

# 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 の 分 類

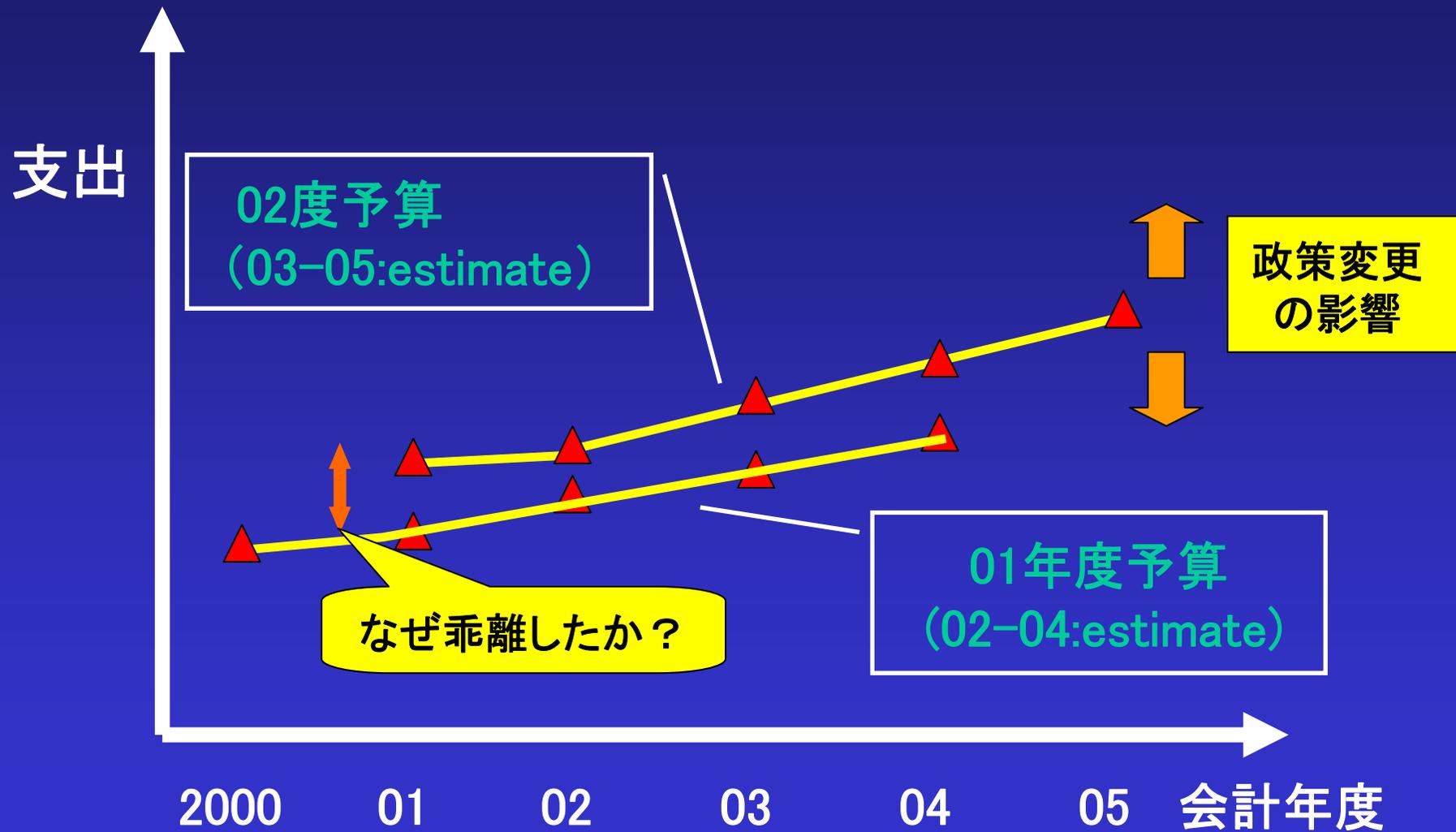
	指 標 の 例 (同じ国でも複数あり)
赤字ルール	名目収支 (米、日) 経常収支・ゴールデンルール (日、英、独) 景気調整済(構造)収支 (独、オランダ、スイス) 景気循環を通じて収支均衡 (豪州、NZ、英) 赤字の上限 (EU) 黒字の下限 (スウェーデン)
残高ルール	総債務のGDP比上限 (EU) 純債務のGDP比上限 (豪州、英)、純資産 (NZ)
支出ルール	支出総額の上限 (スウェーデン、仏) 支出総額の伸率 (仏) ※中期財政フレームと関係
収入ルール	税負担の上限 (豪州) 収入余剰の処理 (オランダ)

# 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

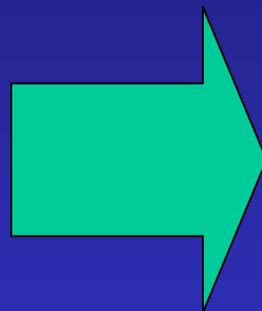
## 2. 事後の検証

- ・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