

『財政運営戦略と中期財政フレーム』

・・・財政健全化に向けたクレディブルなコミットメント・・・

中期的な財政運営に関する検討会

(第3回) 2010年3月8日

中央大学法学部教授

富田俊基

- I 我が国財政の現状
- II これまでの反省
- III 財政運営戦略(中長期的な財政健全化の道筋)の構成要素
 - 1) プルーデントな経済前提
 - 2) 制度・施策、税制を放置した場合の国・地方の財政収支
 - 3) 財政健全化4段階の目標と達成年度
 - 4) 財政健全化の入口(PB黒字化)までの中間目標
- IV 中期財政フレーム(2011～13年度の歳出・歳入の骨格)
 - 1) 要件、構成要素
 - 2) 財政運営のルールについて

I 我が国財政の現状

- ・ 新規国債＋借換国債＞税収(1998年度)、・新規国債＞税収(2009年度)、P3.
- ・ 2009年6月23日「中長期の道ゆきを考えるための機械的試算」P4―5.

2009年度PB赤字対GDP比見込み ▲8.1%

同 景気対策によるものを除く ▲5.7%

試算期間中にはじめてPB黒字となる年度

世界経済順調回復、歳出14.3兆円削減、非社会保障歳出横這い

消費税率 +5%の場合 2021年度

+7%の場合 2018年度

世界経済順調回復、歳出11.4兆円削減で、非社会保障物価並み増加

消費税率 +5%の場合 2023年度のPB赤字▲2.0%

世界経済底ばい継続シナリオの場合、

PB赤字のGDP比は、▲7%前後が続く。

- ・ 平成22年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算、P6.

