

基礎的財政収支黒字化が遠のいた中期経済財政見通し

～「日本経済の進路と戦略」内閣府参考試算～

企画調整室（調査情報室） 鈴木 克洋

1. はじめに

2008（平成20）年1月18日、政府の経済財政運営の中期方針である『日本経済の進路と戦略』（以下「進路と戦略」という。）が閣議決定された。この中では、我が国が目指すべき経済社会の姿とそれを実現するための今後の経済財政運営の中期的な方針が示されており、政府の経済財政運営の基軸となるものである。そして、この「進路と戦略」が経済財政諮問会議において策定される際には、その参考資料として内閣府による参考試算（以下「内閣府試算」という¹。）が公表される。この「内閣府試算」は閣議決定の対象ではないものの、「進路と戦略」に掲げられる施策を前提として、2011（平成23）年度までの日本経済や財政の姿が定量的に描かれている²。今次の「内閣府試算2008」で注目を集めたのが、前年の「内閣府試算2007」から一転、いずれのモデルケースにおいても政府が目標とする2011年度の国・地方合計の基礎的財政収支の黒字化は達成しないという見通しが示されたことである。そこで、本稿は「内閣府試算2008」に描かれた基礎的財政収支に関する見通しについて検証する。

2. 「進路と戦略」における中期財政の運営方針

2-1. 維持された2011年度の基礎的財政収支黒字化目標

「進路と戦略」は、小泉内閣における中期方針である『構造改革と経済財政の中期展望』を継承するものとして2007（平成19）年1月25日に安倍内閣においてはじめて策定され、福田内閣に引き継がれたものであり、「進路と戦略」としては2年目の策定となる³。「進路と戦略2008」では、「進路と戦略2007」

¹ 本稿では、2007年のものを「内閣府試算2007」、今次のものを「内閣府試算2008」として区分する。また、単に「内閣府試算」という場合は、両方を指すこととする。

² この参考試算は、定量的な方法によって推計される政府の中期的な将来見通しとして、民間シンクタンクなどを中心に注目度が高い。なお、足下の経済成長率、物価上昇率等の主要経済指標は、各年度の『政府経済見通しと経済財政運営の基本的態度』（以下「政府経済見通し」という。）に示される見通し値と整合的となっている。2008年度の「政府経済見通し」の概要等については、鈴木克洋・竹田智哉「危惧される「企業から家計へ」の実現可能性」『経済のプリズム第51号』（平成20年2月）を参照。

³ 本稿では、両者を区別するため、2007年のものを「進路と戦略2007」、今次のものを「進路と戦略2008」という。また、単に「進路と戦略」という場合は、両方を指すこととする。なお、

と同様、中期方針の対象期間を2011年度までとしている。このうち、財政健全化目標に関しては、安定的な経済成長を図るとともに、引き続き「基本方針2006」⁴及び「基本方針2007」⁵を堅持して国・地方を通じた歳出削減を行い、「2011年度には国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の黒字化を確実に達成する」という財政健全化目標を維持している。つまり、2011年度に国・地方の基礎的財政収支黒字化のため、「基本方針2006」に示された歳出削減（▲14.3～▲11.4兆円程度）を実行するとともに（図表1）、それでも目標に達しなかった場合には、増税等の歳入改革による増収で対応することが示されている。

図表1 「基本方針2006」における歳出改革の概要

	2006年度	2011年度	2011年度	削減額	備 考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1 兆円	39.9 兆円	38.3 兆円程度	▲1.6 兆円程度	
人件費	30.1 兆円	35.1 兆円	32.4 兆円程度	▲2.6 兆円程度	
公共投資	18.8 兆円	21.7 兆円	16.1～17.8 兆円程度	▲5.6～▲3.9 兆円程度	公共事業関係費 ▲3%～▲1% 地方単独事業(投資的経費) ▲3%～▲1%
その他分野	27.3 兆円	31.6 兆円	27.1～28.3 兆円程度	▲4.5～▲3.3 兆円程度	科学技術振興費 +1.1%～経済成長の範囲内 ODA ▲4%～▲2%
合計	107.3 兆円	128.2 兆円	113.9～116.8 兆円程度	▲14.3～▲11.4 兆円程度	
	要対応額:16.5兆円程度				

