

財政制度等審議会

財政制度分科会

海外調査報告書

平成 26 年 7 月

財政制度等審議会 財政制度分科会 海外調査報告書

財政制度等審議会財政制度分科会は、主要国先進国の財政健全化策の現状、社会保障制度の財源とその推移、及び予算編成に係る制度とその変遷につき実地調査を行うため、今般、下記のとおり海外調査を実施した。

本報告は、この調査結果を取りまとめたものである。

記

1. 欧州①

- 出張委員：赤井伸郎委員
- 日 程：平成 26 年 2 月 16 日～2 月 22 日
- 訪問先
フランス：経済財政省、保健省
経済協力開発機構（OECD）（※OECD は、事務局のみで対応）
スウェーデン：財務省、財政政策委員会、経済分析庁（NIER）、社会省

2. 欧州②

- 出張委員：土居丈朗委員
- 日 程：平成 26 年 2 月 25 日～3 月 1 日
- 訪問先
英 国：財務省、予算責任庁（OBR）、財政問題研究所ほか
ベルギー：欧州委員会経済財政総局ほか

3. 欧州③

- 出張委員：田近栄治委員
- 日 程：平成 26 年 3 月 2 日～3 月 8 日
- 訪問先
ドイツ：連邦財務省、マックス・プランク研究所（社会法・社会政策、税財政）ほか
イタリア：伊・中央銀行、議会予算局、経済財政省国家総局（Tesoro）、国家会計総局

4. 北米

- 出張委員：井伊雅子委員
- 日 程：平成 26 年 3 月 3 日～3 月 9 日
- 訪問先
カナダ：財務省、国家財政委員会事務局（TBS）、議会予算局（PBO）、保健省
米 国：大統領府行政管理予算局（OMB）、議会予算局（CBO）ほか
国際通貨基金（IMF）

目 次

○ はじめに

○ 各国調査報告

I	米国	1
II	カナダ	25
III	英国	45
IV	EU	65
V	ドイツ	81
VI	イタリア	103
VII	フランス	121
VIII	スウェーデン	141

○ おわりに

はじめに

主要先進国においては、2008 年秋に発生した世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）以降、景気回復策としての財政出動により一時的に財政赤字が拡大したが、その後の景気回復の中で悪化した財政の健全化が重要視された。各国政府は、2010 年6月の G20 トロント・サミットにおいて 2013 年までに少なくとも赤字を半減させ、2016 年までに政府債務の対 GDP 比を安定化または低下させる財政計画にコミットし、昨年9月の G20 サンクトペテルブルク・サミットにおいては財政計画に関する報告を行う等、内外において財政健全化にコミットし、歳入・歳出両面から財政健全化に取り組んでいる。

そこで、北米・欧州で実施されている財政健全化策の現状として、歳出削減策と歳入増加策の実態、財政健全化に成功した理由又はうまくいかない理由、及び財政健全化策の経済・国民生活への影響等について調査を実施することとした。

また、我が国同様、高齢化が進展する主要先進国における社会保障制度に関し、個別の制度における財源構成及び各制度の財政に与える影響について調査を実施することとした。さらに、予算編成に係る制度とその変遷についても調査することとした。

なお、本報告書の文中の意見にわたる部分については、個人的な見解も含まれており、必ずしも各国当局等の公式な見解等ではない場合があることを申し添える。

I . 米国

I. 米国

【ポイント】

- 2008年に発生した世界的な経済金融危機の影響により、財政収支対GDP比は急激に悪化（2008年度¹：▲3.1%→2009年度：▲9.8%）。債務残高対GDP比も年々増加傾向。
- 他方、近年は2012年度から2013年度にかけて、歳入の大幅増と歳出抑制の組み合わせによって、財政収支対GDP比は大幅に改善（2012年度：▲6.8%→2013年度：▲4.1%）。
- 議会が予算案を作成し、審議・議決を行うため、現在のねじれの状況（上院：民主党、下院：共和党）において、政治的対立に起因する財政運営の不安定さはあるものの、「ペイアズユーゴー原則」や「キャップ制」等を定めた財政赤字の増加を抑制する各種法律が成立している。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

（1）経済状況

米国における経済状況は、2008年に発生した世界的な経済金融危機の影響により、実質GDP成長率が急激に落ち込み、1.8%（2007年）から▲0.3%（2008年）とマイナス成長に陥った。また、経常収支については恒常的に赤字となっており、2002年度から赤字に転じた財政収支とあわせて、いわゆる「双子の赤字」の状態が続いている（図1）。

2009年1月にオバマ大統領（民主党）が就任し、オバマ大統領は、世界的な経済金融危機後の景気低迷を打開すべく、大統領就任直後の2009年2月に、「2009年米国再生・再投資法」（ARRA：American Recovery and Reinvestment Act of 2009）²を成立させ、経済対策を実施した。同法は、約4,990億ドルの歳出措置と約2,880億ドルの減税措置からなる総額約7,870億ドル規模（対GDP比で約6%）の経済対策であり、歳出措置としては、州・地方への財政支援、インフラ・科学技術への投資、雇用保険や住宅支援の拡充等、減税措置としては、定額型の所得税減税等が含まれている。

当該法律の執行による経済への影響については、実質GDP成長率に2009年

¹ 米国連邦政府における会計年度は、前年10月から当年9月。

² 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成21年6月）4頁を参照。

は0.4~1.8%、2010年は0.7~4.1%、2011年は0.4~2.3%分の寄与があったと議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）は推計³している。

同法の効果もあり、その後、実質 GDP 成長率は、2010年に2.5%とマイナス成長から脱却⁴しており、個人消費が緩やかな増加傾向を続けるなど、米国経済は全体として緩やかな回復を続けている（図2）。

今後、2014年の実質 GDP 成長率については、大統領府行政管理予算局（OMB：Office of Management and Budget）の試算⁵においては3.1%、CBOの試算⁶においては2.4%と見込まれている。

図1 米国の経済状況図

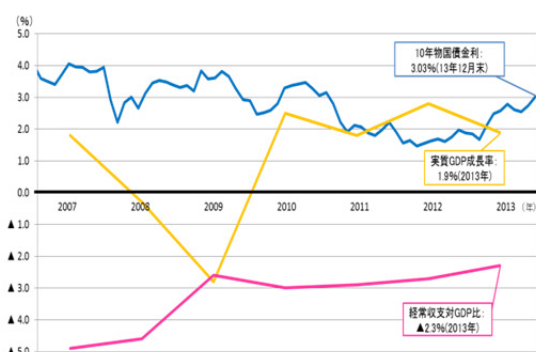
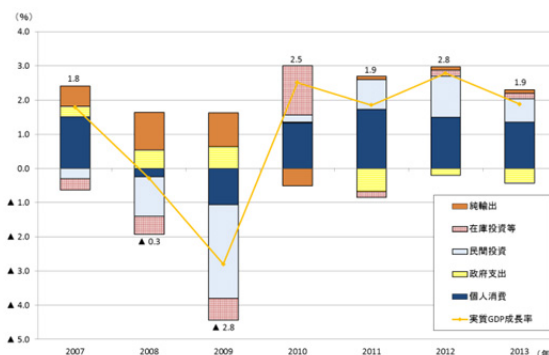


図2 実質成長率及び需要項目の推移



(注) 経常収支及び実質 GDP 成長率は毎年、10年物国債金利は毎月末の数値。

(出典) U.S. Department of Commerce, “BEA National Economic Accounts” (実質 GDP 成長率、経常収支)、Bloomberg (10年物国債金利)

(2) 財政状況

他方、財政状況に関しては、1990年代には、歳出抑制や増税に積極的に取り組み、好景気も相まって、連邦政府の財政収支は1998年度に黒字に転じ、2001年度まで黒字が継続していた。しかし、その後の景気悪化やブッシュ減税⁷と言われる減税措置、国防関連の支出増加により、2002年度から再び赤字に

³ CBO, “Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 through December 2011” (2012年2月)

⁴ 全米経済研究所 (NBER: The National Bureau of Economic Research) は、2009年6月に景気後退局面が終了したと発表している。

⁵ 「2015年度大統領予算教書」(2014年3月)

⁶ CBO, “The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024” (2014年2月)

⁷ 「2001年ブッシュ減税法」(EGTRRA: Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001)、「2003年ブッシュ減税法」(JGTRRA: Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003)。詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成18年5月)21~24頁を参照。

転じている。

さらに、前述の世界的な経済金融危機には、2009 年米国再生・再投資法による歳出増・歳入減、「不良債権買取りプログラム」(TARP : Troubled Asset Relief Program)、「政府支援機関」(GSE : Government Sponsored Enterprise)の連邦住宅抵当公庫(ファニーメイ)と連邦住宅貸付抵当公社(フレディーマック)への支援等により、財政収支は急激に悪化し、2009 年度には戦後最大となる約 1 兆 4,127 億ドルの赤字(対 GDP 比▲9.8%、前年度から約 9,541 億ドル悪化。)となった。それに伴い債務残高も年々増加傾向にある(表 1、図 3)。

表 1 米国の財政状況(連邦政府)

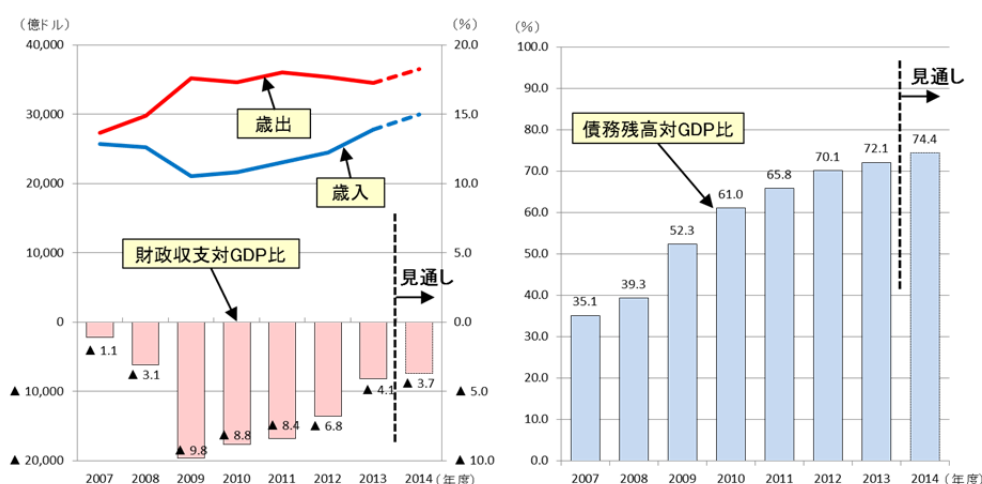
(億ドル・対 GDP 比(%))

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
歳出	27,287	29,825	35,177	34,571	36,031	35,371	34,546	36,505	39,010	40,991	42,686	44,431
歳入	25,680	25,240	21,050	21,627	23,035	24,502	27,751	30,017	33,374	35,680	38,108	40,299
財政収支	▲1.1	▲3.1	▲9.8	▲8.8	▲8.4	▲6.8	▲4.1	▲3.7	▲3.1	▲2.8	▲2.3	▲1.9
債務残高	35.1	39.3	52.3	61.0	65.8	70.1	72.1	74.4	74.6	74.3	73.5	72.4

(注) 債務残高は、連邦政府の「市中保有分」(連邦政府における全債務残高から、政府内保有分を差し引いたもの。)

(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)

図 3 財政収支・債務残高対 GDP 比の推移(連邦政府)(2007~2014 年度)



(注) 債務残高は、連邦政府の市中保有分(連邦政府における全債務残高から、政府内保有分を差し引いたもの。)

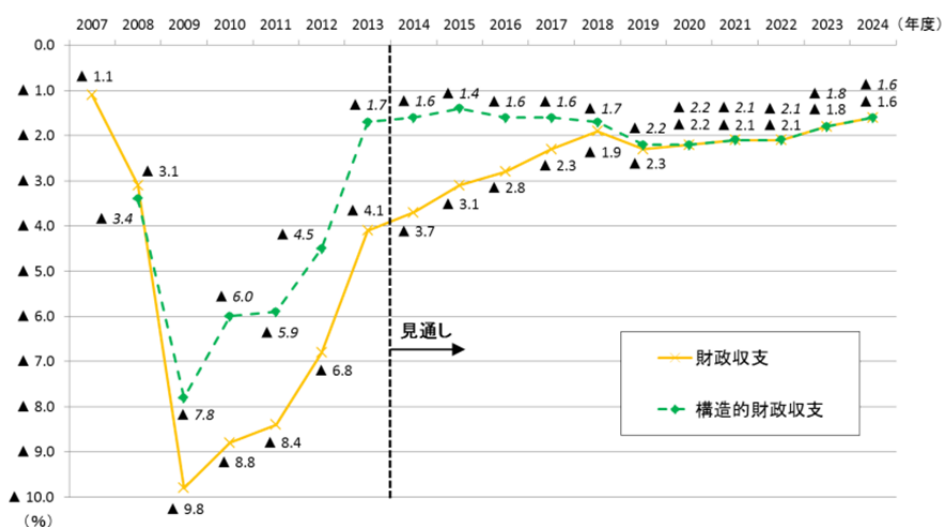
(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)

【参考 1】 OMB 試算における「構造的財政収支」^(注) の推移

OMB により構造的財政収支が試算されている。

財政収支と構造的財政収支について、その推移を比較してみると、経済金融危機のあった 2009 年度以降、財政収支と同様に構造的財政収支も▲7.8%まで悪化した。財政収支はそれ以上に悪化している状況 (▲9.8%) となっている。今後、徐々にその差は縮小していくと見込まれている (図 4)。

図 4 財政収支・構造的財政収支の推移



(注) OMB 試算における「構造的財政収支」とは、財政収支から景気循環によって変動する部分を除いたもの。

(出典) 「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)

一方で、2012 年度から 2013 年度にかけて、財政収支対 GDP 比が▲6.8%から▲4.1%へと大幅に改善している。これは、歳入の大幅増と歳出抑制の組み合わせによるものである。特に歳入については、約 2 兆 7,740 億ドルと、前年度と比べ約 3,250 億ドルも増加しており (対前年度比 13.3%増)、歳出についても、約 825 億ドル減少している (対前年度比 2.4%減)。

このような財政収支の大幅な改善について、2013 年 10 月に公表された財務長官と OMB 長官の共同声明⁸によれば、歳入・歳出に関して、以下のような改善要因があったとされている。

⁸ U. S. Department of the Treasury, “Joint Statement of Secretary Lew and OMB Director Burwell on budget for Fiscal Year 2013” (2013 年 10 月)

【歳入の主な増加要因】

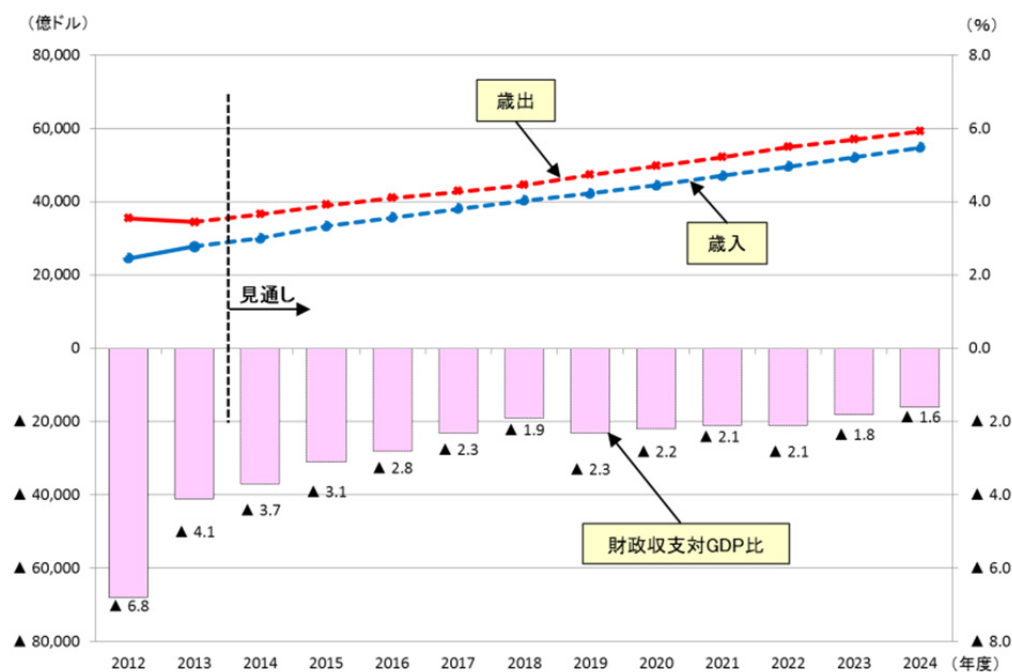
- ・ 賃金及び給与の増加による所得税収の増加
- ・ 法人税収の増加
- ・ 「2012 年米国税納者救済法」における一部の富裕層への税制優遇措置の期限切れ

【歳出の主な減少要因】

- ・ アフガニスタンにおける兵力削減による防衛費の減少
- ・ 失業率の低下による失業給付の減少
- ・ GSE（政府支援機関）からの高い配当金収入
- ・ 「2011 年予算管理法」に基づく「強制歳出削減」（Sequestration）

なお、「2015 年度大統領予算教書」によれば、今後 10 年間で財政収支対 GDP 比は▲1.6%（2024 年度）まで縮小する見込みである（図 5）。

図 5 財政収支・債務残高対 GDP 比の推移（連邦政府）（2012～2024 年度）



（出典）「2015 年度大統領予算教書」（2014 年 3 月）

【参考2】2012年度から2013年度にかけての財政収支の改善要因の分析

CBO レポートによれば、2012年度から2013年度にかけて、歳入対GDP比は個人所得税の税収増を中心に+1.5%となった一方、歳出対GDP比は国防費の削減や失業給付の減少等により▲1.2%となり、財政収支対GDP比は2.7%改善したとされている（表2）。

表2 財政収支の改善要因（2012年度→2013年度）

	2012年度		2013年度		2012→2013年度 の対GDP比の変動
	実額	対GDP比	実額	対GDP比	
歳入	24,490	15.2	27,740	16.7	+1.5
個人所得税	11,320	7.0	13,160	7.9	+0.9
法人所得税	2,420	1.5	2,740	1.6	+0.1
社会保障税	8,450	5.2	9,480	5.7	+0.5
その他	2,290	1.4	2,360	1.4	▲0.0
歳出	35,380	22.0	34,540	20.8	▲1.2
国防	6,510	4.0	6,080	3.7	▲0.3
社会保障給付	7,620	4.8	8,030	4.8	+0.0
メディケア	4,690	2.9	4,950	3.0	+0.1
メディケイド	2,510	1.6	2,650	1.6	▲0.0
失業給付	960	0.6	720	0.4	▲0.2
GSEへの純支払い	0	0.0	▲970	▲0.6	▲0.6
その他	13,090	8.2	13,080	7.9	▲0.3
財政収支	▲10,890	▲6.8	▲6,800	▲4.1	+2.7

（注）GSE とは、政府支援機関である連邦住宅抵当公庫（ファニーメイ）、連邦住宅貸付抵当公社（フレディマック）。

（出典）CBO, “Monthly Budget Review-Summary for Fiscal Year 2013”（2013年11月）

2. 財政健全化目標

オバマ大統領は就任当初の2009年2月に、ブッシュ政権から引き継いだ約1.3兆ドルの財政赤字を第一期目の任期中（2013年1月まで）に半減することを公約⁹し、2010年2月に公表された「2011年度大統領予算教書」においては、中期的な目標として2015年度までに基礎的財政収支の均衡（財政収支対GDP比では▲3%に相当）を掲げていた。また、2013年4月に公表された「2014年度大統領予算教書」においては、10年間で合計4兆ドルの財政赤字（連邦政府）を削減するとの目標が掲げられていた。

2014年3月に公表された直近の「2015年度大統領予算教書」には、具体的

⁹ 「2015年度大統領予算教書」（2014年3月）によれば、2013年度（2012年10月～2013年9月）の財政赤字は、約6,795億ドル。

な財政健全化目標は掲げられていないものの、引き続き財政赤字を削減していく旨が記載されている。具体的には、約 1.4 兆ドルの追加の赤字削減策が掲げられ、2015～2024 年度の 10 年間で約 5.3 兆ドルの財政赤字が削減されると見込まれている。また、基礎的財政収支均衡は 2018 年度 (0.3%)、財政収支対 GDP 比▲3%は 2016 年度 (▲2.8%) にそれぞれ達成される見通しとなっている。

なお、米国においては、行政府に法案提出権がなく、議会在歳出・歳入に関する予算関連法案を独自に作成し、審議・議決を行うため、政府が作成する予算案である大統領予算教書は、法的には議会にとって参考資料に過ぎない。実際には、歳出予算法の大部分は大統領予算教書を土台として作成されることが多く、議論の余地がある部分についても最終的に大統領が拒否権を行使することが可能である。

3. 歳出・歳入の構造

米国の予算は、複数の法律として成立し、大きく分けて、義務的経費 (mandatory spending) と裁量的経費 (discretionary spending) の二つの経費から成り立っている。義務的経費とは、年金、医療等の個々の恒久法により歳出権限 (budget authority) が付与される経費であり、一度法律が成立すれば、毎年度の議決は不要である。裁量的経費とは、国防等の分野毎の歳出予算法により歳出権限が認められる経費であり、毎年度の議会の議決を経ることが必要となる。各省庁は付与された歳出権限の範囲で支出 (outlay) を行うことができる (図 6)。

図 6 2015 年度予算案



(出典) 「2015 年度大統領予算教書」 (2014 年 3 月)

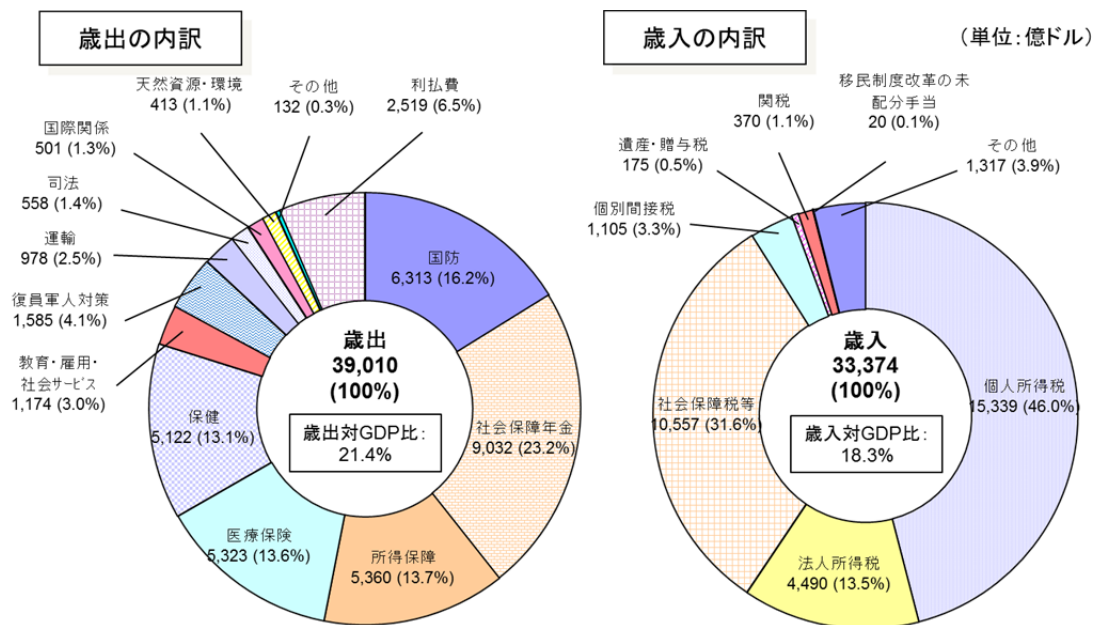
歳出予算が年度内に成立しない場合、連邦議会は暫定予算（Continuing Resolution）¹⁰を作成し、両院の議決を経ることになるが、暫定予算も成立せず、「予算の空白」が生じた場合、政府職員に対する人件費等の裁量的経費が支出できなくなり、政府機関の一部閉鎖（シャットダウン）が発生する¹¹。

2015年度の予算案¹²（「2015年度大統領予算教書」）における歳出・歳入の内訳は以下の通りである（図7）。

歳出は、社会保障年金、医療保険、保健の3分野で歳出の約半分を占めている。国防費については、約16%となっている。

歳入は、個人所得税がその大半を占めており、歳入の約半分を占めている。また、社会保障税についても約3割を占めている。

図7 米国の歳出・歳入構成（2015年度予算案）



(注1) 米国の2015年度の名目GDPは約18兆2,194億ドル。

(注2) 歳出と歳入の差額については、財政赤字 (deficit) であり、公債を発行。

(出典) 「2015年度大統領予算教書」(2014年3月)

¹⁰ オバマ大統領就任以降、2009年度～2014年度の6年間で暫定予算が合計22回成立している。2013年度においては約6か月の暫定予算が二度編成されたが、2014年度においては年度が始まって本予算も暫定予算も成立しなかったため、シャットダウンが発生する事態となった。

¹¹ 「合衆国法典」の規定により、予算空白時の人件費の支出及び政府職員の無償業務が原則として禁止されている。

¹² 連邦政府予算は、通常の連邦政府に関わる予算であるオン・バジェットと、連邦政府の業務でありながら、法律によって区別されているオフ・バジェット（社会保障信託基金と郵便事業が該当する。）の二つに大別される。オン・バジェットとオフ・バジェットの両方を合算した予算を「統合予算」と呼んでいる。

4. 財政健全化に向けた具体的取組み

(1) 主な財政健全化策

以下、近年の主な財政健全化策について列挙する。なお、歳入増加及び歳出抑制の額については、経済成長等を織り込んだ見通し（ベースライン）から比較したものであり、対前年度比の金額ではないことに留意が必要である。このため、実額ベースでの削減額とはなっていない。

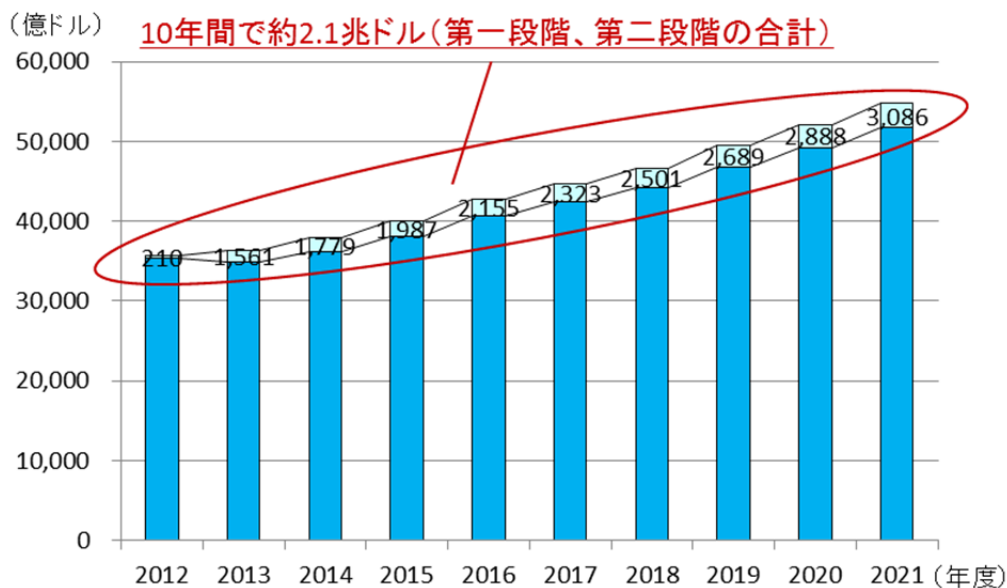
① 「2011年予算管理法」(Budget Control Act of 2011)

2011年度予算に関しては、年度開始後も民主・共和両党が歳出削減幅を巡って対立し、「債務上限問題」も重なって対立は顕著なものとなった。米国では、連邦政府債務残高の上限が法定されており（後述）、この上限を引き上げるため法改正を行う上で、増税を含む財政健全化策を主張する民主党と、歳出削減を徹底すべきとする共和党との間で対立が生じた。その後、与野党間での協議・合意し、成立したものが「2011年予算管理法」である。

同法においては、二段階の財政赤字削減策について規定している。第一段階は、2012～2021年度の10年間、裁量的経費に上限（Cap）を設定し（後述）、累計約0.9兆ドルの歳出抑制をするとともに、同額の債務残高の上限引上げを認めるというものである。第二段階は、超党派の委員会における財政健全化策のとりまとめに失敗した場合、2013年1月以降の9年間、年金やメディケイド等を除く全ての歳出について一律に削減するという、いわゆる「強制歳出削減」(Sequestration)の実施により、累計約1.2兆ドルの歳出抑制を行うというものである。以上の二段階の財政赤字削減策により、2012～2021年度の10年間で合計約2.1兆ドルの歳出抑制が見込まれている（図8）。

なお、その後の超党派の委員会における財政健全化策のとりまとめは失敗し、「強制歳出削減」の発動が決定している（後述の通り、「2012年米国納税者救済法」による2か月の発動時期の先送りを経て、2013年3月に発動している。）。

図8 「2011年予算管理法」における歳出抑制のイメージ



(注) 上記試算では、CBO作成の2011年3月時点のベースラインに「2011年度歳出予算法」を織り込んだ上で、イラク・アフガン戦費を除外したベースライン。その後の「2012年米国納税者救済法」や「2013年超党派予算法」による影響は反映されていない。

(出所) CBO資料より作成。

② 「2012年米国納税者救済法」(American Taxpayers Relief Act of 2012)

2012年末から2013年初にかけて、いわゆる「財政の崖」(Fiscal cliff)と呼ばれる、ブッシュ減税等の各種減税措置の失効や、前述の「強制歳出削減」等が重なることで急激な財政緊縮が見込まれ、経済に大きな影響が生じることが懸念されていた。

民主党・共和党ともに、中長期的に財政健全化への取組みを行いつつ、経済への悪影響を回避すべきという認識は一致していたが、ブッシュ減税を延長するかどうかという点で対立し、その後の協議を経て「2012年米国納税者救済法」が成立した。同法の成立により両党の妥協が図られ、「財政の崖」のその多くは回避されることとなった。

同法においては、ブッシュ減税の部分的な延長、すなわち、中低所得者層向けの減税を維持しつつ、一部の富裕層に対する実質的な増税を実施している。具体的には、所得税の減税措置について、世帯年収が45万ドル超(独身者の場合は40万ドル超)の者への不延長(最高税率は35%から39.6%へ引き上げ)、遺産税について、最高税率を35%から40%へと引き上げ等が挙げられる。これらの取組みにより2013~2022年度の10年間で累計約6,200億ドルの歳入増が見込まれている。

また、前述の通り、「強制歳出削減」の発動時期についても、2013年1月から3月に先送りしている。なお、被雇用者の社会保障減税については減税措置が失効している（税率は4.2%から6.2%へと引上げ。）。

③ 「2013年超党派予算法」(Bipartisan Budget Act of 2013)

2014年度予算に関しては、医療保険制度改革（いわゆる「オバマケア」）の取扱いを巡って、民主党・共和党が対立し、年度内に暫定予算も成立せず、2013年10月1日から16日間、1996年以来17年ぶりに政府機関の一部閉鎖（シャットダウン）¹³が発生する事態となった。

また、シャットダウンとほぼ同時期に債務上限問題も深刻化し（詳細は後述。）、これらの問題について、オバマ大統領・民主党と共和党との間で、並行して調整が行われた。10月16日には上院において超党派での合意が成立し、同日中に合意内容に沿った法案が上下両院で可決され、オバマ大統領の署名により成立した。その後、本合意に基づき両院協議会が設置され、同協議会における協議の後、2013年12月に「2013年超党派予算法」が成立した。なお、2014年1月には「2014年度歳出予算法」も成立している。

「2013年超党派予算法」では、裁量的経費に関する強制歳出削減額を2014年度と2015年度に限り、合計約630億ドル緩和、つまり歳出増を認める一方で、2014～2023年度の10年間で義務的経費を抑制するとともに、税外収入を増加させることで合計約850億ドルの収支改善を行い、2014～2023年度の10年間で、差し引き約220億ドルの収支改善が見込まれている。

④ 「2015年度大統領予算教書」

本年3月に公表された「2015年度大統領予算教書」¹⁴においては、新たに2015～2024年度の10年間で約1.4兆ドルの赤字削減策が提案されている。

具体例としては、以下に列挙した取組み等が挙げられる。

- ・ 亜急性ケアをはじめとしたメディケアにおけるケアの効率化や、低所得者への後発医薬品の使用促進を含むメディケアに関するサービスの効率化など、メディケア、メディケイド等の政府保健プログラム改革の実施。こうした取組みによって、2015～2024年度の10年間で累計約4,020億ドルの歳出抑制が見込まれている。
- ・ 富裕層の実質的な所得税負担率が少なくとも30%程度となるような新たな

¹³ 直近では、クリントン政権時代に1995年11月14日～19日（6日間）、1995年12月18日～1996年1月5日（19日間）の2回発生している。

¹⁴ 通常は2月の第一月曜日までに議会に提出することとなっているが、本年度は「2014年度歳出予算法」の成立が本年1月までずれ込んだ関係で、提出が約1か月遅れた。

公平負担税（いわゆる「バフェット・ルール」）¹⁵の導入等の富裕層への課税強化。こうした取組みによって、2015～2024年度の10年間で累計約6,500億ドルの歳入増が見込まれている。

一方で、2013年超党派予算法が緩和した裁量的経費の水準では、雇用創出、経済成長には不十分とし、国防分野・非国防分野に均等に割り当てられる「機会・成長及び安全保障イニシアティブ」（Opportunity Growth and Security Initiative）に基づく、約560億ドルの追加の歳出増加策¹⁶を提案している。

（2）健全財政のための制度的仕組み

1990年代のブッシュ共和党政権、クリントン民主党政権においては、財政再建のための枠組みとして、義務的経費の拡大を抑制する「ペイアズユーゴー原則」、裁量的経費に上限を設ける「キャップ制」が導入されていた¹⁷。その後、2002年9月に両制度とも失効していたが、2010年及び2011年に両制度が復活を遂げている。なお、OMBの担当者（予算分析部長）は、復活した両制度について、財政健全化に向けて効果的であるとの認識であった。

以下、米国における健全財政のための主な制度的仕組みについて列挙する。

① 「ペイアズユーゴー（Pay-As-You-Go）原則」

「義務的経費」に係るものであり、根拠法は「2010年ペイアズユーゴー法」（Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010）である。

新規施策や制度変更により義務的経費の増加や減税を行う場合、同一年度内に歳出増や歳入減に見合った措置（義務的経費の削減又は増税）を行わなけれ

¹⁵ 現行の所得税の最高税率は39.6%であるが、富裕層の実際の所得税負担率は、様々な控除や税制上の優遇措置の利用によって低くなっているとの問題意識から提案されているもの。具体的には、各種控除等（寄付金控除を除く。）を考慮する前の調整総所得（Adjusted Gross Income）に30%の税率をかけて暫定税額を算出し、通常の方法で計算した所得税等の額が暫定税額を下回る場合には、その差額を公平負担税として課税することによって、富裕層の実質的な税負担率が常に少なくとも30%程度になるようにすることが提案されている。

¹⁶ 主な支出項目としては、非国防分野では、幼児教育の充実や職業訓練の提供等、国防分野では、主要兵器の更新や後方支援（訓練、メンテナンス、燃料）の再充実等が挙げられる。なお、同イニシアティブは、歳出削減と税の抜け穴防止等により財源を捻出することから財政的に中立であるとされている。

¹⁷ ブッシュ政権時に「1990年包括財政調整法」（OBRA90：Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）が成立し、「ペイアズユーゴー原則」と「キャップ制」が導入されている。その後、1993年1月に発足したクリントン政権でも、ブッシュ政権による財政再建の枠組みは踏襲され、「1993年包括財政調整法」（OBRA93：Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993）、「1997年財政収支均衡法」（BBA97：Balanced Budget Act of 1997）により両制度を延長している。

ばならないとする制度である。当該年度において、十分な相殺措置がなされていないと判断される場合、一律削減がなされることとなる。

なお、「2010年ペイアズユーゴー法」の成立に関して、OMBの担当者（予算分析部長）によれば、「当時、民主党が増税した分を歳出の増額のために回そうと考えていたことに対し、共和党がそれに反対したという背景がある。」とのことであった。

② 「キャップ (Cap) 制」

「裁量的経費」に係るものであり、根拠法は「2011年予算管理法」である。

中長期的に歳出抑制を行うためのものであり、裁量的経費に上限を設けるといいう制度である。当該年度の歳出予算法における裁量的経費の総額が法定上限を超えた場合、一律削減がなされることとなる。

【参考3】「ペイアズユーゴー原則」と「キャップ制」導入前後の義務的経費及び裁量的経費の伸び率比較

「ペイアズユーゴー原則」と「キャップ制」が導入された前後5年間の義務的経費及び裁量的経費の対前年度での伸び率を比較してみると、両経費とも伸び率が若干抑えられている（表3）。ただし、本試算については、義務的経費・裁量的経費のそれぞれの総額から計算を行っているため、必ずしも「ペイアズユーゴー原則」、「キャップ制」による効果のみで伸び率が抑えられているわけではないことに留意が必要である^(注)。

表3 「ペイアズユーゴー原則」・「キャップ制」導入前後5年間の義務的経費・裁量的経費の伸び率（対前年度）比較

(%)

	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
義務的経費	1.076	1.090	1.030	1.095	1.234	0.925	1.069	0.998	1.001	1.099	0.993
裁量的経費	1.082	1.050	1.025	1.090	1.090	1.089	1.000	0.955	0.935	0.977	1.010

<義務的経費> ※2010年ペイアズユーゴー法により「ペイアズユーゴー原則」が適用。

- ・ 2005～2009年平均：1.105%
- ・ 2010～2014年平均：1.018%

<裁量的経費> ※2011年予算管理法により「キャップ制」が適用。

- ・ 2006～2010年平均：1.069%
- ・ 2011～2015年平均：0.975%

(注) 伸び率が抑えられている他の要因としては、「2011 年度予算管理法」に基づく「強制歳出削減」や、景気回復に伴う失業給付の減少などによる歳出の減少等が考えられる。

(出典)「2015 年度大統領予算教書」(2014 年 3 月)より作成。

③ 「債務上限」

米国では、連邦政府債務残高の上限を法定化しており、この上限に達しない範囲でしか公債発行ができないこととなっている。しかし、実際には近年、債務残高の累増に伴って、法定上限の引上げや、当該規定の不適用が数次にわたって行われている状況にある。

加えて、債務残高の上限に関する法改正を行う前提として、政治的対立が発生するケースが多い。直近では、前述の通り、2013 年秋に「債務上限問題」が深刻化し、債務不履行（デフォルト）に陥る懸念が高まった。

2013 年 2 月、債務残高の上限に係る規定の適用を同年 5 月 19 日まで停止するという法律（No Budget No Pay Act of 2013）が成立していたが、その後、5 月 19 日が到来してもオバマ大統領・民主党と共和党との間で調整はつかず、上限は引き上げられなかったため、「異例の措置」と呼ばれる国庫の調整¹⁸により対応する状態となった。

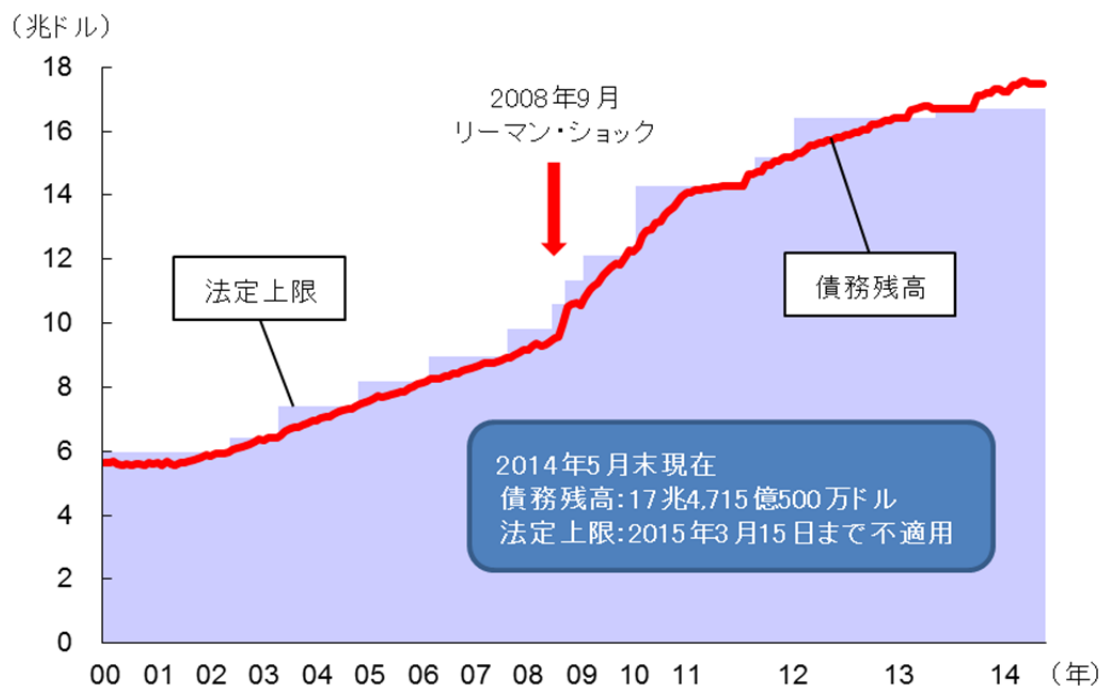
2013 年 9 月に連邦議会宛に発出されたルー財務長官の書簡においては、同年 10 月 17 日には国庫の調整による対応も行えなくなり、手元資金のみで政府の資金需要を賄うことを余儀なくされる旨が示され、最悪の場合、債務不履行に至る懸念が高まった。前述の 10 月 16 日の超党派での合意を受け、債務残高の上限に関しても当該規定の適用を 2014 年 2 月 7 日まで不適用とする法律

（Default Prevention Act of 2013）が成立し、さらにその後の「債務上限延長法」（Temporary Debt Limit Extension Act）の成立により、2015 年 3 月 15 日まで債務残高の上限に係る規定は適用しないこととなり、債務不履行の懸念は当分の間払拭された。

なお、債務残高は年々増加しており、2014 年 5 月末現在で、17 兆 4,715 億 500 万ドルとなっている（図 9）。

¹⁸ 州・地方政府の資金運用のための債券の発行停止や、公務員年金基金向け債券の発行停止等。

図9 連邦政府債務残高の法定上限と債務残高の推移



(注1) 債務残高は、各月末の残高。

(注2) 2011年以降は、枠を2倍にしてグラフを提示。

(出典) U.S. Department of the Treasury, “Monthly Statement of the Public Debt”

5. 社会保障と財政

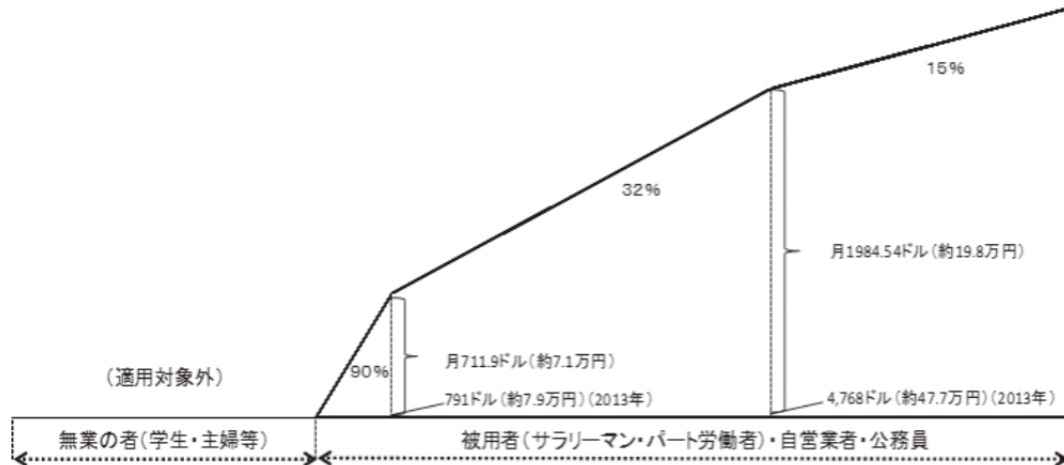
米国においては、個人の私生活に政府が介入することは限定的であるべきという伝統的な考え方と、連邦制であるため州の権限が強いことが社会保障制度の在り方にも大きな影響を与えている。このため、社会保障分野においても、民間部門の果たす役割は大きい。以下では、社会保障分野の中でも年金、医療分野における連邦政府の役割を中心に概観することとする。

(1) 年金

公的年金に上乗せされるものとして、企業年金制度が発達しているが、公的年金制度としては、大部分の有業者¹⁹に適用される「老齢・遺族・障害年金」(OASDI: Old Age, Survivors, and Disability Insurance)が挙げられる(図10)。

¹⁹ 一部の州・地方公務員及び鉄道職員などは適用除外。

図 10 米国における年金制度（OASDI）のイメージ



(注) 給付算定式の屈折点 (791 ドル又は 4,768 ドル) は、年金の所得代替率が、平均所得者につき約 55%、最低所得水準 (平均所得の 45%) の低所得者につき約 66%、社会保険税課税上限の高所得者につき約 24%になるように設定されている。

(出典) 厚生労働省「2013 年海外情勢報告」(平成 26 年 4 月)

