

財政運営戦略

平成 22 年 6 月 22 日
閣 議 決 定

I. 基本的な考え方

1. 経済・財政の現状

総じて我が国の経済は、1990 年代初頭のバブル崩壊以降、伸び悩む状態が続いている。経済成長のための政策対応が十分な効果を発揮せず、デフレからも脱却できなかったため、過去 10 年間で、景気実感に近い名目値ではマイナス成長と、OECD 諸国の中で最低の水準にとどまっている。

一方で、財政は、歳出が税収等を大きく上回る状態が恒常的に続き、過去 20 年間で我が国の国債残高は約 470 兆円増加している。

その要因を考えるために、これまでの我が国の財政の推移を見れば、

- ・ 1990 年頃には、バブルによる一時的な税収の大幅増により財政収支が大きく改善したが、バブル崩壊以降、度重なる減税や、景気低迷が長く続いた結果、過去 20 年間で約 210 兆円の税収が消え去り、その分の国債残高の増加につながった。
- ・ また、過去 20 年間で、不況対策としても行われた公共事業の拡大は、効率的な投資でなかったため、必ずしも成長に寄与せず、約 60 兆円の国債残高の増加（注）につながり、こうした債務残高の累増が財政政策上の選択肢を狭めていくこととなった。
- ・ さらに、90 年代からの高齢化の進展による社会保障費の増大は、過去 20 年間で約 150 兆円の国債残高の増加につながり、財政悪化の大きな要因となっている。

（注）過去 20 年間の公共事業の拡大による国債残高の増加分は約 60 兆円であるが、この間の公共事業費の累積額は約 200 兆円に上る。

財政状況が深刻さを増してきているにもかかわらず、改善を先送りできたのは、長期金利が上昇しなかったことが大きい。その背景には、豊富な国内貯蓄の存在や、長引くデフレ・景気低迷を反映した企業部門における資金需要の減少、家計・銀行・公的セクターなどによる国内における安定的な国債保有構造といった、我が国独特の要因がある。

しかしながら、こうした環境にいつまでも安住していただけるわけではない。高齢化による貯蓄率の低下というマイナス要因

は、今後大きくなっていくと見込まれる。また、今後景気の回復が続けば、設備投資の活性化等により、企業部門の資金需要は回復していくことになり、これ自体は経済に必要なことであるが、他方で国債金利の上昇にもつながることとなる。

2. 財政破綻リスクへの断固たる対応

ギリシャ等において財政不安が著しく高まるなど、公的債務のリスクに対する内外の市場の目は厳しさを増している。

我が国財政は、税収が歳出の半分すら賄えず、国及び地方の長期債務残高も今年度末には対GDP比 181%（うち普通国債、地方債、交付税及び譲与税配付金特別会計借入金の合計である公債等残高は 171%）に達し、OECD の統計においては純債務残高も本年末にはGDP比で 100%を超え、さらに、これらは拡大し続けると見込まれている。

このような状況を放置して、ギリシャ等のように、国債市場における我が国の信認が失われ、その結果、金利が大きく上昇し、財政が破綻状態に陥るようなことがないようにしなければならない。仮に、そのような状態になれば、言わば国としての財政自主権が失われ、また、社会保障等の公共サービスの水準が大きく低下し、我が国経済や国民生活に多大な悪影響が生じることとなる。

しかし、悲観する必要はない。国債市場から強制されることなく、我々が自主的に対応できる今のうちに、なぜこれまで我が国の経済が低迷し、財政の悪化が続いてきたのか、その原因を正確に把握し、政治の強いリーダーシップによって改革に取り組めば、我が国は十分に立ち直ることができる。まだ間に合うし、間に合わせなければならない。

