

中期的な財政運営に関する検討会 論点整理

この論点整理は、検討会における有識者メンバーの主要な意見をまとめたものである。政府はこの意見を踏まえて、中期財政フレーム及び財政運営戦略を具体化することとする。

I 基本的な考え方

1. なぜ財政健全化が必要なのか

- (1) 我が国の経済は、90 年代初頭のバブル崩壊以降、伸び悩む状態が続き、少子高齢化が進展する中、これまで家族や企業が提供してきた生活のセーフティーネットにほころびが生じてきている。国民は今後の生活に不安を抱き、それがさらに消費を抑制し経済を冷え込ませるという悪循環に陥っている。こうした局面を打開して、安定的かつ持続的な経済成長を実現し、国民生活の質を高めていくことが、我が国の喫緊の課題である。新政権の下、国民的な観点から、行政刷新の取組や「新しい公共」の構築等を通じた政府の役割の見直しを進めていくこととしているが、それでもなお、社会構造の変化に伴い、雇用や社会保障など、国民生活のセーフティーネットを確保していくための政府の役割は今後も一層増大していく。
- (2) 今後、政府が年金、医療、介護、教育等、国民のために必要な公共サービスを提供していくためには、そのための財政の裏付けがなければならない。しかし、我が国の財政は史上最悪の状況となっており、さらに急速に悪化を続けている。今後も悪化を続ければ、借金の利払費がさらに増大し、必要な公共サービスに振り向けるための財源が圧迫され、やがては政府自体が活動できなくなる。政府が、国民の求める役割を果たすためには、財政が健全に機能しなければならない。他方、苦しい道のりではあっても持続可能な財政を実現すれば、国民の安心を確保し、新たな成長につなげる道が開かれる。財政健全化は、他の誰のためでもなく、国民のために必要なのである。
- (3) 我が国の財政は、一段と厳しさを増している。平成 22 年度予算においては、戦後初めて当初予算で税収が公債発行額を下回り、平成 22 年度末において、国及び地方の長期債務残高は GDP の 181%に達する見込である。しかも、我が国の財政赤字については、景気の低迷による税収の一時的な減少を差し引いても、増大を続ける社会保障をはじめとする公共サービスへの支出が収入を大きく上回る状態が恒常的に続いており、構造的なものがある。これまでの政治・行政が、必要な歳出・歳入改革を怠り、こうし

た状況を作り出してきたことは猛省されなければならない。しかし、新政権の下、政治・行政を含めた現世代の国民全体が、なおも必要な改革を先送りし続けられれば、そのツケは、何ら責任のない将来世代が負うことになることを自覚しなければならない。

- (4) 我が国の国債金利はいまだに低い、これはデフレをはじめとした内外の様々な経済要因に基づく一時的なものであり、長く続く保証はない。また、我が国の国債消化は、豊富な家計金融資産に支えられてきたが、既に一般政府総債務残高は家計金融純資産額とほぼ拮抗しており、国内の消化余力にも限界がある。経済・財政の改善のないまま、国債金利が上昇すれば、財政は一挙に破綻へと向かうおそれがある。デフレの克服と景気回復、新成長戦略の実行が喫緊の課題であることは論を待たないが、財政健全化への取組もまた、時間との戦いであることを認識する必要がある。

2. 諸外国の取組

- (1) 財政健全化の重要性は、国際的にも強く意識されている。現在、OECD 加盟国 30 カ国のうち、日本を除くほとんど全ての国が、何らかの財政再建目標を有している。世界的な金融危機の影響下にあっても、他の主要先進国は全て、危機からの出口を見据えた中期的な財政健全化計画を策定している。
- (2) また、90 年代以降、多くの OECD 諸国において、中長期の視野を取り入れた財政運営ルールや、複数年度にわたり支出をコントロールする中期的な財政フレームを導入することにより、財政規律の確保を図っている。財政健全化は容易な課題ではないが、これまでの OECD 諸国の経験を比較分析すると、共通した取組が見られる。何よりも政府が財政規律に強くコミットすることが重要であり、また、財政健全化に成功した国においては、透明性・アカウンタビリティを重視した財政運営のフレームワークなどが導入されている。諸外国の経験に照らせば、財政健全化のためには、目標を導入しただけでは不十分であり、景気循環などの影響を考慮しつつ、実効性ある目標達成メカニズムが必要である。

