

2021年7月28日 全6頁

2025年度のPB黒字化目標は当面維持されるも、いずれ先送りの可能性

内閣府中長期試算（2021年7月）の検討

経済調査部 シニアエコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 新型コロナウイルス感染症の拡大による経済財政への影響を踏まえ、菅内閣は2025年度としている国と地方の基礎的財政収支（PB）黒字化の目標年度を再確認する方針である。2021年7月21日に公表された内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（以下、試算）を見ると、成長実現ケースの下で歳出改革を続けていくことにより2025年度のPB黒字化は可能との結果を踏まえ、菅内閣は目標年度を維持するとみられる。
- だが今後、PBが着実に改善していかなければ、目標年度はいずれ先送りされることになる。試算の中身を詳しく見ると、2025年度の目標達成の不確実性は極めて大きい。潜在成長率が加速するという定量的な裏付けはなく、菅内閣の下で成長実現ケースの経済環境が実現するとは限らない。2022年度以降の歳出は改革を織り込まない「自然体」の見通しと直近試算では説明されているが、成長実現ケースで描かれた歳出見通しを実現することは決して容易ではない。

1. PB黒字化の目標年度は「2025年度」を維持する見込み

政府はPB黒字化の目標年度の再確認を骨太方針2021に明記

菅義偉内閣は国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下PB）を2025年度に黒字化させる財政健全化目標を掲げている。ただ、新型コロナウイルス感染症の拡大による経済財政への影響を踏まえ2021年度内に検証を行い、目標年度を再確認することが、6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」（骨太方針2021）に明記された。

感染拡大が深刻化した2020年春以降、政府は巨額の経済対策を早期に取りまとめ、企業の資金繰りや雇用維持の支援、医療提供体制の確保、全国民への特別定額給付金の支給、地方創生臨時交付金の創設などを実施してきた。過去3回の経済対策（4月の緊急経済対策、5月の2次補正予算、12月の総合経済対策）を合わせると、事業規模で308兆円程度、財政支出で161兆円程度に上る。景気が大きく悪化したにもかかわらず連鎖倒産や大規模な雇用調整を回避し、日本経済が2020年5月頃を底に回復基調に転じた点で経済対策は評価される。半面、諸外国の中で最も厳しい日本の財政状況は一段と悪化し、公債等残高は2020年度末で1,122兆円に達した。

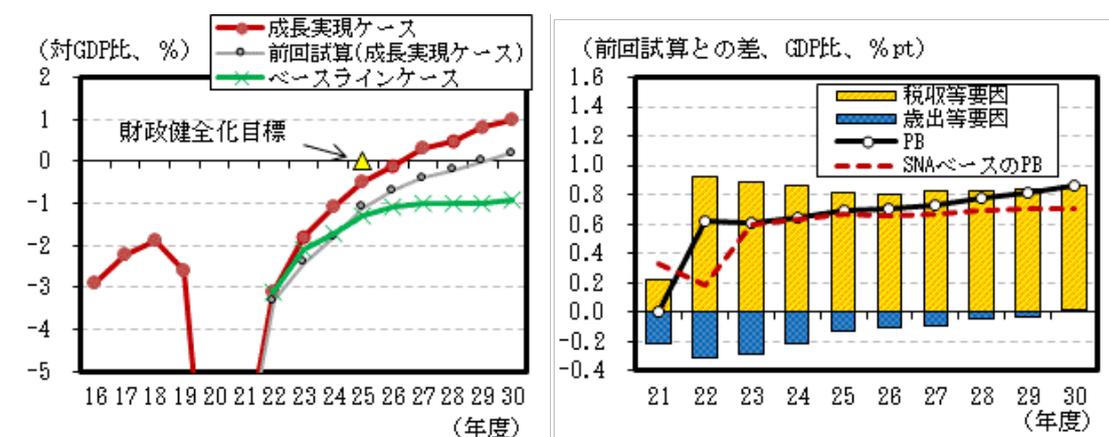
国内では今なお厳しい感染状況が続いている。4回目の緊急事態宣言の対象地域が拡大されたり、期限が延長されたりする可能性がある。当面は感染拡大防止に力点を置き、宿泊・飲食サービス業などへの手厚い支援を継続する必要があるだろう。他方、政府が「巡航速度」とみる1日当たり120万回のペースでワクチン接種が進めば、9月頃には全国民の約半数がワクチンの2回接種を終える。感染拡大リスクは低下し、経済活動の正常化が秋から急速に進むとみられる。

