

第2章 財政再建と経済成長、金融システム

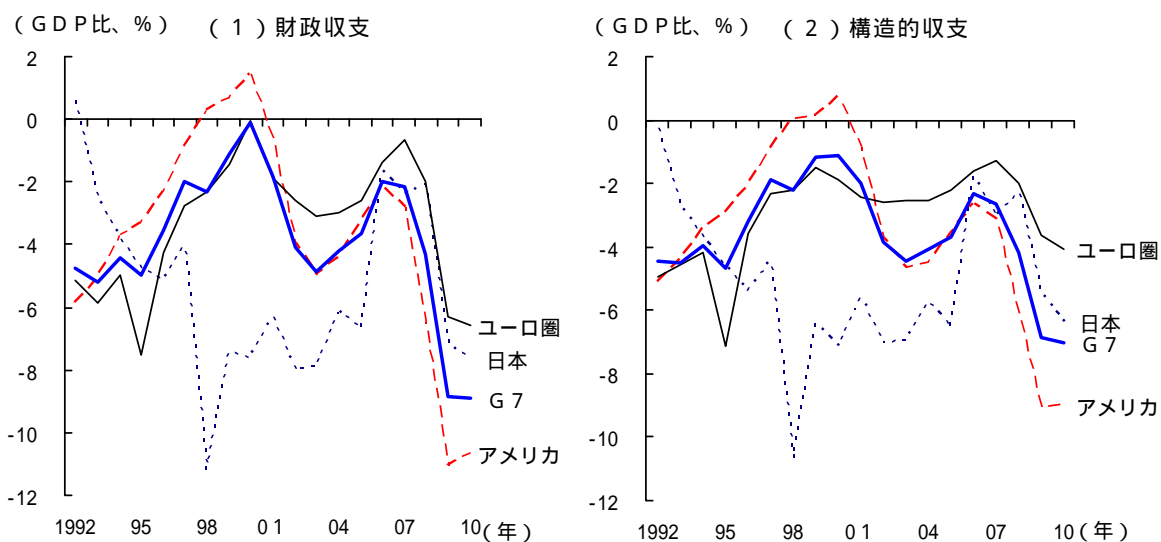
第1節 先進国を中心とした世界的な財政赤字拡大

1. 財政赤字拡大の現状と背景

世界金融危機発生後、先進国を中心に財政赤字が大きく拡大

- 多くの先進諸国では、1970年代の石油ショックと景気後退を経て、80年代の長期停滞を背景に財政赤字が拡大したが、90年代には財政ルールの導入等により財政再建が図られ、財政収支は改善。
- 2000年代には、01年のITバブル崩壊による世界的な景気後退に加え、アメリカ等主要国において経済活性化を目的とする減税や重点分野への歳出増等により、財政収支はいったん悪化。その後、世界的な景気回復もあって改善傾向。
- しかし、08年の世界金融危機の発生後、景気後退による税収減少、大規模な財政刺激策の実施により、多くの先進国において財政赤字は急速に大きく拡大、公的債務残高も一段と増加。

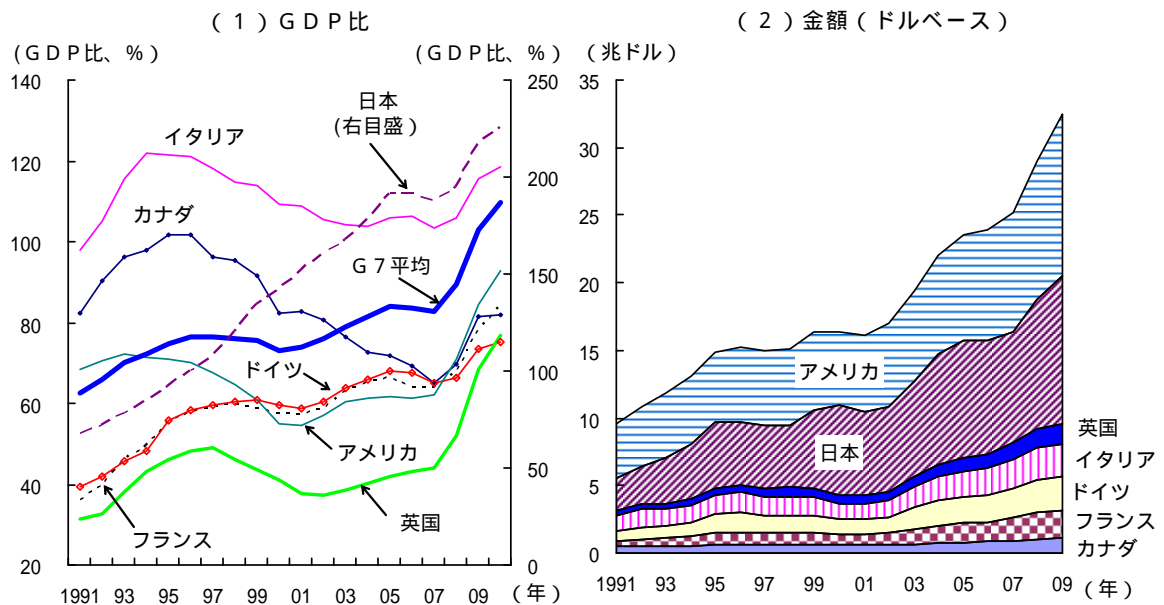
第2-1-1図 主要先進国の一般政府財政収支（GDP比）



(備考) 1. OECD “Economic Outlook 87 Database” より作成。
2. 10年は見通し。

主要先進国全体の一般政府の債務残高（グロスベース）をみると、07年の25兆ドルから09年には32兆ドルへと7兆ドル増加。これらを金融市場が消化しきれぬのかどうかという点も懸念される。

第2-1-3図 主要先進国の一般政府債務残高（グロスベース）



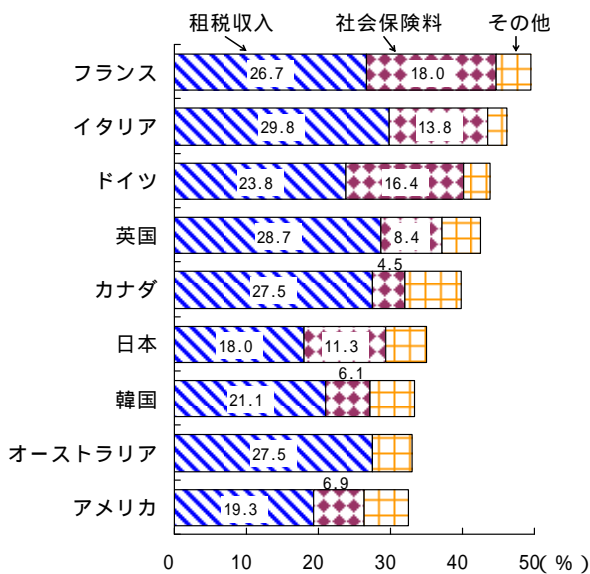
(備考) 1. IMF “World Economic Outlook Database October 2010” より作成。
 2. G7平均は、GDP（購買力平価ベース）の加重平均。

