

「日本国」の経営診断

バブル崩壊以降の政治・行財政改革の成果を解剖する

[検証報告書]

2017年5月

政策シンクタンクPHP総研
新・国家経営研究会

本報告書の発刊にあたって

ー新たな国の経営ビジョンを考えるためにー

株式会社P H P 研究所 専務取締役
政策シンクタンク P H P 総研 代表
永久寿夫

P H P 研究所の創設者である松下幸之助は「政治とは、言うならば国家社会の経営であり、人々の繁栄、平和、幸福をいかにもたらすかという生産活動だと思う。その生産活動をなるべく能率的に、金と時間のかからないように持っていくところに政治の一つの責任があるのではないか」と語っている（『P H P』1965 年 10 月号）。

実際、わが国は 1981 年、「増税なき財政再建」という高邁な目標を掲げて第二次臨時行政調査会（土光臨調）を発足させて以来、まさに政治の生産性を高めるために、行財政改革の努力を重ねてきた。とりわけ、1990 年代初頭に生じたバブル崩壊によって大打撃を受けたわが国は、改革の幅を広げ、選挙制度改革、中央省庁再編、郵政民営化、道路公団民営化、平成の大合併、公務員制度改革、と次々に着手してきたのである。

それら一連の改革の目的を一言で表現すれば、バブル崩壊で疲弊したわが国の「経営」の立て直しである。迅速な意思決定を行うためにそのプロセスのあり方を変える一方で、コストを抑制するために仕事を効率化し、収入を上げるために新たな政策や投資を行い、結果として、経営基盤である財政を安定的なものにするという試みである。我われはその努力の成果をどう評価すべきなのか、「日本国」の経営はよくなったのか、それとも悪くなったのか。本報告書は、バブル崩壊以降に行われてきた一連の改革のレビューである。

レビューの手順は以下のとおりである。

第一章：経営基盤である財政の現況と将来予想を示す。

第二章：株主に相当する国民と、経営陣に相当する政権与党の意識を示す。

第三章：経営の意思決定プロセスである政治過程に関する改革として選挙制度・行政制度改革の影響を分析する。

第四章：歳出の効率化の政策として、地方分権改革、公務員制度改革、道路公団民営化、行政事業評価の効果を分析する。

第五章：歳入に関する取り組みとして、消費税増税、公債発行の効果を分析する。

端的にその結論を述べると、それぞれの改革には一定の効果は認められるが、全体としての経営状況は予断を許さないということである。国民の財政に対する意識は高く、

また政党は財政健全化の必要性とそのための具体策を示してきた。選挙制度改革ならびに行政制度改革が首相の指導力を強化させ、財政のかじ取りにも強い権力をもたせた。しかしながら、わが国の財政は国民が将来を安堵できるほど良好な状況にあるとは言えず、これまでの方法にも限界が見えつつある。我われ国民には、この現状を直視し、その意味するところを再認識する必要があるとともに、政治には、行財政の現状を徹底的に分析し、わが国の「経営状況」を国民の前に詳らかにし、今日あるこの社会を持続・発展させるために、新たな国の経営ビジョンを提示することが求められている。

政策シンクタンク P H P 総研（当時：P H P 総合研究所）は、1996 年に『日本再編計画』（斎藤精一郎責任監修・「無税国家」研究プロジェクト）という国の経営ビジョンに関する提言を発表した。当時すでに懸念されていた財政危機を回避するために、中央政府を簡素化するとともに、地方政府として「州」と「府」を設置し、中央政府のもつ権限を大幅に地方政府に移譲すべきというものである。予算の決定権限を地方に移し、住民が「自分事」として税金の使い方を捉えられるようにすることで財政の効率的運用をはかり、その持続可能性を高めるという発想である。

『日本再編計画』は、後に一時盛んになった「道州制」の議論のベンチマーク的役割を果たしたと自負しているが、財政状況がいつそう厳しくなり、さらにグローバル化や科学技術が飛躍的に進展した今日提示されるべき国の経営ビジョンは、「道州制」の議論を超える発想に頼る必要があるかもしれない。本報告書の検証にはまだ不十分な点もあるだろうが、より多くの人にわが国の経営状況を認識していただき、国の新たな経営ビジョンを創発するためのマイルストーンになることを願っている。そのために、政策シンクタンク P H P 総研としても、さらなる研究プロジェクトの立ち上げも検討したい。

本プロジェクトの発足に当たって、『日本再編計画』から継続した視点でこれまでの改革を捉えたいという趣旨から、座長には「無税国家」研究プロジェクトのメンバーの一人であった曾根泰教・慶應義塾大学教授をお迎えした。さらに、財政政策そのものだけでなく、世論や政党ならびに政治過程や政治行政制度についても議論を深める必要があったため、本プロジェクトのメンバーには政治・行政・財政・金融など多岐にわたる専門家の方々に加わっていただいた。本報告書は、プロジェクトメンバー間での議論、加えて数名のご協力者への取材の内容を政策シンクタンク P H P 総研の責任において取りまとめたものである。

＜本報告書の概要＞

序章 「日本国」の経営に求められること

新・国家経営研究会座長 曾根泰教

1. 的確な課題設定の重要性 8
2. 現在の日本は「戦時」に等しい 9
3. 検討すべき変動要因 11
4. 問題を解決するのは我われ 12

第1章 わが国の財政の現状と未来

1. 長期債務残高に関する異なった見方 13
2. 歳入以上に歳出が増え続ける財政 18

第2章 国民の意識と政党の公約

1. 財政再建に対する国民の意識は高い 20
2. 消費税には「反対」が多い世論 21
3. 財政再建を政策目標に掲げ続けてきた政党 23

第3章 政治・行政制度の改革

1. 選挙制度改革がもたらした影響 25
 - (1) 小選挙区制比例代表並立制の導入の目的 26
 - (2) 政策の振れ幅が広がった理由 27
2. 行政制度改革による官邸機能強化 29
 - (1) 出発点となった「行政改革会議最終報告書」 29
 - (2) 求められた閣議の活性化だが 30
 - (3) 強化された官邸の人事権 31
 - (4) 経済財政諮問会議による権限の強化 32

第4章 歳出効率化に向けた改革

1. 地方分権改革は財政に貢献したのか 33
 - (1) 対等の関係を目指した第一次分権改革 34
 - (2) 自立性の強化を目指した平成の大合併と三位一体改革 34
 - (3) 尻すぼみとなった第二次分権改革 35
 - (4) 見えない地方分権改革の効果 35
2. 公務員制度改革で総人件費は減少したか 39
 - (1) 天下りの禁止と効率化を目指して 40
 - (2) 民営化と法人化の効果 40
3. 道路公団民営化で財政負担は軽減したのか 43
 - (1) 顕在化した道路公団の課題 44
 - (2) 民営化によって債務は減少しているが 44
 - (3) 政治的要因に左右される高速道路事業 47
 - (4) 未完の道路公団民営化 48
4. 行政事業評価による財政規律の強化 49
 - (1) 福田政権から始まった行政事業評価 49
 - (2) 事業仕分けが生み出した成果とは 50
 - (3) 行政事業レビューの限界 51

第5章 歳入・公債発行に関する取り組みと課題

1. 消費税導入までの道程 55
 - (1) 一般消費税の構想から消費税導入まで 56
 - (2) 異なる消費税増税の効果 56
 - (3) 消費増税と財政出動の負のスパイラル 62
2. 公債発行依存はいつまで可能か 63
 - (1) 日銀による事実上の「財政ファイナンス」 63
 - (2) 低金利政策と長期償還ルール of 潜在的リスク 65
 - (3) 日銀はいつまで国債の買入れを続けられるか 66

＜結語＞－未来を切り拓くのは私たち－ 69

＜本報告書の概要＞

日本の財政は長期累積債務約 200%という先進国では異例の状況にある。財政の将来推計に関する専門家の見解は「悲観」「楽観」に二分しているが、毎年生じる赤字を公債発行という借金で埋め続ける「自転車操業」を、未来永劫継続するのは不可能という点では論を俟たないであろう。

わが国の「経営」が疲弊したのはバブル崩壊以降である。財政健全化の必要性に対する国民の理解は高く、政治はそのための具体的な方法を選挙のたびに示してきた。90 年代初頭から行われてきた一連の政治・行政改革は、国の経営者としての首相の指導力を強化し、財政のかじ取りに関する責任をより重いものとさせた。

しかしながら、これまで行われてきた財政政策・改革には、期待されたほどの効果は見られない。これは政治が国民からの支持に過敏になり、痛みの小さな改革しか進めてこなかった結果とも考えられる。また改革にどの程度の効果があるかについて、事前にも事後にも十分な検討がなされないため、教訓が生かされず、効果的な政策や改革が打ち出せていない証左でもあろう。

わが国の財政は国民が将来を安堵できるほど良好な状況にあるとは言えない。問題が先送りされているだけである。国民には、この現状を直視し、その意味するところを理解する必要があるとともに、政治と行政には、行財政の現状を徹底的に分析し、わが国の「経営状況」を国民の前に詳らかにするとともに、新たな国の経営ビジョンを示し、効果ある政策・改革の推進が求められている。

第 1 章 わが国の財政の現状と未来

- ① 歳出の恒常的増加、歳入の恒常的停滞により、赤字状態が続いている。
- ② 歳入の当初予算額が補正後に上下しても、歳出の補正予算は必ず増加する。
- ③ 赤字を埋める公債（国債）発行の伸びは、中長期的に歳出の伸びより大きくなっている。
- ④ 税収増により歳入に余剰が発生しても、償還財源に回されていない。
- ⑤ 長期債務残高は対 GDP 比 200%程度という先進国としては異例の状態にある。
- ⑥ 資産を考慮した純債務残高は対 GDP 比 130%程度であり、ギリシアより低くイタリアと同程度であるが、ドイツ・カナダの 3 倍、米国・英国・フランスの 1.5 倍となっている。
- ⑦ わが国の財政の将来像に関する専門家の見解は一定ではないが、赤字を借金で埋めるという状況を未来永劫継続することは不可能である。

第 2 章 国民の意識と政党の公約

- ① 「財政再建」は国民に常に重要な政策課題と認識されてきた。

- ② 「消費税増税」については「仕方がない」という消極的賛成派が多数である。
- ③ 「消費税増税」が実施される段階では「反対」の姿勢をとる向きが増える。
- ④ 与党経験政党はすべて「財政再建」を政策目標に掲げてきた。
- ⑤ 現実には、政治はみずからに課した国民との約束を果たしていないことを示している。

第3章 政治・行政制度の改革

- ① かつての中選挙区制度には、財政の慢性的肥大化を促すメカニズムがあった。
- ② 小選挙区比例代表並立制の導入は、政策本位の政治を実現させる首相（与党党首）の指導力を強めた。しかし、政策の内容自体を規定するわけではなく、むしろ選択の振れ幅を大きくした。財政政策においては「引き締め」あるいは「緩和」のどちらにも振れ得ることを示唆している。
- ③ 中央官庁の縦割りによる予算編成と族議員などの関与が政府全体の財政を慢性的に肥大化させる要因の一つとなっていた。
- ④ 中央省庁再編によって首相官邸のリーダーシップが強化されたこと、財政政策の司令塔として経済財政諮問会議が設置されたことによって、首相の意向が財政政策に強く反映される可能性が高まった。
- ⑤ 政治・行政両制度において、大胆な政策転換を可能とする基盤はできたが、世論に対しては脆弱になった側面もある。

第4章 歳出効率化に向けた改革

- ① 地方分権改革によって一時的に地方財政は緊縮の方向に進むが、リーマンショック及び東日本大震災対応などで国から地方への財政移転が拡大した。それが国の財政を肥大化させる一因となっている。
- ② 郵政公社化・民営化によって公務員の大幅な人員削減が行われたが、財政的な貢献は小さい。
- ③ 公務員制度改革により人件費削減が行われているが、財政への効果は小さい。
- ④ 道路公団民営化により機構に引き渡された旧道路公団の累積債務は減少しているが、協定や債務返済計画の変更などに関する情報公開が不十分であり、今後の債務返済の見通しは不鮮明である。
- ⑤ 高速道路会社の運営及び道路建設については、一人株主である国の政治的意向を受けやすく、国庫からの支出を受けるなど、モラルハザードを引き起こすリスクを有している。
- ⑥ 事業仕分け及び行政事業レビューによる財政健全化への効果はある程度認められるが、それを相殺して余りある新たな歳出が行われている。

第5章 歳入・公債発行に関する取り組みと課題

- ① 1997 年の消費税増税が景気に与えた影響は限定的であったが、他の要因によって景気全体が悪化し、税収全体も伸び悩んだ。
- ② 2014 年の消費税増税は消費を押し下げる結果をもたらしたが、財政出動・金融緩和の影響と思われる所得税・法人税の伸びに支えられ税収全体は増加した。
- ③ 財政赤字を埋め合わせるために消費税増税が行われ、その悪影響を抑制するために行われる財政出動によって歳出が肥大化し、それを公債発行及びさらなる増税で補填するという負のスパイラルが生じているのではないか。
- ④ 日銀が国債の最大の保有機関となっており、財政法で禁じられている「財政ファイナンス」が事実上行われているという見方もある。
- ⑤ 長期債務残高が増加しても利払費が増加せず、公債費の伸びも抑制されている理由は、超金融緩和状態と異例に長い償還制度にある。
- ⑥ 日銀による国債買入れについては、日銀の体力的側面からも市場的側面からも限界が視野に入ってきており、今後は金利の上昇による利払費増加の局面に備える必要がある。

序章 「日本国」の経営に求められること

新・国家経営研究会座長

曾根泰教

1. 的確な課題設定の重要性

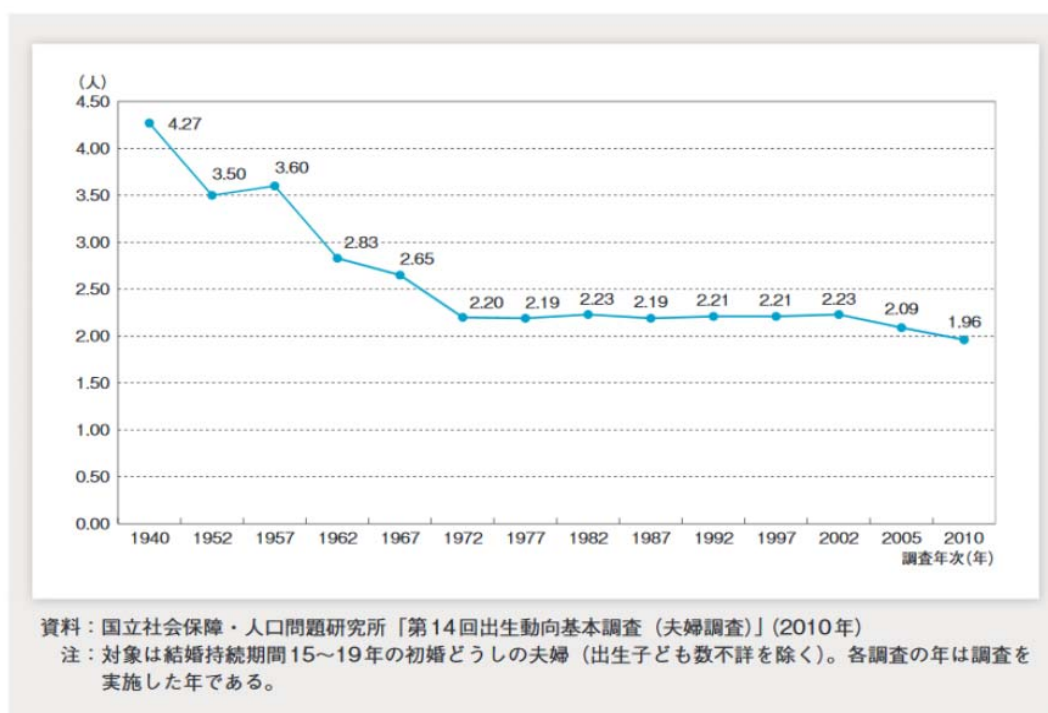
『日本再編計画―無税国家への道』（PHP研究所・1996）が出版されてから、20年が経過した。同著は、PHP総合研究所（現：政策シンクタンクPHP総研）の「無税国家プロジェクト」による提言書である。その骨子は、「21世紀活力基金」を創設し、毎年、国で20兆円、地方で10兆円、合計30兆円の余剰を生み出し、それを積み立てながら運用していくことで、税金が不要な国家への道を歩むというシナリオであった。その発想自体は1970年代に発表された松下幸之助の「無税国家論」にさかのぼるが、余剰を生み出す方法として、市場介入の撤廃や民営化、市町村合併、道州制、国庫支出金や交付税交付金の改革、といった単なる財政再建論に留まらない具体的な制度改革を提言したところに独自性があった。

もちろん、その提言がそのまま国の政策に導入されたわけではない。しかし、それが、後に「マニフェスト」と呼ばれるようになる選挙公約や、市町村合併の議論を後押ししたのはたしかである。市町村合併は提言案の257には集約されなかったが、1999年3月末に3232あった基礎自治体の数は2016年10月には1718となっている。小泉政権時代の「三位一体改革」の試みもこの提言と同軸上にある。また、現在でも道州制の必要性を主張する政党があるが、それらの議論の基礎となっているのは同提言といっても過言ではない。

一方、提言とは逆の方向に進んでいるものもある。財政に毎年30兆円の余剰を生み出して積み立ててどころか、逆に、毎年生じる30兆円以上の赤字分を公債発行でまかっている。仮に提言どおりの改革を実施していても、想定した成果を生み出すのは不可能だったかもしれない。だが、リーマンショックや東日本大震災という不測の事態が多額の財政出動を必要としたとはいえ、財政状況がここまで提言とは逆方向に進むとは考えられなかった。予測とは実に難しいものである。

予想の外れ方は多様である。程度に差が生じることもあれば、まったく想定しなかったことが起きるときもある。その原因も様々だが、そもそも課題設定が間違っている場合がある。例えば、少子化は30年も40年も前から議論されてきたが、少子化の原因ではないところに政策資源が費やされてきた。少子化の主たる原因は非婚化と晩婚化にあることに十分な理解が及ばず、結婚した夫婦の子育環境の改善に注力されてきたのである。課題設定に誤りがあれば、効果が現れなくても当然であろう（図表0-1参照）。すなわち、社会的問題を解決するための政策や改革を発案する前段階において重要なのは、課題の設定を正確に行うということなのである。

図表 0-1: 完結出生児数の推移



出所：内閣府『平成 28 年版 少子化社会対策白書 第 1 部 少子化対策の現状（第 1 章）』

2. 現在の日本は「戦時」に等しい

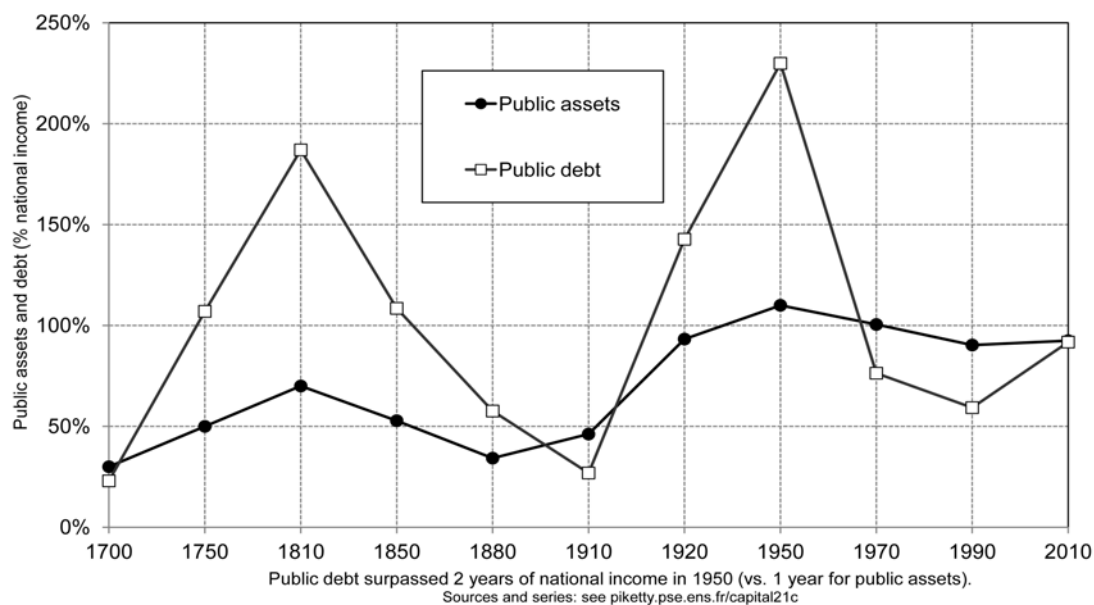
図表 0-2・0-3 は、それぞれ 1700 年以降のイギリスと明治以降の日本の財政状況を表わしている。両国とも長期債務残高が対 GDP 比で 200% になった時が 2 度ほどある。イギリスではナポレオン戦争時（1803－1815）と第 2 次世界大戦直後であり、日本では第 2 次世界大戦時と現在である。現在の日本以外はみな戦時であり、戦費を調達するために「戦時国債」を発行した結果である。すなわち、現在の日本は「戦時国債」を発行している状況に等しいわけだが、戦時にない日本にとって「戦費」に当たるものはいったい何か。それを見極めることが正確な課題設定のための第一段階となる。

近年、一般会計の歳出における最大の支出項目は、全体の 30% 以上を占める社会保障関係費であるが、社会保障は一般会計からの支出だけで成り立っているわけではない。日本の公的社会保障は基本が社会保険方式となっていて、年間給付額が 118 兆円と一般会計の総額を超えている。問題は保険料収入の 66 兆円では給付が賸いきれず、国から 32 兆、地方自治体から 13 兆、合計 45 兆円の税金が不足分の補填として注ぎ込まれていることである。

現在の日本は、この社会保障費を賸うために汲々としていると言っても過言ではない。換言すれば、「戦費」に当たるのはこの社会保障費であり、これを軽減できれば「戦争」は終結する。だが、給付と負担をバランスすべしという議論は、「言うは易く行うは難し」の典型的な例である。高齢化で給付費が増加する一方で、税と保険料を負担する生産年

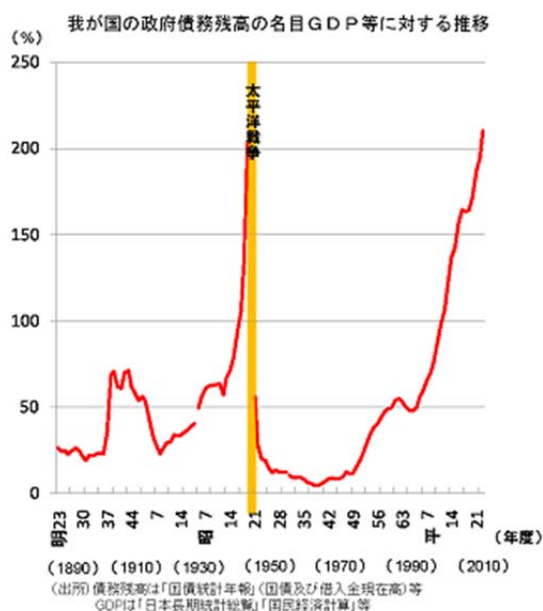
齢人口が減少する中ではなおさらである。したがって、「戦争」を終結するためには、正確に行うのは不可能とも言えるが、社会保障費に影響を及ぼしうる多様な変動要因を複合的に予測することが必要となる。

図表 0-2：イギリスの財政（1700-2010）



出所：Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Mass. 2014 p.126.

