

## 経済レポート

# 日本の予算制度における財政健全化に向けた課題

調査部 主任研究員 中田 一良

2015年度の国と地方の基礎的財政収支はGDP比で-2.9%となり、4年連続で改善した。消費税率が2014年4月に引き上げられた影響が事業者の納税時期の関係で2015年度にも現れたことから、消費税込収が3.3兆円増加して基礎的財政収支のGDP比の改善に寄与した。

2016年度の国の一般会計の税収は、第3次補正予算において下方修正が行われ、2016年度の基礎的財政収支は悪化する可能性がある。今後については、内閣府の試算によると、政府が目指す経済成長が実現できた場合でも、2020年度の国と地方の基礎的財政収支は赤字であり、財政健全化目標の達成は困難であることが伺える。

リーマンショック以降、財政収支が悪化したOECD加盟国の多くでは、財政規律が強化され、財政ルールを採用する国が増えた。財政ルールに関しては、財政危機に陥った場合などには適用除外を認めるなど柔軟性を有する一方で、財政ルールを守ることができなかつた場合には、財政収支に関して何らかの是正措置をとることを義務付けるなど、財政ルールが効果を発揮するような仕組みがとられているケースが多い。

日本の政府は、経済再生と財政健全化を目指して2015年度に「経済・財政再生計画」を策定した。他のOECD加盟国が採用したような財政ルールとは性格が異なるものではあるが、財政規律の順守を念頭においた枠組みもみられる。しかしながら、そうした枠組みを順守させるような仕組みがないこともあって、財政健全化に関してはこれまでのところは効果を発揮しているとは言い難い。

日本では、当初予算は財政健全化を意識している場合でも、毎年のように補正予算を編成する結果、歳出額が拡大する傾向があり、その程度は他の先進国と比較しても大きい。歳出には社会保障の自然増以外にも常に拡大圧力がかかっており、こうした状況が続く以上、財政健全化は困難と考えられる。

政府は、2020年度の基礎的財政収支の黒字化に向けて、2018年度に改革の進捗状況を点検し、デフレ脱却・経済再生を堅持する中で、必要に応じて歳出・歳入において所要の措置を講じるとしており、今後、財政健全化に向けて何らかの措置を取ることを検討せざるを得なくなる可能性が高い。その際に、効果的な措置を打ち出すことができなければ、政府の財政健全化に向けた姿勢が問われることになるだろう。

こうした中、財政健全化に向けて、安易な財政出動(歳出拡大を伴う補正予算の編成)からの脱却が必要である。また、後年度の歳出増加圧力となりかねない、補正予算を通じた国債費の基礎的財政収支対象経費への実質的な流用を禁止すべきである。景気対策によって補正予算で赤字が拡大する場合には、後年度に是正措置を取ることを必要とする枠組みを採用することが有効であると考えられる。

長期的には、人口減少、高齢化の進展により、財政運営の厳しさが増す中、財政規律の維持のためには財政ルールの必要性がますます高まると考えられるが、日本は、財政法第4条で赤字国債の発行を禁止しており、ルールはすでに存在している。しかしながら、特例法を制定することにより、「抜け道」が作られているのが現状である。政府が財政健全化を真に目指すのであれば、将来的には、特例法を制定することなく、財政法第4条を順守するとともに、「抜け道」ができないように順守のための強制力をもつ仕組みを導入することが必要である。

## 1. はじめに

政府は、「経済再生なくして財政健全化なし」の方針の下、2020年度に国と地方の基礎的財政収支を黒字化させることを目指している。近年の税収は、2012年11月を景気の谷とする景気回復や2014年4月の消費税率の8%への引き上げなどを背景に増加し、それに伴って、基礎的財政収支も改善が続いてきた。しかし、2016年度は経済対策を実施したこともあって、基礎的財政収支は悪化する可能性があり、2020年度に黒字化させるという目標の達成は依然として困難な状況にある。

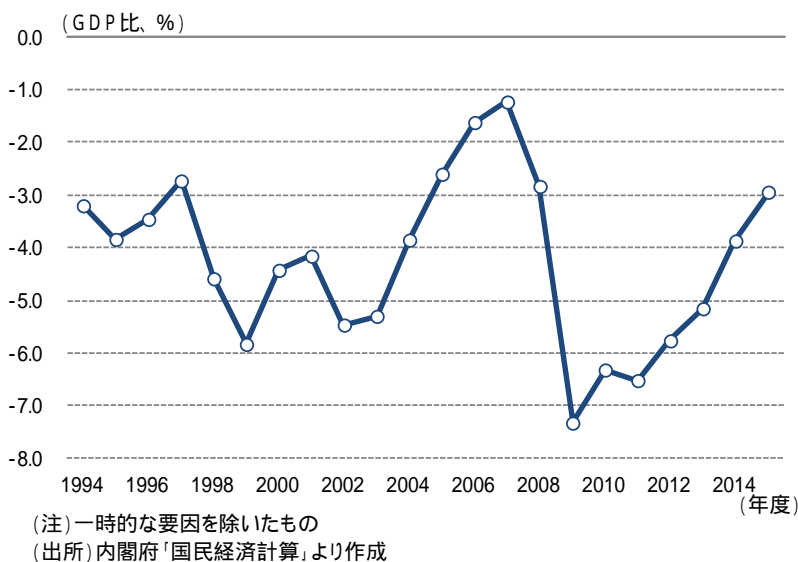
消費税率の10%への引き上げを2019年10月に控える中、他の増税は難しいうえに、アベノミクスの下では歳出の削減が行われるとは考えにくい。本稿では、予算制度面における海外での財政健全化に向けた取組から、日本が2020年度の黒字化の目標を達成するために必要な取組について検討する。

## 2. 日本の財政の最近の動向

### (1) 2015年度の基礎的財政収支の状況

2015年度の国と地方の基礎的財政収支は-15.6兆円、GDP比で-2.9%となり、4年連続で改善した(図表1)。政府は、2015年度に、基礎的財政収支の赤字のGDP比を2010年度と比べて半減させる(-3.2%)ことを目標としていたが、その目標を達成することができた。2015年度の赤字のGDP比は、2008年度の-2.8%以来の水準である。