先進国の財政構造の概観：各国で違い

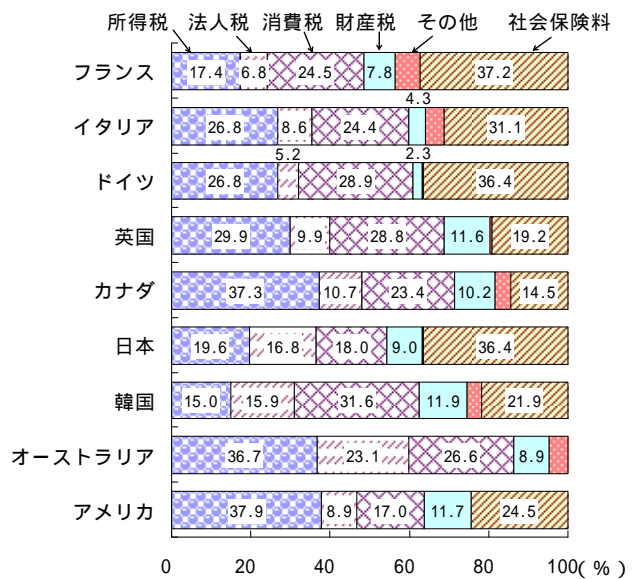
- 歳入については、GDP比で見ると、国により4割超から3割以下と差がみられる。消費税収については、アメリカ、日本を除き、おおむね25~30%程度の割合。所得税収や法人税収については国により大きく異なる。法人税収は、欧米諸国ではおおむね10%未満であり、主たる税収源とはなっていない。

第 2-1-4 図 主要先進国の歳入構造 (08 年)

(1) 歳入内訳 (GDP 比)



(2) 租税収入・社会保険料収入の内訳

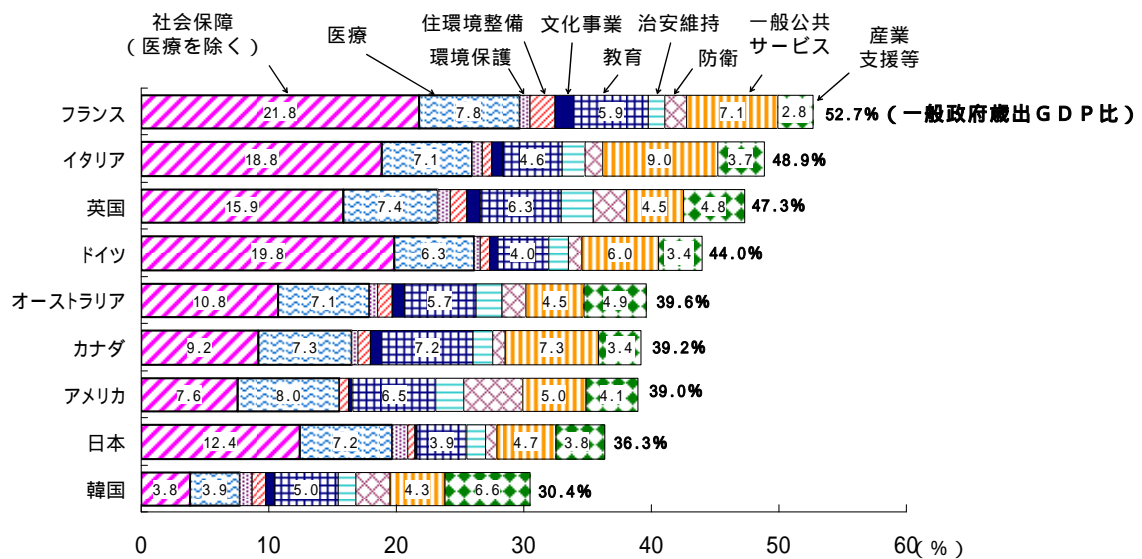


(備考) 1. OECD "National Accounts Statistics" より作成。
2. その他は、外国政府・国際機関からの交付金、財産利用収入、手数料収入等。

(備考) 1. OECD "Revenue Statistics" より作成。
2. 日本とオーストラリアは07年のデータ。

- 歳出については、フランス、イタリアではGDP比50%前後、韓国では同30%強と、国により大きく異なる。多くの国では、最大の支出は失業保険、老齢年金等の社会保障費(医療を除く)、医療費が次いで大きな支出。

第 2-1-5 図 主要先進国の歳出構造 (GDP 比)(08 年)

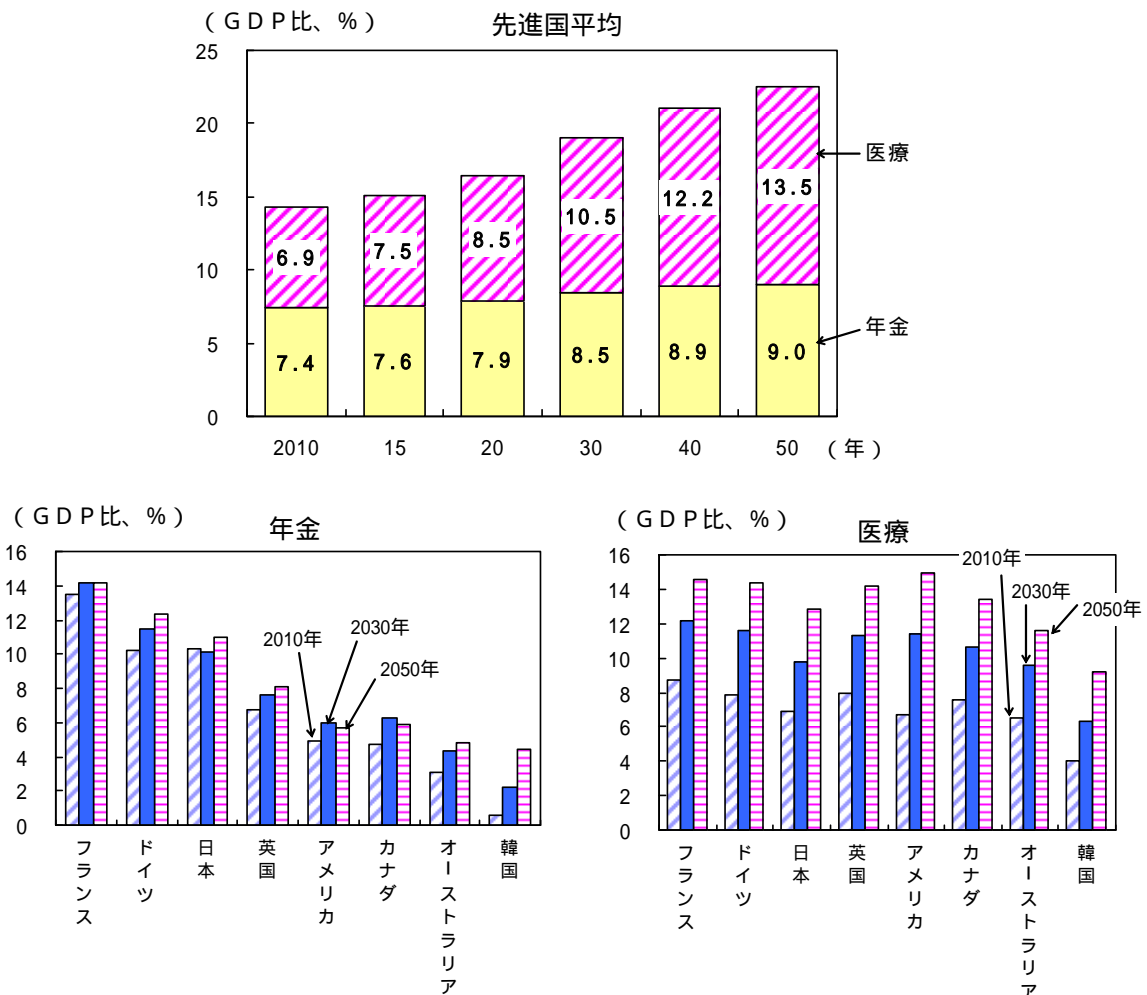


(備考) 1. OECDより作成。
2. オーストラリアは、IMF "Government Finance Statistics Yearbook" より作成。
3. オーストラリアは07年、カナダは06年、日本は07年のデータ。
4. 社会保障(医療費を除く): Social protection、住環境整備: Housing and community amenities、文化事業: Recreation, culture and religion、産業支援等: Economic affairs。

