

改訂された財政健全化計画

2025年度のPB黒字化に向けて歳出改革の強化を

政策調査部上席主任研究員

野田彰彦

03-3591-1309

akihiko.noda@mizuho-ri.co.jp

- 6月15日に閣議決定された骨太方針に盛り込まれた新しい財政健全化計画では、基礎的財政収支（PB）の黒字化を目指す時期が、従来の2020年度から2025年度へと5年先送りされた
- 2025年度のPB黒字化は、楽観的な経済見通しと従来並みの歳出改革を前提としており、このままでは達成の見込みは高くない。また、2021年度の間接指標も甘い評価につながりかねない
- 年末までに策定される新たな改革工程表では、安倍政権がこれまで取り組んできた「体質転換的」な歳出改革を中心に、具体的でより踏み込んだ改革内容を打ち出すことが求められる

6月15日夕刻の臨時閣議で、政府は4つの政策文書を閣議決定した。4つの政策文書とは、①経済財政政策の骨格を示す「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太方針」）、②改訂版の成長戦略である「未来投資戦略2018」、③安倍政権が継続的に取り組む地方創生に関する今後の方針を定めた「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」、そして④今後行う規制改革の内容や時期を明定した「規制改革実施計画」であり、いずれも近年はこの時期に策定されている。

これらのうち骨太方針は、経済政策と財政政策を主軸に据えつつ、外交や防衛、文化芸術、スポーツ等を含むあらゆる分野に関する政策方針のエッセンスを盛り込んでおり、最も基本的な政策文書に位置付けられる。

今回の骨太方針の構成は図表1と図表2のようになっている。経済政策については、安倍政権が昨年来、重点政策に掲げてきた人づくり革命と生産性革命に係る施策が体系化されているほか、外国人材を受け入れるための新たな在留資格の創設¹が盛り込まれたことが注目される。一方、財政政策に関しては、2019年10月に予定される10%への消費税率引き上げに伴う需要変動（駆け込み需要・反動減）の平準化を今後具体的に検討していく²旨が記載されたことと、3年前の2015年に定められた財政健全化計画（「経済・財政再生計画」、以下「旧計画」）を改訂し、新たな財政健全化計画（「新経済・財政再生計画」、以下「新計画」）を策定したことが大きな柱である。

