

財政再建目標が後退した骨太の方針 2009

Q 1 . 今年も骨太の方針が出ましたが、ポイントは何ですか？

- ・ 今回の「骨太の方針」(「経済財政改革の基本方針 2009」)は、世界的な景気後退、財政悪化、国内での格差拡大など、経済の危機と社会の危機という「複合危機」に直面する中で、これらの危機に一体的に対処する必要があるという認識の下で策定されました。将来世代への「責任」をもちつつ、社会の危機を克服するための「安心社会」の実現、経済の危機を克服するために必要な「活力」という「安心・活力・責任」の 3 つの目標を同時に達成することを目指しています。
- ・ まず「安心」のために社会保障機能の強化・効率化と雇用を軸とした生活安心保障の再構築を進めるとしています。また、「活力」という観点からは低炭素革命やアジアへの共生型貢献等を通じて内外需を創出することを目指しています。安心のための政策がある程度充実・優先された一方で、活力を高めるための政策は環境分野を除いては力強さに欠ける印象があります。
- ・ 「責任」については、財政健全化のための歳出改革に関して、これまで「骨太の方針 2006」に基づき、「最大限の削減」を行うとされてきました。今回の骨太の方針では、「骨太の方針 2006」等を踏まえ、「無駄の排除など歳出改革を継続しつつ、安心・安全を確保するために社会保障の必要な修復をする」とされています。社会保障費については「骨太の方針 2006」で決定した 5 年間で 1.1 兆円(一年あたりでは 2200 億円)を削減する方針が事実上、撤回されています。景気が悪化し、さまざまな分野で歳出圧力が強まる中、歳出改革への取組が後退したといえます。

Q 2 . 「活力」や「安心」のために具体的にはどのような政策が盛り込まれているのでしょうか？

- ・ 少子高齢化が進展している日本経済にとって課題である成長力の強化のために、低炭素革命などを推進していくことが挙げられています(図表 1)。例えば、2020 年頃には太陽光発電を 20 倍程度に増加させるといった目標が掲げられています。世界の持続的成長への貢献として、日本は温室効果ガス排出量を 2020 年に 2005 年比 15%削減するという中期的な目標に加えて、2050 年に 60~80%削減するという長期的な目標も掲げています。また、世界に誇る観光大国を実現するために 2020 年までに訪日外国人旅行者を 2000 万人に増加させることを目指しています。
- ・ 一方、農政改革では、米の生産調整の見直しについての具体的な記述は盛り込まれず、

「自給力の向上のための米政策、水田農業のあり方について検討を進める」という記述にとどまっています。アジアなどの高い成長力を取り込むための経済連携協定（EPA）については、「骨太の方針 2008」の「2010 年に向けた EPA 工程表」に基づき、引き続き積極的に推進するとされており、昨年と同様の記述です。

- ・ 安心社会の実現については、2020 年代初めまでを、安心再構築局面（2009～2011 年度頃）、安心回復局面（2011 年度頃～2010 年代半ば）、安心充実局面（2010 年代半ば～2020 年代初め）の 3 つの局面に分けて取り組むとしています。具体的には、幼児教育、保育のサービスの総合的な提供や、財源確保方策とあわせた幼児教育の無償化について総合的な検討が行われることになっています。また、給付付き税額控除制度など、子育て等に配慮した低所得者支援策について検討を行い、所得課税や資産課税の見直しを通じた格差是正を行うことも掲げられています。

