

第2節 財政計画の評価分析

(1) 財政計画に対する評価

1993年以前に実施された税制改革

・1980年代に保守党内閣が実施した税制改革

本項ではカナダにおける財政改革の歴史を振り返りつつ、中期財政計画がカナダの財政再建に果たした役割について考察をしていく。1993年はそれまでの保守党内閣から自由党内閣に政権が交代した年であり、クレティエン首相、マーティン蔵相による財政改革が始動している。しかし、各種の関連文献あるいは本調査の一環として実施したヒヤリング結果によると、従前の保守党内閣において財政再建の素地が用意されたという。その理由は保守党内閣において税制改革が実施されたためであり、税収基盤が拡充されこれが1990年代後半の景気拡大によって予想外の税収増をもたらしたからである。続く自由党内閣は毎年の税制改正は実施したものの、税制改革は実施していない。ちなみに保守党内閣は1990年に導入した付加価値税(GST)が国民に不評であり、1992年の景気後退、金融危機を契機として政権交代を余儀なくされている。

・税制改革の背景

Hale(2002) "The Politics of Taxation in Canada"を参考資料として、カナダの税制改革についてまとめた。

過去30年間のカナダにおける税制改革は、1967年に出されたカーター委員会報告にもとづく1967-71年の税制改革、および1990年における付加価値税(Goods and Services Tax)の導入であり、カナダ社会のあり方の変化を背景としている。福祉国家の成長により政府規模が拡大する一方で、1970年代における世界的な経済不況により税収が低迷したため、財政改革に取り組みざるを得なくなった。新たな税制のあり方を模索するべき時期が到来していたのである。

- ・ 政府支出の急速な拡大と財政の持続可能性に対する不安感を除去するために、新たな経済政策、租税政策が求められ、政府内において議論されたこと
- ・ インフレの進行が公共部門や家計部門に与える影響、それに対応する租税政策のあり方の検討
- ・ 急速な経済変化のなかでカナダ市民の生活水準を維持するために講じられた経済政策が招いた慢性的な財政赤字への対応
- ・ 政府収入の調達を目的とする税制改革、ならびに経済的、社会的な政策目標を遂行するための税制のあり方とその活用

・税制改革の概要

1984-93年におけるマルルー二内閣(保守党)が税制改革を実現させた直接的な契機は、

1) 1988年に締結されたカナダ＝米国自由貿易協定による自由貿易の拡大、2) 運輸、通信、金融分野における規制緩和の2つである。カナダの政策運営においては隣国アメリカの動向を無視することはできない。カナダにおいて高福祉・高負担（高税率）を志向する一方で、アメリカは低福祉・低負担、小さな政府を基本的な方向としている。そのため自由貿易が進展したり、規制緩和が浸透すると、税率の高さがカナダ企業に対して競争の阻害要因として浮上する。カナダ財界がアメリカ企業との協調あるいは競争のためには税率を引き下げるべきであると主張したのである。

財政改革に際しては、第1段階では、法人税、個人所得税の改革が行われており、1985年、1988年、1989年の3次にわたり実行されている。個人所得税では、それまで認められていたインフレ調整を縮小させ、あるいは各種の控除を見直している。第2段階では、付加価値税が導入された。1990年にはそれまでの連邦売上税がより広汎な財サービスを課税対象とする付加価値税に改められた。これらは政権交代後の1990年代後半における財政再建に大きく貢献している。このように税制改革により税収基礎を再編した保守党であるが、財政赤字対策が不十分に終わったこと、1990-91年の不景気への対応として採用した高金利政策がたいへんな不評であり、政権交代を余儀なくされた。

・法人税改革の具体的内容

1985年から1992年において法人税率は大企業では36%から28.8%に、製造業では30%から23.8%に、小企業では15%から12.8%に軽減された。税率が軽減される一方で、各種の控除が廃止されている。

図表1 - 2 - 1 法人税率の推移

	改革前	1988年	1991年	1991年以降
一般事業	36	28	28	28.84
うち製造業	30	26	23	23.84
小企業	15	12	12	12.84
うち小製造業	10	12	12	12.84

資料：Hale(2002) "The Politics of Taxation in Canada"

