

# 国民の将来不安解消に向けた提言

～予算制度の抜本的な構造改革に取り組み、単年度主義の弊害是正を求め～

1. 成長と分配の好循環を実現する「3カ年複数年度予算制度」の導入を求め
2. 政府を監視する国民の目となる「独立財政機関」の設置を求め



国民生活産業・消費者団体連合会

2024年5月30日

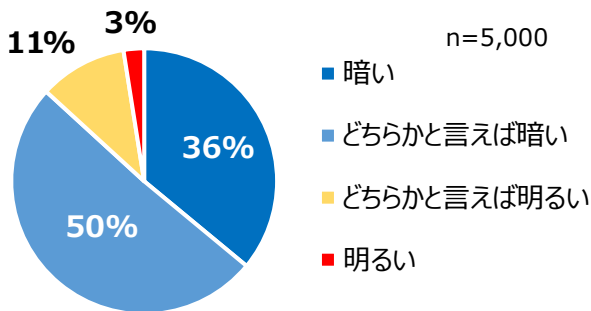
## 国民の将来不安解消に向けた提言

### ～予算制度の根本的な構造改革に取り組み、単年度主義の弊害是正を求め～

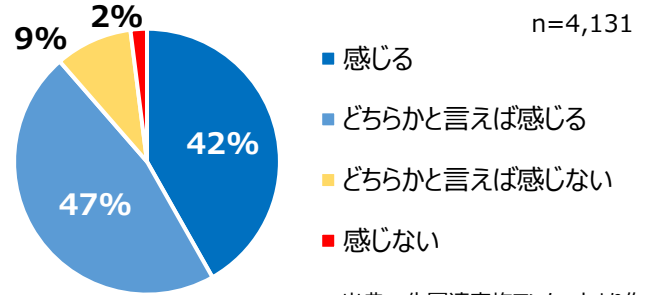
生団連では、「国民の生活・生命を守る」という理念に基づき、様々な国民的課題の解決に向け調査・研究を行い、提言活動や国民への情報発信に注力している。中でも国家財政については、図表1・2のアンケート結果に示されている通り、財政の先行きの不透明さが国民の将来不安に繋がり、消費活動や企業活動が抑制され、経済の成長や社会の発展を妨げていると認識し、重点課題の一つとして「国家財政の見える化」を据えている。

わが国では、これまで単年度主義に則って財政運営を行ってきた結果、財政赤字やそれに伴う債務の積み上がりが生じている。令和3年岸田総理が総裁選時に掲げた「**単年度主義の弊害是正**」を実現し、成長分野への投資や中長期目線での予算活用による経済成長を促すとともに、国債発行を前提とした予算の膨張を解消するためには**抜本的な構造改革が必要**である。

図表1 財政の先行きについて



図表2 財政の先行き不安による金銭面での将来不安が現在の消費活動を抑制していると感じるか



出典：生団連実施アンケートより作成

本提言は、【3カ年複数年度予算制度の導入】と【独立財政機関の設置】により、財政運営と先行きの不透明さを**見える化**し、国民の**将来不安を解消する構造改革**案の一つとして提示するものである。

