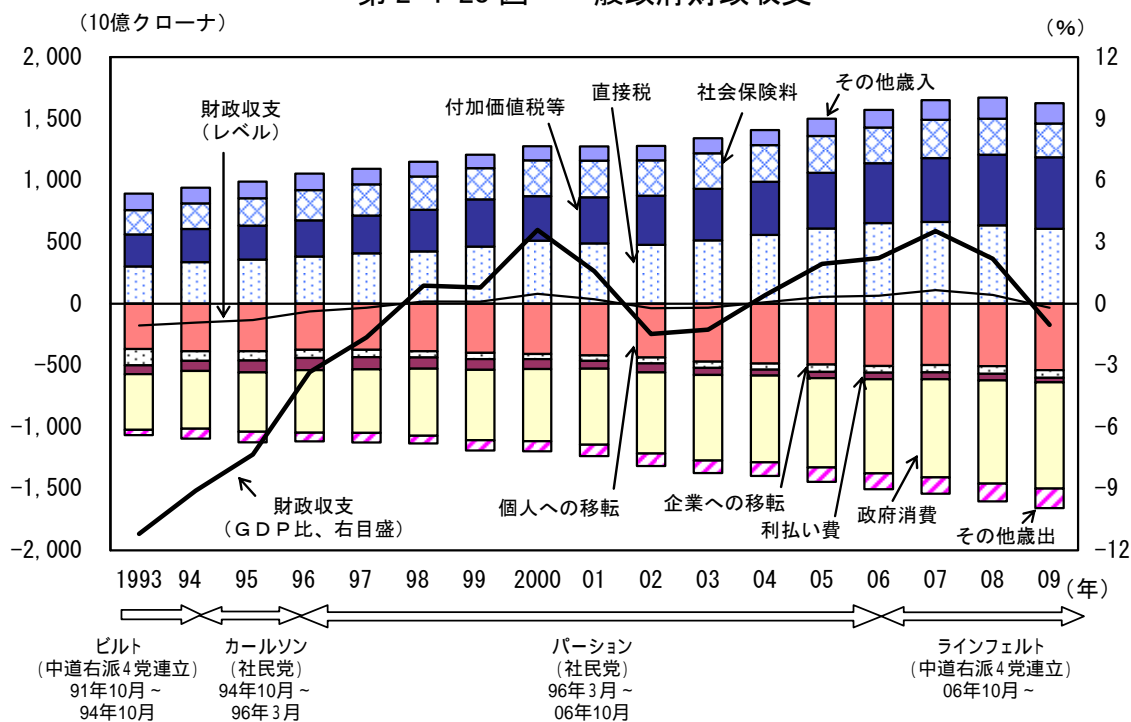


6. スウェーデン

(1) 財政の現状

スウェーデンでは、90年代に一連の財政再建策が奏功し、財政収支は98年⁴²に黒字に転じて以降、08年までほぼ黒字基調を維持してきた(第2-4-28図)。09年は景気後退に伴う収支減と、主に雇用面における自動安定化装置の効果や景気刺激策による歳出増により、03年度以来6年ぶりの財政赤字に陥ったものの、赤字幅はGDP比1.0%、債務残高は同51.8%と、他の先進国と比べると依然として良好な状態にあるといえる(第2-4-29図)。政府見通しによると、不確実性は残るものの景気回復が続く中で、失業保険給付等の減少によって歳出減が見込まれることから、一般政府財政収支は2012年に黒字に転じるとされている。

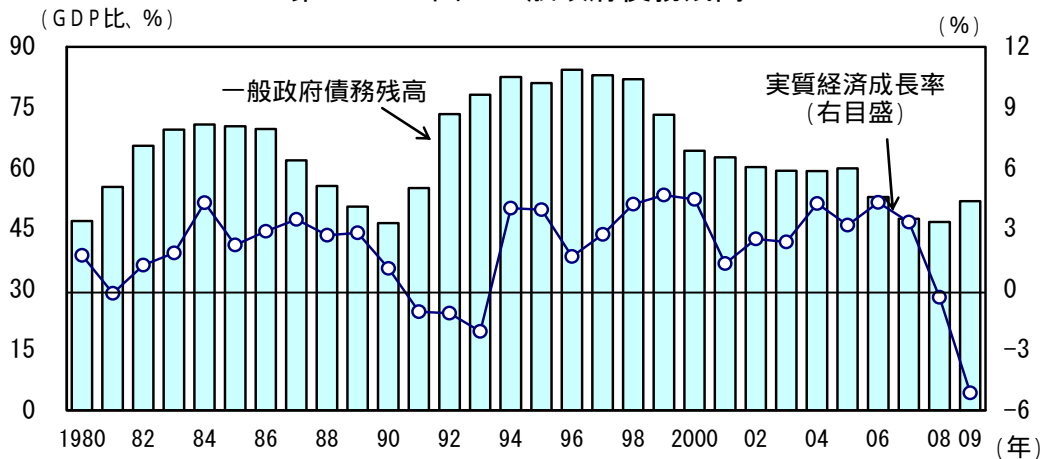
第2-4-28図 一般政府財政収支



(備考) 1. 国立経済調査研究所(NIER)より作成。
 2. 左目盛のプラスは歳入、マイナスは歳出を表す。

⁴² スウェーデンの財政年度は従来7月～翌年6月末までであったが、各種経済統計との整合性を図り、予算編成とのリンクを向上させるため、97年度予算より1～12月と暦年ベースに変更された。

第 2-4-29 図 一般政府債務残高



(備考) OECD、国立経済調査研究所 (N I E R) より作成。

(2) 財政再建への取組

●財政赤字の拡大の背景

スウェーデンでは、経済・産業基盤が第二次大戦の被害を受けず、50～60年代の高度成長期には、豊かな経済を背景に社会福祉制度の整備が進展した。しかし、70年代に入ると石油ショックを契機に経済成長が減速し、公共部門の膨張や賃金コスト上昇による産業競争力の低下等が表面化することとなった。政府は、積極財政による総需要拡大や通貨切下げによって景気を下支えするとともに、インフレの抑制を図ったが、80年代前半には財政赤字拡大に直面した。80年代後半になると、社会民主党政権の「第三の道(失業率引下げとインフレ抑制を同時追求)」政策の下、国際競争力や海外景気が回復する中で、金融規制緩和をきっかけにバブルが発生した。好景気を受けて財政収支は一時的に黒字に転じ、債務残高GDP比も大きく低下したが、80年代末から90年代初めにかけてバブルが崩壊すると、税収減や銀行救済のための公的資金投入、失業対策等の歳出増によって財政は急速に悪化し、93年の一般政府財政赤字はGDP比11.2%に達した。

以下では、こうした危機的状況下で開始された90年代の財政再建への取組とその時代背景を政権別に整理する。

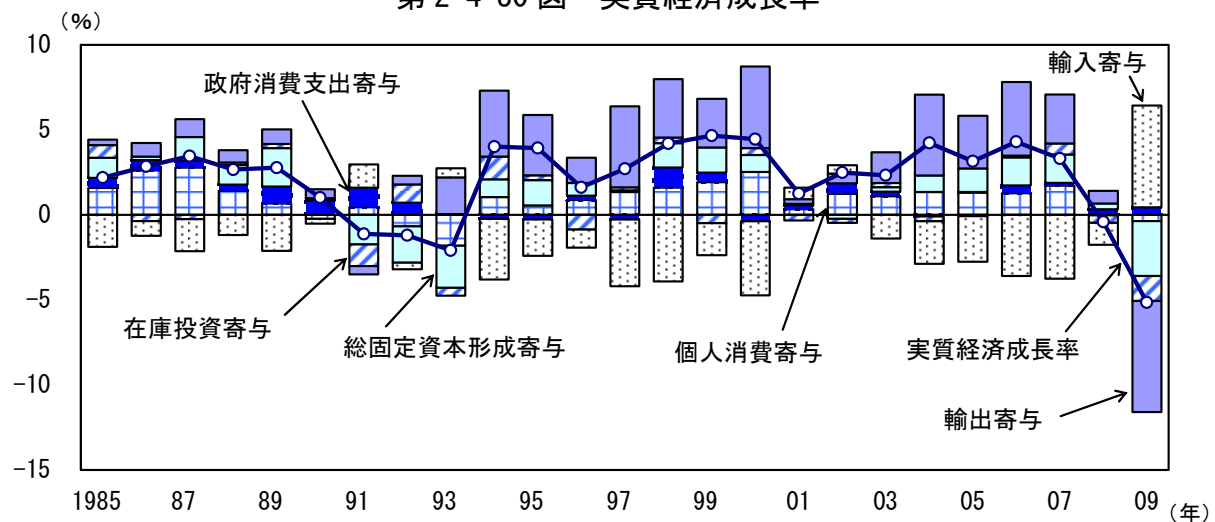
●ビルト政権(中道右派4党連立)期(91年10月～94年10月)

80年代末のバブル崩壊及び90年代初期の世界的な景気後退の中で誕生したビルト政権は、危機的状況に陥った経済・金融への早急な対処と、増大する財政赤字への対応の双方に直面することとなった。

(i) 財政再建取組の背景

国内状況をみると、まず、バブル崩壊に伴って巨額の不良債権問題が表面化し、主要銀行救済のため、92～93年にかけて653億クローナ（GDP比4.3%）に上る公的資金が投入された。90年代初期は世界的な景気後退下にあったが、特にスウェーデンではバブル崩壊に加えて好況期の賃金コスト上昇が国際競争力を低下させたこともあり、内外需が低迷するとともに失業率が顕著に悪化し、経済成長率低下に拍車をかけた（第2-4-30図）。さらに、92年末には一連の欧州通貨危機が、経済に対する信認の低下したスウェーデンにも波及したことから、変動相場制への移行を余儀なくされるとともに、92～93年にかけて30%を超える大幅な為替減価を経験した。

第2-4-30図 実質経済成長率



(備考) 国立経済調査研究所 (N I E R) より作成。

(ii) 財政再建策

ビルト政権は、景気後退が深刻化する中でも財政再建への取組を継続し、91～94年にかけて中央省庁再編や国営企業民営化、地方分権化推進、各種規制緩和等を実施した。92年には、高齢者医療費の急増を防ぐとともに高齢者ケアの質向上と効率化、歳出削減を目的として、一連の社会保障制度改革（エーデル改革）が実行された⁴³。さらに、通貨危機後には、政府と野党社民党が、社会保障レベルの引下げも含む一連の緊縮策に合意するなど、国を挙げての財政赤字削減が進められた。

⁴³ 従来、ランスタング（広域地方自治体、日本の県に相当）が担っていた訪問看護や長期療養ケア等の保健医療サービス（短期医療等を除く）を、福祉サービスを担っていたコミューン（日本の市町村に相当）に移管することにより、高齢者サービスの実施・責任主体を一元化し、保険医療と福祉の統合を図るなど、大規模な改革が実施された。

