

「新たな財政健全化計画に向けて」シリーズ No. 1

プライマリーバランスはなぜ集中改革期間を 経ても改善しないのか

「目安」を最低限とする歳出抑制の深掘りが求められる

政策調査部
シニアエコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 基礎的財政収支（プライマリーバランス、PB）を黒字化させるための新たな財政健全化計画が2018年度の骨太方針で示される。そこで、数回にわたるシリーズレポートで新たな財政健全化計画に関する様々な論点を取り上げる。
- 内閣府の最新の試算によると、2018年度のPBはGDP比▲2.9%と見込まれている。2016～18年度は経済・財政再生計画の集中改革期間に位置づけられており、「目安」に沿って歳出が抑制された。それにもかかわらず、PB対GDP比は2015年度と同じ水準にとどまる。
- 財政の改善が足踏みしている一因は税収の伸び悩みである。経済成長率が高まった割に税収は伸び悩んでおり、歳入増によるPB改善はますます期待しにくくなっている。
- 歳出抑制が不十分だったことも指摘できる。2016年度以降の歳出改革をマクロ的に見れば、歳出の名目金額で見た規模を「目安」に収めることに終始し、中身の改革の深掘りが不足していた。
- 新たな財政健全化計画には、個々の歳出改革を進める原動力として、2019年度以降も歳出規模に関する新たな「目安」が必要だろう。PB黒字化の達成時期を2025年度と想定すると、2019～25年度における国の一般歳出増加額の「目安」は3.7兆円程度と試算される。1年当たりで見れば集中改革期間の「目安」と同水準だが、実質額ではこれまで以上に厳しい歳出抑制の取組みが求められる。

1. はじめに

安倍晋三内閣は国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス、PB）を2020年度までに黒字化させるという財政健全化目標の達成を目指していたが、2017年9月25日の総理大臣記者会見で消費税増収分の使途変更等による幼児・高等教育無償化の実施を表明するとともに、PB黒字化目標を堅持しつつも2020年度の目標達成を断念した。また12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、PB黒字化の達成時期と裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画を2018年の「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる骨太方針）で示すこととされた。そこで数回のシリーズレポートで、新たな財政健全化計画に関する様々な論点を取り上げたい。

1回目である本レポートでは、2016年度から歳出改革が集中的に行われているにもかかわらず財政健全化に結びついていない理由について検討する。

2. 財政の改善は足踏み状態

① 2018年度のPBは2015年度と同じ水準にとどまる見通し

内閣府が2018年1月23日に公表した「中長期の経済財政に関する試算」（以下、中長期試算）によると、2018年度のPBはGDP比▲2.9%と見込まれている¹。この赤字は安倍内閣が財政健全化に取り組み始めた2015年度と同じ水準であり、財政の改善は進んでいないといえる（図表1）。

第二次安倍内閣が発足した2012年12月以降、景気拡大による税収増や2014年4月の消費税増税などもあってPBの赤字幅は縮小し、2015年度にPB対GDP比を2010年度から半減（▲3.2%）させるという財政健全化目標は達成した。しかしながら2016年度は5年振りにPBが悪化し、2017年度はさらに悪化する見込みである。2018年度は前年度からやや改善する姿となっているが、補正予算が2018年度も例年同様に編成されれば、収支が改善するとは限らない。

安倍内閣は2015年度の骨太方針の中で「経済・財政再生計画」を策定し、2016～18年度を「集中改革期間」と位置づけて財政健全化に取り組んできた。具体的には、国の一般会計における一般歳出（地方交付税交付金等以外のPB対象経費）について3年間で1.6兆円程度の増加にとどめるという「目安」が設けられ、2016～18年度の当初予算はその目安通りに編成された（なお、本稿執筆時点で18年度予算案は衆議院で可決された段階である）²。