「差額」は2010年度の44.3兆円から、2013年度55.3兆円に拡大

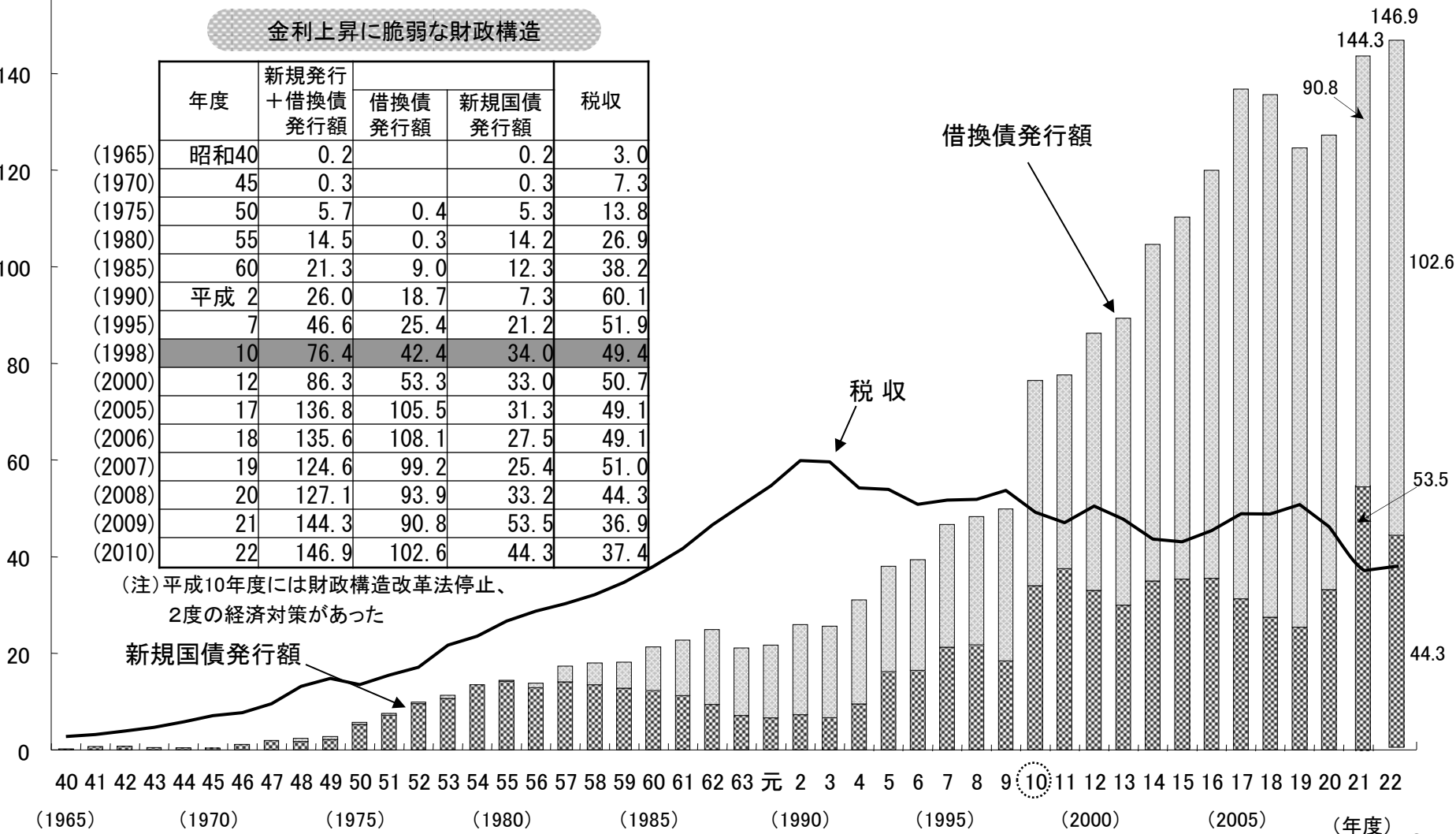
国債(新規+借換)発行額と税収

我が国財政は平成10年度以降、借換債を含めた国債発行額が税収を上回る状況が続いており、成長が高まっても金利が上昇すれば利払費は増加し、財政赤字が拡大する状態にある。とりわけ平成12年度以降、借換債の発行に限っても、税収を上回っており、金利の上昇に対してきわめて脆弱な構造になっている

金利上昇に脆弱な財政構造

年度	新規発行 +借換債 発行額	借換債 発行額	新規国債 発行額	税収
(1965)	昭和40	0.2	0.2	3.0
(1970)	45	0.3	0.3	7.3
(1975)	50	5.7	0.4	5.3
(1980)	55	14.5	0.3	14.2
(1985)	60	21.3	9.0	12.3
(1990)	平成 2	26.0	18.7	7.3
(1995)	7	46.6	25.4	21.2
(1998)	10	76.4	42.4	34.0
(2000)	12	86.3	53.3	33.0
(2005)	17	136.8	105.5	31.3
(2006)	18	135.6	108.1	27.5
(2007)	19	124.6	99.2	25.4
(2008)	20	127.1	93.9	33.2
(2009)	21	144.3	90.8	53.5
(2010)	22	146.9	102.6	44.3

(注)平成10年度には財政構造改革法停止、
2度の経済対策があった



(注)平成20年度までは決算、21年度は第2次補正後予算、22年度は当初予算による。

Ⅲ. 試算結果(グラフ)

比較1: 経済想定、歳出パターンの違いによる比較

(3つの経済想定)

