長を務めた土光敏夫の名前から「土光臨調」とも呼ばれる。

²¹⁾ 『臨調最終提言』（1983年、p.23）。

実施促進が閣議決定された。8月28日には総額10兆7,000億円の「総合経済対策」が決定され、うち公共投資などの拡大が8兆6,000億円であった。さらに、1993年4月13日、景気の足取りを確実なものにするため、総額13兆円を上る総合的な経済対策が決定され、うち社会資本の設備などに10兆円6,200億円、中小企業対策、民間設備投資の促進に2兆4,300億円が投じられたのである。

一方、1990年度には法人税が景気の緩やかな減速に伴い減少し、その後バブルの崩壊により、所得税の減少なども加え、1993年の税収決算額の概算数は対前年度比9%減となった²²。1994年になって、引き続き約15兆円の「総合経済対策」が実施された。こうした歳出と歳入のギャップにより、1993年から日本の財政収支が再び赤字状態に陥り、かつその後、深刻化していくことになった（第1章、図1）。

そのため、1996年に均衡財政の達成が再び要求され、同年2月に財政制度審議会・財政構造改革特別部会が成立し、審議が開始された。そこでは、主として財政健全化の目標設定、歳出削減の方案という2点について検討が行われた²³。1997年度は、橋本内閣により「財政構造改革元年」と位置付けられ、同年度予算の政府原案が編成されたのである。歳出面では、一般歳出を対前年度比1.5%増とし、当初予算ベースで4.3兆円、決算ベースで3.3兆円の公債減額が行われた²⁴。1997年6月の閣議決定では、政府は財政赤字の対GDP比を2003年までに3%以下にすることを目標として設定された。さらに、同年11月に「財政構造改革の推進に関する特別措置法」が成立し、2003年までに特例公債依存から脱却すると明示したのである。

ところが、1997年にアジア金融危機の影響により、経済・金融情勢に対応するため、各種の経済構造改革や金融システム安定化策とともに、財政面から特別減税、1997年度補正予算、1998年度公共事業などの前倒し執行が行われ、さらに1998年4月には過去最大である総事業費16兆円の「総合経済対策」が決定された。1998年7月に小渕政権が誕生し、積極的な財政政策が採用されるとともに、財政構造改革法停止法が同年12月に制定され、財政再建も遂行することができなくなった。

このように、1997年の財政構造改革による財政再建の取り組みはわずか1年の短命であった。しかし、その取り組みはその後の小泉政権に引き継がれることとなる。2001年4月に小泉純一郎は政権を獲得し、日々深刻化している財政赤字のために、再び財政構造改革を訴え、毎年度策定する「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方

²² 『年次経済報告—経済企画庁』（1993年7月27日）。

²³ その成果を『財政構造改革白書』として1996年10月に刊行した。

²⁴ 『年次経済報告—経済改革庁』（1996年7月）。

針」、いわゆる「骨太の方針」に基づいて、政策運営を図った。「骨太の方針 2001」では、「2002 年度、財政健全化の第一歩として、国債発行を 30 兆円以下に抑制する」という目標が掲げられた。具体的に「聖域なき構造改革」における 7 つのプログラム²⁵の中、財政改革プログラムにおいては、「予算の硬直性を打ち破れ」というスローガンの下、ソフトな予算へと転換するため、特定財源の見直し、特に公共事業関係費の長期計画の見直しが要求された。そして、予算編成においては、①循環型経済社会の構築など環境問題への対応、②少子・高齢化への対応、③地方の個性ある活性化、まちづくり、④都市の再生—都市の魅力と国際競争力、⑤科学技術の振興（ライフサイエンス等の 4 分野への重点化等）、⑥人材育成、教育、⑦世界最先端の IT 国家の実現といった項目が重点分野として絞り込まれた。さらに、「骨太の方針 2002」の場合、財政再建の目標を具体化させ、2010 年代初頭までプライマリーバランスの黒字化を実現することが掲げられ、緊縮財政による財政再建が始められることとなった。

ただし、この財政構造改革にもとづく財政再建が政権期間中に順調に進められたわけではない。2001 年 4 月の政権発足後、同年 9 月に起きたアメリカでの同時多発テロの影響を受け、世界的な需要後退が起きる中で、国内においても個人消費、輸出、生産、設備投資の減少が見られ、2001 年度には「緊急対応プログラム」が実施される。2001 年度決算では国債発行額を 30 兆円に抑制することに成功したものの、2002 年度には当初予算で設定された「30 兆円」の枠を上回る結果となり、2003 年度予算編成の基礎となる「骨太の方針 2002」では、『国債発行 30 兆円以下』の基本精神を受け継ぎ、『30 兆円』からのかい離をできるだけ小さくする²⁶と、当初目標からの後退を余儀なくされている。その後、2002 年以降の景気回復に支えられながら、政権中盤から安倍政権期に至る財政赤字の削減につながっていくことになる。

以上、1980 年代の「増税なき財政再建」から橋本政権による財政構造改革法の成立とその停止、2000 年代の小泉財政構造改革の流れをみてきたが、財政再建が重要な課題として 1980 年代から今日まで継続していることがわかる。というのは、「増税なき財政再建」が目標を達成し、財政再建もいったん終わったとはいえ、早くも翌年に再び財政収支の悪化

²⁵ 7 つのプログラムとは、①民営化・規制改革プログラム（医療、介護、福祉、教育などの分野に競争原理を）、②チャレンジャー支援プログラム（創意工夫に基づいた起業・創業など）、③保険機能強化プログラム（社会保障制度を分かり易く、信頼されるものに）、④知的資産倍増プログラム（ライフサイエンス、IT、環境など 4 分野への重点化など）、⑤生活維新プログラム（保育所待機児童ゼロ作戦、バリアフリー化の推進など）、⑥地方自立・活性化プログラム（市町村合併、国庫補助負担金の整理合理化など）、⑦財政改革プログラム（特定財源の見直し、公共事業関係長期計画の見直しなど）。

²⁶ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」 p.37。

に直面し、その後、景気対策が打たれることにより、財政構造改革の名目で財政再建の実施が中断されることとなった。その後、ようやく小泉政権になって、財政再建が再び本格的に行われたのである。

いったん目標が達成された 1980 年代の財政再建については、既に宮島（1989）の研究により、その性格や手段が明らかにされているが、小泉政権期の財政再建については未だに明確に位置付けられていない。加えて、前述した日本の財政再建策の特徴を踏まえれば、1980 年代と 2000 年代の財政再建策が類似しているところが多い。そこで、両時期の財政再建の特徴や手法を分析していくにあたって、次節で宮島（1989）による「増税なき財政再建」に対する評価を確認したうえで、小泉政権期の財政再建策の全体的な特徴を把握する。

3. 「増税なき財政再建」と比較した小泉政権期の財政再建策

3-1 1980 年代の財政再建策についての評価

序章で述べたように、1980 年代の「増税なき財政再建」における歳出抑制手法について、宮島（1989）が当時の財政再建策の成果と限界について最も詳細な研究を行っている。本研究は 1980 年代の財政再建策と比較する手法を用いていることから、ここではまず宮島（1989）でなされた評価をやや詳しくまとめておこう。

宮島（1989）は財政再建のために使われたシーリングの制約強化による歳出削減政策、特に一般歳出の極力圧縮という財政再建の戦略に疑問を投げかけ、その成果について検討を行った。同研究は二部に分けられ、前半では、日本における予算編成方法の変質を述べ、一般歳出と非一般歳出の分類に焦点を当て、歳出削減政策の可能性を論じた。後半では、「増税なき財政再建」の具体的な検証となり、大量の財政統計データから「増税なき財政再建」の成果を検討し、財政再建の下の歳出構造の全体像を確認したうえで、各歳出分野における削減の動向が検証された。

財政再建達成の目標時期は当初の 1984 年度から 1990 年度に変更されたが、これは 1981 年度と 1982 年度の深刻な歳入欠陥の発生によるものであった。しかし、一般歳出の極力圧縮という問題に限れば、1980 年度以降、特に 1981 年度以降、一般会計歳出の伸び率が急速に低下し、当初予算額はほとんど前年度と同額以下に抑えられていった。そこで、歳出削減政策の効果は相当高かったとして評価し、成果として認められている。ただ、一般歳出抑制のてことなったシーリングの機能、および一般会計歳出と一般歳出の抑制方法とその成果について、さまざまな問題があると提起された。

まず、シーリング適用における例外事項の設定である。特に防衛費が例外事項として取り上げ、シーリングの強化が進めば進むほど、また例外事項が多いほど、実際の一般歳出の伸び率は原則シーリングを大きく上回るようになる。そうすると、歳出分類における一般歳出の意味と原則シーリングの機能も現実には割り引かれると評価している。

次に、国債減額や一般歳出伸び率ゼロといった短期目標をとりあえず達成するために、一般会計歳出を対象とし、さまざまな削減技術が使われていた。例えば、特別会計を利用して、財政再建期間において一般会計歳出を一時的に特別会計へと移管する。あるいは、一般会計歳出を一般歳出と非一般歳出に分けることにより、一般歳出経費から非一般歳出経費へと費目変更し、一般歳出の一時的な削減を行ったのである。

さらに、「特定目標年度まで」、「一般会計歳出」、および「一般歳出」というキーワードが使われることにより、逆に「特定目標年度後」、「一般会計外歳出」および「非一般歳出」といったところが抜け落ちてしまう可能性があり、その場合、特定目標年度後への歳出の繰り延べ、特別会計や地方財政への一般会計歳出の転嫁、および非一般歳出への一般歳出の振替が許容されることになる。そうしたことから、当時に設定された財政再建の真の狙いである行財政の抜本的改革として評価できないと指摘している。

以上、宮島（1989）の研究成果を整理したが、それと比較する観点から、小泉政権期の財政再建策を検討するには、ひとまず小泉政権における予算編成のあり方と、財政再建期間における財政状況の変化を把握する必要がある。

3-2 小泉政権における予算編成のあり方

小泉純一郎は2001年4月に政権を発足し、「自民党をぶっ壊す」というキャッチ・フレーズとともに党内に対抗関係を築きながら、深刻化する財政赤字を克服することを目的として、財政構造改革に取り組んだ。そのなかで、毎年度策定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針」に基づく政策運営が特徴の1つとなった。2001年6月に決定された「骨太の方針」では、「2002年度、財政健全化の第一歩として、国債発行を30兆円以下に抑制する」ことが目標として掲げられた。さらに、「骨太の方針2002」において、2010年代初頭までのプライマリーバランスの黒字化が目標とされ、緊縮財政による財政再建が課題となった。

「骨太の方針2001」では、「我が国の諸制度は、戦後、非常によく機能し、高度成長を支えてきた。しかし、現在ではそれがややもすれば非効率な（すなわち費用に見合う効果を生まない）事業等を生む仕組みになってしまっている。近年、経済の力強さが失われて

きた大きな要因は、こうした非効率な部分が拡大してきたことだと考える²⁷⁾と指摘された。非効率な部分として、社会保障、公共事業、地方財政の3つをターゲットとして、具体的に改革がなされたのである(山田 2003: 144)。このような財政再建策のなかで、公共事業費が抑制され、三位一体改革を通じて地方への財政移転も減額された。そして、社会保障制度改革についても、その方向性は財政構造改革の枠組みのなかで、大きく抑制を迫られたのである。

また、小泉政権の特徴として、経済財政諮問会議の活用が挙げられる。経済財政諮問会議は橋本行革で新たに設置された会議であり、総理を議長として、財務・総務・経済産業・官房長官といった関係官僚と民間有識者4名、日銀総裁、それに経済財政担当の特命大臣の11名で構成され、経済財政政策の重要事項について審議することとされた²⁸⁾。

経済財政諮問会議は2002年1月に「構造改革と経済財政の中期展望」いわゆる「改革と展望²⁹⁾」を取りまとめ、財政再建の目標設定からとられる手法までを示した。そのなかで、「骨太の方針2001」では「当面2年間程度の集中調整期間」に不良債権処理と構造改革を進めデフレを脱却し、2004年度以降に実質1.5%程度の成長をめざすという基本シナリオが示された。それと同時に、国・地方の歳出規模の対GDP比を現状水準の37.7%を上回らないようとし、2010年代初頭に国・地方のプライマリーバランスを黒字に転換させるため、「参考試算」として、公共投資を毎年度マイナス3%とし、5年後にバブル崩壊前の1990年代初頭の水準に落とすといった具体的手段が示された。

「改革と展望」は対象期間を2002年度から2005年度とし、毎年1月に改定され、各年度の予算編成の出発点となっている。政府部門に関する目標が盛り込まれているが、こうした目標はその時々を経済財政状況を踏まえつつ、政府としてその実現に努めるべき性格をもっている。予算編成の流れとして、1月に「改革と展望」で中期的なマクロ経済の見通しを示し、それを踏まえた財政の見通しを明らかにする。次に「改革と展望」で示した中長期的な目標を念頭に、当面取り組むべき重要政策課題・構造改革の方針を6月の「骨太の方針」で示す。続いて7月に歳入面の見通しを入れた「予算の全体像」を示し、8月

27 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001年、p.13。

28 第1回は森内閣時代の2001年1月6日に、中央省庁再編後の新たな国家行政組織が開始した日から開催されたが、本格的に経済財政諮問会議が動き始めたのは小泉内閣になってからである。

29 経済財政の中期ビジョンを示す「改革と展望」を審議する際の参考資料として、「内閣府試算」がある。「改革と展望」で示された各分野の具体的な改革の進め方について、内閣府が多様な可能性の中から1つを前提として選び、5年間にわたる国の一般会計の歳入・歳出額、地方普通会計の歳入・歳出額等が推計されている。これらの計数は、政府としての目標という性格をもっていない。

に「骨太の方針」と「予算の全体像」を前提とした「概算要求基準」を財務省が策定する。この一連の過程を経済財政諮問会議が主導し、トップダウンで予算編成の枠組み、政策の優先順位、構造改革の方向を示し、財務省以下の官僚組織がそれに従って予算編成を作業していく。

このような予算編成は毎年度「骨太の方針」として出され、財政再建の目標を設定した。以下では、財政再建の目標である「国債発行額 30 兆円以下」、あるいは中期目標としての「プライマリーバランスの黒字化」という政策目標などを手掛かりに、小泉政権期の財政再建策の成果を分析する。

3-3 小泉政権期における財政状況の変化

表6 国及び地方の長期債務残高の推移(単位:億円)

年度	国	地方	重複分	合計	対GDP比(%)
1990	2,003,181	670,459	15,221	2,658,419	58.9
1991	2,087,890	699,477	6,733	2,780,634	58.7
1992	2,237,579	791,451	21,859	3,007,171	62.2
1993	2,456,577	912,653	37,956	3,331,274	69.0
1994	2,687,328	1,063,180	74,326	3,676,182	74.2
1995	2,969,906	1,247,593	116,857	4,100,642	81.3
1996	3,245,295	1,391,317	143,529	4,493,083	87.1
1997	3,574,710	1,498,931	152,137	4,921,504	94.4
1998	4,077,755	1,628,065	177,872	5,527,948	108.2
1999	4,487,768	1,737,892	222,192	6,003,468	118.5
2000	4,907,475	1,813,806	262,633	6,458,648	126.4
2001	5,139,483	1,877,146	285,303	6,731,326	134.2
2002	5,357,097	1,930,685	307,243	6,980,539	140.2
2003	5,251,730	1,982,831	318,357	6,916,204	137.8
2004	5,639,223	2,014,874	328,177	7,325,920	145.7
2005	5,904,999	2,014,167	336,142	7,583,024	150.1
2006	5,945,215	2,001,561	336,173	7,610,603	149.5
2007	6,017,324	1,985,533	336,173	7,666,684	149.4
2008	6,069,642	1,970,383	336,173	7,703,852	157.4
2009	6,546,701	1,986,794	336,173	8,197,322	173.0
2010	6,953,831	1,998,385	336,173	8,616,043	179.4
2011	7,278,344	2,003,949	335,173	8,947,120	188.8
2012	7,643,040	2,010,476	334,173	9,319,343	196.4

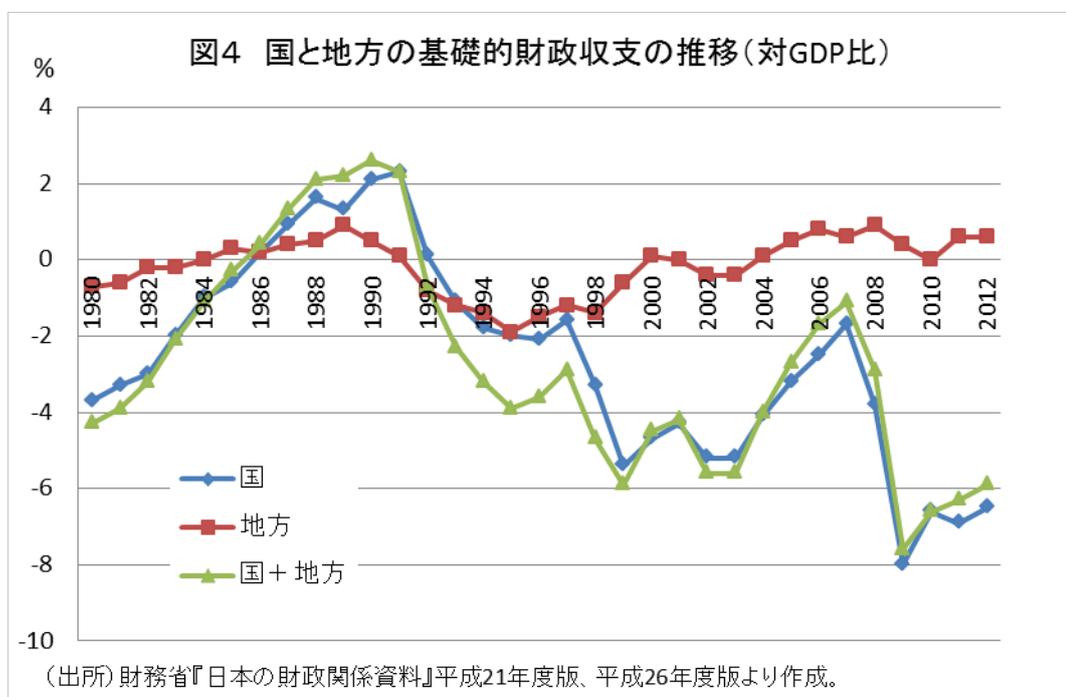
(注) 合計＝国＋地方－重複分

(出所) 財務省ホームページ「1970年度以降の長期債務残高の推移」より作成。

まず、債務残高の推移について確認する。第1章では国際比較のため SNA 基準の一般政府財政収支と一般政府債務残高の推移を示したが、本章以降の分析における政府債務に

関する統計データは、実際の政策運営において用いられる数値を利用する。表 6 で示されている「国及び地方の長期債務残高」は財務省主計局調査課によって公表されているもので、国の公債残高、借入金等のほか、交付税特別会計借入金と公営企業債普通会計負担分を含む地方債残高から構成される。

同表で見ても 1990 年代以降、政府債務の累増傾向が観察されるが、第 1 章でみた一般政府債務残高の推移と同様に、2006 年度と 2007 年度には債務残高の対 GDP 比の縮小が見られる。ただし、その期間においても国の債務残高は増加しており、残高縮小は地方債残高の縮小と経済成長（GDP の増加）に起因していると言える。なお、2003 年度における国の債務残高の減少は、郵政事業・郵便貯金特別会計廃止に伴う借入金の減少の影響である³⁰。



次に、プライマリーバランスで見た場合の財政再建の成果を見ていく。「骨太の方針 2001」（2001年6月）では中期目標としてプライマリーバランスの黒字化が掲げられた。「骨太の方針 2001」を基礎として経済財政の中期ビジョンを示す役割をもつ「構造改革と経済財政の中期展望」（2002年1月、以下「改革と展望」）では、2010年代初頭までにプライマリーバランスの黒字化を達成することが目標として示された³¹。その過程として、「改革と

³⁰ 「平成 25 年度年次経済財政報告」。

³¹ 「改革と展望」は、経済財政の中期ビジョンを示し、短期と中期の経済財政政策の整合性を確保すること、財政・社会保障の中長期的な持続可能性を提示すること、経済財政政策の合理

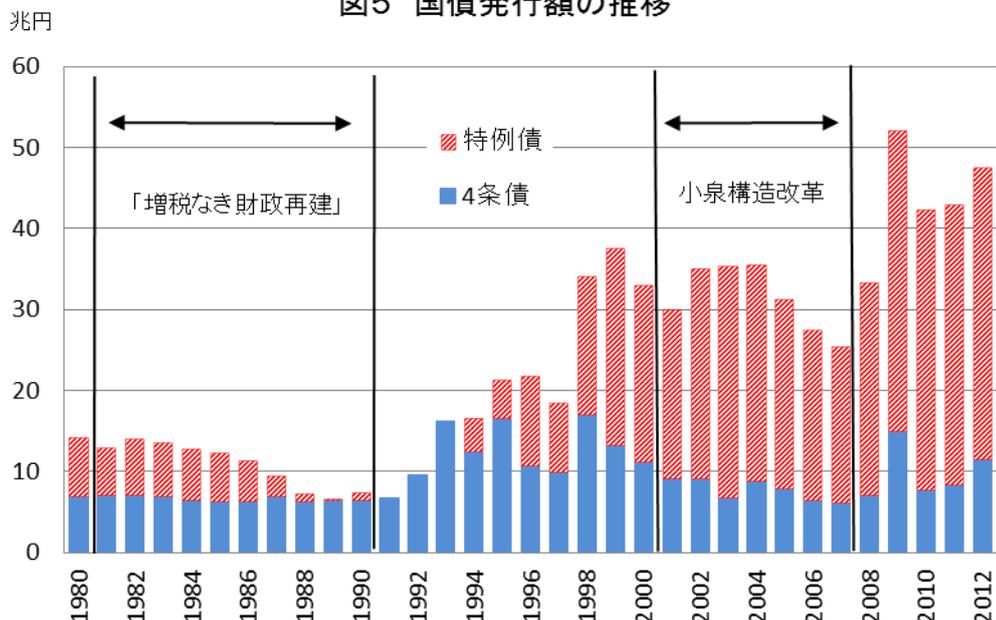
展望」の対象期間の最終年度である 2006 年度前後には経済成長と財政構造改革の結果として、プライマリーバランスの赤字が現状（2000 年度）の▲4.3%から半分程度に低下することが見込まれた³²。

国と地方のプライマリーバランスの推移を示した図 4 を見ると、1980 年代後半から 90 年代初頭にかけて黒字化したプライマリーバランスは、その後、国と地方ともに急速な悪化を見せている。地方のプライマリーバランスは 90 年代後半から好転し、2000 年度には黒字を達成した後、比較的安定して推移している。それに対して、国のプライマリーバランスは 98 年度以降さらに落ち込み、小泉政権期間中の改善を経て、リーマンショック以降の世界的景気後退を受けて再び悪化することとなり、2010 年代初頭の黒字化は達成されていないことがわかる。ただし、小泉政権期およびそれに続く安倍政権期に限定してみれば、その期間にプライマリーバランスは確かに改善を見せ、2007 年度には▲1.7%となっている。2006 年度前後までのプライマリーバランスの赤字の半減を見込んだ「改革と展望」における数値に照らしてみれば、あくまでも限定された期間ではあるが、目標値を達成しているということ是可以する。

性などについての説明責任を果たすことが役割とされた。対象期間は 2002 年度から 2006 年度の 5 年間と設定され、毎年度改定が行われた（「構造改革と経済財政の中期展望」 p.2）。

³² 「構造改革と経済財政の中期展望」 p.13。

図5 国債発行額の推移



(注) 臨時特別公債(1990年度)、震災特別公債(1994年度)、減税特別公債(1994、95、96年度)は、特例債に加えている。
 (出所) 財務省ホームページ

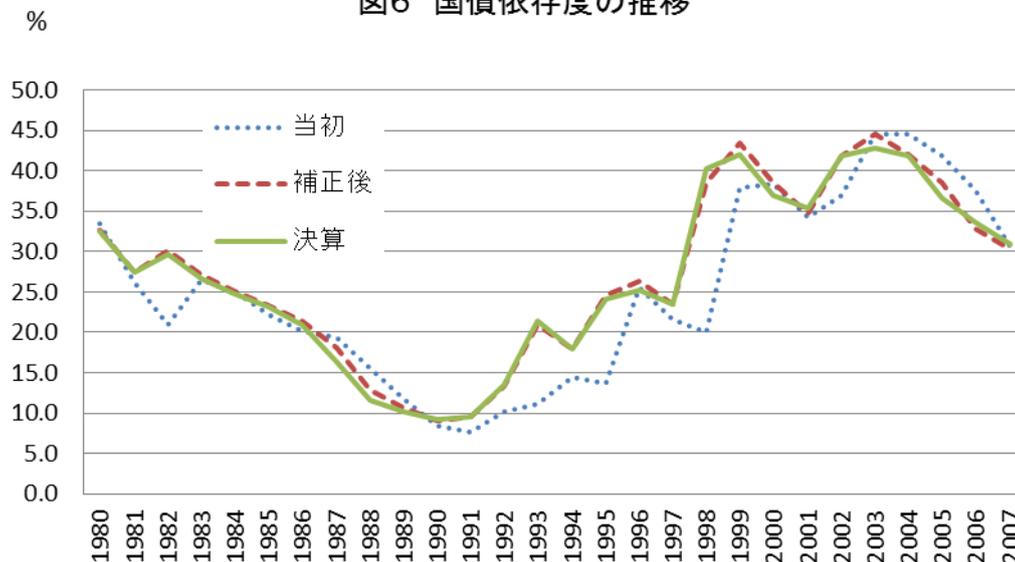
さらに、図5に従って国債発行額の推移でみた場合の財政再建の成果に注目してみよう。1980年代の「増税なき財政再建」では、バブル経済にも支えられながら1980年代中盤以降に特例国債発行額が順調に減少し、1990年度に特例国債からの脱却に成功した³³。小泉政権期には、2001年度において国債発行額を決算ベースで30兆円に抑制し、2002年度当初予算でも30兆円を維持したが、決算ベースでは30兆円を上回ることとなり、その後も国債発行額は目標を達成できない状況が続いた。しかし、政権後半には2002年以降の景気回復に支えられながら、4条債(建設国債)、特例債(赤字国債)ともに発行額が減少し、2006年度および安倍政権期にあたる2007年度では決算ベースで見ても、30兆円という枠内に抑制していることがわかる。

総じて、小泉政権期の財政再建の成果を政策目標として掲げられた数値を手掛かりに評価した場合、「増税なき財政再建」における特例国債からの脱却という成果からは程遠く、プライマリーバランスの黒字化という中期目標の達成にも結実しなかった。ただし、政権期間中という限定された時期に関してみれば、プライマリーバランスの改善と国債発行額

³³ 図5では1990年度において特例債の発行が示されているが、これは湾岸戦争にともなう平和回復活動の財源調達として発行された臨時特別公債(9,686億円)のみとなっており、普通特例国債の発行は行われなかった。

