

8月12日、平成24～26年度分が閣議決定！

まるわかり！

「中期財政フレーム」改訂のポイント

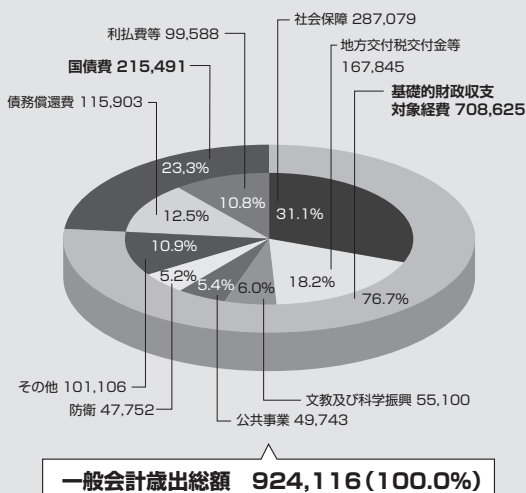
昨年6月発表の「財政運営戦略」で導入された「中期財政フレーム」は、複数年度にわたって予算編成の指針となる枠組みで、毎年、翌年度以降3年間にに向けて改訂される。今年8月12日、東日本大震災復興基本方針や社会保障・税一体改革案を踏まえ、初めての改訂が行われた。その基本的な考え方や内容について、関係者の話をもとにポイントをまとめた。



構成／三枝裕介（ロフト・ツー） 取材・文／塩田真美（ロフト・ツー）

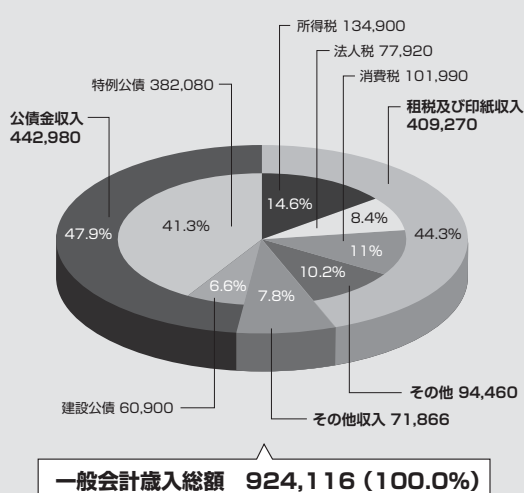
平成23年度一般会計予算

（単位：億円）



歳出のうち国債費が23.3%を占め、これを除いた部分が「基礎的財政収支対象経費」となる。一般歳出の中で全体の3割を占めるのが「社会保障関係費」で、毎年1兆円程度ずつ増えている。

（注）当初予算ベース



歳入のうち47.9%が国債などの公債金収入、つまり借入金で賄われている。租税及び印紙収入は全体の4割程度。内訳は所得税、消費税、法人税で全体の多くを占めている。

「中期財政フレーム」とは 今後3年間の予算編成の枠組み

8月12日、「中期財政フレーム」の初めての改訂が閣議決定された。そもそも「中期財政フレーム」とは何なのだろうか。

昨年6月、政府は日本の危機的な財政を健全化に導くため、今後の財政のあり方を示す「財政運営戦略」を閣議決定した。

財政健全化に向けて 「財政運営戦略」を発表

これには3つの柱があり、第一の柱が「財政健全化目標」の設定。具体的には「国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）」について、遅くとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度の水準から半減させ、遅くとも2020年度までに黒字化させることなどが掲げられた。

第二の柱は、「財政運営の基本ルール」。歳出増・歳入減を伴う施策の導入や拡充には、恒久的な歳出削減・歳入確保により安定的な財源を確保するという「財源確保ルール（ペイアズユーゴー原則）」など、5つのルールが定められた。

