

# 財政健全化の道のりに関する一考察

## — イタリアの財政運営に見る我が国財政健全化の課題 —

財政金融委員会調査室 吉田 博光

### 1. はじめに

我が国における国及び地方の長期債務残高は、2013年度末（平成25年度末）には977兆円程度となり、対GDP比で200%に達すると見込まれている。このような現状にある我が国財政は、高齢化の急速な進展に伴う社会保障関係費の増加や金利上昇に伴う国債費の増加リスクなど、非常に脆弱な構造となっている。

民主党政権下の2010年（平成22年）6月22日には「財政運営戦略」が閣議決定され、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字（対GDP比）を2015年度（平成27年度）までに2010年度の水準（国・地方で6.4%、国単独で6.8%）から半減し、2020年度（平成32年度）までに黒字化させることや、公債等残高の対GDP比を2021年度（平成33年度）以降安定的に低下させることを主な内容とする財政健全化目標が定められた。また、安倍政権下の2013年1月24日に閣議決定された「平成25年度予算編成の基本方針」においても、プライマリーバランスの赤字半減と黒字化に関する財政健全化目標を実現する必要があると明記し、財政運営戦略と同様の財政健全化目標に言及したところである<sup>1</sup>。政府は、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成に向けた社会保障・税一体改革を推進しているところであり、2014年（平成26年）4月に消費税率を8%（地方消費税を含む）に引き上げ、2015年（平成27年）10月に10%（同）に引き上げるとしている。ところがこれらの措置を講じたとしても、政府が目指すプライマリーバランスの黒字化とそれに続く公債等残高（対GDP比）の安定的低下は見通せない状況となっている。

海外では、2009年にギリシャの財政問題が表面化すると欧州債務危機が発生し、政府債務残高（対GDP比）で日本を大きく下回る国々の金利が急上昇したほか、世界経済にも甚大な影響を与えた。金利上昇を招いた国のうち、例えばイタリアは、かつて単一通貨ユーロに参加するために財政健全化の取組を実行し、その後も、日本より良好な財政運営を続けてきた。OECDの統計によれば、2013年末のイタリアの債務残高（一般政府ベース）は対GDP比で130%とされ、日本の224%を大きく下回る状況となっている。長期間経常黒字が続いた我が国では9割を超える国債が国内で保有されていることから、問題が生じた南欧諸国とは状況が異なるとされているものの、他に類を見ない規模の債務を抱える我が国にとって欧州債務危機は対岸の火事とは言えず、財政健全化を避けて通ることはできない。

本稿では、このような状況を踏まえ、我が国の財政健全化に向けた道のりについて考察を加えることとし、イタリア財政に関する実情調査で得られた調査結果を活用しつつ<sup>2</sup>、イタリアの財政運営から映し出される我が国財政健全化の課題を記したい。

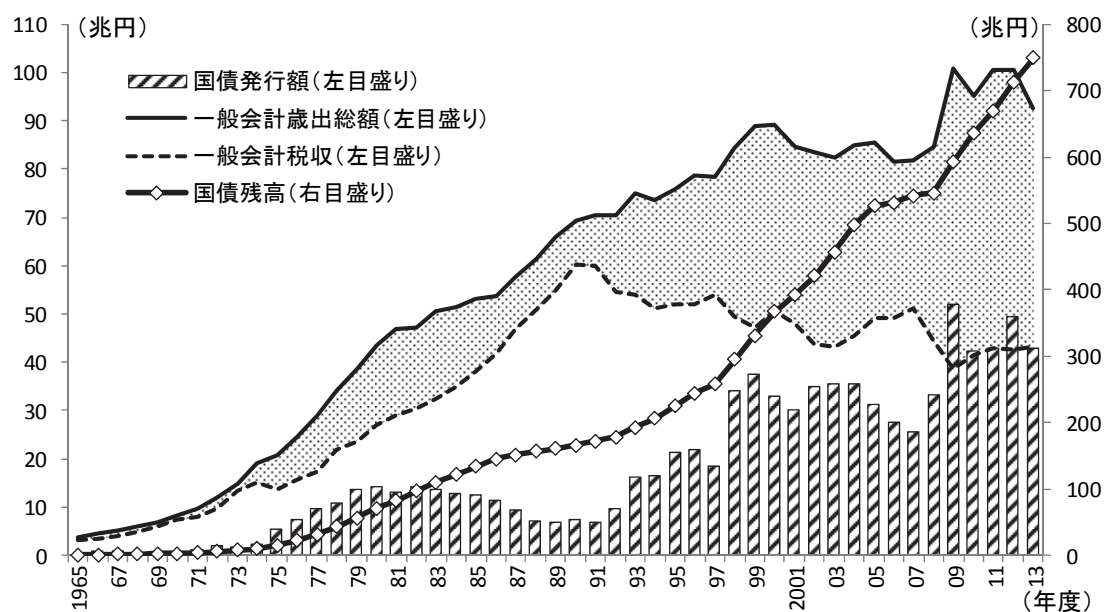
## 2. 我が国の財政

### (1) 多額の国債発行に依存する財政の現状

2013年度（平成25年度）一般会計予算は、歳出総額92.6兆円に対して、税収は43.1兆円であり、42.9兆円の公債金（国債発行額）が計上されている<sup>3</sup>。このように過度の税収不足から多額の国債発行に依存する一般会計であるが、1965年度（昭和40年度）以降の推移を見ると、バブル経済崩壊以降は歳出の増加傾向と税収の低迷があいまってその差額（網掛け部分）が大幅に拡大している（図表1）。歳出総額と税収の差額は、税収がピークとなった1990年度（平成2年度）の9.2兆円から、リーマン・ショック後の景気対策を実施した2009年度（平成21年度）には62.2兆円に拡大し、2013年度も49.5兆円と高水準にとどまっております<sup>4</sup>。

また、このような状況を反映して、1990年代後半以降における国債残高の増加傾向は特に顕著となり、2013年度末に見込まれる750兆円の国債残高は税収の約17年分に相当する。

図表1 一般会計の状況と国債残高の推移



(注1) 2011年度までは決算、2012年度は補正後、2013年度は当初予算ベース。

(注2) 国債発行額には臨時特別公債等を含む。

(注3) 国債残高は普通国債の残高。

(出所) 財務省資料より作成

### (2) 政府債務残高の国際比較

急速に増加する我が国の国債残高であるが、ここではOECDの統計を活用することにより、債務残高（一般政府ベース）について諸外国との比較を試みる<sup>5</sup>。各国一般政府の2012年における債務残高（対GDP比）は<sup>6</sup>、日本の214%に対して、欧州債務危機の発端となったギリシャは181%となっている（図表2①）。また、欧州債務危機の影響によって金利

