

DIR Public Policy Research Note

2017年1月31日 全7頁

# 赤字半減目標は達成したが黒字化の見通しは立たず

内閣府中長期試算（2017年1月）

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]

- 2017年1月25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▲1.4%と見込まれる。税収見通しが抑制的に見直されたことなどにより、前回公表時からPB見通しが悪化した。
- 2015年度の基礎的財政収支はGDP比▲3.0%と赤字半減目標を達成した。円安や世界経済の持ち直しなどによる景気回復で税収が増加しただけでなく、消費税増税や歳出抑制を政策として進めたことで目標が達成された。安倍内閣の取り組みには一定の評価ができる。
- PBを黒字化させるには、2019年10月の消費税増税を織り込んでもGDP比で2%pt強の収支改善が必要である。景気回復頼みの税収増には限界があり、歳出改革、特に社会保障給付の効率化・適正化に向けた取組みを大胆に進めるべきである。

## 1. はじめに

内閣府は2017年1月25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<sup>1</sup>。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おり、一定の前提の下、今後10年の経済や財政の姿が示されている。

2016年7月に前回の中長期試算(以下、前回試算)が公表されてからの大きな変化として、試算の基礎データである内閣府「国民経済計算」(以下、SNA)の改定による影響が挙げられる。SNAでは公表頻度の異なる多数の基礎統計が利用されており、最新の結果をSNAへ反映させるため定期的に改定されている。今回は概ね5年ごとに公表される統計の利用や作成方法の見直しに加えて、16年ぶりに最新の国際基準(2008SNA)への対応も行われたため例年よりも大規模な改定となった<sup>2</sup>。改定の結果、2013年以降のGDP成長率は家計消費を中心に上方修正されており、それに伴って今回公表された中長期試算(以下、直近試算)では、潜在成長率の推計値が引き上げられている<sup>3</sup>。

直近試算では、2015年度の財政健全化目標の達成が確認された点も注目される。安倍晋三内閣は、国・地方の基礎的財政収支(Primary Balance、頭文字をとってPB)のGDP比について、2015年度には2010年度から赤字を半減させ、2020年度までには黒字化させるという財政健全化目標を掲げている。2015年度のPBは復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベースでGDP比▲3.0%と目標値(同▲3.2%)を上回った<sup>4</sup>。

そこで本稿では、直近試算の中身や前回試算からの改定要因を整理するとともに、PB赤字半減目標の達成についての評価やPB黒字化目標の達成に向けた課題について述べる<sup>5</sup>。

## 2. 財政見通しは前回試算から悪化

### ① 2020年度のPBは経済再生ケースでGDP比▲1.4%

図表1が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%、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%半ば程度で推移するケースである。なお前回試算は2024年度までが対象だったが、直近試算は2025年度まで見通しが延伸されている。

<sup>1</sup> <http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h29chuuchouki1.pdf>

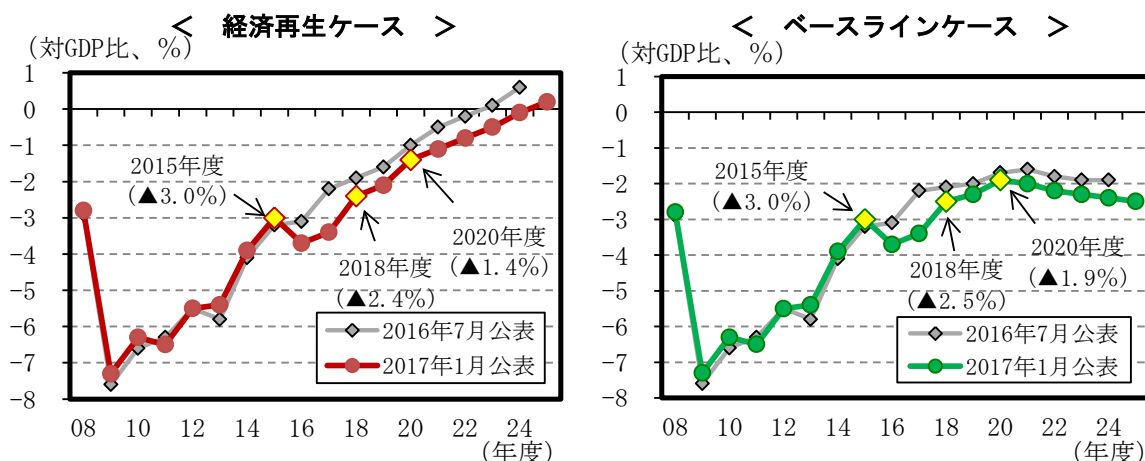
<sup>2</sup> SNAは毎年改定されているが、今回は概ね5年ごとに公表される産業連関表や国勢調査、住宅・土地統計等を利用して再推計された。また、SNAの作成方法が1993年に国連で合意された国際基準(日本では2000年度から適用)から2008年の国際基準へ変更された。