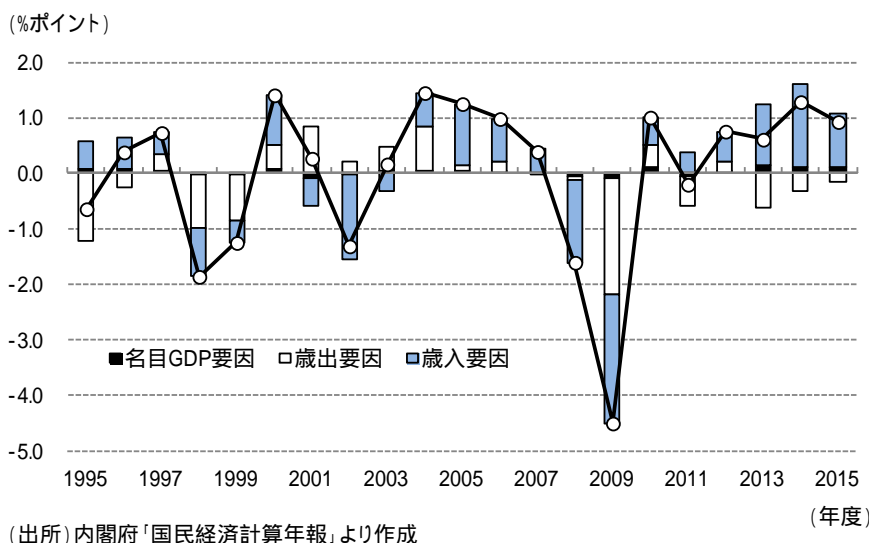
図表1. 日本の国と地方の基礎的財政収支



基礎的財政収支のGDP比は、歳出、歳入だけでなく、分母の名目GDPの影響も受ける。そこで、基礎的財政収支のGDP比の前年差をこれら3つの要因に分けると、2015年度は、歳出は前年比で増加したことから悪化要因となった一方、歳入は大きく増加したことから改善要因となった

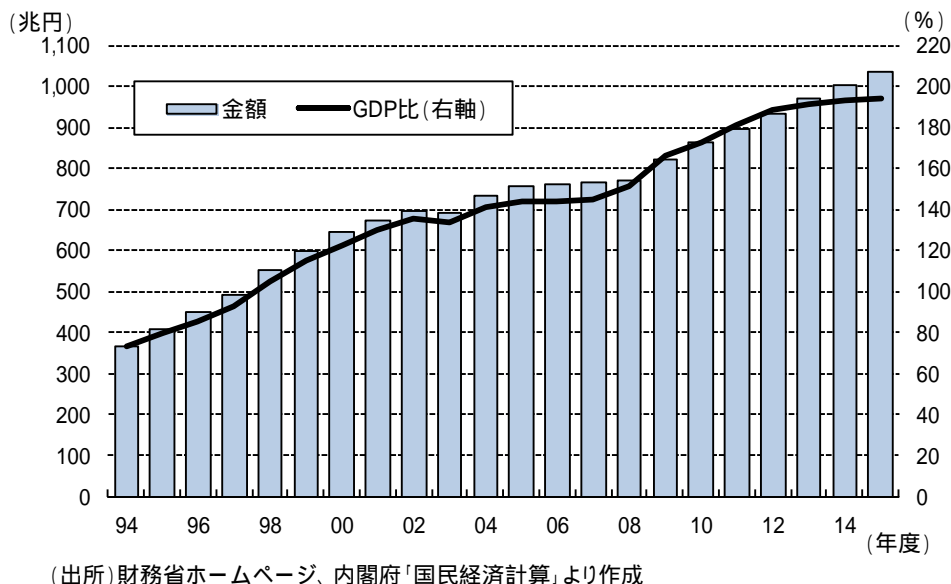
(図表2) 歳入は、消費税率が2014年4月に引き上げられた影響が事業者の納税時期の関係で2015年度にも現れたことから消費税収が3.3兆円増加したほか、直接税収(所得・富等に課される経常税)も家計部門を中心に0.7兆円増加した。さらに、資本移転の受取(純)が0.8兆円増加した。名目GDPは、原油価格の低下を背景に輸入が前年比-9.2%と大きく減少したこともあって、同+2.8%と1995年度以来の高い伸びとなり、基礎的財政収支のGDP比の改善要因となった。

図表2 . 基礎的財政収支のGDP比の前年差の要因分解



もっとも、基礎的財政収支は赤字が続いている状況には変わりがないことから、国と地方の長期債務残高は増加が続いている(図表3)。足元では低金利のため、利払い費の抑制を通じて債務残高のGDP比の上昇は抑えられてはいるものの、債務残高のGDP比は200%近くまで上昇している。

図表3 . 国と地方の長期債務残高



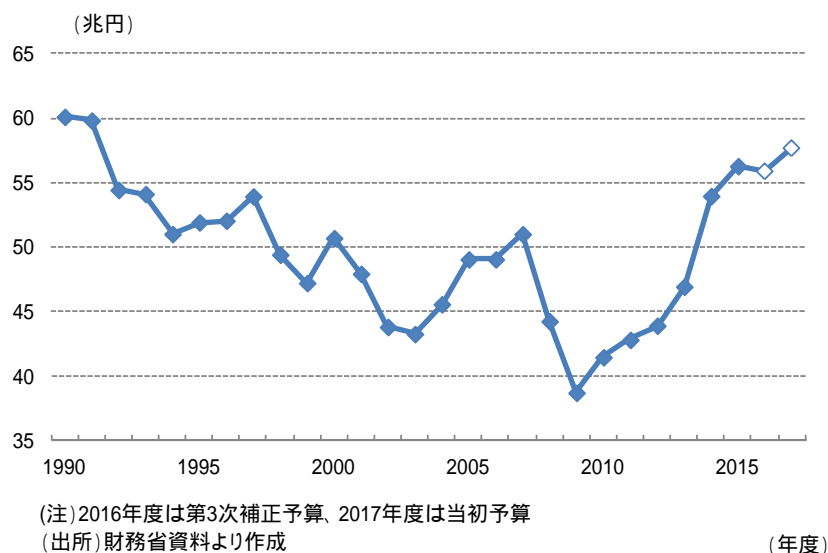
## (2) 最近の税収の動向等

国の一般会計の税収は、2014年度の消費税率の引き上げや、企業収益の増加を背景に、2010年度以降、2015年度まで増加が続いてきた(図表4)。しかしながら、2016年度の税収の動向(2017年1月までの累積額)をみると、前年比では-3.4%と減少している。主な税目の動向をみると、所得税収は前年比-2.7%、法人税収は同-8.6%、消費税収が同-5.1%と減少している。