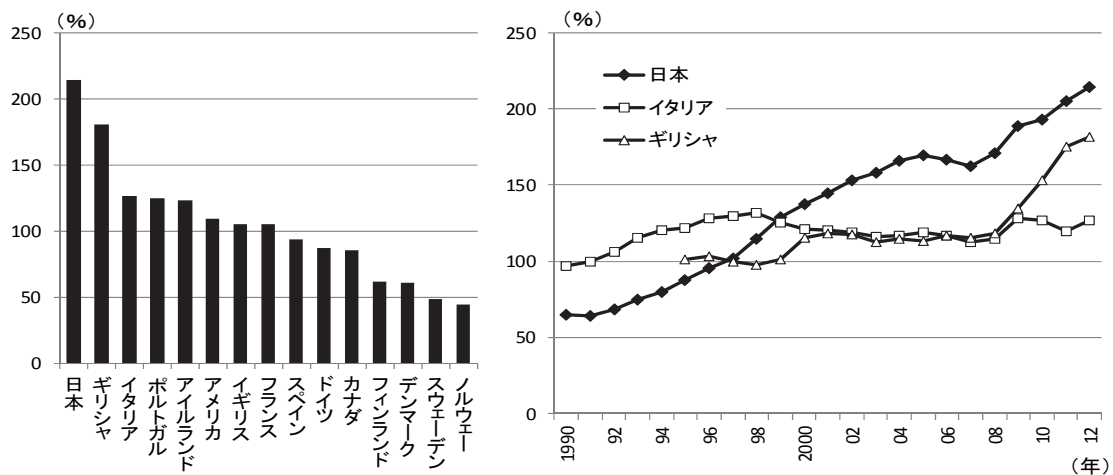
が急上昇したイタリアは127%であり、日本との差は87%ポイントに上る。

さらに、今回取り上げた15か国のうち、政府債務残高（対GDP比）の規模が大きい上位3か国（日本、イタリア、ギリシャ）について推移を見ると、日本はかつてイタリアやギリシャを下回る水準となっていた（図表2②）。日伊で比較すると、1998年の時点で日本は115%でありイタリアの132%を下回っていたが、1999年になると日本は129%となり、イタリアの126%を上回った。その後、日本は上昇基調をたどる一方でイタリアは横ばいとなり、日本とイタリアの財政運営の違いを推察することができる。また、ギリシャはリーマン・ショック後の上昇が顕著となっているが、2012年には既にプライマリーバランスが黒字化したとされている<sup>7</sup>。

図表2 政府債務残高（対GDP比）の国際比較

① 各国比較（2012年）

② 日・伊・ギリシャの推移



(注) 数値は一般政府ベース。

(出所) OECD “Economic Outlook No. 92” (OECD.Stat) より作成

### 3. 財政健全化に向けたこれまでの取組

#### (1) 我が国における財政健全化の取組<sup>8</sup>

我が国の国債残高は増加の一途をたどってきたが、財政健全化の取組はこれまでに幾度となく試みられてきた。例えば、1976年（昭和51年）1月には1980年度（昭和55年度）に特例公債（赤字国債）の発行から脱却する目標が示されたが、その後目標が先送りされ、1990年度（平成2年度）にその目標が達成されるに至った<sup>9</sup>。ところが、その後のバブル経済の崩壊に伴い、1994年度（平成6年度）から再び特例公債の発行が始まり、現在の状況に至っている。

特例公債は1975年度（昭和50年度）に本格的な発行が始まったが、既に、1975年7月には、財政制度審議会（当時）から大平大蔵大臣（当時）に提出された報告書（安定成長下の財政運営に関する中間報告）において、今後多額の自然増収が期待できず、社会保障関係費などによる財政負担が増加し、国債累増のおそれがあることが指摘されている。恒常

的な税収不足が定着するのではないかとの強い懸念があり、1975年7月に閣議決定された1976年度予算概算要求基準では概算要求枠（シーリング）が従来の対前年度予算比25%増から同15%増に引き下げられた。

1979年（昭和54年）1月25日に閣議了解された「新経済社会7ヵ年計画の基本構想」では、1980年代前半における重要目標として財政再建が掲げられ、同月31日に大蔵省（当時）から国会に提出された「財政収支試算（昭和54年度ベース）」では、1984年度（昭和59年度）に特例公債の発行から脱却するためには大幅な税収増が必要であるとされた。1979年1月5日の閣議において大平首相（当時）は、財政再建を図るため、1980年度から一般消費税を導入するとの決定を行ったが、国民の反対論に直面した。このため、1979年12月21日の衆参本会議で決議された「財政再建に関する決議」では、「一般消費税（仮称）は、その仕組み、構造等につき十分国民の理解を得られなかった。従って財政再建は、一般消費税（仮称）によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減合理化、税負担公平の確保、既存税制の見直し等を抜本的に推進することにより財源の充実を図るべき」とされた<sup>10</sup>。そしてその後の「増税なき財政再建」につながり、予算編成を厳しく規制することとなった。

このような状況下で特例公債発行額の抑制に向けてサマー・レビューの導入など歳出削減の取組が行われていたが<sup>11</sup>、1981年（昭和56年）5月には鈴木首相（当時）が1982年度（昭和57年度）予算概算要求に関して原則として伸び率をゼロとするゼロ・シーリングの方針を打ち出し、6月5日にはゼロ・シーリングの設定が閣議了解された。また、7月には聖域なき行政の合理化を通じて歳出削減を実現すべきとする第2次臨時行政調査会の第1次答申が提出された。11月に成立した「行政改革を推進するため当面講ずべき措置の一環としての国の補助金等の縮減その他の臨時の特例措置に関する法律」（昭和56年法律第93号）では補助金の整理合理化等が定められ、緊縮型予算の編成へとつながっていった。1981年度の税収が大きく下ぶれして歳入欠陥が発生する状況になると、1982年9月には鈴木首相（当時）が「財政非常事態宣言」を発表した。また、1983年度（昭和58年度）予算編成からはマイナス・シーリングが導入された。このように歳出削減の取組が実施され、税収や税外収入の確保策も行われてきたところであるが、1984年度の特例公債からの脱却は不可能な状況となり、1983年8月12日に閣議決定された「1980年代経済社会の展望と指針」では、特例公債脱却目標が事実上1990年度に設定し直された<sup>12</sup>。その後、バブル経済に伴う税収増がもたらされ、ようやく特例公債脱却目標が達成されるに至った。

