

# 財政制度



# 政府の範囲

- 「政府」の定義はただひとつではなく、「民間」とのグレーゾーンも多い
- SNA（国民経済計算）では政府の機関を7つに分類
  1. 中央政府
  2. 地方政府
  3. 社会保障基金
  4. 非金融公的企業
  5. 金融公的企業
  6. 対家計民間非営利部門あつかい
  7. 民間産業あつかい
  - 1～3が「一般政府」， 4と5が「公的企業」
    - 公的企業：政府に所有かつ支配されている会社。

# SNAでの政府諸機関の分類

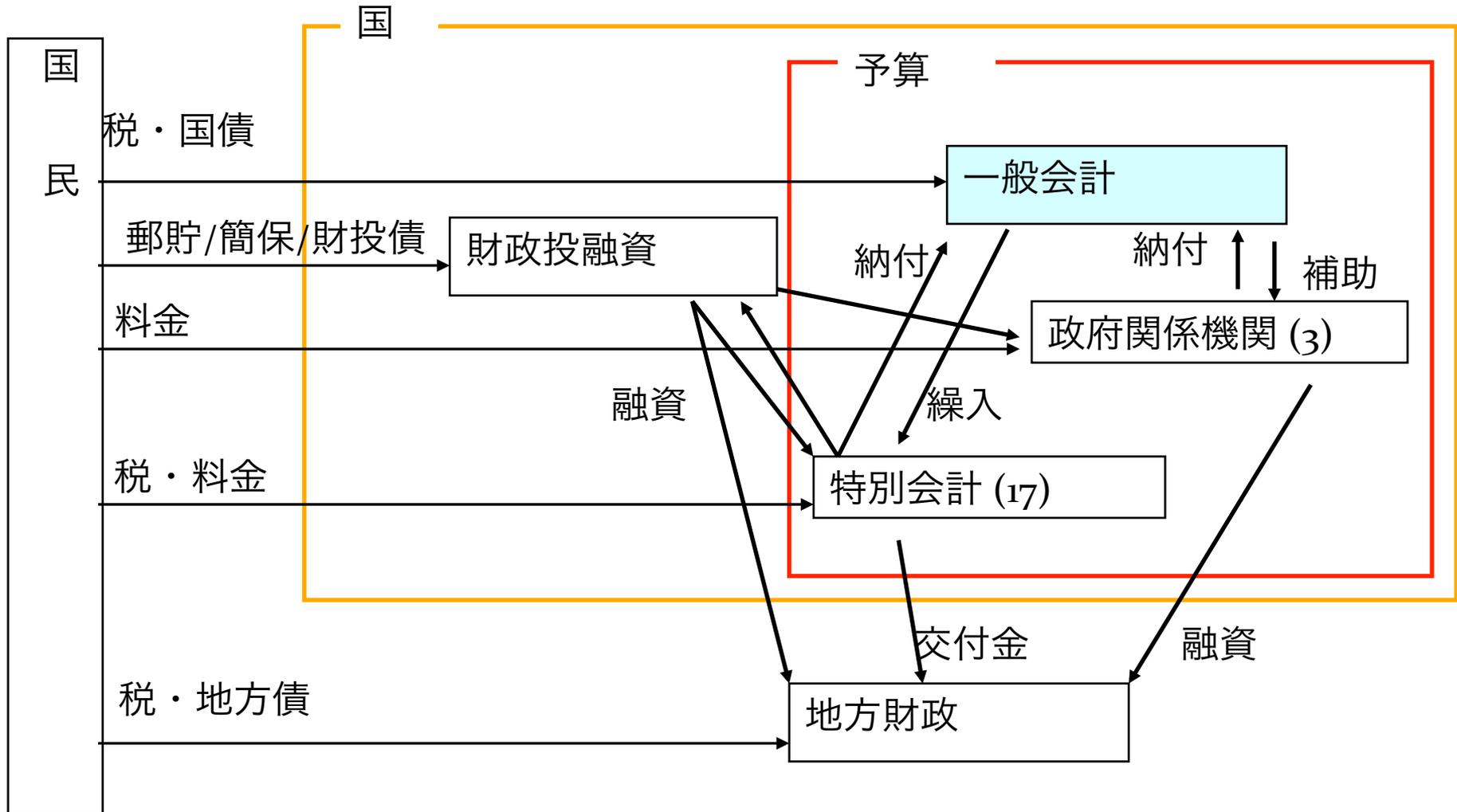
- 社会保障基金
  - 国の年金特別会計
- 非金融公的企業
  - 空港整備勘定, 麦管理勘定
  - 公務員住宅, 上水道（下水道は一般政府）, 電気, ガス, 病院, 港湾, 道路
  - JT, NTT, JR, NEXCO, 郵便局, JRA
- 金融公的企業
  - 日本銀行, 預金保険機構
  - 政策金融公庫, 沖縄振興開発金融公庫, 政策投資銀行
  - ゆうちょ銀行, かんぽ生命
- 対家計民間非営利部門あつかい
  - 放送大学学園, 日本赤十字社（福祉分）
- 民間産業あつかい
  - 商工組合中央金庫

