

我が国財政の健全化と諸外国の取組

財政金融委員会調査室 さくらい しょうご
桜井 省 吾

1. はじめに

我が国財政は、高齢化の進展による社会保障費の急増や長引く景気低迷による税収の落ち込み、公債の大量発行に伴う公的債務残高の累増など、厳しい運営を強いられている。このような状況の下、政府は平成 22 年 6 月に財政運営戦略を閣議決定し、財政健全化目標を G20 等の場で事実上の国際公約とするなど、内外に財政健全化の姿勢を示す一方、第 180 回国会では、衆議院・参議院で総計 200 時間にも及ぶ国会審議を経て、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（以下「消費税法改正案」という。）が成立し、消費税率引上げの道筋が定められた。

一方、海外に目を転ずると、後で述べるように 1970 年代に起こったオイルショックを経て、1980 年代後半～1990 年代にかけて世界的な景気後退を経験しながらも、種々の取組により財政状況の改善に成功している国も存在する。

本稿では、我が国財政の現状を検証しつつ、過去に財政健全化に成功した国々が行った政策等を紹介し、現在我が国が抱えている課題を解決する参考としたい。

2. 我が国財政の現状

(1) 税収額を上回る公債発行額

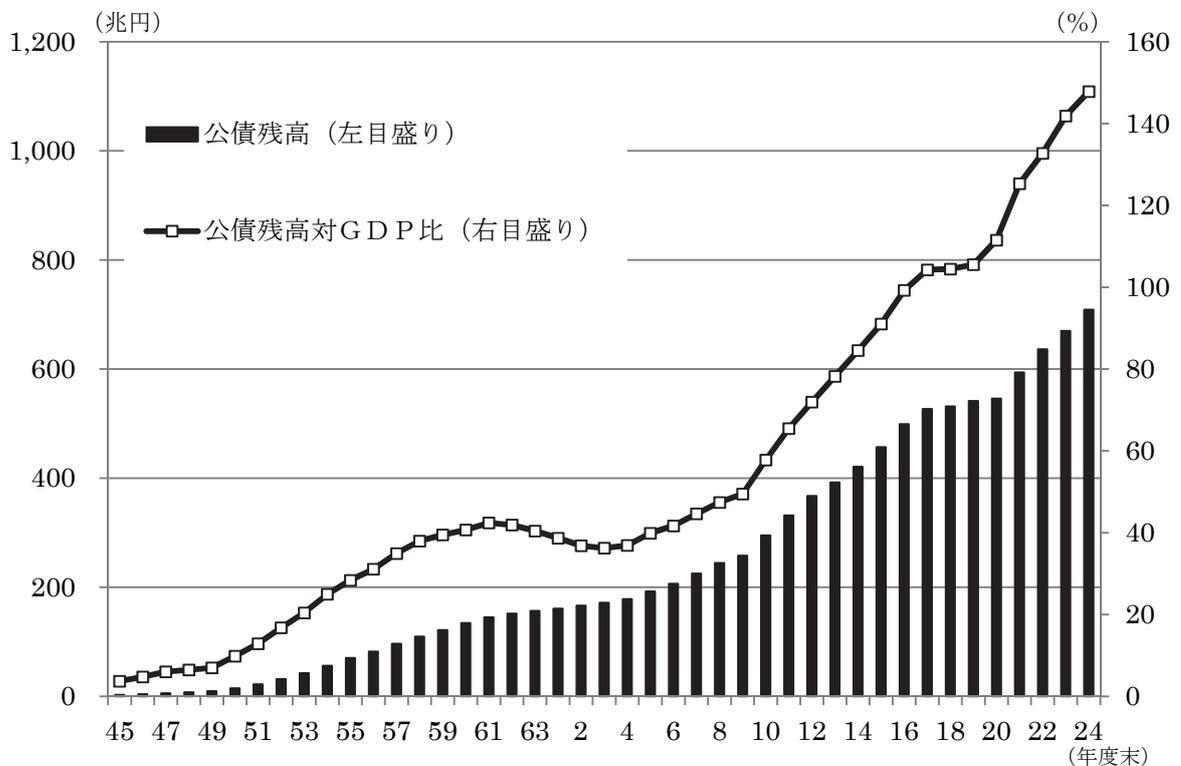
平成 24 年度の予算について見ると、一般会計歳入総額 90 兆 3,339 億円のうち公債の発行額が 44 兆 2,440 億円となり、税収の 42 兆 3,460 億円を上回った。特に、リーマン・ショックの発生により経済が低迷し税収が大きく落ち込む一方で大型の経済対策を実施した平成 21 年度以降、公債金収入が税収を 4 年連続で上回る状況であり、歳出と税収が恒常的に大きくかい離している。これまでの推移を見ると、特例公債発行からの脱却が実現した平成 2 年度には、歳入総額 71 兆 7,035 億円に対して、税収が 60 兆 1,059 億円に上り、公債発行額は 7 兆 3,120 億円にとどまっていた。ところが、バブル経済が崩壊した平成 3 年以降、税収は落ち込み、公債発行額が増加していった。

