



FRI 研究レポート

No.92 September 2000

財政再建に向けての視点

客員研究員(立命館大学助教授)
岸 道雄

富士通総研 経済研究所

財政再建に向けての視点

客員研究員（立命館大学助教授）
岸 道雄

【要旨】

1. 我が国の財政は危機的状況にある。98年11月に続いて、2000年9月に米格付会社ムーディーズが日本国債の格下げ（Aa1 Aa2）を発表した。大蔵省によると平成12年度末の国と地方を合わせた長期債務残高は、約645兆円、名目GDP比129.3%の見込みとなっており、先進国において最悪の状況となっている。このまま何ら財政赤字削減策がとられない場合、2008年度には、債務残高のGDP比は約194%とに達し、債務残高のGDP比を一定にするための財政調整規模は約9%となる。
2. 「財政再建」とは、狭義には「一般政府（国・地方）の債務残高がGDP比で一定となるように、純利払い費を除いたプライマリー収支の黒字を実現し、その後、この債務残高のGDP比を一定の目標値まで引き下げる（財政赤字の量的縮減とそれによる債務残高のGDP比の定常化、引き下げ）」ことと定義し、広義には、狭義に加えてさらに「行政の範囲、各支出項目、既得権益の温存となっている制度全体について見直すと共に、長期的な視点から効率的かつ効果的な資源配分を可能とする財政管理システムを構築すること」とする。
3. 論文サーベイによると、比例代表制は、連立政権を誕生させ易い、連立政権は財政赤字を拡大させる傾向があり、また財政赤字削減が難しい、連立政権の場合は政府内交渉による数値目標が有効、予算編成におけるすべての段階（政府、議会、執行）を網羅する支出削減規定が必要、すなわち、ある段階で抜け道を作ると、その規定は実効性を失う、予算の透明性は重要、財政赤字削減策の成功の可能性が高いのは、少なくとも約3分の2が支出削減による、などの示唆が得られる。
4. 米国、カナダの財政再建策から参考となるのは、支出目標値を設定するだけでなく、1年度間を通じてその目標値が守られる仕組みが重要であり、支出削減を行うにしても一律削減ではなく、プログラム・レビュー（歳出の徹底的見直し）を実施することが望ましい。
5. 財政再建には、量的縮減目標とその達成のために実効性のある仕組みの設定、赤字削減における支出削減のあり方、そして中長期的な財政の健全性を確保するために、政府への財政規律の与え方、会計情報、業績評価を予算編成に活かす制度設計、民意の反映の改善という意味での1票の格差の是正、官民役割分担の見直しを進める上での公務員制度改革、という6つの視点が重要である。

【目次】

はじめに	1
1. 日本の財政の現状	2
2. 財政赤字の持続可能性の検証	4
3. 財政再建に係わる論文サーベイ	8
4. 海外諸国の財政再建～米国とカナダ	19
5. 財政構造改革法の評価	27
6. 我が国の財政再建に向けての視点	29
おわりに	36
脚注	38
参考文献	43

はじめに

我が国の財政は破綻の危機に瀕している。98年11月に続いて、2000年9月に米格付会社ムーディーズが日本国債の格下げ(Aa1 Aa2)を発表した。しかしながら、政府は「景気と財政再建の二兎は追わない」とのスタンスから、景気回復を優先させており、未だ財政再建への道筋は示されていない。大蔵省によると平成12年度末の国と地方を合わせた長期債務残高は、約645兆円、名目GDP比129.3%の見込みとなっている。バブル崩壊後の1990年代に入り、数次にわたる公共事業を中心とした景気対策を主因に、我が国の財政は急速に悪化し、先進国において最悪の状況となっている。

本稿は、こうした状況を踏まえて、我が国の財政再建をいかにして行うべきか、財政再建を進めるに当たってどのような視点が必要なのかについて整理し、提言を行うことを目的とする。特に、「財政再建」の定義を、単なる総量的な一律削減ということではなく、既存の非効率、かつ目的に照らして有効ではない事業を洗い出し、そうした事業を廃止していくといったことまで含めて考える必要があるとの認識のもとに検討していきたい。なお、財政問題は、国と地方の税源配分の見直し、税制、財政投融资等多岐にわたり、医療や年金などの社会保障費、公共事業の中味の検討や個々の歳出分野の制度改革をどうすべきかといったことも重要な課題である。しかしながら、こうした点の具体的方向性を示すことは、本稿の範囲を超えるため、直接は言及しないものの、現行の予算編成システム、財政制度が抱える問題に着目し、どのような予算制度改革が望まれるかについて具体的に提示する。

本稿の構成は、まず我が国と地方の財政状況を概観し、このまま抜本的な財政再建策がとられない場合に、どの程度財政状況が悪化するか、そして財政の持続可能性検証のため、国と地方の長期債務残高を一定とするためにはどの程度のプライマリー黒字が必要かといったことを把握するために、一定の仮定の下にシミュレーションを行う。次に財政規律、予算制度のあり方を検討するうえで、これまでの実証研究に係わる論文サーベイを行い、先行研究からの示唆を得る。さらに、財政再建に成功したと言われる海外諸国のうち、特に米国とカナダについてその再建の具体的内容を検討する。そして、我が国において97年に成立し、98年に凍結された財政構造改革法について評価を試みる。最後に、我が国の財政再建策、予算制度改革についていくつかの提言を行うとともに、こうした改革案を実現させるために必要な政治的視点について言及する。

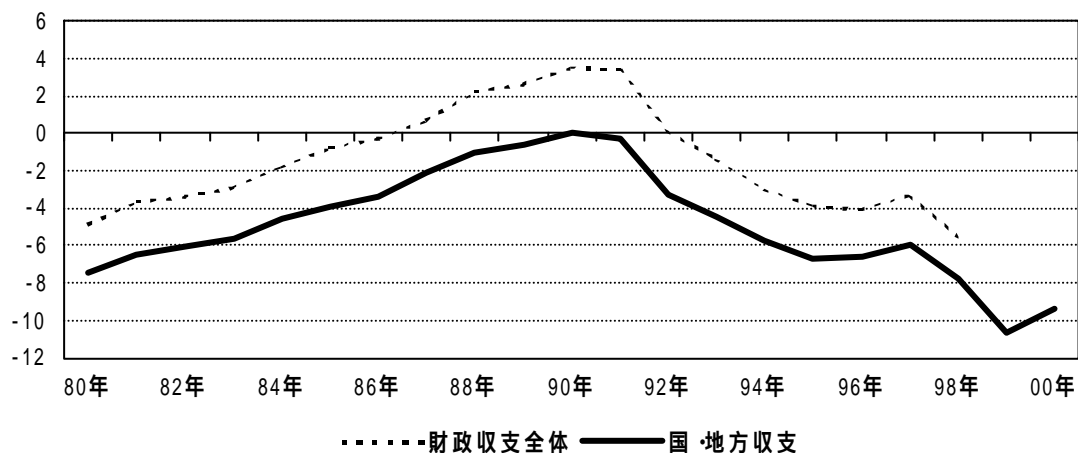
なお、本稿において、「財政再建」という言葉を使用するが、まず「財政再建」の定義を明確にしておく必要がある。「財政再建」とは、狭義には「一般政府(国・地方)の債務残高がGDP比で一定となるように、純利払い費を除いたプライマリー収支の黒字を実現し、その後、この債務残高のGDP比を一定の目標値まで引き下げる(財政赤字の量的縮減とそれによる債務残高のGDP比の定常化、引き下げ)」ことと定義し、広義には、狭義に加えてさらに「行政の範囲、各支出項目、既得権益の温存となっている制度全体について見

直すと共に、長期的な視点から効率的かつ効果的な資源配分を可能とする財政管理システムを構築することとする。特に断りをしない限り、通常は狭義の意味で財政再建という言葉を用いることとする。

1. 日本の財政の現状

我が国の財政は、バブル崩壊後の90年代を通じて、特に90年代後半に急速に悪化した。1992年8月の総合経済対策を皮切りに99年11月の経済新生対策まで、計9回もの減税を含めた景気対策が実施された。92年から95年までの4年間における6回の景気対策の総額（事業規模）が、約66兆円だったのに対して、98年、99年に行われた3回の景気対策の総額は約59兆円である。この数字からいかに98年、99年に実施された景気対策の規模が大きかったかが理解できる。この結果、国と地方を合わせた財政赤字の名目GDP比は90年にほぼゼロだったものが、98年度 - 7.7%（国鉄長期債務及び国有林野累積債務の一般会計承継に係わる分を除く）、99年度 - 10.7%（2次補正後）、そして2000年度予算でも、-9.4%と高水準の赤字となっている。

（％） 図表1 国・地方の財政収支の推移（名目GDP比）



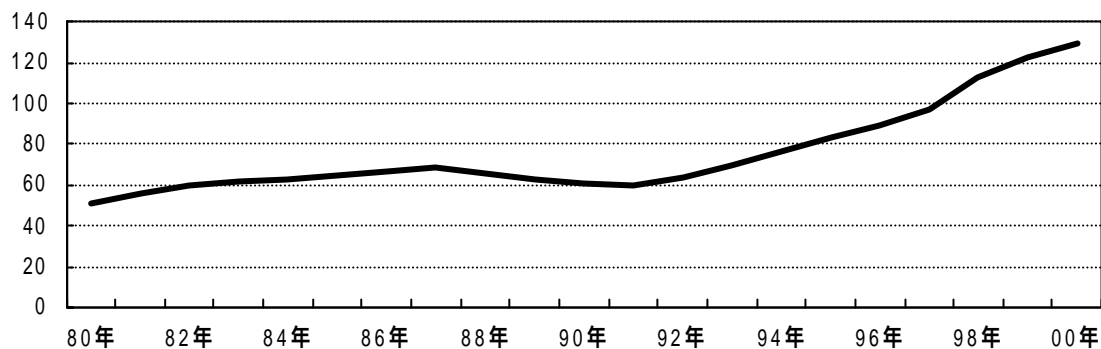
（注）1. 図表1、2とも数値は年度。

2. 財政収支全体は、社会保障基金を含む。98年度までは、国民経済計算年報による実績値。99、2000年度は見込み値。

（資料）大蔵省予算資料

また、こうした財政赤字の累積の結果、国及び地方の長期債務残高は、90年度末に約266兆円、対GDP比60.6%だったものが、2000年度末には約645兆円、同129.3%になるものと見込まれている（図表1、2、3）

(%) 図表2 国・地方の長期債務残高の推移(名目GDP比)



(資料)大蔵省予算資料

図表3 国及び地方の財政赤字と長期債務残高

(単位:億円)

年 度	国及び地方の財政赤字 (貯蓄投資差額)		国 及 び 地 方 の 長 期 債 務 残 高					国・地方 重複分
		うち国の 財政赤字		国の長期 債務残高	う ち 内国債	う ち 借入金	地方借入 金残高	
平成8年度 (決算) 対GDP比	333,744 6.6%	221,586 4.4%	4,493,083 89.1%	3,245,295 64.3%	2,474,623 49.1%	770,672 15.3%	1,391,317 27.6%	143,529 2.8%
平成9年度 (決算) 対GDP比	299,210 5.9%	198,334 3.9%	4,919,304 96.9%	3,574,710 70.4%	2,739,070 54.0%	835,641 16.5%	1,496,730 29.5%	152,137 3.0%
平成10年度 対GDP比	384,914 7.7%	284,450 5.7%	5,605,668 112.7%	4,119,668 82.8%	3,147,573 63.3%	972,095 19.5%	1,663,872 33.5%	177,872 3.6%
平成11年度 対GDP比	53兆円程度 10.7%程度	42兆円程度 8.5%程度	6,077,211 122.7%	4,513,158 91.1%	3,437,326 69.4%	1,075,831 21.7%	1,786,245 36.1%	222,192 4.5%
平成12年度 (予算) 対GDP比	47兆円程度 9.4%程度	39兆円程度 7.8%程度	6,452,426 129.3%	4,845,401 97.1%	3,725,043 74.7%	1,120,358 22.5%	1,869,658 37.5%	262,633 5.3%

(注)(1)国及び地方の財政赤字(SNA¹-s)については、10年度までは国民経済計算年報(経企庁)による実績値、11年及び12年度については見込み値。11年度は2次補正後。10年度の長期債務残高は3次補正後。なお、10年度の国鉄長期債務及び国有林野累積債務の一般会計承継に係る分を含めた国及び地方の財政収支対GDP比は13.0%(647,914億円)(国は11.0%(547,450億円))。

(2)10年度末の国の長期債務残高は、実績ベースでは408兆円程度。

(3)平成11、12年度のGDPは政府経済見通しによる。

出所)参議院予算委員会調査室(2000)『平成12年度 財政関係資料集』p.101の表を一部修正

2. 財政赤字の持続可能性の検証

我が国の財政赤字は、このまま抜本的な再建策がとられないとすると、今後どのような姿となるのだろうか。この点に関する研究は、最近散見されるようになってきている。例えば、OECD(1999)では、2010年における我が国一般政府の構造的なプライマリー赤字額は、GDP比で8.75%になると予測している¹。また、利払い費の雪だるま式の増大を避けるためのプライマリー黒字幅は、金利、経済成長率、安定化させるための債務の水準に依存しているものの、実質金利3%、実質経済成長率2.5%を前提とすると0.75%の黒字が必要となり、この数字分だけ必要な財政引き締めの規模は大きくなる、としている²。したがって、「これらの数字が前提に敏感であることに鑑み、必要な財政再建の規模は、少なくともGDP比9%」³とみている。

こうした今後必要とされる財政調整規模の推定は、前提条件によって様々な数値が算出可能ではあるが、以下では標準的と考えられる想定を行い、中期的な財政収支と我が国の財政が持続可能であるためにはどの程度の規模の財政調整が必要かについて推計を行う。

(1) 理論的フレームワーク

我が国の財政が持続可能となるためには、政府債務残高のGDP比が定常状態となる必要がある。債務残高がGDP比で一定の水準となるには、以下の関係式が成り立たなければならない⁴。

t期における政府債務残高を D_t 、財政収支を FB_t 、名目GDPを Y_t 、名目金利(利子率)を r_t 、名目GDP成長率を g とすると、

$$-FB_t = D_t - D_{t-1}$$

である。この式から、

$$(D_t/Y_t) - (D_{t-1}/Y_{t-1}) = - (FB_t/Y_t) - g (D_{t-1}/Y_{t-1})$$

という関係式が導き出される⁵。政府債務残高がGDP比で一定となる状況では、

$$(D_t/Y_t) = (D_{t-1}/Y_{t-1})$$

となることから、次の式が成り立つ。

$$FB_t/Y_t = -g (D_t/Y_t)$$

ここで、全体の財政収支とプライマリー収支との関係は、

$$FB_t = PB_t - r(D_{t-1})$$

である。よって、

$$PB_t / Y_t = (r - g)(D_t / Y_t)$$

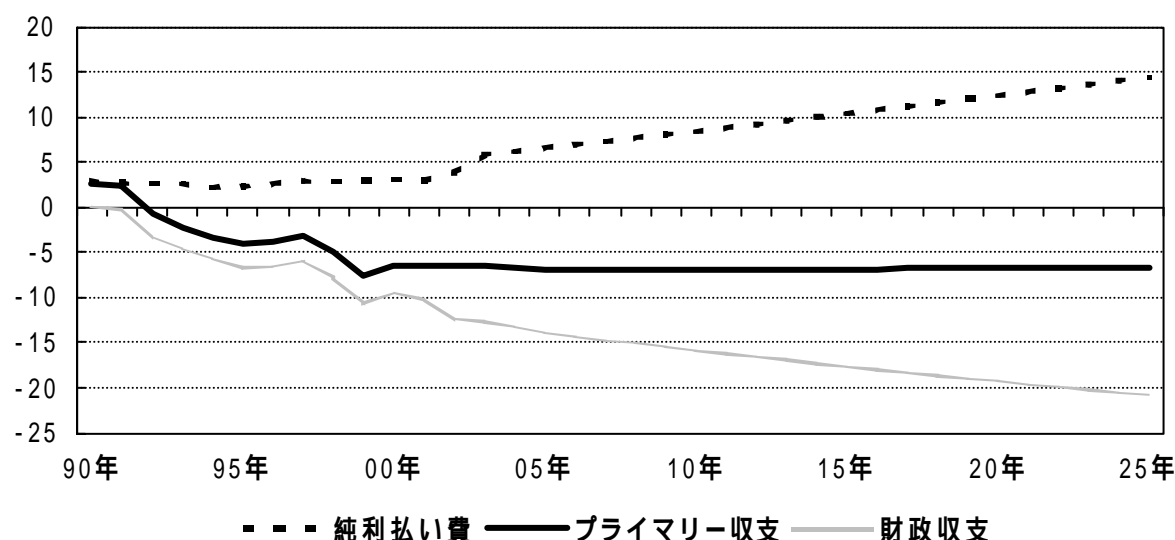
となり、債務残高、名目金利、名目 GDP、名目 GDP 成長率によって、債務残高を定常状態とするためのプライマリー収支の水準（対 GDP 比）を導くことが可能となる。

