



RIETI Discussion Paper Series 04-J-014

## 財政ルール・目標と予算マネジメントの改革

田中 秀明  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 財政ルール・目標と予算マネジメントの改革

- 諸外国の経験とわが国の課題 -

田中 秀明\*

### 要 旨

1990年代における財政政策の立案・実施・結果について、OECD主要国とわが国の差は際立っている。諸外国は、財政ルール・目標の導入を初めとする予算マネジメントの改革を行い、経済成長にも助けられ、財政収支を黒字に転換させた。ただし、2000年代に入ると、引き続き財政黒字を維持している国がある一方で、財政赤字が拡大している国もある。その差は経済の状態だけでは説明できない。予算マネジメントが重要である。本稿は、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカにおける経験から、財政ルール・目標に関する教訓を導いている。

わが国でも、90年代、財政構造改革法などの試みが行われ、現在も改革に向けた取り組みが行われているものの、それは、過去の失敗を十分に検証したものとはいえない。わが国の財政に関する最大の問題は、毎年の予算編成において、財政政策のマクロ経済へのインパクトを予測・検証し、そうしたマクロ分析に基づき予算をコントロールする枠組が欠けていることである。今後の急速な高齢化を乗り切るためには、予算マネジメントの改革を通じた政府のガバナンスの回復が急務であり、そのポイントは、政治的な意志決定システムの集権化と中期財政フレームの導入である。

キーワード：財政赤字、債務、財政政策、財政ルール・目標、予算編成プロセス、予算マネジメント

JEL classification: D72,E62,H61,H62

\*独立行政法人経済産業研究所研コンサルティング・フェロー

オーストラリア国立大学客員研究員 (E-mail: [hideakitanakamof@aol.com](mailto:hideakitanakamof@aol.com))

本稿は、田中が独立行政法人経済産業研究所コンサルティング・フェローとして、2002年から開始した研究プロジェクトの成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、経済産業研究所の同僚及び経済産業研究所リサーチ・セミナー参加者の方々から多くの有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

## 目次

<b>第1章 はじめに</b> . . . . .	<b>2</b>
1 - 1 1990年代を振り返って . . . . .	2
1 - 2 予算マネジメントの改革の重要性 . . . . .	4
1 - 3 本稿の構成 . . . . .	6
<b>第2章 財政ルール・目標の定義と機能</b> . . . . .	<b>7</b>
2 - 1 ルール導入の背景 . . . . .	7
2 - 3 ルールの定義 . . . . .	10
2 - 3 ルールの機能と有効性 . . . . .	12
<b>第3章 OECD主要国における経験と教訓</b> . . . . .	<b>18</b>
3 - 1 マクロの経済財政動向 . . . . .	18
3 - 2 改革の経緯と背景 . . . . .	19
3 - 3 改革の内容 . . . . .	31
3 - 3 - 1 マクロ・ルール . . . . .	31
3 - 3 - 2 支出ルール、予算編成プロセス . . . . .	36
3 - 4 財政規律の維持と課題 . . . . .	45
3 - 4 - 1 財政ルール遵守の合理性 . . . . .	45
3 - 4 - 2 財政ルール等の見直し・改善 . . . . .	48
3 - 5 各国の経験から得られる教訓 . . . . .	57
<b>第4章 わが国の予算マネジメントの現状と課題</b> . . . . .	<b>60</b>
4 - 1 財政ルール・目標を巡るこれまでの取組みと課題 . . . . .	60
4 - 1 - 1 1990年代の日本財政 . . . . .	60
4 - 1 - 2 特例公債脱却（均衡予算ルール）とシーリング . . . . .	64
4 - 1 - 3 財政構造改革会議と財政構造改革法 . . . . .	65
4 - 1 - 4 経済財政諮問会議と経済財政の中期展望 . . . . .	69
4 - 2 予算マネジメントの改革に向けて . . . . .	75
4 - 2 - 1 問題点の整理と改革の方向 . . . . .	75
4 - 2 - 2 改革工程表 . . . . .	84
<b>第5章 おわりに</b> . . . . .	<b>87</b>

## 参考文献

## 図表

## 第1章 はじめに

### 1 - 1 1990年代を振り返って

1990年代におけるわが国の経済政策は、財政再建と景気対策の間を揺れ動いた10年間であった。財政再建に向けた取り組みは、97年11月に成立した財政構造改革法（以下「財革法」）がハイライトとなった<sup>1</sup>。

財革法は、国と地方の財政赤字の対GDP比3%以内、特例公債脱却（各年度発行額を縮減）及び公債依存度の引き下げを目標とし、その達成年度を2003年度、集中改革期間を98年度から2000年度までの3年間とした。また、同法は、社会保障や公共事業などの個別分野について、改革の基本方針と集中期間における予算の定量的削減目標や政府の講ずべき制度改革等を具体的に規定した。財革法は、諸外国の経験なども参考にしながら、具体的な数値目標を盛り込んだ野心的な試みであったが、不幸にも、わずか1年あまり凍結されてしまった<sup>2</sup>。97年後半からのアジア通貨危機や金融システム不安を背景にマイナス成長となり、景気回復が優先されたからである。

その後、小渕内閣において各般の経済対策が講じられたが、01年4月に誕生した小泉内閣は、再び、経済政策の軸足を財政再建に置くことになった。02年1月には、経済財政運営の中期的な将来展望を示す「構造改革と経済財政の中期展望」（以下「改革と展望」）が発表され、2010年代初頭にプライマリー・バランスを黒字化するという見通しが示された<sup>3</sup>。しかし、デフレが継続していることもあり、財政再建の先行きは不透明さを増している<sup>4</sup>。

OECD（2002b）は、改革と展望で示された日本政府のシナリオが楽観的であるとし、デフレが継続し成長率が低位に留まった場合のシュミレーションを行っている（表1-1）。OECDのシナリオは、わが国の財政状況が更に悪化する姿を描いており、改革の展望が描く財政再建の見通しとは全く異なるものである。むしろこれは一定の仮定を置いた推計に過ぎないが、財政再建への取り組みが一層難しくなっていることを示唆している。我々は再び財革法の蹉跌を繰り返すことになるのだろうか。一体何が問題なのか。経済が停滞していることが問題なのだろうか。よく言われるように、経済さえ回復すれば、財政再建は自ずと進むのだろうか。否である。これまでわが国でとられてきたケインジアン的な総需要管理政策は、公共事業を中心とした財政依存症、債務増加による将来不安の増大等、マイナス面が顕著になっており、こうした政策のあり方こそが問われるべきである。

<sup>1</sup> 正式には、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」。同法は、97年1月に発足した政府与党の財政構造改革会議（当時の橋本総理が座長）にける議論がベースとなり、同年3月に決定した財政構造改革5原則に基づき策定された。

<sup>2</sup> 98年12月に成立した「財政構造改革の推進に関する特別措置法停止法」によるものであり、同法は、法律全体の施行を当分の間停止するとし、附則において、停止解除の時期は、わが国経済が回復軌道に入った後に、経済・財政状況等を総合的に勘案して判断すると規定する。

<sup>3</sup> 改革と展望は、正確には、「民間需要主導の着実な経済成長が継続するとすれば、2010年代初頭にプライマリー・バランスは黒字化することとなる」、「プライマリー・バランス均衡の達成時期の見込みなどについては、相当の幅を持って見る必要がある」と記述しており、プライマリー・バランスの黒字化は、厳密には、政府がコミットした目標とは言いがたい。

<sup>4</sup> 改革と展望は、その後、「2002年度改定」（03年1月）、「2003年度改定」（04年1月）と改定されているが、プライマリー・バランスの黒字化の時期については変更がないものの、財政赤字の中期見通しは、当初の改革と展望より悪化している。

わが国の一般政府債務残高(グロス)の対GDP比は150%(OECD2003年見込み)を超え、OECD諸国中最悪の状況ではあるが、金利上昇等により直ちに破綻という状態になっているわけではない。その意味で、わが国は、財政悪化により経済が破綻したニュージーランドやスウェーデンとは異なる。しかし、わが国は、現在世界に例を見ないスピードで高齢化が進んでおり、年金・医療・介護を中心に歳出の増加圧力は更に強まっていくことから、今後、財政の持続可能性が日本経済の安定成長のための前提条件となると予想される。財政再建は、それ自身が目的ではない。OECD諸国においては、財政政策の関心は、単なる財政収支のバランスから、人口の高齢化を踏まえいかに財政の長期持続可能性を保証するかに移っている<sup>5</sup>。そこでは、マクロ的な財政規律の維持と年金・医療等の各分野におけるミクロ的な構造改革を同時に達成しなければならない。

## 1 - 2 予算マネジメントの改革の重要性

本稿は、経済政策の1つの大きな要素である財政政策の運営に焦点を当てる。具体的に言えば、財政政策を具体化する毎年度の予算編成、ここでは、より広い概念として「予算マネジメント」という言葉を使うが、この予算マネジメントのあり方をテーマとする<sup>6</sup>。この10年間における経済政策の問題は、1つにはこの予算マネジメントにあると筆者は考えているからである。突き詰めて言えば、それは、政府のガバナンスに関わる問題である。予算マネジメントの改革を通じて政府のガバナンスを回復させることこそが、わが国で今最も必要な構造改革であり、また今後の日本経済の安定成長にとって不可欠であると考えている。結論を先取りすれば、わが国の予算マネジメントにおける最大の問題は、財政政策のマクロ経済へのインパクトを予測・検証し、そうしたマクロ分析に基づき予算をコントロールする枠組が欠けていることである。ところで、わが国だけがこうした問題に直面しているのであろうか。

1990年代は、G7諸国中最良であったわが国の財政を最悪に変えてしまったが、逆に言えば、他の先進諸国は大きな改善を達成したのである。90年代における財政政策の立案・遂行・結果、すなわち予算マネジメントについて、日本と他のOECD諸国は対照的である。マーストリヒト条約が規定する財政赤字基準の達成を義務付けられたEU諸国に典型的なように、多くのOECD諸国で、歳出削減や増税が行われ、財政収支が顕著に改善した。例えば、恒常的に財政赤字が続いていたイタリアは、90年は11.8%の赤字(一般政府对GDP比)であったが、00年には0.7%

---

<sup>5</sup> OECD(2002a)は、財政の持続可能性について、80年代は、債務と金利支払いのスパイラルを相殺させるためにいかにプライマリー黒字を確保するかが焦点となり、90年代に、多くのOECD諸国がそれを認識し財政再建が進んだと分析しつつ、今後は、高齢化に対応した偶発債務が十分認識されていないことから、財政の長期的な持続可能性に大きな疑問が生じていると指摘する。

<sup>6</sup> 予算マネジメントという言葉は、日本語では、それほど普及しているものではない。一般的には、予算制度という言葉があるが(英語では、制度に加えて手続きや慣習等を含めた言葉としてbudget institutionやfiscal institutionがある)これは、主として法的な制度面を示す言葉であるため、予算や財政を「マネジメント」する趣旨が十分に捕らえられない。英語では、fiscal management、budget management、expenditure managementという用語があり、日本語に訳せば運営とか管理という言葉になるが、これも十分趣旨が伝わらないので、本稿では、「予算マネジメント」という言葉を使う。

の赤字にまで改善した。98年に29年振りに財政黒字（統合予算ベース）を達成したアメリカも同様である。

特筆すべき点は、財政収支の改善は、景気回復だけによるものではないということだ。各国は、広範囲にわたる予算マネジメントの改革に努力してきたのである。90年代に、欧州諸国を中心に、予算の *institutions* と財政赤字の関係を分析する研究が進んだが、それらの基本的な結論は、財政赤字や債務残高の大きさは、経済の状況というよりは、「予算編成の仕組み」（*budget institutions*）が大きな影響を与えるということである<sup>7</sup>。仕組みとは、予算の編成・議会での承認・執行に至る一連のプロセスにおける、ルール、手続き、慣行などを意味する。これらが、多くのプレーヤーが参加する予算編成というゲームのルールを決めるのであり、従って、財政のパフォーマンス（財政赤字の大小等）に影響を与えるのである<sup>8</sup>。

政府サービスは、一般に、受益者と負担者が乖離するため、受益拡大や負担削減というバイアスが働きやすい<sup>9</sup>。その結果、支出が強調され、負担は隠されてしまう。選挙では、支出削減や増税は支持されにくい。政治家も、選挙区という特定の利益を守るため、税負担のコストを隠し、支出増を図ろうとする。また、政府は、家計や企業と異なり、財政赤字（公債発行）によって異時点間の資源配分が可能であり、負担を更に将来世代に先送りすることも容易である。これらのメカニズムは、政府部門に本質的に内在する問題である。将来世代は選挙権を持たないので、これを抑止することは難しい。しかし、放っておくと、一層の赤字拡大により財政の持続可能性が問題となって、結局、経済の安定を損ねることになる。諸外国の経験は、予算編成プロセスとそのマネジメントを戦略的に見直すことにより、こうしたバイアスがコントロール可能であることを示している。

予算の本質が希少資源の配分を巡る政治的な意思決定にあることを考えると、財政赤字を抑制するためには、特に、意思決定プロセスを見直すことが極めて重要である。そして、この意思決定に一定の規律を与えるためには、財政ルールや目標が必要となる。各国の改革の内容は、それぞれの国の歴史的な経緯や政治経済状況等にもよるが、特徴的な点として、財政ルール・目標の重視とそれを踏まえた予算、特に支出のコントロールを上げることができる。90年代に多くの国で、予算マネジメントがオーバーホールされ、90年代末から2000年代初めにかけて、財政状況は大きく改善した。

しかし、OECD諸国の中でも、全ての国が予算マネジメントの改革に成功しているといえるわけではない。典型的には、ドイツ、フランス、イタリア等のEU諸国とアメリカである。これらの国は、90年代を通じて財政構造改革を行い、後半に財政収支を改善させたが、2000年代に入ると、財政が再び悪化している。こうした国とは対照的に、スウェーデン、オーストラリアといった国は、リスクは高くなっているものの、改革の効果を持続させている。一体、何がこの差を生んでいるのだろうか。90年代に各国で導入された予算マネジメントは、今まさに、ハード・テストに晒されているといえる。

こうした観点から、各国の予算マネジメントの仕組みとそのパフォーマンスを比較分析するこ

---

<sup>7</sup> von Hagen(1994)、von Hagen and Harden(1994)、von Hagen and Harden(1996)、Alesina and Perotti(1996a,b)等を参照。

<sup>8</sup> 財政赤字を説明するモデルは、むろん、ここで紹介した *institutions* モデルだけではない。詳細は、本稿2 - 1を参照。

<sup>9</sup> 一般に、common pool problem、「共有資源問題」と呼ばれる。

とは興味深い。予算マネジメントといっても、マクロ的な側面からミクロ的な側面まで幅広いが、本稿では、特に、財政ルール・目標というマクロ面に焦点を当てつつ、予算マネジメントの改革について論じたい。そこでは、何が成功の鍵となるのか。これら进行分析することは、具体的な数値目標や個別分野の改革方針まで盛り込んで導入された財革法の検証につながる。我々は、財革法に代わる新たなフレームワークをまだ持っていないのである。

予算マネジメントの改革は、独立性が付与されている中央銀行が担う金融政策と比べると容易ではない。各国は、試行錯誤を繰り返しながら、不断に予算マネジメントを見直している。我々も、失敗を論うのではなく、冷静に分析し、学習していくスタンスが必要である。本稿に課せられた最終的な課題は、今後急速な高齢化に直面するわが国の財政において、ガバナンスを回復させるための予算マネジメントはどうあるべきか、を検討することである。諸外国の成功と失敗の経験を学びながら、わが国の政治経済状況に適した仕組みを考えなければならない。

### 1 - 3 本稿の構成

本稿の構成は次のとおりである。

次の第2章では、財政ルール・目標の定義と役割を整理する。主として文献サーベイを行いながら、財政ルール・目標を巡る主な議論を紹介し、第3章以降のバックグラウンドを提供する。

第3章では、OECD諸国主要国における実際の財政ルール・目標の内容とそのパフォーマンスを分析する。具体的には、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカの8ヶ国を比較対象として取り上げる。EU諸国の関連で、マーストリヒト条約とその関係ルールについても言及する。なお、各国毎の詳細（カントリー・レポート）は、別冊を参照されたい。

第4章では、諸外国の経験と教訓を踏まえ、わが国の予算マネジメントの問題と改革の方向を探る。

最後の第5章で、全体をまとめ、結論を述べる。

## 第2章 財政ルール・目標の定義と機能

財政ルール・目標の導入は、古くて新しい課題である。それは、財政政策のあり方を巡る議論の歴史でもある。伝統的なルールは、家計に倣い、政府の予算も均衡すべきというものであったが、これに異論を唱えたのがケインズであった。その後、ケインズ的な裁量政策の是非については、フリードマンらの新古典派やブキャナンらの政治経済学的な観点等から、様々な理論的、実証的な議論を呼んだ。

90年代以降、各国で財政再建への本格的な取り組みが開始されると、財政ルール・目標についての議論が再び沸き起こっている。その背景の1つとしては、EU諸国が導入したマーストリヒト条約(Maastricht Treaty)及びそれを補完する安定・成長定協定(Stability and Growth Pact)が挙げられる。また、米国でも、80年代のグラム・ラドマン法や90年代の予算執行法(Budget Enforcement Act)等、財政ルールを盛り込んだ様々な予算関連法が登場した。わが国でも、97年に数値目標を法定化した財政構造改革法が導入された。このように財政をいかにコントロールするかが実際問題としてクローズアップされたことが、財政ルールを巡る議論を活発化させたのである。本章では、主として文献サーベイを行いながら、財政ルール・目標を巡る基本的な論点を整理したい。

### 2 - 1 ルール導入の背景

金融政策、財政政策ともに、90年代以降、ルールに基づいて政策運営を行うことが世界的に広がっている。その大きな背景には、裁量的な政策に対する懐疑がある。政府が全知全能であり、経済の状況を的確に判断し、適時に適量の政策を講じることができれば、こうし裁量的政策は理論的には最も優れた措置である。このような場合にルールを導入することは、状況に応じて適切な手段を講じるといった弾力性をかえって損なうリスクがある。しかし、こうした仮定は現実には成り立たない。政策当局者がそのような能力を有し、最適な政策を講じるとは考えにくいからである。本節では、なぜ裁量的な政策が問題なのか、そしてどのようにして裁量的な政策を抑制すべきか、についてまとめる(以下主として財政政策に絞る)。

各国の財政赤字や債務残高の水準は、時代とともに変化し、また、各国間で大きな差異がある。例えば、OECD諸国の一般政府債務残高(グロス)の対GDP比(2003年)で見ると、OECD平均が78%であるのに対し、50%以下の国(オーストラリア、アイルランド、韓国等)もあれば、100%を超える国(ベルギー、ギリシャ、イタリア、日本)もあ。なぜ、このように大きな差があるのか。財政赤字がなぜ生じるのかについては、これまで理論的、実証的に様々な研究が行われてきた<sup>10</sup>。それを大別すると、伝統的なケインズ的なアプローチあるいは景気循環のスムージング理論<sup>11</sup>と政治経済学的観点からの政策決定者の行動、の2つに分けられる。後者(詳細後述)

---

<sup>10</sup> 例えば、Franzese(2001)は、これまでの理論及び実証研究を網羅的に整理している。彼は、税のスムージング理論、財政錯覚、債務による世代間・世代内所得移転、選挙区への利益誘導、選挙サイクル、分断化した(連立政権等)政権政党、インフレによる債務ファイナンス、将来の政府に影響を与えるための債務の意図的な操作、の8つに分けて文献を整理している。

<sup>11</sup> Barro(1979)、Lucas and Stokey(1983)等参照。

は、前者の理論が必ずしも各国の財政赤字の差を十分に説明できるものではない、という批判から出てきたものである。更にいえば、そもそも財政政策がアウトプットにインパクトを与えるかという有効性についての疑義が根源にある。

財政政策の有効性については、90年代にわが国で取られた財政政策の問題を初めとして、賛否両論が続けられており、議論は必ずしも収斂していないが、Hemming et al(2002a,b)が、これまでの欧州、アメリカ、日本等について行われた実証研究を網羅的にサーベイしており、そこから得られた結論を次のようにまとめている。

- (1) 過剰な稼働能力があり、経済は閉鎖的又は開放的でも為替レートが固定されているとき、家計の時間軸が限定されているとき、政府支出が民間支出を代替せず労働や資本の生産性を高めるとき、政府債務の水準が低く資金調達の問題に直面していないとき、インフレに至らない拡張的な金融政策が伴うとき、においては、財政乗数は正であり、大きい。
- (2) 利率や為替レートの変動を通じて政府支出が民間支出を代替するとき、家計がリカーデียนであるとき、債務の持続可能性が問題になり利率に高いリスクプレミアムが付加されているとき、拡張的な財政政策が家計や企業の貯蓄や投資活動をより慎重にさせる可能性を高めるとき、においては、財政乗数は小さく、場合によっては負の値になる。
- (3) 財政乗数は、ほとんどの分析では正の値を示すが、それは概して小さい。短期の乗数の平均は、税については0.5、支出については1程度であり、一部の例外を除いて国あるいはモデルによる差はそれほどない。ごく例外的なケースとして、いわゆる非ケインズ効果が見られた例(デンマーク(1983-86)、アイルランド(1987-89)等)があるものの、乗数が負となるケースは一般的ではない。拡張的な緊縮政策は、財政制約が強く、非生産的な支出の削減、リスクプレミアムの増大が生じている環境においては、起こりやすく、財政の信頼性を高める。

また、裁量的な財政政策はアウトプットにインパクトを与えるとしても、アウトプットのボラティリティを高め、かえって経済を不安定化しているとの分析もある。Fatás and Mihov(2002)は、裁量的な財政政策は経済に対して強い不安定効果をもたらす、裁量的な財政政策によってもたらされたアウトプットのボラティリティは、ボラティリティの1%増に対して成長率を0.6%ポイント低下させると、指摘する。

財政政策の効果に関連しては、財政政策のスタンスがプロサイクリカルなりやすいという問題も指摘されている。財政政策が常にプロ・サイクリカルになるわけではなく、国によって、また同じ国でも時によって、ケース・バイ・ケースであるが、OECD(2003)は、1981年から2002年の間で、アウトプット・ギャップの変化と景気調整済財政収支の関係を調べたところ、約半数の国で、プロ・サイクリカルとなる傾向があったと指摘する。また、アメリカ(1982-86年)やEUの大国(93年まで)では、プロ・サイクリカルな傾向があったが、1993-2000年の間は、多くのOECD諸国で財政政策はカウンター・サイクリカルな傾向となったものの、2000年に入ると、EUの大国が再びプロ・サイクリカルになっていると分析する。Lane(2003)は、OECD諸

国において、国毎、支出の種類毎に、プロ・サイクリカルかカウンター・サイクリカルかは異なっており、GDPのボラティリティが高く、政治的な意志決定が分散化している国ほど、財政政策はプロ・サイクリカルになる傾向があるという<sup>12</sup>。

要約すれば、財政政策の効果は、政策の内容（減税か支出増か、またその内訳）家計や企業の行動様式、利子率や為替レートの反応等、様々な要因によって決まること、また経済の不安定化という副作用をもたらすリスクがあるということである。裁量的な財政政策の適切な実施は恐ろしく難しいというのがこれまでの経験である。効果の程度が様々な要因によるという不確実性に加えて、よく知られているように、認知や実施に関するタイムラグ、政府当局内の意志決定の非合理性、民主主義に内在する赤字バイアス等の問題があるからである。いくつかを紹介しよう。

第一に、政策の「時間非整合性」(time inconsistency)の問題である。これは、裁量的な政策の問題点を人々の期待やゲーム理論を取り入れて分析したマクロ経済理論に由来する。代表的な研究はKydland and Prescott(1977)である。政府や中央銀行は、過去に発表した政策から乖離することによって、当初の政策の目的を達成しようとする（この場合time inconsistencyであるという）。もし、企業や個人が合理的な期待をもって行動する場合、政府や中央銀行のそうした乖離行動を予測する。そうすると、今度は政府や中央銀行は、ますます当初の政策目的から乖離する政策を行うようになる。要するに、政策当局者と個人や企業の間でゲームが繰り返えされ、結局、経済厚生が悪化すると彼らは分析したのである。こうした問題を回避するためには、彼らは、政府や中央銀行の裁量的な行動を制限し、ルールに基づいて行動するようにすべきであると主張した。すなわち、ルールに基づく政策は時間整合的であり、企業や個人、あるいは市場が、政策に対して信頼性を置くようになるというのである。

第二に、民主主義に内在する赤字バイアスの問題である。財政赤字を説明する政治経済学的研究については、いくつかのアプローチがある。Alesina and Perotti(1995)は、政治経済学的なアプローチから、財政赤字を説明するモデルを、財政錯覚モデル、世代間再分配モデル、債務による負担転嫁モデル、連立政権モデル、地理的な利益誘導モデル、予算編成の制度・仕組みモデル、の6つに分類しサーベイを行っている。このうち、彼らは、特に、とが有意であると主張している。文献をいくつか紹介しよう。

は、一般に、「共有資源問題」(common pool problem)として捉えられている。費用負担となる租税の特質が強調される。税は広く国民から集められプールされ、共有される。他方、その使い方、すなわち予算は、政治家、支出省庁、利害関係者、そして財政部局といった多くの関係者が関与するなかで決定されるが、政治家や支出省庁は、可能な限り税の税のプールからお金を引き出そうとするので、結局、共有資源の過剰な使用を招くことになる（Weingast, Shepsle and Johnsen(1981)、Shepsle and Weingast(1981)、von Hagen and Harden(1996)、Alesina and Perotti(1999)など）。Poterba and von Hagen(1999)は、政治家は税負担の痛みが乏しく、真のコストを認識しないので、関心の高い事業の推進を図ると指摘し、財政赤字は自己の利益を追求する政治家の合理的な選択の結果であるという。こうした場合、次善の策としては、政策当局者の自由度をルールによって拘束することが正当化される。

の予算編成の制度・仕組み(institutions)については、財政赤字に影響を与える要因として、

---

<sup>12</sup> 日本については、政府の経常支出全体はわずかにカウンター・サイクリカルであるが、政府消費、政府投資、経常支出+政府投資はいずれもプロ・サイクリカルであるとしている。

数値目標、政府部内における予算案決定の方法、財務大臣と支出大臣との関係、議会における予算修正、予算の執行における制限、財政の透明性等が挙げられる。例えば、von Hagen(1992)は、財務大臣の権限の強さ、議会における予算修正の可能性、財政の透明性等を表すインデックスを開発し、EU各国のインデックスと財政赤字の関係を分析したところ、財務大臣の権限が強い国ほど、透明性が高い国ほど、相対的に財政赤字が小さいことを実証している。また、Alesina and Perotti(1996b)は、透明性が欠如している具体例として、高い成長率を基に税収を過大に見積る、施策の財政的な影響を過小に見積る、ある施策を予算外にする、といった例を挙げ、こうした予算編成に関わるトリックが財政赤字の拡大、政府債務の増大を招いていると分析する。

財政政策の効果、その政治経済学的な問題を整理してきたが、こうした理由を背景として、欧米諸国では、裁量的な財政政策を行うことは、1980年代後半以降、次第に後退している。経済安定化の主役は金融政策に移っており、財政政策では、ファイン・チューニングを行わず、第一にビルトイン・スタビライザーを効かすというのが一般的であり、また、財政政策は、金融政策の機動性や効果を妨げないように、補完するという位置付けである<sup>13</sup>。

そして、金融政策にしる、財政政策にしる、政策当局者・関係者に何らかの制約を課すべきだというのが基本的なコンセンサスになってきた。金融政策に関する制約については、近年、インフレ・ターゲットが多くの国で導入されてきた。しかし、財政政策に関する制約については、金融政策ほど単純ではない。インフレ・ターゲットの対象は物価上昇率という単純なものであり、制度的にも、政治的に強い独立性が付与されている中央銀行が執行する。他方、財政政策は所得再分配を初め様々な目的を持っており、また、民主主義のプロセスを回避することもできない。一般論として、財政政策の遂行に制約を課することが是認されても、現実にはどのような制約を課すべきかについては、議論は収斂していないし、また、その効果も状況に応じて様々である。ルールを初めとして、その制約のデザインこそが基本的な命題である。

## 2 - 2 ルールの定義

財政政策に課すべき制約の方法については、財政赤字の原因の裏返しとして考えられるが、2つに大別することができる。1つは、民主主義のプロセスそのものに関係する政治・選挙システムの見直しであり<sup>14</sup>、もう1つは、予算編成の手順やルールを規定するプロセス・マネジメントの

---

<sup>13</sup> Feldstein(1997)は、景気対策の主役は財政政策から金融政策に移っているとし、金融政策の方が財政政策より強力かつ弾力的であると指摘する。英国については、Bailey(2002)は、財政政策は、景気対策ではなく、経済の長期的な生産能力を高めるための中期的な供給サイドの手段として、使われるようになったと指摘する。Taylor(2000)は、政策の機動性等の観点から財政政策は金融政策に劣るが、その拡張効果はメカニズムとしては同じであり、ゼロ金利の場合等特殊な場合には、財政政策の役割が依然としてあることを指摘している。

<sup>14</sup> 政治・選挙システムの違いと財政赤字の関係を実証分析する研究にはいろいろなアプローチがあり、また、その結果はデータの取り方の違いもあり、必ずしも一致しておらず議論が続いている。Roubini and Sachs(1989)は、連立政権ほど、政府の在任期間が短いほど財政赤字が大きくなると指摘したが、Edin and Ohlsson(1991)は、連立政権でもマジョリティかマイノリティかが重要で、マイノリティほど赤字が大きいこと、Haan and Sturm(1997)は、Roubini and Sachs(1989)の結論は確認できないと指摘している。Haan, Sturm and Beekhuis(1999)は、最新のデータで従

見直しである。本稿は、主として後者に焦点を当てるが、予算編成は稀少資源の配分を巡る政治的な意志決定システムと捉えられることから、内閣での政治的な意志決定の仕組み等関連する政治的な問題も含めて議論したい。

予算編成プロセス・マネジメントの見直しに関わる具体的なアプローチは、様々なものがあり一概に整理することは難しい。その1つの重要な要素である財政ルール・目標が何を意味するのかについて、特にこれまで注意を払ってこなかったので、ルールを含めて改めてここで定義しよう。

例えば、Alesina and Perotti(1996b)は、「予算の提案・議決・執を規定するルール及び規則」として、収支均衡のような数値目標(numerical rule)、政府部内での予算編成の手順や予算の議会での議決方法等の手続きに関するルール(procedural)、予算の透明性に関するルール、の3つを挙げる。

Kopits and Symansky(1998)は、「財政ルール」(fiscal rule)とは、「マクロ経済的な観点から、財政政策に恒久的な制約を課すもの」であるとする。典型的には、財政の総合的なパフォーマンスを示す指標として定義されるものであり、財政収支や債務残高に関して設定される。彼らの定義によれば、拘束力の弱いガイドラインや努力目標といった性質のものは、機能的には有効であるとしても、財政ルールには該当しない。また、予算編成の手続きに関するルールも、彼らの財政ルールには該当しない。

Hemming and Kell(2001)は、ルールとして、財政赤字ルール、債務ルール、支出ルール、の3つを挙げる。また、彼らは、ルールには含まれないが、予算に内在する赤字バイアスを抑制する方法として、透明性の向上、財政ルール・目標に導入、財務大臣の権限強化といった制度的な改革、財政政策を立案する独立的な機関の設立、の4つを挙げる。彼らは、ルールとinstitutionsや透明性は分けて考えている。

さて、本稿では、Kopits and Symansky(1998)のような狭義のルールの定義は採用せず、ガイドラインや予算編成の手続き等も含めて考えたい。すなわち、予算や財政における制度、法律、慣習、慣行などのinstitutionsに関連して、予算編成や財政政策の立案・執行に制約を課すものを本稿の研究対象とする。ただし、透明性等をルールと呼ぶには違和感があるので、具体的には、次のように分類する<sup>15</sup>。

#### (1) 財政ルール・目標：マクロ・ルール

財政収支(赤字)に関するルール、借入れルール、債務残高ルール等、マクロ的に制約を課すルールや数値目標(法律、ガイドラインいずれも含むが、原則として恒久的な性格を持

---

来の理論を検証し、政府のタイプが赤字の大小に影響を与える証拠はないが、政府内の政党数は中央政府の債務の増大に影響を与えているとする(従来の研究は一般政府の計数を使用していた)。また、Balassone and Giordano(2001)は、連立政権内において異なるイデオロギーや支出の優先順位が存在しその調整が必要になると赤字が増大する、イデオロギーが一致している限り単独政権ほど財政規律を維持しやすいと分析する。

<sup>15</sup> 以下の分類は、必ずしも明確ではなく、いずれにも分類できるグレーなものがある。例えば、中期的な財政見通しの中で示されている各年の財政赤字の見通し(対GDP比4%)といったものは、マクロ・ルールに分類するか微妙である(目標としての性格が強い場合は分類)。また、についても、ルールとして分類するか、プロセスに分類するか、微妙なものがある。

つもの)<sup>16</sup>。一般政府支出・収入の対GDP比といったものもこれに該当する。

## (2) 財政ルール・目標：支出（収入）ルール

支出シーリング、キャップ、Pay-As-You-Go 原則といった、予算編成において支出を拘束するルール（手続き）

## (3) 予算編成プロセス

閣議における政府予算案の決定方法、予算財政関係の情報についての透明性、予算編成にかかわる組織、等

## 2 - 3 ルールの機能と有効性

1990年代に多くのOECD諸国で、財政構造改革が行われ、その1つの要素として、財政ルール・目標が重視されてきたことは既に述べた。その基本的な背景には、裁量的な財政政策への懐疑があることを挙げたが、改めて、財政ルール・目標の目的を整理すると、以下のようになる（(1)と(2)は密接な関係）。

### (1) マクロ経済の安定

### (2) 財政政策の長期的な持続可能性（赤字バイアスの是正）

### (3) 政府の政策立案・遂行の信頼性向上

現実に、各国で導入されているルールが初期の目的を達成しているのだろうか。つまり、ルールのパフォーマンスはどのようなのだろうか。確かに、90年代、多くのOECD諸国で、財政ルール・目標は機能し、財政規律は回復された。しかし、2002年には、ドイツ・フランスというEUの大国が、マストリヒト条約の財政赤字3%基準を超えてしまったことに示されるように、ルールが財政規律を真に担保できるのかについては定かではない。アメリカでも、90年代の財政再建に貢献した予算執行法（BEA）は、財政が黒字に転換した90年代末から2000年代初めには、予算をコントロールできなくなってしまった。わが国について考えてみても、財政法第4条に規定する赤字公債の禁止、建設公債発行の例外措置が財政規律を担保しているとは言いがたい。財政構造改革法もその効力が凍結されたままである。こうした事例を見ると、いかなるルールが望ましいのか、ルールの何が問題なのか、ルールを担保するためにはどうしたらよいか、という疑問が浮かび上がってくる。この問いに対する詳細な検討は、各国毎の財政ルール・目標等についての分析と横断的な比較検討を行う次の第3章に譲るとして、ここでは、財政ルールを巡る主な議論を紹介する。具体的には、マクロ・ルールのデザイン（特に数値目標の是非）、マクロ・ルールと支出ルールの優劣、予算編成プロセスの重要性（意思決定システムと透明性の重要性）の3点について言及する。

---

<sup>16</sup> ルールはより拘束力の強いものであり、違反すれば罰則を伴う場合もあるが、目標はそれほど拘束力の強いものではなく目安といった性格を持つ。

まず初めに、マクロ・ルール、特に数値目標について議論しよう。マクロ・ルールの指標は、フローの支出、収入及び財政収支、ストックの債務である。このうち、フローの財政収支、ストックの債務残高についてのルールが一般的である<sup>17</sup>。表2 - 1に示すとおり、財政収支あるいは債務残高を対象にしても、それぞれいくつかのバリエーションがある。伝統的なルールは、財政収支の名目的な均衡ルールである。アメリカのグラム - ラドマン法や予算執行法は財政赤字のゼロを目標としているし、わが国の財政法第4条の原則も均衡予算である。90年代に登場したルールの代表例であるマーストリヒト条約の財政赤字に関する基準は、一般政府財政収支の対GDP比を3%以下にするというものであり、GDP比でルールを規定する。最近の流行としては、毎年財政収支均衡を求めるのではなく、景気循環を通じて(中期)財政収支を均衡させるというルールが登場している。また、財政収支に関するものとしては、いわゆるゴールデン・ルールというものがある。これは、経常収支と資本収支を分けるものであり、日本やドイツの建設公債原則が伝統的なものとして存在していたが、90年代末にイギリスがこれを導入し、また、マーストリヒト条約の見直しに関連してゴールデン・ルールが提案されており、近年再び注目を浴びている。ストックの債務残高に関するマクロ・ルールもバリエーションがあるが、マーストリヒト条約に典型的なように、フローのマクロ・ルールと比べると、現実にはそれほど重視されていない。ただし、ニュージーランド等、政府部門に発生主義を導入している国では、純価値といった指標が導入されており、イノベーションが興っている。ネットにしるグロスにしる、債務残高の指標は、政府資産の売却や支出の繰り延べ等により操作できるため、必ずしも適切な指標といえない。

数値目標を含むルールは、明確であり、国民や政治家に対して理解しやすい。ルール違反を判断するのは容易であり、各国の財政状況を横断的比較する場合には、数値ルールは適している。第一の論点は、財政収支を基準とすべきか、それとも債務残高か(あるいは両方か)、という問題である。今後のOECDのほとんどの国で人口の高齢化が進み、財政政策の持続可能性が大きな課題となることから、債務残高を目標とすることが最も合理的と考えられるが、毎年の予算をコントロールするには適さない。マーストリヒト条約による財政基準には、財政収支と債務残高(グロス)があるが、後者は実際には二の次と捉えられていることが証左である。より分かり易く、毎年チェックできるのは財政収支の均衡である。アメリカの各州は、事前・事後の収支均衡等、いくつかの形態の均衡予算ルールを導入しているが、赤字を将来に繰り延べられないといった、厳格なルールを有している州ほど財政赤字が小さいという(Poterba(1994)、Byoumi and Eichengreen(1995)、Alessina and Bayoumi(1996))。しかし、これらのルールの最大の問題は、なぜ赤字が3%なのか、債務残高が60%なのか、といったようにその水準が恣意的にならざるを得ないことである(Koipit and Symansky(1998)、Wyplosz(2001))。わが国のグロス債務残高の対GDP比は150%を超えるが、明確に破綻していると判断できるわけではなく、理論的に妥当な水準というものを導くことはできない。目標水準が恣意的であると、いつでも変更すればよいといったような意見が強くなり、ルールの信頼性が問題となる。マーストリヒト条約の財政赤字3%、債務残高60%の基準が、経済学的には意味がないと批判される所以である(Fitoussi and Creel(2002))。

2つ目の問題は、数値ルールは硬直的になりやすく、また、その裏返しとして、会計上の操作

---

<sup>17</sup> 政府が中央銀行から直接借入れすることを禁止するようなルールもあるが、ここでは取り扱わない。

(creative accounting) やごまかしを誘発しやすいことである (Milesi-Ferretti(2000))。その典型例は、1980年代のアメリカで導入されたグラム・ラドマン法である。同法は、毎年の財政赤字の水準に名目的な上限を設定したが、結局、当初予算においていかにルールを守っているかを見せるために、様々な会計上の操作が行われた (同法は事後のルール遵守は規定していない)。わが国でも、小泉内閣が最初に編成した 2002 年度予算では、概算要求前に、一般会計の新規国債の発行額を 30 兆円とする目標が掲げられ、当初予算では表面上当該目標は達成したものの、特別会計への赤字の転嫁等によって目標を達成したのではないかといった批判を招いた<sup>18</sup>。こうした数値ルールの硬直性については、経済が悪化した場合の例外的な対応措置 (マーストリヒト条約や財政構造改革法の改正法等) を予め規定するといった措置がとられている。また、最近の財政ルールの流行としては、毎年財政収支均衡や債務残高の一定水準を維持するのではなく、景気循環を通じて収支を均衡させるといった、弾力的なルールがある (イギリス、スウェーデン、オーストラリア等)<sup>19</sup>。更には、景気循環の影響を取り除いた景気調整済財政収支 (構造収支) を目標とする場合もある (スイス等)。オーストラリア等のように法律に目標を規定しないというアプローチもある。ただし、構造収支や景気循環を通じて均衡させるといったルールは、わかりやすさや透明性は低下する懸念がある。成長・安定協定 (SGP) に代表されるように、近年、多くの国で構造収支の変化を重視するようになってきているが<sup>20</sup>、よく知られているように、構造収支の推計には様々な技術的な問題があり (例えば Claude et al(1995))、これを直接的なルール・目標とすることについては慎重に考える必要がある。つまり、構造収支は、財政状況をモニタリングする指標、あるいはガイドラインとしては、役に立つとしても、財政政策を直接コントロールするための指標としては依然として発展途上にあるといわざるを得ない。

マクロ・ルールの問題を述べたが、近年、支出ルールの重要性が強調される傾向がある。代表例としては、米国の経験が挙げられる。米国では、1985年に、財政赤字の目標額を設定し、予算がこの目標額を上回った場合には強制的に歳出を一律削減するという規定を盛り込んだ、いわゆるグラム・ラドマン法が導入されたが、結局、同法は、憲法違反といった議論も呼び、結果としては財政赤字を削減することはできなかった。代わって登場したのが、90年予算調整法 (BEA) とその後の関連法であり、裁量的支出にはその上限としてキャップを定め、義務的支出には pay-as-you-go 原則を適用した<sup>21</sup>。こうした支出ルールが、その後の財政黒字をもたらした1つの要因とされている (ペナー (2002))。アメリカは、議会が予算の編成権・議決権を有しているという特殊性があり、議会の立法措置に制約を与えること pay-as-you-go 原則等がうまく適合した

<sup>18</sup> 日経新聞 (2001年12月25日朝刊) は、2002年度予算に関し、「外国為替資金特別会計の剰余金の先送りや交付税特別会計の民間金融機関からの借り入れなど、隠れ借金は1兆の5千億円になる」と指摘する。

<sup>19</sup> 景気循環を考慮したルールは、決して新しいものではなく、もともとはケインズが提唱した考え方である。1930、40年代において、米国とスウェーデンにおいて、景気循環を考慮したルールが議論されたが、その後はこうしたルールはあまり省みられず、伝統的な均衡ルールが再び支配的となった (Balassone and Franco(2001))。

<sup>20</sup> 例えば、欧州委員会は、成長・安定協定の更なる改善を図るための提案を行ったレポート (European Commission(2002)) において、景気循環を十分考慮して毎年の財政収支の目標を設定し、成長・安定協定のフレームを守るよう強調している。

<sup>21</sup> こうした一連の財政再建の取り組みについては、Poterba(1996)を参照。

といえる。しかし、B E Aの仕組みは、pay-as-you-go 原則等弾力的な仕組みであったが、90年代末に財政が黒字に転換すると機能しなくなり、制約全体の拘束力は低下してしまった。

Mills and Quinet(2001)は、予算編成プロセスや制度・仕組みのうち、特に支出ルールの有用性を指摘する。支出ルールは、例えば、歳出総額や各分野毎の支出に上限(シーリング)をはめるといったものだが、毎年の予算編成において直結支出をコントロールできる利点がある。マクロ・ルールは明快だが、財政赤字の対GDP比といった指標は、毎年の予算編成における支出や収入のレベルとは直接つながらず、迂遠な基準だからである。支出ルールの背景には、支出面についてはルールによりコントロールする一方で、収入面については、自動安定化装置を効かすという政策意図がある。ただし、この支出ルールを実効あるものとするためには、複数年にわたって予算をコントロールできるフレームワーク(中期的な財政運営のフレームワーク)が前提条件として必要である。しかし、この複数年のフレームワークの有効性については、異論もある(Alesina and Perotti(1996a)、Marè(2001))。経済成長率を楽観的に見込んだり、歳出削減や増税等厳しい措置を将来に先送ることによって、かえって財政規律が低下するからである<sup>22</sup>。

支出ルールに加えて、近年重視されているのが、予算編成プロセスの見直しである。その内容は、多岐にわたり一概には整理できないが、特に、ここでは、予算の政治的な意志決定システムと予算・財政の透明性について取り上げる<sup>23</sup>。

予算は、議員内閣制の国では、政府が提案し、議会で議決するのが一般的である。このうち、政府部内における予算の政治的な意志決定システムが重要である<sup>24</sup>。既に述べたように、共有資源問題が顕在化するからである。予算編成において、支出大臣は、関係議員や利益団体等を代弁して、支出の増大を図ろうとするが、そのコストは国全体からプールされて負担されるため、それぞれの支出に見合うコストを認識することが難しい。支出大臣の要求が強いほど財政赤字が拡大するわけである。この問題を解く1つの鍵は、予算を担当する財務大臣と支出大臣の関係にある。von Hagen, Jurgen(1992)、von Hagen and Haden(1994)は、予算の交渉を巡る財務大臣(あるいは総理大臣)と支出大臣の関係を指標化し、財務大臣の権限が強い国ほど財政赤字が小さいことを明らかにした。その典型例が、イギリスの財務大臣である。彼らは、財務大臣と支出大臣の間にヒエラルキーの関係を築くことが重要であると指摘している。また、Hahm et al(1996)は、財政赤字に影響を与える要素として fiscal bureaucracy の強さを占めず指標を取り上げ、予算にかかわる意思決定が財務省においてどの程度集権化されているか、支出に関する政策の是非に関して財務省が支出省庁をどの程度コントロールできるか、財務省の上級官僚が政治任用の人たちによってどの程度影響を受けているか、の3つの要因が重要であると指摘する。連立政権の

<sup>22</sup> O E C D(1997)は、60年代、70年代に英独等で導入された複数年のフレームワークが、将来の成長率を過大に見込んだこと、各省がフレームで設定された予算額を既得権化したこと(成長率が低下した場合でも)、しばしば実質でシーリングが設定され支出増加圧力を生んだこと、等から、機能しなかったと指摘する。

<sup>23</sup> Poterba and von Hagen(1999)は、共有資源問題の解決には予算編成プロセスの見直しが不可欠であるとし、その鍵として、権限の集中化(centralization)と透明性(transparency)を挙げる。

<sup>24</sup> 予算が議会で修正されるかという点も、財政規律を維持する観点から重要である。例えば、慣習上修正はできないとする国や修正可能だが増額修正はできない国などがある。

フラグメンテーションの問題にも触れたが（注 13 参照）、これは、政府部内の大臣たちのフラグメンテーションの問題である。Kontopoulos and Perotti(1999)は、この問題を分析し、支出大臣の数が財政赤字に影響を与えていると指摘する。ただし、意志決定システムの見直しは財務大臣や総理大臣に権限を集中化するだけがアプローチではない。例えば、予算の個別内容の検討に入る前に、支出総額を内閣で先に決定するといった、支出ルールを導入することも有用である。向こう3年間の支出総額を政府部内で決定し、更に国会で議決するフレームワークを構築したスウェーデンがその例である。von Hagen and Haden(1994)は、財政赤字を抑制するため、「数値目標による制約」と「戦略的な優越による制約」の2つのモデルを挙げている（表2 - 2参照）

多くの識者がほぼ共通して指摘するのが透明性の重要性である。一般論として透明性の向上に異論を唱える者はいないが、90年代において興味深い点は、予算や財政に関する透明性を向上させるイノベーションが興っていることである。なかでも、ニュージーランドが、これまでの行財政改革の総仕上げとして94年に立法化した「財政責任法」(Fiscal Responsibility Act)は、その代表例である。財政責任法は、責任ある財政運営の原則とその政策立案の弾力性をうまくバランスさせながら、財政政策に関する画期的な制度的枠組みを構築した。同法は、責任ある財政運営に関する5つの原則を定めるとともに、各種レポートの作成を義務付けることにより、財政運営に関する説明責任と透明性を向上させ、財政政策の中長期的な運営を図ることを目的としている。NZで導入されたこの仕組み、すなわち財政運営についての説明責任と透明性の向上を図る制度的な仕組みは、その後、イギリス（「財政安定化規律」(The Code for Fiscal Stability 1998)）、オーストラリア（「予算公正憲章法」(The Charter of Budget Honesty Act 1998)）にも広がっている。財政ルール・目標との関係で、財政責任法や財政安定化規律の特徴を整理すると、次の2点に集約できる。

