

民主党政権の「財政運営戦略」の評価

— 歳出・歳入計画の具体化が必要 —

2010年6月22日、民主党政権になって初めての財政健全化計画（「財政運営戦略」）が公表された。菅首相は、消費税率10%に言及し、財政健全化に積極的な姿勢を示していたが、閣議決定された「財政運営戦略」には財政健全化の目標を達成するための歳出削減や財源確保の具体的な姿が必ずしも明確に描かれることはなかった。菅首相は、その後の参院選で消費税率引き上げへの言及が大敗を招いたと批判されており、財政健全化には逆風が吹いている。しかし、財政健全化を達成するためには、「財政運営戦略」の次のステップとして具体的な筋道の提示が欠かせない。

新たな財政健全化目標

「財政運営戦略」における財政健全化目標は、主に①「国・地方のプライマリー収支赤字（対GDP比）を2015年度までに半減し、2020年度までに黒字化すること」と②「国・地方の公債等残高の対GDP比を2021年度以降に安定的に低下させること」の二つである。自民政権時代には、①国・地方のプライマリー収支を2011年度までに黒字化することと、②国・地方の公債等残高の対GDP比を2015年頃に安定的に低下させることが財政健全化の目標とされたが、リーマン・ショック以降の国際的な経済危機によって、そうした目標は過去のものとなってしまう。今回の「財政運営戦略」の財政健全化目標は、現状に合わせて、国・地方のプライマリー収支黒字化の時期を自民政権時代の目標よりも大きく後ずれさせたもので、目標自体に本質的な変化はない。

財政健全化目標を達成するために、財政運営に関するいくつかの基本ルール（財政ルール）が策定された。そのうちの一つである「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」は、よく知られているように、歳出増または歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際には、それに見合う歳出削減または歳入確保の恒久措置が必要とされるという原則である。「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」は、歳出増を求める政治的な圧力がある場合などに、財政赤字拡大を防ぐ手法として有効に機能す

ることが諸外国の経験からも知られている。そのほか、目標達成に向けた期間中、財政赤字を一定割合改善していく「財政赤字縮減ルール」や、年金、医療などの社会保障費のような構造的に増加する経費に対して安定的な財源を確保していくことなどを求めるルールが策定された。

中期財政フレーム

「財政運営戦略」のなかで民主党政権が新たな取り組みとして始めたのが、「中期財政フレーム」の策定である。「中期財政フレーム」は、単年度予算プロセスから生じる硬直的な歳出計画や予算の使い切りを避けて、実質的な複数年度予算とするためのものであり、対象期間は3年に設定された。まず、2011年度の新規国債発行額は、前年度の「約44兆円を上回らないものとするよう、全力をあげる」とされた。2011年度予算は、いわゆる「埋蔵金」に頼ることができないことから、政策実行のための財源確保が難しくなることが予想される。それでも国債発行額の上限を明記したのは、マーケットの注目する指標にコミットすることで政府への信頼をつなぎとめ、金利上昇を回避する狙いがあるものと思われる。

税制面では、「個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等」にわたる税制の抜本的な改革を行うため、早急に具体的内容を決定することとする。こうした税制の改革により、財政健全化目標の達成に向け

て、必要な歳入を確保していく」との記述にとどまった。いくら追加的な増税が必要で、そのためにどのような税制改革を行うかについての記述はなかった。菅首相は「財政運営戦略」に先立つマニフェスト公表の記者会見で、既に消費税率の引き上げによって安定的な財政運営を目指す姿勢を示していた。しかし、「財政運営戦略」にはそうした姿勢は反映されなかった。

ただし、「財政運営戦略」の参考資料として公表された内閣府の「経済財政の中長期試算」からは、将来の大幅な増税が示唆された。財政健全化目標の達成に必要な歳出削減もしくは増税額は、2015年度までに約5兆円、2020年度までに約20兆円である（図表1）。これを消費税率で換算すれば、2015年度までに約2%の引き上げ、2020年度までに約8%の引き上げとなる。

歳出面では、2011～13年度の「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出のうち、国債費及び決算不足補てん繰り戻しを除いたもの）を対象として「歳出の大枠」（経済危機対応・地域活性化予備費等1兆円を含めた2010年度の歳出規模相当の71兆円）が決められ、各年度の水準が前年度を上回らないものとされた。「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」によって、歳出増につながる新たな施策を実施する場合には、その年度の「基礎的財政収支対象経費」が71兆円を超えないように他の分野で歳出削減が行われる。しかし、歳出面が過度に硬直的になることを防ぐために、税

制改革等によって恒久的な歳入増が確保された場合には、その金額を「歳出の大枠」に加算することができる。一方で、「埋蔵金」の利用による安易な歳出拡大を防ぐ目的から、「確保された歳入が一時的なものである場合には国債発行額の抑制に活用する」との文言が挿入された。

より明確な財政健全化の道筋を

今回の「中期財政フレーム」は、財政健全化目標を達成するために必要な歳出額やその項目などが提示されていないため、プライマリー収支を黒字化するための具体的な手段のイメージが伝わらない。5年間で社会保障費1.6兆円の削減、人件費2.6兆円の削減などを定めた小泉政権時代の「基本方針2006」と比べても、3年間の「基礎的財政収支対象経費」を固定しただけの「中期財政フレーム」は具体性に欠けている。

参院選の結果を受けて消費税率引き上げの議論が難しくなってきたことで、日本の財政運営には手詰まり感が漂いつつある。しかし、財政健全化を確実なものにするためには、「財政運営戦略」の具体化が欠かせない。欧州に目を転じると、財政状況の悪化に対応して年金支給開始年齢の引き上げや公務員の給与削減、付加価値税率の引き上げなど積極的な政策が行われている。財政健全化と企業活性化の双方に配慮した政策を展開できるかどうかが今後のポイントとなる。

増税なしの財政健全化は理想的であるが、本格的な高齢化が進行する2010年代に入った今、針の穴を通すかのような財政運営を行う余裕はない。菅首相は、今後政策ごとの部分連合によって国会運営を乗り切る構えをみせているが、消費税についても超党派の会議によって野党第一党である自民党との本格的な議論が行われることが期待される。与野党ともに大衆迎合的な政策からは脱却し、政治的なリーダーシップを発揮することが求められよう。■

みずほ総合研究所 政策調査部
主任研究員 鈴木将覚
masaaki.suzuki@mizuho-ri.co.jp

●図表1 国・地方のプライマリー収支