こうした認識の下に、新政権は、「財政運営戦略」と「新成長戦略」を一体のものとして国民に提示し、その実現に向けて全力を尽くしていく。

3. 過去からの教訓

(1) 非効率な公共投資

教訓の第一は、予算の使い途についてである。これまで、膨大な赤字を積み重ねて財政出動を行いながら、その成果を持続的な経済成長につなげることができなかった。これは、我が国では昨年秋の政権交代まで、長い期間ほぼ切れ目なく同じ政権が続いたため、硬直化した歳出構造の改革が進まず、新たな雇

用と成長に結びつかない分野への支出を続けてきたためである。

日本が発展段階にあった 80 年代前半までは、需要不足を考える必要はなく、企業支援や生産力増強を目的とする社会資本整備（鉄道や高速道路）が高い投資効果を上げ、そのまま経済成長につながった。しかし、基礎的なインフラが整備され、十分な供給力を持った 90 年代以降は、従来型のインフラへの投資効率も低下する一方で、供給力に比べて需要が不足する状況となった。過去の政権はこのような社会構造・経済構造の変化を理解せず、将来の成長産業を育てる明確な意思のないまま、既存分野へのばら撒きを続けてきた。不況対策の名の下、財政出動として行われた非効率な公共投資の拡大は、成長にも国民生活の向上にもつながらず、巨額の財政赤字が積み上がる一方で、地域はますます活力を失うという悪循環に陥った。

現在のように民間活動だけでは十分な需要が生じない状況では、政府の経済政策の基本は、直接国民生活の質向上につながるモノ・サービスの提供による需要拡大策に舵を切る必要がある。特に、今後、高齢化の進展によって一層必要性の増す社会保障などにおいて重点的な投資を行うことにより、財政資金の有効活用も図りつつ、新たな需要や雇用を創出していくことができよう。しがらみを脱し、大胆な予算の使い途の見直しとメリハリ付けを行っていく必要がある。

（2）歳入確保策の欠如

教訓の第二は、必要な歳入改革を怠ってきたことである。

我が国の近年の主な税制改革は、少子高齢化社会に対応するため、社会共通の費用を広く薄く分かち合うという考え方の下、直接税中心の税体系から、所得、消費、資産等のバランスのとれた税体系へ、という考え方を基本としてきた。

しかし、実際には、急速な高齢化の進展により社会保障財源の強化が必要であったにもかかわらず、安定的な財源を確保するための税制改革が先送りされ、これに景気が低迷する中での度重なる減税や税収減が加わり、税収基盤が著しく弱体化した。

財政の大きな役割は、政策実施に必要な費用を国民の間で分担し、実施される政策を通じて富の再分配を図ることである。租税により必要な財源を確保し、それを適切に活用すれば、総体としては国民に多くの便益をもたらすとともに、経済成長にもつなげることができる。しかし、我が国においては、政府の予算の使い途に対する国民の不信感があったことや、政治の果敢なリーダーシップの欠如のために、財源確保のために必要な

改革が実施されず、負担の先送りが続けられてきた。その結果、毎年度、多額の借金を積み重ねる状態が続く状況の下で、国民の将来への不安は増幅し、今や、そうした不安が景気回復に対する重しともなっている。

4. 新たな成長戦略の実行

我が国経済は、長期間デフレに悩まされてきたため、景気の回復局面においても国民に回復の実感がなく、また、名目値で見た税収もあまり増加せず、財政収支が悪化した。

また、過去の政権が残してきた不必要な規制・制度による束縛や、選択と集中の欠如のために、医療、介護、保育を始め様々な分野において、国民が必要性を強く感じているにもかかわらず本来の需要が実現されてこなかった。さらには、これまで発掘が不十分であった海外の需要もある。

