

Fiscal Policy of Japan: what are the risks and what to do with them?

March, 2014

Eiji Tajika

田近栄治

一橋大学

Contents

- Japanese economy and the government finance over 50 years
- Fiscal situation
- Fiscal consolidation plan
- What makes Japanese fiscal management difficult?
- ✓ Public expenditures for social security: the biggest fiscal risk
- ✓ Financing Local governments
- Agenda for reform

Japanese economy and government finance over 50 years

Overlook of Japanese economy and government finance

Fiscal Year	GDP Nominal growth rate %	GDP Real growth rate %	CPI Rate of Change %	Land-price of city area (index 100 in 2000)	JPY/USD	Interest rate of Gov. bond %	Debt/GDP (the central gov.) %
1965	11.2	6.2	6.6	16.8	360.0	-	0.6
1970	15.7	8.2	7.7	30.5	360.0	7.07	3.7
1975	10.0	4.0	11.7	58.9	296.8	8.53	9.8
1980	9.0	2.6	7.7	70.7	226.4	8.86	28.4
1985	7.2	8.3	2.0	91.5	238.4	5.87	40.7
1990	8.6	6.2	3.1	133.9	144.8	6.41	36.8
1995	1.8	2.7	-0.1	126.1	93.9	3.19	45.2
2000	0.8	2.0	0.7	100.0	107.8	1.64	72.9
2005	0.5	1.9	-0.3	69.1	110.3	1.47	104.7
2010	1.3	3.4	-0.7	58.5	87.7	1.11	132.8
2012	0.3	1.2	0.0	54.2	79.8	0.79	150.1
					About 100 in 2014	About 0.6 in 2014	

Source: 内閣府、『経済財政白書』、「長期経済統計」、2013年度。

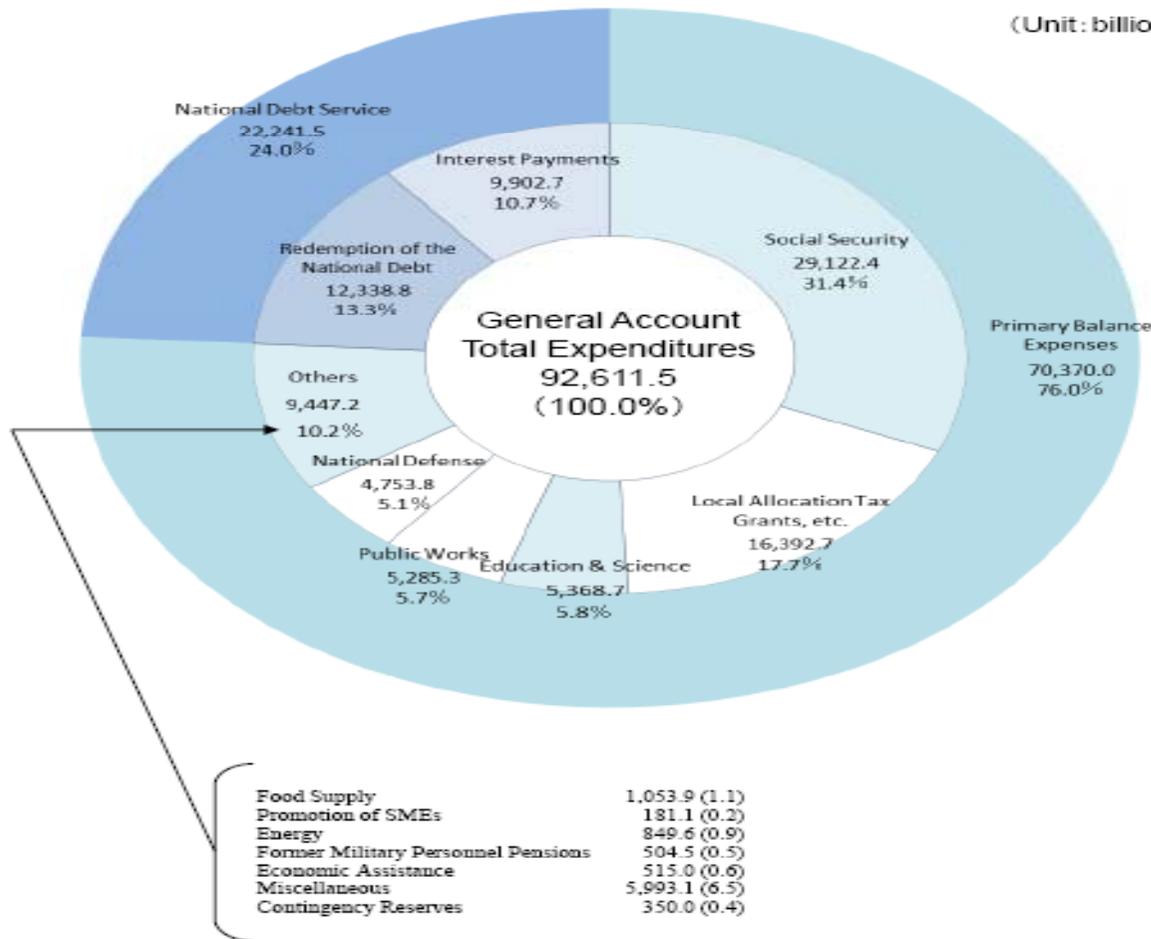


Fiscal situation

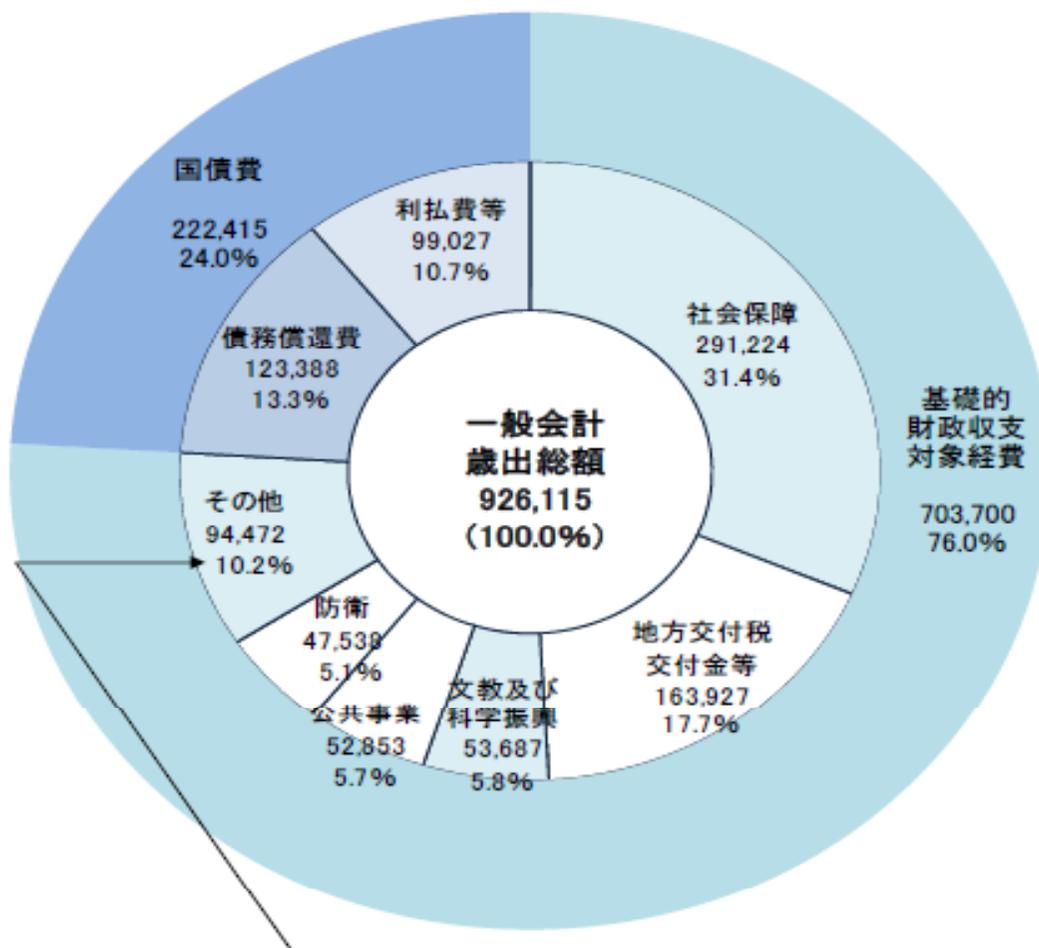
Budget of the central government Expenditure

Initial Budget (approval by the Diet in April 15, 2013)

(Unit: billion yen)

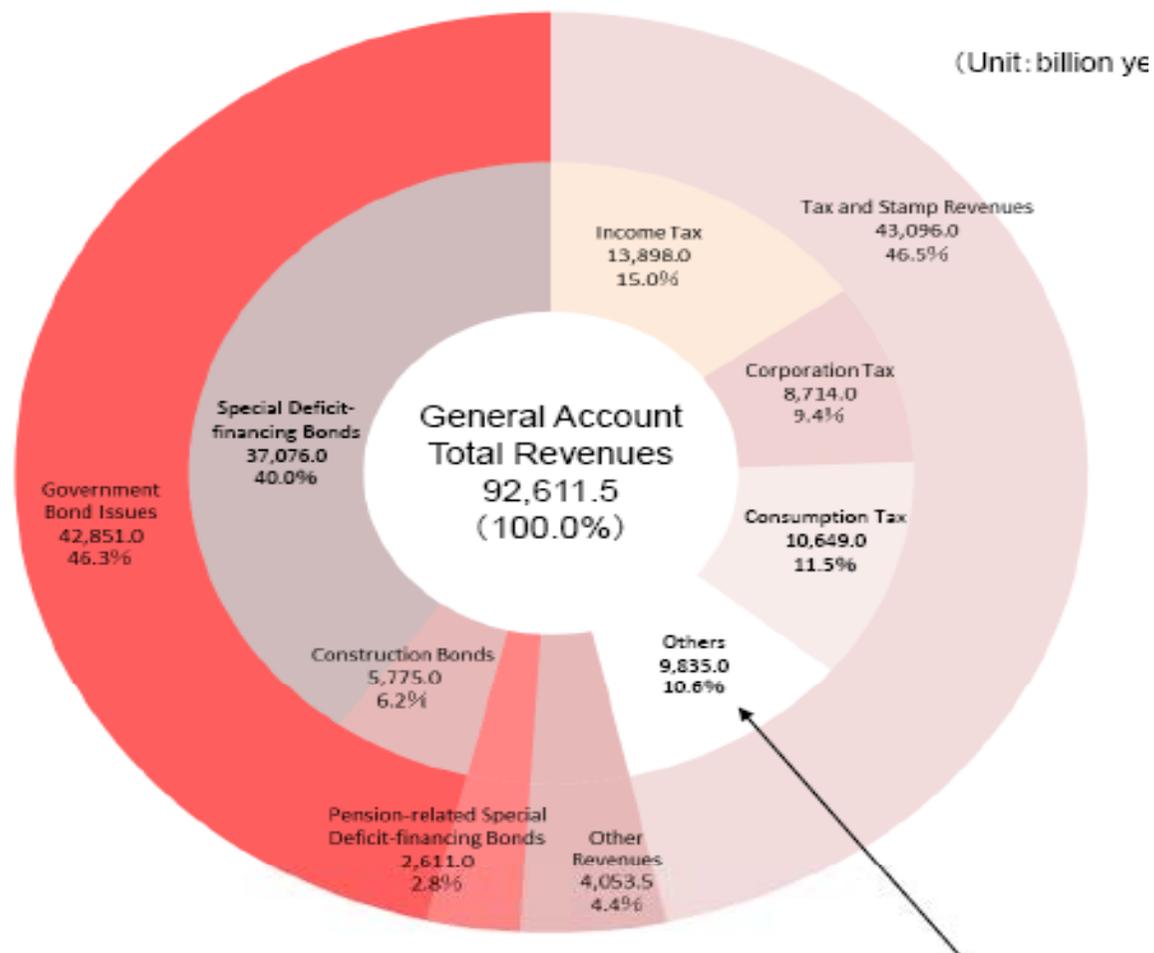


中央政府予算(2013)