- (1) 数値目標（例えば債務残高の対GDP比 %）を導入しているものの、それは法定化せず、また、景気循環を通じてあるいは中長期的に達成する、例外規定を盛り込む等、マーストリヒト条約等と比べるとかなりの弾力性を確保している。
- (2) 弾力性は、他方で財政規律を低下させるリスクがあるため、財政の状況について、様々な報告書を作成し、ルールからの乖離を検証する仕組みを埋め込んでいる。

端的にいえば、これらは、マクロ・ルールに内在する信頼性（拘束性）と弾力性のトレードオフを透明性によって緩和しようという仕組みである。これらの仕組み有効性については第3章で議論するが、透明性向上を図るために導入された様々な措置は、その後、IMFの「透明性コード」(IMF(1998))やOECDの「予算透明性のガイドライン」(OECD(2000b))などに反映され、各国の予算の透明性の程度を測る1つの尺度になっている<sup>25</sup>。

また、EU諸国においては、財政ルール・目標そのものは条約というハードな制約に規定され

---

<sup>25</sup> 田中・前島・大塚(2002)は、IMFやOECDの基準を使い、日本を含めた各国の透明性を比較している。また、IMF等の基準ではないが、レポートの内容等12の基準を用いてOECD諸国の予算の透明性を比較しているものに、Alt and Lassen(2003)がある。

ているが、加盟国にルールを遵守させるための重要なメカニズムが、加盟国による中期的な経済財政見通し（安定計画及び収斂計画）の作成及び公表、欧州委員会・理事会によるそれらの審査である。これまで、財政政策の内容は、各国の国内問題としてあまり対外的に明らかにされなかったが、成長・安定協定の枠組みにより、予算や財政に関する情報がかなり国民の前に明らかにされるようになり、更にその内容が各国と比較され、財政規律堅持へのプレッシャーになっている。

最後に、本章をまとめる。財政政策のマネジメントは、金融政策と比べて難しく、その処方箋も単一ではない。Wyplosz(2001)は、財政政策の今後のフレームワークとして、金融政策から得られる教訓を参考としつつ<sup>26</sup>、債務の長期的な持続可能性に信頼性を持ってコミットすることと、景気に適切に対応できるように政策手段に短期的な弾力性を与えること（主として自動安定化装置による）の2つを両立させることが必要であるという。これまでの議論に即して言えば、長期の持続可能性と短期の弾力性（場合によって裁量的な政策を含む）をバランスさせるようなマクロ・ルールである。また、そうしたルールが機能するためには、わかりやすさや透明性等いくつかの条件がある。Kopits and Symansky(1998)は、財政ルールを評価する基準として、明確に定義されること、透明であること、妥当であること、他の政策等と整合的であること、単純であること、弾力的であること、実施可能であること、を挙げる。Inman(1996)は、財政赤字を抑制する実効性あるルールは、ルール遵守は事後検証であること（当初予算ではない）、法的な根拠をもつこと、開かれた政治的に独立した評価機関によって担保されること又は違反に対する明確な罰則があること、修正が難しいこと、を挙げる。しかし、既に述べてきたように、それだけでは、ルールを機能させることは難しい。これを補完する、支出ルールや予算編成プロセスの見直しも行わなければならないのである<sup>27</sup>。

---

<sup>26</sup> 具体的には、できるだけ裁量的な政策はとらないこと、債務の長期的な持続可能性に明確に担保すること、景気循環に対応できる弾力性を確保すること、自動安定化装置によりリアルタイムで景気に対応できるようにすること、長期の持続可能性は、法的な仕組みと実際の運営ガイドラインによって裏付けされていること、の5つを挙げる。

<sup>27</sup> Alesina and Perotti(1995)は、財政赤字を抑制するための方法論として、均衡予算ルールの導入、予算を決定する手続きの見直し、中央銀行のような独立機関の設置、選挙制度の改革、の4つを挙げる。は本稿では扱わないが、については第3章以降で検討する。

### 第3章 OECD主要国における経験と教訓

1990年代は、OECD諸国は、財政再建の時代であった。日本を除く多くの国で、財政赤字や債務残高は、顕著に減少した。財政健全化に寄与した要因としては、持続的な経済成長とともに、財政ルール・目標の導入と予算マネジメントの改革が挙げられる。しかし、2000年代に入ると、財政規律は低下し、多くの国で再び財政赤字が拡大している。悪しき習慣が戻ってきたのである。

各国の経験から浮かぶ疑問は、なぜ改革が進められたのか(経緯)、どのような改革が財政再建に寄与したのか(内容)、再び財政規律が低下したのはなぜか(問題)である。に関連しては、2000年代は、財政規律が低下している国と引き続き一定の規律を維持している国が並存しており、なぜそのような差が生じているかを検証することは興味深い。

本章では、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ、の8ヶ国の改革と経験を比較分析する。最終的な目的は、各国の経験から教訓を抽出することである。これらの国の経験をもってOECD諸国全般に通ずる教訓とすることについては慎重であるべきだが、これらの国は、1990年代に顕著な改革を行った国であるとともに、2000年代に財政規律の維持に関して明暗を分けた国でもあり、先の疑問に少なからず答えられると考えている。なお、各国毎の詳細は別冊のカントリー・レポートを参照されたい<sup>28</sup>。

#### 3-1 マクロの経済財政動向

まず初めに、1990年以降の8ヶ国のマクロ的な財政動向をつかんでおこう(8ヶ国の人口等の社会経済指標は表3-1参照)。表3-2は、一般政府の財政収支の動向を示している。OECD諸国全体で見ると、1993年以降一貫して財政収支は改善し、2000年には均衡するに至っている。ニュージーランドは94年、オーストラリアは98年、スウェーデンは98年、イギリスは98年、アメリカは98年、オランダは99年、ドイツは2000年、に財政黒字を達成している(フランスも収支は改善しているが、黒字を達成していない)。景気調整済財政収支(表3-3)で見ても、フランス、ドイツ、オランダを除く各国は財政黒字を達成している。債務残高(グロス:表3-4、ネット:表3-5)については、フランスとドイツを除いて、各国は顕著な減少傾向を示している。特に、オーストラリアは、グロスの債務残高をほぼ半減させている(94年の43.5%から2000年の23.5%へ)。ネットの債務残高を見ると、オーストラリア及びスウェーデンは、2000年前半で、ほぼゼロに近づいている。

次に、各国の財政再建のマクロ的な規模・内容を見てみよう(表3-6)。スウェーデンを筆頭に、イギリス、アメリカ、ニュージーランド、オーストラリア、オランダは、5~7年の期間で、景気調整済財政収支を5%程度以上改善させている。フランスとドイツも同収支を改善させてい

<sup>28</sup> 各国の改革を横断的にかつ網羅的に比較することは、資料の入手状況等に差があり容易ではないが、カントリー・レポートは、原則として、改革の経緯・動機と内容、財政ルール・目標と予算編成との関係、ルール遵守のメカニズム、改革の評価、を調査分析項目としている。また、調査に際しては、各国政府の予算関係文書、OECD・欧州委員会等の各国横断的な資料、内外の研究論文、そして、現地調査での財務省や学者等とのインタビュー(2001年イギリス、オランダ、スウェーデン、2002年オーストラリア、ニュージーランド、2003年イギリス、ドイツ、フランス、欧州委員会、OECD事務局、オーストラリア、ニュージーランド)を材料としている。

るが、その規模は小さい。収入面（増税）・支出面（支出削減）の財政再建への寄与を見ると、この対象期間中では、収入面に重点を置く国（オーストラリア、フランス、イギリス、アメリカ）と支出面に重点を置く国（オランダ、ニュージーランド、スウェーデン）に分かれる<sup>29</sup>。

90年代に多くの国が財政収支を改善させたが、2001年以降は、再び財政赤字が拡大している。OECD平均では、2000年の均衡から、2003年（見込み）3.8%の赤字に悪化している。こうした中で興味深いのは、引き続き財政黒字を維持している国（オーストラリア、ニュージーランド、スウェーデン）が存在していることである<sup>30</sup>。オランダとイギリスは、2001年から赤字になっているが、フランス・ドイツのようにマーストリヒト条約の財政赤字3%基準を明確に超えているわけではないので、何とか踏みとどまろうとしているといえる。財政収支悪化の1つの要因として景気後退が挙げられるが、景気調整済財政収支で見ると、2000年前半において明暗を分けた理由がわかる。財政黒字を維持している国は、いずれも景気調整済財政収支は黒字であるのに対し、他の国はそうではない。特に、2000年は、今回対象とした8ヶ国の実質GDP成長率（表3-7）は、全て3~4%となっているが、フランス、ドイツ、オランダの景気調整済財政収支は1%以上の赤字となっている。これらの赤字は主として、減税によるものだ。しばしば財政政策の問題として指摘される、景気循環に対する非対称性の問題である<sup>31</sup>。その後景気は減速し、その回復過程は国により差異があるものの、2003年の景気調整済財政収支は、アメリカ（2003年4.5%の赤字）、フランス（同2.9%の赤字）、ドイツ（同2.3%の赤字）、イギリス（同2.3%の赤字）のように悪化しており、財政規律が緩んでいる。

### 3-2 改革の経緯と背景

1990年代になぜ各国で財政再建が進んだのか、財政再建を促したものは何であろうか。財政収支の改善に直接寄与したのは、経済成長であり、増税・支出削減であるが、その背景として、繰り返し述べてきたように、各国は財政ルール・目標を導入するとともに、予算編成プロセスの改革を進めてきたわけである（各国における主な改革の実施状況は表3-8参照）。本節では、こうした改革がなぜ行われたのか、新しい財政ルール・目標やフレームワークがなぜ導入されたのか、どのような政治経済学的要因が背景にあったかについて議論する。以下では、改革の契機を、経済危機、政権交代、外圧（マーストリヒト条約）の3つに分類し、各国の改革を概観する。

改革を進めた1つの明確な要因は経済危機である。危機によってこれまでとられてきた経済財政政策に対する内外の信頼性が低下し、新たなフレームを導入せざるを得なくなったのである。ニュージーランドとスウェーデンが典型例として挙げられる。

ニュージーランドは、1973~75年の第一次石油ショックに至るまでは、OECD諸国の中でも

<sup>29</sup> 各国は増税及び支出削減により財政再建を果たしたが、より支出削減に頼る財政再建の方が成功する（赤字を削減できる）財政再建は必ずしも景気後退をもたらすものではないと指摘されている。Alesina and Perotti(1996c)、Von Hagen et al(2001)、田中・北野(2002)などを参照。

<sup>30</sup> この他、OECD諸国で90年代後半から財政黒字を維持している国としては、デンマーク、フィンランド、ノルウェーの北欧諸国とカナダ、韓国が挙げられる。

<sup>31</sup> OECD(2003a)は、最新のデータに基づき、OECD諸国の財政政策のスタンスの傾向を分析している。

高成長の国の一つであり、失業率は低く、物価も安定していた<sup>32</sup>。しかし、1970年代の世界的な不況とイギリスのEC加盟（73年）を受けて、1975～84年の間、NZ経済は悪化の一途を辿った。1970年代後半、経済の低迷から脱出するために当時のマルドゥーン国民党政権が採った政策は、規制の強化・産業保護、補助金の増額、大規模公共事業<sup>33</sup>の実施など、積極的な介入策であったが、結局効果はなく、インフレの高騰（82年：CPI上昇率16.2%）、経常収支の悪化（84年：対GDP比マイナス8.6%）、財政赤字の拡大（83年：対GDP比マイナス9.2%<sup>34</sup>）を招いてしまった。また、80年代初頭のニュージーランドは、世界で最も閉鎖的で政府規制の強い国と言われ、交通・通信等の分野では、政府が直接サービスの供給主体として事業を行っており、その非効率な運営と民間経済への過度の介入が問題となっていた。82年には、マルドゥーン政権は、悪化したインフレ対策として賃金や金利等の凍結策を打ち出したものの、インフレは静まらなかった。こうした中で、84年6月、マルドゥーン首相は突然議会を解散し、総選挙に出た。突然の総選挙発表により、ニュージーランド・ドルの切下げの予想が高まり、猛烈な売りを浴びせられ、外貨準備が激減するなど為替危機が生じた。総選挙では、結局、国民党は負けて、ロンギ労働党政権が誕生し、一連の改革が始まったのである<sup>35</sup>。ニュージーランドの改革は、非効率な政府部門の改革から着手されたが、その特徴として、民間部門の経営手法あるいはマーケットタイプのメカニズムを政府部門に導入したことが挙げられる<sup>36</sup>。

しかし、他方、マクロ的な財政政策の問題については、改革はしばらく手付かずであった。この面での改革のハイライトは、国民党政権において誕生した「財政責任法」(Fiscal Responsibility Act 1994:FRA)である。FRAは、現在のニュージーランドにおける財政運営のフレームワークを規定する最も重要な法律である。FRAは、その後同様の仕組みがイギリス及びオーストラリアで導入されるなど、重要なフレームワークなので、導入経緯についてやや詳しく解説する。

Janssen(2001)は、90年前後における財務省の公表資料から、財務省において次のような問題意識が認識されてきたことを紹介しており、これらがFRA導入の下地になったと考えられる<sup>37</sup>。

(1) 80年代前半の積極的な財政政策が期待した効果をもたらさなかったことから、総需要管理

<sup>32</sup> その発展の背景には、ニュージーランド経済が英国との特惠貿易(1932年のオタワ協定により、NZ製品の関税を無税にするもの)により国際経済の変動から隔離されていたということがある。

<sup>33</sup> “Think Big Project”と呼ばれ、具体的には、第一勸銀総合研究所(2001)によれば、81/82年度予算の23%にあたる総額65億NZドルに上る大規模な資源開発計画であり、石油代替エネルギーの開発等がその中心であった。

<sup>34</sup> 財政赤字については、OECD統計では、1986年以降しか入手できないので、それ以前は便宜上IMFのデータを使っている。債務残高については、NZ債務管理局による。

<sup>35</sup> 改革は、時のロジャー財務大臣がリードしたことから、「ロジャーノミックス」と呼ばれた。ニュージーランドの経済財政改革の全体像については、Scott(1996)が詳しい。

<sup>36</sup> 例えば、省庁のチーフ・エグゼクティブ(次官)を公募・任期制とし、大臣とチーフ・エグゼクティブに契約概念を導入する、政府の予算財政に発生主義会計を導入する、といった仕組みである。これらの取組みを理論的に整理したのが、いわゆるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)と呼ばれるものである。NPMについて解説する論文は多いが、Pollitt and Bouckaert(2000)、Barzelay(2001)、Christensen and Laegreid(2001)、国土交通省国土交通政策研究所(2002)は体系的に整理している。

<sup>37</sup> また、準備銀行法(The Reserve Bank Act 1989:RBA)が制定されたことも、FRAの導入に大きな影響を与えた。RBAは、中央銀行と財務大臣の間で、金融政策の目標設定とその達成方法について合意する枠組みを構築したわけであるが、これとのアナロジーで財政政策のあり方が検討されたわけである。

政策としての財政政策は望ましくない。

(2) 一定の目標やシーリングが政府支出のコントロールを改善するために必要である。

(3) 財政状況を改善させるためには、中期的な財政見通し及びその見通しを裏付ける意思決定に関する情報を定期的に国民へ提供する必要がある。

F R Aのポイントは、その時の政権を担う政府に対して、財政ルール・目標を設定させるとともに、定期的にその達成状況に関する報告書を作成させることにある(詳細次節)。政府に説明責任を課し、透明性を高める努力をさせることによって、短期的な視野に陥りやすい政治的な意思決定によって財政政策が歪められないようにしようと考えたわけであるが、F R A導入の背景としては、選挙制度の変更が予定されていたことが重要である(Scott(1996))。ニュージーランドの選挙は、従来、小選挙区制であったが、96年から、小選挙区比例併用制(Mixed Member Proportional:MMP)が導入されることが93年の国民投票により決まっていた。MMPの下では、従来の二大政党政治が終わり、連立政権が恒常化すると予測されていた<sup>38</sup>。連立政権の下では、財政規律を維持することが困難になると考えられたわけである。Boston et al(1996)は、MMP下での課題は、選挙で選ばれた政治家の権能と、たとえそれが短期的な動機で動くとしても、より広い国民経済全体の見地からの利益や安定をバランスさせることにあったと述べている。

スウェーデンは、第二次世界大戦後、世界に比類のない福祉国家を築いてきた国として有名である。しかし、戦後営々と築き上げてきた福祉国家がまさに危機存亡の淵に達したのである。1990年からの巨額の不良債権による金融機関の経営危機と92年からの通貨危機である<sup>39</sup>。この金融・通貨危機を背景として、実質GDP成長率は、91年から93年まで3年連続マイナスとなり、失業率は90年の1.7%から93年には8.2%に達した。財政収支は、93年にGDP比11.9%の赤字に、債務残高は、94年にGDP比77.9%に達した。こうした中で、94年9月に行われた総選挙では、財政再建がメインテーマとなった。この選挙に勝利し政権に復帰した社民党政権は、改革以外に選択肢はないとのコンセンサスの下、早いスピードで財政構造改革を実行に移した。財政構造改革は、主に、財政赤字の削減、目標の設定、予算編成プロセスの改革の3つからなる。

---

<sup>38</sup> Mulgan(1997)は、MMPは、少数党に不利な従来の仕組みを改善し、国民の投票結果をより比例的に反映する仕組みであると指摘しつつ、議会で多数を形成する1つの政党が強引に政策を遂行しようとする可能性を引き下げる効果をもつという。彼によれば、これは、従来の英国の仕組みに従っていたニュージーランドが、いわゆるウェストミンスター・モデルからの離脱を意味するという。MMPは、ニュージーランドが80年代半ばより行ってきた急進的な改革の反動の結果とも解釈できるかもしれない。

<sup>39</sup> 第一勧銀総合研究所(2001)によれば、当時のスウェーデンの6大商業銀行のうち、資金投資額が最も大きかった2行の不良債権の合計額は、GDPの7.3%に達していたという。また、通貨危機は、92年11月18日、通貨価値の防衛が困難になり、変動相場制への移行でピークに達した。当時のスウェーデン中銀は、通貨防衛のため貸出金利を500%にまで引き上げていたのである。また、スウェーデン国債にはデフォルトの危険が迫った。ドル建てのスウェーデン国債と世銀債のスプレッドは、92年末から拡大し、94年には1%にも達した。同年、国内最大の生命保険会社が信頼できる財政再建計画ができるまで国債の購入を拒否する事態にまで至ったのである(富田(1999))。

改革の第一弾は、歳出削減を中心とする財政再建策である。社民党新政権は、94年11月に発表した財政赤字削減策、翌95年1月に発表された95/96年度予算における財政赤字削減策など、歳入歳出両面にわたる財政再建策を矢継ぎ早に実施した。これらの措置の財政節約効果は、98年時点で、GDPの8%に及ぶものであり、OECD諸国の中でも最も野心的な取組みだったと評価されている(Blondal(2001))<sup>40</sup>。更に、95年1月、スウェーデンはEUに加盟したが、同年6月、政府は、EMU第3段階参加のための経済収斂条件をスウェーデンがいかにして満たすことができるかを示すための「収斂計画」(Convergence Programme)を、国会の承認を経て、EUに提出した。そのポイントは、97年までに一般政府財政赤字を対GDP比3%以内とし、98年までに同赤字を解消するとの目標を設定したことである。この収斂計画を具体化するため、既に国会で承認された財政赤字削減策に加え、97及び98年のそれぞれにおいて80億クローネ、2年の合計で160億クローネの削減策を実施した。

最後の最も重要な改革は、予算編成プロセスの改革である。経済危機を受けて、90年代前半に、いくつかの改革の提案がなされたが、中でも、93年に議会の調査委員会がまとめた報告書が重要である<sup>41</sup>。これを受けて、政府は、憲法の諸規定を改正するとともに、予算法(Budget Act)を新たに導入し、96年から新たな予算システムを実施に移した(1997年度予算以降を対象)<sup>42</sup>。新たな予算システムの核心は、「フレーム予算」(Frame-budget)及び「歳出シーリング」(Expenditure ceiling)である。その基本的な特徴は、政治主導のトップダウンによって3ヶ年の歳出総額のシーリングを通常の予算(毎年作成される個別の歳出歳入を定めるもの)の提出の前に決定する仕組みである。

改革を進めた第2の要因は政権交代である。このグループに属する国としては、イギリス、オーストラリア、アメリカが挙げられる。

イギリスでの改革は、1979年に誕生したサッチャー保守党政権に遡る。政府企業の民営化等サプライサイドの大改革を実施したものの、1980年代の改革は、行政活動の効率化によるコストの削減及び小さな政府の実現を目指したものが中心であり、抜本的な予算マネジメントの改革には至らなかった。1990年に誕生したメージャー保守党政権は、景気循環を考慮しないで行った財政

---

<sup>40</sup> 財政赤字削減効果のうち、歳出削減によるものは53%であり、歳入増によるものは47%であった(Blöndal(2001))。

<sup>41</sup> この議会の調査機関は、財務省の予算コントロールに関する権限が弱いこと、予算編成プロセスがトップダウン・アプローチではなくボトムアップ・アプローチに基づいていること、予算編成の調整・コントロール等が不十分であること、等を指摘した(SOU(1993))。Molander(1999)は、スウェーデンの予算編成プロセスの改革に重要な影響を与えたのが、欧州委員会の委託により、欧州諸国の予算編成プロセスを比較分析したvon Hagen(1992)であると指摘する。von Hagenは、各国の予算編成プロセスの特徴を示すインデックスを開発し、インデックスが大きい国ほど(財政規律が高い)財政赤字が相対的に小さいことを実証的に明らかにした。Molander(1992)は、von Hagenと同様の方法によりスウェーデンのインデックスを計算したが、その結果、スウェーデンは、欧州諸国では、最も小さい(規律が弱い)イタリアの次であることが判明した。こうした分析は、SOU(1993)等、その後の改革に向けた議論で度々引用されたという。

<sup>42</sup> 財政法は、1997年1月1日より施行された。実は、スウェーデンでは、これまで、予算や財政の基本的な枠組みを定める、一般的な予算法や財政法という法律は存在しなかった(SOU(1996))。憲法は、議会の議決権能や政府の歳出歳入見積りの権能、といった基本的な事項しか規定していなかった。予算に関する議会の決定は必ずしも立法の形式をとる必要もなかった。これまで、財政に関する立法措置は、政府借入法(State Borrowing Act 1988)しか存在しなかった。

運営に対する反省から<sup>43</sup>、予算マネジメントの改革に着手し、歳出を抑制するため、1993年度予算から、3年分の公共支出計画を見積る「コントロール・トータル制度」を導入した<sup>44</sup>。しかし、当時の公共支出計画はあくまで計画で厳密なものではなく、毎年度の実際の予算額決定に直接の影響はなかったと言われており、規律としてはそれほど強いものではなかった（財政制度審議会（1998））。

予算マネジメントの本格的な改革は、1997年に誕生したブレア労働党政権からである。現在のイギリスにおいて、財政運営のフレームワークを規定するのが、「財政安定化規律」(The Code for Fiscal Stability)である<sup>45</sup>。同規律を受けて、財政運営の具体的な指針となる2つのルール、ゴールデン・ルール及びサスティナビリティ・ルールが定められている<sup>46</sup>。財政安定化規律が導入された大きな背景として、2つを挙げることができる。その1つは、政治的な信頼性を高める必要があったことである。97年のイギリスは、構造収支が増大する等、財政的には悪い状況であった。こうした状況で、シティを初め経済界は、労働党政権が従来型の大きな政府を志向する政策に回帰するのではないかと危惧しており、政府は経済財政政策についての明確な方針を国民に示すことに迫られていた。それは、ブラウン財務大臣の言葉を借りれば、持続的で高水準の成長と雇用を達成するために、金融・財政政策について、「新しいパラダイム」を必要としていたことである<sup>47</sup>。その第一が、金融政策の決定権限を従来の政府からイングランド銀行に移管し、イングランド銀行の独立性を確保したことである<sup>48</sup>。第二が、先の財政運営のフレームである。

2つ目は、これまでの不適切な財政運営が、経済の持続的な成長・安定を妨げたという反省で

---

<sup>43</sup> 1980年代半ば以降、イギリスは、好調な経済状況を反映して1988年度に公的部門の財政収支は対GDP比で0.6%の黒字となる。この財政黒字は、構造改革の進展による構造的要因よりも景気循環による循環的要因に負う面が大きかったが、政府は認識を誤って大幅な減税を実施した結果、その後の景気低迷に伴い再び大幅な財政赤字に陥ることとなる（HM Treasury（1999a））。イギリス経済は、1991年には1.5%のマイナス成長となり、90年に5.9%にまで低下していた失業率は、92年には再び10%超に高まった。財政収支も1989年度に対GDP比0.9%の黒字から、4年後の93年度には8.0%の赤字にまで急激に悪化する。

<sup>44</sup> これは、景気循環に左右される社会保障費や利払い費などを除いた歳出（これをコントロール・トータルと呼ぶ）の上限の実質伸び率を、実質経済成長率を下回る水準にするという原則のもとで、翌年度以降3年分の公共支出計画を策定し、歳出総額をコントロールしようというものである。翌年度分の計画を上限として各省庁に予算配分が行われるため、政府予算案策定の骨格と位置付けられた。また、計画は毎年ローリング方式（1年毎に順次新たな計画を立てていく形式）で更新されるが、翌々年度以降の計画は翌年の計画策定時の前提になるものとされた。景気の回復や増税の実施もあって、この制度導入後、財政赤字は徐々に縮小する。

<sup>45</sup> 現在のイギリスの財政運営において、最も上位の規範として位置付けられているのは、「1998年財政法」(Finance Act 1998)である。同法は、その第6部「財政の安定」において、財政安定化規律、経済財政に関する情報の報告、会計検査院長の権限、の3条を規定する。なお、1998年財政法は、我が国の財政法のように財政制度全般を規定する法律ではない。同法を受け、財政運営を具体的に実施するための枠組みとして策定されたのが、「財政安定化規律」であり、1998年3月に原案が公表され、同年12月9日、下院で承認されている。同規律は法律ではないが、1998年財政法により議会に提出することが義務付けられている。

<sup>46</sup> 2つのルールについては、1997年4月、選挙のための綱領（マニフェスト）において、「財政借入は、投資目的に限定し、消費目的のものを行わないとともに、借入のGDP比率を賢明で常識的な水準に留める」とされ、更に、同年7月2日、労働党政権による97年度補正予算案が発表された際の予算演説において、ブラウン財務大臣が、経済的安定の促進のため、「政府借入を公共投資のファイナンスに限定する」旨の方針を発表した経緯がある。

<sup>47</sup> HM Treasury(2002)のブラウン財務大臣の巻頭言より。

<sup>48</sup> HM Treasury(1999b)参照。

ある。具体的には、次の点である<sup>49</sup>。

- ( 1 ) 明確な原則と目標が欠如
- ( 2 ) 透明性と説明責任が欠如
- ( 3 ) 役割と責任の定義が不適切
- ( 4 ) 経済の安定を図るために必要な金融・財政政策の協調が不適切
- ( 5 ) フォワード・ルッキングな分析が過大に楽観的で不十分
- ( 6 ) 経済に関して最良の長期的な視野に立った意思決定が行われていない

こうした問題点の裏返しは改革の方向となるわけであるが、特に重要な点として、当時の財務省経済顧問のエコノミストであるポールズ氏は、裁量的な政策は制約すべきであること、健全で長期的な視野に立った政策であること、透明性を最大限に高めること、事前に約束(コミットメント)すること、を挙げる(Balls(1997))。また、経済の安定が究極的な課題であるとした上で、財政政策の目的として、中期的な観点からは世代内世代間の公平性の確保、短期的な観点からは金融政策を支援することを挙げる<sup>50</sup>。

オーストラリアでは、1980年代前半の景気悪化・財政赤字の拡大を受けて、83年に誕生したホーク労働党政権が、経済活力を回復するための自由化・規制緩和とともに、一連の行財政改革に着手する。労働党政権は、96年まで続き、現在OECD諸国の中でも最も持続的な経済成長を謳歌している国といわれるオーストラリアの経済財政政策の基盤を作ったが、労働党故の限界も目立つようになった<sup>51</sup>。96年に、ハワード自由党・国民党連立政権が誕生し、政府部門への市場メカニズムの導入の強化を図るとともに、財政運営の改革を進めることになる。現在のオーストラリアにおける財政運営のフレームワークを規定するものは、「予算公正憲章法」(The Charter of Budget Honesty Act 1998)である。以下その導入経緯を概括する。

ハワード保守連立政権は、83年以来の労働党政権が行ってきた行財政改革を総括し<sup>52</sup>、保守政権としてのビジョンを必要としていたが、その具体的な検討のため国家監査委員会(National Commission of Audit:NCA)を立ち上げた。NCAは、速やかに検討を進め、96年6月には政府に対する報告書をまとめた<sup>53</sup>。ハワード政権は、これを全面的に受け入れ、政府サービス全般に

<sup>49</sup> HM Treasury(2000)参照。これは、金融政策についても該当する問題点である。この他、HMTreasury(1997)、HMTreasury(1998)が過去の財政政策を分析している。

<sup>50</sup> HMTreasury(1999a)参照。

<sup>51</sup> 深刻な財政赤字と高水準の失業が続く中で行われた1993年の総選挙では、労働党政権の経済運営への批判もあり、財政再建と経済改革を掲げていた自由党は大きな支持を集めていた。しかし、直前にGST(Goods and Service Tax:一般消費税)の導入を打ち出したため、この時の総選挙では敗北する。3年後の1996年の総選挙で自由党は、GST導入を取り下げたこともあって今度は選挙に勝利した。なお、1998年の総選挙で、連立与党はGST導入と所得税減税を掲げて勝利し、2000年7月にはGSTが導入されている(税率10%、卸売売上税は廃止)。

<sup>52</sup> オーストラリアにおける近年の行財政改革は、隣のニュージーランドと同じく労働党が進めてきたものである。その内容については、田中・岩井・岡橋(2001)が詳しい。

<sup>53</sup> 同報告書は、労働党政権が行ってきた「財務管理改善プログラム」(Financial Management Improvement Programme(FMIP))、「プログラム管理・予算」(Programme Management and Budgeting(PMB))といった改革はコストの割にはアウトカムの達成が乏しかったと指摘し、具体的

わたる業務の見直し、発生主義原則の予算への適用及びアウトカム・アウトプット体系による予算編成、裁量権と説明責任を明確にするための財務会計関連三法の制定、そして予算公正憲章法の制定などを実施したのである。

NCAの報告書は、特に、当時のオーストラリアの財政政策に関する透明性や説明責任について、概要次のような問題点を指摘した。

- (1) 現行の財政に関する報告書は慣習によるものであり、法的に制度化されたものではない。政府は、その財政戦略や財政目標を規定する法的な義務を負っておらず、その目標に対する達成度について報告することもない。
- (2) 財政や経済に関する将来見通しは年1回予算の際にしか作成されず、選挙前や年央に発表されることはない。
- (3) 景気循環をスムーズにするための裁量的政策をとる必要性やそうした政策をやめるプロセスを説明する義務がない。
- (4) 現在の予算関連書類や租税特別措置のコストを精査するための分析は不十分であり、諸外国のベスト・プラクティスとは見劣りする。

これを受けて、同報告書は、政権を担っている政府に対して、目標とベンチマークを含む明確な財政戦略を設定し、その結果を報告させることを義務付ける法律を制定すべきであるとする勧告を行ったのである。

オーストラリアがこうした改革を推し進めた要因について補足する。オーストラリアは、ニュージーランドやスウェーデンが経験したような厳しい危機に直面したわけではなく、改革のスピードは比較的穏やかであった。財政収支は、70年代半ば以降、1997-98年度に黒字に転換するまで、ほぼ一貫して赤字を続けて、また、債務残高(グロス)の対GDP比は95年にピーク(43.2%)に達するものの、その他のOECD諸国と比べれば、その水準は低いものであった<sup>54</sup>。にもかかわらず、80年代以降近年に至るまで、保守・労働両政権が財政赤字・債務残高の削減にやっきになってきたのは、経常収支の赤字の問題である<sup>55</sup>。経常収支赤字は、オーストラリアにおいて、財政政策の立案に最も大きな影響を与えた要因である(Robinson(2002))。経常収支赤字は、国際金融市場における信頼性を弱め、国内利子率にリスクプレミアムを課すものと捉えられ、その対策として、財政赤字の削減が提唱されたわけである<sup>56</sup>。

---

な改革を提案して、その実施を政府に勧告した。

<sup>54</sup> 債務残高の水準は、国際比較の観点からは高くはないが、変化という意味では、90年代後半の保守政権にとっては大きな問題であった。債務残高(グロス)の対GDP比は、90年は22.6%であったが、5年間でほぼ倍になったかである(ピークは95年の43.2%)。

<sup>55</sup> 1990年代前半の財政赤字拡大を受けて、政府に財政再建への取り組みを加速させた1つの要因として、Fitzgerald Report(1993)が挙げられる。同レポートは、政府の諮問を受けて作成されたものであり、国内貯蓄を増やすための最大の方法は政府部門にあると指摘した。これを受けて、政府は、1993-94年度予算において、中期において国内貯蓄を増やすこと、特に連邦政府の財政赤字を96-97年度までにGDP比で約1%にすることを宣言した。

<sup>56</sup> Robinson(2002)によれば、97年のアジア通貨危機以後、経常収支の増大そのものを問題視する見方はなくなってきたと指摘する。経常収支の増大は、主として、民間の投資貯蓄差額の問題であり、政府貯蓄とは直接関係がないからであり、また、アジア通貨危機を、オーストラリア経済はうまく乗り切ったからである。最近の政府文書(Commonwealth of Australia(2001))では、「財政戦略は、特に経常収支の問題に焦点を当てていないが、持続可能でない政府借入れが、持

アメリカは、80年代後半から90年代前半にかけて生じた巨額の財政赤字を90年代後半に解消させたが、それは財政ルール・目標の変遷の歴史でもある。その出発点は、81年に政権について以来、サプライサイドの経済政策を推進したレーガノミックスによる巨額の財政赤字であった。予算編成権を持つ議会が財政再建に向けて立案したのが、1985年均衡予算・緊急財政赤字削減法（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）である（同法は、一般に、法律の提案者の名前から、グラム＝ラドマン＝ホリングス法（以下、GRH）と呼ばれる）。GRHは、91年度までの6年間で赤字をゼロにする、毎年の当初予算編成における財政赤字の見込み額が、GRHが規定する赤字目標額（上限）を超える場合は、一定の計算式に基づき、大統領命令によって支出を一律に削減する（sequestration）といった、従来にない画期的な仕組みを導入したが、結局のところ、財政赤字を削減することはできず、むしろ、財政赤字はGRHの導入時より増大し、財政的には危機的な状況を招くことになる。

GRHは、91年度の財政赤字の上限を640億ドルと定めていたが、90年7月のOMBの財政見通しでは、同年度の赤字は2300億ドルを超える途方もないものであった。赤字目標額を超える金額について、当初予算において支出削減か増税を行わないと、国防費や非国防費に適用される一律削減の割合は30から40%に上るものであった。このような支出削減は不可能であり、大統領・議会関係者がテーブルについて打開策を模索し始めた（交渉の舞台のなったのが予算サミットと呼ばれる協議機関）。交渉は難航したが、89年に大統領に就任したブッシュ政権が当初の公約を破棄して増税に賛成し、議会もまた問題の深刻さを認識するようになり、最終的には、90年11月に1990年包括予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990:OBRA90）の成立を見ることになる。同法は、支出削減と増税策を盛り込むとともに、GRHに変わる新しい財政ルールを規定する予算執行法（Budget Enforcement Act of 1990:BEA）を含むものであり、後者のBEAは、その後90年代における米国の財政再建に大きな貢献を果たすことになる。BEAの基本的な仕組みは、93年に誕生したクリントン政権下においても維持され、93年包括調整法（OBRA93）及び97年予算均衡法（Budget Balanced Act of 1997）に引き継がれていった。

BEAの仕組みは、GRHの失敗から多くを学んでおり、赤字削減に向けた実効性の高いメカニズムを有している。しかし、そうした仕組みや高い経済成長率だけでは、90年代に財政再建が進んだ理由を説明できない。もちろん、その道のりは決して平坦なものではなかったが、80年代とはいくつかの点で環境が異なっていたのである。安井（2002）は、政治的観点と経済的観点の2つを挙げてそれを説明しているが、これを参考にしながら、財政再建を促した要因を簡単に整理しよう。

#### （1）政治的要因

大統領及び議員という政治家たちが、財政再建の必要性を認識し、その達成に向けてコミットした。典型例としては、92年の大統領選挙で、クリントンがその選挙公約で財政赤字を

---

続可能でない経常収支赤字の増大の1つの要因になりうる可能性がある。健全な財政政策は利子率増大に関するリスクプレミアムを引き下げる。債務の増大と将来の財政政策の不透明性は、利子率の増大を通じて、投資家の信頼を損なう。中期的な戦略は、投資家に対して、経常収支赤字は市場原理に基づく民間部門の選択の結果に基づくものであることを確認させることにある」と述べられており、財政政策の関心は持続可能性に移っているといえる。

4年間で半減することを掲げたことが挙げられる。同選挙では、主要政党に属さないペローが、財政赤字問題を中心に選挙戦を展開している。94年の中間選挙では、「米国との契約」という公約を掲げた下院共和党が大幅議席増を達成したが、この公約には均衡財政の達成が盛り込まれていた。

更に、こうした政治家たちの意識の変化の背景には、財政赤字の問題についての国民の意識が高まったことがある。予算審議の遅延等から、政府機能の一時停止に追い込まれ、国民が身近に財政問題を感じるようになった。また、世論調査でも増税が不可避という意見が多くなっていた。

## (2) 経済的要因

80年代後半より、財政赤字と経常収支赤字が拡大し、いわゆる「双子の赤字」が世界経済の大きな時限爆弾とみなされるようになり、ドルの信認の回復が世界的な関心事項となった。こうした経済情勢を背景に、93年に誕生したクリントン政権は、その経済再生プランである「アメリカ変革のビジョン」において、財政赤字の削減が長期金利を低下させて、民間投資を促進させて経済に長期的に好影響を与えると述べ、財政再建への姿勢を明確にしたのである。

改革を進めた第3の要因は外圧である。本稿の対象とする国との関係でいえば、これはマーストリヒト条約である。このグループに属する国としては、オランダ、フランス、ドイツが挙げられる。初めにオランダの経験を概観しよう。オランダは、1980年代前半、マイナス成長、失業率増大（80年4.0%から83年11%）、財政赤字増大（80年の4.2%から82年の6.6%）等に陥り、いわゆる「オランダ病」と称される経済状態を招いてしまった。経済が深刻化する中で、1982年に成立したルベルス内閣（キリスト教民主同盟中心の連立政権）は事態の打開を図るため、財政再建、政府の介入削減に向けた政策転換を図り、90年代には、奇跡と呼ばれるほどの回復を遂げた<sup>57</sup>。この間、複数年に渡って中央政府の財政赤字を毎年一定割合削減するという財政政策が導入された。例えば、1983～86年では、毎年1.5%ポイント削減する目標が掲げられた。しかし、財政赤字の削減を目標とするルールは、結局、機能しなくなってしまった。財政赤字の目標を維持するために、政府は、景気下降局面において、補正予算により追加的な財政赤字削減を強いられたため、財政政策がプロ・サイクリカルになってしまったからである（Watson et al(1998)、Reininga(2001)）。Berndsen(2001)は、頻繁な補正予算により予算が単年度指向になってしまったこと、収入余剰が支出増に安易に使われてしまったこと、を指摘する。OECD(1998)は、本来安定的な税の水準を維持することが政権の目的であったにもかかわらず、結局、税負担は増大してしまったと分析する。要するに、財政赤字の削減を目標とするルールは成功しなかったのである。

転機は、93年、「財政マージンに関する研究会」が、財務大臣に対して、現在のオランダの財政運営のフレームワークを規定する「トレンドベース・アプローチ」の導入を提言したことによ

---

<sup>57</sup> そのきっかけとなったのが、「ワッセナーの合意」という歴史的合意である。これは82年にファン・フィーン経営者連盟会長、コック労働組合連合委員長（94年以降の首相）及びルベルス首相により行なわれた。これは、形式的には、政府の仲介による労使間の協定である。企業競争力を回復、強化し、雇用の増加を図るものであった。ワッセナーの合意以後、財政、労働市場、社会保障、金融政策の各分野で継続的な改革が行われた

り訪れる<sup>58</sup>。そして、1994年の総選挙で、労働党等の保革3党の連立政権が成立し、コック政権は、このトレンド・アプローチを具体的に実行に移し、財政赤字の削減に取り組んでいくこととなる。これにより、新たな財政ルール・目標が導入されるとともに、オランダの予算編成プロセスは抜本的に改革された。その背景には、いうまでもなく、オランダが、単一通貨ユーロ発足を目指す経済通貨同盟（EMU：Economic and Monetary Union）への参加を決めたことがある。ヨーロッパ通貨統合の基準（マーストリヒト条約）を満たす必要があり、財政の健全性維持は喫緊の課題であった。

トレンドベース・アプローチの核心は、4年間の実質純支出にシーリングをかける支出ルールである<sup>59</sup>。当該支出ルールを含めトレンドベース・アプローチは、法令によって導入されたものではなく、連立政権の合意に基づくものである。オランダでは、4年毎に総選挙が行われる。通常過半数を制する党はなく、連立政権が発足する。その際に、向こう4年間の基本的な政策方針を定める連立政権合意（coalition agreement）が策定される。連立政権合意には、従来より減税や歳出の重点分野等経済財政政策の基本方針が盛り込まれているが、トレンドベース・アプローチに基づく新たな財政運営の枠組みも、94年から盛り込まれるようになった<sup>60</sup>。新しく発足した政府は、この連立政権合意に基づき、財政ルール・目標、4年間の財政見通し、優先分野等を記述した「予算政策」（Budget Policy）を明らかにすることとされている。従って、予算政策はそれぞれの政権毎に策定されるものであり、財政ルールは4年毎に変更される可能性がある。しかし、94年に導入されたトレンドベース・アプローチは、その後若干の変更はあるものの、98年及び2002年の連立政権合意においても、基本的な仕組みは引き継がれており、オランダにおける財政運営の基本的なフレームワークになっている。

フランスの一般政府財政赤字は、1970・80年代は、最悪でもGDP比3%程度であり、他国と比べれば比較的良好であった。しかし、90年代に入り、財政赤字は急速に拡大し、債務残高も増大していった。マーストリヒト条約が発効された93年には、一般政府財政赤字は6%に達し、債務残高は50%を超えるに至った。こうした状況でフランス政府は、ユーロ参加条件をクリアするため、財政再建を開始する。フランスでは、これまで予算・財政システムの改革はほとんど行われてこなかったが、財政再建の過程の中で、いくつかの取組み進められた<sup>61</sup>。

93年3月に発足したバラデュール内閣は、5月に、財政再建を強調する「経済・社会再建プログラム」を発表し、更に、94年1月、財政再建の具体的なプロセスを明らかにする「公的財政の管理に関する5ヶ年基本方針法」（以下「5ヶ年基本方針法」と呼ぶ）が制定された<sup>62</sup>。同法は、

<sup>58</sup> この研究会のメンバーは、通常、4年に1度、財務大臣により任命され、特定のテーマでレポートを作成し、新政権樹立の前に財務大臣に提出する。メンバーは、財務省・経済省の高官、中央銀行の理事、オランダ経済政策分析局の局長等である。具体的な報告書は、Studiegroep Begrotingsruimte(1993)である。

<sup>59</sup> このルールは、時の財務大臣の名前をとって、Zalm-ruleとも呼ばれる。

<sup>60</sup> Dur and Swank(1998)によれば、連立政権合意は、80年代より、財政赤字削減について各党の合意と実施を担保するツールとして発展してきたと指摘する。

<sup>61</sup> フランスにおいては、従来、5ヶ年を対象とする経済計画が策定されており、その中で財政の見通しも推計されていたが、93年以降策定されなくなった。1993年当初においては、第11期経済計画（1993-97年）が予定されていたが、選挙を経て、結局、政府から発表されなくなった。

<sup>62</sup> 同法の制定の必要性として、同法の付属文書である「中期的な予算方針についての報告書」は、

4条からなる短い法律であるが、そのポイントは、「国の財政赤字」を、93年の4.5%（対GDP比）から、毎年0.5%ポイント削減し、97年に2.5%にする、財政再建をプログラム化したこと、その達成手段として歳出の伸び率を抑制すること、5ヶ年の財政見通しを作成すること、である。同法は、フランスにおいて、初めて、中期的な財政運営のフレームワークを導入するものであったが、同法が掲げた目標は、94・95年に2%台の成長を遂げたものの、経済活性化等のための減税措置により、95年から予測と現実が乖離し、達成困難になった<sup>63</sup>。その後、97年の選挙における政府与党の敗北の結果、ジョスパン左派連立内閣が誕生し、同法は失効した<sup>64</sup>。

現在のマクロ的な財政ルールは、マーストリヒト条約の財政基準（一般政府財政赤字3%、同グロス債務残高60%）及び成長・安定協定（SGP）の「財政収支均衡乃至黒字」である。これを受けて中期的な財政運営のフレームワーク（時代による変遷あり）において、一般政府支出等の複数年間の伸率及び将来の財政赤字の水準を目標として設定するのが、フランスの基本的な枠組みである。また、90年代を通じて、予算編成プロセス・マネジメントに少しずつ変化が起こっている。例えば、安定成長協定に基づき安定計画を作成しなければならなくなったことを踏まえ、経済財務省予算局は、財政見通しの作成に関して、省庁毎に予算法の対象年度以降の3年間の見通しを作成する「プログラム」を導入することとした。予算編成手続きのより透明化を図るため、1996年春より、毎年春に「予算方針の審議」(un debat d'orientation budgetaire)を議会で行うこととした。同審議において、政府は、予算の方針を説明するとともに、予算の大きな選択肢を議会に説明し、議会側に予算編成の最初の段階から情報を提供している。更に、2001年予算組織法により、中期的なフレームを予算編成に一層リンクさせようとする取組みも行われている<sup>65</sup>。

ドイツでは、それぞれの政権において、様々な財政再建あるいは経済政策のプログラムが実施

---

債務の安定、更には債務の安定、さらには削減が、財政政策の優先目的である、と説明する。その理由として、中期的には、債務の安定化が国の予算の対応余力を担保する、公的債務の存在が、投資の再活性化の障害となる、債務の安定が金利の低下の条件であり、これにより独自の金利格差を解消できる。国の財政再建の複数年のプログラム化が財政政策に信頼をもたらす。

債務の安定ないし削減が、長期的な人口の高齢化への備えとなる、1997年から予定されているユーロへの移行は、一般政府赤字が3%以下、債務残高が60%以下の国に対してなされる、を挙げる。また、同法についての国民議会財務委員会報告書（1993年775号）は、予算の複数年のプログラム化は、アメリカ・イギリス・ドイツの例にも倣うものだとしている。

<sup>63</sup> 青木（1998）がこの経過を解説している。

<sup>64</sup> 5ヶ年基本方針法が機能しなかった理由として、経済財政産業省（"Le Budget de l'Etat"）は、単年度の予算編成プロセスと複数年のプログラムの間に明確なリンクがなかったことを挙げ、同法は失敗したと断定している。また、同法は、国と並んで財政赤字を抱えていた社会保障会計については対象としていなかったため、一般政府レベルのコントロールにおいて限界があった。

<sup>65</sup> 具体的には、2003年予算法案作成時（2002年）から、それまでの「経済財政社会報告書」に替えて、「国の経済社会財政の現状と展望報告書」(un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financiers de la Nation)が、予算法案に添付されることとなった。同報告書には、少なくとも付託された予算法案の対象年を含む4年間について、歳入、歳出、公的部門全体の収支について説明することとされている。これにより、安定計画が、従来の予算審議の結果として作成され欧州委員会へ提出されていたものが、予算法案の審議の冒頭に議会に提出され、議会審議を経て欧州委員会に提出されるようになった。つまり、予算法案が議会で修正されれば、必要に応じて安定計画の内容も変更されることになる。また、2001年予算組織法は、予算書の構造を抜本的に改革し、いわゆるプログラム予算を導入することも盛り込んでいる（ただし本規定の施行は2006年度予算より）。

