

財政再建目標に係る一考察

企画調整室（調査情報室） 河手 雅己

1. はじめに

2007年度当初予算で、2けたを超える高い伸び（対前年度比16.5%増）が見込まれた我が国一般会計の税収は、景気の先行き不透明感の高まりとともに、補正予算としては5年ぶりに減額修正された。そして、2008年度予算では同0.2%増と、ほぼ横ばいとなった。

これに伴い、2008年1月17日に発表された内閣府『日本経済の進路と戦略』（以下「進路と戦略」という。）の「参考試算」¹では、2011年度までに基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下「PB」という。）を黒字化するという目標の達成に黄信号がともる結果になった。今次の試算が、政府の今後の財政運営にどのような影響を与えるのかが注目される。

本稿では、今次の「進路と戦略」を踏まえ、今後の財政運営で留意すべき事項について述べるとともに、PB黒字化を政策目標に掲げることの意義について再考することとしたい。

2. PB赤字化の背景と歳出削減の行方

2-1. デフレ脱却の先送りで伸び悩む税収

「内閣府試算」では、歳出削減幅とマクロ経済の状況を組み合わせ、計4つのケースについて、中期的な経済・財政の姿を描いている。そのうち「成長シナリオ（歳出削減ケースA）」の主要項目について、「内閣府試算2008」と「内閣府試算2007」を比較した²（図表1）。

マクロ経済では、2008年度以降の日本経済がおおむね潜在成長率に沿って成長する姿が描かれており、両試算を比較すると、実質成長率は足下を除けばほとんど変化は見られない。対照的に、名目成長率と経済全体の物価動向を示す

¹ 本稿では今次のものを「内閣府試算2008」、2007年のものを「内閣府試算2007」として区別する。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 マクロ経済のシナリオの一つである「成長シナリオ」とは、「進路と戦略」に沿って我が国の潜在成長力を高めるための政策が実行される場合に、視野に入ることが期待される経済の姿である。同シナリオの下では、成長力強化策の効果から全要素生産性（TFP）上昇率、女性・高齢者等の労働参加率が高まるとともに、世界経済も順調に推移する。「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。なお、「歳出削減ケースA」は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」別表で示された14.3兆円の歳出削減の考え方に対応している。

GDPデフレーターは大きく下方修正されている。GDPデフレーターでみたデフレ脱却年次も2007年度から2008年度へと後ずれし、その後の足取りも極めて重いものとなっている。

図表1 「内閣府試算」におけるマクロ経済の前提
(成長シナリオ・歳出削減ケースA)

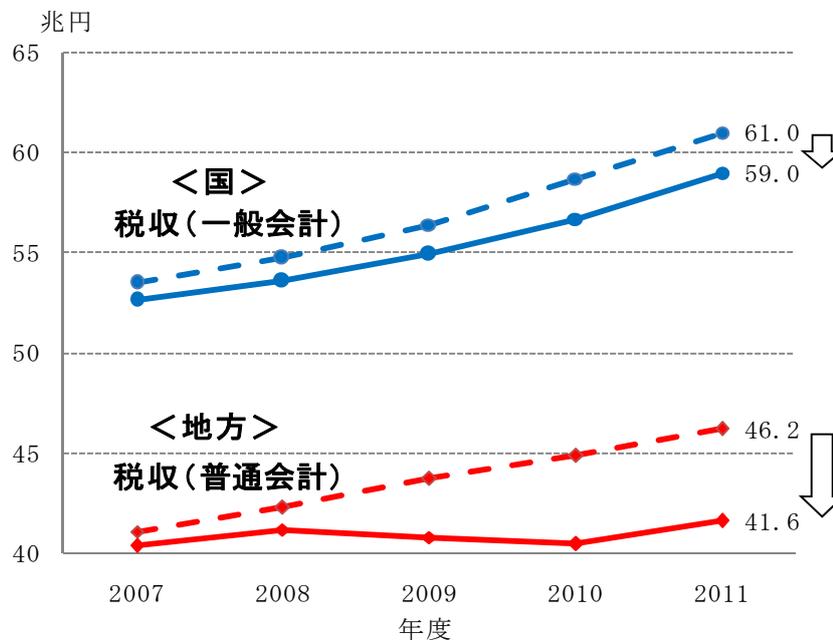
(単位：%)

