

財政再建における増収措置と歳出削減の割合に関する Alesina らの議論は我が国に適用されるのか？^{*1}

國枝 繁樹^{*2}

要 約

本稿では、Alesina らの財政再建における歳出削減と増収措置の割合についての主張が我が国に当てはまるかを検討した。Alesina らは、①公務員給与削減が民間賃金低下をもたらし、企業投資を刺激する、②増税は労働コストを引き上げる、③増税よりも公務員給与削減・社会保障支出削減の方が政治的に困難なため、後者の実施が政府の財政再建への信頼を増すとし、増税中心の財政再建の有効性に疑問を呈したが、これらの指摘は我が国には当てはまらない。すなわち、①人事院勧告制度の下、公務員賃金は民間賃金に準じて決定される一方、企業別労働組合制度の下、公務員賃金が民間賃金に与える影響は限られる。この点を、人事院報告の公務員賃金および民間賃金の時系列データに基づくグレンジャー因果性の検定により確認した。②社会保障と税の一体改革は、労働コストに直接影響を与える社会保険料の増加を消費税増税により抑制することが目的である。③我が国では、消費税増税への政治的反発の方が強い。Alesina らの主張を、その根拠とされる要因が我が国に該当するかを十分検証することなく持ち出し、消費税増税等の増収措置の早期実施に反対することには非常に問題が多い。

I. はじめに

我が国においては、消費税増税を含む社会保障と税の一体改革による財政再建が進められており、2014年4月には消費税率が5%から8%に引き上げられたが、こうした消費税増税を重視する財政再建に批判的な論者も存在する。そうした論者の中には、ハーバード大学のAlesina教授らの論文に言及し、消費税増税を批判する者もいる。例えば、竹中（2011）は、Alesina

教授の指摘として、「まず、増税政策から財政再建を始めた国は、必ずといってよいほど失敗している（竹中（2011）、161頁）」と述べた後、さらに「アレシナ教授は、財政再建に成功した事例から『アレシナの黄金律』と呼ばれる数字を導き出しています。財政再建に成功した先進国は、歳出削減で減らした金額と増税で増やした金額の比率が、だいたい「7対3」か「2対

*1 本稿については、日本財政学会第69回大会、2013年度日本経済学会春季大会およびフィナンシャル・レビュー論文検討会議において、討論者の宮崎智視神戸大学准教授、亀田啓悟関西学院大学准教授および参加者の方々から貴重なコメントをいただいた。ここに謝意を示したい。

*2 一橋大学国際・公共政策大学院准教授

1」になっているというのです。この黄金比を無視して、たとえば歳出削減額 1 に対して増税額を 2 にした国は、財政再建には失敗してしまう。これがアレシナの黄金律の教えです（竹中（2011）、163 頁）」と述べている。同様の指摘は、経済ジャーナリズムにおいても散見される。田巻（2012）は、Alesina 教授の研究成果として、「（1）財政再建を成功させるには、社会保障費などの歳出削減を先行させ、増税はその後に実施する、（2）歳出削減と増税の割合は 7 対 3 - という事実」があるとし、アレシナの黄金律に挑戦するものとして、消費税増税先行の財政再建を批判している。国会においてもアレシナの黄金律に言及する質疑が行われており、我が国における財政再建を巡る議論において、アレシナの黄金律と呼ばれる主張が取沙汰されることが多くなっている¹⁾。

しかしながら、これらの主張の中には、そもそも Alesina らの議論についての誤解に基づくものがある。さらに、Alesina らの主張については、最近の IMF スタッフの論考等により疑問が呈され、論争が行われている。また、後述

するように、Alesina らの議論で想定しているメカニズムが、我が国に適用できるのかについても、様々な問題がある。

本稿においては、まず Alesina らがその論文で財政再建における歳出削減と増収策の割合につきどのような主張をしているかを概説し、いくつかの誤解を指摘した後、この主張を巡る最近の議論を紹介する。さらに、Alesina らが想定しているメカニズムが我が国に適用できるかにつき論じ、我が国における財政再建のあり方についての含意を考察する。本稿の結論は、望ましい財政再建のあり方は各国の事情に依存するところが大きく、Alesina らの主張が我が国について当然に適用できるものではなく、さらなる歳出削減が必要なのは確かとしても、財政再建のため、相当規模の消費税増税の早期実施は不可避であるというものである。我が国の一部の論者に見られる Alesina らの主張に関する怪しげな議論を排し、最新の研究の成果を踏まえた財政再建を巡る議論がなされることが強く望まれる。

Ⅱ．Alesina らの指摘

Ⅱ－1．Alesina らが指摘した点

Alesina and Perotti (1996) においては、1960 年から 1994 年の間の OECD 諸国につき、まず財政再建（“tight fiscal policy”）の期間を定義した²⁾。具体的には、Blanchard (1990) の方法で景気循環の影響を除外したプライマリー財政赤字の GDP 比率が 1.5% 超の規模で減少した

年、または 2 年間にわたり、1.25% 以上の GDP 比率の減少が続いた年を、財政再建期間と定義する。その上で、成功した財政再建を次の 2 条件のいずれかを満たした財政再建と定義する。2 条件とは、①財政再建期間後の 3 年間に付き、景気循環調整後のプライマリー財政赤字の GDP 比率が財政再建期間の最終年の同比率を

1) 例えば、2012 年 6 月 6 日衆議院・社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における石井登志郎議員の質疑、2012 年 7 月 24 日参議院・予算委員会における江口克彦議員の質疑等。

2) Alesina and Perotti (1996) では、“tight fiscal policy”と“fiscal adjustment”という用語をあまり区別しないで使用していることから、本稿では、両者につき「財政再建」との訳を用いることとする。

平均して2%以上、下回っているか、②財政再建期間の3年後に、プライマリー財政赤字のGDP比率が財政再建期間の最終年の同比率を5%以上、下回っていることである。（これらの定義が、財政関連の指標の実績値に着目したものであることに留意されたい。）

同論文は、こうして分類された財政再建につき、財政再建が主に政府支出削減で行われたか、増収策により行われたかをチェックしている。成功した財政再建においては、財政再建の73%が政府支出削減により行われているのに対し、成功しなかった財政再建では、財政再建の44%が増収策により行われていた。さらに政府支出削減の内容については、成功しなかった財政再建では、政府支出削減の3分の2が公共事業削減により行われたのに対し、成功した財政再建では、公共事業削減の割合は5分の1にすぎなかった。また、社会移転費および政府部門の賃金削減が、成功した財政再建では、財政削減のGDP比で1.2%を占めるのに対し、成功しなかった財政再建では、0.2%より小さい額に留まっている点を強調している。

同様の点は、より新しい1970年から2007年までのデータを用いたAlesina and Ardagna (2010)においても指摘されている。ただし、定義は若干、変更されている。財政再建 (fiscal adjustment) 期間は、景気循環調整後のプライマリー財政赤字がGDP比で1.5%以上改善した年のみとされた。その中には、日本の1984年、1999年、2001年および2006年も含まれている（同論文Table A.1）。その中で、財政再建期間当初と財政再建期間終了2年後の間のGDP成長率と同時期のG7諸国のGDP成長率の加重平均の差が、全ての財政再建事例の同数値の分布上、下から75%に当たる数値よりも大きい場合を、「景気拡大的な財政再建 (“expansionary fiscal adjustment”)」と定義した。また、財政再建期間の3年後に、プライマリー財政赤字のGDP比率が財政再建期間の最終年の同比率を4.5%超、下回っている財政再建を「成功した財政再建 (“successful fiscal adjustment”)」

と定義している。日本の財政再建については、景気拡大的な財政再建や成功した財政再建に該当するものはないとされている。景気拡大的な財政再建および成功した財政再建とそうでない財政再建につき、政府支出削減の割合と増収策の割合を示した図が、図1 (Alesina (2010), Table 1) である。成功した財政再建および景気拡大的な財政再建において、歳出削減が占める割合は、それぞれ67.44%および56.02%であるのに対し、成功しなかった財政再建および景気収縮的な財政再建については、同割合が38.86%および37.33%となっている。このことから、Alesina (2010) は、歳出削減による財政再建がより成功する可能性が高いと結論づけている。これらの結果が、我が国においては、Alesinaの分析として紹介され、上述のような主張の根拠とされてきた。

II-2. Alesinaらが指摘していない点

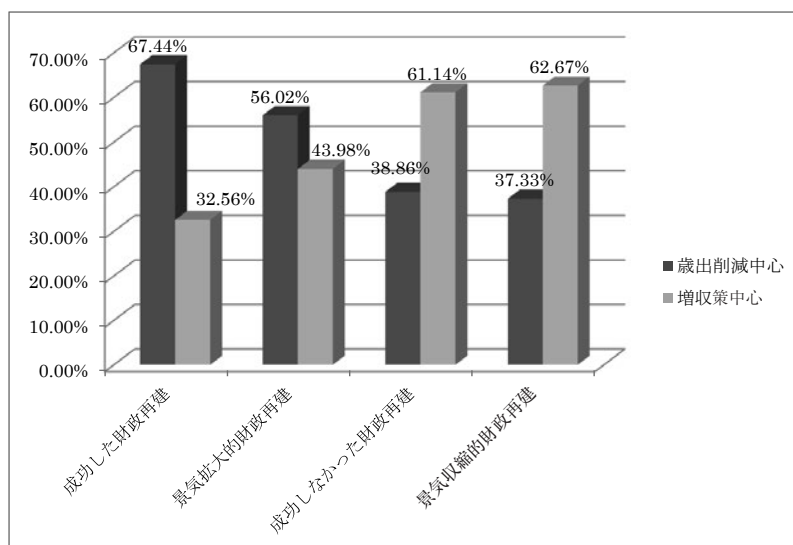
Alesinaらの論文における分析結果は以上のとおりだが、我が国の一部論者の議論において、Alesinaの主張とされながら、Alesina and Perotti (1996) や Alesina and Ardagna (2010) においては、指摘されていない点がある。

一つは、上述のように彼らの分析は、財政再建における歳出削減と増収策の割合に関するもので、歳出削減と増収策のタイミングについては、特に分析を行っていないという点である。実際に、成功した財政再建においても増収策は含まれており、増収策が後送りされたわけではない。従って、「増税政策から財政再建を始めた国は、必ずといってよいほど失敗しているとアレシナ教授が指摘している」との竹中 (2011) らの記述は事実と異なるものである。

もう一つは、若干瑣末な点ではあるが、上述のように、我が国においては、「アレシナの黄金律」との表現がよく用いられているが、Alesinaらは、自分達の指摘について、「黄金律 (英語では、“golden rule”)」という表現は用いていないという点である。その背景には、財政改革の文献において、“golden rule” という表現

財政再建における増収措置と歳出削減の割合に関する Alesina らの議論は我が国に適用されるのか？

図 1 財政再建における増収策と歳出削減の割合



(資料) Alesina, A. (2010) Table 1 を筆者が再現

は全く別の意味で用いられるという事実がある。実は、財政改革の文脈では、golden rule は、国債発行を政府の社会資本投資の範囲に留める財政原則のことを意味する。すなわち、我が国の財政法に規定される建設国債原則のことである。各国の財政改革において何らかのルールを定めることが検討されているが、その選択肢の一つとしてあげられるのが、golden rule である。1947 年の財政法施行以降、建設国債原則を規定している我が国は、golden rule 導入の先進国であるが、現在、例外的に特例国債発行を余儀なくされている状況にある。従って、「我が国の財政につき、golden rule (黄金律)を導入せよ」といった議論は、国際的には非常に奇妙な主張であることを認識する必要がある。

Ⅱ－３．Alesina らの主張を説明するメカニズム

Alesina らの財政再建における歳出削減と増収策の割合に関する指摘が、我が国に適用されるかを考慮する上で重要なのは、歳出削減による財政再建が、増収策による財政再建よりも成功する理由として、どのようなメカニズムが存

在しているかということである。伝統的なケインジアン・モデルにおいては、増税の場合には、減少した可処分所得の一部が貯蓄の取崩しで補填されるため、増税額の全てが有効需要縮小につながらず、政府支出拡大の効果と比較して、乗数が小さいとされている。その場合、増税による財政再建の方が、歳出削減による財政再建と比較して、景気への悪影響は小さいはずである。従って、Alesina らの分析結果を正当化するためには、財政再建が景気に好影響を持つとするいわゆる非ケインジアン効果が存在する必要がある。しかも、増税ではなく、歳出削減の場合のみ、非ケインジアン効果をもたらすようなメカニズムの存在を示す必要があることになる。

非ケインジアン効果をもたらされる有力なメカニズムとしては、財政破綻となるリスクが減少するために、①家計の予備的動機による貯蓄が減少し、消費が刺激される効果および②リスク・プレミアムの減少により、金利が低下し、企業投資および個人消費（特に耐久財消費）が刺激される効果が考えられる。しかし、財政破綻となるリスクは、税負担が税収最大限となる