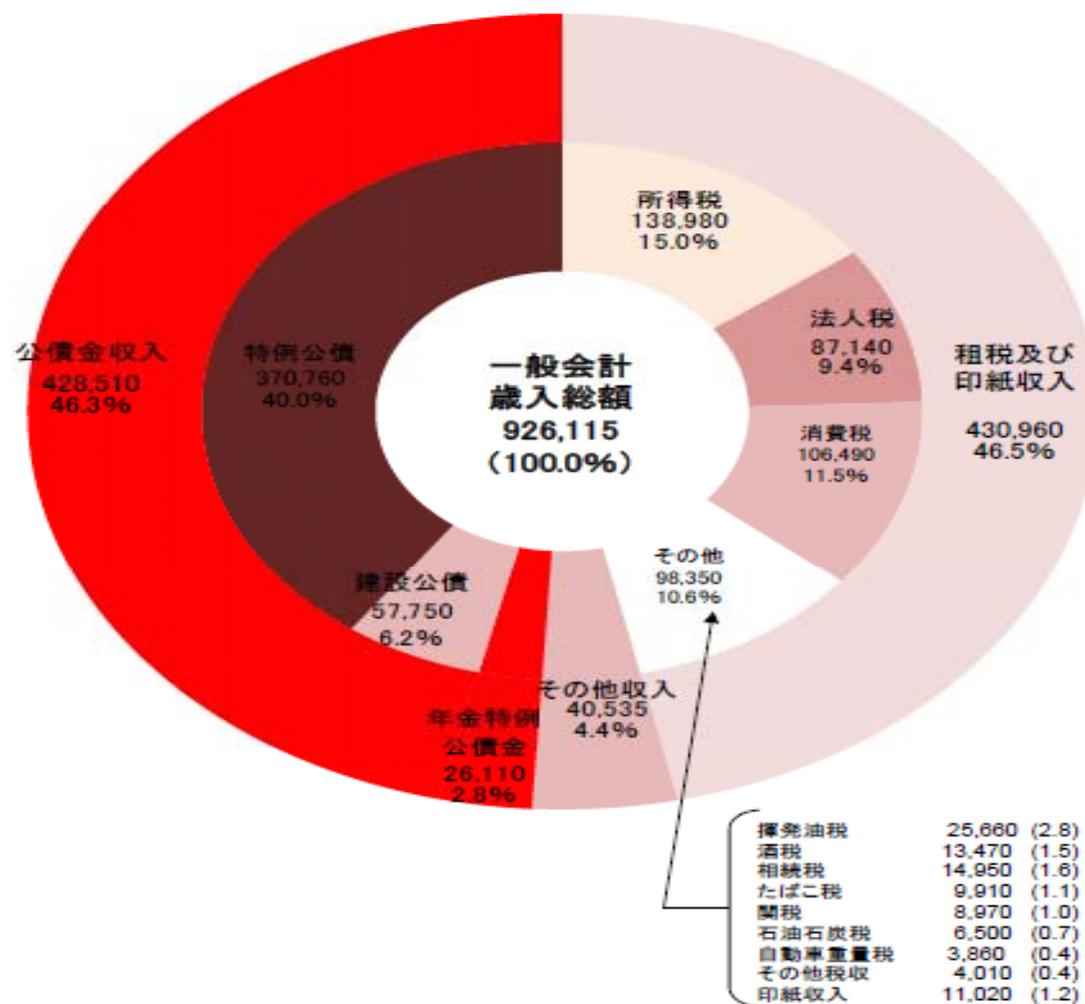
Revenue

Initial Budget (approval by the Diet in April 15, 2013)



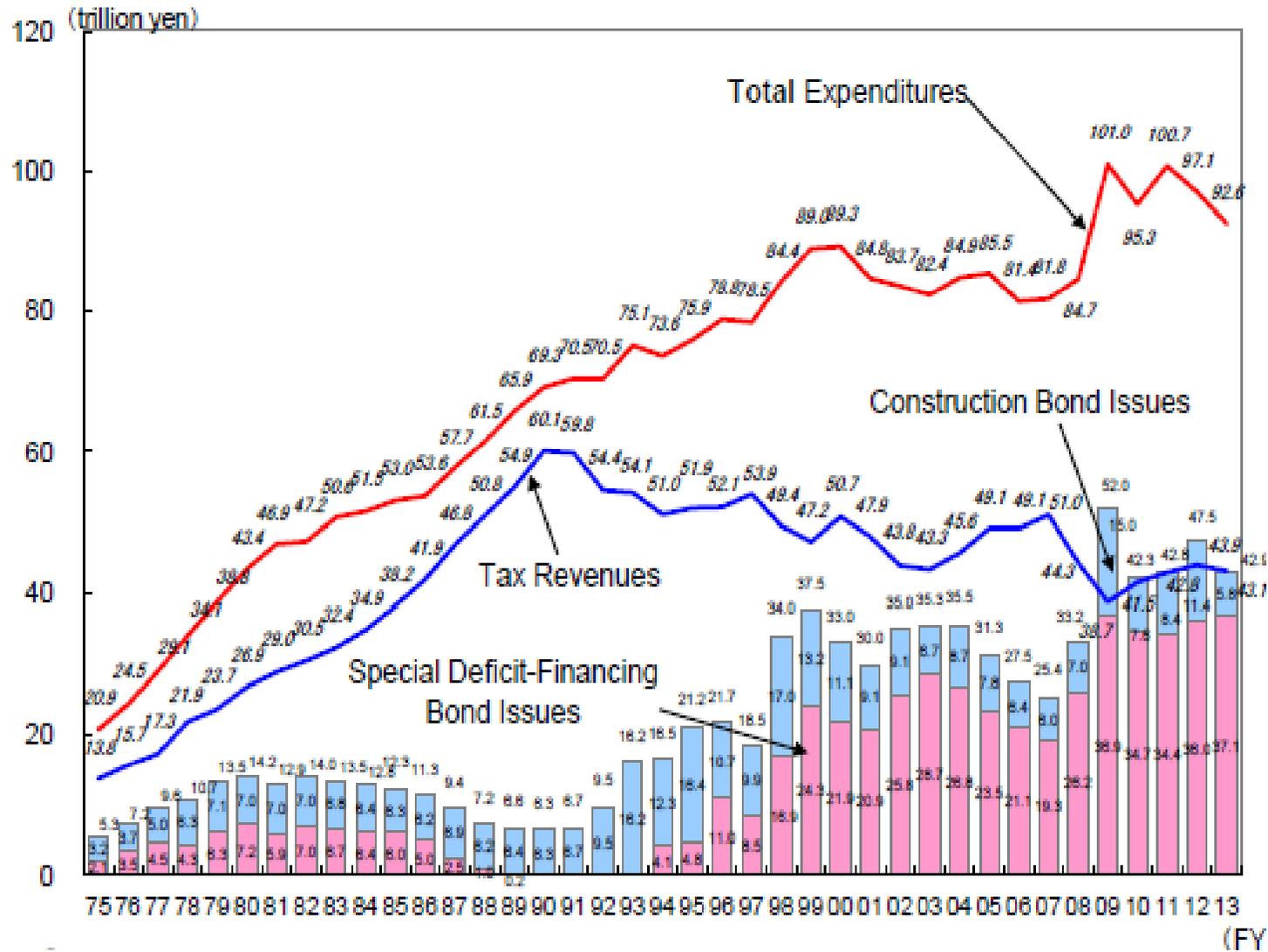
(単位: 億円)

予算案(平成25年度)

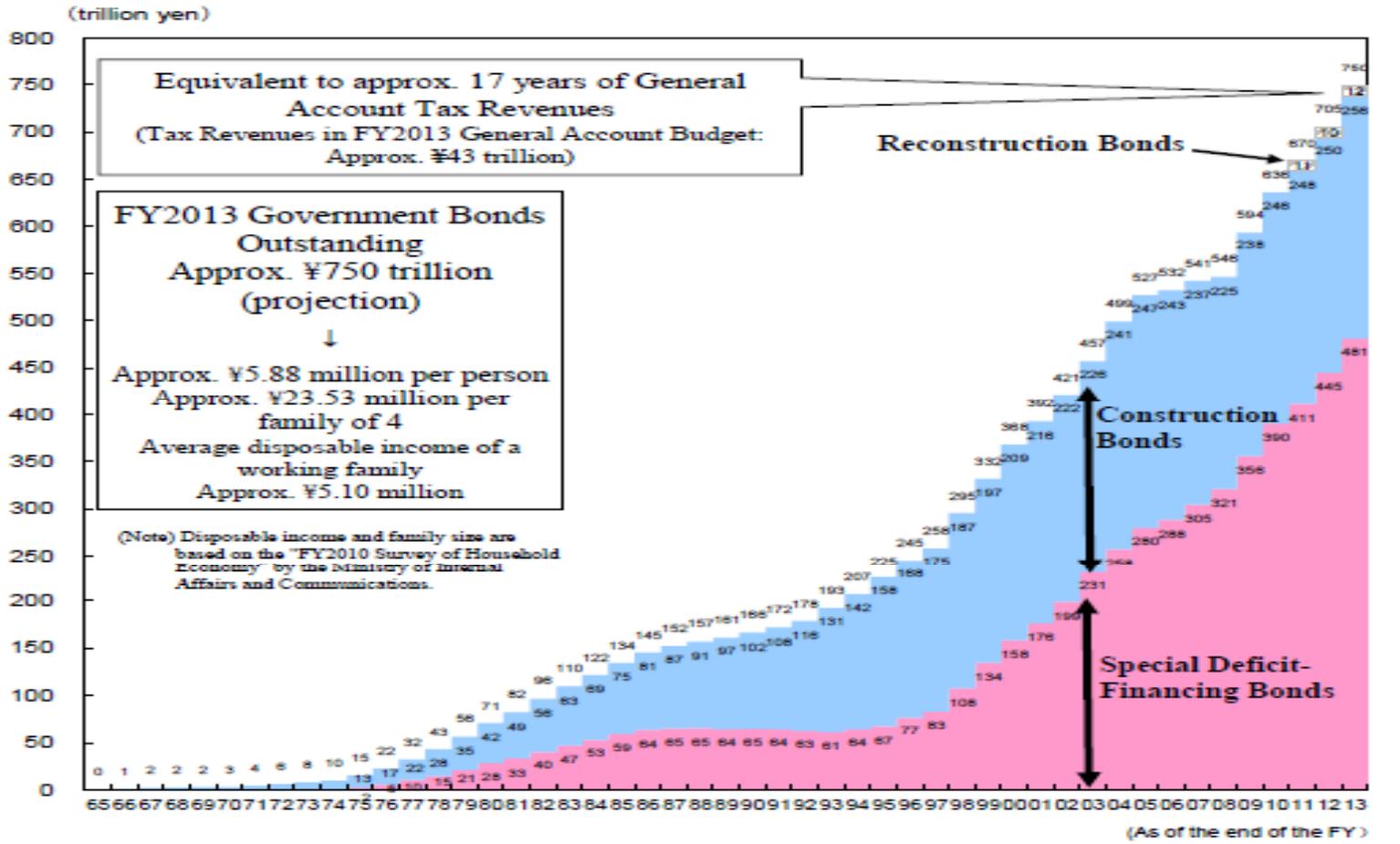


So what?

- High dependence on borrowing and high cost of debt services
- Social security is the biggest expenditure amounting to 29.1 trillion yen.
- Local government transfer is the second biggest one of 16.4 trillion yen
- Combined revenue of personal and corporate income taxes and the consumption tax are 33.2 trillion yen.
- Tax revenue cannot afford to pay for welfare and local governments.



