

遠ざかる基礎的財政収支の黒字化

～「10年展望の内閣府試算」フォローアップ～

企画調整室（調査情報室） 鈴木 克洋

2009（平成21）年6月9日の経済財政諮問会議において、内閣府から「経済財政の中長期試算」（以下「09年6月試算」という。）が示された¹。この試算は、09年1月に政府の経済財政運営の中長期の方針である『経済財政の中長期方針と10年展望』（以下「10年展望」という。）の参考資料として公表された内閣府試算²（以下「09年1月試算」という。）について、その後の09年度の政府経済見通しの下方修正³、08年度経済成長実績値の公表⁴、09年度1次補正予算の成立⁵など足下の経済財政の動向を織り込んで再推計された年央の改定版である。こうした内閣府試算は、我が国の経済財政の中長期的な姿を定量的に描いたものであり⁶、政府から唯一公表される経済財政の中長期見通しである。本稿では、今回公表された「09年6月試算」について整理する。

1. 「09年6月試算」でも中期見通しが下方修正

内閣府試算は、今後10年程度の中長期の経済財政の姿を展望することで、今後の道筋の確認と政策選択の検討に資することを目的としている。02年1月の『構造改革と経済財政の中期展望』（改革と展望）の参考資料として内閣府の試算が公表されて以降、毎年初めの政府による経済財政の中長期方針⁷を決定する

¹ 本試算は、『経済財政改革の基本方針2009』（基本方針2009）策定中の経済財政諮問会議に提出された民間議員資料「新たな財政健全化目標について」の参考資料として公表された。

² 内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望 比較試算」（09.1.16）。本試算の詳細については、拙稿「基礎的財政収支の黒字化達成に求められる条件」『経済のプリズム』第67号（09.3）を参照。

³ 内閣府「平成21年度経済見通し暫定試算（内閣府試算）」（09.4.27）。09年度の実質経済成長率見通しが0.0%から▲3.3%に大幅に下方修正された。なお、この暫定試算は内閣府の試算であり閣議決定は経ていない。本暫定試算の詳細については、鈴木克洋・竹田智哉「マイナス成長見通しに隠された成長シナリオ」『経済のプリズム』第68号（09.5）を参照。

⁴ 内閣府「09年1-3月期GDP速報（1次）」（09.5.20）。08年度の実質経済成長率は、▲3.5%となった（なお、09年4-6月期GDP1次速報（09.8.17）では▲3.2%に修正されている）。

⁵ 08年秋以降の世界同時不況における我が国の景気悪化に対処するために策定された「経済危機対策」（09.4.10）を実施するために必要な経費を措置。09.4.27国会提出、同5.29成立。

⁶ 内閣府試算は内閣府のマクロ計量モデル（経済財政モデル）を用いて推計される。

⁷ 政府の中長期方針は、「改革と展望」（02～06年）の後、『日本経済の進路と戦略』（進路と戦略）（07～08年）、「10年展望」（09年）と引き継がれている。

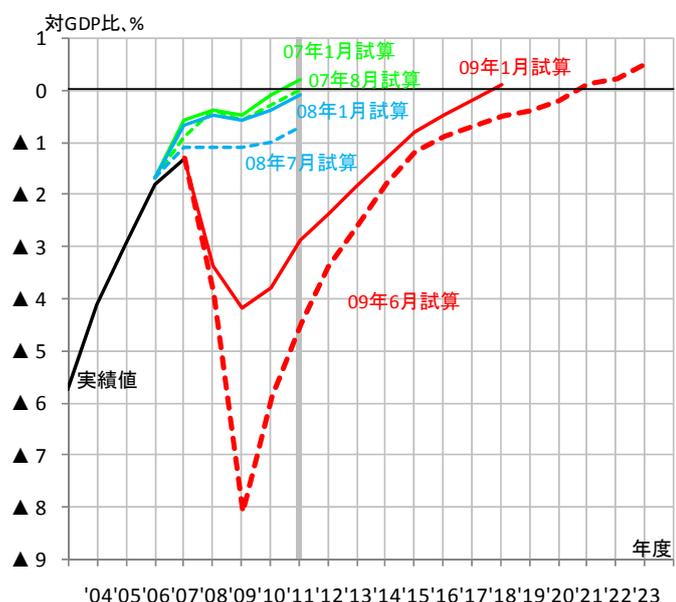
際には、その参考資料として公表されている。また、07年からは、年央にも、足下の税収や経済動向を織り込んで再推計し直した試算が公表されるようになった。