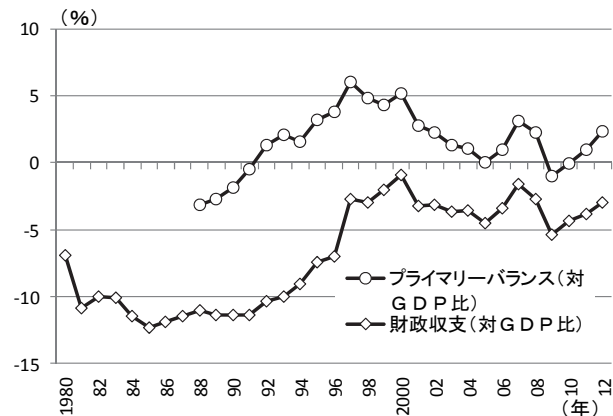
ところが、バブル経済が崩壊すると公債依存度は再び上昇に転じ、特例公債の発行も再開された。そのような中、橋本内閣の下、特例公債脱却目標や主要な経費の量的縮減目標等を定める「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成9年法律第109号）の制定など財政の立て直しが試みられたが、同法は経済金融情勢の著しい悪化を受けて停止された。その後についても、小泉内閣が2006年（平成18年）7月に策定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、2011年度（平成23年度）に国・地方のプライマリーバランスを黒字化する目標が示されたが<sup>13</sup>、麻生内閣が2009年（平成21年）6月に閣議決定した「経済財政改革の基本方針2009」において黒字化目標が先延ばしされた<sup>14</sup>。この

ように、我が国における財政健全化の取組は失敗を繰り返しており、現在の財政状況に至っているのである。

## (2) イタリアにおける財政健全化の取組<sup>15</sup>

既に述べたとおり、かつては我が国を上回る政府債務残高（対GDP比）を抱えていたイタリアは、単一通貨ユーロへの参加と欧州債務危機を契機として財政健全化の取組を進め、プライマリーバランスの黒字をほぼ一貫して維持することに成功し（図表3）、政府債務残高（対GDP比）が抑制基調に転じた（図表2②）。以下では、イタリアにおける財政健全化の取組について、イタリア経済財政省、イタリア銀行（中央銀行）での聴取内容を中心に各種文献による調査内容を交えて紹介したい<sup>16</sup>。

図表3 イタリアのプライマリーバランス等



(注) 数値は一般政府ベース。

(出所) IMF “World Economic Outlook Database,” April 2013, OECD “Economic Outlook No.92” (OECD.Stat) より作成

### ア 通貨統合に向けた財政健全化の取組

1992年2月にマーストリヒト条約が調印され、単一通貨ユーロの導入に向けた具体的な取組が進められていくこととなった。EU加盟国は全てユーロへの参加資格があるものの、ユーロに参加するためには、1997年までに、①物価の安定、②低い長期金利、③為替相場の安定、④財政、に関する各種条件を満たす必要があった。このうち財政に関する条件は、一般政府の財政赤字が対GDP比で3%を超えないこと、債務残高が同60%を超えないことという内容である。ただし、債務残高については60%に向かって接近していればユーロへの参加が認められる緩和条項が設けられていた。当時ユーロ非加盟国は二級国家という意識が浸透し、10%を超える財政赤字を続けていたイタリアは、ユーロに参加するための財政健全化に向けて動き出すこととなった。

1948年に施行されたイタリア共和国憲法第81条によって、オブリゴ・(ディ・) コペルツォラ (Obbligo (di) Copertura) という財政上の義務が課せられた。コペルツォラとはカバーするという意味であり、その趣旨は、当初策定した予算法が見直され<sup>17</sup>、歳出の増加や歳入の減少を伴う法律が制定された場合、その財源をカバーしなければならないというものである<sup>18</sup>。しかし、議員が国会審議の過程で行った予算の増額修正要求は比較的容易に認められてきたため、オブリゴ・コペルツォラが十分に機能せず財政の悪化を招くこととなった。これに対して、国会法を改正することにより、1993年以降はオブリゴ・コペルツォラの厳格化が図られ、財源のない要求は認めないこととされた。

また、財政健全化の手段として、公共事業や公務員人件費の抑制、各種医療制度改革、

支給開始年齢の引上げを始めとした年金制度改革などが行われた。

歳入面で特筆すべきものとしては、ユーロ税の創設を挙げることができる。これは、ユーロへの参加を目的として、1年限りの時限措置として一定所得以上の者に対して1%から3.5%までの所得税を上乗せするものであり、収支改善に大きな効果を発揮した。これに加えて、税体系の簡素化や税務警察の活動強化による脱税摘発などによる税収確保の努力、公営企業の民営化に伴う株式の売却収入も財政収支の改善に大きく貢献した。

以上の結果、イタリアの財政収支は大幅に改善し、1998年3月の欧州委員会において、通貨統合の一次参加が認められるに至った。

#### イ 欧州債務危機発生後における財政健全化の取組

欧州債務危機の発生後、イタリアではオブリゴ・コペルツォラを強化するための憲法改正が行われた。これは、形骸化したEUの財政規律を構造的財政収支の均衡化といったルールの導入によって強化すること等を目的とした新財政協定を受けた措置であり<sup>19</sup>、当初予算の執行開始後半年が経過した6月に予算の見直しが行われる際、歳出が当初見込みより増加して予算が不足する事態に陥っていれば、不足する財源を探す義務を大臣に課すものである。なお、イタリアでは、税収増等により予算に黒字が見込まれる場合には、その財源をそれまでの赤字の穴埋めに使うことになっている。

また、歳出を税収等でカバーするためには、歳出と歳入の予測がしっかりと行われていることが前提となるため、特に歳入部分の合理的予測を監視するために政府から独立した財政委員会を設置する法律が制定された。歳入が当初の見積りを下回った場合、予見可能性の有無を含めて財政委員会が監督することとなり、財政に対してより厳しいチェックがなされることが期待されている。

#### ウ イタリアの財政健全化に対する経済財政省の見解

イタリアで行われてきた財政健全化の取組について、イタリア経済財政省の担当者からは以下のような見解が述べられた。

財政赤字が対GDP比で3%を超えないこと、債務残高が同60%を超えないことを定める安定・成長協定ができるまでは活発な財政支出が行われていたが、安定・成長協定で課された義務により手足を縛られたことは、結果として、イタリア財政にとって非常に有益だったと考えている。ユーロの導入によって、独自の金融政策を行うことができず、為替政策も実施できなくなるという制約が生じたが、長期にわたって低金利が続いたことにより利払費が大幅に軽減された。

他方、安定・成長協定の基準を遵守する必要性があったにもかかわらず、ユーロ導入後における財政健全化の取組は十分なものとは言えなかった。特に、歳出抑制のための強力な政策がなく、構造改革がなされなかったことが問題だった。このため、欧州債務危機が発生すると、イタリア国債は欧州の指標となるドイツ国債との金利スプレッドが拡大し、2011年末には非常に大きな打撃を受けた。このような状況の中でイタリア政府は財政健全化を加速し、構造改革を実施したが、これに伴う緊縮財政が経済に悪影響を与えてしまった。