されている<sup>66</sup>。それは、財政緊縮・経費節減、税制改革、社会保障制度改革、投資促進等を含む政策パッケージである。これらのプログラム、あるいはそれを前提にした中期財政計画において、財政赤字等の目標が設定されている。こうした目標が設定された背景としては、90年代、旧東ドイツの統合によって財政が悪化する中で、マーストリヒト条約の基準をクリアーするため、政府は財政再建路線をとらざるを得なかったことが挙げられる<sup>67</sup>。

主な財政再建パッケージは次のとおりである。

(1) 「成長と雇用創出のための行動計画」(1994年2月閣議決定)

- ・一般政府支出の対GDP比を、2000年までに段階的に独統一前の水準にまで引き下げることを目標とする(93年52%を89年の46%の水準へ)。

(2) 「財政政策2000」(1996年3月連邦財務省策定)

- ・一般政府支出の対GDP比を、2000年までに段階的に独統一前の水準にまで引き下げることを目標とする(95年見込50.7を89年の46%の水準へ)
- ・一般政府財政赤字の対GDP比を、2000年までに1%に削減
- ・国民負担率(対GDP比)を43%から42%へ削減
- ・「対称的財政政策」の導入<sup>68</sup>

(3) 「雇用、成長及び社会の安定を確保するための将来計画」(将来プログラム2000)(1999年6月閣議決定)<sup>69</sup>

- ・社会保障関係費の抑制、補助金の廃止等により、2000～03年度の4ヶ年で1500億マルク以上の歳出削減。2006年度に財政収支均衡を達成することを目標とする。
- ・新たな財政・税制の基本的な考え方として、雇用創出、産業競争力の確保、次世代への責任を掲げるなど、雇用と投資の回復と財政緊縮を強く指向。
- ・歳出削減(年金改革等)、家庭負担軽減(児童手当の増額)、法人税改革(税率引下げ)、環境税改革(鉱油税率等の引上げ)が柱。

また、上記に加え、予算編成のルールとして、予算編成通達(概算要求に先立ち連邦財務省から各省庁へ政府全体の予算額上限等を提示)やモラトリアム原則(新規予算は同等の既存措置の削減を条件、94年予算編成より導入)、国内安定協定(連邦・州政府が協力して財政規律を維持するための枠組み、2002年導入)などが導入されている。

<sup>66</sup> 独国の70年代から90年代半ばまでの財政再建の経緯内容については、町田(1998)参照。

<sup>67</sup> von Hgen and Strauch(2001b)は、コール政権が、東ドイツ統合のための財政的負担を、オフ・バジェットにしたり、通常の予算編成プロセス以外で処理したため、伝統的に強い権限を持っていた財務大臣の力が弱まり、財政再建のモメンタムが弱められた指摘する。

<sup>68</sup> 「対称的財政政策」とは、歳出削減によって得られた財政上のゆとりにより、財政赤字を削減すると同時に、税や社会保険料の負担率も独統一前の水準まで低下させるという考え方である。

<sup>69</sup> 98年9月の連邦議会総選挙において勝利した社会民主党(SPD)及び緑の党による連立政権(シュレーダー首相)が10月に誕生したが、その政権初の政策パッケージである

以上、財政ルール・目標の導入を初めとする改革の契機を、経済危機、政権交代、外圧の3つの分けて説明した。もちろん、これは便宜的な分類に過ぎず、実際には、これら3つの要因が重なって、改革を促したものである。特に、経済危機と政権交代は相互に密接な関係にあり、ニュージーランド及びスウェーデンでも、実際の改革は新政権が行っており、またオーストラリア、イギリス、アメリカでも、スウェーデンほどではないとしても、一定の危機感が改革の環境を醸成している。興味深いことは、改革後のパフォーマンスで見ると、外圧による改革、特にフランスとドイツは、抜本的かつ実効性ある改革を行ったとは言いがたい点である。

### 3 - 3 改革の内容

本節では、8ヶ国の改革の内容を横断的に整理する。比較する項目は、マクロ・ルール、支出ルールとそれに密接に関連する予算編成プロセスの2つである。

#### 3 - 3 - 1 マクロ・ルール

表3 - 9は、8ヶ国に加えて日本のマクロ・ルールの概要を整理したものである。同表を踏まえ、各国におけるルールの相違点、問題点等を整理しよう。以下では、拘束性と弾力性、フローとストック、ルール遵守のメカニズム、ゴールデン・ルールの4点について議論する。

マクロ・ルールのデザインに関して第一の論点は、拘束性と弾力性のトレード・オフをどうバランスさせるかという点である。この点については、法的な意味での拘束性に重点を置くマーストリヒト条約（フランス、ドイツ、オランダ）、アメリカのグラム・ラドマン法及び予算執行法、わが国の財政構造改革法というグループと、法的な数値目標は設定しないイギリス、オーストラリア、ニュージーランド、スウェーデンのグループに分けられる。

前者のグループの基本的なルールは、名目的な財政収支の均衡あるいは財政赤字の上限設定である。これらのルールは、財政収支をとらえる対象範囲等の問題を別にすれば、最もわかりやすいことから、伝統的に採用されてきたものである。アメリカの州の財政ルールを調べたいくつかの研究からは、事後的に財政収支均衡を維持するといったハードなルールを持つ州ほど財政が健全であるという結果が得られており（Byoumi and Eichengreen(1995)、Alessina and Bayoumi(1996)）、法的な根拠を持つハードなルールの有用性が指摘されている。ただし、これらは地方政府に関する議論であり、中央政府レベルでも有効化どうかは必ずしも明らかではない。

しかし、均衡ルールや財政赤字の上限を設定するルールは、景気変動の影響を強く受けるため、その遵守は容易ではない。特に、景気後退時において、税収減の影響を受けて、破綻するケースが多い。景気後退時に、無理に均衡ルールを維持しようとするれば、プロ・サイクリカルな財政措置が避けられなくなってしまう。アメリカで80年代に導入されたグラム・ラドマン法、わが国の97年の財政構造改革法、2000年代においてフランス・ドイツ等の財政赤字の拡大を抑えられなかったマーストリヒト条約、いずれもこの問題に直面している。ルール違反ばかりではなく、こうしたルールの帰結は、負担の先送りや会計間のやりくり等により見かけ上の財政収支を繕うインセンティブを招き、ルールの信頼性を損なうことである。このため、グラム・ラドマン法の後継である予算執行法では、財政収支を均衡させるという目標は形式的には維持されているものの、

財政赤字の目標額そのものは状況に応じて改定できるように変更され、弾力性が高められている。

こうした問題に対処するため、90年代におけるマクロ・ルールの1つの流行は、景気循環を通じて財政収支や債務残高を一定水準に保つというルールである<sup>70</sup>。これらのルールはいずれも、法律に規定されているものではない(イギリス等のグループ)。イギリス、オーストラリア、ニュージーランドに共通する特徴的な点は、財政運営のフレームワークを規定する法律があり、当該法律は、その時々政府が自らの政策方針に沿って、具体的な財政ルールや目標水準を設定することを義務付けているが、その具体的な内容は法律レベルではなく閣議決定レベルで設定していることである。ルールそのものは恒久的ではないが、フレームワークは政権が変わっても基本的には維持すべきものとして位置付けられている。また、ルールの内容も、景気循環要素を取り入れるという弾力的なものになっている。マーストリヒト条約上の財政基準そのものは、景気循環にかかわらず基準値を超えてはならないというハードな制約であるが、マーストリヒト条約の運用レベルの細目を規定する成長・安定協定(SGP)は景気循環要素をより重視する方向でモニタリングするとしている<sup>71</sup>。したがって、景気循環要素を明示的に取り入れていないのは、日本とアメリカだけである<sup>72</sup>。しかし、衆知のように、景気調整済財政収支は、様々な前提を置いて推計される加工データであり、多くの技術的な問題がある。まず、推計方法として、生産関数を用いる方法やスムージングをかける方法など複数あり、その方法によって推計結果も異なる<sup>73</sup>。欧州委員会は、従来、フィルターによるスムージングにより加盟国の景気調整済財政収支を推計していたが、近年、各国の経済的な特徴をより反映するために生産関数法に変更したが、こうした変更は、計数の操作を招く懸念もある。また、景気調整済財政収支は、一般の国民や政治家には理解が難しく、また、モニタリングも容易ではないことから、透明性が低下するというリスクがある。

また、ルールを法的に規定するとしても、例外規定を置くことによって、弾力性を確保する方法もある。例外措置については、アメリカのグラム・ラドマン法、マーストリヒト条約、日本の財政構造改革法が、例外とする場合の規準を示している(表3-10)。他方、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドの財政運営のフレームワークは、政府が予め定めたルールから乖離した政策をとることを許しているが、どのような場合に可能かということについては明確にされておらず、政府の判断に任されている。ただし、ルール・目標から一時的に乖離した場合に、いつどうやって既定のルール・目標に戻ってくるかを政府は事前に説明しなければならない。

法的に拘束力のあるルールかより弾力的なルールかは一概に優劣を決めることはできないが、日本を含めた今回の調査対象国において、現在、実際に実効力を持って施行されている法的なルールは、マーストリヒト条約だけではないかと考えられる。通貨統合に伴う財政政策のあり方というそもそも論を別にすれば、複数の国の財政状況を統一的に評価し、ルールを守らせるためには、法的なルールしか選択肢はないと考えられるからである。マーストリヒト条約に基づく財政

<sup>70</sup> ただし、これは決して新しいルールではなく、ケインズ政策のリバイバルともいえるものである。

<sup>71</sup> マーストリヒト条約のように、統一的な基準で各国の財政状況を検証するには、統計上の問題や恣意性が少ない名目の財政赤字を採用せざるを得ないと考えられる。

<sup>72</sup> 「改革と展望」(02年)では、プライマリー黒字の達成時期は、経済状況を踏まえ弾力的に考えるべきとしており、景気に対する一定の配慮は規定されている。

<sup>73</sup> 構造収支の推計方法、問題等については、Giorno et al(1995)を参照。

ルールを国際的な適応ルールとして特殊なケースと考えると、法的な財政収支均衡ルールは、債務残高が急増して財政赤字を速やかに削減する必要がある場合（アメリカ）などに有効であるとしても、恒久的なものとしては運用が難しいと考えられる<sup>74</sup>。

マクロ・ルールの基本的な指標には、フロー（財政収支）又はストック（債務残高）がある。これまでは、どちらかというところ、フローを重視する傾向がある。例えば、マーストリヒト条約は、フローとストックの基準があるが、イタリアやベルギーは債務残高（グロス）の対GDP比は100%を超え、明確にストックの基準（60%）違反であるものの、是正勧告等は出されていない<sup>75</sup>。また、EMUへの参加の条件を設定し、財政再建を第一に目指すという趣旨では、フローを重視するのはわかりやすいが、国の財政状況を最も包括的に表す指標はストックであり、特に、多くのOECD諸国で、人口の高齢化が進むことを考えると、財政の持続可能性を検証するためにストックの指標は重要である。

しかし、ストックのマクロ・ルールの最大の問題は、フローの指標以上に、目標となる水準を理論的、合理的に決めることが難しいということである。具体的な水準は、ルール導入時の債務の水準や過去のトレンド、金利や成長率の見通し等を踏まえて、判断するしかない<sup>76</sup>。債務残高について、マーストリヒト条約はグロス（対GDP比）で60%、英国はネットで40%（景気循環を通じて）、ニュージーランドはグロスで30%、となっているように、各国様々である。より厳密に言えば、財政の持続可能性とは、異時点間の政府の予算制約に関わる問題であり、債務の現在の市場価値が将来のプライマリー黒字の現在割引価値に等しくなければならない。そして、債務の割引価値が一定の期間でゼロに近づく場合、財政政策は持続可能と判断できる。問題は、これをどうやって意味ある方法で定義し、マクロ・ルールに翻訳するかである<sup>77</sup>。

こうした中で、ニュージーランドの試みは興味深い。ニュージーランドの財政運営のフレームを規定する財政責任法は、財政運営の5原則を規定しているが、そのうち、債務については、次のように規定している。

- (1) 将来の政府全体の債務水準に悪影響な影響を与えるかも知れない要因に対応できるように、政府全体の債務を賢明な（prudent）水準に引き下げる。これは、そのような水準が達成されるまで、確実に、各年度の政府の経常歳出総額（total operating expenses）が同年度

<sup>74</sup> Inman(1996)は、アメリカにおけるルールの経験を踏まえ、ルール遵守は事後検証であること（当初予算ではない）法的な根拠をもつこと、開かれた政治的に独立した評価機関によって担保されること又は違反に対する明確な罰則があること、修正が難しいこと、の条件を満たす均衡ルールは財政赤字を抑制できると指摘する。

<sup>75</sup> マーストリヒト条約は、債務残高が60%を超えていても、十分減少しつつありかつ満足できるペースで60%に近づいていけば、認められると規定しているからである。ただし、マーストリヒト条約のフローとストックの基準は必ずしも整合的ではないという批判がある。Balassone and Monacelli(2000)は、債務残高が60%を超える国では、たとえ構造収支を均衡させても、フローの基準を守れないリスクがあり、両基準が矛盾しないように運用を見なすべきとする。

<sup>76</sup> マーストリヒト条約の財政基準の場合は、債務残高（グロス）の水準60%は、91年当時の加盟国の債務残高の加重平均であり、財政赤字の水準3%は、名目成長率を5%として、債務残高を60%に収斂するために必要な水準として、機械的に算出されている。

<sup>77</sup> Balassone and Monacelli(2000a)、Uctum and Wickens(2000)は、持続可能性を検証するこれまでの方法論を整理している。

の経常歳入総額 (total operating revenues) より少なくなるようにすることで行う。

(2) 政府全体の債務を賢明な水準に引き下げた後、その水準を維持すること。これは、妥当な一定期間で平均すれば、確実に、政府の経常歳出総額が経常歳入総額を超えないようにすることで行う。

つまり、財政責任法は、財政再建期間中とその後の定常状態を分けて考えており、実際にも、目標とする債務残高の水準は、財政再建の進捗とともに見直されている。例えば、グロス債務残高は、財政責任法の導入時(94年)は30%であったが、98年には25%に引き下げられている(表3-11参照)。ニュージーランドにおける財政目標の水準は、政権交代に伴って見直されており、一貫性に欠けるという問題もあるが、今後の高齢化に対処するための要素をルールに盛り込むなど工夫を行っており参考になる。具体的には、今後増大が予想される公的年金(税方式)支出を無理なくファイナンスするため、NZ年金基金を創設し(2001年)毎年的一般税収から同基金に一定金額を拠出する仕組みである。拠出金は独立機関により市場運用し、将来は、そのファンドを取り崩して年金支出に充てることとしている<sup>78</sup>。

今回の対象国では、日本とアメリカがストックベースの指標を持っていないことになる。歴史的に見ても、わが国では、フローの財政収支に関心が集まり、債務残高の水準についての議論はあまり行われてこなかったが、今後は債務残高の水準が重要な意味を持つてくる。

ルールはその導入より遵守することの方がはるかに難しい。ルールは常に破られる運命にあり、一度導入したルールも必ず見直しが必要である。財政政策は民主主義のプロセスが不可避であることから、いかなるルールでも、それを政治家が受け入れ、守る強い意志がなければ機能しない。政治家は選挙により選ばれる以上、最終的には国民の理解が不可欠である。アメリカにおける、グラム・ラドマン法の失敗、予算執行法の成功とその効力の低下は、この点を明確に物語っている。選挙や国民の支持といった政治経済学的な検討は本稿の守備範囲を超えるが、ルール遵守のインセンティブやメカニズムを埋め込むことの重要性が強調されるべきである。ルールを遵守させる直接的な方法は、罰則の導入である。マーストリヒト条約が典型例であり、グラム・ラドマン法や予算執行法による支出の一律削減も、罰則に近い仕組みである。しかし、いずれも、有効に機能しているとは言い難い。マーストリヒト条約及び成長・安定協定については、過剰赤字の是正が規定され、欧州委員会が加盟国の財政赤字3%超の場合是正を勧告し、理事会による一連のプロセスを経て無利子預金等の罰則が発動されることになっているが、そのプロセスの複雑さと理事会における政治的な駆け引き等により、事実上機能していない。90年代のアメリカの財政再建に貢献した予算執行法に基づく一律削減も、実施されのたった1度であり、一律削減の対象外となる支出も多く、伝家の宝刀といった位置付けに過ぎない。マーストリヒト条約の罰則は、究極的には国家の主権に関わる問題であり、真に機能させるのは難しいと考えられる。結局、最終的な罰則は、ルールを守れなかった政府が選挙で敗北することであろう。

罰則以外で、現在、各国で試みられている取り組みは、透明性の向上である。イギリス、オー

---

<sup>78</sup> 一種のタックス・スムージングである。基金の詳細な仕組みについては、McCulloch and Frances(2003)参照。

オーストラリア、ニュージーランドの3ヶ国は、財政運営のフレームワークを規定する法律を導入していることは既に触れたが、その核心は、政府に様々な報告書の作成を義務付け、財政運営の透明性を高めることである。ルールが弾力的であるため、そのままでは拘束性や信頼性が低下しかねないからである。例えば、イギリスでは、プレバジェット・レポート等において、構造収支等様々な指標によりルールの遵守状況等が検証されている（詳細は次節）。スウェーデンやオランダでも、予算文書で同様の分析がなされている。マーストリヒト条約がもたらした1つの功績は、これまで内政事項として、国際的にも国内的にもあまり国民の関心を集めることがなかった財政赤字の問題を、世の中に知らしめ、明らかにしたことである。国民や政治化が、自国の財政状況を他国と比較して、財政規律に関心をもつようになった。一般には、ピア・プレッシャーと呼ばれるものである。もちろん、こうした透明性向上がどこまで財政規律の維持に寄与できるかは、各国の事情にもより、明確ではないが、民主主義の世界にいる限り、他に有効な手段はないのではないかと考えられる。

マクロ・ルールを導入する際に当たっての1つの論点は、対象範囲である。一般的なものは、一般政府（マーストリヒト条約）、一般政府のうち中央政府（オーストラリア）、公的部門全体（イギリス）である。対象範囲の例外としてしばしば議論されるのが資本支出である。資本支出については、国債発行による資金調達を認める、いわゆるゴールデン・ルールである。資本支出は将来にわたって便益が及ぶため、その費用は将来世代も負担することが、世代間の負担の公平という観点から望ましいというのが、基本的な主張である。いくつかの国で導入されている。日本では建設公債と呼ばれ、ドイツの連邦及び州政府、アメリカの州でも、第二次世界大戦後間もなく導入されている。最近では、ニュージーランドが94年、イギリスが98年、スウェーデンが地方政府について2000年に導入しており、根強い支持がある。マーストリヒト条約の見直しを巡る議論においても、これから成長する国にとってはゴールデン・ルールが必要であり、より弾力的なルールとすべきといった意見が出されている<sup>79</sup>。

しかし、ゴールデン・ルールは、これまでの各国の経験からは、財政規律の維持に成功しているとは言い難い。わが国のついていえば、財政法第4条の建設公債発行は例外的に認めるというのが本来の趣旨であるが、1966年度予算から建設公債は恒常的に発行されているのが実態である。アメリカについては、Poterba(1995)は、資本支出を別枠の予算として認めている州は、そうでない統合予算となっている州よりも、資本支出が多いこと、資本支出予算の有無と経常支出の水準は無関係であるとする。ドイツについては、Wendorff(2001)は、一般政府レベルで、ゴールデン・ルールが遵守されているかを、国民所得統計を使って調べたところ、過去20年間で1年しか遵守されていない（事後）と指摘する。要するに、ゴールデン・ルールは、現実には、過剰投資を招いているといえる<sup>80</sup>。その理由としては、第1に、対象範囲が恣意的にならざるを得ない問題がある。投資的な経費としては教育などが典型的に挙げられるが、どこまでを対象範囲とするかについての基準を論理的に設定することは難しく、政治的な操作を招きやすいことである。第2に、社会資本の寿命やその原価償却を考慮していないため、世代間の公平性が真に担保されて

<sup>79</sup> Fitoussi and Creel(2002)参照。他方、Cosetti and Roubini(1996)は、欧州諸国の公共投資の対GDP比の歴史的な平均値はほぼ3%であったので、これを財政赤字の基準に採用したとし、マーストリヒト条約の基準は、暗にゴールデン・ルールの要素が勘案されているという。

<sup>80</sup> 社会資本整備についての政治経済学的な分析については、Crain and Oakley(1995)参照。

いるとは必ずしもいえないということである。マーストリヒト条約の財政基準にゴールデン・ルールを導入することについては、Balassone and Franco(2001b)は、均衡予算は公共投資の削減をもたらす、債務の継続的な削減は現世代に負担をもたらす、といった問題はあるものの、他方、こうした措置は財政赤字と債務削減の障害となる、減価償却の評価が難しい、会計上の操作を招いてモニタリングが複雑になる、といった問題があり、ゴールデン・ルールは採用するべきではないと主張している。

イギリスやニュージーランドが90年代に導入したゴールデン・ルールについては、若干の補足が必要である。これらのルールが、日本やドイツと決定的に異なるのは、発生主義会計を導入し、原価償却費を控除する等により、厳密なルールの担保を目指していることである<sup>81</sup>。また、ゴールデン・ルールだけでは、財政の持続可能性を担保できないことから、これらの国では、バランスシート上の純債務や純価値に上限を設定している<sup>82</sup>。ただし、イギリスがゴールデン・ルールを導入した背景としては、これまで予算上の制約から削減されてきた公的資本形成を増加させ、鉄道等の公共サービスの充実が労働党政権の大きな政策課題となっているからであり、わが国とは背景が全く異なることに留意する必要がある。イギリスの当面の課題は、財政規律の維持というよりは、公共サービスの充実だからである。

### 3 - 3 - 2 支出ルール、予算編成プロセス

表3 - 1 2は、8ヶ国に加えて日本の支出ルール及びその他の予算編成プロセスの特徴を整理したものである。同表を踏まえ、各国における支出ルール等の相違点、問題点等を整理しよう。以下では、支出ルールと予算のコントロール(マクロ・ルールの予算とのリンク)、中期的な財政運営のフレームワークによる事前事後の検証、予算の2段階編成、予算の政治的な意志決定システムの4点について議論する。

マクロ・ルールの目標値は一般にGDP比で設定されることが多い。それは、国民や政治家にとってわかりやすく検証しやすいものであるが、それだけでは単なるスローガン、あるいは法律に規定された数字でしかない。財政政策を具体化するのには、通常、毎年の予算編成であるが、一般政府グロス債務残高60%といったマクロの目標値は、毎年の中央政府予算を編成する際の直接的なガイドラインとはとはなりにくい。政治的な駆け引きが行われる毎年の予算編成において、予算を実際にコントロールするメカニズム、あるいはマクロの目標値を実際のマネジメント・レベルにブレイクダウンするプロセスが必要である。

予算編成をコントロールする1つの仕組みが支出ルールである。支出ルールには、支出金額(総

<sup>81</sup> HM Treasury (2002) は、イギリスのゴールデン・ルール仕組みを詳しく解説している。

<sup>82</sup> Buiter(2001)は、バランスシートの作成は有益だが、資本支出を公債で賄うのは健全だという主張は、投資活動は債務を償還する投資家の能力に付加するものという前提を置いているが、この仮定は、公共部門では必ずしも成り立たないと指摘する。また、世代間の公平は、究極的には、公共財及び私的財の現世代・将来世代の生涯にわたる消費によって決まるのであり、ゴールデン・ルールがいうほど単純ではないという。更に、社会資本プロジェクトの実施基準は、費用便益分析の観点からいえば、社会的な収益率が投資費用を下回ってはならないというものだが、それは投資プロジェクトのファイナンスの方法とは関係がないはずだともいう。

額及び内訳)にシーリング(キャップ)を設定するもの、支出の伸率に上限を設定するもの、pay-as-you-go(財源担保)原則等いくつかのアプローチがあるが、予算をコントロールするためには、歳出総額を先に決定する仕組みが不可欠である。各省庁の要求を積み上げていくような伝統的な方法では、いうまでもなく財政規律を維持することは困難だからである。更に、その内訳として、各省庁別あるいは主要分野別の歳出にも、一定の制約を課す仕組みがないと、歳出総額だけでは予算をコントロールすることは難しい。また、支出ルールの特長として、収入面で自動安定化装置を十分には働かせることができることが挙げられる(Mills and Quinet(2001))。

各国とも、こうした考え方にに基づき、支出ルールを導入しているが、その具体的なメカニズムは、各国によって特徴がある。支出ルールのうち、ほとんどの国で導入されているのがシーリングであるが、フランス及びドイツ以外の国では、このシーリングは毎年の予算編成において強い拘束力を持って機能していると考えられる。フランス及びドイツが、3%の基準に違反した1つの理由は、毎年の予算編成をコントロールする支出ルールが弱いことにある。両国の安定計画では、複数年あるいは毎年の支出(中央政府全体であったり、社会保障等の分野毎であったりする)の伸び率に上限が設定されているが、それは、毎年の予算編成を拘束するものではなく、また拘束する明確なルールもない。実際の支出は、しばしば既定の伸び率を超えてしまうのである。

ドイツ・フランス以外の国のシーリングの拘束性は、次のように2つに大別できる。

(1) シーリングは原則改定されない：スウェーデン、イギリス、オランダ

(2) シーリングは毎年改定される：オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ

スウェーデンは、OECD(2003b)が指摘するように、OECD諸国の中でも最も強固な予算マネジメントを導入した国であるが、その核心は、向こう3年間の支出総額(利払い費は除くが、年金医療等の義務的経費も含む)のシーリングを、通常の予算編成(新年度予算)の前に決定することである。毎年、まず決定するのは3年先の支出総額のシーリングである。例えば、2005年度予算の編成を行う2004年においては、2007年度のシーリングを決定するのである(2005年度のシーリングは2年前に決定され、2006年度のシーリングは前年に決定されている)。更に、このシーリングは、閣議決定されるばかりではなく、議会でも審議され議決される。シーリングは補正予算を編成しても守らなければならない<sup>83</sup>。また、支出総額にかかるシーリングに加えて、27の主要経費別(医療費といった大括り)の支出上限(ターゲット)も3年分設定される。ターゲットは、毎年の予算編成において、シーリングを守る限り、変更することが可能である。つまり、ある分野のターゲットを増やすためには、必ず他の分野のターゲットを減らさなければならないのである(Pay-as-you-go原則)。

この支出総額にかかるシーリングは、マクロ経済的な分析に基づいて決定される。スウェーデンのマクロ・ルールは、景気調整済財政黒字を2%とするものであるが、これを毎年の実際の予算編成に適用するため、実務的な観点から、コントロール可能な目標に翻訳することが必要であり、それは、

<sup>83</sup> 議会に既に決定したシーリングを見直す議決をしない限り、シーリングを改定することはできない。97年の導入以来、今までにはその例はない。

$$\text{毎年の財政余剰の目標（対GDP比）} = 2\% + 0.7\% \times \text{GDPギャップ}$$

（0.7%：GDPギャップに対する財政赤字の平均弾力性）

により、示される（Brusewits(2002)）。この目標は、3年分が事前にセットされ、これらを踏まえ、既に説明したシーリングが中央政府予算に設定される仕組みになっている。

イギリスは、各省庁の裁量的支出を2年分固定する、事実上の2ヶ年予算を導入している。イギリスは、98年に、向こう3ヶ年の支出を規定する「支出見直し」を導入したが、そこでは、支出を裁量的支出と義務的支出に分類し、前者については、実質的に固定される<sup>84</sup>。ただし、3年目の支出は、次の（2年後の）支出見直しで改定されることになっている。

オランダは、向こう4ヶ年の支出総額と主要経費等の上限額を実質値で固定している。それは、通常4年毎に行われる総選挙の後に、政権政党の間で決定される連立政権合意に盛り込まれる。毎年の予算編成では、実質値で設定されたシーリングを、物価上昇率等を勘案して、具体的なシーリングに翻訳する作業が行われる。また、予算編成時において、財政収支の実際の見通しと連立政権合意における基準値を比較し、歳入余剰・不足の場合の対応方針を明確化している。例えば、財政赤字が0.75%以下で余剰となる場合、余剰は赤字削減と税負担の軽減に半分ずつ充当することとされている。

他方、シーリングは将来の支出を拘束するが、毎年改定されるのがオーストラリア及びニュージーランドである。両者の仕組みはほぼ同じである。ここでは、オーストラリアの仕組みを紹介する。オーストラリアの予算編成の核となるのが、「将来見通し」(forward estimates)である。これは、予算年度に加え3年間の支出収入の見通しを、現行の施策制度が継続するものと仮定して推計するものである<sup>85</sup>。仮に、新年度の予算編成において、これまでの施策制度を変更することなく、また経済成長率や金利等の変数も見直す必要がない場合には、前何度に策定した将来見通しに盛り込まれた新年度予算の計数を、そのまま予算書に書き写すことになる。通常は、制度改正等が行われ、経済変数も改定されることから、将来見通しは改定されることになる。各省庁の予算編成作業の第一歩は、既存の将来見通しを、最新の経済データ等を踏まえた改定する作業である。省庁が、予算に影響を与える新規施策や制度改正を要求する場合は、既存の将来見通しの範囲内でスクラップ・アンド・ビルドすることが原則として求められる。つまり、支出増を伴う制度改正を行うためには、省庁の将来見通しを一定にしたままで、他の支出の減又は収入の増を図らなければならない。その意味で、将来見通しは実質的にシーリングの機能を果たしているのである。

成長率等の予算編成の前提は時間とともに変化するため、こうした変化に弾力的に対応するという観点では、オーストラリアやニュージーランドの仕組みは合理的である<sup>86</sup>。しかし、他方、将来の支出を実質的に固定するスウェーデン等のシーリングと比べると、毎年の予算編成において、シーリングが増額修正されるリスクがあり、財政規律を維持するのが難しいという問題があ

<sup>84</sup> 98年の最初の支出見直しは、Comprehensive Spending Reviewと呼ばれたが、2回目以降は、Spending Reviewと呼ばれる。

<sup>85</sup> 一般用語としては、ベースラインと呼ばれる（ニュージーランド、アメリカでは、実際に、こう呼ばれる）。

<sup>86</sup> 将来見通しは、予算編成時だけではなく、年央等、最新のデータに基づき定期的に改定される。

る。実際、ニュージーランドでは、この問題が生じている。ニュージーランドは、財政責任法というイノベーションを生み出し、同法が導入された94年より財政黒字を継続的に維持しているが、ベースラインで見込んでいた財政黒字は決算では下方修正されている(図3-1)。その原因は裁量的支出の増にある。ベースラインでは、義務的支出については、現行制度がそのまま維持されるとして、物価上昇や人口構造の変化等を織り込んで推計されるが、裁量的支出については名目で一定とする前提が置かれている。しかし、現実の予算編成では、様々な制度改革が行われ、また政治的にも支出増あるいは収入減となる施策が導入されやすい。義務的支出であっても、手当ての単価の引き上げといった政策的な措置がとられる。裁量的支出を将来にわたって一定と仮定するのは非現実的なのである<sup>87</sup>。こうした問題に対処するため、ニュージーランドは、政権期間中の3年間合計の裁量的支出増にキャップをかけるシーリング(Fiscal Provisionと呼ばれる)を96年から導入している。キャップは、初年度に多くの金額を使ってしまうという問題はあるものの、その後の支出のコントロールに大きく貢献している。

アメリカにおいて90年に導入され予算執行法とその後継法では、裁量的支出をカテゴリーに分けて(例えば、軍事費と非軍事費などに)、それぞれに支出キャップを設定し、実際の予算(補正予算も含む)がこのキャップを超える場合は、大統領命令による一律削減を行うという仕組みが導入された。支出キャップは、建前としては、固定されるものであるが、物価上昇、戦費の調達、災害等の緊急費用等については、例外とすることが認められており、毎年の予算編成において、これらの例外事項を勘案して支出キャップは改定される。支出キャップにより、アメリカの連邦予算の裁量的支出は顕著に減少した<sup>88</sup>。しかし、80年代に導入して機能しなかったグラム・ラドマン法と比べて弾力性があるというメリットは、逆に、悪用すると財政規律を弱める危険がある。実際、90年代末より、財政が黒字に転換すると、政治家に支出キャップを守る意志がなくなり、支出キャップは大幅に改定され、機能しなくなってしまった(この問題については改めて取り上げる)。

支出ルールを真に機能させるための重要なインフラの1つが、中期的な財政運営のフレームワークである(略して「中期財政フレーム」と呼ぶ)。スウェーデンにおける3ヶ年の支出総額にシーリングを設定する仕組みやオーストラリアの将来見通しが、まさにこの中期財政フレームである。改めて、中期財政フレームの意義と重要性を確認しよう。予算は、多くの国で、単年度ベースで作成される。それは、民主的なコントロールの観点から、議会が毎年予算を審議し議決するプロセスが必要だからである。しかし、こうした予算の単年度主義に対しては、財政政策が短期的な視点で立案されストップ・アンド・ゴーになりやすい、経済運営の中長期的な安定を損ねる、資源配分が毎年のアドホックな都合で行われる、など多くの批判がなされてきた。予算は単年度であるという法的な性格は維持しつつも、単年度主義の欠点を補う仕組みが中期財政フレームであり、その起源は、1960年代のイギリス、当時の西ドイツなど、欧州諸国の取組みに遡る。

イギリスでは、61年、ブラウディン委員会の報告「公共支出のコントロール」が発表された。同報告は、第二次世界大戦後の福祉国家の拡大に伴って、公共支出を一定の枠内に抑えることが

<sup>87</sup> オーストラリアでは、裁量的支出の増は強く抑制されているため(スクラップ・アンド・ビルドの原則が機能している)、ニュージーランドのような問題は顕在化していない。

<sup>88</sup> 92年から98年までを取り上げると、裁量的支出は2.2%低下しており、その大層は国防費の削減によるところが大きい(同期間中の国防費は1.8%低下、非国防費は0.4%低下)。

難しくなってきたことを踏まえ、資源の制約の中で公共支出全体の将来見通しに基づき毎年の支出決定を行うべきことを提案した。イギリス国政府は、この報告に基づき、向こう5年間の公共支出を見積る手法の研究に着手し、63年以降、「公共支出」を発表し、更に70年以降は、議会にも提出して通常の予算提出の前に審議することになった<sup>89</sup>。こうした仕組みにより財政計画を踏まえて毎年度の予算を策定、審議する仕組みを構築した。旧西ドイツは、67年、「経済安定・成長促進法」を制定し、これにより、連邦政府は5ヶ年間の中期財政計画を作成し、通常の予算案とともに議会へ提出することとなった<sup>90</sup>。

イギリスや西ドイツの試みは、その後、多くの国で取り入れられ、また我が国にも紹介されたが、歳出総額をコントロールし、財政赤字を抑制することは現実には難しかった。OECD(1997)は、イギリス等の仕組みが機能しなかった理由として、次の3つを挙げる。

- (1) 将来の経済成長を過大に見積る傾向があり、その結果、将来入手可能な税収を過大に算定し、歳出の増加圧力を生んでしまった。
- (2) 省庁は、見積った将来支出を既得権化するので、たとえ経済の前提が変わっても、歳出を下方修正することができなかった。
- (3) 財政計画は、名目ではなく、実質ベースで策定されていたので、70年代の高インフレは歳出見通しを自動的に増加させることになった。

90年代に導入されている中期財政フレームは、こうした過去の経験を踏まえた改良版である。OECD(1997)は、中期財政フレームの目的として、次の3つを挙げる。

- (1) 総合的な財政政策の目標が必要となるが、政府が複数年にわたってどのようにしてその目標を達成するのかを明示する。
- (2) 既定の政策を継続した場合のコストを示す。これは、新規の支出を提案する支出大臣に対して自己規律を課すとともに、目標を達成するために必要な措置(例えば歳出削減)を講じるように警告を与える。
- (3) 現在の意志決定が将来の支出に与える予算上の影響(後年度負担)を示す。これは、新規の資本支出に係る運営費用や初年度にはコストが一部しか顕在化しないが、将来顕在化するプログラム、将来費用が増大する新規プログラムなどについて特に重要である。

中期財政フレームは、財政ルール・目標の遵守を担保していくための重要なインフラであるが、既に指摘したように、そのマネジメントを誤ると、かえって財政規律を損なう問題がある。支出ルールだけでは不十分である。歳入面を含め、将来の見積りや予測は、一定の前提に基づく計数でしかなく、現実と乖離するのが通常である。特に、経済の減速に伴い税収が減って、マクロ・ルールを遵守することが難しくなる場合が多い。そうした場合でも、中期的な目標を遵守してい

---

<sup>89</sup> 1963年に発表された第1回の「公共支出」は、正確には、「1963-64年度及び1967-68年度の公共支出」という表題の資料であり、公共支出総額や主要分野の支出額は、5年間の初年度及び最終年度の計数のみが示されている。なお、イギリスの取組みについては、高橋(1975)が詳しい。

<sup>90</sup> 西ドイツの取組みについては、池田(1977)、佐藤(1978)が詳しい。

くためには、あるいは目標との乖離を分析し軌道修正していくためには、定期的に過去に見積った予測を現実に照らしながら評価することが必要である。各国は、具体的には、次のような仕組みを導入している。

#### (1) 事前の検証

- ・ 予算の前提となる経済成長率について、慎重な見通しを設定する。オランダでは、政府が公式に発表する経済見通しより低い数字を予算編成の前提として使う。
- ・ イギリスでは、予算編成の前提となる経済見通し等の妥当性を、会計検査院が事前に精査する。
- ・ 複数の異なる経済成長のシナリオを想定し、シナリオに応じた財政収支の見通しを作成したり、予測に内在するリスク、例えば、成長率が1%低下した場合の財政赤字の推計といった応度分析を行う。この点では、ニュージーランドは最も総合的な分析を行っている(表3-13参照)。
- ・ 90年代におけるマクロ・ルール of the 流行は、景気循環を通じて財政収支を一定とするものであるが、こうしたルールは、正確には事後にならないと検証できない。しかし、それでは、結果しか論じることができない。イギリス、スウェーデン等では、景気循環の状況を分析し(GDPギャップ)、中期財政フレームの範囲内で、マクロ・ルールが遵守できるのかを、予算文書で分析している(イギリスの例は表3-14参照)。

#### (2) 事後の検証

- ・ 予測が現実と乖離した場合に、その内容と理由を、例えば、政策変更によるものなのか、経済のパラメーターの変化によるものなのかを分けて説明する。イギリス、ニュージーランド、オーストラリアは、予算編成時、年央時等の時期において、過去の実績、将来見通し等について、様々な分析を行っている(オーストラリアの例は表3-15)。スウェーデンやオランダでもほぼ同様である。こうした仕組みは、いわば、財政政策の「政策評価」である。政府自身に対してそのコミットメントを常に検証させる仕組みを導入し、検証結果を国民の前に明らかにすることが重要である。

ポーク・バレルに陥りやすい予算をコントロールする1つの方法は、総論と各論の分離、すなわち予算の2段階編成である。多くの国で、2段階編成の要素が大なり小なり導入されているが、最も明確に導入している国は、既に説明したスウェーデンとアメリカである。アメリカについて紹介する。時代は遡るが、アメリカにおける2段階編成は、1974年議会予算法によって導入された。米国の「予算」は、わが国のように、歳出・歳入そして収支尻(不足分の場合は国債発行額)が一体となって予算を構成し、その総体が議会の議決対象になっているわけではない(以後の改革でもこの基本的な性格は変わっていない)。74年議会予算法ができるまでは、歳入と歳出はばらばらに議会で審議され決定されていた。歳入は、課税委員会の所管であり、個別税法の制定に責任を有していたが、歳入全体の見積りは参考として算出されていたに過ぎず、歳入全体は議決対象になっていなかった。歳出は、歳出委員会の所管であるが、多くの小委員会に分かれ、それぞれ、毎年の審議により個別分野毎の予算の内容を決定する歳出予算法(現在13本)を制定していた。更に、歳出予算法により支出権限の付与(appropriation)を行うためには、事

前に、個別プログラムに歳出予算を認める根拠 ( authorization ) が必要であり、具体的には歳出権限付与法の制定が前提となる。歳出権限付与法もまた担当の各個別委員会が責任を有している。また、社会保障の各種手当のような義務的経費については、歳出予算法ではなく各制度の根拠法により支出が付与されるため、毎年の予算審議の枠外に置かれていた。すなわち、義務的経費は、これを所管する歳出権限付与委員会の判断で増減させることが可能であり、歳出予算法では統制ができなかった (しばしば「裏口支出」と呼ばれた)。要するに、歳入・歳出を通じた予算の全体像を把握し、それをコントロールする仕組みが欠如していたのである。

義務的経費がそれほど大きな割合を占めることなく、財政赤字もそれほど大きくない状況では、上記のようなシステムでも何とか対応できたが、60年代後半より財政赤字の拡大に伴い、議会や大統領府内で問題が認識されるようになった。そして、こうした議会の予算編成のあり方に疑問を投げかけ挑戦したのがニクソン大統領 ( 共和党 ) である。彼は、財政赤字の原因は議会が予算全体を把握しないで無責任な支出を決定することにあると批判し、民主党が支配する議会が議決した歳出予算法に基づく支出を執行留保したのである。議会は、ニクソン大統領の挑戦に対して、自ら改革を行う必要に迫られ、その結果制定されたのが1974年議会予算法であり<sup>91</sup>、予算の全体像を審議する機関として、両院に予算委員会が設置され、予算決議 ( budget resolution ) を通じて、予算をマクロ的にコントロールしようとする仕組みが導入された。予算決議は、第一次と第二次の2つがある。第一次予算決議は、大統領予算教書の議会送付を受けて、歳出予算法や歳出権限付与法の審議前に、歳入歳出総額、歳出権限付与額、財政赤字等予算の大枠を決定するものであり、具体的には5月15日までに手続きを完了するとされた。第二次予算決議は、歳出予算法等予算関連法が審議された後、それらが当初定めた予算の枠組みと整合的かどうかをチェックするものである。

最後に、予算の政治的な意志決定システムについて取り上げる。アメリカの政治学の泰斗であるウィルダフスキーがいうように、予算の本質は、希少資源の配分を巡る政治的な闘争にある。したがって、その意志決定システムに影響を与える改革を行わなければ、真の改革とはいえない。今回対象とした国での対応としては、次の2つが興味深い。

#### ( 1 ) 権限の集中化 ( イギリス、オーストラリア、ニュージーランド )

イギリスを初めとする英連邦諸国の1つの特徴として、財務大臣が他の大臣に比べて優越していることが挙げられるが、更にこれを強化する制度的な仕組みが、閣内委員会による戦略的な意志決定である。国によって閣内委員会の構成員の考え方には差があるが<sup>92</sup>、財務大臣を含む5名程度の閣僚による委員会において、予算の編成方針、マクロ的な姿、優先分野等を、集権的に決定するというものである。

ここでは、オーストラリアの例を紹介する。新年度予算が始める7月の前年11月に、首相、

<sup>91</sup> 議会予算法に制定経緯については、待鳥 ( 2003 ) が詳しい。

<sup>92</sup> イギリスでは、公的サービス・公的支出に関する閣僚委員会 ( Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure : 通称 P S X ) と呼ばれ、財務大臣を議長とし、基本的に歳出に関係が薄い8人の閣僚で構成される。オーストラリアでは、歳出検討委員会 ( Expenditure Review Committee ) と呼ばれ、首相を議長とし、副首相、財務大臣、予算行政管理大臣と1~2名の有力閣僚からなる。

副首相、財務大臣、予算行政管理大臣の4者による「上級大臣会合 (Senior Ministers Review)」が開催されるが、ここで、各大臣から提案されている政策の内容を参考にしながら、歳出の限度や予算の優先分野といった予算編成の基本的な方針について検討する。12月に入ると、上級大臣会合で決定された予算方針(財政戦略、歳出の限度、優先分野など)について、首相から各大臣に書簡として提示される。この予算編成方針に沿って、各省庁は予算要求を行うが、その内容は予算行政管理省に精査する。このチェックが終了した最終的な予算要求書は、3月に入って「歳出検討委員会」(Expenditure Review Committee: ERC)に提出される<sup>93</sup>。ERCとは、各省庁から提案されているあらゆる新規施策(支出増加に係るものだけでなく支出削減に係るものも含む)を実質的に検討・決定する役割を持つ閣僚委員会である。構成閣僚は政権により異なるが、現在のハワード自由党・国民党連立政権では、首相・財務大臣・財務副大臣・予算行政管理大臣・保健高齢福祉大臣・貿易大臣の6名で構成されている。ここで、政府の優先事項や財政上の影響を考慮しつつ、提案されている様々な新規プログラムや削減プログラムについて取捨選択が行われ、予算案が実質的に決定されることになる。検討資料として、予算行政管理省は、新規政策の要約書(通称 Green Briefs)と政府の財政状況の要約書(通称 score sheet)を歳出検討委員会に提出することになっている。歳出検討委員会での議論は約1ヶ月行われ、ここで決定された予算案は4月には予算閣議に諮られる。

## (2) 厳格な合意システム(スウェーデン、オランダ、ニュージーランド、アメリカ)

のように財務大臣や総理大臣に権限を集中化させることは、von Hagen and Haden(1994)が指摘するように、2大政党政治を前提とする単独政権の場合に適合するアプローチであるが、他方で、連立政権で、うまく機能するとは限らない。連立政権では、財務大臣より、連立を組む政党の党首の方が、影響力が強いからである。連立政権が一般的な国でのアプローチは、フラグメンテーションを抑制するために、政権内での厳格な合意システムを構築することである。

1つの典型例は、オランダである。既に述べたように、4年毎の選挙が終わると、どのような連立政権を作るかを巡って政治的な駆け引きが行われるが、その過程で、重点施策を定める連立政権合意が策定されるが、それには、向こう4年間の中期財政フレームも盛り込まれ、毎年度の予算の骨格がセットされる。また、オランダでは、政府機関として、経済政策

<sup>93</sup> ERCは、1980年代に労働党政権によって導入されたトップダウンで意思決定を行う仕組みであり、その基本的な機能は現在のハワード政権にも引き継がれている。Wanna, Kelly and Forster(2000)は、ハワード政権における予算の意思決定の仕組みを次の3段階のプロセスとして説明する(特に、政権発足時において歳出削減が必要となっていた時のもの)。

第1段階: ERCは、まず、歳出削減を行うべき対象を特定しながら支出全体の精査を行う。予算行政管理省は、全ての省庁における歳出削減のリストをERCに提出する。また、当初の財政戦略や支出総額を推計するために財務省の経済予測も活用される。首相、財務大臣、予算行政管理大臣のトロイカは、削減すべき総額を決めるとともに、それを各省庁へ割り振る案を確定する。

第2段階: 各省大臣は、与えられた削減を踏まえて、所管する予算、プログラムの見直しを行う。プログラムの取捨選択等、見直しの内容は、基本的には各省大臣に任されている。

第3段階: 各省の歳出見直し案をERCで検討し、内閣としての最終的な削減案を決定する。

また、O'Faircheallaigh et al(1999)は、閣議は、従来予算編成に関してはマージナルな役割しか果たしていなかったが、ERCの導入を契機として、戦略的な優先順位付けを行う機能を徐々に果たすようになり、予算編成において政治的な規律を担保するようになったと分析する。

分析局(CPB)という機関があり、政府の経済財政見通し等の分析を行っている。CPBは、政府機関であるものの、政治的に強い独立性が与えられおり、通常の省庁とは異なる機関である。CPBは選挙前に経済財政見通しを発表するが、全ての政党は、この見通しを政策提案の前提として使うことになっている。各政党は、選挙前に、CPBに対して、彼らの政策提言を提出する。これを受けて、CPBは、そのコストや経済に与えるインパクトを分析するとともに、しばしば、政党の政策提言の矛盾点を指摘する。その比較分析は、歳出・歳入・財政収支、税・社会保険料の負担、消費者物価上昇率、失業率、GDP成長率等、マクロ経済指標を広範にカバーするものであり、各党の政策のインパクトは一目瞭然である(表3-16)。もちろん、こうした分析は、様々な仮定を置いたものであり、また経済モデルを使った推計に過ぎないが、国民に対して判断材料を与える。

