

予算編成プロセス

—中期財政フレームと政策評価—

2009年9月28日

—橋大学 経済研究所

田中秀明

htanaka@ier.hit-u.ac.jp

目次

1. 財政赤字と予算編成プロセス
2. 日本の予算編成プロセスの問題
3. 諸外国の経験
4. まとめ

1-1 OECD主要国の財政動向①

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Australia	-2.0	-4.7	-5.5	-4.4	-4.5	-3.7	-2.4	-0.7	1.6	2.0	0.9
Canada	-5.8	-8.4	-9.1	-8.7	-6.7	-5.3	-2.8	0.2	0.1	1.6	2.9
France	-2.3	-2.9	-4.5	-6.4	-5.5	-5.5	-4.0	-3.3	-2.6	-1.8	-1.5
Germany	-1.9	-2.8	-2.5	-3.0	-2.3	-9.7	-3.3	-2.6	-2.2	-1.5	1.3
Italy	-11.4	-11.4	-10.4	-10.1	-9.1	-7.4	-7.0	-2.7	-3.1	-1.8	-0.9
Japan	2.1	1.8	0.8	-2.4	-4.2	-5.1	-5.1	-4.0	-11.2	-7.4	-7.6
Netherland	-5.7	-2.7	-4.2	-2.8	-3.5	-9.2	-1.9	-1.2	-0.9	0.4	2.0
NZ	-4.6	-3.5	-3.1	-0.4	3.1	2.9	2.9	1.7	0.1	-0.2	1.6
Sweden	3.4	-0.1	-8.8	-11.2	-9.1	-7.3	-3.3	-1.6	1.2	1.2	3.7
UK	-1.8	-3.4	-6.5	-8.0	-6.8	-5.8	-4.2	-2.2	-0.1	0.9	3.7
USA	-4.2	-4.9	-5.8	-4.9	-3.6	-3.1	-2.2	-0.8	0.4	0.9	1.6
OECD	-2.9	-3.7	-4.5	-4.9	-4.2	-4.8	-3.2	-1.8	-2.0	-0.8	0.2

※一般政府の財政収支(GDP比) ,OECD (Dec2008) Economic Outlook, No.84

1-1 OECD主要国の財政動向②

	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	2000	2010
Australia	0.9	-0.1	1.3	1.8	1.2	1.7	1.9	1.8	1.2	-4.9	-5.0	8.8	-8.2
Canada	2.9	0.7	-0.1	-0.1	0.9	1.5	1.6	1.6	0.1	-4.8	-5.9	46.2	24.8
France	-1.5	-1.6	-3.2	-4.1	-3.6	-3.0	-2.3	-2.7	-3.4	-6.7	-7.9	35.1	42.4
Germany	1.3	-2.8	-3.6	-4.0	-3.8	-3.3	-1.5	-0.2	-0.1	-3.7	-6.2	34.4	43.5
Italy	-0.9	-3.1	-3.0	-3.5	-3.6	-4.4	-3.3	-1.5	-2.7	5.3	-5.8	95.6	90.1
Japan	-7.6	-6.3	-8.0	-7.9	-6.2	-6.7	-1.6	-2.5	-2.7	-7.8	-8.7	60.4	93.7
Netherland	2.0	-0.3	-2.1	-3.2	-1.8	-0.3	0.6	0.3	1.0	-4.4	-7.0	34.9	27.5
NZ	1.9	1.8	3.8	4.0	4.1	5.2	5.9	5.0	2.9	-2.8	-5.0	23.7	-12.4
Sweden	3.7	1.7	-1.4	-1.2	0.6	2.0	2.4	3.8	2.5	-3.3	-4.5	5.5	-22.3
UK	3.7	0.6	-2.0	-3.7	-3.7	-3.3	-2.7	-2.7	-5.5	-12.8	-14.0	35.6	43.0
USA	1.6	-0.4	-3.8	-4.8	-4.4	-3.3	-2.2	-2.9	-5.9	-10.2	-11.2	36.0	57.8
OECD	0.3	-1.3	-3.2	-4.0	-3.4	-2.8	-1.3	-1.4	-3.2	-7.7	-8.8	38.6	48.1

