

# 日本の財政問題：問題意識と 解決のための処方箋の切り口

2004年3月11日  
RIETI政策シンポジウム  
「日本の財政改革：  
国のかたちをどうかえるか」

独立行政法人 経済産業研究所  
鶴 光太郎

# 日本の財政の現状と改革への問題意識

## 日本の財政の現状評価

- 国の公債依存率:過去最高(2004年度44.6%)
- 90年代中にOECDの最優等生から最劣等生に転落(2003年末、国・地方の債務残高GDP比150%超)

## 世界の財政改革の動き

- アメリカ:90、93年「包括財政調整法」(OBRA)
- EU:「マーストリヒト条約」+「財政安定・成長協定」
- いくつかの英語圏諸国やスウェーデン:複数年度計画+内閣のトップダウンによる配分

## 改革への問題意識

- 改革に失敗した唯一の先進主要国 「財革法」の評価
- マクロ的・数量的な視点から制度・仕組みへの着目
- 政策決定プロセス、政治家・官僚・国民というプレイヤーのゲーム、インセンティブ構造を分析 「国のかたち」の再検討

# 財政赤字問題の所在：90年代の日本の経験

- 補正を伴う財政出動(計11回、130兆円超)の評価：  
too much too late      too much too ineffective (規模がどんどん大きくなるメカニズムを内在)
- バブル崩壊以後の経済構造の変化(税収減)に対し柔軟に対応できていない予算制度の硬直性
- 連立政権への移行による「政治的断片化」拡大  
「コモンプール問題」の悪化
- 構造的財政赤字の削減の二つの選択肢：潜在成長力の高まりによる税収増か歳出カット・増税

# 赤字削減のための予算制度改革1： 法的な数値目標設定

- セカンド・ベストな性格：財政の規律を守るには効果があるが、裁量的な安定化策、自動安定化機能、タックス・スムーズグを否定
- 免責条項を入れた（状態依存型）の数値目標ルール（財政均衡法）の最適性（ただし、実際の運用では単純なルールが重要）
- 財革法の失敗：財革法のクレディビリティ、規律の喪失につながった事後的な免責条項付与などの改正（事前に柔軟性を確保し、改正を行なわない方が最終的な規律を維持）

# 赤字削減のための予算制度改革2: 意思決定の権限集中化

- 「コモンプール問題」を回避するための財務大臣 and/or 総理大臣への意思決定の権限集中化
- 権限集中化と政治システムとの関係:  
Hallerberg and von Hagen (1999)
  - (1) 多数派制 単独政権 意思決定の権限の集中化
  - (2) 比例代表制 連立政権 合意による数値目標設定
- 意思決定の権限を集中化させる対象は？ (財務大臣、総理大臣、内閣官房、経済財政諮問会議、党の組織？)

# 数値目標と(政治に対応した)制度改革の重要性

## イタリアとベルギーの例(コラム2)

- 両国とも比例代表制で連立政権の下、財務省の権限が弱いという共通点。財政赤字や債務残高は93年当時、マーストリヒトの基準の二倍超
- マーストリヒト条約の基準が両国とも「ムチ」として機能したが、政治システムに対応し異なる予算制度改革を実施
- イタリア:選挙制度が75パーセント多数派制になったことで政党の二極化が起こり、財務省の権限強化を実施
- ベルギー:財政高等協議会(HCF)の権限を強化し、合意された数値目標の達成を監視(契約アプローチ)

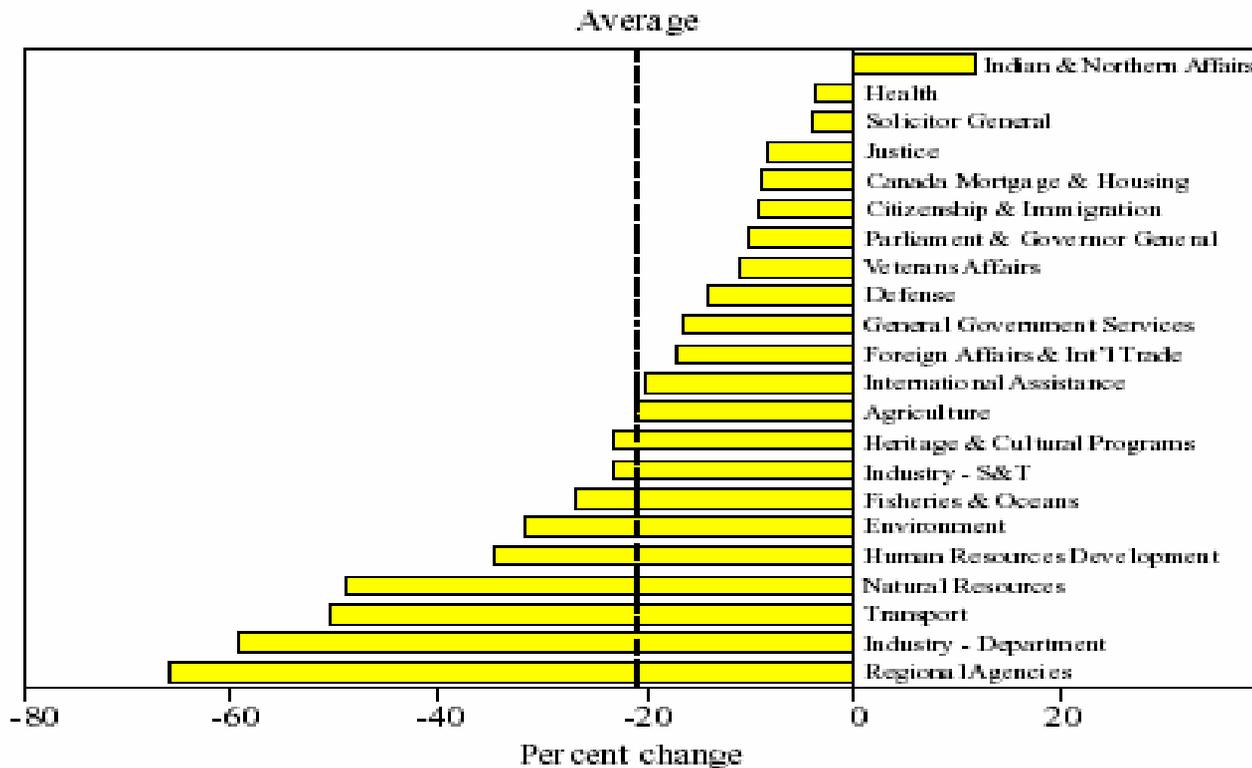
# 効率性向上のための予算制度改革1:

