

# 中期的な財政運営に関する検討会（第1回）

## 議事次第

日時：平成22年1月25日（月）17:00～18:30

場所：中央合同庁舎4号館共用第4特別会議室

1. 開会

2. 有識者からのヒアリング

田中 秀明（一橋大学経済研究所准教授）

3. 意見交換

4. 閉会

## 中期的な財政運営に関する検討会

### メンバー・リスト

- |    |     |                   |
|----|-----|-------------------|
| 仙谷 | 由人  | 国家戦略担当大臣          |
| 松井 | 孝治  | 内閣官房副長官           |
| 荒井 | 聰   | 内閣総理大臣補佐官         |
| 古川 | 元久  | 国家戦略室長            |
| 野田 | 佳彦  | 財務副大臣             |
| 津村 | 啓介  | 内閣府大臣政務官          |
| 大串 | 博志  | 財務大臣政務官           |
| 井手 | 英策  | 慶應義塾大学経済学部准教授     |
| 片山 | 善博  | 慶應義塾大学法学部教授       |
| 河野 | 龍太郎 | BNPパリバ証券チーフエコノミスト |
| 田中 | 秀明  | 一橋大学経済研究所准教授      |
| 土居 | 丈朗  | 慶應義塾大学経済学部教授      |
| 富田 | 俊基  | 中央大学法学部教授         |

## 【参考】

### これまでの検討会等における中期財政フレーム・財政運営戦略への言及

「予算編成のあり方に関する検討会」論点整理（平成21年10月19日）抜粋

#### 第1の柱 複数年度を視野に入れた、トップダウン型の予算編成

##### 23年度予算以降から実施

- ① 平成23～25年度の3年間の歳入見込み及び、各分野の歳出の骨格と歳出削減策を含む、中期財政フレームを策定する。
- ② 各年度の予算要求・予算編成は中期財政フレームと各年の歳入見積もりを基本として行うこととし、実質的な複数年度予算編成を実現する。
- ③ 中期財政フレームは、国の財政活動を包括的にとらえるものとする。また、国と地方の財政関係についても、このフレームの中で整合的に、財政規律の強化・安定化を図る。
- ④ この前提として、中長期的な財政規律のあり方を含めた、「財政運営戦略」を併せて策定し、責任ある財政運営を行う。

「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」論点整理（平成21年12月2日）抜粋

#### 原則3. 慎重な経済見通しに基づく中長期的な財政健全化計画の策定

市場からみると、「際限ない財政赤字拡大・公的債務残高の累増に対する不安」が最大のリスクであり、単年度だけではなく、中長期的な歳出入のバランスがどうなっていくのかについて関心を持っていることから、政府の中長期的な財政健全化に対するコミットメントが必要。その際、慎重（プルーデント）な経済見通しを前提にした歳出・歳入の見積もり、市場からみてわかりやすい歳出・歳入一体での財政健全化目標の設定、目標達成の実効性の確保、経済ショック等への短期的な柔軟性の確保等が必要。

#### アクション3. 「財政運営戦略」の策定

平成23年度予算以降、慎重な経済見通しに基づく中長期的な財政規律のあり方を含めた「財政運営戦略」を策定する。その策定にあたっては、経済環境を考慮し、時間軸に沿って、目標のあり方、財政の質的变化等を含めた財政健全化のためのロードマップを検討する。その際は、財政収支や公的債務残高の対名目GDP比率等の指標に着目するとともに、米国の「ペイアズユーゴー」（※注3）や、英国の「ゴールデン・ルール」（※注4）、「サステナビリティ・ルール」（※注5）、EU諸国の財政安定化ギャップ（※注6）等、諸外国の取り組みも参考にする。

#### アクション4. 「中期財政フレーム」の設定

上記の「財政運営戦略」を前提として、平成23～25年度の3年間の歳入見込み及び、各分野の歳出の骨格と歳出削減を含む、「中期財政フレーム」を策定し、実質的な複数年度予算編成を実現する。国と地方の財政関係についても、このフレームの中で整合的に、財政規律の強化・安定化を図る。

