

DIR Public Policy Research Note

2016 年 8 月 23 日 全 8 頁

財政見通しは改善するも財政健全化への道筋は見えす

消費税増税再延期を織り込んだ内閣府中長期試算

パブリック・ポリシー・チーム
シニアエコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 2016 年 7 月 26 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経済再生ケースで GDP 比▲1.0%と見込まれる。
- 世界経済見通しが下方修正され、消費税増税が再延期されたものの、基礎的財政収支の見通しは前回試算(2016 年 1 月)から改善した。その主な理由は、①2017 年度の歳出の想定が抑制的に見直されたこと、②政策効果等により内需見通しが上方修正されたこと、の 2 つである。
- 歳入は景気拡大等により経済成長率を上回るペースで増加してきたが、反対に言えば、景気がひとたび悪化すると逆のことが起こる。企業収益は外部環境の悪化から頭打ちとなっており、これまで以上に歳出改革に注力する必要がある。
- 経済再生ケースが示す以上に財政収支を改善させていくには、経済・財政再生計画の歳出・歳入改革を着実に進めるとともに、潜在成長率の上昇を通じて税収を構造的に増加させる取組みが欠かせない。各種施策の PDCA サイクルを実効的に回し、マクロの生産性向上につなげていけるかが課題である。

1. はじめに

内閣府は2016年7月26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、概ね半年ごとに作成されている。

安倍晋三内閣は国・地方の基礎的財政収支（Primary Balance、以下ではその頭文字をとってPBという）を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。また、目標を達成するために2015年6月にとりまとめられた「経済・財政再生計画」は2016年度から実行段階に移っている。中長期試算の経済と財政の見通しは、財政健全化目標の達成の可否や、見通しを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。

前回の中長期試算（以下、前回試算）が公表された2016年1月以降の大きな政策変更として、消費税増税の再延期がある。安倍首相は6月1日の記者会見で、消費税率8%から10%への引上げ時期を2017年4月から2019年10月へ30カ月延期することを表明した。企業収益や雇用情勢が大きく改善するなど、2013年以降の日本経済が明るさを維持する中でも消費税率の引上げが再び先送りされることは財政健全化の難しさを実感させる。政府は、消費税率引上げの猶予期間を活かしてデフレからの完全脱却と経済再生に積極的に取り組む方針だが、経済が期待するように改善しなければ消費税増税の更なる延期も否定できず、財政健全化の新たな懸念材料となった。

足元の景気は前回試算の公表時から悪化している。円高・株安が断続的に進行する中、6月23日に英国で実施された国民投票ではEU離脱派が勝利するなど、世界経済の先行き不透明感が強まった。こうした状況を踏まえ、今回公表された中長期試算（以下、直近試算）では、世界経済成長率の想定が引き下げられた²。この点を含め、本稿では、直近試算の前回試算からの改定要因を整理した上で、財政健全化目標の達成に向けた課題を検討する³。

2. 財政見通しは前回試算から改善

① 経済再生ケースのPB対GDP比は2020年度で▲1.0%

図表1は直近試算と前回試算のPB見通しである。「経済再生ケース」とは、安倍内閣の経済財政政策の効果が発現して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ケースである。また「ベースラインケース」とは、経済が足元の潜在成長率並みで推移し、中長期的な経済成長率が実質1%弱、名目1%半ばで推移する