法人税収は徴収金額の多くが年度後半に集中する傾向にあることから、企業業績の動向によっては、今後は減少幅の縮小が期待できるものの、2016年度の税収全体は2015年度の水準を上回ることが難しい状況である。2016年度当初予算において57.6兆円と前年比で増加(当初予算比+3.1兆円)が見込まれていた税収は、2016年度第3次補正予算において下方修正が行われ、2015年度実績と比較すると0.4兆円減少すると見込まれている。実際に税収が減少すれば、2009年度以来7年ぶりのこととなる。他方、経済対策を実施したことによって、歳出が拡大していることから、2016年度の国債発行額は前年比で2.6兆円程度増加する見込みである。

2017年度については、法人税収が前年比(2016年度第3次補正予算比)で1.3兆円程度、所得税収が同0.2兆円程度、消費税収が同0.3兆円程度増加すると見込まれている。税収全体では57.7兆円と同1.9兆円程度増加する見込みとなっているが、このところ税収の増加のペースは緩やかになってきている。

図表4. 国の一般会計の税収の動向

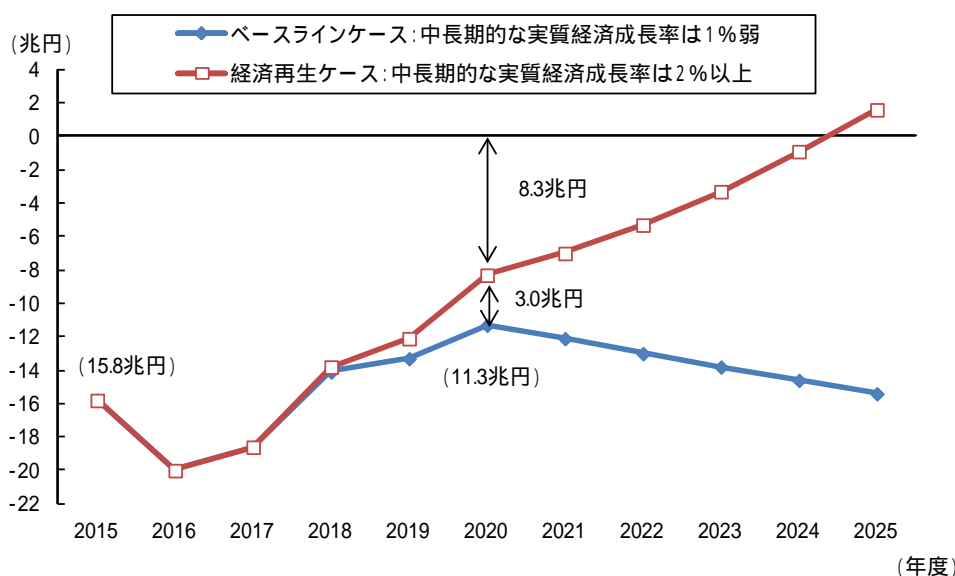


## (3) 基礎的財政収支の今後の見通し

2015年度の基礎的財政収支のGDP比が-2.9%であることから、今後5年間で1年当たり0.6%ポイントずつ改善すれば、政府が目指す2020年度の基礎的財政収支の黒字化を達成できる。2010年度から2015年度にかけて基礎的財政収支のGDP比は、3.4%ポイント改善しており、今後の5年間もこのペースを維持すれば達成できると考えることもできる。

もっとも、内閣府の試算（2017年1月）によると、歳出について、社会保障歳出は高齢化要因や賃金・物価上昇率を反映した形で増加し、それ以外の歳出は物価上昇率並みに増加するという想定の下、経済成長率が足元の潜在成長率程度にとどまる場合（実質1%、名目1%半ば程度）には、2020年度の基礎的財政収支は-11.3兆円、GDP比で-1.9%と試算されている（図表5）。政府が目指す「実質2%、名目3%以上」といった経済成長が実現できた場合には、2020年度の基礎的財政収支は-8.3兆円、GDP比で-1.4%となっている。この試算結果からは、経済成長率が高まることによって財政健全化は進展するものの、それだけでは政府が目指す財政健全化目標の達成は困難であることが伺える。

図表5．国と地方の基礎的財政収支に関する内閣府の試算



(注) 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース  
 (出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2017年1月25日)より作成

### 3．OECD加盟国における財政規律の強化

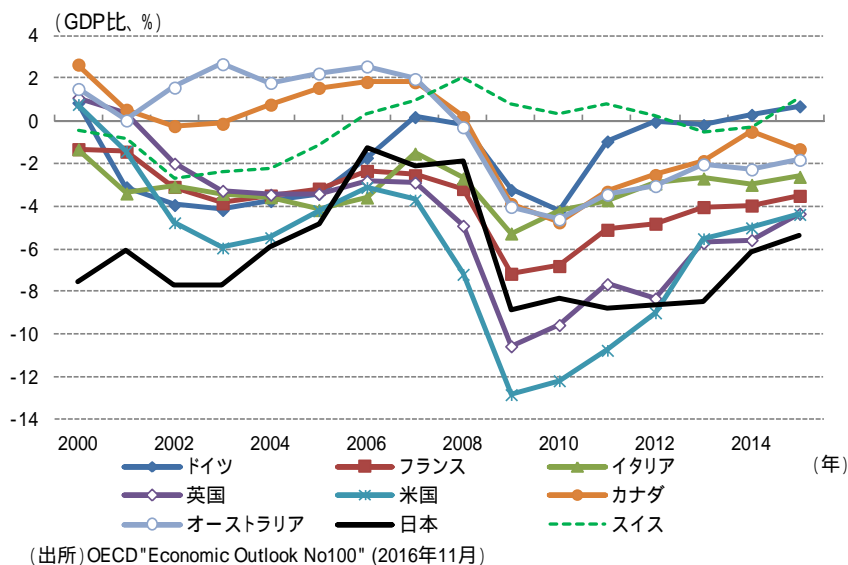
#### (1) OECD加盟国の財政収支の動向

OECD加盟国の財政収支は、2000年代前半は世界的な景気拡大を背景に改善傾向にあったが、リーマンショック後には、税収が落ち込んだうえに、景気対策の実施により歳出が拡大したことから大幅に悪化した（図表6）。そのため、リーマンショック以降は、財政収支の改善が先進国において共通の政策課題の一つとなった。

