２．予算・財政情報（マクロ）

（１）中期的な財政運営のフレームワーク（ＩＭＦコード3.1.1、3.1.3）

＜ＩＭＦ等の要請＞

ＩＭＦマニュアルは、３～５年程度の中期的な財政運営のフレームワークが財政管理の中核的な基礎として公表されるべきことを推奨する。ＩＭＦマニュアルが推奨する中期的な財政運営のフレームワークは、中期的なマクロ経済の予測に基づくものであるとともに、正式な後年度負担推計として翌年度の予算交渉のベースとなるもの（省庁の要求の制約となる）である。　［最優良慣行］

ＯＥＣＤガイドラインも次の会計年度を含む３ヶ年の中期見通しを公表すること、直近の予算は過去の中期見通しと整合性を持たなければならないことを求めている。

＜諸外国の取組み＞

韓国を除く各国では、歳出・歳入総額、収支尻、債務残高等についての中期的な財政の見通しを公表している。各国の中期的な財政運営のフレームワークは、表Ⅳ－２－１の通りである。各国のフレームワークの詳細は様々であるが、基本的な相違は、将来の歳出推計の拘束力の程度である。スウェーデンでは、将来３ヶ年の歳出総額を議会で議決しており、法的な拘束力を有しているが[注22]、他の国では、将来の歳出はあくまで政府あるいは内閣の推計であり、法的な拘束力があるわけではない（予算の議決は、毎年行なう）。スウェーデン以外の国でも、英国、豪州、ＮＺ等では、将来の歳出は法的な拘束力はないものの、内閣の意思決定として各省庁を拘束しており、事実上の「複数年度予算」となっている。一方、米国、フランスでは、スウェーデン、英国等と比べると拘束力は弱いが、当該年度に示した将来の歳出を重視して、翌年度の予算編成が行われる等、単なる「見通し」以上の役割を担っている。

注22　スウェーデンでも、歳出総額の内訳である主要経費別上限額については、政府の推計である。

表Ⅳ－２－１　各国の中期的な財政運営のフレームワーク

国　　名		年　数	将　来　の　歳　出　推　計　の　性　格
米　　国		10　年	大統領府（ＯＭＢ）、議会（ＣＢＯ）が、それぞれ独自に年複数回歳出推計を作成。現行施策を前提とする歳出推計は、ベースラインとして年次予算審議の出発点となる。新規政策は、ベースラインを増減させるかどうかを明確にした上で審議される。 また、議会の予算審議では、まず５年の歳入歳出総額の目標等を設定する予算決議が行われ、それに従って個別の予算法案が審議される。
英　　国		3　年	「包括的歳出見直し」（Comprehensive Spending Review）により、向こう３年間の省庁別歳出をセット。ただし、２年毎に改訂するので、３年目の歳出は次の見直しで改訂。（実質的な２ヶ年予算） 予算文書である「財政状況及び予算説明書」（The Financial Statement and Budget Report）では、財政政策が財政ルールに適合しているかどうかを判断するため、より長い期間である５年の歳出歳入総額、収支尻を提示。
フランス		3　年	マーストリヒト条約に基づく「財政安定化プログラム」に従って、 ＥＵ委員会に提出されるもの。 プログラムで定められた目標を重視して、毎年の予算編成が行われる。 毎年改訂。
スウェーデン		3　年	歳出総額は、毎年３年目を議決。（法的拘束） （１・２年目は、それぞれ前々年、前年に既定） 主要経費別の上限額の計画は、毎年改訂。 （ただし、既定の歳出総額の範囲内）
豪　　州		4　年	省庁別歳出額等は、ベースラインとして将来の予算編成の前提。 （省庁を拘束） 毎年改訂。
ニュージーランド		4　年	省庁別歳出額等は、ベースラインとして将来の予算編成の前提。 （省庁を拘束） 毎年改訂。
日本	財政の中期展望	4　年	中期的視点に立った財政運営の検討の手掛りを示すことを目的として、予算委員会に提出されるもの （一般歳出は、当該年度予算の制度・施策を前提とする後年度負担額推計） 毎年改訂。
	「内閣府試算」 （「構造改革と経済財政の中期展望」の審議の際の参考資料）	5　年	経済財政の中期ビジョンを示す「構造改革と経済財政の中期展望」の審議の際の参考資料として、「改革と展望」で示された各分野の具体的な改革の進め方について、内閣府が多様な可能性の中から一つを前提として選び、５年間にわたる国の一般会計の歳入歳出額、地方普通会計の歳入歳出額等が推計されている。これらの計数は、政府としての目標という性格ではない。 また、2002 年～2006 年の５年間に加えて、一部、2010 年の計数も示されている。 毎年改訂の予定。

（注）１．年数は、予算年度を含める。
　　２．「財政の中期展望」は、2002 年度より「後年度歳出・歳入への影響試算」という名称に変更されている。

米国では、大統領府の行政予算管理局（ＯＭＢ）と議会の議会予算局（ＣＢＯ）が、それぞれ別々に、年複数回、中期的な財政見通しを作成する（表Ⅳ－２－２参照）。これらの財政見通しは、予算編成とリンクしており、単なる見通しという性格のものではない。米国の「議会予算抑制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act,1974）」は、ＯＭＢとＣＢＯが、現行施策を前提とする中期推計(Current Service Estimate)を作成すべきことを規定しており、それに従って、それぞれが10年の歳入・歳出推計を公表している。現行施策を前提とする中期推計はベースラインと呼ばれ、年次予算審議の出発点として、中立的なベンチマークとされる。議員は、彼らの提案する法案がベースラインからみて、増減、不変かどうかを持って予算審議することになる。

米国の予算提案権は議会にあるが、予算提案権を持たない大統領は、年次予算編成において、自己が必要かつ適切と判断する予算提案を盛り込んだ大統領予算教書を作成し、議会に提出する。ただし、大統領予算教書は、あくまで参考資料に過ぎず、議決の対象となるものではない。大統領予算教書では、２種類の歳出推計が示されている。一つは、現行施策を前提とする歳出推計であり、もう一つは、その推計に大統領が企図する新規政策や将来の歳出削減等を加味して作成した歳出推計である。

表Ⅳ－２－２　米国の中期財政見通しの公表時期

	行　政　管　理　局（OMB）	議　会　予　算　局（ＣＢＯ）
１　月		予算経済見通し （The Budget and Fiscal outlook） 現行施策に基づく推計 (Current service estimate)
２　月	大統領予算教書 (Budget of the United States Government) ２種類の中期財政見通しを公表。 ①現行政策に基づく推計 （Current service estimate） ②大統領が企図する新規政策を盛り込んだ推計	
４　月		大統領予算教書の評価書 (An Analysis of the President's Budgetary Proposal) 大統領予算教書の②について、ＣＢＯが独自推計
７～８月	年央レビュー(Mid‐session review) 現行施策に基づく推計に、新規政策を反映	予算経済見通し改訂 (The Budget and Economic Outlook:An Update) 現行政策に基づく推計に、新規政策を反映

（注）太字は、中期財政見通しが公表される文書名。細字は、中期財政見通しの内容。

大統領予算教書の提出後、議会の予算委員会は、大統領の提案（大統領予算教書における後者の推計）を参考にした上で、４月１日までに、当該年度を含む５ヶ年の歳入総額、歳出総額目標等を設定する予算決議案を作成する。そして、それは本会議で、議決される。この予算決議では、目標を達成するために必要となる裁量的経費についての上限額等についても定められており、最終的に議決された各歳出権限法案の合計額が限度額を超えた場合には、大統領が一律削減を命じることができる等、事後的な予算決議の担保措置が設定されている。

このように、米国の歳出推計は予算編成とリンクしているが、米国の予算制度は債務負担権限ベースであり、もともと複数年度の債務負担権限が付与される場合があるとともに、付与された債務負担権限の範囲内で、年度をまたぐ支出が可能である。従って、米国の歳出推計は、後年度の予算を拘束するものではないが、年度をまたぐ支出が可能だからこそプログラム別に厳密な推計を行い、将来の歳出動向を把握することが重要になっている（米国の大統領予算の位置付け及び予算権限と支出の関係については、BOXⅣ－２－１参照）。ＯＭＢとＣＢＯが、それぞれ別々に財政見通しを作成し、お互いを牽制していることも米国の特徴である。ＣＢＯは、大統領予算教書提出の約２ヶ月後に、「大統領予算提案の分析（The Analysis of the President’s Budgetary Proposal）」を作成する。「大統領予算提案の分析」は、大統領予算教書で示される大統領の予算提案について、ＣＢＯが独自に財政に与える影響等を分析し、その結果を説明するものである。そこでは、大統領予算教書における大統領の予算提案をベースにＣＢＯが独自に推計した歳出推計（表Ⅳ－２－３参照）が示されており、ＣＢＯとＯＭＢの推計結果の相違理由についても説明されている。

表Ⅳ－２－３　議会予算局（ＣＢＯ）による大統領予算提案の評価

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total, 2001-2005	Total, 2001-2010
CBO's Estimate of the President's Budget													
Revenues	1,946	2,026	2,097	2,171	2,262	2,352	2,443	2,547	2,659	2,781	2,912	10,908	24,250
Outlays	1,778	1,836	1,902	1,958	2,033	2,114	2,170	2,240	2,331	2,422	2,516	9,843	21,523
Surplus	168	190	196	213	228	238	273	307	328	360	395	1,065	2,727
On-budget	15	24	14	18	20	14	34	54	62	80	103	90	423
Off-budget	153	166	182	195	208	224	238	253	266	280	292	975	2,304
Administration's Estimate of the Budget													
Revenues	1,956	2,019	2,081	2,147	2,236	2,341	2,440	2,559	2,676	2,785	2,917	10,825	24,202
Outlays	1,790	1,835	1,895	1,963	2,041	2,125	2,185	2,267	2,362	2,456	2,553	9,860	21,683
Surplus	167	184	186	185	195	215	256	292	314	329	363	965	2,519
On-budget	19	24	14	*	*	2	31	53	64	70	91	41	350
Off-budget	148	160	172	184	195	214	224	239	250	260	272	924	2,169
Differences (CBO minus Administration)													
Revenues	-11	7	16	24	26	12	3	-12	-17	-4	-5	84	48
Outlays	-12	1	6	-5	-8	-11	-14	-27	-31	-34	-37	-17	-160
Surplus	1	6	10	28	34	23	17	15	14	30	32	100	209
On-budget	-4	*	*	18	20	12	3	1	-2	10	12	49	73
Off-budget	5	6	10	11	14	11	14	14	16	20	20	51	135

(出所)　ＣＢＯ, "An Analysis of the Presidents Budgetary Proposals For Fiscal Year 2001"

BOXⅣ－2－1　米国の大統領予算の位置付けと予算権限と支出の関係[注23]

