

## 第4節 先進各国の財政状況と財政再建の取組

ここでは、先進主要国を中心に、比較的財政状況が良好であると考えられる国や財政状況に特に注目が集まっている国等、10か国・地域について、財政の現状や財政再建の取組等について各国・地域ごとに概観する。

対象期間は、原則として、おおむね1990年前後から最新時点までとしている。財政収支の範囲は、一般政府ベース（中央政府、地方政府及び社会保障基金を含むベース）を基本としているが、国によっては政策目標のベースが一般政府ではない場合もあり、その際は、各国が目標としているベースでみることにしている。

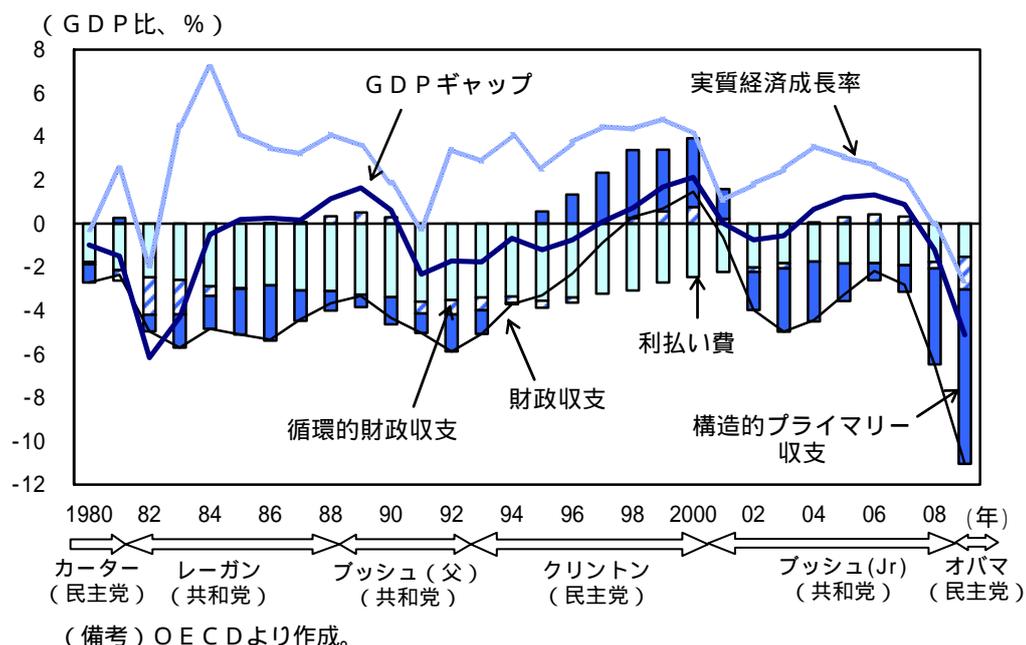
以下、アメリカ、カナダ、EU、ドイツ、フランス、スウェーデン、スペイン、英国、オーストラリア及び韓国の順にみていく。

### 1. アメリカ

#### (1) 財政の現状（一般政府ベース）

アメリカでは、多くの州・地方政府で均衡財政ルールを採用しているため、一般政府ベースでみた財政収支は、おおむね連邦政府における財政収支の動きを反映したものである。過去30年における財政収支の推移をみると、80年代は財政赤字の拡大期、90年代は財政再建期、2000年代は財政赤字の再拡大期と位置付けることができる（第2-4-1図）。

第2-4-1図 一般政府財政収支の推移



## (2) 連邦政府財政の現状

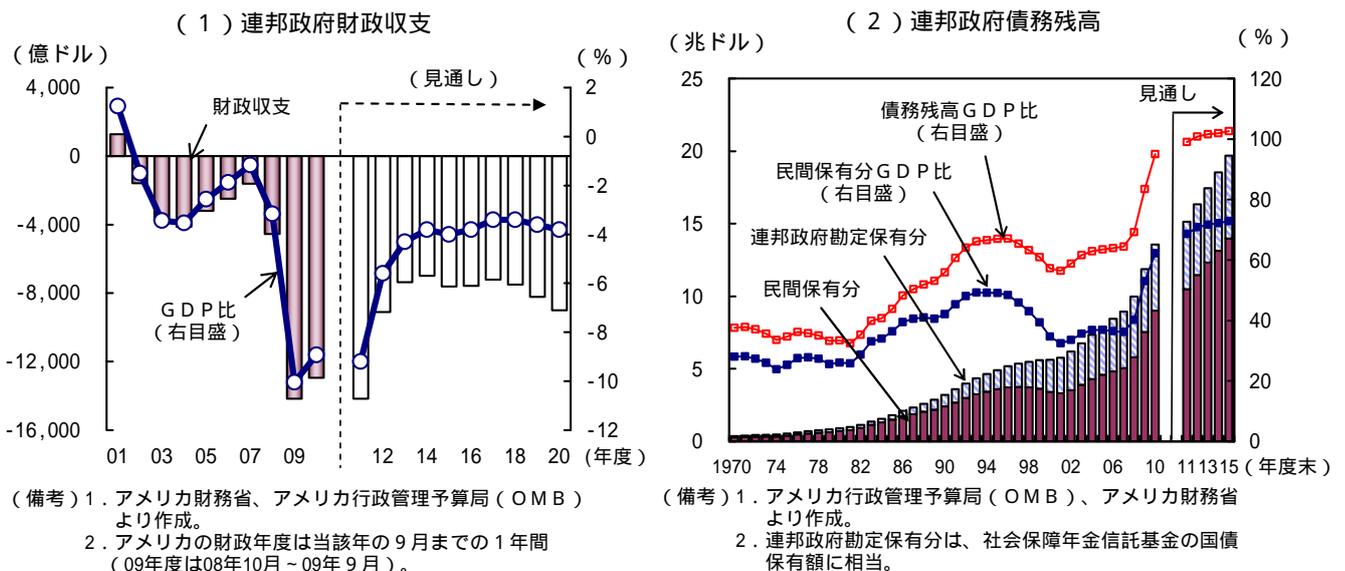
### 財政収支・政府債務残高

10年度の連邦政府財政赤字は、1兆2,941億ドル(GDP比8.9%)と、過去最大となった09年度の赤字額(1兆4,157億ドル、GDP比10.0%)を下回ったものの、引き続き1兆ドルを超える大幅な赤字となっている(第2-4-2図)。内訳をみると、歳入は、景気の緩やかな回復に伴い、法人税を中心に前年度からやや増加した。一方、歳出は、不良資産救済プログラム(TARP: Troubled Asset Relief Program)<sup>1</sup>による企業向け支援が大幅に縮小したことから全体では減少したものの、社会保障関連支出を始め多くの項目では全般的に拡大した。

10年7月に公表されたOMBによる年央改定見通しによれば、11年度及び12年度の財政赤字は、1兆4,160億ドル(GDP比9.2%)、9,110億ドル(同5.6%)と高水準が続くものの、徐々に減少すると見込まれている。ただし、ベビーブーム世代の退職等を背景に医療・社会保障関連費が徐々に拡大する見通し等から、15年度以降は再び増加に転じ、GDP比4%程度の水準で推移することが見込まれる。

一方、連邦政府債務残高(民間保有分)をみると、危機対応による財政支出の拡大等により債務残高は急増しており、10年度はGDP比62.2%となるなど、危機以前の水準(同約40%)から大幅に拡大している。アメリカ行政管理予算局(OMB)によれば、12年度以降は、GDP比70%を超える規模で推移する見通しであるが、これは1950年度(同80.2%)以来の水準である。

第2-4-2図 財政収支・政府債務残高の推移

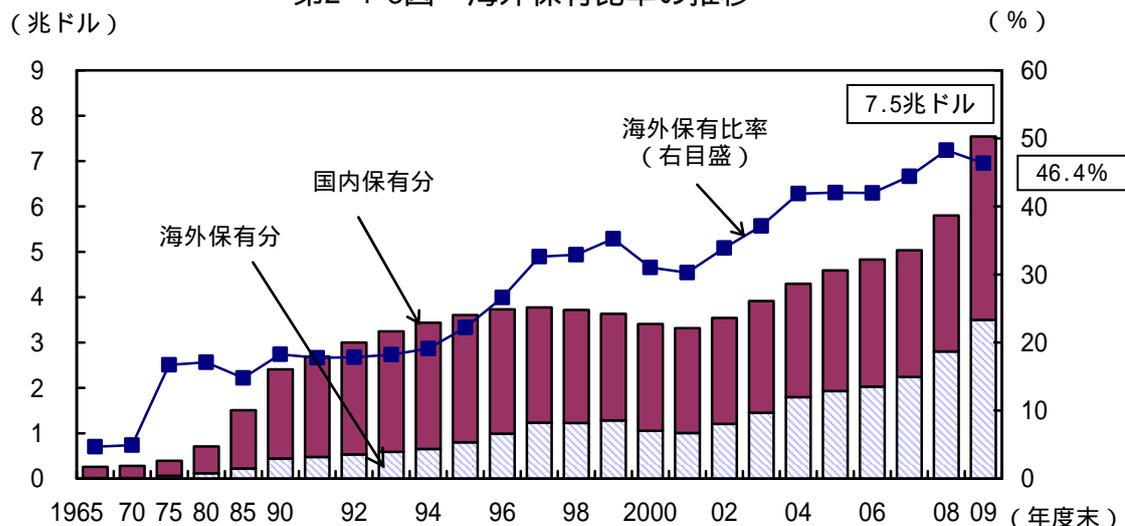


<sup>1</sup> 08年10月に成立。当初の目的は金融機関からの不良資産を買い取るためのプログラム。金融危機と景気後退が深刻化するのに合わせ、金融機関への資本注入や住宅対策、自動車産業対策等の財源として利用。

## 海外部門の国債保有比率

連邦政府財政の特徴として、海外資金への依存度が高い点が挙げられる。国債保有比率をみると、海外の居住者による国債保有は、09年度は46.4%となっている(第2-4-3図)。09年度は、安全資産への逃避を反映して国内の家計や金融機関による国債保有が進んだことにより、08年度に比べて海外保有比率は若干低下したものの、海外のシェアは依然として高い。政府の財政再建に対するコミットメントを明確に示し、国内・国外を通じた安定的な資金調達を維持することが不可欠である。

第2-4-3図 海外保有比率の推移



(備考) 1. アメリカ行政管理局(OMB)“Analytical Perspective of the FY 2011 Budget”より作成。  
2. 各年度の数値は年度末値。

### (3) 連邦政府における財政再建の取組

以下では、80年代以降の各政権における財政再建の取組について概観する。

#### (i) 80年代後半の財政再建(レーガン政権)

81年に発足したレーガン政権は、70年代のスタグフレーションと国際競争力の低下により衰えた国力を取り戻すため、サプライサイドの経済政策(レーガノミックス)を推進した。具体的には、国防支出を除く歳出の伸びの抑制、大幅減税・税制簡素化、規制緩和、緊縮的金融政策等を実施した。これにより、インフレの抑制や景気の回復等、一定の成果をもたらした反面、財政収支と経常収支の巨額の赤字(双子の赤字)をもたらすこととなった。大幅な減税と軍事支出の拡大により、財政赤字は、86年度には2,212億ドル(GDP比5.0%)にまで達した。

こうした状況を打開するため、80年代後半に財政赤字削減に向けた議論が本格化した。議会が財政再建に向けて立案し、85年に均衡予算・緊急財政赤字削減法（いわゆるグラム・ラドマン・ホリングス法。以下、GRH法という。）が成立した。

< GRH法による財政再建の枠組み >

85年12月に成立したGRH法では、86年度から90年度までの各年度の財政赤字目標額を設定し、91年度には均衡財政を達成することが目標とされた。また、予算編成における財政赤字額が当該年度の目標額を100億ドル以上超過する場合には、社会保障関係費や利払い費などの例外項目を除き、大統領による一律歳出削減命令により歳出が削減されることとなった。なお、GRH法による枠組みは、歳出削減による財政再建を目指すもので、増税による再建は考えられていない（第2-4-4表）。

第2-4-4表 GRH法の主な内容

財政目標	・連邦政府予算（統合予算ベース）の財政赤字を86年度から毎年360億ドル減らし、91年度に連邦財政赤字をゼロに。86年度以降毎年の財政赤字の数値目標を設定。
財政ルール	・毎年の当初予算における財政赤字見込額が、GRH法に規定される赤字目標額（上限）を超える場合には、大統領の一律削減命令により、その超過分の50%を国防費から、残りの50%を非国防費から自動的に削減。 ・ただし、社会保障関係費や利払い費は対象外。

< 80年代後半の財政再建の評価 >

大規模減税の実施や国防費、利払い費の拡大に伴う歳出増等により、初年度から財政赤字目標額と実績が大きくかい離する事態となるなど、財政再建は計画通りに進展しなかった。87年にはGRH法を修正し<sup>2</sup>、均衡財政の達成目標を93年度に先延ばしたものの、その後も毎年度の目標額から実績が大幅にかい離するなどほとんど機能せず、財政再建は頓挫した（第2-4-5表）。

