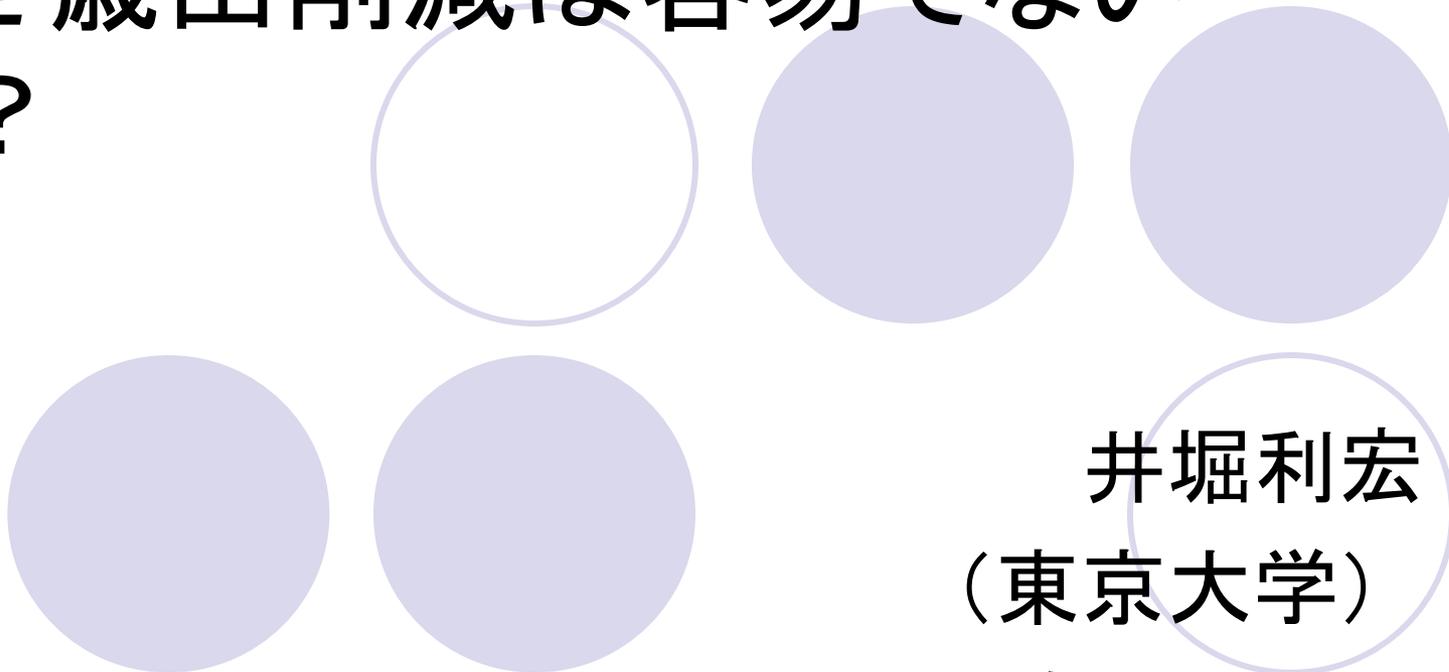


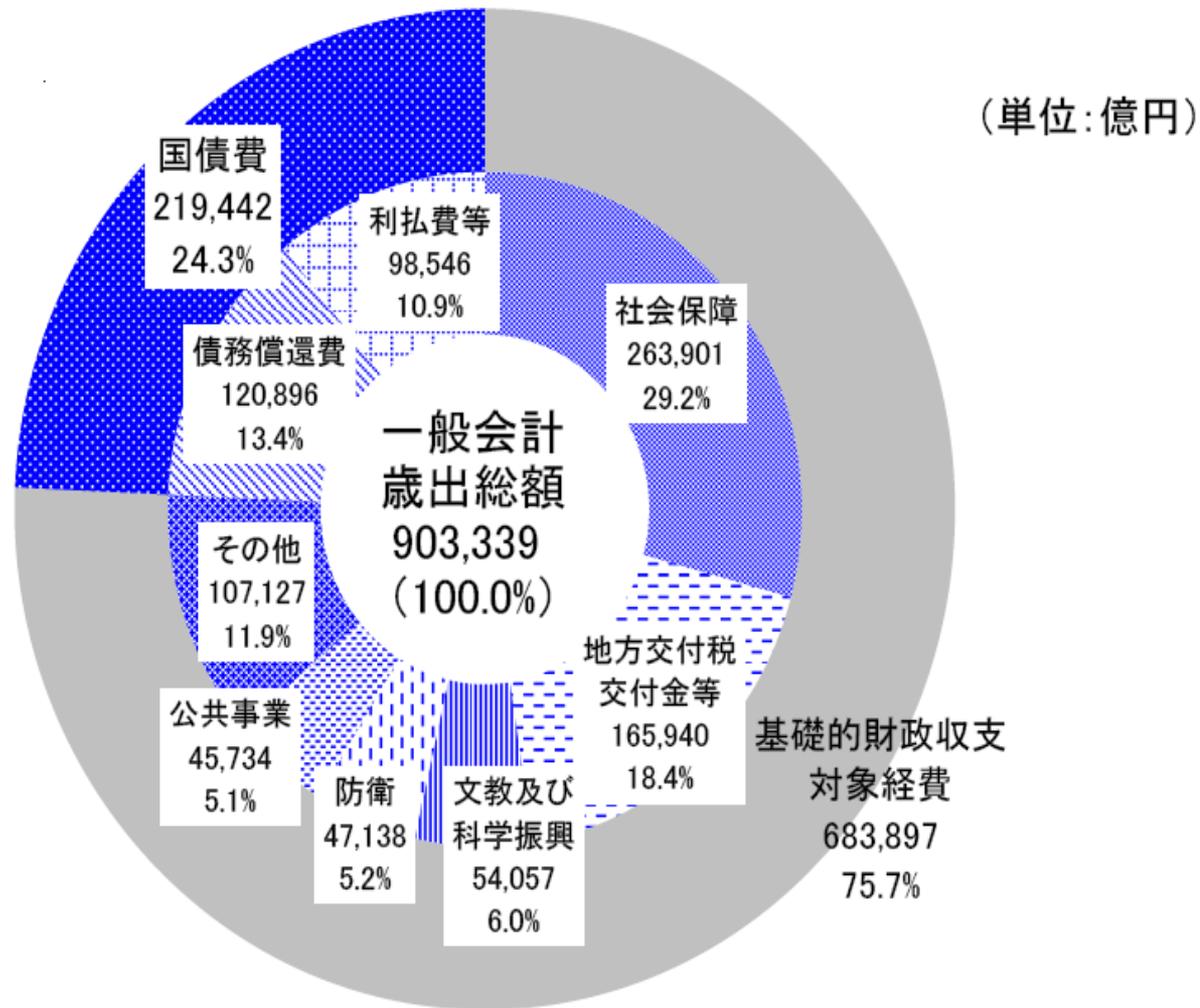
なぜ歳出削減は容易でないか？



井堀利宏
(東京大学)

2012年9月26日

平成24年度一般会計歳出の構成



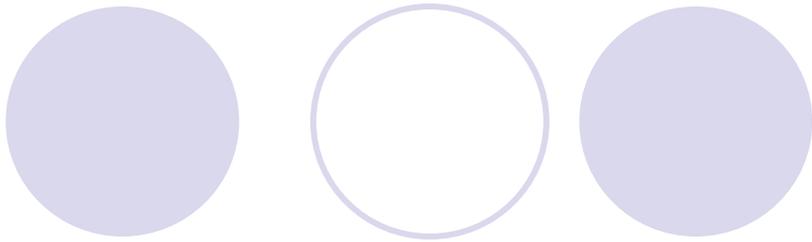
(※)一般歳出(*)における社会保障費の割合: **51.5%**

*一般歳出は、基礎的財政収支対象経費から地方交付税交付金等と東日本大震災復興特別会計(仮称)繰入を除いたものとしている。

(注1)計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。

(注2)復興関連の歳入・歳出については、上記とは別途、東日本大震災復興特別会計(仮称)に計上している。

歳出の増加要因



- 景気対策
- 社会保障需要の増大
- 安全、安心志向
- 経済危機の克服