#### 「予算制度の抜本的な構造改革に取り組み、単年度主義の弊害是正を求め」

##### 1. 成長と分配の好循環を実現する「3カ年複数年度予算制度」の導入を求め

- ① 抜本的な構造改革を担う中期財政フレームの設定
- ② 税金の無駄遣いを抑えるシーリング（歳出上限）の設定

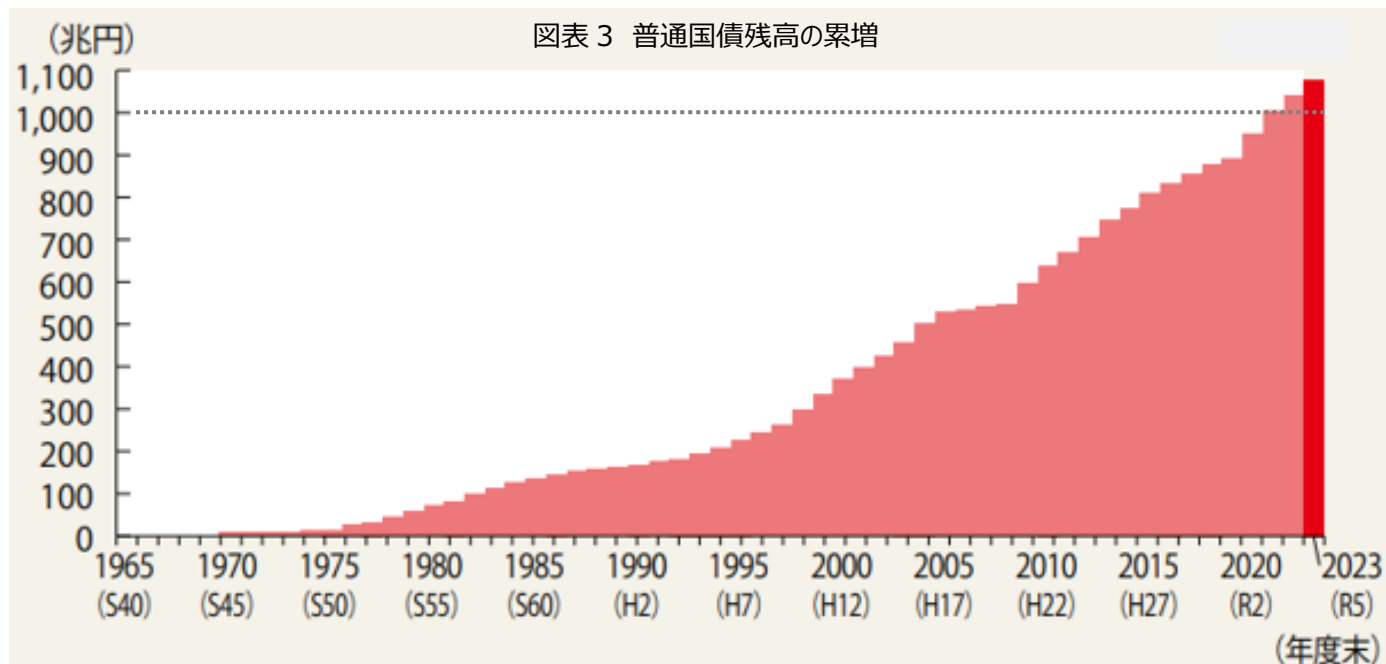
##### 2. 政府を監視する国民の目となる「独立財政機関」の設置を求め

- ① 実態に即した将来推計
- ② 財政運営の監視
- ③ 国民への客観的な情報発信

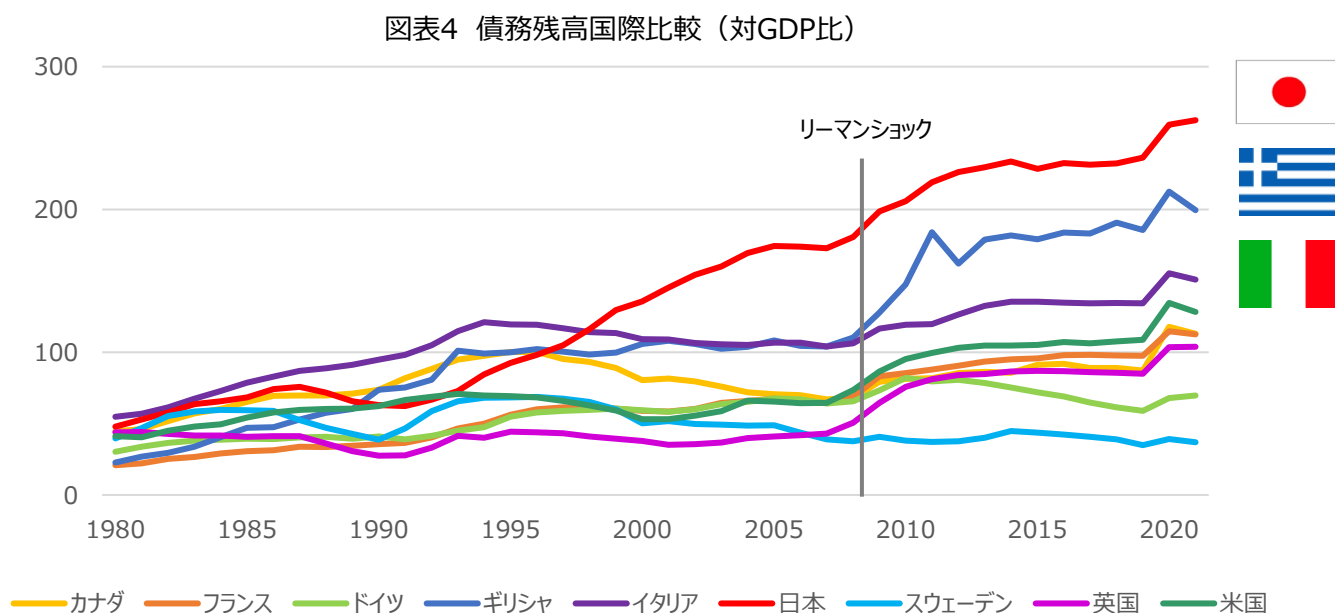
## 「予算制度の抜本的な構造改革に取り組み、単年度主義の弊害是正を求む」

2022年12月末には日本の普通国債残高は初めて1,000兆円を（図表3）、債務残高対GDP比も260%を超え、他国に類を見ない債務残高水準（図表4）となっている。財務目標であるプライマリーバランス（以下PBとする）黒字化や債務残高削減についても、達成目標時期はことごとく先送りされており、改善はしつつあるものの達成の目処は立っていない。

財政収支赤字や積み上がった国債残高は、国債の信用を揺るがしかねないものであり、国家の安定を脅かす危険性を孕んでいる。実際に、他国では財政の信用不安により株価低下や為替変動などが発生するケースや、財政破綻による国民生活の崩壊（注①）等、国民の生活・生命を脅かす状況が発生している。



出典：財務省 HP より抜粋



出典：IMF データベースより生団連作成

国民の将来不安を解消するには、経済成長と財政健全化が必要であると考え、次頁以降で述べる通り、「3 カ年複数年度予算制度」の導入と「独立財政機関」の設置を要望する。

# 1.成長と分配の好循環を実現する「3カ年複数年度予算制度」の導入を求む

日本の予算制度は、憲法や財政法に基づき単年度主義の原則に従い運営されている。財政赤字が解消されない、前年踏襲により毎年予算が積み上がるなど課題は山積しており、既存の枠組みでは大幅な改革は難しい。