図表 0-3：わが国の政府債務残高の名目 GDP 等に対する推移



出所：財務省ホームページ

http://www.mof.go.jp/comprehensive_reform/gaiyou/17.png

3. 検討すべき変動要因

検討すべき要因としてまずあげるべきは、社会保障費の負担者と受益者の数的変化である。これまでわが国の人口は、国立社会保障・人口問題研究所による推計を長期にわたり下振れして推移してきた。比較的予測しやすい人口動態を多くの専門家が集まる国の研究機関ですら正確には予測できないということだ。このような現実を踏まえると、課題設定は悲観的な予測を前提として行うほうが無難である。

金利の変動もまた重要な要素である。90年代にスタートした低金利や日銀の量的緩和がマイナス金利にまで行き着くと誰が予想しただろうか。財務省から見れば、利払費の増加を抑制するためには低金利が望ましいが、成長率が上昇すれば金利も上昇し、それによって負担が急増する恐れがある。現状からはあり得ないと思われることでも起きうることを忘れてはならない。

グローバリゼーションも日本の経済と財政に多大な影響をあたえうる。イギリスでは国民投票でEU離脱が選択され、アメリカではTPP加盟に猛反対したトランプが大統領に選出された。30年以上も前のこと、イギリス・サッチャー首相とアメリカ・レーガン大統領の誕生は、新自由主義、グローバリゼーションの嚆矢であった。新しい流れの牽引車であった両国で急ブレーキがかけられたわけである。ヨーロッパ諸国においても同様の動きが見受けられる。統合に向かっていた国際社会のベクトルが分散へと方向転換していくのか、それを見極めていかなければならない。

さらに、アメリカやヨーロッパでは、グローバリゼーションは移民と格差の問題と関連付けられ政治的論争を引き起こしている。わが国では、移民については、事実婚とともに少子化対策としてしばしば議論されてきたが、真正面から向き合うことは避けられてきた。国外でのこうした動きが、なんらかのかたちで日本に大きな決断を迫ってくる可能性も否定できない。

このように予測が難しい要因が多々存在する中で、より適切な判断を下し、それを実行していくためには、政治や行政の制度改革を通じて意思決定とその執行過程の環境を整えていく必要がある。これまで政権が責任をもって政治を行うために小選挙区制が導入され、首相を中心とする内閣のリーダーシップを高めるために官邸機能の強化がはかられた。さらに政権が政策として何を行う予定なのかを示すものとしてマニフェストが導入された。

それまで日本の政権は国民に何をするかを明示せず、かつ指導力も弱体であると言われていた一方で、政権交代がなされないという批判が強かった。したがって、小選挙区制や官邸機能の強化という改革の方向は間違っていないが、現状では政権がいわゆる「風」によって決まると同時に、勝利した政権の力が強くなりすぎるという批判も生まれている。こうした問題をどうとらえていくべきか、変える必要があるとすればどのような改革をすべきか、参議院制度改革、国会改革、政党改革、地方議会改革など、未着手の部分を踏まえながら検討を行っていかなければならない。

4. 問題を解決するのは我われ

少子化対策については先述したが、「デフレ脱却」「一億総活躍」「東京一極集中解消」も、課題設定が誤っているか、目標が不正確である恐れはないだろうか。今後の日本の国家経営における最重要ポイントは、この課題を適切に設定できるかどうかである。これが適切にできなければ、多大な時間と労力をかけたところで期待された効果は見られず、単なるお祭り騒ぎで終わってしまうだろう。

不良債権処理に苦悩していた 20 年前とは異なり、現在はリフレ派や非規律的財政出動派などの経済手法が政策の中心を占めているように思われる。これらの手法が正しいかどうかは議論の余地があるところだが、戦時にあるような突出した財政赤字の累積という問題を処理するのは、シムズでも、クルーグマンでも、スティグリッツでもない。日本国の「経営者」である首相や閣僚であり、「社員」である官僚であり、「株主」である国民なのである。だからこそ、我われはこの問題に真正面から対峙し、その解決策を見出していかなければならない。

本報告書の目的は、バブル崩壊以降に行われた政治行財政改革の効果を検証し、原因と結果の関係を解明するところにある。それが、財政問題が深刻化する「日本国」の経営のために、これから何をすべきかの「課題設定」を行うための大前提なのである。

第1章 わが国の財政の現状と未来

<概要>

- ① 歳出の恒常的増加、歳入の恒常的停滞により、赤字状態が続いている。
- ② 歳入の当初予算額が補正後に上下しても、歳出の補正予算は必ず増加する。
- ③ 赤字を埋める公債（国債）発行の伸びは、中長期的に歳出の伸びより大きくなっている。
- ④ 税収増により歳入に余剰が発生しても、償還財源に回されていない。
- ⑤ 長期債務残高は対GDP比 200%程度という先進国としては異例の状態にある。
- ⑥ 資産を考慮した純債務残高は対GDP比 130%程度であり、ギリシアより低くイタリアと同程度であるが、ドイツ・カナダの3倍、米国・英国・フランスの1.5倍となっている。
- ⑦ わが国の財政の将来像に関する専門家の見解は一定ではないが、赤字を借金で埋めるという状況を未来永劫継続することは不可能である。

1980年代のわが国の財政を振り返ると、長期債務残高¹の規模は対GDP（名目）比で50%台であり、毎年度の財政収支も黒字という状態にあったが、バブルの崩壊を受け、90年代半ばになって赤字に転落、以降、その状態が20年以上にわたって続いている。とりわけ、2008年のリーマンショック、11年の東日本大震災で赤字幅が拡大し、安倍政権誕生後の13年以降になって改善がみられるものの、長期債務残高の増加傾向には歯止めがかからず、その結果として、対GDP比2倍近くという、先進国としては異例の状態に陥っている（図表1-1）。この状況はこれからどのように変化していくのだろうか。それはまた、わが国の将来にどのような意味を持つのであろうか。

1. 長期債務残高に関する異なった見方

財政赤字と長期債務残高の今後の推移については、専門家の間でも異なった見方が併存している。

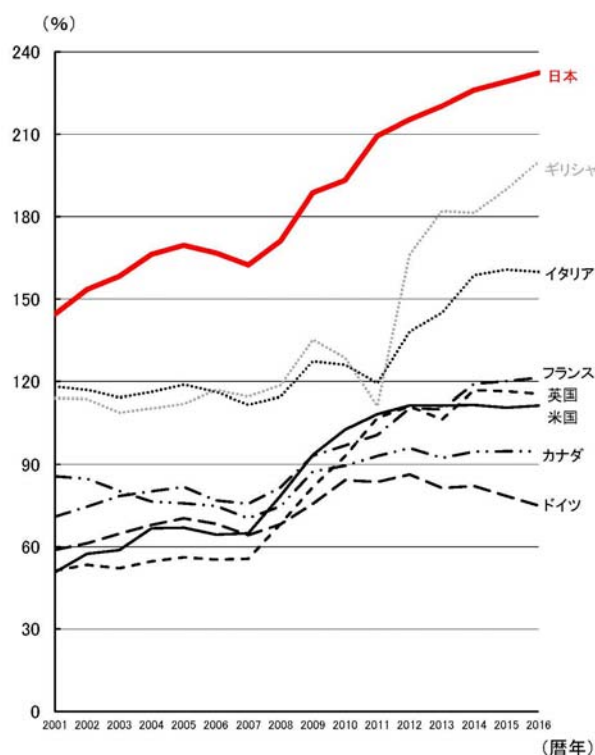
まず、もっとも悲観的と思われる代表例としては、2014年4月に財政制度等審議会財政制度分科会で報告された試算（図表1-2）が上げられよう。これによれば、現在の日本の名目金利はほぼゼロ（10年満期の国債の年間利子率は0.5%程度）であるため、2020年あたりまでは、累積債務残高はそれほど急激には膨れ上がることはない。しかし、そ

¹ 長期債務残高とは、特に注がない限り、利払・償還財源が主として税財源により賄われる国・地方の長期累積債務を集計したもの（国の公債残高+借入金+地方債務残高）を示している。

れ以降の日本経済が 2%程度のインフレ状態になると設定されているため、名目金利の上昇とともに国債の金利も連動して 2-4%程度となり、それにともなって累積債務残高は急激に増加すると予想されている。

この試算はさらに、2060 年における累積債務残高を対 GDP 比 100%に抑え込むためには、毎年の財政収支を GDP 比で 14.05%、実額で 70 兆円ほどの改善が必要なことをも示している。この目標値の合理性は別にして、わが国の財政を 1980 年代当時の状況に回復させるためには、現在の日本政府の年間国家予算（一般会計予算）約 100 兆円のうち、社会保障費と公共事業関係費を合わせた額の 2 倍相当に及ぶ 70%の歳出削減、もしくは消費税率を 38%程度に設定して税収を増やすといった努力を今後 40 年間も続けていかなければならない計算になる。

図表 1-1：政府累積債務の国際比較

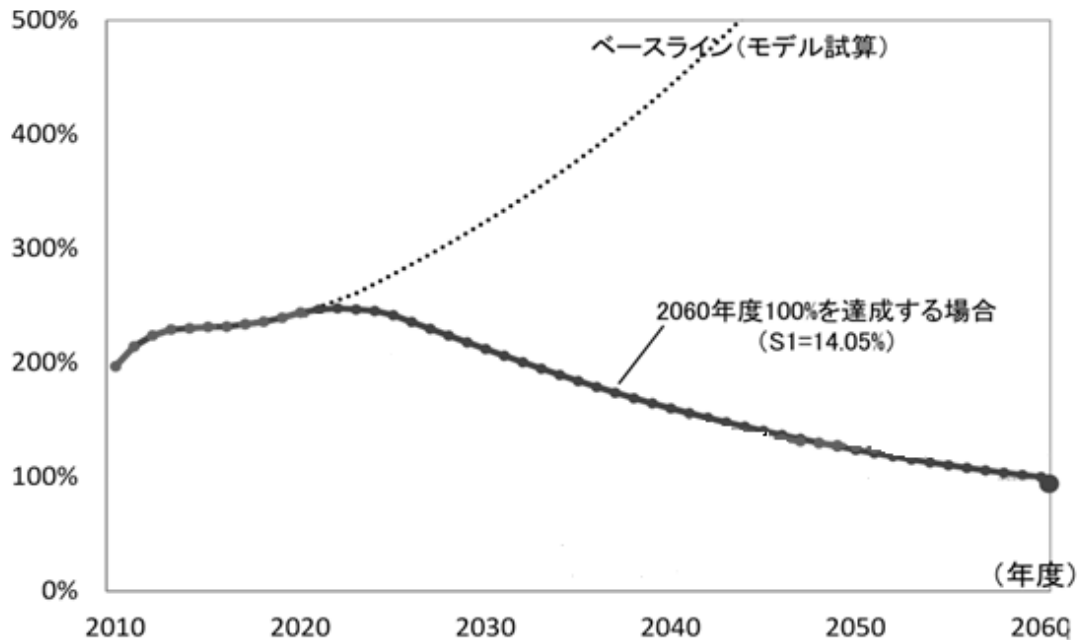


注：数値は一般政府ベース。

出所：OECD “Economic Outlook 98”（2015 年 11 月）財務省ホームページ

https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/007.htm

図表 1-2：財政制度等審議会財政制度分科会資料

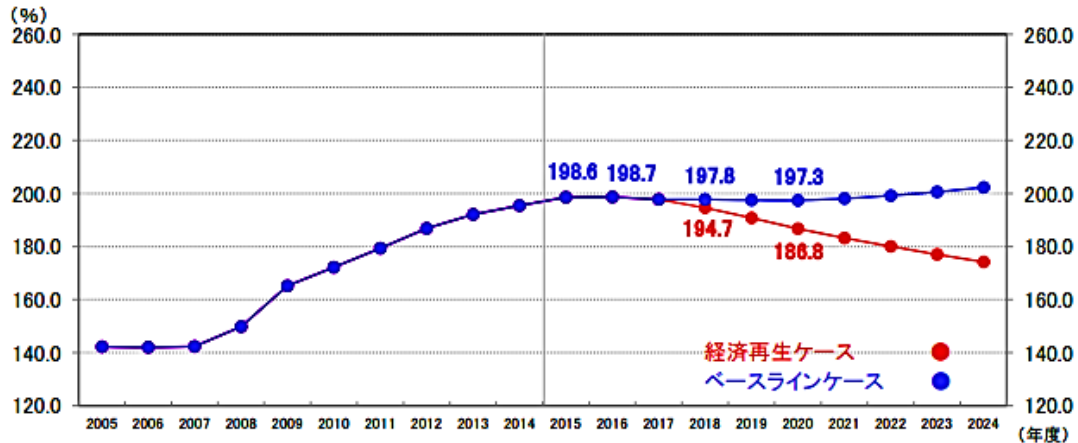


出所：財政制度審議会制度等分科会（2014 年 4 月 28 日）で報告された『我が国の財政に関する長期推計』より作成。『世の中の見え方がガラッと変わる経済学入門』（PHP 研究所・2016）第 6 章参照。

一方、対照的なのが、2016 年 7 月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」である。これによれば、ベースラインで債務残高の対 GDP 比は現状からの横ばいとなり、経済再生ケースの場合では、徐々に減少していくという明るい見通しが示されている（図表 1-3）。

ベースラインとは、経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移し、中長期的に経済成長率が実質 1%弱、名目 1%半程度となることを前提とするもの（上の線）、経済再生ケースとは、中長期的に経済成長率が実質 2%以上、名目 3%以上で、消費税率引上げの影響を除く消費者物価上昇率が中長期的に 2%近傍で安定的に推移した場合である（下の線）。いずれの場合も、社会保障歳出が高齢化にともなって増加、それ以外の一般歳出は物価上昇率並に増加するものと想定している。また、歳入面では、経済情勢を反映した税収等の伸びに加え、2019 年 10 月の消費税の再引上げなどの制度改革を織り込んでいる。

図表 1-3：中長期の経済財政に関する試算（経済財政諮問会議）



経済再生ケースでは、国・地方の公債等残高の対GDP比（復興債を除く。）は2024年度にかけて低下していく。ただし、低金利で発行した既発債の借換えが進んでいくことから、2021年度以降長期金利が名目GDP成長率を上回っていることに留意が必要。

出所：中長期の経済財政に関する試算（平成 28 年 7 月 26 日 経済財政諮問会議提出）
内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h28chuuchouki7.pdf>。

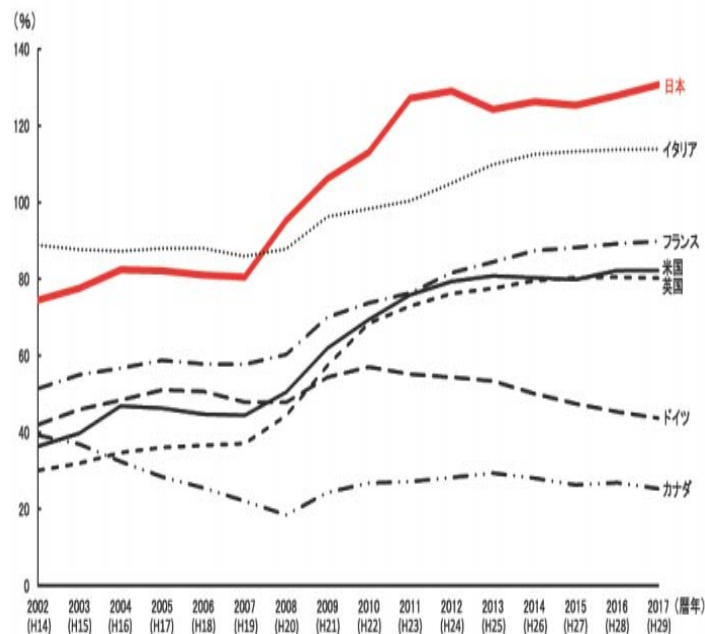
こうした財政の将来推計は、成長率や金利などの与件、期間の設定によって結果に大きな差が生じるものである。それぞれに「誠実」に推計がなされたとしても、与件自体が意図的に設定可能であり、その設定には推計するものの立場や思想が反映される傾向があるとも考えられる。重要となるのは、そうした様々な試算をいかに読み、いかなる対策をとっていくかである。

この問題に関して、安倍内閣のマクロ経済政策のブレインで内閣官房参与を務める浜田宏一・イェール大学教授は次のような見解を述べている。彼によれば、日本の財政は20年以上にわたって歳入より歳出が多いという自転車操業が行われており、それが望ましい状態ではないものの、日本政府の金融資産、物的資産、家計の金融資産、さらには官民合わせた対外資産は潤沢にあり、国際的な経済危機が起きると、世界の投資資金が円に集まって円高が発生するほど信用があるため、「近い将来に資金繰りがつかなくなつて債務返済が滞る」状況にはない²。実際、政府が保有する金融資産（国民の保険料からなる年金積立金等）を差し引いた純債務を国際比較すると、わが国の債務残高は対GDP比で120%を超える程度であり、ギリシアより低くイタリアとほぼ同水準となっている（図表1-4）。しかしながら、単年度の赤字を毎年公債発行で埋めていくという状況を未来永劫続けられないことは、誰にでも直感的に理解できることであり、浜田氏も「永

² 『PRESIDENT』 2015年8月17日号 (<http://president.jp/articles/-/15909>)。

遠に歳出が歳入を上回る状態は望ましくない」と述べている³。

図表 1-4：純債務残高の国際比較（対GDP比）



（出典）IMF “World Economic Outlook Database”（2016年10月）

（注1）数値は一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの）ベース。

（注2）日本は2015年以降、それ以外の国々は2016年以降が推計値。

出所：http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_01.pdf

ハーバード大学のカーメン・ラインハート教授とケネス・ロゴフ教授は、著書『国家は破綻する：金融危機の800年』において⁴、政府債務危機を、①対外債務の返済不能 ②国内債務の返済不能の2種類に分類して論じている。債務の返済不能はデフォルトとも呼ばれ、対外債務の返済不能とは、国外の債権者に対する債務を政府が期日までに支払えなくなるという状態で、そうした状況に至る前から、国外の債権者による行財政への介入が生じる恐れがある。近年実際に生じた有名なケースがギリシアである。

日本の場合、公債のほぼ90%が国内で消化されているために、突然、対外債務の返済不能という状況には陥る恐れはないと考えられるが、いずれ国内の資金が高齢化の進展に伴う貯蓄減などによって減少していくと、公債の国内での吸収が困難となって海外保有率が高まっていくはずである⁵。そうすると、金利が徐々に上昇して民間設備投資が減少、その一方で為替が円安に振れて物価が上昇する。最終的に、経済は停滞し、実質所得が減少し、減収によって財政がさらに逼迫していく。その結果として、デフォルトの可能性が顕在化すれば、外国の債権者から厳しい財政再建政策の実施や公的資産の安価な売却を迫られ、その結果、わが国の経済や国民の生活にも制約が課せられ、社会は大

³ 同前。

⁴ カーメン・M ラインハート、ケネス・S ロゴフ『国家は破綻する：金融危機の800年』（日経BP社・2011）

⁵ 本報告書第5章参照

きな混乱に陥る恐れが生じる。

それがいつ訪れるかは明確ではないが、わが国の社会を健全に維持するためには、赤字を借金で埋め続けるという現況からの脱出が、避けては通れない国家的課題であることだけは誰の眼にも明らかである。

2. 歳入以上に歳出が増え続ける財政

わが国の長期債務残高は増え続ける一方なのだが、歳入歳出の経年変化を少し細かく見ていくと、そこにはいくつかの特徴が存在する。

図表 1-5 は、過去 20 年間の歳出と、歳入の主体である税収・印税収入及び公債金の当初予算と補正予算ならびに公債金（公債発行額）をそれぞれ示したものである。

歳出の特徴としては、①短期的には横ばいもしくは減少する場合もあるが、中長期的には右肩上がりの増加を示していること ②ほぼ毎年補正予算が組まれ予算規模が当初予算を上回る、という点が指摘できる。当初予算と補正予算の差がもっとも大きかったのは、リーマンショックがあった 2008 年と東日本大震災が発生した 11 年であり、これには緊急経済対策や復旧・復興対策としての予算が組み込まれたと理解できるが、こうした特別な対策を考慮に入れても、程度の差こそあれ、補正予算によって経常的に歳出が上振れしている。

税収・印税収入の特徴としては、①近年増加の傾向がみられるものの中長期的には減少もしくは横ばい傾向にある ②補正予算が当初予算を上回る場合と下回る場合が存在する、という点があげられる。一方の公債金は近年減少しているが、①中長期的にみると、年々開きつつある歳出と歳入の差を埋めるために右肩上がりで増加している ②補正予算が当初予算を上回る場合がほとんどである、という特色がある。

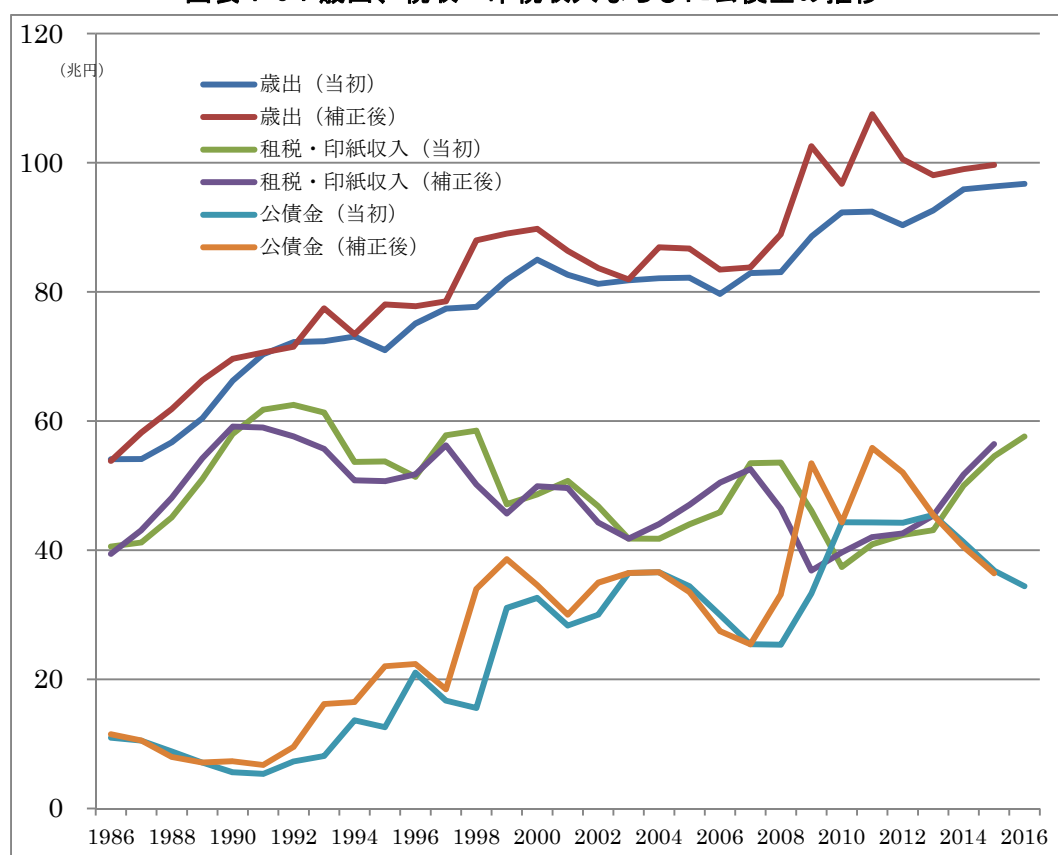
こうした状況を簡単に表現すると、「支出は毎年増え続け、しかも当初予定していたよりもお金を使ってしまうので、減少傾向にある収入では追いつかない。収入の不足分は借金で賄っているが、その額も毎年増える傾向にある。たまたま収入が思いがけず増えるときがあるが、それを借金の返済に充てることはせず、また使ってしまう」ということである。

なぜこのような状況が起きるかについては、後で詳しく議論をしていくが、日本の財政を将来の危機から回避させ、持続可能なものにしていくためには、こうした現在の「放漫財政」からの脱却を目指さなければならない。より具体的には、歳出の効率化と歳入の増加をはかり、累積債務残高をこれ以上増やさないことが必要であり、それを実現するために、毎年度予算において歳出を抑制し、さらに補正予算における歳出の上振れを当然視しないこと、税収増により歳入に余剰が発生した場合には、それを翌年度に使うのではなく、可能なかぎり償還財源に回すことが求められる⁶。ただし、1990 年度以降

⁶ 財政法 6 条及び 41 条の改正を改正し、税収の余剰をできるだけ償還財源に回すような財政運営を行う環境を整えるべきという主張がある。宮崎智視『『政府債務危機』と国債金利』『改革者』（2016 年 12 月号）。

2014年度までの決算剰余金のうち、実際に償還財源に繰り入れられた累計額は8.6兆円、償還財源に繰り入れられなかった分を含めても累計額がわずかに21.2兆円に過ぎないことを踏まえると、並大抵な努力では累積債務残高の増嵩に歯止めをかけることは難しく、制度面も含めた現在の債務償還政策の抜本的な見直しが必要であることを認識しなければならない⁷。

図表 1-5：歳出、税収・印紙収入ならびに公債金の推移



注：歳入においては、公債金及び合計はつなぎ公債を含む。具体的には、湾岸地域における平和活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債（平成2年度）、消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債（平成6年度、平成7年度、平成8年度）、東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債（平成23年度）、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債（平成24年度、平成25年度）を含む。

出所：各年度の財務省『予算及び財政投融资計画の説明』、『補正予算等の説明』、『決算の説明』等をもとに作成。

⁷ 河村小百合「国家の財政運営と債務償還の在り方」『JRI レビュー』Vol 2, No.41。

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/9723.pdf>。

第2章 国民の意識と政党の公約

<概要>

- ①「財政再建」は国民に常に重要な政策課題と認識されてきた。
- ②「消費税増税」については「仕方がない」という消極的賛成派が多数である。
- ③「消費税増税」が実施される段階では「反対」の姿勢をとる向きが増える。
- ④ 与党経験政党はすべて「財政再建」を政策目標に掲げてきた。
- ⑤ 現実には、政治はみずから課した国民との約束を果たしていないことを示している。

財政再建というわが国の将来にとって極めて重要な課題に対する国民の意識はどのようなものであろうか。また、その国民から選挙というプロセスを経て国の運営を任される政党はこの問題にどのような姿勢を見せてきたのであろうか。