- 受益と負担の乖離

経済危機と財政政策

- 100年に一度の危機？
- 現在の経済情勢がもっとも厳しいなら、一時的に歳出増加も望ましい
- 常に、「現在がもっとも厳しい」と認識する政治バイアス
- →歳出の増加

経済危機と景気対策

- しかし、景気の回復は簡単ではない
- ←もし、潜在成長率が低下傾向にあれば
- 公共事業の拡大：民間投資を誘発する効果は限定的、社会資本の生産性は低下
- 社会保障目的の補助金も増加

- その結果、必要以上に公共事業、社会保障費が増加

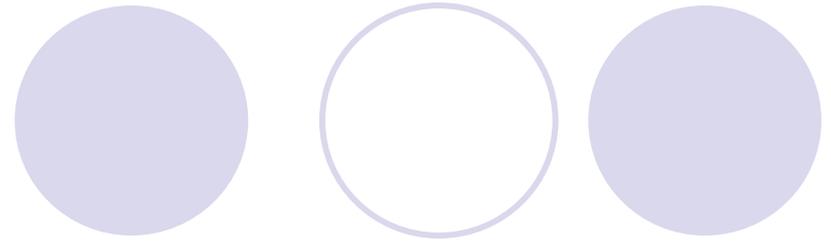
社会保障的な景気対策

- GDPを増加させる効果は期待しない（潜在成長率を上昇させなくても良い）
- 景気低迷で困窮している社会的弱者への救済政策
 - 対象と期間を拡大して、給付するバイアス
- 生活保護世帯、単身の高齢者、非正規雇用者、フリーター、母子家庭、など
- 子供手当、農家個別保証：ばらまきの弊害

