

我が国財政再建に向けた課題

第二特別調査室 前田 泰伸

1. はじめに

参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会は、第23回参議院議員通常選挙の後、平成25年8月7日（第184回国会）、国民生活の安定及び向上の観点からデフレ脱却及び財政再建に関し、長期的かつ総合的な調査を行うことを目的として設置され、現在は、最終年である3年目の調査を行っている。

調査目的のうち、デフレ脱却については、過去2年間の調査報告（中間報告）の提言で言及されているように、第2次安倍内閣の経済政策（アベノミクス）による経済状況の好転を一過性のブームに終わらせるのではなく、経済の好循環による本格的な景気回復につなげていくことが求められており、現在その動向を注視しているところである¹。

他方、財政再建については、我が国財政は先進主要国中で最も厳しい状況にあり、速やかに効果的な財政再建策を策定し、着実に実行していくことが必要である。財政再建策としては、平成27年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」（骨太方針）において、「経済・財政再生計画」が盛り込まれており²、また、過去にも、橋本政権下の財政構造改革法（平成9年）、小泉政権下の歳出歳入一体改革（平成18年）など、財政再建の試みが何度か行われている。しかし、過去に行われた財政再建策は、現在の我が国の200%を超える債務残高対GDP比などを見ると、成功したとは言えないであろう。

本調査会においては、最終年である本年、財政再建を中心に調査を進めることとしているが、本稿では、我が国財政の現状や、これまでの財政再建の取組について見ていくとともに、現在の我が国財政の再建のために必要な施策について考えてみることにしたい。

2. 我が国財政の現状

（1）累積債務の増加

まずは、我が国財政の現状について、ストックの側面から見ることにしたい。財政の健全性に関する代表的なストック指標としては、債務残高対GDP比がある³。

主要先進国の債務残高対GDP比について、昭和50年以降の推移を示したものが図表1である。我が国の債務残高対GDP比は、昭和50年代前半には50%を下回り、主要先進国中で最も良好な財政状況であったが、その後は傾向として上昇を続け、平成9年に100%

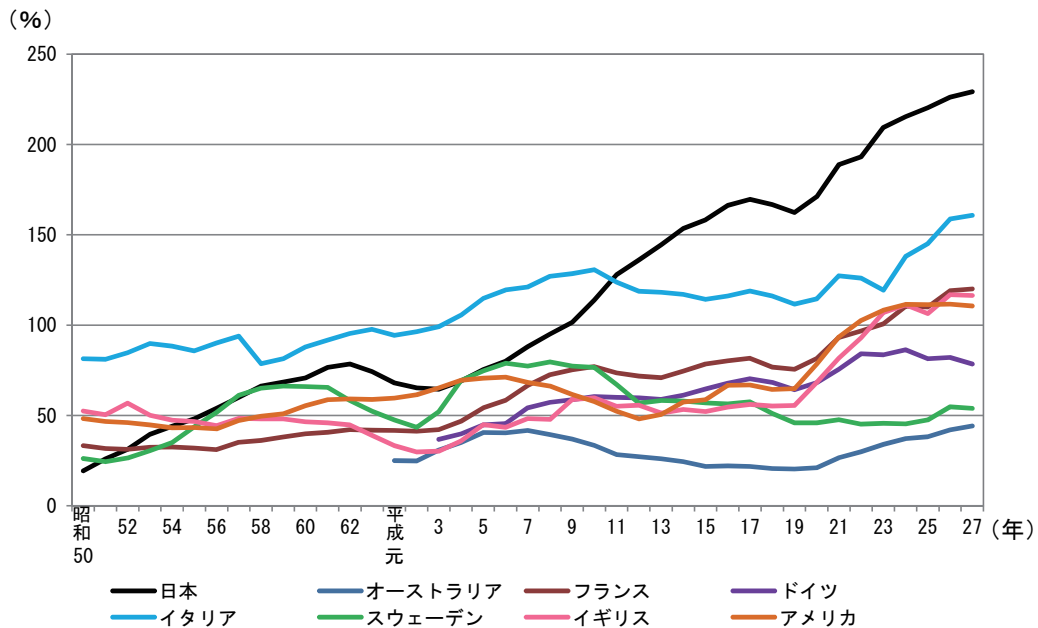
¹ 国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査報告（中間報告）（平成26年6月11日）、国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査報告（中間報告）（平成27年6月12日）

² 「経済財政運営と改革の基本方針2015」4頁では、「2020年度（平成32年度）の財政健全化目標の確実な達成に向けて具体的な計画を策定する必要がある」との認識が示されており、第3章（21～42頁）において、経済と財政双方の一体的な再生を目指す「経済・財政再生計画」が定められている。

³ 「債務残高対GDP比」とは、国・地方が抱えている債務の残高をGDPと比較して考える指標であり、経済規模に対する国・地方の債務の大きさを計る指標として、財政の健全性を図る上で重要視される（財務省「日本の財政関係資料（平成27年9月）」39頁）。なお、この場合のGDPは、名目GDPである。

を超え、平成14年には150%を超えている。平成18年から19年にかけて若干低下しているが⁴、その後、上昇に転じ、平成23年以降は200%を超える水準で推移している。諸外国との比較では、平成27年においてアメリカは110.6%、フランスは120.1%、ドイツは78.47%であるのに対し、我が国が229.2%と、我が国の財政状況は主要先進国中で最も厳しいものとなっている。

図表1 主要先進国の債務残高対GDP比



(出所) OECD「Economic Outlook No 98 - November 2015」より作成

(2) 税収及び歳出の推移

次に、我が国の一般会計税収と一般会計歳出の推移から、我が国財政のフローの側面について見ることとしたい。図表2は、昭和50年度以降の一般会計税収と一般会計歳出の推移である。