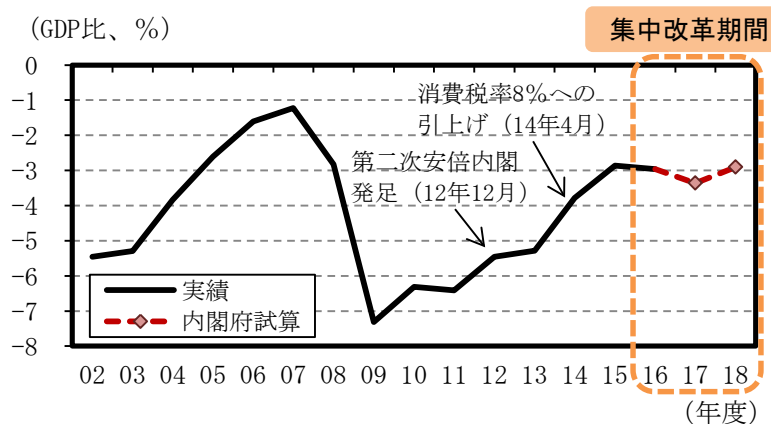
さらに、政府が想定する2017、18年度の実質GDP成長率は目標の2%に近い。現在は戦後二番目に長い景気拡張期にあるが、この見通しが実現すれば戦後最長の景気拡大となる。「目安」に沿った歳出改革と高い経済成長が織り込まれているにもかかわらず、集中改革期間を経ても

¹ 直近の中長期試算については、神田慶司「PB黒字化の達成は楽観シナリオでも2027年度に」（大和総研レポート、2018年1月30日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20180130_012706.html）で考察している。

² 2016年度は5,316億円の増加、2017年度は5,305億円の増加、2018年度は5,367億円の増加に抑えられた（2016～18年度では1兆5,988億円の増加）。

PB が改善しないことは、新たな財政健全化計画を検討する上での重要な論点といえる。

図表 1 内閣府・中長期試算における PB 見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月23日)
より大和総研作成

② 税収の伸び悩みが一因

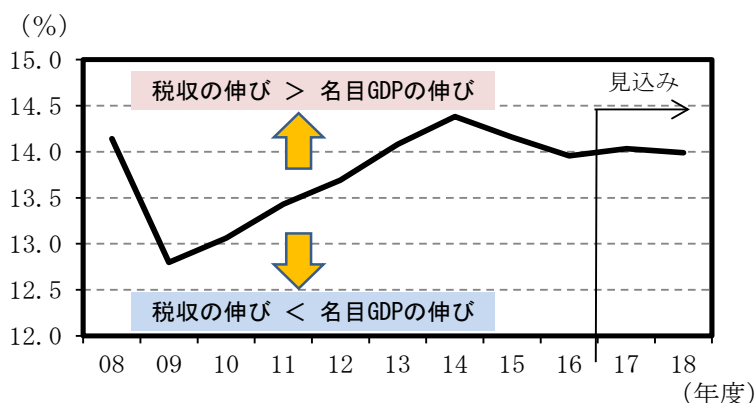
PB はなぜ改善が進まないのか。その一因として、税収の伸び悩みが挙げられる。国・地方の税収は 2013～15 年度の 3 年間で消費税増収分 (10 兆円) を除いても 8 兆円増加した。それが 2016～18 年度の 3 年間では 4 兆円の増加にとどまると中長期試算では見込まれている。

第二次安倍内閣発足時を含む 2010 年代前半は、図表 2 で示すように税収が経済成長率以上に増加した (税収の名目 GDP 比が上昇)。景気拡大局面の初期は特に税収が増加しやすい。家計所得の拡大で限界税率が上昇することによる所得税の増加や、繰越欠損金の減少で納税企業が増加することによる法人税収の増加などが生じやすいからである。また、賃金の動きは一般に景気変動に対して硬直的であるため、景気が拡大すると労働分配率は低下する。景気が拡大して労働分配率が低下すると、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るため、これも税収の押上げ要因となる。

