三菱UFJリサーチ&コンサルティング

2010年3月31日

調査レポート

悪化する日本の財政

～財政健全化に向けて不可欠な歳出の抑制～

○2008年秋以降、景気が急速に悪化した中で大規模な財政政策がとられたため、日本の財政収支の悪化が加速した。出口戦略を実行するタイミングについては慎重に検討する必要があるが、いつまでも拡張的な財政政策をとり続けることは不可能であり、今後は、財政健全化に向けた取り組みは不可欠である。

○日本では1990年代以降、社会保障関係費を中心に歳出の増加が続いており、今後も高齢化の進展を背景に歳出は増加が続くと見込まれる。一方、歳入は1990年代前半にGDP比で大きく低下した後はおおむね横ばいで推移している。OECDの推計によれば日本の財政赤字の大部分は構造的なものであり、景気が回復しても財政収支の改善は期待しにくい。現在の税収構造を前提に、政府が目指す名目3%成長率を2012年度以降達成できた場合の歳入のGDP比を試算すると、足もとの水準からは上昇するが、それでも足もとの歳出のGDP比とのギャップを大幅に縮小させることは困難であると見込まれる。

○厳しい財政運営の下、政府の方針はまずは歳出のムダを削減することであり、消費税率は2013年度までは引き上げないとしている。そのような中で財政健全化に向けた取り組みを行うには、ムダの削減だけではなく歳出総額の伸びをいかに抑制するかが重要であると考える。この点に関しては、1990年代に財政健全化に向けた取り組みを行ったオランダやスウェーデンのように、歳出総額をある程度の拘束力をもってコントロールする枠組みが有効であると考えられる。

○政府は2011年度から2013年度までの3年間の歳入・歳出の骨格を示す「中期財政フレーム」と中長期的な財政健全化の道筋を示す「財政運営戦略」を今年6月を目途に策定することとしている。政策的な経費については、財源の裏づけがない歳出の増加を認めないという方針を拘束力のある形で導入することなどが検討されているようであり、こうした仕組みが財政健全化の観点から後退することなく最終的に盛り込まれて、実行に移されることが必要である。もっとも当面は財政健全化に向けて歳出の伸びを抑制するとしても、長期的には歳入を増加させるために消費税率の引き上げは不可避だろう。

三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社
調査部　中田　一良（chosa-report@murc.jp）
〒108-8248　東京都港区港南2-16-4
TEL：03-6711-1250

ご利用に際しての留意事項を最後に記載していますので、ご参照ください。

１．はじめに

2008 年秋以降の景気の急速な悪化を受けて、世界各国は景気を下支えするため、政策金利を過去最低水準まで引き下げるなど緩和的な金融政策をとった。それとともに 2009 年 4 月にロンドンで開催されたＧ20 では、雇用の維持・創出と成長の回復のために 2010 年までに総額 5 兆ドルの財政支出を行うことが合意されるなど、各国では公共投資や減税などの積極的な財政政策がとられた。日本でも、2003 度年以降の緊縮的な財政政策から方向転換し、2008 年度には 3 つの経済対策が実施され、さらに 2009 年 4 月には事業規模、財政支出がいずれも過去最大規模の経済危機対策が打たれた。こうした各国の景気刺激的な政策が奏功したこともあり、世界各国の景気は、国によってペースは異なるものの、回復傾向にある。

こうした中で、財政政策の「出口戦略」についての議論も出始めている。景気が急速に悪化した中で大規模な財政政策がとられたため、世界各国の財政収支は大幅に悪化している。出口戦略を実行するタイミングについては慎重に検討する必要があるが、いつまでも拡張的な財政政策を採り続けることは不可能であり、今後、財政健全化は先進国を中心に重要な政策課題の一つとなる。

特に日本では、民主党のマニフェストに基づけば 2013 年度までは追加的な歳出を伴う新たな政策の実施が続き、そのために必要な財源は 2013 年度時点で 16.8 兆円と見積もられている[1]。政府は 2013 年度までは消費税率を引き上げない方針であり、既存政策の見直しによって必要な財源をすべて捻出することは容易ではないだろう。マニフェストに掲げられている政策すべてがマニフェストに掲げられたとおりには実行されないとしても、そもそも日本の財政は先進国の中で非常に厳しい状況にある上に、今後、高齢化の進展とともに社会保障関係費を中心に歳出の増加が続き、厳しさをさらに増すと考えられる。本レポートではこうした状況の下で、財政健全化のために必要な日本の取り組みについて、歳出面から検討する。

２．一般政府の歳出・歳入の動向

（１）歳出の動向

まず、国民経済計算（ＳＮＡ）に基づき、日本の一般政府の歳出の動向をみてみよう。一般政府とは中央政府、地方政府および社会保障基金で構成されており、歳出の中にはＧＤＰの構成項目である公共投資や政府最終消費支出のほかに、年金支払なども含まれている。中央政府には、国の一般会計のほとんどが含まれるほか、社会資本整備事業特別会計

[1] 2010 年度には実施が見送られたガソリンなどの暫定税率の廃止に要する 2.5 兆円を含む。

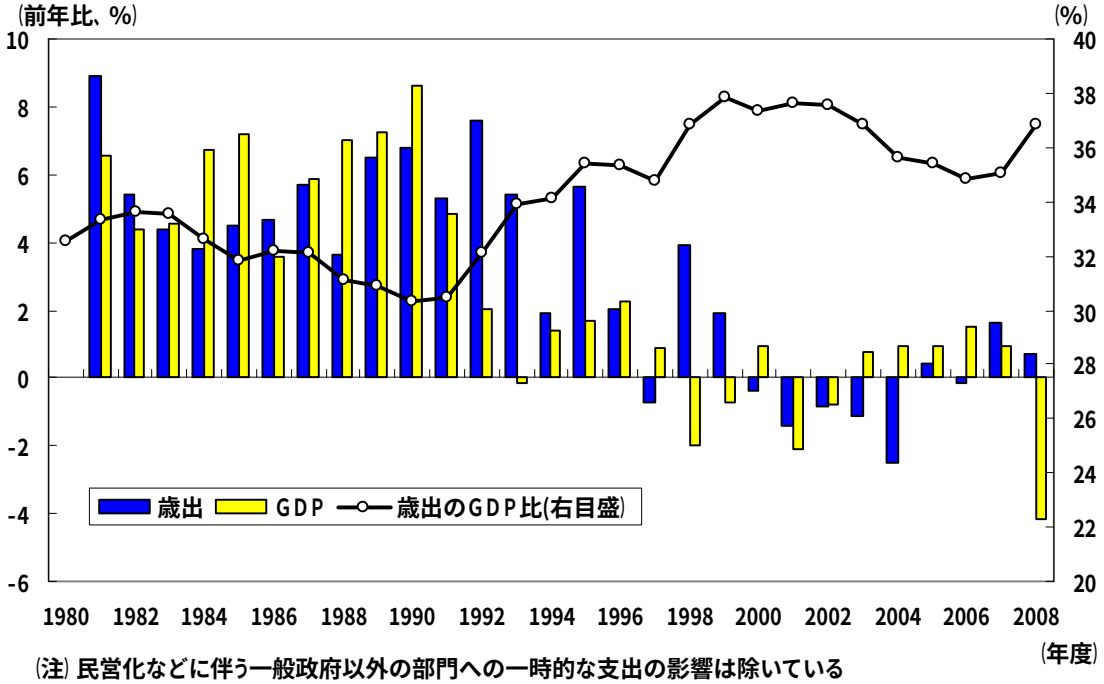
ご利用に際しての留意事項を最後に記載していますので、ご参照ください。

や外国為替資金特別会計などの特別会計も含まれる。地方政府には、地方公共団体の普通会計の大部分が含まれるが、上水道事業や交通事業などの公営事業会計のほとんどは含まれない。社会保障基金には、国の年金特別会計や労働保険特別会計が含まれるほか、地方公共団体の老人保健医療事業や健康保険組合などの給付経理が含まれる。なお、一般に経済規模が拡大すればそれに伴って歳出や歳入も拡大すると考えられることから、以下ではそのような影響を取り除くため、基本的には歳出や歳入のＧＤＰ比の推移をみることにする。