図表 1. 「活力」と「安心」のための主な施策

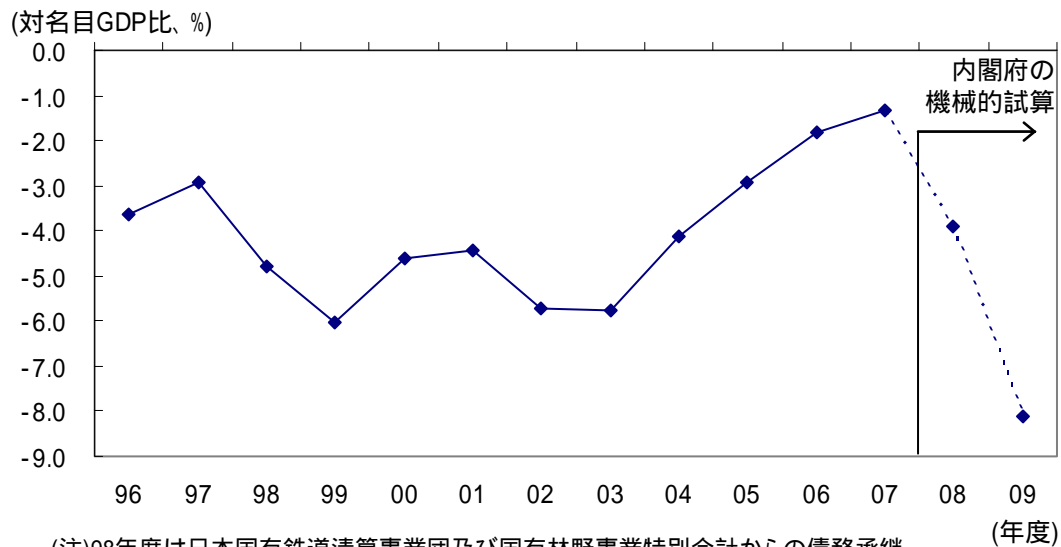
成長力の強化	成長戦略の推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 太陽光発電・省エネ世界一プラン（2020 年頃に再生可能エネルギーのエネルギー消費に対する割合を世界最高水準の 20% 程度へ、太陽光発電を 20 倍程度へ） ・ 2020 年までに訪日外国人旅行者数 2000 万人へ ・ 介護機能強化プラン（介護雇用を 3 年間で 30 万人創出）
	アジア・世界の持続的成長への貢献	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本の温室効果ガス排出量を 2020 年に 2005 年比 15% 削減、2050 年に 60～80% 削減 ・ 経済連携協定（EPA）については「2010 年に向けた EPA 工程表」に基づき、引き続き積極的に推進する
	農政改革	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年度を目標に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消 ・ 生産調整の実施者に不公平感があることを踏まえ、自給力の向上のための米政策、水田農業のあり方について検討を進める
	規制・制度改革	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医師と看護師等の間の役割分担の見直し（専門看護師の業務拡大等）について検討を行い、今年度中に具体策をまとめる
安心社会の実現	生活安心保障の再構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 幼児教育、保育のサービスの充実・効率化・総合的な提供、財源確保方策とあわせた幼児教育の無償化について総合的に検討 ・ 子育て等に配慮した低所得者支援策（給付付き税額控除等）について検討を行い、その検討を踏まえ対応、所得課税や資産課税の見直しなどを通じた是正を行う

（出所）「経済財政改革の基本方針 2009」に基づき作成

Q3．財政はかなり悪化しているようです。財政再建は今後どうなるのでしょうか？

- ・ 2008年8月の「安心実現のための緊急総合対策」、10月の「生活対策」、12月の「生活防衛のための緊急対策」で合計12兆円程度の財政支出が行われました。さらに今年4月の「経済危機対策」の財政支出は過去最大規模の15.4兆円です。このような相次ぐ経済対策の実施で歳出は大幅に増加しています。一方で、景気の急速な悪化により法人税をはじめとして税収は減少しています。このため、財政収支は急速に悪化しています。
- ・ 公債発行による借入以外の歳入から、公債の償還及び利払い以外の行政にかかる歳出をひいたものは基礎的財政収支と呼ばれます。この基礎的財政収支が黒字になると、債務残高のGDP比は、名目経済成長率が金利よりも高い場合に、上昇しないこととなります。政府はこれまで「骨太の方針2006」で定めた、国と地方の基礎的財政収支を2011年度に黒字化するという目標を掲げていました。しかし、財政収支が急速に悪化したため、この目標の達成は不可能な状況です（図表2）。
- ・ そこで、今回の骨太の方針では、これまでの財政健全化目標にかわり、「財政健全化目標の基本として国と地方の債務残高対GDP比を位置づけ、2010年代半ばにかけて少なくとも安定化させ、2020年代初めには安定的に引き下げる」としています。このためには、まず景気を回復させ、5年を待たずに基礎的財政収支の赤字（名目GDP比）を半減させることを目指すとしています。そして、今後10年以内には基礎的財政収支を確実に黒字化するとしています。世界的な経済危機をきっかけに財政収支が大幅に悪化したため、今回の骨太の方針では、基礎的財政収支を黒字化させる時期が当初の2011年度から大きく後ろ倒しされることになりました。

