

DIR Public Policy Research Note

2016年1月28日 全7頁

内閣府中長期試算にみる財政健全化目標の達成可能性

経済再生ケースに近づかない現実の経済

パブリック・ポリシー・チーム
エコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 2016年1月21日に改定された内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(中長期試算)によれば、2020年度の基礎的財政収支はGDP比▲1.1%と見込まれ、前回試算(2015年7月)からわずかに悪化した。2015年度の赤字半減目標は達成できると引き続き見込まれているが、その確度は低下しているように見える。
- 改定された中長期試算のポイントを3つ指摘すると、第一に、軽減税率制度の導入による税収減が財政健全化にとって新たな懸念要因となった。中長期試算では税収GDP比が、2018年度以降0.1~0.2%ptほど下方修正されている。
- 第二に、経済・財政再生計画を規定した「経済財政運営と改革の基本方針 2015」に含まれる歳出改革等の内容が前回試算と同様、歳出見通しに反映されていない。今後、経済・財政一体改革を着実に推進できれば、歳出の伸びは中長期試算で示されている以上に抑制される可能性はある。
- 第三に、現実の経済は中長期試算が想定する経済再生ケースに未だ近づいていない。各種の成長戦略と潜在成長率を結びつけた進捗管理を行うなど、経済再生ケースと現実の経済動向の距離を縮めるための更なる取組みや工夫が求められる。

1. はじめに

内閣府は2016年1月21日に「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である。安倍内閣は2015年度における国・地方の基礎的財政収支(以下、Primary Balanceの頭文字をとってPBと言う)のGDP比で見た赤字を2010年度に比べて半減させ(GDP比▲3.3%)、2020年度までに黒字化させる財政健全化目標を掲げている。2020年度のPB黒字化に向けては、「経済財政運営と改革の基本方針2015」(2015年6月30日、閣議決定)の一部としてとりまとめられた「経済・財政再生計画」において、2018年度におけるPBをGDP比▲1%程度まで改善させることを改革努力の目安としている²。中長期試算の経済と財政の見通しは、それら数値目標の実現の見通し判断や、実現するために必要な政策を議論する材料の1つとして注目されている。

本稿では、今回公表された中長期試算(以下、直近試算)の財政見通しと改定要因を整理した上で、直近試算における3つのポイントを指摘する。

2. 2020年度の財政見通しはわずかに悪化

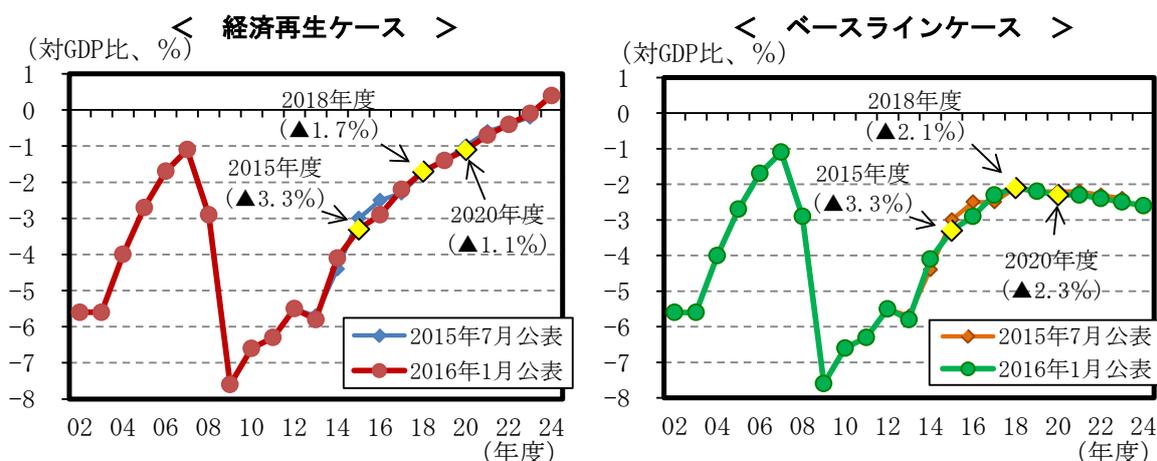
① 経済再生ケースのPB対GDP比は2018年度▲1.7%、2020年度▲1.1%

図表1は直近試算と、2015年7月に公表された前回の中長期試算(以下、前回試算)のPB見通しである。中長期試算では、経済成長率が中長期的に実質2%以上、名目3%以上へ高まり、CPI上昇率が2%近傍で安定的に推移する「経済再生ケース」と、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「ベースラインケース」の2つのシナリオが示されている。直近試算におけるPBのGDP比は、経済再生ケースで2015年度▲3.3%、2018年度▲1.7%、2020年度▲1.1%である一方、ベースラインケースでは2015年度▲3.3%、2018年度▲2.1%、2020年度▲2.3%と見込まれている。