3. 我が国において求められる取組

- (1) 新政権は、過去に累積されてきた借金の元利返済を前提としつつ、今後の社会保障をはじめとする公共サービスの基盤を確保していくため、政府の役割を問い直しながら、持続可能な財政を実現しなければならない。
- (2) 生活のセーフティーネットの未整備が人々の不安の大きな要因であり、しっかりと財源を手当てしつつ、持続的な社会保障制度改革を打ち出すこと

は、人々の不安を解消し消費を刺激することにより、経済成長への大きな足がかりともなる。

(3) 諸外国の取組も踏まえれば、現時点において中長期の財政再建プランを策定することは、決して早すぎない。デフレ脱却と景気回復に取り組む中で、タイミングを見極め迅速に財政健全化への取組を実施できるよう、出口戦略を今こそ用意しておく必要があり、それが国債金利へのプレミアム（リスクに応じた追加金利）増大の芽を摘むことになる。

(4) 我が国においても、これまで幾度となく財政健全化に向けた取組が行われながら、失敗に終わってきた。それを再び繰り返さないためには、過去の失敗を真摯に反省しなければならない。財政再建プランを策定する際に重要なのは、プルーデント（慎重）な経済見通しを前提とすることである。これまで我が国で財政健全化がうまくいかなかった大きな理由には、楽観的な経済見通しを前提とし、必要な歳出削減や歳入改革について、正直なことを国民に伝えず、政府の責務を小さくしようとしてきたことがある。

(5) 新政権における財政健全化への取組は、何よりもまず、現実を隠さず、正直であることを第一とすべきである。外国においても、厳しい財政ルールを導入しながら、会計上の操作でそれを回避しようとする例が見られ、ギリシャのように、一挙に国際的な信用を失った国もある。国の会計間の資金移転や赤字の付け替え等により、見かけ上の財政収支を改善しようとするものは、長期的な財政健全化につながるものではなく、こうした措置に依存した財政運営を行うことは厳に慎むべきである。

特別会計の積立金を歳出財源として活用するといった措置も、国の資産を費消しバランスシートを悪化させる点で、赤字ファイナンスであることに変わりはなく、いずれにせよ限界に突き当たりつつあることに留意すべきである。

(6) また、過去、景気の変動を考慮に入れず、過度に硬直的な財政健全化プランを設定し、結果として経済的ショックにより頓挫することが繰り返されてきた。財政健全化への取組は、厳しい財政規律を課しながらも、景気変動に対する柔軟性を有するものとする必要がある。ただし、一度定めた目標や財政運営ルールが簡単に覆されれば、ルールを定める意味が失われ、政府の信頼を損なうこととなる。ルールは簡単には変更しないという強い政府のコミットメントを確保すると共に、柔軟性の仕組みを、誰が意思決定するかも含めて、ルール自体の中にあらかじめ織り込んでおくべきである。

Ⅱ 財政運営戦略のイメージ

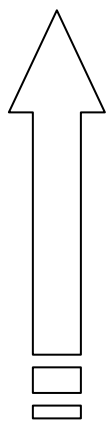
1. ベースライン

- (1) 財政運営戦略を策定する前提として、最新の経済データと既定の制度・施策を前提とした「ベースライン・シナリオ」を設定する。ベースラインは、現在（平成 22 年度予算）までの政府の政策を前提として、以後、社会保障の自然増等の歳出及び税収等の適切な見積もりを加えたものとする。シナリオの対象とする期間は、後述の財政健全化目標との関係で、適切に定められるべきである。
- (2) ベースラインの前提としては「プルーデント（慎重）」な経済見通しを採用し、「目標」である新成長戦略の目指す成長率とは区別すべきである。「慎重な」経済見通しは、政府において適切に設定されるべきであるが、例えば、日本の潜在成長率は市場関係者から 1%程度と見られていることが参考となる。なお、慎重な経済見通しを中心シナリオとした上で、参考として、新成長戦略を達成した場合の「上方シナリオ」を示すことは考えられる。

