

主要先進国における財政健全化に向けた取組（上）

主計局調査課 季武 雅子／佐藤 文／坂田 俊／森岡 壮吉

I. はじめに

世界金融危機から足元までの約8年間にわたり、主要先進国では、悪化した財政の立て直しを図るため、財政健全化への取組が進められてきた。今年の財政制度等審議会の建議^{*1}でも提言があったように、バブル崩壊後財政の悪化に歯止めをかけることができず、他の主要先進国に比べて格段に大きな債務を抱えてしまった我が国が、これら諸外国から学ぶべき点は多いと考えられる。

そこで、今回と次回の2回に分けて、世界金融危機以降の英国、米国、ドイツ及びフランスの財政健全化に関する取組を俯瞰するとともに、今後の状況について若干触れることとしたい。

まず今回は、英国パートを坂田が、米国パートを森岡が執筆する。



左から森岡、季武、佐藤、坂田

II. 英国

本パートでは、これまでの英国の財政再建の取組を振り返るとともに、EU離脱の影響を踏まえた英国の最新の財政方針を確認する。

(1) 世界金融危機後の英国財政

2008年の世界金融危機後、諸外国と同様に英国でも、財政赤字は急激に悪化した（対GDP比で、2007年度2.6%→2009年度10.1%）。

このような状況を受け、2010年に行われた総選挙では、財政健全化の在り方が最大の争点となった。そして、同総選挙の結果、より迅速な財政再建を主張する保守党が政権を奪還し、キャメロン保守党・自民党連立政権の下で財政再建が断行された。

同連立政権は、財政再建実現の第一歩として、財政責任庁（Office of Budget Responsibility、以下「OBR」という。）に客観的な経済見通し^{*2}を作成させることにより、信頼性の確保に努めた。このような財政再建への環境整備が行われた上で、過去に例をみない厳しい財政健全化計画が策定された。その中で同連立政権は、「Spending Review 2010」において、2011年度から2014年度にかけて、省庁別歳出限度額を一部の省庁を除き累積で970億ポンド（約12兆円）削減するという、厳しい歳出改革を断行した。この際、削減する省庁に大きなメリハリをつけたのも注目すべき点である。例えば、公営住宅の賃料上げや公営住宅整備費の削減により、コミュニティ・地方公共団体省の予算は、実質ベースで67.8%が削減された。また、歳入面でも2011年度に付加価値税が17.5%から20%に引き上げられた。

これらの財政政策は、当然のことながら国民生活にも大きな影響を及ぼすものであったが、英国政府は、

*1) 平成29年度予算の編成等に関する建議（平成28年11月17日）

*2) 政府の見解を示すものではない。

- (i) 財政赤字を放置すれば金利高騰を通じて家計・企業に悪影響を及ぼす、
- (ii) 今回の政策は国民にとって非常に厳しいものであるが、英国にとって不可欠である、と繰り返し国民に呼びかけ、国民の理解を得る努力を続けた。

このような取組の結果、英国の財政赤字は大幅に改善し（対GDP比で、2009年度10.1%→2013年度5.1%）、2014年12月には、財政健全化目標の達成時期を、実質的に2年間短縮するなど、財政健全化に向けた着実な前進が認められた。

(2) 2015年以降の英国財政

2015年5月の総選挙では、それまでの経済財政運営の成果を掲げた保守党が勝利をおさめ、同党の単独政権が発足した。同政権は、その後も引き続き財政健全化路線を堅持・強化している。

具体的には、省庁別歳出限度額を縛る「Spending Review 2015」において、省庁別歳出限度額を2019年度までの4年間で更に120億ポンド（約1.5兆円）削減することを定め、さらに、2016年度予算案であるBudget 2016においては、各省の予算の徹底的な効率化により2019年度までに35億ポンド（約0.4兆円）の追加的な歳出削減を行うことを表明した。

しかしながら、2016年6月の国民投票によりEU離脱の意思が示されて以降、前記のとおり好調であった経済財政見通しに負の影響が及ぶことが懸念されるようになった。国際機関の示す英国の経済見通しはいずれも悪化が予想され、財政状況の悪化も懸念されるようになった。そのため、国民投票の結果を踏まえた英国の財政スタンスの変化に注目が集まった。