水準（tax limit, ラッファー・カーブの頂点）に近くない限りは、増収策による財政再建でも歳出削減による財政再建でもあまり変わらないと考えられるため、これらの効果は、財政再建による非ケインジアン効果は説明できても、増収策による非ケインジアン効果は小さいとの説明にはなっていない。

次に考えられるのが、将来の財政政策の予想を変えることにより生じる富効果を通じて消費が刺激される効果である。すなわち、歳出削減が将来の政府消費の減少を意味するとすれば、政府の異時点間の予算制約式の下、将来の税負担も減少すると予想されるため、期待生涯可処分所得の増加を受け、家計が消費を増加させるとの考え方である。逆に、増税が将来の政府消費の増大を予想させる場合には、将来の税負担増加が予想され、家計は消費を減少させることになる。しかし、マクロ経済モデルでよく想定されるように、政府支出削減の対象が全て財の購入の形を取る政府消費の場合には、そうした効果が期待されるとしても、Alesinaらが財政再建に有効と主張する社会移転削減や公務員の賃金削減の場合には、社会移転の受給者や公務員の期待生涯所得も低下するため、単純に将来の歳出削減が富効果をもたらすとは言えなくなることには留意する必要がある。また、Alesina and Perotti (1996) が指摘したように、現時点での歳出削減や増税が、どれだけ将来の政府支出の変化の予想につながるかを実証的に確認するのは難しいという問題がある。

このように、非ケインジアン効果を説明するこれらのモデルでは、増収策による財政再建の効果は小さいことを説明することが難しいことを踏まえて、Alesina and Perotti (1996) および Alesina et al. (2002) は、労働組合が賃金決定に大きな影響力を持つとの前提で、①公務員

給与の削減が、民間の労使交渉に影響を与え、民間の賃金水準を減少させるため、民間企業の人件費減少・利潤増加を通じ、企業投資が刺激される、②所得税増加や社会保険料増加が労使交渉を通じて、民間企業の人件費を増加させ、利潤を圧縮することにより、企業投資が抑制されるという2つの企業投資に関するメカニズムが非常に重要であるとの主張を行った。

また、Alesina and Perotti (1996) は、政府が政治的に非常に困難と思われる財政再建方法を採用することにより、国民に政府の財政再建意思が強固であり、財政再建が進むとのシグナルを送ることが、非ケインジアン効果を強化するとの見方も示している。すなわち、増税等の他の財政再建方法と比較して、社会移転の削減および公務員賃金の削減が政治的に最も困難であるため、これらの措置の非ケインジアン効果は大きく、これらの措置に基づく財政再建は成功すると主張している。

従って、「成功する財政再建のためには、増税よりも歳出削減に基づくべき」との Alesina and Perotti (1996) の議論が我が国にも適用されると主張するためには、①公務員賃金を削減すると、労使交渉を通じて民間賃金も減少する、②所得税増税・社会保険料引上げが労使交渉を通じて、人件費を上昇させ、企業投資を減少させる、③増税よりも社会移転削減および公務員賃金削減の方が政治的に困難であるとのメカニズムが、我が国の財政再建においても成立することを示す必要があることになる。しかしながら、筆者の知る限り、我が国において Alesina らの議論を当てはめようとする論者は、こうした点につき検証を行っていない。本稿の第4節以降においては、これらのメカニズムが我が国の財政再建についても成立するかを見ていくこととする。

Ⅲ．Alesina らの指摘を巡る最近の議論

Ⅲ－１．IMF World Economic Outlook (2010)

Alesina らの指摘は、①財政再建は長期的な経済成長のみならず、短期的にも景気拡大をもたらしうる、②増税よりも歳出削減に基づく財政再建の方が景気収縮につながらず、成功する可能性が高いとするものであるが、2010年のIMFのWorld Economic Outlookの第3章は、このうち、特に①につき疑問を呈している。

同章は、まず財政再建期間の特定化の方法につき、Alesina らが用いた事後データに基づく特定化では、資産価格の高騰等の影響によるプライマリー財政赤字の減少を財政再建実施と認識してしまうこと、景気の想定外の悪化で財政再建を停止した場合は除外されることによるバイアスが存在することなどの問題を指摘し、Romer and Romer (2010) 等と同様に、意図された財政再建を対象とした分析を行っている³⁾。具体的には、OECD Economic Surveys, IMF Staff Reports, 各国の財政関連文書等を分析し、1980年から2009年の間に日本を含む15の先進国で実施された財政再建策を特定化した。

こうして特定化した実際の政策ベースの大規模な財政再建の期間は、Alesina and Ardagna (2010) とかなり異なるものとなっている。例えば、我が国については、Alesina and Ardagna (2010) は、1984年、1999年、2001年および2006年に大規模な財政再建があったとしているが、IMFのEconomic Outlook は、1997年のみを財政再建期間としている。このうち、Alesina and Ardagna (2010) が日本の財政再建があったとする1999年は、1998年に一般会計による国鉄清算事業団の債務承継があったため、

その反動で表面的に財政状況が大幅に改善したように見えるだけであった。また、同じくAlesina and Ardagna (2010) が日本の財政再建があったとする2006年についても、景気循環の影響の除去の方法の違いに加え、一時的な会計間の操作の影響につき指摘がなされている。(IMF (2010), 第3章Appendix 3.3参照。)

その上で、パネルデータを用いて、財政再建策実施に対する国内総生産の平均的なインパルス応答を推計する方法で、財政再建策の影響を見ている。

その結果、同章では、財政再建は短期的には景気収縮に働くのが典型的であり、GDP 1%相当の財政再建が2年後にGDPを約0.5%低下させるとした。同時に、財政再建は長期国債金利の低下、自国通貨の減価、そして純輸出の増加につながることを指摘した。この点は、Alesina らの主張と異なる点である。

他方、本稿の主要課題である財政再建における歳出削減と増税の構成比については、増税中心の場合、GDP比1%の財政再建が2年後、GDPを1.3%低下させるのに対し、歳出削減中心の場合は、統計的に有意な影響はないとしており、この点は、Alesina らの主張と変わらない。しかし、その理由については、同章は、財政再建に対する中央銀行の金融政策の対応の違いに基づくのではないかとしている。すなわち、中央銀行が歳出削減中心の財政再建をより財政再建へのコミットメントが強いものと考え、金融緩和を実施するのに対し、増税、特に間接税の増税の場合には、中央銀行はインフレを警戒して、金融緩和に慎重であることから、

3) 同章においては、例として我が国において、1997年に開始された財政再建計画が1998年の金融危機により停止された事例をあげている。

GDPへの悪影響が相対的に大きいのではないかと指摘している。

Ⅲ－2. Mauro (ed) “Chipping Away at Public Debt” (2011)

財政再建における歳出削減策と増収策、特に増税の割合についての、より注目すべき論文としては、IMFスタッフらの研究をまとめた“Chipping Away at Public Debt” (2011) 所収の諸論文がある。その一つである Abbas et al. (2011) は、EU諸国につき事前に計画された財政再建策と、実際に実施された財政再建策の違いにも着目して、分析を行っている。その結果、Abbas et al. (2011) は、財政再建における歳出削減と増税の割合につき、次のような興味深い結論を得ている。

大規模な財政再建計画においては、計画時には歳出削減の役割が増収策よりも大きいものが典型的であった。さらに、増収策を含んだ財政再建策は、全件数の1/3程度であったが、明確な増税策（税率の引上げ、各種控除の廃止等）を盛り込んだものは、さらにその半分もなかった。しかし、そうした明確な増税策を含んだ財政再建策の大部分の事例では、財政再建期間を終了しても、増税による財政赤字削減の効果が継続していた。他方、明確な増税策を含まない残りの財政再建策においては、増収策は、徴税強化、脱税防止および一般的な課税ベースの拡大といった具体性を欠くものであった。また、Alesinaらのように事後データに基づき特定化したGDP比1%以上の増収策は、ほとんどが一時的な増収策や想定外の景気好転・資産価格高騰による増収等に基づくものであった。

他方、実際に実施された財政再建策は、計画とはかなり異なるものであった。全体的には、財政収支（利払い含む）の改善幅の4/5は歳出削減によるものと計画されていたが、実際には、歳出削減による分は、半分より少なく、1/4は増収策により、残りは金利低下に伴う利払い費の低下によるものであった。

こうした分析から、事後的なデータに基づい

たAlesinaらの分析の問題点が明らかになる。すなわち、事後データにおいては、構造的な増税だけではなく、一時的な増収措置や想定外の景気好転や資産価格高騰等も増収策に含まれてしまうため、それらに基づく財政再建の効果は一時的との結論を得てしまう。しかし、実際には、税率引上げ・各種控除廃止等の明確な増税策に限って分析すれば、財政再建期間後も多くの場合、増収につながっている。このため、同論文は、財政再建計画における歳出削減と増税の割合は、実施段階での成功とは関係ないとの結論を得ている。

これらの分析結果を踏まえ、同書の結論においては、財政再建における増収策・歳出削減の割合については、各国の社会的選好と財政構造の特徴を反映すべきとしている。過去の事例では、元々、大きな政府の先進国（特に欧州諸国）において歳出削減策が中心となっていたのは、そうした見方と整合的だが、債務比率引下げのためには、いくつかの先進国では、財政再建策に増収策を含む必要があるとする。過去の財政再建の実施状況に鑑みれば、歳出側につき歳出上限の有効性を高めるような措置を講じるほか、歳出削減計画がうまく進まない場合の歳入側の追加的な政策も準備する必要があると指摘している。

Ⅲ－3. Alesinaらの反論

IMF (2010), Abbas et al. (2011) らの批判に対して、Alesinaらは最近のAlesina and Ardagna (2012), Alesina et al. (2012) において反論を試みている。

まず、Alesina et al. (2012) においては、IMFのDevries et al. (2011) の事前の政策意図に基づいた財政再建期間の定義を用いつつ、その期間内の各年の財政政策につき、歳出削減中心か、増収策中心かを分類した上、GDPへの影響を推計し、再び歳出削減の方が、増税と比較し、GDPへの悪影響が少ないとの結論を出している。また、IMF (2010) 等で重視されている中央銀行の金融政策の影響についても重要で

はないと主張している。

さらに、Alesina and Ardagna (2012) は、IMF (2010) の指摘のうち、過去の Alesina らの財政再建期間の条件では、景気の想定外の悪化で財政再建を停止した場合が除去されるとの批判を踏まえ、新たに複数年にわたる財政再建計画の有無を判断する条件を設定した。

具体的には、

① 財政再建 (fiscal adjustment)

景気循環調整後のプライマリー・バランスの GDP 比が毎年改善し、2 年間累積で 2 % 改善した場合、または景気循環調整後のプライマリー・バランスが毎年改善し、3 年間以上での累積の改善幅が 3 % 以上の場合

② 成功した (successful) 財政再建

財政再建期間終了 2 年後の債務の GDP 比率が、財政再建終了後の債務の GDP 比率よりも低い場合

③ 景気拡大的な (expansionary) 財政再建期間

財政再建期間中の実質 GDP 成長率がその前の 2 年間の実質 GDP 成長率よりも高い期間 (同時に、財政再建期間中の実質 GDP 成長率と G 7 諸国の平均成長率の差が、財政期間前の 2 年間の同じ差よりも高い場合も検討。)

この条件に照らして事後データに基づき選定した OECD 諸国の財政再建のうち、成功したもの、また景気拡大したものにつき、歳出削減が中心であることを指摘し、過去の分析が正しかったと主張している。もっとも、我が国については、上記の基準で、1979 年～1987 年の間を成功した財政再建とし、また G 7 諸国との比較で見ると景気拡大的と分類している。しか

し、実際にはこの期間は、「増税なき財政再建」を進めたものの、十分な財政再建が進まなかった時期である。だが、その直後の時期は、1980 年代後半のバブル発生により一時的に財政再建が成功したかに見える時期に当たり、このため、成功事例とされているものと考えられる。Alesina and Ardagna (2012) が成功例として挙げる我が国の財政再建の事例は、むしろ各国の事情を十分勘案せず、事後データに基づく定義により一律に財政再建の分類を行うことの問題点を示しているものと考えられる。

また、Alesina and Ardagna (2012) は、Alesina et al. (2012) と同様に、IMF の Devires et al. (2011) の事前の政策意図に基づく財政再建のデータに基づく分析も行っており、やはり増税中心の財政再建は景気抑制的だが、歳出削減中心の財政再建はそうではないとの結論を得ている。

