

【巻頭言】

消費税率 10%後の財政健全化 — 諸外国の経験に鑑みて —

持田 信樹*

(中央大学総合政策学部教授)

1. 財政健全化をめぐる諸相

日本の財政が非常に厳しい状況にあることを経済学者やエコノミストでなくても世の中の多くの人々は感じている。社会保障の持続可能性を高めつつ、財政を健全化することは大切な目標であるというコンセンサスはある。しかし、どうやって進めるかという手順をめぐって、意外なことに意見は真っ二つに分かれる。

たしかに「中福祉・低負担」という歪みが財政赤字の発生と政府債務累積の原因であるという認識は共有されている。また財政赤字を抑制するには数字上でどのようなことがなされなければならないかという「そろばん勘定」だけでは不十分で、給付と負担の関係を明確にした大きな将来ビジョンが必要であることも共通理解になっている。

しかしながら税について正しい知識をもつ納税者の間ですら増税アレルギーが大きい理由については、意見の一致をみていない。しばしば健康で安定した収入のある中間層が社会保障制度の恩恵を感じにくいからだとの言説を耳にする。そうかと思えば、社会保障給付がそれを真に必要としている人々に重点的に投入されておらず、かつ所得分布の底辺にいる階層が不相応に大きな税・保険料を負担していると指摘する声もある。

それだけではなく、改革の手順をめぐってはさらに根深い対立がある。よく知られているように消費税

*1953年生まれ。1977年東京大学経済学部卒業。1982年東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得、経済学博士(東京大学)、東京大学社会科学研究所助手、岡山大学助教授、東京都立大学助教授を経て、1992年東京大学経済学部助教授、1996年東京大学経済学部教授、2017～18年東京大学経済学部長、現在中央大学総合政策学部教授、東京大学名誉教授。専門は財政学・地方財政論。この間、会計検査院特別研究官、世界銀行・国連人間居住計画コンサルタント、総務省地方財政審議会特別委員、財務省財務総合研究所平成財政史執筆委員、内閣府政策コメンテーター等を歴任。主な著書は、『日本の財政と社会保障 給付と負担の将来ビジョン』(東洋経済新報社、2019年)、『平成財政史 平成元～12年度』第5巻(共著、財務省財務総合政策研究所、2015年)、『ソブリン危機と福祉国家財政』(編著、東京大学出版会、2014年)、『地方財政論』(東京大学出版会、2013年)、『地方消費税の経済学』(共著、有斐閣、2010年)、『財政学』(東京大学出版会、2009年)、*Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan* (Routledge, 2008)、『地方分権の財政学：原点からの再構築』(東京大学出版会、2004年)、『都市財政の研究』(東京大学出版会、1993年)。

増税は経済成長にとってマイナスという暗黙の了解の下、増税を凍結・延期すべきだと声高に唱える向きがある。しかし消費税増税は社会保障の安定という長期的課題のために必要なことなのであり、足許の景気とは切り離して判断すべきだと冷静に行動している経済学者や財政学者も少なくない。

このような対立が生じる原因を探っていくと、非伝統的な金融政策の下での低金利をめぐる解釈の違いに辿り着く。国債残高が累増しているにも拘わらず、なぜか市場では円滑に国債が発行されている。長期金利は歴史的な低水準に釘付けされていて、計算上、国債のリスク・プレミアムはマイナスになっている。このままでは財政はいずれ破綻するだろうという専門家の警告がこれまで「狼少年的」と揶揄されてきたのもあながち的外れとはいえない。他方、信頼できる専門家によると、狼がいつ来るかを正しく予測することはできないものの、新規国債発行を家計と企業の貯蓄超過で消化できなくなる日がいずれ到来するという。破綻の確率は高まるとのプロの経済学者の予測は、やはり正鵠を射た指摘だと思う。

2. 本格的な財政健全化のエピソード

しかし、なにも財政赤字の拡大と政府債務累積に悩まされているのは日本だけではない。リーマン・ショックをケインズ的な財政出動でひとまず乗り切った各国政府は、一転して財政規律をもとめる市場や欧州委員会の圧力を受けている。しかし、他方では歳出カットや増税が中・低所得層の生活を直撃したスペイン、ポルトガル、ギリシャ、イタリアでは抗議行動が起きた。2009年から12年にかけて実施された選挙ではイギリス、フランス、イタリアなど9つの政権が退陣した。現代の代議制民主主義においては少数の賢人によって財政が運営されるのと違って選挙による洗礼を受けなければならない。「痛み」を伴う財政健全化の実行は政治的にむずかしいのだ。

