

DIR Public Policy Research Note

2015年4月8日 全13頁

新しい財政健全化計画の策定に向けて ～ベースとなる内閣府中長期試算の検証

長期的な視点に立った財政健全化計画の策定が期待される

パブリック・ポリシー・チーム
エコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 本稿では、2015年夏までに策定される新しい財政健全化計画に関して、定量的なベースとされる可能性が高い内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（以下、中長期試算、2015年2月）を概観する。その上で、財政健全化計画の策定に向けて3点指摘したい。
- 中長期試算は概ね半年ごとに公表されているが、経済再生ケースは2014年7月版に近い内容であり、消費税増税が経済に与える悪影響を大きめに見直した点が特徴と言える。一方、2014年7月版で参考ケースとされていたシナリオはベースラインケースに名称が改められただけでなく、経済成長率が保守的に見直されている。
- いずれのケースも2020年度までの基礎的財政収支黒字化を実現できる見通しにはない。経済再生ケースの公債等残高GDP比は趨勢的に低下していくが、2020年代以降を展望すれば財政健全化の最終目標を実現しているとは言えない。今回の中長期試算は、①“現状継続シナリオ”とも呼べる保守的な見通しをベースラインとして位置づけたこと、②公表される情報が充実したこと、の2つの点で評価できる。
- 財政健全化計画を策定するにあたっては、第一に、ベースラインケースはそれ自体、歳出抑制が暗黙に想定されていることに留意すべきである。現実にはベースラインケースの想定すら満たしておらず、財政健全化計画で盛り込まれる歳出改革は、ベースラインケースで考える以上のものである必要性を認識しなければならない。
- 第二に、経済再生ケースは現時点で実現が相当に不確実なシナリオであり、財政健全化計画の前提とはしにくい。物価や経済成長率などに明確で好ましい変化が認められれば、その効果を計画の中間評価などの際に上乘せするという考え方が望ましいと思われる。
- 第三に、財政健全化の最終目標を実現するには更なる社会保障制度改革が不可欠である。長期的に、社会保障給付費は経済成長率を上回るペースで増加する可能性が高い。債務残高GDP比の趨勢的上昇を食い止め、安定的に引き下げるという最終目標を意識すると、社会保障の給付と負担のバランスの抜本的な見直しについて議論を深める必要がある。

1. はじめに

2015年2月12日、内閣府は「中長期の経済財政に関する試算」（以下、中長期試算）を公表した¹。中長期試算は経済財政諮問会議が審議する際の参考資料として内閣府が概ね半年ごとに提出しているものだが、直近の中長期試算（以下、直近試算）は特に注目されている。それは、政府が2020年度までに国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、以下PB）を黒字化させる財政健全化計画を2015年夏までに策定する予定であり、中長期試算はその定量的なベースとされる可能性が高いためである。安倍首相は2014年11月の記者会見で消費税増税の先送りを表明した際、「2020年度の財政健全化目標についてもしっかりと堅持してまいります。来年の夏までにその達成に向けた具体的な計画を策定いたします」と述べた。その翌月に実施された衆院選では自民党の公約にも同様のことが盛り込まれた。第三次安倍政権発足後は、経済財政諮問会議などにおいて財政健全化計画の策定に向けた議論が行われている。

そこで本稿では、中長期試算を概観した上で、新しい財政健全化計画の策定に向けて以下の3点を指摘したい。すなわち、ベースラインケースはそれ自体、歳出抑制が暗黙に想定されていることに留意する必要があること、経済再生ケースは現時点で実現が相当に不確実なシナリオであり、財政健全化計画の前提とはしにくいこと、財政健全化の最終目標を実現するには更なる社会保障制度改革が不可欠であり、社会保障の給付と負担のバランスの抜本的な見直しについて議論を深める必要があることについて述べる。

2. 中長期試算の概要

（1）経済再生ケース

前回試算から見直された消費税増税の影響

中長期試算では、全要素生産性（TFP）や世界経済などの想定が異なる2つのシナリオを設定した上で、それぞれについての経済・財政見通しが示されている。このうち、まず「経済再生ケース」について、2014年7月25日に公表された前回の中長期試算（以下、前回試算）との比較を踏まえながら主な経済指標を概観する。

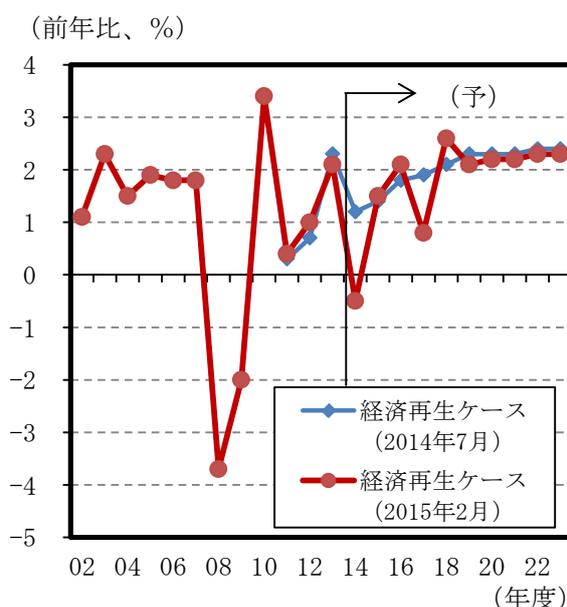
図表1は実質GDP成長率の見通しである。前回試算では、2014年度の成長率の落ち込み幅が小さく、前年比1.2%と予想されていた。また、2015年10月に予定されていた消費税率10%への引上げの影響が現れる2015年度と2016年度についても同1.4%、同1.8%と見通されており、一定の景気拡大が続く姿を見込んでいた²。これに対して直近試算を見ると、実績がほぼ明らかになりつつある2014年度はマイナス成長へ下方修正されており、増税の実施が想定されている2017年度についても成長率が大きく引き下げられている。消費税増税時の景気の下振れ幅は