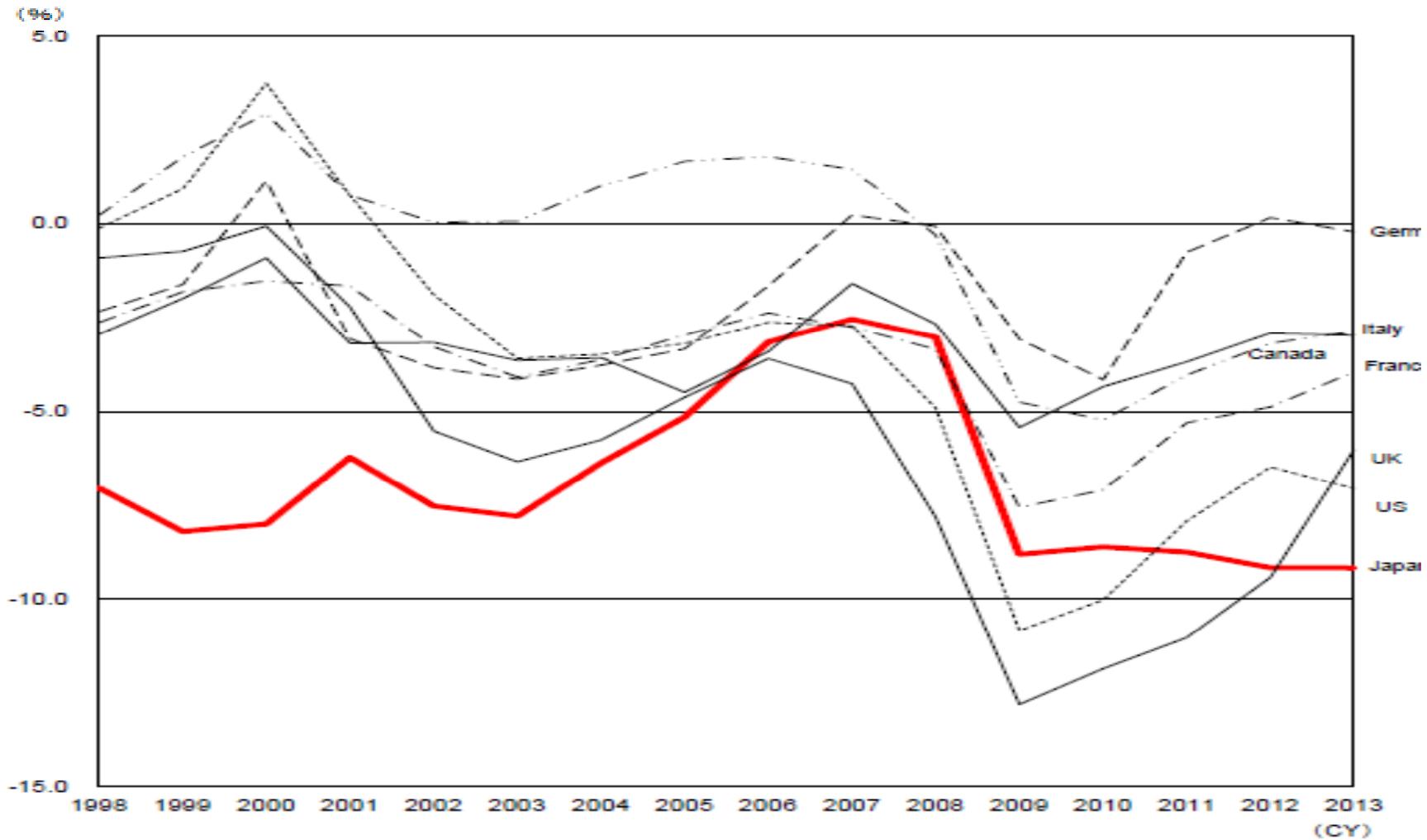
Debt accumulation



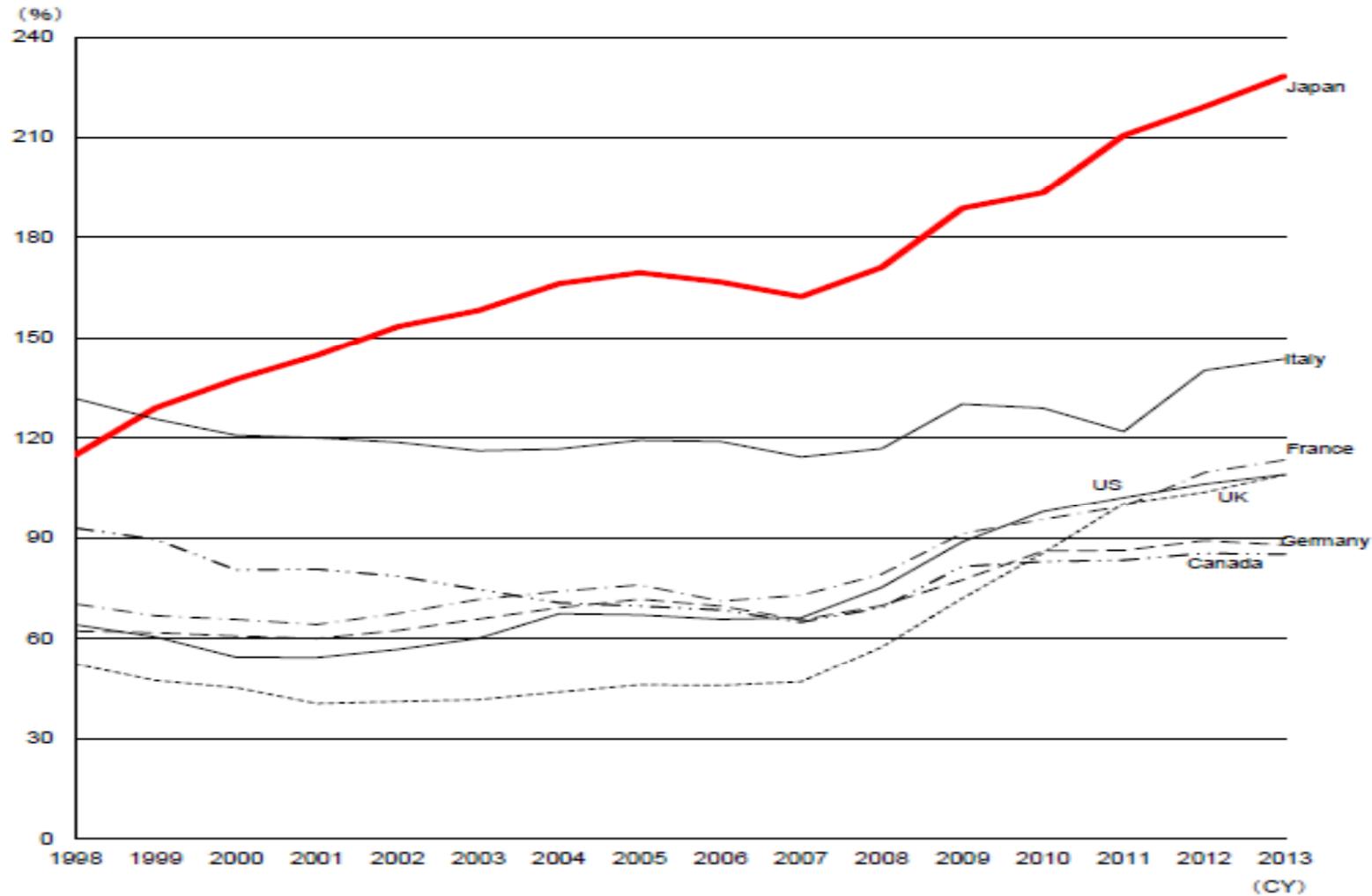
FY	1965	1970	1975	1980	1985	1989	1993	1998	2003	2008	2011	2012	2013
Government Bonds Outstanding to GDP	0.6	3.7	9.8	28.4	40.7	38.7	39.9	57.8	91.1	111.5	141.5	148.5	153.8

Source: Ministry of Finance, "Government Bonds Outstanding to GDP" (FY1965-2013). As of FY2013, Budget

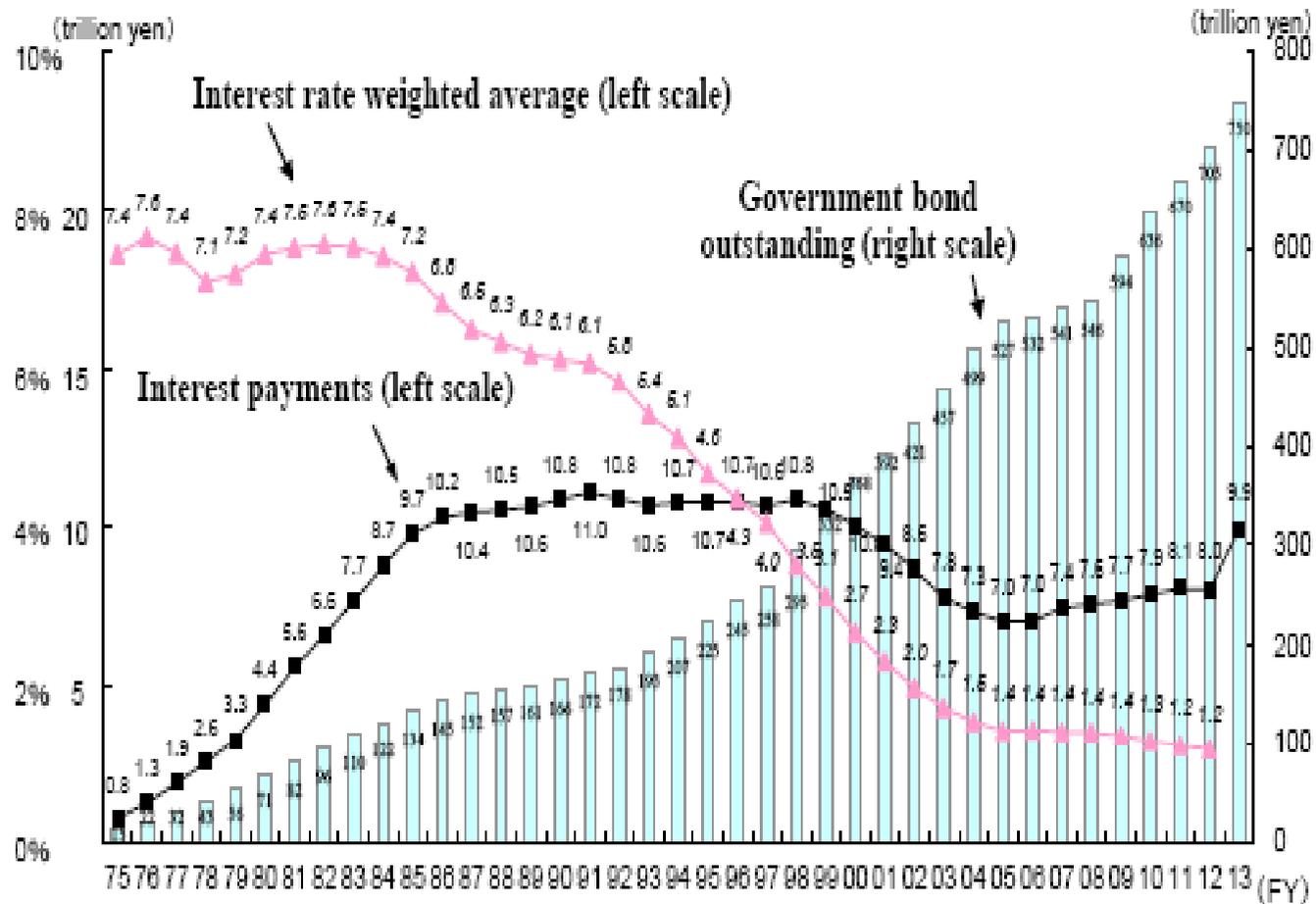
In comparison with other countries Deficits to GDP of the General Government



In comparison with other countries Debt to GDP of the General Government

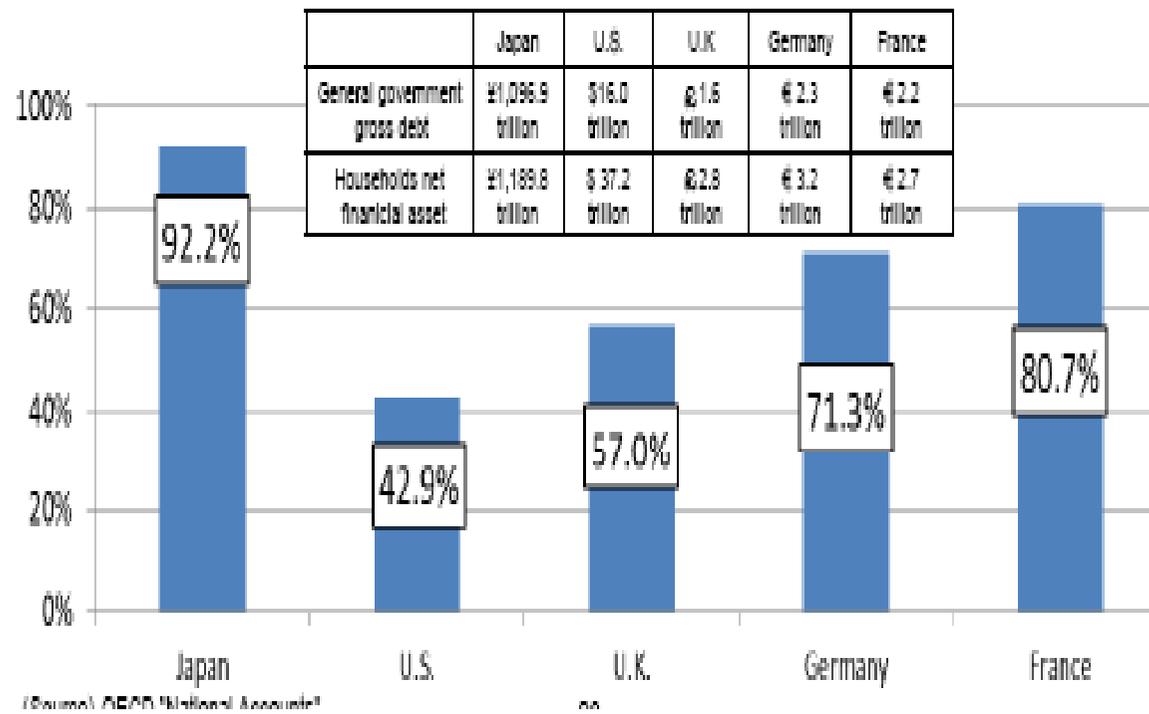


How is Japanese public debt financed?