(2) 膨れあがる債務残高

一般会計の歳入不足を補うため、昭和 40 年度補正予算において、戦後初めて公債が発行されるに至った。その後も公債発行は毎年続けられ、公債残高は年々増加していった（図表 1）。加えて、増加のスピードを見ても、公債残高が 100 兆円を突破した昭和 58 年度から 200 兆円を突破した平成 6 年度まで、100 兆円が積み上がるに要した年数が 11 年だったのに対して、200 兆円（同 6 年度）から 300 兆円（同 11 年度）までは 5 年で積み上がっている。さらに、平成 21 年度以降について見ると、平成 21 年度末に 594 兆円だった公債残

高は、平成 22 年度末には 636 兆円、平成 23 年度末には 670 兆円となり、平成 24 年度末には 709 兆円まで膨れあがる見込みとなっている。

図表 1 公債残高の推移



(注) 平成 23 年度までは実績、24 年度は当初予算ベース。

(出所) 「国債統計年報」(財務省)、「国民経済計算」(内閣府) 等より作成

(3) 脆弱な財政構造

ア 増加する社会保障関係費

我が国では、社会保障関係費が急速に増加しており、平成 2 年度から平成 22 年度までの 20 年間(決算ベース)で、11.5 兆円から 28.2 兆円へと社会保障関係費は 2.5 倍に膨らんでいる。世界で最も速いペースで高齢化が進行する我が国においては、年 1 兆円とも言われる社会保障関係費の自然増が見込まれている状況にある。この 20 年間で、基礎的財政収支対象経費に占める社会保障関係費の割合は 21%から 38%に上昇しており、社会保障関係費は、一般会計歳出の動向を左右する存在となっている。さらに、65 歳以上人口の対総人口比は 24.2% (2012 年) であるが、これが 2050 年には 38.8%まで上昇するとされている(国立社会保障・人口問題研究所の推計(出生中位、死亡中位))。このため、今後とも社会保障関係費の動向が我が国財政に与える影響は大きいと思われる。

イ リスクを抱える国債費

平成 2 年度に 14.3 兆円だった国債費(決算ベース)は 20 年間で 19.5 兆円に増加した。このうち、公債等の償還に充てられる債務償還費は、債務残高の急増に伴って、3.4

兆円から 11.7 兆円へと 3.4 倍になったものの、利払費は 10.8 兆円から 7.9 兆円に減少している。これは、我が国財政が国債金利低下の恩恵を受けたものと言えよう。ところが、既に極めて低水準となっている金利の現状を踏まえると、今後は、このような金利低下の恩恵によって利払費が抑制できる状況ではなくなってきている。

我が国の国債発行の年限構成を見ると、短・中期債への依存が高まっているとの指摘がなされている。短・中期債は足元の利払費は抑制されるが、頻繁に借り換えることになり、そのたびに金利が変動する。我が国では現在、主要国の中でも長・超長期債の割合が低くなっているが、結果として先行きの金利変動リスクを相対的に高めていることとなる¹。

