

「財政に対する市場の信認確保に関する検討会」

論点整理

～持続的な経済社会を実現するための財政健全化に向けて～

<5原則&5アクション>

はじめに

我が国は、少子高齢化や経済成長の伸び悩み等に伴い、これまで家族や企業が提供してきたセーフティーネットの機能にほころびがみられ始めている。一方、政府はこれまで、数々の財政健全化への取組みを行ってきたが、結果として目標は達成できず、公的債務残高が累増しており、政府が提供するセーフティーネットの持続可能性に懸念が生じかねない状況に陥っている。

未来に向けて国民が安心して生活できる社会保障の整備と新たな経済成長への投資を行うために、財政の健全化は不可欠の前提である。過去を反省し、市場の信認と国民の理解を得た財政健全化を実現するため、以下に掲げる5原則の下、5つのアクションを進めていくことが必要である。

現状と課題

1. 景気対策と財政健全化の失敗

- (1) 公共事業を中心とする財政支出による景気対策は、過去の高度経済成長時にはその効果をあげてきたが、インフラ整備の進展、経済構造の変化に伴い、公共投資乗数（景気対策の効果）が趨勢的に低下しており、公共投資の経済押し上げ効果が限られてきている。また、公共事業の内容が、投資効果の低いインフラ整備等、日本全体の経済成長に資するものではないとなっている。公的債務残高が著しく累増した状況では、財政支出の追加や減税によって、かえって個人消費が減少し、景気を後退させる方向に働くとの分析もある（非ケインズ効果 ※注1）。

- (2) かつての公共事業を中心とする景気対策路線も、需要の喚起を伴わないままに生産性の上昇を目指した構造改革路線も、経済の自律的回復と財政健全化の両立の実現には至らなかった。このため、将来の成長分野を積極的に支援し、需要の創出と生産性の上昇を両立させる新たな路線を模索する必要がある。
- (3) これまで、財政規律を保つために様々な財政健全化目標を設定してきたが、歳出削減を始めとする財政構造改革が不十分であり、歳入増への本格的な取組みをしてこなかったため、一定の歯止めとしての機能はあったにせよ、過去の財政健全化は失敗に帰してきた。また、これまでの財政健全化計画は、現実的でない楽観的な経済見通しとこれを前提にした歳入見込に基づいていたため、実績の成長率が予測を下回り、計画通り進まないことが多かった。

2. 累増を続ける公的債務残高

- (1) 財政収支は、人口高齢化に伴う社会保障費の増大に加え、現下の景気低迷に伴う景気対策等から歳出が増加する一方、景気低迷や物価のデフレ基調の継続により歳入が減少しており、更なる悪化が続いている。21年度の国・地方のプライマリー・バランス（基礎的財政収支）赤字の対名目GDP比は8.1%（※注2）に上昇する見込みであり、国・地方の長期債務残高の対名目GDP比が170%という状況は、先進国の中でも最悪である。特に、景気が本格回復しても消し去れない構造的な赤字が大半を占めていることが深刻な問題である。
- (2) 現在は、税収の低迷等により債務残高が膨らんでいるが、一方で市場の国債への需要が増えているために何とかバランスが取れている。金利水準が低いことから利払い費の増加も抑えられているが、今後、国債への信認に対する懸念から金利が上昇すれば、景気への影響だけでなく、公的債務残高が雪だるま式に累増する可能性がある。

- (3) 公的債務の累増は、財政を硬直化させ、将来世代は税金を政策に自由に使えるなくなる恐れがある。その結果、将来にわたる生活や雇用に対するセーフティーネットの維持が困難になるなど、国民生活に多大な影響を与えることになる。