しかし代議制民主主義の下での財政赤字バイアスを是正する試みがまったくないかという、答えは「ノー」である。小論では財政健全化という難題に欧米諸国がいかに取り組んできたのかを考察したい。われわれは各国の政策担当者や政治家が財政状況の改善に取り組んだこれまでのエピソードからいかなる教訓を導くことができるのであろうか。この間に答えるために、まず手始めとして本格的な財政健全化が実行されて基礎的財政収支が改善し、政府債務の抑制に成功を収めたエピソードを概観しておくことにしよう。

つぎの表は筆者がこれらについて基本的なデータを纏めたものである。いずれも財政赤字削減という政策意図にもとづいたエピソードであるが、さらに2つの条件に合致したものを選んである。まず財政収支の改善幅の対GDP比が約5%以上のエピソードを「本格的」な財政健全化と定義した。つぎに財政健全化終了後、3年以上にわたって政府債務の対GDP比が低下もしくは安定化したケースを「成功」した財政健全化のエピソードと定義した。ここからわかることを纏めると以下の通りである。

表 OECD 各国における財政健全化のエピソード

(単位：対 GDP 比, %)

番号	国名	年度	期間 (年数)	開始時点			終了時点			開始と終了の変化		
				財政収支	基礎的 財政収支	政府債務	財政収支	基礎的 財政収支	政府債務	財政収支	基礎的 財政収支	政府債務
1	オーストラリア	1984～88	5	-5.2	-2.3	n.a.	-0.4	2.9	25.9	4.8	5.2	n.a.
2	オーストラリア	1994～99	6	-4.5	-0.8	40.1	2.4	2.7	28.0	6.9	3.5	-12.1
3	ベルギー	1982～87	5	-11.0	-2.7	104.9	-7.4	2.2	133.7	3.6	4.9	28.8
4	ベルギー	1992～97	6	-8.0	1.7	136.6	-2.3	5.6	127.8	5.7	3.9	-8.8
5	カナダ	1985～90	6	-8.6	-4.6	84.3	-5.8	-0.7	75.2	2.8	3.9	-9.1
6	カナダ	1993～97	5	-8.7	-3.4	96.3	0.2	5.3	103.1	8.9	8.7	6.7
7	デンマーク	1983～86	4	-7.2	-2.9	61.6	3.4	8.5	71.8	10.6	11.4	10.2
8	フィンランド	1993～2000	8	-8.2	-7.7	57.4	7.0	7.1	52.4	15.2	14.8	-5.0
9	アイルランド	1982～88	7	-13.1	-7.6	81.6	-4.5	1.9	112.3	8.6	9.5	30.7
10	イタリア	1991～97	7	-11.4	-0.6	100.1	-2.7	5.4	129.6	8.7	6.0	29.5
11	日本	1979～87	9	-4.4	-3.4	52.0	0.5	2.0	67.5	4.9	5.4	15.5
12	日本	2003～07	5	-7.7	-5.7	158.3	-2.1	-3.2	162.4	5.6	2.5	4.1
13	スウェーデン	1981～87	7	-5.3	-4.9	52.1	4.1	6.0	57.0	9.4	10.9	4.9
14	スウェーデン	1994～97	4	-9.1	-8.4	82.5	-1.6	3.3	80.8	7.5	11.7	-1.7
15	イギリス	1994～99	6	-6.7	-4.1	47.3	0.9	3.2	47.9	7.6	7.3	0.6
16	アメリカ	1993～98	6	-4.9	-1.5	71.9	-0.4	2.9	62.1	4.5	4.4	-9.8
	中位数		6.0	-7.8	-3.4	81.6	-0.4	3.0	73.5	7.2	5.7	4.1
	平均		6.0	-7.7	-3.7	81.8	-0.5	3.4	83.6	7.2	7.1	5.6

(資料) 財政収支、基礎的財政収支、政府債務は OECD Economic Outlook、財政健全化の年度及び内訳は Devries, et al. (2011) による。

[出典] 持田信樹『日本の財政と社会保障 給付と負担の将来ビジョン』東洋経済新報社、2019年、表10-1

1) 本格的な財政健全化として11ヶ国、計16のエピソードが抽出される。すなわちオーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、アイルランド、イタリア、日本、スウェーデン、イギリス、米国の11ヶ国である。ドイツ、フランスといった欧州の大国については、ここでいう「本格的」な財政健全化に該当するものはなかった。