そして、第三の柱が「中期財政フレーム」の導入。これまで単年度だった予算編成について、向こう3年間の枠組みを新たに設けることにした。

その策定に当たった国家戦略室の高田英樹参事官補佐は、その経緯についてこう説明する（以下、カギカッコ内のコメントは、特に明記のない限り高田氏のもの）。

「一昨年9月の政権交代後、新たに設置された国家戦略室で最初に取り組んだのが、予算編成のあり方の改革でした。検討を重ねた結果、中長期的な財政規律のあり方を含

む『財政運営戦略』を策定し、複数年度を視野に入れた『中期財政フレーム』を導入することで、財政健全化に取り組むことになりました」

その背景にあるのは、言うまでもなく日本が抱える深刻な財政状況。この20年間に国債残高は約470兆円増加、国と地方の長期債務残高は対GDP比200%近くまで上昇しており、先進国の中でも群を抜く水準だ。

「日本の財政は借金が膨大で、しかもずっと悪化し続けています。欧州危機などで国際的にも国の財政リスクが注目されており、このまま借金残高が増え続ける状態を放置していれば、国債市場の信認を失い、財政の持続性も危ぶまれることになります。今はどどん血が流れ続けている状態ですから、まずはそれを止めることが先決。少なくともこれ以上悪化しないよう、歯止めをかける必要があります。そこでフロー（収支）、ストック（残高）の両面から、具体的な目標を設定しました。順調にいても10年くらいかかりますが、これを達成すれば日本の財政がどどん悪化していくという、最悪の状態からは脱することができるでしょう」

財政悪化に歯止めを かける数値目標を設定

収支目標にはプライマリー・バランスが用いられている。これは財政収支から過去の債務の利払費分を除いたもので、「現在の税収などで、現在の政策的経費をどの程度賄えているか」を示す指標となる。

基準となる22年度の国・地方の基

財政運営戦略の概要

財政健全化目標

●収支（フロー）目標

1. 国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）

- ・遅くとも2015年度までに赤字対GDP比を2010年度の水準から半減
- ・遅くとも2020年度までに黒字化

2. 国の基礎的財政収支：上記と同様の目標

3. 2021年度以降も財政健全化努力を継続

●残高（ストック）目標

2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる

財政運営の基本ルール

1. 財源確保ルール（ペイアズユーゴー原則）

歳出増・歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充の際には、安定的な財源を確保する。

2. 財政赤字縮減ルール

収支目標達成のため、原則として毎年度着実に財政状況を改善する。

3. 構造的な財政支出に対する財源確保

構造的な増加要因である経費には、安定的な財源を確保する。

4. 歳出見直しの基本原則

特別会計を含め、全分野の無駄の排除を徹底し、思い切った予算の組み替えを行う。

5. 地方財政の安定的な運営

財政健全化は国・地方が協力して行う。地方に負担を転嫁する施策を行わない。

中期財政フレーム

財政健全化目標達成に向けて、経済・財政の見通しや展望を踏まえながら、複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うために導入された仕組み。毎年半ば頃に、翌年度以降3年間の新たな内容に改訂される。

●平成23～25年度

- ・強い経済・強い財政・強い社会保障の一体的実現
- ・新規国債発行額の抑制（約44兆円）
- ・基礎的財政収支対象経費の抑制（約71兆円）

礎的財政赤字対GDP比は6.4%。これを27年度までに半減させ、32年度までに黒字化することを目指す。一方、残高目標としては、33年度以降、公債等残高の対GDP比を「安定的に低下」させるとしている。

主計局の担当職員によると、主要先進国でも不況などへの対応で悪化した財政を健全化すべく、こうした目標を定める動きが活発だという。

「中には英国のように5年間で財政赤字対GDP比を10.1%から1.1%へという、かなり厳しい目標を掲げている国もあります。日本については、昨年6月のG20トロントサミット宣言で『日本の財政健全化計画を歓迎する』という一文が盛り込まれるなど、『財政運営戦略』は諸外国や市場からも国際公約として認識されていると言えます」(主計局・担当職員)

この目標を達成するため、財政運営の基本ルールも明文化された。90年代に米国のクリントン政権下の財政再建で奏功した「ペイアズユーゴー原則」をモデルに、安定的な財源を確保するルールなどが定められている。

そして、10年間という長期スパンで考えられた財政健全化目標達成に向け、実際の予算に具現化していく仕組みとして新たに導入されたのが、「中期財政フレーム」だ。

複数年度を見据えた 予算編成の仕組みを導入

「毎年、行き当たりばったりで予算編成をしても、健全化の目標達成は難しいので、もう少し長いスパン、つまり3年程度の複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成ができる仕組みを取り入れました」

