

# 評価 財政・三位一体

小泉内閣は、わが国の財政赤字が巨額の水準に達し、将来的には財政破綻に至る恐れがあるという意味でもはや持続可能な状況ではないとの基本認識の下、財政健全化（財政構造改革）を最優先課題の一つに位置付け、改革の推進に努めてきた。

平成13年6月の「骨太方針第一弾」においてまずは、平成14年度予算で国債発行を30兆円以下に抑制することを目標とし、その後、平成15年度予算では一般政府の支出規模（対GDP比）を平成14年度の水準を上回らないとする歳出キャップを設定するとともに、中期的な財政健全化目標としてプライマリー・バランスを2010年代初頭に黒字化することを掲げた。これら数値目標は財政規模の維持・強化に重要な役割を果たしたが、小泉内閣はこの達成を目指し、①歳出改革（特に、公共事業改革、国と地方の「三位一体改革」、年金・医療制度などの社会保障制度改革の3つがその主要な柱）、②税制改革、③予算編成プロセスなど政策プロセスの改革を掲げてきた。

これらの改革の中で最も評価できる点は、経済財政諮問会議を司令塔として中期的な観点から予算編成プロセスのあり方の見直

しに取り組んできた点である。実現不能となった国債30兆円目標に代わって、歳出キャップやプライマリー・バランス黒字化目標を設定したことは、財政規律を維持・強化する上で大きな意味を持つ。歳出改革についても、公共事業の削減などの面で相応の成果が上がっていることは評価される。ただ、歳出改革は全体としてみればまだ途上にあり、財政健全化を真に実現するためには、公共事業の削減のみではすでに限界に達している。国と地方のあり方の抜本的な見直しや、国民各層に痛みを求める年金・医療制度改革が避けて通れない。このように、改革実現までの道のりは遠いが、その具体化へのプロセスに踏み出したことの意義は大きいと評価できよう。

## 改革の成否を左右する3つの課題

財政健全化について明確な数値目標を設定し、具体的なスケジュール・期限を設定しつつ改革を進めようという小泉内閣の姿勢は高く評価される。また、単年度予算主義の弊害を打破すべく、経済財政諮問会議が経済の中期的なビジョン・予測に基づき、

中期的な経済財政計画（「改革と展望」）を策定し、同会議が策定した基本方針に基づき毎年の予算編成が行われるという新しい仕組みが導入された点は最も高く評価される点である。国債発行30兆円突破やプライマリー赤字の拡大などこの2年間で財政健全化の数値目標達成が遠のいたことは事実だが、赤字拡大の主因はデフレ進行に伴う税収の大幅減であり、そのすべてを小泉内閣の責任とみることは妥当でない。

財政健全化（財政構造改革）の目的は、第一に、財政の持続可能性を高めること、第二に、無駄や非効率を生み出している財政構造の変革により経済全体の資源配分を効率化することにある。その結果として、国民の将来不安が払拭され、経済活性化が実現する。財政の歯止めなき膨張や非効率を生み出す制度の改革なくして財政の健全化はない。こうした観点から、小泉内閣の財政構造改革の内容を評価すれば、以下の点でいくつかの課題を抱えており、財政構造改革の成否はこれらについてどこまで具体的かつ踏み込んだ改革が成し遂げられるかにかかっている。

第一に、各種制度・仕組みの抜本的な改革という点で、依然として改革の歩みは遅い。懸案の「三位一体改革」や社会保障制度改革が本格的に動き出す気配を見せたのは、ようやく今年に入ってからである。また、現時点における改革の内容から判断しても2010年代初頭のプライマリー・バランス黒字化目標の達成は冷静に見てかなり厳しい。

第二に、予算の重点配分が謳われてきた

ものの、実際どの程度の重点化がなされたかの情報が十分開示されておらず、これが他の経済活性化策と相まりどの程度経済成長や雇用の拡大に寄与したのか、今後寄与しうるのかといった評価が困難である。経済活性化のための政策手段である予算、規制改革、税制改革の相互のリンケージも弱い。

第三に、わが国の予算制度全体の改革や先進主要国で採用されている新しい行政手法であるNPM (New Public Management) の導入、政策評価制度の定着や公会計制度の改革など、制度・仕組みの根幹に関わる改革は緒についたばかりである。

小泉内閣は、公共投資の規模（名目GDP比率）を中期的に欧米諸国の水準を念頭に縮小させるとともに、「道路特定財源」や、公共投資基本計画、分野別長期計画の見直し、公共事業の効率性・透明性を高める仕組み作りを進めている。こうした目標や方向性については概ね妥当であり、近年の公共投資の着実な減少が示すように、改革は段階的に進展していると評価できる。

ただし、さらなる改革努力が求められる点として、次の4点が挙げられる。第一に、公共投資の水準は欧米諸国対比でなお高いという点だ。さらに水準を引き下げるためには、国の直轄事業や地方単独事業のさらなる削減に加えて、補助事業の廃止・縮小も含めた抜本的な見直しが必要である。第二に、「道路特定財源」の見直しが不十分かつ中途半端に終わった印象が強いという点だ。これを道路整備のあり方と合わせて再検討する必要がある。第三に、各省庁が独自に行う公共事業の自己評価は、判

断基準となる具体的データや根拠等が十分示されておらず、「お手盛り評価」になっている可能性がある。より客観性の高い第三者評価機関による評価に重点を移す必要がある。第四に重点7分野への配分を評価する客観データを開示し、その戦略配分を徹底的に進める必要がある。

