

国の財政健全化への取組について

1 国の財政健全化への取組に係る現状等の概要

政府は、平成9年度を「財政構造改革元年」と位置付け、同年度以降、法令、閣議決定等で、財政健全化のための目標や、各年度において取り組むべき方針(各年度方針)を示してきた(このような法令、閣議決定及び閣議了解を「健全化閣議決定等」)。しかし、27年度の国及び地方のプライマリー・バランス(プライマリー・バランスを「PB」、国及び地方のプライマリー・バランスを「国・地方PB」)は▲15.8兆円、債務残高対GDP比は186.2%と厳しい財政状況が続いている。

政府は、毎年度の当初予算の編成を、各年度方針を踏まえて行っている。一方、毎年度補正予算を編成してきており、当初予算と同様に国会の議決を経て成立している。特に、10、21、23、24各年度においては、10兆円を超える大規模な補正予算が編成されている。

2 検査の着眼点

本院は、これまでの財政健全化のための目標がどの程度達成されてきたか、各年度方針の実施状況はどうなっているか、各年度方針に従い毎年度編成された当初予算に対して、その後に編成された補正予算を含めた予算の執行等の結果である決算においては、どのような状況になったか、また、政府は国民に対してこれらの状況を適時適切に公表するなど財政の現状についてどのように情報提供しているかなどに着眼して検査した。

3 検査の状況

(1) 財政健全化目標及び取組方針

本院は、健全化閣議決定等の中で、財政健全化のための中長期の目標(財政健全化目標)、財政健全化目標の達成の期限として設定した年度(達成目標年度)及び「各年度方針のうち、毎年度恒常的に編成され、各府省等により調整可能な当初予算を通じて、財政健全化目標の達成に直接影響を与えることができると考えられる方針」(取組方針)を整理した。財政健全化目標の指標には、財政収支に係る指標と、債務残高に係る指標があり、決算額に基づくものとなっている。

(2) 財政健全化目標の達成目標年度

財政収支に係る指標が用いられている財政健全化目標については、①「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(財政構造改革法)、②「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(基本方針2006)及び③「当面の財政健全化に向けた取組等について－中期財政計画－」(中期財政計画)において、達成目標年度を、それぞれ①「17年度(制定当初は15年度)まで」、②「23年度まで」及び③国・地方PBの赤字の対GDP比を22年度に比べて半減するという財政健全化目標については「27年度まで」、国・地方PBの黒字化については「32年度まで」としている。また、債務残高に係る指標については、基本方針2006で「債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げること確保する。」と示されて以降、一貫して同様な指標が用いられているが、具体的な達成目標年度は設定されていない。

(3) 財政健全化目標の達成状況等

ア 財政収支に係る指標の推移

(ア) 「国及び地方の財政赤字対GDP比」の推移(財政健全化目標の達成目標年度：17年度)

財政構造改革法において財政健全化目標とされていた3%以下にはならなかった(～17年度)。

(イ) 「国・地方PB」の推移(財政健全化目標の達成目標年度：23年度)

国・地方PBの黒字化には至らなかった(14年度～23年度)。

(ロ) 「国・地方PB」及び「国・地方PB対GDP比」の推移(財政健全化目標の達成目標年度：32年度)

全体としては改善傾向になっていた(22年度～27年度)。そして、27年度の国・地方PB対GDP比は▲3.0%となっていて、国・地方PBを27年度までに22年度に比べ赤字の対GDP比を半減とする財政健全化目標を達成している。

イ 「債務残高対GDP比」の推移

債務残高対GDP比の前年度からの増加幅は、25年度以降、縮小する傾向にあるものの、依然と

して増加傾向にある(19年度～)。

ウ 財政健全化目標が設定されていない年度における財政状況と政府の取組

大規模な財政出動が必要な状況に対応した財政健全化目標や取組方針が設定されていないため、具体的な指標による取組がなされておらず、財政健全化への取組がどのようになされていくのかが不透明になっていた(11年度～13年度)。

