

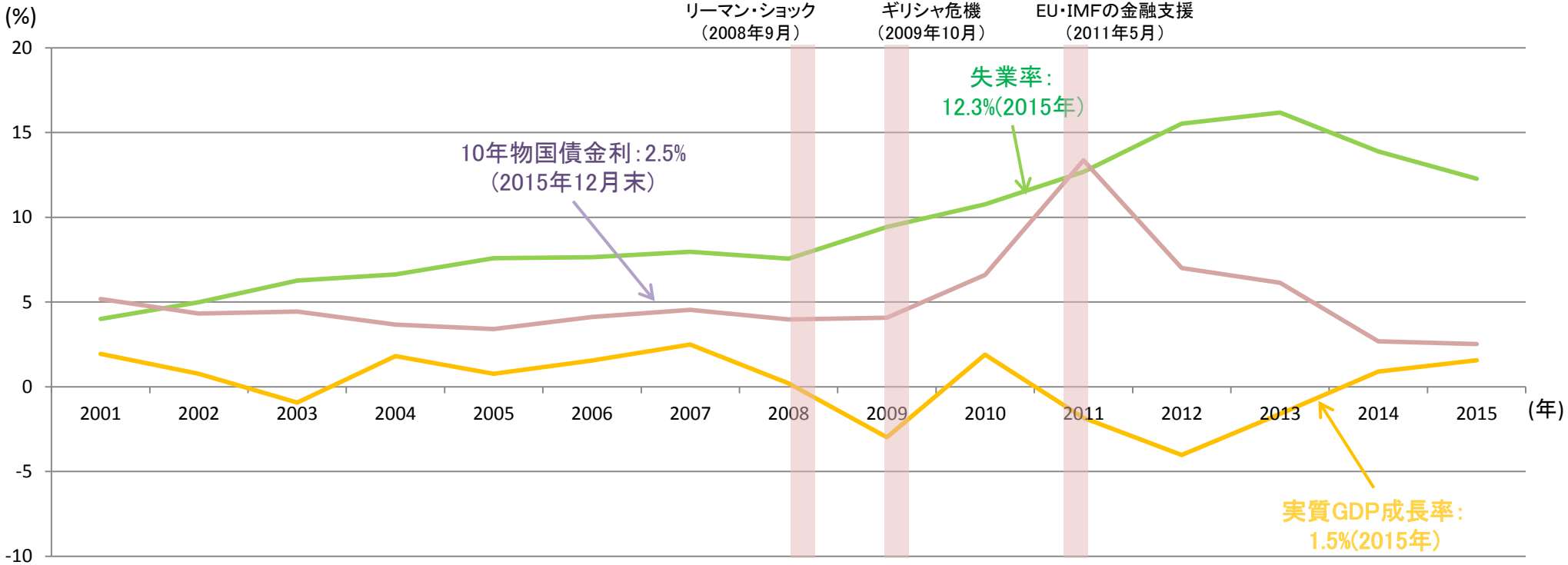
海外調査報告 (ポルトガル)

平成28年4月15日



経済状況

- 2010年代前半は経済は安定的に推移。他方、リーマンショック後は大きく後退し、2011年以降の3年間は実質GDP成長率はマイナスで推移。その後2014年にプラスに転換、2015年以降も緩やかに回復する見込み。
- 経常収支は2013年に20年ぶりの黒字を達成。失業率は低下傾向。



1999.10-2002.4	2002.4-2005.3	2005.3-2011.6	2011.6-2015.11	2015.11-
グテーレス首相 (社会党)	パロージ首相・ロペス首相 (いずれも社会民主党)	ソクラテス首相 (社会党)	コエーリョ首相 (社会民主党)	コスタ首相 (社会党)
社会党政権	社会民主党政権	社会党政権	社会民主党・民衆党政権	