注3. ペイアズユーゴーは、新規施策や制度変更により義務的経費（医療給付、年金等）を増加させたり減税を行う場合、同一年度内にその歳出増や歳入減に見合った義務的経費の削減又は増税を行わなければならないとする制度。なお、十分な削減又は増税が行われない場合、義務的経費に対する一律削減が行われる。

注4. ゴールデン・ルールは、景気循環を通じて、公的部門の借入を投資目的に限定し、投資的支出（例：公共事業費、出資金等）以外の経常的支出（例：社会保障費、利払費、人件費等）は税収等の経常的収入により賄うとする財政ルール。

注5. サステナビリティ・ルールは、景気循環を通じて、公的部門のネットの債務残高対GDP比を安定的な水準（40%以下）で推移させるとする財政ルール。

注6. EU諸国の財政安定化ギャップ(Sustainability Gap Indicator)は、財政の持続可能性を評価するために試算された、①マーストリヒト条約の経済収斂基準のストック面の基準である債務残高対GDP比60%を2050年に達成するために現時点で必要とされる収支改善幅と、②将来にわたり債務残高対GDP比を現時点の水準で安定的に維持するために現時点で必要とされる収支改善幅の2つの指標。

#### 「予算編成の基本方針」（平成21年12月15日閣議決定）抜粋

##### 5. 予算編成過程を刷新する

##### (3) 予算編成改革

新政権は、予算編成・執行プロセス自体を改革し、中長期的な予算の効率化・財政健全化の枠組みを作る。このため、「予算編成等の在り方の改革について」（平成21年10月23日閣議決定）等に基づく改革の実現に向けて取組を進める。とりわけ、政策評価や、施策の効果の客観的な検証を予算編成に的確に反映させるために、国家戦略室が指針を示す。

また、来年前半には複数年度を視野に入れた中期財政フレームを作るとともに、中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定し、財政健全化への道筋を示す。その際、諸外国の取組も参考としながら、①構造的な財政赤字の削減につなげる、②中長期的には公的債務残高の対GDP比を安定的に縮減させていく、ことを念頭に置いて検討を進める。

# 中期財政フレーム

- 諸外国の経験と日本の課題 -

2010年1月25日

一橋大学 経済研究所

田中秀明

htanaka@ier.hit-u.ac.jp

## 1. 予算のアウトカムと改革

世界的な実証研究により、予算制度や予算編成プロセス(特に権限の集権化と透明性)が財政赤字の大小に影響を与えることが判明

総額のコントロール

- ①中期財政フレーム  
(複数年度予算)
- ②財政ルール・目標
- ③予算の二段階編成

戦略的な資源配分

- ①戦略計画
- ②中期財政フレーム  
(複数年度予算)
- ③政策評価・業績予算

政府サービスの効率的な供給

- ①購入者と供給者の分離
- ②予算統制の弾力化
- ③市場メカニズム

※予算のアウトカムはAllen Schick(1997)より引用

## 2. 中期財政フレームの経緯と発展

1. ほとんどの国で、予算は法的には単年度主義だが、単年度主義はマクロ経済との不整合や使い切り等の問題をもたらした。これを克服するための試みが60年代の英独などで行われたが、初期の中期財政フレームは総じて失敗
2. 1980~90年代に、多くの先進諸国で財政再建が行われ、その過程で、予算制度改革の柱として過去の失敗を克服するフレームが登場
3. 独仏(フレームの作成は法律による義務)、英・豪州・NZ(フレームを含めた財政運営の枠組みを法定化)の例があるが、フレームにおける将来の支出収入は基本的には法的な拘束力はない(スウェーデンは例外)。法的な拘束力はないが、内閣レベルで実質的な拘束力を持つことが成功の鍵

## 3. 中期財政フレームの機能と意義

1. 財政戦略(=中長期的な財政健全化目標・財政ルール)に基づき、毎年の予算編成をコントロールするための枠組み(=3~4年の支出収入の見積り)。
2. トップダウンの予算編成(総額のコントロール・戦略的な資源配分)とボトムアップの予算編成(省庁別の枠を保障・予算の効率化)を調和させ、予算編成そのものを合理化させる(インセンティブの見直し)。
3. 多くの国で導入されているが、成功している国は少ない。中期財政フレームを機能させるためには、内閣による集権化や透明性などの前提条件が必要。