このように、オリジナルの Alesina and Perotti (1996) の分析については、IMF の研究者らによる非常に重要な批判がなされ、歳出削減と増税の影響についての Alesina らの結論にも疑問が呈されることとなったが、Alesina らも反論を行っており、まだ最終的なコンセンサスに至っていない状況にある。

こうした中、Alesina らの主張が我が国に適用されるのかという観点から考察を行うことは、現在行われている論争に一石を投じる意味でも有意義と考えられる。次節以降において、Alesina らの主張で重視されているメカニズムが、我が国においても重要かどうかを検討していくこととする。

IV. Alesina らの議論は、我が国に適用されるか？ (その 1)

上述のように、「成功する財政再建のためには、増税よりも歳出削減に基づくべき」との Alesina and Perotti (1996) の議論が我が国に

も適用されると主張するためには、①公務員給与を削減すると、労使交渉を通じて民間賃金も減少する、②所得税増税・社会保険料引上げが

労使交渉を通じて、人件費を上昇させ、企業投資を減少させる、③増税よりも社会移転削減および公務員給与削減の方が政治的に困難であるとのメカニズムが我が国においても重要であることを示す必要がある。本節では、そのうち、まず①の公務員給与削減により、労使交渉を通じて民間賃金も減少するとのメカニズムが、我が国で成立するかを検討する。

Ⅳ－１．公務員給与削減が民間賃金減少をもたらすメカニズムに関する諸モデル

公務員給与削減（公務員賃金引下げまたは公務員雇用削減）が民間賃金やさらにマクロ経済に及ぼす影響については、これまであまり多くの研究はなされてこなかったが、伝統的なケインズ経済学に基づけば、公務員雇用の削減は、民間賃金が硬直的である限り、失業者の増加を意味し、景気を悪化させる。公務員雇用を維持したままの公務員賃金の引下げも、公務員家計の可処分所得の低下を通じ、消費を低下させ、景気に悪影響を及ぼすこととなる。

これに対し、Alesina et al. (2012) は、労働市場が完全競争な場合についてはFinn (1998) の分析、強力な独占的な労働組合の存在する場合については、Ardagna (2007) の分析を挙げて、公務員給与削減が民間賃金を減少させるメカニズムの存在を指摘している。

まずFinn (1998) においては、政府部門による公務員雇用と政府サービスの提供を明示的に組み込んだ政府部門と民間部門の２部門からなるRBCモデルを構築し、公務員雇用の減少の影響を分析している。家計は、infinite horizonで、民間部門が生産する消費財と政府部門の生産する政府サービスから効用を得るが、同論文では消費財の消費額と政府サービスにウェイトを付したものの合計が、労働供給に加え、効用関数に含まれる。（ウェイトが0の場合は、政府サービスは無価値であり、ウェイトが1の場合には消費財と政府サービスは完全代替となる。）政府の雇用量は、確率過程に従って、外生的に決定され、給与水準は完全競争の労働市

場によって決定される。

同論文における公務員雇用が政策的に削減される場合の効果は、家計の効用関数における政府サービスのウェイトが0の場合には、次のようになる。すなわち、公務員雇用が減少すると、政府部門の資源利用量が減少するので、これは家計にとっては富の増加を意味する。この資産効果の発生により、家計の消費額は増加し、他方、労働供給は減少する。だが、労働供給全体は、公務員雇用の減少量ほどは減少しないので、民間部門への労働供給は増加し、その結果、民間賃金が減少する。民間賃金の減少により、各企業の利潤は増加する。このため、民間企業の投資が活発化し、景気に好影響を与える。ただし、米国経済を想定して行ったシミュレーションにおいては、米国の政府部門の経済全体に占めるシェアが小さいため、公務員雇用削減のマクロ経済全体への効果は限定的とされた。

一方、Ardagna (2007) は、売手独占力を有する強力な民間労働組合が存在する場合を想定した２部門モデルを構築し、公務員雇用削減、公務員賃金引下げ等の効果を分析した。同モデルにおいては、労働組合は、組合員の期待効用の最大化を図るべく、民間賃金を設定する。その際、労働組合が高い民間賃金を設定したために民間企業で雇用を得られなかった組合員は、失業者として失業保険を受けるか、政府部門に雇用されると想定する。その場合、政府が公務員雇用を削減すると、民間企業で職を失った労働者が政府部門で職を見つけられる確率が減少する。また、公務員賃金を引き下げると、政府部門で職を見つけた場合でも低い賃金しか得られなくなる。このため、公務員雇用削減または公務員賃金引下げの影響として、民間労働組合は民間企業で職を得られなくなる組合員の数を抑制するために、民間賃金を以前よりも低めに設定しようとする。民間賃金水準が低くなるので、民間企業は投資を拡大し、生産も増加することになる。

もっとも、その結果は、政府部門で公務員に

より生み出される財・サービスが経済において果たす役割にも依存する。Ardagna (2007) のモデルにおいては、政府の提供するサービスは、Barro (1990) モデルの社会資本のように、民間の生産関数に影響を与える可能性があるものとされているが、そのベンチマーク・ケースにおいては、政府の提供するサービスは全く有用でなく、民間部門での生産に何のメリットももたらさないものと仮定されている。しかし、民間部門での生産に有益な影響を及ぼす場合には、政府部門での雇用拡大は生産効率の向上をもたらすため、その効果が大きい場合は、政府部門の雇用削減はむしろ生産低下をもたらすことになる。(同論文の Figure 2 参照。)

こうしたモデルに対し、最近の Gomes (forthcoming) は、政府部門を含んだ DSGE モデルにジョブ・サーチ・モデルを組み込み、最適な公務員給与・雇用政策について分析を行っている。

各部門の雇用量は、各部門の失業者数と未充足数に基づくマッチング関数により決定される新規就職者数と離職者数の差により増減する。失業者は、各部門の給与および離職率に基づき、どちらの部門でジョブサーチを行うかを決定する。民間賃金については、労使間のナッシュ交渉解により決定される。政府部門は、家計の効用に直接影響を与える政府サービスを提供する。政府は、政府部門の給与および未充足数について決定する。

この場合、政府の決定する政府部門の給与および未充足数は、民間部門の労働市場の効率性にも影響を与える。Gomes (forthcoming) は、民間労働市場で Hosios 条件が成立している場合、政府がそうした外部性を織り込んで給与と未充足数を決定すれば、民間労働市場も含め、最適な均衡を実現できることを示した。その際、民間部門で負の生産性ショックが生じ、不

況となった場合には、民間賃金の低下に従って、政府部門の賃金を引き下げることが最適な政策であるとされた。これは、政府部門の賃金が相対的に高くなると、政府部門で職を求める失業者が増加し、全体の失業者数も増加するため、そうした事態を回避するためである。他方、政府部門の雇用については、不況時には、未充足求人数を減らし、雇用者数を増加させることが望ましい。(ただし、政府サービスが民間消費財と強い補完関係にある場合には、不況時には民間消費額の低下に伴って、政府サービスへの需要も減少する点も考慮する必要がある、雇用を減らした方が望ましいこともありうる。)

また、政府部門と民間部門の賃金の最適な比率は、両部門の生産性に加え、それぞれの労働市場での friction に関するパラメーターによって決まってくる。政府部門の賃金が高すぎれば、政府部門に求職者が過剰に集まりすぎるが、逆に低すぎれば、政府部門で適正な労働者数を確保することが困難となる。米国を想定したカリブレーションでは、政府部門の賃金の最適水準は、民間部門より 3% 低いと推計されているが、その数値はパラメーターによって変わりうる。

これらの分析の結論の一つとして、Gomes (forthcoming) は、政府部門の賃金水準を民間部門の賃金水準に連動して変更させる仕組みを構築することを望ましい方策としてあげている⁴⁾。

なお、Gomes (forthcoming) においては、定額税で公務員賃金の財源が確保されることが想定されているが、現実には非効率性をもたらす課税により資金調達せざるをえない。その場合には、公的資金の限界費用 (MCPF) を考慮する必要がある。課税平準化理論の示す最適税率よりも低い税率しか設定しておらず、財政

4) 公務員賃金の民間賃金との連動性の影響は、Quadrini and Trigari (2007) でも分析されている。彼らの研究では、米国の公務員賃金は 1948 年から 1970 年の間はほとんど民間賃金に連動しなかったが、1970 年から 2003 年においては民間賃金にほぼ連動するようになったとされている。その結果、雇用全体の変動が大きく減少したと推計されている。

赤字が生じている場合には、将来、大幅な増税をせざるをえなくなるが、税率の大幅な変動は公的資金の限界費用を増加させ、最適な政府サービスの供給量を低下させる。その場合には、公務員賃金の最適な水準に、財政赤字の規模も影響を与えることとなろう。

他方、Gomes (forthcoming) では考慮されていないが、これまでの実証研究で公務員の給与引下げが応募者の質の低下を招く可能性 (Nickell and Quintini (2002)), さらに汚職の増加をもたらす可能性も確認されており、こうした点についても配慮する必要がある⁵⁾。

Ⅳ－２．我が国の従来の公務員給与の決定制度

公務員の提供するサービスの多くは、市場で取引がなされていないものであり、公務員の限界生産性を測定することは困難である。このため、公務員の賃金は市場メカニズムではなく、何らかの制度に基づき、決定されることになる。以下、西村 (1999) に基づき、各国の公務員給与の決定制度の類型と我が国における公務員給与政策の概略につき述べる。

西村 (1999) は、各国の公務員給与の決定制度を、公務員の労働基本権の制約が強いかわかり、給与決定における中立機関と政府のどちらが中心的役割を果たすかという2つの軸に基づき4つの類型に分類している。具体的には、①労働基本権への制約が弱く、団体交渉により給与が決定されるが、その際に中立機関の勧告や調停・仲裁機関の裁定が重要な役割を果たす中

立機関介入型、②同じく労働基本権への制約が弱く、団体交渉により給与が決定されるが、第3者の調停・仲裁によらず、政府と労働組合が直接団体交渉を行い、給与を決定する直接交渉型、③労働基本権の制約が強く、その代償として、中立的人事機関が中立的な立場から官民比較等の調査結果に基づいて出す勧告が給与決定の中心的役割を果たす人事機関中心型、④労働基本権の制約が強く、中立的人事機関の有無にかかわらず、政府が給与改定において強い主導権を持つ政府中心型の4つのタイプである。

先進国の公務員給与決定基準として最も一般的なものは官民比較である。このため、官民比較が法定されている、または法定されていなくとも公務員給与が結果的に民間の給与動向と同じ傾向をたどる国が多いとされる。ただし、官民比較の方法については、我が国の人事院のように、同一労働・同一賃金の原則に基づき、職種別・ポスト別に民間給与を調査分析比較する精緻な官民比較を行っている国と、政府統計などから一般的な民間給与の動向や改定率を把握し、追従する簡略な官民比較を行っている国に分かれる。また、物価スライドを明示的に定めている国と、インフレは民間給与の動向に反映されるので、別途、物価スライドを採用していない国（日本も含まれる）に分かれる。

我が国におけるこれまでの国の公務員の給与決定制度は、非現業一般職の公務員の争議行為が禁止されるなど、労働基本権が制約されてきたことを反映し、中立機関である人事院が精緻

5) なお、政府部門の雇用量と民間部門も含む雇用全体の関係については、いくつかの見方がある。Rodrik (2000) は、海外からのリスクにさらされている国において、政府部門の雇用は安定した雇用を提供するというメリットがあることを指摘した。他方、Algan et al. (2002) は、政府部門の雇用は、政府部門での雇用を目指すジョブサーチを増加させるため、（政府部門での生産物が民間部門の生産物と代替的で、政府部門の賃金が民間部門と比較してずっと魅力的な国において）経済全体の失業を増加させると指摘した。Horner et al. (2007) および Quadrini and Trigari (2007) も、同様の指摘を行っている。これに対し、Pappa (2009) は、米国の州のデータを用い、政府部門の雇用の増加により、雇用の総量は総じて増加することを示したが、一部の州では雇用全体は減少していた。社会厚生への影響を明示的に分析した Dos Reis and Zilberman (2013) では、ブラジル経済において、政府部門の雇用は雇用の安定性を通じて社会厚生を改善することが示された。貧困層が政府部門の雇用の安定性の恩恵をあまり享受できないため、政府部門の雇用増加が所得分配上の観点から社会厚生を低下させること等のデメリットまで勘案すると、社会厚生を最大化する政府部門の雇用量は、雇用全体の10%から24%になると推計している。