財政に対する市場の信認確保についての考え方

1. 基本5原則

原則1. 経済成長と財政健全化の両立

経済成長と財政健全化を両立していくことが重要。そのために、財政健全化計画と同時に、政府がどのような経済成長経路を描いているかを示す「持続可能な経済の成長シナリオ」を示し、その実現に向けたロードマップを提示していくことが重要。その際、現下の財政状況に鑑み、新しい需要と雇用の創出や、財政に依存しない需要拡大を図る方策を検討すべきである。

原則2. 歳出構造の抜本的な見直し

常に歳出構造を見直し、徹底的に無駄な支出を排除し、効率性・有効性の低い事業を抑制する仕組みを、予算編成の過程に組み込んでいく。歳出の構造を投資効果の観点からも抜本的に見直し、経済成長につなげることが重要である。特に、公共投資は、その内容、効果について十分な検証を行い、投資効果の高いものに限定して支出する「選択と集中」が必要。

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。

原則 4. 財政健全化に対する国民の理解

これまで家族や企業が提供してきたセーフティーネットが保てなくなってきた。政府の役割として、将来に向けて国民が安心して生活でき、新たな成長に向けてチャレンジできる礎ともなる社会保障基盤を整備していく必要がある。そのための安定した財源を確保していくため、財政健全化に対する国民の理解を求めていくことが必要。

原則 5. 市場との対話を重視した国債管理

市場の信認を確保し、円滑な国債の消化を図り、国債価格の暴落のような不測の事態を防ぐため、市場のニーズ、動向を踏まえた国債管理を行なう。そのために、市場との対話を通じて財政健全化に向けた政府のコミットメントを示し、市場の予見可能性と透明性を高めていくべき。

2. 具体的な取組みに対する提案（5つのアクション）

アクション 1. 歳出の質的变化と国債発行上限の設定

平成 22 年度予算については、「コンクリートから人へ」という考え方に基づいた歳出の無駄の排除、資源配分の重点化等の財政支出の質的变化を実現するとともに、国債発行額の上限を、「予算編成の基本方針」において定める。国債発行額の上限は、自律的な景気回復の実現を図りつつ、財政規律に対する明確な姿勢を示すものとする。

アクション 2. 持続的な成長シナリオの策定

人口減少、少子高齢化、グローバル化、脱化石燃料等の経済社会環境の変化に合わせて、できる限り財政に依存せず知恵を出し、ルール等を変えることによって新しい需要と新規雇用を生み出す方策や、財政支出の中身を変え、投資効果の高い中長期の経済成長につながるものに投資し最大限の効果を生む施策を考えることにより、持続的な成長シナリオを策定する。

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。

アクション5. 市場との対話を重視した財政運営

市場との対話を継続的に実施し、今後の財政健全化に向けた取り組みや、更なる無駄の削減に向けた取り組み等のメッセージを市場に発信していく。

3. 今後検討すべき事項

国の財政活動と密接な関係を有する、地方公共団体や独立行政法人等の財務状況、債務管理のあり方についても、国民及び政府が十分な情報を共有し、公的セクター全体としての財務の改善を図るための方策について、今後検討していくべきである。

おわりに

国債は大量に発行されているにもかかわらず、足もとでは順調に消化されているとの見方もあるが、今後の国債市場のキャパシティについて、決して楽観は許されない。財政の健全化については、こうした情勢も見据え、年内における来年度予算の編成過程からしっかりとした姿勢で取り組んでいく必要がある。

以 上

- 注1. ケインズ効果は、積極財政は景気を拡大させるという伝統的な理論。これに対し非ケインズ効果は、膨大な政府債務がある場合、公債発行により財政の拡大を行えば、将来の増税を予想させ消費が抑制され、民間需要が減少するという現象。
- 注2. 2009年6月23日付け内閣府試算の数値。プライマリー・バランス（基礎的財政収支）は、税収等から政策的支出（歳出総額から過去の借入れに対する償還および利払いを除いたもの）を差し引いた収支。同収支がゼロとなることは当該年度の政策的支出が新たな借入れに頼らずに税収等のみで賄えている状態。
- 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。