1980 年代には歳出、名目ＧＤＰともに増加が続いたが、1980 年代後半には歳出の伸びが名目ＧＤＰの伸びを下回る傾向にあったことから、一般政府の歳出のＧＤＰ比は低下が続いた（図表 1）。しかし、1990 年代に入りバブルが崩壊すると、その後は名目ＧＤＰが伸び悩む一方、歳出の増加が続いたことから、歳出のＧＤＰ比は上昇が続いた。2000 年代に入り、名目ＧＤＰは緩やかながらも増加し、政府が財政健全化に取り組む中で歳出の抑制が続いたことから歳出のＧＤＰ比は低下した。しかし、前述のように 2008 年度には景気が急速に悪化したため、歳出のＧＤＰ比は再び上昇に転じており、2009 年度も上昇が続いたとみられる。

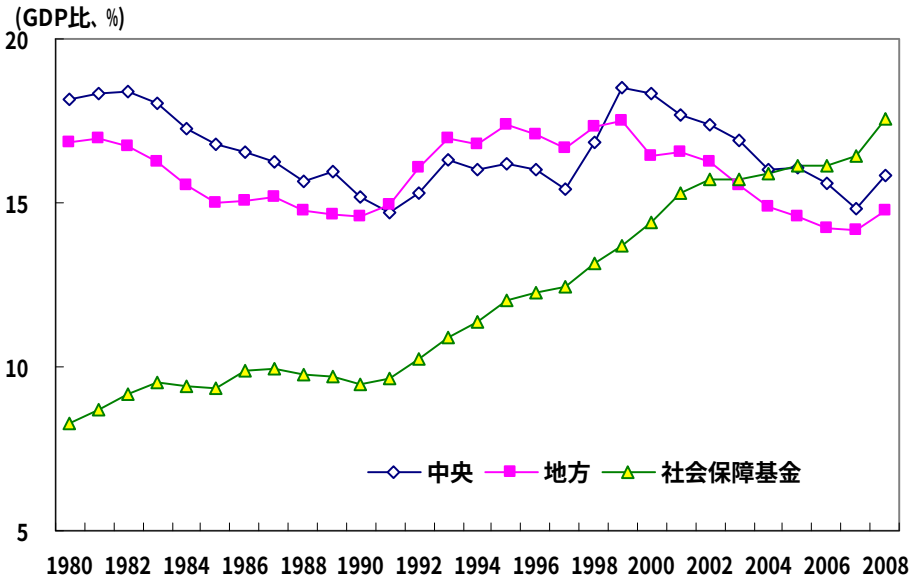
中央政府、地方政府、社会保障基金の部門別にみると、2000 年度から 2007 年度にかけては中央政府と地方政府の歳出はともにＧＤＰ比で低下傾向で推移した（図表 2）。一方、社会保障基金の歳出は 1990 年代以降、ＧＤＰ比で上昇が続いている。

図表１．一般政府の歳出の推移



(注) 民営化などに伴う一般政府以外の部門への一時的な支出の影響は除いている
(出所) 内閣府「国民経済計算」

図表２．一般政府の各部門別の歳出の推移



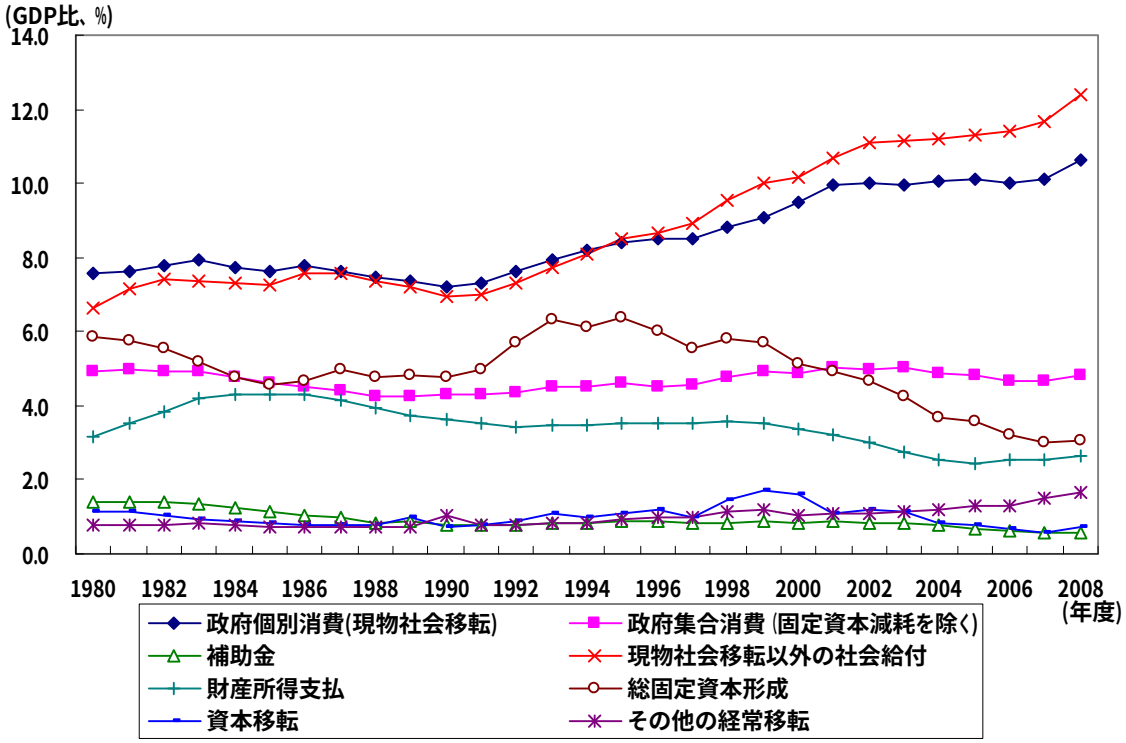
(注) 民営化などに伴う一般政府以外の部門への一時的な支出などの影響を除いている
(出所) 内閣府「国民経済計算」