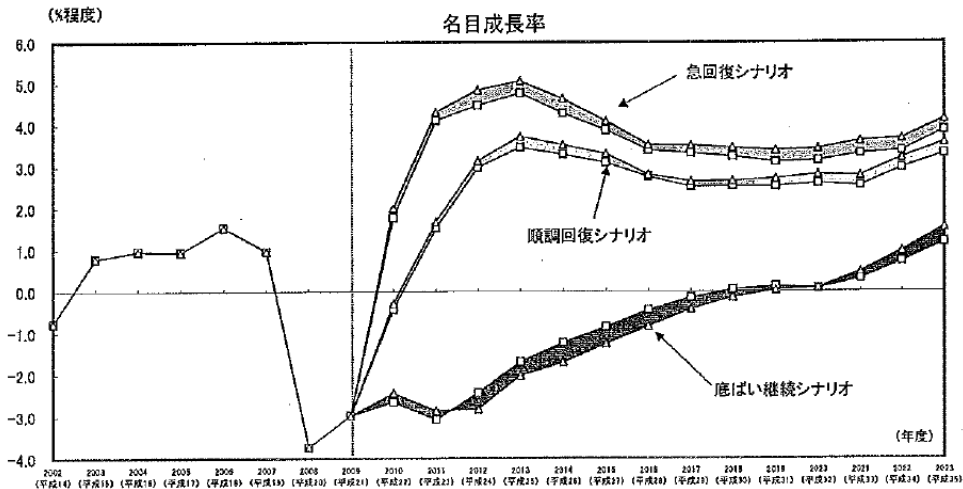
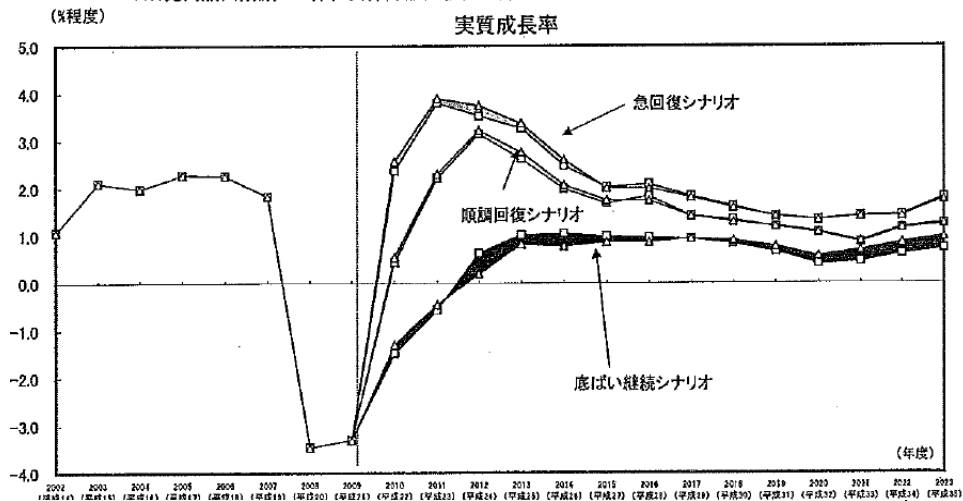
- 世界経済順調回復シナリオ
- 世界経済急回復シナリオ
- 世界経済底ばい継続シナリオ

(共通の想定)

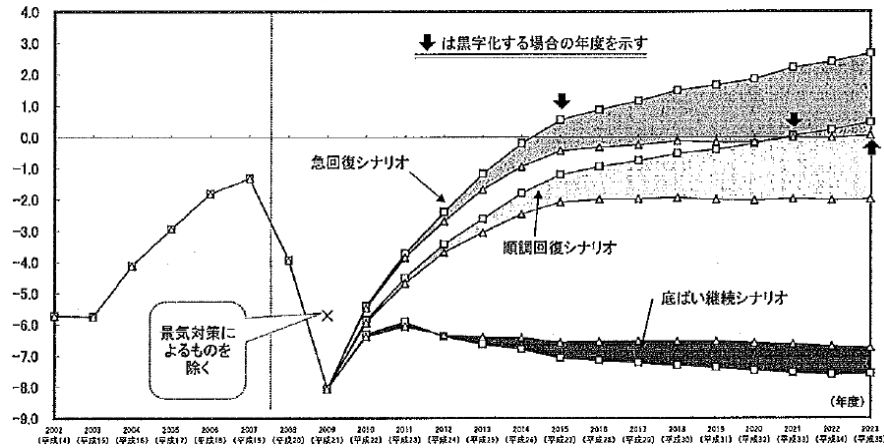
社会保障の機能強化を『中期プログラム』の工程表を踏まえ一定の仮定に基づき実施
 2011年度から2015年度にかけて消費税率5%引上げ(試算の便宜上毎年度1%ずつの引上げを想定)
 (ただし、「底ばい継続シナリオ」は消費税率を引き上げず、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ、高齢化の進展に伴い自然に増加する公費負担のみ対応)

(2つの歳出パターン)

