

2009年度(秋学期入学)・2010年度(春学期入学)

関西大学大学院会計研究科 入学試験問題(7月募集)

[素養重視方式]

小論文

受験上の注意事項

1. 監督者の指示があるまで、この問題用紙を開くことはできません。
2. 試験場においては、すべて監督者の指示に従ってください。
3. 問題は 11 ページまであります。
4. 試験時間は 90分 です。
試験開始から終了までの間、試験教室からの途中退出はできません。
5. 机には受験票、筆記用具、時計(計時機能のみのもの)以外のものは置かないでください。
6. 時計のアラームは解除し、また、携帯電話、PHS等は必ず電源を切ってかばんにしまってください。
7. 不正行為を行った者は試験を無効とします。

入学試験日 2009年7月19日(日)

小論文

問題

次の資料は、財務省財政制度等審議会の「平成 20 年度予算の編成等に関する建議」の一部である。この資料を読んで、次の問に答えなさい。

- (1) 近年の国際的な経済・金融情勢の混乱に対応するために、政府は「生活対策」を実施することになったが、その「生活対策」についての審議会の意見をまとめなさい。
- (2) 「ストックはストックへ」とはどういうことを言っているのか、説明しなさい。
- (3) 今後増大すると予想される社会保障費の安定的財源について審議会は何と述べているか。
- (4) 2011 年度までに「プライマリー・バランスの黒字化」をする方針について、審議会は今後どのような考えであると述べているか。

※ 資料中、〔資料 I - 〇〇参照〕とある箇所は、本問を解答する上では関係ないため、省略している。

はじめに

我が国の財政状況は、国・地方を合わせた長期債務残高が平成20年度（2008年度）末には778兆円、対GDP比で148%になると見込まれ、主要先進国中で最悪の水準にある。持続的な経済成長を図り、持続可能な社会保障制度を構築するためには、財政の健全化を進める必要がある。

このため、当審議会としては、「基本方針2006」に基づき、平成23年度（2011年度）には国・地方を合わせたプライマリー・バランスを確実に黒字化すると目標を実現すべく、財政健全化の取組を強力かつ着実に進めていく必要がある旨繰り返し指摘してきたところである。

今回、国際的な経済・金融情勢の混乱に対応するため、「生活対策」が取りまとめられ、その財源としては赤字国債の発行によらず、財政投融资特別会計の金利変動準備金を活用することとされている。本来、この財源は、「ストックはストックへ」の方針の下、累積した債務残高の縮減に充てるべきであり、今回の措置はあくまでも臨時的・特例的な対応であることを十分認識すべきである。

現下の厳しい経済情勢下にあっても、我が国財政の現状、更には今後一層の社会保障費の増大が見込まれること等に鑑みれば、「基本方針2006」で示された財政規律を守り、財政健全化を着実に進めるという基本姿勢は維持しなければならない。

「生活対策」においては、持続可能な社会保障制度の構築とその安定財源確保に向けた中期プログラムの策定が盛り込まれ、経済状況の好転後に、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始し、2010年代半ばまでに段階的に実行することとされている。社会保障の安定財源の確保は、経済の活力や財政の持続可能性の確保にとって必要不可欠であり、中期プログラムにおいては、財政健全化の視点を踏まえ、安定財源の確保に向けたしっかりとした道筋と、そのための具体的な税制改革の在り方を盛り込むべきである。

当審議会としては、将来にわたって規律ある財政運営を確保していくべきとの認識の下、平成21年度（2009年度）予算編成に係る各分野にわたる諸問題を集中的に議論し、その審議結果を取りまとめた。本建議が平成21年度（2009年度）予算の編成及び今後の中長期的な財政運営に活かされることを期待する。

I 総論

1. 日本経済を取り巻く情勢の変化

(1) 近年の財政健全化の取組

我が国財政は主要先進国の中で経済規模に比し最も巨額の債務残高を抱えている上、少子高齢化に伴う社会保障費の増大等の課題に直面している。こうした中で、将来世代に過大な負担を先送りすることなく、持続的な経済成長、持続可能な社会保障制度の構築を図っていくためには、財政健全化を着実に進めていく必要がある。