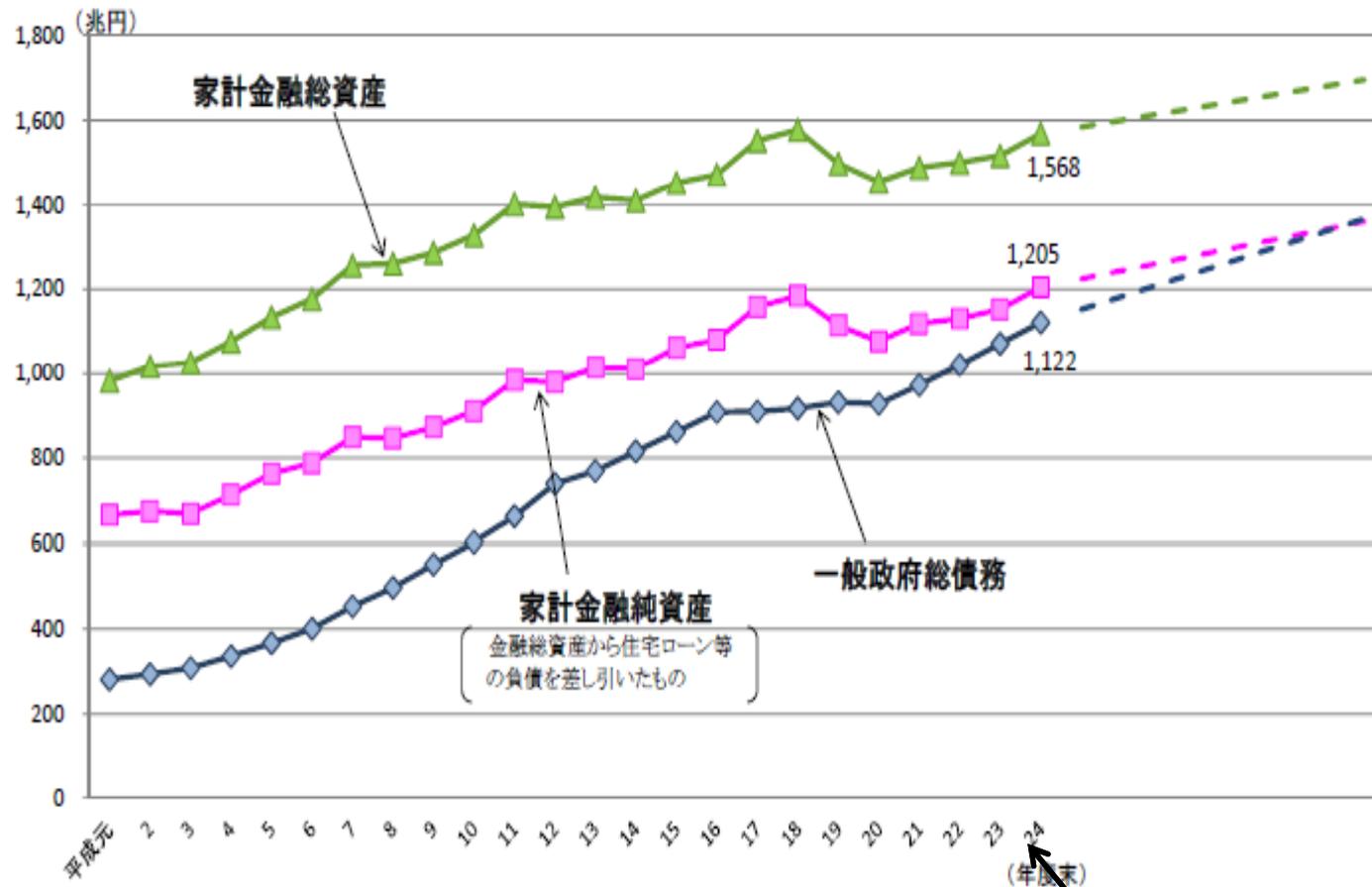


Who's buying the bond?

(Reference 4) Ratio of General Government Gross Debt / Households Net Financial Assets in Major Advanced Countries (2011)

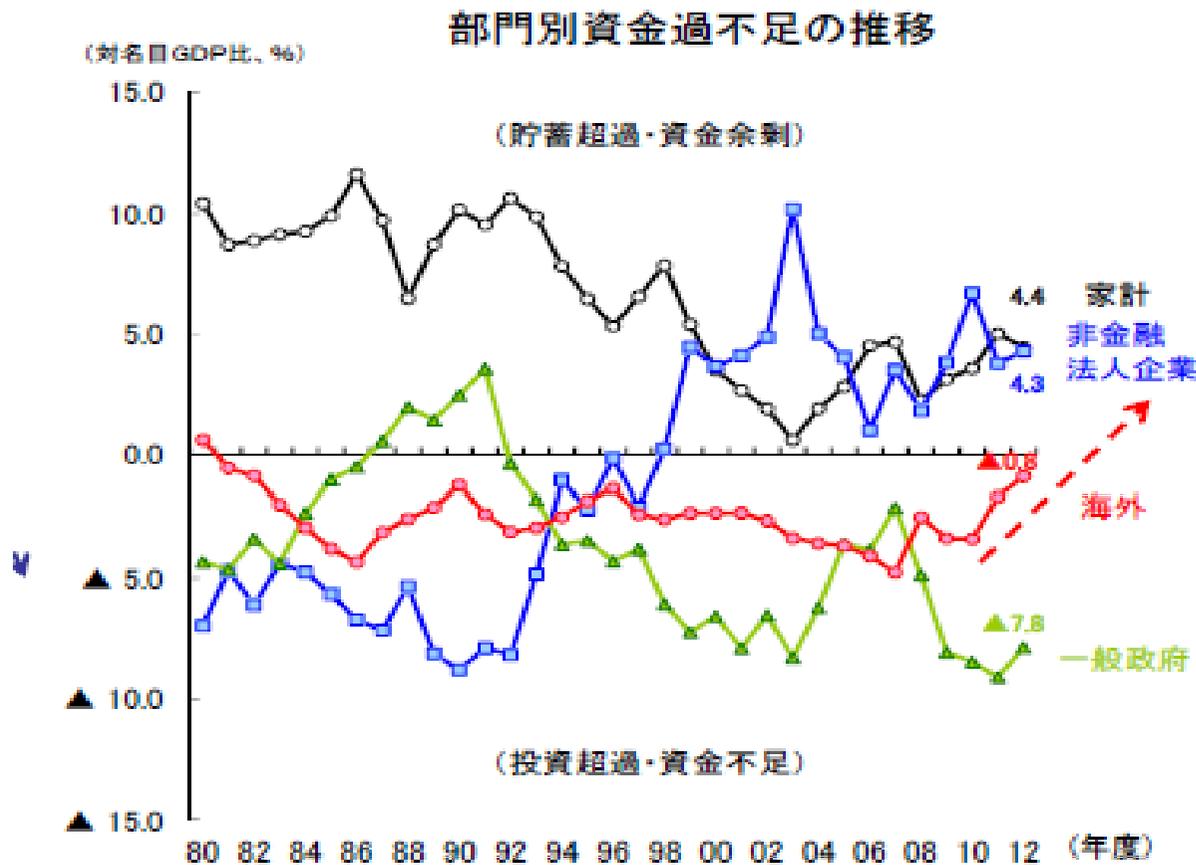


But the household money may not be enough



2014

Current account surplus may not be able to pay the bill.



How does the BS of the government look like?

1. 平成24年度「国の財務書類」の概要

国の貸借対照表(平成24年度末)

			(単位:兆円)				
	前年度末	24年度末	増▲減		前年度末	24年度末	増▲減
<資産の部>				<負債の部>			
現金・預金	17.7	22.0	4.2	未払金等	11.2	11.3	0.1
有価証券	97.6	110.8	13.2	政府短期証券	107.2	101.7	▲ 5.6
未収金等	13.0	12.4	▲ 0.6	公債	791.0	827.2	36.3
前払費用	4.3	2.8	▲ 1.6	借入金	24.5	26.8	2.3
貸付金	142.9	139.5	▲ 3.3	預託金	7.5	7.3	▲ 0.2
運用寄託金	110.5	106.7	▲ 3.7	責任準備金	9.2	9.2	▲ 0.0
貸倒引当金	▲ 2.7	▲ 2.6	0.1	公的年金預り金	118.5	114.6	▲ 3.9
有形固定資産	180.9	180.3	▲ 0.5	退職給付引当金等	11.0	10.1	▲ 0.9
無形固定資産	0.2	0.2	0.0	その他の負債	8.1	8.8	0.7
出資金	59.3	62.2	2.9	負債合計	1,088.2	1,117.2	28.9
その他の資産	5.2	5.8	0.5	<資産・負債差額の部>			
資産合計	628.9	640.2	11.3	資産・負債差額	▲ 459.3	▲ 477.0	▲ 17.7
				負債及び資産・負債差額合計	628.9	640.2	11.3

費用と財源(平成24年度)

(国の業務費用計算書)

	(単位:兆円)		
	前年度	24年度	増▲減
人件費	5.3	4.7	▲ 0.6
社会保障給付費	45.3	46.0	0.8
補助金・交付金等(注1)(注2)	45.1	44.7	▲ 0.4
地方交付税等	21.3	20.7	▲ 0.6
減価償却費	5.6	5.2	▲ 0.4
支払利息	9.6	9.4	▲ 0.2
その他	7.0	7.1	0.2
費用合計	139.1	137.9	▲ 1.2

(国の資産・負債差額増減計算書より)

	(単位:兆円)		
	前年度	24年度	増▲減
租税等収入	45.2	47.0	1.9
社会保険料	39.3	40.1	0.7
その他	11.2	11.2	0.0
財源合計	95.7	98.3	2.7
財源不足	▲ 43.4	▲ 39.5	3.8
(財源-費用)			

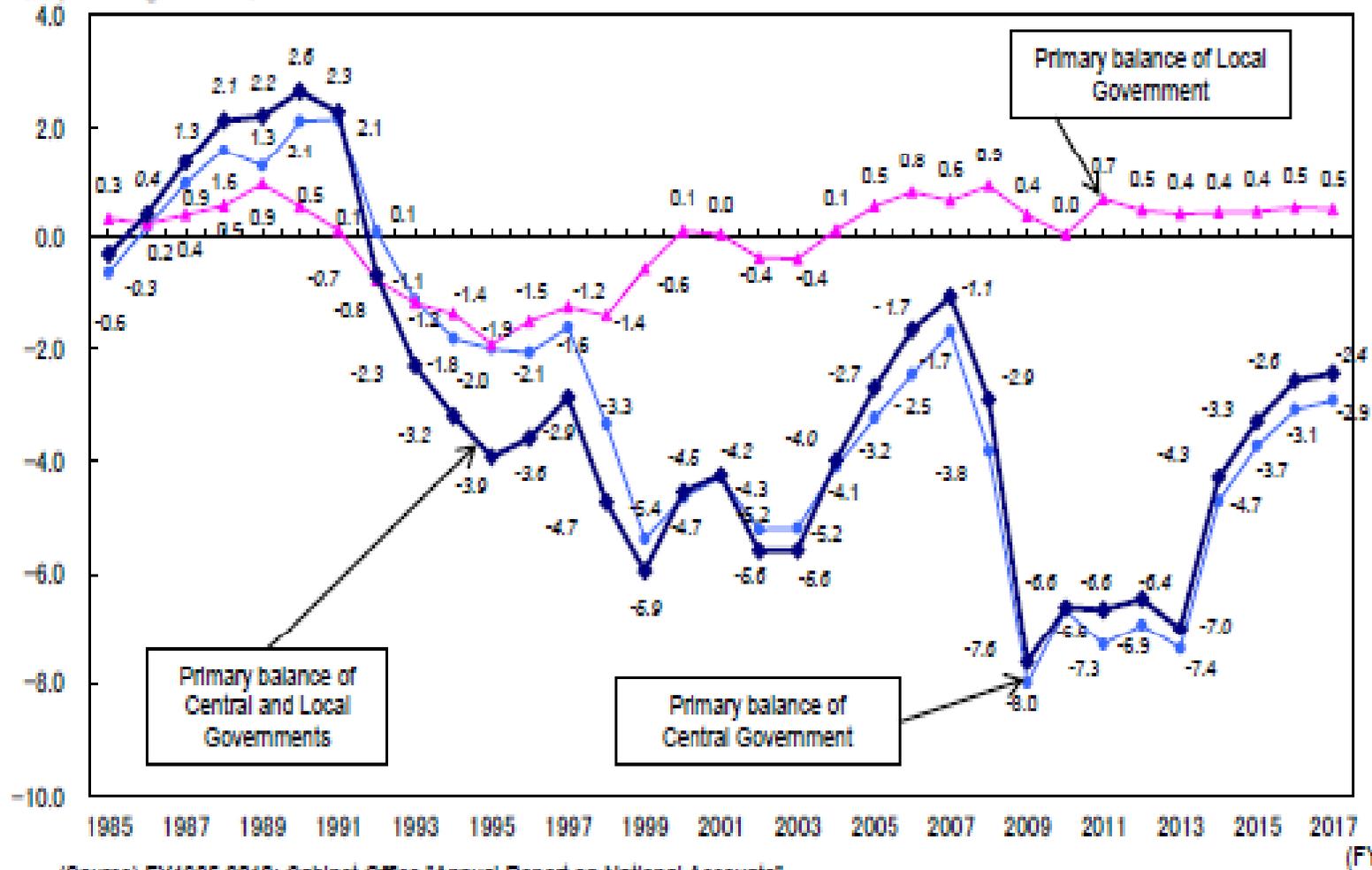
(注1) 補助金・交付金等には、地方公共団体や独立行政法人などへの委託費等、運営費交付金なども含まれています。
 (注2) 補助金・交付金等には社会保障のための経費が27.6兆円(前年度は27.3兆円)含まれています。

Fiscal consolidation plan

- Achieving the combined primary balance of the budgets of the central and local governments by the fiscal year of 2020 is the (present) goal of fiscal consolidation of Japan.
- Well, the goal is still not on the horizon.