経済財政見通しは感染拡大後に大幅な修正を余儀なくされてきたが、政府は2025年度のPB黒字化目標を見直すだろうか。これを検討する上で重要な資料が、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（以下、試算）である。

直近試算の成長実現ケースでは2027年度にPBが黒字化する見通し

7月21日の経済財政諮問会議に提出された直近試算を見ると、2つのシナリオのうち、2%程度の実質経済成長とインフレを実現する「成長実現ケース」ではPB黒字化が2027年度になる見通しである。2025年度の財政健全化目標は達成しないものの、前回試算（1月21日提出）より2年前倒しで黒字化すると見込まれている（**図表1左**）。

図表1：国・地方のPB見通し（左）と前回試算からのPB改定要因（右、成長実現ケース）



(注1) 左図の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。

(注2) 右図のPBは国の一般会計及び地方の普通会計ベース。「税収等」とは国の税収等の地方の税収の合計。「歳出等」は国と地方のPBから税収等を控除したもの。

(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

国の一般会計及び地方の普通会計ベースの財政見通しから改定要因を整理すると、PB見通しが前回試算から改善したのは主に税収等要因である（**図表1右**）。2020年度における国の税収は決算概要を反映して60.8兆円と、前回試算で見込まれていた55.1兆円を大幅に上回った。さらに2022年度以降も国と地方を合わせて3.6兆円の税収増を「土台」として算入したこともあり、予測期間を通じてPB見通しが改善した。

経済が足元の潜在成長率並みで推移する「ベースラインケース」でも税収見通しは改善したものの、2030年度までの予測期間中のPBは赤字のままである。PBの改善は2020年代半ばに止まり、その後はGDP比▲1%前後で推移する見込みである（**図表1左**）。

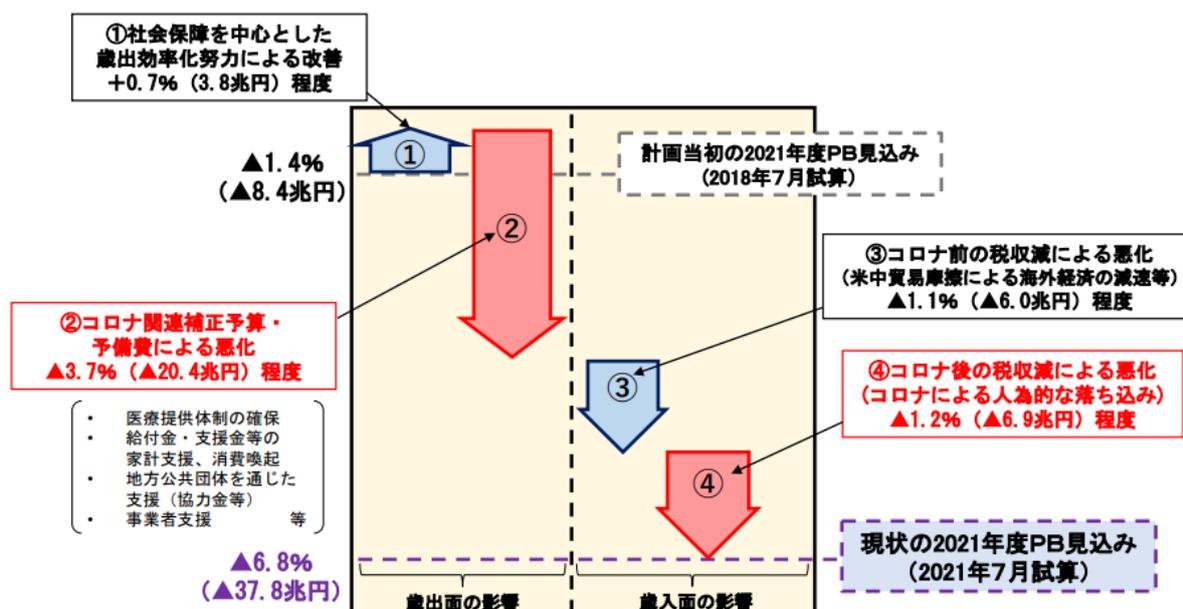
菅内閣は直近試算を踏まえて PB 黒字化の目標年度を維持する見込み

直近試算では PB 見通しを「歳出改革を織り込まない自然体の姿」と説明している。また「歳出効率化努力とそれによる経済への影響を加味した場合の PB 改善効果を 1 年当たり 1.3 兆円程度¹と想定して機械的に計算すると、これまで同様の歳出改革を続ける場合、黒字化は 2025 年度と 2 年程度の前倒しが視野に入る」という。政府は成長実現ケースの下で歳出改革を続けていくことにより、2025 年度の財政健全化目標の達成は可能とみている。