中期財政フレームでは、今後3年間の歳出・歳入にわたる取り組みが定められる。海外では複数年度にわたり支出をコントロールする枠組みを導入する国もあり、英国などの例を参考に、日本で初めて導入された。実質的な複数年度を視野に入れた予算編成の実現につながる仕組みとして、注目されている。

昨年発表された23～25年度の中期財政フレームでは、まず23年度の新規国債発行額が22年度予算の水準(約44兆円)を上回らないようにすることが掲げられた。

歳出面での取り組みとしては、23～25年度を対象とする「歳出の大枠」が定められた。具体的には基礎的財政収支対象経費について、当初3年間、前年度当初予算の規模(約71兆円)を「実質的に上回らない」とされている。

「このように国債発行額と歳出の大枠として、具体的な金額が示され

ていることの意義は大きいと思います」(主計局・担当職員)

実際、成立した23年度予算は、この大枠を守って編成された。

「もちろんこの水準はそれ自体極めて高いものなので、横ばいを続けるだけでは健全化目標の達成には不十分という声もあります。ただ、高齢化により毎年1兆円程度ずつ増え続ける社会保障費や、政策上新たに必要な支出を考えると、総額を横ばいに抑えるだけでも大変です。今後も既存支出の厳しい見直しを迫られることになるでしょう」

このほか、歳入面での取り組みとしては、税制の抜本的な改革を行うため、早急に具体的内容を決定することとした。

中期財政フレームは3年単位だが、当面の経済見通しや中長期の経済・財政の状況と展望を踏まえつつ、毎年半ば頃に改訂が行われる。

改訂に際しては既存の中期財政フレームで定められた2か年度分の歳入・歳出面にわたる取り組みは原則として維持され、新たな1年度分のフレームが追加されていくことになる。

今回、東日本大震災の復興基本方針が7月29日に決定されたことなどをを受け、8月12日の閣議決定となった。

●債務残高対GDP比とプライマリー・バランスの関係

ストックの指標となる「債務残高対GDP比」とは、国や地方が抱えている借金の残高をGDP(国内総生産)と比較して考える指標で、財政の健全性を計る上で重要視される。一方、フローの指標「プライマリー・バランス(PB)」とは、その時点で必要とされる政策的経費を税収でどれだけ賄えているかを示す指標で、国債発行額から国債費(債務償還費+利払費)を引いたもの。PBが均衡している、債務残高の分子と分母は次の通り変動する。

債務残高 ← PB 均衡時には、債務残高は利払費分だけ増加するが、この利払費は「債務残高 × 金利」として計算される。したがって、債務残高は金利の水準に比例して増大する。

GDP ← 他方、GDPは経済成長率に比例して増減する。

このため、「債務残高対GDP比」全体の変動は、「金利」と「経済成長率」の水準によって左右される。すなわち、PBが均衡している状態では、
 ・金利 > 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は増加
 ・金利 = 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は一定
 ・金利 < 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は減少
 したがって、債務残高対GDP比を確実に引き下げるためには、PBに一定の黒字幅を持たせる必要がある。

基礎的財政赤字 プライマリー・バランス 【基礎的財政収支の赤字】

22.7兆円

利払費見合い分を除いた債務残高の増加額 = 国債費を除く歳出のうち、税収・税外収入で賄えない額
 (歳出総額 - 国債費) - (税収 + 税外収入) = 国債発行額 - 国債費 = 財政赤字 - 利払費