(Reference) Trends in Primary Balance of Central and Local Governments to GDP [SNA]

(as percentage of GDP)



(Source) FY1985-2010: Cabinet Office "Annual Report on National Accounts"

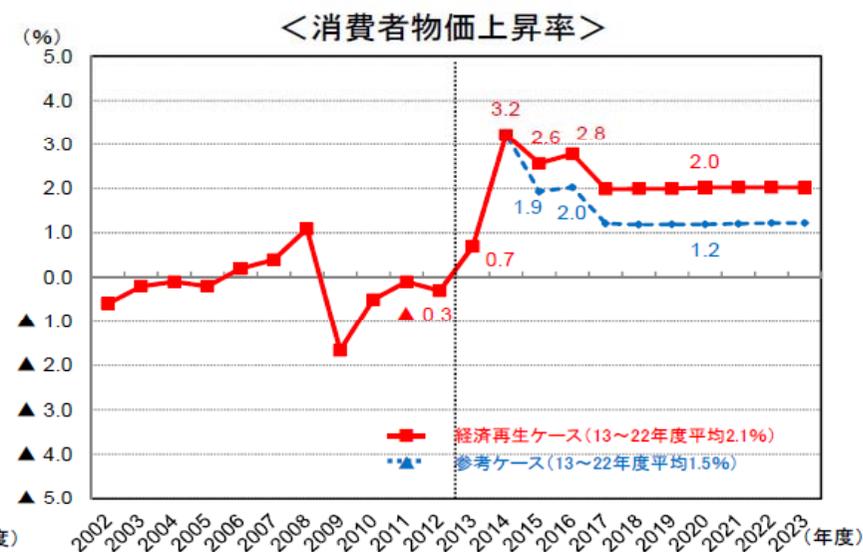
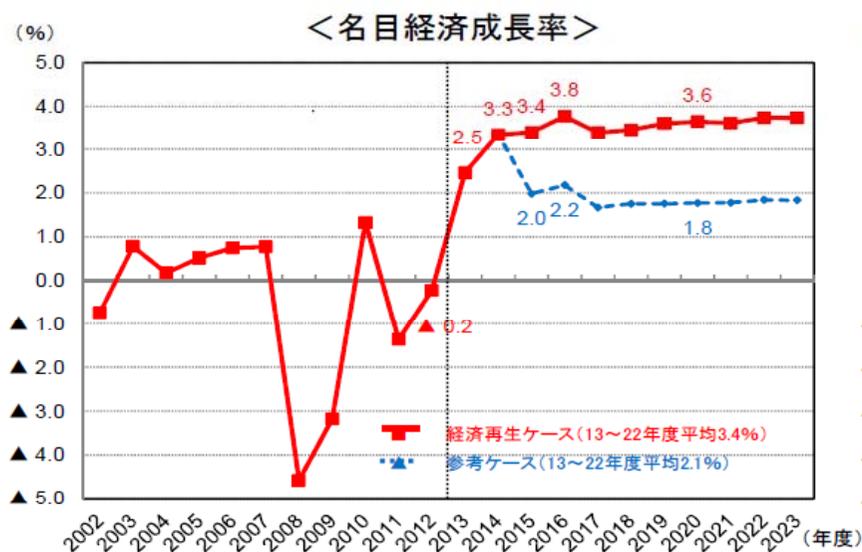
「中長期の経済財政に関する試算」(中長期試算)の概要

※ 平成26年1月20日 経済財政諮問会議提出(内閣府)

経済に関するシナリオ

(「経済再生ケース」と「参考ケース」の2ケース)

- ・「経済再生ケース」:「三本の矢」の効果が着実に発現し、今後10年(2013~2022年度)の平均成長率は、実質2%程度、名目3%程度
- ・「参考ケース」:内外経済がより緩やかな成長経路となり、今後10年(同上)の平均成長率は、実質1%程度、名目2%程度



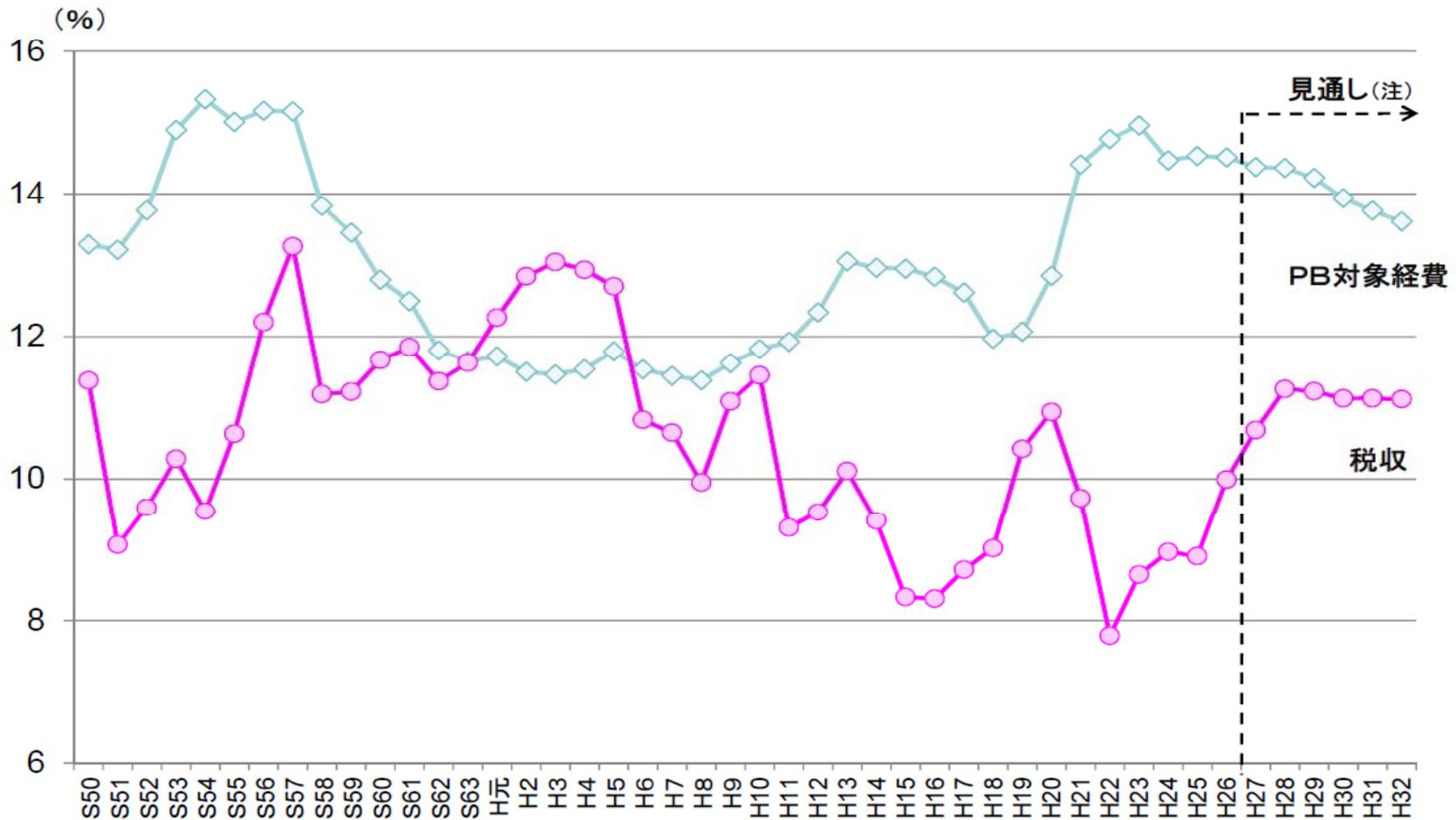
経済再生ケース

【マクロ経済の姿】

(%程度)、[対GDP比、%程度]、兆円程度

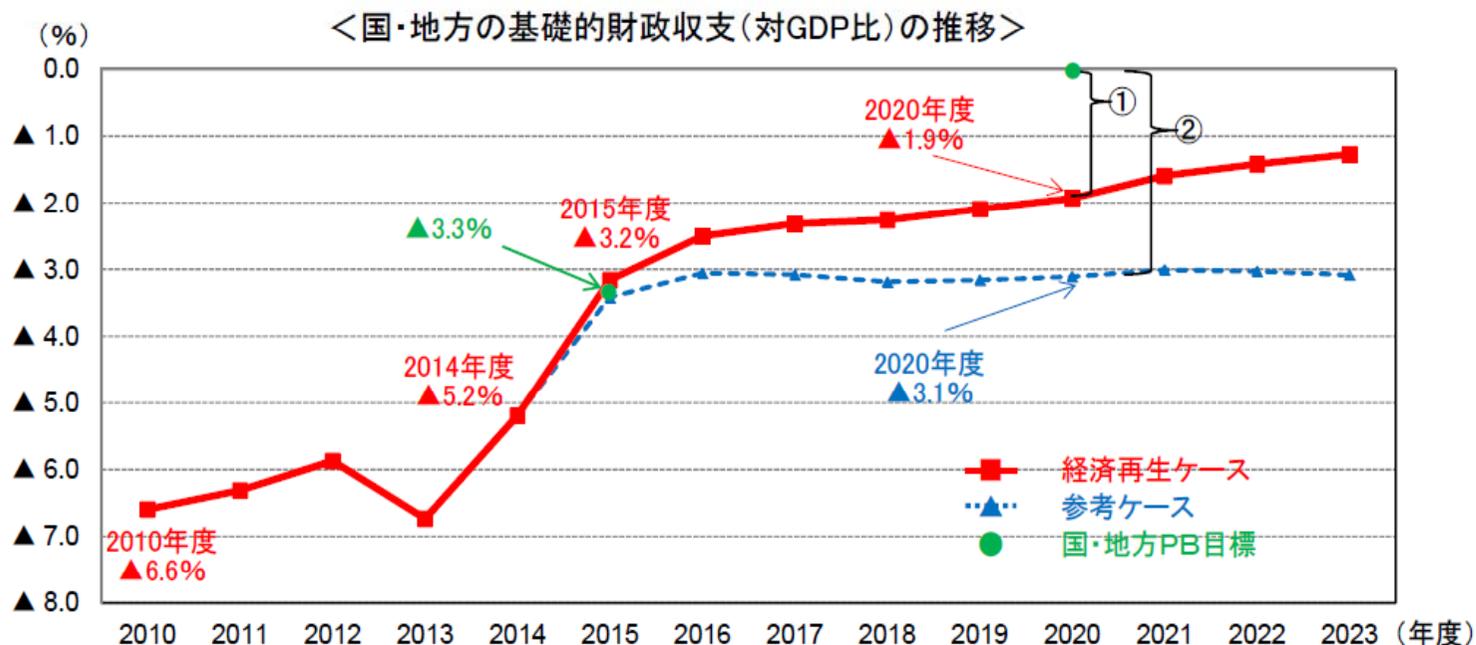
	2012年度 (平成24年度)	2013年度 (平成25年度)	2014年度 (平成26年度)	2015年度 (平成27年度)	2016年度 (平成28年度)	2017年度 (平成29年度)	2020年度 (平成32年度)	2022年度 (平成34年度)	2023年度 (平成35年度)
実質GDP成長率	(0.7)	(2.6)	(1.4)	(1.7)	(1.8)	(2.0)	(2.3)	(2.4)	(2.4)
実質GNI成長率	(0.8)	(2.8)	(1.1)	(1.7)	(1.9)	(2.0)	(2.3)	(2.4)	(2.4)
名目GDP成長率	(▲0.2)	(2.5)	(3.3)	(3.4)	(3.8)	(3.4)	(3.6)	(3.7)	(3.7)
名目GDP	472.6	484.2	500.4	517.5	537.0	555.2	616.8	663.0	687.8
1人当たり名目GNI成長率	(0.1)	(3.2)	(3.6)	(3.6)	(4.0)	(3.7)	(3.9)	(4.1)	(4.2)
1人当たり名目GNI (※万円)	383	395	409	424	441	457	512	554	577
潜在成長率	(0.9)	(0.7)	(0.9)	(1.2)	(1.4)	(1.7)	(2.5)	(2.5)	(2.5)
物価上昇率									
消費者物価	(▲0.3)	(0.7)	(3.2)	(2.6)	(2.8)	(2.0)	(2.0)	(2.0)	(2.0)
国内企業物価	(▲1.1)	(1.9)	(3.9)	(1.9)	(1.9)	(1.0)	(1.1)	(1.2)	(1.3)
GDPデフレーター	(▲0.9)	(▲0.1)	(1.9)	(1.7)	(1.9)	(1.4)	(1.3)	(1.3)	(1.3)
完全失業率	(4.3)	(3.9)	(3.7)	(3.6)	(3.5)	(3.4)	(3.2)	(3.3)	(3.3)
名目長期金利	(0.8)	(0.7)	(1.0)	(2.1)	(2.4)	(2.8)	(4.0)	(4.6)	(4.8)
部門別収支									
一般政府	[▲8.7]	[▲9.2]	[▲7.8]	[▲5.8]	[▲4.5]	[▲4.3]	[▲4.1]	[▲3.7]	[▲3.7]
民間	[9.6]	[9.9]	[8.7]	[6.9]	[6.0]	[6.0]	[6.2]	[6.0]	[6.0]
海外	[▲0.8]	[▲0.8]	[▲0.9]	[▲1.1]	[▲1.5]	[▲1.7]	[▲2.1]	[▲2.3]	[▲2.3]

