

# 問われる 公共部門の持続可能性

## 5a プライマリーバランス

今回の政策評価においては、財政は以前に増して重要な分野となっている。最近の構造改革論議は金融や産業など、民間部門にポイントが置かれてきたきらいがあるが、今や論点は政府の改革に戻り始めているからである。

公的部門のあり方を考えるに際して最初に検討しなければならないのは、果たして今のシステムが持続可能なかどうかである。そこには、年金、介護、医療といった社会保障システムもあれば、国と地方との関係の中で捉えた地方自治のシステムもある。それは個別に検討を加えていかなければならないが、あらゆる公的システムのベースにあって、それらの持続可能性を担保するものは財政であり、まずは日本の財政の持続可能性と、それに向けた戦略や政策が明確に描かれているかどうかを検討することが、全ての作業の前提になる。

財政の持続可能性の問題を判断する一つの重要なメルクマールがプライマリーバランスであるとされており、自民党マニフェストでは、その黒字化を2010年代初頭に達成することが公約化されている。プライマリーバランスとは、公債の元利償還費を除いた歳出と、公債発行額を除いた歳入との間の財政収支のことである。それが黒字であるという状態は、公的部門の支出が借金以外の税収等の歳入で十分に賄われている姿であり、その状態が維持されていれば、公債残高の経済に占める比率が発散的に拡大することはなくなるという意味で、財政健全化に向けた必要条件、一つの目安として重要とされる。

借金をすれば利子と元金を返済するが、プライマリーバランスとは、それまでの借金の元利払い以上の借金を新たにしないという状況であり、その下では、毎年、借金は利息分だけ増えていくことになる。ただ、経済も通常は利息分程度は成長するとすれば、この状態の下では対GDP比で見た

借金の比率は拡大しないことになる。これがプライマリーバランスの状態である。しかし、その状態においても、借金の金額そのものは増加を続けるのであり、財政健全化の上では、それは単なる中間目標に過ぎず、公債残高そのものを削減していくという最終目標にはならない。

こうした認識を踏まえつつ、国の財政の実態を見ると、財務省が本年1月に公表した資料によれば、2004年度のプライマリーバランスの赤字は▲19.0兆円であり、2007年度の見通しは、▲22.5兆円へと拡大している。そこでは、現行制度のままの自然体の下での機械的な試算で、2004年度の一般歳出（地方交付税、公債費を除いた政策的経費）47.6兆円は、2007年度には51.0兆円に、税収等については、2004年度の45.5兆円が、2007年度は48.7兆円となる姿が示されている。

仮に歳出削減努力が奏効し、一般歳出を2004年度の水準のままに押さえられたとすれば、2007年度のプライマリーバランスは3.4兆円改善するが、それでも▲19.1兆円と、2004年度と変わらない水準である。国については、増税なくして、プライマリーバランスの黒字達成は、財務省の努力の範囲を超えているともいえる。ここからは、政権公約化されている「2010年代初めにプライマリーバランスの黒字化」という姿は見えてこない。

他方で、内閣府試算では、2008年度に向けて、公的部門全体のプライマリー赤字の対GDP比率が2004年度の▲4.6%から▲2.5%へと縮小する姿が描かれている。財務

省試算と内閣府試算とが両立するためには、①国の一般会計において、一般歳出が前年比横這い以上の歳出カットが実現する、②一般会計以外の特別会計か地方において目立つ改善があり、それが公的部門全体のプライマリー赤字の縮小に大きく寄与する、③名目経済成長率が大きく高まり、相当程度の増収が実現する、④増税が行われる、のいずれかが想定されていることになる。だが、まだそのシナリオは描かれておらず、2010年代初頭にプライマリーバランス黒字化という自民党マニフェストは、政治的コミットメントになり得ていない。