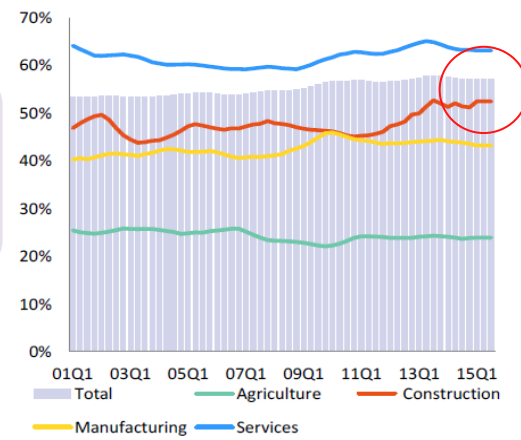
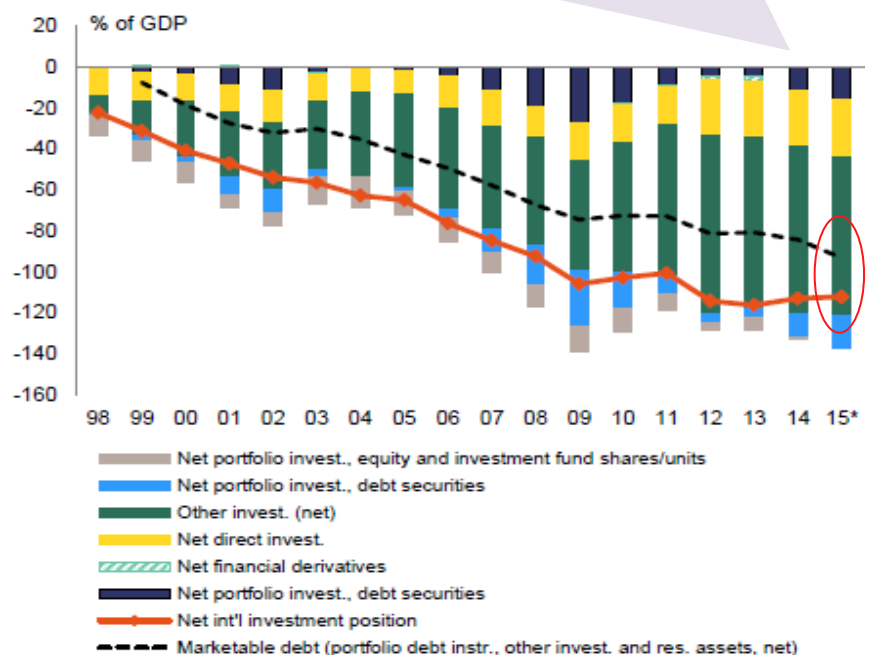


ポルトガルへの金融支援と最近の経済・金融状況

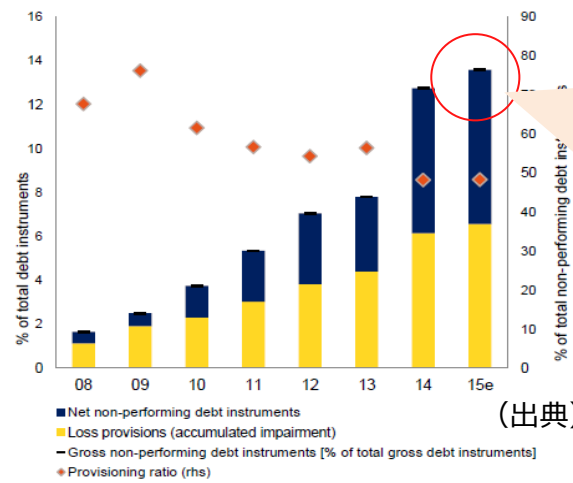
- リーマンショック後の景気後退や経済対策により財政状況が悪化。2011年3月、追加の財政再建策が議会で否決されたこと等を受け、国債金利が上昇し自力での資金調達が困難となった。こうした状況を受け、4月にEU/IMFに資金支援を要請。3年間で総額780億ユーロの融資を受けることが決定。
- ポルトガル経済は2013年半ば頃から緩やかに回復しており、当該プログラムは2014年5月に終了。他方、改善傾向にあるものの、対外債務、産業の生産性、不良債権の問題などが残る。

【金融危機以降のポルトガルの主な経済指標】

対外純債務 (対GDP比) は、足下の経常収支の黒字化を背景にしても100%以上と膨大(2014年: ▲113.3%)。外的ショックに対するエクスポージャーが依然として高い。