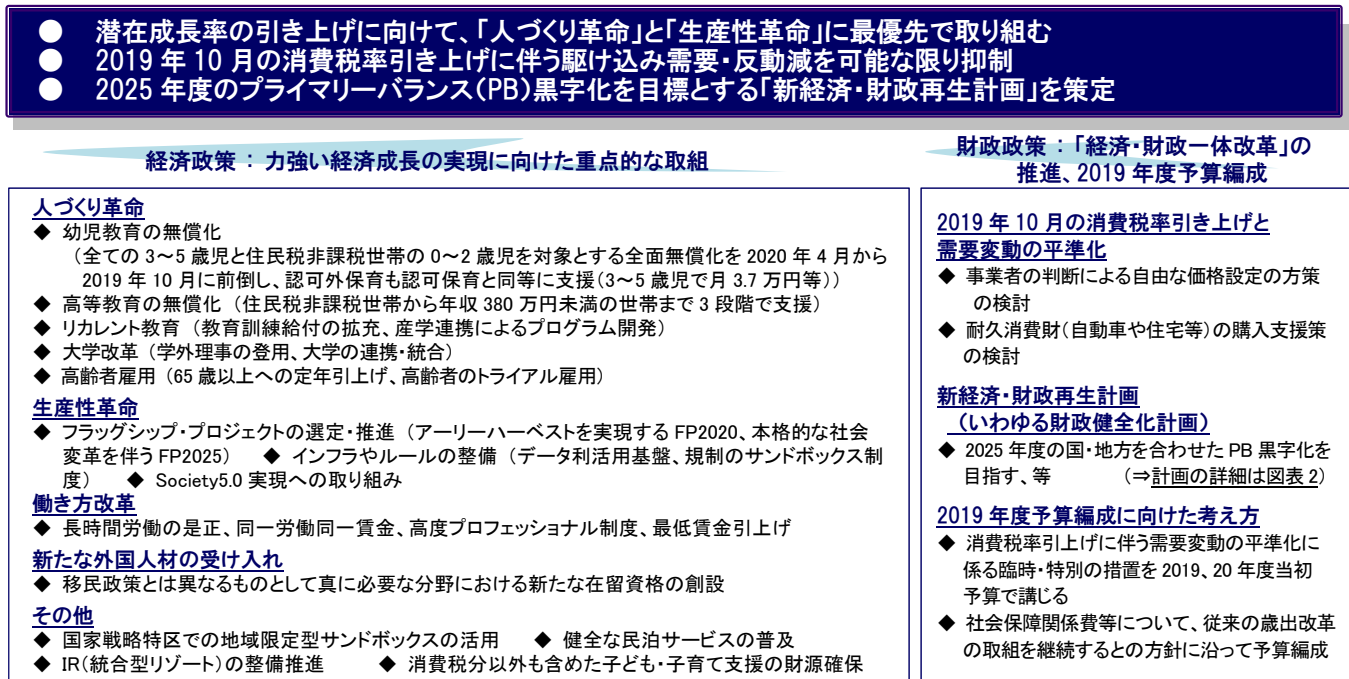
本稿では、2025年度の基礎的財政収支³（プライマリー・バランス、以下「PB」）の黒字化を目標に定め、その実現への道筋を示した新計画について概説、評価することとしたい。

1. 楽観的な経済成長を前提とした目標設定

昨年秋に安倍政権は、来年行われる10%への消費税率引き上げによる増収分の一部（約1.7兆円）を教育無償化等に充てる方針を打ち出すとともに、これまで政府が目指してきた2020年度までのPB黒字

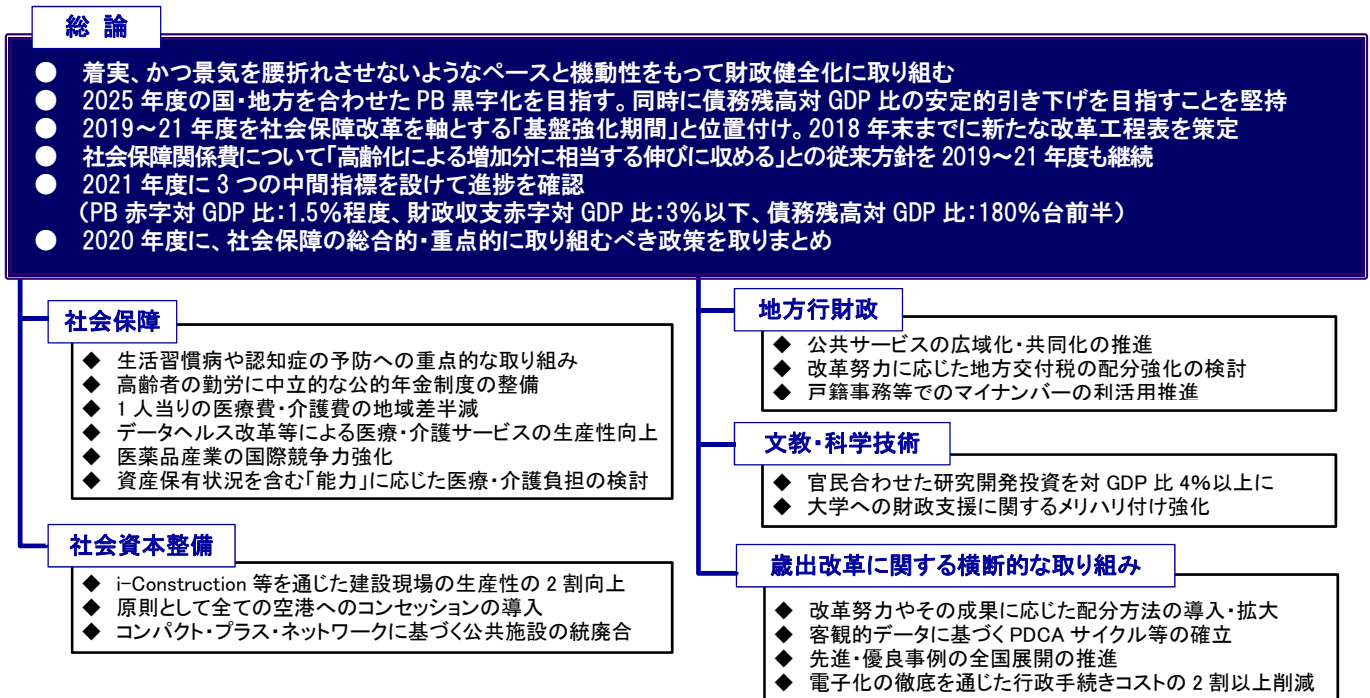
化の達成を断念した。今回の新計画をめぐっては、PB黒字化目標をどの程度先送りするのかが大きな焦点となり、各方面から様々な意見が示された⁴が、結果的には「2025年度」のPB黒字化を目指すこととされた。