以下、与党マニフェストに基づいて評価を行う。

## 1. マニフェストの妥当性

### (1) 理念・目標

プライマリー・バランス黒字化の目標自体は、結果的に政府長期債務残高の対GDP比引き下げにつながり、財政の維持可能性に向けて前進することにはなるが、それ自体は中間目標に過ぎず、公的債務そのものがこれによって削減されるわけではない。また、2010年代初頭という達成時期についても、本当に達成できるのか、それをコミットする手段が明示されているのかという問題とともに、そもそも、その時期自体が遅すぎるのではないかという問題もあり、財政に対する認識や財政健全化に向けた努力がこれで果たして十分といえるのかという問題がある。

また、マニフェストそれ自体についても、いくつかの問題点が存在する。まず、

理念の不明確さである。自民党マニフェストでは、なぜプライマリー・バランスの黒字化を目指すのか明らかになっていない。また目標相互間の関係についても論理的明快さを欠いている。「プライマリー・バランスの黒字化を達成し、公的債務の削減をめざす」とあるが、公的債務の削減を打ち出すのであれば、プライマリーバランスではなく、財政収支そのものの黒字化を実現しなければならない。プライマリー・バランスの黒字化は、公的債務のGDP比の引下げを意味するだけの、あくまで中間目標に過ぎず、その下でも、名目成長率が名目金利を上回る状況が継続しなければ、自然体では公的債務の金額は増加する。

## (2) 政策体系・手段

プライマリーバランスを達成する手段として、現段階で閣議決定されているのは、一般政府の歳出規模（対GDP比）が2002年度を上回らないとする歳出キャップの設定と公共事業の削減計画のみという2006年度までの計画である。それ以降は推計に過ぎず、プライマリーバランスの黒字化実現が担保される手段は描かれていない。また、歳入措置（増税）への言及がない点が問題であろう。いずれにせよ、財政の持続可能性という視点から見れば、状況認識に対する甘さが見られ、財政健全化に向けた対応はマニフェストでは未だ不足している。

## 2. 実質的進捗度

2004年度予算のプライマリー赤字（GDP比）は▲4.6%の見通しであり、2003年度補正後が▲5.4%と見込まれていることか

ら、やや改善の見通しとなっている。そのため、とりあえず目標達成に近づく歩みがあったようにも見えるが、プライマリー・バランス改善に向けた実質的な取り組みについては、結果として大きく進展したとはいえない。2004年度予算でのプライマリー赤字改善の要因は、税収（国税＋地方税）について、若干の自然増収と、過去行われた税制改正の実現（配偶者特別控除の上乗せ分廃止など）により約5,000億円の税収増があったこと、地方財政の歳出が地方財政計画ベースで1.8%削減されたこと、そして分母である名目GDPが若干増加すると見通していることなどである。特に大きな歳入措置がとられたわけではなく、歳出も、国については一般会計総額、一般歳出額ともに微増である。

但し、国の歳出の増加要因は社会保障関連の当然増が中心であり、この点の評価は社会保障制度改革についての評価によらざるを得ない。ただ、国の歳出の中で公共投資は前年度比▲3.3%の削減が行われており、社会保障での当然増がなければ、若干でも歳出総額の抑制が図られたことになる。評価にあたり、その点は斟酌すべきであろう。

実質的に進展しているかどうかの評価は、プライマリーバランス達成に向けて、政権としてのロードマップが描けていない以上、評価することは難しい。ただ、現状が悪化しない程度に程度コントロールされている状況にあるのは事実で、この数年の、歳出増の抑制努力は評価できる。特に、2003年度は、補正予算も含め、景気対策としての財政出動がなかった。これは、財政の規律と

いう点では評価できる。小泉政権は、財政出動によつて景気対策をしなかったという意味ではある程度の評価をすることはできる。

ただこうした努力程度で財政再建が図られるわけではない。地方への歳出を1兆円も削りながら、他方で社会保障関係費の当然増分がそれをオフセットされる構図は変わるどころか悪化しており、歳出削減だけでなく、国と地方の社会保障の制度改革が動かなければ、財政改善の手段は増税以外にないということを一層明らかにし始めている。

