

基礎研 レポート

政府の財政再建の取り組みと 今後の諸方策

経済調査部門 研究員 齊藤 誠
(03)3512-1780 msaitou@nli-research.co.jp

1—はじめに

第二次安倍内閣は、「機動的な財政政策」を掲げ、短期では10兆円規模の経済対策を打ち出しデフレを脱却、中長期では財政健全化を目指している。足元の経済財政諮問会議では財政運営の在り方を議論し始めているが、具体的方策については明らかになっていない。

本レポートでは、バブル崩壊以降の政府の代表的な財政再建の取り組みを整理し、今後安倍内閣が取りうる財政再建の枠組みと検討すべき事項を提示する。

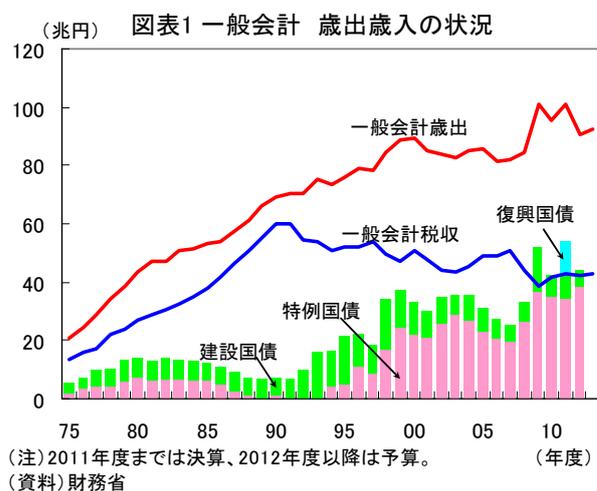
2—財政赤字拡大の要因と政府の取り組み

1 | バブル経済崩壊以降の財政状況

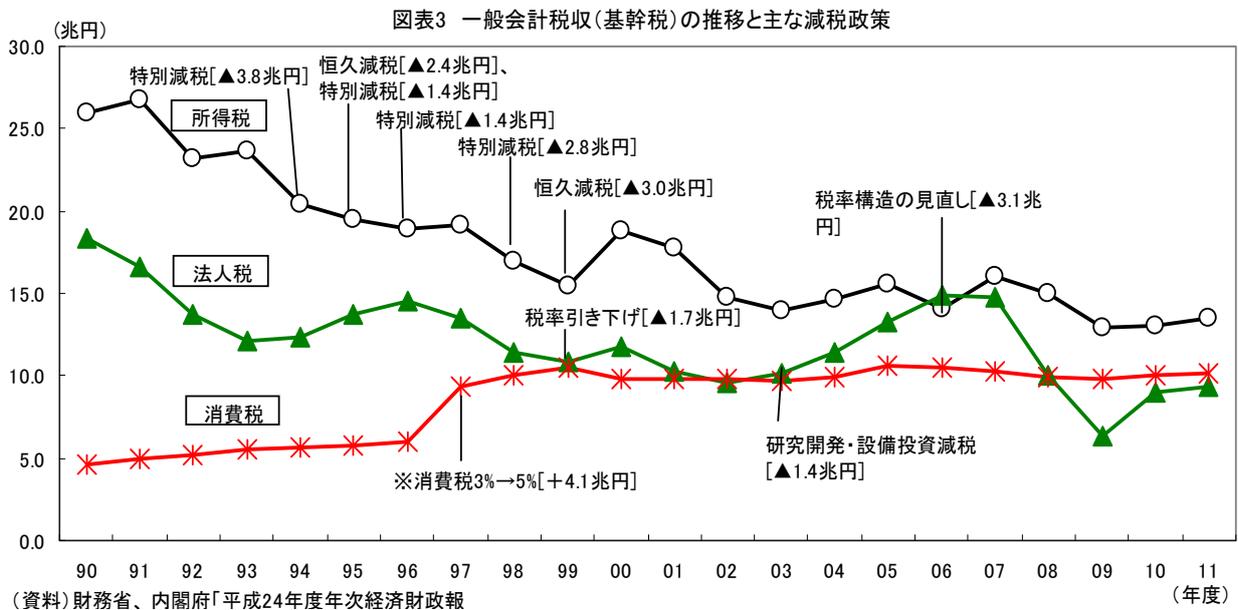
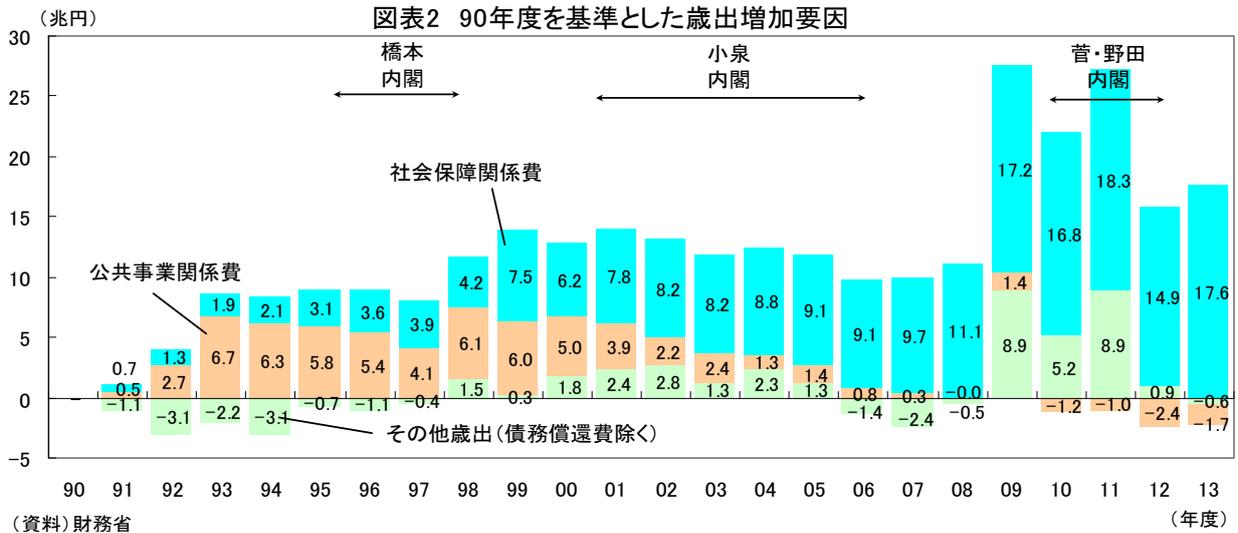
日本の一般会計の歳出が税収を大幅に上回る状況は、92年のバブル経済崩壊を受けて一気に進行し、現在に至る。図表1を見ると、一般会計は90年度から13年度（政府予算案）にかけて歳出が69兆円から93兆円へと拡大する一方、税収が60兆円から43兆円へと大きく減少し、公債発行額は7.3兆円から42.9兆円へと拡大している。