¹ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h27chuuchouki2.pdf>

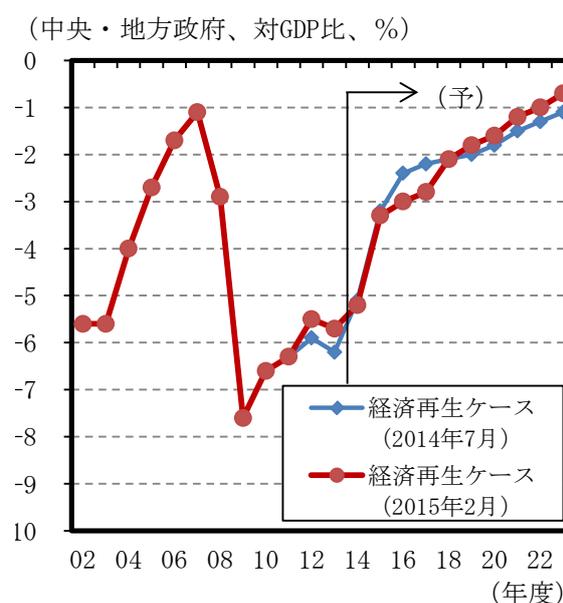
² 2015年10月の実施が想定されていた消費税率2%ptの引上げの影響は、年度ベースに換算すると、2015年度と2016年度にそれぞれ1%ptずつ引き上げる形で発現すると理解すればよいだろう。

前回試算と比べて大きくなっており、政府は増税がもたらす経済への悪影響を以前よりも大きく想定するようになったと推察される。その結果、直近試算では2014～23年度の実質GDP成長率が年平均1.8%となり、前回試算（同2.0%）から同0.2%ptほど下方修正された。ただし、消費税増税の悪影響が一巡した2020年代の経済成長率は前回試算とほぼ同じ³であるため、成長戦略の実施によって潜在成長率を引き上げる余地に関する見方を大きく変えたわけではないとみられる。

図表1 実質GDP成長率の見通し



図表2 基礎的財政収支 (PB) の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

2015年度の財政健全化目標は何とか達成

PBに目を向けると(図表2)、2014年12月に公表された2013年度国民経済計算確報を反映し、直近試算では2012～13年度の実績値がGDP比で0.5%ptほど上方修正されている。さらに、2016～17年度は消費税増税が先送りされたことを反映して下方修正され、PBの改善時期が後ズレしている。2020年度はGDP比で▲1.6%であり、前回試算からわずかに改善したものの黒字化できないという基本的な見方に変更はない。

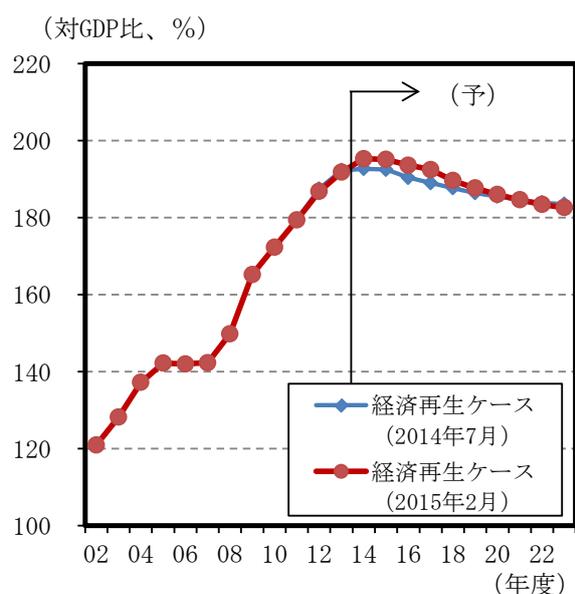
これまで中長期試算では、2015年度までにGDP比で見たPBの赤字幅を2010年度から半減(▲3.3%)させるという財政健全化目標を達成できることが示されてきたが、2015年10月の消費税率引上げが先送りされたため、その見通しがどう改定されるのか注目されていた。直近試算によると2015年度のPBはGDP比▲3.3%であり、前回試算(同▲3.2%)からわずかに悪化し

³ 2020年代の実質GDP成長率は前回予測に比べてわずかに低いですが、これはIMFの見通しを反映して2020年代の世界経済成長率の想定を年平均0.1%pt引き下げたことなどが影響しているとみられる。