財源については、現役世代が納付する社会保障税²⁰ (税率 : 12.4%) により賄われており、同税の税收以外からの国庫負担は通常行われない。なお、2011 年及び 2012 年については一時的な特別措置として社会保障税率が引き下げられたため、不足分を補うために国庫負担が行われた。

また、社会保障税等の歳入が年金支給額を上回る部分は、「社会保障年金信託基金」(OASDI Trust Fund) に積み立てており、同基金に積み立てられた資金は全て米国債により運用されている²¹。

(2) 医療

民間医療保険制度が中心であるが、主な公的医療保険制度としては、高齢者等の医療を保障するメディケア、一定の支給要件を満たした低所得者に医療扶助を行うメディケイドが挙げられる。

メディケアに関しては、連邦政府が運営しており、入院サービス等を保障する強制加入の病院保険である「メディケア・パート A」、外来等における医師の診療等を保障する任意加入の医療保険である「メディケア・パート B」、外来患者に係る処方せん薬代を適用対象に加える任意加入の医療保険である「メディケア・パート D」等のプラン²²で構成されている。財源については、「メデ

²⁰ 日本の社会保険料に相当し、現役世代が支払う社会保障税がその時点の高齢者に年金として支払われる。

²¹ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成 21 年 6 月) 75 頁

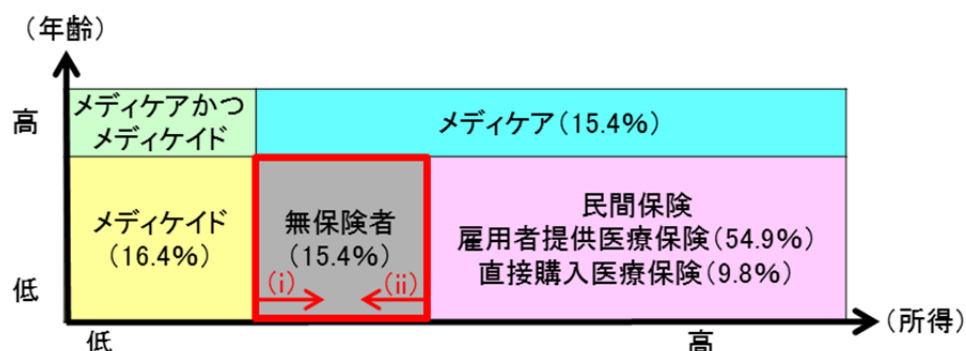
²² 「メディケア・パート C」は、メディケア・アドバンテージと呼ばれ、政府に代わって民間の保険者がパート A 及びパート B (オリジナル・メディケア) の給付と同等以上の

「メディケア・パートA」は社会保障税（税率：2.9%）、「メディケア・パートB」は保険料と連邦政府の一般財源、「メディケア・パートD」は保険料と連邦政府の一般財源により賄われている。

メディケイドに関しては、州政府が運営しており、通常の医療サービスをカバーするだけでなく、メディケアがカバーしない長期ケア（介護）もカバーする。財源については、州政府の一般財源と連邦政府の負担（州政府が保障に要した費用の一部負担）により賄われている。

また、米国は構造的に無保険者（約 4,800 万人（15.4%）（2012 年））を抱えてきた国であり、オバマ大統領の就任以降、国民皆保険を目指して、医療保険制度改革を推進中である。2010 年 3 月には、「医療制度改革法」が成立し、（i）メディケイドの対象者の拡大や、（ii）メディケイドの対象とはならないが民間保険を購入するには所得が低い者に対して医療保険が手頃な価格で選択・購入できるサイト（「医療保険エクステンジ」）の開設等の取組みを段階的に実施している（図 11）。CBO の推計²³では、2014 年から 2024 年にかけて「医療制度改革法」により、非高齢者人口における無保険者が約 2,600 万人減少すると見込まれている。

図 11 医療保険の加入状況（2012 年）



（出典）U.S. Census Bureau, “Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012”（2013 年 9 月）

（3）今後の見通し

年金に関しては、OASDI について、1983 年のレーガン政権下における公的年金制度改革により、受給開始年齢を 2003 年から 2027 年までに 65 歳から 67 歳へ段階的に引上げることとなっており、2013 年現在で 66 歳となっている。ま

給付を請け負うもの。オリジナル・メディケアとメディケア・アドバンテージのいずれに加入するかは加入者の選択となる。現在、多くのパートCのプランは、パートDの保障内容を含むものとなっている。

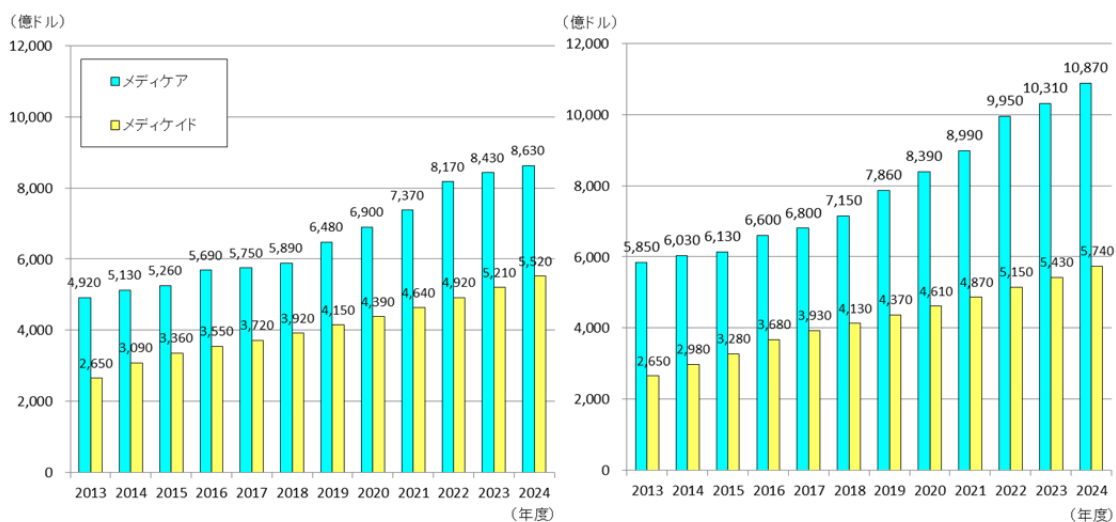
²³ CBO, “Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act, April 2014”（2014 年 4 月）

た、「社会保障年金信託基金」については、2033年に枯渇するとの見通し²⁴が示されているが、現在のところ具体的な改革の大きな動きは見られない。社会保障庁の担当者（研究分析担当課長）は、あくまで個人的な考えとしつつ、「年金は長期にわたる社会保障税の支払いを根拠に退職後の生活保障を行うという仕組みであり、支払額の削減を行うことは容易ではないことに加え、基金が枯渇するまで、まだ20年程度時間があることもあって、議会においても早急に議論をするという機運になっていないのではないか。」と述べた。

医療に関しては、メディケア・メディケイド関連支出について、OMB試算においても、CBO試算においても今後増加していく見通しが示されている（図12）。CBOによれば、「医療保険制度改革法」の実施により、2013～2022年度の連邦政府の財政収支を1,090億ドル改善するとの試算がなされている（表4）。

政府・民主党は歳入面の増加を考慮すれば、財政赤字の削減につながるとしているのに対し、共和党は増税することなく、財政赤字を削減すべきとしており、本医療保険制度改革自体に反対の立場である。医療制度の在り方については、引き続き議論がなされていくと見込まれるが、増加する見込みである医療関連経費にどのように対応していくかが今後の課題である。

図12 メディケア・メディケイド関連支出の今後の見通し
【OMB試算】 【CBO試算】



(注) CBO試算は既存の法律に基づいた見通しとなっている一方で、OMB試算は予算への政府提案の効果が含まれた見通しとなっている。

(出典) OMB試算：「2015年度大統領予算教書」（2014年3月）、CBO試算：”The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024”（2014年2月）

²⁴ Board of Trustees of OASDI, “The 2013 Annual Report of the Board of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds”（2013年5月）における中位前提による見通しでは、2021年から積立金を取り崩し始め、2033年に積立金は枯渇するとされている。

表4 医療制度改革法の財政への影響（2013～2022年度）

歳出項目	歳出 (億ドル)	歳入項目	歳入 (億ドル)
メディケイドの対象者拡大に係る費用	6,430	保険未加入の個人に対する課徴金	550
医療保険エクステンジに係る費用（補助金等）	7,980	被用者に対し保険を提供しない雇用者に対する課徴金	1,060
その他の支出	1,910	ヘルスケア関連産業（製薬会社、保険会社、医療機器製造会社）への課税	1,650
メディケアにおける病院等への支払いの削減	▲4,150	高額保険料プランに対する売上税	1,110
メディケア・パートCにおける民間保険者への支払いの削減	▲1,560	高所得者層のメディケア税の増税	3,180
その他、メディケイド・メディケア等の支払いの削減	▲1,700	その他	2,450
合計	8,910	合計	10,000

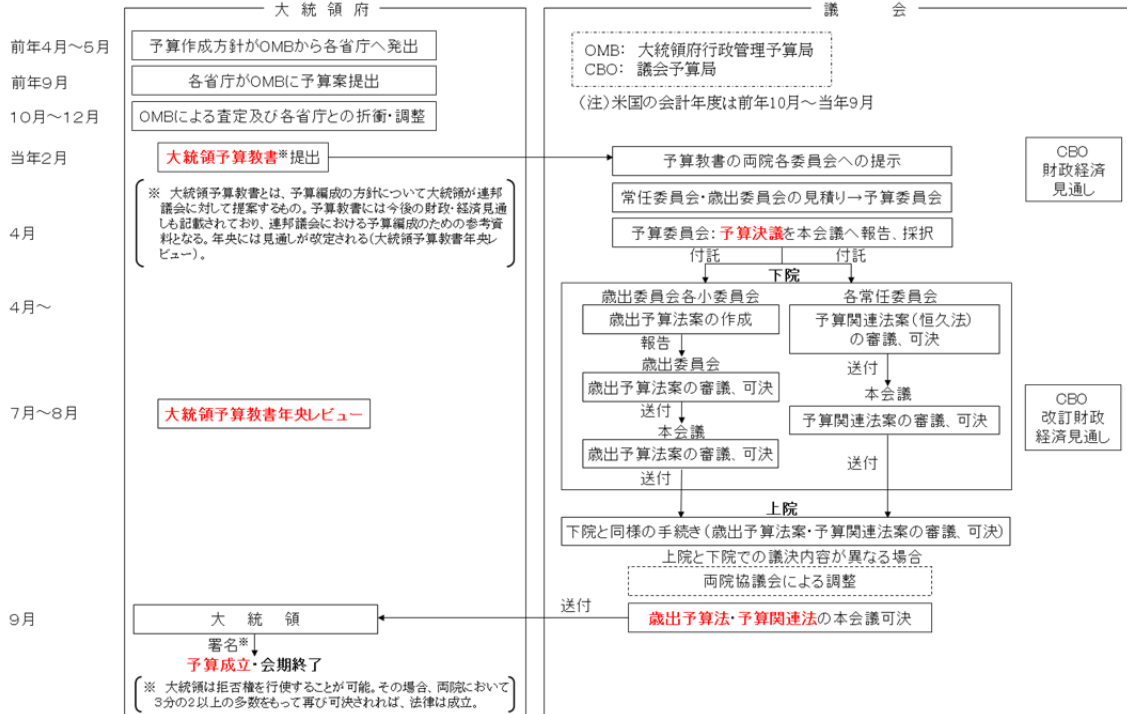
（出典）CBO, “Letter to the Honorable John Boehner providing an estimate for H.R. 6079, the Repeal of Obamacare Act.”（2012年7月）

6. 我が国へのインプリケーション

オバマ大統領就任後、2010年秋の中間選挙より、連邦議会はねじれ状態となった。それ以降、大きな政府を志向する政府・民主党（上院）と小さな政府を志向する共和党（下院）との間で対立が続いている。これは、財政健全化に対する姿勢についても同様であり、増税を含む赤字削減を行うべきとする民主党と歳出削減を徹底すべきとする共和党とで度々財政協議が難航する傾向にある。近年では、2013年秋の財政協議において、医療保険制度改革の在り方を巡って対立が起こり、年度内に暫定予算すら成立せず、17年ぶりに政府機関の一部閉鎖が発生し、加えて「債務上限問題」も深刻化する事態となった。

このような政治的対立に起因する財政運営の不安定さはあるものの、財政を健全化すべきという方向性は政府・民主党と共和党との間で共通認識が見られる。そのような中で、「2010年ペイアズユーゴー法」においては「ペイアズユーゴー原則」を、「2011年予算管理法」においては「キャップ制」を復活させ、財政赤字の増加を抑制する仕組みが構築されている。さらに、2011年度における財政協議においては、ほぼ全ての歳出を一律に削減する措置である「強制歳出削減」について、その後、発動時期の延期がなされたものの、最終的には実行に移されており、歳入増加と合わせて財政収支の改善につながっている。

【参考】 米国における連邦予算編成の流れ



(注1) 米国では議会が予算を作成するため、議会に対し予算編成過程で必要な情報を与える機関として、

「1974年議会予算法」(Congressional Budget Act of 1974)によりCBOが設置された。なお、CBOは中立的な立場から情報を提供することを目的としており、政策提言は行わない。

(注2) OMBの担当者(予算分析部長)によれば、「各省庁と議会との関係については、接触が禁止されているわけではない一方で、常に連携しているというわけでもない。」とのことであった。

<参考文献>

- 米国商務省経済分析局 (BEA) ホームページ
<http://www.bea.gov/index.htm>
- 議会予算局 (CBO) ホームページ
<http://www.cbo.gov/>
- 大統領府行政管理予算局 (OMB) ホームページ
<http://www.whitehouse.gov/omb>
- 米国商務省国勢調査局 (U. S. Census Bureau) ホームページ
<http://www.census.gov/>
- 米国財務省 (U. S. Department of the Treasury) ホームページ
<http://www.treasury.gov/Pages/default.aspx>
- 厚生労働省「2013年海外情勢報告」(平成26年4月)
- 厚生労働省年金局数理課「米国2013年信託理事会報告書について」(平成25年6月)
- 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成18年5月)
- 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成21年6月)
- 内閣府「世界経済の潮流」(2009年～2014年)
- Board of Trustees of OASDI, “The 2013 Annual Report of the Board of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds” (2013年5月)
- CBO, “Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 Through December 2011” (2012年2月)
- CBO, “Letter to the Honorable John Boehner providing an estimate for H.R.6079, the Repeal of Obamacare Act.” (2012年7月)
- CBO, “Monthly Budget Review-Summary for Fiscal Year 2013” (2013年11月)
- CBO, “The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024” (2014年2月)
- CBO, “Updated Estimates of the Effects of the Insurance Coverage Provisions of the Affordable Care Act, April 2014” (2014年4月)
- U.S. Census Bureau, “Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012” (2013年9月)
- U.S. Department of the Treasury, “Joint Statement of Secretary Lew and OMB Director Burwell on budget for Fiscal Year 2013” (2013年10月)

Ⅱ. カナダ

II. カナダ

【ポイント】

- 1990年代に財政収支を黒字化させ、財政健全化を達成したが、その後の2008年の世界的な経済金融危機の影響による税収減と景気対策による歳出増のため、2008年度¹には12年ぶりに財政収支が赤字へと転落。
- 連邦政府においては、2015年度までに財政収支を黒字化し、2021年度までに「累積債務残高²」対GDP比を25%まで縮減するという財政健全化目標を掲げており、直近の「2014年度予算計画」においては、両目標とも達成できる見通し。
- 増税せず、年金や児童給付等の個人への交付金と医療・社会福祉等のための州政府等への交付金を削減しないという現政権の方針の下、「直接プログラム支出³」という連邦政府の裁量的経費の抑制を中心とした地道な歳出抑制の取組みを継続的に実施。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

(1) 経済状況

カナダ経済は、地理的な特性もあり、米国経済との結びつきが強く、米国の景気変動の影響を受けやすい傾向にある。輸出については、米国向けがその7割以上を占めている(2012年)。

2007年の実質GDP成長率は2.0%と堅調に推移していたが、2008年に発生した世界的な経済金融危機の影響により、急激に落ち込み、2008年は1.2%、2009年には▲2.7%とマイナス成長に陥った。経常収支対GDP比についても2009年以降は赤字となっている(図1)。

この間、政府⁴は2009年1月に住宅建設促進策やインフラ建設緊急対策などの景気対策を盛り込んだ「2009年度予算計画」⁵を発表した。その後、実質GDP

¹ カナダ連邦政府における会計年度は、当年4月から翌年3月。

² 「累積債務残高」とは、純債務残高から非金融資産を引いたもの。カナダ政府が「連邦政府債務残高」と言う場合、この「累積債務残高」のことを指す。

³ 「直接プログラム支出」とは、一般行政経費や国防、公営企業等に係る経費など。

⁴ 2006年2月に自由党政権から政権交代が起こり、それ以降はハーパー保守党政権となっている。

⁵ 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成21年6月)43~44頁を参照。

成長率については民間投資や個人消費の伸びにより、2010年には3.4%と低成長から脱却し、それ以降は回復傾向にある（図2）。

図1 カナダの経済状況

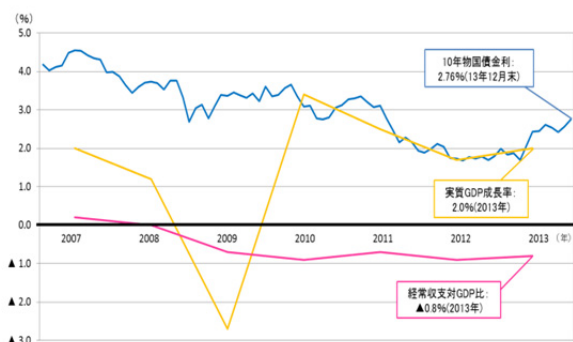
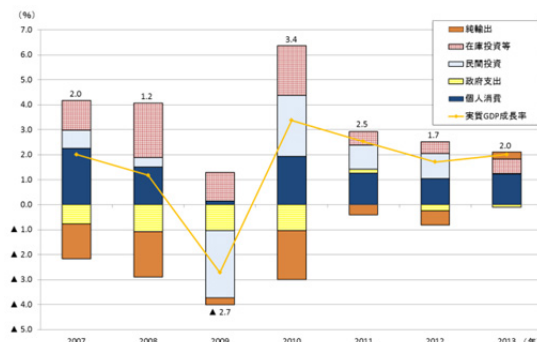


図2 実質成長率及び需要項目の推移



(注) 経常収支及び実質GDP成長率は毎年、10年物国債金利は毎月末の数値。

(出典) Statistics Canada, “National Economic Accounts” (実質GDP成長率、経常収支)、Bloomberg (10年物国債金利)

(2) 財政状況

カナダでは、1990年代初頭、米国の景気後退に伴う輸出の低迷、メキシコ経済危機等により深刻な不況となった。この際、一般政府ベースの債務残高対GDP比については1996年で109.4%（連邦政府ベースでは65.8%）と、G7でイタリア（115.6%）に次いで悪い状況まで陥った⁶。このため、当時のクレティエン自由党政権は、「プログラム・レビュー」といわれる既存施策の徹底的な見直しや、州政府等への交付金の抑制等を実施し、1997年度には財政収支を黒字化させ、財政健全化を達成している（【参考1】）。

その後も財政収支について黒字を継続していたが、近年、2008年に発生した世界的な経済金融危機の影響により税収が減少する一方、景気対策により歳出を増加させたため、1996年度以来12年ぶりに財政収支（連邦政府）が赤字へと転じた。これに伴い、債務残高についても連邦政府ベースの「累積債務残高」対GDP比について見れば、2008年度の28.2%から2009年度の33.1%というように、年々増加している状況ではあるものの、現在もG7の中では良好な財政状況を維持していると言える（表1、図3）。

⁶ OECD, “Economic Outlook No. 95” (2014年5月) より

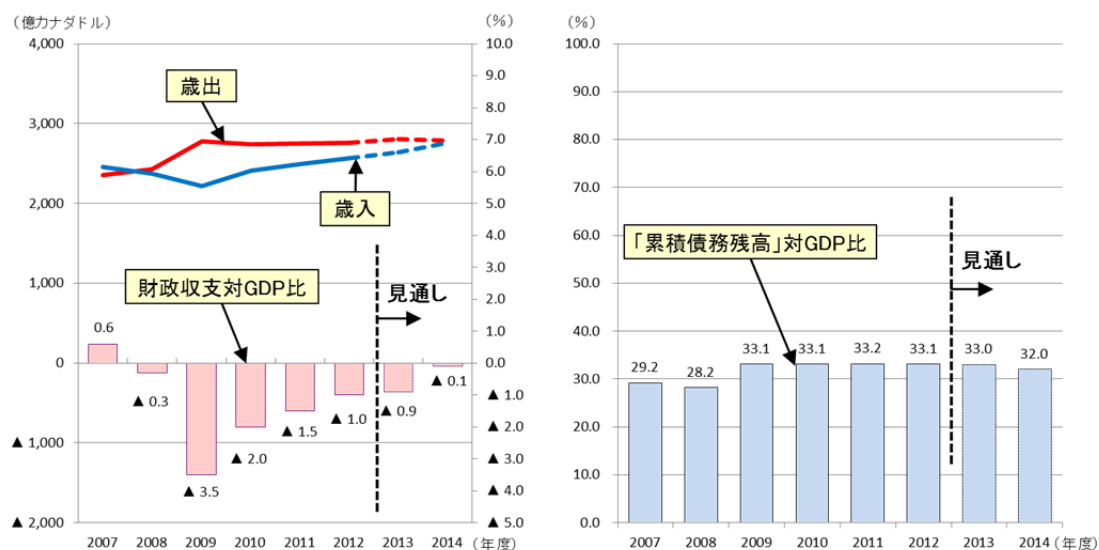
表1 カナダの財政状況（連邦政府）

（億カナダドル・対GDP比（%））

	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
歳出	2,359	2,430	2,777	2,742	2,754	2,756	2,805	2,792	2,869	2,987	3,097	3,221
歳入	2,455	2,373	2,221	2,408	2,491	2,566	2,640	2,763	2,933	3,068	3,177	3,324
財政収 支	0.6	▲0.3	▲3.5	▲2.0	▲1.5	▲1.0	▲0.9	▲0.1	0.3	0.4	0.4	0.4
「累積債 務残高」	29.2	28.2	33.1	33.1	33.2	33.1	33.0	32.0	30.3	28.6	27.0	25.5

（出典）2011年度迄は Department of Finance Canada, “Fiscal Reference Tables”（2013年10月）、
2012年度以降は「2014年度予算計画」（2014年2月）による。

図3 財政収支・「累積債務残高」対GDP比の推移
（連邦政府）（2007～2014年度）



（出典）2011年度迄は Department of Finance Canada, “Fiscal Reference Tables”（2013年10月）、
2012年度以降は「2014年度予算計画」（2014年2月）による。

【参考1】1990年代に実施されたカナダの財政健全化策⁷

当時のクレティエン自由党政権では、1996年度までに財政赤字（連邦政府）を対GDP比で▲3%とするという財政健全化目標の下、以下のような財政健全化策を実施した。なお、当時の経済状況⁸としては、1992年に景気後退期が終了し、実質GDP成長率もプラス成長が続き、歳入が増加した。こうした経済的条件も財政健全化の成功要因の一つと言える。

① 「プログラム・レビュー」

「プログラム・レビュー」とは、「6つの基準⁹」に基づき、連邦政府の役割を再定義し、既存施策の徹底的な見直しを行うというもの。個人への交付金、州政府等への交付金を除く、レビューの対象となる各省庁の予算を1994年度から4年間で平均22%削減（実額ベース）することを目標¹⁰として、連邦政府公務員の削減、政府系企業の民営化、産業補助金の削減等の歳出の見直しを実施した。

② 交付金改革

従来の「制度財源調達法」（EPF：Established Programs Financing）による医療・教育への補助金と「カナダ社会扶助計画」（CAP：Canada Assistance Plan）とを統合して、新たにブロック補助金である「カナダ医療社会交付金」（CHST：Canada Health and Social Transfer）¹¹を設立することにより、州

⁷ 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成18年5月）41～44頁を参照。

⁸ 内閣府「世界経済の潮流 2010年Ⅱ」（平成22年11月）によれば、当時の景気後退期は、1990年4月～1992年4月であったとされている。

⁹ ①公共の利益に資するか（公共性の基準：Public Interest Test）、②政府が行うことが適切か（政府の役割の基準：Role of Government Test）、③連邦政府ではなく、州・地方政府が行う方が良いのではないかと（連邦政府の基準：Federalism Test）、④民間やボランティアセクターに委託できないか（民営化の基準：Partnership Test）、⑤いかに効率を高めるか（効率性の基準：Efficiency Test）、⑥厳しい財政状況下であえて実施するかどうか（費用負担の基準：Affordability Test）

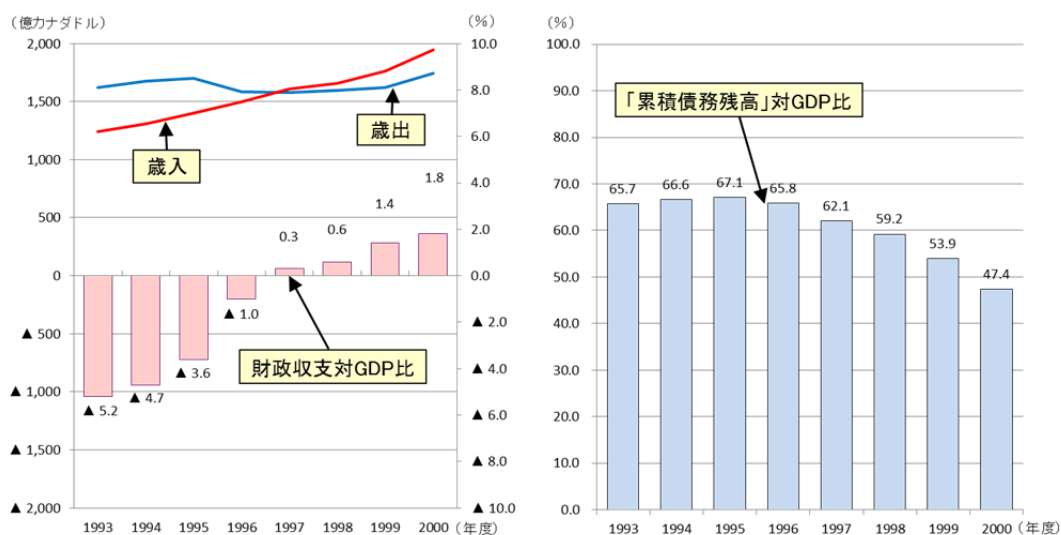
※ その後、2000年代には、⑦税金の支出に見合った価値があるか（コストパフォーマンスの基準：Value for Money Test）の観点も追加されている。

¹⁰ 支出削減目標額は、「1996年度予算計画」（1996年3月）によれば、1994年度の517億カナダドルから1998年度の406億カナダドルと、約111億カナダドルである。なお、この間の歳出全体総額は、Department of Finance Canada, “Fiscal Reference Tables”（2013年10月）によれば、1994年度の1,674億ドルから1998年度の1,597億カナダドルと、約77億ドル削減されている。

¹¹ その後、2004年にCHSTは、保健医療に対する連邦政府の貢献度合いをその他の社会支出（高等教育、福祉等）に対するそれと区別して明確化するため、「カナダ医療交付金」

政府等の裁量を拡大する一方、CAP に導入されていた半額補助を廃止し、一定額補助への切替えを実施することなどによって総額の減額を実施した。

図4 財政収支・「累積債務残高」対GDP比の推移
(連邦政府) (1993～2000年度)



(出典) Department of Finance Canada, “Fiscal Reference Tables” (2013年10月)

【参考2】州・準州政府における財政状況

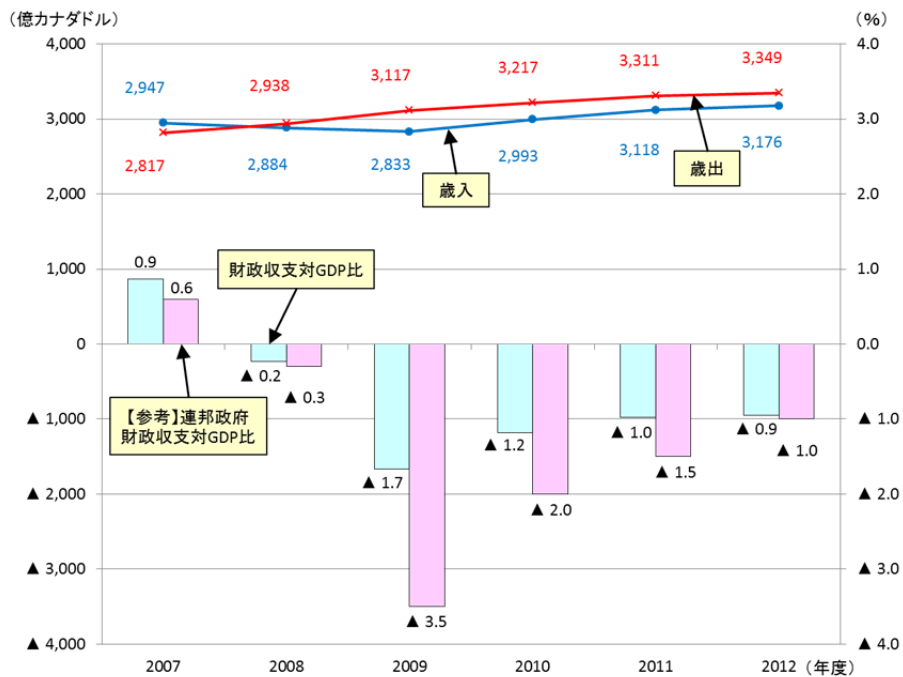
カナダは米国同様、独立主権を有する州を構成単位とする連邦国家であり、現在、10の州 (province) と3つの準州 (territory) で構成されている。

州・準州政府全体の財政状況は、連邦政府と同様、2007年度まで財政収支は黒字 (州・準政府の合計) であったが、2008年に発生した世界的な経済金融危機の影響を受け、翌年度に財政収支は赤字へと転じている (図5)。

なお、各州・準州政府の多くにおいても、連邦政府と同様に財政健全化目標を設定し、財政健全化の取組みを行っている。例えば、オンタリオ州では、現自由党政権が2017年度までに財政収支を均衡させることを目標としており、ケベック州では、2014年4月の州議会選挙で政権に返り咲いたケベック自由党が2015年度までに財政収支を均衡させることを目標としている。

(GHT : Canada Health Transfer) と「カナダ社会交付金」(CST : Canada Social Transfer) に分割されている。

図5 州・準州政府合計の財政状況（2007～2012年度）



(出典) Department of Finance Canada, “Fiscal Reference Tables” (2013年10月)

2. 財政健全化目標

現在、カナダにおいては、以下の二つの財政健全化目標を掲げている。

- (i) 2015年度までに財政収支（連邦政府）を黒字化させる
- (ii) 2021年度までに「累積債務残高」対GDP比（連邦政府）を25%まで縮減する

両目標については、直近の2014年2月に公表された「2014年度予算計画」においても掲げられており、2013年9月のサンクトペテルブルク・サミットにおいて国際的にもコミット¹²している。「2014年度予算計画」によれば、2015年度の財政収支対GDP比は0.3%、2021年度の「累積債務残高」対GDP比は25.0%と両目標とも達成できる見通しが示されている。

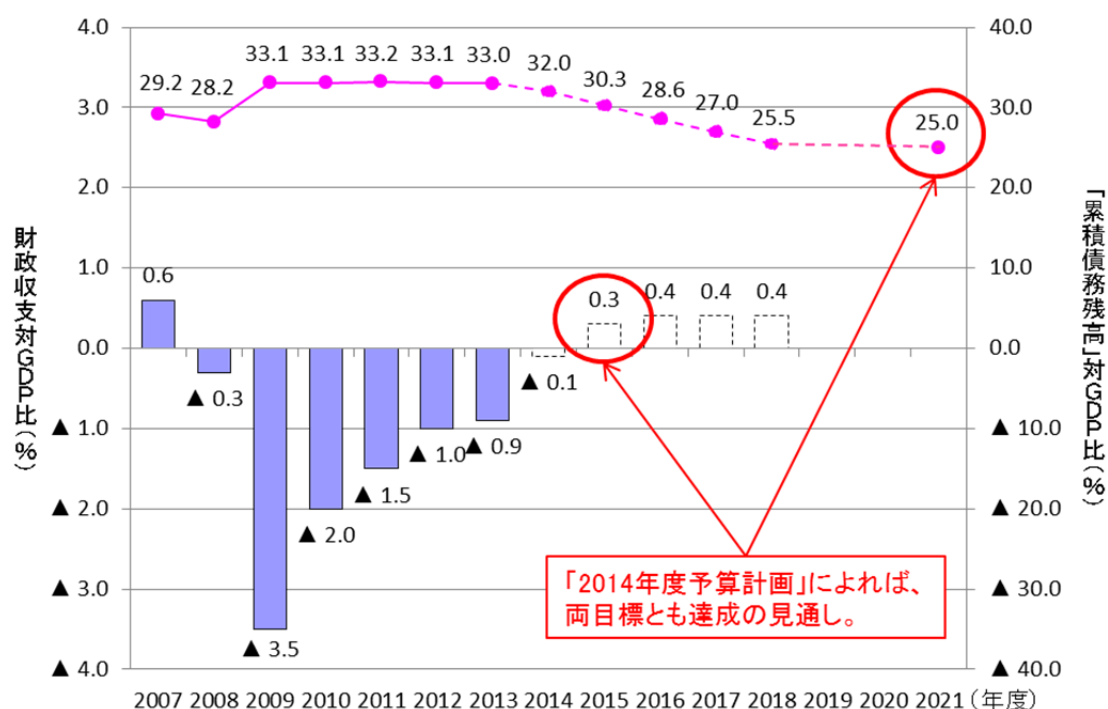
なお、予算計画はカナダ財務省が主体となって作成するものであり、閣議決定されるものであるが、法的拘束力はない。その後、議会にて予算計画と整合

¹² “St. Petersburg Fiscal Templates—G-20 Advanced Economies” (2013年9月)

的な歳出予算法が作成され、政府への歳出権限が付与されることとなる。

また、カナダにおいて経済財政見通しは、民間エコノミストの平均値を「リスク調整」(risk adjustment)¹³した上で作成されている。カナダ財務省の担当者(支出分析・財政政策予測課長)によれば、「政府が意図的に介入したという印象を与えないため、財務省独自の試算は行わず民間エコノミストの平均値を用いている。」とのことであった。

図6 財政健全化目標の達成見込み



(注) 2013年度は見込み、2014年度は見通し。

(出典) 「2014年度予算計画」(2013年2月)

¹³ 「リスク調整」とは、民間エコノミストの平均値から名目GDPに関して各年度で200億カナダドルずつ減らす調整のこと。例えば、2014年度において、「リスク調整」後の財政収支は調整前と比べて約30億ドル悪化する。

3. 歳出・歳入の構造

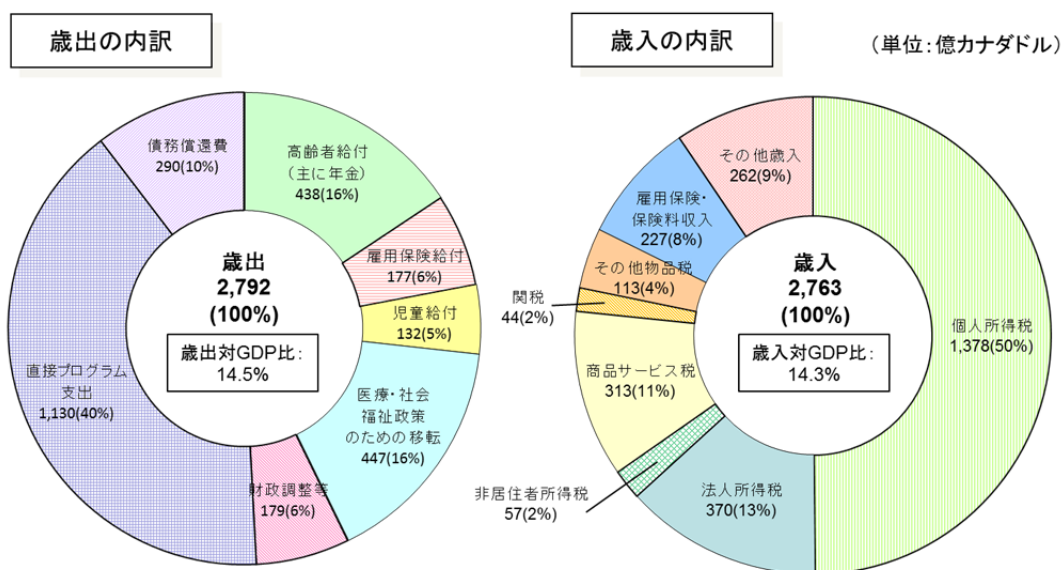
2014年度のカナダ予算の歳出・歳入の内訳は以下の通りである。

歳出は大きく分けると、以下の三類型で構成されている。

- (i) 個人への交付金 (Major transfers to persons)
以下の歳出の構成においては、「高齢者給付」、「雇用保険給付」、「児童給付」がこれに当たる。
- (ii) 州政府等への交付金 (Major transfers to other levels of government)
以下の歳出の構成においては、「医療・社会福祉政策のための移転」、「財政調整等」がこれに当たる。
- (iii) 「直接プログラム支出」 (Direct program expenses)

また、歳入については、個人所得税がその大半を占めており、歳入の約半分を占めている (図7)。

図7 カナダの歳出・歳入構成 (2014年度予算)



(注1) 「財政調整」とは、州・準州に対する平衡交付金など。

(注2) カナダの2014年度の名目GDPは約1兆9,320億カナダドル。

(注3) 歳出と歳入の差額については、歳入不足であり、公債を発行。

(出典) 「2014年度予算計画」(2014年2月)

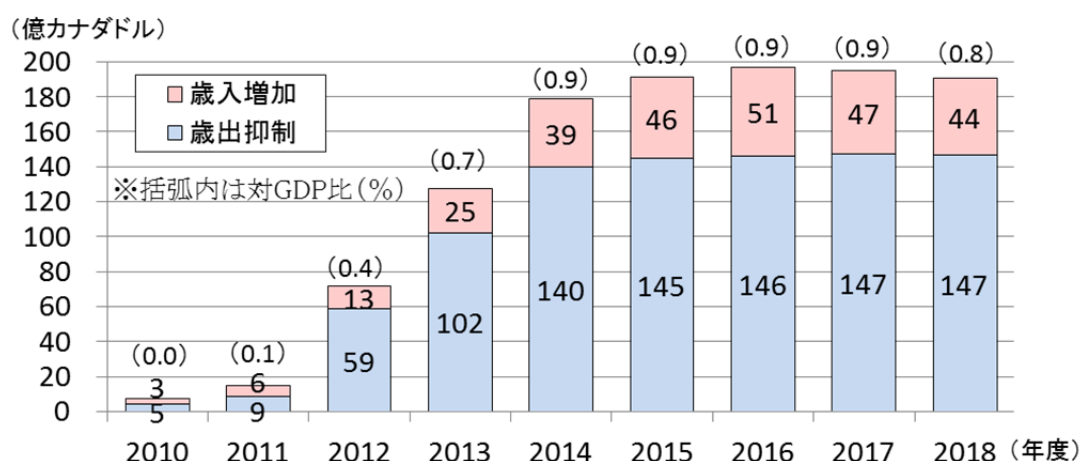
4. 財政健全化目標の達成に向けた具体的取組み

(1) 財政健全化策の全体像

「2010 年度予算計画」においては、景気への配慮から、「増税しない」、「個人への交付金（i）を削減しない」、「州政府等への交付金（ii）を削減しない」¹⁴という方針を定めており、それ以降、歳出全体の約4割を占める（iii）「直接プログラム支出」の抑制を中心に歳出抑制が進められている（後述の（2）①、②を参照）。他方、「増税せず」という方針の下でも、歳入増加策としては、税制の抜け穴防止をはじめとした措置がとられている（後述の（2）③を参照）。

また、「2014 年度予算計画」の中で示されている 2010 年度以降の財政健全化策における歳入増加と歳出抑制の割合を見てみると、近年、歳出抑制を中心とした財政健全化が進められていることが分かる（図8）。

図8 財政健全化策における歳入増加と歳出抑制の割合



(注) 歳入増加と歳出抑制の額は経済成長等を織り込んだ見通しから比較したものであり、上記措置を講じたとしても、2010 年度から 2018 年度にかけて、「直接プログラム支出」では、1,224 億カナダドルから 1,242 億カナダドル、歳出全体でも 2,742 億カナダドルから 3,221 億カナダドルに伸びると見込まれている。

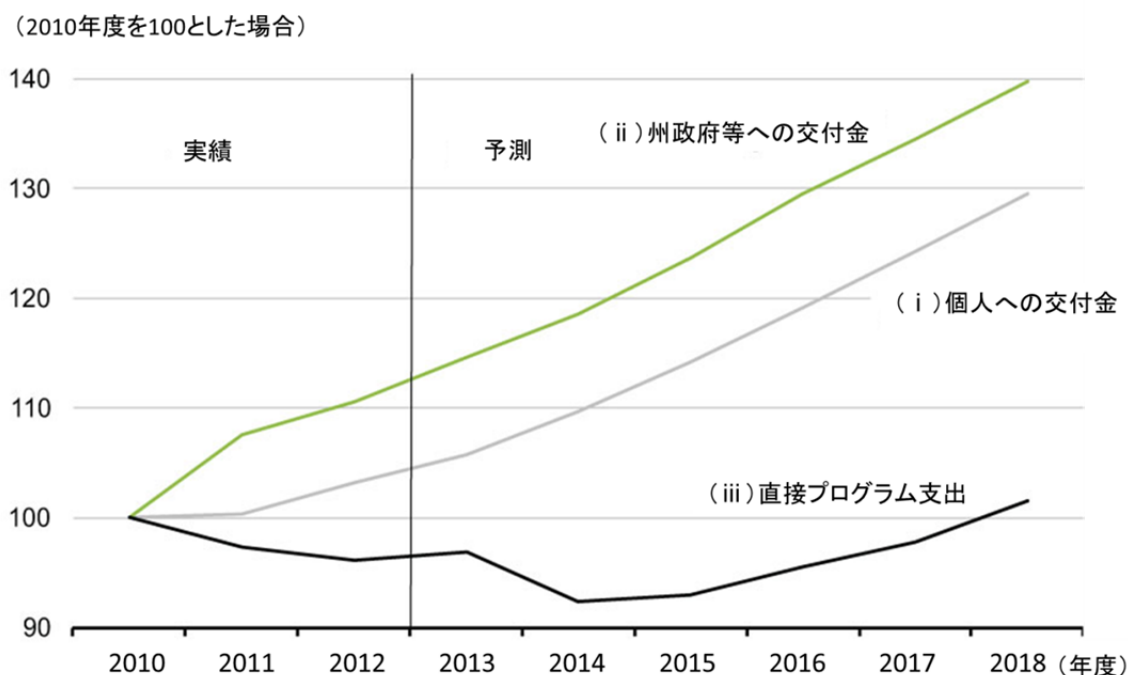
(出典) 「2014 年度予算計画」(2014 年 2 月)

カナダ財務省の担当者（支出分析・財政政策予測課長）によれば、「現政権の公約としてこのような財政健全化策の方針を定めており、個人への交付金や州政府等への交付金については GDP の伸び率と連動させて伸ばしてもよいことになっている。」とのことであった（図9）。また、「1990 年代の財政健全化策

¹⁴ 「2010 年度予算計画」(2010 年 3 月) より。

は州政府等への交付金についても削減を実施しており、これに比べると今回の財政健全化策は規模も大きなものではなく、経済に対するネガティブな影響は少ないと考えている。」とのことであった。

図9 各項目別の伸び率の推移（イメージ）



(出典)「2014年度予算計画」(2014年2月)

(2) 主な財政健全化策

このようにカナダにおいては歳出、中でも「直接プログラム支出」を中心とした地道な歳出抑制の取組みが継続して行われている。歳出抑制を行うモチベーションが維持できている理由として、カナダ財務省の担当者（支出分析・財政政策予測課長）によれば、「カナダにおいては1990年代以前より、現在と同様の赤字削減策は提言されていたが、国民の財政健全化への culture がなかった。ウォール・ストリート・ジャーナルにカナダは『名誉ある第三世界の一員 (an honorary member of the Third World)』であるとの記事が掲載されたことも危機感を醸成した一つの要因であろう。」とのことであった。

以下、近年の主な財政健全化策について列挙する。

① 「戦略的見直し」(Strategic Review)

前述の通り、カナダにおいては1990年代に財政健全化を達成しており、「プログラム・レビュー」の取組みが継続してなされるよう、既存施策の継続的な

見直し、新規施策の妥当性の検証、予備費の既存施策への充当禁止等の歳出管理の枠組みを構築していた¹⁵。こうした中、「戦略的見直し」は 2007 年に導入が決定された。本制度は、「直接プログラム支出」を見直しの対象とし、連邦政府全体の施策を毎年 25%ずつ、4 年間のサイクルでレビューを行う（「直接プログラム支出」の 98%をカバーする。）。

「直接プログラム支出」全体のうち、5%の削減を目標とし、その目標に基づき、各省庁がレビューを行い、国家財政委員会事務局（TBS：Treasury Board Secretariat）との協議を踏まえ、最終的に各省大臣が削減を実施する。これまで4回の「戦略的見直し」が実施され、7年間（2008～2014 年度）で約 110 億カナダドルの歳出抑制が見込まれている（表 2）。