ニュージーランドにおいても、政権期間中(3ケ年)の裁量的支出の増分に上限を設定する支出キャップ及びその枠の中での優先的な資源配分の方針は、連立政権樹立の際に、合意として決定される。

もう1つのアプローチは、スウェーデンである。スウェーデンにおける予算編成は、まず向こう3ケ年の支出総額を決定することから始ると述べたが、次の段階は27の主要経費別の支出上限(ターゲット)を決めることである。これらを決める予算閣議は、首相の別荘において2日間行われる。主要経費別の支出上限の案は、財務省が各省庁からのヒアリングを踏まえて作成し(事前に各省庁とは実質的な調整は行わない)予算閣議に提出する。財務省の案は、予算閣議において自由に修正することができるが、例えば、ある分野の支出を増額修正する場合は、支出総額が先に決まっていることから、必ず他の分野の支出を減額しなければならない。これは、閣僚たちが、制約条件の下で、政治主導で意志決定を行う仕組みである。更に、国会での審議においても、類似の考え方が取り入れられている。通常の新年度予算は、年度開始(1月)前年の9月に国会に提出されるが、まず、予算委員会で27の主要経費別の支出上限額について審議が行われる。日本と異なり、国会は政府提案を自由に修正することができるが、ある分野の支出を増額するためには、必ず他の分野の支出の減額が必要である(支出総額が先に決定されているから)。その後、政府予算案は、主要経費別支出の下位レベルにある議決項目の審議が各委員会でされる。ここでも、各委員会は、政府提案を自由に修正することができるが、主要経費別の支出上限が既に予算委員会で決定されていることから、Pay-as-you-go原則を守らなければならないのである。

アメリカは、90年の予算執行法により、裁量的支出に関する支出キャップと義務的経費及び税に関するPay-as-you-go原則を導入したが、これが機能した1つの要因は、予算編成にかかわる議員たちの行動を制限したことである。80年代に導入されたグラム・ラドマン法が失敗した理由は、財政赤字の目標を示したものの、その達成手段が用意されていなかったこと、景気の変動による財政赤字の増大も一律削減の対象となるため、議員の責任の範囲外にある点についても対応しなければならなかったこと、である。予算執行法は、議員が説明責任を負える行動に焦点を当てている。

### 3 - 4 財政規律の維持と課題（2000 年代前半の経験）

前節では、主として、90 年代に導入された財政ルール・目標や予算編成プロセスの内容を説明した。多くの国で財政再建が進んだことを考えれば、こうした仕組みは概ね機能したといえる。しかし、3 - 1 で説明したように、2000 年代前半になると、多くの国で、財政規律の維持が困難になっている。典型的には、財政赤字が拡大しているフランス、ドイツ、アメリカである。他方、スウェーデンやオーストラリア等の国は、引き続き財政黒字を維持しているものの、財政黒字の環境下でのマネジメントは、赤字下でのそれより更に難しいものになっている。2000 年代は、90 年代に導入された財政ルール・目標、予算編成プロセス・マネジメントが、ハード・テストに晒されているといえる。本節では、2000 年代前半において各国が直面している問題と今後の課題について整理したい。具体的には、政治経済学的観点から、ルール遵守の合理性の問題、予算マネジメントの（技術的な）観点から、ルール等の見直し・改善の問題、について論じる。

#### 3 - 4 - 1 財政ルール遵守の合理性

繰り返し述べているように、予算は、政治的な意思決定を本質としており、理論的に優れた仕組みを構築しても、政治的なコミットメントがない財政ルール・目標、施策・プログラムは実効性がない。更にいえば、それは、国民が財政ルール・目標に基づく財政運営、マネジメントを支持するかどうかである。90 年代前半に経済危機に陥ったスウェーデンでは、厳しい財政再建プログラムと予算システムの抜本的な改革が行われたが、それは国民のコンセンサスと政治的なコミットメントがあったからである。経済危機のような場合には比較的コンセンサスは醸成しやすいが、平時においてコンセンサスやコミットメントを維持することは至難の業である。財政が黒字に転換して規律が弛緩したアメリカと EMU への参加が終わってモメンタムがなくなった EU 諸国（特にフランス、ドイツ、イタリア）が、それを如実に物語っている。本節では、初めにこの 2 つの例について触れ、その後、ルール遵守の合理性をいかに持続させるかという問題について考えたい。

アメリカでは、統合予算ベースで 98 年度から財政が黒字に転換したが、これに伴い、予算執行法に規定されている支出ルールが事実上機能しなくなり、2002 年末には、法律は失効してしまった。キャップ及び Pay-as-you-go の支出ルールが、全体として、どの程度守られてきたのを見よう。裁量的支出にかかる支出上限、すなわちキャップは、緊急支出等に応じて、弾力的に変更可能な上限である。表 3 - 17 は、OBRA90、OBRA93 等の一連の法律により設定された当初のキャップが、どのような理由で変更されたかを示している。改定されたキャップが当初のキャップとどの程度乖離しているかを見ると、91 ~ 93 年度の間は湾岸戦争による特別な支出があり、乖離率は 4 ~ 7 % に達するが、その後 98 年度までは、乖離率は 1 ~ 2 % に過ぎない。キャップはほぼ守られてきたといえよう<sup>94</sup>。しかし、財政が黒字に転換してからは、乖離率は年々増大し、2002 年にはなんと 30 % を超えるに至っている。99 年度以降において、当初のキャップから乖離

<sup>94</sup> OECD (1999) は、キャップは甘いリミットだが、SNA ベースでは裁量的支出はそれほど増大していないと指摘する。

している主な理由は、緊急支出と特別立法による国防費等の支出増加である。

Pay-as-you-go の遵守状況については、キャップほど単純には判断できない。年度を通じて、財源を担保するための立法措置がとられるため、どのタイミングで判断するか明確な基準はないからである。参考として、OMB が議会の審議終了後 15 日以内に発表する一律削減最終報告 (Final Sequestration Report) に記載されている、財政赤字の必要な削減額 (PAYGO ルールがあるため今後財源措置をとらなければならない額) を見よう。表 3 - 18 は、各年度の最終報告が発表された時点における、必要な削減額を示している。2000 年度までは、必要な削減額はゼロ又はマイナスであるが、01 年度以降、削減額は増大し、02 年度では、1000 億ドルを超える削減措置が必要になっている。つまり、財源担保を伴わない措置が急増しているのである。

財政再建という明確な目標が共有されていた環境においては機能した支出ルールは、98 年度以降財政が黒字に転換すると、その目標が失われ、政治家たちにルールを遵守させることができなくなってしまった。Alesina(2000)は、財政赤字の下では、赤字の増大は経済的にも政治的にもコストが大きくなるので、損をした者を償うことは難しいが、財政黒字の下では、改革により損をした者を償うための資源は十分にあり、これを政治的に止めることは難しいという。予算執行法は、グラム・ラドマン法の失敗に鑑みて導入された、弾力的な仕組みであるが故に、その仕組みを利用したループホールが目立つようになってしまったからである。こうして、長い間努力してきた達成した財政黒字は、わずか 4 年間しか維持することができず、2002 年度からは再び赤字に転落し、その額も過去最大水準に達している。

なぜ、予算執行法によるキャップ及び PAYGO が形骸化したか。答えは単純である。財政が黒字に転換したからである。予算執行法は、もともと財政赤字の削減を目標としており、その目標が失われた以上、機能させることは難しい<sup>95</sup>。安井(2002)は、ルールの遵守は、政治家に対して減税や支出増の自由度を制限するものであり、コストを伴うものであるが、黒字転換によりこのコストを払うことが割に合わなくなったこと、財政赤字への転落が同時多発テロや景気後退、イラク戦争などとのタイミングと同じであるため、国民の関心も低く危機感がないこと、を挙げる。また、Penner(2002)は、キャップが必要に応じて上方修正され、事実上無視されるようになったのは、その水準が政治的に非現実的であったからだという。要するに、予算執行法が誕生した時に存在した、政治的、社会的な要因、すなわち政治的な意志と国民の支持が失われたからであり、そうした支えがなければ、制度は機能しないからである。

EU 諸国は、通貨統合 (EMU) がスタートしてから、財政赤字が拡大している。2001 年にはポルトガル、2002 年にはフランス、ドイツが、マーストリヒト条約の財政赤字の基準 3% を突破意して、過剰赤字の是正手続きが開始されている。イタリアの赤字も 3% に近づいている。特に、フランス、ドイツは、景気の低迷もあり、3% の基準をクリアーできるのは、2006 年以降と見られている<sup>96</sup>。フランス、ドイツのルール違反の遠因は、99 及び 00 年の好景気時における裁量的な政策、特に減税にある。例えば、イギリスとの比較で見ると、イギリスの 99 及び 00 年の経済成長率は、ドイツよりも若干高かったが、フランスよりも 1% 程度低かった。景気調整済財政収

<sup>95</sup> Penner(2002)は、キャップの仕組みは財政が赤字でも黒字でも理論的には機能するが、Pay-as-you-go は黒字の時には全く機能しないと指摘する。

<sup>96</sup> OECD (2003a) の最新の Economic Outlook では、2005 年においても、フランス、ドイツともに 3.5% の赤字が見込まれている。

支で3ヶ国を見ると、98～01年まで、フランス及びドイツは一貫して拡張的なスタンスであったのに対し、イギリスは同時期一貫して緊縮的なスタンスであった。つまり、景気が良い時に、努力したのがイギリスであり、そうでなかったのがフランス及びドイツである。また、スウェーデン等の国も構造収支を改善させており、現在の財政パフォーマンスは良好である。

何が、フランス・ドイツとイギリス・スウェーデンの財政のパフォーマンスに差をもたらしたのか。最も重要な点は、政治的なコミットメントの有無である（国内の予算マネジメントの問題は次節で扱う）。European Commission(2002)は、ルールに基づくアプローチは、ピア・プレッシャーとともに、政治的に強いコミットメントがあって成り立つ仕組みであり、多くの国は成長・安定協定の枠組みを遵守するよう努力しているが、いくつかの国では、予算上のコミットメントと目標達成のために必要な具体的措置の間の乖離が広がっており、成長・安定協定に対する政治的な関与（political ownership）が薄くなっている、と指摘する。フランスやドイツが、ルールを破っても、真剣に赤字削減に取り組まず、むしろ更に減税を進めるなど、開き直っていると批判されているのが現実である。他方、ユーロへの参加が課題になっていたときは、マーストリヒト条約の基準をクリアし、ユーロに参加することは、政治的に強いインセンティブが働いた。ユーロに参加しないことは、政治的に大きなマイナスであり、逆に参加できることは政治的に成功と見なされたわけである。

Buti and Giudice(2002)は、成長・安定協定が、財政赤字と黒字の時では、非対称に働く仕組みであると指摘する。3%の基準を破ると罰則が課されるものの、逆に守ったからといって、明確な報い、あるいは政治的な価値が与えられるわけではない。したがって、歳出増や減税をしたいという政治的な誘惑を押さえることは難しい。Bean(1998)が言うように、成長・安定協定は、ムチばかりで人参がないのである。ユーロ参加という果実を食べてしまえば、罰則はあるもののその手続きがあいまいなところもあり、従来の赤字拡大への政治的なバイアスがよみがえったわけである。こうしたメカニズムは、選挙のタイミングによって更に悪化した、Buti and Noord(2003)は指摘する。彼らは、景気循環要因に加えてインフレ期待等も考慮して、純粋に裁量的な部分を計測するプライマリー・バランスの指標を作った。この指標を99～02年の各国について構築し、分析したところ、選挙の前年、選挙の年の初め、選挙年では、裁量的な財政政策が強まっているという。また、歳出と歳入に分けて分析すると、01及び02年における財政弛緩のかなりの部分は、歳入サイドから来るという。

アメリカ、ドイツ、フランス等の問題を見てきたが、2000年代においても、一定の財政黒字を維持しているスウェーデン、オーストラリア、ニュージーランドは、どうであろうか。こうした国でも、問題の根源は同じである。財政黒字下で、政治家たちに支出増や減税をするというのは、赤字下でのそれ以上に難しい。スウェーデンの例を見てよう。スウェーデンは、支出総額にかかるシーリングにより中期財政フレームをコントロールしているが、同フレームには、将来の支出増に対応するための予備費が予め盛り込まれている<sup>97</sup>。実際の支出がシーリングを突破したことはこれまでないものの、この予備費は、同フレームが導入された97年以降、裁量的な支出のために使われしまった（OECD(2004)）。ニュージーランドでも、3-3-2で既に述べたよ

<sup>97</sup> 災害等に対応するための臨時の費用だけを想定しているものではない。これは、budget marginと呼ばれており、各省庁の支出の合計とシーリングの差であり、安全弁と考えられる。

うに、同様の問題が生じている。オーストラリアは、シーリングの超過というリスクは明確になっていないが、景気循環を通じて平均的に財政収支を均衡させるというルールへの遵守はそれほど自明ではない。2000年以降の財政黒字は1%未満であり、90年代前半の財政赤字が5から6%まで悪化したことを考えると、1%程度の黒字では、世界経済の変動等様々なリスクを考えると不十分だからである。これらの国はリスクが高くなっているものの、なぜ、アメリカ等と比べると、財政規律を維持することができているのか。詳細は次節で述べるが、その1つは、強固な予算マネジメントの仕組みを構築していることである。

アメリカやEU諸国の経験は、ルール遵守についての政治的なコミットメントを持続させることの難しさを提起している。また、コミットメントを持続させるためには、ルールを遵守することの合理性や必要性を政治家や国民が理解することが必要である。経済危機や政権交代により、一時的にルール遵守の合理性や必要性を認識することは比較的容易であるが、平時において、それを認識するのは極めて困難といえよう。

この問題に対する明確な解答はないが、各国の経験から得られる1つのアプローチは、ニュージーランドの「財政責任法」、イギリスの「財政安定化規律」、オーストラリアの「予算公正憲章法」のような財政運営を規定する法的な枠組みを構築することである。これらの仕組みのポイントは、その時々政府自身が、その政策方針に基づいて財政ルール・目標を設定し、その結果を定期的に検証することにある。財政ルール・目標は、一度作れば恒久的に維持できるものではない。その時々経済社会環境によって必要なルールは変わってくるし、また、債務残高の対GDP比などの目標水準は恣意性を排除できないからである。財政責任法等は、政権が交代しても、その時の政府に財政ルールの設定に常にコミットさせる環境を作ったといえる。もちろん、コミットしただけでは、それが持続する保障はないが、それを担保させるメカニズムが透明性の向上なのである。

また、こうした財政運営のフレームの中で、ルール遵守の合理性を政府は国民に説明していかなければならない。平時における合理性とは何か。多くのOECD諸国に共通すると考えられるのは、人口の高齢化であろう。年金や医療を初めとする社会保障制度の改革を行い、財政の持続可能性、あるいは世代間の負担の公平の問題を提起していく以外に、明確な合理性はないと考えられる。アメリカでは、先に述べたように2002年末に予算執行法が失効し、現在、明確な財政ルール・目標はない状況であるが、多くの識者や国際機関がルールや予算システムの更なる改革の必要性を指摘するのは、高齢化の問題があるからである(Auerback(2003)、Mühleisen and Towe(2004)等)。今後ベビーブーマーたちが退職する2010年代以降、年金医療等の支出が急増すると見込まれており、財政の持続可能性の維持が極めて重要になってくるからである。

### 3 - 4 - 2 財政ルール等の見直し・改善

1990年代に財政再建を遂げた国が、2000年代に入ると再び財政赤字を拡大させているが、もう1つの要因は、財政再建の過程で導入された財政ルール・目標、予算プロセス・マネジメントが必ずしも十分なものではなかったことである。これは、2000年代においても財政黒字を維持している国でも基本的に同じである。本節では、まず、活発な議論が行われている、マーストリヒト条約及び成長・安定協定の見直しについて説明した後、各国の状況も踏まえながら、特に重要

な課題について整理する。

マーストリヒト条約の財政基準及びその実施を担保する成長・安定協定の仕組みは、通貨統合という壮大な実験を行うための支柱である。通貨統合により各国が金融政策の自由度を失うなかで、財政政策はどうあるべきかというそもそも論は別にすると<sup>98</sup>、通貨統合は、加盟国に健全な財政運営を促すために、多くのイノベーションを生み出した。最大の功績は、国内問題であった財政の問題を国民の前に明らかにし、予算編成プロセスや社会保障を初めとする各制度の改革を促したことであろう。たとえば、加盟国は、毎年、安定計画あるいは収斂計画の作成が義務付けられているが、これにより中期的な視野で財政状況を分析し、政策を判断する仕組みが構築された。しかし、壮大な実験故に多くの困難に直面していることも事実である。マーストリヒト条約が直面している問題は、通貨統合という特殊なケースであるが、その多くは、財政ルール・目標を考えるとときにも関係する問題であるので、少し詳しく議論しよう。

まず初めに、欧州委員会が、問題をどう分析しているかを見てみよう。欧州委員会は、2002年11月、「財政政策の協調の強化」と題するレポートを発表しており(European Commission(2002))次のようは成長・安定協定等に関わる問題を総括している。

- (1) 多くの国は、成長・安定協定の枠組みを遵守するよう努力しているが、いくつかの国では、予算上のコミットメントと目標達成のために必要な具体的措置の間の乖離が広がっており、SGPに対する政治的な関与(political ownership)が薄くなっている(3-4-1で既述)。
- (2) 足下の経済状況を勘案した明確で検証可能な財政目標を構築することが難しくなっている。「中期的に財政収支を均衡ないし黒字にする」という目標への遵守を検証するためには、景気循環の財政収支に与える影響を考慮する必要がある。しかし、景気調整済財政収支を計測する合意された手法なしには、それは難しい。また、各国の安定計画に記載されている名目の財政赤字の目標は、しばしば楽観的な経済見通しに基づいたものであり、時間が経過すると乖離を調整する作業が必要となる。目標を守っているかをきちっと計測できないと、成長・安定協定の実施メカニズムを弱めることになってしまう。
- (3) 財政関係の統計データの収集及び評価を行うに当たり、多くの困難に直面している。いくつかの国(例えばポルトガル)では、報告に虚偽があり、財政収支等の財政統計が後日大幅に改定されている。また、発生主義ベースでの赤字の記録と現金ベースでの国債発行の間の乖離についても、詳しく分析する必要がある。
- (4) 経済が好調だった99及び00年において、財政健全化努力を怠ったことが、現在の財政悪化を引き起こしたのであり、経済の下降局面において自動安定化装置を働かせる余地を狭めてしまった。
- (5) いくつかの国が、安定計画で定めた目標を達成できなくなってしまったが、これを未然に防ぐはずの早期警告システムが機能しなかった。
- (6) 成長・安定協定は、雇用と潜在成長力を高めるための構造改革を行いつつ、財政の長期的

---

<sup>98</sup> 皮肉なことに、財政再建を行っていた90年代より、財政が悪化した2000年代の方が、ユーロの価値は上がっており、財政赤字の拡大 - 金利の上昇 - 為替の減価という危惧していた事態は当面生じていない。

な持続可能性を担保し、各国の個別の状況を合理的に勘案する効果的なフレームに欠けている。ただし、成長・安定協定の真の課題は、ケースバイケースのアプローチを求めることから、各国共通にそして将来にわたって一貫して適用され、また、健全で持続可能な財政を築くという最終的な目標を達成するための経済学的に合理的な基準に基づいて政策を立案することに移っている。

欧州委員会の問題意識は、景気の循環的な要因をより重視するということであり、る。欧州委員会の同報告書は、更に、次のような改革案を提案している<sup>99</sup>。

(1) 安定・成長協定の解釈を向上させる 5 提案

・経済サイクルの適切な考慮

経済循環要因を除去したベースで財政収支の「均衡又は黒字」を判断

・財政収支赤字国に対する明確な調整過程

構造赤字の毎年対 GDP 比 0.5% 削減。ただし、財政赤字幅が大きい国か、公的債務残高が高い国については、この削減率を高くする。

・好況期の拡張的な政策は共同体レベルでの財政政策違反と見なす

財政政策の機能は自動安定化装置を主とする。

・財政政策は成長と雇用に資するものとすべき

あくまで「均衡乃至黒字」に向けた進捗があり、60%基準を下回ることが前提で、均衡達成への道筋とともに EC のモニタリングの下で構造改革による名目値 3% を超える一時的な赤字を認める。国による財政の持続可能性が異なっていることを勘案。実施に当たっては、EC の念査が必要（公的債務残高、年金支払等の偶発債務、その他高齢化のコスト等）

・財政監視に際し、財政の持続可能性を中心的目標とし、公的債務残高により重点を置く

60%の参照値を上回る国については、長期的な公的債務残高削減戦略を安定計画に明記。十分なペースでの削減に失敗すれば、過剰財政赤字手続きの対象とする。

(2) 安定・成長協定の実施面における改善 4 項目

・安定・成長協定に対する政治的なコミットメントの再確認（欧州委員会、理事会、加盟国）

「財政政策協調強化に関する決議」をつくり本件提案実施を提案

・EC の財政・経済政策分析強化

ユーロ圏の経済・財政指標を向上させる。過剰財政赤字手続きの次期報告期限 3 月 1 日までに、ベスト・プラクティス・コードを特定するよう蔵相理事会（Ecofin）に要請

---

<sup>99</sup> 「財政政策の協調の強化」という提言は、02 年 9 月以降の様々な議論、検討を踏まえ、取りまとめた上で、更に欧州委員会（EC）の権限強化を大胆に踏み込んだものといえる。本来想定されていたはずの毎年の財政収支をベースとした緩やかな監視から、各種データに基づく精緻な監視へと方向を目指す中で、EC は各国の中的的諸施策（年金債務を含む国の公的債務残高管理を通じて）の内容や財政政策の質（欧州全体で目標としているリスボン戦略への適合性）にまで介入する枠組みを提案している。「通貨と金融政策は一本化、財政政策は安定・成長協定の枠内で収斂させつつも分権化」を基本的枠組とする現状から、政策協調は前提としつつも分権的であるはずの財政政策への EC の関与につき相当踏み込んだ野心的提言といえる。

・実効性ある実施手続き

早期警告を行うべき場合を予め明確化

・よりよい対話を通じた健全財政への外部圧力

詳細な安定計画及び収斂計画の分析結果を公表。年次報告書だけではなく、年央における経済財政状況を分析する年次報告書を7月に作成。

この提案は、その後加盟国の間で検討が行われ、2003年3月、蔵相理事会(Ecofin)で、理事会としての報告が採択された。同報告のポイントは次のとおりである<sup>100</sup>。

- (1) 財政収支のモニタリング対象は 3%の参照値との関係で名目が基本だが、安定・成長協定上の「均衡に近づける乃至黒字」基準の達成は景気変動要因を除いて評価
- (2) 当該基準未達成国は、景気変動要因を除いたベースで対GDP比0.5%の財政収支改善を毎年行うことがユーロ圏諸国の合意
- (3) 経済成長の環境が良い時に、プロ・サイクリカルな拡張的な財政政策を避ける
- (4) 安定(収斂)計画改定の段階で、景気変動に対応した自動安定装置が機能しても、3%の参照値を突破しないようなセーフティ・マージンが存在すること等に関心が払われるべき
- (5) 財政の長期的持続可能性により多くの関心が払われるべき
- (6) 政府債務残高の削減速度の問題については、過剰財政赤字手続きにより対応
- (7) 経済の潜在成長力を引き上げる観点から、財政の質により注意が払われるべき

欧州委員会の検討と提案は多岐にわたるが、基本的な問題は、景気循環とルールの関係である。そもそも、マストリヒト条約の財政ルールが硬直的で、財政が本来もつ景気安定機能を損なっているとの批判が根底にある。しかし、この問題に対しては、いくつかの実証研究は、ルールがEMU加盟国の財政政策の安定化機能を明確に損ねているとの証拠はない、ルール施行前の欧州諸国では財政政策はプロ・サイクリカルな傾向があったが、ルール実施後はこの傾向は消えた、あるいは小さくなったと指摘する(Gardi and Perotti(2003)、Fatás et al(2003)、OECD(2003a))。をどう考慮してルールを守るかということである。次の問題は、景気後退時においても基準を突破しないように、平時においていかにモニタリングするかという点である。これらの問題は、財政ルールそのものが持つものであり、この欧州の試みは他のOECD諸国においても示唆に富む。

成長・安定協定の見直しにかかる提案は欧州委員会にとどまらず、多くの専門家が提案を行っている。Buti et al(2003)は、これまで提案されたいくつかの重要な改革を整理し(表3-19)、それらに検討を加えている。彼らは、成長・安定協定が直面する問題は通貨統合が直面する典型的なトレード・オフの問題であり、ルールの抜本的な見直し(表3- の提案など)ではなく、運用面の改善により、かなり改善できると主張している。彼らの具体的な提案は、表3- のとおりである。彼らの提案は、基本的には欧州委員会の提案に沿ったものであり、漸進的なもので

---

<sup>100</sup> この決着においては、総じて欧州委員会の新たなイニシアティブは受け入れられておらず、ユーログループやEcofinでの議論を通じて合意された事項が確認されるとともに既存の枠組みが有効であることが強調されている。経済減速下で各国が財政悪化に苦しむ中で、一段の財政収支改善を制度的により強くコミットさせられるような枠組みにはそもそも加盟国の支持が集まる雰囲気ではなかったからである。

あるが、こうしたルールをベースとするアプローチでは、財政規律の最終的な担保は難しいとの批判もある（Fatás et al(2003)、詳細後述）。

他方、スウェーデン等、財政黒字の維持ないし赤字の拡大を押させている国の課題は何か。これらの国では、マクロ・ルールそのものの見直しというよりは、支出増・減税を求める政治的な圧力をいかにコントロールし、財政規律を維持するかが最大の課題であろう。これらの国でも、まだ明確なルール違反には至らないが、そのリスクは徐々に高まっている。例えば、イギリスに関しては、OECD(2004b)は、イギリス政府の最新の財政見通し（プレ・バジェット・レポート 2003 年 12 月）<sup>101</sup>と OECD 事務局のそれを比較し、どちらも政府が定めるゴールデン・ルールは今後の景気循環を通して守られるだろうと推計しつつも、ルールを守るための安全マージンは低下しており、イギリス政府の将来見通しは楽観的過ぎると批判している。第 1 に必要な点は、将来の財政見通しに関するリスク分析を強化し、ルール違反にならないように所要の措置を取れる余裕を確保することである。第 2 の課題は、支出シーリングを政治的な誘惑に負けないように強化することである。その際には、財政政策がプロ・サイクリカルにならないように十分な注意が必要である。特に、景気上昇局面において、財政余剰を減税や支出増に使わないようにすることが求められる。第 3 に、欧州委員会の提案とも共通するが、人口高齢化を乗り切るための年金医療等の制度改革を進め、財政の質を高めていくことである。

さて、EU 諸国を中心に、各国で直面している問題を整理してきたが、本稿が対象とする財政ルール・目標と予算マネジメントの観点から、特に重要な課題を最後に整理しよう。それは、景気循環の考慮、財政の透明性の向上と財政政策を評価する独立機関の設置、財政の質的改善、の 3 点である。

マクロ・ルールは、拘束性（信頼性）と弾力性のトレード・オフから逃れることができない。アメリカの予算執行法は、以前のグラム・ラドマン法が有していた硬直的な財政赤字削減目標を改め、目標は明示するものの、その水準を弾力的に見直すことができるなどの弾力化を図り、財政赤字の削減に成功したが、明確なマクロの目標がないため、財政の黒字転換とともに、財政規律を維持することができなくなってしまった。EU の成長・安定協定は、この 2 つをうまくバランスさせた仕組みと言えるが、「財政均衡乃至黒字」の判断や過剰赤字の是正手続きがあいまいであること等から、フランスが確信的にルールを違反するなど、実際には期待したどおりの結果をもたらしてはいない。マクロ・ルールは、各国の経済社会状況を踏まえて、いわばテラー・モードに作るものであるが、恐らく最適解というものはないだろう。

こうした中で、アメリカを除く多くの OECD 諸国で重視されているのが、景気循環を考慮することであり、具体的には、景気調整済財政収支を 1 つの指標として分析することである。景気調整済財政収支の構築には、衆知のように多くの技術的な問題が伴うが、各国は、その精度の向上に努力している。その基本的な目的は、財政政策がプロ・サイクリカルになることを防ぎ、自動安定化装置を可能な限り働かせることである。これは、裁量的な財政政策を禁じるものではな

---

<sup>101</sup> このプレ・バジェット・レポートは、2003-04 会計年度の財政赤字（マーストリヒト基準）は、3.3%になると推計している（2003 年度予算発表時の見込みは 2.4%であった）。また、同年度後は、赤字は減少すると見込んでいる。

い。欧州委員会は、成長・安定協定に基づく財政運営のあり方として、「中期的な予算上の目標」(medium-term budgetary target : M B T)の設定と管理の重要性を強調する。成長・安定協定、それぞれの加盟国経済の景気循環的な特徴及び構造的な特徴を考慮してM B Tを設定することを規定している。従って、M B Tは、加盟国の経済的な特徴を反映して加盟国毎に定めるべきものであり、統一的な目標ではない。European Commission(2000)は、適切なM B Tを設定することの重要性として、次の4つを挙げる。

- (1) 「財政均衡乃至黒字」という中期的な財政のポジションを維持するためには、大きくかつ恒常的な構造赤字を生み出した過去の財政政策の誤りを繰り返すことはできない。
- (2) M B Tは、通常の景気後退の際に、ビルトイン・スタビライザーを完全に機能させるための余裕を与える。
- (3) E M Uにおける財政規律を維持するに当たっての信頼性を高める。財政赤字3%の基準を超えることが許されるのは、深刻な景気後退時など極めて例外的な場合に限定される。
- (4) 高齢化が財政に与える長期的な影響を事前に検討する余裕ができる。

European Commission(1999)は、M B Tを定義するための確立された方法はないとしつつも、参考として、加盟各国の「最小のベンチマーク」を算出している。これは、初めに、財政赤字の景気循環に対する感応度をアウトプット・ギャップの過去の値(最大値を踏まえて計算)に乘以、「景気循環を勘案した安全マージン」を算出し、これを目標値である3%から差し引くことによつて求められる。従って、中長期的に3%の目標を維持するためには、実際の財政運営に当たっては、構造赤字をこのベンチマーク以下にすることを考えなければならないのである<sup>102</sup>。逆に、この余裕がある限り、裁量的な政策をとることが許されるのである。

マクロ・ルールデザインのに関して、景気循環の問題を協調したが、他の課題としては、財政の持続可能性の担保と地方政府の財政規律の維持(中央と地方の関係)の2つを挙げることができる。前者については、既に3-3-1で述べたので、ここでは、地方の問題に若干触れる。マーストリヒト条約を初め、マクロ・ルールは一般政府を対象する場合が多い。財政規律の問題は地方を抜きにしては考えられないである。しかし、O E C D諸国では、英国を例外として、一般的に、地方政府には、課税自主権等財政上相当の独立性が付与されており、中央政府が地方政府の財政をコントロールするのは難しい。その典型例がドイツであり、地方財政をコントロールできないことが、マーストリヒト条約の財政基準の遵守に大きな影響を与えている<sup>103</sup>。地方財政のコントロールの方法についてはいくつかのアプローチがあり、O E C D(2003c)は、行政的なコントロール、中央からのルールの強制、正式な合意による協調、非制度的な協調、の4つ

<sup>102</sup> European Commission(2000)は、最新のデータに基づく、各国毎の景気循環を勘案した安全マージンを示している(Table 14)。ベルギー、デンマーク、スペイン、アイルランド、ルクセンブルグ、オランダ、ポルトガル、英国の安全マージンは2%前後であるので、指標となる構造赤字の目標は0~1%である。ドイツ、ギリシャ、フランス、イタリア、オーストリアの安全マージンは1~2%であり、目標は1%強である。スウェーデン、フィンランドの安全マージンは2~3%であり、目標は常に黒字を維持することである。景気反応度が高い予算を持つ国ほど、高いマージンが必要である。こうした分析は、Artis and Buti(2001)、Dalsgaard and de Serres(2000)等でも試みられている。

<sup>103</sup> 1990年代を通じて、ドイツの州政府は、約1%(対GDP比)の赤字を出している。

の分類している。マーストリヒト条約との関係では、欧州諸国のいくつかの国（ドイツ、オーストリア、ベルギー、スペイン、イタリア）では、 の範疇に入る「国内安定協定」を導入していることが興味深い。本稿は、主として国全体のルールを対象としており、特に地方財政の問題は扱わないが、国レベルのルールを考える際には、地方財政についての考慮が必要である。

財政ルール・目標に係るトレード・オフを緩和する1つのアプローチは財政の透明性を高めることである。財政民主主義を前提とする限り、その効果は迂遠となるかもしれないが、透明性を高めることが、最終的には最も重要な措置であると考えられる。特に、今後の重要な課題は、既に述べたように、事前のリスク分析を強化することである<sup>104</sup>。リスクには、短期、中期、長期等いくつかの種類がある。短期の問題としては、景気変動が財政に与える影響の分析であり、長期の問題は既に触れたように持続可能性の検証であるが、更に、OECD諸国に共通する当面の問題としては、予算外基金、政府企業・エージェンシー、政府系金融機関、偶発債務、政府の金融資産負債の管理などが挙げられる（Atkinson and Noord(2001)）。

透明性の向上に関連した措置として、近年提案されているのが、財政政策を評価分析する独立機関の設置である。これまで述べてきた透明性の向上は、基本的には、政府自ら行うことを想定しているが、これは、楽観的な経済見通しを前提としがちになるなど、政治的な影響力を排除することは難しい。独立機関の設置のアイディアは、一般的に政治的な独立性が与えられている金融政策とのアナロジーから来ている。Wyplosz(2001)は、国内に専門家等からなる独立した財政政策委員会（independent fiscal policy committee）を設置し、同委員会が政府（政治家）が事前に設定した財政政策の目標が実際の財政政策と整合的であるかを評価分析し、更に、政府のとるべき措置を勧告することを提案している。こうした委員会を設置することは、財政民主主義との関係で現実的かという疑念を持つが、実際の例がある。ベルギーは、1992年に、The High Council of Finance(HCF)を設置している。HCFは、中央及び地方政府の実際の財政政策が、ベルギーが欧州委員会に提出する収斂計画と整合的であるかを評価し、とるべき措置を勧告する役割を担っている（Steinlet(1999)）。Fatás et al(2003)は、財政の持続可能性を検証するためには、長期的の制約を短期的な処方箋に翻訳する必要があるとあり、それは専門的な検討が必要であることから、成長・安定協定のようなルールに基づくアプローチは持続可能性を担保するための妥当なアプローチではないと主張し、ユーロに関し独立機関として設置するThe Stability Councilの具体的な内容の提案を行っている。そのポイントは次のとおりである<sup>105</sup>。

- (1) 財政の専門家がメンバーとなり、少なくとも議長と副議長はフルタイムとする。少数の専門的なスタッフを持ち、EUレベル及び各国が保有する財政関連情報にアクセスできる権限を持つ。メンバーの数は10人以内とし、欧州議会によって任命される。
- (2) カウンシルの主たる機能は、政府の異時点間の予算制約を明示することであり、財政政策の内容にかかわる事項には関与しない（各国政府の問題）。ただし、財政の規模や再配分に関

<sup>104</sup> Hemming and Petrie(2000)は、財政政策にかかる様々なリスクを検証する指標を整理し、財政政策の脆弱性を評価するフレームワークを提供する。

<sup>105</sup> 更に、彼らは、カウンシルが技術的な評価を行うだけでなく、各国の予算編成過程において、債務や赤字の上限を設定する等アジェンダ・セッターの役割を担うことや各国それぞれに類似するカウンシルを設置することも、考えられるとしている。

して、コメントすることは認められる。

- (3) カウンシルの重要な職務は、各国の財政を評価し、将来予測と判断を行うためのフレームワークを構築することである。具体的には、各国の財政政策や中期計画が持続可能性であるかをチェックし、持続可能性に問題がある場合は、中期計画に拒否権を発動し、各国政府にその見直しを勧告する。
- (4) 各国にルールを遵守させるための最も重要な措置は、リスクの増大に対して早期警戒のシグナルを発することである。そして、各国の財政状況を国民に明らかにし、また市場に伝えることによって、政治的なプレッシャーを作り出すことが、カウンシルの最大の武器である。
- (5) カウンシルは、蔵相理事会 (Ecofin) に、罰金の賦課を提案できる権限を持つ。
- (6) カウンシルは、欧州銀行 (ECB) とほぼ同じように、政治的な強い独立性を維持する (例えば、メンバーや予算の取扱いに関して)。他方で、欧州議会に直接説明責任を果たす。

最後に、財政の質的改善の重要性について述べる。アメリカの予算執行法やマーストリヒト条約が陥った1つのジレンマは、財政赤字の削減が喫緊の課題であったものの、それが自己目的化してしまったということである。財政赤字の削減は、持続可能性を担保するために重要な前提であるが、最終的な目的ではない。EUの問題については既に述べたとおりであるが、アメリカについては、Rubin(2003)は、予算執行法の負の側面として、次の2点を挙げる。

#### (1) 戦略的な資源配分や優先順位付けの欠如

裁量的支出を中心に支出の削減が行われたが、これは、効率性や有効性の評価による優先順位を踏まえたものではなく、政治的に利害の少ない切り易い分野を切るものになってしまった<sup>106</sup>。各歳出委員会やキャップの縦割りも、この問題を増幅させた。

#### (2) 予算の短期的な視野

法律の最終目標年次は2002年であるため、ここに至るまでの短期的な視野で予算編成を行う傾向を強めた。つまり、人口高齢化の影響や、現在の意志決定の長期的な影響など、財政上の長期的な問題を十分考慮することなく、いわば先送りしてしまった。

OECD諸国が今後直面する最も大きな課題は、人口高齢化を乗り切るために年金医療介護等の制度改革を行うことである。必要な分野に資源を戦略的に配分し、また政府サービスのより効率的な供給に努力していかなければならない。こうした観点から、アメリカ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド等では、予算関連文書において、30年を超える長期の財政見通しの分析を行っている。現行制度が持つ限界、問題点を、長期的な視野で把握し、制度改革につなげるフィードバックが必要なのである。しかし、こうした痛みの伴う改革は、政府が厳しい制約に直面しなければ進めることは難しい。それが、財政ルール・目標に他ならない。

これまで述べてきた財政ルール・目標と予算マネジメントは、主として、財政のマクロ的なコ

---

<sup>106</sup> クリントン政権時代においては、ナショナル・パフォーマンス・レビュー (NPR) や政府業績結果法 (Government Performance and Results ACT of 1993) などにより、政府プログラムの効率化等に向けた努力は、別途行われている。

ントロールと財政規律の担保を目的としたものであったが、資源配分や効率化のためには、更にそれを促す予算マネジメント、特にミクロレベルのマネジメントが必要である<sup>107</sup>。ここで、詳細を述べる余裕はないが、オーストラリアにおける改革は興味深いので、次に紹介する。

オーストラリアは、90年代後半のハワード政権において、財政のパフォーマンスが大きく改善したが、それは、経済成長や財政ルール・目標だけによるものではない。特に、80年代の労働党政権から進められている、ミクロレベルの予算編成プロセスの改革が重要である。特に、オーストラリアは、予算と資源配分に関わる改革を、80年代以降の絶え間なく行ってきた。オーストラリアにおける予算プロセスの改革（財政ルール・目標を除く）は、将来見積り（Forward Estimates:FE）歳出検討委員会（Expenditure Review Committee:ERC）ポートフォリオ予算、省庁の運営経費の一括化（Running Cost System）アウトカム重視の政策評価、発生主義予算、等多岐にわたるが、特にFEとERCが重要である。両者による予算編成のポイントは、次の2点に要約できる。

- (1) FEにより、中期的な視野で財政収支等のマクロ的な姿を先決するとともに、既存政策や新規政策がFEに与える影響を分析しながら、政策の優先順位の評価や戦略的な資源配分を行う。また、そうした財政のマクロ的なコントロールにかかる意思決定はERCを通じて行う等、権限が集中化されている。予算編成にかかる戦略的な事項は、政治主導のトップダウンで意思決定を行う。
- (2) 他方、各省庁（大臣）は、政府全体の予算方針とハードな予算制約に拘束されるものの（いずれもERCで決定）所管する予算全体（「ポートフォリオ予算」と呼ぶ）の中で、具体的に資源をどう配分するかについては大きな裁量が与えられる。各省庁は、与えられた枠の中で、自ら予算のスクラップアンドビルドを行う。ただし、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、説明責任が課せられる。

Dixon(1996)は、こうした仕組みが出来上がるためには長い時間を要したものの、FEを「トップダウンの財政圧力とボトムアップの支出節減イニシアティブを組み合わせた変革重視型予算プロセス」とであると表現している<sup>108</sup>。その具体的な効果としては、次のような点が挙げられる。

- (1) 予算当局と各省庁との間における予算を巡る駆け引きがなくなった。各省庁の関心は、単年度の予算獲得から、複数年度にわたる政策目標の達成と効果的な資源配分に移った。各省庁は、主体的に、予算の節約あるいはプログラムの見直しを行うようになった（World Bank(1998)）。

---

<sup>107</sup> Schick(1998)は、予算マネジメントの目的（アウトカム）には、総額の維持（Aggregate fiscal discipline）、戦略的な資源配分（Allocative efficiency）、効率的なサービスの供給（Technical efficiency）の3つがあるという。

<sup>108</sup> Dixon(1996)は、政策変更重点を置いた予算プロセスへの移行は、年次予算プロセスにおいて政策変更が提案されない活動へのレビューが重視されてない状況をもたらしていると、問題点を指摘しているが、96年に誕生したハワード政権においては、財政赤字を削減するために、既存政策にも踏み込んだ歳出削減がERCで決定されており、改善が図られていると考えられる。

(2) 各省庁には、従来どおり予算を効率的に使うことに加え、政策目標に即した形でアウトカムを達成することが求められた。これは、所管予算においてダメージが最も小さい支出削減策あるいは費用対効果の乏しい支出を特定し、大臣に提案する意欲を省庁に与え、その結果、節減オプションが大臣に採用される確率が高くなった。大臣は、政策目標へのダメージを最小限に抑えるべく、様々な節減オプションの影響を探り、より広い範囲のオプションを検討し、省庁の提案を修正することができるようになった(Dixon(1996))<sup>109</sup>。

(3) 戦略的な優先順位付けと各省庁への権限委譲により、劇的な支出削減と財政赤字削減に成功した。1980年代前半までの従来の支出削減では、各省庁一律による若干の削減はできたものの、不要な支出の削減はできなかったが、新システムでは、各省庁間の資源配分が大きく変化するとともに、各省庁においても、プログラムの見直し、費用対効果の悪いプログラムの廃止等が行われた(Campos and Pradhan(1996))

### 3 - 5 各国の経験から得られる教訓

我々は、1990年代から2000年代前半にかけてのOECD諸国の経験から多くのことを学んできた。財政ルール・目標は、それを導入しさえすれば、自動的に財政規律が担保されるものではない。ルールのパフォーマンスには、そのデザインそのものに加え、政治経済状況や国民の意識等様々な要因が関係しており、単純ではない。一時的に機能しても、時とともに、ルールが環境に対応できなくなる場合もある。ツールは常に破られる運命にある。金融政策と異なり、財政政策の運営、あるいは予算マネジメントについての絶対唯一の解決策はない。各国も、試行錯誤を繰り返しながら、より機能するルールの構築に努力しており、その経験を分析することは極めて有益である。もとより、各国の経験は、それぞれの置かれた経済社会情勢を背景としており、直ちに他の国へ応用できるものではないが、自国に適した仕組みを構築するに当たり示唆に富むものが多い。第3章を締めくくるにあたり、これまで分析してきたOECD諸国の経験を踏まえ、特に重要な教訓を整理しよう。それは、次の6点に集約できる。

(政治経済学的視点)

(1) 財政ルール遵守の合理性と政治的なコミットメント

いかなる財政ルール・目標も政治的なコミットメントがなければ機能しない。問題は、そうしたコミットメントを促す合理性をどのようにして明確にし、政治家や国民が理解するかである。経済危機、政権交代あるいはマーストリヒト条約のような外圧がある場合には、こうした合理性は比較的容易に認識することができる。しかし、平時においてこれを行うことの難しさは、予算執行法が失効し財政規律が低下したアメリカの2000年代前半の経験が物語っている。単純な解決策はないが、1つのアプローチは、ニュージーランドの財政責任法

<sup>109</sup> Dixon(1996)は、オーストラリアの予算プロセスの改革の効果について、社会保障省の幹部の興味深いコメントを引用している。それは、「自分の省が新しい支出手段の提案を考える際に自動的にそれに対応させることのできる節約提案を考えるように予算プロセスが変わった」というものである。

等が導入した財政運営のフレームワークを導入することである。この仕組みの核心は、政権を担う時々の政府が、自らの政策方針と判断により、財政ルール・目標を設定し、その達成をコミットすることである。いわば強制的にコミットさせる仕組みなのである。

## (2) 内閣における政治的な意志決定システムの集権化

予算は、稀少資源の配分を巡る政治的な意思決定を本質としており、それにかかわるプレーヤーが多くなるほど、意志決定が困難になり、財政規律を維持することが困難になる。集権化する方法としては、イギリスのように首相や財務大臣の権限を他の大臣に比べて高める方法、オーストラリアのように少数人数の閣内委員会を設置する方法、スウェーデンのように意志決定に厳格なルールを導入する方法、オランダのように連立政権合意による方法など、各国の政治社会情勢に応じていくつかの方法があるが、いずれにせよ、議員内閣制の下では、内閣において最終的な意志決定を行い、責任を負うメカニズムが前提となる。それは、更にいえば、選挙のあり方にも関わる問題であり、マニフェストによりその内閣が行う政策を明確にし、国民の審判を受けるようなシステムを作ることが必要になってくる。

## (3) 財政の透明性の向上

財政ルール・目標の遵守を担保し、財政規律を維持する最終的な力は、財政の透明性を高め、政府に対して、ルールを違反することの政治的なコストを引き上げることしかない。透明性の向上は、政府自ら行うことが基本となるが、それだけでは必ずしも十分とは限らない。特に、政府は、公債発行により異時点間の資源配分を行うことができるため、また、若年者は選挙権を持たないため、世代間の公平性を維持することは不可能に近いからである。こうした観点から、財政政策を評価する独立委員会の設置が提案されており、各国の事情に応じた仕組みを検討することは価値がある。

透明性はそれだけでは抽象的な概念であるが、近年、IMFやOECDが各国の透明性を評価する基準を発表しており、参考となる<sup>110</sup>。特に、財政ルール・目標との関連では、で説明する、財政政策の評価が極めて重要である。

## (技術的視点)

### (4) マクロ・ルールのデザインと支出ルールとのリンケージ

マクロ・ルールのデザインに当たり、最大の問題は景気循環の影響をどのように扱うかであるが(拘束性と弾力性のトレード・オフをどうバランスさせるか)多くの国で、技術的な問題は残されているものの、景気調整済財政収支による財政のモニタリングが重視されるようになってきている。その精度の向上に努力していかなければならない。

マクロ・ルールは、政治家や国民にわかりやすく、デザインの優れたルールは有効であるが、それだけでは、ルールの遵守を担保することは難しい。一般政府グロス債務残高60%といったマクロの目標値は、毎年の中央政府予算を編成する際の直接的なガイドラインとはとはなりにくい。政治的な駆け引きが行われる毎年の予算編成において、予算を実際にコント

---

<sup>110</sup> IMF (1998) 及び OECD(2000b) 参照。また、これらの透明性の内容については、田中・前島・大塚 (2002) が詳しく解説している。

ルールするメカニズム、あるいはマクロの目標値を実際のマネジメント・レベルにブレークダウンするプロセスが必要である。こうした観点から各国が導入しているのが支出ルールである。マクロ・ルールと支出ルールを適切にリンクさせる仕組みを構築する必要がある。

