

ポルトガルにおける財政再建に向けた取り組みの現状

ヒアリング(2011.11.4)まとめ

ヒアリング参加者：赤井伸郎（大阪大学）¹、井堀利宏（東京大学）、土居丈朗（慶応大学）

2011年12月26日作成

目次

目次

ヒアリングの背景.....	2
これまでの経緯と背景.....	2
経済見通しとターゲット.....	3
ヒアリングを踏まえた日本への教訓.....	5
ヒアリング① 財務省（計画・戦略・評価・国際関係顧問室）.....	6
ヒアリング② QREN（国家戦略基準枠組監督機構）.....	8
ヒアリング③ 財務省理財局長.....	11
参考資料 ABCDE.....	13

¹ 取りまとめ代表。連絡先：akai@osipp.osaka-u.ac.jp

ヒアリングの背景

ギリシャの財政危機を発端とする EU の財政危機においては、PIIGS と称される国々（ギリシャ以外には、イタリア、アイルランド、ポルトガル、スペイン）においても、財政危機が話題となっている。その中でも、ポルトガルは、危機的状況から脱しつつあり、財政再建に向けた取り組みが進んでいると言われている。その一方で、実際にどのようにして財政再建を進めようとしているのか、その背景は何であるのかに関しての情報は十分に得られていない。このような背景から、ポルトガル財務省にヒアリングをすることにした。

これまでの経緯と背景

2011 年 5 月 欧州・IMF による対ポルトガル支援表明（参考資料 B-1 および B-2 参照）が出され、6 月に新政権が発足、8 月より財政再建にむけて本格的な財政再建プログラムが始動している。〈これまでの政治の流れに関しては、参考資料 A を参照。〉ガバナンス面において、ポルトガルの予算プロセスでの最も著しい弱点は、予算手続の縦割り（Fragmentation of budgetary procedure）、消費を停滞させる長期的視野に基づくフレームワークの欠如（the absence of a multi-year framework）、および不完全・不完備な会計制度（the existence of an incomplete accounting system）（パフォーマンス・アセスメントのサポート・システムの欠如）の存在にあった。

(i) 予算手続の縦割り

具体的には、予算手続の縦割りは、一般政府勘定を不透明にし、リアルタイム管理を困難にする。また、会計報告の縦割りも、予算についてのリアルタイムの全面的・分析的な見方を得ることを困難にする。

(ii) 長期的視野に基づく予算フレームワークの欠如

財政安定協定(SGP)は唯一の中期の予算計画であった。SGP は、政府の財政政策の意図をまとめたもので、4 年先までの会計の見通しを示している。しかしながら、定義されたゴールは、あいまいで、達成されない場合の修正方法など内部での自己修正・改善メカニズムが備わっていない。

(iii) 不完全な会計制度

利用可能な会計および情報システムは、適正に管理されかつ効果的に報告されなければならないが、その点で、問題が多い。予算インプリメンテーションについての情報が、不確定要素に依存しているという事実は、コミットメントを困難にしている。さらに、予算の複雑さおよび縦割りは、公共部門の財務状態についての統合情報を得ることを困難にしている。

経済見通しとターゲット

現在、これらを全面的に見直す政策がとられている。今後の経済見通しと財政収支の見通しは以下である。GDPは、2012年でマイナス2.8%となり、国内需要は収縮しているものの、2013年にはポジティブな成長を見込んでいる。

マクロシナリオ(2011,2012)

	2011	2012
GDP	-1.9	-2.8
Private consumption	-3.5	-4.8
Public consumption	-5.2	-6.2
Investment (GFCF)	-10.6	-9.5
Exports	6.7	4.8
Imports	-4.5	-4.3
Unemployment rate (% labour force)	12.5	13.4
Inflation rate (%)	3.5	3.1

財政は、2012年にGDP比で4.5%を目標に、€2.5bnの赤字削減を行った。<現在の財政再建プログラムに関しては、参考資料CおよびDを参照。>当初の予定より経済成長率が低下する見通しになったにもかかわらず、歳出削減と増税をさらに追加して、財政収支の改善は予定通りに行う予定であり、危機感が感じられる。(以下の図を参照)

2012年の経済見通し

	2011年	「計画」2012年	2012年予算案
経済成長率	-1.9%	-1.8%	-2.8%

財政収支(一般政府)の見通し

(対GDP比)

	2011年	「計画」2012年	2012年予算案
政府収入	43.4%	43.0%	42.5%
うち税収と保険料収入	35.9%	38.3%	36.4%
その他	7.5%	4.7%	6.1%
政府支出	49.3%	47.4%	47.0%
うち経常支出	41.0%	40.0%	38.7%
利払費	4.3%	4.8%	5.2%
資本支出	4.0%	2.6%	3.1%
財政収支	-5.9%	-4.5%	-4.5%