高齢化の進展：今後とも歳出増加圧力に

- 老齢年金、医療支出が増加傾向となっていること背景には、高齢化の進展がある。今後、高齢化が更に進展していくにつれて、更なる歳出拡大圧力となっていくことが予想される。
- 特に、年金については、多くの国で財源の確保、支給開始年齢の引上げ、給付水準の引下げ等大規模な改革への取組に着手。
- 一方、医療支出については、高齢化による影響に加え、新たな医療技術による一人当たりの医療支出の増加の影響を大きく受け、大きく増加していくことが見込まれている。

第2-1-7図 主要先進国の社会保障関連支出（年金・公的医療）の見通し
（IMF推計）



(備考) IMF “From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies”より作成。

2 . 財政再建と経済成長、金融システム

危機の状況下では、財政は民間需要の肩代わりの役割。しかし、経済が回復するにつれ、拡大した財政赤字をファイナンスするための多額の国債発行は、次第に民間投資のための資金需要と競合関係に。さらに、財政赤字の拡大・債務残高の累積の結果、財政の持続可能性について懸念が生じるような場合には、先行きの不確実性の高まりを通じて、家計消費や企業投資の抑制要因ともなる。

財政の持続可能性についての懸念が生じた場合の影響は、国債金利の上昇（国債価格の下落）という形で金融面にも及ぶ。国債金利が急上昇してデフォルト懸念を引き起こすならば、深刻な場合には、当該国債を保有している金融機関に経営上の不安が生じ資金調達が困難となるといった事態や、更に金融システムが混乱に陥るといった事態に至るおそれもある。ギリシャ財政危機はその例。

こうしたことから、財政の持続可能性を確保することは極めて重要な政策課題。

（1）財政再建と経済成長の関係

財政再建が経済成長に及ぼす影響（短期的視点）

伝統的なケインズ理論に基づくマイナスの影響。政府支出の減少や増税は、乗数効果を通じて民間の消費や投資等の需要を減少させ、総需要に対して下押し要因。

財政再建が経済成長に及ぼす影響（中長期的視点）

家計の消費や企業の投資の意思決定は、現在の経済・財政状況だけでなく、将来にわたる状況をも考慮に入れるため、財政再建の継続性や政府の取組への信認がある場合には、政府支出の減少や増税は、消費を増加させる可能性あり（非ケインズ効果）。

財政政策以外の要素による影響

- 財政再建を進める際に、金融緩和による内需の下支えや、輸出の増加による外需の伸びが期待できる場合には、緊縮財政による総需要への下押し効果が緩和。
- 現在のように、欧米の主要先進国において政策金利は既に極めて低い水準となっており、先進国の景気が緩やかな回復ペースにとどまる状況下で、各国が同時に財政再建を進めた場合、金融緩和や外需による総需要下支え効果も見込めないため、財政再建が経済成長を下押しする効果が大きくなるおそれ。

世界的な財政健全化への取組のためのG20合意

- ギリシャ財政危機を背景として、先進国の財政持続可能性についてのリスクが市場で意識される中、10年6月に「G20トロント・サミット」で「成長にやさしい」(growth-friendly) 財政再建計画を実施していくことに合意。
- 先進国は、13年までに少なくとも赤字を半減させ、16年までに政府債務のGDP比を安定化または低下させる財政計画にコミット。

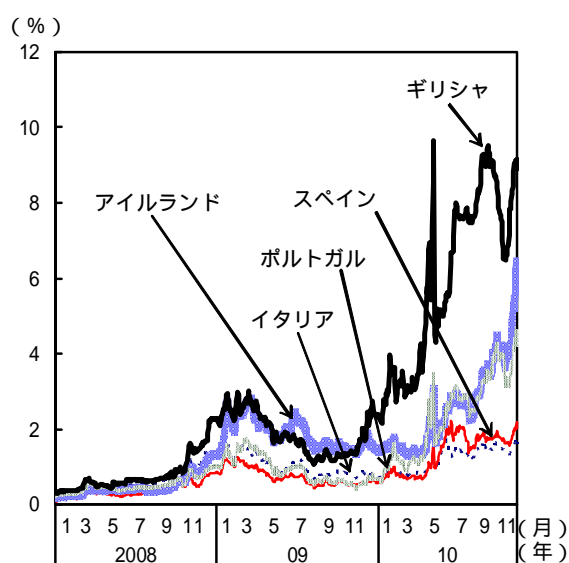
「成長にやさしい」財政再建とは：財政再建と経済成長の両立の条件

- 財政再建のタイミングやペースに配慮することが必要。
- 金融緩和や構造改革等、他の経済政策を組み合わせるのも有効。
- 信認を確保する上で、中長期的な財政再建計画の策定や、財政健全化の取組を法的拘束力のあるものにするといった財政制度上の工夫が有効。

(2) 財政と金融システム

ギリシャ財政危機の際は、財政状況に対する懸念が、ポルトガル、アイルランド、イタリア、スペインへと伝染(コンテイジョン)。当該各国国債のドイツ国債に対する利回りは急拡大。フランスやドイツ等を含むヨーロッパの金融機関は、これら諸国の国債を多く保有していたことから、CDSは急上昇、株価は大きく下落。さらに、銀行間のカウンター・パーティ・リスクが上昇。

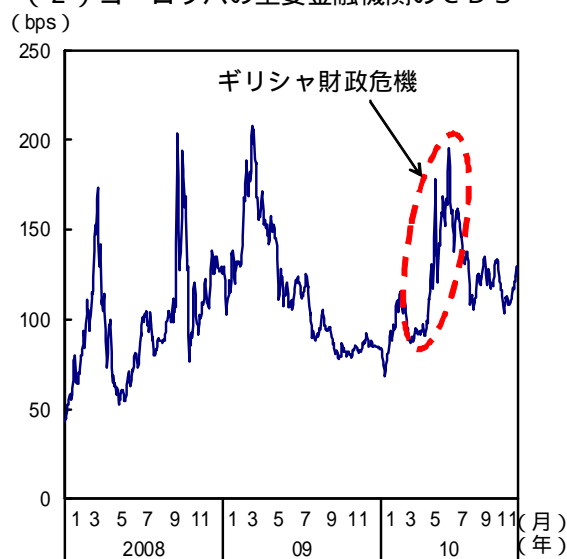
第2-1-8図 ヨーロッパ各国の国債利回りスプレッド(対ドイツ国債)