(参考1) 基礎的財政収支対象経費と税収の対名目GDP比の推移 (当初予算ベース)



(注1) H27~H32については、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成26年1月、経済再生ケース)の数値。ただし、GDPは、H24までは実績、H25は実績見込み、H26は政府見通し。

(参考2)2020年度の国・地方の基礎的財政収支黒字化に向けたイメージ(内閣府試算ベース)



(出典)内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成26年1月20日)

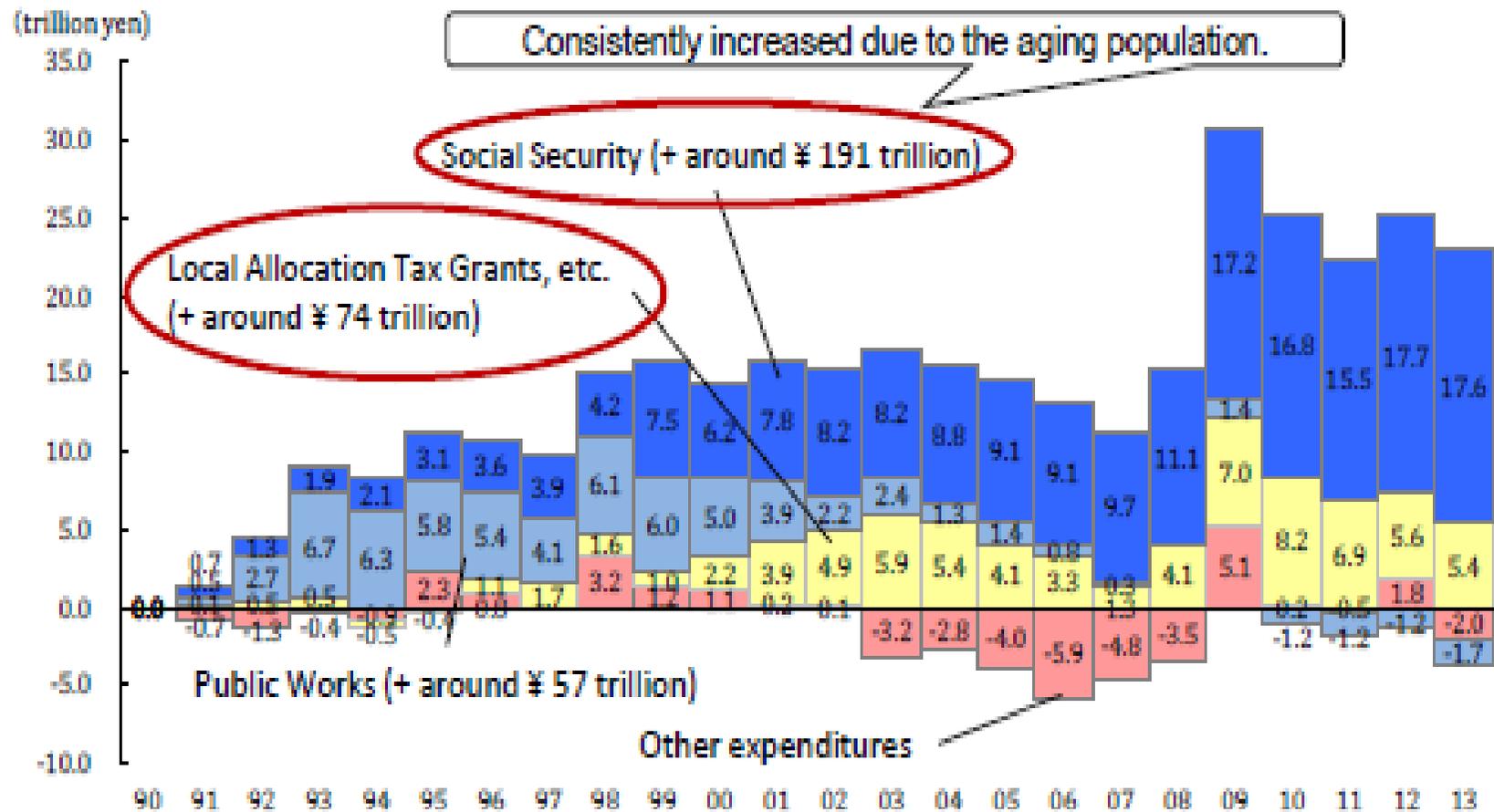
(注) 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

- ①「経済再生ケース」:2020年度における国・地方の基礎的財政収支赤字(対GDP比)は、▲1.9%(11.9兆円)
⇒この11.9兆円について、機械的に計算すると、消費税率約4.5%分に相当。
- ②「参考ケース」:2020年度における国・地方の基礎的財政収支赤字(対GDP比)は、▲3.1%(17.4兆円)
⇒この17.4兆円について、機械的に計算すると、消費税率約7.3%分に相当。

What makes Japanese fiscal management difficult?

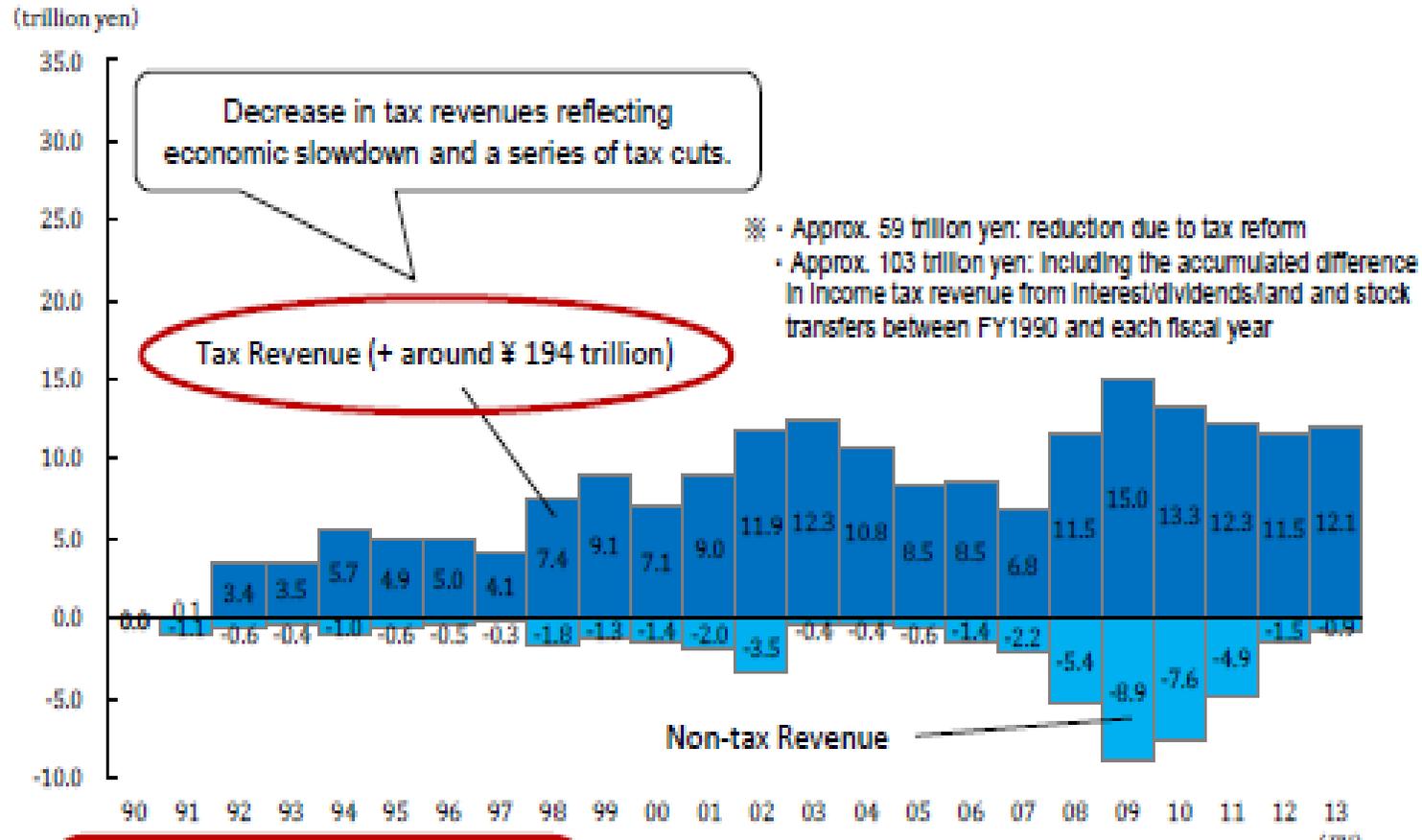
Increase in Government Bonds Outstanding from FY1990 to FY2013: around 571 trillion yen

Contribution of Expenditure: around 308 trillion yen



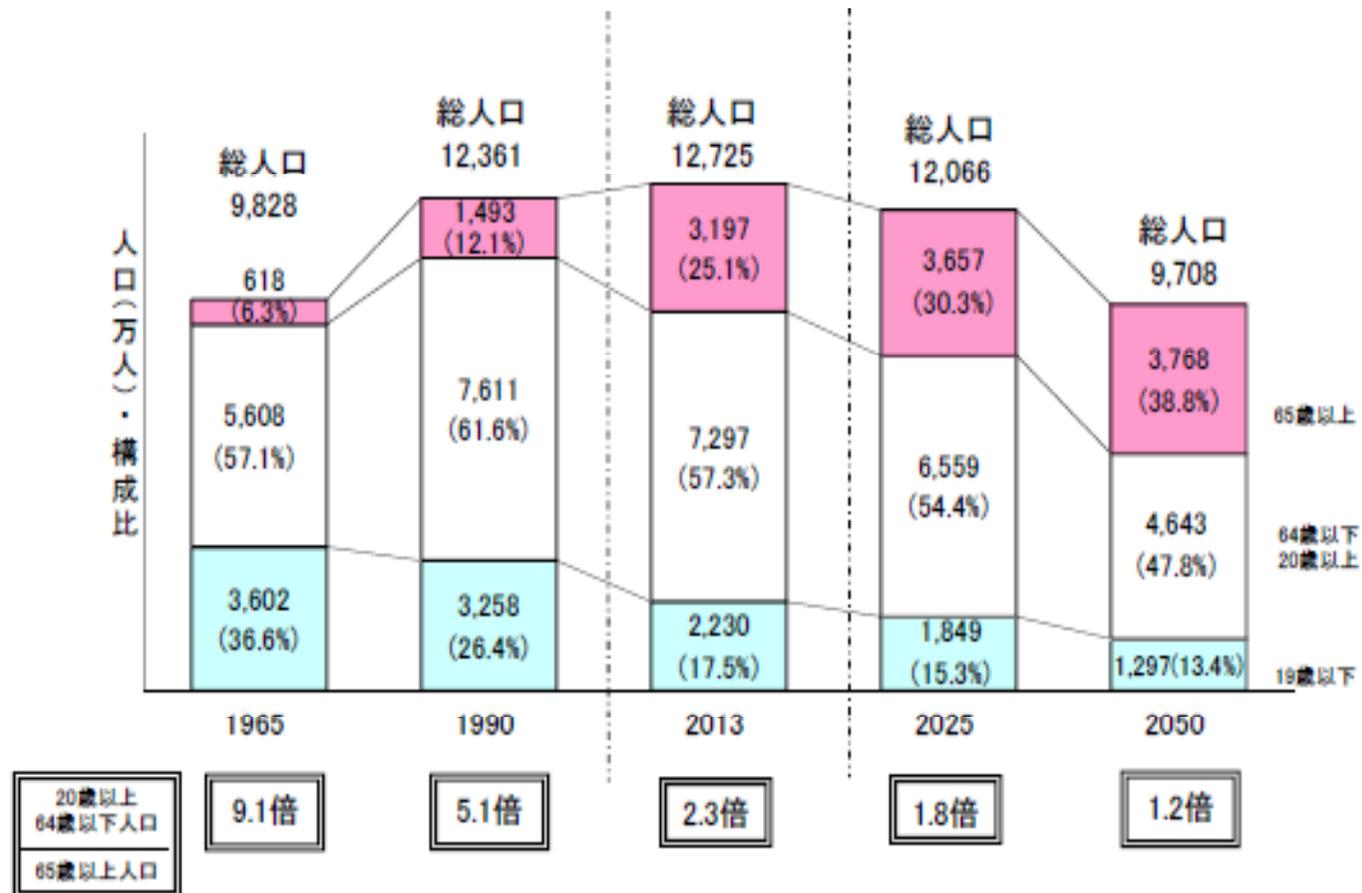
Effect of receipt decline: about 145 trillion yen

(FY)



Public expenditures for social security: the biggest fiscal risk

Aging in Japan



Social-security expenditure of the government

社会保障給付費(平成24(2012)年度予算ベース)