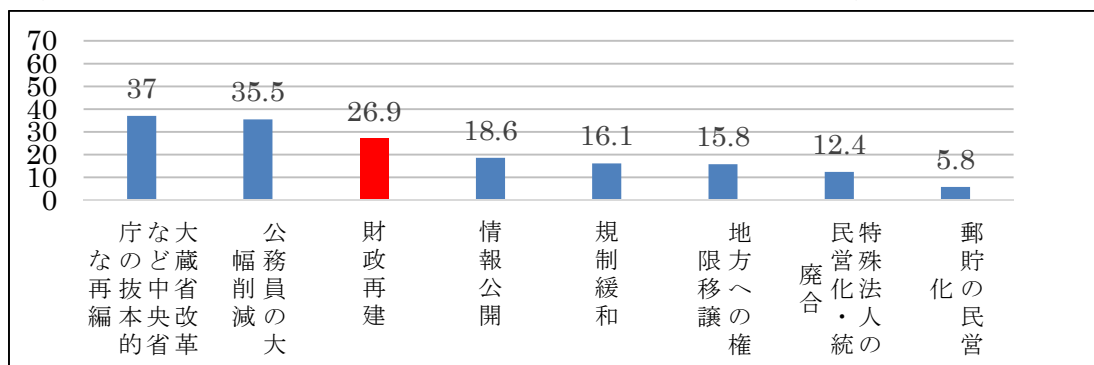
1. 財政再建に対する国民の意識は高い

日本経済新聞が行っている定期的な世論調査（複数回答）によると、1996年11月の調査では、「第二次橋本内閣が最優先で取り組むべき行革の課題は」という問いに「財政再建」と答えたものが26.9%となっており、「中央省庁の抜本的な再編」（37%）、「公務員の大幅削減」（35.5%）に次いで8項目中第3位の多さとなっている（図表2-1）。質問の仕方が「森内閣に望む政策は」と変わった2000年9月及び01年2月の調査では、景気対策などの項目が上位にあるものの、いずれも30%以上の人が「財政再建」という回答をしており、その傾向は02年以降も変わらない。現在の安倍政権下で行われた15年の調査においても、約30%の人が優先的に処理してほしい政策課題として財政再建を上げている（図表2-2）。

すなわち、財政問題は優先的に解決すべき課題の最上位に位置づけられることはないが、常に重要な政策課題として認識されているのである。朝日新聞社が行ってきた同様の世論調査においても、複数回答ではないため回答のパーセンテージは異なっているが、日本経済新聞による調査とほぼ等しい傾向がみられる。

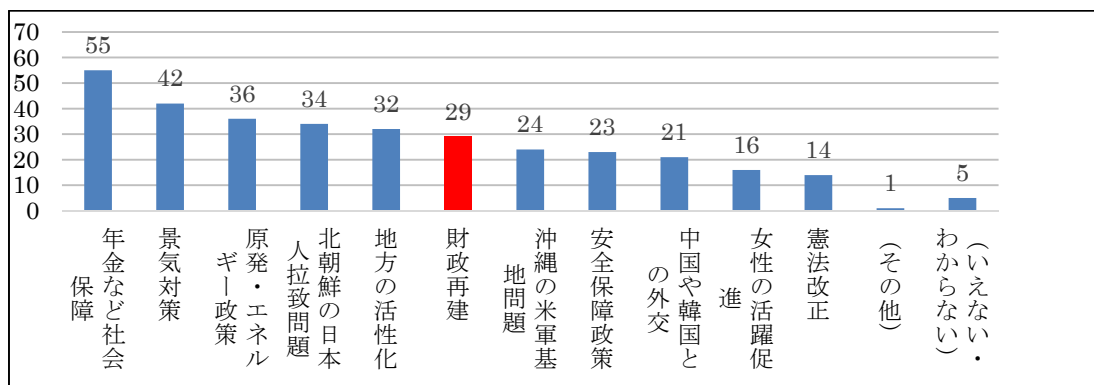
もっとも、いずれの調査においても、財政再建に関する内容の説明がないため、財政再建のための具体的な方法に対する国民の姿勢は不明である。国民が常にもっとも高い関心を払っているのは年金などの社会保障であるが、これを充実させることが財政再建と二律背反的な関係になりうることにに関して、どの程度の理解がなされているかについては、これらの調査からは判断できない。

図表 2-1：第二次橋本内閣が最優先で取り組むべき行革の課題は（複数回答）



出所：『日本経済新聞』朝刊 1996/11/10。

図表 2-2：安倍内閣に優先的に処理してほしい政策課題は何ですか（複数回答）



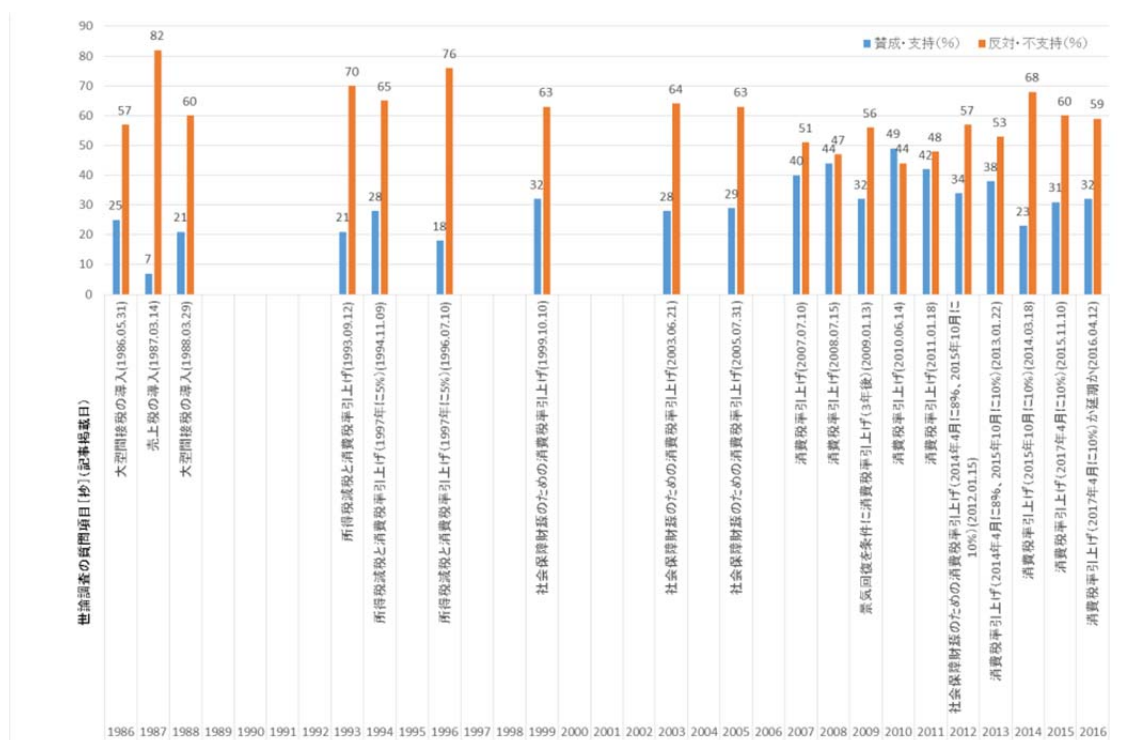
出所：「日経定例電話世論調査 2015 年 4 月実施調査」。

2. 消費税には「反対」が多い世論

ただし、財政再建の具体的な方法の一つである消費税率の引き上げに関しては、別途に世論調査がなされている。図表 2-3 が示すように、朝日新聞による過去 19 回の調査において、消費税率引き上げ「賛成」が「反対」を上回ったのは 2010 年 6 月の 1 回だけである。また、図表 2-4 にあるように、日本経済新聞による同様の調査では、朝日の調査とは異なり、たびたび「賛成」が「反対」を上回っている。これは回答の選択が、朝日の場合が「賛成」「反対」「その他・答えない」という相対立する選択肢が明確に提示されているのに対し、日経の調査では「やむを得ない」「さけるべきだ」というように、いささか曖昧な選択肢を選べるのが原因と考えられる。それは、日経の調査において、回答の選択肢が朝日同様「賛成」「反対」となった 09 年以降は、1 回の例外を除いて「反対」が上回っていることでも推測される。また、両社の調査結果に共通する特徴として、消費税率が 8%から 10%に引き上げられることに対して、いずれも「反対」が「賛成」を大きく引き離していることがあげられる。

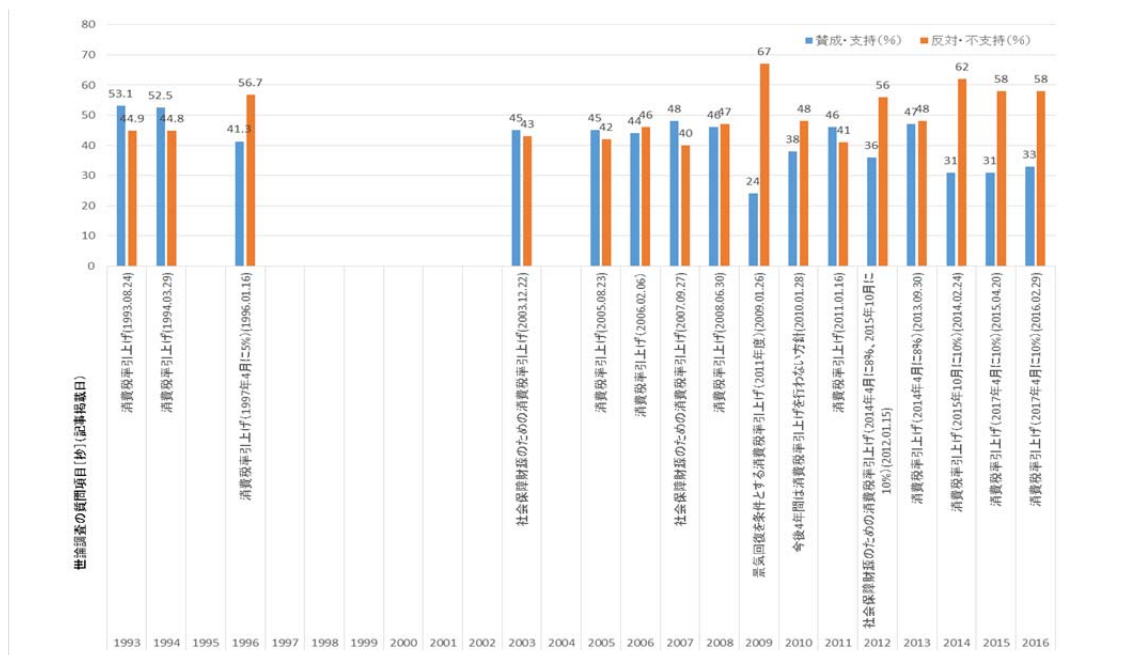
世論調査の結果をまとめると、国民の「財政再建」の必要性に対する認識は低くはないし、財政再建の一つの具体的方法である「消費税増税」についても「仕方がない」と考えてはいるが、それがみずからの生活を直撃すると判断する場合においては「反対」の姿勢をとる向きが多いということである。

図表 2-3：消費税増税に関する世論調査（朝日新聞）



注：類似の世論調査が1年に複数回行われている場合は、当該年中もっとも時期の早いものを選択した。回答のうち、消費税の導入や税率の引き上げに賛成するものや税率の引き上げ延期に反対するもの等を「賛成・支持」に分類した。なお、「その他・答えない」等の回答があるため、賛成と反対を合計しても100%にはならないことがある。
出所：朝日新聞から作成。

図表 2-4：消費税増税に関する世論調査（日本経済新聞）



注：類似の世論調査が1年に複数回行われている場合は、当該年中もっとも時期の早いものを選択した。回答のうち、消費税の導入や税率の引き上げに賛成するものや税率の引き上げ延期に反対するもの等を「賛成・支持」に分類した。なお、「その他・答えない」等の回答があるため、賛成と反対を合計しても100%にはならないことがある。出所：日本経済新聞及び日経リサーチホームページ (<http://www.nikkei-r.co.jp/phone/results/index.hem1>) から作成。

3. 財政再建を政策目標に掲げ続けてきた政党

一方、国の運営に責任を取るべき政治の側は、財政再建を政策目標に掲げ続けてきた。例えば、2003年の自民党政権公約『小泉改革宣言』においては、「公的部門のリストラ、国・地方の公的債務の削減と管理」「地方公務員給与や地方の単独事業などの見直し」などが示されている⁸。第一次安倍内閣時代に行われた07年の参議院選挙では、「歳出・歳入一体の財政構造改革」という項目の中で、「歳出・歳入一体の改革により、2011年度には国・地方合わせた基礎的財政収支の黒字化を確実にするとともに、2010年代半ばにおける国・地方の債務残高対GDP比の安定的な引下げという中長期的な目標を達成しうる財政の確立を目指す」とされ⁹、以降の衆参国政選挙においても同様の表現で財政再建が選挙公約に示されている。また、12年の衆議院選挙における「重点政策2012」においては、目立たないところではあるが、消費税率の引き上げも触れられている¹⁰。

自民党と長年連立政権を組む公明党も2003年に「徹底した行政改革・歳出削減と政治腐敗の一掃」という項目を打ち出す一方¹¹、07年には、「重要政治課題について」のなかで、「2011年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字

⁸ 『小泉改革宣言』 <http://www.maniken.jp/pdf/2003jimin.pdf>。

⁹ 『自民党参議院選挙公約2007』 <http://www.maniken.jp/pdf/2007jimin.pdf>。

¹⁰ 『日本の危機だから自民党』 <http://www.maniken.jp/pdf/2012jimin.pdf>。

¹¹ 『公明党がやる』 <http://www.maniken.jp/pdf/2003komei.pdf>。

化を確実に達成するため『基本方針 2006 年』で決定した方針に従って、『歳出・歳入一体改革を』着実に推進します」と自民党と歩調を合わせたマニフェストを策定している¹²。

2009 年、政権交代を果たして鳩山由紀夫内閣を実現させた民主党のマニフェストでは、「政権構想 5 原則 5 策」のなかに、「国民的な観点から、行政全般を見直す行政刷新会議を設置し、全ての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する」と示されている¹³。これは「財政再建」を目指すという直接的な表現ではないが、財政には不透明な部分があり、それを精査することによって政府の効率性を高めようという意識が見て取れる。

その後の 2010 年、菅直人内閣時代に行われた参院選のマニフェストにおいては、「ムダづかいと天下りを根絶し、財政を健全化させます」という大項目が打ち出され、「2015 年度までに基礎的財政収支の赤字（対 GDP 比）を、2010 年度の 1/2 以下にします」という中期目標と「2020 年度までに基礎的財政収支の黒字化を達成します。2010 年度以降において、長期債務残高の対 GDP 比を安定的に低下させます」という長期目標が示されている¹⁴。また 12 年衆院選のマニフェストにおいては、自民党同様、消費税率引き上げについても言及がなされている¹⁵。

2014 年に行われた直近の衆議院選挙では、自民党は政権公約である『政策バンク』において、「経済再生・復興加速」「地方創生」「女性活躍」とともに、「財政再建」が大きく打ち出され、「2020 年（平成 32 年）度における、国・地方の基礎的財政収支の黒字化目標の達成に向けた具体的な計画を来年の夏までに策定します。不断の行財政改革に取り組みます 安定した社会保障制度を確立するために、2017 年（平成 29 年）4 月に消費税率を 10%にします。」と記されている¹⁶。また、16 年の参議院選挙においても、選挙公約『この道を。力強く、前へ。』のなかで、ほぼ同様の政策が示されている¹⁷。また公明党の衆院選重点政策『Manifesto 2014』においても、扱いはあまり大きくないが、自民党同様の記載がある¹⁸。

このように政権運営の責任を担ってきた政党は、例外なく、財政再建をみずからの重要政策課題とし、その具体的な方法についても選挙公約等に掲げてきたのである。財政再建が遅々として進まず、累積債務残高が増え続けている事実は、政治がみずからに課した使命を果たさずにいることの証左であると言える。別の言い方をすれば、これらの公約は単なる選挙前の支持者集めの無責任な看板に過ぎないか、あるいは実施しようとしてもそれを妨げる大きな障害が存在するということである。

¹² 『未来に責任を持つ政治』 <http://www.maniken.jp/pdf/2007komei.pdf>。

¹³ 『政権交代。』 <http://www.maniken.jp/pdf/2009minshu.pdf>。

¹⁴ 『元気な日本を復活させる。』 <http://www.maniken.jp/pdf/2010minshu.pdf>。

¹⁵ 『動かすのは、決断。』 <http://www.maniken.jp/pdf/2012minshu.pdf>。

¹⁶ 『景気回復、この道しかない』 https://www.jimin.jp/election/results/sen_shu47/political_promise/。

¹⁷ 『この道を。力強く、前に。』 https://www.jimin.jp/election/results/sen_san24/political_promise/。

¹⁸ 『Manifesto 2014』 <https://www.komei.or.jp/campaign/shuin2014/manifesto/manifesto2014.pdf>。ただし、2016 年の参議院選挙における重点政策『Manifesto 2016』においては、財政再建の文字は見受けられない。

第3章 政治・行政制度の改革

<概要>

- ① かつての中選挙区制度には、財政の慢性的肥大化を促すメカニズムがあった。
- ② 小選挙区比例代表並立制の導入は、政策本位の政治を実現させる首相（与党党首）の指導力を強めた。しかし、政策の内容自体を規定するわけではなく、むしろ選択の振れ幅を大きくした。財政政策においては「引き締め」あるいは「緩和」のどちらにも振れ得ることを示唆している。
- ③ 中央官庁の縦割りによる予算編成と族議員などの関与が政府全体の財政を慢性的に肥大化させる要因の一つとなっていた。
- ④ 中央省庁再編によって首相官邸のリーダーシップが強化されたこと、財政政策の司令塔として経済財政諮問会議が設置されたことによって、首相の意向が財政政策に強く反映される可能性が高まった。
- ⑤ 政治・行政両制度において、大胆な政策転換を可能とする基盤はできたが、世論に対しては脆弱になった側面もある。

これまで述べてきたように、わが国の財政が将来的なリスクを抱えるなか、国民は消費税という生活に直接的影響を与える具体的政策については抵抗感を示しつつも、財政再建の必要性に対しては一定の理解を示してきたと言える。政権を担ってきた各政党も財政再建を公約に掲げ、その実現に向けた姿勢を示してきた。にもかかわらず、結果として、本格的な財政再建が進まない理由はどこにあるのか。その答えを導き出す最初の段階として、財政再建に関する政策決定プロセスに影響を及ぼしうる政治・行政の制度について考えてみたい。

1. 選挙制度改革がもたらした影響

政策とその実行に対して国民からの支持というエネルギーをインプットする場が選挙である。国民の様々な要望や期待（利益）が選挙によって選ばれた政治家・政党に託され、立法機関である国会の審議を経て法律となり、それに基づいて政府や自治体などで政策がつくられ実施される。国民の利益がなんであれ、まずは選挙というフィルターでふるいにかけられるのである。その結果は、政治家や政党の働きかけ、そして有権者のモチベーションなどによって変わるが、選挙制度の属性自体がそれらを左右する場合があります、その認識から選挙制度の改革も実施された。選挙制度改革は、有権者も政党も重要な政策課題としてきた財政の健全化については、どのような影響をもたらしたのだろうか。

（１）小選挙区制比例代表並立制の導入の目的

1994年に政治改革４法案が可決され、衆議院選挙に小選挙区比例代表制が導入された。これによって、定数１の小選挙区から３００名、複数定数の１１の比例代表区から２００名の衆議院議員が選出されることとなった（現在は定数は正により、小選挙区２９５、比例代表区１８０）。

この選挙制度改革には、①政治腐敗をなくす ②政権交代を可能にする ③党執行部に権限を集中させる、といった目的があったとされているが、結果として財政の膨張を抑制する機能も期待されていたと考えられる。その論理は以下のとおりである。それまでの中選挙区制は複数定数であるため、一つの選挙区で同じ政党に所属する候補者が対決することになる。同じ政党の候補者間では政党が示す政策の違いでは差別化しにくいので、政策論争ではなく、選挙区内の特定地域あるいは特定セクターに属する有権者に対して排他的な利益を誘導する「サービス合戦」によって、それぞれが当選するに足る得票数が配分されるよう棲み分けが行われる。

この棲み分けによって、政治家は政党ではなく自分を支持する個人後援会を組織することが必要となると同時に、政党内では選挙や政治資金という側面で応援してくれる派閥に属することとなる。その派閥の領袖は組織を維持するために、多額の政治資金を集めるが必要になる。その一方で、政治家は、建設族、農林族、商工族、郵政族といったいわゆる族議員となり、自分の専門領域における予算配分の拡大のために努力するようになる。党首が党内での影響力を維持するためには、派閥や族議員によって支持を得る必要があるので、派閥や族議員のそうした活動を抑制することは難しい。結果として、財政規律が弱まり、財政は慢性的に肥大化する傾向となる¹⁹。

これに対して小選挙区比例代表並立制では、小選挙区では定数が１のため、同じ政党は複数の候補者を立てる必要がない。比例代表では候補者リストの順位は党中央が決定するために、候補者同士が同じ選挙区で争うことはなくなる。重複候補者でリストの順位が惜敗率で決まるケースでも、その候補者が小選挙区で同じ政党の候補者と争うことはない。すなわち、政治家にとっては、選挙で棲み分けするために族議員になる必要性や、派閥に属したり個人後援会を維持組織する必要性が弱くなるとともに、公認権をもつ党中央（党首・幹事長などの役職者）の力が強化される。したがって、個々の政治家による予算争奪戦の勢いは弱まると同時に、派閥に頼らない強いリーダーシップによる政策本位の政治が実現できる可能性が高まる。財政に関しても、予算拡大の圧力に対して、その意思さえあれば、規律を強めることも比較的容易になるということである。

また、選挙制度改革を受けて、自民党ではいくつかの組織改革も行われている。森総裁までの間に、比例区では定年制が適用され、閣僚人事においては総裁枠が拡充された。

¹⁹ 例えば、民間政治臨調『日本変革のヴィジョン』（講談社・1993）。第二章で、中選挙区制の特性を示し、「たかり意識」「利益誘導配分型政治を定着させ」としていると論じている。ジョン・Ｃ・キャンベル『予算ぶんどりー日本型予算政治の研究』（サイマル出版会・1984）参照。

小泉総裁期においては、候補者選定に公募制が導入され、選挙では政権公約（マニフェスト）が導入された。党首選出に関しても、任期延長、立候補要件の緩和などが行われている。こうした一連の党内組織改革は、選挙制度改革で期待される効果を補強するものと考えられる。

（２）政策の振れ幅が広がった理由

それでは実態はどのように変化したのであろうか。選挙制度改革の効果を実証するのは難しいが、専門家の見方をまとめると以下のようなものとなろう²⁰。

まず、派閥・族議員の影響力が低下し、個人後援会は依然として残ってはいるが、当選回数のない議員の中には個人後援会を組織しないものもあらわれるなど、中選挙区制時代に比較すると政治家の利益誘導に対するモチベーションは低下したと考えられる。

一方、選挙制度改革による派閥・族議員の影響力の低下及び自民党内での組織改革、ならびに後述するように官邸主導が促進されたことによって、首相の党内におけるリーダーシップは強化された。個々の政治家が党の見解と異なる自分の意見が言えなくなるとして小選挙区制に反対していた小泉純一郎が、首相在任中に、党内でも反対者が少なくなかった郵政改革を争点として国会を解散し、党内反対者を公認せず同一選挙区にいわゆる「刺客」を送り込んだのがその好例であろう。

ただし、「選挙の顔」としての首相の重要性が増したことから、何らかの理由で内閣支持率が低下すると首相退陣を求める党内の声が強まることとなり、むしろ首相の影響力が顕著に低下するという局面もあらわれている。第一次安倍内閣から第二次安倍内閣の間に、スキャンダルなどによる支持率低下で短命に終わった政権がその具体例として上げられよう。首相のリーダーシップが強まった反面、その持続性が脆弱になるという逆説的な状況も生じているということである。

また、民主党政権の誕生は政権交代の実現可能性を実証したとは言えるが、政権運営が不安定であった事実は、強いリーダーシップのもとで政策本位の政治を実現するためには、衆議院の選挙制度改革だけではなく、党内ガバナンス及び参議院の選挙制度、さらには国会の仕組みといった周辺システムの影響が無視できないことを示した。

民主党から政権を取り戻した第二次安倍内閣以降は、小選挙区比例代表並立制がもたらした効果と残存する制約、ならびにポスト小泉の自民党政権や民主党政権が経験した失敗から学習し、内閣支持率・与党支持率を安定的に保つとともに、それを背景として、強いリーダーシップのもとで政策本位の政治を進めていると考えられる。

その具体例が、戦後長年の懸案事項であった集団的自衛権の解釈変更と安保法制の改正であろう。図表 3-1 が示すように、直前の各種世論調査では反対が過半であったにも

²⁰ 野中尚人「政治主導・政府・国会」佐々木毅・21世紀臨調編著『平成デモクラシー——政治改革25年の歴史』（講談社・2013年）、松本俊太「1990年代国会改革の政策過程論と新制度論」新川敏光編『現代日本政治の争点』（法律文化社・2013年）、濱本真輔「自民党における分権的制度的変容と持続——小泉総裁期の党改革」『北九州市立大学法政論集』第42巻第2・3・4合併号、2015年など。待鳥聡史『首相政治の制度分析』（千倉書房・2012年）など。