図表 1 骨太方針 2018 の概要



(資料) 「経済財政運営と改革の基本方針2018」(2018年6月15日閣議決定)より、みずほ総合研究所作成

図表 2 新しい財政健全化計画の概要



(資料) 「経済財政運営と改革の基本方針2018」(2018年6月15日閣議決定)より、みずほ総合研究所作成

2025年度を目標年次とする理由については、今年5月28日の経済財政諮問会議で次のようなロジックが示された。すなわち、①今年1月に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」の「成長実現ケース」（中期的に実質2%程度、名目3%台半ばという比較的高い経済成長率を想定）では2027年度にPBは黒字化する、②内閣府試算に織り込まれていない歳出改革について、これまでと同程度の取り組みを継続するとすれば、2024年度にPB黒字化は達成できる、③その上で、一時的に景気回復が鈍化する可能性等も考慮して、2025年度のPB黒字化を目指すのが適当、といった説明である（図表3）。

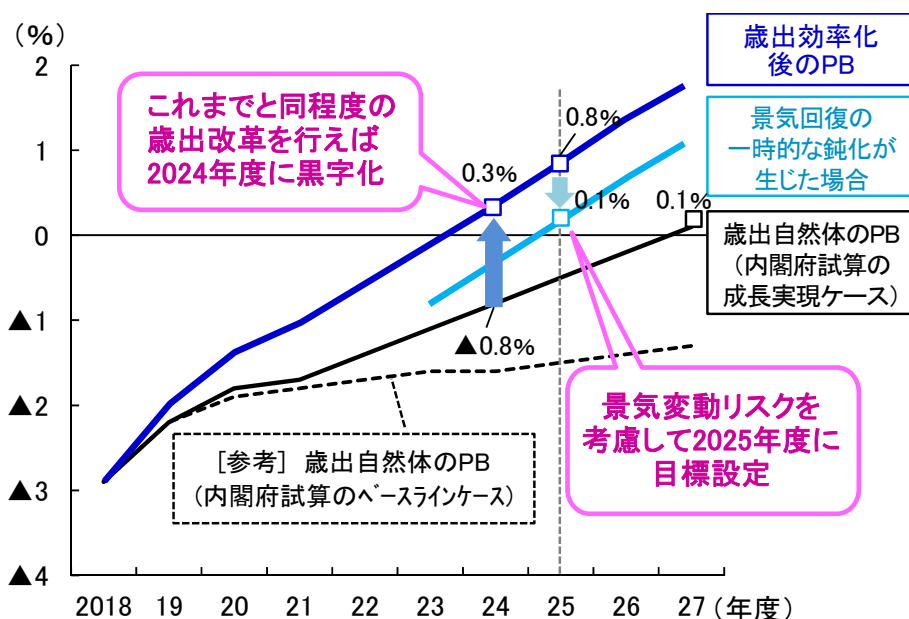
ここで懸念されるのは、旧計画と同様に、今回も楽観的な経済見通しを前提としてPB黒字化へのパス（経路）を描いているため、従来以上の歳出抑制努力なくして2025年度のPB黒字化が本当に実現可能かどうかという点である。もし仮に、今後の日本経済の成長が、内閣府試算の「ベースラインケース」（中期的に実質1%強、名目1%台後半の経済成長率を想定）程度か、それより低い水準にとどまるのであれば、これまでと同程度の改革努力では2025年度のPB黒字化に向けたパスから大きく逸れることになってしまう。政府が高い成長目標を掲げることは必要だが、財政健全化の道筋を定める際にはより慎重な見通しをベースにするべきである。旧計画の場合がそうであったように⁵、今回もPB黒字化目標の達成が「逃げ水」のように遠のいていく可能性は低くないと考えざるを得ない。