(注1) 上記金額は、特記なき場合国・地方合計(SNAベース)。

(注2) 備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の伸び率(対前年度比名目年率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)の名目での削減率を示す。

(出所)『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』

2-2. 基礎的財政収支とは

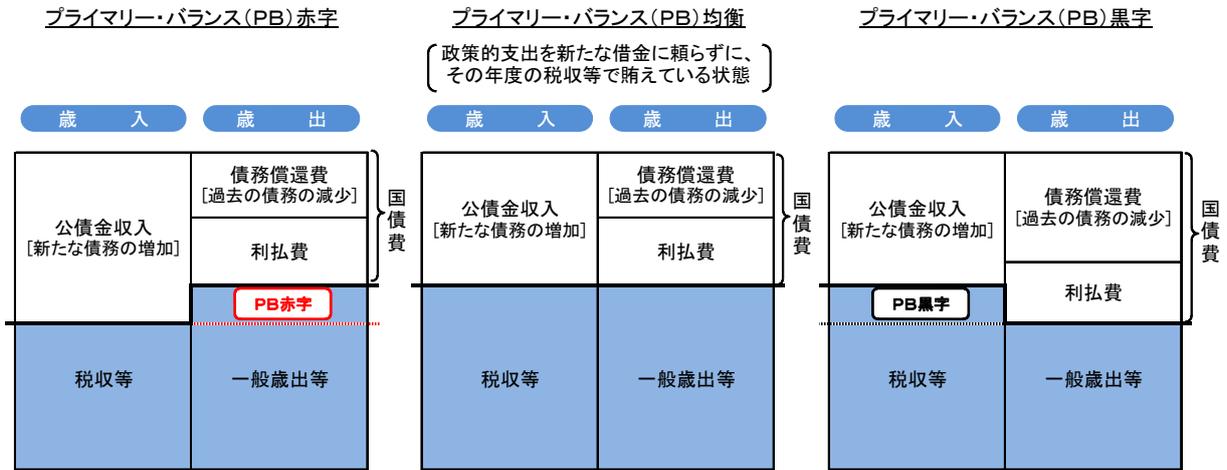
ここで、基礎的財政収支（プライマリー・バランス）について整理すると、基礎的財政収支とは「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支と定義づけられており、財政健全化を見るための指標の一つである（図表2）。この基礎的財政収支が均衡している状態とは、当該年度の政策的支出を新たな借金に頼らずに、その年度の税収で賄えているという状態である。つまり、基礎的財政収支が均衡している年度

