

財政健全化に向けて求められる中間評価の活用

調査部 主任研究員 中田 一良

政府は、2018年6月に決定した「経済財政運営と改革の基本方針2018」(骨太の方針2018)において、新しい経済・財政再生計画を策定した。財政健全化目標として、2025年度に基礎的財政収支を黒字化させ、債務残高のGDP比を安定的に引き下げることが掲げられている。

また、同計画では、2021年度を対象に、進捗状況を管理するためのメルクマールとして、中間指標が設定されている。具体的には、基礎的財政収支赤字のGDP比については、実質的に半減させて、1.5%程度とすることを目指し、債務残高のGDP比については180%台前半、財政収支赤字のGDP比については3%以下にする目標となっている。

政府は、新しい経済・財政再生計画の策定に先立って、2018年3月に2015年度に策定した経済・財政再生計画に基づく取組状況を確認するために、中間評価として2018年度の財政状況について点検を行っている。

中間評価によると、2015年度時点の想定と比較すると、歳出面では補正予算を通じた歳出の拡大により赤字幅がGDP比で0.4%程度拡大し、歳入面では成長率の下振れ等により税収の伸びが想定よりも緩やかだったことにより、赤字幅はGDP比で0.8%程度拡大したことが示されている。しかしながら、財政健全化に向けて、こうした内容を踏まえた具体的な対応策が新しい経済・財政再生計画に盛り込まれているとは言えない。

2019年10月に予定されている消費税率の引き上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、政府は臨時・特別の予算措置を講じる方針であり、2019年度以降の財政状況は厳しくなる可能性がある。さらに、政府が指摘しているように、2025年には団塊世代がすべて75歳以上となり、医療費、介護費を中心に社会保障関係費が増加し、財政を取り巻く環境はいっそう厳しくなると見込まれる。このため、財政健全化に向けた取組を強化しなければならない状況となることも考えられる。

その際に活用すべきであると考えられるのが、中間評価である。新しく策定された経済・財政再生計画では、2021年度の財政状況について中間評価を行うことになっている。そこで明らかとなった課題を解決する具体的な対応策を、経済・財政再生計画に盛り込むことが財政健全化に向けて必要であると考えられる。

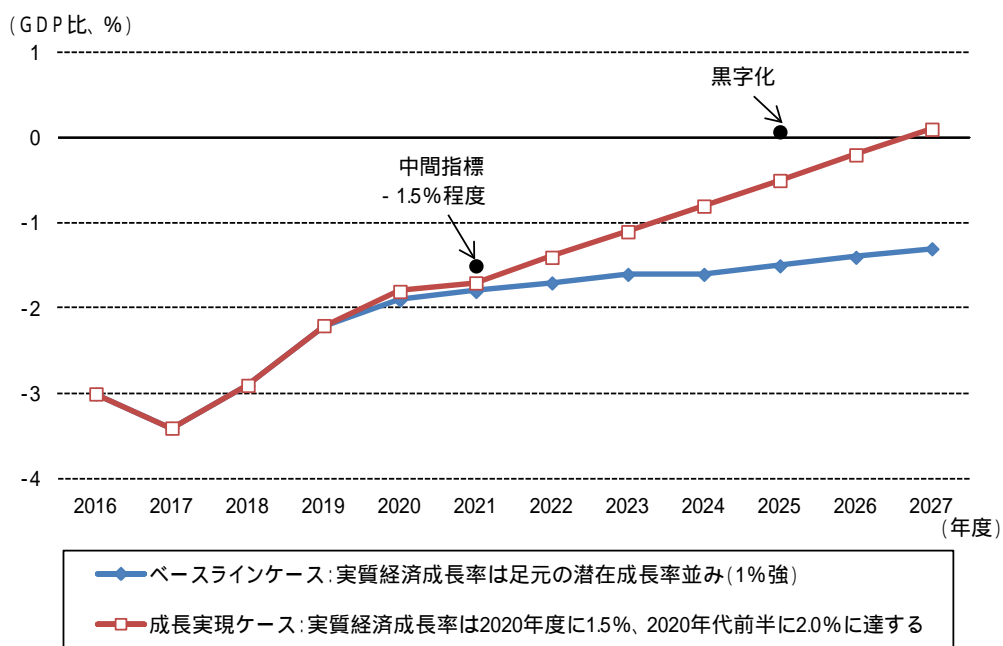
1. 新たに策定された経済・財政再生計画

政府は、2015年度に策定した経済・財政再生計画において、国・地方を合わせた基礎的財政収支を2020年度に黒字化させ、債務残高のGDP比を安定的に引き下げることを目指していた。しかし、2019年10月に消費税率を10%に引き上げることによる増収分の用途の一部を変更して幼児教育無償化などに充てることもあり、2020年度の基礎的財政収支の黒字化は困難になった。そこで、2018年6月に決定した「経済財政運営と改革の基本方針2018」(骨太の方針2018)において、新しい経済・財政再生計画を策定した。