（２）中期シミュレーション

次に、今後新たな財政再建策がとられなかった場合に、中期的に我が国の財政はどういった状況となるのか、またその時点で、債務残高の GDP 比を定常状態とするためには、プライマリー収支はどうあるべきかについて、各変数に一定の前提を置いたうえで、シミュレーションを行ってみる⁶。

まず、シミュレーション期間は、2001 年度から 2025 年度までとする。現在、厚生省から公表されている社会保障関係費の将来見通しが、2025 年度までとなっていることによる。名目 GDP 成長率は、2000 年度 0.8%（政府による平成 12 年度経済見通し）、2001 年度 3%、2002 年 - 25 年度 3.5%、インフレ率は、2001 - 25 年度 1.5%。これにより、実質 GDP

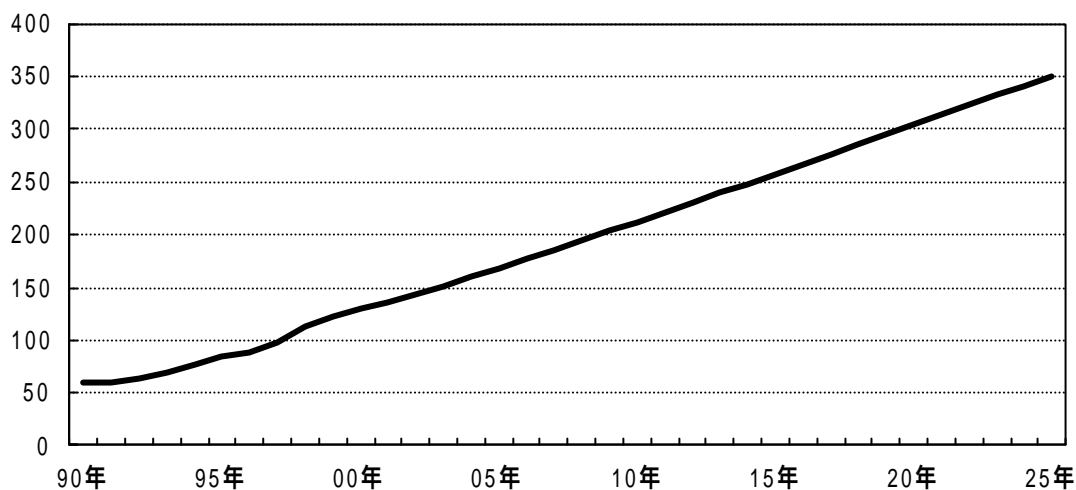
（％） 図表４ 国・地方の財政収支の中期シミュレーション（名目 GDP 比）



（注）数値は年度

（資料）経済企画庁『国民経済計算年報』、大蔵省予算資料

(%) 図表5 国・地方の長期債務残高の中期シミュレーション(名目GDP比)



(資料) 経済企画庁『国民経済計算』、大蔵省予算資料

図表6 国・地方の長期債務残高とプライマリー収支

(名目GDP比、%)

年度	2000	2001	2002	2005	2008	2010	2015
債務残高	129.3	135.7	143.5	168.1	194.1	211.9	257.5
必要なPB	1.3	1.4	1.4	1.7	1.9	2.1	2.6
推定PB	-6.4	-6.4	-6.5	-7.0	-7.0	-6.9	-6.9
利払い費	3.0	3.0	3.8	6.6	7.7	8.4	10.4
財政収支	-9.4	-9.4	-10.3	-13.6	-14.7	-15.3	-17.3

(資料) 経済企画庁『国民経済計算』、大蔵省予算資料

成長率は、約2%という想定を置いている。長期金利は、名目成長率を1%上回るとの想定から2002年度以降4.5%とした⁷。

財政収支は、国民経済計算(経済企画庁)の一般政府(国・地方の社会保障基金除き)の貯蓄・投資差額を用い、歳出は、社会保障基金への移転支出(医療、介護、年金等社会保障給付に伴う公的負担)、投資的支出、経常的支出、利払い費に分けて推計を行った⁸。投資的支出、経常的支出は名目GDP成長率と同じ伸びとし、移転支出は、(i)国民年金、厚生年金については、平成11年財政計算による将来見通しの中で、2004年10月より国庫負担を1/2とする案による、(ii)介護保険については、1997年厚生省の見通しに基づき⁹、公費負担は給付額の5割とする、(iii)医療保険は、97年厚生省の見通しに基づき¹⁰、公費負担は医療費の3割と想定。歳入については、税収のGDP弾性値は1.1

(大蔵省による)とした。

こうした前提に基づいたシミュレーション結果は、図表 4、5、6 の通りである。これらによると、プライマリー収支は、名目 GDP 比で約 7%の赤字で推移する一方、純利払い費が一貫して増加するため、全体の財政収支も赤字幅が増加し、2025 年度には、同 20%を超える水準になることが見込まれる。

また、国・地方の長期債務残高も、一貫して増加し、2010 年度で名目 GDP 比約 212%、2025 年度には同 350%にもなると見込まれる。ここで、注意しなければならないのが、債務残高を定常状態にするために必要なプライマリー黒字幅である。上でみたように、債務残高(GDP 比)、金利水準、名目 GDP 成長率によってこの黒字の大きさが決まってくる。ここでは、名目成長率 3.5%、長期金利 4.5%と長期金利が名目成長率を 1%上回る前提でシミュレーションを行っている。しかし、これはかなり楽観的な想定と考えた方がよいかも知れない。今後、景気が回復してくるにつれて、また、政府が信頼にたる財政再建策を提示できない限り、長期金利が大幅に上昇する可能性を否定できないからである。

我が国の人口は、1997 年 1 月の将来人口推計(中位推計)によれば、2007 年 1 億 2778 万人をピークに減少へ転じると予想されている¹¹。こうした点を考慮すると、できるだけ早い時期に債務残高の雪だるま式増大をストップさせ、そしてさらに債務残高の GDP 比を引き下げていくといった方向での信頼できる財政再建計画が速やかに策定される必要がある。97 年の財政構造改革法が 6 年間で GDP 比 3%以下にするといった目標を置いていたこと¹²を踏まえて、仮に 2003 年度予算から財政再建に着手し 2008 年度に債務の GDP 比を定常化状態にしようとする場合、必要なプライマリー黒字は GDP 比で 1.9%である。しかし、この時点での推定プライマリー収支は GDP 比で約 7%の赤字と見込まれるため、必要な財政調整規模は、約 9%ということになる。これを 2000 年度時点で考えると、名目 GDP が約 500 兆円であるため、この 9%は約 45 兆円である。ちなみに 2008 年度時点での名目 GDP は上記前提で約 654 兆円と見込まれるため、GDP の 9%は約 60 兆円となる。2000 年度の国の一般会計予算が総額 85 兆円、これから地方交付税や国債費等を除いた政策的経費に相当する一般歳出が 48 兆円である。GDP 比で 9%という額は、国の一般歳出とほぼ同額であり、一般歳出のみの削減でこれを実現しようとするれば、我が国は国家公務員を全員解雇し、国の機能を停止しなければならないことになってしまう。したがって、こうしたシミュレーションから、今後の財政再建においては、国の一般歳出削減のみでは難しいこと、税収の一定割合が自動的に地方へ流れる仕組みの地方交付税も聖域ではありえないこと、財政再建の着手が遅れば遅れる程、必要とされる財政調整規模が拡大し、それだけ厳しい措置が必要となること、などが示唆される。

では、一体どのように財政再建を進めて行けばよいのか。我が国の公共投資は、GDP 比で約 6%と欧米の 2%前後に比べれば、突出した水準にあり、これに手をつけなければならないとする意見や、21 世紀の高齢化社会を迎えるに当たって、医療、介護、年金の社会保障給付費の抑制が不可欠とする意見、公務員を削減せよとする意見などが議論される

ことが多い。しかしながら、支出削減を実行するにしても、現行の予算制度を前提にした上で、行うことが果たして実効性があるものか、あるいは従来のように政治的配慮からほぼ一律削減といった形で良いのか、といったことの検討が必要である。実施される支出削減策が持続可能であり、なおかつ非効率な部分に焦点が当てられるといった形で行われることが重要であることに異論はないであろう。そこで、これまでの欧米各国の財政再建の経験からどのような再建策が成功したのか、今後の我が国の財政再建に必要な視点を得るために、この分野での実証分析を行った論文について次にサーベイしてみることにする。

3．財政再建に係わる論文サーベイ

財政再建に係わる論文は、近年、数多く出されているが、予算制度の差異、選挙制度の差異と財政規律の関係に焦点を当てたものと、財政赤字削減を行うに当たって、支出削減か増税か、支出削減の場合、具体的にどういった分野の支出を削減すると持続的な赤字削減が可能となるかといったタイプのものの2つに大別される。また、財政赤字削減（プライマリー収支改善）や債務削減がどの程度、政府の借入金利に影響を与えるかといった分析もみられる。

以下では、まず、財政赤字と予算制度に関するいくつかの代表的論文を、次に赤字削減の具体的項目についての論文をやや詳しくみってみる。最後に金利と財政赤字との関係を実証分析した論文を紹介する。

（1）財政赤字と予算制度

Alesina and Perotti (1996) は、財政赤字と予算編成制度との関係に焦点を当てたサーベイ論文である。彼らは、予算編成手続きにおけるルールと規制について、(i) 均衡予算法のような予算における数値目標、(ii) 予算の準備と議会での承認を規定する手続き上のルール、(iii) 予算の透明性に関するルールの3つに分類している。

まず、(i) 均衡予算法のような予算における数値目標に関して、理論的には財政規律を課すことができ、そのメリットは明らかとし、均衡予算が実施されれば、政治的な歪み、あるいは政治家のご都合主義 (opportunism) や短期主義 (short-termism) によってもたらされる持続的な財政赤字を無くすことができるとしている。しかしながら、2つの視点から均衡予算法は最適ではないという見方を紹介している。一つは、純粋な経済学的観点からで、動学的最適課税理論からもケインジアンを経済安定化政策の観点からも望ましくない。これは、財政赤字や黒字は景気変動に伴う支出、税収の増減ならすために使われるべきとする "tax smoothing theory" による。この見地からは、均衡予算は次善で過度な税率の変動を余儀なくされることになる。もう一つの議論は、数値目標は不透明な会計手続きを行うインセンティブを高めるというものである。以下でみるように、彼らは予算の透明性の欠如は長期的に財政再建と支出抑制に対して決定的な障害となりうると考えている。

(ii) 予算の準備と議会での承認を規定する手続き上のルールについて、彼らは階層的 (hierarchical) 制度と団体的 (collegial) 制度にわけて財政赤字との関連を分析している。

階層的制度は、予算編成交渉において他の支出大臣よりも、首相あるいは大蔵大臣に強い権限を与え、政府によって提出された予算案を議会が修正することを様々な方法で制限する制度と定義している。一方、団体的制度は、政府内におけるそれぞれの支出大臣の地位の同等性のように、すべての予算編成段階での民主的ルールが強調され、議会と政府、議会における少数反対意見を持つ者の権利等が同等あるいは水平的に考慮される。彼らは、この2つの制度間にはトレード・オフの関係があるとしている。階層的制度は、団体的制度に比べ、支出抑制を実行し、大規模かつ持続的な財政赤字を回避し、財政調整をより迅速に実施することができる。ただし、少数派の権利はあまり尊重されず、多数の関心に応じた予算が策定されることになるとしている。団体的制度は、これと逆の特徴を持つことになる。しかしながら、入手可能な証拠によれば、階層的制度は支出抑制を促すものであり、債務の GDP 比が高い国が制度的改革を行う場合は、階層的制度を参考にすべきとしている。

また、選挙制度とこの2つ制度の類似性について指摘している。比例代表制は、複数政党と連立政権を生み出す傾向があり、一方で、多数決投票制は2大政党と単独党による政府を生じさせる傾向がある。比例代表制による連立政権は上記の団体的制度と、階層的制度は多数決投票制と類似性があるとしている。すなわち、比例代表制による連立政権は、政策立案において複数の政党の合意を得る必要があることに加え、議会プロセスにおいて各連立政権を構成する党に拒否権があることから、意思決定に時間がかかる。一方、多数決投票制による単独政権の場合、その党を制約するものはないため、連立政権と逆の特徴を持つことになる。この点に着目して、OECD 諸国のデータを用いて、連立政権の国の財政赤字と財政再建の遅れについて実証分析をしたいいくつかの論文を挙げている。¹³

上で触れた予算の透明性については、理論的な面から、彼らは「財政錯覚」と「予算編成手続きにおける曖昧さが政治家にとって利益がある」という2つの点を指摘している。財政錯覚とは、有権者は公共支出の便益を過大評価しがちで、現在から将来にわたる税コストを過小評価しがちというものである。予算の透明性の欠如は有権者の混乱度合いを高め、政治家が財政に対して責任を持つインセンティブを低下させるという悪作用をもたらす。また、予算編成手続きにおいて有権者に対して曖昧さを残しておくことは、政治家にとって戦略的に自分達にとって好ましい目的を達成するよう過度の支出とそれに伴う財政赤字を利用しがちとなっている。

具体的には、 税収を多く見積もるために経済成長率を高めに予測すること、 様々な政策効果の過大予測 (例えば、小さな新税導入による増収効果を過大に見積もる)、 国の予算に含まれない他の公的機関の予算を使うことによるオフ・バジェット化、 ベースラインを高く見積もることにより、政治家は、自分達は財政抑制政策をとっていると主張しつつも、国民に真のコスト負担を負わせないようにする、 複数年予算の戦略的使用 (3

年間の支出削減を計画する場合、削減幅は2年目、3年目に集中させ、毎年計画を改定する度に国民にとって厳しい政策は先送りされていく)、といったようなことを挙げている。

彼らは、von Hagen(1992)、von Hagen and Harden(1994)を引用しながら、(ii)(iii)に関して実証的に確認されたとしている。von Hagen(1992)、von Hagen and Harden(1994)は、EC諸国のデータを基に予算編成手続きが「階層的」か「団体的」か、あるいは「最も透明」から「最も不透明」等を示すいくつかのインデックスを作成した。von Hagen(1992)は、1980年代から90年代初頭にかけて、より階層的かつ透明性の高い予算手続きを持っている国がより強い財政規律を有していることを統計的に検証した。von Hagen and Harden(1994)は、さらに階層的、透明性の高い予算制度を持つ国が財政規律を達成していると共に、その抑制的な財政政策にもかかわらず、経済成長において、他の国々と比較して悪いパフォーマンスと示していないこと確認している。なお、複数年予算については、von Hagen(1992)は決定的な結論を得られなかったとしており、これについて彼らは、有る面で複数年予算は複数年にわたる財政調整において非常に有用であるが、一方で、厳しい政策を延期し、調整努力を減じる要因ともなっていると指摘している。