・個人所得税改革の具体的な内容

所得税の改革は、各種控除の見直し、税率のフラット化の2つである。

図表 1 - 2 - 2 個人所得税率の推移

<u>1984 年</u>		<u>1988 年</u>	
基礎控除	5,934 ドル	基礎控除	8,029 ドル
配偶者控除	5,194 ドル	配偶者控除	6,691 ドル
< 税率 >		< 税率 >	
-1,949 ドル	6 %	-36,801 ドル	17 %
1,950- 3,897 ドル	16 %	36,801- 73,605 ドル	26 %
3,898- 7,793 ドル	17 %	73,605 ドル-	29 %
7,794- 11,691 ドル	18 %		
11,692- 19,486 ドル	19 %		
19,487- 27,280 ドル	20 %		
27,281- 35,075 ドル	23 %		
35,076- 54,560 ドル	25 %		
54,561- 93,530 ドル	30 %		
93,531 ドル-	34 %		

資料 : Hale(2002) "The Politics of Taxation in Canada"

・付加価値税の導入

1990 年に付加価値税 (GST: Goods and Services Tax) の導入が決められ、1991 年 1 月より施行された。税率は 7% である。農産物ほかにゼロ税率が適用されている。なお、カナダでは州政府による売上税が存在しており、例えばオンタリオ州では 8 %、ケベック州では 7.5% の税率となっている。

1993 年以降に実施された財政改革

・財政改革の選択肢

最近のカナダ政府では歳出のカットが志向され、その結果として財政黒字が実現している。財政赤字の縮小を志向する政府には、1) 支出の削減、2) 増税による歳入増加、3) 金利の抑制による利払い費の削減、4) 生産性の向上による長期的な経済成長の実現の4つの方法が考えられる。外国の金融市場との密接な連関、国際競争にさらされたカナダ企業を考慮すると、1990年代のカナダでは、3) および4) による財政政策は採用が困難な状況にあり、そのため財政改革は、1) ないし2) による財政改革を志向したものである。

・財政改革に対する世論の支持

世論動向は1993年以前には財政赤字の削減に対して、それほど積極的ではなかったが、1993年度予算から財政赤字の削減に対する要請が高まった。このような世論変化の理由としては、以下の4つが挙げられる。

- ・ 第1に、財務大臣が困難な状況を国民に説明し、その克服を国民に信じさせようとした点がある
- ・ 第2に、金融マーケットが景気要因による財政赤字の拡大を問題視した点がある
- ・ 第3に、OECDがカナダ財政の悪化を批判したこと。財政による景気刺激策を支持しなかった。
- ・ 第4に、1990-91年における不況では住宅価格が大きく低下したが、これが人々にショックを与え、改革気運が盛り上がった。

・プログラム・レビュー (Program Review)

財政改革は支出の削減から開始されている。日本においても知られるプログラム・レビューとは、1994年に実施された裁量的支出に対する見直しである。内閣に2つの委員会が設置され、歳出に関する見直しの提案がなされ、事務スタッフがより詳細な見直しを行った。各省庁に明確な目標を設定したことにより、歳出カットに貢献したと考えられている。なお、現在ではプログラム・レビューは行っていない。1994年という時期にプログラム・レビューを行い歳出カットが実現した理由としては、政権交替により新政府が思い切った政策を採用できる気運があったこと、経済不況により世論が大きな政府の見直しを強く求めたことなどが背景となっている。1995年には公務員の削減を実施し、これは国民からの財政に対する信認度の上昇に大いに貢献している。

< プログラム・レビューにおける6つの基準(6テスト) >

- 1) 公共の利益に貢献しているのか
- 2) 政府が関与すべきことなのか

- 3) 連邦政府の役割として適当か
- 4) パートナーシップなどを考えているのか
- 5) 効率性の改善を図っているのか
- 6) 支出可能性

・支出カットの概要

1994年から2000年にかけての支出カットの寄与度（支出カットを100とした場合の費目別の削減構成比）は、利払い費の削減（26%）、義務的支出（Entitlement programs）の削減（39%）、裁量的支出（Appropriated programs）の削減（35%）である。（EntitlementとAppropriatedの2つを合わせてProgram spendingという）対GDP比率でみていくと、プログラム支出は1990年ごろには18%程度であったが、これが2000年には13%以下にまで低下している。

