

財政再建の選択肢(下)

ルールとガバナンス強化か、国のかたちの刷新か

(下)ではまず、わが国の財政運営が行き詰まる事態を何としても回避するために、どの程度の規模の財政再建の達成が必要なのかを確認する。そのうえで、その規模に見合った緊縮を今後、確実に達成するための選択肢について考える。具体的には、①現行の行財政制度の継続を前提に、財政運営ルールとガバナンスを強化する②現行の国と地方の行財政制度を抜本的に刷新することを通じ、国全体の財政再建を図るの2通りである。

必要な緊縮幅

先進国としては最悪の財政事情を抱えるわが国が、第二次世界大戦後のような非連続的な債務調整を回避しつつ、安定的な財政運営を今後とも中・長期的に続けられるようにするには、どの程度の財政再建を行うことが必要なのか。何をもって「財政再建」の目安とすべきなのだろうか。

当面の目標は、政府債務残高規模

の増加傾向に確実に歯止めをかけることであろう。市場金利と名目経済成長率との関係に左右されずに、これを確実に達成するためには、政府が財政運営の目標として用いている基礎的財政収支(以下PB)を均衡させることでは足りず、その大幅な黒字状態を安定的に持続させること、言い換えれば、PBに利払費を加えた財政収支を均衡に近づけていくことが必要になる。

ちなみに、国際通貨基金(IMF)

をはじめとする主要な国際機関も、わが国が今後、安定的な財政運営を継続するためには、PBに利払費を加えた財政収支を均衡化させることに必要な緊縮幅とほぼ同水準の、名目GDP(国内総生産)比で10%超の構造的な財政緊縮を行うことが必要である、との見方で一致している。これを金額に換算すれば、年度当たり約50兆円相当となる。一般会計の税収見込み50兆円に対して、今年度も41兆円の新発国債を発行して借金

日本総合研究所主任研究員
河村小百合
かわむら・さゆり 88年3月京
大法学部卒、同年日本銀行入行、
91年2月日本総合研究所入社
(調査部)、01年7月から主任研
究員、現在に至る。09年から財務
省国税審議会委員、13年から内
閣官房行革推進会議独法改革等
分科会構成員をそれぞれ務める。

を新たに積み増している。これを丸々なくす以上の緊縮とは、国民の立場からすれば、「気が遠くなるような規模」であることは間違いない。現時点では、低金利の恩恵もあって国民は大きな痛みや支障は感じずに済んでいる。しかし、この所要緊縮幅に正面から向き合わざるを得なくなる日はいずれ、間違いなく到来する。一国が債務残高を永遠に増やし続けることはできないのだ。

消費税を予定通り10%にまで引き上げても、それによる増収幅は12兆円程度にとどまる。毎年度の「ムダ削減」の取り組みで捻出できる歳出カットの規模は、経験的にせいぜい数千億〜2兆円程度である。50兆

円の所要緊縮幅は極めて高いハードルであり、当然、デフレ脱却や成長による税収増頼みで解決できるレベルではない。

現行制度前提の選択肢

ではどのようにすれば、わが国は「身の丈に合った財政運営」に変わっていくことができるのか。従来の取り組みの延長線上では困難であることは、まず間違いない。

ここでは、現行の国と地方の行財政制度の存続を前提とするか否かにより、大別して2通りの選択肢を考えた。第一の選択肢では、現行の行財政制度の存続を前提に、従来のわが国の財政運営で何が問題なのかをまず検討する。諸外国においてはそうした課題にどのように対処しているのか、近年の実践例も参考にしながら、いかにすればそうした課題を克服する道を切り開けるのか、財政運営の意思決定を大きく変えていくことができるのかを考えたい。

わが国の財政運営に欠けている最たるものとは恐らく、国としての財政運営上の「財政制約」の認識であろう。ここ数年来掲げられているのは、国債の利払費を含まないPBの

目標のみにとどまる。しかも、その改善の進め方はごく緩く、これでは急膨張を続けている国債残高の増加傾向に歯止めをかけることすらおぼつかない。

欧米主要国の取り組みと比較すれば(図1)、わが国の財政制約の認識や財政再建への取り組み方は、極めて悠長なものであることが分かる。各国は、わが国よりもはるかに財政指標は良好ながら、安定的な財政運営を中長期的に確保し、将来世代に重い負担を付け回したりしないよう、PBではなく、財政収支ベースで相当な幅の財政再建にきちんと取り組んでいるのだ。