①環境・エネルギー分野、②医療・介護・健康分野、③アジアに関する分野、④観光・地域活性化分野、⑤科学・技術・情報通信分野、⑥雇用・人材分野、⑦金融分野等において、規制・制度の改革等により新たな需要を生み出し、市場や雇用を創出することを通じて、我が国が本来有する成長力を発揮させ、日本経済を本格的な回復軌道に乗せる必要がある。また、国民が必要と感じている社会保障・福祉のサービス給付等を強化すると同時に、国民にその分担（税・保険料）を求める政策パッケージが需要や雇用を拡大する効果を持つことを踏まえ、経済・財政・社会保障の一体的強化の観点から、新たな歳入増を主要財源とし、需要・雇用創造が期待される分野の歳出に充てる一体的強化のための政策パッケージなどの政策の検討を進める。さらに、政府は、日本銀行と一体となって、デフレを終結させることに全力を注いでいく必要がある。

また、我が国経済は、現在、大きな需給ギャップを抱え、全体として供給力が成長の制約になっているわけではない。しかし、今後需給ギャップが解消すれば、供給面における成長制約の可能性が高まっていくと考えられる。そのため、高齢者、女性、若者等が就業や起業をしやすい環境の整備、人的資本の形成、イノベーションの促進等の政策を税財政も含めて推進していく必要がある。

こうした観点から、財政運営戦略と一体のものとして、新成長戦略を実行することで、2020年度までの平均で名目3%、実質2%を上回る成長を目指す。

5. 社会保障の再構築

安定した社会保障制度は、国民の安心と希望を確保する礎である。これまで、社会保障は負担面ばかりが強調され、経済成長の足を引っ張るものとみなされる傾向があったが、新政権はそのような立場には立たない。社会保障の強化により、国民は安心してお金を消費に回すことができるようになる。また、社会保障には雇用創出を通じて成長をもたらす分野が数多く含まれている。

少子高齢化の進展等に伴い、今後、増大する支出の財源を安定的に確保し、国民の信頼にこたえられる持続可能な社会保障制度を再構築していかなければならない。そのためには、国、地方、事業主、利用者本人それぞれが適切に役割分担を行い、社会保障制度を社会全体で支えていく必要がある。

その中で、増大する社会保障関係の支出を経済成長に効果的につなげていく取組が求められる。

このため、社会保障分野における選択と集中を進め、例えば現金給付から雇用創出効果のある現物給付に重点を移すなどにより、消費や雇用の拡大等、経済成長に与える効果の高い施策に資源配分を重点化していくことが重要である。

こうした社会保障関係の施策を実施する場合は、制度への安心感・信頼感を高め、維持するために、その財源は、国債発行によるのではなく、安定的な財源を確保する必要がある。

また、国民に充実したサービスを提供するために規制の見直しを行うとともに、国民が負担する費用が過大なものとならないよう、無駄の排除を徹底し、効率的な制度を構築する必要がある。

6. 新政権の財政運営戦略

－国民の安心と希望のために－

医療、介護、保育といった分野に対して必要な資金投入を行い、それを雇用の創出と経済成長へつなげていくことが望まれるが、その財源を安易に国債発行によって調達することは、国民の安心や市場の信認を高め、維持することにはつながらない。そもそも、これほど債務残高が累増している中で、国債発行に依存し続ける財政運営は維持不可能であろう。

我が国の財政の効率性を高めていくためには、徹底した無駄の削減と予算の使い途の大胆な見直しは当然行わなければならない。思い切った歳出改革を行い、徹底的に歳出を見直して必要な財源を確保していくことが、まず何よりも必要である。ま

た、「新しい公共」の下、国民のためのサービスを市民、企業、NPO等が提供していくことは、国民の満足度、幸福度を高めることになるとともに、結果として歳出の削減にもつながりうる。

しかし、公共サービスの縮減につながる歳出削減に限界を感じる国民もいるだろう。

そうであれば、必要な費用を国民の間で分担する、という考え方に立ち、勤労世代の減少と高齢者の急増という人口構造の変化も見据えながら、著しく弱くなってしまった税収基盤を速やかに回復していくことが必要となる。すなわち、政権交代を機に、これまで成し得なかった税制の抜本的な改革を進め、安心の確保と成長につながる分野の歳出を国民全体で分担するとともに、これまであまりにも拡大した国債発行を減らしていく。