導入直前（2007 年度）のカナダの財政収支は黒字であったが、将来的に赤字に転じることが予測されていたため、本制度が導入されることとなった。初年度（2008 年度）は、歳出抑制による余剰額を各省庁における他の重点分野へと再配分することを想定していたが、その後の世界的な経済金融危機に伴う財政収支の赤字への転落を受け、抑制額は均衡予算達成のために用いられることとなった。

表 2：「戦略的見直し」の歳出抑制額の推移

（億カナダドル）

	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度	2012 年度	2013 年度	2014 年度	合計
戦略的見直し 2007	2.0	3.1	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0	25.0
戦略的見直し 2008		3.5	4.5	5.9	6.0	6.0	6.0	31.9
戦略的見直し 2009			1.5	2.5	2.9	2.9	2.9	12.6
戦略的見直し 2010				1.9	2.7	5.7	5.3	15.6
国防省					5.3	10.0	10.0	25.3
抑制額合計	2.0	6.6	9.9	14.2	20.8	28.6	28.2	110.4

（注）歳出抑制額は経済成長等を織り込んだ見直しから比較したもの。

（出典）「2011 年度予算計画」（2011 年 6 月）

② 「Strategic and Operating Review」

均衡財政の達成に向け、更なる歳出の見直しを行うべく、前述の「戦略的見直し」に続くものとして、「2011 年度予算計画」において「Strategic and

¹⁵ 詳細は、総務省行政評価局「カナダ・米国における実績評価の動向及びその運用実態に関する調査研究報告書」（平成 25 年 2 月）24 頁を参照。

Operating Review」の実施が提唱された。これは、「直接プログラム支出」における支出管理だけでなく、主に運用経費（経常経費）に着目した歳出抑制策を実施することが特徴として挙げられる。

具体例としては、以下に列挙した取組み等が挙げられる。

- ・ 1セント硬貨の製造費用の高さに鑑み、その流通を廃止。また、他の硬貨の材質をより安価なものへと変更。
- ・ 在外の公邸等を売却し、より規模の小さなものに移行。それに伴いスタッフ数を削減。

2012～2014年度の3年間でレビューを行い、「2012年度予算計画」によれば、年間52億カナダドルの歳出抑制が見込まれている。

また、TBSの担当者（支出見直し・歳出政策課分析官）によれば、「政府の運営上のコスト削減に関しては、国家財政委員会に設置された小委員会（Sub-Committee on Government Administration）において、更にレビューを行うこととなった。」とのことであった。

③ 主な歳入増加策

歳入増加策については、前述の通り、増税ではなく税制の抜け穴防止等を中心とした取組みが行われている。「2014年度予算計画」によれば、「2006年度予算計画」以降、85の措置を導入したとされている。

具体例としては、以下に列挙した取組み等が挙げられる。

- ・ 「2013年度予算計画」においては、脱税を助長する不正ソフトの所持・販売等への罰則強化、租税回避防止のためのカナダ歳入庁による銀行等からの情報取得強化等
- ・ 「2014年度予算計画」においては、虚偽の税務申告に対する罰則強化、多国籍企業に対する課税強化等

5. 社会保障と財政

カナダでは、憲法上、老齢年金等が連邦政府の管轄とされる一方、その他の社会保障のほとんど（保健医療、公衆衛生、福祉等）は州政府の管轄とされており、社会保障分野における州政府の役割は非常に大きいものとなっている。

以下では、社会保障分野の中でも年金、医療分野における連邦政府の役割を中心に概観することとする。

(1) 年金

老齢年金については、主に連邦政府の所管事項¹⁶となっており、連邦政府が運営する基礎年金部分（1階部分）と連邦政府と州政府が共管で運営する報酬比例年金部分（2階部分）の2階建て構造となっている。

1階部分は、

- (i) 国内居住要件を満たす全ての者に対して支給される「老齢所得保障」(OAS : Old Age Security) と、
- (ii) 低所得者の年金受給者に対する「補足的所得保障」(GIS : Guaranteed Income Supplement)

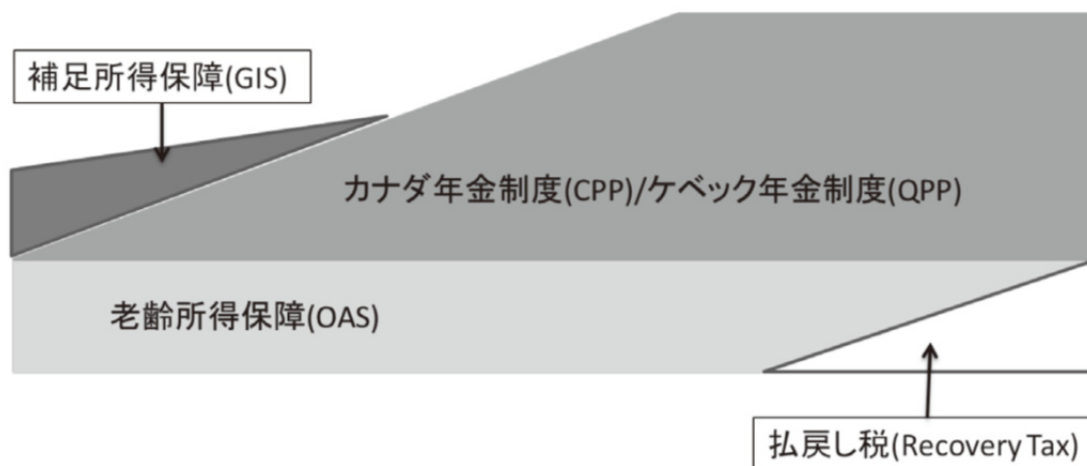
により構成されている。OAS については、税制上の措置として高所得者の高齢者は、年金の一部又は全額を払い戻す仕組みであるクローバック (claw back) を備えている。

2階部分は、

- (i) 被用者及び自営業者が加入する連邦政府と州政府が共管で運営する「カナダ年金プラン」(CPP : Canada Pension Plan)
- (ii) ケベック州については、ケベック州で働く者に適用される「ケベック年金プラン」(QPP : Quebec Pension Plan)

により構成されている (図 10)。CPP については、一定規模の積立金を確保し、「CPP 投資委員会」(Canada Pension Plan Investment Board) により市場で運用が行われている。

図 10 カナダにおける年金制度のイメージ



(出典) 厚生労働省「2013年海外情勢報告」(平成26年4月)

¹⁶ OAS は、発足当初は連邦政府と州政府の共同運営によるものだったが、1951年に成立した「老齢所得保障法」(Old Age Security Act) により、連邦政府の権限となった。

財源については、1階部分の OAS 及び GIS は連邦政府の一般財源（租税）によって賄われており、2階部分の CPP は保険料収入及び積立金の運用収益によって賄われている。

（2）医療

医療については、州政府の所管事項となっており、そのほとんどが公的財源で負担され、無料である。この国民医療制度は「メディケア」（Medicare）と呼ばれ、居住要件を満たせば本制度の対象となる。なお、在宅ケアや薬剤、歯科等については一部を民間保険や自己負担により対応する。低所得者等に対しては、これについても公的財源で負担するケースがある。なお、カナダ保健省の担当者（戦略政策部カナダ医療法課 副課長）によれば、「コアとされるサービス（入院や外来診療等）については、英国の NHS（National Health Service）と似ており、それ以外の部分は、米国の医療保険制度と似ている。カナダの医療保険制度は、英米のハイブリッド型と言える。」とのことであった。

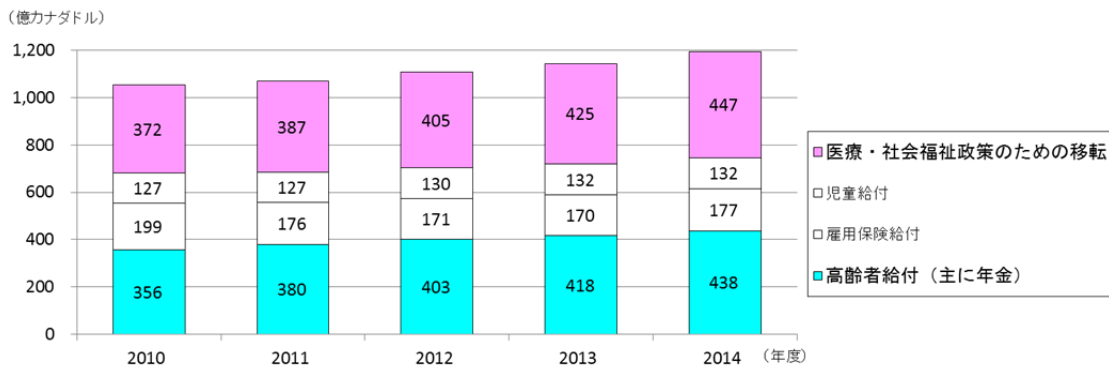
また、州毎の施策の方向性を統一させるため、連邦政府、州・準州政府を合わせた 14 名の保健大臣によって、保健大臣会合を開催している。同会合において連邦政府はとりまとめ役を担うが、意思決定には参画しない。

財源については、原則として州政府が財政上の責任を負っているが、連邦政府からは「カナダ医療交付金」（CHT）等の交付金により財政的支援を実施している。

（3）今後の見通し

過去 5 年間の歳出の推移を見ると、医療（医療・社会福祉政策のための福祉政策のための移転）、年金（高齢者給付）等の社会保障関係支出は毎年増加傾向にある（図 11）。

図 11 過去 5 年間の社会保障関係支出の推移（連邦政府）



（出典）「2014 年度予算計画」（2014 年 2 月）

年金に関しては、「2012 年度予算計画」により、2023 年 4 月から OAS 及び GIS の受給開始年齢の 65 歳から 67 歳への引上げ開始が決定されており、2029 年 1 月には引上げが完了する予定となっている。改正理由としては、現行制度は国民が現在ほど長命でない時代に制度設計されたものであり、現制度下による連邦政府支出は 2011 年の 380 億カナダドルから、2030 年には 1,080 億カナダドルまで上昇することが見込まれ、本制度を持続可能なものとするためとされている。

医療に関しては、「連邦政府として州政府に対してコスト節約等は求めないのか。」との問に対し、カナダ保健省の担当者（戦略政策部カナダ医療法課 副課長）によれば、「連邦政府としては介入しない。役割分担が厳格であり、連邦政府と州・準政府とで双方介入はしない。連邦政府が何かを州・準州政府にやらせたいと考えた際は、交付金等で間接的に介入することになる。」とのことであった。

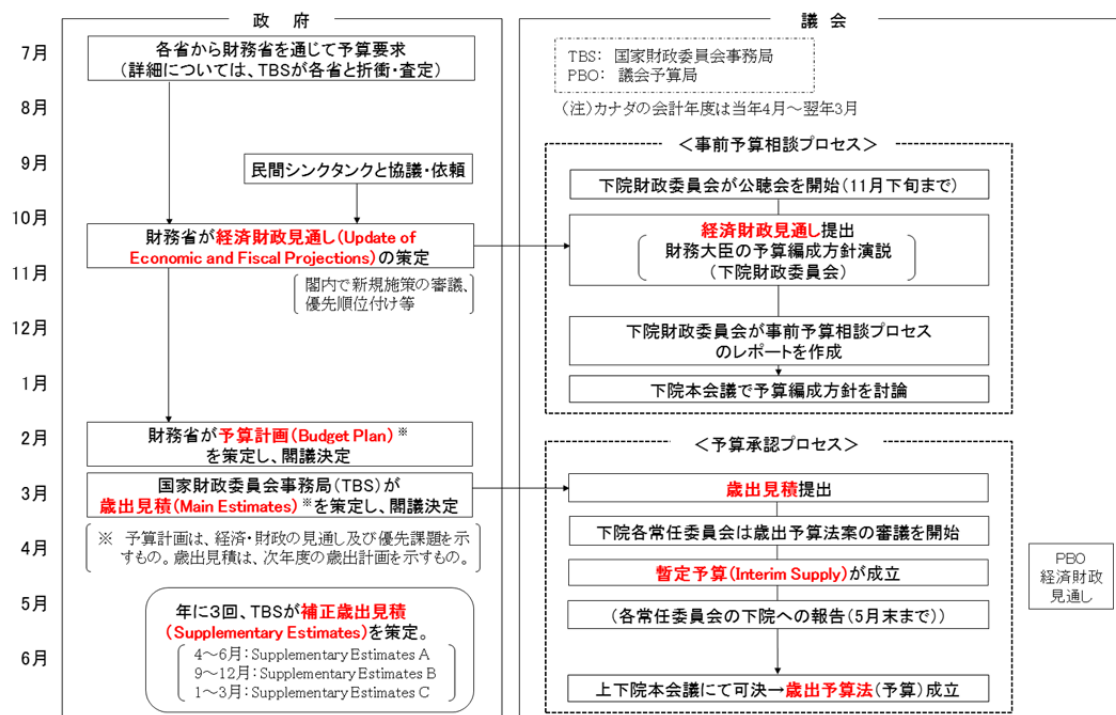
6. 我が国へのインプリケーション

1990 年代に財政健全化を達成させた自由党政権（クレティエン政権（1993～2003 年）、マーティン政権（2003～2006 年））から、近年、保守党政権（ハーパー政権 2006 年～）へと政権交代が起こっているが、この間もカナダにおいては継続した歳出抑制の取組みが進められてきた。

現在の保守党政権においては、歳出抑制のための施策として、2008 年の世界的な経済金融危機が起こる以前から、「直接プログラム支出」という連邦政府の裁量的経費に的を絞った「戦略的見直し」を導入し、その後の経済金融危機発生後も一定程度の景気対策は行いつつも、明確に財政健全化目標を掲げ、財政健全化に向けた取組みを推進してきた。さらに、その後も均衡財政の達成に向け、「直接プログラム支出」における運用経費（經常経費）にも着目した「Strategic and Operating Review」を立て続けに実施している。このように、カナダにおいては、政権交代があった中でも、政府と議会が財政健全化の必要性を共有し、歳出抑制を中心とした取組みが一貫して行われている。

他方、社会保障制度においては、連邦政府と州・準州政府との役割分担が明確に分かれており、医療・保険サービスの運営・実施について、州・準政府が財政上の責任を負っており、連邦政府はブロック補助金を交付し、州・準州政府の財政運営によって生じたリスクを負わない。

【参考】カナダにおける予算編成の流れ



(注1) 議会予算局 (PBO: Parliamentary Budget Officer) は、経済財政見通しの作成やプログラムのコスト分析等を通じ、議会へ情報提供することを目的として2008年に設置された。PBO自身は、予算編成に直接関わらない。

(注2) 各省と議会との関係について、各省は予算要求段階より議会や利害関係者と適宜相談を行う。

<参考文献>

- ・ オンタリオ州財務省ホームページ
<http://www.fin.gov.on.ca/en/index.html>
- ・ カナダ財務省 (Department of Finance Canada) ホームページ
<http://www.fin.gc.ca/fin-eng.asp>
- ・ カナダ統計局 (Statistics Canada) ホームページ
<http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html>
- ・ カナダ保健省 (Health Canada) ホームページ
<http://www.hc-sc.gc.ca/index-eng.php>
- ・ ケベック州財務省ホームページ
<http://www.finances.gouv.qc.ca/en/index.asp?>
- ・ 国家財政委員会事務局 (TBS) ホームページ
<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp>
- ・ 厚生労働省「2013年海外情勢報告」(平成26年4月)
- ・ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成18年5月)
- ・ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成21年6月)
- ・ 総務省行政評価局「カナダ・米国における実績評価の動向及びその運用実態に関する調査研究報告書」(平成25年2月)
- ・ 内閣府「世界経済の潮流 2010年Ⅱ」(平成22年11月)
- ・ Department of Finance Canada, “Fiscal Reference Tables” (2013年10月)
- ・ OECD, “Economic Outlook No.95” (2014年5月)

Ⅲ. 英国

Ⅲ. 英国

【ポイント】

- 2008 年秋に発生した世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）や、労働党政権下での歳出の増加により、財政状況は悪化したが、保守党・自民党連立政権下で財政健全化が政権の最重要課題に位置付けられ、ギリシャに端を発した GIIIPS 諸国の債務危機を受けた景気低迷の中でも財政健全化へコミットし続けた結果、財政状況は改善しつつある。
- 財政健全化策については、2010 年 6 月の「緊急予算」や、2010 年の「歳出見直し」等により明確化された。2014 年度までに見込まれる財政健全化措置の規模は 1,030 億ポンド（対 GDP 比で 6.0%）である。社会保障に関しては、医療や年金について歳出の効率化を進めるとともに、医療・年金以外の社会福祉支出を対象としてシーリングを設定する等の取組みを実施している。
- 英国の財政健全化のポイントとしては、第一に財政健全化への政治的コミットメントの存在、第二に信頼できる財政計画の策定、そして第三に財政政策、金融政策、成長政策の適切な組み合わせがあげられる。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

英国においては、1992 年から 2007 年までの 16 年間にわたってプラス成長が続いた。1997 年から 2007 年の平均成長率は 3.3% であるが、うち 7 割程度が個人消費の伸びによって説明される。こうした個人消費主導の成長の中で、経済構造も大きく変化した。2007 年には、金融・不動産等の非製造業が「粗付加価値」¹全体の 30.4%（1997 年には 25.1%）を占める一方、製造業の占める割合は 10.9%（1997 年には 14.6%）にまで低下した（図 1）。

こうした中、2008 年秋に発生した世界的な経済・金融危機（いわゆるリーマン・ショック）の影響を受け、イギリスの実質 GDP 成長率は 2008 年の▲0.8% から 2009 年の▲5.2% に落ち込んだ。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、純輸出と政府消費を除く需要項目がマイナスに寄与している。急速な経済の悪化に対応するため、

¹ 粗付加価値は、個々の生産者・産業・セクターが生み出した付加価値の合計で、GDP に生産に対する補助金を加え、生産に課される税を差し引いたものに等しい。

英国政府は2010年までに総額200億ポンドを超える規模の景気対策²を実施した。世界経済が回復する中で、こうした景気安定化策や金融安定化策の効果もあって個人消費は下げ止まり、2010年には再びプラス成長に転じた。その後、2011年半ば以降に南欧諸国等の財政に対する金融市場の信用不安が再燃したことにより、金融機関の資金調達環境の悪化により内需が低迷し、2012年には実質GDP成長率が+0.3%まで落ち込むなど経済が低迷した。しかし、足下では景気は緩やかに回復しており、2013年度の実質GDP成長率は1.7%となる見込みである(図2)。

図1 粗付加価値に占める各部門のシェア

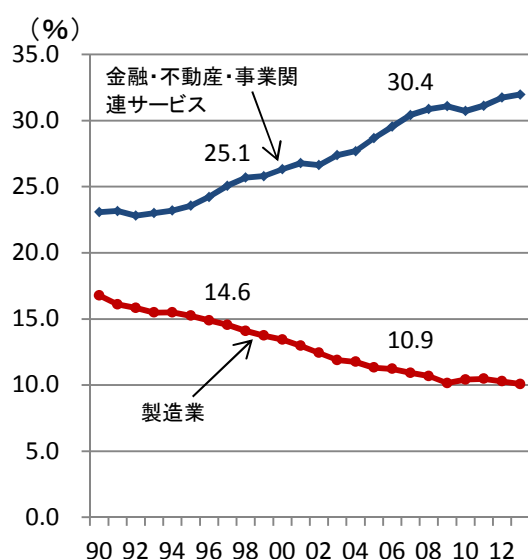
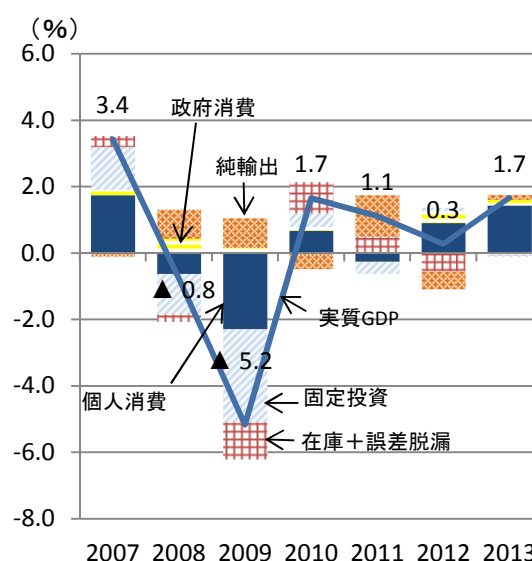


図2 実質GDPの推移



(出典) 英国統計庁

財政状況を見ると、労働党政権下(1997年~2010年)での歳出の増加に加え、2008年の経済金融危機による税収の落ち込みや景気刺激策による財政出動により、財政収支が急激に悪化した(図4)。2001年度以降、英国は構造的財政赤字³を抱えるようになっていたが、経済成長と低水準の債務残高により、この点はあまり問題視されていなかった。しかしながら、経済が大幅に悪化する中で、危機以前の成長を前提とした歳出拡大が継続し、歳出のGDPに占める割合は2006年度の約40%から2009年度の約47%へと大幅に増加した。また、2010年5月の総選挙では、単独過半数を獲得する政党が出ず、政治が不安定化するのではないかとの懸念もあり、財政の持続可能性を疑問視する声も出された。

² 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成21年6月)17~18頁を参照。

³ 成長率が潜在成長率であった場合の財政赤字

こうした状況を反映し、2010年5月の総選挙では財政赤字削減のペースが最大の争点となった。労働党は、拙速な財政赤字削減は景気の腰を折るとの考えの下、赤字削減を2011年度から開始し、2013年度までに2009年度と比較して財政赤字を削減するとの目標を掲げた。他方、保守党は、英国経済最大のリスクは財政への信認の喪失と金利の急騰であるとの考えの下、赤字削減を2010年度から開始し、2015年度を目途に構造的経常財政赤字の大部分を削減するという、労働党よりも厳しい目標を掲げた。なお、第三党である自由民主党（以下「自民党」という。）は労働党と同じ立場をとっていた。

2010年5月の総選挙の結果、単独過半数を取得する政党は出なかった。当時、折しもギリシャ支援のパッケージが議論され、英国の将来についての懸念が広まっていた中、第一党となった保守党が「国益」という言葉を強調し、自民党との間で精力的に連立交渉を実施した。自民党の側も、ギリシャの債務危機をきっかけとして、拙速な財政赤字削減は景気の腰を折るとの選挙時の主張を撤回し、代わりに低所得者対策をのませるという形で、2010年度予算から歳出抑制を実施することや増税よりも歳出抑制を通じた構造的財政赤字の大幅削減を実現すること等を柱とする連立合意が形成された。

こうして保守党・自民党連立政権下で、財政健全化が政権の最重要課題に位置付けられ、GIPS諸国の債務危機を受けた景気低迷の中でも財政健全化へコミットし続けた結果、財政状況は改善しつつある（図3、4）。

図3 財政収支対GDP比の推移

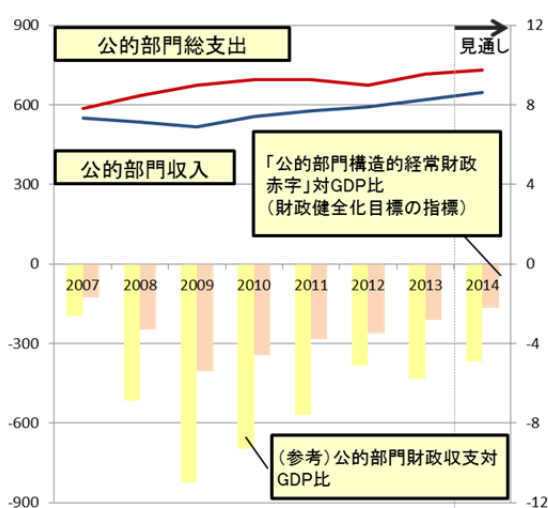
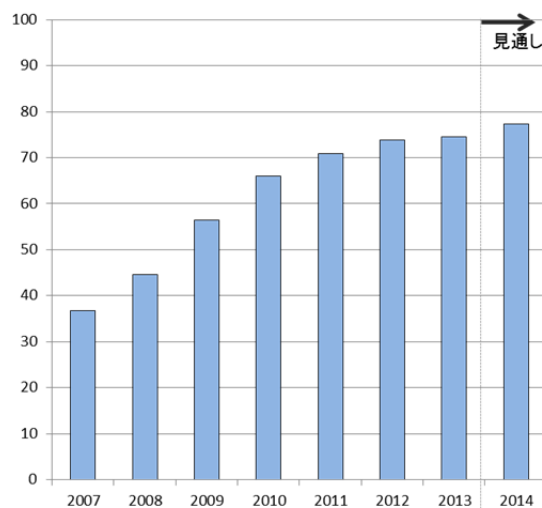


図4 「純債務残高」対GDP比



（出典）英国財務省、予算責任庁

（注1）「公的部門構造的経常財政赤字」とは、構造的財政赤字（景気悪化に伴う歳出増・歳入減の影響を加味した財政赤字）から公共事業等の資本支出を除外したものを。

（注2）「純債務残高」は、公的部門の純債務残高。

2. 財政健全化目標

英国の財政健全化目標は2つから成る。まず、主目標として、「公的部門」⁴の「構造的経常財政赤字」（景気悪化に伴う歳出増・歳入減の影響を加味した財政赤字から、公共事業等の資本支出を除外したもの）を5年の見通し期間⁵で黒字化させることが掲げられている。ただし、この目標の下では、具体的な達成期限が定められていない⁶ため、目標実現が永遠に先送りされることのないよう、副目標として、「公的部門」の「純債務残高」を2015年度までに減少させることが掲げられている。

なお、2014年度予算の見通しによれば、「公的部門」の「構造的経常財政赤字」は2017年度に黒字化（すなわち見通し期間の最終年度である2018年度よりも一年前倒しで目標を達成）する見込みであり、「公的部門」の「純債務残高」は2016年度以降減少（すなわち2015年度の期限よりも一年後倒しで達成）する見込みである（表1）。

表1 財政健全化目標の見通し

単位：%	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
構造的経常財政赤字	▲3.5	▲2.8	▲2.2	▲1.5	▲0.2	0.7	1.5
公的部門純債務残高	74.2	74.5	77.3	78.7	78.3	76.5	74.2

（出典）予算責任庁

（※）斜字部分は財政健全化目標を達成すべき年、塗りつぶし部分は財政健全化目標を実際に達成する年。

これらの財政健全化目標は、2011年に策定された「予算責任憲章」(Charter for Budget Responsibility) において定められているものである。同憲章は、2011年に成立した「予算責任・会計検査責任法」(Budget Responsibility and National Audit Act) において、財務省が策定するものとされており、策定の際には憲章案を議会に提出し、下院の承認を得るものとされている⁷。財務省が財政健全化目標等を変更する必要があるとする場合には、その理由を添えて修正案を議会に提出し、下院の承認を得ることでその変更を行うことが可能となっている⁸。

⁴ 「公的部門」とは、一般政府及び公的企業を指す。

⁵ 予算責任庁の策定する経済財政見通しの予測期間

⁶ 2010年6月の「緊急予算」では見通しの最終年度が2015年度となり、2015年度までに黒字化を図る必要があったが、2011年秋には見通しの最終年度が2016年度になるため、目標の期限も1年後倒しされることとなる。

⁷ なお、「予算責任憲章」には、いかなる場合でもこれを遵守しなければならないという意味での法的拘束力はない。

⁸ なお、2014年3月19日、2014年度予算書で発表されたWelfare Capを憲章に盛り込むた

○『予算責任・会計検査責任法』(抜粋)

第一部

1. 予算責任憲章 (以下「憲章」)

- (1) 財務省は財政政策の形成や実施、国債管理政策に関する文書である予算責任憲章を策定しなければならない。
- (2) 憲章においては、特に以下について定めなければならない。
 - (a) 財政政策、国債管理政策に関する財務省の目的
 - (b) 財政政策に関する財務省の目的を達成するための手段 (マנדート)
 - (c) 第2条の下で作成される決算書と予算書に含まれるべきもの
- (3) 憲章には財務省が適切と考えるその他の要素が含まれる。
- (4) 財務省は憲章を議会に提出しなければならない。
- (5) 財務省は憲章を改訂することができる。
- (6) 憲章が改訂された時は、財務省はそれを議会に提出しなければならない。
- (7) 憲章は下院によって承認されるまでは効力を持たない。
- (8) 財務省は下院による承認を受けた憲章を公表しなければならない。

○『予算責任憲章』(抜粋)

3. 政府の財政政策の枠組み

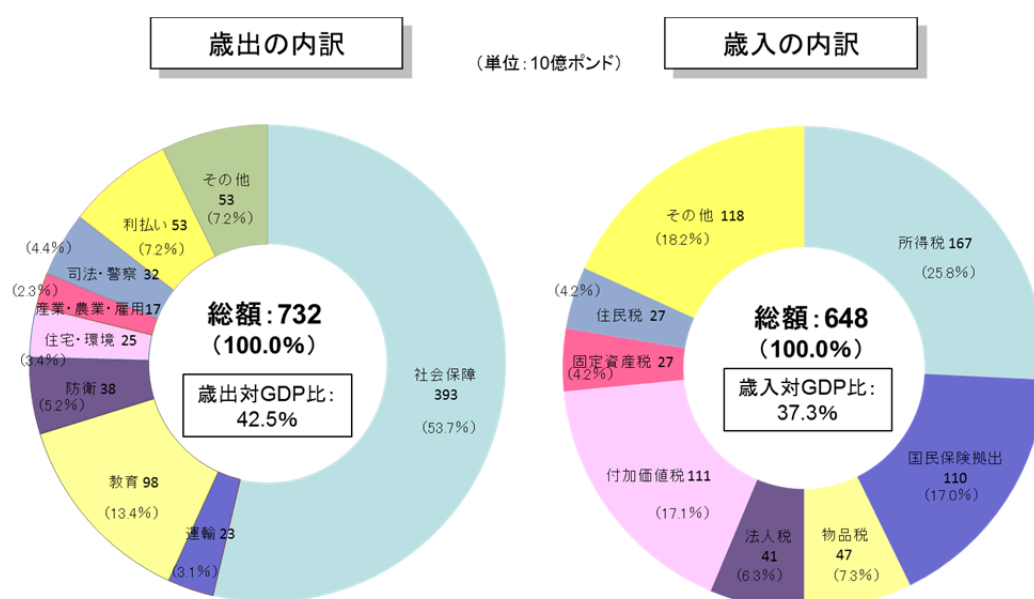
- 3. 2. 財務省が今議会において財政政策に関して負っているマンドートは、2010年6月22日の予算において示されているとおり、
 - ・ 5年の見通し期間で、構造的経常財政赤字を黒字化させること
- 3. 3. 債務残高が急増している今日、財務省の財政政策のマンドートは以下のマンドートにより補足される。
 - ・ 公的部門の純債務対GDP比が2015年度に低下するようにし、財政を持続可能な道筋に載せること

め、英国財務省により初めて憲章の改訂案が作成・公表された。当該改訂案については、同日、下院に提出され、同院での審議を経て、3月26日に可決・成立した。

3. 歳出・歳入の構造

2014年度の「公的部門」⁹の歳出・歳入の内訳は（図5）のようになっている。歳出総額は7,320億ポンド（対前年度比1.7%増）となっており、社会保障関係の支出が半分以上（53.7%）を占めている。歳入は6,480億ポンド（対前年度比5.9%）となっており、所得税（25.8%）に次いで付加価値税（17.1%）、国民保険拠出（17.0%）が高い割合を占めている。また、各年度における歳出と歳入の差額については公債を発行して賅っている（表2）。

図5 公的部門の歳出・歳入の内訳（2014年度）



- (注1) 歳出につき、「社会保障」は social protection, personnel social services, health の合計。
(注2) 歳入につき、「物品税」(excise duties) は、酒税、たばこ税、石油石炭税等を含む。その他は印紙土地税、自動車税等の諸税に加え、税外収入を含む。
(注3) 英国の2014年度の名目GDPは17,210億ポンド。
(注4) 歳出と歳入の差額については、公債を発行（国家貸付資金（別会計））で管理。

表2 公的部門の歳出・歳入規模の推移（単位：10億ポンド、予算ベース）

	2010	2011	2012	2013	2014
①歳出	697	710	683	720	732
②歳入	548	589	592	612	648
②－①（公債発行額）	▲149	▲121	▲91	▲108	▲84

(出典) 英国財務省

⁹ 一般政府と公的企業を合わせたもの（再掲）。

4. 予算編成の流れ

英国の会計年度は4月から開始する。予算編成のプロセスは前年度の12月頃、財務省が「秋季財政声明」を公表するところから始まる。同声明において、翌年度の経済・財政政策や税制改正の方向性が明らかにされ、財務大臣がそれを「秋季財政演説」という形で下院に報告する。また、同時に、2011年に「予算責任・会計検査責任法」により設置された予算責任庁が、向こう5年間の経済財政見通しを公表する。

秋季財政声明の内容を踏まえて、3月に財務省が「予算書」を公表する。同時に、予算責任庁も経済財政見通しを改訂し、公表する。議会との関係では、財務大臣が予算演説という形でその内容を下院に報告した後、予算書が議会に提出される。ただし、予算書の内容が法律として正式に成立するのは通常7月になるため、暫定予算¹⁰を組むことが慣例となっている。前年度の補正予算がある場合には暫定予算と合わせて提出される。

通常3月に公表される予算書では、主に歳入・歳出項目の変更及び新規施策が掲載されており、前年度から変更がない項目についてはほとんど記述がない。このため、歳出項目については、財務省は、予算書の内容に基づき、各省の歳出予算総額と主な内訳を取りまとめ、「議定費歳出予算」として公表する。これに基づき、歳出面では議定費歳出予算法案が、歳入面では税制改正事項をまとめた歳入法案がそれぞれ議会に提出され、審議を経た後、7月頃に議定費歳出予算法、歳入法が成立する。

歳入項目については、上記の歳出項目とは全く別の手順を踏んで議会の審議・議決が行われる。歳入項目の変更のうち、たばこ税をはじめとする多くの物品税については、3月の財務大臣による予算演説終了後、即座に変更点が反映される。その他の多くの改正事項については、同日議会に提示される歳入法案（原案）に基づいて下院での審議・承認を受け、暫定的に発効する。その後、歳入法案（原案）はコンサルテーションを経て、歳入法案として正式に議会に提出され、他の法案と同様、上下両院での審議・議決を経て、通常7月に成立する。なお、下院での承認を受けた改正事項は、歳入法として法制化されない限り恒久的な効力は持たず、当該年度中の8月5日に失効することになる。

¹⁰ 経常支出だけでなく資本支出も含まれる。

5. 財政健全化に向けた取組み

(1) 歳出抑制のための仕組み

英国の公的部門の歳出は、いわゆる裁量的・政策的な経費である「省庁別歳出限度額」(DEL : Departmental Expenditure Limits) と、社会保障関係費や利払費等のいわゆる義務的経費である「各年度管理歳出」(AME : Annually Managed Expenditure) から構成される(図7)。

このうち DEL については、従来「歳出見直し」(SR : Spending Review) と呼ばれる中期的な財政計画¹¹により向こう数年間にわたって管理されている。2010年のSRより、歳出委員会が、財務省と各省の議論に基づき、DEL について内閣に助言をし、各省庁は向こう3~4年間、この助言を踏まえ各年度の予算を編成することとなった。歳出委員会は、財務大臣を委員長とし、財務省と歳出を抑制することで合意した各省の大臣を構成員とするとされている。歳出抑制に合意すれば他の大臣の歳出に対しても歳出抑制を要求する立場に立つことができる一方、合意できなければ、歳出抑制を要求される側に立つことになるため、歳出を抑制するインセンティブが働きやすい構造となっており、いわば、保守党・自民党連立政権の財政健全化への強いコミットメントを象徴する仕組みとなっている。

歳出見直しの進捗状況について、名目ベースでの実績を見ると、概ね、2010年に計画していたものの上限内で推移している¹²(表3)。この点について、英国財務省の担当者(歳出計画・戦略課長)によれば、「現連立政権の下では、各大臣は予算を確保したことで首相や党から評価されるのではなく、予算を削減したことで評価される。」とのことであり、「仮に、予算が歳出見直しで設定した額を上回れば大臣としての能力を問われかねないということになるため、こうした結果につながっている。」との指摘があった。

また、AME については各年度、財務省により査定され、原則としてSRの対象とはされてこなかったが、2010年のSRにおいては、多くのAMEがSRの対象とされることになった。

¹¹ これまで1998、2002、2004、2007、2010年に策定。

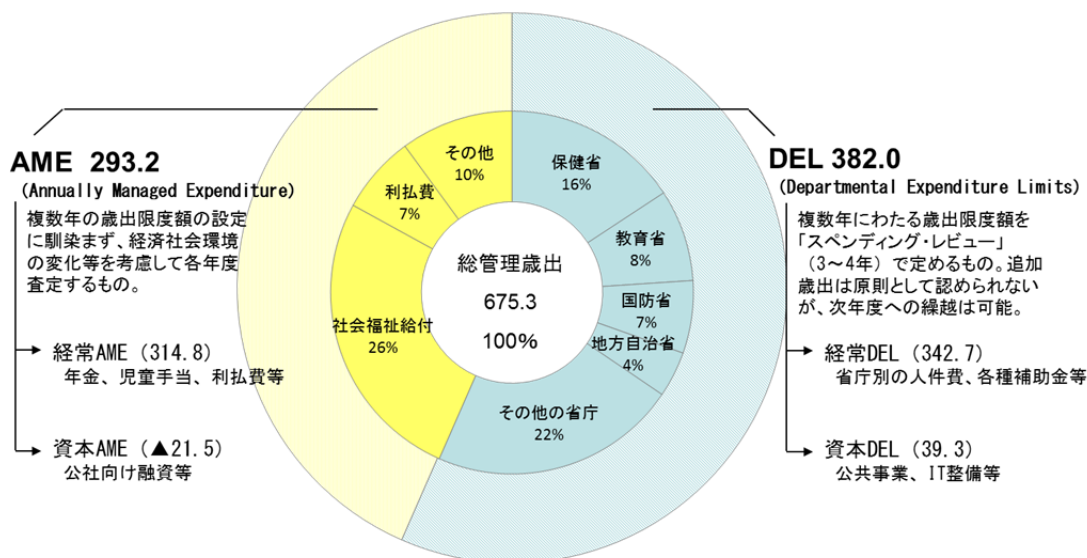
¹² 対GDP比で見た歳出は減少。

図6 公的部門の歳出構成（2012年度実績ベース）

公的部門総管理歳出(2012年度) 675.3

= 省庁別歳出限度額 (DEL)382.0 + 各年度管理歳出 (AME) 293.2
(公的部門 = 中央政府 + 地方政府 + 公的企業)

※単位:10億ポンド



(出典) 英国財務省

表3 2011~2013年度のDEL(計画と実績) 単位:10億ポンド

	2011	2012	2013
計画 (2010SR)	386.2 (24.9)	386.2 (24.6)	388.1 (23.6)
実績	388.0 (25.0)	382.0 (24.3)	382.5 (23.3)

(注) 名目ベース、2013年度は実績見込み。()内は対GDP比。

(2) 主な歳入増加策・歳出抑制策

① 主な歳入増加策

保守党・自民党連立政権では、所得税の課税ベースの見直し等、前労働党政権の増税策(210億ポンド相当)のほとんどを引き継いだ上で、新たに2010年度6月の「緊急予算」において以下の歳入増加策を実施することとした。なお、増収見込額は、2010年度当時における2014年度時点の見込額。

【付加価値税率の引き上げ】

2011年1月より、付加価値税率を17.5%→20%に引き上げ。

増収見込額 135億ポンド

【銀行負担金の導入】

2011年1月より、英国の銀行、住宅金融組合の連結ベースの負債及び資本の額、英国で営業する外国銀行・外国銀行グループの現地法人・支店の負債及び資本の合計額の0.07%¹³に相当する額を課税。

増収見込額 24億ポンド

②主な歳出抑制策

歳出サイドについては、2010年のSRにおいて公表されている歳出抑制策が中心となっている。なお、抑制見込額は、2010年度当時における2014年度時点の見込額。

【DELの抑制】

医療（保健）、海外援助を除くDELを実質ベースで2011～2014年度の間平均19%抑制¹⁴。（例：基礎自治体に対する用途を特定した補助金を原則廃止、旧型・非主要な防衛装備を削減 等）

抑制見込額（2014年度ベース） 490億ポンド

【AMEの抑制】

AMEについては、労働党政権時代に大幅な伸びを示した社会福祉給付の抑制を実施¹⁵。

- ・社会福祉給付や年金、給付付税額控除の物価スライドには主として小売物価指数（RPI）が使われていたところ、RPIより上昇率が低いCPIに連動する仕組みに変更。

抑制見込額（2014年度ベース） 58億ポンド

- ・各種手当・税額控除の見直し（障害手当の申請者に対して、支給の適切性を確保するため、2013年度から、医療検査を実施。住宅手当の支給額の計算に

¹³ 初年度の2011年度は0.04%。

¹⁴ 医療費は労働党政権時代に大幅に増加しており、それと比べるとかなり抑制された状況。

①保守党・自民党連立政権時代（2010SR）：

2010年度987億ポンド→2014年度1098億ポンド（+111億ポンド、年率約2.7%の増加率）

②労働党政権時代（2010決算）：

2006年度769億ポンド→2010年度990億ポンド（+221億ポンド、年率約6.5%の増加率）

¹⁵ 2010年6月の緊急予算では、労働党政権下の10年間で、社会保障給付と給付付税額控除が実質ベースで600億ポンド（+45%）増加したと指摘されている。

用いられる市場価格の見直し等を実施。児童税額控除について控除額の逡減が始まる所得の基準を 50,000 ポンドから 40,000 ポンドに引き下げる等の見直しを実施。等)

抑制見込額 (2014 年度ベース) 61 億ポンド

- ・ 年収 50,000 ポンドを超える児童手当の受給者について、児童手当を抑制又は廃止¹⁶。

抑制見込額 (2014 年度ベース) 25 億ポンド

(3) 財政健全化の実施状況

2014 年度予算書によれば、上記の歳出・歳入面での措置により、2014 年度までに見込まれる財政健全化措置の規模は 1,030 億ポンド (対 GDP 比 6.0%) であり、うち歳出抑制の寄与が 800 億ポンド程度、歳入増加の寄与が 230 億ポンド程度となっている。なお、歳出抑制 800 億ポンドというのは、DEL については、2010 年度の歳出を物価上昇率で延伸させた金額と、SR で設定された上限額の差額、AME については、制度改正による抑制額を整理したものであり¹⁷、必ずしも名目でこれだけの抑制を行っているわけではないことには留意が必要である。

健全化策の中で歳出抑制が大きな割合を占めているが、その要因としては、財政赤字拡大は前労働党政権時代の歳出拡大路線によるところが大きかったこと¹⁸、英国の税制で租税力の高い税目のうち、付加価値税については増税策の一つとして 20%への引き上げを決定しており、所得税については既に労働党が 50%に最高税率を引き上げ済、社会保険料については保守党が総選挙で引上げしないことを公約済であったことから、財政赤字を削減するために大幅な歳入増加によることが困難であったこと等があげられる。

¹⁶ 2012 年度予算において詳細な制度設計を公表。所得が 50,000 ポンドから 60,000 ポンドの間にある者については、50,000 ポンドを超える部分につき 100 ポンド当たり 1%として計算した割合の分、支給されている児童手当が削減される。所得が 60,000 ポンドを超える者については、支給されている児童手当の全額が削減される。

¹⁷ 名目ベースの歳出額で見ると、2011 年度から 2014 年度にかけて 3.1%の増加 (7100 億ポンド→7320 億ポンド) となっている。

¹⁸ ・ 歳出の対 GDP 比は、1997 年度：約 38%、2007 年度：約 41%、2009 年度：約 47% (+6%)
・ 歳入の対 GDP 比は、1997 年度：約 37%、2007 年度：約 38%、2009 年度：約 36% (▲2%)
・ 赤字の対 GDP 比は、1997 年度：▲1%、2007 年度：約 3%、2009 年度：約 11% (+8%)

となっており、2009 年度の危機前 (2007 年度) と比較した赤字拡大の 8 割弱が歳出対 GDP 比の拡大によるもの。なお、1997 年度は保守党から労働党に政権が移行した年。

(4) 今後の見通し

2013年には、「Spending Round¹⁹」が策定され、2010年のSRで示された2011～2014年度の財政健全化の取組みを2015以降も継続・強化することとしている。DELについては、2015年度において経常DELを115億ポンド抑制し、その一部を充当して資本DELを30億ポンド増額することとしている。また、AMEのうち、社会保障関係支出に占める割合が最も大きい「社会福祉支出」（具体的には児童手当、住宅手当等）については、2015年度以降にシーリング（welfare cap）を設定することとされている（後述）。

6. 社会保障と財政

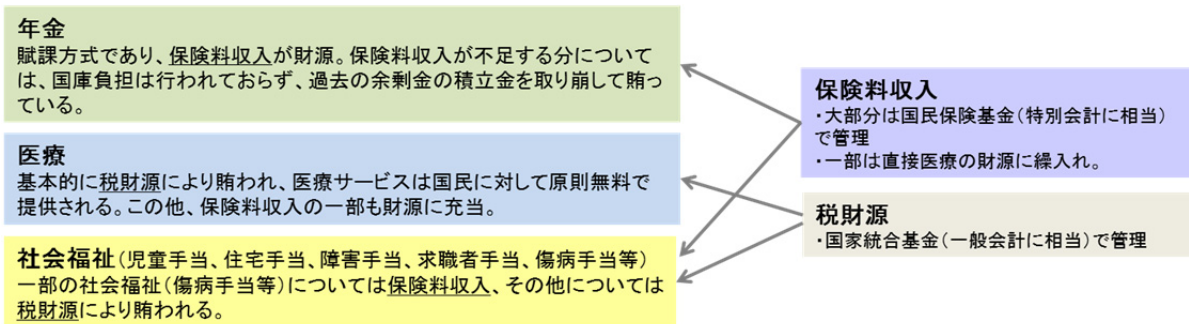
(1) 社会保障の財源

社会保障関係支出は、一般会計に相当する「国家統合基金」で管理される税財源や、特別会計に相当する「国民保険基金」で大部分が管理される国民保険料により賄われている。年金については、賦課方式であり、「国民保険基金」で管理される保険料収入が主な財源となっている。保険料収入が不足する分については、国庫負担は行われておらず、過去の余剰金の積立金を取り崩して賄っている²⁰。医療（保健）については、基本的に税財源により賄われ、医療サービスは原則国民に対して無料で提供されている。また、保険料収入の一部が、「国民保険基金」を経由せずに直接医療（保健）の財源に充当されている。社会福祉については、傷病手当等の一部の社会福祉については「国民保険基金」で管理される保険料収入によって、その他については税財源により賄われている（図8）。