な官民比較を行い、その勧告が給与決定に中心的な役割を果たす中立機関型であった。具体的には、月例給については、毎年、人事院が「国家公務員給与等実態調査」及び「職種別民間給与実態調査」を実施して、公務と民間の4月分の給与を精確に把握し、職種、役職段階、勤務地域、学歴、年齢を同じくする者同士を対比させ、精密に比較した上、公務員と民間の給与水準の均衡を基本に、通常は毎年8月に、国会及び内閣に対し勧告を行っている（情勢適応の原則）。特別給（期末手当、勤勉手当）についても同様に勧告を行っている。職種別民間給与実態調査の対象は、企業規模・事業所規模50人以上の全国の民間事業所のうち、無作為に抽出した事業所で、公務と類似の職務と考えられる業種の常勤従業員の給与につき調査を行っている⁶⁾。政府は、人事院勧告を受けて、給与関係閣僚会議でその取扱方針を協議し、その結果を閣議で正式に決定した上、一般職の職員の給与に関する法律の改正案を国会に提出する。（最近の公務員制度改革については、後述。）

従って、従来の国の公務員給与決定制度に基づく限り、公務員給与は、民間賃金と均衡した水準に設定されることになる。もっとも、現実には、厳しい財政事情等を反映して、勧告を完全実施するのではなく、実施時期を遅らせる等の措置も講じられ、さらには、1982年の鈴木善幸内閣のように財政状況の悪化を受け、勧告実施を完全に見送る場合もあった。もっとも凍結された勧告分も段階的に解除されるなど、中期的には、公務員給与は、民間賃金と均衡した水準に設定されてきた⁷⁾。その意味で、我が国の国家公務員の賃金水準については、民間労働市場の需給による決定された民間の賃金水準に追随するものであった。

他方、我が国の地方公務員については、地方公務員の労働基本権の制約の代償措置として、

都道府県・政令指定都市等に人事委員会が置かれ、勧告を行うこととされた。地方自治法は、地方公務員の給与につき、情勢適応の原則等に加え、均衡の原則を定めており、同原則では、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従業者の給与その他の事情を考慮しなければならないとされ、民間賃金との均衡および国家公務員との均衡（「官公均衡」）も考慮されることとなっている。ただし、地方公務員には、職員団体と当局の交渉で「協定（協約ではない）」を締結することが認められている。地方自治体の首長は、人事委員会の勧告等を参考に、給与改定案を議会に提出する。国家公務員の給与政策については、人事院に大きな権限が与えられているのに対して、地方公務員については、各自治体に大きな権限が与えられていることが特徴である。

こうした地方公務員の給与決定制度の特徴により、地方自治体によっては、労使交渉の結果、民間および国家公務員の給与との均衡を欠く高水準の賃金を決定するおそれがある。実際、1970年代に入ると、地方公務員の給与水準が高すぎることで地方財政の悪化につながっているとの批判がなされるようになり、その後、自治省による地方公務員給与の「適正化」の指導が行われるようになる。こうした指導により、国と地方の給与格差は縮小していくことになった。

このように、地方公務員においては高すぎる給与水準が問題となる時期もあったが、我が国においては、総じて公務員給与は、制度的に民間給与の動向に追随して決定されてきたと考えられる。Gomes (forthcoming) は、公務員賃金が民間賃金の動向に即して設定されることが最適な公務員給与政策であると主張したが、民間との均衡を目指してきた我が国のこれまでの公務員給与政策は、そうした方向に合致してい

6) 2006年の変更前までは、企業規模・事業所規模100人以上であった。

7) 1982年の勧告を完全に見送った結果、1983年・1984年の官民格差は拡大し、人事院勧告の求める給与引上げ幅も増加したが、公務員給与の改定幅は、すぐには完全に勧告に対応せず、1986年に至って完全実施となった。

たとえられる。

Ⅳ－３．民間労働市場での賃金決定と労働組合

上述のように、我が国の公務員賃金がこれまででは基本的に民間賃金に追従する形で決定されてきたが、反対に民間賃金の決定に公務員賃金の動向は影響を与えるのであろうか？

影響の有無に関連した要因としては、労働市場における労働組合の役割の大きさがある。例えば、Cahuc and Carcillo (2013) は、労働組合の組織率が高い国においては、不況中または選挙年において公務員給与の削減があまり頻繁に行われないことを指摘している。

Daveri and Tabellini (2000) は、労働組合の中央集権の度合いで、各国の労働市場を、アングロサクソンモデル（企業別労働組合が中心）、欧州大陸国モデル（産業別労働組合）および北欧モデル（最も中央集権的な労働組織）の3つに分けているが、我が国の労働市場は最も分散的なアングロサクソンモデルに分類されている。こうした国際比較に鑑みれば、Ardagna (2007) の、売手独占力を有する強力な民間労働組合を想定したモデルは、我が国には適当ではなく、民間賃金は民間労働市場で競争的に決まるか、またはGomes (forthcoming) のようにサーチモデルに基づき決まると考えるのが適当と考えられる。その場合も、公務員賃金が完全に民間賃金に追随して決まるのであれば、公務員賃金が民間賃金に重大な影響を及ぼす余地は限定的となると予想される。

また、そもそも我が国の労働市場において政府部門の占める割合が国際的に見て非常に小さ

いことにも留意する必要がある。OECD (2013) による国際比較によれば、日本の政府部門の雇用人の雇用者全体に占める割合（2009年）は6.7%で、OECD諸国内で韓国に次ぐ2番目に低い水準となっている⁸⁾。OECD32カ国の平均（2011年）は15.2%であり、北欧諸国では3割近い割合になっていることと比較すると、我が国の政府部門での雇用人の割合は格段に小さく、公務員賃金が民間賃金に及ぼす影響も経済全体から見れば小さなものとなろう。

ただし、我が国においても、過去において、「所得政策」の観点からの公務員賃金抑制の議論がなされるなど、公務員賃金が民間賃金に与える影響の可能性につき全く否定されてきたわけでもない⁹⁾。人事院勧告の直接の対象となるのは、2012年の時点で、非現業の国家公務員約27.2万人のみだが、勧告とそれを受けた給与改定の動向は国家公務員（特定独立行政法人職員等含む）約63.8万人、さらには、官公均衡を通じて、地方公務員約279.4万人の給与に影響を及ぼす。さらには、勧告は、非特定独立行政法人、国立大学法人等の公的部門の給与決定にも大きな影響力がある。

公的部門だけではなく、民間部門についても、私立学校、私立病院、農協等につき人事院勧告の影響があるとの指摘（早川・松井（1979））もある。また、中小企業の多くは給与勧告後の夏から秋にかけて賃金改定を行うが、その中の一部が勧告を基準としているとの指摘もあった（早川・松井（1979））。もっとも、中小企業が、人事院勧告やそれを受けた公務員賃金の動向自体に直接影響を受けているのではなく、人事院

8) OECDのGovernment at a Glance (2013) のFigure 5.1の2011年時点の比較による。ただし、日本等の数値は2009年時点のデータに基づいている（同図の注の説明による）。

9) 1970年代において、賃金、物価、さらには利潤・配当につき政府等が何らかの規制を実施し、コストプッシュ・インフレを抑制しようといういわゆる「所得政策 (income policy)」が論じられ、多くの国で実行された（日本銀行（1974, 1977））。我が国においても、経済界の一部より所得政策の観点から公務員賃金につき、民間賃金の上昇に追従するのではなく、インフレ抑制の観点から上昇幅を抑制させるべきとの議論がなされたことがある。こうした主張の背景には、公務員賃金抑制が民間賃金のさらなる上昇を抑制するとの認識があったものと思われる。もっとも所得政策自体、多くの弊害も存在し（日本銀行（1977））、現在ではインフレも落ち着いていることから、所得政策に基づく議論はあまり見られなかったが、後述するように、最近、安倍政権による民間賃金引上げ要請につき、「逆所得政策」ととらえる見方が出てきている（吉川（2013））。

勧告に当たって人事院が報告する大企業の賃金動向を参照している可能性も高い。その場合は、表面上は人事院勧告が中小企業の賃金に影響を与えるように見えても、実際には、大企業の賃金動向に追随しているだけということになる。

以上のように、我が国において、公務員賃金が民間賃金に影響を与えるか否かについてはいくつもの見方があり、実際のデータに基づき、実証的に分析を行ってみる必要がある。

Ⅳ－４．実際の公務員賃金と民間賃金の関係

実際のデータにおいては、民間賃金と公務員賃金にはどのような関係があるだろうか。

Lamo et al. (2008) は、日本を含む OECD 諸国につき、民間賃金と公務員賃金の関係につき、統計的に分析を行っている。具体的には、OECD の Economic Outlook のデータより、各部門の雇用者報酬を雇用者数で除して、民間部門および政府部門の 1 人当たりの報酬額を計算して、1960～2006 年の時系列データを民間賃金および公務員賃金のデータとして用いている。まず短期の相関を見るために、1 階の階差、線型トレンド、HP フィルター等の方法を用いて、トレンドを除去した後の民間賃金および公務員賃金の時系列の相互相関関数 (cross correlation function) を推計し、各国につき強い正の相関を見出している。さらに、長期の相関を見るため、誤差修正モデルを用いて、共和分の有無を分析し、長期的にも両者の間には、強い正の相関があることを示している。

しかし、Lamo et al. (2008) の分析においては、SNA ベースのマクロデータから 1 人当たりの報酬額を計算しているため、現実の公務員賃金の動向を必ずしも正確に反映していないおそれがある。また政府部門と民間部門の労働者の年齢構成等にも変化があり、そうした違いを

調整して両部門の賃金を比較しないとミスリーディングになりうる。

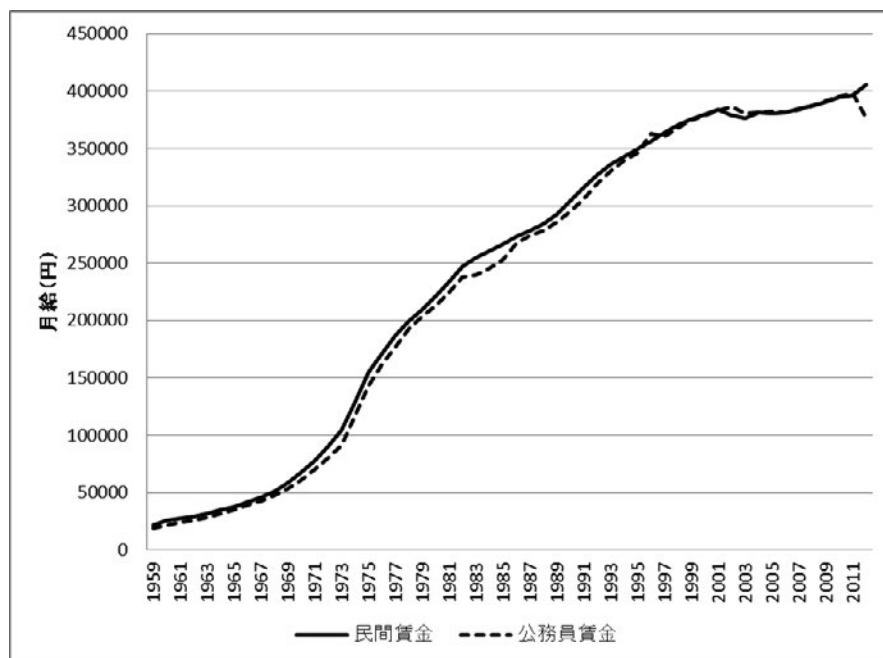
そうした点を踏まえ、本稿では、我が国の公務員賃金と民間賃金の関係について、人事院勧告に利用される人事院の公務員給与および民間給与の調査に基づき分析を行う。具体的には、人事院勧告に官民の格差を計算するのに用いられる公務員行政職（一）の月給（ W_g ）と、いわゆるラスパイレス方式に基づき計算された役職段階・勤務地域・学歴・年齢を同じくする民間の月給（ W_p ）の 1959 年（ラスパイレス方式が導入された年）以降の各年のデータを利用する。同データは、人事院が、2012 年人事院勧告の場合は、国家公務員については、新規採用者を除く約 26 万人全員の 2012 年 4 月の月給につき調査を行い、民間については企業規模 50 人以上かつ事業所規模 50 人以上の事業所の約 47 万人の同年 4 月の月給について調査を行い、算定されたものである。

民間・公務員の月給の推移は図 2 に示しているが、両者はほぼ同様の動きを示している。これは、民間・公務員の給与格差を解消するように人事院勧告がなされ、勧告に基づく給与改定の見送りなどの事態が起きない限り、勧告に沿った形で公務員給与が改定されるためである¹⁰⁾。データの最後の 2012 年のみ両者の大きな乖離が見られるのは、東日本大震災を受け制定された給与改定・臨時特例法に基づき、2012 年 4 月より 2 年間、給与減額支給措置が導入されているためである。これは特例的な措置であるため、本稿においては、2012 年 4 月のデータは除外して分析を行うこととする。

まず、短期的関係を見るために、① 1 回の階差を取った差分データ、② 線型の確定的トレンドを想定し、トレンドを除去したデータ、③ HP フィルターによるトレンド除去後のデータの 3 つの方法によりトレンドを除去した民間賃