7 月 21 日の経済財政諮問会議に内閣府が提出した参考資料では、2021 年度の PB 見通しに関する図表 2 の分析が示された。2018 年 7 月試算では成長実現ケースにおいて GDP 比▲1.4%と、財政健全化計画（「新経済・財政再生計画」という）で定められた中間目標（GDP 比▲1.5%程度）に沿う見通しであった。これが直近試算では同▲6.8%へと大幅に悪化した。PB 見通しが乖離した要因を見ると、「コロナ関連補正予算・予備費による悪化」が同▲3.7%程度、「コロナ後の税収減による悪化（コロナによる人為的な落ち込み）」が同▲1.2%程度であったという。これらを除いた PB 見通しは同▲1.9%程度となり、海外経済の見通しが改善すれば赤字幅は更に縮小する。2021 年度の PB の大幅な悪化は短期的なものであり、ポストコロナが想定される 2025 年度の財政見通しにさほど影響しないことを内閣府の分析は示唆している。

こうした直近試算の結果などを踏まえると、菅内閣は「デフレ脱却・経済再生という目標に向けて、政策効果が過去の実績も踏まえたペースで発現する姿」とされる成長実現ケースの経済財政見通しを前提に、PB 黒字化の目標年度を「2025 年度」で維持するとみられる。

図表 2：成長実現ケースにおける 2021 年度の PB 見通しが 3 年前の試算から乖離した要因



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算 (2021 年 7 月) に係る参考資料」より抜粋

¹ 2018 年 5 月 28 日の経済財政諮問会議・有識者議員提出資料と 2021 年 4 月 26 日の同会議・内閣府提出資料に基づき、歳出効率化努力とそれによる経済への影響を加味した場合の PB 改善効果。

2. 2025 年度の財政健全化目標はいずれ先送りされる可能性

政府は 2023 年度初めにも目標年度を先送り？

政府が 2025 年度の財政健全化目標を当面維持したとしても、今後 PB が着実に改善していかなければ、目標年度はいずれ先送りされることになる。

PB 黒字化の目標年度が 2020 年度から 2025 年度へと先送りされたのは、2018 年 6 月に安倍晋三前内閣が閣議決定した骨太方針 2018 においてである。これに盛り込まれた新経済・財政再生計画では、旧計画での取り組みを継続するとともに 2019～21 年度を「基盤強化期間」と位置付け、団塊の世代が 75 歳に入り始める 2022 年までに持続可能な経済財政の基盤固めを行うとされた。さらに骨太方針 2021 では「経済あつての財政」との考え方の下、経済・財政一体改革を更に推進し、「2022 年度から 2024 年度までの 3 年間について、これまでと同様の歳出改革努力を継続」し、「目安」に沿った予算編成を行うこととされた。だが、こうした取り組みにもかかわらず 2025 年度の PB 黒字化が困難な情勢になれば、2023 年度初めにも目標年度が先送りされるだろう。