(3) 2016年度秋季財政演説及び経済財政見通しの改訂

①概要

このような中、英国は、2016年11月23日、2016年度秋季財政演説（以下「財政演説」という。）を発表するとともに、OBRによって経済財

政見通し（以下「最新の見通し」という。）が改訂され、EU離脱の影響を織り込んだ財政スタンスが示された。

まず、経済成長率については、直近の3月時点の経済財政見通しでは、2016年から2020年までの間、毎年の実質GDP成長率が2.1%程度とされていたのに対し、最新の見通しでは、2017年及び2018年の成長率がそれぞれ1.4%及び1.7%と下方修正され、英国経済には、通常時よりも高い不確実性が存在すると指摘された。その背景として、

- (i) 不確実性による民間投資の低下、
- (ii) ポンドの減価に伴う物価上昇による家計支出の低下、

が短期的な経済成長への重石となることが指摘されている。なお、EU離脱の実際のスケジュールは予断を許さないところ、OBRはそのタイミングを2019年4月との仮定を置いて試算している。

他方、財政演説においては、6年間で331億ポンド（約4.2兆円）規模の追加的な財政出動策が提示された。その柱の1つは、国家生産性投資ファンド（National Productivity Investment Fund）の新設である。これは、生産性を高めるために重要な4分野（住宅、交通、デジタル情報通信及び研究開発）に対象を絞って投資を行うというもので、例えば、新たな住宅建設のための投資、研究開発拠点としての英国の地位向上のための取組などが規定されている。投資額は、2016年度から2021年度にかけて、合計で237億ポンド（約3兆円）となっている。

また、税制面では、これらの追加の財政出動の一部を手当てするため、2017年6月以降の保険税の基礎税率を10%から12%へ引き上げることなどが提案され、合計で89億ポンド（約1.1兆円）歳入増加に向けた取組が予定されている。

2016年度から2020年度までの5年間の財政見通しについては、EU離脱に伴う成長見通しの下方修正や上記のような財政演説で示された新たな政策決定によって、2016年3月時点の見通しに比べて、歳出は605億ポンド（約7.7兆円）増加

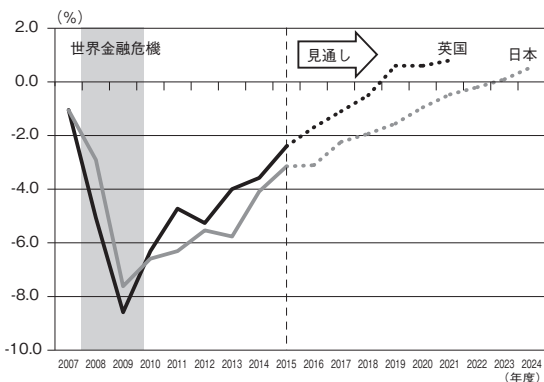
し、歳入は616億ポンド（約7.9兆円）減少する見込みとなった。そして、その結果、財政収支についても赤字幅が拡大する見込みとなっている。

②分析

今回の財政演説等によって、英国の財政スタンスは変わったのだろうか。筆者は、今回の財政計画は経済の不確実性に対応するため、一時的に財政の柔軟性を確保したに過ぎず、財政再建に向けてしっかりと進んでいくという方針はしっかりと堅持されているし、少なくとも我が国と比べて緩い方針を掲げているわけではないと考えている。また、これまで財政再建に取り組んできたからこそ、こうした柔軟性を確保できたと言えるのではないだろうか。順を追って説明したい。

まず、英国のプライマリーバランス対GDP比は、2016年度で1.7%の赤字と日本（3.1%の赤字）の半分程度にとどまっていることに加え、2019年度には、黒字に転化する見通しとなっていることがあげられる（図1参照）。

図1 日本及び英国の基礎的財政収支の推移



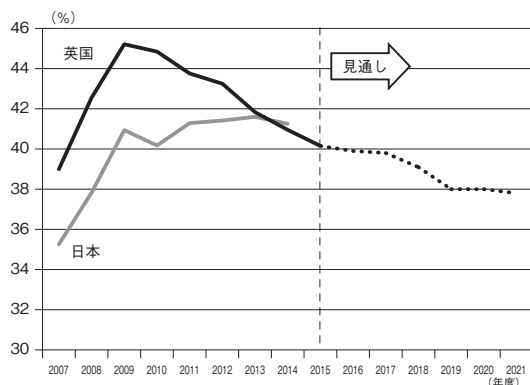
(注1) 日本は国・地方の計数で、見通しは内閣府「中長期の経済財政に関する試算（2016年7月）」の経済再生ケースによる。

