



財政フォーラム (2018.10.26.)

「財政規律」

～将来世代を守るために～

佐藤 義雄 (経済同友会 副代表幹事 / 財政健全化委員会 委員長)

① 2045年度までの長期試算

■ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」は、2027年までの試算。
→同友会提言で、2045年まで試算を実施。

■ <消費税の取扱い>

- ・2019/10に10%へ引上げ(下図実線)。
- ・更に、2045年までにPB黒字化維持可能水準まで、2021以降毎年1%年ずつ消費税率引上げ(下図点線)

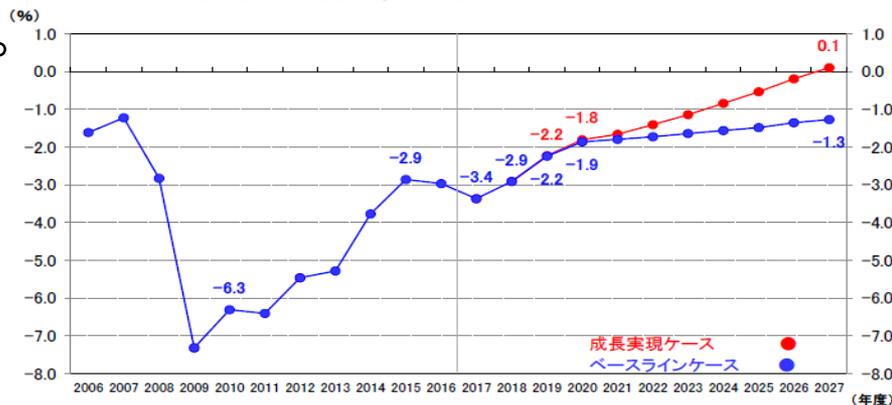
■ 内閣府試算のベースラインケースを延長したベースシナリオでは、(2024年に税率14%でPB黒字化するが)2045年PB黒字化のためには税率17%が必要。

この消費税率であれば、公債等残高対GDP比も、2040年代にかけて低下(次頁)。

■ ベースシナリオより経済が悪化するシナリオでは、消費税率18~22%が必要。

内閣府中長期試算のPB対GDP比

○国・地方の基礎的財政収支*(対GDP比)



・成長実現ケースでは、消費税率引上げ分の使い道の見直しの影響などにより、2020年度のPB赤字は対GDP比▲1.8%となり、PB黒字化の時期は、2027年度となる。

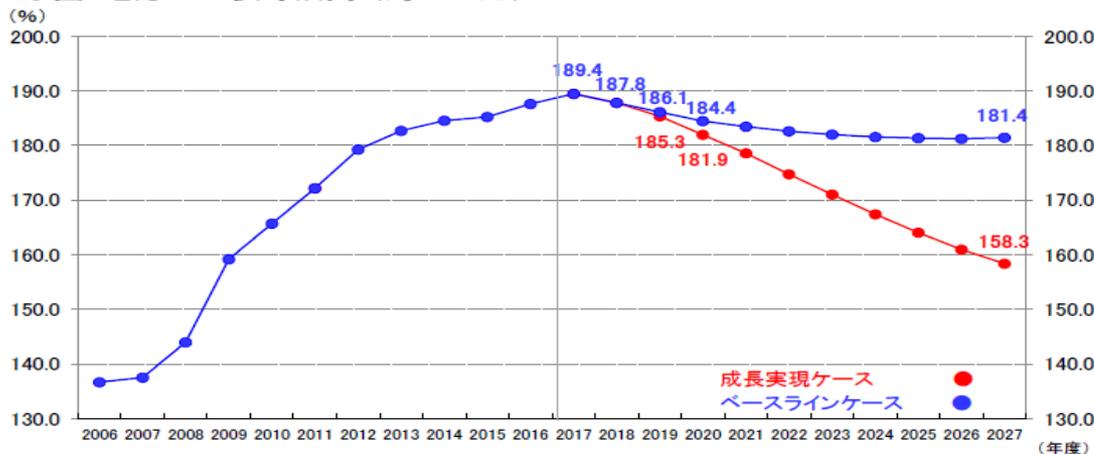
同友会提言試算のPB対GDP比



① 2045年度までの長期試算

内閣府中長期試算の公債等残高対GDP比

○国・地方の公債等残高*(対GDP比)