安定・成長協定を守って財政の持続可能性を確保し、欧州債務危機から完全に脱却するためには、これまで実施してきた改革の歴史を続けることが必要であり、イタリアの歳出で最も大きな割合を占めている年金について改革することが必要である。欧州では、複雑な手順を踏まないと物事を決定できないが、欧州全体として前進しているサインを市場に示していくことが大切なのではないか。進み方が遅く、楽観的に見ることはできないが、これまでの取組は実現されていることから、今までと同じように臨めばいいと考えている。

## エ イタリアの財政健全化に対するイタリア銀行の見解

イタリアの中央銀行であるイタリア銀行においても、イタリアの財政健全化について調査を実施した。その概要は以下のとおりである。

イタリア財政は、ユーロに参加してからリーマン・ショックが発生する前までは政府債務残高（対GDP比）が低下傾向にあったが、世界的な経済危機とともに財政赤字が拡大し、プライマリーバランスが悪化した。ただし足元では、補正予算によって対GDP比2.6%分の収支改善が見込まれており、財政健全化が進みつつある。また、2012年の債務残高（対GDP比）は6%の上昇が見込まれているが、このうち2%分はギリシャ、アイルランド、ポルトガルといった国々に対する支援策の実施に伴う上昇である。イタリア政府としてはもともと2012年中に構造的財政赤字をゼロにする目標を掲げていたが、足元では0.5%の赤字となっており、2013年中に構造的財政赤字をゼロにできる見通しとなっている。

イタリアでは、欧州債務危機への対応として、構造改革、年金改革が有効であった。また、憲法改正も行われ、オブリゴ・コペルツォラが強化された。他方、欧州全体としては、新財政協定、ESM（欧州安定化メカニズム）などが大きな意義を持っていると考えている<sup>20</sup>。

## 4. 国際比較で見る我が国財政運営の特徴

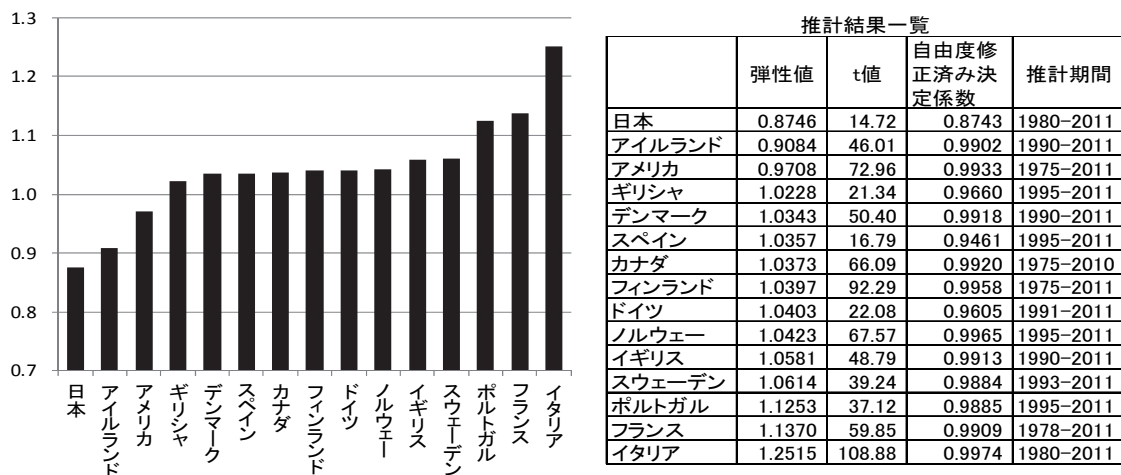
既に見たとおり、我が国で試みられてきた財政健全化の取組はほとんど成果を上げることができなかった。ここでは、これまでの財政運営について歳入面と歳出面の両面について国際比較を行うことにより、我が国の特徴を明らかにしたい。

### （1）歳入面の特徴

図表1で明らかのように、我が国の税収は長期にわたって低迷が続いており、バブル経済崩壊以降の税収不足は巨額に上っている。税収の動向は名目経済成長率と相関があり、1990年代後半以降しばしば見られたマイナス成長が税収の低迷を招いた側面は否定できないが、我が国では度重なる減税が実施されていることから、減税に伴う税収減の影響があることも事実である。そこで、我が国の税制が税収の動向に与えた影響の程度を諸外国と比較することにより、歳入面で見た我が国財政の特徴を見てみたい。具体的には、減税措置等を含めた我が国の税制に基づいて徴税を行った結果であるところの税収について名目GDPに対する弾性値を求め、同様の方法で求めた諸外国の税収弾性値と比較する。

図表4の注1に記載した手法によって各国の税収弾性値を求めると、日本は0.87にとどまっております<sup>21</sup>、今回比較を試みた15か国で最低の値となりました。これは、名目GDPが1%増加しても、税収は0.87%しか増加しないことを示しているが、日本と同様に名目経済成長率に相応した税収を得られていない国（税収弾性値が1を下回る国）はアイルランドとアメリカの2か国しかない。他方、ユーロ税の創設や脱税摘発などの増収措置に取り組んできたイタリアの税収弾性値は1.25となり、最も高い値となりました。今回の推計結果を見ると、我が国における税収の低迷は、極めて低い税収弾性値となってしまふような税制を続けてきたことによる影響が大きいと言える。このことから、今後の財政健全化に当たっては、名目経済成長に伴う自然増収のみならず、増税の実施や所得税の累進構造の見直しなどにより税収弾性値を引き上げる取組の検討が必要となろう。

図表4 名目GDPに対する税収の弾性値（国際比較）



(注1) 税収弾性値は、 $\ln(\text{税収}_i) = \alpha_i + \beta_i \times \ln(\text{名目GDP}_i) + \varepsilon_i$ の回帰分析により推計。

(ln: 自然対数、 $\beta_i$ : i国の弾性値、 $\varepsilon_i$ : i国の推計残差)

(注2) 税収は生産・輸入品に課される税（受取）及び所得・富等に課される経常税（受取）の合計で一般政府ベース。

(注3) データの制約上、推計期間は各国で異なっている。

(出所) OECD “Economic Outlook No.92”、“National Accounts” (OECD.Stat)、内閣府『国民経済計算年報』より作成

## (2) 歳出面の特徴

我が国の歳出は税収が低迷する中で増加傾向をたどってきた。歳出増加の要因は高齢化に伴う社会保障関係費の増加や景気対策に伴う補正予算の影響など様々な事柄が考えられるが、歳出についても名目GDPに対する弾性値を求めることにより、我が国における歳出増加の程度について国際比較を試みる。