「進路と戦略2007」の概要は、拙稿「鍵となる高成長の確保と歳出削減の徹底」『経済のプリズム』第36号（平成19年2月）を参照。

⁴ 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』（2006年7月7日閣議決定）

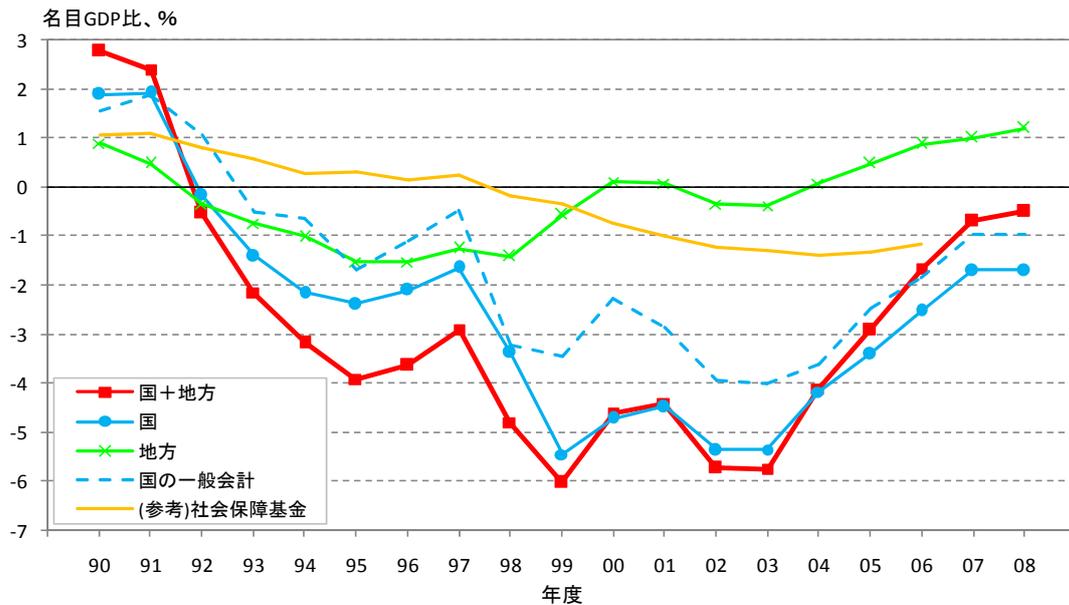
⁵ 『経済財政改革の基本方針2007』（2007年6月19日閣議決定）

図表2 基礎的財政収支の概念図



(出所) 筆者作成

図表3 国と地方の基礎的財政収支（名目GDP比）の推移



- (注1) 国、地方は国民経済計算（SNA）ベース。1995年度までは1995年固定基準。1996年度以降は2000年連鎖基準。SNAの定義では、国は一般会計のほか、国債整理基金、外国為替資金、交付税及び譲与税配付金など一部の特別会計と独立行政法人（一部を除く）が含まれ、地方は普通会計のほか、下水道事業など一部公営企業会計が含まれる。
- (注2) 国については、1998年度の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（約27兆円）、2005年度の道路関係4公団の民営化に伴う資産・負債の承継（約9.3兆円）、2006年度の財政融資資金特別会計から国債整理基金特別会計への繰入れ（12兆円）の影響を除外している。社会保障基金について、代行返上に伴う厚生年金基金から厚生保険特別会計への積立金の移管に係る資本移転（受取）（2003年度約3.5兆円、2004年度約5.4兆円、2005年度約3.5兆円、2006年度約0.7兆円）の影響を除外している。
- (注3) 2006年度まで実績値。国、地方の2007年度以降は「進路と戦略2008」の見通し。一般会計は2007年度が補正後予算、2008年度は当初予算。
- (出所) 内閣府『国民経済計算確報』、内閣府『日本経済の進路と戦略 参考試算』、『平成20年度政府経済見通しと経済財政運営の基本的態度』、各年度予算書・決算書から作成

においては、将来世代に対して少なくとも「新たなツケ」は生み出していない状態となる⁶。しかしながら、足下の我が国の財政状況を見ると、1992（平成4）年度以降、国・地方の基礎的財政収支は赤字の状態が続いており、「将来へのツケ」を増幅させているといえる（図表3）。「進路と戦略」における2011年度基礎的財政収支の黒字化達成という目標は、まずはこうした状態を解消しようというものである。

3. 悪化した国・地方の基礎的財政収支の見直し

「進路と戦略」の参考資料である「内閣府試算」においては、政府目標である国・地方の基礎的財政収支の黒字化が2011年度に実現できるかどうかが目ざされる。「内閣府試算2008」では、この基礎的財政収支見通しがすべてのケースで赤字を示すこととなった。そこで、本節と次節では、前年度の「内閣府試算2007」との比較を通して基礎的財政収支の赤字の背景を検証する⁷。

3-1. 「内閣府試算」の前提条件の整理

まず「内閣府試算」の前提を整理する。「内閣府試算」では経済情勢の不確実性を勘案し4つのケースで推計が行われている。「進路と戦略」に沿って潜在成長率を高めるための政策が実行される場合に期待される「成長シナリオ」⁸と、それら政策効果が十分に発現されずかつ外的な経済環境も厳しい場合の「リスクシナリオ」⁹の2つのシナリオが想定されるとともに、これに「基本方針2006」で決定された歳出改革を踏まえ、歳出削減額の上限（▲14.3兆円）の考え方に対応するケースを「歳出削減ケースA」、下限（▲11.4兆円）の考え方に対応するケースを「歳出削減ケースB」として、それぞれが組み合わされている¹⁰。

⁶ 基礎的財政収支の均衡状態は、あくまで当該年度の政策的経費からは新たな借金を生み出していないだけであり、過去の借金に対しては、新たに公債を発行して利払いと元本償還に充てている状態である。つまり、過去の借金を将来へつけ回している状態にすぎない。また、図表2からわかるように基礎的財政収支が均衡した状態であっても利払費分だけ公債残高は累積していく。利払費は金利に依存することから「金利＝名目成長率」の条件の下、基礎的財政収支が均衡した状態において、はじめて公債残高対GDP比が一定となる。公債残高そのものを低減させようとする場合は、基礎的財政収支は大幅に黒字化されなければならない。