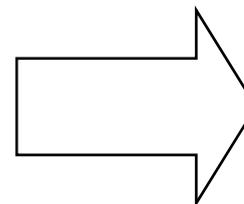
※一般政府の財政収支(GDP比)、右の2列は純債務残高

※OECD(June2009), Economic Outlook, No.85 (債務はOECD(Dec2008),No.84)

1-2 予算編成プロセスと財政赤字

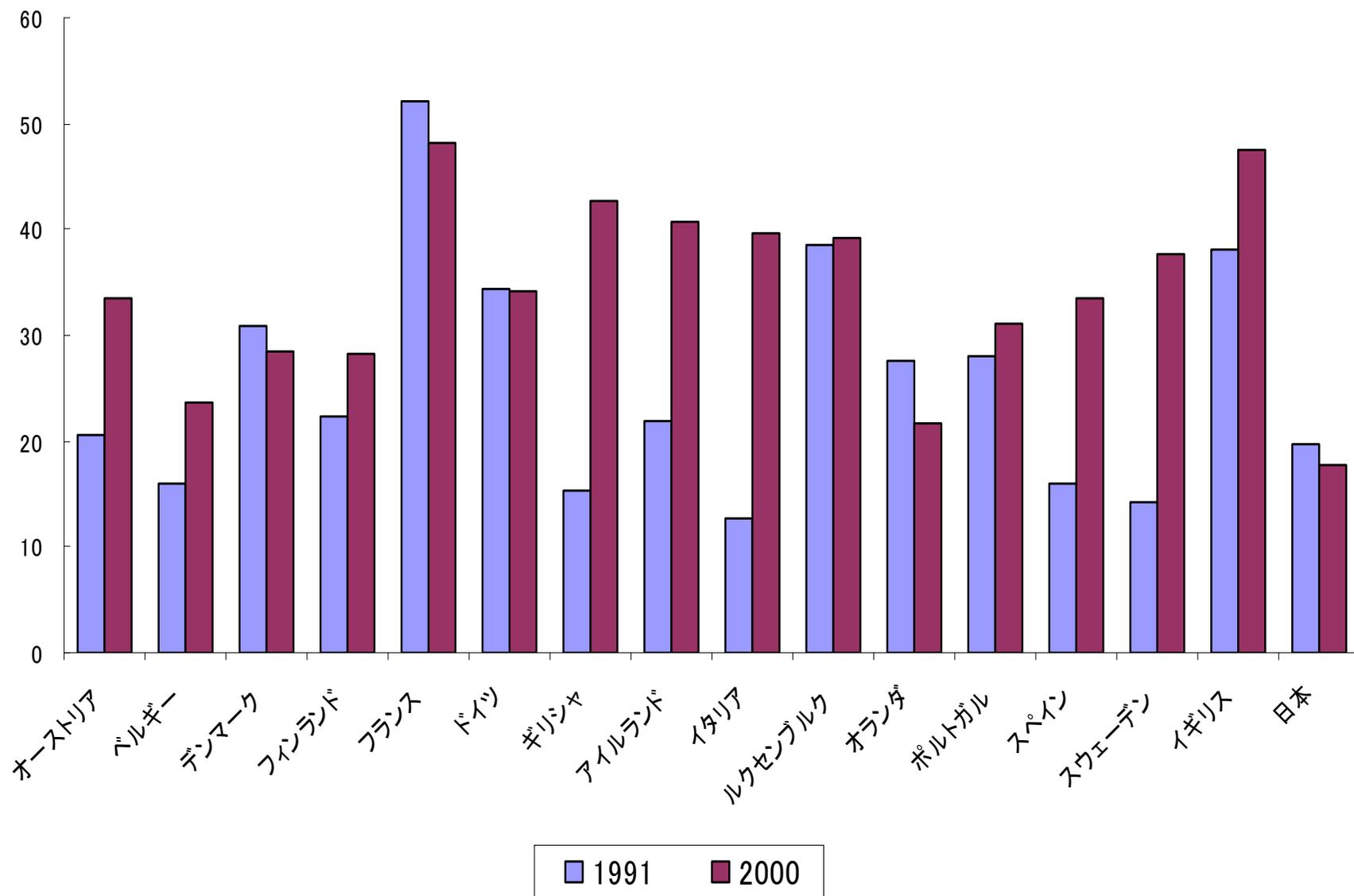
90年代に入り、予算編成プロセスと財政赤字の関係を明らかにする
実証的な研究が進展 ~ von Hagen(1992), Alesina and Perotti(1996) etc

