

2025 年に向けての財政運営の戦略

岩本 康志

東京大学大学院経済学研究科

2006年4月

2025 年に向けての財政運営の戦略 (Fiscal Management Strategy toward 2025)

岩本 康志

要 約

歳出・歳入一体改革は、最終的には国民に選択を委ねなければならない課題である。本稿では、国民的議論が進められるように、歳出・歳入一体改革の手順の組み立て方、および選択肢の提示の仕方のあるべき姿について提言する。

国・地方の持続可能な財政運営には基礎的財政収支黒字幅（対 GDP 比）3%以上が必要である。さらに、医療・介護給付費を合わせて対 GDP 比 2%前後の伸びを相殺することと、社会保障基金の基礎的財政収支（社会保障負担と給付の差）の対 GDP 比 2%の改善を図る収支改善努力が必要となる。したがって、2007 年度から対応が必要な財政収支改善努力は、基礎的財政収支黒字化までに必要な 3%に加えて、7%（3%+2%+2%）の合計 10%である。

歳出削減と負担増の組み合わせでは、まず歳出削減をどこまでできるかを考えて、目標達成に足りない部分を負担増で補うという組み立てをするのが妥当であろう。

現在の最大の歳出項目は社会保障であり、今後も継続的な増加が予測される。しかし、政策目的として重要なのは 1 人当たり支出水準であって、人口構造が変化することで財政支出に対する需要が大きく変化してくるなかで総額を固定することは歳出構造をゆがめてしまうことにつながる。逆に、少子化の進展で年少者人口が減少するなかで、明確な理由なく教育支出のシェアを一定にすると、明確な理由なく 1 人当たり教育支出が増加していく。

OECD 諸国との国際比較によると、わが国の政府支出が低いのは、防衛、文化、教育、社会保護が低いことが貢献している。先進国最低水準にならって削減できる余地があるとすれば、経済業務、環境保護となる。両者とも、公共事業の比重が高いことが寄与していると考えられる。

したがって、公共事業を他国並みに削って、教育を人口減少に合わせて縮小し、社会保障を含めたその他支出の削減に努力するという形が支出全体を見渡した議論の構成として適当であろう。例えば 2003 年度を出発点とした支出削減額を 8.5%として、この考え方を適用すると、①公共事業を他の先進諸国なみの対 GDP 比 2.3%の水準とすると、2.1%ポイント減（ほぼ半減）となる。②教育は、若年人口の自然減を織り込み、約 2 割減とする。③社会保障はこれまでの年金・医療・介護の改革の取り組みに若干の上積みを図り、4.8%ポイント減（2002 年に予測された給付費から約 2 割減）とすると、その他の経費は 1 割程度の削減となる。

今年、政府が重要な課題と設定した歳出・歳入一体改革は、最終的には国民に選択を委ねなければならない課題である。本稿では、国民的議論が進められるように、歳出・歳入一体改革の手順の組み立て方、および選択肢の提示の仕方のあるべき姿について提言したい。

1. 総論：財政運営の基本的認識と戦略

4月7日に経済財政諮問会議でまとめられた歳出・歳入一体改革の中間とりまとめでは、改革のプロセスを小泉政権時の「第Ⅰ期」、2007年度から2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化までの「第Ⅱ期」、その後に債務残高の対GDP比を安定的に引き下げる「第Ⅲ期」に分けて、位置づけている。今後の財政運営には2段階の目標を設定することになるが、それに先立ち、「①国と地方の役割分担」と「②歳出構造」を見直し、「③持続可能な財政運営」が実現している将来の財政のあるべき姿を描くことが必要である。そこに至る過程として、基礎的財政収支と債務残高に指標を設定する「財政運営のルール化」がなされるべきである。

財政健全化は長期に渡るプロセスであり、この4つの段階を区別して、戦略を整理することが有益である。以下に、それぞれの段階での戦略のポイントをまとめる。

①国と地方の役割分担の見直し

現在の地方交付税制度のもとでは、収支改善のための増税が国と地方に硬直的に配分される。国と地方がお互いの責任で収支改善に努力することを妨げる構造となっている。

国と地方の役割と財政制度を整理し、お互いの財政改善を明確にし、国の歳出削減努力は国の収支改善に、地方の歳出削減努力は地方の収支改善につながるような制度設計が必要である。

②歳出構造の見直し

財政需要を評価し、過去の経緯・実績にとらわれない歳出構造の見直しが必要である。

③持続可能な財政運営

財政の持続可能性は、「債務対GDP比が安定的に推移している」と定義される。必要な機能を果たす最小の政府規模が実現する、「効率的な政府」も同時に目標とされるべきである。

④財政健全化・第1段階：基礎的財政収支（プライマリーバランス）黒字化

「2011年に国・地方の基礎的財政収支黒字化を目指す」が「改革と展望（2005年度改定）」での政府の方針である。しかし、その段階で、地方は黒字、国は赤字である。国の黒字化の目処はたっていない。①で国と地方の役割分担を整理したうえで、国の基礎的財政収支の黒字化を目指す、という目標も別に設定する必要があるだろう。