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
(1) 潜在成長率	1.8	1.9	2.1	2.3	2.4
	1.6	2.0	2.1	2.4	2.5
(2) 実質成長率	2.0	2.1	2.2	2.4	2.5
	1.3	2.0	2.3	2.5	2.6
(3) 名目成長率	2.2	2.8	3.3	3.7	3.9
	0.8	2.1	2.5	2.9	3.3
(4) GDPデフレーター	0.2	0.7	1.1	1.3	1.3
	▲ 0.5	0.1	0.2	0.4	0.7
(5) 名目長期金利	2.1	2.6	3.3	3.7	4.0
	1.6	1.7	2.1	2.4	2.9

(注) 上段が「内閣府試算2007」、下段が「内閣府試算2008」。

(出所) 「内閣府試算2007」、「内閣府試算2008」より作成

図表2 「内閣府試算」における税収見通しの変化
(成長シナリオ・歳出削減ケースA)



(注) 破線が「内閣府試算2007」、実線が「内閣府試算2008」。

(出所) 「内閣府試算2007」、「内閣府試算2008」より作成

財政では、「内閣府試算 2007」では 2011 年度に対 GDP 比 0.2%の黒字であった P B が、「内閣府試算 2008」では 0.1%の赤字となったことが注目された。しかし、P B とはそもそも、一定条件下において長期債務残高対 GDP 比が発散しないための技術的な条件であり、実感に乏しい計数でもある³。

そこで、幾分実感を伴いやすい「税金」の動きを見たものが、図表 2 である。両試算を比較すると、名目成長率との連動性が強い税金は国・地方共に下方修正されている。特に地方の低下幅は大きく、2011 年度の税金は約 1 割も減少し、足下からほとんど増えていない。

「内閣府試算 2008」は、最善のシナリオでも P B 黒字化は困難になったという結果にのみ焦点が当てられがちである。しかし、その過程ではデフレ脱却の遅れや景気の先行き懸念等により、公共サービスの原資たる税金そのものが伸び悩む姿が浮き彫りになっている。

2-2. 更なる歳出削減の可能性

目標年次がまだ先のことであるためか、「内閣府試算 2008」が与えたインパクトは、今のところ必ずしも大きなものではない。翌年には状況が変わっている可能性もあるが、その政策的含意は目標年次の先送りを行わない限り、目標達成には一層の歳出削減又は増税が必要になるということである。

2-2-1. 困難が予想される「小さな政府」の維持

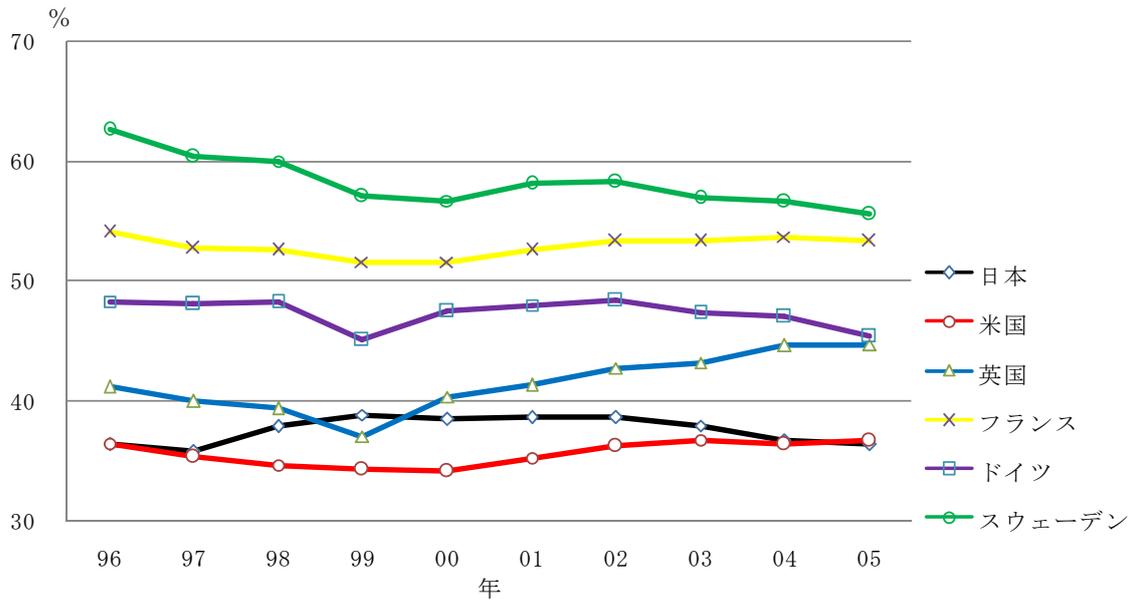
「内閣府試算 2008」を受け、歳出を今後より一層抑制できる余地はあるのだろうか。図表 3 は、1996 年以降 10 年間の一般政府総支出の大きさについて、国際比較を行ったものである。対 GDP 比で見ると、我が国は従来先進諸国の中では米国に次ぐ「小さな政府」であったが⁴、2005 年には対 GDP 比 36.4%とわずかながら米国（同 36.7%）をも下回っている。