⁷ なお、2007年8月6日に、経済財政諮問会議において「内閣府試算2007」公表以降の経済状況等を反映した試算値が内閣府から公表されている。その詳細については、拙稿「下方修正された中期経済見直し」『経済のプリズム』第47号（平成19年10月）を参照。

⁸ 「内閣府試算2007」の「新成長経済移行シナリオ」も前提に大きな違いが見られないことから本稿では同様のものとして扱うこととする。

⁹ 「内閣府試算2007」の「成長制約シナリオ」も前提に大きな違いが見られないことから本稿では同様のものとして扱うこととする。

¹⁰ なお、その他の前提についても、最新の経済見直し、予算、決算の各数値が盛り込まれたこと以外、おおむね同じとなっている。

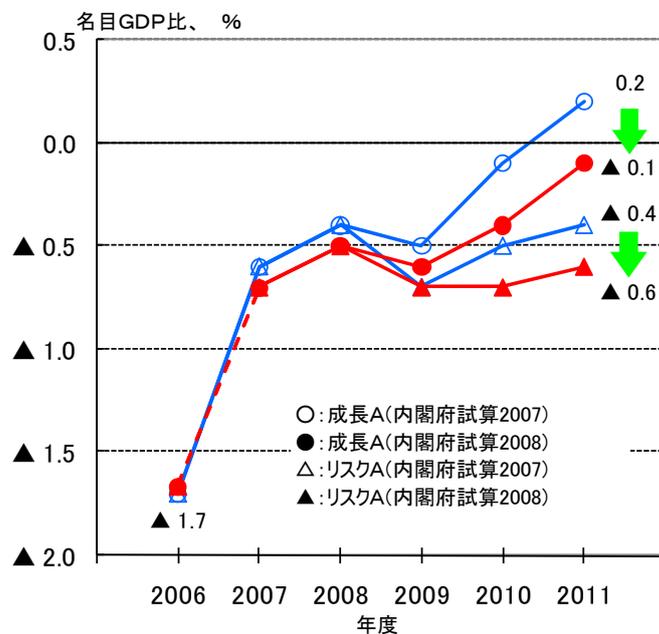
このように「内閣府試算」では、歳出改革を想定している一方で、特段の歳入改革は想定していないことから、基礎的財政収支の2011年度の見通しが赤字の場合には、その不足分は増税で賄われる必要がある。

なお、以下では4つのケースのうち、「成長シナリオ歳出削減ケースA」（成長A）と「リスクシナリオ歳出削減ケースA」（リスクA）の2つのケースに比べて比較することとする¹¹。

3-2. 2011年度の基礎的財政収支は赤字に転落

図表4は、「内閣府試算」の国・地方の基礎的財政収支の将来見通しをみたものである。青線が「内閣府試算2007」、赤線が「内閣府試算2008」を示す。全体を通して基礎的財政収支の名目GDP比は押し下げられたことがわかる。特に、政府の黒字化目標期限である2011年度についてみると、「成長A」ではGDP比0.2%（金額ベースで1.4兆円程度¹²）からマイナス0.1%（同マイナス0.7兆円程度¹³）に、「リスクA」ではマイナス0.4%（同マイナス2.4兆円程度¹⁴）からマイナス0.6%

図表4 国・地方の基礎的財政収支の見通しの変化



(注1) 国・地方の基礎的財政収支の名目GDP比。

(注2) 「内閣府試算2008」の2006年度の数値は実績値。ただし、財政融資資金特別会計から国債整理基金特別会計への繰入れ（12兆円）の影響を除外した。

(出所) 内閣府『日本経済の進路と戦略 参考試算』（2007.1.18）、内閣府『日本経済の進路と戦略 参考試算』（2008.1.17）、内閣府『国民経済計算確報』

¹¹ 比較を簡単にするため、歳出削減ケースBは割愛した。なお、両シナリオにおいて、歳出削減ケースBは、歳出削減ケースAと比較して、実質、名目とも経済成長率がやや高くなっている。この理由は、政府支出がGDPの需要項目の一つであることから、歳出削減額が小さいことでGDPが押し上げられたためと推察される。その一方、ケースBは歳出削減額が小さいこと等から基礎的財政収支はケースAと比較すると赤字幅は大幅に拡大する。