特に、欧州ではギリシャの財政収支悪化をきっかけに債務危機が生じて、財政健全化への取組が不可避である中、財政規律が強化されることとなった。こうした取組や景気回復もあって、OECD加盟国の財政収支は改善傾向にある。

以下では、財政規律の強化に関する取組のうち、財政ルールの採用と予算策定における透明性の向上の2点をとりあげる。

図表6．OECD主要国の財政収支の動向



## (2) 財政ルールの特徴とルール順守のためのしくみ

ここでは、OECD "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries" <sup>1</sup>に基づき、各国における予算に制約を課す財政ルールの採用状況についてみていく。財政ルールと言った場合、財政収支に関するルール(均衡財政や赤字のGDP比でみた数値目標など)、債務残高に関するルール(GDP比でみた数値目標)、歳出に関するルール(歳出の上限など)、歳入に関するルール(税収のGDP比に制約を課し、予想を上回る歳入に対して制限を設定)などさまざまなものがあり、複数のルールを採用している国も多い。

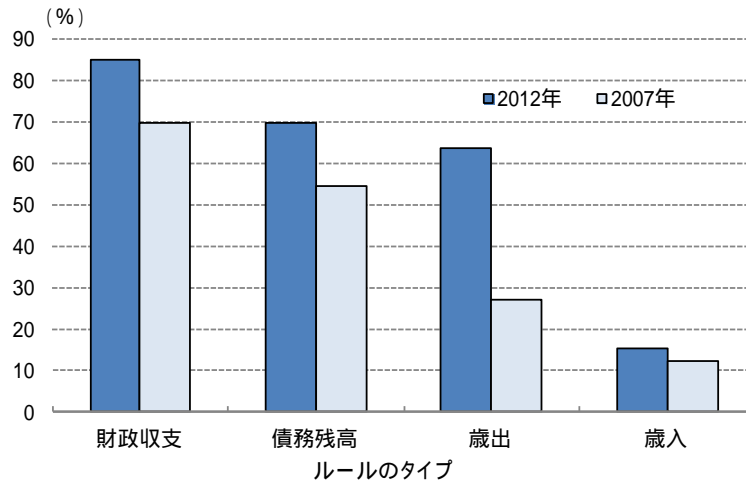
OECD各国の財政ルールの採用状況(2012年時点)を、リーマンショック前の2007年と比較してみると、ルールを採用している国の割合が上昇しており、リーマンショック後に財政規律を強化した国が多いことが伺える(図表7)。こうした背景には、EUによる財政規律の強化があるが、財政ルールの採用自体は、EU以外のカナダ、オーストラリア、スイスなどでも行われており、EU加盟国のみに特有のことではないと言える。

財政ルールに関する例としては、ドイツの債務ブレーキ(debt brake)がある<sup>2</sup>。ドイツは、2009年に財政の持続可能性を改善するために債務ブレーキを導入し、2011年から実施している。連邦政府および州政府は原則として財政収支を均衡させることが求められており、具体的には、連邦政府については、景気循環要因や一時的な要因を除いた構造的財政収支はGDP比 - 0.35%以上でなければならない。基準値からのかい離分は「管理勘定(control account)」に記録され、その赤字額はGDP比で1.5%を超えてはならないなどとされている。

<sup>1</sup> 2012年時点の情報に基づいているため、現時点の状況を必ずしも反映していない可能性があることに留意する必要がある。

<sup>2</sup> ドイツの債務ブレーキの記述は、ジェトロ ユーロトレンド「ドイツ・スイスの債務ブレーキ制度とEFSF拡充に関するドイツ保証引受法改正」(2012年2月)、OECD Journal on Budgeting Vol.2014/2 (Budget Review: Germany)などを参考にした。

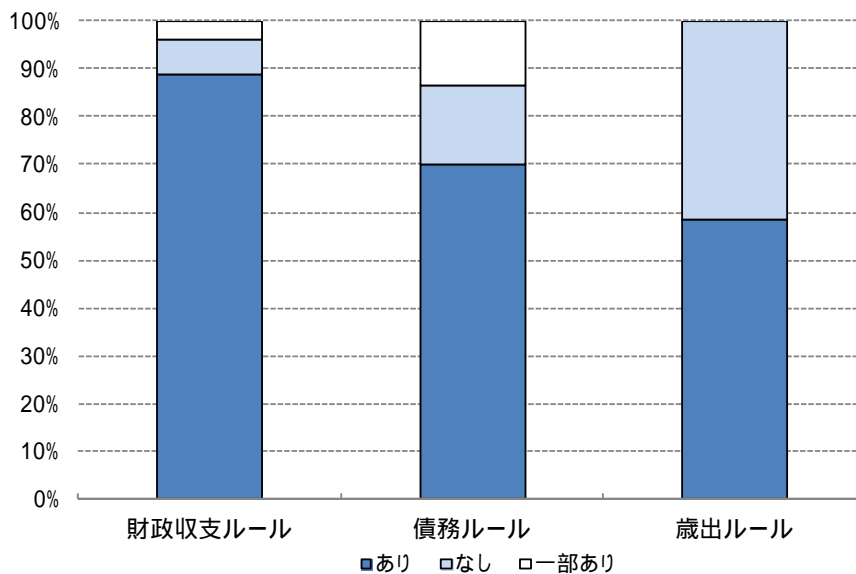
図表7．OECD加盟国における財政ルール採用国の割合



(注)日本は、2012年については歳出ルールを採用、となっている。  
 (出所)OECD "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries"より作成