加えて、90年代初めには、抜本的な税制改革が実施された⁴⁴。この改革は、支払利子の所得控除を含む数々の税制優遇措置を制限・廃止して課税ベースを拡大する一方で、所得税率及び法人税率の大幅引下げを図ることなどによって、旧税制の抱えていたゆがみを是正し、公正性及び効率性の高い税制を構築することを目的としていた。ただし、この税制改革は税収中立を目指していたものの、景気悪化によって短期的に税収は予想を下回ることとなり、ビルト政権期における財政赤字拡大要因の一つとなった。

(iii) ビルト政権による財政再建取組の評価

ビルト政権による大規模な税制改革や社会保障制度改革等は、長期的には現在につながるシステムの基盤を整備するものであった。しかしながら、90年代初頭の危機的状況に対して迅速に対応した一方で、厳しい経済状況の中で税収減と支出増を迫られたことから、財政赤字は拡大した。こうした中、国債がデフォルト危機に直面し、財政再建の必要性が喫緊の課題として国民に浸透することとなった⁴⁵。

●カールソン政権（第2次）、パーション政権（社民党）期（カールソン政権：94年10月～96年3月、パーション政権：96年3月～06年10月）

財政再建を掲げるカールソン政権は、就任直後から次々と財政構造改革を打ち出した。さらに、96年にはカールソン政権下で財務大臣を務めたパーションが政権を引き継ぎ、引き続き財政再建が進められた。

(i) 歳出削減策

カールソン政権は、94年11月に財政再建計画を発表し、年金の物価スライド幅抑制や医療保険の保険料率引上げ等、社会保障関係費削減を中心とする564億クローナの歳出削減を盛り込んだ財政赤字削減法を成立させた。また、95年1月には、医療保険の自己負担額引上げや児童手当減額等の歳出削減の上積み等を盛り込んだ95年度当初予算案を発表し、同年4月には同修正予算案で失業手当の給付率引下げ、傷病手当の給付見直し等、更なる歳出削減の上積みを図った。両予算案における削減額は、それぞれ193億クローナ、36億クローナとなった。

さらに、95年1月のEU加盟に伴い、マーストリヒト条約の経済収れん条件を達成するため、97年までに一般政府財政赤字をGDP比3%以内とし、98年までに財政赤

⁴⁴ ただし、税制改革の大部分はカールソン前政権（第1次）期に決定されていた。

⁴⁵ 94年7月、スウェーデンの最大手生命保険会社が、信頼に値する財政再建計画ができるまで国債購入を停止すると表明したことなどから、10年物国債利回りが約7%（94年1月）から11%超（同8月）まで急上昇した。

字を解消することなどを目標とした収れん計画を策定したことも、急速な財政再建を推進する原動力となった。

(ii) 予算編成プロセスの改革

歳出削減に加え、歳出項目毎の所要額を積み上げる従来の予算編成プロセス自体が財政悪化に拍車をかけたとの指摘を受けて、財政規律を立て直すための抜本的な予算編成プロセス改革が図られ、97～99年度の3か年分の予算編成から新たなプロセスが導入された。

改革の中心となったのは、3か年にわたるフレーム予算及び支出シーリングの導入である。複数年度予算によって、マクロ経済政策運営の方向性を踏まえた予算編成を実現させるとともに、内閣主導のトップダウンにより支出シーリングを設定し、歳出総額のコントロールが図られることとなった。まず、景気循環を通じてGDP比2%の一般政府財政黒字を維持するというマクロの財政ルールを踏まえ、経済見通しに基づいて3か年の歳出総額のシーリングが議決される。予算は更に、省庁の枠を越えて分類される27の歳出分野とその内訳である約500の議決予算に分かれており、議会によって各歳出分野についても上限（ターゲット）が設定され、その限度内で議決予算が決定される。シーリングは議会で議決が見直されない限り、翌年度以降の改定も不可能となっており、強い拘束力を有する。歳出分野または議決予算間については、シーリングの限度内で、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則に基づく再配分の議決も行われる。これらの具体的な予算案は、各省庁からのボトムアップ案に基づいて政府が閣議決定し、議会に提出されることとなっている。

(iii) 公的年金制度改革（パーション社民党政権期）

パーション政権期には、90年代初期から検討が開始された抜本的な公的年金制度改革が実施に移され、99年から段階的に新制度が導入された⁴⁶。90年代の危機と将来見込まれる高齢化の進展を踏まえ、公平性の確保、受給者と現役世代の受益のゆがみ修正、財政立て直しを目的とする、持続可能で安定的なシステムの構築が図られた。

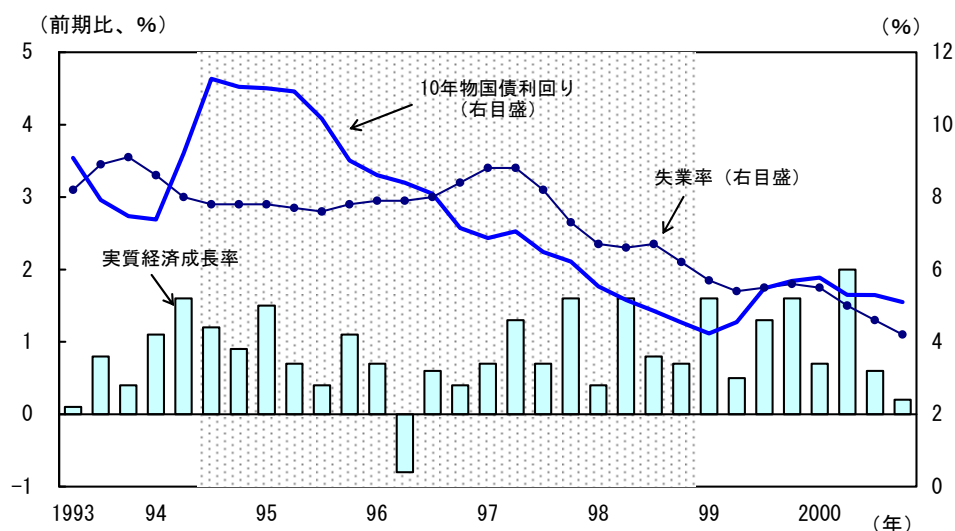
(iv) 実体経済との関係

カールソン政権が誕生し、財政再建に着手したのは、91～93年までマイナス成長を

⁴⁶ 公的年金体系は、従来の2階建て構造（基礎年金＋付加年金）から「所得比例年金」へと一元化された。他方、「最低保証年金」が導入され、所得が一定水準に満たない場合、国庫から不足分が上乘せされることとなった。また、給付と負担のゆがみを軽減するため、従来の「確定給付制度」を「確定拠出制度」に変更するとともに、財政悪化に対応するための自動給付調整メカニズムが導入された。

記録したスウェーデン経済が底を打ち、94年に実質経済成長率が4%と急速に回復軌道に乗りつつあるタイミングであった(第2-4-31図)。実体経済回復の背景としては、為替減価や法人税の引下げ、工業から知識集約産業への産業構造の転換等によって国際競争力が改善したことから、当時GDPの約3割を占めていた輸出がまず回復し、景気回復をけん引したことが挙げられる。GDPギャップをみると、93年を底に急速にマイナス幅が縮小に向かったが、ほぼ同時に循環的財政赤字も縮小に転じ、また、構造的財政赤字も縮小に向かっており、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(前掲第2-3-1図)。他方、歳出削減に伴う公務員数削減もあり、失業率は97年にかけて高止まりした。

第2-4-31図 90年代の経済・金融状況



(備考) 1. スウェーデン中央銀行、スウェーデン統計局より作成。
 2. 網掛け部分はカールソン政権及びパーション政権による財政再建期(94~98年)を示す。

(v) カールソン政権・パーション政権による財政改革の評価

一連の財政再建策による中央政府の財政収支改善額は、94~98年にかけてGDP比約8%に上り、そのうち増税によるものが同約47%、歳出削減によるものが同約53%であったとされる。この結果、一般政府の財政赤字GDP比は93年の11.2%から97年には1.6%へと縮小した後、98年には0.9%へと黒字に転換し、目標を上回る改善を果たした。

カールソン政権・パーション政権による急速な財政再建の成功要因としては、悪化した財政状況に対する国民の強い危機感を背景に、政権が強いリーダーシップを発揮して徹底的な改革を推進したことが挙げられる。90年代に国を揺るがす危機に直面したことで、既存システムの抱えていた諸問題の解決を図るなど抜本的な見直しを行い、

2000年代の成長の基盤を構築することができたといえる。バブル崩壊に伴う金融危機の克服や、92年に開始されたエーデル改革、99年に開始された公的年金改革の成果については国際的にも高い評価を受けており、特に、金融危機への対応は今般の世界金融危機においても、成功事例として再度注目を浴びている。

また、議会における議決プロセスも含む、予算編成プロセス自体の抜本的な改革に取り組んだ意義も大きい。新プロセスでは、歳出総額や歳出分野への配分を内閣主導で決定する一方、下位の議決予算の配分については各省庁の裁量範囲が広く、優先順位の高い政策を賄うため資源配分の効率化が図られるなど、トップダウンとボトムアップが合理的に組み合わせられた仕組みとなった。こうした実効性のある改革が、一時的な財政赤字の克服にとどまらず、持続的な財政の健全性を維持するために果たした役割も大きい。

さらに、国民の痛みを伴う徹底した歳出削減を実施する反面、法人税の引下げや産業構造の転換を促進する政府投資を行い、経済を活性化させたことは、急速な財政再建の成功に大きく寄与しただけでなく、2000年代の経済成長の基礎となった。このように、強固な財政規律を確立し、中長期的視点に基づく財政運営の基盤を構築するとともに、労働市場の改革や産業構造の転換を推進し、財政の健全性維持に不可欠な経済的基盤を整備したことも評価される。

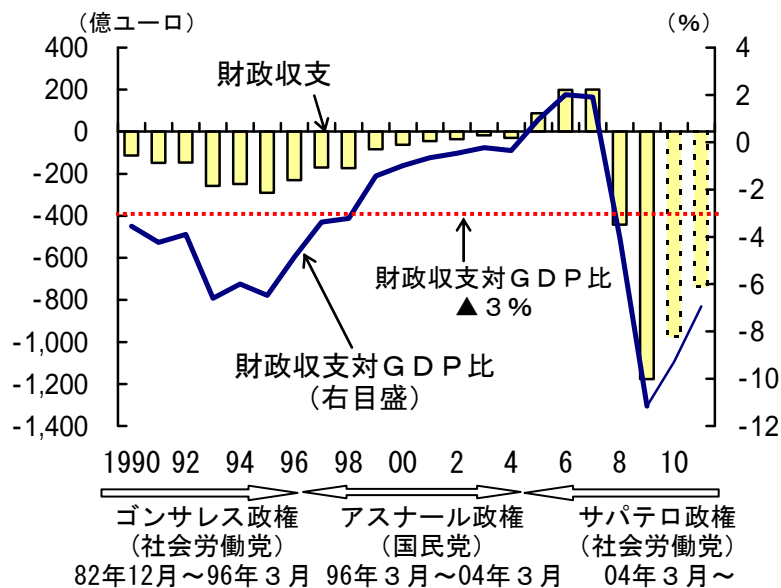
7. スペイン

現在、スペインの財政と財政再建への取組が注目されている。その背景には、同国は、ギリシャ財政危機以降財政状況が特に懸念されている南欧諸国等の中でも経済規模が比較的大きく、また、ヨーロッパ全体でみても5番目のGDPの規模であることがある。また、これに加え、住宅バブルが崩壊し、ストレステスト後も金融システム面で不安が払拭されていないことがある。