また、制度上及び運用上の問題として、以下の点が指摘されている。第一に、一律歳出削減命令については、年度当初の予算策定段階で赤字額が目標額を上回った場合に実施が限定された。このため、年度途中で成立した補正予算等により歳出額が増えたり、あるいは当初期待したほど歳入が得られなかったりして、目標額を上回る赤字が発生した場合には拘束力がなかった。第二に、GRH法で目標としている財政赤字額は、社会保障基金の収支を含めて計算されており（統合予算ベース<sup>3</sup>）、社会保障基

<sup>2</sup> 修正の背景には、86年度の最終的な財政収支がGRH法における目標額を上回ることが明らかとなり、また、最高裁判決で一律歳出削減措置が違憲であると判断されたことなどがある。

金の黒字によって、財政赤字が本来財政再建の尺度とすべき額よりも過小に計上されるという問題が生じた。第三に、OMBによる財政赤字見通しは、議会や民間機関等の見通しに比べて楽観的なものとなる傾向がみられた。

第2-4-5表 GRH法による財政削減目標と財政赤字実績額

(億ドル)

年度	1986	87	88	89	90	91	92	93
GRH法目標額	1,719	1,440	1,080	720	360	0	-	-
修正GRH法目標額	-	-	1,440	1,360	1,000	640	280	0
財政赤字額(実績)	2,212	1,497	1,552	1,526	2,210	2,692	2,903	2,551

(備考) 大統領経済諮問委員会(CEA)より作成。

(ii) 90年代の財政再建(先代ブッシュ政権、クリントン政権)

レーガン政権期における国防費増加や大幅な減税措置等により、GRH法成立後も財政収支は改善せず、財政赤字は92年度には統合予算ベースで2,903億ドル(GDP比4.7%)、オン・バジェットでは3,404億ドル(GDP比5.5%)に達した。こうした状況の中、先代ブッシュ政権は、GRH法の反省を踏まえ、90年代の財政再建の基本的枠組みとなる90年包括財政調整法(OBRA90: Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)を成立させた。93年1月に発足したクリントン政権でも、ブッシュ政権による財政再建の枠組みが踏襲され、財政赤字削減策の更なる強化を行った結果、景気回復に伴う税収増の効果とあいまって、98年度には1969年度以来となる財政収支(統合予算ベース)の黒字転換を達成した(オン・バジェットでは99年度に黒字化)。

< 財政再建の枠組み >

先代ブッシュ政権期ではOBRA90を制定し、95年度までの5年間で約5,000億ドルの財政赤字削減目標とそれを実現するための歳出削減策・増税策を定めた。さらに、GRH法に代わる新たな財政ルールとして予算執行法(BEA90: Budget Enforcement Act of 1990)を設け、裁量的経費<sup>4</sup>に上限を設ける「キャップ制」や義務的経費の拡大

<sup>3</sup> 連邦予算は、制度的にオン・バジェットとオフ・バジェットの二つに大別される。オン・バジェットは、通常の連邦政府機関に関わる予算である連邦基金(federal fund)や信託基金(trust fund)を含むものである。オフ・バジェットは、法律によって政府予算から除外されている会計取引であり、社会保障信託基金と郵便事業が該当する。オン・バジェットとオフ・バジェットの両方を合算した予算を統合予算と呼んでいる。

<sup>4</sup> 連邦政府支出は、裁量的経費と義務的経費に分けられている。裁量的経費は、經常予算権限に基づいて支出されるもので、歳出予算法により毎年立法措置が必要となる。義務的経費は、恒久予算権限に基づいて支出されるもので、歳出予算法以外の法律で定められ、一度立法措置がなされると、その後毎年の支出が自動的に認められる。

を抑制する「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」、総財政赤字額（MDA：Maximum Deficit Amount）の設定等の仕組みが導入された（第2-4-6表、第2-4-7表）。

また、GRH法の経験を踏まえて、補正予算も一律削減命令の対象に含めたり、財政収支を統合予算からオン・バジェット予算に対象を変更するなど、制度面・運用面の強化を図った。さらに、景気変動に対しては、大統領が経済情勢に応じて財政赤字上限額を調整できる仕組みや、キャップ制やペイ・アズ・ユー・ゴー原則における一律削減措置を一時的に停止する条項等を規定しており、非常時に対処するための措置が組み込まれた。

こうした財政再建手法は、クリントン政権期において成立した93年包括予算調整法（OBRA93）97年財政収支均衡法（BBA97）に引き継がれ、更なる歳出削減策（メディケア及びメディケイド、国防費等の削減）や歳入増加策（所得税及び法人税の税率引上げ、燃料課税の増税等）を加えて、財政赤字削減を推進した。

第2-4-6表 90年代の財政再建の主な枠組み

90年包括予算調整法（OBRA90：Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）	
財政赤字削減目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・91年度から95年度までの5年間で、約5,000億ドルの財政赤字削減</li> <li>・対象となる財政収支を、統合予算からオン・バジェット予算に変更</li> </ul>
社会保障基金の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会保障基金の収支を、大統領予算、議会予算、GRH法上の財政赤字の計算から除外</li> </ul>
うち90年予算執行法（BEA90：Budget Enforcement Act of 1990）	
総財政赤字限度額（MDA）の設定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5年間の財政赤字限度額を設定（ただし、財政収支均衡の目標年は設定せず）</li> <li>・裁量的経費に関する一律削減、義務的経費に関する一律削減実施後もなお総財政赤字限度額を超える財政赤字が見込まれる場合、当該年度開始時に大統領削減命令を出し、歳出の一律削減（国防費、非国防費から各々50%ずつ）を実施</li> <li>・財政赤字限度額は、経済情勢や技術的見積りの変更に応じて調整可能（戦争や議会が景気後退であると認めた場合）</li> </ul>
裁量的経費に関する一律削減（キャップ制）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・裁量的経費について、毎年の歳出予算法により支出上限（キャップ）を設定</li> <li>・91～93年度は、裁量的経費を国防費、国際費、国内費に分類し、それぞれについて支出上限額を設定</li> <li>・94、95年度は、裁量的経費全体について支出上限額を設定</li> <li>・歳出予算が上限を上回る場合、OMBの分析を踏まえ、例外事項を除くすべての経費に対し、大統領削減命令による一律削減を適用（補正予算も対象）</li> </ul>
義務的経費に関する一律削減（ペイ・アズ・ユー・ゴー原則）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・義務的経費について、歳出増や歳入減を伴う施策を導入する場合は、同一年度内にその財政負担増に見合う他の義務的経費の削減、または他の歳入の増加を行わなければならない</li> <li>・他の義務的経費削減、他の歳入増が行われない場合、大統領削減命令による一律削減を適用</li> </ul>

第 2-4-7 表 90 年代における主な歳出削減・歳入増加策

O B R A 90 : 91～95 年度の 5 年間で、約 5,000 億ドル削減		
歳出削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メディケアの削減</li> <li>・農業補助金の削減</li> <li>・赤字削減等による利払い費削減</li> <li>・国防費を中心とする裁量的経費の削減 等</li> </ul>	5 年間で 約 3,500 億ドル
歳入増加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所得税の最高税率の引上げ</li> <li>・自動車燃料税、たばこ税、アルコール飲料税の増税</li> <li>・メディケア保険料の課税対象所得の上限を引上げ 等</li> </ul>	5 年間で 約 1,500 億ドル

O B R A 93 : 94～98 年度の 5 年間で、約 5,050 億ドル削減		
歳出削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メディケア、メディケイドの削減</li> <li>・農業補助金の削減</li> <li>・赤字削減等による利払い費削減</li> <li>・国防費を中心とする裁量的経費の削減 等</li> </ul>	5 年間で 約 2,550 億ドル
歳入増加	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高額所得者に対する所得税率の引上げ</li> <li>・メディケア保険料の課税対象所得の上限を撤廃</li> <li>・公的年金に対する課税強化</li> <li>・輸送燃料税の導入、自動車燃料税の延長</li> <li>・法人税の税率引上げ</li> <li>・遺産税の税率引上げ 等</li> </ul>	5 年間で、 約 2,500 億ドル

B B A 97 : 98～02 年度の 5 年間で、約 1,750 億ドル削減、02 年度に均衡財政を達成		
歳出削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・メディケア、メディケイドの削減</li> <li>・連邦政府職員の退職プログラムの改革</li> <li>・退役軍人プログラムの削減</li> <li>・学生ローン・プログラムの改革 等</li> </ul>	5 年間で 約 2,700 億ドル
減税	<ul style="list-style-type: none"> <li>・17 歳未満の子どもを持つ中所得層に対する税額控除</li> <li>・大学等教育費に関する税額控除等の教育関連減税</li> <li>・キャピタル・ゲイン減税 等</li> </ul>	5 年間で 約 950 億ドル

< 財政再建の評価 >

先代ブッシュ政権下で新しい財政再建策が進められたが、湾岸戦争や S & L 危機<sup>5</sup>を

<sup>5</sup> アメリカの代表的な貯蓄金融機関である貯蓄貸付組合 (S & L : Saving and Loan Associations) は、預金金利規制や税制面等の優遇措置の下で、70 年代までは住宅金融の分野で安定的な収益を確保していた。80 年代に入り金融自由化の流れが加速すると、リスクの高い新設企業向け貸出や企業買収関連融資、ジャンク・ボンドへの投資を積極的に行うようになったが、政府の手厚い預金保険制度を背景にモラルハザードが広がり、不十分な監督制度のもとで各 S & L の安易な経営が助長された結果、多くの機関が金融危機に陥った。また、特定地域 (エネルギー不況によるテキサス州等南西部) の不動産不況による不良資産の増加も、大きく経営を悪化させることとなった。こうした要因から短期間に多数の機関が破たんした結果、S & L の預金者保護のための機関であった連邦貯蓄貸付保険公社 (F S L I C : Federal Savings and Loan Insurance Corporation) も破たんするなど、金融システム全体を揺るがす大きな問題となった (経済企画庁 (1990))。

受けて、裁量的経費が大幅に拡大したことに加え、メディケアやメディケイドを含む社会福祉関連支出、利払費等の義務的経費も膨張し、O B R A 90 による財政赤字削減効果が相殺される形となった。また、90 年から 91 年にかけて景気が停滞したことにより、歳入が大幅に減少したことも大きく影響した。

クリントン政権期における財政収支黒字化の実現にあたっては、冷戦終結による国防費の減少<sup>6</sup>（「平和の配当」）のほか、当時の大統領経済諮問委員長らによる評価<sup>7</sup>にもあるとおり、I T の活用による生産性上昇期（「ニュー・エコノミー」）と重なったことが大きく影響したと考えられる<sup>8</sup>。景気回復に伴う税の自然増収<sup>9</sup>、特に株価高騰によるキャピタルゲインの増大を反映した個人所得税収の増加<sup>10</sup>が、財政の改善に大きく寄与した（第 2-4-8 図）。また、第 2 章第 3 節で述べたとおり、緩和的な金融政策を継続できたことも、緊縮財政と経済成長の両立を果たす上で重要な役割を果たし、規制緩和及び投資促進策等の成長促進策の実施と相まって、好景気を支える要因となったと考えられる。

クリントン政権では、こうした環境の中、O B R A 90 の枠組みを踏襲して精力的に財政再建に取り組んだ結果、財政赤字は 92 年度の 2,900 億ドルをピークに毎年度 400 ~ 600 億ドルのペースで減少を続け、98 年度には統合予算ベースで財政収支の黒字転換を果たした。その後も、2001 年度までの間、財政収支黒字を維持した。クリントン政権期では、各支出項目の伸びが他の年代に比べて大幅に縮小しており（第 2-4-8 図）、新たに確立された財政ルール、財政規律、財政赤字削減策等が、歳出の拡大を抑制する上で有効に機能したものと考えられる。

---

<sup>6</sup> 国防費の GDP に対する割合は、80 年代前半の 6 % 程度から、92 年度には 4.8% に、98 年度には 3.1% に低下している。また、連邦支出の構成比でも、ピークの 87 年度には国防費は 28.1% を占めていたが、99 年度には 16.2% まで低下している。

<sup>7</sup> Blinder and Yellen (2001)。クリントン政権期における財政再建については、「I T の活用による生産性上昇期と重なるなど予想外の幸運」、「財政再建の実現性に対する市場の信頼を得て、実質金利が低下し、投資を促進」、「財政赤字の削減は意外な結果」等の評価を示している。

<sup>8</sup> この時の景気回復局面は 1991 年 3 月から 2001 年 3 月まで続き、戦後最長となる 120 か月となった。

<sup>9</sup> C E A (1999)

<sup>10</sup> C B O (2003)

