

DIAMOND
online

特別レポート

【第405回】 2014年2月4日 河村小百合 [日本総合研究所調査部主任研究員]

財政再建の選択肢（下） 40兆円規模の財政緊縮を実現する二つの道 ——日本総合研究所主任研究員 河村小百合

前回の拙稿（「財政再建の選択肢（上）」）においては、①巨額の政府債務残高を抱えるわが国が、中長期的に安定的な財政運営を続けていくためには、少なくとも、毎年度あたり40兆円規模の財政収支改善をできるだけ早く実現する必要があること、そして、②わが国の財政運営の市場金利上昇に対する耐久力が、欧州各国をはじめとする主要諸外国との対比で著しく低いこと、それゆえ、③欧州債務危機の際の経験よりもはるかに小幅な市場金利の上昇によっても、財政運営の継続に行き詰まる事態となりかねないこと、を指摘した。今回は、このように「気が遠くなるような規模」の財政構造改革を実現するための選択肢として、いかなる方向性があり得るのかを考えたい。

わが国の財政運営に 何が欠けているのか

わが国の財政事情が、これほどまでに悪化してしまった背景には、どのような問題があるのだろうか。財政運営の枠組みや実際の政策運営の何が問題で、本来必要であるはずの何が欠けているのだろうか。それを認識したうえで、現行の国と地方の行財政制度の継続を前提とすれば、財政再建の確実な実行に向けて、いかなる改革を今後、行っていけばよいのだろうか。

①「財政制約」の認識

わが国に欠けている最たるものは、国としての財政運営上の「財政制約」の認識であろう。わが国の場合、ここ数年来、財政健全化のための目標として掲げられているのは、国債の利払費を含まない基礎的財政収支（P B）のみにとどまる。しかも、健全化の進め方のペースも、2015年度において、P Bの名目G D P比の赤字幅を2010年度対比で半減する、というごく緩いものだ。これでは、急膨張を続けている国債残高規模の増加傾向に歯止めをかけることすら覚束ない。

欧米主要国の掲げる財政健全化目標や、実際に取り組んでいる財政再建努力のペース（P Bに利払費を含む財政収支ベースでの改善幅）と比較すれば（図表）、わが国の財政

制約の認識や財政再建への取り組み方は、きわめて悠長なものであることがわかる。これらの欧米主要国は、わが国との比較でみれば、はるかに財政事情は良好であるにもかかわらず、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のつけを回したりすることのないように、国債残高規模をきちんと抑制すべく、P Bではなく、正味の健全性が問われる財政収支^(*)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、これらにならい、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、財政収支の赤字幅に相当す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。

(*)「財政収支」とは、「歳出」に、社会保障関係費や公共事業費といった基礎的財政収支(P B)対象経費だけでなく、利払費をも含めたうえで、「歳入」との差から算出する収支。これを均衡させることができれば、名目経済成長率と市場金利との高低の関係にかかわらず、国債残高規模の増加傾向に確実に歯止めをかけることが可能となる。

◆図表 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、*3)		債務残高 GDP比 (2012年) (連邦政府の 市中保有 分)	名目成長率見通し (2012年→ 2017年の平均) (%)
		2012年	2017年		
アメリカ	・ 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年度大統領予算案(2013年4月)】 【サンクトペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】	▲7.0	→ ▲2.6	72.6 (連邦政府の 市中保有 分)	4.8
イギリス	・ 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)】 【サンクトペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】	▲7.4	→ ▲2.2	75.9 (公的部門)	3.5
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(*2)対GDP比を2017年までに黒 字とする。 【サンクトペテルブルク財政テンプレート(2013年9月)】	▲4.8	→ ▲0.7	90.2 (一般政府)	2.9
ドイツ	・ 2014年までに一般政府の財政収支を均衡させる。 【サンク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(*2)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	81.9 (一般政府)	2.8

(資料)財務省「日本の財政関係資料」2013年10月を基に日本総合研究所作成。
(原資料) St. Petersburg Fiscal Templates – G-20 Advanced Economies (サンクトペテルブルク財政テンプレート、2013年9月)、各国政府資料。
(原資料注*) 「景気循環調整経常的収支」とは、税収などの経常的収入と、公共事業などの資本的支出を除いた経常的支出を差し引きした経常的収支から、景気の変動がもたらす収支の変化を除外したもの。
(原資料注*2) 「構造的財政収支」とは、実際の財政収支から、景気によって変動する要因や一時的な要因を除いたもの。
(原資料注*3) 当欄については、各国の財政健全化目標に用いられている指標(「景気循環調整経常的収支」、「構造的財政収支」等)にかかわらず、財政収支ベースで記載。
(原資料参考) EUにおいては、過剰財政赤字手続を開始するための基準として、原則として、「一般政府の財政赤字対GDP比については3%、債務残高対GDP比については60%を超えないこと」を定めている。なお、過剰財政赤字手続が開始されると、警告、警告を経て制裁措置(警告・制裁措置はユーロ圏のみ)が発動される。