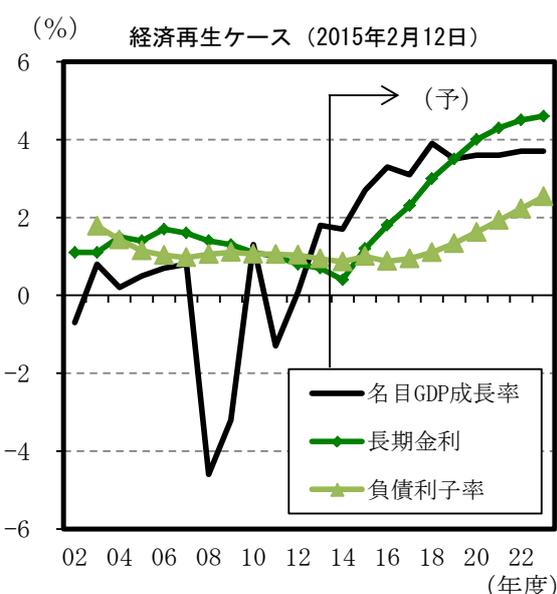
たものの目標を達成できる姿を維持している。ただ、2015年度の名目GDP予測値から試算すると、GDP比0.1%とはわずかに5,000億円程度である。想定されているように景気が回復せず税収が伸び悩んだり、補正予算が編成されたりすれば財政健全化目標を達成できないことも十分に考えられる。もっとも、この目標が達成できたかどうか最終的に明らかになる時期は、実績値の公表が見込まれる2016年12月である。その頃には、さらに重要な目標である2020年度までのPB黒字化や、2020年代以降の債務残高GDP比の安定的な引下げを実現できるかどうか議論の焦点は移っているだろう。

他方、2014年度の公債等残高のGDP比は前回試算に比べて高まったが、PB見通しが改善したことや長期金利見通しの下方修正によって純支払利子が減少したことから、その後は前回予測を上回るペースで低下し、2022年度以降は前回試算をわずかながら下回っている（図表3）。公債等残高のGDP比は前回試算と同様、2014年度をピークに趨勢的に低下する姿であり、PB赤字の縮小ペース以上の速度で財政健全化が進む印象を与えるものとなっている。

図表3 公債等残高の見通し



図表4 名目GDP成長率と金利の関係



(注) 中央・地方政府ベース。右図の負債利率は純支払利子を前年度末の公債等残高で除したもの。
(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

PB赤字が解消していないにもかかわらず公債等残高GDP比が低下するのは、名目経済成長率に比べて負債利率（ここでは純支払利子を公債等残高で除したもの）が低く、いわゆるドーマー条件を満たしているためである（図表4）。しかしながら、負債利率は“現在の”金利ではなく、日銀が長期に実施してきた異例の金融緩和や財務省による国債満期の長期化を反映した“過去から現在までの”金利であるため、金利が正常化すれば負債利率も時間差を伴って次第に上昇していく。PBが十分に改善しないまま、試算期間後半のように長期金利が名目GDP成長率を上回る状況が続けば、中長期試算の試算期間を超えたどこかのタイミングで公債等残

高 GDP 比は上昇へ転じるだろう。経済再生ケースは財政健全化の最終目標である“債務残高 GDP 比の安定的な引下げ”を真に実現しているとは言えず、やはり PB 黒字化を目指す必要がある。

(2) ベースラインケース

参考ケースよりも保守的に位置づけられたベースラインケース

前回試算と比べて、直近試算で特に大きな変化が見られたのは、経済再生ケースとともに示されてきた「参考ケース」の名称が「ベースラインケース」へ改められたことである。呼び方が変わっただけでなく、その本質的な位置づけも変わったように見える。例えば、中長期試算の資料に掲載された図表を見ると、前回試算の参考ケースは細い点線と小さなマーカーの折れ線グラフで描かれていたが、直近試算のベースラインケースは経済再生ケースと同じ実線で描かれている。また、過去の実績部分は、前回試算では経済再生ケースにつながるものとして描かれていたが、直近試算ではベースラインケースにつながるものとして描かれている。

こうした名称や位置づけの変更は、新しい財政健全化計画の策定に向けた甘利経済財政政策担当大臣の考えを反映しているのではないかと推測される。2014年12月27日に開かれた経済財政諮問会議に甘利大臣が提出した資料⁴には、「定量的な試算を基に、計画のフレームを検討する。その際、潜在成長率並みの堅めの成長率を前提とした、2020年度の基礎的財政収支黒字化等に必要となる『必要対応額』の試算を出発点」にすると記載されている。ベースラインケースはまさに「経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移」するケースとされているのである。

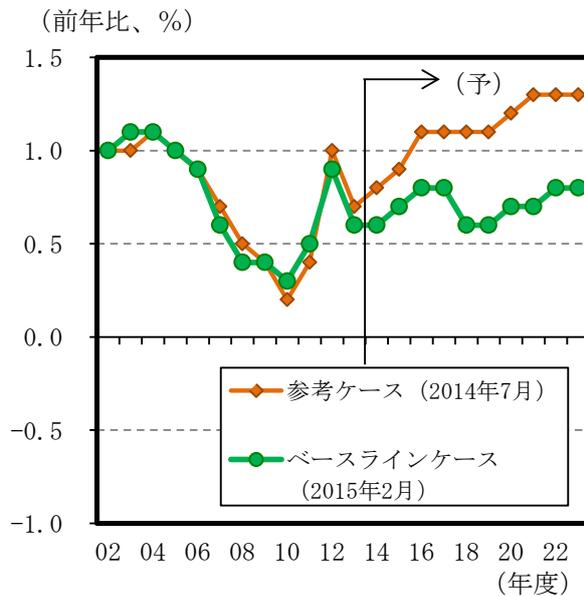
図表5は直近試算のベースラインケースと前回試算の参考ケースの潜在成長率を示したものである。ベースラインケースは緩やかな成長経路を辿る参考ケースよりも保守的な見通しであることが鮮明であり、予測期間を通じて年平均0.7%前後で推移している。両ケースの潜在成長率の差を労働投入・資本投入・TFPという3つの要因で整理すると、どちらも労働参加率は足元の水準から横ばいで推移し、TFP上昇率は1%程度⁵と想定されているため、成長率の違いは主に資本投入の多寡が影響していると考えられる。民間部門の貯蓄投資バランスを見ると、ベースラインケースは参考ケースよりも貯蓄超過方向にある(図表6)。民間企業が保有金融資産の積み増しや借入の圧縮をさらに進めて国内投資が活性化しないことは日本経済が抱える重要課題の1つであるが、ベースラインケースではその課題を解決できない状況が長期化する姿を想定していると言えよう。資本蓄積を十分に進めていかなければ、潜在成長率の伸び悩みに繋がる⁶。