## 4. OECD主要国の財政の出口戦略

アメリカ:連邦政府赤字を2012年に3.5%に引き下げる

ドイツ:連邦政府の構造赤字を0.35%(対GDP比)以下とし(憲法に規定)、2011~16年の間に構造赤字を継続的に低下させる

イギリス:2018年までに構造赤字を合計で8.75%削減するため、2010~14年の間に、年平均1.33%赤字削減

オーストラリア:2012年度までに財政赤字を半減させ、2015年度までに財政を黒字化

オランダ:2011年以降、財政赤字を年平均0.5%削減

ニュージーランド:2011~13年にかけて、財政黒字4%を達成

※OECD Economic Outlook, No.85, 2009

## 5. 財政ルール分類

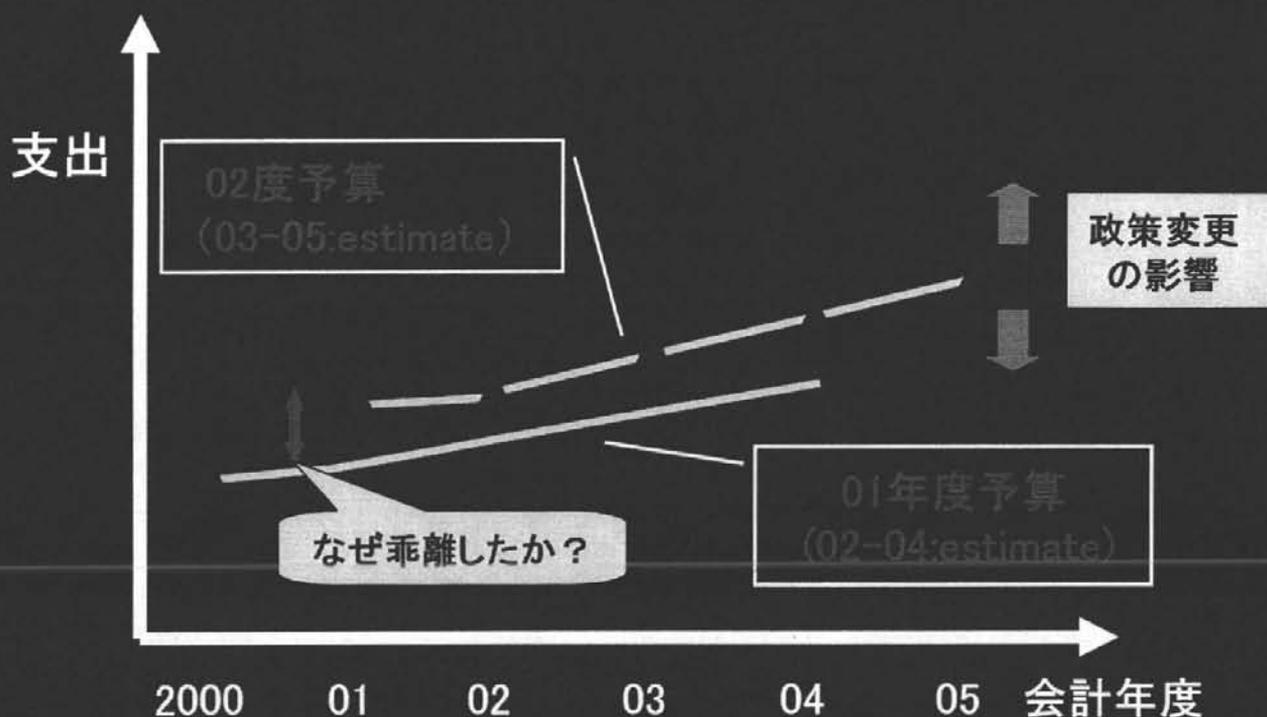
	指標の例 (同じ国でも複数あり)
赤字ルール	名目収支(米、日) 経常収支・ゴールデンルール(日、英、独) 景気調整済(構造)収支(独、オランダ、スイス) 景気循環を通じて収支均衡(豪州、NZ、英) 赤字の上限(EU) 黒字の下限(スウェーデン)
残高ルール	総債務のGDP比上限(EU) 純債務のGDP比上限(豪州、英)、純資産(NZ)
支出ルール	支出総額の上限(スウェーデン、仏) 支出総額の伸率(仏) ※中期財政フレームと関係
収入ルール	税負担の上限(豪州) 収入余剰の処理(オランダ)

