

求められる的確な我が国財政再建の道標

- 2005 年度「改革と展望」 -

企画調整室（調査情報室） 竹田 智哉

1. はじめに

2006 年 1 月 18 日、政府から「構造改革と経済財政の中期展望 2005 年度改定（以下「改革と展望」）」とその参考試算が公表された。この参考試算は、「改革と展望」本体とは異なり閣議決定の対象ではないものの、今後 5～10 年程度の中期的な経済財政の展望が示されており、我が国の中期経済見通しにおける 1 つのベンチマークともなっている。特に、プライマリーバランスの黒字化のタイミングや名目成長率と長期金利との大小関係については、今後の財政再建の見通しを左右する要因であることから、参議院財政金融委員会¹や経済財政諮問会議²での議論の材料としても取り上げられており、民間の注目度も高い。

しかし、「改革と展望」の参考試算には、従来から楽観的なバイアスがあることが指摘されている。最新の 2005 年度版では、これまでに無い厳しい歳出削減を背景とした試算が公表されたものの、その実現可能性については議論の多いところである。

本稿では、プライマリーバランスを中心に、最新の 2005 年度版「改革と展望」について簡単に説明するとともに、今年で 5 年目を数える「改革と展望」³の過去の推移を振り返る。さらに、2006 年 2 月 1 日の経済財政諮問会議でも議論の材料となった長期金利と名目成長率の関係について、簡単に整理する。

2. 「改革と展望」参考試算の推移

2-1. 主要指標の推移

5 年間の「改革と展望」を振り返ると、我が国経済に対する見通しに関しては、大きな差はない。ただし、2004 年度版の名目成長率については、相対的には若干強気な見方であり、それ以外の年は概ね堅実な見通しとなっている。

実質成長率については、いずれの年度版においても、中長期的には概ね 1.5

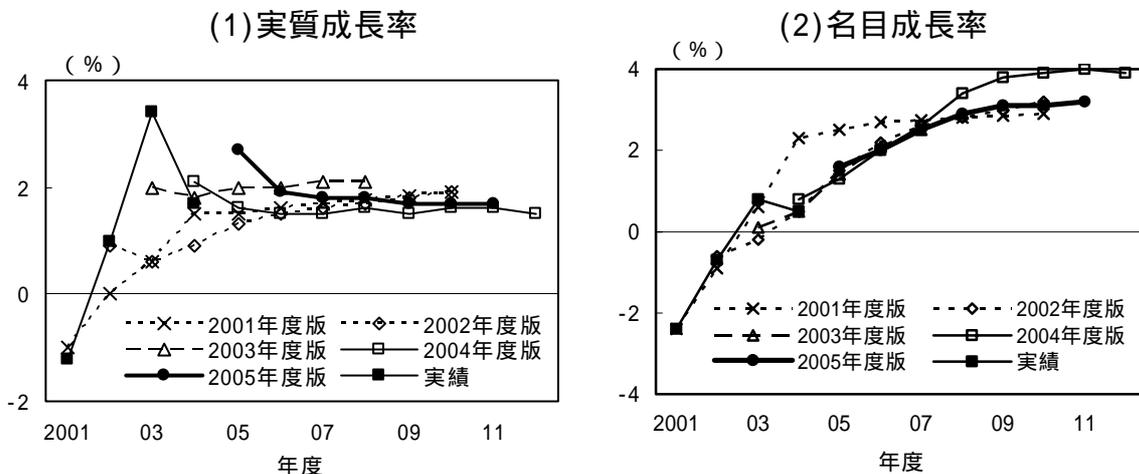
¹ 159 国会参財政金融委員会会議録 5 号 35～36 頁（2004.3.24）等。

² 2006 年 2 月 1 日の経済財政諮問会議等。

³ 以降、本稿では、2001、2002 年度版は「基礎年金国庫負担割合 1/3 の場合」、2004 年度版は「基本（改革進展）ケース」、2005 年度版は「基本ケース（黒字化を達成した場合）」を用いる。