(1) 財政の現状

86年のEU加盟後、政府はユーロ参加を目指して財政再建を進め⁴⁷、その後も、ユーロ発足後の経済成長期を通じて財政は改善を続けてきた(第2-4-32図)。99年のユーロ発足時、既に財政収支赤字はGDP比1%台となっていたが、05年に財政収支黒字化を達成し、その後数年間、財政黒字は拡大し、国債の格付けも「AAA」を獲得した。しかし、09年、世界金融危機発生後の大型の景気刺激策と景気後退による税収減のため、財政は急激に悪化した。10年の財政赤字は、GDP比10%近くに上り、公的債務残高は対GDP比50%を超える見通しである。

第2-4-32図 スペインの財政状況：
05年の黒字化達成後、08年以降大幅な赤字に



(備考) 1. IMF “World Economic Outlook” より作成。
2. 10年と11年は、IMFによる予測値(10年11月時点)。

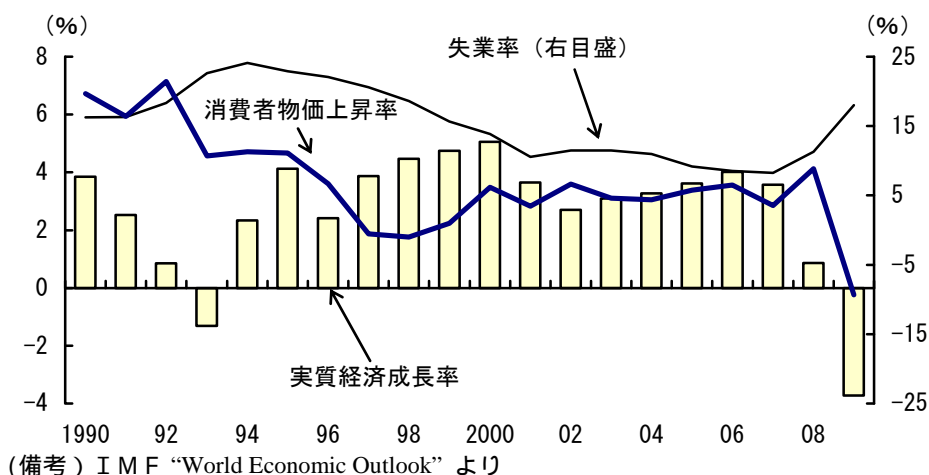
⁴⁷ スペインの財政年度は、1月～12月。

(2) 財政状況の背景

●90年代～ユーロ参加まで

75年のフランコ將軍による独裁の崩壊・民主化以降も、他の西欧諸国に経済発展で遅れをとっていたスペインにとって、EU加盟とユーロ参加は国民の念願でもあった。マーストリヒト条約締結当時(92年)、欧州通貨危機の影響によるヨーロッパ全体の経済停滞もあり、経済成長率はマイナス、財政赤字GDP比は92年の3.9%から93年は6.6%へ拡大していた(第2-4-33図、前掲第2-4-32図)。

第2-4-33図 スペインの経済状況：
2000年代の長期拡大から09年大幅なマイナス成長となる



このような状況から、ユーロ参加条件を達成するため、財政再建計画に幾度か修正を行いながらも取り組み、その結果、ユーロ参加への条件を達成した。99年には、財政赤字のGDP比は1%台まで縮小し、財政収支はほぼ均衡となった(前掲第2-4-32図)。

●ユーロ発足後の景気拡大期

ユーロ参加に向けた過程で、長期金利は徐々に低下し、参加後はさらに、これまでにない水準まで低下した。このため、低金利による信用の拡大と国外投資資金の流入により住宅建設ブームが起きた。また、経済通貨統合は、国外からの人材流入も促し、建設労働者に加え、家事代行サービスも増加し、女性の労働力率の上昇等労働市場の

構造変化ももたらした。投資と個人消費の増加にけん引された 10 年間に及ぶ景気拡大期の中で、財政収支はほぼ均衡を維持し、さらに 05 年、財政収支は GDP 比 1 % の黒字となった(前掲第 2-4-32 図)。また、この間、政府債務残高も減少傾向が続き、財政状況は順調に改善していた。

●住宅バブル崩壊と金融危機発生

過熱状態となった住宅市場は 07 年以降急激に縮小し、08 年後半、折からの世界金融危機の発生もあって金融市場が混乱、投資・消費が急激に冷え込み、09 年、経済成長率はマイナスに落ち込んだ(前掲第 2-4-33 図)。失業率も急速に上昇し、08 年 1 月の 9.0% から同年 12 月には 14.9% にまで上昇、10 年半ばには 20% を超えた。経済・金融の混乱に対応するため、政府は緊急の大型財政刺激策を打ち出したことと景気後退による税収減から、財政収支は急激に悪化した(前掲第 2-4-32 図)。

(3) 財政再建への取組

●ユーロ参加条件達成に向けての財政再建計画

92 年当時、ユーロ参加への経済収れん条件を満たすためには、財政収支の改善、消費者物価上昇率の抑制等が主な課題であった。しかし、前述の通り、当時は欧州経済が停滞していた時期であり、当初の計画の実施は難航していた。

94 年、政府は新たな財政再建計画を発表し、財政再建への取組を再開したが、新計画は、教育、医療等の社会的歳出は維持しつつも、公務員給与・補助金等の歳出を削減、歳入面では、酒・たばこ税以外の増税は行わず、主に歳出削減による財政再建を目指すというものであった。また、同時に、国営企業の民営化、規制緩和、労働市場改革等の構造改革にも取り組んだことも、財政均衡とユーロ加盟条件の達成につながった。

●2000 年代、財政安定化へ

90 年代後半から、2000 年代後半にかけての、財政収支の均衡と、債務残高の減少傾向を支えたものは、ユーロ加盟後の経済成長による安定した税収であった。経済成長、財政安定化の一方で、住宅バブルが発生し、また、賃金の硬直性から輸出競争力が低下し、構造問題の深刻化が進展していた。

●世界金融危機後の財政再建

世界金融危機後の混乱は、09年以降、収束に向かっていたが、スペインの金融危機対応のため大幅に悪化した財政収支への懸念は、ギリシャの財政懸念の影響もあり、根強いものとなっていた。10年4月、S & Pが、スペイン国債の格付けを「AA+」から「AA」に引き下げたことなどから、ソブリンCDSは上昇し、市場は依然同国財政を不安視していることを示唆した。

ヨーロッパでも比較的経済規模の大きい同国の財政不安がヨーロッパ経済全体に与える影響への懸念も背景に、10年5月、ECOFINは、追加財政再建計画の提出を求めるなど、政府に取組強化を要請した。現在、政府は、要請に従い、2013年に一般政府財政収支赤字をGDP比3%にまで抑えることを目標に、歳出削減については公務員給与やインフラ投資の削減、歳入増加については増税を行うなどの財政再建に取り組んでいる（第2-4-34表）。

第2-4-34表 スペインの財政再建への取組

●財政緊縮法（10年5月成立）

- ・歳出削減額は60億ユーロ。
- ・各省庁の予算を5%削減。インフラ整備予算4%減、研究開発予算3%減。
- ・公務員の賃金を10年度平均5%削減し、11年度も据え置き。
- ・公務員年金の物価スライド凍結、出産減税の廃止、扶養者手当の一部廃止。
- ・付加価値税（VAT）税率引上げ（16%→18%）。
- ・預貯金の利子課税等所得税の増税。中小企業の法人税率は引下げ。

●11年度予算案（10年9月議会提出）

- ・11年の財政赤字を6%に縮小。
- ・インフラ投資を中心に、歳出を前年比6%削減。
- ・富裕層を中心に所得税増税等により、税収を前年比6%増加。
- ・研究開発予算削減の中、電気自動車の普及促進と輸出支援を強化。

（備考）スペイン政府資料より作成。

（4）構造改革への取組

政府は、これまでの住宅バブルを背景とした建設業の成長や観光に過度に依存した経済構造からの脱却を目指し、新たな成長モデルに向けての構造改革と、長年課題とされてきた労働市場改革にも着手している。また、住宅バブル発生の原因でもあり、対応が急務とされていた金融セクター再編にも取り組んでいる（第2-4-35表）。

第 2-4-35 表 スペインの構造改革への取組

- **持続的経済成長法**（09年11月原案公表。現在議会審議中）
 - ・規制を緩和し、高付加価値・環境・教育の分野を中心とした成長モデルへの転換。
 - ・財政緊急法及び11年度予算（第2-4-34表）でも、経済効果期待の高いAVE（国内鉄道網）への予算は18%増、科学技術投資予算も確保するなど、成長分野への積極投資。
- **労働市場改革法**（10年9月成立）
 - ・労働市場の硬直性を排除。
 - ・非正規雇用の規制強化と正規雇用を行う企業への補助。
- **銀行セクター再編**
 - ・住宅バブル崩壊の影響が大きく、財務状況が悪化している貯蓄金融機関（カハ）を中心に、新設した「金融再生再編基金（FROB）」を通じた公的資金注入により、業界再編を促し、不良資産の処理を進める。

（備考）スペイン政府資料より作成。

（5）財政再建の課題

●政府による経済見通し

10年5月、政府は、財政再建計画の前提とされる中期経済成長見通しの改定を発表したが⁴⁸、欧州委員会やOECDの見通し⁴⁹よりもやや楽観的なものとなっている。住宅バブルの崩壊により、家計や企業のバランスシート調整が下押し圧力となって、消費や投資が伸び悩み、内需主導の成長が期待できない中で、こうした経済見通しを前提とした財政再建計画が十分実現可能かどうか今後も注意深く見守る必要がある。

●財政再建計画の実現可能性

前述の財政緊縮法は、わずか1票差で辛うじて議会を通過した。また、10年9月、11年度予算の議会提出後、公務員給与引下げ等の歳出削減案に反対して、国内全土で大規模なデモと公務員によるストライキが発生した。現在政府が取り組んでいる財政再建策には、国民の反対が根強く、90年代のユーロ参加に向けて国民全体が前向きに支持した状況とは対照的であり、財政再建目標の達成については予断を許さない。

