

経済財政試算は当たるのか

—過去 10 年分を検証する—

企画調整室(調査情報担当室) 星 正彦

《要旨》

内閣府は経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算」を提出した。同試算に対して、後掲参考論文をはじめとして「当たっていない」「楽観的」等と様々議論されている。試算である以上、多少の実績との不一致はやむを得ないであろうが、長期にわたって「外れている」状況が続いているのであれば、それは望ましいことではない。本稿では、過去の試算をグラフ化することにより検証することとした。

その結果、1、2年先はともかく、未来に行くほど当たっていない、また、「ベースラインケース」にも届いていないことが多いことがわかった。その理由として、大規模自然災害、突然の政策変更等の想定外の事態には対応できないというモデルの限界があり、当否を論じることは有益ではなく、いかに試算を活用し今後の経済対策を立てるかが肝要である。

1. はじめに

内閣府は、1月17日に最新の「中長期の経済財政に関する試算」(以下、「試算」という。)を経済財政諮問会議に提出した。

この試算は、経済財政諮問会議の審議のための参考として、内閣府が作成しているものであり、原則として年2回(年初と年央)、同会議に提出される。試算においては、アベノミクスで掲げたデフレ脱却・経済再生に向けた経路を示す「成長実現ケース」と、足下の潜在成長率並みで推移する「ベースラインケース」の2つのケースが示され、試算結果のグラフと計数表が示されている。

試算の基礎となる「経済財政モデル」は、我が国の経済財政に係る5～10年程度の中長期の展望作業に資することを目的に開発された時系列推計パラメータ型のマクロ計量経済モデルであり、マクロ経済、国・地方の財政、社会保障を一体かつ整合的に推計可能な構造を有している。モデルの第一次版は、経済財政諮問会議等での審議・検討に貢献することを目的に、2001(平成13)年11

月、経済社会総合研究所の協力を得つつ当時の政策統括官（経済財政－経済社会システム担当）により作成・公表され、その後も累次改定を重ねている¹。

2. 内閣府が試算を提出するに至った経緯

経済財政諮問会議は、経済財政政策に関する重要事項について、有識者等の優れた識見や知識を活用しつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを十全に発揮することを目的として、小渕内閣下の1999（平成11）年、内閣府設置法制定時に内閣府に設置された合議制機関である。

森内閣下の2001（平成13）年1月6日に第1回会合が開かれたが、小泉内閣に替わった2002（平成14）年1月18日の会議において、はじめて試算（「平成14年試算」）が示された。

試算を同会議に提出することについて、特段、法令の定めはないが、提出に至った経緯について、竹中経済財政政策担当大臣は「参考資料としまして、内閣府作成の試算も提出をしております。これは、経済財政、社会保障などを一体化して捉えたマクロモデルを作成し、整合的な将来展望を示すべきであるという、宮沢前財務大臣の発言を受けて、内閣府が作成したものでございます。これは、あくまでも諮問会議に提出される内閣府作成の参考資料ということでございます。」と発言している²。