拡大画像表示

② 予算編成上のルール【マクロ】

「財政制約」がきちんと認識できたとして、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。欧米主要国の例をみると(前ページ図表参照)、ドイツの場合は、連邦政府に健全な財政運営を行うことを義務付ける、具体的な計数を明示したルール(「構造的財政収支」^(**)対GDP比を▲0.35%以内に抑制)が憲法に明記されている。

また、イギリスの「財政責任憲章」のように、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も多くみられる。「政治」の世界が、ともすれば財政拡張的な方向に走りがちになるのは、各国に共通する問題点だが、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」にかけているのである。

わが国としても、憲法レベルはさすがに容易ではなかろうが、法律レベルでも、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」のようなプログラム法を定めることができれば、中長期的な財政再建に確実に取り組むための環境は、相当程度改善すると考えられる。

(*) 「構造的財政収支」とは、実際の財政収支から、景気によって変動する要因や一時的な要因を除いたもの。

③個々の政策の有効性を吟味する「プログラム審査」【ミクロ】

このほか、個々の政策のいわばミクロのレベルで、その有効性や効果を吟味するスキームも、わが国には欠如している。アメリカの連邦政府の行政予算管理局（OMB）のスタッフは、各省の政策プログラムの実効性を厳しく吟味する「プログラム審査官（program examiner）」によって構成されているが、わが国の政府内には、制度上、このような存在はない。

わが国では政治的なイニシアティブのもと、行革の取り組み（行政事業レビュー）によって、政府の政策全体のごく一部が、こうした外部の眼による政策評価にさらされているに過ぎない。その公開プロセスの場では、政策効果の有効性や、立てつけ自体に疑問を禁じ得ないような政策が次々と明らかになっている。

政府の制度上、個々の政策の有効性を、取りこぼしなく吟味する枠組みが存在していないがゆえ、どの政策もおしなべて「バラマキ」に流れやすい。政策の有効性が低くとも予算がつく土壤があるため、歳出が膨らみやすく、加えて言えば、過去、幾度となく打ち出された「成長戦略」の例からも明らかのように、実際の政策の効果も乏しくなりがち側面がある点は否めないだろう。

④独立財政機関の設置—「政治」の限界を補うガバナンス面での工夫

そして、「政治」の限界を補うための、財政運営のガバナンス面での工夫も、わが国には欠如している。選挙によって選出される「政治」（議員）に財政拡張志向があるのは、わが国のみならず、各国に共通だ。それゆえ、各国は、こうした「政治」の限界を補うべく、(a)財政運営方針策定の前提となる見通しを、政府や国会からは独立した中立的な機関に策定させる、(b)政府に対して、予算案の編成過程で独立財政機関への協議を義務付ける、(c)国会に対して、予算案の審議過程で独立財政機関の見解を聴取することを義務づける、といった形で、政府や国会から独立した財政機関を設置するなどして、財政運営のガバナンス面での工夫を行っている。わが国の場合も、現行体制のもとにおいて、こうした工夫を行うことは不可能ではなかろう。

ちなみに、現在の安倍政権のもと、去る1月20日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」においては、2014年度以降も、財政収支のみならず、基礎的財政収支に関しても大幅な赤字（2014年度の見通しは財政収支▲35.8兆円、基礎的財政収支▲26兆円）が続く前提であるにもかかわらず、公債等残高の対名目GDP比が、2013年度をピークに以後、2020年度にかけて一貫して低下していくという、一見して奇妙な見通しが示されている。

その主因は、長期金利の水準が、高い物価上昇率や名目経済成長率を大きく下回るレベルで設定されていることにある。こうした姿は、過去の国内外の経験からしても尋常ではない。深読みすれば、現在のような開放経済下ではその持続可能性も疑われる「金融抑圧」（市場金利を意図的に押し下げる）状態が、今後2010年代後半にかけて一貫して継続するという「都合のいい期待」に立脚した将来展望を国民に示しているといえる。税収に高い伸びを見込む一方、国債の利払費の伸びは抑制できるという、資金の借り手である政府にとってはきわめて都合が良いものの、中立的とはいえない難く、かつ非現実的な見通しが示されているのだ。