⁴ 第21回経済財政諮問会議 説明資料「経済財政諮問会議の今後の課題について」(2014年12月27日、http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/1227/shiryo_03.pdf)

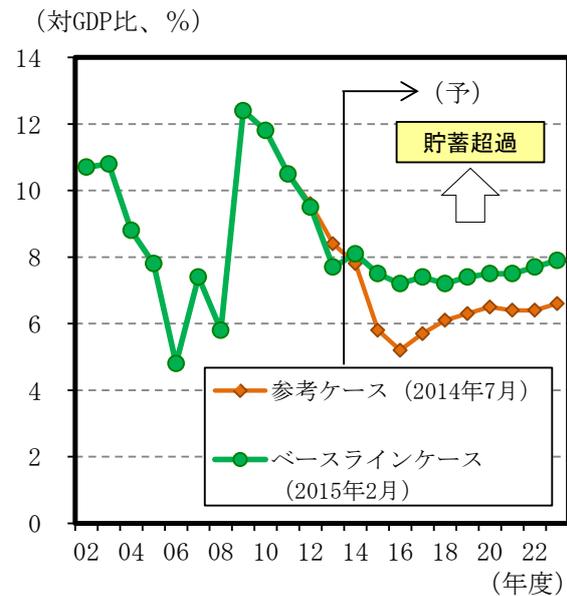
⁵ 参考ケースのTFP上昇率は、2015年度まで0.6%程度で推移した後、2020年代初頭にかけて1.0%程度まで加速すると想定されている。これに対してベースラインケースは足元の1.0%程度で横ばいと想定されている。

⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」の人口見通し(出生中位・死亡中位)を利用し、労働参加率が足元の水準で横ばいと想定すると、予測期間中の労働力人口は年平均0.7%程度のペースで減少する。機械的な試算であるが、ここで労働分配率を0.65とすると、労働投入の減少によって潜

図表5 潜在成長率の見通し

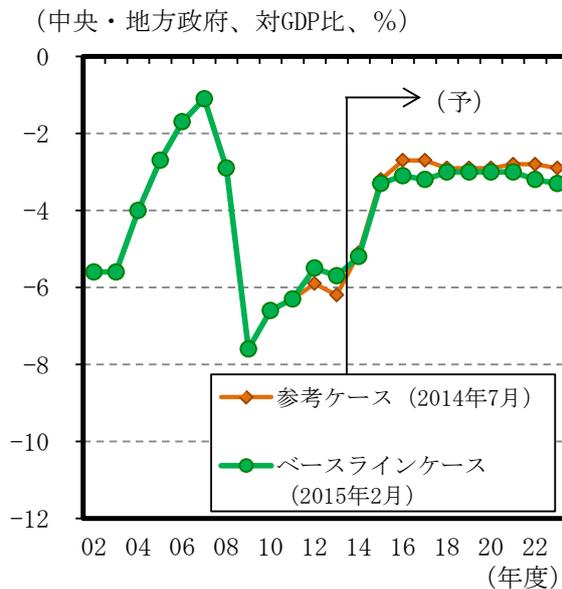


図表6 民間部門の貯蓄投資バランス

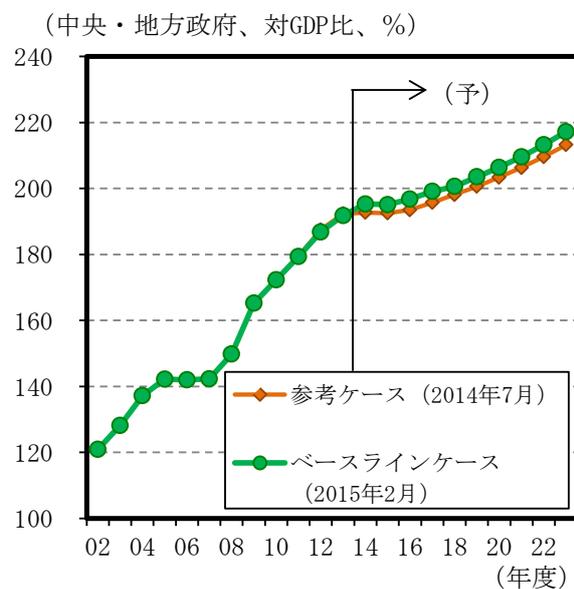


(注) 潜在成長率の推計に使用する資本ストック系列が変更されたため、実績値は両ケースで異なる。
 (出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