(注2) 英国は公的部門の計数で、見通しはOBR「Economic and Fiscal Outlook (2016年11月)」による。

また、歳出面を見ても、「Spending Review 2015」で示した省庁別歳出限度額の削減策やBudget2016での追加的な歳出削減を引き続き実施することを明らかにしている。これにより、公的部門の歳出対GDP比は、2015年度の41%から2021年度には37.8%へと大きく減少させること

としている。高齢化の進展に差があり単純に比較することはできないが、我が国では一般政府の歳出対GDP比が増加・横ばい傾向にあることも踏まえれば、相当厳しい歳出削減を行う方針が依然として維持されていると考えられる（図2参照）。

図2 日本及び英国の歳出の推移（対GDP比）



(注1) 日本は一般政府ベース、英国は公的部門ベース。

(注2) 英国の見通しは、OBR「Economic and Fiscal Outlook (2016年11月)」による。

さらに、上述の財政演説で明らかにされた331億ポンド（約4.2兆円）の追加財政出動は、約53億ポンド（約7,000億円）、GDP比で約1.8%である。単純比較は難しいが、我が国が2016年8月に決定した「未来への投資を実現する経済対策」の国・地方の歳出規模は7.5兆円、GDP比で約1.5%であることなども踏まえれば、今回、英国が行う財政出動は、GDP比で我が国と同規模のものと言えるであろう。

(4) 今後について

2016年10月に行われた保守党大会において、メイ首相は、遅くとも2017年3月末までにはEU離脱の意思を欧州理事会に通告することを明らかにした。これが実現すれば、遅くとも2019年4月には、英国がEUを離脱することになる。しかし、脱退協定の具体的な内容などは全く明らかになっておらず、未だ先行きが不透明な状況が続いている。引き続き、英国を取り巻く情勢をよく注視し、英国財政の先行きを見守っていきたい。

Ⅲ. 米国

2016年11月8日、米国大統領選挙が実施された。事前の世論調査やマスコミ等の大方の予想と異なり、共和党のトランプ大統領候補が勝利し、世界中に大きな衝撃を与えた。

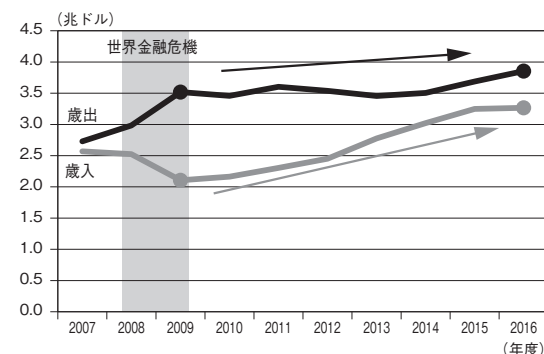
トランプ大統領候補は、2017年1月20日に大統領に就任するため、本誌の執筆時点では、トランプ次期政権が実行する政策を正確に予測することはできない。このため、以下では、オバマ政権下での財政状況や財政健全化に向けた取組を俯瞰するとともに、トランプ次期政権による今後の財政運営の方向性についても簡単に触れることとしたい。

(1) オバマ政権下での財政状況

世界金融危機直後の大統領選挙で勝利した民主党のオバマ大統領候補は、2009年1月の就任直後に大規模な財政出動を実施した。また、経済低迷により税収が大幅に落ち込み、財政赤字は3.1%（2008年度）から9.8%（2009年度）にまで大幅に悪化した。

オバマ政権は、大規模な財政出動に踏み切る一方で、継続的に歳出抑制に寄与する財政運営ルール（後述）を成立させ、結果として、歳出は抑制されてきた。また、経済状況の改善等により、歳

図3 米国連邦政府の歳出・歳入・財政赤字・PB赤字の推移



財政赤字 対GDP比	1.1%	3.1%	9.8%	8.7%	8.5%	6.8%	4.1%	2.8%	2.5%	3.2%
PB赤字 対GDP比	-0.5%	1.4%	8.5%	7.4%	7.0%	5.4%	2.8%	1.5%	1.2%	-

(出典) 米国財務省HP、米国OMB "Historical Tables (FY2017)"
(注) 計数は、実績ベース。

入が一貫して増加した結果、2016年度の財政赤字は3.2%にまで改善した（図3参照）。

(2) 財政健全化に向けた取組

①財政運営ルール

(イ) Pay-As-You-GoとCap

Pay-As-You-Goとは、新規施策や制度変更により、同一年度内に債務増が見込まれる場合、債務増を相殺するため、義務的経費に一律の削減率を課して強制削減を行う制度である。ただし、本ルールを念頭にして法律や制度が設計されることもあり、これまで強制削減の実施例はない。