財政収支は、政策に直接関係ない景気循環の要因にも大きな影響を受ける。そこで、収支改善努力とリスクを分離したルール作りをし、政策当局に説明責任を課すことが必要である。財政収支改善努力の部分は、潜在成長率に沿った収支改善のシナリオを描くことで示す。リスクの部分は潜在成長率と実際の成長が違ってくるところで示す。目標達成時期は、経済の状況がよければ早まり、経済の状況が悪ければ遅まる、というように経済状況に依存して決定される。

⑤財政健全化・第2段階：政府債務の安定化

この段階では、債務対GDP比の安定的な推移を目指す。時期が遠いため、具体的数値を決めるには不確実性が大きい。現在の議論では、大まかな方向性を示す（展望）にとどめておくのが望ましい。

2. 財政健全化目標の設定と達成手段の選択肢

(1) 基礎的財政収支の黒字

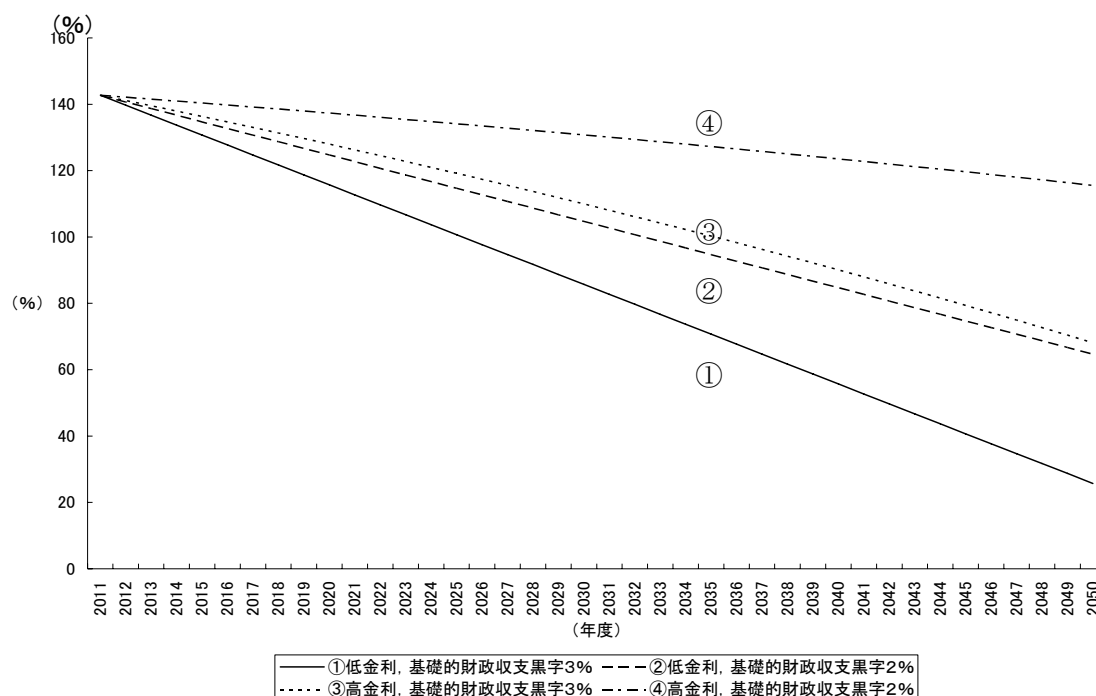
国・地方の持続可能な財政運営には基礎的財政収支黒字幅（対 GDP 比）3%以上が必要である。

基礎的財政収支を黒字化した後に、一定幅の黒字を確保するには 2 つの理由がある。まず、金利が成長率よりも高い場合には、基礎的財政収支が均衡しても債務対 GDP 比は上昇し続ける。債務（対 GDP 比）の安定化を図る基礎的財政収支黒字（対 GDP 比）は、 $(\text{金利} - \text{成長率}) \times \text{債務（対 GDP 比）}$ である。次に、現在のような高水準の債務残高を持続させることは、金利が上昇した場合に財政危機に結び付く可能性があり、引き下げていく必要がある。債務残高を引き下げていくには、一定幅の黒字が必要である。したがって、基礎的財政収支が黒字化するまでは、債務の伸びを抑え、その後に債務が減少する過程が描けるような財政運営がとられるべきである。

高水準にある債務残高対 GDP 比を減少させていくためには、一定程度の基礎的財政収支の黒字幅が必要である。経済財政諮問会議の「日本 21 世紀ビジョン」（2005 年 4 月）では、そのために 2%程度の黒字幅が必要とされたが、より高い水準の黒字幅（3%以上）が確保されることが望ましいと考えられる。

基礎的財政収支の黒字が対 GDP 比 3%の場合、金利が成長率を 1.5%上回り、債務残高対 GDP 比が 200%でも、債務残高対 GDP 比が成長することはない。この環境の設定はかなり悲観的なものであり、中立的な設定としては、金利が成長率を 1%上回り、債務残高対 GDP 比が 100%であれば、半分の 1.5%の黒字でいい。これを上回る黒字部分は、債務残高対 GDP 比を減少させる原資となる。図 1 は、基礎的財政収支黒字によりどれだけ債務が減少するかを図示したものである。①金利と成長率が等しく、基礎的財政収支が 3%の黒字、②金利と成長率が等しく、基礎的財政収支が 2%の黒字、③金利が成長率より 1%高く、基礎的財政収支が 3%の黒字、④金利が成長率より 1%高く、基礎的財政収支が 2%の黒字、の 4 ケースでの債務残高の推移を示したものである。「改革と展望 2005」での 2011 年度の国・地方の公債等残高が 142.7%とされているので、これを初期値に設定している。①の場合には債務の減少に回せる黒字が大きいので、2025 年までに 100.7%に減少していく。②の場合には基礎的財政収支の黒字が 2%のため、減少ペースは約半分であり、2025 年でも 114.7%の水準にある。③は②よりもやや高い水準にある。④の場合には、金利が高いため、債務残高の減少ははかどらず、2025 年でも 134.1%の水準にある。債務の減少が確実になるような幅を確保する観点からは、2%ではなく、3%以上の黒字が妥当であると考えられる。