歳入		歳出	
	国債発行額	債務償還費 11.6兆円	国債費
		利払費等 10.0兆円	
↑ ↓ 基礎的財政赤字			
税収・税外収入			

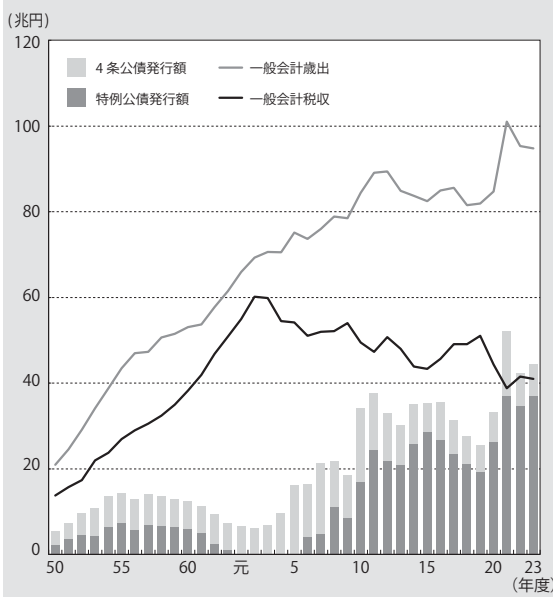
(注)平成23年度当初予算ベース

グラフで見る日本の財政事情

日本の財政を表すグラフを見れば、国のお財布事情が一目瞭然!

歳出と歳入の差が広がる、
通称「ワニグチグラフ」

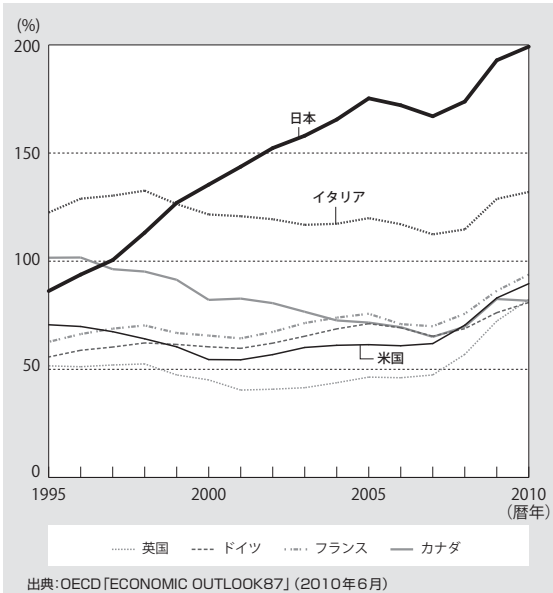
一般会計における歳出・歳入の状況



日本では歳出が歳入を上回る財政赤字が続いている。近年、景気回復や財政健全化の努力でやや縮小していた歳出と歳入の差額も、20年度以降、景気悪化に伴う増収減少などにより、「ワニの口」のように再び拡大している。

日本の債務残高は主要先進国中、
断トツの高水準!

債務残高の国際比較(対GDP比)

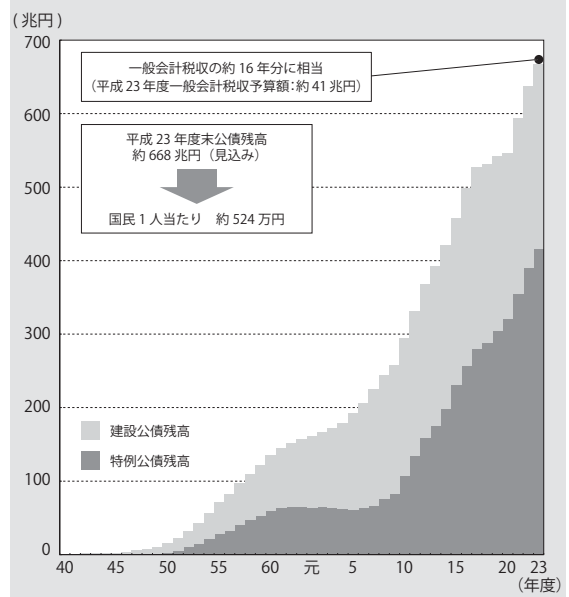


債務残高の対GDP比を見ると、これまでに財政の健全化を着実に進めてきた主要先進国と比べ、日本は急速に悪化していることがわかる。米国で89.6%、比較的高いとされるイタリアでも132%。日本の199.2%は断トツだ。

(注)平成22年度までは決算、23年度は当初予算による

公債残高は年々増加し、
増収約16年分に相当!