これまでの内閣府試算を振り返ると、06年7月の『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』（いわゆる骨太の方針2006）において、これまで「2010年代初頭」としていた国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、以下「PB」という。）の黒字化の目標年度について、はじめて「2011年度」という期限が明示され、それに続く07年1月の試算⁸においては、消費税増税などの歳入改革という条件がなくても2011年度にPB黒字化達成の可能性があることが定量的にも確認されていた（図表1）。

しかし、その後の試算においては、PB見通しは相次いで下方修正されていった。そして、前回の「09年1月試算」においては、2011年度のPB黒字化目標の達成はほぼ不可能であり、歳出削減の徹底と消費税の増税を行っても、PBの黒字化は2018年度に先送りされる可能性があるという見通しが示された。

今回の試算では、これがさらに下方修正され、前回の試算と同じ条件であっても、PB黒字化は2021年度となり3年間後にずれるといった見通しになった。

図表1 国・地方の基礎的財政収支の見通し
(標準ケース)



(注) 各試算における標準ケースは次のとおり。07年1月試算及び同8月試算は、新経済成長移行シナリオ(生産性1.5%上昇)+14.3兆円歳出削減のケース。08年1月試算及び同7月試算は、成長シナリオ(生産性1.5%上昇)+14.3兆円歳出削減のケース。09年1月試算及び同6月試算は、世界経済順調回復シナリオ(生産性1.0%上昇)+14.3兆円歳出削減&非社会保障歳出名目額横ばい+消費税率5%引き上げのケース。

(出所) 内閣府資料等から作成

⁸ 07年1月の「進路と戦略」における内閣府の試算。なお、本稿では、過去の内閣府試算を比較するに当たり、07年1月の「進路と戦略」における試算を「07年1月試算」、同年8月の改定試算を「07年8月試算」、08年1月の「進路と戦略」における試算を「08年1月試算」、同年7月の改定試算を「08年7月試算」、09年1月の「10年展望」における試算を「09年1月試算」、今回の改定試算を「09年6月試算」と呼んで区別する。

2. 中期見通し下方修正の要因

こうしたP B見通しの下方修正の理由としては主に次の2点が挙げられよう。

1点目は、足下の経済見通しの下方修正である。内閣府試算では、足下1～2年の短期の経済見通しについては「政府経済見通し」等の予測値を使用しており、政府経済見通しの修正に合わせて内閣府試算の足下の予測値も変更される。足下の予測値の下方修正は、中長期的な成長に向けての「発射台」を低めることになり、仮に前試算と同程度の成長率で経済成長するとしても、前試算で見通していた水準に到達するまでには相当の時間を要することになる。政府経済見通しは、図表2のとおり、名目、実質の経済成長率とともにGDPデフレーター（物価）も下方修正されてきた。08年秋以降の世界同時不況という状況もあるものの、そもそも政府経済見通しは政策目標的色彩が強く、楽観的な見通しとなる傾向があるとの指摘は多い。こうした経済成長率の下方修正は、税収減として歳入を下振れさせ、P B見通しを押し下げることになる。

図表2 政府経済見通し（短期）の推移

(変化率%)

	'07年度見通し			'08年度見通し			'09年度見通し			備考
	実質GDP	名目GDP	デフレーター	実質GDP	名目GDP	デフレーター	実質GDP	名目GDP	デフレーター	
07年1月見通し	2.0	2.2	0.2							07年1月試算の前提
07年8月動向試算	2.1	2.1	0.0							07年8月試算の前提
08年1月見通し	1.3	0.8	▲ 0.5	2.0	2.1	0.1				08年1月試算の前提
08年7月動向試算				1.3	0.3	▲ 1.0				08年7月試算の前提
09年1月見通し				▲ 0.8	▲ 1.3	▲ 0.5	0.0	0.1	0.1	09年1月試算の前提
09年4月暫定試算				▲ 3.1	▲ 3.2	▲ 0.1	▲ 3.3	▲ 3.0	0.3	09年6月試算の前提
実績値	1.8	1.0	▲ 0.9	▲ 3.2	▲ 3.5	▲ 0.3	-	-	-	