¹ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h28chuuchouki1.pdf>

² 経済・財政再生計画については、神田慶司「三度目の正直を期待したい ～実効性の確保が求められる財政健全化計画」(大和総研レポート、2015年7月23日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20150723_009958.html)を参照。

図表1 国・地方のPBにおける前回試算との比較



(注) 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

(出所) 内閣府「中期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

② 赤字半減目標の達成に黄色信号か？

作成されてから一定の期間が経過した中長期試算が改定を必要とする理由は、主に2つある。1つ目は、全要素生産性 (TFP) 上昇率や世界経済、労働参加率といった、経済や財政を見通す際の前提の見直しである。ただ、経済・社会構造の長期的な想定を短期間で大幅に変更することは通常はない。そのため、直近試算でもそれらの前提はわずかな修正にとどまっております³、GDP成長率の見通しが名目・実質ともにほとんど修正されていないことから、今回の改定に与えた影響は軽微とみられる。

もう1つの改定を必要とする理由は、中長期試算の公表以降に発表された統計データや決定された各種政策・制度改正、予算・決算などの反映である。今回の改定の場合、それが特に2014年度の実績値や2015～16年度の経済財政見通しの修正として表れている (図表1)。直近試算が前回試算と異なるのは、(1) 2014年度国民経済計算確報、(2) 2015年度補正予算、2016年度予算案、(3) 2016年度診療報酬改定、(4) 2015～16年度における最新の政府経済見通し⁴、などが反映された点にある。

直近試算における2014年度のPBはGDP比▲4.4%から同▲4.1%へ上方修正された。その主な要因としては、公共投資や政府消費といった政府支出の実績確定値が、前回試算が公表された時点での情報よりも大きくなかったことが考えられる。公的企業を含むベースではあるが、2014年度の名目公的固定資本形成 (公共投資) は遡及改定によって1.1兆円 (GDP比0.2%pt)、名目政府消費は0.5兆円 (同0.1%pt) 下方修正された。

2014年度のPBのGDP比は従前の想定ほどは悪くなかったのだが、他方で2015年度のPB見通しはGDP比で0.3%pt下方修正された。前回試算では、経済再生ケースかベースラインケー

³ 世界経済成長率は最新のIMFの世界経済見通しに基づき、2017年度以降0.1～0.2%ptほど下方修正されている。また原油価格はこのところの大幅な下落を反映して下方修正されているとみられる。

⁴ 「平成28年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(2016年1月22日閣議決定、<http://www5.cao.go.jp/keizai/mitoshi/2016/0122mitoshi.pdf>)

スかに関わらず GDP 比で▲3.0%とされていたが、赤字半減目標である GDP 比▲3.3%と同値となった。内閣府は赤字半減目標を達成することが見込まれるとしているが、その確度は前回試算から低下しているように見える。

2015 年度における直近試算の PB 見通しは前回試算から 1.2 兆円下方修正された(赤字が拡大)。中長期試算では修正の中身については公表されていない。そこで、統計のベースは異なるが国の一般会計と地方の普通会計の税収見通しを見ると、直近試算は前回試算を 2.1 兆円上回っている。このことから歳出見通しは前回試算を 3.3 兆円程度上回ったと推察され、補正予算の編成などが影響しているとみられる⁵。

また、直近試算で想定されている最新の政府経済見通しでは、2015 年度の名目公共投資が前年比で 8.4% (金額で 2 兆円) 減少するとされている。ただ、2015 年 4-9 月期を見ると名目公共投資は前年比 1.0%と増加しているため、年度全体で政府経済見通しの姿を実現するには年度後半に前年比▲18%程度という大幅な減少が求められる。2015 年度の政府支出が、直近試算が想定しているであろう姿になるのか、引き続き注視する必要がある。