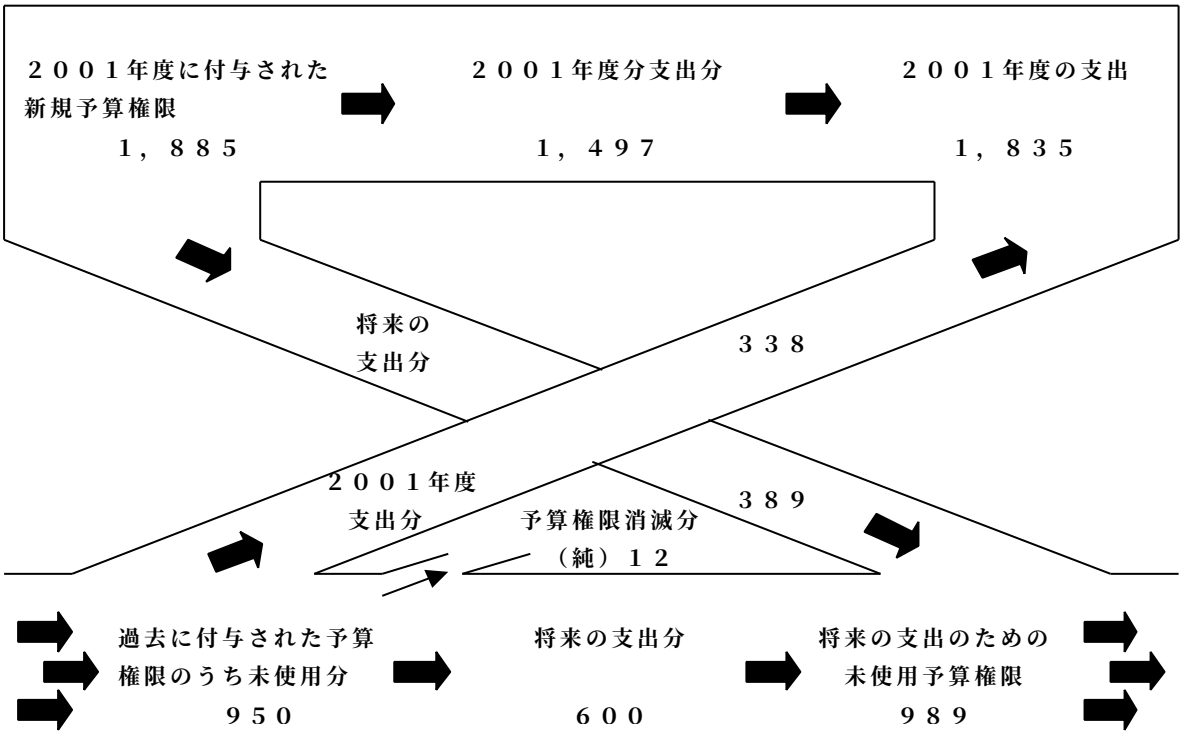
１．大統領予算の位置付け

米国では、政府(大統領)予算は議会における直接の議決対象とはならず、参考資料としての位置付けである。米国の予算の提案権は、大統領ではなく議員にあり、全ての立法権は議会に属するという憲法の規程を受けて、法律である歳出予算法は議会により決定される。ただし、大統領は予算編成時、「大統領予算教書(Budget of the United States Government)」を作成し議会に提出する。これは法案提出権のない大統領が、自己の必要かつ適切と判断する措置を議会に審議・立法化させるための勧告であり、直接、議会で議決の対象となるような性格を有するものではない。しかし、実際上は議会で審議される各歳出法案の原型となっている。

２．予算権限と支出の関係

米国の予算では、歳出予算法及び恒久法によって、各省庁に予算権限(Budget Authority)が与えられ、各省庁は付与された権限の範囲内で支出(outlay)を行うことができる。また、歳出予算法によって付与された予算権限は、基本的には当該年度に限り有効であるが、しばしば、複数年度にわたって有効又は有効期限がない場合がある。他方、恒久法によって付与された予算権限は、通常、有効期限は定められていない。従って、新たに付与された予算権限の全てについて、当該年度内に支出が行われるわけではなく、翌年度以降の支出に繰り越すこともできる。また、前年度以前の予算権限に基づいて、新たな手続きなしに、当該年度に支出を行うこともできる。

（単位：１０億ドル）



（注）計数は、２００１年度大統領予算教書による

注23　この BOX については、「図説日本の財政　平成 12 年度版」（東洋経済新報社）を参照した。

英国では、２年毎に「包括的見直し(Comprehensive Spending Review：ＣＳＲ)」[注24]を行い、３ヶ年の歳出の枠組みを決定しているが、現ＣＳＲの最後の年と次期ＣＳＲの最初の年はオーバーラップしているため、実質的には、２ヶ年予算となっている。ＣＳＲでは、歳出は、省庁別に設定された「各年管理歳出(Annually Managed Expenditure:ＡＭＥ)[注25]」と「省庁別歳出限度額（Departmental Expenditure Limit:ＤＥＬ）[注26]」とに区分されており、両者を合計したものを「総管理歳出(Total Managed Expenditure：ＴＭＥ)」と呼んでいる。ＣＳＲでは、３ヶ年のＴＭＥ及びＤＥＬがセットされ、それは原則として毎年改訂されない。ＣＳＲとは別のプロセスで、毎年、予算編成が行なわれているが、予算編成では、ＤＥＬは既に決められているので、ＡＭＥの微修正、ＡＭＥ余剰分の再配分（債務返済やＤＥＬへの追加配分)、税制改正の織り込み等が調整される程度である(ＣＳＲ策定プロセスと予算編成プロセスはBOXⅣ－２－２参照)。なお、毎年の予算文書である「財政状況及び予算説明書」(ＦＳＢＲ)では、ＣＳＲよりも期間の長い５ヶ年の歳出・歳入総額、収支尻の推計が示されている。ＦＳＢＲにおいて示されるＣＳＲの対象期間以降の推計については、仮定計算に基づく見通しに過ぎないが、財政政策が財政ルールに適合しているかどうかを判断する必要があるため、それを提示している（英国の財政ルールについては、(３)財政ルール・目標を参照)。

フランスでは、「財政複数年計画」において３ヶ年の歳入・歳出推計を示している。「財政複数年計画」は、ＥＵの「安定と成長に関する合意」に基づいて、全ＥＵ加盟国が作成しＥＵ委員会に提出するものである。「複数年財政計画」は政府が策定するが、国民議会に提出して成立した計画ではないため、国内では法的拘束力を持たない。ただし、現在の財政複数年計画の中では、３年間の一般政府並びに国、地方公共団体及び社会保障基金の部門別の歳出伸び率が、実質ベースで目標設定されており、この目標を重視して、毎年の予算編成が行われている。また、一旦発表した計画を大幅に変更する場合には、対外的に他のＥＵ諸国にその理由を説明する義務がある。

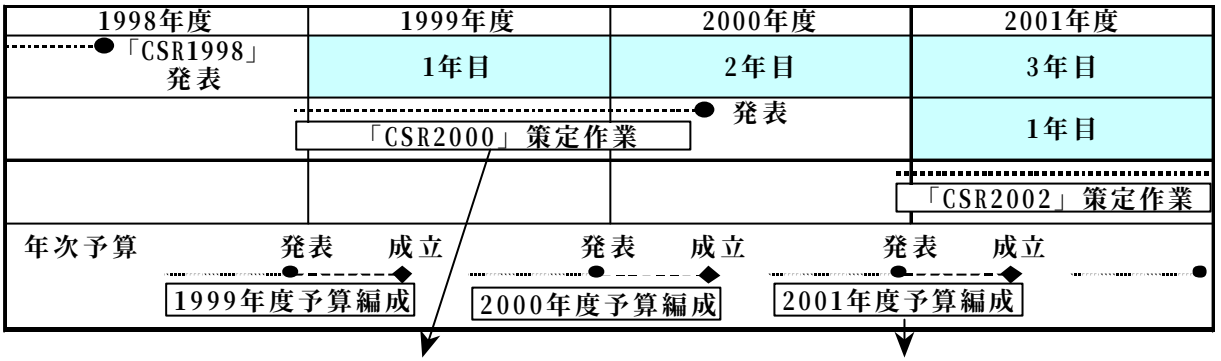
注24　包括的歳出見直し（ＣＳＲ）は、今後３年間の歳出を決定する公共支出計画を指すことが多いが、実際には、公的サービス合意（ＰＳＡ)、サービス供給合意（ＳＤＡ)、省庁別投資戦略（ＤＩＳ）など、ＣＳＲと同じ期間を対象に同時に作成される計画書を含めた包括的なスキームである。

注25　ＡＭＥは、主として外的要因から支出規模が決まるために３年間の支出を事前に見通すことあるいはコントロールすることが困難なため、環境の変化によって毎年度必要額を判断することが適当とされる経費である。

注26　ＤＥＬは、人権費や物件費などの経常運営費及び資本支出の歳出限度額であり、ＤＥＬは３年分一括して割当される。

BOXⅣ－２－２　英国のＣＳＲ策定プロセスと年次予算編成プロセス

英国では２年毎に行なわれる包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review:ＣＳＲ）で３年間の歳出の枠組みを決定しており、年度の予算編成ではＣＳＲで決められた歳出の枠組みの一部を修正するに過ぎない。ＣＳＲと年次予算編成プロセスは、下記の表のとおりであるが、各省庁と財務省による折衝（省庁からの要求・財務省による査定）は、ＣＳＲで行なわれており、毎年の予算編成では行なわれない。従って、英国の場合、ＣＳＲが実質的な予算編成であるといえる。また、ＣＳＲの策定プロセスでは、まずマクロ経済情勢等に基づき、３年の予算期間に配分可能な資源をトップダウンである程度決めてしまう。次に、ボトムアップによる各省庁から要求を財務省は査定するが、通常、各省庁の要求は配分可能な資源を上回るので、これを一致するべく財務省が査定を行なうことになる。



ＣＳＲの策定プロセス

3月
財務省
・経済財政見通しを検討
・CSR編成方針の議論を開始

5月
各省庁 → 財務省
公共支出計画の要求を提出

8月
財務省
CSRの編成方針を決定

財務省
各省庁の要求額を査定
（ヒアリングにより実施）

12月
各省庁 → 財務省
PSAに関する草稿を提出

財務省
各省庁の要求額を査定
（PSAの目標を参考に実施）

財務省 → 首　相
公共支出計画の査定結果を説明
（首相了承後各省庁に通知）

7月
ＣＳＲ発表

年次予算編成プロセス

11月
財務省
プレバジェット・レポートを発表

財務省
最新の経済データや各省庁からの概算要求書をもとにAMEを修正
（各省庁との折衝はなし）

（税制改正等の歳入法案の議会提出）

3月
分野別の特別委員会
予算見積の審議

本会議
予算見積の審議

財務省
予算演説（財務大臣）
・財政状況及び予算説明書
・経済財政戦略報告書
を発表

統合国庫議定費歳出予算案を議会に提出

7月
（税制改正等の歳入法成立）
議定費歳出予算法の成立

スウェーデンの歳出予算は、３つの階層からなっている。上から順に、歳出総額（以下「シーリング」という）、27 の主要経費別（Expenditure Areas）の歳出上限額（以下「ターゲット」という）、496 の議決予算(appropriations)である。スウェーデンの予算編成は、２段階プロセスで行なわれるという特徴があり、春に３ヶ年のシーリング、ターゲットを決定した上で、秋にその枠の中で個別の議決予算を決定する仕組みになっている。毎年の春の予算編成では、３ヶ年のシーリングのうち、初めの２ヶ年分(当該年度と次年度)については既に前年までにセットされていることから、３年目分（予算年度の次々年度）を議決する。３ヶ年分のターゲットについても春に合意されるが、次年度、次々年度の数値は、政府の推計によるベースラインであり、毎年改訂されている。また、当該年度のターゲットも、正式には秋に議決されるものであり、春の段階では参考資料という位置付けである。なお、歳出予算の３つの階層のうち、最も重要なのはシーリングであり、政府支出の規模をこれ以上増やさないという方針に基づき、ＧＤＰとの比率を注視して決められている。