図1 負債（対GDP比）の推移



目標にかかわる債務については、グロスの負債残高とするのか、金融資産を控除したネットの負債残高とするのかが問題である。一般政府の保有する金融資産で大きなものは、社会保障基金の積立金、外国為替特別会計の外貨準備、特殊法人・独立行政法人への出資金等である。これら資産は政策目的に基づき保有しており、簡単には売却することができず、利払費高騰のリスクを避ける観点からは、基本的には、グロスの負債残高を指標とするべきであろう。

なお、金利と成長率の関係には、注意を払っておく必要がある。90年代は金利が成長率を1%程度上回っていたが、過去を見ると金利が成長率よりも相対的に低かった時代もあり、90年代のデータのみを将来に外挿することでよし、という単純な議論はできない。一方、わが国の過去の経験では、規制により金利が低く抑えられていた、高度成長があった、狂乱物価をはじめインフレがうまくコントロールされていなかった、という将来において再現される可能性が低い事象があるため、長期時系列の平均値をとることも適当ではないと思われる¹。

¹ 安全資産である国債金利は成長率よりも高くないという議論は外国でもされている。Ball, Elmendorf and Mankiw (1998)はこの問題を不確実性から議論しており、平均値として金利と成長率が等しくても、基礎的財政収支を黒字化しないで債務を無限に借り替えていこう

(2) 必要な財政収支改善努力

2006年1月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「改革と展望 2005 参考試算」では、「基本ケース」と経済環境に悲観的な設定をした「リスクケース」の2つのシナリオについて、基礎的財政収支の黒字化を達成する場合と、これまでに決定された施策は織り込むが追加的改善努力がない場合の予測をおこなっている。追加的改善努力がない場合には、2011年度の国と地方の基礎的財政収支は、対GDPで2.4%の赤字となっている。収支改善努力が短期的にGDPを引き下げ、財政収支を悪化させると、この赤字幅よりも大きな収支改善のための施策が必要とされる。2月15日の経済財政諮問会議で有識者議員から示された、2011年度価格での20兆円は、この額に相当する。これは追加的改善努力がない場合のGDPに対して3.2%となる。当面の歳出・歳入一体改革では、この約3%の改善努力をどのような手段で達成するのかが重要な論点となる。

これに対し、竹中総務大臣は基礎的財政収支の黒字化までの要努力額は6兆円程度という見通しを示し、有識者議員の数値と隔たりがある。両者は改善努力がない場合の歳出の伸びの前提に違いがあるが、努力の後に実現される姿はもっと似通ったものになってくると考えられる。

2025年度までを視野に入れた場合には、さらに3つの要因を加味しなければいけない。第1は、上に述べた基礎的財政収支の黒字幅(3%以上)である。あとの2つは社会保障にかかわるものである。

まず、今後の医療・介護給付費の伸びを相殺しないと、一般政府の財政収支は悪化する。2005年には介護保険の改革があり、2006年には医療保険の改革が行われる予定である。2006年1月に公表された厚生労働省の見通しでは、2010年度から2025年度に医療給付費は対GDP比で1.1%伸びるとされている。同じ期間の見通しは介護保険では公表されていないが、医療・介護給付費を合わせて対GDP比2%前後の伸びになると予測される。財政収支黒字を保つには、これを相殺する収支改善努力が必要となる。

また、2004年度の厚生労働省の見通しには、社会保障基金の基礎的財政収支(社会保障負担と給付の差)の対GDP比2%の改善が見込まれている。これは保険料負担増として考慮に入れる必要がある。年金保険料の引き上げはすでに2004年改正で決定されているが、医療・介護保険料は今後必要が生じた際に引き上げを決定していかなければいけない。とりあえずここでは、これらは保険料引き上げのなかで対応するものとして扱う。