# SNAでの政府諸機関の分類

---

- 独立行政法人も性格による
  - 一般政府
    - 国立公文書館, 国民生活センター, 国立美術館, 日本学術振興会, JAXA, JAMSTEC, 家畜改良センター, RIETI,
  - 公的企業
    - 造幣局, 国立印刷局, 大学入試センター, 国立病院機構, 国立がん研, 都市再生機構, 住宅金融支援機構

# 予算制度でみた政府部門



# 予算とは？

- 期間を区切って収支を事前に見積もること
  - 「執行」されて「決算」となる
- いくつかの原則
  - 単一性 / 厳密性 / 明瞭性 / 完全性
  - 事前性 / 公開性 / 限定性
  - 事前議決の原則：執行前に国会の議決が必要
  - 総計予算主義の原則：収入と支出は全額予算に計上
  - 財政状況の国会・国民への報告：財政民主主義
  - 会計年度独立の原則
    - 財政法第11条：会計年度は4月1日から次年の3月31日まで
    - ある会計年度の歳出はその年度の歳入でまかなわなければならない
  - 予算の単年度主義
    - 予算は毎会計年度作成し、国会の議決を経なければならない
    - 例外：繰越し、過年度支出（出納整理）

# 予算の種類 (2011年度予算)

---

- 一般会計予算 (1)
  - 基本的な経費。
- 特別会計予算 (17)
  - 行政能率の向上を図るため、特定の歳入歳出を区別
  - 事業／資金運用／整理区分
- 政府関係機関予算 (3)
  - 特別の法律によって設立され、政府100%出資
  - 予算に国会の議決必要
  - 沖縄振興開発金融公庫・日本政策金融公庫・国際協力機構優勝資金協力部門

# 国家予算の位置付け

歳入 (億円)	2011年度当初予算	歳出 (億円)
924,116	一般会計予算総額	924,116
4,000,200	特別会計予算総額	3,848,851
18,428	政府関係機関予算総額	26,130
4,942,743	合計	4,799,097
2,601,124	重複額等	2,573,890
2,341,619	純計 (重複除く)	2,225,207
825,054	地方財政計画	825,054
3,166,673	合計	3,050,261
328,481	重複額等	328,481
2,838,192	純計 (重複除く)	2,721,780

# 予算の種類・形式

- 本予算（当初予算）／暫定予算／補正予算
  - 本予算：一般会計・特別会計・政府関係機関が一体として審議・議決される
  - 暫定予算：本予算が成立するまでの暫定的な予算。議決必要
  - 補正予算：本予算の内容を変更。回数制限なし
- 形式
  1. 予算総則：総括的事項・公債発行限度額etc
  2. 歳入歳出予算：本体
  3. 継続費：あとの年度を拘束する・防衛省の警備艦・潜水艦のみ
  4. 繰越明許費：あとの年度を拘束しない
  5. 国庫債務負担行為
- 移用と流用：項までが立法科目
  - 移用：項と項のあいだの経費の融通。予め議決が必要
  - 流用：項内の目と目のあいだの経費の融通。

# 3年度にわたる予算過程

## 1. 編成・審議（前年度）

1. 概算要求：8月末まで
2. 財務省査定：主計局，9月ごろから
3. 財務原案（12月下旬）→復活折衝→政府案
4. 衆議院の予算先議権・優越
  - 両院協議会が開かれたとき
  - 参議院が衆議院の可決した予算案を受け取って30日以内に議決しないとき