抜本的な構造改革を行い、予算の有効活用と財政規律の強化を促すべく、下記 2 点を中心とする「3カ年複数年度予算制度」を導入すべきと考える。

## 【3カ年複数年度予算制度 概要】

### ① 抜本的な構造改革を担う中期財政フレームの設定

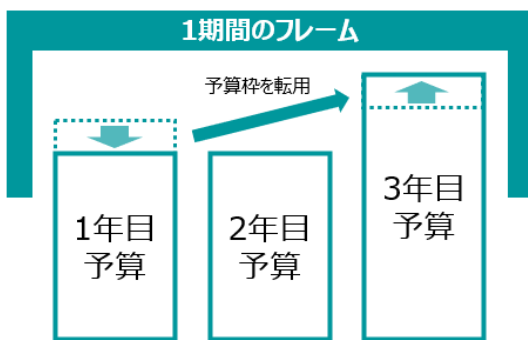
中期財政フレームを導入し予算を柔軟に活用すること（図表 6・7）で、単純な予算膨張や年度予算の使い切り回避が期待できる。また、政府予算の予見性が高まり、民間投資の活性化が期待できるため、基金などの特定事項に留まらず、省庁毎に複数年度予算の枠組み※を設定すべきと考える。また、設定された予算枠の運用責任については、各省庁の長が責任を持つ。

運用スケジュールは、既存の取り組みを維持しつつ、将来推計や決算を予算編成に反映することを目指す（図表 8）。

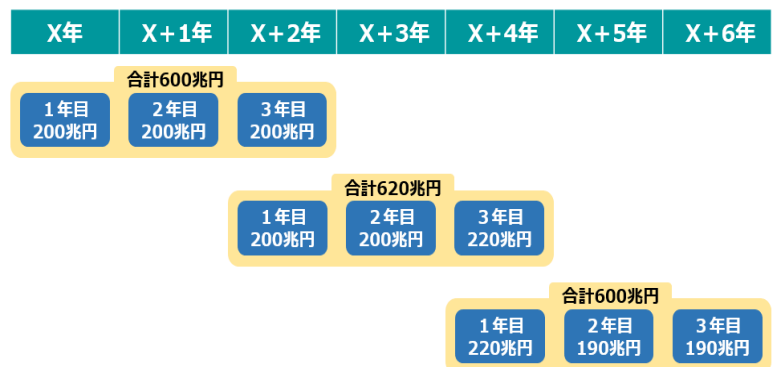
※複数年度の枠組みはあくまで**総額のみ**規定。具体的な会計年度毎の予算内容は**従来通り毎年度議決**する。

上記の運用であれば憲法の単年度主義規定違反には当たらず、フレーム設定に際する**憲法改正は不要**と考える。

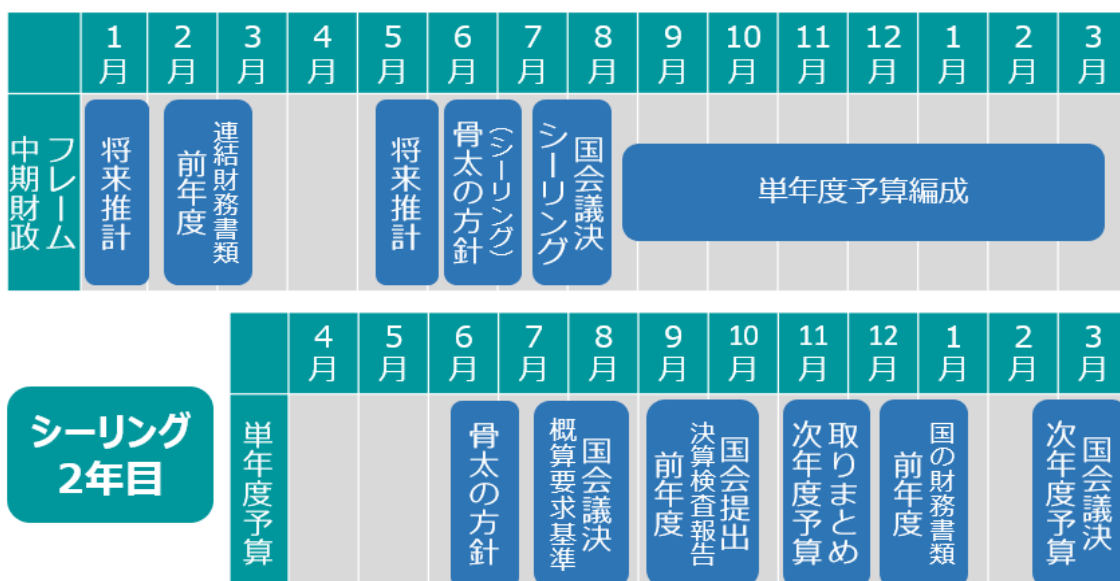
図表 6 中期財政フレーム 活用イメージ



図表 7 中期財政フレーム 設定イメージ



図表 8 中期財政フレーム スケジュールイメージ



## ② 税金の無駄遣いを抑えるシーリング（歳出上限）の設定

現在の予算運営では、事項要求や補正予算が常態化しているなど歳出上限がなく、その結果国債発行残高は増え続けている。補正予算を含めた※歳出全体を包括するシーリング（歳出上限・図表 9）を設定し、決められた枠組みの中で戦略的な予算配分を行うことで、無駄な予算の削減や国債発行の抑制が期待できる。