このような大きな視野に立った歳入・歳出改革を行うことにより、国民に将来への明るい希望を示し、「デフレが続いていく」という意識を払拭して成長を促進すると同時に財政健全化も図っていく。今、我々に求められているのは、このような新たな発想に立った財政運営ではないか。こうした方向性を、これからの選択肢として考えていくべきである。

現在の巨大な歳出と歳入のギャップや、今後の更なる高齢化の進展等に伴う支出の一層の増大を踏まえれば、場当たりの対応では限界があることは明らかである。今後、どこまで歳出削減を行うのか、どのように抜本的な税制改革を行い財源を確保していくのか、逃げることなく、強い政治の意思によって、国民に対して早期に選択肢を示し、改革を実施しなければならない。

こうした改革を通じて財源基盤を確保し、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭し、経済成長の礎となる。経済活性化、財政健全化、社会保障の確立は一体の関係にある。経済成長による税収は財政健全化のために不可欠であり、他方、経済成長のためには、財政の持続可能性の確立が必須である。また、社会保障は財政の最大支出項目であるとともに、重要な成長分野であり、その確立によって、国民は消費を拡大することが可能になる。「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的な実現を目指す、こうした取組こそが、新政権の「財政運営戦略」である。

Ⅱ. 具体的な取組

上記の基本的な考え方に立ち、財政健全化に向けて、下記の具体的な取組を行っていくこととする。

その際、以下の点に留意する。

- ① 政府は、新成長戦略の目標とする経済成長率を達成するために全力を尽くす。一方、財政健全化の道筋を示すに当たっては、慎重な経済見通しを前提とすることを基本とすべきである。そうすることにより、財政健全化の道筋の信頼性を高めるとともに、もし高い経済成長が実現すれば、財政収支の更なる改善という大きな果実を国民は手にすることができる。
- ② 財政運営は、常に、客観的な経済見通し及び経済・財政の展望を踏まえつつ、当面及び中長期の経済運営と一体的・総合的に行っていくことが必要である。過去、過度に硬直的な財政再建計画は結果的に頓挫^{とんざ}してきた。こうした轍^{てつ}を踏むことのないよう、財政健全化への取組は、景気変動に対する柔軟性を有するべきである。
- ③ 最近、ギリシャ等において財政不安が著しく高まるなど、公的債務のリスクに対する内外の市場の目は厳しさを増している。我が国の財政運営に対する市場の信認を確保するため、財政健全化への取組は正直であることを第一とし、国の会計間の資金移転、赤字の付け替え等に安易に依存した財政運営は厳に慎む。また、市場との対話を重視した国債管理を強化するとともに、財政規律に対する政府の強い意思を内外に向けて発信する必要がある。

1. 財政健全化目標

(1) 収支(フロー)目標

残高目標を達成するために、以下のとおり、収支の改善を図ることとする。

- ① 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 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減し、遅くとも 2020 年度までに黒字

化することを目標とする。

② 国の基礎的財政収支についても、遅くとも 2015 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減し、遅くとも 2020 年度までに黒字化することを目標とする。

③ 2021 年度以降も下記（2）の残高目標にかかる達成状況を踏まえつつ、財政健全化努力を継続する。

（2）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。

（3）進ちよく状況の公表・検証等

当面の経済見通しや中長期の経済・財政の展望を踏まえつつ、毎年度の予算概算決定後遅滞なく、各種財政指標の最新の状況と、財政健全化目標の達成へ向けた進ちよく状況等を検証し、公表する。

なお、内外の経済の重大な危機その他の事情により財政健全化目標の達成又は財政運営の基本ルールの遵守が著しく困難と認められる場合には、財政健全化目標の達成時期等の変更や財政運営の基本ルールの一時的な停止等の適切な措置を講じるものとする。こうした措置を講じる場合は、措置を講じる理由、措置の内容・規模等を示した上で改めて閣議の決定を経るとともに、遅滞なく、財政健全化の経路へ復帰する道筋を示すものとする。

