

*** 「日本経済新聞経済教室」(2015年6月24日)掲載

田中秀明明治大学教授「財政健全化どう進める」 ——規律・透明性高める新法を、政策検証と評価柱に(経済教室)

ポイント

- 日本の財政の基本定める財政法、機能せず
- 諸外国では法的拘束力ある仕組みを整備
- バラ色の経済見通し、必要な改革を先送り

日本の財政法は、経常経費を借金で賄うことを禁止している。しかし、それでは財政需要に対応できないため、毎年度、特例公債法を制定し借金を続けてきた。2012年度は衆参ねじれ国会の与野党対立から同法の制定が遅れ、最終的に15年度までの4年間、特例公債の発行を認める特例法が制定された。近年、一般会計の借金は歳入の4~5割にも達している。財政の基本を定める財政法は現在まったく機能していない。

安倍政権は今月末に財政健全化計画を策定する。それなら本年度で期限が切れる特例公債法の扱いと、そもそも機能していない財政法の抜本の見直しを検討すべきである。

1947年に制定された財政法は目的規定もなく、財政規律を守る仕組みに欠ける。同法のルールは単純な収支均衡で、景気変動への考慮がなく合理性がない。例外的に公共事業などを賄う建設公債の発行を認めているが、無駄な公共事業を誘発している。

毎年の予算編成を縛る概算要求基準(シーリング)は法律上の制度ではない。シーリングは一般会計の当初予算のみが対象で例外も多い。当初歳出を抑制しても、補正予算や特別会計で歳出を増やせる。内閣府や財務省は中期的な財政見通しを作成しているが、これも法的裏付けがない。基礎的収支均衡などの目標は願望にすぎず、将来の歳出は単なる見通しである。

財政法は様々な予算資料の作成を義務付けているものの、財政政策の検証や規律維持という点で透明性は低い。例えば、一般会計と特別会計を連結した財務書類がないため、特別会計の積立金を一般会計に移して使うと、財務省の資料では「一般会計は健全化する」と説明される。

諸外国においても財政法制は十分ではなかったが、90年代以降、財政悪化を背景に発展している。中でも高く評価できるのが、94年にニュージーランドが制定した財政責任法である。政府は同法が定める健全な財政運営の5原則に基づき、景気循環も考慮し、貸借対照表の純資産などの目標を設定する。

実際の財政運営が目標通りに推移しているか、半年ごとに詳細な検証と報告が求められる。景気対策により目標から一時的に乖離(かいり)することは許されるが、その場合、目標に戻る期限と手段を事前に示さなければならない。透明性を高めてルール違反の政治的コストを高めている。

同法導入後のニュージーランドの選挙では、与野党ともに財政指標に基づき現実的な議

論をするようになり、将来世代への安易な負担の転嫁を抑止している。世界金融危機まで財政黒字を維持し、その後赤字になったものの、純債務残高は国内総生産（GDP）比10%未満だ。同様の仕組みは英国やオーストラリアなどの先進国のほか、新興国や途上国にも広がっている。

欧州連合（EU）はギリシャ危機を機に条約の枠組みを抜本的に改革した。マーストリヒト条約は一般政府の財政赤字（GDP比）の上限を3%と規定したが、好景気でも赤字を許容するなど不合理で、景気循環を十分考慮しなかった。ギリシャ危機の遠因は2000年代前半に多くの加盟国で赤字が3%を超えていたのに厳しいルール・罰則を適用しなかったことにある。

そこで、景気循環による影響を取り除いた構造赤字の上限を法律に規定することや、ルールから乖離した場合の自動是正措置の導入、拘束力の強い中期財政計画の作成、独立財政機関の設置などを加盟国に義務付けた。ドイツはこうした措置を憲法に盛り込み、フランスは中期財政計画の策定を法定化した。オーストリアは法的な拘束力をもつ複数年のシーリングを導入するなど抜本的に改革した。

英国は97年に誕生した労働党政権において財政法を制定し、ニュージーランドの財政責任法と同様の枠組み（財政安定化規律）を導入した。景気循環を通じて経常収支を均衡させるルールなどで透明性が向上した。ただ、これによって財政は黒字化したが、世界金融危機の影響で財政赤字は10%を超え、08年にルールも停止してしまった。