これに対して、上記(a)のように、わが国も、欧州各国や主要なアングロ・サクソン諸国のように、独立した機関に財政運営上の中期見通しを策定させることにすれば、おそらくこのようにバイアスのかかった見通しが示されることはなくなろう。ひいてはそれが国全体としての「財政制約」の正確な認識や、健全な財政運営につながっていくものと期待される。

「国のかたち」の刷新 —もう一つの選択肢

以上のように、現行の行財政制度が継続することを前提としても、実際の財政政策を運営していくうえでの基盤となる①「財政制約」の認識、②予算編成のルール、③個々の政策の有効性を吟味する制度的枠組み、④独立財政機関の設置、といった工夫ができれば、今後の政策運営は、財政再建の確実な達成に向けて、大きく舵を切っていくことができるかもしれない。

しかしながら、わが国にとって最大の問題は、これらの改革はいずれも「政治」の世界が現在の財政運営上の問題を正面から認識し、必要な法律の制定・改正等を国会で行わない限り、もしくは少なくとも政治的な合意を形成できない限り、実行に移されることはあり得ない、ということだ。仮に今後も、「政治」がわが国の財政が抱える危機的な状況を正面から受け止めようとせず、有効な手を打たずに月日が経過するようなことになると、いずれ、財政運営が行き詰まる公算が大きい。その際には、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あいまいである、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」を断行すること
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よう。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、教育等）は、大きな地方政府（州政府）に移し、その役割分担に見合う形
で、現在の国の歳入（税源）の一定部分を州政府に再配分する。地方交付税制度は廃止
し、代わりに州政府間での財政力格差を水平的に調整するという、税収の一定部分につい
て公平化を図る再配分メカニズムを設ける。

「財政制約」を「わが国全体として40兆円規模の緊縮」ととらえるのではなく、州政府
ごとに、数兆円単位で捉えるのである。例えば「A 州政府では a 兆円」、「B 州政府では
b 兆円」といった具合に、地方政府ごとに認識させ、どうしても足りない分は自立して州
債を発行して資金を調達し、財政運営を行わせるのだ。各州政府が、現状と同じ歳出規模
を確保しようとするのであれば、「a 兆円」、「b 兆円」…、の和は「40兆円」相当に
なる筋合いで、行財政制度を州政府単位に刷新すること自体に、この「40兆円」という
緊縮幅を縮小できる「魔法」が存在するわけではない。

ただし、州政府は各地域への距離が近いゆえ、個々の政策の必要性等に目が行き届きや
すく、うまく機能すれば、優先順位の低い歳出をカットしやすくなることが期待できる。
そうすれば、「a - 1兆円」、「b - 2兆円」という具合に緊縮幅を縮小することもでき
るかもしれない。このようにして、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である。わが国が40
兆円規模というドラスティックな幅の財政再建を、旧来の様々なしがらみにとらわれず断
行するには、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。

海外からの支援なく ツケは間違いなく国民へ

国債の大半を国内で消化しているわが国の場合、仮に国が財政運営に行き詰まるような
ことになると、おそらく、国内の金融システムはマヒし、国内企業の経営や一人ひとりの
国民の生活に、測り知れない深刻な打撃が及ぶことになる。

わが国の場合、経済規模が極めて大きく、加えて政府債務残高の規模も諸外国対比で突
出して大きいため、毎年度国債発行によって調達している額は、新発国債・借換国債を合
わせて、平成26年度当初予算ベースで180兆円余りにも達する。財政運営に行き詰ま
る、ということは、この、年度あたり180兆円規模の国の資金調達が円滑に進まなくなる
ということだ。これは、I M Fのような国際機関や、諸外国に支援してもらえる規模をは
るかに超えている。

そもそもわが国の場合、国債のごく限られた部分しか、外人投資家には買ってもらって
いない。欧州債務危機の際、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルは、ユーロ圏他国や I
M F から支援を受け、さらにギリシャの場合はそれに加えて、同国債を保有していた外国
勢に債権放棄してもらったことで急場をしのぎ、国内でも極めて厳しい財政緊縮策を直ち

に断行して危機を乗り切った。国債のほとんどを国内居住者が保有しているわが国の場合には、このような展開はあり得ない。財政破綻のツケのほとんどは、直接・間接の国債保有者であるわれわれ国民一人ひとりに、まず間違いなくはね返ってくるのだ。

確かに、足許の情勢は平穏だ。しかしながら、わが国は、中長期的には決してこのままでは持続し得ない財政構造を抱えている。われわれ国民一人ひとり、この点を正面から認識する必要がある。この困難な課題を克服し、責任を持って次の世代にこの国をバトンタッチしていけるようにするために、どのような改革が必要なのかを、一人ひとりが真剣に考えることが望まれる。

DIAMOND,Inc. All Rights Reserved.