内閣府が平成 24 年 8 月に発表した「経済財政の中長期試算」によると、平成 23 年度で 19.6 兆円だった国債費は、平成 35 年度には慎重シナリオ²の下でも 47.4 兆円、成長戦略シナリオ³では 58.0 兆円まで膨れあがる計算となっている。我が国では長期にわたり公債残高を膨らませてきたが、幸いにも金利は安定的な低水準に落ち着いていた。しかし、金利が急騰した場合には、利払費が急増することで国債費が膨張し、財政を圧迫する危険もある。

3. 政府の財政健全化に向けた取組状況

(1) 財政運営戦略の策定

歳出が税収等を大きく上回る状態が恒常化し、財政状況が深刻化している現状において、政府は平成 22 年 6 月 22 日に「財政運営戦略」を閣議決定した。具体的な取組として挙げられたのは以下の 3 つである。

第 1 は、財政健全化目標である。収支（フロー）目標として、①国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）について、遅くとも 2015 年度までに赤字額対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減し、遅くとも 2020 年度までに黒字化すること、②国の基礎的財政収支についても、遅くとも 2020 年度までに黒字化することなどを掲げた。また、残高（ストック）目標として、2021 年度以降において、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させることが示された。

第 2 は、財政運営の基本ルールとして、ペイアズユーゴー原則の導入等が示された。ペイアズユーゴー原則とは、「歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、原則として、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保する」仕組みである。

第 3 は、複数年度を視野に入れ毎年度の予算編成を行うための仕組みとして、中期財政フレームを策定した。「財政運営戦略」においては、平成 23 年度から平成 25 年度を対象とする最初の中期財政フレームを定めるとともに、「毎年半ば頃、中期財政フレームの改訂を行い、翌年度以降 3 年間の新たな中期財政フレームを定める」こととしている。これに基づき、平成 23 年 8 月 12 日には平成 24 年度から平成 26 年度を対象とする新たなフレームに改訂された。さらに、平成 24 年 8 月 31 日には平成 25 年度から平成 27 年度を対象とす

る最新のフレームが策定され、このフレームに基づいて平成 25 年度予算が編成されることとなっている。

（２）社会保障・税一体改革の取組

我が国の社会保障制度は、1960 年代に国民皆保険・皆年金が達成されて以降半世紀が経過し、人口構成の大きな変化、雇用形態の変化、家族形態の変化など、社会保障制度を支える社会経済情勢には大きな変化が生じている。一方で、我が国財政は極めて厳しい状況にあり、国の基礎的財政収支対象経費に占める社会保障関係費の割合が 4 割に迫り、税収が歳出の半分すら賄っていない現状では、社会保障関係費の相当部分を将来世代の負担につけ回していると言わざるを得ない状況にある。

このような中で、世代間・世代内の公平性を確保しつつ、国民全体が社会保障給付水準に見合った負担を担っていかなければならない。今般の社会保障・税一体改革は、社会保障の機能強化・機能維持の安定財源確保と財政健全化の同時達成の実現を図るとともに、全世代を通じた国民生活の安心を確保する「全世代対応型」社会保障制度の構築を目指すものである⁴。

以上のような経緯から、第 180 回国会において消費税法改正案を始めとする社会保障・税一体改革関連法案が提出され、衆議院・参議院における審議の後、平成 24 年 8 月 10 日、参議院本会議において可決された⁵。

しかし、財政健全化という観点からは、以下のような課題も残る結果となった。第 1 は、社会保障制度改革のための施策の一部の策定が先送りされたことである。今回の一体改革では、公的年金制度や高齢者医療制度についての抜本改革は今後、設置される社会保障制度改革国民会議において議論されることになったため、累増する社会保障関係費の効率化がどこまで実現できるのかが今後の課題となる。