90年度から12年度にかけての公債残高の増加額は530兆円にも上り、歳出の増加要因が282兆円、と税収の減少要因が136兆円、利払費の増加などその他要因が112兆円となっている。

90年度を基準とした歳出の増加要因を図表2、基幹税収の推移と主な減税政策を図表3に示す。まず、図表2を見ると歳出の増加は社会保障関係費の増大が主因である。公共事業は90年代に度重なる財政出動によって増加要因となったが、2000年代に入り減額が続き、08年度には90年度と同水準となった。一方、図表3を見ると税収の減少は不況による企業収益の低下、賃金と利子・配当所得の低下、このほか高齢化の



進展に伴い社会保険料控除と公的年金等控除によって課税所得が小さくなったことも理由である。また、所得税を中心とした減税策も大きく影響している。ⁱ



2 | これまでの政府の財政再建の取り組み

これまで政府も悪化を続ける財政状況に対して何も手を打たなかったわけではない。バブル期以降の代表的な財政再建の取り組みとして、橋本内閣、小泉内閣、菅・野田内閣の財政運営を取り上げる。図表5に各内閣における財政再建の枠組みと税制面の主な取り組み、図表4にプライマリー・バランスの推移を示す。

ⁱ 90年代の所得税・住民税の減税(特別減税、恒久減税)と消費税増(3%→5%)は90年代の改革全体で減税になっていることを分析。(小川・北浦(2006))