¹ <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h28chuuchouki7.pdf>

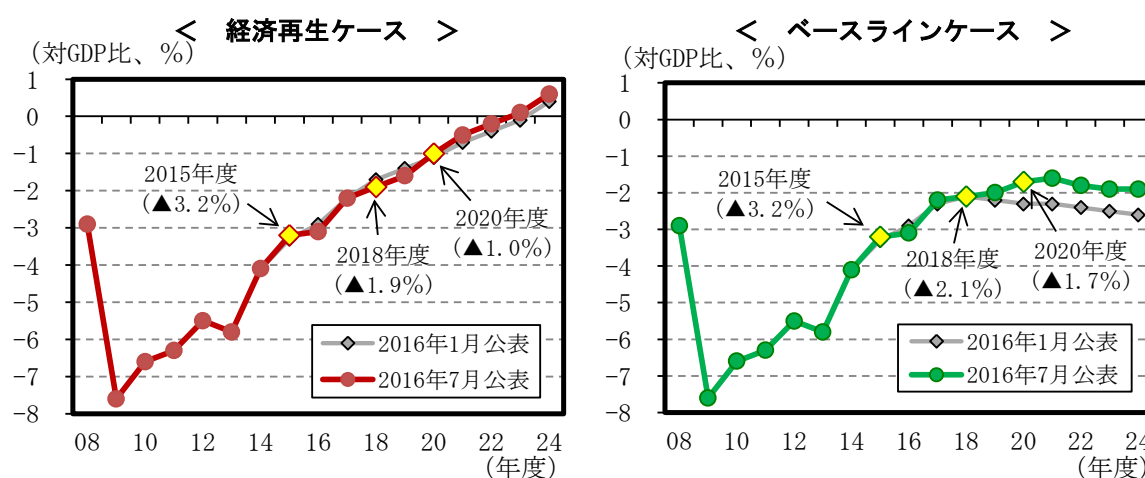
² 2018～2024年度の世界経済成長率（日本からの輸出ウエイトを勘案した実質成長率）は前回試算に比べ、経済再生ケースで0.2～0.3%pt程度、ベースラインケースで0.4～0.5%pt程度下方修正された。

³ 2016年1月に公表された前回試算については、神田慶司「内閣府中長期試算にみる財政健全化目標の達成可能性」（大和総研レポート、2016年1月28日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/2016_0128_010578.html）を参照。

ケースである。このように、中長期試算では2つのシナリオが示されている。

国と地方の決算は出揃っていないが、直近試算における2015年度のPB見通しは、GDP比で▲3.2%であり、2015年度の財政健全化目標（国・地方のPB対GDP比▲3.3%）は達成される見込みである⁴。これが経済再生ケースでは、2018年度▲1.9%、2020年度▲1.0%になると見通されている。一方、ベースラインケースでは、2018年度▲2.1%、2020年度▲1.7%である。世界経済見通しの下方修正や消費税率引上げの再延期は財政見通しの悪化要因であるが、2020年度のPB見通しは前回試算から改善した。経済再生ケースではGDP比0.1%pt、金額にして1兆円改善している。

図表1 国・地方のPB見通し



（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「中長期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

もちろん、増税延期が財政の悪化要因とは言っても、消費税率10%への引上げが2019年10月に行われれば、2020年度は税率10%分の税収が得られるため、フローの指標であるPB見通しへの直接的な影響は限定的である。ただ、税率引上げの効果は、消費税率8%での取引が一部に残るため2020年度には満年度化しない。報道によれば、同年度のPBは前回試算に比べて0.3兆円程度悪化するといい、これはGDP比0.05%程度の規模である。また、消費税率引上げを先送りしている間、その分だけ政府債務が積み上がり、将来にわたる金利負担が発生するということも見逃せない。そして、果たして2019年10月に今度こそ消費税増税を約束通りに行うことができるかどうかの問題であり、増税延期の影響が小さいと評価することはできない。

8月2日に閣議決定された「未来への投資を実現する経済対策」⁵は政府支出の拡大を伴うものであるが、直近試算に織り込まれておらず、それによって2016～17年度の財政収支がどのような影響を受けるか不透明である。例えば、当該対策では、消費税率10%時に行うこととされ

⁴ 実際に達成したかどうか最終的に判明するのは、地方自治体の決算などが反映された内閣府「国民経済計算確報」の公表時（2016年12月）である。

⁵ 国・地方合わせて7.5兆円規模の財政支出（事業規模で28.1兆円程度）が盛り込まれている（http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/20160802_taisaku.pdf）。