(備考) ブルームバーグより作成。

第2-1-9図 ギリシャ財政危機による金融システムへの影響

(2) ヨーロッパの主要金融機関のCDS

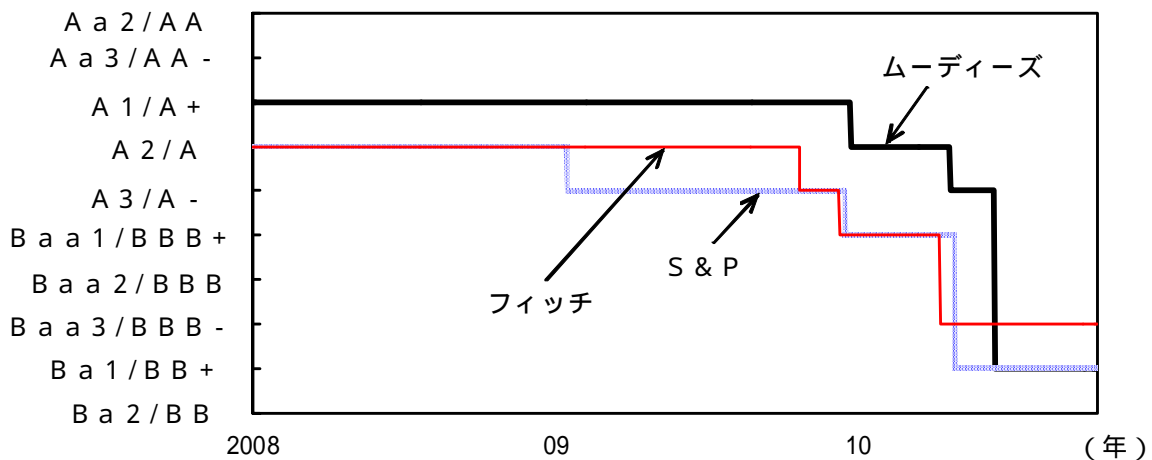


(備考) 1. ブルームバーグより作成。
2. 対象の金融機関は、以下の12行。
HSBC、HBOS、パークレイズ、RBS、ドイチェ銀行、コメルツ銀行、BNPパリバ、ソシエテ・ジェネラル、UBS、クレディ・スイス、サンタンデル、ウニクレディット。

財政状態の悪化を財政危機と市場が認識するタイミングは必ずしも早くない。格付け機関による格付けが良好な場合には、市場の財政状態の悪化に関する認識を遅らせる可能性。さらに、格下げがいったん発生すると、金利の上昇が更に財政状態の悪化懸念を強め、更なる格下げを呼ぶ増幅的な効果を持つ可能性。

市場が財政危機を認識した場合、株価の急落等市場の調整は急速に進むことも。

第2-1-10図 ギリシャ危機におけるギリシャ国債の格付け推移



(備考)ブルームバーグより作成。

第2節 財政政策運営の失敗事例

世界史上、19世紀以降のソブリン・デフォルトだけでも310件以上存在。ソブリン・デフォルトの大量発生は、世界的な金融危機の後に起こることが多い。

以下では、デフォルトには至らなかったものの、財政政策運営の失敗が危機を招いた事例として、英国のIMF危機（1976年）を取り上げる。また、新興国ではあるが比較的成熟した経済であるロシアのデフォルト（1998年）は、当時の国際金融市場に大きな影響を与えたことから、この事例も検討。

これらの事例は、長年の構造改革の遅れに何らかのショックが加わったことにより、財政状況が急激に悪化した結果、危機に陥ったものであり、こうした危機は先進国においても起こる可能性。

1. 英国IMF危機（76年）

（1）危機発生の背景と経緯

第二次世界大戦後、英国政府は、「大きな政府」を標榜し、「ゆりかごから墓場まで」といわれた手厚い福祉政策、主要産業の国営化等の政策を実施。70年代、こうした経済政策運営に行き詰まりがみられるようになり、構造問題が顕在化、高い賃金の伸びにより国際競争力は低下（「英国病」）。

73年、石油ショックが発生、60年代後半から現れていたインフレ傾向に拍車。74年、75年には、消費者物価上昇率が10%を超えて加速する中、実質経済成長率が2年連続のマイナスとなり、スタグフレーションに。生産が落ち込む一方、輸入額が拡大し、経常収支は赤字に。72年度には赤字に転じていた財政収支は、失業給付等の増加等により更に悪化。ポンドは下落。

ポンドの下落に対する通貨防衛（ポンド買い介入）のため、外貨準備が枯渇した政府は、76年12月、IMFに39億ドルの緊急支援を申請。

（2）危機の教訓

手厚い福祉政策等の構造転換に対しては、国民の反対が根強く、問題が先送りされていた。石油ショックによる経済困難というマクロショックは、先進国共通の事象であったが、英国の場合はこうした構造問題から危機が深刻化したといえる。

2．ロシア財政危機（98年）

（1）危機の背景

ロシアは、80年代後半以降、原油価格の下落による歳入の減少や、社会主義経済の下で生産性の低い企業への補助金支出が増加したことにより、財政が悪化。抜本的な構造改革を断行することができず、90年代後半まで財政赤字の改善は進まず。

市場主義経済への移行以降、ロシア国内では商業銀行の設立が相次いだ。高金利により借入れ需要が低迷し、国債投資へ傾斜。資金調達は、低金利の外貨建てが増加。海外資金の流出及び為替の減価に対して、金融システムも脆弱な構造に。

（2）危機発生の際緯

96年7月以降の輸出関税の廃止や、97年の原油価格下落によるエネルギー産業の収益悪化に伴う税収の減少等を受け、財政赤字が拡大。

97年7月にアジア通貨危機が発生。政府当局は、ルーブル買い介入を続行する一方、政策金利を大幅に引き上げ、資金流出とルーブル減価圧力の低下を図ったが、かえって短期国債金利は大幅上昇。98年8月17日、デフォルト状態に。

商業銀行は、財政危機による短期国債市場の混乱や、外貨建て負債の増加と資金繰りの悪化もあり、破たんが相次いだ。

（3）危機の教訓

ロシアは、社会主義経済の下での生産性の低い企業に対する抜本的な改善を、財政による補助金の投入で先送りし、慢性的な財政赤字と硬直的な財政運営に依存していた。構造問題の先送りが、危機への抵抗力を弱めた例といえる。