の抑制という目標について一定程度の成果を示すものであったとひとまず評価することができるだろう。

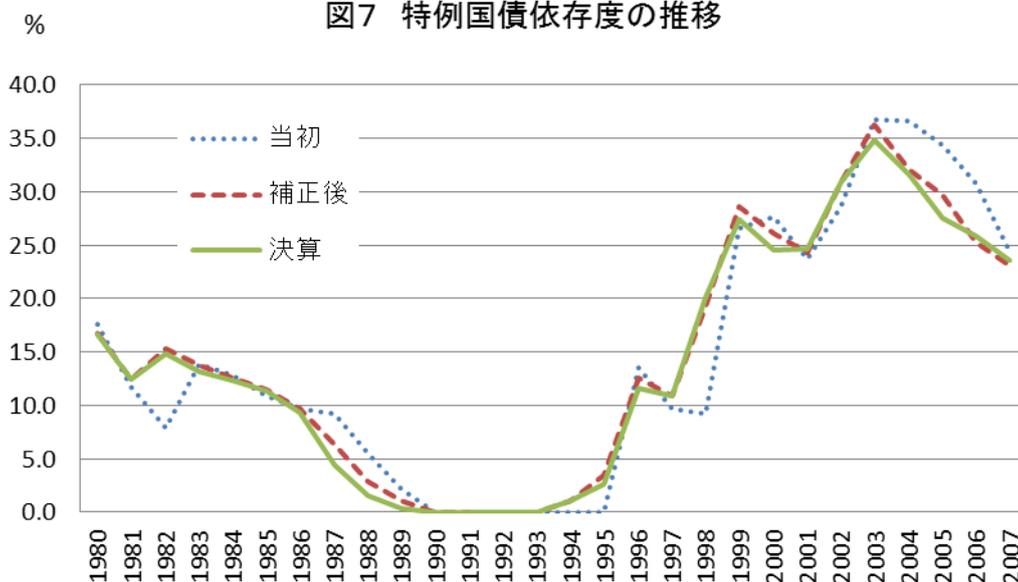
図6 国債依存度の推移



(注) 当初予算、補正後予算、決算における国債依存度は、それぞれ当初予算国債発行額／当初予算歳出総額、補正後予算国債発行額／補正後予算歳出総額、国債発行額決算値／歳出総額決算値、として計算している。

(出所)『財政金融統計月報』各年予算特集、財務省ホームページより作成。

図7 特例国債依存度の推移



(注) 当初予算、補正後予算、決算における特例国債依存度は、それぞれ当初予算特例国債発行額／当初予算歳出総額、補正後予算特例国債発行額／補正後予算歳出総額、特例国債発行額決算値／歳出総額決算値、として計算している。

(出所)『財政金融統計月報』各年予算特集、財務省ホームページより作成。

加えて、小泉政権期の財政再建において具体的な数値目標として掲げられたわけではないが、財政再建の動きを把握するうえでは重要な指標である国債依存度に注目し、その推移を確認する。

図 6 と図 7 は、それぞれ 1980 年代から 2000 年代における国債依存度及び特例国債依存度の推移を当初予算ベース、補正後予算ベース、決算ベースで示している。まず 1980 年代の場合、1982 年度に歳入欠陥が生じたため、当初予算とかい離する形での国債依存度の上昇がみられたが、それ以降は、国債依存度、特例国債依存度ともに低下を続けている。とくに、1987 年度から 1989 年度にかけて当初予算における国債依存度が、補正後予算、さらに決算において低下するという動きを見せており、予算運営の過程で国債発行額の抑制が図られていることが理解できる。

1990 年代に入ると、バブル経済の崩壊を受けて国債依存度が急速に悪化している。1990 年度に 10%を切っていた国債依存度は、1998 年度には 40%を上回ることとなった。橋本政権期の 1997 年度と森政権期の 2000 年度には一時的な国債依存度の低下が見られるが、2000 年代まで継続して高い数値が維持されている。その中で、図 6 と併せて見ると、1990 年代前半は公共事業を通じた景気対策が主導されたことで建設国債発行額が増加し、特例国債依存度は低位に抑えられているが、とくにアジア通貨危機後の国債依存度の上昇は特例国債依存度の上昇に大きく依っているとと言える。

そして、小泉政権期における推移に着目すると、2002 年度から再び上昇し、2003 年度には国債依存度 42.9%、特例国債依存度 34.8%という過去最高の数値を更新している。ただし、2003 年度においては決算において当初予算よりも発行額の抑制が図られており、その後も 2007 年度まで 1980 年代後半と同様に、決算において当初予算の数値を下回る形で国債依存度と特例国債依存度の低下が続いている。このような点で、小泉政権期の財政再建を見た場合、国債依存度は 1980 年代と比較すると高い水準で推移しているものの、予算運営のもとでの発行額の抑制という観点からは注目すべき時期だと考えられる。

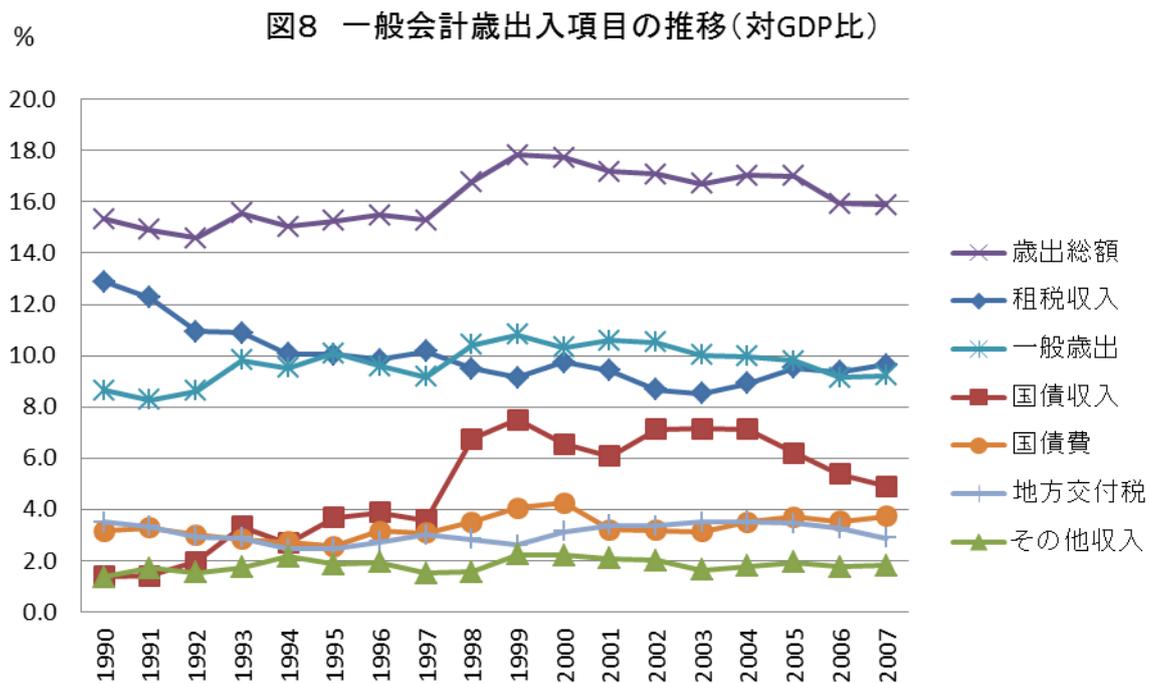
このように、財政再建の目標達成という側面から小泉政権における財政再建の成果を検討したうえ、国債依存度と特例国債依存度から、1980 年代以降の財政赤字の動きと財政再建の進行状況も確認してきた。総じて、1980 年代の「増税なき財政再建」と比較する場合、小泉政権の財政再建は目標達成できなかった。しかしながら、明らかな財政収支の改善が見られることより、財政再建には一定の成果があったと評価することができる。

そこで、次節では、国債依存度と特例国債依存度で見られた財政赤字の変化を国の一般会計の歳入歳出の動きによって分析し、財政収支の改善要因を模索していく。そのうえ、

歳出削減による財政再建の削減効果を解析しよう。

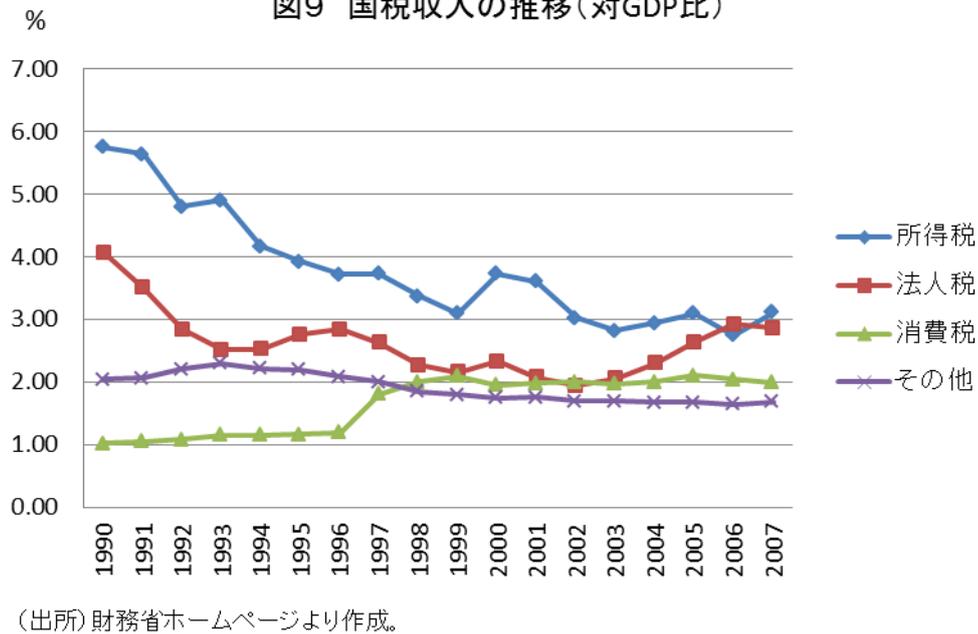
4. 小泉政権における財政収支の改善要因と歳出削減効果

4-1 一般会計の歳入歳出の特徴と財政収支の改善要因



(注)「その他収入」には、印紙収入、専売納付金、官業益金及官業収入、政府資産整理収入、雑収入、前年度剰余金受入を含めている。また、「地方交付税」には地方特例交付金を含めている。
 (出所) 財務省ホームページより作成。

図9 国税収入の推移(対GDP比)



小泉政権期の一般会計の歳入歳出の動きについて、図8における一般会計歳出入項目決算値の対GDP比の推移と図9の国税収入の推移から把握する。

図8において、一般歳出、国債費、地方交付税とそれらの合計額である歳出総額が歳出項目を、租税収入、国債収入、その他収入が歳入項目を示している。同図をみると、1990年代に15%前後で推移してきた歳出総額は、1998年度に上昇し、1999年度をピークとして、その後低下する傾向を見せている。そのもとで一般歳出も2000年度以降低下しているが、歳出総額が2004年度、05年度とやや上昇しているのに対して、一般歳出は継続的に低下していることがわかる。

租税収入は1990年代から低下傾向が続いている2003年度を底として、その後緩やかな上昇を示している。図9の主要税収の推移と併せて見ると、1997年の税率引き上げにより消費税収が上昇し安定的に推移しているものの、その効果は表5で既に示した通り、所得税等の先行減税ではほぼ相殺されており、2000年度にいったん税収が上昇する動きはあるものの、アジア通貨危機や2000年代初頭の景気後退を受けて所得税、法人税の税収が落ち込む中で税収規模の低下が続いている。2004年度以降の税収規模の緩やかな回復はおもに法人税収の上昇によって達成されていることがわかる。

以上の歳出および税収の動きを受ける形で国債収入も変動している。1996年度まで比較的緩やかに上昇しているが、1997年度に大きく上昇し、小泉政権期の2002年度から2004年度においても7%台で推移しており、その後2007年度にかけて低下している。

ここまでの内容を大まかにまとめれば、1997年度の一般歳出の上昇をともなう歳出総額の上昇と税収の減少により国債収入の大幅な増加が見られるが、2000年代に入ると歳出総額が抑制される中で、法人税を中心とする税収の回復により国債収入の減少につながったといえる。このような動向を踏まえて、次により詳細に一般会計の歳入歳出の動きを分析することによって財政収支の変動要因を探っていく。

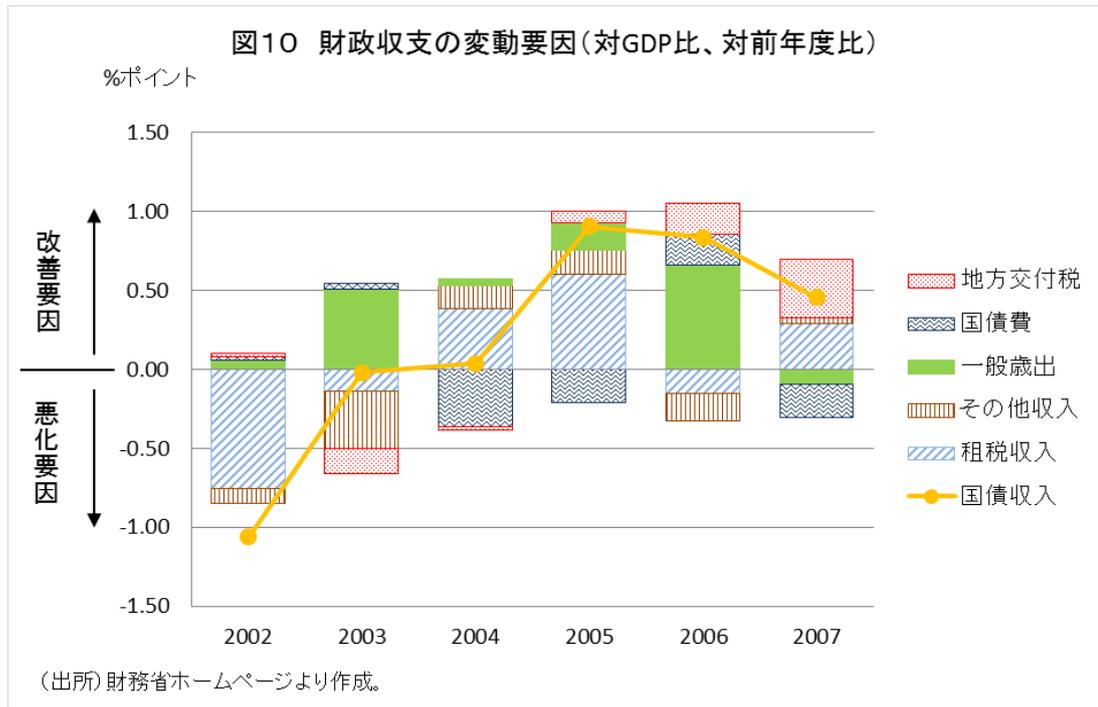


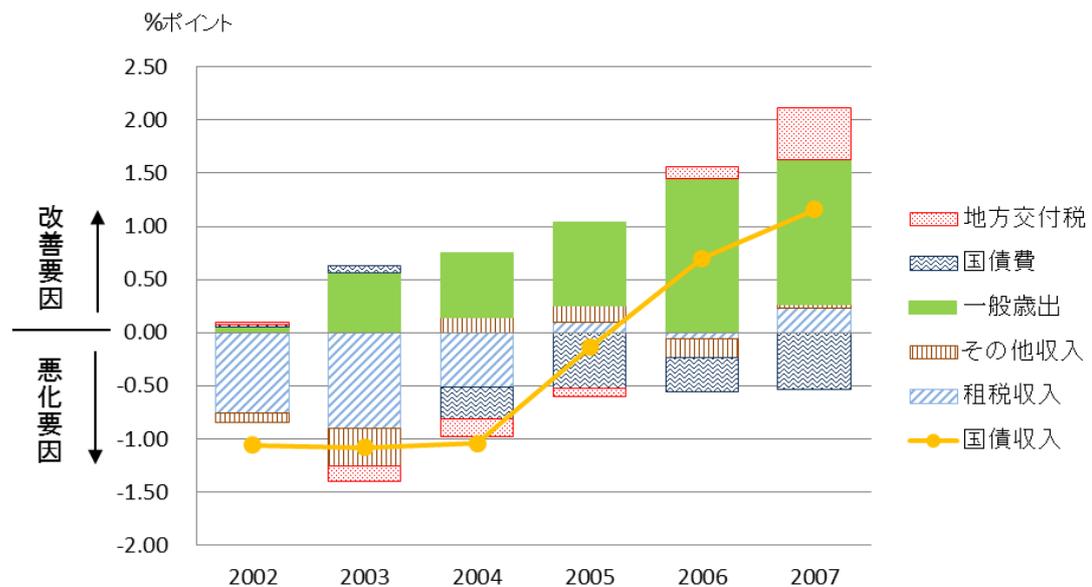
図10は2002年度から2007年度までの一般会計の歳入歳出項目の金額を対GDP比でとり、前年度に対する変化を%ポイントとして示している。国債収入を除く歳入歳出項目については、前年度より減少した歳出分と前年度より増加した収入分が財政収支の改善要因としてゼロより上方に示され、逆の場合は悪化要因として下方に示される。国債収入は他項目とは別に折れ線で示し、収入額規模が減少すると数値が上昇することを意味している。これにより、国債収入つまり財政収支の変動要因が棒グラフにおいて内訳として示されることになる。

国債収入の動きを見ると、小泉政権が2001年4月に発足してから初めての予算編成となる2002年度には悪化しており、その後2004年度まで横ばいに推移し、2005年度以降に改善するという動きとなっている。2002年度の収支悪化はおもに租税収入の減少によって説明される。2003年度には一般歳出の削減が行われたものの、租税収入、その他収入の減少と地方交付税の増加によってその効果が相殺されている。2004年度には租税収入

とその他収入が増加したものの、国債費の増加によって財政収支は若干の改善にとどまっていることがわかる。2005年度になると収支が大きく改善されている。その要因としては租税収入の増加が大きい、その他収入の増加や一般歳出と地方交付税の削減も要因として加わっている。2006年度も引き続き大きな改善幅を見せているが、その要因は前年度とは大きく異なる。租税収入とその他収入が減少し悪化要因となる一方で、一般歳出が大きく収支改善に貢献していることがわかる。さらに、国債費が減少したほか、地方交付税が前年度以上に改善要因として寄与している。安倍政権に入った2007年度には改善幅は縮小するものの、引き続き収支改善を見せている。ここでは、租税収入が再び改善に寄与していることがわかるが、地方交付税が最も大きな改善要因となっている。

総じて、小泉政権期の財政収支の変動を見ると、政権前半には収支悪化要因となっていた租税収入が中盤以降、収支改善に寄与していることがわかる。また、一般歳出は政権期間中一貫して削減されているが、とくに2003年度と2006年度の削減幅が大きくなっている。さらに、非一般歳出に着目した場合、国債費は、規模はそれほど大きくないものの収支悪化要因として働く傾向がある一方で、地方交付税については、2005年度以降に削減が進み、収支改善要因となっている。とくに2007年度には、一般歳出と国債費が増加する中で地方交付税がそれらを上回る規模で削減され、租税収入とともに収支改善に寄与したと解釈することができる。

図11 財政収支の変動要因(対GDP比、2001年度基準)



(出所) 財務省ホームページより作成。

図 11 は、図 10 と同様の財政収支の変動要因を小泉政権発足時の 2001 年度を基準として示しており、小泉政権期の財政再建の累積的効果として理解することができる。国債収入の動きを見ると、2002 年度において悪化した財政収支は 2005 年度においてほぼなくなり、2006 年度にようやく財政収支の改善として現れる。この時の値が 2001 年度比 0.70% ポイントの収支改善であり、田中（2013）において小泉政権による財政再建の成果が 2.5 兆円だけであったとされた評価に相当するものである。

個別の歳入歳出項目の変動についての評価は基本的に図 10 において行ったものと同様になるが、2001 年度基準で見ることによって、その特徴がより明確になっているといえる。とくに、歳出面における一般歳出削減の重要性のほか、地方交付税削減の影響も注目すべき点と言える。歳入面では、政権前半において収支悪化要因となっていた租税収入が中盤以降の緩やかな回復にともない悪化要因とならなくなっていることがわかる。

以上の分析から、「増税なき財政再建」と比較した際の小泉政権期の財政再建策の特徴としては、80 年代と同様に一般歳出の削減が重要な位置づけになることがわかる一方で、80 年代と異なり、地方交付税が歳出抑制において大きな役割を果たしていたことがわかる。以上のことを踏まえたうえで、次節では一般会計歳出、とくに一般歳出の内訳に着目して、その歳出構成の変化を分析し、とくに一般歳出の削減対象分野についてより詳しく検討する。

4-2 一般会計における歳出構成の変化

本節では一般会計における歳出構成の変化を確認しておきたい。それにあたって、改めて「一般歳出」と「非一般歳出」の概念について整理しておく。前述したように、1980 年代の場合、一般会計歳出から国債費と地方交付税交付金を除いたものを一般歳出といい、国債費と地方交付税交付金の合計が非一般歳出と定義されている。非一般歳出には小泉政権期の場合、地方特例交付金が含まれ、地方交付税交付金等と表現されることがある。

宮島（1989）が指摘するように、一般歳出と非一般歳出という概念区分は 1980 年代における財政規模を抑制するため、きわめて重要な戦略であったが、具体的にいかなる政策目的ないしインプリケーションからなされたのかは必ずしも明らかではないという（宮島 1989 : 2）。小泉政権期の財政再建の場合も具体的にその 2 分法の目的について触れていないが、一般歳出という財政用語が引き続き使用されており、毎年度予算編成の基本方針についての記述においてもそれを確認することができる。具体的には、「平成 15 年度予算（2003 年度）においては、一般歳出及び一般会計歳出全体について実質的に平成 14 年度

(2002年度)の水準以下に抑制する³⁴⁾、「平成16年度予算(2004年度)は、一般会計歳出及び一般歳出について実質的に平成15年度(2003年度)の水準以下に抑制する³⁵⁾」、「歳出改革を一層推進し、一般会計歳出及び一般歳出の水準について、実質的に前年度水準以下に抑制してきた従来の歳出改革路線を堅持・強化する³⁶⁾」、「歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、一般歳出の水準について前年度よりも減額し、一般会計歳出についても厳しく抑制を図る³⁷⁾」といった表現が使用されている。これらの記述から、小泉政権期においても、歳出抑制において一般会計歳出および一般歳出を基準として捉えていることが理解できる。ただし、非一般歳出の項目に関して、明示されていないことから、1980年代のように、一般歳出と非一般歳出を区別しながら、歳出削減政策を図っていないことに注意しておく必要がある。

表7 主要経費別一般会計歳出決算額の推移

	(単位:10億円)									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
一般歳出	52,389	54,063	52,047	52,275	51,594	49,472	48,438	49,345	46,709	47,621
社会保障関係費	15,658	19,022	17,636	19,291	19,632	19,720	20,286	20,603	20,555	21,141
文教及び科学振興費	7,125	6,799	6,872	6,677	6,731	6,472	6,149	5,701	5,331	5,458
恩給関係費	1,548	1,485	1,418	1,350	1,282	1,207	1,136	1,065	992	941
防衛関係費	4,956	4,897	4,907	4,968	4,920	4,927	4,898	4,878	4,817	4,758
公共事業関係費	13,034	12,972	11,910	10,820	9,162	9,359	8,236	8,391	7,709	7,257
経済協力費	1,082	1,019	1,012	961	837	900	880	784	784	787
中小企業対策費	979	818	933	425	628	241	288	237	240	418
エネルギー対策費	719	676	677	632	563	557	504	493	471	866
食料安定供給関係費	267	266	247	738	735	744	652	657	610	674
産業投資特別会計への繰入	159	113	159	664	2,034	102	98	71	48	20
改革推進公共投資事業償還時補助等	-	-	-	-	-	-	-	1,130	-	-
その他の事項経費	6,862	5,996	6,276	5,749	5,070	5,243	5,311	5,335	5,152	5,301
非一般歳出	32,004	33,356	37,275	32,535	32,079	32,943	35,177	36,177	34,737	34,222
国債費	17,699	20,272	21,446	15,829	15,600	15,544	17,515	18,736	18,037	19,290
地方交付税交付金等	14,305	13,084	15,829	16,706	16,479	17,399	17,662	17,441	16,700	14,932
決算不足補てん繰戻	-	1,617	-	-	1	-	-	-	-	-
合計	84,392	89,037	89,321	84,811	83,674	82,416	84,897	85,520	81,445	81,843

(出所)財務省ホームページより作成。

34 『平成15年度予算編成の基本方針』(平成14年度11月29日)閣議決定。

35 『平成16年度予算編成の基本方針』(平成15年度12月5日)閣議決定。

36 『平成17年度予算平成の基本方針』(平成16年度12月3日)閣議決定。

37 『平成18年度予算平成の基本方針』(平成17年度12月6日)閣議決定。

表8 主要経費別一般会計歳出決算額の増減額(対前年度比)

	(単位:10億円)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
一般歳出	1,674	-2,016	228	-681	-2,122	-1,034	907	-2,636	912
社会保障関係費	3,364	-1,386	1,655	341	88	566	317	-48	586
文教及び科学振興費	-326	73	-195	54	-259	-323	-448	-370	127
恩給関係費	-63	-67	-68	-68	-75	-71	-71	-73	-51
防衛関係費	-59	10	61	-48	7	-29	-20	-61	-59
公共事業関係費	-62	-1,062	-1,090	-1,658	197	-1,123	155	-682	-452
経済協力費	-63	-7	-51	-124	63	-20	-96	0	3
中小企業対策費	-161	115	-508	203	-387	47	-51	3	178
エネルギー対策費	-43	1	-45	-69	-6	-53	-11	-22	395
食料安定供給関係費	-1	-19	491	-3	9	-92	5	-47	64
産業投資特別会計への繰入	-46	46	505	1,370	-1,932	-4	-27	-23	-28
改革推進公共投資事業償還時補助等	0	0	0	0	0	0	1,130	-1,130	0
その他の事項経費	-866	280	-527	-679	173	68	24	-183	149
非一般歳出	1,352	3,919	-4,740	-456	864	2,234	1,000	-1,440	-515
国債費	2,573	1,174	-5,617	-229	-56	1,971	1,221	-699	1,253
地方交付税交付金等	-1,221	2,745	877	-227	920	263	-221	-741	-1,768
決算不足補てん繰戻	1,617	-1,617	0	1	-1	0	0	0	0
合計	4,645	284	-4,510	-1,137	-1,258	2,481	623	-4,075	398

(出所)表7に同じ。

表9 主要経費別一般会計歳出決算額の増減額(対2001年度比)

	(単位:10億円)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
一般歳出	-681	-2,803	-3,837	-2,930	-5,566	-4,654
社会保障関係費	341	429	995	1,312	1,264	1,850
文教及び科学振興費	54	-205	-528	-976	-1,346	-1,219
恩給関係費	-68	1,207	1,136	1,065	992	941
防衛関係費	-48	-41	-70	-90	-151	-210
公共事業関係費	-1,658	-1,461	-2,584	-2,429	-3,111	-3,563
経済協力費	-124	-61	-81	-177	-177	-174
中小企業対策費	203	-184	-137	-188	-185	-7
エネルギー対策費	-69	-75	-128	-139	-161	234
食料安定供給関係費	-3	6	-86	-81	-128	-64
産業投資特別会計への繰入	1,370	-562	-566	-593	-616	-644
改革推進公共投資事業償還時補助等	0	0	0	1,130	0	0
その他の事項経費	-679	-506	-438	-414	-597	-448
非一般歳出	-456	408	2,642	3,642	2,202	1,687
国債費	-229	-285	1,686	2,907	2,208	3,461
地方交付税交付金等	-227	693	956	735	-6	-1,774
決算不足補てん繰戻	1	0	0	0	0	0
合計	-1,137	-2,395	86	709	-3,366	-2,968