～2%台の成長に落ち着くという見通しがなされている(図表1(1))。この水準は、我が国経済の潜在成長率が2%程度と言われている⁴ことを勘案すると、比較的堅実な見通し⁵と言えよう。また、名目成長率については、2004年度版を除いては、2006年度には2%台の成長へと回帰し、2010年度頃には3%前後の成長を実現するという見通しがなされている(図表1(2))。これも、民間シンクタンクの中期予測等と比較しても、コンセンサスの範囲内と考えられる。一方、2004年度版は、2010年代には4%成長に到達する⁶と見込んでおり、5年間の中でも突出して強い見通しとなっている。なお、最新の2005年度版では、過去の現実的な見通しへ戻っている⁷。

図表1 GDP成長率の見通し



(注1) 2001年度版「改革と展望」の2007～2009年度と同2002年度版の2008～2009年度の数値は公表されていないことから、前後の数値を用いて比例計算している。

(注2) 2004年12月にデフレーター算定方式が固定基準年方式から連鎖方式へと変更されていることから、2003年度版(2004年1月公表)までは固定基準年方式、2004年度版(2005年1月公表)以降は連鎖方式の値となっている。実績値も、これに合わせて、2003年度までは固定基準年方式、2004年度は連鎖方式の値を用いている。

(出所)「改革と展望」各年度版

実質成長率の見通しがほぼ同じ水準にある中で、名目成長率の方で差異が生じているのは、各年度版の物価上昇率見通しが異なるからである。GDPデフレーター変化率の見通しを見ると、中期的には2004年度版のみが2%、それ以外は1%半ばの物価上昇率を見込んでいることがわかる(図表2)。また、図表

⁴ 与謝野経済財政担当相は、2006年2月1日の経済財政諮問会議後の記者会見で、「改革と展望」(2005年度版)の潜在成長率を1.7%と発言している。

⁵ なお、2003年度版以前は固定基準年方式、2004年度版以降は連鎖方式という違いがある。

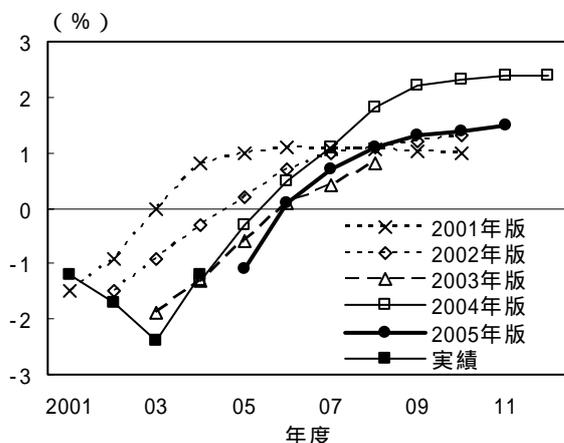
⁶ 名目での4%成長は、1991年度以来達成されていない。

⁷ 2006年2月1日の経済財政諮問会議で、2004年度版の「改革と展望」を担当した竹中総務相は、名目での4%成長は実現可能と主張している。

2からは、GDPデフレーターで見たデフレ脱却の時期が徐々に後ずさりして
いることも見て取れ、「改革と展望」のデフレ脱却に対する見通しは、やや楽観
的であったことがうかがえる。

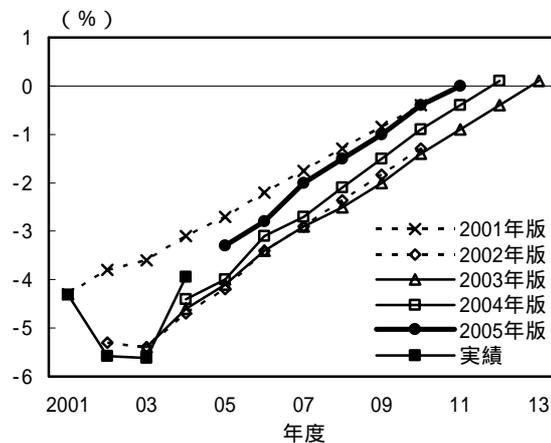
プライマリーバランス（国・地方計、以下同じ）については、2003年度版で
始めて見通し期間内（2013年）の黒字化を宣言した（図表3）⁸。その後、足
元での税収の改善等を背景として、1年ずつ黒字化のタイミングは早まり、2005
年度版では2011年の黒字化を掲げている。プライマリーバランスに関しては、
2005年度版は2001年度と並んで強気の見通しと言えよう。