また、財政規律が強化され、税や社会保障に対する国民の将来不安が解消されれば、消費や企業活動は活発になり、景気回復にも資する（図表 10）と考える。

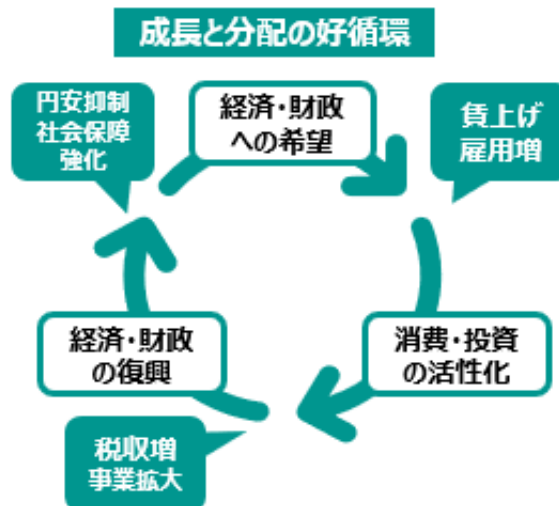
※補正予算については、予算編成段階で予め一定の余裕を確保する。また、補正予算を投じる際は、行政事業レビュー等による検証を強化して行う。

図表 9 シーリング 活用イメージ



予算全体を包括した歳出上限の設定

図表 10 シーリング設定による景気回復イメージ



複数年度予算制度は、他国で既に導入実績があり（図表 11・注②）、決して非現実的な制度ではない。成長を促す中期財政フレームと規律を強化するシーリングを活用することで、成長と分配の好循環が生まれ、経済成長及び財政健全化に資すると考えるため、「3カ年複数年度予算制度」の導入を求める。

図表 11 複数年度予算制度 他国事例

国名	期間	対象範囲	拘束力・特徴
スウェーデン	3年	中央政府 (年金等含む)	3年間の支出総額を議決（改定しない） 27分野の内訳は可変
オランダ	4年	中央政府 (医療等含む)	4年間の支出総額・主要分野を固定（連立政権合意）
イギリス	3年	公的部門	3年間の省庁裁量支出を固定
フランス	3年	中央政府	3年間の支出総額を固定（2年毎に改定） 法律に基づく措置だが拘束力は弱い
オーストラリア	4年	連邦政府	将来支出をベースラインとして固定（可変だが拘束力は強い）
ドイツ	4年	連邦政府	将来の支出は目安程度（マーストリヒト条約による制約）

出典：田中秀明 生団連講演資料（2018）を基に作成

## 2. 政府を監視する国民の目となる「独立財政機関」の設置を求め

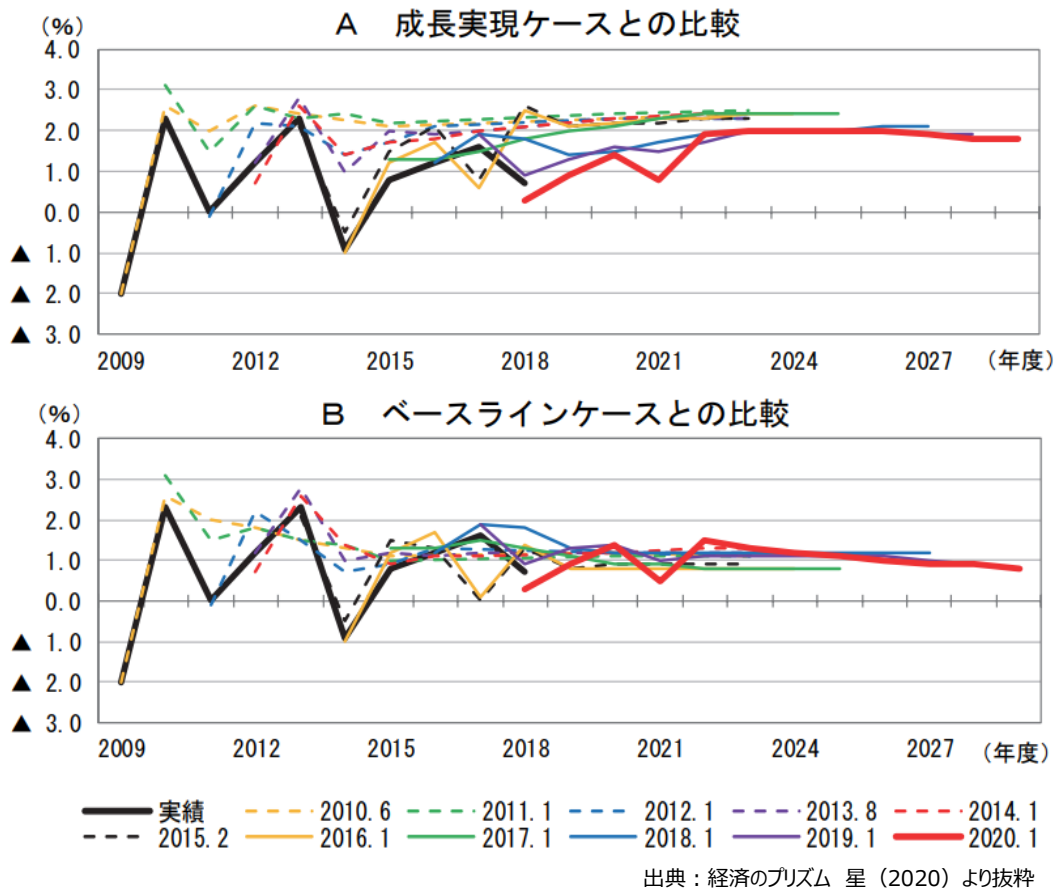
現在の経済財政運営は、後述の通り楽観的であり財務目標が後ろ倒しにされるなど、課題がある。また、財政運営について国民の理解が得られているとは言い難い。この現状を改善すべく、客観的に財政の分析や情報発信を行う第三者機関が必要ではないだろうか。