⁴⁸ 政府は実質経済成長率見通しを、11年1.3%、12年2.5%、13年2.7%としている。

⁴⁹ 欧州委員会はスペインの実質経済成長率見通しを、11年0.8%、OECDは、同年0.9%としている。

8. 英国

(1) 財政の現状

90年代初めの景気後退に伴い、財政収支⁵⁰のGDP比は急速に悪化し、93年度⁵¹には7.7%となった。その後、財政再建や、景気回復の継続により、98~2000年度の間、財政収支は黒字に転じた。しかし、01年以降、景気減速の影響や、ブレア政権の公的サービス充実の方針による歳出の増加もあり、財政収支は再び悪化に向かい、世界金融危機による税収減や、大規模景気対策等により、09年度には財政収支のGDP比は11.0%となった。債務残高のGDP比は増大し、07年度の36.5%から、09年度には53.5%に達している(第2-4-36図)。

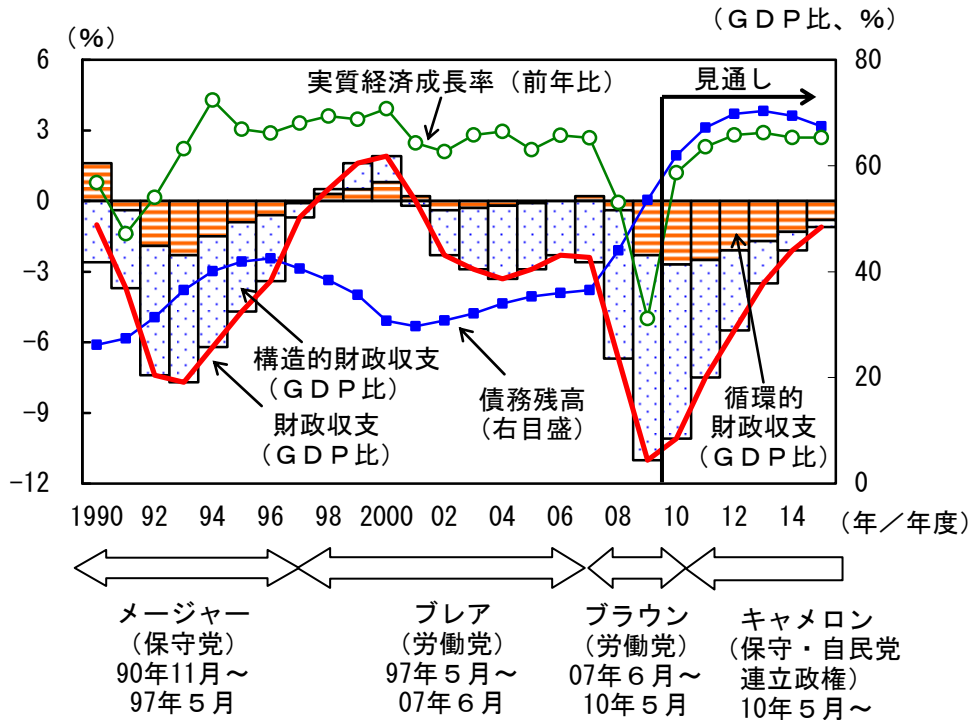
08年7月には、財政収支のGDP比が、安定成長協定で定める3%を継続的に超える見通しとなったため、E C O F I Nは過剰財政赤字是正勧告を行った。しかし、財政収支改善がみられなかったことから、09年4月に再度英国に対し、過剰財政赤字是正勧告を行った。

10年5月6日の下院選挙では、与党の労働党と、更なる財政再建策を主張する保守党が争い、保守党が勝利したものの、単独過半数には達しなかったため、自由民主党との連立政権を樹立した。政権樹立後の5月24日には、緊急歳出削減策を提示し、6月には新たなバジェット・レポートを発表、10月には複数年度にわたる歳出計画を公表するなど、具体的な歳出削減策を提示した。

⁵⁰ 英国では、通常、財政に関する指標は、公的部門ベースの値を用いる。公的部門には、一般政府部門、公的企業が含まれる。以下は全て公的部門財政収支又は公的部門債務残高である。

⁵¹ 英国の財政年度は4月~翌年3月。

第2-4-36図 英国の実質経済成長率と財政状況

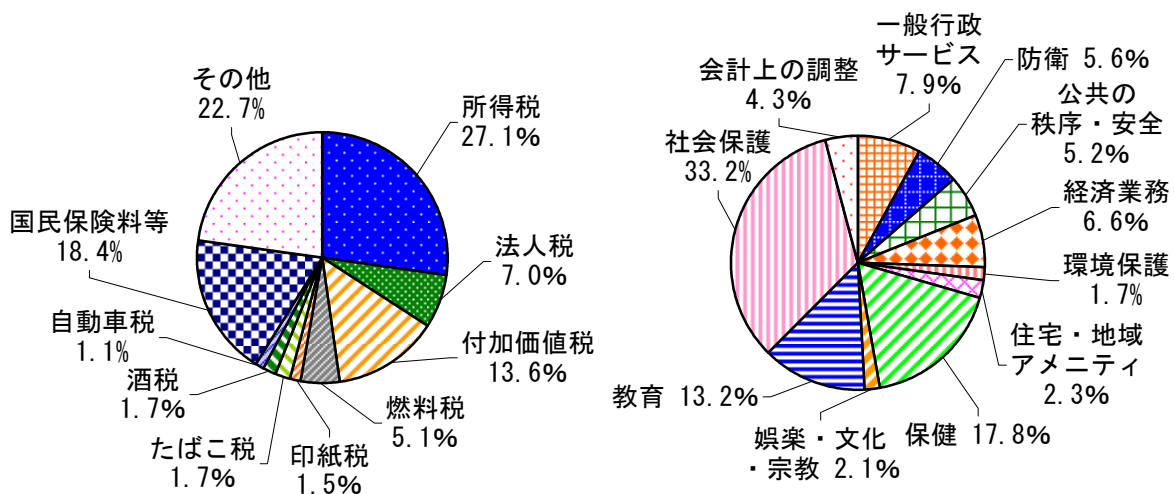


(備考) 1. 英国財務省、英国統計局及び英国予算責任局より作成。
 2. 財政状況は、年度ベースの公的部門。実質経済成長率は暦年ベース。

第2-4-37図 英国の歳出入構造（09年度）

(1) 歳入

(2) 歳出



(備考) 英国財務省より作成。

(2) 財政再建の取組

90年代以降の財政再建の取組を、各政権ごとに分けてみていく。

●97年まで：保守党政権

90年代初めの景気後退に伴い、財政赤字が拡大した。90年度には 1.0%だった財政収支GDP比が、欧州通貨危機（ポンド危機）の起こった92年度には 7.4%となり、翌年度の93年度には 7.7%となった。

メジャー政権は、景気循環に左右されやすい失業手当等の社会保障費や利払い費等を除いた歳出の実質伸び率を、実質経済成長率を下回る水準に抑制することを目標とする「コントロール・トータル制度」を93年度予算編成時から導入し、公共事業費等を削減し、付加価値税率の引上げも実施した。

こうした財政再建ルールに基づいた歳出削減に加え、景気回復もあって、94年度以降は財政赤字が縮小した。94～96年度の間、GDP比でみて、構造的財政収支は2.6%ポイント、循環的財政収支は1.7%ポイント改善し、保守党のメジャー政権下では、主に構造的財政収支の改善により、財政収支が改善したといえる。

●97～10年：労働党政権

97年の総選挙により、保守党政権から労働党政権に政権交代が行われた。労働党政権下では、以下のような予算制度改革が進展した。

(i) 財政ルール

98年財政法において、財政安定化規律（The Code for Fiscal Stability）の制定や、ブレバジェット・レポート等の予算関連文書の作成が義務づけられた。この財政安定化規律を基に、2つの財政ルールが設けられた。

(ア) ゴールデン・ルール

景気の循環⁵²を通じて、政府の借入れは投資目的に限り行い、経常的歳出には充てない。

(イ) サスティナビリティ・ルール

債務残高は、景気の循環を通じてGDP比で安定的かつ節度のあるレベルに保つ。

⁵² 景気循環の1サイクルを通じて、経常的収支は均衡か黒字である必要がある。なお、景気循環の始まりと終わりのタイミングについては、経済指標等を基に政府が認定する。

(ii) 予算の決定プロセスの改革

98年財政法により、従来から公表されていたバジェット・レポートの発表に先立ち、プレバジェット・レポートが作成されることとなった⁵³。これは、財政に関する政府の方針や、経済及び財政に関する見通しを早い段階で示し、国民の間における議論を喚起する役割を果たしている。

また、従来から歳出を見直す枠組みとして用いられてきた公的支出調査 (Public Expenditure Survey) を発展させる形で、2～3年に一度、歳出見直し (Spending Review) が実施されることとなった。歳出見直しでは、総管理歳出 (TME : Total Managed Expenditure) のうち、省庁別歳出限度額⁵⁴ (DEL : Departmental Expenditure Limits) については、今後3年間の省庁別歳出額の大枠を決定し、原則として2～3年間は変更は行わないこととし、複数年度で弾力的に歳出額を管理することを可能とした。

他方、社会保障費や利払い費等のように外部要因に影響を受けやすい歳出については、複数年度管理が困難なため、各年度管理歳出 (AME : Annually Managed Expenditure) として、別途、管理を行う。DELとAMEの予算配分の割合は6対4程度⁵⁵である。

また、98年の歳出見直し以降、公的サービス合意 (Public Service Agreement) と呼ばれる制度が導入されている。これは、各省に効率的な予算執行や成果 (アウトカム) に重点を置いた目標を設定させ、達成状況を広く国民に報告する仕組みである。この公的サービス合意は、各省庁がどの点において公的サービスを改善するのかを明確にすることが求められており、その目標にはアウトプットよりも、アウトカムをすすめることが推奨されている⁵⁶。公的サービス合意は、予算に直接的に反映されるわけではないが、達成度合いについて毎年公表されることとなっている。

(iii) 財政再建の進捗結果

景気回復の継続と、予算の決定プロセスの改革等により、財政収支は2000年度まで引き続き改善し、2000年度の財政収支GDP比は1.9%の黒字となった。97年度から2000年度の間、GDP比でみて、構造的財政収支は3.9%ポイント、循環的財政収支

⁵³ なお、09年までは、通常、プレバジェット・レポートは前年の12月、バジェット・レポートは3月に公表されていた。

⁵⁴ DELは、保健、防衛、農業・漁業・食料、といった省庁グループ別に分けられており、人件費や旅費といった行政コストも含む。

⁵⁵ 10年度。

⁵⁶ 英国政府によれば、アウトプットとは、政府の施策がもたらす直接の結果のことを指すとし、具体例として、就業促進サービスにより失業者が企業との面接を受けることを挙げている。他方、アウトカムとは、政府が施策を通じて達成すべき最終的な結果を指し、例として失業者数の減少を挙げている。