#### (5) 財政政策の事前事後の評価

支出ルールを真に機能させるための重要なインフラの1つが、中期的な財政運営のフレームワークである。予算は、多くの国で、民主的なコントロールの観点から単年度ベースで作成されるが、それでは、財政政策が短期的な視野に陥り、特に景気循環と財政政策の関係を十分分析することができない。しかし、中期財政フレームは、そのマネジメントを誤ると、かえって財政規律を損なう問題がある。歳入面を含め、将来の見積りや予測は、一定の前提に基づく計数でしかなく、現実と乖離するのが通常である。特に、経済の減速に伴い税収が減って、マクロ・ルールを遵守することが難しくなる場合が多い。そうした場合でも、中期的な目標を遵守していくためには、あるいは目標との乖離を分析し軌道修正していくためには、定期的に過去に見積った予測を現実に照らしながら評価することが必要である。また、事前に、将来の財政に影響を与える様々なリスクを分析することも重要である。

特に、各国の経験を踏まえると、経済が好況期のときほど、財政規律が弛緩しやすいことに注意する必要がある。景気調整済財政収支などにより、好況期における財政政策のモニタリングとリスク分析が重要である。

#### (6) 財政のミクロ的な改革

財政ルール・目標により財政規律を維持することは、今後の人口の高齢化が予想される中で、財政の持続可能性を担保するために不可欠であるが<sup>111</sup>、とかく、財政収支の均衡や債務残高の削減に焦点が当たり、それが自己目的化してしまう懸念がある。今後のOECD諸国が直面する最大の課題は高齢化を乗り切ることであり、そのためには、年金医療を初めとする社会保障制度や税制の中身の改革を行っていかなければならない。こうした観点から、戦略的な資源配分や効率的な政府サービスの供給を図るためのミクロ的な予算マネジメントの改革も重要である。

---

<sup>111</sup> 財政ルール・目標のデザインに当たり、で説明した景気循環要素の問題に加えて、持続可能性をどうルールに織り込むかという問題も忘れてはならない。

## 第4章 わが国の予算マネジメントの現状と課題

本章では、1990年代から2000年代初めにかけての、わが国の財政ルール・目標と予算マネジメントに焦点を当てる。90年代の先進諸国の財政再建についてのOECDやIMF等の国際機関の報告書や研究論文を見ると、しばしば引用されるのが、「際立った例外である日本」という言葉である。日本はそれほど特殊なケースなのだろうか。本章のテーマは、日本は、これまで調べてきたOECD主要国と比べて、何がどう異なるのか（問題）、今後の人口高齢化を展望し、どのような改革を行えばよいのか、そのプロセスはどうあるべきか（改革工程表）である。

90年代のわが国の財政のパフォーマンスは、OECD主要国とは大きな開きがあるが、わが国が何もしなかったわけではない。97年の財政構造改革法は、アメリカやEU諸国での改革も参考にしながら作ったものであるが、結局、機能しなかった。こうした苦い経験を踏まえながら、現在の小泉政権は、再び、財政運営の軸足を財政再建に移しているが、その見通しは不透明さを増している。我々は、歴史の教訓を学んだのであろうか。過去の問題を正しく分析することなしには先に進めないのである。

### 4-1 財政ルール・目標を巡るこれまでの取組みと問題

#### 4-1-1 1990年代の日本財政

一般政府の名目的な財政収支で見る限り、1990年代初めの日本の財政は黒字で、G7の中で最も良い状況であった<sup>112</sup>。この時に、OECD諸国の中で財政が黒字であった国は、日本以外では、ルクセンブルグと韓国しかなかった。しかし、2000年になると、日本の財政赤字は7.4%（対GDP比）で、G7中最悪の状況である。この時に、G7の中で財政が赤字であるのは、日本以外では、フランス（1.4%）とイタリア（0.7%）であるが、その水準は日本と比べて相当小さい。債務残高（グロス）では、1990年から2000年の間で、OECD諸国平均としては、62.0%（対GDP比）から73.6%へと10%程度増えているが、日本は、68.3%から133.1%へとほぼ倍増した。ネットの債務残高も倍増している。90年代は、日本の財政を世界の最高から最低に変えてしまったのである。

なぜ、こうしたギャップが生じたのか。一般政府の税及びその他収入は、1990年の34.2%から2000年の31.1%へ、3.1%低下する一方、支出は、32.1%から38.6%へと6.5%増大している（表4-1）。景気調整済のデータで見ると、収入は、同期間、33.8%から30.3%へと、3.5%低下する一方、支出は、28.1%から32.6%へと、4.5%増大している。いずれの指標でも、90年代を通じて、ほぼ一貫して税収は低下し、支出は増大している。景気調整済財政収支の悪化（8.3%）のうち、およそ6割は税収の低下（減税）に起因し、残り4割は支出の増大に起因すると解釈できる。また、収入・支出ともに、景気変動による影響は小さい。国の一般会計の税収で見ると、2000年度の税収（決算）は、90年より15%小さい（この間名目GDPは14.2%伸びている）。2004年度当初予算の税収見込みは、なんとほぼ20年前の1986年度の決算の数字と同じなのである（表4-2）。他方、一般会計の支出全体（当初予算ベース）は、1999年度から2000年度の間で、

<sup>112</sup> ただし、一般政府のうち社会保障基金を除くと、財政は、0.8%（91年）の赤字となる。

28.3%増大したが、最大の増加項目は、公共事業関係費（51.7%増）と社会保障関係費（44.4%増）である（表4 - 3）。ギャップ拡大の主因は、減税による税収低下と公共事業及び社会保障関係費の増大にあると見ることができる<sup>113</sup>。

減税と公共事業費の増大は、いうまでもなく、90年代の景気対策の結果である。OECD（2003d）は、1992年8月の景気対策から2000年10月の景気対策までの合計（プロジェクト費用ベース）は、130兆円に上ると推計している（表4 - 4）。こうした景気対策は、バブル崩壊とその後のバランスシート不況から立ち直るために、景気の一定の下支えをしたことは事実であるが<sup>114</sup>、経済全体のパフォーマンスを見る限り、期待したほどの効果はなく、むしろ副作用の方が大きかったといえる。最大の問題は、わが国の経済を、公債発行による減税・公共事業依存体質に変えてしまい、民間部門による自律的な経済活動への転換を遅らせてしまったことである。公債発行による財政支出増は、乗数効果は別にしても、その金額だけGDPを増やすことができるが、そのような嵩上げはどこまで意味があるであろうか。極論すれば、GDPを増やすために、永遠に財政支出を増やせばよいといったことになってしまう。副作用としては、建設業を初めとする非効率な産業の温存などの資源配分に歪みをもたらすとともに<sup>115</sup>、財政赤字・債務残高の増大による財政の硬直化（戦略的な資源配分の欠如）、更に今後人口が高齢化する中で財政の持続可能性が大きな問題（詳細は後述）になってきたことである。

さて、90年代のわが国でとられた財政政策の効果を巡っては、日本のみならず、海外においても、様々な実証的な研究が行われているが、依然として明確な答えは出ていない。そもそも、景気対策といっても、事業費の中には財政投融资などのローンや土地取得費が含まれており、直接的な減税と公共事業、いわゆる「真水」は少なく、それは全体の50%未満であるという指摘もある（Kalra(2003)）。つまり、裁量的な財政政策といっても、経済にインパクトを与える実際の規模は、見かけ上よりも相当小さかったというわけである。Kalra(2003)は、IMFのモデルを使い、短期の乗数はそれほど低下しているわけではなく、景気浮揚効果はあると分析する（ただし、乗数はより長期の時間軸とみると小さいとする）。Kuttner and Posen(2002)は、構造VARモデルで財政乗数を分析したところ、減税にしる公共事業にしる乗数は有意に高いこと（減税の方が公共事業よりも高い）90年代を通じて日本の財政政策は緊縮的であったこと、財政赤字の増大は裁量的な政策の結果ではなく景気後退による税収減であること、等を指摘している。

他方、吉野・嘉治・亀田（1998）は、80年代半ばまでは金融政策のスタンスに関わらず、乗数は3程度となっていたが、80年代後半から乗数は低下し、90年代前半には1を下回るようになっ

<sup>113</sup> これまで引用したGDP比のデータはOECDによるものであるが、IMFの分析によると、1990年度から2000年度までの間、景気調整済財政収支は、1.5%から6.0%に悪化し、そのうち3.0%ポイントは収入（景気調整済）の減少、4.5%ポイントは支出（景気調整済）の増大によると分析している。更に、支出増のうち、3.5%は経常支出の増、1.0%が資本支出の増であるとしている（Kalra(2003)）。

<sup>114</sup> 例えば、国民所得統計で見ると、民間企業設備投資は、ストック調整により、92年度7.2%、93年度10.4%、94年度2.4%と大幅に下落する一方、景気対策による公的固定資本形成は、92年度16.6%、93年度12.6%と大幅に増加した（94年度はほぼ横ばい）。

<sup>115</sup> 土居（2001）は、裁量的財政政策の政策コストとして、官民の配分ミス、使途・分配間の配分ミス、異時点間の配分ミス、地域・産業間の配分ミス、世代・世帯間の配分ミスを取り上げ、わが国の裁量的財政政策の問題を分析している。

てきたと分析する。井堀・近藤(1998)は、公共投資の乗数はプラスであるが1以下であること、80年前後において低下したことを指適する。鴨井・橋木(2001)も、1975~90年までは、公共投資は弱いながらも持続的な波及効果をもたらしたが、85~98年になると、フィードバックのない一時的な効果のみ推定されたとする。加藤涼(2003)は、VARモデルの結果では、日本の財政支出乗数・減税乗数ともに統計的に極めて不安定であること、財政支出乗数については不正確ながら短期的には0.9程度、減税については統計的には意味のある推計値は得られなかったとする。田中・北野(2002)は、日本を含むOECD9ヶ国について、VARモデルにより、政府支出や公共事業のGDPに対する効果を分析しているが、いずれの国についても、1年目はプラスの効果を示すものの、2年目以降はその効果は激減し、3年目はほぼゼロに近づき、景気対策の効果は持続しないことを示している。松岡幹裕(2002)は、VARモデルにより、G7諸国の政府支出の増加が民間需要にプラスの波及効果を与える事例は、イギリスのみで観察され、日本はフランスでは、統計的に有意な負の値が観察されたとしている。

内閣府の短期日本経済マクロ計量モデル(2003年版)では、公共事業乗数は、1年目の1.14%をピークに、2年目1.13%、3年目1.01%と緩やかに減衰し、個人所得税の乗数は、同様に、0.48%、0.63%、0.58%、であると推計されている<sup>116</sup>。財政乗数の推計は、データの取り方や仮定の置き方によって結果は異なるものであり、また、原田泰(1999)が、90年代は、緊縮的な金融政策が公共投資の刺激効果を打ち消したと指摘するように、金融政策等他の条件にも影響することから、財政政策の効果を一概には特定することは難しいが、Perri(2001)が分析するように、財政政策のネットの拡張効果はプラスだが概して小さく、景気安定化効果は限られていると判断するのが、一般的な見方であろう。

仮に、財政政策の景気浮揚効果は有意に高いとしても、問題は、適切なタイミングで、適切な量及び内容の政策が実施できるかである。結論からいえば、わが国の場合、財政政策の効果の有無というよりは、実施の問題こそが問われるべきなのである。90年代の公債残高の累増は、金融財政政策のいわゆるストップ・アンド・ゴー政策を背景としていると考えられる。以下では、財政政策のマネジメントの観点から、その問題点を洗い出そう。

まず、よく知られているように、財政政策の実施には、金融政策と比べて多くのタイム・ラグがある。統計ラグ、認知ラグ、策定ラグ、補正予算の提出ラグ、審議ラグ、実行ラグなどが挙げられる。表4-5は、90年代の主要な経済対策の提出・審議の日付を整理したものである。経済対策が発表されてから、その予算的な裏づけとなる補正予算が成立するまでは、対策によってまちまちであり、長いと3ヶ月になるものもある。また、補正予算が成立してから、公共事業が実際に着工され、経済にインパクトを与えるまでには、更に時間を要することになる。景気対策が実行されるときには、それを認識した時の経済情勢とは異なってしまう可能性があるといえる<sup>117</sup>。

90年代の景気対策の多くは、補正予算によって実行された。1990年度から2000年度までに、補正予算は20回、年平均2回編成された。2次補正まで編成したのが3回、3次補正までが3回

<sup>116</sup>堀雅・青木(2003)参照。なお、同モデルの98年版では、1977~89年(推定期間)では、1年目1.30%、2年目1.31%、3年目0.86%、1994~96年(推定期間)では、1年目1.21%、2年目1.31%、3年目1.24%となっている。

<sup>117</sup>浅子(2000)は、タイムラグの実証分析を行っている。彼は、財政政策のファイン・チューニングは日本で必要としながらも、ラグ等があり政策実行の難しさを指摘する。

ある。図4 - 1は、一般会計の当初予算の前年度当初予算に対する伸率及び前年度決算に対する伸率を示している。80年代半ば以降、前者と後者が乖離しているのが一目瞭然である。当初-当初で比べても、財政政策の真のスタンスはわからない<sup>118</sup>。このような乖離の理由としては、景気浮揚のため補正予算により拡張的な財政政策を繰り返したことが挙げられる。拡張的な予算とするか、あるいは緊縮的な予算とするかは政策判断の問題であるが、当初では緊縮的な予算を編成しつつも、補正では拡張的な予算を編成すると、財政政策はストップ・アンド・ゴーになりかねない。ブレーキとアクセルを交互に踏む政策は、タイム・ラグ等の問題から、マクロ経済を不安定化させる危険を増大させる。Patterson and Beason(2001)は、日本における予算編成システムの特徴として補正の多用を上げ、それは、第1に、政治的な要因によって決定されていると分析する。具体的には、選挙の前と新政権が誕生して間もない時に、景気対策が発表される顕著な傾向があるという。第2に、主としてアメリカからの外圧が景気対策を実施する確率を高めており、日米の財務大臣会合の有無によってそれを検証できるとする。

次に、わが国の財政政策と景気循環の関係を見てみよう。景気調整済財政収支の推計には、いくつかの方法があるが、一般的な生産関数を用いる方法で推計し、それとGDPギャップの関係を回帰した結果が表4 - 6である。データをGDP比でとった場合、名目財政収支、歳出総額、歳入総額は、それほど有意ではないがカウンター・サイクリカルな動きを示すものの、景気後退時について推計してみると、有意ではないが、プロ・サイクリカルな傾向が見られる。特に、歳入面、社会保険料について、プロ・サイクリカルになる傾向が強い。これは、初歩的な分析であり、更に精緻な分析が必要であるが、財政政策がプロ・サイクリカルになる可能性を否定できないことは認識する必要がある<sup>119</sup>。

「失われた十年」と呼ばれた1990年代のわが国経済の低迷の原因を分析することは本稿の守備範囲ではないが、問題を悪化させた一つは、金融・財政を含めた経済政策のミス・マネジメントにあると考えられる(Saxonhouse and Stern(2003)、Kuttner and Posen(2002))。財政政策についていえば、毎年の予算編成において、財政政策のマクロ経済へのインパクトを予測・検証し、そうしたマクロ分析に基づき予算をコントロールする枠組が欠けていることである。それは、97年から98年にかけての財政構造改革法の導入・凍結を巡る動きに端的に現れている(詳細後述)。財政政策を分析する枠組みは、単に財政の健全化を図るためのものではなく、経済の安定化を図るために必要な仕組みである。これまで、諸外国において、短期的な視野で裁量的な財政政策が繰り返された結果、かえって景気循環を増幅させ(プロ・サイクリカル)経済を不安定化させてしまったことを分析してきたが、これはわが国にも全く当てはまるといえよう。

---

<sup>118</sup> しかも、わが国の予算編成において議論されるのは、一般会計予算の規模や赤字が中心である。政府の財政活動は、一般会計よりも、特別会計や特殊法人などの方が大きく、これらを含めて財政のインパクトを検証しなければならない。通常、それは一般政府で計測するものである。

<sup>119</sup> Wyplosz, Charles(2001)は、フランス、ドイツ、イタリア、アメリカの4ヶ国について、財政政策と景気循環の関係を分析しているが、国毎に若干の差はあるものの、支出は総じてカウンター・サイクリカル、収入はプロ・サイクリカルな傾向があり、全体としては弱いカウンター・サイクリカルだとしている。また、国によって、不況期にカウンター・サイクリカルになり、好況期にプロ・サイクリカルになる傾向があるが、統計的に有意ではなく、財政政策の非対称性は明確には検証できなかったとする。

#### 4 - 1 - 2 特例公債脱却（均衡予算ルール）とシーリング

本稿の主たる対象は90年代の財政政策であるが、その前に、わが国における基本的な財政ルール・目標と90年代に至るまでの動きを簡単に述べよう。

わが国の最も基本的な財政ルール・目標は、財政法第4条の次の規定である。

第四条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以って、その財源としなければならない。但し、公共事業、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

2 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。

3 第一項に規定する公共事業の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

この均衡予算ルールは、現在でも有効であるが、財政規律の担保に寄与しているかという点、残念ながらそのようには判断できない。但書きにある建設公債は、1966年度から継続的に発行されている。建設公債の発行対象経費は、第四条第3項に基づき、予算書の総則に規定され、議決されるが、その基準は必ずしも明確ではなく、絶えず、拡大すべきという議論が起きている。

経常経費については、公債で賄うことがこの法律により禁じられているが、70年代の第一次石油危機後の深刻な不況等の影響を受けて、75年度補正予算において、経常経費を賄うためのいわゆる特例公債が発行（2.1兆円）された。特例公債は、財政法第4条の効力を停止するため、毎年、特別の法律を制定して発行されるものである。その後も継続的に特例公債は発行され、79年度には、当初予算の公債依存度（建設公債＋特例公債）は、39.9%に達した。

こうした状況でわが国における財政再建への取り組みが開始されたが、その基本的な戦略は、世代間の負担の公平の観点から特例公債への依存を解消することとされた。国際比較の観点でいえば、グロスで評価したゴールデン・ルールの達成である。これまで、80年脱却目標（76年導入）、84年脱却目標（79年導入）、90年脱却目標（84年導入）、2005年脱却目標（96年導入）の4つの目標が設定された。これらのうち、目標が達成されたのは90年脱却目標だけである。それは、バブルによる税収増が大きく貢献した。税収の弾性値（GDPの伸率に対する一般会計租税及び印紙収入の伸率の割合）をみると、1975～85年度は、平均1.1程度であったが、87年度には3.33にまで高まった。90年脱却目標が達成されると、90年3月、旧大蔵省は、「財政改革を進めるに当たったの基本的考え方」で、「まず公債依存度の引下げを図り、あわせて特例公債の早期償還に努めることにより、国債残高が累増しないような財政体質を作り上げることを目指す」という中期的な財政運営の新しい努力目標が掲げられた。しかし、その後、バブル崩壊のより深刻な景気低迷を受けて、特例公債は、90年度当初予算から再び発行され、現在に至っている。

そして、この特例公債からの脱却を図るために強化されたのが、概算要求基準、いわゆるシーリングである。83年以降、マイナス・シーリングが導入された。83年度予算のシーリングは、投資的経費を除いてマイナス5%とされ、84年度から93年度までは、例外事項が導入されているが、経常部門マイナス10%、投資的経費ゼロというのが基本的なシーリングの姿であった。

シーリングは、わが国において、最も重要な支出ルールの一つであり、現在においても使われている。各省庁は毎年8月末に翌年度予算の概算要求書を財務省に提出する。この概算要求に先立ち、予算編成作業を効率的に行う等の観点から、1961年度以降、6月ないし7月において、閣議了解の形で概算要求基準（84年度までは概算要求枠と呼ばれた）いわゆるシーリングが設定され、各省庁はこのシーリングの範囲内で概算要求を行うこととされている。

シーリングは、もともとは、60年代の高度成長期において、大幅な税収増の中で歳出の膨張を抑えるため、各省庁の要求に一定の枠をはめ、更にその枠の中で施策の改廃を行うことを目的としていた。60年代当初のシーリングは、前年度予算の50%、30%といったレベルであった。シーリングの基本は、前年度の予算を一律の伸び率で伸ばす、いわゆる増分主義にある。こうした増分主義は、小島（1983）が指摘するように、本来、限られた時間的・労力的・情動的制約のなかで多種多様な財政需要に対していかに限られた新規財源を配分するかという査定側の工夫から生まれたものであった。しかし、その後、経済成長が鈍化してからは、ゼロ・シーリング、マイナス・シーリングが適用され、予算編成は、このシーリングの枠の中に各省庁の予算をいかに押し込むかという作業に変わっていった（尾崎（2001））。横田（1995）が指摘するように、与党や内閣が利益集団の要求を総合的に調整する機能を欠いていた我が国の状況では、シーリングなしに歳出総額のコントロールは難しかったというのが現実であろう。ただし、当初予算をコントロールできたとしても、シーリングは補正予算には適用されないため、いわゆる「補正回し」（当初予算では組めない経費を補正予算に回す）をすることによって、シーリングは弱められていたと見るべきである。

予算編成は、一般に総論賛成、各論反対となりやすいので、歳出総額を抑えるため、原則一律削減という方法が一定の役割を果たしてきたことは事実である。しかし、歳出総額をコントロールすることができても、その枠の中で、政府全体の政策の優先順位に基づき、資源配分を効果的に行うことができなければ、歳出構造を固定化しかねない。シーリングに対する基本的な批判は、シーリングは、増分主義をベースとしており、省庁間の予算シェアを固定化させ、各省庁の枠を超えて優先順位に基づき施策のスクラップ・アンド・ビルドを行わせるものではないというものである（宮島（1989）横田（1995）加藤（1997）牛嶋（2001）など）。近年、特別枠を設定し、シーリングの外で資源の再配分を試みようとしているのもこれを裏付けるものであろう。増分主義は、税収が豊富な時代には機能したとしても、低成長になり、そもそも「増分」がなくなってしまった現況では、有効性が低下していると考えられる。

#### 4 - 1 - 3 財政構造改革会議と財政構造改革法

1996年から景気が上向くと、財政再建を目指す機運が政治的に高まってきた。96年12月に、政府は、財政構造改革を推進する目標として、次の点を柱とする財政健全化目標を閣議決定した。

##### （1）国及び地方の財政健全化目標

- ・ 2005年度までのできるだけ早い時期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とする。

##### （2）国の一般会計の財政健全化目標

- ・ 早急にプライマリー・バランスの達成を図る

- ・ 2005 年度までのできるだけ早い時期に、特例公債依存からの脱却を図る。

97 年度は財政構造改革元年として位置付けられ、97 年度当初予算では、様々な合理化措置により、プライマリー・バランスが達成された。更に、97 年 1 月には、橋本総理大臣を座長として、政府の関係閣僚、総理経験者、蔵相経験者、与党の政策責任者・幹事長等からなる政府与党の「財政構造改革会議」が発足し、財政構造改革の具体的な方針が検討された。同年 3 月には、次の「財政構造改革 5 原則」が決定された。

- (1) 財政構造改革の当面の目標は、2003 年とする。財政健全化目標の閣議決定（財政赤字対 GDP 比 3% 以下、特例公債発行ゼロ）は 2005 年までのできるだけ早期。
- (2) 今世紀中の 3 年間で「集中改革期間」とする。歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。集中改革期間中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。
- (3) 当面の 98 年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対 97 年度比マイナスとする。
- (4) あらゆる長期計画（公共投資基本計画等）について、その大幅な削減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は策定しない。
- (5) 国民負担率（財政赤字を含む）が 50% を超えない財政運営を行う。

この財政構造改革 5 原則に基づき、財政構造改革会議で具体的な歳出の改革と縮減について討議が行われ、同年 6 月には「財政構造改革の推進方策」が決定された。さらに、これを受けて、政府は、「財政構造改革の推進について」を決定し、予算全体にわたり、個別の主要経費毎に予算の縮減、抑制のための具体的な方策を定めた（表 4 - 7）。この枠組みを法律により明確するために、政府は、9 月、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（通称「財政構造改革法」）を国会に提出し、11 月に同法は成立した。

財政構造改革法の骨子は次のとおりである。

- (1) 2003 年度までに国及び地方の財政赤字の対 GDP 比を 3% 以下とする。
- (2) 特例公債を年々減額し、2003 年度までに特例公債依存から脱却する。
- (4) 社会保障、公共投資、文教等の 9 分野ごとに、その性質に応じて、改革の基本方針、量的縮減目標を設定する。

財政構造改革法を踏まえて最初に編成された予算が、98 年度予算である。98 年度当初予算では、例えば、特例公債発行額は前年度に比べ 3,400 億円減額され、公債依存度は、21.6%（97 年度当初）から 20.0% へと引き下げられるなど、目標の達成に向けての第一歩が印された。

当時の経済情勢は、消費税率引上げに伴う駆け込み需要からの反動減で、97 年 4 - 6 月に成長率が一旦マイナスに転化したものの、7 - 9 月には若干のプラスに改善していた。ところが 11 月に三洋証券、拓銀、山一証券が相次いで破綻すると、金利の急上昇と株価の急落に続き、消費と設備投資の落ち込みなどにより、10 - 12 月期に GDP はマイナス成長に陥った。政府は緊急対応策として、12 月に、破綻処理に 17 兆円（うち交付国債 7 兆円）、自己資本増強に 13 兆円（同 3 兆円）の計 30 兆円の公的資金投入を行った。また、景気対策として、12 月に特別減税 2 兆円を

実施した<sup>120</sup>が、実質GDPは98年1-3月、4-6月と2期連続でマイナス成長となった。

こうした中、自社さ政権は「財政構造改革の基本方針を堅持しつつ、こうした状況を一刻も早く打開し、我が国経済社会の構造改革を進める」との認識を3月26日に示し、4月8日に経済対策編成の総理指示を出した。それを受けて24日には補正予算を組み、・社会資本整備や減税による内需拡大策、・民間活力を發揮させるような規制緩和などを含む、総事業費16兆円超の総合経済対策を決定した<sup>121</sup>。

更に、補正予算との整合性等を図るため、財革法の改正が必要となり、98年5月には、「財政構造改革の推進に関する特別措置法改正法」が成立した。そのポイントは次のとおりである。

(1) 特例公債発行枠の弾力化

旧：特例公債の発行額を各年縮減

新：著しく異常かつ非常災害の発生又は、経済活動の著しい停滞が国民生活等に及ぼす影響に重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生ずるときを除き縮減<sup>122</sup>

(2) 財政健全化目標(国・地方の財政赤字3%以下等)の年度の延長

旧：2003年度

新：2005年度

(3) 99年度当初予算の社会保障関係費の量的縮減目標

旧：おおむね2%増を上回らない

新：増加額はできる限り抑制した額とする

98年7月、橋本政権を引き継いだ小渕政権は、10月に2次補正を組み、また11月には3次補正による、総事業規模17兆円超(減税6兆円超を含めば23兆円超)の「緊急経済対策」を成立させた。また、景気回復を優先する観点から、財政構造改革法の効力を凍結するため、「財政構造改革の基本は守りつつ、まずは景気回復に全力をあげる」との公約に基づき、12月に、「財政構造改革の推進に関する特別措置法停止法」が成立した<sup>123</sup>。

<sup>120</sup> 当時の米国クリントン政権は、日本に対する、財政出動も含めた景気浮揚策によるマクロ経済安定化への要望が強く、そうした国際圧力も我が国のマクロ政策を決定する際の重要なファクターの一つであった。

<sup>121</sup> 対策決定当時の景気認識は、経済対策閣僚会議では次のように表現されている。「我が国経済は、アジア地域の通貨・金融市場の混乱、昨秋の金融機関の経営破綻、それに伴う家計や企業の景況感の厳しさが個人消費や設備投資等に影響を及ぼし、景気は停滞状態を示すようになった。」「これに対し政府は、21世紀を切りひらく緊急経済対策、所得減税、金融安定化策等、類似の景気湯用のための施策を決定・実施に努めてきたが、内外の悪条件が一斉に重なって、雇用の先行き不安等を背景に消費が低調な動きとなるなど景気停滞は厳しさを増し、極めて深刻な状態となっている。」

<sup>122</sup> 「著しく異常かつ激甚な非常災害」とは、阪神・淡路大地震に相当する災害、「経済活動の著しい停滞」とは、直近の2四半期連続で実質GDP成長率(前期比年率)が1%未満の場合、直近の1し半期の実質GDP成長率が1%未満であって、かつ当該四半期後の消費・設備投資・雇用の指標が著しく低調な場合、直近の実質GDP成長率は、 $\quad$ 、 $\quad$ のような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥る場合等、 $\quad$ 、 $\quad$ に匹敵する状況を指す。

<sup>123</sup> 本文は 財革法全体の施行を当分の間停止、という一条だけで構成し、附則として 停止解

以上が財政構造改革法を巡る経緯であるが、その評価を試みよう。プラスの面としては、次の点が挙げられる。

- (1) 当時のアメリカやEU諸国における財政改革の取り組みを参考として、法律という最も拘束力が強い方法により、明確な財政赤字の目標（対GDP比による水準と達成時期）を設定した。
- (2) 従来の毎年度のシーリング方式をととは別に、複数年にわたる個別の分野毎に削減や縮減目標を設定した<sup>124</sup>。
- (3) 財政再建という痛みを伴う改革は政治的に合意を得ることは難しいが、与党及び政府の有力者からなる財政構造改革会議を設置し、意志決定の集権化を図った。

他方で、次のような問題を指摘することができる。

- (1) 財革法は、後の改正により景気低迷時に関する弾力条項を挿入したが、そもそもマクロ経済との関係が希薄であった。現在においても議論が絶えないのは、97年後半からの景気後退と一連の財政再建を目指した措置との因果関係である。この事実関係については、実証分析に譲るとして<sup>125</sup>、財革法は、景気循環との関係を考慮していなかったのである。
- (2) 財革法は、経済との関係では非弾力的な仕組みであったが、他方、歳出のコントロールという意味では、拘束力を欠いていた。財革法における歳出削減は、当初予算を前提にしていたので、補正予算というループホールを許してしまった。また、財革法が対象とする初年度の1998年度当初予算の各主要経費にかかる縮減目標の多くは、具体的な数値（例えば、社会保障関係費の場合、前年度からの増加幅を3000億円以下とする）で示されていたが、99年度予算以降の縮減目標の多くは、「増加額を抑制する」、「水準を引き下げる」といった抽象的な目標となっており、歳出増加を抑える実効力は必ずしも強いものではなく、歳出効率化に向けたインセンティブも乏しかった。

財政構造改革法は、それまでの財政の拡張路線を改め、財政再建に向けた明確なフレームワークを示すものであった。わが国では、政治的な意志決定システムが分散化し、赤字バイアスが働

---

除の時期は、我が国経済が回復軌道に入った後に、経済・財政状況等を総合的に勘案して判断、停止解除に当たっては、停止後の経済・財政状況等を踏まえて、再施行のために必要な措置を講じる、との要件を定めている。

<sup>124</sup> Savage(2000)は、財政構造改革法が従来の予算編成プロセスと比べて、3年間の支出シーリングを設定したこと、伝統的な一律削減方式をやめて財政の中身の改革を促す機会を作ったこと、の2点を挙げる。

<sup>125</sup>消費税率引上げ、特別減税の廃止、社会保険料の引上げ、医療費の引上げを合計して、97年度は9兆円の負担増と推計されているが、こうした緊縮的な財政措置が景気を冷やし、98年に入っでの大幅なマイナス成長をもたらしたとするのが1つの見方である(土志田(2001)、植草(2001)、八田(2002)等)。他方、97年秋からの景気悪化の主因は負担を増加させる財政措置ではなく、金融システム不安やアジア通貨危機による不安の増大や不動産市場・株式市場・金融仲介機能の機能不全などにあるとするのが対立する見解である(新保(2001)、井堀・中里・川出(2002)等)。

きやすい状況にあったが、こうした中で、財政再建に向けて政府・与党の意志を統一し、具体的な行動をとったことは評価すべきである。しかし、フレームワークは構築したが、残念ながら、そのプロセスが必ずしも十分なものではなかったといえる。マクロ・ルールを踏まえながら、景気変動というリスクに晒される中で、毎年の予算編成をコントロールする仕組み及びマネジメントを欠いていたのである。

96年の財政健全化目標及び97年の財政構造改革法と景気後退との関係について考えてみよう。97年度経済見通し(97年1月20閣議決定)では、97年度について、「消費税率引上げの影響等により年度前半は景気足どりは緩やかとなるものの、規制緩和などの経済構造改革等の実施等と相まって、次第に民間需要を中心とした自律的回復が実現されるとともに、持続的成長への途が拓かれてくると考えられる」と述べているが、消費税率の引上げ等を含めた97年度の財政のスタンスは明らかにされおらず、消費税の増税や支出削減の緊縮要因は、どの程度見込んでいたかは判明しない。緊縮財政の是非については議論があるとしても、それは一定の政策判断に基づいたものであり、問題は、いかなるインパクトを予想して判断したかである。もし、97年度予算によるデフレ効果が予測されていれば、金融システム不安やアジア通貨危機によるデフレ効果との関係を検証することが可能である<sup>126</sup>。

結果としては、この時期の財政政策は、ストップ・アンド・ゴーになってしまった。景気調整済財政収支でみると、96年 5.3%、97年 4.1%、98年 5.2%と大きく振れていることがわかる。この時期の一般会計予算(支出)の動きを見てみよう(表4-8)。例えば、公共事業関係費は、97年度当初予算は、前年度当初予算比では1.3%増であるが、前年度補正後では13.1%の減であり、97年度補正後予算は、当初予算と比べ8.0%増である。98年度は、前年度当初予算比では7.8%減、前年度補正後では14.6%減、その補正後予算は65.2%増である。いかに、上下動の振幅が大きいかかわかる。これは公共事業だけの例に過ぎないが、当初予算における財政の真のスタンスはわからず、これでは、経済へのインパクトも検証できない。

#### 4-1-4 経済財政諮問会議と経済財政の中期展望

2001年4月に誕生した小泉政権は、経済財政政策の方針を、構造改革路線に転換した。その基本的な政策を示す「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(通称「骨太の方針」)(2001年6月閣議決定)では、2002年度予算について、「財政健全化の第一歩として、国債発行額を30兆円以下に抑制することを目標とする。その後、プライマリー・バランスを黒字化することを目標として政策運営を行う」という方針を示した。

そして、骨太の方針を踏まえ、2002年1月には、政府は、「構造改革と経済財政の中期展望」(以下「改革と展望」)を決定する。これは、経済財政の中期ビジョンを示し、短期と中期の経済財政政策の整合性を確保すること、財政・社会保障の中長期的な持続可能性を提示すること、経済財政政策の合理性などについての説明責任を果たすものとして位置付けられている。改革と展望は、

<sup>126</sup> OECD(1999b)は、97年暦年ベースで、財政のデフレ効果は合計で10.8兆円(消費税増税4.4兆円、特別減税の廃止2.0兆円、社会保険料引上げ0.6兆円、4.8兆円等)であり、これはGDPの2%以上に相当すること、また、OECDのINTERLINKモデルを使って、もしこうした財政措置がなかったとすれば、97年のGDPは1.75%、98年は2.25%引き上げられたと推計している。そして、金融システム不安等の効果は小さかったとしている。

対象期間を 2002～06 年度とし、財政政策の方針として、次の 2 点を挙げている。

- ( 1 ) プライマリー・バランス(国と地方を合わせた)を対象期間の最終年度前後には現在(2000 年度 4.3%)の半分とし、2010 年代初頭には黒字化する<sup>127</sup>
- ( 2 ) 対象期間中、一般政府の支出規模の対 GDP 比は現在の水準(2001 年度 38.2%)を上回らない

この改革と展望の参考資料として、内閣府は、改革と展望で示された諸前提を踏まえ、計数的なマクロ経済の姿や国と地方の財政の姿を、経済と財政の相互関係も考慮した計量モデルを用いて、試算している(以下、「内閣府試算」)<sup>128</sup>。内閣府試算で示される予算年度以降の一般歳出は、必ずしも現行施策を前提とする後年度負担額推計にはなっていない。2002 年度以降の財政の中期的な展望を示す政府の資料としては、「後年度歳出・歳入への影響試算」(財務省)と内閣府試算の 2 つが存在する。後者は、マクロモデルを用いたものであり、内閣府が仮に設定した機械的な前提に沿って歳出削減等を行うとした場合の経済・財政の姿を示すものである。他方、前者は、一定の経済の前提の下で、特定の政策判断を加えることなく、予算年度の制度・施策を継続した場合の後年度の歳出・歳入を積み上げ計算により試算したものである。

その後、骨太の方針は、2002 年に、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002(骨太の方針 2)」(2002 年 6 月閣議決定)として、2003 年に、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003(骨太の方針 3)」(2003 年 6 月閣議決定)として、改定され、改革と展望は、2003 年に第一回改定(「2002 年度改定」(2003 年 1 月閣議決定)、2004 年 1 月に第二回改定(「2003 年度改定」(2004 年 1 月閣議決定)が行われている(その付属資料である内閣府試算も併せて改定されている)。改革の展望をマクロの姿として示す内閣府試算は、改定により計数は変わっているが(詳細後述)、プライマリー・バランスの達成時期等当初の目標は、引き続き維持されている。

こうした一連の財政を含む経済政策の立案に大きな影響を与えているのが、経済財政諮問会議(以下「諮問会議」)である。諮問会議は、中央省庁等改革により、有識者の意見を十分に反映させつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを発揮させることを目的として、2001 年 1 月に設置された<sup>129</sup>。諮問会議は、法的には、総理大臣の知恵袋として意見を述べることであるが、総理大臣を含め内閣の重要閣僚がメンバーとなっているため、事実上の意志決定機関としての機能を果たし

<sup>127</sup> 改革と展望は、正確には次のように記述する。「民間需要主導の着実な成長と財政構造改革の結果、国と地方を合わせたプライマリー・バランスの赤字は縮小し、その GDP 比は最終年度前後には現状(2000 年度 4.3%)の半分程度以下に低下すると見込まれる。更に、改革と展望の対象期間の後も、その期間と同程度の財政収支改善努力が続けられ、民間需要主導の着実な経済成長が継続するとすれば、2010 年代初頭にプライマリー・バランスは黒字化することとなる。」「プライマリー・バランスなど財政収支の見通しには、税収の変動など不確実な要素が多い。したがって、上で示したプライマリー・バランス均衡の達成時期の見込みなどについては、相当の幅を持って見る必要がある」

<sup>128</sup> 「内閣府試算」で示されている計数は、経済財政諮問会議における「改革と展望」の審議のための参考として内閣府が作成したものであり、政府としての目標という性格のものではない。

<sup>129</sup> 諮問会議は、議長(内閣総理大臣)及び 10 名の議員からなる。現在、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、総務大臣、財務大臣、経済産業大臣、日本銀行総裁、4 名の民間議員(2 名学者、2 名財界)が議員である。

つつある<sup>130</sup>。

骨太の方針及び改革と展望を柱とする財政政策はほぼ3年が経過した。必ずしも十分な評価ができる段階にはないが、財政ルール・目標と予算マネジメントという本稿の分析の観点から、いくつかの評価を試みたい。

第一に、マクロ・ルールについては、まず、2002年度予算編成限りのものとして、新規発行国債を30兆円以下とすることが設定された。当初予算では、この目標はクリアされたが、その後、税収減、義務的経費の増、総合対応策(2002年10月)による経費の追加を理由として、補正予算により約5兆円(49,680億円)が追加発行されることになった。更に、2003年度当初予算では、36.4兆円、04年度当初予算では、36.6兆円と、新規国債の発行額は残念ながら増大している。厳しい歳出圧力がある中で、特殊法人改革を行うなど財政規律を維持する観点からは、「30兆円」の枠は一定の効果があったと考えられるが、他方で、会計上の操作を招き、透明性を低下させたという批判がなされている<sup>131</sup>。財政収支をコントロールすることは、特に、税収が景気変動の影響を受けやすいため難しい。それは、アメリカの80年代のグラム・ラドマン法など、世界が既に学んだことである。

財政構造改革法や新規国債30兆円の経験を踏まえて導入されたのが、プライマリー・バランスの達成と一般政府支出(対GDP比)の水準固定である。現在の経済成長率や金利動向を踏まえると、公債残高が発散しかねないわが国の財政状況を考えると、プライマリー・バランスの達成は、当面の目標としては合理的である。また、改革と展望の改革期間において、社会保障制度を初めてとして歳出の徹底した合理化効率化を進め、少なくとも大きな政府とならないするために、一般政府支出に上限を設定する目標も妥当といえる(長期的な観点からの問題は後述する)。

問題は、目標達成に至るプロセスである。財政構造改革法では、国・地方を合わせた財政赤字を3%以下にするという目標を法定化し、政府としての方針を明確にしたが、改革と展望では、政府のコミットメントは判然としない。当初の改革と展望では、「プライマリー・バランスの黒字化がすることとなる」と記されていたものが、2003年度改定では、「2010年代初頭におけるプライマリー・バランスの黒字化を目指す」とされているが、これが、どこまで政府の責任として認識されているのかよくわからない。それは、この3年の間で、目標達成の可能性やリスクについての分析がないからである。つまり、スローガンとしての位置付けに過ぎないかもしれないのである。この問題は、中期財政フレームに関係する問題なので、次に検討しよう。

第二は、支出ルールと中期財政フレームについてである。諮問会議の設置により、わが国の予算編成プロセスは少しずつ変化しており、プラスの効果もある(後述)。しかし、毎年の予算編成における支出をコントロールするツールは、シーリングであり、その内容も大きく変わっている

---

<sup>130</sup> その所掌事務は、内閣総理大臣の諮問に応じて、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項についての調査審議、内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて、全国総合開発計画その他の経済財政政策に関する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性・整合性を確保するための調査審議、上記について、内閣総理大臣等に意見を述べることをとされている。

<sup>131</sup> 日本経済新聞(2001年12月25日朝刊)は、外国為替資金特別会計の剰余金の先取りや交付税特別会計の民間金融機関からの借入れなど、隠れ借金は1兆5千億円になる、と報道している。

わけではない。これまで、財政の中期的な見通しとしては、財務省が予算審議のために作成していた後年度影響試算があったが、経済の見通しについては、予算編成時には新年度の計数しか示されていなかった。改革と展望や内閣府試算は、中期的なマクロ経済の予測を踏まえて財政の将来推計を行ったものであり、経済と財政について、初めて中期的な姿を示すものである<sup>132</sup>。しかし、これらは、予算編成が終了してから発表されるものであり、予算編成とリンクしているわけではない。端的にいえば、イギリスやオーストラリア等の中期財政フレームのように将来の歳出を実質的に拘束するといった性格のものではない<sup>133</sup>。あるいは、中期財政フレームの中で、毎年予算編成が位置付けられているわけではない。財政構造改革法と比べると、中期的な経済財政の姿が示されたことは評価できるが、目標達成に至るプロセスには大きな変化はないのである。最新の経済財政見通しを踏まえて、どのような財政スタンスをとるかを判断し、そうした方針を踏まえて新年度の予算を編成するプロセスが依然として欠けているのである。例えば、小泉内閣は、財政構造改革路線を掲げて諸改革を推進しようとしているが、景気調整済財政収支は、2001年の5.5%から、02年6.3%、03年6.9%と更に悪化しており、財政的には拡張的といわざるを得ない。

次に、内閣府試算は、これまで2回改定されているので、その推移を検証しよう(表4-9)。当初の推計と2002年度改定を比較すると、財政収支をはじめとして、計数はいずれも下方修正されている。2002年度改定と2003年度改定はそれほど大きな変化はない。これらについては、例えば、次のような問題を指摘することができる。

- (1) 経済状況が前年と比べて悪化したのがやむを得ないとしても、財政収支の悪化がどのような理由(成長率の低下による税収の低下、支出増など)によるものなのかについて、政府は説明するべきである。
- (2) 下方修正されたものの、なぜ目標を維持できるかについての説明がない。
- (3) 税収の推計に当たっての前提が示されていない。例えば、国の一般会計の税収は、2003年度改定で、2004年度から08年度まで、年平均5.0%増大しているが、その根拠はなにか。2002年度の税収決算額は、1986年の水準と同じであるが、これが、今後急速に増える理由は何か。
- (4) 投資的経費等、裁量の経費はおしなべて現状維持ではなく削減する前提を置いているが、現実的といえるだろうか。少なくとも、現行制度が維持される場合のベースラインと数パーセント増える場合も明らかにするべきである。

要するに、事前のリスク分析及び事後の評価が欠如しているのである。もとより、こうした試みは初めてであり、今後経験を積んでいくものであるが、責任ある財政運営を行っていくためには、見通しと現実の乖離について、説明責任を果たすことが極めて重要である。また、成長率が1%低下した場合の見通しなど、リスク分析も必要である。

<sup>132</sup> 我が国では、「経済自立5ヶ年計画」(1955年)以来、多くの経済計画(対象期間は一部を除き5年)が策定されており、その中には、計量モデルによるマクロ経済の推計、公共投資の配分計画、財政収支の見通し等が示されているものがある。ただし、経済計画は、あくまでも経済のおおまかな進路や経済政策の基本的な方向を示すことを目的とするものであり、財政計画あるいは将来の財政の姿を示すことを目的とするものではない。もとより、経済計画に盛り込まれている予算の数字は見積りに過ぎず、毎年予算編成を拘束する性質のものではない。

<sup>133</sup> Tanaka(2003)は、諸外国との比較の観点から、日本の中期財政フレームの問題を論じている。

第三に、予算編成プロセスについてである。経済財政諮問会議の最大の貢献は、予算編成や政策決定の透明性が高まったことである。特殊法人改革を初めとする諸改革の行方はなお不透明な点もあるが、こうした問題が国民の前に明らかになり、国民の関心を集めたことは、改革に向けて大きな力になった。また、総理大臣の主導によるトップダウンで、アジェンダを設定し、議論を調整する手法も、最初の頃は効果があった。しかしながら、もともと諮問会議は調査審議機関として位置付けられている故の限界も明らかになってきた。

わが国の予算編成あるいは政策決定の特徴として、権限の分散化を上げることができるが、この問題に直面している。まず、内閣と与党の2つの意思決定主体がある。しかも、2004年1月現在、与党は連立政権である。予算編成を巡っては、内閣、内閣府、経済財政諮問会議、財務省、更に与党（二党）という多くのプレーヤーが存在し、その連携及び調整は実態として難しくなっている<sup>134</sup>。例えば、小泉内閣の基本的な政策方針を示す、いわゆる骨太の方針の策定を巡っては、政府部内の調整に加え、与党との調整で原案が修正されるなど、政府としての統一的意思決定が困難になっている<sup>135</sup>。財政構造改革法の際は、政府与党の有力者を集めた財政構造改革会議が設置され、同会議において意志決定が集約されたが、経済財政諮問会議は、そこまでの機能は有していない。

我が国の予算や公共政策の意思決定プロセスの特徴として、宮川（1995）は、「機能的に細分化された政策サブシステムの存在」と「有効な中心的調整の不在」を挙げる。前者は、国会の常任委員会や与党政策部会、省庁、利益集団の三者が「小政府」を構成し、個別的な利益の増進のために活動していることについて述べたものであり、後者は、総理大臣のような内閣の統括者や予算編成権を持つ財務省が調整の役割を担うべきだが、実際には調整が困難であることを述べたものである。その結果、小政府で一度なされた政策決定はほとんど破棄されることなく、公共政策の一貫性の欠如をもたらしていると指摘する。MucCubbins and Thies(1997)も、与党内のアジェンダ・セッティングを行う派閥の構成と政府予算における資源配分（ポークバレル）に強い因果関係があるとする。Mulgan(2000)、わが国の総理大臣の権限が弱い理由として、与党である自由民主党における非公式な権力構造が支配的であること、自律的な中央官僚集団が大臣より実質的に力を持っていることを挙げる。