労働生産性は、研究開発支出が低いことや、労働力のスキルが不十分であることなどを背景に、EU平均の60%程度と極めて低い。



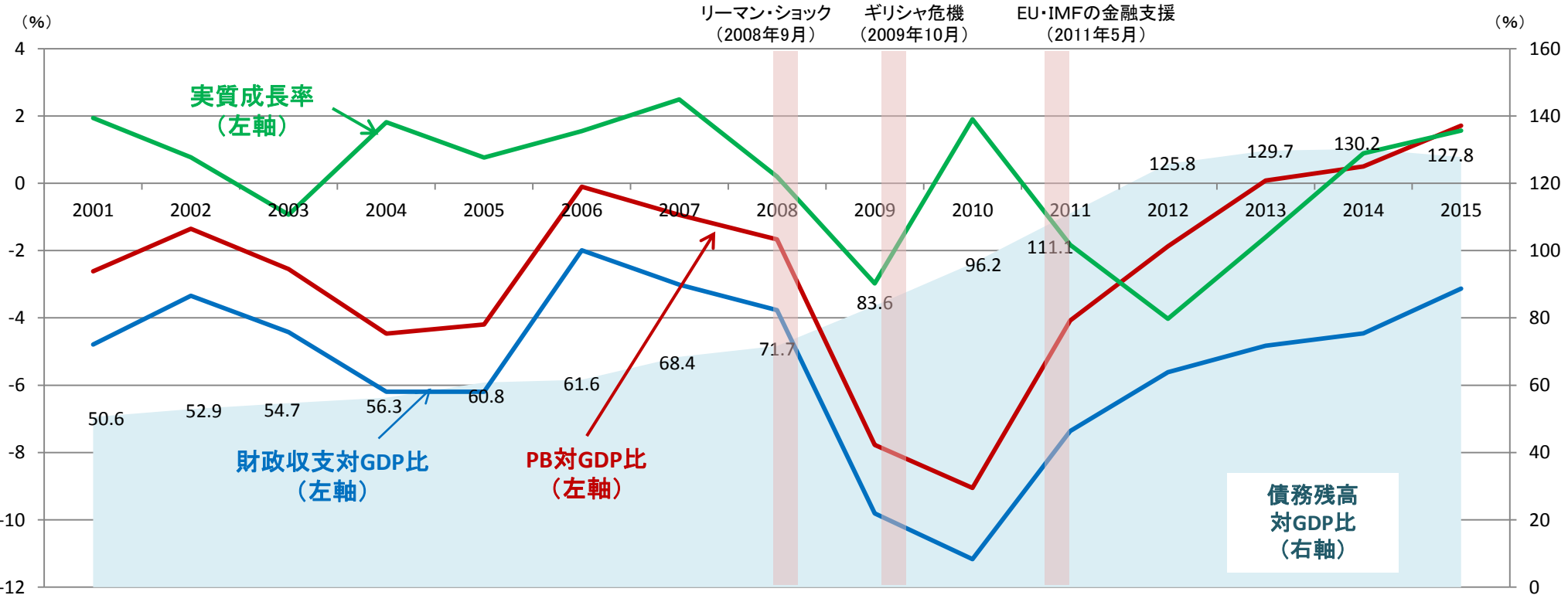
不良債権の割合は、銀行の低い利益率などを背景にリーマンショック以降増え続けており、依然として高い水準 (2015年: 13.4%)にある。

(出典) EU "Country Report Portugal 2016"



財政状況

- リーマンショック後の2009年に財政収支対GDP比が大幅に悪化した、その後財政収支は大きく改善。基礎的財政収支は既に黒字化。
- 債務残高対GDP比は130%程度と高い水準にあり、近年は横這いで推移。



1999.10-2002.4	2002.4-2005.3	2005.3-2011.6	2011.6-2015.11	2015.11-
グテーレス首相 (社会党)	パロージ首相・ロペス首相 (いずれも社会民主党)	ソクラテス首相 (社会党)	コエーリョ首相 (社会民主党)	コスタ首相 (社会党)
社会党政権	社会民主党政権	社会党政権	社会民主党・民衆党政権	