(1) 橋本内閣

橋本内閣は財政構造改革法を成立させ、幅広く歳出項目ごとに量的キャップをかけた歳出削減を行った。97年11月に成立した財政構造改革法は、2003年までの「財政赤字対GDP比3%」や「特例公債発行ゼロ」の財政健全化目標を設定し、目標達成のために3年間、幅広い分野（公共事業費、社会保障費、文教、防衛、ODAなど）に厳しい量的キャップをかけた。しかしながら、アジア通貨危機を発端とした景気悪化を受け、同法は成立半年後には景気弾力条項の追加、目標年度の2年延長などの改正を迫られた。

歳入面では、村山内閣で内定していた消費増税を決定した。消費増税を仕上げるための所得税・住民税の減税が先行して実施されていたこと、更に景気対策として94～96年の3年間実施していた特別減税を97年に廃止（98年は復活）したことから、97年単年でみると景気は悪いながらも税収は増加した。結果として財政構造改革法による歳出削減および消費税増税により97年のプライマリー・バランス対GDP比は改善した。

その後98年7月に発足した小渕内閣は、財政構造改革法の停止法を可決させるなど財政構造改革路線から積極財政路線へと転換した。橋本内閣の財政再建期間は実質1年程度で終わり、財政を改善させることはできなかった。

(2) 小泉内閣

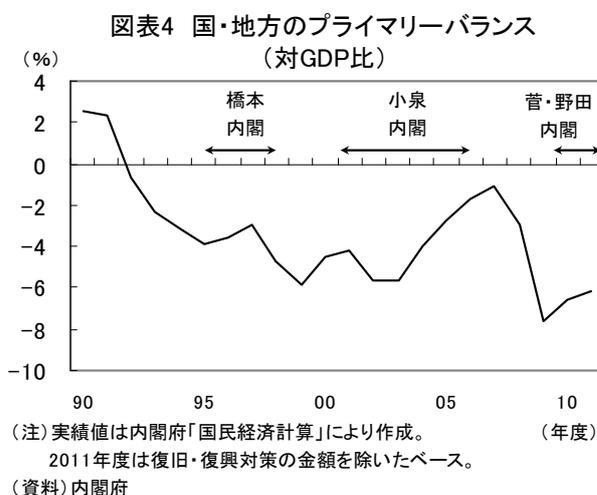
小泉内閣は、経済財政諮問会議を核に増税なしの主要経費に量的キャップをかける歳出削減を行った。小泉内閣は、小渕・森内閣の積極財政路線から財政構造改革路線へと転換し、2002年1月の「構造改革と経済財政の中期展望」では、「新規国債発行30兆円以下」および「中期的なプライマリー・バランスの黒字化」の目標を掲げた。予算編成プロセスでは、公共事業費や社会保障費に厳しいシーリングをかけた。結果として2006年度には一般会計の歳出が2002年度対比で2.7%減少した。結果として5年半に渡る歳出削減努力と2003年以降の景気回復に伴う税収増により目標となるプライマリー・バランス対GDP比は改善した。

2006年には「歳出・歳入一体改革」の基本的考え方が示され消費税増税を見据え始めたが、その後の自民党政権は消費税増税にはたどり着けなかった。また、小泉内閣時のシーリングの枠組みは継続したが、目立った財政再建策はとられないまま、その後の世界金融危機を受けて、不況による税収減と大型景気対策などにより財政は大きく悪化。民主党に政権交代した。

(3) 菅・野田内閣

菅・野田内閣においては、財政運営戦略および中期財政フレームによる財政運営を進めたほか、マニフェストに記載のなかった消費税増税を成立させるなど、これまでの負担先送りの流れに歯止めをかけた。

2010年6月に「財政運営戦略」を閣議決定させ、国・地方のプライマリー・バランス対GDP比を2015年度までに半減、2020年度までに黒字化の健全化



目標（G20トロント・サミットで事実上の国際公約）およびペイ・アズ・ユー・ゴー原則などの財政ルールを導入した。また、複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行う中期財政フレームの枠組みを導入した。2011年11月のG20カンヌ・サミットでは、2010年代半ばまでに段階的に消費税を10%まで引き上げると国際公約し、2012年2月に社会保障・税一体改革大綱を閣議決定。2012年8月に消費税を10%まで段階的に引き上げる税制抜本改革法を民自公の三党合意に基づき成立させた。消費税導入時(89年)、3%→5%への税率引き上げ時(97年)とは異なり、今回の消費税増税はネット増税になると見込まれる。結果として、菅・野田内閣時のプライマリー・バランス対GDP比は11年度に改善しているが、これは世界金融危機の反動の税収増によるものとみる。ⁱⁱ