次に項目別の歳出の動向をみてみよう（図表 3)。1980 年代以降一貫して大きなウェイトを占めているのが、現物社会移転（医療費の公的負担分など）と現物社会移転以外の社会保障給付（年金など）といった社会保障関係である。これらは 1980 年代まではＧＤＰ比ではほぼ横ばいで推移していたが、1990 年代に入ってから上昇が続いている。1980 年代に社会保障関係費に次いで大きなシェアを占めていた総固定資本形成（公共投資）は、1990 年代半ばにかけて公共投資基本計画の実施などによりＧＤＰ比で上昇した。しかし、2000 年代に入ってからは公共事業関係費が削減されたことを反映してＧＤＰ比では低下が続いている。「コンクリートから人へ」という動きは、明示的ではないにしても、民主党政権誕生以前からすでに始まっていたとみることができよう。近年では総固定資本形成に代わって、社会保障関係費に次いで大きなシェアを占めている政府集合消費（公務員の人件費など行政に必要な経費）のＧＤＰ比は 1980 年代以降、ほぼ横ばいで推移している。また、利払いがその大部分を占める財産所得支払は、債務残高の増加が続く一方で長期金利の低下を反映してＧＤＰ比では低下傾向にあったが、最近はやや上昇している。

このように、歳出項目の中で増加が続いている社会保障関係費は、高齢化の進展に伴い、今後も増加が続くと見込まれている。例えば、医療費と介護費については、政府の社会保障国民会議報告書（2008 年 10 月）によれば、現在の医療・介護サービス提供体制を前提とした場合、医療・介護費のＧＤＰ比は 2007 年度の 7.9%から 2025 年度には 10.8%程度に上昇し、これに伴い公的負担分のＧＤＰ比も上昇する見込みである。また、年金に関しては、基礎年金の国庫負担割合が 2009 年度に 2 分の 1 に引き上げられて、国庫負担は約 2.5 兆円増加している。その財源は 2010 年度までは財政投融資特別会計からの繰入によって手当てされている。その後については、自民党政権下では税制の抜本的改革の実施によ

り安定的な財源を確保することで国庫負担割合の 2 分の 1 への引き上げを恒久化するとしていたが、現時点ではその安定的な財源は不透明である。今後も国庫負担割合を 2 分の 1 に維持するならば、何らかの形で 2.5 兆円程度の財源を捻出し続ける必要がある。

図表３．主な歳出項目の推移



(注) 固定資本減耗は総固定資本形成に含まれており、二重計上を避けるため、必ずしも正確ではないが便宜的に固定資本減耗を政府集合消費から除いている。

(出所) 内閣府「国民経済計算」

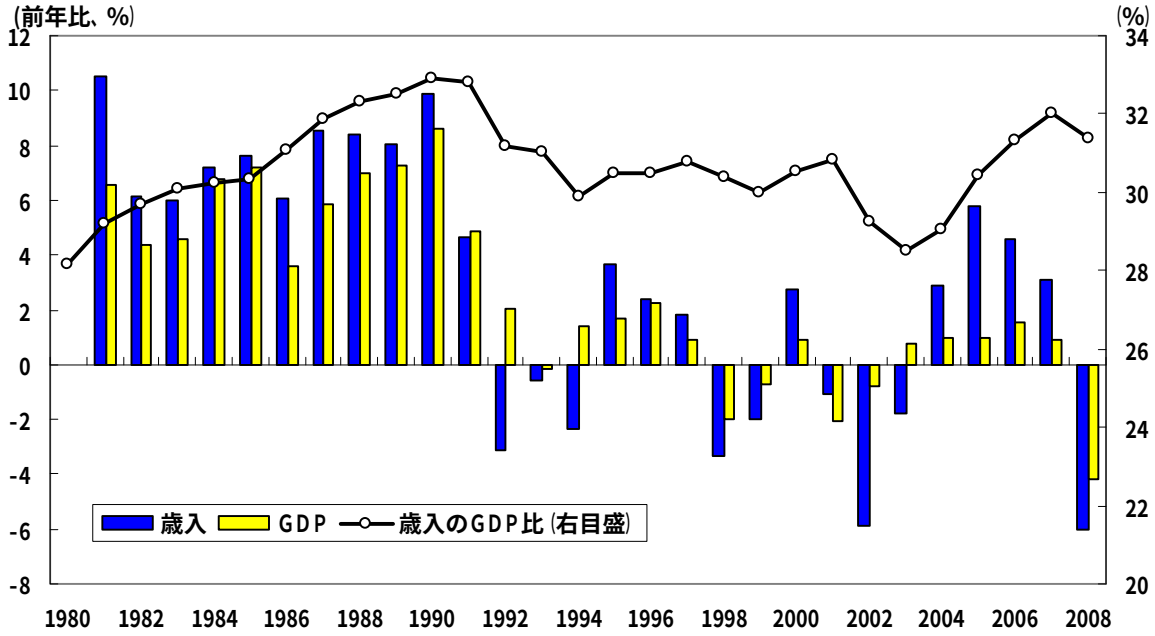
（２）歳入の動向

次に歳入の動向についてみてみよう（図表 4)。一般政府ベースの歳入には税収だけでなく、社会保険料なども含まれる。1980 年代には歳入、名目ＧＤＰとも増加が続いたが、歳入の伸びが名目ＧＤＰを上回っていたため、歳入のＧＤＰ比は上昇が続いた。しかし、1990 年代前半に歳入の減少が続き、歳入のＧＤＰ比は急速に低下し、その後は景気後退期に低下し、景気回復期には上昇するという形で景気動向に連動しつつ、最近は 32%程度で推移している。

歳入の内訳をみると、歳入の中で最も大きなウェイトを占めていた直接税のＧＤＰ比は 1990 年代前半に急速に低下し、それ以降は低迷が続いている（図表 5)。この背景には、企業収益や雇用者所得が伸び悩んだことに加えて、利子所得や配当が低迷したことなども挙げられる。消費税などの間接税については 1997 年度に消費税率が 3%から 5%へと引き上げられた際にＧＤＰ比で上昇したものの、その後はおおむね横ばいで推移している。景気に連動する直接税と比較すると間接税のＧＤＰ比は変動が非常に小さいことがわかる。社

会保険料などの社会負担は、年金の保険料率が引き上げられていることを背景にＧＤＰ比で上昇が続いており、直接税の落ち込みを補う形となっている。社会負担の増加は歳出面で社会保障関係費の増加が続いていることを反映したものといえよう。