(出所)表7に同じ。

表7は主要経費別に見た一般会計歳出決算額の推移、表8はその対年度比を示している。小泉政権期における財政再建の削減額をよりわかりやすくするため、表9では一般会計の主要歳出分野において、対2001年度比を表している。まず、小泉政権期も1980年代と同様に一般歳出の縮減が進められたことがわかる。その中でも、公共事業関係費の削減規模が抜きん出て大きい。表9でみる場合、一般歳出の圧縮額のうち、6割程度が公共事業関係費の削減によって達成されていることがわかる。

それに対し、社会保障関係費に関しては、一貫して数値が増加している。一般歳出項目

の中では、ほとんどの項目が減少基調となっているのに対して、社会保障関係費および恩給関係費のみが抑制基調となっており、とくに社会保障関係費の増加額が大きくなっている。

一方で、非一般歳出について確認すると、国債費は 2003 年度まで減少しているが、その後増加に転じている。また、地方交付税については 2003 年度から 2005 年度にかけて増加する動きを見せるが、2006 年度以降は 2001 年度水準より減少していることがわかる。この点について、表 9 の対 2001 年度比のほうが確認しやすく、2007 年度になって小泉政権に続いた第 1 次安倍政権においては、その削減額が公共事業関係費の次に大きく、改めて財政収支の改善要因の図 10 と図 11 で見られた地方交付税の削減による財政再建への貢献が確認される。

このように、前節では、財政収支の改善要因として、一般歳出の削減が大きく反映するものと確認された。加えて、本節における一般会計の歳出構成の分析を踏まえると、一般歳出項目が全般的に減少基調となる中で、公共事業関係費の削減額が突出して大きいことが観察できた。そのなかで、社会保障関係費については他の項目と異なり増加基調となっており、一般歳出の削減に寄与していないと見ることができる。また、非一般歳出においては国債費が増加傾向にあるのに対して、地方交付税が 2006 年度以降に大きく削減されたことが改めて確認された。

以上のような小泉政権期における財政収支の変動要因、さらにその中で一般会計歳出の変化を念頭におきながら、次節では、小泉政権期における裁量的な歳出削減効果という側面に着目して、この時期の財政再建策の特徴をさらに詳しく分析していきたい。

4-3 小泉政権における財政再建策の歳出削減効果

表10 主な歳出改革と予算の概要

(単位:兆円、%)

		2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
歳出の抑制		国債発行30兆円以下 プライマリーバランス黒字 化という中期目標の設定	一般歳出・一般会計歳出 を実質的に前年度以下	一般歳出・一般会計歳出 を実質的に前年度以下	一般歳出・一般会計歳出 を実質的に前年度以下	一般歳出・一般会計歳出 を実質的に前年度以下
歳出の「質」の改革		重点7分野への重点化 「5兆円減・2兆円増」の予 算配分	重点4分野への重点化 2割増まで要望を認め査 定で絞り込み	重点4分野への重点化 2割増まで要望を認め査 定で絞り込み	重点4分野への重点化 2割増まで要望を認め査 定で絞り込み	「歳出・歳入一体改革」
社会保障	三方一両損の医療制度 改革		雇用保険制度の見直し、 介護報酬の引き下げ、年 金物価スライドの実施	年金改革・物価スライドの 実施、診療報酬等の引き 下げ	介護保険、国民健康保険 の制度改革	国・地方合わせて▲1.6 兆円に相当する伸びの抑 制を堅持
社会資本整備	公共投資10%削減 特別財源の見直し		長期計画9本の一本化 公共事業コスト構造改革	対前年度比3%削減する	対前年度比3%削減する	重点化・効率化 対前年度比3%削減する
国と地方	交付税算定方式の見直し		三位一体改革の「芽出し」	三位一体改革初年度 1兆円の補助金改革、地 方交付税改革および税源 移譲等		三位一体改革の最終年 度、地方交付税の現行法 定率を堅持
その他	科学技術重点4分野 (ライフサイエンス、IT、環 境、ナノテク、材料) 特殊法人への財政支出 の1兆円削減		科学技術関係施設の優 先順位付け(SABC)の予 算への反映	特別会計の見直し	特別会計の見直し	法人政策減税の一部が 期限到来
一般歳出総額	当初予算 対前年度比	47.5 ▲2.3%	47.6 0.1%	47.6 0.1%	47.3 ▲0.7%	46.4 ▲1.9%
社会保障関係費	当初予算 対前年度比	18.3 3.8%	19.0 3.9%	19.8 4.2%	20.4 2.9%	20.6 0.9%
公共事業関係費	当初予算 対前年度比	8.4 ▲10.7%	8.1 ▲3.9%	7.8 ▲3.5%	7.5 ▲3.6%	7.2 ▲4.4%
地方交付税交付金等	当初予算 対前年度比	17.0 1.1%	17.4 2.3%	16.5 ▲5.2%	16.1 ▲2.5%	14.6 ▲9.5%
税収	当初予算 決算	46.8 43.8	41.8 43.3	41.7 45.6	44.0 49.1	45.9 49.1
国債発行額	当初予算 決算	30.0 35.0	36.5 35.4	36.6 35.5	30.0 31.3	34.4 27.5

(出所)内閣(2004)、『財政金融統計月報』2006年度予算特集、財務省ホーム財政関係諸資料に基づき作成。

表10は小泉政権期における主な歳出改革と当初予算における歳出入の推移を示している。歳出全体については、基本的に一般歳出と一般会計歳出を実質的に前年度以下に抑制することが目標とされている。そのうえで、社会保障関係費については、事業の重点化を図りながら、一定の歳出増を許容する方向性を示している。これに対して、社会資本整備については2002年度には10%削減、政権後半には3%削減を目標としている。加えて、三位一体改革として行われた政府間財政関係の見直しや科学技術分野の重点化、特別会計改革などが含まれている。

当初予算における歳出額の推移を確認すると、一般歳出は2005年度、2006年度に低下するなかで、社会保障関係費は一貫して増加し、公共事業関係費は一貫して低下を見せており、その規模についても上記の改革目標と沿うものとなっている。さらに、地方交付税については2004年度以降の低下が観察される。

以上の推移を踏まえたうえで、以下では「財政の中期展望」と「後年度歳出・歳入への影響試算」における数値と歳出入の決算額を用いることにより、小泉政権期における財政再建策の歳出削減効果を分析する。

「財政の中期展望」は中期的な視点に立った財政運営を検討する手掛りとして、1976年に「財政収支試算」が公表され、1981年から「財政の中期展望」(1980年から1984年)が公表され、予算審議の参考として国会に提出されたものである。そして、2002年度より、

「後年度歳出・歳入への影響試算」という名称に変更されている。これらの資料では、一定の経済成長率や物価上昇率、金利などについていくつかの仮定を設けたうえで、後年度の財政状況を試算し、政策の判断材料として活用された。

表11 一般会計歳入の「展望」と「実績」の比較

(単位:兆円)

年度		2002	2003	2004	2005	2006
財政の中期展望 (2001年2月)	税収	50.4	50.6	51.3		
	その他の収入	3.6	3.5	3.5		
	公債金	33.3	35.4	38.3		
	計	87.3	89.5	93.2		
平成14年度予算の 後年度歳出・歳入へ の影響試算(2002年 2月)	税収		46.4	46.1	46.1	
	その他の収入		3.5	4.5	4.3	
	公債金		35.6	39.8	42.0	
	計		85.5	90.4	92.4	
平成15年度予算の 後年度歳出・歳入へ の影響試算(2003年 2月)	税収			41.8	42.9	44.8
	その他の収入			3.5	4.1	4.0
	公債金			41.8	42.9	42.9
	計			87.1	89.9	91.7
税収(当初予算額)		46.8	41.8	41.7	44.0	45.9
税制改正による増減見込額		0.0	△1.5	△0.4	△0.5	0.4
実績(決算額)	税収	43.8	43.3	45.6	49.1	49.1
	その他の収入	6.4	3.4	4.6	4.6	4.3
	前年度剰余金	2.1	3.6	3.2	4.0	3.5
	公債金	35.0	35.3	35.5	31.3	27.5
	計	87.3	85.6	88.9	89.0	84.4

(注)「中期展望」および「影響試算」の計算の前提は歳出面に同じ。

(出所)財務省ホームページより作成。

表12 一般会計歳出の「展望」と「実績」

(単位:兆円)

年度		2002	2003	2004	2005	2006
財政の中期展望 (2001年2月) *注1	国債費	18.4	19.5	20.8		
	地方交付税等	19.5	19.7	21.1		
	一般歳出	49.5	50.2	51.3		
	社会保障関係費	18.4	19.2	20.0		
	公共事業関係費	9.4	9.4	9.5		
	その他	21.6	21.6	21.8		
	計	87.3	89.5	93.2		
平成14年度予算 の後年度歳出・ 歳入への影響試 算(2002年2月) *注2	国債費		17.3	18.6	19.2	
	地方交付税等		19.2	20.8	21.8	
	一般歳出		49.0	50.9	51.4	
	社会保障関係費		19.2	20.3	21.4	
	公共事業関係費		8.4	8.9	8.9	
	その他		21.4	21.7	21.2	
	計		85.5	90.3	92.4	
平成15年度予算 の後年度歳出・ 歳入への影響試 算(2003年2月) *注3	国債費			17.8	19.2	20.0
	地方交付税等			19.8	20.4	20.4
	一般歳出			49.6	50.3	51.2
	社会保障関係費			19.9	20.9	21.9
	公共事業関係費			8.1	8.1	8.0
	その他			21.6	21.3	21.3
	計			87.2	89.9	91.6
実績(決算)	国債費	15.6	15.5	17.5	18.7	18.0
	地方交付税等	16.4	17.3	17.7	17.4	16.7
	一般歳出	51.7	49.5	49.7	49.3	46.7
	社会保障関係費	19.6	19.7	20.3	20.6	20.6
	公共事業関係費	9.2	9.4	8.2	8.4	7.7
	その他	22.9	20.5	21.2	20.4	18.4
	計	83.7	82.4	84.9	85.5	81.4

(注1)2000年度は当初予算額が示されており、名目経済成長率2%、消費者物価上昇率0%、実質経済成長率2%、10年国債金利3.2%を仮定して、2001年度の制度・施策を前提とした後年度負担推計額が示されている。

(注2)2001年度は当初予算額が示されており、名目経済成長率0.5%、消費者物価上昇率0%、実質経済成長率0.5%、10年国債金利2.0%を仮定して、2002年度の制度・施策を前提とした後年度負担推計額が示されている。

(注3)2002年度は当初予算額が示されており、名目経済成長率0.5%(2004年度)、1.5%(2005年度)、2.5%(2006年度)、10年国債金利2.0%を仮定して、2003年度の制度・施策を前提とした後年度負担推計額が示されている。「その他」にはNTT無利子貸付償還時補助金を含めている。

(出所)財務省ホームページより作成。

表11 および表12は、「財政の中期展望」における後年度影響試算と、「平成14年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」、「平成15年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」および実績額をそれぞれ歳入面と歳出面に分けて2002年度から2006年度までの数値を示している。2001年2月に作成された「財政の中期展望」を例にとると、同資料には2000年度(当該年度)および2001年度(翌年度)の当初予算の数値が示され、加えて表9の注1に示される経済成長率、物価上昇率、金利などの一定の仮定の下で、2001年度に

おける制度・施策を前提とした場合の3年度分の後年度負担推計額が示されている³⁸。歳出削減効果を分析する上で、当初予算額と同年度の決算額を比較することにはあまり意味がないと考えられるため、上記の2つの表では、それぞれの資料における3年間の後年度影響試算部分と実績額を示している。以下では、歳出面の分析が中心となるが、その前に歳入面の動きについても前章の分析を踏まえて若干の確認をしておきたい。

表11に示されるように、2000年代初頭の景気後退の影響を受けて2001年度以降に税収が減少するなかで、「中期展望」、「2002年影響試算」、「2003年影響試算」における税収の後年度試算額は、それぞれ50兆円程度、46兆円程度、41～44兆円程度と低下する傾向を見せており、これに対応して、公債金収入が40兆円規模まで増加することが試算されている。税収の決算額も2002年度、03年度には試算額（中期展望、2002年影響試算）を下回る値となっているが、2004年度以降に税収の回復が見られる中で、2005年度、06年度には試算額（2002年影響試算、2003年影響試算）および当初予算額を上回るようになり、前章の図11で明らかにしたように、2006年度には2001年度水準まで税収が回復することになる。

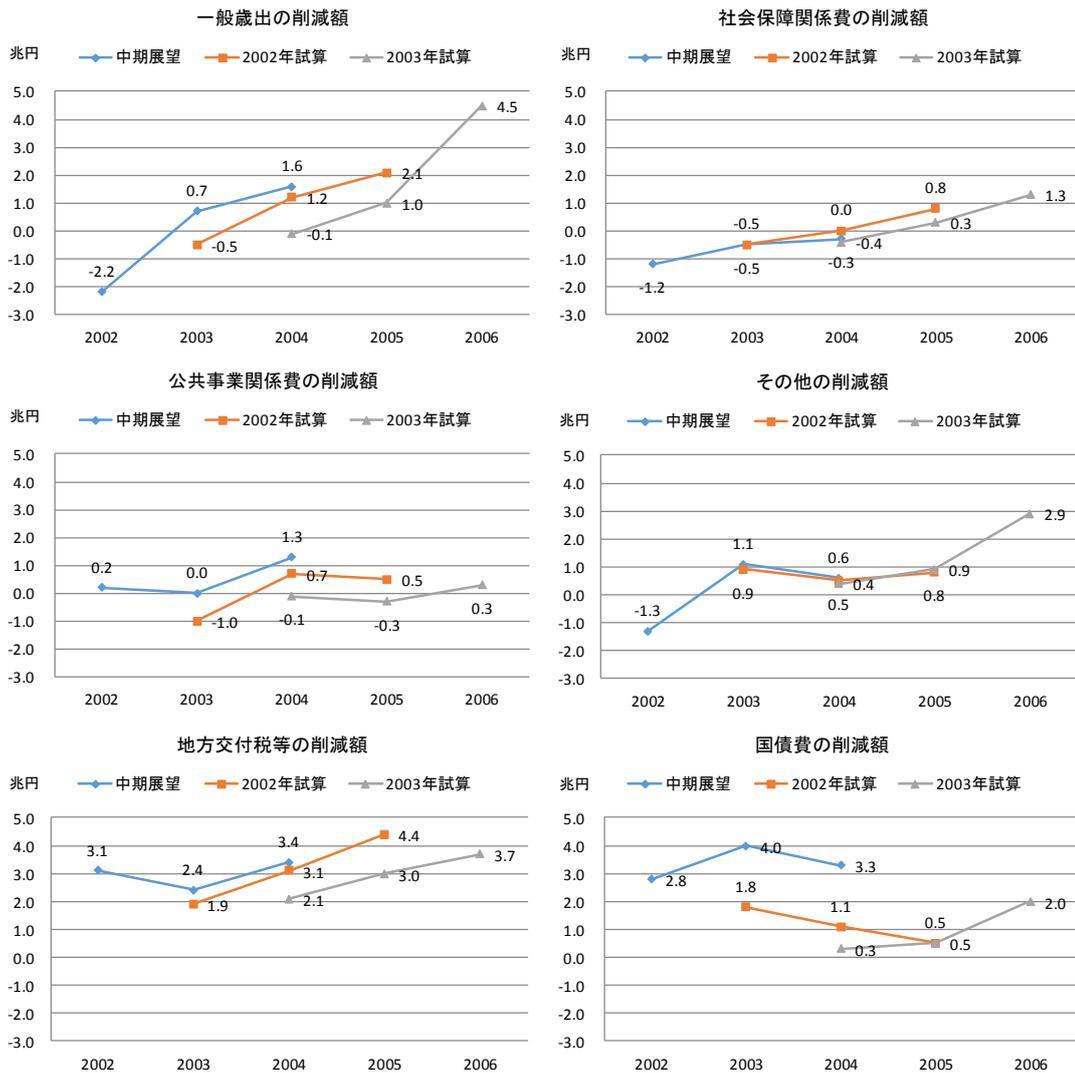
この期間の税収の推移をみるうえで重要なのは、とくに税収が回復する2004年度以降においても税制改正による目立った増税措置がとられていないということである。2004年度以降は、所得税の定率減税の縮減（04年度）や廃止（05年度）、租税特別措置の改正（06年度）といった増収策も実施されたが、2004年度からの三位一体改革における税源移譲の影響により、大きな増収効果をもたない税制改正が続いており、唯一増収が見込まれた2006年度においても税制改正による増収見込み額は4,000億円程度にとどまっている。そのため、2004年度以降の税収の回復は税制改正によるものではなく、景気回復に伴う法人税を中心とした税収の伸びに支えられたものであったという小泉政権の財政再建策における歳入面の特徴が確認できる。

次に、表12に基づいて歳出面について分析を行う。同表において、まず決算額の推移に注目すると、歳出総額は2003年度に低下した後、2006年度に再び低下していることがわかる。その中で、非一般歳出である国債費と地方交付税等はそれぞれ2004年度、2005年度まで増加した後に2006年度にかけて低下する動きを見せている。一般歳出は全体としてこの期間に低下する傾向が観察されるが、その中で社会保障関係費は増加する一方で、

³⁸ 「財政の中期展望」および「後年度歳出・歳入への影響試算」は、ともに経済成長率や物価上昇率などの経済指標について異なる仮定を採用した場合の複数の試算を行っているが、ここではその中でも事後的に判断して現実の経済状況に最も近い仮定に基づいた試算を示している。

公共事業関係費は低下しており、その他の項目についても低下する動きが観察できる。これらの決算額の大まかな動きを踏まえたうえで、次に「中期展望」や「影響試算」における数値との関係を把握していく。その際、前章での分析を踏まえて、とくに一般歳出の社会保障関係費と公共事業関係費、または地方交付税の動きについて注目したい。

図12 一般会計歳出の削減額



(出所)表12より作成。

図12は、一般会計歳出の各項目について、2001年作成の「中期展望」や2002年および2003年作成の「後年度歳出・歳入への影響試算」に示された金額から実際の決算額を差し引いた金額を削減額として示しており、それぞれ2001年度、2002年度、2003年度の制度・施策を前提とした場合の後年度の負担試算額と実際の決算額の差額が求められる。そのため、本論文ではこの差額に相当するものを指して、「裁量的」な歳出削減あるいは歳出

抑制と表現し、前年度の決算値と比較して示される歳出削減と区別する。裁量的な歳出削減効果に着目した場合、その特徴は以下のように整理できる。

第一に、一般歳出全体で見た場合、「中期展望」、「2002年試算」、「2003年試算」のいずれにおいても右肩上がりの数値の変化が確認できる。2001年の「中期展望」を例にとると、2001年度の施策を前提とした場合、2002年度は2.2兆円の歳出増加が見られるが、2003年度、2004年度には2002年度と比較してそれぞれ0.7兆円、1.6兆円の歳出削減効果があったことがわかる。同様に、「2002年試算」、「2003年試算」で見ても、施策が前提とされる年度の翌年度には歳出増加が見られるが、その次の年度以降に削減効果があらわれており、2003年度の施策を前提とすれば、2006年度には4.5兆円の削減効果があったことがわかる。また、施策を前提とする年度の翌年度の歳出増加についても、2002年度から2004年度にかけて徐々に増加幅が縮小していることがわかる。つまり、一般歳出については決算額で見ても毎年度の歳出額の低下が見られる中で、歳出削減効果も順調にあらわれていることが理解できる。

第二に、社会保障関係費についてもいずれの試算においても一般歳出と比較すると緩やかではあるが右肩上がりの動きが確認できる。この点は非常に重要であると言える。なぜなら、決算額を見ると社会保障関係費は毎年度増加しているが、その増加は毎年度、歳出の抑制がかかっているということである。とくに、「中期展望」で見た場合は、2001年度の施策を前提とすると、2002年度から2004年度にはすべてマイナスの値をとっていることから2001年度を上回る歳出がおこなわれたことがわかるが、その乖離は縮小している。これが「2002年度試算」、「2003年度試算」になると、プラスの値を示すようになり、2003年度施策を前提とした場合、2006年度には1.3兆円の削減効果が得られてことになる。つまり、高齢化の進行などの要因によって毎年度自然増を示す社会保障関係費において、それを上回る規模での裁量的な歳出削減が実施されたことが理解できる。

第三に、公共事業関係費について、「中期展望」ではすべての年度においてプラスの値をとっており、歳出削減効果があらわれていることが確認できる。ただし、「2002年試算」、「2003年試算」と移るにしたがって、一般歳出や社会保障関係費で見られるような右肩上がりの数値の変化は確認できず、削減効果も小幅なものになっている。つまり、小泉政権期の財政再建において公共事業関係費の削減は着実に行われているが、それほど大きな裁量的な削減効果をもつものではなかったことが示唆される。

第四に、「その他」の歳出項目について見てみよう。「その他」の項目には、社会保障関係費と公共事業関係費を除くすべての一般歳出項目が含まれるので、詳細な内容をここで見ることはできないが、各試算においておおよそプラスの値を示しており、小泉政権期を

通して一貫した歳出削減効果を示していることがわかる。とくに政権後半に進むにつれて、右肩上がりの傾向が見られるため、この時期の削減内容について留意する必要があるだろう。

第五に、地方特例交付金を含む地方交付税の削減効果を見てみたい。ただし注意を要するのは、一般歳出における後年度への影響試算が特定年度の制度・施策を前提として、後年度の負担額を推計しているのに対し、地方交付税においてはその財源となる国税の法定率分を名目経済成長率に一定の弾性値を乗じて算出し、その他の特例措置分などを加えることによって歳出額を推計しているため、一般歳出と比較して正確性が低いと考えられる。そのことを念頭においたうえで、数値の推移を確認してみたい。地方交付税における数値から確認できるのは、まず他の項目と比較した際の削減額の大きさであり、各試算において、各年度 2 兆円から 4 兆円の削減効果が示されている。また、「2002 年試算」、「2003 年試算」では右肩上がりの数値の上昇が見られ、裁量的な削減が行われたことが示唆される。このことは、既に図 11 で確認したように、地方交付税が財政収支の改善要因として作用したこととも一致する。ただし、試算の前提とされた経済成長率と実際の成長率との乖離などによる交付税財源の縮小なども考えられるため、より詳細な分析が必要となると言える。

最後に、国債費についても確認しておきたい。国債費については他の項目とやや異なる動きを示しており、一貫してプラスの値を示すものの、年度が進むにつれて削減効果は縮小していることがわかる。

以上、小泉政権の財政再建における裁量的な歳出削減効果について、「中期展望」や「後年度歳出・歳入への影響試算」という資料を手掛かりに検討した。まとめると、裁量的な歳出削減効果という側面から見れば、1980 年代と同様に一般歳出の圧縮が大きかった。一般歳出のうち、社会保障関係費は歳出額が増加するなかで歳出の抑制効果が大きく現れており、一方で、公共事業関係費の裁量的な削減効果がそれほどなかったことが観察できた。つまり、社会保障関係費は削減額でみる場合、一般歳出の圧縮に寄与しないが、裁量的な削減効果という側面で見ると、実際に削減額が大きく、公共事業関係費よりも裁量的な削減効果が大きかった。逆に、公共事業関係費の削減額が大きかったとはいえ、小泉政権期における裁量的な削減効果は決して高くないと特徴づけられる。加えて、1980 年代の財政再建と大きく異なる点であるが、地方交付税の削減効果は無視できないことが改めて確認できた。

5. おわりに

本章では、「増税なき財政再建」から財政構造改革にいたる日本の財政状況の動きを確認したうえで、小泉政権期における財政再建目標を手掛かりとしながら、同政権期間の財政再建策の成果、およびその歳出削減政策の効果を確認した。具体的には、プライマリーバランスと国債発行額の推移に加えて、国債依存度の変化にも注目した。その結果、小泉政権が中期的目標として設定した 2010 年代初頭までのプライマリーバランスの黒字化の実現は結果として達成されなかったもの、政権期間に目指したプライマリーバランスの赤字幅の半減や国債発行額の抑制といった目標については確かに改善を見せていたことがわかる。

それを踏まえて、次に財政収支改善の要因分析を行った。2002 年度に税収の落ち込みが見られたが、2004 年度以降は景気回復に支えられて法人税を中心とした税収の回復が見られた。そのため、累積的效果として見た場合には、政権終盤には税収が財政収支の悪化要因とはならないレベルにあることが確認された。税収の回復を前提として歳出項目を見ると、一般歳出の削減による財政収支の改善効果が大きいことが明らかになった。とくに、2003 年度および 2006 年度の削減幅が大きいことに着目する必要があることが示唆された。さらに、2006 年度と安倍政権期にあたる翌 2007 年度においては地方交付税の減少による歳出削減効果が重要な要因となっていることも確認された。

この歳出削減効果について、より詳しく検証するために、財務省で出されている「中期の展望」（2002 年度から「後年度歳出・歳入への影響試算」と名称変更）を手掛かりとして、決算値と比較することによって、歳出削減政策のうち、一般会計における一般歳出が従来のように圧縮されているほか、社会保障、公共事業、地方財政への抑制・削減も大いになされていることがわかった。

特に、地方特例交付金を含む地方交付税の削減効果が注目される。それは、小泉政権の場合、1980 年代の「増税なき財政再建」のように一般歳出を圧縮するために、地方財政による一時的な肩代わりというような暫定的手法ではなく、地方交付税をはじめとする地方への財政移転の削減も確実になされていたのである。この点に関しては、財政収支の変動要因の分析結果と一致し、2004 年度から本格的にスタートした三位一体改革では、2004 年度からその中の地方交付税改革の効果が表れ、地方交付税が財政収支の改善要因としてそのシェアが拡大しはじめた。この点は、再び前述した小泉政権では一般歳出と非一般歳出を戦略的に歳出削減政策として分類しておらず、歳出分野に関する全般的な削減であり、まさに「聖域なき歳出削減」の証である。

そのうえ、小泉政権の場合、1980 年代の「増税なき財政再建」と同様に、一般歳出の圧

縮が図られている。そして、この一般歳出の圧縮について削減額においてもっとも寄与しているのが公共事業関係費である。ただし、図 12 において確認されたように、公共事業関係費は削減額が大きい反面、裁量的な歳出削減効果はそれほど大きくないことが確認された。一方、社会保障関係費に関しては、予算・決算額とも増加しているが、その増加額が大きく抑制されているという意味で、裁量的な削減効果が大きいと理解できる。

そこで、本章で明らかにした政策分野ごとの歳出動向を踏まえながら、次章以降では、社会保障関係費、公共事業関係費、地方財政という政策分野に焦点を絞り、そこでの歳出削減手法のあり方について分析を行う。

第3章 主要一般歳出の歳出削減手法の分析

1. はじめに

小泉政権期の場合、第2章において明らかにしたように、「増税なき財政再建」期と異なり、一般歳出のみを対象とせず、非一般歳出を含めた一般会計歳出を削減・抑制の対象としている。そのなかで、一般歳出に関しては、公共事業関係費において大幅な歳出削減が行われる一方で、社会保障関係費についても重要な歳出抑制の対象であり、各年度における「骨太の方針」において、ともに抑制・削減の目標値がはっきりと明記されている。