また、Capとは、2011年予算管理法に基づく制度で、その名の通り、裁量的経費に上限を設け、この上限を超える歳出予算法が成立した場合、裁量的経費に対する一律削減 (sequestration) を行うものである。これにより、2012年度から2021年度までの裁量的経費に歳出上限が課されている。

(ロ) 債務上限

米国では、債務残高の上限が法律に規定されている。上限が引き上げられず、債務残高が法定上限に達した場合、債務不履行（デフォルト）に至る可能性があり、2011年と2013年には議会における政治的対立から実際に上限引上げが遅れ、社会問題化した。足元では、2015年11月2日に成立した「2015年超党派予算法」により、2017年3月15日まで債務上限に係る規定が不適用となっているとともに、いわゆる「臨時措置」 (extraordinary measure) を使うことによって、債務残高が債務上限に到達するのを一時的に遅らせることができるため、次に債務上限の引上げが問題になるのは、2017年夏頃と見込まれている。

(ハ) 財政運営ルールの効果

2009年1月に民主党のオバマ大統領が就任して以降、野党である共和党に2010年11月の中間選挙で下院の過半数の議席を獲得された。さらに、2014年11月の中間選挙で上院の過半数の議

席を獲得されたため、議会運営が不安定化した（図4参照）。

図4 オバマ政権下での議会議席数

<2009年1月オバマ政権発足時>

	民主党	共和党
上院 (100)	59 (59%)	41 (41%)
下院 (435)	256 (59%)	178 (41%)

<2010年11月中間選挙後>

上院 (100)	55 (55%)	45 (45%)
下院 (435)	193 (44%)	242 (56%)

<2012年11月大統領選挙後>

上院 (100)	55 (55%)	45 (45%)
下院 (435)	201 (46%)	234 (54%)

<2014年11月中間選挙後>

上院 (100)	46 (46%)	54 (54%)
下院 (435)	188 (43%)	247 (57%)

(注) 赤囲み部分は多数政党。議席数は欠員・無所属議員を含む場合がある。

従来から伝統的に、民主党は大きな政府を、共和党は小さな政府を主張している。オバマ政権下では、財政赤字に関して、民主党は「増税」によって赤字削減すべきと主張する一方、共和党は「歳出削減」によって赤字削減すべきと主張し、政策手法が対立していた。いずれの政党も赤字削減を主張していたことは特筆に値するが、それに加え、これらの政策手法の違いによって、既存のPay-As-You-GoやCapなどの財政健全化ルール of 修正や廃止への合意がなされず、結果的に、これらのルールの実効性が高まり、歳出抑制に寄与したというのも興味深い。

(3) 今後の見通し

オバマ大統領は、在任中最後となる2017年度予算教書の中で、「2025年度まで財政赤字対GDP比を3%未満に収め、債務残高対GDP比を安定させ、さらには減少軌道に乗せる。これが財政健全化策のkeyである」と発表していた。

本目標が今後達成されるか否かは、トランプ次期政権が打ち出す財政政策に依るが、トランプ次期大統領の財政政策の詳細は本稿執筆時点では未だ明らかとなっていない。選挙期間中は、

(i) 大規模な減税、

(ii) 民間資金と税制優遇措置を活用した大規模なインフラ投資、

という2つの柱を掲げ、これらの財源について「歳入中立 (revenue neutral)」であると繰り返し主張していたが、その全貌はまだ明らかにされていない。あまり報道されることはないが、例えば、対策の財源として、年金、医療、軍事費を除く歳出の1%カット（ペニープラン）を行うことも打ち出しており、今後も注視が必要であろう。また、予算や税制の改革を実現するためには、議会の同意を得ることも欠かせない。トランプ次期大統領候補が選挙期間中に主張していた減税案の中身は、選挙戦が進むにつれ、共和党主流派の意を汲んで、減税幅が縮小された。今後、財政タカ派と称されることも多いライアン下院議長をはじめとする共和党主流派と財政政策の中身についてどのような調整を行っていくのかも着目していく必要がある。

IV. おわりに

本稿では、世界金融危機以降の英国及び米国の財政健全化に向けたこれまでの取組を俯瞰してきたが、どちらの国も財政健全化を着実に進めてきたという大きな流れを確認することができた。今回の連載では、ドイツ及びフランスを巡る財政健全化の取組について紹介する。