

今後 10 年間の経済・財政運営のシナリオ

—骨太の方針 2006—

企画調整室（調査情報室） 山内 一宏

1. 骨太の方針 2006 決定

去る7月7日政府は、経済財政諮問会議がとりまとめた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（通称、「骨太の方針 2006」）を閣議決定した。「骨太の方針」は、文字通り政府の経済財政運営の指針であり、2001年から作成され、経済財政諮問会議（以下、「諮問会議」という）を事務局にして様々な改革メニューの基本方針を示してきた（図表1）。今回のものは今秋に退陣を表明している小泉内閣では最後の「骨太の方針」となる。

図表1 過去の「骨太の方針」が示した主な政策目標

2001年	首相公選制の検討、予算編成プロセスの刷新、国債発行額30兆円以下、郵政民営化、不良債権問題の抜本的解決
2002年	税制の抜本改正、構造改革特区の導入
2003年	デフレの克服、三位一体改革の実現（地方向け補助金4兆円削減）
2004年	郵政民営化基本方針策定、社会保障制度の総合的改革、市場化テストの導入、三位一体改革（地方へ3兆円税源移譲）
2005年	官業の民間開放、政策金融改革、公務員人件費改革
2006年	成長戦略、歳出歳入一体改革、再チャレンジ支援策

（出所）日本経済新聞（平成18年7月8日）等より作成

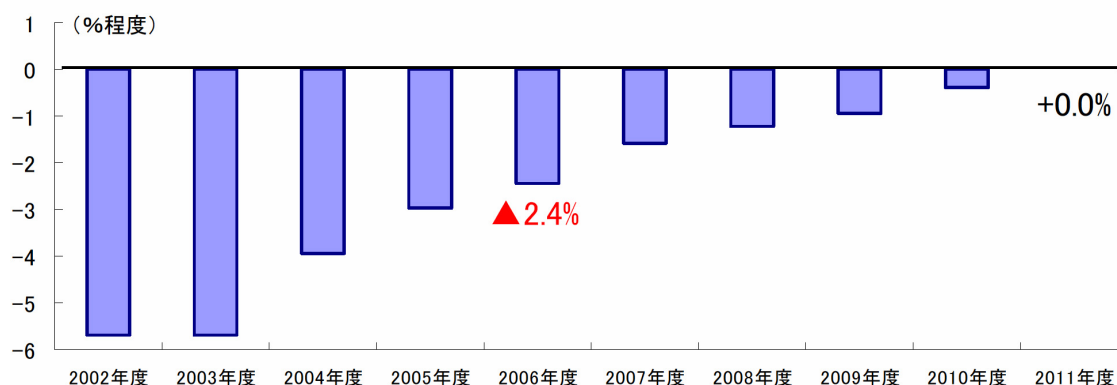
この「骨太の方針 2006」では、財政健全化への取組が大きな柱として位置づけられ、懸案の「歳出・歳入一体改革」の道筋が示された。97年の財政構造改革法の際には、景気後退によって実質的に凍結に追い込まれた反省から、今回は成長力・競争力の強化に取り組み経済成長を達成しながらそれを元に財政再建を実現しようとするスタンスを明確にするとともに、景気情勢等によっては歳出改革の内容を弾力的に見直していくこととしている。ただし、あくまで基本的な方針についての閣議決定のみで法律化されたものでもなく、具体的内容などこれからの検討に委ねられている部分は多く、今後の動向を注視する必要がある。

2. 経済財政運営の両輪とされた成長力強化と財政健全化

「骨太の方針 2006」は、「成長力・競争力を強化する取組」、「財政健全化への取組」、「安全・安心の確保と柔軟で多様な社会の実現」という3つの大きな柱から構成されているが、その中でも、「財政健全化への取組」については、歳出・歳入一体改革の推進を図るということで政府・与党においても本格的な検討が行われた。