わが国としても、中期的に国債残高規模の増加傾向に確実に歯止めをかけることを明示的な目標として掲げることが求められる。国民にとっても分かりやすく、当該年度までの財政再建努力が直ちにその額に反映される「新発国債発行額」を指標として中期的な工程表を組み、財政再建に取り組んでいくことが望ましいと思われる。

予算編成ルールの強化

「財政制約」がきちんと認識でき

〈図1〉主要国の財政健全化目標

国名	財政健全化目標	財政収支の改善見通し (GDP比) 2012年→17年	債務残高 GDP比 (2012年)
米国	・10年間で合計4兆ドルの財政赤字(連邦政府)を削減する。 (うち2.5兆ドルの赤字削減は既に達成ないし達成される見込み) 【2014年度大統領予算教書(2013年4月)】 【サントペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】	▲7.0 → ▲2.6 (連邦政府)	72.6 (連邦政府の市中保有分)
英国	・5年の見通し期間内で、公的部門(一般政府+公的企業)の景気循環調整経常的収支を黒字化。 ・2015年度より、公的部門の純債務残高対GDP比を減少。 (2012年12月の政府経済財政見通しによると、同目標の達成は2017年にずれ込む見通し) 【財政責任憲章(2011年4月)】 【サントペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】	▲7.4 → ▲2.2 (公的部門)	75.9 (公的部門)
フランス	・一般政府の財政収支対GDP比を2015年までに▲3%以内とする。 【EU財務相会合採択(2013年6月)】 ・一般政府の構造的財政収支対GDP比を2017年までに黒字とする。 【サントペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】	▲4.8 → ▲0.7 (一般政府)	90.2 (一般政府)
ドイツ	・2014年までに一般政府の財政収支を均衡させる。 【サントペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】 ・連邦政府の構造的財政収支対GDP比を▲0.35%以内に制限(2011年より移行期間とし、2016年より適用)。 【憲法改正(2009年7月)】	+0.1 → +0.5 (一般政府)	81.9 (一般政府)
(参考) 日本	・国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。 【中期財政計画(2013年8月閣議了解)】	▲7.7 → ▲3.5 (2020年) (一般政府)	237.3 (一般政府)

(出所)財務省『日本の財政関係資料』2014年2月、IMF、World Economic Outlook Database, April 2014を基に日本総合研究所作成

たとして、次に欠けているのは、収支改善を中期的なスパンで確実に達成していくための予算編成上のルールだ。欧州各国の例をみると(図1、2)、ドイツやスペインの場合は憲

法で、それ以外でもフランスの「財政計画・ガバナンス法」や英国の「財政責任憲章」のような立法レベル、ないしは政治的な合意レベルでこのようなルールを設けている例が多く

〈図2〉EU各国における近年の予算編成ルールや財政ガバナンス強化の主な取り組み

国名	年月	取り組み(憲法・立法措置・政治的合意等)	主な内容
オーストリア	12年5月	包括的な「内部安定協定」に政府の全レベルが署名。	構造的財政収支ルールを導入。赤字対GDP比の下限は中央政府が▲0.35%、州・市町村が▲0.1%。 政府の全レベルにおいて、(歳出の伸び) < (潜在成長率平均)。
フランス	12年12月	「財政計画・ガバナンス法」を可決。 「財政高等評議会(Haut Conseil des Finances Publiques)」を設立。	構造的財政収支の均衡ルールを導入。 財政ルールの遵守状況を監視。予算書の基盤となる見通しを評価。
	12年12月	「複数年(2012年~17年)財政計画法」を可決。	債務の削減と2016・17年における構造的財政収支均衡を目標。
ドイツ	09年	憲法改正	連邦政府: 構造的財政収支の赤字幅GDP比0.35%以内 州政府: 2020年までに財政収支を均衡。 従来の「連邦計画評議会」に代わり、「安定評議会(Stability Council)」を設立。
スペイン	11年9月	憲法に「均衡予算原則」規定を新設。	EUレベルでのターゲットを超える構造的財政収支の赤字を禁止。
	12年4月	「予算の安定とファイナンスの持続可能性に関する基本法」を可決。	①全政府レベルでの財政運営ルールを監視し、②マクロ経済の見通し策定の権限を有する独立財政機関の設置を準備中。
英国	10年5月	財政運営の新フレームワークの三本柱を導入。 (政治的合意段階、立法手当て未済)	①景気循環経常収支を5年間の見通し期間終了ごと要均衡。 ②ネット債務残高GDP比率を2015~16年中に減少に要転化。 ③「予算責任局(Office of Budgetary Responsibility)」の設立(毎年の予算策定の基盤となる、公式のマクロ経済見通しを策定) 政府は予算策定の際、OBRの見通しの利用を政治的にコミット。
(EU・IMFによる支援実施国における取り組み)			
ギリシャ	10~11年	「合意の覚書(Memorandum of Understanding)」	①中期財政フレームワークの確立 ②財務省の他省に対する立場の強化(拒否権の付与等)。 ③議会付属の予算局の設置。財政関係の独立した助言、専門的精査を供与
ポルトガル	10年12月	「包括的予算フレームワーク法」を可決	①歳出と財政均衡ルールに関する複数年のフレームワーク確立 ②一般政府各部門に対する包括的なコントロール導入 ③プログラム予算確立 ④独立財政機関(財政審議会(Public Finance Council))の設立
アイルランド	(準備中)	「財政責任法」の導入を準備中 「予算助言評議会(Budgetary Advisory Council)」の設立を準備中	①「財政修正ルール」 ②「ブルーデントな予算ルール」 ③「持続可能な歳出成長ルール」

