時流
Global Trends

持続可能な財政の重要性

政策研究大学院大学 教授　羽白淳

史上最短命政権が試みた財政政策

2022年9月に就任した英国リズ・トラス首相は、政権の柱である経済財政政策が市場等から厳しい評価を受け、同年10月20日には史上最短となる45日間での辞任表明に至った。この背景には、世界的な経済情勢などの流れもあるが、同政権の「成長計画2022（The Growth Plan 2022）」が大きな引き金となったことは間違いない。特に、同計画の見通しが曖昧で、財政の持続可能性、信頼が大きく懸念されたことに要因があるとされ、具体的には、財政の第三者的監視機関である予算責任庁（Office for Budget Responsibility、OBR）の経済見通しが示されなかったことが指摘されている[1]。

経済情勢に応じて成長政策を立案し、その財源を国債発行で賄うことは日本でも続いている。同年10月13日の日本の財政制度審議会財政制度等部会では、この英国情勢が討議されたとも報じられている[2]。そこで、本稿では、英国の成長計画の経緯を追いながら、OBRにも着目して、持続可能な財政の重要性を考えてみたい。

「The Growth Plan 2022」と「U-Turn」

2022年9月23日、トラス政権のクワルテング財務大臣が、1972年以来の大規模な減税政策などを内容とする「成長計画2022」を発表した[3]。2027年までに単年度最大450億ポンド（約7.7兆円）の減税など、経済対策の合計は5年間で1,610億ポンド（約27兆円）の規模となった。計画の主要な施策は次のとおりである（金額は単年度最大影響額、単位:ポンド〔＝約170円]）。

【個人関係税】
① 国民保険料の1.25％引き上げの撤回（2022年11月～）同賦課金導入撤回(2023年4月～)　−153億ポンド
② 不動産取引印紙税課税最低限引き上げ　−17億ポンド
③ 所得税最高税率(45％)廃止(2023年4月～)　−21億ポンド
④ 配当課税1.25％引き上げ撤回(2023年4月～)　−14億ポンド
⑤ 所得税最低税率引き下げ（20％→19％）(2023年4月～)　−53億ポンド
⑥ 外国人旅行者向け付加価値税（VAT）軽減　−21億ポンド

【事業関係税】
⑦ 法人税引き上げ撤回・税率19％維持（2023年4月～）　−187億ポンド
⑧ 銀行付加法人税率8％維持等(2023年4月)　＋11億ポンド

【税制簡素化】
⑨ 給与制限の緩和（2023年4月～）　−20億ポンド
⑩ 酒税の課税凍結　−6億ポンド

【物価・エネルギー価格高騰対策】（成長計画前に公表済）
⑪ 物価高対策（歳出）　−154億ポンド
⑫ エネルギー費支援　−12億ポンド
⑬ エネルギー益課税　＋104億ポンド

また、経済対策の財源は、国債の増発によるとされ、2023年度には当初の計画から、国債発行額が1,315億ポンドから624億ポンド増加、公的債務が720億ポンド増えるなどとされた。

成長計画2022の発表後、財源なき成長戦略に対して、市場は激しく反応した。英国債金利は高騰し、大半の英国株は下落。為替も同様に、従来からポンド安の傾向ではあったが、対ドルで37年ぶりの安値をつけるなど、ポンド安が急進した。金利の変化は、例えば長期の運用資産の価格低下に伴う年金基金の危機や不動産市場の金利高騰を通じて、国民の生活を直撃することとなる。

成長計画2022は、成長への機序や施策の詳細が不明確であることや、財源の国債増発への依存、通常は予算と合わせて公表されるOBRの経済見通しがない、など財政の持続可能性が懸念される内容であったために、国内外の批判が相次ぎ、こうした事態を招いた。英中央銀行（中銀）は同年9月28日に、インフレ対策等を目的とする国債売却予定を延期する一方、超長期の英国債を10月14日まで特別に購入することを公表した。また英国政府は9月26日に、OBRの経済見通しと併せて中期財政計画を11月23日に公表するとした。しかし、市場の動揺は収まらず、英国政府は10月3日、中期計画公表を10月末に前倒し、富裕層優遇との批判もあった所得税最高税率の廃止（上記③）を撤回した。こうした取組みも功を奏さず、10月14日には、クワルテング財務大臣が辞任し、主要施策の法人税率の引き上げ撤回（⑦）も取り下げられた。

さらに、ハント新財務大臣は、週明けの10月17日に所得税最低税率1％引き下げ（⑤）をはじめ、約320億ポンド規模の主要施策ほぼ全ての撤回（U-turn）を公表した[4]。わずかに国民保険料の引き上げの撤回や公表済みの物価・エネルギー価格高騰対策など（一覧下線部）のみが残った。逆に、所得税最低税率の1％引き下げはもともと2024年4月から2023年4月に1年前倒しする予定だったが、2024年4月以降も引き下げないこととされ、財源確保が図られた。