財政ルールの採用は、財政健全化に対して一定の効果が認められるとする考え方がある一方、財政危機に陥った場合に財政ルールを順守した結果、景気が悪化して財政危機をさらに深刻化させることもあることから、その適用については柔軟性を有していることが望ましいとされる。OECD加盟国が採用している財政ルールに関して、財政危機に陥った場合の適用の柔軟性の有無をみると、多くのケースでは柔軟性を備えていることがわかる(図表8)。特に財政収支に関するルールでは、柔軟性があるケースが多い一方、歳出に関するルールでは、柔軟性がないケースが比較的多い結果となっている。

図表8．財政ルール適用の柔軟性の有無



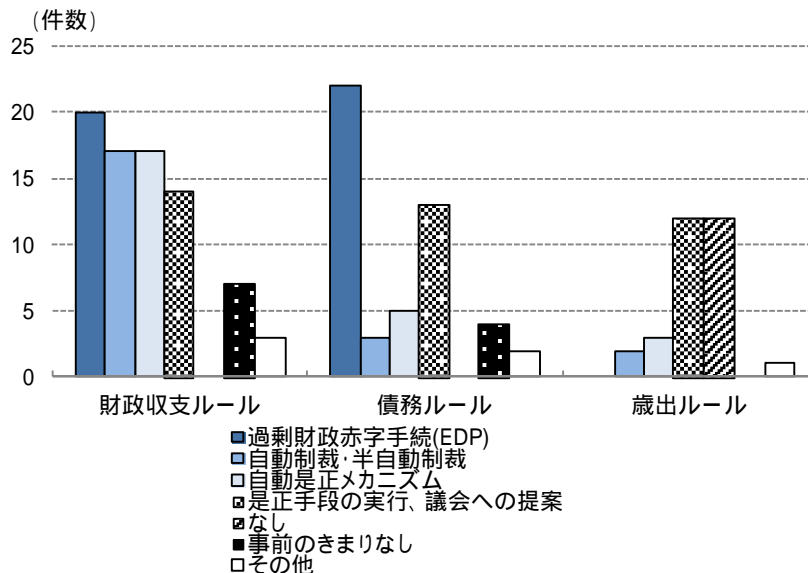
(注)日本は、歳出ルールについて「あり」となっている。  
 (出所)OECD "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries"より作成

このように財政ルールには、財政収支に関するルールを中心に適用について柔軟性を有している場合が多いものの、柔軟性を幅広く解釈してしまうと、財政ルールを採用していること自体が意味がないものになる可能性がある。また、財政ルールを採用していても、それを順守することができなかつた場合、何らかの措置を講じることが求められていなければ、財政ルールを順守するインセンティブがなく、財政ルールは形骸化することになる。

そこで、財政ルールを順守するための仕組みがどのようになっているかについてみると、財政ルールを順守することができなかつた場合に何らかの措置を講じることが求められるケースが、財政収支に関するルールで多い状況となっている（図表9）。財政収支に関するルールでは、OECD加盟国にはEU加盟国が多いことを反映して、過剰財政赤字手続（Excessive Deficit Procedure、EDP）<sup>3</sup>が最も多いが、それ以外にも何らかの形で是正手段を実行する、あるいは議会に提案するといったケースが多くみられる。他方、歳出に関するルールでは、是正手段の実行などを求められるケースが多い一方、順守できなくても何もする必要がないケースも多い。これは、歳出に関するルールのみを持つ国は少なく、多くの国は財政収支に関するルールも持っており、財政収支に関するルールを順守できなかつた場合に何らかの対応を行うことになるためであると考えられる。

いずれにしても、財政ルールを順守することができなかつた場合の「ペナルティ」を設けることにより、財政ルールを順守するインセンティブをもたらすとともに、財政ルールを守ることができなかつた場合に、財政赤字の悪化が続くことを防ぐことができると考えられる。

図表9．OECD加盟国における財政ルール順守のための手続き



(注)日本は、歳出ルールについて「なし」となっている

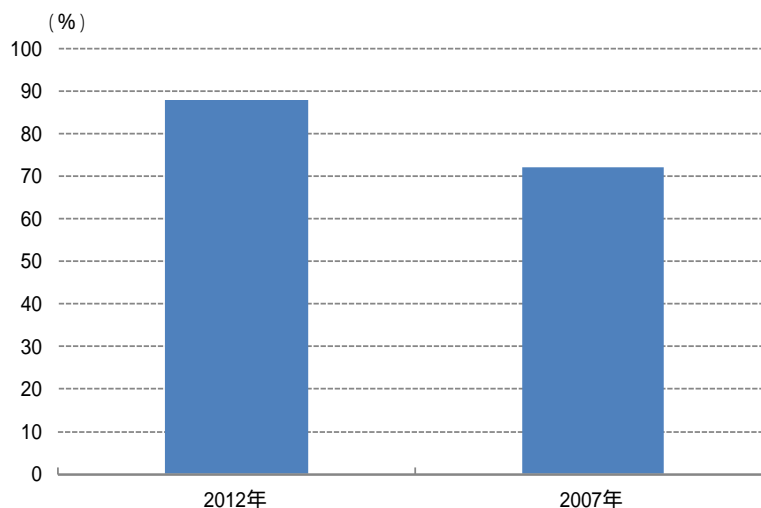
(出所)OECD "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries"より作成

<sup>3</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会海外調査報告書（2014年7月）によると、EU経済・財務相理事会（ECOFIN）が、ある国について過剰財政赤字が存在すると判断した場合、ECOFINが当該加盟国に対して効果的な措置を6か月以内にとり、翌年度までに当該状況を改善することを目的とした勧告を採択することとなっている。期限内に当該勧告に沿った効果的な措置がとられない場合にはECOFINは勧告内容を公表するといった措置などがとられることになっている。



また、歳出に関するルールと関連して、OECD加盟国の中では、中期支出フレーム（Mid-Term Expenditure Framework）を採用する国の割合は、リーマンショック前の2007年と比較すると上昇している（図表10）。中期支出フレームとは、たとえば、今後3年間の支出額をあらかじめ決定するなど、歳出面において制約を置くものであり、これにより歳出が拡大することを防ぐことができる。対象期間は3~4年としている国が多い。景気が悪化した場合には、経済対策を実施することによって景気を下支えする必要も出てくるが、景気悪化を理由に歳出が拡大し続ければ、歳出の拡大に歯止めがかからなくなることから、中期的な観点から歳出をコントロールして持続的な財政運営を行うことが中期支出フレームの目的であると考えられる。