バブル崩壊後の平成3年度以降について見ると、歳出は、高齢化の進展に伴う社会保障負担の増加を背景として拡大傾向が続いている。これに対し、税収は、景気動向に応じて増減しているが、傾向としては横ばいあるいは減少となっている⁵。このような歳出と税収のかい離は、歳出を上あごに、税収を下あごに見立てて財政の「ワニの口」と表現されており、平成3年度以降は「ワニの口」が大きく開いている状況、すなわち、歳出が税収を大きく上回る状況が続いている。このような歳出と税収のかい離（差額）は、国債発行によって賄われており⁶、現在の200%を超える累積債務の主因となっている。「ワニの口」

⁴ 後述する小泉政権下の歳出歳入一体改革が奏功したものと考えられる。

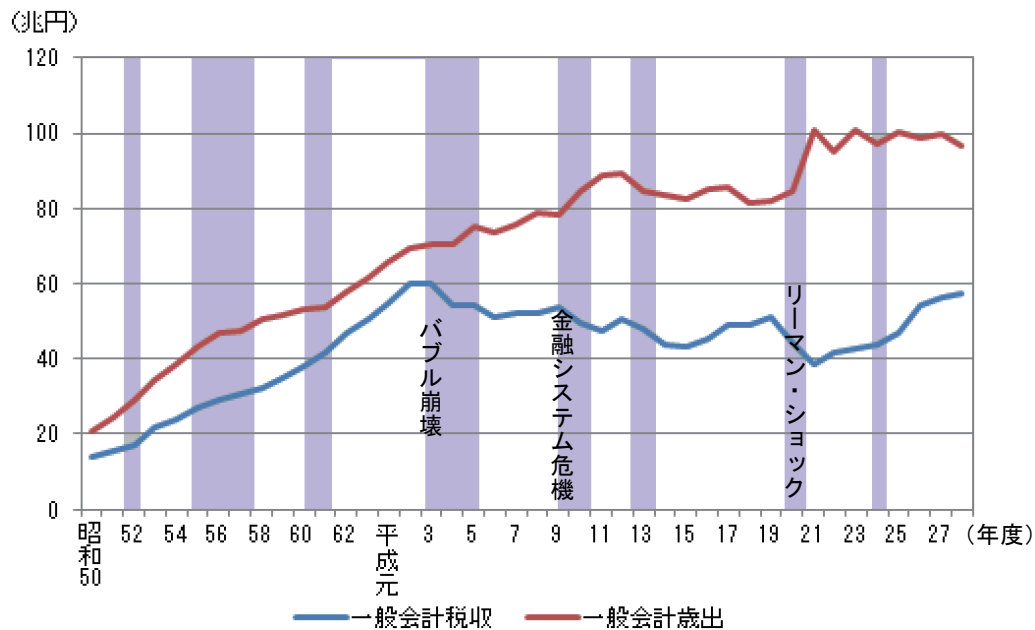
⁵ 平成3年2月には、昭和61年12月から続いていた好景気（バブル景気）が終焉し、以降、20年以上にわたり、長期的な経済の低迷（「失われた20年」）が続くこととなった。

⁶ 平成27年4月15日の参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、井手英策参考人（慶應義塾大学経済学部教授）は、日本の増税の歴史を振り返ると、日本では増税は必ず減税とセットで実施されてきたと指摘し、なぜ日本ではこれほど増税が難しいかを考えなければならないと述べている（第

が開いた平成3年頃、その口の開きが大きくなった平成9年頃、更に急拡大した平成20年頃は、それぞれバブル崩壊、金融システム危機、リーマン・ショックなどにより我が国経済が不況に陥った時期に一致している。

なお、平成22年度以降、「ワニの口」の幅は若干狭まっており、税収は平成26年度以降、50兆円を回復している（平成28年度は57.6兆円（予算））。平成24年12月には第2次安倍内閣が成立しており、アベノミクスによる景気回復などが税収増加の背景として考えられる。

図表2 一般会計税収と一般会計歳出の推移



(注) 平成26年度までは決算、平成27年度は補正後予算案、平成28年度は政府案による。網掛けは景気後退期を示す。

(出所) 財務省「我が国の財政事情（平成27年12月）」（平成28年度予算政府案関係資料）、内閣府「景気基準日付」より作成

3. 我が国における財政再建の取組

我が国の財政状況は厳しい状況が続いており、過去にも財政再建の試みがなされている。ここでは、財政の「ワニの口」が広がり、財政赤字が深刻化する中で、それを食い止めるため平成以降に行われた財政再建の試みについて概観するとともに⁷、安倍内閣の経済・財政再生計画について検証することとしたい。

(1) 財政構造改革法

平成9年11月28日、橋本内閣において財政構造改革法（「財政構造改革の推進に関する

189回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第3号2頁(平27.4.15))。
⁷ 昭和の財政再建の取組については、崎山建樹「財政再建に向けた取組の変遷」『立法と調査』No. 341 (平25.6) 参照。

特別措置法」(平成9年12月5日法律第109号)が成立した⁸。

財政構造改革法では、財政再建に向けた取組としては、我が国において初めて法律という手法を採用しており、当面の目標として、平成15年度までに国・地方の財政赤字対GDP比を3%以下にすること、特例公債の毎年の発行額の縮減を図りつつ平成15年度までにその発行額をゼロとすること、平成15年度の公債依存度を平成9年度より引き下げることが規定されている。また、社会保障や公共投資等の個別の主要分野について、改革の基本方針とともに、平成10年度から平成12年度までの集中改革期間における主要経費の量的縮減目標⁹が定められている。

ところが、同法施行後、平成9年夏のアジア通貨危機を契機として、我が国でも大手金融機関の破綻が相次ぐなど経済情勢は急速に悪化した。このため同法は、平成10年5月に目標達成年度の平成15年度から17年度への先送り、特例公債の発行弾力化条項の追加等を内容とする改正が行われ、同年12月には施行が停止¹⁰されるに至った。