¹² 『朝日新聞』、『毎日新聞』（2007.8.7）。『読売新聞』（2007.1.16）では1.6兆円としている。

¹³ 『日本経済新聞』（2008.1.18）

¹⁴ 『読売新聞』（2007.1.16）

(同マイナス 3.3 兆円程度¹⁵) にそれぞれ下方修正されることとなった。つまり、前回の「内閣府試算 2007」において、唯一、基礎的財政収支黒字化を達成していた「成長 A」のケースでさえも、今次の試算では黒字化目標を達成することが厳しいことが示された。「内閣府試算 2007」の時点では、増税がなくても黒字化目標の達成は可能であるとの楽観的な主張も多くみられたが、今次の結果を見る限り、高成長を実現し、かつ歳出削減を徹底したとしても、財政健全化に向けた基礎的財政収支黒字化の目標達成については、楽観できる状況にはないことが示されたといつてよいだろう。

4. 基礎的財政収支悪化の要因

こうした「内閣府試算 2008」での 2011 年度の基礎的財政収支の下方修正の要因は、歳出削減額的前提には変更が加えられていないことから、専ら歳入(税収)の下振れによるものと考えられる。具体的には、(1)名目成長率の下方修正、(2)足下の税収見通し(発射台)の下方修正の2点が挙げられる。

4-1. 名目成長率の下方修正による影響

歳入(税収)予測にとって、名目成長率がどの程度となるかは、一番の関心事となる。これは税収の伸びは名目成長率に連動すると考えられているからである¹⁶。つまり、名目成長率が高ければ高いほど税収が確保されることになり、結果的に基礎的財政収支を改善させることになる。逆を言えば、名目成長率が低くなれば、その分だけ財政にはマイナスに影響する。

「内閣府試算 2008」における名目成長率は、予測期間の 2007 年度の見通し値が「政府経済見通し」にあわせて大幅に下方修正されたほか(2.2%→0.8%)、それ以降の推計値も全体を通しておおむね 0.6~0.8%ポイント程度押し下げられている(図表 5 中の緑色部分)。

名目成長率は、次の定義式のとおり実質成長率とインフレ率に分解できる。

$$\text{名目成長率} = \text{実質成長率} + \text{GDPデフレーター変化率(インフレ率)}$$

両試算において実質成長率には大きな差異が見られないことから、名目成長

¹⁵ 筆者試算。3.3 兆円 \div 553.5 兆円 \times \blacktriangle 0.6%

¹⁶ 名目成長率に対する税収の伸びの比率は、「税収弾性値」と呼ばれ、通常 1 よりも大きくなる。この理由は、累進構造である所得税制度は名目所得の上昇によって適用税率が高くなることから名目所得以上に税収が上昇すると考えられているからである。税収弾性値について「内閣府試算」では 1.1(事後の推計値)としている。つまり、名目成長率が 1%ポイント増加すれば、税収は 1.1%ポイント増加することを意味する。ただし、税収弾性値は計算する期間や税制改正等の制度的要因の取扱などによって異なることには注意が必要である。

率の下方修正は、主にGDPデフレーターの下方修正によるところが大きい。これは政府のデフレ脱却見通しの先送りと、足下における賃金低迷に伴うデフレ脱却期待の後退を反映したものと考えられる¹⁷。

こうした「内閣府試算 2008」における名目成長率の下方修正は、税收弾性値を介して税收を押し下げることになり、基礎的財政収支にはマイナスに影響している。

図表5 内閣府試算における経済と税收見通し(成長A)

(単位:兆円、%、%ポイント)

年度	名目成長率			実質成長率			GDPデフレーター変化率		
	試算2007 (i)	試算2008 (ii)	差分 (ii)-(i)	試算2007 (iii)	試算2008 (iv)	差分 (iv)-(iii)	試算2007 (i)-(iii)	試算2008 (ii)-(iv)	差分
2006	1.5	1.6	0.1	1.9	2.3	0.4	▲ 0.4	▲ 0.7	▲ 0.3
2007	2.2	0.8	▲ 1.4	2.0	1.3	▲ 0.7	0.2	▲ 0.5	▲ 0.7
2008	2.8	2.1	▲ 0.7	2.1	2.0	▲ 0.1	0.7	0.1	▲ 0.6
2009	3.3	2.5	▲ 0.8	2.2	2.3	0.1	1.1	0.2	▲ 0.9
2010	3.7	2.9	▲ 0.8	2.4	2.5	0.1	1.3	0.4	▲ 0.9
2011	3.9	3.3	▲ 0.6	2.5	2.6	0.1	1.3	0.7	▲ 0.6