安心・安全志向

- よくわからないリスクを過大視するバイアス
- 冷戦期の軍事専門家：旧ソ連の脅威を過大評価→軍事費の拡大
- 3.11以降の防災対策？
- 「ミニマム」が「スタンダード」へ：地方への補助金

受益と負担の分離



- 歳出 = 受益
- 歳入 = 負担

- 分離するメカニズム
- (1) 世代間: 財政赤字の拡大
- (2) 地域間: 中央政府による補助金依存
- (3) 個人間: 累進税による再分配、歳入の評価が異なるケース

公的年金の給付削減は難しい

- 保険料方式：受給権が発生
- 給付は権利→高齢者は給付拡大を当然の出張と感じる
- 負担は賦課方式→給付拡大は自分の（勤労期の）負担に連動しない：受益と負担の乖離
- 年齢による受給権：給付対象が年齢なので、弱者である必要はない→「汚名」は生じない
- ←生活保護受給における「汚名」

歳出削減の方法:赤字公債を発行しない

- 赤字公債法案が成立しないと
- 11月には財源が枯渇？
- 強制的に、12月以降、歳出は削減(あるいは執行停止)
- 公務員給与の支払い停止
- 年金給付の削減
- 政府窓口の閉庁

将来の歳出削減に政治的にコミットする

- シーリングを厳しく設定
- 補正予算で減額補正
- 義務的経費を削減する制度改革

- その具体例：
- 小泉政権末期の「骨太の方針2006」

今後5年間の歳出改革の概要

	2006年度	2011年度	2011年度	削減額	備 考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1 兆円	39.9 兆円	38.3 兆円程度	▲1.6 兆円程度	
人件費	30.1 兆円	35.0 兆円	32.4 兆円程度	▲2.6 兆円程度	
公共投資	18.8 兆円	21.7 兆円	16.1～17.8 兆円程度	▲5.6～▲3.9 兆円程度	公共事業関係費 ▲3%～▲1% 地方単独事業(投資的経費) ▲3%～▲
その他分野	27.3 兆円	31.6 兆円	27.1～28.3 兆円程度	▲4.5～▲3.3 兆円程度	科学技術振興費 +1.1%～経済成長の範 ODA ▲4%～▲2%
合計	107.3 兆円	128.2 兆円	113.9～116.8 兆円程度	▲14.3～▲11.4 兆円程度	
	要対応額 : 16.5 兆円程度				

(注1)上記金額は、特記なき場合国・地方合計(SNA ベース)。

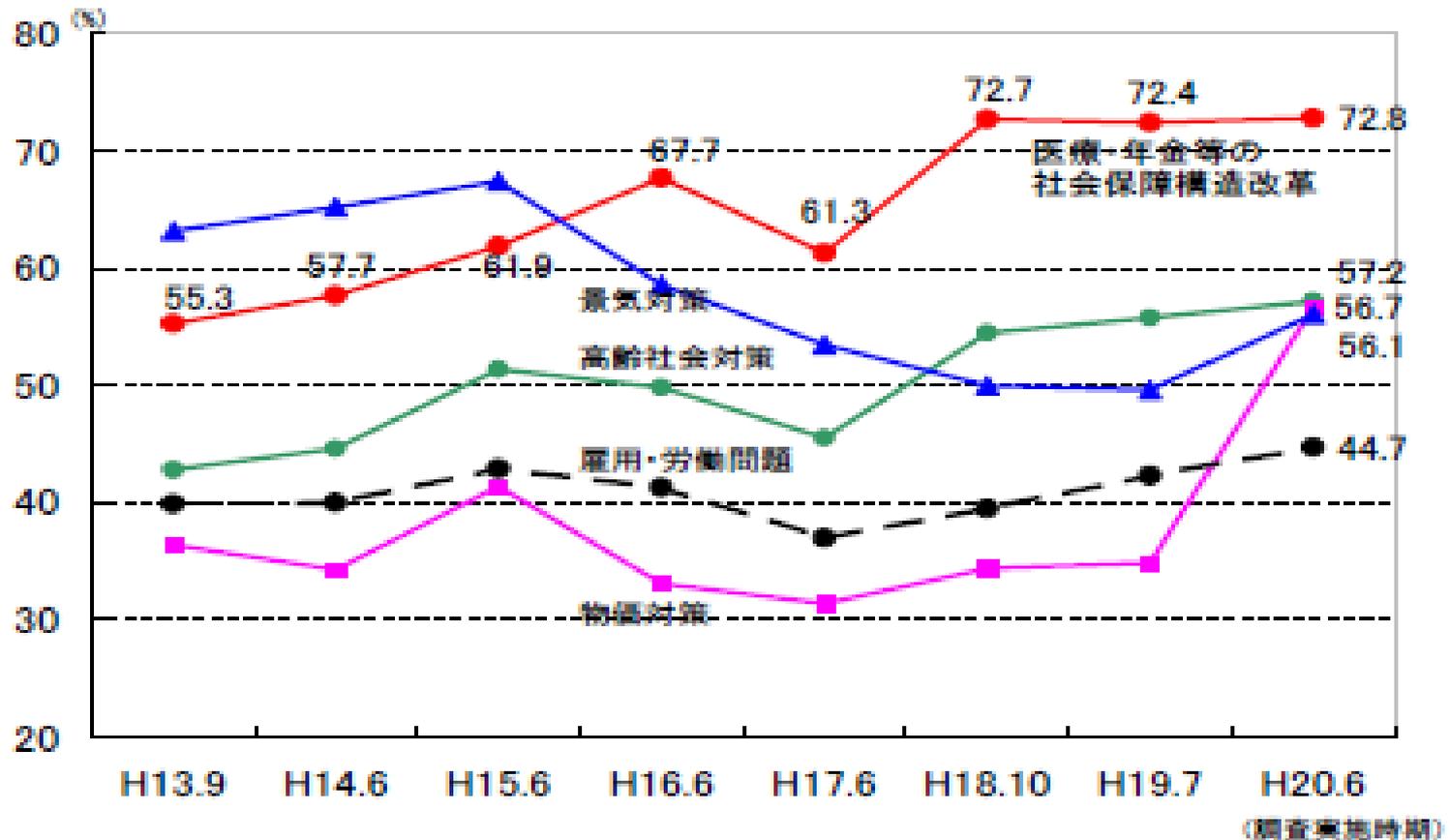
(注2)備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の伸び率(対前年度比名目年率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)名目での削減率を示す。