¹⁹ 「Spending Review」のこと。2013年度のみこの名称がつけられた。

²⁰ 「国家統合基金」から「国民保険基金」への繰入（年金等の国庫負担）は、1989年度に廃止され、1993年度から1997年度まで一時的に実施されたものの、1998年度以降は全く行われていない。しかし、近年、不況による福祉給付の増大や低金利による運用利率の低迷から、過去に蓄積された積立金が急激に取り崩されており、2007年度には年間給付額の73%程度であったものが2013年度末現在25%程度まで低下している。「国民保険基金」の積立金については、その健全性を維持する観点から、国家保険数理局より年間給付額の1/6以上の水準を維持するよう求められている。このため、現在のペースで給付が続けば、2014年度中に国家保険数理局の勧告で定められた水準を下回る危険性がある点に留意が必要である。

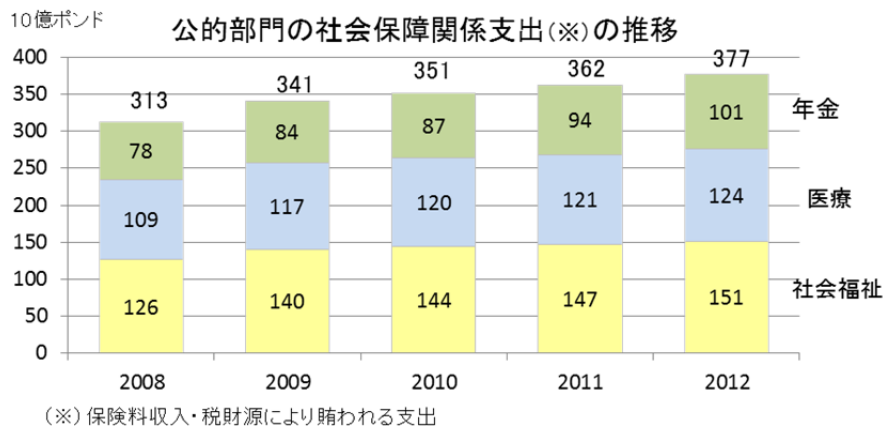
図8 社会保障の財源



(2) 社会保障関係支出の傾向と歳出抑制策

「公的部門」の社会保障関係支出（保険料、税財源により賄われるもの）について、過去5年間の推移を見ると、年金、医療（保健）、社会福祉の全てについて増加傾向にあり、中でも年金の伸びが大きい。また、社会福祉が社会保障関係支出において比較的大きな割合（2012年度で40.1%）を占めていることがわかる（図9）。

図9 公的部門の社会保障関係支出の推移



(出典) 英国財務省

高齢化や移民の増加により、今後社会保障支出に増加圧力がかかると見込まれることから、政府は、①医療や年金について歳出の効率化を進めるための取組を進めるとともに、②医療・年金以外の社会福祉支出を対象にシーリングを設定することとしている。

まず、年金については、AMEで管理されるが、長期的な視点で計画される必要があるため、シーリングの対象外となっている。現行では、国民保険料を財源とする「国家基礎年金」と、被用者のみを対象とする「国家第二年金」の二階

建て制度となっているところ、2016 年度より「国家基礎年金」と「国家第二年金」を統合した「一段階基礎年金」(Single-Tier Pension)を導入する予定である。また、年金支給開始年齢については、(2010 年時点で男性 65 歳、女性 60 歳となっていたところ、2018 年にかけて女性についても 65 歳に段階的に引き上げることとし、その後) 2018 年から 2046 年にかけて 65 歳から 68 歳に引き上げることとしている。

次に、医療については、DEL によって管理されるため、シーリングの対象外となっている。政府は、2014 年までに 200 億ポンドの経費削減を行うこととし、2011 年 1 月、NHS 病院とプライベート病院の間の競争を通じた医療の質の向上と効率化等を内容とする「NHS 改革法案」を議会に提出した。これに関連して、病院間での競争の促進については医療関係者や自民党が反発したため、法案を修正し、2012 年 3 月に法案が成立したところである。

最後に、社会福祉については、AME として支出される社会福祉支出(児童手当、住宅手当、障害手当等)を対象²¹として、5 年間の名目歳出にシーリングを設定することとしている。景気により変動する求職者手当等の社会福祉支出はシーリングの対象外とされる。上限は 1 年ごとにローリングされ、上限には見通しの変更による変動の余地 (forecast margin) が設けられ、新たな政策措置によってではなく、見通しの変動による場合に限りシーリングを調整することができる。なお、名目で見るとシーリングの額は増加しているが、対 GDP 比 (() 内) で見ると減少している (表 4)。

表 4 福祉予算のシーリング (2014 年度予算)

(単位: 10 億ポンド)	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
シーリング	119.5 (6.7)	122.0 (6.5)	124.6 (6.4)	126.7 (6.2)
見通しの変動の余地	2.4	2.4	2.5	2.5

(出典) 英国財務省。上段の () 内は対 GDP 比。

7. 我が国へのインプリケーション

我が国へのインプリケーションとして、以下三つがあげられる。

第一のポイントは財政健全化への政治的コミットメントの存在である。英国

²¹ 2014 年 3 月の経済財政見通しによれば、2014 年度の社会福祉支出は、年金支払い分も含めて 2139 億ポンドに上るが、その 55.1%に当たる 1178 億ポンドがシーリングの対象となっている。また、年金支払い (865 億ポンド) を除いた社会福祉支出を考えると、その支出額の 92.5%がシーリングの対象となっている。

は GIIIPS 諸国の債務危機を受けた景気低迷時にも市場規律を通じて財政健全化へのコミットメントを継続してきた。2011 年第 4 四半期、2012 年第 1 四半期と 2 期連続のマイナス成長となるとともに、GIIIPS 諸国の債務危機についても先行き懸念が広がり、政治的なスキャンダル²²も相次ぐ中、「Plan B」や「Change the course」という言葉に象徴されるように、財政健全化計画の変更を求める声が大きくなったが、キャメロン首相やオズボーン財相は、あくまで、現行の財政健全化計画を堅持することを貫いてきた。

第二のポイントは、信頼できる財政健全化計画を策定したことである。DEL や AME の抑制等に見られるように財政健全化計画を達成するための具体的な手段を明示するとともに、社会福祉支出のように伸びの著しい経常支出の抑制に努めてきた。具体的には、SR により各省ごとの歳出抑制計画等を設定するとともに、各大臣がそれをしっかりと守るような環境を作り、政権の財政健全化に対するコミットメントの下でそれが遵守されてきた。

第三のポイントは、財政政策、金融政策、成長政策の適切な組み合わせである。財政政策による景気への悪影響を、財政健全化による金利低下、積極的金融政策、成長戦略によって相殺するとの考え方の下、中央銀行と政府が外からみれば協調的な行動をし、上述のとおり、財政健全化への政治的なコミットメントを堅持することや、信頼できる財政健全化計画を遵守することを通じて、市場の信頼感を回復し、金利の安定を通じて持続的な経済成長を図る土壌を整えてきたことである。

【参考 1】 財政健全化と市場の信認

2010 年 5 月の総選挙前には、市場から財政の持続可能性を疑問視する声も聞かれていた。当時の英国債の金利水準は、左下のグラフにあるように、スペイン等と同程度の水準で、また、債券王といわれる PIMCO（資産運用会社）トップのビル・グロス氏からは、「英国債は、ニトログリセリンのベッドの上で休んでいるようなもの（投資してはいけない）」と言われるような状況であった。ところが、総選挙後に財政健全化を最重要課題に掲げる保守党・自民党連立政権が発足し、次々と財政健全化に向けた措置を打ち出していく中で、財政に対する

²² 政治的なスキャンダルの例としては、以下のようなものがある。

- ・保守党の収入役がキャメロン首相との食事会を条件に高所得者から保守党への献金を慫慂。
- ・盗聴事件で批判の高まったニュースコーポレーションの衛星放送会社買収に対する政府の承認プロセスで、同社と担当大臣が不適切な関係にあったのではないかとする報道。

市場の信認が向上し、スペイン等との差別化に成功した。ユーロ圏債務危機がスペインやイタリアにも波及し、これらの国の国債金利が高騰した時も、英国債はセーフヘイブンとして、歴史的な低金利を享受することになった（図 10）。

もちろん、英国はユーロに加盟しておらず、金融政策を独自に決定できるという点はあるが、イングランド銀行も、連立政権の財政健全化への強いコミットメントがあったからこそ、それに呼応して、量的緩和の拡大ができたというのも事実であり、実際、

- ①総選挙に際して、財政健全化のペースが争点になっていたにもかかわらず、イングランド銀行のキング総裁が財政健全化の加速を声高に求めたこと、
- ②連立政権発足後、イングランド銀行は3か月おきに2009年の8月と11月に2回連続で量的緩和の規模を引き上げており、また、CPIがインフレ目標値である3%を超えても、一時的なものと判断して、量的緩和を維持・拡大したこと（図 11）

がこうした解釈を裏打ちするものと言える。

なお、こうした財政政策と金融政策の協調については、ユーロ圏債務危機において、ECB と、危機に見舞われた周辺国の政府首脳との間で不協和音が聞かれたことと好対照をなすものとして、総じて市場より高い評価を得ていたところである。

図 10 10年物国債金利の推移

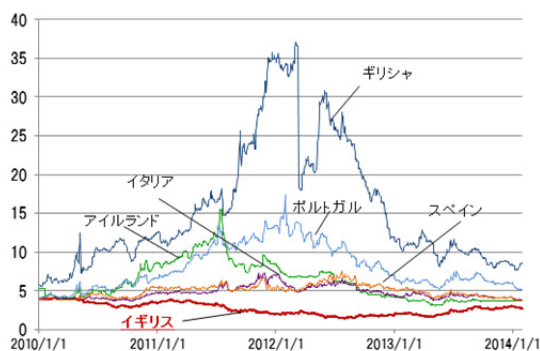
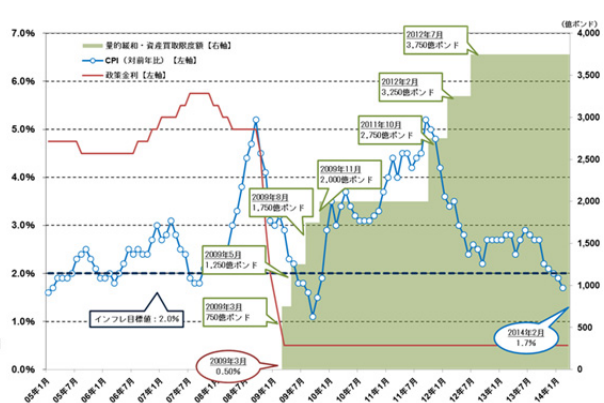
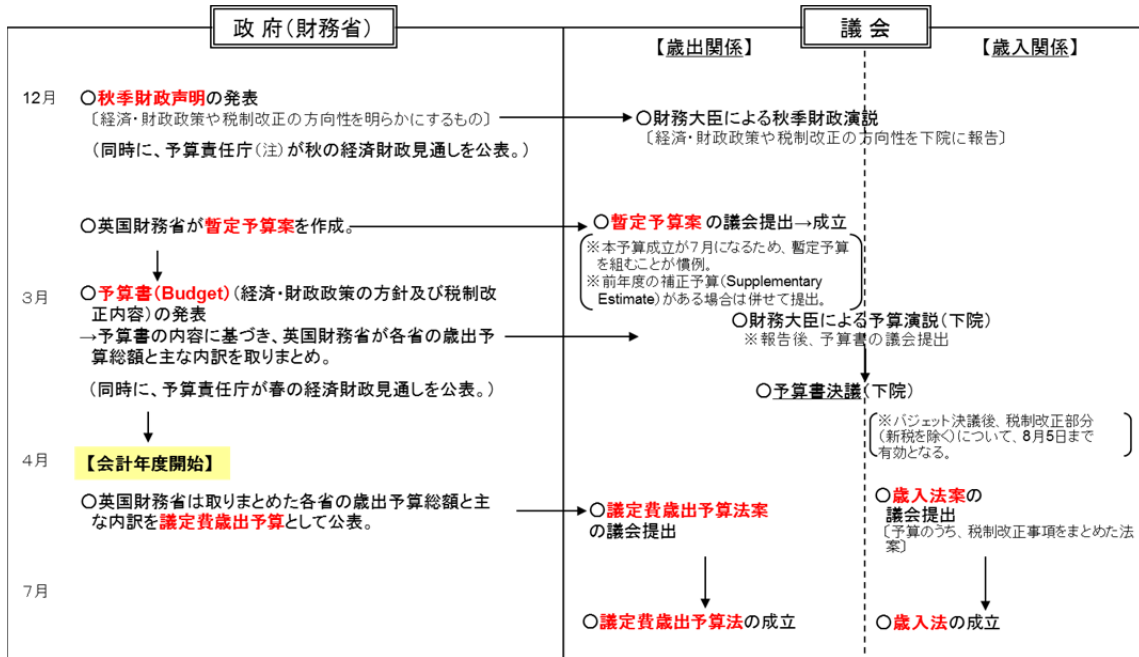


図 11 金融政策と物価の推移



(出典) Bloomberg、イングランド銀行

【参考2】 イギリス中央政府の予算編成の流れ



(注) 保守党・自由党連立政権の下で、2011年に予算責任・会計検査法により設置された各省庁から独立して経済・財政の分析を行うための行政機関。

<参考文献>

- イングランド銀行ホームページ
<http://www.bankofengland.co.uk/Pages/home.aspx>
- 英国雇用・年金省ホームページ
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions>
- 英国財務省ホームページ
<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>
- 英国統計庁ホームページ
<http://www.statistics.gov.uk/hub/index.html>
- 英国予算責任庁ホームページ
<http://budgetresponsibility.org.uk/>
- 厚生労働省「2013年海外情勢報告」（平成26年4月）
- 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成21年6月）
- 松浦茂「イギリス及びフランスの予算・決算制度」（国立国会図書館「レファレンス」第688号、平成20年5月）
- 吉田武司「英国の財政健全化の現状と今後の展望」（財務省「ファイナンス」平成24年7月号）
- Chote, R., “Britain’s fiscal watchdog: a view from the kennel”, Institute and Faculty of Actuaries Spring Lecture.（平成25年5月）
- Henry, J. and Ward, K., “Austerity can work”, *Economics Europe*, HSBC Global Research.（平成25年12月）

IV. EU

IV. EU

【ポイント】

- 欧州においては、「マーストリヒト条約」において、ユーロ参加の条件として財政赤字が対 GDP 比で 3%、債務残高が対 GDP 比で 60%を超えないこととする基準（いわゆる「マーストリヒト基準」）が定められ、その後、1997年の「安定成長協定」を中心として、予防的・是正的措置を柱とする財政政策協調のための基本的な枠組みが確立した。
- 2008 年秋に発生した世界的な経済金融危機以降、2011 年の「経済ガバナンス六法」や 2013 年の「財政協定」、「経済ガバナンス二法」において「安定成長協定」の更なる強化がはかられた。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

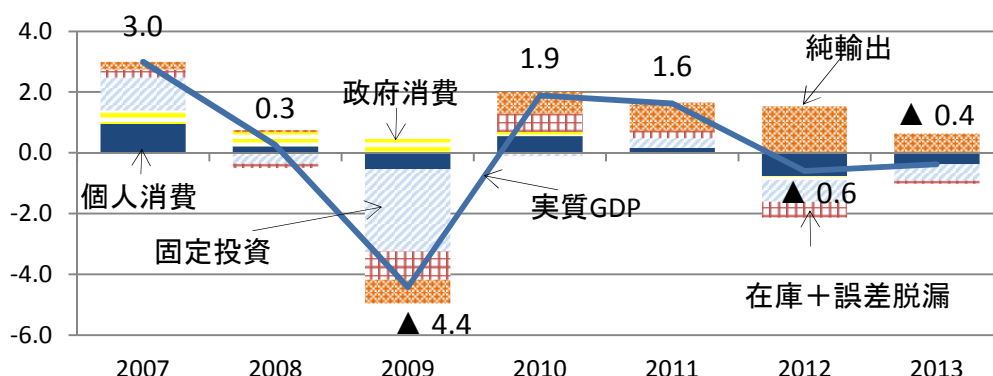
2008 年秋に発生した世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）の影響を受け、ユーロ圏の実質 GDP 成長率は、2008 年の +0.3%から 2009 年の ▲4.4%に落ち込んだ。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費を除く全ての需要項目がマイナスに寄与している（図 1）。こうした中、景気の落ち込みに対応するため、2008 年 11 月に EU 全体の景気刺激策の枠組みとして「欧州経済回復プラン」¹が策定され、加盟国予算と EU 予算で対 GDP 比 1.5%（EU 全体）に及ぶ 2,000 億ユーロ規模の財政出動を行うことが決定された。当該プランの内容を踏まえ、各国は独自に景気刺激策を講じることとした。

その後、2009 年にはギリシャに端を発した GIIIPS 諸国の債務危機問題が発生したが、ユーロ圏全体では 2010 年、2011 年とプラス成長が続いた²。しかし、2011 年半ば以降、南欧諸国等の財政に対する金融市場の信用不安が再燃したことにより、一部の国における財政再建のための緊縮策の加速や金融機関の資金調達環境の悪化により内需が低迷し、2012 年には再びマイナス成長に転じた。

¹ 同プランの内容については、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成 21 年 6 月）57～59 頁を参照。

² 2009 年 1-3 月期と 2011 年 4-6 月期の実質経済成長率を比較すると、ドイツ、フィンランド、オーストリア等では大きく回復しているのに対し、ギリシャやポルトガル等では回復が遅れている（内閣府「世界経済の潮流 2011 年 II」（平成 23 年 12 月））等、国ごとにばらつきがあった。

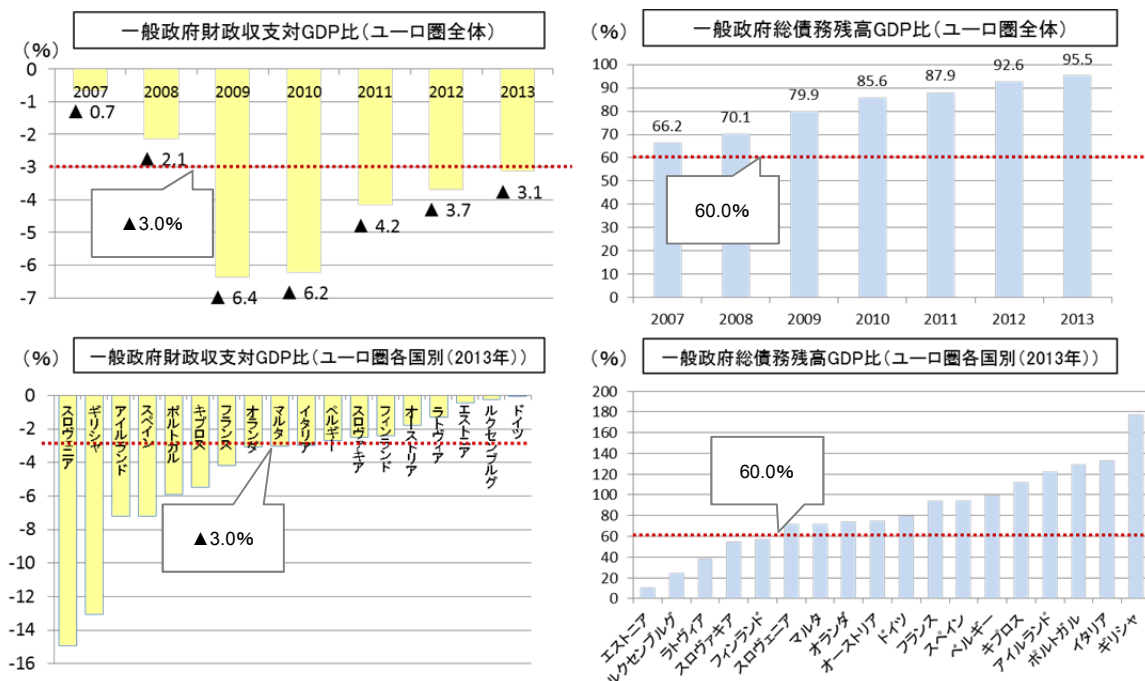
図1 ユーロ圏の実質 GDP 成長率の推移（前期比年率換算）



(出典) Eurostat

2008年の危機を受けた景気後退による税収の落ち込みや景気刺激策のための財政出動によって、ユーロ圏全体の財政収支は2007年の▲0.7%から2009年に▲6.4%に悪化し、債務残高も2007年の66.2%から2009年には79.9%まで増加した(図2)。2010年以降、各国において財政再建に向けた取組みが進められ、足下ではユーロ圏全体の財政収支対GDP比が3%近くまで低下する等、財政状況は改善しつつある。しかし、国ごとの財政状況を見ると、依然としてばらつきがあることがわかる(図2)。

図2 ユーロ圏の財政収支・債務残高対GDP比



(出典) Eurostat

2. 欧州における共通財政政策の歩み

(1) 当初の共通財政政策の枠組み

欧州においては、単一通貨（ユーロ）の下で各加盟国が独自の金融政策を実施できなくなることから、ある国の財政状況が悪化して高インフレや金利上昇等の影響が他国にも及ぶ事態を防ぐため、財政規律遵守のための仕組みを確立する必要が生じた。

1993年に発効した「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」においては、ユーロ圏への参加要件として、物価、財政、為替レート、長期金利についての収斂基準（convergence criteria）³が定められており、財政については、①財政赤字が対GDP比で3%、②債務残高が対GDP比で60%を超えないこととする基準（いわゆる「マーストリヒト基準」）が示された。

また、同条約において、財政規律遵守のための手続が定められるとともに⁴、1997年にはそれらの諸手続を具体化するため、2つの規則（regulation）⁵と欧州理事会決議から成る「安定成長協定」が定められ、欧州における財政政策協調のための基本的な枠組みが成立した。この枠組みを支える二つの柱が、「予防的措置」と「是正的措置」である。

予防的措置とは、過剰財政赤字の発生を防ぐための措置である。各国は中期財政目標（Medium-Term Objective）を定めることとされており、そこから明らかに乖離した場合、EU経済・財務相理事会（ECOFIN）が加盟国に対して効果的な措置を講ずべき旨を勧告することとされている。当初の「安定成長協定」において、中期財政目標は「財政収支を均衡又はプラスにすること」とされた。

是正的措置とは、加盟国の財政収支又は債務残高の対GDP比が過剰であると判断された場合の一連の手続、すなわち「過剰財政赤字手続」（【参考1、2】）

³ 物価については、消費者物価上昇率が、消費者物価上昇率の最も低い3か国の平均値を1.5%より多く上回らないこと、為替については、2年間、ERM（為替相場メカニズム）の標準的な変動幅に収まっており、他の加盟国の通貨に対して切下げられていないこと、長期金利については、過去1年間、長期金利が消費者物価上昇率の最も低い3か国の平均値を2%より多く上回らないことが求められている。

⁴ 現行の関連規定は、2009年に発効した「欧州連合条約及び欧州連合の運営に関する条約（リスボン条約）」の一部を構成する「欧州の機能に関する条約」に定められている。なお、「リスボン条約」は「ニース条約」（2003年発効）を、「ニース条約」は「アムステルダム条約」（1999年発効）を、「アムステルダム条約」は「マーストリヒト条約」（1993年発効）等をそれぞれ改正したもの。

⁵ 規則1466/97及び1467/97。なお、EUにおける政策決定については、①規則（regulation）（全加盟国に直接適用され、各国の国内法よりも優先）、②指令（directive）（各国は指令の内容に沿って国内の法律や行政規則を改正）、③決定（decision）（特定の加盟国や企業、個人等を対象）、勧告・意見（recommendation, opinion）（法的拘束力なし）があり、①から④の順に拘束力が強い。

を実施するための措置である。ただし、マーストリヒト基準に反すれば直ちに過剰財政赤字手続が適用されるわけではなく、当初の「安定成長協定」においては以下の例外規定が置かれた。

- ① 財政赤字対 GDP 比が相当程度また継続的に低下しており参照基準（3%）に近い水準に達した場合、又は参照基準からの乖離が例外的かつ一時的なもので、その比率が参照基準に近い水準にとどまっている場合
- ② 債務残高対 GDP 比が十分に減少しており満足のいくペースで参照基準（60%）に近づいている場合

また、ユーロ加盟国が ECOFIN からの警告に従わない場合、すなわち過剰財政赤字手続の最終段階で、赤字額に応じた無利子預託金を科し、その後も赤字が解消されない場合には最大で対 GDP 比 0.5% までを罰金として没収することとされている。

【参考 1】『欧州の機能に関する条約』（抜粋）

第 126 条

1. 加盟国は過剰な財政赤字を出さないものとする。
2. 欧州委員会（以下「委員会」という。）は、重大な過誤を確認するために、加盟国の財政状況および政府負債の累積額の状況を監視する。特に委員会は、次の 2 つの基準に基づき、財政規律が守られているかどうかを検討する。
 - (a) 計画された、または実際の財政赤字の国民総生産比が基準値を超えているかどうか。さもなければ、
 - その比率が実質的、かつ、継続的に減少し、基準値に近いレベルに達しているかどうか。
 - あるいは、基準値を超える事態が例外的、かつ、一時的であり、比率が基準値に近い状態を維持しているかどうか。
 - (b) 政府負債の国民総生産比が基準値を超えているかどうか。さもなければ、比率が十分に減少しつつあり、基準値に満足のいく進捗度で接近しているかどうか。

基準値は、本条約に付属する過剰赤字手続に関する議定書において特定される。

『過剰財政赤字手続に関する議定書』（抜粋）

第 1 条

本条約の第 126 条パラ 2 において参照される基準値は、

- 計画された、又は、実際の政府の赤字の名目 GDP に対する比率が 3%
- 政府の債務残高の名目 GDP に対する比率が 60%

【参考 2】 過剰財政赤字手続の概要

過剰財政赤字状態の判定基準

(a) 財政赤字対GDP比が、基準値(3%)を超えるかどうか。 (b) 債務残高対GDP比が、基準値(60%)を超えるかどうか。

【例外】著しくかつ継続的に減少し基準値に近づいている場合
基準値からの超過が例外的かつ一時的である場合

【例外】十分に減少しつつ、満足な速度で基準値に近づきつつある場合
⇒【明確化】1年当たり、基準値を超える部分の1/20を削減している場合
(直近3年の平均)

○中期財政目標から乖離した場合の課金

中期財政目標から明らかに乖離し、財務相理事会からの勧告に従わない場合、対GDP比0.2%の有利子預託金(☆)。

※予防的措置の一部(過剰財政赤字手続ではない)

過剰財政赤字手続

○委員会による報告書(126条3項)

欧州委員会は、加盟国が基準を満たさないときは報告書を作成。

○過剰財政赤字の存在の決定(126条5、6項)

欧州委員会からの意見(5項)に基づき、財務相理事会は過剰財政赤字の存在を決定(6項)。

⇒ユーロ加盟国が過剰財政赤字の存在を決定された場合、(☆)の有利子預託金を無利子預託金に転換(☆☆)。

○財務相理事会による勧告(126条7項)

財務相理事会は、欧州委員会からの勧告に基づき、
・効果的な措置を6か月以内に採り、
・翌年度までに過剰財政赤字の状況を改善することを内容とした勧告を採択。

○財務相理事会による勧告内容の公表(126条8項)

7項の勧告に対し、6か月以内に効果的な措置を取らない場合、財務相理事会は勧告内容を公表。
※7項においては勧告は公表されないこととなっているが、運用上、7項の段階で公表されている。

⇒ユーロ加盟国が効果的な措置を採らないとされた場合、財務相理事会は、(☆☆)の無利子預託金を罰金として没収。

○財務相理事会による警告(126条9項)

8項の公表から2か月以内に、引き続き勧告を実行しない場合には、特定の期限内に、財務相理事会が必要と判断する赤字削減措置を採るよう警告。

○財務相理事会による制裁措置(126条11項)

9項の警告に従わない場合は、当該警告から4か月以内に、赤字額に応じた無利子預託金※等の制裁措置。
※【GDPの0.2%】+【財政赤字基準(3%)からの乖離幅の10%】
(合計してGDPの0.5%が上限)
⇒制裁発動の2年後も過剰財政赤字が是正されていない場合、預託金は罰金として没収、他の参加国に配分。

○過剰財政赤字の解消(126条12項)

※図の () 内は欧州の機能に関する条約の条文・条項を示す。

※色つきの部分はユーロ圏のみ対象

- (1) 委員会は、加盟国の財政赤字が過剰であると判断した場合、報告書を作成し、ECOFIN に対して勧告を出す。
- (2) これに基づき、ECOFIN は過剰財政赤字の有無を判定する。過剰財政赤字の存在が決定された場合、ECOFIN は当該加盟国に対して効果的な措置を6か月以内にとり、翌年度⁶までに当該状況を改善することを目的とした勧告を採択する。期限内に当該勧告に沿った効果的な措置がとられない場合、ECOFIN は勧告内容を公表する⁷。ECOFIN の決定から2か月以内に、当該加盟国が引き続き勧告を実行しない場合、特定の期間内に ECOFIN が必要と判断

⁶ 是正期限は、特段の事情があれば翌々年度でも可能。

⁷ 条約第 121 条 7 項において、当該勧告は公表されないこととされているが、運用上は 7 項の段階で公表されている。

する赤字削減措置をとるよう警告する。加盟国が当該警告に従わない場合には、当該警告から4か月以内に赤字額に応じた無利子預託金を科す。

(3) ECOFIN は、過剰財政赤字が解消されたと見なす範囲で(2)の決定の一部又は全てを解除する。

(2) 当初の枠組みの運用と課題

1999年の単一通貨導入までには、各国の名目の財政収支は次第に改善し、ユーロ圏の財政赤字対GDP比は、1995年の▲7.3%から1999年には▲1.5%にまで改善した。しかし、ITバブル崩壊による景気減速等の影響を受け、加盟国での財政状況が悪化し、2002年にはドイツ・フランス、2003年にはオランダ・ギリシャ・イタリアが相次いで過剰財政赤字に陥った。

こうした中、「安定成長協定」の運用面での弱さが露呈することとなる。2003年には、ECOFINがドイツ・フランスに対して2004年までに過剰財政赤字の是正を求める勧告を出したものの、両国において勧告に沿った適切な措置がとられなかったとの理由から、委員会はECOFINに対して両国に警告を発するよう求めた。しかし、ECOFINにおいて特定多数決が得られなかったため、過剰財政赤字の是正期限が2005年まで延長され、過剰財政手続が停止されるに至った。

その後、2005年に、経済状況をより良く考慮できるよう、「安定成長協定」の改正が行われた。具体的には、それまでの予防的措置における「財政収支を均衡又はプラスにすること」という中期財政目標が「構造的財政収支⁸を▲1.0%以内にすること」と明確化された。また、目標改善に向けた道筋の目安として「構造的財政収支を1年につき対GDP比で0.5%以上改善させる」との規定が追加され、経済状況に応じた改善幅の変動が許容されることとなった。この「安定成長協定」の改革自体は、同協定の裁量的な運用の余地を広げるものであり、実効性を強化するものではなかった。

3. 欧州における共通財政政策の強化

その後、2008年秋に発生した世界的な経済金融危機やギリシャに端を発したGIIIPS諸国の債務危機等を受け、「安定成長協定」を強化する動きが出てきた。

(1) 経済ガバナンス六法

2011年12月には、「安定成長協定」を予防的・是正的措置の両面から強化す

⁸ 財政収支から景気変動によって変動する部分及び一時的要因を除いたもの。

るため「経済ガバナンス六法⁹」が発効した。同法は、一部の規定を除き全 EU 対象加盟 28 か国に対して適用される。

① 予防的措置の強化

○ 歳出のベンチマークの導入

中期的な財政の持続可能性を評価するための指標として、中期財政目標に加え、歳出のベンチマークが導入された。中期財政目標を達成している国については、追加的な歳入措置を除いた歳出の伸び率が中期的な潜在成長率に基づく歳入の伸び率と等しくなる¹⁰ことをベンチマークとし、もしそれを超えて歳出が伸びる場合には追加的な歳入措置がとられる必要があるとした。この基準を守っている限り、当該加盟国の構造的財政収支は、中期財政目標の水準にとどまるか、それに向けて収斂していくことになる。

○ 「明らかな乖離」の基準の明確化

当初の「安定成長協定」においては、中期財政目標から明らかに乖離した場合、ECOFIN が加盟国に対して効果的な措置を講ずべき旨を勧告することとしていたが、この「明らかな乖離」について、以下の2つの基準を定めた。

- (i) 構造的財政収支の変化を評価する際に、乖離幅が1年間につき対 GDP 比で 0.5%か、あるいは2年連続で0.25%か
- (ii) 追加的な歳入措置を除いた歳出の伸びを評価する際に、その乖離幅が政府の財政収支に1年間で（あるいは2年間累積で見ても）対 GDP 比0.5%の影響を及ぼしているか

また、明らかな乖離が見られた場合には対 GDP 比0.2%の有利子預託金を科すこととしている¹¹。当該措置については、欧州理事会で特定多数決¹²による反対がない限り適用されることとされた。

② 是正的措置の強化

○ 過剰財政赤字手続の開始要件の厳格化

当初の「安定成長協定」においては、債務残高について「その比率が十分に

⁹ 同法は5つの規則（規則 1173/11, 1174/11, 1175/11, 1176/11, 1177/11）と1つの指令（指令 2011/85）から構成される。

¹⁰ 中期財政目標を達成していない国については、追加的な歳入措置を除いた歳出の伸び率が中期的な潜在成長率に基づく歳入の伸び率を下回る。

¹¹ ユーロ圏のみに適用される措置。

¹² 現行では加盟国の過半数、EU の加盟国人口の 62%が意思決定に必要。「リスボン条約」の発効に伴い、2014 年 11 月以降は加盟国数の 55%、EU 加盟国人口の 65%に変更となることが規定されている。

減少しており満足のいくペースで参照基準に近づいている場合」には過剰財政赤字手続が適用されないこととしていた。この適用除外要件には裁量的解釈の余地があったため、「毎年、債務残高の60%を超える部分の1/20以上を削減している場合」という条件を追加して裁量的解釈の余地を限定した¹³。

○制裁措置の強化

当初の「安定成長協定」においてはユーロ加盟国がECOFINからの警告に従わない場合、過剰財政赤字手続の最終段階にならなければ制裁が科されない仕組みになっていたが、過剰財政赤字手続の開始以降早期に、かつ段階的に制裁措置を科すこととした。

- ・ 過剰財政赤字手続の最初の段階、すなわち過剰財政赤字の存在が議決された場合に対 GDP 比 0.2%の無利子預託金を科す¹⁴。
- ・ 過剰財政赤字是正のために効果的な行動がとられなかったと委員会が勧告し、当該勧告がECOFINで決定された場合には対 GDP 比で 0.2%の制裁金を科す¹⁵。
- ・ これらの制裁措置については、欧州理事会において特定多数決による反対がない限り適用されることとされた¹⁶。

(2) 財政協定

2013年1月には政府間条約である「財政協定¹⁷」が発効した。「財政協定」は、ユーロ加盟国18か国と、イギリス・チェコを除くその他のEU加盟国8か国に対して適用され、各国の財政政策の協調を推進しつつ、予防的・是正的措置をさらに強化するものである。

①予防的措置の強化

まず、予防的措置に関する主な変更として、各国が中期財政目標を、「各国憲法、その他拘束力があり永続的な性格を有する法」に規定することを求めた。財政協定における中期財政目標は「財政収支を均衡又はプラスにすること、又は構造的財政収支対 GDP 比を▲0.5%以内にする」と「経済ガバナンス六法」よりも一歩踏み込んだものになっている。また、各国の中期財政目標の遵守状

¹³ 当該規定は、2013年6月に初めてマルタに対して適用された。同ケースにおいては、債務残高についての例外は認められず、過剰財政赤字の存在が認定された。

¹⁴ ユーロ圏のみに適用される措置。仮に予防的措置における0.2%の有利子預託金を既に納めている場合には、当該預託金が無利子預託金に転換される。

¹⁵ ユーロ圏のみに適用される措置。仮に是正的措置における無利子預託金を既に納めている場合には、当該預託金が制裁金に転換される。

¹⁶ ただし、制裁措置についてはこれまで一度も科されたことがない。

¹⁷ 経済通貨同盟(EMU)における「安定、協調、統治に関する条約(TSCG)」の一部を構成

況を監視する機関について各国憲法等に規定することとしている¹⁸。

②是正的措置の強化

過剰財政赤字手続における意思決定方法が改正された。当初の「安定成長協定」においては、特定多数決による議決によって過剰財政赤字手続における勧告・警告・制裁が発動されることとされていたが、「財政協定」においては特定多数決による反対がない限りこれらの措置が発動されることとされた¹⁹。

表 1 「安定成長協定」の変遷のまとめ：予防的措置

	対象国	目標	目標達成のための手段	制裁措置等
当初	EU 加盟国（制裁措置はユーロ加盟国のみ）	各国ごとの中期財政目標（以下 MTO）：財政収支を均衡又はプラス	—	MTO から明らかに乖離した場合、ECOFIN が加盟国に対して効果的な措置を講ずべき旨を勧告
2005 年改訂	同上	MTO：（ユーロ加盟国について）構造的財政収支を▲1.0%以内	構造的財政収支を1年につき対 GDP 比で 0.5%以上改善	同上
経済ガバナンス六法（2011）	同上	同上 MTO を達成している（いない）国については追加的な歳入措置を除いた歳出の伸び率が中期的な潜在成長率と等しくなる（を下回る）	同上	同上 MTO からの「明らかな乖離」について2つの基準を定め、乖離した場合ユーロ圏加盟国には対 GDP 比 0.2%の預託金を科す
財政協定（2013）	ユーロ加盟国＋協定参加国 ²⁰	財政収支が均衡若しくは黒字又は構造的財政収支が▲0.5%以内。 各国憲法等において上記の規定を導入。	各国の MTO の遵守状況を独立した機関が監視するとともに、MTO からの深刻な逸脱が見られた場合には是正措置を自動的に発動させる仕組みを構築。 各国憲法等において上記の規定を導入。	

¹⁸ これに基づき、例えばフランスにおいては2012年に財政高等評議会、イタリアにおいては2014年に議会予算局が設置された。また、ドイツにおいては1963年に設置された五賢人委員会が当該監視を担う機関に相当するとされている。

¹⁹ 既に「経済ガバナンス六法」においては、過剰財政赤字手続における制裁措置が特定多数決による反対がない限り適用されることとされていたため、財政協定はこれを補強する形となっている。

²⁰ イギリス・チェコは協定不参加。また、ベルギーは2014年5月現在未批准。

表2 「安定成長協定」の変遷のまとめ：是正的措置

	対象国	手続開始要件	手続開始要件の適用除外事由	制裁措置等
当初	EU加盟国（制裁措置はユーロ加盟国のみ）	財政収支対GDP比▲3.0%以下 債務残高対GDP比60%以上	財政収支基準の超過が、例外的かつ一時的である場合。 債務残高が十分に減少しつつ満足のいく速度で基準値に近づきつつある場合。	ユーロ加盟国が警告に従わない場合、赤字額に応じた無利子預託金を科す。 その後も赤字が解消されない場合は罰金として没収（最大GDPの0.5%）。
2005年改訂	同上	同上 ²¹	同上	同上
経済ガバナンス六法（2011）	同上	同上	同上 債務残高の例外基準について、毎年、60%を超える部分の1/20以上を直近3年平均で見ても削減していること	同上 ユーロ加盟国が過剰財政赤字の存在を認定された場合に無利子預託金を科す
財政協定（2013）	ユーロ加盟国＋協定参加国 ²²	同上	同上	—

（3）経済ガバナンス二法

2013年5月には各国の財政政策の相互監視を強化することにより「安定成長協定」を強化するため「経済ガバナンス二法²³」が発効した。同法はユーロ加盟18か国に対してのみ適用される。

①欧州における財政政策の監視サイクルの強化

欧州においては、2011年より「欧州セメスター」というプロセス（【参考3】）を設けていたところ、更なる経済財政政策の協調を図るべく、加盟国が委員会に対して次年度の予算案を提出し、委員会がそれに対して意見を述べるというプロセスを新たに追加した（図3）²⁴。仮に予算案において「安定成長協定」が定める義務に対する重大な違反が見られる場合には、委員会は加盟国に対し新たな予算案を3週間以内に提出するよう求めることができる。

【参考3】 欧州セメスター

- 2011年に導入されたプロセスで、経済政策を協調させ、加盟国の経済パフォーマンスを持続的に収斂させていたため、加盟国間での政策の相互監視を行うことを目的としている。

²¹ 財政収支基準の判断に当たり、財政赤字が基準値に近い場合に限っては、研究開発費用、欧州統一にかかる費用等は除外する旨を追加。

²² イギリス・チェコは協定不参加。また、ベルギーは2014年5月現在未批准。

²³ 同法は2つの規則（規則472/13、473/13）から成る。

²⁴ 新たに追加された当該プロセスは、2013年より実施。

- 「欧州セメスター」においては、まず年末頃にかけて委員会が成長と雇用のための優先戦略を示す「年次成長概観」を出し、これに基づき3月に欧州理事会が各国の政策についてのガイドラインを示す。
- これに基づき、各国で自国の予算・財政計画である「安定化プログラム」、成長を促進するための「国家改革プログラム」を委員会に提出する。
- その後、委員会が各国のプログラムを評価し、閣僚理事会・欧州理事会での承認を経た上で6月に各国に提示する。

②加盟国の予算制度

「経済ガバナンス二法」においては、財政政策の説明責任を強化するため、加盟国の予算制度についての規定を置いている。具体的には、各国共通の予算スケジュール（10月15日までに加盟国が予算を委員会に提出し、委員会は遅くとも11月30日までに意見を提出、加盟国は12月31日までに予算を採択する）を導入することとしている（図3）。

図3 欧州セメスターと経済ガバナンス二法

※「経済ガバナンス二法」の導入により、欧州セメスターに網掛け部分のプロセスが新たに追加された。

	欧州委員会	各閣僚理事会	欧州理事会	加盟国
1月	年次成長概観を発表			
2月		年次成長概観について議論		
3月			EU・加盟国への政策のガイドラインについて承認	
4月				国家改革プログラム、安定化プログラムを欧州委員会に提出
5月	国家改革プログラム、安定化/収斂プログラムを評価			
6月	両プログラムの評価に基づき、勧告を採択	欧州委員会の勧告について議論、採択	欧州委員会の勧告について議論、承認	
7月～				勧告を踏まえて予算案を作成
10月				予算案を欧州委員会に提出（～10/15）
11月	予算案に対する見解を公表（～11/30）			
12月				予算案を採択（～12/31）

③危機に陥った国の監視

「経済ガバナンス二法」は、金融システムの安定について深刻な困難に直面していたり、金融支援を受けていたりする国について、監視を強化するとともに、金融支援を受けた国について支援プログラムが終了した後の監視の仕組みを確立することとしている。

【参考4】過剰財政赤字手続の状況（2014年6月現在）

2014年に入ってから、以下の17か国が過剰財政赤字手続中であったところ、2014年6月2日にユーロ圏ではオーストリア、ベルギー、オランダ、スロバキアについて、非ユーロ圏ではデンマーク、チェコについて過剰財政赤字手続の終了が決定した。

国名	ECOFINによる過剰財政赤字決定	是正期限	備考
ユーロ圏加盟国			
マルタ	2013/6	2014	
キプロス	2010/7	2016	2013年5月、是正期限を2012年から2016年に延長。
オーストリア	2009/12	2013	2014年6月、過剰財政赤字手続が終了
ベルギー	2009/12	2013	2014年6月、過剰財政赤字手続が終了
オランダ	2009/12	2014	2014年6月、過剰財政赤字手続が終了
ポルトガル	2009/12	2015	2012年9月、是正期限を2013年から2014年に延長したが、2013年5月、期限を更に2016年に延長。
スロベニア	2009/12	2015	2013年6月、是正期限を2013年から2015年に延長。
スロバキア	2009/12	2013	2014年6月、過剰財政赤字手続が終了
フランス	2009/4	2015	2013年6月、是正期限を2013年から2015年に延長。
アイルランド	2009/4	2015	2010年12月、是正期限を2013年から2015年に延長。
ギリシャ	2009/4	2016	2012年12月、是正期限を2014年から2016年に延長。
スペイン	2009/4	2016	2012年7月、是正期限を2012年から2014年に延長したが、2013年5月、期限を更に2016年に延長。
ユーロ圏加盟国以外			
クロアチア	2014/1	2016	
デンマーク	2010/7	2013	2014年6月、過剰財政赤字手続が終了
チェコ	2009/12	2013	2014年6月、過剰財政赤字手続が終了
ポーランド	2009/7	2015	2013年6月、是正期限を2012年から2014年に延長したが、2013年12月、期限を更に2015年に延長。
英国	2008/7	2014	2009年12月、是正期限を2009年度から2014年度に延長。