財政の見える化と効果的な財政運営を行うべく、下記 3 点を中心とする「独立財政機関」を設置すべきと考える。

### ① 実態に即した将来推計 と 事後検証

経済財政諮問会議が行っている中長期の経済財政に関する試算は楽観的とされ（注③）、実績は成長実現ケースどころかベースラインケースにすら届いていない事例も散見される（図表 12）。また、過去から国会でも答弁されている通り（注④）、将来推計は目標の意味合いが強い。加えて、算出にあたって考慮する要素（インフレ率 等）に関する詳細な算出過程や根拠は不透明であり、財政運営の主体である政府や各省庁が発表していることを踏まえれば、仮に実態に即した推計を行っていたとしても恣意性を排除できない状況である。更に、他国で行われているような事後検証（注⑤）も実施されていない。そのため、第三者機関が実態に即した推計と事後検証を行うことで、財政の予実管理の精度向上に繋がると考える。

図表 12 試算と実績（実質 GDP 成長率）



### ② 財政運営の監視

現在の財政運営における財務目標は、PB25 年度黒字化や債務残高 GDP 比低減を掲げ取り組まれている。しかし、この目標は当初 2010 年度達成を掲げていたが、後ろ倒しにされ続けた結果、22 年には達成目標年度すら示されなくなった（図表 13）。国家の土台である財政における当初目標を安易に緩めることは本来あってはならないと考える。

そのため、第三者機関が**国民の目**となり、財政の持続可能性や財務目標の分析を行い、**政府の財政運営を監視**することで、適切な計画と実行を促す動機が働くと考える。



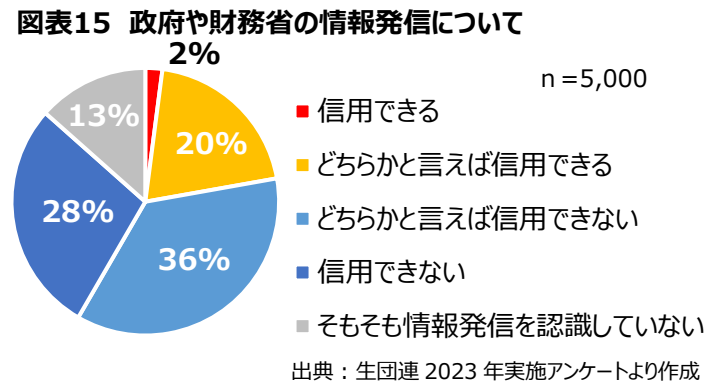
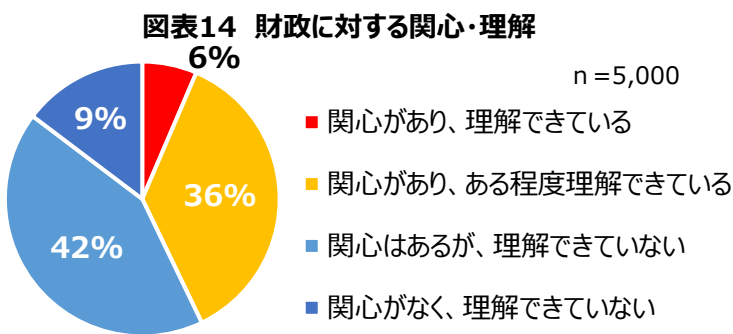
図表 13 財務目標変遷 (PB 黒字化) ※一部抜粋	
2002 年	2010 年代初頭に国・地方を合わせた PB 黒字化
2010 年	2015 年度までに国・地方の PB について、赤字の対 GDP 比半減、2020 年度黒字化
2015 年	2020 年度までに国・地方を合わせた PB 黒字化
2018 年	2025 年度の国・地方を合わせた PB を黒字化
2022 年	財政健全化の旗を降ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組む (年度の記載なし)

出典：財務省 日本の財政関係資料（2023）等を基に生団連にて作成

### ③ 国民への客観的な情報発信

国民の間での国家財政に対する関心は高いものの、理解度は高くない（図表 14）。不用意に不安を煽ることは当然好ましくないが、国民がしっかり財政の現状と必要な政策の内容を理解しなければ、政策に関する**国民的合意形成が生まれない**のは言うまでもない。足元の日本財政は客観的に見ても良い状態とは言えず、声を大にして国民に発信することがはばかれることは想像に難くない。また、国民は政府や財務省の発信について真偽に関わらず懐疑的である（図表 15）。これらの状況を踏まえると、財政運営の実務を担わない第三者機関※から国民に向けて客観的な情報をわかりやすい形で発信することは必要であり、これは**財政に関する国民の理解を促進し、国民的議論の起点**になりうるものとする。