試算の提出は、当初は、年初の1回だけであったが、2007（平成19）年以後、原則として年2回（年初と年央）に提出されるようになり、また、名称につい

¹ 「経済財政モデル（2018年度版）資料集」2018（平成30）年12月 内閣府計量分析室3頁

² 経済財政諮問会議 平成14年第1回議事録（2002年1月18日）3頁 <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2002/0118/minutes-s.pdf>（以下、URLは全て2020.1.28最終アクセス）なお、「宮沢前財務大臣の発言」とは、第1回会合（2001年1月6日）の「財政再建というご議論を将来していただくときに、それはもう財政だけの話ではなくて、すぐ税制のことでもあるし、国と地方の行財政の再配分のことでもあるし、なかんずく社会保障の問題であると思うのです。それで、それらを一体としてサイマルテニアスに、しかも整合的に国民の、今、総務大臣の言われた負担と給付の関係みたいなことを含めて、選択をしてもらわなければならない事態になっていると思うのですが、そういう議論を出していくために、たまたまこの会議の下に研究所がありますから、研究所でマクロモデルで組み立ててみてもらって、ある程度時間がかかると思うのですが、その中から、どういう選択肢があるのだという議論をしていきませんと、各省庁がばらばらにやったのでは、結局答えは出ないということになりますから、非常に現実的には辛い話になるわけですが、どういう選択をするのかというためのマクロ計算を、比較的早い時期に研究所で始めてもらえないかと。」（議事録13頁）を指している（<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0106/minutes-s.pdf>）。なお、宮澤財務大臣は同時期に国会においても「財政再建のためには、国の財政だけでなく、税制、中央・地方の関連、社会保障をバランスのとれた姿にするためにマクロモデルをつくり、シミュレーションをして、10年、20年健全な経済社会が営めるという案をつくらなければならない。」（第151回国会参議院予算委員会会議録第6号7頁（2001.3.8））と発言している。

でも幾度か変遷したが、2013（平成 25）年 8 月提出以降は現在の「中長期の経済財政に関する試算」で定着している³。

なお、経済財政諮問会議は、民主党政権下の約 3 年間（2009（平成 21）年 9 月～2012（平成 24）年 12 月）は開かれなかったが、その間も試算は「新成長戦略」及び「財政運営戦略」の参考として公表された。

3. 10 年間の試算の検証

試算の結果について、後掲の諸論文では、その表題を見ても明らかなように、「当たっていない」「楽観的」との評価が多い。その真偽を明らかにするため、本稿においては、2010（平成 22）年以降の試算について、各年の試算と実績値がどのような関係にあったかをグラフ化することにより、検証することとした。

試算のうち、「実質 GDP 成長率」（図表 1）、「名目 GDP 成長率」（図表 2）、「消費者物価」（図表 3）、「基礎的財政収支（対名目 GDP 比）」（図表 4）、「公債等残高（対名目 GDP 比）」（図表 5）の 5 項目についてグラフ化することとした。各年の試算では「成長実現ケース」と「ベースラインケース」の 2 ケースが示されている⁴が、作図上、「成長実現ケース」を「A」、「ベースラインケース」を「B」とした。後述する「実績値」（黒太実線）と各年試算の線との関係を見れば、いわゆる「当たっている」か「どれだけ外れたか」がわかる。なお、最新の 2020（令和 2）年試算は赤太線で表記してある。

なお、以下の注意点は各図表において共通である。

グラフ化するに当たっては、各年の年初試算をプロットすることとした。ただし、期間中、年初試算を出していない年が 2 回（2010（平成 22）年、2013（平成 25）年）あるため⁵、両年は年央試算を用いることとした。各図表において、同じ年の試算は同じ色の線で塗り分けてある。

また、2010 年試算では前年度実績に加え当年度から 4 年度分の値の試算に加え、区切りの良い 2015 年度、2020 年度、2023 年度の値の試算を跳び跳びで行っていた（2014（平成 26）年試算までは同様の考え方を踏襲。なお、2013 年試算、

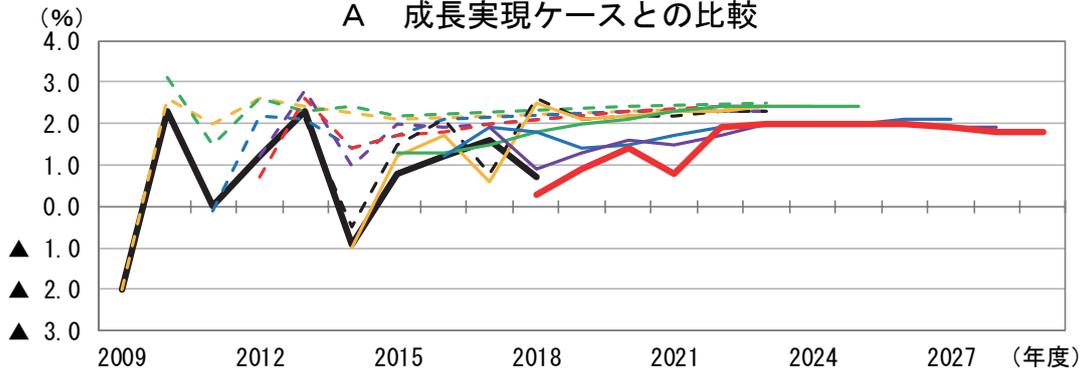
³ 2002（平成 14）年以降のすべての試算は <https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/shisan.html> に格納されている。