こうした分析から、彼らは、Alesina and Perotti(1996a)の要約版であるAlesina and Perotti(1996c)において、現時点での結論として、均衡予算法は国レベルの予算には相応しくない¹⁴、財政赤字削減と政府債務のGDP比引き下げのため向こう数年間にわたって、緊縮財政を余儀なくさせられている国は、「階層的」手続きを採用すべき¹⁵、予算は可能な限り透明であることが望ましい¹⁶、としている。

(2) 選挙制度と財政規律

von Hagen and Harden(1996)は、von Hagen(1992)に基づいて、さらなる分析を加えた論文である。予算編成プロセスにおいて、「中央集権化(centralization)」されているかどうかを判断基準に財政赤字、政府債務残高の大きさについて、EC諸国のデータを用いて計量分析を行い、持続的な財政赤字と高債務残高を経験している諸国へ選挙制度に依じて2種類の予算編成改革を提言している。

彼らは、まず現代の公共財政の特徴は、政府の活動は国民全般の税によって支払われる一方で、それらが特定のグループに向けられているということであるとし、この便益を受ける人々とそのコストを負担する人が一致しないということは重要なインプリケーションを持つと指摘する。すなわち、特定の行政サービスから便益を受けるグループ、支出官庁を代表する政治家は、彼らが関心のあるプログラムを拡大することによる便益を最大限に考慮する反面、国民が負担する費用に関してはあまり注意を払わない傾向がある。結果的に、政治家は政治力を駆使して社会的な限界費用と限界便益が一致する点を超えて、支出を増加させるということになる。すべての政治家はこうした誘因を持ち、その結果、過剰支出、財政赤字ということになる。これは、世界のほとんどの国が直面している問題で「共通プール問題("common pool" problem)」と彼らは呼んでいる。

この共通プール問題を克服するためには、予算編成プロセスの中に「中央集権化 (centralization)」を導入すること、すなわち、特定利害を持つ人々の力を弱め、社会的な限界費用と限界便益について包括的な観点から予算編成が行えるような制度的基盤を設定する必要性を指摘している。彼らは、予算編成プロセスにおける中央集権化度合いを表すインデックスを作成し、EC 諸国のデータを用いて実証分析を行っている。インデックスは、予算編成プロセスを、政府レベル、議会レベル、3 段階に分け、それぞれの段階における中央集権の定義を表す変数を設定し、さらに包括性・情報公開度合い (Informativeness of budget documents) に関する変数を加えている。インデックスが高い数値を示す国は、政府において、あるいは予算プロセスの早い段階で予算の大きさに制約をかける政府内の交渉における首相あるいは大蔵大臣の強い地位、議会審議過程での予算修正に対する強い制限、予算の高い透明性、予算執行過程における限定的な柔軟性と支出大臣に対する大蔵大臣の強い地位といった特徴がある。インデックスの値が最も高い国は、フランス、イギリス、ルクセンブルグで、反対に最も低い国がイタリア、ベルギーであった。彼らは、このインデックスと財政赤字、債務残高 (それぞれ GDP 比) との関係を 1970 - 90 年までの EC12 カ国のデータを用いて計量分析したところ、財政赤字が約 60%、債務残高については約 40%、このインデックスによって統計的に有意に説明できるとの結果を得た。

EC の中で、フランスやイギリスといった大きな国は、財政赤字の削減を大蔵大臣の戦略的優位性に依存しており、一方で、他の小国は支出、財政赤字の数値目標を定めて、これにより実際に赤字削減を実現してきた。この大国と小国の財政赤字削減の方法の違いは、選挙制度に深く関係していると彼らは考える。小国においては、比例代表制が典型的である。一方、米国と同様、イギリスやフランスなどの大国の場合、多数決制が採用されている。政治理論と実際に起きていることによれば、比例代表制では複数政党、連立政権を生じさせ、多数決制では、通常、2 大政党、過半数を獲得した 1 党による政府を生み出す傾向がある。予算編成過程において大蔵大臣に戦略的優越権を与える方法は、連立政権にはうまく機能しないという。なぜなら、大蔵大臣は必ず連立政権内の 1 政党に属しており、その人物に戦略的優越権を与えることは、彼が属している政党を利するようにその力を利用するのではないかという恐れを他の政党に抱かせるためという。このような状況下では数値目標アプローチがより効果的であるとしている。反対に、1 党による政府の場合、には、内閣の構成メンバーはすべて同じ政党に属しているので、戦略的優越権アプローチが有効であるという。

以上の分析結果を踏まえて、彼らは図表 7 のように予算編成改革の 2 つのモデルを提示している。

数値目標によるアプローチは、内閣の合意による総支出額と赤字額の数値目標を設定する。この数値目標は、以後の予算編成過程を通じて拘束力を持つことになる。支出案は各省庁から大蔵へ提出され、最初の交渉は、各省庁と大蔵省との 1 対 1 で行われ、省庁間の

利害関係は、全体の支出額を変更することなしに内閣で調整される。議会フェイズは全体の赤字上限額に投票を行い、支出増を伴う修正案は、その分を相殺する増税措置あるいは他の分野での支出カットが含まれていなければならない。執行段階では、大蔵大臣は現金リミットを課し、場合によっては支出を制限することによって、実際の支払いをコントロールする権限を与えられる。追加的支出は、補正予算以外では認められず、その補正予算も緊急の事態にのみ適用されるというように厳しく制限される。

図表7 2種類の予算編成方式

手続き1：数値目標によるアプローチ	手続き2：戦略的優越権によるアプローチ
政府フェイズ	
内閣で総支出額、赤字額の目標値を設定し、その後変更しない 支出目標額を変更することなしに省庁間の利害対立を調整	大蔵大臣は首相に次ぐ地位を与えられ、首相と大蔵大臣によって決められた支出額を守ることを任せられる 各省庁と大蔵大臣との予算交渉は1対1で行われ、支出省庁間でのコミュニケーションはなし
議会フェイズ	
支出増額修正案は同時に増税か他の支出削減で相殺されなければならない	予算修正案は総支出額を変更できないすなわち、ある分野の支出増は他の分野の支出削減で相殺されなければならない 政府は予算案に対する投票に係わる手続きを設定する権限が与えられている
執行フェイズ	
大蔵大臣が支払い執行に許可を与える 大蔵大臣は現金支出上限を設定し、支出を抑えることが可能 予算の費目間流用は大蔵大臣の許可が必要 補正予算は緊急時のみ	大蔵大臣は現金支出上限を設定し、支出を抑えることが可能 予算の費目間流用は大蔵大臣の許可が必要 補正予算は緊急時のみ

(出所) von Hagen and Harden (1996) の Table9 を基に作成

大蔵大臣に戦略的優位性を与えるアプローチは、大蔵大臣が内閣において首相に次ぎ2番目の地位を与えられ、首相あるいは首相と大蔵大臣によって設定された全体の支出目標

額を守る責任を付与される。このため、大蔵大臣は、各支出省庁と1対1で交渉し、総支出額を超えない実効性のある意思決定を行う力を持つことになる。利害調整は、上級内閣委員会あるいは首相によって行われる。執行段階では、実際の支払い、予算内での変更はすべて大蔵大臣の許可が必要となる。議会においては、全体の支出と赤字額への投票を行い、支出増を伴う予算案の修正は他の分野での支出削減と一緒に受け入れられない。政府が議会での投票手続きの設定を決めることができる。補正予算は緊急事態のみに限定される。

こうした彼らの提言で重要なのは、予算編成プロセス全体に規律が作用するようになっていることだという。ある段階での「中央集権化 (centralization)」は残りのフェイズで容易に「分権化 (decentralization)」されうる。したがって、予算編成プロセスのある部分に焦点を当て、変更を加えたとしても成功しない可能性が高いため、予算制度改革は、包括的見地から実行されなければならないとしている。

また、この論文の続編にあたる、Hallerberg and von Hagen (1997) においては、選挙制度と財政赤字の研究と予算制度と財政赤字との研究をリンクさせ、選挙制度が、赤字削減のための2つの制度的メカニズム (強い大蔵大臣か、交渉で決められた数値目標) のうちの選択を決めることを示した。von Hagen and Harden (1996) と同様に、多数制による1党単独政権の場合には、大蔵大臣の権限強化を、比例代表制による連立政権の場合には、数値目標アプローチが有効としているものの、2方式を比べれば、大蔵大臣の権限強化の方がより有効であるとする。単独政権の場合、ある大臣が合意を破り、支出超過を求める場合、その大臣にとって重い懲罰を課すことはできるが、政府全体としての影響は軽微のものである。したがって、首相が財政再建策を実効性のあるものとし、支出超過を求める大臣を更迭するといったことが比較的容易であるとしている。一方で、連立政権の場合、政権全体での合意のある政党が破った場合の究極的な懲罰はその党が政権に留まっていられなくなることだが、これが連立政権の枠組み自体を無くすことになり、有効な懲罰を行えない可能性があることを指摘している。特に、政権内で不満を持っている党にとって新たな連立政権のパートナー候補が存在する場合、あるいは連立政権の中でも特定の党が他の党に対して強い立場を保てる場合、他の政党からの懲罰が有効でなくなる可能性を指摘している¹⁷。大蔵大臣の権限の優位性は、共通プール問題と支出大臣による予算増大のインセンティブの両方の課題を解決することができるものの、数値目標は、懲罰が有効に機能しない可能性を考慮した場合、共通プール問題は対応できるが、個々の大臣からの予算増額へのバイアスを修正することは不可能なため、もし両方が適用可能な場合、大蔵大臣の優位性確保がより望ましいとしている。

彼らは、1981年から1994年までのEU15カ国のパネル・データを用いて、債務残高と経済、政治変数との関係の回帰分析を行っている (図表8)。

これによると、2つの予算制度変数、強い大蔵大臣ダミー、数値目標ダミーとも統計的に有意かつ符合条件も期待される方向に出ている。また、強い大蔵大臣ダミーの方が数値

目標ダミーよりもマイナスの係数が大きくなっており、これは上で触れた彼らの主張を確認した形となっている。

彼らはさらに、政権交代と予算制度の相互関係の変数を含めて回帰分析を行っており、この結果、他の条件を一定とすれば、政権の交代は債務残高の GDP 比を約 3%悪化させるが、2つのうち一つの予算制度を持てば、ほぼこの悪化を防げることが示唆されている。すなわち、政治的な不安定さという財政にとってのネガティブな要因は、大蔵大臣の強い権限か数値目標によって、中立化されうることがこの結果からうかがえる。

図表8 一般政府債務残高と経済、政治要因との関係

変数	係数	T 値
定数項	3.6	4.45
1 期前の政府債務の変化幅	0.30	5.62
実質 GDP の変化幅	-0.90	-5.46
失業率の変化幅	0.76	2.71
実質利払いコストの変化幅	-0.04	-0.38
政権変化ダミー	1.57	3.55
2 - 3 党の連立政権ダミー	0.81	1.12
4 - 5 党の連立政権ダミー	0.40	0.46
少数政権ダミー	-0.52	-0.61
左派による内閣の大臣占率	-0.92	-1.43
強い大蔵大臣ダミー	-1.95	-2.67
数値目標ダミー	-1.45	-2.30

(注) 被説明変数は、一般政府債務残高の GDP 比 (%) の変化幅
 政権変化は、連立政権内の政党交代あるいは選挙の実施で定義
 実質利払いコストは、(名目長期金利 - インフレ率 - 実質成長率) * 債務残高 (t-1)
 調整済決定係数 : 51.4%

(出所) von Hagen and Harden (1996) の Table3 から一部抜粋

(3) 財政再建における具体的赤字削減方法

実際に、財政赤字削減、政府の債務削減を実施する場合、支出削減あるいは増税に依存した方がより実効性のあるものとなるのか。支出削減をするにしても具体的にどの支出項目を中心に削減すべきかといった問題がある。この点においても近年精力的に研究が行われており、ここでは、その代表的な論文 Alesina and Perotti (1996b)、McDermott and Wescott (1996) を見てみることにする。

Alesina and Perotti (1996b) は、まず成功した財政再建策、失敗した財政再建策を定義し、その要因を分析している。彼らは、1960年から1994年までの OECD20 力国のデータを用いて、景気要因を除去した構造的プライマリー収支を各国ごとに作成し、これらの2年間の差分を BFI (Blanchard Fiscal Impulse) としている。まず、分析に必要ないくつかの概念の定義をしている¹⁸。

「財政引締め策の期間」：BFI が GDP 比で 1.5% 以上低下した年か、2 年連続して両方の年において 1.25% 以上低下した期間。

「成功した財政引締め策の期間」：下記の 2 つの条件を満たすいずれか。(i) 財政引き締め期間の 3 年後において、構造プライマリー収支が平均して少なくとも 2%、引き締め期間の最後の年よりも低下している、(ii) 引き締め期間最後の年から 3 年後に、債務残高の GDP 比が引き締め期間最後の年の水準より、少なくとも 5% 低下している。

図表 9 財政再建策の成功と失敗 (1)

構造プライマリー赤字削減幅と支出削減、増税

(対 GDP 比年平均変化幅、%)

	サンプル数	赤字削減幅	歳出削減	増税
成功	16	-2.92	-2.12	0.83
失敗	46	-2.44	-1.07	1.36

歳出削減の内容と構成比 (%)

	サンプル数	公共投資	移転支出	公務員給与	政府消費	補助金
成功	16	-0.20	-0.23	-0.28	-0.14	-0.13
失敗	46	-0.63	-0.13	-0.04	-0.06	-0.07

増税の内容と構成比 (%)

	サンプル数	所得税	法人税	間接税	社会保険料
成功	16	0.00	0.62	0.24	0.10
失敗	46	0.25	0.21	0.32	0.23

(注) OECD20 カ国、1960 - 94 年

(出所) Alesina and Perotti (1996 b) の Table4、6、9 より作成

この表からうかがえるように、まず、成功した再建策は、赤字削減幅が失敗した再建策よりも約 0.5% 大きい。さらに興味深いことは、成功した再建策では、その 73% が支出削減に依存しており、失敗した再建策では支出削減は約 44% に過ぎないということである。また、支出削減の内容をみると、失敗したケースは支出削減の約 3 分の 2 が公共投資で、公務員賃金はほとんど手をつけられていない。成功したケースにおいては、公共投資のシェアは約 5 分の 1 である。成功したケースにおけるシェアの最も大きな項目は、移転支出と公務員賃金で、この 2 つで約 50% を占めている。こうした結果から、成功した再建策は、幅広い支出削減を行っており、政治的に難しいとされる移転支出(社会保障費)、公務員賃金・雇用に手をつけていることがわかる。一方で、失敗した再建策は、公共投資の削減に集中している。これは、おそらく社会資本の維持補修を延期することや新規投資プロジェ

クトを遅らせることは、国民の年金支給額をカットすることよりも、国民の目には直接見えにくいということ、財務報告書において好ましい側面を強調する巧妙な会計操作（"creative accounting"）が資本会計では比較的た易いためではないかと指摘している。

増税については、成功したケースでは、法人税と間接税に集中している。法人税は税率引き上げではなく課税ベースの拡大で対応したと見られる¹⁹。所得税、社会保険料は全くと言っていい程手をつけられていない。反対に、失敗したケースでは、すべての種類の税を幅広く引き上げている。

こうした財政再建策の成功、失敗はいかなるメカニズムを通じてマクロ経済に影響をもたらしたのかについて、成功したケースでは、公務員の賃金引き下げが労働組合を通じた経済全体の賃金上昇圧力を緩和したことが為替レートの減価と相俟って、単位労働コストの低下をもたらし、民間投資と純輸出の増大につながった可能性が高いと彼らは指摘している。