図表7 基礎的財政収支 (PB) の見通し



図表8 公債等残高の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

高い経済成長率を実現する経済再生ケースのPB赤字のGDP比は趨勢的に縮小する一方(前掲図表2)、ベースラインケースにおけるPB見通しは、8%への消費税率引上げの効果で赤字幅が

在成長率は年平均0.5%pt弱押し下げられる。ベースラインケースの潜在成長率は年平均0.7%程度であり、TFP上昇率が年1.0%程度と想定されていることを踏まえれば、資本投入による潜在成長率の押し上げ幅は年平均0.2%pt程度にとどまっているとみられる。

縮小する 2015 年度以降、2017 年度の消費税率再引上げを織り込んだとしても 2020 年度にかけてほぼ横ばいである（図表 7）。また、ベースラインケースでは 2020 年代に入ると PB 赤字の GDP 比が徐々に拡大していく。GDP 比でみた PB 見通しは前回試算の参考ケースと比べても悪化しているが、他方で長期金利の見通しは低成長を反映して参考ケースよりも低くなっているため、金利負担の減少を要因にして財政収支が改善している。しかしながら、ベースラインケースの公債等残高 GDP 比は分母の名目 GDP が参考ケースより小さいこともあり、参考ケースを上回る試算が示されている（図表 8）。

（3）直近試算のポイント

保守的なシナリオをベースとし社会保障関係費などの見通しを公表した点を評価

前回試算との対比で直近試算は 2 つの点で評価できる。第一に、“現状継続シナリオ”とも呼べる保守的な見通しをベースラインに位置づけたことである。2012 年末に第二次安倍政権が発足してからの中長期試算は、長期デフレから脱却して TFP 上昇率が現状の 2 倍に高まるという楽観的なシナリオを“ベース”とし、それを実現できないシナリオを“参考”と前回試算までは位置づけてきた。そのような示し方の背景には、政権交代以前の民主党政権下で作成されていた中長期試算が「慎重シナリオ」と「成長戦略シナリオ」という 2 つのシナリオを併記し、財政健全化においては慎重シナリオに軸足を置いていたということへの反論という意味もあったかもしれない。安倍政権は、デフレ脱却と成長戦略が実現するシナリオを前面に出すことで、経済政策を重視する姿勢を示すねらいがあったと考えられる。

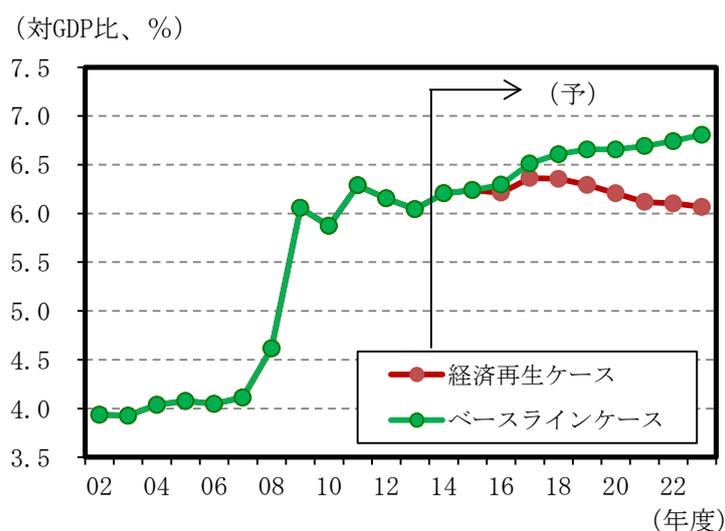
しかしながら、財政・社会保障の持続可能性を確保するための政策を検討する際、楽観的な経済シナリオを前提とするのは問題である。デフレ脱却や生産性向上は、歴代内閣や日銀が重要課題として諸政策を動員してきたが、十分な成果を得られたとは言いにくい。生産性向上を目指す安倍内閣の姿勢は評価されるが、十分な確からしさを伴ってその実現を予想できるものではない。また、実績としての生産性の上昇を計測するには一定の時間を要する。仮に経済再生ケースが示すシナリオを実現できず、それを確認できるまで必要な財政健全化策を先送りしたとすれば、債務残高は当初の予想よりも積み上がり、必要となる歳出抑制や負担増の規模はさらに大きくなる。あるいは必要な財政改革を先送りする間に何らかの問題が発生しないとも限らない。従って、実現可能性の高い保守的な経済見通しを前提とした上で歳出・歳入改革を議論することが妥当である。先進国の中でも突出して財政状況が厳しく、高齢化が急速に進む日本においては、こうした姿勢がいつそう求められる。その意味において、直近試算でベースラインケースが示された点は重要である。

第二に、公表される情報が充実したことである。前回試算までは GDP 成長率や財政収支といった主要経済指標のほか、国の一般会計における歳出（基礎的財政収支対象経費と国債費）や税収等の予測値が公表されていた。それに加えて、直近試算では新たに国の基礎的財政収支対象経費の内訳（社会保障関係費や地方交付税等）や、地方の普通会計の姿が公表され、試算の蓋然性を評価する上での透明性が向上した。特に、財政の持続可能性を考える上でカギとなる

社会保障分野についての数量的な見通しが、部分的ながらも公表されたことは大きな変化である。従来は社会保障・税一体改革関連法等による政策が織り込まれている、社会保障歳出が高齢化要因等で増加するといった定性的な説明にとどまっていた。今後は年金・医療・介護といった分野別の給付費など、試算結果の内訳のさらなる開示が期待されるところである。