⁴ 2010（平成 22）年試算では「慎重シナリオ」「成長戦略シナリオ」という用語を用い、この順で表記されていたが、2013（平成 25）年試算からは順番が入れ替わり「経済再生ケース」「参考ケース」となり、2015（平成 27）年試算から現在の表記となった。

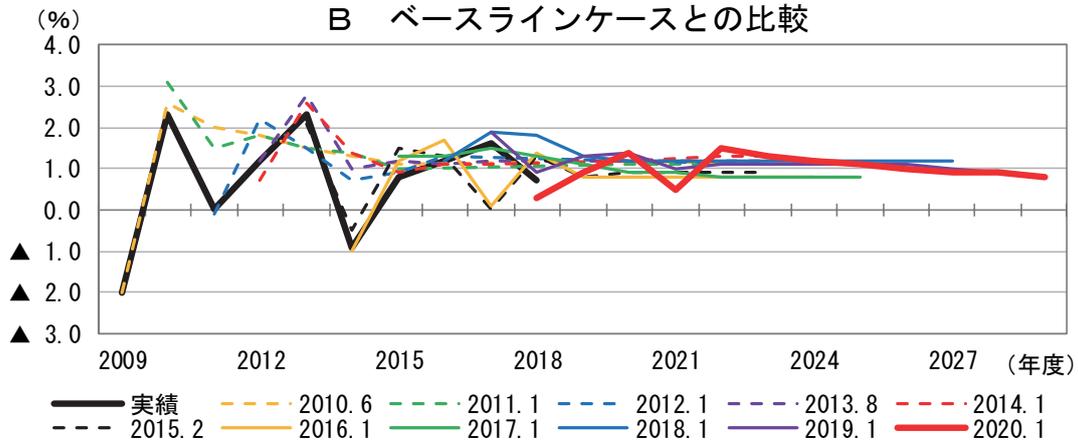
⁵ その理由は不明であるが、2010 年は 6 月 4 日に鳩山内閣から菅内閣に交代しており、2012（平成 24）年 12 月 26 日には政権交代により野田内閣から安倍内閣に替わっていることが関係しているものと思われる。