<sup>3</sup> 例えば、2015年度の潜在成長率の推計値は0.3%から0.8%へ引き上げられた。

<sup>4</sup> 2015年度のPBは復旧・復興対策の経費及び財源の金額を含むとGDP比▲2.9%であり、いずれにせよ赤字半減目標を達成している。

<sup>5</sup> 前回試算については、神田慶司「財政見通しは改善するも財政健全化への道筋は見えぬ」(大和総研レポート、2016年8月23日、[http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160823\\_011180.html](http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20160823_011180.html))を参照。

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「中期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

さて、2020年度における経済再生ケースのPBはGDP比▲1.4%（前回試算では▲1.0%）と見込まれている。金額では▲8.3兆円であり、前回試算の▲5.5兆円から赤字幅が拡大した。今のままいけば2020年度までのPB黒字化を達成できない見通しであり、PBが黒字化するタイミングは2025年度と前回試算から2年後ずれした。一方、ベースラインケースの2020年度のPB見通しはGDP比▲1.9%（前回試算では▲1.7%）と経済再生ケースと同様に前回試算から悪化している。

2018年度は「経済・財政再生計画」<sup>6</sup>で位置づけられている「集中改革期間」（2016～18年度）の最終年度にあたり、2020年度のPB黒字化目標の達成に向けて進捗状況を中間評価する年とされている。その際、改革努力のメルクマールとして、安倍内閣は2018年度のPB対GDP比▲1%程度を目安としている。ただ、この目安が定められた2015年6月時点では2017年4月に消費税率が10%へ引き上げられることになっていた。周知の通り、その後税率10%への引上げは2019年10月へ延期されたため、2018年度の中間評価は増税延期によるPBへの影響を踏まえて行われることになる<sup>7</sup>。

中長期試算で利用されている経済財政モデルのシミュレーションによると、消費税率2%ptの引上げによってPBはGDP比で0.6%ptほど改善すると見込むことができる<sup>8</sup>。これを機械的に当てはめると（消費税率引上げが先送りされた分、2018年度を目安を緩めるとすると）、2018年度のPBは▲1.6%程度が現実的な目安といえる。直近試算における2018年度のPB見通しは、経済再生ケースでGDP比▲2.4%、ベースラインケースで同▲2.5%であるから、いずれのケースも消費税増税の延期を踏まえた目安を下回っており、財政健全化が順調に進む姿になってい

<sup>6</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」第3章（2015年6月30日閣議決定）。

<sup>7</sup> 直近試算の資料では、目安の設定後に「消費税率の再引上げを2019年10月に延期することとされたことから、中間評価に当たっては、こうした影響を踏まえる必要がある」と述べられている。

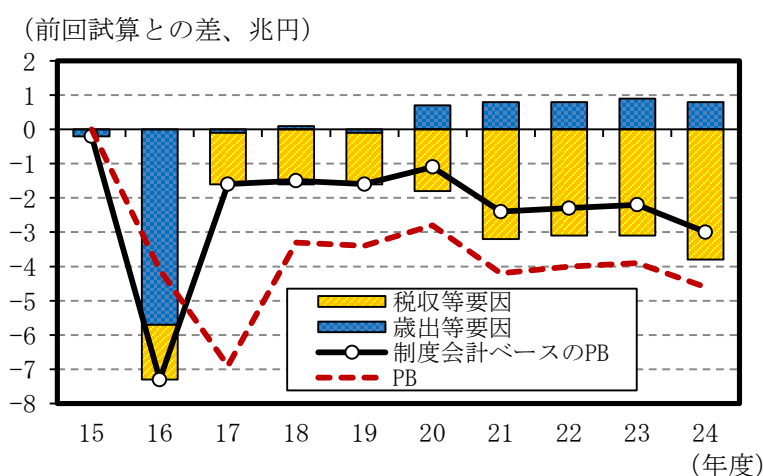
<sup>8</sup> 内閣府「経済財政モデル（2010年度版）資料集」（2010年8月、<http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome.html>）

るとは決していけない。

## ② 前回試算からのPB悪化要因

財政見通しはなぜ前回試算から悪化したのか。中長期試算では歳出・歳入に関して SNA ベースの予測値が公表されておらず、国の一般会計及び地方の普通会計のベースでのみ公表されている。そこで、国の一般会計及び地方の普通会計の姿から経済再生ケースのPBを歳出側と歳入側に分けて整理したのが図表2である。

