

(参考3)

財政制度等審議会 財政制度分科会
海外調査出張報告

— とりまとめ資料 —

平成30年3月30日

調査体制及び調査日程

1. 欧州A



- 出張者: 遠藤典子委員、神子田章博委員
- 日 程: 平成30年2月5日～2月9日
- 訪問先: 英国、イタリア

2. 欧州B



- 出張者: 赤井伸郎委員、宮島香澄委員
- 日 程: 平成30年2月5日～2月9日
- 訪問先: フランス、スウェーデン、OECD

3. 欧州C



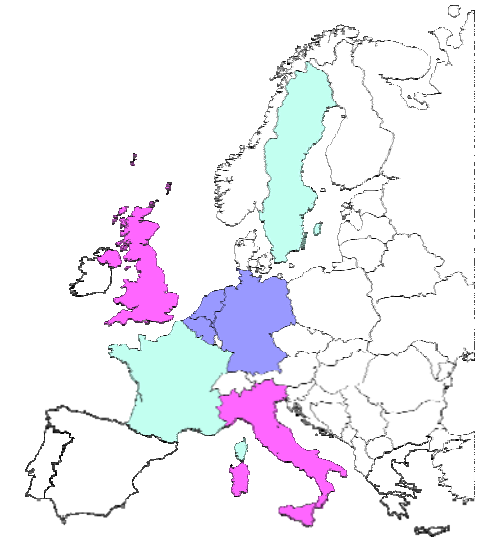
- 出張者: 田近栄治分科会長代理、土居丈朗委員
- 日 程: 平成30年2月12日～2月16日
- 訪問先: ドイツ、オランダ、EU(ベルギー)

4. 北 米



- 出張者: 大槻奈那委員
- 日 程: 平成30年2月12日～2月16日
- 訪問先: 米国、カナダ、IMF

< 欧州 >



< 北米 >



財政健全化目標・計画に対する各国の取組

－ 調査から得られる視点 ① －

➤ 目標の設定・変更、計画期間・内容に関する考え方等

- 堅実な経済予測に基づき、財政健全化目標と毎年の財政政策の指針等をしっかりと関連付けて策定する必要。また、目標設定に当たって政治のコミットメントを確保し、安易に目標を変更せずに着実に実施することが信頼性の確保のために重要。
- 信頼性の高い目標・計画は、社会保障制度の持続可能性に対する不安を解消し、過剰貯蓄の解消や期待インフレの改善を通じてマクロ経済のパフォーマンスの改善につながる。

目 標

- 財政ルールには、債務残高対GDP比といった最終的な目標と、財政収支や支出をコントロールするための毎年の財政政策の指針(歳出規律)の2つを盛り込むことが重要(IMF)

欧州では、こうした考えに沿って、債務残高対GDP比の引下げを中長期的目標として設定しつつ、財政収支や構造的財政収支の対GDP比の目標や、それに向けた計画を策定。なお、構造的財政収支は、仮定や推計方法等で結果が左右されるため、歳出に着目したよりシンプルなベンチマークを優先する動きがある。

(注1)「構造的財政収支」とは、「財政収支」から景気循環によって変動する要因と一時的な要因を除いたもので、不況期の財政赤字を好況期の財政黒字で相殺することを目指す。また、欧州では、2011年から経済ガバナンス六法に基づき、「歳出のベンチマーク」が遵守すべき財政指標の一つに追加され、歳出の伸び率を潜在成長率以下にすることが求められている。

- 目標の設定に当たっては、政権合意・法定化等を通じて政治が主導し、財政健全化の責任を負う(英、仏、独、スウェーデン、蘭等)

期 間

- 目標を変更する場合、目標後ろ倒し期間は、欧州主要国では2年程度が多い(注2)。目標は、経済状況に応じて頻繁に変更する必要がない、現実的なものとすべき、堅実な成長予測と歳出抑制計画がより重要(IMF)