（出典）欧州委員会

<参考文献>

- 欧州委員会 (European Commission) ホームページ
http://ec.europa.eu/index_en.htm
- 外務省ホームページ
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/keyword.html>
- 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」(平成 21 年 6 月)
- 白井さゆり「欧州激震」(日本経済新聞出版社、平成 22 年 9 月)
- 内閣府「2006 年上半期 世界経済の潮流」(平成 18 年 6 月)
- 内閣府「2009 年上半期 世界経済の潮流」(平成 21 年 6 月)
- 内閣府「2012 年上半期 世界経済の潮流」(平成 24 年 6 月)
- 内閣府「2013 年下半期 世界経済の潮流」(平成 25 年 12 月)
- 藤井良広「EU の知識」(日本経済新聞出版社、平成 25 年 10 月)
- European Commission, "European Economy: Vade mecum on the Stability and Growth Pact", *Occasional Papers 151* (平成 25 年 5 月)
- European Commission, "Report on Public finances in EMU", *European Economy 4* (平成 25 年 7 月)
- Morris, R., Ongena, H. and Schuknecht, L. "The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact", *ECB Occasional Paper Series No.47* (平成 18 年 6 月)

V. ドイツ

V. ドイツ

【ポイント】

- 連邦政府は、EU の「財政協定」(2013 年) に先立ち、自主的に 2009 年に連邦政府及び州政府の財政収支均衡原則(起債制限)を「基本法」(憲法)に盛り込んだ。連邦政府については 2016 年の原則適用に先駆けて財政均衡の目標を達成する一方、州政府については州間の財政格差が存在し 2020 年の適用に向けて課題が残っている。
- 2010 年、財政状況が悪化していたドイツでは、社会保障費や補助金の削減等の歳出抑制策に重点を置いた財政健全化策(「2011 年から 2014 年までの財政健全化に向けた基本方針」)を策定。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

2005 年 11 月、二大政党であるキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)が連立協定を締結し、メルケル首相率いる大連立政権が発足した。政権発足当時、2005 年の一般政府財政収支対 GDP 比は▲3.3%と「マーストリヒト基準」を超過¹し、また 2006 年には EU 経済・財務相理事会(ECOFIN)がドイツに対し財政状況についての警告を発する状況にあった。

メルケル政権は 2007 年に付加価値税の標準税率を 16%から 19%に引き上げ、また所得税の最高税率を 42%から 45%に引き上げるなど積極的な財政再建を推進した。2007 年には実質 GDP 成長率が 3.3%となるなど好景気の影響もあり、同年の一般政府財政収支は 0.2%の黒字となり、一般政府債務残高対 GDP 比も 65.2%まで低下した(表 1、図 1、図 3)。

しかし、2008 年秋に発生した世界的な経済金融危機(いわゆるリーマン・ショック)の影響を受け、実質 GDP 成長率が 2008 年の+1.1%から 2009 年の▲5.1%に落ち込んだ。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費と個人消費を除く需要項目がマイナスに寄与している(図 2)。この間、連邦政府の税収も 2008 年から 2009 年にかけて 114 億ユーロ(対 GDP 比 0.5%)減少した(表 2)。

総額 1,300 億ユーロ規模の景気刺激策が 2008 年から 2009 年にかけて決定

¹ 1993 年に発効した「欧州連合条約(マーストリヒト条約)」において、ユーロ圏への参加要件として、財政については①財政赤字が対 GDP 比で 3%、②債務残高が対 GDP で 60%を超えないこととする基準(いわゆる「マーストリヒト基準」)が示されている。

【参考1】したことに伴い財政支出も増加し、一般政府財政収支対 GDP 比は 2008 年に▲3.1%、2009 年に▲4.2%と悪化した。また、一般政府債務残高対 GDP 比も 2008 年に 66.8%、2009 年に 74.5%と悪化した。

【参考1】経済金融危機以降の経済対策

- 『第一次経済対策』（2008 年 11 月発表）
 - …2009 年及び 2010 年で約 500 億ユーロの経済対策を実施。
 - ・中小企業に対する融資拡大
 - ・エネルギー効率の良い住宅の推進事業への追加補助
 - ・州に対する交付金の追加 等
- 『第二次経済対策』（2009 年 1 月発表）
 - …第一次経済対策と併せて約 800 億ユーロの経済対策を実施。
 - ・所得税の減税
 - ・医療保険料率の引下げ（15.5%→14.9%）
 - ・児童手当 等
- 『第三次経済対策』（『経済成長加速化法』、2009 年 11 月閣議決定）
 - ・児童手当の引上げ
 - ・相続税率の引下げ 等

このような、経済金融危機への対応に伴う公債残高の累積に対処すべきとの機運が高まり（後述）、2009 年 6 月には、財政収支均衡原則（起債制限）を盛り込む「基本法」（憲法）改正が行われた。その後、ECOFIN は 2009 年 12 月にドイツに対し過剰財政赤字是正勧告を行い、2013 年までに一般政府財政収支対 GDP 比を▲3%以内に抑制することを求めた。ドイツ政府は、2010 年 6 月に 2011 年～2014 年を対象とした財政健全化施策（「財政健全化に向けた基本方針」）を閣議決定し、その実施等により、2012 年には一般政府財政収支対 GDP 比の黒字化（0.1%）を達成した。

この間、純輸出は 2010 年に対 GDP 比 1.7%の増加となり、また個人消費も 2011 年に対 GDP 比 1.3%の増加となったこと等により、実質 GDP 成長率も 2010 年に 4.0%、2011 年に 3.3%となるなど回復基調になった。

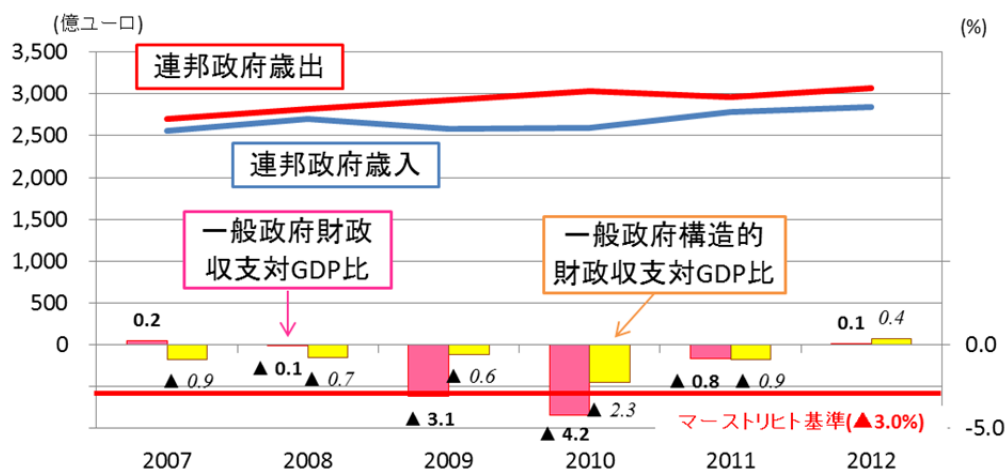
なお、こうした経済金融危機の下でも、ドイツの国債金利は 2008 年から 2009 年にかけて 4%を下回り、その後も低下傾向にある（図 4）。利払費も、2009 年に 400 億ユーロを下回り、その後も低下傾向にある。

表1 ドイツの財政状況

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
一般政府財政収支対 GDP 比	0.2%	▲0.1%	▲3.1%	▲4.2%	▲0.8%	0.1%
一般政府構造的財政収支対 GDP 比	▲0.9%	▲0.7%	▲0.6%	▲2.3%	▲0.9%	0.4%
一般政府債務残高対 GDP 比	65.2%	66.8%	74.5%	82.5%	80.0%	81.0%

(出典) ドイツ連邦統計局、Eurostat

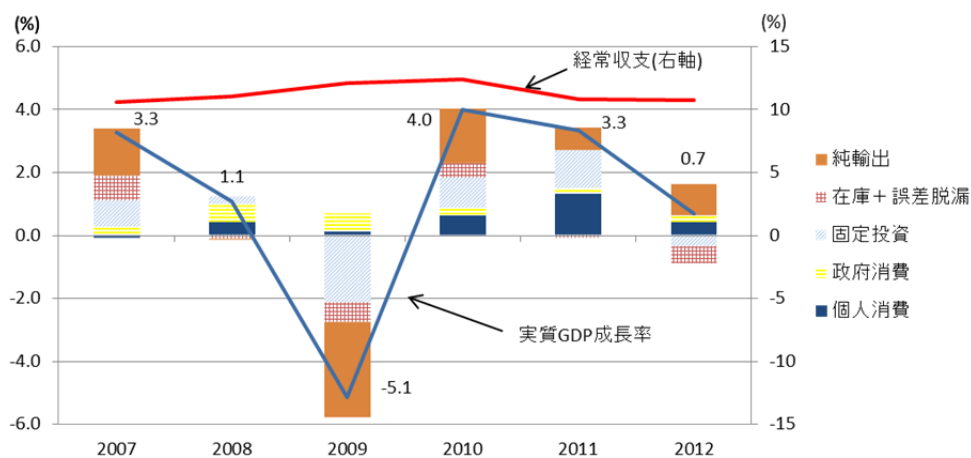
図1 連邦政府の歳出歳入、財政収支の推移



(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)、ドイツ連邦統計局、Eurostat

(注) 構造的財政収支とは、実際の GDP が潜在的 GDP であると仮定した結果得られる財政収支。

図2 実質 GDP 成長率及び需要項目の推移



(出典) ドイツ連邦銀行

表2 連邦政府の税収

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
税収	2,300	2,392	2,278	2,262	2,481	2,561

(単位) 億ユーロ

(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)

図3 一般政府債務残高の推移

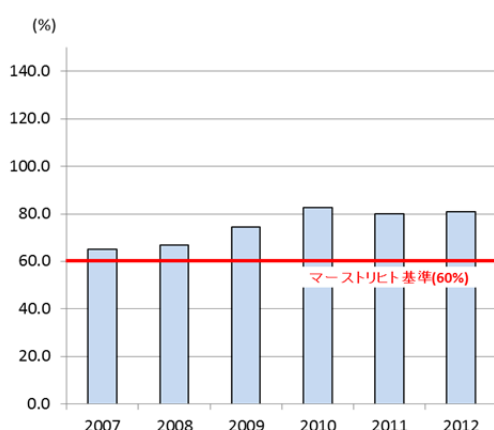
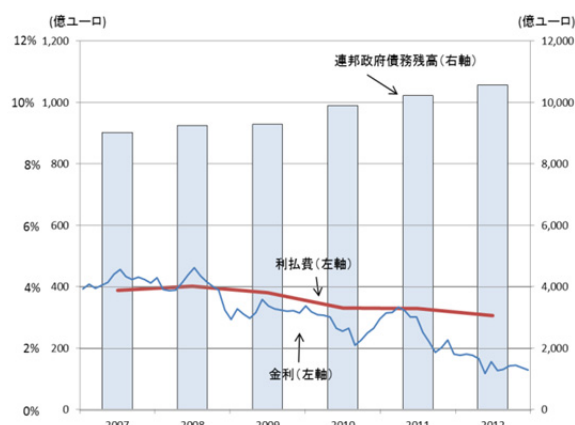


図4 連邦政府債務残高、利払費と金利の推移



(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)、ドイツ連邦銀行、Bloomberg (10年物国債金利)、Eurostat

2. 財政健全化目標と財政運営のルール

ドイツでは、「マーストリヒト基準」及び「基本法」(憲法)に定められた財政収支均衡原則の2点を財政運営のための指標としている。

(1) 「マーストリヒト基準」

欧州においては、1997年に発効した「安定成長協定」において、各国の財政政策協調を図るための枠組みを規定した。本協定においては、各国において以下2つの判定基準(「マーストリヒト基準」)を満たすことが求められている。

- ・ 一般政府財政収支対GDP比が▲3.0%以内
- ・ 一般政府総債務残高対GDP比が60%以内²

² 加えて、2011年12月に発効した「経済ガバナンス六法」においては、過剰財政赤字手続の適用除外要件(すなわち、「マーストリヒト基準」に違反していないとされる要件)として、「毎年、債務残高の60%を超える部分の1/20以上を削減している場合」との条件

(2) 「基本法」(憲法)改正による財政収支均衡原則の導入

ドイツでは、2009年2月、第二次連邦制度委員会(連邦と州の財政関係を改革するために設立された連邦議会・連邦参議院合同委員会)において、連邦及び州の財政規律強化案が発表された。これを踏まえ、同年6月に「基本法」(憲法)が以下【参考2】のとおり改正され、連邦政府及び州政府の予算は、原則として公債収入なしに均衡させなければならないこととされた。なお、

- ・連邦政府においては、構造的な財政収支差として、毎年、GDPの0.35%を超えない範囲で公債発行が認められること
- ・連邦政府及び州政府は、景気循環の影響を緩和する施策を行うための公債発行を行う場合は、別途法律で規定する必要があること
- ・災害時等においては、国会議決により別途償還ルールを定めることにより公債発行が認められること

等の例外が認められている。

この財政収支均衡原則(起債制限)は、連邦政府については2016年から、州政府については2020年から適用されることとされている。

【参考2】『連邦基本法』(抄)

(連邦及び州における予算の運営)

第109条

(1)・(2) (略)

(3) 連邦及び州の予算は、原則として信用からの収入によることなく収支を均衡させなければならない。連邦及び州は、通常の状態から逸脱した景気の推移の影響を、好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定並びに自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合のための例外規定を設けることができる。例外規定のためには、対応する弁済に関する規定を設けなければならない。連邦予算についての詳細は、信用からの収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には第1文の規定に合致することを基準として、第115条により定める。州の予算についての詳細は、信用からのいかなる収入も許容されない場合に第1文の規定に合致することを基準として、各州が憲法上の権限の範囲内で定める。

(4)・(5) (略)

が規定されている。

(連邦による信用調達)

第 115 条

(1) (略)

(2) 収入と支出とは、原則として信用からの収入によることなく均衡させなければならない。信用からの収入が名目国内総生産の 0.35%を超えない場合には、当該原則に合致する。加えて、通常の状態から逸脱した景気の推移に際して、予算に対するその影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れなければならない。第 1 文から第 3 文までの規定により許容される信用の上限からの事実上の信用調達の逸脱は、監視勘定上に記録されることとし、名目国内総生産の 1.5%の限界値を超える負担は、景気の状態に応じて解消しなければならない。詳細、特に財政上の取引行為を巡る収入及び支出の清算並びに景気循環調整手続に基づき景気の推移を考慮した年間の純信用調達の上限の計算のための手続並びに事実上の信用調達の法定の上限からの逸脱の監視及び調整は連邦法律により定める。自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合には、当該信用の上限は、連邦議会議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができる。当該議決には、弁済計画を付さなければならない。第 6 文の規定により調達された信用の償還は、相当の期間内に行わなければならない。

(3) 財政状況と今後の見通し

2014 年 4 月に欧州委員会に提出された「安定化プログラム」³によれば、一般政府財政収支対 GDP 比は 2013 年に 0%、2014 年から 2016 年までは 0%、2017 年以降は 0.5%の黒字となることが見込まれており、財政収支の「マーストリヒト基準」を満たしている(図 5)。他方、一般政府債務残高対 GDP は 2013 年では 78.4% (前年比▲2.6%) に低下し、今後も債務残高の「マーストリヒト基準」に向けて安定的に低下する見込みとなっている(図 6)。

³ 2011 年に導入された「欧州セメスター」と呼ばれるプロセスにおいて、「マーストリヒト基準」等の達成に向けて加盟国間の政策の相互監視を行うため、ユーロ加盟国が欧州委員会に提出する予算・財政計画。

図5 一般政府財政収支の見通し

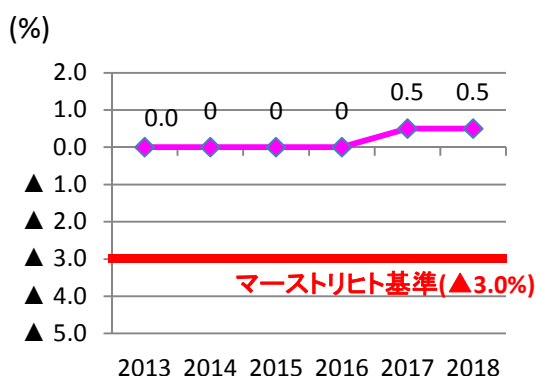


図6 一般政府債務残高の見通し



(出典)「安定化プログラム」(2014年4月)

また、「基本法」(憲法)に定められた財政収支均衡原則(起債制限)との関係については、2014年3月に連邦政府により閣議決定された「2014年連邦予算案並びに2015年連邦予算及び中期財政計画のための基準値」及び同年4月に連邦政府により発表された「安定化プログラム」によれば、連邦政府の財政収支対GDP比は2013年の▲0.2%から2015年の0%へ改善するとともに、構造的財政収支対GDP比も▲0.1%を上回り、2016年の連邦政府への基本法規定の適用に先立って財政収支均衡が達成される見込みとなっている(表3)。

表3 連邦政府の財政状況の見通し

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
財政収支対GDP比	▲0.2%	0%	0%	0%	0%	0%
構造的財政収支対GDP比	0.23%	▲0.07%	▲0.03%	▲0.04%	▲0.01%	▲0.01%
公債発行収入(億ユーロ)	221	65	-	-	-	-

(出典)「2014年連邦予算案並びに2015年連邦予算及び中期財政計画のための基準値」、「安定化プログラム」(2014年4月)

他方、ドイツにおける州政府の財政状況については、「安定化プログラム」によれば、財政収支対GDP比は2014年に▲0%、2015年以降は0%となり均衡すると見込まれている(表4)。ただし、これは州政府全体の合計の数値であり、各州の財政状況には格差があるため、全ての州が財政収支均衡を達成できる見込みとはなっていない。ドイツ連邦財務省の担当者(基本問題担当局財政政策課長)も、「2020年に財政収支均衡原則を全州に適用するにあたっては課題が残っており、今後連邦政府及び各州政府において制度検討が行われることになる」とのことであった。

表4 州政府の財政状況の見通し

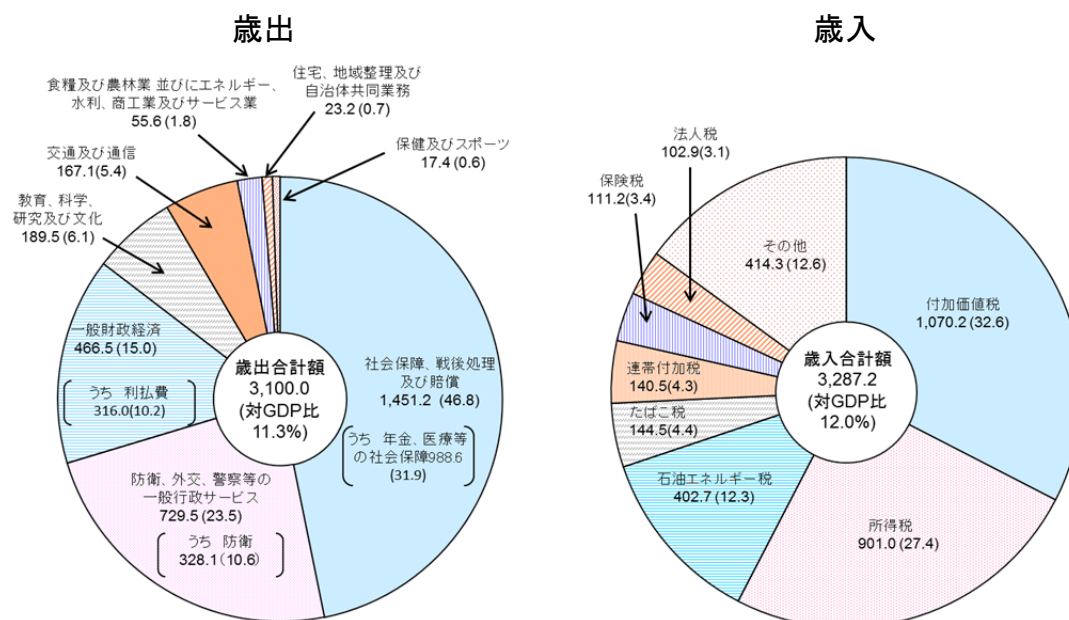
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
財政収支対 GDP 比	▲0.1%	▲0%	0%	0%	0%	0%

(出典)「安定化プログラム」(2014年4月)

3. 歳出・歳入構成

2013年におけるドイツ連邦政府の第1次補正後予算⁴は以下のとおり(図7)。

図7 ドイツ連邦政府の歳出・歳入構成(2013年度・第1次補正後予算)



(単位) 億ユーロ、%

(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)

2013年におけるドイツ連邦政府の第1次補正後予算では、歳出は3,100億ユーロであり、対GDP比で約11%規模となる。歳出の内訳として、年金等の「社会保障」が約989億ユーロと歳出全体の約3割を占めている。その他、防衛、外交、警察等の「一般行政サービス」に約730億ユーロ、ドイツ鉄道への政府出資や利払費等を含む「一般財政経済」に約470億ユーロが支出されている。

⁴ ドイツにおいては、補正予算は災害等の予測不能な突発的事項が発生した場合に限り編成される。2013年における当初予算に対する補正予算の規模は2.6%。

他方、歳入は 3,287 億ユーロであり、対 GDP 比で約 12%規模となる。歳入のうち最も多くを占めるのは付加価値税収であり全体の約 33%を占める。次いで、所得税収（全体の約 27%）、石油エネルギー税（全体の約 12%）と続く。

この歳入合計額には州政府や公共交通機関に移転する 441 億ユーロが含まれている。これらを考慮して差し引くと歳入額は 2,846 億ユーロとなり、歳出が歳入を上回る（表 5）。この差額については、公債発行による収入（251 億ユーロ）や造幣収入（3.1 億ユーロ）を通じて差額が補われている。

表 5 連邦政府予算の歳出・歳入、財政収支、公債発行額の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
歳出	2,705	2,823	2,923	3,037	2,962	3,068	3,100
歳入	2,557	2,705	2,577	2,593	2,785	2,840	2,846
財政収支	▲147	▲118	▲345	▲443	▲177	▲228	▲254
公債発行額	143	115	342	440	173	225	251

（単位）億ユーロ

（出典）Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014”（2013 年 8 月）

（注）2012 年まで実績。2013 年は補正後予算。

なお、2014 年連邦予算案については、2013 年 6 月に一旦閣議決定されていたものの、同年 9 月の連邦議会選挙のため議会審議が行われなかった。連邦議会選挙の結果及び同年 12 月に発足した現在の連立政権を踏まえ、2014 年 3 月に新たな予算案が編成され、同年 5 月時点で審議中となっており、現在は基本法（憲法）第 111 条に基づき義務的経費等についての支出だけが行われている。

【参考 3】『連邦基本法』（抄）

（予算許可前の支出）

第 111 条

（1）会計年度の終了までに、翌年の予算が法律で確定されないときには、連邦政府は、その法律が効力を発生するまで次の事項に必要な一切の支出をなす権限を有する。

- a) 法律によって成立している施設を維持し、及び法律で定められている措置を実施するため
- b) 法律上連邦に属する義務を遂行するため

- c) 前年度の予算によりすでに承認を得た範囲内で、建築、調達及びその他の給付を継続し、又はこれらの目的に対して補助を継続するため
- (2) 特別の法律に基づく、租税、公課及びその他の財源からの収入、又は事業経営積立資金が、第1項の支出を充足することができない場合に限り、連邦政府は、経済運営の維持のために必要な資金を、前年度予算の最終総額の4分の1の額に達するまで、信用の方法で調達することが許される。

4. 財政健全化のための具体的取組み

(1) 「財政健全化に向けた基本方針」の策定

ドイツでは、2009年には一般政府財政収支対GDP比が▲3.1%に達するなど財政状況が悪化した。同年6月の「基本法」(憲法)改正により、2016年の財政収支均衡原則(起債制限)の適用に向けて財政収支を改善する必要があり、また同年12月のECOFINによる過剰財政赤字是正勧告において、2013年までに一般政府財政収支対GDP比を▲3.0%以内に抑制することを求められていたドイツ政府は、2010年6月に2011年~2014年を対象とした「財政健全化に向けた基本方針」を閣議決定し、歳入増加策と歳出抑制策の両面に取り組むこととした。

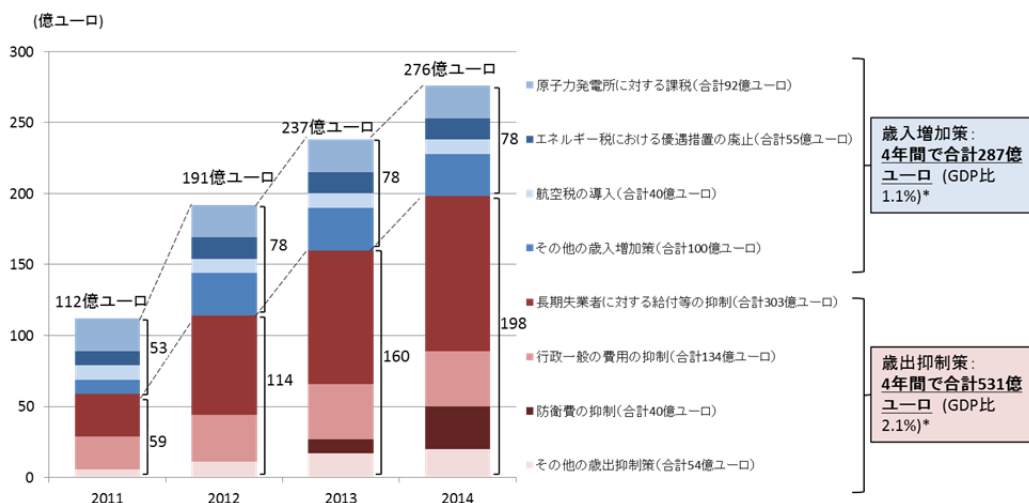
この再建策には、歳入増加策として、原子力発電所に対する課税(合計92億ユーロ)やエネルギー税における優遇措置の廃止(合計55億ユーロ)等が盛り込まれており、これらの施策により、4年間で合計287億ユーロ(対GDP比1.1%)の歳入増加を見込んでいた(図8)。

一方、歳出抑制策として、長期失業者に対する給付等の抑制(合計303億ユーロ)や行政一般の費用の抑制(合計134億ユーロ)等が盛り込まれており、これらの施策により、4年間で合計531億ユーロ(対GDP比2.1%)の歳出抑制を見込んでいた。

このように、ドイツの財政健全化策は、歳入増加よりも社会保障費や補助金等の削減による歳出抑制に重点を置いている点が特徴的である⁵。

⁵ なお、この歳入増加及び歳出抑制の規模は、経済成長等を織り込んだ見通しからの比較であり、対前年度の実額の比較ではない。

図8 「財政健全化に向けた基本方針」において示された健全化策の内訳



ただし、歳入増加策においては、2013年には、原子力エネルギー税、エネルギー税及び航空税に係る取組により、対GDP比+0.18%（対2010年比。以下同じ。）の歳入増加が見込まれていたが、実績は+0.10%であり、見込みに届かなかった。一方、基幹税である所得税、法人税及び付加価値税については、対GDP比+1.09%の歳入増加となった。結果として、歳入総額は対GDP比で+0.29%増加すると見込まれていたところ、実績は+0.92%であり、歳入総額は見込みを上回って増加していた。

他方、歳出抑制策においては、2013年には、求職者基礎保障、育児休業中の親手当及び防衛費に係る取組により、対GDP比▲0.39%（対2010年比。以下同じ。）の歳出抑制が見込まれていたが、実績は▲0.11%であり、見込みに届かなかった。結果として、歳出総額は対GDP比で▲0.59%の抑制が見込まれていたところ、実績は+0.23%の増加であり、歳出抑制の見込みを達成できなかった。

財政収支においては、2013年には対GDP比+0.88%の改善が見込まれていたところ、実績は+0.69%であり、改善幅は見込みを若干下回った。

なお、この間における各年の収支改善を見ると、実質GDP成長率が見込みを大きく上回った2011年（見込み：+1.5%、実績：+3.3%）に歳入が対前年比+192.3億ユーロ（対GDP比+0.74%）と大きく増加し、財政収支も大きく改善した。その後、実質GDP成長率は低位で推移（2012年：+0.7%、2013年：+0.4%）したが、この間の歳入は緩やかに増加（2012年歳入総額は対前年比+54.4億ユーロ（対GDP比+0.2%）、2013年歳入総額は対前年比+6.3億ユーロ（対GDP比+0.02%））しており、歳出も増加したものの、2011年から2013年までの期間全体では財政収支が改善した。

5. 社会保障と財政

ドイツは、1883年に「疾病保険法」を制定するなど世界で最初に社会保険を制度化した。現在も社会保障の財源は保険料によって賄うことが基本となっており、年金保険財源の約3/4、医療保険財源の9割以上が保険料収入である。

また、我が国と異なり、公的医療保険に対する連邦補助は削減傾向にあり、また公的介護保険については連邦補助がそもそもないなど、連邦財政における社会保障関係費のリスクは限定的であることが特徴的である。

(1) ドイツの公的年金制度

ドイツでは、一階建ての公的年金制度である「一般年金保険」（被用者全般を対象）と「鉱員労働者年金保険」（鉱業従事者を対象）が分立している。これらの保険は「ドイツ年金保険組合」等により運営されており、被用者は収入にかかわらず年金保険への加入義務を負う。また、自営業者であっても、看護・介護職や芸術家等特定の職種に属する場合には年金保険への加入義務を負うほか、公務員には「官吏恩給制度」、自営業者には「自営業者相互扶助制度」、農業従事者には「農業者老齢保障制度」がある。

公的年金においては、理念的には、一般的な老齢年金制度等は保険料の対価として年金が支払われることとされており、保険料収入が財源となる。他方、経済的・人口動態的条件の変化によらず年金制度を機能させること、及び福祉政策として連邦政府が行う児童養育期間中の保険料納付の減免等については、被保険者への過剰な負担や保険になじまない給付に係る財源負担を防止する観点から連邦政府の責任とされており、多額の連邦補助金が充てられている。

2012年の実績では、公的年金の総収入2,605億ユーロのうち連邦補助金は656億ユーロと、全体の約1/4を占めており、この連邦補助金は連邦政府予算の約20%を占める（表7）。連邦補助の財源等を確保するため、これまで付加価値税の引上げや環境税の導入が行われている。なお、連邦補助金は、保険料引き上げ率に応じて自動的に増額されることとなっており、今後年金給付が増加した場合に連邦負担も増加するリスクがある。

保険料率は、年金財政の状況に応じて若干変動しており、2012年時点で賃金の19.6%（労使折半）となっている。ただし、2004年3月に成立した「公的年金保険持続法」により今後の年金保険料率の上限が定められており、年金財政を勘案して保険料率を引き上げる場合でも、2020年までに20%、2030年までに22%を超えない範囲とすることとなっている。

表 7 公的年金保険の総収入、連邦補助、総支出及び保険料率の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公的年金総収入 (A)	2,383	2,442	2,460	2,513	2,558	2,605
うち保険料収入	1,747	1,800	1,816	1,853	1,899	1,937
うち連邦補助 (B)	622	625	634	649	646	656
(B)/(A)	26.1%	25.6%	25.8%	25.8%	25.3%	25.2%
公的年金総支出 (C)	2,371	2,404	2,458	2,492	2,511	2,554
財政収支 ((A)-(C))	12	38	2	21	47	51
保険料率	19.9%	19.9%	19.9%	19.9%	19.9%	19.6%

(単位) 億ユーロ、%

(出典) Deutsche Rentenversicherung Bund, "Rentenversicherung in Zeitreihen 2013" (2013年10月)

給付水準は、各被保険者における保険料納付期間及び報酬に応じて算出されるが、全被保険者の可処分所得の伸び率に応じて改定される。また、改定にあたっては、現役世代が支払う保険料率の増減率や現役世代に対する年金受給者の比率を考慮して算出されることとなっており、現役世代に過度な負担がかからないようにされている。ただし、改定試算の結果、年金給付額が下落することとなる場合でも、全被用者の可処分所得が増加している場合には名目の給付額を据え置くこととする保護条項が存在する。

将来の支出抑制のため、老齢年金の支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げる措置を2012年から2029年にかけて実施しているところであり、2024年までは1年毎に1か月、2025年からは1年毎に2か月、引き上げられる予定となっている。2014年2月時点における年金支給開始年齢は65歳3か月である。

2013年12月に成立したメルケル大連立政権(第二次)の連立協定においては、

- ・45年間保険料を納付した被保険者が老齢年金を減額されずに年金受給を開始できる年齢について、65歳から63歳に引下げ⁶
- ・「母親年金」(1992年より前に生まれた児童の児童養育期間の年金制度上の評価を拡充)の導入
- ・低所得者に対して給付を加算する「生活給付年金」の導入

といった給付拡充策が盛り込まれている。これらの施策について、ドイツ国内では「財源の見込みがなく、年金運営の信頼性が損なわれる」との批判もある。

⁶ 45年以上保険料を納付した被保険者が減額されずに年金受給を開始できる年齢は、65歳から67歳への通常の年金支給開始年齢の引上げと平行して、63歳から65歳に段階的に引き上げられる。

(2) ドイツの公的医療制度

公的医療保険制度は、地域、企業などを単位として組織される公法人たる「疾病金庫」(2012年9月時点で145金庫が存在)が保険者となり運営されており、州政府が医療提供体制の整備に責任を負っている。

被保険者として公的医療保険への加入義務を有するのは一定の所得を超えない被用者、自営農林業者等であり、所得が一定以上の被用者や自営業者等は公的医療保険又は民間医療保険に加入することを選択することが可能である。また、公的医療保険加入者の配偶者及び被扶養者は保険料の追加負担なしに被保険者となる。

公的医療保険の財源は主として保険料であり、2012年実績では、公的医療制度の総収入1,897億ユーロのうち1,757億ユーロ(約93%)が保険料収入となっている(表8)。以前は「疾病金庫」ごとに保険料を徴収していたが、現在は2009年1月に設立された「医療基金」が保険料を集めたあと、加入者の年齢・性別の構成や慢性疾患の罹患状況を考慮した上で交付金としてそれぞれの「疾病金庫」に分配されている。

保険料率についても、以前は「疾病金庫」ごとに定められていたが、医療基金の設立に伴い、保険料率が統一された(2012年における保険料率は15.5%。うち0.9%分は労使折半ではなく保険者が単独で負担)。

公的医療制度における連邦補助は2003年まではなされていなかったが、福祉政策的配慮(保険料納付を免除されている被扶養者に対する給付等)という名目で、医療保険財政の維持のため、2003年11月に成立した「公的医療保険の現代化に関する法律」により、2004年から連邦補助が行われることとなった。この連邦補助金の上限額は法律によって定められている。上限額は当初、2007年3月に成立した「公的医療保険競争強化法」により、2008年に25億ユーロ、その後毎年15億ユーロ合計140億ユーロになるまで引き上げることとされていた。しかしながら、経済金融危機に対処するための景気刺激策としての保険料率の暫定的な引下げによる減収を補うため、その後の新法制定等により、上限額は2009年に72億ユーロ、2010年に157億ユーロと引き上げられるとともに、その後は2011年に153億ユーロ、2012年以降は140億ユーロとなることとされた。

2012年までは法定上限の満額の連邦補助がなされていたが、近年は景気回復を背景に、医療保険財政が黒字基調となっていることから、連邦補助が削減され、2013年以降は法定上限を下回る(2013年:115億ユーロ、2014年:105億ユーロ)ことが見込まれている。

表 8 公的医療保険の総収入、連邦補助及び保険財政収支の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公的医療総収入 (A)	1,561	1,625	1,722	1,756	1,838	1,897
うち保険料収入	1,536	1,600	1,650	1,599	1,685	1,757
うち連邦補助 (B)	25	25	72	157	153	140
(B)/(A)	1.6%	1.5%	4.2%	8.9%	8.3%	7.4%
公的医療総支出 (C)	1,539	1,609	1,708	1,760	1,796	1,843
財政収支 ((A)-(C))	22	16	14	▲4	42	54
保険料率	14.8%	14.9%	15.5%	14.9%	15.5%	15.5%

(単位) 億ユーロ

(出典) GKV-Spitzenverband, " Kennzahlen der Gesetzlichen Krankenversicherung" (2014 年 3 月)、
ドイツ連邦労働・社会省

2013 年 12 月の連立協定においては、保険料率を 15.5%から 14.6% (労使折半) に引き下げた上で、医療基金からの交付金によって支出を賄いきれない「疾病金庫」については、被保険者から追加保険料を徴収する (企業負担や税財源による負担は求めない) こととされている。

(3) ドイツの公的介護制度

公的介護保険は、医療保険の保険者である「疾病金庫」の下にある「介護金庫」により運営されており、州政府が介護提供体制の整備に責任を負う。また、被保険者は医療保険の被保険者と原則として同じ範囲となっており、被保険者に年齢による制限はない。

公的介護保険の財源は保険料のみであり、連邦補助は行われていない。

介護給付費は、高齢化による受給者数の増加や給付の充実を反映して近年増加傾向にあるが、前述の通り連邦補助は行われていないため、給付費の増が連邦の歳出の増大をもたらす構造とはなっていない。

また、2011 年における給付費の総額 209 億ユーロと、日本 (2011 年度の給付費 : 7.6 兆円) に比べ少ない (表 9)。これは、ドイツの公的介護保険が、介護のために必要な費用負担を全て保険で肩代わりすることを前提とするものではなく、家族等による介護や自己負担を前提としつつ、家族の過度の負担を軽減するという性格のものである (部分保険) ことによるものと考えられる。

保険料率は、2007 年までの財政赤字の改善と今後の要介護者の増大に備えるため、2008 年に 1.70%から 1.95% (被保険者 : 0.975%、事業主 : 0.975%) に引き上げられた。なお、子供がいない 23 歳以上 65 歳未満の者である場合は、被保険者のみに 0.25%加算され、2.2%となる。

表9 公的介護保険の総収入、総支出及び保険財政収支の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公的介護保険総収入(A)	180	198	213	218	222	230
公的介護保険総支出(B)	183	191	203	215	219	229
保険財政収支((A)-(B))	▲3	7	10	3	3	1
保険料率	1.70%	1.95%	1.95%	1.95%	1.95%	1.95%

(単位) 億ユーロ

(出典) Bundesministerium für Gesundheit, “Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung”
(2013年6月)

介護保険のサービスは、介護保険の給付を行う事業者・施設としての要件を満たすものとして介護金庫とサービス提供の契約を結んだ事業者によって提供される。

給付としては、完全施設介護やショートステイ等の施設介護、在宅介護サービス等の現物給付が行われている。また、民間の介護サービスを受ける者に対してその利用料の補助を給付する介護手当も行われている。支給上限を超えた場合の費用不足分や施設介護の食費等については自己負担となっている。

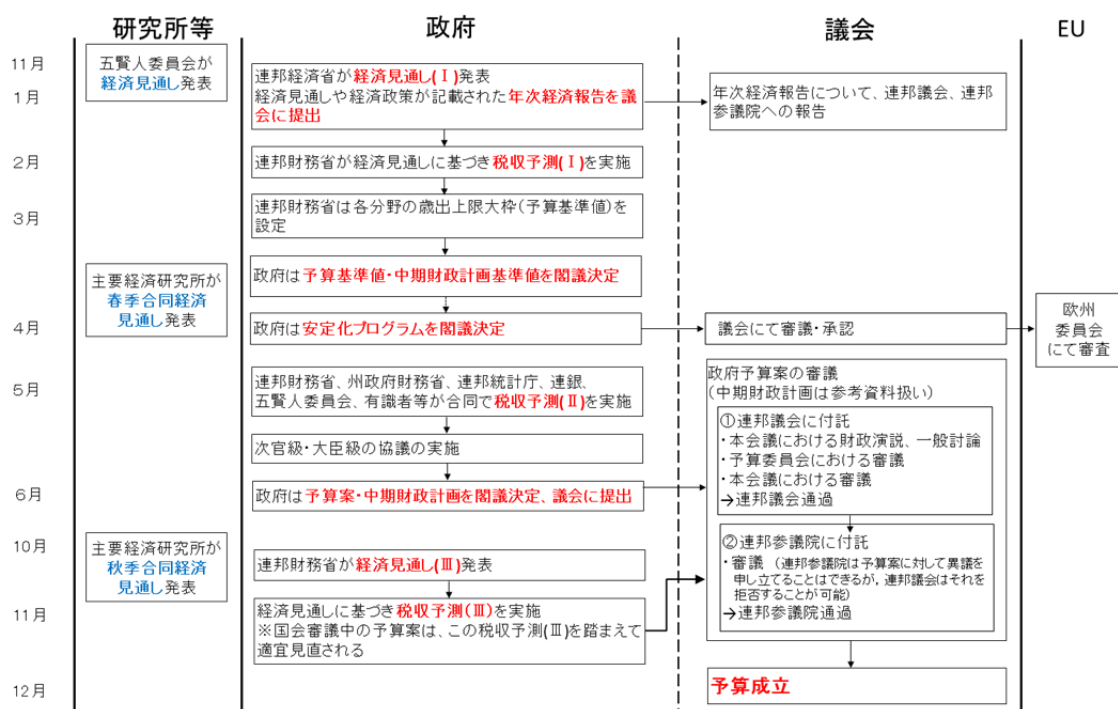
6. 我が国へのインプリケーション

ドイツでは、2009年に「基本法」(憲法)を改正し、連邦政府及び州政府の財政収支均衡原則(起債制限)を規定した。この規定は、同年実施された経済対策による債務の増大に対して国内で起こった経済金融危機により税収が減少する一方で、経済対策を実施したことにより債務残高が増加するという状況を終わらせるべきという機運に応じたものであり、政府・議会の共通認識のもとで策定された。

また、この財政収支均衡原則(記載制限)は、2013年1月に発効したEUの「財政協定」に先駆けたものであったことも注目に値する。実際に、連邦政府については2016年の適用に先駆けて財政収支均衡を達成する見込みであるなど、好況による税収増や低金利下における利払費減によるところが大きいとはいえ、それらが容易に歳出増につながらず設定した目標に向けて着実に前進しており、新たな財政収支均衡原則がこれに寄与しているものと考えられる。

社会保障制度に関しては、公的年金保険については多額の連邦補助金が充てられており、また増加傾向にある。他方で、公的医療保険では連邦補助金の法定上限が定められており近年は法定上限を下回る額が補助されていること、また公的介護保険では連邦補助がそもそもないなど、連邦財政における財政リスクが限定的である点が注目に値する。

【参考】ドイツ連邦政府の予算編成の流れ



※会計年度は1月～12月。見通し、税収見積もり共に年3回行われる。

※五賢人委員会は「経済全体の動向に関する答申のための専門家委員会の設置に関する法律」（1963年8月）に基づき、ドイツ連邦政府の経済諮問機関として設置された。五賢人委員会の主な役割は①経済見通しを独自に作成し毎年11月に公表すること、②5月の税収予測(II)に携わること、及び③経済政策に係る提言等を行うことである。

<参考文献>

- ドイツ連邦銀行ホームページ
<http://www.bundesbank.de/>
- ドイツ連邦統計局ホームページ
<https://www.destatis.de/>
- ドイツ連邦保健省ホームページ
<http://www.bmg.bund.de>
- ドイツ連邦労働・社会省ホームページ
<http://www.bmas.de/>
- Eurostat ホームページ
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- 厚生労働省「2010～2011年海外情勢報告」（平成24年3月）
- 厚生労働省「2013年海外情勢報告」（平成26年4月）
- 小林一久「ドイツにおける社会保障制度改革の現状」（財務総合政策研究所「フィナンシャルレビュー」第85号、2006年9月）
- 財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書」（平成18年12月）
- 戸田典子「ドイツの医療費抑制施策—保険医を中心に—」（国立国会図書館「レファレンス」第694号、2008年11月）
- 内閣府「世界経済の潮流」（2009年～2013年）
- 長坂光弘「ドイツにおける社会保障制度の特徴と保険料徴収制度の仕組み」（税務大専科「税大ジャーナル」第1号、2005年4月）
- 松本勝明「ドイツにおける2007年医療制度改革—競争強化の視点から—」（国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」第165号、2007年12月）
- 松本勝明「メルケル政権下の医療制度改革—医療制度における競争—」（国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」第186号、2014年3月）
- 森周子「メルケル政権下の介護保険制度改革の動向」（国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」第186号、2014年3月）
- 山口和人「外国の立法 ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）—基本法の改正—」（国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法」第243号、2010年3月）
- Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014”（2013年8月）
- Bundesministerium für Gesundheit, “Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung”（2013年6月）

- Bundesministerium für Gesundheit, “Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung” (2013 年 6 月)
- Deutsche Rentenversicherung Bund, ”Rentenversicherung in Zeitreihen 2013” (2013 年 10 月)
- GKV-Spitzenverband, ”Kennzahlen der Gesetzlichen Krankenversicherung” (2014 年 3 月)

VI. イタリア

VI. イタリア

【ポイント】

- イタリアでは、2012年3月に策定されたEUの「財政協定」（2013年1月発効）を踏まえ、2012年末に政府の財政収支均衡原則を憲法に盛り込んだ。
- 2011年、欧州債務危機後に財政収支が悪化したイタリアでは、付加価値税率の引上げや所得税付加税等の歳入増加策に重点を置いた2014年までの財政健全化策を策定した。2014年における政府の見通しでは、2015年以降に財政収支均衡を達成する見込みとなっているが、2013年以降の財政収支は見込みよりも悪化しており、今後、見込みどおりに財政再建が進まない可能性を示唆している。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