豪州、ＮＺの歳出推計はいずれも、当該年度予算の政策に基づいたベースライン、すなわち政策変更がない限り歳出は変更しないという性格のものである。また、両国の歳出推計は、翌年度以降の予算編成の出発点として扱われるなど拘束力を持っている。これらの推計は毎年改訂されているが、省庁が歳出増を伴う新規施策を提案する場合には既存のスクラップが求められる仕組みになっており、歳出の増加圧力を抑制している。

＜我が国の現状＞

我が国では、中期的な視点に立った財政運営の検討の手掛りを示すため、1976 年に財政収支試算が公表され、1981 年から「財政の中期展望」（表Ⅳ－２－５参照）[注27] が公表され、予算審議の参考として国会に提出されている。「財政の中期展望」では、予算年度以降の一般歳出について、現行政策に基づく後年度負担額推計の考え方を取り入れた仮定計算を行い、歳出（国債費、地方交付税、一般歳出別）、歳入、歳出と税収等との差額、公債残高等についての中期推計が示されている。この「財政の中期展望」は、中期的なマクロ経済の予測に基づくものではなく、翌年度の予算交渉の前提となって各省庁の歳出を計数的に制約するという性格のものではないが、中期的な財政運営の検討の手掛りを示すことを目的として国会に提出されている。また、2002 年度予算編成に当たっては、政策判断材料の一つとして活用されたところである。

注27　2002 年度より、「後年度歳出・歳入への影響試算」という名称に変更されている。

また、2002年1月には、「構造改革と経済財政の中期展望」（以下、「改革と展望」という）が閣議決定された。「改革と展望」は、我が国の経済財政の中期ビジョンを示すものである。「改革と展望」では、「期間中の政府の大きさは現在の水準を上回らないこと目指す」といったように、政府部門に関する目標が盛り込まれているが、こうした目標はその時々の経済財政状況を踏まえつつ、政府としてその実現に努めるべき性格のものである。

この「改革と展望」の経済財政諮問会議における審議の際の参考資料として、内閣府が、「改革と展望」で示された各分野の具体的な改革の進め方について多様な可能性の中から一つを前提として選び、マクロ経済の姿や国と地方の財政の姿などを、経済と財政の相互関係をも考慮した計量モデルを用いて、試算（以下、「内閣府試算」という、表Ⅳ－２－６参照）を作成・公表している。「内閣府試算」においては、国と地方の貯蓄投資差額、国と地方の公債等残高、国の一般会計歳出（社会関係費、公共事業関係費、その他）・歳入（税収、その他収入、公債金）、地方普通会計歳出・歳入（地方税、地方交付税等、国庫支出金、地方債）等の計数についての試算が示されている。参考資料で示されている試算の計数については、経済財政諮問会議における「改革と展望」の審議のための参考として内閣府が作成したものであり、政府としての目標という性格のものではない。また、「内閣府試算」で示される予算年度以降の一般歳出は、必ずしも現行施策を前提とする後年度負担額推計にはなっていないが、中期的なマクロ経済の予測に基づき、一定の伸び率を仮定する等により推計されている。

表Ⅳ－２－４　「財政の中期展望」（平成13年２月）

単位：兆円、％）

		１２年度	１３年度	１４年度	１５年度	１６年度
歳出	国債費	２２．０	(▲21．8) １７．２	(　７．１) １８．４	(　６．２) １９．５	(　６．３) ２０．８
	地方交付税等	１４．９	(　12．７) １６．８	(　15．６) １９．５	(　１．３) １９．７	(　６．９) ２１．１
	一般歳出	４８．１	(　１．２) ４８．７	(　１．６) ４９．５	(　１．６) ５０．２	(　２．２) ５１．３
	社会保障関係費	１６．８	(　４．７) １７．６	(　５．１) １８．４	(　４．２) １９．２	(　４．２) ２０．０
	公共事業関係費	９．４	(　０．０) ９．４	(　０．０) ９．４	(　０．１) ９．４	(　０．２) ９．５
	その他	２１．９	(▲１．０) ２１．７	(▲０．４) ２１．６	(　０．０) ２１．６	(　１．２) ２１．８
	計	８５．０	(▲２．７) ８２．７	(　５．６) ８７．３	(　２．５) ８９．５	(　４．１) ９３．２

単位：兆円、％）

		１２年度	１３年度	１４年度	１５年度	１６年度
歳入	税収	４８．７	(　４．２) ５０．７	(▲０．７) ５０．４	(　０．４) ５０．６	(　１．４) ５１．３
	その他収入	３．７	(▲３．０) ３．６	(　１．２) ３．６	(▲４．２) ３．５	(　１．４) ３．５
	公債金	３２．６	(▲13．２) ２８．３	(　17．５) ３３．３	(　６．４) ３５．４	(　８．２) ３８．３
	計	８５．０	(▲２．７) ８２．７	(　５．６) ８７．３	(　２．５) ８９．５	(　４．１) ９３．２

本試算は、14年度以降、「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」(11年７月、経済審議会)の参考資料で見込まれている実質経済成長率２％を仮定し、更に消費者物価上昇率０％、名目経済成長率２％等を仮定し、13年度予算における制度・施策を前提とした後年度負担額推計に基づき、16年度までの財政事情を試算したものである。本試算は将来の予算編成を拘束するものではなく、ここに計上された計数は試算の前提等に応じ変化するものである。

（注）１．（　）書は対前年度伸率。
　　２．12年度は当初予算額。

［　算　出　要　領　］

国　債　費・・・・・金利を仮置き（10年国債金利3.2%）して推計。
地方交付税等・・・・・地方交付税（法定率分（名目経済成長率×弾性値1.2等を用いて推計）＋特例措置分（13年度地方財政対策の制度改正により、地方の財源不足に係る地方交付税の特例加算額が財源不足額の４分の１(13年度)から２分の１(14年度以降)に倍増すること等を考慮））＋地方特例交付金を用いて推計。
一般歳出・・・・・13年度予算における制度・施策を前提とした後年度負担額推計(投資部門は原則として前年度同額と仮定)。
税　収・・・・・名目経済成長率×弾性値1.1等（13年度税制改正及び定額郵便貯金の集中満期の影響等を調整）を用いて推計。
その他収入・・・・・名目経済成長率×弾性値1.0等を用いて推計。
公　債　金・・・・・歳出とその他の歳入の差額を公債金と仮定。

(出所)財務省「財政の中期展望」

表Ⅳ－２－５　内閣府試算（2002年１月）

【国と地方の財政の姿】　　[対ＧＤＰ比、%程度]、兆円程度

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2010年度
貯蓄投資差額							
国	[▲6.2]	[▲5.4]	[▲5.5]	[▲5.0]	[▲4.8]	[▲4.4]	
地方	[▲0.7]	[▲1.0]	[▲0.5]	[▲0.4]	[▲0.1]	[▲0.1]	
合計	[▲6.9]	[▲6.3]	[▲6.0]	[▲5.4]	[▲4.9]	[▲4.5]	
プライマリーバランス							
国	[▲4.6]	[▲3.8]	[▲4.0]	[▲3.6]	[▲3.4]	[▲2.9]	
地方	[0.3]	[▲0.0]	[0.4]	[0.5]	[0.7]	[0.7]	
合計	[▲4.3]	[▲3.8]	[▲3.6]	[▲3.1]	[▲2.7]	[▲2.2]	[▲0.4]
公債等発行残高 （名目ＧＤＰ比）	569.6 [113.8]	602.8 [121.5]	634.3 [127.0]	664.8 [130.1]	693.3 [132.4]	719.9 [133.9]	808.1 [134.5]
一般政府支出規模 （名目ＧＤＰ比）	191.2 [38.2]	186.5 [37.6]	186.1 [37.3]	188.5 [36.9]	192.1 [36.7]	196.7 [36.6]	

（注）1．貯蓄投資差額及びプライマリーバランスについては、地方交付税特別会計の借入・返済は、地方負担分も含めて国に計上している。
2．公債等残高は、普通国債、地方債及び交付税特別会計借入金の合計である。長期債務としては、この他に、特会借入金などがある。
3．一般政府支出規模は、翌年度への繰越を考慮していない数値である。

【国の一般会計の姿】　　兆円程度

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
歳出	81.2	84.0	87.0	88.7	89.7
一般歳出	47.5	47.8	48.3	48.8	49.3
社会保障関係費	18.3	18.9	19.6	20.3	20.9
公共事業関係費	8.4	8.2	7.9	7.7	7.5
その他	20.8	20.7	20.8	20.9	21.0
地方交付税等	17.0	19.2	20.6	21.2	20.7
国債費	16.7	17.0	18.1	18.7	19.6
歳入	81.2	84.0	87.0	88.7	89.7
税収	46.8	46.4	47.6	49.0	50.6
その他税収	4.4	3.5	3.6	3.7	3.8
公債金	30.0	34.1	35.8	36.0	35.3

【地方の普通会計の姿】　　兆円程度

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
歳出	97.9	98.5	100.2	99.6	98.7
一般歳出	81.3	80.9	81.1	81.4	81.7
歳入	97.9	98.5	100.2	99.6	98.7
地方税	34.4	34.2	34.8	35.8	36.9
地方交付税等	20.4	20.0	19.2	19.3	18.3
国庫支出金	12.8	12.8	12.8	12.9	12.9
地方債	12.6	13.8	15.3	13.2	11.8

（注）2001年度２次補正による公共投資（NTT-Bタイプ）に対応した国から地方等への補助金及び地方等からの国への返済金（2004～2006年度）については公共事業関係費・その他収入等の数値に反映していない。ただし、地方等からの返済金は、最終的に国債整理基金に返済されることから、国債費にはこれを反映している。

(出所)内閣府「内閣府試算」(「構造改革と経済財政の中期展望」の審議の際の参考資料)（2002）

（２）財政の長期的な持続可能性（ＩＭＦコード 3.1.1）

＜ＩＭＦ等の要請＞

ＩＭＦマニュアルは、財政の持続可能性を評価するための確立した方法は存在しないとしながらも、債務比率、利子率、成長率等の変数を使って一定の持続可能性を分析することを提案する。　［優良慣行］

今後、長期では人口構成の変化によって高齢化が進み、年金、医療などの社会保障費が高まることが予想されており、財政の長期持続可能性の分析の重要性が増している。

＜諸外国の取組み＞

韓国を除く各国では、財政の長期持続可能性の分析を何らかの形で公表しているが、中でも、米国[注28]、ＮＺ、英国は、毎年、予算文書においてそれを提示している。３ヶ国の分析の手法は、基本的に同じであり、人口学的な傾向を踏まえた上で、マクロ経済等の計数を用いて長期にわたる歳入・歳出総額、収支尻、債務残高等を推計するものである。推計する期間は、米国は 70 年、ＮＺは 50 年、英国は 30 年と差があるが、いずれの場合も非常に長期間であり、推計を行う前提を変えることによって結果は大きく異なるため、３ヶ国はいずれも、いくつかの代替シナリオを提示している。また、議論がしやすいよう推計の前提も公表している[注29]。