(注) 見通しは、年初の政府経済見通し。動向試算は、年央の夏に行われる内閣府の動向試算。

(出所) 各年度「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」及び「経済動向試算（内閣府試算）」等から作成

2点目は、歳出の拡大である。08年秋以降の世界同時不況下において我が国では一連の経済対策がとられたが、これに基づき編成された09年度1次補正予算では、一般会計歳出額が13.9兆円追加され、その財源として建設国債・赤字国債あわせて10.8兆円の国債が追加発行されることになった。P Bは、「国債償還・利払費を除く歳出（政策的な支出）を新たな借金（新規発行債）に頼らずに、その年度の税収等で賄えるか」⁹をみたものであり、今回の国債10兆円

⁹ 基礎的財政収支 = (歳入 - 公債金収入) - (歳出 - 国債費)
= (税収) - (政策的な支出)

の追加発行はP Bの赤字を拡大させることになる。ただし、この補正予算における歳出追加分のほとんどは、当年度限りのものであるため、「09年6月試算」では、09年度のP Bは大幅に悪化するものの、次年度以降は改善していくという姿が描かれている。

3. ケース別の中期見通し

「09年6月試算」では、前回の「09年1月試算」と同様、「マクロ経済環境（順調回復・急回復・底ばい）」と「財政健全化策（社会保障機能強化・消費税率引上げ・歳出削減）」を組み合わせる7通りの試算が行われている¹⁰（図表3）。本稿では、このうち5ケースを取り上げて検証する（図表4）。

今回の内閣府試算で標準的なケース（—×—緑線）が、「経済順調回復」＋「消費税率5%引上げ」＋「歳出削減徹底」の組合せであり、前述のとおり、この前提の下でP B黒字化は2021年度になるというものである。この標準ケースを基準として、その他のケースを検証する¹¹。

まず、「マクロ経済環境」の想定を変更した場合である¹²。標準ケースでは、2010年度に我が国経済が回復した（生産性¹³が1.0%程度に上昇等）場合であった。これに対して、2010年度に経済が急回復するケース（生産性が1.5%程度に上昇等、—▲—赤線）では、税収増が期待できるため、P B黒字化達成年度は2015年度に早まる。ただし、この想定は、過去の我が国の生産性の水準からみれば楽観的であり非現実的なケースに近いだろう（後述）。一方、景気後退が深刻化・長期化した底ばいケース（生産性が0.4%程度まで低下等、—■—青線）では、税収増が期待できないことに加え、景気回復という条件が満たされないため消費税率を引き上げることができず、P Bは大幅な赤字のまま低迷を続けることになる。

次に、「消費税率引上げ」の想定の違いである。標準ケースでは、2010年度から毎年1%ずつ5年間の引上げを想定している一方、マクロ経済環境と歳出削減の条件は同じとしながらも消費税率は引き上げないケース（—●—紫線）で