第3節 財政再建の成功事例

1. 実体経済の動向と財政政策運営との関係

財政再建は、短期的には、景気の下押し圧力。このため、景気の変動リスクを十分に踏まえた財政再建策の実施が不可欠。

(1) 景気循環と財政再建開始のタイミング

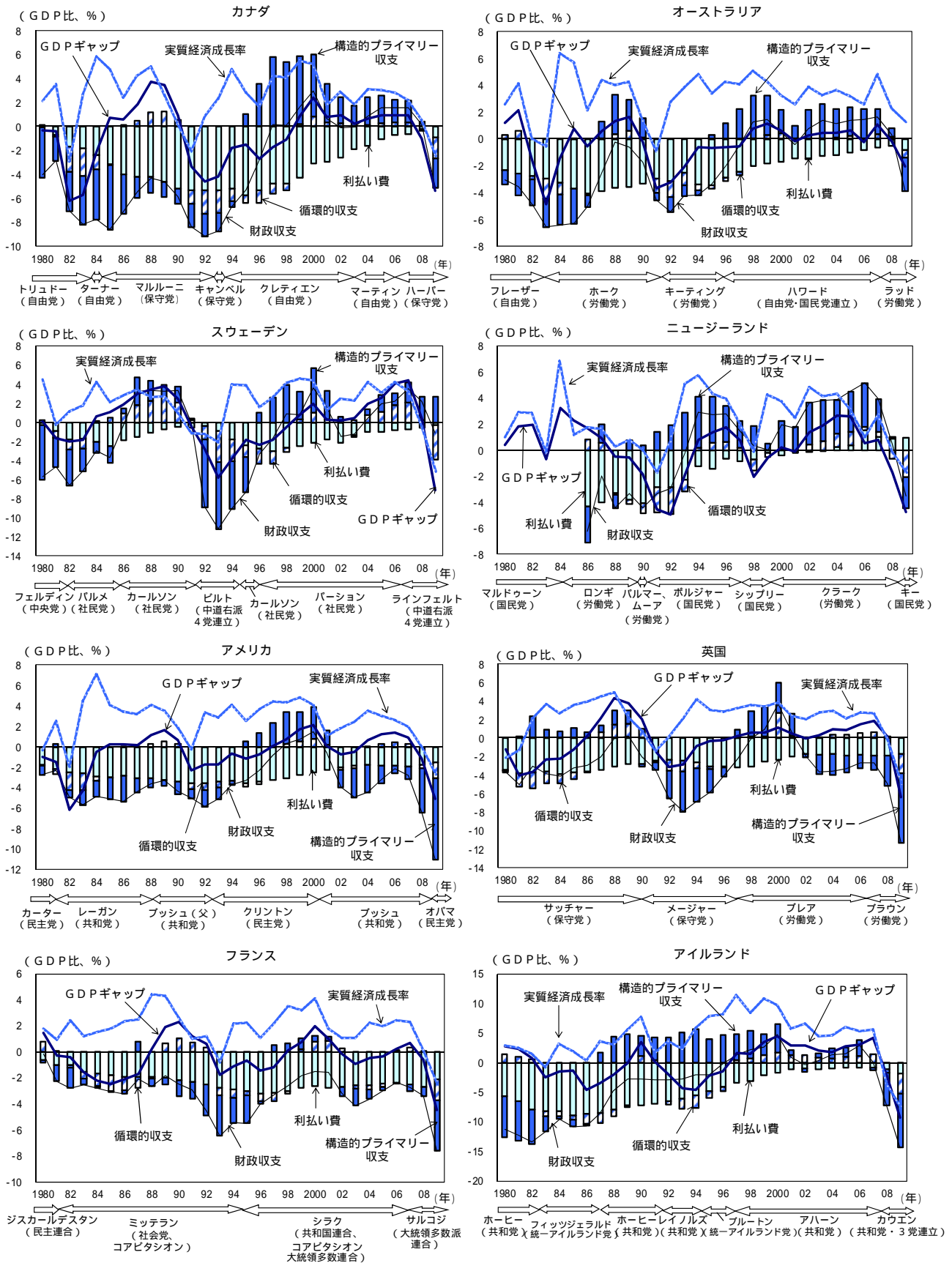
景気回復期に財政再建を開始したケース：望ましいタイミングでの実施

- カナダでは、92年4月の景気後退終了後、93年10月の政権交代を機に歳出削減を中心とする抜本的改革を推進。目標を上回る速度で財政赤字の削減に成功し、97年には財政黒字を達成。
- スウェーデンでは、90年代初期の危機的な経済・金融状況の中、通貨危機に伴う為替の減価により輸出主導の回復が可能となり、景気回復の中で急速に財政再建が進んだ結果、98年には財政黒字に転換。
- オーストラリアでは、80年代前半と90年代前半の景気後退期に財政赤字の急速な拡大を経験したが、ヨーロッパ等でみられたような差し迫った状況には追いつけられなかったことから漸進的な改革が進められ、景気回復期に合わせて顕著に財政収支を改善。

景気低迷期に財政再建を開始したケース：やむを得ず実施

- ニュージーランドでは、経済危機下、総選挙で誕生したロンギ政権が、従来の政府統制を廃止し、大規模な自由化を始めとする経済改革、行財政改革に着手するなど、景気後退期に財政再建に取り組んだ。
- アイルランドでは、80年代半ばまでスタグフレーションが進行、財政赤字が拡大したが、景気回復が遅れる中で増税や歳出削減による財政再建が進められた。
- マーストリヒト条約における収れん基準の達成が課せられたヨーロッパ諸国では、厳しい経済状況下、臨時措置を含む大規模な財政再建を断行。スペインでは、歳出削減を中心とする財政再建に取り組むとともに、インフレの抑制や規制緩和及び労働市場改革を推進して潜在成長率の向上を図った。イタリアでは、収れん基準の達成が特に疑問視されたことから、通貨リラが売り込まれ、一時的に為替相場メカニズム（ERM）を離脱したが、GDP比約1%に及ぶ一時的増税を始めとして、増税及び歳出削減、構造改革に取り組んだ。

第2-3-1図 景気循環と財政再建のタイミング



(備考) 1. OECDより作成。
 2. 循環的収支は財政収支から構造的収支を除いたもの、利払い費は構造的収支から構造的プライマリー収支を除いたもの。

(2) 財政再建のペース

第 2-3-2 表 80 年代以降の成功事例における財政再建のペース

	政権	再建期間 (A) (年間)	(潜在 GDP 比、%)			(% / 年)			経済成長率 (実質)
			改善幅	再建ペース					
			財政収支 (B)	構造的 プライマリー収支 (D)	循環的収支 (C)	財政収支 (B/A)	構造的 プライマリー収支 (D/A)	循環的収支 (C/A)	
カナダ	マルルーニ	9 (84~93年)	0.7	2.7	0.7	0.1	0.3	0.1	2.3
	クレティエン	4 (93~97年)	8.5	7.1	1.0	2.1	1.8	0.3	3.4
オーストラリア	ホーク	7 (84~91年)	1.9	1.8	0.2	0.3	0.3	0.0	2.9
	キーティング	3 (93~96年)	2.2	2.0	0.6	0.7	0.7	0.2	4.1
	ハワード	4 (96~00年)	2.5	0.5	0.7	0.6	0.1	0.2	4.2
スウェーデン	カールソン	2 (94~96年)	5.5	5.9	0.7	2.8	3.0	0.4	2.9
	パーション	3 (96~99年)	4.0	2.0	1.8	1.3	0.7	0.6	3.8
アメリカ	クリントン	8 (93~01年)	4.4	2.5	0.9	0.6	0.3	0.1	3.6
ニュージーランド	ロンギ	3 (86~89年)	3.1	3.6	1.1	1.0	1.2	0.4	1.3
	ボルジャー	7 (90~97年)	5.7	1.7	0.9	0.8	0.2	0.1	3.4
英国	メージャー	4 (93~97年)	5.6	5.2	1.3	1.4	1.3	0.3	3.4
	ブレア	4 (97~01年)	2.9	1.5	0.3	0.7	0.4	0.1	3.4
ドイツ	コール	6 (92~98年)	0.3	1.8	1.1	0.1	0.3	0.2	1.4
フランス	バラデュール (ミッテラン大統領下)	2 (93~95年)	0.9	0.9	0.2	0.5	0.5	0.1	2.2
	ジュベ (シラク大統領下)	2 (95~97年)	2.1	2.6	0.4	1.1	1.3	0.2	1.6
スペイン	ゴンサレス	4 (92~96年)	0.7	2.4	2.0	0.2	0.6	0.5	1.6
	アスナール	8 (96~04年)	4.3	0.1	1.5	0.5	0.0	0.2	3.7
アイルランド	フィッツジェラルド	5 (82~87年)	5.1	7.5	2.2	1.0	1.5	0.4	2.3
フィンランド	アホ	2 (93~95年)	1.7	1.1	1.8	0.9	0.6	0.9	3.8
	リッポネン	8 (95~03年)	8.1	6.0	1.2	1.0	0.8	0.2	3.7
11か国の単純平均			8.6	6.1	0.5	0.8	0.7	0.1	2.8