したがって、本章では社会保障関係費と公共事業関係費を一般歳出の代表的な削減分野として取り上げ、その歳出削減のあり方を分析していく。

2. 2,200億円の削減目標をめぐる社会保障関係費

2-1 社会保障関係費の歳出構成の変化

社会保障関係費は一般会計歳出のなかで大きなシェアを占め、かつ国民の生活と密接に関連している。社会保障関係費は毎年度増加しているが、対前年度比の増加率は毎年度徐々に抑制されている³⁹。現実には、高齢化の進行、失業・非正規雇用に関わる雇用問題⁴⁰、貧困問題があり、こうした課題を踏まえて考えれば、医療費やその他の保険給付費は自然に上昇することとなるが、第2章で確認したように、小泉政権においては、増加する社会保障関係費の伸びを抑制することが財政再建策における重要な歳出削減策の一環と位置づけられていた。

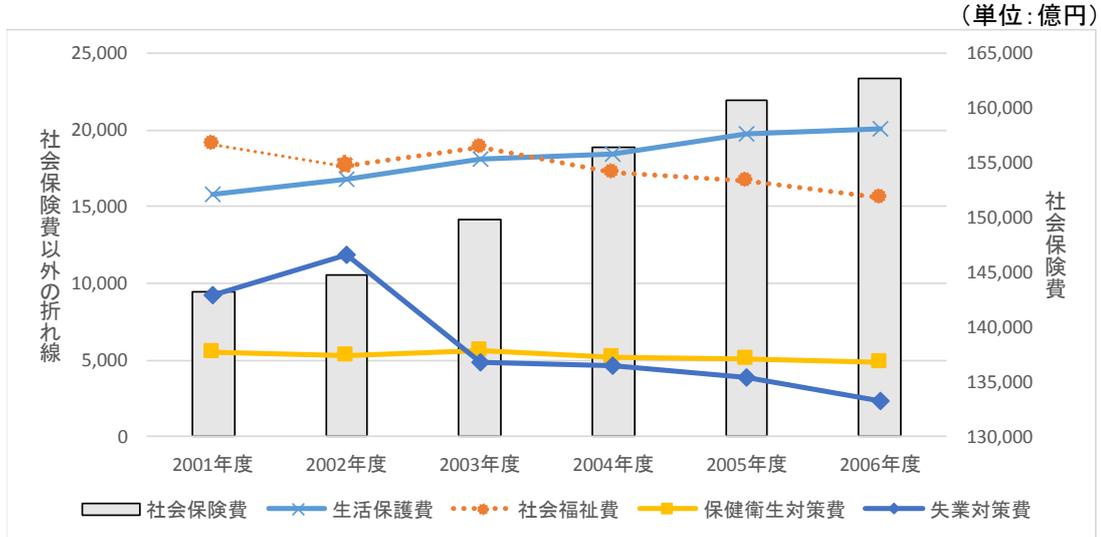
以下における社会保障関係費および2,200億円の削減目標に向けた取り組みの記述は『ファイナンス』の各年度版における予算の説明資料に基づくものである。

では、社会保障関係費の詳細な動きを確認するため、ここではまず一般会計の決算を用いて、図13と表13、表14から、社会保障関係費における主要分野の歳出額の推移を見ておこう。

³⁹ 詳しくは宋（2012）を参照。

⁴⁰ 2003年の「国民生活白書」によると、2001年の時点でフリーターが417万人と記された。2004年春の労働調査を用い、さらに既婚女性も含めて完全失業者と不安定雇用労働者を加えると607万人となり、同年代の労働力数の30.2%をしめる（後藤2004：55）。

図13 社会保障関係費内訳の推移(決算)



(出所)財務省ホームページ、決算データより作成。

図13の社会保障関係費の内訳みると、全体としてシェアが大きい社会保険費と生活保護費が上昇する傾向にあるのに対し、社会福祉費と失業対策費が減少する傾向にあり、そして保健衛生対策費が横ばいの動きを示している。

生活保護費の場合、1990年代ではほぼ横ばいとなっていたが、小泉政権期においては、一貫して上昇傾向にある。これは政府の積極的な生活保護制度への取り組みというよりも、生活保護世帯の増加による支出の上昇といえる⁴¹。つまり、生活保護の扶助基準等については、2003年の社会保障予算において、国民の消費動向や年金額の物価スライドの実施等を総合的に勘案され、結果として0.9%の引き下げが行われた。その結果、生活扶助基準の月額が2002年の16万3,970円から2003年の16万2,490円へと減少したのである。さらに、2005年度の当該予算は、2004年から3年で段階的に廃止することとしている高齢加算の縮減に加え、多人数世帯の保護基準の見直し、医療扶助の適正化等に取り組んだが、結果としては、生活保護費に対する国庫負担は2004年の当初予算1兆7,489億円から2005年の1兆9,230億円(10.0%増)を計上し、2006年では2005年度の当初予算比6.4%増となった。要するに、社会保障制度改革に伴って、生活保護費の抑制が目指されるも、生活保護世帯の増加によって、生活保護費の抑制を難航させたのである。

⁴¹ 厚生労働省のまとめによると、生活保護受給者は2009年12月時点で181万1335万人となり、180万人を突破した(『毎日新聞』2010年3月4日)。

表13 社会保険費における主要内訳の推移

(単位: 億円、%)	2001年度						2002年度						2003年度						2004年度						2005年度						2006年度																																														
	伸												率																																																																
社会保険費合計	143,297	144,822	149,765	156,441	160,741	162,673	1.1%	3.4%	4.5%	2.7%	1.2%	13,787	10,626	9,692	9,560	9,915	9,949	-22.9%	-8.8%	-1.4%	3.7%	0.3%	38,164	40,036	41,045	42,792	45,394	48,285	4.9%	2.5%	4.3%	6.1%	6.4%	39,414	40,564	42,003	42,908	38,473	36,500	2.9%	3.5%	2.2%	-10.3%	-5.1%	15,783	15,629	15,934	16,148	17,929	18,858	-1.0%	2.0%	1.3%	11.0%	5.2%	1,898	1,916	1,912	2,932	3,174	2,270	0.9%	-0.2%	53.3%	8.3%	-28.5%	32,504	33,541	36,964	40,356	44,090	45,056	3.2%	10.2%	9.2%	9.3%	2.2%
①社会保険国庫負担金																																																																													
②厚生年金保険国庫負担金																																																																													
③国民健康保険助成費																																																																													
④国民年金国庫負担金																																																																													
⑤児童手当国庫負担金																																																																													
⑥老人医療・介護保険給付諸費																																																																													

(出所)『決算の説明』各年度版より作成。

表14 社会福祉費における主要内訳の推移

(単位: 億円、%)	2001年度						2002年度						2003年度						2004年度						2005年度						2006年度																																																									
	伸												率																																																																											
社会福祉費合計	19,064	17,620	18,831	17,229	16,630	15,626	-7.6%	6.9%	-8.5%	-3.5%	-6.0%	1,116	1,173	1,162	1,229	1,288	594	5.1%	-0.9%	5.8%	4.8%	-53.9%	8,116	8,557	8,607	7,210	7,530	5,940	5.4%	0.6%	-16.2%	4.4%	-21.1%	789	793	760	612	94	45	0.5%	-4.2%	-19.5%	-84.6%	-52.1%	2,833	2,905	2,990	3,357	3,305	1,517	2.5%	2.9%	12.3%	-1.5%	-54.1%	1,139	1,167	1,185	1,211	1,232	1,239	2.5%	1.5%	2.2%	1.7%	0.6%	2,314	1,711	1,696	1,818	1,832	731	-26.1%	-0.9%	7.2%	0.8%	-60.1%	2,545	1,124	2,168	1,539	1,100	964	-55.8%	92.9%	-29.0%	-28.5%	-12.4%
①身体障害者保護費																																																																																								
②児童保護費																																																																																								
③老人福祉費																																																																																								
④児童扶養手当給付諸費																																																																																								
⑤特別児童扶養手当等給付諸費																																																																																								
⑥社会福祉諸費																																																																																								
⑦社会福祉施設整備費																																																																																								

(出所)『決算の説明』各年度版より作成。

社会保障関係費の中でもっともウェイトが高い費目の社会保険費の更なる内訳を表 13 として加えて考えると、社会保険国庫負担金は 2004 年度まで急速に減少し、2005 年度から 2006 年度の間では、国民健康保険助成費の減少が目につく。国民年金国庫負担金と老人医療・介護保険給付諸費に関しては、増加する傾向がある一方で、伸び率でみる場合、大きく減少していることに留意する必要がある。そして、小泉政権が終了する 2006 年度には、児童手当国庫負担金まで引き下げられたことがわかる。その結果、社会保険費の全体額としては増加する傾向にあるが、費目ごとに抑制がかけられた以上、社会保険国庫負担金や国民健康保険助成費のような費目では、歳出の伸びが抑制されたというよりも、歳出が削減される傾向をもっていたのである。

さらに、表 14 から、政権期間中に減少し続ける社会福祉費の詳細を確認すると、2003 年度に社会福祉施設整備費の増加により、社会福祉費が微増した以外には、基本的に全費目における削減・抑制がなされたのである。とくに老人福祉費と社会福祉整備費の減少が一番大きい。

以上、見てきた社会保障関係費の歳出抑制および削減がどのような社会保障制度改革を通じて実現できたのだろうか。以下では、毎年度 2,200 億円の削減目標に向けた社会保障関係費の抑制について、社会保障制度改革を通して検討する。

2-2 社会保障関係費における歳出抑制のあり方

表14 社会保障改革による削減額

2002年	医療制度改革 概算要求		診療報酬改定(▲1830億円)	制度改革(▲970億円)
	国庫負担削減目標2800億円	薬価価格改定▲1.0%	先発品価格の引き下げ 全体として▲1.3%の改定率	70歳以上の高齢者の患者負担は定率1割(一定以上所得者は2割)、月額上限制と定額負担選択制を廃止、自己負担限度額についての見直し 2002年10月、一般診療自己負担の引き上げ 乳幼児の自己負担率を2割に引き下げ
2003年	1. 雇用保険制度改革 制度改正による削減、約600億円		2005年度に保険料率の引き上げ(1.4%から1.6%)	
	2. 年金物価スライド(▲1150億円) ▲0.9%の改定率		厚生年金(モデル年金月額) 238,125円から235,992円	国民年金(一人当たり高齢基礎) 67,017円から66,417円
	3. 介護保険制度の実施 介護報酬改定▲2.3%(▲300億円)			
	4. 医療費国庫負担 ▲1600億円の見込み		2003年4月から、被用者本人・家族外来の患者自己負担を2割から3割に	
2004年	1. 医療予算 医療報酬・薬価改定▲1.0%(▲717億円)			
	2. 年金制度改革 マクロ経済スライドによる給付の自動調整(▲0.3%)		基礎年金国庫負担割合2分の1の引き上げ、	保険料率の引き上げ 厚生年金の保険料率を2004年10月から毎年0.354%ずつ引き上げ
	3. 生活保護 老齢加算について3年で段階的に廃止(▲167億円)		生活保護率を0.2%に引き下げ	
2005年	介護保険制度改革 施設における食事・ホテルコストについて、年金給付との重複を排除するとともに、在宅と施設との間のサービスのバランスを図る観点から利用者負担の見直しを実施。			
2006年	1. 医療制度改革 制度改革(▲900億円)		診療報酬改定(▲2390)	
	①70歳以上の高齢者の自己負担を2割から3割へ ②高額療養費の自己負担限度額について、賞与を含む報酬総額に見合った水準となるよう引き上げ ③70歳から74歳の者の自己負担を1割から2割、現役並みの所得者は3割		薬価について▲1.8%医療費ベース、診療報酬について▲1.36%の引き下げ、全体▲3.16%	
	2. 介護保険 介護報酬改定(▲90億円)、全体で▲0.5%の引き下げ			

(出所)財務省『ファイナンス(予算特集)』各年版により作成。

毎年度策定された「骨太の方針」のなかで、財政構造改革の一環として社会保障制度の全般的な見直しという社会保障制度改革が明示されたのは、2004年である。具体的には「持続的安全・安心」の確立というタイトルが付けられ、「社会保障制度全般について、広く有識者の参加も得つつ、一体的な見直しを開始する」と宣言された。

しかし、表14で見られるように、毎年度2,200億円削減の取り組みは既に2002年度から始まっていた。まず2002年に行われた医療制度改革では、低所得者対策の拡充や、乳幼児にかかる自己負担率の2割への引下げ、老人医療費公費負担割合の引上げ等による歳出増加により少子高齢化への対応を打ち出す一方で、診療報酬等の引下げおよび高齢者の一部負担の見直し(引上げ)などによる歳出削減が行われ、全体として2,800億円の歳出抑制が行われた。概算要求の時点で2,800億円の医療費国庫負担の削減目標が立てられ、うち診療報酬・薬価改定で約1,800億円、高齢者医療制度をはじめとする制度改革が約

1,000 億円の削減であった。診療報酬に関わる取り組みとしては、具体的に薬価▲1.3%、医療材料▲0.1%、医療報酬▲1.3%のマイナス改定率となり、全体として▲1.3%の改定率となっていた。制度改革に関しては、高齢者医療制度と一般医療保険制度の改革がなされた。高齢者医療制度については、2002 年 10 月により 70 歳以上の高齢者の患者負担は定率 1 割（一定の所得がある者は 2 割）とし、従来の月額上限制及び定額負担選択制を廃止するとともに、自己負担限度額の引上げを行っている。そして、現役世代を対象とする一般医療制度では、同年 10 月により毎月支払う自己負担の上限額の引き上げが行われた。ここでは、医療サービス提供者に対する支払いとなる診療報酬の抑制と、現役世代および高齢者世代に対する自己負担の引上げと負担限度額の引き上げを通じて歳出の抑制が図られている。

次に、2003 年度では雇用保険を中心に各分野において歳出抑制が行われた。雇用保険制度についてみると、正規雇用と非正規雇用の給付格差の解消、非自発的失業者の増加等といった現在の雇用失業情勢に配慮した給付日数の延長、常用雇用以外の就業形態での早期就業に対しても給付を行う就業促進手当の創設といった雇用情勢の変化に対応がとられる一方で、高賃金・高給付層を中心とした給付水準の見直し、失業認定の厳格化および給付の適正化、保険料の引き上げが実施され、全体として約 600 億円の歳出抑制が図られた。

本格的な年金制度改革が行われたのは 2004 年度だが、それに先立って 2003 年度には年金額のマイナス改定が実施された。本来、2000 年度から 2002 年度において、消費者物価の下落に応じてマイナス改定が行われるべきであったが、不景気の影響で各年度、特例措置を講じ、マイナス改定が停止されていた。改定率については、過去 4 年間の消費者物価の下落分に相当する▲2.6%の引下げを行うところを社会経済の情勢を考慮し、結果的に 2002 年のみの消費者物価の下落分▲0.9%のマイナス改定とした。加えて、介護保険制度の報酬改定も行われ、介護給付費およびサービス利用の適正化の観点から、在宅サービス分 0.1%増と施設サービス分 4.0%減となり、全体として▲2.3%の介護報酬となった。医療保険制度については、既に 2002 年度に大きな改正が行われたが、2003 年度には被用者本人・家族外来の患者負担を 2 割から 3 割に引き上げ、既に国民健康保険が 3 割負担と合わせる形となった。さらに、生活保護の扶助基準について 0.9%の引下げが行われた。全体として、消費者物価の下落を反映した年金額のマイナス改定やそれにとまなう生活保護扶助基準の引下げが実施される一方で、雇用保険における失業認定の厳格化や給付の適正化による歳出抑制や医療制度における自己負担の引き上げによる歳出抑制が図られていることがわかる。

2004 年度には、年金、医療、生活保護を軸とした歳出抑制が図られることとなった。年

金制度改革では、2003年の消費者物価の下落を反映した物価スライドが実施され、▲0.3%の給付抑制が行われた。基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げが行われたが、その財源（初年度272億円、平年度1,632億円）は、まず年金課税の見直しによる増収分を財源としてはじめられた。厚生年金については、保険料の当面の上限を18.35%に設定し、2004年10月から毎年0.354%ずつ引き上げていく措置がとられた。

医療制度については、2002年度に引き続き、診療報酬・薬価等を医療費ベースで1%引き下げる等の見直しが行われ、717億円の歳出抑制が図られた。また、2005年度における生活保護制度の本格的な見直しに向けて、70歳以上の者に支給される「老齢加算」について3年で段階的に廃止することとされた。さらに、生活保護の扶助基準等については、年金額の物価スライドの実施を勘案し、0.2%の引き下げを実施することになった。

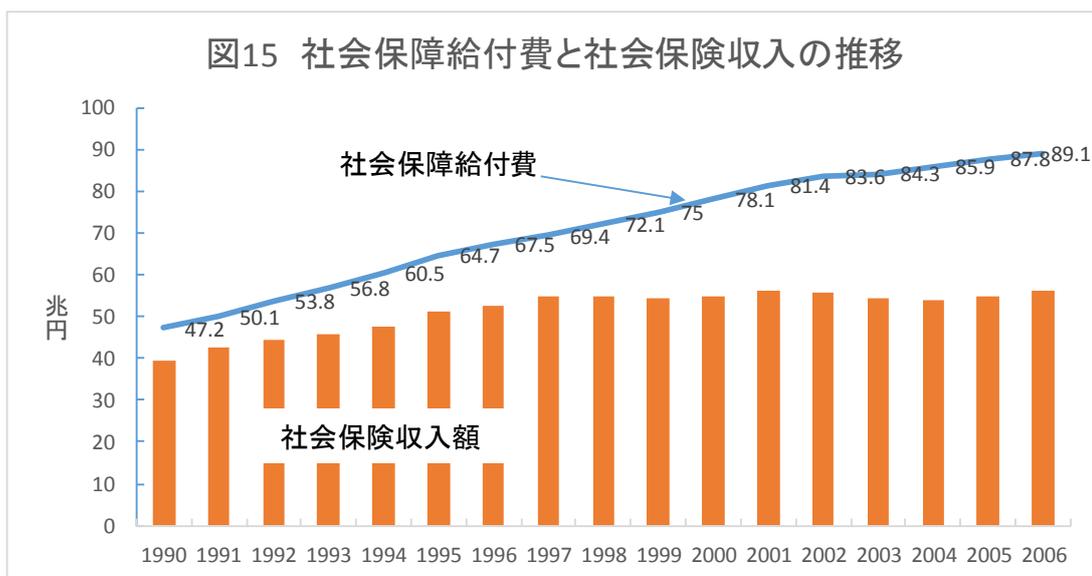
2004年度については、年金制度において課税強化による財源確保にもとづく国庫負担の増加を行いつつ、物価の動向に合わせた給付抑制（生活保護を含む）と保険料引き上げによる財源の確保のほか、引き続き医療報酬の引き下げによる歳出抑制が図られている。

2005年には、介護保険制度において大幅な歳出抑制が行われた。具体的には、介護施設における食費・ホテルコストについて、年金給付との重複を排除するとともに、在宅と施設との間のサービスのバランスを図る観点から利用者負担の引上げが実施され、国庫負担ベースで初年度420億円、平年度約1,000億円の歳出抑制が実施された。そのほか、国民健康保険における都道府県の役割・権限の強化にともない、保険基盤安定制度における都道府県負担割合を引き上げ、5,449億円分の国庫負担が削減された。

最後に2006年度には、再び医療制度を中心とする歳出の抑制が図られた。2005年12月に政府・与党医療改革協議会で「医療制度改革大綱」が取りまとめられ、診療報酬の引下げ（▲1.36%）、薬価改定等（▲1.8%）により全体として、▲3.16%の引き下げが実施された。医療費に対する国庫負担額については、診療報酬・薬価改定により約2,390億円の抑制となった。同時に医療制度改革が実施された。制度改革内容としては、70歳以上の高齢者のうち現役並みの所得がある者についての自己負担の引上げ（2割から3割）、介護保険との負担の均衡化の観点から療養病床に入院する70歳以上の高齢者に対する食費・居住費負担の引上げ、高額療養費の自己負担限度額の引上げ、などが行われた。出産一時金の引上げや（30万円→35万円）や乳幼児に対する自己負担軽減対象の拡大（3歳未満→義務教育就学前）といった少子化対策、後期高齢者医療制度の創設も併せて実施され、全体として900億円の歳出抑制が図られた。このほか、介護保険では、軽度の在宅サービスに対する介護報酬の引き下げを行うことにより全体として▲0.5%の引き下げが行われた。

このように、小泉政権期の場合、各年度において、社会保障関係費に対して毎年度2,200

億円の削減目標が立てられ、その実現に向けて歳出抑制政策が図られた。その特徴は以下のように整理することができる。①医療、介護において報酬額のマイナス改定を行うことによってサービス提供者への支払いを抑制している。②医療、介護において、患者・利用者の自己負担額あるいは自己負担限度額を引き上げることで財源確保を行っている。③雇用、年金において保険料率の引き上げ、被保険者の負担増による財源確保を行っている。④年金、生活保護では物価動向を踏まえた給付水準の引き下げを行っている。特に2点目については、介護保険内における在宅と施設の負担均衡化のために、施設サービスにおける利用者負担を引き上げ、次に介護と医療の負担均衡化という目的で、医療における患者負担の引き上げが行われており、「負担均衡化」という名目のもとで各領域の利用者負担の引き上げを行っている。また、雇用保険においては失業認定の厳格化や給付の「適正化」という目的で歳出抑制を図る動きも見られる。



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所(社会保障給付費統計)より作成。

図15は1990年代以降の社会保障給付費と社会保険料収入額の推移を示している。社会保障給付費とは、社会保障制度を通じて、国民に給付する金銭またはサービスの合計額と指し、自己負担の見合い額が除かれる。同図によれば、社会保障給付費が増加するなかで、社会保険料収入は伸び悩み、両者の差は1998年以降にとくに広がっていることがわかる。第1章では、日本の財政再建策の特徴として、歳入面については実質的な増税をしない一方で、社会保険料負担を引き上げていることを指摘した。本節でも確認したように、小泉政権期においても年金保険料、雇用保険料の引き上げなどが実施されているが、それでも

社会保障給付費との差額を埋めるようには機能していない。そのため、政府は社会保障給付費、そして、国の支出としての社会保障関係費を抑制せざるを得ない状況に直面するが、そこで行われたのが、医療や介護における報酬額の引下げや年金、生活保護、雇用保険における給付水準の引下げによる歳出抑制と、患者負担や利用者負担などサービスを利用する者へ自己負担という形で負担を移し替えることによる歳出抑制であった。

1980年代の「増税なき財政再建」において、宮島（1989）は、社会保障関係費の全容を知るのが難しいとしながらも、社会保険費の中の4項目を取り上げ、一時的な歳出削減効果をもった歳出削減策のあり方を明らかにした。具体的には、①厚生年金国庫負担について、財政再建後にできる限り素早く減額分の繰入返済に着手し、かつそれに対応する運用収入減少分も補てん措置をとることにした。②国民健康保険診療給付費では、1982年度予算に限って1ヶ月分の国庫負担額の削減ができ、恒久的な歳出削減政策ではなく、一時的な歳出削減効果に過ぎなかった。③国民年金国庫負担の繰入平準化がなされることにより、当面的に削減額ができたが、後年度には加算額として追加されたのである。④厚生保険健康勘定補助の特例減額措置はいわゆる政管健保への補助金を政管健保の財政状況に応じて減額するという特例措置を指し、その一般会計からの繰入減額は政管健保財政の好転が条件とされた。

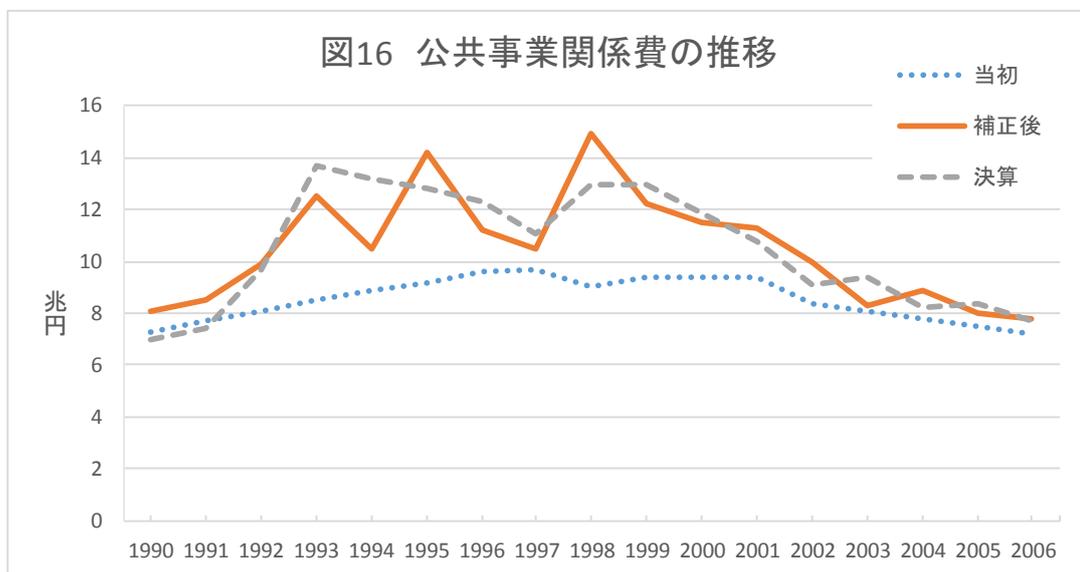
これらの歳出削減手法は、いずれも財政再建期間において当面の財政再建目標の達成を実現できるように、いわゆる繰り延べ措置により一時的に歳出を抑えるものであった。そのため、行政改革をとまなわない「見せかけ」の財政再建策として批判されるものであったが、別の見方をすれば、実質的な歳出削減をとまなわない、つまりサービス面から見て国民への影響のない手法ということができる。これに対して、本節で分析した小泉政権期の場合、一時的な歳出削減手法ではなく、医療や介護などのサービス提供者への支払いの抑制、年金や生活保護といった社会保障給付額の抑制、そして自己負担の引き上げを通じたサービス利用者の負担引き上げを用いて、国の歳出を実質的に抑制する手法となっており、その効果が一時的なものでない分、サービスの抑制や負担の増加として国民への影響が明確に表れる手法であると言える。しかも、財政再建という政策課題を前提として、歳出削減目標額を毎年度、各政策分野に割り当てていくという方法が取られていることからわかるように、行政改革による効率化の成果として歳出抑制が達成されるのではなく、歳出抑制自体が目標とされているため、そのしわ寄せがサービス縮小や負担増加の形で事業者や国民にいくことになったのである。

3. 主要削減対象としての公共事業関係費

3-1 1990年代以降の公共事業の動向と小泉政権における位置づけ

既に第2章で論じたように、一般歳出のうち、歳出削減額がもっとも大きかったのが公共事業関係費である。しかし同時に、裁量的な歳出削減効果という観点で見た場合、公共事業関係費の財政再建に対する貢献が大きいものではなかったということが示唆された。本節では、その要因を明らかにすることを分析の課題とする。