## 6. 主要国の中期財政フレーム

国名	期間	対象範囲	拘束力・特徴
スウェーデン	3年	中央政府(年金等含む)	3年間の支出総額を議決(改定しない)、27分野の内訳は可変
オランダ	4年	中央政府(医療等含む)	4年間の支出総額・主要分野を固定(連立政権合意)
イギリス	3年	公的部門	3年間の省庁裁量支出を固定(実質的な2ヶ年予算)
フランス	3年	中央政府	3年間の支出総額を固定(2年毎に改定)
オーストラリア	4年	連邦政府	将来支出をベースラインとして固定(可変だが強い拘束力)
ドイツ	4年	連邦政府	将来の支出は目安程度(マーストリヒト条約による制約)
アメリカ	5年	連邦政府	将来支出は予算編成の出発点
日本(改革と展望)	5年	国・地方	単なる見積もり(拘束しない)

※蘭・英・仏はローリングしない。スウェーデンはローリングするが、1度決めた支出総額は固定  
 その他の国はローリングし、支出総額も改定

## 7. 豪州の将来見通し



## 8. 豪州における予算編成プロセス

11月 上級大臣会合

1-2月 各省庁の予算要求と調整

- ①過去の中期財政フレームを最新のデータに基づき改訂 → 「ベースライン」=支出シーリング
- ②新規施策の要求は、4年間のベースラインを守ることが原則 (Pay-As-You-Go)。他方、その枠は保障される
- ③財務省・予算行政管理省は財政に与える影響を精査

3月 閣内の歳出検討委員会による査定

4月 閣議決定と国会提出

7月 会計年度開始

## 9. 将来見通しの成功

1970年代に発展し、80年代に制度化

厳しい財政制約の下で、労働党としての優先的な資源配分を実現するための手段

1. 追加的な資源を伴う新規政策を提案する大臣は、自分の所管する予算の中で財源を調達する必要。また、枠の中で裁量が与えられ、効率化に努力
2. マクロ的な制約の中で、歳出検討委員会が予算の大枠と戦略的な資源配分を決定
3. 半年毎に見通しを改定し、経済財政状況を分析 (特に、予測と実績の乖離の分析)

# 10. 財政規律を確保するメカニズム

ただし、楽観的な成長率、会計間の操作、負担の先送りなど(透明性の低下)によって、多くのフレームが失敗

## 1. 事前の検証

- ・慎重な経済見通し: 英、カナダ、蘭
- ・第三者によるチェック: 英、米、蘭、ベルギー
- ・シナリオ、リスク分析: 英、豪、NZ
- ・将来のルール遵守の検証: 英、スウェーデン

## 2. 事後の検証

- ・予測と実績の乖離の分析: 英、豪、NZ、スウェーデン

# 11. NZの財政責任法(1994)

## 責任ある財政運営の5原則

1. 政府債務を賢明な水準に引き下げること
2. 1が達成された後は、一定期間を通じて平均的に歳出が歳入を超えないようにし、政府債務を賢明な水準に維持すること
3. 将来の不測の事態に対するバッファーとなるように政府の純資産を維持すること
4. 政府の財務に関するリスクを慎重に管理すること
5. 税率の水準と安定性について十分に予測可能であるように政策を立案・遂行すること

## 透明性、説明責任の向上

1. 予算政策書
  - ・予算案提出の3ヶ月前に発表
  - ・予算案審議に先立って議会は財政政策の基本方針を審議
  - ・向こう3年間の財政運営のねらいと長期的な財政目標
  - ・予算案の戦略的な優先事項
2. 財政戦略レポート
  - ・予算案と同時に発表
  - ・向こう10年間の歳入歳出、収支、債務等
3. 経済・財政見通し
  - ・予算案提出時、年次、選挙前に発表
  - ・向こう3年間の主要経済指標、財務諸表