2. 財政健全化目標

- (1) 財政健全化は、高い山に登るようなものであり、まずはゴールを見定めてから、それに至る道筋を遡って考えていくべきである。諸外国の取組等も参考にすれば、財政健全化のゴールは、公的債務残高の対 GDP 比を安定的に縮減させていくことに求めつつ、その前提としてのフロー目標を、例えば図 1 のように、段階的に定めることが考えられる。（その最初の 3 年間は後述の中期財政フレームの対象期間となる。）

【図 1】

	ゴール／マイルストーン（例）	達成目標時期
	④公的債務残高の対 GDP 比を安定的に縮減させる。（ストック目標） ＝所要のプライマリー・バランス黒字を達成。（フロー目標）	〇〇年度
	③プライマリー・バランスの均衡を達成。	〇〇年度
	②プライマリー・バランス赤字（対 GDP 比 or 金額）を半減。	〇〇年度
	①2011～13 年度の 3 年間に於いて、後述のような中期財政フレームを設定。	(2013 年度)

(注) プライマリー・バランスの均衡が達成されれば、長期金利と名目成長率が同水準の下では、公的債務残高の対 GDP 比は安定化するが、長期金利が名目成長率

を上回る場合、公的債務残高の対GDP比を縮減させるためには、一定のプライマリー・バランス黒字が必要。また、財政収支の赤字が解消されれば、公的債務残高そのものが安定化し、名目GDPが増加する下では、債務残高対GDP比は減少していくこととなる。したがって、プライマリー・バランスないし財政収支の改善は、公的債務残高対GDP比安定化・縮減に向けて第一歩となる。

(2) なお、我が国において国と地方の財政は密接に結びついており、一方が他方の負担の上に財政健全化を図ったとしても、公財政全体の状況は改善しない。国と地方が、財政健全化への認識について合意に努めつつ、互いの事情に配慮し、協力し合って、無駄の削減をはじめとする歳出改革と、財源の確保を図っていくことが必要であり、中長期の財政健全化目標(②~④)については、国のみならず国・地方を合わせたSNA(国民経済計算)ベースの債務残高・財政収支を念頭に置くことが適当である。

(3) 達成目標時期については、政府において、ベースラインの試算を行った上で、適切に設定すべきであり、幅を持った時期(〇〇年代前半、等)を設定することも考えられる。その際、国民生活の安定に配慮し、高齢化の進展等により歳出が急激に増大する時期に着目する必要がある。

(4) なお、フロー目標には、プライマリー・バランスに代えて財政収支を用いることも考えられるが、この場合は均衡の達成がより困難となるため、例えばEUのマーストリヒト条約において財政収支赤字の対GDP比を▲3%以内とすることが基準とされていることなどを踏まえつつ、目標数値・年度を適切に調整する必要があるだろう。

3. 財政運営ルール

財政健全化目標を確実に達成するためには、各年度の予算編成において、財政規律を維持していくための財政運営ルールを導入することが考えられる。その場合、中期財政フレームは、このルールと整合的に定められることとなる。

諸外国の取組も参考とすれば、例えば以下のようなルールを適切に組み合わせることが考えられる。

① トップダウン型の新たな予算編成方式

諸外国においては、大きな要求官庁の影響を排除しつつ、首相や主要閣僚が予算の大枠をトップダウンで決める仕組みが存在している。我が国においても、中期財政フレームの策定、予算編成の基本方針など、国家戦略室(局)を中心として立案しつつ、予算編成に関する閣僚委員会において政治主導・トップダウンで決定する、新たな予算編成のルールを定着させるべきである。