同友会提言試算の公債等残高対GDP比



② 社会保障分野を中心とした歳出改革

- 社会保障関係費の伸びを、構造改革期間(2019~2021)の3年間で1.5兆円以下に抑制
- 社会保障給付費の増加抑制に資する適正化を行うべき

③ 消費税率引き上げ

- 団塊世代全員が後期高齢者になる2025年度より前にPB黒字化を実現すべき
- 消費税率10%への引き上げは2019年10月に着実に実施すべき
- ポスト10%の引き上げの議論を早期に開始すべき

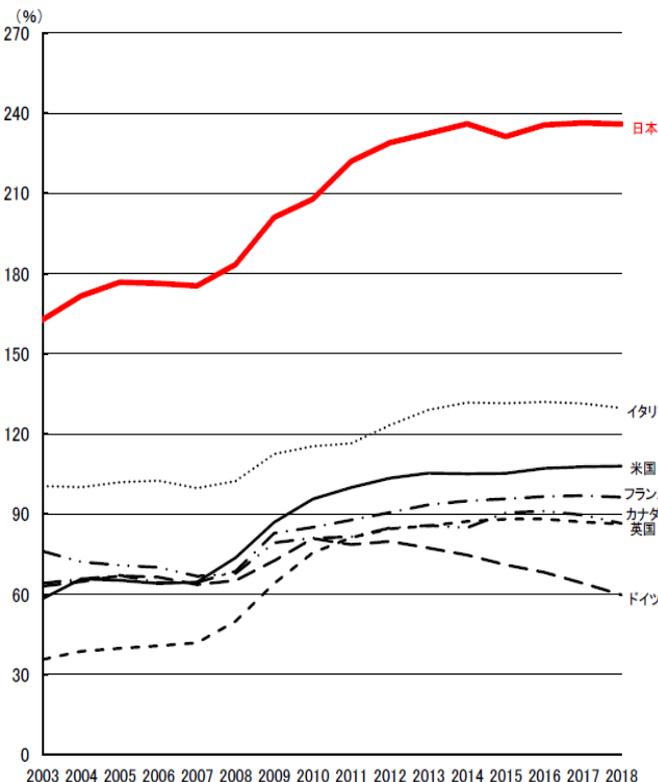
④ 財政規律

- 財政状況を客観的にチェックし、政府を監視する第三者機関の設置
- 補正予算の管理を含む予算制度改革の実施
- 財政健全化法の制定

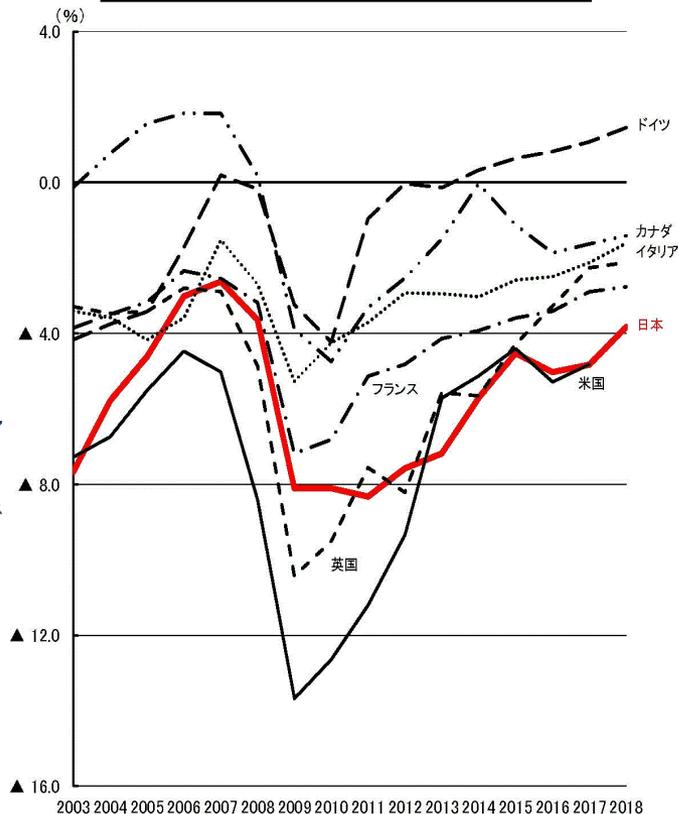
<問題意識>

- 先進各国は概ね、付加価値税率を20%以上とし国民負担率を高め、一部の国を除けば財政規律を維持している。
- なぜ日本は国民負担率引き上げに対する抵抗がEU各国よりも強いのか？

債務残高対GDP比



財政収支対GDP比

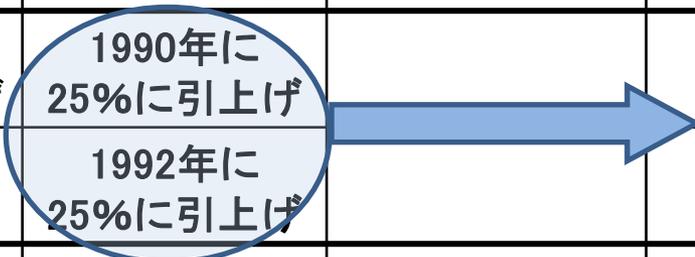


付加価値税率 (標準税率)

日本	8%
EU指令	15%以上
英国	20%
ドイツ	19%
フランス	20%
イタリア	22%
スウェーデン	25%
デンマーク	25%
ギリシャ	24%

EU各国の付加価値税率の引上げ

	1960～70年代	1980年代	1990年代	2000年代	2010年代