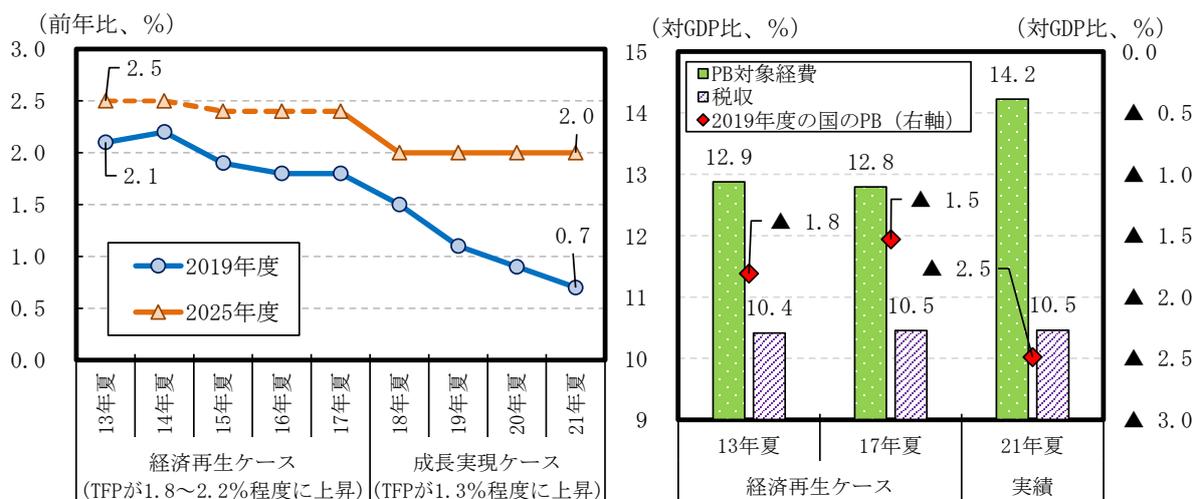
下方修正を繰り返してきた成長実現ケースの潜在成長率見通し

第 2 次安倍内閣が発足して初めて公表された 2013 年 8 月以降の試算の中身を詳しく見ると、2025 年度の目標達成の不確実性は極めて大きい。

成長実現ケース（2017 年 7 月試算までは「経済再生ケース」）では、全要素生産性（TFP）上昇率の大幅な向上を背景とした潜在成長率の加速（とそれに伴う歳入増）が見込まれている。直近試算において PB が黒字化する 2027 年度の潜在成長率は前年比+2.0%と、コロナショック直前の 2019 年度（同+0.7%）の 3 倍近い水準まで高まる見通しだ。だが 2013 年 8 月の試算では 2019 年度の潜在成長率を同+2.1%と見込み、その後は下方修正を繰り返してきたという経緯がある（**図表 3 左**）。

戦後 2 番目に長い景気拡大を実現した安倍前内閣の下では女性や高齢者の労働参加が進み、長時間労働是正など働き方改革が進展した。また貿易自由化やコーポレート・ガバナンスの強化、電力・ガス小売全面自由化、農政改革など幅広い分野で成長力強化に資する取り組みが進められたものの、潜在成長率は高まらなかった。菅内閣が推進するグリーン化・デジタル化・地方創生・少子化対策は日本経済にとって極めて重要な取り組みであることは論を俟たないが、これらがマクロで見た成長力をどの程度押し上げるのかははっきりしない。直近試算では「成長実現ケースについては、新たな成長の原動力となるグリーン、デジタル、地方活性化、子ども・子育てを実現する投資の促進やその基盤づくりを進め、潜在成長率が着実に上昇することで、実質 2%程度、名目 3%程度を上回る成長率が実現する」と説明されているが、定量的な裏付けがなく、菅内閣の下で成長実現ケースの経済環境が実現するとは限らない。2025 年度の潜在成長率見通しは同+2%程度で安定的に推移しているものの（**図表 3 左**）、これまでと同様、予測期間が短くなるにつれて下方修正を繰り返す可能性がある。

図表 3 : 試算の公表時期別に見た潜在成長率 (左) と 2019 年度の国の PB・歳出・歳入 (右)



(注1) 左図の破線部分は予測期間最終年度の見通し (15年夏までは23年度見通し、16年夏は24年度見通し)。
(注2) 右図で使用した名目GDPは基準改定の影響を調整 (現行基準と旧基準の実績値の段差を調整) した系列。
(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