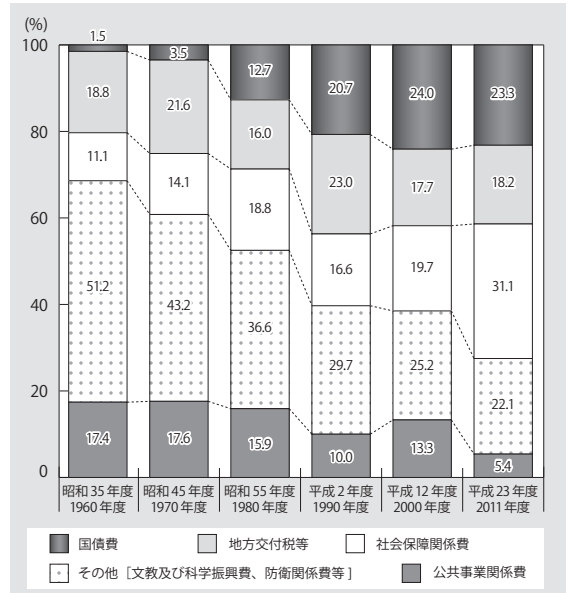
公債残高の累増



日本の公債残高は年々増加の一途をたどっている。23年度の公債残高は668兆円にも上ると見込まれるが、これは増収の約16年分にも相当し、国民1人当たり換算すると約524万円。将来世代に大きな負担を残すことに…。

国債費と社会保障費の増加が
他の歳出を圧迫!

一般会計歳出の構成の変化



一般会計に占める国債費の割合は、公債発行の累積増加によりだんだん高くなってきている。また、高齢化の進展によって社会保障費も構造的に年々増えるため、その割合が増加。結果として他の政策的な歳出を圧迫することに。

改訂では震災復興を最優先課題としつつ、 財政健全化に向けた取り組みを継続

今回の改訂の基本的な考え方

1. 東日本大震災からの復旧・復興が最優先課題（別途管理）
2. 震災以前からの厳しい財政状況→「財政健全化目標」の達成

今回の改訂の基本的な考え方としては、まず第一に甚大な被害をもたらした東日本大震災からの復旧・復興を、財政上の最優先課題とすることが掲げられた。

「昨年から今年への大きな変化というと、やはり3月の東日本大震災の発生があります。そこからの復旧・復興というのは避けては通れない課題です。費用もかなり膨らむことが予想されるため、昨年設けられた歳出の大枠とは切り離し、別途財源を確保した上で、別枠で管理することになっています」

他方、震災以前からの厳しい財政状況を踏まえ、「財政運営戦略」に定められた財政健全化目標の達成に向けた取り組みを、引き続き進めることが確認された。

震災復興費用は 財源と併せて別枠で管理

具体的な内容としては、24年度の新規国債発行額が23年度当初予算（約44兆円）を上回らないことが定められた。これは昨年からの内容を踏襲したものの、震災復興のための復興債を除くこととしている。

歳入面での取り組みとしては、6月に取りまとめられた「社会保障・税一体改革成案」を踏まえてさらに検討を進め、今年度中に必要な法制上の措置を講じることなどが盛り込まれた。

ほかにも、租税特別措置のゼロベースからの見直しや、新たに減収を伴う措置はペイアズユーゴー原則にのっとり、新たな財源を確保しつ

つ実施することが明記されている。

一方、歳出面での取り組みは昨年同様、基礎的財政収支対象経費が前年度当初予算規模（「歳出の大枠」＝約71兆円）を上回らないよう定められた。

ただし、東日本大震災の復旧・復興対策経費とB型肝炎ウイルス感染者への給付金等の支給経費については、財源と併せて別途管理されることとなり、従来の「歳出の大枠」に加算する形となった。

「震災の復興費用については、従来の枠の中で考えると、十分かつ迅速な対応ができず、また他の歳出にも影響が出るため、別枠での管理となりました。ただし、復興の基本方針にも明記されているように、復興債や税制措置などにより

新しい中期財政フレームの具体的内容

1. 国債発行額

- ・24年度新発債：23年度当初予算の水準（約44兆円）を上回らない（ただし復興債を除く）

2. 歳入面での取り組み

- ・「社会保障・税一体改革成案」等を踏まえ、今年度中に必要な法制上の措置を講じる
- ・租税特別措置については、22・23年度税制改正大綱の方針に沿ってゼロベースから見直し
- ・新たに減収を伴う税制上の措置については、財源確保ルールにより新たな財源を確保