2008年に発生した世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）の影響を受け、イタリアの実質GDP成長率は2008年の▲1.2%から2009年の▲5.5%に落ち込んだ（図1）。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費を除く全ての需要項目がマイナスに寄与している。この間、政府は下記（【参考1】）に掲げる各種景気刺激策を行い、個人消費が2010年対GDP比で0.9%増加するなど、2010年の実質GDP成長率は1.7%まで回復した。

【参考1】 経済金融危機以降の経済対策

- 2008年10月発表
 - ・銀行の預金保護の原資となる基金に対し政府保証を36か月間付与。
 - ・認可を受けた場合には、2009年末までに発生した銀行の債務（満期5年以内）に対する政府保証等を可能とする。 等
- 2008年11月発表
 - …2009年～2012年で約273億ユーロ規模の対策を実施
 - ・一定の所得以下等の家計に、200～1,000ユーロのボーナス支給、電気・ガス料金の割引等の優遇措置
 - ・一定条件を満たす高齢者及び子供がいる家庭に対し、一人当たり年間480

ユーロの食料品等購入用カード（ソーシャルカード）を配布

- ・平均4%を上回る住宅金利を支払う家計に対する補助
- ・失業保険の適用対象拡大と充実のため12.6億ユーロの基金を確保
- ・2年間（2009～2010年）で総額166億ユーロの公共投資を実施。 等

○2009年8月発表

…2009年～2012年で約115億ユーロ規模の対策を実施。

- ・労働者の賃金に相当する分の追加的雇用手当ての支給
- ・自営業者に対する早期の一括払いのボーナス支給
- ・長期失業プログラムの適用の24ヶ月までの延長
- ・2009年末までに購入した機械・装置については、その価格の50%までは営業所得税を免除 等

他方、このような状況を背景として、「一般政府財政収支対GDP比」は2009年に▲5.4%まで悪化し、同年12月のEU経済・財務相理事会（ECOFIN）において「過剰財政赤字を2012年までに是正すべき」との勧告が承認され「過剰財政赤字手続」¹が適用された（図2、表1）。

これを受け、イタリアのベルルスコーニ政権は2010年5月に今後3年間の公務員の採用凍結や給与の減額、徴税の強化等により2年間で250億ユーロ規模の財政再建策を発表し、7月にはこの再建策を盛り込んだ法案が成立した。加えて、2011年7月及び9月にも財政再建策（後述）を発表するも、いわゆる欧州債務危機が発生し国債の市場金利が更に上昇するなど厳しい状況が続いたこともあり、同年11月に、同政権の退陣に至った。これを引き継いだモンティ政権は財政再建の一層の推進を打ち出し、同年12月に追加的な財政再建策を策定し国会の承認を受けた²。

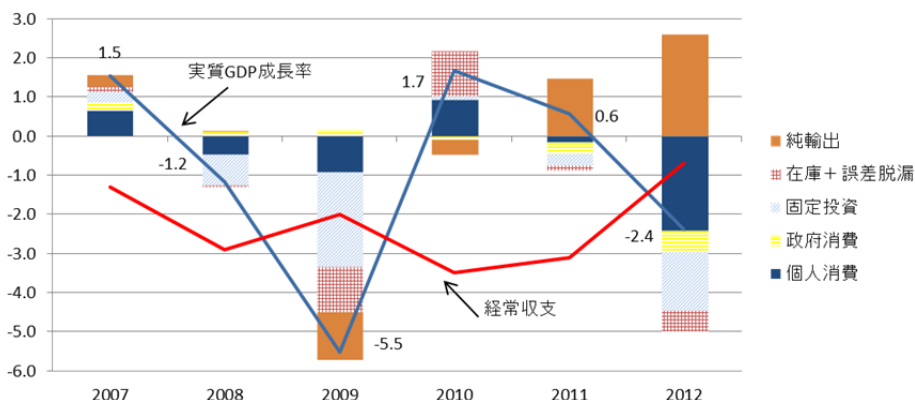
その後、「一般政府財政収支対GDP比」は、2010年の▲4.3%から2012年の▲2.9%へと徐々に改善している状況にあり、過剰財政赤字手続は2013年6月に終了した。この間、一般政府の基礎的財政収支対GDP比も概ね黒字で推移していた。しかし、「一般政府債務残高対GDP比」は遡増し、国債金利も4%超で推移していることから、利払費は一貫して増加傾向にある（図3、図4）。

¹ 詳細は、「IV. EU」を参照。

² この追加的な財政再建策には、付加価値税率の引上げ（21%→23%）や年金支給額の算定方法の見直し（後述）等が盛り込まれていた。ただし、付加価値税は実施が延期され引上げ幅も1%にとどまるなど、一部に変更が加えられたほか、財政再建策全体の規模が明らかでない。したがって、後述する財政健全化の見込みと実績との比較においては、この財政再建策を考慮していない。なお、2013年9月以降のレッタ政権、2014年2月以降のレンツィ政権では、目立った財政健全化策は策定されていない。

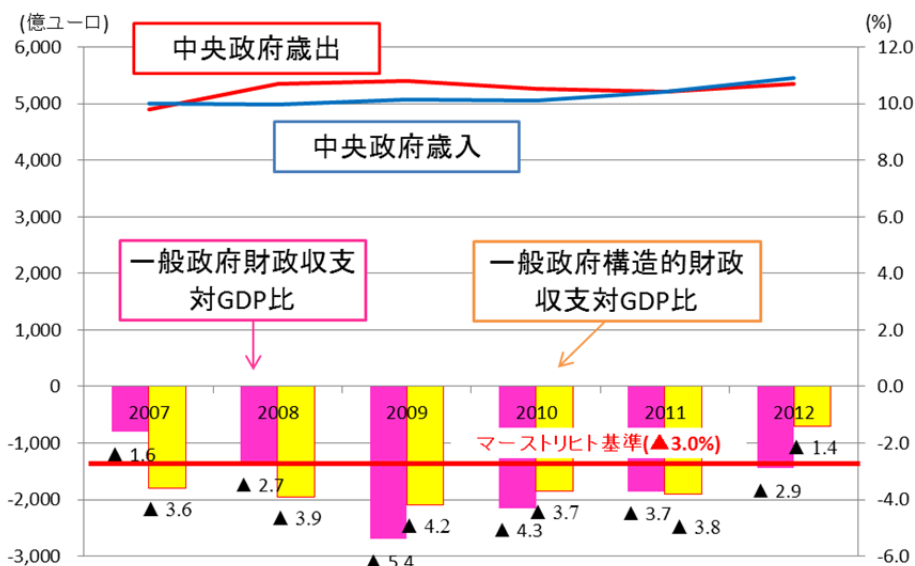
その後、2011 年半ば以降、イタリアを含む南欧諸国等の財政に対する金融市場の信用不安が再燃したことにより、財政再建のための緊縮策の加速や金融機関の資金調達環境の悪化により内需が低迷し、2012 年には再びマイナス成長に転じた。

図1 実質 GDP 成長率及び需要項目の推移



(出典) Istat

図2 中央政府の歳出歳入、財政収支の推移



(出典) Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2012" (2014年2月)、EU AMECO database、Eurostat

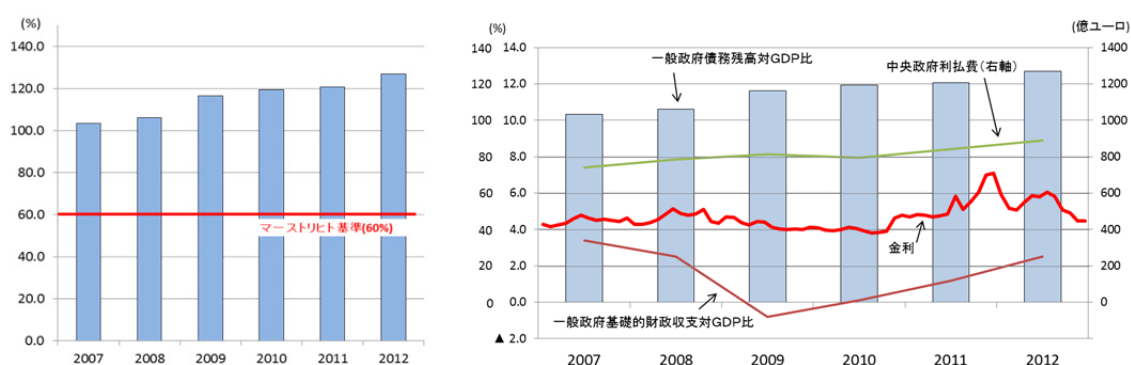
(注) 構造的財政収支とは、実際の GDP が潜在的 GDP であると仮定した結果得られる財政収支。

表1 イタリアの財政状況

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
一般政府財政収支対 GDP 比	▲1.6%	▲2.7%	▲5.4%	▲4.3%	▲3.7%	▲2.9%
一般政府構造的財政収支対 GDP 比	▲3.6%	▲3.9%	▲4.2%	▲3.7%	▲3.8%	▲1.4%
一般政府債務残高対 GDP 比	103.3%	106.1%	116.4%	119.3%	120.7%	127.0%

(出典) EU AMECO database、Eurostat

図3 一般政府債務残高の推移 図4 一般政府債務残高、基礎的財政収支、金利と中央政府利払の推移



(出典) イタリア経済財政省、Bloomberg (10年物国債金利)、Eurostat

2. 財政健全化目標と財政運営のルール

イタリアでは、「マーストリヒト基準」及び憲法に定められた財政収支均衡原則の2点を財政運営のための指標としている。

(1) 「マーストリヒト基準」

1993年に発効した「欧州連合条約 (マーストリヒト条約)」において、通貨統合ユーロ圏への参加要件として、ユーロ圏加盟国は、財政については以下2つの基準 (「マーストリヒト基準」) を満たすことが求められている。

- ・ 一般政府財政収支対 GDP 比が▲3.0%以内
- ・ 一般政府総債務残高対 GDP 比が60%以内³

³ 加えて、2011年12月に発効した「経済ガバナンス六法」においては、過剰財政赤字手続の適用除外要件 (すなわち、「マーストリヒト基準」に違反していないとされる要件) として、「毎年、債務残高の60%を超える部分の1/20以上を削減している場合」との条件が規定されている。

(2) 憲法改正による財政収支均衡原則

イタリアでは、2012年3月に策定されたEUの「財政協定」(発効は2013年1月。)にならい、2012年末に憲法改正を実施し、一般政府の財政収支を均衡させる旨又は構造的財政収支対GDP比を▲0.5%以内に抑える旨を規定した【参考2】。

この財政収支均衡原則については、「行政は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び公的債務の持続可能性を保障する」(憲法第97条第4項)とされており、ここでの「行政」は国の行政機関だけでなく、市町村、県、大都市及び州の行政機関並びに独立した予算を持つ社会保障部門の公法人も含むものと解されている。

なお、

- ・ 国は、景気循環を通じて財政均衡を維持するため、不況期に財政赤字を計上し、好況時に財政黒字を計上すること
- ・ 国は、深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害等の例外的な事象が発生した場合には、上下院における承認を得た場合に公債発行が認められること等の例外が認められている。

これらの規定は2014年から適用されている。

【参考2】財政収支均衡原則関連規定

○『憲法』(抄)

第81条 国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障する。

借入れは、景気循環の影響を考慮するため、及び例外的な事象の発生に際して両議院の各構成員の絶対多数による事前承認を得た場合にのみ許される。

予算法の内容並びに行政全体の予算の歳入と歳出の均衡及び債務の持続可能性を保障するための基本的な規定及び基準は、憲法的法律で定める原則を遵守して、各議院の構成員の絶対多数で可決される法律により定める。

第97条 行政は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び公的債務の持続可能性を保障する。

○『2012年4月憲法的法律第1号』(抄)

第5条 この法律第1条による改正後の憲法第81条第6項に規定する法律は、行政全体についてとりわけ次の点を規律する。

a)～c) (略)

d) この法律第1条による改正後の憲法第81条第2項に基づく例外的な事象としての深刻な不況、財政危機及び重大な自然災害の決定。例外的な事象の発生に際しては、景気循環の影響に対する考慮に限定せずに借入れを行うこと及び償還計画に基づいてこの項 c)号に規定する上限値を超えることが認められる。

(3) イタリアの財政状況の見通し

2014年4月に欧州委員会に提出された「安定化プログラム」⁴によれば、一般政府財政収支対GDP比は2013年に▲3.0%、2014年に▲2.6%となり、2015年以降も引き続き財政収支は改善し、財政収支の「マーストリヒト基準」を達成する見込みとなっている(図5)。また、一般政府債務残高対GDP比は2013年の132.6%から2014年に134.9%と増加するものの、その後は安定的に債務残高の「マーストリヒト基準」に向かって低下する見込みとなっている(図6)。

他方、一般政府構造的財政収支対GDP比は2013年に▲0.8%、2014年に▲0.6%と見込まれており、一般政府の構造的財政収支均衡目標が達成されていないが、引き続き収支改善が行われ、2016年には収支均衡が達成される見込みとなっている。

なお、一般政府の基礎的財政収支対GDP比は2011年以降一貫して黒字が続いており、今後も引き続き黒字が達成できると見込まれている。

図5 財政状況の見通し

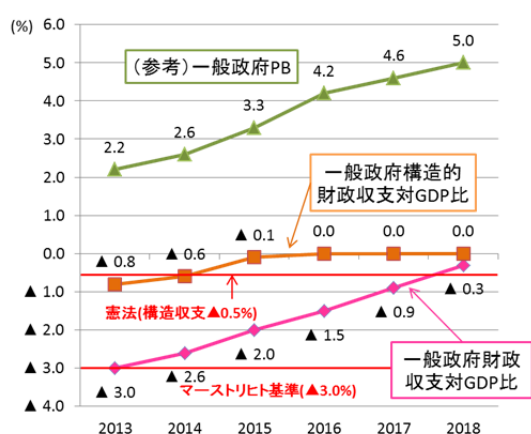
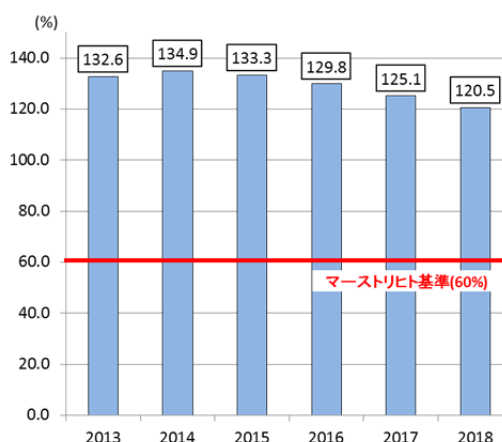


図6 一般政府債務残高対GDP比の推移



(出典)「安定化プログラム」(2014年4月)

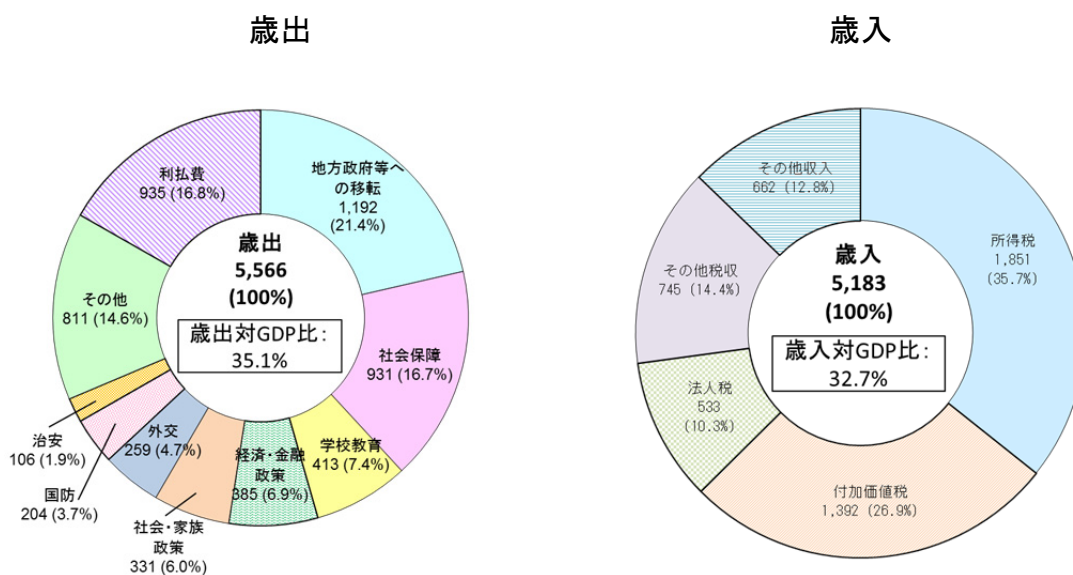
⁴ 2011年に導入された「欧州セメスター」と呼ばれるプロセスにおいて、「マーストリヒト基準」等の達成に向けて加盟国間の政策の相互監視を行うため、ユーロ加盟国が欧州委員会に提出する予算・財政計画。

3. 歳出・歳入構成

2014年における中央政府の当初予算においては、歳出は5,566億ユーロであり、対GDP比で35.1%の規模となる（図7）。歳出の内訳として、「地方政府等への移転」が約1,200億ユーロと歳出全体の約2割を占め最も多く、2013年予算と比較しても203億ユーロ増加している。また、主に公的年金への補助である「社会保障」が約931億ユーロと歳出全体の約17%を占めている。「利払費」は約935億ユーロが支出されており、地方政府等への移転や社会保障と並んで大きな歳出項目となっている。

他方、歳入は5,183億ユーロであり、対GDP比で32.7%の規模となる。歳入のうち最も多くを占めるのは所得税であり全体の約35%を占める。次いで、付加価値税（全体の約27%）、法人税（全体の約10%）と続く。なお、歳出合計と歳入合計との差額（約380億ユーロ）は、公債発行による収入により補われている。

図7 イタリア中央政府の歳出・歳入構成（2014年当初予算）



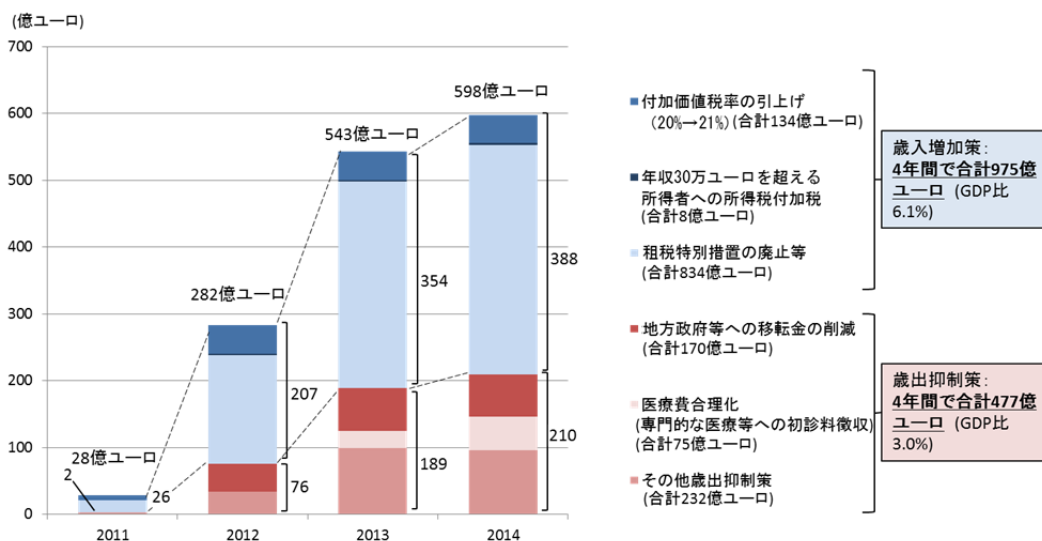
（出典）Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Il bilancio in breve 2014"（2014年2月）

4. 財政健全化のための取組み

前述のとおり、イタリアでは欧州債務危機を受け、2011年7月及び9月に財政健全化策を策定し、法律として議会で承認を得た。両者には2011年から2014年にかけての歳入歳出両面の取組みが規定されている。

この財政健全化策は、歳入増加策として、付加価値税率の20%から21%への引上げ（合計134億ユーロ）、年収30万ユーロを超える所得者への所得税付加税の導入（合計8億ユーロ）、租税特別措置の廃止等（合計834億ユーロ）が盛り込まれている一方、歳出抑制策として、地方政府等への移転金の削減（合計170億ユーロ）や医療費の合理化（合計75億ユーロ）等が盛り込まれている（図8）。合計の規模で見ると、歳入増加策の規模が2011年～2014年の4年間で975億ユーロ（対GDP比6.1%）であるのに対し、歳出抑制策の規模は同期間で477億ユーロ（対GDP比3.0%）となっており、歳出抑制よりも歳入増加に重点を置いている点が特徴的である。

図8 2011年～2014年の財政健全化策の規模（2011年7月、9月国会承認）



歳入総額の対GDP比⁵は、2011年及び2012年は見込みを上回って増加した一方で、2013年以降は見込みの半分以下の増加となった（表2）。

⁵ 財政再建策の規模の見込みはベースラインからの増加・抑制額であるため、対GDP比で実績と比較している。

表2 財政健全化策に掲げた歳入増加策に関する歳入増加規模の比較

	2011	2012	2013	2014
財政健全化策において予定していた 総歳入増加規模（対 GDP 比）	0.16%	1.24%	2.04%	2.17%
実際の総歳入増加規模（対 GDP 比）	1.04%	2.58%	0.94%	0.82%

（注）対 2010 年比

他方、歳出総額の対 GDP 比は、2011 年は見込みを上回って歳出抑制を達成できたものの、2012 年以降は見込まれていた歳出抑制が達成できていない。特に、2012 年と 2014 年は歳出総額の対 GDP 比が 2010 年比で増加する結果となっている（表 3）。

表3 財政健全化策に掲げた歳出抑制策に関する歳出抑制規模の比較

	2011	2012	2013	2014
財政健全化策において予定していた 総歳出抑制規模（対 GDP 比）	▲0.01%	▲0.46%	▲1.09%	▲1.17%
実際の総歳出抑制規模（対 GDP 比）	▲0.39%	0.52%	▲0.04%	1.87%

（注）対 2010 年比

結果として、財政収支においては、2011 年及び 2012 年は見込みを超過達成しているものの、2013 年以降は見込みを大きく下回っている（表 4）。特に 2014 年予算では歳出が増加したこともあり、2010 年と比較しても収支が悪化することとなっている。これは、前出の「安定化プログラム」の見込みどおりに財政再建が進まない可能性を示唆している。

表4 財政健全化策に掲げた歳入・歳出合計の改善規模の比較

	2011	2012	2013	2014
「基本方針」において予定していた歳 入・歳出合計の改善規模（対 GDP 比）	0.17%	1.69%	3.14%	3.34%
実際の改善規模（対 GDP 比）	1.42%	2.07%	0.98%	▲1.05%

（注）対 2010 年比

5. 社会保障と財政

（1）イタリアの公的年金制度

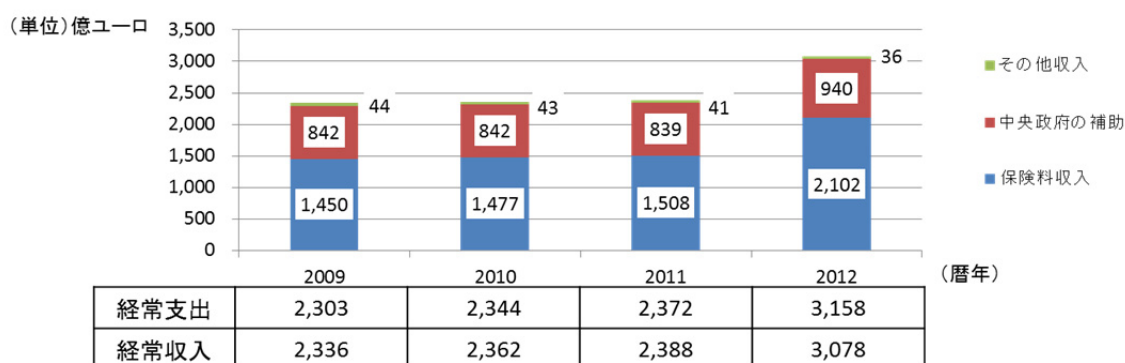
イタリアの公的年金制度は、各種年金制度が分立し運営している。このうち、イタリア最大の保険者である「全国社会保障機関」（INPS）は他の年金制度と

の統合を進めており、2012 年以降はほとんどすべての労働者の強制加入保険となっている。その他、弁護士、測量士等の職域別の小規模社会保障機関も存在している。

公的年金の財源については、老齢年金、障害年金、遺族年金等については保険料収入で賄われる一方、「高齢者福祉制度」（拠出年数が不足するなどのために年金受給資格が得られない高齢者等に対して、65 歳以上の低所得高齢者を対象とした、拠出と無関係に給付を行う制度。1969 年に創設）等の現金給付については中央政府からの補助が行われている。

2012 年の INPS の財政状況を見ると、3,078 億ユーロの経常収入のうち中央政府の補助は 940 億ユーロと約 1/3 を占めている（図 9）。なお、2012 年に INPS の財政規模が著しく増大しているのは、同年に「全国公務員社会保障機構」（INPDAP）と「演劇・スポーツ分野労働者全国共済会」（ENPALS）を統合したためと考えられる。2012 年時点の保険料率は賃金の 33%（うち被用者負担分 9.19%、事業主負担 23.81%）となっている。

図 9 INPS の収入・支出の推移



（出典）INPS, “Rapporti Annuali”（2010 年～2012 年）

なお、2011 年 12 月に就任したモンティ政権は、同月に承認された財政再建策において、公的年金制度に関する改革（「フォルネーロ改革」）を盛り込んだ。主な改革は以下の 3 点である。

① 支給開始年齢の引上げ

これまで、性別や就業形態によって格差のあった年金受給開始年齢を、全ての被用者、自営業者及び公務員について、以下のスケジュールに従って 2018 年までに 66 歳に引き上げるとともに、2021 年以降に 67 歳に引き上げることとされた⁶（表 5）。

⁶ なお、この支給開始年齢の引き上げに並行して、2010 年の制度改正により、年金支給開

表5 支給開始年齢の引上げスケジュール

	2012～	2014～	2016～	2018～	2021～
男性(職種不問)	66	→			67
女性(公務員)	66	→			67
女性(民間)	62	63.5	65	66	67
自営業者	63.5	64.5	65.5	66	67

② 「年功年金」の廃止

これまで、一定の保険料納付期間と労働からの引退を要件とし、老齢年金及び障害年金とは別に支給されていた「年功年金」については、高齢者の所得保障という点で既存の老齢年金と重複するため、2011年に廃止された。

③ 「報酬方式」の廃止

年金給付額の決定方法について、年金への歳出抑制や公平性の観点から、これまで用いられてきた「報酬方式」を廃止し、「拠出方式」に一本化した。各方式における算出方法は以下のとおり。

- ・報酬方式の年金額＝（現役世代の年収額の平均）×（保険料納付年数（上限40年）×支給率（原則2％）
- ・拠出方式の年金額＝（年収に一定比率をかけたものの累積）×（転換指数⁷）

なお、加入年数と納付時期における「拠出方式」と「報酬方式」の適用については下記のとおり整理されている（表6）。

表6 加入年数と納付時期による年金給付額の決定方法の一覧

	1995年までに納付された保険料分	1996年～2011年に納付された保険料分	2012年以降に納付された保険料分
1995年以前の保険料納付期間が18年以上の者	報酬方式	報酬方式	拠出方式
1995年以前の保険料納付期間が18年未満の者	報酬方式	拠出方式	拠出方式
1996年以降の加入者	－	拠出方式	拠出方式

始年齢を平均余命の伸びと連動させるシステムが導入されている。

⁷ 転換指数は、受給開始年齢が上がるほど高く設定されている。

(2) イタリアの公的医療制度

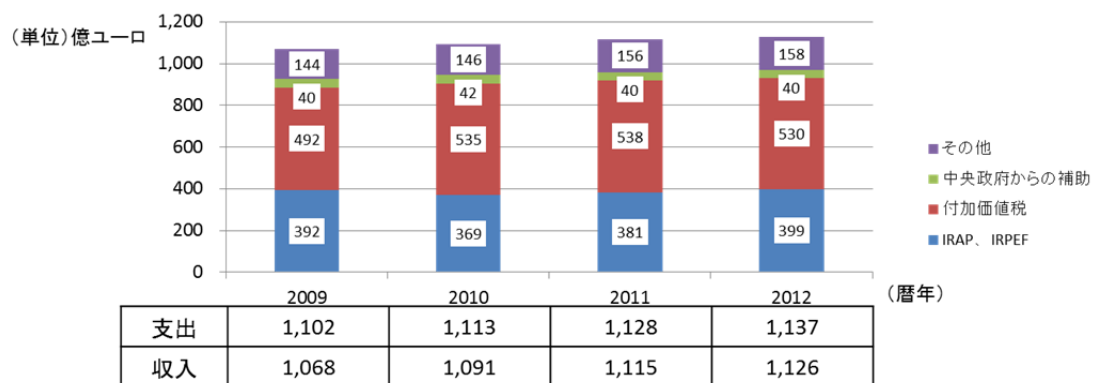
イタリアにおける医療制度では、全国民を対象とした「国民保健サービス制度」(SSN)に基づき、州政府が管轄する、地域ごとに設置された公的企業である「地域保健エージェンシー」(ASL)が保健医療サービスを実施することとされている。「地域保健エージェンシー」は公立病院等の直営医療施設を持つほか、民間病院等外部の医療機関と契約することによりサービスを提供している。

医療制度の財源は全て税財源が充てられており、IRAP(州生産活動税)、IRPEF(州個人所得税)及び付加価値税の州政府への分配分(付加価値税収の約4割)で賄われている。このうち、IRAPは1990年代の地方行政改革の中で、これまでの事業主負担の保険料に代わり、州財政の分権化を促進するとともに、自主財源の強化を念頭に置いて導入されたものである。

財政状況は各州によって様々であるが、付加価値税の分配により、州政府間の財政調整が行われている。また、1人当たり医療費を仮定し州ごとに必要な総医療費を算定した上で、州税収が不足する場合は、付加価値税収による財政調整とは別に、中央政府からの補助がなされることとなる。2012年における中央政府からの補助は40億ユーロ(SSNの総収入1,126億ユーロのうち約3.5%を占める)となっている(図10)。

今後、高齢化により医療支出が増加した場合には、中央政府からの付加価値税分配分が増大することにより、中央政府の財政負担が増加する可能性がある。

図10 SSNの収入・支出の推移



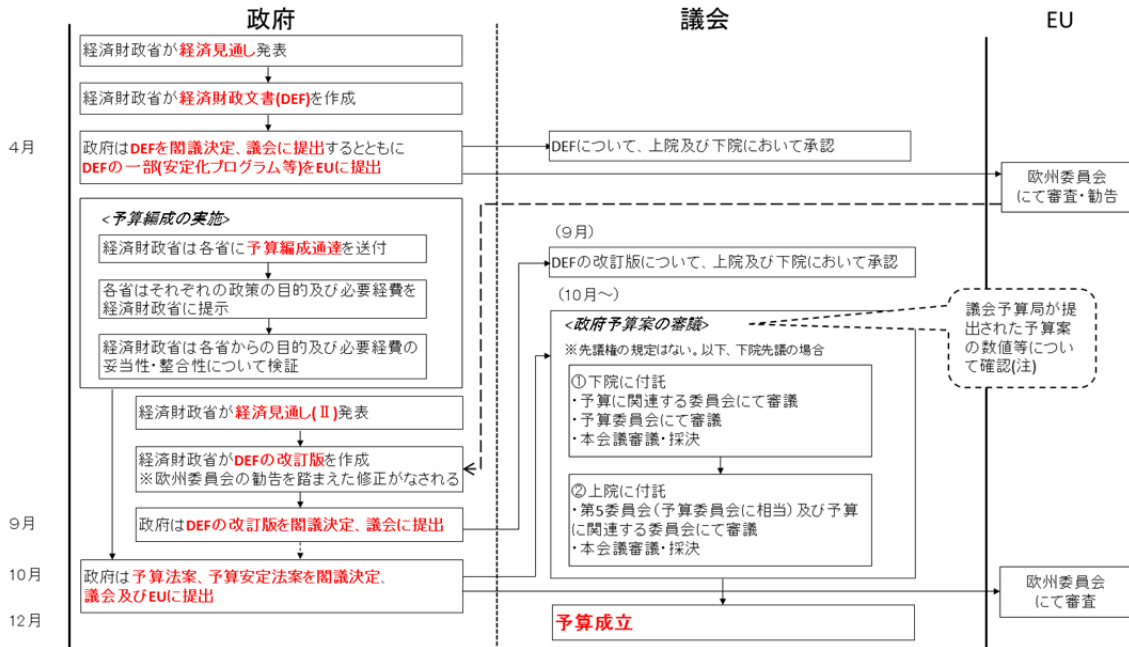
(出典) Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2012" (2014年2月)

6. 我が国へのインプリケーション

2008 年の経済金融危機や 2011 年の欧州債務危機を背景として財政赤字が拡大したが、これに対して各種財政再建策を策定し、また 2012 年末には EU の財政協定を踏まえた憲法改正により、一般政府の財政収支均衡又は構造的財政収支対 GDP 比を▲0.5%以内に抑える規定を新設するなど、財政健全化に向けた取組を進めている。

ただし、債務残高対 GDP 比は依然として高止まりしており、歳出に占める国債の利払費も大きい。「安定化プログラム」に示された、基礎的財政収支対 GDP 比の黒字を拡大させ債務残高対 GDP 比を減少させるための取組みも見込みどおり進んでいないことが示唆されており、今後の推移を注視する必要がある。

【参考】イタリア中央政府の予算編成の流れ



※会計年度は1月～12月。

※経済財政文書(DEF)：翌年の予算案作成のための基本方針となる文書。今後3年以上の経済目標、経済財政見通し、GDP・財政赤字・国債費の計画目標等が含まれる。

※予算安定法：DEFに記載された目標を達成するための諸規定を定めるための法律。公債金・基礎的財政赤字の上限額や、税率、控除区分、公共料金の金額が含まれる。

(注)議会予算局(PBO)は、EUの財政協定に基づき、イタリアにおけるEUの財政ルールの順守状況を監視する機関として設置された。PBOの主な役割は①議会に提出された予算案についての数値等の確認、②特定の政策等について議会に対する意見具申である。なお、PBOは2014年に設置されたばかりであり、今後業務が変更される可能性があり得る。

<参考文献>

- ・ イタリア経済・財政省 (Tesoro) ホームページ
<http://www.tesoro.it/>
- ・ イタリア健康省ホームページ
<http://www.salute.gov.it/>
- ・ EU AMECO database ホームページ
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm
- ・ Eurostat ホームページ
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- ・ 全国社会保障機関 (INPS) ホームページ
<http://www.inps.it/>
- ・ Istat ホームページ
<http://www.istat.it/>
- ・ 芦田淳「イタリアにおける憲法改正—均衡予算原則導入を中心に—」(国立国会図書館「レファレンス」第742号、2012年11月)
- ・ 厚生労働省「2010～2011年海外情勢報告」(平成24年3月)
- ・ 厚生労働省「2013年海外情勢報告」(平成26年4月)
- ・ 財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書」(平成18年12月)
- ・ 社会保障審議会「先進諸国の年金改革の動向について」(25年11月27日第17回年金部会資料2)
- ・ 内閣府「世界経済の潮流」(2009年～2013年)
- ・ INPS, “Rapporti Annuali” (2010年～2012年)
- ・ Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Il bilancio in breve 2014” (2014年2月)
- ・ Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2012” (2014年2月)

VII. フランス

VII. フランス

【ポイント】

- 2008 年秋に発生した経済金融危機後、景気回復策としての財政出動により財政赤字は拡大。仏政府は 2015 年に「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%に抑えることを EU との関係でコミットしているが、欧州委の見通しでは 2015 年の財政赤字は▲3.6%と見込まれており、更なる財政健全化努力が求められている。
- 2014 年は国の一般会計で 150 億ユーロ分の歳出抑制策、30 億ユーロ分の歳入増加策、計 180 億ユーロの財政健全化策を予定しているほか、2015 年から 17 年までに一般政府全体で計 500 億ユーロの歳出抑制を予定しており、2014 年以降は主に歳出抑制により財政健全化を行う方針。
- 社会保障分野については、一般会計から独立した社会保障会計を設けており、保険料や目的税等の安定的な財源を確保するとともに、年金支給開始年齢の引上げ等により、給付と負担のバランスの改善を図っている。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

2008 年秋の世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）の影響を受け、実質成長率は 2008 年の+0.1%から 2009 年の▲2.9%に落ち込んだ。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費及び個人消費を除く需要項目がマイナスに寄与している（図 1）。

この間、政府は、2008 年 12 月に 260 億ユーロ（対 GDP 比 1.3%）規模の「フランス経済刺激プラン」（Plan de Relance de l'Économie Française）¹を公表し、積極的な財政出動による景気の底上げを図った。この結果、政府消費支出や公共投資が増加したことによる直接的な実質成長率の拡大に加え、景気回復策による消費拡大等を通じて、四半期の実質成長率は 7～9 月期に早くもプラス成長に転じ、2010 年の実質成長率も 1.9%に及ぶなど、景気は持ち直しを見せた。

しかし、「経済刺激プラン」は財政赤字を大きく拡大させ、2008 年に対 GDP 比で▲3.2%であった財政収支は、2009 年には▲7.1%に達し、「マーストリヒト基準」²である▲3.0%を大きく超過することとなった。このため、2009 年 4 月、EU 経済・財務相理事会（ECOFIN）はフランスに対し過剰財政赤字是正勧告を行い、2013 年までに「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%以内とする目標が定められた。

¹ 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成 21 年 6 月）24～25 頁を参照。

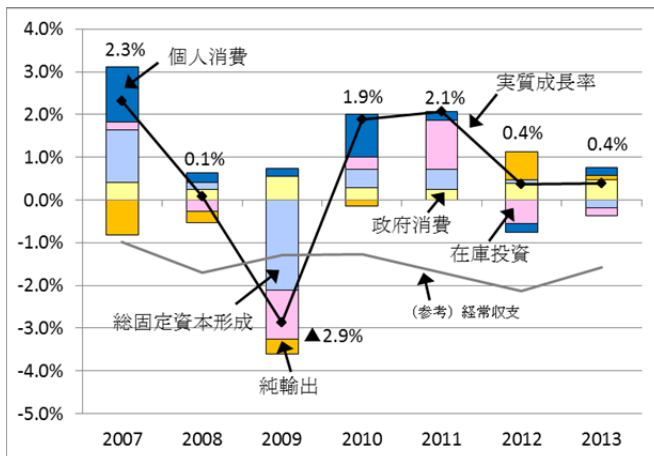
² 1993 年に発効した「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」において、ユーロ圏への参加条件として、財政については①財政赤字が対 GDP 比で 3%、②債務残高が対 GDP 比で 60%を超えないこととする基準（いわゆる「マーストリヒト基準」）が示されている。

2010 年以降の経済状況は、ドイツの景気回復を背景にドイツ向けの輸出が増加したことにより、国内生産が回復した。次いで、国内生産の回復を背景に賃金も増加し、個人消費が回復する好循環が発生した。内需を中心とした景気回復は 2011 年まで続いた。

生産の回復に伴う賃金の増加が落ち着くと、高い失業率（図 2）を背景として景気が足踏みすることとなる。経済金融危機以降、失業率は 10% 近傍で高止まりしており、特に若年者失業率は 20% を大きく超えていた。こうした雇用環境の厳しさが個人、特に若年者の所得を抑制し、結果として個人消費の伸び率が低下していると考えられる³。

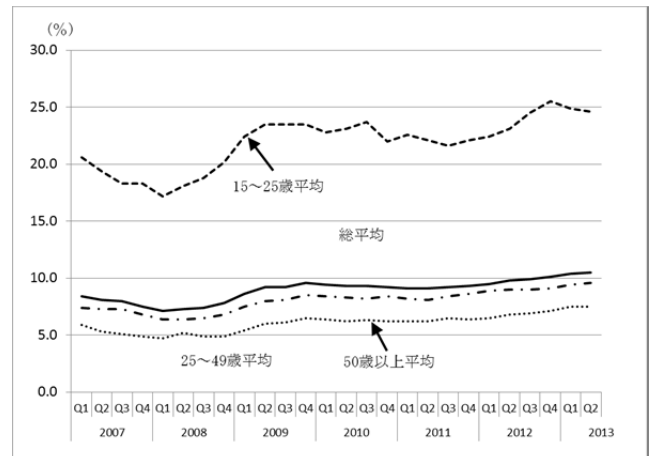
その後、2011 年半ば以降に南欧諸国等の財政に対する金融市場の信用不安が再燃したことにより、金融機関の資金調達環境が悪化して内需が低迷し、2012 年の実質 GDP 成長率は +0.4% に落ち込んだ。

図 1 実質成長率及び需要項目の推移



(出典) 実質成長率はフランス国立統計経済研究所 (INSEE)。経常収支はフランス銀行。

図 2 失業率の推移



(出典) INSEE

2010 年からの好況を背景とした税収の自然増や、政府の財政健全化策、景気回復策の打切り等により、2011 年には「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲5.1%まで削減し、順調に財政健全化が進められていた。しかし、2012 年以降、実質成長率が仏政府予想 (2.25%) を大きく下回ったこと (表 1) 等から、期待していた税収が見込めなくなるとともに、景気停滞の要因となっている雇用環境の改善を図るために雇用対策を打ち出す必要に迫られたことから、財政健全化の歩みが鈍ることとなった。

このような状況を踏まえ、ECOFIN は 2013 年 6 月に、フランスの「一般政府財政収支対 GDP 比」の▲3.0%達成年限を従来の 2013 年から 2015 年に延長する旨の勧告を採択した。当該方針に対し、仏政府は当時、2015 年ではなく 2014 年には「一般政府財政収支対 GDP 比」の▲3.0%を達成できると公言していたが、仏政府が予想していた以上に景気の低迷が続いたこともあり、2014 年予算法案 (2013 年 9 月閣議決定)

³ 内閣府「世界経済の潮流 2011 年 II」(平成 23 年 12 月)

においては、ECOFIN の採択どおり達成見込を 2015 年に後ろ倒しした。

現在は、欧州委員会から現状のままでは 2015 年の財政赤字は▲3.6%と▲3.0%を達成できていない見通し⁴を示されており、更なる財政健全化努力が求められている。

表 1 実質成長率の見通しの変遷 (%)

	2012	2013	2014
「2011 年安定化プログラム」 ⁵ (2011 年 4 月)	2.25	2.5	2.5
2012 年予算法案閣議決定 (2011 年 9 月)	1.75	-	-
「2012 年安定化プログラム」 (2012 年 4 月)	0.7	1.75	2.0
2013 年予算法案閣議決定 (2013 年 9 月)	0.3	0.8	-
「2013 年安定化プログラム」 (2013 年 4 月)	0.0	0.1	1.2
2014 年予算法案閣議決定 (2013 年 10 月)	0.0	0.1	0.9
「2014 年安定化プログラム」 (2014 年 4 月)	0.0	0.3	1.0

また、フローの悪化に伴い、ストック状況も悪化の一途を辿っている。2008 年には対 GDP 比で 67.0%であった一般政府債務残高は、2014 年には 95.6%と 100%近くに達する見込み (表 2) であり、こちらも「マーストリヒト基準」である 60%から急速にかい離する状況となっている。

ただし、債務残高が累増する中で、欧州債務危機の鎮静化や欧州中央銀行 (ECB) の緩和的金融政策等の影響もあり、国債金利は低い水準で安定しており、現時点では利払費の極端な増加にはつながっていない (図 5)。

表 2 フランスの財政状況 (一般政府 対 GDP 比 %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
財政収支	▲2.5	▲3.2	▲7.1	▲6.8	▲5.1	▲4.8	▲4.3	▲3.8	▲3.0	▲2.2	▲1.3
構造的財政収支	▲4.7	▲4.4	▲6.2	▲5.9	▲4.8	▲3.8	▲2.9	▲2.1	▲1.2	▲0.8	▲0.3
債務残高	63.2	67.0	78.0	80.8	84.4	88.7	93.5	95.6	95.6	94.2	91.9

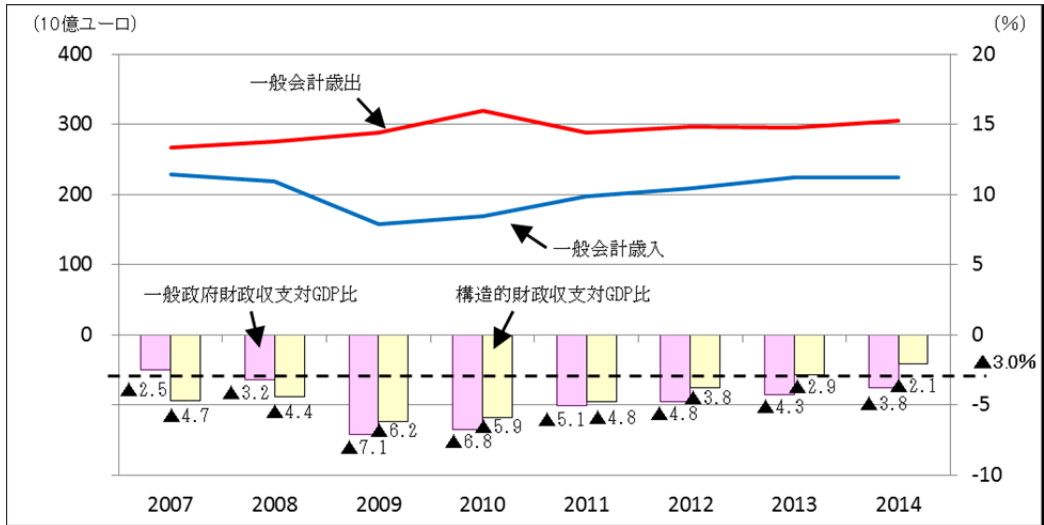
(出典) 財政収支、債務残高は 2012 年まで INSEE。2013 年以降は「2014 年安定化プログラム」。構造的財政収支は 2012 年まで欧州委員会。2013 年以降は「2014 年安定化プログラム」。