日本		1989年に3%で導入	1997年に5%に引上げ		2014年に8%に引上げ
スウェーデン	1969年11%で導入 →70年代末は21%	1980年に23.4%に引上げ	1990年に25%に引上げ		25%
デンマーク	1967年10%で導入 →70年代末は20%	1980年に22%に引上げ	1992年に25%に引上げ		25%
フランス	1968年17%で導入 →70年代末は18%	1982年に18.6%に引上げ	1995年に20.6%に引上げ	2000年に19.6%に引下げ	2014年に20%に引上げ
ドイツ	1968年10%で導入 →70年代末は13%	1983年に14%に引上げ	93年に15%、98年に16%に引上げ	2007年に19%に引上げ	19%
英国	1973年10%で導入 →70年代末は15%		1991年に17.5%に引上げ	2008年に15%に引下げ	10年に17.5%、11年に20%に引上げ



- フランス：2012年に、サルコジ政権で21.2%までの標準税率引上げを決定したが、5月発足のオランド政権が、選挙公約に基づき、税率引上げ施行前に税率引上げを撤回。
- ドイツ：2007年当時のドイツは、EU財政規律条項にも抵触し、財政赤字解消が急務だった。CDU(メルケル党首)等が増税を選挙公約として連邦議会選挙で戦った。
ただ、2011年選挙では、CDUは減税を公約とし、「次期政権下でも付加価値税は引き上げない」とした。
- 英国：2008年に、金融危機を受け景気対策の一環として、時限的に税率を引き下げ。
2010年総選挙で、財政収支悪化を受けて、キャメロン政権が財政健全化を強く訴え、財政再建を実施。