2. 歳出抑制に関する数値的な目安は設定されず

新計画でもう一つ大きな論点となっていたのは、社会保障費をはじめとする歳出の抑制に関する数値上の目安ないしは目標をどのように設定するかであったが、結局、目安そのものが示されなかった。

旧計画では、2016～2018年度の国の当初予算において、社会保障費の伸びを高齢化による増加分に相当する1.5兆円程度に、社会保障以外の政策経費の伸びを0.1兆円程度にそれぞれ抑制するとの目安が示され、実際にこの目安が遵守されてきた。

図表3 新たなPB黒字化目標を2025年度とした根拠（PBの対GDP比）



(資料) 「新たな計画におけるPB黒字化目標について」（2018年5月28日経済財政諮問会議）より、みずほ総合研究所作成

今回の新計画策定にあたっては、社会保障改革を軸とする「基盤強化期間」と位置付ける2019～2021年度の社会保障費に関する目安の水準が政府内で議論になったといわれる。高齢化に伴う社会保障費の自然増は、2019年度で約5,000億円とされるが、2020年度と2021年度については、医療費の自己負担が軽い（公費負担は重い）75歳以上になる高齢者の人口が少ないため、財務省は4,000億円程度に自然増が鈍化すると想定し、3年間で「1.3兆円増」の目安を設けるよう主張したとされる。これに対し、厚生労働省は従来と同様に「1.5兆円増」とするよう求め、両者の折り合いがつかずに目安の設定が見送られたという。