図表 4 は、我が国の一般政府総支出対 GDP 比について、その前年差の要因分解を行ったものである。これによると、特に 2000 年度以降、我が国では政府

³ 財政の持続可能性は、P B の均衡だけでなく、成長率と金利の大小関係にも依存する。すなわち、P B が均衡している場合、成長率が金利を上回れば、G D P に占める政府債務残高は発散せず、財政破たんは回避される。これを、「ドーマー条件」という。

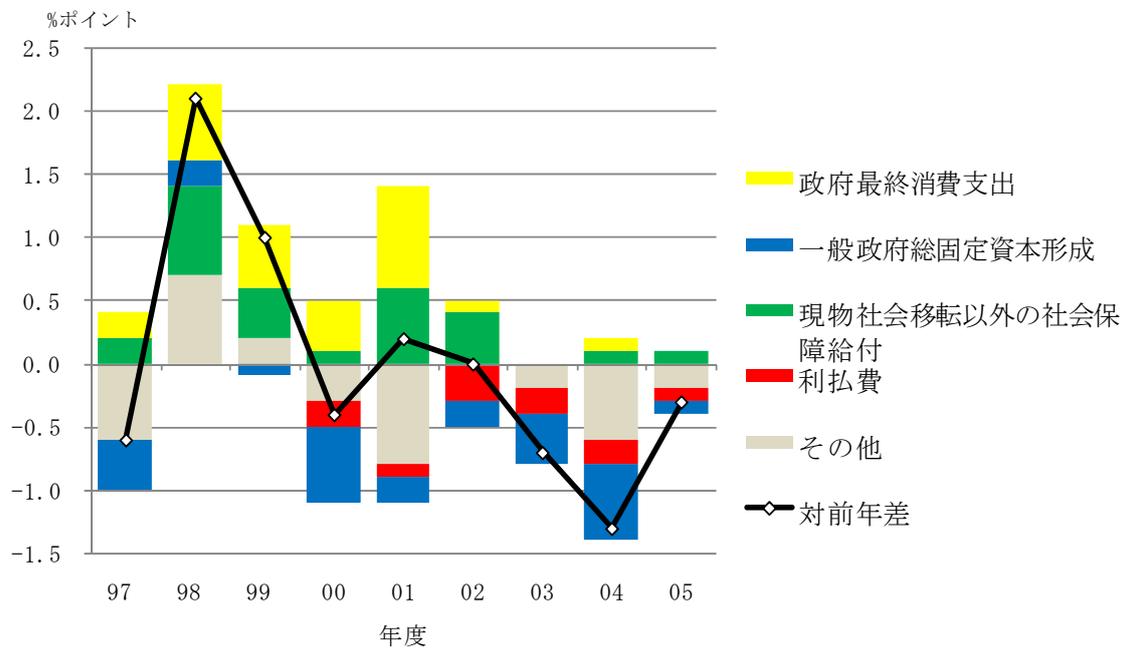
⁴ これを収入ベースで見たものが、国民負担率である。国民負担率の比較を行うと、2008 年度（予算ベース）の我が国の国民負担率は 40.1%であるのに対し、米国は 34.5%（2005 年）であり、先進諸国の中では依然として米国が最も小さな政府である。また、財政赤字を加味した潜在国民負担率はそれぞれ 43.5%、39.6%となっている。政府の規模を見る際の指標には、ほかにも公的規制の強さや公的企業が経済に占める大きさ、人口 1,000 人当たりの公務員数に着目するものなどがあり、問題意識によって参照すべき指標は異なる。国民負担率については、拙稿「国民負担率に関する一考察」『経済のプリズム』第 40 号（2007.4）7-18 頁を参照。