2) 当然のことながら本格的な財政健全化では財政収支や基礎的財政収支はかなり改善されている。開始された時点での基礎的財政収支は中位数でみてマイナス3.4%であるが、終了時点では3%の黒字に転じている。すなわち基礎的財政収支の改善幅は6.4%である。改善効果がもっとも大きかったのはフィンランド、デンマーク、スウェーデンであった。

3) つぎに財政健全化が継続した期間に注目すると中位数でみて6年間であることがわかる。もっとも長い間にわたって続けられたのは日本の9年間である。反対にもっとも短かったのはデンマークとスウェーデンの4年間である。ただし財政健全化が実施される期間が長くなればなるほど、財政収支の改善効果が大きくなるという単純な関係は見られない。

4) 本格的な財政健全化は政府債務の抑制・安定化にどのように貢献したのだろうか。終了時点から政府債務の対GDP比がどのように推移したのかをみることで判断できる。カナダと日本を除いたすべてのエピソードにおいて、政府債務の対GDP比は3年以上にわたってゆるやかに下降している(持田, 2019, 244頁)。本格的な財政健全化が「成功」したことを物語っている。

3. 財政健全化が始まる動因

そもそも「痛み」を伴う本格的な財政健全化に着手した動機付けは何であったのだろうか。財政赤字の急増や政府債務の上昇についての危機感の醸成と国民の間での共有が、本格的な財政健全化が始まるきっかけであることはいうまでもない。1990年代初頭のスウェーデンでは戦前の大不況以来の高失業率に直面し、未曾有の危機感が共有された。94年から社民党政権下でスタートした財政健全化では、主に社会保障

給付の削減を通じて基礎的財政収支は11.7%も改善した。また国民経済に対する信認が国内外で厳しく問われたカナダでは1993年、財政再建を掲げる自由党が政権を獲得し、クレティエン首相の下で本格的な財政健全化が推進された。

しかし財政健全化が開始されるきっかけは、財政についての危機感の共有だけではない。オーストラリアでは1994年から98年にかけて本格的な財政再建が実行にうつされた。その結果、1997年から2007年まで財政収支は黒字を維持した。80年代に産業競争力が落ちたオーストラリアでは経常収支が悪化し、オーストラリアドルは大幅に減価していた。こうした状況を受けて政府は対外債務を減らすために公的部門の貯蓄を増やす、すなわち財政赤字削減が必要であるとの考えに至り、本格的な財政健全化に着手した。

外圧としての財政規律が財政健全化を進める要因になることもある。1990年代のヨーロッパにおいて多くの国々が財政再建にこぎつけた共通の動因は、1990年の欧州通貨統合を定めたマーストリヒト条約が、統合参加希望国に対して課した各年の財政赤字を対GDP比3%以下に、債務残高をGDPの60%以下にすべきという制約である。この「マーストリヒト効果」がイタリアを緊縮財政に駆り立て、財政再建を達成せしめた要因だった。3つの連立政権が財政健全化を行い、97年には財政赤字は対GDP比で2.7%にまで下がった。

米国のケースは興味深い。米国では1993年から2001年にかけて、「マーストリヒト効果」のような外圧も国民全体にふりかかるような経済危機もない状況の中で、財政健全化が実行にうつされた。大統領は民主党のクリントンであったが、上下両院を牛耳っていたのは均衡財政を義務付ける憲法修正を掲げる共和党であった。「分割政府」の状態だ。二大政党制の下では得票数の最大化を目指して有権者の政策的な分布の中央に移動するため、政策が収斂する傾向があるといわれる。クリントン政権が公約を修正して財政健全化へと舵を切ったのは、共和党の急進的な財政均衡論が影響力をもったことが一因である。

4. 景気循環と財政健全化のタイミング

本格的な財政健全化を実行にうつすには、いつ、どういう手順でやったらいいか、よくよく案を練っておかなくてはならない。ケインズ経済学によれば景気が悪い時期に財政引締めが行われれば、総需要が不足して、景気はますます後退に陥る。もっとも財政の引締めが人々の将来の不安（時間がたつほど負担がふえるという不安など）を打ち消すことになり、それに関連した効果で現在の消費などが刺激されるという可能性もある。これは「非ケインズ効果」と呼ばれ、1980年代以降、デンマークやアイルランドで観察されたという。