- EU各国の付加価値税率の状況をまとめると、
 - 1990年代までに、20%台半ばまでの税率引上げを実現したスウェーデン・デンマーク
→その後、更なる税率引上げは実施せず(現行税率で歳入確保)
 - 20世紀中は税率10%台程度に留まったフランス・ドイツ・英国
→21世紀に入り、「税率引下げ」や「前政権の増税実施の撤回」まで行われ、21世紀での税率引上げは簡単ではなかった。
税率引上げには、強い政治意思＋国民の理解と支持が必要。
- リーマンショックを転機に欧州各国では大きな混乱が起こった後、財政悪化から財政健全化への機運が高まりを見せた。英国ではリーマンショック後の財政規律の緩みから財政が悪化し、強力な財政健全化策を実施。ポルトガル・イタリア・スペインは金利の高騰や、EU・IMFによる監視と財政規律維持の圧力もあり、財政健全化を喫緊の課題として改革を断行。
⇒こうした動きが欧州各国を中心に独立財政機関の設立が相次ぐ契機に。
- ただ、EUには、財政規律を保つための一種の”外的制約要因”があった。
 - **市場が機能**: 財政が悪化すると金利上昇圧力により利払費負担増
⇒危機時にはデフォルトのリスクもあり、政治も意識せざるを得ない。
 - **財政への外圧**: EU・ECB・IMFや、EU内の財政健全国からの厳しい注文・圧力
- これら“外的制約要因”のない日本では、財政規律を維持するためには、中長期的に財政状況が極めて厳しいことを国民に深く理解してもらう手立てが一層必要となる。

- ☆ 財政規律確保のための制度的枠組み(「独立財政機関」等)は必要。
独立財政機関を創設し、財政等に関する客観的データを提示。
それを材料に、メディア・国民が関心を深め、議論を深めていく。
これにより、政治・行政を動かす力とすることが重要。

＜田中秀明 明治大学公共政策大学院教授＞

政府部門には、出と入を一致させるメカニズムが働かないため、財政赤字は利己的なプレーヤー(政治家・官僚等)の合理的な行動の結果である。

財政赤字の拡大を抑制するためには、予算制度・予算編成プロセスを戦略的に見直し、プレーヤーの行動やインセンティブを変えることが不可欠。

＜2018.9.13.経済同友会 財政健全化委員会での田中教授講演資料から＞

- ☆ 独立財政機関は、「**将来世代の代弁者**」
現在の財政状況は、現世代が利益享受し、将来世代が負担する構造。
独立財政機関により、この構造を明らかにし、現世代の利益は、可能な限り現世代で負担する(将来世代につけを回さない)ことが重要。