10) 厳密には、2003 年までは、公務員行政職（一）と行政職（二）を総合した給与水準とそれに対応する民間給与の水準の格差の是正が図られていたが、国立大学が国立大学法人となり、人事院勧告の対象から外れたこと等から、現在では公務員行政職（一）の給与水準と対応する民間給与の是正が図られている。

図2 国家公務員および民間の給与の推移



（資料）毎年の人事院勧告から筆者が作成。

表1 民間賃金 (t) と公務員賃金 (t+k) の間の相互相関

トレンド除去の方法	k (ラグ)				
	-2	-1	0	+1	+2
1 階の階差	0.5529	0.6883	0.8704	0.7999	0.6378
線型トレンド	0.8080	0.9090	0.9891	0.9440	0.8728
HP フィルター	0.4448	0.7019	0.8974	0.8612	0.6662
実質賃金	0.8836	0.9392	0.9978	0.9441	0.8895

金と公務員賃金の時系列データ、さらに④消費者物価指数で除して計算した実質民間賃金と実質公務員賃金の時系列データを用いる。これらの4つの時系列データに対応したデータの相互相関関数は、表1のとおりである。どの方法でも強い正の相関が認められる。

次に、長期的関係を見るために、共和分の有無を分析する。Augmented Dickey-Fuller(ADF) テスト、Phillip and Perron (PP) テストおよび Kwiatkowski, Phillips, Schmidt, and Shin (KPSS) テストにより、公務員賃金および民間賃金の時

系列データの単位根の存在をチェックすると、原データは、 $I(2)$ となっている。 $I(2)$ のデータをそのまま用いる分析手法も存在する (Juselius (2006)) が、複雑になるため、本稿では、Juselius (2006) で言及されている時系列を実質値に変換することで、 $I(1)$ のデータによる分析を可能にする方法を考えることとする。(名目) 民間賃金 W_p および (名目) 公務員賃金 W_g を、消費者物価指数を用いて実質民間賃金 (RW_p) および実質公務員賃金 (RW_g) の時系列データに変換すると、それぞれ $I(1)$

のデータとなっていることが、ADFテスト、PPテストおよびKPSSテストによって5%水準で確認できる¹¹⁾。この実質民間賃金と実質公務員賃金の時系列データを用いて、両者の間に共和分の関係があるかを検定すると、ヨハンセンの共和分検定では共和分の存在が示されたものの、単一共和分方程式による検定(Engel-Granger (EG) テストおよびPhillips-Ouliaris (PO) テスト)では、共和分の存在は否定された。さらに、ヨハンセンの共和分検定の結果に基づき、ベクトル誤差修正モデル(VECM)を推計したが、インパルス反応曲線を見ると、実質公務員賃金への正のショックが実質民間賃金を引き下げるなど、問題のある推計結果となった。

しかし、人事院勧告制度が民間賃金と公務員賃金の間の格差の解消を目的としていることを考えれば、人事院勧告制度が完全に定着している状況の下では、民間賃金と公務員賃金の間に安定的な共和分関係が存在しないとの結果には疑問が残る。1959年～2011年の全データを用いた上記の分析で明確な結果が得られなかった背景には、人事院勧告制度が初期においては完全に定着していなかったことがあると考えられる。実際には、1960年代には財政上の制約もあり、人事院勧告が完全に実現していたわけではなく、5月に遡っての給与改定実施を求める勧告よりも遅い時期での給与改定がなされていた。人事院勧告の完全実施が一般化したのは、1970年であり、また5月実施から現行の4月実施に移行したのは1972年であった。その直後の1973～1974年には、第1次石油ショックによるいわゆる狂乱インフレが発生し、官民ともに給与決定に大きな混乱が見られた。

こうした点を考慮し、第1次石油ショックによる混乱が落ち着いた1976年以降のデータに絞って、共和分の有無を確認してみる。まず、

1976～2011年の名目民間賃金および名目公務員賃金につき線型トレンドを除去すると、ADFテストおよびPPテストにより $I(1)$ となることが確認できる。従って、線型トレンド除去後の名目民間賃金データ(Wp76)および名目公務員賃金データ(Wg76)を用い、実質値への変換を行うことなく、共和分の有無の検定を実施する。単一共和分方程式による検定(EGテストおよびPOテスト)を行うと、EGテストのタウ値につきp値が5.01%とほんのわずかに5%を超えるほかは、5%水準で民間賃金と公務員賃金の間の共和分の存在が確認できる。また、ラグ数を2としてヨハンセンの共和分検定を行うと、トレース検定および最大固有値検定により、共和分およびデータの双方にトレンド項・定数項が存在しない場合、共和分の存在が5%水準で確認できる。人事院勧告制度の下では、公務員賃金が民間賃金との均衡を図るため、調整がなされることに鑑みれば、共和分に定数項・トレンド項が含まれないことは不思議ではない。

これらの結果を踏まえ、1976年以降の(線型トレンド除去後の)民間賃金と公務員賃金の間に共和分が存在すると判断し、VECMを推計する(ラグ数はSICに基づき2とする。)と、推計結果は表2のとおりになる。共和分方程式における公務員賃金にかかる係数の推定値が-0.937392で、-1に近い値であることは、長期的には、公務員賃金が民間賃金と均衡するように調整されることに対応している。また、調整係数(VECMにおける共和分CointEqにかかる係数)が、民間賃金の差分(D(Wp76))を従属変数とする場合は統計的に有意でないのに対し、公務員賃金の差分(D(Wg76))を従属変数とする場合は、統計的に有意になっていることは、公務員賃金と民間賃金の間の調整がもっぱら公務員賃金の調整によってなされているこ

11) Kongstead (2005) は、 $I(2)$ の名目時系列データの実質化による $I(1)$ 時系列データへの変換が問題ないことを確認する方法の一つとして、変換後の時系列データに $I(2)$ となっていないかを (ADF テスト等でなく、) KPSS テストでチェックする “misspecification-type approach” があることを指摘している。

表2 1976～2011年の民間賃金（Wp76）と公務員賃金（Wg76）
のベクトル誤差修正モデル（VECM）の推計結果

（1）共和分方程式（CointEq）

Wp76(-1)	1
Wg76(-1)	-0.93739 [-20.3293]

[] 内はt値

（2）ベクトル誤差修正モデル（VECM）

	D(Wp76)	D(Wg76)
CointEq	-0.14837 [-0.81317]	0.608279 [2.53057]
D(Wp76(-1))	0.864797 [3.94692]	0.634634 [2.19863]
D(Wp76(-2))	-0.08453 [-0.34378]	-0.25241 [-0.77921]
D(Wg76(-1))	-0.09844 [-0.58029]	0.08788 [0.39325]
D(Wg76(-2))	0.140443 [0.95710]	0.245499 [1.26996]

[] 内はt値

とを示している。このことは、図3のコレツキーインパルス反応関数（民間賃金，公務員賃金の順）において，公務員賃金が民間賃金のショックへの影響を受けて推移するのに対し，民間賃金は公務員賃金へのショックの影響をほとんど受けていないことから確認できる。また，図4の予測誤差の分散分解（民間賃金，公務員賃金の順）においても，長期的には，民間賃金の変動および公務員賃金の変動とも民間賃金へのショックでほとんど説明できることが示されている。

このように，人事院勧告制度が完全に定着した1976年以降において，公務員賃金が人事院勧告制度の下，民間賃金と均衡するよう長期的に調整される一方，民間賃金は公務員賃金の影響をほとんど受けていないことが確認できる。

Ⅳ－5. 民間賃金と公務員賃金間のグレンジャー因果性

公務員賃金と民間賃金の間には，多くの国で

正の相関関係が見られるが，両者の間の因果関係を見るためには，グレンジャー因果性をチェックするのが有効である。

Lamo et al. (2008) は，OECD 諸国につき公務員賃金と民間賃金間のグレンジャー因果性を調べている。まず，両時系列からトレンドを除去した数値につき，グレンジャー因果性の有無を検証している。トレンド除去の方法については，1階の階差を取る方法のみならず，線型トレンド，HPフィルターなど，その他の10通りの方法を用いて，それぞれにつきグレンジャー因果性をチェックしている。その結果，名目値のデータを用いた分析では，多くの国において，民間賃金から公務員賃金へ方向でグレンジャー因果性が確認された。同時に，フィンランド，スウェーデンおよびデンマークでは，公務員賃金から民間賃金へ方向のグレンジャー因果性が見出された。ただし，物価も加えた3変数での分析では，民間賃金から公務員賃金へ方向のグレンジャー因果性が失われる

財政再建における増収措置と歳出削減の割合に関する Alesina らの議論は我が国に適用されるのか？

図3 1976～2011年の民間賃金と公務員賃金のVECMモデルに基づくコレスキーインパルス反応曲線

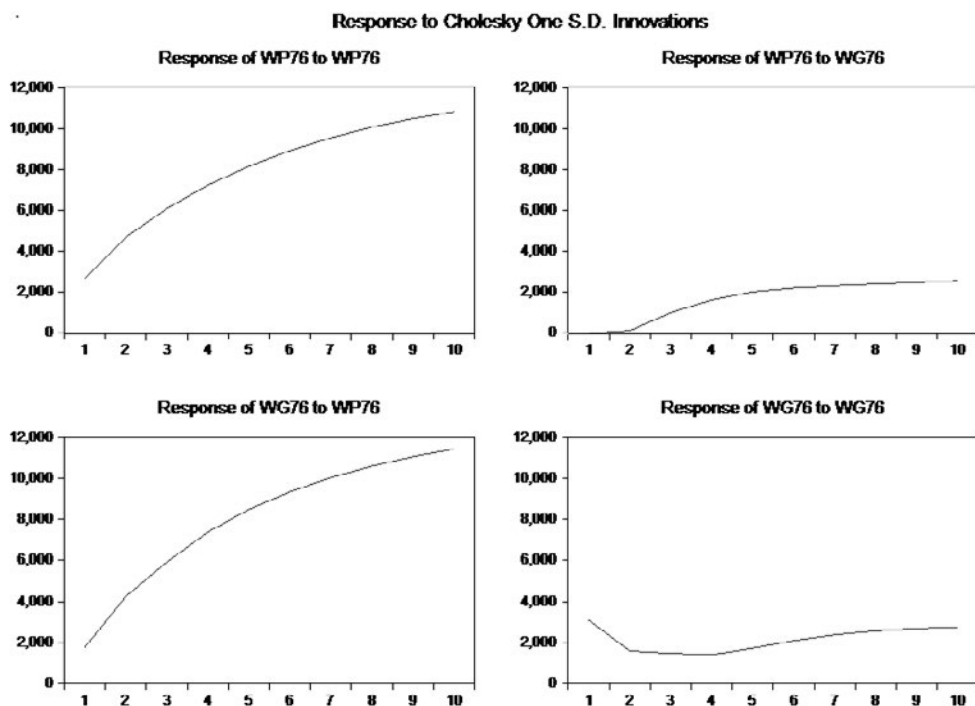
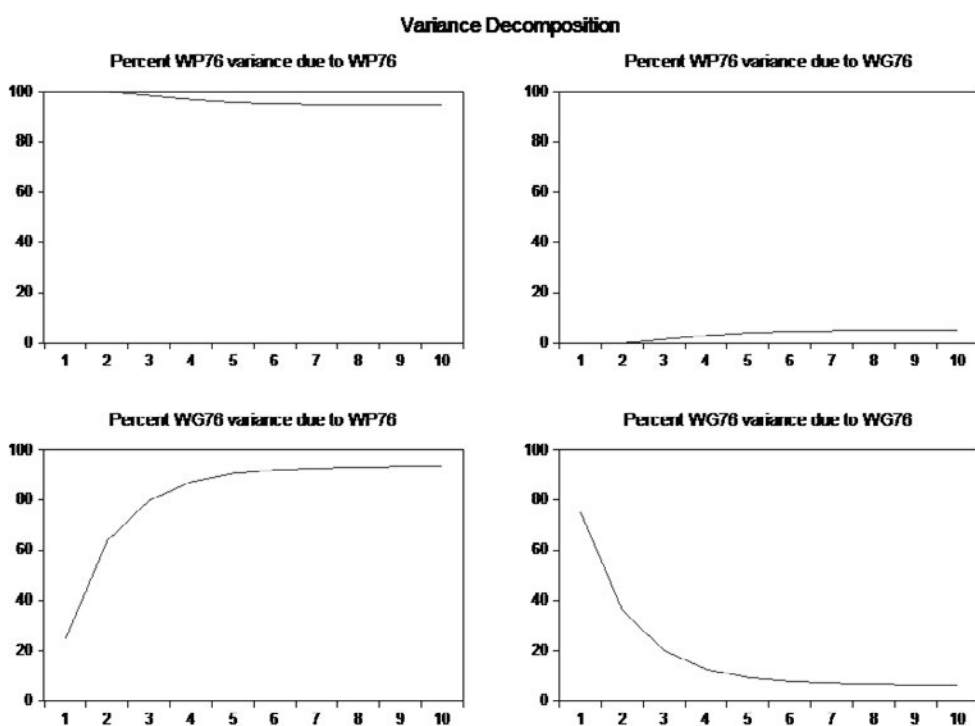