「骨太の方針 2006」では、成長力強化と財政健全化の両立を図ることとした上で財政健全化の行程を3期間に分け、2001～06年度までを第Ⅰ期、07年度から10年代初頭を第Ⅱ期、10年代初頭から10年代半ばを第Ⅲ期として設定し、第Ⅱ期においてプライマリーバランス（国+地方）の黒字化、第Ⅲ期には債務残高GDP比を安定的に引き下げることを目標としている。2011年度にプライマリーバランス（以下、「PB」という）を黒字化させるという点は、本年1月に公表された「改革と展望」を踏襲している¹（図表2）。しかし、PBが黒字化しても約770兆円（05年度末）に膨れ上がった国の債務残高がすぐに減っていく保証はない。なぜならば国債金利が名目成長率を上回っていれば、より大きいPB黒字が確保されないと債務は拡大してしまうことになるからである。諮問会議においても、この点に多くの時間を割いてどのような経済的前提をおくのか議論された。

図表2 国・地方の基礎的財政収支（名目GDP比）



（出所）平成18年第19回諮問会議有識者議員提出資料より抜粋

¹ 昨年の経済財政諮問会議ではPBの2012年度黒字化（内閣府試算）を目標としてきたが、今年1月に決定された「改革と展望」（脚注2参照）においてその目標年次は1年繰り上げられた。これを達成するに当たって景気回復による税収増のみならず、定率減税の縮減廃止等の税制改正による税収増、公共事業費等裁量的経費の削減の継続、医療制度改革等の制度改正による歳出削減等が反映されている。今回の「骨太の方針」でもそれを受けて2011年度にPBが黒字化することが想定されている。

3. 要対応額「16.5兆円」の根拠

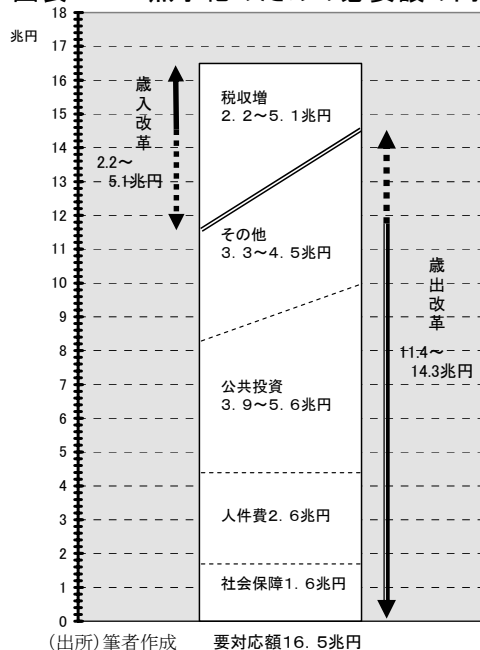
要対応額 16.5 兆円。これは今回の「骨太の方針 2006」で示された、11 年度に P B が黒字化するために 5 年間で歳出削減、歳入増加によって捻出しなければならない額であり、前者で 11.4～14.3 兆円、後方で 2.2～5.1 兆円とされている(図表 3)。歳出・歳入一体改革を議論する際、重要なのは要対応額であり、今回のすべての数値がこの要対応額を目標として算出されている。

歳出改革の中身を見ると、社会保障関係費で 1.6 兆円、公務員人件費削減で 2.6 兆円、公共事業費で 3.9～5.6 兆円、その他の経費の削減で 3.3～4.5 兆円削減となっており、これまでのような一律削減ではなく分野別に削減額を示している。

歳入改革に関しては、国民に負担を求める以上、その理解を得るため、最大限歳出削減に努め歳入増加分を抑制した結果として、要対応額の多くても約 30%、少ないケースでは約 13%になっている。ただし、具体的に歳入増をどのようにして達成するかについては明言していない。税制改革の必要性を言及するにとどまっており、消費税についても社会保障給付の安定的財源として位置づけることを検討するとの表現となっている。歳入増を仮に消費税の税率引上げで対応するとすれば、巷間言われているように消費税 1% 上昇で 2.5 兆円増収となるとすれば、1～2% の引上げが必要となる計算である。

ここで、歳出・歳入一体改革の前提となった 16.5 兆円についてさらに考察してみる(図表 4 下線⑥)。本年 1 月に決定された「改革と展望」²では、11 年度に P B が黒字化するための要対応額は 15 兆円となっていた。これが 2 月の諮問会議では、歳出削減による景気のマイナス効果で税収が減ること等を勘案して 20 兆円に修正されている³。その後、この数値を出す根拠となる経済成長率を巡っ