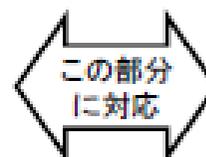
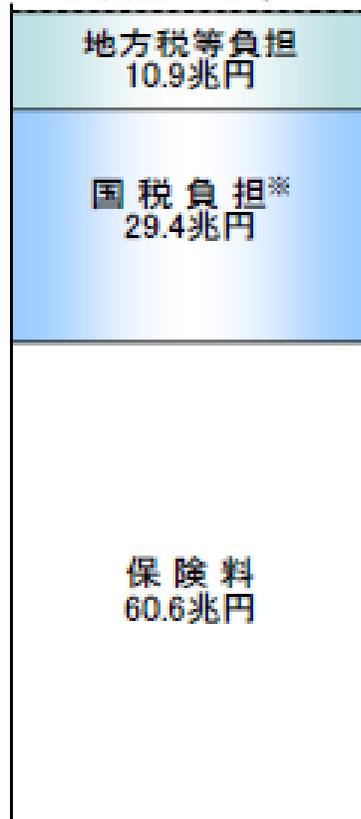
給付費 109.5兆円



財源100.9兆円

+資産収入

資産収入等



一般会計との関係
歳出

恩給関係費 0.6兆円

社会保障関係費※
28.9兆円

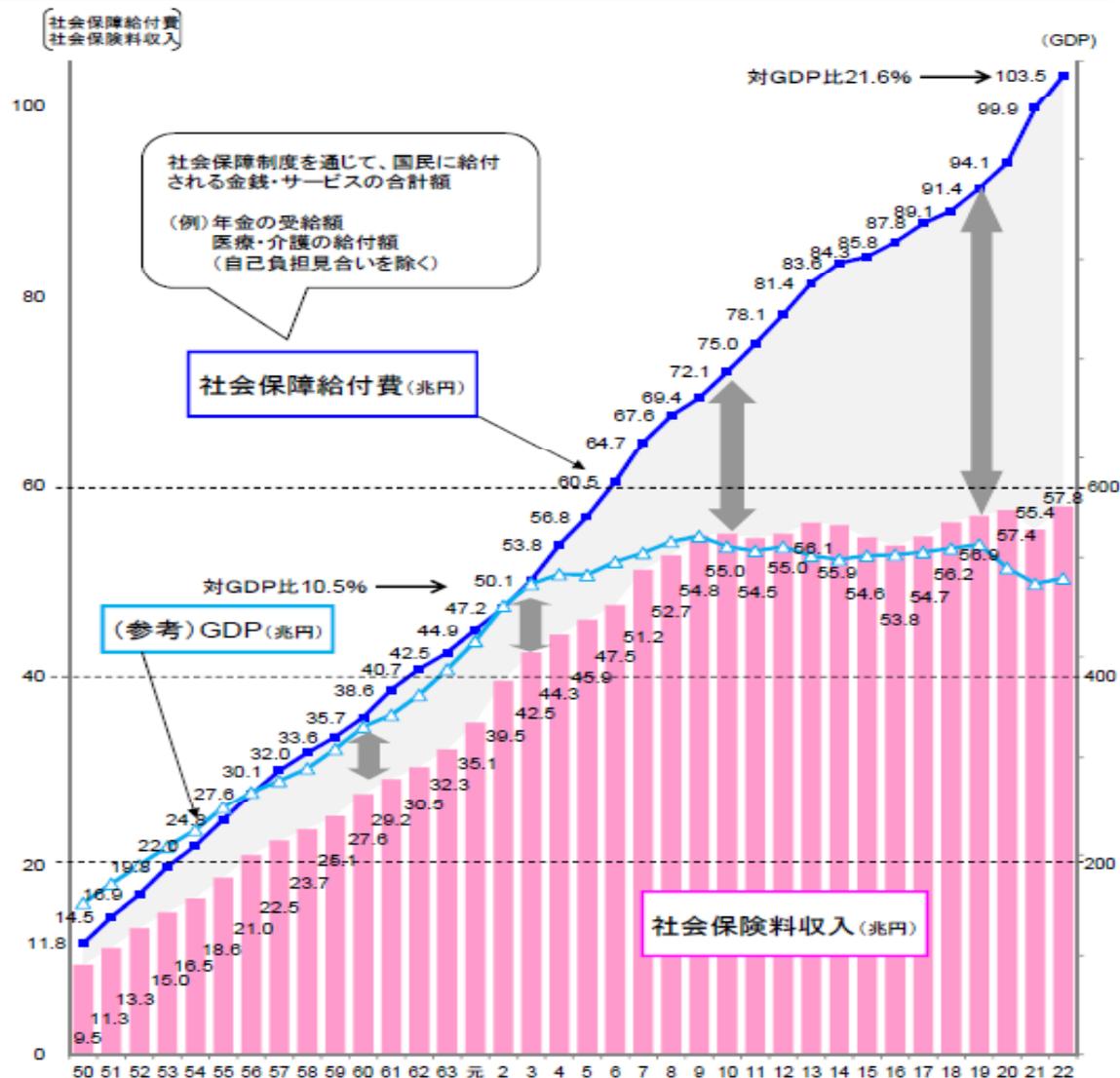
○社会保障関係費は、国の税収と公債金収入(借金)を財源としています。

○社会保障関係費は、毎年度1兆円規模で増大していく見込みです。

※数値は基礎年金国庫負担2分の1ベース。

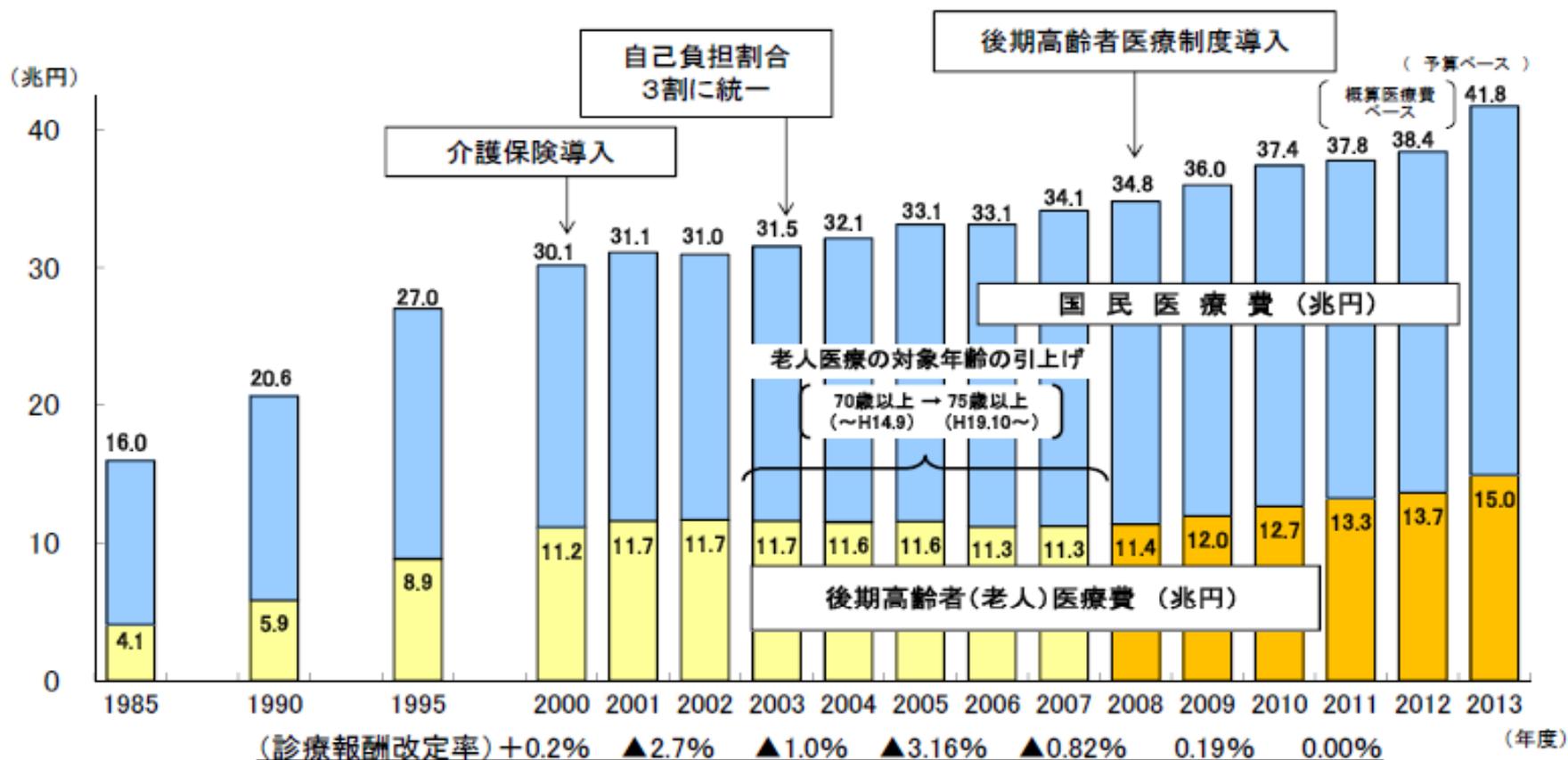
10. 社会保障給付費と社会保険料収入の推移

我が国では、高齢化の進展等にもなって、社会保障給付費が大きく伸びてきています。一方で、社会保険料収入は、近年、横ばいで推移しており、社会保障給付費と社会保険料収入の差額は拡大傾向にあります。この差額は、主に国や地方自治体の税負担でまかなわれることとなります。



医療費の動向

- 国民医療費は、一貫して増加。
- 1990年度から2000年度までの10年間で約10兆円の増加(20.6兆円→30.1兆円)。
- 更に、2000年度から2010年度までの10年間でも約7兆円もの増加(30.1兆円→37.4兆円)。

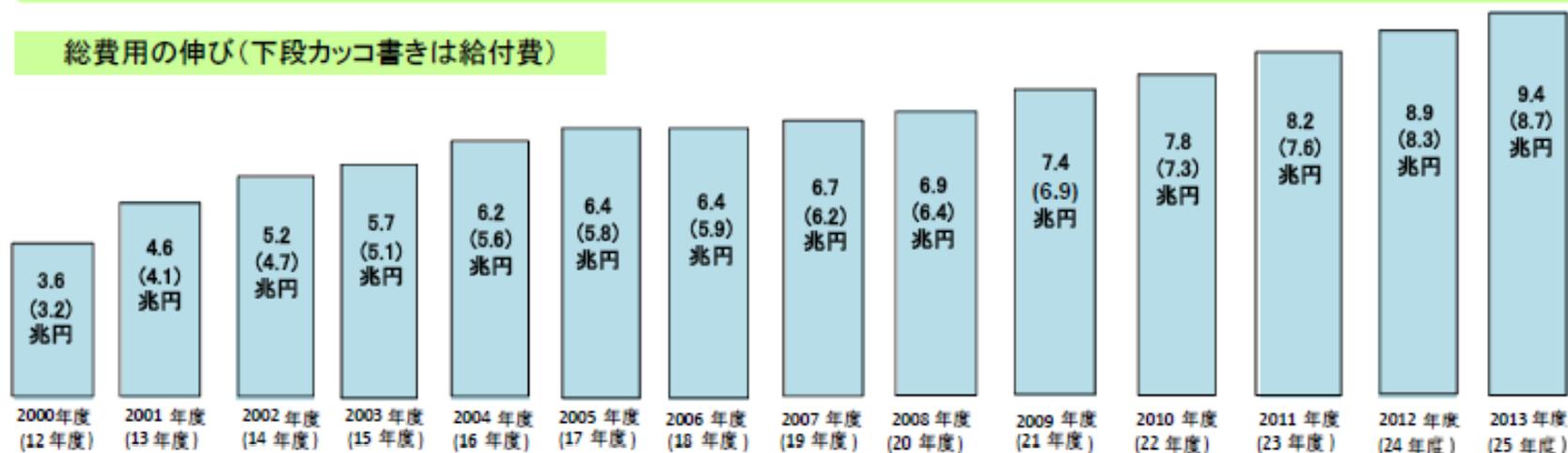


(注) 医療費の数値は、2010年度までは国民医療費、2011年度及び2012年度は概算医療費(審査支払機関で審査した医療費)であり、医療保険と公費負担医療の合計である。
また、2013年度は、予算ベースの数値である。

介護保険について

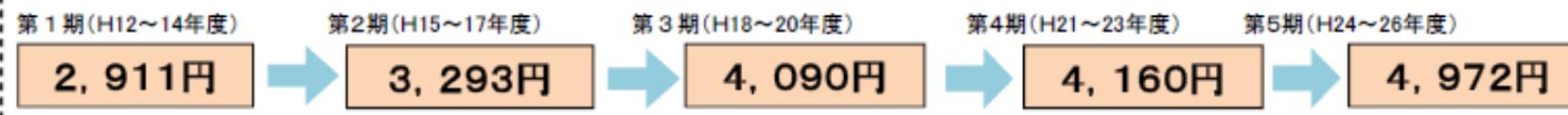
制度創設10年あまりで費用が2倍以上に伸びており、費用を抑制しなければ、長続きする制度とならない。