この代替シナリオが最も充実しているのは、米国である。米国では、３種類の代替シナリオに基づいて、歳入総額、歳出総額、収支尻、債務残高、プライマリーバランスの長期推計が公表されている(表Ⅳ－２－６参照)。さらに、今後の政策の主な論点となる裁量的支出の伸び、医療費の伸び、歳入の伸び、財政黒字の使途、連邦政府資産の蓄積度合いなど様々な項目について前提を変えて、財政収支対ＧＤＰ比の長期的な傾向を分析している[注30]。

英国の「財政安定化規律」、ＮＺの「財政責任法」は、毎年の予算文書において、政府が財政持続可能性分析を示さなければならないことを定めている[注31]。例えば、英国では、「経済財政戦略報告書」（ＥＦＳＲ）において、世代間の影響と財政政策の持続可能性を解明できるように、財

注28　米国では、中期的な財政運営のフレームワークと同様に、大統領府のＯＭＢだけでなく議会予算局（ＣＢＯ）も、長期持続可能性分析を行い公表している。

注29　ＮＺでは、ワーキング・ペーパー（公式文書ではない）として、財務省が長期持続可能性分析を行なう際使用するモデルについて説明するマニュアルを公表している。

注30　３種類の代替シナリオについては、歳入・歳出総額等の具体的な数値が公表されている。一方、様々な項目について前提を替えた分析では、財政収支対ＧＤＰ比について長期的な傾向をグラフで示すものであり、具体的な数値までは示されていない。

注31　豪州の「予算公正憲章法」では、長期持続可能性を分析する「世代間報告」を５年毎に作成することを義務付けている。2002-03 年度の予算書で、初めての「世代間報告」が公表された。

政上の重要な項目についての見通しに関する、少なくとも10年以上先までの実証的な予測を提示することが規定されている[注32]。

長期分析の結果は、米国は他の２ヶ国と異なる。米国では、2008年までに第２次世界大戦後のベビーブーム世代が社会保障の受給資格者となることもあり、99年度の統合収支黒字は、受給プログラムの改革無しではいずれも早晩赤字に戻ることが予想されている[注33]。一方、ＮＺは、40年間は、人口構成はより緩やかになっていき、それに伴い、歳出の対ＧＤＰ比も緩やかになっていくと予測されている。英国では、高齢化が財政に与える影響は他のＥＵ諸国より軽微であり、現在の財政規律が維持できれば、政府は、将来必要となる歳出に対応できるだけでなく、総債務はＧＤＰ比40%以下にとどまるとされている。

また、ＩＭＦマニュアルでは、長期持続可能性を分析するツールとして、歳入総額、歳出総額等の長期推計以外に、異なる世代間における正味の租税負担(生涯受益－生涯負担)を分析する世代会計(General Accounting)を紹介している。英国の2000年度の「経済財政戦略報告書」（ＥＦＳＲ）では、全米経済研究所（National Bureau of Economic Research）が発表した「世代会計の世界17ヶ国の比較」が参考として紹介されている(表Ⅳ－２－７参照)。

注32　厳密にいえば、両国とも10年以上先までの実証予測を示すことが規定されているが、30年超の長期分析を示すことまでは規定されていない。つまり、こうした30年超の長期分析は、本来、法的要件ではなく、必要に応じ公表されるものである。

注33　2001会計年度予算教書発表時(2000年2月発表)は好景気のため、2008年に赤字に戻ることが予想されていた。しかし、2003年会計年度の米国予算教書（2002年2月発表）では、財政収支は景気後退による税収減、減税などの景気対策やテロ対策により、2002年度に5年ぶりに1060ドルの赤字に転落する見込みが記載されており、当初予測よりも早く財政赤字に戻るようである。

表Ⅳ－２－６　米国の代替シナリオに基づく長期推計

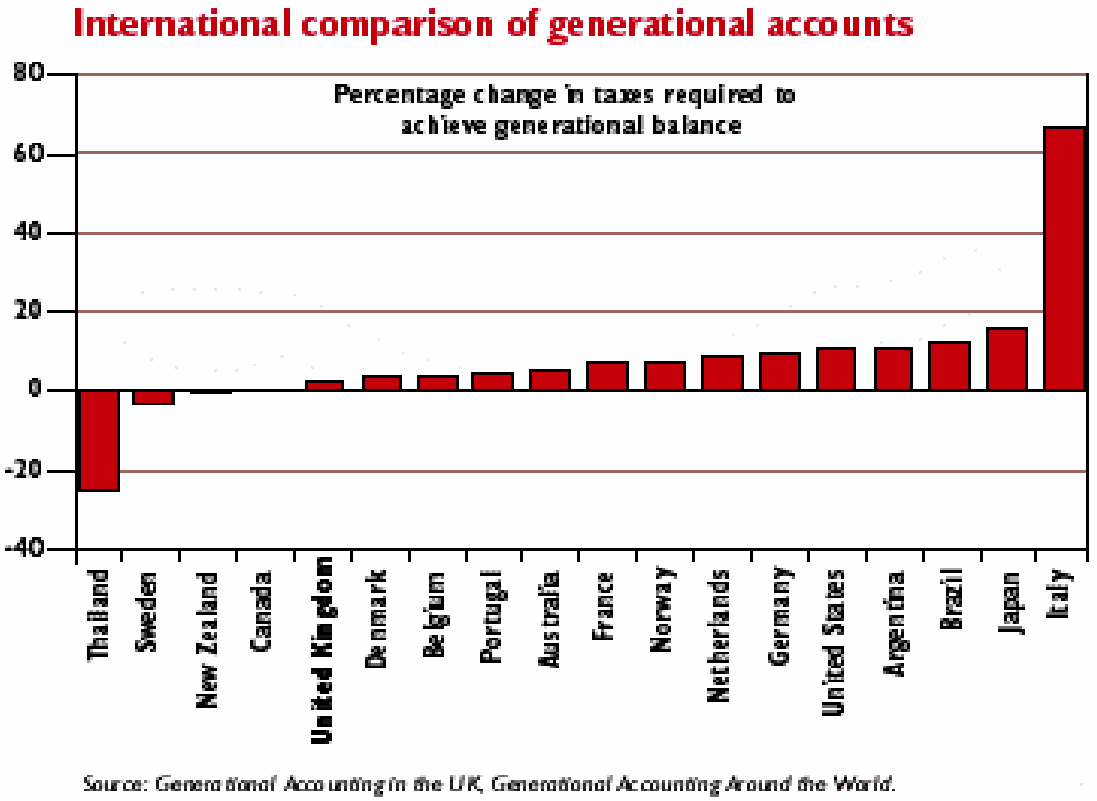
ア.裁量的経費がインフレ率で増加した場合
イ.裁量的経費がインフレ率＋人口増加率で増えていった場合
ウ.急速なメディケア（老齢者医療給付）費の増加が続く場合

（対ＧＤＰ比）

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2075
裁量的経費がインフレ率で増加した場合											
歳入(Reciepts)	18.5	20.4	19.4	19.1	19.2	19.3	19.5	19.7	19.9	19.9	20.0
歳出(Outlays)	20.7	18.7	17.6	16.7	16.5	16.9	18.2	18.7	19.3	21.1	26.3
裁量的経費(Discreitionary)	7.4	6.5	6.8	5.1	4.7	4.4	3.9	3.4	3.1	2.7	2.3
義務的経費(Mandantory)	10.1	9.9	10.4	11.1	12.0	13.3	15.6	16.7	17.6	19.1	22.1
社会保障(Social Security)	4.6	4.2	4.3	4.5	5.0	5.7	6.7	6.8	6.9	7.2	7.4
メディケア(Medicare)	2.1	2.1	2.3	2.5	2.9	3.3	4.1	4.4	4.4	4.5	4.8
メディケイド(Medicaid)	1.2	1.2	1.5	1.8	2.1	2.4	3.2	4.0	5.0	6.2	8.6
その他(Other)	2.2	2.4	2.3	2.3	2.1	2.0	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2
純利払い費(Net Interest)	3.2	2.3	1.4	0.5	-0.3	-0.9	-1.4	-1.4	-1.3	-0.8	1.9
黒字／赤字(Surplus/Deficit)	-2.2	1.7	1.8	2.4	2.7	2.5	1.4	1.0	0.5	-1.1	-6.3
民間が保有する公的債務	49.2	36.3	21.3	7.1	-6.3	-16.9	-26.9	-26.9	-24.5	-13.8	37.3
プライマリー収支(Primary balance)	0.9	4.0	3.1	2.9	2.5	1.6	0.0	-0.5	-0.8	-2.0	-4.5
裁量的経費が人口増加率＋インフレ率で増加した場合											
歳入(Reciepts)	18.5	20.4	19.4	19.1	19.2	19.3	19.5	19.7	19.9	19.9	20.0
歳出(Outlays)	20.7	18.7	17.6	16.7	16.6	17.3	18.9	20.0	21.1	23.3	29.6
裁量的経費(Discreitionary)	7.4	6.5	5.8	5.1	4.9	4.7	4.4	4.0	3.6	3.3	2.9
義務的経費(Mandantory)	10.1	9.9	10.4	11.1	12.0	13.3	15.6	16.7	17.6	19.1	22.1
社会保障(Social Security)	4.6	4.2	4.3	4.5	5.0	5.7	6.7	6.8	6.9	7.2	7.4
メディケア(Medicare)	2.1	2.1	2.3	2.5	2.9	3.3	4.1	4.4	4.4	4.5	4.8
メディケイド(Medicaid)	1.2	1.2	1.5	1.8	2.1	2.4	3.2	4.0	5.0	6.2	8.6
その他(Other)	2.2	2.4	2.3	2.3	2.1	2.0	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2
純利払い費(Net Interest)	3.2	2.3	1.4	0.5	-0.2	-0.8	-1.1	-0.7	-0.2	0.9	4.6
黒字／赤字(Surplus/Deficit)	-2.2	1.7	1.8	2.4	2.6	2.1	0.6	-0.3	-1.2	-3.4	-9.6
民間が保有する公的債務	49.2	36.3	21.3	7.1	-5.8	-15.1	-20.3	-13.3	-2.3	18.8	89.0
プライマリー収支(Primary balance)	0.9	4.0	3.1	2.9	2.3	1.3	-0.5	-1.0	-1.4	-2.5	-5.0
急速なメディケア(老人医療保障制度)費の増加が続く場合											
歳入(Reciepts)	18.5	20.4	19.4	19.1	19.2	19.3	19.5	19.7	19.9	19.9	20.0
歳出(Outlays)	20.7	18.7	17.6	16.7	16.5	17.1	19.1	20.9	23.2	27.3	38.1
裁量的経費(Discreitionary)	7.4	6.5	5.8	5.1	4.7	4.4	3.9	3.4	3.1	2.7	2.3
義務的経費(Mandantory)	10.1	9.9	10.4	11.1	12.0	13.5	16.3	18.0	19.5	21.7	26.2
社会保障(Social Security)	4.6	4.2	4.3	4.5	5.0	5.7	6.7	6.8	6.9	7.2	7.4
メディケア(Medicare)	2.1	2.1	2.3	2.5	2.9	3.4	4.7	5.7	6.3	7.1	8.9
メディケイド(Medicaid)	1.2	1.2	1.5	1.8	2.1	2.4	3.2	4.0	5.0	6.2	8.6
その他(Other)	2.2	2.4	2.3	2.3	2.1	2.0	1.7	1.5	1.4	1.3	1.2
純利払い費(Net Interest)	3.2	2.3	1.4	0.5	-0.3	-0.8	-1.2	-0.6	0.6	2.9	9.6
黒字／赤字(Surplus/Deficit)	-2.2	1.7	1.8	2.4	2.7	2.3	0.5	-1.2	-3.3	-7.4	-18.2
民間が保有する公的債務	49.2	36.3	21.3	7.1	-6.3	-16.4	-21.6	-9.6	-13.5	56.5	186.0
プライマリー収支(Primary balance)	0.9	4.0	3.1	2.9	2.5	1.4	-0.7	-1.8	-2.7	-4.6	-8.6

(出所)OMB,“Analytical Perspectives Fiscal Year 2001”

表Ⅳ－２－７　世代会計の世界 17 ヶ国の比較



Source: Generational Accounting in the UK, Generational Accounting Around the World.