かかわらず、強いリーダーシップのもとで「政策本位」を貫き通したかたちになっている。また、原発の再稼働についても、世論調査では反対が多かったにもかかわらず再稼働された川内原発の事例に鑑みると、同様のことが言えそうである。こうした事実は、世論が反対多数の政策であっても、首相の意思によって、それを実現することが比較的容易になったことを示したと考えられる。

ただし、それは特定の政策の実現を保証するものではない。財政再建に関しては、小泉内閣時代には緊縮路線がとられたが、第二次以降の安倍内閣は、財政出動などによる景気回復を通じての財政立て直しをはかる方向にある。それぞれの効果は別として、財政の健全化という同じ目的に向かって、規律の強化といった方向に進む場合もあれば、逆に、財政支出の拡大といった方向に進む場合もある。選挙制度改革は、強いリーダーシップによる政策本位の政治の実現を促進はしたが、政策の内容自体を規定するわけではなく、むしろ選択の幅を広げた可能性がある。

図表 3-1：安保法制及び原発再稼働に関する世論調査

(2015.9.19)	NHK	日テレ	JNN (TBS)	報ステ (テレ朝)	読売	朝日	毎日	FNN・ 産経	日経・ テレ東	共同	時事
調査日	9/11-13	9/4-6	9/5-6	9/12-13	8/15-16	9/12-13	8/8-9	9/12-13	8/28-30	8/14-15	9/4-7
調査方法	電話	電話	電話	電話	電話	電話	電話	電話	電話	電話	個別面接
内閣支持率											
	支持 43 反対 39	39.0 43.0	47.1 51.8	39.8 38.7	45 45	36 42	32 49	43.5 44.5	46 40	43.2 46.4	38.5 41.3
安保法案 (*集団的自衛権 について)											
	賛成 — 反対 —	26.3 58.7	30 61	25 54	31 55	29 54	—	52.7 38.7	27 55	31.1 58.2	—
国会での 成立/採決											
	賛成 19 反対 45	24.5 65.6	— —	21 60	26 64	20 68	—	32.4 59.9	27 55	29.2 62.4	—
議論/政府の 説明											
	十分 6 不十分 58	14.2 78.1	13 83	11 80	15 79	11 75	—	—	—	15.8 81.1	—
※「安保法案」の日テレ、日経・テレ東は、集団的自衛権の行使についての質問											
原発再稼働 (*川内原発に ついて)											
	賛成 17 反対 48	30.3 58.2	35 57	31 55	32 58	28 55	30 57	35.8 56.7	30 56	36.9 55.3	32.7 54.3

注：原発再稼働のJNN、報ステ、毎日、川内原発の再稼働についての質問。8月の調査より（時事のみ7月）。
出所：各調査から作成。

また、長年の懸案事項であった集团的自衛権に関しては大胆な方向転換が行われ、財政に関しては、政策に転換は見られるものの、肥大化する傾向は変わらないという現象は、イシューそのものがもつ属性に起因しているとも考えられる。すなわち、有権者にとって安保はみずからの直接的利益としては認知しにくいイシューであり、多数派の抵抗の強さも限定的と考えられる。一方の財政再建の場合は、具体的政策は生活に直接的影響をもたらすことになり、世論に反する決定はそれが効果的なものであったとしても、政治的には大きなリスク伴いうる。かつての選挙制度が財政の慢性的肥大化を招くものであったとすれば、現在の選挙制度は財政に関する世論に過敏にならざるをえない仕組みであると言えるかもしれない。

2. 行政制度改革による官邸機能強化

政党が選挙で有権者と約束した公約は、立法の必要があれば国会での審議を経て法律となり、その必要がなければ閣議や各省庁の中で実施が決定される。さらに、その法律や決定に基づいて行政の場で具体的な政策や事業と予算案が策定され、国会で議決された後に実施の運びとなる。実質的には、先に行政の場で練られた案が政治の場に提示され、政治がそれを選択するというケースが通例である。そのプロセスは政府内で縦割りに編成された各省庁の「勢力拡大」の場と化し、政治家にとってはそこに介入することが自分の選挙区や支持者たちの利益を擁護・拡大する有力な手段となる。

先述のように、中選挙区制度においては、そうした政治家の活動によって財政は慢性的に膨張の圧力にさらされていた。選挙制度改革は選挙を通じて党内・政治の場における首相の権力を強化させ、政治サイドからその圧力を抑制する機能を高めたが、その一方で行政内の財政膨張圧力となりうる省庁間の「勢力拡大」競争を抑制するためには、縦割りとなった行政を総合的に統括する首相の権力を強化する必要もあった。行政制度改革は「官」に対する「政」の優位性の確立と政府機能の効率化を進めるための試みと言われるが、政策としての財政健全化を妨害する組織的欠陥を除去する作業でもあった。

(1) 出発点となった「行政改革会議最終報告書」

1990年代後半から始まる行政改革の出発点となったのは、橋本龍太郎首相時代に公表された「行政改革会議最終報告書」（以下、最終報告書）である。1996年、就任早々の施政方針演説において「行財政改革」をわが国の重要課題の一つに示した橋本首相は、その実現のために発足させた行政改革会議において「複雑多岐にわたる行政課題に縦割行政の弊害を超えて国民本位で的確かつ効率的に対応できる組織体制を作り上げなければならない」と、政府内における制度的障害の存在を示唆している。97年、同会議から公表された「最終報告書」においては、国全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められるとされ、翌年、中央省庁等改革基本法が公布・施行されている。

同法の基本方針には、「内閣が日本国憲法の定める国務を総理する任務を十全に果たすことができるようにするため、内閣の機能を強化し、内閣総理大臣の国政運営上の指導性をより明確なものとし、ならびに内閣及び内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を整備すること（第4条1）」が示され、それを具体化するために、内閣府設置法の施行、内閣法の改正などが行われるとともに、閣議決定により新たな制度やルールが設けられたのである。こうした制度的変革は、財政政策の決定プロセスにどのような影響を及ぼしたのであろうか。以下、首相の「発議権」「人事権」「予算編成権」に焦点を当て、従前との変化を考察してみたい。

（２）求められた閣議の活性化だが

閣議における首相の発議権については、「最終報告書」において、「内閣総理大臣が内閣の『首長』たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針（対外政策や安全保障政策の基本、行政・財政運営の基本やマクロ経済政策、予算編成の基本方針、組織及び人事の基本方針等）はもとより、個別事項であっても国政上重要なものを含む。）を発議し、討議・決定を求めることは当然である」と記されている。

従前の閣議では、事務次官等会議において了承された案件を閣議にかけることが常例とされており、あらかじめ議題とされていないことについて発言がなされると「不規則発言」として忌避される傾向があった。これが意思決定における「官」に対する「政」の優位性を阻害する一因と考えられ、これをあらため、首相や他の官僚自身の発意による案件や事務的に調整が行われていない案件についても閣議に付し、閣僚が国务大臣としての立場から自由に討議を行い、主体的に決定していくなど、閣議における議論の活性化が求められたのである。

それを具現化するために、中央省庁等改革基本法第6条において、「内閣総理大臣が、内閣の首長として、国政に関する基本方針（対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む。以下同じ。）について、閣議にかけることができることを法制上明らかにするものとする」とされ、同時に、内閣法の改正によって「閣議は、内閣総理大臣がこれを、主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる（第4条）」とされ、閣議における首相のリーダーシップの法制度面からの強化が行われた。

ただし、それが実質的な変化をもたらしたかについての判断は難しい。事務次官等会議で調整済み以外の案件は閣議に付議されないという状況は、この制度改革以降、2009年に成立した民主党の鳩山政権で同会議が廃止されるまで継続されている。また、鳩山政権時代においても、閣議に付される議案は実際的には各省で熟議されたものばかりとなり、その後、事務次官等会議は各府省連絡会議というかたちで復活し、第二次安倍内

閣以降においては、さらに名前を次官連絡会議と変えて継続されている。同会議は、かつての事務次官会議とは異なり、閣議案件の事前調整は行わないとのことであるが、第二次安倍内閣によって公開されるようになった閣議及び閣僚懇談会の議事録をみても、首相の発議によって自由な意見交換がなされているといった形跡は認められない。さまざまな行事や執務で時間的な制約が多い閣僚全員が一堂に会し、実質的な議論をすることはそもそも物理的に困難である。その一方で、国会では質問が当たっていない大臣でも長時間貼り付けにされる状況があることを踏まえると、閣議を実質的なものにしていくためには、閣僚の仕事の仕分けも必要となるだろう。

（３）強化された官邸の人事権

人事権を掌握するものは、いかなる組織においても、意思決定及び決定事項の実施に関して、強いリーダーシップを発揮できる。「最終報告書」においても、内閣の「首長」たる首相の活動を直接に補佐・支援する強力な企画・調整及び総合戦略機能を担う機関とされた内閣官房を、政府全体における人事に関する「中枢的な機能を担う」ものと位置付け、各省庁の次官、局長等幹部人事（任免）についての内閣の承認を補佐するものとしている。同報告書に基づいて中央省庁等改革基本法においては、第 13 条に「国の行政機関の事務次官、局長その他の幹部職員については、任免者がその任免を行うに際し内閣の承認を要することとするための措置を講ずるものとする」と記された。

従前、国家公務員法によれば、各省庁の人事権は、当該省庁の長たる大臣にあり、局長以上の幹部人事の任免発令については、閣議の「了解」を求めることとされていたが、1997 年 5 月に中央省庁等改革法に基づき閣議決定がなされ、局長以上の幹部人事については、閣議了解の前に、官房長官及び 3 人の官房副長官で構成される閣議人事検討会で事前審査がなされることとなった。さらに 2000 年 12 月に行われた閣議決定において、幹部人事の任免発令には閣議了解ではなく、閣議決定が必要とされた。

「了解」と「決定」の差は曖昧のようにも思われるが、閣議は前者において拒否権、後者においては決定権をもつと解釈され、後者の方がより強い権限を有していると言える。事実、2007 年、第一次安倍内閣において、小池防衛大臣が守屋次官の退任と後任人事を発表した際、塩崎内閣官房長官が手順の不備を指摘し、安倍首相が独自に後任を内定するという事例が生じている

その後、2014 年、内閣官房に内閣人事局が設置され、各省庁の局長以上の幹部人事が一元管理されるようになる。首相が内閣官房副長官 3 名の中から 1 名を任命することになっている同局長が、これまでいずれも政務の副長官であることから踏まえると、首相の人事を通じてのリーダーシップはあきらかに強化された。これはまた財政を含め政策の決定ならびに執行についても、首相にとってはこれまでにない強い指導力を発揮できる環境がつけられたことを意味する。

（４）経済財政諮問会議による権限の強化

「最終報告書」は、首相の行政内における人事権という政策決定・執行に関しては間接的な権力に留まらず、財政に関する直接的な権力の強化も促している。すなわち、内閣府に、マクロ経済政策、財政運営の基本、予算編成の基本方針といった経済財政政策に関する総合戦略の具体化を審議する場として、首相、内閣府の担当大臣及びその他の閣僚、関係機関の長、学識経験者によって構成される経済財政諮問会議を設置することを求めたのである。

報告書に従って 1999 年 7 月に成立した内閣府設置法には、従前は財務省が有していた財政運営及び予算編成権の一部、すなわち「基本方針」を経済財政諮問会議が担うことになった。これによって、毎年 6 月に経済財政諮問会議が基本方針を発表し、それに基づいて 12 月に財務省が具体的な予算編成を行うというプロセスが確立された。

当初、権限の一部を奪われることになる財務省からは、経済財政諮問会議の設置に対する抵抗があったように思われる。1999 年 6 月 29 日の参議院行革等特別委員会において宮澤喜一大蔵大臣（当時）は、経済財政諮問会議がどのように機能するかについて「毎月でも総理と一緒に飯でも食いながらいろんな話をしている方がいい方がずっと有効ではないか」と、その意義に対して懐疑的な姿勢を見せている。

このような抵抗があったにせよ、財政運営及び予算編成権の基本方針に関する権限が財務省から内閣府に移動したことは、その議長たる首相の財政に関する主導権を制度的に強化させたことは確かである。ただし、そうであればこそ、首相のリーダーシップ如何によっては、経済財政諮問会議内部における主導権争いを発生させたり、あるいは閣議と同様の形式化を招く恐れがあるのも事実である。実際、経済財政諮問会議の使われ方や存在感が、政権によって異なることがそれを表している。

いずれにしても、少なくとも制度という観点からは、首相は、選挙制度改革によって政治サイドから、行政制度改革によって行政サイドから、財政の慢性的膨張圧力を抑制しうる、これまでにない強い権力を得たのであり、財政の健全化は首相がその力をいかに使うかの意思に負うところが大きくなったと言える。

第4章 歳出効率化に向けた改革

<概要>

- ① 地方分権改革によって一時的に地方財政は緊縮の方向に進むが、リーマンショック及び東日本大震災対応などで国から地方への財政移転が拡大した。それが国の財政を肥大化させる一因となっている。
- ② 郵政公社化・民営化によって公務員の大幅な人員削減が行われたが、財政的な貢献は小さい。
- ③ 公務員制度改革により人件費削減が行われているが、財政への効果は小さい。
- ④ 道路公団民営化により機構に引き渡された旧道路公団の累積債務は減少しているが、協定や債務返済計画の変更などに関する情報公開が不十分であり、今後の債務返済の見通しは不鮮明である。
- ⑤ 高速道路会社の運営及び道路建設については、一人株主である国の政治的意向を受けやすく、国庫からの支出を受けるなど、モラルハザードを引き起こすリスクを有している。
- ⑥ 事業仕分け及び行政事業レビューによる財政健全化への効果はある程度認められるが、それを相殺して余りある新たな歳出が行われている。

これまでは財政に対する世論と政党の姿勢、ならびに政治・行政における意思決定の仕組みに着目し、財政健全化の可能性について議論してきた。それを短くまとめると、財政健全化を進める決定プロセス上の制度的障害は取り除かれ、具体的な政策を実行していくための環境が整ってきたと表現することができよう。その環境の中で社会的な必要性がいかに関具体的な政策に落とし込まれていったか、その過程については個別に詳しい経緯を追う作業が必要である。

財政健全化には、歳出効率化及び歳入確保の取り組み、もしくはその両方を行うという方法があり、具体的には様々な方法が考えられる。1990年代以降、歳出効率化に向けた改革や取り組みはいくつも行われている。ここでは対象を地方分権改革、公務員制度改革、道路公団民営化、行政事業評価に限定し、その内容と効果について検証を行った。今後さらに、政府系金融機関の改革、国立大学法人改革、独立行政法人改革など大きな効果が期待された事例についても詳細な検証が行われるべきと考える。

1. 地方分権改革は財政に貢献したのか

地方分権とは国から地方への権限及び税財源の移譲を意味する。それ自体、必ずしも歳出の効率化を一義的な目的とするものとは言えないが、地方分権が進めば進むほど、

地方には、みずからの限られた財源を効果的に使うことが求められ、結果として日本全体の財政の健全化に寄与するものと考えられる²¹。逆に言えば、地方分権改革が進まず、地方の国に対する財政依存度が高いままであると、有権者、政治家、行政、いずれのレベルにおいてもモラルハザードが生じ、財政の肥大化を阻止するモチベーションを低下させてしまう。そうした観点から、地方分権改革は財政効率化のための政策として位置付けることができる。

（１）対等の関係を目指した第一次分権改革

今日まで続く地方分権改革の出発点は 1993 年の「地方分権の推進に関する決議」（衆参両院）とされる。ここでは、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくためには「国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である」とされている。

この後成立した地方分権推進法に基づき発足した地方分権推進委員会は、1996 年に中間報告（分権型社会の創造）と第一次勧告（機関委任事務制度の廃止等）、97 年に第二次勧告（国と地方公共団体の関係についての新たなルール等）、98 年に第三次勧告（地方事務官制度等）、99 年に第四次勧告（国と地方公共団体との間の係争処理等）、2000 年に第五次勧告（公共事業のあり方の見直し等）を行い、01 年に最終報告（未完の分権改革）をまとめた。

勧告を受けて 1998 年に閣議決定された地方分権推進計画に基づいて 475 本の関係法律が一括改正され、それまで知事や市町村長を国の機関として事務を処理させてきた機関委任事務制度は廃止、地方の事務は法定受託事務と自治事務に再構成された。また、地方債起債の許可制から協議制への移行、法定外目的税の創設、法定外普通税の許可制度の緩和などの方針も打ち出され、2000 年代にそれらが実現した。このように、国の関与を法定化するとともに、地方自治体の自己決定・自己責任原則を強化することによって、国と地方の関係を従来の上下・主従から対等・協力に転換させようとしたのである。

（２）自立性の強化を目指した平成の大合併と三位一体改革

地方分権一括法と並行して、基礎自治体の自立性の強化をめざし、国は合併特例法により市町村の自主的合併を促進した。これが「平成の大合併」であり、この結果、3300 ほど存在した市町村数はその半数近い 1700 ほどに減少した。ただしそのプロセスの中で、激変緩和策として、合併後 10 年間は従前の交付税水準を保証する算定替えが行われ、さらにその後も延長が行われている。それに加え、2000 年度までは、交付税総額が不足する場合、交付税特別会計で総額 33 兆円に達する借り入れが行われていたが、01 年度の

²¹ 斎藤精一郎監修『日本再編計画』（PHP 研究所・1996）は、こうした観点から「州府制（道州制とほぼ同義）」の導入を議論している。また 2007 年に道州制担当大臣の下に設置された道州制ビジョン懇談会の中間報告においても、同様の議論が記されている。<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>。

見直しで、不足額を国と地方で折半し、地方分については各自治体で地方債の一種である「臨時財政対策債」を発行して賄うこととなった。当初3年限りとされたこの措置は現在まで続いており、14年度の残高は約48兆円に達している。これは地方債現在高約146兆円の33%を占める計算となる。

2003年から始まった三位一体改革では、地方自治体における受益と負担の関係の明確化を目指すとともに、地方歳出と地方税収の乖離をできる限り縮小し、同時に、国と地方自治体それぞれの財政責任を明確にするという観点から、国庫補助負担金削減（約4.7兆円）、税源移譲（約3兆円）、地方交付税削減（約5.1兆円）が一体的に行われた。しかし、交付税削減は財政力の弱い自治体を直撃し、税源移譲は税源の都市部への偏在を強めたため、財源再分配のための地方法人特別税（国税）が創設されるなど、改革の狙いとは異なる結果も生じている。

その後、三位一体改革後の将来の地方分権の具体像を描くため、竹中平蔵総務大臣の私的懇談会として、地方分権21世紀ビジョン懇談会が発足した。行き過ぎた国の関与と地方の財政的依存や地方の累積債務の増大を問題視し、地方債の完全自由化と交付税措置の廃止、再生型破綻法制の整備、税源配分の見直し、算定方式を簡素化した新型交付税の導入などの踏み込んだ提言を行った。このうち破綻法制の考え方は07年に施行された「財政健全化法」に取り入れられ、新型交付税も同年度から交付税の一部に採用されている。

（３）尻すぼみとなった第二次分権改革

2009年に誕生した民主党政権は「地域主権改革」を看板政策の一つとし、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、地域主権戦略会議を設置した。10年に閣議決定した地域主権戦略大綱をもとに、第1次一括法（「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」）では、国が法令で自治事務の実施やその方法を縛っている「義務付け・枠付け」の見直しなどで41法律、第2次一括法では権限移譲及び「義務付け・枠付け」の見直しで188の法律を改正し、11年には「国と地方の協議の場」を設置した。自公の政権復帰後、13年には第3次一括法、翌年には第4次一括法、さらにその次の年には第5次一括法が公布され、権限移譲や規制緩和が進められた。

第二次安倍政権発足以降は、「地方創生」というスローガンのもとで地方の活性化をはかる取り組みは進められているが、地方分権に関する新たな動きは認められず、地方分権改革に対する気運は萎み気味になった印象がある。

（４）見えない地方分権改革の効果

地方分権改革がわが国の財政健全化に寄与しているとすれば、具体的には次のような現象があらわれるはずである。

第一に、地方自治体における財政規模の縮小もしくは収支の改善である。自己決定・自己責任原則が強化されれば、地方自治体は財政規模を身の丈にあったものに収縮させるか、合併による規模のメリットを生かしコストの効率化を行うと考えられるからである。また、新設された法定外目的税や法定外普通税の許可制度緩和による収入増をはかり収支の均衡に努めることも推測される。

第二に、国から地方への財政移転の減少である。実際、国庫補助負担金削減、税源移譲、地方交付税削減が一体的に行われており、国から地方への財政移転は減少しているはずである。臨時財政対策債や地方法人特別税など税財源の偏在対策などが取られているが、それらは激変緩和のための臨時的対策であり、中期的には国の支出が削減されると考えられる。

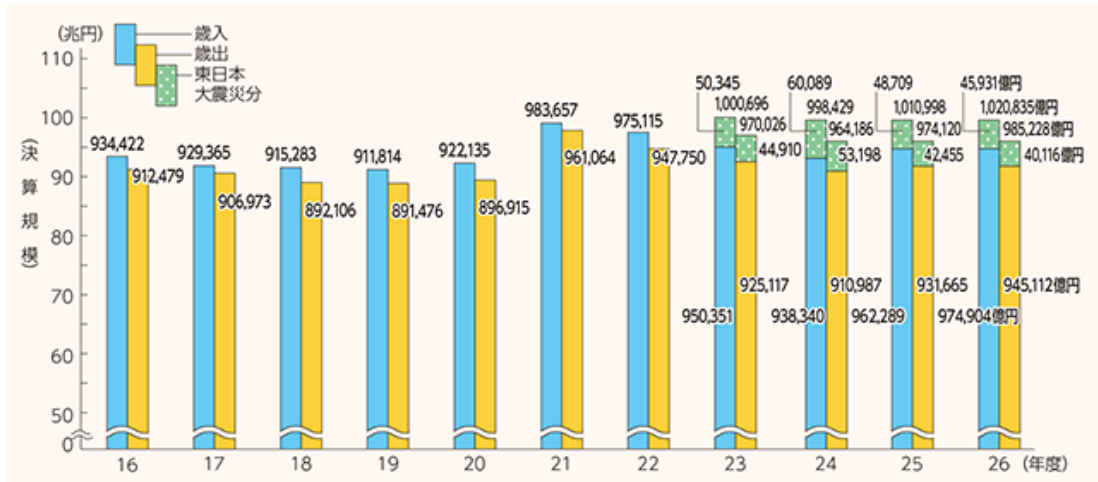
さて、そのような仮説のもとで実際の数字を見ると、地方分権改革の財政健全化に対する一定の寄与は認められるが、リーマンショック対策及び東日本大震災対策によってある時期からその実態が不鮮明になっている。

地方財政の決算規模を表わす図表 4-1 を見ると、歳出規模は 2008（平成 20）年度に至るまで一貫して減少しているが²²、09（平成 21）年度に急増し、以降その規模が維持されている。これは 08 年のリーマンショック対策さらに 11 年の東日本大震災による復旧・復興のため国から地方への大規模な財政移転があったからである。一方、図表 4-2 は実質収支と赤字団体の赤字額を表わしているが、決算規模が拡大した 09（平成 21）年度から収支が良化していることが分かる。つまり、この二つの図表からは、08（平成 20）年度までは地方財政に緊縮傾向があったが、09（平成 21）年度を境に規模が拡大し、さらに赤字団体を含め全体的に収支の改善がなされていると言える。

国から地方への財政移転を見ると、図表 4-3 及び図表 4-4 が表すように、国庫補助負担金である義務教育や国民健康保険に対する国庫負担については、地方分権改革による減額が継続されている。しかしながら、その減額分は地方交付税へ振り替えられており、地方交付税等（地方交付税と臨時財政対策債の合算）総額の推移である図表 4-5 を見ると、実際その額は 07 年に底を打った後 09 年から上昇に転じている。一方、地方交付税等はその後減少傾向にあるが、先述したように東日本大震災分として地方への財政移転全体は増えている。09 年に決算規模が拡大したのは、リーマンショックと東日本大震災対策により地方への財政移転が拡大したことが主な理由であり、地方の収支が改善したのもそうした収入が増加したからと思われる。