小泉首相が平成14年の年初から政府税制調査会、経済財政諮問委員会の双方に対して税制の抜本改革を検討するよう指示を出し、政策決定プロセスを自民党から政府主導に変えようと試みた点は、大いに評価できる。税制改革を構造改革の一環と位置付けて、21世紀に相応しい包括的かつ抜本的な改革を行うとの基本理念を打ち出した点も妥当である。また、中期的な税制改革の姿を「多年度税収中立」の考え方で描き出したことは、過去に無い試みとして評価されよう。両組織の精力的な審議を経て平成15年度税制改正で、研究開発、IT投資に係る減税、相続税と贈与税の一体化措置、金融・証券税制などの分野で経済活力を高める税制改正が実現した点は、高く評価できる。また、消費税の免税点・簡易課税制度の見直しは、将来の消費税引き上げの条件整備として不可欠の改革であり、評価できる。

ただし、今後課題を残した点として、次の3点が挙げられる。第一に、政府税調と諮問会議の「中立VS活力論争」に象徴される通り、税制改革の力点を経済活性化に置くのか、安定的な税収確保に置くのかで深刻な対立があり、諮問会議民間議員が求めていた法人実効税率の引下げが今後の検討課題として見送られたことである。第

二に社会保障制度の改革と密接な関係を有する消費税率引上げの問題が、小泉首相の「首相在任中の引上げはない」とする方針で意図的に議論の外に置かれたことである。第三に年末の税制年度改正時に利益誘導的改正が党税調の段階で挿入された点である。

## 明確な姿の提示なき「三位一体改革」

「官から民へ」「国から地方へ」という基本理念の下、補助金、交付金、税源移譲のあり方を抜本的に改革しようという「三位一体改革」の基本的方向性は妥当である。特に、国と地方の明確な役割分担、受益と負担の関係の明確化、国・地方を通じた行財政改革など、骨太方針第三弾に示された基本的な考え方は、極めて妥当であり高く評価できる。ただし、改革が総論・理念的な段階から具体的な各論の段階に入ったのは、ようやく今年度に入ってからであり、財務省、総務省、各省庁、自民党の思惑が複雑に絡む中で、地方分権の推進と財政バランスの改善を同時達成できる改革の青写真が明確に示されているとは判断できない。まず今後3年間で総額4兆円の補助金削減という方向性が示され、義務的な補助金は徹底的な効率化を行い全額税源移譲、それ以外の裁量的補助金は8割を税源移譲するとしたが、財政バランス改善効果は最大でも3年間で8000億円にとどまる。地方分権推進会議が掲げた見直し11項目の補助金削減総額は9.3兆円であり、さらなる上積み努力が求められる。

次に補助金削減が義務教育国庫負担金や

保育関連などの義務的補助金の削減中心となる恐れがある。公共事業関係の補助金見直しについては、具体的規模、削減計画などは不明確である。補助金削減自体が自己目的化すると、具体的にどのような補助金を削減すべきかという本来の目標が失われる危険性に留意すべきである。

第三に税源移譲の具体的税目、移譲スケジュールが明示されていない。また、地方の課税自主権をさらに強化する方向での具体的な改革が示されていない。第四に最大の問題点として、「三位一体」と言いながら、実質的には補助金削減の議論が優先されたことである。「三位一体改革」の本丸ともいえる地方交付税の改革が後回しにされ、その青写真が具体的に示されているとは言いがたい。骨太方針には地方財政計画の歳出の見直しや、これによる交付税総額の抑制など各種の措置が盛り込まれている。その基本的方向性は妥当としても、具体的な数値目標はほとんどなく、「三位一体改革」終了後の姿がイメージできない。

「三位一体改革」は、単に財政健全化の視点だけでなく、地方の自立と活力をいかに高め、地方分権を推進するかというもう一つの重要な視点が欠かせない。財政健全化の実現のためには、現在の改革案では不十分であるが、地方を改革のテーブルに乗せたことの意義は大きい。改革の成果を見極めるためには時間が必要である。

## 財政構造改革の今後の争点は何か

小泉内閣における財政分野の構造改革は、

当初の期待値と比べた場合、不十分なものに止まっていることは否めない。2010年代初頭までにプライマリー・バランスを本気で黒字化させるには、さらなる公共事業改革に加えて、「三位一体改革」「社会保障制度改革」の面で抜本的な改革が不可欠であるが、そうした改革への歩みは遅い。改革論議のプロセスで首相の強力なリーダーシップが必要な場面が多々あったが、現実には、それが十分発揮されたとは言いがたい。また、改革の本質に迫る部分では、国民に痛みを耐える覚悟を持ってもらうという政治の強い意志が不可欠だ。改革を議論する政策決定プロセスについても、与党と内閣の一体化を阻む現在の政治状況、官僚依存型の政策企画・立案体制、利益誘導・大衆迎合的な政治体質、国民自身の自立・自己責任意識の希薄さといった問題を克服していく必要がある。

総選挙を控えて、今後、財政分野で争点となるべき主要なポイントは、①財政赤字の量的削減と財政を通じた資源配分の適正化・効率化を一体的に進めるための具体的方策、②「小さく効率的な政府」を目指すための具体的な数値目標の提示、③社会保障制度改革と一体となった将来の消費税率引上げに対する基本スタンス、④財政制度、予算編成プロセスの抜本的な改革プランの提示の4点に集約される。財政健全化目標自体は今後とも堅持すべきだが、問われるのは目標そのものではなく、目標を達成するための具体的な制度・システムの抜本改革に向けた決意と実行力である。