（出所）　Treasury, "The Economic and Fiscal Strategy Report 2000"

＜我が国の現状＞

財政持続可能性分析の目的の一つは、人口構成の変化による年金、医療などの社会保障費の増加が、財政に与える影響を推計することである。これまで社会保障に関する推計は、厚生労働省から「社会保障の給付と負担の見通し」（2000 年 10 月発表、表Ⅳ－２－８参照）が発表されているが、それでは、25 年にわたる社会保障給付費についての将来見通しが、年金、医療、福祉等に分けて示されている。また、公的年金の財政見通しについては、５年毎に財政再計算において、20 年超の将来見通しが作成されている。

我が国では、社会保障以外を含めた財政全体の 30 年超の長期見通し（歳出・歳入総額、収支尻、債務残高）を、定期的に（予算時）明らかにすることは行われていないが、10 年程度のものについては、「構造改革と経済財政の中期展望」（2002 年１月閣議決定）の経済財政諮問会議における審議の際の参考資料として、2010 年までの期間におけるプライマリーバランスや債務残高の推移について試算されている。また、2001 年度の「年次経済財政報告」（2001 年 12 月発表）では、世代会計を用いて、各世代の生涯純受益額（生涯受益額－生涯負担額）が推計されている。

表Ⅳ－２－８　社会保障の給付と負担の見通し

	2000年度（予算ベース）（平成12）		2005年度（平成17）		2010年度（平成22）		2025年度（平成37）	
		対ＮＩ		対ＮＩ		対ＮＩ		対ＮＩ
	兆円	%	兆円	%	兆円	%	兆円	%
社会保障給付費	78	20.5	100	23	127	26	207	31.5
年金	41	11	53	12	67	13.5	99	15
医療	24	6.5	32	7.5	40	8	71	11
福祉等	12	3	16	3.5	21	4.5	36	5.5
うち介護	4	1	7	1.5	10	2	21	3
社会保障に係る負担	78	20.5	99	23	122	25	204	31
社会保障負担	55	14.5	69	16	85	17.5	142	21.5
社会保障に係る公費負担	22	6	29	7	37	7.5	62	9.5
国民所得	383	－	433	－	490	－	660	－

(資料)厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し（2000 年 10 月）

（３）財政ルール・目標（ＩＭＦコード 3.1.2）

＜ＩＭＦ等の要請＞

ＩＭＦマニュアルは、財政ルール・目標を策定すべきと推奨しているのではなく、その内容や運営上の定義（例えば、公債発行は公共投資に限定するといった財政ルールの場合、対象となる公共投資の範囲）を何らかの形式により明確に規定することを求めている。　［優良慣行］

また、中期的な財政運営のフレームワークを効果的に運用するためには、政府の最高首脳レベルにおいて、財政ルール・目標が明確に認識されていることが必要であると述べる。

＜諸外国の取組み＞

各国の財政ルール・目標の内容は、表Ⅳ－２－９の通りである。

表Ⅳ－２－９　各国の財政ルール・目標

国　名	内　　容	根拠法等
米　国	○レーガン政権以来、次のように財政ルール・目標が変遷。 「グラム・ラドマン法（85.12,87.9：レーガン)」 ・各年度の財政赤字目標額を設定し、年度当初において、財政赤字が目標額を一定以上上回ると見込まれた場合、一律削減。 「90 年包括財政調整法（90.11:ブッシュ)」 ・91～95 年度で財政赤字を合計約 5,000 ドル削減。 ・裁量的経費について上限（Cap）を設定、義務的経費の増や減税について見合いの財源確保を条件とする Pay-as-you-go 原則を規定。 「93 年包括財政調整法（93.8:クリントン)」 ・91～95 年度で財政赤字を合計約 5,000 ドル削減。 ・Cap、Pay-as-you-go 原則の規定を 1998 年度まで延長。 「財政収支均衡法（97.8:クリントン)」 ・2002 年度の財政収支均衡（議会との合意内容）を法定。 ・Cap、Pay-as-you-go 原則の規定を 2002 年度まで延長。	左記参照
英　国	○「財政安定化規律」の財政運営の原則に従い、２つの財政ルールを規定。 a.ゴールデン・ルール **景気の循環を通じて**、政府の借入は投資目的に限り行い、国債発行額は純投資額（粗投資額－減価償却）を超えてはならない。 b.サスティナビリティ・ルール **景気の循環を通じて**、純公的債務残高をＧＤＰ比で安定かつ慎重なレベルに保たなければならない（現在の目標は、ＧＤＰ比 40%以下)。	財政安定化規律 (1998)
Ｓ　Ｗ	○**景気の循環を通じて**、一般政府財政収支は、ＧＤＰ比２%の黒字を保つ。 ○中央政府の歳出は、決められた歳出シーリングを超えない。	ＥＵへ提出する 経済収斂計画
豪　州	○「予算公正憲章法」の健全財政運営の原則に従い、中期戦略を規定。 主目標：**景気の循環を通じて**、平均的に財政収支を均衡させる。 副目標：a 将来の経済成長見通しが健全な間は、財政余剰を維持する。 b 全体の税負担を 1996-97 の水準から増やさない。 c 連邦政府の純価値（Net worth）を中長期にわたって改善する。	予算公正憲章法 (1998)
Ｎ　Ｚ	○「財政責任法」の責任ある財政運営の原則に従い、財政収支、債務、歳出などの長期目標（40 年）と短期目標(４年)を設定。 a.長期目標の例 歳出　：歳出は、平均的にＧＤＰ比 35%に保つ。 総債務：総債務は、**景気の循環を通じて**平均的にＧＤＰ比 30%以下に保つ。 （別途、純債務目標あり。） b.短期目標の例（対ＧＤＰ比） 歳出　：33.6%（2001 年）,32.9%(2002 年),32.7%(2003 年),32.6%(2004 年) 総債務：30.5%（2001 年）,29.9%(2002 年),30.5%(2003 年),30.3%(2004 年) 純債務：18.3%（2001 年）,17.8%(2002 年),18.0%(2003 年),18.0%(2004 年)	財政責任法 (1994)
日　本	○財政法第４条は、歳出は、公債又は借入金以外の歳入で賄うべきという「均衡予算原則」を規定。例外的に、公共事業費、出資金、貸付金の財源にあてる場合、公債発行が可能。 ○「構造改革と経済財政の中期展望」では、対象期間中（2002～2005 年度）の政府の大きさ（一般政府の支出規模のＧＤＰ比）は、現在の水準を上回らない程度とすることを目指す、また、2010 年代初頭にはプライマリーバランスを黒字化することが望まれる、との中長期の財政運営のあり方が示されている。	財政法 (1947) 構造改革と経済財政の中期展望 (2002)

英国、スウェーデン、豪州、ＮＺの財政ルールの共通した特徴は、毎年ではなく、景気の循環を通じて財政収支を一定水準に保つことである。不況期には、社会保障給付等のビルト・イン・スタビライザーとしての性格を持つ支出が増加するため、財政収支は悪化する。財政ルールを「毎年○%財政黒字を保つ」といったように厳格に決めた場合、不況期にはそれを守れず、財政ルールの効力が低下する可能性がある。そのため、各国は、不況期のことも考慮して、財政ルールにある程度の柔軟性を持たせ、毎年ではなく景気の循環を通じて財政収支を一定水準に保つこととしたと思われる。また、英国、豪州、ＮＺでは、不況期に、政府が一時期的に財政ルールから乖離した政策を取ることを許しているが、その場合は、財務大臣は、そうした政策を採る理由及び原則に戻るための方法とそれに要する時間を明らかにすることが求められる。

英国、豪州、ＮＺに共通したもう一つの特徴は、債務残高を安定かつ慎重な水準に保つことである。債務残高が増加すれば、利払い費の増大によって財政の硬直化を招いたり、金利上昇によってクラウディング・アウトを引き起こしたりする可能性がある。こうした債務残高増加がマクロ経済に与える悪影響を防ぐため、３ヶ国の財政ルールでは、景気の循環を通じて財政収支を一定水準に保つことに加えて、債務残高を適切に管理することを求めている[注34]。

豪州、ＮＺ、英国の財政ルールについて補足する。豪州の自己評価書では、景気の循環を通じて平均的に財政収支を均衡させるというルールにメリットがあるとするものの、景気循環の期間と性質の評価が難しいためその実行は単純ではないとして、以下の２つの問題点をあげている。

ア．財政ルールの下では、不況期に財政政策を行うために必要なバッファーを、好況期に蓄えておくことが必要となる。景気の循環が長い場合、毎年、控え目でもある程度の財政余剰を保っていけば最終的には十分なバッファーが確保できるが、景気の循環が短い場合は、毎年、相当な規模の財政余剰を保たないと十分なバッファーが確保できない。

イ．マクロ経済のマネジメントやその透明性は相当改善しているものの、景気の循環は非常に変動的であり、過去の経験が将来に対するよいガイドには必ずしもならない。

注34　景気循環を通じて財政収支を一定水準に保った場合でも、元々の債務残高が大きくプライマリーバランスが赤字である場合は、債務残高は増加していく。

ＮＺでは、総債務は景気循環を通じて対ＧＤＰ比 30%以下に抑えるといったように、今後 40 年にわたる長期目標が具体的に定められているが、こうした具体的な長期目標は他国では見られず、ＮＺ独自の試みである。「財政責任法」では、時の政権が責任ある財政運営に従って長期目標[注35]を設定すること、長期目標を実証する 10 年程度の財政計画を示すこと、さらに長期目標と整合的な短期（４年）の具体的な数値目標[注36]を示すことを規定しているが、現政権は、将来の租税負担率を大きく上昇させることなしに年金[注37]を維持することを決めており、それを前提とした長期目標を設定している。もし、低成長が続くことにより長期目標の達成が困難になる場合は、まず、10 年の財政計画が長期目標と整合性を保つよう見直され、次に短期目標が見直される。なお、長期目標が定められる指標は、歳出、歳入、運営収支、債務、純価値の５つである。５つの長期目標のうち、歳出、債務の目標は、具体的に数値化されているのに対し、歳入、運営収支、純価値の目標は定性的なものとなっている。ＮＺの長期目標は、表Ⅳ－２－10 参照。短期目標は、表Ⅳ－２－11 参照。