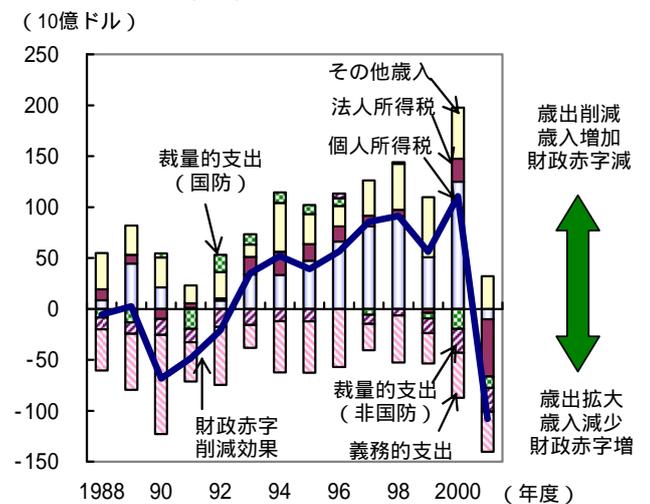
## 第 2-4-8 図 90 年代における財政再建策の効果

( 1 ) 歳出 ( 項目別 ) の平均伸び率

	( % )					2000 年代
	1960 年代	70 年代	80 年代	90 年代	クリントン 政権 ( 93 ~ 2000 年 )	
裁量的支出	7.4	7.5	7.4	1.6	1.8	8.1
うち国防費	7.1	3.6	10.2	0.9	0.3	9.1
うち非国防費	8.7	13.7	4.3	4.9	4.2	7.0
義務的支出	9.8	15.0	9.7	5.7	4.2	7.4
うち社会保障関連	9.8	14.5	8.5	5.3	4.5	5.8
うち医療福祉関連	10.5	16.6	8.5	10.0	6.2	8.5
うち利払い費	9.1	13.0	15.2	3.2	1.6	1.0
名目経済成長率	7.6	10.2	8.0	5.5	5.8	4.5

( 備考 ) 1. アメリカ行政管理予算局 ( OMB ) より作成。  
2. 1960 年代の値は、1962 ~ 69 年度までの期間による。

( 2 ) 財政赤字削減の要因



( 備考 ) アメリカ行政管理予算局 ( OMB ) より作成。

### ( iii ) オバマ政権の財政再建<sup>11</sup>

08 年秋の世界経済・金融危機の発生以降、税収の落ち込みや積極的な財政出動による歳出拡大等を背景に、連邦政府の財政赤字は急速に拡大したが、経済の回復の見通しが次第に強まってきたことを受け、財政再建に向けた取組が本格化している。

オバマ政権における財政再建の目標については、大統領就任後の 09 年 2 月に行った議会演説で、ブッシュ政権から引き継いだ約 1 兆 3,000 億ドルの財政赤字を任期 ( 13 年 1 月まで ) 中に半減することを公約しているほか、10 年 2 月公表の予算教書の中で、中期的な財政目標として「15 年までに基礎的財政収支の均衡」( 財政収支 GDP 比では約 3 % に相当 ) を掲げており ( 第 2-4-9 図 )、具体的措置を検討するための超党派委員会 ( 財政責任と財政改革に関する国家委員会 ) を設置している。同委員会は、10 年 12 月 1 日までに基礎的財政収支の均衡を達成するための政策提言をとりまとめることとしており、月に一度のペースで検討を行っている。

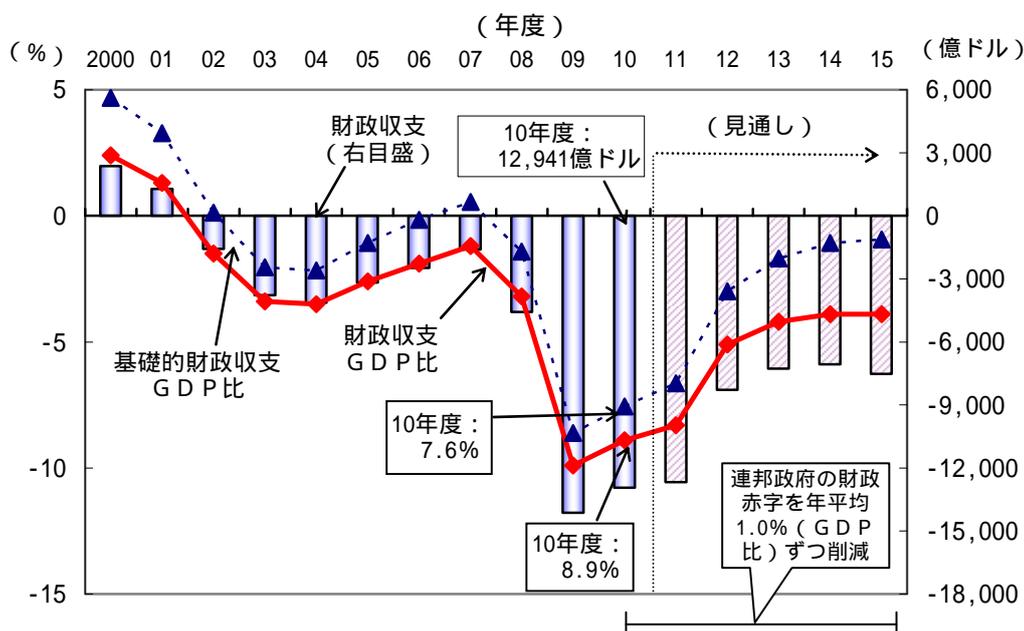
財政赤字削減の具体的な措置としては、( i ) 財政規律の強化、( ii ) 政策課題ごとのコスト削減・歳入強化、という二つの取組に分けられる。財政規律強化の取組としては、安全保障を除く裁量的経費の伸びを 3 年間凍結する措置や、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則の復活が提案されている。また、コスト削減・歳入強化の取組としては、高

<sup>11</sup> 前任のブッシュ ( 子 ) 政権期 ( 01 年 1 月 ~ 09 年 1 月 ) は、前政権から黒字財政を引き継いだ、黒字還元策として大規模な減税を実施したほか、01 年 9 月のアメリカ同時多発テロ事件を契機に国防費が拡大したことなどもあり、財政再建の取組は後退した。

所得層への増税、金融機関や保険業界への課税、医療保険制度の改革等が提案されている。これらのうち、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則及び医療保険制度改革については、関連法が既に成立しており、こうした取組を通じて20年度までに2.1兆ドルの財政赤字を削減することが想定されている（第2-4-10表）。

連邦政府財政に対する今後のリスク要因としては、州・地方政府財政の動向、G S Eの経営問題等が挙げられる（詳細は、第1章第3節を参照）。

第2-4-9図 基礎的財政収支の推移



(備考) 1. 2011年度予算教書（行政管理予算局）、財務省資料より内閣府作成。  
 2. アメリカの財政年度は、当該年の9月までの1年間。  
 （10年度は、09年10月～10年9月）

第2-4-10表 オバマ政権の財政再建策

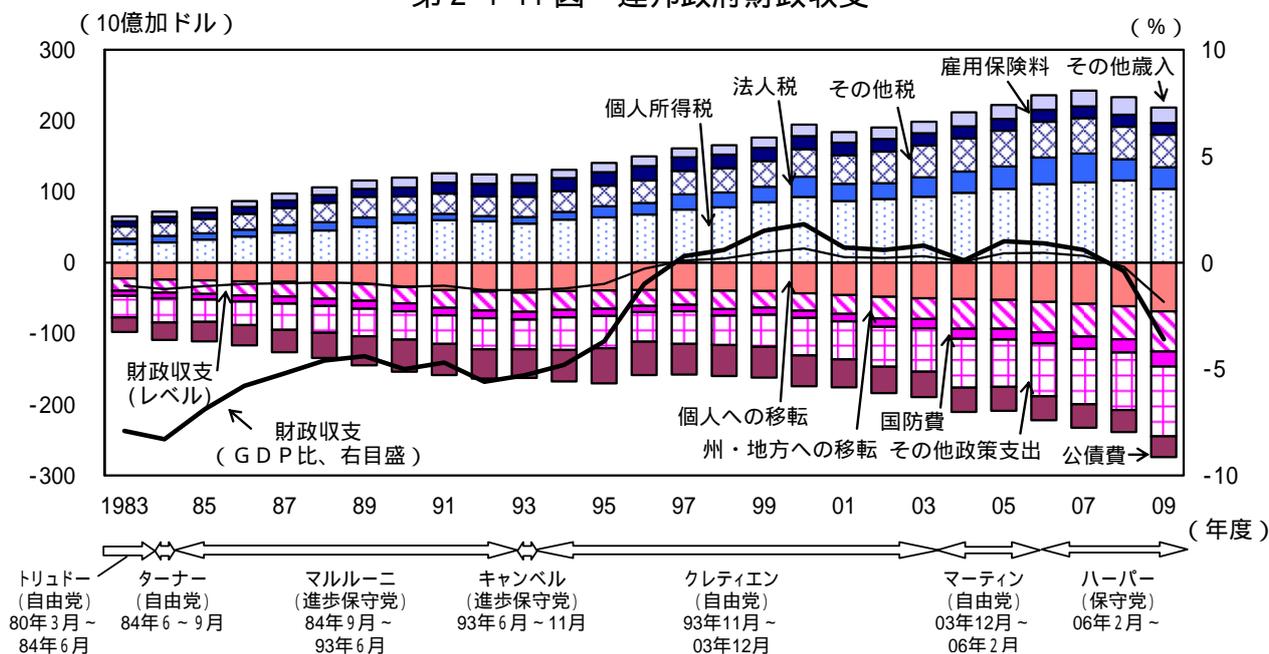
財政目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・15年までに基礎的財政収支を均衡</li> <li>・任期終了（13年1月）までに財政赤字を半減</li> </ul>
歳出削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ペイ・アズ・ユー・ゴー原則の復活（10年2月関連法成立）</li> <li>・医療保険制度改革（10年3月関連法成立）</li> <li>・12年度予算要求に関して、各省庁に対し裁量的支出の5%削減を指示（OMB、10年6月）</li> </ul>
増税	<ul style="list-style-type: none"> <li>・富裕層に対する増税（ブッシュ減税延長から富裕層を除外）</li> </ul> 議会で調整中

## 2. カナダ

### (1) 財政の現状

カナダは90年代に実施された一連の財政再建策の成功により、97年度<sup>12</sup>以降世界金融危機発生までほぼ毎年財政黒字を達成し、現在もG7の中で最も良好な財政状態を維持している。連邦政府の財政収支をみると、08年度は景気後退と減税により法人税収や商品・サービス税収を中心に歳入が減少したことに加え、雇用保険給付を始めとする個人や州・地方政府への財政移転、直接支出等の政策支出増によって歳出が増加したことから、12年ぶりに財政赤字を記録した(第2-4-11図)。09年度も更なる歳入減と米自動車会社(GM、クライスラー)支援を含む景気刺激策等の歳出増により、財政赤字はGDP比3.6%まで拡大したものの、政府見通しによると10年度は同2.8%に低下し、15年度には同0.1%の黒字に転換すると見込まれている。また、債務残高については11年度に同35.3%でピークとなり、15年度には同30.8%まで低下するとされている(第2-4-12図)。

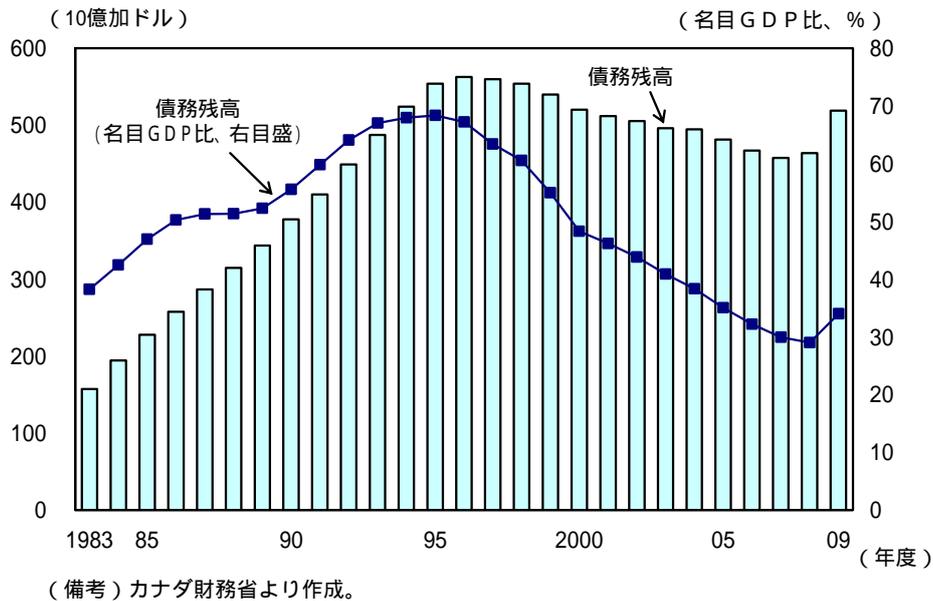
第2-4-11図 連邦政府財政収支



(備考) 1. カナダ財務省より作成。  
2. プラスは歳入、マイナスは歳出を表す。

<sup>12</sup> カナダの財政年度は、4月～翌年3月。

第 2-4-12 図 連邦政府債務残高



## ( 2 ) 財政再建の取組

### 財政再建取組の背景

カナダでは、70年代の石油ショックにより経済成長が鈍化し、景気後退や法人税率引下げ等の税制改正により歳入が減少する一方で、歳出が増加したことから、慢性的な財政赤字状態となっていた。さらに、70年代後半以降は、インフレ抑制のための高金利政策<sup>13</sup>によって利払い費が膨張し、借入れへの依存をさらに高める悪循環に陥った。一般政府財政赤字をみると、85年度にGDP比8.6%と1つのピークを迎えたが、80年代末には景気回復等もあり、一時的に改善がみられた。しかしながら、90年代に入ると景気悪化から財政収支も再び悪化し、一般政府債務残高がGDP比90%を超える水準まで上昇するなど、G7ではイタリアに次いで悪い状況にあった。