※時の政府は、5原則を踏まえ、財政運営の具体的な目標を設定しなければならない(「予算政策書」で)

※政府が原則から乖離した政策を一時的にとる場合、財務大臣は、そうした政策をとる理由、原則に戻るための方法とそれに要する時間を明らかにしなければならない

## 12. 関連する予算制度改革

予算獲得・増額から執行効率化・事後評価へ

- ① 予算費目(大括り)や流用等の見直し
- ② 年次計画書と年次報告書  
(達成度評価、内閣レベルと省庁レベル)
- ③ 自己評価、事業仕分け、会計検査院等  
様々な評価の活用
- ④ 調達等実施面での改革

※セクショナリズムを是正するための公務員制度改革も必要

## 13. 英国の「公的サービス合意」

1. マニフェストを実現するための戦略計画
2. 30の戦略目標と測定指標(2007PSAs)
3. 大臣と内閣の約束→国民への約束
4. 資源配分の優先順位をつける
5. 進捗状況を評価・分析しながら実施

## 14. 英国の「効率化プログラム」

1. 政府調達庁(OGC)の報告(2004/7)に基づき、政府は、新しい中期財政フレーム(2005-06年度からの3ヶ年)において、毎年215億ポンドの「効率化」(地方政府を含む、8万人以上のポストの削減を含む)を達成することを表明
2. OGCが企画・総合調整、財務省・内閣府・会計検査院が協力
3. 「効率化」とは次の2種類
  - ①サービスの質を低下させずに、インプットを節約(数値目標の2/3)  
節約は他の分野に再投資可能
  - ②インプットを変えずに、サービスの質を向上
4. 効率化目標の内訳
  - ①省庁別: 医療(30%)、教育(20%)、国防(13%)、内務(9%)、雇用(5%)
  - ②分野別: 調達(37%)、生産性向上(24%)、規制改革(14%)、IT(7%)
5. 効率化の例
  - ①医療省: 医薬品の一括調達で年12億ポンドの節約
  - ②国防省: 補給兵站の改善で年5.41億ポンドの節約
6. 2007年12月までに230億ポンドの効率化を達成(効率化の計測方法等の問題)
7. 次の中期財政フレームでも、同様のプログラムが導入されており、効率化に向けた努力が継続

## 15. 2010年度予算編成のレビュー

### 1. 予算編成の「ゲームのルール」

→シーリング廃止もあり、査定大臣ではなく要求大臣

### 2. 政府(内閣)の意思決定システム

→予算閣僚委員会は「制度化」されなかった

### 3. 予算編成・政策形成過程

→事業仕分け、概算要求書の公開等の評価すべき点はあるが、子供手当等の政策については透明性が高まったとは言えない

# 16. 新しい予算編成プロセスに向けて

## 1. 中長期の財政戦略・目標と経済・財政見通し(10年程度)

(1) 現行制度に基づく経済・財政見通しと政策を織り込んだ見通し

(2) 一般政府(国・地方・社会保障基金)など、マクロ的な姿を対象

## 2. 毎年の予算は中期財政フレーム(3~4ヶ年)の枠内で作成

(1) 夏に、最新の経済データと現行制度に基づくベースライン(3~4年)を作成

(一般会計と特別会計を対象とするなど、直接コントロールできるものを対象)

(2) 財政戦略と内閣の優先順位を踏まえて、ベースラインを修正するための予算編成方針を作成し、省庁に指示(=従来の概算要求基準に代わるもの)

(3) 年末に、新たなベースラインをセットするとともに、翌年度分は「予算」として国会提出  
また、最新の経済・財政見通しも作成するとともに、夏のフレームとの乖離を説明

## 3. 内閣レベルと省庁レベルの分担

(1) 「予算検討閣僚委員会」で、予算の編成方針や大枠を決定するとともに、重要案件についての意思決定を行う

(2) 各省大臣は、決められた枠の中で、事業仕分けなどを活用し所管予算の枠の中で資源配分・予算の効率化に責任を負う。また、大臣は内閣と合意した政策目標の達成に責任を負う