は1.4%ポイント改善しており、この間、主に構造的財政収支の改善により、財政収支全体が改善したといえる。

しかしながら、01～04年度にかけて、財政収支は悪化し、04年度にはGDP比3.3%となった。01～04年度の間は、主に構造的財政収支が悪化しており、GDP比でみて、4.2%ポイント悪化した。構造的財政収支が悪化した背景には、ブレア労働党政権による公的サービス充実の方針やイラク戦争等により、歳出が増加していたことがある。

05年度及び06年度については景気が回復していたこともあり、財政赤字は縮小したものの、07年度以降は再び拡大した。特に、08年度は世界金融危機による景気後退及びそれに伴う税収減と財政刺激策の拡大により、財政赤字が著しく拡大した。09年度も引き続き財政赤字が拡大し、財政赤字は08年度にはGDP比6.7%、09年度には11.0%にまで悪化し、74年度以降で最も高い水準となった。

(iv) 労働党政権が行った財政再建の評価

労働党政権の下では、歳出見直しの活用によって複数年度で効率的な予算管理を図ったり、プレバジェット・レポートの作成により予算の内容の透明性を向上させるなど、財政再建を推進するための制度上の改革が進展した。

その一方で、ゴールデン・ルール及びサステナビリティ・ルールについては、景気循環のサイクルの終盤が近づくとつれ、財政ルールを遵守しようとするれば、景気回復の動きが弱い時期であっても財政引締めを行わざるを得なくなるという制度上の問題点が指摘されている⁵⁷。

また、政府による景気の転換点の認定に変更が行われたことにより、ルールを遵守しているのかどうかの評価基準があいまいになってしまったという問題点があった⁵⁸。

●10年以降：保守党・自由民主党連立政権

保守党及び自由民主党の連立政権下では、以下のような財政再建が実施された。

(i) 財政ルール

10年5月に発足した保守党政権は、構造的財政収支（投資的経費を除く）を財政再建の目標に置くこととした。第一に、構造的財政収支を尺度とした理由は、景気動向によって変動する循環的財政収支を除いたベースで財政収支の健全化を図ることに

⁵⁷ OECD (2007b)

⁵⁸ OECD (2007b)

より、仮に景気が後退したとしても、適切な財政政策を実施するための自由度を確保することを目指したからである。第二に、投資的経費を除くとしたのは、財政再建下でも、長期的な経済成長を支えるために必要な公的投資の財源を確保するねらいからである。なお、財政目標や経済財政見通し、財政再建策といった経済財政政策にかかわる情報については、従来どおりバジェット・レポートにおいて公表された⁵⁹。

(ii) 財政目標

保守・自由民主党連立政権は財政再建目標として、以下の2つを掲げている。

- (ア) 15年度までに構造的財政収支（投資的経費を除く）を均衡させる。
- (イ) 15年度に純債務残高GDP比を減少に転じさせる。

(iii) 財政再建策の内容

10年6月にオズボーン財務大臣は予算演説を行い、予算削減策や予算責任局(OBR: Office for Budget Responsibility)の設置について発表を行った。OBRは政府から独立した立場として経済財政見通しの作成、財政再建の実現可能性の評価等を実施することを目的とする新たな組織である。

同月、緊急予算が公表され、財政再建目標や、OBRの経済財政見通しが提示された。新政権の予算は、前政権が策定した国民医療制度(NHS: National Health Service)の改革等の財政再建策に加え、社会保障制度改革や公務員の賃金引上げを2年間凍結、子育て支援策の対象絞込み等の追加財政再建策を行うものとなった。その歳出削減効果は、14年度時点で、前政権の施策の効果も合わせて、830億ポンドに上るとの見通しが示された。また、歳入増加策として、付加価値税率引上げ(11年1月から17.5%を20%に引上げ)等も行われることとなり、14年度時点で、前政権の施策も合わせ、歳入を290億ポンド増加させるとの見通しも示された。この結果、歳出・歳入の両面での財政再建効果は、14年度時点で1,130億ポンド、15年度時点で1,280億ポンドに達する。OBRは、新政権が公表した財政再建の実現可能性について、50%以上の確率で目標達成と見通しを示した。

同年10月20日には、歳出見直し(Spending Review)が公表され、具体的な歳出計画が示された⁶⁰。長期の経済成長と民間主導の景気回復及び公正さを実現するとし、14

⁵⁹ なお、新政権は、10年度の予算については、プレバジェット・レポートは発表せず、政権発足翌月の10年6月にバジェット・レポートを発表した。

⁶⁰ なお、今回の歳出見直しでは、従来から対象となっていたDELに加えて、社会保障等一部のAMEも検討対象となった。

年度までに、810億ポンドの歳出削減効果を見込んでいる⁶¹。OBRは、同年6月の緊急予算で示された財政目標の達成時期に影響はないとの見通しを示している。

今後、各省庁は、14年度までの優先順位や、今後2年間の改革の具体的内容や期限を含む各省庁の構造改革計画、公的サービスのコストや効果を測定するための各種指標を含む詳細な業務計画を公表することとなっている。

(iv) 構造改革・成長戦略

10年5月に発足した保守・自由民主党連立政権は、マクロ経済の安定、税制改革、規制緩和、インフラ整備の4つの柱から成る成長戦略を公表した。1つ目の柱のマクロ経済の安定については、財政再建によって金利負担を低下させ、企業投資の促進を図るとしている。2つ目の柱である税制改革については、法人税を今後4年間毎年1%ずつ引き下げることにより、企業の投資と成長を支えるほか、職業税(jobs tax)の改革を行うとしている。3つ目の柱としては規制緩和を提案しており、不要な規制の廃止と、規制のスクラップ・アンド・ビルドを行うワンインワンアウト・ルール⁶²を制定することとしている。また、特殊法人の再編を進め、192法人を廃止し、118法人を統合することとしている。4つ目の柱として、インフラ整備を挙げており、道路、鉄道・港湾設備、通信、学生の就職支援、在外公館による輸出支援等を行うとしている。

その後、10月20日に公表した歳出見直しの中では、上記の成長戦略と統合的な内容の今後4年間の予算計画が盛り込まれており、歳出削減を行う一方、鉄道等のインフラ整備に300億ポンド以上、通信インフラ整備に5.3億ポンドを支出するとしている。

(v) 今後の見通し

英国経済は、景気が持ち直しているが、先行きの持ち直しのペースは緩やかなものになると見込まれる。新政権の打ち出した大幅な財政再建策は、景気下押し効果を伴うことが予想され、財政再建と経済成長を両立させていくことができるか、今後の行方が注目される。

⁶¹ 英国政府は、公共投資の一部事業の廃止により生じる契約上の違約金を考慮した結果、6月の緊急予算よりも歳出削減額が20億ポンド減少したとしている。

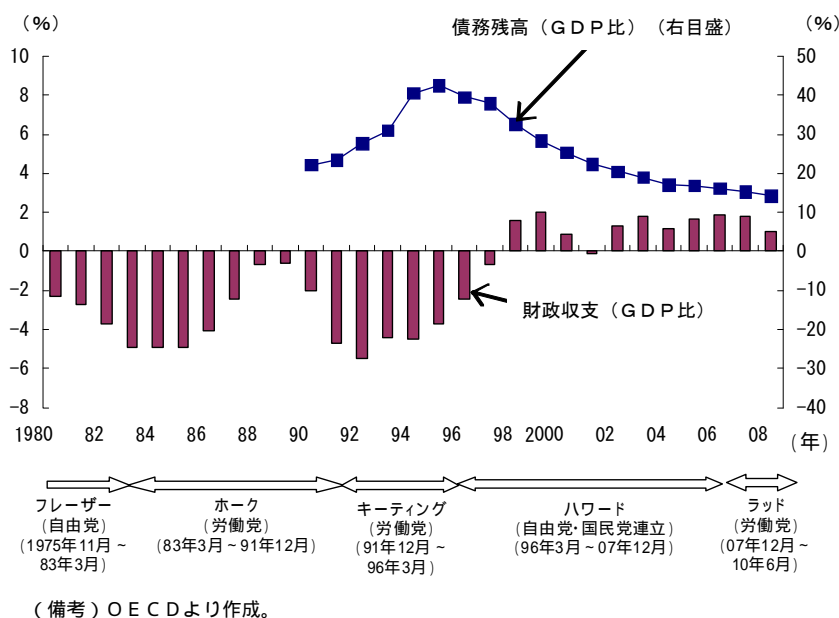
⁶² 新たな規制を導入する際は、現行の規制のうちの1つを廃止するというもの(One in one out rule)。

9. オーストラリア

(1) 財政の現状

オーストラリアでは、80年代前半（財政赤字のピークは83年、一般政府財政赤字GDP比4.9%）、90年代前半（同92年、同5.5%）の二つの時期に財政赤字が拡大した。その後、98年に財政収支は黒字に転換し、それ以降おおむね黒字を維持している。債務残高（一般政府）については、96年をピークに、その後は徐々に低下している⁶³（第2-4-38図）。

第2-4-38図 財政収支と債務残高



(2) 財政再建の取組

●政権・時代背景

第二次世界大戦後、高関税を始めとする保護主義政策によって守られていたオーストラリア経済は、70年代の石油ショックや英国のEC加盟等の影響を受けて停滞した⁶⁴。

⁶³ なお、オーストラリアの財政年度は、7月から翌年の6月であり、通常は、例えば「09-10年度」と表記されるが、本論においては便宜上、「09年度」と表記することとする。

⁶⁴ かつてオーストラリアにとって、英国は最大の貿易相手国であったが、英国のEC加盟に伴い、英連邦特惠が廃止されたため、オーストラリアの貿易相手国としての英国の地位は低下した。80年には英国は第三位の貿易相手国となっている。

83年、ホーク労働党政権の景気刺激策により、景気は回復したが、オーストラリアの産業の競争力低下は顕著になり、経常収支は悪化、対外的な不均衡への懸念が浮上した。こうした状況を背景に、対外債務負担を減らすためには公的部門の貯蓄を増やす、すなわち財政赤字削減が必要という認識が広まり、80～90年代を通じて実施された財政再建を促すこととなった。

80年代から漸進的に実施されてきた財政再建は、大きく二つの時期に分けられる。第一は、80年代前半の赤字拡大を受けて、83年に誕生したホーク及びキーティング労働党政権による改革（80年代半ばから90年代半ばまで）である。第二は、90年代前半の赤字拡大を受けて、96年に誕生したハワード自由党・国民党連立政権による改革（90年代半ばから00年代半ばまで）である（第2-4-39表）。ここでは、これら二つの時期に焦点を当て、いかなる形で財政再建が行われたのかを分析する。