支出のうち、州への移転支出、雇用保険支払については、いずれも制度改正、基準改定により、すでに1980年代に大きく削減していた。

・中期財政計画の作成

中期財政計画については、第1節においてすでに説明した。

1994年から1997年にかけて、財政赤字の目標設定に際して、民間予測値をもとに余裕をもった目標値を決める方法を採用することにより、財政赤字が順調に縮小し、財政に対する信認度の回復に寄与している。ただし、1997年になると財政余剰が発生し、逆の信認度問題が新たに発生している。

複数年計画とする理由は、それが財政目標に対する信認度を高めるための情報として機能するからである。

なぜ、2カ年しか財政計画を作成しないのかという疑問に対しては以下のように説明される。1995年以前には5カ年計画としていたが、1995年から1999年からは2カ年計画としている。第1に、政府が財政改革の目標として財政赤字の解消（収支均衡）を掲げ、そのための短期計画に注意を集中させたためである。例えば、5カ年の目標設定により、後半にかけて財政赤字の縮小を集中的に行うような目標設定を新政権が採用することはなかった。マクロ経済のマイナス・インパクトをある程度まで許容しつつ、しかし、政府は財政赤字の縮小では着実に政策を遂行しているとアピールするための手段としては2年計画で十分であったと思われる。結果的に毎年に着実に進展する財政赤字の縮小が、世間の評価を集め政権の求心力として機能するという副次効果を生み出している。そのため2年計画がさらに持続することになったと考えられる。第2に、1993年以前の財政改革の失敗からの反省から5カ年計画では長すぎると考えられたことがある。そのため意図的に短期計画としたとも思われる。カナダ財務省のヒヤリングでは、例えば、アメリカでは10カ年目標を作成するが、年金ほかの数値が巨額となり判断に苦しむ部分が多い。ならば短期計画で十分ではないかとの回答を得た。

カナダにおける5カ年計画（経済・財政見通し）は議会、委員会、国民に対する説明（相談）資料としてのみ活用されているという。つまり、向こう5年程度の経済財政見通しを検討した上で、2カ年に関する財政計画・予算案を作成し、それらを毎年ローリングすることにより改革の成果を挙げたという手法を採用したことになる。

・利払い費に関する改革

1993年まではほとんどの国債が2年以下の債券であったが、この長期化を図り、それにより金利変動に対する利払い費用の変化をより滑らかにすることに成功した。財政赤字の縮小とともに10年債の金利は1999年にかけて低下した。カナダの国債金利における最大の問題は、10年債金利におけるアメリカ債とカナダ債の金利格差であったが、これも1997年には解消（縮小）している。

・財政改革の成果

以上の諸改革により、カナダ財政は再建に成功している。1996-97年度には財政赤字目標が243億ドルである一方で、実際値は90億ドルであり、この時点で信認度が回復した。また、1997-98年度には財政は黒字に転換している。

1993-94年度と2000-01年度を比較すると、財政収支の改善（100%）への貢献度は、歳入13.5%、プログラム支出69.9%、利払い16.6%である。つまり歳出カットが最大の寄与となっている。

カナダの財政改革に関する評価

トロント大学のミンツ教授は財政学者として著名であるが、その論文 *Some Reflections on the budget process and the fiscal issues confronting Canada* (Hobson and Wilson ed. "The 2000 Federal Budget"所収)において、1990年代のカナダの財政改革について、一連の評価を行っている。本項ではミンツ教授の論文を簡単にまとめた。

・財政黒字化後の問題

1990年代における財政改革が財政黒字という成果を挙げたことを評価しつつ、以下の2つの点からそれまで政府が重視してきた信頼度が揺らいでいると分析している。第1に、財政黒字が達成され、国民は財政目的が何であるかがわからなくなったこと、第2に、支出の増加については比較的、その額が見えやすいが、減税の効果は長期にわたりその効果が分かりにくい点である。

・将来の予算編成に必要な事項

財政赤字の縮小を政権における最大の目標とし、その実現を通して政権の求心力を高めたわけであり、その手法として財政改革ほかを活用している。将来をさらに展望すると、以下のような予算編成改革が望まれる。