(注2) 2010年以降で目標の後ろ倒しがあった主要先進国を見ると、英、伊、仏では1～4年程度の幅で2年の後ろ倒しが多く、米国では2～10年程度の後ろ倒しの例もある。

財政健全化目標・計画に対する各国の取組

－ 調査から得られる視点 ② －

期 間

- 目標とその裏付けとなる計画の期間は一致させることが通例であり、例えば、欧州ではその共通ルールとして、中期財政目標の計画期間を3年で区切り、期間満了後に新たな目標・計画を策定。市場等の信認を確保する観点から、目標は少なくとも3年間は固定すべきとの指摘もあり(IMF)
- 財政健全化は、財政出動自体が景気を過熱させ得るGDPギャップが閉じている時こそ進めるべき(伊、OECD)
- 日本では、団塊の世代が全員、後期高齢者に移行し、社会保障に係る国庫負担が増大する2025年よりも前に目標達成年限を設定すべき(OECD)

経済財政の見通し

- 諸外国では、経済財政の見通しの正確性や客観性を担保する次のような仕組みが存在。
 - ・ 経済見通しの前提(GDP、金利、物価上昇率等)に民間シンクタンクの平均予測値を用いることで客観性を担保(加)
 - ・ 経済財政見通し策定の際に民間シンクタンク等も関与して策定する例も(独)
 - ・ 目標の達成見通しを確率的予測で分析(目標の達成可能確率が50%以上か否かを分析。あわせて、見通しの誤差、感応度等も公表)。さらに、少なくとも年1回、経済財政見通しの正確性を検証し、その結果を公表する義務を法定化(英)

その他

- 日本は、財政健全化の道筋が不透明であることなどが、社会保障制度の持続可能性に対する不安を増大させ、過剰貯蓄(消費の低迷)、期待インフレの低下などにつながり、マクロ経済パフォーマンスを低下(IMF)
- 欧州では、3年に一度、長期的な財政の持続可能性等について詳細に分析し、財政運営に活用。