政府においては、近年、財政健全化に向けて各歳出分野の量的縮減と制度改革に取り組んできており、特に、平成18年度（2006年度）以降は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年（2006年）7月7日閣議決定。以下「基本方針2006」という。）に基づき、平成23年度（2011年度）までの国・地方のプライマリー・バランスの確実な黒字化を目標に、徹底した歳出の見直しを進めてきている〔資料I-1参照〕。こうした歳出改革の取組と景気回復等に伴う税収の増加により、国・地方のプライマリー・バランスの対GDP比は、平成14年度（2002年度）の▲5.7%から、平成20年度（2008年度）には▲0.5%と見込まれる（当初予算編成時）まで改善した¹。しかしながら、平成20年度（2008年度）当初予算においても、歳入全体の約3割（25.3兆円（うち赤字国債は20.1兆円））を国債に依存しているなど財政状況は依然として厳しく、引き続き大胆な財政構造改革に取り組むべきである。

(2) 経済情勢の急激な変化

本年に入り、世界経済は大きく激動している。原油・食料価格は、新興国の需要増加や投機的な要因等により夏場にかけて高騰した。その後、本年9月の米国の大手証券会社の経営破たんを契機として、金融資本市場の動揺が欧州など世界各地に広がり、各国の株価が大

¹ 本年7月22日の経済財政諮問会議において、有識者議員提出資料として、平成19年度（2007年度）一般会計決算等を反映した経済財政の展望が示され、それによれば、平成20年度（2008年度）の国・地方のプライマリー・バランスは▲1.1%に下方修正されている〔資料I-2参照〕。

幅に下落するなど、現下の国際金融情勢は「100年に1度」とも言われる大混乱に陥っている²。こうした金融危機は内外の実体経済にも影響を及ぼしつつあり、世界的な景気後退の兆しが強まっている。

ひるがえって、日本経済は、年初来の原油・食料価格の高騰、世界経済の減速といったマイナスの影響により、既に景気後退局面に入っているが、今後、世界的な景気後退を受けて景気の下局面が長期化・深刻化するおそれが高まっている。こうした中で、国民の将来不安は広がりを見せており、社会保障の信頼性・持続可能性を高め、財政健全化を進めるとともに、経済動向にきめ細かく配慮した財政運営を行っていくことが求められている。

2. 当面の経済・財政運営

(1) 政府の方針

現下の経済情勢がこのような緊急事態にある中で、政府においては、当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期的には改革による経済成長の三段階を踏んで、日本経済の立て直しに臨むこととしている。

(2) 景気対策・補正予算

景気対策として、政府においては、世界的な原油・食料高に対する生活者の不安の解消、新価格体系への移行と成長力強化を図るため、本年8月29日に「安心実現のための緊急総合対策」を取りまとめた。去る10月16日、これに基づく補正予算（国費1.8兆円）が成立したところである〔資料Ⅰ－3、4参照〕。

また、政府においては、「安心実現のための緊急総合対策」以後の未曾有の金融危機に対応するため、本年10月30日に定額給付金の実施等を内容とする「生活対策」を取りまとめた（国費5兆円規模）〔資料Ⅰ－5参照〕。

² 平成20年（2008年）10月30日の「生活対策」の発表の際、麻生太郎内閣総理大臣は現在の経済状況について次のように発言している。「現在の経済は、100年に1度の暴風雨が荒れている。金融災害とでも言うべき、アメリカ発の暴風雨と理解しております。米国のサブプライム問題に端を発しました今回の金融危機というものは、グリーンズパン元FRB議長の言葉を借りるまでもなく、100年に1度の危機と存じます。」

財政事情が非常に厳しい中で、このような大規模な財政支出を行うことは、国際的な経済・金融の大混乱時における緊急避難的な措置であると認識すべきである³。なお、対策の効果等について厳格な検証が必要なことは言うまでもない。

(3) 景気対策の財源

「安心実現のための緊急総合対策」に基づく補正予算においては、平成19年度（2007年度）決算剰余金、既定経費の節減等により財源を捻出し、赤字国債の追加発行はされていない。また、「生活対策」の財源については、赤字国債に依存しないこととし、そのための特例措置として、財政投融资特別会計の金利変動準備金の活用等を行うこととされている。

しかしながら、財政投融资特別会計の金利変動準備金は長年の運用の結果積み上がった国民共通の資産であり、これを取り崩し歳出の財源に充てることは、国の債務残高を実質的に増大させるものである⁴。したがって、あくまで臨時的・特例的な措置であるとの認識を持つべきである。

(4) 経済成長と財政健全化の両立に向けて

OECDの「Economic Outlook 83」（平成20年（2008年）6月）によれば、平成20年（2008年）の我が国一般政府の債務残高の対GDP比は171%と主要先進国の中で最悪の水準であり、また公的年金積立金等の資産を含めた純債務残高の対GDP比も87%とイタリアと並んでひどきわ厳しい状況にある⁵〔資料Ⅰ－7参照〕。