### 3. アウトカム

プライマリー・バランス黒字化の理念を「持続可能な財政の構築」と捉えると、これまでの実績は、問題を悪化させていないという点のほか、積極的に評価できる部分は少ない。まず歳出面については、公共事業削減等は評価できるが、それが規模の面で「持続可能な財政の構築」の実現に寄与する度合いは限定される。国の一般会計の最大費目であり、今後の高齢化の進展から膨張が予想される社会保障や地方への交付税などについての制度改革の成否がこれからのポイントになる。現在の社会保障制度や国と地方の問題も改革を途上とみなせば、これからの結論しだいで評価は変わる可能性は残っている。

歳入面では、「持続可能な財政の構築」に資すると評価すべき点はほとんど見当たらない。わずかに、所得税・住民税における老年者控除の廃止など、税収に与える影響の小さな改正がみられる程度である。特

に、消費税率引き上げについて小泉首相は任期中の判断を凍結している点は問題である。プライマリーバランスの実現には、所得税・住民税の定率減税の廃止を含め、増税措置が不可避であろう。

バブルが始まった1986年と比較しても国税収入そうかわらないにも関わらず、名目GDP約170兆円拡大している。仮にその分の1割でも税収に跳ね返っていれば、現在の国税収入は17兆円も増え、2004年度の国のプライマリーバランスは19.0兆円の赤字をほとんど埋めてしまう。現状とのギャップは、減税の結果である。日本はある意味では、税金が相当安い国であるといえる。それを放置するかは国民の選択の問題であり、「小さい政府」を小泉政権が本当に掲げるのであれば、こうした問題への政党として問題提起が必要である。

かつて、日本は明治期の松方デフレという財政再建努力の中で、発展の礎が築かれ、明治国家が隆盛していった歴史にも鑑みれば、現状は、何らかの時点で財政立直し策の提示が必要になっている。松方デフレの時には相当の歳出カットとともに、増税措置も講じていることに留意すべきである。

プライマリーバランスの目標達成にこだわるならば、橋本内閣時の「財政構造改革」の凍結を解除することも選択肢のひとつではある。当時の財政に対する厳しい認識に立ち返って議論し、抜本的な財政立て直しに向けたプロセスを再構築することが問われており、現状では財政の持続可能性の確保に向けた着実な歩みが始まっているというわけではない。

## 公明党のマニフェスト評価

公明党の『政策綱領マニフェスト100』ではプライマリーバランスを始め、財政収支には触れられていない。しかし、その冒頭に掲げられている「安心・はつらつ社会」の構築には、財政の維持可能性を高めることは不可欠なはずである。2004年度当初予算段階でGDP比▲6.9%の財政収支赤字が見込まれている上、長期債務残高はGDP比144%（2004年度末見通し）にのぼる。こうした国際的にみて最悪の水準にある財政赤字構造を永続的に維持できる可能性は低い。このような状況下でプライマリーバランスを始め、財政赤字の問題に言及がないのは無責任とも言える。

## 5b 歳出削減、予算改革

### 1. マニフェストの妥当性

#### (1) 理念・目標

自民党マニフェストでは、「民主導・自律型の経済社会」を目指して、「民需を誘発する歳出構造改革」という理念が打ち出されている。また、「公的な関与を縮小し、「簡素で効率的な政府」を実現」という考えや、「新たな経済発展基盤の創造」も提起されている。これらの理念それ自体は、現在の日本経済を取り巻く環境から考えて適切なものであり、評価できる。

#### (2) 政策体系・手段

実現する具体的な目標や手段については、公共事業（大都市圏等で採算が取れる事業はPFIを積極的に活用）、コスト改革、特別会計・特定財源制度（抜本的見直し）、予

算編成（目標重視の予算編成、複数年度化（2004年度予算からモデル事業実施）、全予算に政策評価・予算執行調査を拡充、予算の重点配分（2004年度から政策群実施）、決算審査の充実、スクラップ・アンド・ビルドのルール化、民間投資を誘発する分野への選択と集中）等が提示されている。