実現しなかった小泉後の歳出削減

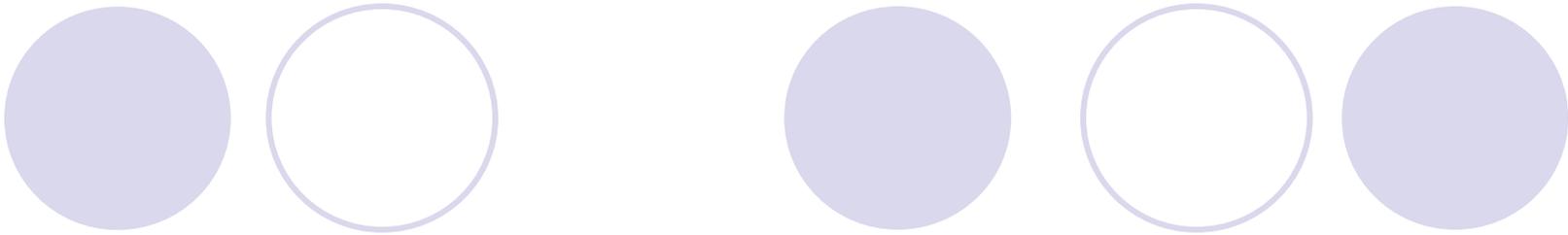
- リーマンショック
- 東日本大震災

- 安全/安心への過度のバイアス
- 高齢化で老年世代の政治力増大
- 総理の政治力不足？

今後、政府が力を入れるべきと思う事項



内閣府「国民生活に関する世論調査」(平成20年8月)より作成。



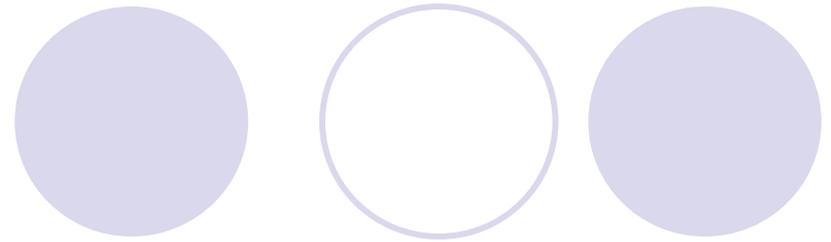
中位推計を使った シミュレーション結果

試算の出典

Ihori, T., R.R. Kato, M. Kawade and S. Bessho (2005), 'Public Debt and Economic Growth in an Aging Japan', in: K. Kaizuka and A.O. Krueger (eds.), *Tackling Japan's Fiscal Challenges: Strategies to Cope with High Public Debt and Population Aging*, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, pp.30-68.

Ihori, T., R.R. Kato, M. Kawade and S. Bessho (2011), 'Health insurance reform and economic growth: Simulation analysis in Japan', *Japan and the World Economy*, 23, pp.227-239.