※経済財政諮問会議や財政制度等審議会といった既存の組織ではなく、財政運営実務を伴わない第三者機関が必要。



#### 【設置形態】

独立財政機関の設置にあたり、**独立性**※や**有効性**が確保できるよう、特に重視すべきポイントを以下に記す。

※独立性の定義・・・いかなる権力の影響も受けない・受けづらい状態

- **予算**・・・政権交代などのタイミングで廃止されないよう、**複数年度単位**で確保することが望ましい。
- **人事権の確立**・・・独立性や非党派性を保持すべく、組織長は国会議員や官僚ではなく、**民間**（大学やシンクタンクなど）からの出向 若しくは **民間出身者の任用** を想定。  
また、任命は内閣が行い、国会による承認決議を必要とすることで、ブレーキ機能を求める。
- **政府情報へのアクセス**・・・情報へのアクセス権を確保すべく、**法律で規定**すべき。

現存の組織（経済財政諮問会議など）では、上述の観点が不十分であり、財政の検証や監視、情報発信を担う**国民の目となる機関**が必要である。

独立財政機関は、実際に多くの国が導入しており、OECD では加盟国の 7 割以上、G7 では日本以外すべての国が導入済み（注⑥）で、いくつかの国では実際に効果を上げている（注⑦）。

第三者機関として財政の分析・運営の監視・情報発信を行うことで、適切な財政運営と国民的議論の起点となり、**国家財政の見える化に資する**と考えるため、「独立財政機関」の設置を求める。

## 財政改革を実現するために

ここまで、「3カ年複数年度予算制度」と「独立財政機関」の必要性を述べた。これらは、国家運営の根幹である予算制度や財政運営の改革を行う極めて重要なテーマである。硬直的である国家財政の改革を実行するためには、これまで述べた通り現行制度・体制を抜本的に見直すことが有効であると考えられる。

しかし、当然ながら制度の導入により**規律を定めるだけでは十分でない**。これまでも財政規律が定められているにもかかわらず、順守されなかった事例が散見される（図表 16）。財政運営は国会議員の強い意志を以ってなされるものであり、国民の思いが反映されるべきものである。本提言における【3カ年複数年度予算制度の導入】と【独立財政機関の設置】を実現した上で、**国会議員が確固たる意志を持ち財政運営に臨むこと**が求められる。

年	事例	内容
1950～ 現在	建設公債の原則	財政法第4条「国の歳出は原則として租税で賄い、公共事業費等に限って国債の発行を可能とする」と規定⇒1975年以降赤字国債が常態化し、本原則は形骸化している
2008～ 2012	中期財政フレーム	民主党政権時に導入⇒2012年 政権交代により、廃止
2001～ 現在	PB 黒字化	骨太の方針 2001にて2010年 PB 黒字化目標を記載⇒現在も黒字化には至っていない

冒頭のアンケート結果でも示した通り、国民は日本の財政に不安を抱えており、日本国の行く末が明るいとは思っていない。

**財政の安定なくして暮らしの安心なし**

**暮らしの安心なくして消費・投資の活性なし**

**消費・投資の活性なくして経済成長なし**

**経済成長なくして国家の繁栄なし**

日本の未来、子どもたちの未来を明るく照らすべく、政治や行政が国家・国民の大局的な視点に立ち、真に国家の繁栄をもたらす改革に着手することを期待したい。

その大きな一歩として「3カ年複数年度予算制度」の導入と「独立財政機関」の設置を行い、国民の将来不安を解消する抜本的な構造改革の断行を求む。



## 【注記】

- ① 財政の信用不安や財政破綻について  
2022年イギリスでは、大幅減税発表が37年ぶりのポンド安（対米ドル）や株安を引き起こす事態を招いた。  
2009年以降続いたギリシャ危機では、ギリシャ国民は資本規制（銀行封鎖など）により一日の預金引き出し上限が設定されるなど、国民生活は崩壊した。
- ② 複数年度予算制度 効果  
『スウェーデンの97年以降の財政フレームワークの変更は、家計の消費・国債購入の行動の変更や生産性の改善をもたらし、スウェーデンの財政的限界を変更し、国債のリスクプレミアムを減じた可能性が高いことを示している。  
財政フレームワークの変更により政府消費がプロシクリカルに変更し、自動的な財政刺激策をとらなくなったことが、長期的な財政の持続可能性を高める方向に寄与した可能性を示唆している点が興味深い。』  
RIETI ディスカッション・ペーパー「スウェーデンの財政再建の教訓～経済成長と両立する財政再建がなぜ可能だったのか～」(2013年5月)より引用
- ③ 将来推計の楽観性 指摘  
『内閣府が公表するGDPの成長率と財政収支の予測は歴史的に楽観的過ぎた。特に中期的な財政目標を議論する際には、一層現実的なシナリオを想定することがなお必要である。』  
IMF「2023年対日4条協議終了にあたっての声明」(2023年1月)より引用
- ④ 内閣府 将来推計に対するスタンス  
『政府の経済見通しは、予測的な性格を持つ一面もございますけれども、単なる経済予測としてではなく、経済財政運営の基本的な態度に基づいて経済を運営することにより、どのような経済の姿になるかについての政府として見解を示したものでございます。』  
第174回国会参議院厚生労働委員会会議録第3号22頁(2010年3月)津村内閣府大臣政務官答弁より引用
- ⑤ 将来推計事後検証 他国事例  
イギリスでは、将来推計の正確性について事後評価を年に1度、実施している。  
JRIレビュー「独立財政機関が財政再建に果たす役割」(2019年5月)を参考
- ⑥ 独立財政機関 他国導入状況  
『OECD加盟38か国中30か国で設置されるに至っており、G7の中では我が国だけが未設置である。』  
立法と調査『視点「独立財政機関と参議院調査室の対応」』(2023年4月)より引用
- ⑦ 独立財政機関 他国実績事例  
『IFIを設立しているOECD加盟国のうち、2000年代に設立した主要国の財政収支対GDP比を見てみると、韓国、英国、スペインではIFI設立後に改善している一方、カナダ、スウェーデン、エストニアでは逆に財政収支は悪化している。財政状況は、政治情勢や海外経済、自然災害など様々な要素の影響を受けるため、IFIによる直接的な効果を見通すことは困難である。(中略)我が国におけるIFIの効果を確かなものにするためには、既に設立している諸外国と連携し、機能向上を図る必要があろう。』  
経済のプリズム「議論の深化が求められる独立財政機関」(2019年12月)より引用