## 2. 執行（当年度）

- 支出のための契約（支出負担行為）と支払い（支出）は区別
- 支払いは支出官が日銀に小切手を振り出して行う

## 3. 決算（次年度）

- 会計検査院による検査

# 予算編成の特徴

---

- 国家戦略室→予算編成の基本方針
- 増分主義／シーリング方式
  - いったん認められると次の年も認められやすい
  - 前の年に比べて増やしたり減らしたりする
- 財務原案が公表される
- 予算編成の段階では2年度前の決算しかない

# 予算改革

---

## □ 事業別予算

現在は所管別・主要経費別・目的別

## □ ゼロベース予算

## □ 費用便益分析 (Cost-Benefit Analysis)

## □ スクラップ&ビルドの原則

## □ サンセット方式

- 法律・予算・事業などにあらかじめ期限を設け、特に必要のない限り、その期限を過ぎたら廃止する方式

## □ 公会計

公共部門の資産と負債を一定の会計基準で計上

民間企業のB/Sの応用

売却不可能資産や徴税権について議論は分かれる

# 財政投融资とは

## □ 財政投融资とは

- FILP: Fiscal Investment and Loan Program
- 国の信用・制度を通じて**有償資金**（元利の返済等が必要な資金）を集め、貸付や投資活動にその資金を配分する**政府の金融仲介活動**
- 立法による規制，租税・公債・財政支出とともに政府の政策手段のひとつ
- 形態：直接貸出・公的保証・利子補給
- 市場の失敗の補完
  - 貸出市場での信用割当の解消・超長期資金の提供
  - 外部性のある投資プロジェクトの推進
- 代替的な貸し手として借り手の交渉力の引き上げ

## □ 財投機関：財政投融资の対象になる機関

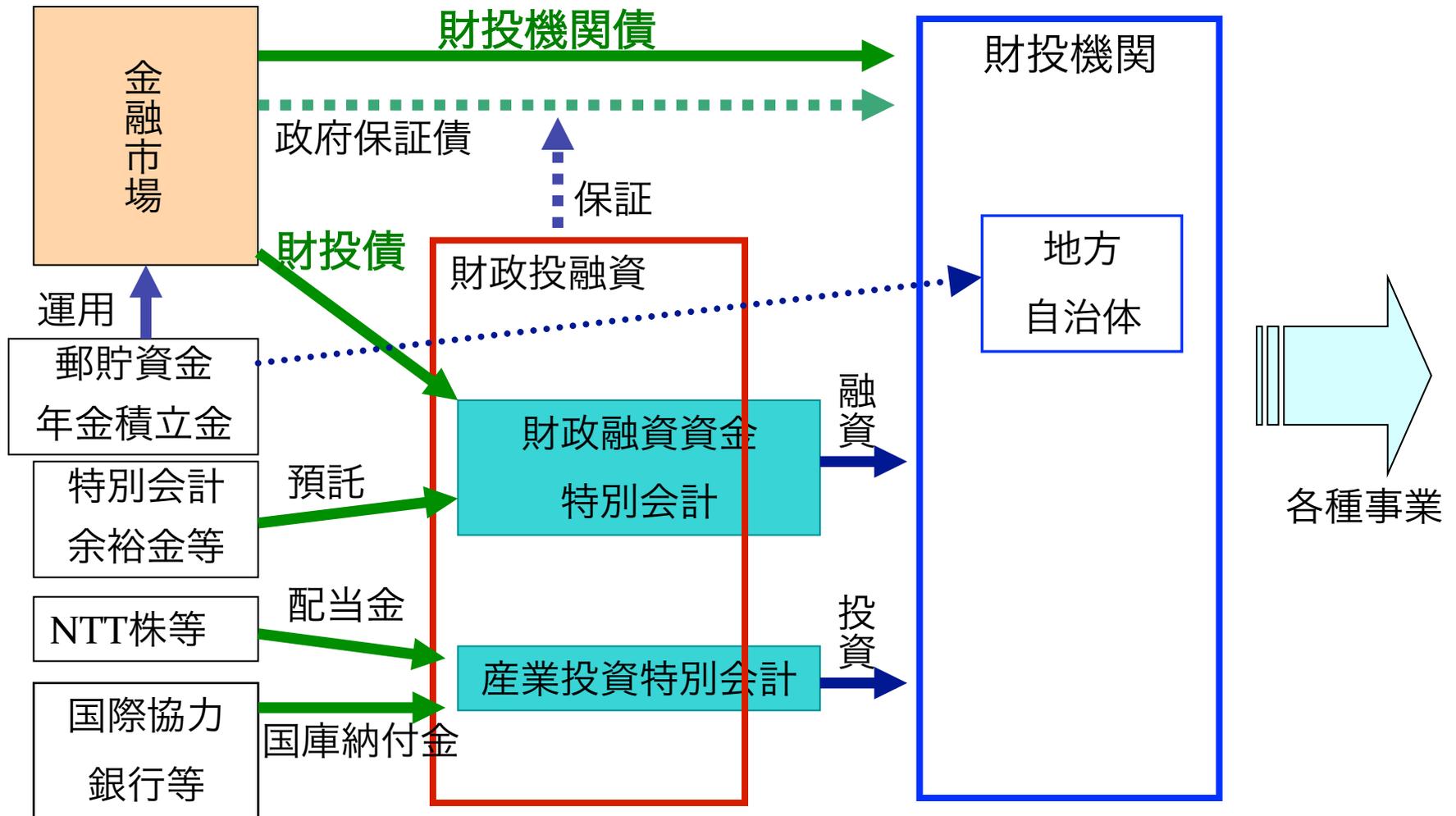
- 受益と負担の関係が明確だが，負担の軽減が図られる
- 直接的な補助金と事業によって棲み分け

