

財政ルール・目標と 予算マネジメントの改革

～ 諸外国の経験とわが国の課題～

田 中 秀 明
RIETIコンサルティング・フェロー
hideaki tanakamof@aol.com

1990年代を振り返って

財政政策の立案・実施・結果

OECD主要国

VS.

日本

財政ルール・目標の導入と
予算マネジメントの改革が
進展し、財政健全化

景気対策と財政再建の間
を揺れ動いた
G7諸国中、最良の財政
から最悪の財政へ

2. 2000年代前半における明暗

一般政府 / 財政収支 (% of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
イギリス	0.1	1.1	3.9	0.7	-1.5	-2.9
フランス	-2.7	-1.8	-1.4	-1.5	-3.1	-4.0
ドイツ	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.5	-4.1
オランダ	-0.8	0.7	2.2	0.0	-1.6	-2.4
スウェーデン	2.3	1.3	3.4	4.6	1.1	0.2
オーストラリア	0.7	1.9	0.6	0.0	1.1	0.8
ニュージーランド	0.3	0.6	1.5	2.0	2.7	2.6
アメリカ	0.3	0.7	1.4	-0.5	-3.4	-4.9
日本	-5.5	-7.2	-7.4	-6.1	-7.1	-7.4
OECD全体	-1.4	-1.0	0.0	-1.3	-2.9	-3.8

3 . 研 究 の テ ー マ

8ヶ国の改革を分析し、教訓を抽出

なぜ改革は行われたか？
どのような改革が行われたか？
何が問題か？

わが国の予算マネジメントの改革を提言

何が問題か？
どうすればよいか？

4 . 論文の構成・内容

- 第1章 はじめに
- 第2章 財政ルール・目標の定義と機能
 - 2 - 1 ルール導入の背景
 - 2 - 2 ルールの定義
 - 2 - 3 ルールの機能と有効性
- 第3章 OECD主要国における経験と教訓
 - 3 - 1 マクロ経済財政動向
 - 3 - 2 改革の経緯と背景
 - 3 - 3 改革の内容
 - 3 - 4 財政規律の維持と課題
 - 3 - 5 各国の経験から得られる教訓
- 第4章 わが国の予算マネジメントの現状と課題
 - 4 - 1 財政ルール・目標を巡るこれまでの取組みと課題
 - 4 - 2 予算マネジメントの改革に向けて
- 第5章 おわりに

5 . 財 政 ル ー ル ・ 目 標 の 目 的

1 . マクロ経済の安定

2 . 財政政策の持続可能性の担保
(赤字バイアスの是正)

3 . 政府の政策立案・遂行の信頼性向上



裁量的政策は慎重にすべき

6 . 分析のフレームワーク

マクロ・ルール

- ・財政収支、債務残高等に関するルール・目標

支出ルール

- ・シーリング、キャップ
- ・Pay-as-you-go原則
(中期財政フレーム)

予算編成プロセス

- ・政治的な意志決定の方法
- ・財政の透明性
- ・予算編成にかかわる組織

7 . 改革の経緯

経済危機

スウェーデン
ニュージーランド

政権交代

イギリス アメリカ
オーストラリア

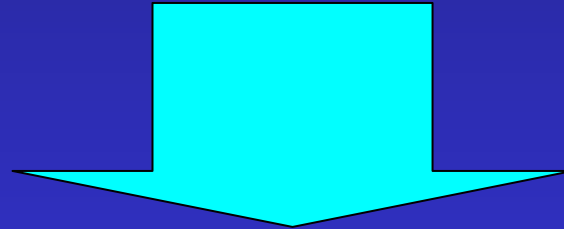
外 圧

フランス ドイツ
オランダ

(参考) スウェーデンの経験 : 戦後最大の経済危機

1990年代初め、不動産バブルが崩壊し、危機的な経済状態に

- ・91～93年まで3年連続マイナス成長
- ・一般政府の財政赤字は対GDPの約12%(93年)
- ・スウェーデン国債はデフォルト寸前に
- ・固定相場を維持するため中銀は金利を500%に引き上げ
- ・財政規律はイタリア、ギリシャ並み