以上のことから、2007年度から対応が必要な財政収支改善努力は、基礎的財政収支黒字

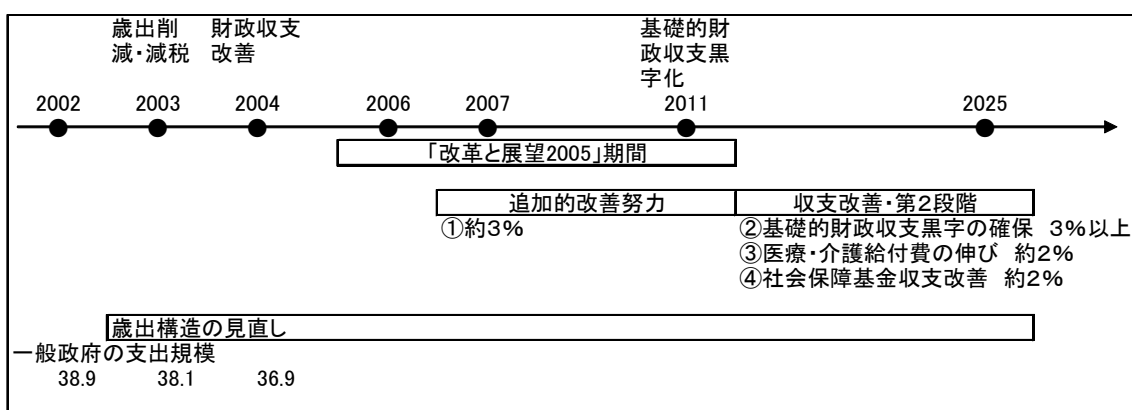
とする政策は、一定の確率で破綻し、そのときの世代に大きな負担をもたらすという議論をしている。このような財政政策は、とるべきでないギャンブルであるとみなされる。

化までに必要な3%に加えて、7% (3%+2%+2%) の合計10%である² (図2参照)。

次に検討が必要なのは、収支改善を達成するための具体的手段である。ここには国民的議論を経て、明らかにしなければいけない3つの課題がある。

- (a) 目標をどのような手段(歳出削減, 負担増)の組み合わせで達成するか。
- (b) どの歳出項目を削減するか。
- (c) どのタイミングでそれぞれの手段を組み入れていくか。

図2 収支改善と歳出構造見直しの見取り図



注) 数字は対GDP比。一般政府の支出規模は、商品・非商品販売を含むOECD新基準で、『国民経済計算』より計算。『改革と展望』の旧基準の数値より、1%ポイント程度大きくなる。

(3) 収支改善のための歳出削減と負担増の組み合わせの選択肢

歳出削減と負担増の組み合わせでは、まず歳出削減をどこまでできるかを考えて、目標達成に足りない部分を負担増で補うという組み立てをするのが妥当であろう。

そうした検討の結果として、歳出削減と負担増がどのように組み合わせられるかは、最終的には国民の選択に委ねられるべき問題である。その際には、いくつかの選択肢が提示される形で、国民的議論をすることが必要であろう。例えば、以下のように歳出削減を実現するケースや支出を維持するケースなど、幅をもった選択肢が提示されることが望ましい。

(a) 歳出抑制ケース

歳出削減	5% ³
保険料引上げ	3% ⁴

² これらの数値は見積りの誤差も含まれるので大きく丸めたものとなっており、若干の幅をもって見るべきものである。

³ 対GDP比。以下同じ。

税負担増（自然増収含む）	2% ⁵
(b) 中間ケース	
歳出削減	3%
保険料引上げ	3%
税負担増（自然増収含む）	4% ⁶
(c) 歳出を抑制しないケース	
保険料引上げ	3%
税負担増（自然増収含む）	7% ⁷

⁴ 年金制度は今後の保険料の引き上げが予定されており、医療・介護保険についても給付費の上昇にしたがって、ある程度の保険料の上昇は避けられないと考えられる。これら保険料の伸びを3%と仮置きしている。

⁵ 自然増収なしなら消費税率で約4%相当。

⁶ 自然増収なしなら消費税率で約8%相当。

⁷ 自然増収なしなら消費税率で約14%相当。

3. 歳出構造の見直し

(1) 歳出構造の見直しの考え方

上記の収支改善必要幅は 2007 年度以降に必要な取り組みとして積算したが、諸外国の財政健全化の事例と比較する際には、健全化プロセス全体の評価が必要となると考えられる。昨年 10 月 13 日の経済財政諮問会議に有識者議員が提出した「財政健全化の 4 つの経験則について」では、Alesina and Perotti (1995), Alesina and Ardagna (1998)をはじめとする財政改革の経験に関する研究で蓄積された知見をまとめ、歳出削減をとまなう財政改革が改革後に経済成長率を高め、人件費、社会保障などの制度改革をとまなう歳出削減が収支の持続的改善に結びつくことが指摘されている。これまでの研究では、景気変動調整後の基礎的財政収支の対 GDP 比が 2%以上改善するか、2 年続けて 1.5%以上改善したときを改革事例とする定義が標準的なものとして確立されており、この資料もそれを踏襲している。しかし、わが国では年 0.5%程度で国・地方の基礎的財政収支の改善を徐々に図っているため、標準的定義には当てはまらない。この定義は大きな変化があった事例にしばることで改革の影響を検出しやすくする目的をもつもので、漸次的な変化を財政再建とみなさないという考えが確立しているわけではない。わが国の事例は、標準的定義から離れた上で、急激な改革の教訓が漸次的な改革にも当てはまるとみなして、考えていく必要があるだろう。