図表 2 . 国と地方の基礎的財政収支



(注)98年度は日本国有鉄道清算事業団及び国有林野事業特別会計からの債務承継、05年度は道路関係四公団の民営化に伴う資産・負債の承継、06年度は財政融資資金特別会計からの繰入れをそれぞれ除く。

(出所)内閣府「国民経済計算」、「中長期の道ゆきを考えるための機械的試算」により作成。

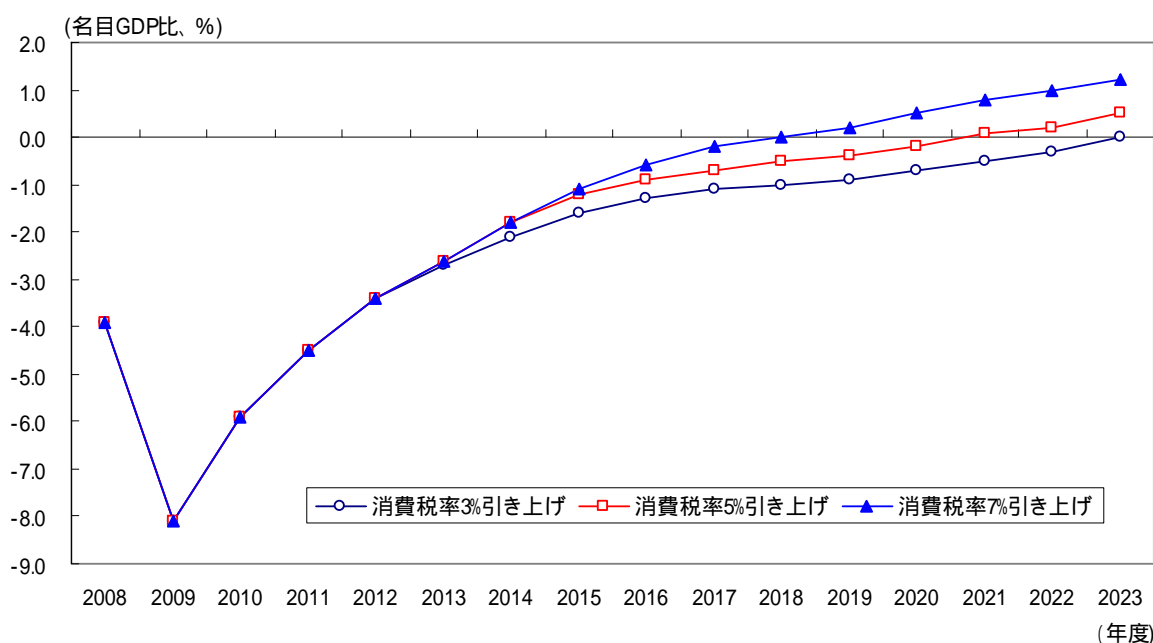
Q 4 . 消費税は上がるのですか？

- ・ 今回の骨太の方針では、消費税率の引き上げについては直接的な記述は見当たりません。ただし、安心社会を実現するための新たな政策については、「安定財源なくして制度改正なし」という原則に基づき、税制抜本改革や歳出歳入改革の中で必要な財源を確保するとされています。
- ・ また、今回の骨太の方針の策定にあわせて改定された、持続可能な社会保障制度の構築を目指す「中期プログラム」では、引き続き、主な安定財源として消費税を挙げています。さらに、経済状況が好転した後は、消費税を含む税制抜本改革を実行していくとしています。今後、厳しい財政状況が続く中で社会保障費は増加が続くと見込まれるため、景気が回復すれば消費税率が引き上げられる可能性は高いでしょう。
- ・ 財政健全化目標に関連して、内閣府が行った経済財政の中長期的な見通しに関する機械的な試算があります。そこでは世界経済の回復時期や歳出削減の程度、社会保障機能の強化の度合いなどに関してそれぞれいくつかのパターンを想定し、複数の試算が示されています。試算には様々な不確実性が伴うため、幅をもってみる必要がありますが、このうち、世界経済が急速に急回復（日本の輸出先主要 10 カ国の成長率は 2010 年度 3.4%、2013 年度にかけて 5.3%程度まで加速し、その後は 4.8%程度）する場合、2011 年度までは最大限の歳出削減を行い、その後は歳出抑制を続け、社会保障の機能強化について、基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げ、高齢化の進展に伴う自

然増を公費負担することだけにとどめれば、消費税率を引き上げなくても 2017 年度に基礎的財政収支は黒字化する見通しです。しかし、2010 年から世界経済が急速に高成長を遂げるとするのは現時点では想定しにくいと考えられます。