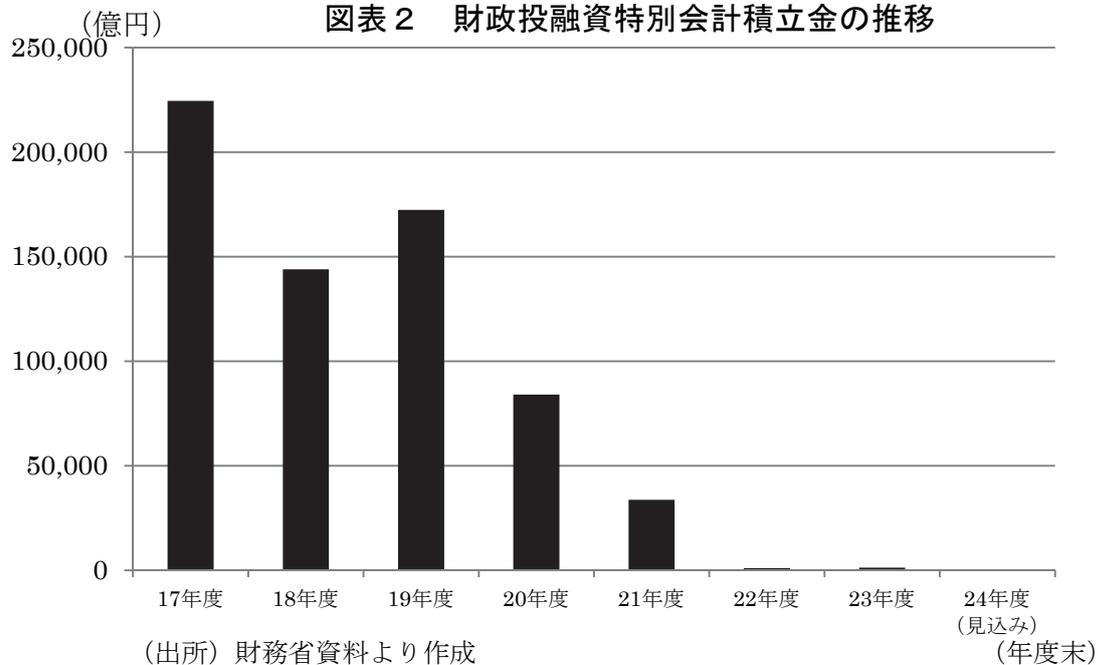
第 2 は、一段の健全化の必要性である。「経済財政の中長期試算」では、消費税率を 10% に引き上げたとしても、2020 年度の基礎的財政収支の黒字化という財政健全化目標が達成できないことが示されたため、政府は更なる対策が必要となる。

第 3 は、景気への配慮による歳出増の可能性である。消費税法改正案では、衆議院における修正によって、経済成長等に向けた施策を検討する旨の附則条項が追加されている。消費税率の引上げにより財政的に生じた余裕が社会保障の費用以外に充当される可能性があり、結果として歳出が膨らむ可能性がある。

（３）特別会計の積立金等の活用

税収が低迷する中で、各種特別会計で生じた積立金等を一般会計歳出等の財源に充てようという動きも見られる。平成 18 年度に財政融資資金特別会計（平成 20 年度に産業投資特別会計と統合し、財政投融资特別会計となった。以下「財投特会」という。）の金利変動準備金⁶から 12 兆円が、平成 20 年度に 7.2 兆円が公債の償還財源に充てられたほか、平成 20 年度から平成 23 年度までの間において、計 17.3 兆円が一般会計に繰り入れられた。また、平成 24 年度から平成 27 年度までの間において、財投特会の積立金を復興施策に要す

る費用の財源として活用することが「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」(平成 23 年法律第 117 号)で規定されており、平成 24 年度予算では、9,967 億円が国債整理基金に繰り入れられて復興債の償還費用に充てられることとなっている。以上の結果、毎年税外収入として繰り入れられていた財投特会の積立金は枯渇し、今後、財政健全化への活用は難しい状況になっている(図表 2)。