(4) 取組方針の指標別の推移等

政府は、毎年度、「予算の説明」等において、当初予算の内容が取組方針に従ったものとなっているかを公表していて、財政健全化目標の達成に向かっているかについて把握することが可能となっている。一方、補正予算が執行されることによって、取組方針に設定された指標が、取組方針上当初予算で達成が求められているような水準に比べてどの程度かい離することになるかについては示されていない。この点について、財務省は、取組方針は当初予算に対して設定されるものであり、取組方針について、当初予算と補正予算を合算した予算の総額(予算総額)や決算額を用いて評価することは、取組方針の前提から外れたものであり、適切ではないとしている。しかし、当初予算は必ずしも補正予算を含む予算の全体像を表すものとはなっておらず、また、財政健全化目標の指標は、補正予算を含む予算執行の結果を表す決算額に基づき実績として把握されることになる。したがって、取組方針において設定されている指標についても、当初予算による達成状況だけでなく、補正予算を加えた予算全体を表す予算総額や予算執行の結果を表す決算額によりその変化、推移等を見ることにも意義があると考えられる。

ア 収入に関する取組方針の指標及び租税及印紙収入の対GDP比の推移

取組方針において、歳入を直接の指標とする数値目標等は設定されてきていないものの、「中期財政計画」において、経済成長を通じて税収の対GDP比の伸長を図っていくこととなっている。税収等の大部分を占める租税及印紙収入の対GDP比の推移をみると、26、27両年度は、それぞれ前年度を上回り、いずれも9年度の水準(10.1%)を超えている状況となっていた。

イ 支出に関する取組方針の指標の推移

取組方針において、9年度以降、一貫して用いられた指標はない。分析結果についてはいずれも(5)参照。

(ア) 「一般歳出の伸び率」の推移：9年度の取組方針の指標として設定されている。

(イ) 「一般歳出」の推移：10、15～18、28各年度の取組方針の指標として設定されている。

(ウ) 「一般会計の歳出」の推移：15～18年度の取組方針の指標として設定されている。

(エ) 「基礎的財政収支対象経費」の推移：23～25年度の取組方針の指標として設定されている。

ウ 「一般会計のPB」の推移：17～21、26、27各年度の取組方針の指標として設定されている。

エ 「新規国債発行額」の推移：14～27年度の取組方針の指標として設定されている。

(5) 政府の取組の現状を予算総額及び決算額を用いて明らかにすることの重要性

9年度以降、当初予算で具体化される取組方針の達成状況をみたとすると、15、20、21各年度の3か年度については取組方針を達成していなかったものの、他の年度については達成していた。

一方、当初予算で達成を求められている取組方針の指標について、決算額ベースでみると、次のとおり、10か年度において、取組方針上当初予算で達成を求められているような水準とはなっていなかった(図表参照)。

財政健全化目標の達成は、日本の経済状況等の外部要因からも影響を受けるものであり、財政健全化目標を達成するまでには相当の期間を要するものであることから、複数年度の推移をみていく必要がある。そして、取組方針の達成は、財政健全化目標の達成を実現するための第一歩であり、政府は、取組方針を、毎年度恒常的に編成され、各府省等により調整可能な当初予算ベースで具体的に設定し、その達成状況を評価してきている。しかし、前記のとおり、補正予算の編成が常態となっており、補正予算を含む予算の全体像を表すものとはなっていない当初予算において取組方針を達成していたとしても、国の財政が決算額に基づく指標を用いている財政健全化

目標の達成に向かっているかどうかについて正確に判断することは難しいものと考えられる。こうしたことから、国の財政健全化への取組について、各年度の予算の全体像を表す予算総額及び予算執行の結果を表す決算額を用いて明らかにすることは、国民に対して、国の財政が財政健全化目標の達成に向かっているかどうかをより正確に説明することにつながると考えられる。