図表1 実質GDP成長率

A 成長実現ケースとの比較

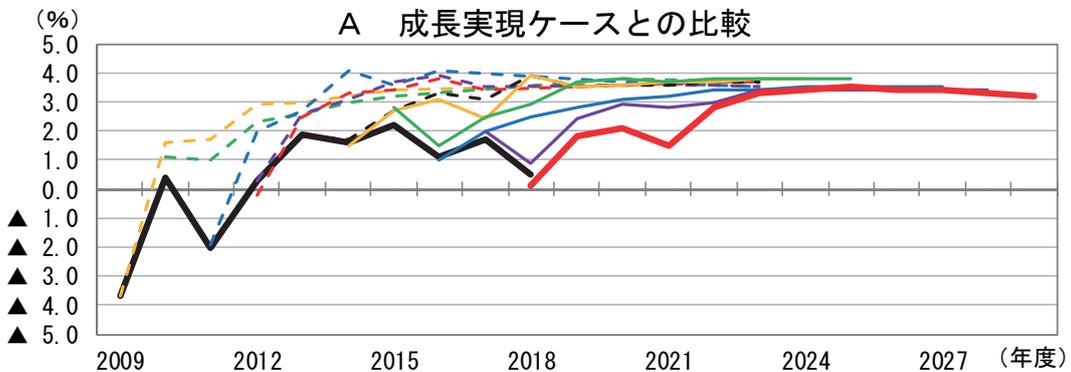


B ベースラインケースとの比較

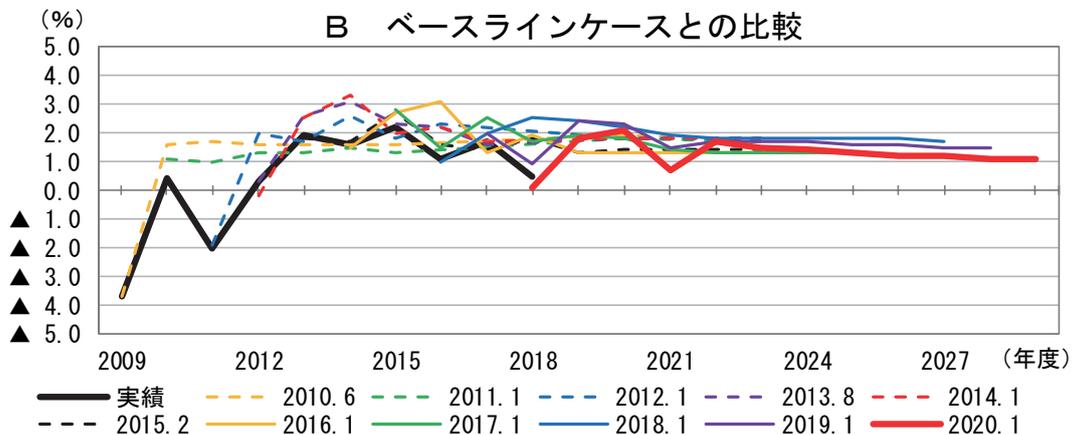


図表2 名目GDP成長率

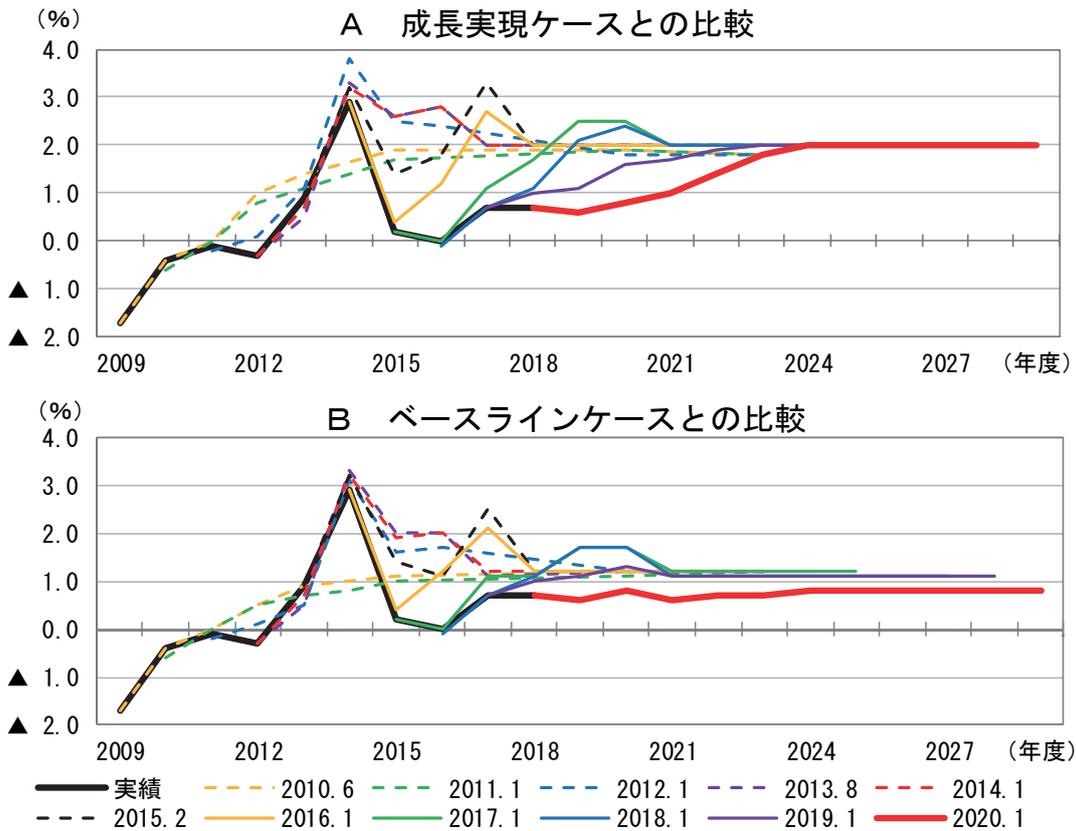
A 成長実現ケースとの比較



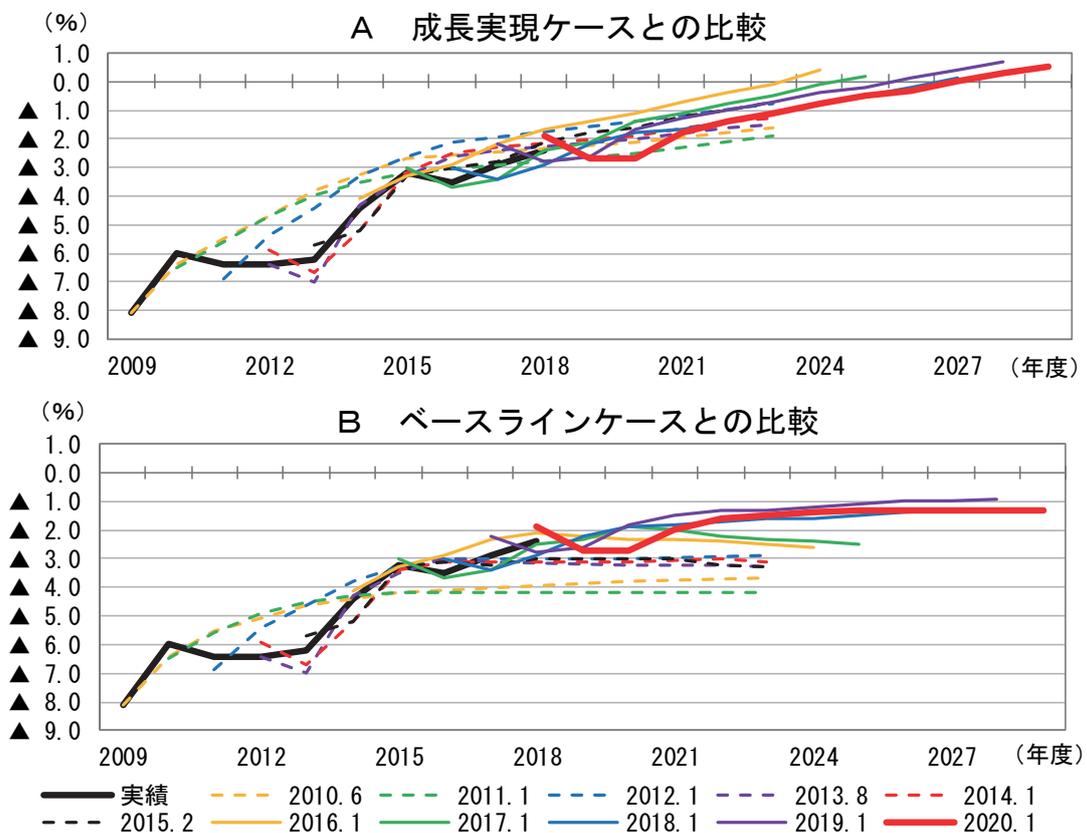
B ベースラインケースとの比較



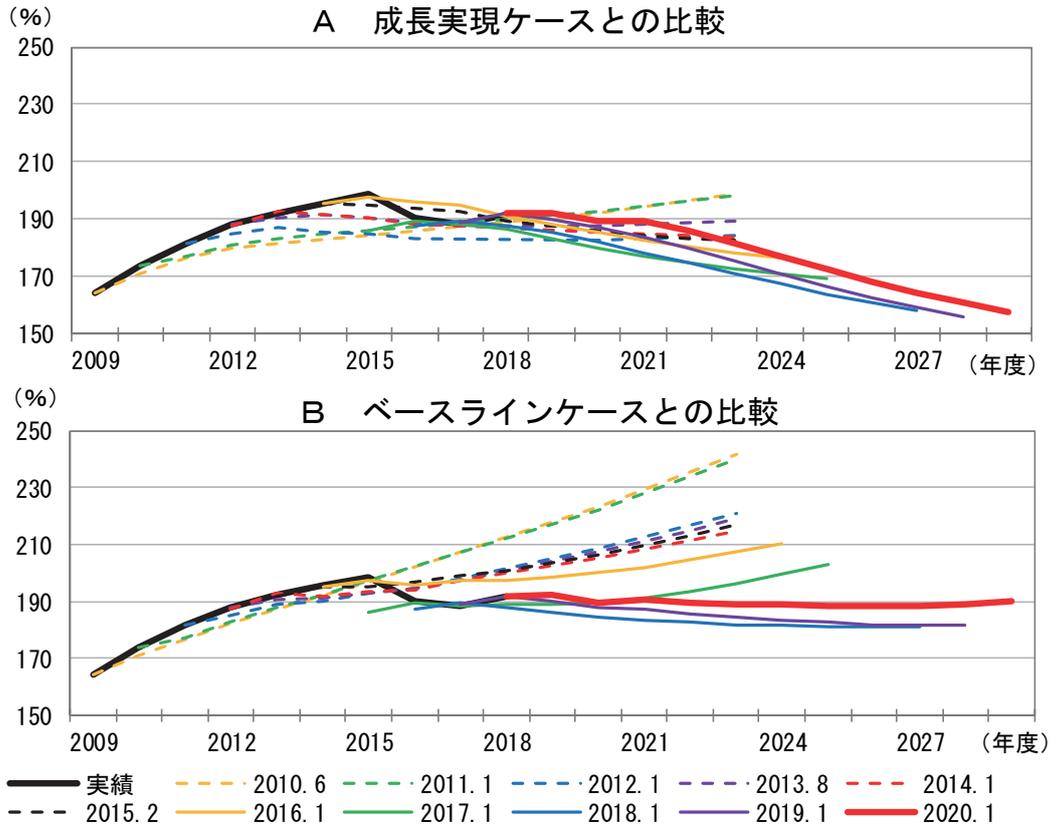
図表3 消費者物価



図表4 基礎的財政収支（対名目GDP比）



図表5 公債等残高（対名目GDP比）



（出所）図表1から図表5まで、内閣府「国民経済計算」、各年度の政府経済見通しより作成

2014年試算は加えて2022年度の値の試算も行っており、また、2014年試算からは前年度実績に加え前々年度実績も掲載するようになった。しかし、各図表においては、試算されていない年度についても線を繋げて作図することとした。なお、2015（平成27）年試算以降は前年度までの2年度の実績と当年度から9年度分の試算を連続して掲載するようになり、2018（平成30）年試算からはさらに1年度分加え10年度分の試算を掲載するようになっているため、これらもそのまま反映させて作図している。

東日本大震災後の2012（平成24）年試算以降は、基礎的財政収支と公債等残高において「復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース」と「含んだベース」が示されているが、今回の作図では「除いたベース」を採用した。

「実績値」については、GDP統計は一旦実績値となった後も、速報値から確報値への改定、推計方法の変更、基準改定などによって、修正が繰り返されるため、一定しない。たとえば、名目GDP成長率の実績値について、年度が明けて直近の年央試算での値と2020年1月公表の「計数表」の値を比べると次頁の図表6のようになり、かなり異なっていることがわかる。