表Ⅳ－２－10　ＮＺの長期目標

項　　目	内　　容
歳　　出 (Expense)	歳出は、平均的にＧＤＰの 35%とし、将来の年金費用の積立を含む。 年金資産を積立が完了するまでの期間は、歳出と年金資産への積立の合計で、ＧＤＰの 35%とする。 その後は、歳出から年金資産からの引出しを控除して、ＧＤＰの 35%とする。
歳　　入 (Revenue)	運営収支目標を保つための十分な歳入を確保する。公平で効率的に収入をあげられるような、強固で幅広い課税システムを目指す。
運営収支[注38] (Operating balance)	運営収支は、景気の循環を通じて、平均的に、将来の年金費用の積立ができるように、また、債務目標との整合性を保つことを確かにするようにする。
債　　務 (Debt)	総債務は、景気の循環を通じて、平均的にＧＤＰの 30%以下。 年金資産を控除した純債務は、景気の循環を通じて、平均的にＧＤＰの 20%以下。
純価値 (Net worth)	運営収支目標と整合性を保ちつつ、純価値を増加させる。これは、将来の年金費用を満たすための資産を積み上げることによって達成されるだろう。

(出所)　Treasury,“Fiscal Strategy Report　2001”

注35　長期目標は、責任ある財政運営の原則に従って時の政権が定めるものであり、完全に固定されているわけではない。また、同じ政権下でも、細微な改正が行なわれている。長期目標の改正を行なう場合、政府は、財政戦略報告書（Budget Policy Statement）でその旨を説明する。その後、議会において審議されることになる。

注36　短期目標は、厳格な目標ではなく、経済見通しに対する現状のポジションと景気の循環に基づくものである。短期目標の重要な点は、責任ある財政運営の原則及び長期目標と整合的であるかどうかを政府は評価しなければならないことである。

注37　ＮＺの年金制度は、税を税源とした賦課方式であり、国民皆年金という特徴がある。

注38　ＮＺのＧＡＡＰ(General Accepted Accounting Rule)に基づく財政収支。歳入－歳出＋国有企業・クラウンエンティティーの純余剰等で算出される。

表Ⅳ－２－11　ＮＺの短期目標（対ＧＤＰ比）　　単位：%

項　　目	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
歳　　出	33.6	32.9	32.7	32.6
歳　　入	34.1	34.2	34.4	34.6
運営収支	1.2	2.0	2.4	2.7
純債務	18.3	17.8	18.0	18.0
総債務	30.5	29.9	30.5	30.3
純価値	10.2	11.7	13.5	15.7

(出所)　Treasury,“Fiscal Strategy Report　2001”の数値を元に作成

英国のゴールデン・ルールでは、政府の借入は投資目的限りに行い、国債発行額は純投資額を超えないことと定義されている。つまり、経常的収支は、均衡させる必要があるが、投資的収支の赤字は、認められている。従って、英国の財政ルールでは、景気の循環を通じて、経常的収支（≠財政収支(公的部門純借入)）を均衡させることが求められる。英国では、サッチャー政権以来、財政再建を進めてきたが、経常支出は人件費などが主たる要素であるからある程度以上は削減できないため、資本支出が削減の対象となりやすく、投資がないがしろにされてきた。実際、1970 年代には、約４～５%あった一般政府公共投資対ＧＤＰ比は、1996 年には 1.4%にまで低下していた[注 39]。英国の財政ルールは、現在のブレア政権が規定したものだが、ブレア政権は、公共投資の減少が社会全体の低生産性をもたらしているとの認識に基づき、経済の長期的かつ安定的な成長のために、重点分野を決めて十分な公的資本形成を行なおうとしている[注 40]。

米国[注 41]の財政ルール・目標は、中期的な財政運営のためのルールではなく、基本的に単年度の予算編成のためのものであり、他国のルール・目標とは、若干、性格が異なる。1980 年代のレーガン期以降の財政再建について述べると、制度的・法律的に財政赤字の削減を義務付けるものとして、まず「グラム・ラドマン・ホリングス法（Gramm-Rudman-Hollings Act)」（以下、ＧＲＨ法という）が制定された。ＧＲＨ法では、毎年度の財政赤字に目標値を設定し、年度当初において、財政赤字が目標額を一定以上、上回ると見込まれた場合、予算の一律的な強制削減

注 39　ＯＥＣＤ National Accounts(暦年ベース)

注 40　現在のＣＳＲ（2000 年７月発表）では、３年間で純資本支出対ＧＤＰ比を倍以上の 1.8%（2000 年度見込みは 0.8%）にする旨が述べられている。

注 41　米国の財政再建の取組みについては、多数の本が出版されている。本稿では、井堀（1999)、第一勧銀総研（2001）を参考にした。

（Sequestration）を行なうことが定められた。しかし、財政赤字の予測が楽観的すぎたことや会計上の操作が行なわれたこともあって、ＧＲＨ法はほとんど機能しなかった。次に、制定されたのが、「90 年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)」（以下、OBRA90 という）である。OBRA90 では、裁量的経費について上限（キャップ）を設けるとともに、義務的経費の増や減税について財源確保を条件とする Pay-as-you-go 原則が規定された。ＧＲＨ法では財政赤字に基づいて強制削減を行なう仕組みだったが、OBRA90 では、歳出シーリングに基づいて強制削減を行なう仕組みに変更された。従って、OBRA90 でも財政赤字目標は設定されたが、目標自体は直接の管理手段ではなくなった。また、OBRA90 では、戦争、天災及び議会が認定する経済不況に際しては財政ルールを緩和するという弾力化条項が規定されており、英国、スウェーデン、豪州、ＮＺと同様にある程度の柔軟性を持って運用された。その後の「93 年包括財政調整法」、「財政収支均衡法（Balanced Budget Act of 1997）」は、基本的に OBRA90 の延長となっている。なお、米国の現在の財政ルールは 2002 会計年度まで適用されるものであり、2003 会計年度の大統領予算教書では、新たなルールが提案されている(BOXⅢ－２－３参照)。

BOXⅣ－２－３　2003 会計年度大統領予算書で提案されている財政ルール

2003 会計年度大統領予算教書(2002 年 2 月発表)では、予算制度についていくつかの大統領提案が提示されているが、その一つは「同時予算決議」(Joint Budget Resolution)である。
同時予算決議の詳細は不明だが、その特徴は次のとおりである。

1．裁量的経費、義務的経費、歳入、債務について全体の水準を、法の効力を持つ簡単な文書[注42]でセットする。
2．予算編成の初期の段階で、個別の租税法案や歳出法案の審議に入る前に財政政策の総合的なスタンスを大統領と議会で合意する。
3．現在の財政ルールと同様、支出が超過する場合、それを相殺するためにカテゴリー毎に一律削減を行う。

新たな提案の一番のポイントは、初期段階での裁量的経費、義務的経費、歳入、歳出の全体の水準についての議会と大統領の合意である。現在の財政ルールでは、裁量的経費について上限（キャップ）を設けるとともに、義務的経費の増や減税について見合いの条件を確保する Pay-as-you-go 原則を規定しているが、これらの２つの規定が守られない場合、議会会期終了後、大統領は一律削減命令（裁量的経費に対するカテゴリー毎の一律削減命令、Pay-as-you-go 原則が守られなかったとき必要となる義務的経費に対する一律削減命令）を出す。これまで、議会と大統領のスタンスの違いのため、会計年度開始までに予算がまとまらず、行政運営がストップすることがあったが、新たな提案は、予算の初期段階で両者がスタンスを合意することにより、そういった状態になるのを防ごうとするものである。
また、同時予算決議の代替案として現在のルールの延長を提案しているが、その場合は大統領予算教書で提案している政策と整合性が取れるよう裁量的経費の上限や Pay-as-you-go 要件を変更することを表明している。

＜我が国の現状＞

我が国では、財政法第４条（BOXⅣ－２－４参照）において、歳出が公債又は借入金以外の歳入で賄われるべきという「均衡予算原則」を採用しており、例外的に公共事業費、出資金、貸付金の財源に当てる場合に公債発行を認めている。従って、経常支出を国債発行で賄うことは制度的に認められておらず、やむをえず公債を発行する時は、特例措置として特別の法律を作る必要がある。ただし、均衡予算原則の例外措置である建設公債は、1965 年以降継続的に発行されている。また、財政法第４条で禁止されている特例公債は、1975 年度以降、財政法の特例法を毎年立法することで発行され、1991 年度に一旦その発行から脱却したものの、バブル経済崩壊後の累次の経済対策や恒久的減税の実施に伴い、1994 年度以降再び毎年度その発行が行われている状況にある。

注42　現在、議会は、予算編成の初期段階である４月 15 日までに、歳入総額、歳出総額・費目別歳出額の目標額などを設定する予算決議を採択する。予算決議は、予算目標を前もって設定することにより、個々の歳出法案及び歳入法案の作成・審議に指針を与えようとするものであるが、拘束力は無い。また、大統領の署名も必要とされていない。

1997 年に成立した「財政構造改革法」では、2003 年度までに国及び地方の財政赤字を対ＧＤＰ比３％以下にする、特例公債を年々減額し 2003 年度までに特例公債依存から脱却し、公債依存度を引き下げる等の目標が規定されたが、その後の厳しい経済情勢を踏まえ、経済の回復を図るため、1998 年、同法の施行が当分の間停止されることになった。

「構造改革と経済財政の中期展望」（2002 年１月発表）では、対象期間中（2002～2005 年度）の政府の大きさ（一般政府の支出規模のＧＤＰ比）は、現在の水準を上回らない程度とすることを目指す、また、2010 年代初頭にはプライマリーバランスを黒字化することが望まれる[注 43]、との中長期の財政運営のあり方が示されている。このように、我が国では、英国、スウェーデン、豪州、ＮＺのように、景気循環を通じて財政収支を一定水準に保つといった財政運営に関する財政ルールはないが、先述のとおり、政府の大きさや国と地方を合わせたプライマリーバランスについて中長期の財政運営のあり方が示されている。

BOXⅣ－２－４　財政法第四条

第四条　国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

②　前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。

③　第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

注 43　「特に、プライマリーバランスなどの財政収支の見通しには、税収の変動など不確実な要素が多い。したがって、上で示したプライマリーバランス均衡の達成時期の見込みなどについては、相当の幅を持ってみる必要がある。」（「構造改革と経済財政の中期展望」）

（４）マクロ経済の見通しとその質を評価する仕組み

①マクロ経済の見通し（ＩＭＦコード 3.1.3）

＜ＩＭＦ等の要請＞

ＩＭＦマニュアルは、年次予算は包括的かつ首尾一貫したマクロ経済学的なフレームの中で立案すべきこと、予算の基礎となる主な前提が提示されるべきことを提唱する。[優良慣行及び基本要件]

また、経済・財政見通しを述べた背景文書が、予算文書の一部に含まれることを提唱する。

＜諸外国の取組み＞

全ての国で直近の経済動向を述べた「経済見通し（Economic outlook)」が予算文書の一部に含まれている。米国、英国、スウェーデン、豪州、ＮＺの「経済見通し」に共通した特徴は、当該年度の見通しだけでなく、過去の結果及び中期（３～10 年程度）の見通しを説明していることである。それらの国では、中期の経済見通しと中期の財政運営のフレームワークの年数（２（１）中期的な財政運営のフレームワーク参照）が一致しており、中期の経済見通しと中期の財政見通し（歳入・歳出推計）はリンクした仕組みとなっている。