3. PB 黒字化へ向けた直近試算の 3 つのポイント

① 軽減税率制度の導入による税収減

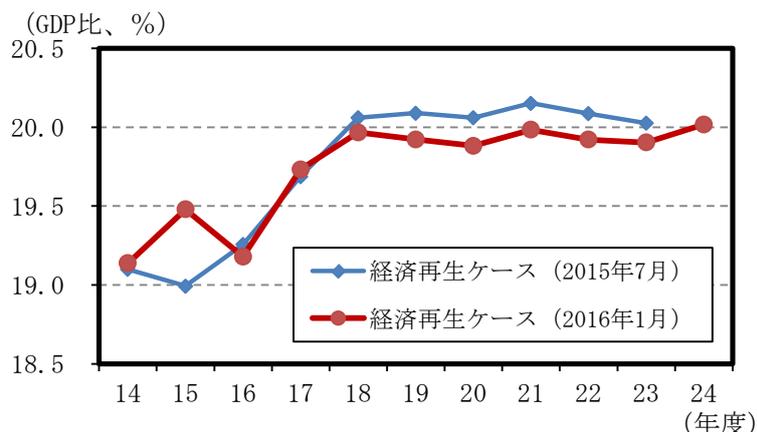
前回試算以降に生じた政策方針の大きな変更として、消費税における軽減税率制度の導入がある。2017 年 4 月の消費税率 10%への引上げ時に、軽減税率制度が導入される政府与党案が 2015 年末に決定された。この影響で税収は軽減税率を導入しなかった場合と比べて毎年 1.0 兆円程度恒久的に減少すると見込まれるから、この点は PB 黒字化を考える上での第 1 のポイントである。

直近試算では、この 1.0 兆円のうち「総合合算制度の見送りにより確保する 0.4 兆円程度を織り込んでいる」とされている。一方、残りの 0.6 兆円程度は「織り込まれていない」とされている⁶。すなわち、直近試算では軽減税率制度の導入に関して、1 兆円の税収減のうち 0.4 兆円は収支に中立だが、0.6 兆円は収支を悪化させる結果になっている。図表 2 に示したように、2018 年度以降の税収は 0.1~0.2%pt ほど下方へ平行移動するように修正されている(図表 2)。政府は 2016 年度末に期限を区切った上で財源確保を検討すると述べているから、税収の下方修正は暫定的なものとの評価も可能である。しかし、現時点で財源がないことは事実であり、規模の大きい軽減税率の導入が財政健全化にとって新たな懸念要因となったことは否定しえない。

⁵ もっとも、2015 年度の補正予算は 2016 年度に執行される部分も小さくないであろうし、2015 年度の歳出額は 2014 年度からの予算繰越しの影響も受ける。

⁶ 政府は、軽減税率導入のための財源について、財政健全化目標を堅持するために、平成 28 年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、確保すると説明している。

図表 2 前回試算と今回試算の税収



(注) 国の一般会計と地方の普通会計における税収の合計。

(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

② 経済・財政一体改革は歳出見通しに反映されず

前回試算が公表された2015年7月時点では、経済・財政再生計画の実現に向けた「経済・財政一体改革」についての具体的な議論が開始されていなかった点も大きな情勢変化である。前回試算では機械的な計算として2016年度に限り、「賃金・物価の動向や一定の歳出改革等を勘案し、結果として高齢化等を除く歳出の増加率が物価上昇率の半分程度となると仮定」されていた。2017年度以降については経済・財政一体改革を通じた歳出改革は反映されていなかったのである。

前回試算の公表後、経済財政諮問会議の下に経済・財政一体改革推進委員会が設置され、主要分野の改革の方向性の具体化やKPIの設定、改革工程表などについて議論された。2015年12月24日には「経済・財政再生アクション・プログラム」が経済財政諮問会議で決定され、2020年度のPB黒字化に向けた改革メニューが出揃っている。

ただ、直近試算においても歳出の前提として、「経済財政運営と改革の基本方針2015」で示された歳出改革等の内容は反映されていない。前回試算と同様に、「社会保障歳出は高齢化要因等で増加、それ以外の一般歳出は物価上昇率並に増加する（実質横ばい）」と仮定されている。確かに、経済・財政再生アクション・プログラムは歳出にマクロ的なキャップ（予算上限）をはめる手法ではなく、ボトムアップ型に個々の改革を積み上げることで財政健全化と経済成長を両立させようという思想にたっている。直近試算にその改革効果をア priori に想定してしまうことは、政治過程の観点からむしろ望ましくないとと言える。

経済・財政再生計画には、社会保障関係費以外の国の一般歳出（地方交付税等を除くPB対象経費）について名目でほぼ増やさないと（実質で減少）が謳われており、中長期試算の想定よりも踏み込んだ歳出抑制が求められている⁷。2016年度の政府予算案は、一応はそれに即した

⁷ もっとも、経済・財政再生計画には「経済・物価動向等を踏まえつつ」という一文があり、歳出の増加について「目標」ではなく「目安」とされているなど曖昧な点があり、歳出抑制が十分になされないリスクもある。これについては、神田慶司「内閣府の中長期試算から財政再建を考える」（大和総研レポート、2015年8月17日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20150817_010021.html）を参照。

内容となっているが、2017 年度以降も計画通りに歳出を抑制できるか、また当初予算では計画通りに抑制されても補正予算で歳出が膨らむことはないかなどが今後のポイントである。また、経済・財政一体改革を着実に推進することは、歳出の伸びを直近試算から抑制することを企図しているものであるから、少なくとも直近試算だけを見て PB 黒字化は困難と断定することは避ける必要があるだろう。