(備考) 1. OECD、各種資料より作成。
 2. 再建期間が特定できるものは特定し、それ以外は政権の任期期間とした。
 3. ニュージーランドは86年以前のデータがないため、ロンギ政権は86年からとしている。
 4. ドイツは、92年以前のデータがないため、コール政権は92年からとしている。

緩やかなペースの財政再建：漸進的に財政再建を進め、成長と両立させた例

オーストラリアのホーク、キーティング、ハワードの3 政権にわたる取組においては、構造的プライマリー収支の改善ペースは1 年あたり平均 0.4% (潜在 GDP 比) と比較的緩やかであるものの、財政収支を黒字転換させた。

速いペースの財政再建：景気を下押しするリスクが顕在化した例

- ニュージーランドのロンギ政権期では、84 年に通貨危機が発生し財政再建を進めなければならない状況に陥った。構造的プライマリー収支については一定の改善がみられた半面、循環的収支の赤字は大きく拡大。
- フランスのジュベ内閣では、マーストヒリト条約の収れん基準を満たすために、短期間で財政再建が進められ、循環的収支はマイナスで推移。

速いペースの財政再建：外的環境に恵まれ景気が失速しなかった例

- スウェーデンのカーソン政権では、通貨クローナの3割を超える大幅な減価による輸出拡大が景気回復を下支えし、循環的収支はプラスに。
- カナダのクレティエン政権では、財政再建開始後にアメリカの景気後退が終了し、経済環境が好転したため、循環的収支はプラスに。

外部環境の改善や為替レートの大幅な減価による輸出拡大等により、財政再建が経済に与える負の影響が相殺されたため、経済成長を維持しながら早いペースで財政再建を達成した例もある。一方、緩やかなペースで継続的に財政再建に取り組み、安定的な経済成長と両立した例もある。財政再建のペースについては、経済危機等の特別な事情がない限り、経済に及ぼす影響を抑制しながら調節されることが望ましい。

(3) 景気の変動リスクへの対応

景気循環への配慮を規定したルールの設定

- 財政再建に当たっては、厳しい財政規律を維持しながらも、景気の変動リスクに対する柔軟性を確保するための例外的な状況に対処するための規定（いわゆるエスケープ・クローズ）を設けることも重要。

各国の状況

- アメリカ、英国、ユーロ圏諸国、スウェーデン等では景気変動リスクに対応する制度的仕組みが設けられている。
- EUでは、現在の経済情勢は「例外的な状況(exceptional circumstance)」とされ、安定成長協定が定めるGDP比を超える財政赤字を許容。

景気変動リスクへの対応は、規定の設計が十分でない場合、あるいは運用が恣意的に行われる場合には、財政再建に対するクレディビリティを失い実現性も低下するといった弊害をもたらすことに留意が必要。

第 2-3-3 表 景気循環への配慮を規定した条項

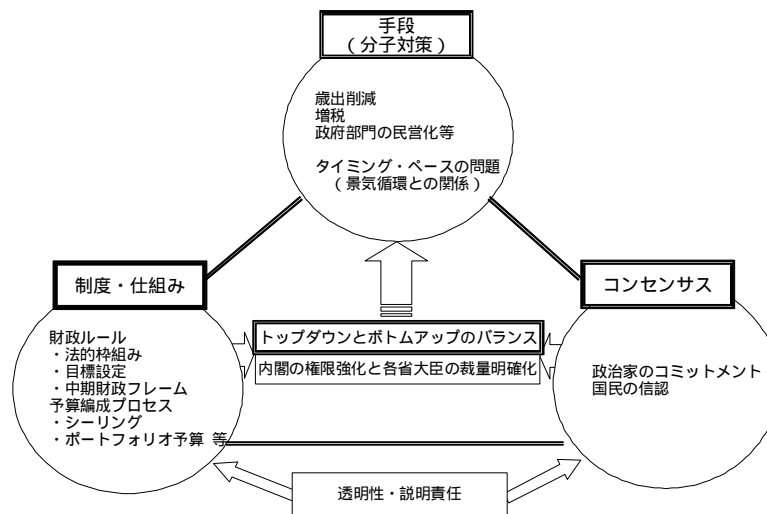
導入国	措置の名称	主な内容
アメリカ	予算執行法 (90年)	<ul style="list-style-type: none"> ・5年間の財政赤字上限額を設定し、キャップ制、ペイ・アズ・ユー・ゴー原則等による歳出抑制措置を通じてもなお財政赤字が発生する場合には、大統領命令による一律削減を適用 ・ただし、赤字上限額については、経済情勢に応じて大統領が調整可能
英国	ゴールデン・ルール (98年)	<ul style="list-style-type: none"> ・景気循環を通じて、公的部門の借入は投資目的に限定 ・経常的歳出は税収で賄う
	サステナビリティ・ルール(98年)	<ul style="list-style-type: none"> ・景気循環を通じて、公的部門の純債務残高を安定的かつ慎重な水準(GDP比40%以下)に維持
ユーロ圏 諸国	安定成長協定 (97年)	<ul style="list-style-type: none"> ・ユーロ参加国は、一般政府財政赤字GDP比を3%以下に保たなければならない ・違反する場合は、一定額の預託金を没収する形で制裁金を賦課。ただし、深刻な不況期等には例外的に制裁金は課さない
スウェーデン	財政ルール (97年)	<ul style="list-style-type: none"> ・一般政府レベルで、景気循環を通じて、長期的にGDP比2%の財政黒字を平均的に維持
ニュージーランド	財政責任法 (84年)	<ul style="list-style-type: none"> ・財政収支、債務残高、歳出等の長期目標と短期目標を設定 ・長期目標として、歳出は平均的にGDP比35%に保つ。債務残高(グロス)は、景気の循環を通じて、平均的にGDP比30%以下に保つ
オーストラリア	予算公正憲章法 (98年)	<ul style="list-style-type: none"> ・景気の循環を通じて、平均的に、財政収支を均衡させる(主目標)