このU-turnにより、成長計画2022の規模は、5年度累計654億ポンド、最終年度185億ポンドと当初の4割程度になった。この見直しは、そもそもこうしたトリクルダウンによる減税政策を保守党党首選で強く主張し、当選したトラス首相自身の信頼性、政治基盤を著しく毀損し、10月20日に、同首相は公約の政策遂行ができないとして辞任を表明した。

この一連の成長計画を巡る評価のポイントは、財政の持続可能性への懸念であり、具体的には、前述のOBRの経済見通しがないことが大きな要因の一つであった。

「Office for Budget Responsibility」の役割

英国では、財政の持続可能性の確保のため、2011年予算責任・会計検査法[5]に基づき、予算責任憲章[6]が議会の同意を得て策定される。この検証を行う第三者的監視機関として、OBRが置かれている。このOBRは2010年に、財政健全性を確保しているように恣意的に策定されがちな将来見通しなどを、客観的で透明性のあるものに改革するために保守党主導で設置された。

通常、OBRは政府予算の作成に際しての経済財政見通しについて、10週間程度の期間をかけて政府と定期的なやり取りを行って、予算策定時に見通しを公表する。同庁は人事面でも独立性の高い予算責任委員会（定数3名）が運営を行い、また、政府の情報への幅広いアクセスも認められ、透明性を高めることで、その独立性や客観性を担保している。OBRは国際通貨基金（IMF）などが高く評価する独立財政監視機関とされている。

今回の成長計画策定時に、政権側は、OBRの見通し作成が時間を要するため、通常のプロセスを経る時間がなかったと説明した。しかし、2022年8月には新政権に対応した財政見通しの策定日程に懸念を示す議会に対して、OBRは既に作業を始めている旨の回答[7]をしている。計画公表時にも、OBRは法的要件を満たす水準で見通し策定は可能であったが、政府の要請がなかったと明かしている。このため、計画公表後に要請を受け、同年9月26日にOBRは経済財政見通しの策定日程を公表し、9月30日には異例のOBRと首相との会合が設けられた。

一方、後任のリシ・スナク首相は、財政の信頼性の回復を第一に掲げ、中期財政計画の策定をOBRや英中銀等と連携しながら、歳出

見直しも含めた中期的な債務残高低減の方向性を示すよう進める一方、より確かな計画とするために、公表は2022年10月末から同年11月17日に延期した。この延期には、9月のような市場の反応はなく、ここにもOBRの見通しなどを基礎に持続可能な財政運営を指向することの重要性が見られる。

日本への示唆

2022年10月28日、日本政府は物価高克服・経済再生実現のため、予算規模約29兆円の経済対策を決めた。財源の8割は英国同様に国債によりつつ[8]、対策の内容は恒久的な減税でなく主に単年度の財政支出によるという違いはあるが、英国の顛末を見ると、日本も対策に伴う将来的な見通しや、財政の持続可能性をどう評価するかが重要となる。

英トラス首相は、同年9月末に成長計画を国民に説明するに当たり、債務残高対国内総生産（GDP）比でG7諸国では、日本などより英国はよい状況だと述べるなど、財政の持続可能性への懸念を払拭しようと試みていた。財政の健全性は債務残高の対GDP比のみで捉えられるものではないが、日本の債務残高の対GDP比は類を見ないほど高く、また、両国の経済見通しは、日本の方が実績との乖離がより大きいという指摘もある[9]。

これらを踏まえると、持続可能な財政運営、また、将来に向けた有効な政策を講じるためには、単年度の対策とそれを支える短期的な見通しの繰り返しでは十分とは言えない。経済の低迷が30年続く日本で、財政の持続可能性を確保し、一過性でない、社会の持続可能性、希望を生む社会構造そのものに係る少子化対策などの政策を講じるには、その基礎として、より客観的な経済財政見通しを持つことがまず重要と思われる。

1　例えば、"How much market chaos did the mini-budget cause?," *BBC*, October 17, 2022.
2　財政制度等審議会財政制度分科会配布資料「財政総論（補足）」2022年10月13日、「英国の混乱、日本に教訓　財制審で異例の他国政策討議」『日本経済新聞』2022年10月14日。
3　The UK Government, "The Growth Plan 2022", September 23, 2022.　報道では、「the mini-budget」と呼称された。Mini-budgetは年度内補正予算の意。
4　GOV.UK（The UK Government）, "Chancellor brings forward further medium-term fiscal plan measures", October 17, 2022.
5　The Budget Responsibility and National Audit Act 2011.
6　The Charter for Budget Responsibility.
7　Office for Budget Responsibility, "Exchange of letters between Mel Stride MP and Richard Hughes," August 26, 2022.
8　財務省「令和4年度補正予算（第2号）」2022年11月8日。
9　根本寛之「独立財政機関が財政再建に果たす役割―英予算責任庁の経験とわが国への示唆―」『JRIレビュー』2019年5月15日。