そのため、まず図16を通して、1990年代以降の公共事業関係費における当初予算、補正・補正後予算と決算の推移を確認しよう。



(出所) 財務省ホームページ、予算・決算データベースより作成。

まず、図16で示されるように、公共事業関係費の削減は小泉政権が始まった2001年度からではなく、1990年代末から始まっている。1990年代初頭から小泉政権が終わる2006年度の当初予算の推移に注目すると、90年代後半にかけピークを迎え、全体的に逆U字型の放物線を描くような推移となっている。また、決算値でみると90年代前半と90年代末に大きく拡大し、2000年代以降は当初予算との乖離が小さくなっていることがわかる。これは1990年に策定された公共投資基本計画とその後の改定と大きく関わっている⁴²。1980年代の日米貿易摩擦問題を背景にもつ公共投資基本計画は、1991年からの10年間で430兆円規模の公共投資を行うことを計画していたが、1990年代初頭バブル経済の崩

⁴² 公共投資基本計画の策定経緯については、金澤（2002）を参照。

壊を受けて、さらにその規模が拡大されることとなった。実際に、バブル経済が崩壊した直後の1992年8月に10兆円規模の「総合経済対策」が実施されたのちに、公共投資基本計画は第1回目の改定がなされた。1993年12月に経済改革研究会報告の「経済改革について」(平岩レポート)において、経済に活力のある間に社会資本整備を一層促進する必要から、計画を見直すべきという指摘を受け、1995年度から2004年度の10年間の計画期間中に、概ね630兆円の公共投資を行うとした(山田2003:81-83)。

しかし、結果的に期待された公共投資による景気回復が進まなかったことに加え、1990年代半ばから公共事業の無駄や見直しの議論が盛んになり、公共投資基本計画は1997年の改定では一転して縮小するように再編された。つまり、1997年の橋本財政構造改革の際に、「財政構造改革の推進について」のなかでは、公共投資の水準を引き下げることがあるとされ、公共投資基本計画が再び改定された。公共事業は橋本財政構造改革の下で行われた「一切の聖域なし」という歳出削減改革において、「あらゆる長期計画(公共投資基本計画等)について、その大幅な削減を行うとされた。そして、「歳出を伴う新たな長期計画は作成しない」と表明された。具体的には、計画期間を3年間延長して、600兆円ベースとして10年間で470兆円程度に投資規模を実質的に縮減することが計画された(山田2003)。公共事業予算の配分について、経済構造改革関連の社会資本(高規格幹線道路等、拠点空港、中枢・中核港湾、市街地整備等)について、物流の効率化に資するものを中心として、優先的・重点的に整備することとし、社会資本の整備・運営にあたり、事業箇所の重点化による早期完成の促進などが目指された(山田2003)。実際に1998年度の公共事業関係費の当初予算において7%減となった。しかしながら、同年のアジア通貨危機にともなう財政構造改革の挫折と共に、公共事業関係費の削減は棚上げされ、1998年度の補正予算において、「総合経済対策」総額16兆6,500億円、うち社会資本整備等7兆7,000億円、さらに11月には「緊急経済対策」総額23兆9,000億円、社会資本整備等8兆1,000億円と次々に打ち出されることとなった⁴³。

以上の流れは、図16で見られた1990年代後半における当初予算と決算に生じた大きなズレの背景である。要するに、当初予算でみる場合、公共事業関係費に関する削減傾向は既に1997年の橋本財政構造改革から始まっており、アジア通貨危機による一連の緊急経済対策がなければ、公共事業関係費は公共投資基本計画の2回目の改定方針に沿って、削減していく可能性が窺える。加えて1990年代後半には、公共事業に対する国民の批判がますます高まり、その見直しが迫られることとなった(金澤2002:86)。結果的に、1999

⁴³ 財務省「予算の説明」公共事業関係費。

年度の補正予算から本格的に公共事業の見直しが実施されるようになった。

小泉政権期における公共事業関係費の削減は、上記のように、橋本財政構造改革における公共投資基本計画の縮小を踏襲する形で進められたと理解することができる。2002年1月に発表された「構造改革と経済財政の中期展望」（改革と展望）では、「戦後50年以上にわたる社会資本の整備により、国民生活の安全性や利便性が飛躍的に向上し、経済発展を支える産業的基盤もつくられた。現在も国民生活や経済活動にとって必要不可欠な公共投資は多数ある」としながらも、「分野別配分の硬直性や、受益者による費用の負担がきわめて少ない制度の下で、ややもすると必要性の低い公共投資までが行われがちである」という問題を指摘し、「真に必要性の高い公共事業を選択し、最も効率的に整備する仕組みを確立しなければならない」としている⁴⁴。

そのうえで、①公共投資の配分の重点化、②公共投資の規模・効率化・PFIの活用、③公共事業関係の計画の見直し、といった内容が示されている。①では、これまでの整備の進捗度、整備の緊急性、経済社会の中長期的な変化、国民のニーズの変化等を踏まえた集中的な投資、②では、事業評価の改善、PFIの一層の活用、既存ストックの有効活用、一般競争入札の拡大による競争性の向上、入札制限の見直し、特殊法人改革、③では、計画の必要性の見直しや事業量から成果による計画策定、といった内容が具体的な方向性とされた。そして、橋本政権期に2003年度まで延長された公共投資基本計画は閣議決定によって廃止されることとなった。

さらに、2003年度に改定された「改革と展望」（2004年1月）では、「2006年度までの間、景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、更なる重点化・効率化を推進するとともに、コストの縮減等を図る」とされた⁴⁵。以上のような方針に従い、公共事業関係費は当初予算ベースで2002年度には対前年度比10.7%の削減となり、その後も毎年度3%以上の削減が継続的に実施されることとなった。

第2章で分析したように、公共事業関係費の削減は財政収支の改善に大きく寄与したが、裁量的な削減効果という観点では、さほど大きい効果を持つものではないことが示唆された。1990年代からの政策の推移を勘案すると、小泉政権期における公共事業関係費の削減は、基本的に橋本財政構造改革の路線を踏襲しつつ、90年代に拡大した公共投資額を1990年代初頭の水準に戻すというプロセスを踏んだため、政権当初から歳出削減目標が比較的容易に設定できる分野であったと評価することが言えるだろう。

とはいえ、実際に小泉政権期において、それまでに膨らんでいた公共事業関係費を具体

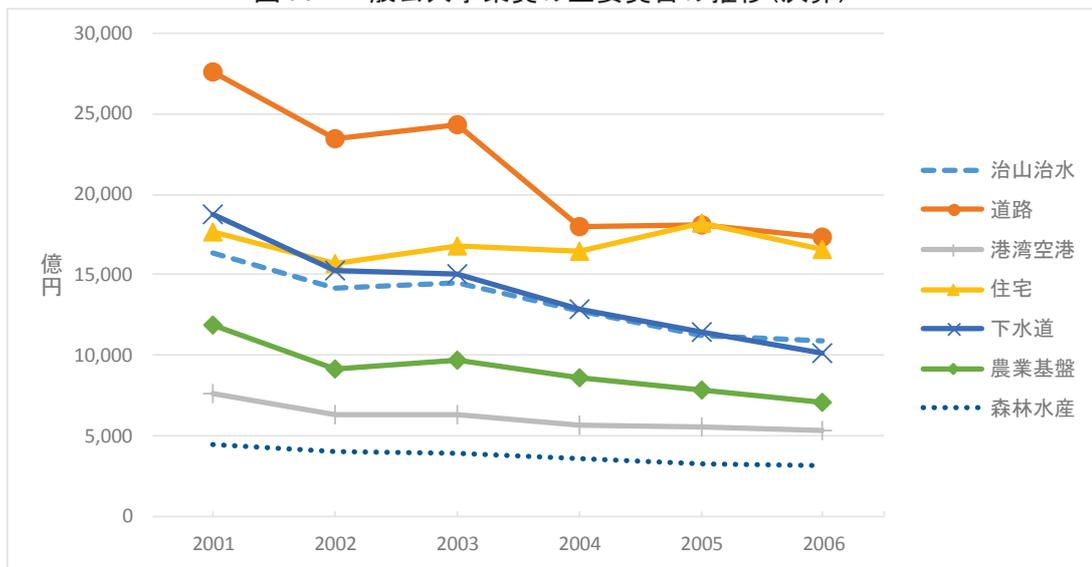
⁴⁴ 「改革と展望」（2002年1月）p.19。

⁴⁵ 「改革と展望—2003年度改定」（2004年1月）p.9。

的にどのように削減したのかを明らかにする必要がある。そこで、以下では決算データを用いながら、具体的な削減内容について検討していこう。

3-2 公共事業関係費における歳出削減のあり方

図17 一般公共事業費の主要費目の推移(決算)



(出所)『決算の説明』各年度より作成。

表15 事業別公共事業関係費の推移(決算)

(単位:億円、%)

	2001年度		2002年度		2003年度		2004年度		2005年度		2006年度	
			伸率		伸率		伸率		伸率		伸率	
治山治水対策	16,310	14,151	-13.2%	14,526	2.6%	12,734	-12.3%	11,206	-12.0%	10,904	-2.7%	
治水	13,062	11,395	-12.8%	11,635	2.1%	10,525	-9.5%	8,963	-14.8%	8,783	-2.0%	
治山	2,091	1,748	-16.4%	1,904	8.9%	1,391	-26.9%	1,476	6.1%	1,394	-5.6%	
海岸	1,157	1,007	-13.0%	987	-2.0%	817	-17.2%	767	-6.1%	726	-5.3%	
道路整備	27,632	23,418	-15.3%	24,320	3.9%	17,959	-26.2%	18,062	0.6%	17,284	-4.3%	
港湾空港鉄道等整備	7,614	6,270	-17.7%	6,334	1.0%	5,671	-10.5%	5,476	-3.4%	5,364	-2.0%	
港湾整備	3,682	3,071	-16.6%	3,195	4.0%	2,856	-10.6%	2,724	-4.6%	2,604	-4.4%	
空港整備	2,051	1,740	-15.2%	1,792	3.0%	1,569	-12.4%	1,494	-4.8%	1,473	-1.4%	
都市・幹線鉄道整備	796	578	-27.4%	598	3.5%	497	-16.9%	453	-8.9%	433	-4.4%	
新幹線鉄道整備	997	780	-21.8%	653	-16.3%	688	5.4%	722	4.9%	793	9.8%	
航路標識整備	89	102	14.6%	96	-5.9%	60	-37.5%	82	36.7%	61	-25.6%	
住宅都市環境整備	17,690	15,667	-11.4%	16,753	6.9%	16,513	-1.4%	18,180	10.1%	16,545	-9.0%	
住宅対策	12,005	9,925	-17.3%	9,674	-2.5%	9,072	-6.2%	8,275	-8.8%	7,220	-12.7%	
都市環境整備	5,685	5,742	1.0%	7,079	23.3%	7,441	5.1%	9,906	33.1%	9,325	-5.9%	
下水道水道廃物処理等	18,787	15,312	-18.5%	15,010	-2.0%	12,899	-14.1%	11,435	-11.3%	10,164	-11.1%	
下水道	11,859	10,050	-15.3%	9,990	-0.6%	8,555	-14.4%	7,587	-11.3%	6,746	-11.1%	
水道	1,807	1,581	-12.5%	1,537	-2.8%	1,416	-7.9%	1,211	-14.5%	1,107	-8.6%	
廃棄物処理	2,993	1,650	-44.9%	1,194	-27.6%	1,284	7.5%	1,100	-14.3%	915	-16.8%	
工業用水道	98	77	-21.4%	71	-7.8%	62	-12.7%	45	-27.4%	33	-26.7%	
都市公園	1,813	1,691	-6.7%	1,889	11.7%	1,396	-26.1%	1,321	-5.4%	1,218	-7.8%	
自然公園等	190	183	-3.7%	153	-16.4%	138	-9.8%	118	-14.5%	111	-5.9%	
情報通信格差是正	27	81	200.0%	176	117.3%	48	-72.7%	54	12.5%	34	-37.0%	
農業農村整備	11,831	9,186	-22.4%	9,652	5.1%	8,630	-10.6%	7,860	-8.9%	7,099	-9.7%	
森林水産基盤整備	4,426	4,043	-8.7%	3,936	-2.6%	3,533	-10.2%	3,258	-7.8%	3,111	-4.5%	
森林整備	2,139	1,959	-8.4%	1,973	0.7%	1,850	-6.2%	1,763	-4.7%	1,756	-0.4%	
水産基盤整備	2,287	2,084	-8.9%	1,963	-5.8%	1,683	-14.3%	1,495	-11.2%	1,355	-9.4%	
調整費等	320	399	24.7%	270	-32.3%	545	101.9%	1,306	139.6%	1,996	52.8%	
国土総合開発調整費等	320	399	24.7%	270	-32.3%	545	101.9%	691	26.8%	711	2.9%	
地域再生推進費	-	-	-	-	-	-	-	615	皆増	1,285	108.9%	
一般公共事業関係費計	104,710	88,447	-15.5%	90,800	2.7%	78,483	-13.6%	76,782	-2.2%	72,467	-5.6%	
災害復旧等	3,591	3,174	-11.6%	2,788	-12.2%	3,874	39.0%	7,123	83.9%	4,622	-35.1%	
災害復旧	2,776	2,625	-5.4%	2,310	-12.0%	3,290	42.4%	6,056	84.1%	3,711	-38.7%	
災害関連	815	549	-32.6%	478	-12.9%	583	22.0%	1,066	82.8%	911	-14.5%	
公共事業関係費計	108,201	91,621	-15.3%	93,588	2.1%	82,357	-12.0%	83,905	1.9%	77,089	-8.1%	
その他施設費	13,367	11,084	-17.1%	11,450	3.3%	8,951	-21.8%	8,307	-7.2%	8,435	1.5%	
社会保障関係施設費	3,227	1,763	-45.4%	2,760	56.6%	1,982	-28.2%	1,441	-27.3%	1,243	-13.7%	
文教科学振興関係施設費	4,008	4,885	21.9%	3,881	-20.6%	3,031	-21.9%	3,159	4.2%	3,431	8.6%	
その他	6,133	4,436	-27.7%	4,809	8.4%	3,938	-18.1%	3,708	-5.8%	3,761	1.4%	
公共投資関係費計	121,568	102,705	-15.5%	105,038	2.3%	91,308	-13.1%	92,212	1.0%	85,524	-7.3%	

(注) 公共投資関係費計とは、一般会計上分と産業投資特別会計社会資本整備勘定計の合計を指す。四捨五入のため、合計数値と一致しない。

(出所)『決算の説明』各年度版より作成。

図17は、災害復旧費を除く一般公共事業関係費の主要費目の推移、表15は事業別公共事業関係費の推移を示している。公共事業関係費は、治山治水対策事業費、道路整備事業費、港湾空港鉄道等整備事業費、住宅都市環境整備事業費、下水道水道廃棄物処理等施設整備費、農業農村整備事業費、森林水産基盤整備事業費、調整費等及び災害復旧等事業費に分類される。このうち、災害復旧等事業費を除く場合、一般公共事業関係費と言い、公共事業関係費にその他設備費を加えると、公共投資関係費となる。表15は上記の大別よりも一段区分した公共事業関係費の事業別内訳であり、小泉政権期の推移が確認できる。

まず、図17をみると、一般公共事業関係費のうち、住宅都市環境整備事業費以外の費目が減少傾向にあり、なかでも道路整備事業費における歳出削減が大きくなっている。2002年度の概算要求基準では、公共事業について重点7分野⁴⁶への予算配分の重点化等を図る

⁴⁶ 重点7分野とは、①循環型経済社会の構築等環境問題への対応、②少子・高齢化への対応、③地方の個性ある活性化・まちづくり、④都市の再生、⑤科学技術の振興、⑥人材育成・教育・文化、⑦世界最先端のIT国家の実現の7つである。

とし、要望を前年度予算額までとしたうえ、前年度よりその水準を1割落とすこととされた⁴⁷。

一般公共事業関係費のうち、道路整備事業費の下落が目につく。予算資料からその内訳をみると、基本的に一般道路、有料道路と交通連携とも減少傾向にあるが、より重点的に削減されたのは有料道路である。2002年度と2003年度連続40.8%減と61.5%減となっている⁴⁸。そのほか削減額が大きい項目に注目してみると、下水道水道廃棄物処理等における下水道と廃棄物処理、治山治水対策における治水、農業農村基盤整備といった項目があげられる。また、住宅都市環境整備自体は大きな削減額となっていないが、そのうち、都市環境整備費が増額される一方で、住宅対策費が大きく減少していることがわかる。そのほか、その他施設費に区分される社会保障関係施設費でも削減幅が大きくなっている。全体として、2002年度における当初予算ベースでの10.7%の削減以降も、「骨太の方針2003」から「骨太の方針2006」で定められた3%以上削減するという目標が達成されている。

この公共事業関係費の縮減と同時に、毎年度の公共事業関係費では、予算配分の重点化が要求されている。これにより、雇用・民間需要の拡大に資する分野へと重点配分が意図された。

表16 重点分野関連の予算

(単位: 億円、%)

	2002年度		伸び率		2003年度		2004年度		2005年度		2006年度	
	2001年度	2002年度			2003年度	2004年度	2005年度	2006年度				
環境	11,575	12,281	6.1%	⇒ 重点 4 分野 へ ⇒	5,254	1,496	-71.5%	1,373	-8.2%	1,225	-10.8%	
少子・高齢化	5,024	5,149	2.5%		人間力の向上・ 発揮 魅力ある都市・ 地域社会	44,269	41,407	-6.5%	41,133	-0.7%	42,104	2.4%
地方活性化	21,687	20,516	-5.4%		高齢化社会・少 子化	5,874	3,903	-33.6%	3,735	-4.3%	3,267	-12.5%
都市再生	25,266	24,445	-3.2%		循環型社会の 構築	13,401	13,299	-0.8%	12,887	-3.1%	12,111	-6.0%
科学技術	984	1,129	14.7%		重点4分野合計	67,489	60,104	-10.9%	59,128	-1.6%	58,707	-0.7%
人材育成等	2,435	2,309	-5.2%									
IT	2,303	2,096	-9.0%									
重点7分野合計	69,274	67,925	-1.9%									

(出所) 財務省ホームページ、各年度予算説明より作成。

表16は重点分野関連の予算配分を示している。重点分野においても歳出削減が実施されていることに注意する必要がある。2003年度以降は、公共事業関係費において重点7分野から4分野に集中調整することにより、結果的に公共事業関係費の約8割がこの4分野に該当することとなった。

⁴⁷ 重点7分野について、公共投資全体に占める比率を2001年度予算の66.8%から、2002年度は73.4%に増加した。

⁴⁸ 2002年度と2003年度の政府予算案の説明による数値である。

以上のような公共事業関係費の削減動向の特徴を踏まえたうえで、その歳出削減手法のあり方について検討していきたい⁴⁹。

まず、公共事業関係費における歳出削減のあり方は、①特殊法人改革にともなう特殊法人向け支出の削減、②国庫補助負担事業の見直し、③PFIの推進や一般競争入札の拡大を通じたコスト縮減、④費用対効果分析の活用した事業評価、として整理することができる。

特殊法人改革に関しては、2001年12月発表の「特殊法人等の整理合理化計画」により、特殊法人・認可法人計163法人のうち、118法人について民営化等（45法人）、廃止（17法人）、独立行政法人化（38法人）が実施されることとなったが、その中でも、最大規模の日本道路公団に対しては2002年度から国費支出がゼロとなり、他の道路関係公団や住宅金融公庫、都市基盤整備公団、空港、下水道などの特殊法人向け支出の削減が進められた。

次に、国庫補助負担事業の見直しは2003年度から開始されるが、その基本的な方針は、①効果が市町村内にとどまる事業は原則として廃止・縮減（道路等、治水、都市公園等）、②採択基準の引上げ等（道路等、治山・治水、海岸、港湾、農業農村整備）、③ネットワーク形成の観点から重要な事業、基幹的な事業、短期間に集中的に施工する必要のある事業等に重点化（道路等、空港）、④維持更新に係る国庫補助負担事業は、原則として順次地方公共団体に委ねる（下水道）、⑤処理能力が普遍化しているごみ処理施設に係る国庫補助負担事業は原則として廃止・縮減（廃棄物処理施設）、というものであった。これは、採択基準の引き上げにより少額補助金を廃止しながら、市町村が実施する中心市街地の再開発などの「まちづくり事業」に対して、「まちづくり交付金」を創設し、その対象に道路、公園、下水道、市街地再開発などの国土交通省所管事業のほか、市町村提案の事業も含まれることとなった。このように、地方の自主性・裁量性を尊重するという形で補助金の統合化を進めながら規模を縮小するという方法が採用された。

さらに、コスト縮減策としては、「公共事業コスト構造改革」として、2003年度から5年間で総合的コストを15%削減することが目標とされた。その具体的な手段としては以下のような方法が採用された。①コスト積算において、インターネット等を活用して大口取引価格を適切に把握し、より安い資材価格を積算に反映し、工事实績に基づく工種別の単価設定を行う、②一般競争入札の拡大により、事業コストの削減を行う、③PFIの推進による事業コストの削減を行う、といった方法が積極的に取り入れられた。PFI方式は、羽田空港再整備事業、自転車駐車場の整備、公営住宅の改善工事、国立学校施設や産業廃棄

⁴⁹ 以下の記述は、各年度の予算資料に基づく。

物処理施設の整備などで実施が進められた。

最後に、事業評価においては、費用対効果分析を用いて事業の必要性が精査されることとなった。具体的には、道路、ダム、港湾、市街地再開発、住宅対策、鉄道整備、工業用水、森林整備といった全般的分野において費用対効果分析が実施され、新規事業の採択だけでなく、事業採択後一定期間が経過した事業についての再評価も行われ、事業の中止、縮小が決定された。

小泉政権期に実施された以上のような公共事業関係費の削減は、1980年代の公共事業費の削減のあり方とは大きく異なっている。そもそも1980年代の場合は、公共事業関係費予算の大幅な削減は行われておらず、その削減額も限定的なものであった。そのなかで、主に活用された削減手法は、一般会計歳出の特別会計への振替と一般歳出の繰り延べ措置であった。具体的には、道路整備事業費について、道路整備特別会計に地方道の整備推進を目的とした「地方道路整備臨時交付金制度」を創設し、揮発油税収の一部を特別会計に直接繰り入れることにより一般会計歳出を小さく見せるというものであった。また、特例地域における嵩上げ補助率の引き下げが実施されたが、事業執行に支障をきたさないように、引き下げ分については地方債で補てんし、その元利償還金を後年度に交付税措置することが行われた。これにより、当面の国庫補助金歳出を削減するというものであった⁵⁰。これに対して、小泉政権期の場合、1990年代後半における公共事業関係費の削減方針を引き継ぎながら、予算配分の重点化を行い⁵¹、組織再編、コスト縮減、補助金の統合、事業評価といった手法を活用することで公共事業関係費の全般的な削減を実施していった。

4. おわりに

本章と次章は、小泉政権期における歳出削減政策の具体的な検証に入り、その歳出削減手法を明らかにすることが課題となっている。そこで、本章は第2章で検討した結果を踏まえ、一般歳出における主要削減分野という側面から、社会保障関係費と公共事業関係費を取り上げた。結果的に両費用の削減政策とも1980年代の一時的な措置と異なり、実質的に歳出の抑制と削減を達成するものであったことが確認された。

⁵⁰ そのほか、住宅金融公庫補給金について、1980年度以降の財投借入金に関わる支払利息のうち、6.5%を超える部部に相当する金額を後年度に繰り延べ、一般会計からの交付金で補てんするという手段もとられた（宮島 1989：185-190）。

⁵¹ 宮島（1989：174）によると、1980年代の財政再建政策のうち、公共事業関係費について、裁量的な拡大または抑制政策が展開された割に、その内部にはむしろ硬直的と特徴づけられた。

社会保障関係費の場合、社会保障制度改革として明確に位置付けられたのは「骨太の方針 2004」であったが、実際には 2002 年度から歳出抑制の取り組みが始まっており、毎年度 2,200 億円の抑制目標が立てられ、その金額が医療、介護、年金、雇用、生活保護という各分野に割り振られていくこととなった。そして具体的には、①医療、介護において報酬額のマイナス改定を行うことによるサービス提供者への支払いの抑制、②医療、介護における患者・利用者の自己負担額あるいは自己負担限度額を引き上げることで財源確保、③雇用、年金における保険料率の引き上げ、被保険者の負担増による財源確保、④年金、生活保護における物価動向を踏まえた給付水準の引き下げ、といった手法を用いることで大幅な歳出増が見込まれる分野でありながら、積極的に歳出抑制を図っていたことが明らかとなった。

公共事業に関しては、小泉政権期の場合、予算額と決算額の乖離が小さく、順調に歳出削減が進んだといえ、1990 年代半ばに景気対策として膨張した公共投資額が 1990 年代初頭の水準に戻ることであった。そのため、決算額で見る歳出削減額が大きく、財政収支改善に対する寄与度が大きい一方で、裁量的な歳出削減効果は小さいという特徴を持っていた。そのうえで、具体的な歳出削減のあり方を見ると、単に増加した公共事業が削減されたというのではなく、これまで活用されてこなかったコスト削減や事業評価という歳出効率化の手法が採用されており、予算配分の重点化を進める中で歳出削減を実施していった。さらに公共事業の無駄として政治的論点になっていた特殊法人の再編にともなう歳出削減も行われ、結果として財政収支改善に大きく寄与することとなった。

第4章 地方財政に関する歳出削減手法の分析

1. はじめに

既に第2章で論じたように、一般歳出の圧縮と同時に、非一般歳出にあたる地方交付税の歳出削減効果も大きかった。この点は1980年代の「増税なき財政再建」とは大きく異なり、小泉政権期の場合、国の一般歳出のみならず、非一般歳出である地方交付税も歳出削減の対象となったという点で重要である。

地方交付税は普通交付税と特別交付税に分かれ、普通交付税の配分では、地方財政計画により総額が決定され、各団体への配分は基準財政需要額と基準財政収入額の差額である財源不足額の算出を通じて決定される⁵²（小西 2009：87）。つまり、これまで論じた地方交付税の歳出削減効果をより詳しく分析するには、地方財政計画の推移を分析する必要がある。

そこで本章では、まず、地方財政計画における歳入歳出額の推移を検討し、前章でも公共事業関係費に関わる部分として検討した国庫補助負担金の動向を確認したうえで、地方交付税に関わる地方財政対策のあり方を検討し、その後、地方交付税の縮小をもたらした算出方法のあり方について分析する。これらの分析を通じて、地方交付税における歳出削減効果の要因を明らかにするとともに、1980年代の歳出削減手法と比較する観点から、小泉政権期における歳出削減手法の特徴をまとめる。

2. 地方財政計画における歳出の削減

2-1 地方財政計画の推移

⁵² 地方交付税は普通交付税と特別交付税に分けられるが、本章では、地方交付税という表現を用いる場合、普通交付税を指す。

表17 地方財政計画の推移

(単位:億円、%)