加えて、我が国においては、65歳以上の人口割合が20%を超えるなど世界的に最も高齢化が進んでいる。経済状況に関わらず、今後

³ 米国を除く主要先進国においても、低所得者層に対する住宅の断熱対策の費用補助、価格高騰の影響が大きい農漁業関係者・運送業者に対する補助等の各種対策が講じられるとともに、金融危機が实体经济へ影響を与えないよう一定の財政措置が講じられている〔資料Ⅰ－6－①、②参照〕。

⁴ 金利変動準備金の準備率の上限を超える金額は、国債償還に充てるため、国債整理基金特別会計に繰り入れることとされている。仮にこれを歳出財源として用いた場合、償還されるべき国債が償還されず、債務残高の実質的な増大につながる事となる。

⁵ 我が国の平成20年度（2008年度）末における国及び地方の長期債務残高の対GDP比は148%と見込まれている。この長期債務残高とOECDが公表している債務残高との乖離は、OECDの債務残高が、長期債務残高には含まれない社会保障基金の債務や政府短期証券を含むこと等による。

とも一層の高齢化が見込まれ⁶、医療・介護等の社会保障給付の更なる増大は必至であり、多くの国民は将来の社会保障に不安を抱いている。

政府においては、平成23年度（2011年度）までの国・地方のプライマリー・バランスの確実な黒字化に向けて、「基本方針2006」に基づき財政健全化の取組を進めてきた。国民の不安を払拭し経済の活力を維持していくため、今後とも「基本方針2006」で示されたプライマリー・バランスの黒字化等の目標達成に向けた取組を怠ってはならない。プライマリー・バランスの黒字化の遅れは、現役世代から将来世代へ先送りする負担が更に大きくなることを意味する。負担の先送りの連鎖を断ち切り、財政の持続可能性を回復すべく、規律ある財政運営を行っていく必要がある。

3. 社会保障の安定財源の確保

(1) 平成19年（2007年）の政府税制調査会答申

平成19年（2007年）の政府税制調査会答申においては、持続可能な社会保障制度を支える財源を確保することが税制の喫緊の課題であるとし、財源となる税収については、一定規模の社会保障の財政需要を賄えるものであること、経済の動向や人口構成の変化に左右されにくいこと、現世代の国民が広く公平に負担を分かち合うことを通じて世代間の不公平の是正に資すること等の観点から、消費税が税制における社会保障財源の中核を担うにふさわしいと考えられるとしている。

当審議会としても、社会保障の安定財源の確保は、将来の社会保障に対する国民の安心感の醸成はもとより、経済の活力の維持や財政の持続可能性にとっても必要不可欠であり、政府においては、答申の考え方に沿って可及的速やかに対応すべきであると考えます。

(2) 社会保障国民会議の試算

今後、少子高齢化の進展に伴い社会保障費は一層の増加が見込まれている〔資料Ⅰ－8参照〕。さらに、先般、社会保障国民会議にお

⁶ 我が国の65歳以上の人口割合は、平成19年（2007年）に21.5%であったものが、平成37年（2025年）には30.5%、平成62年（2050年）には39.6%になると見込まれている。

いて取りまとめられた最終報告（平成20年（2008年）11月4日）では、社会保障の機能強化を図った場合の試算等が示されている。試算では年金、医療・介護、少子化対策について機能強化を図った場合に追加的に必要となる公費負担の消費税率換算も示されており、これによれば、追加所要額は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げ分を加味すると、平成27年度（2015年度）で基礎年金の社会保険方式を前提とする場合は3～4%程度、税方式を前提とする場合は6～11%程度となると見込まれている⁷〔資料Ⅰ－9参照〕。

なお、社会保障の機能強化の具体的な内容については、効率化を図るための改革や財源の確保とあわせて、今後、検討を深めていく必要がある。

(3) 安定財源の確保の考え方

消費税の収入のうち地方交付税交付金に充てられる税収を除く国分（平成20年度（2008年度）予算で7.5兆円）については、一般会計予算総則において、基礎年金・老人医療・介護に要する費用に充当することが定められている。これら費用の合計は13.3兆円に上り、現行の国分のみでは約6割をカバーしているにすぎず⁸、多額の赤字国債が発行されている現状に鑑みれば、社会保障の財源に穴が開いていると言える状況にある〔資料Ⅰ－10参照〕。

社会保障国民会議で試算されている追加所要額は、社会保障の機能強化を図った場合に必要となる額であり、それに対応した財源確保だけであれば、既存の不足額は解消されない⁹。したがって安定財源の確保に当たっては、既存の不足額を十分踏まえた上で必要な規模を検討すべきである。