McDermott and Wescott (1996) も、Alesina and Perotti (1996b) と同様に、1970年から95年までのOECD20カ国のデータを用いて、財政再建策の有効性を分析している。彼らは、まず大規模な財政再建策のみを抽出したいとの意向から、構造プライマリー収支のGDP比が2年間で少なくとも1.5%改善し、そのうちの1年間においてその改善幅が減少しないサンプルのみを取り上げている。どういったケースを「成功」とするかについては、「2年間の財政引き締め期間後2年目までに政府債務残高のGDP比が少なくとも3%低下した場合」と定義している²⁰。

どんな要因が財政再建策の成功に貢献したかについては、まず、財政引き締めの大きさが重要という。成功したケースは、2年間の支出削減（構造プライマリー支出）がGDP比で約3.7%で、一方、失敗したケースは、2.1%となっている。この背景としては、財政政策と経済成長との間に非線形の関係があるのではないかと指摘している。すなわち、小規模の財政赤字削減は総需要抑制につながるものの、大規模な赤字削減策は国民の信頼を受け、経済成長が加速するという可能性を挙げている。さらに、成功した再建策の多くは、財政だけでなく幅広い、包括的な改革の一部として財政再建が位置付けられており、この幅広い改革が政府としての財政再建策の信認を高めた面があるかも知れない、としている。

赤字削減の少なくとも60%が増税に依存した再建策と少なくとも60%を支出削減に依存した再建策とに分けて成功と失敗を分類したところ、増税依存型では、37ケースのうち、成功したのは6分の1に過ぎず、支出削減依存型では、17ケースのうち、約4割が成功している。ここでもやはり、Alesina and Perotti (1996b) と同様に、支出削減依存型再建策の方が成功する確率が高いことが示唆されている。また、支出項目の中では、公務員給与の削減幅が成功したケースでは約0.9%、失敗したケースでは約0.3%となっている。成功したケースでは、公務員雇用者数は、ほぼ横ばいだったのに対し、失敗したケースでは、公務員雇用者数は増加したという。社会保障支出、公務員給与除きの政府消費も失敗

図表10 財政再建策の成功と失敗(2)

	全サンプル	成功	失敗
増税	37	6	31
支出削減	17	7	10
平均削減幅	-3.22	-3.73	-2.12
公務員給与	-0.60	-0.86	-0.33
移転支出	0.19	0.05	0.28
補助金	-0.26	-0.26	-0.24
社会保障	-0.28	-0.83	0.18
政府消費(給与除き)	-0.34	-0.64	-0.07

(注) 構造プライマリー支出の各項目の GDP 比、%。2年間の財政引締め期間における変化。
(出所) McDermott and Wescott (1996) の Table5 より作成

したケースに比べ、成功したケースでは削減幅がかなり大きくなっている。

ただし、彼らは、財政引き締め策がとられる前の実質経済成長率が再建策と正の関係はなさそうであると述べている。実際に、大規模な財政引き締め策は、平均成長率よりも高い成長率の時ではなく、弱い成長の時に開始され、成功に終わっている場合が多いという。これの一つの解釈として、低成長あるいはマイナス成長に伴うある種の経済危機という認識が、政府に厳しい選択 - 特に大規模な支出削減 - を実施させるのに必要であった可能性を指摘している²¹。

Perotti, Strauch and von Hagen(1997)は、これまでの von Hagen, Alesina and Perotti 等の研究成果を包括的にまとめたもので、改めて、財政赤字と予算制度の関係、財政再建策の成功と失敗の要因分析などを示しており、結論として、財政の持続可能性の検証のために5段階の判断プロセスを提案している(図表11)。これは、特に EMU 参加を考慮している EU 諸国への適用を前提にしたもので、マーストリヒト条約の2つの財政収斂基準を基に財政の持続可能性を自ら検証できるような構成となっている。図表11を敷衍すると、赤字削減のためには支出削減にウェイトを置き、支出項目の中でも、特に赤字拡大の主因となっている項目に対処しているかどうかをチェックさせ、選挙制度に応じて、予算編成における大蔵大臣の権限強化、意思決定者間の交渉によって決められた赤字と支出額に関する目標値の設定(契約)という2つのアプローチのどちらかを予算制度の中に取り入れることを提案している。

(4) 財政赤字削減の金利水準(政府借入コスト)への影響

Caselli, Giovannini, and Lane (1999)は、金利水準と財政変数との関係を計量分析した研究である。彼らは、1970年から1997年までの OECD17カ国のパネル・データを用い、政府債務残高の大きな国々において、どのような変数をコントロールすればよいかを特定することを試みている。彼らの仮説の一つは、緊縮的な財政政策(プライマリー黒

図表11 財政の持続可能性確保のため段階的アプローチ

第0段階	「財政赤字は3%以下、債務残高のGDP比は60%以下という基準に向かって改善しつつあるか」もし改善していないのなら、当該国は第0段階にあり、もし改善しつつあるのなら、第1段階へ。
第1段階	「支出削減と増税措置の相対的貢献度合いはどうなっているか」財政再建中の赤字削減における支出削減の割合は少なくともx%であるべき。成功した事例に係わる我々の研究からは、xは少なくとも2/3であるべき。
第2段階	「赤字増大の主因となっている特定の支出項目の増加を反転させる措置や歳入項目の欠陥等を改善する措置はとられているか」ここでの焦点は、歳出、歳入の全体のみではなく、それぞれの構成要素である。もし問題の対処がこの根本的な部分になされているならば、プロセスは次の第3段階へ進みうる。
第3段階	「政府は制度的弱点を特定化し、それを国民に公表し、大きな変革を生み出すために国民による十分な精査を受けたか」ここでの焦点は、財政管理可能性の喪失を引き起こしている制度的欠陥にある。もし政府が、真剣に制度的弱点を特定し、これを変えようとするならば、次の段階が考慮されるべき。
第4段階	「政府は実際に財政問題の本質的な部分である制度を変更したか」政治家による予算編成慣習や制度を変革している国は、徹底的な改革を迫られていると言える。こうした国は、財政の管理可能性を再び手にする過程にある。

(出所) Perotti, Strauch and von Hagen (1997) の Box 4 から作成

字で測定)を実施している国は、金融市場で低いリスクプレミアムという形で評価されている、というものである。すなわち、公的債務の平均金利コストは、財政の持続可能性に対する評価に依存しており、高債務国が大きなプライマリー黒字を出していれば、市場は政府が債務不履行に陥るといった可能性を低いと評価するかも知れないと考える。また、第2の仮説としては、債務の大きさ(対GDP比)自体も金利水準に影響を与えている、というものである。税制の歪みは、通常、税の水準に比例して大きくなる。債務残高が低ければ低い程、増税による債務返済に伴う死荷重コストも小さいものになるため、債務残高が低ければデフォルト・リスクも減少し、その結果金利水準も低いものになるという論理を想定している。

計量分析結果は、彼らの仮説を支持するもので、プライマリー黒字も債務残高のGDP比率も公債の金利水準に影響があることが統計的に有意に確認できるものであった。そして、興味深いことに、この影響は非線型の関係にありそうということである。すなわち、高債務国ほど、プライマリー収支の改善、債務残高の削減が金利水準の低下に結びつくということである。まず、プライマリー黒字に関しては、債務のGDP比が100%の国において、1%のプライマリー収支の改善が約20ベースポイントの借入金利低下の効果があるとされている。また、これは利払い費の削減につながるため、高債務国ほど、増幅効果があるとされている。しかし、債務のGDP比が10%の国が同程度の改善を示したとしても、

借入金利の低下はわずか 3 ベーシスポイントにとどまるという。債務の GDP 比についても、債務の GDP 比が 100%の国において、10%の債務の GDP 比低下が 20~40 ベーシスポイントの借入金利低下につながるという結果を得ているものの、債務の GDP 比が 10%の国ではほとんど効果はないとしている。

したがって、この推計結果は、利払い費に対して財政規律は重要なインプリケーションを持つという見解を支持するものである。彼らは、プライマリー収支の改善と金利水準の低下という関係で捉えているが、これを裏返せば、我が国のような長期債務残高の GDP 比が約 130%という高債務国においては、プライマリー収支の悪化の金利水準に与える影響がそれだけ大きいことを示唆しており、彼らの分析結果は我が国にとって非常に意義深いと言える。

(5) 論文サーベイからの示唆

以上、これまでみてきた各論文サーベイからの示唆をまとめると次のようになる。

単独政権の場合、階層的制度、つまり大蔵大臣に予算編成上、強い権限（戦略的優越）を与えることが財政赤字抑制、削減に有効である。

比例代表制は、連立政権を誕生させ易い。連立政権は財政赤字を拡大させ易く、また財政赤字削減が難しい。

連立政権の場合は政府内交渉による数値目標が有効である。

予算編成におけるすべての段階（政府、議会、執行）を網羅する支出削減規定が必要である。すなわち、ある段階で抜け道を作ると、その規定は実効性を失う。

予算の透明性は重要である。

財政赤字削減策の成功の可能性を高くするには、少なくとも約 3 分の 2 が支出削減による必要がある。

財政赤字削減策の成功の可能性を高くするには、支出削減が GDP 比で少なくとも年平均 1.8~2.1%程度の大きさである必要がある。

成功した財政再建策において、支出削減のうち、公務員給与、社会保障を含む移転支出の削減の占める割合が高い。公共投資の削減に過度に依存していない。

成功した財政再建策において、増税依存度は低い。増税の場合も、多種の税を万遍なく引き上げるのではなく、法人税の課税ベース拡大と間接税の引き上げに依存している。個人所得税は引き上げられず。

プライマリー収支の改善/悪化は、高債務国ほど、金利水準（政府借入コスト）に与える影響が大きい。

4. 海外諸国の財政再建～米国とカナダ

論文サーベイでみたように、予算制度のあり方、財政赤字削減における支出と増税のウ

エイトの置き方、また支出削減を行うにしても、どの支出分野の削減が成功のカギとなるのかについて、ある程度の方向性が出ていると言える。

次に、実際に財政赤字削減に成功した（しつつある）国の事例として、米国とカナダを取り上げてみたい。米国については、財政再建を成し遂げた国のモデルとして言及されることが多いが、ここではやや批判的に検討する。カナダについては、一律削減ではなく、各プログラムの見直しを徹底的に行って支出削減を実施した点が、我が国における今後の財政再建の進め方にとって参考になるとの観点から、やや詳しく見てみることにする。

（１）米国

80年代に巨額な「双子の赤字」で苦しんだ米国は90年代に入り、ブッシュ政権末期から開始された財政再建努力がクリントン政権に引き継がれた。98年度の連邦財政収支は、1969年度以来30年ぶりに財政赤字から脱却し、692億ドルの黒字となった²²。米国の財政再建努力については、これまでも、富田（1999）、古川（1998）などで詳しく紹介されている²³。ただし、以下でみるように、米国は外的要因による国防費削減という幸運な面があったことを認識しておく必要がある。

図表12によると、90年代の米国連邦財政収支の改善は、歳入増、歳出削減双方による

図表12 米国連邦財政収支の推移

（名目GDP比、％）

年度	1983年度	1990年度	1995年度	1999年度	83 90	90 99
歳入合計	17.4	18.0	18.5	20.0	+0.6	+2.0
所得税	8.4	8.1	8.1	9.6	-0.3	+1.5
法人税	1.1	1.6	2.1	2.0	+0.5	+0.4
社会保障税	6.1	6.6	6.6	6.7	+0.5	+0.1
その他	1.9	1.6	1.7	1.7	-0.3	+0.1
歳出合計	23.5	21.8	20.7	18.7	-1.7	-3.1
裁量的支出	10.3	8.7	7.5	6.3	-1.6	-2.4
国防	6.1	5.2	3.7	3.0	-0.9	-2.2
国際	0.4	0.3	0.3	0.2	-0.1	-0.1
国内	3.8	3.2	3.4	3.1	-0.6	-0.1
義務的支出	10.6	9.9	10.1	9.9	-0.7	0
年金	4.9	4.3	4.6	4.2	-0.6	-0.1
福祉	1.7	1.6	2.5	2.3	-0.1	+0.7
純利払い費	2.6	3.2	3.2	2.5	+0.6	-0.7
連邦財政収支	-6.0	-3.9	-2.2	+1.4	+2.1	+5.3

（注）（１）年度は10月～9月。1995年度：94年10月～95年9月

（２）福祉は、メディケイド（低所得者向け健康保険）、フード・スタンプ等を含む

（３）83年度はレーガン政権における財政赤字（GDP比）のピークの年

（出所）Office of Management and Budget（2000）*The Budget For Fiscal Year 2001, Historical Tables.*

ものであるが、90年度から99年度の改善幅（GDP比）5.3%のうち、約6割が歳出削減によってもたらされている。そして歳出削減は、そのほとんどが裁量的支出に依存した形となっている。特に、国防支出については、90年度から99年度にかけて2.2%低下し、財政収支改善幅の約4割に相当する。冷戦の終結、旧ソ連の崩壊、旧東側諸国の民主化等がいかに財政赤字削減に大きく影響したかが理解される。義務的支出については、90～99年度間においてGDP比では横這いとなっており、これはむしろ、一連のメディケア、メディケイド等の削減から全体としての上昇圧力を抑制したという解釈が自然である（図表13）。歳入増の方は、増税措置、景気回復の双方の要因による。特に増税の中には、90年包括財政調整法において、所得税の最高税率をそれまで28%だったのを新たに31%を追加して、3段階とし、93年の包括財政調整法では、さらに36%、39.6%の税率を加えている。

図表13 米国連邦財政赤字の削減策

包括財政調整法90 (OBRA90):91～95年度の5年間で約5000億ドルの赤字削減効果
1. 歳入増加策：5年間で約1500億ドル <ul style="list-style-type: none"> ・所得税の最高税率の引き上げ：28% 31%（15%、28%の2段階から3段階に） ・自動車燃料税、たばこ税、アルコール飲料税の増税 ・メディケイド保険料算定の課税対象所得上限の引き上げ 等
2. 歳出削減策：5年間で約3500億ドル <ul style="list-style-type: none"> ・国防費の削減：3年間で約670億ドル、94、95年度は、非国防裁量的支出と合わせて約1150億ドル ・メディケアの削減：5年間で約820億ドル ・農業補助金の削減：5年間で約150億ドル 等
包括財政調整法93 (OBRA93):94～98年度の5年間で約4960億ドルの赤字削減効果
1. 歳入増加策：5年間で約2410億ドル <ul style="list-style-type: none"> ・高額所得者に対する所得税引き上げ：3段階の税率に36%、39.6%の税率追加 ・メディケア保険料の課税対象所得の拡大 ・公的年金給付の一部の所得算入 ・輸送燃料税の導入 ・法人税の引き上げ 等
2. 歳出削減策：5年間で約2550億ドル <ul style="list-style-type: none"> ・メディケアの削減（入院費用標準価格、医師報酬の年改定率の物価上昇以下へ抑制等）5年間で約560億ドル ・メディケイドの削減（在宅医療サービスの選択制の延長等）：5年間で約80億ドル ・手数料収入による歳出の相殺（電波周波数の競争入札制度等）：5年間で約160億ドル ・農業補助金の削減：5年間で約30億ドル ・国防費の削減：5年間で1110億ドル 等

（出所）財政制度審議会（1996）の「4. 米国における歳出削減を目指しての動き」を基に一部修正して作成

このように、米国の財政赤字削減、黒字化には、国防費削減という大きな幸運な要因が寄与したものの、その他政治的に難しいとされる社会保障の削減、増税を行ったという点は注目に値する。ただし、こうした具体的な措置と同様に重要なのが、裁量的支出に対する上限額（CAP）の設定、義務的支出に対するペイ・アズ・ユー・ゴー（Pay-As-You-Go）原則の導入である。それまで、85年に成立したグラム・ラドマン・ホリングズ法が、有効に機能せず、財政赤字は目標値を上回る状況が続いていたため、予算における抜本的規律を導入したと言える。