もっとも、消費税を除く税収の GDP 比は 2015 年度から低下しており、実際の税収も 2016 年度は円高進行による法人税収の減少もあって 7 年振りに減少した。足元の経済財政状況が反映された 2017 年度の税収は再び増加へ転じると見込まれているが、GDP 比では前年度とほぼ同水準である³。歳出改革を進めつつ、経済再生により税収を構造的に増やして PB を黒字化させることが安倍内閣の方針であるが、デフレ脱却は完全には実現しておらず、潜在成長率の引き上げもいまだに確認できない。今後、景気循環的な税収押し上げ効果は限定的と考えられ、歳入増による PB 改善はますます期待しにくくなっている。

³ 中長期試算では消費税収の見通しは公表されていない。そこで、消費税収の GDP 比は極めて安定していることを踏まえ、消費税収が名目 GDP と同じ伸び率で増加すると想定して試算した。

図表 2 国と地方の税収（消費税除く）の名目 GDP 比



(注) 17、18年度の「見込み」は、中長期試算の税収見通しから名目GDP比を一定として試算した消費税見込額を除いて算出。
 (出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月23日)、内閣府統計より大和総研作成

③ 歳出抑制が不十分だったことも要因

収支とは歳入と歳出の差額であるから、歳出の抑制が十分でなかったともいえる。2016～18年度の集中改革期間に歳出抑制に取り組んだとはいえ、その「目安」は2013～15年度の予算の拡大ペースを加速させない程度のものであった。

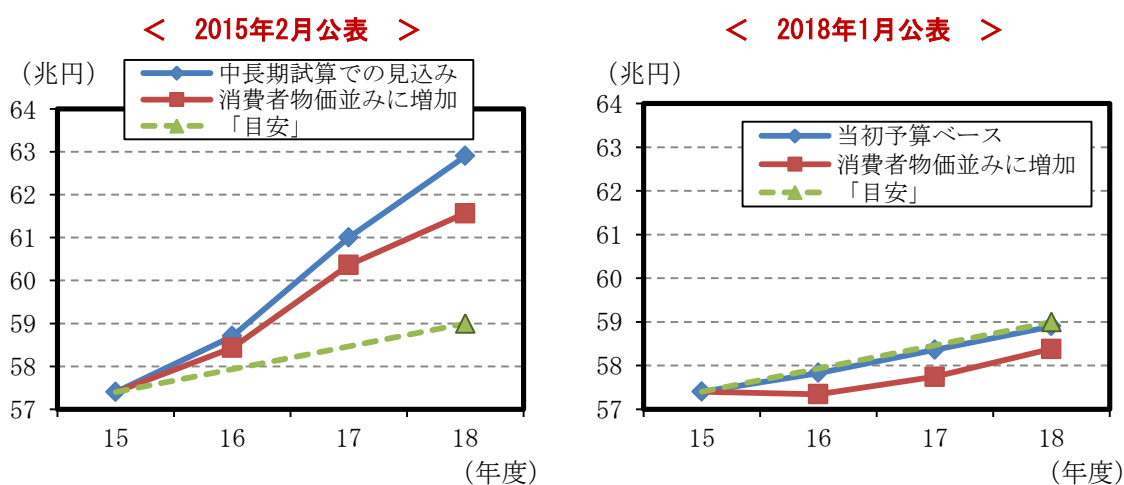
3年間で1.6兆円程度の増加という「目安」がどれくらいの歳出抑制の取組みを意味するのかは、そのときの経済環境によって変わる。例えば、物価が毎年5%上昇するインフレ経済では3年間でモノやサービスの価格が15%強上昇する。「目安」の増加額を伸び率で表すと3年間で3%弱だから、そのケースで「目安」に沿った予算編成を行うには、物価変動を調整した実質額で歳出を10%以上削減しなければならない。それを実現するには個々の施策に優先順位をつけて予算を大幅にスリム化するなどかなりの取組みが要求されるだろう。反対に、デフレ下では「目安」の歳出水準は実質的には相当高いことになるため、歳出抑制の取組みは緩やかで済む。名目の歳出額を多少抑制しても、デフレであれば、場合によっては実質的に増やしているということも起こり得る。