(2) 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006

平成18年7月7日、小泉内閣において「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」が閣議決定された。

この基本方針では、財政健全化目標が設定され、国・地方の基礎的財政収支¹¹を2011年度(平成23年度)までに黒字化すること、黒字化達成後は債務残高GDP比の発散を止め安定的に引き下げることなどが掲げられた。基礎的財政収支を黒字化するために必要となる対応額は、2011年度(平成23年度)時点では16.5兆円と試算され、このうち11.4~14.3兆円は徹底した歳出改革によって対応し、残る2~5兆円は歳入改革によって対応することとされた。歳出改革については、過去5年間の改革実績を踏まえながら、ゼロベースから聖域なく歳出を見直すこととされ、社会保障、公共投資など各分野における歳出削減の数値目標が設定された¹²。

国・地方の基礎的財政収支は、以上のような財政再建の取組とともに、平成14年1月から平成20年2月までは戦後最大の景気拡張期間¹³にあったこともあり、平成18年度には対GDP比マイナス1.7%、平成19年度には対GDP比マイナス1.1%へと改善している¹⁴。

⁸ 財政構造改革法は、平成8年12月19日に閣議決定された「財政健全化目標について」を土台としていた。ここでは、平成17年度までに国・地方の財政赤字対GDP比を3%以下とすること等の目標が設定されていた。

⁹ 社会保障関係費については、平成10年度は、前年度の当初予算における額から3,000億円を加算した額を下回ること、平成11年度及び12年度は、それぞれの前年度の当初予算における額に102%を乗じた額を上回らないこととされた。

¹⁰ 財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律(平成10年12月18日法律第150号)

¹¹ 基礎的財政収支(プライマリー・バランス)とは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標であり、基礎的財政収支が均衡している状態では、債務残高は利払費分だけ増加する。債務残高の実額を増加させないためには、利払費を含む財政収支を均衡させる必要があり、財政収支が均衡している状態では、新たな債務の額と債務償還費(過去の債務の元本返済)が同額となる(財務省「日本の財政関係資料(平成27年9月)」39~40頁)。

¹² 社会保障については1.6兆円、公共投資については3.9~5.6兆円の削減額の数値目標が設定された。

¹³ 内閣府「景気基準日付」

¹⁴ 財務省「日本の財政関係資料(平成27年9月)」40頁

また、平成27年4月15日の参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、高橋

しかし、平成 20 年 9 月のリーマン・ショックを契機とした世界的な景気後退により、平成 21 年には政府から「2011 年度（平成 23 年度）までに国・地方の基礎的（初期的）財政収支を黒字化させるとの目標の達成は困難になりつつある」との認識が示され¹⁵、「経済財政改革の基本方針 2009」（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定）において、財政健全化目標の達成年度が先送りされることとなった¹⁶。

（3）財政運営戦略

平成 21 年の第 45 回衆議院議員総選挙後、民主党への政権交代を経て、平成 22 年 6 月 22 日、菅内閣において「財政運営戦略」が閣議決定された。

財政運営戦略では、国・地方の基礎的財政収支について、2015 年度（平成 27 年度）までに赤字の対 GDP 比を 2010 年度（平成 22 年度）の水準から半減し、2020 年度（平成 32 年度）までに黒字化するとともに、2021 年度（平成 33 年度）以降、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目標とされた。また、各年度の予算編成や税制改正において踏まえるべき財政運営の基本ルールとして、財源確保ルール、財政赤字縮減ルールなどの基本的なルールが定められ¹⁷、さらに、財政健全化目標の達成に資するため、平成 23 年度から平成 25 年度を対象とする中期財政フレームが策定された¹⁸。

民主党政権においては、事業仕分けなどの新たな試みがなされ、また、民主党、自由民主党、公明党によるいわゆる三党合意を経て、平成 24 年 8 月には社会保障・税一体改革関連法が成立している。しかし、同年 12 月に行われた第 46 回衆議院議員総選挙を経て、再び政権交代がなされることとなったため、財政運営戦略は、十分な成果を上げることなく、事実上の棚上げとされることとなった。

洋一参考人（嘉悦大学ビジネス創造学部教授）は、実は 2008 年（平成 20 年）には財政再建ができていたが、その後、リーマン・ショックがあったと述べている（第 189 回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第 3 号 6 頁（平 27. 4. 15））。また、高橋参考人は同日の調査会で、長期金利と名目経済成長率がほぼ同じであれば、基礎的財政収支が均衡すれば債務残高対 GDP 比は発散しないため、財政再建はそこで終了すると述べている（同会議録 13 頁）。なお、高橋参考人は、小泉内閣と第 1 次安倍内閣で、内閣府参事官（経済財政諮問会議特命室）や内閣参事官（首相官邸）として経済運営を担当していた。

¹⁵ 「経済財政の中長期方針と 10 年展望」（平成 21 年 1 月 19 日閣議決定） 5 頁

¹⁶ 「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」とされた（「経済財政改革の基本方針 2009」（平成 21 年 6 月 23 日閣議決定） 20 頁）。

¹⁷ 財政運営の基本ルールとは、次のルールである。①財源確保ルール（「ペイアズユーゴー原則」）…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。②財政赤字縮減ルール…財政健全化目標を達成するため、景気循環の状況等の要因も踏まえ、国債発行額の縮減や国債依存度の引下げなど毎年度着実に財政状況の改善が図られるよう、国の予算編成を行う。③構造的な財政支出に対する財源確保…社会保障費のような構造的な増加要因である経費に対しては、歳入・歳出の両面にわたる改革を通じて、安定的な財源を確保していく。④歳出見直しの基本原則…特別会計を含む全ての歳出分野における事務及び事業について、不断の見直しを行うことにより、歳出の無駄の排除を徹底し、思い切った予算の組替えを行う。⑤地方財政の安定的な運営…地方公共団体に対し財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自律性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