新しい経済・財政再生計画では、財政健全化目標について、2025年度に基礎的財政収支を黒字化させ、債務残高のGDP比を安定的に引き下げるとされている。2022年からは団塊世代が75歳以上になり始め、社会保障関係費の増加が見込まれることから、2019年度から2021年度を「基盤強化期間」と位置付けて、経済成長と財政を持続可能なものにするための基盤固めを行う方針となっている。

そして、2021年度を対象に、進捗状況を管理するためのメルクマールとして、中間指標が設定されている。具体的には、基礎的財政収支赤字のGDP比については、実質的に半減させて、1.5%程度とすることを目指し、債務残高のGDP比については180%台前半、財政収支赤字のGDP比については3%以下にする目標となっている(図表1)。

図表1. 財政健全化目標と内閣府の基礎的財政収支の見通し



財政健全化に取り組むにあたり、社会保障は歳出改革の重点分野とされている。国の一般会計の予算編成にあたっては、社会保障関係費の実質的な増加は、これまでのように具体的な金額は明示されていないものの、高齢化による増加分に相当する伸びに抑えるという、従来の方針が維持されるものとなっている。非社会保障についても、これまでの取組が継続されることになっている。このほか、歳出改革では、インセンティブの活用によって歳出の効率化を促進しようとする「インセンティブ改革」、地方自治体間や保険者間の比較を行って「見える化」を推進し、改革意欲を高めることや、「先進・優良事例の横展開等」といった、国民の意識改革や行動変容につながる取組を今後行うとしている。

社会保障制度の持続可能性の観点から、後期高齢者の窓口負担の在り方などについて検討を行うことなどが盛り込まれているものの、基本的には、財政健全化に向けた取組については、これまでの経済・財政再生計画を引き継ぐものとなっていると言える。

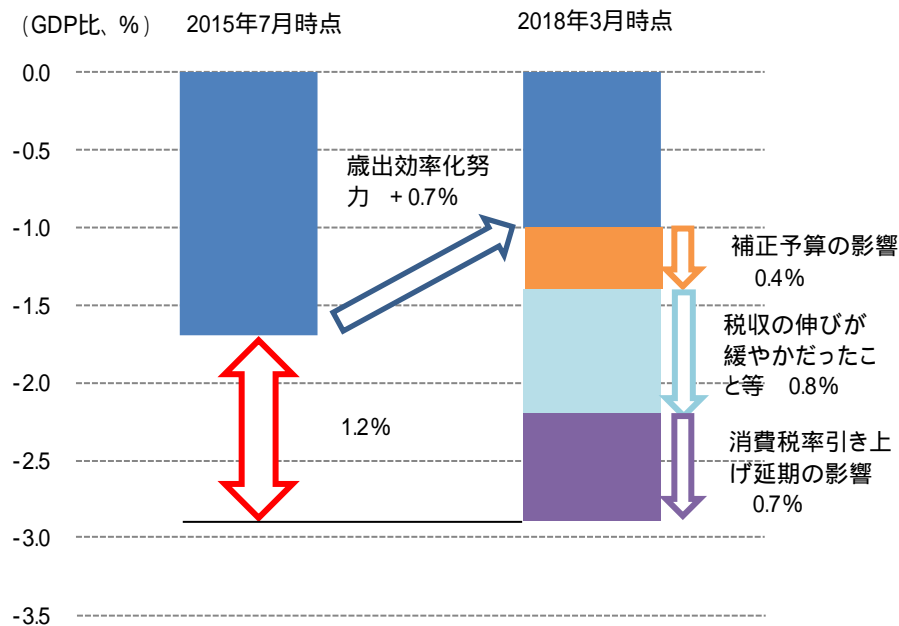
2. 政府による中間評価が示唆するもの

(1) 政府による中間評価

政府は、新しい経済・財政再生計画の策定に先立って、2018年3月に2015年度に策定した経済・財政再生計画に基づく取組状況を確認するために、中間評価として2018年度の財政状況について点検を行っている。

2015年度に計画が策定された時点では、消費税率の10%への引き上げ時期は2017年4月とされていたことから、基礎的財政収支のGDP比のメルクマールは-1%と設定されていた。内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月)によると、2018年度の基礎的財政収支のGDP比は-2.9%と見込まれており、メルクマールを大きく下回るだけでなく、計画策定当時の中長期試算(2015年7月時点の経済再生ケースで、歳出改革の効果を織り込んでいないもの。以下、同様)における2018年度の見通しである-1.7%を1.2%ポイント下回る結果となった(図表2)。