## 事後評価・省庁一括配分と複数年度制の検討

- 細かい(事前)査定と補完的な「増分主義」:  
メリット 細かい査定に伴う取引コストの削減  
デメリット 予算の「既得権化」、一律削減(コラム3参照)
- 事後評価・一括配分を成功させるための留意点
  - (1)事後評価の難しさと財政当局・要求官庁との情報の流れ
  - (2)事後評価の予算査定の反映のさせ方
  - (3)省庁内の予算配分の権限
- 複数年度制(憲法に抵触しない範囲での繰越の実質的柔軟化)の留意点 実態に合った繰越の評価(情報の開示、透明性向上) 2004年度からの「モデル事業」に注目

# 優先順位に応じた歳出カット： カナダの経験(コラム3参照)

Chart 6  
Changes in Federal Department Spending  
1997-98 Relative to 1994-95



# 効率性向上のための予算制度改革2: 柔軟性が放漫になりやすい補正他予算や建設国債の仕組み

- 規律を守る当初予算と柔軟性を確保する補正予算、特別会計、財投  
双方とも極端になりアンバランスな姿
- 非効率的な公共投資を生み易い建設国債
  - (1)公共投資や建設業就業者の国際比較や社会資本の生産性分析
  - (2)建設国債のソフトな資本への適用(例:教育)
- 外部からの規律が働かない特別会計
  - (1)負担と受益の関係の明確化や立ち遅れたインフラ整備という当初の目的から逸脱
  - (2)特定財源による所管省庁への分権化が予算の更なる「既得権益化」へ
  - (3)一般会計からの繰り入れによる「ソフト・バジェット」の進行

特定財源の一般財源化を含む抜本的整理・合理化、一般会計からの繰り入れ原則禁止、会計整備による透明性向上  
(財政審の検討を受け、2004年度から「特別会計の見直し」を実施(事業の見直し、事務費の削減、繰り入れ減額、省庁別財務書類の作成などの説明責任強化など)

# 予算制度の透明性

- 「制度の透明性」: 目標、事後評価、監査の独立機関、執行の透明性
- 「会計の透明性」: オフバジェット部門との資金のやりとり、発生主義、ストック統計、機能別分類
- 「指標と予測の透明性」: 財政の分析的指標の試算、短期・中期・長期の予測、ベース・ライン予測の公表、予測の事後評価
- 予算制度改革の前提条件ともなる透明性確保(数値目標に合わせるための「会計上の小細工」、権限集中化に伴う情報の偏在化を防止)
- 財政の透明性の国際比較: Alt and Lassen (2003)の実証分析(「制度の透明性」、「指標・予測の透明性」に重点をおいた12項目)でみると、総合得点では日本が最低
- 求められる「政策の無誤謬神話」からの決別

# 税制改革の視点

- 「まず増税ありき」ではなく、経済活動に中立的な税制の設計 税の「抜け穴」縮小、課税ベース拡大 結果的に財政再建へ寄与
- 制度設計からみた課税ベース拡大の重要性(モラルハザード防止・資源配分の適正化、納税者の政府への監視)
- 政治的取引コストと税制改正(消費税増税)
- 「政治的妥協の産物」による税制の複雑化(控除・租特の拡大) 歴史的経緯依存性
- 「インナー」への権限の集中化の評価と今後の展望  
メリット 「コモンプール問題」を緩和、専門家としての大所・高所からの中立的判断(「密室」を利用して選挙民に評判の悪い増税も議論)  
デメリット 情報レントによる既得権益拡大、政策決定プロセスの不透明性  
「インナー制度」の廃止と山中氏の死去を受けた今後の変化 世代交代をどう進めるか? 「インナー制度」に代わるものは?

# 結語

- 財政制度改革の重要性(“Fiscal institutions do matter.”)
- 数値目標設定と予算制度改革の補完性
- 予算の意思決定権限の集中化 現在の政治状況を考えると、ベルギーの例のような独立機関？
- さまざまな仕組みに内在する「規律」と「柔軟性」のトレード・オフ トレード・オフを改善させるための規律付け(意思決定権限の集中化と透明性向上)
- 全ての予算制度改革の成功の大前提となる透明性向上
- 赤字削減のための予算制度改革 2、3年後の明確な数値目標を決めて集中的に実施
- 効率性や透明性向上のための予算制度改革 赤字削減を目処をつけてから、中期的な視点(5年程度)で実施
- 加えて、課税ベースを拡大し、税の「抜け穴」を埋めることで、国民の財政政策への信頼性を回復 増税力向上
- 財政改革の成功と経済全体の生産性向上