¹⁸ 中期財政フレームでは、平成 23 年度の新規国債発行額は、平成 22 年度予算の水準（約 44 兆円）を上回らないこととされた。また、歳出面においては、平成 23 年度から平成 25 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戻しを除いたもの）について、恒久的な歳出削減を行うことにより、少なくとも前年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模（これを「歳出の大枠」とする）を実質的に上回らないこととされた。

(4) 安倍内閣の経済・財政再生計画

平成27年6月30日、政府は、2020年度（平成32年度）の財政健全化目標の達成に向けた財政健全化計画（経済・財政再生計画）が盛り込まれた、「経済財政運営と改革の基本方針2015」を閣議決定した。

「経済財政運営と改革の基本方針2015」では、「経済再生なくして財政健全化なし」を基本方針とし、経済再生が財政健全化を促し財政健全化の進展が経済再生の一段の進展に寄与するという好循環を目指すとしている。財政健全化目標¹⁹としては、2020年度（平成32年度）の国・地方の基礎的財政収支の黒字化を実現することとし、そのために基礎的財政収支赤字の対GDP比を縮小していくこと、また、債務残高の対GDP比を中長期的に引き下げていくことを掲げている。

改革工程としては、当初3年間（2016～2018年度（平成28～30年度））を「集中改革期間」と位置付け集中的に取り組み、計画の中間時点（2018年度（平成30年度））において、目標に向けた進捗状況を評価することとされた。集中改革期間における改革努力のメルクマールとしては、2018年度（平成30年度）の基礎的財政収支赤字の対GDP比マイナス1%程度が目安とされた²⁰。

歳出改革については、「公的サービスの産業化」、「インセンティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」という考え方が示され、「社会保障」、「社会資本整備等」、「地方行財政改革・分野横断的な取組等」などの主要分野については、改革の基本方針や具体的な検討項目が掲げられている²¹。

このような経済・財政再生計画に対しては、幾つかの疑問も呈されている。一つは、同計画では、経済成長率の見通しについて、中長期的に、実質GDP成長率2%程度、名目GDP成長率3%程度を上回る経済成長の実現を目指すとされているが、そのような高い成長率の見通しは楽観的に過ぎないかということである。しかも、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」では、実質2%以上、名目3%以上の成長率（経済再生ケース）を前提としても²²、基礎的財政収支の黒字化達成の目標年度である2020年度（平成32年度）

¹⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針2015」では、「当面の財政健全化に向けた取組等について」（平成25年8月8日閣議了解）において示され、「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日閣議決定）において確認された財政健全化目標を堅持することとされている。

²⁰ 国の一般歳出については増加を前提とせず歳出改革に取り組むとする一方で、各年度の歳出については、一律でなく柔軟に対応するとしている。

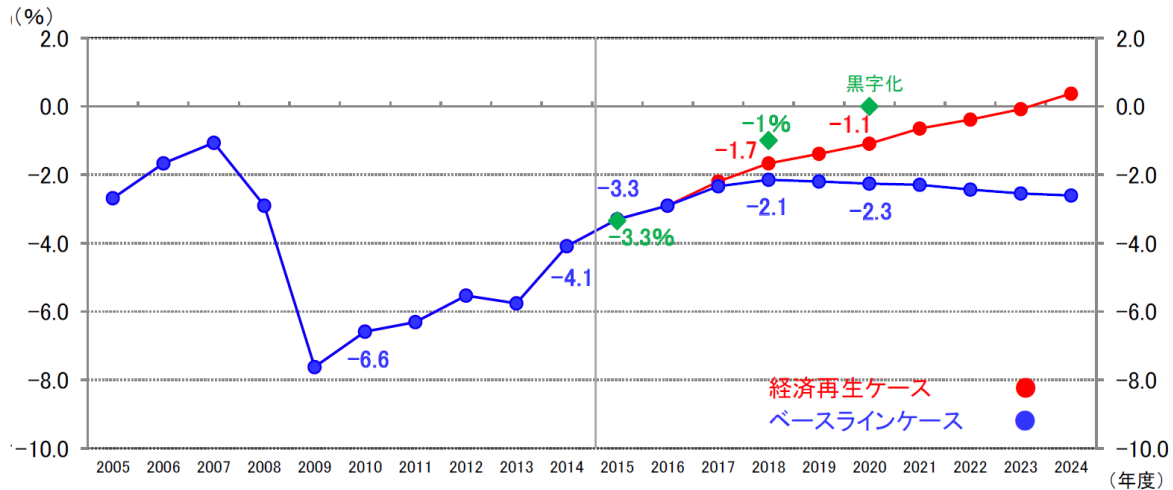
²¹ 社会保障については、「社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す」等の基本的考え方が示されている。また、重要課題として、医療・介護提供体制の適正化、インセンティブ改革による生活習慣病の予防・介護予防、公的サービスの産業化の促進、負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化、薬価・調剤等の診療報酬に係る改革及び後発医薬品の使用促進を含む医薬品等に係る改革等に取り組むとされている。

平成27年12月24日には、経済財政諮問会議において、主要分野の改革の方向性を具体化するとともに、改革の時間軸を明確化し、その進捗管理や測定に必要となる主な指標（KPI（Key Performance Indicators）という）を設定した上で改革を着実に進めることを目的として、「経済・財政再生アクション・プログラム」が取りまとめられている。

²² 平成27年2月25日の参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、早川英男参考人（株式会社富士通総研経済研究所エグゼクティブ・フェロー）は、目標と前提は違い、前提は慎重であるべきだと考えるとすれば、やはりベースラインを前提に考えていく必要があると述べている（第189回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第1号10～11頁（平27.2.25））。

には、金額で6兆円以上、対名目GDP比で約1%の赤字が残るとの見通しが示されている(図表3)²³。また、改革努力のメルクマールとして設けられた「目安」という表現についても、「目標」などとは異なり、計画の拘束力を弱めているのではないかという懸念もなされている²⁴。