- 財務大臣と支出大臣の関係が「階層的」ではなく「並列的」
- 予算編成の制約条件がない
- 予算編成の透明性が低い
- 議会で予算修正が可能
- 単独政権よりは連立政権
- ・
- ・
- ・



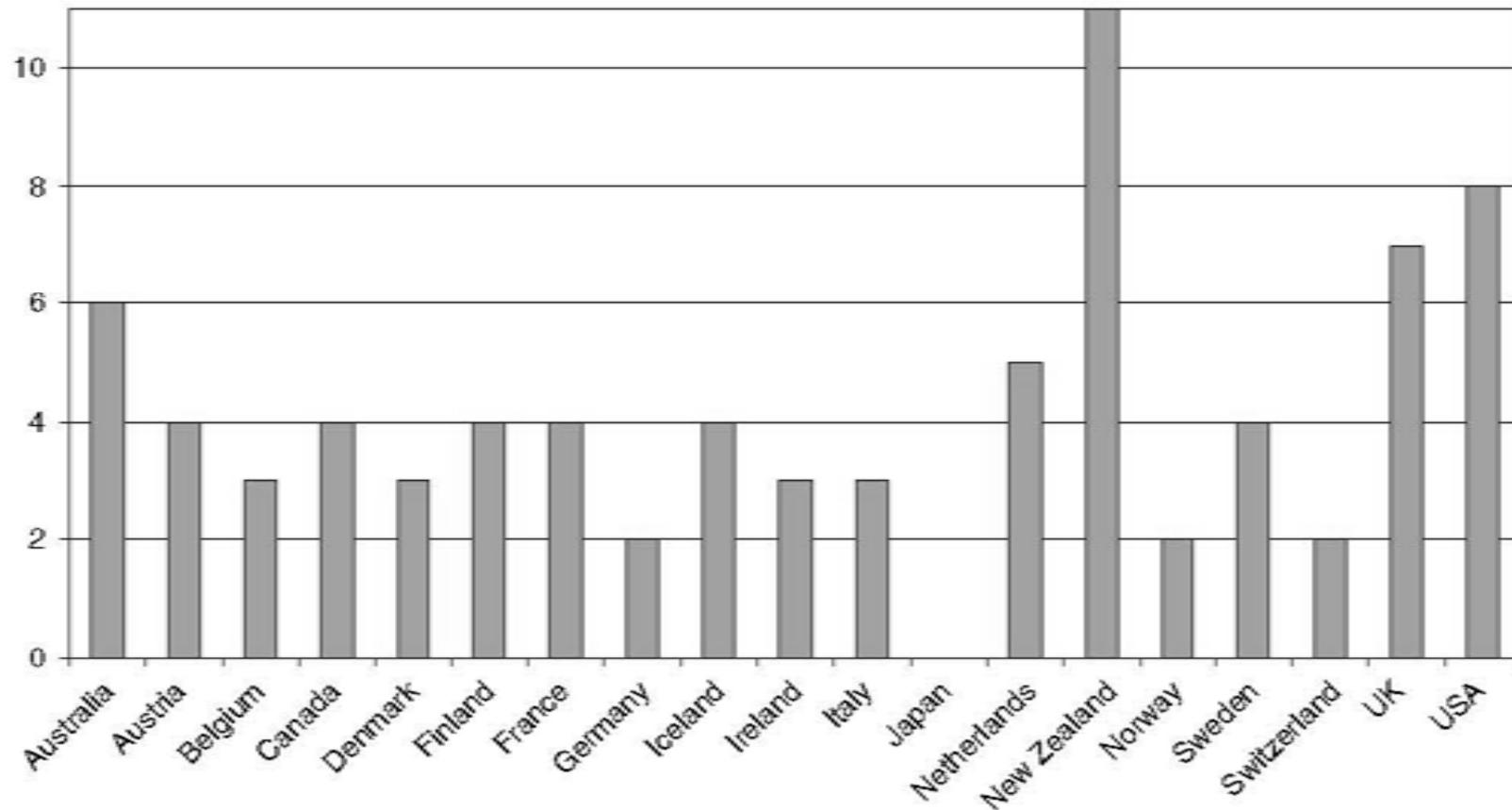
