

2025 年 6 月 10 日
令和国民会議(令和臨調)

持続的な社会の発展のための財政規律

～将来世代にツケを回さず、有事にも備える～

問題意識

財政は、私たちが持続的な発展を遂げ、国民が将来への希望を持って安心して暮らすための公共的基盤です。しかし、GDP の 240%に近い公的債務を抱え次の世代に負担を先送りしている現状¹では、将来世代における政策の選択肢が狭まり、地政学リスクや大規模な自然災害といった有事の際の対応にも支障を来すことになります。次の世代が過大な借金の負担を負うことなく、自らの生き方を自由に選択できる社会を残すことは、民主主義の持続性の基礎と言っても過言ではありません。日本の経済が長く続いたデフレ状態を脱し、新たな局面を迎えている今こそ、デフレ下、ゼロ金利下における財政の「常識」を見直し、規律ある財政運営の確立に取り組むべきです。

求められる財政規律

私たちは、経済を成長させるとともに、財政余力を高めることで、緊迫の度を高める地政学リスクや大規模な自然災害²といった有事においても、必要な政策をタイミングよく発動できるようにしておく必要があります。また、私たちの血税が無駄な支出に使われないよう目を光らせることは財政運営の大原則です。そのために、エビデンスに基づく政策立案(EBPM)に加え、財政規律とそれを担保する仕組みを整備しておく必要があります。

令和臨調は、これまでに財政支出の効果検証を担う「政策プログラム評価委員会」と、長期的な財政状況を客観的に分析し、将来推計を中立的に提示する「長期財政推計委員会」の創設を提唱(2023 年 10 月 6 日付提言)し、後者に関しては、本年 1 月 31 日付で、重ねて提言『「長期財政推計委員会(仮称)」の早期創設を訴える」を公表しました。これらは財政状況にかかわらず必要な組織ですが、今回は、政策評価や財政推計をもとに、財政規律を維持するための枠組みを設け、強靱な財政基盤を作ること提案します。そのための長期・中期・短期の枠組みは以下の通りです。

- ① 2026 年度以降の長期の「財政健全化目標」の設定
- ② 中期の財政フレームワークの導入
- ③ 毎年度の予算編成時の歳出ルールの設定

¹ 2023 年度末における一般政府(国・地方・社会保障基金の合算)の累積債務残高の対 GDP 比率は 239.97%。

² 2025 年 3 月 31 日付けの中央防災会議の発表によれば、南海トラフ地震は 30 年以内に約 80%程度の確率で起こりうるとされ、被害総額は 292 兆円にのぼるものと想定されています。

1. 2026 年度以降の長期の「財政健全化目標」の設定

基礎的財政収支(PB)の黒字化は、2002 年に 2010 年代初頭の達成が掲げられましたが、以来 6 回にわたり期限が延長され、2018 年の骨太方針において 2025 年度目標が設定されました。しかし、コロナ対応により 2020 年度に大幅に悪化しました。その後は一定の改善が見られたものの、2024 年度に大型補正予算が組まれたことなどにより、PB 黒字化目標は 2025～2026 年度と幅を持たせた表現になっています。

そうした中で、2026 年度以降の財政健全化目標をどう設定するかが課題です。従来の健全化目標では債務残高対 GDP 比率(以下「債務残高比率」)の安定的な引き下げと PB の黒字化が掲げられていますが、私たちは次のように改訂することを提案します。

① 債務残高比率の引き下げ目標を設定する

日本は諸外国に比べ突出して高く、たとえ政府の持つ金融資産を差し引いた純債務残高比率で見ても G7 各国中最も高い状況にあります。さらに、いつ起こるかかわからない大規模地震や地政学上の有事、あるいは経済危機に備えるには、単に現在の信用力を維持するだけでなく、平時において財政上のバッファを築いておく必要があります。

その指標として有効なのは、目標とする債務残高比率の設定です。例えば、現在イタリアを除く G7 諸国の中で最も低い我が国の債務格付け(A 格)の AA 格への引き上げが視野に入る債務残高比率の水準³(具体的には、現状比▲25-30%程度の引き下げ)を 10 年以内に達成することなどが考えられます。

② PB は一定水準の基調的な黒字化を目標とする

一部に、債務比率の引き下げだけを目標とすればよいとの見方があるようですが、以下の理由から、私たちは「一定水準の基調的な黒字化」を目標として掲げるべきと考えます。

- (a) 名目 GDP はインフレによっても増加するため、PB が赤字であっても債務残高比率が下がることがあります。インフレは政府が直接的にコントロールできるものではなく、インフレ率の影響を受ける債務残高比率のみでは財政運営の行動指針として適切とは言えません。一方、PB の黒字化は政府の財政運営によってコントロール可能なものであり、政府の行動指針として適切です。
- (b) PB 黒字化が一定水準で基調的に継続すれば、債務残高比率の改善をもたらすことができ、いわば財政健全化の入り口として不可欠の目標です。
- (c) 「基調的な」黒字化とするのは、先ほども述べたような大きな外的ショックの発生に対して必要な財政出動を躊躇うべきではないからです。その結果一時的に赤字が発生することは当然ありうるものの、危機収束後には出来るだけ速やかに正常化する必要

³ 一部の格付け機関では、一般政府の債務比率で 25%の変動を評価上 0.5 ノッチ相当の要因とみなしている模様です。最終的な格付けは各社独自の基準をベースに総合的な評価によって決定されますが、現在日本の格付けは各社とも「安定的」と評価しており、債務比率の有意な改善は格上げへの重要な要素の一つです。