図表3 一般政府総支出対GDP比の国際比較



(注) 日本のみ「年度」の計数である。
 (出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

図表4 一般政府総支出対GDP比の前年差の要因分解



(注) 「政府最終消費支出」は公務員人件費、医療費等。「現物社会移転以外の社会保障給付」は現物社会移転(医療保険給付、介護保険給付)以外の社会保障給付(年金給付、生活保護など)。「その他」は土地購入(純)、補助金等。
 (出所) 図表3に同じ

最終消費支出や社会保障給付などの増加にもかかわらず、公共投資の削減や利払費の低下が政府支出を抑制し、「小さな政府」の実現に寄与してきた。

しかし、公共投資の水準は既に、バブル崩壊後の景気対策として大幅な追加が行われていた以前の時期の水準を下回っている⁵。また、低金利政策で抑制されてきた利払費も、金利が反転上昇すれば、支出増加要因となることは避けられない。社会保障費抑制の困難さも合わせて考えると⁶、今後従来と同様のペースで「小さな政府」を進める余地は、以前に比べ限られているのではないだろうか。

2-2-2. 財政再建における「埋蔵金」の位置付け

財政再建の方策を探る過程で、にわかに注目を集めるようになったのが、特別会計の保有する積立金・剰余金（いわゆる「埋蔵金」）である。2008年度予算では、財政投融资特別会計（財政融資資金勘定）の金利変動準備金 9.8 兆円が国債整理基金特別会計に繰り入れられるとともに⁷、外国為替資金特別会計等の剰余金等 1.9 兆円が一般会計に繰り入れられた⁸。

財政投融资特別会計から国債整理基金特別会計への繰入れは、国の資産（財政融資資金の金利変動準備金）と負債（国債）を同時に圧縮する。このような措置は資産・債務改革の一環と位置付けられ、財政再建や金利リスクの低減に資するものと評価できる⁹。

一方、剰余金等の一般会計への繰入れは、当該年度の国債発行額の減少に資するならば財政健全化への貢献であるが、その半面、会計操作という観点から

⁵ 「構造改革と経済財政の中期展望」（平成 14 年 1 月 25 日閣議決定）は、今後の公共投資について、「国の公共投資については……（中略）……景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、その重点化・効率化を図っていく。また、地方の公共投資の水準についても、国と同一基調で見直していくべきである」としている。

⁶ 社会保障費の抑制について、舛添厚生労働相は「2,200 億円のマイナスシーリングをやめたいと思っている」と発言した（日本経済新聞 2008 年 2 月 21 日）。また、福田首相も「社会保障の質を下げることになるのでおのずと限界はある」との認識を示している（第 169 回国会衆議院予算委員会議録第 14 号 27 頁（平 20. 2. 26））。

⁷ 2006 年度予算でも同様の措置が採られており、2005 年度末の金利変動準備金 23.7 兆円のおおむね 1/2 である 12 兆円が国債整理基金特別会計に繰り入れられた。これを一般政府への資本移転とする経理を行った結果、2006 年度の P B 対 G D P 比は 0.7% の黒字となった。

⁸ 外国為替資金特別会計の剰余金は、以前から毎年 1 兆円を超える額が一般会計に繰り入れられているなど、その活用は今回が初めてではない。

⁹ S N A（国民経済計算体系）の分類上は、公的企業（財政投融资特別会計）から一般政府（国債整理基金特別会計）への資金移転である。したがって、概念上、両者を合わせた S N A 公的部門全体の「粗」債務は縮小するが、「純」債務は縮小しないことに留意する必要がある。

見れば、財政規律の緩みにつながるおそれもある¹⁰。また、積立金については、特別会計それぞれに設置目的が異なるように、特別会計ごとにその適正水準は異なるはずである¹¹。積立金が過小になれば、逆に一般会計から補てんしなければならぬ事態に陥る可能性もあろう。

積立金は一度取り崩したら基本的にはなくなるものであることから、経常的な原資として当てにできるものではない。したがって、積立金や剰余金等はフローの改善ではなく、ストック（負債）の圧縮に活用することが望ましい。もとより、持続的な財政再建のためには、一般会計や特別会計を通じた歳出・歳入構造の不断の見直しが重要であることは言うまでもない。