年度	国一般会計の税收			地方普通会計の税收			国・地方合計の税收		
	試算2007 (A)	試算2008 (B)	差分 (B)-(A)	試算2007 (C)	試算2008 (D)	差分 (D)-(C)	試算2007 (A)+(C)	試算2008 (B)+(D)	差分
2006	50.5	49.1	▲ 1.4	36.2	35.8	▲ 0.4	86.7	84.9	▲ 1.8
2007	53.5	52.6	▲ 0.9	41.1	40.4	▲ 0.7	94.6	93.0	▲ 1.6
2008	54.7	53.6	▲ 1.1	42.3	41.2	▲ 1.1	97.0	94.8	▲ 2.2
2009	56.4	54.9	▲ 1.5	43.7	40.8	▲ 2.9	100.1	95.7	▲ 4.4
2010	58.7	56.7	▲ 2.0	44.9	40.5	▲ 4.4	103.6	97.2	▲ 6.4
2011	61.0	59.0	▲ 2.0	46.2	41.6	▲ 4.6	107.2	100.6	▲ 6.6

(注)「内閣府試算 2008」における 2006 年度の数値(赤字部分)は実績値。

(出所)図表4に同じ

4-2. 足下の税收(発射台)の下方修正による影響

財政の将来推計に際して、予測初年度の税收がどれだけあるかということは、技術的なことながらも非常に重要である。これは初期の税收をベース(発射台)

¹⁷ 原油価格高騰による商品価格転嫁で消費者物価指数(CPI)は上昇していることから、なぜデフレが続くのかとの疑問も生じる。しかし、CPIはあくまで消費を対象とする指数であり経済全体を表象しない。その点、GDPデフレーターは企業・家計・政府部門を含んだ一國経済全体を対象とした指数であり、国内で生み出された付加価値の単価を見たものである。GDPデフレーターは国内全体の総需要と総供給の大小関係に影響され、例えば、国内総需要が国内の供給力を下回るならば、デフレ圧力がかかると考えられている。足下の賃金の低迷やCPIに見られる商品価格の上昇によって消費が落ち込むならば、総需要は減少し、デフレは深刻になっていくことも考えられる。

として、先述の経済成長率等に伴って延伸されることになるからである。例えば、名目成長率などの経済情勢が同じであったならば、発射台（初年度税込）が高ければ高いほど、将来の税込増が期待できることになる¹⁸。

「内閣府試算 2008」では、予測期間の 2007 年度が当初予算から補正予算に変更されたことなどによって税込見通しが下方修正された。国の一般会計税込で約 0.9 兆円、地方の普通会計の税込で約 0.7 兆円、合計約 1.6 兆円の下押しとなった（前掲図表 5 中の青色部分）。今次の「内閣府試算 2008」において足下の税込が 1.6 兆円落ち込んだことは、先述の名目成長率見通しの下方修正とともに基礎的財政収支黒字化目標に大きな影響を与えていると考えられる。

4-3. 税込見通しの下振れ額の要因分解

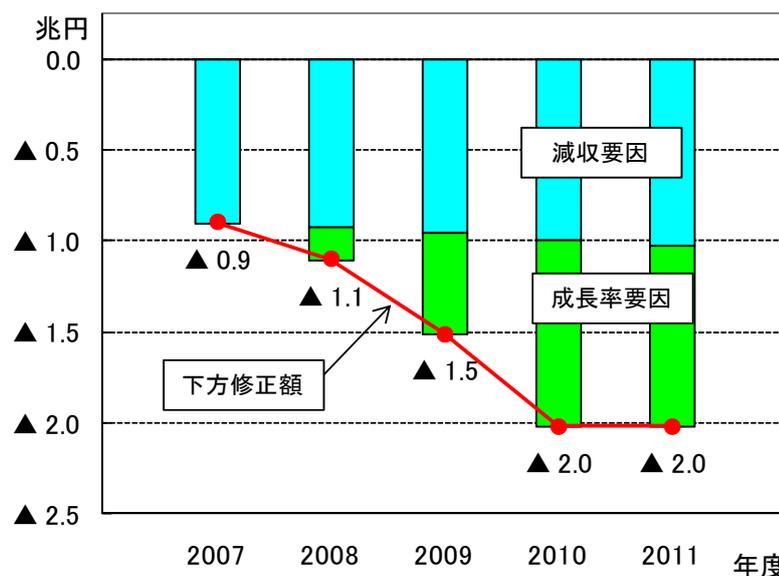
それでは、(1)名目成長率の下方修正と(2)足下の税込見通しの下方修正は、税込見通しにどの程度影響を与えたのだろうか。税込と経済成長率の関係が比較的安定している