¹⁰ 前回「09年1月試算」では17通り。

¹¹ なお、「社会保障機能強化策」の想定については、消費税率引上げとセットであるため、特段の検証はしない。

¹² 「09年6月試算」における経済成長の展望は末尾付表参照。

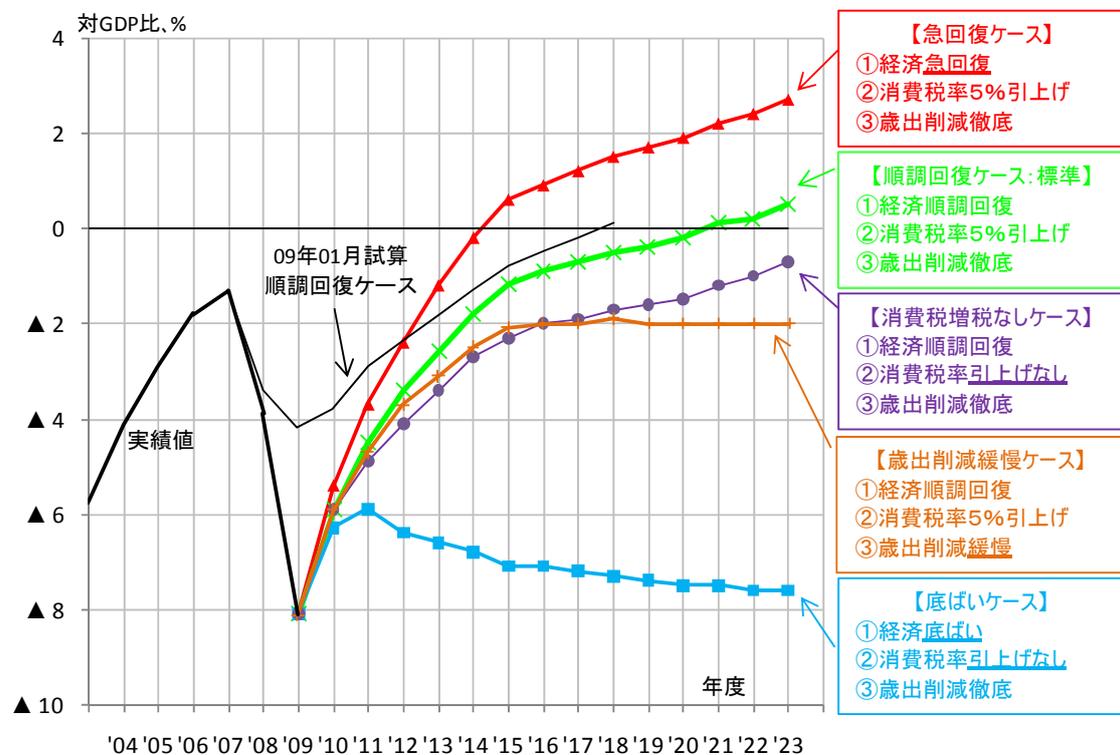
¹³ 全要素生産性（TFP）。「労働投入量（就業者数×労働時間）」と「資本投入量（設備ストック×稼働率）」の2つの生産要素だけでは説明しきれない経済成長の要因を指す。「技術進歩」や労働者や設備の「質的向上」などがあると考えられている。全要素生産性は直接観察できないため各機関が独自に推計しており、現実のGDPから2つの生産要素の投入量を控除して求められている（つまり残差）。

図表3 09年6月試算におけるマクロ経済と財政健全化策の想定

マクロ経済シナリオ	財政健全化策		
	社会保障機能強化 実行度合い	消費税率 引上げ	歳出削減
＜09年1月試算、09年6月試算＞			
2010年 順調回復 2010年 急回復 底ばい継続	「中期プログラム」 実施 公費負担 増分のみ	0% +3% (2011年度~) +5% (2011年度~) +5% (2013年度~) +5% (2015年度~) +7% (2011年度~)	14.3兆円 & 名目額横ばい (歳出削減徹底) 11.4兆円 & 物価上昇率連動 (歳出削減緩慢)
＜参考＞07年1月試算、07年8月試算、08年1月試算、08年7月試算			
新成長経済移行 成長 成長制約 リスク	公費負担 増分のみ	0%	14.3兆円 (ケースA) 11.4兆円 (ケースB)

(出所) 『経済のプリズム』第67号3頁を一部修正

図表4 ケース別の国・地方の基礎的財政収支の見通し (09年6月試算)



(出所) 内閣府資料等から作成

は、2023年度までの中期見通しの対象期間中においてP B黒字化には到達できない可能性がある。

最後に、「歳出削減」の前提の違いである。標準ケースは、2011年度までは「骨太の方針2006」で示された14.3兆円の歳出削減と2012年度以降は非社会保障歳出（社会保障を除く歳出）の名目額横ばいを前提としている一方、歳出削減緩慢ケース（—|—橙線）では、11.4兆円の歳出削減と2012年度以降の非社会保障歳出の物価連動を前提としている。この場合では、P Bはおおむね対G D P比で▲2%程度の赤字のまま推移し、P B改善は頭打ちとなる。