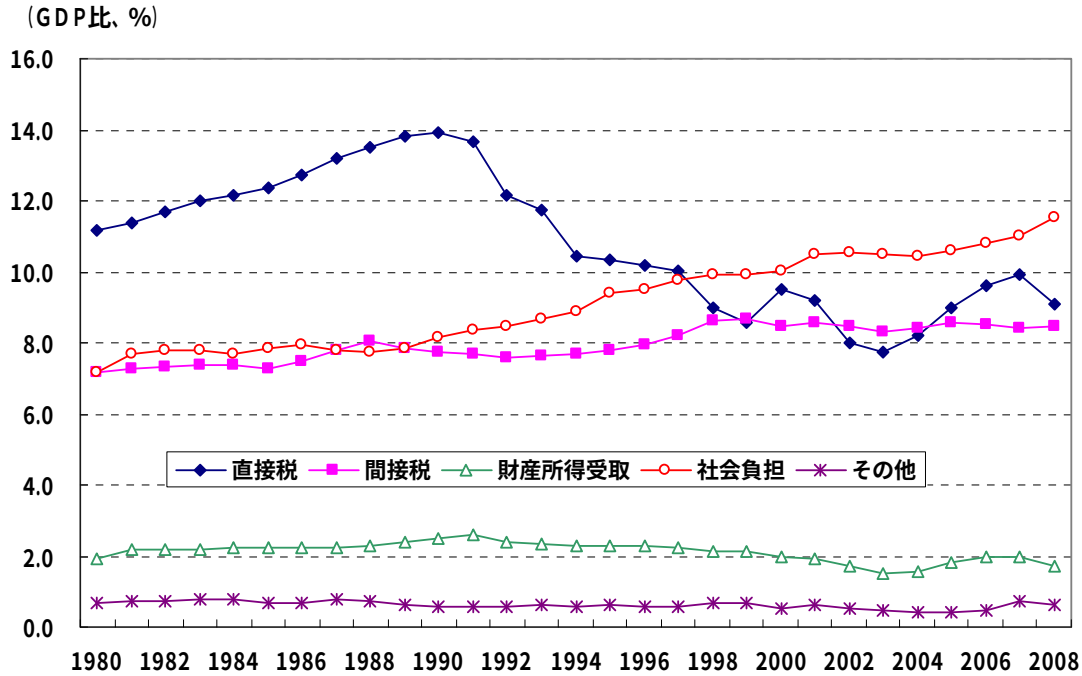
図表 4．一般政府の歳入の推移



(注) 一般政府以外の部門からの繰入などの影響は除いている

(出所) 内閣府「国民経済計算」

図表 5．歳入の内訳の動向

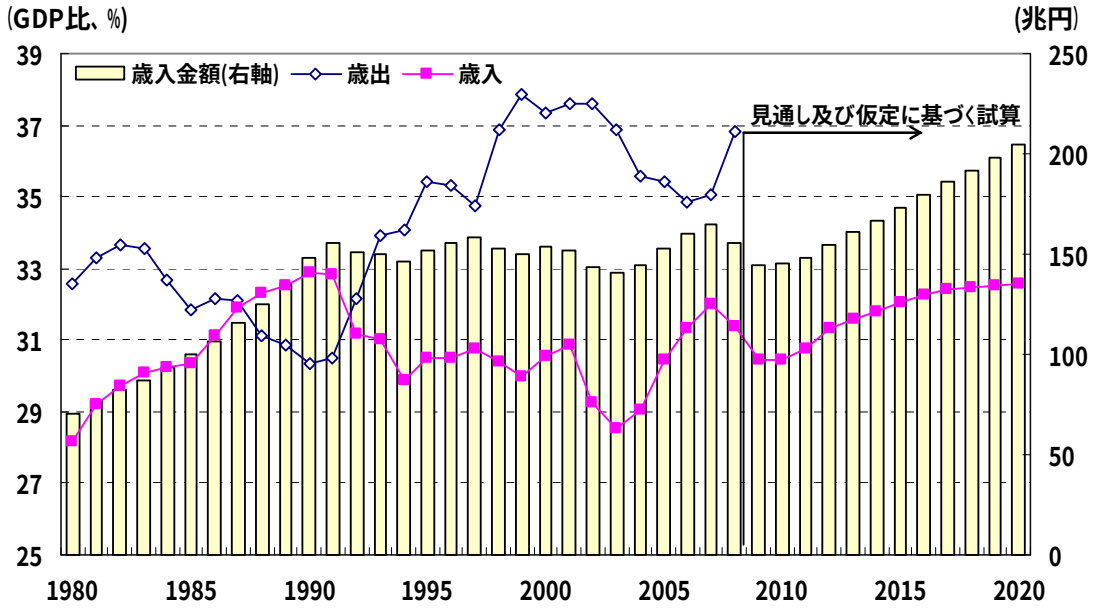


(注)一般政府以外の部門からの繰入などの影響は除いている

(出所) 内閣府「国民経済計算」により作成

政府は、「新成長戦略（基本方針）」（2009 年 12 月 30 日閣議決定）において 2020 年度までの平均で、名目ＧＤＰの伸びが３％を上回る経済成長を目指すとしている。そこで、仮に 2012 年度以降 2020 年度まで名目成長率が３％で推移すると仮定した場合に歳入のＧＤＰ比がどの程度上昇するかを試算してみた[2]（図表 6）。直接税のＧＤＰ弾力性については 1.2 と想定し、社会保険料の動向に影響を及ぼす雇用者報酬についても名目ＧＤＰと同様に３％で伸びると仮定した。その他の項目については、過去の動向を考慮して名目ＧＤＰ比で一定と仮定した。年金の保険料が 2017 年までは毎年引き上げが続くことや３％成長を反映して税収が伸びることから、歳入は金額ベースでは 2008 年度の 155 兆円から 2020 年度には 200 兆円を超えるまで増加する。ただし、ＧＤＰ比では 33%をやや下回る水準までしか上昇せず、足もとの歳出のＧＤＰ比（2008 年度は 37%）とのギャップを大きく埋めるには至らない。今後、財源として期待される消費税率を政府は 2013 年度までは引き上げない方針であり、現在の税収構造を前提にすると、名目ＧＤＰ成長率が高まっても歳入のＧＤＰ比は大幅に高まることはなさそうである。この試算では直接税のＧＤＰ弾性値を 1.2 と想定したが、名目成長率が 1991 年度の 4.9%以来の高成長となる３％に高まる中で弾性値が高まる可能性もある。また、利子所得などの財産所得の受取も高成長を背景にＧＤＰ比でやや上昇する可能性もある。もっとも、仮に弾性値が 1.5 まで高まったとしても 2020 年度の歳入のＧＤＰ比は 33.3%と試算され、弾性値の大きさは議論の方向性を変えるほどのものではないと考えられる。

