

新財政健全化目標の達成は困難

株式会社日本総合研究所 副理事長 湯元健治

1. はじめに

今月中旬を目途に「骨太方針 2018」が取りまとめられる。これまで安倍政権は、2020 年度にプライマリー・バランス (PB: 基礎的財政収支) の黒字化を達成するとの財政健全化目標を掲げてきたが、昨年 12 月に 2019 年 10 月に予定される消費税率の引き上げ(8%→10%)による税収増のうち、1.7 兆円相当分を保育・教育の無償化に充てる用途変更を行った結果として、目標達成を断念すると表明した。その後、新目標の設定までに半年もの時間がかかったが、本年の「骨太方針 2018」の原案では、2025 年度までに PB 黒字化を実現するとの新目標が設定されるとともに、この目標達成のための具体的方針・計画も明らかにされている。以下では、足下の PB 赤字が従来の財政健全化目標のコースから大きくかい離し、財政健全化の進捗が大幅に遅れた要因を明らかにするとともに、これを踏まえて、今回の新しい財政健全化目標の達成可能性をどうみるかについて、冷静かつ客観的に判断したい。

2. 財政健全化の進捗が大幅に遅れた原因

まず、内閣府経済財政一体改革推進委員会の分析(「経済・財政一体改革の中間評価」2018 年 3 月)をベースに、財政健全化の進捗が大幅に遅れている実態とその原因について考えてみよう。

2018 年 1 月発表の「中長期の経済財政に関する試算(以下、中長期試算)」では、2018 年度の PB 赤字の対名目 GDP 比率は、高い経済成長を前提とする成長実現ケースでも、▲2.9%(実額は▲16.4 兆円)と、2015 年度実績(▲2.9%)から改善が完全にストップしている。そもそも、2015 年 7 月時点の中長期試算の経済再生ケースで見込んだ赤字額が▲1.7%(同▲9.5 兆円)だったことを踏まえると、当初想定対比でみて、▲1.2%(同▲6.9 兆円)もの収支に狂いが生じていることが分かる。この規模から判断しても、PB 黒字化目標の達成断念は、単に消費税の用途変更に止まらない様々な原因があることが分かる。

第 1 は、名目経済成長率の低下に伴う税収の下振れだ。2015 年 7 月試算では、15～18 年度までの 4 年間の名目 GDP 成長率は、平均 3.1%を見込んでいたが、実績は 15～17 年度の 3 年間で 1.9%に止まっており、この影響で PB 赤字が▲0.8%(同▲4.3 兆円)悪化した。要するに、PB 悪化幅の 3 分の 2 は、前提となる経済成長率を高く見積もり過ぎたことによる。

第 2 は、消費税率引き上げ(8%→10%)を当初予定の 2017 年 4 月から 2 度先送りし、2019 年 10 月まで 2 年半遅らせたことだ。この影響は、▲0.7%(同▲4.1 兆円)に上る。もちろん、10%への引き上げを 2019 年 10 月に確実に実施すれば、PB 目標への影響はニュートラルになる。

第 3 は、補正予算編成による歳出の増加だ。これは、内閣府分析では▲0.4%(同▲2.5 兆円)と試算されている。もっとも、安倍政権誕生以来 5 年間の補正予算による国費投入額は 29.6 兆円にも上っており、過去、5 年間、大規模な景気対策を実行し

なかったならば、20年度PB黒字化目標は達成できていた可能性があることには留意を要しよう。

第4に、内閣府分析では歳出効率化の効果として、0.7%(同3.9兆円)の歳出抑制が実現したとしている。これは、2016～18年度の集中改革期間において社会保障費を3年間で1.5兆円増に抑制するなど歳出改革が奏功したためとの自己評価を行っているが、その抑制幅は▲4400億円に過ぎない。歳出抑制効果の大部分は、社会保障以外の一般歳出が物価上昇率並みに増加するとの高めの伸びを前提としたためであり、物価目標が達成に程遠いことが計算上、歳出抑制の形で現れたに過ぎない点に留意する必要がある。