1994年9月に政権に復帰した社民党政権は
国民の支持を受け厳しい改革を断行
福祉国家を守るためには改革は不可避だった

8 . 改 革 の 内 容

マクロ・ルール

- ・景気循環の考慮
- ・ストックの指標の重視
- ・ルール遵守へのコミットメント

支出ルール

- ・3～4年で支出を固定
- ・中期財政フレームにより、マクロルールとリンケージ

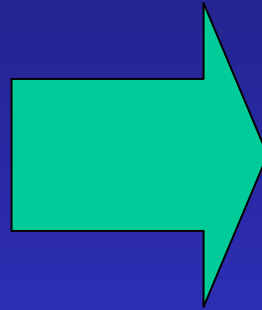
予算編成プロセス

- ・閣内委員会、連立政権合意等による意志決定の集権化
- ・様々な報告書によって財政の透明性向上

(参考) 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

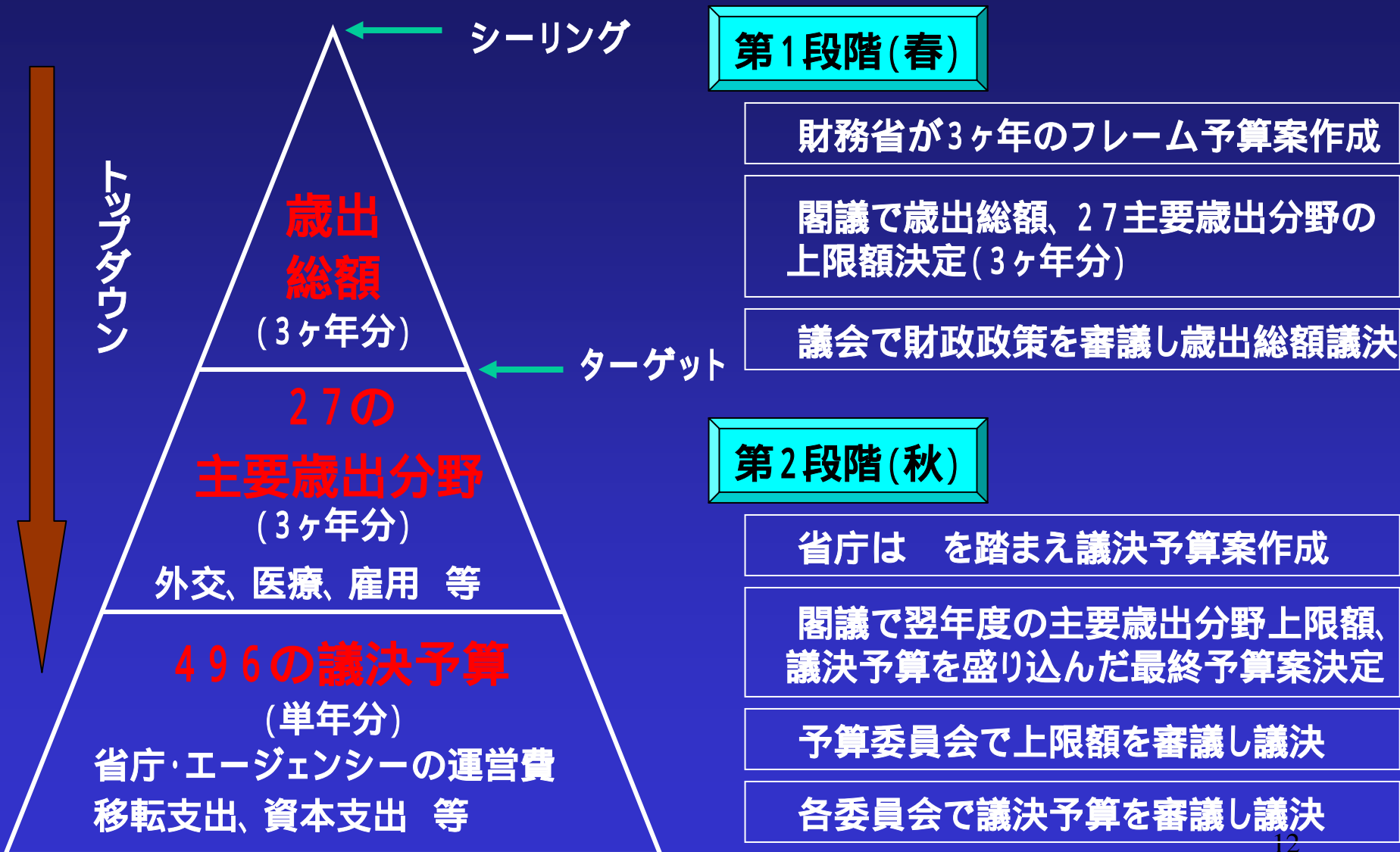
3. 経済・財政見通し

- ・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

(参考) スウェーデンのフレーム予算



9 . 2 0 0 0 年 代 に お け る 問 題

フランス、ドイツ、アメリカ等

政治的なコミットメントの低下
支出コントロールの弱さ

スウェーデン、オーストラリア等

財政黒字下で政治的圧力の増大
事前のリスク分析の弱さ

10. 各国の経験から得られる教訓

政治経済学的視点

1. 政治的なコミットメントと財政ルール遵守の合理性
2. 意志決定システムの集権化と分権化(インセンティブ)
3. 財政の透明性の向上

技術的視点

4. マクロ・ルールのデザインと支出ルールとのリンク
5. 財政政策の事前・事後の分析・評価
6. 財政の質の改革(業績予算)

11. 我が国におけるこれまでの試み

1. 要求のシーリング(1961～)
財政の中期展望(1981～)
特例公債脱却目標(1976,79,84)

2. 財政構造改革会議と
財政構造改革法(1997～98)

3. 経済財政諮問会議(2001～)と
経済財政の中期展望(2002～)