諮問会議のイニシアティブにより、予算編成プロセスの改革が課題に挙げられたことは評価に値する。その1つは、業績予算（performance budgeting）の導入である。骨太の方針3では、財政構造改革を進めるに当たっては、予算の質の改善・透明性の向上が重要であるとして、事前の目標設定と事後の厳格な評価の実施により、税金がどのような成果を上げたかについて、国民に説明責任を果たす予算編成プロセスを構築するという方針が示され、具体的には、2004年度から、各省庁は、定量的な政策目標（3年程度の目標期間）の設定、効率的な予算執行、厳格な事後評

<sup>134</sup> 更に、与党内における権力構造も、以前と比べて分権化が進んでいると指摘されている（Mishima(1998)）。

<sup>135</sup> 日本経済新聞（2003年6月27）は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（骨太の方針第3弾）の策定に関して、「潜在的な国民負担率を50%程度にとどめるとの当初案は大幅に後退。目標ではなく例示とも受け取れる表現で決着した」、「3年間で補助金を4兆円減らすことは決まったが、削減の内容は各省庁の抵抗で何一つ決まっていない」、「小泉首相をはじめ、政官民の誰も主導的な役割を果たさず、与党との対立が不可避的な事項を年末の予算編成や税制改正に先送りした」と報道する。

価を行うためのモデル事業を行うとされている。今後その発展が期待されるが、政策評価制度が2001年から導入され、政策評価法や独立行政法人の業績評価制度も施行されているが、その結果はかばしくない。各省庁における評価の実際を見ると、目を疑うレベルのものが多い。その原因は、目標や指標の設定という技術的な問題に加え、大臣を初めとするトップのコミットメントがないこと、外部評価等により省庁に評価システムの改善を促すメカニズムが乏しいこと、評価を行うことのインセンティブ、あるいはしないことのディスインセンティブが乏しいこと、である。省庁は、予算の獲得にエネルギーを費やしており、その結果がどうなったのか、目標を達成したのか、結果を踏まえてどう改善するのか、といった成果志向のマネジメントは育っていない。

本節の最後に、わが国財政の持続可能性の問題について触れる。中長期的視点からは、持続可能性はわが国財政に関する最大の問題である<sup>136</sup>。まず、わが国の持続可能性を分析した研究をいくつか紹介しよう。まず、高齢化と経済の成長力については、Fruquee and Mühleisen(2001)は、IMFのモデルを使い、日本では、今後労働人口が減少するため、全要素生産性が急速に高まらない限り、今後50年間の成長率は0.5%程度になり、一人当たりGDPも減少するという厳しい姿を描いている。債務の問題については、Dekle(2002)は、現行制度が変わらないと仮定した場合、債務残高(ネット)は、2040年には、700~1300%に達すると試算している。あるいは、持続可能性を担保するためには、租税負担率(対GDP比)を現在の28%から2020年までに40%に引き上げなければならないとしている。IMF(2003)は、現行政府の目標である2010年代初頭にプライマリー・バランスを達成するという仮定を置いたとしても、GDP成長率が金利より低いと、社会保障費が増大するため、2040年には、債務残高(ネット)が2002年の72%から340%になると推計している。Frederiksen(2001)は、OECD19ヶ国について、将来の年金支出の増大等も考慮して、統一した方法により2000年における各国の持続可能性を検証しているので興味深い。19ヶ国平均では、将来の社会保障関係費の増大も含めた債務残高(ネット)は約240%(対GDP比)になり、この債務を負担していくために必要なプライマリー黒字(景気循環を通じて平均的に維持する)は、4.8%になり、現在の構造的プライマリー・バランスは2.5%の黒字であるので、持続可能性を担保するために必要なプライマリー黒字は、2.3%になると試算している。このうち日本は、債務残高(ネット)は328%であり、必要なプライマリー黒字は6.6%、現在の構造的なプライマリー赤字が3.9%であるので、持続可能性を担保するためのプライマリー黒字は10.5%になると試算している。彼の推計では、日本が最も厳しい調整が必要になる国である<sup>137</sup>。

こうした計算は、金利やGDPの置き方により大きく変わるものであり<sup>138</sup>、一定の試算に過ぎないが、わが国の中長期的なマクロ・ルールを検討する際には極めて重要である。改革と展望は、

<sup>136</sup> 国際機関の直近の日本に関するレポートでも、日本財政の持続可能性が大きな問題として取り上げられている(OECD(2003d)、IMF(2003))。

<sup>137</sup> 持続可能性を担保するために必要なプライマリー黒字は、日本について大きいのは、ノルウェー(6.42%)であり、その他は、フランス(4.5%)、ドイツ(4.0%)、オランダ(3.9%)、オーストラリア(2.0%)である。2000年時点の推計では、アメリカ、イギリス、スウェーデン、カナダといった国は、既に必要なプライマリー黒字は達成しているという結果になっている。

<sup>138</sup> わが国の財政を考える際には、今後の金利の動向が重要である。これまで、大量の国債発行にもかかわらず、長期金利は低い水準であり、財政赤字と金利には相関がほとんどないが、今後もちょうとした前提が成り立つかは不透明である(中里透他(2003)が財政と長期金利の関係について分析している)。

2010年代初頭にプライマリー・バランスを達成し、債務残高（グロス）は約150%に維持できるという見通しであるが、2000年におけるデータを使って、簡単な試算を行ってみる。名目の長期金利は1.7%、名目成長率は0.9%であるので、債務残高を150%に収斂させるためには、プライマリー・バランスは1.2%必要である。既に、2000年において、プライマリー・バランスは6.0%の赤字であるので、必要なプライマリー・バランスの黒字は7.2%である。これを10年間で達成するとすると、毎年、0.72%の改善が必要となるが、OECD(2003a)の見通しでは、2005年においても、プライマリー・バランスは5.1%の赤字である。5年間でプライマリー・バランスは0.9%しか改善していない。残りの5年は、毎年、1%を超えるプライマリー・バランスを改善させなければならない計算になる。これは、相当厳しい調整が必要になることを意味している。IMF(2003)やOECD(2003d)は、再三にわたり、日本に対して、財政の持続可能性を担保するより詳細な中期の財政見通しを明らかにすることを求めている。150%を超える債務残高と急速な高齢化による歳出圧力を考えると、国債に高いリスクプレミアムが生じるのを防ぐためには、民間部門が財政再建の見通しについて信頼を持つことが不可欠だからである(OECD(2003d))。問題は、これだけではなく、今後の年金等の隠されている債務であり、これを加えると更に厳しい調整が必要になる。当面のマクロ・ルールとしては、プライマリー・バランスの黒字化は妥当であるが、それだけでは十分ではない。その黒字化を目指しながら、債務残高を発散させないための目標水準を設定していかなければならない。

## 4 - 2 予算マネジメントの改革に向けて

### 4 - 2 - 1 問題点の整理と改革の方向

4 - 1での分析を踏まえ、わが国の財政ルール・目標及び予算マネジメントに関わる問題点を整理し、OECD諸国での経験も参考にしながら、改革の基本的な方向を整理したい。マクロ・ルール、支出ルール及び中期財政フレーム、予算プロセスの3つのカテゴリーに分けて考える。なお、以下の分類はあくまでも便宜的な整理であり、相互に関係する場合もあることに留意が必要である。

#### (1) マクロ・ルール

##### 政府のコミットメント

1990年代に予算改革を行った国は、いずれも政治的な強いコミットメントが存在した。しかし、2000年代に入ると、そうしたコミットメントが失われた国は財政赤字が拡大している。政治的なコミットメントは、国民のコンセンサスと改革の合理性に裏付けられたものでなければ、その効力は弱い。井堀(2001)は、財政再建のスケジュールを見直さないケース(ルールにコミットする)といつでも財政再建の内容を見直す可能性を残すケースをモデル分析し、政治の指導力が希薄な状況では、後者の場合、予算の削減を恐れる利益団体がただ乗るの誘因を持つため、財政再建は遅れるとし、コミットメントの重要性を主張する。

小泉内閣は、骨太の方針等で財政構造改革に向けた取り組みを始めたが、そのコミットメントは必ずしも十分ではない。残念ながら、財政構造改革法のような強いコミットメントはない。財政構造改革法が凍結された経験から、コミットメントには消極的というのが事実で

あろう。

諸外国で予算改革の動機となった経済危機、政権交代及び外圧は、いずれも、当面のわが国では予想することが難しい。Drazen and Grilli(1993)は、危機の経済的な理論分析を行っているが、必要な政策の変更は、変化に伴う負担を誰かが負うことになるため常に抵抗されること、この行き詰まりを打破するためには危機が必要であり、危機によって厚生が高まるという。Skilling and J.Zeckhauser(2002)は、政治的な競走(政権交代)が強くなると、現政権が投票者の選考に反応する強いインセンティブが働くため、非持続的な財政政策を取ることがより難しくなり、プライマリー・バランスを改善させるという。OECD諸国の政権交代の度合い比較すると、それが低い国、すなわち日本、イタリア、ベルギーは、債務残高が大きいと分析している。小西(1998)も、モデル分析により、一般市民が支配的な投票者で選挙の結果で政権の継続が決まるならば、政策運営に対して評判効果が働き、財政支出が効率化するという。外圧も、日本には、マーストリヒト条約ほどの強いものはない。Cheng(1998)がいうように、日本では財政赤字と長期金利の間に因果関係が見られない。こうした前提に立つ限り、できることは限られている。骨太の方針や改革と展望のフレームワークの中で、少しずつコミットメントを高める努力をするしか方法はないだろう。

コミットメントを高めていく方法は、当面、改革の合理性を、政府の内外において訴えていくことだ。それは、人口の高齢化の問題である。イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ等、一定の改革を行った国では、予算の視野は5年程度の中期財政フレームから30~50年にわたる長期フレームに拡大しており、高齢化が経済に与えるインパクト(成長率や生産性)財政上の負担等を分析する長期推計報告書を作成している。こうした取り組みにより、国民のコンセンサスをつくるのであり、わが国でも同様の試みが期待される。

ただし、コミットメントは、1度行えばよいものではない。コミットメントは常に弛緩していくものと考えなければならない。こうした観点からは、ニュージーランド、イギリス、オーストラリアが導入した財政責任法のようなフレームを構築し、政府に常に責任ある財政運営にコミットさせるメカニズムを作り出すことも検討すべきである。あるいは、オランダのように、連立政権合意に財政運営の基本的なフレームワークを盛り込み、コミットさせるアプローチも考えられる。

#### 持続可能性とルールのデザイン

改革と展望で提示された2つのマクロ・ルールは当面の足がかりとしては妥当である。欠けているのは、毎年の予算編成とのリンクや透明性を高めるための分析である(それは次に述べる)。マクロ・ルールは、国民や政治家に対してわかりやすく、財政全体に制約を課すために必要であるが、それだけでは十分ではないからである。

マクロ・ルールは、唯一正解というものはない。GDP比何パーセントといった目標は恣意性を排除できないし、またルールは常に破られてしまう。つまり、ルールは政治経済社会環境に応じて見直していくべきものである。この点からも、ニュージーランドの財政責任法のようにルールを法定化しない、弾力的な仕組みが有効である。当面2つのマクロ・ルールを維持していく中で、財政の持続可能性に関する分析を進めて、次のルールを検討することになる。そこでは、財政収支と債務残高の両方を縛るルールが必要であり、景気循環要素を取り入れることが重要である。しかし、わが国は、EU諸国などと比べると、景気調整済財

政収支の推計を初め、技術的に相当の開きがあり、当面、経済財政データの収集・分析能力を高めていくことが必要である。また、新しいルールを検討する中で、現在の財政法第4条の規定も再考しなければならない。特に、財政規律を弱めているといえる建設公債原則については、少なくとも、イギリスが行っている、減価償却をネットアウトするような会計上の処理を行って、ルールが遵守されているかを担保する仕組みが必要である。

均衡予算ルールについて補足する。井堀(2001)は、財政改革が先送りされる政治環境では、一定の弾力条項は必要だとしつつも、財政運営に利害をもるプレーヤーに均衡予算原則を実行させる誘引を与える必要がある、事後的にチェックすること、法的拘束は法律ではなく憲法に求めるべきこと、ルール違反に対する罰則を課すことができる政治的な独立した主体が監視すること、を提案している。また、アメリカの政治経済学の大御所ブキャナンも、アメリカの政治環境を前提として、均衡予算ルールを引き続き提唱している(Buchanan(1997))。こうした判断は、政治環境をどう認識するかによるわけであるが、理論的には正しくても、強い拘束力を持つ均衡予算ルールが真に機能するかは疑問である。それはマーストリヒト条約が示しているとおりである。

## (2) 支出ルールと中期財政フレーム

### 中期財政フレーム

財政構造改革法や改革と展望において、予算編成に中期的な視野を取り入れる試みが行われたが、依然として、わが国の毎年の予算編成は、単年度主義、当初予算主義、一般会計主義から脱皮しているわけではない。従来は、こうした仕組みにも、一定の合理性があったのは事実である。予算編成の視野を中期にすると、かえって財政規律が維持できない恐れが高かったのである。それは、公共事業を中心とする長期事業計画道路(道路5ヶ年計画など)である。各省庁が作成していた長期事業計画は予算獲得のためのツールであり、長期事業計画と中期財政フレームが連結することによって歳出の膨張圧力を抑えられなくなる懸念があったからである。大島(1972)は、財政計画が成立するためにはまず優先順位に基づく課題の設定が行われなければならないが、下部からの積上げ、しかも各段階での統合と調整の機能を欠いた政策形成を基本とする日本の場合、課題の設定を先行させることは困難であり、これを克服するリーダーシップは内閣や各省幹部には期待できないと分析している。予算編成において優先順位付けや調整機能が欠如している限り、中期財政フレームを適切にマネジメントしていくことは難しい。

しかし、予算の単年度主義を前提とする限り、安定的な財政運営、そして経済の安定化を図ることは難しい。当初予算は緊縮で、補正予算は拡張といったストップ・アンド・ゴーで政策は、アウトプットのボラティリティを高める。当初予算において、正確な財政スタンスを、最新の経済データに基づき判断する必要がある。また、単年度主義では、後年度への負担転嫁や会計上の操作を招きやすい。

こうした観点から、早急に、中期財政フレームの中で毎年の予算編成を行う仕組みを作っていく必要がある。ただし、財政改革に成功し安定的な財政運営を行っている国はいずれも適切な中期財政フレームを導入しているが、そのマネジメントを誤るとかえって財政規律を損なう危険が高い。典型的には、成長率を高めに見積ったり、負担を将来に先延ばすことである。中期財政フレームを維持するためには、いくつかの前提条件が必要である。IMF

(2001)は、中期財政フレームは有効なシステムであるが、各国の経験に鑑みると、次のような条件が必要であると指摘する。

- ・ 財政政策のルール・目標が政府の最高レベルで決定され、それらの遵守が明確に位置付けられていること
- ・ 歳入予測が厳密であり、歳出の目標水準が中期的なマクロ経済の見通しと厳格に関連していること
- ・ 将来の財政見通しは名目ベースで設定されること
- ・ 個別の支出政策やその配分を見直すためのツールとなっていること

更に、重要な点が、財政政策の事前及び事後の評価である（これは次に述べる）。

### 支出ルールとシーリング

強固な中期財政フレームを構築するためには、毎年の予算編成とのリンクが不可欠である。単なる将来見通しでは機能しない。具体的には、毎年の予算、特に支出を拘束するための支出ルールを導入する必要がある。諸外国の支出ルールは、スウェーデン・イギリス・オランダ型とオーストラリア・ニュージーランド型の2つがある。前者は、将来の歳出水準を実質的に強く拘束力を有する仕組みであり、後者は総額及びその内訳について一定の拘束力はあるものの毎年改訂する仕組みである。スウェーデンの仕組みは、巨額の財政赤字を一刻も早く削減しなければならなかったという事情の下で導入されたものであり、歳出総額をコントロールするためには強力な仕組みではあるが、予算は積上げという我が国の予算編成の伝統的な考え方を根本的に変更するものであり、直ちに導入するのは現実的に難しいと考えられる。結論としては、経済社会の変動が大きい現状を考えると、毎年改訂するオーストラリアのような弾力的な仕組みを基本とすべきである。

具体的には、毎年の予算編成において、予算年度及びその後の3年間の歳出総額及び省庁別の歳出額を閣議決定としてセットする。将来の計数（ベースライン）は、現行施策を前提とする後年度負担額推計であり、政策変更がない限り変更できないという意味において拘束力を持つ。歳入も、現行制度を前提とした将来推計を行うが、経済変動による影響が大きいため、歳出のような拘束性を持つ性質のものではない。このベースラインは現在のシーリングに変わる基準であり、毎年の予算編成において、省庁が政策変更を提案する場合は、ペイ・アズ・ユー・ゴーを原則として、予算要求を行うものとする。すなわち、自らの予算の中から財源を手当てしない限り要求できない。現在のシーリングは要求の上限額であるが、ベースラインは予算の最終的な上限額である。

毎年の予算編成は、前年に見積ったベースラインを、新規施策や制度改正、最新の経済見通しを踏まえて、どのように改訂するかという作業である。各省庁は、予算の優先順位を規定する予算編成方針を踏まえ要求を行うが、その取扱いは2つに分けられる。一定の金額（例えば10億円）以下の要求で、それが前年に見積ったベースラインの範囲内に収まるのであれば、省庁の裁量で変更可能とする。財政当局はベースライン内に収まる改訂かどうかをチェックするが、基本的には、省庁に、主体的に優先順位を考えさせ、自らの判断で施策のスクラップ・アンド・ビルドを行わせるのである。そうした判断をするためのツールが、中央省

庁等改革によって導入された政策評価である。中期的な時間軸で施策のアウトカム達成を促し、その評価を資源配分にフィードバックさせるのである。他方、一定の金額以上の要求や医療改革等政治的な判断を要する要求等については、総理大臣を中心とする閣僚レベルでの検討を経て、政府予算案に盛り込むべきかどうかを決定する。また、予備費（未配分資源）を活用して、政府の最優先分野へ資源配分を行う。閣僚レベルでの検討に際しては、優先順位（あるいは政府の戦略計画）新規施策や制度改正のベースラインへの影響、将来の財政赤字（国民負担）等を総合的に勘案して、意思決定を行う。このように、政治的な検討を要する案件とそうではない案件に分けて、意思決定を行うことが、より戦略的な資源配分を行う観点から重要である。

ベースラインのマネジメントに際して極めて重要な点は、諸外国での経験が示すように、慎重かつ保守的な経済見通しを前提とすることである。歳入を厳しく見積もり、資源の制約の中で優先順位付けを行う仕組みとしなければならない。そして、定期的に（例えば半年毎）ベースラインを最新の情報を基に改訂し、過去に見積った推計との差が生じれば、その理由（政策変更によるものか、経済成長率や金利等の見直し改訂によるものか）について、財政当局は説明責任を果たしていかなければならない<sup>139</sup>。

### （３）予算編成プロセス

#### 政治的な意志決定システム

予算は、稀少資源を巡る政治的な意志決定を本質としており、この意志決定のルールや政治家の行動に影響を与えなければ、真の改革とはならない。わが国の予算編成システムの問題は、権限の分散化である。

権限を集権化する方法として、von Hagen, Hallet and Strasuch(2001a)は、「権限アプローチ」(delegation approach)と「契約アプローチ」(contracts approach)の二つがあるという。前者は財務大臣に他の大臣を超える優越的な権限を付与するものであり、イギリス、ドイツ、フランスなどがその代表である。後者は内閣における意思決定のルール、特に予算編成の最初の段階で支出省庁を拘束する財政上の目標やルールを設定する仕組み（しばしば与党内の協定の一部としての複数年度計画と整合性を確保するもの）を定めて財政規律を確立するものであり、スウェーデン、オランダなどがその代表である。我が国でどちらを採用するかはなかなか難しい選択であるが、連立政権が恒常化する前提に立つならば、Hallerberg and von Hagen(1997)や von Hagen and Harden(1996)が指摘するように、後者がより機能すると考えられる。なぜなら、連立政権の下では、与党各党の党首を財務大臣が優越することは現実にはなかなか難しいと考えられるからである<sup>140</sup>。

契約アプローチを採用するとしても、我が国においては、まず、意思決定が内閣と与党に分離している二元化問題を改革しなければならない。急がなければならないのは、内閣において意思決定と責任を一元化することである。この面では、既にいくつかの提案がなされて

<sup>139</sup> こうした比較は、一般に「調整」(reconciliation)と呼ばれている。

<sup>140</sup> Hallerberg, Strauch and von Hagen(2001a)は、EU諸国のマースリヒト条約導入後の財政のパフォーマンスを調べたところ、契約アプローチの国の方が財政のパフォーマンスが相対的に良いと指摘する。その理由として、契約アプローチは連立政権の国で採用されており、そうした国では連立政権を維持するためにルールの遵守が大きなモメンタムになっているとしている。

いる。例えば、当面の対応としては、与党の政策分野毎の政策担当責任者が各省庁の副大臣を兼ねる、与党に政策最高責任者は無任所の閣内大臣を兼ねるといったことが考えられる<sup>141</sup>。

予算編成に関して言えば、歳出総額等のベースラインの決定、優先順位を踏まえた戦略的な資源配分等については、総理大臣を中心とする内閣において実質的に決定する仕組みが求められる。そのためには、第一に、内閣の基本的な政策方針を明らかにすることが重要である。それは一般には、「戦略計画」と呼ばれる。小泉政権になり策定されている、いわゆる骨太の方針がそれに該当するが、優先順位が必ずしも明確ではなく総花的であり、また、目標に対する結果の評価が不十分である、といった問題があり、今後更に改善していかなければならない。大臣が、戦略計画におけるそれぞれの目標達成に責任を持ち、結果についての説明責任を果たすことが、内閣機能の強化につながると考えられる。

スウェーデンは、90年代初めの経済危機による財政赤字の拡大を受けて、予算編成プロセスの抜本的な改革を行ったが、その一つの重要な改革は内閣の意思決定システムである。新たな仕組みにおいては、内閣において、最初に向こう3年間の歳出総額を決定した後、主要経費別の内訳を決定する。この際のルールが重要である。財務大臣は各主要経費の上限額を案を予算閣議に提案するが(各省大臣とは事前調整しない)この提案は閣議において修正することができる。ただし、歳出総額が先に決まっているので、例えば医療関係費を増額するのであれば、必ず他の分野の経費を削減しなければならない。スウェーデンは、こうした意思決定のルールを予算閣議に導入し、財政規律を確立したのである。

#### 予算編成を巡るプレーヤーのインセンティブと役割

わが国の予算編成は、政治的な権限が分散化した中で、利害を持つ議員、各省庁、利益団体等が予算の獲得にエネルギーを注ぐ構図を特色とする。政府には、利益という評価尺度がないため、予算の獲得額が評価基準となってしまう。予算を支出した結果がどうなったのか、目標を達成したのか、結果を踏まえてどう改善するのか、といった成果志向のマネジメントという視点がない。で内閣における権限の集中化について述べたが、それだけでは、予算獲得競争にブレーキをかけることはできない。予算編成に関わるプレーヤーのインセンティブを変えなければ、問題は解決しない。

こうした観点からは、オーストラリアの予算編成システムが参考になる。政治的に重要な課題、予算に大きな影響を与える事項、予算の基本的なフレームについては、総理大臣、財務大臣を中心とする閣内委員会で処理する(権限の集中化)ことにより、支出大臣からの要求圧力を抑えるとともに、ベースラインの枠の中で、各省庁に、支出の割当て等について裁量を与える仕組みである。オーストラリアにおいても、各省庁は新規予算の獲得にエネルギーを注いでいないわけではないが、各省庁に要求されるのは、現行制度を前提とした場合のベースラインの正確な推計や既存プログラムの政策評価であり、予算の獲得ではない。

各省庁のインセンティブを変えることは、裏返すと、財政当局の役割を再定義することでもある。毎年の予算編成において重要な点は、単年度の個別予算の査定というよりは、将来

---

<sup>141</sup> 「新しい日本をつくる国民会議」(通称 21世紀臨調、亀井正夫会長)の「首相主導を支える政治構造改革に関する提言」(2001.11.8)、衆議院議長の私的諮問機関「衆議院改革に関する調査会」の答申(2001.11.19)が、政府・与党における政策決定プロセスの問題を取り上げ、内閣での意志決定の一元化を提唱している。

にわたる歳出・歳入の正確な見積り、あるいはベースラインの正確な予測と管理である。景気変動、人口構造の変化、新規施策の導入や制度改正、税制改正などによって、ベースラインがどう変化するかを分析する能力が必要となる。イギリス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドなどの国では、こうした分析が予算の正式書類あるいは参考書類で示されている。更に、イギリスやニュージーランド等の財政当局は、ベースラインの予測に関連して、財政に影響を与える様々なリスクの認識と分析に力を入れるようになってきた。予算やベースラインの見積りは、マクロ経済予測や各プログラムの前提等様々なリスクの影響を受けるので、こうしたリスクを認識し、予算関連文書において注記するのである<sup>142</sup>。また、米国、オーストラリア、ニュージーランドなどの国においては、人口高齢化の影響等を分析するため、毎年、予算の参考資料として、10年を超える長期の財政見通しを作成している。

### 財政政策の外部検証機能

中期財政フレームや財政の透明性向上などによりルール遵守を担保することができれば問題はないが、赤字バイアスが内在する民主主義において、政府にルール遵守を恒久的に強制させることは至難の技である。強制力を付与する1つのアプローチは、マーストリヒト条約である。各国政府からいわば超越した欧州委員会が、各国の財政状況をモニタリングし、財政ルール・目標を遵守させる役割を担っており、具体的なメカニズムは、相互監視（「ピア・プレッシャー」）と罰則である。しかし、条約により強制させるアプローチは、現在EU諸国でも議論されているように、国家の主権と衝突する問題を孕んでおり、また、各国に一般的に適用できるものではない。代替案としては、強制力は弱いですが、予算あるいは経済運営を行う部局が提案する経済・財政政策を verify する機能を、政府の内外の機関に付与するということが考えられる。例えば、次のような方法である<sup>143</sup>。

- ・会計検査院等の独立機関に、政府が立案する予算や中期財政フレームの諸前提等（プロセスの妥当性）をチェックさせる（例：イギリス）
- ・予算を担当する以外の政府組織、あるいは外部のシンクタンクに、経済財政見通し等を作成させ、政府の見通しと比較できるようにする（例：アメリカ、スウェーデン）
- ・独立性の高い機関を設置し、政府がとる財政政策を評価し、その方針（財政赤字の水準等）について意見を勧告させる（例：ベルギー）

こうした観点から問題となるのは、2001年に設置された経済財政諮問会議の役割である。諮問会議は、政策決定過程の透明性を高めるなど、わが国の伝統的な意志決定システムに変化をもたらし、その功績は評価すべきであるが、他方で、その役割が曖昧になっているといわざるを得ない。諮問会議は、法律上は、調査審議機関であるが、事実上内閣の意思決定に

<sup>142</sup> IMF（2001）は、財政リスクは、主な予測の前提の変動、偶発債務、特定の支出約束に関する金額の不確実性、の3つのカテゴリーに分類して明示すべきであると指摘する。

<sup>143</sup> オランダのように、経済財政見通しを行う政府部局そのものを、政治的な影響力の及ばないにして独立性を高めるアプローチもある。

大きく関わるようになってきている。そのため、利害を調整する場になってしまったのである（利害の調整そのものは重要である）。こうした観点から、北坂（2003）は、諮問会議は、高度に市場化した経済においては、アンカーとなるような経済政策を審議する場であるべきであり、専門スタッフを置いて、経済政策の客観的な調査・提言能力を高めるべきだと提言している。彼の提案には、基本的に賛成であるが、諮問会議の役割はもう少し厳密に定義する必要があると考える。それは、審議会のような政策提言機関（あるいは総理大臣の知恵袋）なのか、政府の経済財政政策を評価分析する機関なのかという、問題である。Fatás et al(2003)は、財政の持続可能性を検証するためには、長期的の制約を短期的な処方箋に翻訳する必要があり、それは専門的な検討が必要であることから、成長・安定協定のようなルールに基づくアプローチは持続可能性を担保するための妥当なアプローチではないと主張し、財政政策を評価分析する独立機関の設置を提案している。

政府部内の機関である限り、政権の方針に影響を受け、政治的な圧力に晒されることは避けられない。改革と展望のベースとなる中期経済見通しなどが、楽観的と批判される所以である。民主主義の下では、政府は、家計や企業と異なり、財政赤字（公債発行）によって異時点間の資源配分が可能であり、負担を更に将来世代に先送りすることも容易である。これらのメカニズムは、政府部門に本質的に内在する問題であるが、将来世代は選挙権を持たないので、これを抑止することは難しい。こうした問題に対応するための1つのアプローチが財政政策を評価する独立機関の設置である。もとより、この独立機関は、評価分析することが役目であり、政策の判断と実行は政府が行うことである。

諮問会議にどのような役割を与えるかは、予算マネジメント全体のデザインに関わることであり、それだけ判断できるものではないが、政治的な影響力の中で、客観的な分析が難しいのであれば、独立機関への組織見直しを検討する必要がある。

### 業績予算システム

本稿は、財政ルール・目標を中心とした財政のマクロ面の問題に焦点を当ててきたが、財政収支を均衡させ、債務残高を削減することが最終的な目的ではない。OECDのほとんどの国において財政が直面する課題は人口の高齢化である。増税はどこの国でも難しくなっており、残された手段は、歳出の合理化・効率化である。真に必要な分野に資源を配分し、政府サービスの効率的な供給を図っていかなければならない。ミクロの改革である。この面から最も重要な課題は、業績予算と関連する会計制度等の見直しである。「業績予算」とは、プログラムの業績情報（アウトカム・アウトプット）を資源配分（予算編成）に活用すること、あるいは業績情報を活用して資源配分を支援することである（田中（2002））。しかし、活用あるいはリンクの具体的な方法・内容等については、スタンダードがあるわけではない。業績予算とは、業績情報を如何に活用して資源配分に役立たせるか、というプロセスなのである（Mercer(2002)）。

しかし、評価や成果志向のマネジメントについては、残念ながら特効薬はない。どこの国でも改革には時間がかかり、試行錯誤が必要である。ミクロ面での改革には、様々な取組みが必要となり一筋縄ではいかない。土居（2003）は、こうした観点から、発生主義決算の法定化、行政評価手法の確定、予算区分の見直し、予算段階での複式簿記会計処理の導入、予算と決算・行政評価の関連付けの明確化等を提唱している。ここでは、これらの細部に立ち

入る余裕はないが、インセンティブの観点から提案を行いたい。すなわち、予算編成において大臣がコミットする仕組みを作ることを最優先とすべきである（参照）。評価に基づいて資源配分を行うべきといった指摘があるが、信頼できる評価システムの構築を先に行わないと、ペーパーワークだけ増えて何も変わらない。そもそも評価結果と資源配分の量は一義的に定まらない。予算や人事管理等について、裁量を与え目標達成を促す仕組みも必要であるが、説明責任と効率化を担保する仕組みがないと、裁量だけ与えて放任することになりかねない。独立行政法人は、実施機関として位置付けられているはずだが、そのほとんどの法人に効率化を図る指標と目標はない。これでは、国民の税金が効果的効率的に使われているかを検証できない。一体何のために、予算の包括化（運営費交付金）や翌年度への予算繰越といった弾力的な仕組みを導入したのかを問わねばならない。

ただし、こうしたミクロの改革を行うためには、財政ルール・目標等によってマクロの制約条件を課すことが必要であることを忘れてはならない。省庁が予算制約に直面しないかぎり、資源の再配分や施策のスクラップ・アンド・ビルドを行うインセンティブは出てこない。

### 財政の透明性

中期財政フレームなどで述べてきたことと重複するが、改めて財政の透明性の重要性を述べる。民主主義を前提とする限り、財政規律を担保する最終的な手段は、透明性を高めることによってルールを破る政治的なコストを高めていくしかないと考える。政府自ら行うことが基本となるが、で述べたような独立機関を設置し、更に透明性を高めるというアプローチもある。田中・前島・大塚（2002）は、わが国の財政の透明性全般にわたる分析を行う、特に重要な課題として、次の提案している。

#### ・中期的な財政運営のフレームワークの構築

中期的な視野に立って安定的な経済財政運営を行うためには、中期的フレームの中で毎年の予算を編成する仕組みが必要である。こうしたフレームの中で、毎年の予算が財政ルール・目標に適合しているか、新規施策の導入が将来の財政にいかなる影響を与えるか、過去に見積もった歳出等の予測がなぜ乖離したか、財政上のリスクは何か、等を分析することにより、政府の説明責任が向上し、より結果志向の予算編成につながると考えられる。

#### ・財政政策のスタンスや財政状況を分析する包括的な尺度（ポジション）の構築

当初予算は、マクロ経済の観点からみて、いかなる財政スタンスをとるかという総合的な判断に基づいて編成することが安定的な経済財政運営を行うために必要である。そのためには、予算文書等において、一般政府レベルのバランスや、更には公企業を含めた公的部門全体のバランスについても分析することが求められる。また、経済に最終的なインパクトを与えるのは決算であることから、財政政策のスタンスは、当初 - 当初で比べるのではなく、前年度決算（見込み） - 進行年度見込み - 新年度予算で比較されなければならない。

#### ・報告書体系の整備

予算・財政システムの透明性を向上させるためには、予算時以外にも予算財政情報の開示を進めていく必要があり、諸外国との比較の観点からは、予算前報告の充実、年央報告及び長期推計報告の作成を進めていくことが求められる。

#### 4 - 2 - 2 改革工程表

1990年代に予算改革を行ったOECD諸国と比べると、わが国の予算マネジメントの改革はようやく端緒に着いたばかりであり、解決すべき課題は多い。しかし、団塊の世代が退職し、本格的な高齢化が進む2010年までは時間はそれほど残されていない。問題点と改革の方向は、前節で示したが、問題はそれをどのようなプロセスで実施するかである。諸外国での改革の動機となった経済危機等がないという前提に立つと、改革を促すのは至難の業である。そうした限界に留意しつつ、ここでは、前節での整理を踏まえて、改革の手法・手順（工程表）を検討する。短期的に直ぐに取り組むべき課題と中期的な視野で考えるべき課題（法律改正を必要とするものや実施に時間を要するもの）の2つに分けて整理する。

##### （1）短期的な課題：既存施策の強化と財政の透明性の向上

既存の枠組みの中で、最優先として取り組むべき課題は次のとおりである。

##### 改革と展望と政府予算案の策定

基本戦略は、改革と展望の添付資料となっている将来見通しを徐々にバージョンアップし、添付資料ではなく真の中期財政フレームに発展させていくことである。当面の措置は次のとおりである。

- ・ 将来見通しを、予算編成の基本方針（2004年度予算の場合は、2003年12月5日）と同時に発表し、中期財政フレームの中で翌年度の予算編成を位置付ける。
- ・ 当初 当初で比べるのではなく、前年度決算、進行年度決算見込と比べて、新年度予算の経済に対するスタンスを決める。また、それは、一般会計だけではなく、一般政府レベル（更には公企業も加えた公的部門）で分析する。
- ・ 主要経費別・省庁別の歳出の内訳、歳入の内訳等の将来推計（16年度の政策を前提とした場合や改革を織り込んだ場合）成長率が1%下がった場合等のリスク分析、前年の推計と現実（実績見込み）がどう乖離したかを説明する要因分析、等を盛り込み、透明性・説明責任を強化する。
- ・ 翌年度予算編成の出発点となるシーリングの際には、改革と展望の年度途中改定を行う。経済は、様々なショックを受けて変動しており、最新のデータに基づきアップデートしないと、財政政策とマクロ経済の関係を分析できない。また、従来シーリングは歳出面しか議論しないので、歳出歳入両面からマクロフレームを考えるべきである。
- ・ 30年超の長期推計も併せて行う。

##### 骨太の方針とシーリング

基本戦略は、骨太の方針を、内閣の政治的なコミットメントである戦略計画として位置付

けることである。戦略計画とは、政策の総花的な羅列ではなく、政策の優先順位を明確にした政府のマニフェストである。そして、大臣に、その政策目標の達成についての説明責任を課すのである。こうした仕組みは、先に述べた中期財政フレームとも整合的である。というのは、省庁の政策の推進と目標の達成は、中期的な視野で分析評価すべきだからである。当面の措置は次のとおりである。

- ・ シーリングの設定がポイントとなる。重点4分野といった考え方は基本的にはよいが、重要な点は、戦略計画（骨太の方針3）を踏まえて、優先分野の要求については厳格な要求基準を設定することである。ITといったらほとんどの省庁の予算が対象となるような基準では意味がない。一般的な政策的経費については、例えば全体を前年度比5%削減し、それを真に限定された優先分野に配分するのである。こうした予算の再配分は予算全体から見れば限られているが、それでも、政治的な強いリーダーシップがないとできないだろう。
- ・ そして、こうした優先分野を含め、政府としての重点施策については、その達成目標と資源配賦の関係を明らかにする目的別予算（アウトカム・アウトプット予算）を作成し、予算書の参考資料として公表すべきである。多くの国の予算に共通する問題は、政策目的（例えば児童の健全育成）にいくらの資源が投入されているか、人件費等を含めた真のコストがいくらかを把握することが難しいことである。これでは、いくら政策評価を行っても、資源の投入量を分析・評価できない。また、内閣の戦略計画に沿って予算が適切に配分されたかどうかを検証できない。
- ・ 重点施策については、会計年度終了後、シーリングまでに評価を行い、大臣自身に説明責任を課す。決算行政監視委員会等を活用し、評価が不十分な場合や評価に後ろ向きな場合は、大臣を初めとするトップの経営責任を問う仕組みをつくる。

#### 分析能力の向上

、を実施するためには、担当部局の経済財政の分析能力を飛躍的に高める必要がある。マーストリヒト条約の導入を契機として、その事務局である欧州委員会は、各国の財政状況や仕組みを分析することに力を入れているが、それでも、統計上や会計上の問題に直面しており、それが財政規律の低下にもつながっていると指適されている。わが国についていえば、例えば、景気調整済財政収支の推計などが重要であり、決算の数字を速やかに発表することなども求められる。

#### （2）中期的な課題：インセンティブ構造の見直しと制度的なフレームワークの構築

スウェーデンやニュージーランドのように経済危機に直面すれば、一刻も早い改革が必要となるが、それがないとすれば、改革と展望がターゲットに置く2010年までを目安に、つまり、3～5年程度のスパンで次の改革を行う。

#### 中期財政フレーム

真の中期財政フレームを作っていくためには時間がかかる。それは、単なる支出や収入の

将来推計ではないからである<sup>144</sup>。内閣での権限の集中化、予算編成に関わるプレーヤーのインセンティブの見直し（財政当局の役割の見直し）などが必要になるからである。（１）で経験を積みながら、真の中期財政フレームを構築していく。

#### 業績予算

中期的な課題としては、予算書や会計制度の見直しと監査制度の強化の3点を挙げたい。

- ・ 予算書の付属資料として、全ての予算をカバーする目的別予算（資源投入量、施策目標・評価指標等を一覧的に表示する）を作成する。その際には、投資的経費・経常経費の区分、人件費の取扱い、コストの算定方式等も検討する。
- ・ 総務省、財務省及び会計検査院の役割分担を明確にした上で連携を図り、チェック機能を強化する。米国のような、財務・業績を併せた内部監査機能の強化も課題である。

#### 日本版財政責任法

改革の総仕上げが、日本版財政責任法の策定である。骨太の方針や改革と展望などを含めた一連の措置を法定化し、責任ある予算マネジメントを構築する。そこでは、持続可能性を踏まえて新財政ルールの検討や経済財政諮問会議の位置付けなども明確化する。

---

<sup>144</sup> オーストラリアでは、中期財政フレームを真の複数予算年度システムに発展させるために20年以上要している。

## 5. おわりに

Schick(2003)は、財政ルールは、政治と経済の交差点(crossroad)において機能するものであり、ルールと政治・経済環境の関係は相互に影響し合うという。ルールは、政治的な権力を再配分し、予算のパフォーマンスに影響を与える一方、政治・経済環境はルールの有効性に影響を与えると分析する。OECD各国は、それぞれの置かれた政治・経済環境の中で、それに適合したルールを導入してきた。それは試行錯誤の歴史である。ルールにより一時的に財政規律を維持することができても、政治・経済環境が変われば、それまでのルールは機能しなくなる。ルールは常に破られる運命にある。我々は、OECD諸国の経験から多くを学んだ。各国の経験は、それぞれ異なる環境を背景としており、そのままでは他の国に適用することは難しい。しかし、財政赤字や債務の拡大は各国が共有する問題であり、それに対するアプローチもそれほど大きな差はない。メニューはほぼ揃っている。問題は、どうやってそれを実行するかである。

わが国の場合、各国において改革を促した経済危機、政権交代、外圧という環境の変化は今のところない。こうした状況でも、努力した結果が財政構造改革法である。同法は、政治的なコミットメントを引き出し、従来予算マネジメントに変化をもたらしたという意味では画期的であったが、経済環境の変化に耐えられるものではなかった。景気変動のリスクを踏まえながら、支出をコントロールするための十分なメカニズムを持たなかったのである。こうした経験も踏まえ、現在の政府は、骨太の方針や改革と展望により、再び財政構造改革へ向けて舵を切っているが、その見通しは必ずしも明るくない。わが国は、貯蓄過剰、そしてデフレという世界に例を見ない環境での改革をしなければならないのである。もとより、財政赤字を削減することが目的ではない。今後わが国が直面する最も大きな課題は、諸外国と同様に人口の高齢化である。

高齢化を乗り切るためには、政府サービスの厳しい見直しが必要である。そのためには財政を通じた政府のガバナンスを回復させる必要があり、それが予算改革に他ならない。しかし、予算は稀少資源の配分を巡る政治的な意志決定を本質としており、政治家の行動に影響を与えなければルールは機能しないし、真に実効性ある予算改革もできない。それ故予算改革は容易ではない。わが国の予算編成の特徴である単年度主義も、これまでの政治・経済環境を所与とすれば、一定の合理性が見出される。しかし、そうした予算編成の、いわばゲームのルールを所与として考えるか、それともゲームのルールに挑戦するかによって、改革の展望も変わってくる。わが国は、これまで、予算をマネージする視点での改革は乏しかった。赤字バイアスを是正するためには、予算編成にかかわるプレイヤーのインセンティブを変える方途が必要である。各国は、90年代にそうした改革を行ってきたのである。各国の経験からも改革は一朝一夕にできるものではないが、本格的な高齢化を前にして、残された時間は限られている。改革と展望において、予算改革はアジェンダとしては設定された。それだけでは進まない。予算はマネジメントという視点を持ってその具体化を急がなければならない。

## [参考文献]

- 青木宗明（1998）「EU統合と慢性失業に揺れるフランスの財政赤字」、古川卓萬編著『世界の**財政再建**』敬文堂
- 浅子和美（2000）『**マクロ安定化政策と日本経済**』岩波書店
- 池田浩太郎（1977）「長期財政計画の必要」、加藤芳太郎・宇田川璋仁編『**日本財政の改革と課題**』東洋経済新報社
- 井堀利宏・近藤広紀（1998）「公共投資と民間消費：財政赤字と乗数の分析」、『**フィナンシャル・レビュー**』第47号
- 井堀利宏（2001）「財政改革の理論と評価：先送り現象の分析」、『**フィナンシャル・レビュー**』第55号
- 井堀利宏・中里透・川出真清（2002）「90年代の財政運営・評価と課題」、『**フィナンシャル・レビュー**』第63号
- 植草一秀（2001）『**現代日本経済政策論**』岩波書店
- 牛嶋正（2001）『**財政再建 再生への道**』有斐閣
- 尾崎謙（2001）『**財政政策への視点 財政再建策の回顧と模索**』大蔵財務協会
- 大島通義（1972）「日本財政の国際比較」、林栄夫編『**現代財政学体系2 現在日本の財政**』有斐閣
- 加藤新一（1997）「日本の予算・財政システム」、片桐正俊編著『**財政学 転換期の日本財政**』東洋経済新報社
- 加藤涼（2003）「財政政策乗数の日米比較 構造VARと制度的要因を併用したアプローチ」、『**日本銀行国際局ワーキング・ペーパー・シリーズ**』
- 鴨井慶太・橋本俊詔（2001）「財政政策が民間需要に与えた影響について」、『**フィナンシャル・レビュー**』第55号
- 北坂真一（2003）「諮問会議の機能改革を急げ」、**日本経済新聞** 経済教室、9月26日朝刊
- 国土交通省国土交通政策研究所（2002）『**New Public Management 歴史的展開と基礎理論**』
- 小島昭（1983）「政策決定方式の転換」、『**ジュリスト増刊総合特集29号：行政の転換**』
- 小西秀樹（1998）「政策担当者の評判と財政支出の効率化」、『**フィナンシャル・レビュー**』第47号
- 財政制度審議会（1998）『**財政構造改革特別部会海外調査報告（財政健全化）**』
- 佐藤進（1978）『**現代西ドイツの財政論**』有斐閣
- 新保生二（2001）『**日本経済失敗の本質**』日本経済新聞社
- 第一勧銀総合研究所（2001）『**世界の経済・財政改革**』東洋経済新報社
- 高橋誠（1975）『**セミナー経済学教室7 現代財政論**』日本評論社
- 田中秀明・岩井正憲・岡橋準（2001）『**民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革**』財務省財務総合政策研究所
- 田中秀明（2002）「業績予算への挑戦」、『**Policy Debate**』No.2
- 田中秀明・前島・大塚（2002）『**我が国の予算・財政システムの透明性 - 諸外国との比較の観点から -**』財務省財務総合政策研究所
- 田中秀明・北野祐一郎（2002）「欧米諸国における財政政策のマクロ経済的效果」、『**フィナンシ**

シャル・レビュー』 第 63 号

土居丈朗 (2001) 「裁量的財政政策の非効率性と財政赤字」、貝塚啓明編著『**財政政策の効果と効率性 サステナビリティを求めて**』、東洋経済新報社

土居丈朗 (2003) 「公会計・予算制度の改革過程：対立点と改革の方向性」、『**会計検査研究**』、No.28

土志田征一 (2001) 『**日本経済の宿題**』、ダイヤモンド社

富田俊基 (1999) 『**国債暴増のつけを誰が払うのか**』、東洋経済新報社

中里透・副島豊・柴田裕希子・粕谷宗久 (2003) 「財政のサステナビリティと長期金利の動向」、『**日本銀行ワーキングペーパーシリーズ**』、No.03-J-7

八田達夫 (2002) 「岩本論文 (財政政策の役割に関する理論的整理) へのコメント」、『**フィナンシャル・レビュー**』、第 63 号

原田泰 (1999) 『**日本の失われた十年**』、日本経済新聞社

ペナー、ルドルフ (2002) 「財政規律国民の支持必要」、『**日本経済新聞**』、経済教室 5 月 23 日

堀雅博・青木大樹 (2003) 「短期日本経済マクロ計量モデル (2003 年版) の構造と乗数分析」、*ESRI Discussion paper*、No.75

町田俊彦 (1998) 「ドイツにおける財政赤字と財政再建」、古川卓萬編著『**世界の財政再建**』、敬文堂

待鳥聡史 (2003) 『**財政再建と民主主義**』、有斐閣

松岡幹裕 (2002) 「財政政策の有効性の検証」、*Deutsche Bank Global Market Research/Equity Research Japan*, 2003.10.31

宮川公男 (1995) 『**政策科学入門**』、東洋経済新報社

宮島洋 (1989) 『**財政再建の研究**』、有斐閣

安井明彦 (2002) 「米国における財政ルール有形骸化」、『**みずほUSリサーチ**』、N0.30

横田茂 (1995) 「第 1 章政策決定方式の変容」、横田茂・永田利和編『**転換期の行財政システム**』、大月書店

吉野直行・嘉治佐保子・亀田啓梧 (1998) 「金融政策手段とケインズ効果」、『**フィナンシャル・レビュー**』、第 45 号

Alesina, Alberto (2000), "The Political Economy of the Budget Surplus in the United States", *The Journal of Economic Perspective*, Vol.14, No3

Alesina, Alberto and Tamin Bayoumi (1996), "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States", *NBER Working Paper*, No.5614

Alesina, Alberto and Robert Perotti (1995), "The Political Economy of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*

Alesina, Alberto and Robert Perotti (1996a), "Budget Deficits and Budget Institutions", *NBER Working Paper*, No.5556