図表2 前回試算からのPB見直し改定要因（経済再生ケース）



(注) 「税金等」とは国の一般会計の税金等と地方の普通会計の税金の合計。国と地方のPBから税金等を控除した残差を「歳出等」としている。

(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

前回試算の公表後、第2次・第3次補正予算が編成されたことで、2016年度の歳出等要因は収支を悪化させる方向に大きく改定されている。直近試算では2017年度のPB見通しが特に悪化しているが、これは2016年度に編成された補正予算の実際の支出の多くが翌年度に執行されると想定されているためだろう。さらにこれに加えて、2016年初から円高・株安が断続的に進行したことで足元の税金が伸び悩んでいるが、税金等要因は2016年度や2017年度だけでなく将来期間を通じて収支を悪化させる方向に改定されている<sup>9</sup>。

2017年度の歳出等要因は非常に小さく、歳出の大きさは前回試算から変わっていない。ただし、その捉え方は大きく異なる。前回試算における2017年度の歳出に関する想定は、2017年度予算が決まっていない段階であったため、「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賃金・物価上昇率の半分程度となる」と機械的な仮定を置いて試算されていた。これに対して直近試算には2017年度の予算案が反映されている。経済・財政再生計画では、集中改革期間における国の一般歳出（地方交付税交付金等以外のPB対

<sup>9</sup> もっとも、米国大統領選でトランプ氏が勝利した2016年11月から円安・株高基調が強まっており、世界経済も2016年秋から持ち直していることから、当面、短期的には税金が直近試算の想定から上振れする可能性は高い。

象経費)を1.6兆円程度(年平均5,300億円程度)の増加にとどめることを目安としており、2017年度予算案は2年連続してこの目安を達成した<sup>10</sup>。一億総活躍社会の実現に向けた保育士・介護士の待遇改善や保育の受け皿確保、給付型奨学金などが盛り込まれた一方、社会保障関係費を中心に歳出が見直されたことで目安が達成されたことは評価できよう。

ただし、最終的に歳出を真に抑制できたかどうかは、当初予算ではなく決算がより重要である。その意味で、2016年度は当初予算こそ経済・財政再生計画の目安が達成されたが、景気が回復基調にある中で補正予算が3度にわたって編成されており<sup>11</sup>、決算ベースでは歳出を抑制できていないことが図表2からも読み取れる。集中改革期間の初年度からそうした状況にあったということは、2017年度以降の歳出決算額が結局は膨張するのではないかという懸念を抱かせる。

### ③ 赤字半減目標の達成は一定の評価ができる

先述したように、2015年度にPB赤字を2010年度からGDP比で半減させるという赤字半減目標は達成された。その中身を見ると、歳入・歳出の両面が寄与しており、これまでの安倍内閣の取組みには一定の評価ができる。2015年度のPBは、旧民主党政権が当初予算を編成した2012年度に比べてGDP比で2.8%pt改善したが<sup>12</sup>、SNAのデータを利用して計算すると、税収が増加して2.1%pt寄与し、歳出等(PBから税収を除いたもの)が減少して0.7%pt寄与している。

1995年度以降の歳入と歳出の主な項目の推移をまとめたのが図表3である。収支改善に寄与した歳入・歳出それぞれの内訳であるが、まず歳入面では、消費税収が同期間にGDP比で1.6%pt上昇した。税率当たりの消費税収はGDP比で非常に安定しており、消費税率1%当たりGDP比0.5%程度という関係が明確に見られる。消費税率が2014年4月に5%から8%へ引き上げられたことによって税収は増加し、収支改善の約6割(=1.6/2.8)の寄与率となっている。消費税増税で経済が悪化し、増税をすとかえって税収が増えなくなるかのような論調があるとすれば、それは誤解である。企業や家計が支払った直接税<sup>13</sup>は、円安・株高を背景とした企業収益の拡大や雇用・所得環境の改善により増加したが、GDP比では0.8%ptの上昇にとどまった。2014年4月の消費税増税が仮に行われなければ、赤字半減目標は達成できなかつただろう。