図表2 GDPデフレーター
変化率の見通し



(注1) 図表1の注1と同じ。
(注2) 図表1の注2と同じ。
(出所) 「改革と展望」各年度版

図表3 プライマリーバランスの
見通し



(注1) 図表1の注1と同じ。
(注2) 図表1の注2と同じ。
(注3) 脚注8を参照。
(出所) 「改革と展望」各年度版

2-2. 楽観的なプライマリーバランス黒字化の見込み

プライマリーバランス黒字化の背景としては、継続的な歳出削減を織り込
んでいる（図表4）。3%程度の名目成長率（実質では2%弱程度）の下で、
税収の堅調な伸びを想定していることが挙げられる。特に、2005年度版では、
歳出削減⁹については、2007～2011年度の5年間で累計15兆円程度と、過去に
例を見ない厳しい仮定を置いている（図表4）が、その現実性については疑問
視する見方もあり、増税も絡めた現実的なシナリオの提示を求める声は多い。

⁸ なお、「改革と展望」2003年度版では、2009年度以降のプライマリーバランスの具体的な数
値は提示されておらず、グラフで2013年度のプライマリーバランスの黒字化が描かれていた
に過ぎない。その後、国会での政府答弁で2009～2013年度の数値が明らかになった（159国会
参予算委員会会議録8号19頁（2004.3.11））。

⁹ 本小節で言う「歳出削減」とは、裁量的経費の削減を意味している（図表4参照）。

図表4 「改革と展望」各年度版における主要な前提条件の推移

	投資的経費	その他歳出	人件費	税制	社会保障費
2001年度版	<ul style="list-style-type: none"> 3% 	<ul style="list-style-type: none"> 物件費は1% 物件費以外は前年度比を物価上昇率に等しいと仮定 	<ul style="list-style-type: none"> 人員数 0.5% 	-	<ul style="list-style-type: none"> 年金の物価スライドは、2002年度は凍結、2003年度以降は法律に準じる 年金保険料は、財政再計算(1999年)による保険料率の日程で引上げ
2002年度版	<ul style="list-style-type: none"> 3% 地方単独事業は5% (~2006年度) 	同上	同上	<ul style="list-style-type: none"> 2003年度税制改正要綱を反映 	<ul style="list-style-type: none"> 年金の物価スライドは、2003年度は1%、2004年度以降は法律に準じる 年金保険料は、昨年度版と同じ前提 年金給付水準は、保険料水準固定方式による調整 厚生年金保険料は、2004年10月から毎年0.354%ずつ引上げ 基礎年金国庫負担割合は、安定的な税財源を確保することを前提に、2009年度までに段階的に1/2に引上げ
2003年度版	<ul style="list-style-type: none"> 3% 地方単独事業は5% (2005年度) 	同上	同上	<ul style="list-style-type: none"> 2004年度税制改正要綱を反映 	<ul style="list-style-type: none"> 2004年年金制度改正を反映 <ul style="list-style-type: none"> - 厚生年金保険料は、昨年度版と同じ前提 - 年金の給付水準は、マクロ経済スライドにより調整 基礎年金国庫負担割合は、2005年度は政府予算案に合わせて国庫負担を引上げ。2006年度以降は、2009年度までの4年間で段階的に1/2に引上げ。
2004年度版	<ul style="list-style-type: none"> 3% 	<ul style="list-style-type: none"> 物件費は1% 物件費以外は前年度比を消費者物価上昇率に等しいと仮定 	<ul style="list-style-type: none"> 平均賃金の伸び率より年率0.5%下回る伸び率に抑制 	<ul style="list-style-type: none"> 2005年度税制改正要綱を反映 2006年度までの三位一体の改革の全体像に係る政府与党協議会の合意(2004.11.26)を反映 	<ul style="list-style-type: none"> 2005年度は、2004年度版と同じ
2005年度版	<ul style="list-style-type: none"> 「黒字化を達成した場合」では、裁量的経費については、2007年度以降、 	<ul style="list-style-type: none"> 物件費は5.5% 	<ul style="list-style-type: none"> 人員は、5% (~2010)、横ばい(2011~) 一人当たり人件費は、民間平均賃金伸び率を下回る伸び率(注2)(~2010)、民間と同率(2011~) 	<ul style="list-style-type: none"> 2006年度税制改正等を反映 	同上