財政赤字

財政規律を示すインデックス



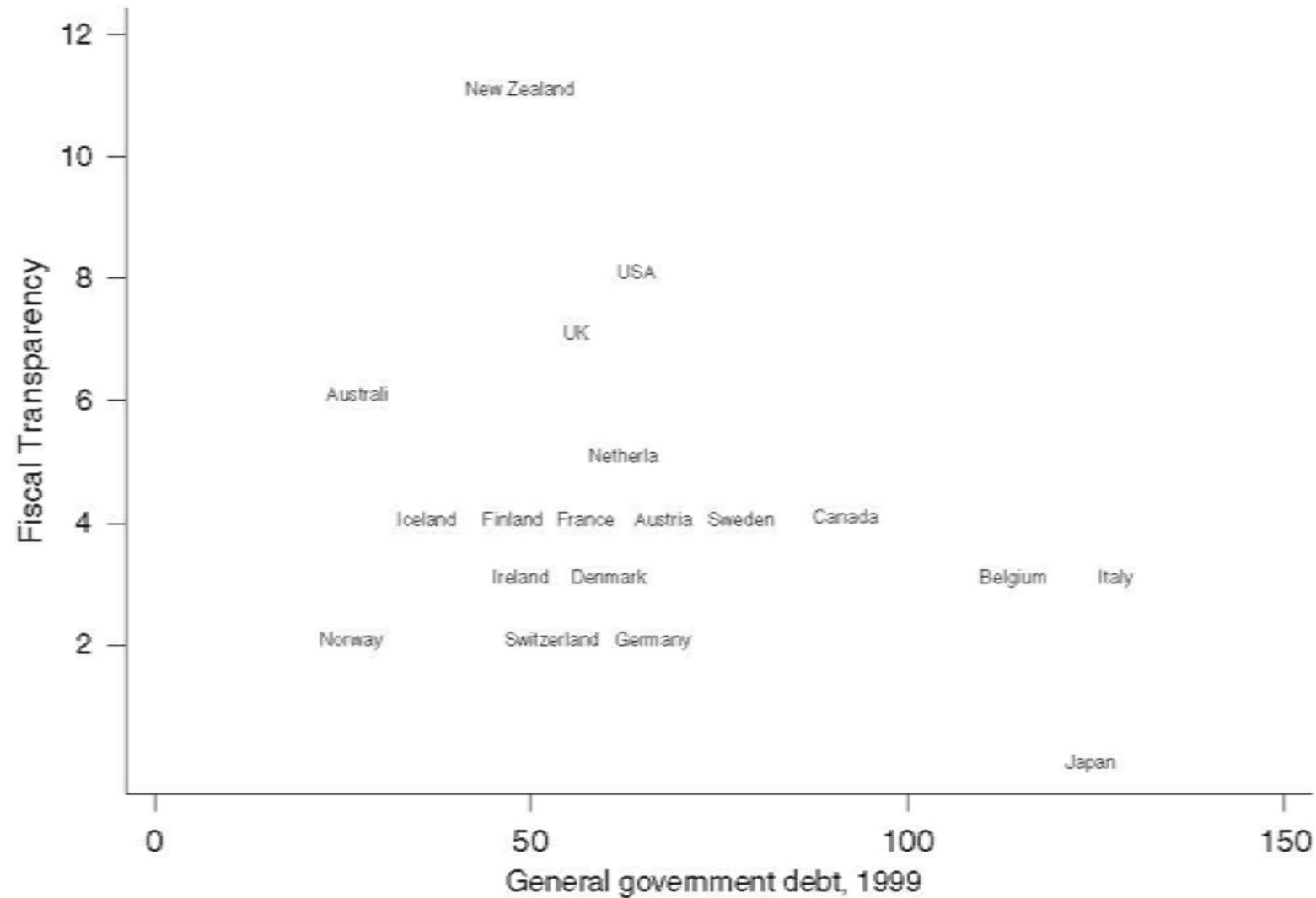
※インデックス: 予算編成・議会審議・執行過程の特徴を数値化、Jurgen von Hagen(2002) ⁶