- ・ また、社会保障については、中期プログラムに基づき、機能が強化される可能性が高いと考えられます。そこで、世界経済については 2010 年から 2011 年にかけて順調に回復（日本の輸出先主要 10 カ国の成長率は 2010 年度 0.9% 程度の後、2013 年度にかけて 4.5% 程度まで高まり、その後は年率 3.3%）し、社会保障については機能が強化されると想定した場合、内閣府の試算によれば、基礎的財政収支が今後 10 年以内に黒字化するためには消費税率を 7% 引き上げる必要があるという結果になっています。この場合、歳出については 2011 年度まで最大限削減し、その後、社会保障費以外は名目金額で横ばいで推移することが前提です。つまり、社会保障の機能強化のために消費税率を 2011 年度から 2017 年度にかけて 7% 引き上げて 12% とする一方、他の歳出を抑制し続ければ、2018 年度時点で基礎的財政収支が黒字化する見込みです（図表 3）。
- ・ もっとも、内閣府の試算では基礎的財政収支が黒字化しても、消費税率の引き上げが終わると財政収支(対名目 GDP 比)はほとんど改善がみられなくなります。基礎的財政収支が黒字化しても、2010 年代半ば以降は金利が名目成長率を上回ってくるため、利払いが増加して財政収支の改善が進まないためです。また、この試算では消費税率が引き上げられて物価上昇率が高まることもあって名目成長率が 2% 台後半から 3% 程度で推移すると結果となっていますが、過去の動向から考えると比較的高い伸びと言えます。
- ・ この試算では便宜上、毎年 1% ずつ消費税率が引き上げられることになっています。実際にこのような形で消費税率が引き上げられるかどうかはわかりませんが、社会保障費の増加が確実に見込まれる中で、基礎的財政収支を黒字化させるためにはある程度の消費税率の引き上げは避けられないでしょう。

図表 3 . 消費税率の引き上げ幅の違いによる基礎的財政収支の内閣府試算



(注) 消費税率3%引き上げ:2011年度から2013年度にかけて3%(毎年度1%ずつ)引き上げ
 消費税率5%引き上げ:2011年度から2015年度にかけて5%(毎年度1%ずつ)引き上げ
 消費税率7%引き上げ:2011年度から2017年度にかけて7%(毎年度1%ずつ)引き上げ
 なお、試算にあたっての想定は以下のとおり。
 ・世界経済は順調に回復(日本の輸出先主要10ヵ国の成長率は2010年度0.9%程度の後、2013年度にかけて4.5%程度まで加速し、その後年率3.3%程度で推移)
 ・社会保障の機能強化を「中期プログラム」の工程表を踏まえ一定の仮定に基づき実施
 ・2010年度、2011年度は「骨太の方針2006」別表に示された14.3兆円歳出削減の考え方に基づき歳出削減を行い、2012年度以降は非社会保障歳出(名目額)は横ばい