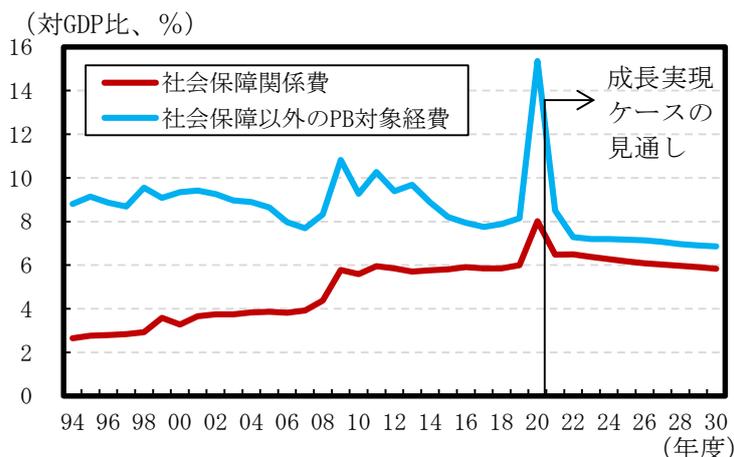
仮に潜在成長率が期待されたように高まらず、歳入の増加が緩やかなペースにとどまったとしても、歳出の増加が歳入のそれを下回れば財政収支は改善する。この点、2015年度から始まった経済・財政一体改革は歳出水準を引き下げるのではなく、成長力強化や歳入改革を通じて税収を増やしつつ、歳出の増加額を歳入よりも抑えることでPBの改善を図るものである。だが2019年度における国の一般会計のPBを見ると、歳出が歳入の増分を上回る形で収支が悪化しており、経済・財政一体改革が十分な成果を上げたとはいいいにくい状況にある (図表 3 右)。

成長実現ケースの歳出見通しは決して「自然体」では実現できない

先述のように、直近試算では2022年度以降の歳出は改革を織り込まない「自然体」の見通しと説明されている。だが新型コロナウイルス対策だけでなく、少子高齢化や脱炭素化、地方創生、防災・減災などへの対応が一層求められる中、成長実現ケースで描かれた歳出見通しを実現することは決して容易ではない。

国の一般会計における2027年度の社会保障関係費対GDP比は、成長実現ケースで2022年度から0.5%ポイント低下すると見込まれている (図表 4)。社会保障関係費は2019年度まで対GDP比で横ばいであり、実質的な増加額 (社会保障の充実等を除いた増加額) を高齢化による自然増分に抑えるという「目安」に沿った予算編成が行われてきた。それが成長実現ケースの見通しでは趨勢的に低下しており、これまでを上回る改革が行われるシナリオともいえる。また、2018年5月に公表された内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省の「2040年を見据えた社会保障の将来見通し (議論の素材)」によると、当時の成長実現ケースの経済前提の上で、後発医薬品の普及促進や外来医療費の適正化、病床機能の再編などの歳出抑制などの計画が反映された場合でも、社会保障給付の公費負担は対GDP比で緩やかに上昇していく見通しである。

図表 4：直近試算における国の PB 対象経費の見通し



(出所) 内閣府、財務省統計、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2021年7月)より大和総研作成

社会保障以外の PB 対象経費対 GDP 比は、2022 年度に遡及可能な 1994 年度以降の最低を更新し、その後も低下が続くと見込まれている (図表 4)。直近試算では非社会保障分野において実質的に歳出抑制的な前提が置かれている。すなわち 2022 年度については、これまでと同様の歳出改革を続けた場合の半分程度の歳出の伸びの抑制を仮定して機械的に計算されている。2023 年度以降は実質 GDP 成長率の高低とは無関係に、「物価上昇率並みに増加する (実質横ばい)」と想定されている。成長実現ケースのように高成長の経済では実質賃金 (= 労働生産性) 上昇率が高く、公務員人件費は民間の賃金動向を反映して高い伸びで増加するだろう。こうした中で各種公共サービスの支出額を「実質横ばい」に抑えるためには、歳出の重点化や効率化などが現実には求められる。

ポストコロナでは目標を着実に達成するための歳出・歳入改革の深掘りが必要

PB 黒字化を財政健全化目標として初めて掲げたのは 2006 年の小泉純一郎内閣であり、当時は 2011 年度までの達成を目指していた。その後、目標年度は 2020 年度、2025 年度へと先送りされた。2018 年に策定された新経済・財政再生計画では、全ての団塊世代が 75 歳以上になる 2025 年までに「財政健全化の道筋を確かなものとする必要がある」と述べられた。

ポストコロナではこうした観点を十分に踏まえ、目標を着実に達成するための歳出・歳入改革の深掘りが必要だ。菅内閣にはグリーン化・デジタル化・地方創生・少子化対策を積極的に推進しつつ、バランスの取れたきめ細かい財政運営が求められる。