図表3 国・地方の基礎的財政収支(対GDP比)



(注) 2015年度の「-3.3%」(緑字)は2010年度の水準からの対GDP比赤字半減目標、2018年度の「-1%」は集中改革期間(2016~2018年度)における改革努力のメルクマールである対GDP比赤字の目安、2020年度の「黒字化」は基礎的財政収支の黒字化目標を示す。
 (出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成28年1月21日経済財政諮問会議提出)

他方、閣議決定に先立つ平成27年6月16日、自由民主党においてまとめられた「財政再建に関する特命委員会報告(最終報告)」(委員長:稲田朋美 政務調査会長)では、2020年度(平成32年度)の国・地方の基礎的財政収支の黒字化を実現するため、歳出抑制の目標が設定されている。社会保障関係費については、年平均0.5兆円程度の増加に抑制されてきた安倍政権下3年間の歳出改革の努力を今後も継続・強化させていくこととされ、これまでの実質的な増額ペースを拡大させない水準で、大きくりの歳出目標が必要とされている。また、歳出全体についても、2020年度(平成32年度)に向け、中間年度となる2018年度(平成30年度)に、基礎的財政収支赤字対GDP比に加え、歳出額の目標設定を行うとされている。政府の経済・財政再生計画に比べると、我が国財政への危機感や財政規律重視の姿勢がより強く示されたものとなっている²⁵。

²³ 中長期の経済財政に関する試算(平成27年7月22日経済財政諮問会議提出)では6.2兆円(対名目GDP比1.0%)程度、同試算(平成28年1月21日経済財政諮問会議提出)では6.5兆円(対名目GDP比1.1%)程度との見通しが示されている。

²⁴ 経済・財政再生計画に対する論評としては、例えば、神田慶司「三度目の正直を期待したい~実効性の確保が求められる財政健全化計画」『大和総研 経済・社会構造分析レポート』(平27.7.23)、鈴木将覚「長期的な持続性を高める財政運営が重要」『みずほインサイト』(平27.7.9)、鈴木準「始動する経済・財政一体改革」『金融財政ビジネス』(平27.8.6)参照。

²⁵ 数値目標の設定については、政府側からは、経済成長と無関係に歳出を縛るのは論理矛盾であるなど、否定的な見解が示されている(『日本経済新聞』(平27.6.13))。

4. 財政再建を効果的に進めるための制度・仕組み

(1) 財政再建を進める方法

財政再建の手段としては、主として、①経済成長、②増税（歳入の増加）、③歳出削減が考えられる。ただ、そのいずれか一つを実行すれば財政再建が実現するというものではなく、現実には、増税と歳出削減をバランスよく組み合わせ、持続的な経済成長の実現に配慮した財政運営を続けていくこととなる²⁶。

過去に財政再建に成功し、財政収支の黒字転換を達成した国々としては、アメリカ、カナダ、スウェーデン、オーストラリア、ニュージーランド等が知られているが²⁷、これらの国々では、ただ財政再建の目標を示すだけでなく、目標達成を担保し、財政再建策の実効性を高めるための制度や仕組みについても整備や工夫がなされている。

そのような財政再建策の実効性を高める制度・仕組みとして、ここでは、中期財政フレーム、財政ルール、独立財政機関の三つに焦点を当てることとしたい²⁸。

(2) 中期財政フレーム

多くの国々では、予算は単年度ベースで編成されている（予算単年度主義）が、予算単年度主義には、年度内に予算を使い切ろうとする傾向を生む、予算が短期的視点で立案され経済・財政運営の中期的な安定を損ねる等の問題点がある。単年度の予算編成を維持しつつ、中期的（3年程度）な経済・財政見通しに基づく財政運営・予算編成を行うことで、財政再建を着実に進めていこうとする試みが中期財政フレームである。

このような中期財政フレームについては、アメリカのように拘束力のない経済・財政の見通しにとどまるもの、イギリスやスウェーデンのように単年度の予算編成において経済・財政見通しとの整合性を求めるものなど、様々な制度例がある（図表4）²⁹。なお、我が国においても、民主党政権下の財政運営戦略で中期財政フレームが導入されているが、具体性には欠けるところもあった³⁰。

²⁶ 経済成長と増税については、リフレ派は経済成長を重視し（経済成長率が上がれば税収も自然増となり、増税をしなくても財政再建が可能であると主張）、財政規律派は増税を重視する（経済成長に頼るのではなく、消費税など歳入面での改革が必要であると主張）。

²⁷ 諸外国の事例については、内閣府『世界経済の潮流2010年Ⅱ』（平22.11）、桜井省吾「我が国財政の健全化と諸外国の取組」『立法と調査』No. 334（平24.11）、田中秀明『日本の財政』（中央公論新社、平25.8）、崎山建樹「財政再建に向けた取組の変遷」『立法と調査』No. 341（平25.6）参照。また、スウェーデンの事例については、翁百合「スウェーデンの財政再建の教訓」『日本総研リサーチ・レポート』No. 2012-003（平24.10.24）、オーストラリアとニュージーランドの事例については、稲毛文恵「ニュージーランド及びオーストラリア連邦における財政再建の取組」『立法と調査』No. 361（平27.2）参照。

²⁸ 田中秀明「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」『ECO-FORUM』Vol. 31, No. 1（平27.11）では、我が国で財政再建を成功させるため、①拘束力ある中期財政フレームと支出ルール（これに基づき毎年の予算を編成する）、②国会への独立財政機関の設置、③財政運営の枠組みを規定する日本版財政責任法の制定を提案している。

²⁹ EUにおいては、「シックス・パック（six-pack）」と呼ばれる六つの経済・財政ガバナンス関連法規により、加盟国には、少なくとも3年にわたる中期予算枠組みを確立すること、毎年の予算関係の立法は、中期予算枠組みの規定と両立するものとするものが求められている（加藤浩「EUにおける財政ガバナンス」『外国の立法』No. 263（平27.3））。