第2-4-39表 オーストラリアの財政再建策

年	政権	歳出抑制	増税	制度・枠組み	構造改革
1983	ホーク労働党 (83.3～91.12)	社会保障手当削減、公務員数削減、州政府等に対する補助金削減	課税ベースの拡大等財政改革	将来見積り対外公表	政府企業改革
84				トリロジー発表	
85				財務管理改善プログラム	
87				将来見積もり予算書に掲載 経常経費一括配付システム導入 プログラム管理予算導入 ポートフォリオ予算導入	
88					
92	キーティング労働党 (第一次：91.12～93.3) (第二次：93.3～96.3)		卸売税等の段階的増税 フリッジ・ベネフィット税の増税 個人所得税の各種免税措置の縮小	発生主義会計の導入提案	銀行、鉄道部門の民営化 国家競争政策導入
93				財政再建計画	
94					
95					
96	ハワード 自由党・国民党連立 (96.3～2007.12)	国営機関等への補助金削減	付加価値税導入 世代間報告書	景気循環を通じて財政収支を均衡させる財政ルール 競争入札・民間委託政策の指針	連邦公社企業法
97				財務管理アカウンタビリティ法 予算公正憲章法 発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・ フレームワーク導入	
98					
99					
2000 02					

(備考) 1. 各種資料を基に作成。
2. 本論で取り上げた政策を中心に記載。

●財政再建の枠組み

オーストラリアでは、80年代以降、財政再建に当たり、いくつかの重要な枠組みが創設されている。

まず、財政ルールのごう矢として打ち出されたのが、84年にホーク労働党政権によるトリロジー（3本の柱）である。これは、翌年度予算から向こう5年間は収支・政府支出・財政赤字の3つのGDP比を増加させないという財政目標であった。

その後、96年のハワード保守連立政権においては、「景気循環を通じて、平均的に、

予算収支（budget balance）を均衡させる」財政ルール・目標が確立した（対象は一般政府のうち連邦政府）。また、これに付随する副目標という形で、毎年度の予算において、財政収支や債務残高の具体的な数値目標が設定されている。

ハワード政権は、続いて 98 年に予算公正憲章法（Charter of Budget Honesty Act）を制定する。これは、中長期的な財政戦略、予算編成の基本方針等、財政運営全般に関する基本的な枠組みを定める法律で、健全財政運営に関する原則に基づいた財政運営を行うこと、財政政策のパフォーマンスを検証することによって財政政策のアウトカムを改善することが目的とされている。前述の財政ルールは本法に規定され、法的担保を得ることとなった。また、予算公正憲章法では、政府による当初予算公表時等に、財政政策の目標、優先事項、評価基準を定めた「財政戦略報告書」を公表することや、定期的な財政報告を年に 3 回、経済・財政に関する見通しを総選挙前、世代間会計に関する報告⁶⁵を 5 年に 1 回、公表する旨を定めるなど、透明性、アカウンタビリティの確保もねらっている。

中期財政フレームである「将来見積り」（FE：Forward Estimate）による支出コントロールも重要な枠組みのひとつである。これは、70 年代は財務省の内部資料だったが、71 年に予算プロセスに正式に取り入れられ、83 年には公表、80～90 年代に発展を遂げた。プログラムの優先順位とマクロ財政政策や予算方針とを調和させることが目的で、内閣主導でのコントロールにより歳出の伸び率を抑えることに重点が置かれている。次年度予算とその後 3 年間を対象とし、省庁別支出額等をベースラインとして固定、翌年度予算は、「将来見積り」における見積りに拘束される。厳格に複数年にわたって歳出を拘束するものではないが、政策の変更等がなければ改定されない。各省が、予算関連新規政策や制度改革を要求する場合は、既存の「将来見積り」の範囲内でスクラップ・アンド・ビルドが求められるため、実質的にシーリングの機能を果たしているともいえる。

●財政再建の内容・手法

（i）歳出削減

前述のトリロジーが打ち出された 84 年には、財政再建策として、社会保障給付の削減、公務員数の削減、州政府等に対する補助金の削減等が実施されている。また、ハワード政権も、前政権から引き継がれた形で財政再建を加速させた。着任後に判明した 80 億ドルの歳入欠陥処理として、まず 96 年度から、大学、国営放送の補助金削

⁶⁵ 人口構造の変化を考慮した上で、現在の政策の長期的な維持可能性を今後 40 年にわたって評価する報告書である。

減を始めとした歳出削減措置を実施している。そして、98年には一般政府レベルで財政収支の黒字化に成功している。

(ii) 増税

増税を含む税制改革は、ホーク、キーティング、ハワードいずれの政権においても実施されている。ホーク政権においては、85年度から課税ベースを広げる税制改革が実施された。具体的には所得税の課税最低限の引上げ、税率構造の簡素化、租税特別措置の見直し、キャピタルゲイン課税、FRINGE・ベネフィット税の導入等である。キーティング政権においては、94年度に卸売税、たばこ税、石油税の段階的増税、95年度にはFRINGE・ベネフィット税の増税が実施された。

一連の税制改革で最も重要な項目のひとつが、2000年度にハワード政権によって実施された付加価値税⁶⁶の導入である。付加価値税の導入は、労働党政権下で何度も計画されては見送られてきた。93年の総選挙で、自由・国民党連合は、付加価値税導入を公約に掲げて敗北したが、98年末の総選挙では再び公約として掲げて勝利し、ハワード政権が誕生し、導入が実現した。同時に、付加価値税導入による租税負担上昇の抑制と、直間比率の見直しを目的として、所得税減税が実施された⁶⁷。

(iii) 予算編成プロセスの改革

次に、予算の決定プロセスについてみてみたい。

ホーク労働党政権は、84年に財務管理改善プログラム（F M I P：Financial Management Improvement Programme）を導入した。これは、過度に中央集権化された硬直的な管理システムを改め、各省庁に人事や財務の資源活用における裁量権を与えるとともに、結果に対する説明責任を求めるシステムへの転換を図るものである。

同じく84年に導入された歳出検討委員会（E R C：Expenditure Review Committee）も、現在でもオーストラリアの予算編成プロセスの大きな柱となっている。これは、首相、財務大臣（Treasurer）、財政・行政管理大臣（Minister for Finance and Administration）⁶⁸

⁶⁶ 具体的には、連邦税として付加価値税に相当する「財・サービス税（G S T：Goods and Service Tax）」を創設し、その収入すべてを州政府に還元する仕組みで、これによってそれまで行われてきた連邦から州政府への一般目的補助金が廃止された。

⁶⁷ 結果的に、付加価値税の導入は税収中立的であった。

⁶⁸ オーストラリアでは、マクロの経済・財政政策や税制等を担う財務省と、ミクロの予算管理や行政管理を担う財政・行政管理省（76年に財務省から分離）が財政・予算政策を担っている。後者は、07年に財政・規制緩和省（Department of Finance and Deregulation）に再編されているが、ここでは便宜上、84年の予算編成プロセス改革時の財政・行政管理省の名称を用いている。

等の有力閣僚 5 名程度⁶⁹から構成される閣内委員会で、各省から提案された新規施策（支出増加・削減）を検討・決定する機能を持つ。

具体的には、予算編成時に、財政・行政管理省から提出された各省の要求書を整理したもの⁷⁰及び全省庁の新規政策と政府の財政状況の要約書を基に、削減総額案を決定し、各省庁へ振り分ける。各省庁はそれを踏まえて再見直し案を作成して委員会に提出、委員会はそれを基に内閣としての最終的削減案を策定する。

88 年には、ポートフォリオ予算（PB：Portfolio Budgeting）が導入された。ポートフォリオとは大臣が所管する政策分野のことで、各大臣は、一定のシーリングの下、ポートフォリオ内での資源再配分を行う。具体的にどう配分するかについては、各大臣に大きな裁量を与えられるが、所管する政策のアウトカムの達成、効率的な予算の使用等についての説明責任が課される。各大臣ごとにポートフォリオを設定していることにより、意思決定及び責任体制が一元化されているといえる。

ポートフォリオ予算は経常的経費と政策的経費に区別されるが、前者については、87 年に経常的経費一括配賦システム（Running Cost System）が導入された。従来予算上別項目に分かれて割り当てられていた公務員給与、旅費等の経常的経費を省ごとに一括配賦する仕組みで、用途については各省の裁量を与られている。10%の範囲内で余った予算を翌年度へ繰り越したり前借りすることも可能である。後者の政策的経費については、ポートフォリオ内での配分には各省大臣に大きな裁量を与られている。

99 年には、「発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・フレームワーク（Accrual-based Outcome and Output Framework）」が導入された。ここでは、発生主義会計が採用されるとともに、（1）達成すべきアウトカム、（2）アウトカム達成状況評価のための業績目標、（3）アウトカム達成のために必要なアウトプット、（4）アウトプット達成状況を評価するために必要な業績目標をそれぞれ設定することが求められる。

各省庁は、裁量権を持つとともに説明責任を負っている経常的経費を柔軟に活用し、効率的にアウトプットを提供するとともに、政策的経費を着実に執行してアウトカムの達成を目指すことになっている。

⁶⁹ ERC の構成閣僚は、政権によって異なる。10 年 10 月現在、労働党ギラード政権においては、財務大臣を議長として、首相、財政・規制緩和大臣、地域問題・地域開発・地方行政大臣、家族・住宅・コミュニティサービス・先住民大臣、国防大臣、財務副大臣の 7 名から構成されている。

⁷⁰ 財政・行政管理省は、各省庁から提出された要求書を、歳出総額や優先分野等についての基本方針や「将来見限り」を踏まえつつ、コストや施策の妥当性をチェックする。

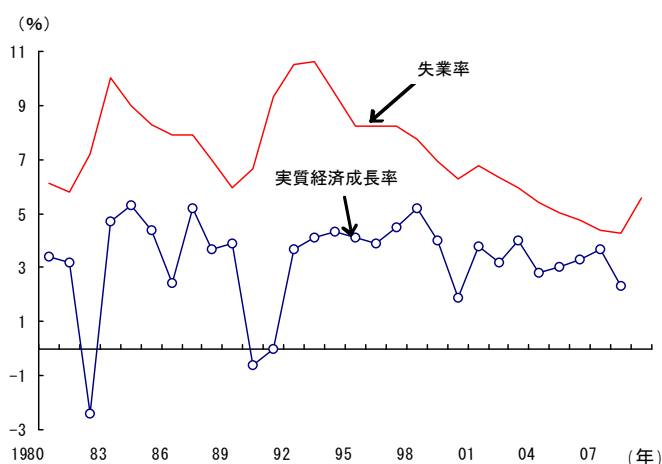
●経済成長との関係

財政再建を開始するタイミングとの関係についてみると、まずホーク政権は、83年の政権発足時の景気後退の影響を緩和するために当初は拡張的な財政政策を実施したが、80年代半ばからは緊縮的な方向へ転換している（第2-4-40図、第2-4-41図）。キーティング政権も、91年の政権発足時の景気後退の影響を緩和するために当初は拡張的な財政政策を実施したが、93年の総選挙を経て発足した第二次キーティング政権は、財政再建を開始し、財政緊縮策を採った。