# 財政投融资の対象分野

---

- 社会資本などの提供
  - 利用者の特定が容易な場合は応益原則
  - 空港・都市再開発
- 金融市場の補完
  - 民間で供給しにくい超長期資金などを供給
  - 中小企業・農林水産業・教育・福祉・医療
- 外部経済への対応
  - 環境改善施設など，産業・研究開発
- 国際協力，国際金融
  - カントリーリスクにより民間資金が入りにくい。ODA.
- 国債・地方債の引き受け

# 財政投融资の仕組み



# 国家予算との関係

---

- 財政投融资計画は国会審議に提出される必要
- 特別会計（産投など）予算・政府関係機関予算として個別に国会の議決を得る必要。
  - 「**第2の予算**」
    - ただし弾力条項があるので予算よりは柔軟
    - 財投機関債は財政投融资計画に含まれない
    - 財政投融资は間接的に国会の議決を受けることになる。

# 使途の推移

- 1950年代には産業・技術を中心に基盤産業整備に資金が回された。
  - 民間から融資しにくい分野に投融資を行う質的補完
  - 運輸・通信にも多くの資金
- 1960年代後半以降は住宅・生活・中小企業
  - 農林漁業や中小企業の生産性の向上
  - 近代化の促進・格差是正
- 安定成長期以降も住宅や生活環境整備
  - 2003年度のデータは制度変更の影響あり
- 財政赤字のファイナンス
  - プレゼンスはかなり大きい
  - 新規の直接引受, 既発債の購入ともに,
  - 地方債の引受ではもはや不可欠の存在
    - 公募地方債の発行が少ない
    - 縁故地方債を引き受ける金融機関の余力がない
  - 交付税特会への貸付もおおい

# 2001年財政投融资改革

- 市場原理の徹底
  - 郵便貯金や年金積立金の全額が資金運用部に預託される制度を抜本的に改め、財投機関の施策に真に必要な資金だけを金融市場から調達する仕組みを中心に切替える
- 財投債・財投機関債の発行
- 郵便貯金・年金積立金の自主運用
- 対外的な情報開示（IR, ディスクロージャー）
- 預託金利・貸付金利の市場金利との連動
- 政策コスト分析等による事業の不断の見直し
  - 一定の前提条件を設定して、国から将来にわたって投入される補助金や出資金の利用コストなどの額を各機関が試算したものを、将来にわたる補助金の割引現在価値を求める
  - 財政投融资の透明性の向上（感応度分析）