図表 2 . 2018 年度の基礎的財政収支の中間評価



(出所) 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価(平成30年3月)」に基づき作成

中間評価によると、このかい離に関して、歳出面では、歳出効率化効果により 2015 年の中長期試算と比較すると、GDP 比で 0.7% 程度赤字幅が縮小したものの、補正予算による歳出の拡大により赤字幅が GDP 比で 0.4% 程度拡大した。この結果、歳出面では、赤字幅は GDP 比で 0.3% 程度縮小したとされている。

歳出面では全体として赤字削減効果があったにもかかわらず、基礎的財政収支が 2015 年度の中長期試算の値を下回ったのは歳入面の要因によるところが大きい。歳入面では、2017 年 4 月に予定されていた消費税率の引き上げが 2019 年 10 月に延期されたために赤字幅は 2015 年の中長期試算値と比較すると、GDP 比で 0.7% 程度拡大した。さらに成長率の下振れ等により税収の伸びが想定よりも緩やかだったことにより、赤字幅は GDP 比で 0.8% 程度拡大した。この 2 つの要因の合計で、赤字幅が 2015 年の中長期試算と比較すると GDP 比で 1.5% 程度拡大した。

(2) 中間評価が示唆すること

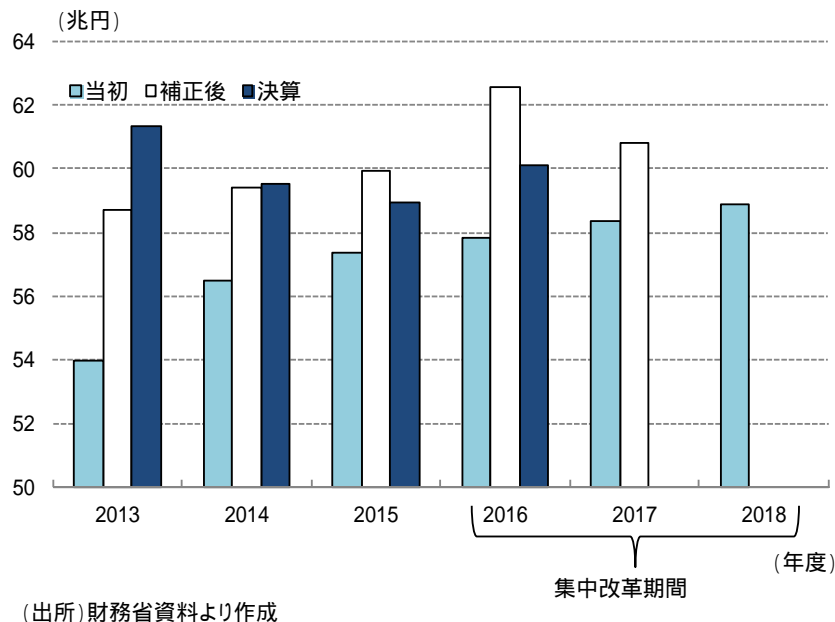
中間評価において注目すべきは、補正予算による歳出の拡大と、税収の伸びが想定よりも緩やかだったことである。

補正予算による歳出の拡大に関しては、2015 年度に策定された計画では、2016 年度から 2018 年度は集中改革期間とされており、国の一般会計では、社会保障関係費を含む一般歳

出の総額のそれまでの安倍政権での3年間の実質的な増加額が1.6兆円程度であったことから、それを継続させることを念頭に、当初予算の編成が行われてきた。しかしながら、実際には補正予算の編成が毎年行われて歳出額が拡大し、赤字が拡大する要因となった(図表3)。

こうしたことから、財政健全化に向けた取組で重要なことは、計画に基づいて当初予算を編成するだけでなく、補正予算も含めた最終的な支出額の動向を重視する必要があるということである。この点について、新たに策定された経済・財政再生計画では、「当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」とされているものの、具体的な取組が示されているわけではない。