図表6 名目GDP成長率の実績値について（比較）

	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
n+1年央	▲ 3.7	0.4	▲ 2.0	0.3	1.9	1.6	2.2	1.1	1.7	0.5
2020年初	▲ 3.4	1.5	▲ 1.1	0.1	2.8	2.2	2.8	0.8	2.0	0.1

・「n+1年央」値は、年度終了直後の年央試算の値。

・「2020年初」値は、2020年1月17日に試算と同時に公表された「計数表」による。

（出所）内閣府「国民経済計算」、各年度の政府経済見通しより作成

通常、ある年度についての試算値が当たっていたか否か評価するのは、年度が明けた直後であろうから、本稿では、この年度が明けた直近の年央試算における値を「実績値」として扱い、これと各年の試算とを対比することとした。

4. グラフからわかること～試算は当たっているのか？

グラフ化した結果、次のことが見て取れる。

作図する前は、実績値（黒太実線）は「成長実現ケース」と「ベースラインケース」の間に入ってくるものと予想していたが、実際に見てみると、多くの場合「ベースラインケース」を下回って（より悪い方に、という意味。すなわち、「公債等残高」（図表5）の場合は上回って）いる⁶。また、試算時から1年先、2年先という比較的近い未来については実績値との乖離が小さいが、それより先の未来については実績値との乖離が徐々に甚だしくなっている。その意味で、後掲諸論文のように「当たっていない」「楽観的」との批判を受けることもやむを得ないように見える。

ただし、「政府見通しは純粋な予測ではなく、目標の意味合いが強い」⁷もので、とりわけ「成長実現ケース」は、この政府目標の意味合いが強く、そもそも「当たらないもの」と考え、“実績はだいたい「ベースラインケース」より若干下め（悪め）に来るものだ”と想定するならば、その想定は当たらずとも遠からずと言えなくもない。

このように「当たっていない」理由として、次のようなことが考えられる。

まず、単純に予測精度の問題として、近未来は当てやすいが、遠い未来にな

⁶ なお、ここ数年度間の「基礎的財政収支（対名目GDP比）」（図表4）と「公債等残高（対名目GDP比）」（図表5）について言えば、どちらかと言うと「成長実現ケース」に沿って改善しているに見える。

⁷ 後掲斎藤論文（1）5頁。この点は、政府も認めており、「経済見通しというものは……政府としては政策目標として考えた……経済見通しというものはもともとそういう性格を持っておる」（第126回国会参議院予算委員会会議録第11号15頁（1993.3.30）宮澤内閣総理大臣答弁。同旨、第126回国会衆議院大蔵委員会会議録第10号23頁（1993.4.21）日高大蔵大臣官房総務審議官答弁、第174回国会参議院厚生労働委員会会議録第3号22頁（2010.3.16）津村内閣府大臣政務官答弁）と答弁している。

るほど当たりにくくなるのは、過去の予測の前提となっていた経済・財政等の諸状況が時の経過にしたがって変化しうるものであるため、この点は言わば当然のことであろう。

また、試算の前提となるマクロ計量モデルは、一般的な経済理論に従って過去に我が国で起こった状況を整合的に説明できるように作られたものであるため、そもそも想定外の突発的な事態（例えば大規模自然災害、パンデミックやリーマンショックのような事態、ハイパーインフレなど）を説明できるものではない。2011（平成23）年3月11日の東日本大震災前の2010（平成22）年年央、2011年年初試算とその後の試算とを対比すれば、このことがよくわかる。このような理由から試算が外れるのは致し方ない。