2011年総選挙と財政健全化

- リーマンショック以降の景気後退が続く中で、2011年に格付け会社が相次いで国債格付けを引き下げ、社会党政権はEUなどからの財政健全化を含む資金支援プログラムの必要性を表明。当時の野党社会民主党も同様に、プログラム受入れに賛成を表明。
- 2011年総選挙では、社会民主党が108議席(230議席中)を獲得し、第一党に躍進。第三党の民衆党と連立しコエーリョ政権が発足。プログラムを踏まえ、公務員人件費の削減、増税など財政健全化に着手。

【2011年総選挙前後の動き】

格付会社フィッチがポルトガル国債を「投機水準」手前のBBB-に格下げ。

4月

ソクラテス首相(社会党)はEU及びIMFに対して金融支援を要請。

5月

EC・ECB・IMF(トロイカ)による対ポルトガル支援合意書が公表。

<野党の反応>

①社会民主党(コエーリョ党首)

: 合意書に記載された約束と目標について社会民主党が完全な責任を負うことを表明。

②民衆党(ポルタス党首)

: 合意書に記載された財政再建の目標値を遵守し支持することを明確に表明。

6月

総選挙の結果、社会民主党・民衆党の連立政権(コエーリョ首相)が樹立。

社会民主党
108

民衆党
24

社会党
74

統一民主
16

同盟左翼連合
8

定数: 230議席

プログラムの内容

- 当初の2012年における財政健全化目標の達成(財政収支対GDP比▲3%)を2013年に後ろ倒しし、2011年▲5.9%、2012年▲4.6%の中間目標を設定。
- 2013年までに対GDP比で10%程度の健全化措置。歳出面3分の2、歳入面3分の1の割合で実施。
- 2011年については、歳出面は公務員人件費の削減、失業給付・家族手当の削減など幅広い分野での抑制、歳入面は付加価値税率の2%引上げ等の実施を計画。
- 2012-2013年については、歳出面は公務員人件費の削減、年金給付・失業手当の抑制、地方政府・政府機関への交付金の抑制等、歳入面は所得税、法人税、資産課税、付加価値税の課税ベースの拡大等の実施を計画。



財政健全化に向けた取組

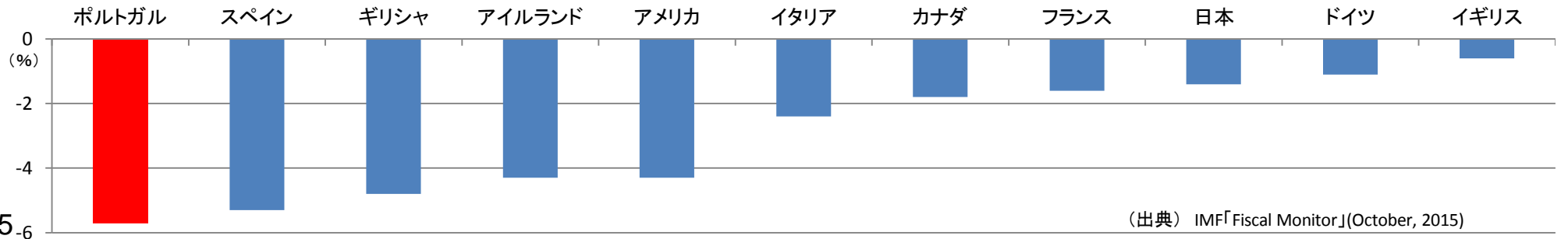
- 支援プログラム開始時点で2013年を見込んでいた財政収支対GDP比▲3.0%の目標達成は結果として2015年に先送りとなったものの、歳出・歳入両面からの財政健全化により財政収支は大きく改善。G7・GIIPS諸国と比べても、この期間の財政スタンスは極めて財政緊縮的。

プログラムの結果とその後

- 「経済調整プログラム」に沿って取組みを進めた結果、景気後退の影響もあり、2013年の健全化目標は達成できなかったものの、財政収支対GDP比は、▲11.2%(2010年)から▲4.5%(2014年)に大きく改善。
- 2011～2013年の健全化措置は、歳出面60%、歳入面40%の割合で実施。2011年、2012年については、ほぼ歳出面の措置が講じられたが、一定の歳出抑制措置が憲法院によって違憲判断されたため、2013年は歳入面中心の措置が講じられた。
- 2016年度予算では、財政収支対GDP比は▲2.2%と目標は達成でき、債務残高対GDP比も減少する見込み。人件費削減の取りやめ、所得付加税の廃止、社会福祉手当の回復などの措置を実施する一方、中間消費の削減や行政改革、印紙税、石油製品税、たばこ税による増収で財源を確保。