財政の透明性指数 (Alt&Lassen(2006))



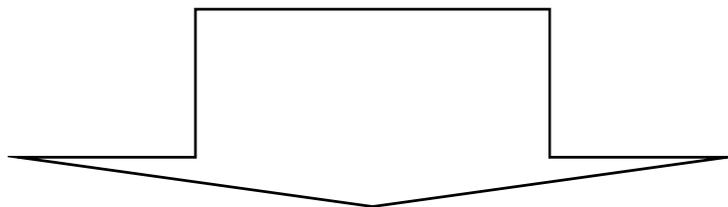
指数の項目：①業績データが予算書に記載、②年央経済財政見通しの公表、
③政府経済見通しを独立機関が評価、④中期財政フレームが予算書に記載、
⑤成長率の変動に関するリスク分析 等11項目

透明性と債務残高 (Alt&Lassen(2006))



1-3 財政規律を高める基本戦略

財政赤字の拡大を抑制するためには、
予算編成プロセスを戦略的に見直す
ことが不可欠



- ①権限の集中化(centralization)
- ②透明性の向上(transparency)

2-1 我が国の予算の基本的問題

1. 権限が分散化した意志決定システム

- ・省庁と与党による予算獲得競争「予算ぶんどり」
→ 予算を効率化するインセンティブが乏しい
- ・内閣(首相)が意思決定の中心にいない

2. 予算・財政の透明性が低い

- ・予算の単年度、当初、一般会計偏重(←概算要求基準)
- ・景気循環を踏まえた中期的な財政運営の枠組みがない(→多くの財政再建の試みが失敗)
- ・インプット中心で政策・業績評価が不十分

2-2 予算の問題の具体的事例

2002年度予算

- ①小泉内閣発足後最初の予算
- ②「骨太の方針」(2001/6)で一般会計の公債発行額(=財政赤字)を30兆円以下とする予算編成方針
- ③当初予算では30兆円の目標は達成されたが、その後、景気後退により税収減となり、結局、補正予算により、公債を5兆円追加発行

1. 外為特会等の特別会計から一般会計への資金の移し替え(約2.6兆円)
2. 地方交付税特会の新規借入継続(約1兆円)
3. 当初予算から補正予算への移転(控え目に見積もって約0.4兆円)

2002年度当初予算／2001年度当初予算＝△1.7%

2002年度当初予算／2001年度決算＝△4.2%

2-3 中期財政フレームの現状

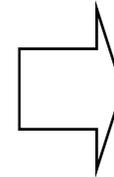
「経済財政の中長期方針と10年展望」(2009年1月)