図表 6．名目 3%成長の下での歳入の試算



(注) 一般政府以外の部門との一時的な支出･繰入などの影響は除いている

(出所)2008年度までは内閣府「国民経済計算」による。
2009年度以降は見通し及び仮定に基づく試算。

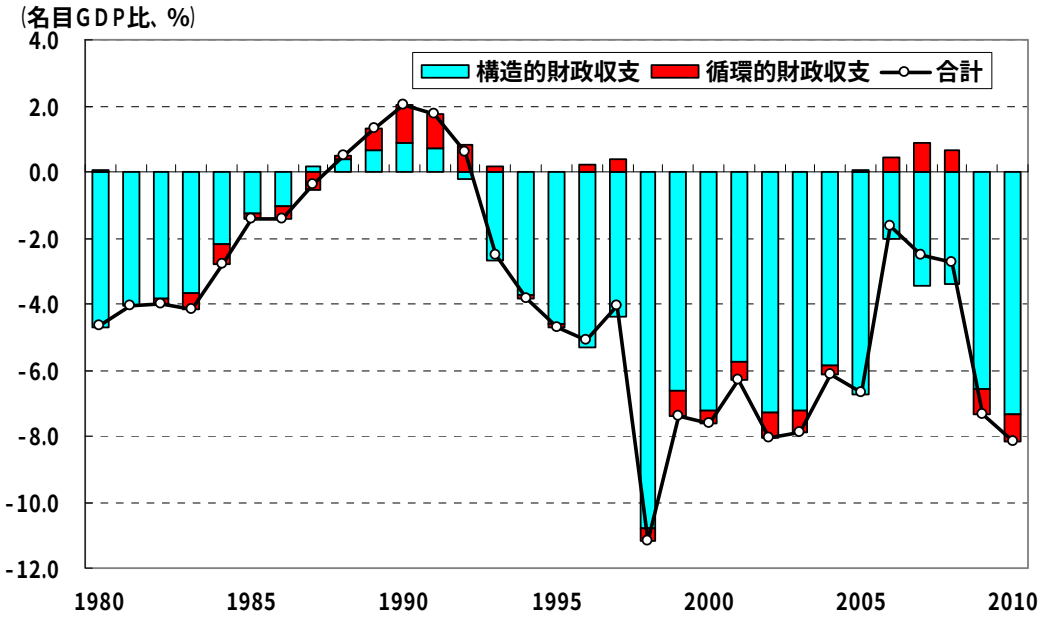
[2] 2011 年度までの名目ＧＤＰ成長率は当社予測による。

（３）大幅に悪化した財政

これまでみてきたように、一般政府の歳出は 1990 年代以降、ＧＤＰ比でみて上昇傾向にある一方、歳入のＧＤＰ比は 1990 年代前半に急速に低下し、その後はおおむね横ばいで推移していることから財政収支は赤字が続いている。赤字幅は、2003 年度から 2007 年度にかけては財政健全化の取り組みにより縮小したものの、2008 年度に拡大に転じた。2009 年度には、経済対策の実施に伴う歳出の増加に加えて法人税収を中心に税収が大きく落ち込んだことから、新規国債発行額は 53.5 兆円と過去最大水準にまで増加しており、一般政府の財政赤字は大幅に拡大した見込みである。

このように財政収支は景気が悪化したときには赤字が拡大する傾向にあり、景気変動の影響を大きく受ける。財政収支を景気循環の影響を受ける部分（循環的財政収支と呼ばれる）とそうした影響を取り除いた部分（cyclically adjusted，構造的財政収支と呼ばれる）に分解したＯＥＣＤの試算によると、日本の財政赤字の大部分は構造的なものであることがわかる（図表 7）。こうした結果からは、今後、景気の回復が続いても財政赤字が大幅に縮小することは期待しにくいと考えられる。

図表 7．ＯＥＣＤによる一般政府の構造的財政収支の推計



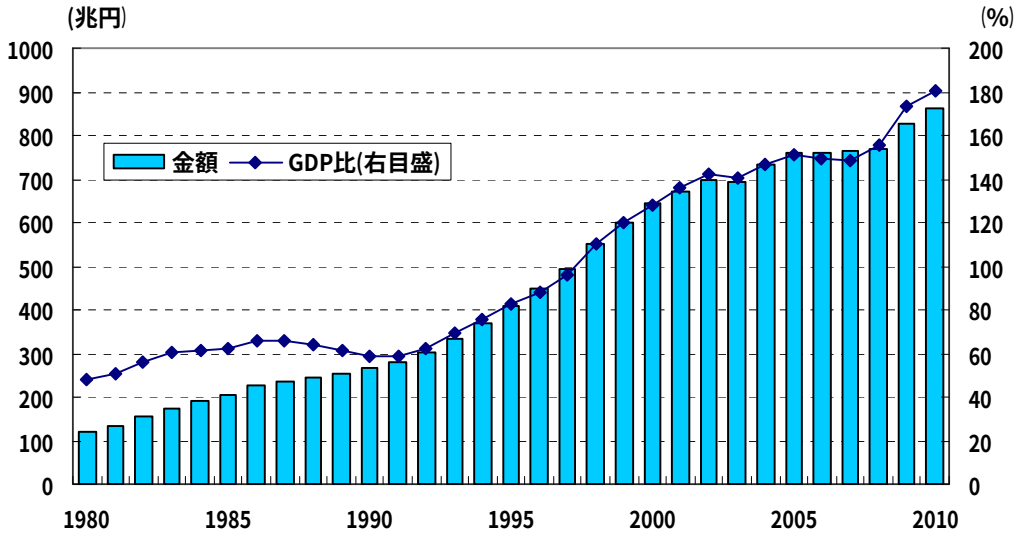
(注) 構造的財政収支には、一般政府以外の部門との間の一時的な支出、繰入などの影響も含まれており、そうした影響が特に1998年、2006年に大きく現れていると考えられる。
(出所) OECD "Economic Outlook No86" (2009年11月)

大幅に拡大した財政赤字を反映して、債務残高も増加が続いている。財務省の資料によれば、2009 年度、2010 年度の２年間で国と地方の債務残高は、合計約 90 兆円も増加し、名目ＧＤＰが大きく落ち込んだこともあってＧＤＰ比では 25%ポイント上昇する見込みである（図表 8）。社会保障基金を加えた一般政府ベースの日本の債務残高のＧＤＰ比はＯＥ

ＣＤ諸国の中では突出して高く、外貨準備高や年金の積立金などの金融資産を差し引いた純債務残高のＧＤＰ比でみてもイタリアに次いで高い水準にある（図表 9）。日本の一般政府の債務のほとんどは国内に対するものである点については考慮する必要があるが、先進国の中で財政状況が極めて厳しい状況にあることは間違いないだろう。

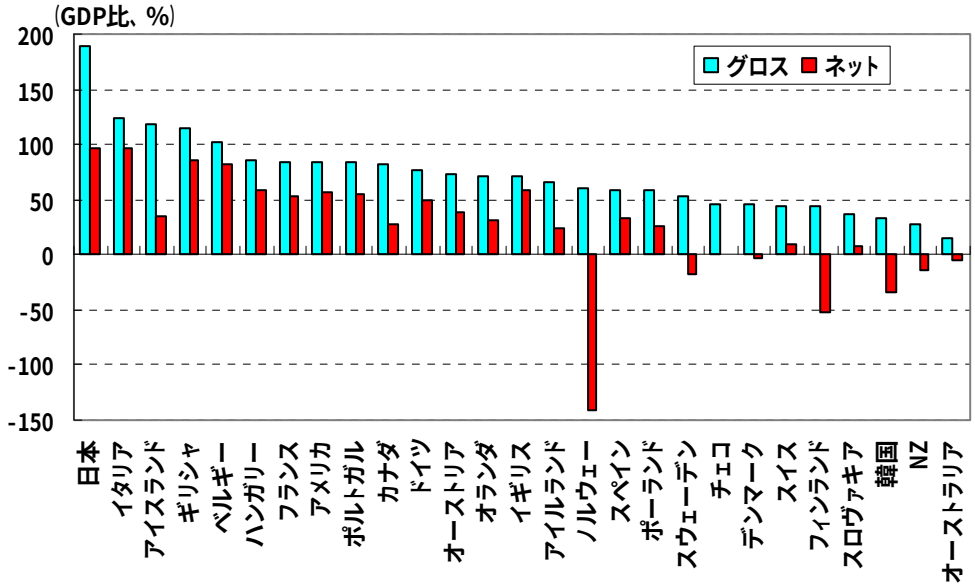
このような状況の下で、日本は今後、高齢化の進展により歳出の増加が見込まれる一方、歳入はＧＤＰ比でみて大幅な増加は見込みにくいことから、債務残高の増加を抑え、財政の持続可能性を維持するためには財政健全化に向けた取り組みは避けられない。そのためには、歳出削減と増税が必要と考えられるが、政府の方針は、まずは歳出におけるムダを削減することであり、世代間負担の公平性などの観点からも有力な増税手段と考えられる消費税率の引き上げは 2013 年度までは行わないとしている。こうした状況の下で、財政健全化に取り組むには、当面は政府の方針にあるように歳出のムダを削減することに加えて、歳出総額の伸びをいかに抑制するかが重要であると考える。