<フィiscalインパルス（財政スタンス）の積上げ（2012-2014年）>

フィiscalインパルスとは、景気循環調整後PBの変化。裁量的財政政策による財政スタンスを見る指標であり、プラスなら財政拡張的、マイナスなら財政緊縮的であることを示す。



(出典) IMF「Fiscal Monitor」(October, 2015)



財政運営を規律するルール

- 財政運営ルールについては、主に予算管理法の改正を通じ、地方政府、政府機関なども広く対象に歳出管理等が行われている。
- また、国の予算は受益と負担の世代間配分の平等原則に従うとの条項も含まれている。

予算管理法の改正

○2011年度改正

複数年財政フレームの設定、一般政府(地方政府、政府機関等)の定義、財政健全化に向けた調整措置の導入、独立検証機関(CFP)の設置

→ 2012年に初めての複数年度計画である「財政戦略(Estratégia Orçamental)」を策定。

(例)「財政戦略2014-2018年」(2014年4月)の歳出上限と将来見通し

	2014	2015	2016	2017	2018
一般歳入で賄われる歳出上限(億ユーロ)	458	461	465	471	480
財政収支	▲4.0%	▲2.5%	▲1.5%	▲0.7%	0.0%
構造的財政収支	▲2.1%	▲1.3%	▲0.8%	▲0.5%	▲0.2%
債務残高	130.2%	128.7%	125.6%	120.7%	116.7%

○2012年度にはEUの「Six Pack」等に応じた改正、2015年度には予算項目の簡素化、「安定化プログラム」などEU関連事務と整合性のある予算スケジュールへの変更など財政管理機能の更なる強化に向けた改正を実施。

(参考) 予算管理法の世代間公平に係る条項

(世代間の公平)

第10条 国の予算は、受益と負担の世代間配分の平等原則に従う。

2 世代間公平の評価は、(a)表17に含まれる措置及び事業、(b)公共投資、(c)国の補助による人材育成投資、(d)公的債務負担、(e)国有企業の資金需要、(f)年金改革その他の予算上の効果が含まれる。



社会保障関係の取組

- トロイカの支援を受け入れる際に、要請の内容に沿って社会保障の給付抑制を実施。給付カットや長期にわたる年金のスライド凍結等厳しい内容の措置を実行。
- 要請を実行するだけでなく、2014年には年金制度改革を実施。平均余命の伸びに応じて支給開始年齢や支給額を調整する仕組みが確立。年金支出対GDP比は2030年頃にはピークアウト。

<トロイカの要請に応じて講じた措置>

<2014年年金制度改革>

○老齢年金の額改定の凍結(2011~2013年)

(1)支給開始年齢

○社会保障給付(年金以外)の額計算に用いられる基準額の額改定の凍結(2011~2013年)

- 支給開始年齢を65歳から66歳に引上げ。
- 支給開始年齢の自動引上げ制度を導入。平均余命の伸びに応じて自動的に引上げ。2016年は66歳2か月。

○年金受給者に課す特別連帯拠出(CES)の導入・強化

(2)支給額の調整(サステナビリティファクター(SF))

- 2011年 公的・私的年金にかかわらず、5,000ユーロ以上の年金について10%の拠出
- 2012年 5030.64ユーロ以上の年金について累進的に25%以上の拠出
- 2013年 賦課ベースを1,350ユーロ以上の年金の拡大(拠出率は3.5%~)

- 平均余命の伸びに応じて支給額を調整する「サステナビリティファクター(SF)」について以下の改正を実施。

- ① 計算方法の変更による調整幅の拡大。新ルールによる2016年の減額幅は13.34%(従前のルールで計算した場合の減額幅は6.51%)。
- ② 従来は全ての年金を対象としていたが、繰上げ受給の場合のみを調整対象とするよう変更。