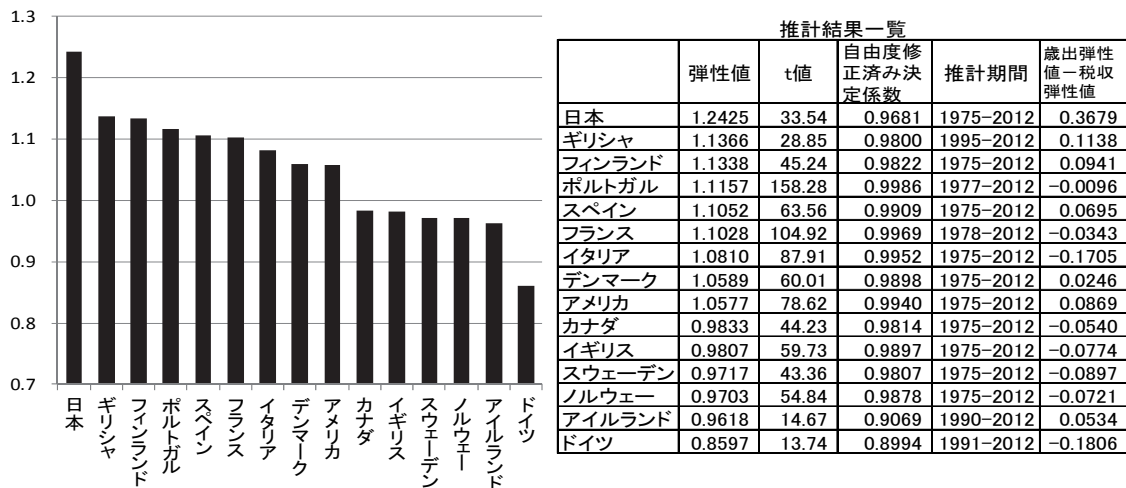
図表5の注1に記載した手法によって算出した我が国歳出の弾性値は1.24であり、今回比較を試みた15か国の中で最高の値となっている。欧州債務危機の発生に当たって放漫財政との批判を受けたギリシャは1.14であり、日本は突出した値と言える。我が国は低い税収弾性値の中で拡張予算を続けてきたことを示しており、歳出面から見た我が国財政の悪



化を裏付ける結果となっている。

図表5のとおり歳出弾性値と税収弾性値の差を求めると、我が国は歳出弾性値の超過幅が0.37となっている。他の国では、これほどの歳出弾性値超過はなく、我が国での財源なき歳出の増加は世界的に例のない財政運営と言えよう。

図表5 名目GDPに対する歳出の弾性値（国際比較）



(注1) 歳出の弾性値は、 $\ln(\text{歳出}_i) = \alpha_i + \beta_i \times \ln(\text{名目GDP}_i) + \varepsilon_i$ により国ごとに推計。

( $\ln$ : 自然対数、 $\beta_i$ : i国の弾性値、 $\varepsilon_i$ : i国の残差)

(注2) 歳出は一般政府ベース。

(注3) データの制約上、推計期間が異なる国がある。

(注4) 税収弾性値は図表4の値。

(出所) OECD “Economic Outlook No. 92” (OECD.Stat) より作成

## 5. 政府債務残高（対GDP比）変動の要因分解

これまで見てきたように、我が国では税収の低迷と歳出の増加があいまって巨額の債務残高が積み上がる結果を招いた。そこで、我が国とイタリアについて政府債務残高（対GDP比）の変動要因を算出することによって、今後我が国が直面する可能性のある課題に言及することとしたい。

### (1) 日本の状況

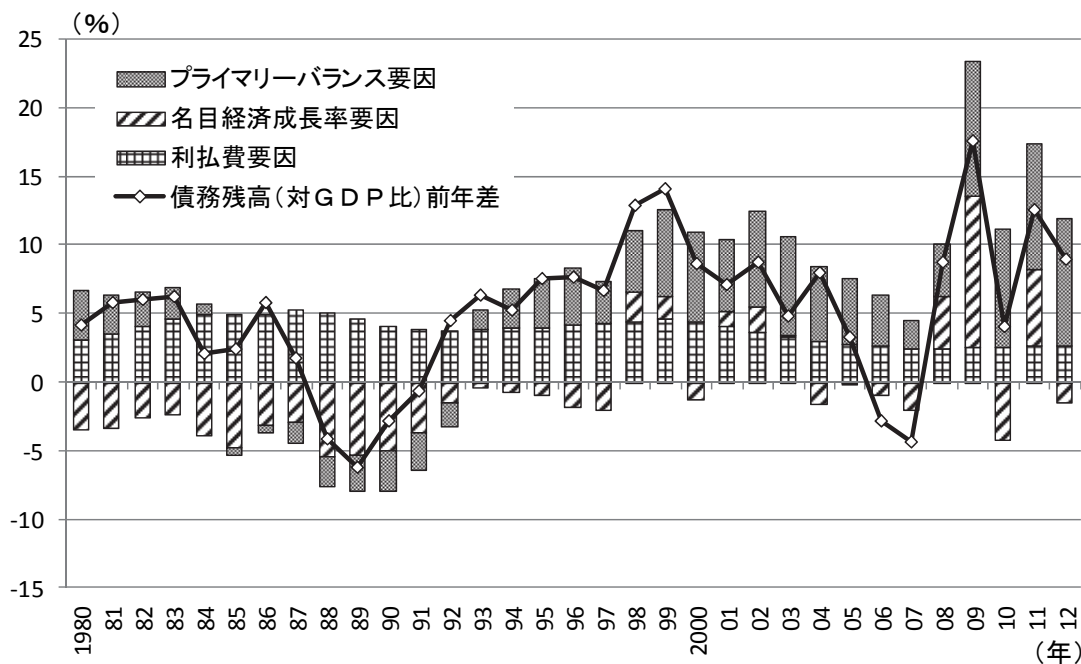
政府債務残高（対GDP比）については、歳出と歳入の動向のみならず、名目経済成長や金利の動向によっても変動する。そこで文末の補論に示した方法により、我が国における政府債務残高（対GDP比）の変動を①プライマリーバランス要因、②名目経済成長率要因、③利払費要因に分解した。①については、プライマリーバランスが均衡すれば、名目経済成長率と金利が同水準という条件（ドーマー条件）を満たすことを前提として政府債務残高の対GDP比が一定になることから、プライマリーバランスの動向が政府債務残高（対GDP比）の変動に対して直接的に与える影響を見ようとするものである。他方、通常は名目経済成長率と金利の水準は異なった値であることから、②と③によって、名目