さらに、外国為替資金特別会計⁷においては、これまでの決算上の剰余金の一般会計繰入れに加えて、平成 22 年度、平成 23 年度には当該年度において発生が見込まれた剰余金(進行年度分剰余金)のうち、それぞれ 3,500 億円、2,309 億円が一般会計に繰り入れられることとされた。しかし、現在同特会の運用状況は悪化していることから⁸、今後、同特会の進行年度分剰余金を一般会計へ繰り入れることの妥当性については、検討する必要がある。

4. 諸外国における財政健全化への取組

1970 年代にオイルショックを経て低成長期に移行した後、1990 年代初めの世界的な景気後退の中で、欧州通貨危機(1992~1993 年)やメキシコ通貨危機(1994 年)等が発生した。このような世界情勢の中で、財政赤字が拡大する国が増加し、財政赤字の削減に取り組む必要性が高まったため、先進各国では、1980 年代~1990 年代にかけて財政健全化の動きが加速した。このような中で、1980 年代後半~1990 年代にかけて財政収支を大きく改善させ、黒字転換を達成したアメリカ、スウェーデン、ニュージーランド、カナダ、オーストラリアといった国々が現れた。以下、アメリカ、スウェーデン、ニュージーランドがこの時期に行った具体的な取組等を紹介するとともに、図表 3 において、黒字転換を達成した各国の施策を取りまとめた。

(1) アメリカ

アメリカでは、1970年代にスタグフレーションの発生や国際競争力の低下により国力が衰退していた。1980年代初頭には大幅な減税や国防関係の支出以外の歳出抑制などを実施したが、結果として財政収支と経常収支の赤字（双子の赤字）を抱えることとなった。

1980年代前半のアメリカでは、景気後退による賃金低下と物価上昇による年金給付の上昇により収支が悪化したため、給付年齢の段階的な引上げ等の年金制度改革や、公的医療扶助の対象を限定することなどによる公的医療制度改革を通じた歳出削減が図られた。

さらに、1990年には90年包括財政調整法（OBRA90）の成立により、1995年度までの5年間で約5,000億ドルの財政赤字削減が目標として示される一方で、所得税の税率の引上げ等の税制改正や、高齢者医療保険制度であるメディケアの保険料見直しなどによる歳出削減が推し進められた。また、同年には、財政の基本方針となる財政ルールとして予算執行法（BEA90）が策定され、裁量的経費について毎年の歳出予算法で支出上限を設けるキャップ制やペイアズユーゴー原則の導入等を規定した。

こうした健全化の手法は1993年に制定された93年包括予算調整法（OBRA93）、97年財政収支均衡法（BBA97）においても引き継がれた。メディケア及びメディケイド（低所得者向け医療保険制度）や公的年金に関する社会福祉関連支出の見直しに加え、所得税・法人税の税率引上げや燃料課税の増税等の歳入増加策が併せて実施された。

これらの財政健全化に向けた取組に加え、1990年代後半に起こったITバブルや税収増に伴い、アメリカの財政赤字は1992年をピークに減少を続け、1998年には財政収支の黒字転換を果たし、2000年までの間、財政収支黒字を維持した。

(2) スウェーデン

スウェーデンでは、1970年代のオイルショックを契機として経済成長が減速し、公共部門の膨張や産業競争力の低下等が生じた。また、1980年代後半になると、金融規制緩和をきっかけにバブルが発生したが、1980年代末～1990年代初めにかけて崩壊した。これに伴い税収が減少し、銀行への公的資金の投入なども行われ、財政状況は急速に悪化した。スウェーデンでは、深刻な景気後退の中、経済状況の改善に取り組みつつ、併せて財政再建への取組も進めていった。

まず、1990年代初めには、高齢者医療費急増へ対応するための社会保障制度改革等が行われた。また、1994年には財政再建計画を発表し、年金の物価スライドの抑制、保育手当の廃止等の社会保障関係費削減が図られた。翌年の1995年には、児童手当の減額や障害基礎年金の引下げ、失業手当の給付率引下げ等歳出削減の更なる上積みがなされた。さらに、1999年には、抜本的な公的年金制度の改革により年金の一元化を実施している。このように、同国の財政健全化策の主要な項目として、年金制度等の社会保障制度改革による歳出削減の推進が挙げられる。