ホーク政権とキーティング政権に共通するのは、景気後退を契機に政権交代し、当初は拡張的な財政政策を採って、その後財政再建を開始している点である。また、どちらも景気が底を打ってから回復局面で財政再建を開始している。

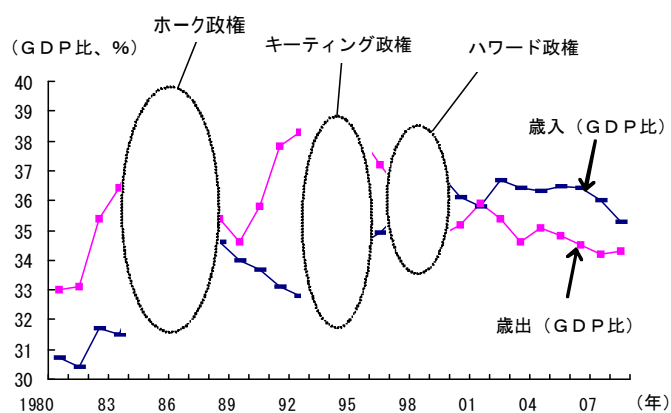
第二次キーティング政権による財政再建の取組により、財政赤字は徐々に減少したが、財政収支の黒字化はキーティング政権の次のハワード政権誕生二年後の98年になってからである。

第2-4-40図 実質経済成長率と失業率



（備考）OECD及びAustralian Bureau of Statistics (ABS) より作成。

第2-4-41図 歳出・歳入の推移と各政権による財政再建期



（備考）OECDより作成。

●構造改革

オーストラリアでは、上記のような直接的に財政再建に資する政策以外にも、経済成長促進により財政収支GDP比改善のための分母対策の手段として、公的部門の民営化・民間開放を主とした構造改革・規制緩和を実施している。

具体的には、国有企業の民営化、国家競争政策（National Competition Policy）、関税率引下げ、労働市場の規制緩和等である。国有企業の民営化は、航空会社、鉄道、銀行等の分野で、ホーク政権、キーティング政権、ハワード政権いずれの政権において

も段階的に進められた。

また、国有企業や中央官庁に競争原理を導入する国家競争政策が、94年から実施された。ここでは、いわゆる官民競争入札（市場化テスト）を導入し、経済活動における競争制限的行為の禁止範囲を拡大し、規制緩和を徹底した。

これらの政策は、従来行政が担っていた分野を効率化または民間開放したと同時に公務員数及び歳出削減の効果をもたらした。

（3）財政再建の評価

オーストラリアの財政再建をめぐる取組について特記すべきは、とりわけ健全な財政を担保する制度の構築であり、それは以下の点から評価される。

第一に、80年代から長い時間をかけて漸次制度を構築してきた点である。結果的にはあるが、オーストラリアの財政再建は80年代から10年以上かけて断続的に行われ、その結果、実効性を伴う予算編成制度が構築されてきた。運用上多少の変化を伴いつつも、このほとんどが政権交代があっても引き継がれ、成熟したシステムとして確立している。

第二に、制度の中身である。とりわけ、法的に担保された財政ルールである「予算公正憲章法」、実質的に多年度にわたる予算見積りとシーリングの役割を果たす「将来見積り」、内閣主導の予算編成を担保する「歳出検討委員会」を始めとした優れた枠組みが有効に機能しており、それによって、二度の財政再建の成功及びその後の恒常的な健全な財政状態の維持がなされている。

第三に、こうした制度を効果的に機能させるトップダウンとボトムアップのバランスである。予算の骨格や戦略的な資源配分については、閣内委員会に権限を集中化させてトップダウンで意志決定を行う一方、各プログラムへの予算配分や運営費の配分については、各省に裁量を与えてボトムアップで対応させている。それぞれ役割分担が明確に規定されており、このバランスが予算配分と支出の効率化をもたらしているといえる。

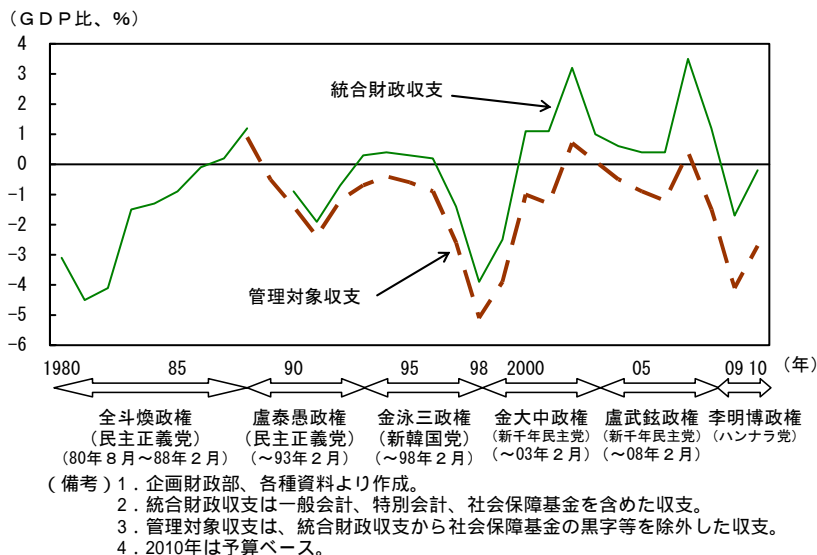
10. 韓国

(1) 財政の現状

●財政収支は安定的

韓国の統合財政収支⁷¹は、1980年代後半に入ってから改善した(第2-4-42図)。しかし、アジア通貨危機後の98年には、統合財政収支がGDP比約-4%と大幅に悪化した。その後、2000年に統合財政収支は再び黒字に転換し、世界金融危機後の09年まで維持した。また、管理対象収支⁷²は、98年と09年を除くとおおむねGDP比-2%から+1%で推移しており安定している。

第2-4-42図 財政収支：危機を除くと安定的に推移



●債務残高は低水準

国家債務残高⁷³は、増加傾向にあるものの、09年はGDP比33.8%と他の先進国と比較して低水準である(第2-4-43図)。特に、98年と09年はGDP比で約4%ポイント上昇しており、内訳では、一般会計部門が大きく増加している。また、外国為替

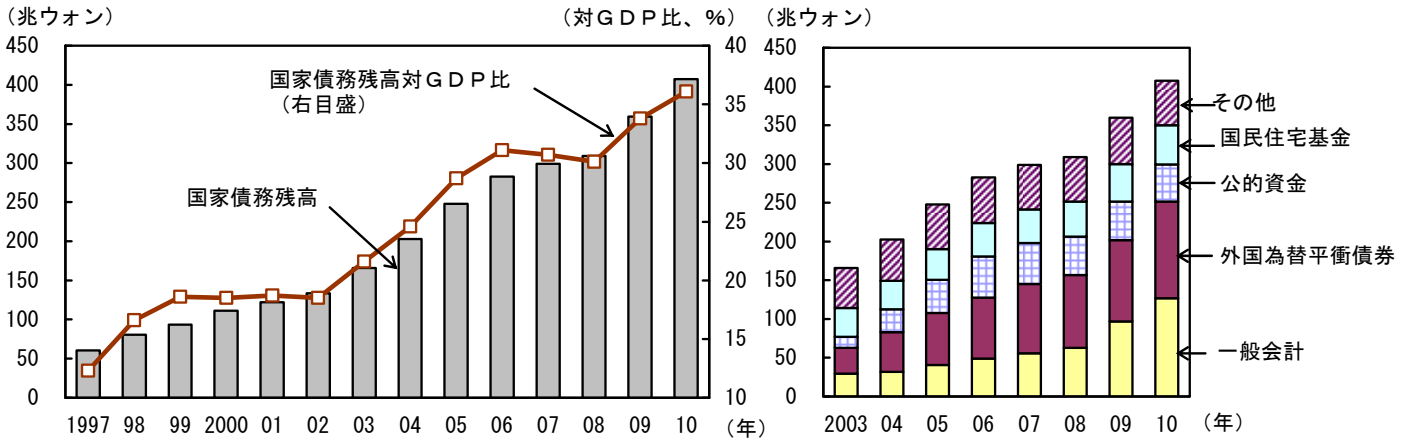
⁷¹ 統合財政収支とは、一般会計、特別会計、社会保障等の基金を含めた収支であり、各会計間の内部取引は除外される。05年より地方政府が含まれる。財政年度は1～12月。

⁷² 管理対象収支とは、統合財政収支から社会保障基金の黒字等を除いたもの。韓国は、1988年に国民年金制度が導入され、全額支給には原則20年間の加入を要する。このため、全額給付が開始されるまでの期間は、給付が少なく基金は大幅に黒字となるため、財政の健全性が明確に判断できるよう管理対象収支を発表している。

⁷³ IMF基準であり、地方政府が含まれる。

市場の安定のために発行される外国為替平衝証券⁷⁴は増加傾向にある。

第 2-4-43 図 国家債務残高と内訳：国家債務残高は低水準

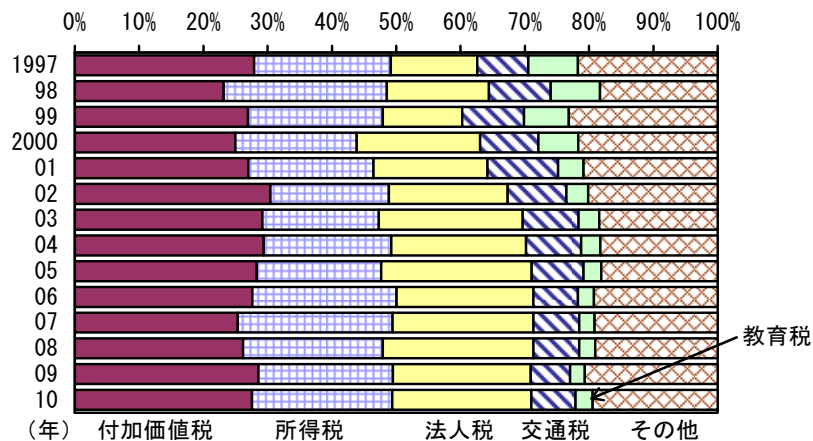


(備考) 1. 企画財政部より作成。
2. 09年は暫定値。10年は予算ベースの値。

●歳入と歳出

韓国の一般会計の歳入は、国税が約9割を占めている。国税の構成比をみると、付加価値税の割合が約3割、所得税が約2割、法人税が約2割となっている(第2-4-44図)。

第 2-4-44 図 国税の構成比



(備考) 1. 企画財政部より作成。
2. 10年は予算ベースの値。

他方、歳出については、10年度予算の配分をみると、福祉・保健分野が約3割と最

⁷⁴ ウォン買い介入、ウォン売り介入の両方を行っている。

も高い構成比率である（第 2-4-45 表）。また、予算計画によれば、今後 10 年から 13 年にかけて構成比が増加することが見込まれる分野は、教育、福祉・保健、R & D であり、構成比が減少する主な分野は、一般行政、農林水産、社会資本整備等となっている。