こうすると、わが国の財政再建過程は、一般政府の財政収支が改善し始めた 2004 年度に開始されたと考えられる。そこで、2003 年度を起点とすると、表 1 の①から④の収支改善努力のうち、①と③の状況が異なってくる。すなわち、①については、2003 年度の国・地方の基礎的財政収支赤字が対 GDP 比 5.7%、③については厚生労働省による「社会保障の給付と負担の見通し—平成 14 年 5 月推計」では、社会保障給付費は 2002 年から 2025 年にかけて対 GDP 比で 6.6%増加する⁸。これらのことから、2003 年度の出発点では、必要とされる収支改善努力は対 GDP 比 17%以上という大変に大きな数値であった。このうち、2004 年の年金改革、2005 年の介護保険改革と計画されている医療制度改革が実現することで、2025 年にかけて 4.5%程度の社会保障給付費の削減がなされている⁹。また、2004 年から 3 年間で国・地方の基礎的財政収支は対 GDP 比 3%弱の改善がなされている。これへの歳出削減と収入増の貢献がほぼ半々ずつと見積もると、社会保障給付費の削減と合わせて 6%程

⁸ 厚生労働省の見通しは国民所得比で表示されており、対 GDP 比は当研究会による換算である。

⁹ これは、著者の粗い推計による数値である。本稿執筆時点では参照できなかったが、5 月に厚生労働省から公表される社会保障の給付と負担の見通しを、2002 年度推計と比較することで、より正確な改革の効果を知ることができる。

度の歳出削減と 1～2%の負担増による収支改善がこれまでになされて、残された改善努力が約 10%存在するとまとめることができる(表 1 参照)。この残された改善努力のうち、今後どれだけ歳出削減が可能かを考えていくことになる。

上にのべた経験則からいけば、社会保障がかなり削減された後では、人件費の削減が重要な課題となるだろう。日本が人口減少社会に入るなか、政府サービスの受給者の減少に応じて政府も規模を縮小するという視点が必要であろう。

表 1 これまでの収支改善努力と今後の課題

	2003年での課題	—	これまでの努力	=	2007年からの課題
①国・地方の基礎的財政収支の赤字解消	6%		3%		3%
②国・地方の基礎的財政収支黒字の確保	3%		0		3%
③社会保障給付費の伸び	6.5%		4.5%		2%
④社会保障基金収支改善	2%		0		2%
合計	17.5%		7.5%		10%
うち歳出削減	6+x%		6%		x%
うち負担増	1.5+y%		1.5%		y%

注) 図の数値は大まかな試算であり、0.5%単位に丸められている。

さらに重要な課題は、どの歳出を削減するのかである。各項目を一律に機械的に削るのではなく、各歳出の政策目的をあらためて吟味し、重点的に削減できる項目、削減が困難な項目を見極めていくべきであろう。その際には、価値観が分かれる課題には、選択肢を示して、国民の意見を集約することをおこなう必要も生じよう。

現在の最大の歳出項目は社会保障であり、今後も継続的な増加が予測される。このため、社会保障支出を抑制することが財政健全化の鍵をにぎるという意見も強い。しかしながら、社会保障支出増加の主たる要因は高齢者人口の増加である。政策目的として重要なのは1人当たり支出水準であって、全体のシェアが変化しないようにするという理由だけで削減を求めるとは、あまりに議論が荒すぎる。

人口構造が変化することで財政支出に対する需要が大きく変化してくるなかで、既存の歳出構造を手直しせずに個別歳出項目の議論をすることは、結果的に歳出構造をゆがめてしまうことにつながるだろう。社会保障に限らず、例えば、少子化の進展で年少者人口が減少するなかで、明確な理由なく教育支出のシェアを一定にすると、明確な理由なく1人当たり教育支出が増加していく。

歳出項目ごとに仕切られた議論をしていくと、一律削減、すなわちシェアが固定される議論に流れてしまう。これまでの社会保障制度改革では、制度横断的に見渡した「一体的見直

し」がいわれてきたが、歳出項目全体を見渡して、歳出構造の一体的見直しをおこなうことが必要とされるのではないだろうか。

歳出構造の一体的な見直しには、国と地方を合わせて、一般政府の支出全体を見ながら、歳出項目のあるべき姿を考えていくことが必要である。これは、補助負担金を通して、両者の支出を分離することが難しいことからである。また、すでにのべたように、現在の国と地方の財政の関係では、国と地方がお互いの責任で収支改善に努力することを妨げる構造となっており、個別の意思決定にまかせることが望ましい結果を生まない状況にあることも、国と地方を合わせて考える必要があること理由である。

『国民経済計算』によれば、2003年度の一般政府の支出総額（利払費¹⁰、非生命保険料を除く）は173.9兆円（GDP比35.2%）となっている。SNAでは政府支出の目的別分類を定めており、わが国でもその推計がされている。これには土地の購入（純）が除かれているが、それを総固定資本形成に比例すると仮定して目的別に配分することによって、表2が示すとおり、10分類の計数が求められる。各目的別支出は、人件費、公共事業、社会給付、その他の支出項目に細分されている。

表2 一般政府の目的別支出

目的別支出	人件費	公共事業	社会給付	(2003年度, 兆円)		対GDP比
				その他	合計(純)	
一般公共サービス	5.2	0.9	0.5	7.1	13.6	2.7%
防衛	2.0	0.3	0.3	2.2	4.9	1.0%
公共の秩序・安全	5.0	0.7	0.4	0.9	7.1	1.4%
経済業務	2.6	14.6	0.2	6.0	23.4	4.7%
環境保護	1.1	4.0	0.1	2.4	7.5	1.5%
住宅・地域アメニティ	0.4	0.8	0.0	2.6	3.8	0.8%
保健	0.9	0.1	30.4	2.5	33.9	6.9%
娯楽・文化・宗教	0.1	0.3	0.0	0.5	0.9	0.2%
教育	12.4	1.9	1.3	4.5	20.2	4.1%
社会保護	2.3	0.3	51.6	4.5	58.7	11.9%
合計	32.0	23.8	84.9	33.3	173.9	35.2%