このように、財政健全化への取組が複数年度にわたるものであることを踏まえ、補正予算が執行されることによって、当初予算で達成を求められている取組方針に設定された指標が、当初予算で達成を求められているような水準からどの程度かい離することになるかも含め明らかにするなどの継続的な取組が重要である。また、各年度の予算執行の結果を表す決算額を用いて、同様に現状を明らかにすることにより、財政健全化目標の達成に向けた現状を国民に丁寧に説明することも重要と考えられる。

4 本院の所見

財政法によれば、歳出は公債又は借入金以外の歳入をもってその財源としなければならないとされているところ、公債の発行の特例に関する各法律がその都度定められ、当該法律の規定に基づいて毎年度特例国債が発行されている。そして、多額の国債発行収入により歳出を賄うことになる予算が毎年度作成され、国会の議決を経て成立しており、各年度に成立した予算の執行の結果として、公債残高は増加の一途をたどっていて、28年度末における普通国債の残高は830.5兆円に達している。また、国・地方PBは▲15.8兆円、債務残高対GDP比は186.2%となっていて、依然として厳しい財政状況が続いており、一般政府の債務残高対GDP比について、主要先進7か国を比較してみると、我が国は突出して高い状況となっており、最悪の水準となっている。

「財政構造改革元年」とされた9年度以降の財政健全化目標等の設定状況等をみると、11年度から13年度までの3か年度において、政府は財政健全化目標を設定しておらず、政府が財政健全化にどのように取り組んでいくのかが不透明になっていた。一方、それ以外の年度においては、政府は、具体的な数値目標を掲げた財政健全化目標を設定し、財政健全化目標を達成するための取組方針を設定している。取組方針には、「一般歳出」「一般会計の歳出」等の指標が設定されているが、9年度から28年度までの間において一貫した指標は設定されていない。そして、政府は、取組方針を踏まえて当初予算を編成し、15、20、21各年度の3か年度を除き、取組方針を達成している状況となっており、当初予算による取組方針の達成状況については国会に提出している毎年度の「予算の説明」等で公表されていた。

しかし、毎年度、補正予算が編成され、国会の議決を経て成立しており、年度によっては10兆円を上回る補正予算が編成され歳出の決算額が当初予算額を大幅に上回っていることから、当初予算で達成を求められている取組方針に設定された指標を、決算額ベースでみてみると、10か年度において、取組方針上当初予算で達成を求められているような水準とはなっていない(図表参照)。そして、取組方針に設定された指標が、補正予算が執行されることにより、取組方針上当初予算で達成を求められているような水準からどの程度かい離することになるかについて、補正予算の編成等の過程では示されていない。

一方、財政健全化目標の達成は複数年度の推移をみていく必要があるが、毎年度の取組方針は、財政健全化目標の達成を実現するために前提となる取組である。そして、政府は、取組方針を当初予算ベースで設定し、当初予算による取組方針の達成状況を公表している。しかし、多額の補正予算の編成が常態となっており、当初予算は必ずしも補正予算を含む予算の全体像を表すものとはなっていないこと、「国・地方PB」等の財政健全化目標の指標は、国の一般会計及び特別会計の「歳入歳出決算」、普通国債等の年度末残高等の決算額に基づいて、実績として把握されるものであることを踏まえれば、当初予算による取組方針の達成状況のみによって、国の財政が財政健全化目標の達成に向かうことになるかどうかを十分に判断することは難しい。このため、財政健全化への取組が複数年度にわたるものであることを踏まえ、当該補正予算が執行されることによって、当初予算で達成を求められている取組方針に設定された指標が、当初予算で達成を求められているような水準か

らどの程度かい離することになるかも含め明らかにするなどの継続的な取組が重要である。また、各年度の予算執行の結果を表す決算額を用いて、同様に現状を明らかにすることにより、財政健全化目標の達成に向けた現状を国民に丁寧に説明することも重要と考えられる。