- ・ 明確性・透明性：財政収支は、GDP 成長、人口、物価などの経済変数をもとに推計されるが、かなり変動しやすいものである。それ以前の問題として、政府の規模、政府がすべき事項に関する検討が必要である。それがなくてはモデル分析も意味をなさない。
- ・ 増分主義の弊害：財政黒字を算出した上で、その配分を新規政策、減税に分割する、これにより政策の優先順位を決めようという考え方が台頭している。包括的な見直しではないという問題が指摘できる。
- ・ 景気変動に対して受身的：マクロ経済の変化を前提として、財政収支を計算するので財政政策がマクロ経済に与える影響については懐疑的である。財政政策の効果が薄れているためであるが、不況時には財政出動が要請される点を考慮しておくべきである。
- ・ 財政目標の喪失：財政黒字が生じて以来の予算編成の考え方は、黒字見込み額の50%を新規政策に充て、のこりを減税および債務削減に充てようとするものである。しかし50%の根拠は薄弱であり、いかなるスピードにより政府債務を削減していくかについて考察し、それを財政目標としていくべきであろう。

・将来の経済計画に必要な要素

論文の締めくくりとしてミンツ教授は、将来の経済・財政計画に必要な要素として、以下を指摘している。

- ・ 目標の明確化：ニューエコノミーの対応、雇用などの経済変化への対応を政策目標のなかに勘案していくべきである
- ・ 政府債務：カナダ社会の高齢化にともない政府債務の重みが増していく。政府債務の削減について対 GDP 比率を基準として、その急速な削減を考えるべき
- ・ 財政支出：支出の有効性の観点から、全省庁の支出について抜本的に見直すべき
- ・ 税制改革：税制改革については一段落をみせたが、付加価値税については貯蓄と将来の成長を確保する付加価値税とは何かについて一層考えていくべきであろう。所得税についてはその簡素化が多いに効力を発揮したが、各種の控除を減らし税率を上昇させた結果として税率が高くなっている気がする。労働意欲を阻害していないのか検討するべきである。
- ・ 地方政府：連邦政府から地方向けの支出の抑制が財政黒字の実現に大きく貢献しているが、地方政府では医療、教育、インフラ支出を削減する余地がなくなりつつあり、将来的には国からの支出移転を増加せざるを得ない状況となりつつある。

(2) マクロ経済政策との整合性に関する評価

既述のとおり、カナダにおける財政改革は支出削減を実施したものであり、マクロ経済に対してはマイナス・インパクトを与えたものと思われる。また、政府予算においては新規施策の導入が指摘されるが、景気対策的な側面はあまり重視されていない。このような財政改革の実施が可能であったのは、カナダにおける財政改革がアメリカおよびカナダの景気拡大に重なったからである。

・ 2000 年度予算に対する学者の評価

本項では、2000 年度予算に対する学者らの評価事例を紹介する。参考論文は、Macroeconomic Effects of Budget 2000 (Hobson and Wilson ed. “The 2000 Federal Budget”所収)であり、これはヒヤリング対象としたトロント大学の経済モデル分析家らによる 2000 年予算の評価をまとめたものである。ウイルソン教授らはカナダ財務省からの毎年のヒヤリングを受けるグループであり、民間機関からの予測値がどのように分析されているのかその一端を知ることができる。政策前提を踏まえた上で、以下のような効果分析を行っている。

- ・ 予算提案のみの増減：第 1 に、2000 年以降の 3 カ年度について、所得税、法人税、財政支出における変更が予算に与える増減額を試算している。減税および支出拡大によりマクロ経済にはプラス効果が予想される。第 2 に、教授らが開発しているマクロ経済モデル FOCUS により、上記のような予算がマクロ経済に与える効果を推計している。実質 GDP、価格・失業率、金利、財政赤字などに与える効果を推計している。マクロ経済には成長インパクトを与えるが、金利上昇による利払い費用の増加により、一部の効果が減殺されると分析している。
- ・ 予算提案の以降 (1999 年 11 月) に、複数の新政策が提案され、また、雇用保険料の 15 セント削減、たばこ税の増税が決定された。これらによる財政計数の変化を算出した上で、マクロ経済効果を推計している。
- ・ 将来を見越した政策変化：筆者らはモデル分析家として政府予算において提案されている以外の将来の政策変更を見越すべきと考えており、減税、新規財政支出を想定した上でそのマクロ経済効果を推計している。
- ・ 5 年減税計画：2000 年予算では将来にわたる税制改正については、何ら語られていないが筆者らは向こう 5 年間に減税が行われると想定しており、その効果を推計している。減税が供給サイドに好影響を与え、実質 GDP がわずかながらも増加するとみている。問題はこれらの政策が財政収支を赤字化する方向に働くことであるが、これについては 2004-05 年度に関して政府では 325 億ドルの財政黒字を予想するが、上記の政策を導入するとこれが 121 億ドルまで減少すること、しかし、財政黒字であり政府債務の削減が実現すると分析している。