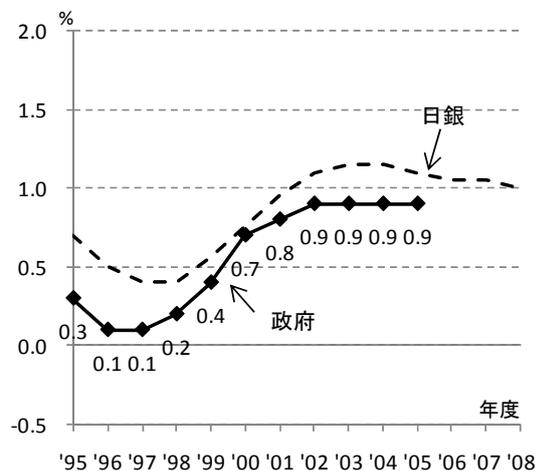
このように、今回の「09年6月試算」では、前回の試算と同様、P B黒字化の前提として、「経済成長」のみならず、「消費税率引上げ」という歳入改革と「歳出削減の徹底」という歳出改革の3条件のいずれもがそろってはじめて達成されるのであり、かつ、その前提であったとしても、P B黒字化達成までにはある程度の期間が必要であるというメッセージとなっているといえよう。

4. 標準ケースの想定の実現性

今回の「09年6月試算」の標準ケースにおいて、前述の3つの条件を基に、2021年度のP B黒字化が展望されたが、それらの3つの条件について想定に無理はないだろうか。

まず、マクロ経済環境についてみると、今回の内閣府試算における「生産性の上昇率1%」という仮定は、2002年度以降の景気回復期における0.9%程度という水準と照らせばひとまず相応と考えられるだろう（図表5）。08年7月以前の試算においては、標準ケースで生産性上昇率が1.5%と仮定されていたのと比較しても現実的な想定となった¹⁴。しかし、生産性は景気拡張期において上振れするという指摘があるほか¹⁵、経済

図表5 全要素生産性の上昇率（試算）



（注）政府の試算は「進路と戦略」（2007.1）、日銀の試算は「展望レポート」（2009.4）。
（出所）各種資料から作成

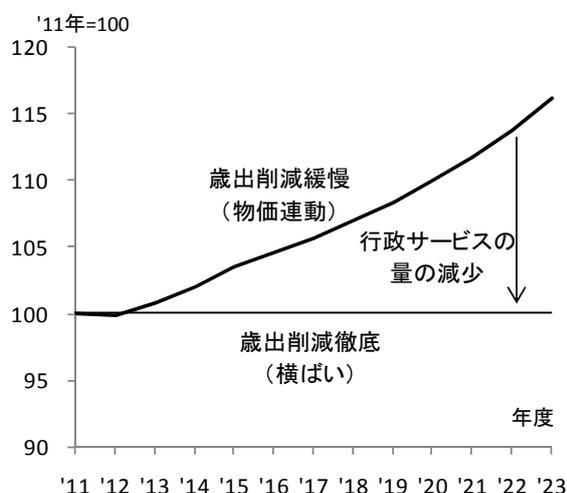
¹⁴ 「生産性1.5%上昇」は、今回の試算における「急回復ケース」に相当する。

¹⁵ 内閣府『平成19年度年次経済財政報告』（いわゆる経済白書）（06.8）。前掲脚注13のとおり、全要素生産性は残差なので、純粋な技術進歩等だけでなく、景気循環要因も含まれている