なぜ英国の財政安定化規律は赤字拡大を抑止できなかったのか。直接的な原因は医療・教育などの歳出増や、金融に偏っていた税収の落ち込みであるが、根本的には、景気変動のリスクを十分に考慮せず、成長率の見通しが楽観的だったことである。

英国で10年に誕生した保守・自民連立政権は危機的な財政悪化に対処するため、一部を除く歳出の25%削減や、増税を盛り込む財政再建計画を実施するとともに予算制度改革を実行した。新たに予算責任・会計検査法を制定し、財政再建目標を規定する予算責任憲章を導入するとともに、成長率の予測などの機能を財務省から分離し、独立機関である予算責任庁を設置した。

また、財政再建によるデフレを金融政策で緩和し、法人税改革を含む成長戦略を実施している。成長戦略は低成長の原因を分析し、具体的な数字の入った実行可能なものであり、各省の希望の寄せ集めである日本のそれとは差がある。法人税率を引き下げても歳出削減や他の増税により賄い、赤字は拡大していない。

厳しい財政再建などで景気は一時的に停滞したものの、英国経済は回復した（グラフ参照）。金融危機後の英国の財政赤字は日本より悪かったが、現在では日本より改善し、19年度に黒字化する見通しである。英国は財政再建と景気回復を両立しつつある。

日本も97年に財政構造改革法を導入したが、わずか1年で停止した。景気循環を十分考慮しなかった一方、当初予算のみを歳出抑制の対象とするなど抜け穴が多かったからだ。その後、財政の法的な枠組みは手つかずの状態だ。

財政再建計画の策定に関して新たな目標の導入などが議論されているが、目標を容易に変更できるご都合主義では財政再建はできない。また、景気は常に循環するため、そのリスクを考えて慎重な成長率を前提とする必要がある。楽観的な前提を置く国ほど、統計的に赤字が大きいことがわかっている。

日本はこれまでの失敗から学習していない。今年度で期限切れとなる特例公債法を単に延長することは問題の先送りである。機能していない財政法を抜本的に見直す時が来ている。財政政策の検証と評価を柱とする日本版財政責任法を制定すべきである。

その柱は、(1) 財政運営の基本原則とそれに基づく財政目標の導入 (2) 慎重な経済成長率や金利などの前提 (3) 中期財政フレームによる将来の歳出の拘束と予算執行の弾力性付与 (4) 目標の達成状況の半年ごとの検証と、目標から乖離した場合の是正措置 (5) 政府の財政政策を検証する独立財政機関を国会に設置、などである。

世界共通の財政再建の方程式は、省庁に厳しい予算制約を課す一方で、裁量を与えて予算効率化に努力させることである。削減の中身は省庁に任せる。少ないお金で効果をあげることが最終目的だ。

財政再建には痛みが伴うため、政治的な強い意志とそれを支える法的な枠組みがなければ成功しない。バラ色の経済見通しは楽観論を醸成し、必要な改革を先送りする。自民党は野党時代に、民主党政権を「バラマキ」と批判し、財政健全化責任法を提案した。政権を取った今こそ、その制定を急ぐべきである。

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
一般政府財政収支	日本	-7.511	-6.039	-7.706	-7.671	-5.947	-4.814	-1.282	-2.088	-1.856	-8.843	-8.303	-8.805	-8.657	-6.459	-7.67	-6.844
	英国	5.503	0.256	-2.245	-3.65	-3.524	-3.477	-2.939	-3.017	-5.017	-10.95	-9.631	-7.602	-8.277	-5.507	-5.316	-3.976
実質経済成長率	日本	2.262	0.358	0.29	1.885	2.361	1.303	1.693	2.192	-1.042	-5.327	4.711	-0.454	1.742	1.587	-0.088	0.739
	英国	3.766	2.685	2.452	4.3	2.454	2.807	3.042	2.556	-0.332	-4.311	1.911	1.645	0.659	1.665	2.814	2.361