- ①2008年7月試算:最も楽観的な見通しでは2011年度は3.9兆円の赤字、今回の見通しでは12.6~22.1兆円の赤字
- ②2011年度より消費税率を毎年1%ずつ引き上げ、15年度に10%にしても、PBが黒字になるのは2018年度

1. 36ケースの試算もあり、政府のmost likelyな見通しが不明
(経済3ケース、消費税:6ケース、歳出:2ケース)
2. 「事後的な試算」であり、予算編成を拘束していない
(12月の新年度予算案と同時に示されていない)
3. ベースラインがないため、比較分析ができない
(予測と結果の相違、税収減なのか裁量的支出増なのか)
4. 経済財政政策の戦略を踏まえた、財政目標の扱いが曖昧
(特に、景気循環と財政再建の関係についての戦略)

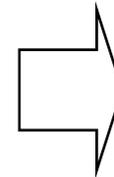
3-1 予算のアウトカムと改革

総額のコントロール



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

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



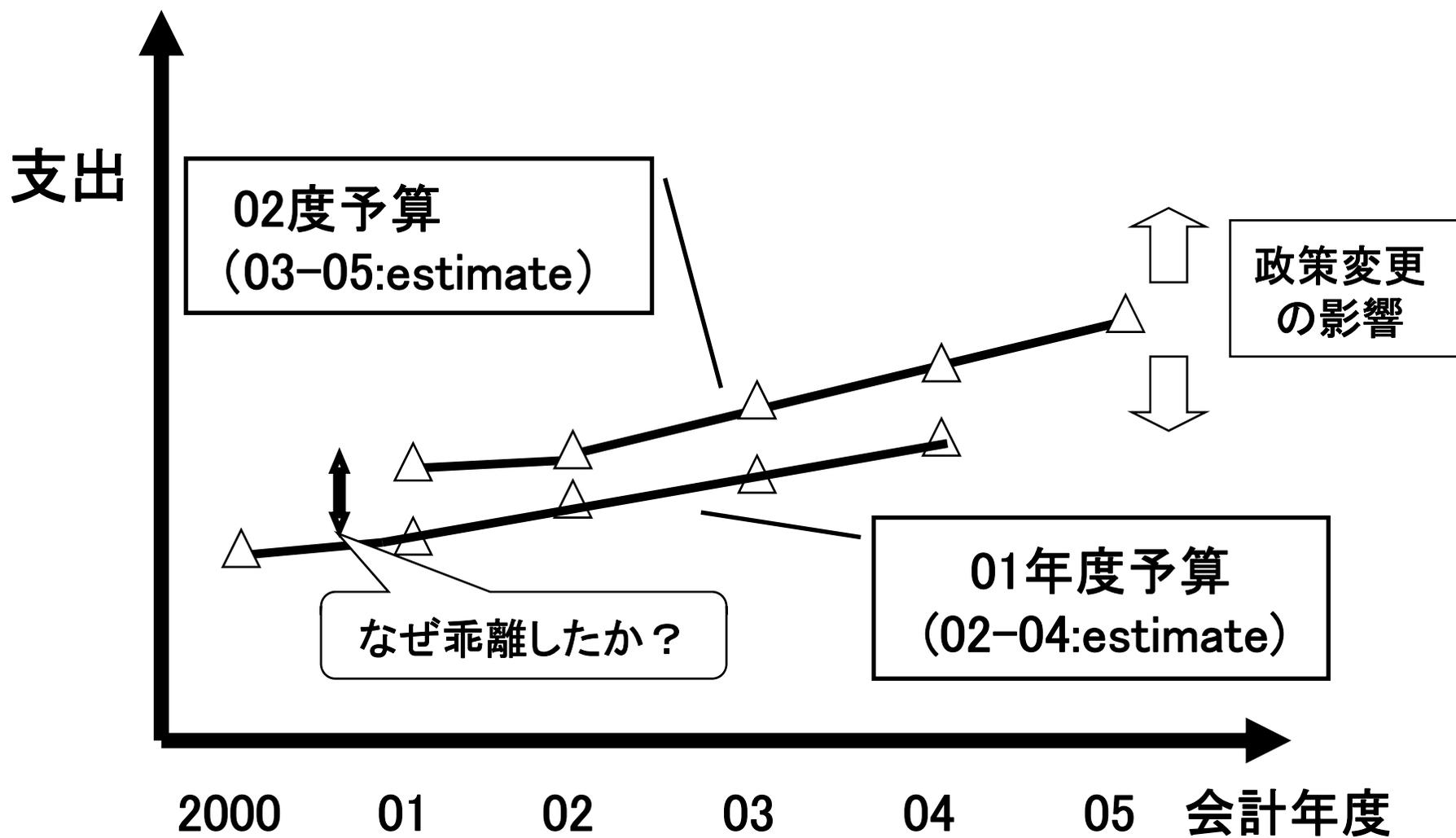
- ① 購入者と供給者の分離
- ② 予算統制の弾力化
- ③ 市場メカニズム

※予算のアウトカムはAllen Schick(1997)より引用

3-2 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)
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)
フランス	4年	中央政府	ドイツに同じ
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)

3-3 豪州のForward Estimates



3-4 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

- ①中期財政フレームを最新のデータに基づき改訂
- ②4年間の支出シーリングを守りながら、新規施策の将来予算への影響を分析
- ③財務省・予算行政管理省は推計の正確性を精査

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

3 - 5 F E の 成 功

1970年代に発展し、80年代に制度化

総額についての財政規律を維持しながら資源を再配分する



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