(注) 構造的財政収支とは、実際の GDP が潜在的 GDP であると仮定した結果得られる財政収支。

⁴ 欧州委員会は、フランスが公表した歳出抑制策につき具体策が明らかとなっていないものは財政赤字の削減要因として考慮しておらず、2015 年の財政収支を▲3.6%と見込んでいる。

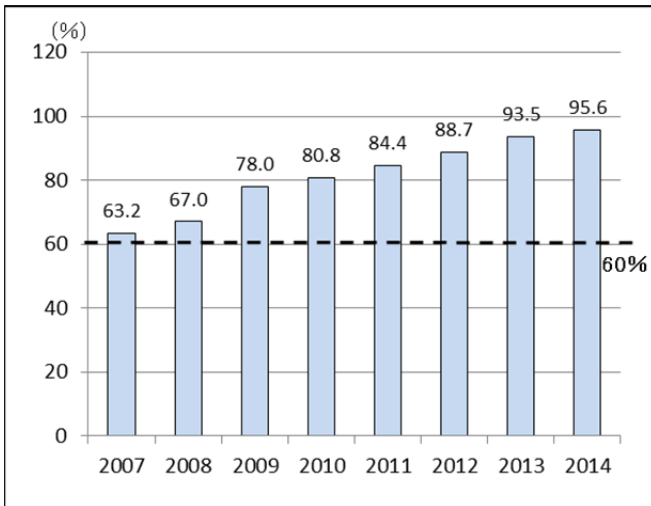
⁵ 2011 年に導入された「欧州セメスター」と呼ばれるプロセスにおいて、「マーストリヒト基準」等の達成に向けて加盟国間の政策の相互監視を行うため、ユーロ加盟国が欧州委員会に提出する予算・財政計画。

図3 一般政府財政収支・歳出・歳入の推移



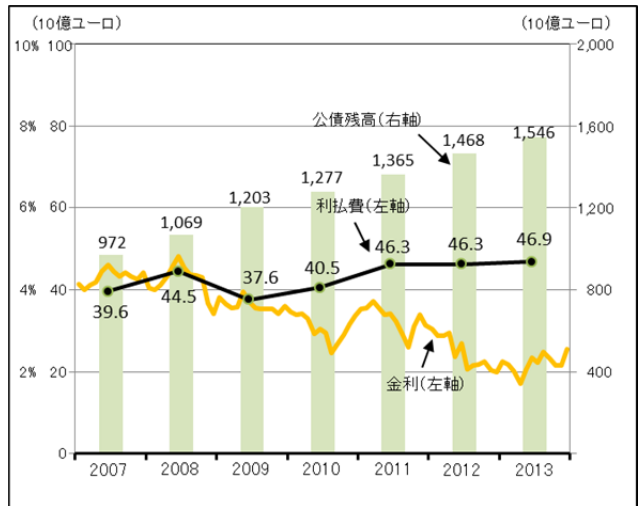
(出典)一般政府財政収支は2012年までINSEE。2013、14年は「2014年安定化プログラム」。構造的財政収支は2012年まで欧州委員会。2013、14年は「2014年安定化プログラム」。一般会計歳入・歳出は2012年まで決算法。2013年は修正予算法。2014年は予算法。

図4 一般政府債務残高の推移



(出典)2012年までINSEE。2013-14年は「2014年安定化プログラム」

図5 金利と利払費



(出典)公債残高は2012年までINSEE。2013年は「2014年安定化プログラム」。利払費は2012年まで決算法。2013年は修正予算法。金利はBloomberg(10年物国債金利)

(注)公債残高、利払費は中央政府の値

2. 財政健全化目標

現在、フランスでは以下の財政健全化目標が掲げられている。

- ① 「一般政府財政収支対GDP比」を2015年までに▲3%以内とする
- ② 「構造的財政収支対GDP比」を均衡化させる

(1) EU レベルの規定（「一般政府財政収支対 GDP 比」）

EU の項に詳しいが、「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」において、通貨統合への参加条件として「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%以内とすることが定められている。その後、「マーストリヒト基準」の遵守を目的として、1997年に「安定成長協定」が締結された。

フランスに対しては、2009年4月、ECOFIN が過剰財政赤字是正勧告を発し、2013年までに「一般政府財政収支対 GDP 比」を▲3.0%とすることが求められた。当該勧告を達成できなかった場合（実際に達成できていない）、ECOFIN による警告を経て、制裁措置を課される可能性があった。

しかしながら、勧告後、以下の2点を条件⁶に是正期限の延長が認められることとなった。

- A) 加盟国の経済状況に悪影響をもたらす予測不能な事象が発生していること
- B) 加盟国が過剰財政赤字の是正に向けた効果的な措置を、これまで取ってきていること

フランスは上記2点を満たしていたため、欧州委員会は ECOFIN に対し、是正期限の延長（2013年→2015年）を求めるよう勧告し、当該勧告は2013年6月の ECOFIN において正式採択された。

(2) 仏国内の規定（「構造的財政収支対 GDP 比」「一般政府財政収支対 GDP 比」）

2012年3月に締結された財政協定⁷に従い、「構造的財政収支対 GDP 比」の遵守は国内法で担保されることとなる。

2012年7月、オランダ政権は、憲法評議会⁸に対して、財政協定批准の前提として憲法改正が必要であるか審議を付託した。その後、憲法評議会は、財政協定の批准に関して憲法改正は必要でない旨を判示し、批准には財政健全化に関する法律（「組織法（loi organique）」）の制定のみで足りることとなった。

これを踏まえ、政府は「財政プログラム及びガバナンスに関する組織法」（【参考1】）案を9月に国会に提出。同法案は、上下両院の審議を経たのち11月に可決され、憲法評議会の審査を経たのち12月18日に官報公布されている。

なお、同法は、構造的財政収支を財政健全化目標として掲げるために規定されたものであるが、現実の「財政収支」もその射程に置かれている。

⁶ 「過剰財政赤字手続（Excessive Deficit Procedure）」の規定による。

⁷ 「構造的財政収支対 GDP 比」については、2012年3月、安定成長協定の取組を強化する目的で「財政協定」が締結され、協定加盟国に対して、構造的財政収支を対 GDP 比で▲0.5%以内に抑制することを、憲法ないし同等の法規範で規定することを要求している。しかし、「財政協定」自体は規範性を持たない。

⁸ 憲法評議会は、国際協約が国の根本的規則に反する場合、憲法改正が必要である旨を判示。憲法改正が必要であれば全国会議員の5分の3の賛成が必要。法律改正であれば各院の過半数の賛成で可決。

【参考 1】『財政プログラム及びガバナンスに関する組織法』（抜粋）

第 1 条 憲法第 34 条に定める公共財政の会計均衡の目標を尊重し、財政計画法は・・・一般政府中期目標を定める。

財政計画法は、かかる中期目標の実現を目指し、上記条約の定めに従い、公共財政会計の複数年にわたる国民経済計算上の構造的財政収支及び現実の財政収支の推移を定め・・・る。

構造的財政収支に関する具体的な目標は、上記第 1 条を根拠に、「財政計画法」によって定められる。

「財政プログラム及びガバナンスに関する組織法」の規定に基づいて、「財政計画法」⁹（【参考 2】）では、「複数年にわたる構造的財政収支及び現実の財政収支の推移」を以下のとおり規定している。

【参考 2】『2012-2017 年財政計画法』（抜粋）

第 2 条 一般政府中期目標とは・・・構造的財政収支のことである。・・・公共財政の推移は以下のとおり

1 号 一般政府の現実の財政収支及び構造的財政収支

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
現実の財政収支	▲4.5	▲3.0	▲2.2	▲1.3	▲0.6	▲0.3
景気循環要因	▲0.8	▲1.2	▲1.0	▲0.8	▲0.5	▲0.3
一時的要因	▲0.1	▲0.2	▲0.1	0.0	0.0	0.0
構造的財政収支（対潜在的 GDP）	▲3.6	▲1.6	▲1.1	▲0.5	0.0	0.0

「構造的財政収支対 GDP 比」均衡化の達成年限であるが、オランダ大統領の選挙公約として 2017 年までに達成することを目標としており、G20 サントペテルブルクサミット（2013 年 9 月）においても当該目標がコミットされている。なお、最新の見通しを示した「2014 年安定化プログラム」では、景気の低迷が長期化していることを受け、2017 年に「均衡に近づく」（▲0.3%）とされている。

フランスでは、上記のとおり、EU からの財政健全化への要請を踏まえ国内法で財政健全化目標を規定しているものの、憲法評議会は、「財政計画法は各年の予算法に優先しない」と判断しており、「財政計画法」は拘束力をもった規範としての役割を有していない。実際、「2012-2017 年財政計画法」の翌年に成立した「2014 年予算法」においては、「一般政府財政収支対 GDP 比」の▲3.0%の達成時点を（ECOFIN による

⁹ 中期的な財政運営の指針を定める法律として、2 年毎にローリング方式で制定される。また、毎年 4～5 月に欧州委員会に提出するための「安定化プログラム」が策定され、財政の中期見通しが改訂される。財政収支や構造的財政収支の目標のほか、歳出項目ごとの歳出目標額等も規定されている。2012 年 12 月に公布された「2012-2017 年財政計画法」が現在の財政運営指針を規定している。

期限延長があったとはいえ)、従来の2013年から2015年に後ろ倒ししている。

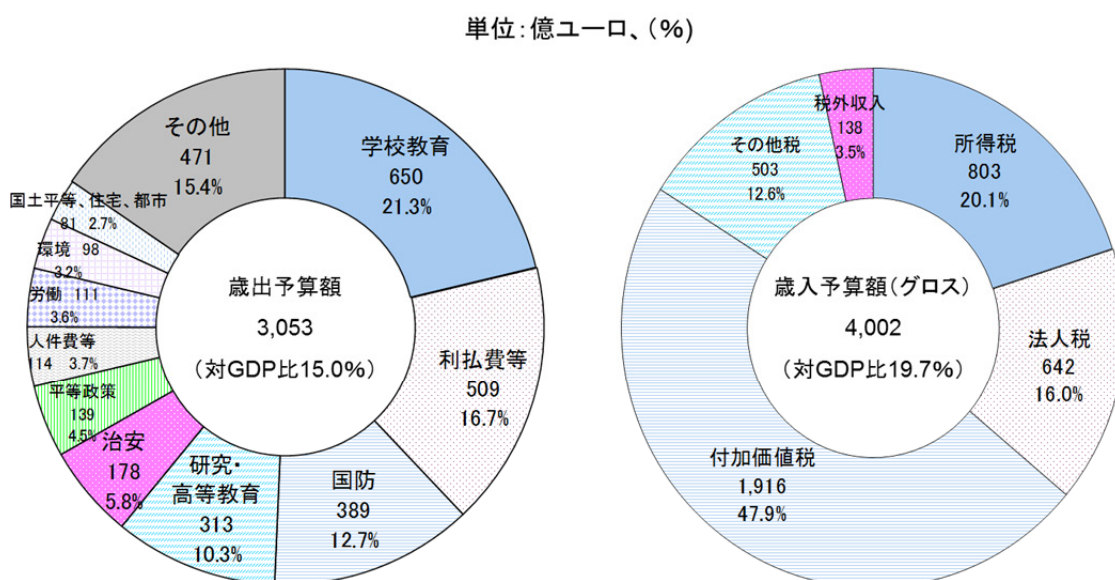
仏経済財政省(当時)¹⁰の担当者(予算局予算政策室課長補佐)によれば、「財政健全化目標を遵守するという規範は、国内法よりむしろ、フランスの金融市場における信用をいかに保つかという点¹¹により担保されている」とのことである。

3. 歳出・歳入の構造

(1) 国の一般会計

2014年の国の一般会計の歳出・歳入の内訳は以下のとおり(図6)。

図6 2014年一般会計の歳出予算、歳入予算



- (注1) 社会保障関係費については、一般会計から独立した社会保障会計にて管理。
- (注2) 歳入予算額はグロス値であり、ここからEU税等が差し引かれ、ネットの一般会計歳入額は2,238億ユーロとなる。
- (注3) フランスの名目GDPは2兆0,323億ユーロ(2012年)
- (注4) 歳出と歳入の差額については、公債を発行

歳入の大宗を占めるのが、フランスで創設された付加価値税であり、税収の約半分を占める。現在の標準税率は20.0%(2014年1月以降)である。歳入総額はグロス値であり、ここからEU税などが差し引かれ、ネットの歳入額は2,238億ユーロとなる。フランスは均衡予算を採用しておらず、歳出と歳入の差額を公債発行で賄うこととなる。

¹⁰ 2014年3月の内閣改造に伴い、経済財政省は財務省と経済・生産再生・デジタル省に分割された。

¹¹ 2014年2月に、ノワイエ仏中銀総裁が報道機関に対して「(健全化目標を)達成しないのは論外である。仏の信用がかかっている。決して目標を達成することがないという印象を仏が与えれば、市場における仏国債の質や仏の信用そのものが問われかねない」と発言。

なお、フランスの国の一般会計には社会保障費は含まれておらず、別会計で管理されている（表3）。

表3 一般会計と社会保障会計の規模と財政収支

		2010	2011	2012	2013	2014
一般会計予算	歳出	319.6	287.4	296.1	295.4	305.3
	収支	▲150.8	▲90.1	▲88.2	▲71.9	▲81.6
社会保障予算	歳出	309.6	318.2	327.3	337.0	346.2
	収支	▲23.9	▲17.4	▲13.3	▲13.5	▲9.6

（2）社会保障会計

歴史的に、フランスの社会保障は労働者による共済組合に端を発しており、労使による自主管理原則が根強い。各制度は「金庫 (Caisse)」と呼ばれる管理運営機構が運営を行っており、予てより国の一般会計と社会保障会計は切り離されていたが、社会保障会計の赤字が国の一般会計からの貸付により補填される中、社会保障会計の議会や政府による統制はなされていなかった。

しかし、ユーロ導入に当たり、フランスはユーロ参加のための「マーストリヒト基準」を充足する必要に迫られることとなった。このため、1996年に社会保障会計に対する議会の統制を可能とするための憲法改正（【参考3】）が行われ、1997年から議会において「社会保障予算法」の議決を得ることとされた。

【参考3】『憲法』（抜粋）

第34条

1～5 (略)

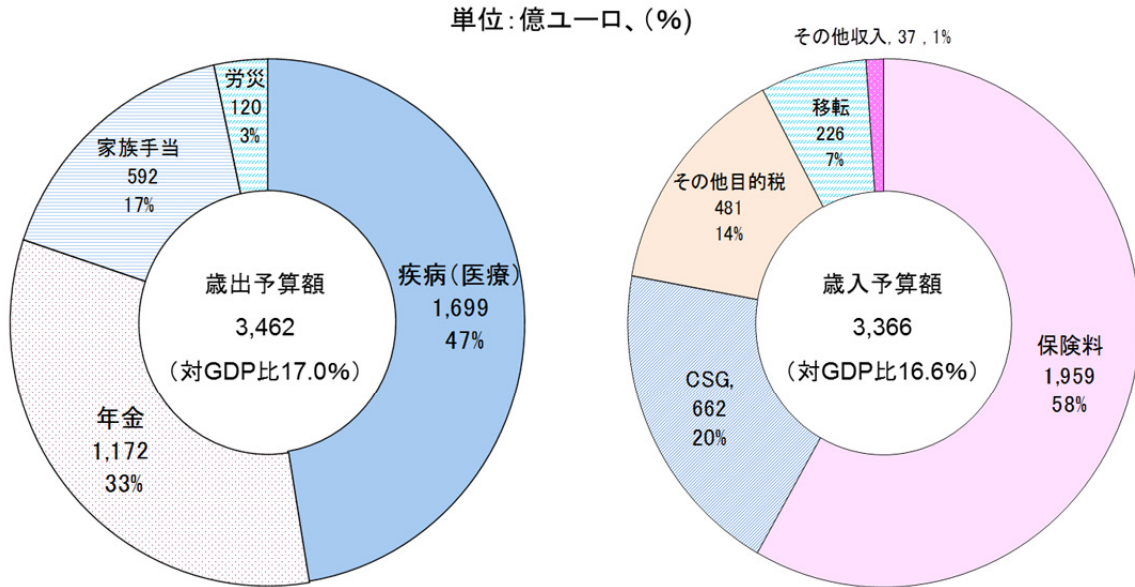
6 組織法により定める要件においてかつその留保のもとに、社会保障予算法はその財政的均衡の一般的条件を決定し、収入の見通しを考慮してその支出目標を定める。

第47条の1 議会は、組織法の定める要件に従い社会保障予算法案を議決する。

フランスにおいて「社会保障」の対象となっているのは、疾病（医療）、老齢年金、労働災害、家族手当の4分野である。介護保険は制度化されておらず、高齢者福祉や障害者福祉は地方自治体において運営されている。

2014年の社会保障会計の歳出・歳入の内訳は以下のとおり（図7）。

図7 社会保障会計の歳出予算、歳入予算



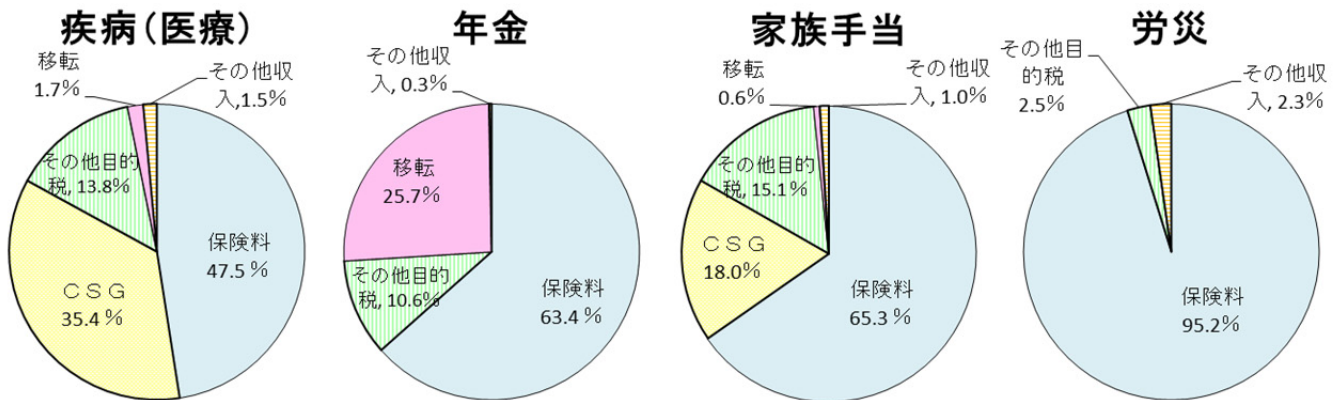
(注1) 社会保障関係費については、一般会計から独立した社会保障会計にて管理。
 (注2) 各制度を所管する金庫間で移転が生じているため、歳出予算額の各項目の和は歳出予算総額と一致しない。
 (注3) フランスの名目GDPは2兆0,323億ユーロ(2012年)
 (注4) 歳出と歳入の差額については、公債を発行。(社会保障債務返済金庫が管理。)

フランスの社会保障が労働者による共済組合に端を発していることもあり、歳入の6割近くが保険料である。

歳出では、我が国と同じく医療・年金の歳出割合が高いほか、家族手当の社会保障支出全体に占める割合は諸外国と比較しても高い水準となっている。

歳出分野ごとの財源の内訳は以下のとおり(図8)。

図8 社会保障制度ごとの歳入予算



(出典) 「2014年社会保障予算法」

4. 予算編成における制度的仕組

(1) 予算編成の流れとその特徴

フランスの会計年度は1月から12月であり、日本と同様に政府が予算編成を行い、議会在審議・議決を行う。第5共和制以降（1958年～）、予算編成は政府の専権事項となり、予算法案が議会に提出されるまでは、議会・与党による予算への干渉は無い。議会提出後は、議会に予算の修正権があり、毎年何らかの修正がなされている。

EUとの関係においては、毎年4月から5月に、議会の承認を得た「安定化プログラム」を欧州委員会に提出し、さらに、2014年の予算編成からは、予算法案を事前に欧州委員会に提出することとなっており、各国財政に対してEUが個別的に勧告することが可能となっている。

(2) 財政計画法による歳出上限額の設定

2001年8月、

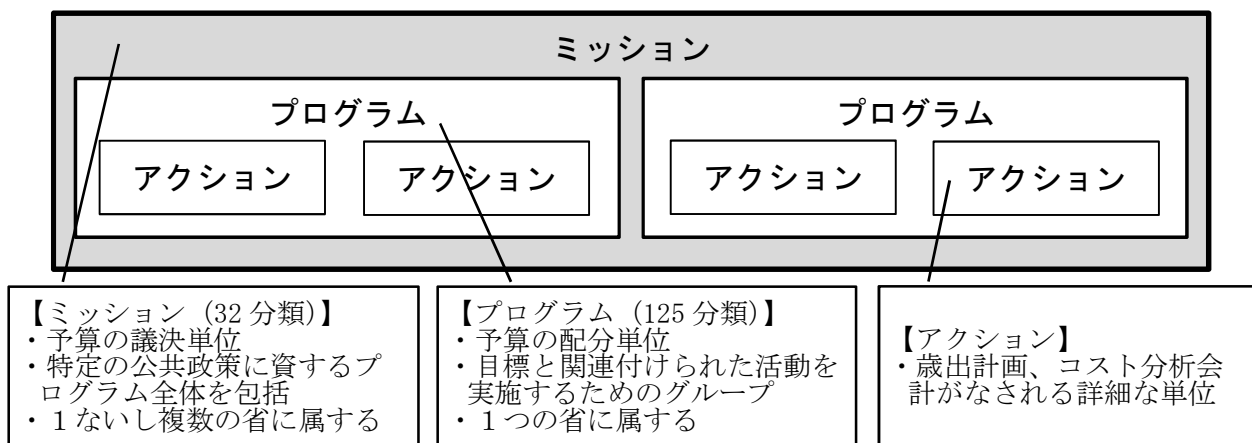
①結果と効率性の追求に向けた公的運営の枠組みの改革

②議会への予算管理に関する情報提供の強化による透明性の向上

を主たる目的として、新たな「予算組織法（LOLF）」が制定された。この予算制度改革により、フランスの予算は、組織別・費目別ではなく、政策目的ごとに策定されることとなった（図9）。

政策目的ごとに予算を編成することにより、議会や国民の予算に対する理解を容易にし、予算の透明性を高めることにつながっている。また、決算の段階では、アクションごとに経費や人件費などの総コストを計上し、政策遂行のためにかかった費用を可視化するとともに、業績と費用を対比させて、これを分析することが可能となった。ただし、予算の透明性が高められ、実績が可視化されている一方、仏経済財政省（当時）の担当者（予算局予算制作室課長補佐）によれば「業績評価は予算編成には影響を与えておらず、政治的プライオリティが優先される」という実態も存在しているようであり、新たな予算制度が財政健全化に大きく貢献したとは言い難い側面も見られる。

図9 フランスの予算の構成



ミッションごとの歳出額については、「財政計画法」が3か年の歳出上限を設定し、計画期間中、この上限は物価上昇率を加味する以外に変更されないことを原則としている。

前述したとおり、「財政計画法」は予算法の規範とはなり得ず、この原則に法的拘束力はないものの、実態としては毎年守られている。また、予算の上限は議会も動かすことができず、議会が増税の取りやめ等の予算法案の修正を行う際は、代替財源を確保する必要がある。

5. 財政健全化のための具体的取組

経済金融危機後、2009年のECOFINによる過剰財政赤字是正勧告を受け、2011年から財政健全化に取り組んだ結果、仏政府によると2015年には「一般政府財政赤字対GDP比」▲3.0%の目標を達成する見込みである。

(1) 主な歳入増加策・歳出抑制策

主な歳入増加策・歳出抑制策として、財政健全化に与える影響が大きい恒久的な制度改正を、以下に列挙する。

① 主な歳入増加策

【富裕税付加税の導入（2012年）】

資産額130万ユーロ以上の富裕層に対する富裕税（資産額により税率0.25%又は0.5%）に加え、富裕税付加税（0.75%～1.8%の5段階の超過累進課税）の導入
※富裕税額は付加税額から控除される

増収見込額 12年：23億ユーロ

【資産性所得に対する分離課税の廃止（2013年）】

利子、配当やキャピタルゲインといった資産性所得については、従来、分離課税が認められていたが、分離課税を廃止し総合課税を適用することとした。

増収見込額 13年：32億ユーロ

【大企業の法人税の利子負担額控除に上限を設置（2013、14年）】

従来、企業の負債に係る利子負担は、その全額を当年度の利益から控除することができていたが、控除額について、2013年度については利子負担の85%、14年度以降については75%を上限とすることとした。

※利子負担額が300万ユーロ未満の企業については、上限規定は不適用

増収見込額 13年：40億ユーロ、14年：27億ユーロ

【付加価値税率の引上げ（2014年）】

サルコジ政権下、2012年に予定されていた付加価値税率の引上げ（19.6%→21.2%）は、政権交代後2012年第2次修正予算法により撤回されたものの、企業の競争力向上及び雇用支援を目的とした法人税・所得税の税額控除の財源に充てるため、2014年1月に19.6%から20.0%に引上げられた（軽減税率は外食等で7%→10%、食料品等は5.5%で据え置き）。

増収見込額 60億ユーロ超

②主な歳出抑制策

【年金制度改革（2014年）】

追加年金給付の額改訂幅の制限や、年金のインフレ調整基準日の後倒し（4月1日→10月1日）等により、年金給付額を抑制。

削減見込額 19.0億ユーロ

【家族手当の削減（2014年）】

家族手当の1つである乳幼児迎え入れ手当（PAJE）の所得要件を変更し、手当支給総額を削減（所得上位12%の層が対象）

削減見込額 2.0億ユーロ

【職業訓練助成金の廃止（2014年）】

職業訓練助成金を廃止し、雇用創出インセンティブ効果がより強く見込まれる従業員10人以下の企業に対する新しい助成金を創出。

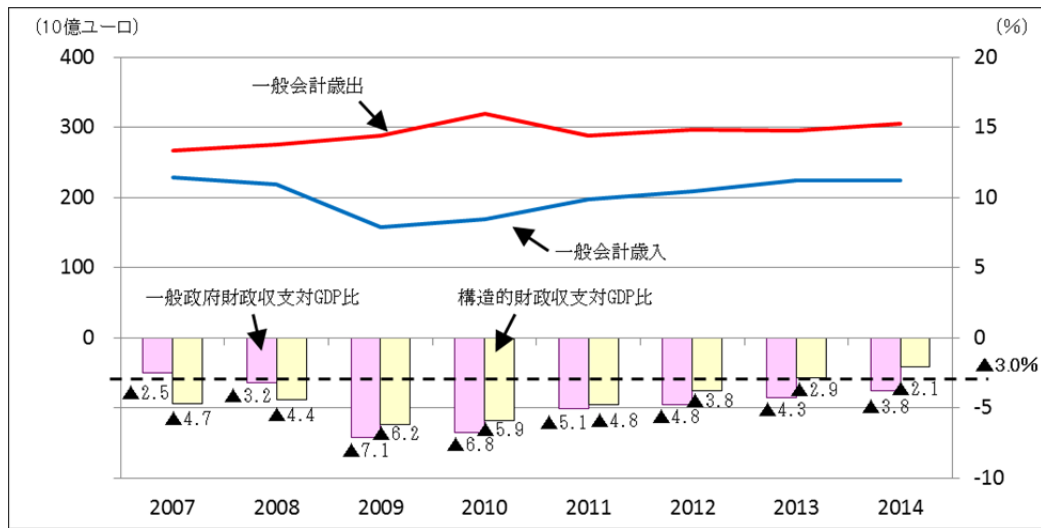
削減見込額 5.5億ユーロ

（2）財政健全化の実施状況

2011年は、「一般政府財政収支対GDP比」を▲6.8%から▲5.1%と大幅に改善することとなった（図10）が、これは、2010年予算で実施した景気対策（82億ユーロ）や、サルコジ政権下で行われた優先分野への投融資プロジェクト¹²（350億ユーロ）が剥落したことに因るところが多い。

¹² 知識経済及びグリーン経済を将来の成長のエンジンとするために、「高等教育及び職業教育」「研究」「製造業及び中小企業」「持続可能な発展」「デジタル」の5分野に対し総額350億ユーロを投資することを、2009年12月にサルコジ大統領が発表。財源は、金融機関からの公的資金返済130億ユーロを充当した残りの220億ユーロを国債発行により調達。

図 10 一般政府財政収支・歳出・歳入の推移（再掲）

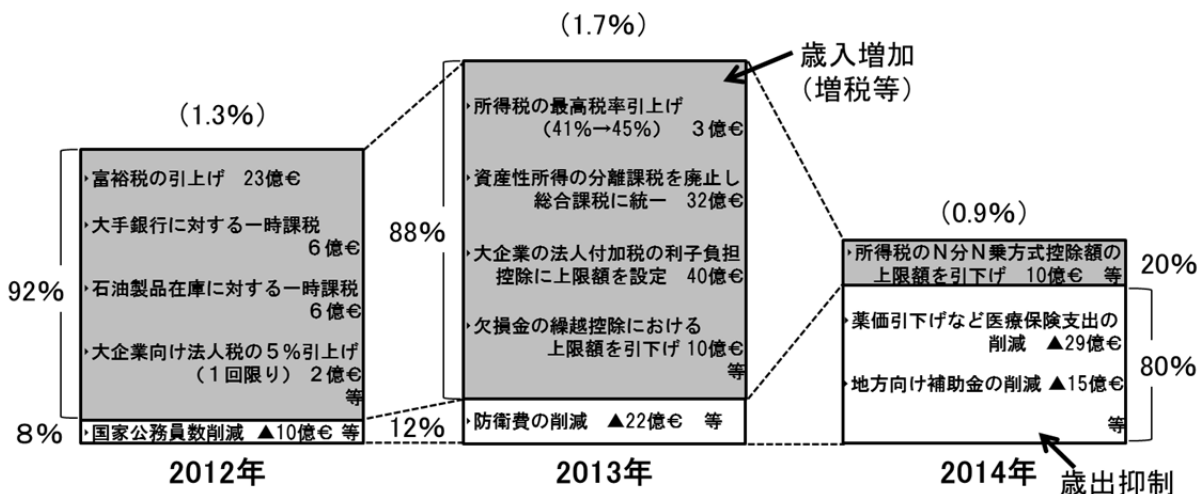


2012 年は、2011 年のような景気対策等の剥落による一時的な財政健全化要因は存在せず、積極的な財政健全化を図る必要があった。仏政府は、高齢化等に伴う歳出の自然増や、景気後退による歳入の減少が見られる中、歳入増加策を中心に対 GDP 比 1.3%（ベースライン比）の健全化のための取組を実施し（図 11）、「一般政府財政収支対 GDP 比」は▲5.1%から▲4.8%とわずかながら改善を見せた。

2013 年も引き続き経済成長の低迷が続き、自然増収に頼ることができない中、歳入増加策を中心に対 GDP 比 1.7%（見込み）の健全化の取組を実施した。この結果、「一般政府財政収支対 GDP 比」は▲4.8%から▲4.3%と前年以上の改善となった。

この 2 年間の間に、サルコジ大統領からオランド大統領に政権が移ったが、両政権とも強力に歳出抑制に切り込むことができず、ほぼ歳入増加策に頼った財政赤字の削減となった。しかしながら、2014 年は主に歳出抑制により財政健全化を進め、2014 年の「一般政府財政収支対 GDP 比」は▲3.8%となる見込みである。

図 11 直近 3 年間の財政健全化の推移（括弧内の数値は健全化総額対 GDP 比）



(注) 健全化額は、ベースラインからの増加・抑制額。

(出典) 健全化総額対 GDP 比は 2014 年予算法案付属文書。各々の健全化策の健全化額は、2012, 13, 14 各年の予算法又は修正予算法。

(4) 今後の見通し

2015 年の「一般政府財政収支対 GDP 比」▲3%以内への抑制、及び「構造的財政収支対 GDP 比」均衡化に向け、2015 年から 17 年までに 500 億ユーロの歳出抑制を実施することをオランダ大統領は表明している。その内訳は国の一般会計で 190 億ユーロ、健康保険会計で 100 億ユーロ、地方自治体の予算で 100 億ユーロとされ、残余を給付行政の見直しで捻出することとされている。

一方、オランダ大統領は、企業の負担を緩和することにより企業活動に対する制約を軽減し、その見返りとして、雇用を増やし、労使対話を活発にすることを目的とした「責任協定」の実施も併せて表明している。「責任協定」は、2014 年より実施されている「競争力及び雇用のための税額控除 (CICE)」(所要額：200 億ユーロ)を筆頭に、最低賃金労働者に係る社会保険料の使用者負担分を 15 年から完全廃止することや、家族手当保険料の料率を引下げること等により、計 300 億ユーロの企業の労働コストの軽減を目指している。しかし、「責任協定」の財源は必ずしも明確にされておらず、財政運営に与える悪影響を懸念する声もある。

6. 社会保障と財政

(1) 社会保障会計

既に述べたとおり、社会保障会計は一般会計と独立した形で議会の統制を受けている。議会の統制を受ける前は、一般会計から社会保障会計に対して貸付の形で赤字の補てんが行われていたが、社会保障財政の健全化のため、1996 年に「社会保障金庫」(CADES)を創設し、社会保障の赤字を管理させることとし、同年、国から社会保障会計に対する貸付は廃止された。社会保障会計で赤字が発生した場合は、CADES が自ら公債を発行することとなる。

社会保障会計には、以下の独自財源が確保されている。

【一般社会税 (CSG)】

フランスの社会保障制度は、従来よりドイツのビスマルク型社会保険制度をモデルとしており、保険料が主な財源であった。しかし、1990 年代、増加する社会保障給付費を補う必要に迫られる中、社会保険料の水準が既に相当高かったこともあり、賦課ベースが広く、事業主負担を求めない一般社会税 (所得課税) を 1991 年に創設した。税率は所得類型ごとに異なり、現在では勤労所得：7.5%、代替所得：6.2%、資本所得：8.2%、賭博所得：9.5%となっている。

1991 年の創設当初は、職域別の特別制度の存在しない家族手当の収入に充てる目的の下、税率 1.1%で開始した¹³。93 年には、老齢年金の収入に充てるため、税率が 1.3%引上げられ、現在の税率となったのは 2001 年である。

¹³ 仏社会保健省の担当者 (社会保障局次長) によると、この際、併せて被用者の社会保険料率を 1.1%削減したことにより、国民の反発を抑えることができたとのことである。

【社会保障債務返済税 (CRDS)】

社会保障債務の返還のための独自財源として、1996 年に CADES の創設と同時に創設された。税率は 0.5% であり、課税標準は CSG とほぼ同一である。

【その他目的税】

一般会計予算の歳入にカウントされる付加価値税、たばこ税、アルコール税等は、「社会保障法典」(Code de la sécurité sociale) により、その一部又は全部を「社会保障機関中央資金管理事務所」(ACOSS) に繰入れることとされている (【参考 4】)。

【参考 4】『社会保障法典』(抜粋)

第 131-8 条

6 一般税法 575 条に規定されているたばこ消費税による歳入

第 241-2 条 疾病、出産、老齢、死亡保険の財源は、主要なもののほか以下のとおり

1 第 131-8 条に規定する歳入

3 総予算における、当該年度に実施される払戻金及び返還金を差引いた付加価値税収の 7.85% に相当する額

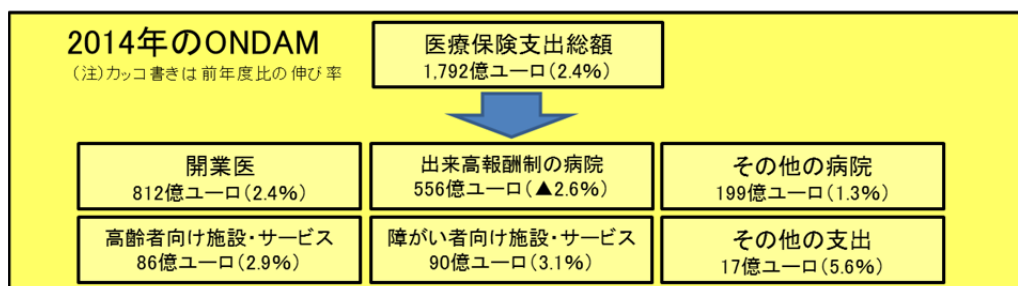
第 245-7 条 過度の摂取が健康上のリスクを高めるアルコール飲料に対する課税制度を創設する。

(2) 医療保険支出の国家目標 (ONDAM)

医療関係者の責任の明確化や公平性の確保などを目的とし、「医療保険支出の国家目標」(ONDAM) が社会保障予算法の中で 1996 年より毎年議決されている。同目標は、歳出の上限を定めるものではなく、あくまでも目標としてスタートしたが、その達成のために、医療支出の抑制策や提供体制の見直しが併せて毎年決定されている。例えば、質の高い治療と効率的な実践のための医療従事者に対する学術的情報の提供や、ガイドラインの整備、疾病ごとのマネジメントプログラムなどであり、これらは医療保険者を中心に策定され、実行に移されている。

また、2006 年からは、部門ごとに細分化された目標が定められており、2014 年の ONDAM の内訳は次のとおりである (図 12)。

図 12 2014 年の ONDAM



このような取組にもかかわらず、目標としての ONDAM を医療支出の実績が上回る状況が 10 年以上続いたが、近年、ユーロとの関係で社会保障財政の健全化が急務となり、ONDAM の実効性を著しく強化する措置が導入されている。すなわち、医療支出のモニタリングを強化し、目標値を上回ることが予想される場合には、年度途中でも、追加的な抑制策を講じる、あるいは、予定されていた診療報酬の引上げの停止を可能とするとともに、目標値の達成のために医療費の一部の支払いを留保するという直接的な仕組みまで講じられ、その結果、実績が目標の範囲内に抑えられている（表 4）。

表 4 ONDAM の推移と実績（前年比 %）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ONDAM	2.8	3.3	3.0	2.9	2.8	2.7	2.4
実績	3.6	3.4	2.4	2.8	2.2	-	-

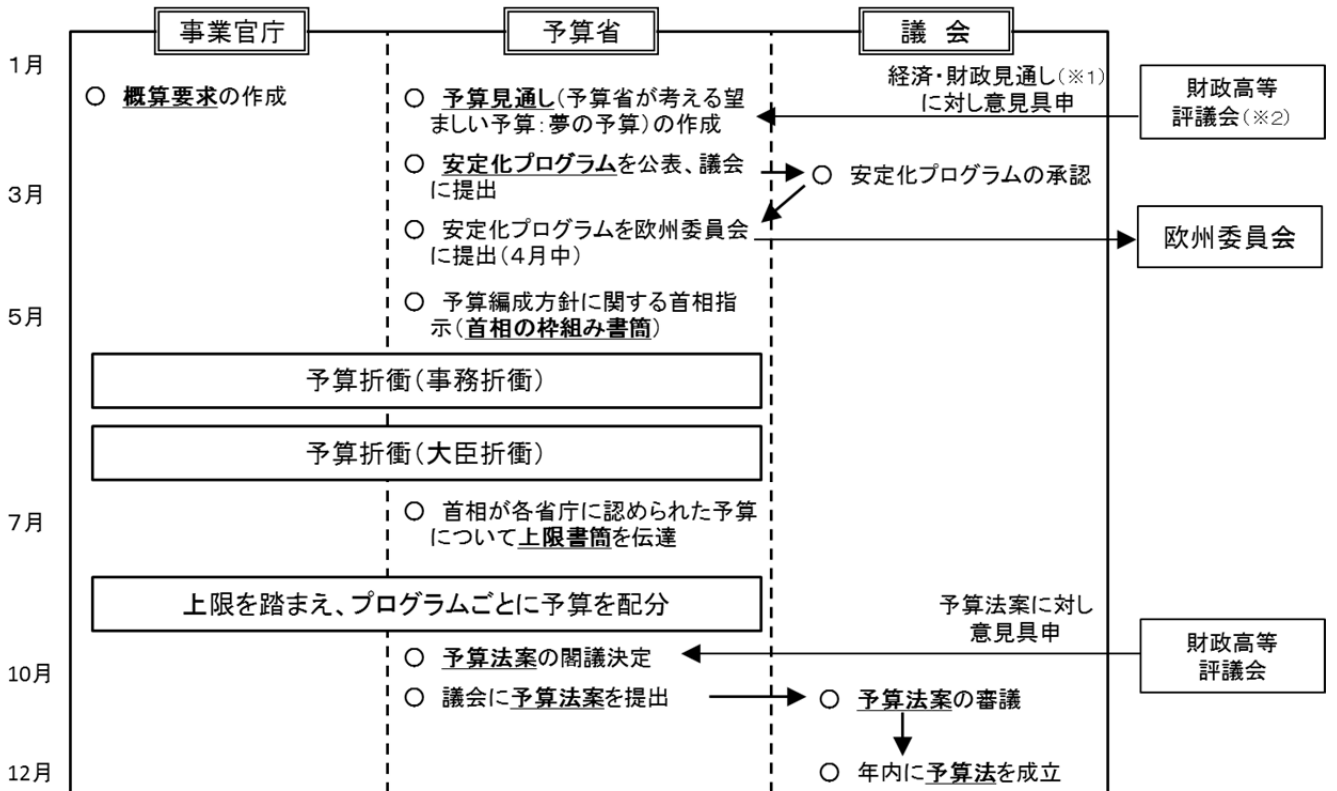
（出典）社会保障予算法

7. 我が国へのインプリケーション

何を社会保障に含めるか、国と地方自治体各々の役割、保険方式か税方式か等、各国の社会保障制度は多様化しており、一様に比較することには危険を伴うが、フランスの社会保障会計歳出額は、国の一般会計歳出額とほぼ同規模であり、一般政府の歳出の多くを社会保障関係費が占めている我が国と状況を同じくする。

人口構造の高齢化は、先進国共通の現象であり、いかに社会保障財政をコントロールするかが喫緊の課題となっている。こうした中で、フランスは、社会保障会計を国の一般会計から独立させ、社会保障財政の全体像を可視化しているだけでなく、赤字補填としての国からの財政支援を排し、目的税である CSG の創設や、付加価値税の一定割合を社会保障に充てる旨を法定化するなどの取組を既に行っている。また、ONDAM を掲げるとともに、医療提供体制の効率化を図るなど、給付と負担のバランスの確保に努めており、近年、社会保障費についての公債発行額は減少傾向にあり、社会保障分野が国全体の財政収支を悪化させないよう努力が行われている。社会保障分野の会計の透明化および財源確保の重要性を示唆する事例といえよう。

【参考】フランスの予算編成の流れ



(注) フランスの会計年度は1月～12月

(※1) 経済見通しは独立機関である国立統計経済研究所 (INSEE) が行い、財務省は当該見通し結果を用いる。

(※2) 2013年に、EUの財政ルール of 遵守を監視する機関として、財政協定に基づいて設立 (会計検査院の附属機関)。財務省の予算見通し、予算法の経済・財政見通しが妥当であるか、財政健全化目標等に沿った財政運営がなされているか等について、EUの財政ルールとの整合性も踏まえ意見具申を行う。

<参考文献>

- ・ フランス銀行ホームページ
<https://www.banque-france.fr/>
- ・ フランス国立統計経済研究所（INSEE）ホームページ
<http://www.insee.fr/>
- ・ フランス財務省ホームページ
<http://www.economie.gouv.fr/>
- ・ フランス社会保健省ホームページ
<http://www.securite-sociale.fr/>
- ・ フランス大統領官邸ホームページ
<http://www.elysee.fr/>
- ・ 欧州委員会ホームページ
<http://ec.europa.eu/>
- ・ 伊奈川秀和「フランスの社会保障財政改革」（財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」第85号、2006年9月）
- ・ 栗原毅「ユーロ時代のフランス経済—経済通貨統合下の経済政策の枠組みと運営」（清文社、2005年7月）
- ・ 厚生労働省「2013年海外情勢報告」（平成26年4月）
- ・ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告」（平成21年6月）
- ・ 内閣府「世界経済の潮流 2011年 II」（平成23年12月）
- ・ Ministère de l'Economie et des Finances, "Guide pratique de la LOLF - Comprendre le budget de l'État"（2012年6月）

VIII. スウェーデン

VIII. スウェーデン

【ポイント】

- スウェーデンは財政健全化目標として、「一般政府財政収支対 GDP 比」を中期的に1%の黒字とする、期間に幅を持たせた目標を掲げている。このため、2008 年秋の経済金融危機に対しては、それまでの財政黒字を吐き出す形で雇用対策を中心に財政出動を実施し、「一般政府財政赤字」を低いレベルで保ちつつ、他の欧州諸国と比較して良好な経済状況を維持している。
- 今後は、拡大した財政赤字の解消のため、2015 年から4年間で計 350 億クローネ規模の財政健全化策を実施する予定。
- 他の欧州諸国と比較して健全財政を維持できている理由として、一般政府の黒字化目標の設定のほか、中央政府に課される歳出シーリングの遵守や、地方自治体に対する収支均衡原則が有効に機能していることにより、国全体で財政がコントロールされていることが挙げられる。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

