



# 日本の財政改革： 国のかたちをどう変えるか

青木昌彦

RIETI

# どういう視点で、考えるか？

- 財政の**長期持続可能性**の危機(いままでの「財政制度」を維持する限り、景気回復によって財政危機を克服することは出来ず、いずれ破綻する。「横断性原理」= 長期の財政予算制約をみたす財政計画が必要)
- 中央・地方財政、各種特別会計、社会保障、公債管理のはたらきは相互依存しており、これらを包含した**統合的・相互補完的**なあつかいが必要である。
- 今日の財政危機は、単なる数字あわせによっては最早解決し得ない。予算や税・公債・社会保障における公式・非公式のルールや組織のありかた(財政制度)が、もはや規律のある財政運営や効果的・効率的な公共財の供給を担保し得ないからである。従って財政危機を克服するには**財政制度の改革**が必要である。それは政府と国民・民間組織とのあいだの関係、政府内部に於ける政党、内閣、省庁のあいだの関係など、いわば「国のかたち」の再検討に至らざるを得ない。

# 「仕切られた多元主義」 とその硬直化

- いわゆるコモンプール問題(応分の負担無しに、ある利益集団や地域利益のために財政支出を誘導する、政治家や支出官庁のただ乗り問題)は普遍的であるが、それに日本はどのように対処しようとしてきたか？
  - 各種の利益団体(業界団体)による財政支出要求を関連省庁が吸収し、各省に於ける内部調整や族議員の関与をへて、大蔵/財務省による各省の予算要求査定という積み上げ方式「仕切られた多元主義」ともいう。それを補完するものとして、党税調(のインナー)による税制の集中的仕切、地方財政の自治省/総務省による分断的仕切、社会保障の厚生労働省による分断的仕切が進化。公債管理はそれらのメカニズムに従属・副次化された。
- このメカニズムは財政資源が十分に存在し、大蔵省主計局・内閣首脳が強力な調整能力を持っていたときにはそれなりに機能したが、次第に固有の問題を内部に累積、コモンプール問題を露呈するようになった。
  - 複雑化する経済において、集中査定が慣習化・形骸化(シーリングなど。補正予算による伸縮性の確保がさらに財政困難を増幅)。予算獲得それ自体が自己目的となる官僚インセンティブ。族議員の割拠。公債管理の副次化による将来世代の搾取。
- しかし、小泉内閣による財政赤字抑制の志向、経済財政諮問会議の「骨太の方針」のような変化の兆しが現れつつある。

# 経済社会の変化と 財政改革の必要性

- マクロ経済管理の焦点のシフト(ケインズの公共支出による景気循環管理の有効性の低下)、経済の複雑化による積み上げ方式の非弾力性、ルールにもとづく多年度プライマリー・バランスのトップダウン計画の必要性。
- 業界仕切の流動化・輻輳化、技術革新の加速化と最終需要の多様化、業界横断的な最終需要サイドへの価値供給社会システム(安全、健康、知的資産など)にたいする財政支出優先順位づけ
- 人口動態の急激な変化、財政の持続的可能性を保證する税制・社会保障の統合的調整。
- 地方公共財供給の中央集権的な標準的管理の無理、地方財政自主権と自己責任の確立。

# なぜ、危機に対処し 得ないでいるのか？

- 仕切られた多元主義の内生的硬直化と経済環境の変化によって増幅する財政の規律の弛緩(モラルハザード)や無駄使い、将来世代の搾取はなぜコントロールされ得ないのか？
  - 仕切られた多元主義の慣性にもとづく危機表出化能力の欠如(固有の不透明性、専門家の非活用、仕切のあいだの人事の非流動性、将来世代の非内部化、地方財政の暗黙の中央政府保証、税制のゆがみと徴税能力の低下による納税者意識にもとずいた国民の財政モニタリング意識の欠如など)
  - 中央・地方財政制度、税制、社会保障制度の危機回避は、それぞれの領域における部分合理的な改革や数字あわせによっては実効的に行われえない。なぜならば、それらの制度は相互依存の関係(制度的補完性)にあり、それぞれの改革を戦略的・整合的・合理的に行いうる政治的リーダーシップを必要とする。
  - そうしたリーダーシップは、財政の危機意識を共有する投票者・納税者としての国民の支持があって初めて可能であろう。
- では危機を表出させ、それを解決するために、財政の各領域においてどういうルールや組織の改革が必要か？

# 望まれる補完的制度改革



## たて(仕切)に横どうしへ

- ルールと慎重なマクロ将来推計にもとづく多年度プライマリーバランスの**多年度計画**(首相と財務大臣の協力による)。説明責任によって裏打ちされる事後的伸縮性にも考慮。
- 関連各省から送られる優秀な中堅官僚のグループをスタッフとして、官邸(内閣)による官庁・業界横断的な主要社会システムへの支出配分の**優先順位指定**。それにもとづく財務省による予算編成。細目予算配分、執行は各省に**分権化**、**多年度化**。予算実行の**事後評価**を予算編成へのフィードバック。
- 所得税ベースの拡大と簡素化。消費税率の段階的引上げ(生産性向上のインセンティブ効果)。(業界仕切にもとずいた)租税特別措置法の廃止と生産性向上のための業種横断的インセンティブ税制。徴税・社会保険業務を効率化する納税・年金統合国民番号の導入と業務の統合。
- **地方徴税自主権**の賦与と地方公共財供給への画一的補助金廃止。暗黙の**地方債保証**(地方債費の交付税交付金による中央負担など)の**廃止**と地方自治体の財政破綻処理をルール化する地方自治体再生法の設定。
- 公債発行に対する市場規律を強めるための中央銀行の役割(中立性)の再検討。

# どう進めるか

- 財政の長期持続可能性にかんする危機意識と税制改革の理念(「中立性」「透明性」「変化適応性」「簡素化」など)共有のための**公論**の喚起。
- 財政の長期持続可能性の危機を解決するための、**専門集団、政党**などによる様々なモデルの提起と議論(モデルの背後にある仮説、データ、構造の透明化)、公会計(地方公共団体、特別会計など)の整備。
- 財政再建にかんする基本的フレームにかんする**超党派合意**が出来れば望ましい。恒久官僚は超党派合意の保持者として機能。
- (基本的フレームのもとでの)政党間政策競争(プライマリーバランスの将来経路、税・社会保障負担・便益の国民間・世代間配分の構造設計、様々な社会的システムのあいだの優先順位など)。**選挙民**による選択。