また、予算編成プロセスの改革も同国の健全化策の特徴である。改革の中心となったのは、3か年にわたるフレーム予算及び歳出シーリングの導入である。複数年度予算によっ

て、中期的な財政運営の方向性を定め、政治主導のトップダウンによって強い拘束力を有する歳出シーリングを設定し、歳出総額のコントロールがなされた。

このような健全化策が奏功し、中央政府の財政収支は1994年～1998年にかけて改善した。一般政府の財政収支は1998年には黒字へと転換し、その後も、他の先進国と比較して良好な財政状況にあると言える。

(3) ニュージーランド

ニュージーランドは、1980年代前半、15%を超える物価上昇や財政赤字の拡大、為替危機の発生など、経済・財政状況が悪化した。

1984年には、「Economic Management」と題した提言が発表され、これに基づいて規制緩和やG S T（日本の消費税に相当）導入等の税制改革、補助金削減といった改革が行われた。

1987年には、政府部門の改革に関する「Government Management」という提言が発表され、これに基づいて大臣と各省庁の次官の役割の明確化等の人事・組織面の見直しや、財政上の説明責任の必要性、予算制度の改革等が示された。

その後、1994年には財政運営についての説明責任や透明性の向上を図ることを狙いとする財政責任法（Fiscal Responsibility Act）が制定された。同法では、財政健全化の目標設定については、抽象的な表現（政府債務を賢明な水準にまで引き下げるなど）にとどめ、具体的な目標設定は時の政権に委ねられている。一方で、財政に関する情報を広く国民に周知することを目的として、財政目標の設定から結果の分析に至るまで広範囲なレポートの作成を義務付けている。

また、同国では毎年、現行施策を前提とする今後3年間の歳出見通しであるベースラインを改訂し、これに基づいて予算編成を行っているため、実質的にシーリング機能を果たしていると言える。

これらの取組の結果、1994年には黒字転換を達成し、2008年まで黒字基調が続いている。

図表3 1980年代から1990年代にかけて各国が取り組んだ施策の代表例

		アメリカ	スウェーデン	ニュージーランド	カナダ	オーストラリア
歳出削減		○	○		○	○
増税措置		○		○		○
目標設定		○	○	○	○	○
予算編成 プロセス	支出総額への シーリング設定		○	○		○
	その他改革					○
法的枠組み		○		○		○

(出所) 内閣府『世界経済の潮流2010年Ⅱ<2010年下半期 世界経済報告>財政健全化の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望』より作成

5. 我が国財政が抱える課題の解決に向けて

(1) 財政健全化目標の達成

図表3のとおり、今回紹介した国々では全て、財政の健全化目標が設定されている。日本においても、「財政運営戦略」で健全化の目標を設定したものの、その達成の道筋は不透明な状態となっている。最新の中期財政フレームでは、「社会保障・税一体改革を実現するとともに、「日本再生戦略」(平成24年7月31日閣議決定)を踏まえ、日本再生のための重点分野に大胆に予算を配分し、社会保障分野を含め、聖域を設けずに歳出全般を見直すことで、経済成長と財政健全化の両立を図り、市場の信認を確保しつつ日本経済の再生を図っていく必要がある」としているが、具体性には乏しい。

また、中期財政フレームでは東日本大震災関連の復旧・復興事業及び防災・減災に充てられる財源については対象とされておらず、今後、歳出の拡大圧力が生じた場合に歳出の全体像を抑制できるのかが注目される。