(備考) 各種資料より作成。

2. 成功事例における財政再建策

80年代後半から90年代にかけて構造的基礎的財政収支が大きく改善した結果、財政収支の黒字転換を達成したカナダ、オーストラリア、スウェーデン、ニュージーランドの事例によると、(i)財政赤字削減手段、(ii)実効性を高める制度・仕組み、(iii)国内のコンセンサスの確保等に工夫がみられ、早い段階から財政再建メカニズムを確立して取り組んできたことが、成功の背景にあると考えられる。

第2-3-4図 成功事例における財政再建策のイメージ



(備考) 各種資料より作成。

(1) 財政赤字削減の手段(歳出削減と増税): 有効性について見解は分かれる
 先行研究の多くは、オーストラリアやスウェーデン等、財政の健全性を維持している国では、歳入増加策よりも歳出削減策に重きを置き、歳出の中では社会保障を抑制する傾向があると指摘。

これに対し、歳出規模抑制とともに、歳入増加も重要とする分析もある。特に、90年代のアメリカでは積極的に増税政策が進められた。

(2) 財政再建策の実効性を高める制度・仕組み
法的拘束力をもつ財政ルールは、説明責任・透明性の向上を図り、責任ある財政運営の遂行や財政運営の安定化に資する。

- 過去のOECD諸国の財政再建事例の分析によれば、財政ルールが存在する場合には財政再建の規模は有意に大きく、より持続したとの結果。
- 財政ルールは財政再建に取り組む上で必要であるが、財政再建を達成した後、財政の健全性を維持していく上でも非常に重要。この点に関し、オーストラリアでは、将来の経済成長見通しが健全な間は、財政黒字を維持することを規定。

第 2-3-7 表 法的拘束力を持つ財政ルール

導入国	施策	主な内容
ニュージーランド	財政責任法（94年）	<ul style="list-style-type: none"> ・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規定 ・財政戦略レポート等においてルールの遵守状況を検証 ・それぞれの法律に基づく閣議決定によって、ニュージーランドは長期及び短期目標を、オーストラリアは主目標及び副目標をそれぞれ具体的に設定
オーストラリア	予算公正憲章法（98年）	
英国	財政安定化規律 ¹ （98年）	<ul style="list-style-type: none"> ・中期財政運営全般に関する原則等基本的な枠組みを規定 ・プレバジェット・レポート等においてルールの遵守状況を検証
アメリカ	予算執行法（90年）	<ul style="list-style-type: none"> ・裁量的経費について、毎年の歳出予算法で支出上限を設ける「キャップ制」を導入 ・義務的経費について、新たに歳出増・歳入減を伴う政策を実施する場合に、別の歳出削減・増収措置を義務付ける「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」を導入 ・これに反する場合は、大統領命令による一律削減を適用

（備考）各種資料より作成。

目標設定は、財政再建に対するコンセンサスを形成する上でも重要である。ただし、景気の変動リスクに対する柔軟性を欠くと、マクロ経済政策運営との整合性を欠き、財政再建の持続性やクレディビリティを失うおそれ。

中期財政フレーム

- 予算単年度主義に対しては、年度内に予算を使い切ろうとする傾向を生んだり、予算が短期的視点で立案され、経済政策運営の中長期的な安定を損ねるなどの批判がある。中期財政フレームは、単年度の予算編成を維持しつつ、中期的な経済・財政見通しに基づく財政運営・予算編成を行うことで、支出の効率性を高め、財政再建をより着実に進めることを可能とするための手法。
- スウェーデン、英国、オーストラリア、ニュージーランドでは、予算編成にあたり経済見通しとの整合を図ることが求められ、財政見通しの拘束力が強い。

¹ 財政安定化規律は厳密には法律ではなく、閣議決定によって定められたものであるが、特別に議会で承認を得る手続を経ている。

第 2-3-9 表 効率的な予算編成のための中期財政フレーム

導入国	施策	主な内容
スウェーデン	フレーム予算、支出シーリング（96 年）	・歳出見通しに基づき、将来 3 か年の歳出総額に対するシーリングを設定
英国	歳出見直し（98 年）	・歳出を(1)省庁別歳出限度額、(2)各年度管理歳出に分け、前者について今後 3 年間の省庁別歳出額の大枠を決定 ・次に歳出見直しが行われる 2～3 年後までは見直しは行わない
オーストラリア	将来見通し（83 年）	・次年度予算とその後 3 年間を対象とし、省庁別歳出額等をベースラインとして固定 ・厳格に歳出を拘束しないが、政策の変更等がなければ改定されない ・省庁が歳出増を伴う新規施策を提案する場合には、既存施策のスクラップが求められる
ニュージーランド	ベースライン（89 年）	・ベースラインに基づいて予算編成を実施 ・厳格に歳出を拘束しないが、政策の変更等がなければ改定されない ・省庁が歳出増を伴う新規施策を提案する場合には、既存施策のスクラップが求められる
アメリカ	経済・財政見通し（OMB、CBO）	・年 2 回、行政管理予算局と議会予算局 ² が中期的な経済・財政見通しを発表 ・行政管理予算局の見通しは、大統領が議会に提出する予算教書の前提となっており、予算編成とリンク

（備考）各種資料より作成。

予算編成プロセスの改革

- ・ 財政ルールや目標を定めるほか、着実に財政再建を進めるためには、内閣のリーダーシップが重要。このため、内閣への権限集中を意図した閣内委員会設置や、内閣の役割を明確化して権限を強化する一方で、各省を所管する大臣の役割・裁量を拡大、明確化させ、トップダウンとボトムアップのバランスを図るなど、予算編成プロセスの改革が重要。
- ・ 特に、財政ルールとの相互効果が期待されるのが、支出総額へのシーリング設定。シーリングには、原則改定されないケースと毎年改定されるケースがある。

² アメリカでは、予算は複数の法律として成立するものであり、その作成権は議会にある。裁量的支出については、各省庁別の予算を定める 13 本の歳出予算法の成立が必要であるなど、議会の権限が大きい。このため、政府の試算である OMB の見通しとは別に、CBO が独自に見通しの試算を行い、予算審議に役立てている。

第 2-3-10 表 予算編成プロセス改革のための施策

導入国	施策	主な内容
英国（81年） オーストラリア（84年）	閣内委員会設置	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣への権限集中を確保する枠組み ・首相や財務大臣等数名で構成 ・予算の編成方針、優先分野等を集権的に決定
オーストラリア	ポートフォリオ 予算（84年）	<ul style="list-style-type: none"> ・一定のシーリングの下、大臣所管の政策分野内で資源再配分を行う ・ポートフォリオ内での配分には大臣に大きな裁量
	経常経費一括配賦 システム（87年）	<ul style="list-style-type: none"> ・従来予算上別項目に分かれて割り当てられていた経常的経費を省庁ごとに一括配賦 ・用途については各省に大きな裁量
スウェーデン	支出総額への シーリング設定	<ul style="list-style-type: none"> ・財政法（95年）に規定されたフレーム予算で、3か年の歳出総額にシーリングを設定 ・設定されたシーリングは議会の議決が見直されない限り改定されない
オーストラリア		<ul style="list-style-type: none"> ・毎年改定を実施。前述の「将来見通し」（83年）が実質的にシーリングの機能を果たす ・シーリングを修正する場合、他の歳出減または歳入増を図る
ニュージーランド		<ul style="list-style-type: none"> ・毎年改定を実施。前述の「ベースライン」（83年）が実質的にシーリングの機能を果たす ・また、政権期間中の3年間合計の裁量的歳出増にキャップをかける（96年）