図表5 各内閣の財政再建の枠組みと税制面の主な取り組み

	橋本内閣(96/1月-98/7月)	小泉内閣(01/4月-06/9月)	菅・野田内閣(10/6月-12/12月)
財政再建の枠組み	財政構造改革法	構造改革と経済財政の中期展望・骨太の方針	財政運営戦略・中期財政フレーム
収支目標	国・地方の財政赤字対GDP比を03年度までに3%以下	国・地方のプライマリー・バランス赤字を06年度までに00年水準の半分に10年代初頭に黒字化	国・地方のPB赤字対GDP比を15年度までに半減、2020年度までに黒字化
残高目標			2021年度以降、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下
予算大枠	特例公債03年度までに発行ゼロ 公債依存度を97年度予算水準まで抑制	歳出総額を対GDP比00年度水準以内に抑制 特例公債発行30兆円以下 政策経費10%削減	複数年度の予算目標 政策経費71兆円以下 新規国債発行額44兆円以下
個別予算	公共事業費を前年度比7%削減 社会保障費を前年度+3000億円に抑制 など	公共事業費を前年度比3%削減 社会保障費5年で1.1兆円削減 など	
その他	(改正法で景気弾力条項追加)		景気弾力条項 ペイアズユーゴー原則 赤字縮減ルール
税制面	消費税増税3%→5%(税収中立) 特別減税の廃止(97年)		消費税増税5%→10%の法案可決

(4) これまでの政府の取り組みの評価

内閣府の世界経済の潮流（2010年II）では、世界の財政再建の成功事例から財政再建達成のポイントを4つ挙げている。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ①緩やかなペースでの着実な財政再建により成長と両立 ②財政再建の実効性・持続性を高めるための制度・仕組みづくり ③財政再建に対する国民の理解の確保(透明性の確保、説明責任の強化) ④規制改革と金融緩和による補完 |
|--|

3つの内閣は①～④のポイントについて、程度の差はあるがそれぞれ評価できる点はある。そのな

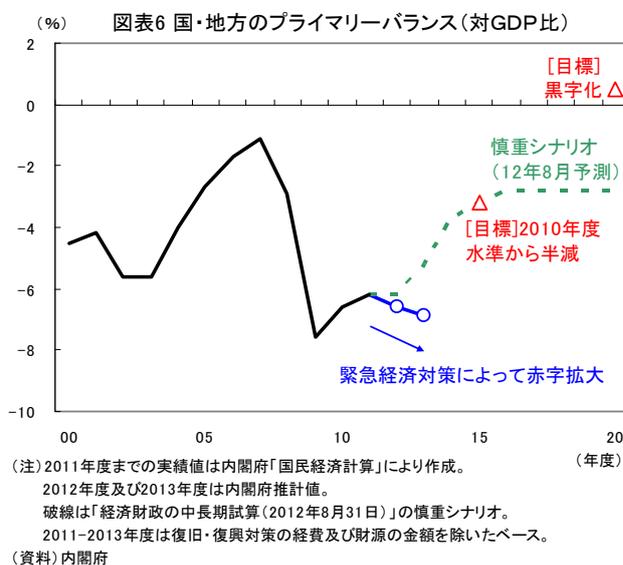
ⁱⁱ 2011年度の歳出は、事業仕訳けの成果はマニフェスト施策の財源に充てたこと、大規模な復興予算が必要となったことから、09-10年度に比べて膨れ上がったままである。また、消費増税は14年4月からなので税収への寄与もない。

かで小泉内閣の期間で顕著な改善が見られたのは、(景気回復が主因という議論もあるが) ②に関連して、有効な財政運営の枠組みを一貫して継続できたことが大きな要因と考える。実際に、オーストラリア、カナダ、スウェーデンのように90年代に財政再建を成功させた国では法的拘束力を持つ財政ルールや効率的な予算編成のための中期財政フレーム、予算編成プロセスなどの財政再建の実効性・持続性を高める制度・仕組みを早い段階から確立し、取り組んでいる。従って、短期政権が続く日本では、まずは内閣が代わっても持続され、有効な財政運営の制度・仕組みを構築することが必要である。