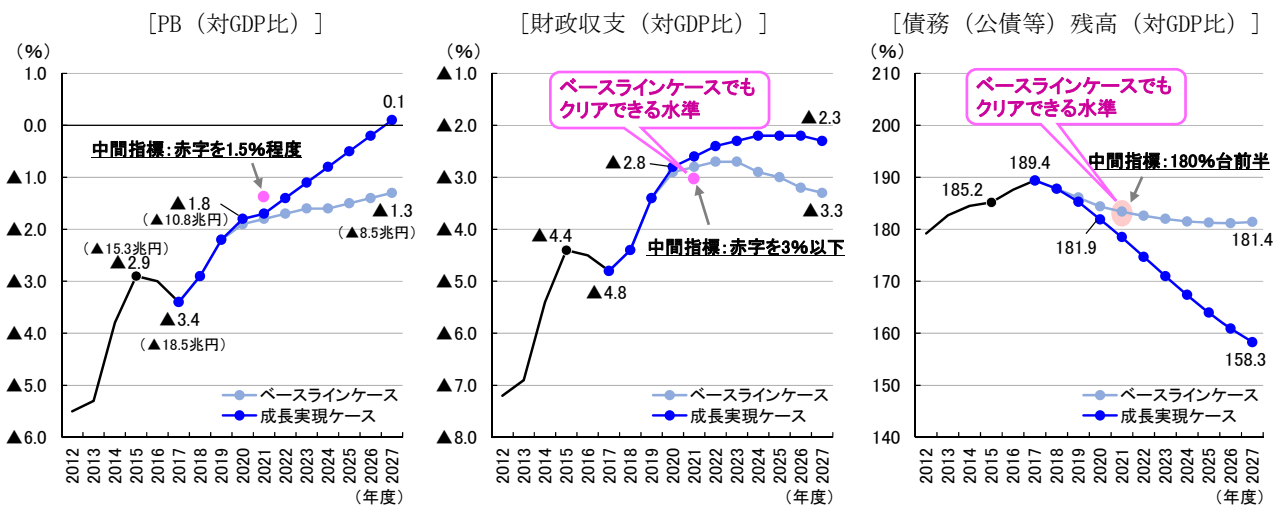
旧計画で設けられた目安が、少なくとも国の当初予算では歳出拡大に一定の抑制効果を発揮してきた点を踏まえると、数値上の目安が今回盛り込まれなかったのは残念である。ただ、新計画では、2019～21年度の国の社会保障費について「高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」と記されている。この記述は、社会保障費の自然増の鈍化を予算にも適切に反映することにコミットしていると解釈するのが自然であり、3年間で1.5兆円増といった甘い目安を設けるよりはまともな着地点だったとも考えられる。いずれにしても、今後の予算編成プロセスで社会保障費の増加分についてどのような議論が展開されるかは大きな注目点である。

3. 容易にクリア可能な2021年度の中間指標

新計画では、財政健全化に向けた取り組みの進捗状況を2021年度に確認・評価することとされ、進捗管理のための中間指標が3つ設けられた。いずれも対GDP比で、①PBの赤字を1.5%程度、②財政収支の赤字を3%以下、③債務残高を180%台前半、にするというものである。このうち①は、経済成長頼みでは達成できず、歳出改革が伴って初めて到達可能な水準に設定されており、それなりに意味のある指標といえる。しかし、②と③は、経済成長率がさほど高くなくても達成できてしまう（図表4）。

多少うがった見方かもしれないが、政府が2つの指標を比較的容易にクリアできる水準に設定した狙いとして、仮に2021年度時点でPBが中間指標に到達していなくても、総合的な判断として「財政健全

図表4 政府の財政見通しと新しい財政健全化計画における中間指標



(注) 中長期的な経済成長率の想定は、成長実現ケースが「実質2%程度、名目3%台半ば」、ベースラインケースが「実質1%強、名目1%台後半」。

(資料) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月)等より、みずほ総合研究所作成

化は比較的順調に推移している」などと評価するための仕掛けを講じたとみることもできよう。そうした意味で、財政収支と債務残高に係る指標の設定水準には疑問符がつく。

また、債務に係る収支をPBに加えた財政収支は、国際的にみれば、財政の健全性をフローの側面から評価する際にスタンダードに用いられる指標である。ただし、わが国では5年以上にわたって日銀による異次元金融緩和で金利が低水準に抑え込まれ、政府も利払い費の抑制という形でその恩恵を享受してきた。そのため、利払い費を含む財政収支を指標に設けることで、いずれ日銀が模索することになる異次元金融緩和からの出口戦略に対して制約が強まる可能性も否定できない。

4. 年末の改革工程表で示すべき「体質転換的」な改革の強化

以上述べてきたように、新計画については、楽観的な経済の想定をベースにPB黒字化への道筋を描いていることや、社会保障をはじめ歳出の抑制に関する数値的目安が盛り込まれなかったことなど、財政の規律付けの観点からみると必ずしも肯定的に評価しがたい面がある。新計画で足らざる点を補うという意味で、今後注目すべきは、経済財政諮問会議の下に置かれている経済・財政一体改革推進委員会が2018年末までに策定する「経済・財政一体改革の新たな改革工程表」がどこまで具体的・定量的な内容になるかである。