²² 1999 年より減少している。『地方財政白書』各年参照。

図表 4-1：決算規模の推移（純計）

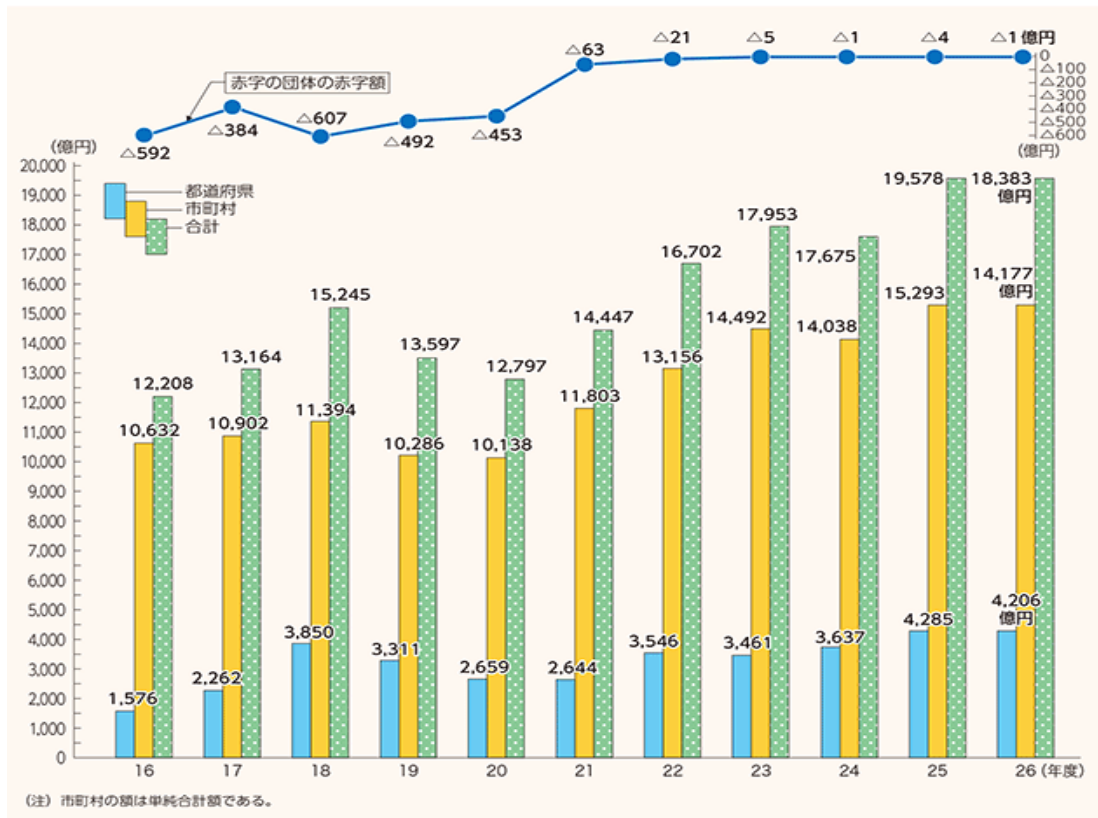


注：図表内年度は平成。

出所：『平成 28 年版 地方財政白書』

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czb01-02.html#z007

図表 4-2 は実質収支と赤字団体の赤字額

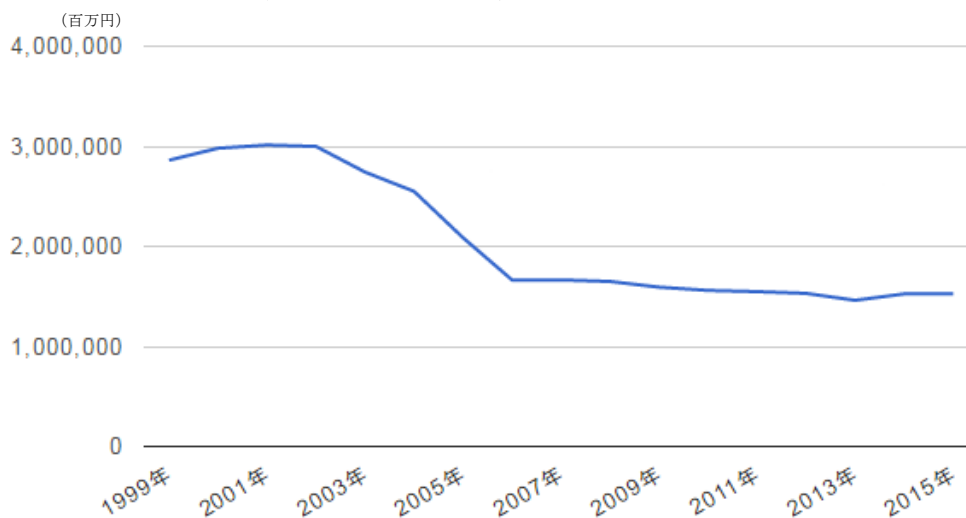


注：図表内年度は平成。

出所：『平成 28 年版 地方財政白書』

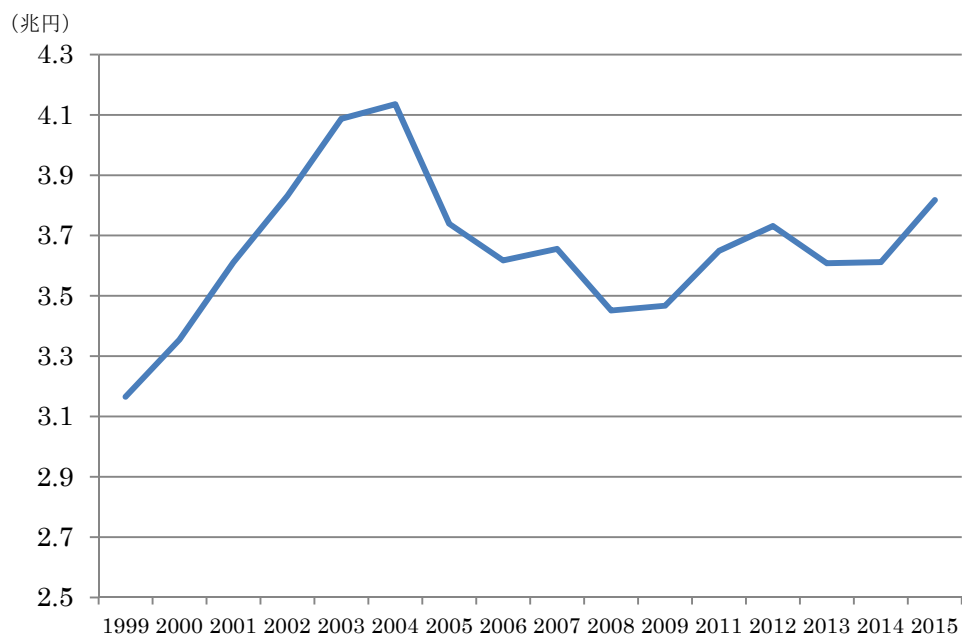
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czb01-02.html#z007

図表 4-3：義務教育費国庫負担金の推移



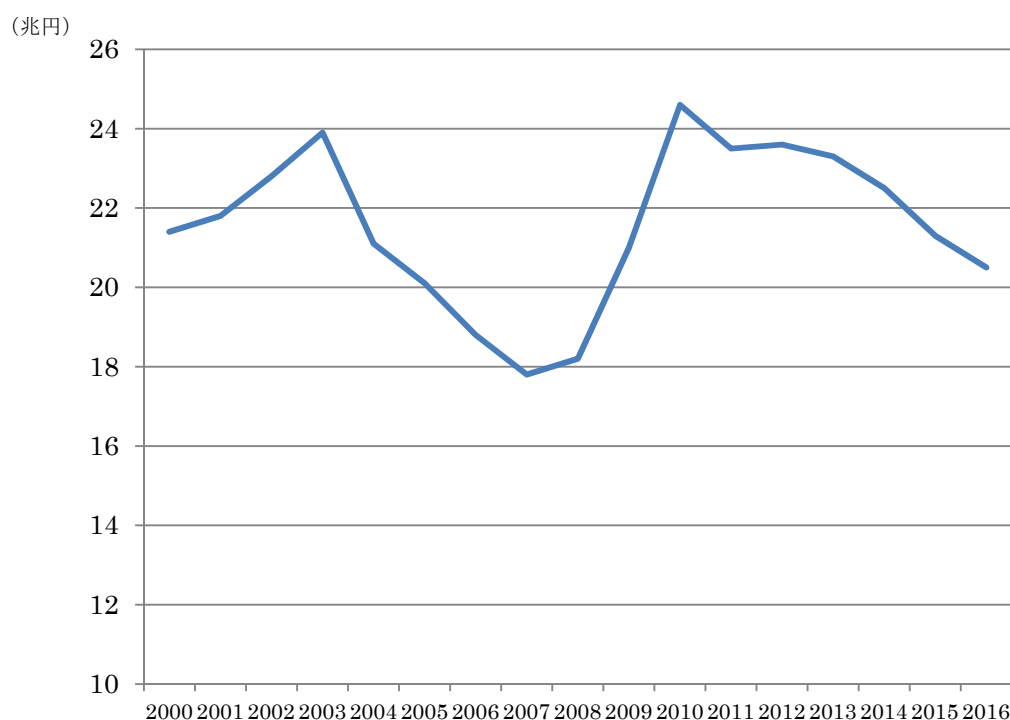
出所：わが国の決算-日本の歳入・歳出 <http://www.japan-kessan.com/detail.php?t=2&n=8>

図表 4-4：国民健康保険に対する国庫負担（補助）の推移



出所：全国高齢者医療・国民健康保険主管課（部）長及び後期高齢者医療広域連合事務局長会議
 ≪国民健康保険関係資料≫ 平成 26 年 2 月 17 日より作成。

図表 4-5：地方交付税等総額（当初）の推移



注：臨時財政対策債も含む

出所：総務省「地方財政関係資料」<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html> より作成。

三位一体改革を中心に進められてきた地方分権改革は、自治体経営の効率化を求めるものであった。しかし、その効果が十分に発揮される前にリーマンショックと東日本大震災が発生し、その対策として中央から地方に対する大規模な財政移転が行われることとなり、国全体の支出は拡大した。前章の図表 1-5 が示すように、地方の財政規模拡大と収支改善と同時期に、国の歳出と公債金が増えている点に鑑みれば、これによって国全体の財政状況は悪化する方向に舵を切ったと言える。

もちろん、緊急避難的な財政出動は自治体の地域経営の安定化や被災地の復旧・復興のために極めて重要である点是否定されるものではない。しかし、それが必要以上に継続されることがあれば、三位一体化を教訓に行財政改革に取り組んできた自治体のモチベーションを低下させる恐れもある。現在、「地方創生」のために、地方のさまざまな取り組みに対して国から交付金などが分配されている。こうした交付金なども、自立を促しながら、いかに収束させるかを見計らうことが重要となろう。

2. 公務員制度改革で総人件費は減少したか

財政健全化に支出面から寄与するものとして公務員制度改革が考えられる。民営化や法人化をすれば、その分の人件費は大幅に減少するし、天下りを廃止すれば天下り先に

廻していた事業費が減少する。ただし、民営化や法人化によって収入が減る場合も考えられるし、天下りの廃止によって人員を定年まで省庁内に囲い込むとなると、総人件費はむしろ増加する可能性もある。これらを総合的に見ながら、公務員制度改革の財政健全化に対する効果を検証してみたい。

（１）天下りの禁止と効率化を目指して

2007 年成立の改正国家公務員法及び 08 年成立の国家公務員制度改革基本法等に基づいて公務員制度改革が着手された。改正国家公務員法とは、退職管理の適正化、すなわち各府省による再就職の斡旋、いわゆる天下りを禁止するものである。ただし、3 年間は移行期間として、承認を得た場合に限り可能とされた（再天下り、いわゆる「わたり」はこの場合でも認められない）。その後 09 年 3 月に移行期間の終了日が 1 年に短縮され、同年末をもって各府省による再就職斡旋は全面的に禁止された。また、能力・実績主義の徹底をはかるために、採用試験の種類や年次にとらわれない人事管理を行うことが示されると同時に、総人件費を抑制しつつ定年まで勤められる環境を整備するために、給与・任用制度、組織のあり方などが抜本的に見直されることとなった。

2008 年の国家公務員制度改革基本法では、改革の目的・理念・方法・日程を定めたプログラム（5 年ですべての措置を終了）や、その推進のために国家公務員制度改革推進本部を内閣に設置することなどが決められた。翌年 2 月には改革全体が 1 年前倒しの 4 年ですべての措置を終了する旨が決定されると同時に、国家公務員法等の一部改正がなされ、タテ割り行政の弊害を排除するために、幹部人事の一元管理を導入し、その説明責任を負う内閣人事局を内閣官房に設置することになった（先述）。さらに、政治主導を強化するために、内閣の重要政策の企画・立案に関して首相を直接補佐する「国家戦略スタッフ」ならびに各大臣の補佐となる「政務スタッフ」が創設されることとなった。

このように公務員制度改革は、単に人員を削減して総人件費を削減するといったものではなく、政府全体の効率性を高めると同時に、それを通じてコストを抑制しようという試みであったと言える。

（２）民営化と法人化の効果

コスト削減のために行われた具体的な取り組みとしては、公務員給与の見直しがあげられる。財務省が発行する『日本の財政関係資料』（平成 28 年 10 月）の公務員人件費に関する資料（図表 4-6）によれば、国家公務員の給与は、地域間においては各地域の民間賃金に合わせた格差是正が行われ、世代間においては、民間給与を上回っていない若年層については見直しがなされなかったものの、民間給与より高額となっている中高年齢層の給与については民間なみへと引き下げが行われている。また、退職金についても同様の措置がとられている。

職員数については、図表 4-7 が示すように、郵政公社化・民営化により 28.6 万人減、

国立大学の法人化により 13.4 万人減など、2001 年当初と比べて大幅に削減されている。また、図表 4-8 によれば、こうした改革によって 2000 年度から 15 年度までに総人件費が 5 兆 2000 億円ほど圧縮（うち 4 兆 7000 億円程度が郵政民営化による）されている。このように国家公務員の数及び総人件費だけに注目すると大きな削減が行われたように見える。

しかしながら、財政の健全化に対する貢献については精査が必要であろう。なぜなら、削減にもっとも大きな貢献をした郵政事業は元来特別会計で収支が独立的に処理されており、赤字が生じた場合にかぎって一般会計から補填されていたからである。すなわち、公社化・民営化によって国の財政から切り離され、事業の効率化が行われたとしても、国民の税負担の軽減は赤字補填分に限定されるのであり、総人件費 4 兆 7000 億円の削減に貢献をしたという記述はミスリーディングである。

一方、各種独法化については、独立行政法人設置時において国から政府等出資金が拠出されるほか、負託した業務に対しては運営費交付金が交付されており、人件費がそのまま異なる費目に移転しているケースもあると思われるが、全体でみると 2005 年度に 3 兆 3519 億円あった運営費交付金と補助金額の支出額が 2013 年度には 2 兆 8960 億円となっており、一定の成果を出していると評価できる²³。

²³ 河村小百合「財政再建の選択肢 ルールか国のかたちの刷新か」（2013.12.9）
http://www.iri.co.jp/MediaLibrary/file/seminar/131209_425/handout_131209_425_03.pdf。

図表 4-6：公務員の給与見直し

○ 公務員の給与

国家公務員の給与について、地域間・世代間の給与配分の見直しを進めてきており、地方については、国の取組みを踏まえた適切な見直しを要請しています。

● 地域の民間賃金を反映するための取組

給与構造改革 (平成18年度 ～平成22年度)	地域ブロック単位での官民の給与比較結果に基づき、俸給表水準を最も較差の大きい地域(北海道・東北ブロック)に合わせて引下げ(平均▲4.8%)つつ、民間賃金の高い地域に勤務する職員に対し、地域手当を支給(3～18%(6段階))。
給与制度の 総合的見直し (平成27年～)	民間賃金の低い県のグループ(計12県(※))での官民比較結果に基づき、俸給表水準を引下げ(平均▲2%)つつ、地域手当の支給割合の見直しを実施(3～20%(7段階))。 ※ 青森県、岩手県、秋田県、山形県、鳥取県、島根県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

● 世代間の給与配分の見直し

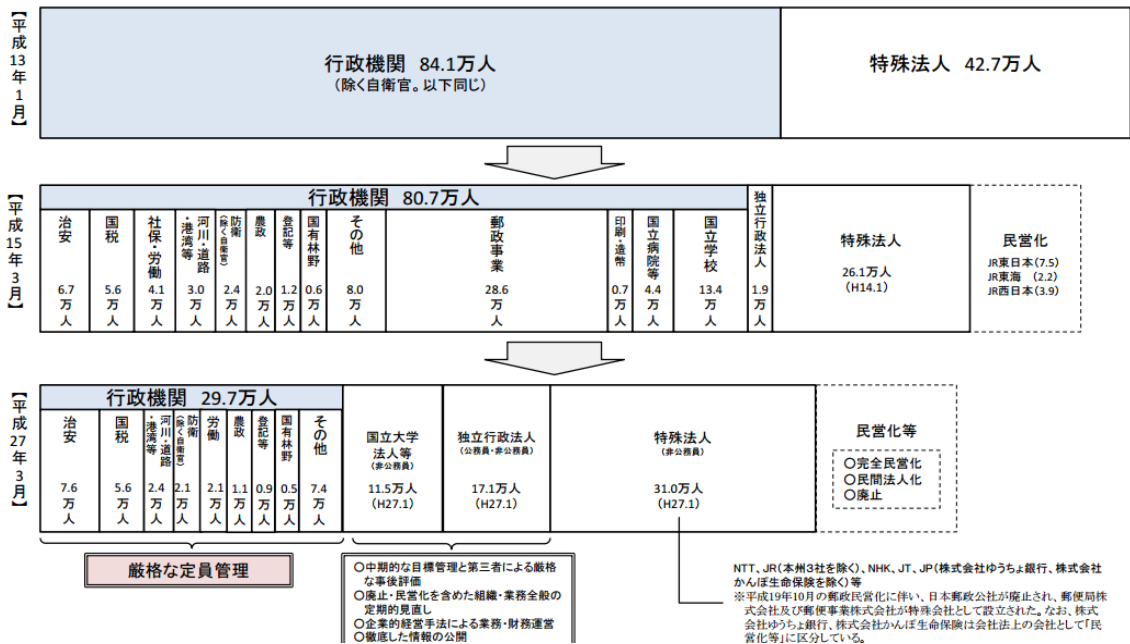
給与構造改革 (平成18年度 ～平成22年度)	中高年齢層の国家公務員給与について、同年齢層の民間給与を7%程度上回っていることを踏まえ、民間給与並みに引下げ。なお、若年層については、民間給与を上回っていないため据置き。
給与制度の 総合的見直し (平成27年～)	50歳台後半層の国家公務員給与について、同年齢層の民間給与を4%程度上回っていることを踏まえ、民間給与並みに引下げ。なお、若年層については、民間給与を上回っていないため据置き。

- この他、退職手当について、平成23年度に実施した退職給付水準の官民比較に基づき、平成25年1月から平成26年7月にかけて、退職手当の支給水準を平均2,707.1万円から2,304.5万円(▲402.6万円、約▲14.9%)に下げました。

出所：財務省ホームページ

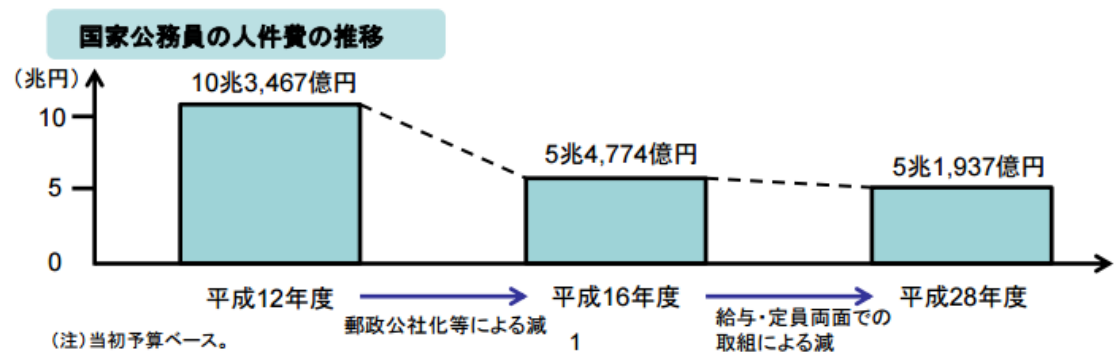
https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201610.html。

図表 4-7：省庁再編以降の国の行政組織等の職員数の動向



出所：内閣官房ホームページ
http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/satei_02.html。

図表 4-8：国家公務員の人件費の推移



出所：財務省ホームページ
https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201610.html。

3. 道路公団民営化で財政負担は軽減したのか

2005年10月、道路関係四公団（日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団）が特殊法人改革の一環として民営化された。その目的は①四公団合計で約40兆円に上る政府保証の有利子債務を一定期間内に確実に返済すること、②有料道路として整備すべき区間について、民間の経営上の判断を取り入れつつ、早期

にできるだけ少ない国民負担で建設すること、③民間のノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定や多様なサービス提供を行う、というものであった²⁴。

（１）顕在化した道路公団の課題

有料道路は、1952年に有料道路制度が創設された当時、地方公共団体によって経営されていたが、56年になって、その事業は日本道路公団に継承されることとなった。当初、同公団が建設・管理する有料道路は橋やトンネルといった一定地域の利便性をはかるものであり、路線ごとに償還が行われるように計画された一般有料道路が中心であった。しかし、63年に一部が開通した名神高速道路の建設をきっかけに、東名高速道路、関越自動車道、東海北陸自動車道、九州横断自動車道、中国横断自動車道など、個別の高速道路の建設法が次々と成立する事態となった。これに対し、高速道路の全国的なネットワークとしての整備の考え方が打ち出され、路線ごとの償還のあり方が見直されるようになった。

そうした経緯を経て1972年に導入されたのが全国料金プール制である。これは全国的高速道路の償還計画を一本化し、どの高速道路も同じ料金水準で通行できるというものである。これは利用者に対して一定の利便性を提供したが、その一方で不採算路線を採算路線の収入で補助していくという不合理性を有していた。これに対しては、80年に道路審議会が示した方針に基づき、採算性の高い先発路線から後発の不採算路線に対する補助の限度が2分の1と定められ、それ以外は国費で賄われるようになった。建設が進み不採算路線が増加するにつれ、その額も次第に増加し、民営化前の時点では年間約3000億円にも及んでいた²⁵。

また、全国料金プール制には、償還計画期間が終了した際、全国のネットワーク全体を同日無料公開するという理念が示されていたが、その実現は建前と化し、新しい道路建設が追加されるたびに償還計画に新たな道路建設分が追加され、換算起算日（料金徴収期限の始期となるネットワーク全体の開通日）も繰り延べされ、無料公開が先送りされることになった。すなわち、新たな道路建設をすればするほど未償還額も国費負担額も増加し、返済期間も長期化するということである。道路公団の民営化には、不採算路線への補助という国費からの短期的負担のみならず、このような中長期的な負担を軽減するという観点からも、大きな期待が寄せられたのである。

（２）民営化によって債務は減少しているが

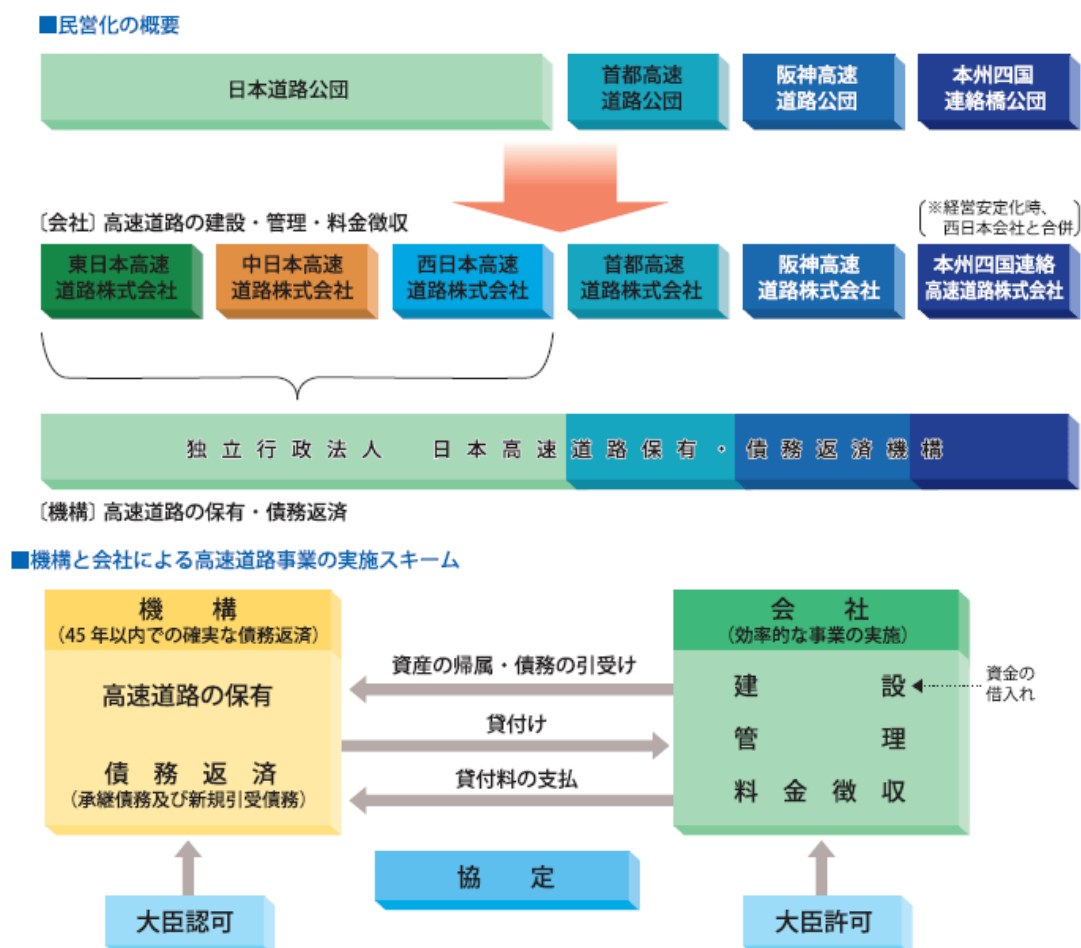
民営化のスキームは、高速道路の資産保有及び債務返済の機能を独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下、機構）が担い、高速道路の建設と管理については、