以下では、80～90年代にかけて実施された財政再建への取組とその時代背景を、政権別に整理する。

### マルルーニ政権 (保守党) 期 (84～93年)

現在の良好な財政状態は90年代にクレティエン政権が実施した財政再建の成功によるところが大きいとされるが、これを検証するに当たっては、成功の素地を作ったとされるマルルーニ政権による改革も併せて考える必要がある。マルルーニ政権は、税制改革等に取り組む一方で、同時期に英米で進められていた新自由主義的な行政改

<sup>13</sup> カナダ銀行によると、80年代初期の銀行金利は約20%。

革を強く意識した歳出削減を試みた。

#### ( i ) 財政再建策

まず、連邦政府の政策コスト見直しによる歳出削減を図るため、84年に副首相のニールセンをトップとするニールセン委員会を設置した。委員会に置かれた作業部会には民間人も多数登用され、86年には不要プログラムを廃止し、有用プログラムに予算を回すための、膨大な検討結果をまとめた報告書が下院に提出されたが、議会では十分な検討は行われず、成果は限定的なものとなった。

また、マルルーニ政権は、歳出削減を含む抜本的な行政改革を図るものとして、各省庁に柔軟な支出管理権限を認める「大臣の権限及び説明責任拡大イニシアティブ( I M A A : Increased Ministerial Authority and Accountability Initiative ) 構想」や連邦政府から地方への権限委譲等を盛り込んだ「公共サービス 2000<sup>14</sup>」を発表したが、政治的意志や実践手段等の欠如により実効性を上げることはできなかった。

他方、税制改革としては、85年以降法人税及び所得税の改革<sup>15</sup>、90年には連邦税として付加価値税の導入を実施した。これらは、中長期的には政府の歳入増に寄与したが、短期的には国民負担を目に見える形で増大させることになった。

#### ( ii ) マルルーニ政権による財政再建の評価

マルルーニ政権は様々な分野にわたる財政再建を試みたが、総じて成果をあげることができなかった。改革が失敗した要因としては、政権全体としては憲法改正と米加自由貿易協定の締結等に注力し、行財政改革に対する関心が希薄であったため、歳出コントロールに失敗したことに加え、歳出削減による公共サービス低下を懸念した国民の支持が消極的なものに止まったことなど、政府・国民双方に財政赤字への認識の甘さと現状変革に対する躊躇があったことが指摘されている。

さらに、予算編成システムの根本的欠陥により、常に歳出増加圧力が存在していたとの指摘もある。80～94年まで採用された政策歳出管理システム( Policy and Expenditure Management System ) は、予算の分野別支出限度額を設定し、複数省庁関連する分野については関係閣僚委員会で再配分する仕組みであったが、財政責任を負うインセンティブが働かず、各大臣は歳出削減ではなく、新政策に充てられる予備費

<sup>14</sup> 「公共サービス 2000」においては、行政サービス改善や予算管理、人事、報酬制度等に関して、現場への権限委譲や地方出先機関の決定権強化等の提言が行われた。

<sup>15</sup> 法人税は、88年に締結された米加自由貿易協定の下で競争力を維持する必要性等から税率が引き下げられる一方、各種控除が廃止された。また、所得税については税率の見直しや物価スライドの限定を実施し、92年までの移行期間を経て、93年以降の所得税収が増収となる仕組みが導入された。

( Policy Reserve ) の獲得に尽力したことから、結果的に大幅な支出増につながったとされる<sup>16</sup>。

こうした中、インフレに伴う金融引締めで利払い費が増大したことに加え、景気後退に伴う歳入伸び悩みや失業給付の増大等によって財政状況は再度悪化に転じた。国民の間では財政再建の要請が高まり、93年の総選挙において保守党は大敗し、9年ぶりに自由党政権が誕生することとなった。

#### クレティエン政権（自由党）期（93～03年）

財政改革を最優先課題とするクレティエン政権は、92年度にGDP比5.6%に達した連邦財政赤字を96年度までに3%以下まで削減することを選挙公約として掲げており、これを達成するために各年度の赤字削減目標値を設定し、以下にみるとおり歳出削減を主とした急速な財政再建に取り組んだ。

#### (i) プログラム・レビューの導入（94年）

歳出削減の中心となったプログラム・レビューは、一律的な予算削減ではなく、政府の役割を根本的に再定義し、行政の質を変えることを目的として、6つの基準に基づいて既存政策の徹底的な見直しを行うものであった（第2-4-13表）。各省庁には閣議で承認された支出削減目標が与えられ、具体的な政策見直し作業が各省庁自身によって実施された。見直しの対象となったのは連邦政府の直轄政策支出であり、具体的な削減方法は、連邦公務員の削減（32万人（94年） 26.5万人（98年））や政府系企業の民営化、政府サービスのエージェンシー化<sup>17</sup>、企業向け補助金の削減等であった。こうした結果、連邦政策分野においては、94～98年度にかけて総額111億カナダドル（21.5%減）の削減計画が予算案に盛り込まれた。

---

<sup>16</sup> Blondal (2001b)

<sup>17</sup> 政府系企業の民営化としては、国有鉄道会社や国有石油会社、航空管制、通信分野の民営化が挙げられる。また、エージェンシー化については、パスポート交付、公園管理、食品検査等の業務が対象となった。

第 2-4-13 表 プログラム・レビューの 6 基準

- |  |
|--|
| <p>( 1 ) 公共の利益に資するか ( 公共性の基準 : Public Interest Test )</p> <p>( 2 ) 政府が行うことが適切か<br/>( 政府の役割の基準 : Role of Government Test )</p> <p>( 3 ) 連邦政府ではなく、州・地方政府が行う方が良いのではないか<br/>( 連邦政府の基準 : Federalism Test )</p> <p>( 4 ) 民間やボランティアセクターに委託できないか<br/>( 民営化の基準 : Partnership Test )</p> <p>( 5 ) いかに効率を高めるか ( 効率性の基準 : Efficiency Test )</p> <p>( 6 ) 厳しい財政状況下であえて実施するかどうか ( 費用負担の基準 : Affordability Test )</p> |
|--|

プログラム・レビューによる歳出削減が成功した理由としては、財政危機の認識が当時一般的に広がっていたこと、財務大臣が削減について首相から強力な支持を受けていたこと、新政権であったため、閣僚がまだ自らの所管分野に固執するようになっていなかったことなどが指摘されている<sup>18</sup>。また、マルルーニ政権期のニールセン委員会の経験を踏まえ、閣僚からの指示の下で各省庁自らに見直しを実行させたことが、実効性の確保につながったとされる。

95 年には、時限措置であったプログラム・レビューを恒久化し、予算及び歳出を包括的に管理する仕組みとして、歳出管理システムが導入された。これにより、新規プログラムは予備費を使用せずに通常の予算編成の中で賄い、全ての新規プログラムと既存プログラムの予算増額は優先度の低い既存プログラム資金の再配分により対応することとなった。このため、各省庁には既存プログラムを見直すためのビジネスプラン ( 中期的業務計画 ) の作成が義務付けられるとともに、96 年からは説明責任の向上を目的として、議会に提出する報告書の改善も実施された。

#### ( ii ) 中期財政フレームの導入

財政赤字の解消を主目的とする予算編成を行うため、95 年度予算編成からは、5 年先までの経済見通しを踏まえて 2 年分の財政計画が作成されることとなった。この見通しには、旧予算編成制度における政府見通しが楽観的過ぎたとの反省から、民間による見通しを「慎重要因」を考慮して更に下方へ調整したものが用いられる。また、財政計画には不測の事態に備えて予備費 ( Contingency Reserve ) が導入され、不使用の場合は債務削減に充当される。こうした慎重な ( prudent ) 見通しに基づく比較的短期の中期財政フレームには、政府の財政政策に対する信頼を回復させるとともに、財

<sup>18</sup> Blondal (2001b)

政赤字削減の目標達成を確実にするねらいがあった。

### (iii) その他の改革

予算編成プロセスの透明化を図り、広く国民に予算への提案機会を提供するものとして、事前予算相談プロセスが94年より導入された。これは下院の財政担当常任委員会が全国各地でフォーラムを開催するもので、利害関係者・機関の他、一般の国民も意見を述べる事が可能である。収集された意見は報告書として議会に提出されることとなっている。

また、連邦政府による政府間移転の歳出削減として、州政府に対する交付金及び権限関係の見直しが図られた。これは、従来の定着プログラム財政保障（医療、保健、高等教育助成 E P F : Established Programs Financing）及びカナダ社会扶助制度（社会扶助、福祉プログラム C A P : Canada Assistance Plan）を統合してカナダ保健・社会移転（C H S T : Canada Health and Social Transfer）<sup>19</sup>に一本化して簡素化を図り、州の裁量範囲を拡大する一方で、従来C A Pに導入されていた半額補助を廃止し、一定額補助への切替えを実施することなどによって、移転総額を減額するものであった（96年度導入）。なお、州レベルにおいても、連邦政府からの財政移転減少に加え、90年代初めの景気後退によって財政が急速に悪化したため、均衡財政を始めとする財政ルール策定が進められ、歳出削減と増税による財政再建が図られた。

連邦政府ではその他、失業保険給付の引下げや公的年金制度改革といった社会保障制度改革、たばこ税率の引上げ等、広範囲にわたる改革が実施された。

### (iv) 財政改革の結果

こうした一連の改革の結果、連邦政府の財政赤字は目標を上回る速度で減少し、96年度にはG D P比1%まで低下、97年度には単年度ベースで財政黒字を達成した。93～98年度にかけての財政収支改善幅はG D P比5.8%となり、うち歳入増による改善が同1.6%、政策支出の削減による改善が同3.9%と、と、歳出削減中心の財政再建となった<sup>20</sup>。カナダの構造的プライマリー収支（一般政府ベース）をみると、95年にプラスに転じた後、2000年頃にかけて大幅なプラスを記録しており、財政構造改革が進展したことを示唆している（前掲第2-3-1図）。

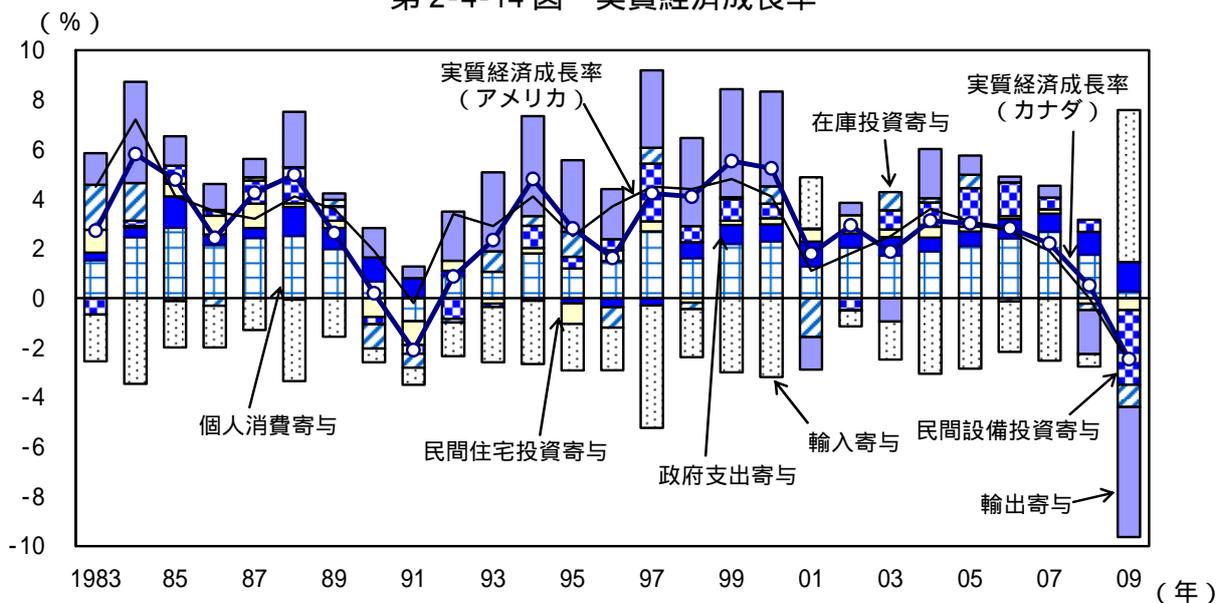
<sup>19</sup> その後、C H S Tは、保健医療に対する連邦政府の貢献度合いをより明確化し、国民に対する説明責任を高めることを目的として、04年度にカナダ保健医療移転（C H T : Canada Health Transfer）及びカナダ社会移転（C S T : Canada Social Transfer）に分割された。