その際、トップダウン強化の観点から、他国の例にも見られるように、大きな枠の配分を行い、その範囲内で具体的な予算を設定することや、首相（ないし国家戦略担当大臣）の裁量枠の設定といった手法の導入も考えられる。

② ペイアズユーゴー原則

恒久的な歳出増又は減税は、恒久的な歳出削減又は歳入確保により、見合いの財源を確保するとの原則を確立する。（経済危機への対応や、特殊な要因による一回限りの支出・減税はルールの例外となる。）ただし、ペイアズユーゴー原則だけでは、すでに巨額の債務を累積させてしまっている我が国財政の健全化にはつながらないことに留意する必要がある。

③ 財政赤字（又はプライマリー・バランス赤字）縮減ルール

目標達成に向けた期間中、財政赤字を一定割合改善していく。（ただし、経済危機時には停止する等、一定の弾力性も設ける。）

④ 構造的財政赤字（又は構造的プライマリー・バランス赤字）縮減ルール

景気循環要因を除いた「構造的財政赤字」について、一定割合改善していく。とりわけ、歳出の構造的な肥大化要因である社会保障費については、社会保障制度改革、税制改革も含め、その財源を中長期的にきちんと確保していくとの姿勢を明確に示す。

（注）OECD 等で試算している「構造的財政赤字」は、財政赤字からGDPギャップによる税収の減少分・支出の増加分を控除したもの。ただし、我が国の歳出については、景気対策を含めてほぼ全てが「構造的」との定義にあたる。

Ⅲ 中期財政フレームのイメージ

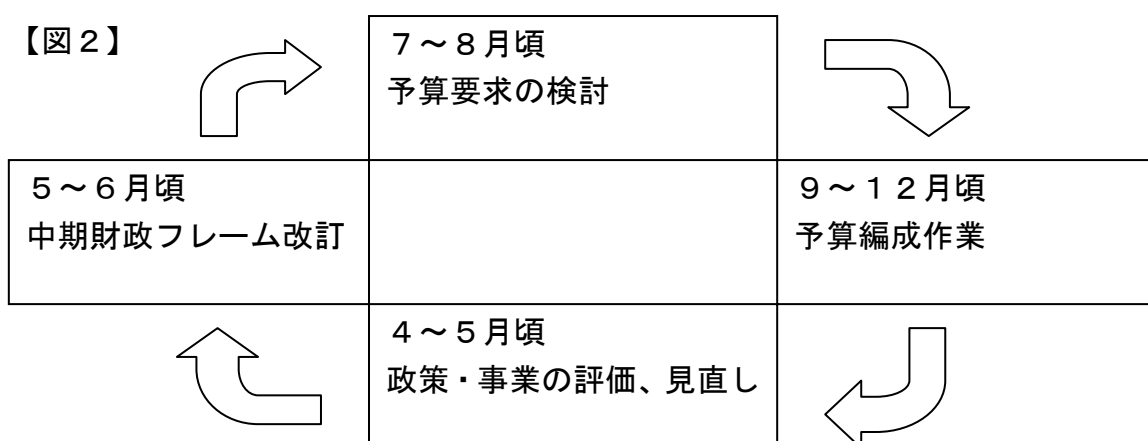
1. 中期財政フレームの性質

財政健全化目標や財政運営ルールだけでは、実際の予算編成をコントロールすることは難しい。これらに適合するように毎年の予算編成を行うための仕組みが中期財政フレームである。諸外国の経験を踏まえれば、中期財政フレームが成功するためには、単なる将来予測ではなく、政府の中で、複数年度にわたる実質的な拘束力を有していることが必要である。

我が国の中期財政フレームは、財政運営戦略との整合性を保ちつつ、向こう3年間（当初は平成23～25年度）について、歳出の大枠を定めるものとする。この歳出の大枠は拘束力を持ち、これに沿って各年度の具体的な概算要求及び予算編成を行うものとする。