²⁴『高速道路50年の歩み』公益財団法人高速道路調査会 <http://www.express-highway.or.jp/jigyo/kenkyu/50th/>。

²⁵ 例えば、公団時の国費投入額は、1999（H11）年度：2884億円、2000（H12）年度：3603億円、2001（H13）年度：5035億円（本州四国連絡橋公団に特別に1300億円が投入）。山越信浩「高速道路の債務返済に関する一考察」『経済のプリズム』No. 81（2010.8）、p.13も参照。

日本道路公団の三分割により設立された東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、ならびに首都高速道路株式会社(旧首都高速道路公団)、阪神高速道路株式会社(旧阪神高速道路公団)、本州四国連絡高速道路株式会社(旧本州四国連絡橋公団)の各社が受け持つというものであった。具体的には、①道路建設については各会社が資金の借入れなどによって建設する、②建設後はその資産と債務を機構に帰属させ、機構が資産である道路を各会社に貸し付ける、③会社はその管理を行うと同時に料金を徴収し、機構に対して道路の貸付料を支払う、④機構は各会社の支払いから債務を返済していく、というものである(図表4-9参照)。

図表 4-9：道路公団民営化のスキーム



出所：独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構ホームページ
<http://www.jehdra.go.jp/kiko20.html>。

こうした民営化による効果のチェックポイントとして、①機構に移った債務は確実に返済されているか ②国費による負担はなくなったのか、の2点について検討してみたい。

まず、機構に移った債務に関しては、ほぼ計画通りに返済が行われていることが確認できる。図表 4-10 は機構の債務返済計画と実際の推移を示したものである。これによると、民営化時点において6会社から機構に移された債務残高合計 38 兆 2000 億円は、2015 年期末の段階で 9 兆 7000 億円ほど減少し 28 兆 5000 億円となっている。計画では 29 兆 3000 億円と予定されていたので、それより 8000 億円ほど良好な実績ということになる。

しかし、ここまでの 10 年間に機構と会社間における事業に係る協定変更が何度も行われており、そのたびに事業追加や前提条件、債務返済計画などが変更されているはずであるが、それに関する情報公開が十分になされているとは言い難い。短期間で見直される計画に対して当初数年の数値実績が好調であるということだけをもって、肯定的な評価をするのは早計であろう。すなわち、ここまで債務は着実に「減少」はしているが、後述するように、確実に「返済」されているのかどうか、将来にわたって確実に返済できるかどうかについては、計画と実績の双方の詳細な検証を経る必要がある。

図表 4-10：債務返済計画と実績の推移（債務残高）



※ 債務返済計画では、決算と数値の扱いが異なる部分がありますので、計画実績対比を行う際には決算数値を債務返済計画ベースに修正した数値を用いています。例えば、債務残高を計算する際には、現金、未収金・未払金の扱いが異なります。また、個別項目においても、消費税、減価償却費の扱いなどが異なります。

出所『高速道路機構ファクトブック 2016』独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構
http://www.jehdra.go.jp/fact_2016.html

（３）政治的要因に左右される高速道路事業

国費の負担については、政治による政策変更によって、高速道路各社に対する支出も行われている。図表 4-10 にもあるように、債務減少額 9.7 兆円のうち、利便増進事業による国への債務継承が約 3 兆円に及んでいる。利便増進事業とは、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（平成 20 年 5 月改正）」に基づいて 2009 年から実施されたもので、具体的には深夜割引の拡充（3 割引き⇒5 割引き）、休日上限 1000 円、スマートインターチェンジの増設、4 車線化の合併施行などである。当時の民主党政権は、機構の債務のうち約 3 兆円を国で継承し、同事業による各会社の減収分を債務返済計画における高速道路貸付料の減額措置で補填したのである²⁶。換言すれば、高速道路の通行料金の割引や利便性向上というサービスを、国が一般会計から 3 兆円を出して「買った」ということである。

また、2007 年度から 09 年度にわたり、首都高高速道路、東日本高速道路、阪神高速道路などにおいて割引が実施され、その料金収入減額の補填等として、合計 461 億 3800 万円が国庫から支出されている²⁷。その後引き続き行われた「高速道路無料化に関する社会的実験」による料金収入減額補填等として、10 年度から 11 年度にわたり、合計 1078 億 5500 万円が東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路に支払われている²⁸。また東日本大震災に伴う東北の高速道路無料化措置として、東日本高速道に 199.20 億円が支出されているほか²⁹、14 年度からは、利便増進事業終了に伴う激変緩和措置として、さらに地方部休日 5 割引き（もともと 3 割引き）の 14 年 6 月までの延長及び大口・多頻度割引の 40%から 50%に引き上げ（18 年 3 月まで）などの対策として、合計 1488 億円が高速道路各社の予算に対して支出されている³⁰。

国庫から高速道路各社への支出に関しては十分な情報公開がなされておらず、このほかにもまだ存在する可能性があるが、いずれにせよ民営化以降も恒常的に行われてきたことは事実である。公団各社は民営化にともなって法人税を納付するようになっており、その額は 2005 年 10 月から 14 年の 8 年半の間において旧日本道路公団 3 社合わせて 1069 億円となっているが³¹、国庫からそれ以上の支出を受けており、国の収入に対する貢献はないものと判断できる。

これまで示してきたように道路公団の民営化以降、公団から機構に移転された累積債務は着実に減少しつつあると言えるが、民営化が国の財政全体に及ぼした影響を必ずし

²⁶ 2011 年度末までに高速道路機構が国庫へ 2,500 億円を納付したため、本事業に充てられるのは残余额となる。
<http://www.jehdra.go.jp/ribenzoushin.html>。東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律。

²⁷ 平成 22 年度行政事業レビューシート（事業番号 234）<http://www.mlit.go.jp/common/000123619.pdf>。

²⁸ 平成 24 年度行政事業レビューシート（事業番号 0229）<http://www.mlit.go.jp/common/000223400.pdf>。

²⁹ 平成 24 年度行政事業レビューシート（事業番号 0232）<http://www.mlit.go.jp/common/000224416.pdf>。

³⁰ 平成 26 年度分（平成 25 補正予算）：620 億円、平成 27 年度分（平成 26 補正予算）：507 億円、平成 28 年度分（平成 27 第二次補正予算）：256 億円、平成 29 年度分（平成 28 補正予算）：105 億円。

<http://www.mlit.go.jp/common/001021896.pdf>、<http://www.mlit.go.jp/common/001065638.pdf>、
<https://www.mlit.go.jp/common/001113921.pdf>、<http://www.mlit.go.jp/common/001142229.pdf>。

³¹ 『Nexco 中日本グループの経営上の課題と取組み～企業ビジョンの実現に向けて』中日本高速道路株式会社（2014 年 12 月）、<https://www.c-nexco.co.jp/corporate/pressroom/challenge/pdf/challenge01.pdf>。

も肯定的に評価することはできない。社会的実験などによる料金割引といった政治的意向により、一般会計が機構保有の旧公団債務を継承しているほか、高速道路各社に対する国庫支出など、財政は緩められる方向に導かれているからである。

こうした現象は、高速道路整備の側面においても見受けられる。具体例としては、一時期行われなくなっていた合併方式の復活があげられよう。これは、国や都道府県の公共事業と高速道路会社の有料道路事業を併用して一般有料道路や高速道路の整備を行うスキームであり、土地買収と建設工事の途中までを国や県が行い、その後の建設と管理は高速道路会社が行うこととなる。どこまでの工事を公共事業（逆にいえば、有料道路事業）で行うか、すなわち、どこまでの工事を税金（逆にいえば、通行料金）によるかは、両者の協議によって決めるというのが一般的となっている。このようなスキームでは何らかの外生的な政治要因で高速道路会社にとっては経営的に不合理な建設が行われる場合もあろうし、逆に高速道路会社が採算のとれないものを国や都道府県に負担させることによって本来なら得られない収益を得るという場合もありうる。そして、何よりも問題なのは、情報公開の不足により、当事者以外の第三者が外部の視点で事業をチェックできないことである。

（４）未完の道路公団民営化

このように高速道路各社は、公団から民間企業に生まれ変わったのではあるが、高速道路の管理においても、また新たな建設においても、一人株主である国（形式的な株主は財務大臣となっているが、運営の所管は国土交通省）の政治的意向に逆らうことは困難であると同時に、その構造を逆手にとって国からの支援を獲得しうる環境の中に存在するため、結果としてモラルハザードが発生し、国の財政を膨張させる可能性がある。

もちろん、政治的意向とそのための財政負担が、そのコスト以上の経済的・社会的メリットをもたらすものであればよいが、実際にそれを把握するのは極めて難しい。民営化が高速道路運営に一定の改善をもたらし、結果として政策コストは減少しているという学術的な研究もあるが、同研究は民営化の実態は単なる株式会社化にすぎず、国が一人株主として経営権を掌握しているため、高速道路運営が政治的要因に左右されることが多いという課題も指摘している³²。民間企業の経済合理的な判断による高速道路運営を目的とした道路公団の民営化は、いまだ未完ということである。

また、高速道路各社の活動とは別に行われている「新直轄方式」による高速道路整備の合理性と財政に対する負担についても別途検証が必要であろう。これは採算性に乏しく高速道路会社による整備・管理が難しい路線に関して、国と都道府県が建設・管理費用を分担して整備するものである。都道府県も財政負担をするという意味では、従来の中央集権的な整備方法とは異なるが、地方がその受益と負担を十分に理解し、その負担

³² 木村真樹、赤井伸郎、倉本宜史「民営化が高速道路運営に与えた影響—DEAによる分析」『交通学研究』第56号。

をみずから担う決断と体制の整備が伴わないかぎり、結局は国の負担となり、それが財政を逼迫させていく恐れがある。この点を留意した各事業のレビューも必要であろう。

4. 行政事業評価による財政規律の強化

政権交代を果たした民主党のマニフェストの看板の一つが「税金のムダづかいと天下りを根絶します」であり、その具体的な方法として行われた「事業仕分け」は、評価者に多数の民間人を加えるとともに、図表 4-11 が示すように、一般にもライブで公開するという真新しさもあってか、メディアが大きく報じることとなった³³。その目的は、政府の事業を国民の前に可視化し、ゼロベースからその合理性を判断できるようにするとともに、事業の効率と効果を高めるためにPDCAを確立するといったところにある。同様の試みは、事業仕分けのインパクトの強さに霞んだ感があるが、それ以前の自民政権時代から始められ、政権交代後も継続的に行われている。こうした一連の動きは、規模の大小あるいは社会の注目度の差こそあれ、税金の使われ方を国民目線で評価し、行政事業の改善を図るものであり、結果として財政規律を高める効果が期待できる。

図表 4-11: 事業仕分け会場来場者数ならびにインターネット中継閲覧者数(単位: 人)

仕分け	日数	来場人数	同1日平均	インターネット中継	同1日平均
第1弾	9	14,300	1,600	1,710,000	190,000
第2弾	8	13,400	1,700	2,580,000	320,000
第3弾	8	12,500	1,600	4,030,000	500,000
提言型政策	4	3,200	800	590,000	150,000

出所：政策シンクタンク構想日本。

(1) 福田政権から始まった行政事業評価

小泉政権以降の行政事業評価でまず注目すべきは、行政支出総点検会議であろう。道路特定財源が職員のレクリエーション費用に使用されるという不適切な行政支出の発覚を契機とし、福田康夫首相時代の2008年8月から09年2月にわたり、内閣官房長官の下に設置されていた。「国民の目線で無駄の根絶に向けた指摘」をすることを目的とした同会議は通称「無駄ゼロ会議」とも呼ばれ、国や独立行政法人等から公益法人への支出や特別会計における無駄遣いを精査するとともに、「ムダゼロ110番」を通じて国民からの意見も集め、具体的な問題点の指摘や改善に向けた検討を行っている³⁴。

2009年に政権交代を果たした鳩山由紀夫・民主党政権は、閣議決定により行政刷新会議を設置し、同年11月から12年11月にわたり、「事業仕分け」を合計3回（第1弾～第3弾）、それに加え「提言型政策仕分け」「新仕分け」「規制仕分け」をそれぞれ1回行

³³ 現在でも行政事業レビューの公開プロセスはインターネットの生中継は実施されているが、視聴数は事業仕分けが行われたところと比較すると減少している。2016年度秋の公開プロセス（11月5日「大阪レビュー」、11月10日～12日「秋レビュー」）計4日間のインターネット生中継の視聴数の合計は約11万となっている。

³⁴ 首相官邸ホームページ。 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/>。

っている。これは、福田内閣時に設置された「無駄ゼロ会議」とその活動の拡大・延長版とも考えられるが、行政刷新会議の事務局長に政策シンクタンク構想日本の代表・加藤秀樹氏が就任したことから、自民党政務調査会の「無駄撲滅プロジェクトチーム」が同シンクタンクの協力で福田首相時代の 08 年から行っていた「政策棚卸し」の「移植」と見ることもできる。

また、最初の事業仕分けの反省をもとに、新たに「行政事業レビュー」が行われるようになった。事業仕分けを行って分かったことは、予算査定の段階で削減努力をしても、その前段階である予算要求から検討しなければ、効果には限界があるということである。行政事業レビューとは、各府省内において、みずから予算の支出先や使途について実態把握を行うと同時に、外部の有識者等を交えて公開で点検を行い、その結果を事業の執行や予算要求、さらには組織や制度の見直しにも活用するというものである。行政事業の PDCA サイクルを組織内部で確立をはかる新たな取り組みと言える。

2012 年末に発足した第二次安倍内閣では、民主党時代の事業仕分け及び行政事業レビューなどの実施主体であった行政刷新会議・国家戦略局ならびに行政改革実行本部は廃止され、あらたに行政改革推進本部と行政改革推進会議が設置されるという組織的変革はあったが、民主党政権で始められた行政事業レビューは、規模の縮小も含め変更点はあるものの、基本的には引き継がれ、現在に至っている。

（２）事業仕分けが生み出した成果とは

福田内閣時代の行政支出総点検会議は、2008 年 12 月に、検討結果のとりまとめとして、『指摘事項～ムダ・ゼロ政府を目指して～』という報告書を発表している³⁵。これによると、09 年度の公共法人への支出額は 06 年度の約 9400 億円の 37%減にあたる約 5900 億円になると見込まれ、福田首相が指示した 3 割削減が達成されるとある。さらに、同報告書は「特別会計の支出」「行政コストの削減・効率化」等について各省庁の具体的な費目に及ぶコスト節減・効率化のあり方を示すとともに、各省庁が無駄の削減に取り組む体制整備の要請を行っている。

このように行政支出総点検会議の指摘は、それまでになく包括的かつ具体的なものとなっているが、その指摘自体の実際の成果については、報告書発表の翌年、2009 年 9 月に民主党による政権交代がなされ、それまでの取り組みに被さるように「事業仕分け」が始まったため、確認するのが困難である。

「事業仕分け」については、具体的な数字によって成果が公表されている。まず、449 事業が評価の対象とされた事業仕分け第 1 弾の成果としては、歳出削減額 9692 億円、歳入確保額 1 兆 269 億円、合計 1 兆 9961 億円が 2010 年度の一般会計当初予算に反映された。歳出削減額とは事業仕分けを通じて削減されたものであり、歳入確保額とは公益法人や独立行政法人などにおける不要不急の基金や財産の国庫返納分である。このほかに

³⁵ 首相官邸ホームページ：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/081201/siteki.pdf>。

特別会計においても、社会資本整備事業特別会計で1兆円、食糧安定供給特別会計で0.2兆円の歳出が削減されている³⁶。

事業仕分け第2弾においては、独立行政法人改革及び特別会計改革が目的とされ、47独立行政法人151事業・70公益法人82事業が、第3弾においては18特別会計51勘定と既に一度仕分けされた112の事業が対象とされ、第2弾と第3弾の事業仕分けを通じて、歳出削減額3515億円、歳入確保額1兆3984億円、合計1兆7498億円が2011年度の当初予算に反映されている³⁷。

第1弾から第3弾を通じて明らかとなった課題に対する解決方法として行われるようになった行政事業レビューに関しては、人件費や地方交付税を除いたほぼ全事業が対象とされたこともあり、反映額は2011年度概算要求において総額約1兆3278億円に達したという報告が行政刷新会議からなされている³⁸。

2011年度における事業仕分け及び行政事業レビューの予算編成への反映は合わせて約3兆円になり、同年度の一般会計概算要求額の基礎的財政収支対象額（概算要求全体から国債費と前年度等の決算調整以外）は1兆2600億円ほどの減額となっている。ただし、別枠予算である「元気な日本復活特別枠」で約2兆9500億円の要求が出されており、全体としては減額とはなっていない³⁹。2009年の民主党のマニフェストでは合計16.8兆円の歳出削減を示しているが⁴⁰、それに照らし合わせると、その成果は期待からはかなり遠いものとなったと言わざるをえない。

また、2011年3月に行われた規制仕分けの成果として規制・制度改革の実施が決定されている。これら改革による金銭的成果は正確には把握できないが、行財政の効率化に向けた努力と見ることができる。さらに、第3弾から1年後に行われた「提言型政策仕分け」では10の政策分野において政策の仕分けがなされているが、その性格上、予算への具体的反映については把握が難しい。加えて、2012年11月には42事業を対象とした「新仕分け」が実施されているが、直後の解散総選挙による民主党の政権離脱により、その結果は雲散霧消している。

（3）行政事業レビューの限界

第二次安倍内閣発足以降は、民主党時代に設置され事業仕分け等を担当していた組織が廃止されたが、2013年に設置された行政改革推進本部・会議と各省庁が連携し、行政

³⁶ 第5回行政刷新会議提出資料「行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映などによる歳出歳入の見直し」及び財務省ホームページ

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d5/pdf/s1-1.pdf>。
http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2010/seifuan22/。

³⁷ 第15回行政刷新会議資料「国丸ごと仕分け（行政事業レビュー）も含めた平成23年度予算編成プロセス全体での効果」<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/kaigi/honkaigi/d15/pdf/ss4.pdf>。

³⁸ 同上。

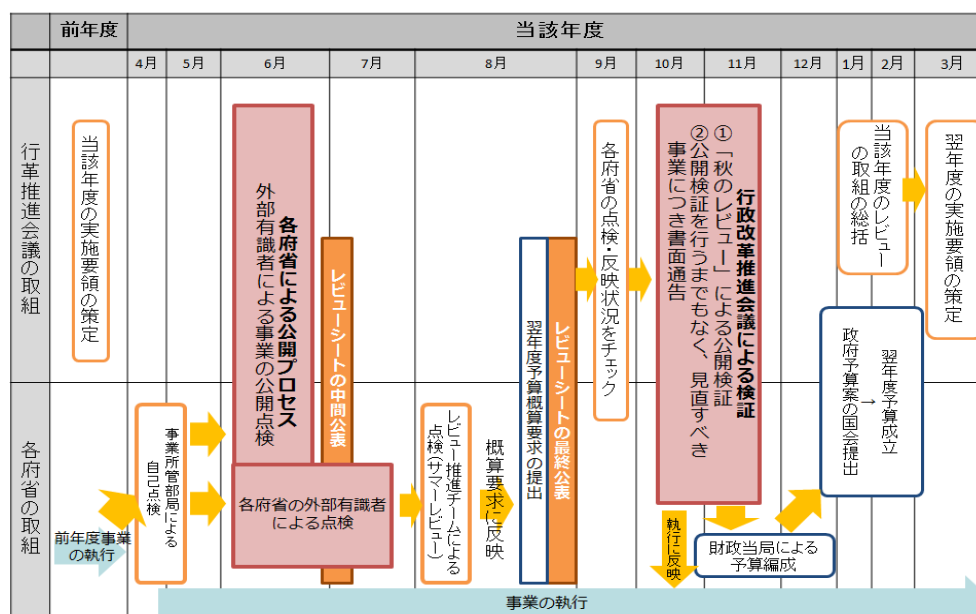
³⁹ 「平成23年度一般会計概算要求額」http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/h220901a.pdf。

⁴⁰ http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf。

事業の PDCA サイクルである行政事業レビューは規模が縮小されたものの継続されており（図表 4-12 参照）、春と秋に外部有識者を評価者として開催される「公開プロセス」が一般にも公開されている。その成果もまた、各省庁のホームページで毎年公開されており、国民がチェックできるようになっている。

図表 4-13 は、2015 年度行政事業レビュー結果の 16 年度予算概算要求への反映状況から、レビュー対象事業と非対象事業それぞれの前年度当初予算額との差額、ならびにレビュー反映額を省庁別に会計単位でまとめたものである。これによると、レビュー結果の反映として一般会計、特別会計を合わせ、省庁全体で約 1705 億円の削減がなされているが、その一方で、新たな部分で概算要求が増加し、両会計合わせて、レビュー対象事業全体では約 2 兆 8622 億円、非対象事業では 5 兆 2761 億円の増額になっている。すなわち、前年度当初予算に対して差し引き 7 兆 9678 億円ほど概算要求が増えている。

図表 4-12：行政事業レビューのスケジュール



出所：内閣官房ホームページ

http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27_review/H27_Review001/H27_Review001.html。

省庁別では、内閣府本府以外のすべての省庁において、レビュー結果は概算要求の減額として反映されているが、概算要求全体が減少しているのは行政評価を所管する総務省であり⁴¹、他では総じて増加している。レビュー対象事業だけに限定すると、総務省に加えて行政事業レビューを所管とする内閣府で減少しているが、他ではやはり増額となっている。さらに会計の種類に注目すると、特別会計では減額となっているものもあるが、一般会計で減額になっているのは、やはり内閣府本府と総務省だけである。

こうした数字から全体として言えることは、現在行われているレビュー自体が事業の効率化に寄与する可能性はあるにしても、それによる歳出抑制機能は極めて限定的であるということだ。その理由については個別事業をそれぞれ精査していく必要があるが、可能性としては、①単純に行政需要が増加している ②減額した分が別の名称で復活している（モグラ叩きになっている） ③減額した部分以外で政治的・政策的理由で予算を増加している ④効率化に無関心あるいは否定的 ⑤以上の複合的な要因、などが考えられる。また、仕分けやレビューで得られた知見をもとに、他の事業についても同様の問題がないか幅広く見直しを行うことがなされずに、レビューが対象となる毎年の個別事業に留まっているところにも、効果が限定的になっている要因があると考えられる。いずれにしても、増加する一方の歳出増加を食い止める手段としては、現在の行政事業レビューには限界があるということである。