しかし16のエピソードをみるかぎり景気の「谷」で財政健全化が実行にうつされる例は少ない。成長率が潜在成長率を上回ってGDPギャップが縮小していくとき、すなわち景気が成熟するまえの勢いがあるときに実行にうつすと財政健全化は「本格的」なものになり、「成功」する可能性も高い（持田，2019，248頁）。失業率が低く経済活動の水準が高いときに、すなわちGDPギャップがプラスのときに財政健全化を始めるのは要注意だ。景気があまりにも成熟して「山」に近いとき、何らかのショックをきっかけに後退局面に入ってしまう可能性がある。

1990年代のスウェーデンは景気が成熟するまえの勢いのある段階で財政健全化を加速化した実例である。1994年に経済が回復のきざしを見せるや否や、スウェーデンは間髪をいれずに財政健全化へと舵を切った。これによる財政収支の改善は対GDP比で8%に相当する徹底したものだ。そのうち約半分は歳出の抑制（疾病給付の削減と政府機関の予算削減）によって、残りの半分は社会保障拠出金と税負担の引上げ

によって達成された。事実、1996年には政府債務は上昇から安定に転じて、さらに98年以降になると下がり始めた。

クリントン政権とその前任者であるブッシュ大統領の比較は、財政健全化のタイミングが政治家としての功績の明暗を分けた典型的なケースである。クリントン政権は1993年に包括財政調整法（OBRA93）を導入した。その内容は予算執行法（BEA）のキャップ制（裁量的経費に対する上限設定）やペイゴー原則（新規の支出に対して、同額を他の予算から削減することを義務付ける制度）を引き継ぐもので、ブッシュ政権が導入したOBRA90と大同小異であった。しかしブッシュ大統領は米国経済が景気後退に突入する最悪のタイミングで予算執行法を導入したため1992年の大統領選でクリントンに敗れ、クリントン政権はブッシュ政権のときに始まっていた「成果」を誇ることができた。財政健全化をタイミングよく実行にうつした政治家は、国民から政治的報償金を受け取る。

5. 財政健全化の戦略とルール

では「成功」した本格的な財政健全化の中身について、いかなる戦略やシナリオを描いたのだろうか。そもそも収入増加と歳出削減をくらべると後者の方が経済活動への負担は小さいし、市民生活に直結する給付の改革は市場や投資家の信認が厚い。こうしたことから首尾よく成功を収めた財政健全化は増税中心ではなく、どちらかという歳出削減に重点を置くものが多いというのが標準的な理解である。16のエピソードでも重点の置き方には違いがあるものの、平均的にみると財政収支改善の約7割は歳出削減を通じた効果による（持田, 2019, 252頁）。

歳出削減型の典型的なケースとしては、オーストラリア（84～88年）、ベルギー（82～87年）、カナダ（93～97年）、フィンランド（1993～2000年）、そしてスウェーデン（94～97年）を挙げることができる。もっとも財政健全化の成否をにぎるのは歳出削減の規模だけではない。最近の研究によれば、収入増加型の財政健全化は間違いではなく、租税負担の低い国では有効である。16のエピソードの中ではアイルランド（82～88年）、イタリア（91～97年）、日本（79～87年）、イギリス（94～99年）がこうした収入増加型の代表的な事例といえる。

財政健全化の約束を守らせるにはギリシャ神話に登場するオデュッセウスがマストに縛り付けられたように政治家が大衆迎合的な財政運営に誘惑されない実効性のある仕組みが必要だ。とはいえ歴史的な経験に照らすと均衡予算ルールだけではあまり効果がない。1985年の米国におけるグラム・ラドマン・ホリングス法が財政赤字の削減に失敗したことはよく知られている。ドイツやフランスといった大国が制裁をまぬがれたことからわかるように、「安定・成長協定」（SGP）によってEU加盟国における財政規律が維持された、とはいえない。国債発行に関する日本の財政法第4条の規定が長年形骸化していることは周知だ。

むしろ歳出ルールと均衡予算ルールとを組み合わせることが財政ルールを有効にする要諦である。米国では予算執行法（BEA）という歳出ルールへ方向転換を図ったとき財政状況は好転した。いくつかのEU諸国（オランダ、スウェーデン、フィンランド、チェコ）は「安定・成長協定」を国内ルール（支出の上限設定など）で補完して成功を収めている。もっとも財政ルールは硬直的・機械的なものではなく、経済状況が好転しているときに強い拘束力を持ち、経済が後退しているときには財政出動ができる柔軟性をもたせるべきである。