2. 中期財政フレームの設定プロセス

平成 23 年度予算編成は、中期財政フレーム導入後最初の予算編成となるが、その後も定期的に、直近の経済財政状況に照らして財政運営戦略を検証すると共に、必要に応じ中期財政フレームの改訂を行うべきである。ただし、前述したように、一度決めたルールを簡単に覆すべきではなく、中期財政フレームの改訂に際しても、その基本的な枠組みは維持することを前提としなければ、複数年度に渡るフレームを定める意味が失われることに留意すべきである。例えば図 2 のようなサイクルが考えられる（時期は例示）が、中期財政フレームの設定・改訂を含めた、PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルのあり方について、今後政府において具体的なイメージを示すべきである。



3. 中期財政フレームの内容

(1) 中期財政フレームは、基本的に、国の歳出を包括的にとらえるものとするべきであるが、拘束力を持つ歳出枠の対象は、政府が直接統制可能であって、税財源の節約につながる政策的な経費とすることが考えられる。

(2) 中期財政フレームの経費区分については、①総枠のみ、②社会保障、公共事業等、特に大きな経費の内訳を明示、③主要経費別ないし各省別の内訳を明示、といった様々な区分が考えられるが、これは、枠の縛りをどの程度厳しいものとするか、具体的な内容と併せて、政府において検討すべきである。

いずれにせよ、予算は、マクロの枠付けと、ミクロの配分の融合が重要である。中期財政フレームを機能させるためには、マクロの総枠に複数年度の拘束力を持たせつつ、枠内での配分（及び、複数の枠を設けた場合の枠間の配分）については、各年度のプライオリティに応じた弾力性を持たせることが考えられる。

(3) 具体的な「枠」の内容は、経済動向や、歳出改革の状況等も勘案しつつ、国民の理解が得られるように政府において検討すべきであるが、市場は、社会保障の自然増や新規の施策により、とめどなく国債発行額が増加して

いくことに最大の不安を抱いている。したがって、最低限、こうした政策的経費の要因によって財政収支を現状より悪化させることのないよう、前述の「ペイアズユージー」の原則を採り入れ、社会保障を含む政策的経費についての恒久的な歳出増は、恒久的な歳出削減又は税制措置によって賄うといったことが検討されるべきである。

- (4) また、財政健全化に積極的に取り組んでいる政府の姿勢を市場に向けて発信し、市場の信認を確保するために、歯止めのない国債発行額増加の抑制へ向けた、政府の強いコミットメントを示すべきである。

IV その他

1. 予算制度改革

我が国の予算制度については、国際的な比較において、意思決定が分散化し透明性が低いといった問題が指摘されている。政権交代は、こうした旧弊を見直す絶好の機会であり、財政運営戦略及び中期財政フレームに基づく財政の健全化を成功させるため、併せて予算制度改革を進めていくことが重要である。新政権は、従来の官僚主導を是正し、内閣主導の予算編成を実現する目標を掲げている。また、事業仕分けといった歳出の見直しに加え、予算執行をより適切に管理する仕組みを整備し、政治主導の下、各省大臣が予算獲得競争ではなく、効率的な予算の執行と成果（アウトカム）の達成に責任を負う体制へ転換していくことが重要である。新政権は既に、「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）及び「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）等において、こうした観点に立った予算制度改革のプランを示しているところであり、これを踏まえた改革にさらに取り組むべきである。

2. 税制抜本改革

国民に必要な公共サービスを確保し、国民生活をより保障していくためには、可能な限りの歳出改革に加え、歳入面での改革も避けることはできない。税制の抜本改革を実現していくための本格的な議論を進めるべきである。

3. 超党派の取組

財政健全化は国民共通の大きな課題であり、長期間にわたり、政権を超えて取り組まなければならない。米国では、オバマ政権の提案により、超党派による財政健全化委員会を設置している。我が国においても、党派を超えた取組が行われることが望まれる。