図表 8．国と地方の長期債務残高



(注) 2008年度までは実績、2009年度、2010年度は財務省による見通し
(出所) 財務省

図表 9．一般政府の債務残高の国際比較



(注) OECDによる2009年の予測値で一般政府ベース。

(出所) OECD "Economic Outlook No86 (2009年11月)"

３．海外における歳出抑制の取り組み

1990 年代に、欧州では経済通貨統合に向け、財政赤字をＧＤＰ比３％以下、政府債務残高をＧＤＰ比 60%以下か、それに向けて速やかに低下させる必要があり、各国では財政健全化に向けた取り組みが行われた。複数年度にわたって歳出総額の伸びを抑制することで財政健全化に取り組んだ国の中から、以下では、オランダとスウェーデンを取り上げて、歳出総額の伸びを抑制する仕組みについて紹介する。

（１）海外における歳出抑制の事例

オランダの一般政府の財政赤字のＧＤＰ比は、1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて３％を上回って推移しており、経済通貨統合に向けて財政赤字を削減する必要があった。こうしたことから 1994 年にトレンドベース･アプローチと呼ばれる枠組みが導入された[3]。こうした枠組みは、法律に基づくものではなく、連立与党の合意に基づくものであり、その合意が拘束力をもっていた。

このトレンドベース・アプローチは導入後、修正が加えられたが、基本的な内容は以下

[3] オランダ財務省ホームページによるとトレンドベース・アプローチは 2007 年までとされている。2007 年に成立した第 4 次バルケネンデ政権でも予算策定の基本的な部分には変更はみられないが、予算の前提となる見通しは、トレンドベース・アプローチのもとでは”cautious”な予測が用いられていたのに対して、現在は”inflation-based”な予測が用いられているとされている。OECD(2008)によると、慎重な経済見通しを採用しない理由として、予想外の歳入の増加が生じるとそれに伴い、政治的な歳出増加圧力が高まるが、そうした傾向を弱めるためであるとされている。他方で、財政赤字をＥＵの安定成長協定で定められているＧＤＰ比で 3%以下に抑えるために、かつては歳出抑制など財政赤字を削減するための政策がとられる財政赤字の基準がかつては財政赤字の 2.5%だったのが、現在はＧＤＰの 2%と厳しくなっている。

の通りである。まず、政権発足時から次期選挙までの 4 年間の実質純歳出額にシーリングがかけられた。シーリングの対象には中央政府、所得保障部門、医療部門が含まれる（現在、シーリングの対象外とされている分野としては利払い費が挙げられる）。歳出総額が変わらなければ中央政府、所得保障、医療部門間の上限額の変更は可能とされていたが、2002 年以降はこうした部門間の予算配分の変更は例外的な場合に限定され、各部門は基本的に自らのシーリングを守ることが求められるようになった。シーリング策定の際のベースとなる経済見通しは、政府の機関ではあるが独立性をもつ経済企画局（Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis）が作成する見通しの中の慎重な見通しが用いられた。こうした仕組みを採用することにより、経済成長率を高めに見積もることによって歳出が膨らむことを避けることができる一方、想定以上の歳入が生じる可能性があり、それを債務削減に充てることが可能になる。また、歳出は歳入とは独立して見積もられることになった。これは、歳入が増加したときに歳出も増加することを避けるためであり、仮に歳入が不足しても歳出が削減されることもない。もともと歳入を正確に予測することは不可能であり、歳入の変動に合わせて歳出を常に調整することは政策の信頼性の観点から好ましくないという考えに基づくようである。こうしたことから、補正予算の編成は基本的には行われず、本予算のみの年 1 回の予算編成となった。なお、オランダでは歳出総額について実質ベースでシーリングを設定し、一般物価上昇率を用いて名目の歳出総額を算出するため、一般物価上昇率より物価上昇率が高い部門の歳出額はシーリングを超えてしまうことがある。こうした場合に備えて、1998 年以降は予備費（reserve）が創設された。

また、財政収支の状況に応じて、歳出の抑制により財政収支目標を達成できた場合には余剰分を債務削減に充てるほか、税・社会保障負担の軽減にまわす一方、目標を達成できなかった場合には増税を実施するという仕組みが設けられた。こうした仕組みによって財政赤字が一方的に拡大することを防ぐことができたと考えられる。実際、1994 年から 1998 年にかけては実質ＧＤＰ成長率が見通しを上回ったことから歳入は想定以上に増加し、その余剰分は債務削減と減税の財源に使われた。

スウェーデンでは、不良債権による金融機関の経営危機や 1992 年の通貨危機を背景に実質ＧＤＰ成長率が 1991 年から３年連続でマイナスとなり、非常に厳しい経済状況が続いた。不良債権処理や景気悪化に伴って財政赤字が急速に拡大し、赤字幅は 1993 年にはＧＤＰ比で 10%を超えるに至った。こうしたことから財政健全化は最優先の政策課題の一つに位置づけられ、また、1995 年にＥＵに加盟したことから将来の経済通貨統合に備えて財政赤字を削減する必要があり、財政構造の改善に向けた取り組みが強化された。

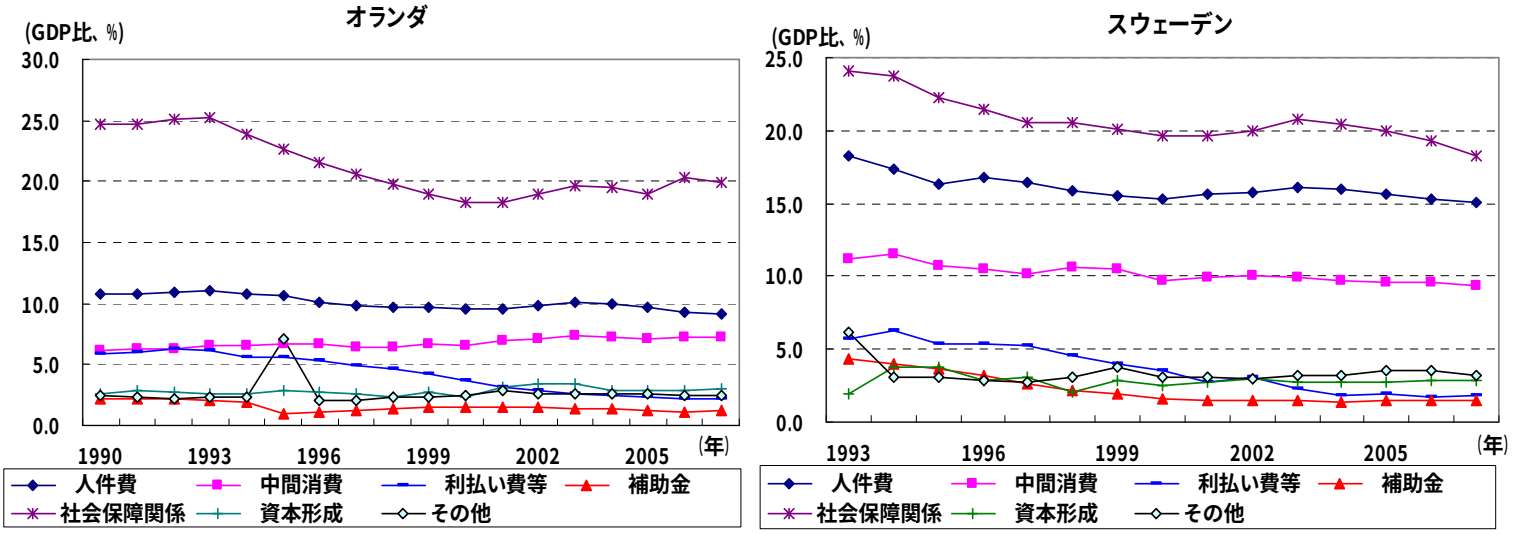
歳出総額に対するシーリングは、1995 年の予算法（Budget Act）に基づき、1997 年予算から採用されている。具体的には、財政収支目標の達成を念頭に置き、マクロ経済見通しをもとに、毎年、翌３年間の歳出総額が政治主導によりトップダウンで決定される。実際には３年間のうち２年はそれまでの予算編成においてすでに決定されているため、新たに