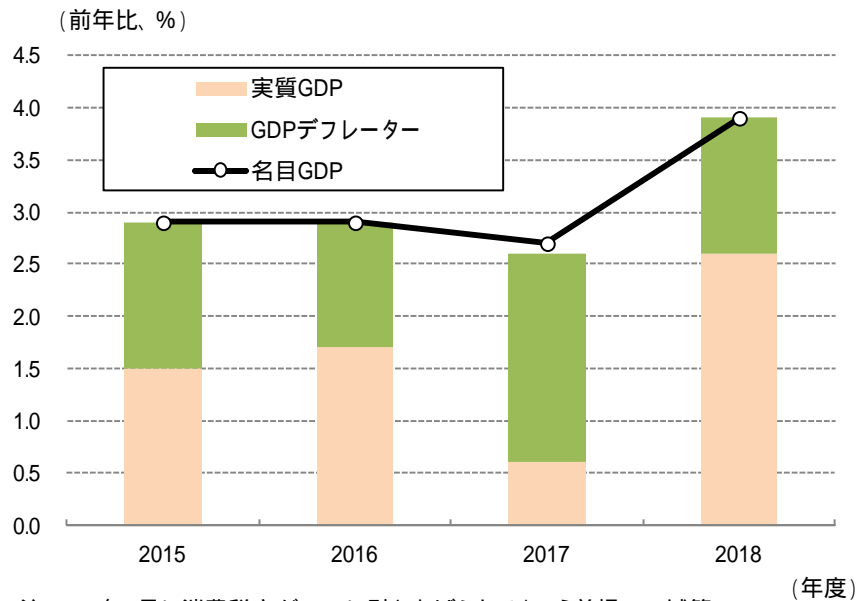
図表3．国の一般会計の一般歳出の推移



税収の伸びが想定よりも緩やかだったことについては、法人税収等は変動が大きいことから税収を正確に予測することは容易ではないが、税収の予測に影響を及ぼす名目GDPの成長率が高く想定されており、税収を過大に見積もっていたことが一因であると考えられる。

2015年7月の中長期試算では、消費税率が2017年4月に10%に引き上げられると想定されていたことに留意する必要があるが、名目GDP成長率は、2015年度から2017年度にかけて2%台後半で推移した後、2018年度には3.9%と試算されていた(図表4)。実際の名目GDP成長率は、2015年度は想定どおりであったが、2018年度は2.5%と現時点で見込まれており、2015年当時の試算値を下回っている。

図表4 . 2015年度時点の名目GDP成長率の想定



(注)2017年4月に消費税率が10%に引き上げられるという前提での試算
 (出所)内閣府「中長期の経済財政に関する試算(2015年7月)」より作成

このように高い経済成長に基づく財政健全化計画の目標は、名目GDP成長率が想定したほどには高まらないために税収が確保できず、結果として達成できない可能性があることを、今回の中間評価は示唆していると考えられる。

安倍政権は、経済再生と財政健全化を一体と捉えており、「経済再生なくして財政健全化なし」の方針の下、実質2%、名目3%成長の実現を目指し、それによって財政健全化も目指すとしている。高い成長率を前提とする中で、税収の伸びが想定よりも緩やかだったことが財政健全化の遅れをもたらしたのであれば、財政健全化に向けては、税収を確保する手段や歳出改革のさらなる推進のための具体策が検討されるべきであろう。経済が想定通りの成長を実現できなかったために財政健全化が実現しないのであれば、結局、財政健全化は経済成長次第ということになり、これまでのように、基礎的財政収支黒字化の目標時期を先送りするだけになってしまうからである。

しかしながら、今回は消費税率引き上げの時期の延期と増収分の使途の変更といったこともあったこともあり、財政健全化目標自体が黒字化の目標時期の先送りという形で変更され、中間評価から示唆される具体的な対応策はとられていないと言える。

3. 財政健全化に向けた課題～中間評価の活用

2019年度に消費税率が10%に引き上げられる予定であり、政府は、「骨太の方針2018」において、「消費税率引き上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、臨時・特別の措置を2019・2020年度当初予算において、講ずる」としている。このため、2019年度、2020年度の基礎的財政収支は、内閣府の中長期試算(2018年1月)で示されている値よりも悪化する可能性がある。さらには、2020年度の東京オリンピック・パラリンピック開催後の景気が政府の想定よりも厳しくなり、それに伴って財政状況もいっそう厳しいものとなることも考えられる。

また、政府が指摘しているように、2025年には団塊世代がすべて75歳以上となり、医療費、介護費を中心に社会保障関係費が増加し、財政を取り巻く環境はいっそう厳しくなると見込まれる。社会保障制度や財政の持続性を確保するためには、政府が目指す経済の再生が実現していなくても、財政健全化を目指す取組を強化しなければならない状況に追い込まれることも考えられる。

その際に活用すべきであると考えられるのが、中間評価である。今回実施された中間評価は、新しく策定された経済・財政再生計画に十分にフィードバックされる形とはならなかったが、基礎的財政収支の改善が想定されたペースを下回った要因を示しており、財政健全化目標の達成に向けた課題を明らかにしている。新しく策定された経済・財政再生計画では、2021年度の財政状況について中間評価を行うことになっており、そこで明らかとなった課題を解決する具体的な対応策を、経済・財政再生計画に盛り込むことが財政健全化に向けて必要であると考えられる。

- ご利用に際して -

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の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、当社までご連絡ください。