(注1) 特に記載がない限り、各種の想定は各年度版の2年後(2001年度版ならば2003年度)から反映される。

(注2) 国は0.2%、地方は0.5%。

(出所) 「改革と展望」各年度版より作成

また、プライマリーバランスの黒字化を歳出削減だけでやろうとしても、『15兆円』だけでは足りない可能性が高い。そもそも、『15兆円』という数字の論拠は、『黒字化を達成した場合（基本ケース）』（図表4の仮定で歳出を削減した場合）の仮定の下では、プライマリーバランスは2011年度にほぼ均衡する一方、『追加的改善努力が無い場合（基本ケース）』（歳出を名目成長率と同率で延伸した場合）の仮定の下では、プライマリーバランスは15兆円程度の赤字が残る。そのため、プライマリーバランス黒字化のためには、両ケースのプライマリーバランスの差である『15兆円』が必要と言われているのである。

しかし、この議論は、歳出削減による経済へのマイナスの影響を無視している。歳出を削減する以上、短期的には経済へ負の乗数効果が働き、国民所得は冷え込むため、税収がある程度下振れすることは避けられないだろう。この点を勘案すると、歳出削減だけでプライマリーバランスを黒字化しようとするならば、15兆円だけでは足りない¹⁰可能性が高いのである。増税なき2010年代初頭のプライマリーバランスの黒字化は、楽観視はできないのではなからうか。

2-3. 明確に記すべき増税の織り込み

「改革と展望」では、歳出削減を除いては、策定時点に決まっていない政策は基本的に織り込んでいない。そのため、消費税をはじめとした増税については、明記されていない。しかし、前提条件をよく読むと、少なくとも2003年度版以降は、基礎年金国庫負担割合の引上げに伴う国庫負担の財源として、増税が織り込まれていることがわかる（図表5）。

2004年度版を例にとると、増税額は、2006年度以降4年間の累計で3兆円程度であり、うち後半の2年間（1.5兆円程度、単年度換算では7,500億円程度）については、消費税の増税で賄うことが想定されている。しかし、消費税率1%の引上げは2.5兆円程度の増収に相当すると言われていることを勘案すると、単年度換算で7,500億円程度の消費税増税ということは、2年間で0.3%ずつ税率を上げるという想定をしていることに他ならず、現実的とは言えない。また、増税を織り込んでいるということは、その分税収が嵩上げされていることを勘案すると、プライマリーバランスの黒字化のタイミング等にも影響を与え

¹⁰ 「改革と展望」2005年度版では、2011年度の一般会計税収について、『黒字化を達成した場合（基本ケース）』では55.2兆円、『追加的改善努力が無い場合（基本ケース）』では59.8兆円という見通しをしている（差額は4.6兆円程度）。これは、『15兆円程度の歳出削減』を行うと、税収が5兆円弱程度減少するという負の乗数効果を示している。従って、プライマリーバランスの黒字化に真に必要な歳出削減額は、20兆円弱程度以上になる。

図表5 増税に関する前提条件の推移

	前提条件
2003年度版	基礎年金の国庫負担割合の引上げについては、2005～2006年度の間、毎年度6,000億円ずつ国庫負担を段階的に増やす。財源は、2005～2006年度と2007年度の半額は所得税、2007年度の残り半額と2008～2009年度については消費税を想定。
2004年度版	基礎年金の国庫負担割合の引上げの財源については、2006年度以降、2年間は所得税（計1.5兆円）、残りの2年間は消費税（計1.5兆円）を想定。
2005年度版	基礎年金国庫負担割合は、2009年度に2分の1になるよう段階的に引き上げ。ただし、既に決められた税制改正以外の財源措置は、盛り込んでおらず、法律上定められている安定的な財源の確保も追加的改善努力に含めて考えている。

（注）2003年度版には、上記の文章は明記されていない。2004年3月24日の参議院財政金融委員会での政府答弁により明らかになった（159国会参財政金融委員会会議録5号35～36頁（2004.3.24））。（出所）「改革と展望」各年度版