# 財政投融资が孕む問題点

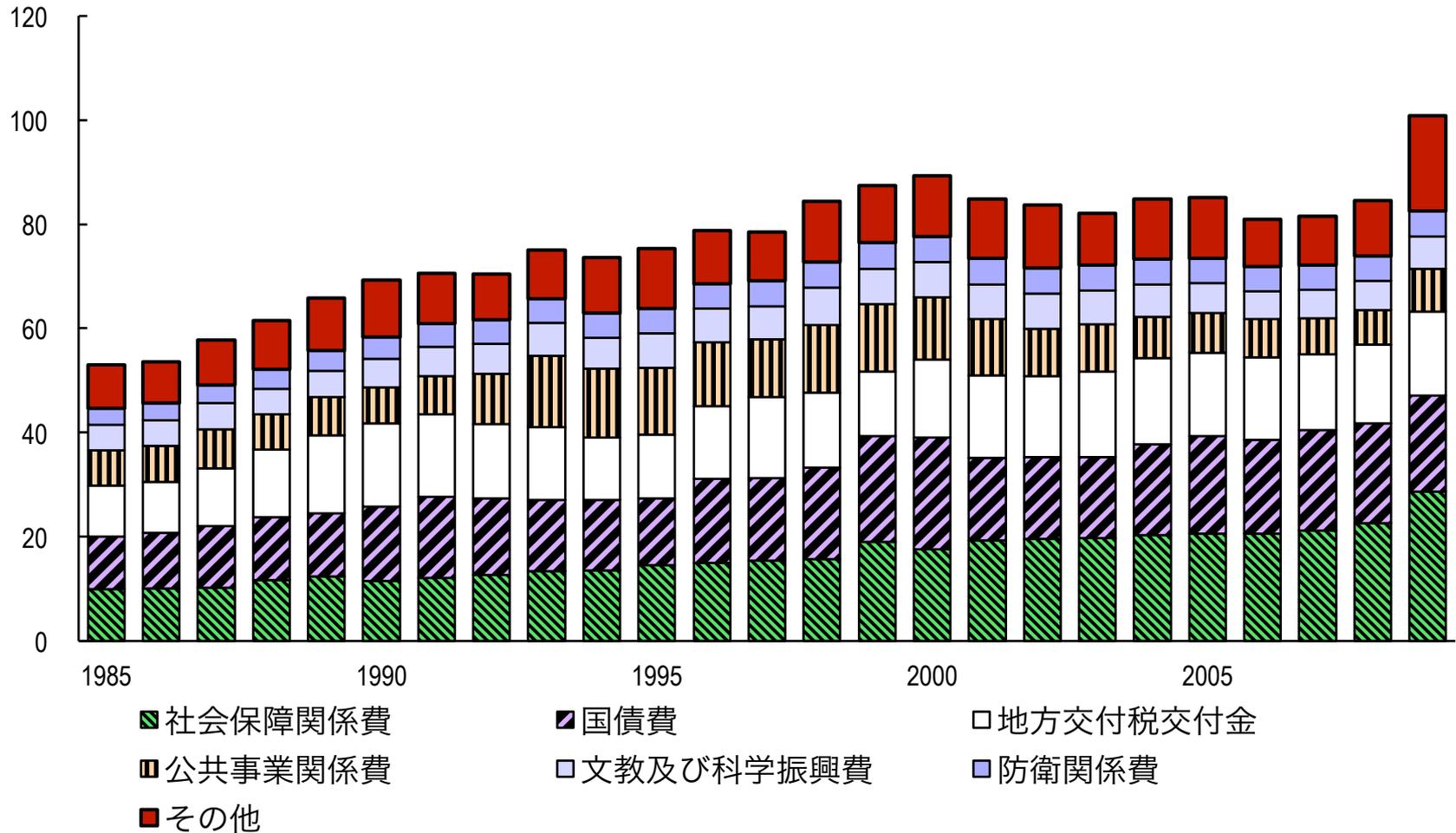
- 財投機関の「不良債権」の累増
  - 補助金を投入しているからといって不良債権とは必ずしもいえない
  - 利潤を追求する民間企業では行えない，政策的に必要とされる事業を行うために補助金を投入しており，補助金が不要ならば財政投融资で行うべきものではない
  - 将来の補助金（租税負担）の額を明らかにすることは必要
- 国債・地方債引受による財政規律の欠如
  - 財政投融资で引き受けられれば，公債発行を容易にするかもしれない
  - 安易な長期借入による負担の先送り
- 財政投融资の運用の非効率性
  - 「政府の失敗」の拡大
  - 「暗黙の政府保証」の期待を払拭できない
- 財投債の位置付けが不明確
  - 事業ごとに評価されるわけではない
  - 低い金利で調達するが国債との差異が不明確