中位推計を使った シミュレーション結果



	GDP 成長率 %	C/Y %	プライマリ・ バランス GDP比	租税 負担率 GDP比	社会保 険料率 %	消費 税率 GDP比	年金 給付 GDP比	医療 給付 GDP比
実現値								
2005	2.16	66.13	-4.05	16.99	19.54	12.75	8.40	6.32
結果								
2005	1.55	62.81	3.76	28.68	13.18	16.68	7.79	6.75
2010	1.34	63.89	3.77	29.28	15.54	16.69	9.07	7.51
2020	0.95	64.75	6.15	32.95	20.74	21.78	12.02	9.11
2030	0.45	64.93	6.50	34.14	23.84	23.65	13.50	10.54
2040	-0.21	66.24	6.79	35.90	29.50	26.01	16.92	12.30
2050	-0.21	67.67	7.05	37.44	34.40	27.65	19.64	14.07

試算結果(2012)

年	公債 GDP 成長率	プライ マリー バランス	国民負 担率	保険料 負担率	公的年 金給付	公的医 療給付	利子率	医療保 険自己 負担率	
	GDP 比率	%	GDP 比率	GDP 比率	%	GDP 比率	GDP 比率	%	
実際 2005	1.28	2.5262	-7.445	27.047	19.552	8.437	6.421	14.4	
試算 2010	1.36	1.381	4.054	39.005	15.256	10.024	7.292	8.167	13.0
2020	1.51	0.903	8.955	48.967	20.946	13.395	8.878	7.381	11.7
2030	1.51	0.456	9.022	51.668	23.873	14.694	10.232	7.173	10.9
2040	1.51	-0.028	9.170	56.334	28.889	17.876	11.607	6.787	10.8
2050	1.51	0.124	10.506	60.477	31.851	19.745	12.915	7.305	10.1

社会保障関係費の増加

- 医療、年金、介護に関わる歳出を抑制するのは厳しい
 - 一人あたりで削減できても、総額は増加する
 - 一人あたりの給付も、削減困難
- ← 政治的バイアス、技術進歩

社会保障の財源：純粹保険料方式へ？

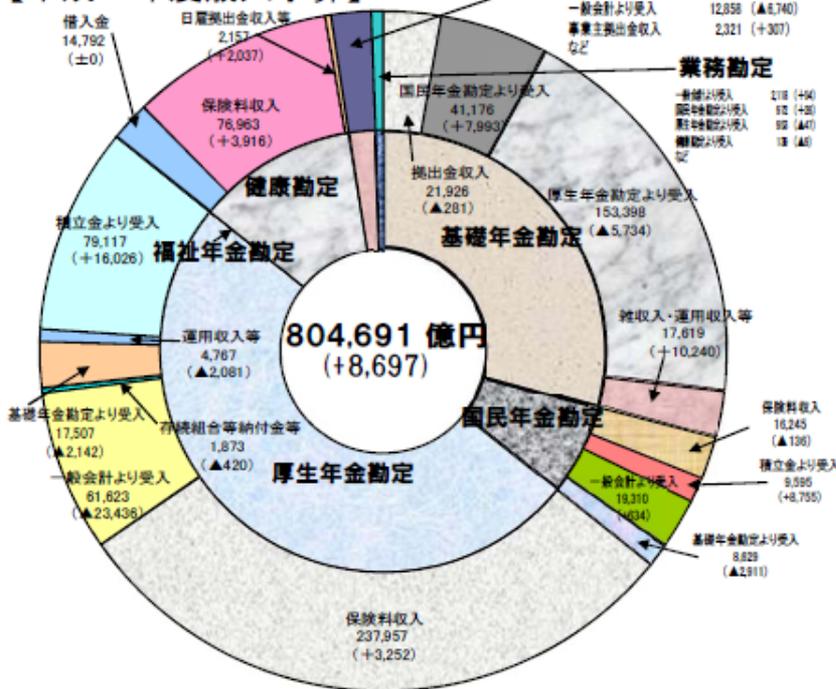
- 年金保険料の範囲内で、給付を行う
- 一般会計から税金を投入しない

←2012年度予算では10兆円規模で投入

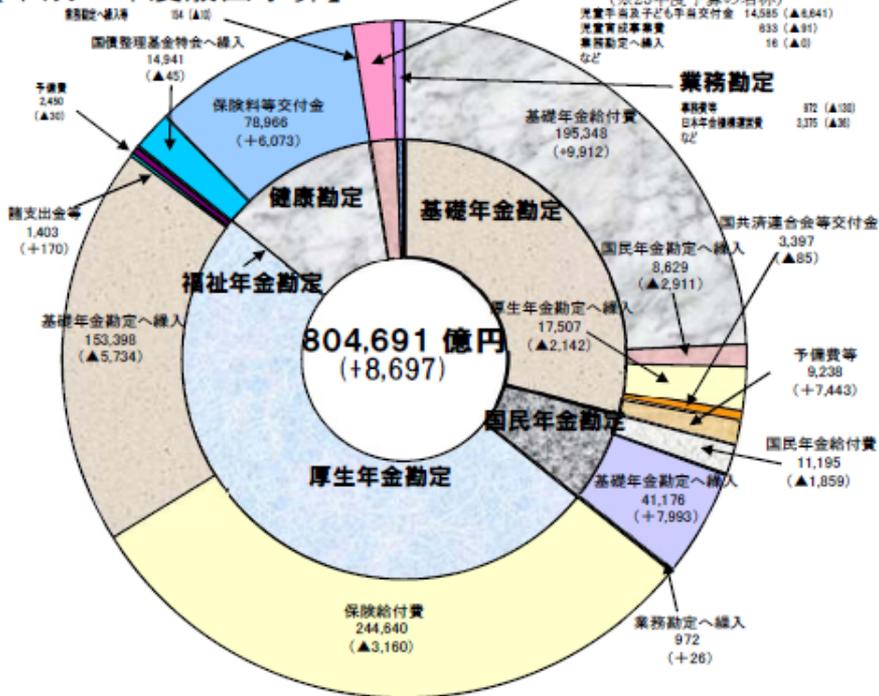
- 10兆円年金給付を削減するか、保険料を引き上げるか、積立金を取り崩すかの選択