図4 1976～2011年の民間賃金と公務員賃金のVECMモデルに基づく分散分解



国が少なくなく、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性において物価が重要な役割を果たしていることを示している。

Lamo et al. (2008) は、またトレンドを除去しないデータについても、Toda and Yamamoto (1995) の手法を用いて、グレンジャー因果性を調べている。この場合もやはりほとんどの国において、民間賃金から公務員賃金への方向のグレンジャー因果性が観察され、同時にいくつかの欧州諸国では、公務員賃金から民間賃金への方向のグレンジャー因果性が見出されている。トレンド除去の場合と同様に、物価を変数に加えた分析では、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性が消えてしまう国が少なくなく、民間賃金から公務員賃金への影響において、物価が重要な役割を果たしていると考えられる。

Lamo et al. (2008) の分析の対象国には、日本も含まれている。我が国については、トレンドを除去した分析においては、他のほとんどの国と異なり、公務員賃金から民間賃金への方向のグレンジャー因果性が認められ、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性はなかった。ただし、1回の階差を取った場合には、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性が認められ、逆の方向のグレンジャー因果性は認められなかった。物価を変数に加えた場合は、多くのトレンド除去手法の場合、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性と公務員賃金から民間賃金へのグレンジャー因果性の両方が見出されている。他方、トレンドを除去しないToda and Yamamoto (1995) に基づく分析では、公務員賃金から民間賃金へのグレンジャー因果性はあまり認められず、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性が強く認められる。

我が国の公務員賃金の決定方法に鑑みれば、トレンド除去の場合に公務員賃金から民間賃金へのグレンジャー因果性が観察されるのは意外だが、そもそも上述のように、Lamo et al. (2008) の分析においては、SNAベースのマクロデー

タから1人当たりの報酬額を計算しているため、現実の公務員賃金の動向を必ずしも正確に反映していないおそれがある。また政府部門と民間部門の労働者の年齢構成等にも変化があり、そうした変化の違いも勘案されていない。

従って、グレンジャー因果性についても、人事院勧告に利用される人事院の公務員給与および民間給与の調査結果の公務員賃金および民間賃金の時系列データを用いて、新たに分析を行うこととする。その際、全期間（1959年～2011年）のデータについては、上述したように、1回の階差を取った差分データ等の手法でトレンドを除去しても、Lamo et al. (2008) とのデータと異なり、定常的なデータとならないため、本稿においては、共和分がある場合でも、グレンジャー因果性を推計することができるToda and Yamamoto (1995) の手法に絞って分析を行う。

まず、原データを用いた無制約VAR推定から、AICおよびSICに基づき最適なラグ次数を2期とする。さらに上述のように原データはI(2)であることから、ラグ次数を $2 + 2 = 4$ としたVAR推定を行った上、グレンジャー因果性の検定を行う。推計結果は、第3表(1)のとおりである。5%水準で、民間賃金から公務員賃金への方向のグレンジャー因果性は認められる一方、公務員賃金から民間賃金への方向のグレンジャー因果性は認められない。民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性の存在は、人事院勧告に基づき、民間賃金の動向に合わせ、公務員賃金を改定していくことを考えれば当然の結果といえよう。他方、公務員賃金から民間賃金へのグレンジャー因果性は認められず、公務員賃金の動向は、民間賃金の動向の予測に役に立たないこととなる。こうした分析結果は、公務員賃金を政策的に引き下げた場合にも、Alesinaらが主張するような形で民間賃金が下がらないことを示唆している。

さらに、Lamo et al. (2008) の指摘を踏まえ、物価を加えた3変数を同時に扱う形でグレンジャー因果性を検定してみる。物価の変数とし

表3 民間賃金 (Wp)、公務員賃金 (Wg) および消費者物価指数 (CPI) の間のグレンジャー因果性の検定 (Toda and Yamamoto (1995) の手法による)

(1) 民間賃金と公務員賃金の2変数の場合のグレンジャー因果性の検定

従属変数	対象となる独立変数	χ^2	p 値
Wp	Wg	0.483225	0.7854
Wg	Wp	38.20262	0.0000*

(2) 民間賃金、公務員賃金および消費者物価指数の3変数の場合のグレンジャー因果性の検定

従属変数	対象となる独立変数	χ^2	p 値
Wp	Wg	0.068055	0.9665
	CPI	15.95944	0.0003*
	全部	16.56078	0.0024*
Wg	Wp	21.60246	0.0000*
	CPI	1.868046	0.3930
	全部	53.14338	0.0000*
CPI	Wp	3.883294	0.1435
	Wg	0.327789	0.8488
	全部	6.643124	0.1560

(注1) 5%水準で統計的に有意な場合に*を付している。

(注2) どちらのケースも、Giles (2011) で説明されている手法で、EViewsを用いて検定を行っている。

ては、消費者物価指数 (CPI) を利用する。2変数の場合と同様に、Toda and Yamamoto (1995) の手法で、グレンジャー因果性の検定を行う。無制約 VAR 推計から最適ラグは2期とされたので、改めて $2 + 2 = 4$ 期のラグの VAR 推定を行い、グレンジャー因果性の検定を行った。推計結果は、表3 (2) のとおりである。

表3 (2) においては、消費者物価指数から民間賃金へのグレンジャー因果性が5%水準で統計的に有意に認められるが、公務員賃金から民間賃金へのグレンジャー因果性は認められない。また、2変数の場合同様に、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性が認められるが、消費者物価指数から公務員賃金へのグレンジャー因果性は認められない。他方、民間賃金と公務員賃金のどちらからも消費者物価指数へのグレンジャー因果性は存在しない。

Lamo et al. (2008) の分析では、多くの国で物価を変数に加えると、民間賃金から公務員賃

金へのグレンジャー因果性が認められなくなるとしているが、我が国については、消費者物価指数を変数に加えても、民間賃金から公務員賃金へのグレンジャー因果性が認められ、そうした傾向は存在していない。また、消費者物価指数を変数に加えても、公務員賃金から民間賃金へのグレンジャー因果性は認められず、公務員賃金削減が民間賃金の下落につながるとの Alesina らの主張は当たらない。

さらに、1976年以降のデータに絞って、グレンジャー因果性を検定したが、その結果は全期間のデータを用いた検定と同様であった (検定結果の詳細は省略)。

なお、上述のように、2012年4月より2年間にわたり、特別に公務員の給与減額が行われているが、今後、その影響を受け、民間賃金がかかるかどうかを注視していくことで、我が国における公務員賃金の民間賃金に与える影響につきより明確な結論を得ることができると期待される。

Ⅳ－6. 今後の公務員制度改革の影響

Ⅳ－6－1. 最近の公務員給与決定方式改革の動き

上述のように、これまでの我が国の公務員賃金は人事院勧告に基づき、民間賃金との均衡が図られてきた。しかし、2008年に成立した国家公務員制度改革のプログラム法としての性格を有する国家公務員制度基本法においては、第12条において、政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置すると定める一方、第11条で内閣官房への内閣人事局の設置と、人事院が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から必要な範囲で、内閣官房に移管するものとすることを定めた。その後、2009年および2010年に、国会に国家公務員法改正案が提出されたものの未成立であったが、2011年6月に「国家公務員制度改革基本法に定める改革を具体化するための国家公務員改革関連4法案（以下「4法案」とする）」が提出された。同4法案においては、国家公務員の給与に関し、①非現業国家公務員に協約締結権を付与すること、②人事院勧告制度及び人事院を廃止し、幹部人事の一元管理を担う内閣人事局および国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置すること、③労働組合と当局（関係当事者）の間に発生した紛争につき、中央労働委員会によるあっせん、調停及び仲裁の制度を設けること等が定められていた。しかし、同4法案は衆議院において審議未了で廃案となった。

2012年末に成立した第2次安倍内閣は、公務員賃金の決定方式の改革には慎重であると見られている（政木（2014））。2013年5月28日に自民党行政改革推進本部が中間とりまとめを発表したが、同中間とりまとめは、国家公務員

制度改革基本法の国家公務員の労働基本権の規定に関し、現状において未だ国民の理解が得られていないとの意見が強かったとし、「適正な給与を確保する機能を有し、国家公務員が憲法上の労働基本権を制約されていることの代償措置である人事院勧告制度を尊重する」としている。同年6月28日には、政府が公務員制度改革の基本方針（「今後の公務員制度改革について」）を公表したが、公務員給与の決定方式についての具体的言及はなかった。同方針に基づき、幹部職員人事を一元管理する内閣人事局の設置を柱とする公務員制度改革法案が提出され、2014年4月に成立したが、同法案にも公務員給与の決定方式の改革は盛り込まれなかった。もっとも、政府として自律的労使関係制度の措置の必要性を完全に否定しているわけではなく、国会答弁においては、政府としては自律的労使関係制度を措置する責務を有しているが、2011年の本法案が廃案になった経緯などを踏まえると多岐にわたる課題があり、今後のスケジュールを含め引き続き検討する必要があるとの認識を示している（衆議院内閣委員会2013.12.4）。

また、給与改定・臨時特例法に基づき、復興財源の確保の観点から、2012年4月より2年間で、国家公務員に対し、給与減額支給措置が導入された。地方公務員についても、2013年度予算の地方財政対策において、2013年7月から国家公務員と同様、平均7.8%の給与削減を実施することを前提に、8504億円の地方公務員給与費の削減がなされた¹²⁾。これに対しては、東京都・愛知県など給与削減を実施しないとしている自治体も一部存在している。（総務省の発表した「地方自治団体における給与減額措置の取組状況」（2013.10.1）によれば、14.3%の自治体が国の要請を拒否し、減額の実施予定なしとしている。）

国家公務員の給与の減額措置は、予定どお

12) 国家公務員の給与減額支給措置に伴う地方公務員の給与削減問題の経緯については、安藤（2013）で説明されている。

り、2014年3月で終了した。人事院勧告に基づかない給与減額の継続は法律上困難と判断したほか、安倍政権がデフレ脱却のため、民間企業に給与引き上げを要請していることを踏まえて判断したとされる（2013.11.15時事通信）。

Ⅳ－6－2．公務員給与の決定方式の改革の経済的な影響

公務員給与の決定方式を巡る議論においては、公務員の労働基本権との関係で議論されることが多く、その経済的影響についてはほとんど論じられてこなかった。

しかし、公務員給与の決定方式の改革は、経済全体にも大きな影響を及ぼす可能性がある。もし2011年提出の同4法案に基づき、公務員給与の決定方式の改革がなされていた場合、民間賃金との均衡を求める人事院勧告はなくなり、公務員賃金は基本的に労使間の交渉により決定されることになっていた。人事院（2012）は、その報告において、同4法案に関し、公共部門の労使交渉においては民間と異なり、給与決定に市場の抑制力が働かないこと等を危惧するコメントを行っていた。労使交渉において、民間賃金が何らかのアンカーとされない場合には、経済学の労使交渉モデルが示すように、労働組合と使用者（この場合は政府）の交渉力によって賃金水準が決定されることとなるが、そうして決定された賃金は、民間賃金よりも高くも低くもなりうる。関係者の間でも、人事院勧告廃止と団体交渉による給与決定の影響については、多様な見解が存在する。元々、人事院勧告が廃止されたことで、公務員給与の大幅な削減が可能になると主張していた。民主党も、2010年参議院選の過去の選挙のマニフェストにおいては、「政治家、幹部職員などが率先し、国家公務員の総人件費を2割削減します。」と提案しており、人事院勧告廃止がその方針に

資するものとの考えを示していた。他方、労働組合に新たに協約締結権が付与されることを考えれば、むしろ賃金が上昇する結果となってもおかしくはない。我が国の地方自治体においては、人事委員会の勧告に基づく民間賃金との均衡を求める実効的な強制力が、現行の国の場合と比較して弱いと考えられているが、その結果、一部の地方自治体においては、民間との均衡を超える高い賃金水準を決定し、自治省（現総務省）からの強力な引下げ指導が行われたのは上述のとおりである。

もし公務員賃金が団体交渉により、民間賃金から上方あるいは下方に乖離した水準に設定されるとすれば、これまでのデータから確認した民間賃金から公務員賃金への影響は弱くなることとなろう。また、Gomes (forthcoming) が指摘したように、最適な公務員賃金の水準が民間賃金と連動すべきだとすれば、団体交渉による公務員給与決定への移行は、経済厚生を低下させるおそれがあった。