2012年予算案で、プライマリーバランス（基礎的財政収支）黒字を達成している。（対GDP比で0.7%；2011年同比率は-1.6%）

Budget 2012 - Main Indicators

	2011		2012	
	EUR million	% GDP	EUR million	% GDP
Total Expenditure	84,431	49.3	79,557	47.0
<i>of which:</i>				
Current primary expenditure	70,333	41.1	65,545	38.7
Interest payments	7,296	4.3	8,824	5.2
Capital spending	6,802	4.0	5,188	3.1
Total Revenues	74,411	43.4	72,000	42.5
<i>of which:</i>				
Taxes and social contributions	61,492	35.9	61,481	36.4
Budget Balance	-10,020	-5.9	-7,557	-4.5
Primary Balance	-2,724	-1.6	1,267	0.7

ターゲットとしては、財政赤字 PublicDeficit(%GDP)を 2011年で 5.9%に、2012年で 4.5%に、2013年で 3%にすることを目標とし、また、公的負債 PublicDebt の拡大を 2013 までに安定化させることとしている。

ヒアリングを踏まえた日本への教訓

ポルトガルは、全面的にパブリック・ガバナンスシステムの改革を行い、財政状況、マクロ経済状況が非常に厳しい中でも歳出削減と増税を実行している。付加価値税の増税や公務員の福利厚生費の大幅削減で、国民の間に痛みを強めている。それがある程度国民に浸透しているのは、ギリシャのようになってはまずいという危機意識がかなり出てきているからだと思う。日本の場合は財政状況が悪いけれども、金利も上がってないし、ヨーロッパのことは海の向こうという感じがまだ一般的にある。日本の財政は非常に悪いが、それを歳出削減と増税に結びつけるロジックがなかなか難しい。金利が上がり始めれば、火がついた形で当然プレッシャーがかかるけれども、そうなる前に、前もってちゃんと財政健全化への手を打っていくのは非常に難しいというのを、今回の視察で改めて実感した。」

以下、ヒアリングの詳細結果

ヒアリング① 財務省（計画・戦略・評価・国際関係顧問室）

11月4日 12:00-14:00

財務省（計画・戦略・評価・国際関係顧問室）ヒアリング①²



提供資料：質問への回答を含めた現状(参考資料 C および D 参照)

対応者 1：Maria Inês Ferreira Drumond de Sousa : Director General, Office for Strategic Planning, Economic Policy and International Affairs (GPEARI), Ministry of Finance and Public Administration (since December 2009)

対応者 2：Helder Reis Deputy Director, Office for Strategic Planning, Economic Policy and International Affairs (GPEARI), Ministry of Finance and Public Administration hmgreis@gpeari.min-financas.pt

経済悪化の原因

ポルトガルは、生産性が低い、産業がない。したがって、税収は低い。その一方で、EU に加盟してから、金利が下がり、能力以上のお金を使うようになった。民間消費に

² プレゼン資料説明：1時間：残り1時間で質疑応答。

加え、政府消費も拡大。国内の貯蓄が十分であればいいが、国民は借金をして消費。貯蓄がない。結局、海外から借金をすることになった。

国と地方の関係³

まず、自治区（2つ）の財政問題が大きく関係している。自治区の税収は、全てその地域で使うことができる。中央政府からのトランスファーもあるが、その地域には、自治権があり、中央政府がコントロールすることは困難。その地域が借金した場合に、借金をコントロールする方法がない。特に、その地域での外郭団体が借金が拡大（マデイラ地域）その大きさは、現在の国の赤字のうちの8%程度。このたびの財政再建策では、その自治区の改革にも切り込む。公務員法は、国も地方も同じなので、国の改革に合わせて、地方の給与カットもできる。

また、そのほかに、市が308ある。それらの地域では、市の税収に加え、中央政府からのトランスファーで財政を補う。借金はできない仕組みになっており、政府からのコントロールが効いている。