³⁰ 財政運営戦略における中期財政フレームの内容については、前掲注18参照。中期財政フレームには、新規国債発行額や基礎的財政収支対象経費に上限が設けられているが、歳出削減の具体的内容などは示されていない（吉田博光「課題山積の財政再建」『立法と調査』No. 307（平22.8））。

財政再建を着実に進めようとする見地からは、政策分野ごとの中期的な歳出削減の目標や歳出の上限を盛り込み、単年度の予算編成を拘束する中期財政フレームを導入することで、財政再建の実効性、財政運営への拘束力を高めることが考えられる。

図表 4 主要国における中期財政フレーム

国名	内容
アメリカ	<ul style="list-style-type: none"> ・行政管理予算局（OMB）と議会予算局（CBO）が中期的な経済・財政見通しを発表する ・行政管理予算局の見通しは、大統領が議会に提出する予算教書の前提であり、予算編成の出発点となる
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> ・公的部門の歳出は、裁量的・政策的経費である「省庁別歳出限度額」と義務的経費である「各年度管理歳出」から構成され、省庁別歳出限度額については、「歳出見直し（Spending Review）」（中期的な財政計画）により、向こう数年間にわたって管理する
フランス	<ul style="list-style-type: none"> ・3か年計画（中期財政計画を定める財政計画法律に組み込まれる）により、政策目的ごとの将来3年間の歳出の上限を決定する ・計画期間中、この上限は、物価上昇率を加味する以外に変更されない
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> ・政府は、3会計年度先ままでを含んだ中期的な経済見通しを提示する ・議会は、予算案で3会計年度先までの支出シーリング（支出総額の上限）を議決する
オーストラリア	<ul style="list-style-type: none"> ・財政戦略報告や年次報告に、3年間の政府の財政目標等を明記する ・法的な強制力はないが、年次報告、選挙前の経済財政見直し報告等、各種報告書の公表により、実効性を確保している

（出所）内閣府『世界経済の潮流 2010 年Ⅱ』（平 22.11）、財務省「財政制度等審議会財政制度分科会海外調査報告書」（平 26.7）、稲毛文恵「ニュージーランド及びオーストラリア連邦における財政再建の取組」『立法と調査』No.361（平 27.2）、国立国会図書館『外国の立法』No.263（特集：財政ガバナンス）（平 27.3）より作成

（3）財政ルール

財政再建を進めるに当たり、上述の中期財政フレームとともに、毎年の予算編成を規律する財政ルールを設けることが考えられる。民主主義の下では、財政支出の拡大や減税など、財政赤字の拡大圧力が掛かりやすい。そのため、毎年の予算編成において適切なルールを設けることで、財政赤字の拡大に歯止めを掛けようとするものである。

このような財政ルールとしては、財政収支の均衡を求め、あるいは財政赤字の上限を設定するマクロ・ルール、支出シーリングやキャップ制などの支出ルール等が、諸外国で設けられている（図表 5）。

ただし、財政ルールは財政赤字の拡大を防止する上で有効であるが、景気変動のリスクにも留意する必要がある。我が国の財政構造改革法には、主要経費の量的縮減目標など財政運営の基本ルールが盛り込まれていたが、アジア通貨危機による経済状況の急速な悪化により、同法は施行を停止された。そこで、通常の景気循環を超える重大な経済危機等が生じた場合には、財政再建目標の達成時期の変更など適切な措置を講じることができるよう、財政ルールにそのような仕組みを組み込んでおくことも考えられる。そうすることで、経済危機等の際に財政ルールから一時的にかい離することはあれ、危機の収束後には既定の財政ルールに回帰することができる。これにより、政策としての財政再建の継続性を確

保することが可能となる³¹。

図表5 主要国における財政ルール

国名	内容
アメリカ	<ul style="list-style-type: none"> 新規施策や制度変更により義務的経費の増加や減税を行う場合、同一年度内に歳出増や歳入減に見合った措置(義務的経費の削減又は増税)を行わなければならない(ペイアズユーゴー (pay-as-you-go) 原則) 中長期的な歳出抑制のため、裁量的経費に上限を設ける(キャップ制) 連邦債務残高の上限を法定化(ただし、近年は、債務残高の累増に伴い、法定上限の引上げ等が数次にわたって行われている)
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> 連邦政府及び州政府の予算は、原則として公債収入なしに均衡させなければならない(財政収支均衡原則) 連邦政府の構造的財政収支の赤字幅は、通常時GDP比0.35%以内とする
フランス	<ul style="list-style-type: none"> 財政計画法律により、政策目的ごとの歳出上限額及び構造的財政収支についての方針が定められる 予算の上限は議会も動かすことができず、増税の取りやめ等の修正を行う場合、代替財源を確保する必要がある
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> 支出シーリングに基づき、予算を構成する支出分野に支出限度枠が設定される
オーストラリア	<ul style="list-style-type: none"> 予算公正憲章法における「健全財政運営原則」に基づき、経済循環を通じて平均した場合に黒字予算を達成することを目標とする

(出所) 図表4に同じ

(4) 独立財政機関

欧米の主要国においては、財政当局に対して独立性を有する機関を設立し、そのような機関に経済・財政運営見通しの作成、財政問題に関する政府への助言、予算編成過程への関与等の権能を付与するという例が増えてきている。独立財政機関は、アメリカの議会予算局(CBO)のように従来から存在するものもあるが、とりわけリーマン・ショックを契機とする世界金融危機が収束した後、各国が財政再建の取組を進めていく中において、設立が進められているものである(図表6)³²。