グラム・ラドマン・ホリングズ法は、86年度から6年間に、毎年約360億ドルの赤字削減を行い91年度に財政均衡を目指すというものであった。その骨子は、財政赤字の目標額を設定し、成立した予算（当初予算）の赤字額がその目標額を超える場合には、その超過額に等しい歳出を強制的に一律削減する²⁴、というものであった。しかしながら、結局、財政赤字は86年度から92年度まで目標額を上回り続けた。この要因としては、楽観的な経済見通しと税収見通し、強制支出削減の対象とならない経費が多かったこと、

会計操作によるごまかしを多用したこと等が挙げられている²⁵。特に、会計操作によるごまかしは、政府資産の売却によって1回限りの歳入増を行うことや、給与の支払いを翌年度へ繰り延べたり、税の納入日を1日早めたりということが含まれていた。また、この法律は、当初予算のみを対象にしていたため、会計年度の途中、あるいは事後的な超過赤字額には何の対策も含まれていなかった。

そこで、ブッシュ政権時の90年包括財政調整法（OBRA90）では、その中に含まれる予算執行法（Budget Enforcement Act、BEA）赤字の後年度への先送りを回避すべく、上述の2つの予算規律を導入した。裁量的支出の上限額（Cap）は、総額で5年間（91年度～95年度）内訳として裁量的支出を国防と内政費、国際関係費の3つに分け、それぞれ3年間（91年度～93年度）の支出限度を決めた。こうした裁量的支出は、当初予算のみではなく、年度途中での補正予算によって歳出増となる場合も適用され、それぞれ3分野における強制削減となる²⁶。ペイ・アズ・ユー・ゴー原則は、一度、法律によって歳出権限が付与されると、毎年自動的に更新されていく義務的支出、あるいは直接支出（direct spending）と歳入が対象で、医療給付、退役軍人への恩給などが含まれる²⁷。これは、新規の減税や新たな法律による追加支出は、他の増税措置あるいは、支出削減で相殺されねばならないという仕組みである。ただし、既存プログラムの物価上昇や受給対象者数増加による支出増は対象にならなかった。クリントン政権になったの93年包括財政調整法では、図表13にあるような増税措置、歳出削減策がとられた他、裁量的支出へのキャップと義務的支出へのペイ・アズ・ユー・ゴー原則は98年度まで延長された。また、97年予算均衡法（Balanced Budget Act）の一部である97年予算執行法では、90年予算執行法の修正と2002年度までの新たなキャップを設定している²⁸。

米国の財政再建策において重要なことは、支出削減目標を決めたことだけでなく、その目標が守られる仕組み、すなわち、当初予算編成時、年度途中においても目標値を上回る

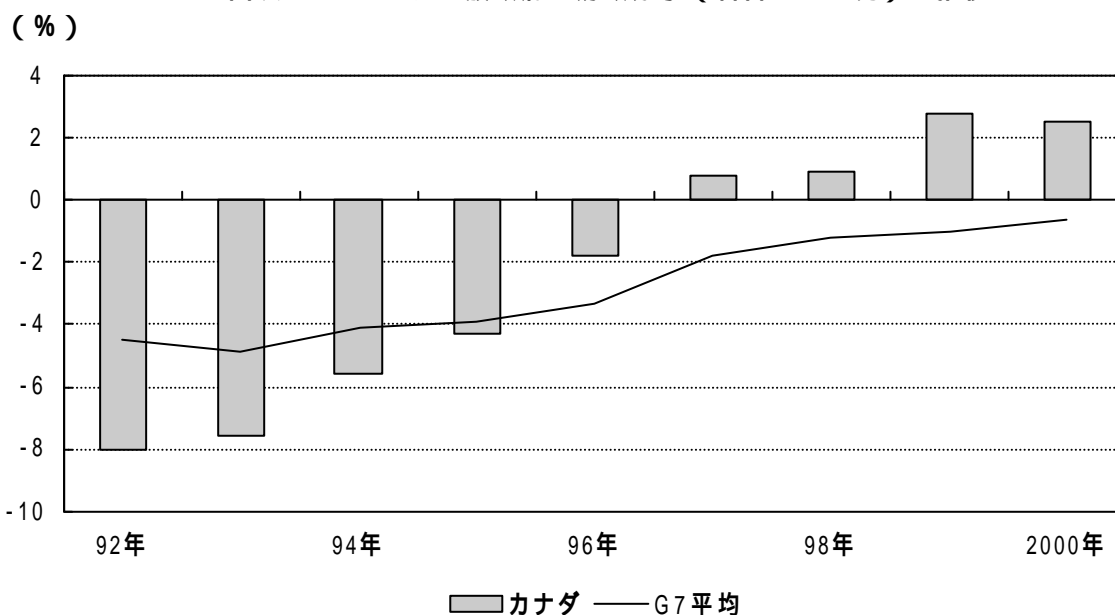
ような場合は、強制支出削減を実施する規定を設定したことである。この点の意義については、後で述べる 97 年財政構造化改革法の評価の項で再度取り上げることにしたい。

(2) カナダ

カナダの財政再建策は、我が国でもこれまで 96 年の財政構造改革白書で取り上げられるなどしている²⁹。しかしながら、カナダの赤字削減の具体的な仕組みについては、我が国において詳しく解説した文献は少ないようである。ここでは、今後の我が国の財政再建のあり方を検討するにあたって、極めて有用な示唆が得られると思われるカナダの財政再建策についてみる。

カナダは、92-93 年度(92 年 4 月～93 年 3 月)に連邦政府の財政収支が GDP 比約 6%、州・地方政府まで含めた一般政府レベルでは、92 年に同約 8%の高水準の赤字を記録した(図表 14)。これは、89 年初頭からインフレ率が上昇し、金融引き締めに伴って国債利払い費が増大したこと、90 年からの景気後退による歳入の伸び悩み、失業保険給付の増大、さらに楽観的な経済・税収見通しに基づいていたことなどにより、90 年に入り財政赤字は

図表 14 カナダ一般政府の財政赤字(名目 GDP 比)の推移



(出所) OECD (2000) *Economic Outlook*, June 2000.

増大傾向にあった。こうした経済要因に加え、さらにそれまでの予算編成制度の根本的な欠陥のために常に歳出増加に向けて圧力がかかるようになっていたと言われている³⁰。カナダ連邦政府では、80～94 年まで「政策支出管理システム (Policy and Expenditure Management System, PEMS)」に基づき、予算編成を行っていた。これは、約 10 の封筒にそれぞれ特定の政策分野の支出額・支出上限額が含まれているもので、例えば一つの封

筒は、経済開発分野の支出を網羅しており、農業、漁業、工業、観光、商業、地域開発、運輸などの支出項目が含まれていた。この「支出封筒」は一つの中に複数の大臣の支出を含んでおり、こうした支出については、大臣全員による内閣委員会によって管理されていた。この内閣委員会では、予算再配分を行うことを目的とし、ある大臣が支出削減を申し出た場合、そこでの節約額は、その封筒内で他の大臣担当の支出項目に当てられる仕組みになっていた。しかし、これがうまく機能しなかったという。実際には、ある大臣による支出削減による節約額の申し出は、他の担当大臣の支出へ振り替えられるため、節約額を申し出る大臣がいなかったためである。「支出封筒」は様々な「中央政策予備費（Central Policy Reserve）」によって増大し、各大臣は、予算再配分によって新規政策経費を捻出するのではなく、予備費からいかに多くの予算を獲得するかに尽力することとなった。したがって、このシステムは予算において増分主義を形成することとなり、結果的に大幅な支出増加につながったと指摘されている。

93年10月の選挙の結果、それまでの進歩保守党政権に代わって自由党のクレティエンが首相となり、これ以降、カナダの財政再建が進展することになった。クレティエン政権は、1996-1997年度までに、連邦財政赤字をGDP比3%以下にする目標を設定し、これを実現させるために、プログラム・レビューを実施し、支出管理システム(Expenditure Management System, EMS)を新たに導入した³¹。

94年に開始されたプログラム・レビューは、個人・州・地方政府向け移転支出を除いて、すべての連邦政府の支出を精査し、連邦政府が何をすべきかのみでなく、それをどのようにして行うかに焦点を当てたものである。すなわち、財政赤字を削減するにあたって、各分野の一律削減ではなく、連邦政府のコアの役割を再考・明確化し、各歳出プログラムを徹底的に見直すことによって、予算を最も優先順位の高いものから再配分することを目的とした。各省庁は、次の6つの基準に照らして支出見直しを行うことが求められた。

Public Interest Test：その業務は公共の利益に資するものか。

Role of Government Test：政府がその業務を行うのに正当性と必要性があるか。

Partnership test：どのような活動・プログラムが、すべて、あるいは部分的にせよ民間に移されるべきか、あるいは移し得るか。

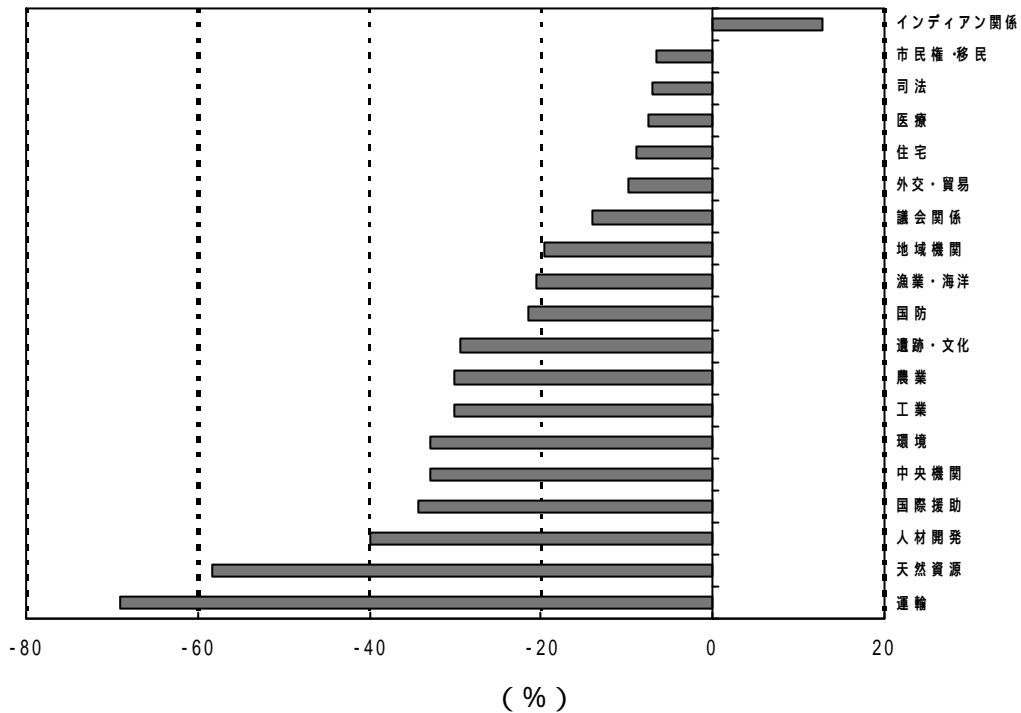
Federalism Test：連邦政府の役割は適切であるか、そのプログラムを州・地方政府に任すことはできないか。

Efficiency Test：その活動・プログラムを引き続き行ったとしたら、どのようにしてその効率性を改善することができるか。

Affordability Test：結果として残ったプログラムは、財政制約下で実施するための資金的余裕があるか。余裕がないとすれば、どのプログラムを廃止すべきか。

このプログラム・レビューの結果、連邦政府のプログラム歳出は全体で、93-94～97-98年度間で約20%強削減され、さらに各プログラムの削減率はプログラムごとに大きく異なり、全体の支出構成が大きく変化した(図表15)。

図表15 カナダ連邦政府の歳出削減



(注) 94-95 ~ 98-99 年度間のプログラム歳出削減率

中央機関は次の 3 機関：Department of Finance, Treasury Board Secretariat,
Privy Council Office

(出所) Department of Finance (1996) *The Budget Plan*

この比較的単純な 6 つの基準によってなぜこうしたことが実現し得たのかという点が興味深いところである。例えば、我が国のケースから考えると、各省庁の予算配分を大きく変えるということは、官僚の抵抗が相当激しく難しいのではとの印象がある。カナダの場合、プログラム・レビューが有効に機能した背景としては、(i) 全体として財政が危機的状況にあるといった認識が広まっていたこと、(ii) 大蔵大臣は、支出削減において首相からの強力な支持を受けたこと、(iii) クレティエン政権は新しい政府だったため、各大臣が自分の担当分野でその立場を強固に守るといえるようにはまだなっていなかった、という 3 点が挙げられている³²。プログラム・レビューのために、首相が特定の大臣を任命し、上級大臣³³を主なメンバーとする特別な内閣委員会と各省庁の次官をメンバーとする 2 つの委員会が作られた。当初、6 つの基準に従って各省庁が自ら見直しを行ったが、これがあまり大きな節約額を生まなかったため、各省庁は、それぞれ支出削減の目標値を与えられた。図表 15 からうかがえるように、この削減率は、省庁によって 5%程度から 60%を超える範囲のもので、95-96 年度から 3 年間にわたる数値であった³⁴。この目標値は、大蔵

省（Department of Finance）と国家財政委員会事務局（Treasury Board Secretariat）によって提案され、大臣達によって認められたものである³⁵。この2つの機関は、長年、様々な支出削減プログラムに関わり、どのプログラムが非効率かについての特定化は行っていたという。そして、様々な要因により実現しなかったこうした支出削減のオプションを基に、プログラム・レビューにおける各省庁への削減幅の提案を行ったとのことである³⁶。この各省庁の支出削減幅が承認されると、この支出削減目標値を達成するために、各省庁内のプログラムの修正、優先付けに関しては、各大臣に任された。各大臣からの支出削減案は、2つの委員会（上級大臣と次官）で審査され、その実効性に疑問が投げかけられると大臣に突き返され、再度修正案を提示しなければならなかった。

一方、プログラム・レビューとほぼ同時期に導入された支出管理システム（EMS）は、各省庁にビジネス・プラン³⁷作成、このプランに基づく業績測定の実施と業績報告の義務付け等を含むが、特に注目されるのが、新規施策予算は、既存プログラムの廃止・縮小・効率化によって得られる節約額をもって対処しなければならないとし、プログラム・レビューを行わない時にも、常に各省庁にプログラムの優先順位を検討させるメカニズムを設定していることである。また、偶発性予備費（contingency reserve）を95-96年度から25～30億カナダドル（GDP比約0.3～0.4%）確保している。これは、経済情勢の変化など外的要因の変化による赤字増大に対処するためで、年度末未使用分は、国債償還費用に充てられ、他の支出としての使用はできないことになっている。また、全体の赤字削減における支出削減と歳入増の内訳は図表16の通りで、93-94年度から98-99年度の赤字改善幅（GDP比）5.8%のうち、約4%がプログラム支出の削減による。歳入は1.6%増であるが、増税措置による歳入増効果はわずか0.3%に過ぎない³⁸。

図表16 カナダ連邦財政収支の変化

（GDP比、%）

	1993-94	1998-99	5年間の変化
歳入	16.0	17.6	1.6
プログラム支出	16.6	12.6	-3.9
運営収支	-0.6	5.0	5.6
利払い費	5.2	4.7	-0.6
偶発性予備費		0.3	0.3
財政収支	-5.8	0.0	5.8

（出所）Department of Finance（1999）*The Budget Plan*

このようにして、カナダの連邦財政赤字は、大幅に改善し、97-98年度に35億カナダドル（GDP比0.4%）の黒字に、また、国際比較が可能なSNAベース一般政府の財政収支も97年にGDP比0.8%の黒字に転じ、連邦レベルでは99-2000年度から2001-2002年度まで財政均衡があるいは黒字が見込まれ、一般政府レベルでもOECD（2000）によれば