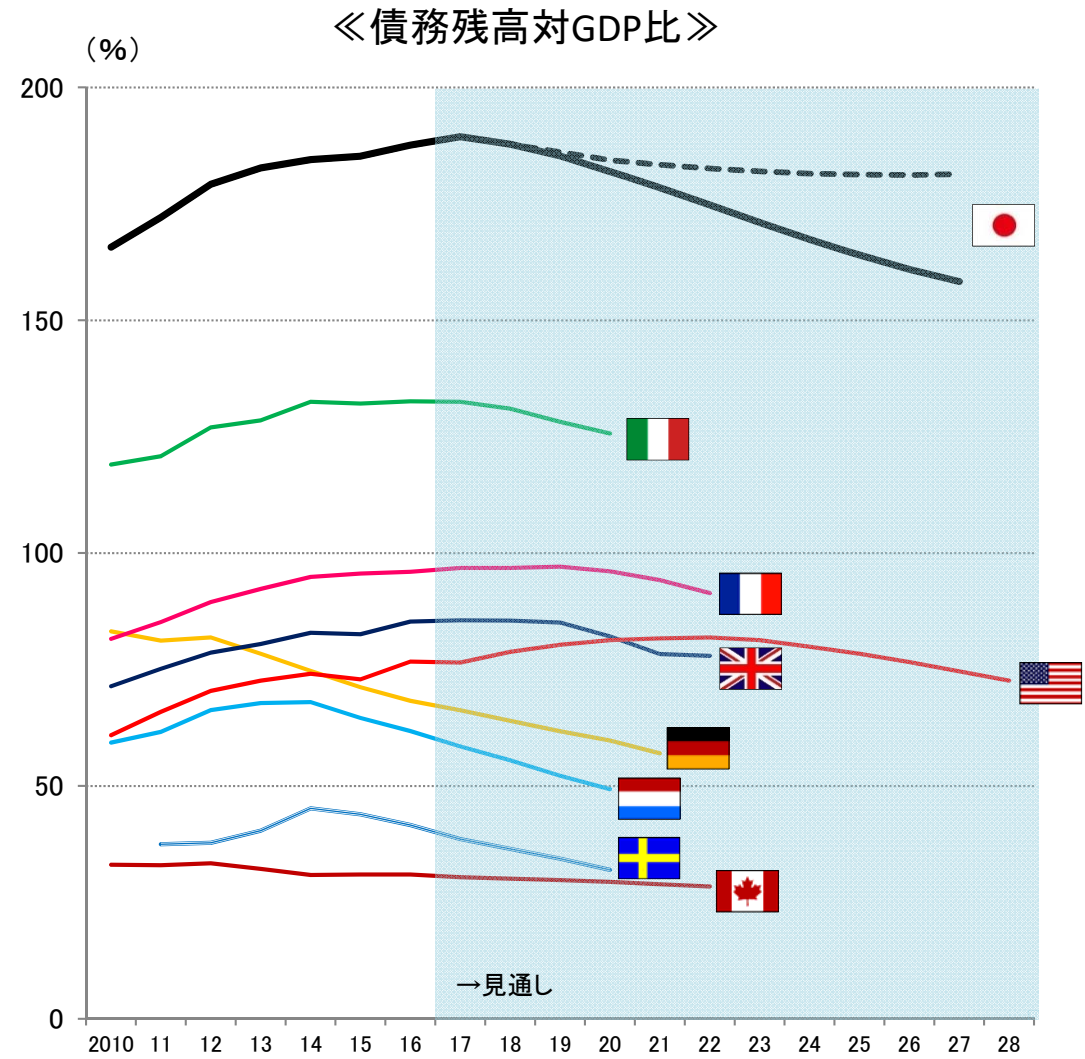
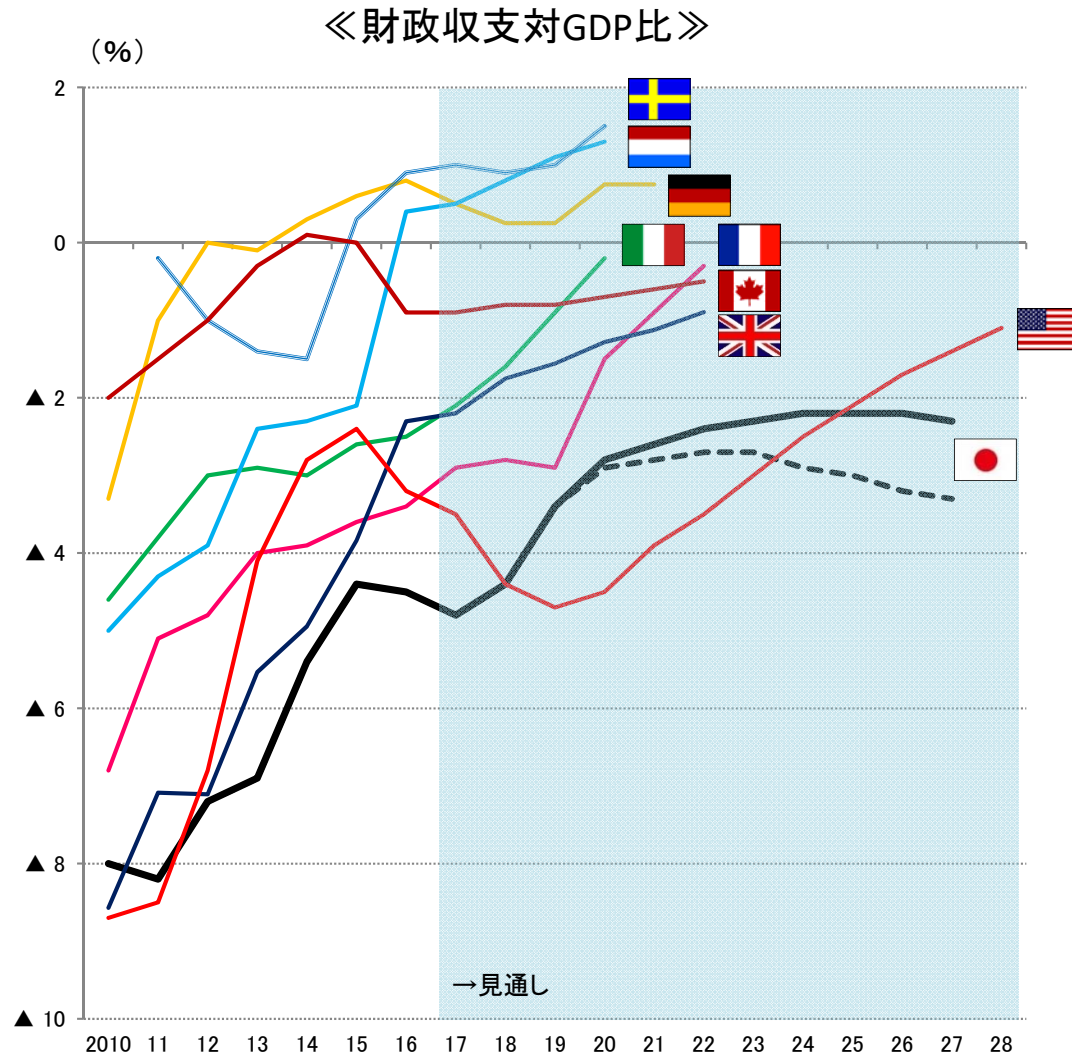
(参考)各国の財政健全化目標等