総費用の伸び(下段カッコ書きは給付費)



(注)2000～2011年度は実績、2012年度、2013年度は予算ベース。

1号保険料の推移(加重平均)



介護報酬改定

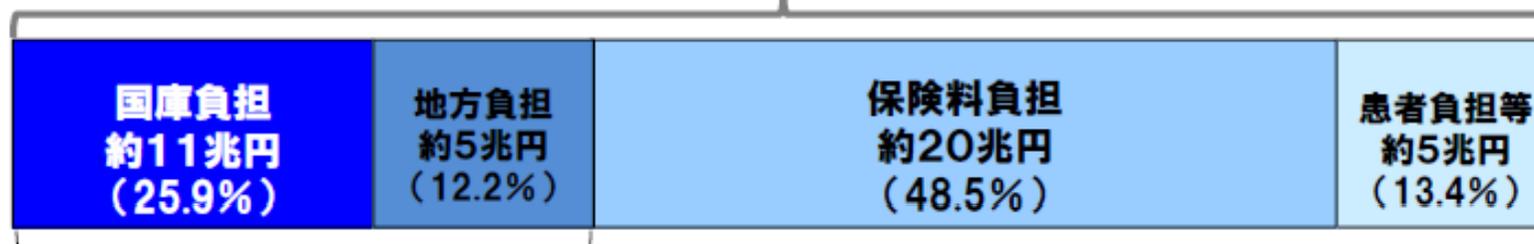


国民医療費の内訳

- 医療費の財源内訳をみると、保険料が48.5%、13.4%が患者の自己負担、38.1%が公費負担により賄われている。
- 費用構造を見ると、国民医療費の約半分を医師等の人件費、約2割を医薬品が占めている。

- **財源構造**（財源別の内訳は、予算ベースの国民医療費を最新の構成比で機械的に分割した値）

国民医療費（平成25年度予算ベース）：約42兆円



公費負担 約16兆円(38.1%) ※平成25年度当初予算における医療予算は10.6兆円

- **費用構造**



- **診療機関別**

病院：約19兆円（50.4%）、一般診療所：約8兆円（22.4%）、
 歯科診療所：約3兆円（7.0%）、薬局調剤：約6兆円（16.4%）。
 （平成22年度国民医療費（37.4兆円）ベース）

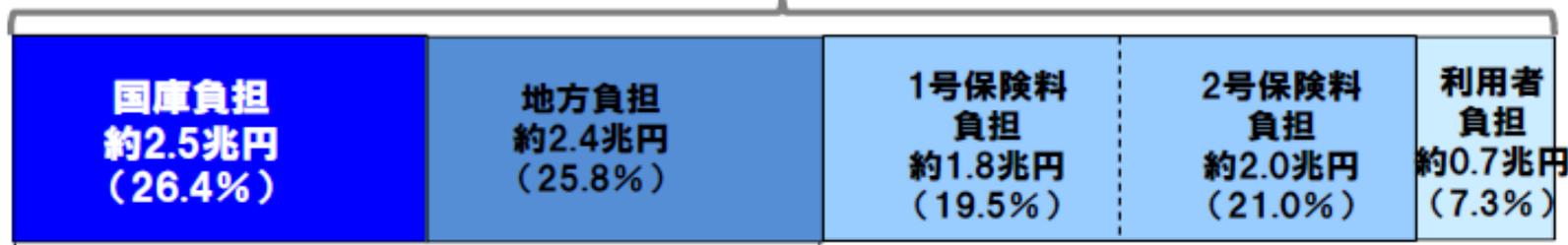
（出所）財源構成比：厚生労働省「国民医療費」

介護保険費用の内訳

財源内訳を見れば、52.2%が公費負担となっており、その公費依存度は、75歳以上を被保険者とする後期高齢者医療制度を上回る高い水準にある。

○財源構造（財源別の内訳は、予算ベースの介護費用を最新の構成比で機械的に分割した値）

介護保険費用（平成25年度予算ベース）：約9.4兆円



公費負担 約4.9兆円(52.2%)

(注)公費負担には、介護納付金に含まれる公費負担も含む。
(含まない場合の公費負担割合は46%)

(参考)後期高齢者医療制度の財源内訳

総費用(平成25年度予算ベース):約15.0兆円



(注)公費負担には、若人からの支援金に含まれる公費負担も含む。
(含まない場合の公費負担割合は43.7%)

保険料負担:5.9兆円(39.3%)

Financing Local governments

Local government finance

マクロの地方交付税総額とミクロ（各地方公共団体毎）の地方交付税額

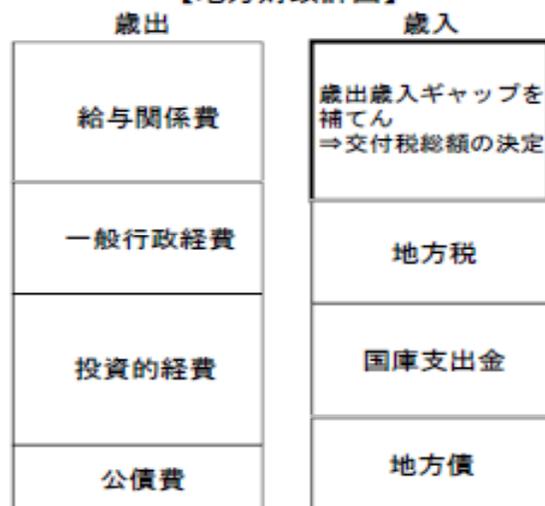
予算編成時（9月～12月）

1. 全自治体（都道府県及び市町村）の歳入歳出を見込み、収支不足を見積り
2. 収支不足を補てんするため、法定率分に加えて、一般会計からの特例加算等を行って交付税を増額
⇒ 交付税総額の決定

予算決定後（1月～7月）

1. 予算編成で決定した交付税総額を配分するため、基準財政需要の算定の基準（単位費用、測定単位、補正係数）を毎年改定
2. 改定した算定基準により、各自治体の基準財政収入と基準財政需要を算定して普通交付税を配分

【地方財政計画】



⇒ 総務省と財務省の折衝を経て、交付税総額が決定。

【各団体の普通交付税算定】



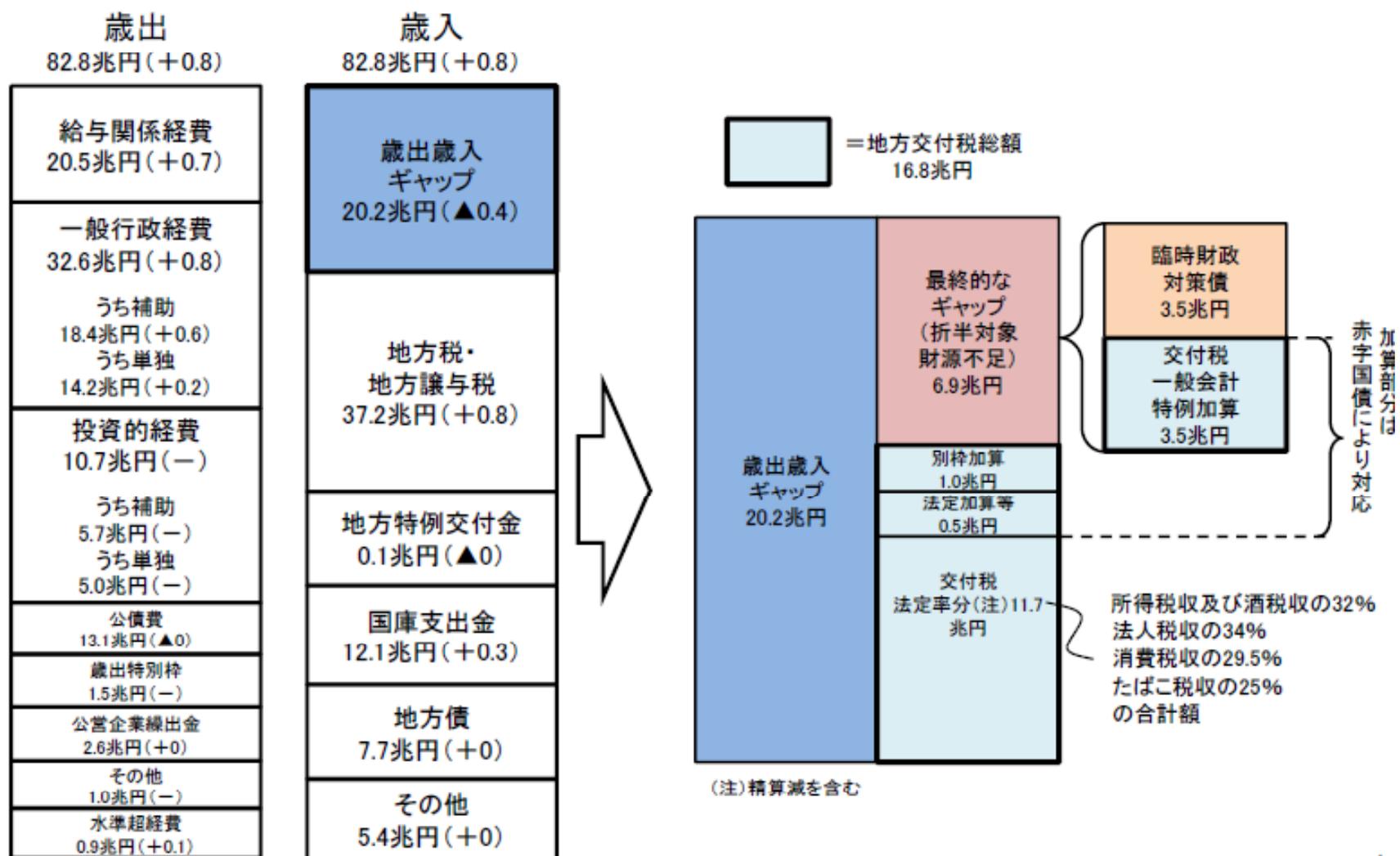
基準財政需要は年末に決定された交付税総額の配分基準である

普通交付税（交付税の94%^(注)）：7月に決定
 特別交付税（交付税の6%^(注)）：12月・3月に決定
 総務省が決定

(注) 平成26年度の普通交付税は95%（特別交付税は5%）、平成27年度以降の普通交付税は96%（特別交付税は4%）となる予定。

平成26年度要求の概要（地方財政計画・通常収支分）

※ 地方交付税交付金等の要求は、仮置き税収の見込みや国庫支出金等に基づいており、現段階では仮試算に過ぎないことに留意。



※()内は対前年度増減

○ Distribution of tax revenue resources of the central and local governments, and expenditure proportions

[Revenue]

(FY2013 Initial budget)

(Note) Local tax revenues include estimated amount of fiscal plan of local governments and excess taxation and non-law tax and local transfer tax of special corporation surtax.

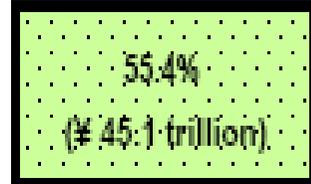
(Central government)

(Local governments)

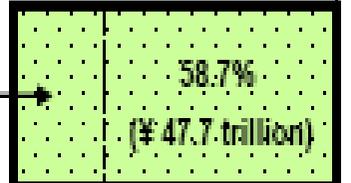
National tax revenues

Local tax revenues

National : Regional



Total taxes : ¥ 78.4 trillion

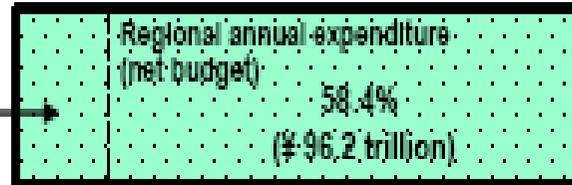
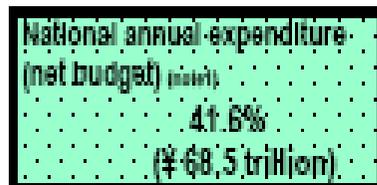


Local allocation tax (corresponding legal ratio) and local transfer tax ¥ 11.4 trillion

[Expenditure]

(FY2011 Settlement)

National expenditure : Regional expenditure



Fiscal transfer 37.3 trillion (note2)

Total expenditure : ¥ 164.7 trillion

Agenda for reform

Where are the fiscal risks?

Structural risks of public finance in Japan are:

- how the governments (the central and local ones) should involve in the social security, which mostly consist of pension, health and long-term care and social welfare programs
- how the central government shares the fiscal costs of local governments without distorting the fiscal discipline of the local governments

And both are...

- Social security and local governments' financing are both transfer payments:
in social security, mostly from the young (currently working) to the retired people
in local governments' financing, mostly from Tokyo and other relatively prosperous provinces to others

How to contain the risks?

- Budgeting from ex-post appropriation (fee-for-services 出来高払) to ex-ante contract-based appropriation (prospective payment, 事前契約払) is one of the most important reforms to contain the two transfers, which have been expanding over the past decades in Japan.
- How such expenditure rules can be invented and effectively introduced in the budget system is, I think, the Japan's number one fiscal issue to be addressed.