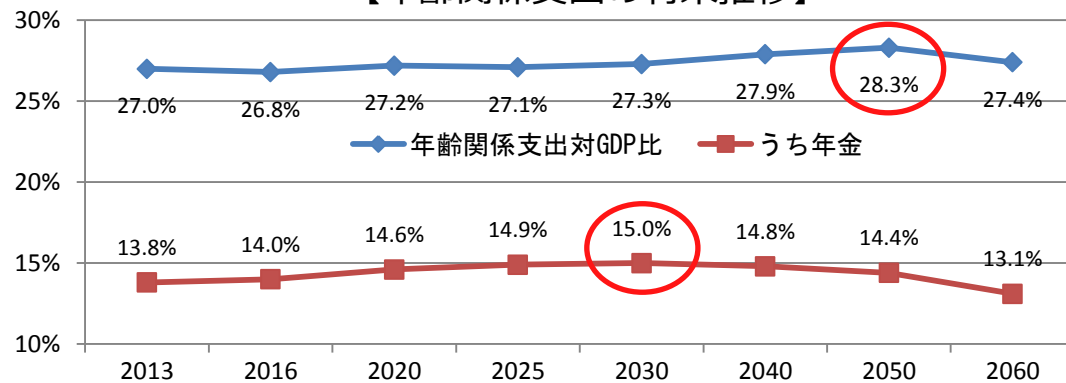
○年金給付のうちいわゆる「13、14ヶ月目」にあたる給付額を減額(2012年)

→後に違憲判断があったため2013年以降未実施。

○失業給付の合理化(2012年)

- 給付期間の段階的短縮
- 給付の上限額を基準額の3倍→2.5倍に減額
- 給付開始後6ヶ月以降の給付額の10%減額

【年齢関係支出の将来推移】

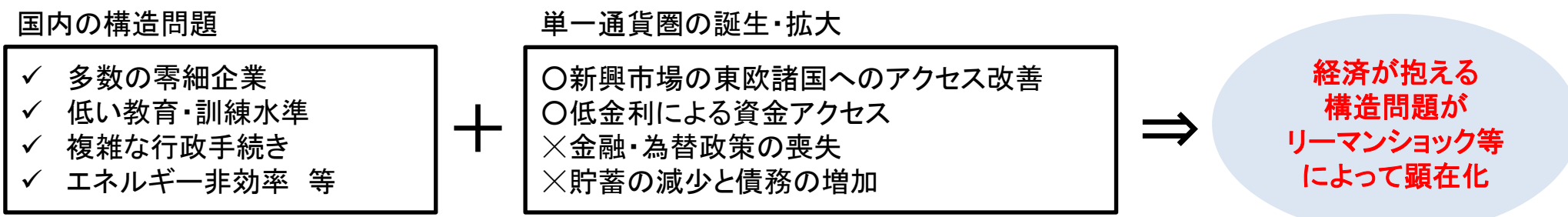




国家改革プログラム（Portugal 2020）

○ 財政健全化の道筋を定めたEU共通の「安定・成長プログラム」との車の両輪として、各種の**構造改革を盛り込んだ「国家改革プログラム（Portugal 2020）」**が策定され、労働改革や教育改革などを進めていくこととされた。

【国家改革プログラム（2011年）における政策目標と主な施策】



⇒ 財政健全化とともに、教育、環境、労働、産業の面で様々な構造改革を推進。

政策項目	目標	2020年目標	2010年実績	2014年実績	主な改革内容
教育訓練	学校中退率の低下	10%	28.7%	17.6%	<ul style="list-style-type: none"> ○ 義務教育課程の延長（12年） ○ 政策目標（国家試験の結果、留年・中退率）の設定・モニタリング・評価 ○ 目標達成に向けた保護者、自治体との協力体制構築 等
高等教育	高等教育卒業生割合（30～34歳）の向上	40%	23.5%	31.3%	<ul style="list-style-type: none"> ○ 職業訓練学校における高水準（ISCED 4等）の職業訓練の一般化 ※ISCEDは国連が定める教育に係る標準的レベル区分。Level 4は高校と大学の中間程度。 ○ 高等教育における通信教育の拡充 等
雇用	就労率（25～64歳）の向上	75%	70.5%	67.6%	<ul style="list-style-type: none"> ○ 解雇条件の緩和（解雇手当の対象日数の引下げ、企業レベルの労使交渉の拡大等）