経済成長率と金利の動向が政府債務残高（対GDP比）の変動に与える影響を見る。

要因分解の計算結果を見ると、我が国では、バブル期を含む一定の期間を除いてプライマリーバランス要因が政府債務残高（対GDP比）の積み上がりに寄与してきたことが分かる（図表6）。これは4. で見たような歳入・歳出の両面における財政運営の結果として政府債務残高（対GDP比）の上昇を招いたことを表している。

他方、利払費要因については、政府債務の累増と連動する動きにはなっておらず、むしろ近年では政府債務残高（対GDP比）を上昇させる影響の度合いが小さくなっている。これは、これまで低下傾向にあった金利動向に財政が助けられてきた状況を反映していると言われている。名目経済成長率要因については、景気低迷時には政府債務残高（対GDP比）の上昇要因となっており、政府債務残高（対GDP比）の圧縮のためには、名目経済成長が果たす役割が大きいことも確認することができる。

図表6 政府債務残高（対GDP比）変動の要因分解（日本）



(注1) 内閣府（2012年）及び土居（2005年）を参考に作成したが、要因分解の具体的方法については文末の補論参照。

(注2) 利払費算定の基となる金利は長期金利（Long-term interest rate on government bonds）の後方10年移動平均を用いている。これらの要因により、棒グラフの合計と折れ線グラフは一致しない。

(出所) IMF “World Economic Outlook Database,” April 2013、OECD “Economic Outlook No. 92” (OECD.Stat) より作成

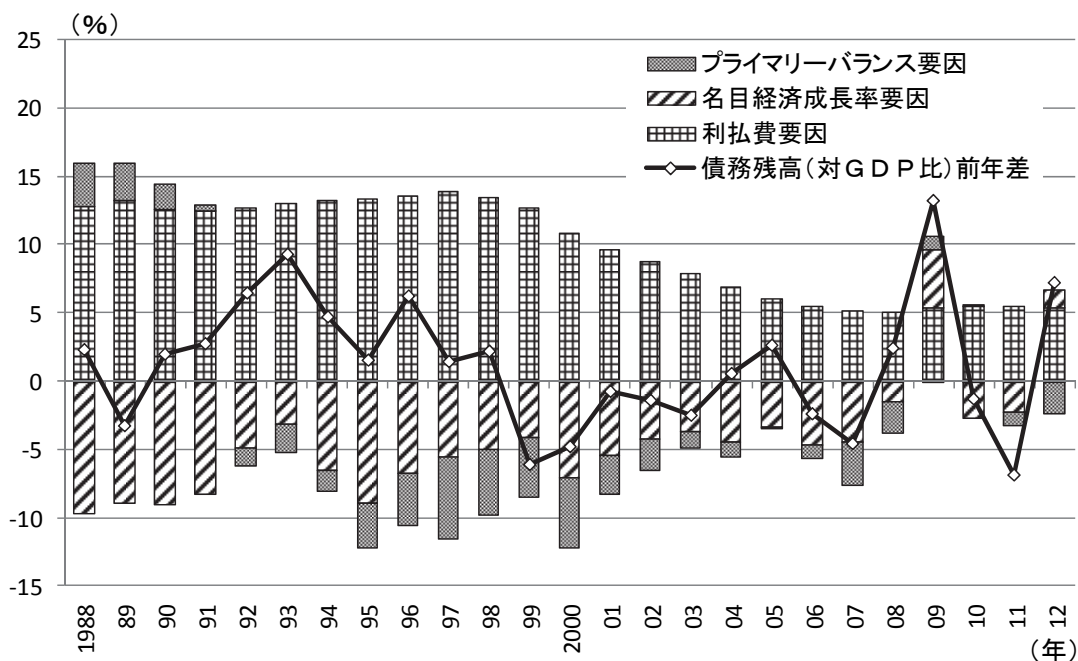
## (2) イタリアの状況

イタリアの政府債務残高（対GDP比）の変動について、日本と同様、①プライマリーバランス要因、②名目経済成長率要因、③利払費要因に分解すると、ユーロ導入に向けた財政健全化の取組などを反映して、1992年以降、プライマリーバランス要因は概ね政府債

務残高（対GDP比）を圧縮する効果をもたらしている（図表7）。

また、通貨統合後に金利が大幅に低下して利払費負担が軽減されたイタリアの特徴として、2000年代以降、利払費要因による政府債務残高（対GDP比）の上昇圧力が低下している。我が国に比して政府債務残高（対GDP比）が比較的安定していることから、金利の低下に伴う効果が直接的に表れたものと言えるが、世界最低の金利水準となっている日本と比べれば政府債務残高（対GDP比）の上昇に与える影響の度合いは依然として大きい。このためイタリアでは、プライマリーバランスの黒字を続けても思うように政府債務残高（対GDP比）の圧縮が実現していない状況となっている。

図表7 政府債務残高（対GDP比）変動の要因分解（イタリア）



(注) 作成方法は日本と同様。

(出所) IMF “World Economic Outlook Database,” April 2013、OECD “Economic Outlook No. 92” (OECD.Stat) より作成

### (3) イタリアにおける財政健全化の取組に見る我が国財政健全化の課題

我が国では、プライマリーバランスの黒字化とその後の公債等残高（対GDP比）の安定的低下を目標として財政健全化に取り組んでいる。今後、2014年（平成26年）4月と2015年（平成27年）10月に消費税率（地方消費税を含む）の引上げが予定されているものの、2020年度（平成32年度）のプライマリーバランス（国・地方）は対GDP比で2.8%の赤字と見込まれており<sup>22</sup>、黒字化には程遠く、公債等残高（対GDP比）の安定的な低下は見通せていない。

これまで政府は幾度となく財政健全化の取組を試みてきたが、その大半は実現できなかった。他方、欧州債務危機で金利の急上昇に見舞われたイタリアはプライマリーバランスを黒字で推移させ、財政健全化の成果を残してきたが、政府債務残高（対GDP比）を安

定的に低下させるまでには至らなかった。イタリアに関する政府債務残高（対GDP比）変動の要因分解は、利払費負担によって財政健全化の努力が帳消しになってしまう実態を映し出しており、我が国も同じ道を歩む可能性があることを示唆していると言えよう。

我が国のプライマリーバランスは大幅な赤字であり、政府債務は依然として積み上がりの局面にある。ところが、将来的に財政規律が守られ、プライマリーバランスが黒字化したとしても、現在のような歴史的な低金利から転換して金利が上昇すれば、他に類を見ない規模となっている政府債務から生じる利払費が急増し、政府債務残高（対GDP比）が上昇してしまうおそれがある。日本国債は大半が国内で保有され、財政不安に伴う金利上昇リスクはイタリアより低いと考えられるが、デフレ脱却に伴う金利上昇の可能性もあり、期待どおりに政府債務残高（対GDP比）が低下しないことは想定しておく必要がある。公債等残高（対GDP比）の安定的低下という財政健全化目標を達成するためには、イタリアをしのぐ長期にわたってプライマリーバランスの黒字を維持し続けなければならない可能性がある。