2000年、2001年と黒字が予測されている。

以上、米国、カナダの連邦財政赤字削減策を概観してきたが、ここで我が国の今後の再建策を考えるうえでの、参考となりうる点を整理したい。

まず、米国は、増税と歳出削減を繰り返したということが事実としてある。しかし、外的要因による国防費の大幅な削減が可能となったことは幸運としか言いようがなく、これ自体は参考にはならない。重要なのは、予算編成に制約条件をつけるルールを導入し、さらにそれを実効性ある仕組みを設定したことだろう。裁量的支出へのキャップ設定と義務的支出へのペイ・アズ・ユー・ゴー原則導入である。カナダの支出管理システムの予算増は既存プログラムの廃止・縮小・効率化によってのみ認められるとした点は、この米国のペイ・アズ・ユー・ゴー原則を予算全体に適用したものと解釈できる。そして、当初予算時のみでなく、年度内の複数のタイミングでこのルールによる上限額を超えそうな場合は、強制支出削減を行う仕組みを作っている。これがあるために、グラム・ラドマン・ホリングス法と異なり、2つのルールが有効となっている。この点、以下でみるように97年の財政構造改革法は、主要経費ごとにキャップを設定したまでは、良かったもののそれを守るための仕組みが欠如している。

また、カナダのプログラム・レビューは、安易な予算の一律削減ではなく、支出内容をいくつかの基準に照らし、徹底的に見直すことによって非効率、優先順位の低い支出項目を廃止したり、あるいは民間にアウトソーシングすることなどによって支出削減を実施し、全体としての財政赤字削減を実現したことは、我が国の今後とるべき財政再建策を考えるうえで、参考にすべきものと考えられる。

5. 財政構造改革法の評価

我が国の財政健全化に向けて97年11月28日に「財政構造改革の推進に関する特別措置法（以下、財革法）」が成立し、12月5日に公布された³⁹。この法律はどんな特徴を持っていたのか、また財政赤字削減に対して本当に有効に機能しうる内容を備えていたのか。ここでは、財革法の概要を確認するとともに、上でみた論文サーベイからの示唆と米国、カナダの財政赤字削減の仕組みと照らし合わせて、財革法の簡単な評価を行う。

まず、あまり指摘されないことであるが、財革法は一種の時限立法的な性格を持つ法律であったことを認識しておく必要がある。財革法成立に先立って96年12月19日に「財政健全化目標について」が閣議決定された⁴⁰。これによると、「国及び地方の一体となった取組みによりまず公的債務残高の対GDP比を止め、その後、最終的には公的債務残高が絶対額で累増しない姿を実現していくことが必要である」とし、国及び地方の財政健全化目標を「1）平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とし、公的債務残高の対GDPが上昇しない財政体質を実現する。2）1）の目標達成後、速やかに公的債務残高が累増しない財政体質を構築する。」と定めた。

財革法の第一章総則第一条において「(前略)財政構造改革の当面の目標及び国の財政運営の当面の方針を定めるとともに、各歳出分野における改革の基本方針、改革の方針、集中改革期間(平成10年度から平成12年度までの期間をいう。以下同じ。)⁴¹⁾における国の一般会計の主要な経費に係る量的縮減目標及び政府が構すべき制度改革等並びに地方財政の健全化に必要な事項を定めることを目的とする。」とある。つまり、財革法は96年財政健全化目標の前半部分についての法律であり、仮にひとたび財革法の目的が想定期間内に達成されていたならば、その後についての新たな法的枠組みが必要だったはずである。

財政健全化目標にあるように、財革法は、「公的債務残高の対GDP比が上昇しない財政体質を実現する」ための法律である。その骨子は、次の通りである。2003年度までに、国及び地方公共団体の財政赤字のGDP比を3%以下にする、1998年度から2003年度まで、一般会計における特例国債からの脱却、2003年度の公債依存度を1997年度に比べて引き下げること、国民負担率は財政赤字を含めて50%を上回らないようにすること、

1998年度の当初予算は一般歳出の額が1997年度の額を下回るようにすること、社会保障関係費は、1998年度当初予算における社会保障関係費の額が1997年度の当初予算における社会保障関係費の額に3000億円を加算した額を下回り、1999年度、2000年度の当初予算における社会保障関係費の額は、当該各年度の前年度の当初予算における社会保障関係費の額におおむね100分の102を乗じた額を上回らないものとして、公共投資については、1998年度当初予算における公共事業関係費は、1997年度当初予算における公共事業関係費の額に100分の93を乗じた金額を上回らない、1999、2000年度の当初予算の公共事業関係費は、当該前年度の当初予算の額を下回るようにする、公共事業に関する計画は、計画期間延長により単年度当たりの平均事業量を縮減する。

こうした内容の財革法は、複数年にわたる支出目標を設定したこと自体、好ましいことではあるが、長期計画に基づく公共事業費の抑制等は、実質的に総額を削減するのではなく、対象期間を先延ばしすることによって単年度の支出を低くするなど、事業内容の見直しによる抜本的な対応にはなっていない。

また、主要経費ごとに異なる水準のキャップを設定したことは注目に値するものの、政府としての戦略的な優先度合いを検討したうえで、大きく差をつけたという性格のものではなく、既存の支出を前提に微調整し、ほぼ一律削減という印象を拭えない。この点、カナダがプログラム・レビューを通じて各省庁ごとの支出削減を大胆に行ったことと対照的である。

米国のキャップ方式を見習ったのはよいが、年度のある時点で目標値を超過しそうな場合に強制支出削減を行うといった仕組みを設定しておらず、目標値が達成できなかったからといって何か起きるといこともない。これでは、支出削減を無理して行うよりも先送りのインセンティブの方が強くなってしまおう。

特例(赤字)国債については、脱却を目指すとしているが、建設国債に関して全く触れられておらず、国・地方の債務残高(GDP比)を一定にするとの目標に対して赤字削減を

目指す一方で、建設国債に歯止めをかける仕組みを作らなかったことに関して、一貫性の欠如を感じざるを得ない。

さらに、致命的な欠点と思われるのが、当初予算を前提にしているため、補正予算に対する拘束力がなく、結果的に年度間を通じて数値目標達成の実効性が乏しいものとなっていたことである。これは、米国のグラム・ラドマン・ホリングズ法と悪い意味で似ている。von Hagen and Harden (1996) からすれば、数値目標がすべての段階で有効ではなく、議会レベルあるいは執行レベルで守られないことを意味する。赤字削減目標は一会計年度を対象としているのもかわらず、支出削減は当初予算のみという矛盾を最初から内在していたと言える。

支出削減についても、社会保障関係費も実質削減にはなっていない、人件費の抑制も「総額を極力抑制するものとする」と曖昧な表現で具体的な削減目標値がない、公共投資の削減率がやや高い(しかし総事業量は減らない)となっており、Alesina and Perotti (1996b) や McDermott and Wescott (1996) の分析からすれば、ほぼ「失敗」路線の支出削減内容となっている。

von Hagen and Harden (1996) や Perotti, Strauch and von Hagen (1997) からすると、財革法が成立した時は、自民党の橋本政権だったことから、大蔵大臣に他の大臣に比べて予算編成における高い地位と強い権限を与えるべきだったと考えられる。財革法はこの点、数値目標を達成する実効性あるメカニズムが欠如していたうえ、彼らのいう「大蔵大臣への戦略的優越権」も無かったため、予算制度的に赤字削減に対して極めて弱い面を抱えていたと言える。

また、透明性についても、38の特別会計と一般会計間で財政資金の複雑な出入りがあり、これは一般国民にはまず理解できない。また、現金会計であるため、支出の先送りがすぐに誰の目にもわかる仕組みとなっていない。

このように財改法は、従来の単年度ごとのマイナス・シーリングといったことから複数年度を睨んだ支出削減の仕組みとしては画期的であったものの、当初から財政赤字削減の目標達成を目指すには、あまりにも多くの問題点を抱えていたと言えよう。

6. 我が国の財政再建に向けての視点

今後早晩、財政再建の議論が高まってくることが予想される。そうした場合、97年財革法の凍結解除、復活だけでは、GDP比で約9%もの規模の財政調整を行うことはできない。以下で、我が国の今後の財政再建(狭義、広義両方の意味において)に向けて必要とされる視点を、量的縮減目標とその達成のために実効性のある仕組みの設定、赤字削減における支出削減のあり方、そして中長期的な財政の健全性を確保するために、政府への財政規律の与え方、会計情報、業績評価を予算編成に活かす制度設計、民意の反映の改善という意味での1票の格差の是正、官民役割分担の見直しを進める上での公務員制度

改革、という6つに分けて議論したい。

(1) 量的縮減目標(数値目標)と年度を通じての目標値達成の仕組みを

本稿の冒頭において、「財政再建」の意味を定義したが、狭義の財政再建実現のためには、プライマリー収支の額、財政赤字総額、予算総額、主要経費別、各省庁別予算の具体的数値目標を含む中期的な財政赤字削減計画(法律)が必要である。特に、衆議院が小選挙区比例代表並立制となり、連立政権の傾向となっていることから、von Hagenらの研究からも示唆されるように、実効性のある数値目標達成の仕組みが重要である。中期シミュレーションの項でみたように、何ら財政再建策がとられないとすると、2008年度にGDP比で約9%の規模の財政調整が必要となる。上述したように2007年度に人口のピークを迎えることを考慮すると、2008年度に債務残高のGDP比を一定とするプライマリー黒字の実現を目指すべきである。ただし、数値目標達成を実現させるためには、当初予算のみが対象ではなく、1年度間を通じて目標値の達成を義務付ける仕組みが必要である。97年の財政構造改革法のように補正予算を対象外とすべきではなく、単年度の支出目標値を上回る場合には米国の予算執行法のように強制支出削減を行えるようなメカニズムを設定すべきである。また、税収不足などで年度途中での赤字増大見込みには、使用されなかった場合、公債償還費に充てられる偶発性予備費を予め確保しておくことが必要であろう。さらに新規事業の経費は、新たに特別枠を作るのではなく、既存事業の効率化、あるいは廃止でもってファイナンスされるというルールを設定すべきである。もちろん、完全に柔軟性を無くすというわけではなく、弾力条項は含まれるべきと考えるが⁴²、安易な発動が回避されるよう客観的な基準と、弾力条項が発動された場合でも本法に戻る具体的な規定も盛り込まれることが望まれる。

また、Alesina and Perottiらの研究に基づけば、当初に赤字削減幅のうちどの程度を支出削減により、増税によるかを明確にすべきで、その際にも支出削減が中心になることが重要である。増税にしても安易な消費税率引き上げよりも、課税最低限の引き下げを含む課税ベースの拡大をまず検討すべきである。また、支出削減の重点項目だが、彼らの研究では、公務員給与、社会保障費の重点的削減が重要となるが、我が国の場合、国・地方を合わせた公共事業費(固定資本形成)は海外諸国と比較しても突出しているため⁴³、これをどの程度削減するかが大きなポイントとなる。これは次の地方交付税の縮減とも密接に関わるものである。

97年財革法の欠点の一つは、地方交付税に手をつけず、もっぱら一般会計の一般歳出の削減に重点を置いたことである。国と地方を合わせた財政赤字削減を行うには、地方の支出抑制を具体的にどうすべきかを明確にしなければならない。もし現行の地方交付税制度を前提とするなら、5税(所得税、酒税、法人税、消費税、たばこ税)の一定割合が自動的に交付税特別会計へ流れている分を減らすことが考えられても良い。例えば、小西(2000)は、「基準財政需要額をたとえば現行の7割程度に引き下げる(その結果、交付

税の配分額は 3 分の 2 になる)。そのためには地方自治体にとりミニマムとされるサービスを制限し、それを超える部分は地方税の増税で賄うという原則に立ち返ることである。」と提言し、さらに「基準財政需要額を引き下げると、交付税への財源移転が減るだけでなく、各省庁の補助金の裏負担を自治体が出せないで、補助金制度が維持できなくなり、国の歳出カットも期待できる。」と指摘している。

(2) 支出削減のあり方～日本版プログラム・レビューを

上で述べたように、97 年財革法は、各歳出分野のキャップの水準は異なっていたものの、実質的にはほぼ一律削減による赤字削減を目指したものと言ってよい。したがって、広義の財政再建には程遠い内容だったと言わざるを得ない。一律削減は、効率的な事業から予算を奪い、非効率な事業を温存することになるうえ、政府が政策における優先順位をつける意識を弱めるといった弊害がある。

真の財政構造改革のためには、次のテストに基づいて、国・地方共に日本版プログラム・レビューを実施すべきである。

公共部門が行う必要があるか。

公共部門が実施主体である必要があるか。どのような形で民間に任せることが可能か。

引き続きその事業を行ったとしたら、どのようにして効率性を改善しうるか。

財政制約の中で、他の事業と比べて優先順位をどうするか。

特に、国の一般会計は他会計への繰り入れが総額の約 6 割 (60.7%、2000 年度当初予算ベース) を占めることから、特別会計を含めた歳出の徹底的な見直しが必要である。国の場合、日本版プログラム・レビューを実施するに当たっては、従来 of 予算編成のあり方を変更する必要がある。2001 年 1 月の中央省庁再編により、経済財政諮問会議が新設されるが、財政首脳会議との関係が不明瞭であるものの、もし経済財政諮問会議が予算編成における中心的な役割を果たすとすれば、従来 of 概算要求方式を廃止し、まずプライマリー収支の目標額に基づく全体の財政赤字額を設定し、そこから総予算額を決め、これを各省庁別予算、各主要経費別予算として割り振るといった流れにすべきである。各省庁別、主要経費別に設定された支出上限額に基づき各省庁は、上記テストによるプログラム・レビューを実施し、各事業の優先付け、廃止等の検討を行うことになる。つまり、各省庁へ予算上限額の付与をトップダウン方式で行い、これに基づき各省庁が自らの事業の見直しを行うといった逆の方式に改めるべきである。これは、次に述べる予算編成、財政運営の透明性の確保という点でも有用である。なお、これは議論のあることと思われるが、この各省庁別、主要経費別 of 上限額 (当然、削減率は異なる) を設定することは高度な政治的決断と各省庁 of 事業内容についての知識が必須となるため、政府・与党と大蔵省 of 密接な連携が不可欠となる。

(3) 財政運営における規律の設定を

これまでの我が国の財政政策において決定的に欠如していたと考えられるのは、「長期的な視点に立った財政運営」を行うことと思われる。90年代だけをとってみても、景気対策の名のもとに、政府が公債を発行して借金をすることに何も歯止めとなるものがなかった。財政政策は政治の影響を強く受ける。現行制度においては、時の政権は時の選挙民の歡心を買う政策を実施し、その負担を後世代へ先送りするインセンティブを持つ。景気が悪ければ何でもありということではなく、いかなる政党が政権を取ろうとも財政運営に一定の規律を課す仕組みが必要である。すなわち、将来世代を考慮し、長期的な視点から財政運営が行われるためには、政権交代に影響を受けない、財政運営における基本原則の設定と予算編成、財政運営に関わる徹底した透明性の確保(情報公開)以外にない。これは、短期的というよりは、中長期的な課題として位置付けていく必要がある。新たな財政構造改革法を作るにしても、それは前回と同様に時限立法的性格を帯びることになる。ひとたび、国・地方の債務残高のGDP比を一定とするような財政運営が実現できたら、次はその水準をどこまで引き下げるかが、議論の焦点となる。未来永劫、7~8年程度の期間をカバーする新たな法律を作り、その目標値の達成を目指すというよりも、危機的な状況を超えた後には、基本原則に基づく財政運営を求める仕組みを設定する方が現実的であろう。この点については、1994年にニュージーランドで財政責任法(Fiscal Responsibility Act)という画期的な法律が成立しており、今後我が国が長期的な財政運営の仕組みを考慮するにあたって、極めて参考になるものと思われる。このニュージーランドの財政責任法のコンセプト⁴⁴は他の国にも広がりを見せており、オーストラリアが1998年に「予算実直憲章(The Charter of Budget Honesty)」を、同じく1998年にイギリスは「財政安定化規定(The Code for Fiscal Stability)」をニュージーランドの財政責任法をモデルにして導入している。ここで財政責任法の概要を見た上で、我が国への適用のあり方を示したい。