# 一般政府の機能別支出 (10億円, 2010年度, SNA)

機能別支出 \ 項目	最終消費支出		補助金	現物社会 移転 以外の社 会給付	その他の 經常移転	総固定資 本形成	在庫品増 加	資本移転
	個別消費 支出 (現物社 会移転)	集合消費 支出 (現実最 終消費)						
1. 一般公共サービス	0.0	10,139.6	11.0	0.0	935.6	789.6	-11.8	476.9
1. 7 公的債務取引	0.0	2,016.4	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0
2. 防 衛	0.0	4,049.8	0.0	0.0	44.8	184.7	0.0	0.0
3. 公共の秩序・安全	0.0	5,827.1	55.2	0.0	12.0	519.6	0.0	2.0
4. 経済業務	0.0	12,620.7	1,479.4	0.0	1,152.0	7,897.5	-8.9	2,119.5
5. 環境保護	0.0	2,813.2	75.2	0.0	301.0	2,004.8	0.0	40.7
6. 住宅・地域アメニティ	0.0	1,899.8	494.4	0.0	230.2	1,308.1	0.0	1,194.6
7. 保 健	31,185.5	494.4	902.7	0.0	392.5	83.0	0.0	199.3
8. 娯楽・文化・宗教	1,396.3	16.7	0.0	0.0	134.4	362.4	0.0	13.6
9. 教 育	12,043.1	2,446.0	22.1	0.0	654.9	1,840.7	-0.4	81.6
10. 社会保護	10,542.7	296.0	52.3	67,218.7	3,776.1	227.0	0.0	388.6
10. 1 傷病・障害	318.1	1.2	0.1	3,622.3	287.5	27.4	0.0	38.5
10. 2 老 齡	8,133.9	0.5	19.7	45,112.0	1,701.0	14.2	0.0	179.5
10. 3 遺 族	202.0	2.9	0.0	7,481.5	252.1	12.7	0.0	19.9
10. 4 家庭・児童	1,445.2	0.1	0.0	3,562.7	1,190.4	136.5	0.0	115.4
10. 5 失 業	259.6	1.5	0.0	2,586.0	7.1	11.5	0.0	0.0
10. 6 住 宅	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0
10. 7 その他の社会的脱落	199.3	9.4	32.4	3,962.8	0.0	4.5	0.0	8.6
10. 8 R&D (社会保護)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10. 9 その他の社会保護	-15.5	280.4	0.0	891.3	337.8	20.3	0.0	26.8
合 計	55,167.6	40,603.3	3,092.2	67,218.7	7,633.4	15,217.5	-21.1	4,516.7

# 一般会計歳出決算主要経費別推移



# 一般会計主要経費別内訳の推移 (当初予算)



	1955	1965	1975	1985	1995	2005
社会保障関係費	10.2	14.1	18.4	18.2	19.7	24.8
国債費	4.4	0.6	4.9	19.5	18.6	22.4
地方交付税交付金	13.9	19.6	20.7	18.5	18.6	19.6
公共事業関係費	14.8	18.8	13.7	12.1	13.0	9.2
文教及び科学振興費	11.8	13.0	12.4	9.2	8.6	7.0
防衛関係費	13.4	8.2	6.2	6.0	6.7	5.9
その他	31.5	25.6	23.7	16.5	14.8	11.1

# 日本の政府支出の動向

---

- 量的には戦前戦後で変化が少ない
  - Peacock and Wisemanのdisplacement効果はない
  - もちろん、軍事費の比率は低下している
- GDP比で政府支出は拡大傾向
  - 高度成長の終了後は拡大傾向が強まる
  - 公共投資（機関車論など）／社会保障費（福祉元年）／中小企業・農業・後進地域への支出
  - とくにバブル崩壊後の伸びは顕著
  
- 金澤史男編. 2005. 『財政学』 有斐閣ブックス、第2章