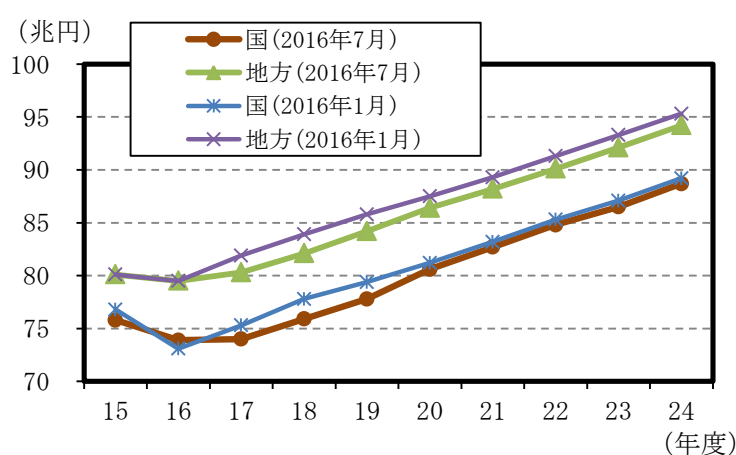
ていた年金受給資格期間の短縮⁶を前倒しで実施することが盛り込まれた。年金受給資格期間の短縮は社会保障の充実・安定化のための関連施策の1つであり、財源の確保と併せて行うことが社会保障・税一体改革の基本理念である。消費税率を引き上げないにもかかわらず、年金受給資格期間の短縮が前倒しで実施されることになり、一体改革の枠組みが揺らいでいることは強く懸念される。

② 2017年度の歳出の想定を抑制的に見直し

以上のようにPBを悪化させる要因が多いにもかかわらず、2020年度のPB見通しはなぜ改善したのだろうか。その大きな理由は2つある。

1つ目は2017年度の歳出の想定が前回試算より抑制的に見直されていることである。すなわち、前回試算では2017年度の歳出を「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みに増加する（実質横ばい）」と想定されたところ、直近試算では「高齢化等を除く歳出の増加率が賃金・物価上昇率の半分程度となる」ように見直された。

図表2 経済再生ケースにおける国と地方のPB対象経費



(注) 国の一般会計及び地方の普通会計のベース。

(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

経済再生ケースにおける2017年度のCPIは、前年比1.4%と見込まれている。前回試算では消費税増税の影響もあって同2.7%であった。歳出の想定の見直しにより、例えば、物価並みに増加すると仮定された歳出項目の伸びは2.7%から同0.7%（ $=1.4\% \div 2$ ）へ低下する。結果として前回試算と今回試算を比較すると、2017年度のPB対象経費の増加額が、国において2.2兆円から0.1兆円へ、地方において2.4兆円から0.8兆円へ抑制されている。それを示した図表2を見ると、歳出抑制効果は2018年度以降にも及んでおり、いわば歳出規模の発射台が引き下げられたことで2020年度のPB見通しが改善したと言える。

⁶ 年金受給資格期間が25年から10年へ短縮されることにより、60万人超が新たに年金を受け取ることができると見込まれている（日本経済新聞電子版7月16日付、http://www.nikkei.com/article/DGXLASF15H52_V10C16A7000000/）。

このように、PB 見通しの修正は前提の置き方を変更したからに過ぎないという面があるが、これは 1 年前の 2015 年 7 月に公表された中長期試算でも見られたことである。その際には 2016 年度の歳出について今回試算の 2017 年度と同様の想定変更が行われた。

実際のところ、2017 年度予算は経済・財政再生計画に従って編成されることになっている。経済・財政再生計画では、2016～18 年度の 3 年間を「集中改革期間」と位置づけ、期間中の国の一般歳出（地方交付税交付金等以外の PB 対象経費）を 1.6 兆円程度の増加にとどめることを目安としている。2016 年度の国の一般歳出は当初予算ベースで 5,300 億円増加したことから⁷、残り 2 年間で社会保障・税一体改革の充実分を除いた増加額を 1 兆円程度に抑えることが当面の目安である。直近試算における 2017 年度の歳出想定の見直しは、こうした歳出改革が一定程度勘案されたものと考えられることができるだろう。