ちなみに、図表9が国の一般会計における社会保障関係費の見通しである。2008年度から2009年度にかけて大幅に上昇しているが、これは基礎年金の国庫負担割合を2分の1へ引き上げたことや生活保護費の増加などが影響している。中長期的な展望においては、ベースラインケースではGDP比の趨勢的な上昇が見込まれている一方、経済再生ケースでは2018年度以降、低下傾向が示されている。長期デフレから脱却しTFP上昇率が加速していけば、年金のマクロ経済スライドが十分に機能して年金給付費が抑制されるなど、社会保障関係費の増加率は名目GDP成長率以下に抑えられることになるということだろう。

図表9 社会保障関係費の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2015年2月12日)より大和総研作成

3. 新しい財政健全化計画の策定に向けて

新しい財政健全化計画がどのような内容で取りまとめられるかは、今夏までの大きな話題となろう。第2章で触れた甘利大臣が経済財政諮問会議に昨年末に提出した資料によると、「財政健全化は、①デフレ脱却・経済再生、②歳出改革、③歳入改革の3つの柱で進める」とされ、「2020年度の基礎的財政収支黒字化等に必要となる『必要対応額』の試算を出発点とし、上記3つの手段により確実に是正する道筋を検討し、明らかにする」という。さらに、「進捗状況を毎年度レビューし、必要な対応を行う」ことや、「計画の中間時点で評価を行い、『歳出、歳入の追加措置』を採ることを含め、2020年度の財政健全化に向けた仕組みを予め計画に組み込む」とい

う方針も示されている。その後の経済財政諮問会議では民間議員（有識者議員）から資料が毎回提出されるなど議論が進められており、今後は経済財政諮問会議以外からの提言等も含め、政府内で計画が練り上げられていくものとみられる。

直近試算のベースラインケースでは、2020年度時点のPBはGDP比で3.0%分（金額では16.4兆円）の赤字であり（前掲図表7）、必要対応額は小さくない。また、安倍内閣の経済政策が奏功して経済再生ケースが実現したとしても同1.6%（同9.4兆円）のPB赤字が残る見込みである（前掲図表2）。2014年11月に消費税率10%への引上げ先送りを決定し、2017年4月の引上げが現実のものとはなっていない現段階においては、消費税率の10%超への引上げを想定するのは政治的に困難であるかもしれない。そうであるとすれば、PB赤字の解消は社会保障改革などの歳出抑制と消費税以外の税制改革の組み合わせになる可能性が高いと考えられる。

PB黒字化は小泉内閣（当時）が2006年7月7日に閣議決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」で掲げられ、そのときの達成時期は2011年度とされていた。しかし、2008年9月のリーマン・ショックに端を発した世界同時不況による急激な景気悪化を受け、麻生内閣（当時）は財政健全化目標について、今後10年以内にPBを黒字化させるという事実上の目標棚上げを余儀なくされた⁷。その後、民主党政権も「遅くとも2020年度までに黒字化することを目標」⁸とし、安倍内閣はその目標を継承しているという経緯がある。2020年度までにリーマン・ショック並みの経済イベントや東日本大震災クラスの大災害が起こった場合の弾力的運用は必要だが、通常の景気循環として生じる好況と不況に左右されず、財政再建を着実に進められる計画の枠組みや運営ルールの策定が期待される。

以下では、先述した中長期試算の検証を踏まえ、財政健全化計画の策定にあたり求められることとして3点指摘したい。

ベースラインケースは歳出抑制が暗黙に想定されていることに留意

第一に、ベースラインケースは足元の潜在成長率並みの堅めの成長率を前提とした保守的な見通しだが、社会保障以外の歳出について物価変動を除いた実質ベースで横ばいと想定されていることに留意する必要がある⁹。過去の社会保障以外の実質政府支出の推移を確認すると、2000年代前半は減少傾向にあったが、2000年代半ばから上昇傾向となっている（図表10）。すなわち、今後の歳出削減を考えるに当たっては、ベースラインケースの想定すら十分には満たしていないという現状認識が必要であると思われる。

さらにデフレ脱却や生産性向上という今後の政策と経済の展開を踏まえれば、以下で述べるように、実質ベースの政府支出を増やさずに済むかどうかについては疑問がある。政府は震災

⁷ 「経済財政改革の基本方針2009」（2009年6月23日閣議決定、http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2009/decision0623_01.pdf）

⁸ 「財政運営戦略」（2010年6月22日閣議決定、http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy01/pdf/20100622/100622_zaiseiunei-kakugikettei.pdf）

⁹ 経済再生ケースも同様の想定。

復興や地方創生、公共インフラの老朽化といった課題を抱えている中、実質ベースで投資支出を増やせないというのは政治的・経済的に大きな制約である。また、デフレ脱却後には名目賃金が一般物価を上回って上昇するのが通常のインフレ経済であり、その影響は公務員賃金にも波及する。国民全体の支出であり政府サービスの生産額でもある政府最終消費支出を費用面から見ると、雇用者報酬が占める割合は約5割（金額で28兆円、2013年度）と大きいため、賃金と公共サービス価格との相対関係次第では、政府最終消費支出が増加へ転じることも考えられる。

図表 10 社会保障以外の実質政府支出（中央・地方政府）

（2010年基準CPIによる実質額、兆円）



（注）社会保障以外の政府支出とは、最終消費支出、公共投資（固定資本減耗除く）、補助金、社会扶助給付、その他の経常移転（一般政府内の移転を除く）、資本移転（一般政府内の移転を除く）の合計。