## 6. おわりに

イタリアの政府債務残高は、かつて行われた活発な財政支出によって積み上がったものであるが、ユーロへの参加を契機として財政健全化の取組を強力に推し進め、欧州債務危機に直面することによっても再び財政健全化の取組を実行している。財政健全化は国民の負担を避けて通ることができないが、イタリアでは安定・成長協定などEUの基準に基づく財政健全化が行われてきた点で日本とは状況が異なっている。イタリアで聴取した説明内容においても、安定・成長協定などに従って財政健全化を進めざるを得ないというニュアンスが伝わってきた。換言すれば、国民負担の根拠が国外の基準に求められているとも言うことができる。

翻って、我が国はそのような基準によって財政健全化を強いられるような状況ではなく、財政健全化について国際公約を行っても、それは、自ら定めた目標を対外的に発信しているにすぎない。財政健全化を進めるためには国民負担に関する合意形成が必要であるが、我が国では国民負担に伴う痛みの矛先が政府に向き、負担増を避ける意見が世論の多数を占める傾向が強まることによって、財政健全化の成否に影響を与えてしまう側面もあろう。

他方、我が国のような財政運営にはメリットも存在する。イタリアのように国外の要因によって財政健全化を進める必要に迫られた場合、国内の経済状況を二の次にして財政健全化を推し進めることにつながり、弾力的な財政運営が制約される側面もある。したがって、国民生活への影響を最小限に抑えるという観点で考えれば、国民の自由な選択によって財政健全化の道を歩むことができる利点は大きい。

幸いにして、我が国財政が国民生活への影響を最小限に抑えつつ財政危機の発生を未然に防ぐ道は閉ざされていない。しかし、これまで長期にわたって財政健全化を先送りしてきた我が国では、財政健全化に伴う痛みも長期にわたる可能性がある。財政健全化に対する国民の意識が高まりプライマリーバランスが黒字化しても、本稿で取り上げたイタリアのように利払費の負担が政府債務残高（対GDP比）の上昇圧力として大きな影響を与え

ることになれば、政府債務残高（対GDP比）が期待どおりに低下しない可能性がある。その際、目先の成果を得られない国民が財政健全化に対する意識を低下させることにつながれば、そのときこそ、我が国財政に対する信認が失われ、真の財政危機が襲来するのかもしれない。そのような財政危機を招かないためにも、政府は財政に対する国民の理解を深めるための情報を積極的に開示し、財政健全化の取組が長期にわたる可能性について国民に説明するとともに、財政健全化に対して真摯に取り組む必要がある。そのためにも、まずは「中期財政計画」において財政健全化目標の達成に向けた実効性のある道筋を示すことが求められている。

## 補論 政府債務残高（対GDP比）変動の要因分解

政府債務残高（対GDP比）変動の要因分解は以下の方法によって政府の予算制約式から導くことができる。

$$T_t + B I_t = G_t + D S_t \quad \dots (1)$$

$T_t$  : 税収等、 $B I_t$  : 公債金、 $G_t$  : 基礎的財政収支対象経費、 $D S_t$  : 国債費

政府の予算制約式（1）より、

$$T_t - G_t = D S_t - B I_t \quad \text{が得られる。} \quad \dots (2)$$

$T_t - G_t$  : プライマリーバランス（基礎的財政収支）

ここで、 $D S_t = A E_t + I P_t$ 、 $I P_t = r D_{t-1}$  を（2）式に代入すると、

$A E_t$  : 債務償還費、 $I P_t$  : 利払費、 $r$  : 利子率、 $D_t$  :  $t$  期末の政府債務残高

$$(2) \text{ 式は } T_t - G_t = A E_t + r D_{t-1} - B I_t \quad \text{となる。} \quad \dots (3)$$

また、 $B I_t - A E_t = D_t - D_{t-1}$  であることから、（3）式は、

$$T_t - G_t = r D_{t-1} - (D_t - D_{t-1}) \quad \text{となり、これを変形すると、}$$

$$D_t = -(T_t - G_t) + D_{t-1} + r D_{t-1} \quad \text{が得られる。} \quad \dots (4)$$

ここで、（4）式の両辺をGDP( $Y_t$ )で割ると、

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{-(T_t - G_t) + D_{t-1} + rD_{t-1}}{Y_t}$$

$$\frac{D_t}{Y_t} = -\frac{T_t - G_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}}{Y_t} + \frac{rD_{t-1}}{Y_t} \dots (5)$$

(5) 式の右辺のうち  $\frac{D_{t-1}}{Y_t}$  を変形すると、

$$\frac{D_{t-1}}{Y_t} = \frac{D_{t-1} + gD_{t-1} - gD_{t-1}}{Y_t} \quad g: \text{名目経済成長率}$$

$$\frac{D_{t-1}}{Y_t} = \frac{(1+g)D_{t-1}}{Y_t} - \frac{gD_{t-1}}{Y_t} \dots (6)$$

また、 $Y_t = (1+g)Y_{t-1}$  より、 $Y_{t-1} = \frac{Y_t}{1+g}$  であることから、

(6) 式のうち、 $\frac{(1+g)D_{t-1}}{Y_t}$  を  $\frac{D_{t-1}}{\frac{Y_t}{1+g}}$  に変形の上、

$\frac{Y_t}{1+g} = Y_{t-1}$  を代入すると、 $\frac{(1+g)D_{t-1}}{Y_t}$  は、 $\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}$  となる。

この結果、(6) 式から  $\frac{D_{t-1}}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{gD_{t-1}}{Y_t}$  が得られる。  $\dots (7)$

(7) 式を (5) 式に代入すると、

$$\frac{D_t}{Y_t} = -\frac{T_t - G_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{gD_{t-1}}{Y_t} + \frac{rD_{t-1}}{Y_t} \text{ となり、}$$

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = -\frac{T_t - G_t}{Y_t} - g \times \frac{D_{t-1}}{Y_t} + r \times \frac{D_{t-1}}{Y_t} \text{ が得られる。 } \dots (8)$$

ここで、(8) 式の左辺は、政府債務残高（対GDP比）の前年差であり、右辺のそれぞれの項については、政府債務残高（対GDP比）変動の各要因を表している。

$$-\frac{T_t - G_t}{Y_t} : \text{プライマリーバランス要因}$$

$$-g \times \frac{D_{t-1}}{Y_t} : \text{名目経済成長率要因 (名目GDP増減による影響)}$$

$$r \times \frac{D_{t-1}}{Y_t} : \text{利払費要因}$$

なお、プライマリーバランス要因はプライマリーバランスが赤字（黒字）になると政府債務残高（対GDP比）が上昇（低下）することを示しており、名目経済成長率要因は、経済成長に伴って政府債務残高（対GDP比）の分母が増減することに伴う影響を表している。このため、両要因ともに符号はマイナスとなる。