（備考）各種資料より作成。

（3）財政再建に対する国民の理解の確保（透明性の確保、説明責任の強化）

財政再建期間においては、歳出削減や増税措置のいずれを用いても国民に負担を求めることになる。財政再建に対する国民の理解を得るためには、財政状況等の情報の透明性を高め、説明責任（アカウンタビリティ）を強化することが前提条件となる。

（4）最近の流れ：予算作成機関から独立した専門性の高い財政政策機関の設置

財政政策ルールを作成する専門性の高い組織の必要性

- 近年、欧州を中心に、予算作成機関とは別に、専門性の高い財政政策機関の設置が財政再建に効果的との議論が盛んになっている。
- 政治的な財政赤字拡大バイアスの存在や、予算の前提となる見通しが楽観的になりがちであることは多くの国でみられる事象。このため、財政政策スタンスに対する政治の影響を小さくするための仕組みとして、財政政策ルールに加え、専門性の高い分析を行う財政政策機関が予算の前提となる経済見通しを作成し、また、短期及び中長期の財政見通しや財政政策に関わる政策の評価を行うことが着実な財政再建を進める上で重要。

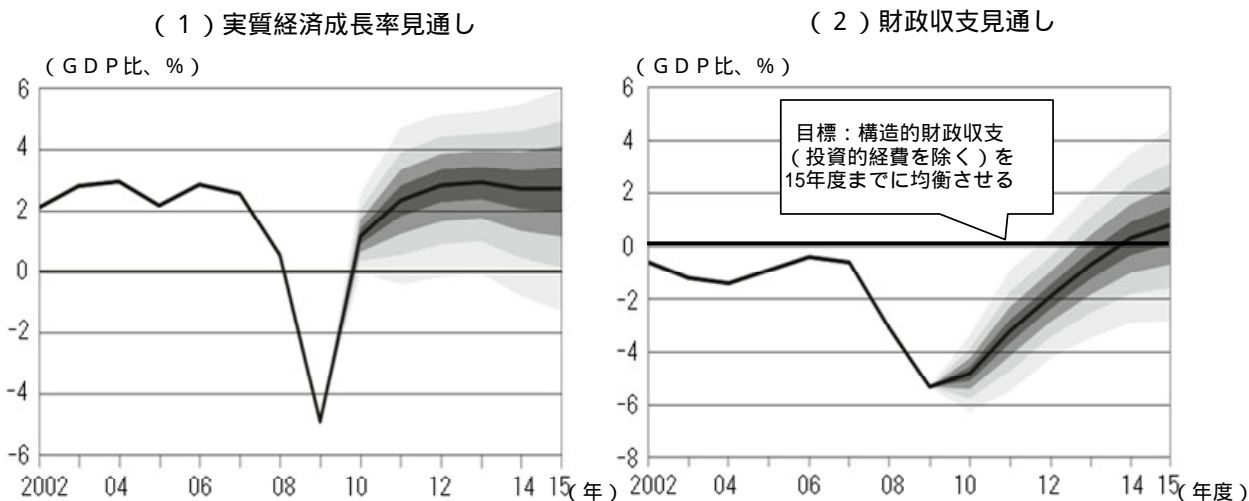
オランダ「経済政策分析局」の例

- オランダの「経済政策分析局」は、四半期ごとに短期経済見通しを公表するほか、中長期の経済財政見通しの作成、様々な経済政策分野に関わる政策評価等を実施。
- 選挙の際には、各政党からの依頼を受けて各政党のマニフェストを実現した場合の経済財政（財政赤字、雇用等）への効果を分析し、公表。

英国「財政責任局」の例

- 英国では、10年5月の総選挙による政権交代を機に、新たに「財政責任局（Office for Budget Responsibility）」を設置。
- 予算の前提となる経済見通しの作成のほか、予算案が実現した場合の経済への影響、予算案と財政目標の整合性等を財務省から独立した立場で評価。予算案と今後の経済財政見通し、財政目標の関係もファン・チャートで表示。

第 2-3-13 図 英国の経済成長率及び財政収支見通し



3 . 財政再建とその他の政策との関係

(1) 財政再建と金融政策

財政再建が経済に及ぼす短期的な悪影響を和らげるために、緩和的な金融政策を実施することも、財政再建の実効性・持続性を高める上で有効

事例の一つが、アメリカのクリントン政権期の取組

- 精力的に財政再建策が進められる一方、景気が回復局面に入った後もしばらくは利上げに慎重な姿勢が採られ、金融面においても緩和的な金融政策が実施されたことが財政再建を後押し。
- 財政再建は軌道に乗り、98年度から01年度にかけて財政収支は黒字化。

(2) 規制改革等による潜在成長率の上昇を通じた財政再建

構造改革は、歳出削減のための個別の財政再建策と関連しているだけでなく、潜在成長率上昇を通じて、財政赤字GDP比の引下げに寄与

オーストラリアでは、以下の取組を実施

- 80年代より電気・通信、航空・鉄道を中心とした国営企業の民営化や資産売却を実施。
- 95年から国家競争政策を実施。これは、従来政府部門が独占していた分野に官民競争入札（市場化テスト）を導入したものであり、公共サービスのコスト削減が図られている。
- これらの構造改革により、70年代及び80年代に3/4%程度であったオーストラリアのTFP上昇率は、90年代に2%まで上昇（OECD（1999））。
- TFP上昇率が高まったことにより、オーストラリアの潜在成長率は上昇し、一連の構造改革は結果的に財政再建にも寄与したと評価できる。

4．財政再建策の評価：財政再建を達成するためのポイント

(1) 緩やかなペースでの着実な財政再建により成長と両立

- 歳出削減、歳入増加等をしっかりと進め、構造的財政赤字を着実に削減。
- 財政再建は景気回復局面で開始することが望ましい。景気動向に十分留意し、適切なタイミング及びペースを選択する必要。

(2) 財政再建の実効性・持続性を高めるための制度・仕組みづくり

- 財政赤字削減策を着実に遂行するための法的枠組みを設けることも有用。
- その際、財政再建に持続的に取り組むため、エスケープ・クローズのような非常時への対処措置を設けることも重要。ただし、緩い運用や恣意的な運用によって実効性が失われないようにすることも必要。
- 予算編成プロセスを改革し、内閣のリーダーシップを強化する一方、所管分野内の配分については、大臣の裁量を拡大することも重要。
- 最近の動きとしては、予算作成機関から独立した専門性の高い財政政策機関による見通しの作成や、財政政策の評価等がみられる。

(3) 財政再建に対する国民の理解の確保（透明性の確保、説明責任の強化）

- 財政再建の目標・工程・ルールを明確化し、政府の強いコミットメントを通じて、財政再建に対する市場の信認を確保することが重要。
- 家計や企業にとっての先行きの不確実性の低下やリスクプレミアムの低下等を通じて、財政再建に伴う景気の下押し圧力を抑制する効果も期待できる。

(4) 規制改革と金融緩和による補完

- 規制改革等を通じて潜在GDPの底上げを図る。
- 緩和的な金融政策は、財政再建を補完する効果が期待される。