「未来への投資を実現する経済対策」で盛り込まれた子育て・介護分野の処遇改善など一部施策は 2017 年度当初予算に計上されることから⁸、2017 年度予算の伸びを現実に十分抑制できるが今後の注目点だろう。待機児童や介護離職といった重要課題の解決に向けて取組みを加速させることは、働く意思のある人々の希望をかなえて労働参加を促進するとともに、少子化の流れを食い止める観点から極めて重要である。だが、それと同時に歳出の効率化・適正化を進めなければ、歳出規模がなし崩し的に膨らむ恐れがある。2015 年 12 月に経済財政諮問会議決定された「経済・財政再生アクション・プログラム」で謳われている「重点化すべき歳出と抑制すべき歳出のメリハリをつけた思慮深い配分を行う」ワイズ・スペンディングを着実に進め、歳出全体の物価等を調整した実質的な規模を横ばい以下にする予算編成が安倍内閣には求められる。

③ 前回試算よりも内需主導で成長する姿が描かれる

前回試算から PB 見通しが改善したもう 1 つ理由は、内需の先行きについて明るい見通しに変更された点にあるとみられる。

中長期試算では GDP の見通しが需要項目別に公表されていないため、家計消費や設備投資、輸出などがそれぞれ前回試算からどう変わったのかは分からない。そこで公表されている部門別収支（貯蓄・投資バランス）に注目すると、民間部門は 2020 年代初めにかけて投資超過方向へ修正されており、消費や投資といった支出拡大への積極的な姿勢が強まっている（図表 3、4 の左図）。また、完全失業率は消費税率引上げの再延期で 2017～18 年度が改善したことに加え、2019 年 10 月の増税直後である 2020 年度のそれは前回試算より低いと見通されている（図表 3、4 の右図）。

民間支出や雇用の見通しが改善した背景には、日本銀行が 1 月 29 日に導入を決定した「マイ

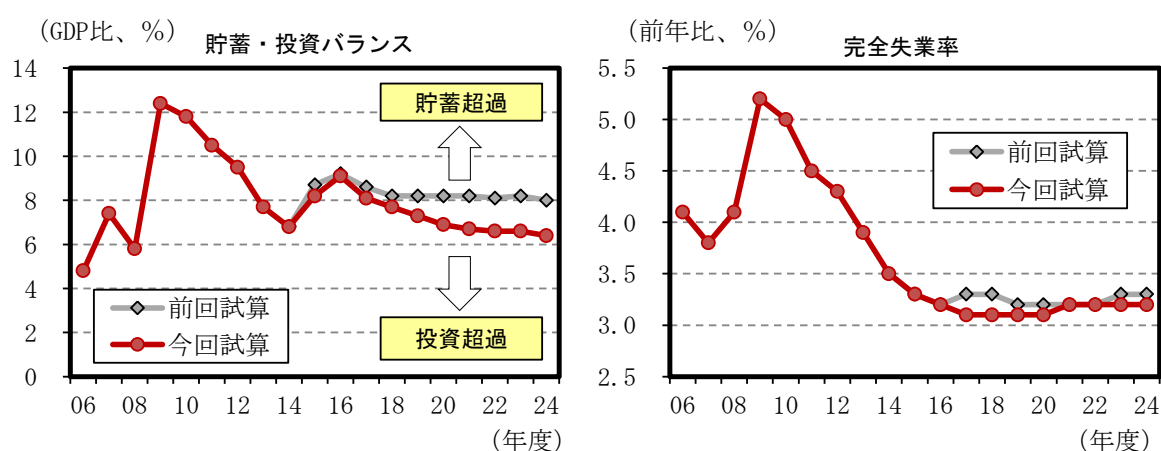
⁷ 財務省「平成 28 年度予算のポイント」(http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/01.pdf)。

