

中期財政フレームの論点整理

歴史と国際比較

慶応大学経済学部 井手英策

予算編成のふたつの姿

- マクロ・バジェットイング
 - 適切な予算配分のあり方をトップダウンで決める
 - マクロ経済量の目標値を推計したり、操作したりすることで予算総額や公共投資の規模を決定する
- ミクロ・バジェットイング
 - 中間レベルでの意思決定を尊重しつつ行われる、ボトム・アップ型、積み上げ方式型の予算編成方式

＜本報告の課題＞双方の融合をどのように図っていくか？

「増税なき財政再建」の過去と現在

＜高橋財政期の「財政健全化」＞

- 増税は回避し、税収の自然増の分だけ国債の発行を抑制する(⇔「増税なき財政再建」「国債30兆円枠」)
- 協力予算(⇔「pay-as-you-go原則」「シーリング予算」)
- 特別会計の剰余金を一般会計に繰り入れ(⇔「埋蔵金」)
- 一般会計予算を圧縮するために、継続費を用いて後年度負担を増大(⇔「隠れ借金」)
- 補助金削減による国の負担軽減(⇔「三位一体改革」)、財政投融资を用いた地方単独事業の増大(⇔「政策誘導」)

日本型予算統制の形成と戦争財政への道

- 大蔵省は、日本銀行による経済試算を背景に、インフレを起こさない程度に予算総額を抑制する方針を示す
 - 総額抑制、国債発行の削減に成功するも、地方財政や他省予算にそのしわ寄せがいき、軍事費の突出は黙認
- ⇒ 議会統制とマイクロ・バジェットिंगを犠牲にしつつも、マクロ・バジェットिंगによって財政を「健全化」
- ⇒ 物価統制を強化していけば、軍事費もそれだけ膨張可能だということ・・・財政の軍事化の一要因に

マクロとミクロの緊張関係

- 戦争末期～占領期にインフレが深刻化すると、ますますマクロ・バジェットिंगを重視する予算編成スタイルに
- 高度経済成長期になって、ようやくこの制約が緩和
- ミクロ・バジェットिंगへの傾斜(佐藤内閣の社会開発路線、1970年代の公共事業を軸とした族議員政治) ⇔ 大蔵省は、予算概算要求枠、公開財源方式、一般歳出圧縮、財政の中期展望で対抗
- 小泉政権期には、マクロ・バジェットिंगへと再び傾斜(族議員政治の終焉、経済財政諮問会議、赤字国債の増発)

＜マクロとミクロの相克に苦しむ日本財政＞

マクロ制約の行き過ぎは再分配や資源配分機能を損なう

⇔ マクロフレームの欠如は財政規律を損なう

象徴としての“1998年”

- アメリカとスウェーデンでは財政収支が黒字化
- わが国では財政構造改革法が停止

＜アメリカにおける財政再建の試み＞

- 1985年、87年「グラム＝ラドマン＝ホリングス法」の失敗
 - 財政赤字の削減に偏った関心
 - 毎年度の財政赤字目標額を設定し、それを実現できなかった時には、歳出の強制一律削減を実行
- ⇒ 後年度負担の増大、政府資産売却による一時的な歳入増大措置、甘めの歳入見積もりなどが横行

強制的削減から民主的削減へ

- 1990年包括予算調整法の制定
 - 裁量的経費に中期的なカテゴリーキャップを導入
 - 義務的経費等についてはPay-go原則を適用
 - 各予算項目について政権と議会が協議し方針を決定
 - 毎年度の赤字削減目標額を大統領が柔軟に変更
- ⇒ 政権主導による予算調整を実現した点が最大の成果
- ⇒ ミクロの弾力的な制限で、マクロの予算抑制を実現
- 93年包括予算調整法で増税を実施
 - 所得税の最高税率の引き上げ、法人所得税率の引き上げ、社会保障税の増税

中期財政計画を織り込んだ予算編成

＜スウェーデンにおける財政再建の試み＞

- 1995年「コンバージェンス・プログラム」
- 98年までに財政赤字を解消することが目標
- 経済見通しをもとに、毎年春、3カ年の歳出総額(フレーム予算)を閣議決定・・・ただし、フレームは可変
- 秋の議会で、当該年度の27主要歳出分野に対する上限を設定し、496の議決予算を官庁中心に査定し、議決
- ⇒ 主要歳出分野を設けて縦割り行政を解消
- ⇒ その上限は、予算の執行過程で、議決を条件に再配分が可能
(Ex. 総額を抑制しつつ、地方への財政移転や教育費を増大)
- ⇒ あわせて増税も実施(所得税や不動産税の増税)

教訓と結論

- 「財政の中期展望」や「財政構造改革法」がなぜ機能しなかったのかを慎重に検討する必要
 1. 経済条件の変化は無視できないが、人びとのニーズが多様化するなか、総額重視の予算編成でそれらを汲み取ることは困難・・・予算フレームが「骨抜き」にされる最大の要因
 2. 中期財政フレームは良いとしても、その内部の資源配分を議論する枠組みを欠くとそれは機能しない(強制的削減が失敗に終わったアメリカの経験)
 3. 経費別分類を重視し、財政当局による積み上げのプロセスと政府(および議会)による予算の枠づけを融合させる
- ⇒ 世界大恐慌期以来の「民主主義の改革」が必要

教訓と結論

- ゼロ・サムゲームからポジティブサム・ゲームへ
 - 1. 国の危機的財政状況と、補正の交付金でしのいでいる地方自治体の苦境を二者択一にすべきではない(ギリシャの信用不安に国がおびえ、急増する生活保護申請に地方が苦悶する現状は、ともに悲劇であるという当たり前の出発点)
 - 2. 歳入面を論じずに、歳出面の制約だけ強めるやり方は持続しない(小泉政権期の経験＝戦後最長の好景気で、かつ地方交付税や社会保障の削減も実施したのに、政府債務は増大)
 - 3. 「聖域なき削減」ではなく、何を削り、何を増やすのか、そのために必要な財源をどのように用意するのか
- ⇒ 「増税なき財政再建」からの歴史的な決別が必要