安倍政権は旧計画の下で、国からの押しつけや一律的な歳出削減をできる限り排し、行財政の「体質転換」を促すような歳出改革⁶に重きを置いてきた。新計画でもこうした姿勢は維持されており、社会保障や社会資本整備、地方行財政といった主要な政策分野について、これまで取り組んできた体質転換的な改革を継続的に推し進める方向性が示されている⁷。

今年3月に同委員会が取りまとめた「経済・財政一体改革の中間評価」⁸では、こうした歳出改革を続けることによって、本格的な取り組みが始まった2016年度から2020年度までの5年間で、歳出効率化効果が0.9～1.2兆円規模、うち国費（一般会計）は0.5～0.6兆円規模、地方は0.4～0.6兆円規模になるとの試算結果が示されている。年末に策定される改革工程表では、こうした効果の最大化を実現するため、取り組むべき施策のブラッシュアップ（磨き上げ）を図るととともに、実際に発現した効果を定期的に検証し、施策の改善につなげる仕組み（PDCAサイクル）をより精緻化することが重要であろう。

また、毎年度の国の一般会計が当初予算だけで100兆円に迫る状況と対比すると、体質転換的な改革を通じた歳出効率化効果が国で1兆円に満たないというのは、いかにも物足りない印象だ。体質転換的な改革にこの程度の限界的な効果しか期待できないのであれば、やはり財政健全化に向けた歳出改革は「外科手術」、すなわち痛みを伴う制度改革に多くを頼らざるを得ないことになる。行財政サービスの水準を基本的に維持しつつ、種々の工夫によってコスト削減を図ろうとする体質転換的な改革は、大変意義深い取り組みである。今後は、こうした改革についてもう一段強く踏み込める余地を探し出し、より大きな歳出効率化効果を目指すことが望まれる。

¹ 骨太方針や各種報道によると、新たな在留資格「特定技能（仮称）」の制度は概略以下のようなものである。

- ・労働力不足の深刻な5業種（建設、農業、介護、宿泊、造船）を対象に、日本語と技能に関する試験に合格することを条件として、最長5年の就労を可能とする。日本語については、ある程度日常会話ができ、生活に支障がない程度の能力を有することが基本とされる。
- ・農業や建設などの分野で受け入れられている技能実習（最長5年）を終えた外国人については、日本語と技能に関する試験を免除し、技能実習と特定技能を合わせて最長10年の在留を認める。
- ・基本的に家族の帯同を認めないが、特定技能の資格者が一定の試験に合格すること等を条件に、在留期限の撤廃や家族の帯同を可能とする。
- ・政府は、今年秋の臨時国会で入国管理法改正法を提出し、2019年4月からの新制度導入を目指す。この制度を通じて、政府は2025年度までに約50万人超の外国人受け入れを見込む。

² 需要変動の平準化について、骨太方針では、①事業者の判断による自由な価格設定の方策を検討する、②税率引き上げ後の自動車や住宅など耐久消費財の購入支援策を検討する、③2019・20年度の当初予算で臨時・特別の措置を講じる、という3点が示されている。これらの具体策については、今年4月に政府が立ち上げた「消費税率引き上げによる需要変動の平準化に関するタスクフォース」ですでに検討が進められている。各種報道によると、①については、消費税還元セールスの宣伝・広告の解禁、増税前に消費を過剰にあおる行為の防止、消費税分を含めた総額表示の推奨などが、②については、住宅ローン減税（10年間にわたり住宅ローン残高の1%を所得税から控除）の拡充、すまい給付金（消費税率引き上げによる住宅取得者の負担を緩和するために税率8%時で最大30万円を給付）の拡充、住宅関連の税制・補助金の見直しなどが検討されているという。なお、③については、今回の消費税率引き上げによる家計のネット負担増が2兆円程度（日本銀行「経済・物価情勢の展望 2018年4月」による）となることから、2019年度には上記②を含め2兆円規模の対策が講じられる可能性もあると考えられる。