財政再建策について

おおむね、歳出削減が70%、増税が30%。その背後に、基本として、2/3は、歳出カットをすべきとの考えがある。国民の大半は、覚悟して対応していると思われる。

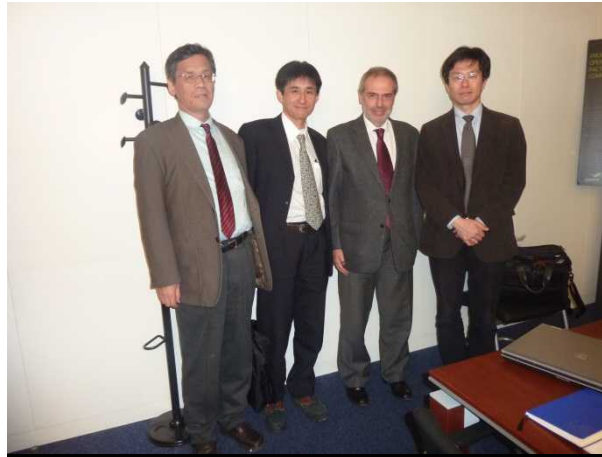
³ 少し古い資料になるが、ポルトガルの地方財政制度に関しては、「ポルトガルの地方自治」クレアレポートに詳しい。

<http://www.clairparis.org/img/pdf/research/report/clairreport/clairreport274.pdf>

ヒアリング② QREN（国家戦略基準枠組監督機構）

11月4日 15:30-16:30

QREN（国家戦略基準枠組監督機構） ヒアリング②



提供資料：NSRF(国家戦略リファレンスフレームワーク)（英語版）

対応者：Paulo Simões Areosa Feio：Coordinator of the NSRF Observatory since March 2008

組織と目的

QRENは、国内経済の観測をする組織であり、現在、所属人数は、20人前後であり、設立7年目である。また、組織の目的は、ヨーロッパからの開発FUNDが、効率的に使われているのかをモニターすること。具体的には、補助金が適切に運営されているかをモニターすることであり、外部団体を雇って監視・評価を行っている。これまでは、この組織は、経済省の管轄で、経済発展のためのもので、財務管理の役目はなかった。先週（調査委は、2011年11月はじめ）から、財務省の管轄になり、目的も変わってきた。（より財政制約を意識した戦略にする方向の表れ。）

NSRF (National Strategic Reference Framework) について

NSRF(2007-2013)は、補助金をもらうための約束であり、ポルトガル政府が計画を立てる。以前は、PLANNINGの仕事もやっていたが、現在は、適切に使われている

かをチェックする仕事になっている。現在、管理する額は、440億ユーロ：であり、そのうち215億ユーロがEUからの補助金である。(国内総生産の2%) インパクトは大きく、産業活性化に寄与している。

NSRFの見直し

NSRFは、2007年に作られたもので、随時、見直しをしており、EU委員会と再度協議をしている。また、NSRFは大きな改訂版は作らず、適宜修正している。すなわち、基本ラインは継続している。主に、以下の3点を中心に修正調整をしている。(3年前の調整内容)

1. 経済の活性化(短期的に効果が出るものを中心にして補助):EU委員会もその考え。エネルギーに注目している。
2. 雇用促進。主に、資金の再配分で調整している。
3. 銀行の貸付問題:企業活動者が融資を受けやすいようなシステム構築を行っている。(保証、金利補助など)

現在の執行状況

現在、昨年末から今年にかけて、さらに経済情勢が悪くなっているため、再度の見直しを迫られている。現在の問題は、経験したことのない財政問題であり、今回の見直しはさらに厳しいものとなっている。予算440億ユーロが300億ユーロに削られる。減額分は、ポルトガル政府からの補助金の減額によるもの。国家の財政難による削減である。EUにも承認してもらっている。もともとEUの補助は、通常の国内投資に使ってはいけないとされているが、これは守られていない。国内の投資がキャンセルになり延期されている。例えば、リスボン空港のプロジェクトやTGVの計画などが延期。国内産業に対するインセンティブを作るためにはNSRFは大事である。すでに、1/3は使っている。使用した額は109億ユーロ(全体の37.5%に相当)。使っているスピードは、適度である。もうすぐ40%になる。2014年で使い切る予定である。(NSRFでの補助金を使うリミットは、当初2013年12月31日だったが、2年間延長されている。)補助金をもらっている国の中で活用頻度は2番目である。(1番はドイツ。)これからも、より活用頻度を増していきたいと考えている。

現在と将来の課題

現在の一番の問題は、民間企業が融資を得にくくなっていることである。いわゆる貸し渋りである。(ここ2年間、連続で民間投資が下がってきている。)NSRFを使って、これを緩和することができる。一方で、輸出は比較的好調だが、経済成長を安定して持続できる状態ではない。もう一つの大きな問題は、国家の投資が減っていることである。

財政再建には必要であるが、この制約はかなり厳しい。重要な大きなプロジェクトはキャンセルになるだろう。そのため、215億の補助は、執行できず、執行は80%ぐらいになってしまうだろう。今までは、結果を重視していたが、今後は、どのようにお金を持ってくるかという財源にも注視すべき。評価の方法は、限られている。民間の投資に対して言えば、計画(雇用の確保など)に対して、それが本当に実行されているかを監視することである。実行されていなければ、補助金を返還させることもありうる。ただ、その他、輸出などの結果の評価は難しい。努力だけでは決まらない要素もある。