したがって、政府は、財政健全化への取組について、引き続き適切な財政健全化目標を継続的に設定した上で当該財政健全化目標の達成に向けた継続的な取組を実施するとともに、毎年度の取組の現状について、継続的に、予算総額や決算額を用いて示すことにより、国民に対する説明責任をより一層果たしていくよう努めることが重要である。

本院としては、財政健全化への取組等について引き続き注視していくこととする。

図表 取組方針の指標及び達成状況等

(単位：億円)

予算編成年度	財政健全化目標の指標			取組方針の指標	取組方針が達成されなかった理由等		一般会計補正予算額
					政府の取組(当初予算)	決算	
平成9	国及び地方の財政赤字対GDP比			一般歳出の伸び率			1兆1431
10				一般歳出		ウ、エ	① 4兆6454 ③ 5兆6768 計 10兆3223
11	注(2)						① 3697
12							② 6兆7889
13							計 7兆1587
14	国・地方PB			新規国債発行額		エ	2兆4589
15				一般歳出			1504
16				一般会計の歳出			
				新規国債発行額	ア	オ	
17				一般歳出			
				一般会計の歳出		キ	4兆7677
18				新規国債発行額			
				一般歳出			
				一般会計の歳出			
				一般会計のPB			4兆5219
19				新規国債発行額			
				一般歳出			
20	一般会計の歳出						
	一般会計のPB			3兆7723			
21	新規国債発行額						
	一般会計のPB			8953			
22	新規国債発行額						
	一般会計のPB	イ	エ、オ	① 1兆0641 ② 4兆7857 計 5兆8498			
23	新規国債発行額		エ				
	一般会計のPB	イ	ウ、エ、オ	① 13兆9255 ② 845 計 14兆0101			
24	新規国債発行額	イ	ウ、エ、オ				
	一般会計のPB			4兆4292			
25	新規国債発行額						
	基礎的財政収支対象経費		ウ	① 3050 ② 1兆9987 ③ 11兆6832 ④ 1兆1117 計 15兆0988			
26	新規国債発行額						
	基礎的財政収支対象経費		ウ	10兆2027			
27	新規国債発行額						
	基礎的財政収支対象経費		カ	5兆4654			
28	新規国債発行額						
	一般会計のPB			3兆1180			
29	新規国債発行額						
	一般会計のPB			3兆3213			
30	新規国債発行額						
	一般会計のPB			② 3兆2868 ③ 2133 計 3兆5001			

注(1) 「取組方針が達成されなかった理由等」欄において、空欄は取組方針を達成していたもの又は決算額ベースでみると取組方針上当初予算で達成を求められているような水準となっていたものを示している。
 一方、取組方針が達成されなかったもの又は決算額ベースでみると取組方針上当初予算で達成を求められているような水準とはなっていないものについて、次のアからキまでのとおり分類している。
 ア：当初予算において税収の減少を5.0兆円見込んだことなどから取組方針の指標である新規国債発行額が「30兆円」を上回ってかい離して、取組方針を達成していなかったもの
 イ：平成20年度に発生した世界的な金融危機の影響等により取組方針の指標である一般会計のPBが悪化するなどして、取組方針を達成していなかったもの
 ウ：金融危機、災害等への対応のために、10兆円を上回る補正予算が編成され歳出の決算額が当初予算額を大幅に上回っていたもの
 エ：景気後退等により、税収等の決算額が当初予算額よりも少なかったもの
 オ：当初予算において取組方針を達成していなかったもの
 カ：歳出予算の前年度からの繰越しが多額であったことなどのため、歳出の決算額が当初予算額を大幅に上回っていたもの
 キ：税収等の増加により国・地方PBは改善していたものの、取組方針の指標である一般会計の歳出が増加していたもの
 注(2) 11年度から13年度までの3か年度は、財政健全化目標及び取組方針が設定されていない。