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
	伸比率							
地方税	355,568	355,810	342,563	321,725	323,231	333,189	348,983	403,728
地方譲与税	6,141	6,237	6,239	6,939	11,452	18,419	37,324	7,091
うち所得譲与税					4,249	11,159	30,094	—
地方特例交付金	9,140	9,018	9,036	10,062	11,048	15,180	37,440	3,120
地方交付税	214,107	203,498	195,449	180,693	168,861	168,979	159,073	152,027
国庫支出金	130,384	130,745	127,213	122,600	121,238	111,967	102,015	101,739
地方債	111,271	119,107	126,493	150,718	141,448	122,619	108,174	96,529
うち臨時地方対策債	—	14,488	32,261	58,696	41,905	32,231	29,072	26,300
使用料・手数料	15,903	16,073	16,178	16,386	16,420	16,438	16,450	16,455
雑収入	51,786	52,583	52,495	52,984	52,971	50,896	51,329	50,572
歳入 計	889,300	893,071	875,666	862,107	846,669	837,687	831,508	831,261
給与関係経費	236,642	236,509	236,998	234,383	229,990	227,240	225,769	225,111
一般行政経費	197,087	205,994	208,068	210,263	218,333	232,857	251,857	261,811
補助	89,007	93,473	95,846	98,414	101,183	99,428	107,286	112,300
単独	108,080	112,521	112,222	111,849	111,475	125,063	134,785	139,510
単独(一般財源化分)	—	—	—	—	6,175	2,666	—	—
国民健康保険関係事業費	—	—	—	—	4,546	8,366	9,768	10,001
公債費	120,991	127,901	134,314	137,673	136,779	133,803	132,979	131,496
維持補修費	10,043	10,165	10,124	10,068	9,987	9,817	9,768	9,766
投資的経費	284,187	271,705	245,985	232,868	213,283	195,211	168,889	152,328
直轄・補助	99,187	96,705	88,485	84,068	78,583	70,300	67,978	66,444
単独	185,000	175,000	157,500	148,800	134,700	124,911	100,911	85,884
公営企業繰出金	32,750	32,697	32,177	32,052	30,797	28,659	27,346	27,249
企業償還費	20,855	21,522	22,033	22,433	21,841	20,568	18,828	18,915
その他	11,895	11,175	10,144	9,619	8,956	8,091	8,518	8,334
水準超経費	7,600	8,100	8,000	4,800	7,000	10,100	14,900	23,500
一般歳出	739,854	735,548	711,319	697,201	681,049	673,216	664,801	657,350
歳出 計	889,300	893,071	875,666	862,107	846,669	837,687	831,508	831,261

(注) 地方一般歳出は公債費、企業償還費普通会計負担分、地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費を除くものである。
(出所) 『地方財政要覧』平成19年度12月、p.28-29 p.30-31より作成。

表 17 は地方財政計画の歳入と歳出の推移を示している。歳入の推移を確認すると、小泉政権の後半、すなわち 2003 年度から 2006 年度にかけて地方税および地方譲与税の増収が見られる。地方税の増収に関しては、第 2 章で検討したように、景気回復によるからおよそ 2 兆 5,000 億円の増収となっており、三位一体改革による所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲が所得譲与税の増加として表れている。しかし一方で、地方財政計画における全体的な歳入歳出総額は小泉政権期間において減少傾向にある。歳入面では、2001 年度からの地方交付税の減少と、2002 年度からの国庫支出金の減少が大きな要因となっており、地方債収入も 2004 年度から減少している。歳出面では、給与関係経費の減少が見られるが、最も大きく減少しているのは投資的経費であることがわかる。そのうち、直轄・補助事業と単独事業ともに大きな減少幅を見せている。

第 2 章ですでに見たように、2002 年度から 2006 年度にかけて、国と地方を合わせた基礎的財政収支赤字は 27.8 兆円から 14.4 兆円に減少した。13.4 兆円が改善されたうち、国の寄与が 6.8 兆円であり、地方の寄与が 6.7 兆円とされる（佐藤 2007：75-76）。前述したように、財政収支の改善要因のうち、国ではそのうち歳入、すなわち増収の増加による改善度が高く、4.8 兆円を示している。一方、地方は歳出削減によって 4.4 兆円を改善している。これを地方財政計画で考えれば、国が義務づけている経費と国が期待している経費については、国の主導により削減され、かつ国が期待していない部分、すなわち地方の独自経費も削減が想定される。こうした想定は、表 17 の地方単独事業で確認することができる。もちろん、教育・福祉・安全分野は性格上大幅な削減が困難であり、実際に地方税のほか国庫支出金と地方交付税で保障される。

そこで次節以降では、地方財政計画のうち国庫支出金と地方交付税に焦点を合わせ、その減少要因を分析し、財政再建との関係を検討しよう。

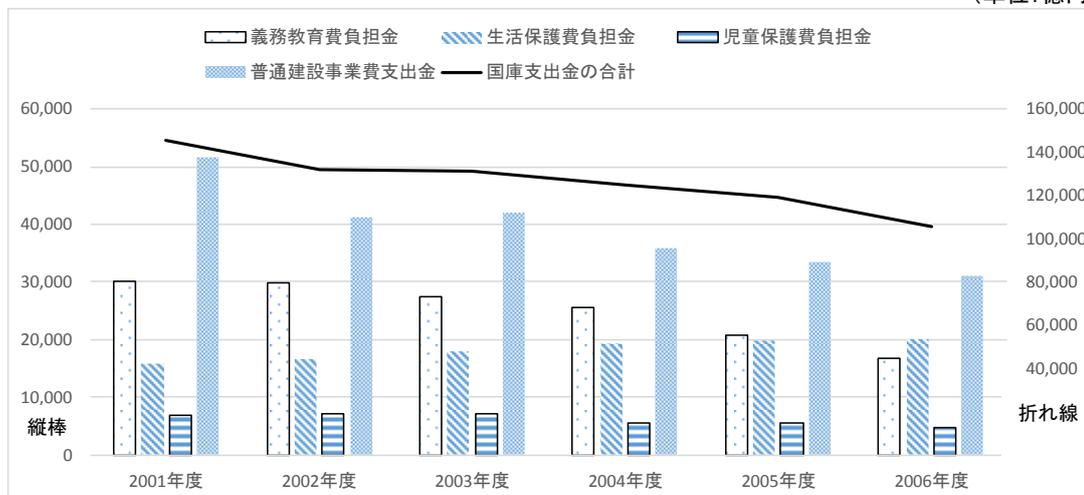
2-2 国庫支出金の縮小について

周知のように、国庫支出金改革は三位一体改革の一環として位置づけられ、2004 年度から本格的に実施されるようになった。しかし、表 17 で見られたように、国庫支出金の削減の動きは 2002 年度から始まっている。そこで、より詳しくその要因をつかむため、国庫支出金に主要費目の内訳を見てみよう⁵³。

⁵³ 国庫支出金の関する以下の記述は『地方財政』各年度版における決算の説明による。

図18 国庫支出金及びその主要内訳の推移

(単位: 億円)



(出所)『地方財政白書』各年度資料編より作成。

図 18 から、小泉政権期における国庫支出金の減少が明確に表れているが、なかでも普通建設事業費支出金の縮小が特に大きく、義務教育費負担金の縮小がそれに続いていることがわかる。義務教育費負担金の縮減は都道府県が対象となっているのに対し、普通建設事業費に関しては、市町村も対象となり、都道府県分との割合がおおよそ 2 対 1 から 3 対 1 である。つまり、普通建設事業費のうち、その多くが市町村分に該当することとなる。そのほか、児童保護費負担金が微減する一方で、生活保護費負担金は緩やかに上昇している。これは前章で示した社会保障関係費における生活保護費の抑制が困難であったことと対応している。

一方、小泉政権期に限定せずに国庫支出金の動向を見ると、実は 1999 年度から 2002 年度まで 4 年間連続して減少している⁵⁴。その要因としては、国庫支出金の最も大きな割合を占める普通建設事業費支出金の大幅減少によるものであった。この点を前章の公共事業関係費の推移と対応しており、橋本財政構造改革に端を発した公共投資削減の影響と理解できる。

2004 年度からは三位一体改革における国庫補助負担金の縮減の影響が加わってくる。公立保育所運営費 (1,661 億円) や義務教育費国庫負担金及び公立養護学校教育費国庫負担金のうち退職手当及び児童手当 (2,309 億円) などが廃止され、税源移譲された。その後、政府・与党の合意においては、税源移譲分として、義務教育費国庫負担金の 8,500 億円程度の暫定的な減額を行うこととされ、国民健康保険国庫負担 (6,862 億円) について

⁵⁴ 『地方財政』2004 年 1 月号、2002 年度決算についての記述による。

国の定率国庫負担が引き下げられることになった。

さらに、2005年度においては、義務教育費国庫負担金及び公立養護学校教育費国庫負担金(8,467億円)に関して負担率が見直されるとともに、児童扶養手当給付費負担金(1,805億円)、児童手当国庫負担金(1,578億円)、介護給付費等負担金(うち施設等給付費に係るもの1,302億円)の補助率が見直され、税源移譲の対象となった。これらの結果、税源移譲に結びつく改革額は3兆1,176億円であり、2004年度から2006年度にかけての国庫補助負担金改革の全体額は4兆6,661億円であることから、両者を併せた場合、およそ1兆5,000億円の純減となっている。国庫支出金の2006年度の決算額は、対前年度比11.4%減(前年度4.6%減)の10兆5,307億円となっており、5年連続の減少となっている。また、歳入総額に占める割合も11.4%となり、3年連続の減少となっている。

以上、小泉政権期における地方財政計画の国庫支出金及びその改革の動向を中心としてみてきたが、改めて国庫支出金の縮小動向にはいくつか留意する必要がある。第1に、国庫支出金改革は三位一体改革の1つとして、2004年度から実施されたが、実際には、国庫支出金の縮小が既に1998年度から始まっていた。第2に、その削減内訳を確認すると、普通建設事業費支出金の大幅な減少によるものであった。この点は橋本政権以降の公共投資削減の政策志向が小泉政権に引き継がれたことを意味しており、小泉政権における国庫支出金の縮小自体も三位一体改革の結果によるものだけではなく、既に2001年度から継続的に実施されており、とくに政権初期における歳出削減に貢献している。第3に、2004年度以降、国庫支出金改革によって更なる国庫支出金の削減が可能となったうえ、税源移譲に結びつく以上の国庫支出金が廃止・縮減されることで、国にとって大きな歳出削減効果を持つものとなった。

3. 地方交付税における歳出の削減

3-1 地方交付税の財源措置をめぐる歳出削減のあり方

これまで国庫支出金における歳出削減の動向を確認したが、次に地方交付税に関わる歳出削減のあり方について分析を行う。本項では、地方交付税の財源措置をめぐる歳出削減のあり方を明らかにする⁵⁵。

地方交付税は、地方交付税法にもとづき国税5税の一定割合(法定率分)を財源とすることが規定されているが、1990年代の国税収入の伸び悩みから国税5税の財源だけでは、

⁵⁵ 以下の記述は、『地方財政』各年度版の決算解説による。

その財源を十分に賄うことができず、一般会計における加算に加えて、交付税及び譲与税配布金特別会計（交付税特会）における借入金によって財源調達を行うという運用が続けられてきた。たとえば、2000年度であれば、地方交付税総額 21.4 兆円のうち、法定率分によって調達された財源は 13.3 兆円のみであり、残りの財源は、一般会計における加算が 1.7 兆円であったのに対して、交付税特会借入金が 6.4 兆円で、折半ルールに基づき国負担分が 3.2 兆円、地方負担分が 3.2 兆円となっていた。

しかし、いわゆる「隠れ借金」と批判される特別会計における借入金のあり方を見直す目的から、2001年度以降には交付税特会借入金を縮小・廃止することとなった。2001年度では、地方交付税の法定税率分 13.8 兆円、一般会計加算分 2.2 兆円となっており、財源不足が 5.6 兆円となっていた。これについて従来はその不足分を交付税特会借入金によって賄っていたが、2001年度では、借入金を 2.8 兆円（国・地方負担分それぞれ 1.4 兆円）に限定し、残りの 2.8 兆円をさらに国負担分と地方負担分に折半し、国負担分については一般会計における借入を通じた財源保障がなされた（一般会計特例加算）。地方負担分については、地方交付税として措置するのではなく、その不足分を地方債によって財源調達することを認める措置がとられた。これが臨時財政対策債（臨財債）と呼ばれるものである。ただし、地方自治体における臨財債による財源調達分は本来地方交付税によって保障される財源であることから、その金額はすべて後年度の基準財政需要額に算入され、地方交付税によって財源措置されることになる。

2002年度では、さらに財源不足分について、交付税特会借入金を縮小し（2.0 兆円）、一般会計特例加算と臨時財政対策債（それぞれ 3.1 兆円）を拡大し、2003年度からは交付税特会借入金廃止され、財源不足額はすべて一般会計特例加算と臨財債に振り分けられることとなった。

この動きを踏まえ、改めて 2001年度の地方交付税の決定過程に戻ると、この年は、恒久的な減税にともなう地方税減収分の 1 兆 9,793 億円について、国と地方のたばこ税の税率変更による地方たばこ税の増収措置、法人税の地方交付税率の引き上げ、地方特例交付金及び地方債の発行により完全に補てんする措置が取られた。そのほか、すでにふれたように財源不足額について、交付税特会借入金と一般会計特例加算、臨財債で財源保障が行われることとなった。交付税特会における動きとして指摘すべき重要な点は、国の恒久的な減税の実施にともなう 1999年度と 2000年度の地方交付税の減収補てんとして措置した交付税特別会計借入金について、2001年度から 2003年度までの間に予定されている償還を 2007年度以降に繰り延べる措置がとられた。

2002年度の地方交付税の財源保障については、すでに示したように、法定税分、一般会

計加算のほか、交付税特会借入金と一般会計特例加算、臨財債により賄われた。そして、ふたたび交付税特会借入金の元利償還予定額 1 兆 7,334 億円を繰り延べる措置がとられた。交付税特別会計における借入金 2 兆円 8,738 億円のうち、国負担分の借入金 1 兆 4,369 億円の償還に必要な財源については、2007 年度以降の各年度において一般会計から交付税特別会計に繰り入れるとした。

2003 年度の場合、2001 年度に講じた 2003 年度までの間の制度改正を踏まえ、通常収支に係る財源不足補てん措置としては、すでにふれたように、交付税特別会計における新規借入金を廃止し、財源不足のうち財源対策債の増発等を除いた残余については国と地方が折半して補てんすることになった。国負担分については、国の一般会計からの加算により、地方負担分については地方財政法の特例法と臨時財政対策により措置する。地方税の減収 1 兆 8,137 億円について、国と地方のたばこ税の税率変更による地方たばこ税の増収措置、法人税の地方交付税率の引き上げ、地方特例交付金及び地方債の発行により補てんする。地方交付税への影響額 1 兆 4,300 億円のうち、2003 年度に新たに発生する地方交付税の減収 1 兆 3,449 億円については、交付税特別会計借入金により措置し、国と地方折半して負担する。

さらに 2004 年度から 2006 年度にかけて、予定されている交付税特会借入金の償還を 2010 年度以降に繰り延べることがけっていされた。地方交付税への影響額 1 兆 5,305 億円、2004 年度に新たに発生する地方交付税の減収 1 兆 4,271 億円については、交付税特会借入金により措置し、その償還は国と地方が折半して負担する。2004 年度の投資的経費に係る国庫補助負担率の見直しに関し一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしていた額等の 2,981 億円については、法律の定めるところにより、2005 年度以降の地方交付税の総額に加算する。

以上の地方交付税をめぐる財源措置について国の歳出削減という観点から重要な点は、まず、予定されている交付税特別会計借入金の償還について、財政再建期間後に繰り延べる措置を用いていることである。2001 年度から 2003 年度の償還予定額を 2007 年度以降に繰り延べ、2004 年度から 2006 年度の償還予定額を 2010 年度以降に繰り延べることが決定されている。この点は、1980 年代の「増税なき財政再建」における歳出削減の手法と同様で、財政再建期間において、歳出削減の効果を大きく見せるため、本来、財政再建期間に償還すべき交付税特別会計借入金をあえて財政再建期間後に繰り延べることにするものである。1980 年代と異なる手法として見られるのは、2001 年度からそれまでに不足分のうち地方負担分は交付税特別借入から臨時財政対策債の発行に切り換えた点である。臨時財政対策債の元利償還費は次年度の基準財政需要額に算入され、将来の地方交付税に

よって財源措置されるものであり、現在の地方交付税を減額し、その負担を将来に先送りしているという点では、これも支出の繰り延べ措置の1つとして位置づけられる。

1980年代の場合、地方財政対策費の削減には暫定的な補助率の引き下げによる地方財源不足の一部を地方債で補填し、一般会計から繰り入れるべき元利償還費を後年度に繰り延べる方法が採用された。その結果、一般会計歳出には歳出削減の効果が大きく見えたのである。これに対して、小泉政権において、交付税特別会計借入金の償還繰り延べと、臨時財政地方債の発行による支出の先送りが行われた。こうした歳出削減の手法は、1980年代の繰り延べ措置と同様の性格をもつ手法といえる。

3-2 地方交付税算定における歳出削減のあり方

本項では、地方交付税の配分における基準財政需要額と基準財政収入額の算出をめぐる歳出削減のあり方について分析する。

周知のように、地方交付税改革は三位一体改革の一環として小泉政権で取り組まれた。「三位一体」という言葉が閣議決定の中で初めて用いられたのは「骨太の方針2002」であり、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討された。その中の地方交付税改革は2つの方向性が示された。1つは、9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要があり、交付税の財源保障機能全般について見直し、縮小していくことであり、もう1つは、地方団体間の財政力格差の是正は必要であり、それをどの程度、またどのように行うか議論を進めるといふ。

表18 「骨太の方針」における地方交付税の位置づけ

骨太の方針2001	補助金や地方交付税、地方財政計画の歳出の範囲・水準を縮小する。 段階補正の見直し、算定方法の簡素化
骨太の方針2002	9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正、 財源保障機能全般を見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。
骨太の方針2003	総額の抑制、財源保障機能の縮小、段階補正の見直し、算定方法の簡素化、税源移譲への適切な対応
骨太の方針2004	国の歳出の見直しと歩調を合わせて、地方の歳出の見直し・抑制。 地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。
骨太の方針2005	国の歳出見直しと歩調を合わせて、地方歳出の見直し・抑制。 税源移譲より格差が拡大しないよう適切に措置する。 2006年度において地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。 2010年代初頭にプライマリーバランスの黒字化を目指して、国と地方の歳出削減を引き続き努める。 交付税の算定方法の簡素化、透明化。地方財政計画の透明化・予見可能性を高める。

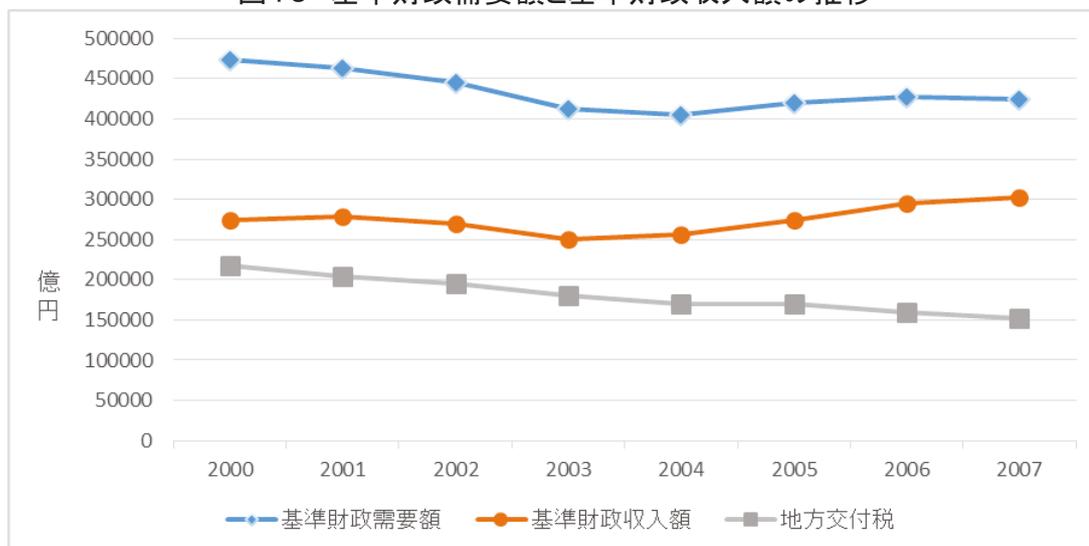
(出所)「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」各年度版より作成。

表19 小泉政権期における地方交付税改革の流れ

地方税財源の充実	地方交付税の見直し
2001年6月 地方分権推進委員会「最終報告」 (残された分権＝財政の自立、税源移譲)	2001年6月 経済財政諮問会議「骨太の方針」 (事業費補正・段階補正の見直し要求)
2002年5月 片山総務大臣 「5.5兆円税源移譲案」発表	8月 片山総務大臣 「段階補正・事業費補正縮小、留保財源率検討」表明
6月 経済財政諮問会議「骨太の方針2002」 (三位一体改革の決定、1年以内にとりまとめ)	2002年7月 2002年度交付税算定 (段階補正・事業費補正縮小)
10月 地方分権改革推進会議 「事務事業のあり方に関する意見」	
12月 2003年度予算案「三位一体の芽出し」 (2300億円の一般財源化)	2003年3月 地方交付税法改正 (県分留保財源率引き上げ)
2003年4月 経済財政諮問会議三位一体を議論	
5月 地方分権改革推進会議「水口私案」	
6月 経済財政諮問会議「骨太の方針2003」 (3年間で4兆円の国庫補助金廃止縮減、相当額を基幹税で税源移譲)	2003年7月 2003年度交付税算定 (段階補正縮小・県分留保財源率引き上げ)
11月 小泉総理 「2004年度予算で1兆円補助金削減、税源移譲」	11月 麻生大臣「交付税改革」発表 ・交付税総額の抑制 ・算定の大幅簡素化・中立化、効率的な運営促進
12月 2004年度分三位一体改革決定 ・国庫補助金1兆円廃止・縮減 ・2006年度までに所得税を移譲、2004年度は所得譲与税 ・地方交付税1.2兆円抑制 (出所)岡本(2004)、p.189より抜粋。	

表18は「骨太の方針」における地方交付税についての記述を整理しており、地方交付税改革の流れを示した表19と合わせると、小泉政権期における地方交付税の規模が縮小される経緯を把握することができる。この縮小は「骨太の方針」で記述されたように、国の財政再建と歩調に合わせるためである。表19で確認できるように、2003年度まで地方交付税の縮小を図るため、それと深くかかわる基準財政需要額の算定方式の改正が行われた。なぜなら地方交付税（普通交付税）の算出式は、基準財政需要額から基準財政収入額を引いたものとしているからである。その算定方式の改正が行われた結果、図19のような動きが現れている。

図19 基準財政需要額と基準財政収入額の推移



(出所) 『地方財政白書』各年度資料編版より作成。

図19から、2000年代に入って地方交付税が一貫して減少傾向にあることがわかる。その要因を基準財政需要額と基準財政収入額に分けて考えると、2000年度から2003年度にかけては、基準財政収入額が比較的安定して推移しているのに対して、基準財政需要額が大きく減少する中で地方交付税の減少が生じていることがわかる。これに対して、2004年度以降は、基準財政需要額がやや増加する中で、基準財政収入額が大きく増えたことが地方交付税の減少につながったことがわかる。2004年度以降の基準財政収入額の増加は、前述した三位一体改革の一環である税源移譲による影響と景気回復にともなう地方税収の上昇が要因となっている。

第2章で明らかにしたように、対前年度比で見た場合に地方交付税が財政収支の改善要因となるのは2005年度からであるが、これは2000年代の一貫した地方交付税の減少の結果であると理解することができる。しかも、地方交付税額減少の要因を分析すると、2004年度以降の基準財政収入額の増加によってのみ達成されたのではなく、2001年度から2003年度にかけての基準財政需要額の縮小があったうえで、2004年度以降の収入額と併せた地方交付税額の縮小につながっているといえる。

では、具体的にそうした基準財政需要額の縮小はどのような算定方法によって実現したのだろうか。基準財政需要額は単位費用、測定単位と補正係数という3つの要素を乗じることによって算定されるため、以下ではその要素の変化について検討していきたい。

表19でまとめたように、2003年度まで段階補正・事業費補正の見直しや、算定の簡素化といった基準財政需要額の算出改正によって、地方交付税の縮減が図られた。以下では、

基準財政需要額の算出改正を具体的に検討し、単位費用や補正係数の引き下げという点から、基準財政需要額の縮小に至る要因を解析する。

表20 単位費用(道府県分)