3—第2次安倍内閣の財政再建の枠組み

安倍新政権は、発足後間もなく10兆円規模の緊急経済対策を閣議決定するなど、アベノミクス三本の矢(大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略)では財政再建よりも経済成長を重視しているように見受けられる。しかし、民主党から自民党に政権交代したからと言ってG20で宣言した国際公約からは逃れられない。1月に行われたG20モスクワ・サミットでは、「日本の財政について、健全化へのいつそうの取り組みを促す」とされ、先進国は9月のG20サンクトペテルブルグ・サミットまでに新しい中期的な財政健全化計画を策定することになった。日本は図表6のとおり国・地方のプライマリー・バランス対GDP比を2015年度までに半減、2020年度までに黒字化する目標を達成するため、具体的な政策を打ち出さなければならない。現在の政治スケジュールでは安倍政権は6月頃を目途に「骨太の方針」を策定する予定。これに合わせて財政規律を確保する枠組みが提示されるだろう。

ここで参考になるのが、自民党が2011年に国会提出して廃案になった財政健全化責任法である。自民党は2012年衆院選マニフェストでは財政再建に向けた具体的政策は記載されていないが、総合政策集には「財政健全化責任法を早期に成立させる」とある。2011年当時の法案を見ると、財政健全化目標やペイ・アズ・ユー・ゴーの原則(代替財源)、中期計画、景気弾力条項などは民主党政権の財政運営戦略と似たようなものだが、法的拘束力をつける点が特色である。法的拘束力があれば抵抗勢力との折衝が比較的容易になる上、内閣が変わっても(停止法が可決されない限り)財政規律は維持される。このことから自民党が掲げる財政健全化責任法案が成立することの意義は大きく、海外からの評価も得られるだろう。



■ 財政健全化責任法案(2011/2)の主なポイント

- 財政健全化目標: 2020年度までに国・地方のプライマリー・バランス(PB)を黒字化、15年度までにPBの対GDP比を半減。2021年度以降、国・地方の債務残高の対GDP比を安定的に低下。
- 中期計画: 2011年度から2020年度を財政健全化期間とし、5年を1期とする中期計画を定め、国会で承認を得る。
- 予算編成: ペイ・アズ・ユー・ゴーの原則を導入する。
- 社会保障制度および税制の改革を行うために必要な法制上の措置を講じる。超党派の国会議員による会議を設置する。
- 景気弾力条項

4—財政健全化に有効な諸方策

自民党の財政健全化責任法案をベースに新たな枠組みを再検討するならば以下の点を考慮しておく必要がある。

(1) 赤字縮減ルール

まずは「財政運営戦略」の基本ルールにあった「赤字縮減ルール」をどのように盛り込むかである。財政健全化責任法案には「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」など代替財源を求めることで赤字を膨張させないルールはあるが、赤字を減らすルールはない。赤字縮減を政府の裁量だけに任せてしまうと一向に進まなくなる可能性があるため、この種の削減ルールは必要である。具体的には財政収支から景気循環要因を除いた「構造的財政収支」を毎年度着実に改善するように予算編成を行う構造的赤字縮減ルールが考えられる。ただし、法的拘束力のついた赤字縮減ルールは橋本内閣時の失敗（財政構造改革法は翌年に停止）を繰り返させる可能性もあるので、持続性の高い条件を設定する必要があるだろう。