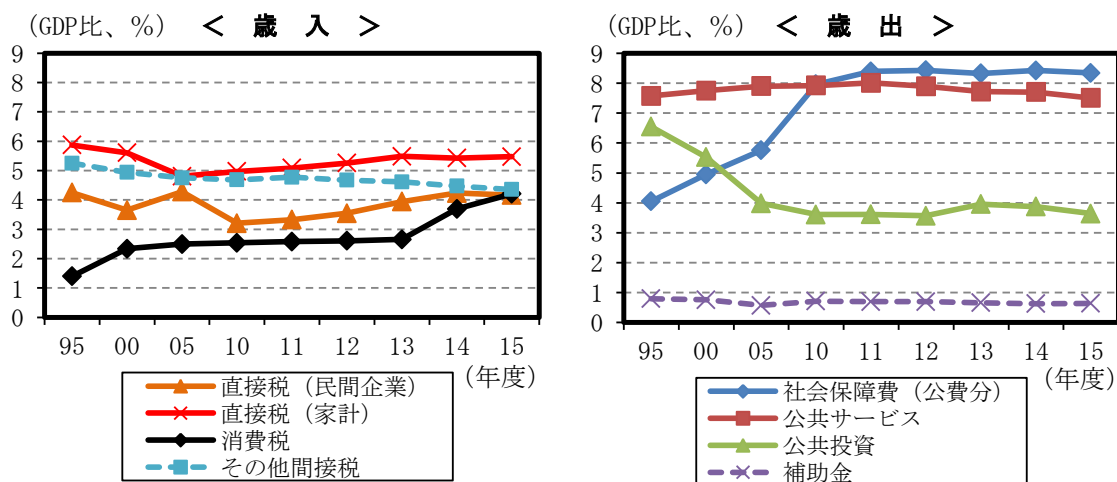
<sup>10</sup> 財務省「平成29年度予算のポイント」([http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2017/seifuan29/01.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2017/seifuan29/01.pdf))

<sup>11</sup> なお、2016年度の第1次補正予算は熊本地震への、第3次補正予算は北海道・東北の豪雨・台風災害への対応という面が強かった。災害復旧のために補正予算が必要となるのは当然のことである。だが、災害復旧といえども財政再建期には予算使途の変更などの工夫を最大限に行うべきであり、実際、第1次補正予算と第3次補正予算の実際の歳出純追加額はそう大きいものではなかった。2016年度予算で歳出追加額が大きかったのは、「未来への投資を実現する経済対策」に対応した第2次補正予算である。

<sup>12</sup> ここで示す歳入・歳出には復旧・復興対策の経費及び財源が含まれている。

<sup>13</sup> 直接税とはSNAの「所得・富等に課される経常税」を指す。

図表3 国・地方における主な歳入・歳出項目 (SNA ベース)



(注) 「直接税」は所得・富等に課される経常税。「社会保障給費 (公費分)」とは、社会保障基金への純移転と社会扶助給付の合計。「公共サービス」とは公務サービスなど一般的な政府サービスを指す。  
(出所) 内閣府統計より大和総研作成

一方、2010年度以降の歳出等は、税収が増加した割には抑制的にコントロールされた (図表3右図)。安倍内閣は「機動的な財政政策」をアベノミクスの旧・第二の矢としたが、政策的に歳出額を拡張させたのは2013年度だけで、その後の歳出額は同水準に抑えられている。名目GDPはその間に増加したため、GDP比で見ると旧・第二の矢は財政悪化要因にならなかった。このように、円安や世界経済の持ち直しなどによる景気回復で税収が増加しただけでなく、消費税増税や歳出抑制を政策として進めたことで赤字半減目標が達成されたといえる。

### 3. PB黒字化への道のりは遠い

以上のように、2015年度までに限れば財政健全化の取組みに一定の進捗が見られた。それに続く経済・財政再生計画が2016年度から実行段階に入ったが、歳出が当初予算以外で膨張しており、税収の増加ペースに陰りが見られるようになってきているなど、2020年度までのPB黒字化目標を達成する見通しは依然として立っていない。2019年10月に社会保障の財源として消費税率が10%へ引き上げられたとしても、それとは別にGDP比で2%pt強の収支改善が必要である。足下、短期的に外部環境が好転していることは確かだが、景気拡大による税収増に期待した財政再建には限界がある。

現在の景気拡大は景気の谷からすでに4年を経過しており、戦後の平均的な景気拡張期間である3年程度を超えている。今回の景気拡大がデフレ脱却という構造的な変化である可能性を期待したいところではあるが、循環的な要素も当然にあると考えられる。ひとたび景気が悪化すれば、その影響は歳入だけでなく、経済対策の実施など歳出にも表れることを想定しておくべきだろう。

その意味で、歳出改革、特に趨勢的な増加が見込まれる医療・介護分野を中心に社会保障給付の効率化・適正化をより強力に推進できるかが安倍内閣にとって引き続きの課題である。2017

年度予算案では、高額療養費制度の見直しや後期高齢者の保険料軽減特例の見直し、高額薬剤の薬価引下げなどにより社会保障関係費が概算要求額から 1,400 億円抑制されたことは大きな成果である。だが、2020 年度に向けて必要とされる収支改善幅の大きさを踏まえれば、これまでの改革モメンタムでは不十分であり、いっそうの努力が不可欠である。引き続きの検討項目として結論が先送りされた外来時の定額負担制度の導入や市販品類似薬に対する保険給付の見直し、介護保険における生活援助サービス等の見直しなど、具体的な改革の早期実施に加え、政府が掲げている 1 人当たり医療費の地域差半減や医療・介護サービスの提供体制の適正化、健康増進・疾病予防等への取組みの促進などを実効的に進める必要がある。