# 【参考情報】

参考図表 1：岸田議員 2021 年総裁選 政策集 一部



出典：岸田文雄 HP



## 分配施策 岸田 4 本柱

### 三方良しの経済を実現する「下請けいじめゼロ」

- 大企業に対し、長期的な視点から、株主だけでなく、従業員も、取引先も恩恵が受けられる「三方よし」の経営を強く要請。
- 四半期開示の見直し、非財務情報の開示充実、下請取引に対する監督体制の強化。

### 子育て世帯の住居費・教育費を支援

- 中間層の拡大に向け、分配機能を強化し、所得を引き上げる、「令和版所得倍増」を目指す。
- 特に、子育て世帯にとって大きな負担となっている住居費・教育費について、支援を強化。

### あなたの所得が増える「公的価格の抜本的見直し」

- 看護師、介護士、幼稚園教諭、保育士など、賃金が公的に決まるにも関わらず、仕事内容に比して報酬が十分でない皆様の収入を思い切って増やすため、「公的価格評価検討委員会（仮称）」を設置し、公的価格を抜本的に見直し。

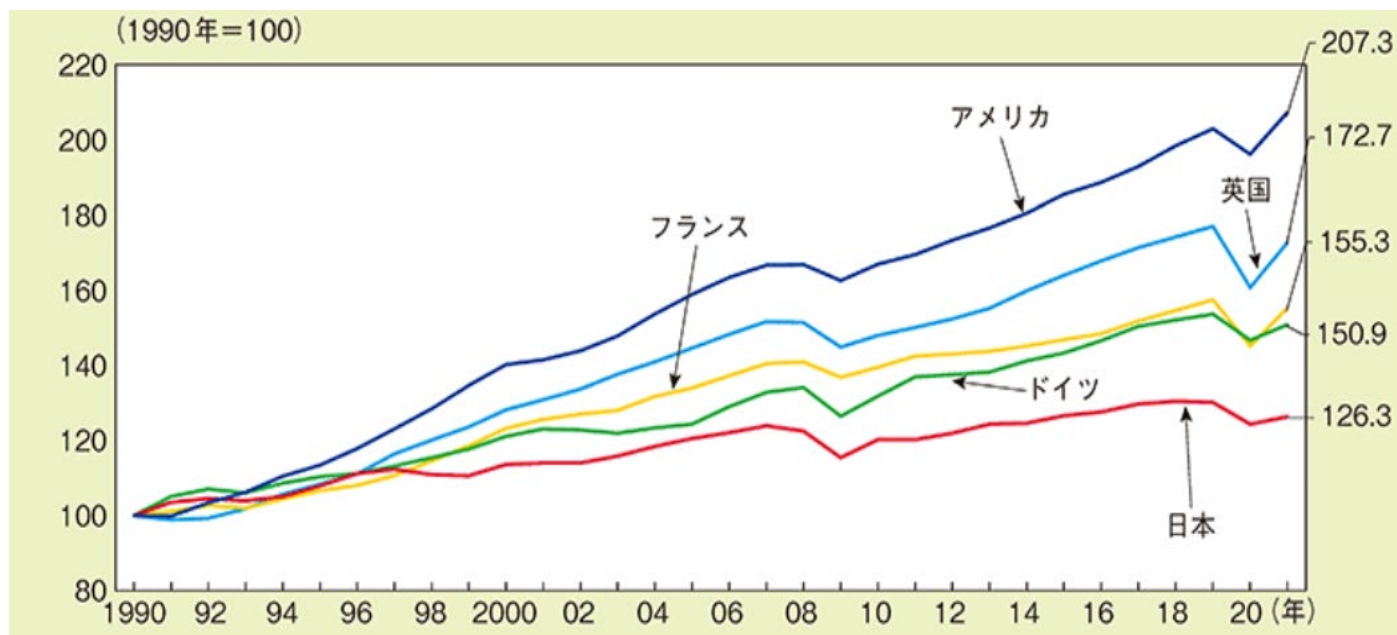
### 公的分配を担う財政の単年度主義の弊害是正

- 企業に長期的視点を求めることと同様、政府も、科学技術の振興や経済安保などの国家課題に計画的に取り組む。

参考図表 2：主要先進国 実質 GDP 推移

直近約 30 年の低成長は明らか

これまで続けてきた単年度主義の財政運営を改革し、経済成長を促す財政運営に改革すべき