費目	測定単位	(単位:円、%)										対2001年度の 伸び率		対2006年度の 伸び率	
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2006	
土木費	警察員数	10,704,000	10,744,000	10,679,000	10,206,000	9,761,000	9,408,000	0.4%	-0.6%	-4.4%	-4.4%	-3.6%	-12.1%		
	道路橋梁費	246,000	227,000	219,000	194,000	180,000	174,000	-7.7%	-6.2%	-8.9%	-7.2%	-8.3%	-29.3%		
	道路の延長	6,315,000	5,549,000	5,110,000	3,595,000	3,402,000	2,990,000	-12.1%	-7.9%	-29.6%	-5.4%	-18.0%	-55.8%		
	河川の延長	148,000	144,000	142,000	133,000	139,000	151,000	-2.7%	-1.4%	-6.3%	4.5%	8.6%	2.0%		
	港湾費(港湾)	778,000	896,000	831,000	584,000	525,000	462,000	15.2%	-7.3%	-29.7%	-10.1%	-12.0%	-40.6%		
	係留施設の延長	35,800	35,500	36,700	37,400	37,200	36,700	-0.8%	3.4%	1.9%	-0.5%	-1.3%	2.5%		
	外郭施設の延長	8,460	9,310	9,150	6,580	6,010	6,140	10.0%	-1.7%	-28.1%	-8.7%	2.2%	-27.4%		
	港湾費(漁港)	15,000	15,000	14,500	13,600	13,600	13,300	0.0%	-3.3%	-4.1%	-2.2%	-2.2%	-11.3%		
	外郭施設の延長	6,710	6,880	6,670	5,310	6,030	6,170	2.5%	-3.1%	-20.4%	13.6%	2.3%	-8.0%		
	その他の土木費	1,430	1,450	1,340	1,245	1,360	1,710	1.4%	-7.6%	-7.1%	9.2%	25.7%	19.6%		
教育費	警察	1,980	882	1,240	795	-	-	-55.5%	40.6%	-35.9%	皆減	-	皆減		
	小学校費	5,337,000	5,415,000	5,638,000	5,663,000	6,258,000	6,783,000	1.5%	4.1%	0.4%	10.5%	8.4%	27.1%		
	中学校費	5,219,000	5,306,000	5,549,000	5,614,000	6,080,000	6,799,000	1.7%	4.6%	1.2%	8.3%	11.8%	30.3%		
	高等学校費	7,955,000	8,083,000	8,136,000	7,800,000	7,727,000	7,623,000	1.6%	0.7%	-4.1%	-0.9%	-1.3%	-4.2%		
	生徒数	73,800	70,600	70,100	81,100	79,300	72,400	-4.3%	-0.7%	15.7%	-2.2%	-8.7%	-1.9%		
	特別教育諸学校費	58,400	54,600	54,300	39,800	38,600	39,200	-6.5%	-0.5%	-26.7%	-3.0%	1.6%	-32.9%		
	教職員数	5,447,000	5,527,000	5,655,000	5,690,000	6,145,000	6,714,000	1.5%	2.3%	0.6%	8.0%	9.3%	23.3%		
	児童及び生徒の数	284,000	284,000	284,000	332,000	-	-	0.0%	0.0%	16.9%	皆減	-	皆減		
	学級数	1,330,000	1,433,000	1,452,000	1,492,000	2,616,000	2,421,000	7.7%	1.3%	2.8%	75.3%	-7.5%	82.0%		
	その他の教育費	1,740,000	1,748,000	1,748,000	1,529,000	1,486,000	1,469,000	0.5%	0.0%	-12.5%	-2.8%	-1.1%	-15.6%		
厚生労働費	警察	2,290	2,300	2,290	2,120	2,070	2,010	0.4%	-0.4%	-7.4%	-2.4%	-2.9%	-12.2%		
	公立大学等学生数	389,000	382,000	369,000	334,000	308,000	273,000	-1.8%	-3.4%	-9.5%	-7.8%	-11.4%	-29.6%		
	私立学校等生徒数	222,100	228,700	233,200	234,600	236,900	240,100	3.0%	2.0%	0.6%	1.0%	1.4%	8.1%		
	町村部人口	5,430	5,580	5,910	6,120	6,500	6,770	2.8%	5.9%	3.6%	6.2%	4.2%	24.7%		
	人口	6,870	6,850	5,980	5,760	5,850	7,640	-0.3%	-12.7%	-3.7%	1.6%	30.6%	11.2%		
	投資	442	447	435	384	246	204	1.1%	-2.7%	-11.7%	-35.9%	-17.1%	-53.8%		
	人口	5,790	5,840	6,150	5,940	10,200	11,400	0.9%	5.3%	-3.4%	71.7%	11.8%	96.9%		
	65歳以上人口	43,900	38,000	38,800	40,800	42,900	52,100	-13.4%	2.1%	5.2%	5.1%	21.4%	18.7%		
	高齢者保健福祉費	3,750	2,970	2,920	2,240	1,640	1,080	-20.8%	-1.7%	-23.3%	-26.8%	-34.1%	-71.2%		
	労働費	42,700	35,300	41,500	51,300	62,000	71,100	-17.3%	17.6%	23.6%	20.9%	14.7%	66.5%		
産業経済費	警察	761	762	741	689	656	611	0.1%	-2.8%	-7.0%	-4.8%	-6.9%	-19.7%		
	農業行政費	109,000	109,000	106,000	100,800	99,200	118,000	0.0%	-2.8%	-4.9%	-1.6%	19.0%	8.3%		
	耕地の面積	88,500	79,900	75,800	53,700	50,400	41,800	-9.7%	-5.1%	-29.2%	-6.1%	-17.1%	-52.8%		
	公有以外の林野の面積	4,570	4,560	4,710	4,420	4,240	4,890	-0.2%	3.3%	-6.2%	-4.1%	15.3%	7.0%		
	公有林野の面積	11,400	11,400	11,700	11,400	11,800	11,400	0.0%	2.6%	-2.6%	3.5%	-3.4%	0.0%		
	林野の面積	9,070	8,010	7,360	4,730	4,340	3,760	-11.7%	-8.1%	-35.7%	-8.2%	-13.4%	-58.5%		
	水産業者数	257,000	248,000	248,000	237,000	272,000	295,000	-1.6%	0.0%	-4.4%	14.8%	8.5%	17.1%		
	投資	70,400	63,200	59,200	45,800	-	-	-10.2%	-6.3%	-22.6%	皆減	-	皆減		
	人口	2,800	2,700	2,670	2,530	2,370	2,250	-3.6%	-1.1%	-5.2%	-6.3%	-5.1%	-19.6%		
	企業振興費	1,470	544	1,960	1,810	1,730	1,890	-63.0%	260.3%	-7.7%	-4.4%	9.2%	28.6%		
その他の諸費	警察	1,320	1,220	1,070	870	-	-	-7.6%	-12.3%	-18.7%	皆減	-	皆減		
	世帯数	9,200	8,300	7,960	7,530	7,570	7,610	-9.8%	-4.1%	-5.4%	0.1%	1.2%	-17.3%		
	恩給受給者数	1,395,000	1,361,000	1,329,000	1,263,000	1,272,000	1,246,000	-2.4%	-2.4%	-5.0%	0.8%	-2.0%	-10.7%		
	人口	3,130	827	5,280	4,830	4,840	6,420	-73.6%	538.5%	-8.5%	0.2%	32.6%	105.1%		
	投資	3,250	2,130	2,680	1,750	2,830	2,100	-34.5%	25.8%	-34.7%	61.7%	-23.8%	-35.4%		

(出所)川崎市地方財政要覧『各年の5月号』により作成。

表21 単位費用(市町村)

費目	測定単位	(単位:円、%)										2008年度 の2006年度 伸び率		
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
消防費	人口	10,700	10,900	10,800	10,800	10,900	10,600	1,9%	0.0%	0.0%	-0.9%	0.0%	-1.9%	-0.9%
道路橋梁費	経常	122,000	114,000	116,000	102,000	96,900	92,800	-6.6%	-2.6%	-8.1%	-5.0%	-4.2%	-23.9%	
道路の延長	投資	660,000	571,000	511,000	380,000	370,000	299,000	-13.5%	-9.6%	-26.4%	-2.6%	-19.2%	-54.7%	
港湾費(港湾)	経常	35,100	35,100	36,400	37,200	36,600	37,000	0.0%	3.7%	-0.5%	-1.6%	4.3%		
外郭施設の延長	投資	8,460	9,310	9,150	6,580	6,010	6,140	10.0%	-1.7%	-28.1%	2.2%	-27.4%		
港湾費(漁港)	経常	14,700	14,700	14,500	13,300	13,600	13,300	0.0%	-1.4%	-4.1%	-2.2%	-2.2%	-9.5%	
外郭施設の延長	投資	6,710	6,880	6,670	5,310	4,790	4,810	2.5%	-3.1%	-20.4%	-0.8%	0.4%	-28.3%	
都市計画費	経常	1,390	1,370	1,390	1,280	1,270	1,240	-1.4%	1.5%	-7.9%	-0.8%	-2.4%	-10.8%	
都市計画区域外	投資	1,270	1,200	1,120	800	610	545	-5.5%	-6.7%	-28.6%	-23.8%	-10.7%	-57.1%	
公園費	経常	673	681	669	678	679	662	1.2%	1.2%	-1.6%	0.1%	-2.5%	-1.6%	
人口	投資	303	258	244	157	118	106	-14.9%	-5.4%	-35.7%	-24.8%	-10.2%	-65.0%	
下水道費	経常	42,800	44,200	44,900	44,800	44,800	42,200	3.3%	1.6%	-0.2%	0.0%	-5.8%	-1.4%	
人口	投資	160	150	135	130	100	100	-6.3%	-10.0%	-3.7%	0.0%	0.0%	-37.5%	
その他の土木費	経常	102	105	110	108	115	124	2.9%	4.8%	-1.8%	6.5%	7.8%	21.6%	
人口	投資	1,590	1,630	1,630	1,550	1,660	2,090	2.5%	0.0%	-4.9%	7.1%	25.9%	31.4%	
児童数	経常	546	336	665	478	368	357	-38.5%	97.9%	-28.1%	-23.0%	-3.0%	-34.6%	
学級数	投資	47,200	47,300	46,800	44,900	43,800	41,700	0.2%	1.5%	-3.6%	-2.4%	-4.8%	-11.7%	
中学生数	経常	944,000	950,000	972,000	973,000	969,000	907,000	0.6%	2.3%	0.1%	-0.4%	-6.4%	-3.9%	
生徒数	投資	775,000	826,000	827,000	687,000	671,000	668,000	6.6%	0.1%	-16.9%	-2.3%	-0.4%	-13.8%	
学級数	経常	10,812,000	10,825,000	10,938,000	10,210,000	9,818,000	7,692,000	0.1%	1.0%	-6.7%	-3.8%	-21.7%	-28.9%	
生徒数	投資	40,000	40,000	38,900	38,100	39,200	38,100	0.0%	-2.8%	2.9%	-2.8%	-4.8%		
学級数	経常	1,150,000	1,150,000	1,176,000	1,181,000	1,167,000	1,126,000	0.0%	2.3%	0.4%	-1.2%	-3.5%	-2.1%	
学級数	投資	775,000	826,000	827,000	687,000	671,000	668,000	6.6%	0.1%	-16.9%	-2.3%	-0.4%	-13.8%	
学級数	経常	13,721,000	13,347,000	11,832,000	10,723,000	9,020,000	9,020,000	-2.7%	-2.9%	-8.7%	-9.4%	-15.9%	-34.3%	
学級数	投資	8,044,000	8,125,000	8,101,000	7,721,000	7,526,000	7,529,000	1.0%	-0.3%	-4.7%	-2.5%	0.0%	-6.4%	
学級数	経常	73,100	69,900	69,400	63,700	60,900	53,800	-4.4%	-0.7%	-8.2%	-4.4%	-11.7%	-26.4%	
学級数	投資	39,100	36,900	36,900	27,300	26,600	28,000	-5.6%	0.2%	-26.0%	-2.6%	5.3%	-28.4%	
学級数	経常	6,990	6,440	6,430	6,270	6,170	6,010	0.8%	0.8%	-2.5%	-1.6%	-2.6%	-5.9%	
学級数	投資	378	327	294	213	193	190	-13.5%	-10.1%	-27.6%	-9.4%	-1.6%	-49.7%	
学級数	経常	401,000	403,000	400,000	386,000	380,000	360,000	0.5%	-0.7%	-9.5%	-1.6%	-5.3%	-10.2%	
学級数	投資	5,220	5,410	5,750	6,200	6,610	6,790	3.6%	6.3%	7.8%	6.6%	2.7%	30.1%	
学級数	経常	7,880	7,800	8,470	11,100	12,100	14,500	7.1%	8.6%	31.1%	9.0%	19.8%	99.2%	
学級数	投資	578	562	539	453	451	369	-2.9%	-4.1%	-16.0%	-0.4%	-18.2%	-36.3%	
学級数	経常	3,830	4,130	4,280	4,310	4,330	4,510	7.8%	3.6%	0.7%	0.5%	4.2%	17.8%	
学級数	投資	73,700	65,000	68,200	72,100	78,200	80,800	-11.8%	4.9%	5.7%	8.5%	3.3%	9.6%	
学級数	経常	2,780	2,280	2,210	1,850	1,760	1,450	-18.0%	-3.1%	-16.3%	-4.9%	-17.6%	-47.8%	
学級数	投資	42,700	35,300	41,500	51,300	62,000	71,100	-17.3%	17.6%	23.6%	20.9%	14.7%	66.5%	
学級数	経常	7,210	6,940	6,710	6,570	6,420	6,260	-3.7%	-3.3%	-2.1%	-2.3%	-2.5%	-13.2%	
学級数	投資	779	801	756	556	438	365	2.2%	-5.6%	-26.5%	-21.2%	-16.7%	-63.1%	
学級数	経常	64,900	65,500	65,300	64,200	63,200	69,900	0.9%	-0.3%	-1.7%	-1.6%	10.6%	7.7%	
学級数	投資	46,500	42,800	40,800	29,700	29,000	25,600	-8.4%	-4.7%	-26.8%	-2.4%	-11.7%	-44.9%	
学級数	経常	1,210	1,250	1,250	1,230	1,230	1,270	3.3%	0.0%	-1.6%	0.0%	3.3%	5.0%	
学級数	投資	108,000	132,000	132,000	134,000	137,000	145,000	22.2%	0.0%	1.5%	2.2%	5.8%	34.3%	
学級数	経常	124,000	125,000	125,000	96,000	95,300	88,500	8.9%	-7.4%	-23.2%	-0.7%	-6.8%	-28.4%	
学級数	投資	4,270	3,350	4,900	4,750	4,580	4,570	-21.5%	46.3%	-3.1%	-3.6%	-0.2%	7.0%	
学級数	経常	1,550	1,410	1,340	1,000	970	770	-9.0%	-5.0%	-25.4%	-3.0%	-20.6%	-50.3%	
学級数	投資	9,700	8,950	9,140	8,570	8,060	7,640	-7.7%	2.1%	-6.2%	0.6%	-5.2%	-21.2%	
学級数	経常	1,820	1,780	1,690	1,670	1,680	1,680	-2.2%	-5.1%	-1.2%	0.0%	0.0%	-7.7%	
学級数	投資	3,140	3,120	3,000	2,850	2,800	2,710	-0.6%	-3.8%	-5.0%	-1.8%	-3.2%	-13.7%	
学級数	経常	10,900	8,190	12,400	12,000	12,200	13,700	-20.5%	51.4%	-3.2%	1.7%	12.3%	33.0%	
学級数	投資	1,700	1,240	1,730	1,280	966	822	-27.1%	39.5%	-26.0%	-24.5%	-14.9%	-51.6%	
学級数	経常	2,641,000	2,573,000	2,563,000	2,589,000	2,589,000	3,113,000	3,587,000	-2.6%	-0.4%	1.0%	20.2%	35.8%	
学級数	投資	286,000	55,600	349,000	447,000	234,000	202,000	-80.6%	527.7%	-29.2%	-5.3%	-13.7%	-29.4%	

(注)74歳以上人口について、2002年8月の老人保健法の改正により、老人保健法上の老人医療の対象年齢が70歳以上から75歳以上に5年間かけて段階的に引き上げられることとする。これに対応し、高齢者保健福祉費の老人医療給付費負担金の測定単位について地方交付税法において、70歳以上人口から75歳以上人口に変更する改正を行うとともに、同測定単位を2003年度は71歳人口とし、以降、毎年度、段階的に1歳ずつ引き上げ、2007年度には75歳とする旨の経過措置を講じる。
(出所)「地方財政要覧」各年の5月号により作成。

表20と表21は小泉政権期における道府県分と市町村分の単位費用の推移である。表20の道府県分では、単位費用について、小・中学校費、私立学校生徒数及び生活保護費以外ではほぼ毎年度減少傾向にある。一方、表21の市町村分においては単位費用の減少が著しく大きい。土木費の一部や、厚生費における生活保護費、社会福祉費、高齢者保健福祉費の測定単位において単位費用が増加する面がみられるが、全般的に土木費、教育費、厚生費、産業経済費における各費目の単位費用が減少していることがわかる。

基準財政需要額算出のもう1つの要素である補正係数についても見てみよう。補正係数

を用いるのは、実際に地方団体の測定単位当たりの行政経費について、地方ごとに自然的・社会的条件の違いによって大きな差が生じるので、これらの行政経費の差を反映させるため、その差の生ずる理由ごとに測定単位の推知を割増しまたは割落としをしている。換言すると、測定単位の数値を補正し、補正に用いる乗率が補正係数である。そして、この補正係数は種別補正、段階補正、密度補正、態容補正、寒冷補正、数値急増補正か数値急減補正、合併補正と財政力補正が分類される。そのうちの段階補正の基本的な考え方は、人口なり面積なり、地方団体の測定単位が増加もしくは減少するにしたがって、行政経費は増加か減少するが、人口の測定単位が2倍になっても、経費が2倍にあると限らないことから、その差を反映させるとして、段階補正が設けられている。2001年度から行われた段階補正の見直しによる算定方法は、主に標準団体の測定単位（人口であれば10万人）よりも小さい自治体について割増率を引き下げ、さらに、割増率の上限値が引き下げられた。

その結果、2002年度から2004年度にかけて2,000億円の削減が実現された。この段階補正の引き下げにおいて重要な点は、従来の段階補正が全地方団体の平均を基礎として算出されていたのに対して、新たな補正係数は、より効率的な事業執行をしている上位3分の2の団体を基礎に算出していることである。つまり、そこではより効率的な事業執行に地方団体を誘導しようという意図が込められていることは理解できるものの、それは現実の費用格差の是正は十分に行われえないということを意味している。

次に、事業費補正の見直しは公共事業と地方単独事業を対象としている。事業費補正等による算定については、2002年度の地方負担分から見直したのである。そもそも事業費補正は1990年代に拡充された補正で、地方単独事業を中心に当該年度に一般財源充当額の一部、あるいは単独事業債の起債の元利償還などを補正係数に直接反映させるものであり、事業実施ベースで公債費が算定されるため、地方の投資を促進する役割を果たしてきた。2000年代に入ると、こうした事業費補正が地方の過剰投資をもたらすと言われ、いわゆる自治体のモラルハザード論が展開されることにより、これを受けて2002年度より事業費補正の廃止や算入率の引き下げが進められるようになった（飛田2011：15-16）。

具体的に、財源対策債に係る算入率の引き下げ等により、交付税算入率を引き下げ、標準事業費方式（人口等の測定単位に応じた算入措置）に振り替える方法が使われている。原則として、河川改修、海岸、農道、ほ場整備等、交付税算入率を現行の2分の1程度に引き下げ、算入率が概ね60～70%から30%程度に変更された。例外として港湾、ダム等、標準事業費方式では的確に算定できないものについては、交付税算入率を現行の3分の2程度に引き下げられ、その算入率が概ね60～70%から45%程度となった。地方単独事業に関しては、①総合整備事業債を廃止、②喫緊の政策課題である重点7分野を対象事業を

限定した「地域活性化事業」の創設（箱物整備は対象外）、③地域活性化事業債の充当率 75%、元利償還金の算入率 30%、となった⁵⁶。

続いて算定を簡素化ために、補正係数を全体的にその削減が要求され、都道府県の補正係数が半減にしようと求められた。2006 年度では、①「道路橋りょう費（経常）」の種別補正（地方道・国道、国道の指定区間および橋りょうの経費の差を反映するもの）の廃止、②「恩給費（経常）」の種別補正（恩給と扶助料等の経費の差を反映するもの）の廃止、③「高齢者保健福祉費（経常：65 歳以上人口）の人口急増補正の廃止、④事業費補正の廃止、2006 年度許可債より、都道府県分について、住宅市街地総合整備促進事業債の事業費補正の適用を廃止した。最終的に 2006 年度では都道府県の補正係数が 146 から 79 に、市町村の補正係数が 176 から 169 にそれぞれ削減された⁵⁷。

このように、小泉政権期において、とくに 2001 年度から 2003 年度にかけて、基準財政需要額の算定にかかわる単位費用及び補正係数の削減・廃止によって、基準財政需要額の圧縮が可能となった。その結果、地方交付税の縮小が実現でき、財政再建に大きく貢献したのである。さらに、2004 年度から 2006 年度にかけての地方交付税の縮小は、税源移譲および景気の回復にともなう税収の増加による基準財政収入額の増加に起因するところが大きい、それまでに基準財政需要額の圧縮が達成されていたということが重要である。結果的に、政権の後半から地方交付税の圧縮効果が鮮明になり、対前年度の財政収支の改善要因において 2005 年度から明らかな影響が現れることになった（図 10）。

ところが、段階補正の引き上げにおいても明確に表れているように、こうした地方交付税の削減は、国の財政再建を進める手段として実施された面が強く、地方団体の実情に合わせた改革と言えない。実際に、地方自治体側はこうした改革の結果について、質的、量的とも財政調整機能を低下させたと批判し、地方交付税の復元増額を求めて度重なる要求を国に求めた。

例えば、2004 年 11 月に行われた第 5 回の「国と地方の協議の場」において、地方六団体は地方交付税の削減は国と地方の信頼関係を著しく損なうものとし、これ以上削減するならば、地方の予算編成を著しく困難にし、地方財政を破綻させるものと述べている。また、全国町村会長では、2003 年 6 月 16 日に、三位一体改革について緊急意見を公表し、「国庫補助負担金の削減分の 7 割ないし 8 割を税源移譲の対象とすべきとの主張が一部でなされている旨報ぜられているが、このようなことは、まさに、地方への負担転嫁により国の

⁵⁶ 従来の「地域総合整備事業債」充当率が 75%～90%、算入率は財政力に応じ 30%～55% であった。

⁵⁷ 『ファイナス』2006 年度。

負担軽減を図ることにはかならず断じて容認できない」と強く批判した。

さらに、2005年12月18日に、地方六団体は「2006年度地方財政対策についての共同声明」において、「2004年度から2006年度までに総額5兆円もの地方交付税の削減が行われることとなり、地方にとっては、きわめて厳しい財政運営を強いられるとともに、住民の行政ニーズにきめ細かく対応することが困難となる事態も懸念される」と述べた。そして、2009年11月19日、既に小泉政権の財政再建期間でなくなるが、全国知事会地方交付税問題小委員会の「地方交付税の復元・増額に関する提言」では、地域間格差是正機能を復元し、これまで削減されてきた地方交付税の増額がもとめられていたのである（飛田2011）。

表22 地方団体からの意見提出状況(普通交付税関係)

年度	区分	提出件数	提出項目数	採用項目数	採用項目率
2001	単位費用等(法律事項)	157	103	33	32%
	補正計数等(省令事項)	282	183	32	17%
2002	単位費用等(法律事項)	167	116	31	27%
	補正計数等(省令事項)	232	165	31	19%
2003	単位費用等(法律事項)	137	93	39	42%
	補正計数等(省令事項)	22	146	34	23%
2004	単位費用等(法律事項)	145	88	41	47%
	補正計数等(省令事項)	150	106	29	27%
2005	単位費用等(法律事項)	156	98	36	37%
	補正計数等(省令事項)	144	86	24	28%
2006	単位費用等(法律事項)	198	88	25	28%
	補正計数等(省令事項)	124	97	28	29%
2007	単位費用等(法律事項)	241	128	59	46%
	補正計数等(省令事項)	177	111	30	27%

(出所)総務省ホームページ。

表22は財政再建期間において、地方団体は地方交付税の算出にあたる意見集計である。これまで検討した地方交付税を縮小させる手法を踏まえて考えれば、国は「国と地方の協議の場」という地方公共団体の意見申出制度を設けているが、採用されるのは半分にも及ばない。とくに補正係数の場合、これまで確認されたように制度として大きく見直されたのにもかかわらず、意見の採用率が30%も超えない。そして、そもそも補正係数が用いられる意図とは、地方団体には構造的費用の大きな格差があり、それを是正するためである。だとすれば、極端な補正係数の見直しはおそらく都道府県より市町村への影響が一層大きいと考えられる。そこで、最後に表23と図20をもって、地方団体ごとの影響を分析し、この節を閉じたい。

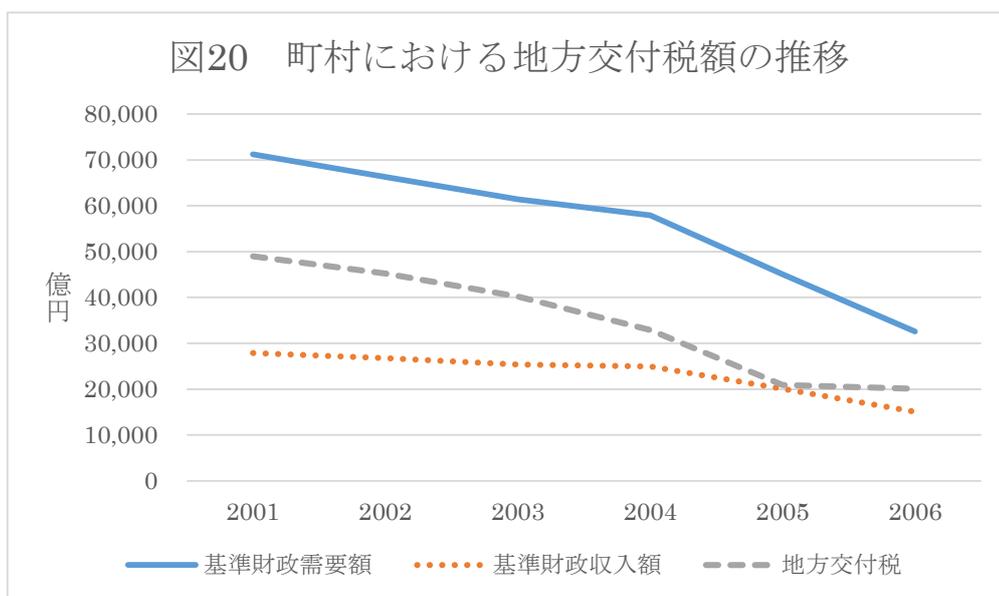
表23 都道府県と市町村別基準財政需要額と基準財政収入額の推移

(単位:億円、%)

		基準財政需要額	基準財政収入額	地方交付税		伸び率		
				普通地方税	特別交付税	基準財政需要額	基準財政収入額	地方交付税
2001年度	都道府県	218,068	110,025	108,821	1,931			
	市町村	244,832	168,261	82,467	10,278			
	大都市	55,736	51,763	7,960	399			
	中核市	20,770	16,046	4,942	323			
	特例市	12,593	10,585	2,050	248			
	都市町村	84,476	61,996	23,644	4,204			
	合計	462,900	278,285	191,288	12,210			
2002年度	都道府県	211,070	105,276	106,395	1,784	-3.2%	-4.3%	-2.3%
	市町村	234,315	163,938	77,327	9,943	-4.3%	-2.6%	-5.9%
	大都市	54,435	51,506	7,480	381	-2.3%	-0.5%	-6.0%
	中核市	24,638	19,714	5,128	343	18.6%	22.9%	3.9%
	特例市	15,484	12,987	2,594	286	23.0%	22.7%	25.3%
	都市町村	73,484	52,963	21,846	4,021	-13.0%	-14.6%	-7.1%
	合計	445,384	269,214	183,722	11,727	-3.8%	-3.3%	-4.0%
2003年度	都道府県	191,488	93,470	98,178	1,607	-9.3%	-11.2%	-7.8%
	市町村	220,693	157,051	71,677	9,231	-5.8%	-4.2%	-7.3%
	大都市	51,681	50,355	6,996	244	-5.1%	-2.2%	-7.9%
	中核市	23,852	18,794	5,396	341	-3.2%	-4.7%	4.9%
	特例市	14,616	12,271	2,499	255	-5.6%	-5.5%	-4.4%
	都市町村	69,148	50,243	21,106	3,834	-5.9%	-5.1%	-3.6%
	合計	412,181	250,521	169,855	10,838	-7.5%	-6.9%	-7.5%
2004年度	都道府県	187,232	97,254	91,473	1,609	-2.2%	4.0%	-6.7%
	市町村	217,972	159,542	67,895	9,225	-1.2%	1.6%	-4.7%
	大都市	51,277	51,279	6,427	220	-0.8%	1.8%	-8.2%
	中核市	23,388	19,064	5,090	399	-1.9%	1.4%	-4.3%
	特例市	14,800	12,673	2,647	294	1.3%	3.3%	6.8%
	都市町村	70,600	51,562	24,668	4,483	2.1%	2.6%	16.9%
	合計	405,204	256,796	159,368	10,833	-1.7%	2.5%	-5.8%
2005年度	都道府県	199,215	111,375	90,792	1,424	6.4%	14.5%	-0.9%
	市町村	220,870	162,429	68,655	8,716	1.3%	1.8%	0.3%
	大都市	53,302	54,193	6,397	236	3.9%	5.7%	-0.2%
	中核市	24,290	18,956	6,479	512	3.9%	-0.6%	27.4%
	特例市	15,534	13,064	2,582	308	5.0%	3.1%	-1.7%
	都市町村	82,693	56,105	34,565	5,358	17.1%	8.8%	37.0%
	合計	420,085	273,805	159,447	10,140	-22.2%	-19.4%	-36.4%
2006年度	都道府県	209,484	130,789	84,974	1,249	5.2%	17.4%	-6.5%
	市町村	217,447	163,723	65,434	8,296	-1.5%	0.8%	-4.7%
	大都市	53,147	55,954	5,624	207	-0.3%	3.2%	-12.1%
	中核市	23,325	17,809	5,895	497	-4.0%	-6.1%	-8.6%
	特例市	14,883	12,919	2,407	285	-4.2%	-1.1%	-6.9%
	都市町村	93,514	61,965	33,583	5,118	13.1%	10.4%	-3.1%
	合計	426,931	294,512	150,408	9,545	-27.7%	-25.0%	-3.9%