第 2-4-45 表 09～13 年度予算計画における歳出の構成比：
福祉・保健が最大のシェア

(構成比、%)

	2010年	11年	12年	13年
福祉・保健	27.6	27.7	27.9	28.4
一般行政	16.9	17.1	16.6	16.1
教育	12.9	13.2	13.6	14.2
国防	10.1	10.0	9.9	9.9
社会資本整備	8.5	8.2	8.0	7.8
農林水産	5.9	5.6	5.9	5.2
産業・中小企業・エネルギー	4.9	4.9	4.9	5.0
R & D	4.6	4.8	5.1	5.4
安全	4.4	4.3	4.2	4.1
環境	1.8	1.8	1.8	1.7
観光・文化	1.3	1.2	1.2	1.2
外交・統一	1.2	1.1	1.0	1.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

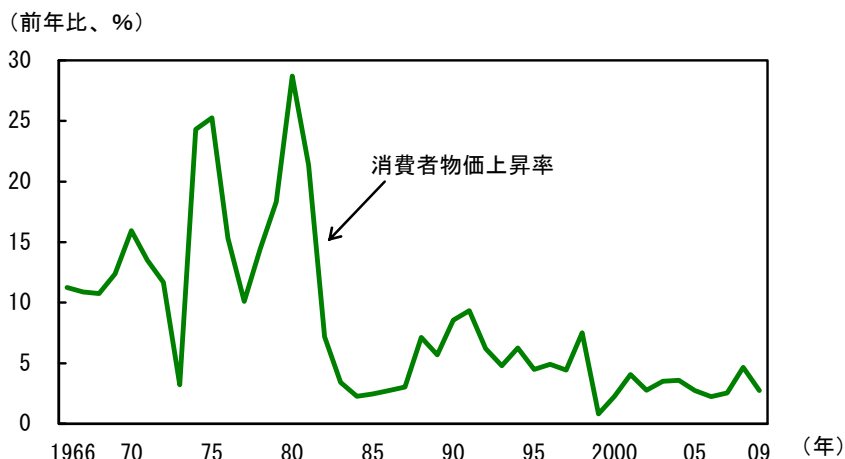
(備考) 企画財政部より作成。

(2) 財政再建の取組

(i) 政権・時代背景

韓国の財政再建は、1980 年代にまでさかのぼる。朴正熙政権(1963～79 年)は、輸出産業支援や重化学工業化戦略による政府投資規模を拡大した。その結果、インフレが高進し、79 年のオイルショック後、80 年にはコメ不作もあり、消費者物価上昇率は前年比 30% 近くとなった(第 2-4-46 図)。

第 2-4-46 図 消費者物価上昇率：70 年代は高インフレ



この状況を受け、^{チョン・ドファン}全斗煥政権（80～87年）は、金融政策及び財政政策を引き締め、87年には統合財政収支の黒字を達成した（前掲第2-4-42図）。この頃に、歳入の範囲内に歳出を抑える均衡財政の原則が確立し、以後の財政運営の基礎となった。

（ii）財政政策の枠組み

●財政ルール

上述のように、財政ルールの原則は均衡することであるが、法律等で特に明文化されてはいない。97年以降の赤字国債の発行の推移をみると、アジア通貨危機や台風被害（03年）、世界金融危機といった韓国経済に大きな影響が発生した時以外は、赤字国債発行による補正予算を組むことはほぼ行われておらず、平時における均衡財政は暗黙のルールになっていると考えられる⁷⁵。

●中期財政フレーム（中期財政見通し）

04年9月に、これまで単年度主義であった予算編成を多年度編成に移行させる中期国家財政運用計画（04～08年）が発表された⁷⁶。これにより、硬直的であった財政運営に景気循環を考慮する要素を取り入れることができるようになった。ただし、この計画では、毎年歳入が歳出を上回る見通しとなっていた。

これに続き09年9月に財政計画（09～13年）が発表された。この計画では世界金融危機の影響にかんがみ、09～12年までは財政赤字を容認するものの、徐々に縮小させ13～14年に均衡財政となる見通しとなっている。

（iii）財政再建の内容・手法

中期国家財政運用計画と合わせて、各種制度の改革も実施されている。04年から本格実施された予算総額配分自律編成制度は、予算当局が事前に予算総額および各省庁・分野別のシーリングをトップダウンで設定し、各省庁はその範囲内で予算要求をする仕組みとなっている。また、予算成果管理制度は、各省庁が予算編成時に事業目標およびその達成度を定量化した成果指標を作成し、予算執行後はその結果・評価を外部に公表するとともに、次回の予算編成への反映を義務付ける制度である。これらの要素を含めた国家財政管理法が07年1月に施行され、法制化に至った。

⁷⁵ 04年に社会的弱者や中小企業の支援を目的に赤字国債発行を伴う補正予算が組まれている。

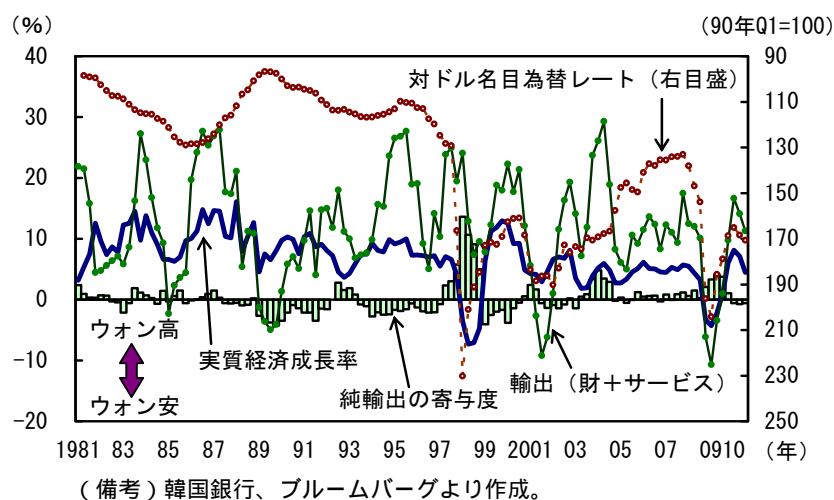
⁷⁶ 82年や99年にも、中期財政計画は策定されていたが、国会提出等が求められない内部資料であった。

(iv) 経済成長との関係

統合財政収支が黒字を達成した 87 年以降、黒字基調が継続したが、アジア通貨危機後の 98 年には GDP 比 3.9% と再び悪化した。これは、危機の影響等により経済成長率がマイナスとなり、景気を下支えするための財政出動を行ったためである。また、ウォンはドルに対して約 5 割の大幅な減価をしたため、純輸出が大幅にプラスとなり、経済成長にプラスに寄与した（第 2-4-47 図）。一方、金融政策は IMF の支援条件⁷⁷（コンディショナリティ）により高金利政策が採られ、無担保コール翌日物は 98 年 1 月に月平均で 25.3% と急上昇したものの、98 年末には危機前の 10% 台を下回る 7% 台まで急落しており、金融緩和に向かっていった（第 2-4-48 図）。99 年には、輸出の好調や緩和的な金融政策もあり、財政を引締め方向に転じたが、実質経済成長率は 10.7% となり、税金は回復し、2000 年には統合財政収支は 1.1% のプラスに転じた。

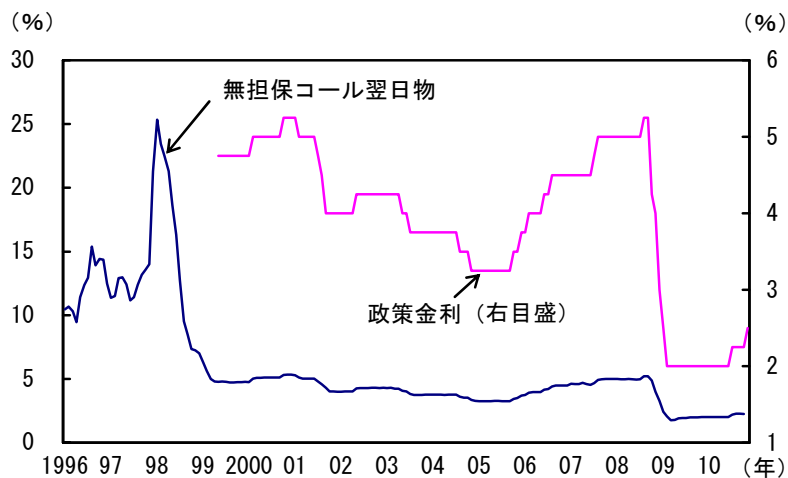
この財政再建のパターンは、今次の世界金融危機にも当てはまるものと考えられる。08 年秋からのウォンの大幅な減価は、輸出を後押しし、経済を早期に回復させており、政策金利の大幅な引下げは、景気を下支えた。09 年に赤字となった財政収支を均衡に戻す環境は整いつつある。11 年の予算案によると、統合財政収支については、11 年に GDP 比 0.4% の黒字に転換するとしている。また、管理対象収支については、11 年に GDP 比 2.0% のマイナスと、10 年予算比で 0.7% ポイント改善するとしている。

第 2-4-47 図 対ドル名目為替レートと経済成長率：通貨の減価が経済成長を下支え



⁷⁷ 韓国は、97 年 12 月から IMF 支援を受け、IMF の管理下に入った。2001 年 8 月には IMF 資金を償還し、IMF の支援は終了している。

第 2-4-48 図 政策金利：危機時に経済を下支え



(備考) 韓国銀行より作成。

(3) 財政運営の評価

●財政運営が安定している要因

韓国財政の安定要因は、平時には一貫した均衡財政が採られていることである。これは、予算当局によるトップダウンでのシーリングや、当年予算編成時の歳出規模抑制等が徹底されているためである。ただし、世界金融危機のようなショックに対しては拡張的な財政政策が採られ、経済を下支えしている。その後、再び均衡財政に戻す見通しを立てられるのは、金融緩和政策や通貨下落による輸出の好調等により、経済が早期に回復を果たしているためと考えられる。

●財政運営にかかる課題

韓国の財政政策は、世界金融危機のような大きなショックには対応しているものの、いわゆる景気循環に対応した財政運営を行っていないため、今後は景気循環にも対応できる財政運営が求められると考えられる。また、今後少子高齢化が急速に進むと予測される。国連推計によると、韓国全体の人口に占める 65 歳以上の人口の割合は、2010 年は 11% であるが、2030 年は 23.2% と 20 年間で約 2 倍となっている。また、韓国統計庁によると 09 年の合計特殊出生率は、1.15 と超少子化社会となっている。したがって社会福祉の運営をどのような形で実施していくのかという問題は、今後の韓国の財政運営をさらに難しいものにすると考えられる。