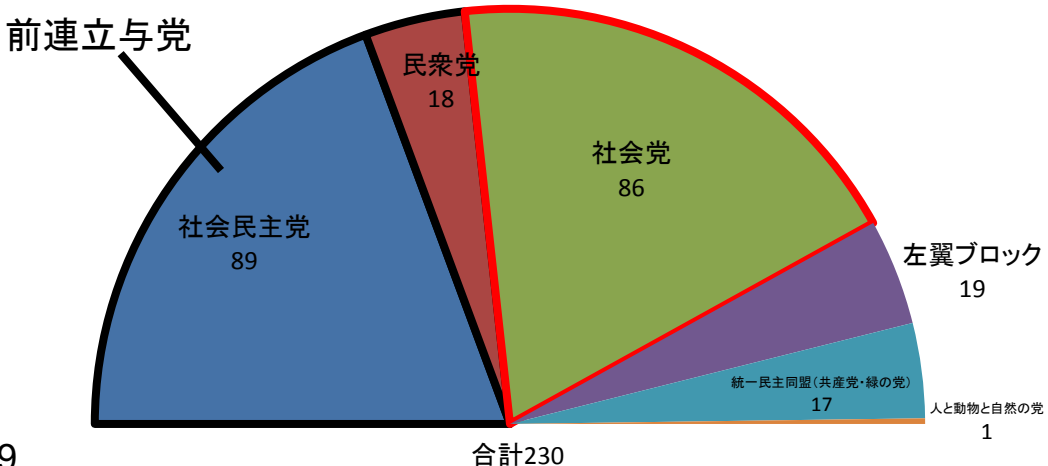
2015年総選挙後の政治情勢

- 2015年の総選挙では社会民主党が第1党の座を守ったものの過半数割れ。第2党の中道左派社会党コスタ党首が首相就任。コスタ政権は社会党単独の少数政権であり、左翼ブロック等は閣外協力。
- 社会党新政権においても、EUの財政規律の履行は引き続き堅持の姿勢。

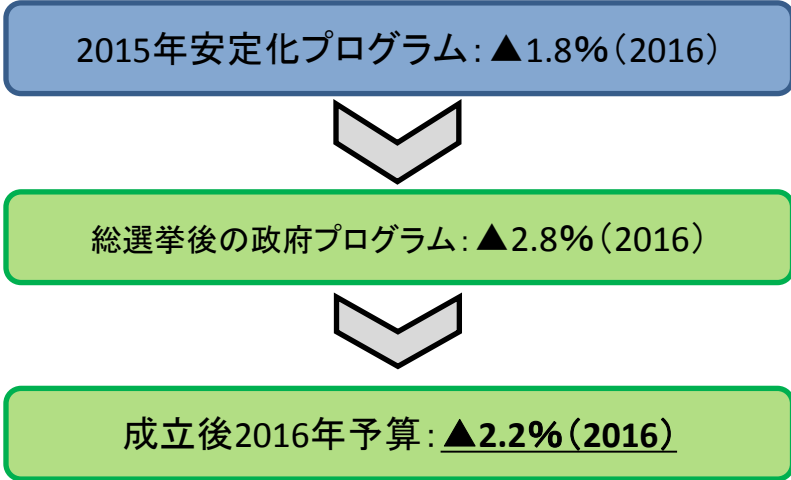
【各政党の財政スタンス】

政党	スタンス
旧連立与党 (社会民主党・民衆党)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政収支対GDP比▲3%基準を2015年内に達成。2019年までに財政均衡又は黒字化を図る。 ○ 債務残高対GDP比を2019年に107.6%に引き下げる。利払費を削減し、長期的に安定水準を保つ。 ○ 公的債務の抑制を憲法で規定。 (以上総選挙公約)
社会党	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「我々は今後、緊縮政策のページをめくりつつ、我々の国際的な義務、つまりはユーロ圏内の現行規定を履行していくことになろう。これら多くの規定と我々の意見が一致しないことは事実であるが、この規定が存在する間は、これを守っていく。」 (コスタ首相(2015.12.7付現地紙「プブリコ」)インタビュー記事)
左翼ブロック	<ul style="list-style-type: none"> ○ 緊縮政策の終了。富の分配を推進。持続可能な産業発展を取り戻す。 (総選挙公約)