さらに、試算時以降に重要な政策に変更が起こった場合についても、当然ながら対応できない。その最たる例が消費増税である。この政策の変遷と試算の関係が最もわかりやすく見て取れるのが「消費者物価」（図表3）である。2012（平成24）年6月に野田内閣は「消費税率を2014（平成26）年に8%、2015（平成27）年に10%に引き上げる」法案を提出し、同年8月に成立した⁸。2010（平成22）年年央、2011（平成23）年年初試算では消費増税の影響は全く想定されていなかったが、2012（平成24）年年初試算からは消費増税の影響が加味された。2014（平成26）年4月に8%に引き上げられたが、安倍内閣は同年11月に、2015（平成27）年10月の10%への引上げを2017（平成29）年4月に延期することを表明した。この総理の延期表明後の2015（平成27）年年初、2016（平成28）年年初試算では、2017（平成29）年引上げを加味したため、同年度に物価が相応に上がると予測していた。しかし、安倍内閣はさらに2016（平成28）年6月に引上げを2019年10月に再延期することを表明したため、試算は大きく「外れた」結果となった。2017（平成29）年年初試算以降は、2019年10月の10%への引上げを加味しているが、現時点で見ると、軽減税率の導入、キャッシュレス・ポイント還元事業の実施などの影響からか、試算が想定していたほどの物価上昇にはなっていない。

なお、実績値（黒太実線）が、既述のようにどの年度で見るかによって変わりうるムービング・ゴールポストとなっている。よって、実績値との比較で、どの年度で見れば「当たっている」「いない」と議論するのは、実はあまり意味のないことかもしれない。

試算がマクロ計量モデルによるものである以上、上述のように、現実とずれ

⁸ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律（平成24年法律第68号）」

が生じるのは必然でもある。だからこそ、内閣府も「予測」という言葉は使わず、「試算」という言葉を用い、「試算の内容は、種々の不確実性を伴うため相当な幅を持って理解される必要がある。」としている⁹。試算は、「当たった」「外れた」など過去について振り返り論じるのではなく、予測の前提である経済や財政の想定の合理性・適切性を確認することを含め、今後の経済政策を立てる際の有益な一資料として用いるのが正しい在り方なのであろう¹⁰。

今回は速報性を重視し、最新試算が出たところでの検証を試みたが、今回触れられなかったその他の項目についてはどうであったか、あるいは、日銀や他のシンクタンクの試算との対比でどう評価できるかについては、今後改めて検証の機会を設けることとしたい。

【参考論文】

- ・ 斎藤太郎「経済予測はどのくらいはずれるのか（1）（2）（3）」 ニッセイ基礎研レター2019-12-19, 2019-12-25, 2020-01-28 ニッセイ基礎研究所¹¹
- ・ 経済同友会「将来世代のために独立財政機関の設置を一複眼的に将来を展望する社会の構築に向けてー」2019年11月¹²
- ・ 小黒一正「なぜ財政再建計画は失敗するのか？前提のGDP成長率、過去24年間平均の9倍に設定」 ビジネスジャーナル 2019.08.20¹³
- ・ 星野卓也「政府の財政試算は当たっているのか？」 Economic Trends2019年2月13日 第一生命経済研究所¹⁴
- ・ 中田大悟「官僚の信用が地に落ちた今、やるべきこと～やはり日本にも独立推計機関が必要だ～」2018/4/29¹⁵
- ・ 野村明弘「安倍政権の財政推計はやはり「粉飾」に陥った」 東洋経済オンライン 2018/02/22¹⁶

(内線 75011)

⁹ 各年試算冒頭の但し書き

¹⁰ とは言え、あまりに実績とかけ離れた実現困難な「絵に描いた餅」「願望」を「成長実現ケース」として掲げ続けるのはいかなるものであろうか。その結果が良くも悪くも、「実現可能」な目標を冷静に見極め、国民に提示することも政府として必要なことではなからうか。

¹¹ <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=63209?site=nli>, <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=63264?site=nli>, <https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=63517?site=nli>

¹² <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/191122a.pdf?191122>

¹³ https://biz-journal.jp/2019/08/post_114680.html

¹⁴ <http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/macro/2018/hoshi190213.pdf>

¹⁵ <https://news.yahoo.co.jp/byline/nakatadaigo/20180429-00084630/>

¹⁶ <https://toyokeizai.net/articles/-/209606>