国名	基礎的 財政収支 (2018年)	財政収支 (2018年)	構造的 財政収支 (2018年)	各国の財政健全化目標(フロー)
日本	▲ 3.7	▲ 4.1	▲ 4.8	<p>・プライマリーバランス(国・地方)を、2020年度までに黒字化</p> <p>※ この目標については、「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)において、以下のとおりとされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消費税率引上げ分の使い道の見直しにより、PB黒字化目標の達成は困難となる。 ・ただし、財政健全化の旗は決して降ろさず、PB黒字化を目指すという目標自体は堅持。 ・目標達成に向け2018年の「骨太方針」において、PB黒字化の達成時期、その裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画を示す。
英国	▲ 0.1	▲ 2.1	▲ 2.1	・構造的財政収支(公的部門)対GDP比を、2020年度までに▲2%以下とする
イタリア	1.9	▲ 1.6	▲ 1.4	・構造的財政収支(一般政府)対GDP比を、2020年度までに均衡化
フランス	▲ 1.1	▲ 2.8	▲ 2.0	・構造的財政収支(一般政府)対GDP比を、▲0.4%以下とする
ドイツ	2.1	1.5	▲ 0.1	・構造的財政収支(一般政府)対GDP比を、▲0.5%以下とする
オランダ	1.2	0.6	0.1	・構造的財政収支(一般政府)対GDP比を、2021年までに+0.5%とする
スウェーデン	1.5	1.7	0.6	<p>・景気循環平均財政収支(一般政府)対GDP比を、2027年までの間で1/3%とする(2019年から適用)</p> <p>※ 過去10年間の財政収支、前後3年間(計7年間)の財政収支の平均や構造的財政収支が1/3%以内であるか等を各々測定、総合的に評価。</p>
米国	▲ 1.7	▲ 4.5	▲ 4.6	・財政収支(連邦政府)対GDP比を、2028年度までに▲1.4%に削減し、その後、2039年度までに均衡化
カナダ	▲ 0.9	▲ 1.4	▲ 1.3	・財政収支対GDP比(連邦政府)を均衡化