決定されるのは３年目の総額だけである。シーリングは、国債の利払い費を除く 27 主要分野に対して設定され、年金など義務的支出もシーリングの対象となる。ただし、歳出総額が変わらなければ、国会の議決を受けた上で、27 分野間の予算配分を変更することは可能とされている。また、予期しない支出のための予備費も歳出総額の中に含まれており、ある程度柔軟性をもった仕組みとなっている。なお、27 分野における細かな予算配分については各省庁の裁量に任されている。

オランダとスウェーデンとも社会保障関係も含めた歳出総額にシーリングをかけるという点では共通だが、違いもみられる。まず、シーリングの設定が、オランダは実質ベースであるのに対して、スウェーデンは名目ベースであることである。実質ベースでシーリングを設定した場合、想定以上にインフレが進行した場合、結果として実際の歳出総額はシーリングを超えてしまう可能性がある。他方、名目ベースで予算を設定した場合は想定以上にインフレが生じると、実質的な歳出額が抑制されることとなるものの、実際の歳出総額には影響はないという点ではスウェーデンのほうが歳出抑制について厳格であるといえる。一方、各分野の予算配分の変更についてはやや違いがみられ、スウェーデンのほうが柔軟性を持っている。議会の議決については、複数年度にわたってシーリングを設定するとはいえ、オランダでは議会の議決を得るのは翌年度の予算のみである。他方、スウェーデンでは複数年度にわたる予算について議会の議決を得ている。さらに大きな違いとしては、シーリングに関する拘束力が挙げられる。オランダでは連立政権による合意がベースとなっているのに対して、スウェーデンでは法律によっている。

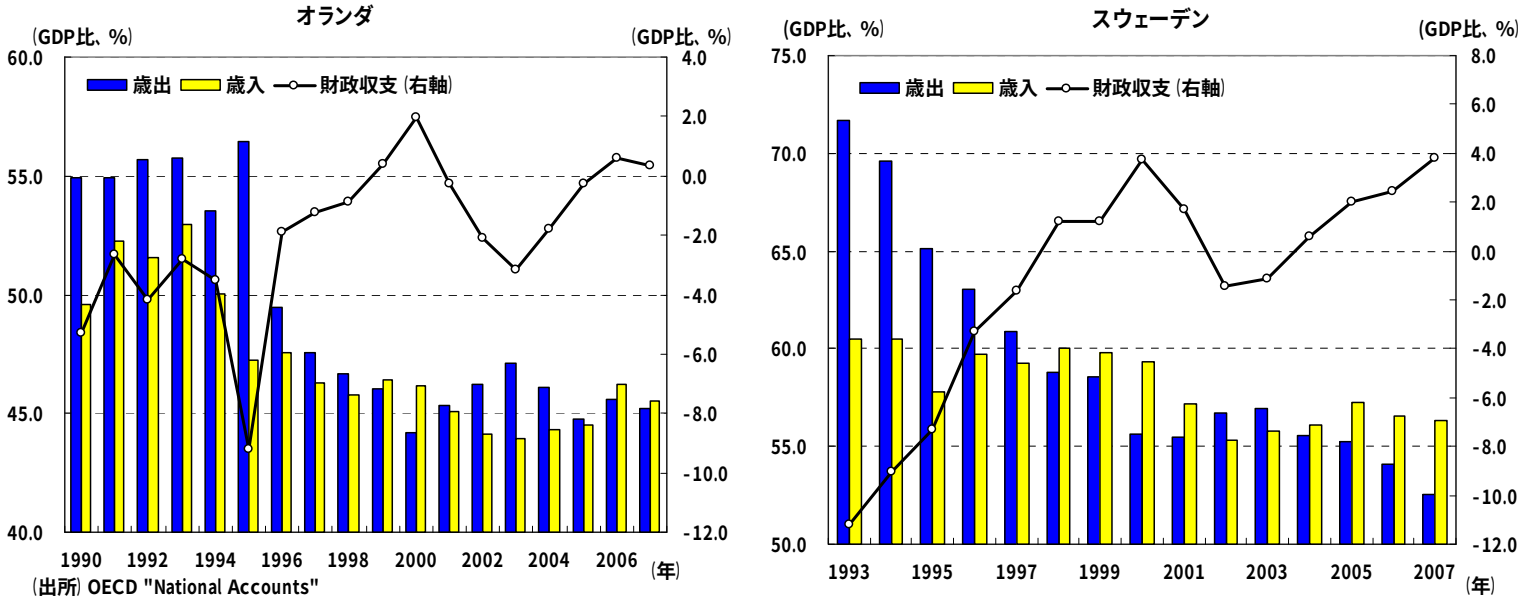
こうした枠組みが導入された後の実際の歳出動向をみると、歳出項目の中で大きなウェイトを占める社会保障関係費を中心に歳出抑制が行われたことがわかる（図表 10)。例えば、オランダでは失業保険の受給資格や障害者保険の受給資格の見直しが行われるなど、社会保障制度の改正が行われた。スウェーデンでもエーデル改革と呼ばれる改革の下で高齢者医療と福祉の総合化を行い、「医療」から「福祉」へと政策の重点を移すことによって高齢者の医療費が削減された。補助金や人件費も緩やかながらＧＤＰ比で低下が続いており、こうした歳出の抑制に伴って利払い費等も減少し、それがさらに歳出の抑制に寄与したと考えられる。この結果、歳出総額のＧＤＰ比は低下が続き、一般政府の財政収支の改善に寄与した（図表 11)。

図表 10．オランダとスウェーデンの一般政府歳出の項目別動向



(注) 社会保障関係とは社会移転と社会移転以外の社会保障給付の合計
(出所) OECD "National Accounts"

図表 11．オランダとスウェーデンの一般政府の財政収支



(出所) OECD "National Accounts"

以上みたように、オランダやスウェーデンは、連立政権に基づく合意、あるいは法律により拘束力のある形で歳出総額にシーリングを設定することで歳出のＧＤＰ比を低下させることに成功した。しかし、これらの国は、日本と異なり、もともと社会保障関係費を中心に歳出水準が高かったために削減や抑制が容易であったという側面もある。さらには、これらの国は、ＥＵに加盟しており、経済通貨統合への参加に向けて財政健全化が不可避であったということも挙げられる[4]。