③ 経済再生ケースに近づかない現実の経済

直近試算では予測期間が 2024 年度まで、前回試算から 1 年延伸された。2020 年度の PB 黒字化は直近試算の経済再生ケースでも描き切れていないが、2024 年度には PB が黒字化している（前掲図表 1）。各方面に促されている改革のモメンタム維持やデフレ脱却後の長期金利を展望するなどした場合、2020 年度の財政健全化目標は極めて重要であり、2024 年度に黒字化する姿を是とすることはできない。ただ、2020 年度限りで PB を黒字化させるだけでは本質的な財政健全化とは言えず、団塊の世代が後期高齢者入りする 2020 年代半ばまでを視野に入れて PB を構造的な黒字体質に変えていかなければならない。

そうした財政構造を実現するには、歳出を抑制しながら経済再生ケースが描く経済環境に現実を近づけていく必要がある。この点、経済再生ケースは楽観的過ぎるとの指摘が多く、このところの経済成長率や物価、賃金動向など、現実の経済はむしろ現状が続くベースラインケースに沿っている点をどう考えておくかもポイントである。

中長期試算が示す経済再生ケースのように、経済が活性化されることで 2% の物価上昇率を安定的に実現するためには、名目賃金が少なくとも毎年 3% 程度のペースで上昇する必要がある。これは厚生労働省が従業員 100 人以上の企業を対象として集計している賃金改定率（定昇とベアの合計）⁸ に当てはめると 4~5% の上昇率に相当する。しかしながら、資源安や新興国経済の減速を背景に世界経済の先行き不透明感が強まっており、春闘での賃上げムードは急速に萎んでいる。こうした状況を踏まえると、2016 年度の賃金や物価の伸びはかなり緩やかなペースにとどまるとみられる。

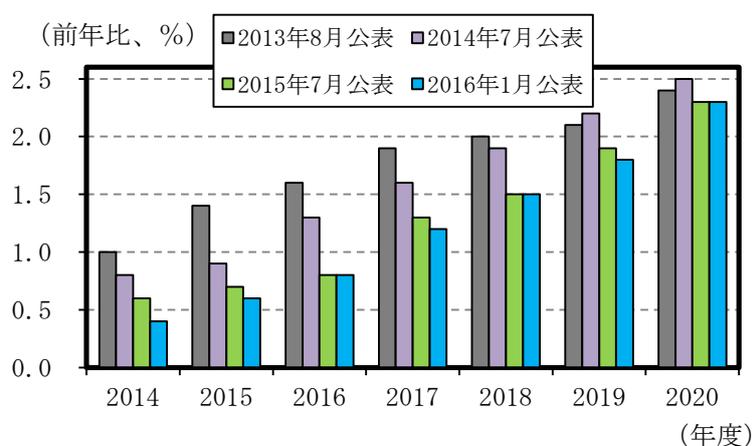
さらに、内閣府が示している潜在成長率は第二次安倍内閣の発足から 3 年が経過した現時点でも未だ上昇する兆しが見られない。図表 3 は直近試算とそれ以前の中長期試算で示された潜在成長率を比較している。2014 年度を見ると、第二次安倍政権発足後に初めて公表された 2013 年 8 月では前年比 1.0% と見込まれていたが、その後下方修正を繰り返し、直近試算では同 0.4% まで低下している。他方、2020 年度の潜在成長率見通しはどの公表時点でも前年比 2.4% 程度で安定している。これは TFP 上昇率の前提がほぼ潜在成長率の見通しを規定しているためである。直近試算の TFP 上昇率は「2020 年代初頭にかけて 2.2% 程度」まで上昇すると想定されており、同時期の潜在成長率は 2.3~2.4% と見込まれている。数年先のことであれば目標や希望

⁸ 経団連や連合が公表しているものよりも調査対象が広いという点で、日本全体の賃上げ動向をより反映していると考えられる。

を数字に表すことができるが、近い将来は現実的な数字に向き合わなければならないということだろう。本来、潜在成長率は10年単位で展望や検証がなされるべきものであり、安倍内閣の下で日本経済が明るい方向へ向かっていることは事実であるが、これまでのところ数年後のことを考えても現実には十分にはうまくいっていない状況である。

経済再生ケースの財政見通しは、成長力強化が前提条件という性格を有している。また、財政健全化と成長力強化の二兎を追う観点から推進されているのが、既述の経済・財政一体改革である。各種の成長戦略と潜在成長率を結びつけた進捗管理を行うなど、経済再生ケースと現実の経済動向の距離を縮めるための更なる取組みや工夫が求められる。

図表3 経済再生ケースにおける潜在成長率



(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