スウェーデンは人口 1,000 万人以下の小国であり、内需がそれ程大きくはなく、従来より外需を中心とした経済構造¹を有していた。こうした経済構造であったが故に、2008 年秋に世界的な経済金融危機が発生すると、輸出先の経済が軒並み悪化し、輸出企業を中心に輸出や設備投資等が減少²することにより、スウェーデンの経済は大幅に悪化した。実質成長率は 3.3%（2007 年）から▲0.6%（2008 年）に、さらに▲5.0%（2009 年）と急速にマイナス成長へと陥った（図 1）。

スウェーデンはいわゆる「高福祉高負担国家」に分類され、その手厚い社会保障の財源を確保し続けるためには、持続的な経済成長が不可欠である。財政政策の目的も「持続的な高成長を促すことにより、出来るだけ多くの福祉を生み出すこと」³と表現しており、こうした方針の下、スウェーデン政府は 2008 年及び 09 年に雇用対策を中心に合計 1,050 億クローネ⁴規模の経済対策⁵を相次いで公表した。経済対策のための財政出動に伴い、「一般政府財政収支対 GDP 比」は 2008 年の 2.2%から 2009 年には▲1.0%と、2003 年以来の赤字に転落することとなった。

2010 年以降の経済状況は、経済対策の効果により失業率が低下したこともあり

¹ 我が国と比較すると、財貨・サービスの輸出額（名目値）は対 GDP 比で、日本：14.9%、スウェーデン：48.5%（2012 年度）。

² 総輸出は 2008 年→09 年で 13.8%減。非政府部門の総固定資本形成は 2008 年→09 年で 18.5%減。

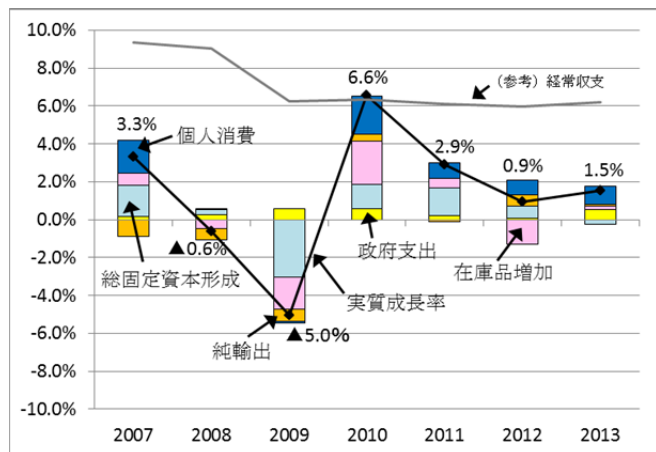
³ Government Offices of Sweden, “The Swedish Fiscal Policy Framework”（2011 年 3 月）

⁴ 1 クローネ≒16 円（平成 26 年 6 月適用。日本銀行「裁定外国為替相場」（2014 年 5 月）より。）

⁵ 詳細は、財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成 21 年 6 月）51 頁を参照。

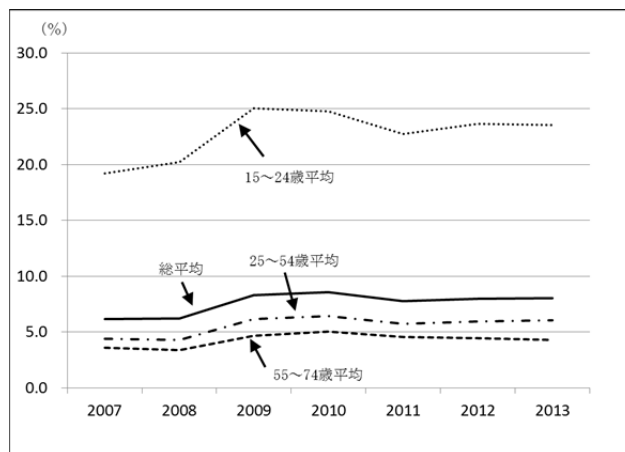
(図2)、黒字で推移しているものの、2004年から07年の3年間の平均実質成長率が3.6%であったのに対し、2010年から13年の3年間の平均実質成長率は1.8%と、欧州全体の不況を反映して以前ほど高い成長率は達成できていない。

図1 実質成長率及び需要項目の推移



(出典)スウェーデン統計局 (Statistics Sweden)

図2 失業率の推移



(出典)Statistics Sweden

表1 実質成長率の見通しの変遷 (%)

	2012	2013	2014
2011年予算案 (2010年9月)	3.4	3.3	2.8
2012年予算案 (2011年9月)	1.3	3.5	3.9
2013年予算案 (2012年9月)	1.6	2.7	3.7
2014年予算案 (2013年9月)	0.7※	1.2	2.5

※2014年予算案で示されている2012年の実質成長率は実績

経済対策により財政赤字が拡大した後、景気の回復に伴う増収増税により、「一般政府財政収支対GDP比」はほぼ黒字(▲0.0%)にまで回復したものの、2011年以降、景気が政府の見込みよりも落ち込んだこともあり、スウェーデン政府は雇用対策のために再度歳出を増加した。このため、財政収支は再度悪化し、2014年には「一般政府財政収支対GDP比」が▲1.6%に達する見込み⁶である。

このように、欧州全体の景気が低迷している中、外需中心のスウェーデン経済は確実に影響を受けており、景気回復のための雇用対策や増収の伸び率の低迷などにより財政収支も悪化しているものの、他の欧州諸国と比較すると状況は深刻ではない。

こうしたフローの状況を反映して、ストック状況も比較的堅調である(表2)。「一般政府債務残高対GDP比」は、1990年代前半のバブル崩壊に伴い、1996年には73.3%に達していたが、その後順調に低下し、2008年秋の経済金融危機がありなが

⁶ 「2014年春期財政政策提案」より。

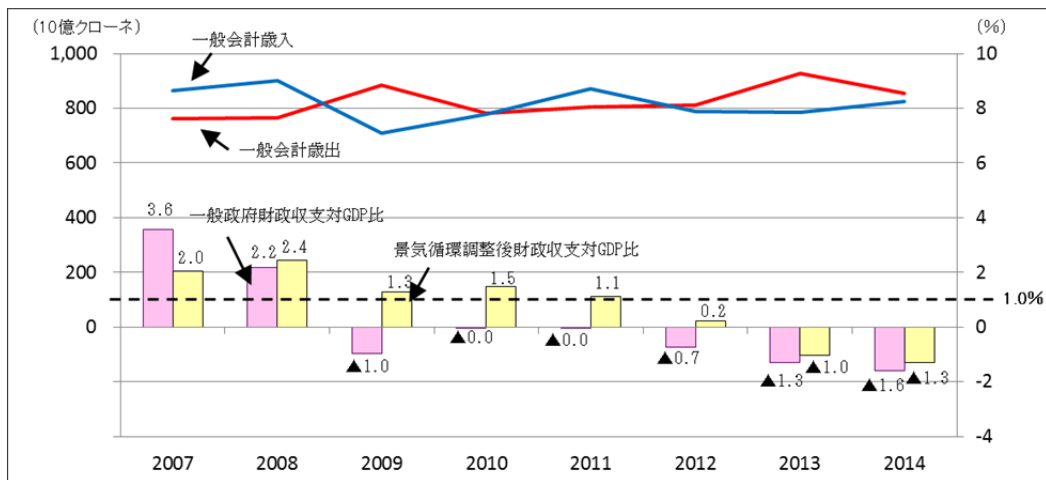
ら近年は 40%前後で安定している。金利も 2～3%程度で推移していることから、利払費は近年低下傾向にある（図 5）。

表 2 スウェーデンの財政状況（一般政府 対 GDP 比 %）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
財政収支	3.6	2.2	▲1.0	▲0.0	▲0.0	▲0.7	▲1.3	▲1.6	▲0.3	0.2	0.7
債務残高	40.2	38.8	42.6	39.4	38.6	38.2	40.6	41.3	39.7	37.3	34.8

（出典）2013 年までスウェーデン経済分析庁（NIER）による実績、2014 年以降は「2014 年春期財政政策提案」による見通し

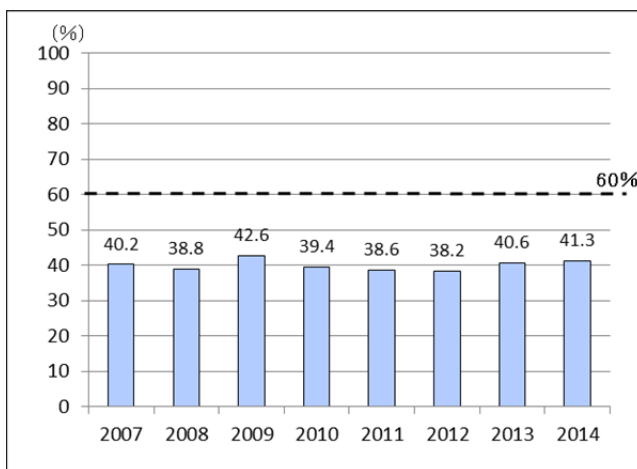
図 3 一般政府財政収支・歳出・歳入の推移



（出典）一般政府財政収支は 2013 年まで NIER による実績。2014 年は「2014 年春期財政政策提案」による見通し。「景気循環調整後財政収支」は NIER。一般会計歳入・歳出は予算案。

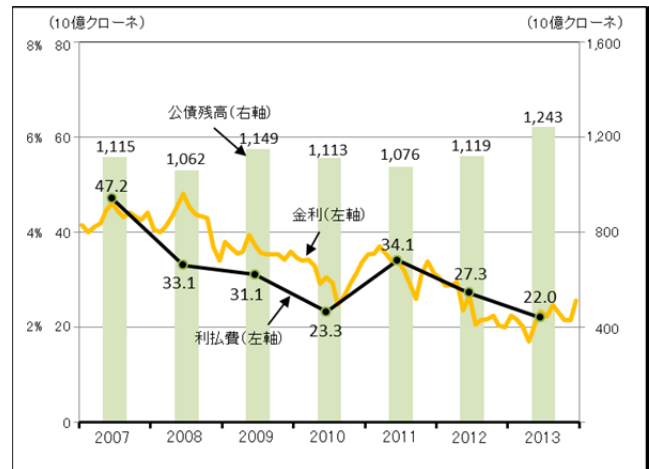
（注）「景気循環調整後財政収支対 GDP 比」は、GDP ギャップや失業率ギャップ（自然失業率と実際の失業率との差）等を踏まえて、NIER が算出した値。

図 4 一般政府債務残高の推移



（出典）2013 年まで NIER による実績、2014 年は 2014 年春期財政政策提案による見通し

図 5 金利と利払費



（出典）公債残高は NIER。利払費は 2012 年まで Statistics Sweden, "Sweden Statistical Yearbook 2014" (2014 年 1 月)、2013～14 年は予算案。金利は Bloomberg (10 年物国債金利)

（注）公債残高、利払費は中央政府の値

2. 財政健全化目標

現在、スウェーデンでは以下の財政健全化目標が掲げられている。

- ① 「一般政府財政赤字対 GDP 比」を 3%以内とする（達成済）。
- ② 「景気循環平均財政収支対 GDP 比」を 1%の黒字とする。

（1）EUレベルの規定（「一般政府財政収支対 GDP 比」）

スウェーデンはユーロ加盟国ではないが、「マーストリヒト基準」⁷の遵守を目的として 1997 年に締結された「安定成長協定」によって、非ユーロ加盟国であっても「一般政府財政赤字対 GDP 比」を 3%以内とすることとされている。

「安定成長協定」締結後、スウェーデンはほとんどの年で当該基準を達成している。仮に当該基準を超過した場合であっても、ユーロ加盟国と異なり非加盟国には罰則の適用が無いことや、スウェーデンは独自に、より厳しい黒字化目標（後述）を掲げていることから、当該目標はスウェーデンの財政運営上、それほど重要とはみなされていない。

（2）スウェーデン国内の規定（「景気循環平均財政収支対 GDP 比」）

スウェーデンはマーストリヒト基準より厳しい一般政府の「景気循環平均（average over a business cycle）財政収支対 GDP 比」を 1%の黒字とする目標（以下「黒字化目標」という。）を独自に掲げている。

黒字化目標は 2000 年に導入され、スウェーデン財政政策委員会の担当者（事務局長）によると「1990 年代前半の経済財政危機⁸において、経済界から（国債の信用について）納得を得る必要があり、数字目標を示すことによって信用を高めること」を目指して導入された経緯がある。黒字化目標を設定することは「予算法」に定められているが、その具体的数値は議会の議決⁹による（【参考 1】）。

【参考 1】『予算法』（抜粋）

第 2 章

第 1 条 政府は議会に対して一般政府財政収支目標（黒字化目標）を提案するものとする。

⁷ 1993 年に発効した「欧州連合条約（マーストリヒト条約）」において、通貨統合ユーロ圏への参加要件条件として、財政については①財政赤字が対 GDP 比で 3%、②債務残高が対 GDP で 60%を超えないこととする基準（いわゆる「マーストリヒト基準」）が示されている。

⁸ スウェーデンでは、1980 年代後半に不動産価格急騰などのバブルが発生。90 年にこれが崩壊すると、経済・金融危機が起こり、政府が救済のための財政出動を行った結果、財政状況が悪化。スウェーデン国債の信用が低下し国債金利が上昇するなど、財政危機へと発展した。

⁹ 2000 年以降、対 GDP 比 2%を確保することとしていたが、2007 年以降、欧州統計局における統計基準の技術的な変更に伴い、対 GDP 比 1%への確保へと数値目標が変更されている。

「景気循環平均財政収支」とは多義的な概念であり、

- ①過去 10 年間の財政収支対 GDP 比の平均
- ②過去 10 年間の景気循環調整後財政収支対 GDP 比¹⁰の平均
- ③前後 3 年を含む 7 年間の財政収支対 GDP 比の平均
- ④前後 3 年を含む 7 年間の景気循環調整後財政収支対 GDP 比の平均
- ⑤構造的財政収支¹¹

のそれぞれについて、1%の黒字であるか否かを測定する。主に、過去を振り返って黒字化目標の達成状況を評価する際は①及び②を、将来的な黒字化目標の達成度を評価する際には③～⑤を用いる。複数の指標を用いることにより、特に③～⑤で生じる指標の不確実性を互いにカバーすることができる。

このように、単年度目標ではなく、期間に幅を持たせた目標を掲げている趣旨は、スウェーデン経済分析庁（NIER）の担当者（長官）によると「景気が悪いときには財政出動による赤字を許容し、景気が良いときに黒字を稼ぎ、全体として1%の黒字とする」ことを目標とすることにより、「機動的・積極的な財政政策が可能となる」点にある¹²。

実際に、現在のスウェーデン政府は「一般政府財政収支対 GDP 比」が赤字であるにもかかわらず、雇用対策のための財政出動を機動的に実施しており、「2014 年春期財政政策提案」においては「スウェーデンが諸外国よりも危機をうまく乗り越えられたのは、財政が大幅な黒字の状態に突入することができたからである」と評価されている。

黒字化目標を踏まえ、現在、スウェーデン政府は、2018 年に「一般政府財政収支対 GDP 比」を1%の黒字とすることを当面の目標に掲げている。

表 3 黒字化目標と政策判断の関係

		黒字化目標の評価		
		目標を上回る	目標に一致	目標を下回る
資源の活用※	高	景気が低迷すれば黒字を引下げる	現状維持	早急に1%の黒字を目指す
	中	黒字を1%に向け引下げる	現状維持	1%の黒字を目指す
	低	早急に黒字を1%に向け引下げる	現状維持	景気が回復すれば1%の黒字を目指す

(出典) Government Offices of Sweden, “The Swedish Fiscal Policy Framework” (2011年3月)

(※)「資源の活用」とは、国の人的資源、物的資源をどの程度活用できているかを示すものであり、活用の程度が高いほど経済が好転しているといえることができる。

¹⁰ 景気循環調整後財政収支とは、実際の GDP 比が潜在的 GDP であると仮定して得られる財政収支のことである。

¹¹ 構造的財政収支とは、景気循環調整後財政収支からさらに、単年度限りの影響（恒久的でない減税等）を除いて得られる財政収支のことである。

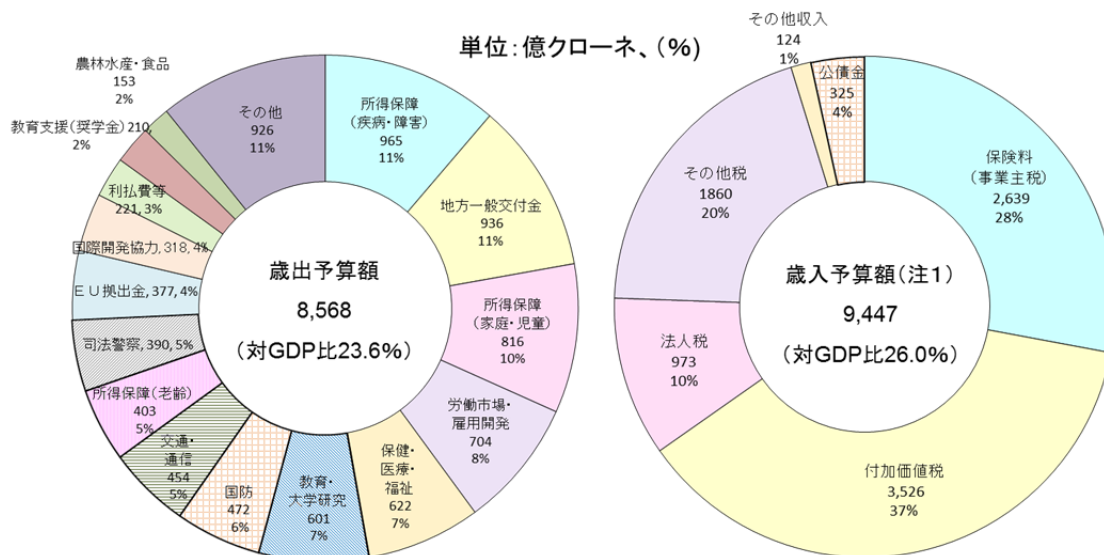
¹² この他にも、黒字化目標の役割として、国民や企業、金融市場の信頼を得て国債金利を低位安定させる点が挙げられている。

3. 歳出・歳入の構造

(1) 中央政府の一般会計

2014年の中央政府の一般会計の歳出・歳入の内訳は以下のとおり（図6）。

図6 2014年中央政府一般会計の歳出、歳入予算



(注1) 歳入予算額は、所得税の控除額やEU税等を差し引く前の額である、差引後の値は歳出予算額と一致する(均衡予算)。なお、所得税については、国所得税と地方所得税を併せて国が徴収しており、地方所得税に対する控除額は国が負担している。国の所得税額を所得税全体の控除額が上回るため、国の歳入における所得税額はマイナスとなっている。マイナス分(716億クローネ)は、他の税目から充当されることとなる。
 (注2) 歳入の各項目について、地方自治体や年金基金に転移されるものについては予め控除済み。
 (注3) スウェーデンの名目GDPは3兆6,344億クローネ(2013年)

歳入は、事業主に対して課される保険料（事業主税）及び付加価値税で7割弱を占める。保険料（事業主税）は、事業主の支払賃金に応じて定率（31.42%）で課されており（表4）、老齢年金保険料以外はすべて中央政府の一般会計の歳入として扱われ、他の制度への移用も可能となっている。

表4 保険料（事業主税）の内訳（2014年）

制度	税率
老齢年金	10.21%
遺族年金	1.17%
疾病保険	4.35%
両親保険	2.60%
労災保険	0.30%
労働保険	2.91%
一般賃金税	9.88%

(出典) スウェーデン国税庁

(注) 「疾病保険」とは、医療の現物給付ではなく、疾病による所得機会損失を補てんするための保険

なお、所得税については、中央政府の所得税と地方所得税が存在し、それぞれ2014年予算で455億クローネ、6,029億クローネの税収見込みであるが、中央政府が負担する勤労税額控除等の減税措置分が1,161億クローネ存在し、中央政府の所得税収は実質マイナスとなっている。

歳出においては、高福祉高負担というスウェーデンのイメージからすれば社会保障費の割合が4割と少ないが、これは、社会保障の制度ごとに提供主体が明確に分かれており、年金、児童手当などの現金給付を中央政府が、現物給付サービスのうち保健・医療サービスを県に相当する「ランスティング」が、その他高齢者・障害者福祉や保育サービス等を市に相当する「コミューン」が提供しているためである（後述）。

4. 予算編成における制度的仕組

スウェーデンの会計年度は1月から12月であり、日本と同様に政府が予算編成を行い、議会が審議・議決を行う。

（1）歳出総額（シーリング）の設定

1997年より、中央政府の一般会計歳出及び年金支出に対して総額（シーリング）が設けられることとなった¹³。歳出シーリングの設定は3年前に開始される。まず、各省から提出される歳出見積りが財務省により束ねられ、経済や税収の見通しを踏まえて各省と調整しながら財務省案が作成される。その後、予算検討閣議において3か年の歳出シーリングが決定され、「春期財政政策提案¹⁴」の形でまとめられた後、6月までに議会の議決を得る。こうしたプロセスが毎年繰り返され、そのたびに新たな経済見通し等を踏まえて、技術的にシーリングの値が改定される。

なお、歳出シーリングの範囲や水準は法律で定められてはおらず、議会の議決により変更することが可能である。実際、政権交代時に引下げられたこともある¹⁵。これを引上げる（緩める）ことについては、スウェーデン財務省の担当者（予算部専門官）によれば「政権が勝手にシーリングを緩めたとすると、無責任な政権と判断されてしまうため、（これを緩めることは）抑制されている」ということである。

「春期財政政策提案」においてトップダウンで歳出シーリングが決められるため、秋に政府から議会に対して提出される予算案においては、歳出シーリングに沿って、27の歳出分野及びその下の約500の予算事項の内訳が示されることとなる。27の歳出分野の歳出上限額の合計（歳出総額）は歳出シーリングよりも小さくすることと

¹³ 中央政府一般会計の利払費は除かれている。シーリングの値は名目値で定められ、物価変動の影響は受けない。

¹⁴ 「春期財政政策提案」には、3年間の歳出シーリングのほか、経済・財政政策の指針や経済見通しなどが盛り込まれる。

¹⁵ 例えば、2006年秋に政権交代が起こった際、2007年予算のシーリングが110億クローネ引き下げられた。

され、その差額は「予備費 (Budget Margin)」と呼ばれる。「予備費」は3年前であれば3%、2年前であれば2%、1年前であれば1.5% (対歳出総額比) 設けなければならないこととされている。

議会においては、予算委員会で27の歳出分野ごとの歳出上限額の配分を議決した後、個別委員会で個々の予算事項への配分が行われる。個別委員会においては、予算事項の増額を要求する場合には、代替となる同歳出分野の予算事項の減額を同時に提案する必要がある。この際、長期的な健全財政を確保する観点から、恒久的な歳出の増加はそれに見合う恒久的な歳出の削減を伴う必要がある。一時的に発生する財源を充てることはできず、健全財政を長期的に維持するための仕組みが議会審議においても浸透しているといえる。

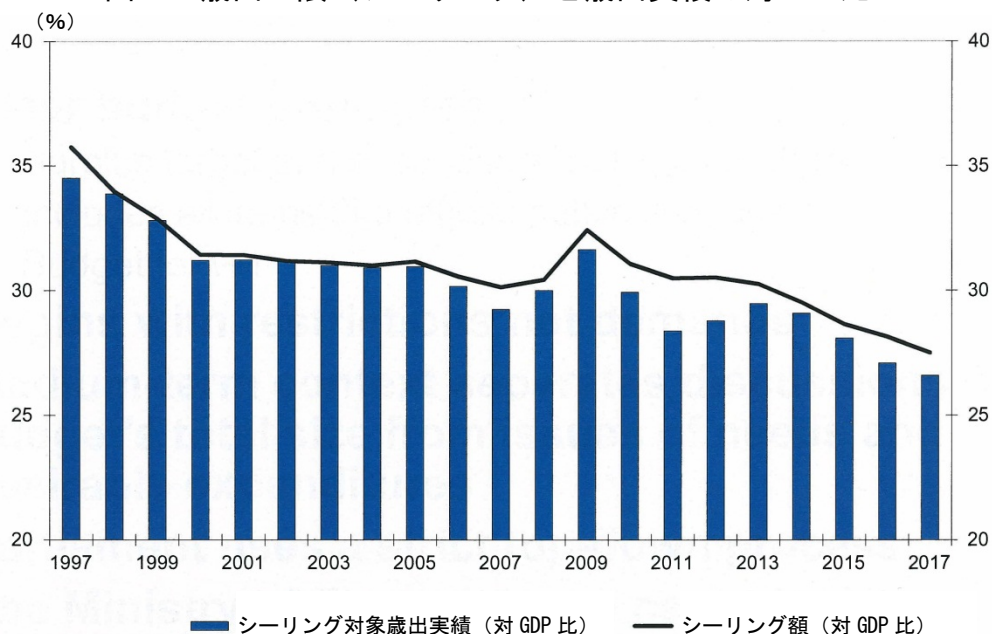
なお、歳出シーリングは当初予算だけでなく補正予算にも効力が及び、補正予算も含めた年度内歳出の総額が歳出シーリングを超えてはならない。歳出額がシーリングを超えそうな場合には、政府は何らかの対策を打たなければならないこととされている (【参考2】)。これまで、歳出シーリングを超えた例は無い。

【参考2】『予算法』(抜粋)

第2章

第4条 可決された歳出シーリングを超える危険があるときは、政府はこれを避けるために、実施可能な施策を行うか、又は議会に対して必要な施策を提案するものとする。

図7 歳出上限 (シーリング) と歳出実績の対 GDP 比



(出典) スウェーデン財務省

(注) 2009年のシーリング額の名目伸び率は例年並であるものの、名目GDPが落ち込んだために対GDP比が増加し、突出したものである。

(2) 地方政府予算における収支均衡原則

スウェーデンの地方自治体は、日本の県に相当する広域自治体である「ランスティング」及び市に相当する基礎自治体の「コミューン」から成っている。国に対しては財政ルールとして歳出シーリングが定められている一方、地方自治体に対しては、2000年から「地方自治体法」で財政収支均衡が義務付けられている。特別な事情があり単年度の赤字が発生してしまった場合には、3年以内に収支均衡に戻さなければならない。さらに特別な事情が存在する場合には、議会の議決を経たうえで3年以内に元に戻さなくてもよいこととされているが、県と市のそれぞれを総体的に見た場合、収支均衡原則は概ね守られている（表5、表6）。

なお、不安定な経済情勢に対応できるよう、各自治体で黒字分を積み立て、将来活用できるようにする仕組みが2013年に導入された。

表5 県（全体）の財政収支（単位：億クローネ、％）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
財政収支	40	09	28	47	▲25	50	▲20	17
対GDP比	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	▲0.1%	0.1%	▲0.1%	0.0%

（出典）2012年まで”Sweden Statistical Yearbook 2014”。2013年及び14年はSALAR, “The Economy Report on Swedish Municipal and County Council Finances—October 2013”（2013年10月）。

（注）2012年までは実績、2013年及び14年は見通し。

表6 市（全体）の財政収支（単位：億クローネ、％）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
財政収支	101	70	106	136	94	144	115	36
対GDP比	0.3%	0.2%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%	0.1%

（出典）2012年まで”Sweden Statistical Yearbook 2014”、2013年及び14年は”The Economy Report on Swedish Municipal and County Council Finances—October 2013”

（注）2012年までは実績、2013年及び14年は見通し。

5. 財政健全化のための具体的取組

経済金融危機下において、これまでスウェーデン政府は経済成長に重きを置き、増税や歳出抑制は行ってこなかった。しかし、2018年までに「一般政府財政収支対GDP比」を1%の黒字とするため、今年の「春期財政政策提案」において、2015年は70億クローネ、2016～18年は毎年90億クローネ（対GDP比0.2%）規模の財政健全化策を実施することとしている（表7）。

表7 2015年から18年までの財政健全化策（単位：億クローネ）

	2015	2016	2017	2018
総額	71.3	92.4	93.6	94.4
歳入増加措置	63.9	77.9	78.6	79.3
貯蓄年金控除の縮小	28.8	45.5	45.5	45.5
軽自動車税の引上げ	14.9	14.9	14.9	14.9
アルコール税の引上げ	7.6	6.4	6.7	7.0
たばこ税の引上げ	7.9	6.6	6.9	7.3
「付加価値税グループ納税」の廃止	4.7	4.6	4.6	4.7
歳出抑制	7.4	14.5	15.1	15.1
エージェンシーに対する給付金の削減	2.3	8.8	8.8	8.8
新規奨学金受給者に係る年齢による返済免除の廃止	3.5	3.5	3.5	3.5
学習支援庁の手数料の引上げ	1.6	2.2	2.8	2.8

（出典）2014年春期財政政策提案

6. 社会保障と財政

スウェーデンの社会保障制度は、制度ごとに提供主体が明確に分かれており、財源に関する各々が責任を負っている点に特徴がある。年金、児童手当などの現金給付は中央政府が、現物給付サービスのうち保健・医療サービスは県が、その他現物給付サービスである高齢者・障害者福祉や保育サービス等は市が提供している。

（1）中央政府レベルの社会保障

中央政府レベルで実施されているのは、主に年金、児童手当、傷病手当等の、現金給付による所得保障や経済的援助である。このうち、最低保障年金を除く年金部分は一般会計から切り離されており、複数存在する基金により運営されている。

一般会計歳出に占める社会保障費の割合は2014年予算で約4割¹⁶であり、年金¹⁷や医療・高齢者福祉といった現物給付が含まれないにもかかわらず、我が国以上の規模となっている。一般会計の社会保障費の財源としては、税財源のほか保険料（事業主税）が挙げられる。主に、就労不能に伴う所得保障は保険料で、児童手当などの経済的支援は税財源で賄われることとされているが、保険料は老齢年金分を除き一般会計の歳入として他の歳入と区別されていない。結局のところ、国の社会保障費は他分野の歳出とともに歳出シーリングによって財政的規律が課せられているといえる。

¹⁶ 前掲図6のうち「所得保障（疾病・障害）」「所得保障（家庭・児童）」「労働市場・雇用開発」「保健・医療・福祉」「所得保障（老齢）」の合計。

¹⁷ 最低保障年金は一般会計に含まれている。

一方、年金のうち最低保障年金を除く部分については、一般会計から独立しており、複数の基金が管理している。

スウェーデンの公的年金制度を概観すると、年金額が一定水準以下の者に対する「最低保障年金」（税財源）、賦課方式の「所得比例年金」及び積立方式の「プレミアム年金」（保険料財源¹⁸）から構成されている。

「所得比例年金」の支給額は、一生涯に納付した保険料額の水準と平均余命などを基に算出される、概念上の確定拠出年金となっており、また、「プレミアム年金」についても積立方式が採用されている。スウェーデン社会省の担当者（社会保険部次長）によれば、高齢者は「年金額の減少を受け入れ早めの受給を開始するか、長い間働くか」を自ら選び、適切な受給額を選択しているということである。

さらに、年金財政の安定化のために、経済や人口動態の変動に応じて給付額を自動的に調整する「自動財政均衡メカニズム」が導入された。実際、2010年、11年にはそれぞれ、マイナス幅3.0%、4.3%の減額改定、2012年、13年にはそれぞれ3.5%、4.1%の増額改定が実施された。

このような財源が悪化しにくい仕組みが構築されているが、一方で、年金給付額の水準が、純所得代替率で見た場合にOECD平均を下回っているという側面も見受けられる¹⁹。

（2）県レベルの社会保障

県は現物給付としての保健・医療サービスを提供しており、県の一般会計歳出の約85%（2012年）を占める。スウェーデンの医療制度は、ほとんど全ての権限を県が有しており、全国一律の診療報酬や薬価は存在しない。提供主体としては県営・民営が混在し、費用償還方法も県ごとに様々である。

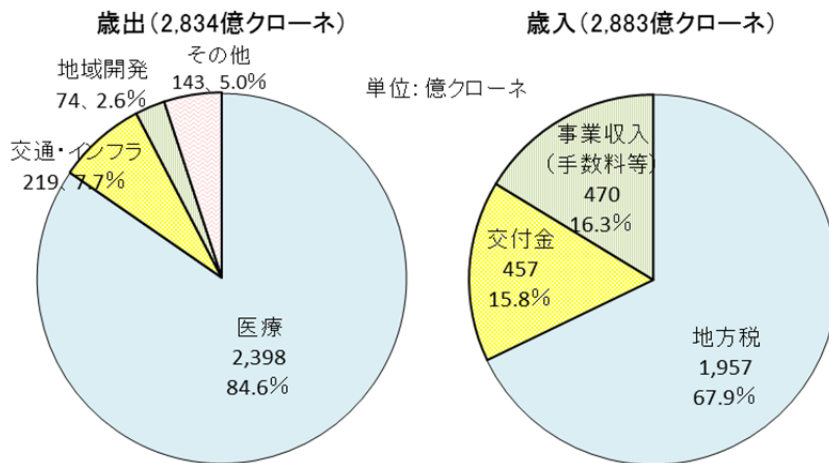
県の一般会計歳入をみると、85%を県の独自財源である地方税（所得課税）及び手数料や資産売却益などの事業収入が占めており、収支均衡原則の下、この歳入の範囲内で保健・医療サービスを提供しなければならない（図8）。

このような財源制約の下、県は医療サービスの提供の効率化を進めることが求められる。例えば、人口千人当たりの病床数や平均入院日数はOECD平均と比較しても低く、医療資源の不足が問題視されることもある。また、一概に医療資源の不足のみが原因というわけではないが、手術などの治療を受けるための待ち時間が非常に長いといった予てからの問題も指摘されている。財源の制約がある中で、どのように医療の効率化を進めて行くべきか、課題も見られるところである。

¹⁸ 保険料財源については、事業主に課される保険料（事業主税）のうち、老齢年金分の10.21%のほか、労働者に対して7%（対賃金総額）が課されており、計17.21%となっている。労働者が負担する7%分については、全額税額控除により労働者に還元され、労働者負担は実質ゼロである。このうち、約2.5%分がプレミアム年金分である。

¹⁹ OECD, “Pensions at a Glance 2013”（2013年11月）によると、義務的な私的年金（プレミアム年金）を加えた純所得代替率（税・社会保険料控除後の年金額／税・社会保険料控除後の報酬額）は、OECD平均の64.2%を下回る、55.3%となっている。

図8 県の一般会計の歳出、歳入（2012年実績）



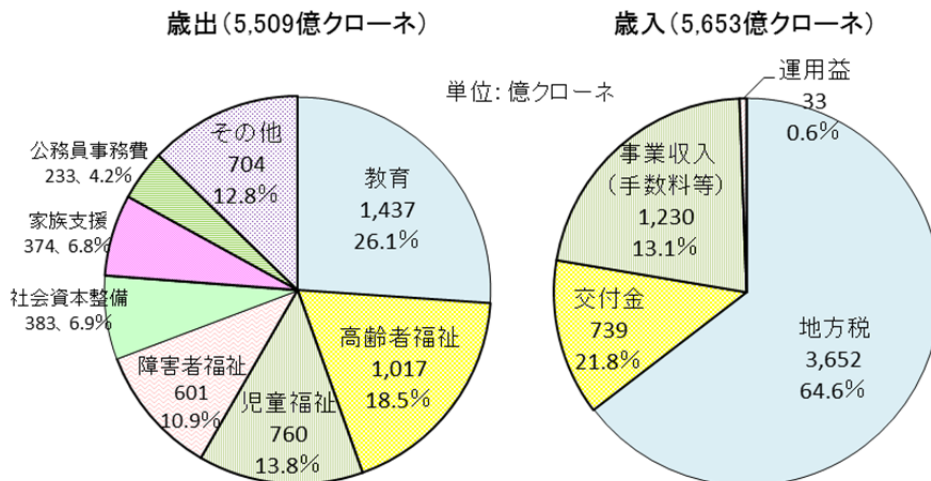
(出典) Sweden Statistical Yearbook 2014、瑞地方自治体協会 (SALAR) HP

(3) 市レベルの社会保障

市は保健・医療サービス以外の現物給付を提供しており、社会保障費が市の一般会計に占める割合は約43%（2012年）である（図9）。

歳入の8割を市の独自財源である地方税（所得課税）及び手数料や資産売却益などの事業収入が占めており、市の独自財源以外としては国からの交付金（約2割）が存在する程度である。また、市全体で見た場合の財政収支は144億クローネの黒字（2012年）となっており、市独自の財源で賄えていない歳出額は595億クローネと、歳出総額の1割程度に抑えられている。

図9 市の一般会計の歳出、歳入（2012年実績）



(出典) Sweden Statistical Yearbook 2014

市においても県と同様に、収支均衡原則による財源の制約がある中で、例えば高齢者福祉サービスの不足が問題提起されるなど、どのようにサービスの質・量を確保していくか、課題も見られるところである。

(4) 国と地方自治体間の財源調整

スウェーデンにおいては日本の地方交付税交付金に相当する、地方財政調整制度が存在する。地方財政調整制度は、同一の地方税率であれば同一の住民サービスが提供できるようにすることを目的とし、2014年一般会計予算の歳出額は936億ユーロとなっている。この額は年々増加してきており、2007年から2012年までの5年間で約17%増加している(表8)。

交付金は、地方自治体間の収入・支出格差を平衡化するために支出されているものの、ほとんどの自治体が交付団体であり、また、その財源の大宗が中央政府の一般会計であることから、結果として中央政府からの財政補てんの意味合いも有している。地方自治体に対し収支均衡原則を課す中で、当該交付金の伸び率をいかに抑制していくかが、今後、財政健全化を進めて行くうえで1つの論点となろう。

表8 地方自治体への交付金額の推移(億クローネ)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
交付金額	729.8	647.7	815.9	756.9	880.2	851.4

(出典) Sweden Statistical Yearbook 2014

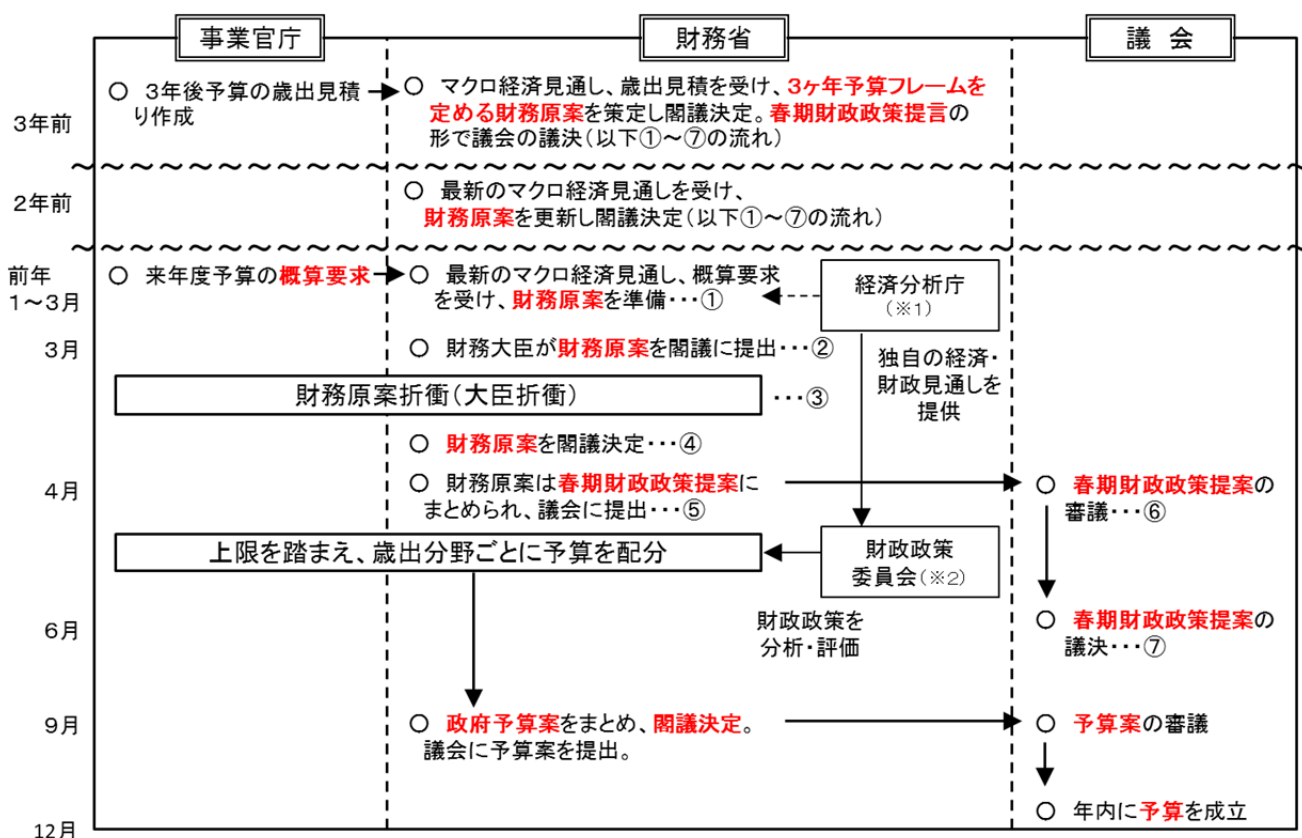
7. 我が国へのインプリケーション

現在のスウェーデンは、経済金融危機の影響を受けながらも、黒字目標を目指しながら債務残高を着実に償還するなど安定した財政運営に成功している。しかし、スウェーデンの財政状況が常に健全であったわけではない。「高福祉」を志向したことにより膨張した社会保障費は財政を圧迫し、特に、1990年にバブルが崩壊した後は、「一般政府財政収支対GDP比」が▲11.2%(1993年)に及び、国の財政への不信感から10年物国債金利も11.4%(1994年8月)に跳ね上がるなど、スウェーデン財政は危機的状況を迎えることとなった。

社会保障給付費の削減や増税措置により財政危機を乗り越えた後は、年金改革や医療制度改革により社会保障費の累増を抑えたうえで、「黒字化目標」「歳出シーリング」「地方自治体の収支均衡原則」といった財政ルールを矢継ぎ早に導入することにより、財政を安定的に推移させている。

とりわけ「黒字化目標」を設け、一定の財政収支黒字を確保するよう努めたことにより、08年秋の経済金融危機の際も財政出動への余力があったことから、財政状況をそれほど悪化させることなく、雇用対策を中心とした景気刺激策を機動的に打つことができ、低成長にあえぐ欧州諸国を尻目に経済を好転させることに成功した。財政規律を確保し、財政収支を黒字に保つことの重要性を示唆する事例といえよう。

【参考】スウェーデンの予算編成の流れ



(注) スウェーデンの会計年度は1月~12月

(※1) 財務省の外局であり、独自の経済・財政見通しを作成(財務原案等に用いられる見通しは財務省が作成)。

(※2) 2007年に財務省の外局として設立。経済・財政見通しや財政施策の分析・評価を行う。

<参考文献>

- ・ スウェーデン国税庁ホームページ
<http://www.skatteverket.se/>
- ・ スウェーデン経済分析庁（NIER）ホームページ
<http://www.konj.se/>
- ・ スウェーデン財務省ホームページ
<http://www.regeringen.se/sb/d/2062>
- ・ スウェーデン地方自治体協会（SALAR）ホームページ
<http://english.skl.se/>
- ・ スウェーデン統計局（Statistics Sweden）ホームページ
<http://www.scb.se/>
- ・ 株式会社法研「週間社会保障」（第 2720 号～第 2729 号）
- ・ 厚生労働省「2013 年海外情勢報告」（平成 26 年 4 月）
- ・ 財政制度等審議会「財政制度分科会海外調査報告書」（平成 21 年 6 月）
- ・ 財務総合政策研究所「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 報告書」（平成 13 年 6 月）
- ・ 日本銀行「裁定外国為替相場」（2014 年 5 月）
- ・ 樋口修「スウェーデンの社会保障財政の政府間関係」（国立国会図書館「レファレンス」第 704 号、2009 年 9 月）
- ・ Government Offices of Sweden, “The Swedish Fiscal Policy Framework”（2011 年 3 月）
- ・ OECD, “Pensions at a Glance 2013”（2013 年 11 月）
- ・ SALAR, “The Economy Report on Swedish Municipal and County Council Finances—October 2013”（2013 年 10 月）
- ・ Statistics Sweden, ”Sweden Statistical Yearbook 2014”（2014 年 1 月）

お わ り に

以上、主要国の財政健全化策の現状、社会保障制度の財源とその推移、及び予算編成に係る制度について、調査結果を取りまとめた。

財政健全化の方策については、各国において歳入・歳出構造や経緯が異なるため、その評価には注意を要するものの、共通点として、財政健全化目標へのコミットとあわせ、収支改善のための歳出抑制と歳入確保について、それぞれ目標と具体的な方策を定めていることが挙げられる。その際、歳入面においては、経済成長を前提としつつも自然増収のみに頼ることなく、付加価値税の増税または税制の抜け穴防止等により、低成長下でも歳入を確保する方策を講じている。また、主要先進国共通の課題である、高齢化の進展に伴う社会保障関係支出の増加に対しては、各国において支出の伸びを抑制するための方策・工夫を講じている。

このように、主要先進国における財政健全化へのコミットとその実現に向けた取り組みは、政府と議会がその必要性について認識を共有し、国民の理解を得て行われている。これまで財政健全化目標が達成できなかった我が国においては、今後、主要先進国を上回る規模で財政収支を改善することが不可欠である。

本報告書で紹介した諸外国の状況・取組事例も参考にしながら、我が国においても、政府はもちろん、国民の負託を受けた政治家が強い覚悟を示し、財政健全化の必要性を国民に訴え、それを実現することこそが重要である。