「目安」が盛り込まれた経済・財政再生計画は2015年6月に策定されたが、その直前の2月に公表された中長期試算は計画を検討する上での参考資料として利用されたとみられる。中長期試算で示された2つのシナリオのうち、安倍内閣の経済政策が奏功する「経済再生ケース」では、消費者物価(CPI)が2016～18年度の3年間で7%ほど上昇すると見込まれていた。国の一般歳出が物価並みに増加する(実質的な歳出水準は同じ)としても、図表3で示すように3年間で4兆円ほど増加する。実際の国の一般歳出は同期間で5.5兆円増加すると見込まれていたから、これを「目安」に沿って抑制するには、物価上昇分にほぼ相当する4兆円近い歳出削減が求められた。仮に3年間で物価が7%上昇する経済環境が実現していたとすれば、「目安」に沿って予算を編成することで、改革努力のメルクマールとされる2018年度でPB対GDP比▲1%

程度という「目安」に合うように財政が改善しただろう。

しかしながら現実には、賃金や物価はほとんど上昇しておらず、人口が減少する中で歳出を実質的に増加させてきた。2018年1月の中長期試算では、2016～18年度のCPI上昇率は3年間で2%弱と見込まれており、国の一般歳出が物価並みに伸びても1兆円の増加にとどまる（図表3）。こうした中で「目安」に沿った予算編成を行っても、2015年2月の中長期試算と経済・財政計画が想定したであろう歳出抑制は実行されず、かなり緩やかなものにとどまったと評価される。2016年度以降の歳出改革をマクロ的に見れば、歳出の名目的な規模を「目安」に収めることに終始し、中身の改革の深掘りが不足していたということではないか。

図表3 2015年2月、2018年1月公表の中長期試算における国の一般歳出とその「目安」



(注) 2015年2月の中長期試算は経済再生ケース。

(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

3. PB黒字化に求められる新たな「目安」と歳出改革の深掘り

① 2019年度以降も歳出の「目安」が必要

2018年度の骨太方針で示される新たな財政健全化計画には、個々の歳出改革を進める原動力として、2019年度以降も歳出規模に関する新たな「目安」が必要だろう。経済・財政再生計画は個々の改革をボトムアップで積み上げることにより、財政健全化と経済成長を両立させようという思想に立っている。あらかじめ設定された収支に関する必要な改善幅に合わせて歳出を強引にカットするというトップダウン型のアプローチではない。とはいえ、個別事項の改革効果を適宜に把握することが難しい以上、財政に関する何らかの明確な基準を設けて進捗を管理しなければ計画の実効性を確保しにくい。

3年間で1.6兆円程度というこれまでの「目安」は、各年度の歳出を「一律でなく柔軟に対応する」とされ、1.6兆円程度の3分の1にあたる0.53兆円程度を各年度の一般歳出増加額の「目安」とするわけではなかった。しかし実際には、各年度の一般歳出増加額が0.53兆円程度に抑えられたことから、「目安」が予算の膨張の歯止め役として有効に機能したといえる。

もっとも、歳出改革が規模を「目安」に合わせる範囲だけで行われたのでは、数字合わせにすぎないとの批判は免れないだろう。本気で PB 黒字化を実現しようというならば、「目安」通りの歳出規模とするのではなく、大胆な見直しを積み上げて、「目安」を大幅に下回るような予算とする取組みが求められる。また、名目額で設定された「目安」の意味合いは経済環境、特に物価の状況によって違ってくるという点を踏まえれば、「目安」を名目額だけでなく、CPI などで調整した実質額でも設定することで、当初期待された規模の歳出改革を確実に進めるという工夫も検討に値する。