12. 我が国の予算マネジメントの問題

1. 権限が分散化した意志決定システム

2. 予算の単年度、当初、一般会計主義

補正予算の多用

不明瞭な財政政策のマクロ経済上のスタンス

後年度への負担転嫁や会計上の操作

シーリング方式の限界

施策の事後評価の不足

13. 予算マネジメントの改革に向けて

マクロ・ルール

- ・政府のコミットメント
- ・持続可能性の担保

支出ルール

- ・中期財政フレームの強化
- ・要求のシーリングから
ベースラインによる拘束へ

予算編成プロセス

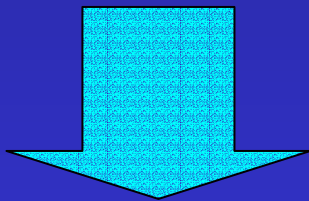
- ・内閣において権限集権化
- ・省庁と財政当局の関係見直し
- ・財政政策の外部検証機能
- ・業績予算への試み
- ・財政の透明性の向上

(参考) 集権化と分権化

政府部門の改革

戦略的レベルの意思決定

- ・歳出総額の決定
- ・資源配分の優先順位付け
- ・政府全体の政策目標の設定



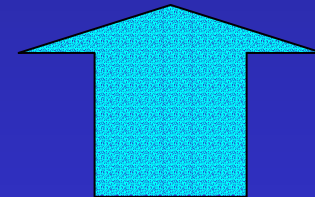
集権化・集中化

トップダウン

運用レベルの意思決定

分権化・分散化

ボトムアップ



- ・一定の予算の枠内での個別プログラムへの資源配分、運営費の使用
- ・個別プロジェクトの選定

(参考) オーストラリアの予算編成プロセス

11月 翌年度予算の大枠と重点の決定(上級大臣会合)

1~2月 省庁の予算要求

12月の経済財政見通しの年央改定(最新の情報)
新規要求の将来見通し(4年)への影響分析
(新規要求は原則スクラップ・アンド・ビルド)
予算省によるスクリーニング

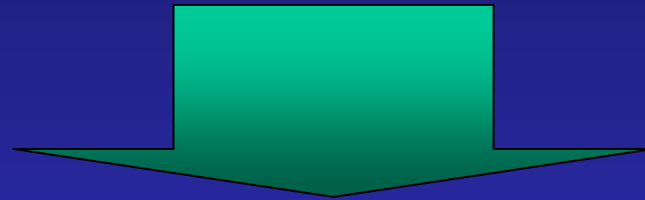
3月 閣内の歳出検討委員会で省庁の要求査定

4月~ 政府予算案を閣議決定し、議会での審議へ

7月 新年度開始

1 4 . お わ り に

予算 = 稀少資源の配分を巡る政治的闘争



予算改革 = 政治改革



財政政策の経済的な分析・評価