国の一般会計を例にとって公表値を基に寄与度を試算した（図表 6）。

これによると、2007 年度は税込見通しの下方修正による「減収要因」として約 0.9 兆円の下修正額だけだったが、次第に名目成長率下方修正による「成長率要因」が膨らみ、2011 年度では約 2 兆円の落ち込み

となっている。「内閣府試算 2008」における名目成長率の下方修正は 0.6～0.8%ポイント程度とはいえ、一般会計の税込額は 50 兆円超であることから、税込の

図表 6 税込見通しの下振れ額の要因分解（一般会計）



(注 1) 税込は国の一般会計税込。
 (注 2) 成長率要因は、(1)名目成長率の下方修正による影響分を、減収要因は、(2)税込見通しの下方修正による影響分を表す。
 (出所) 内閣府『日本経済の進路と戦略 参考試算』(2007. 1. 18)、内閣府『日本経済の進路と戦略 参考試算』(2008. 1. 17)

¹⁸ 例えば、50 兆円と 55 兆円の場合、仮に 5%ずつ上昇していくとすると、5 年後には 63.8 兆円と 70.2 兆円となり、当初 5 兆円の差であったものが 6.4 兆円の差に広がることになる。

下振れ額は小さくはなく、それが年度を重ねるごとに累積されていくことになる。他方、減収要因についても、2007年度当初の下方修正分の0.9兆円だけでなく、その0.9兆円が経済成長とともに増加して得られたであろう額も年度を追うごとに積み上がっており、税収押し下げ額を拡大している。2011年度における約2兆円の税収下方修正の内訳を見ると、減収要因、成長率要因がほぼ半分ずつとなっている。

5. 2012年度以降も見据えた議論が必要

このように、「内閣府試算2008」では、高成長を実現し、かつ「基本方針2006」で示された歳出削減を徹底したとしても、2011年度には基礎的財政収支は黒字化しないことが示された。その主な理由は、先述のとおり税収額の下振れであり、その要因として名目成長率見通しの下方修正と2007年度の税収見通しの下方修正であることを述べた。これらの試算は計量モデルの結果であり当然幅をもって解釈しなければならないものの、重要なのは、今次の試算では最良のモデルケースでも黒字化しないことが示されたことであり、それ以外のケースでは、基礎的財政収支の黒字化目標はさらに遠のいたという点である。経済活動や税収の動向は民間が主体であるため不確実性が高く、足下での景気減速観測が強い中で、この先、我が国経済が急速に高成長を実現するというケースに過度に期待を寄せることはふさわしくないだろう。

また、「内閣府試算」では2012（平成24）年度以降の姿が示されたことがない。2012年度以降は、団塊世代に対する本格的な年金受給が始まってくることから、国庫負担金等の増加により歳出が増加することは避けて通れない。政府の一部門である社会保障基金は、1998（平成10）年度から基礎的財政収支の赤字が続いており（前掲図表3）、今後は少子高齢化の進展でますます赤字幅を拡大することが予想される。政府の責任として、社会保障部門を無視してよいことはなく、今後は国と地方だけでなく社会保障基金も含めた一般政府ベースで基礎的財政収支を見ることが必要である。

以上のことを勘案すると、歳出削減の徹底や高成長の実現のための政策は、人口減少化の中にあつて我が国の経済力を保持していく上では最重要の課題であることは論をまたないが、財政再建をこれだけに頼るということは、むしろいずれ無理が生じてくることになるだろう。2011年度の国、地方の基礎的財政収支だけに焦点をあてるのではなく、社会保障基金も含めた上で、2012年度以降の姿を見据えた広くかつ長い視野で、歳入（税制）改革の議論をすることが求められる。

（内線 75043）