他方、公務員賃金から民間賃金への影響は、本稿の実証研究でも確認されておらず、我が国の労使関係の構造的な変化が起らない限りは、今後とも公務員賃金の動向が民間賃金に重大な影響を与えることはないと思われる。従って、Alesina らの主張する公務員給与削減により民間賃金が低下し、それにより企業投資が刺激され、景気に好影響を与えるとのルートは、我が国では重要なものとは考えられない。

むしろ、いわゆるアベノミクスにおいては、安倍総理自ら民間企業の賃金引上げを要請するなど、Alesina and Perroti (1996) が前提としている民間の実質賃金が高すぎるため、民間投資が抑制されているとの認識とは反対の、「逆所得政策」(吉川 (2013)) が打ち出されている¹³⁾。従って、「公務員賃金の削減を通じ、民間賃金を引き下げ、民間投資促進を図る」という Alesina らの議論は、少なくとも理論的にはアベノ

13) これは、デフレ下では名目賃金が下方硬直性を有するため、実質賃金が高止まりしてしまい、そのために失業が生じるとの伝統的なケインズ経済学とは反する考え方である。こうした点については、國枝 (2013) を参照にされたい。

ミクス下での経済政策では否定されていることになる。

これまでの我が国の公務員給与を巡る議論においては、経済学的な観点からの分析はほとんどなされてこなかったが、本稿で見てきたよう

に、欧米の研究においては歳出削減の中、公務員賃金の役割に注目が集まってきており、我が国においても、公務員給与の決定方式の経済的影響についての研究が進められることが望まれる。

V. Alesina らの議論は、我が国に適用されるか？（その2）

本節においては、Alesina らの議論において、増税よりも歳出削減に基づく財政再建の方が成功の可能性が高くなることを説明するメカニズムと指摘されたうち、公務員の給与削減以外のメカニズムについて、我が国に該当するかを見てみることにする。

V-1. 増税・社会保険料増加による労働コストの増加

Alesina and Perroti (1996) や Alesina et al. (2002) においては、所得税増税・社会保険料引上げが労使交渉を通じて、人件費を上昇させ、企業投資を減少させることを、増税による財政再建が失敗するメカニズムの一つとしてあげている。

しかし、我が国の社会保障と税の一体改革においては、増大する社会保障関連費に対し、保険料引上げではなく、消費税増税を中心に対応していく方針が示されている。消費税も家計の予算制約式を考慮すれば、労働所得税と同様の効果を持ちうるが、労働所得税と異なり、既存の資産にも実効的に課税がなされること、控除等がなく、課税ベースが広いこと等により、消費税は、同額の税収を得る労働所得税と比較して経済に与える歪みが少なく、労働コストの上昇も少ないと考えられる。従って、主に消費税により社会保障財源を確保しようとする我が国の社会保障と税の一体改革は、相対的に労働コストの上昇をより抑制する方向への改革であり、Alesina らの指摘は当たらない。実際、我

が国の経済団体の多くが、社会保険料負担増加を懸念し、消費税増税による財政再建を支持していることもその傍証となろう。

なお、そもそも保険料が給付と明確な形で結びついている場合は、労働者側が保険料引上げ分に対応する賃金引き下げを受け入れ、保険料が必ずしも労働コストの上昇につながらないことにも留意する必要がある (Summers (1989))。我が国における保険料の賃金への転嫁の規模についての実証研究については、保険料の賃金への転嫁はあまりないとの結果から、大部分が転嫁されるとの結果まで見解が分かれていたが、Hamaaki and Iwamoto (2010)、濱秋 (2012) は、各種のバイアスの除去や適切な操作変数の利用を行なった上、保険料は賃金に部分的に転嫁すると結論づけている。

V-2. 消費税増税と歳出削減のどちらがより政治的に困難か？

Alesina らが、歳出削減の方が増税よりも景気拡大効果があるとしたもう一つの理由は、社会保障給付削減や公務員給与削減の方が、増税よりも政治的に困難なため、実施した場合に、政府の財政再建に対する強いコミットメントを示すことができるからというものであった。

しかし、政治学者は、各国における増税の政治的困難さは、その国独自の制度・歴史に依存し (Steinmo (1993))、経路依存性を有すると指摘してきた。特に付加価値税（我が国の消費税も含む）については、石油ショック前の西欧

諸国においては、福祉拡大のための付加価値税引上げは比較的容易であったが、石油ショック後の低成長期においては、福祉拡大に対する懐疑論の拡大ともあいまって、その後、付加価値税の導入を図る先進国（カナダ、オーストラリア等）においては、大きな政治的困難を伴うようになってきた（Kato (2003)）。

我が国においても、消費税導入・増税は最大級の政治的なコストを伴うものであった。一般消費税の導入を図った大平内閣は、総選挙で敗北し、その後の党内抗争の中、大平総理は亡くなることとなった。また、1980年代半ばの中曽根内閣は、一般売上税を提案したものの、過去の発言との違いを批判され、同法案は廃案となった。その後、1988年に竹下内閣が消費税導入を成功させたが、税率は当初、提案された5%ではなく、3%にとどまった。また、高支持率を誇った細川内閣は、実質的には消費税率の引上げに当たる「国民福祉税」の導入を提案したことから、その支持率が急落した。民主党政権成立後も、菅内閣が消費税増税を提案して、参議院選挙で敗北した後、野田内閣が社会保障と税の一体改革を実現したものの、民主党の分裂を招き、最終的には2012年12月の総選挙で民主党は大敗し、政権を失うなど、極めて大きな政治的なコストを負うこととなった。このため、我が国においては、消費税増税は内閣の命運を左右するほどの大きな政治的コストを覚悟すべき政策と考えられており、その政治的困難さは、社会保障費削減や公務員給与削減と比較しても、はるかに大きいと考えられる。

こうした政治的な実態に鑑みれば、我が国においては、消費税増税の方が政治的に困難であり、そうした政策を進める内閣は、より財政再建にコミットしているものと国民や市場関係者に認識されると考えられる。（実際、消費税増税を打ち出した政治家は、「財政重視派」と呼ばれることが多い。）従って、財政再建へのコミットメントの強さが金利低下等の形で景気に好影響を与えるとすれば、Alesinaらの主張と異なり、我が国においては、消費税増税の方が

より財政再建にコミットしていることを示し、景気の観点からも望ましいこととなろう。

また、IMF Economic Outlook (2010) では、歳出削減の方がより強い財政再建への政治的コミットメントを意味するため、中央銀行はこれを評価し、より拡張的な金融政策を行うとの仮説を示しているが、そうした仮説は、消費税増税が最も強い財政再建への政治的コミットメントを示している我が国には当てはまらないものと考えられる。

V-3. インフレを恐れる中央銀行が間接税引上げ時に慎重な金融政策を講じるか？

IMF Economic Outlook (2010) は、政府が間接税増税による財政再建を図る場合、インフレを恐れる中央銀行が慎重な金融政策を取るため、景気に悪影響を与えとの仮説を示している。間接税の増税により、増税分だけ価格が引き上げられようとする場合、取引動機に基づく貨幣需要は確実に増加する。しかし、中央銀行がこの貨幣需要の増加に対応して、マネーサプライを増加させないと、実質貨幣残高が減少し、意図せぬ金融引締めとなってしまう。その場合、税引き前価格が下落すれば、価格・賃金の硬直性が存在する経済においては、景気悪化をもたらしてしまうおそれがある。従って、中央銀行は、円滑な間接税の価格転嫁にも配慮した金融緩和策を講じる必要がある。

我が国の過去の消費税導入・増税時については、どうであろうか？1989年の消費税導入時（税率3%）においては、CPI（帰属家賃除く）は2.9%（前年度は0.6%）の上昇であり、また1997年の税率引上げ時（3%から5%への引上げ）においては同じく2.2%（前年度は0.1%）の上昇となっており、CPIは消費税の導入・増税に対応して上昇している。これは、我が国においては、中小企業等における消費税の価格転嫁がきちんに行われるかが論点の一つとなっており、政府が価格転嫁カルテルの容認などの特別措置を講じてきたことに加え、日本銀行が金融政策において、消費税導入・増税による価格

上昇を懸念すべきインフレとは考えずに、適切な金融政策を講じたことによるものと考えられる。その意味で、これまでの我が国においては、IMF Economic Outlook (2010) の懸念は当たらなかったと言えよう。

2014年4月の消費税率の5%から8%への引上げにおいても、そもそもアベノミクスの下、日本銀行は2013年4月よりきわめて積極

的な「量的・質的金融緩和」を実施しており、消費税増税分を除いたベースでの2%のインフレ率を実現することを政策目標としている状況であり、消費税増税による物価上昇を抑制するための金融引締めは全く想定されていない。このように、今後の金融政策においても、IMF Economic Outlook (2010) の懸念については心配ないものと思われる。

Ⅵ. 異なる国の財政再建に一律の歳出削減と歳入確保の 最適な割合が存在するのか？

財政再建を行う国は、いずれも大幅な財政赤字に直面しているが、財政赤字がもたらされた理由は、各国によって異なっている。

例えば、オランダは巨額の北海油田収入を受け、財政運営は放漫となり、公務員給与・社会保障等が高水準に達し、為替レートの高騰もあり、「オランダ病」と揶揄される中、巨額の財政赤字を抱えるようになった。このため、1982年に、労使間で、賃金削減と雇用確保のための労働時間短縮（ワークシェアリング）を含むワッセナー合意がなされ、政府も労働者の収入減を補償するための減税や企業の社会保障負担の軽減等の措置を講じた。この結果、成長率も増加し、1999年には財政黒字が実現するに至った。このような経緯により生じた財政赤字については、Alesinaらが指摘するように、歳出削減と賃金引下げによる企業投資促進に基づく財政再建が有効と考えられる。

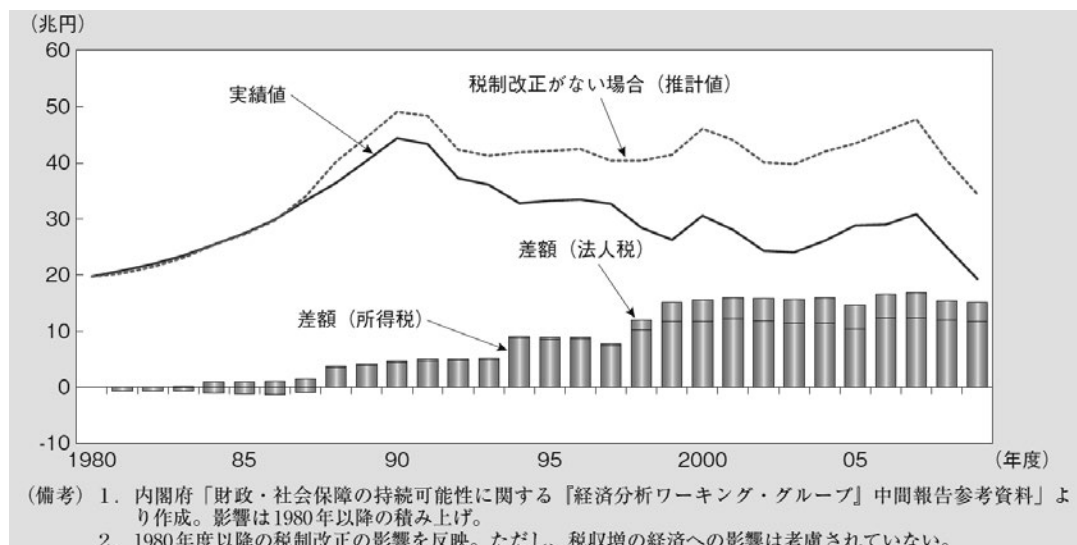
これに対し、我が国においては、バブル崩壊による景気循環的な財政赤字も一部存在するものの、巨額の財政赤字の大半は、急速な少子高齢化が進み、社会保障支出の増大が予想されていたにもかかわらず、必要となる財源確保を怠ったことから生じた構造的財政赤字によるものである。課税標準化の理論は、社会保障費拡大が予想される場合には、早めの増税で対応すべきと指摘しているが、我が国においては、そ

れとは逆に裁量的な減税が行われてきた。例えば、1997年の消費税増税もその増収分の多くは所得税減税の財源に用いられ、さらには、1999年に小渕内閣により財源の見通しがなくまま、6兆円もの巨額の減税（所得税・法人税）が実施された。これらの減税による減収額は、図5に示されているとおり、巨額となっており、我が国の財政赤字の主要な原因の一つとなっている（内閣府（2012））。