年金特別会計

【平成24年度歳入予算】



児童手当及び子ども手当勘定【平成24年度歳出予算】



(単位: 億円)

勘定別	歳出総額	歳出純計額	歳出純計額から国債償還費、社会保障費等を除いた額
基礎年金勘定	234,118 (+12,218)	207,970 (+17,263)	9,226 (+7,436)
国民年金勘定	53,948 (+6,270)	11,800 (▲1,748)	605 (+111)
厚生年金勘定	402,844 (▲8,801)	248,460 (▲3,023)	2,512 (▲99)
福祉年金勘定	90 (▲9)	90 (▲9)	0 (▲0)
健康勘定	94,061 (+6,018)	78,981 (+6,072)	15 (▲1)
児童手当及び子ども手当勘定 ※23年度予算の名称	15,278 (▲6,830)	15,262 (▲6,830)	677 (▲189)
業務勘定	4,353 (▲169)	4,346 (▲166)	4,346 (▲166)
特別会計全体	804,691 (+8,697)	566,910 (+11,559)	17,382 (+7,092)

※児童手当及び子ども手当勘定の名称については、予算提出までに検討

＜事業仕分けの評価結果等の予算への反映＞

- 年金特例水準
 - ・「提言型政策仕分け」において、「現役世代を含む次世代に負担を先送りせず、将来も持続可能な年金制度とするためには、まずは年金の特例水準を来年度から速やかに解消していくべき」との指摘。
 - 年金特例水準(23年度2.5%)は、24年度以降3年間で解消することとし、24年度は▲0.9%分解消。24年度は、10月施行(12月支払分から反映)。
- 紙台帳等とコンピュータ記録との突合せ作業
 - ・「行政事業レビュー(国丸ごと仕分け)の検証結果を踏まえた対応について」(23年11月11日行政刷新会議)において、「拠点ごとの処理効率に大きな開きがあることが明らかになっているにも関わらず、高コスト拠点が残っている」との指摘。
 - 高コスト拠点と契約を打ち切ることによって、全体の効率を高めつつ、予算を圧縮。(要求(722億円)から▲62億円(前年度から▲76億円))

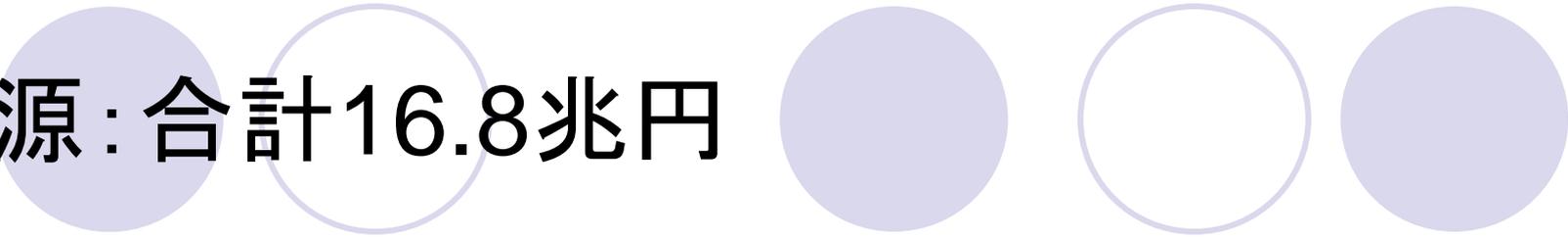
民主党(野党時代)の5つの約束

- 財政健全化—8年間で国の財政を健全化
- 3年間で10兆円の歳出カット、国債発行額30兆円未満、プライマリーバランス赤字の半減を実現。
- そのために国の直轄公共事業半減(1・3兆円)、国家公務員人件費2割削減(1兆円)などで17兆円の経費カット

所要額(増額要因): 合計16.8兆円

- 1. 子ども手当・出産支援: 5.5兆円
- 2. 公立高校の無償化: 0.5兆円
- 3. 医療・介護の再生: 1.6兆円
- 4. 農家の個別所得補償: 1.0兆円
- 5. 暫定税率の廃止: 2.5兆円
- 6. 高速道路の無料化: 1.3兆円
- 7. 雇用対策: 0.8兆円
- 8. その他(後期高齢者医療制度廃止等等): 3.6兆円