⁷ 「社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」、「社会保障国民会議における検討に資するために行う医療・介護費用のシミュレーション（B2シナリオ）」等に基づく。経済前提は「ケースⅡ－1（医療の伸びはケース①）」を用いている。なお、医療・介護費用の機能強化分は、改革を行った上での当該費用の平成19年度（2007年度）と平成27年度（2015年度）のGDP比の差を計上しており、この中には高齢化等に伴って医療・介護費が経済成長の伸びを上回って伸長する部分も含まれている。

⁸ 社会保障国民会議において確保すべき安定財源の対象とされている年金、医療・介護、少子化対策に要する費用（合計で19.3兆円）との対比では約4割である。

⁹ 平成20年度（2008年度）予算ベースでは、年金、医療・介護、少子化対策に係る国・地方の公費負担の合計は27.0兆円である一方、消費税収は13.2兆円であり、その差額は13.8兆円（消費税率換算で5%に相当）存在する。

(4) 中期プログラム

今回の「生活対策」においては、中期プログラムの策定が盛り込まれ、経済状況の好転後に、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始し、2010年代半ばまでに段階的に実行することとされている〔資料Ⅰ－11参照〕。

中期プログラムは、持続可能な社会保障制度の構築、日本経済の活力の維持、将来の社会保障に対する国民の安心感の醸成にとって極めて重要である。中期プログラムにおいては、財政健全化の視点を踏まえ、2010年代半ばを視野に、社会保障の安定財源の確保へのしっかりとした道筋と、そのための具体的な税制改革の在り方を盛り込むべきである。加えて、策定された中期プログラムの内容が絵に画いた餅にならないよう、政府・与党においては、しっかりとした担保が求められる。

4. 歳出改革に向けた基本的考え方

(1) 平成21年度（2009年度）予算編成に向けた考え方

現下の厳しい経済情勢下にあっても、我が国の財政事情の現状、更には今後一層の高齢化の進展が見込まれることに鑑みれば、平成21年度（2009年度）予算は、財政健全化と経済成長の両立を図っていくべきである。今回の景気後退に対しては補正予算で機動的に対応しているところであるが、平成21年度（2009年度）予算編成に当たっては、「基本方針2006」等に基づき財政健全化に向けた基本的方向性を維持する観点から、本年7月に閣議了解された平成21年度（2009年度）概算要求基準を堅持すべきである。

このため、予算編成に当たっては、引き続き、歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、歳出の抑制を図る一方、成長力の強化・低炭素社会の構築・安心できる社会保障・質の高い国民生活の構築など真に必要なニーズに対しては財源の思い切った重点配分を行うべきである。

また、地域経済の活性化も重要な課題の一つであり、地方においても、人件費を始めとする行政支出の適正化、補助金・交付金の適正な執行等無駄をなくす取組を真摯に行い、貴重な財政資金を真に

地域経済に資する施策に重点化していくべきである。

(2) 特別会計の積立金等の活用

特別会計や独立行政法人の積立金や資産等について、隠れた財源ではないかとの指摘が一部にあるが、これらは、財務諸表等を通じてすべて公表されている。

特別会計の積立金等のうち、財政投融资特別会計の金利変動準備金の準備率上限超過分や外国為替資金特別会計の決算剰余金等については、「特別会計に関する法律」（平成19年法律第23号）等に基づき、これまでも国債残高の削減等財政健全化に活用してきたところであり〔資料Ⅰ－12参照〕、厳しさを増す財政事情を踏まえれば、引き続き同様の方針で臨むべきである。

また、保有する積立金の適正水準について、例えば保険関係の特別会計においては、保険数理的な検証を行うなど、各省において、一層の説明責任を果たしていくことが望まれる。

他方、積立金は、将来の年金給付や金利変動リスクへの対応等、法律に定められた目的のために積み立てられているものである〔資料Ⅰ－13参照〕。こうした積立金や資産を取り崩すことについては、個別の特別会計ごとに、その内容、保有目的等を踏まえ慎重に検討することが必要である。

財政投融资特別会計の金利変動準備金のようなストックを取り崩す場合は、「ストックはストックへ」の方針¹⁰の下、債務残高の縮減に充てることが原則である。これを歳出の財源に充てることは、こうした原則から離れ、国の債務残高を実質的に増大させるものであり、あくまで臨時的・特例的な措置であること、また、こうした財源は一時的な財源に過ぎないことをしっかりと認識すべきである。その上で、社会保障等、将来の恒久的な歳出に対しては、安定財源を確保する道筋を明確に示すことが求められる。

また、金利変動準備金は、将来の金利変動リスクに備え、中小企業金融や奨学金の貸与といった財政投融资の重要な役割を適切に果たしていくために必要なものである。したがって、総資産に対する