Alesina, Alberto and Robert Perotti (1996b), "Fiscal Discipline and the Budget Process", *The American Economic Review*, Vol.86, Issue 2

Alesina, Alberto and Robert Perotti (1996c), "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries", *NBER Working Paper* No.5214

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti(1999), "Budget Deficit and Budget Institutions", in J.Poterba and J.von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press
- Alt, James E. and David Dreyer Lassen(2003), *Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries*, Economic Policy Research Unit, Institute of Economics, University of Copenhagen
- Artis, Michael J. and Marco Buti(2001), "Setting Medium-term Fiscal Targets in EMU", in Anne Brunila, Marco Buti and Daniele Franco eds., *The Stability and Growth Pact*, Palgrave
- Atkinson, Paul and Paul van den Noord(2001), "Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis", *OECD Economic Department Working Paper*, No.285
- Auerback, Alan(2003), "Fiscal Policy, Past and Present", *NBER Working Paper*, No.10023
- Bailey, Stephen J.(1995), *Public Sector Economics*, Second Edition, Palgrave
- Balassone, Fabrizio and Daniela Monacelli(2000a), "Assessing Fiscal Sustainability: A review of Methods with A View of EMU", paper presented at the Bank of Italy Workshop on Fiscal Sustainability
- Balassone, Fabrizio and Daniela Monacelli(2000b), "EMU Fiscal Rules: Is There a Gap?", *Bank of Italy Working Paper*
- Balassone, Fabrizio and Raffaella Giordano(2001), "Budget Deficits and Coalition Governments", *Public Choice*, No.106
- Balassone, Fabrizio and Daniele Franco(2001a), "EMU Fiscal rules: A New Answer to an Old Question?", paper presented at the Bank of Italy Workshop on Fiscal Rules
- Balassone, Fabrizio and Daniele Franco(2001b), "The SGP and the Golden Rule", in Anne Brunila, Marco Buti and Daniele Franco ed., *The Stability and Growth Pact The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave
- Balls, Edward(1997), *Open Macroeconomics in an Open Economy*, Scottish Economic Society/ Royal Bank of Scotland Annual Lecture
- Barzelay, Michael(2001), *The New Public Management Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press
- Bayoumi, Tamim and Barry Eichengreen(1995), "Restraining Yourself: Fiscal Rules and Stabilization", *IMF Staff Papers*, No.42
- Barro, Robert J.,(1979), "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, Vol.87
- Bean, C.R.(1998), "Discussion", *Economic Policy*, No.26
- Berndsen, Ron J.,(2001), "Postwar Fiscal Rules in the Netherlands: What Can We Learn for EMU", paper presented at the Bank of Italy Workshop on fiscal rules
- Blöndal, Jón(2001), "Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, No.1
- Boston, Konathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh ( 1996 ) , *Public Management the New Zealand Model*, Oxford University Press
- Brusewits, Urban Hansson(2002), "The Swedish Medium-Term Budget Framework", a paper

- presented at the International Forum on National Budget Systems on December 5-6, in Seoul, Korea, co-hosted by KDI School of Public and Management, Ministry of Planning and Budget, Korea
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner(1977),*Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York Academic Press ( 翻訳 『赤字財政の政治経済学』 文真堂、1979 )
- Buchanan, James M.(1997), "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", *Public Choice*, Vol.90
- Buiter, Willem H.(2001), "Notes on 'A Code for Fiscal Stability'", *Oxford Economic Paper*, Vol.53
- Buti, Marco and Gabriele Giudice(2002), "Maastricht's Fiscal Rules at Ten: Assessment", *Journal of Common Market Studies*, Vol.40.No.5
- Buti, Marco and Paul van den Noord(2003), "Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the Early Years of EMU", *OECD Economics Department Working Paper*, No.351
- Buti, Marco, Sylvester C. W. Eijffinger and Daniele Franco(2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: Ground Design or Internal Adjustment ?", *Centre for Economic Policy Research Working Paper*, No.3692
- Campos, J. Edgar and Sanjay Pradhan(1996), "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes", *World Bank Policy Research Working Paper*, No.1646
- Cheng, Benjamin S.(1998), "The Causality between Budget Deficit and Interest Rates in Japan: An Application of Time Series Analysis", *Applied Economics Letter*, Vol.5
- Christensen, Tom and Per Laegreid(2001), *New Public Management The Transformation of Ideas and Practice*, Ashgate
- Crain, W. Mark and Lisa K. Oakley(1995), "The Politics of Infrastructure", *Journal of Law and Economics*, Vol.38, No.1
- Commonwealth of Australia(2001), "Budget Statements 2001-02", *Budget Paper No.1*
- Cosetti, Giancarlo and Nouriel Roubini(1996), "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules", *The American Economic Review*, Vol.86, No.2
- Dalsgaard, Thomas and Alain de Serres(2000), "Estimating Prudent Budgetary Margins for EU Countries: A Simulated SVAR Model Approach", *OECD Economic Studies*, No.30
- Dekle, Robert(2002), "The Deteriorating Fiscal Situation and an Aging Population", *NBER Working Paper*, No.9367
- Dixon, Geoffrey(1996), *Budgeting Institutions and Expenditure Outcomes in Australia*, Background paper, Policy research Department, World Bank
- Drazen, Allan and Vittorio Grilli(1993), "The Benefit of Crises for Economic Reforms", *The American Review*, Vol.83, No.3
- Edin, Per-Anders and Henry Ohlsson(1991), "Political Determinants of Budget Deficits : Coalition Effects versus Minority Effects", *European Economic Review*, No.35
- European Commission(1999), "Budgetary Surveillance in EMU – The New Stability and Convergence Programmes", *European Economy*, Supplement A, No.3

- European Commission(2000),"Public Finances in EMU – 2000",*European Economy*,No.3
- European Commission(2002),"Strengthen the Co-ordination of Budgetary Policies",  
Communication from the Commission to Council and the European Parliament,  
COM(2002)668final
- Fruquee,Hamid and Martin Müheleisen(2001),"Population Aging in Japan: Demographic Shock and Fiscal Sustainability", *IMF Working Paper*, WP/01/40
- Fatás,Antonio and Ilian Mihov(2002),"The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion",  
*Centre for Economic Policy Research(CEPR) Discussion Paper* ,No.3277
- Fatás,Antonio, Jürgen von Hagen, Andrew Hughes Hallett, Rolf R. Strauch and Anne Sibet(2003),*Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Monitoring European Integration Vol.13, Centre for Economic Policy Research and ZEI
- Feldstein,Martin(1997),"The Council of Economic Advisers:From Stabilization to Resource Allocation",*The American Economic Review*,Vol.87 No.2
- Fitoussi,Jean-Paul and Jérôme Creel(2002),*How to Reform the European Central Bank*,  
The Centre for European Reform
- Franzese, Robert J.,(2001),"*The Positive Political Economy of Public Debt : An Empirical Examination of the OECD Postwar Experience*", Workshop on Political Economy, The Eitan Berglas School of Economics, Tel Aviv University 30-31 January 2002
- Frederiksen,Niels Kleis(2001),"Fiscal Sustainability in the OECD A Simple Method and Some Preliminary Results", *Danish Ministry of Finance Working Paper*, No.3
- Gardi,Jordi and Roberto Perotti(2003),"Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe",  
*Economic Policy*,October
- Giorno,Claude, Pete Richardson,Deborah Roseveare and Paul van den Noord(1995),  
"Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", *OECD Economics Department Working Papers*, No.152
- Haan,Jakob de and Jan-Egbert Sturm(1997),"Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Govrenment Expenditures: A Reinvestigation", *European Journal of Political Economy*, Vol.13
- Haan,Jakob de, Jan-Egbert Sturm and Geer Beekhuis(1999),"The Weak Government Thesis: Some New Evidence", *Public Choice*,No.101
- Hahm,Sung Deuk,Marks S. Kamlet and David C. Mowery(1996),"The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies", *Comparative Political Studies*,Vol.29,No.1
- Hallerberg,Mark and Jurgen von Hagen(1997),"Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union", *CEPR Discussion Paper* No.155
- Hemming,Richard and Murray Petrie(2000),"A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability", *IMF Working Paper*
- Hemming,Richard and Michael Kell(2001),"*Promoting Fiscal Responsibility: Transparency. Rules and Independence Fiscal Authorities*", paper presented at the Bank of Italy

- Workshop on Fiscal Rules,
- Hemming, Richard, Selma Maf Mahfouz and Axel Schimmelpfennig (2002a), "Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies", *IMF Working Paper*, WP/02/87
- Hemming, Richard, Michael Kell and Selma Mahfouz (2002b), "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature", *IMF Working Paper*, WP/02/208
- HM Treasury (1997), *Fiscal Policy: Lessons from the Last Economic Cycle*
- HM Treasury (1998), *Lessons from Macroeconomic Policy Experience*
- HM Treasury (1999a), *Analysing UK Fiscal Policy*
- HM Treasury (1999b), *The New Monetary Policy Framework*
- HM Treasury (2000), *Planning Sustainable Public Spending :Lessons from Previous Policy Experience*
- HM Treasury (2002), *Reforming Britain's Economic and Financial Policy Towards Greater Economic Stability*", ed. by Ed Balls and Gus O'Donnell, Palgrave
- IMF (1998), *The Code of Good Practices in Fiscal Transparency – Declaration and Principles*
- IMF (2001), *Manual on Fiscal Transparency*
- IMF (2003), *Japan Selected Issues*, prepared by T.Baig, K.Kang, T.Komori and S.Kim
- Inman, Robert P. (1996), "Do Balanced Budget Rules Work ?" U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU", *NBER Working Paper*, No 5838
- Janssen, John (2001), "New Zealand's Fiscal Policy Framework : Experience and Evolution", *NZ Treasury Working Paper*, 01/25
- Kalra, Sanjay (2003), "Fiscal Policy: AN Evaluation of Its Effectiveness", in Tim Callen and Jonathan D. Ostry ed., *Japan's Lost Decade Policies for Economic Revival*, IMF
- Kontopoulos, Yianos and Robert Perotti (1999), "Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries", in J.Poterba and J.von Hagen ed., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press
- Kopits, George and Steven Symansky (1998), "Fiscal Policy rules", *IMF Occasional Paper* No.162
- Kuttner, Kenneth and Adam S. Posen (2002), "Fiscal Policy Effectiveness in Japan", *Journal of the Japanese and International Economics*, Vol.16
- Kydland, Finn and Edward Prescott (1977), "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol.85, No.3
- Lane, Philip R. (2003), "The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence form the OECD", *Journal of Public Economics*, Vol.87
- Lucas R.E., and N.L. Stokey (1983), "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital", *Journal of Monetary Economics*, Vol.12
- Marè, Mauro (2001), "Comments on Session : Fiscal Rules and Budgetary Procedures", paper presented at the Bank of Italy Workshop on fiscal rules,
- MucCubbins, Mathew D. and Michael F. Thies (1997), "As a Matter of Factions: The Budgetray Implications of Shifting Factional Control in Japan's LDP", *Legislative Studies*

- Quarterly XXII,3, August
- McCulloch Brian and Jane Frances(2003), "*Governance of Public Pension Funds: New Zealand Superannuation Fund*", paper presented at the 2nd Public Pension Fund Management Conference World Bank May 5-7
- Mercer, John (2002), *Performance Budgeting for Federal Agencies*, AMS
- Milesi-Ferretti, Gian Maria(2000), "Good, Bad or Ugly ? On the effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", *IMF Working Paper*, No.172
- Mills, Philipe and Alain Quinet(2001), "*The Case for Spending Rules*", paper presented at the Bank of Italy Workshop on Fiscal Rules,
- Mishima, Ko(1998), "The Changing Relationship between Japan's LDP and the Bureaucracy: Hashimoto's Administrative Reform Effort and Its Politics", *Asian Survey* Vol.38, No.10
- Molander, Per(1992), *Statsskulden och budgetprocessen* (Central Government Debt and the Budget Process), Report to the Expert Group on Public Finance(ESO), Swedish Ministry of Finance
- Molander, Per(1999), "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences", in Rolf R. Strauch and Jürgen von Hagen ed., *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Kluwer Academic Publishers
- Mühleisen, Martin and Christopher Towe(2004), "U.S. Fiscal Policies and Priorities for Long-Run Sustainability", *IMF Occasional Paper*, No.227
- Mulgan, Aurelia George(2000), "Japan's Political Leadership Deficit", *Australian Journal of Political Science*, Vol.35, No2
- Mulgan, Richard(1997), *Politics in New Zealand*, 2nd edition, Auckland University Press
- National Commission of Audit(1996), *Report to the Commonwealth Government*
- OECD(1997), *Budgeting for Future*, OECD/GD(97)178
- OECD(1998), *Economic Surveys of the Netherlands*
- OECD(1999a), *Economic Surveys of United States*
- OECD(1999b), *Economic Surveys of Japan*
- OECD(2000b), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, PUMA/SBO(2000)6/Final
- OECD(2002a), *Economic Outlook*, No.72
- OECD(2002b), *Economic Surveys Japan 2001-2002*
- OECD(2003a), *Economic Outlook*, No.74
- OECD(2003b), *Economic Surveys of Sweden*
- OECD(2003c), *Fiscal Relations across Government Levels*, ECO/CP/WP1(2003)2
- OECD(2003d), *Economic Surveys of Japan*
- OECD(2004a), *Economic Surveys of Sweden*
- OECD(2004b), *Economic Surveys of United Kingdom*
- O'Faircheallaigh, Hohn Wanna and Patrick Weller(1999), *Public Sector Management in Australia*, Second edition, Macmillan Publishers Australia
- Patterson, Dennis and Dick Beason(2001), "Politics, Pressure, and Economic Policy

- Explaining Japan's Use of Economic Stimulus Policies", *World Politics*, Vol.53
- Penner,Rudolph(2002),*Repairing the Congressional Budget Process*, The Urban Institute
- Perri,Fabrizio(2001),"The Role of Fiscal Policy in Japan: A Quantitative Study", *Japan and the World Economy*, Vol.13
- Pollitt,Christopher and Greet Bouckaert(2000),*Public Management Reform A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- Poterba, James M.(1994),"State Responses to Fiscal Crises: 'Natural Experiments' for Studying the Effects of Budgetary Institutions", *Journal of Political Economy*,Vol.102,No.4
- Poterba, James M.(1995),"Capital Budgets, Borrowing Rules, and State Capital Spending", *Journal of Public Economics*,Vol.56
- Poterba, James M.(1996),"Do Budget Rules Work ?", *NBER Working Paper*,No.5550
- Porterba,James M. and Jürgen von Hagen(1999),*Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press
- Reininga,Ted(2001),"Coalition Government and Fiscal Policy in the Netherlands", paper resented at the Bank of Italy Workshop on Fiscal Rules
- Robinson,Marc(2002),"Medium Term Fiscal Policy Issues and Challenges in Australia", paper presented at the Bank of Italy Workshop on "The Impact of Fiscal Policy"
- Roubini,Nouriel and Jeffrey D. Sachs(1989),"Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, No.33
- Rubin,Irene S.(2003),*Balancing the Federal Budget*, Chatham House Publishers
- Savage,James D.(2000),"A Decade of Deficits and Debt: Japanese Fiscal Policy and the Rise and Fall of the Fiscal Structural Reform Act of 1997", *Public Budgeting & Finance*,Spring
- Saxonhouse,Gray R. and Robert M. Stern(2003),*The World Economy*, Vol.26,No.3
- Schick,Allen(1998),*A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute
- Schick,Allen(2003),"The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.3 No.3
- Scott,Graham C.(1996),"Government Reform in New Zealand", *IMF Occasional Paper*, No.140
- Shepsle,K and B. Weingast(1981),"Political Preferences for the Pork Barrel :A Generalization", *American Journal of Political Science*, Vol.25,No.1
- Skilling,David and Richard J.Zeckhauser(2002),"Political Competition and Debt Trajectories in Japan and OECD", *Japan and the World Economy*,Vol.14
- SOU(Statens offentliga utredningar)(1993),*Nya vilkor för ekonomi och politik*, SOU1993:16
- SOU(1996),*Proposal for a State Budget Act in Sweden*" summary of Report in English, SOU1996:14
- Steinlet,Georges(1999),"Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policy in the 90's", in Rolf R. Strauch and Jürgen von Hagen ed., *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol.2,Kluwer Academic Publishers
- Studiegrep Begrotingsruimte(1993),*Naar Een Trendmatig Begrotingsbeleid* (Towards a

- Tren-based Budgetary Policy), Sdu Publishers, The Hague
- Tanaka, Hideaki (2003), "Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.3, No.2
- Taylor, John B., (2000), "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.14, No.3
- Uctum, Merih and Michael Wickens (2000), "Debt and Deficit Ceilings, and Sustainability of Fiscal Policies: An Intertemporal Analysis", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol.62, No.2
- von Hagen, Jurgen (1992), "Budgeting Procedure and Fiscal Performance in the European Communities", *EC Economic Papers*, No.96
- von Hagen and Ian J. Haden (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", Towards Greater Fiscal Discipline, *European Economy Reports and Studies*, Vol.3
- von Hagen, Jurgen and Ian J. Haden (1996), "Budgeting Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *IMF Working Paper*, WP96-97
- von Hagen, Jurgen, Andrew Hushes Hallet and Rolf R. Strauch (2001a), "Budgetary Consolidation in EMU", *European Commission Economic Paper*, No.148
- von Hagen, Jurgen, and Rolf R. Strauch (2001b), "German Public Finance Recent Experiences and Future Challenges", *ZEI Working Paper*, B13
- Wanna, John, Joanne Kelly and John Forster (2000), *Managing Public Expenditure in Australia*, Allen & Unwin
- Watson, C. Maxwell, Bas B. Bakker, Jan Kees Martijn and Ioannis Halikias (1999), "The Netherlands Transforming a Market Economy", *IMF Occasional Paper*, No.181
- Weingast, B and K. Shepsle and C. Johnsen (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*, No.89
- Wendorff, Karsten (2001), "The Discussion on a National Stability Pact in Germany", paper presented at the Bank of Italy Workshop on fiscal rules
- World Bank (1998), *Public Expenditure Management Handbook*, Annex 7
- Wyplosz, Charles (2001), *Fiscal policy: Institutions vs. Rules*, Report prepared for the Swedish Government's Committee on Stabilization Policy in the EMU

## 目 次

表 1 - 1	日本の一般政府財政の見通し 日本政府シナリオと OECDシナリオの比較	1
表 2 - 1	マクロ・ルールの分類	2
表 2 - 2	2つの予算編成プロセスの特徴	3
表 3 - 1	主要社会経済指標（2002年）	4
表 3 - 2	一般政府 / 財政収支の比較	5
表 3 - 3	一般政府 / 景気調整済財政収支の比較	5
表 3 - 4	一般政府 / グロス債務残高の比較	6
表 3 - 5	一般政府 / ネット債務残高の比較	6
表 3 - 6	1990年代における財政再建の規模及び内容	7
表 3 - 7	実質 GDP 成長率の比較	8
表 3 - 8	各国の主な予算関連改革	9
表 3 - 9	マクロ・ルールの比較	10
表 3 - 10	財政ルール・目標の例外事項	12
表 3 - 11	ニュージーランドにおけるマクロ・ルールの変遷	13
表 3 - 12	支出ルール及び中期的な財政運営のフレームワークの比較	14
表 3 - 13	ニュージーランドにおけるリスクとシナリオ分析	17
表 3 - 14	イギリスにおけるマクロ・ルールの遵守状況	20
表 3 - 15	財政収支尻の変動要因分析（オーストラリア連邦政府予算）	21
表 3 - 16	オランダにおける選挙公約の経済分析	22
表 3 - 17	裁量的支出にかかるキャップの推移	23
表 3 - 18	義務的支出にかかる Pay-as-you-go 原則による必要な削減額	24
表 3 - 19	成長・安定協定の改正を巡る主な提案	25
表 3 - 20	成長・安定協定の強化に向けた提案	26
表 4 - 1	日本の一般政府の財政状況	27
表 4 - 2	一般会計租税及び印紙収入の推移	28
表 4 - 3	一般会計予算主要経費別内訳の推移	29
表 4 - 4	1992年以降の経済対策	30
表 4 - 5	1990年代の経済対策のタイムラグ	31
表 4 - 6	財政政策と景気循環の関係	32
表 4 - 7	「財政構造改革の推進について」(97年6月閣議決定)における 歳出分野毎の予算編成方針	34
表 4 - 8	一般会計歳出の推移（1996年度～1998年度）	35
表 4 - 9	「改革と展望」内閣府試算の比較	36
図 3 - 1	97 / 98年度経常収支の見通しと決算の乖離	37
図 4 - 1	一般会計当初予算の伸率	38

表 1 - 1 日本の一般政府財政の見通し 日本政府シナリオとOECDシナリオの比較

	2002年推計	2006年		2010年	
		政府シナリオ	OECDシナリオ	政府シナリオ	OECDシナリオ
総支出 (GDP比、%)	37.6	36.5	40.2	35.3	44.1
プライマリー・バランス (GDP比、%)	-6.6	-4.6	-6.9	-2.9	-8.1
グロス債務残高 (GDP比、%)	142.7	155.7	175.6	158.8	215.6

- (注) 1. OECD(2002b), "Economic Surveys of Japan", Table12より抜粋  
 2. 実質 GDP成長率は、2006年、政府シナリオ :1.6%、OECDシナリオ :1.4%  
 2010年、政府シナリオ :1.9%、OECDシナリオ :0.7%  
 3. GDPデフレーターは、2006年、政府シナリオ :1.1%、OECDシナリオ :-1.4%  
 2010年、政府シナリオ :1.0%、OECDシナリオ :-1.2%  
 4. 日本政府のシナリオは、一般政府のうち国・地方であるが、OECDシナリオは社会保障基金も含む。

表 2 - 1 マクロ・ルールの分類

対 象	内 容	事 例
フロー 財政収支	名目的な収支の均衡	アメリカ(グラム・ラドマン法、予算執行法) 日本(財政法第4条)
	名目的な収支(経常収支)の均衡(ゴールデン・ルール)	日本(財政法第4条但書き) ドイツ(独基本法(憲法)) イギリス(財政安定化規律に基づく)
	プライマリー・バランスの均衡	日本(改革と展望)
	景気調整済財政収支(構造収支)の均衡等	オランダ(構造収支均衡) スイス(調整済収入額を支出上限) ノルウェー(石油収入除く構造赤字を4%以下)
	景気循環を通じて収支均衡	イギリス(財政安定化規律に基づく) オーストラリア(予算公正憲章法に基づく) ニュージーランド(財政責任法に基づく)
	財政赤字(黒字)の下限設定(対GDP比)	EU諸国(マーストリヒト条約、赤字3%) スウェーデン(景気循環を通じて黒字2%) 日本(財政構造改革法、赤字3%)
フロー 支出・収入	支出に上限設定(対GDP比)	ニュージーランド(財政責任法に基づく、35%) 日本(改革と展望、現状維持)
	収入に上限設定(対GDP比)	オーストラリア(予算公正憲章法に基づく、現状より引き上げない)
ストック 債務残高	借入残高の名目的な上限設定	アメリカ(自由国債法)
	グロス残高の上限設定(対GDP比)	EU諸国(マーストリヒト条約、60%)
	ネット残高の上限設定(対GDP比)	オーストラリア(予算公正憲章法に基づく、10%) イギリス(財政安定化規律に基づく、景気循環を通じて40%)
	純価値(貸借対照表)の目標設定(対GDP比)	ニュージーランド(財政責任法に基づく、30%以上)

- (注) 1 .第3章及びカントリー・レポートより抜粋。その他、OECD(2002a)Appendix Table A.1より抜粋。事例には、現在施行されていないルールを含む(例、アメリカ(グラム・ラドマン法等))
- 2 . 財政収支や債務残高の対象範囲は、中央政府、社会保障基金除く、一般政府等、バリエーションがある。
- 3 . 「予算公正憲章法に基づく」とは、目標値等は法律自身には規定されていないが、法律の授權を受けて設定されていることを意味する。

表 2 - 2 2つの予算編成プロセスの特徴

段 階	プロセス1：数値目標による制約	プロセス2：戦略的な優越による制約
政府内の 予算編成 段階	歳出総額の上限額を予算編成の初期の段階で決定する 資源配分を巡る省庁間の紛争を内閣において調整する（ただし、歳出上限額は変更しない）	総理大臣に次ぐ地位にある閣僚として財務大臣が任命され、財務大臣は総理大臣と財務大臣によって決定された歳出を堅持することに責任を負う 歳出に関する全ての交渉は財務大臣と各省大臣の二者間で行われる（省庁間で情報交換が行われ、財務大臣対複数の各省大臣で調整が行われることはない） 上級大臣間あるいは総理大臣によって最終的な調整が行われる
議会での 審議段階	政府予算案の修正は制限される 一定の歳出項目毎に議決	政府予算案の修正は制限される 一定の歳出項目毎に議決 議決手続きを決める権限を政府が有する
執行段階	財務大臣は現金支出の限度額を設定し、これを超えるような支出を止めることができる 歳出項目間の流用については、財務大臣の許可が必要 補正予算は緊急の要件のために使われる	財務大臣は支出行為を認可する 財務大臣は現金支出の限度額を設定し、これを超えるような支出を止めることができる 補正予算は緊急の要件のために使われる
備 考	契約アプローチ スウェーデン、オランダ等	権限アプローチ イギリス、フランス等

出展： von Hagen and Haden(1994)の Table10（備考欄は筆者補足）

表3-1 主要社会经济指标 (2002年)

	イギリス	フランス	ドイツ	オランダ	スウェーデン	オーストラリア	ニュージーランド	アメリカ	日本
人口(千人)	59,008	59,482	81,568	16,105	8,925	19,663	3,939	288,600	127,435
面積(千km <sup>2</sup> )	245	549	357	41	450	7,687	269	9,372	378
名目GDP (PPPs, 10億ドル)	1595.6	1644.9	2195.2	475.6	238.7	541.2	86.4	10383.1	3441.0
1人当たり名目GDP (PPPs, ドル)	27,100	26,900	26,600	29,400	26,800	27,500	22,300	36,100	27,000
<b>一般政府財政</b>									
支出対GDP比(%)	40.8	53.4	48.5	47.5	58.4	36.3	39.2	35.5	38.7
収入対GDP比(%)	39.3	50.3	45.0	45.9	59.5	37.4	45.9	32.1	31.5
財政収支対GDP比(%)	-1.5	-3.1	-3.5	-1.6	1.1	1.1	2.7	-3.4	-7.1
グロス債務残高対GDP比(%)	52.0	67.0	62.8	52.4	60.1	19.4	40.5	60.8	147.3
ネット債務残高対GDP比(%)	30.4	39.4	48.5	41.7	3.7	4.1	18.1	44.4	71.8
グロス国民貯蓄率GDP比(%)	15.1	20.9	21.1	22.6	21.2	-	-	14.6	-
経常収支対GDP比(%)	-1.8	2.0	2.7	1.4	4.1	-4.0	-3.7	-4.6	2.8
長期金利(%)	4.9	4.9	4.8	4.9	5.3	5.8	6.5	4.6	1.3
消費者物価上昇率(%)	2.2	1.9	1.3	3.9	2.4	3.0	2.7	1.6	-0.9
失業率	5.2	9.0	8.1	2.3	4.0	6.3	5.2	5.8	5.4

(出所)一般政府財政の計数 :OECD(2003),"Economic Outlook" No.74、その他 :OECD(2003),"OECD in Figures",2003 Edition

表3-2 一般政府 / 財政収支の比較

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
イギリス	-1.6	-3.1	-6.4	-7.9	-6.7	-5.8	-4.2	-2.2	0.1	1.1	3.9	0.7	-1.5	-2.9	-2.9	-3.2
フランス	-2.1	-2.4	-4.2	-6.0	-5.5	-5.5	-4.1	-3.0	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.1	-4.0	-3.7	-3.5
ドイツ	-2.0	-3.0	-2.6	-3.1	-2.4	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.5	-4.1	-3.7	-3.5
オランダ	-5.3	-2.7	-4.2	-2.8	-3.5	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.7	2.2	0.0	-1.6	-2.4	-2.5	-1.8
スウェーデン	3.7	-1.9	-7.6	-11.6	-10.5	-7.4	-2.9	-1.7	2.3	1.3	3.4	4.6	1.1	0.2	0.5	1.0
オーストラリア	-1.5	-4.3	-6.4	-5.8	-4.8	-3.9	-2.2	-0.4	0.7	1.9	0.6	0.0	1.1	0.8	0.5	0.5
ニュージーランド	-4.3	-3.8	-3.3	-1.3	2.5	3.0	2.9	1.9	0.3	0.6	1.5	2.0	2.7	2.6	2.2	2.0
アメリカ	-4.3	-5.0	-5.9	-5.0	-3.6	-3.1	-2.2	-0.9	0.3	0.7	1.4	-0.5	-3.4	-4.9	-5.1	-4.9
日本	2.0	1.8	0.8	-2.4	-3.7	-4.7	-5.0	-3.8	-5.5	-7.2	-7.4	-6.1	-7.1	-7.4	-6.8	-6.9
(社会保障基金除く)	-1.4	-0.8	-1.7	-4.7	-5.7	-6.6	-6.8	-5.5	-6.8	-8.2	-7.9	-6.2	-7.2	-7.4	-6.8	-6.8
ユーロ地域	-4.6	-5.0	-5.1	-5.8	-5.1	-5.0	-4.3	-2.6	-2.3	-1.3	0.1	-1.7	-2.3	-2.7	-2.6	-2.7
OECD全体	-3.0	-3.8	-4.6	-5.0	-4.3	-4.0	-3.2	-1.8	-1.4	-1.0	0.0	-1.3	-2.9	-3.8	-3.8	-3.7

(出所) OECD(2003) "Economic Outlook", No.74

表3-3 一般政府 / 景気調整済財政収支の比較

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
イギリス	-3.0	-2.4	-4.4	-5.7	-5.6	-4.9	-3.4	-1.9	0.1	1.1	0.9	0.5	-1.3	-2.3	-2.5	-3.0
フランス	-2.8	-2.7	-4.2	-4.9	-4.5	-4.5	-2.6	-1.4	-1.6	-1.2	-1.6	-1.7	-3.0	-2.9	-2.5	-2.4
ドイツ	-4.5	-3.7	-3.2	-2.1	-1.7	-2.8	-2.5	-1.7	-1.4	-0.9	-1.4	-2.6	-2.6	-2.3	-1.9	2.1
オランダ	-7.6	-4.5	-5.0	-2.2	-3.2	-4.3	-2.2	-1.9	-2.2	-1.5	-1.1	-1.7	-1.8	-1.2	-0.5	-0.2
スウェーデン	1.2	-2.1	-5.0	-6.6	-7.0	-5.5	-0.5	0.2	3.2	0.9	1.9	4.1	0.8	0.6	0.8	0.9
オーストラリア	-1.1	-2.8	-4.7	-4.7	-4.3	-3.5	-2.0	-0.3	0.4	1.4	0.3	-0.2	1.0	1.1	0.7	0.7
ニュージーランド	-2.8	-0.6	0.1	0.2	2.2	2.4	2.1	1.7	1.6	1.2	1.3	1.7	2.1	2.3	2.0	2.0
アメリカ	-4.5	-4.3	-5.3	-4.4	-3.5	-2.9	-2.2	-1.2	-0.2	0.1	0.9	0.5	-1.3	-2.3	-2.5	-3.0
日本	1.2	1.4	0.5	-2.4	-3.5	-4.5	-5.3	-4.1	-5.2	-6.5	-7.1	-5.5	-6.3	-6.9	-6.5	-6.6
ユーロ地域	-6.2	-5.8	-5.3	-4.4	-4.0	-4.2	-3.1	-1.6	-1.7	-1.0	-1.4	-1.9	-1.9	-1.7	-1.5	-1.8
OECD全体	-3.9	-3.8	-4.4	-4.4	-4.0	-3.8	-3.0	-1.7	-1.4	-1.2	-1.1	-1.4	-2.8	-3.4	-3.6	-3.7

(出所) OECD(2003) "Economic Outlook", No.74

表3-4 一般政府 / グロス債務残高の比較

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
イギリス	43.4	43.5	48.5	58.0	55.6	60.5	60.0	60.8	61.0	55.8	55.6	50.4	52.0	53.5	55.0	56.4
フランス	39.5	40.3	44.7	51.6	55.3	62.9	66.5	68.2	70.4	66.2	65.2	64.5	67.0	69.5	72.0	74.0
ドイツ	41.4	38.9	41.8	47.4	47.9	57.1	60.3	61.8	63.2	61.6	60.9	60.5	62.8	65.3	66.7	67.9
オランダ	76.9	76.8	77.9	79.3	76.4	77.2	75.2	69.9	66.8	63.1	55.9	52.9	52.4	54.1	55.9	56.3
スウェーデン	45.7	55.1	73.9	78.9	83.4	82.1	84.6	82.7	81.1	71.5	64.2	63.2	60.1	62.5	59.4	58.0
オーストラリア	23.4	26.5	30.7	37.6	43.5	43.1	40.4	36.8	31.2	26.8	23.5	21.5	19.4	18.4	17.7	17.1
ニュージーランド				70.8	62.7	56.9	50.8	50.1	49.8	47.7	45.1	42.8	40.5	38.4	36.6	35.1
アメリカ	66.6	71.4	74.0	75.6	74.8	74.2	73.5	70.8	67.6	64.5	58.7	58.7	60.8	63.4	66.0	68.5
日本	68.3	64.5	68.4	74.3	79.3	86.6	93.9	99.9	111.2	124.9	133.1	141.5	147.3	154.6	161.2	167.2
ユーロ地域	61.7	62.2	65.4	70.3	72.4	77.4	81.4	81.1	81.3	77.8	75.3	73.9	74.7	75.7	76.3	76.6
OECD全体	62.0	63.7	67.4	71.7	72.9	75.5	77.0	76.1	76.6	75.8	73.6	74.0	75.8	78.2	80.3	82.2

(出所) OECD(2003) "Economic Outlook", No.74

表3-5 一般政府 / ネット債務残高の比較

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
イギリス	15.0	15.4	22.0	31.5	31.6	37.4	39.3	41.4	42.1	36.6	33.6	30.2	30.4	31.9	33.3	34.8
フランス	17.5	18.8	20.4	27.1	28.3	38.9	42.6	43.3	41.7	33.6	34.8	37.4	39.4	42.7	45.2	47.2
ドイツ	21.0	20.2	24.5	28.1	29.3	39.6	42.5	43.4	46.1	45.3	42.4	44.1	48.5	52.1	54.5	56.4
オランダ	35.5	36.2	39.8	40.9	42.3	53.2	53.7	55.3	53.7	50.2	44.5	41.5	41.7	43.2	44.9	45.4
スウェーデン	-7.6	-4.9	4.5	10.3	20.4	25.2	25.7	23.1	19.9	9.4	1.4	-3.1	3.7	2.5	1.9	0.7
オーストラリア	11.2	14.2	19.7	25.1	27.7	25.2	22.4	19.7	16.4	12.8	7.7	4.9	4.1	3.1	2.4	1.8
ニュージーランド				47.9	40.8	34.7	30.7	28.4	25.9	23.9	20.9	20.6	18.1	14.8	11.8	9.1
アメリカ	49.9	53.6	57.0	59.0	59.4	58.9	58.3	56.1	52.3	47.8	42.9	42.2	44.4	46.9	49.5	52.0
日本	24.8	12.7	14.5	17.9	20.5	24.8	30.5	35.3	46.2	52.8	58.6	63.7	71.8	79.1	85.7	91.7
ユーロ地域	36.9	38.3	41.5	46.2	47.7	54.6	58.2	57.9	58.1	53.4	51.4	51.9	53.4	55.0	55.9	56.5
OECD全体	36.6	36.9	40.6	44.5	45.9	48.6	49.8	49.3	49.3	46.3	43.9	43.9	46.2	48.6	50.7	52.7

(出所) OECD(2003) "Economic Outlook", No.74

表3-6 1990年代における財政再建の規模及び内容

単位：一般政府における変化、GDP比、%

	財政再建期間	純貸付	景気調整済純貸付	景気調整済収入	景気調整済支出	純利払	グロス債務
イギリス	1994-2000	11.9		3.1	-2.0	-0.2	-6.6
フランス	1994-2000	4.6	3.3	2.1	-0.6	-0.1	13.8
ドイツ	1997-2000	4.5	1.0	0.5	-0.3	-0.3	0.2
オランダ	1995-2000	6.4	4.7	0.3	-4.3	-1.1	-19.9
スウェーデン	1994-1998	14.0	10.6	2.2	-4.5	1.8	2.6
オーストラリア	1993-1999	7.1	5.4	4.5	0.6	-1.4	-0.5
ニュージーランド	1991-1994	7.7	5.8	-1.2	-2.3	-2.9	
アメリカ	1993-2000	7.3	6.2	3.0	-1.9	-1.0	-14.6
ユーロ地域	1994-2000	5.9	3.2	0.5	-0.6	-1.6	4.1
OECD全体	1994-2000	5.1	3.3	1.1		-1.0	1.9

(出所) Pedro de Lima et al(2003) "Macroeconomic Policy and Economic Perspective", OECD Economic Department Working Paper No.353

(注) 1. 財政再建とは、1990～2000年の間で、3年続けて財政収支が改善している場合をいう(ただし GDP比0.5%超えない場合の財政の悪化は許容されると仮定する)

2. 変化幅は、財政再建の最終年の計数から財政再建が始める前年の計数を差し引いて算出する。

3. 景気調整済支出の計数は利払費を除いている。

表3-7 実質GDP成長率の比較

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
イギリス	0.8	-1.4	0.2	2.3	4.4	2.8	2.7	3.3	3.1	2.8	3.8	2.1	1.7	1.9	2.7	2.9
フランス	2.6	1.0	1.3	-1.0	1.9	1.8	1.0	1.9	3.6	3.2	4.2	2.1	1.3	0.1	1.7	2.4
ドイツ	5.7	5.1	1.9	-1.1	2.4	1.8	0.8	1.5	1.7	1.9	3.1	1.0	0.2	0.0	1.4	2.3
オランダ	4.1	2.4	1.5	0.7	2.9	3.0	3.0	3.8	4.3	4.0	3.5	1.2	0.2	-0.5	1.0	2.0
スウェーデン	1.1	-1.1	-1.7	-1.8	4.2	4.0	1.3	2.4	3.6	4.6	4.4	1.1	1.9	1.5	2.3	2.7
オーストラリア	1.4	-0.7	2.3	3.8	4.7	3.9	4.1	3.7	5.4	4.4	3.0	2.7	3.3	2.4	3.7	4.0
ニュージーランド	0.5	-1.9	0.8	4.7	6.2	3.9	3.5	3.1	-0.6	4.7	3.7	2.2	4.2	2.7	3.1	2.9
アメリカ	1.8	-0.5	3.1	2.7	4.0	2.7	3.6	4.4	4.3	4.1	3.8	0.3	2.4	2.9	4.2	3.8
日本	5.2	3.3	1.0	0.3	1.0	1.9	3.4	1.8	-1.1	0.1	2.8	0.4	0.2	2.7	1.8	1.8
ユーロ地域	3.6	2.5	1.3	-0.9	2.4	2.3	1.4	2.4	2.8	2.8	3.7	1.7	0.9	0.5	1.8	2.5
OECD全体	3.1	1.3	2.0	1.4	3.2	2.6	3.0	3.5	2.7	3.1	3.9	0.9	1.8	2.0	3.0	3.1

(出所) OECD(2003) "Economic Outlook", No.74

表 3 - 8 各国の主な予算関連改革

国名	年号	内容
イギリス	1982	財務管理イニシアティブを発表
	1988	エージェンシー（Next Steps）導入を発表
	1992	PFI導入を発表
	1993	コントロール・トータル制度を導入
	1997	包括的歳出見直し[第1回]（CSR）を実施 公的サービス合意[第1回]（PSA）を実施
	1998	財政安定化規律を制定
	1999	発生主義による決算書を作成
	2001	発生主義予算を導入（01年度予算）
フランス	1993	経済・社会再建プログラムを発表
	1994	公的財政の管理に関する5ヶ年基本法を制定
	2001	予算組織法を制定
ドイツ	1994	成長と雇用創出のための行動計画を策定
	1996	投資と雇用のために行動計画を策定 財政政策2000を策定
	1999	将来プログラム2000を策定
	2000	財政政策の基本的指針を策定
	2002	連邦・州国内安定協定に合意
	2002	連邦・州国内安定協定に合意
オランダ	1992	会計法を改正（予算書に業績情報を盛り込む）
	1994	エージェンシーを導入 トレンドベース・アプローチを導入
	1994	エージェンシーを導入 トレンドベース・アプローチを導入
スウェーデン	1992	議会に予算制度改革委員会を設置、報告書を発表
	1993	エージェンシーに発生主義会計、総枠予算等を導入
	1996	予算法を制定 フレーム予算の導入（97年度予算に対し）
	2000	発生主義予算への移行を発表
EU	1992	マーストリヒト条約調印
	1993	マーストリヒト条約発効
	1997	成長・安定協定（SGP）採択
	1998	EMU代段階参加国決定 欧州中央銀行（ECB）発足 加盟国第1回の安定計画を策定
	1999	ユーロ導入
	1999	ユーロ導入
オーストラリア	1984	財務管理改善プログラム（FMIP）を導入
	1985	プログラム予算を導入
	1996	国家監査委員会報告
	1997	発生主義予算の導入を発表（1999-00年度予算より実施） 財務管理アカウンティリティ法を制定
	1998	予算公正憲章法を制定
	1998	予算公正憲章法を制定
ニュージーランド	1988	政府部門法を制定
	1989	財政法を制定 業績契約（パフォーマンス・アグリーメント）を導入
	1991	発生主義予算を導入
	1993	購入契約（パチス・アグリーメント）を導入
	1994	財政責任法を制定
	1995	戦略的結果目標を導入
	1995	戦略的結果目標を導入
アメリカ	1985	グラム・ラドマン法を制定（88年改正）
	1990	包括予算調整法の一部として予算執行法を制定（93、97年改正） 首席財務官法を制定
	1994	政府業績結果法を制定
	1994	政府業績結果法を制定

表 3 - 9 マクロ・ルールの比較

国名	導入	法的根拠	具体的なルール・目標	対象	罰則	ルールの遵守その他の特徴
イギリス	98年	財政安定化規律 (法律ではないが国会議決)に基づく閣議決定	景気循環を通じて国債発行額は純投資額(素投資 - 減価償却)を超えない(ゴールド・ルール) 景気循環を通じて純債務残高の対GDP比を安定的な水準に維持(現在は40%)(サスティナビリティ・ルール)	公的部門 (一般政府 + 公企業)	なし	財政安定化規律により、財政運営の基本的なフレームワークを明確化。規律が規定する財政運営の5原則に基づき左記マクロ・ルールを別途設定(政権交代等により変更可能) ルールの例外規定あり ブレジネット・レポート等において、構造収支等様々な指標によりルールの遵守状況等を検証
フランス	93年 97年	Mストルト条約 成長・安定協定	財政赤字3%以下、G/D債務残高60%以下(GDP比) 中期で財政均衡乃至黒字	一般政府 一般政府	罰金 罰金	安定計画で、将来の財政収支や支出伸率等の目標を設定(一般政府、中央政府予算等)また結果の検証
ドイツ	67年 93年 98年 02年	独基本法(憲法) Mストルト条約 成長・安定協定 国内安定協定	公債発行額は投資支出額以下(ゴールド・ルール) 財政赤字3%以下、G/D債務残高60%以下 中期で財政均衡乃至黒字 連邦及び州は中期的に財政収支を均衡	中央政府 一般政府 一般政府 中央政府 + 州政府	なし 罰金 罰金 なし	中期財政計画(成長促進法に基づく)と安定計画で、将来の財政収支や支出伸率等の目標を設定(一般政府、中央政府予算等)また結果の検証 国内安定協定に基づき、財政計画会議(連邦・州の財務大臣等で構成)が、ルール遵守に向けた監視・勧告等を実施
オランダ	93年 98年	Mストルト条約 成長・安定協定	財政赤字3%以下、G/D債務残高60%以下(GDP比) 中期で財政均衡乃至黒字	一般政府 一般政府	罰金 罰金	選挙直後の連立政権合意により、将来4年間の歳出総額、主要経費等の上限額を実質値で固定(94年導入) 毎年の予算文書で連立合意の遵守を検証
スウェーデン	94年	閣議決定	景気循環を通じて平均的に、財政収支の対GDP比を2%の黒字とする(GDPキャップ等を踏まえ3年間の毎年の赤字目標も設定) 地方政府は純投資に係る借入を除いて財政を均衡(赤字が生じた場合は2年間で解消義務)(2000)	一般政府	なし	春秋の2回の予算文書で、構造収支等様々な指標においてルールの遵守を検証

ユーロ地域	93年 97年	マストリヒト条約 成長・安定協定	財政赤字 3%以下、G/D債務残高 60%以下(GDP比) 中期で財政均衡乃至黒字 安定・成長協定によるルール遵守の担保 ・財政状況の監視：安定計画（ユーロ参加）・収斂計画（非参加）を毎年改定し、理事会が審査・勧告 ・過剰赤字の是正：3%超の場合は正を勧告、理事会による一連のプロセスを経て無利子預金等の罰則発動（実質 GDP 成長率が 2%以下等の例外条項あり）	一般政府 一般政府	罰金 罰金	罰則付の条約と加盟国間のピア・プレッシャーによりルール遵守を担保 各国の財政状況に関しては、構造収支と循環収支を区別してモニタリング強化（景気後退時においても 3%超とにならないように安全マージンの確保を推奨）
オーストラリア	98年	予算公正憲章法に基づく閣議決定	（主目標） 景気循環を通じて平均的に予算収支（発生主義＋現金主義ベース）を均衡 （副目標） 将来見通しの期間中は財政黒字を維持 96-97年度の税負担の水準を引き上げない 中長期で純価値を改善	一般政府のうち連邦政府	なし	予算公正憲章法により、財政運営の基本的なルールワークを明確化。同法が規定する財政運営の5原則に基づき左記マクロルールを別途設定（政権交代等により変更可能） ルールの例外規定あり 財政戦略レポート等において、様々な指標によりルールの遵守状況等を検証
ニュージーランド	94年	財政責任法に基づく閣議決定	（長期目標、以下は一例） 景気循環を通じて平均的に経常収支（発生主義ベース）を均衡 純価値を 30%（GDP比）以上 景気循環を通じて平均的にG/D債務を 30%以下 （短期目標） 向こう5ヶ年の経常収支、支出、G/D債務等の対GDP比を設定、	一般政府	なし	財政責任法により、財政運営の基本的なルールワークを明確化。同法が規定する財政運営の5原則に基づき左記マクロルールを別途設定（政権交代等により変更可能） ルールの例外規定あり 財政戦略レポート等において、構造収支等様々な指標によりルールの遵守状況等を検証
アメリカ	17年 90年	第2自由公債法 予算執行法	国債発行残高規制（上限額は議会で要承認） 5ヶ年の各年度の財政赤字（名目金額）の上限設定（状況に応じて弾力的に変更可能）	連邦政府	一律削減	財政赤字が目標額を超える場合は、大統領命令により、支出の種類毎に一律削減
日本	47年 97年 02年	財政法 財政構造改革法 改革と展望（閣議決定）	均衡予算原則。例外的に議決の範囲内で建設公債発行 03年度までに財政赤字を3%に削減 03年度までに赤字公債発行停止 10年代初頭までにプライマリバランスを達成 06年度まで政府支出の対GDP比を現行水準に維持	中央政府 中央・地方政府 中央・地方政府	なし なし なし	財改革法は98年に凍結 改革と展望、影響試算は議論のために作成されるものであり、政府として必ずしも明確にコミットしたものではない