⁸ 国の財政支出 6.2 兆円のうち、4.5 兆円は 2016 年度の補正予算に計上され、1.7 兆円は 2017 年度以降に計上される。

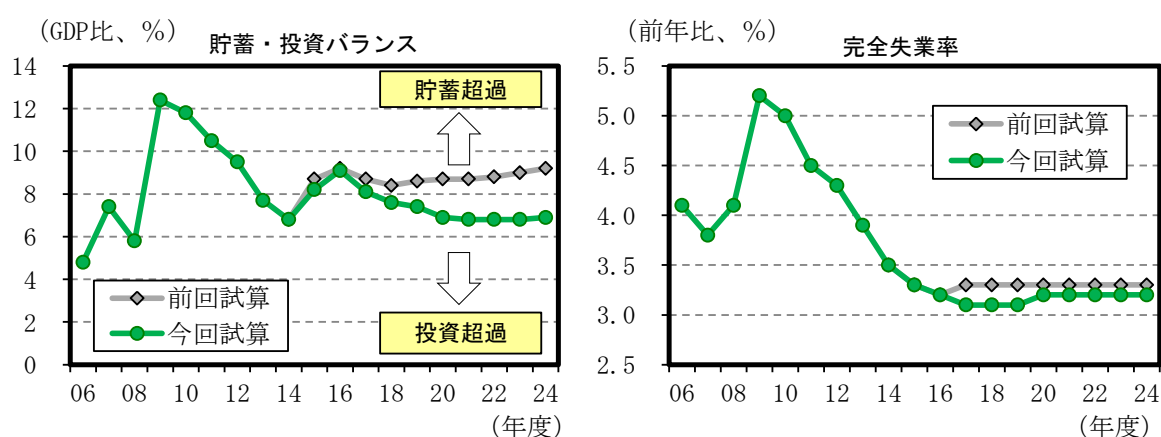
ナス金利付き量的・質的金融緩和」や、6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」「日本再興戦略 2016」といった各種政策の効果が勘案されたためと考えられる。だが、内需の喚起は安倍内閣をはじめ歴代内閣の重要課題であり、新たな経済・金融政策が今後数年で実体経済に明確な変化をもたらすかどうかは不透明である。その意味で、直近試算が描く経済成長の姿は前回試算よりも楽観的な印象を受ける。

以上のように直近試算を検討すると、2020年度のPB見通しは前回試算から改善したが、政府支出の伸びの抑制や内需の拡大など不確実な要素が増えており、財政健全化目標を達成する可能性が高まったとは言えない内容である。

図表3 民間部門の貯蓄・投資バランスと完全失業率の見通し（経済再生ケース）



図表4 民間部門の貯蓄・投資バランスと完全失業率の見通し（ベースラインケース）



3. 財政健全化目標の達成に向けた課題

① 歳出改革にこれまで以上に注力する必要

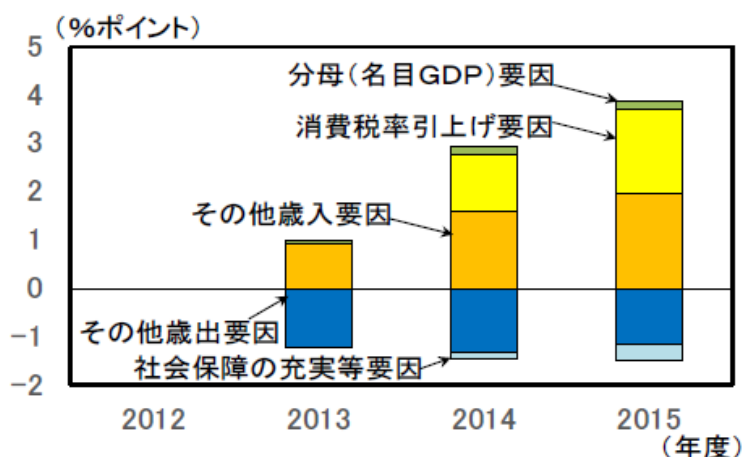
先述したように、直近試算における2015年度のPBはGDP比▲3.2%と、2010年度からの半減