② 2025 年度の PB 黒字化を想定した場合の歳出の「目安」

2019 年度以降の歳出にはどの程度の「目安」が必要なのだろうか。現時点では PB 黒字化の達成時期がどの辺りに設定されるか明らかでないが、ここでは 2025 年度と想定しよう。直近の中長期試算では「成長実現ケース」（実質 GDP 成長率が中長期的に 2%、CPI 上昇率が 2% 近傍で推移）で 2027 年度に PB が黒字化すると見込まれているが、このシナリオには 2019 年度以降の歳出改革が織り込まれていない。また、2025 年は 1947～49 年生まれの「団塊の世代」のすべてが 75 歳（後期高齢者）を迎える年にあたるため、医療・介護費を中心に社会保障費が一段と増加すると懸念されている（いわゆる「2025 年問題」）。こうしたことから、安倍内閣は PB 黒字化を 2025 年度までに実現したいと考えるのではないか。

新たな歳出の「目安」は神田（2017）⁴と同様の方法で試算する。具体的には、直近の中長期試算の「ベースラインケース」（実質 GDP 成長率が中長期的に 1% 強、CPI 上昇率が 1% 近傍で推移）に基づき、成長実現ケースにおける 2027 年度（PB が黒字化する年度）の歳出対 GDP 比にベースラインケースでの 2025 年度の名目 GDP を乗じることで歳出の新たな「目安」を求める。

試算結果を図表 4 に示したが、2019～25 年度における国の一般歳出の増加額を 3.7 兆円程度に抑えることが「目安」である。年平均 0.53 兆円程度であり、結果的に集中改革期間の「目安」と同じ水準である。もっとも、直近の中長期試算では CPI が同期間で 9% ほど上昇すると見込まれているため、物価変動を調整した実質的な「目安」は▲1.6 兆円程度（年平均▲0.23 兆円程度）となる⁵。2016～18 年度の実質的な「目安」は 0.6 兆円程度（年平均 0.20 兆円程度）であるから、年平均の名目的な「目安」は同じでも、要求される歳出抑制の取組みはこれまで以上に厳しい。しかも、その取組みを 2025 年度まで継続させる必要がある。

改革期間が長期化すれば、その途中で景気が悪化することは十分に考えられる。「目安」を最低限として歳出改革を深掘りするとともに、長期の歳出改革を乗り越えるためにも、制度・規制の大胆な見直しなどを通じた日本経済の成長力の引上げがますます重要になる。

⁴ 神田慶司「2020 年度の PB 黒字化にはどれだけの歳出抑制が必要か」（大和総研レポート、2017 年 8 月 2 日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20170802_012190.html）

⁵ 神田（2017）では、2019～20 年度の「目安」を▲3.0 兆円程度（年平均▲1.5 兆円程度）と試算していた。物価変動を調整した実質的な「目安」は▲5.0 兆円程度（年平均▲2.5 兆円程度）である。本稿での試算結果に比べると「目安」が厳しいが、その理由として、PB 黒字化の達成時期が 5 年も早いこと、経済見通しが本稿の想定より厳しいことなどが挙げられる。

図表4 2025年度のPB黒字化を想定した場合の国の一般歳出と地方のPB対象経費の「目安」

2016～18年度（集中改革期間）の「目安」 （2015年度予算比）	2019～25年度の「目安」 （2018年度予算比）
国の一般歳出 + 1.6 兆円程度 （年平均+0.53兆円程度）	+ 3.7 兆円程度 （年平均+0.53兆円程度）
社会保障関係費 + 1.5 兆円程度 （年平均+0.5兆円程度）	+ 3.8 兆円程度 （年平均+0.54兆円程度）
社会保障以外の一般歳出 + 0.1 兆円程度 （年平均+0.03兆円程度）	▲ 0.1 兆円程度 （年平均▲0.01兆円程度）
地方のPB対象経費 （※一般財源総額は2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に水準を確保）	+ 5.0 兆円程度 （年平均+0.71兆円程度）

（注）2025年度の歳出額は、成長実現ケースにおける2027年度の歳出対GDP比に、ベースラインケースにおける2025年度の名目GDPを乗じて算出。

（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2018年1月23日）より大和総研作成