3. PBの行方を左右する税収弾性値

3-1. 法人税を中心に不安定化する税収弾性値

次に、今後の歳入（税収）の行方を考える手掛かりの一つとして、税収弾性値を取り上げる¹²。「内閣府試算」において事後的に計算される国の税収弾性値（1.1）と比較するため、図表5で1987年度以降20年間の税収弾性値の動きをプロットした¹³。当初の5年程度は安定的に推移していたにもかかわらず、その後は法人税を中心に乱高下し、不安定化していることがわかる。また、グラフ上では表示されていないが、弾性値がマイナスとなった年度も存在する。1992年度から2006年度までの15年間のうち、名目成長率がプラスであった期間の弾性値の平均を機械的に計算すると、間接税等が1.0であるのに対し所得税は4.0、法人税は10.3、一般会計分税収計では2.8であった。

弾性値が不安定化した背景には、通常の景気変動に伴う増減収という循環的要因に、バブル崩壊後の不良債権処理や税制改正などの構造的要因が重なり、名目成長率と税収との対応関係が希薄になったことがある。最も変動の大きい

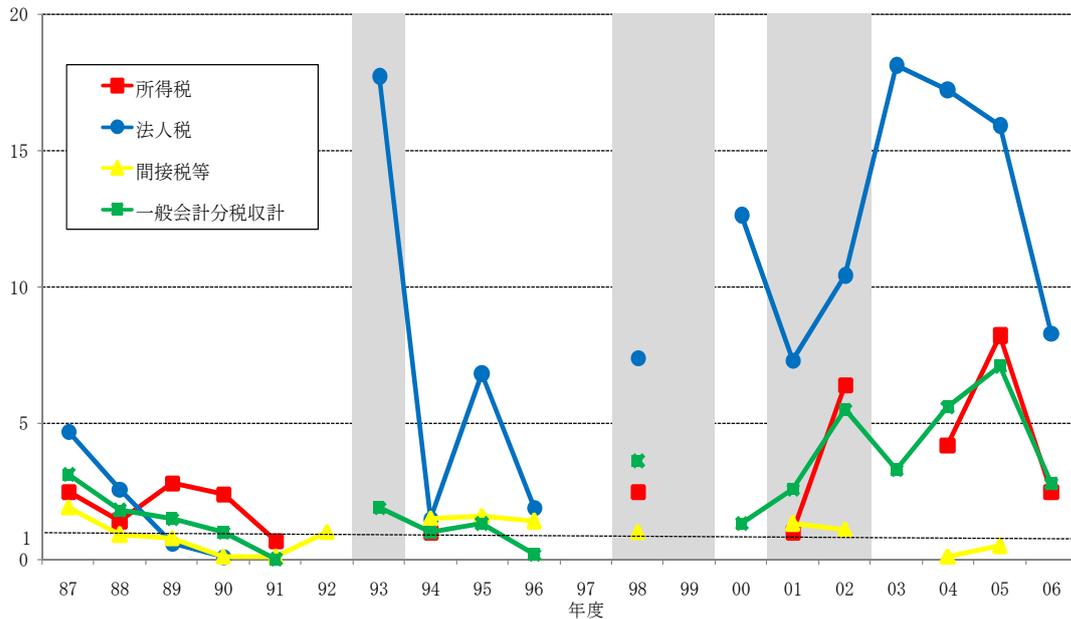
¹⁰ 一例として、2002年度予算では、外国為替資金特別会計の剰余金繰入れの前倒しが行われた。一般会計は「前年度」に生じた外国為替資金特別会計の剰余金を繰り入れているが、2002年度予算では特例法により、「当該年度」に見込まれる剰余金1,500億円を前倒しで繰り入れた。

¹¹ したがって、積立金の適正水準を一律に論じることは難しい。外国為替資金特別会計の積立金は、将来の歳入不足に備えるものであるとともに、外貨資産の評価損の見合いの役割を果たしている。額賀財務相は参議院予算委員会において、仮に1ドル=100円で計算した場合、およそ18.5兆円の評価損が生じており、現時点の積立金（17.5兆円）から差し引くと1兆円のマイナスになる旨答弁している（第169回国会参議院予算委員会会議録第15号20頁（平20.3.28））

¹² 税収弾性値（以下、単に弾性値というときは税収弾性値を指すものとする。）とは、税収の伸び率を名目成長率で除した値である。したがって、「弾性値1.1」とは名目成長率が1%伸びると、税収が1.1%（ $=1 \times 1.1$ ）伸びる関係にあることをいう。弾性値は制度改正の影響をどのように除去するか、又はどの期間を取るかなどによって異なる結果となることがある。