(注) 市町村分の区分に関しては、決定される年度までにおける市町村合併等による異動後の数値を示している。

(出所)『地方財政白書』各年度資料編より作成。



(出所) 表 23 により作成。

表 23 と図 20 を合わせてみると、道府県と市町村とも基準財政需要額の圧縮と地方交付税の削減が見られるが、町村への影響は特に大きいことがわかる。2005 年度と 2006 年度にはさらなる基準財政需要額と基準財政収入額の圧縮の背景には、市町村合併と関係する一方で、その削減が町村へのインパクトが大きいことに変わりがない。というよりも、小規模町村への財政移転を縮小することによって合併に誘導し、市町村合併を進めることで国から地方へのさらなる財政移転の縮小が目指されたのである⁵⁸。

4. おわりに

以上、分析してきたように、まず、小泉政権期の財政再建は 1980 年代と異なり、一般歳出の圧縮のみならず、地方交付税の削減を通じた非一般歳出での歳出削減も実施された。その具体的な内容は、1990 年代末からの公共投資削減の流れをくむ普通建設事業費支出金の削減や、三位一体改革にともなう国庫補助負担金の削減があった。三位一体改革における国庫補助負担金の削減では、義務教育費負担金、児童手当負担金をはじめとする社会保障や教育分野におよぶ広範な領域において負担率を引き下げる形での削減が行われたが、3 兆円の税源移譲がありながらも、およそ 1 兆 5,000 億円に相当する歳出の純減が行われることとなり、地方自治体の財政運営に大きな負担をもたらすこととなった。

⁵⁸ 「平成の大合併」の経緯については、西尾 (2007) 第 4 章を参照。

次に、地方交付税をめぐる動きをみると、1980年代の歳出削減手法と共通する面が確認できた。その1つが、交付税特別会計借入金償還の繰り延べ措置であり、もう1つが、臨時財政対策債による地方交付税の減額及び歳出の先送りである。これらは、実質的な歳出削減ではなく、一時的な歳出削減を図るという意味で1980年代の手法と共通性を持っていると評価できる。

さらに、地方交付税においては、その算定内容を変更することによる歳出削減を実現するという新たな手法が確認できた。2004年度からは、税源移譲および景気回復にともなう税収増による基準財政収入額の増加による地方交付税の減少が達成されるが、重要なのはそれ以前、具体的には2001年度から単位費用と補正係数が引き下げられることによって、基準財政需要額が圧縮され、それによって地方交付税の削減が達成され、その効果が2004年度以降も影響したという点である。単位費用や補正係数の引下げは、それが地方団体における効率的な行財政運営の結果として達成されたのではなく、そこに誘導するために国が一方的に実施したものであり、地方団体における行財政運営の実態、あるいは存在する財政力格差の実態を正しく反映するものではなかった。実際に、本論で示したように、このような地方交付税の運用については、地方団体から数多くの批判が寄せられたのである。その意味でも、地方交付税の算定方法の変更による総額の削減は、とくに小規模町村を中心に大きな財政上の負担を地方団体に押し付けるものとなったと評価できる。

終章 本研究のまとめと提起した課題への回答

本研究は小泉政権期の財政再建を対象とし、1980年代の「増税なき財政再建」と比較する手法を用いながら、小泉政権期の財政再建手法の特徴と用いられた手法について分析を行った。

第1章では、1980年代以降に財政赤字に直面した主要 OECD 諸国の事例を取り上げて比較分析することにより、日本の財政赤字と財政再建の特徴を導き出した。まず、日本を含め、ほとんどの OECD 諸国は 1990年代に財政赤字の問題を直面し、それを解決するために財政再建が実施された。しかしながら、他国の場合、1990年代前半から財政再建を行い、1998年から2000年にかけて財政収支の黒字化ないしは改善に成功したのに対し、日本は1990年代初頭の財政悪化の後、1997年のアジア通貨危機の影響を受けて98年以降さらに財政収支が悪化するということにより、日本だけが大きな財政赤字を抱えたまま、2000年代に入ることとなった。そのため、1997年に開始された橋本財政構造改革も1年で凍結され、本格的な財政再建の取り組みは小泉政権の登場を待つこととなったのである。

このように、先行研究が指摘されたようなタイミングの問題や、アジア金融危機による財政再建の中断があるが、財政再建をめぐる主要先進国との比較から見てより重要なことは、財政再建策の内容である。主要先進国は、それぞれに財政再建策の内容に相違があるが、その大まかな特徴は、歳出と歳入の両面から財政再建に取り組んでいるということである。とくに、カナダやフランスは、増税による歳入増と歳出削減をバランスよく組み合わせることによって、1990年代後半に財政収支の黒字化に成功し、その後も堅調な財政運営を維持している。歳入の増加において、資産売却収入という一時的収入を活用したイギリスでは、短期的な財政収支の改善には成功しているが、その後改めて財政赤字に直面することになっている。フランスは、歳出と歳入の両面から財政再建に取り組んだものの、歳出増加の取り組みが十分に進まず、財政収支の改善は不十分なものであった。

これらの国との比較から見ると、日本の1980年代の「増税なき財政再建」、橋本財政構造改革、そして小泉構造改革における、歳出削減に特化した財政再建の取り組みというのは、際立った特徴を持っていると言える。もちろん、その過程では消費税の導入と税率の引き上げなどの増税策が実施されてきたが、これらの措置はつねに税収中立または増税減一体処理によって事実上の増収になっていなかった。ただし、実質的な増税がされない中で、社会保険料の引き上げは一貫して行われてきた。国際的に見て日本の国民負担率は相対的に低いと見られるが、その構成として、社会保険料の割合が他国と比較して非常に速いペースで上昇しているという特徴も併せて観察された。

第2章では、本研究の中心課題である小泉政権の財政再建策について、歳出削減策の効果について分析を行った。小泉政権では、2010年代初頭のプライマリーバランスの黒字化を目標として財政再建が取り組まれた。結果として、そのような目標の達成には結びつかなかったが、2001年から2006年という小泉政権期に限定してみれば、プライマリーバランスの大幅な改善、国債発行額の縮減という目標は達成されており、加えて国債依存度も大きく低下させていたことが確認できた。その収支改善効果はおもに2004年度から観察されるようになるが、その要因分析を行った結果、2003年度以降の景気回復に支えられ法人税を中心とした税収の回復により、税収が財政収支の悪化要因とならなくなったことがあげられる。そして、2002年度から継続して一般歳出の削減にともなう財政収支の改善がみられ、2005年度以降は地方交付税の削減が財政収支の改善に寄与していることが明らかになった。

これに加えて、歳出削減効果の詳細を分析すると、一般歳出の構成としては、公共事業関係費の削減が財政収支の改善に大きく寄与しており、一般歳出のなかで最大の費目を占める社会保障関係費は増加が続き、収支悪化の要因となっていることが分かった。しかし、従来の制度・政策を前提とした歳出見込み額と実際の決算額の差額から政策領域ごとの裁量的な削減効果を検討すると、実は社会保障関係費と地方交付税においておおきな歳出削減効果があり、公共事業関係費ではさほど大きな裁量的な削減効果は見られないという特徴が確認できた。つまり、とくに社会保障関係費に着目して述べれば、少子高齢化の影響を受けながら、その歳出は大きく増加していくことになるが、その中でその伸びを抑制するという政策が実施されたという特徴を示すものである。

第3章では、一般歳出における主要費目として、社会保障関係費と公共事業関係費を取り上げて、その歳出削減のあり方を分析した。その結果、社会保障関係費と公共事業関係費の両方で、1980年代の一時的な歳出削減を図る手法とは異なり、実質的な歳出の抑制と削減を達成する小泉政権期の歳出削減・抑制の手法が明らかになった。

社会保障関係費の場合、社会保障制度改革として明確に位置付けられたのは「骨太の方針2004」であったが、実際には2002年度から歳出抑制の取り組みが始まっており、毎年度2,200億円の抑制目標が立てられ、その金額が、医療、介護、年金、雇用、生活保護という各分野に割り振られていくこととなった。より具体的には、①医療、介護において報酬額のマイナス改定を行うことによるサービス提供者への支払いの抑制、②医療、介護における、患者・利用者の自己負担額あるいは自己負担限度額の引き上げによる財源確保、③雇用、年金における保険料率の引き上げ、被保険者の負担増による財源確保を、④年金、生活保護における物価動向を踏まえた給付水準の引き下げ、という特徴が明らかになった。

1980年代の歳出削減手法は、いずれも財政再建期間において当面の財政再建目標の達成を実現できるように、いわゆる繰り延べ措置により一時的に歳出を抑えるものであった。そのため、行政改革をとまなわない「見せかけ」の財政再建策として批判されるものであったが、別の見方をすれば、実質的な歳出削減をとまなわない、つまりサービス面から見て国民への影響のない手法ということができる。これに対して、小泉政権期の場合、一時的な歳出削減手法ではなく、医療や介護などのサービス提供者への支払いの抑制、年金や生活保護といった社会保障給付額の抑制、そして自己負担の引き上げを通じたサービス利用者の負担引き上げを用いて、国の歳出を実質的に抑制する手法となっており、その効果が一時的なものでない分、サービスの抑制や負担の増加として国民への影響が明確に表れる手法であると言える。しかも、財政再建という政策課題を前提として、歳出削減目標額を毎年度、各政策分野に割り当てていくという方法が取られていることからわかるように、行政改革による効率化の成果として歳出抑制が達成されるのではなく、歳出抑制自体が目標とされているため、そのしわ寄せがサービス縮小や負担増加の形で事業者や国民にいくことになったのである。

公共事業関係費について、小泉政権期に実施された公共事業関係費の削減は、1980年代の公共事業費の削減のあり方とは大きく異なっていた。そもそも1980年代の場合は、公共事業関係費予算の大幅な削減は行われておらず、その削減額も限定的なものであった。そのなかで、主に活用された削減手法は、一般会計歳出の特別会計への振替と一般歳出の繰り延べ措置であった。具体的には、道路整備事業費について、道路整備特別会計に地方道の整備推進を目的とした「地方道路整備臨時交付金制度」を創設し、揮発油税収の一部を特別会計に直接繰り入れることにより一般会計歳出の小さく見せるというものであった。これに対して、小泉政権期の場合、1990年代後半における公共事業関係費の削減方針を引き継ぎ、予算配分の重点化を行いながら、組織再編、コスト削減、補助金の統合、事業評価といった手法を活用することで公共事業関係費の全般的な削減を実施していった。

第4章では、1980年代の財政再建では対象から外されていた地方交付税を中心に、地方に対する財政移転をめぐる歳出削減手法のあり方を分析した。

小泉政権期の財政再建は1980年代と異なり、一般歳出の圧縮のみならず、地方交付税の削減を通じた非一般歳出での歳出削減も実施された。その具体的な内容は、1990年代末からの公共投資削減の流れをくむ普通建設事業費支出金の削減や、三位一体改革にとまなう国庫補助負担金の削減があった。三位一体改革における国庫補助負担金の削減では、義務教育費負担金、児童手当負担金をはじめとする社会保障や教育分野におよぶ広範な領域において負担率を引き下げる形での削減が行われた。そのため、3兆円の税源移譲があり

ながらも、およそ 1 兆 5000 億円に相当する歳出の純減が行われることとなり、地方自治体の財政運営に大きな負担をもたらすこととなった。

次に、地方交付税をめぐる動きをみると、1980 年代の歳出削減手法と共通する面が確認できた。その 1 つが、交付税特別会計借入金償還の繰り延べ措置であり、もう 1 つが、臨時財政対策債による地方交付税の減額及び歳出の先送りである。これらは、実質的な歳出削減ではなく、一時的な歳出削減を図るという意味で 1980 年代の手法と共通性を持っていると評価できる。

さらに、地方交付税においては、その算定内容を変更することによる歳出削減を実現するという新たな手法が確認できた。2004 年度からは、税源移譲および景気回復にともなう税収増による基準財政収入額の増加による地方交付税の減少が達成されるが、重要なのはそれ以前から単位費用と補正係数が引き下げられることによって、基準財政需要額が圧縮され、それによって地方交付税の削減が達成され、その効果が 2004 年度以降も影響したという点である。単位費用や補正係数の引下げは、それが地方団体における効率的な行財政運営の結果として達成されたのではなく、そこに誘導するために国が一方的に実施したものであり、地方団体における行財政運営の実態、あるいは存在する財政力格差の実態を正しく反映するものではなく、そのため、地方団体から数多くの批判が寄せられたのである。その意味でも、地方交付税の算定方法の変更による総額の削減は、とくに小規模町村を中心に大きな財政上の負担を地方団体に押し付けるものとなったと評価できる。

以上、本研究で明らかにしたことを各章の分析内容を整理する形でまとめたが、1980 年代の「増税なき財政再建」における歳出削減手法と小泉政権期における歳出削減手法の異同を改めて確認しておきたい。1980 年代の手法は、おもに歳出の繰り延べ措置を中心とする一時的な歳出削減が多用されたが、小泉政権期にはそのような手法は限定されていた。ただし、地方交付税をめぐる財源措置に関わり交付税特会借入金償還にかかわる繰り延べ措置や臨時財政対策債の活用は、同様の性格をもつ手法と位置付けることができる。

一方で、小泉政権期の手法では、1980 年代と異なり、実質的な削減効果をもつ手法が多く用いられた。ただし、その場合でも、若干の整理が必要となる。公共事業関係費では、すでに整理したように、非常に大きな歳出の削減が実現されたが、これは 1990 年代の景気対策として膨張した費用を収縮させるという意味を持っており、そもそも 1980 年代とは削減対象とする経費の位置づけが異なっていたと言える。それを踏まえたうえではあるが、小泉政権では予算配分を重点化しながら、コスト削減において、一般競争入札の拡大や、費用便益分析を用いた事業評価といった新たな手法を用いて、新規事業の採択や既存事業の中止・縮小を行うことで、歳出の削減を図っていった。

公共事業関係費の削減は、その削減規模から見て財政収支の改善に最も寄与した分野であったが、その政策の方向性は橋本財政構造改革における公共投資縮小路線を引き継ぐものであった。その意味で、小泉政権期の歳出削減・抑制の性格・特徴がより明確に表れているのが、社会保障関係費や地方交付税の分野であると言える。社会保障関係費では、サービス利用者の自己負担を引き上げることで費用を社会保障給付費外に移すと同時に、社会保障給付費に含まれ部分では、社会保険料の引上げを行いつつ、医療報酬や介護報酬といったサービス提供者の支払いや生活保護基準といった給付基準を引き下げることでサービス量自体の抑制を図ったのである。一方で、2000年代初頭から進められた地方交付税の算定方法の変更では、単位費用や補正係数の引上げを行っており、これは地方団体の財政状況を反映したものではなく、財政移転の削減を実施することが目的となった変更であり、交付金額の縮小は、小規模団体を中心に地方自治体に負担が押し付けるものであった。

つまり、小泉政権期の財政再建策における歳出削減は、1980年代のように一時的な繰り延べ措置を多用するような手法でなかった分、実質的な歳出削減・抑制に寄与したが、それが歳入面での取り組みがともなわず歳出面に特化していたため、事業者や個人、地方自治体に押し付けられることではじめて国の一般会計の歳出削減が可能となったのである。この点が小泉政権期の歳出削減手法の特徴であり、そして問題点だということができる。

参考文献

- 青木宗明（1998）「EU 統合と慢性失業に揺れる－フランスの財政赤字」、古川卓萬『世界の財政再建』敬文堂。
- 飯島勲（2006）『小泉官邸秘録』日本経済新聞社。
- 石弘光（2004）『税の負担はどうなるか』中公新書 1739、中央公論新社。
- 石弘光（2008）『現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで』東洋経済新報社。
- 石弘光（2009）『消費税の政治経済学』日本経済新聞出版社。
- 石弘光（2012）『増税時代－われわれは、どう向き合うべきか』ちくま新書。
- 石弘光（監修）（1997）『財政構造改革の条件』東洋経済新報社。
- 伊集守直・古市将人（2013）「スウェーデンの財政再建と予算制度改革－96年予算法制定を中心に－」井手英策編著『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房、pp.202－220。
- 池上直己・J.C.キャンベル（2006）『日本の医療』中公新書（1314）。
- 井堀利宏（2003）「財政」橘木俊詔（編）『戦後日本経済を検証する』
- 岩崎美紀子（2002）『行政改革と財政再建－カナダはなぜ改革に成功したのか』御茶の水書房。
- 牛嶋正（2001）『財政再建－再生への道』有斐閣。
- 内山融（2007）『小泉政権 「パトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社。
- 上村敏之・田中宏樹（編著）（2006）『「小泉改革」とは何だったのか 政策イノベーションへの次なる指針』日本評論社。
- 大島通義・神野直彦・金子勝（編著）（1999）『日本が直面する財政問題－財政社会学的アプローチの視点から－』八千代出版。
- 大嶽秀夫（2003）『日本型ポピュリズム』中公新書 1708、中央公論新社。
- 大嶽秀夫（2006）『小泉純一郎 ポピュリズムの研究』東洋経済新報社。
- 岡本全勝（2004）「近年の地方交付税の変化」『地方財政』2004年1月号、pp.180－198。
- 翁百合（2013）「スウェーデンの財政再建の教訓－経済成長と両立する財政再建がなぜ可能だったのか」独立行政法人経済産業研究所。
- 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所（編著）（2005）『財政赤字と日本経済－財政健全化への理論と政策』有斐閣。
- 亀本和彦（2005）「公共事業の削減とその影響」『レファレンス』1月号。
- 片山信子（2003）「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」『レファレンス』12月号。

- 片山信子 (2013) 「カナダにおける連邦・州の税財政改革—移転財源と課税権限による自主決定権の選択—」『レファレンス』2月号、pp.59—86。
- 上川龍之進 (2010) 「2005年総選挙以前における小泉政権下での予算編成—官邸主導の予算編成はどこまで実現していたのか」『阪大法学』3月、59(6) pp.49—90。
- 上川龍之進 (2010) 『小泉改革の政治学小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社。
- 河音琢郎 (2006) 『アメリカの財政再建と予算過程』日本経済評論社。
- 金澤史男 (2002) 「財政危機下における公共投資偏重型財政システム」金澤史男編『現代の公共事業』日本経済評論社、pp.25—70。
- 栗原毅 (2005) 『ユーロ時代のフランス経済—経済通貨統合下の経済政策の枠組みと運営』清文社。
- 黒田武一郎 (編著) 『シリーズ 地方税財政の構造改革と運営 三位一体の改革と将来像—地方税・地方交付金』ぎょうせい。
- 小西砂千夫 (2004) 「公共事業 小泉首相の本気度が問われる局面」『エコノミスト』4月12号。
- 小西砂千夫 (2012) 『政権交代と地方財政 改革のあり方と制度理解の視座』ミネルヴァ書房。
- 小西砂千夫 (2009) 『基本から学ぶ地方財政』学陽書房。
- 小西杏奈 (2013) 「一般社会税 (CSG) の導入過程の考察—90年代のフランスにおける増税」井手英策 (編著) 『危機と再建の比較財政史』第15章、ミネルヴァ書房。
- 後藤謙次 (2014) 『ドキュメント 平成政治史2 小泉劇場の時代』岩波書店。
- 後藤道夫編 (2004) 『日本の時代史28 岐路に立つ日本』吉川弘文館。
- 佐藤文俊 (編) (1995) 『地方交付税』国立印刷局。
- 佐藤文俊 (編) (2007) 『シリーズ 地方税財政の構造改革と運営第1巻 三位一体の改革と将来像—総説・国庫補助負担金』ぎょうせい。
- 島崎謙治 (2001) 『日本の医療制度と政策』東京大学出版会。
- 神野直彦 (編著) (2006) 『三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題』学陽書房。
- 盛山和夫 (2007) 『年金問題の正しい考え方』中公新書。
- 宋宇 (2012) 「小泉政策における財政再建の政策決定過程—緊縮財政から「歳出・歳入一体改革」へ—」『横浜国際社会科学研究所』9月、第17巻第3号。
- 宋宇・井手英策 (2014) 「戦後財政投融资の機能と限界—基盤整備の担い手から機関投資家へ」井手英策 (編) 『日本財政の現代史I』第5章、有斐閣。

- 田中秀明（2004）「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」青木昌彦・鶴光太郎『日本の財政改革—「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社。
- 田中秀明（2011）『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社。
- 田中秀明（2013）『日本の財政 再建の道筋と予算制度』中公新書 2228、中央公論新社。
- 田中信孝（2008）『政府債務と公的金融の研究—国債・財政投融资・地方債の制度と歴史をめぐる考察—』敬文堂。
- 富田俊基（2001）『日本国債の研究』東洋経済新報社。
- 土居丈朗（2002）『財政学から見た日本経済』光文社新書。
- 刀禰俊哉（2004）「カナダの財政再建について」『ファイナンス』5月。
- 内閣府政策統括官室編集（2010）『世界経済の潮流 財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望』内閣府。
- 長岡実（1981）『素顔の日本財政』金融財政事情研究会。
- 長谷川卓（2005）「定率減税の縮減とその影響」『調査と情報』第471号。
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
- 西森光子（2005）「地方交付税の問題点と有識者の改革案—財政再建と地方分権の両立をめざして」『レファレンス』9月号。
- 納富一郎（1998）「アメリカ連邦政府の財政再建」古川卓萬（編著）『世界の財政再建』第2章、敬文堂。
- 原清一（2010）「負担半分の政治過程—小泉政権による社会保障制度改革の考察」『志學館法学』3月（11）、志學館大学法学部 pp.59—107。
- 原清一（2010）「負担配分の政治過程—小泉政権による社会保障制度改革の考察」『志學館法学』志學館大学法学部（11）2010-3、pp.59—107。
- 林宜嗣（1997）『財政危機の経済学』日本評論社。
- 林宏昭・永久寿夫編著（2001）『世界はこうした財政を立て直した—9カ国の成功事例を徹底研究』PHP研究所。
- 橋都由加子（2013）「オーストラリアにおける財政再建—政府間財政の視点」井手英策（編著）『危機と再建の比較財政史』第5章、ミネルヴァ書房。
- 星野泉（1998）「イギリスの財政健全化過程—予算編成と財政再建プラン」古川卓萬（編著）『世界の財政再建』第3章、敬文堂。
- 待鳥聡史（2003）『財政再建と民主主義 アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣。
- 真淵勝（1994）『大蔵省統制の政治経済学』中央公論社。

- 前田高志（2001）「アメリカ赤字をつくるシステムの改革」、林宏昭・永久寿夫（編著）『世界はこうした財政を立て直した—9カ国の成功事例を徹底研究』PHP 研究所。
- 水野正一（1988a）『財政再建と税制改革』名古屋大学出版会。
- 水野正一（1988b）『赤字財政の経済学』名古屋大学出版会。
- 水野正一（1983）『財政再建“増税なき再建”は可能か』有斐閣。
- 宮島洋（1989）『財政再建の研究—歳出削減政策をめぐる』有斐閣。
- 三和良一（2012）『経済政策史の方法—緊縮財政の系譜』東京大学出版会。
- 権丈善一（2006）『医療年金問題の考え方—再分配政策の政治経済学』慶應義塾大学出版会。
- 山口二郎（1987）『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店。
- 山田明（2003）『公共事業と財政—戦後日本の検証』高菅出版。
- 清水真人（2005）『官邸主導 小泉純一郎の革命』日本経済新聞社。
- 清水真人（2007）『経済財政戦記—官邸主導小泉から安倍へ』日本経済新聞出版社。
- 竹中治堅（2006）『首相支配—日本政治の変貌』中央公論新社。
- 竹中平蔵（2006）『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞出版社。
- 飛田博史（2011）「地方交付税算定の現状と課題—2010年度算定にみる算定構造の空洞化」自治総研通巻 394号 2011年8月号。
- 渡辺治（2005）『構造改革政治の時代—小泉政権論』共栄書房。
- 和田八束（1985）『財政危機の克服』東洋経済新報社。
- 渡邊将史（2008）「社会保障費 2,200 億円削減への対応—政管健保国庫補助額特例措置法案—」『立法と調査』NO.279、4月。

- 財政調査会編『国の予算』はせ書房、2001年度から2006年度の各年度。
- 地方財務協会『地方財政要覧』地方財務協会編、2007年度12月号。
- 地方財務協会編『地方財政』2001年度から2007年度。
- 地方財務協会『地方財政統計年報』地方交付税決算2000年度から2008年度の各年度。
- 財務省『財政金融統計月報（予算特集）』財務総合政策研究所、各年度。
- 財務省『財政金融統計月報（租税）』財務総合政策研究所、各年度。
- 財務省『財政金融統計月報（財政投融资）』財務総合政策研究所、各年度。
- 財務省大臣官房文書課編『ファイナンス（予算特集）』財務協会、月刊。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 53～56 年の主税局行政』。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 54～55 年の主計局行政 昭和 55～56 年の次官当時の諸問題』。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 55～57 年の主計局行政 (2) 官房長・事務次官当時の諸問題』。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 55～57 年の主計局行政 (1)』。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 57～59 年の主計局行政』。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 57～60 年の主税局行政』。

財務総合政策研究所財政史室『昭和 59～61 年の主計局行政』。

財務総合政策研究所財政史室『平成 7 年 5 月から同 9 年 7 月までの主計局長当時の諸問題』。

財務総合政策研究所財政史室『平成 7 年 5 月から同 10 年 1 月までの主税局長当時の諸問題』。

財務総合政策研究所財政史室『平成 9 年 7 月から同 11 年 7 月までの主計局長当時の諸問題』。

財務総合政策研究所財政史室『平成 10 年 1 月から同 13 年 7 月までの主税局長当時の諸問題について』。

財務省財務総合政策研究所所蔵『昭和 44～45 年の理財局行政』。

財務省財務総合政策研究所所蔵『昭和 46～48 年の理財局行政』。

財務省財務総合政策研究所所蔵『昭和 48～49 年の理財局行政』。

財務省財務総合政策研究所所蔵『昭和 56～57 年の理財局行政 (除く国有財産)』。

財務省主計局編『決算の説明』平成 5 年度決算から 2006 年度決算の各年度版。

総務省『地方財政白書』平成 14 年度から平成 20 年度。

総務省『地方財政白書ビジュアル版』各年度。

内閣府『経済財政白書 (説明資料)』2001 年度から 2005 年度。

内閣府(2004)「構造改革評価報告書 2—歳出改革の進捗と効果および今後の課題—」4 月。

臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申」(1982 年 7 月 30 日)

臨調・行革審 OB 会監修 (1987)『臨調・行革審——行政改革 2000 日の記録』行政管理研究センター。

Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1996) "*Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*", NBER Working Paper Series, Working

- Paper, NO.5730.
- Flynn, Norman (1997) *"Public Sector Management"*, Harvester Wheatsheaf, pp.2-51.
- Keating, Michael and Geoff Dixon (1989) *"Making Economic Policy in Australia 1983-1988"*, Longman Cheshire
- von Hagen, Jürgen (2005) *"Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan IMES Institute for Monetary and Economic Studies bank of Japan"*, Discussion Paper No.2005-E-5.
- OECD (2011) Economic Surveys Swenden.
- OECD (1999) Economic Surveys Swenden 1998-1999.
- OECD (1998) Economic Surveys Swenden 1997-1998.
- OECD (2010) Economic Surveys Australia.
- IMF (2012) World economic outlook October.