諸外国の財政健全化では、歳出削減の重要性が指摘されているところでもあり、我が国における財政健全化目標の達成に向けて、歳出削減への取組を一層進める必要がある。

(2) 社会保障費の効率化の必要性

世界でも最速のスピードで高齢化が進行している我が国においては、年間100兆円にも達する社会保障給付費や、年1兆円程度増えていく社会保障関係費の膨張を抑制するだけでなく、効率化を図っていく必要がある。特に、社会保障費全体の半分を占める年金の総額を抑制する施策の実施は避けられないだろう。政府は、第180回国会において、老齢基礎年金等の年金額の特例水準の2.5%を3年間で解消する等の措置を定めた国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案を提出したが、成立には至らなかった。そのほかにも、70~74歳の医療費窓口負担を1割に据え置いている特例措置を解消し、2割に引き上げる案や、年金の支給開始年齢を65歳以上に引き上げる案などが検討されている。過去の財政健全化に成功した国々の多くも、健全化手段の1つとして社会保障費の削減を選択しているところであり、我が国での社会保障費削減の成否が財政健全化の命運を左右すると言っても過言ではなかろう。

6. おわりに

これまで、我が国財政は政府の様々な努力にもかかわらず、公的債務を積み増してきた。今後は、国内外に我が国財政の安定性を訴えるためにも、実質的に国際公約となった国・地方の基礎的財政収支の2015年度までの赤字半減、2020年度までの黒字化という目標の達成に向けて、現在の不均衡な財政構造を見直し、将来にわたって信認される財政制度を築いていかなければならない。また、目標の達成には、中長期の財政運営の指針である中期財政フレームを実効性のあるものにしつつ、毎年膨れあがる社会保障費をどのようにして抑制していくのかといった観点が欠かせないだろう。政府は不断の覚悟を持って健全化に取り組む必要がある。

【参考文献】

- 財政制度等審議会財政制度分科会『財政の健全化に向けた考え方について』（2011年12月9日）
- 財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革』（2001年6月）
- 下井直毅「財政再建の道筋—震災を超えて次世代に健全な財政を引継ぐために—」『N I R A研究報告書』（2011.4）
- 田中秀明『財政ルール・目標と予算マネジメントの改革』（独立行政法人経済産業研究所2004年3月）
- 富田俊基「財政健全化への道筋を一過去からの教訓—」『地銀協月報2012.4』
- 内閣府『世界経済の潮流 2010年Ⅱ＜2010年下半年期 世界経済報告＞財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望』（平成22年11月）
- 古川卓萬ほか『世界の財政再建』（敬文堂 1998年）
- 和田明子『ニュージーランドの公的部門改革』（第一法規 平成19年）

¹ 『日本経済新聞』（平24.5.25）

² 「慎重な前提の下で、2020年度までの平均で名目1%台半ば、実質1%強の成長。消費者物価上昇率は、2012年度にプラスとなった後、中長期的には1%近傍で安定的に推移」するとしたシナリオ。

³ 堅調な内外経済環境の下で平成24年7月31日に閣議決定された「日本再生戦略」において示された施策が着実に実施され、2011～2020年度の平均成長率は、名目3%程度、実質2%程度となる。消費者物価上昇率は、2012年度にプラスとなった後、中長期的には2%近傍で安定的に推移するとしたシナリオ。

⁴ 『社会保障・税一体改革大綱』（平成24年2月17日閣議決定）

⁵ 7本の内閣提出法律案と2本の衆議院での議員立法の計9本の法律案が提出されたが、うち内閣提出法律案1本は衆議院で廃案となった。

⁶ 財投特会は、財政融資資金の運用並びに産業の開発及び貿易の振興のために国の財政資金をもって行う投資に関する経理を明確にするために設置された特別会計である。また、同会計が長期にわたり安定的な活動を行っていくことができるよう、利益が発生した場合に金利変動準備金として積み立て、将来生じる損失の発生に備えている。（財務省主計局『平成23年版特別会計ガイドブック』63、74頁）

⁷ 外国為替資金特別会計は、外国為替相場の安定（為替相場の急激な変動の際の為替介入など）のために設けられている。（財務省主計局『平成23年版特別会計ガイドブック』53頁）

⁸ 円高・ドル安進行により同特会には巨額の累積欠損が生じている。また、同特会ではドル建て資産を多く保有しているため、米国の超低金利政策等を背景に運用状況は悪化している。