(出所) European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "Public finances in EMU" 各号, European Economy を基に日本総合研究所作成

みられる。「政治」に携わる人たちが、ともすれば財政拡張的な方向に走りがちになるのは、わが国に限らず、各国に共通する課題だ。しかしながら各国は常日頃から、このようなルールによって財政健全化に向けた縛りを「政治」にかけることを通じて、課題を克服しようとしている。

わが国としても、1997年に策定された「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(その後凍結)のようなプログラム法を定めることができ、中長期的な財政再建に確実に取り組むための環境は相当程度改善するのではないかと。単なる「ムダ削減」や「埋蔵金探し」のレベルにとどまらず、社会保障制度や地方財政制度など、財政制度の根幹を

独立財政機関

成す「本丸」の抜本改革に取り組みざるを得なくなると考えられる。

諸外国においては「政治」の限界を補うため、財政運営のルール面に加え、ガバナンス面での工夫も進められている。具体的には、政府や国会から独立した財政機関を設置し(図2)、①財政運営方針策定の前提となる経済・財政見通しを、政府や国会からは独立した中立的な当該機関に策定させる②予算案の編成過程で、政府に独立財政機関への協議を義務付ける③予算案の審議過程で、国会に独立財政機関の見解を聴取することを義務付ける—といった機能を担わせているのだ。

わが国の場合も、会計検査院の例などをみれば、現行体制のもとでもこうした機関を新設することが可能なのではないか。その独立機関に、最初は財政運営上の中期見通しだけでもよいから策定させることにすれば、現状とは異なり、国全体として「財政制約」を正確に認識できるようになるはずだ。それがひいては健全な財政運営につながり得るといふ意味で、大きな意味を持つ仕掛けと

なり得よう。

もう一つの選択肢

諸外国の経験は、財政再建とは一朝一夕に達成できるものではなく、中長期的に確実に取り組んでいくための仕掛けやルールづくり、制度の整備こそが、地味なようで実は重要であることを物語っている。

わが国でも同様の工夫ができれば、現行財政制度の下でも、財政再建の確実な達成に向けて、今後の政策運営は大きく舵を切ることができるとも思えない。しかし最大の問題は、これらの改革はいずれも「政治」が法律ないしは政治的な合意の形で決定しない限り実現できない、という点にある。仮に今後も、「政治」がわが国財政の危機的状況を正面から認識せず、有効な手を打たずに年月が経過するようになると、遠くから、財政運営が行き詰まる可能性が高まる。そうした状況に至れば、機能不全となった現行の中央集権的な行財政制度を大幅に刷新する大改革に踏み切らざるを得なくなるかもしれない。

わが国の現在の国と地方の財政制度には、①国と地方の役割分担や責

任分担が曖昧である②異なる分野の政策の間での「国における画一的な優先順位」がどの地方においても優越する③地方がその財政運営に際して国に依存し、自助努力を怠りがちである④地方公共団体間で税収が偏在し（事実上、東京の「独り勝ち」状態）、財政力に大きな格差が自動的に生じる状態が放置されている——といった問題点がある。

こうした諸点を抜本的に改めるべく、次のように「国のかたちの刷新」を断行し、中央政府ではなく大きな地方政府に財政制約を基本的に担わせる体制に改めることも、財政再建を確実に達成するうえでの一つの選択肢となり得ると考えられる。

具体的には、国（中央政府）の役割は必要不可欠な一部の分野（外交、通貨・金融、生存権の保障にかかわる社会保障など）に限定し、それ以外の国による「企画・立案」の大部分（上記の部分を除く社会保障や公共事業、義務教育など）は、大きな地方政府（州政府）に移管する。その役割分担に見合う形で、現在の国の歳入（税源）の一定部分を大きな地方（州）政府に再配分する。地方交付税制度は全廃し、代わりに各地