各国の経済見通しの例として、ＮＺについて説明する。ＮＺでは、ＮＺの経済・財政の状況を包括的に説明する「経済・財政見通し」が予算期と年央に公表されており[注44]、その中で経済見通しが説明されている。ＮＺの経済見通しでは、ＧＤＰ、消費者物価、失業者数、経常収支、長短金利などマクロ経済指標の計数が提示されている[注45]（表Ⅳ－２－12 参照)。計数の年数は、６年、つまり過去２年と将来４年（予算年度を含む）であり、将来の４年は、中期の財政運営のフレームワークの年数と一致している。経済見通しは、年央から最近にかけての状況（Recent Developments)、予算年度の見通し(The Year Ahead)、予算年度以降の見通し(The Outlook for 2002/03 and Beyond)の順で説明され、中期の景気循環の中で、当該年度の位置付けがよくわかるよう工夫されている[注46]（予算年度以降の経済見通しの説明例は、BOX Ⅳ－２－５参照)。また、将来の経済見通しは、不確実性を伴うものであるため、代替シナリオや感応度分析を使って、マクロ経済指標の変更が中期財政見通しに与える影響も説明している（代替シナリオや感応度分析は、２（８）主な財政上のリスクを参照)。

注44　予算期は、“Economic and Fiscal Update”、年央は“December Economic and Fiscal Update”が該当する。

注45　経済見通しにおいて計数が提示されるマクロ経済指標は、各国ともＮＺとほぼ同じである。

注46　他国の経済見通しは、ＧＤＰ、インフレ率などそれぞれのマクロ経済指標毎に、中期動向を説明するものが多く、ＮＺのように時期毎に説明する形式にはなっていない。

表Ⅳ－２－12　ＮＺの中期経済見通し

(Annual average % change, March years)	2000 Actual	2001 Estimate/ Actual	2002 Forecast	2003 Forecast	2004 Forecast	2005 Forecast
Private consumption	3.4	1.4	1.4	2.2	2.8	3.0
Public consumption[2]	4.4	(3.2)	3.7	2.6	4.4	1.0
Total Consumption	**3.6**	**0.3**	**1.9**	**2.3**	**3.1**	**2.5**
Residential investment	21.9	(15.1)	(0.3)	9.3	5.7	4.2
Market investment[3]	1.4	9.8	5.4	3.0	2.9	2.5
Non-market investment[3]	(3.4)	(1.4)	2.8	2.9	2.3	2.2
Total Investment[3]	**6.2**	**1.9**	**3.9**	**4.4**	**3.5**	**2.9**
Stock change[4]	1.4	(0.9)	(0.3)	0.5	0.1	0.0
Gross National Expenditure	**6.0**	**0.2**	**2.4**	**3.9**	**4.0**	**3.4**
Exports	6.8	5.5	4.2	5.8	5.5	5.1
Imports[3]	10.6	(0.5)	2.7	5.5	6.8	4.6
GDP (Production Measure)	**4.6**	**2.3**	**2.6**	**3.3**	**3.0**	**2.8**
- annual % change	5.5	1.0	2.8	3.4	2.9	2.8
Nominal GDP (expenditure basis)	4.4	5.5	4.5	5.0	4.8	4.2
GDP deflator	(0.1)	3.8	2.0	1.5	1.8	1.3
Employment[5]	1.9	2.2	1.2	1.3	1.3	1.3
Unemployment[6]	6.4	5.4	5.5	5.1	5.0	5.1
Wages[7]	2.3	2.4	3.7	3.8	3.6	3.4
CPI inflation[8]	1.5	3.1	2.3	1.7	1.7	1.5
Export prices[9]	9.6	19.1	(10.2)	(3.4)	(0.9)	(0.3)
Import prices[9]	11.2	10.0	(4.5)	(5.2)	(0.4)	(0.4)
Current account balance						
- $ million	(7,325)	(5,509)	(5,425)	(4,830)	(4,861)	(4,641)
- % of GDP	(7.0)	(5.0)	(4.7)	(4.0)	(3.8)	(3.5)
TWI[10]	54.1	50.5	52.1	55.0	55.7	55.9
90-day bank bill rate[10]	6.0	6.4	5.8	6.5	6.5	6.5
10-year bond rate[10]	7.3	6.0	6.0	6.2	6.6	6.7

Sources: Statistics New Zealand, Primark Datastream, The Treasury

NOTES:
1 Finalised 10 May 2001. The GDP expenditure figures are based upon Statistics New Zealand research series made available in March 2001. They are not official series.
2 The forecast profile for public consumption is influenced by government defence spending.
3 Excludes computers to give a better assessment of underlying trends.
4 Contribution to GDP growth.
5 Household Labour Force Survey, full-time equivalent employment.
6 Household Labour Force Survey, percentage of the labour force, March quarter, seasonally adjusted.
7 Quarterly Employment Survey, average hourly ordinary time earnings.
8 This is the CPI-consistent series targeted by the Reserve Bank. Annual percentage change, March quarter.
9 Overseas Trade Index basis, annual percentage change, March quarter.
10 Average for the March quarter.

(出所)Treasury, "Economic and Fiscal Update 2001"

BOXⅣ－２－５　ＮＺの予算年度以降の経済見通し（抄）

The Outlook for 2002/03 and Beyond

Export growth is expected to rebound...

With trading partner growth returning to between 3½% and 4% in 2002 and 2003, export volume growth is expected to rebound and perform well over the remainder of the forecast horizon. A more moderate appreciation of the exchange rate compared with the *December Update* also acts to support export growth. Export growth is forecast to rise to 6% in mid-2003 before moderating somewhat.

The rebound in world growth is expected to be of most benefit to non-commodity manufactured goods and services exports. Growth in both is expected to accelerate through 2002/03, with growth of non-commodity manufactured exports of 10½% in both this year and 2003/04. On the back of a rebound of tourism numbers, services export growth is also forecast to rise. Commodity-based exports are expected to lift further, but based on average growing conditions, overall export volumes are limited by supply constraints in agriculture. Dairy exports are forecast to show steady growth, reflecting increases in both herd numbers and productivity. After declining in 2001/02, we expect meat export growth to return to positive territory in 2003/03 and 2003/04, principally reflecting an increase in beef exports.

...and the terms of trade is expected to remain favourable...

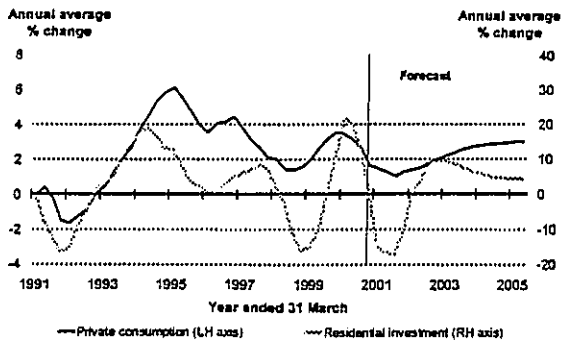
Export prices are forecast to fall back modestly over the forecast period. Dairy and meat prices are expected to ease toward the end of the forecast period. These are partially offset by a pick-up in wool prices and forestry-based products as industrial demand overseas improves. However, ongoing declines in oil prices help lower import prices by a similar magnitude so that the terms of trade is little changed for much of the forecast.

...leading to a pick-up in domestic demand

As firms and households become more confident about future growth prospects, stimulatory domestic monetary conditions and the pick-up in export growth are forecast to flow through to a pick-up in domestic demand growth.

During 2002/03, consumption expenditure is expected to gain momentum on the back of a marked pick-up in growth of real disposable income, as a further fall in inflation reinforces the forecast increase in labour income growth. A more positive outlook for house prices also serves to support the pick-up in spending. The recovery in household incomes, together with natural population growth and a modest increase in net migration and household formation trends, is forecast to provide support to residential investment over the remainder of the forecast period.

Figure 2.13 – Private consumption and residential investment



Sources: Statistics New Zealand, The Treasury

(出所)Treasury, "Economic and Fiscal Update 2001"

英国、ＮＺでは、マクロ経済指標の中期見通しが複数示されており、そのうち低位な見通しを、予算積算（財政見通し）の前提（Economic assumption）としている[注47]。例えば、英国では、経済見通しは幅を持って示されており、2001 年度のＧＤＰ成長率の経済見通しは 2.25～2.75 であるが、予算の前提で採用している数値は 2.25 であり、経済見通しで示される最低の数値となっている(表Ⅳ－２－13 参照)。予算の前提で意識的に低い数値を採用する理由としては、低位の前提を採用することによって歳出を抑制することができ、財政余剰が発生しやすいことがあげられる。

表Ⅳ－２－13　英国の「経済見通し」と「予算の前提」の比較（ＧＤＰ成長率）

	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度
経済見通し	3	2.25～2.75	2.25～2.75	2.25～2.75
予算の前提	3	2.25	2.25	2.25

(出所)Treasury,“Financial Statement and Budget Report　2001”の数値を元に作成

注 47　オランダでは、予算の前提を作成する際、トレンドベース・アプローチを採用している。そのアプローチでは、経済見通しについて何通りものシナリオ（予測）を作成するが、その中でも、控えめな前提に基づいた「慎重な（Cautious）シナリオ」が採用される。その理由は、予想以上の収入があってその使用法を考える方が、予想外の資金不足に直面して財源を探すよりも容易だからである。

＜我が国の現状＞

我が国では、従来、例年 12 月末の政府予算案決定の前に、「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」という財政政策の前提となる翌年度の経済見通しが発表されているが、その計数は、予算年度、つまり翌年度のものだけであり、中期的な経済・財政の予測は示されていない。

このように我が国では、予算文書では中期経済見通しは示されていないが、経済財政の中期ビジョンを示した「構造改革と経済財政の中期展望」(2002 年１月閣議決定）の審議の際の参考資料において、マクロ経済の中期的な姿について一定の試算が示された。それでは、2006 年度までの実質成長率、名目成長率、名目ＧＤＰ、物価上昇率、完全失業率、名目長期金利、貯蓄投資差額（一般政府、民間、海外）の試算が示されている[注48]。

表Ⅳ－２－14　内閣府によるマクロ経済の中期的な姿についての試算（2002 年１月）

(%程度)、[対GDP比、%程度]、兆円程度

	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2010年度
実質成長率	(▲ 1.0)	(0.0)	(0.6)	(1.5)	(1.5)	(1.6)	(1.9)
名目成長率	(▲ 2.4)	(▲ 0.9)	(0.6)	(2.3)	(2.5)	(2.7)	(2.9)
名目ＧＤＰ	500.6	496.2	499.3	510.9	523.7	537.7	601.0
物価上昇率（GDPﾃﾞﾌﾚｰﾀ）	(▲ 1.5)	(▲ 0.9)	(0.0)	(0.8)	(1.0)	(1.1)	(1.0)
完全失業率	(5.2)	(5.6)	(5.6)	(5.4)	(5.2)	(4.9)	(4.2)
名目長期金利	(1.5)	(1.5)	(1.6)	(1.9)	(2.2)	(2.4)	(3.0)
貯蓄投資差額							
一般政府	[▲ 6.9]	[▲ 6.5]	[▲ 6.3]	[▲ 5.4]	[▲ 4.7]	[▲ 4.4]	[▲ 2.9]
民間	[9.1]	[8.8]	[9.0]	[8.1]	[7.3]	[6.9]	[5.3]
海外	[▲ 2.2]	[▲ 2.3]	[▲ 2.6]	[▲ 2.7]	[▲ 2.6]	[▲ 2.5]	[▲ 2.4]

(出所)内閣府「内閣府試算」（「構造改革と経済財政の中期展望」の審議の際の参考資料）

注48　2007～2009 年度はないが、2010 年度の計数も併せて公表されている。

②.マクロ経済見通しの質を評価する仕組み（ＩＭＦコード 4.2.2）

＜ＩＭＦ等の要請＞

ＩＭＦマニュアルは、

ア．マクロ経済見通しやマクロ経済指標の予算における前提は、独立した専門家によって評価されること　[優良慣行]