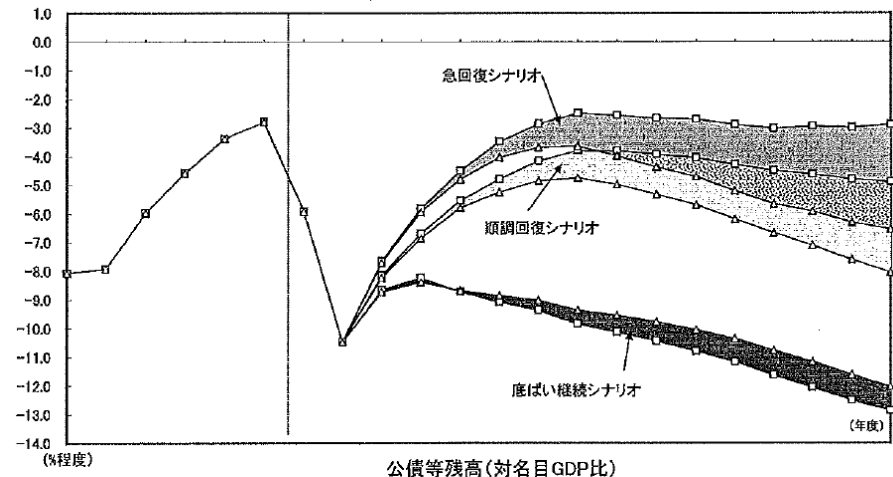
- (2010, 2011年度) (2012年度以降)
- ▲14.3兆円歳出削減 & 非社会保障歳出名目横ばい → グラフ上は□印
- ▲11.4兆円歳出削減 & 非社会保障歳出物価上昇率並増加 → グラフ上は△印



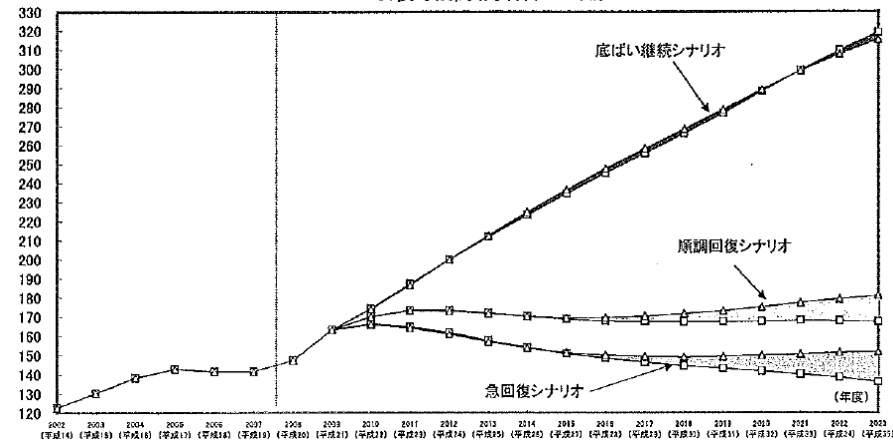
国・地方の基礎的財政収支(対名目GDP比)



国・地方の財政収支(対名目GDP比)



公債等残高(対名目GDP比)



平成22年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算

本試算は、一定の経済前提を仮置きした上で、平成22(2010)年度予算における制度・施策を前提とした後年度負担額推計等に基づき、平成22年度予算が平成25(2013)年度までの歳出・歳入に与える影響を機械的に試算したものであり、平成23(2011)年度以降に実施の可能性がある新規施策については加味していない。

〔 試 算 〕

(単位:兆円)
()書きは対前年度伸率

		21年度 (2009年度)	22年度 (2010年度)	23年度 (2011年度)	24年度 (2012年度)	25年度 (2013年度)
歳 出	国 債 費	20.2	(2.0%) 20.6	(9.3%) 22.6	(10.9%) 25.0	(11.4%) 27.9
	地 方 交 付 税 等	16.6	(5.5%) 17.5	(▲ 1.7%) 17.2	(▲ 1.6%) 16.9	(0.1%) 16.9
	一 般 歳 出	51.7	(3.3%) 53.5	(1.3%) 54.1	(0.1%) 54.2	(2.4%) 55.5
	社会保険関係費	24.8	(9.8%) 27.3	(4.7%) 28.5	(2.7%) 29.3	(4.1%) 30.5
	公共事業関係費	7.1	(▲ 18.3%) 5.8	(▲ 0.8%) 5.7	(▲ 0.9%) 5.7	(▲ 0.0%) 5.7
	そ の 他	19.8	(3.0%) 20.4	(▲ 2.6%) 19.9	(▲ 3.4%) 19.2	(0.5%) 19.3
	決算調整資金繰戻	-	0.7	-	-	-
	計	88.5	(4.2%) 92.3	(1.7%) 93.9	(2.4%) 96.1	(4.4%) 100.3