社会保障支出の増加のみならず、財源の見込みのない裁量的な減税の実施により生じている我が国の財政赤字については、歳出削減のみに基づく財政再建は非常な困難を伴う。従って、相当規模の確実な増収策を含む財政赤字解消策が不可欠である。例えば、IMF（2013）においては、我が国の公債残高削減を開始するため、2020年までにGDP比11%の財政赤字削減が必要であり、今後、予定どおり、消費税率が10%（軽減税率は想定せず）に引き上げられたとしても、財政赤字削減額はその半分にしかならないとする。GDP比5.5%のさらなる要調整額のうち、非社会保障費のGDP比で1%の抑制、社会保障支出の名目額の伸びの抑制、年金給付の支給開始年齢の67歳への引上げおよび高額所得者への年金給付減額といった非常に野心的な歳出削減策でGDP比3%の財政赤字削減を実現するオプションが示されているが、その場

財政再建における増収措置と歳出削減の割合に関する Alesina らの議論は我が国に適用されるのか？

図5 税制改正の影響を除いた税収（所得税・法人税）



(出所) 2012年度経済財政白書 第3-2-11図

合も、消費税率の15%への引上げを中心とした増税策等により残りGDP比2.5%の増収が必要としている。IMFの歳出削減策の提案には政治的に非常に困難な削減策が含まれており、それらが実現困難な場合には今後必要な消費税率引上げ幅はさらに高くなる。また、軽減税率を導入しない前提になっているので、軽減税率導入時にも財源が必要となる。2020年以降も少子高齢化により社会保障支出の増加が予想されており、さらなる増収策が必要となってこよう。

このように、我が国における財政再建策においては、非常に強力な歳出削減措置を講じて、Alesinaらの指摘とは異なり、歳出削減を主とした財政再建は困難である。これまで必要な増収策を怠ってきたこともあり、我が国の租

税負担率が、主要国の中では米国と並び最低水準になっていることに鑑みれば、それも当然と考えられよう。

そもそも、財政赤字が生じる要因が各国によって異なることを踏まえれば、各国の事情を勘案せずに、財政再建における歳出削減と増収措置の割合に一律の最適比率が存在すると想定すること自体に問題が多いと思われる。(頭痛がすると訴える患者に、その理由を踏まえた治療法を推薦するのではなく、一律に同量のアスピリンを与えることが最善の治療法と主張することの問題点を想像せよ。) Mauro (2011) が指摘したように、各国の社会的選好と財政構造の特徴を反映した、現実的な財政再建策が求められる。

Ⅶ. 終わりに

本稿においては、我が国につきAlesinaらの財政再建における歳出削減と増収措置の割合に

についての主張が、我が国に当てはまるかを検討した。Alesinaらは、公務員給与削減が民間賃

金低下をもたらし、それが企業投資を刺激すると指摘するが、これまでの我が国においては、公務員賃金は、人事院勧告制度の下、民間賃金に準じて決定されている一方、企業別労働組合制度の我が国においては、公務員賃金が民間賃金に与える影響は限られていると考えられる。実際、人事院報告に基づく公務員賃金および民間賃金の時系列データに基づくグレンジャー因果性の検定でも、そのことが確認され、Alesinaらの議論は当てはまらないことが示された。また、社会保障支出削減が企業の労働コストを引き下げ一方、増税は労働コストを引き上げるとのAlesinaらの指摘も、我が国の社会保障と税の一体改革においては、労働コストに直接影響を与える社会保険料の増加を消費税増税により抑制することが目的とされており、我が国については適当でない。さらに、増税よりも公務員給与削減・社会保障支出削減の方が政治的に困難なため、後者の実施が政府の財政再建への信頼を増すとのAlesinaらの指摘も、消費税増税によりいくつかの内閣が退陣を余儀なくされてきた我が国では成立しない。なお、最近のIMF Economic Outlook (2010) 等で強調されている付加価値税増税に対し、中央銀行が十分な金融緩和を行わないため、景気に悪影響が生じるとの指摘については、日本銀行は2013年4月よりきわめて積極的な「量的・質的金融緩和」を実施しており、そうした懸念については心配ないものと思われる。

なお、本稿の指摘は、今後の財政再建において歳出削減が重要でないことを意味しないことを強調しておきたい。公的年金のデフレ未対応による過剰な給付や過大な公共事業等に代表されるような非効率な歳出がまだ数多く存在していることに鑑みれば、不要な歳出の削減や非効率な新規歳出措置の抑制は、重要かつ喫緊の課題である。

しかし、今後の少子高齢化の進展により社会保障支出の増加自体は不可避であることに鑑みれば、我が国の財政再建は、歳出削減のみでは実現不可能であり、消費税増税を中心とした大幅な増収措置が不可欠である。増税を先送りすることは、財政危機を招くことになりかねないだけでなく、将来世代の負担増大を通じ、世代間の不公平もさらに悪化させる。それに対し、Alesinaらの主張を、その根拠とされる要因が我が国に該当するかを十分検証することなく持ち出し、（さらにはAlesinaらが主張していないことまで「アレシナの黄金律」と称して主張し、）消費税増税等の増収措置の早期実施に反対することには非常に問題が多い。

残念ながら、我が国の財政赤字の規模に鑑みれば、先般決定された社会保障と税の一体改革の確実な実施は本格的な財政再建の第一歩にすぎない。今後とも、Mauro (2011) が指摘したように、我が国の財政構造の特徴等を踏まえた有効な財政再建策を先送りすることなく、進めていくことが強く望まれる。

参 考 文 献

- Abbas, A., F. Hasanov, P. Mauro, and J. Park (2011), "The Performance of Large Fiscal Adjustment Plans in the European Union : A Cross-Country Statistical Analysis," in Mauro, P. (ed), *Chipping Away at Public Debt : Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*, Wiley
- Alesina, A. (2010), "Fiscal Adjustments : Les-

- sons from Recent History," presented at the EU Economic and Financial Affairs Council Meeting (in Madrid)
- Alesina, A., and S. Ardagna (2010), "Large Changes in Fiscal Policy : Taxes versus Spending," in J. Brown eds. *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, pp. 35-68
- Alesina, A. and S. Ardagna (2012), "The Design

- of Fiscal Adjustment,” NBER Working Paper No. 18423
- Alesina, A., C. Favero and F. Giavazzi (2012), “The Output Effect of Fiscal Consolidations,” NBER Working Paper No. 18336
- Alesina, A., S. Ardagna, R. Perotti, and F. Schiantarelli (2002), “Fiscal Policy, Profits and Investment,” *American Economic Review*, Vol.92, No.3, pp.571-589
- Alesina, A., and R. Perotti (1996), “Fiscal Adjustment in OECD Countries : Composition and Macroeconomic Effects,” NBER working paper No. 5730
- Algan, Y., P. Cahuc, and A. Zylberberg (2002), “Public Employment and Labor Market Performance,” *Economic Policy*, Vol. 17, pp. 7 -66
- Ardagna, S. (2007), “Fiscal Policy in Unionized Labor Markets,” *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 31, pp. 1498-1534
- Barro, R (1990) . “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No.5, pp. S103-26
- Blanchard, O. (1990), “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators,” OECD Department of Economics and Statistics working paper No. 79
- Cahuc, P. and S. Carcillo (2013), “Can Public Sector Wage Bills be reduced?” in A. Alesina and F. Giavazzi (ed) *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, pp. 359 - 402
- Daveri, F., and G. Tabellini (2000), “Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries,” *Economic Policy*, Vol. 30, pp. 49-104
- Devries, P., J. Guajardo, D. Leigh and A. Pescatori (2011), “A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation,” IMF working paper, WP/11/128
- Dos Reis, A. C., and E. Zilberman (2013), “On the Optimal Size of Public Employment,” working paper, PUC-Rio
- Finn, M. (1998), “Cyclical Effects of Government’s Employment and Good Purchase,” *International Economic Review*, Vol.39, No.3, pp. 635-657
- Giles, D. (2011), “Testing for Granger Causality (April 29, 2011),” *Econometrics Beats : Dave Giles’Blog*, retrieved June, 2014 from < <http://davegiles.blogspot.jp/2011/04/testing-for-granger-causality.html> >
- Gomes, P. (forthcoming), “Optimal Public Sector Wages,” *The Economic Journal*
- Hamaaki, J., and Y. Iwamoto (2010), “A Reappraisal of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan,” *Japanese Economic Review*, Vol.61, No.3, pp. 427-441
- Horner, J., L. R. Ngai, and C. Olivetti (2007), “Public Enterprises and Labor Market Performance,” *International Economic Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 363-384
- IMF (2010), *World Economic Outlook*
- IMF (2013), “Concluding Statement of the IMF Mission,” 2013 Article IV Consultation with Japan (August, 2013)
- Juselius, K. (2006), *The Cointegrated VAR Model*, Oxford University Press
- Kato, J. (2003), *Regressive Taxation and the Welfare State : Path Dependence and Policy Diffusion (Cambridge Studies in Comparative Politics)*, Cambridge University Press
- Kongstead, H. C. (2005), “Testing the Nominal-to-real Transformation,” *Journal of Econometrics*, Vol.124, pp.205-225
- Kwiatkowski, D., P.C.B. Phillips, P. Schmidt, and Y. Shin (1992), “Testing the Null Hypothesis of Stationarity against the Alternative of a Unit Root : How Sure are we that Economic Time Series have a Unit Root?” *Journal of Econometrics*, Vol. 54, pp. 159-178
- Lamo, A., J. Perez and L. Schuknecht (2008), “Public and Private Sector Wages : Co-movement and Causality,” ECB working paper No.

- 963
- Mauro, P. (ed) (2011), *Chipping Away at Public Debt : Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment*, Wiley
- Nickell, S., and G. Quintini (2002), "The Consequences of the Decline in Public Sector Pay in Britain : A Little Bit of Evidence," *Economic Journal*, Vol.112, February, pp. F107-F118
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*
- Pappa, E. (2009), "The Effects of Fiscal Shocks on Employment and the Real Wage," *International Economic Review*, Vol.50, No.1, pp. 217-244
- Quadrini, V., and A. Trigari (2007), "Public Employment and the Business Cycle," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 109, No. 4, pp. 723-742
- Rodrik, D. (2000), "What Drives Public Employment in Developing Countries?" *Review of Development Economics*, Vol.4, No.3, pp. 229-243
- Romer, C., and D. Romer (2010), "Macroeconomic Effects of Tax Changes : Estimated Based on a New Measure of Fiscal Shocks," *American Economic Review*, Vol.100, No.3, pp. 763-801
- Steinmo, S. (1993), *Taxation and Democracy : Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, Yale University Press
- Summers, L. (1989), "Some Simple Economics of Mandatory Benefit," *American Economic Review* Vol.79, No.2, pp. 177-183
- Toda, H., and T. Yamamoto (1995), "Statistical Inference in Vector Autoregressions with Possibly Integrated Processes," *Journal of Econometrics*, Vol. 66, pp. 225-250
- 安藤範行 (2013)「地方公務員給与の削減と地方一般財源総額確保—平成25年度地方財政対策—」『立法と調査』2013年3月号 (No. 338)
- 國枝繁樹 (2013)「インフレ促進策としての消費税増税」『租税研究』2013年5月号, pp.4-30
- 自民党行政改革推進本部 (2013)「行政改革推進本部中間とりまとめ～地に足のついた真の行政改革のために～」自民党行政改革推進本部 2013年5月28日
- 人事院 (2012)「平成24年度年次報告書（公務員白書）」
- 竹中平蔵 (2011)『日本経済こうすれば復興する！』アスコム
- 田巻一彦 (2012)「アレシナの『黄金律』に挑戦するのか」, SankeiBiz ビジネスアイコラム 2012年4月26日
- 内閣府 (2012)「平成24年度年次経済財政報告書（経済財政白書）」
- 西村美香 (1999)『日本の公務員給与政策』東京大学出版会
- 日本銀行 (1974)「欧米諸国における所得政策」『調査月報』1974年3月号, pp.1-16
- 日本銀行 (1977)「欧米諸国における最近の所得政策をめぐる動きについて—英国, フランス, イタリアの動きを中心に—」『調査月報』1977年4月号, pp.3-21
- 濱秋純哉 (2012)「健康保険料は賃金にどれだけ転嫁されているか? : 組合別パネルデータを用いた実証分析」日本経済学会2012年秋季大会発表論文
- 早川征一郎・松井朗 (1979)『公務員の賃金-その制度と賃金水準の問題点』労働旬報社
- 政木広行 (2014)「国家公務員制度改革基本法に基づく内閣による人事管理機能の強化—国家公務員法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査』350号 (2014.3), pp.4-15
- 吉川洋 (2013)「(デフレの本質 (下)) 経済の長期停滞が誘発」, 「日本経済新聞 (朝刊) 経済教室」2013年3月15日