3. 歳出面での取り組み

- ・基礎的財政収支対象経費：前年度当初予算の規模（歳出の大枠＝約71兆円）を上回らない
- ・ただし、東日本大震災からの復旧・復興対策経費、B型肝炎ウイルス感染者への給付金等の支給経費は、財源と併せて別途管理（大枠に加算）

経費に見合った財源を確保することが前提となります。まだ具体的な金額や手段は決まっていますが、もし復興債が発行されたとしても、通常の新規国債発行額の枠からは除外される予定です」

初めての改訂で、震災へのタイムリーな対応が可能に

今回の改訂で、24～26年度の基礎的財政収支対象経費については、「歳出の大枠」が従来の約71兆円に対し、復興対策経費とB型肝炎ウイルス感染者への給付金等の支給経費（の一部）を加算した金額となった。

「以前、法律で予算の方針が示されたこともあったのですが、法律だとアジア通貨危機などの緊急事態に対応しきれなかったという苦い経験がありました。そこで、そうした情勢変化にもフレキシブルに対応できるよう、中期財政フレームを1年ごとに改訂する形にしたんです。今回、初めての改訂で大震災の復興についてタイムリーに対応することができたのも、こうした仕組みの成果だと思います」

なお、この約71兆円には税制抜本改革により確保される財源を活

平成24～26年度における「基礎的財政収支対象経費」

	歳出の大枠 (兆円)		
	24年度	25年度	26年度
基礎的財政収支対象経費	71*	71*	71*
(年金差額分以外の金額)	68.4	68.4	68.4
うち経済危機対応・地域活性化予備費(23年度0.8)	1	1	1
東日本大震災復旧・復興対策に係る加算分	+α	+α	+α
B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金等の支給に係る加算分	+β	+β	+β
計	71+α+β	71+α+β	71+α+β

※平成24年度以降の「歳出の大枠」は、税制抜本改革により確保される財源を活用して年金財政に繰り入れる年金差額分（基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%の差額）を含む。

用して年金財政に繰り入れる年金差額分も含まれている。

新たな中期財政フレームで、予算編成が本格化

今回の改訂では、震災前からの巨額の財政赤字や公債残高の増加について「財政面における“有事”」にとらえ、健全化目標に向けての取り組みの重要性が説かれている。

「深刻な財政赤字に加えて、大震災が起これ、海外からは『日本は本当に大丈夫か?』といった懸念の声も多く聞かれました。現在は

主に国内の金融資産で賄われているため安心感のある国債ですが、このままいくといずれ逆転し、海外で資金調達せざるを得なくなるでしょう。その場合、いったん信用不安が起きると、一気に悪化して破綻に向かう危険性もはらんでいます。そうならないためにも、目標に向かって今からできることを着実に進めていかなければならないと思っています」

新たな中期財政フレームも決まり、これをもとに24年度予算編成に向けての動きがよいよ本格化する。

◎改訂に関連する決定事項

社会保障・税一体改革成案

年々増大する社会保障費の安定財源を主に消費税収に求め、社会保障と税の改革を一体的に進める案(6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定)。消費税を原則として社会保障の目的税とし、年金、医療、介護に、少子化対策費を含めた「社会保障4経費」に充てる。「2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げ」ることとされた。

東日本大震災からの復興の基本方針

東日本大震災復興基本法に基づく、復興のための施策に関する基本方針(7月29日東日本大震災復興対策本部決定)。復興期間10年の当初5年間で「集中復興期間」と位置付け、その事業規模は国・地方合わせて19兆円程度を見込んだ。財源は歳出削減や時限的な税制措置等により、現世代全体で負担。つなぎとして発行する復興債については、従来の国債とは区分管理。

B型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針

幼少期に受けた集団予防接種等の際に、注射器が連続使用されたことによってB型肝炎ウイルスに持続感染したとされる方々が、国による損害賠償を求めている訴訟で、和解が成立。当面5年間で必要となる費用1.1兆円のうち、臨時増税で約7000億円を賄うことを定めた方針(7月29日閣議決定)。税目については今後、政府税制調査会で議論される。