(出所)OECD「Economic Outlook 102」(2017年11月)
(注)数値は一般政府ベース。また、2018年の数値は推計値。

(参考)各国の財政状況の推移

○ 諸外国では、経済環境の好転等を受けて財政健全化の取組が進む。



— 日(成長実現) 日(ベースライン) — 英 — 伊 — 仏 — 独 — 蘭 — スウェーデン — 米 — 加

(出所) 各国経済見通しより作成。

(注1) 日本は国・地方の計数、米国及びカナダは連邦政府の計数、英国は公的部門の計数、イタリア、フランス、ドイツ、オランダ及びスウェーデンは一般政府の計数。

(注2) 米国は2018年から推計値。その他の国は、2017年から推計値。

財政健全化目標・計画に対する各国の取組

－ 調査から得られる視点 ③ －

➤ 歳出規律、各歳出分野における改革方針・項目の設定の在り方

- 諸外国では、歳出規律として複数年のシーリング・目安等を設定し、その実効性は、政治のコミットメント、会計年度を通じた歳出の実績に基づく取組状況の評価、是正措置の実施によって担保。歳出規律の維持により、好況期に歳入が上振れした場合には財政健全化に適切に活用。
- 歳出圧力の高い社会保障や地方財政等に個別に規律を設ける例もある。
- 諸外国では、歳出規律として目標に沿って複数年のシーリング・目安等やペイアズユーゴーを設定(仏、米、スウェーデン、蘭)。その実効性は、以下のような仕組みによって担保。
 - ・ 政権合意・法定化・議会の承認等を通じて内容を決定すること
 - ・ 会計年度を通じた歳出の実績に基づき取組状況进行评估すること
 - ・ 超過のおそれがある場合、政府や議会に是正措置の実施を求めること(参考)是正措置の実施については、米、スウェーデンはその必要性を法定化、蘭は政権合意による努力義務。
- オランダでは、複数年のシーリングによって、期間中一定の歳出規模を維持し、歳入の変動にあわせて、好況期に財政黒字、不況期に財政赤字を許容し、財政の経済安定化効果を発揮させるとの考え。
- 個別の歳出分野では、少子高齢化の影響が大きく、社会保障関係費について歳出総額とは別にシーリング・目安等を設定(英、伊、仏、加)。さらに、社会福祉関連支出(年金、失業給付等)や医療とその他に分けて設定する国も(仏、加、蘭)。また、防衛費に歳出総額とは別に歳出上限を設ける例(米)や、中央政府とは別に、地方政府に対しても財政収支均衡や歳出目標を設定する例もある(英、伊、仏、独、スウェーデン)
- 目標達成のため、単年度の取組だけでなく、中長期的な計画(必要な構造改革や経済・財政政策方針等)を策定し、その中で歳出規律についても設定(英、仏、スウェーデン、蘭)

財政健全化目標・計画に対する各国の取組

－ 調査から得られる視点 ④ －

➤ 個別の歳出分野における、歳出改革のための特徴的な取組例

〔社会保障分野〕

フランス：医療保険の支出目標を設定。支出状況を年間を通じてモニタリングし、目標を超えるリスクが生じた場合には、医療機関等への投資的予算を凍結する等により、目標を守り、支出を抑制。

オランダ：2006年に皆保険を実現して以降、民間保険会社に保険の運営を任せ、相互に競争させることを通じて保険の質の確保と費用の抑制の2つを両立。また、介護保険分野では、2015年に施設での介護サービスが必要な重度の患者に対象を絞ることで歳出を抑制。(注)ただし、歳出の実績は高齢化等により増加。

〔地方財政〕

フランス：2014年に地方財政支出の伸び率に目標値を設定し、目標が達成されない場合に交付金の支給を削減する仕組みを導入し、これにより地方政府の歳出抑制に成功。この結果、地方交付金の抑制も可能となり、国・地方の両面の財政状況が改善。

イタリア：地方政府に対しても厳しい財政規律を設定。地方自治体の医療支出に3か年シーリングを設定し、収支均衡等が達成できない場合には、個人所得税の引上げなどの是正措置が必要。

〔その他〕

英国：財政健全化を進める一方で、予算の質的向上を図り、生産性を向上させるために重要な住宅、研究開発、交通、デジタル情報通信の4分野に対して重点的に投資をし、予算にメリハリ。