図表10．OECD加盟国における中期支出フレームの採用国の割合



(注)日本は2012年については「採用」となっている

(出所)OECD "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries"より作成

また、中期支出フレームにおける歳出額の設定にあたっては、潜在成長率あるいは平均的な経済成長率をもとに試算した税収の伸びなどを前提する場合があるが、予想される税収に基づいて歳出を決定することによって、持続的な財政運営を行うことができるという考え方があるとみられる。

なお、中期支出フレームは、その実施について、議会に報告するなどモニタリングを実施している国が多く、財政規律の強化につながる枠組みを導入するだけでなく、それが効力を発揮するようなしくみを導入していると言える。

### (3) 透明性向上に向けた取組

OECD加盟国では、財政ルールを採用といった制度面での取り組みだけでなく、財政運営に関する透明性を高めるための取り組みも行っており、その一つに独立機関の設立がある。独立機関の設置は、カナダ、オーストラリアといったEU加盟国以外の国においても行われている（図表11）。

図表 11 . 2008 年以降に設立された独立機関

国名	設立年	組織名
オーストラリア	2011	Parliamentary Budget Office (PBO)
カナダ	2008	Parliamentary Budget Office (PBO)
アイルランド	2011	Fiscal Advisory Council
ポルトガル	2011	Conselho das Finanças Públicas (CFP)
スロバキア	2012	Council for Budget Responsibility (CBR)
スロベニア	2009	Fiscal Council
英国	2010	Office for Budget Responsibility (OBR)

(出所) OECD "Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries"

予算編成にあたり、政府は、経済成長率を高く設定することによって、多くの税収を確保できるように見積もり、それに合わせて歳出を計画することがある。その場合、歳出は当初の計画通りに行われたものの、高い経済成長率を実現できず、予定した税収が得られなかった場合には、財政収支は悪化する。こうしたリスクを避けるために、財政当局から独立した機関が、予算編成の前提となっている経済成長率が妥当なものか、あるいは政府の財政運営は持続可能かといったことに関して、議会において意見を述べたり、分析レポートを公表したりしている。財政当局と独立機関との議論を通じて、予算編成プロセスにおける透明性を向上させ、財政健全化につなげることを期待していると考えられる。

もっとも、透明性を高めることは重要であるとしても、こうした取組が財政収支の改善に寄与する効果について、限定的とする見方がある (Robinson 2016)。政府が高めの経済成長率を前提に楽観的な税収見通しを作成することが、財政赤字の原因である場合には、独立機関の活用により財政収支の改善がある程度は期待できる。しかし、そうではない場合には透明性が向上すること自体は望ましいものの、財政健全化への効果は限定的と考えられる。

#### 4 . 日本の予算・財政運営の特徴

##### ( 1 ) 政府の「経済・財政再生計画」

日本では、2020 年度の国と地方の基礎的財政収支の黒字化に向けて、2015 年度に「経済・財政再生計画」が策定された。この計画は、デフレ脱却・経済再生と財政健全化を目指すものであり、「経済再生なくして財政健全化なし」という基本的な考え方の下、デフレ脱却・経済再生、歳出改革、歳入改革を柱とする「経済・財政一体改革」に取り組むとされている。2016 年度から 2018 年度までは集中改革期間とされており、2017 年 4 月の消費税率の 10% への引き上げを前提に、改革努力のメルクマールとして、2018 年度の基礎的財政収支の GDP 比を - 1 % 程度とすることを目安としていた。

歳出面では、拡大が続く社会保障関係費を含む一般歳出（歳出総額から国債費と地方交付税交付金を除く）の伸びを3年間で1.5兆円程度にすることが目安とされており、前述のOECD加盟国の財政ルールほどの強制力はないものの、中期支出フレームの考え方を取り込んでいるとみることができる。

改革の初年度となる2016年度の国の一般会計の当初予算では、一般歳出は前年度当初予算比+4730億円の57.8兆円となり、「経済・財政再生計画」における目安は達成できたとされていた。しかしながら、2016年6月に安倍首相が、世界経済における不透明感が高まる中で、消費税率の引き上げは内需を腰折れさせかねないということを理由に、消費税率の10%への引き上げ時期を2017年4月から2019年10月へ再び延期するとともに、経済対策を実施することを表明した。これを受けて、2016年度の補正予算が編成され、2016年度予算（第3次補正後）の一般歳出の規模は62.5兆円となり、2015年度当初予算比では5.2兆円、2015年度決算比では3.6兆円増加している。こうした歳出の増加の主な財源は国債の発行であり、すでに述べたように税収が2016年度当初予算を下回る見込みとなったこともあり、国債発行額（建設国債と特例国債の合計）は39.0兆円と4年ぶりに増加する見込みである（前年比+2.6兆円）。

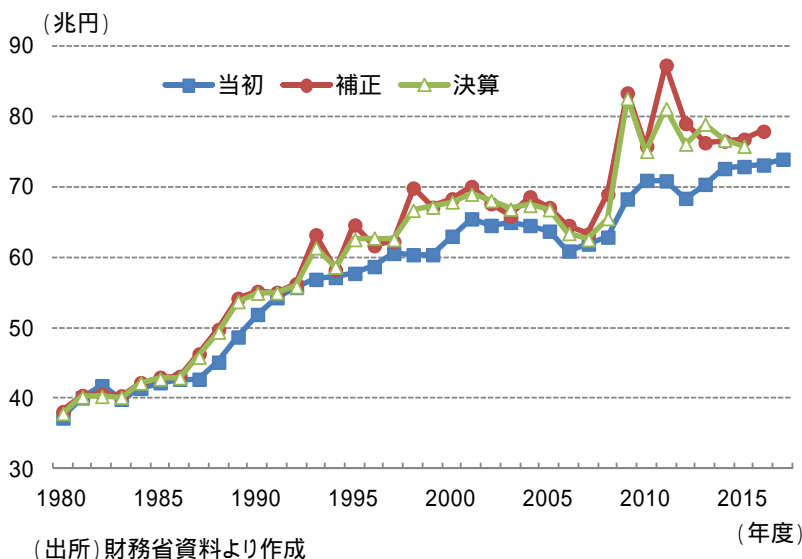
「経済・財政再生計画」における増加の目安は、当初予算の編成においては重視されたものの、補正予算が編成された結果、2016年度の一般歳出の増加額は、計画での増加幅を大きく上回る事となった。「経済・財政再生計画」における目安は結果的には2016年度予算において効果をもたらさなかったわけである。2017年度当初予算案では、「経済・財政再生計画」における歳出の増加の目安（2016年度当初予算比）が守られる形となっているが、2016年度の第3次補正後の予算額と比較すると4兆円以上少なく、最終的に守られるとは限らないと考えられる。