活動は基本的に民間部門が主体のものであることから、実際には不確実性が伴っている点には注意が必要であろう。

次に、歳出削減の条件である。標準ケースでは、2011年度までは「骨太の方針2006」中、「2011年度までの歳出改革について」において示された14.3兆円の歳出削減を実施し、2012年度以降は社会保障費以外の歳出を名目額横ばいとするという前提となっている。しかし、この14.3兆円の歳出削減については、「社会保障費の自然増の年間2,200億円の抑制」目標などを中心に見直しの動きがある¹⁶。さらに、2012年度以降の「非社会保障歳出の名目額横ばい」という前提も非常に強い仮定を置いたものとなっている。今回の「09年6月試算」では、物価上昇率の先行きは1%弱から2%程度まで徐々に拡大していくという姿が描かれている。この中で、歳出が名目額で横ばいとなれば、実質的には物価上昇分だけ歳出が削減されることを意味する。つまり、提供される行政サービスの量の減少という形で社会・経済に影響を与えることになる¹⁷（図表6）。この非社会保障歳出には、公共事業のみならず、教育費、防衛費、中小企業対策費など幅広い施策が含まれていることから、一律に歳出額横ばいという前提の実現性はかなり難しいといえるのではないだろうか。

図表6 非社会保障歳出の削減



(注) 物価連動は、2011年度の歳出額を100として、「09年6月試算」の標準ケースにおける物価見通しを機械的に掛け合わせたものである。

(出所) 内閣府資料から作成

可能性が高いとしている。例えば、景気拡張期は、生産の伸びに対して労働投入量や資本投入量の増加は緩やかであることから（企業の設備は、容易に設置・廃棄できないことから明らかだろう）、結果として全要素生産性が上昇してしまう傾向がある。

¹⁶ 『持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」』（08.12.24閣議決定）では「「中福祉」に見合ったサービス水準を確保するべく、安定財源の確保と並行して社会保障の機能強化を図る（後略）」としたほか、「基本方針2009」（09.6.23閣議決定）では「社会保障の機能強化・効率化を図ることにより、高齢者施策を中心とする社会保障の「ほころび」に対応する」など社会保障の充実化に向けた目標設定が見られる。

¹⁷ もっとも、いわゆる「歳出のムダ」削減による歳出抑制は望ましいことは言うまでもない。なお、歳出額の物価連動の場合であっても、あくまで価格上昇分に対する手当という意味であり、新規の事業を追加で行うことは厳しい想定となっている点には注意が必要である。

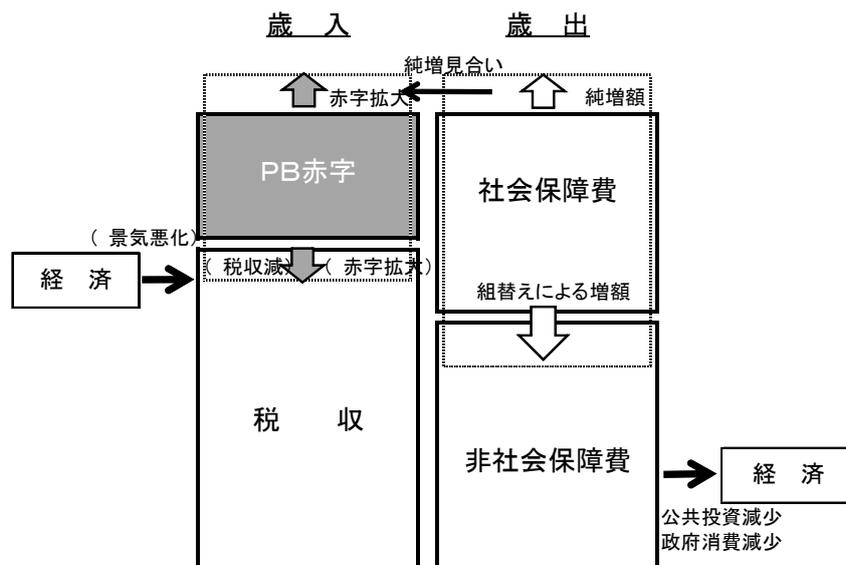
5. 歳出振替によるPBへの影響

以上のように、今回の「09年6月試算」では、PB黒字化のためには、景気回復、歳出削減の徹底、歳入改革（増税）の3つの条件がそろっている必要があることが示された。しかし、本稿でみたように、それらの条件の実現自体も不確実性は高い。特に、この試算の前提となっている徹底した歳出削減を実行するには相当の覚悟が必要となろう。