カナダ：予算の質の向上に向けて、経済成長への貢献度などアウトカムまで踏み込んで執行面を厳しく精査する取組を試行的に開始。

財政健全化目標・計画に対する各国の取組

－ 調査から得られる視点 ⑤ －

➤ 目標・計画やそれらに基づく歳出改革等の実施状況の評価手法、タイミング

○ 財政健全化の進捗状況を検証し、計画と実績にかい離が認められる場合には、予算編成過程等において是正措置を講じることで計画の信頼性を確保することが重要。その際、会計年度を通じた歳出・歳入の実績又は実績見込みに基づき取組状況の評価を実施。

〔評価手法・メカニズム〕

- 諸外国の多くは、毎年、財政健全化の取組状況の評価。欧州では、財政健全化の取組状況を相互に監視する体制を強化し、欧州委員会が、事前に予算法案や向こう3か年の経済財政政策の方針を盛り込んだ「安定化プログラム」を評価し、意見を述べる枠組みを構築。
- さらに、計画と実績のかい離が認められる場合、計画どおりに戻すための制度設計が見られる。
フランス：決算審議時に、当初の計画の健全化パスからかい離がないか確認。かい離が認められる場合は、政府は健全化案を提案、翌年度の予算法案に反映する枠組みを法定。
ドイツ：安定化評議会から財政状況の改善勧告を受けた際、政府はその改善に努め、1年後に報告する義務を法定（安定化評議会は、連邦・州の財務大臣、経済大臣で構成。また、これらから独立した学者等の諮問委員会が財政健全化の取組を評価・勧告し、同評議会はこれを原則承認。）
英国：各省庁は自らの歳出の説明責任を議会に対して負っており、仮に歳出削減努力が不十分な場合には、各省庁は議会に対する説明義務を負う慣行。
- 各国は会計年度を通じた歳出・歳入の実績又は実績見込みに基づき取組状況の評価（欧州では、各国の取組が比較可能なSNAベースが前提）。

財政健全化目標・計画に対する各国の取組

－ 調査から得られる視点 ⑥ －

➤ 財政状況の改善・悪化が国民生活等に与えた影響等

○ 諸外国では、過去の経済・財政危機の経験を風化させず、分かりやすい言葉で財政健全化の必要性を訴え、財政健全化に対する国民的な関心を高め、そのコンセンサスを得ている。

● 財政状況や文化的な違いがあるものの、諸外国では様々な背景によって財政健全化の必要性を認識。国民に財政健全化に対する理解を浸透させる取組も実施。

カナダ：1990年前後の財政赤字に伴う金利上昇や為替減価などを通じた生活への悪影響の経験を踏まえ、国民は財政赤字の弊害を強く認識しており、現在に至るまで健全財政を強く期待。

スウェーデン：1990年代前半の金融危機で失業給付の切下げ、増税、公務員のリストラ等、国民に直接痛みの伴う改革を経験。現在でも選挙時のテーマに上り、シーリングの重要性が議論に。政府も当時の状況を詳細に分析し、現在の財政運営に活用。こうした取組を通じて財政健全化への国民的なコンセンサスを醸成。

ドイツ：過去のハイパーインフレの経験が国民に深く刻まれており、政府も“黒字のゼロ(Schwarze Null)”という簡潔で、分かりやすい言葉で財政健全化の必要性を訴え(ドイツの流行語大賞2位を獲得)。

オランダ：経済分析を専門とする政府機関が、総選挙の際に各政党のマニフェストが財政に与える影響を試算・公表。国民はこれを参考にしつつ投票し、各政党の過度な財政出動等を抑制。

● 他方で、国民の理解を促進するために取り組むべき課題も明らかに。

米 国：財政の持続不可能に対する懸念が政権や議会関係者の間で広く共有される一方、金利等への副次的影響は限定的であることなどから、国民が財政健全化の必要性を認識しにくいとの声あり。