財源：合計16.8兆円

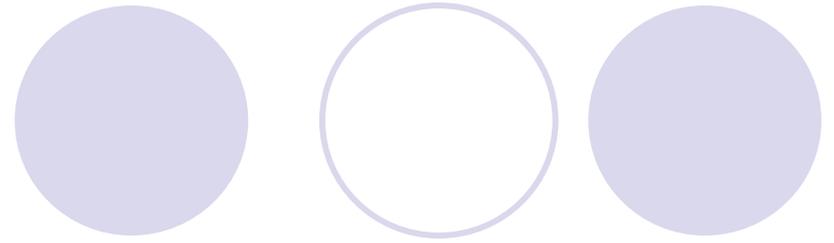


- 1. 公共事業見直し： 1.3兆円
- 2. 人件費見直し： 1.1兆円
- 3. 補助金等見直し： 6.1兆円
- 4. その他： 0.6兆円
- 5. 埋蔵金の活用： 4.3兆円
- 6. 政府資産の売却：0.7兆円
- 7. 税制改革： 2.7兆円

民主党政権の目玉：事業仕分け

- 歳出削減額(一般会計)約9692億円
- しかし、歳出総額は増加した
- 歳出総額を削減するのは、事業仕分けでは無理

特別会計の見直し



- 数は整理されている
- 金額ベースでの削減は？
- 埋蔵金の活用が中心

特別会計・勘定の廃止・統合

(東日本大震災復興特別会計は除く)

<p>①交付税及び譲与税配付金特別会計</p> <p>交付税及び譲与税配付金勘定</p> <p>交通安全対策特別交付金勘定 → 一般会計化</p>	<p>⑧年金特別会計</p> <p>基礎年金勘定</p> <p>国民年金勘定</p> <p>厚生年金勘定</p> <p>福祉年金勘定 → 国民年金勘定に統合</p> <p>健康勘定</p> <p>児童手当勘定</p> <p>業務勘定</p>	<p>⑪森林保険特別会計 → 民間の移管先検討</p> <p>⑫国有林野事業特別会計 → 国有林野事業債務返済特別会計(仮称)(経過特会)</p>
<p>②地震再保険特別会計</p>	<p>⑨食料安定供給特別会計 → ⑩⑬と統合し、食に関する新しい特別会計に再編</p> <p>農業経営基盤強化勘定 → 一般会計化</p> <p>農業経営安定勘定</p> <p>米管理勘定</p> <p>麦管理勘定</p> <p>調整勘定</p> <p>食料管理勘定(仮称)に統合</p> <p>業務勘定 (3会計の業務勘定を統合) ←</p> <p>国営土地改良事業勘定(経過勘定)</p>	<p>⑬漁船再保険及び漁業共済保険特別会計 → ⑨⑩と統合</p> <p>漁船普通保険勘定</p> <p>漁船特殊保険勘定</p> <p>漁船乗組員給与保険勘定</p> <p>漁業共済保険勘定</p> <p>業務勘定</p> <p>漁船再保険勘定(仮称)に統合</p>
<p>③国債整理基金特別会計</p>	<p>⑩農業共済再保険特別会計 → ⑨⑬と統合</p> <p>再保険金支払基金勘定</p> <p>農業勘定</p> <p>家畜勘定</p> <p>果樹勘定</p> <p>園芸施設勘定</p> <p>業務勘定</p> <p>農業共済再保険勘定(仮称)に統合</p>	<p>⑭貿易再保険特別会計 → 新法人へ移管予定</p>
<p>④財政投融资特別会計</p> <p>財政融資資金勘定</p> <p>投資勘定</p> <p>特定国有財産整備勘定(経過勘定)</p>	<p>⑤外国為替資金特別会計</p> <p>⑥エネルギー対策特別会計</p> <p>エネルギー需給勘定</p> <p>電源開発促進勘定</p> <p>原子力損害賠償支援勘定</p> <p>⑦労働保険特別会計</p> <p>労災勘定</p> <p>雇用勘定</p> <p>徴収勘定</p>	<p>⑮特許特別会計</p> <p>⑯社会資本整備事業特別会計 → 廃止</p> <p>治水勘定 → 一般会計化</p> <p>道路整備勘定 → 一般会計化</p> <p>港湾勘定 → 一般会計化</p> <p>空港整備勘定 → (経過勘定)として⑰へ</p> <p>業務勘定 → 一般会計化</p>
<p>⑤外国為替資金特別会計</p>	<p>⑰自動車安全特別会計</p> <p>保障勘定</p> <p>自動車事故対策勘定(当分の間設置)</p> <p>自動車検査登録勘定 → 独法へ移管予定</p>	<p>⑰自動車安全特別会計</p> <p>保障勘定</p> <p>自動車事故対策勘定(当分の間設置)</p> <p>自動車検査登録勘定 → 独法へ移管予定</p>

特別会計数 17 → 11
 (※経過的特会を含むと12)
 勘定数 51 → 26
 (※経過的な勘定を含むと31)

：廃止・統合による減少分

：経過的特会・勘定(改革前から経過的に置かれている勘定を含む)