(注) OECD 新基準の政府支出から、目的別支出に分類されていない「財産所得の支払」と「非生命保険料」を控除している。「国民経済計算年報」付表7の目的別支出から、固定資本減耗を控除して、土地の購入（純）、商品・非商品の販売を加算している。土地の購入は、総固定資本形成に比例して、目的別に分類した。人件費は雇用者報酬、公共事業は総固定資本形成と土地の購入（純）、社会給付は現物社会移転以外の社会給付と現物社会給付等。

(2) OECD 諸国との比較

¹⁰ 正確には、「財産所得の受取」である。

わが国の支出総額は先進諸国では低い水準にあり、歳出削減を目指す場合、すでにスリムな支出をさらに削減することには困難が伴う。その支出に削減余地があるかを検討する場合、厳密な定性的分析ではないものの、外国との比較が参考になる。外国との比較で大きな支出は、なぜ外国のようにできないか、を考えながら削減を検討できる。一方、外国との比較で小さい支出は、削減しようとしても「岩盤に突き当たる」可能性は高い。

2004年より、「National Accounts of OECD Countries」の第4巻として、General Governmentが創刊され、SNAによる一般政府の詳細なデータがOECD諸国について一覧できるようになった。これを利用して、一般政府の目的別支出をOECD諸国で比較する。OECD加盟国で、目的別支出の統計があり、購買力平価によるGDPでhigh middle income groupとされ、人口100万人以上の国を比較したのが表3である。表3では、2002年の政府支出について上から人口の多い順にならべたものである¹¹。