日本の「経済・財政再生計画」は、OECD加盟国の多くが採用している財政ルールとは性質が異なると考えられるものの、財政規律の順守を念頭においた枠組みも設けられていると言える。しかしながら、そうした枠組みを順守させるような仕組みがないこともあって、財政健全化に関しては、これまでのところは効果を発揮しているとは言い難い。

## （2）補正予算による歳出の拡大

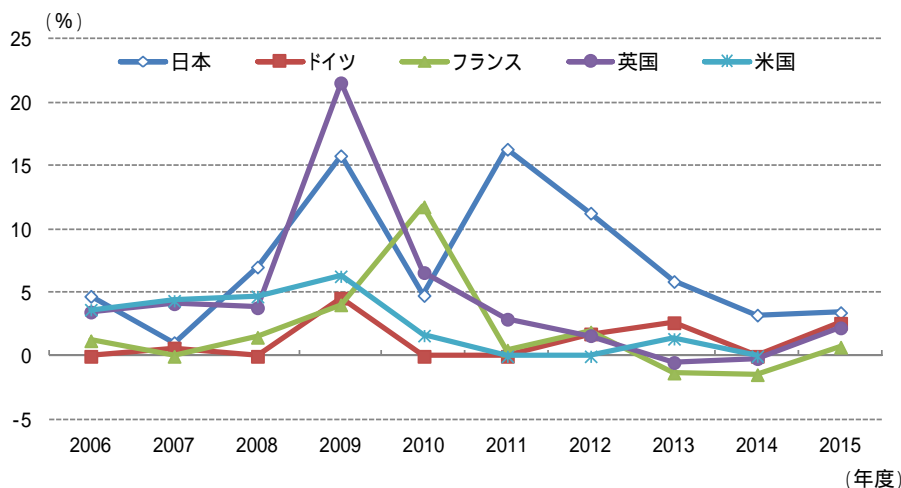
日本では、2016年度に限らず、これまで毎年のように補正予算が編成されている。補正予算の編成は、景気の悪化を受けて経済対策を実施するために歳出額を拡大させる場合もあれば、支出項目の金額の変更・調整といった場合もあり、歳出額が常に拡大するわけではない。しかし、日本の当初予算と、補正予算を経て最終的に支出された決算における基礎的財政収支対象額（歳出総額から国債費他を除いたもの）を比較すると、1980年代後半以降は、決算額が当初予算額を上回ることが常態化している（図表12）。また、決算額が増加した後に、翌年度以降の当初予算額が増加する傾向がみてとれる。このように、補正予算を通じた歳出額の拡大は、当該年度といった一時点だけでなく、後年度の歳出額の拡大に影響を及ぼしている可能性があると考えられる。

図表 12 . 日本の一般会計の基礎的財政収支対象額



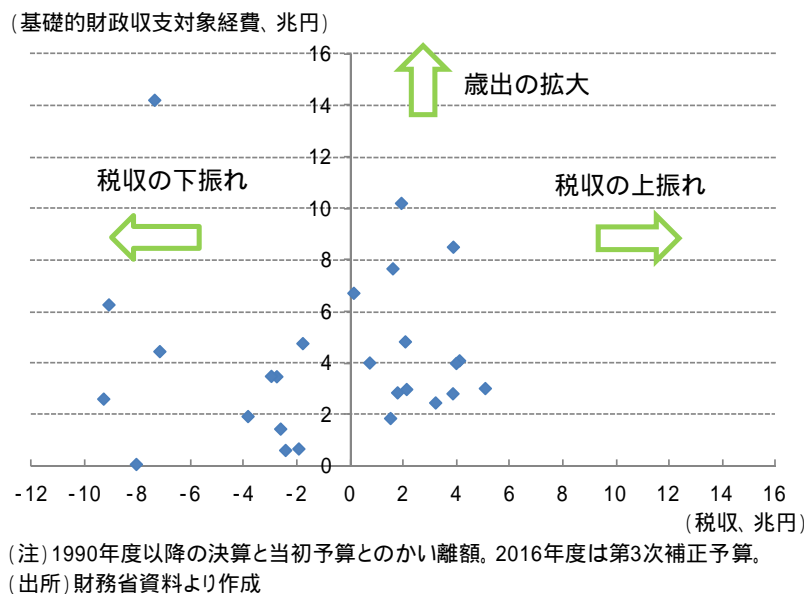
近年について、補正予算による当初予算額からの増加率を、他の先進国と比較すると、各国ともリーマンショック直後には増加率が高くなっていることがわかる(図表 13)。2009年度の増加率は、リーマンショックが各国経済に与えた影響やそのタイミング、当初予算の規模によって影響を受ける。また、2011年度は、2011年3月には東日本大震災の発生を受けて、日本は復旧、復興のために補正予算を編成したため、震災発生前に編成された当初予算と比べると15%増加した。こうしたことを考慮する必要はあるものの、日本は、2011年度以外の年度でも常に補正予算によって歳出額が増加しており、その増加率は他の先進国と比較すると大きいと言える。リーマンショック時に歳出額を大幅に増加させた英国をはじめ、他の国は2012年度以降の増加率は高い年度でも2~3%であるのに対して、日本は、最も低い年度で3%であり、常に補正予算によって歳出が拡大されていることがわかる。