<sup>20</sup> O E C D（1999）

(v) 実体経済及び金融政策との関係

カナダ経済は地理的な特性もあってアメリカ経済との結びつきが強く、アメリカの景気変動の影響を受けやすい<sup>21</sup>（第2-4-14図）。クレティエン政権が誕生し、財政再建を開始したタイミングをみると、アメリカに次いでカナダでも92年に景気後退が終了し、既に景気回復期に入っており<sup>22</sup>、アメリカ経済の回復が輸出増をもたらし、カナダ経済の改善に寄与したことが考えられる。また、GDPギャップが92年を底にマイナス幅が縮小に転じたのとほぼ同時に循環的赤字も縮小に向かい、また、構造的赤字も縮小に向かったことから、経済回復が財政再建のスピードを押し上げたことが示唆される。他方で、公務員数や公共投資の削減といった歳出削減策は、失業率の高止まりを招くなど、経済回復への下押し圧力をもたらすこととなった（第2-4-15図）。さらに、金融との関係性をみると、この間の緩和的な金融政策と実質短期金利の低下及びカナダドルの減価<sup>23</sup>が、経済活動を下支えしたことが指摘されている<sup>24</sup>。

第2-4-14図 実質経済成長率



(備考) カナダ統計局より作成。

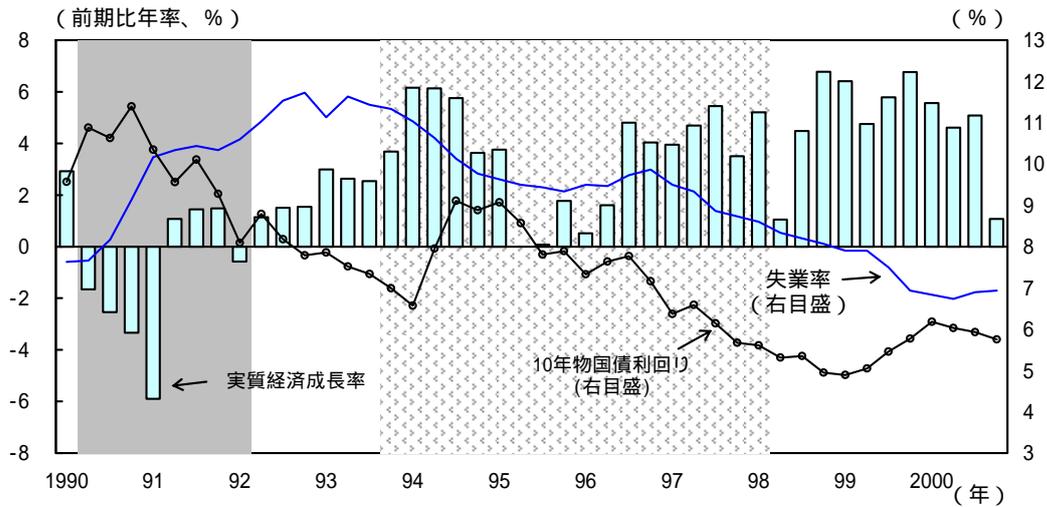
<sup>21</sup> 例えば、カナダのGDPの3割以上を占める輸出については、アメリカ向けが8割超を占める(09年)。

<sup>22</sup> 当時の景気後退期は、アメリカでは90年7月~91年3月、カナダでは90年4月~92年4月であった。

<sup>23</sup> 政策金利は90年代初めの15%弱から90年代後半には5%前後まで低下した。また、カナダドルはUSドルに対し、91年から94年末にかけて約20%減価した。

<sup>24</sup> Ahrend et al (2006)

第 2-4-15 図 90 年代の経済・金融動向



(備考) 1. カナダ統計局より作成。  
 2. 濃い網掛け部分(90~92年)は景気後退期、薄い網掛け部分(93~98年)はクレティエン政権による財政再建期を示す。

#### (vi) クレティエン政権による財政再建の評価

クレティエン政権による急速な財政再建の成功要因としては、まず、財政赤字に対する国民の強い危機感を背景として誕生した安定的な長期政権が、強いリーダーシップを発揮して改革を推進したことが挙げられる。具体的には、予算編成プロセスの大幅改革やプログラム・レビューの実施にみられるように改革の実効性を確保するとともに、事前予算相談プロセスやその他の広報活動を通して国民の理解を得る努力が結実したと考えられる。

また、財政再建の大半を、増税ではなく歳出削減という手段により実施したが、背景にはマルルーニ政権期に実施された税制改正や構造改革の効果が、クレティエン政権期になって本格的に効果を発揮したことも挙げられる。例えば、米加自由貿易協定による貿易自由化とそれに伴う規制緩和は、一時的にカナダ経済に打撃を与えたが、長期的には国際競争力強化と経済活性化に寄与することとなった。こうした経済・税制面での改革の先行が、クレティエン政権期における成功の素地を形成したとも言える。さらに、経済が回復へ向かうタイミングで財政再建に取り組むことで、税収増加に追い風を受けるとともに、歳出削減による経済への下押し圧力を相殺することができたことも大きな成功要因であろう。

こうした政治的・経済的条件とタイミングの一致が、クレティエン政権による急速な財政再建の成功に寄与したと考えられる。

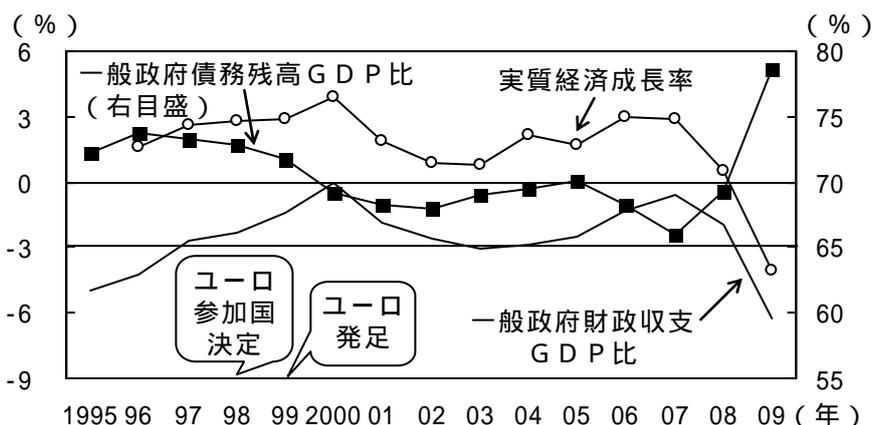
### 3. EU

#### (1) 財政の現状

EUにおいては、例外的な場合を除き、一般政府財政赤字GDP比を3%以内に、一般政府債務残高GDP比を60%以内に維持することが求められている。財政政策が各国の主権にゆだねられているEUでは、財政規律は単一通貨ユーロの信認を維持する上で核となるものであるにもかかわらず、ユーロ圏全体でみると、現在では、ほとんどの国において財政規律を遵守できていない。

ユーロ導入に向けた各国の財政再建により財政状況は改善していったものの、経済成長が鈍化すると悪化し、世界金融危機が発生した後の09年には、各国の景気刺激策や税収減等により更に悪化した(第2-4-16図)。

第2-4-16図 ユーロ圏の実質経済成長率と財政状況



(備考) 1. ユーロスタットより作成。  
2. 数値はユーロ圏内の加重平均値。

#### (2) 財政再建の取組

##### 背景

93年にマーストリヒト条約が発効し、経済通貨統合(EMU<sup>25</sup>)を三段階<sup>26</sup>で実施することとされ、99年1月からの第三段階で経済通貨統合が完成し、単一通貨ユーロが導入されることとなった(紙幣、貨幣の流通は02年1月から)。単一通貨ユーロ導入

<sup>25</sup> EMU: Economic and Monetary Union

<sup>26</sup> 第一段階は、域内市場統合の促進、第二段階は、マクロ経済政策の協調強化、第三段階は、経済通貨統合の完成。

のために、同条約では、第二段階の 94 年 1 月から 98 年 12 月までのマクロ経済政策の協調強化において、ユーロに参加する条件として、経済収れん条件<sup>27</sup>を達成することが義務づけられた。経済収れん条件のうち財政条件については、一般政府財政赤字 GDP 比を 3 % 以内に、一般政府債務残高 GDP 比を 60% 以内にするよう決定された<sup>28</sup>。このため、EU 加盟国でユーロへの参加を希望する国は財政条件の達成に向け財政再建を進め、98 年春にユーロに参加する 11 개국<sup>29</sup>が決定し、99 年 1 月からユーロが発足した。

しかし、ユーロ発足後は、景気後退や、一部の国での財政規律の緩みにより、財政規律違反が広がることとなった。

08 年 9 月に世界金融危機が発生すると、景気後退に歯止めをかけるために各国政府が打ち出した景気刺激策は、景気を下支えする役割を果たしたものの景気後退による税収減もあいまって、財政状況を大幅に悪化させた。この結果、特に一部の国について、市場では財政の悪化に起因するソブリン・リスクに対する懸念が高まった。10 年 5 月にはギリシャ財政危機がピークに達し、財政状況に対する懸念はヨーロッパ全体に広がっていった。

### 財政政策の枠組み

財政政策が各国の主権にゆだねられている EU では、財政規律の遵守が単一通貨ユーロの信認にとって重要であるため、以下のような財政ルールが設けられている。

#### ( i ) 安定成長協定 ( 97 年決定 )

「安定成長協定 ( Stability and Growth Pact )」では、財政規律の遵守にかかる具体的な手続きを定めるとともに、「年間の一般政府財政赤字を GDP 比 3 % 以内」、「一般政府債務残高を GDP 比 60% 以内」の財政規律の維持を義務づけている。同協定は、ユーロ参加国だけでなく、英国などのユーロ非参加国にも適用されるが、罰則の適用はユーロ参加国に限定されており、当該国の GDP 比 0.5% を上限に、EU が制裁金を課

---

<sup>27</sup> 経済収れん条件は、財政、物価、長期金利、為替相場の 4 項目について、5 つの基準を定めている。( 1 ) 財政は、一般政府財政赤字 GDP 比が 3 % 以内かつ一般政府債務残高 GDP 比が 60% 以内であること、( 2 ) 物価は、直近 1 年間の消費者物価上昇率がインフレの最も低い 3 개국よりも 1.5% ポイント以上高くないこと、( 3 ) 長期金利は、直近 1 年間の長期金利がインフレの最も低い 3 개국よりも 2 % ポイント以上高くないこと、( 4 ) 為替相場は、欧州為替相場メカニズム ( ERM ) に深刻な緊張なく 2 年以上参加していること。

<sup>28</sup> マーストリヒト条約では、例外規定があり、( 1 ) 単年度赤字は顕著かつ継続的に低下し、基準の近くにあるか、あるいは基準超過が一時的で超過幅がわずかな場合、( 2 ) 債務残高は基準を上回っても、その比率が十分低下し、十分なペースで基準に近づいている場合等は許容されている。

<sup>29</sup> ドイツ、フランス、イタリア、スペイン、オランダ、ベルギー、オーストリア、フィンランド、ポルトガル、アイルランド及びルクセンブルクの 11 개국。

すこととなっている。ただし、深刻な景気後退期等の場合には例外規定があり、例えば、実質経済成長率が 2% 以下の場合には、制裁金は課されない<sup>30</sup>。

なお、05 年には、安定成長協定の見直しが行われた。現行の一般政府財政赤字 GDP 比 3% 以内と一般政府債務残高 GDP 比 60% 以内の財政基準の維持を改めて堅持しつつも、過剰財政赤字是正手続の基準を緩和した。主な緩和事項は、一般政府財政赤字が 3% を超えても許容される「深刻な不況期」は、原則として成長率が 2% を超えた場合に限定されていたが、成長率がマイナスか、潜在成長率を下回る状況が長引く場合にも広げられた。また、過剰財政赤字の是正期限について、従来は赤字発生の年から数えて実質 3 年目までとなるような規定とされていたが、中期的な経済動向といった関連する要素を考慮して、実質 4 年目までとすることができる規定とし、過剰財政赤字是正手続中に予期せぬ経済事象が発生した場合には、更に 1 年延長できることとした。

一方、具体的な規定がこれまでなかった中期目標について明記された。それまで、中期目標は、「収支均衡又は黒字」との画一的な規定だったが、国ごとに公的債務残高や成長率などを考慮して定め、その目標に向かって各国は年に GDP 比 0.5% ポイントをベンチマークに構造的財政収支を改善していくべきとされた。

#### (ii) 過剰財政赤字是正手続

安定成長協定に基づいてユーロ参加国は、財政運営の指針となる中長期の「安定プログラム」を、毎年 12 月 1 日までに提出する。なお、ユーロ非参加国の場合は「収れんプログラム」と呼ばれている。このプログラムで報告された財政状況を踏まえて、欧州委員会は、EU 加盟国が過剰財政赤字となっていないかどうか等を評価する。欧州委員会は、加盟国による義務違反の事実ないしその危険性があると判断されるときは、ECOFIN に報告することになっている。ECOFIN は、当該国の財政赤字が過剰であるかどうかについて判定し、必要に応じて財政赤字の改善を勧告する。なお、この段階において、勧告は公表されないが、所定の期間内に必要な措置が採られないときは、ECOFIN はこれを公表することができる。しかし、それでもなお効果的な措置が採られない場合には、ECOFIN は必要な措置を採るよう警告したり、罰金を含めた制裁措置を当該国に課することができる（第 2-4-17 表）。