¹³ 一般的に弾性値1.1は、安定した値を得られるバブル期前の10か年度の平均を取った計数であると説明されている（第159回国会参議院予算委員会会議録第9号10頁（平16.3.12））。

図表5 税収弾性値の推移



(注1) シャド一部分は名目経済成長率がマイナスであった年度。

(注2) 分母(名目成長率)又は分子(税収伸び率)の一方がマイナスであることにより、弾性値がマイナスとなる年度については表示していない。そのため、グラフに不連続な期間が生じている。

(注3) 税制改正等の影響を調整済み。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

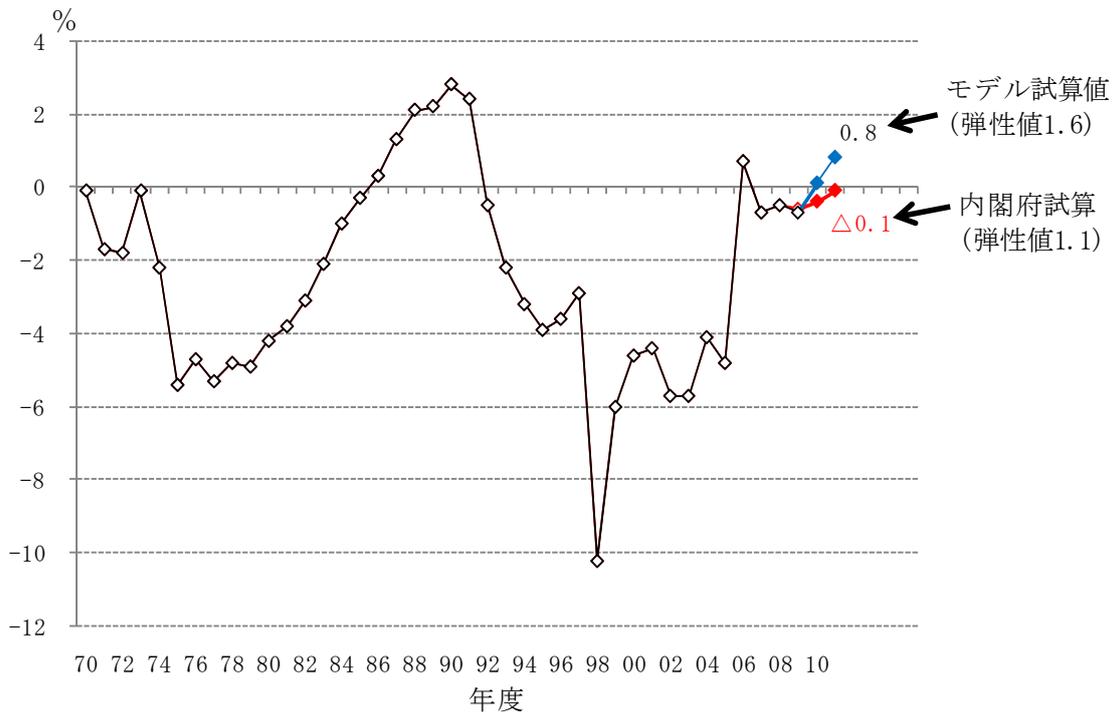
法人税を例にとると、90年代後半以降は基本税率の引下げに加え、特別損失の拡大や欠損金の繰越しによる課税所得の減少が、名目成長率の落ち込み以上の法人税の減収をもたらした。

企業収益は2003年度以降3年連続で前年比2けたの伸びを続け、法人税収は2002年度を底として4年連続の増加に転じた。この間、名目成長率は1%前後の低い伸びにとどまったため、弾性値は総じて大きな値となった。しかし、2007年後半以降の企業収益の不振により、2008年度の法人税収は一転して伸びの鈍化が見込まれている。今後の景気動向いかんではあるが、近年の弾性値の不安定な動きを勘案すると、短期的な弾性値の動きについては幅を持った解釈が必要になる。

3-2. マクロ経済モデルによる財政見通し

「内閣府試算」における国の税収弾性値 1.1 は、税制改正の影響を中立と見る場合が多い中長期の税収見積りとしては、妥当とする見方が一般的である。しかし、その影響を強く受ける短期の場合には、近年の実績にかんがみてもやや慎重にすぎるとの見方もある。弾性値が大きな値をとれば、税収の伸びが強まり、ひいてはPB黒字化の時期にも影響が及ぶことになる。