図表 13 . 主要国の補正予算による予算額の増加率



補正予算において歳出が拡大されても、それに見合うだけの税収が当初予算と比較して増えていれば、基礎的財政収支は悪化しない。そこで、国の一般会計における基礎的財政収支対象経費と税収について、当初予算と決算の間でどの程度のかい離があるかをみると、基礎的財政収支対象経費の決算額は、1990年度以降、当初予算額を下回った年度がないことがわかる（図表14）。他方、税収は、当初予算と比べると増加した年度もあるが、そのような場合は税収の上振れ以上に基礎的財政収支対象経費が拡大していることが多い。近年は、金利が低水準で推移していることを反映して、国債費のうち利払い費の実績は予算額を下回っており、その差額を財源に基礎的財政収支対象経費が増額されることもある。この場合、歳出総額は不変であっても基礎的財政収支は悪化することになる。このように、日本では、補正予算を通じて歳出を拡大させることで、基礎的財政収支が当初予算と比較すると悪化しやすい傾向にあると言える。

図表 14．歳出と税収の当初予算と決算額のかい離



## 5．財政健全化に向けた予算制度面での課題

日本は、毎年のように補正予算を編成する結果、歳出額が拡大する傾向があり、しかも補正予算による増額の程度は他の先進国と比較しても大きいと言える。補正予算の編成は、経済運営上、景気の悪化に対応するために必要な場合もあるが、結果として歳出の拡大につながり、財政収支を悪化させる一因になっていると考えられる。また、税収が当初予算での見積もり以上に増加するときには、その増加分をいかに使うかという議論は行われるが、税収が不足した場合には、どのようにして歳出を削減するかという議論は行われず。結局のところ、歳出には社会保障関係費の自然増以外にも常に拡大圧力がかかっており、このような状況が続く以上、財政健全化は困難である。

2020年度の基礎的財政収支の黒字化に向けて、「経済・財政再生計画」では、2018年度に「経済・

財政一体改革」の進捗状況を点検し、デフレ脱却・経済再生を堅持する中、必要に応じて歳出・歳入において所要の措置を講じるとされている。2018年度の点検においては、消費税率の引き上げ時期が2017年4月から2019年10月に延期されたことによる影響を考慮する必要はあるものの、内閣府の試算によると、2020年度の基礎的財政収支の黒字化のためには、2019年10月に消費税率を10%に引き上げるだけでは不十分であると考えられる。

したがって、「経済・財政再生計画」における方針が堅持されるのであれば、2018年度の点検では、財政健全化に向けて何らかの措置を取ることを検討せざるを得なくなる可能性が高い。日本銀行によるマイナス金利の導入によって、長期金利は非常に低い水準で推移しており、財政規律は緩みがちな状況だからこそ、効果的な措置を打ち出すことができなければ、政府の財政健全化に向けた姿勢が問われることになるだろう。もっとも、消費税率の10%への引き上げが2019年10月に予定されており、当面、他の増税は難しいと考えられるうえに、歳出の削減が行われるとも考えにくい。

こうした中、財政健全化に向けては、安易な財政出動（歳出拡大を伴う補正予算の編成）からの脱却が必要である。財政出動は基本的にはリーマンショックのような急激な景気悪化や大規模な自然災害に対応する場合に限定することとし、歳出の拡大を伴う補正予算を編成する場合には、国会において、景気動向などとの関係からその必要性と規模について十分に審議されるべきである。安易な財政出動を行わないようになれば、税収の動向といった不確定要素はあるものの、基礎的財政収支は当初予算で想定した水準に近くなる可能性が高まり、財政健全化に向けた道筋を見通しやすくなるだろう。

また、後年度の歳出増加圧力となりかねない、補正予算を通じた国債費の基礎的財政収支対象経費への実質的な流用を禁止すべきであると考えられる。近年は金利が非常に低い水準で推移していることを反映して、利払い費は予算額を下回ることが常態化しているが、その差額は国債の償還費に充てるか、返納が妥当であると考えられる。国債の償還費に充てる場合には、将来の利払い負担の軽減につながり、財政健全化に寄与することになる。

そのうえで、景気対策等によって補正予算で赤字が拡大する場合には、他のOECD加盟国の多くのように、後年度に是正措置を取ることを必要とする枠組みを採用することが有効であると考えられる。これにより、景気循環を通じて、基礎的財政収支の動向をある程度コントロールすることができ、黒字化の実現に向けた道筋から大きく逸脱しないようになるうえに、補正予算の規模が必要以上に膨らむことを防ぐことも期待できる。

中長期的には、政府は、基礎的財政収支の黒字達成後には、政府債務残高のGDP比を安定的に引き下げることが目標としている。2025年度には団塊の世代が75歳以上となり、医療、介護を中心に社会保障関係費のさらなる増加が予想され、歳出が拡大する可能性がある。他方、人口減少や高齢化の進展の影響により、高い経済成長率を達成することは難しくなり、歳出の財源となる税収を確保できなくなることも考えられる。中長期的には、税収の確保のために消費税率の引き上げが選択肢になるが、消費税率の引き上げには限界があることから、税収に見合う形で歳出をコントロ

ールしていくことが課題となる。

財政規律の維持のためには他のOECD加盟国のように財政規律を強化するルール必要性がいっそう高まると考えられるが、日本は、財政法第4条で赤字国債の発行を禁止しており、ルールはすでに存在している。しかしながら、特例法により赤字国債の発行を続けており、現在は「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」(最終改正：2016年3月31日)により、2020年度まで赤字国債を発行することができることになっている。つまり、財政規律の順守を規定する法律は存在しているものの、別の法律の制定により「抜け道」が作られているわけである。政府が財政健全化を真に目指すのであれば、将来的には特例法を制定することなく、財政法第4条を順守するとともに、「抜け道」ができないように順守のための強制力をもつ仕組みを導入することが必要である。

図表 15 . 財政健全化に向けて必要となる予算制度面での対応策

安易な財政出動(歳出拡大を伴う補正予算の編成)からの脱却  
 国債費の基礎的財政収支対象経費への実質的な流用の禁止  
 補正予算により赤字が拡大する場合の後年度における是正措置の義務化  
 財政法第4条(赤字国債発行の禁止)の順守とそれに向けた強制力のある仕組みの導入

(出所)筆者作成

(参考文献)

OECD (2014), “Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries”

Robinson, Marc (2016), “Budget reform before and after the global financial crisis”, OECD Journal on Budgeting, Vol.2016/1

- ご利用に際して -

- 本資料は、信頼できるとさ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、当社までご連絡ください。