ていることが想像される。「改革と展望」の増税に関する前提条件の書き方は、増税を全く織り込んでいないという誤解を生む恐れがあり、透明性の観点から見ても、好ましくないと考えられる。

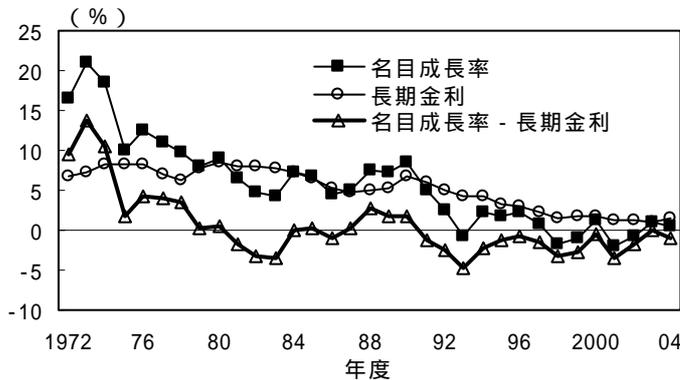
3. 長期金利と名目成長率の関係

プライマリーバランスの黒字化は、我が国財政再建の一里塚と言われている。この理由は、『ある条件』が満たされる場合には、プライマリーバランスの赤字が消滅した段階で初めて「借金（のGDP比率）がこれ以上増えない」状態へと帰着できるからである。言い換えると、借金の返済は、プライマリーバランスが黒字化した段階で初めて可能になる、ということである。その意味では、プライマリーバランスの黒字化は経過目標に過ぎず、これを達成してこそ、初めて財政再建のスタートラインに立つことができると言えよう。

ただし、この議論の成否は、『ある条件』に左右される。この『ある条件』をドーマー条件と言い、名目成長率が長期金利を上回る状態（名目成長率 長期金利）を、ドーマー条件が満たされる、と言う。ドーマー条件が満たされる場合、プライマリーバランスの均衡は、財政再建への第一歩となる。しかし、ドーマー条件が満たされない場合には、プライマリーバランスの赤字が消滅したとしても、必ずしも「借金がこれ以上増えない」状態になったとは言い切れないのである。その意味では、ドーマー条件の成否は、今後の財政再建の見通しを左右する重要な要因である。

我が国では、ドーマー条件は満たされているのだろうか。オイルショック後の我が国の名目成長率と長期金利との推移を見ると、80年代に入ってから、基本的にはドーマー条件が満たされていないことがわかる（図表6）。

図表6 名目成長率と長期金利との推移

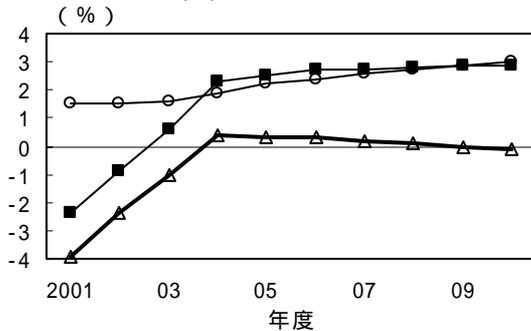


(出所) 内閣府『国民経済計算年報』、日本銀行『金融経済統計月報』

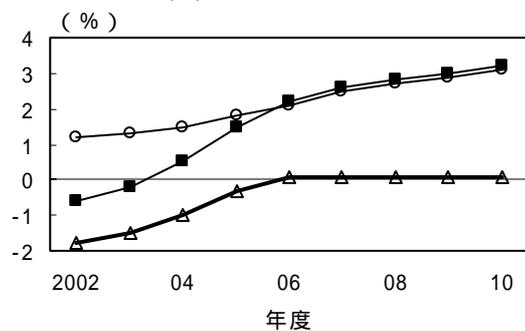
また、「改革と展望」では、安定的にドーマー条件が満たされるとしているのは2002、2003年度版だけであり、他年度版は、デフレ脱却直後こそ一時的に成立する時期はあるものの、中長期的には満たされないという現実的な想定になっている(図表7)。