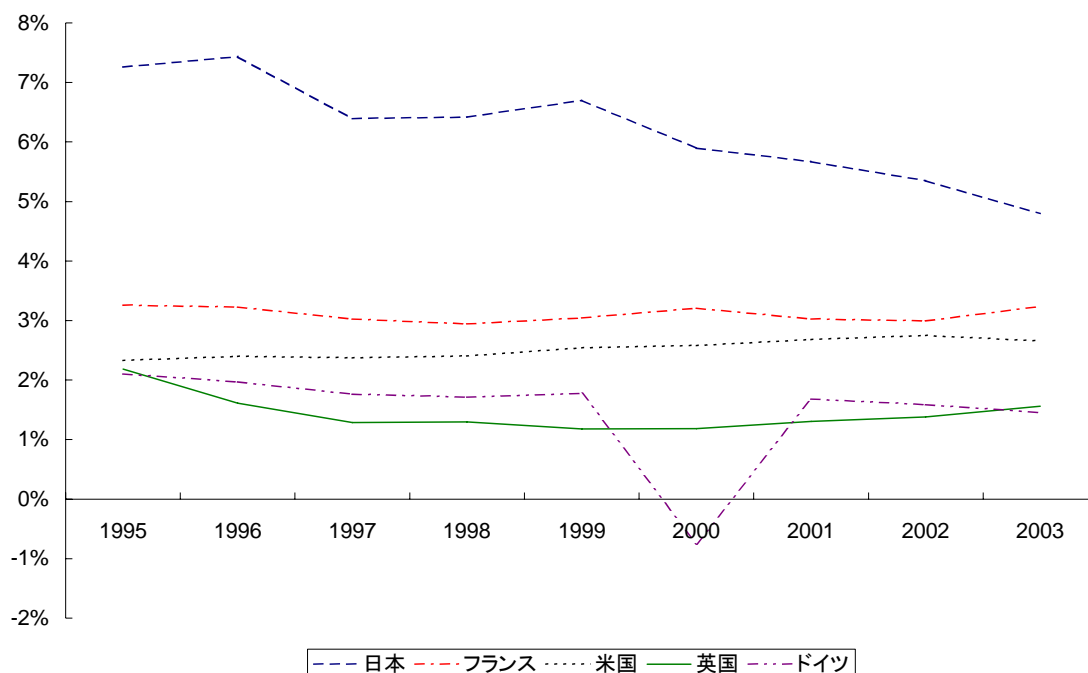
表3 一般政府の目的別支出の国際比較（対GDP比、2002年）

	総収入	総支出	目的別支出(合計)	一般公共サービス	防衛	公共の秩序・安全	経済業務	環境保護	住宅・地域アメンティ	保健	娯楽・文化・宗教	教育	社会保護
米国	32.58%	36.27%	36.27%	5.00%	3.66%	2.10%	3.72%	0.00%	0.73%	7.15%	0.34%	6.30%	7.28%
日本	30.28%	38.18%	34.41%	2.55%	0.97%	1.41%	4.49%	1.59%	0.76%	6.69%	0.17%	4.08%	11.70%
ドイツ	44.34%	48.05%	47.98%	6.22%	1.19%	1.63%	3.98%	0.57%	1.13%	6.32%	0.70%	4.14%	22.11%
フランス	49.47%	52.64%	52.75%	7.12%	2.40%	1.02%	4.71%	1.18%	1.01%	8.26%	0.79%	5.90%	20.35%
英国	40.07%	41.58%	41.52%	4.62%	2.55%	2.08%	2.84%	0.59%	0.63%	6.32%	0.62%	5.28%	15.98%
イタリア	45.62%	48.50%	48.03%	9.33%	1.24%	1.99%	3.84%	0.86%	0.15%	6.51%	0.90%	5.05%	18.16%
オランダ	46.20%	48.29%	47.83%	8.17%	1.53%	1.63%	5.55%	0.78%	1.62%	4.47%	1.12%	5.01%	17.96%
ベルギー	51.00%	51.07%	50.24%	9.98%	1.23%	1.72%	4.41%	0.75%	0.32%	6.65%	1.19%	6.28%	17.72%
スウェーデン	57.84%	58.36%	58.36%	9.16%	2.15%	1.43%	4.84%	0.35%	0.89%	7.06%	1.11%	7.45%	23.93%
オーストリア	50.05%	50.67%	50.65%	7.71%	0.87%	1.40%	4.98%	0.32%	0.75%	6.66%	1.03%	5.81%	21.12%
デンマーク	55.51%	55.27%	55.73%	8.52%	1.62%	1.00%	3.68%	-	0.88%	5.61%	1.65%	8.32%	24.45%
フィンランド	54.08%	49.83%	49.77%	6.04%	1.44%	1.40%	4.96%	0.33%	0.48%	6.28%	1.21%	6.51%	21.13%
ノルウェー	56.76%	47.48%	47.48%	5.04%	2.05%	1.16%	5.07%	0.58%	0.40%	7.93%	1.18%	6.25%	17.84%
アイルランド	33.60%	34.00%	33.65%	3.58%	0.68%	1.47%	5.05%	-	2.09%	6.43%	0.54%	4.36%	9.45%

(出所) OECD, National Accounts of OECD Countries Volume IV, 2005。

図3 主要国の公共事業の比較（対GDP比）

¹¹ 日本のデータを国際比較する場合に注意しなければならないのは、目的別支出に財産所得の支払、非生命保険料、土地の購入（純）が含まれていないため、目的支出の合計と総支出が一致しないことである。他の国では両者が一致するか、非常に近い数値になっている。このうち、財産所得の支払は「一般公共サービス」に含まれるべきものである。



(年)

この国際比較によると、わが国の政府支出が低いのは、防衛、文化、教育、社会保護が低いことが貢献している。先進国最低水準にならって削減できる余地があるとすれば、経済業務、環境保護となる。両者とも、公共事業の比重が高いことが寄与していると考えられる。実際、図 3 で示されるように、主要 5 か国のなかでは、わが国の公共事業（ここでは総固定資本形成と土地の購入（純）の合計で見ると）の対 GDP 比が群を抜いて高い。なお、環境保護、一般公共サービスは各国個別の事情が寄与している面も大きいので、国間での比較可能性に注意しなければならない。

主として社会保障に対応する保健と社会保護は規模が大きいととも、各国で差があるため、細分化した比較が必要である。SNA での細分類はまだ OECD で集計されていないことから、これに代わる社会保障関係支出のデータとして、OECD の社会支出（Social Expenditure）データベース 2004 年版を用いて、表 3 と同じ国を対象に大分類の 9 項目のデータを示したものが表 4 である。ただし、日本の統計は国立社会保障・人口問題研究所（2005）の独自推計を用いている。社会支出総額の対 GDP 比を見ると日本は米国について低い。年金が含まれる老齢給付と医療給付は欧州諸国なみの水準とみなせる。傷害・業務災害・傷病給付は最低水準にある。家族給付は英米に近い水準であり、他の欧州諸国よりは低くなっている。なお、勝又（2006）でも指摘されているように、各国の制度の相違が給付額の計数に影響を与えている可能性があり、国間の比較可能性には表 3 以上に留意が必要である。

表 4 社会支出の国際比較（対 GDP 比，2001 年）

	合計	高齢	遺族	障害、 業務災害、 傷	保健	家族	積極的 労働政策	失業	住宅	生活保 護その 他
米国	14.78%	5.28%	0.84%	1.14%	6.20%	0.38%	0.15%	0.31%	-	0.48%
日本	17.75%	8.06%	1.24%	0.68%	6.20%	0.61%	0.23%	0.51%	-	0.21%
ドイツ	27.39%	11.65%	0.43%	2.30%	8.02%	1.91%	1.11%	1.25%	0.19%	0.52%
フランス	28.45%	10.64%	1.50%	2.15%	7.19%	2.81%	1.29%	1.63%	0.87%	0.39%
英国	21.82%	8.12%	0.59%	2.50%	6.12%	2.23%	0.35%	0.27%	1.45%	0.19%
イタリア	24.45%	11.29%	2.60%	2.12%	6.33%	0.98%	0.47%	0.61%	0.01%	0.04%
オランダ	21.75%	6.36%	0.68%	4.12%	5.66%	1.14%	1.54%	1.28%	0.37%	0.62%
ベルギー	27.23%	8.66%	2.65%	3.26%	6.43%	2.31%	1.26%	2.25%	-	0.41%
スウェーデン	28.92%	9.21%	0.62%	5.17%	7.43%	2.92%	1.36%	0.96%	0.64%	0.62%
オーストリア	25.96%	10.72%	2.67%	2.54%	5.24%	2.92%	0.52%	0.75%	0.10%	0.49%
デンマーク	29.22%	8.31%	0.01%	3.87%	7.06%	3.79%	1.52%	2.95%	0.66%	1.05%
フィンランド	24.80%	7.93%	0.95%	3.86%	5.29%	3.01%	0.95%	1.99%	0.30%	0.52%
ノルウェー	23.90%	6.77%	0.30%	4.84%	6.78%	3.21%	0.78%	0.44%	0.17%	0.62%
アイルランド	13.75%	2.67%	0.80%	1.41%	4.89%	1.63%	0.70%	0.70%	0.48%	0.48%