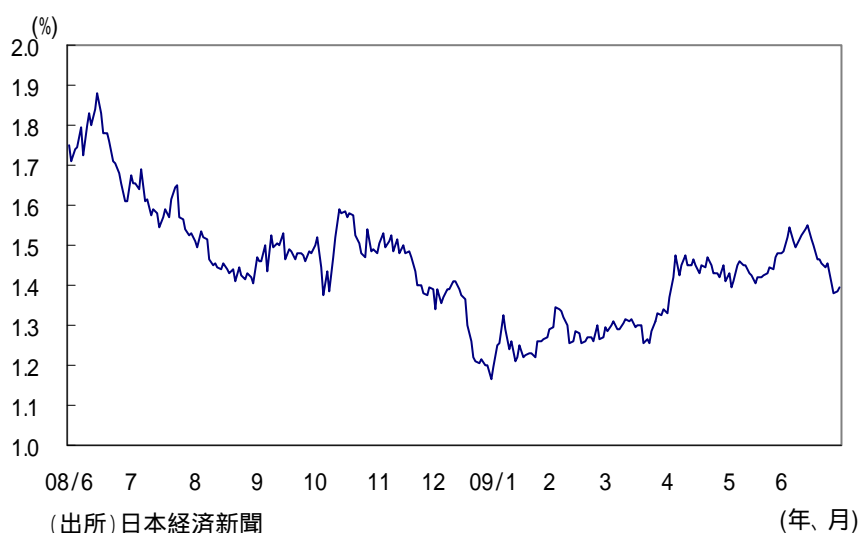
(出所)内閣府「中長期の道ゆきを考えるための機械的試算」

Q 5 . 財政収支の悪化が長期金利に与える影響はどうでしょうか？

- ・ 財政支出が過去最大規模の「経済危機対策」が策定されたことで、2009年度に新規に発行される国債は、建設国債が14.9兆円、特例(赤字)国債が29.2兆円、合計で44.1兆円と過去最大の規模です。今後、企業収益の回復が遅れることなどにより、法人税収をはじめとして税収が政府の見通しを下回ることとなれば、さらに国債発行額が増加する可能性もあります。
- ・ 長期金利は、水準としてはまだそれほど高くはありませんし、方向としても一方的に上昇が続くという状況にはありません(図表4)。しかし、今後、新規国債の増発が予想される中で、財政悪化を背景とする国債の需給悪化懸念などから金利上昇圧力がかかる可能性もないとは言いきれません。景気動向を反映しない長期金利の上昇は、企業の設備投資や家計の住宅投資を抑制する要因となり、景気回復を遅らせる要因となります。さらに、長期金利の上昇は政府の利払いの増加を通じて財政状況をさらに悪化させることとなります。

- なお、先ほどの内閣府の試算では、消費税率が2017年度までに7%引き上げられる場合の長期金利は2015年度時点では2.7%まで上昇し、2020年度には4.1%まで上昇します。この上昇の背景には、名目成長率が2%台後半から3%と景気が順調に推移することが挙げられます。確かに、名目成長率が高まっていくような状況になれば将来的には金利が大幅に上昇していく可能性も出てきますが、当面の名目成長率はマイナスあるいは極めて低いものにとどまると予想されるため、そのような可能性は大きくないと考えられます。

図表4. 長期金利（新発10年物国債利回り）の推移



お問合せ先 調査部 中田 一良

E-mail : kazuyoshi.nakata@murc.jp

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、金融商品の売買や投資など何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、弊社はその正確性を保証するものではありません。また執筆者の見解に基づき作成されたものであり、弊社の統一的な見解ではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。当資料は著作物であり、著作権法に基づき保護されています。一部を引用する際は必ず出所（弊社名、レポート名等）を明記して下さい。全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、弊社までご連絡下さい。