2. 財政運営の基本ルール

各年度の予算編成及び税制改正は、以下の基本ルールを踏まえて行うものとする。

（1）財源確保ルール（「ペイアズユーゴー原則」）

歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、原則として、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保するものとする。

（2）財政赤字縮減ルール

上記の収支目標を達成するため、景気循環の状況等の要因も踏まえ、原則として国債発行額の縮減や国債依存度の引下げ、基礎的財政収支の改善など毎年度着実に財政状況の改善が図られるよう、国の予算編成を行うものとする。

(3) 構造的な財政支出に対する財源確保

年金、医療及び介護の給付等の施策に要する社会保障費のような構造的な増加要因である経費に対しては、歳入・歳出の両面にわたる改革を通じて、安定的な財源を確保していくものとする。

(4) 歳出見直しの基本原則

特別会計を含む全ての歳出分野における事務及び事業について、その内容及び性質に応じ、必要性、執行の効率性等の観点から不断の見直しを行うことにより、歳出の無駄の排除を徹底し、思い切った予算の組替えを行う。

歳出の無駄の排除に資するため、事務及び事業の執行状況の的確な把握及び開示により、執行状況の透明性の確保を図る。

(5) 地方財政の安定的な運営

財政の健全化については、まず、国が本戦略に則り改革に取り組んでいくことはもとより、公経済を担う国及び地方公共団体が相協力しつつ行うことが必要である。地方公共団体に対し、上記の国の財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自主的かつ安定的な運営に配慮し、その自律性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

3. 中期財政フレーム

財政健全化目標の達成に資するため、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の仕組みとして、以下のように、平成 23 年度から平成 25 年度を対象とする中期財政フレームを策定する。

(1) 「強い経済」「強い財政」「強い社会保障」の一体的実現に向けて

平成 23 年度からの 3 か年は、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的実現に向けて始動する「第一ステージ」と位置付けられる。この目標の実現を財政面から裏付けていくことが、中期財政フレームの基本となる考え方である。

こうしたことから、歳入・歳出両面にわたる取組として、①国債発行額の抑制、②抜本的な税制改革、③基礎的財政収支の改善目標の達成に向けて取り組む。

(2) 歳入・歳出両面にわたる取組

① 国債発行額の抑制

財政健全化目標を確実に達成するとともに、財政健全化への積極的な姿勢を市場に向けて発信し、市場の信認を確保する観点から、平成 23 年度の新規国債発行額について、平成 22 年度予算の水準（約 44 兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる。それ以降の新規国債発行額についても、財政健全化目標の達成へ向けて着実に縮減させることを目指し、抑制に全力をあげる。

このため、歳入・歳出両面における最大限の努力を行う。

② 歳入面での取組

個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等にわたる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する。こうした税制の改革により、財政健全化目標の達成に向けて、必要な歳入を確保していく。

租税特別措置については、平成 22 年度税制改正大綱の方針に沿ってゼロベースから見直すこととする。

新たに減収を伴う税制上の措置については、それに見合う新たな財源を確保しつつ実施することを原則とする。

③ 歳出面での取組

財政健全化目標の達成に向けて、平成 23 年度から平成 25 年度において、「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出のうち、国債費及び決算不足補てん繰戻しを除いたもの）について、恒久的な歳出削減を行うことにより、少なくとも前年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模（これを「歳出の大枠」とする。）を実質的に上回らないこととし、できる限り抑制に努めることとする。

このうち、平成 23 年度以降の「経済危機対応・地域活性化予備費」1兆円の取扱いについては、現段階では景気状況を見通し難いことから、予算編成過程において検討することとする。

なお、2.（5）の基本ルールを踏まえ、地方歳出についても国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体始め地方の安定的な財政運営に必要となる地方の一般財源の総額については、上記期間中、平成 22 年度の水準を下回らないよ