図表 3 PB黒字化のための必要額の内訳



² 正式名称は「構造改革と経済財政の中期展望—2005年度改訂」。数値については、内閣府作成の付属資料(閣議決定対象外)に掲載されている。

³ より詳細には、「要対応額は、足下での基礎的な財政収支赤字、約 14 兆円を出発点として、これに 2011 年までの今後の 5 年間、その間に歳出増がどれくらい出てくるか、それを足してそれからこの間の経済成長による税の自然増収を引き、さらにそれから歳出削減等による経済

て諮問会議の議員間で、成長率を決めてそれを前提に歳出歳入を試算すべきという主張と、現段階では複数の成長率とすべきという主張がぶつかり、その議論に「成長率と金利」論争⁴が絡まったことから、議論は収斂せず3月の第6回会議において小泉総理の裁定で複数のケースを出すことに決まった。その後、要対応額についての議論は諮問会議では凍結されることとなり、それに代わって政府・与党に検討が委ねられることとなった。

6月12日に政府・与党の財政・経済一体改革会議の実務者協議会にて要対応額として16.5兆円が示された。景気の本格回復を受けた足下の税収増等を反映して当初の20兆円から楽観的な方向に修正されたが、数値の算出根拠については明らかにされていない。諮問会議では議論も議事要旨にて公開されており、

図表4 「名目経済成長率3%」と「16.5兆円」

<p>第3章 財政健全化への取組</p> <p>1. 歳出・歳入一体改革に向けた取組</p> <p>(1)～(3)略</p> <p>(4) 第Ⅱ期目標の達成に向けて</p> <p>①財政健全化に当たっての考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・財政健全化を考えるに当たっては、経済の見通しに関し、過度の楽観視も悲観視もすることなく、<u>④名目成長率3%程度の堅実な前提</u>に基づいて、必要な改革を講ずることとする。 ・この前提の下で2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる<u>⑤対応額（歳出削減及び歳入増が必要な額）は、16.5兆円程度</u>と試算される。この数字は現時点における目標達成の目安というべきものである。 <p>(以下略)</p>

(出所)「骨太の方針2006」より抜粋(下線筆者)

へのマイナスの影響に伴う自然増収分の減少により必要となる追加の対応額を足して求める。これらを差し引くと、約20兆円になる。」(平成18年第3回諮問会議議事要旨 p.2)

⁴ フローとしてのPBが黒字化しただけでは、ストックとしての債務残高が増加するか減少するかは分からない。それを決めるのは名目成長率と国債金利の関係である。大雑把に言えば、成長率が金利を上回れば債務は縮小し、逆であれば拡大する。諮問会議で問題となったのは、通常、成長率と金利のどちらが高いかという点である。論争は、昨年12月の平成17年第28回会議まで遡り、竹中議員の「きちんと経済運営すれば、名目金利が名目成長率を長期にわたって上回ることはない。」という発言に端を発している。それに対し吉川議員「理論的にも長期金利の方が成長率よりも高くなるのが正常な姿であり、また過去の事例を調べても、19世紀以来、長期的には、先進国で長期金利の方が名目成長率より高くなるということが観察されている」(平成17年第31回諮問会議議事要旨 p.4)、与謝野議員「長期金利については、理論的な問題や、例えば過去の各国の長期金利と名目成長率の関係等を見ると、例外的に長期金利が名目成長率を下回るというケースがあることは事実だが、それが日常的に起こっているというわけではないのではないか」(平成17年第31回諮問会議議事要旨 pp.6-7)と異論が出され、その後も諮問会議を舞台に侃々諤々の論争が展開された。結局、本年3月16日の第6回会議で小泉総理(議長)から経済的前提を複数のケースとするという裁定が出されたことで、この論争もその後封印されることとなった。

数値も根拠が示されている。諮問会議の議論においては、要対応額について「複数の経済前提で検証」することになっていたはずであるが、その「検証」の経緯については必ずしも明らかにされたとは言い難い。今回の要対応額 16.5 兆円についても政府の説明責任に期待したい。

4. 名目経済成長率 3%程度を前提

要対応額 16.5 兆円の算出に必要となる、P B 黒字化のための経済成長率の「堅実な前提」は、既述のとおり諮問会議の場では 6 月まで決められなかったが、政府・与党の財政・経済一体改革会議の実務者協議会にて名目経済成長率は 3%程度を前提とすることに決まり、「骨太の方針 2006」に反映されている（図表 4 下線①）。