¹⁰ 「基本方針2006」においては、「資産売却収入は原則として債務の償還に充当し（ストックはストックへ）、債務残高の縮減に貢献する。」との原則が示されている。

金利変動準備金の準備率の上限基準（総資産の1000分の50）¹¹は維持すべきであり、仮に金利変動準備金の残高が一時的にこの水準を下回ることがあったとしても早期回復の道筋を持つべきである。

(3) 行政支出の適正化の推進

「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年（2008年）6月27日閣議決定。以下「基本方針2008」という。）を踏まえ、政策の徹底的な棚卸しや各経費に係るムダ・ゼロに向けた見直しを断行するとともに、制度・施策の抜本的な見直しや各経費間の優先順位の厳しい選択を行うことにより、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底すべきである。また、行政支出総点検会議¹²における行政支出全般にわたる検討を踏まえつつ、政策の必要性をゼロベースで精査し、行政と密接な関係にある公益法人への支出、特別会計の支出、その他の行政支出全般を徹底して見直すことにより、財政支出の抑制と行政改革につなげるべきである。

独立行政法人については、それぞれの独立行政法人の事務・事業の徹底した見直しや厳しい目標設定を行うとともに、「独立行政法人整理合理化計画」において取り組むこととされた事項を着実に実施し、さらに、同計画上、平成20年度（2008年度）以降に結論を得ることとされた事項についても早急に検討し、財政支出の抑制を図るべきである。また、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号。以下「行政改革推進法」という。）に基づき、平成18年度（2006年度）以降の5年間で5%以上の人件費削減を基本とする改革を推進するとともに、職員給与等について国家公務員の給与水準を考慮して国民の理解が得られる適正な水準となるよう必要な見直しを行い、運営費交付金等の財政支

¹¹ 財政投融资特別会計では、「特別会計に関する法律」及び「特別会計に関する法律施行令」（平成19年政令第124号）の規定に基づき、毎年度利益が発生した場合、金利変動準備金として積み立て、準備率の上限（総資産の1000分の50）を超える額については、国債整理基金特別会計に繰り入れることができることとされている。この準備率の上限は、今後の収支状況等について、3,000本の金利シナリオを発生させてシミュレーションを行い、財政制度等審議会財政投融资分科会において検討した結果、将来にわたって財政融資資金勘定が債務超過となることを防ぐために適当な水準とされたものである。

¹² 不適切な支出を徹底的に是正し、行政全般に対する国民の信頼回復を図ることが最重要の課題であることから、国民の目線で無駄の根絶に向けた指摘を行うため、平成20年（2008年）7月29日に内閣官房長官の下に設置された有識者会議。

出の抑制を図るべきである。

(4) 予算執行調査の強化等

限られた財政資金の効率的活用のためには、「Plan（予算編成）－Do（予算の執行）－Check（評価・検証）－Action（予算への反映）」のサイクルに従って、予算がどのように執行され、どのような成果が得られたのかを検証し、その後の予算編成に活用することが重要である。このような取組は、行政サービスの質の低下を避け、財政の透明性及び説明責任の向上にもつながるものと考ええる。

財務省の予算執行調査は、上記のようなPDCAサイクルの機能の強化を目的として、予算執行の実態を調査し、予算の効率化等に向けて改善すべき点等を指摘し、執行の適正化や予算の効率化につなげていく取組である。財務省の予算査定担当者が、実際に予算が効率的かつ効果的に執行されているかといった観点から調査を行い、その結果、対象事業を廃止するなど、翌年度の予算編成に反映されていることから¹³、今後ともその取組の充実、強化を図るべきである。

平成21年度（2009年度）予算編成においても、この予算執行調査の結果、会計検査院の決算検査報告、予算の執行状況や決算、各府省が行う政策評価、民間の知見を活用した分析・評価等を積極的に反映・活用させるなど、無駄を徹底的に排除する取組を強力に推進するべきである。

また、財政規律と行政に対する国民の信頼を確保するため、予算執行の責任を有する各省庁において、支出の状況の詳細を的確に把握し、自発的・自律的に無駄の排除に取り組む体制を確立することなどにより、厳正で規律ある効率的な予算執行を行うことが極めて重要である。

さらに、財政の透明性及び説明責任の向上の観点から「基本方針2008」で実行するとされた「予算の受取手の明示」を着実に進めるべきである。

¹³ 平成19年度（2007年度）は62事業を調査し、7事業は事業の全部またはその一部を廃止するなど、平成20年度（2008年度）予算への反映額は▲342億円となっている。