図表6 PB対GDP比の推移



(注1) 図中の赤線は「内閣府試算2008」の成長シナリオ(歳出削減ケースA)、青線はモデルによる結果を示す。
 (注2) モデルによる試算は、一定の前提を置いた場合、経済がたどりうる経路の一つを示したものであり、その結果は幅を持って解釈する必要がある。
 (出所) 内閣府「国民経済計算」、「内閣府試算2008」より作成

内 容		
試算の主な前提	為替レート	110円で横ばい。
	原油価格	2008年度が1バレル80 ^{ドル} 、2009年度70 ^{ドル} 、2010年度以降60 ^{ドル} 。
	消費税率	現状(5%)で変わらず。
	政府支出	公共投資は年率3%減。
	海外経済	2008年の米国成長率は1.5%、2009年以降は2.5%。 中国は2008年が10%、それ以降が8%。

図表6は、為替レート等について一定の前提条件を置いた上で、マクロ経済モデルによる2011年度までのPBの試算結果を示したものである(以下、この結果を「標準シナリオ」という)。本モデルでは、過去のデータ等を基に事後的に計算される税収弾性値は1.6(2008年度~2011年度)となっている¹⁴。「標準シナリオ」では、PBは2011年度よりも1年早く、2010年度には対GDP比0.1%の黒字となり、2011年度も0.8%の黒字となるという結果が得られた。3-1節でも見たとおり、1.6という弾性値は今次の景気回復局面で観察される弾性値と比較しても、必ずしも大きいものではない。弾性値が「内閣府試算」の想定

¹⁴ 「内閣府試算2008」における税収弾性値は期間の取り方等、その詳細が不明確であることから、本試算における税収弾性値と単純に比較することはできない。

図表7 民間企業所得が減少した場合の経済・財政への影響

	1. 名目成長率			2. 実質設備投資			3. 一般会計法人税収		
	リスクシナリオ(a)	標準シナリオ(b)	差(a)-(b)	リスクシナリオ(a)	標準シナリオ(b)	差(a)-(b)	リスクシナリオ(a)	標準シナリオ(b)	差(a)-(b)
2008	0.7	1.0	△ 0.4	△ 1.3	1.3	△ 2.6	△ 0.9	3.0	△ 3.9
2009	1.1	1.4	△ 0.3	0.4	3.0	△ 2.6	△ 1.8	2.4	△ 4.2
2010	1.6	1.8	△ 0.2	6.4	7.0	△ 0.6	7.0	7.4	△ 0.4
2011	1.4	1.6	△ 0.1	5.7	6.3	△ 0.6	5.2	5.7	△ 0.5

	4. 一般会計税収			5. PB対GDP比			6. 税収弾性値		
	リスクシナリオ(a)	標準シナリオ(b)	差(a)-(b)	リスクシナリオ(a)	標準シナリオ(b)	差(a)-(b)	リスクシナリオ(a)	標準シナリオ(b)	差(a)-(b)
2008	1.1	3.1	△ 1.9	0.9	1.1	△ 0.3	1.7	3.0	△ 1.3
2009	0.4	1.9	△ 1.4	△ 1.3	△ 0.7	△ 0.6	0.4	1.3	△ 0.9
2010	2.6	3.0	△ 0.5	△ 0.5	0.1	△ 0.6	1.6	1.7	△ 0.1
2011	2.5	2.8	△ 0.4	0.1	0.8	△ 0.7	1.7	1.8	△ 0.1

(注1) 単位は1～4については対前年度比伸び率(%)又は%ポイント、5は%又は%ポイント。
(注2) モデルによる試算は、一定の前提を置いた場合、経済がたどりうる経路の一つを示したものであり、その結果は幅を持って解釈する必要がある。

より大きければ、PB黒字化目標の達成は依然として不可能ではないといえる。しかし、図表5でも明らかなように、弾性値は短期的にはプラスの方向にもマイナスの方向にも振れる傾向があり、近年は特に不安定な動きをしている点は注意を要する。足下では、我が国経済は原油高・原材料費高の影響やサブプライムローン問題による米国経済の不振を受け、減速傾向にある。このような状況を勘案すると、今後は企業収益の伸び悩みに伴う法人税の減収から、弾性値はむしろ押し下げられる蓋然性が高いのではないだろうか。