6. ハネムーン効果と再選可能性

本格的な財政健全化を実行にうつすとき政治家は有権者とどのような契約をむすんだのだろうか。選挙で成立したばかりの政府は有権者に信頼され、不祥事を引き起こしていない。財政健全化のエピソードは政府が選挙で成立してから1年以内に始まっているケースが多い。いわゆる「ハネムーン効果」である(持田, 2019, 255頁)。公約に書き込まれていなければ大胆な財政健全化を実行にうつすことはむずかしいのだ。また財政指標の推移を観察すると、いくつかの国において財政健全化を実行したのは新政権ではなく選挙で退陣した旧政権である。

ではどのような政府でも選挙直後に財政健全化を始めるのだろうか。一党優位的な政府は財政健全化に向けての合意に達することが容易である。オーストラリア, カナダ, イギリス, 米国では, カリスマ的な指導者が率いる単独政府が財政健全化を実行にうつしている。しかしヨーロッパ諸国では財政健全化の大半は連立政府が着手している。ベルギーとスウェーデンでは安定した「最小勝利連立」政府が実行にうつし、フィンランドとイタリアでは過半数保持に必要なない政党を含んだ「過大規模連立」政府が財政健全化に挑んでいる。

もっとも財政健全化が政党のイデオロギーと密接な関係にあるのかははっきりとはしない。財政健全化は左派, 中道, 右派の違いを超えて推進されるが, あえていうならば中道政府が積極的ではないだろうか。中道左派としてはクレティエン首相率いるカナダの自由党政権, 「オリーブの木」の議長プロディが首相になったイタリア, 「第三の道」を掲げ中道路線をとったブレアが率いるイギリスの新生労働党などが代表的なものであろう。

最後に有権者は財政健全化の結末をどのように受けとめたのだろうか。常識的には「痛み」を伴う財政健全化を実行した政治家の再選可能性は高くないと考えられる。しかしこれは少し誇張されている。16のエピソードの中では, むしろ半数を超える政府は選挙で再選されている。選挙で退陣する確率は財政健全化が始まって間もなく実施される場合に高くなる。いくつかの国々では財政健全化を実行にうつした政府が退陣しても, 後を継いだ政府が撤回しないで成功に導いている。アイルランド, フィンランド, カナダ, イギリス, スウェーデンの財政健全化はこのようなケースである。

7. 日本への示唆と会計検査院への期待

日本の財政は「中福祉・低負担」であり, その差を財政赤字が埋めている。多くの研究者は負担をせめて中レベルに高めるべきだと考えている。一方, 国民は福祉水準をより高い方へ引き上げてほしいと願っている。そして政治家は再選を意識して国民意識に寄り添おうとしているから認識ギャップが放置され, 財政赤字が拡大している。

財政健全化が簡単に進まないのは, 少子高齢化の進展がもたらす財政上の困難に国民の多くが強い危機感を抱いていないことが最大の理由ではないだろうか。かつてイギリスのピーコックとワイズマンは総力戦や社会的騒乱の時期には租税負担の許容限度が高まって元の水準に戻らなくなるという「転位効果」仮説を提示した。租税負担への歯止めがはずされるためには「転位効果」をもたらすような国民の強い危機感が必要である。

認識ギャップを埋めて, かつ財政についての危機感を国民が共有するには政治家が短期的な人気取りではなく長期的な福祉国家のあり方を示し, 国民をねばり強く説得する以外ない。しかし, それと共に政府の財

政健全化の取組や予算作成の全体を分析評価したりする独立財政機関の役割が重要である。例えば、政府がトレンドとしての経済成長率を真の値よりも高めに見積もると、現実の経済成長率は潜在成長率に到達しているにも拘わらず不況であると勘違いして、財政出動を続けてしまうことがある。

日本では財政監督機関として伝統的な会計検査院が存在している。会計検査院は憲法に根拠を置いた独立した財政監督機関である。日本の財政の健全化に関しては、会計検査院の役割は一層重要となっており、会計検査機能に対する国民の期待も大きくなっていると考えられる。これまで会計検査院は経済性、効率性、有効性の観点などから会計検査を実施してきており、財政の健全性に寄与してきた。近年では決算検査報告において国の債務の現状を掲記したり、あるいはまた国の一般会計の基礎的財政収支の推移等にもとづいて国の財政目標の達成に向けた取組状況を分析したりしている。会計検査院の検査活動が消費税10%後の財政健全化に貢献することを期待する。

[注記] 本稿は持田信樹『日本の財政と社会保障 給付と負担の将来ビジョン』東洋経済新報社、2019年の第10章の分析で得られた事実を再構成したものである。