その一方で、現在提示されている各種政策メニューには、歳出の増額、取り分け社会保障の充実を目指すものが多くなっている。そして、その財源としては、非社会保障歳出を削って社会保障歳出に振り替えるという提案もみられるところである。こうした施策に係るPBの将来試算は、現在のところ公表されていない。そこで、仮にこれらの施策を実施した場合のPB展望について定性的に評価する。

図表7は、現在の我が国財政におけるPBをイメージしたものである。歳入側は社会保障費と非社会保障費から構成される一方、歳入側は税収額が歳出額に満たないため、不足分は赤字公債によって穴埋めされており、PB赤字の状態となっている。この状況下において、非社会保障費を削減して社会保障費を増やすという政策を採った場合、歳出全体としての金額には変わらないことから、PB赤字を解消することにはならない。また、仮に社会保障費に必要な財源が非社会保障費からの振替だけでは足りない場合には、税収が増加しない

図表7 社会保障費の拡大と基礎的財政収支の関係（イメージ）



(注) 歳出の公債費（償還費・利払費）とそれに対応する公債金収入分については省略した。
 (出所) 筆者作成

限り、PB赤字は税収不足分だけ拡大することになる。こうして増額された社会保障費は、一過性の経済対策とは異なり、公的セーフティネットという性格から容易に削減することはできず、当該歳出は固定化されやすい面があるだろう。なお、非社会保障費の中には、公共事業費・政府最終消費として経済活動の一部を構成しているものも存在しているため、非社会保障費の削減の内容によっては景気に悪影響を与えることにもなる。これによって税収が押し下げられ、PBがより悪化する可能性もある点には注意が必要である。

このように歳出振替による社会保障の充実、PB赤字を前提とした政策であり、財政再建には寄与せず、むしろPB赤字を固定化しかねないと言えよう。

6. 財政再建には3つの条件を着実に

今回の「09年6月試算」において、PBは08年度が▲29.4兆円（対名目GDP比▲5.9%）、09年度が▲50.4兆円（同▲8.1%、景気対策を除くベースで同▲5.7%）の赤字が見込まれた。PBの赤字はその分だけ公債（＝借金）を累積させることにほかならない。仮に、PBの改善が進まなければ、足下08年度の公債等残高786.8兆円（同147.4%）は、機械的に計算するならば、10年の期間を待たずに1,000兆円（GDPの2倍）を超える可能性も否定できない。

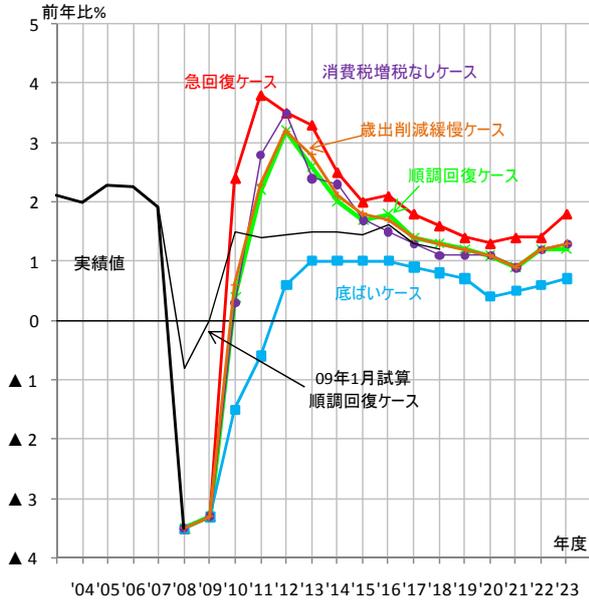
PBを改善する（＝財政再建）ためには、歳出を純減するのか、もしくは税収を増やすのかの手段しかない。このうち、歳出面の施策では、前述のとおり、歳出の削減には限界があること、現在提案の各種政策メニューは歳出増を伴うものが多いこと等からPB赤字の根本的な解決策にはなり得ないだろう。一方、税収面の施策は、経済成長による自然増収か、税制改革による増税の2つである。このうち、経済成長の実現は政策として大変重要なことであるが、経済には景気変動の波があること、経済は基本的に民間活動の結果であり不確実性が高いことから、PB黒字化を自然増収のみに頼ることは現実的ではないだろう。