³ 基礎的財政収支（プライマリー・バランス：PB）は、毎年の政策経費を税収等でどの程度まかなえるかを表す指標で、債務に係る収支（新規国債発行など新規債務の増加分と既往債務に係る元本返済・利払いとの収支）を財政収支から除いたものである。

⁴ PB黒字化の達成が望まれる時期について、例えば、①日本経済団体連合会「わが国財政の健全化に向けた基本的考え方」（2018年4月17日）は「2020年代半ばに」、②自由民主党「財政再建に関する特命委員会報告」（2018年5月24日）は「2025年度までの間に」、③財政制度等審議会「新たな財政健全化計画等に関する建議」（2018年5月23日）は「遅くとも2025年度までに」との見解を示している。

⁵ 2015年6月に策定された財政健全化計画（旧計画）では、2020年度のPB黒字化が目標とされるとともに、2018年度のPBの赤字（対GDP比）について1%程度という目安が示された。これらの目標・目安の設定にあたっては、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2015年2月）の経済再生ケース（中長期的な経済成長率が実質2%強、名目3%台後半）が前提とされたが、それでもPBの赤字（対GDP比）は2018年度に2.1%、2020年度に1.6%となることが見込まれており、目標・目安とのギャップは追加的な歳出・歳入改革等を行うことによって埋める方向性が示されていた。しかし実際には、中間評価を行う2018年度を待たずして、安倍政権は2020年度のPB黒字化目標の達成を断念した。なお、2018年1月に内閣府が示した最新の試算では、2018年度のPBの赤字（対GDP比）は2.9%の見込みで、旧計画で定めた目安の1%とは1.9%Ptのギャップがある。

⁶ 具体的には、①医療・介護や各種の行政サービス、あるいは公的インフラの維持管理などに関する地域差の「見える化」を進め、自治体やサービス提供者の自発的・主体的な行動変容につなげる、②行財政の効率化に向けた先進的な取り組み事例を全国展開する、といった改革が挙げられる。こうした安倍政権による歳出改革の特徴については、野田彰彦「財政健全化計画の見直しに向けて」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2018年3月27日）を参照。

⁷ 例えば、予防や健康づくりを通じた医療費削減、医療・介護の提供体制の効率化、公的負担の最小化を図るためのPPP・PFIの推進、「見える化」や先進・優良事例の横展開を通じた地方行財政の効率化、といった取り組みを推進する方針が示されている。他方で、社会保障については、負担能力に応じた公平な負担や医療・介護給付の適正化といった制度改革について検討する旨も記されている。また、給付と負担のあり方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策を2020年度に取りまとめることが明記された。

⁸ この中間評価では、財政健全化の進捗が遅れた要因が分析されている。すなわち、旧計画において目安とされていた2018年度のPBの赤字（対GDP比）1%に対し、実際には同2.9%の見込みとなった要因として、歳出抑制への取り組みがなければ同1.7%となっていたところを歳出効率化努力で同1.0%にまで改善させた一方で、補正予算の影響（0.4%Ptの悪化）、成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと等の影響（0.8%Ptの悪化）、消費税率引き上げ延期の影響（0.7%Ptの悪化）があったため、結果的に同2.9%にまで悪化したとする。こうした分析を踏まえ、中間評価は、今後求められる取り組みとして、着実かつ景気を腰折れさせないようなペースと機動性を持って財政健全化を行うことや、持続可能な全世代型の社会保障制度改革を着実に進めることなどを指摘している。なお、歳出効率化効果の試算値は、中間評価の補論で示されている。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償のみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。