表 3 - 1 0 財政ルール・目標の例外事項

国及び法律	景気後退の場合の例外規定	その他の場合の例外規定
<p><b>EU</b> マーストリヒト条約</p>	<p>[過剰財政赤字手続きの回避]            実質 GDP 成長率<math>\geq</math>2%以下            深刻な景気後退と見なし、過剰財政赤字の存在を認定しない            実質 GDP 成長率<math>\geq</math>2.0-0.75%            財務相理事会は、特に過去のトレンドに照らして後退の急激さや産出高の累積的損失などの証拠から見て、なお例外的であるとするユーロ加盟国の意見も全体的な判断の中で考慮して、例外的か否かを認定する</p>	
<p><b>アメリカ</b> 予算執行法</p>	<p>[CBO による低成長報告]            議会予算局 (CBO) が、「景気後退に陥っている、もしくは実質 GDP 成長率が2 四半期連続して1%未満である場合」に「低成長報告」を議会へ提出し、議会はキャップや Pay-as-you-go 原則を1年間停止できる</p>	<p>緊急費用はキャップ (裁量的支出にかかる) の別枠とすることができる</p>
<p><b>日本</b> 財政構造改革法</p>	<p>[経済活動の著しい停滞]            直近の2 四半期連続で実質 GDP 成長率 (前期比年率) が1%未満の場合、直近の1 四半期の実質 GDP 成長率が1%未満であって、かつ当該四半期後の消費・設備投資・雇用の指標が著しく低調な場合、            直近の実質 GDP 成長率は、            のような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥る場合等、            に匹敵する状況の場合。</p>	<p>[著しく異常かつ激甚な非常災]            阪神・淡路大地震に相当する災害の場合</p>

表3 - 1 1 ニュージーランドにおけるマクロ・ルールの変遷

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	ボルジャー国民党連立政権			クラーク労働党連立政権			
経常支出	30%以下に削減	同左	同左	現行水準の35%	同左	収支の目標と整合的（コアケウの支出を40年間を通じて35%）	同左
経常収入	黒字達成のための収入確保	同左	同左	同左	同左	同左	同左
経常収支	循環を通じて平均的に黒字	同左	同左	同左（高齢化対応の積立分を考慮）	同左（NZ年金基金拠出金を考慮）	同左	同左
グロス債務	30%以下に削減	25%以下に削減	同左	循環を通じて30%	同左	ソブリン債務を循環を通じて30%	同左
ネット債務	20%以下に削減	15%以下に削減	同左	循環を通じて20%（高齢化対応の積立分を除く）	同左（NZ年金基金の資産除く）	ゼロ%以下	同左
純価値	相当の正値を維持	同左	同左	増大	同左	同左	同左

(注) 1. %は対GDP比

2. 予算案と同時に提出されるFSR（財政戦略レポート）における数字を引用

表3 - 1 2 支出ルール及び中期的な財政運営のフレームワークの比較

国名	導入	法的根拠	支出ルール	中期財政フレーム	予算編成プロセス等の特徴
イギリス	98年	支出ルール(SR) (閣議決定)	シリング 3ヶ年間の各省庁の裁量的な支出について上限額を固定	支出ルール(3ヶ年) 2年毎に改定、すなわち3年目の支出額は次のSRの初年度として改定(実質的な2ヶ年予算)	強力な財務大臣によりルールをコミット 閣内委員会による予算の戦略的な意志決定 70年代より中期財政フレームが発展 成長率等の予算の前提は会計検査院が精査
フランス	97年	成長・安定協定	安定計画で、将来の財政収支や支出伸率等の目標を設定(一般政府、中央政府予算等)するが、明確なルールはない	安定計画(4ヶ年) 予算編成過程で安定計画を作成し、議会へ提出	マクロルールや安定計画の将来の予算編成に対する拘束力は弱い そのため国内の予算プロセスの改革によりやく着手
ドイツ	67年 97年	経済安定・成長促進法 成長・安定協定	両計画で、将来の財政収支や支出伸率等の目標を設定(一般政府、中央政府予算等)するが、明確なルールはない	促進法に基づく中期財政計画(4ヶ年) 安定計画(4ヶ年) 予算議決後、安定計画(同期間)を作成	連邦と州は、憲法上相互に独立性が保障されており、一般政府レベルの規律維持が困難 これまで様々な経済財政政策の「パッケージ」により、自動的に財政再建プログラムを実施(中期財政計画で目標を明示) マクロルールや安定計画の将来の予算編成に対する拘束力は弱い
オランダ	94年 97年	連立政権合意 成長・安定協定	シリング 選挙直後の連立政権合意により、将来4年間の歳出総額、主要経費等の上限額を実質値で固定 財政収支の調整ルール 予算編成時において、財政収支の実際の見通しと連立政権合意における基準値を比較し、歳入余剰・不足の場合の対応方針を明確化(例:財政赤字0.75%以下で余剰の場合、赤字削減と税負担の軽減に半分づつ充当)	トントベース・アプローチ(4ヶ年) 意図的に低い成長率を前提 安定計画(4ヶ年)	連立政権合意により、財政政策の基本方針を政治的にコミット 基本方針は政権毎に変わり得るが、94年以降、トントベース・アプローチは維持(政権毎に微調整あり) 支出は実質で固定する一方、歳入は自動安定化装置を重視 政府内の経済政策分析局が強い独立性を持って経済見通し等を作成

スウェーデン	94年	閣議決定	<p>シーリング 中央政府の歳出総額（利払費除く）について、財政赤字の目標等を踏まえ、3年間（予算年以降）の上限額を固定（上限額は毎年改定せず、毎年3年先を決定）27の主要経費別の3年間の上限額も固定されるが、これは毎年改定</p> <p>マージン 経済変動に対応するための安全マージンを設定</p>	<p>支出ルール（3ヶ年） 将来3年間の支出ルールは春に決定され（議会で議決）、翌年度予算は、ルールに基づき秋に決定（2段階編成）</p>	<p>90年代初頭の経済危機を経て、予算編成システムを抜本的に改革し、トップダウンシステムを導入</p> <p>2日間の予算閣議で政府予算案を決定するが、総額を先に決定し、その枠の中で27の主要経費を政治主導で決定</p>
オーストラリア	80年代以降発展	将来見通し（フォワード・エスティメイト）（閣議決定）	<p>4ヶ年の省庁別支出額等をバースラインとして固定し、翌年度予算編成の前提として拘束（バースラインは毎年改定）</p> <p>各省庁は、バースラインを変更する場合は、Pay-As-You-Goが原則</p>	将来見通し（フォワード・エスティメイト）（4ヶ年）	<p>閣内委員会による予算の戦略的な意志決定</p> <p>資源配分等について各省庁に大きな裁量発生主義予算の導入</p>
ニュージーランド	94年	将来見通し（バースライン）（閣議決定）	<p>4ヶ年の省庁別支出額等をバースラインとして固定し、翌年度予算編成の前提として拘束（バースラインは毎年改定）</p> <p>政権期間中（3ヶ年）の裁量的支出増にキャップを設定（96年より）</p>	将来見通し（バースライン）（4ヶ年）	<p>閣内委員会による予算の戦略的な意志決定</p> <p>バースラインは裁量的支出の増を見込んでいなかったため（毎年の予算で実際には増額）、キャップ制度により総額をコントロール</p> <p>発生主義予算の導入</p>
アメリカ	74年  90年	議会予算法  予算執行法	<p>予算の全体をコントロールするための予算決議制度（予算調整）</p> <p>中期ルールで裁量的支出の加減毎に上限（キャップ）を設定</p> <p>歳入・義務的支出に関するPay-As-You-Go原則の適用</p>	将来見通し（バースライン）（10ヶ年）	<p>大統領と上下院の議会が異なる政党により支配される場合が多く、調整が困難</p> <p>中期ルールで毎年の財政赤字削減目標を規定したグラム・ラッドマン法（1985）が機能しなかったことを踏まえ、議会の予算手続きを拘束するルールを導入</p> <p>将来見通しは、翌年度予算編成の前提となるが、拘束の程度は弱い</p>

日本	80年代刊	閣議了解	<p>要求のシリング 毎年支出のカテゴリ毎に予算要求の上限額を設定</p>	<p>後年度影響試算（4ヶ年）</p>	<p>これまでの財政再建プロセスにおいては、赤字公債依存体質からの脱却が目標とされた（83年に90年脱却目標が設定） 中期財政ルールは見通しであり、翌年度予算の参考資料（ほとんど拘束しない）</p>
	97年	財政構造改革法	<p>支出のカテゴリ別に3年間の削減目標を設定（財政構造改革法）</p>	<p>改革と展望（5ヶ年）</p>	
	02年	改革と展望（閣議決定）	<p>改革と展望、後年度影響試算において、財政収支（中央・地方政府、一般会計等）、一般会計の支出・収入の見通し等を毎年公表</p>		

表3 - 13 ニュージーランドにおけるリスクとシナリオ分析

1. 概要

項目	内容
1. 代替シナリオ (Alternative scenario)	通常の見通し、弱い世界経済、強い国内需要の3シナリオで、GDP成長率、失業率、消費者物価などのマクロ経済指標予測が示される。
2. 財政シナリオ (Fiscal scenario)	1で推測されたマクロ経済予測を使った場合の運営収支と純債務の予測値が示される。
3. 感応度分析 (Sensitivity analysis)	新たなシナリオによる感応度分析。下記シナリオの場合の歳入、歳出、オペレーティング収支の変化幅が示される。 ・ 1%名目GDP成長率が高かった場合 ・ 1%利子率が低かった場合
4. 特定の財政リスク	偶発債務等の財政的な影響額を明示

2. 代替シナリオ

	2000 実績	2001 予測	2002 予測	2003 予測	2004 予測	2005 予測
<b>実質 GDP 成長率 (%)</b>						
中位推計	4.6	2.3	2.6	3.3	3.0	2.8
世界の成長率が低い場合	4.6	2.3	1.8	3.0	3.6	3.0
内需が強い場合	4.6	2.3	3.2	3.2	2.7	2.7
<b>支出の伸率 (%)</b>						
中位推計	4.4	5.5	4.5	5.0	4.8	4.2
世界の成長率が低い場合	4.4	5.5	2.6	4.2	5.3	4.1
内需が強い場合	4.4	5.5	5.2	5.4	5.0	4.4
<b>経常収支 (10 億ドル)</b>						
中位推計	1.4	0.6	1.4	2.4	3.1	3.7
世界の成長率が低い場合	1.4	0.4	0.5	1.2	1.8	2.3
内需が強い場合	1.4	0.6	1.7	2.9	3.7	4.4

(出所)NZ Treasury, "Economic and Fiscal Update 2001"



## 5 . 特定の財政リスク

項 目	経常収支	純債務	純価値	影 響 額 (百万ドル)
障害保険( 特別医療勘定 )	増加	減少	増加	14(2002-03),14(2003-04) 16(2004-05)
訂正 ( 資本プロジェクト )	減少	増加	減少	-188 ( 資本 ) , -78 ( 経常 )
国防 ( 資本注入 )	減少	増加	減少	-1,000 ( 向こう 5 ~ 10 年 )
( 以下略 )				

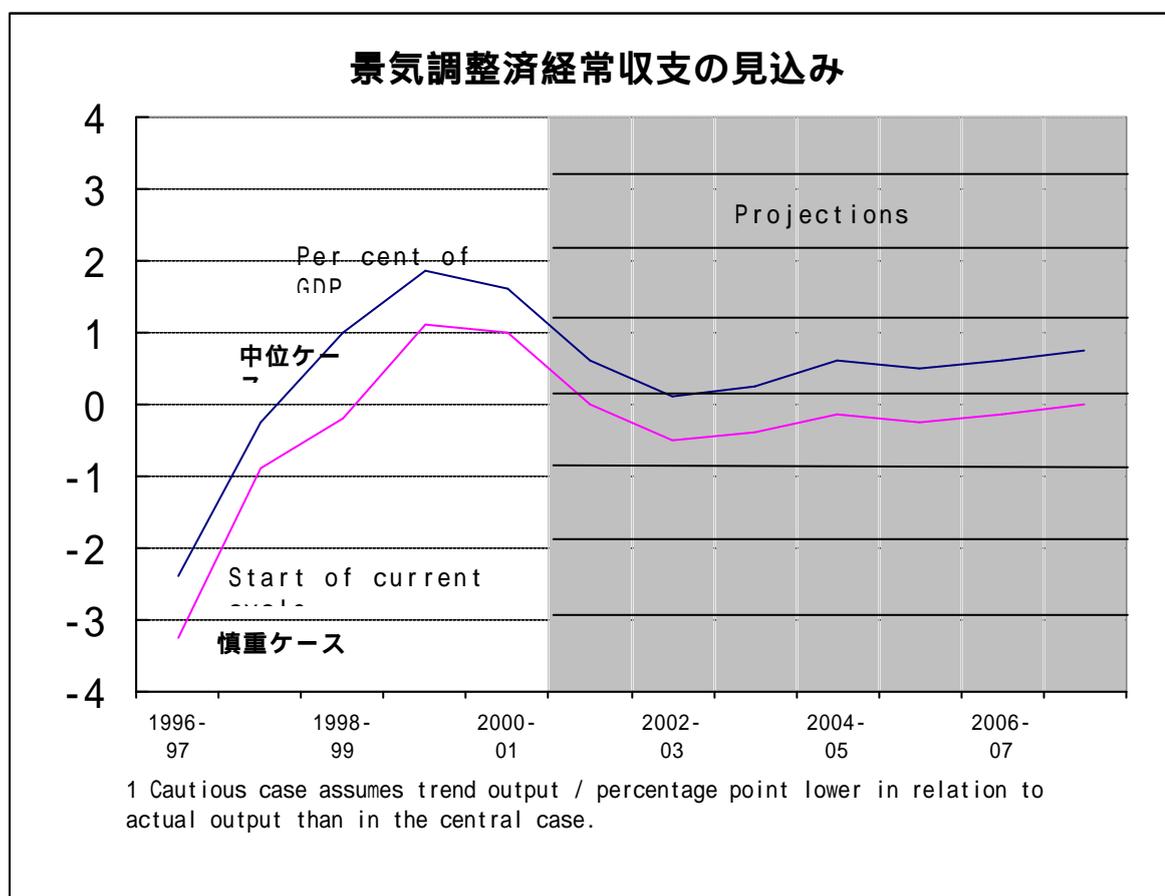
(出所)NZ Treasury, “ Economic and Fiscal Update 2001 ”

表3-14 イギリスにおけるマクロ・ルールの遵守状況

GDPパーセン

	実績見込		見通し				
	2001 - 02	2002 - 03	2003 - 04	2004 - 05	2005 - 06	2006 - 07	2007 - 08
<b>ゴールデン・ルール</b>							
経常予算収支	0.8	-0.5	-0.4	0.2	0.4	0.6	0.7
99-00年からの平均収支	1.7	1.2	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7
景気調整済経常収支	0.7	0.2	0.3	0.6	0.5	0.6	0.7
<b>サステナビリティ・ルール</b>							
公的部門の純債務	30.4	31.0	32.1	32.4	32.6	32.7	33.0

(注) "Pre-Budget Report 2002" より抜粋



**表3 - 15 財政収支尻の変動要因分析**  
(オーストラリア連邦政府予算)

	2002-03	2003-04	2004-05	百万豪ドル 2005-06
<b>2002-03年度予算 収支尻</b>				
(GDP比 :%)	180 0.0	2,611 0.3	5,037 0.5	7,676 0.9
2002-03年度予算から年央改訂への変化				
政策変更の効果				
収入	93	181	192	245
支出	464	393	449	498
ネットの資本投資	26	11	0	-7
ネットの効果	-397	-224	-256	-246
経済成長率等の変化の効果				
収入	-116	350	-791	-1,485
支出	11	-794	-177	149
ネットの資本投資	206	154	-8	0
ネットの効果	-333	990	-605	-1634
<b>2002-03年度予算年央改訂 収支尻</b>				
(GDP比 :%)	-548 -0.1	3,377 0.4	4,176 0.5	5,797 0.7
年央改訂から2003-04年度予算への変化				
政策変更の効果				
収入	-58	-2,491	-2,828	-2,765
支出	732	1,729	1,238	1,298
ネットの資本投資	192	65	111	72
ネットの効果	-982	-4,285	-4,177	-4,135
経済成長率等の変化の効果				
収入	2,235	731	-972	-1,092
支出	-863	-875	122	197
ネットの資本投資	67	-14	54	50
ネットの効果	3,032	1,619	-1,148	-1,338
<b>2003-04年度予算 収支尻</b>				
(GDP比 :%)	1,501 0.2	711 0.1	-1,148 -0.1	324 0.0

- (注) 1. 収入におけるプラスの数字は財政収支の改善を、支出及びネット資本投資におけるプラスの数字は財政収支の悪化を示す。  
 2. 政策決定の効果にはネットの利払いの効果は含まれていない。  
 3. 表は、Budget Paper No.1 "Fiscal and Economic Outlook"(Budget 2003-04, May 2003)のTable 2より作

表3-16 オランダにおける選挙公約の経済分析

	PvdA	CDA	VVD	D66	GreenLeft	1998年
1. 財政 (2002年の見通し, GDP比, %)						
支出	43.5	43.5	42.0	42.3	44.8	44.8
収入	41.5	42.3	41.0	431.0	42.5	42.8
EMU基準赤字	1.4	1.0	0.9	1.0	2.0	1.5
EMU基準債務	66.8	65.5	67.0	66.5	66.0	69.8
2. 予算の余裕の配分 (1998-2002, 98年価格, 10億ギルダー)						
慎重なシナリオにおける余裕	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	
支出削減	3.5	6.3	9.8	7.3	10.0	
他の措置による追加的な余裕	5.0	1.0	5.0	3.8	2.5	
予算の余裕の合計	14.5	13.3	20.8	17.0	18.5	
その配分案						
新規支出	8.8	7.8	6.8	5.8	22.5	
税保険料の軽減	4.8	1.0	8.5	6.8	0.0	
EMU基準赤字削減	1.0	4.5	5.5	4.5	-4.0	
3. 税・保険料負担の変化 (1999-2002, 10億ギルダー)						
環境	5.8	3.8	1.0	4.8	28.0	
労働	-15.3	-11.5	-15.8	-17.3	-49.0	
資本	1.6	-0.5	1.3	1.3	13.5	
その他	3.3	7.8	4.5	4.5	7.5	
合計	-4.8	-1.0	-8.5	-6.8	0.0	

(注) 1. 経済政策分析局 (CPB) による試算、"CPB Report 1998 No.1" より筆者作成  
 2. PvdA : 労働党、CDA : キリスト教民主党、VVD : 自由党、D66 : 左翼自由党  
 GreenLeft 緑の党

表3-17 裁量的支出にかかるキャップの推移

単位 :10億ドル、%

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
当初の法定キャップ	514.4	524.9	534.0	534.8	540.8	547.3	547.3	547.9	559.3	564.3	564.4	560.8
キャップの調整												
定義の変更		1.0	2.4	2.3	3.0	-0.5	-2.6	-2.8	-0.3	0.1	-0.1	-3.3
インフレ		-0.3	-2.5	-5.8	-8.8	1.8	2.3	0.9		35.8	20.5	31.7
緊急措置	1.1	1.8	5.4	9.0	10.1	6.4	8.1	7.0	22.9			
湾岸戦争	33.3	14.9	7.6	2.8	1.1	0.0						
2001年度での修正											58.6	
2002年度での修正												133.1
調整後のキャップ	551.6	545.7	550.4	547.6	548.7	552.7	553.6	560.2	584.2	604.2	652.2	731.3
当初からの乖離率	7.2	4.0	3.1	2.4	1.5	1.0	1.2	2.2	4.5	7.1	15.6	30.4
実際の支出	533.3	533.8	539.4	541.4	544.9	532.7	547.2	552.1	572.0	614.8	657.4	740.5
当初からの乖離率	3.7	1.7	1.0	1.2	0.8	-2.7	0.0	0.8	2.3	8.9	16.5	32.0
調整後からの乖離率	-3.3	-2.2	-2.0	-1.1	-0.7	-3.6	-1.2	-1.4	-2.1	1.8	0.8	1.3

(注) 1. OMB(2002), "OMB Sequestration Update Report to the President and Congress for Fiscal Year 2003", Table1より作成

2. 支出ベースのキャップである

3. 当初の法定キャップは、予算調整法の改正 (1993、1997年) により改定されている。

表 3 - 1 8 義務的支出にかかる Pay-as-you-go 原則による必要な削減額

(百万ドル)

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
95 年度 (94.12)	-2,009	-148	-357	-9								
96 年度 (96.01)		717	778	1,515								
97 年度 (96.11)			-6,234	-3,466								
98 年度 (97.11)				0	6	6	3	1	0			
99 年度 (98.12)					0	-2,927	-833	-164	-1,092			
00 年度 (00.01)						0	0	0	0	0		
01 年度 (01.01)							0	16,053	18,465	19,336	20,673	
02 年度 (02.02)								0	110,684	129,857	130,571	134,698

(注) 1.OMB が議会の審議終了後 15 日以内に発表する一律削減最終報告 (Final Sequestration Report) に記載されている、財政赤字の必要な削減額を示す (PAYGO ルールがあるため今後財源措置をとらなければならない額)。

2.左の「95 年度」の下のカッコ内の年月は、当該年度の一律削減最終報告が発表された年月を示す。

表 3 - 1 9 成長・安定協定の改正を巡る主な提案

改革の提案	提案の理由	提案者	必要な措置
合理的な予算手続きの構築： 財政政策監視委員会の設立 金融市場の規律の強化	数値ルールは財政政策の誤りを是正できない。 成長・安定協定（SGP）はより信頼できる非政治的 な実施メカニズムが必要	Wyplosz(2002) Wre-Lewis(2000) von Hagen(2002)	条約の改正 過剰財政手続きの廃止 Large Exposure Directive の修正
支出ルールの導入： ゴールデン・ルールの採用	SGP は赤字のみに焦点を当てており、財政の質の側 面を考慮していない	Mills and Quinet(2001) Brunila(2002) IMF(2001) von Hagen(2002) Fitoussi and Creel(2002)	条約・SGP の改正
債務に関する安定協定の導入： 均衡乃至黒字を各国別に定義	持続可能性は、赤字ではなく、債務残高に依存して いる	Pisani-ferry(2002)	条約の改正
構造収支の採用： 恒久的な均衡ルール	赤字 3 % と均衡乃至黒字の目標は恣意的であり、適 切な財政スタンスと整合的でない	Buiter and Grafe(2002)	条約の改正 SGP の均衡乃至黒字の廃止
財政収支の金額について合意	SGP はユーロ地域の適切な財政スタンスの問題を 認識していない	Casella(2000)	3 % の枠内であれば、現行ルールと矛盾しない

(出所) Buti et al(2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?", CEPR Discussion Paper No.3692

Table 3

表 3 - 2 0 成長・安定協定の強化に向けた提案

提 案 の 内 容	目 的	実 行 上 の 段 取 り
均衡乃至黒字の多様化	ルールの過剰な画一性を是正	偶発債務の推計 純投資の推計
構造収支の目標 現金の計数のモニター	透明性の向上	1 回限りの赤字削減策の定義 各国は現金勘定と国民所得勘定の差を説明
好況期における早期警戒 準備基金	プロ・サイクリカルになるバイアスを是正	景気調整済財政収支を悪化させる限界を定義
欧州議会は政策を決定し 欧州委員会はルールを実施	政治的な影響を排除する手続きの強化	欧州議会と欧州委員会の役割を再定義

(出所) Buti et al(2003), "Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment ?", CEPR Discussion Paper No.3692 Table 4

表4-1 日本の一般政府の財政状況

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>1. 名目</b>																
<b>収入</b>	34.2	33.7	33.6	32.2	31.4	31.4	31.6	31.6	31.0	30.9	31.1	31.9	31.5	30.9	31.2	31.2
<b>支出</b>	32.1	31.8	32.8	34.7	35.2	36.1	36.6	35.4	36.5	38.1	38.6	38.0	38.7	38.3	38.1	38.1
<b>収支尻</b>	2.0	1.8	0.8	-2.4	-3.7	-4.7	-5.0	-3.8	-5.5	-7.2	-7.4	-6.1	-7.1	-7.4	-6.8	-6.9
<b>プライマリー・バランス</b>	3.3	2.9	1.9	-1.3	-2.5	-3.4	-3.7	-2.5	-4.1	-5.7	-6.0	-4.7	-5.6	-5.7	-5.0	-5.1
<b>2. 景気調整済</b>																
<b>収支尻</b>	1.2	1.4	0.5	-2.4	-3.5	-4.5	-5.3	-4.1	-5.2	-6.5	-7.1	-5.5	-6.3	-6.9	-6.5	-6.6
<b>プライマリー・バランス</b>	2.5	2.5	1.6	-1.2	-2.3	-3.2	-3.9	-2.8	-3.8	-5.1	-5.7	-4.1	-4.8	-5.3	-4.7	-4.8

(出所) OECD(2003), "Economic Outlook", No.74

表4-2 一般会計租税及び印紙収入の推移

単位:億円、%

	FY1990	FY1991	FY1992	FY1993	FY1994	FY1995	FY1996	FY1997	FY1998	FY1999	FY2000	FY2001	FY2002	FY2003	FY2004
当初予算額	580,040	617,720	625,040	613,030	536,650	537,310	513,450	578,020	585,220	471,190	486,590	507,270	468,160	417,860	
(伸率)	13.7	6.5	1.2	-1.9	-12.5	0.1	-4.4	12.6	1.2	-19.5	3.3	4.2	-7.7	-10.7	-100.0
決算額	601,059	598,204	544,453	541,262	510,300	519,308	520,601	539,415	494,319	472,345	507,125	479,481	438,332		
(伸率)	9.4	-0.5	-9.0	-0.6	-5.7	1.8	0.2	3.6	-8.4	-4.4	7.4	-5.5	-8.6		
決算額 - 当初予算額	21,019	-19,516	-80,587	-71,768	-26,350	-18,002	7,151	-38,605	-90,901	1,155	20,535	-27,789	-29,828		
(当初からの乖離率)	3.6	-3.2	-12.9	-11.7	-4.9	-3.4	1.4	-6.7	-15.5	0.2	4.2	-5.5	-6.4		

表 4 - 3 一般会計予算主要経費別内訳の推移

単位:億円、%

	FY1990	FY2000	90-00伸率	FY2001	FY2002	FY2003	FY2004
一般会計 総額	662,368	849,871	28.3	826,524	812,300	817,891	821,109
一般歳出 小計	353,731	480,914	36.0	486,589	475,472	475,922	477,427
社会保障関係費	116,148	167,666	44.4	176,126	182,768	189,907	197,970
文教及び科学振興費	51,129	65,285	27.7	66,556	67,056	64,712	61,330
恩給関係費	18,375	14,256	-22.4	13,562	12,727	12,029	11,321
防衛関係費	41,593	49,358	18.7	49,553	49,560	49,530	49,030
公共事業関係費	62,147	94,307	51.7	94,335	84,239	80,971	78,159
経済協力費	7,845	9,842	25.5	9,562	8,566	8,161	7,686
中小企業対策費	1,943	1,943	0.0	1,959	1,861	1,729	1,738
工エネルギー対策費	5,476	6,351	16.0	6,139	5,694	5,567	5,065
食料管理費	3,952	-	皆減	-	-	-	-
食料安定供給関係費	-	6,853	皆増	6,952	7,297	6,875	6,749
国債費	142,886	219,653	53.7	171,705	166,712	167,981	175,686
地方交付税交付金	152,751	140,163	-8.2	159,211	161,080	163,926	153,887
地方特例交付金	-	9,140	皆増	9,018	9,036	10,062	11,048

表4-4 1992年以降の経済対策

単位:10億円、プロジェクトコストベース

	合計 1	公共事業		建造物 及び設備 4	公共事業 地方 5	公共事業 計 2-5	減税	その他
		一般公共 2	災害対策 3					
1992.08.28	10,700	3,400	500	550	1,800	6,250	0	4,450
1993.04.13	13,200	3,640	530	1,150	2,300	7,620	150	5,430
1993.09.16	6,200	1,000	450	0	500	1,950	0	4,200
1994.02.08	15,300	3,590	0	610	300	4,500	5,850	4,900
1995.04.14	4,600	205	718	154	0	1,077	0	3,543
1995.09.20	12,800	3,930	700	910	1,000	6,540	0	6,270
1998.04.24	16,700	4,500	200	1,500	1,500	7,700	4,600	4,350
1998.11.16	23,900	5,700	600	1,800	0	8,100	6,000	9,800
1999.11.11	18,000	4,486	700	1,614	0	6,800	0	11,200
2000.10.19	11,000	2,500	500	n.a.	0	5,200	0	5,800
2001.11.16	1,000	0	300	100	0	400	0	600
2002.02.01	2,600	0	0	100	2,500	2,600	0	0
2003.01.30	3,600	1,500	200	n.a.	1,100	2,800	0	800
<b>累計</b>	139,000	34,451	5,398	8,488	11,000	61,537	16,600	59,543

(出所)OECD(2003),"Economic Surveys of Japan",Table11

表 4 - 5 1990年代の経済対策のタイムラグ

経済対策発表日	補正予算 提出日	補正予算 成立日	ラ グ	
			提出	審議
1992.03.31	-	-		
1992.08.28	10/20	12/10	53日	50日
1993.04.13	05/14	06/08	31日	56日
1993.09.16	11/30	12/15	75日	89日
1994.02.08	02/15	02/23	7日	15日
1995.04.14	05/15	05/19	31日	35日
1995.09.20	10/04	10/18	14日	28日
1998.04.24	05/11	06/17	17日	54日
1998.11.16	12/04	12/11	18日	25日

(注) 提出及び審議のラグは、対策発表日からそれぞれ起算

表4 - 6 財政政策と景気循環の関係

1 . GDP比

	名目 財政収支	名目 プライマリバランス	歳出総額	歳入総額	家計所得税	社会 保険料負担	法人所得税	間接税
ラグ (- 1)	0.8147 (5.00) ***	0.8607 (4.81) ***	1.0637 (3.76) ***	1.4216 (7.82) ***	1.0740 (4.10) ***	1.3889 (4.45) ***	1.4825 (6.10) ***	1.4972 (6.01) ***
ラグ (- 2)	-0.2226 (-1.65)	-0.2576 (-1.76) *	-0.0258 (-0.09)	-0.3708 (-2.00) *	-0.0687 (-0.28)	-0.3555 (-1.11)	-0.4336 (-1.76) *	-0.4736 (-1.81) *
GAP	0.0066 (5.07) ***	0.0069 (4.51) ***	-0.0005 (-0.41)	-0.0004 (-0.31)	0.0016 (1.76) *	0.0003 (0.75)	-0.0005 (-0.70)	-0.0001 (-0.49)
タイムトレンド	-0.0002 (-1.30)	0.0001 (0.60)	-0.0007 (-1.30)	-0.0008 (-2.14) **	0.0002 (0.78)	-0.0001 (-0.45)	-0.0002 (-0.90)	-0.0001 (-1.07)
ダミー GAP下降局面 : 1 GAP上昇局面 : 0	-0.0007 (-0.24)	0.0006 (0.18)	-0.0020 (-0.52)	-0.0134 (-4.33) ***	-0.0024 (-0.91)	-0.0013 (-1.03)	-0.0024 (-1.33)	-0.0003 (-0.38)
Adjusted R-squared	0.962	0.954	0.967	0.962	0.810	0.975	0.879	0.936
Durbin-Watson stat	2.023	1.760	1.675	1.997	2.016	1.653	2.044	1.511
サンプル数	21	21	21	21	21	21	21	21
期間	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001

下の括弧内の数値は t 値 \*\*\* 1%有意水準 \*\* 5%有意水準 \*10%有意水準 であることを示す

## 2 . L E V E L

	名目 財政収支	名目 プライマリバランス	歳出総額	歳入総額	家計所得税	社会 保険料負担	法人所得税	間接税
ラグ ( - 1 )	0.8194 (5.09) ***	0.8215 (5.25) ***	0.8538 (2.81) **	0.5511 (2.91) **	0.7533 (3.17) ***	1.6041 (5.35) ***	0.7059 (3.00) ***	1.2980 (5.92) ***
ラグ ( - 2 )	-0.2312 (-1.70)	-0.2396 (-1.82) *	-0.4944 (-1.52)	0.1744 (1.12)	-0.0071 (-0.04)	-0.9483 (-2.42) **	-0.1698 (-0.93)	-0.8943 (-3.73) ***
GAP	0.6493 (4.27) ***	0.6272 (4.31) ***	-0.2252 (-1.17)	0.7042 (4.96) ***	0.2542 (3.16) ***	-0.0296 (-0.53)	0.1848 (2.73) **	0.0362 (1.45)
潜在GDP	0.0042 (0.56)	0.0105 (1.45)	0.1764 (2.99) ***	0.1021 (6.02) ***	0.0177 (2.51) **	0.0180 (2.38) **	0.0267 (4.52) ***	0.0315 (3.54) ***
タイムトレンド	-262.6378 (-0.96)	-311.7879 (-1.19)	2408.7310 (2.00) *	618.1442 (2.04) *	66.6515 (0.46)	388.5095 (1.60)	-180.2684 (-1.87) *	427.4229 (2.62) **
ダミー GAP下降局面 : 1 GAP上昇局面 : 0	-619.2147 (-0.36)	-841.4789 (-0.51)	-1344.1190 (-0.72)	-1292.2570 (-0.97)	-187.2360 (-0.17)	-1099.2090 (-1.77) *	-546.0967 (-0.91)	201.1866 (0.67)
Adjusted R-squared	0.965	0.964	0.996	0.997	0.914	0.995	0.906	0.995
Durbin-Watson stat	2.056	2.016	1.436	2.337	2.423	1.692	1.808	1.755
サンプル数	21	21	21	21	21	21	21	21
期間	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001	1980-2001

下の括弧内の数値は t 値 \*\*\* 1%有意水準 \*\* 5%有意水準 \*10%有意水準 であることを示す

表4-7 「財政構造改革の推進について」(97年6月閣議決定)における  
歳出分野毎の予算編成方針

	1998年度	集中改革期間
社会保障関係費	約8000億円超の当然増について5000億円を上回る削減を行う	対前年度伸び率を高齢者の増によるやむをえない影響文(全体の2%程度)以下に抑制する
公共投資予算	対97年度比7%マイナスの額を上回らないこととする	各年度その水準の引き下げを図る
文教予算 国立学校特会へ繰入 私学助成	思い切って抑制する 思い切って抑制する	対前年度同額以下に抑制する 経常費助成を対前年度同額以下に抑制するなどにより、助成総額を厳しく抑制する
防衛関係費	97年度と同額以下にする	対前年度同額以下に抑制する
ODA 予算	対97年度比10%マイナスの額を上回らないものとする	各年度その水準の引下げを図る
主要食糧関係費		引き続き対前年度同額以下とする
科学技術振興費	伸び率をおおむね5%以下とする	増加額を大幅に抑制する
エネルギー対策費	思い切って抑制する	対前年度同額以下とする
中小企業対策費	思い切って抑制する	対前年度同額以下とする
地方財政計画一般歳出	対97年度比マイナスとする	再建目標期間を通じた地方一般歳出の伸び率について国と同一基調で抑制を図り、名目成長率以下とする
補助金 ・地方公共団体に対する制度的補助金以外 ・民間団体等に対する法律に基づくもの以外		その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する
その他		以上の数値の定められた経費以外の経費についても対前年度同額以下とするなど厳しく抑制する

表4-8 一般会計歳出の推移 (1996年度～1998年度)

	1996年度					1997年度					1998年度				
	当初予算	対前年度		補正後 予算	対当年 対当初	当初予算	対前年度		補正後 予算	対当年 対当初	当初予算	対前年度		補正後 予算	対当年 対当初
		対当初	対補正				対当初	対補正				対当初	対補正		
社会保障関係費	143,558	2.6	-1.8	150,683	5.0	146,187	1.8	-3.0	155,291	6.2	149,126	2.0	-4.0	160,771	7.8
文教及び科学振興費	62,261	2.5	-8.8	63,124	1.4	63,449	1.9	0.5	62,896	-0.9	63,480	0.0	0.9	73,225	15.4
恩給関係費	16,590	-3.9	-3.9	16,587	0.0	15,973	-3.7	-3.7	15,970	0.0	15,310	-4.1	-4.1	49,607	224.0
防衛関係費	48,455	2.6	2.4	48,491	0.1	49,475	2.1	2.0	49,536	0.1	49,397	-0.2	-0.3	15,308	-69.0
公共事業関係費	96,198	4.1	-32.3	112,190	16.6	97,478	1.3	-13.1	105,284	8.0	89,880	-7.8	-14.6	148,623	65.4
経済協力費	10,741	3.5	4.2	10,815	0.7	10,912	1.6	0.9	10,963	0.5	9,803	-10.2	-10.6	11,145	13.7
中小企業対策費	1,855	-0.1	-71.0	2,045	10.2	1,865	0.5	-8.8	2,559	37.2	1,858	-0.4	-27.4	10,162	446.9
エネルギー対策費	6,923	1.5	-2.8	6,962	0.6	6,860	-0.9	-1.5	6,807	-0.8	6,682	-2.6	-1.8	7,231	8.2
食料安定関係費	7,385	-1.2	-11.8	8,020	8.6	7,252	-1.8	-9.6	7,900	8.9	7,070	-2.5	-10.5	8,179	15.7
産業投資特会へ繰入	1,715	-86.6	-86.6	1,715	0.0	1,715	0.0	0.0	1,715	0.0	1,595	-7.0	-7.0	1,595	0.0
緊急金融安定化資金	6,850	皆増	皆増	6,850	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
その他の事項経費	45,206	0.3	-17.6	47,942	6.1	46,401	2.6	-3.2	47,419	2.2	47,662	2.7	-0.5	68,023	42.7
公共事業等予備費	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
予備費	3,500	0.0	75.0	2,000	-42.9	3,500	0.0	75.0	1,500	-57.1	3,500	0.0	133.3	1,500	-57.1
国債費	163,752	23.9	27.4	160,839	-1.8	168,023	2.6	4.5	162,681	-3.2	172,628	2.7	6.1	181,500	5.1
地方財政関係費	136,038	2.9	10.6	139,450	2.5	154,810	13.8	11.0	154,810	0.0	158,702	2.5	2.5	143,046	-9.9
総合計	751,049	5.8	-3.8	777,712	3.6	773,900	3.0	-0.5	785,332	1.5	776,692	0.4	-1.1	879,915	13.3

表 4 - 9 「改革と展望」内閣府試算の比較

		(% 又は % of GDP、兆円)								
会計年度		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010
1. マクロ経済										
実質GDP成長率	FY2001	-1.0	<b>0.0</b>	0.6	1.5	1.5	1.6			1.9
	FY2002		0.9	<b>0.6</b>	0.9	1.3	1.5	1.6		1.9
	FY2003			2.0	<b>1.8</b>	2.0	2.0	2.1	2.1	
GDP Deflator	FY2001	-1.5	<b>-0.9</b>	0.0	1.1	1.2	1.1			1.1
	FY2002		-1.5	<b>-0.9</b>	-0.1	0.4	0.7	1.0		1.3
	FY2003			-1.9	<b>-1.3</b>	-0.6	0.1	0.4	0.8	
一般政府財政収支	FY2001	-6.9	<b>-6.5</b>	-6.3	-5.4	-4.6	-4.3			-2.8
	FY2002		-8.0	<b>-8.3</b>	-7.1	-6.3	-5.8	-5.5		-4.3
	FY2003			-8.1	<b>-7.4</b>	-6.8	-6.0	-5.5	-5.1	
2. 一般政府財政状況										
プライマリー バランス										
中央政府	FY2001	-4.6	<b>-3.8</b>	-4.0	-3.6	-3.4	-3.0			
	FY2002		-5.2	<b>-5.3</b>	-5.0	-4.7	-4.2	-3.8		
	FY2003			-5.2	<b>-5.0</b>	-4.7	-4.1	-3.6	-3.2	
地方政府	FY2001	0.3	<b>-0.</b>	0.4	0.5	0.8	0.8			
	FY2002		-0.1	<b>-0.1</b>	0.3	0.6	0.8	0.9		
	FY2003			-0.1	0.3	0.6	0.7	0.6	0.7	
合計	FY2001	-4.3	<b>-3.8</b>	-3.6	-3.1	-2.6	-2.2			-0.4
	FY2002		-5.3	<b>-5.4</b>	-4.7	-4.1	-3.4	-2.9		-1.3
	FY2003			-5.4	<b>-4.6</b>	-4.1	-3.4	-2.9	-2.5	
債務残高(中央及び地方)	FY2001	113.8	<b>121.5</b>	127.0	129.8	131.8	133.3			134.0
	FY2002		121.1	<b>128.6</b>	134.8	139.1	142.2	144.2		145.9
	FY2003			128.4	<b>134.7</b>	139.1	142.0	143.9	144.7	
支出	FY2001	38.2	<b>37.6</b>	37.3	36.8	36.6	36.5			
	FY2002		38.1	<b>36.9</b>	36.9	36.5	36.6	36.6		
	FY2003			36.6	<b>36.2</b>	36.0	35.8	35.8	35.8	
3. 中央政府 一般会計予算										
歳出総額	FY2001	82.7	<b>81.2</b>	84.0	88.4	91.6	92.8			
	FY2002		81.2	<b>81.8</b>	87.2	91.2	93.1	95.1		
	FY2003			81.8	<b>82.1</b>	84.8	86.5	90.7	92.6	
税収	FY2001	50.7	<b>46.8</b>	46.4	48.8	51.5	53.1			
	FY2002		46.8	<b>41.8</b>	43.3	45.8	48.3	49.9		
	FY2003			41.8	<b>41.7</b>	43.5	46.4	48.4	50.7	
国債発行額	FY2001	28.3	<b>30.0</b>	34.1	36.0	36.5	35.9			
	FY2002		30.0	<b>36.4</b>	40.2	41.0	40.3	40.8		
	FY2003			36.4	<b>36.6</b>	37.1	35.8	38.4	38.3	

(注) 1.実質GDP成長率及びGDPデフレーターは対前年の伸率%、一般政府の数字は対GDP比%、一般会計予算の数字は兆円

2.FY2001: 改革と展望」(2002年1月) 2002年度予算に関連した試算(イタリックの数字は予算年度を示す)

FY2002: 改革と展望2002年度改定」(2003年1月) 2003年度予算に関連した試算(同)

FY2003: 改革と展望2003年度改定」(2004年1月) 2004年度予算に関連した試算(同)

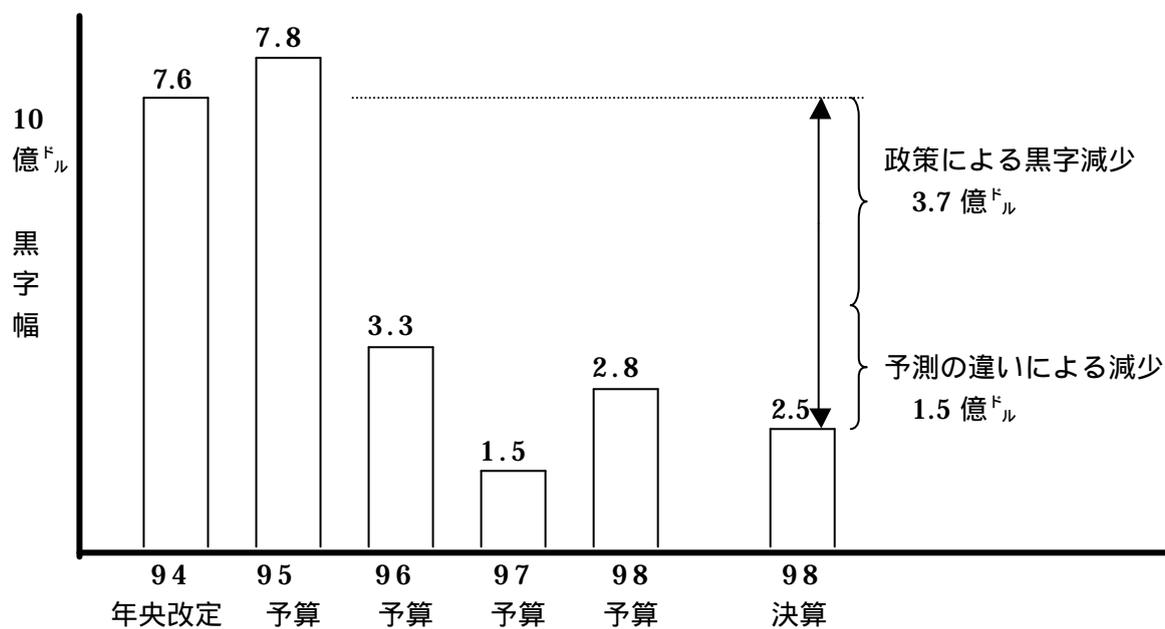
3.基礎年金の国庫負担が1/2のケースである。

4.これらの推計は、経済財政諮問会議における「改革と展望」の審議のための参考として、内閣府が作成したものである。

(閣議決定されたものではない)

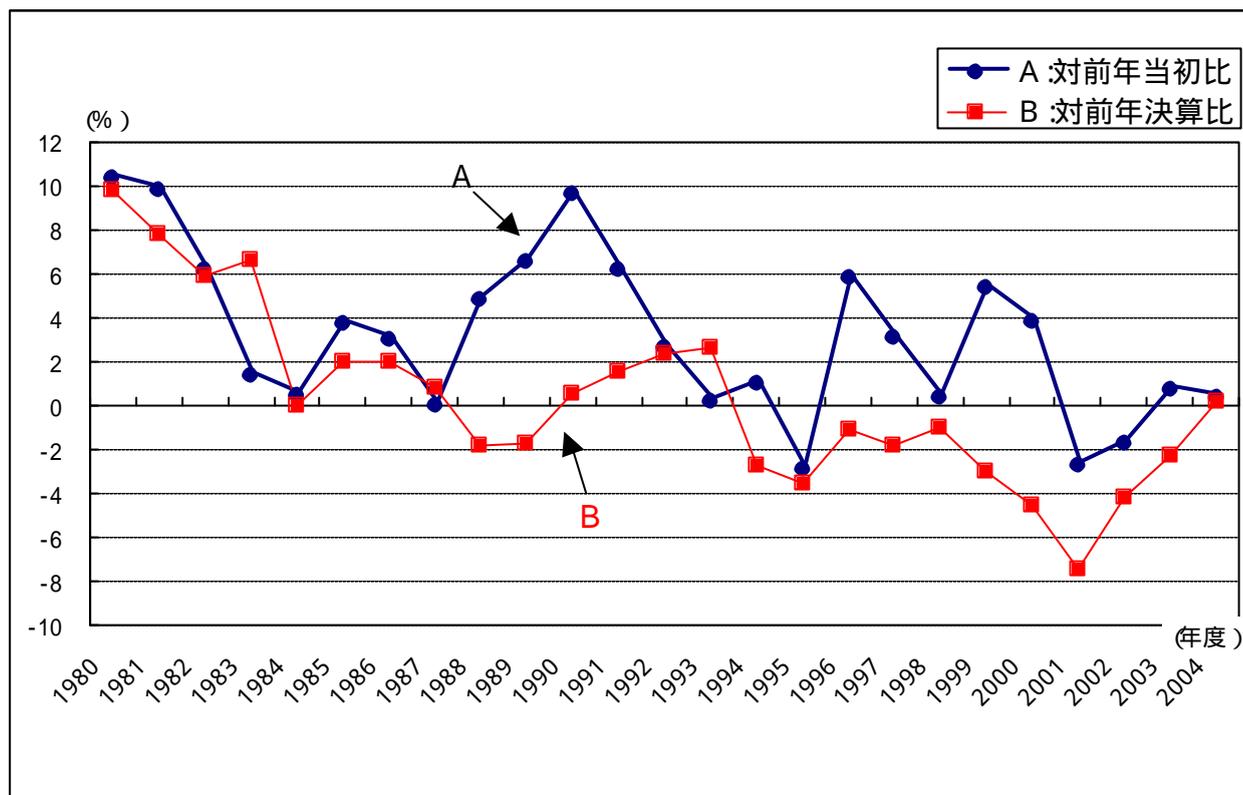
5.FY2003では、2010年度の計数は示されていない。

図3 - 1 97/98年度経常収支の見通しと決算の乖離



(注) OECD(1999), Economic Surveys of New Zealand より筆者作成

図 4 - 1 一般会計歳出の当初予算伸率



A :一般会計歳出の対前年度当初予算からの伸率

B :一般会計歳出の対前年度決算からの伸率 (ただし2004年度は補正予算からの伸率)