税 収 等	税 収	46.1	(▲ 18.9%) 37.4	(3.6%) 38.7	(2.4%) 39.7	(2.7%) 40.7
	そ の 他 収 入	9.2	(15.6%) 10.6	(▲ 63.2%) 3.9	(8.8%) 4.2	(▲ 0.2%) 4.2
	計	55.3	(▲ 13.1%) 48.0	(▲ 11.1%) 42.6	(2.9%) 43.9	(2.5%) 45.0

差 額	33.3	(33.1%) 44.3	(15.7%) 51.3	(1.9%) 52.2	(6.0%) 55.3
-----	------	-------------------	-------------------	------------------	------------------

- (注) 1. 平成21(2009)年度は当初予算額。
 2. 「差額」は、「歳出」の計から「税収」及び「その他収入」の計を単純に差し引いた額である。
 3. 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに伴う歳出増加額見合い分については、平成23(2011)年度以降の財源が未定であることから、試算上「税収等」に加算せず、「差額」に含めている(23年度2.5兆円、24年度2.6兆円、25年度2.8兆円)。
 4. 本試算は将来の予算編成を拘束するものではなく、計数は試算の前提等に応じ変化するものである。

Ⅱ これまでの反省

・骨太2006の楽観的な経済前提、P8.

・金利と成長率の関係；

中期では成長率を高目に、金利を低目に設定しがち。

超長期では、逆に金利(運用利回り)を高く設定

公的年金の平成21年財政検証では、財政均衡期間(2105年まで)名目成長率

1.8%に対して、年金積立金運用利回り4.1%、長期金利3.7%と想定。

・掘り尽くした埋蔵金(財投特会、外為特会)

①財融特会；積立金の全額4.8兆円を一般会計繰り入れ、P9.

(既定の3.4兆円+09年度発生見込み剰余金1.4兆円)