方面での税収の偏在の度合いが大きい法人課税と消費課税を現行の国税・地方税分を合わせて全額充当し、州政府間での財政力格差をならし、弱い地方に一定程度配慮する水平調整メカニズムを設ける。「財政制約」は小分けして地方政府レベルで認識させ、中央政府からは完全に自立した信用力で州債を発行させて「財政制約」を自ら背負う形で財政運営を行わせるのだ。

このような「国のかたちの刷新」それ自体が、国全体としての財政制約の額を減らせるわけでは決してないが、仮に7つの州政府に分割すると仮定すると、各州政府ごとに毎年度の要緊縮額を「2〜3兆円+α」程度に小分けにすることが可能と試算される。各州政府は、距離的にも近く、目が行き届きやすい各地方・地域の実情やニーズに基づき、全国画一的ではない、独自の政策の優先順位を設定できる。歳出を効率的に削減もでき、歳出規模、ひいては財政制約の額も縮小できるかもしれない。このようにして、旧来の様々ながらみを一度完全にリセットし、各州政府のレベルで財政再建を達成させ、ひいてはわが国全体として中

長期的に持続可能な財政運営の基盤を確保するのだ。こうした内容の「国のかたちの刷新」も一つの選択肢となり得るのではないか。

ここでは紙幅の関係上、その詳細は割愛せざるを得ないが、拙論（「財政再建の選択肢」2014年3月5日、『JRIレビュー』収録）において、一定の前提のもと、国と各地方公共団体の財政統計の実績値に基づき、「国のかたちの刷新」の一試案の検討および試算を行っている。

特効薬たり得ない「金融抑圧」

以上のほか、わが国に限らない重債務国にとつての選択肢として、「金融抑圧」が近年、国内外で語られることが増えつつあるようだ。「金融抑圧」とは元来、開発経済学上の概念で、規制金利などの何らかの政策手段によつて名目金利を人為的に抑制し、実質金利をマイナスに抑え込むことを意味する。第二次大戦後の約30年間は、わが国をはじめ多くの国が行っていたが、可能なのはあくまで国内金利についてのみで、かつ国際間で厳格な資本移動規制が敷かれている場合に限られる。

この「金融抑圧」が、政府債務残

〈図3〉第二次大戦後の「金融抑圧」およびインフレによる政府債務の「清算 (liquidation)」事例

国名	対象期間	政府債務残高GDP比(%)				「清算」年	「清算」年における実質金利のマイナス幅(▲で表記)平均	「インフレ・サブプライズ」年
		期初	期末	期中ボトム	変化の方向性			
アルゼンチン	1942~1980	48.6 (1942)	12.6 (1980)	9.3 (1972)		1944~1952 1954~1980	▲21.4 1945 1946 1949~1951 1959 1972 1973 1975 1976	
オーストラリア	1945~1980	74.5 (1948)	21.3 (1980)	21.3 (1980)	↘	1947~1953 1971~1980	▲4.6 1951 1952 1971~1974 1975	
ベルギー	1945~1974	131.2 (1946)	38.8 (1974)	38.8 (1974)	↘	1945~1948 1969~1974	▲4.2 1946 1963 1971~1974	
インド	1949~1980	27.1 (1949)	41.3 (1980)	25.8 (1954)	↗	1949 1951 1957 1959~1960 1964~1968 1970 1972~1975 1977 1980	▲5.4 1967 1974	
アイルランド	1960~1990	44.9 (1960)	93.2 (1990)	35.1 (1973)	↗	1961~1965 1979~1983	▲3.4 1965 1971 1974 1975	
イタリア	1946~1980	39.9 (1946)	56.1 (1980)	24.2 (1947)	↗	1946~1947 1950~1951 1962~1964 1970 1972~1980	▲6.0 1962 1963 1973 1974 1976	
南アフリカ	1945~1980	78.4 (1945)	33.3 (1980)	30.3 (1964)		1947~1949 1951~1953 1955 1958 1972~1980	▲3.0 1972~1975	
スウェーデン	1945~1990	41.6 (1948)	46.3 (1990)	16.1 (1967)	↗	1947~1948 1951-1952 1956~1958 1960 1962 1965-1966 1970~1978 1980~1981	▲2.6 1951 1966 1975 1980	
イギリス	1945~1980	234.7 (1945)	46.2 (1980)	46.2 (1980)	↘	1948~1953 1955-1956 1958 1962 1965 1969 1971~1977 1979~1980	▲3.5 1970 1971 1974~1976	
アメリカ	1945~1980	116.0 (1945)	42.3 (1980)	32.2 (1974)		1945~1948 1950-1951 1956~1957 1968~1970 1973~1975 1977~1980	▲3.5 1946 1966 1968 1969 1973 1974 1979	