（出所）OECD Social Expenditure Database 2004，国立社会保障・人口問題研究所（2005）。

（3）具体的なプラン

以上の考察から，公共事業を他国並みに削って，教育を人口減少に合わせて縮小し，社会保障を含めたその他支出の削減に努力するという形が支出全体を見渡した議論の構成として適当であろう。

以上のような議論の道すじを図示するために，表 2 の 2003 年度の一般政府の目的別支出を公共事業（総固定資本形成（教育は除く）），教育，保健＋社会保護，その他の 4 項目に組み替える（表 5 の A 欄）。次に，2002 年 5 月推計の厚生労働省見通しの 2025 年までの社会保障給付費増加 6.6%ポイントを組み込む（表 5 の B 欄）。それをもとに選択肢と設定すべき歳出削減額（表では調整額と表示した空欄）を決める（表 5 の C 欄）。そして，具体的にどのように削減額を割り振るかを定める，の 2 つである。

表 5 歳出構造見直しの道すじ

	(A)		(B)	調整額	(D)	変化率
	兆円	対GDP比	対GDP比			
公共事業	21.9	4.4%	4.4%		-2.1%	-47.4%
教育	20.2	4.1%	4.1%		-0.8%	-19.6%
保健＋社会保護	92.2	18.7%	25.3%		-4.8%	-19.0%
その他	39.6	8.0%	8.0%		-0.8%	-10.0%
合計	173.9	35.2%	41.8%	(C)	-8.5%	

表 5 の空欄をどのように埋めていくかは，最終的には国民の選択である。これは，2 節(3)の選択肢にある歳出削減額の総額と内訳を決める作業である。無駄な支出を排除した場合に

は、支出の削減はサービスの低下につながるし、サービスの拡充は負担増を意味することを認識する必要がある。公共サービスに対する国民のニーズも多様であり、幅広い選択肢と十分な情報提供による意見集約が必要である。

ここでは参考までに、上の考え方に沿った選択肢をひとつ作ってみよう。

調整額の規模については、2節(3)の選択肢のうちの間接ケース（支出を対 GDP 比 3%削減）を実現するものを考える。これまでの財政健全化努力で対 GDP 比 6%程度の歳出削減がすでに実現されたと考えられるから、2003 年度を出発点とした調整額として 8.5%を考える。歳出削減の配分の考え方を以下のようにする（表 5 の D 欄）。すなわち、①公共事業を他の先進諸国なみの対 GDP 比 2.3%の水準とすると、2.1%ポイント減（ほぼ半減）となる。②教育は、若年人口の自然減を織り込み、約 2 割減とする。③社会保障はこれまでの年金・医療・介護の改革の取り組みに若干の上積みを図り、4.8%ポイント減（2002 年に予測された給付費から約 2 割減）とすると、その他の経費は 1 割程度の削減となる。

さらに考えなければいけないのは、2025 年までのどのタイミングで歳出削減を実現していくかである。すべての支出を 2025 年にかけて一律に一定速度で削減していけばよいものではない。目標値をあるべき姿と考えるならば、早めに調整できるものは対応を遅らせるべきではない。その意味で、公共事業は早い時期に削減すべきである。その他支出もできるものから早めに削減していくのが適当である。教育は、若年人口の低下に合わせて削減していくべきものであり、長期的にゆるやかな減少となるだろう。社会保障給付では、世代間所得移転によって支えられている現在の年金給付の削減に踏み込むことができるならば、早めの削減が可能であるが、大きな部分は高齢化の進展によるこれからの上昇を抑制していくことで達成される性格のものである。

参考文献

- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1995), "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries," *Economic Policy*, Issue 21, pp. 205-240.
- , and Silvia Ardagna (1998), "Tales of Fiscal Adjustments," *Economic Policy*, Issue 23, pp.488-545.
- Ball, Laurence, Douglas W. Elmendorf, and N. Gregory Mankiw (1998), "The Deficit Gamble," *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 30, No. 4, November, pp. 699-720.
- 勝又幸子(2006), 「社会保障給付の制度配分 : OECD データと社会保障給付費による動向分析」, 『季刊社会保障研究』, 近刊。
- 国立社会保障・人口問題研究所企画部(2005), 「日本の OECD 基準による社会支出 2002 (平成 14) 年度更新について－平成 15 年度社会保障給付費公表, 独自推計の背景と方法－」, 『海外社会保障研究』, 第 153 号, 12 月, 76-83 頁