図表 1 - 2 - 3 予測前提 (table 1)

Table 1: Total Federal Budget Impacts (\$ million)
(Budget Alone)

	2000-01	2001-02	2002-03
Revenue			
<i>Personal</i>			
Increase Credits	-420	-730	-1,145
Cut middle rate, increase brackets	-1,955	-2,925	-3,490
Cut Surtax	-185	-305	-330
Other Personal*	-290	-680	-910
Total Personal	-2,850	-4,640	-5,875
<i>Corporate</i>			
Rate Cuts	-80	-465	-520
Other	+75	+75	-25
Total Corporate	-5	-390	-545
TOTAL REVENUE IMPACTS	-2,855	-5,030	-6,420
Spending			
Transfers to Provinces**	1,000	500	500
Transfers to Persons	33	643	997
International Aid	285	155	200
Infrastructure	300	550	750
Goods & Services	2,449	2,105	2,086
Child Tax Benefit	475	1,020	1,350
TOTAL SPENDING IMPACTS	4,542	4,973	5,883
Total Budget Impacts	-7,397	-10,003	-12,303

Notes: * Includes GST adjustment (\$15m in 2000-01, \$40m in 2001-02, \$45m in 2002-03).

** Provinces are assumed to spend the money on goods and services.

図表 1 - 2 - 4 マクロ経済へのインパクト (table 2)

Table 2: Federal Budget Impacts
Budget Measures only - Target Base Exchange Rate
 (Impacts are percentage changes unless otherwise indicated)

	2000-01	2001-02	2002-03
Real Output and Components			
Real Gross Domestic Product	0.61	0.81	0.68
Consumption	0.64	2.00	3.00
Government Current and Capital	1.70	1.09	0.65
Residential Construction	0.43	0.66	0.60
Non-Residential Construction	-0.04	-0.69	-2.11
Machinery and Equipment	0.05	-0.70	-2.50
Exports	-0.04	-0.25	-0.64
Imports	0.38	1.06	1.48
Prices, Wages and Unemployment			
Implicit Deflator for GDP	0.08	0.45	1.02
Consumer Price Index	0.09	0.45	0.97
CPI - Inflation Rate (% pts)	0.10	0.36	0.53
Average Wage	0.17	0.66	1.31
Employment	0.26	0.62	0.73
Unemployment Rate (% pts)	-0.17	-0.38	-0.41
Interest Rates, Exchange Rate and Balance of Payments			
90-day Paper Rate (% pts)	0.21	0.55	0.70
Industrial Bond Rate (% pts)	0.21	0.56	0.72
Exchange Rate	0.00	0.00	0.00
Current Account Balance (\$ bill)	-2.20	-6.42	-10.61
Deficits and Debt			
Aggregate Surplus/Deficit (\$ bill)	-6.17	-6.55	-7.37
Federal Surplus/Deficit (\$ bill)	-6.26	-8.37	-10.83
Ratio of Federal Debt to GDP (% pts)	0.09	0.60	1.30
Prov'l Surplus/Deficit (\$ bill)	-0.01	1.52	2.99

図表 1 - 2 - 5 将来の政策変化を見越した場合の財政収支 (table 9)

Table 9: Estimate of the Fiscal Dividend (\$ billion)
 (After allowing for the \$3 billion annual contingency
 reserve to be applied to debt reduction)

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Pre-budget estimate	9.7	13.5	19.0	26.1	32.5
<i>Ex ante</i> post-budget estimate	4.3	3.3	4.3	7.0	10.8
<i>Ex post</i> post-budget estimate*	5.2	5.5	5.3	7.9	12.1

Note: * This estimate includes the favourable fiscal effects shown in Table 8.