#### 【参考文献】

- 浅子和美、伊藤隆敏、坂本和典「赤字と再建：日本の財政1975-90」『フィナンシャル・レビュー』第21号（大蔵省財政金融研究所 1991年11月）
- 井堀利宏編『日本の財政赤字』（岩波書店 2004年）
- 枝廣直幹「イタリアにおける財政改革について」『国際税制研究』No. 7（2001年7月）
- 経済産業省『平成23年版 通商白書』（2011年7月）
- 小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策（歴史編）1 日本経済の記録 第2次石油危機への対応からバブル崩壊まで（1970年代～1996年）』（内閣府経済社会総合研究所 2011年）
- 財務省『日本の財政関係資料』（2012年9月）
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史－昭和49～63年度 第1巻 総説 財政会計制度』（東洋経済新報社 2005年）
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史－平成元～12年度 第2巻 予算』（2013年）
- 田中理「欧州の債務危機対応で注目される新財政協定の概要と課題」『資本市場』No. 321（2012年5月）
- 田中素香『ユーロ 危機の中の統一通貨』（岩波書店 2010年）
- 田中秀明『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』（日本評論社 2013年）
- 土居丈朗「国債管理政策をめぐる経済分析：展望と示唆」『フィナンシャル・レビュー』第76号（財務省財務総合政策研究所 2005年5月）
- 内閣府『平成24年度 年次経済財政報告』（2012年7月）
- 吉田博光「持続可能な財政運営を目指して～これまでの財政運営の特徴から得られる教訓～」『経済のプリズム』No. 84（2010年10月）

(よしだ ひろみつ)

<sup>1</sup> 2013年6月6日の経済財政諮問会議では「骨太方針（仮称）」が示され、「国・地方のプライマリーバランスについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比の半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指す」とされた。

<sup>2</sup> 2013年2月にイタリア及びフランスにおいて、筆者を含む国会職員により、社会保障及び税財政等に関する実情調査を実施しており、本稿ではその成果の一部を活用する。

<sup>3</sup> このほか、税外収入として4.1兆円、年金特例公債金として2.6兆円が計上されている。

<sup>4</sup> 一般会計歳入は、税収（「租税及印紙収入」）と公債金のほか、税外収入（「政府資産整理収入」等）があることから、網掛け部分が国債発行額に一致するものではない。

<sup>5</sup> 一般政府は、中央政府、地方政府及び社会保障基金で構成される。

<sup>6</sup> 国際比較はG7、北欧4か国、PIIGSと言われるポルトガル、イタリア、アイルランド、ギリシャ、スペインの15か国について行っている（なお、イタリアはG7とPIIGSで重複）。

<sup>7</sup> 『日本経済新聞』夕刊（平25.2.18）より。

<sup>8</sup> 我が国における財政健全化の取組については、浅子、伊藤、坂本（1991年）、小峰編（2011年）、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2005年、2013年）、田中（2013年）を参考に記述している。

<sup>9</sup> 当初1980年度とされた特例公債からの脱却目標は、その後、1982年度、1984年度、1990年度と達成年度が先送りされた（財務省財務総合政策研究所財政史室編（2005年）43頁より）。なお、目標設定当時の1990年度は昭和65年度。

<sup>10</sup> 第91回国会衆議院本会議録第1号1～2頁（昭54.12.21）及び第91回国会参議院本会議録第1号2～4頁（昭54.12.21）

<sup>11</sup> サマー・レビューは、1980年度予算の概算要求に先だって財政当局と各省庁との間で歳出削減の道を見いだそうとして導入されたものである（財務省財務総合政策研究所財政史室編（2005年）233～234頁より）。

<sup>12</sup> 「1980年代経済社会の展望と指針」では、「対象期間中に特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努め」と記述しており、その対象期間は「昭和58年度から65年度」（1983年度から1990年度）とされていた。

<sup>13</sup> 小泉内閣では、その他、例えば、2001年（平成13年）6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、「平成14年度において、財政健全化の第一歩として、国債発行を30兆円以下に抑制することを目標とする。その後、プライマリーバランスを黒字にすることを目標として政策運営を行う」とされている。

<sup>14</sup> 「経済財政改革の基本方針2009」では、「今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス黒字化の確実な達成を目指す」とされ、現在の財政健全化目標につながっている。

<sup>15</sup> イタリアにおける財政健全化の取組については、イタリアで聴取した内容のほか、枝廣（2001年）、田中（2010年）、田中（2012年）、田中（2013年）、吉田（2003年）を参考に記述している。

<sup>16</sup> イタリアでは、経済財政省（Ministero dell'Economia e delle Finanze）及びイタリア銀行（Banca d'Italia）（中央銀行）において、財政制度、財政運営等について調査を実施した。なお、経済財政省では、Ottavio Ricchi氏、Enrico D'Elia氏ほか、イタリア銀行では、Riccardo De Bonis氏、Roberto Sabbatini氏ほかの方々から聴取を行った。

<sup>17</sup> イタリアの予算は、日本と異なり法律の形式で策定され、国会の審議を受けることとなっている。なお、現在では予算法は安定化法という名称に変更されている。

<sup>18</sup> 財源を確保するという趣旨において、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則に類似している。

<sup>19</sup> 2013年1月1日に発効した新財政協定（経済通貨同盟の安定・協調・ガバナンスに関する条約）では、従来の財政規律に加えて構造的財政収支の均衡化が求められている。これは、原則として構造的財政収支（対GDP比）を0.5%の赤字までにとどめなければならないというものである。なお、本協定の詳細については田中（2012年）参照。

<sup>20</sup> ESMは、2010年10月の欧州理事会において設立が合意された恒久的な危機対応メカニズムである（経済産業省（2011年）より）。

<sup>21</sup> 本稿の税収弾性値は推計期間を通じたものとして算出されるため、バブル期前の10か年度を平均することにより安定した値として財務省が算出している1.1（第159回国会参議院予算委員会会議録第9号10頁（平16.3.12）参照）とは数値のベースが異なっている（本稿の手法で1976年から1985年の税収弾性値を求めると1.37となる）。なお、各年度の税制改正の影響はその年によって大きく異なり、これらを連続的な経年変化に含めて統計学的に算出した本稿の税収弾性値については幅を持って見る必要がある。

<sup>22</sup> 内閣府「経済財政の中長期試算」（2012年8月31日）より。