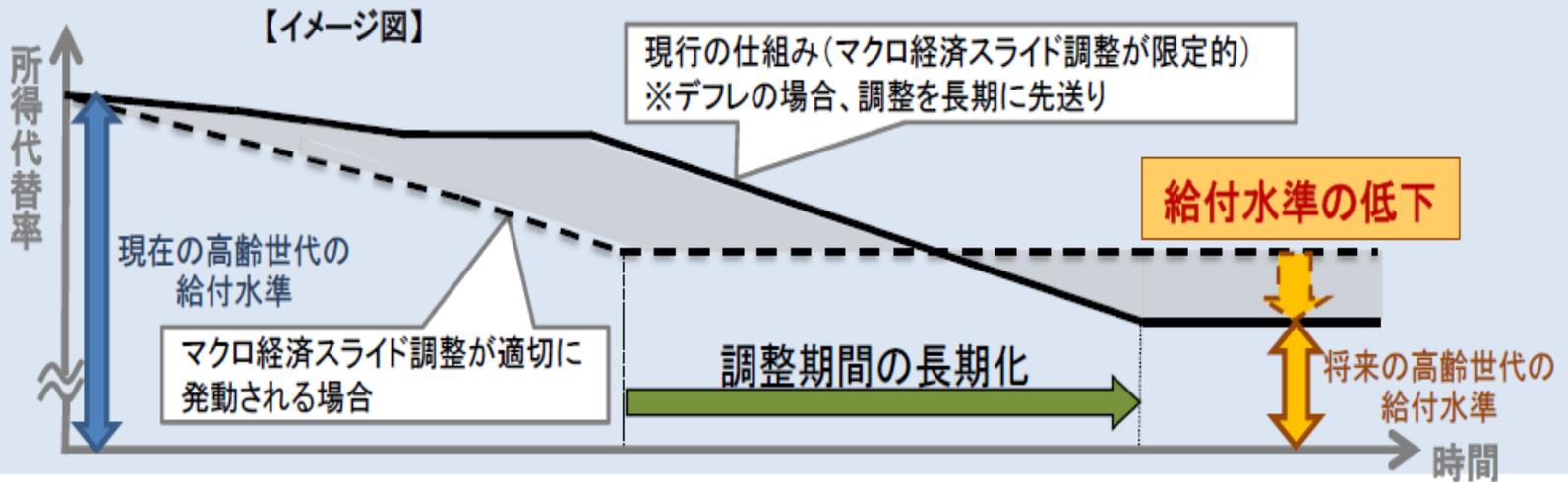
- 岩手県矢巾町・大阪府吹田市等で実施（高知工科大学 西條辰義教授）
- 「将来世代の利益代表」(仮想将来世代)を政治の場に参加。
 - 住民から無作為に抽出後、希望者を4組に分け、住民で討議。
 - 「現世代グループ」の立場と「将来世代グループ(2060年の現役世代)」の立場から議論



- 水道ビジョン検討では、病院・避難所など水が欠かせない施設の配管交換を最優先する方向での検討となり、最終的には住民の側から水道料金値上げを提案。
- 現世代が仮想将来世代から影響を受け、考えを変えていった。

マクロ経済スライド

- マクロ経済スライド調整は、現役世代の減少と平均寿命の伸びという人口構造の変化に対応し、時間をかけて徐々に年金水準を調整(低下)させるもの。
- 保険料の上限が固定されている現行の財政フレームの下では、これを適切に発動することが、将来世代の給付水準の確保に不可欠。



被保険者の減少、寿命の延びの影響



マクロ経済スライド

マクロ経済スライドは世代間給付を公平にする

＜日本退職者連合＞
連合が関連団体に呼びかけて設立。
会員数78万人。

- 日本退職者連合は、元々、マクロ経済スライドの名目下限方式の維持を要望していた。
- 2016年、某大学の社会保障ゼミの**学生**が学会発表のため、「退職者連合」を訪問して年金に関する意見交換を実施。
それにより、退職者連合も「マクロ経済スライドは、現受給世代と将来世代の間の年金原資配分問題であること（「羊羹の切り分け」問題）」を意識。
政策提言を、従来の「現受給者の年金水準を強く意識した名目下限方式堅持」から「将来世代を含めた年金水準確保」に変更した。
→ 将来世代を守る考え方に変更！

2016年までの政策提言		2017年以降の政策提言
<p>(1) マクロ経済スライド調整の名目下限方式の堅持 マクロ経済スライドによる調整にあたっては名目下限方式を堅持すること。</p> <p>また、基礎年金はマクロ経済スライドの対象外とすること。</p>		<p>(1) マクロ経済スライド調整の在り方 マクロ経済スライド制度による年金額調整の在り方について、現受給者の年金を守るとともに将来の年金受給世代が貧困に陥らない年金額水準を確保できることを重視して、退職者連合と誠実に協議すること。 また、基礎年金はマクロ経済スライドの対象外とすること。</p>

- 財政のサステナビリティを確保し、将来世代を守るためには、前頁までのように、各現場で地道な一つ一つの積み重ねが重要。
(独立財政機関が、そのための客観的機関のデータを提示)