目標を達成する見込みである。PB は歳出以上に歳入が増加したことで改善してきたが、歳入増の中身を見ると、消費税率 8% への引上げだけでなく、法人税収や所得税収などの増加も大きく寄与している（図表 5）。円安を起点とした企業収益の拡大により、繰越欠損金の減少や納税企業数の増加によって法人税収が増加した。また配当や株式譲渡益の増加も税収を押し上げた。

一般的に、賃金の動きは景気循環に対して硬直的であるため、景気が拡大（悪化）すると労働分配率は低下（上昇）する。2012 年 11 月を谷にして始まった景気拡大は労働分配率を低下させ、平均税率の低い家計所得から平均税率の高い法人所得へ課税ベースが移り、税収を増加させた。労働分配率は低下したものの、一国全体の所得が拡大したことで家計所得は増加し、所得税の累進税率構造から所得税収が増加した。

このように、歳入は景気拡大や制度要因から経済成長率を上回るペースで増加してきたが、反対に言えば、景気がひとたび悪化すると逆のことが起こるということである。足元では円高が断続的に進行しており、企業収益は頭打ちとなっている。世界経済の先行き不透明感が強まる中、今後の歳入の増加ペースは慎重にみる必要がある。すなわち、収支を改善させるドライバーとして歳出側の改革にこれまで以上に注力する必要性が格段に高まっている。

図表 5 PB 対 GDP 比における 2012 年度からの改善要因



（出所）第 13 回 経済財政諮問会議 有識者議員提出資料（2016 年 7 月 26 日、http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2016/0726/shiryo_02.pdf）

② 潜在成長率の上昇を伴う構造的な税収増が課題

経済再生ケースが示すように PB を改善させ、さらにそれでも埋まらない収支ギャップを解消させていくには、経済・財政再生計画の改革工程表に従って歳出・歳入改革を着実に進めるとともに、潜在成長率の上昇を通じて税収を構造的に増加させる取組みが欠かせない。直近試算で示された 2015 年度の潜在成長率は 0.3% と推計されている。2013 年度から 3 年間の平均でも 0.4% にとどまるが、経済再生ケースでは 2020 年度頃に 2.4% 程度へ上昇する見通しである。

潜在成長率の急速な上昇は、経済全体の生産性を示す TFP 上昇率が現在の 0.4% 程度から 2020

年代初頭にかけて 2.2%程度へ上昇すると仮定されているためである。生産効率の改善や技術革新、新たな商品やサービス、ビジネスモデルの誕生、ブランディングなどにより、金額にして毎年 10 兆円程度の付加価値を生み出す経済社会を 2020 年代初めに実現すると想定されているのである。ただ、2.2%程度という TFP の伸び率は、資産バブル期を含む 1983 年 2 月から 1993 年 10 月までの平均上昇率である。少子・高齢化が進展した現在のわが国において、当時の生産性の向上ペースを今から 5 年後に得るためには極めて大胆な取組みが求められるだろう。

「日本再興戦略 2016」では名目 GDP600 兆円の実現に向け、IoT、ビッグデータ、人工知能、ロボット・センサーの技術的ブレークスルーを活用する「第 4 次産業革命」を成長戦略の中核に位置づけている。また、「世界で最もビジネスしやすい国」を目指し、更なる改革を進めるため、「目標逆算ロードマップ方式」「事業者目線での規制・行政手続きコストの削減」という新たな規制・制度改革メカニズムが導入される。

こうした取組みをマクロの生産性向上につなげるためには、各種施策の PDCA サイクルを実効的に回していけるかが重要である。神田（2016）⁹で述べたように、成長戦略の進捗管理を担う産業競争力会議の資料には、成長戦略を 3 年間行っても潜在成長率が低迷したままである理由に関する分析や検討結果は見当たらない。個々の KPI を潜在成長率と有機的に結びつけて評価するという俯瞰的な視点が一層求められており、潜在成長率上昇への道筋を明らかにする取組みを政府には期待したい。

⁹ 神田慶司「成長戦略の成果はなぜ見えないのか」（大和総研レポート、2016 年 3 月 16 日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160316_010730.html）。