景気低迷の原因

原因はいろいろ議論されており、定まったものはない。EU加盟は避けて通れなかったと考える。ポルトガルの民主主義を進めるには不可欠であった。EUへの最初からの参加は良かった。インフレ率が下がり、お金の流れが安定化した。一方で、EURO参加での貨幣通貨の統合は、輸出での障害になった。問題は、短期間で新しい状況に順応しなければならなかったことである。その適応度が弱かった。時間がかかりすぎた。その影響が今まで続いている。ここ10年で2つの大きな出来事があった。1つめが、中国がWTOに加盟したことである。これは、ポルトガルへのインパクトが大きかった。二つ目は、EU圏が東欧に拡大したことである。これにより、より安い雇用が生まれ、ポルトガルの優位性が低下した。

ヒアリング③ 財務省理財局長

11月4日 17:00-18:00 ヒアリング③



対応者1：(写真左から2番目)Elsa Maria Roncon Santos : Director General for Treasury and Finance, Ministry of Finance and Public Administration

対応者2：(写真左から3番目：後ろの列)Maria Joao Araujo : Deputy Director of Treasury and Finance.

経済・財政悪化の要因

原因は一つではない。EU圏に入り、統合通貨に加盟後、金利が下がった。安い金利で有頂天となり国全体が投資に走った。国民はマイホームを購入した。それに応えるために銀行も、国外からお金を借りて融資した。EUの中でも遅れていたため、ヨーロッパに追いつくために、公共の投資が増えた。その後、ヨーロッパ全体の経済不景気の影響を強く受けた。小さい弱い国なので、自由競争では不利な立場になっている。

金利の上昇と格下げ

金利の上昇と格下げは、深刻な問題である。努力している企業にとって、国際評価の下落は特に厳しい。ムーディーズは格下げしたが、一方で、S&Pは調査の結果、現在の政府の態度を評価し、格下げをしなかった。これからも努力が大事。80%の国債は、国内で買われている。

財政再建策の経済への影響

2012年度では経済規模は縮小する。トロイカとの合意内容を守っていけば、2013年度には安定化する。2014年度にはプラスになるとの観測である。輸出産業をサポートすることが大事である。EU圏外への輸出を増やす努力を行っていく。

国民の理解

国民も満足はしていないが、理解している。外部からの援助は不可欠である。野党も一つになって対処している。

予算システム

官僚がたたき台を作る。副大臣(政治任用)が指示を出す。指示に沿って作る。財務大臣が、各省庁へ大枠の配分を作る。国会に提出後、国会の各委員会で議論がなされる。野党からも与党からも修正意見が出る。20日間議論する。大きな修正はない。最近は、付加価値税の税率を引き上げる品目について、修正意見があった。現在、野党は、給与カット縮小についての意見を出しているが、意見を言うときには、財源も見つけなければならない。内務省では、市町村の意見を聞いている。

地方財政

自治区に対してはコントロール力がない。これからは、EUの圧力もあって、コントロールを強化していく。

PIIGSでの位置づけ、ポルトガルの違い

ギリシャとの比較では、指標はギリシャよりも良い。EUの中でもポルトガルは優等生であり、決められていることも守る国民。ポルトガル人は、海外でも評価が高い。EUでの規制を達成する努力をしてきた。今回も確実にクリアしていくことができると信じている。財政のコントロールもなされている。ギリシャとの距離は大きくなっていくであろう。

参考資料 ABCDE

資料 A: 「ポルトガル経済情勢」在ポルトガル日本大使館提供資料(2011年11月3日)

資料 B-1: [MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON SPECIFIC ECONOMIC POLICY CONDITIONALITY] 17 May 2011

<http://www.min-financas.pt/english/whats-new/2011/memorandum-of-understanding>

資料 B-2: [MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON SPECIFIC ECONOMIC POLICY CONDITIONALITY] First Update – 1 September 2011

<http://www.min-financas.pt/english/economic-data-documents/1st-regular-assessment-of-the-economic-and-financial-assistance-program/memorandum-of-understanding-on-specific-economic-policy-conditionality-1st-update>

資料 C: 「計画・戦略・評価・国際関係顧問室の説明資料」

資料 D: 「Fiscal Strategy Document 2010-2015」

<http://www.min-financas.pt/english/whats-new/2011/fiscal-strategy-document>

資料 E: 「NSRF (National Strategic Reference Framework) 2007-2013」

http://www.qren.pt/item3.php?lang=1&id_channel=44&id_page=312