(2) 景気弾力条項適用時の運営

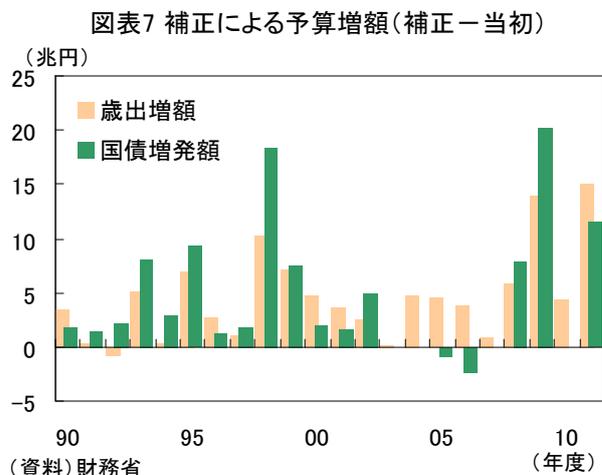
次に景気弾力条項の適用時の運営である。同法案には世界金融危機など経済に強いショックが起きている局面に備えて景気弾力条項が付されているが、これだけでは景気循環を考慮した上でどのように財政運営を行うかが不明瞭である。景気弾力条項を認める条件を客観的基準で示すとともに、財政ルールの遵守状況を監視する仕組みを構築する必要がある。

(3) 主要経費別の量的キャップ

3 つ目は、主要経費別の予算編成のルールである。これまで日本は、予算編成において各省庁の要求額を素直に積み上げていく手法をとると予算の膨張に繋がることからシーリングを使って予算を抑制する手法が採用されてきた。新政権のシーリングでも、かつての骨太の方針(06年)のような「公共事業の毎年3%削減」や「社会保障費自然増の毎年2,200億円抑制」などの主要経費別に厳しい歳出キャップを利かせることも一手である。また、シーリングは予算が硬直的になるという批判もあるので、これに加えて成長戦略の対象となる優先分野への重点配分や組み換え基準を設ければ枠内で予算にメリハリを効かせることもできるだろう。

(4) 補正予算を含めた総額管理

これまでの当初予算はシーリングにより抑制が図られてきたが補正予算には適用されない。このため、当初予算で総額を抑制し、補正予算に大盤振る舞い(図表7)するのがこれまでの典型的なパターンであった。景気対策として組まれる補正予算の性格を考慮して予備費をつけることのほか、当初予算と補正予算を合算して複数年度の枠組みを設けるなど、決算ベースで歳出を抑制する仕組みが必要である。



5—おわりに

ここ数年の欧州債務問題の動きを見ると、財政再建には政府の強いコミットメントを支える国民の理解を得ることがいかに重要で難しいことか分かる。また、日本は金利急騰や通貨暴落など生活に支障が生じていないため、政府は財政再建の取り組みについて国民の支持を得ることは欧州とは別の意味で難しい。しかし、生活に支障がでてしまう状況になってからでは、改革はより痛みを伴う厳しいものになってしまう。政府には、まずは実効性・持続性の高い枠組みを整備する際に目標、工程、ルールを明確にすること（透明性を向上）により国民への説明力を高めるなど、前向きに取り組んでもらいたい。

（参考文献）

- [1] 森信茂樹・前川聡子「わが国所得税課税ベースのマクロ推計」『フィナンシャル・レビュー』第57号，財務省財務総合政策研究所。
- [2] 森信茂樹（2007）「抜本的税制改革と消費税」，財団法人大蔵財務協会。
- [3] 小川亮・北浦義朗（2006）「1990年代の所得税・消費税改革の厚生評価」
- [4] 小池拓自（2008）「消費税を巡る議論」。
- [5] 杉本和行（2011）「財政と法的規律—財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営—」『フィナンシャル・レビュー』第103号，財務省財務総合政策研究所。
- [6] 田中秀明（2009）「財政ルールと財政規律：予算制度の計量分析」一橋大学経済研究所ディスカッション・ペーパー，No. 46。
- [7] 田中秀明（2004）「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革—諸外国の経験とわが国の課題—」『RIETI Discussion Paper Series 04-J-014』。
- [8] 井掘利宏（2011）「シーリング設定と財政赤字課税—」『NIRA研究報告書 2011/04発行』。
- [9] 井掘利宏（2000）「財政赤字の正しい考え方」，東洋経済新報社。
- [10] 土居丈朗（2012）「日本の財政をどう立て直すか」，日本経済新聞社。
- [11] 全国銀行協会 金融調査研究会（2010）「経済対策と財政規律」。
- [12] 内閣府（2010）「財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望」『世界経済の潮流』。
- [13] 内閣府（2012）「平成24年度 年次経済財政報告」。
- [14] 国家戦略室（2010）「中期的な財政運営に関する検討会 論点整理」。