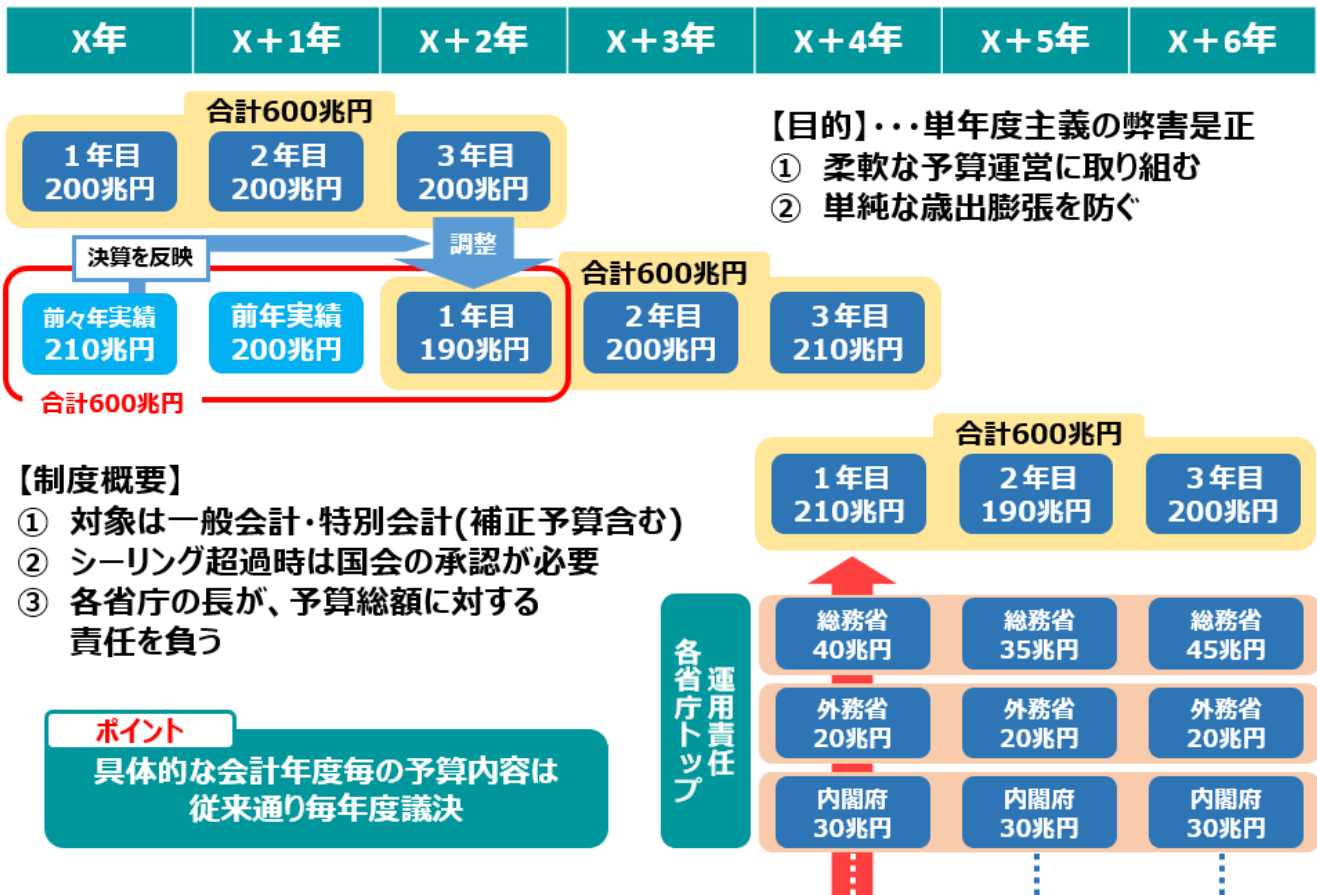
出典：内閣府 令和 4 年度年次経済財政報告書

参考図表 3：主要格付会社によるソブリン格付一覧 一部

	Moody's	S&P	Fitch	R&I	JCR
Aaa/AAA	アメリカ ドイツ カナダ	ドイツ カナダ	アメリカ ドイツ	アメリカ イギリス ドイツ フランス	日本 アメリカ イギリス ドイツ フランス カナダ
Aa1/AA+		アメリカ	カナダ	日本	韓国
Aa2/AA	フランス 韓国	イギリス フランス (↓) 韓国			スペイン 中国
Aa3/AA-	イギリス (↓) アイルランド	アイルランド (↑)	韓国 アイルランド イギリス (↓) フランス	中国 韓国 アイルランド	
A1/A+	日本 中国	日本 中国	中国		
A2/A		スペイン	日本	スペイン	イタリア ポルトガル
A3/A-			スペイン		
Baa1/BBB+	スペイン	ポルトガル	ポルトガル	イタリア	
Baa2/BBB	ポルトガル	イタリア	イタリア	ポルトガル	
Baa3/BBB-	イタリア (↓)				
Ba1/BB+		ギリシャ (↑)	ギリシャ	ギリシャ	
Ba2/BB					
Ba3/BB-	ギリシャ (↑)				

出典：財務省 債務管理レポート 2023

参考図表 4：複数年度予算制度 全体像



SEIDANREN  
生団連

国民生活産業・消費者団体連合会