なお、世界金融危機後、多くの国で財政赤字が拡大し、現在、安定成長協定に基づく財政規律は、ほとんどの国において遵守できていない。このため、2011 年から 14

---

<sup>30</sup> また、実質経済成長率が 0.75% から 2% の場合には、EU 経済財務相理事会 (ECOFIN) が制裁発動の是非を決定する。

年までに、27 加盟国のほとんどが、過剰財政赤字を是正することを求められている。現在、過剰財政赤字是正手続の対象となっていないのは、ルクセンブルク、エストニア、スウェーデンの3か国のみである。

第 2-4-17 表 過剰財政赤字是正手続（10 年 10 月時点<sup>31</sup>）

＜手続＞		＜関連条文＞
(i)	加盟国が財政状況を欧州委員会へ報告	E U 理事会規則 3605/93
(ii)	基準（財政赤字 GDP 比 3% 以内、政府債務残高 GDP 比 60% 以内）が満たされない場合、欧州委員会がレポートを作成	E U 運営条約 第 126 条第 3 項
(iii)	E C O F I N が赤字の存在を判定・勧告 - 6 か月以内に効果的措置 - 1 年以内に過度の赤字是正	E U 運営条約 第 126 条 第 6 項、第 7 項
(iv)	効果的措置が採られていなければ勧告を公表 (2 か月)	E U 運営条約 第 126 条第 8 項
(v)	必要な措置を採るよう警告 (4 か月)	E U 運営条約 第 126 条第 9 項
(vi)	制裁の判定	E U 運営条約 第 126 条第 11 項
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">効果的措置</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">手続解除</div>	↓ 赤字解消

（備考）欧州委員会資料より作成。

### 構造改革

E U では、規制緩和、構造改革、生産性の向上、労働市場の柔軟化等による持続的な経済成長を達成することを目指し、10 年間の経済成長戦略を策定している。

#### (i) リスボン戦略

E U では、2000 年 3 月のリスボン E U 首脳会議において、「リスボン戦略」として、10 年間の期間を念頭においた経済・社会政策についての包括的な方向性が決定された。「より多い雇用とより強い社会的連帯を確保しつつ、持続的な経済発展を達成し得る、世界で最も競争力があり、かつ力強い知識経済となること」を目標とし、年平均 3% の経済成長、就業率 70%、すべての学校でのインターネット接続環境整備等、様々な

<sup>31</sup> 10 年 10 月 28 日、29 日に開催された E U 首脳会議の結果、過剰財政赤字是正手続の改正を含む財政規律の強化が承認された（第 1 章 4 節参照）。

分野で目標が設定された。しかし、目標達成に向けた実績が十分でなかったことから、05年に改定された「改定リスボン戦略」では、戦略の範囲を絞り込み、成長と雇用を重視し、就業率を70%に引き上げることとR&D投資GDP比を3%に引き上げることが重点目標とされた。

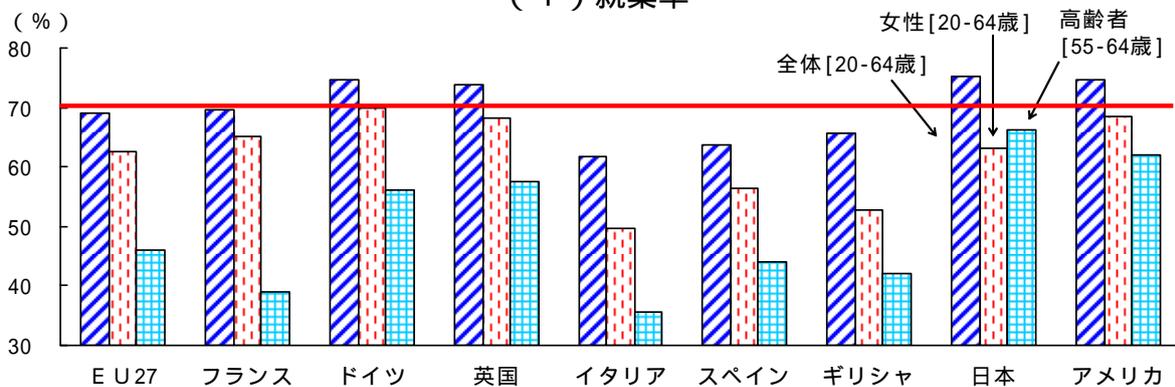
(ii) EU2020 戦略

10年6月に、リスボン戦略の後継となる今後10年間の成長戦略として「欧州2020戦略」を発表した。同戦略では、就業率の引上げやR&D投資の促進等の構造面での政策を通じて、成長力の強化を図ることとしており、「スマートな成長(Smart Growth)」、「持続可能な成長(Sustainable Growth)」、「あまねく広がる成長(Inclusive Growth)」の実現を目指すこととしている。

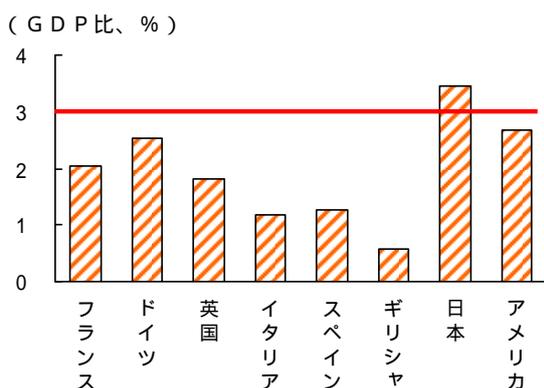
また、こうした3つの成長を実現するため、就業率、R&D、環境、教育、貧困といった5つの分野の成長目標を掲げている。主な数値目標は、20~64歳の就業率を75%に引上げ、R&D投資GDP比を3%に引上げ、温室効果ガス排出量を1990年比で20%削減、高等教育の普及水準を少なくとも40%以上、削減貧困・疎外リスクを抱える者を少なくとも2,000万人削減となっている(第2-4-18図)。

第2-4-18図 EU2020の数値目標

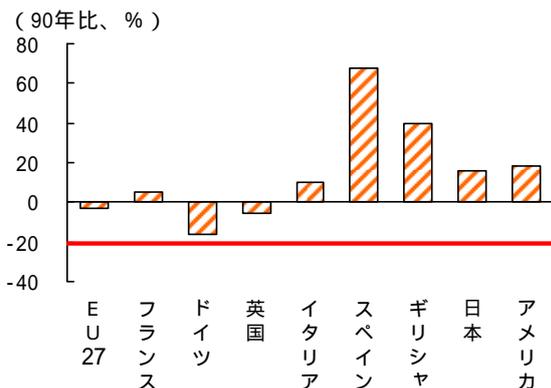
(1) 就業率



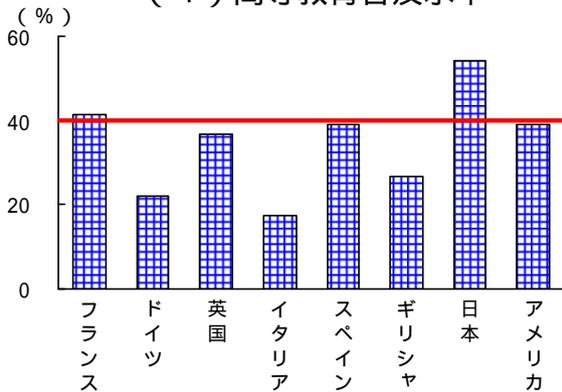
(2) R&D投資



(3) 二酸化炭素排出量



( 4 ) 高等教育普及水準



( 5 ) 貧困率



( 備考 ) 1. ユーロスタット、OECDより作成。

2. 就業率は09年、R & D、二酸化炭素排出量は07年、高等教育普及水準は06年、貧困率は08年の数値。

3. 高等教育普及水準は、25～34歳における高等教育修了者の割合の数値。

4. 貧困率とは、貧困ラインに満たない者が人口に占める割合。貧困ラインは、EU2020戦略では可処分所得が中位水準の60%と定義。

### ( 3 ) 財政再建にかかる課題

ユーロ圏では、ECBによって金融政策は一律に決定されるに対し、財政政策は各国の主権にゆだねられている。各国の財政規律が遵守されない場合には、ユーロの安定を阻害するおそれがあるため、安定成長協定のような財政規律があり、違反国には制裁措置も用意されている。しかしながら、同協定には例外規定がある上、制裁発動までのプロセスが長いことから、ユーロ発足以来これまで制裁措置が発動されたことがなく実効性がなかった。

また、ギリシャは01年1月にユーロに参加した<sup>32</sup>が、04年11月のユーロスタットの報告書によると、ユーロ導入の審査がなされた99年の財政赤字GDP比は、申告されたデータを上回る3.4%であり、経済収れん条件を満たしていなかったことが後になって判明した。しかし、マーストリヒト条約では、統計値の過少申告による基準のクリアといった事態を想定していなかったために、実際には経済収れん条件に違反していたにもかかわらず、ユーロ圏からの脱退は求められなかった。

このような制度的な問題点もあり、財政規律違反が広がったことを原因として、ギリシャ財政危機が発生したことを踏まえると、今後、どのように各国の財政規律を維持するのか、安定成長協定の制裁措置も含めた厳格な適用を始めとする経済ガバナンスは、今後のユーロの信認を維持する上で極めて重要である(第1章第4節参照)。

<sup>32</sup> ギリシャは、99年1月からのユーロ圏参加を希望しながらも、その審査が行われた98年時点においては、経済収れん条件を達成することができず、参加は見送られていた。その後、2000年に行われた第2回審査を経て、2000年6月のEU首脳会議において、ギリシャが、01年1月1日から12番目の参加国として、ユーロ圏に参加することが決定した。

## 4. ドイツ

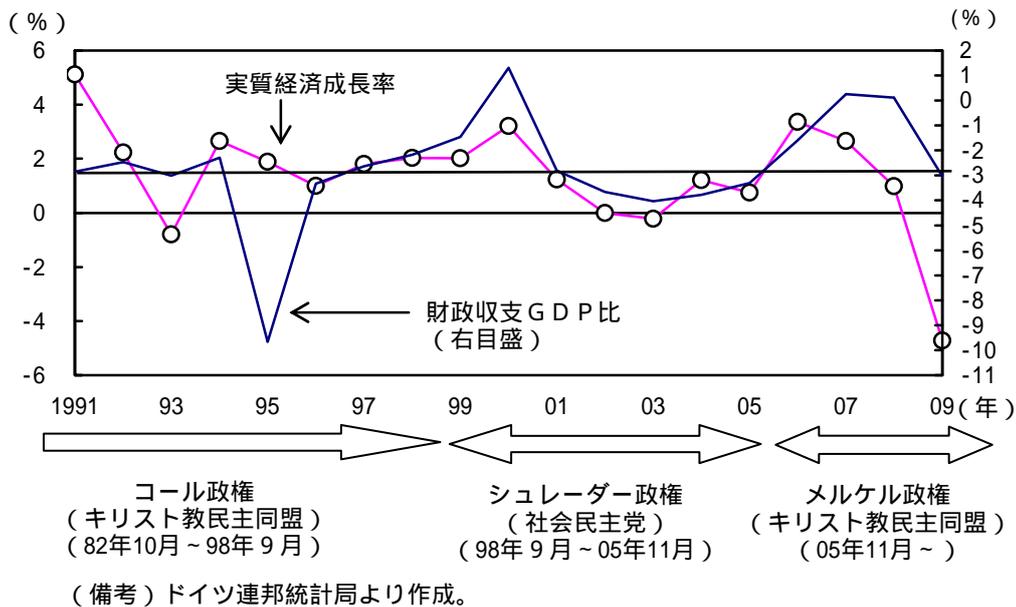
### (1) 財政の状況

#### 財政収支と債務残高の状況

90年代以降のドイツの財政収支<sup>33</sup>をみると、90年の東西ドイツ統一に伴い95～96年に多額の財政支出が生じ、大幅に悪化した。その後、97年にはマーストリヒト条約に定める財政赤字GDP比3%以内の基準を達成(2.6%)し、2000年には黒字に転じた。しかし、その後は再び赤字となり、02～05年には、景気後退や大規模な減税を背景として、安定成長協定の基準を上回る財政赤字を計上した。

2000年代後半には、メルケル政権が積極的な財政再建を推進し、好景気の影響もあって、07年には黒字に転じた。しかし、08年の世界金融危機後の大規模な財政支出や税収減により、09年の財政赤字は3.0%となっている<sup>34</sup>(第2-4-19図)。