【2015年総選挙後の議席】



【選挙前後の2016年財政収支目標】



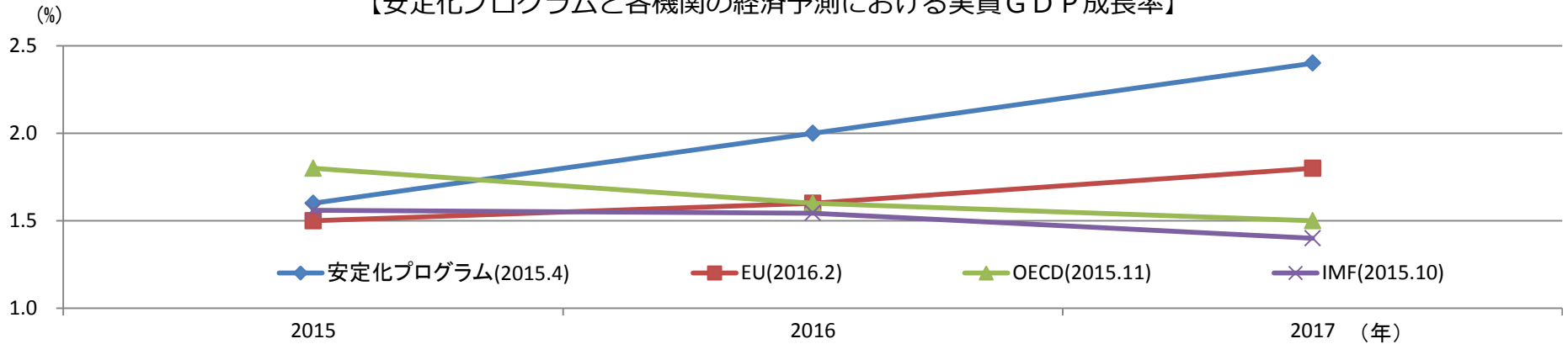
今後の経済・財政に関する見通しと当面の財政課題

- 政府の経済見通し(安定化プログラム)は、国際機関の見通しと比較して高めの水準。
- 依然として高い水準の債務残高、対外債務対GDP比を減少させていく必要。

今後の経済・財政に関する見通し

- 2015年安定化プログラムでは右肩上がりの経済成長を見込んでいるが、直近の各国際機関の経済予測とは、傾向・数値とも相異。

【安定化プログラムと各機関の経済予測における実質GDP成長率】



当面の財政課題

- リーマンショック等の影響により財政収支対GDP比が大幅に悪化して以降、歳出・歳入両面からの財政健全化は着実に進捗しているものの、上記のとおり将来の経済見通しが国際機関の予測と乖離しているなど、今後の健全化目標の達成については不透明。
- 債務残高対GDP比は130%程度と高いことに加え、企業部門の債務水準も大きい。対外債務が増加しており外的ショックに対するエクスポージャーが高くなっていることを踏まえれば、財政健全化は待ったなしの課題。



ポイント

- 2010年に▲11.2%まで悪化した財政収支対GDP比はその後大きく改善。基礎的財政収支は2013年に既に黒字に転換。
- これは、2011年における国債の格付けの引下げなどを背景に、「予算管理法」など財政運営を規律するルールを整備するとともに、政府が危機意識をもって財政健全化を進めてきたことが要因。同年の総選挙で政権が交代したが、その直前に策定されたEU/IMFによる金融支援プログラムについては、二大政党ともに遵守することを表明。
- EU等による金融支援の際に要請された財政健全化は、社会保障分野での歳出カット等を伴う厳しい内容だったが、これを着実に実行。これに加え、平均余命と年金支給開始年齢や給付額と連動させて自動的に調整する仕組みを導入するなど独自の年金制度改革を推進。年金給付支出対GDP比は2030年頃にはピークアウトする見込み。
- 2015年の選挙による政権交代後も、社会党政権はEUの財政規律の履行を引き続き堅持する姿勢。