我が国においても、財政規律を維持し、財政再建を効果的に進めるという観点から、政

³¹ アメリカ、イギリス、ユーロ圏諸国、スウェーデン等では景気変動リスクに対応する制度的仕組みが設けられている(内閣府『世界経済の潮流2010年II』(平22.11))。また、オーストラリアは財政再建の成功事例として知られているが、同国の予算を規律する予算公正憲章法には財政に関する数値目標の規定がなく、リーマン・ショックのような経済危機発生時には柔軟な対応が可能となっている。ただし、同法の実効性は、財政戦略報告、年次報告等の各種報告書の公表により政府の説明責任を課すことで担保されている(稲毛文恵「ニュージーランド及びオーストラリア連邦における財政再建の取組」『立法と調査』No.361(平27.2))。

³² 独立財政機関としては、ベルギーの財政委員会(1936年設立)、オランダの経済分析局(1974年)、アメリカの議会予算局(1974年)、カナダの議会予算局(2006年)、スウェーデンの財政政策委員会(2007年)、イギリスの財政責任局(2010年)、スペインの財政責任局(2013年)、フランスの財政高等評議会(2013年)等がある(田中秀明「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」『ECO-FORUM』Vol.31, No.1(平27.11))。なお、独立財政機関については、三角政勝「設立が相次ぐ財政規律の『番人』」『経済のプリズム』No.128(平26.6)、また、中期財政フレームや財政ルールを含め、EU諸国の状況については、河村小百合「財政再建の選択肢」『JRIレビュー』Vol.5, No.15(平26.3)参照。本文中には、主要国の独立財政機関について、その主な役割を掲げた。

府や政治から独立した財政の専門機関を設置し、予算の策定や予算の審議の際の政治的中立的立場からの意見表明、中長期の経済・財政運営見通し（試算）の作成等を当該機関が行うようにすることが考えられる³³。

図表6 主要国における独立財政機関

名称（国名）	主な役割
議会予算局（CBO） （アメリカ）	経済予測と経済推計を任務とする議会付属機関であり、議会に対する中立的・客観的な予算分析の提供、中立的な立場からの情報提供を目的とする
予算責任局 （イギリス）	国家財政の持続可能性について検証・報告することを主任務とし、中立的立場から経済見通しの作成、財政課題達成の監査を行う
財政高等評議会 （フランス）	財政計画法案についてマクロ経済見通し等との整合性を評価するとともに、各種予算関連法案について構造的財政収支の方針との整合性を評価する
財政政策委員会 （スウェーデン）	財務省の外局として設立され、経済・財政見通しや財政施策の分析・評価を行う
議会予算局 （オーストラリア）	予算サイクル、財政政策及び諸提案の財政的影響に関する独立した党派に偏らない分析を行い、これを議会に提供する

（出所）内閣府『世界経済の潮流 2010 年Ⅱ』（平 22. 11）、等雄一郎「オーストラリア連邦議会の行政統制と議会予算局の新設」『外国の立法』No. 255（平 25. 3）、財務省「財政制度等審議会財政制度分科会海外調査報告書」（平 26. 7）、国立国会図書館『外国の立法』No. 263（特集：財政ガバナンス）（平 27. 3）より作成

5. 世代間公平確保基本法

財政再建の課題について、世代間公平確保という観点から考えようという議論もある。我が国の公的年金制度は賦課方式を採用しているが、賦課方式の下では、少子高齢化が進むと、現役世代の負担が重くなる一方で、自らが高齢化した際に負担に応じた給付を得られなくなるという問題があり、その給付に対する負担の超過は、若い世代ほど大きくなっていく（世代間格差）³⁴。このような世代間格差に加え、我が国財政は、累積債務が増加していく中で抜本改革が進まず、負担を将来世代に先送りしている状況である。世代間公平確保の立場からは、このような現状は将来世代に対する負担の押し付けであり、「財政的児童虐待」あるいは「世代間の搾取」と言えるのではないかという問題提起がなされている³⁵。

³³ 超党派により、政策立案等の基盤となる経済財政等の将来推計を行う独立機関を国会に設置しようという提案がなされている（東京財団「政策提言 独立推計機関を国会に」（平25. 11））。

³⁴ 平成27年4月15日の参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、井堀利宏参考人（政策研究大学院大学教授）は、基礎的財政収支がある程度黒字化されたとしても社会保障制度の面での世代間の不公平は残るため、年金制度について、個人勘定の積立方式を導入する必要があると述べている（第189回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第3号5頁（平27. 4. 15））。

なお、社会保障改革と成長戦略との関係では、平成27年3月4日の同調査会において、小峰隆夫参考人（法政大学大学院政策創造研究科教授）は、社会保障の改革は財政上も重要であるが、社会保障費用の企業負担は、人を雇えば雇うほど社会保険料が上がるという形で、一種の雇用税となっていると述べている（第189回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第2号3頁（平27. 3. 4））。

³⁵ 少子高齢化により、若者人口が減少し、高齢者人口が増加すると、有権者のうち高齢者世代の占める割合が

将来世代は、選挙での投票により自らの利益を政策に反映することができない。そこで、世代間公平確保基本法を制定し、将来世代の利益を代表する機関を設置することが提唱されている。当該機関は政治から独立した専門機関であり³⁶、国の予算や重要施策について、将来世代の利益の観点から内閣及び国会に意見の表明を行う。特に著しい世代間の不公平が生じている場合、又は確実に生じることが認められる場合には、その是正を内閣及び国会に勧告することができるというものである。

6. おわりに

我が国の財政再建は喫緊の課題であるが、そのための特効薬はなく、政府にできることは、財政再建目標を定め、経済成長に配慮しつつ歳出削減や増税などを行うことにより着実に目標を達成すべく努力を続けていくことである。