特別会計の規模：平成21年度

- 総額を合計すると355兆円規模。しかし、会計間の重複を除いた特別会計の歳出純計額は、169兆円
- 国債償還費・利払い費 79兆円
- 社会保険給付 53兆円
- 財投資金への繰り入れ10兆円
- 地方交付税交付金 18兆円
- 残りの特別会計関連経費 10兆円（公共事業4兆円、社会保障業務2兆円など）

埋蔵金の活用

- 埋蔵金(積立金)を増加させることは、財政健全化に寄与する
- 埋蔵金を活用する(使う)ことは、財政健全化とは逆行する
- 積立金の減少と赤字公債の増発は同じ
- どちらも、現在の必要経費を将来への借金増加(赤字公債)、将来への資産の減少(積立金の取り崩し)でまかなう→将来世代への負担の転嫁
- 歳出削減とは無関係、むしろ歳出増加要因

国の行政コスト〔一般会計と特別会計を合わせた国のフローの財政状況〕

- ①人件費 5.4兆円
- 職員の給料、退職給付引当金繰入額等
- ②事務費 4.1兆円
- 庁費、公債事務取扱費、諸経費等
- ③年金・政管健保等 46.2兆円
- 厚生年金保険給付費、基礎年金給付費、政管健保給付費等
- ④補助金等 31.1兆円
- 地方公共団体等への補助金、独立行政法人等への運営費交付金、委託費等

人件費はどのくらい削減可能か？

- 国家公務員では5兆円人件費の1割程度
- 地方公務員では22兆円人件費の2割程度の4兆円規模
- 独立行政法人の過剰な人件費や高級官僚の天下りによる無駄
- 人件費レベルでの削減規模は5兆円規模

公共事業の非効率

- 国の公共事業費は7兆円以下の規模。そのうちの1割程度は調達方法の改善で引き下げ可能とすると、0.5～1兆円規模
- 地方レベルでの公共事業は国よりも無駄の程度が大きい、1～2兆円規模

社会資本整備：どこまで削減できるのか

- 社会資本整備において、費用を上回るだけの便益が得られない事業
- 地域振興のための公共事業、整備新幹線の建設、農業に対する公共事業は、それをやること自体が土建業を支えることで、地域振興に役立つ側面の方が強い。
- 整備されたあとでの利用価値がそれほど期待できない事業

無駄な歳出：歳出削減が相対的に容易？

- 国の予算に関する限り、人件費と公共事業費を合わせると、1兆円程度は削減しても、サービスは低下しない。
- 地方政府や独立行政法人など政府関連の公共部門も併せて、日本の政府全体では10兆円規模の削減は可能？
- それでも、政治的な抵抗は大きい

補助金の無駄：歳出削減は政治的に困難

- 補助金のかなりの部分は無駄？
- 年金などの高齢者向けの補助金
- 交付税など地方公共団体向けの補助金
- ODAなど外国に対する援助
- 社会的弱者への生活保護費
- ←本来の対象者とすべきでない人への支給、あるいは過剰な歳出も？

無駄な歳出でも、削減は困難

- 国民全体が保守的
- 公共事業、社会保障などで過度に安全性を追求する傾向
- 結果としての無駄：やむを得ないものもあるが、これをやりすぎると、過剰に準備する無駄が生じる。
- 震災リスクが過度に強調されている？

無駄をなくす「遠回りな」提案

- 選挙制度の改革：抜本的な改革
- バーチャルな(仮想的な)年齢別選挙区制度
- → 高齢者の政治力を削減する
- → 高齢化による社会保障費の自然増を削減

- 地方分権で歳出削減は可能か？
- ← 中央政府からの補助金がハード化すれば??
- ← ソフトな予算制約のままでは無理

人件費の無駄削減：公務員制度改革

- 雇用を流動化して、やる気のない人を人員整理する
- 官民格差が特に大きい地方自治体の現業公務員給与について、既得権にとらわれることなく、大胆に給与の見直しや人員の整理を行う
- 政策官庁自体が独立した運営主体となり、財源も自前で調達することで、コスト意識を働かせる

納税者のコスト意識を回復させる

- ① 交付税の改革：交付税相当額を当該地方公共団体に交付するのではなくて、その地域の住民に直接交付する
- 地方公共団体は交付税相当額を住民から住民税の形で追加徴収する。
- 地方公共団体の無駄遣いをモニタリングする誘因
- ② 政府の歳出の使い道がある程度拘束できる納税者投票：民意がより財政運営に反映されやすくなる。
- 事実上、政策官庁をNPO化する効果

まとめ：歳出削減は難しい

- 「明白な無駄」ばかりやり玉に挙げないで、政府の歳出全体の内容を見直すことで、歳出全体を改革する。
- 大きな無駄を削減するには、小さな無駄を認める。無駄を完全になくすという理想論をふりかざしても、現実に機能しない
- 受益と負担のリンクを、間接的であっても、回復させる。
- 埋蔵金の増加は有益。しかし、その活用は赤字国債の発行と同じ、歳出増加要因。