以上のようにみると、名目成長率、物価上昇率など非現実的な経済前提に基づく試算値をベースにした財政健全化目標が達成困難になるのは、ある意味で当然といえよう。

3. 新目標の実現可能性は乏しい

以上の点を踏まえつつ、新目標の実効性について、検討してみよう。新目標年度を2025年度に5年間も先送りしたが、以下の4つの理由から2025年度のPB黒字化は相当困難だと言わざるを得ない。

第1に、内閣府の中長期試算では、高成長を前提とする成長実現ケースでも、2025年度のプライマリー・バランスは、▲0.5%(同▲3.8兆円)の赤字が残る計算だ。同試算では、黒字化時期を2027年度としており、追加的な増税ないし、歳出削減が必要になる。ましてや、成長率を現実のケースに近い(それでも、実績よりはやや高い)ベースラインケースでみると、25年度のPB赤字幅は、▲1.5%(同▲9.6兆円)もの収支改善策が必要になる計算だ。これは、消費税率換算で4%に相当する規模であり、生半可な歳出削減だけで賄える金額ではなく、10%から先の消費税率引き上げを早急に議論することが不可欠の課題として浮上してくることを意味する。

第2に、2019～21年度までの3年間で「基盤強化期間」と位置付け、社会保障費の伸びを高齢化相当分(高齢者の頭数の増加分)に抑制するとしているが、前回の経済財政再生計画では、具体的に3年間で1.5兆円を目安に抑制するとしていたことを考えると、抑制に向けた規律がむしろ弱まっている。団塊世代が75歳以上の後期高齢者になる2022～24年度にかけて、社会保障費は一段と膨張することが避けられず(注1)、具体的かつ実効性の高い抑制策を早急に打ち出す必要があるが、現政権にそうした危機意識があるようには見られない。

(注1)後期高齢者の1人当たり医療費(国庫負担分)は前期高齢者の5倍、介護費は同10倍になる。

第3に、2021年度に3つの中間指標(PB赤字▲1.5%、債務残高対GDP比率180%台前半、財政赤字対GDP比率▲3%以下)を設定して、財政健全化の進捗状況をチェックし、必要に応じて追加策を講じるとしているが、この中間指標の位置づけは曖昧で、数値自体もかなり甘いものであることに留意すべきだ。まず3つの中間指標は、中間目標ではなく進捗状況をチェックするための単なるメルクマールに過ぎない。2021年度のPB赤字の予想値▲1.7%よりも赤字幅を小さくするとの意は読み取れるが、

債務残高対 GDP 比率、財政赤字対 GDP 比率は内閣府の予測値通りになれば達成できるレベルで、一段の追加対策を要するものとはなっていない。

第4に、消費税の経済に与える影響を最小化するため、2019・20年度予算において臨時・特別の措置を講じるとしている点は、当初予算段階から歳出抑制のタガを緩める措置として看過できない。2014年4月の消費税率3%引き上げ時と異なり、(1)税率引き上げ幅が2%と小さいこと、(2)保育・教育無償化措置として1.7兆円を家計に還元する措置が決まっていることなどを勘案すると、景気への影響は当時よりもかなり小さくなるため、当初予算段階から景気対策を講じるのは、明らかに財政健全化に逆行する。そもそも、内閣府の試算では、2024年度にPB黒字化の達成が視野に入るとしていたが(注2)、消費税率の引き上げ影響やオリンピック後の景気落ち込みを想定して、目標年次を1年後へズレさせている。

(注2)内閣府によれば、2012年度からPB半減目標を達成した2015年度までのPB改善ペース(年平均▲0.46ポイント、除く消費税影響)が継続すると想定した場合、2017年度対比で2019年10月の消費税率10%への引き上げ効果も含めて、2024年度までの累計PB改善幅は▲3.6ポイントとなり、2024年度のPBは0.2%の黒字になると試算している。

4. 財政健全化実現のために何が必要か

以上の分析からも明らかな通り、「骨太方針2018」に盛り込まれる新しい財政健全化目標と目標達成のための計画は、著しく規律を欠いたものとなっており、団塊の世代が後期高齢者入りする2020年代前半には、目標年次が再び先送りされることは間違いないとみておく必要がある。