このうち、特別会計や特定財源の見直しの方向性等、一部に具体性の欠ける部分は残るが、理念に基づく目標、手段としては適当であろう。特に予算編成は、従来の仕組みを大きく変える目標を掲げるなど、意欲的なものである。

### 2. 実質的進捗度

全体として目標に合致した実績があがりつつあると言える。まず、2004年度予算における国の公共投資は、前年度に比べ0.3兆円削減されており、マニフェストで掲げられた4年間で1兆円削減の目標にふさわしい削減額を達成している。公共投資に関しては、実質的にも目標達成の途上にあると評価すべきであろう。事業コスト削減の目標についても、積算や発注方式を一部変更などの成果が出始めている。また、PFIの推進についても、PFI事業への措置額が前年度比46%増加している。

特別会計の改革は、形式的にみれば不十分であろう。2004年度当初予算の段階で整理された特別会計は、独立行政法人化によって廃止された1会計のみで、特別会計内の勘定の統廃合もない。しかし、実質的には、特別会計の内容の見直しそのものには着手しているという評価はできる。

公務員数の削減は、形式的には2004年度当初段階で177,157人減少となっている。しかし、その大部分を占める176,604人分は国立大学と国立病院の独立行政法人化によるもので、それを除くと553人減にすぎない。

予算配分の重点化や複数年度予算のモデル事業実施などは、2004年度予算から既に実施され始めている。そこでは、政策群の導入や政策評価の拡充などを実現している。一方、形式的にも実質的に全く評価できないのは、特定財源の見直しである。これについては、実績は見当たらない。

### 3. アウトカム

公共事業関連については、総額の削減は着実に進んでおり、「官から民へ」という理念に適合するものとして評価できる。今後は、配分の効率化をどのように進めていくかが焦点であろう。予算のシェア配分は、以前よりは変動しているものの、相変わらず事項別の配分に大きな変化は見られない。従来は、補正予算により相当なメリハリをつけていたが、規模抑制の流れの中では、当初予算段階で変化させる必要がある。効率化についても、これまでの取組みをどのように予算編成に生かしていくかが今後は重要となるだろう。それが実現しなければ、効率的な政府を作るという理念に資することにはならない。現時点での評価は難しい。

特別会計について、現時点では理念に値する改革はできていない。せめて公共事業関連の特別会計の統廃合や、会計内の勘定の整理等についての見通しが立たなければ評

価できない。現在の検討がどこまでの改革をもたらすのか、注視する必要がある。

予算編成に関連する改革の中で、政策群の導入や一部複数年度化、政策評価の拡充などは、「目標重視の予算編成」の理念の実現に向けた第一歩として評価すべきであろう。但し、これらの評価も、最終的には事後評価をした上で、今後の予算措置にきちんと反映されなければ、理念を実現したことにはならない。今後は、それがどこまで着実に進められるかが焦点になる。また、特定財源制度の見直しに着手することも必要である。

### 公明党

「世界トップレベルの効率的な政府を再構築」、「経済・雇用の再生」、「平和・国際貢献」という理念を掲げており、それ自体は評価できる。そして、目標や手段として、①公務員数については、1割削減、②ムダ遣いについては、「首相指揮の対策本部」(仮称)の設置と、2007年までの4年間を集中期間として洗い出して適宜改革を実施すること、③特別会計については、廃止を含め合理化、④公共事業については、総合的なコストの20%削減、予算の重点化・効率化、4年間で現在の規模(当初予算)より1兆円以上の縮減、⑤研究開発予算については、環境、バイオ、情報通信、ナノなどの重点戦略分野への重点投資、⑥ODAについては、配分の見直しだが、それぞれ掲げられている。これらの目標の多くは具体的であり、特に公共事業の効率化と削減目標、特別会計の廃止を含めた改革の方向性は評価できる。