図表7 「改革と展望」における名目成長率と長期金利との推移

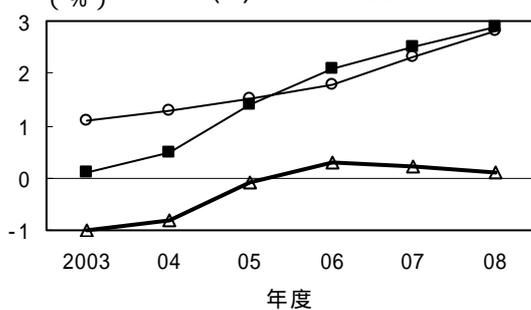
(1)2001年度版



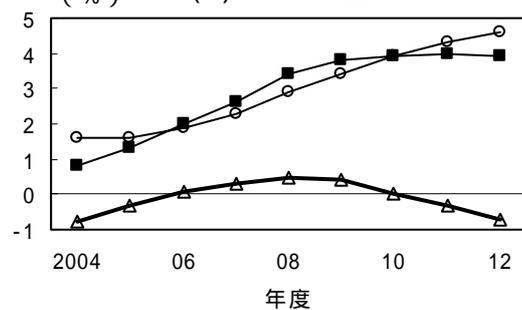
(2)2002年度版



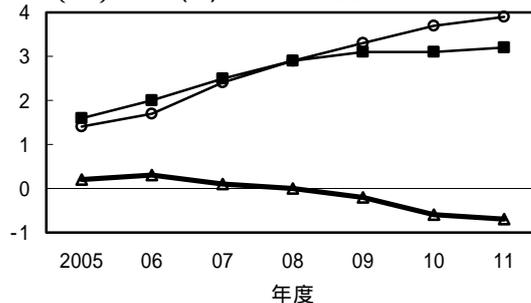
(3)2003年度版



(4)2004年度版



(5)2005年度版



■ 名目成長率
○ 長期金利
▲ 名目成長率 - 長期金利

(注1) 図表1の注1と同じ。
(注2) 図表1の注2と同じ。
(出所) 「改革と展望」各年度版

我が国経済の低成長期以降の実データ、「改革と展望」の将来見通しは、ともに我が国経済が将来的にもドーマー条件を満たさないことを示唆している。しかし、それが即財政破綻、という短絡的な議論には注意を要する。ドーマー条件の成否は、プライマリーバランスの均衡をもって、財政の持続可能性が担保されるか否かを見ているだけであり、ドーマー条件が満たされなくとも、プライマリーバランスにある程度の黒字を計上できるならば、「借金(のGDP比率)がこれ以上増えない」状態へと戻ることができる¹¹。従って、ドーマー条件の成否がどうあれ、財政の効率化を図るという目指すべき基本線は揺らぐことはない。また、ドーマー条件の成否は、結果的には経済状況に左右される以上、政府が制御できるのは財政(プライマリーバランス)の方だけである。ゆえに、ドーマー条件だけに注目した形式的な議論は建設的ではなく、制度論を含めた財政の効率化こそが真の課題であることを念頭に置くべきと思われる。

4. 財政再建の的確な道標となるべき「改革と展望」

我が国経済は、足元ではデフレ脱却が現実味を帯び始め、それに伴い量的緩和と政策の解除も視野に入りつつあるなど、マクロ経済・経済政策ともに正常化へと向かいつつある。しかし、バブル崩壊後の経済対策の代償として発生した巨額の財政赤字は、現在も根雪のように消えることなく、我が国経済にとっての潜在的なリスク要因として存在し続けている。このような中で、財政再建の一里塚であるプライマリーバランスの黒字化は、我が国経済全体の真の正常化へ向けた第一歩といえよう。

今後、財政再建を進めるためには、消費税増税を始めとした国民負担増を回避することは容易ではない状況にある。このような中で、中期的な我が国の将来展望を描き出す「改革と展望」は、楽観的なバイアスを極力排除し、現実的な想定の下で、政策的な裏付けを含めた財政健全化への的確な道標を指し示すことが求められよう。

【参考文献】

小塩隆士『コア・テキスト財政学』新世社、2002年12月

貝塚啓明『財政赤字と日本経済』有斐閣、2005年4月

矢野康治『決断！待ったなしの日本財政危機』東信堂、2005年7月

(内線 3297)

¹¹ 矢野(2005)など。