②外為特会；2009年度の剰余金の全額25兆を一般会計繰り入れ

09年度は4分の3、だから+6250億円

さらに10年度発生見込みの剰余金3500億円も繰り入れ

→財投債の発行増 2010年度財政融資13.5兆円<<財投債15.5兆円

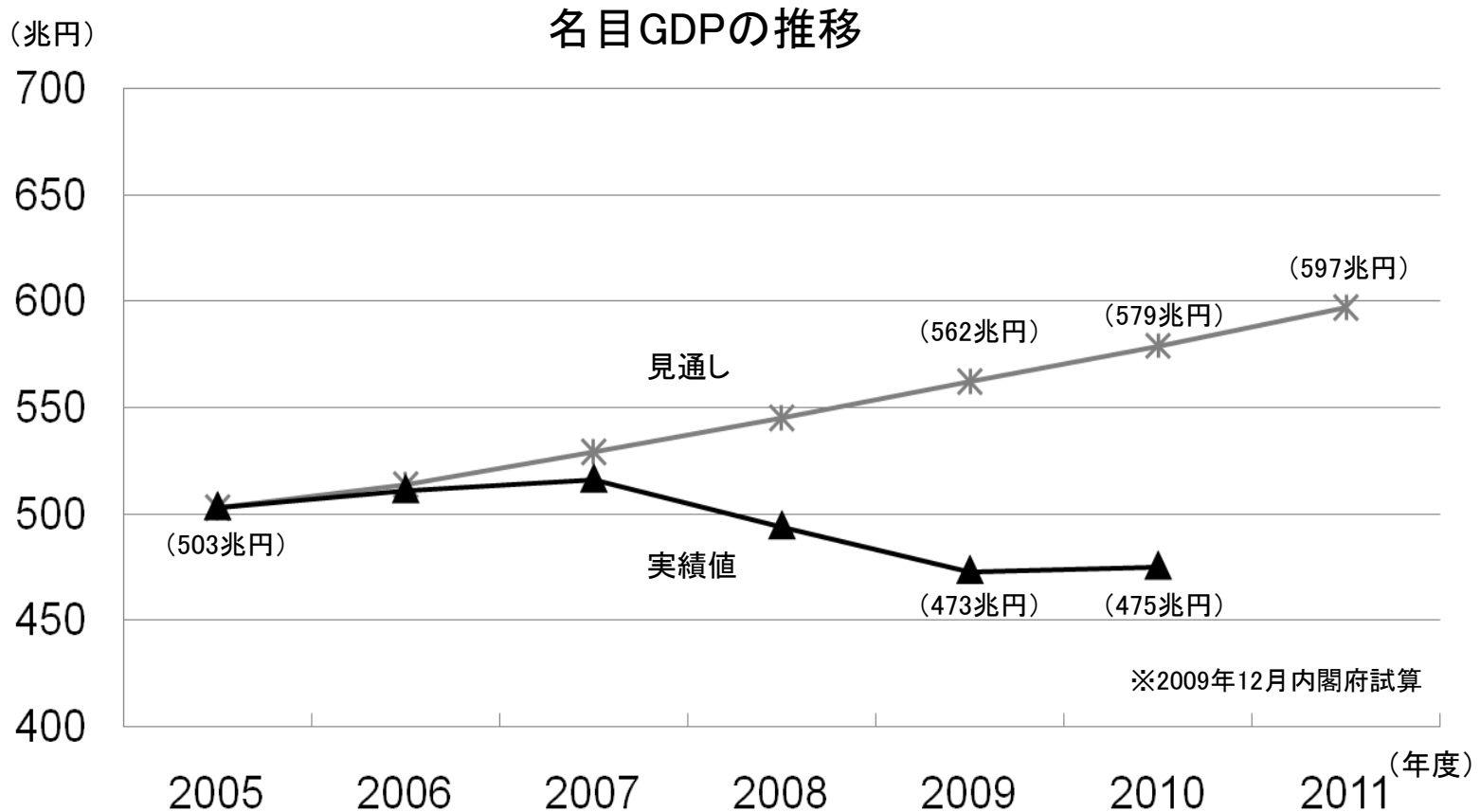
2009年度 12.0兆円>> 8.0兆円

・論外の国債整理基金取り崩し

日本国債の市場での信認低下による悪影響、新規国債↓だが同額の借換国債↑

『骨太2006』の楽観的な経済前提

『骨太2006』(2006年7月7日)において、2011年度までの国・地方の基礎的財政収支黒字化目標を掲げるに当たり、名目3%の経済成長を想定していた。しかし、その後の経済の実態は、想定を大きく下回って推移している(2010年度時点での名目GDPの差:約100兆円、国の税収:53.6兆円⇒37.4兆円、PB赤字GDP比:▲0.4%⇒▲7.1%)。



(出所) 見通しは『平成18年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成18年1月20日閣議決定)』における2005年度実績見込み額、及び2006年度見通し額を使い、2007年度以降は骨太2006において想定していた毎年3%という成長率を用いて延伸。実績値は内閣府(2009~10年度は『平成22年度経済見通し』)より。

財投特会 積立金

(単位:兆円)

	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度
国債整理基金 特会へ繰入れ (計19.2)		12		9.8(計画) ↓ 7.2		
				4.2	4.2	3.4
一般会計へ繰入れ (計16.3)					一次補正 3.1	1.4
繰上げ償還逸失利益						
うち 住公			17-20年度	1.3		
UR			17年度	0.9		
GPIF			17年度	0.3		
地方			19-21年度	0.7		
(計3.1)						
年度末準備金残高	22.4	14.4	17.2	8.4	3.4	0
年度末財融勘定 総資産額	340.7	289.5	244.8	203.8	181.7	175.0

Ⅲ 財政運営戦略(中長期的な財政健全化の道筋)の構成要素

1) プルーデントな経済前提

(例) 内閣府「企業行動アンケート調査」2010～14年度名目経済成長率1%

2) 現在の制度・施策、税制を放置した場合の国・地方の財政収支の推計

(例) EU委員会は、高齢化の影響を明示して、2050年、2060年まで推計

3) 財政健全化4段階の目標と達成年度

① PB黒字化(オバマ大統領も2015年度までにPB黒字化を提唱)

② 政府債務残高GDP比を安定させるために必要なPB黒字幅

(金利－成長率) × 政府債務残高GDP比

③ 政府債務残高GDP比の引き下げ

④ 政府債務残高の削減

・①～④を達成する時期の設定

団塊の世代の高齢化とともに社会保障給付が断層的に増大することを考慮;

(例) これまでは、基礎年金の受給者になり始める2012年度までに①の達成を目指してきた。

4) 財政健全化の入口(PB黒字化)までの中間目標の設定

(例えば、●●年度までにPB赤字の半減)

① 100年に一度の金融・経済の危機

欧米主要国での財政赤字のほとんどは循環赤字の拡大分

我が国は構造赤字＋循環赤字

② 2011年度以降は“埋蔵金”がない。目標への発射台は2009、10年度の“埋蔵金”による特例処理を除いた実勢赤字に依拠？

③ 財政健全化のペース

日本を除くG7、財政収支GDP比年平均改善幅

今回1.3%

90年代平均1.2%

我が国 2002年度▲ 8.1%→2007年度▲2.7%

年平均1.1%

PB 2002年度▲ 5.7%→2007年度▲1.2%

年平均0.9%

2009年度▲10.7%(実勢)→ ?