第2-4-19図 一般政府財政収支の推移



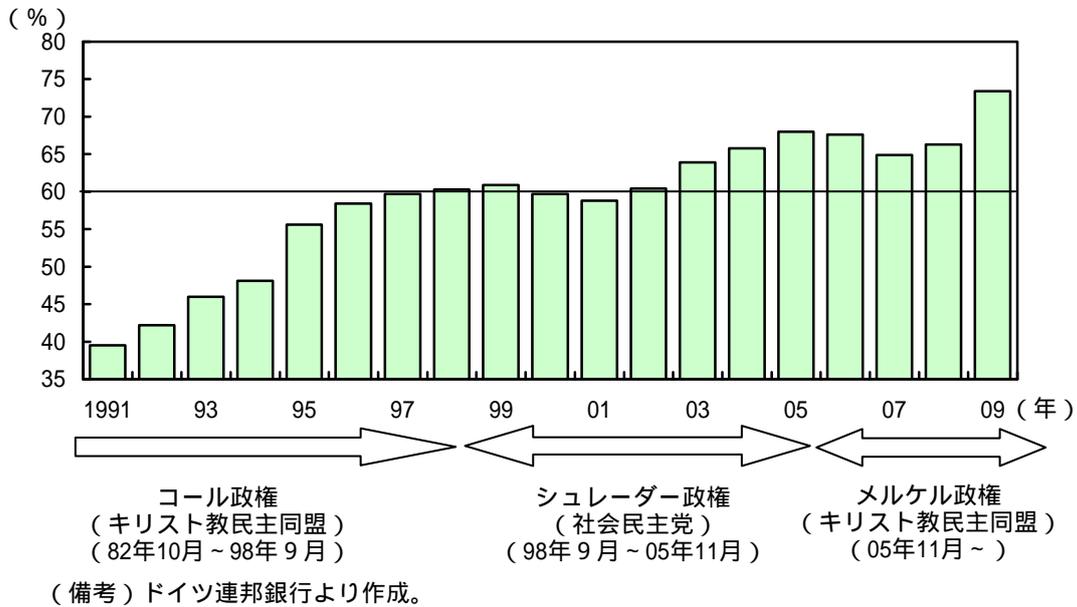
債務残高については、97年以前はマーストリヒト条約で定めるGDP比60%基準を下回っていたが、98年と99年、そして02年以降は上回っている。メルケル政権は、付加価値税率や所得税の最高税率引上げ等を実施し、07年には64.9%まで低下したが、

<sup>33</sup> ドイツの財政年度は、1～12月。

<sup>34</sup> OECDによれば、2010年には4.0%へ拡大することが見込まれている。

08年の世界金融危機の後に再び増加に転じ、09年には73.4%となっている(第2-4-20図)。

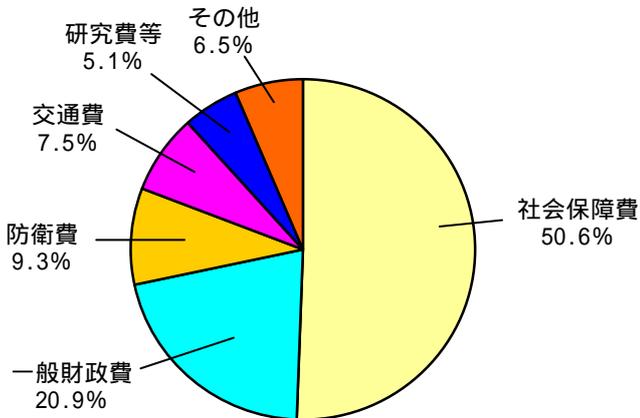
第2-4-20図 一般政府債務残高の推移



財政の構造

09年の歳出・歳入構造をみると、歳出は、約5割が社会保障費、約2割が一般財政費となっており、歳入は約7割が租税収入となっている(第2-4-21図)。

第2-4-21図 歳出内訳(09年)



## ( 2 ) 財政再建の取組

### ( i ) 財政、予算に関する基本的なルール

ドイツにおける予算制度の主な枠組みには、以下のものがある。

#### ゴールデン・ルール ( 連邦基本法<sup>35</sup>第 115 条 )

ドイツ財政運営における最も基本的なルールであり、国債発行は、発行額を規定した連邦基本法による裏付けを必要とし、その額は予算において見積もられている投資支出総額を超えてはならないというものである。ただし、経済状況によっては例外が認められる。

#### 中期財政計画

1967 年に成立した経済安定成長協定促進法に基づいて導入された 5 か年の中期財政計画である。連邦・州政府ともに、毎年作成することが義務付けられており、ローリング方式により 1 年ごとに改定され、予算案提出時に議会に提出される。この中期財政計画において財政収支見通しを示し、財政再建への取組を明確にした上で、それを実施するための具体的な各種施策を政策パッケージとして策定し、実施するというのがドイツにおける財政再建手法の具体的なスタイルとなっている。

#### 財政計画委員会 ( F P R )

連邦基本法第 109 条において、州と連邦は財政予算運営においては独立し、相互依存関係にはならないことが原則として定められている。州、連邦間における財政問題の調整を行うために、財務大臣を始め、連邦政府、州政府、市町村の代表者で構成される財政計画委員会が設置されている。

#### その他

その他の制度として、概算要求に先立ち、連邦財務省から各省庁に対して、政府全体の予算額上限等を提示する「予算編成通達」や、中期財政計画の実効性を確保するために、新規施策には同額の歳出削減を条件とする「モラトリウム原則」( 94 年予算編成より導入 ) 等がある。

---

<sup>35</sup>連邦基本法とは、ドイツにおける憲法のことである。

(ii) 政権別にみた財政再建の取組

以下では、1990年代以降の財政再建の取組を、政権別にみていく。

コール政権（82年発足、キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU））

東西ドイツ統一後、旧東ドイツ地域支援のため、インフラ環境の整備や失業手当等のための財政負担が生じ、財政赤字は95年にはGDP比9.7%まで拡大した。

こうした状況の中、ドイツが財政再建を達成するための原動力となったのは、93年に発効されたマーストリヒト条約において経済収れん条件が示されたことである。同基準を達成するために、中期財政計画においては財政赤字削減が目標として掲げられ、毎年の予算削減により、財政赤字削減を実施するための施策が政策パッケージとして策定された。そのうち、通貨統合のための参加基準を達成するための取組として特に効果を発揮したのは、「投資と雇用のためのアクション・プログラム」（96年1月策定）と「成長と雇用促進のためのプログラム」（同年4月策定）である。これらの政策パッケージには、中小企業のための連帯付加税の削減、事業税の改革等の税制改革、社会保障支出の削減、労働市場における柔軟性の改善等が含まれていることに加え、97年中に中央と地方全体で500億マルクの歳出削減等が盛り込まれた。

こうした財政再建の取組の結果、財政赤字は97年にはGDP比2.6%となり、マーストリヒト条約の経済収れん条件を達成した。

シュレーダー政権（98年発足、社会民主党（SPD））

シュレーダー政権は、発足当時は前政権で行われた財政再建路線を引き継ぐ旨を表明しており、政権初期の99年には、2006年までの財政収支均衡を目標とし、これを実施するための「将来プログラム2000」が策定された。この政策パッケージには、社会保障費の削減や補助金の廃止等の歳出削減策が盛り込まれており、財政再建が行われた。

しかし、2000年に策定された「税制改革2000」では、法人税率や所得税率の大幅な引下げが行われるなど、政権全体を通じて、むしろ税制改革を通じた雇用の促進や企業競争力を高めるような減税政策を実施した。

こうした減税政策に加え、同時多発テロやITバブル崩壊による世界経済の減速による税収減、02年8月にエルベ川流域で発生した大洪水に対処するための支出増等を背景に財政収支は悪化し、03年にはECOFINから過剰財政赤字是正勧告が行われた。

メルケル政権（05年発足、CDU/CSUとSPDの連立政権）

（ア）歳入強化を中心とする財政再建

05年11月、二大政党であるCDU/CSUとSPDが連立協定を発表し、メルケルCDU党首を首班とする大連立政権が発足した。05年に財政赤字がGDP比3%を上回り、06年にECOFINがドイツに対し警告を発するという状況下で、メルケル政権は財政再建策の強化を打ち出した。歳入強化策として、07年の1月から付加価値税率を16%から19%に引き上げるとともに、所得税の最高税率を42%から45%に引き上げた。なお、付加価値税率の引上げによる税収増のうち、約3分の2は財政赤字削減に、約3分の1は社会保険料の引下げに充てるとされた。また、年金支給開始年齢を2012年から29年の間に65歳から67歳に引き上げることを打ち出している。

同時に、潜在成長率を引き上げるための取組として「ハイテク戦略」（06～09年）を策定し、民間R&D投資を促進するための包括的なイニシアチブとして、（1）医療、環境、交通、安全の4つの優先的分野に重点を置いた市場の創出・拡大、（2）中小企業に重点を置いた産業と研究の連携強化、（3）イノベーション促進に向けた規制改革という3つの目標を設定した。財政赤字は、財政再建の強化や好景気の影響もあり、06年にはGDP比3%を下回るまで改善した。しかし、08年の世界金融危機による景気後退のため税収は減少し、加えて、08年11月と09年1月に打ち出された総額1,000億ユーロの景気刺激策等の影響により財政収支は悪化し、09年12月にECOFINは、13年までを期限とする過剰財政赤字是正勧告を行った。

（イ）歳出削減を中心とする財政再建

これを受けて、10年2月に発表された安定プログラムでは、「2013年まで、少なくとも毎年GDP比0.5%の構造的財政赤字を削減し、財政赤字をGDP比で3%以下とする。」との財政再建への方向性が打ち出されている。

また、10年7月には「2014年までに、財政赤字GDP比を1.5%程度に引き下げる。」との目標が打ち出され、具体的な方策としては、11年から14年までの4年間で816億ユーロ（GDP比で3.4%程度）の財政赤字削減という財政再建策が示された。この再建策には、歳出削減策として、長期失業者への手当等の社会保障費の削減や公務員の1万人以上の削減等が盛り込まれ、歳入強化策として、原子力産業に対する課税や金融危機対応のコストに関する銀行からの負担金徴収等が盛り込まれている。この再建策は、歳入強化よりも、社会保障費や補助金等の削減による歳出削減に重点を置くものである点が特徴的である。

また、09年8月に連邦政府及び州政府の財政ルールを定めた連邦基本法（109条、

115 条等) が改正された。従来と異なり、連邦政府だけでなく州政府についての財政ルールも規定され、連邦政府については、構造的財政収支を平時には GDP 比で 0.35% 以内に抑制し、州政府については、20 年以降構造的財政赤字を許容しないことが定められた。

10 年 7 月には、前述のハイテク戦略(06~09 年)に続き、20 年までを対象とする「ハイテク戦略」が策定された。同戦略は 5 つの分野に重点を置き、各分野において優先テーマを設定している(第 2-4-22 表)。

第 2-4-22 表 ハイテク戦略の重点分野と優先テーマ

重点分野	優先テーマ
環境・エネルギー	エネルギー供給の転換、石油に代わる生産可能資源等
医療・食品	健康促進のための食品、高齢者の自立的支援等
交通	20 年までに国内に電気自動車を 100 万台導入
安全	通信網のより効率的な保護
通信	インターネット使用の転換、知識のデジタル化と利用等

(備考) ドイツ連邦教育研究省より作成。

### (3) 評価

90 年代以降のドイツにおいては、主としてコール政権とメルケル政権において財政再建が積極的に行われた。

コール政権における財政再建では、マーストリヒト条約で定められた経済収れん条件を満たし、通貨統合へ参加することを目標とし、これを達成するために中期財政計画と政策パッケージを有効に機能させ、結果として、99 年の通貨統合に参加することができたという点では、財政再建は一定の成功を収めたということがいえる。

メルケル政権によって 05 年に打ち出された財政再建策は、増税を中心に歳入増を図り、財政黒字を達成したが、景気回復による税収増といった追い風があったという点には留意が必要である。歳出削減を中心とする今後の財政再建策の行方が注目される。

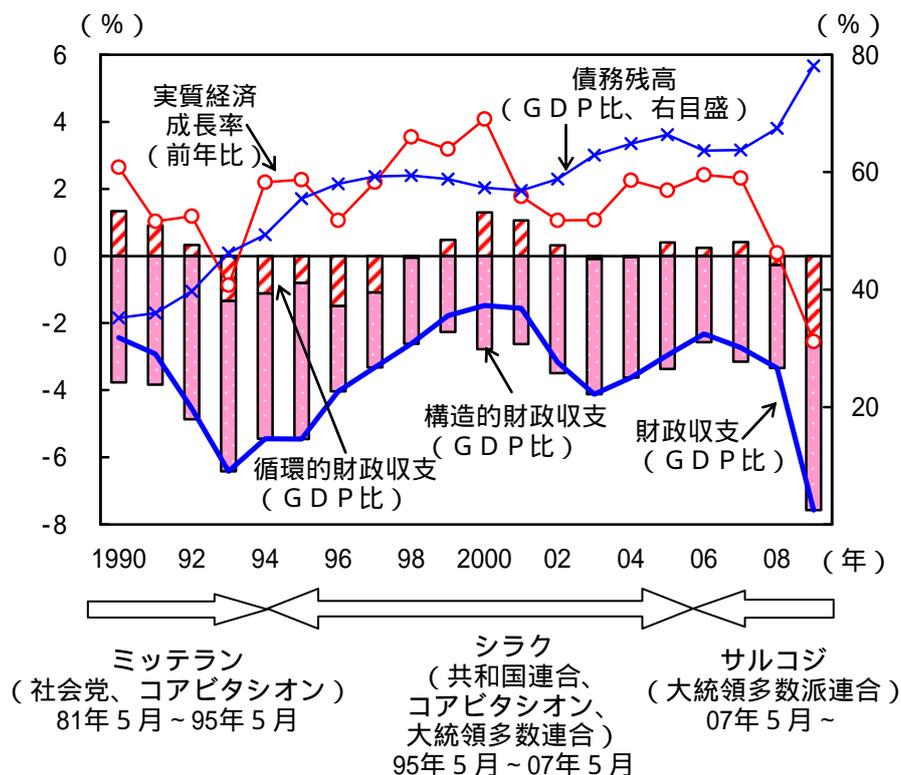
## 5. フランス

### (1) 財政の現状

フランスでは、91～93年にかけて景気が後退したことに伴い、財政赤字が急速に拡大し、90年には2.4%だった財政収支GDP比は、93年には6.4%にまで悪化した<sup>36</sup>。その後、ユーロに参加するための歳出削減や付加価値税の増税の実施等により、97年には財政収支はGDP比3.0%となってユーロへの参加が決定し、さらに、景気回復も加わり、2000年まで財政収支の改善が続いた。