財政責任法は、次の5つのことを目的としている。

- ・ 財政政策の意図と、その政策が実行されることによる経済・財政への影響に関して透明性を高める
- ・ 短期(単年度ベース)とともに長期的な視点を予算編成に導入する
- ・ 毎年の細かな予算配分を検討する前に、予算総額の経済・財政へのインパクトを明らかにする
- ・ 財政政策について独立した評価と報告を確保する
- ・ 財政計画と経済・財政情報について議会と国民によるチェックを促進する

これらは、現政権が次のことを行うことによって達成されるとする。

- ・ 一連の財政運営の原則⁴⁵に従い、こうした原則に対する財政政策の評価を行う
- ・ 財政政策の長期的な目的と短期的な意図についてのレポートを公表する
- ・ 大蔵省(Treasury)によって準備される定期的な「経済・財政アップデート」において、専門家による最善の判断に基づき、向こう3年間にわたる財政政策のインパクト

を十分に明らかとする

- ・すべての財政情報は「一般的に受け入れられた会計慣習（Generally Accepted Accounting Practice）」（発生主義会計）に基づいて提示されること
- ・この法律において求められているすべてのレポートを議会へ提出すること

これらの要求は、どの政権に対しても特定の財政政策を義務付けるものではないが、監視と情報公開の基準を明確にすることにより、責任ある財政運営を促すようにしている。

財政運営 5 原則については、具体的な数値目標は含まず、抽象的な表現に留まっている。これは、この原則に沿って、時の政権が数値目標（財政赤字の GDP 比や政府債務の GDP 比など）を設定できるようにしているためである。

財政の意図、その政策のインパクトについてのレポートは、一年度間を通じて相当な種類と数に上るが、その中でも重要なのが、予算策定 2～3 カ月前に公表される「予算方針声明（Budget Policy Statement）」と予算策定時に公表される「財政戦略レポート（Fiscal Strategy Report）」の 2 つである。ニュージーランドの場合、財政年度は 7 月 1 日からであり、予算は 5～6 月頃に策定される。予算方針声明は、細かな予算配分を決める前に、予算総額の経済・財政に与えるインパクトを公表し、国民、議会での議論に資するものとして位置付けられている。この中には、次年度予算の全体的な戦略、優先度合い、向こう 3 年間の政府の財政政策の意図、長期的な財政政策の目的（数値目標を含む）、財政責任法の 5 つの原則との一貫性についての説明が含まれている。財政戦略レポートは、数カ月前に公表された予算方針声明の財政政策の方針と実際の予算との一貫性に関する説明（相違がある場合はその説明）、今次予算の長期的な経済・財政への影響についての分析が含まれている。長期的な経済・財政への影響については、数種類のシナリオ（経済変数）の想定に基づき、少なくとも向こう 10 年間の財政指標の見通しが盛り込まれることになっている。これらは、財政状況の持続可能性の評価と政策の変更によるセンシティブリティに関する評価を可能としている。

我が国においては、毎年夏に、概算要求の基本方針を決め、これに基づき各省庁が概算要求を行い、大蔵省の査定を経て 12 月半ばに大蔵原案が提示され、復活折衝後、政府案が閣議提出される。この流れにおいては、中長期的な財政政策に係わる議論は基本的には行われない。ただし、国会審議開始後、1 月～2 月頃に、向こう 5 年間の歳出、歳入、公債残高等に関する見通しである「財政の中期展望」が大蔵省から公表されることになっている。やはり単年度の財政政策は、中長期の視点を踏まえて行われるべきである。そうした場合、現行の概算要求が行われる夏頃に、「財政方針声明」に相当する財政政策報告を公表することが考えられて良いのではないかと⁴⁶。上で述べたように、概算要求を廃止し、経済財政諮問会議で各省庁ごとの予算額を決めるとして、財政政策報告では、予算総額に焦点を当てるものとする。そして長期の財政政策の目的や向こう 3 年間程度の財政政策の意図（重点の置き方。これは政府としての戦略的中期計画を反映するもの）、経済見通し、歳入、歳出、財政収支、プライマリー収支、債務残高等を含むものとする。当面、具体的な

中期財政健全化計画（法）によって毎年の財政運営がなされることになるが、日本版財政責任法（仮に財政責任・透明化法とする）は、この上に位置付けられるものとして良いだろう。特に、透明性の確保という観点から、夏の財政政策報告、予算案確定時に財政戦略レポートに相当する報告書を義務付けることは十分検討に値する。

（４）公会計改革、業績測定システム導入と予算編成へのフィードバック体制を

ニュージーランドの財政責任法は、予算・決算とも発生主義を前提にしている。財政の透明性という観点から、そして長期的な視点を短期的な財政政策に反映させるという観点からは、発生主義会計、発生主義に基づく予算は不可欠となる⁴⁷。現金主義では、単年度の支出抑制のために、支出の先送りが行われがちである。しかし、支出を先送りにしたからといって、支出義務が消えるわけではない。この点、支出義務が発生した時点で、それを会計上記録するというにしないと、人は目標値達成のためには目先の数字を低くしようとするインセンティブを持つことになる。国・地方を含めて全体でどの程度の将来の支払い義務があるのかは、発生主義で連結しない限り把握不可能である。また、今後、官民の役割分担を考える場合、PFIを含めてどこまで民間にアウトソースできるかといったことを検討する際にも、発生主義会計に基づく資産使用に係わる期間費用を適切に考慮しないと、官民間のコスト比較は無理である。また、業績測定システムとの連携を考える時、アウトカム・ベースの業績測定を行い費用対効果を考える場合、この費用が適切に算出できない限り、費用の過小見積もりを招いてしまう恐れがある。ただし、我が国で通常議論されているのは、決算においてバランス・シートを作成するということで、そこまでである。予算と決算、すなわち計画と結果を対比させ、再び計画へフィードバックするためには、予算も発生主義であることが必要である。

プログラム・レビューは、今後、短中期的な財政赤字削減、歳出削減を行うための手段として位置付けられるが、中長期的には、政府としての戦略的計画とこれに基づく業績測定システムが、予算配分における効率性改善のために位置付けられてよいだろう。事業の目的を達成しつつあるのかを定量的に把握し、各省庁内で事業の優先順位を考慮する上で、また、国民の税金使途に係わるアカウントビリティを果たすためにも、アウ

図表17 財政再建の枠組み

	短中期	中長期
予算総額の枠組み	財政健全化法 (新財政構造改革法)	財政責任・透明化法 (政策の意図と結果の公表)
予算配分の枠組み	プログラム・レビュー (基準による歳出見直し)	業績測定システム (Performance Budgeting)
予算・決算の会計基準	現金会計	発生主義会計

トカムを中心とした業績測定システムを導入し、予算編成の時に客観的判断材料としてフィードバックされる仕組みを作ることが求められる。つまり、中長期的に広義の財政再建を実現させる制度基盤として、発生主義予算と会計、業績測定システム導入が重要となる。

今後、財政再建を検討するに当たって、短中期、中長期、予算総額とその配分の枠組みを整理すると、図表 17 のようになる。

(5) 民意の反映の改善のために1票の格差の是正を

図表 18 は 2000 年 6 月に行われた第 42 回衆議院選挙までにおける 1 票の格差を示したものである。これによると、昭和 47 年の 4.99 をピークに低下傾向にはあるものの、ここに来て拡大しつつある。自治省が 8 月 4 日に発表した住民基本台帳に基づく人口調査(2000 年 3 月末現在)よれば、衆議院全 300 小選挙区のうち、人口が最も少ない島根 3 区との人口格差(1 票の格差)が 2 倍を超える選挙区が、全体の 3 割にあたる 89 選挙区に達している⁴⁸。参議院に至っては、人口格差は最大 4.8 倍で 2 倍を超える選挙区は半分以上となっている。これは、自民党の支持基盤である地方に議員定数配分が厚くなっていることを、そしてこれは、大都市圏に住む国民にとっては、自分たちの民意が選挙で反映されにくいことを意味する。

いかに精緻なコスト情報や業績情報があったとしても、それはすべて財政に係わる意思決定に有用となる客観的情報に過ぎず、それが政府・与党の意思決定に実際に生かされなければ意味がない。また、いかに財政政策とその結果に関して透明性が高くなったとしても、民意が適切に反映される選挙制度となっていなければ政府・与党の政治家が、財政規

図表 18 戦後衆議院選挙の 1 票の格差

選挙回		最大区	有権者数	最小区	有権者数	倍率
第 24 回	昭和 24	東京 1	150,221	群馬 2	70,656	2.13
第 26 回	28	東京 1	190,998	鳥取全	68,261	2.80
第 28 回	33	東京 1	216,054	群馬 2	78,011	2.77
第 29 回	35	兵庫 1	229,906	兵庫 5	76,162	3.02
第 30 回	38	神奈川 1	268,319	兵庫 5	75,596	3.56
第 31 回	42	東京 7	263,134	兵庫 5	75,190	3.50
第 32 回	44	大阪 3	337,133	兵庫 5	77,965	4.32
第 33 回	47	大阪 3	394,950	兵庫 5	79,192	4.99
第 34 回	51	千葉 4	281,082	兵庫 5	80,404	3.50
第 35 回	54	千葉 4	314,004	兵庫 5	81,096	3.87
第 36 回	55	千葉 4	321,351	兵庫 5	81,375	3.94
第 37 回	58	千葉 4	360,890	兵庫 5	81,860	3.72
第 38 回	61	神奈川 4	304,673	長野 3	104,171	2.92
第 39 回	平成 2	神奈川 4	336,062	宮崎 2	105,682	3.18
第 40 回	5	東京 7	317,369	愛媛 3	112,521	2.82
第 41 回	8	神奈川 14	446,970	島根 3	192,299	2.32
第 42 回	12	神奈川 14	473,218	島根 3	191,496	2.47

(出所) 清水(1999)の表 8-2。第 42 回は新聞報道による。

律を守るインセンティブが弱くなる可能性がある。現行のように地方に有利な議員定数配分となったままでは、歳出構造の見直しにもバイアスがかかることに留意しなければならない。予算配分が客観的な情報を基に都市部の住民を含めた民意を反映するものとなるには、そして財政責任・透明化法が有効に機能するためにも、政治の基本となる選挙制度における1票の格差が是正されることが極めて重要である。

(6) 公務員制度改革を

今後、財政赤字削減、歳出削減を行っていく過程で、民間に任せることができる分野は民間にアウトソースするといったことがこれまで以上に検討されるだろう。しかしながら、「徹底的なアウトソーシング」、「小さな政府」、「民間活力導入」は表面上はもっともだが、現行制度においては、公務員の定員管理の面から制約がかかる可能性が高い。行政自らが組織を縮小し、予算や人員を削減するインセンティブはない。官民の役割分担の見直しによって、民間委託、PFI等を行う(マーケット・テスト)にしても、業務が民間へ移るのなら、それに従事していた公務員も、他の部署での補充人員待ち(空き)がない限り、民間へ移転させないと政府・自治体は余剰人員を抱えることになってしまう。民間へアウトソーシングしつつ、余剰人員を抱えることは、人件費を二重に払うことを意味し、真の効率化にはつながらない。しかし、公務員の民間への転籍はできない。つまり、定員管理とアウトソーシングがリンクしておらず、業務の見直しが人員削減と直結する公務員制度としない限り、「小さな政府」の実現は難しいであろう。財政再建と行政改革とのリンクにおいて、この点の認識は極めて重要である。

おわりに

中期シミュレーションでみたように、財政再建に取り組むのが遅くなればなるほど、必要とされるプライマリー黒字額は大きくなる。また、Caselliらの研究からすると、債務残高のGDP比が大きければ大きいほど、1%のプライマリー収支の悪化の金利へ与える影響は大きくなり、それだけ利払い費が増大するといった悪循環に陥る可能性が高くなる。できるだけ速やかに財政再建計画の策定が求められる理由がここにある。これまで我が国の財政再建の議論は、とかく量的縮減のみに議論が集中しがちであったが、井堀(2000)も「これからは、財政構造改革の進め方を『財政赤字削減を進めるための歳出削減と増税をする』という発想から、『不公平・非効率な歳出を削減したうえで必要最小限の増税を求めて、その結果財政赤字を削減する』という発想に転換すべきである。これでこそ『財政構造』の改革(つまり財政面での公と民の役割分担を見直す改革)ができる。」(p289)と述べているように、いかにして早急に、政府として各分野の非効率な事業を特定し、優先順位をつけた形で支出削減を行うことができるかが大きなカギとなろう。また90年代のように、景気対策のためなら借金財政に何の制約もかからないといったことがないよう、中

長期的にみて財政運営の規律をいかにして設定するか、そして民意の反映の改善をいかにして実現していくかが、一時的なものでなく、真の意味で持続可能な財政再建を実現していく上で、重要になるものと思われる。

【脚注】

¹ OECD (1999) p114. 歳出 = 政府支出 + 利払い費、歳入 = 税収 + 公債発行収入とすると、財政赤字 = 政府支出 - 税収 + 利払い費 = 公債発行収入。プライマリー赤字は利払い費を除いた（正確には歳入からも利子収入等を除くがここでは簡略化のため無視する）政府支出と税収の差である。プライマリー赤字 = 公債発行収入 - 利払い費。もしプライマリー赤字がゼロ、すなわち均衡する場合は、公債発行収入 = 利払い費であり、利払い費のみのために公債を発行することになり、当該年度の政府支出のための公債発行は避けることができる。つまり、プライマリー収支均衡の場合、現世代の受益と負担が一致し、後世代に新たな負担が生じることはない。ただし、2. 財政赤字の持続可能性の検証の理論的フレームワークの項でみるように、政府債務の GDP 比を一定に保ち、債務の雪だるま式増大を防ぐには、必ずしもプライマリー収支均衡で十分でない場合があり、債務残高、金利水準、名目 GDP 成長率との関係が重要となる。

² OECD (1999) p114、河越 (2000) p175. 河越 (2000) は OECD 経済局日本デスク・エコノミストで、私見を交えながら、OECD (1999) を解説しているものである。

³ 河越 (2000) p175.