う実質的に同水準を確保する。

歳出増につながる施策を新たに実施又は拡充しようとする場合には、当年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模が上記の「歳出の大枠」の範囲内となるよう、恒久的な更なる歳出削減により、これに要する財源を賄うこととする。

この場合、歳出削減について過度に硬直的な対応となることがないように、税制改革等歳入面での取組と連携した対応を確保することが重要である。「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的実現の観点から、需要・雇用創造が期待される分野を始めとする一体的強化のための政策パッケージ等の施策の新たな実施等に関連して新たな制度改革による恒久的な歳入増が確保された場合等には、上記①の国債発行額の抑制に関する規律の範囲内で、この恒久的な歳入確保額に相当する金額の範囲内の金額を、上記の「歳出の大枠」の額に加算することができる。確保された歳入が一時的なものである場合には、国債発行額の抑制に活用するものとする。

(注) 平成 23 年度以降の「基礎的財政収支対象経費」の内訳となる各年度の予算額については、概算要求その他の予算編成過程を経て、決定。地方交付税交付金等についても、地方行財政に係る制度改革等を踏まえた地方財政対策等を経て決定。

(3) 中期財政フレームに基づく各年度の予算編成

概算要求段階での予算の組替え等に資するよう、毎年度、予算編成の基本理念や経費の性格にも留意しつつ、中期財政フレームと整合的な各閣僚別の概算要求枠を設定する。各閣僚は、「査定大臣」として、この概算要求枠の範囲内で優先順位をつけて、積極的な予算の組替え・歳出削減を行い、要求することとする。

なお、各閣僚は、行政刷新会議における事業仕分けの結果等を踏まえ、概算要求等を行うこととする。

また、各閣僚は、新成長戦略における政策の優先順位の判断基準等を踏まえ、既存施策を大胆に見直し、成長に資する施策への重点化を行う等により予算を組み替え、概算要求等を行うこととする。

要求後の予算編成過程においても、各閣僚は、積極的に要求を見直し、歳出削減に取り組むこととする。

(4) 中期財政フレームの改訂

平成 23 年半ば頃、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、中期財政フレームの改訂を行い、平成 24 年度から平成 26 年度までを対象とする新たな中期財政フレームを定める。以後同様に、毎年半ば頃、中期財政フレームの改訂を行い、翌年度以降 3 年間の新たな中期財政フレームを定める。各年度に策定した中期財政フレームに沿って、翌年度の概算要求・予算編成を行うものとする。

改訂に際しては、既存の中期財政フレームで定められている 2 か年度分の歳入・歳出両面にわたる取組は原則として維持するものとし、新たに追加する年度の歳入・歳出両面にわたる取組についても、財政運営の基本ルールと整合的に定めるものとする。

平成 23～25 年度における「基礎的財政収支対象経費」

(単位：兆円)

	歳出の大枠		
	23 年度	24 年度	25 年度
基礎的財政収支対象経費（注 1） （22 年度 70.9）	71 （注 2、3）	71 （注 2、3）	71 （注 2、3）
うち経済危機対応・地域活性化予備費等 （22 年度 1.0）	1.0（注 4）	1.0（注 4）	1.0（注 4）

（注 1）「基礎的財政収支対象経費」は、一般会計歳出から国債費及び決算不足補てん繰戻しを除いたもの

（注 2）一体的強化のための政策パッケージ等の施策の新たな実施等に関連して新たな制度改正による恒久的な歳入増が確保された場合等には、国債発行額の抑制に関する規律の範囲内で、この恒久的な歳入確保額の範囲内の金額を上記の「歳出の大枠」の額に加算することができる。

（注 3）平成 23 年度以降の「基礎的財政収支対象経費」の内訳となる各年度の予算額については、概算要求その他の予算編成過程を経て、決定。地方交付税交付金等についても、地方行財政に係る制度改正等を踏まえた地方財政対策等を経て決定。

（注 4）平成 23 年度以降の経済危機対応・地域活性化予備費の取扱いについては、予算編成過程で検討。