⁴¹ 交付税及び譲与税配付金特別会計は除く。

図表 4-13：平成 27 年度行政事業レビュー事業の平成 28 年度予算概算要求への反映

省庁	会計	対象	非対象	全体	反映額 ^①
内閣官房	一般	12,496	9,585	22,081	
	東日本大震災復興特別		0	0	
	合計	12,496	9,585	22,081	
内閣府 (本府のみ)	一般	-23,992	17,794	-6,198	1,235
	エネルギー対策特別	13,509	-75	13,434	
	東日本大震災復興特別	-1,481	-4	-1,485	
	年金特別		3	3	
	合計	-11,964	17,718	5,754	1,235
復興	東日本大震災復興特別	52,943	-3,394	49,549	-9,567
	合計	52,943	-3,394	49,549	-9,567
総務	一般	-128,688		-128,688	-1,457
	合計	-128,688		-128,688	-1,457
法務	一般	28,368	3,450	31,818	-6,595
	合計	28,368	3,450	31,818	-6,595
外務	一般	48,576	0	48,576	-313
	合計	48,576	0	48,576	-313
財務	一般	51,286	2,648,257	2,699,543	-2,760
	地震再保険特別	14,718	-0	14,718	-
	財政投融资特別・特定国有財産整備	14,440	690	15,130	-1,197
	国債整理基金特別		-168,724	-168,724	
	外国為替資金特別		-15,293	-15,293	
	財政投融资特別・財政融資資金勘定・投資勘定		2,390,080	2,390,080	
	東日本大震災復興特別		9,550	9,550	
	合計	80,444	4,864,560	4,945,004	-3,957
文部科学	一般	425,518	29,517	455,035	-10,838
	東日本大震災復興特別	-155,529		-155,529	
	エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定	32,266	-19	32,247	-25
	合計	302,255	29,498	331,753	-10,863
厚労	一般	538,542		538,542	-12,502
	労働保険特別・労災勘定	-2,707		-2,707	-5,957
	同雇用勘定	13,797		13,797	-44,209
	同会計徴収勘定	-4,713		-4,713	-7,774
	年金特別・基礎年金勘定	722,335		722,335	
	同国民年金勘定	-87,216		-87,216	
	同厚生年金勘定	-106,086		-106,086	
	同福祉年金勘定			0	
	同健康勘定	-143,187		-143,187	-275
	同子どものための金銭の給付勘定	0		0	
	同業務勘定	28,489		28,489	-9
	合計	959,254		959,254	-70,726
農水	一般	196,473	73,020	269,493	-2,478
	食料安定供給特別・農業経営安定勘定	5,296	-8	5,288	
	同食料管理勘定	70,770	32,532	103,302	
	同業務勘定	-2	-380	-382	
	同国営土地改良事業勘定	-2,962	-7,063	-10,025	
	同農業共済再保険勘定	799	-97	702	
	同漁船再保険勘定	-708	-2	-710	-812
	同漁業共済保険勘定	83	1	84	
	財政投融资特別	5,000		5,000	
	国有林野事業債務管理特別		8,824	8,824	
	東日本大震災復興特別	-826		-826	
	合計	273,923	106,827	380,750	-3,290
経産	一般	36,012	189,088	225,100	-6,752
	エネルギー対策特別・エネルギー需給勘定	88,771	795	89,566	-40,702
	同電源開発促進勘定	3,579	-2	3,577	-1,299
	同原子力損害賠償支援勘定		-2,292	-2,292	
	貿易再保険特別会計	3,942	-65	3,877	
	特許特別会計	6,804	1,359	8,163	-634
国土交通	合計	139,108	188,883	327,991	-49,387
	一般	912,969	-8,250	904,719	-3,906
	自動車安全特別・保障勘定	-513	-4	-517	-457
	同自動車検査登録勘定	947	290	1,237	
	同自動車事故対策勘定	635	58	693	
	同空港整備勘定	42,075	-16,575	25,500	-9
	東日本大震災復興特別会計	-41,198	-89	-41,287	
	合計	914,915	-24,570	890,345	-4,372
環境	一般	45,334	70,227	115,561	-578
	エネルギー対策特別・エネルギー需給勘定	70,904	212	71,116	-9,157
	同電源開発促進勘定	-105	0	-105	-296
	合計	116,133	70,439	186,572	-10,031
防衛	一般	75,679	13,131	88,810	-1,229
	東日本大震災復興特別	-1,238		-1,238	
	合計	74,441	13,131	87,572	-1,229
一般会計合計		2,218,573	3,045,819	5,264,392	-48,173
特別会計合計		643,631	2,230,308	2,873,939	-122,379
総合計		2,862,204	5,276,127	8,138,331	-170,552

出所：平成 27 年度行政事業レビュー単位整理表兼点検結果の平成 28 年度予算概算要求への反映状況調査表・各省から作成。

第5章 歳入・公債発行に関する取り組みと課題

<概要>

- ① 1997 年の消費税増税が景気に与えた影響は限定的であったが、他の要因によって景気全体が悪化し、税収全体も伸び悩んだ。
- ② 2014 年の消費税増税は消費を押し下げる結果をもたらしたが、財政出動・金融緩和の影響と思われる所得税・法人税の伸びに支えられ税収全体は増加した。
- ③ 財政赤字を埋め合わせるために消費税増税が行われ、その悪影響を抑制するために行われる財政出動によって歳出が肥大化し、それを公債発行及びさらなる増税で補填するという負のスパイラルが生じているのではないか。
- ④ 日銀が国債の最大の保有機関となっており、財政法で禁じられている「財政ファイナンス」が事実上行われているという見方もある。
- ⑤ 長期債務残高が増加しても利払費が増加せず、公債費の伸びも抑制されている理由は、超金融緩和状態と異例に長い償還制度にある。
- ⑥ 日銀による国債買入れについては、日銀の体力的側面からも市場的側面からも限界が視野に入ってきており、今後は金利の上昇による利払費増加の局面に備える必要がある。

歳出抑制のほかに財政健全化に向けたもう一つのアプローチは歳入を増加させることである。ここではまず、安定的な財源と言われる消費税に関するこれまでの経緯とその効果についての分析を行っている。さらにまた、近年では歳入の3割から4割にも及ぶ公債発行に焦点をあて、国債消化と財政健全化の問題点について検討してみたい。

1. 消費税導入までの道程

消費税は所得が多いほど消費に回す割合が低いという点を考えると逆進的な性格を持つと言えるが、同等の負担能力を持つものに対しては老若男女を問わず広く公平に負担を求める税金である。また、消費税による収入は、他の税収と比べて景気変動による影響を受けにくく、安定的な財源が求められるわが国にとっては、極めて重要な役割を期待されている。しかしながら、消費税は国民生活に直接的な負担を感じさせるものであり、また消費税自体が景気に影響を与え税収全体を左右する恐れもあるため、その導入あるいは税率の変更においては慎重な決定が求められる。

（１）一般消費税の構想から消費税導入まで

消費税の導入が具体的に検討され始めたのはオイルショックによって日本経済が大きな影響を受けた 1970 年代からである。71 年のニクソンショックに伴う為替の変動相場制への移行により、日本は円高不況に見舞われていたが、73 年の第 4 次中東戦争による原油価格の高騰のあおりで日本経済の要であるモノづくりと輸出に大打撃を受け、国民全体のなかには生活に対する不安が広まった。74 年には-1.2%という戦後初のマイナス成長を経験することとなり、高度経済成長はここにおいて終焉したとも言われている。さらに 1978 年のイランでのイスラム革命により石油生産が中断すると、イランから大量の原油を購入していたわが国の需給は逼迫し、さらに同年末の O P E C による原油価格の引き上げの決定により、日本経済の先行きは暗い雲に覆われたのである。

財政状況はここから厳しくなり、歳入不足を補うために 1975 年から大量の国債が発行される一方で、「物品税に代わる広範な消費課税」の導入による財政の再建も検討されるようになったが、この試みは国民からの支持を容易には得られず、成立に至るまでには長い年月がかかった。79 年 1 月には大平正芳首相が「一般消費税」の導入を閣議決定したものの、不評により同年 10 月の総選挙中に導入を断念、87 年 2 月には中曽根康弘首相が「売上税」法案を国会に提出したが、世論の強い反対に遭遇し、5 月に廃案となっている。消費税法が成立したのは、それから 2 年近くを経た竹下登内閣の 88 年 12 月であり、これによって翌 89 年の 4 月から税率 3% の消費税が導入されることとなった。

消費税率は現在 8% となっているが、そこに至る道のりもまた一進一退であった。94 年 2 月に細川護国首相が消費税を廃止して税率 7% の国民福祉税の構想を発表するものの、連立政権内の調整が不十分だったため、発表の翌日に撤回するという不首尾に終わった。同年 11 月に村山富市内閣が成立させた消費税率 5%（消費税率 4%・地方消費税 1%）への増税が実施されたのは、2 年半後の 97 年 4 月、橋本龍太郎内閣時代である。

2009 年の総選挙において、マニフェストに「消費税は 4 年間上げない」と掲げた民主党が政権交代を果たしたが、鳩山由紀夫首相を引き継いだ菅直人首相が 10 年の参議院選挙前に「消費税 10%」を打ち出し、選挙に惨敗することとなる。民主党政権 3 代目の首相となった野田佳彦は 12 年 8 月に消費税率を 14 年に 8%、15 年に 10% に引き上げる法案を成立させたものの、その後の衆議院選挙で惨敗している。

同年末に振り返った自民党の第二次安倍政権は、2014 年 4 月に予定どおり消費税率を 8% に引き上げたが、14 年 11 月、15 年 10 月に予定されていた 10% への引き上げを 17 年 4 月に延期することを決定し、さらに 16 年 11 月には、それを 19 年 10 月に再延期する法案を成立させている。

（２）異なる消費税増税の効果

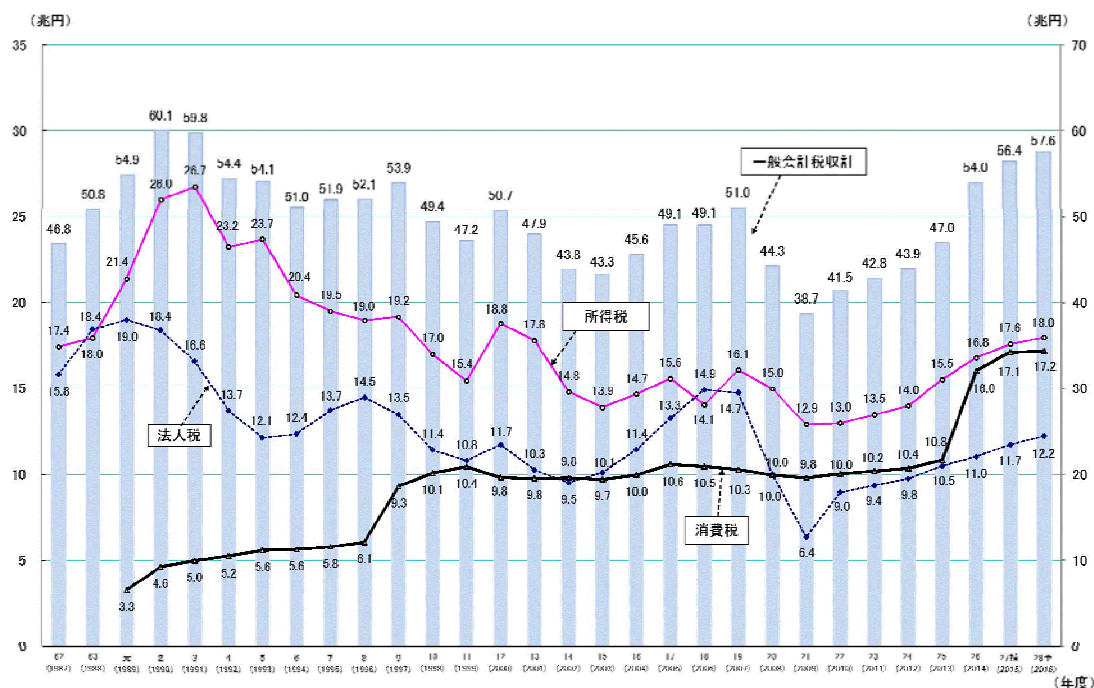
消費税導入の財政に対する効果を評価する際に重要となるのは、税率の引き上げ幅や増税のタイミングが適切であったかという点である。消費税率を上げれば、その分の税

収増加が見込める反面、それが消費そのものや他の経済活動に悪影響を与えると、期待通りの消費税収を得られなかったり、所得税や法人税といった他の主要な税収を減少させる恐れがあるからである。消費税の導入や税率変更が不況を招き、税収全体を落ち込ませるようでは元も子もない。経済に悪影響を与えない範囲で消費税率を調整し、税収全体を引き上げることが望まれる。

図表 5-1 は一般会計税収と消費税収の経年変化を示したものである。これによると、消費税収は税率アップに見合った分だけ確実に増加し、安定的に一定の水準を維持していることがわかる。一方、消費税収の変化と一般会計全体の税収の変化は必ずしも連動していない。消費税収が発生した 1989 年以降、91 年までの一般会計税収は消費税収入以上の上振れをしているが、バブルが崩壊したとされる 92 年以降は法人税・所得税が減少し、全体として下降傾向を示している。その後の一般会計税収は 03 年を底にして 07 年までは所得税の増加にともなって上昇を見せるものの、リーマンショックのあった 08 年に一気に下降し、逆に 14 年以降は消費税率アップによる増収以上の増加となっている。

このように消費税率の上昇は消費税収入を確実に増加させる一方で、一般会計税収全体は、所得税や法人税など消費税以外の税率変化や他の経済政策、並びに外生的な経済的変動によって大きく左右される。その影響が部分的にでも消費税率アップに起因するものであるならば、税率アップが消費税収を確実に増加させるとしても、消費税の財政再建に対する貢献度を一概に高く評価することは不適切であろう。

図表 5-1：一般会計税収の推移

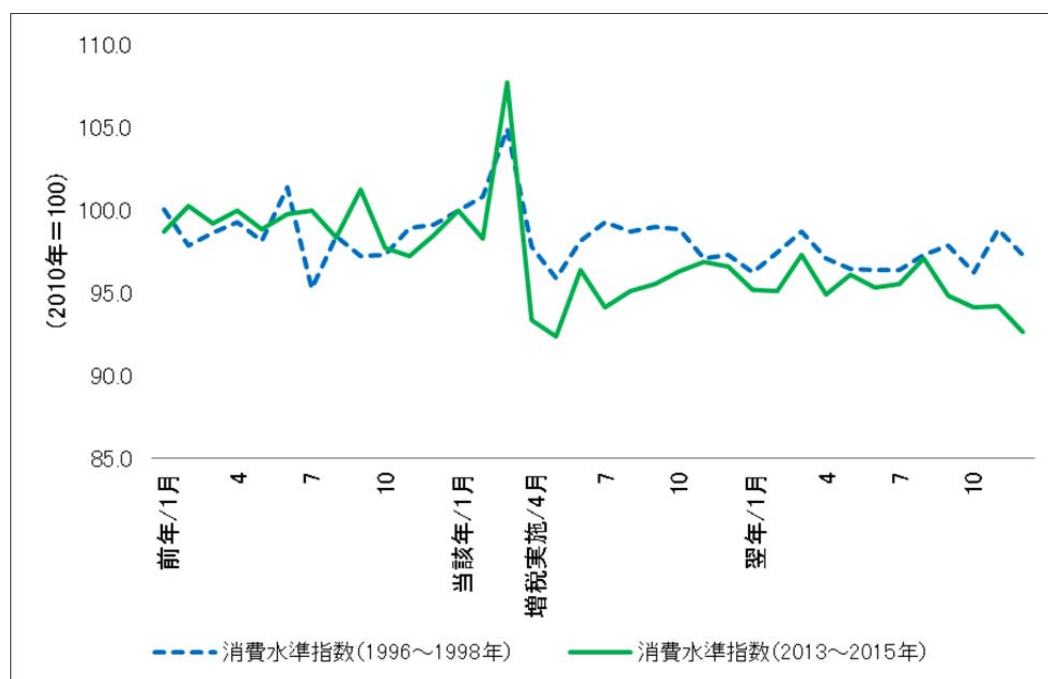


注：26 年度以前は決算額、27 年度は補正後予算額、28 年度は予算額である。

出所：財務省ホームページ http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/010.htm。

消費税の経済に及ぼす影響をより具体的に考察するために 1997 年と 2014 年の消費税増税前後の消費動向を比較したものが図表 5-2 である。これによると 97 年、14 年いずれの増税の際も駆け込み需要が発生し、その後急激に消費が低迷していることが確認できるが、14 年の方がその落ち込み度合いが大きい。

図表 5-2：消費税増税前後の消費動向



出所：総務省「家計調査」より作成。

97 年は、4 月の消費増税（5 兆円）のほかに特別減税の廃止（2 兆円）と医療費自己負担の引き上げ（2 兆円）、加えて 7 月以降のアジア通貨危機、さらに 11 月以降には、三洋証券の会社更生法適用、北海道拓殖銀行の北洋銀行への営業譲渡、山一証券自主廃業といった金融システムの不安定化というように景気に悪影響をもたらす数多くの出来事があった年である。図表 5-2 で見たように、夏には消費が増税前に近い水準にまで回復していることとこれら一連の動きを合わせて考えると、消費増税の消費への影響は限定的であり、同年の一般会計税収全体が消費税収の伸びに比べ小さく、またそれ以降は減少している中心的な要因が消費税増税であったとは考えにくい。それは、消費増税で一時落ち込んだ消費がすぐに回復し再び落ち込むのが 11 月以降であったこと、そして生産活動の方は秋口にかけて堅調に推移していたことから裏付けられる⁴²。

これに対して 14 年の場合は、97 年の場合とは異なり、駆け込み需要が発生するものの、増税実施直後に低迷した消費は長期にわたって増税前のレベルを回復できずにいる。さらに鉱工業生産指数を見ると、生産活動も増税後に総じて弱い動きとなり、その状態

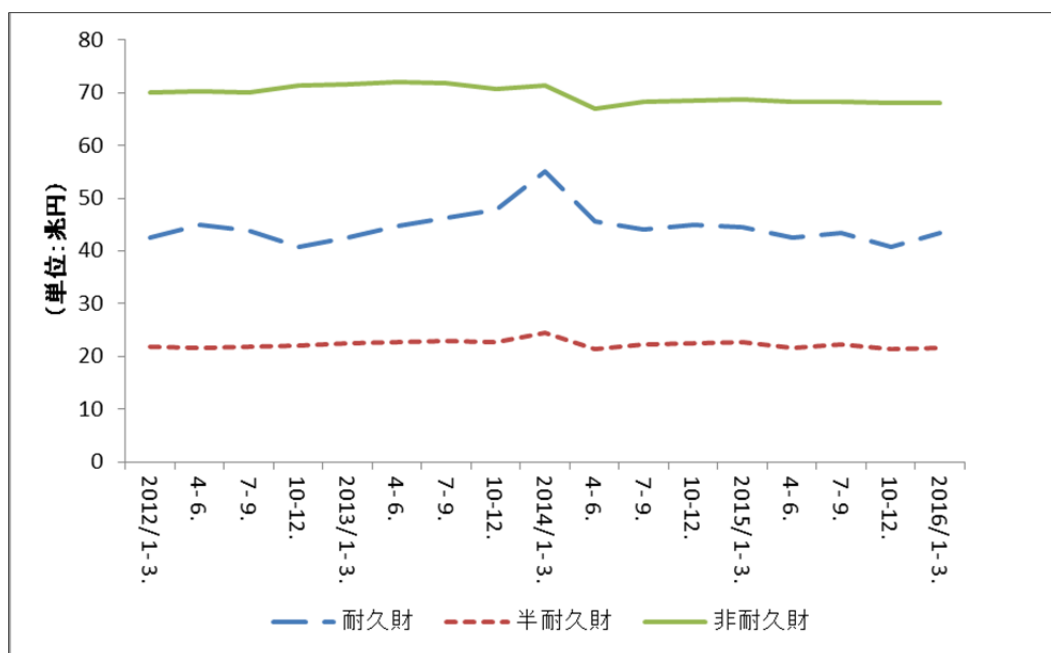
⁴² 例えば、鉱工業指数の変化を参照。

が2年以上にわたって継続している。また、図表5-3は形態別の家計の最終消費支出を示しているが、増税以降、耐久消費財のみならず非耐久財の消費にも継続的な減少がみられ、消費の落ち込みを単なる駆け込み需要の反動減とするのは難しい。

この消費の停滞の原因を同年の「冷夏」と説明するものがある。たしかに台風や前線の影響で全国的に大雨に見舞われたほか、西日本の日照時間はかなり少なく、夏の平均気温も2003年以来11年ぶりの低さとなったが、北・東日本は日本の東海上の高気圧の影響で流れ込んだ南からの暖気流に覆われ、5年連続の暑夏を記録している。さらに夏以降も消費が回復しないことを踏まえると、「冷夏」を理由とする説明には説得力が欠ける。

将来不安や構造的な要因を消費の停滞の理由とする向きもあるが、図表5-4が示すように、実質消費活動指数は、2009年以降、東日本大震災の影響による一時的な落ち込みはあるものの、消費増税前までは堅調に上昇しており、消費増税前の段階において、国民は将来に不安を感じていたとは判断できない。さらに、潜在成長率は14年以降上昇していることを考えると、構造的な要因で消費が停滞したとするのは難しい。

図表5-3：家計最終消費支出（形態別）



出所：内閣府「国民経済計算」より作成。

図表 5-4：消費の動向（消費活動指数）

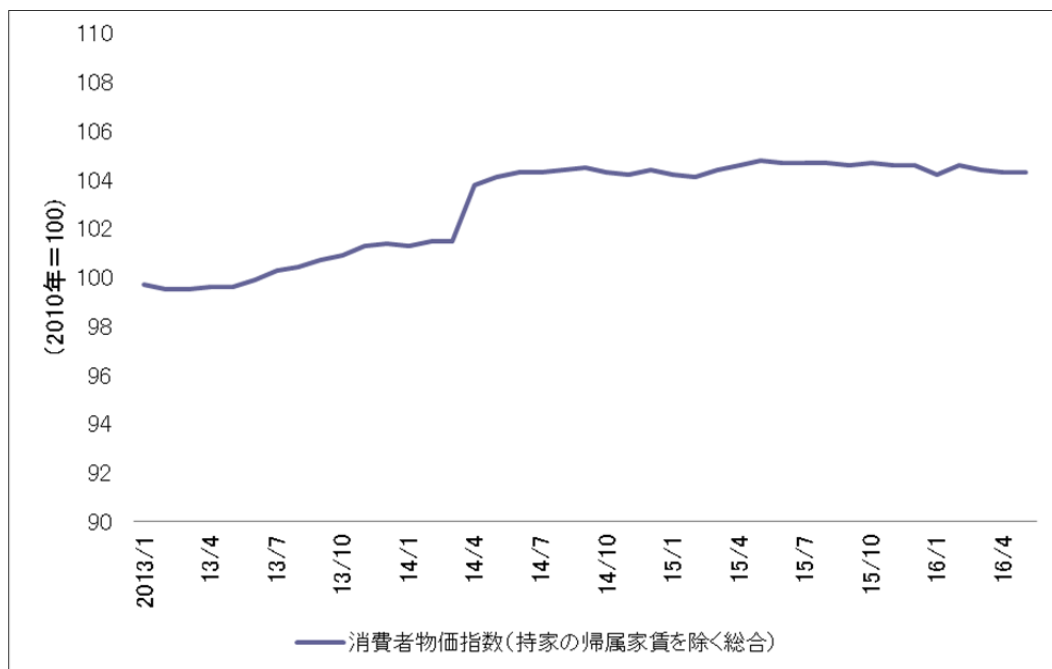


出所：日本銀行「消費活動指数」より作成。

一方、図表 5-5 を見ると、増税前の 2013 年後半あたりから消費者物価指数が徐々に上昇するなか、増税とともに急上昇し、以降そのレベルが継続しているのがわかる。また図表 5-6 が示すように、それに連動して、実質可処分所得が減少しており、これが消費を減退させた原因になっていると推測される。こうした状況が生じた理由は、まず消費増税自体が実質的な物価上昇をもたらしていること、わずかではあるが 13 年から 14 年にかけてデフレからインフレに転向したこと、その反面、賃金の上昇はそれらの変化に伴わなかったことなどにあると考えられる。

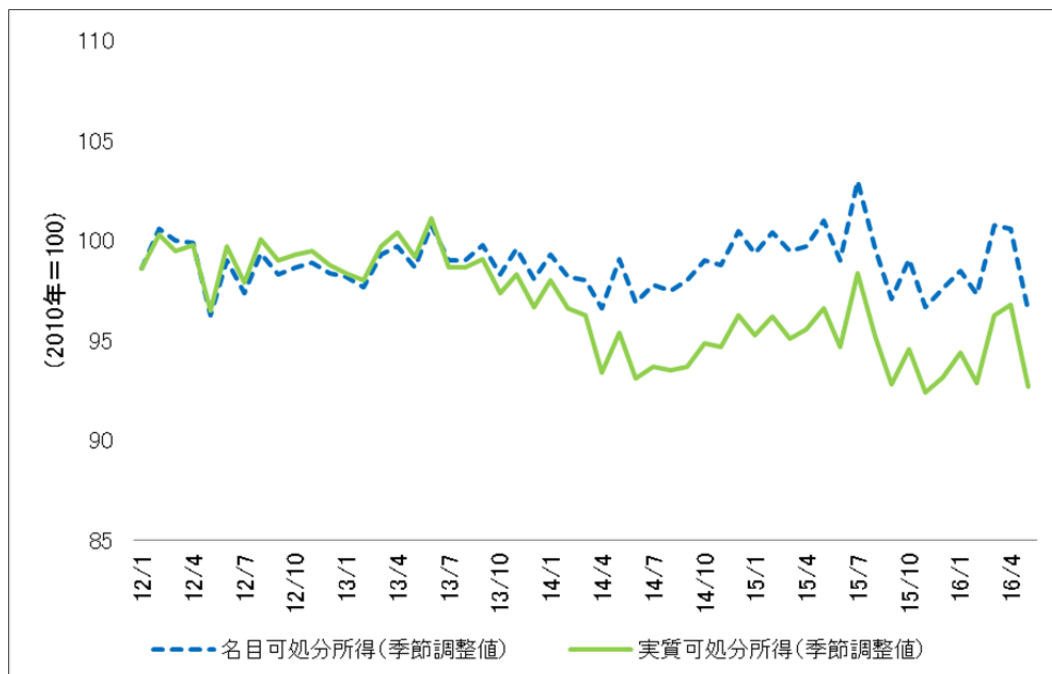
2014 年の消費増税を分析すると以下のように整理される。①税率引き上げはその後の消費の停滞に大きな影響をもたらした。②非耐久財についても消費水準の低下がみられることから、駆け込み需要と反動減のみでは説明できない。③天候不順の影響はあるとしても部分的なものである。④「将来不安」や「構造要因」による説明は説得力が弱い。⑤実質所得の低下が消費の減少に大きな影響を与えている。⑥消費増税後の消費の弱い動きは、生産や物価を下押しする方向に働いている。