[4] スウェーデンは現時点では経済通貨統合には参加していない。

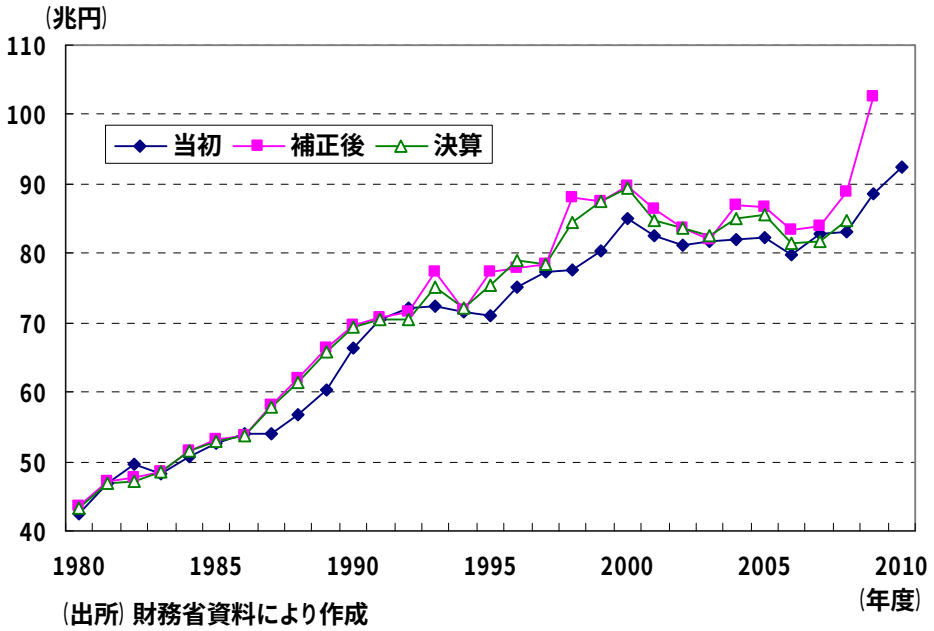
そうした違いはあるにしても、中期的な財政運営の観点から複数年度にわたって歳出総額に拘束力のある形でシーリングを設定する手法は、現状のままでも高齢化の進展により歳出の増加が続くと見込まれる一方、歳入の大幅な増加は見込めない日本にとって財政健全化のための有効な手法の一つであると考えられる。もちろん、日本はこれらの国とは人口・経済規模や行政システムなどが異なるため、こうした手法を導入するにあたり、詳細部分については日本の現状に合うように綿密な検討が必要と考える。

日本では国の一般会計の予算編成にあたって概算要求基準の中にシーリングが設けられ、歳出総額を抑制する仕組みは存在した。しかし、実際には補正予算が組まれて歳出総額が増額されることがしばしばあった(図表 12)。補正予算は経済状況の変化に応じた政策対応をとるために必要な措置であるが、シーリングが拘束力をもつのは当初予算に対してのみであり、シーリングとは別に補正予算で歳出が増額されるため、結果として歳出抑制という観点からはシーリングはうまく機能していなかったと考えられる。歳出の伸びを抑制するためにはもっと強い拘束力をもつ枠組みが必要である。強い拘束力という点では、オランダのような連立政権による合意という方法のほか、日本でもかつて制定された財政構造改革法やスウェーデンのように法律による方法も考えられる。ただし、財政赤字をＧＤＰ比３％以下に抑えなければならないというユーロ圏の安定成長協定に対して、景気動向にかかわらず一律に適応することに対して議論があったように、景気が大幅に悪化した場合などは例外的な扱いをするなど、景気動向に応じてある程度の柔軟性を備えておくことも必要である。

社会保障関係費もシーリングの対象に含めるか否かについては議論があるが、仮に歳出総額を拘束力のある形でコントロールする枠組みが導入された場合、毎年のように補正予算を組んで歳出を増やし続けるということはできなくなる。そうなると、社会保障分野における支出を優先する一方、他の分野での支出を抑制するか、他の分野の支出をある程度確保するかわりに社会保障分野の伸びを抑制するかという選択を行わざるを得ない状況が出てくるだろう。最終的な選択は政治的あるいは国民の意向によって決められるべきと考えるが、いずれにしても、定められた歳出総額を変更しないという政治の強い意志が必要である。

ご利用に際しての留意事項を最後に記載していますので、ご参照ください。

図表 12．日本の国の一般会計歳出



(出所) 財務省資料により作成

４．おわりに～中期財政フレームの策定に向けて～

日本では、「日本経済の進路と戦略」（2007 年、2008 年）や「経済財政の中期方針と 10 年展望」（2009 年）など、これまでも中長期的な経済財政運営方針を示すものを毎年策定してきた。しかし、これらはどちらかといえば大まかな方針を示すものであり、経済情勢の急変もあって、拘束力をもつ形で財政規律の維持に十分な役割を果たしてきたとは言えない。

政府は 2011 年度から 2013 年度までの３年間の歳入・歳出の骨格を示す「中期財政フレーム」と中長期的な財政健全化の道筋を示す「財政運営戦略」を今年６月を目途に策定することとしている。報道によれば、潜在成長率が１％程度とみられていることを参考にして、慎重な経済見通しに基づいた予算編成を行うほか、政策的な経費については財源の裏づけのない歳出の増加を認めないという方針を、拘束力のある形で導入することなどが検討されているようである。こうした仕組みは歳出総額をコントロールするために必要なことであり、まずは財政健全化に向けてこれらが後退することなく、「中期財政フレーム」と「財政運営戦略」にきちんと盛り込まれることが重要であると考える。拘束力を持たせるという点では法制化も検討対象の一つとなろう。ただし、景気が大幅に悪化した場合は例外を認めるなど、拘束力を弱めることになってはいけないが、ある程度の柔軟性をもたせることも必要と考える。

そのうえで、「中期財政フレーム」や「財政運営戦略」に基づいた経済財政運営が着実に行われるべきである。そのためにはこれらを守ろうとする強い政治的な意志が不可欠であると同時に、国民の理解も必要である。そうした国民の理解を得るには、歳出抑制に関す

ご利用に際しての留意事項を最後に記載していますので、ご参照ください。

る議論とその決定プロセスについての透明性の確保が重要である。

長期的な視点からは、財政健全化に向けて社会保障制度改革も欠かせない。今後、最低保障年金の創設をはじめ社会保障制度改革に向けて見直しが行われる予定であるが、制度設計だけでなく、社会保障関係費の支給総額の動向についても、財源の動向とあわせて検討し、歳出、社会保障制度、税制を一体として改革を進めることが必要だろう。もっとも、社会保障制度改革を行ったとしても社会保障関係費は増加を続けると考えられるため、結局、歳入の増加、すわなち、消費税率の引き上げに頼らざるを得なくなると考えられる。

（参考文献）

財務省（2001）「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」報告書

第一勧銀総合研究所（2001）「世界の経済・財政改革」東洋経済新報社

田中秀明（2004）「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革－諸外国の経験とわが国の課題－」RIETI ディスカッションペーパーシリーズ 04-J-014

ＯＥＣＤ（2008）“Economic Surveys Netherlands”

－ ご利用に際して －

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡下さい。

ご利用に際しての留意事項を最後に記載していますので、ご参照ください。