このように社会保障を充実させながらPBを改善させるためには、もはや税制改革による増税は避けて通れない。財政再建は待ったなし状況である。経済成長、歳出削減、増税の3つの施策のいずれに偏ることなく、バランスよく着実に実施していくことが何よりも大切なのである。

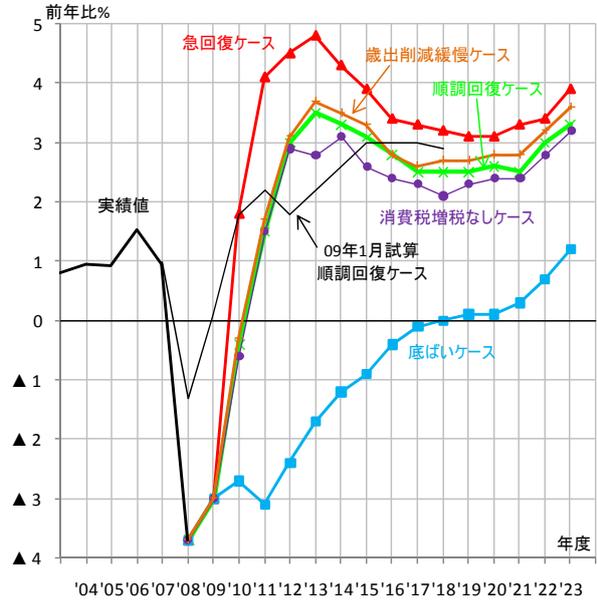
(内線 75043)

付図表 「09年6月試算」における中期的な経済見通し

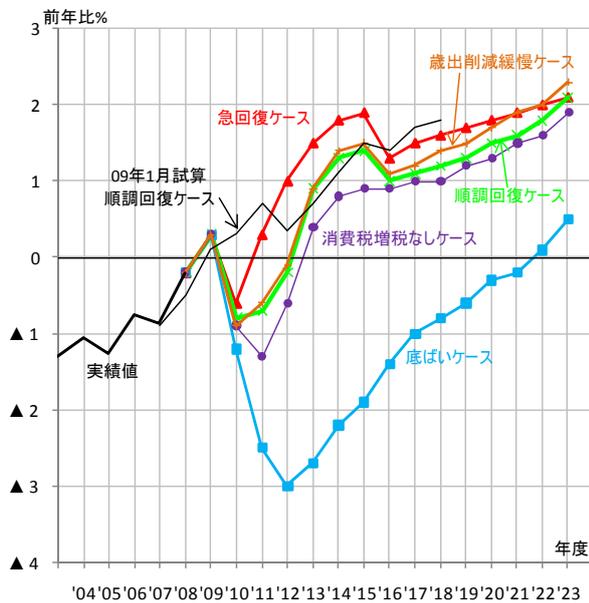
実質経済成長率



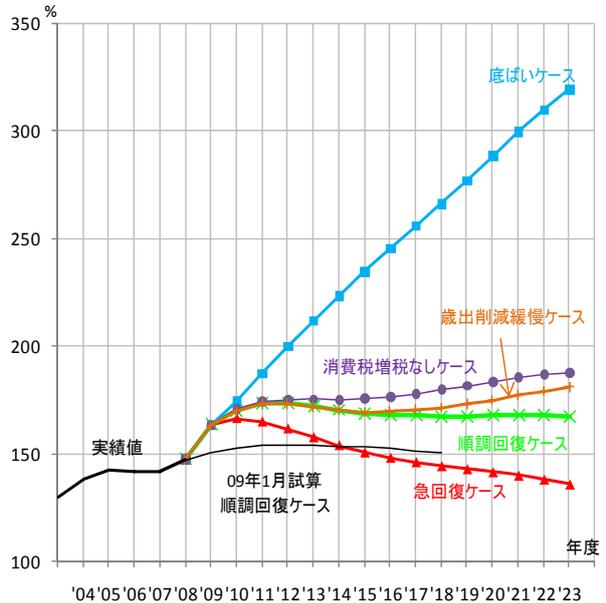
名目経済成長率



GDPデフレーター変化率



公債残高対GDP比



(出所) 内閣府資料等から作成