名目成長率 3%については、本年 1 月の「改革と展望」で 2006 年度以降の名目成長率として見込まれた「2%程度あるいはそれ以上の成長経路」との見込みをもとに、その後の堅調な経済情勢を勘案したものと考えられるが、現時点では、まだデフレから完全に脱却していないことを考慮すると、今後すぐに 1%を超えるインフレ率が達成できるという見込みはやや楽観的ではなかろうか。実際、7 月 7 日に公表された「平成 18 年度経済動向試算（内閣府試算）」についてによると、2006 年度の実質成長率（見通し）は 2.1%だが、GDPデフレーター伸び率（同）は 0.1%に過ぎず、その結果、名目成長率（同）は 2.2%にとどまっている。これを勘案すると、「3%」成長の達成の可否は、GDPデフレーター伸び率が 1%程度の水準に至るかどうかによるところが大きく、今後もその動向を注視していく必要がある⁵。

さらに、「骨太の方針 2006」では、3%程度の名目成長率を前提とすることは記述されているが、長期金利については言及がない。「改革と展望（参考試算）」では、2011 年度時点の長期金利は名目成長率 3.2%⁶より高めの 3.9%と試算されていたが、「骨太の方針 2006」では明らかにされていない。諮問会議であれば熱心に議論されたのだから、名目成長率とともに示すべきではないか。たしかに長期金利が重要となってくるのは、11 年度に P B 黒字が達成された後の財政健全化第Ⅲ期以降である。しかしこの第Ⅲ期には債務残高の GDP 比を安

⁵ 諮問会議における「複数の経済前提で検証」するとの方針から、内閣府では今回の 3%の他、「好環境が実現した場合」として 4%のケースも経済財政モデルを用いて試算しているが、両者の結果に大きな差異はなく、それに対する説明も十分になされていない。

⁶ 名目成長率 3.2%の他、実質成長率は 1.7%、GDPデフレーターは 1.5%とされている（2011 年度時点）。

定的に引き下げるとの表現にとどまり、具体策や数値目標は示されていない⁷。P B 黒字が達成されても、金利の動向次第で債務残高対GDP比が拡大することもあり得る。7月19日に内閣府から公表された月例経済報告からも約5年ぶりに「デフレ」の文言が消え、金融政策も本年3月に量的緩和が、7月にはゼロ金利政策も解除され政策金利は今後も緩やかに引き上げられていくものと考えられる。これに伴い国債金利も上昇することが予想され、それが国債費の上昇をもたらし、それを賄うために追加的に国債発行が増加すれば結果としてその分債務も膨らむことになる。累積債務の抑制に向けて金利の動向は成否の鍵を握っている⁸。

我が国財政に対する内外の信認維持の観点からも、適切な情報開示が望まれる。

5. 最後に

今回の「骨太の方針 2006」で、とりあえず今後 2011 年度までの道筋はつけられ、その後についても方向性は示されたことになる。政府は「骨太の方針 2006」における歳出改革に沿った 2007 年度予算概算要求基準（シーリング）を 7 月 21 日閣議決定しており、今後、予算編成が本格化していくことになる。

しかし、まだ 10 年後に向けた大枠のシナリオが固まったに過ぎない。それを実行に移すための課題は山積している。

(内線 3293)

⁷ 「骨太の方針 2006」には、歳出改革の内容の弾力的見直しのほか将来の政策運営の選択を拘束しないという配慮が窺える。他にも、景気上振れの際の対応として、当初は「債務縮減を基本」（＝債務返済に充当）とされていたが、「潜在成長率の向上などにより税の自然増収がある場合には、財政規律を堅持しつつ適切に対応する」（傍点筆者）と修文されている。

⁸ 第 6 回諮問会議（平成 18 年 3 月 16 日）において有識者議員が提出した「歳出・歳入一体改革について」及び第 8 回諮問会議（同 4 月 7 日）において与謝野議員が提出した「複数のマクロ経済の姿と財政健全化についての試算（参考資料）」では、名目成長率を 2%、3%、4%、長期金利を 3%、4%、5%として、それぞれを組み合わせ（9通り）、そのケースごとに必要とされる P B の改善努力を試算している。