そうした事態を回避するためには、以下の4つを実行すべく、財政健全化計画だけでなく、法制面も含めて抜本的な改革が待ったなしだと筆者は考える。

第1に、従来から指摘されている通り、甘い経済前提に基づく財政収支試算から決別すべきである。本年1月の中長期試算は、そうした問題意識から従来よりも名目経済成長率の前提を引き下げているが、依然として実態からは大きく乖離している。より保守的なベースラインケースに基づいて、歳出改革、歳入改革をスピーディに断行する必要がある。これまでは、前提を意図的に甘くして、経済成長だけで財政健全化が進むとの幻想を与え、改革努力を怠ってきたと言わざるを得ない。これを回避するためには、こうした予測を米国のCBO(議会予算局)に倣った独立財政機関に行わせ、政権の意向とは中立的な予測・情報を発信させることも一案である。

第2は、社会保障費の効率化・適正化に向けた「改革プログラム」を早急に策定する必要がある。「高齢化の伸びの範囲内に抑制する」という曖昧な目安ではなく、目標年次までにどの程度の規模の社会保障費抑制が必要なのか、そのために、どのような改革が必要なのかを早急に議論し、社会保障改革にまい進しなければならない。検討すべき改革メニューは、(1)公的年金の支給開始年齢の67~68歳への引き上げ、(2)高所得者の基礎年金国庫負担分の給付停止と年金課税のさらなる見直し、(3)診療報酬・介護報酬のマイナス改定、(4)薬価制度・調剤報酬の抜本改革、(5)病床数の削減など医療提供体制の抜本改革、(6)低額医療費の受信時全額自己負担制度の導入、

(7)かかりつけ医など病院の機能分担強化と医療アクセスの一定の制限、(8)市販類似薬の保険対象範囲外化、(9)終末期延命治療の廃止、(10)要介護認定基準の厳格化、介護保険対象範囲の縮小等々、沢山ある。賛否両論の改革も少なくないが、経済財政諮問会議の場で、真剣に議論し、どの改革をいつまでに断行するか、具体的な工程表を一刻も早く策定すべきである。

第3に、10%から先の消費税率をどうするのか、の議論を超党派で開始する必要がある。消費税率の引き上げそのものの是非を与野党で争うことは非生産的だ。どの党が政権を担う場合でも、財政健全化や社会保障の財源不足解消という重い政策課題は変わらない。民主党野田政権時に民主、自民、公明の3党合意が実現したように、2020年度から25年度までの5年間で消費税率を4~5%引き上げるよう主要与野党で合意することを目指すべきだ。最終的に何%引き上げるかは、上述した社会保障の抜本改革にどれだけ踏み込めるかに依存する。さらに言えば、消費税率の引き上げ判断は、首相が恣意的に行うのではなく、(1)景気動向は内閣府の公式判断を尊重、(2)社会保障の財源不足額(厚生労働省が試算)を勘案、(3)今後の財政収支シミュレーション(内閣府、財務省)を勘案するという3つの観点から総合的に行うべきだ。

第4は、財政規律を一段と強化する「財政健全化法」を制定すべきだ。その内容は、(1)実効性の高い財政健全化目標の設定、(2)5年ごとに社会保障の財源不足額を厚生労働省が試算・公表し、不足財源については消費税率の引き上げと社会保障費の効率化・適正化またはその双方で賄うことを義務付ける、(3)その他一般歳出(除く利払い費)は、名目経済成長率(あるいは税込増加率)を下回る伸びに抑制することを義務付ける、(4)複数年度で歳出全体の上限および政策分野別の歳出上限を設定し年々の予算編成に反映させる、(5)Pay-As-You-Go原則(新たな歳出増、減税を行う場合には、他の歳出削減や増税で税収を確保)を義務付ける、(6)政治の裁量を排すべく、事実上青天井となっている景気悪化時の補正予算編成に複数年度で上限を設定するといった措置を盛り込む必要がある。

5. おわりに

安倍政権の「経済成長なくして財政健全化なし」のスローガンは、消費税率引き上げ時期の先送りや大規模補正予算の編成などから完全に破綻している。「歳出歳入の大胆な改革なくして財政健全化なし」と財政健全化の基本方針を改め、「財政健全化法」の制定に向けて、今こそ、舵を大きく切る時である。

(2018. 6. 12)