PB 2009年度▲ 8.6%(実勢)→ ?

IV 中期財政フレーム(2011～13年度の歳出・歳入の骨格)

1)要件、構成要素

- ①慎重で透明な長期の財政運営戦略と整合的であること、P14.
- ②SNA統計で検証が可能なこと、P14.
- ③ベースライン・シナリオと新規政策・施策の影響が明示されること
国の予算は「影響試算」がベースライン、P6.
新規政策による歳出増加、歳出削減、歳入改革などの規模をそれぞれ明示すること
- ④歳出分類は、地方公共団体分も含め全ての歳出を網羅し排反的に。
骨太2006は、国と地方を合計した、社会保障、人件費、公共投資、その他分野に分類し、それぞれの毎年度の歳出削減幅を示した。
- ⑤政策評価との対応；平成20年度から予算書、決算書の表示科目の対応がとれるようになり、政策に対応するコスト情報の発生主義による把握が可能となる。

2) 財政運営のルールについて

① 景気弾力条項; 景気動向と整合的な出口戦略と持続可能な財政への移行

② ペイ・アズ・ユーゴー原則の適用範囲

マニフェスト+地方向け支出+社会保障自然増だけではなく、
財政健全化分も含め、これらをあらゆる改革努力で賄うこと。

③ 予算編成過程における財務大臣と支出大臣の関係(EUにおける研究)

PIIGSと日本の蔵相の権限が弱い(Jürgen von Hagen、2006)、P15.

(参考) イギリスの公共支出フレームワークの諸原則

The UK's public spending framework is based on several key principles:

- consistency with a long-term, prudent and transparent regime for managing the public finances as a whole;
- the judgement of success by policy outcomes rather than resource inputs;
- strong incentives for departments and their partners in service delivery to plan over several years and plan together where appropriate so as to deliver better public services with greater cost effectiveness; and
- the proper costing and management of capital assets to provide the right incentives for public investment.

The Government sets policy to meet two firm fiscal rules:

- the Golden Rule states that over the economic cycle, the Government will borrow only to invest and not to fund current spending; and
- the Sustainable Investment Rule states that net public debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level. Other things being equal, net debt will be maintained below 40 per cent of GDP over the economic cycle.

Achievement of the fiscal rules is assessed by reference to the national accounts, which are produced by the Office for National Statistics, acting as an independent agency. The Government sets its spending envelope to comply with these fiscal rules.

予算編成プロセスにおける蔵相権限

	ベルギー	デンマーク	フランス	ドイツ	ギリシャ	アイルランド	イタリア	ルクセンブルク	オランダ	ポルトガル	スペイン	イギリス	日本	
予算編成への制約条件 ¹⁾	—	G D	G D B	G D	—	D B	D B	G	R	R	—	G D	G	
ガイドラインの設定者 ²⁾	MF		PM	MF	MF		MF	—				MF	MF	
ガイドラインの内容	G D	G	G D	G D	G	D	G D	—	G D	G D	G D	G D	G	
予算交渉の構造 ³⁾	C	B	B	B	C	C	M	—	B	B	C	B	C B	
蔵相権限指数	1991年	2	12	16	12	1	3	7	3	10	9	6	15	4
	2001年	12	14	16	11	14	14	16	11	11	12	15	14	2

(注) 1. 予算編成の制約条件およびガイドラインの内容 G:支出、D:赤字、B:債務残高、R:最近導入

2. ガイドラインの決定者 MF:大蔵大臣、PM:首相、C:閣議

3. 予算交渉の構造 C:閣議、B:大蔵大臣と各支出大臣の二者協議、M:大蔵大臣と全支出大臣との多角協議

(出所) von Hagen(1992, 2006)