(出所)Reinhart & Sbrancia, "The Liquidation of Government Debt", BIS Working Papers No 363, Bank for International Settlements, November 2011, IMF Fiscal Affairs Department, Historical Public Debt Database, September 2012 versionを基に日本総合研究所作成

高規模を縮減するうえでどれほど有効であったか、という点に関しては、図3が示す通り、必ずしも一様ではない。「金融抑圧」の期間中、政府債務残高規模をほぼ一貫して縮減できた国々が存在する一方で、逆に途中から増加傾向をたどった国々も少なくない。それらの国々でも、対象期間中の実質金利は相当な幅でのマイナスであった。これは「金融抑圧」を行えば必ず政府債務残高を減らせるわけでは決してないことを物語る。それ以上に、歳出・歳入の運営にいかなる姿勢で臨むかが重要なのだ。要するに、「閉鎖経済」の下においても「金融抑圧」は必ずしも重債務国にとって特効薬たり得ないのである。

主要先進国の中央銀行が揃って、いわば「超金融緩和競争」を行っていくような状態にあるがゆえ、わが国を含む各国では、「開放経済」の下にありながら「金融抑圧」類似の状況を作り出しやすい環境となっているようだ。しかしながら、米連邦準備制度理事会(FRB)が、すでに量的緩和からの出口に向けて舵を切ったように、足元のような状況が今後も長期間継続するとは考えにくい。わが国のみが「金融抑圧」状態を長期間、強いて継続させようとすれば、いずれかの時点で国内からの資本流出を招き、国際間の資本移動規制の復活や外国為替の固定相場制への復帰が必要となる可能性もある。それは、自由経済・自由貿易の恩恵を最大限に享受してきたわが国経済に、どれほどの打撃をもたらすことか。実際、キプロスでは2013年3月、国際間の資本移動規制の復活(当初は預金封鎖も実施)に追い込まれ、今なお解除に至っていないという例もあるのだ。

今後の課題

わが国においても最近、「財政運営を安定軌道に戻せるだけの財政緊縮はもはや政治的に困難だ」とか、「残された道は金融抑圧しかない」といったような論調も散見されているようだ。しかしながら、金融抑圧とは、財政破綻を回避できる根治策では決してあり得ず、せいぜい、時間稼ぎの策に過ぎないことを肝に銘ずる必要がある。その間に財政事情は一層、悪化する可能性も否定できず、そうした政策を長期間にわたり無理に維持しようとすれば、あまりにも大き過ぎる代償や副作用が必然的に伴うであろう。

国として、これだけの借金の山を積み上げておきながら、歳出・歳入の改革を通じた財政再建に真剣に取り組まず、最初から投げ出したり、後回しにするのは、わが国がなし崩し的に財政破綻、国内債務デフォルトへ進んでいくことを容認することになりはしないか。この国の次の世代、子どもたちに対して、あまりにも無責任なのではないか。たかだか68年前に自分たちが身をもって経験したことを、もう忘れてしまったのか。

わが国においても最近、「財政運営を安定軌道に戻せるだけの財政緊

わが国がいずれ、「身の丈に合った財政運営」を取り戻していかねばならないことは論をまたない。

第二次大戦後に経験したような非連続的な債務調整を避けつつ、今後、財政再建を確実に達成していくためには、現行の行財政制度の存続を前提に、財政運営のルールやガバナンスを強化するアプローチがよいのか、国のかたちの抜本的な刷新を通じて達成するアプローチの方がよいのか、それとも全く別の実効性のある選択肢があり得るのか、国をあげて議論を活発化させ、国民一人ひとりが真剣に考えていく必要があるだろう。

現在、インド準備銀行（中央銀行）総裁の職にあるラグラム・ラジャン氏はその著書（伏見威蕃・月沢李歌子訳『フォールト・ラインズ 「大断層」が金融危機を再び招く』新潮社2011年刊）のなかで、07年の金融危機とそれに続く不況について、次のように述べている。

「…（略）…つまり、危険をだれも警告しなかったことが原因ではない。過熱した経済から利益を得ていたひとびと―無数のひとびと―と言ってもいい―に、警告に耳を傾ける気持ちにならなかったことが、問題だったのだ。…（略）…―同じような事態が、わが国においても現実のものとならないことを祈りたい。」