イ．マクロ経済見通し等の質を独立して評価する制度上のメカニズムが設置されること　[最優良慣行]

を提唱する。

＜諸外国の取組み＞

マクロ経済見通しの評価を行う仕組みには、政府の経済・予算担当部局以外の機関による独自の見通しの作成、民間との比較、議会における集中的な審議、第三者機関による精査があり、各国で異なっている(表Ⅳ－２－15 参照)。

表Ⅳ－２－15　各国のマクロ経済見通しの評価

国　名	精　　査　　の　　方　　法　　等
米　国	・議会予算局(ＣＢＯ)が、大統領府（ＯＭＢ）とは別に予算の前提となる経済見通しを作成しており、双方の経済見通しは、比較ができるよう公表される。 ・ＣＢＯによる経済見通しは、民間機関との比較が示される。 ・ＣＢＯは、経済見通しの予測と結果の差異についての事後分析を行なっている。
英　国	・予算の前提は、会計検査院(ＮＡＯ)による精査を受ける。 ・経済見通しは、民間機関との比較が示される。
仏	・マクロ経済見通しは、経済財務大臣が議長を務め、経済及び金融の専門家 22 人を含む国家経済委員会(National Economic Commission)による精査を受ける。
Ｓ　Ｗ	・政府から独立したエージェンシーであるＥＳＶ(National Financial Management Authority)、国立経済社会研究所(National Institute of Economic and Social Research)が、財務省とは別に経済見通しを作成する。 ・予算編成は、春・秋の２段階で審議される。春の段階では、マクロ経済見通しや歳出総額等、政府の経済・財政政策の基本的な方針について審議される。
豪　州	・民間機関やＩＭＦ等の機関による予測と比較される。 ・マクロ経済見通し作成に使用したモデルが公表される。
Ｎ　Ｚ	・マクロ経済見通しの完成前に、外部エコノミストによる精査を受ける。 ・予算編成は、冬・夏の２段階で審議される。冬の段階では、マクロ経済見通しや財政見通し等、政府の経済・財政政策の基本的な方針について審議される。 ・マクロ経済見通し作成に使用したモデルが公表される。
日　本	・マクロ経済見通しは、マーケット関係者、民間エコノミスト等で構成される経済財政諮問会議の下の「経済分析・検討チーム」の意見・情報が参考とされている。

経済・予算担当部局以外の機関が独自の見通しを作成する国は、米国、スウェーデンである。独自の見通しは、米国は、議会の機関である議会予算局（ＣＢＯ）が作成するのに対し、スウェーデンは、政府のエージェンシーであるＥＳＶ(National Financial Management Authority)と国立経済社会研究所(National Institute of Economic and Social Research)が作成する。従って、スウェーデンでは、第三者機関が見通しを作成しているわけではない。また、米国では、行政側(ＯＭＢ)及び議会側(ＣＢＯ)が、それぞれ独自に予算の前提となる経済見通しを作成し、自分の見通しと相手の見通しとの比較を公表しているが、ＯＭＢの前提をＣＢＯが精査するわけではない（ＯＭＢとＣＢＯ経済見通しの比較の例は、表Ⅳ－２－16 参照)。いわば重複投資ともいえるが、双方の経済見通しを公表することで、お互いを牽制している。なお、大統領予算教書で示される両者の経済見通しには、若干の違いがあり、ＯＭＢは、大統領が提案する政策に基づいて作成されているのに対し、ＣＢＯは現行政策がそのまま続くベースで作成されている。

民間との比較を行う国は、米国、英国、豪州、ＮＺ、韓国である。このうち、米国、英国では、予算文書で、政府と民間の経済見通しの比較を公表している。例えば、米国のＣＢＯは、ＣＢＯ、ＯＭＢ、民間の主要 50 機関の集計であるブルーチップの三者の経済見通しの比較を公表している。更に、ＣＢＯ作成の「予算・財政見通し改訂版(The Budget and Economic Outlook:an update)」(2000 年 7 月発表）では、ＣＢＯ、行政側、ブルーチップの経済見通しについての事前の予測と結果の対比分析(表Ⅳ－２－17 参照)を公表している。こうした事後分析は、以前に公表した経済見通しの質を評価するだけでなく、現在の経済見通しについて考えられるリスクを、予め提示する仕組みといえる。

議会におけるマクロ経済見通しの審議について、特徴があるのはスウェーデン、ＮＺである。両国では、２段階プロセスで予算編成を行うといった特徴があるが、それでは、まず予算全体のフレームワーク(歳出の見通しや財政戦略)が審議された後、そのフレームワークに基づいて、個別の予算が審議される。マクロ経済見通しは、予算全体のフレームワークを決める要素として、第一段階で、集中審議される。具体的には、スウェーデンでは、春にマクロ経済見通しが吟味され、更新されたマクロ経済見通しと支出省庁からの要求に基づき、３ヶ年の歳出総額が審議される。この春の審議の目的は、財政政策とマクロ経済の整合性を確保することにあり、議会においては、公的部門の適切な規模、歳入や歳出のインパクトを中心に議論が行われる。秋には、

春に決められた歳出総額を維持した上で、個別の予算が審議される。

表Ⅳ－２－16　米国の中期経済見通しのＯＭＢとＣＢＯの比較

(Calendar years; percent)

	Projections										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Real GDP (chain-weighted): [1]											
CBO1月	2.9	3.0	2.7	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7	2.8	2.9	2.9
OMB（大統領予算教書）	2.9	2.6	2.5	2.5	3.0	3.0	2.9	2.8	2.6	2.6	2.6
Chain-weighted GDP Price Index: [1]											
CBO1月	1.7	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
OMB（大統領予算教書）	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Consumer Price Index (all-urban): [1]											
CBO1月	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
OMB（大統領予算教書）	2.3	2.5	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
Unemployment rate: [2]											
CBO1月	4.1	4.2	4.4	4.7	4.8	5.0	5.0	5.1	5.2	5.2	5.2
OMB（大統領予算教書）	4.2	4.5	5.0	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2
Interest rates: [2]											
91-day Treasury bills:											
CBO1月	5.4	5.6	5.3	4.9	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8
OMB	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2
10-year Treasury notes:											
CBO1月	6.3	6.4	6.1	5.8	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7
OMB	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
Taxable income (share of GDP): [3]											
CBO1月	79.9	79.3	78.6	78.0	77.5	77.1	76.8	76.4	76.1	75.8	75.4
OMB（大統領予算教書）	79.6	78.8	78.0	77.2	76.5	76.0	75.6	75.2	74.7	74.3	73.8

[1] Percent change, fourth quarter over fourth quarter.

[2] Annual averages, percent.

[3] Taxable personal income plus corporate profits before tax.

(出所)OMB,“Analytical Perspectives Fiscal Year 2001”により作成

表Ⅳ－２－17　ＣＢＯ、ＯＭＢ、ブルーチップの経済見通しについての事前の予測と結果の対比分析

	CBO	Administration	Blue Chip
Two-Year Averages			
Growth Rate for Real Output (1982-1998)			
Mean error	-0.4	-0.2	-0.5
Mean absolute error	0.8	0.9	0.8
Root mean square error	1.0	1.2	1.0
Growth Rate for Nominal Output (1982-1998)			
Mean error	0.4	0.6	0.4
Mean absolute error	1.0	1.1	1.0
Root mean square error	1.3	1.5	1.2
Inflation Rate in the Consumer Price Index (1982-1998)			
Mean error	0.7	0.6	0.7
Mean absolute error	0.8	0.9	0.9
Root mean square error	1.0	1.1	1.1
•			
•			
•			
•			
Five-Year Averages			
Growth Rate for Real Output (1979-1995)			
Mean error	0	0.4	-0.1
Mean absolute error	0.4	0.7	0.5
Root mean square error	0.7	0.9	0.6
Growth Rate for Nominal Output (1982-1995)			
Mean error	0.9	1.0	1.0
Mean absolute error	1.0	1.1	1.0
Root mean square error	1.1	1.2	1.2

SOURCES: Congressional Budget Office; Office of Management and Budget; Aspen Publishers, Inc., Blue Chip Economic Indicators; Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

NOTES: The values reported here are derived from Tables B-2 through B-10.
N.A. = not available.

(出所) ＣＢＯ,“The Budget and Economic Outlook:an update,July 2000”

最優良慣行である第三者による精査を行う国は、英国、フランス、ＮＺである。英国の「財政安定化規律」では、財務省は、会計検査院（National Audit Office:ＮＡＯ）に、予算の基礎となる主な前提及びその変更の監査を依頼しなければならないことが規定されており、ＮＡＯは、予算の前提の中から対象となる指標を抽出し、３年間ローリングベースで監査を行なっている。つまり、1998 年に精査された指標は、次回は 2001 年にその対象となる。この監査の目的は、前提で使われている指標が合理的で慎重であるかどうかを吟味するとともに、前回監査した指標が、この３年間、実際に合理的で慎重だったかどうかを事後分析するものである。2001 年予算期には、ＧＤＰの構成と債務利払いのための基金が精査の対象となった。３年前、予算の前提におけるＧＤＰの構成は、「国民所得における雇用者所得と雇用者利潤の割合は中期的に一定である」と定義されていたが、今回の精査では、この定義が３年間合理的だったことが確認されるとともに、今後も継続して使用することが推奨されている(具体的な予算の前提の監査結果の例は、表Ⅳ－２－18 参照)。

なお、ＮＡＯは、予算の前提の監査をおこなうだけでなく、その結果について「予算のための前提の監査(Audit of Assumptions for the Budget)」という報告書を作成し公表している。また、豪州やＮＺでは、第三者がマクロ経済見通しや予算の前提をレビューできるよう、それらを作成する基礎となるモデルを公表している。

表Ⅳ－２－18　英国の会計検査院(ＮＡＯ)による予算の前提の監査結果の例

項　　目	監　査　年	結　　果
ＧＤＰの構成	1998，2001	国民所得における雇用者所得と雇用者利潤（Profit）の割合は、中期的に一定である。
債務利払いのための基金	1998，2001	利払いのために使われる基金の前提は、政府借入の見通しのレベル及び調達政策(financing policy)と調和している。
ＧＤＰ成長率トレンド	1997，2000	2.25%
失業者の残余	1997，1999，2001	現在、103 万人程度だが、2003-04 年に 106 万人に増加する。それは、民間の見通しの平均と調和する。
金利	1997，2000	３ヶ月金利は、市場期待と一致して変化する。

(出所) Treasury,“Financial Statement and Budget Report　2001”により作成

＜我が国の現状＞

我が国では、予算におけるマクロ経済見通しの諸前提である「政府経済見通し」は、予算と同様に閣議決定の対象であり、政府の最重要決定事項となっている。「政府経済見通し」は予算文書の一部を構成するものではないが、国会における予算審議に際しては、その諸前提であるマクロ経済見通しについても、当然審議が及ぶ。

さらに、2001 年７月、経済財政諮問会議の下に、マーケット関係者や民間エコノミスト等で構成される「経済動向分析・検討チーム」が設置され、景気の現状や先行き等についての幅広い意見・情報を集約することによって、政府としての景気動向の把握、今後の政策運営の参考とする試みが始まっており、その検討結果が公表されているが、マクロ経済見通しの質を分析・評価する制度的な仕組みが構築されているわけではない。