■ 全員野球が必要

- 同友会等の経済団体・経営者
- 学者・有識者
- メディア
- 地方自治体の長・議員・職員
(事例1、より住民に近い)
- 現役層
(次世代を育てている子育て世代)
- 若者・学生
(事例2 → 実は最も強力なインフルエンサー)
- 高齢者
(シルバー民主主義を「シルバー層が最も将来世代を考える」に変革)

政治・行政
の変革を促す

財政にかかる政治のコミットメント、財政の監視機能、財政計画から乖離することの政治的コストを高めるために以下の制度と機関が必要となる。

○歳出シーリング

- ・ 複数年にわたる歳出シーリング
- ・ 各省庁に厳しい予算制約を課す一方、一定の裁量を与えて優先順位付けと予算効率化を促す

○財政責任法

- ・ 財政運営の基本原則とそれに基づく財政目標の導入
- ・ 目標の達成状況を定期的に検証し、乖離した場合の是正措置

○独立財政機関

- ・ 目的：①財政パフォーマンスの改善、②財政政策に係る政治的バイアスの除去、③国民への正確な財政状況の提供
- ・ 組織形態：①独立的な行政組織、②委員会、③議会に設置
- ・ 担うべき主な機能：①マクロ経済の見通し作成や中長期財政試算
②財政の長期持続性試算
③財政計画や財政ルールの遵守状況の評価
④財政政策についてのルールに基づいた報告・提言・勧告

○独立財政機関が担うべき役割

- ◆財政の持続可能性のモニタリング・牽制機能
- ◆財政政策にかかる政治的バイアスの除去
- ◆国民への財政状況に関する客観的な情報の提供



<独立財政機関が作成・公表すべきと考えられるデータ>

⇒独立的な長期経済財政試算の公表

⇒政府の財政政策の持続可能性評価の公表と政府への勧告

○独立財政機関に必要な要件

- 独立性・非政党性・客観性
- 独立した十分な運営資源（技術・予算・人材）
- 議会に対するアカウンタビリティ
- 分析に必要な情報へのアクセス
- 透明性（報告書や分析結果は公表されすべての人が利用可能とする）
- 外部評価

⇒独立財政機関を機能させるためには上記の確保が欠かせない。

⇒外部評価の方法としては、民間のシンクタンクにデータ提供し、シンクタンクの分析結果を活用することで客観性を高めること等も考えられる。

⇒大切なのは、有効性の条件を踏まえてどのような設計の独立財政機関とするかの具体的な検討を進め、議論を先に進めること。

組織形態 (OECD分類)	具体的な 設置先例	メリット	デメリット
独立的な 行政組織	会計検査院	<ul style="list-style-type: none"> ・根拠法により一定の独立性の高さが確保されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国民の認知度が低く、公表データ等の影響力が低い可能性。 ・人事権は内閣(国会了承必要)にあり、政治的な影響を完全には排除できない。
委員会	三条委員会として 新たに設置 (※三条委員会の例 公正取引委員会等)	<ul style="list-style-type: none"> ・根拠法により、一定の独立性の高さが確保されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国民の認知度が低く、公表データ等の影響力が低い可能性。 ・人事権は内閣(国会了承必要)にあり、政治的な影響を完全には排除できない。
	経済財政 諮問会議	<ul style="list-style-type: none"> ・財政に関し高い知見を有する有識者等によって組織されている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政内の組織であり、政治的なバイアスがかかる可能性がある。 ・同様の理由から独立性の確保が困難な可能性が高い。
議会の機関	議会予算局 として国会内に 新たに設置	<ul style="list-style-type: none"> ・根拠法に基づいて独立性の高さを確保できる可能性がある。 ・国会が本来持つ、政府監視機能との親和性の高さ。 ・国民の高い認知度から、公表データ等に一定の影響力が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・明確な根拠法に基づき、非政党性と独立性が手当てできなければ国会に設置しても政治バイアスがかかる可能性がある点は他の候補と同様。