そこで、本稿では、足下の景気の減速傾向が企業収益に与える影響を勘案したシナリオの下で、再度マクロ経済モデルによる試算を行った(以下、この結果を「リスクシナリオ」という¹⁵⁾)。図表7を見ると、「リスクシナリオ」では法人税収の伸びは2年連続でマイナスに落ち込み、税収全体もプラスの伸びは維持するものの、増勢は大きく抑えられる。その結果、弾性値が「標準シナリオ」の1.6から1.3に低下することに伴い、「リスクシナリオ」におけるPB黒字化

¹⁵⁾ 具体的には、「リスクシナリオ」では2008年度において、民間企業所得が「標準シナリオ」に比べ10%減少し、2009年度以降は「標準シナリオ」と同じ伸び率に戻ると仮定している。

の達成年度は「標準シナリオ」から1年遅れて、2011年度となった。

2011年度というPB黒字化目標の達成の可否は、「歳出・歳入一体改革」における歳出改革の行方だけでなく、税収動向にも大きく左右される。税収見通しが不安定な税収弾性値に左右されることを勘案すると、その結果については幅を持って見る必要がある。

3-3. 歳入改革はPB黒字化の手段ではなく中長期的課題

3-2節では、税収見通しは2011年度におけるPB黒字化の可否を論ずる際の重要なポイントであることを確認した。今後、「内閣府試算2008」の結果を踏まえ、早急な歳入改革を求める声が強まることも予想される。この背景には、PB黒字化を目標に掲げた「歳出・歳入一体改革」において、歳入改革は歳出改革で対応できなかった残余额への対応という位置付けになっていたことがあげられる¹⁶。

しかし、重要な制度変更である歳入改革を専らPB黒字化の手段として位置付けるのは、歳入改革の意義を過小評価するものではないだろうか。

我が国は少子高齢化やグローバル化等の大きな構造変化に直面している。少子高齢社会では人口減少による税源の減少の一方、社会保障給付の増大による歳出の増加が避けられない。2004年改正法の附則により、基礎年金の国庫負担割合は2009年度までに1/2に引き上げることになっているが、現時点では財源確保のめどが立っていない。また、2012年度以降は団塊世代の大量退職に伴い、年金等社会保障関係費の増大が見込まれている。グローバル化では、経済活性化の観点から、法人実効税率を引き下げながらも、一部の企業への税負担の偏在を解消し、財源を確保する視点が必要とされている。

2011年度にPB黒字化が実現したとしても、これらの課題の解決にめどがたつわけではない。PB黒字化と歳入改革は、切り離して考えるべき課題であるといえよう。

4. おわりに

これまでの考察を踏まえ、今後の課題を整理すると次のようになる。

一つは、財政再建を進める上においても、デフレ脱却への配慮は重要だということである。「内閣府試算2008」が示すように、名目成長率の伸び悩みは税収の低迷をもたらし、PB黒字化の目標が遠のいてしまう。足下の表面的な物価

¹⁶ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定）18頁

上昇の下で¹⁷、デフレが財政再建の重石になるという認識の浸透が妨げられている可能性がある¹⁸。

もう一つは、P B黒字化の目標は他の政策課題とのパッケージの一つとして位置付けるべきだということである。マクロ経済モデルによる試算結果に見るように、前提となる経済状況の変化によって、P B黒字化の達成年度は容易に影響を受ける。2011年度は既に目前に迫っており、その達成はむしろ、景気動向や税収弾性値に左右される短期的目標の色彩が強くなった。これに対し、歳入改革は中長期を見据えた課題であり、P B黒字化の成否に左右されるべきではない。

財政再建を進める過程で一定の目標を掲げ、これを遵守することは市場の信認を得る上でも重要である。しかし、これは他の政策課題の追求をおろそかにしてよいことを意味しない。P B黒字化の可否に一喜一憂するのではなく、他の政策課題の進ちょくとも常に比較考量しながら、バランスのとれた財政運営を行うことが求められる。

(内線 75042)

¹⁷ 足下で観察される消費者物価指数の上昇は、専ら原油高・原材料高に基づくコスト高の側面が強い。これは実質購買力の低下を通じて、需要の減少による物価の下落をもたらすことから、真の意味でのデフレ脱却(需要の増加を伴った物価の安定的な上昇)の実現を不透明なものとしている。

¹⁸ 政府が「日本経済は緩やかなデフレにある」との認識を示したのは、2001年3月の月例経済報告においてである。この宣言から7年が経過した現在においても、デフレ脱却宣言はいまだになされていない。