（出所）内閣府統計より大和総研作成

要するに一定の経済成長を見込むときに、政府支出をGDPの増加率並みに増やすのではなく物価上昇率並みにしか増やさないとするのは、それ自身が歳出抑制を暗黙に想定していることになる。政府支出額の増加を実質ベースで抑えるには、民間の資金やノウハウを活用したコスト削減、事業の優先順位を定める「選択と集中」の追及、行政サービスの効率化などにいっそう取り組む必要がある。財政健全化計画で盛り込まれるべき歳出改革は、ベースラインケースで考える以上のものである必要があると思われる。

実現が不確実な経済再生ケースを再建計画の前提とすべきではない

第二に、経済再生ケースは現時点で実現が相当に不確実なシナリオであり、財政健全化計画の前提とすべきではないだろうという点である。経済再生ケースは、“三本の矢”と言われる政策が大きな成功を収めていくことで、経済構造自体が現在とは異なるものへ遷移していくことを想定するシナリオである。具体的にイメージすれば、政府は行政改革を断行して歳出を抑制

し¹⁰、日銀による量的・質的金融緩和は出口に向かい、民間では起業や事業拡大が活発になって、需要の創造と生産性の向上が加速する世界である。

行政改革は政府が直接的に実行できることである。しかし、需要創出や生産性の向上については政府が政策的インセンティブを与えて変化を促すことはできても、それを実現するのはあくまでも無数の経済主体で構成されている民間部門である。2020年度までにPB赤字が解消する道筋を示すという財政健全化計画の主旨に照らせば、一定レベルの確実さを見込むことができない財政収支改善効果を計画に盛り込むことは望ましくない。デフレ脱却や生産性向上が実現するという予想が外れば、目標を達成するために無理のある歳出・歳入改革に迫られたり、財政健全化目標の先送りをせざるを得なくなったりするだろう。

もちろん、このことは財政再建における経済成長の重要性や安倍政権のこれまでの取組みを否定するものでは決してない。経済成長は歳出・歳入改革による景気の下押し圧力を緩和し、家計や企業の負担を和らげる。改革に対する国民からの理解を得るためには経済成長と財政再建を両立させる知恵が必要である。量的・質的金融緩和は円安・株高・債券高という形で金融市場に明確な変化を与えており、失業率が低下し、名目賃金が前年を上回るなど実体経済にも少なからず好影響が表れてきている。“第三の矢”がないという批判が聞かれるが、法人税減税や電力・ガスの供給体制の見直し、農協改革、貿易自由化など幅広い分野で進展が見られる。過去20年間を振り返っても、現在は経済再生ケースを実現する絶好の機会と言えるだろう。

ただ、信頼できる財政健全化計画を策定し、それを着実に実施していくためには、成長期待に過度に依存することなく歳出と歳入改革が軸であるべきである。成長を目指すことは当然であるが、物価や経済成長率などに明確で好ましい変化が認められれば、その分の効果を計画の中間評価などの際に上乗せするという考え方が望ましいと思われる。

財政健全化の最終目標を実現するには更なる社会保障制度改革が不可欠

第三に、財政健全化の最終目標である債務残高GDP比の安定的な引下げを実現するためには、更なる社会保障制度改革が欠かせない。現在の社会保障制度は社会構造の変化に十分に対応しておらず、しかも多額の財政赤字（将来の負担）を財源に運営されているという問題がある。2012年以降の社会保障と税の一体改革はその問題を解決する上で重要な政策だが、5%ptの消費税率引上げによる増収分のうち4%pt分を「社会保障の安定化」に充てても、2017年度の社会保障4経費（年金、医療、介護、子ども・子育て）44.5兆円に対し、消費税収とのギャップは19.3兆円残る見込みである¹¹。構造的な財政赤字の主因である社会保障制度を見直すことは財政健全化の成否を決めるカギである。

それだけでなく、社会保障給付費は経済成長率を上回るペースで増加する（すなわち社会保

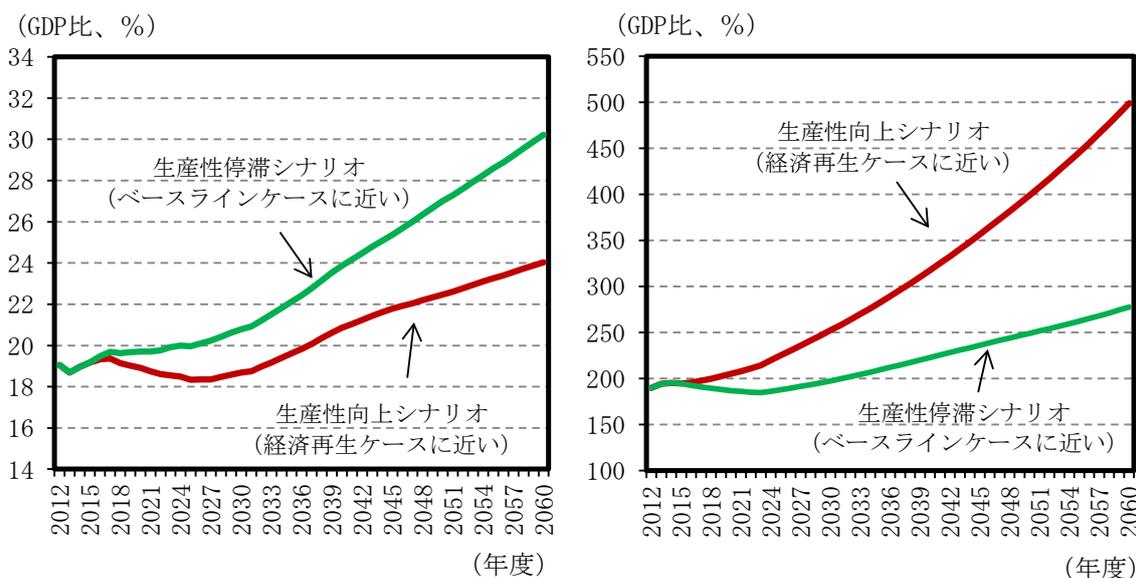
¹⁰ 2016～23年度における経済再生ケースの名目GDPは年率3.6%で成長し、消費者物価上昇率は同2.1%と予想されているため、社会保障以外の歳出のGDP比は毎年1.4%のペースで低下すると見込まれている。