しかし、01年以降、財政収支は再び悪化し、一時改善がみられる時期があったものの、世界金融危機による影響等により、09年には財政収支はGDP比7.6%に達し、債務残高のGDP比は78.1%となった。この間、フランスは、03年6月と09年4月の2回にわたり、過剰財政赤字是正勧告を受けた（第2-4-23図）。

第2-4-23図 フランスの実質経済成長率と財政状況

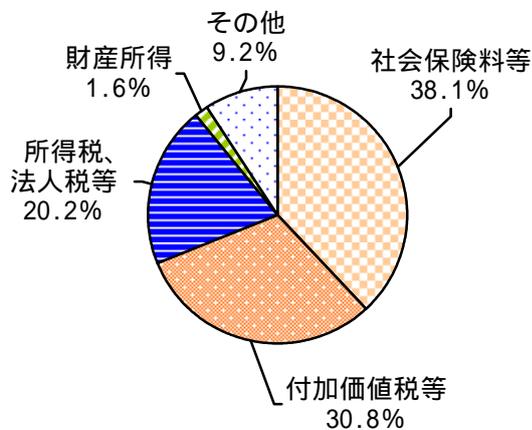


(備考) フランス国立統計経済研究所 (INSEE) より作成。

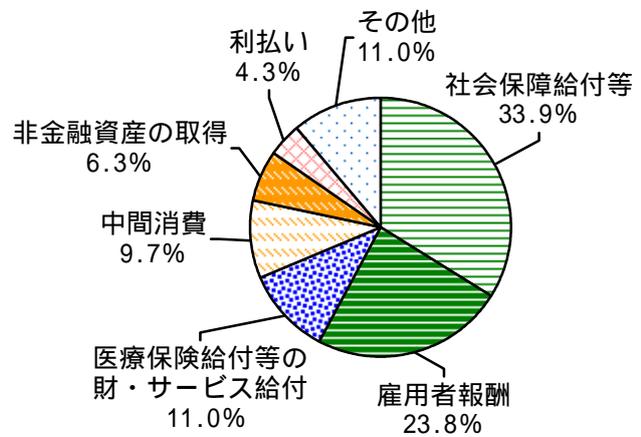
<sup>36</sup> フランスの財政年度は、1～12月。

第2-4-24図 フランスの一般政府歳出入内訳（09年）

（1）歳入



（2）歳出



（備考）フランス国立統計経済研究所（INSEE）より作成。

## （2）財政再建の取組

### 政権・時代背景

80年代後半は、景気回復、歳出抑制を基調とした財政運営、国営企業の民営化等による歳入増により、財政赤字は縮小傾向にあった。しかし、91～93年には景気の後退により歳入の減少と政府支出の増加から財政収支は急速に悪化し、90年には 2.4%だった財政収支GDP比は、93年には 6.4%となった。

ユーロに参加する条件である経済収れん条件達成のために、93年に成立したバラデュール内閣<sup>37</sup>は、「経済・社会再建プログラム」を策定した。雇用対策を重視しつつ、歳出削減や石油製品税の増税を実施した。94年1月には、「財政5か年計画法」を成立させ、財政再建目標を示すとともに毎年の歳出の伸び率を物価上昇率以下に抑えることとした。

95年のシラク大統領就任を受けて発足したジュペ内閣<sup>38</sup>も、経済収れん条件達成のために、歳出抑制や付加価値税率の引上げ等の財政再建を進め、国営企業の民営化も実施した。90年代後半には、景気回復による税収増もあり、97年には財政収支がGDP比 3.0%となり、98年に通貨統合への参加が決定した。

さらに、97年に発足したジョスパン内閣は、2000年までに財政収支をGDP比 2%

<sup>37</sup> バラデュール首相は共和国連合（保守派）に所属していたが、シラク大統領は社会党（革新派）に所属しており、コアピタシオン（保革共存政権）の状態にあった。

<sup>38</sup> コアピタシオンが解消され、共和国連合政権となった。

以下にすることを旨し、中央政府及び社会保障会計の赤字削減を進め、2000年の財政収支はGDP比 1.5%となった。

その後、所得税率の段階的引下げや連帯付加税の段階的廃止等による税収の減少と社会保障費の増大により、財政赤字が再び拡大し、02年には財政収支のGDP比が3.2%となり、E C O F I Nは、03年6月に、過剰財政赤字是正を勧告した。しかし、04年の予算において構造的財政赤字削減への取組がみられたことや景気後退を受けて、同年11月に、過剰財政赤字是正の達成期限が05年まで延長され、制裁手続が一時停止されることが合意された。

引き続き財政再建が進められ、03年には、年金満額受給に必要な保険料の拠出期間の延長等を盛り込んだ年金改革等もあり、06年まで財政赤字が縮小した。

しかし、世界金融危機による景気悪化の影響を受け、財政赤字が拡大した。09年3月に、09～11年まで財政収支のGDP比 3%を上回る状況が継続すると財政収支見通しが欧州委員会により示されたことを受け、09年4月にE C O F I Nは過剰財政赤字是正勧告を行った。

こうした事態を受け、フランスは10年以降、財政再建を進めることとなった。国内労働組合の反対やデモ活動もあったが、年金受給開始年齢の60歳から62歳への引上げや、年金の満額受給開始年齢の65歳から67歳への引上げ等を盛り込んだ年金制度改革案が提案され、10年10月27日に議会で可決された。また、11～14年複数年財政計画案において、財政収支については13年までに安定成長協定において定められたGDP比

3%を達成する計画を公表した。この計画と整合的な11年予算案も公表され、公務員削減及び医療保険支出の伸びの抑制等の歳出削減や、税額控除等の削減による歳入増加が盛り込まれた。

### 予算の決定システムの改革

01年に制定された予算組織法により、予算関連文書の充実、歳出科目区分の再編が行われ、議会が予算をより実質的に監督できる体制が整えられた。また、予算科目ごとに目標及び業績評価指標の設定が行われるようになった。06年予算から同法に基づいた予算編成が行われている。

予算関連文書の充実が図られた結果、予算関連文書は、政府のバランスシート、損益計算書、キャッシュフロー計算書、付属文書が作成されている。

また、歳出科目区分が再編され、以前は省 ( ministere ) 章 ( titres ) 部 ( parties ) 項 ( chapitres ) に分かれ、省及び章が議決対象となっていたが、実質的には項で管理されていた。項は約850あったため、国会で実質的な審議を行うのは難しい状況にあっ

た。01年の予算組織法の改正により、予算単位がミッション、プログラム、アクションに再編<sup>39</sup>され、予算は、32あるミッション<sup>40</sup>ごとに国会で議決されることとなった(第2-4-25表)。

第2-4-25表 ミッション、プログラム、アクションの例

ミッション	プログラム	アクション
経済	企業及び雇用の発展	産業政策 通信事業、郵便、情報化社会の発展 消費者の安全 雇用政策と職業訓練 ⋮

(備考) フランス09年予算より作成。

05年予算までは、国会で審議されるのは、予算全体の6%のみであり、実態としては、残りの94%は自動的に承認されていた。歳出科目区分の再編により、すべてのミッションについて国会で審議が行われるようになった。

また、ミッションの下には、合計123のプログラム<sup>41</sup>が設けられているが、これについても国会の承認が必要とされている。なお、このプログラムの下に複数のアクションが設けられている。

国会で審議対象となる項目数が約850から123に減少したことで、以前に比べ、予算の柔軟性と国会による予算のチェック機能が同時に高められることとなった。

また、省等の組織単位ではなく、ミッションといった行政目標ごとに予算項目が再編されたことで、より予算と実際の施策の関連付けが強化された。

プログラム及びアクションは、人件費や経常的経費といった7つの章(titre)に分割される。各プログラムには複数の目標及び業績指標が設定されている。プログラム責任者は、プログラムの成果に責任を持つと同時に、歳出に関してプログラム内での裁量が認められている。具体的には、プログラム内であれば、章の歳出額を変更することが可能である。ただし、人件費の歳出総額は増額できないこととなっている。

08年の憲法改正により、09年の予算編成から、単年の予算編成と併せ、2年に1度、複数年の財政計画を法定化することとなった。翌年の予算については、従来どおり、プログラム単位まで支出が確定されるが、翌々年の予算については、一段上の予算項

<sup>39</sup> ただし、人件費等の科目横断的な章(titre)という区分も存在する。

<sup>40</sup> 11年予算。

<sup>41</sup> 11年予算。

目であるミッションまでが確定されることとなった。これにより、複数年予算をあらかじめ策定すると同時に、毎年の歳出に弾力性を確保することが可能となった。

### 成長戦略

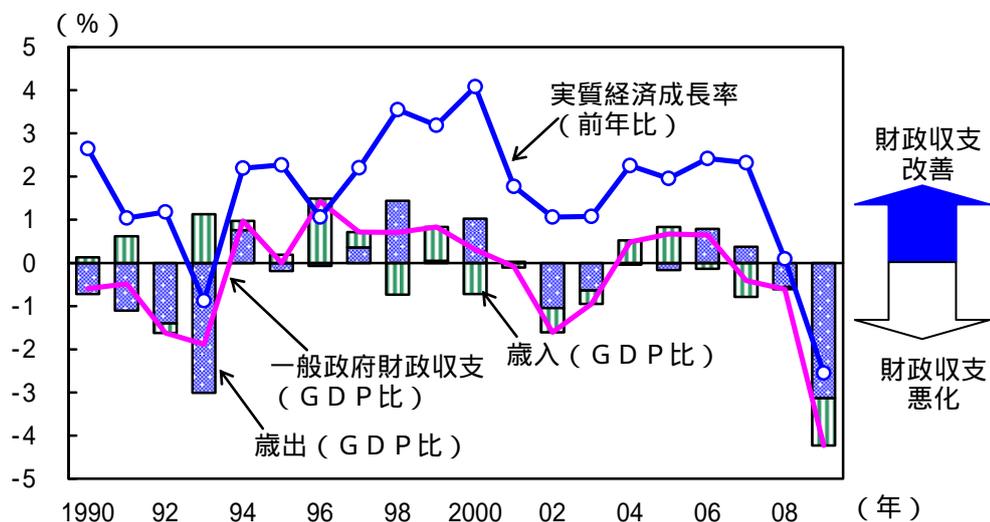
10年補正予算で、350億ユーロの「未来への投資基金」が設立されることとなった。知識経済、競争力の強化、イノベーションの3つを目標に掲げ、5つの重点分野、すなわち（1）高等教育及び職業訓練、（2）研究、（3）産業、（4）持続可能な開発、（5）デジタル振興に対し、民間資金と組み合わせた形で投資を行い、フランス経済の成長力を高めるとしている。

### （3）財政再建の評価

#### 財政再建が成功した要因

94～2000年にかけて、財政赤字が縮小した。これは、景気回復や、ユーロ参加のため、経済収れん条件達成に強くコミットする必要があったことが要因であるといえる（第2-4-26図）。ただし、財政収支はこの間も赤字であり、経済収れん条件は満たしたものの、黒字に転換することはなかった。

第2-4-26図 90年代以降の實質經濟成長率と財政改善幅



（備考）フランス国立統計經濟研究所（INSEE）より作成。

## 財政再建にかかる課題

フランス政府は、10年以降の経済見通しについて、高めに設定されていると欧州委員会から指摘されている。実際に、欧州委員会やIMFによる経済見通しと11年以降について比べると、フランス政府の見通しは高めであることがわかる。これが、財政再建計画の信認を損なわないかどうか、今後、状況の推移を注視する必要がある（第2-4-27表）。

第2-4-27表 経済財政見通しの比較

( 1 ) 実質経済成長率 ( % )					
	09年 (実績)	10年	11年	12年	13年
フランス政府(10年9月)	2.25	1.5	2.0	2.5	2.5
欧州委員会(10年5月)	2.2	1.3	1.5	-	-
OECD(10年11月)	2.5	1.6	1.6	2.0	-
IMF(10年10月)	2.5	1.6	1.6	1.8	2.0

( 2 ) 一般政府財政収支 ( GDP比、% )					
	09年 (実績)	10年	11年	12年	13年
フランス政府(10年9月)	7.5	7.7	6.0	4.6	3.0
欧州委員会(10年5月)	7.5	8.0	7.4	-	-
OECD(10年11月)	7.6	7.4	6.1	4.8	-
IMF(10年10月)	7.6	8.0	6.0	4.7	3.8

(備考) フランス政府「11～14年複数年財政計画案関連文書」(10年9月)、欧州委員会“Economic Forecast Spring 2010”(10年5月)、OECD“Economic Outlook 88”(10年11月)、IMF“World Economic Outlook”(10年10月)