諸外国においては、財政運営に対する拘束力を強め、財政再建策の実効性を確保するため、最高法規である憲法の改正も含めた立法化の措置が講じられており³⁷、我が国においても、財政運営の基本原則、中期財政フレームによる将来の歳出の拘束、政府の財政政策を検証する独立財政機関の国会への設置等を内容とする日本版財政責任法を制定すべきであるという議論がある³⁸。また、平成28年2月9日には、衆議院において、民主・維新・無所属クラブから、財政健全化推進法案（国及び地方公共団体の責任ある財政運営の確保を図るための財政の健全化の推進に関する法律案）が提出されており、基本原則と財政健全化基本方針、財政運営戦略（10年）や中期フレーム（3年）に基づく予算編成、行政監視院による経済動向の分析や中期フレーム等との整合性のチェック、地方財政の健全化³⁹などについて、提案がなされている。今後は、立法化の必要性等も含め、財政再建を効果的に進めるための具体策について真摯な議論が期待されよう⁴⁰。

大きくなっていく。これにより選挙における高齢者の政治的影響力が大きくなり、政治家がその影響力に応じた政治的意思決定を行うと、政治の場では、高齢者世代の効用を最大化するような政策決定が行われるようになる（シルバー民主主義仮説）。このようなシルバー民主主義によって、賦課方式の社会保障制度などを通じ、高齢者世代が若者世代や選挙権を有しない将来世代に過重な負担を押し付けるということになる（小黒一正『財政危機の深層 増税・年金・赤字国債を問う』（NHK出版、平26.12）。

³⁶ 世代間の公平は、憲法第14条第1項（平等原則）を根拠とする憲法上の要請であるとされる。こうすることで、財政赤字の削減等の改革を先送りできなくする理論的根拠を与えようとするものである（國枝繁樹「税制改革の政治経済学」（RIETI Discussion Paper Series、平16.3））。

³⁷ 例えば、イギリスでは2010年に「財政責任法」が成立し、ドイツでは、財政収支均衡原則（図表5参照）の導入に当たり、憲法（ドイツ連邦共和国基本法）の改正が行われた。財政規律の確保に関する法的枠組みについては、杉本和行「財政と法的規律」『フィナンシャル・レビュー』平成23年第2号（平23.1）参照。

³⁸ 日本版財政責任法については、田中秀明『日本の財政』（中央公論新社、平25.8）、田中秀明「独立財政機関を巡る諸外国の動向と日本の課題」『ECO-FORUM』Vol.31, No.1（平27.11）参照。

³⁹ 財政健全化推進法案では、地方公共団体についても、国の財政の健全化の推進に関する施策に並行して、財政の自主的かつ自立的な健全化を図るものとされている。なお、平成26年4月16日の参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、林宜嗣参考人（関西学院大学経済学部教授）は、国の財政支出の中で地方に対して行われる支出は約3割であり、国の財政改革を進めるためには、地方が国に頼らなくてもよいような形に地方経済を持っていかねばならないと述べている（第186回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第4号5頁（平26.4.16））。

⁴⁰ 参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会の3年目は、「信頼できる社会の構築による経済成長及び健全な財政の実現」について調査を行うこととし、平成28年2月10日には「国民の信頼を構築するための社会保障の在り方」について、2月17日には「国民の信頼を構築するための財政再建の在り方」について、参考人からの意見聴取、質疑を行った。財政再建のための具体的な提案としては、2月17日の調

以上のような制度面での改革に加え、財政再建の実現のためには、財政再建の必要性に関する国民の理解や財政再建策の推進に対する国民の支持も不可欠である。財政再建の手段である歳出削減や増税措置は、国民に負担を求めるものであるため⁴¹、そのような負担を求める前提としては、財政状況の情報の透明性を高めるとともに、財政に関する政府の説明責任を強化することが必要となる⁴²。

安倍内閣の経済・財政一体改革は、国民参加の社会改革と位置付けられ、「制度改革等により国民や企業等の意識、行動を変えることを通じて、歳出抑制と歳入増加を目指すもの」とされている⁴³。財政再建を実現するためには、財政運営に責任を持つ政府の努力は当然であるが、同時に、国民の側にも、国民一人一人が国の財政の問題を自らの問題として考え、政府の財政運営を適切に監視していくという姿勢が必要となる。政府と国民がこのような不断の努力を続けることにより、財政破綻という最悪のシナリオを回避し⁴⁴、今後とも我が国が財政の持続可能性を維持していくことが望まれる。

(まえだ やすのぶ)

査会において、小黒一正参考人（法政大学経済学部教授）より、財政の長期推計や世代会計の作成を担う独立推計機関の設置、世代間公平基本法の制定、河村小百合参考人（株式会社日本総合研究所調査部上席主任研究員）より、毎年の新発国債発行額の目標（上限）の設定といった考え方が示された（第190回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第3号（平28.2.17））。

⁴¹ 増税については、平成25年11月20日の参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会において、青木泰樹参考人（帝京大学短期大学現代ビジネス学科教授）は、増税前にすることがあるのではないかと、脱税や社会保険料未納問題の防止等、公正な制度運用を確立して国民に納得してもらった上での増税ではないかと述べている（第185回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第1号3頁（平25.11.20））。

また、平成27年4月15日の同調査会において、高橋洋一参考人（嘉悦大学ビジネス創造学部教授）は、財政再建のためには増税ではなく、不公平の是正や歳入庁の設置などにより、税の増収を目指すべきであると述べている（第189回国会参議院国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会会議録第3号7頁（平25.4.15））。

⁴² オーストラリアの予算公正憲章法は、歳出削減に係る数値目標を定めるのではなく、財政運営における原則を定め、その原則を政府に守らせるために透明性の高い報告を義務付けるという方法を採用している（稲毛文恵「ニュージーランド及びオーストラリア連邦における財政再建の取組」『立法と調査』No. 361（平27.2））。

⁴³ 「経済財政運営と改革の基本方針2015」24頁

⁴⁴ このまま本格的な財政再建に着手せず財政運営に行き詰まった場合、最終的にどのような事態が想定されるかについては、河村小百合「財政再建の選択肢（上）」『金融財政ビジネス』（平26.4.21）参照。