¹¹ 内閣官房「社会保障・税一体改革による社会保障の充実・安定化について」（2013年10月15日、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/juujiitsuanteika.pdf>）

障給付費が GDP 比で上昇する) 可能性が高い。図表 11、12 は 2060 年度までの社会保障給付費と公債等残高を見通したものである。経済財政諮問会議の下で 2014 年 1 月に設置された「選択する未来」委員会は、人口と生産性に関して 4 つのシナリオを想定し、50 年後の日本経済の姿を展望している¹²。鈴木 (2014)¹³は、こうした経済見通しと整合的な社会保障給付費や財政収支などを試算しており、図表 11、12 では 4 つのシナリオのうち中長期試算 (前回試算) の想定に近い 2 つのシナリオを掲載した。

図表 11 社会保障給付費の長期見通し

図表 12 公債等残高の長期見通し



(注1) 「生産性停滞シナリオ」「生産性向上シナリオ」はそれぞれ、2014年7月に公表された中長期試算の「参考ケース」「経済再生ケース」に想定内容が近い。

(注2) 中央・地方政府ベース。予測値は人口減少ケース。左図の社会保障給付費とは年金・医療・介護の給付費を合計したもの。

(出所) 鈴木準「超高齢社会における社会保障システムと政府財政の持続可能性」(経済財政諮問会議「選択する未来」委員会・第10回 成長発展WGとの合同会議提出資料、2014年10月1日)より作成

前掲図表 9 で示した国の一般会計における社会保障関係費を見ると、ベースラインケースは GDP 比で上昇傾向が続くものに対して、経済再生ケースは 2017 年度をピークに低下していくという見通しとなっている。図表 11 は社会保障関係費に保険料や地方政府の負担分を加えた給付費ベース¹⁴の見通しであるが、生産性向上シナリオにおける社会保障給付費は経済再生ケースと同様に 2020 年代前半まで GDP 比で低下している。しかし現行の社会保障制度を前提とすれば、

¹² 「選択する未来」委員会 成長・発展ワーキング・グループ「成長・発展ワーキング・グループ 報告書」(2014年11月、<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/wg1/houkoku/main.pdf>)

¹³ 鈴木準「超高齢社会における社会保障システムと政府財政の持続可能性」(経済財政諮問会議「選択する未来」委員会・第10回 成長発展WGとの合同会議、2014年10月1日、<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/1114/haifu.pdf>)。

¹⁴ 図表 11 に示した社会保障給付費は、年金・医療・介護の3分野向け給付費の合計である。

その後は再び上昇へ転じ、それが超長期に続く。2060年度の社会保障給付費はGDP比24%であり、2012年度（同19%）の1.3倍近くに達する。一方、生産性停滞シナリオではGDP比の上昇傾向が更に鮮明であり、2060年度は同30%程度と2012年度の1.5倍超である。両シナリオを比較すると、生産性の向上は社会保障制度の安定に寄与しているが、それでも経済成長率を上回るペースで社会保障費が増加しており、財政負担は時間の経過とともに重くなっていく。

その結果、いずれのシナリオもPBの構造的な赤字を解消できず、また、金利負担も考慮すると公債等残高は長期に増加していく。2013年度にGDP比192%であった公債等残高は、2060年度において生産性向上シナリオで同280%程度、生産性停滞シナリオで同500%程度と見込まれている（図表12）。この試算結果は現在の経済構造や財政・社会保障制度を前提としたマクロモデルによる予測であるため、財政に対する信認の低下によるリスクプレミアムの発生は織り込まれていない。しかし、実際に図表12が示すように公債等残高が増加していけば、どこかの段階でリスクプレミアムが高まることを要因にして長期金利が上昇すると考えられる。その場合、金利負担が金利負担を呼ぶ利払いの雪だるまが発生して公債等残高GDP比は発散することになる。その意味で、いずれのシナリオについても実質的には財政が破綻している状態と言える。

従って、夏までに策定される財政健全化計画は2020年度のPB黒字化を達成する道筋を示すものだが、その先にある債務残高GDP比の安定的な引下げという最終目標を意識する必要がある。高齢化は2020年代以降も長期に続くのであり、社会保障の給付と負担のバランスの抜本的な見直しについて議論を深めなければ問題は解決しない。2020年度のPB黒字化に固執して計画内容が数字合わせになることのないよう、長期的な視点に立った財政健全化計画の策定が期待される。