図表 5-5：消費者物価指数の動向



出所：総務省「家計調査」、「消費者物価指数」より作成。

図表 5-6：可処分所得の動向



出所：総務省「消費者物価指数」より作成。

（３）消費増税と財政出動の負のスパイラル

消費税率が上がった二つのケースを比較すると、97 年の場合は、消費税率アップ自体は消費に大きな悪影響を与えなかったと判断できるものの、外生的な要因により一般会計全体の税収が減少している。一方、14 年の場合は、消費税率アップそのものは 97 年の場合以上に消費を押し下げる結果をもたらしたが、所得税・法人税の伸びに支えられ税収全体は増加している。

この理由として、14 年の場合は、第二次安倍内閣成立後に進められた「異次元の金融緩和」と総額 20 兆円にも及ぶ「機動的な財政出動」が、消費税率アップで想定される景気の悪化をオフセットする効果をもたらしたと考えられる。もっとも 97 年の場合も、消費増税後の消費の回復にやや弱さが残ったことに加え、秋以降の金融システム不安定化の影響で景気が急速に悪化したことが、所得税や法人税の税収の低下をもたらしたという理由で、以下のような対策がとられている。

11 月 28 日に財政構造改革法⁴³が可決した 10 日後には、金融・景気対策として 10 兆円規模の国債を発行する方針が言明され、さらに翌年 1 月の閣議決定には所得税特別減税の継続、法人税率の引き下げなどが示され、4 月には経済対策閣僚会議において、社会資本整備などを柱にした総額 16 兆円を超える（国・地方の財政負担 12 兆円）総合経済対策が打ち出されている。橋本内閣の後を受けた小渕内閣でも緊急経済対策（経済規模 24 兆円、98 年 11 月）、経済新生対策（同 18 兆円、99 年 11 月）がとられ、橋本内閣時代と合計して 58 兆円もの経済対策が行われている。

こうして比較してみると、消費税率アップは、それによる税収は確実に見込まれるが、一時的な消費の停滞を招くとともに景気全体にも悪影響を与える恐れがある。その対策として財政出動や金融緩和などのマクロ経済政策がとられるが、その成否はタイミングや外生的要因に負うところも多く、ある程度の予測は可能であるとしても、不確実性からは逃れられない。

もとより、こうした対策が不要とは言えないが、高齢化に伴う社会保障費の自然増はあるにせよ、歳出増が長期的に続いている状態は、一時的危機に対処するためにとられた「臨時異例」措置が危機の収束後も十分に見直されないまま放置されている結果とも解釈できる。財政赤字が発生し、その埋め合わせのために消費税がアップされ、さらに景気への影響を抑制するために財政出動が行われ、累積赤字を増やすという負のスパイラルに陥っているかのようである。

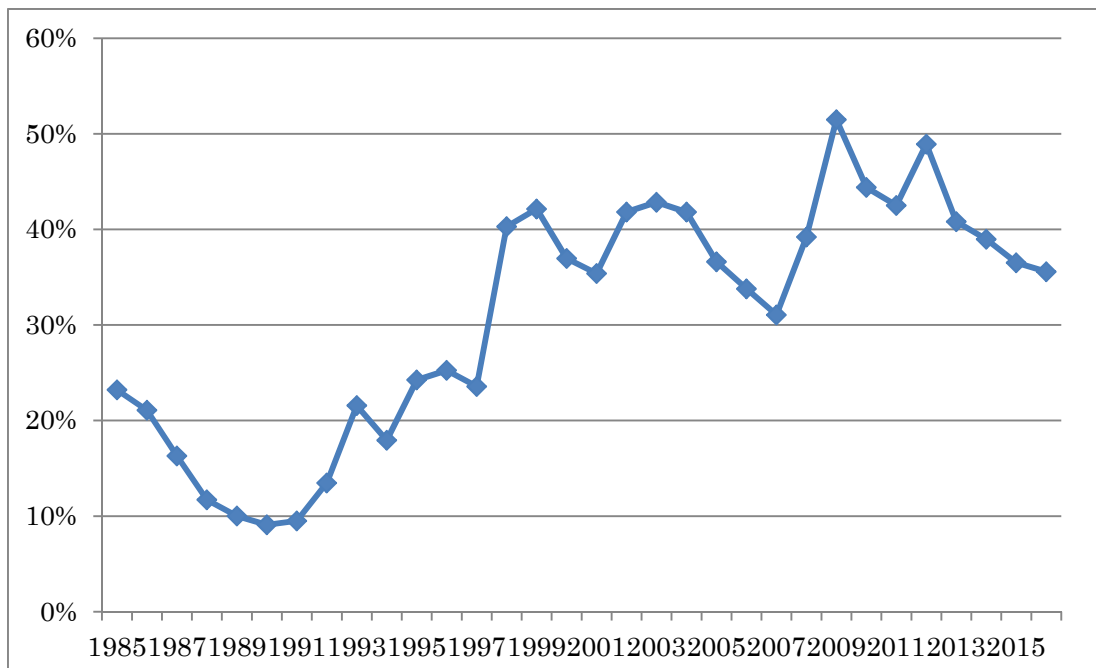
このまま支出を抑制せずにその財源を公債発行による調達に依存し続けると、いずれかの時点でより大きな増税を実施しなければならない事態を経験せざるをえなくなるだろう。社会保障費の給付の抑制とともに、危機対応のための支出のあり方についての再検討が求められる。

⁴³ 2003 年までに国と地方をあわせた財政赤字を GDP 比 3%（97 年は 5.4%）以下に抑制、赤字国債発行をゼロにすることなどを旨とした。

2. 公債発行依存はいつまで可能か

先に示したように、わが国の財政における収入は公債発行に大きく依存している。図表 5-7 は歳出と公債発行額の比率を示したもののだが、1990 年代末より現在に至るまで、公債発行額は歳出の 30% から 50% の間を推移しているのがわかる。近年のわが国の一般会計はほぼ 100 兆円規模になっているが、そのうちの 30 から 50 兆円ほどは借金で賄われているということにほかならない。こうした状態はいつまで可能であるのか、公債発行のメカニズムにも注目しながら、その持続可能性について検討してみたい。

図表 5-7：歳出に対する公債発行の割合



注：2014 年度以前は決算額、2015 年度は補正後予算額、2016 年度は予算額による。公債発行額は、4 条公債発行額及び特例公債発行額の合計。

出所：財務省「一般会計収支、歳出総額及び公債発行額の推移」より作成。

(1) 日銀による事実上の「財政ファイナンス」

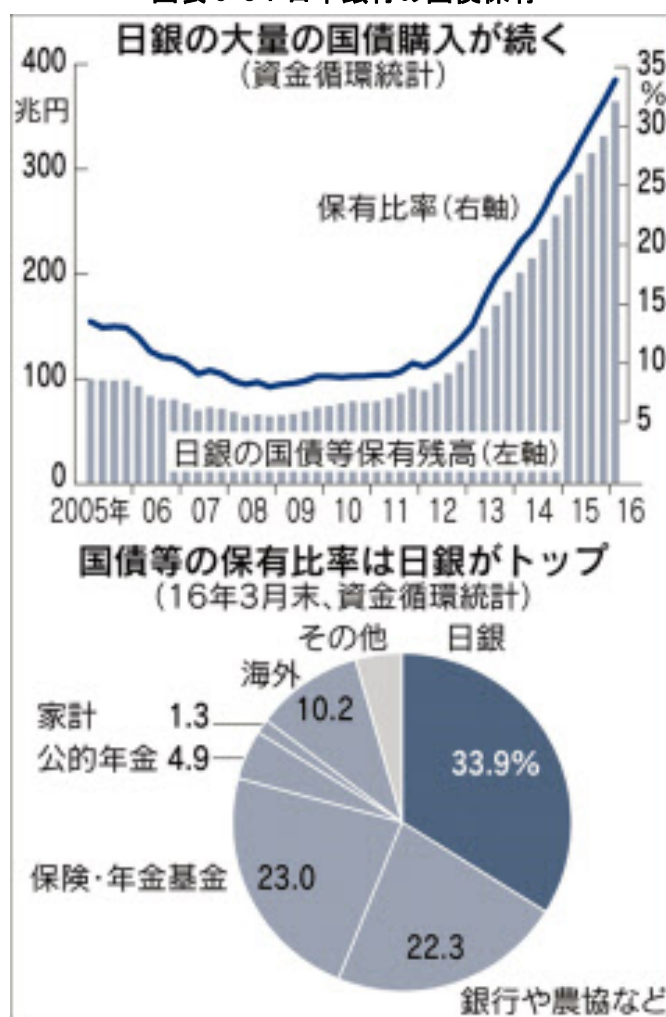
公債を発行するのは政府であるが、それを引き受けるのは民間金融機関もしくは金融機関を通じての個人であり、日本銀行は、国会の承認のもとで借換債を引き受ける場合（「日銀乗換」）以外⁴⁴、財政法第 5 条によって国債の引受けを禁止されている。中央銀行が公債を直接受け入れる、いわゆる財政ファイナンスが行われるようになると、政府の

⁴⁴ 「財政法第 5 条では、日本銀行による国債の引受けを禁止していますが、同条ただし書において、特別の事由がある場合には、国会の議決を経た金額の範囲内で、例外が認められています。これに当たるのが、日本銀行が保有している国債の償還額の範囲内で、借換債を引き受ける場合（いわゆる「日銀乗換」）です。日本銀行は、金融市場調節を通じて多くの国債を保有していますが、その保有分を現金で償還する場合には、国債発行当局は、その償還資金調達のために市場で借換債を発行する必要があります。しかし、仮に大量の借換債を市場で発行することになれば、結果として、民間部門が資金不足となり、この資金不足を解消しようと、日本銀行が借換債の相当額を民間から購入して資金を供給する必要性が生じてしまいます。このような迂回を避けるため、日本銀行の保有する国債の借換えに必要な金額に限定して乗換が認められています」。財務省『債務管理レポート 2014 一国の債務管理と公的債務の現状』p. 49 より引用。

財政が放漫になり、通貨や経済運営に対する国内外からの信用が損なわれるためである。先進各国でも同様に制度的に禁止されている。

しかしながら、図表 5-8 が示すように、日銀はいまや最大の国債保有機関となっており、公債発行で財政を維持している政府にとっては「打ち出の小槌」とも言えるが、別の言い方をすれば、日銀がいつまで国債の買い入れを続けることができるかが、わが国の財政の命運を握っていると言っても過言ではない。

図表 5-8：日本銀行の国債保有



出所『日本経済新聞』Web 刊 (2016/6/18 0:44)

日銀が最大の公債保有者となった背景には、第二次安倍内閣によるアベノミクス第一の矢である大胆な金融政策がある。2013 年 4 月から日銀は、「デフレ脱却」という目的のため、12 年末で 138 兆円だったマネタリーベースを次の 2 年間で 2 倍に増加させるという具体的目標を掲げて量的・質的金融緩和を開始以降、年間約 80 兆円という巨額の国債を買い入れ続けてきたのである。黒田東彦日銀総裁は「財政ファイナンスではない」

との見解を公式に述べているが⁴⁵、財務省理財局の入札で国債を落札した民間金融機関はすぐに（例えば、翌日）日銀のオペに応じて国債を売却しているため、事実上の財政ファイナンスではないかという批判の声も上がっている。問題は、財政の放漫化を招くとして規制されているはずの財政ファイナンスに類似したこうした日銀の金融政策運営が、いつまで持続可能かということである。

（２）低金利政策と長期償還ルール of 潜在的リスク

わが国が他の先進国に比べて長期累積債務が極めて大きくなっているにもかかわらず、それがこれまで継続できたのは、低金利政策と公債の長期償還ルールに負うところが大きい。

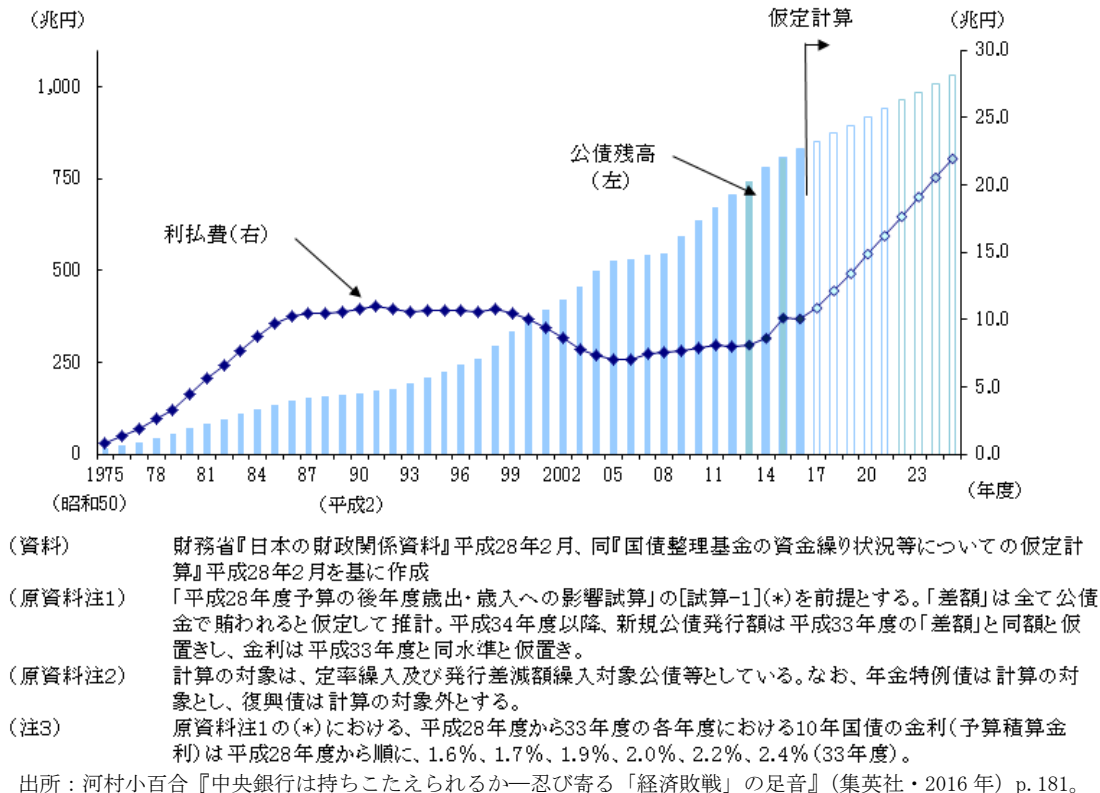
図表 5-9 は、わが国の公債残高と利払費の推移を示したものである。興味深いのは、公債残高は増加する一方であるにもかかわらず、利払費の方は 2000 年あたりを境にしてむしろ減少していることである。この一見不思議な現象が生じている理由は、1999 年 2 月から翌年 8 月までのゼロ金利政策に引き続き、量的緩和政策（01 年 3 月～06 年 3 月）、包括緩和政策（10 年 10 月～12 年 12 月）、さらに今回の国債大量買入れとマイナス金利政策という継続的な超金融緩和状態によって、政府の利払費が大きく抑制されてきたところにある。端的に言えば、利子をあまり気にすることなく、公債を発行できたということである。

もう一方で、公債費の上昇を抑制する手段として、わが国の「60 年償還ルール」という国際的には異例に長い国債償還制度が活用されてきた。具体的には、一度発行した国債は 60 年かけて全額返すというルールで、例えば、10 年物国債を発行して資金調達をした場合、最初の 10 年経過後の満期到来時に現金償還するのは元本の 6 分の 1 のみで、残りは借換債を発行してお金を借り直し、さらにそれを繰り返す、最終的には 60 年後まで続けることができるという仕組みである。結果的に、毎回の元本返済額を抑えることが可能となる一方で、満期負債（借換債の発行額に相当）の規模は累積されて大きくなる。

すなわち、金利が安い上に借り換えが長期にわたって何度もできるので、多額の借金をしても短期的には大きな負担を感じることはなかったということであるが、この状況を未来永劫継続できるわけではない。国内外の事情で金利が上昇すれば、利払費は急上昇し、元本が大きくなっている分だけ一気に財政負担は拡大する。

⁴⁵ 2014 年 11 月 12 日、衆院財務金融委員会での発言。

図表 5-9：わが国の公債残高と利払費の推移



(3) 日銀はいつまで国債の買入れを続けられるか

ここで注目しなければならないのは、最大の国債保有機関となっている日銀にその体力がなくなると、そのリスクが高くなるという点である。日銀が行ってきた年間 80 兆円規模の国債購入は、日本の 4 倍の経済規模をもつ米国の連邦準備制度理事会 (F R B) による金融緩和のピーク時に匹敵する額であり、すでに政府が毎年発行する新規公債額の 2 倍にも達している。さらに同じペースで買入れが進めば、日銀の国債保有残高は現在の約 40% から、時を待たずして 50% を超え、国家財政の日銀依存をますます高めていくであろう。

日銀がこうした措置を実行できるのは、先述したように、市中銀行や年金基金、保険会社といった国債保有者から買入れを行っているからであるが、その買入れのためには、価格の上乗せが必要となり、日銀にはそれによる損失が発生する。量的・質的金融緩和実施前後での日銀の経常収入の推移をみると (図表 5-10)、2016 年 3 月末の段階で短期国債の収入がすでに赤字転落となっている。長期国債についても同様の買い入れを進めることになれば、現在黒字となっている長期国債の勘定も徐々に黒字幅が減少し、い

ずれ赤字に転落する恐れがある⁴⁶。合理的な経営判断からすれば、そのような結果を招く国債の買い取りは、一定のところで取りやめるはずであるが、現在の日銀には歯止めをかける様子はいかがわれない。会計検査院は日銀の決算がすでに悪化していることを指摘している⁴⁷。

一方、買い入れ対象となる国債にも限界がある。市中の金融機関は日銀から受ける融資を担保するために、一定規模の国債を保有しなければならない。また、いかに国債を日銀に売却することによって利ザヤを稼げるとしても、保険会社や年金基金などは、保険金や年金支払いに応じるため安全性や流動性の高い資産を保有しておく必要がある。株価が低下するような局面になればなおさらである。このような金融機関の国債売却に歯止めがかかると、日銀はこれまでのように買入れを進めることはできない。いわば「意図せざるテーパリング（買入れ縮小）」が生じることになる。

こうした観点から、国際通貨基金（IMF）は2015年、日銀は17年か18年に債券購入の縮小開始を迫られる、という指摘を行っている。また、日経センターも同年、17年前半には日銀による国債購入が限界に達するという分析を発表している⁴⁸。すなわち、日銀による国債の買入れは、今後極めて短期間のうちに限界に達するというのが内外の専門機関の見解なのである。財政健全化が進められれば、新規の国債発行額は漸減していくはずであり、そうした環境のもとでは、これまでと同じペースで国債の買入れを続けていくことはできないと見るのが妥当であろう。2016年9月、日銀は80兆円という買入れ目標を外し、「買入れ額については、概ね現状程度の買入れペース（保有残高の増加額年間約80兆円）をめどとしつつ、金利操作方針を実現するよう運営する」と発表している⁴⁹。これによって公債の買入れに歯止めがかかり、実際に金融政策の運営目標が資金供給量から金利へと移行するのか、今後の動きが注目される。

⁴⁶ 「量的・質的金融緩和等の日本銀行の財務への影響について」『平成27年度決算検査報告』。

http://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary27/pdf/fy27_tokutei_04.pdf。

⁴⁷ 日銀の黒田総裁は、国会答弁において「財務の状況については、今繰り返し申し上げておりますように、十分配慮しつつやっているわけですが、財務の問題、その可能性を言って金融政策をしない、あるいは物価の安定、金融の安定の目標を達成しないということではいけないと思っております」(2016年5月25日の参議院財政金融委員会)と述べているほか、記者会見においても同様の趣旨を繰り返し述べている。また、日銀のこうした赤字のさらなる拡大につながるマネタリーベースの拡大を、物価上昇が2%のレベルを安定的に超えるまで今後も継続するという「オーバーシュート型コミットメント」を採用することを2016年9月に明らかにしている。

⁴⁸ S. Arslanalp & D. Botman (2015) “Portfolio Rebalancing in Japan: Constraints and Implications for Quantitative Easing” (IMF Working Paper)、岩田一政・左三川（笛田）郁子・高橋えり子（2015）「日本銀行の量的・質的金融緩和（QQE）政策、2017年半ばにも量的限界に」『2015年度金融研究班報告 概要』（日本経済研究センター）<https://www.jcer.or.jp/report/finance/detail4946.html>。

⁴⁹ 金融緩和強化のための新しい枠組み：「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」（2016年9月21日）日本銀行 http://www.boj.or.jp/announcements/release_2016/k160921a.pdf。

図表 5-10：日銀の経常収入の推移

実施前←→実施後

(億円)

	2013/3月末	2014/3月末	2015/3月末	2016/3月末	上半期	下半期
経常収入	7,410	9,087	11,447	13,963	6,938	7,025
円貨資産	6,641	8,385	10,785	13,267	6,593	6,673
貸出金	332	256	286	348	173	175
買現先勘定	-	-	-	▲ 0	-	▲ 0
国債	6,225	8,057	10,440	12,875	6,391	6,483
短期国債	220	295	108	▲ 208	▲ 28	▲ 179
長期国債	6,005	7,761	10,331	13,083	6,420	6,662
(参考)受入利息	9,595	12,703	16,822	21,614	n.a.	n.a.
(参考)償却額(利息調整額)	▲ 3,370	▲ 4,646	▲ 6,382	▲ 8,739	n.a.	n.a.
コマーシャル・ペーパー等	18	18	19	10	8	2
社債	65	53	39	32	19	13
外貨資産	768	701	661	696	345	351

(資料) 日本銀行『第131回事業年度(平成27年度)決算等について』(2016年5月27日)、『第130回事業年度(平成26年度)決算等について』(2015年5月27日)、ブルームバーグ「日銀:国債購入で償却負担拡大、15年度8700億円に一緩和策が財務圧迫」2016年6月29日を基に作成。

(注) 国債収入のうち、(参考)と表記した別枠の内訳(受入利息、および償却額<利息調整額>)の計数は、2016年6月29日付ブルームバーグ報道に基づく(同社に対して日銀が開示した計数、およびそれを基に筆者が算出)。

出所：河村小百合資料。

＜結語＞ ー未来を切り拓くのは私たちー

「日本国」の経営を診断するというテーマを掲げ、バブルで疲弊したわが国の経営を立て直すために行われてきた政治・行財政改革の成果を検証してきた。ここで得た結論を端的に述べると、それぞれの改革には一定の効果は認められるが、全体としての経営状況は予断を許さないということである。

国民の財政に対する意識は高く、また政党は財政健全化の必要性和そのための具体策を示してきた。選挙制度改革ならびに行政制度改革が首相の指導力を強化させ、財政のかじ取りにも強い権力をもたせた。しかしながら、わが国の財政は、肥大化する支出を公債発行で賄うという方法から抜け切れず、国民が将来を安堵できるほど良好な状況にあるとは言えない。問題は先送りされているのである。

ここで心しておきたいのは、戦時にあるような突出した財政赤字の累積という問題を処理するのは他国の政府や国際機関、あるいは海外の専門家ではないということである。それを行うのはほかでもない、日本国の「経営者」である首相や閣僚であり、「社員」である官僚であり、「株主」である国民なのである。すなわち、責任を負うべきは、私たち当事者なのである。

現在の私たちに求められているのは、今日まで築き上げてきたこの社会をさらに持続・発展させ未来を切り拓いていくために、「日本国」の経営の現状に真正面から対峙し、冷静かつ真剣に議論を行い、新たな国の経営ビジョンとそれに基づいた具体策をつくりあげていくことではないだろうか。

新・国家経営研究会メンバー（50 音順）

	赤井伸郎	（大阪大学大学院教授）
	荒田英知	（政策シンクタンク PHP 総研主席研究員）
	上川龍之進	（大阪大学大学院准教授）
	河村小百合	（株式会社日本総合研究所上席主任研究員）
	鈴木崇弘	（城西国際大学大学院国際客員教授 政策シンクタンク PHP 総研主席研究員）
座長	曾根泰教	（慶應義塾大学大学院教授）
	中里透	（上智大学准教授）
	永久寿夫	（政策シンクタンク PHP 総研代表）
	真鍋雅史	（嘉悦大学准教授）

《検証報告書》「日本国」の経営診断ーバブル崩壊以降の政治・行財政改革の成果を解剖するー

2017 年 5 月発行
政策シンクタンク P H P 総研
報告書責任者：永久寿夫

株式会社 P H P 研究所
〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52
NBF 豊洲キャナルフロント
Tel:03-3520-9612
Fax:03-3520-9653
政策シンクタンク P H P 総研ホームページ：http://thinktank.php.co.jp/
Email:think2@php.co.jp

© PHP Institute, Inc.2017
All rights reserved
Printed in Japan

政策シンクタンク
PHP総研