⁴ 以下の政府債務残高の定常状態の関係式については、Okamura (1996) p15、岡村 (1997) pp.117-118 に基づいている。

⁵ 岡村 (1997) p117 によると、この式は次の展開の結果導き出される。

$$D_t = -FB_t + D_{t-1}$$

これより、

$$D_t / Y_t = - (FB_t / Y_t) + (D_{t-1} / Y_t) = - (FB_t / Y_t) + (D_{t-1} / Y_{t-1}) (Y_{t-1} / Y_t)$$

経済成長率 g は、正確には、 $(Y_t - Y_{t-1}) / Y_{t-1}$ だが、 $(Y_t - Y_{t-1}) / Y_t$ と近似すると考えられる。よって、

$$Y_{t-1} / Y_t = 1 - g$$

これにより、

$$D_t / Y_t = - (FB_t / Y_t) + (D_{t-1} / Y_{t-1}) (1 - g)$$

これを变形すると、

$$(D_t / Y_t) - (D_{t-1} / Y_{t-1}) = - (FB_t / Y_t) - g (D_{t-1} / Y_{t-1})$$

⁶ シミュレーション方法は、基本的に Okamura (1996)、岡村 (1997) を参考にしている。

⁷ 90 年代 (90 年 ~ 99 年) においては、名目金利が名目成長率を平均約 1.4% 上回っている。

⁸ 80 年代後半において名目成長率が名目金利を上回り始めた 88 年から 99 年までをとると、格差は年平均約 0.8% である。

⁸ 経済企画庁の国民経済計算年報は、98 年度まで実績値が公表されている。したがって、2001 年度以降のシミュレーションを行うためには、99 年度、2000 年度の数値を想定しなければならない。この点、99、2000 年度については、大蔵省資料より収支は既知なので、歳出が決まれば、歳入は得られる。投資的経費、移転支出をそれぞれ次のように想定した。

(1) 投資的経費

99 年度

国の一般会計公共事業費

当初予算	9.4 兆円
2 次補正	3.5 兆円
計	12.9 兆円

$$\times 0.45 = 5.8 \text{ 兆円}$$

国の直轄事業費は 45% と想定 (残りは地方へ)

地方財政計画：投資的経費 29.5 兆円

合計 35.3 兆円

2000 年度

国の一般会計公共事業費

当初予算 9.4 兆円
計 9.4 兆円

× 0.45 = 4.2 兆円

国の直轄事業費は 45% と想定 (残りは地方へ)

地方財政計画：投資的経費 28.4 兆円

合計 32.6 兆円

(2) 社会保障基金への移転支出

国の一般会計社会保障費のうち、医療費・年金関係は

98 年度 11.1 兆円

99 年度 12.3 兆円

2000 年度 13.2 兆円 (介護関係を含む)

99、2000 年度の伸び率 11%、7% をそれぞれ地方にも適用した。

地方：99 年度 3.0 兆円

2000 年度 3.2 兆円

⁹厚生省『社会保障(現行制度)の給付と負担の見通し(改訂版)』1997年9月。2025年度介護保険給付 21 兆円。

¹⁰ 同上。2025 年度医療費 104 兆円。

¹¹ 20~64 歳人口は、98 年をピークに既に減少へ転じている。

¹² 富田(1999)によると「財革法で示されている当面の財政健全化の目標は、債務の対 GDP 比を一定に保つことにある」(p43)という。

¹³ そうした中に彼らによる分析も含まれている。Alesina and Perotti (1995) は、1960-1992 年の OECD20 カ国、一般政府の財政データを基に、1 党単独政権、連立政権、少数派政権の財政政策を分析している。下の表は Alesina and Perotti (1995) の Table19 から一部抜粋したものである。

政府のタイプ ^o	観察数	非常に緩い財政政策の確率	非常にタイトな財政政策の確率	成功した財政調整	失敗した財政調整
単独政権	177	8.5(%)	10.2(%)	35.7(%)	64.3(%)
連立政権	223	12.1	13.0	8.7	91.3
少数派	109	10.1	15.6	46.7	53.3

これによると、連立政権が「非常に緩い財政政策をとる確率(非常に緩い財政政策をとった連立政権数/全体の連立政権数)」は単独政権より 3.6% 高い。ただし、「非常にタイトな財政政策の確率」についても、連立政権の方が、2.8% 高い。しかしながら、成功/失敗した財政調整については、圧倒的に単独政権の方が成功の確率が高く、連立政権の方が失敗の確率が高い。特に、連立政権の場合、強力な引き締め策がとられた 23 の事例のうち、わずか 2 ケースのみが成功した(8.7%)としており、連立政権が有効な財政再建策を打ち出すことが極めて難しいことを示唆している。なお、「成功」の定義は、ある年 t とし、t+3 年における政府債務の GDP 比率が t 年よりも少なくとも 5% 低下していれば t 年の財政引締めは成功である、としている。ただし、財政赤字の大きさ自体について、Alesina and Perotti (1995) と異なり、Barro and Grilli (1994) は選挙制度において比例代表制の方が多数決制よりも大きな財政赤字となる傾向があることを指摘している。彼らは、1980 年から 89 年の OECD17 カ国のデータを用いて、選挙制度において比例代表制を採用して

いる国は連立政権を生み出し易く、多数決制を採用している国よりも財政赤字（GDP 比）は約 2 倍、純債務残高（GDP 比、1989 年）も約 1.7 倍大きいことを示している。

¹⁴ Poterba (1994) の米国州政府についての分析等から国レベル以下の行政単位で有効としている。

¹⁵ 特に、大蔵大臣の地位・権限を強化し、政府で財政収支と支出総額を決定し、その支出項目の議論をし、総額についての修正を認めない。議会での修正は、支出項目間のみ。

¹⁶ 透明性に関しては、(i) 議員、国民が財政全体が一つの文書で見ることができるよう政府は一つの予算書を提示すべき、(ii) 中央政府の予算だけでなく、一般政府の予算をカバーする方向へ進むべき、(iii) 複数年予算を重視すべきでない、(iv) 政府による経済見通しは非公共の独立機関によって精査されるべきで、またその機関は税制あるいは支出プログラム変更のインパクトを同様にチェックすべき、としている。

¹⁷ ただし、「評判」の影響も無視し得ないことも同時に指摘している。連立政権の合意を守らないことが知れ渡った場合、その党は他の政党と連立政権を組むことが難しくなる可能性もあるという。

¹⁸ 定義は、Alesina and Perotti (1996b) pp10-11.

¹⁹ 彼らの分析においても、GDP に占める企業の利潤シェアは成功したケースでは上昇したことが確認されている。

²⁰ この中には、1983 年から 86 年までのデンマーク、1986 年から 89 年までのアイルランド、1990 年代初めのニュージーランドが含まれる。

²¹ McDermott and Wescott (1996) p14.

²² 社会保障基金、郵便サービスのオフ・バジェットを含む。

²³ 他に、東京三菱銀行 (1999)、井堀 (2000) が詳しい。

²⁴ この支出削減は、赤字目標値からの超過額の半分を国防支出から、残り半分を内政的支出によって行うものとされていた (古川 (1998) p47.)

²⁵ 富田 (1999) pp.139-143.

²⁶ 7 月 1 日より前にキャップ超過が見込まれる支出法が成立した場合、強制支出削減が当該年度に実施される。7 月 1 日当日、それ以降の場合、超過額の削減は、当該年度ではなく、次年度のキャップの引き下げで対応される (Office of Management and Budget (1998) pp.265-266)。

²⁷ ただし、オフ・バジェットである社会保障基金と郵便サービスはペイ・アズ・ユー・ゴー原則の対象外である。

²⁸ 97 年予算執行法は、98、99 年度において次の 3 つの裁量的支出に区分けし、上限額を設定している：国防、非国防（暴力犯罪削減支出を除く）、暴力犯罪削減支出。2000 年度においては、区分は 2 つ：暴力犯罪削減支出、その他の裁量的支出。2001、2002 年度においては、1 つの区分のみで、すべての裁量的支出に対して、上限額が設定されている。

²⁹ 他に、東京三菱銀行 (1997) などがある。

³⁰ OECD (1999a) pp.7-8. 以下の PEMS についての記述もこれに拠る。

³¹ プログラム・レビューと支出管理システムについての邦文の文献は白川・富士通総研 (1998) の第 IV 章を参照。なお、本稿でのプログラム・レビューに係る記述は、主に OECD (1999a) と Martin (1995) に拠っている。

³² OECD (1999a) p11. von Hagen らが主張する「単独政権において大蔵大臣に強い権限を与える」ことがここでも行われたことが確認できる。

³³ 当時の大臣数は約 40 人。大臣には序列がついている。

³⁴ 第 1 回目は 95 年度から 3 年間にわたるものだったが、95 年から 96 年にかけて再度、限定的なベースで行われ、当初のプログラム・レビューに 4 年目の数値目標が加えられた。よって図表 15 は 94-95 年度～98-99 年度間のプログラム歳出削減率を示している。

³⁵ 日本の大蔵省の機能がカナダでは、Department of Finance と Treasury Board Secretariat に分かれている。Department of Finance は、経済情勢全般と財政政策のフレームワークを担当している。Minister of Finance が議会で予算を提出する。Treasury Board Secretariat は、主に予算の中の運営費用と資本支出、そして政府全体のマネジメントに関する責任を負っている。

³⁶ OECD (1999a) p11.

³⁷ 中期業務計画。いわゆる戦略的計画。計画期間は通常 3 年。

³⁸ Department of Finance (1999) p49.

³⁹ その後、98 年 5 月 29 日に、特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置、財政健全化目標の達成年次を 2005 年度まで延長、99 年度当初予算の社会保障関係費の量的縮減目標を「おおむね 2%」から「極力抑制」とする、といった内容の改正法が成立した。同年 12 月 11 日財革法停止法成立。

⁴⁰ 平成 9 年大蔵省『財政構造改革を進めるに当たっての基本的考え方』(大蔵省ホームページ)に拠る。

⁴¹ 下線は筆者による。

⁴² 98 年 5 月に成立した財革法改正法(公布は 6 月 5 日)における弾力条項は、特例公債を発行する場合には、「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は経済活動の著しい停滞(国内総生産の伸び率の低い事態が継続する等の政令で定める状況をいう。)が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生じるときを除き」と定性的な記述となっている。一方、米国の予算執行法の弾力条項は、2 四半期連続の実質マイナス成長の経済見通し、あるいは実質経済成長率の実績が前期比年率 1%以下となった場合に一律削減を停止できるというもので、客観的な基準がある。

⁴³ 一般政府の固定資本形成の GDP 比は、日本 6.2%(98 年度)、米国 1.9%(97 年)、イギリス 1.4%(96 年)、ドイツ 2.0%(97 年)、フランス 2.8%(98 年)となっている。

⁴⁴ 財政責任法の第一の目的は、健全な財政政策の実行を確立し、将来の政府が健全な財政政策から離れることを難しくすることにある。この法案を議会で提出した当時の大蔵大臣の次の言葉にこの法律の目的が示されている。「この法案は将来の政府が財政運営に長期的視点からのアプローチを取ることを求めている。過去において何度となく、短期的視点の政策が我々の長期的なコストとなった。将来世代は何らかの声が必要であることをこれまでの経験は示している。この法案によって、我々は将来世代にその声を与えることになる。」(OECD (1997) p19.) そしてこの長期的視点からの健全な財政政策の確保、政治に規律を課すことを、財政運営の徹底的な透明性に求めている。この法律の実質的な起草責任者である元大蔵次官のグラハム・スコットは、「政権は来り、また去ります。次の選挙から比例代表制が導入されることとなって、政治の混乱が予想されます。連立を組まない限り、政権の座につけなくなるでしょう。それだけ、政治が財政を自らに奉仕させようとする動機が高まるはずで、(中略)これだけ情報を公開すると、とられる政策が妥当かどうか、だれにでも判断できます。ごまかしのきかない透明性を付与すること。狙いはそこにありました」と述べている(日経ビジネス(1995) p37.)

⁴⁵ 財政運営の 5 原則は次の通り。 将来の予想外の出来事に対する緩衝を備えるために、政府の総債務を慎重な (prudent) 水準にまで引き下げること。このためには、慎重な水準が達成されるまで、毎年、運営収支の黒字 (operating surpluses) を確保しなければならない、ひとたび、慎重な水準にまで債務が引き下げられれば、運営費用が運営収入を超えないようにし、その債務レベルを維持しなければならない、 将来の不測の事態に備えられるだけの政府の正味資産を達成すべきである、 政府が直面するリスク (資産、負債、オフ・バランス・シート項目等) を慎重に管理すること、 将来における税率の水準と安定性について常識的なレベルでの予測可能性と合致する政策を追及す

ること。

⁴⁶ 現行の予算編成の枠組みでは、12月の予算編成方針の閣議決定と同じ時期に初めて来年度の経済見通しが出される。透明性という観点から、現行制度を前提とした場合においても、夏に概算要求の基本方針を公表する段階から、どのような経済見通しと税収見込みに基づいているのか、公表すべきと思われる。

⁴⁷ 公会計における発生主義会計導入の意義については、岸（1999）を参照。

⁴⁸2000年8月4日付日本経済新聞朝刊

【参考文献】

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1995) "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries," *Economic policy*, October.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti(1996a)"Budget Deficits and Budget Institutions" *NBER Working Paper* 5556.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti(1996b)"Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects," *NBER Working Paper* 5730.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1996c) "Fiscal Discipline and the Budget Process," *American Economic Association Papers and Proceedings*, May 1996.
- Barro, Robert and Vittorio Grilli (1994) *European Macroeconomics*, MACMILLAN Press.
- Caselli, Francesco, Alberto Giovannini and Timothy Lane(1999)"Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Service: Some Estimates for OECD Countries," Harvard University.
- Department of Finance (1999) *The Budget Plan*, Canada.
- Hallerberg, Mark and Jürgen von Hagen (1997) "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits Within the European Union," *CEPR Discussion Paper* No.1555.
- Okamura Kenji (1996) "Japan's Medium- and Long-Term Fiscal Challenges," *IMF Working Paper*, WP/96/113.
- Martin, Pau(1995)"The Canadian Experience in Reducing Budget Deficits and Debt," *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- McDermott, John C. and Robert F. Wescott (1996) "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments," *IMF Working Paper*, WP/96/59.
- OECD (1997) *Budgeting for Future*, OCDE/GD (97) 178.
- OECD (1999a) *Budgeting in Canada*, PUMA/SBO (99) 5/FINAL.
- OECD (1999b) *Economic Surveys: Japan1998-1999*.

OECD (2000) *OECD Economic Outlook No.67*, June.

Office of Management and Budget (1998) "Analytical Perspectives," *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1999*.

Office of Management and Budget (2000) "Historical Tables," *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001*.

Poterba, James M. (1994) "State Responses to Fiscal Crises: 'Natural Experiments' for Studying the Effects of Budgetary Institutions," *Journal of Political Economy*, 102(3).

Perotti, Roberto, Rolf Strauch and Jürgen von Hagen (1997) "Sustainability of Public Finance," *CEPR Discussion Paper No.1781*.

The Treasury (1995) *Fiscal Responsibility Act: An Explanation*, Wellington, New Zealand

von Hagen, Jürgen (1992) "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities," *Economic Papers* 96.

von Hagen, Jürgen and Ian Harden(1996) "Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline," *IMF Working Paper, WP/96/78*.

石 弘光監修 (1996) 『財政構造改革白書』 東洋経済新報社

石 弘光監修 (1997) 『財政構造改革の条件』 東洋経済新報社

井堀利宏 (1999) 『経済学で読み解く日本の政治』 東洋経済新報社

井堀利宏 (2000) 『財政赤字の正しい考え方 - 政府の借金はなぜ問題なのか』 東洋経済新報社

井堀利宏・土居丈朗 (1998) 『日本政治の経済分析』 木鐸社

岡村健司 (1997) 「財政の持続可能性について」 『ファイナンシャル・レビュー』 11月号、大蔵省財政金融研究所

河越正明 (2000) 「日本に問われる財政再建の規模」 『論争 東洋経済』 2000年3月

岸道雄 (1999) 『公会計改革の方向性』 FRI 研究レポート No.59、富士通総研経済研究所

小西砂千夫 (2000) 「交付税の圧縮待ったなし」 『経済教室』 日本経済新聞、5月17日

財政制度審議会（1996）『海外調査報告第2部』大蔵省ホームページ

参議院予算調査委員会（2000）『平成12年度財政関係資料集』大蔵省印刷局

清水滋（1999）「公共投資の地域配分への政治的影響」『社会資本の効果を問う』社会資本整備研究会実証小委員会報告書、社団法人経済研究センター

白川一郎・富士通総研経済研究所（1998）『行政改革をどう進めるか』NHK ブックス 837

東京三菱銀行（1999）「黒字化した米国財政収支」『調査月報』No.42

東京三菱銀行（1997）「カナダの財政改革」『東京三菱レビュー』No.7

富田俊基（1999）『国債累増のつけを誰が払うのか』東洋経済新報社

富田俊基（2000）「必要なのはプライマリー収支黒字化の道筋」『論争 東洋経済』7月号
東洋経済新報社

日経ビジネス（1995）「特集 市場国家宣言」8月7・14合併号、日経BP社

古川卓萬編著（1998）『世界の財政再建』敬文堂

大蔵省 HP : <http://www.mof.go.jp/index.htm>