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FEを改定し、最新の経済財政状況を分析（特に、予測と実績の乖離の分析）

3-6 中期財政フレームの核心

1. 内閣主導で、財政規律を維持しながら
資源の再配分と優先順位付けを行う

2. 毎年の予算をフレームに基づき編成
将来の支出を拘束し、枠の中で効率化

3. 景気循環への配慮と慎重な経済成長
率を前提

※ただし、楽観的な成長率、会計間の操作、
負担の先送り 等により多くの国で失敗

3-8 我が国の評価制度の現状

1. 政策評価法の問題

2. トップのコミットメントが不足

3. インセンティブの不足
(予算と評価が連動しない)

3-9 諸外国における取組み

評価と予算の形式的な接合度による分類

独立型

ドイツ、日本

連携調整型

アメリカ、カナダ、イギリス

融合型

フランス、NZ、オーストラリア

3-10 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

4 - 1 結論：基本戦略

1. 豪州(83年)、NZ(84年)、カナダ(93年)、米(93年)、スウェーデン(94年)、英(97年)など、諸外国では政権交代時に改革が進展。失敗した国も多いが、改革が成功した国では長期政権に
2. 日本は、まず現在の問題を冷静に分析し、財政規律を高めるための戦略と予算編成プロセスの見直しが必要(諸外国や地方自治体も参考)
3. 改革により予算の無駄遣いをやめ、政府の信頼と財政規律を向上させる。その際、政府の政治的なコミットメントを維持することが最も重要

4－2 改革の基本的な方向

1. 新しい予算編成プロセスの導入

- (1) 概算要求基準を廃止し、中期財政フレーム(複数年度予算)の枠の中で毎年の予算を編成(マクロ経済との整合性も)
- (2) 「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
- (3) 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

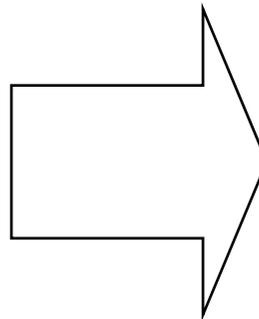
2. 日本版財政責任法の導入

- (1) 財政規律と透明性を高めるとともに、安定的な財政運営を行うための法的な枠組みをつくる

4-3 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、年央、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、原則に戻す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