があります。また、「一定水準」とは①の債務比率改善に向けて必要な黒字の水準を、例えば、GDP 対比で設定することが考えられます。

2. 中期の財政フレームワークの導入

大型補正予算の恒常化、基金の拡大、子ども・子育て予算など特別会計の肥大化、地方への各種交付金の増額などにより、一般会計当初予算のみを対象とした枠組みが無意味化しています。基金や補正といった措置が当初の目的から外れて財政膨張の隠れ蓑になることは厳に慎む必要があります。⁴ また、政府・与党は政策の優先順位付けを含む中期的な経済財政運営方針を明らかにし、それに基づく行財政を実施すべきです。このような課題に対処するため、以下のような「中期財政フレーム」の導入を提案します。

- ① 戦略的な政策目標に基づく 3 年間の「中期財政フレーム」を作成し、政策分野ごとにその期間における重点政策と歳出総額(当初予算・補正予算の合計)を設定する。
- ② 歳出総額は政策分野ごとに概算で設定し、閣議決定によって政府・与党のコミットメントを担保する。ただし、国会に諮る予算政府案は単年度のものとする事で、憲法に定められた予算単年度主義による財政のコントロールは引き続き維持されます。
- ③ 政策分野ごとの 3 年間の歳出上限は、期間内の戦略的政策目標と連動させる形で設定する。政策目標の達成については、基金も含めて、「政策プログラム評価委員会」で毎年進捗を検証し、達成度が低いものについては、期間中でも廃止・縮減を含む政策見直しを行います(特に、恒久的制度でない施策については原則として「サンセット条項」⁵を組み込むべきです)。
- ④ 期間中、巨大地震・パンデミック・深刻な景気後退などの緊急事態に対応する場合を除き、原則として歳出総額の改訂は行わないこと。

3. 毎年度の予算編成時の歳出ルールの設定

「骨太の方針 2024」において、2025 年度以降 3 年間の予算を対象とした歳出改革努力の継続が示されています。さらに、中期的な経済財政の枠組みとして人口減少が本格化する 2030 年度までの 6 年間が対象となるなど、長期的なスパンで経済財政一体改革を推進することが定められました。

⁴ 現在の財政運営では、単年度予算の弊害を緩和するとの名目で、多年度にわたって使用する「基金」が設置されることが増えてきましたが、それは財政支出の戦略性と予測可能性を高めるための多年度予算とは性格の異なるものです。基金は一般財団法人に設置されることもあり、特別会計や独立行政法人よりも統制が届きにくく、財政民主主義からの逸脱が懸念されます。15 ヶ月予算と毎秋の大型補正予算編成も恒常化しており、当初予算のシーリングが形骸化しています。

⁵ 法律・政策などにおいて予めその適用期間を定める条項のこと。歳出を伴う施策であれば、一定期間後に見直し、必要がなければ廃止することによって、無駄をなくし財政の効率化を図ることが出来ます。

しかし、昨年 10 月の総選挙によって成立した少数与党体制のもと、2025 年度予算の編成は各党がそれぞれ掲げた政策の実現を目指して競い合う構図となっています。現状提案されている様々な施策についても必要性の高いものは検討を進めるべきですが、その際に、将来世代を見据えた持続性確保のための財源論や全体最適の視点を欠落させてはなりません。

人口減少の中、恒常化する財政拡張を国民が支え続けることはあまりに非現実的です。財政拡張が定常化すれば、無駄な支出もまた拡大しやすくなってしまいます。政府は具体的な歳出改革方針を示すとともに、以下の歳出ルールやルールを遵守するための制度を導入すべきです。

- ① 「ペイ・アズ・ユー・ゴー」⁶を原則とし、新たに恒久的な支出や減税を伴う施策を導入する際には、財源を同時に決定する。
- ② 中期財政フレームを遵守できなかった場合は、2. ④のような事態を除き、翌年度には是正措置を講ずる。

なお、社会保障費や地方財政に関する現在の「歳出の目安」については、歳出の無駄を削減し膨張を抑える規律付けとなるよう、今後具体的な歳出改革方針を示す際にアップデートすべきでしょう⁷。

おわりに

世界が大きく変わる中、日本も様々な困難を乗り越え新たな社会・経済の発展を目指すべき段階に入っています。国民一人ひとりの幸せ(well-being)を持続的に向上させていくためには、単に財政支出の規模を拡大するのではなく、民間の活力を引き出し、より社会に付加価値を生み出すような支出に重点化すること、そして、政策の評価を徹底し、限られた財政資源を最適な形で配分するとともに、不測の事態に備えるために財政余力を確保することが重要です。

そのためには、非効率な歳出を抑制するとともに、世代間の受益と負担の格差を拡大させないためにも規律ある財政運営を行う必要があります。その上で、公的債務残高比率をうまくコントロールすることによって、いつ来るかわからない有事においても必要な歳出を賄うための国債発行を円滑に行えるよう、財政余力とともに国の信用力も高めること、つまりは、主要国に対して著しく劣位にある我が国の格付けの引き上げを目指すべきです。本提言が、新しい財政規律の考え方についての議論のきっかけとなることを願います。

以 上

⁶ 新規の施策等によって義務的経費の増加や減税を行う場合には、同一年度内に他の義務的経費の削減や増税などの措置を行わなければならないという原則。1990 年代にブッシュ政権下の米国で導入されました。

⁷ 地方財政の支出の多くが社会保障関係であることには注意を要します。歳出の目安としては、社会保障や地方財政のこれらの経費の伸びを高齢化に伴う自然増の範囲、かつ、雇用者所得の伸びの範囲に収めることなどが考えられます。