

[特論II] 財政健全化はどう予算に盛り込まれたのか

兼村 高文

明治大学公共政策大学院教授

はじめに

2020年度予算編成に先立って経済財政諮問会議の答申「経済財政運営と改革の基本方針」、いわゆる骨太方針2019が2019年6月21日に閣議決定された。答申に財政健全化に関しては、「経済・財政一体改革とともに健全化を目指す」という文言はあるがその書きっぷりは弱い。従来の「経済再生なくして財政健全化なし」のフレーズを繰り返すのみである。2019年12月に閣議決定された26兆円の2019年度補正予算を含む経済対策も経済再生こそが財政健全化の対策と言わんばかりである。

本特論では、2020年度予算に財政健全化はどのように盛り込まれ、今後の見通しはどうか、財政健全化の指標とともに探ってみたい。

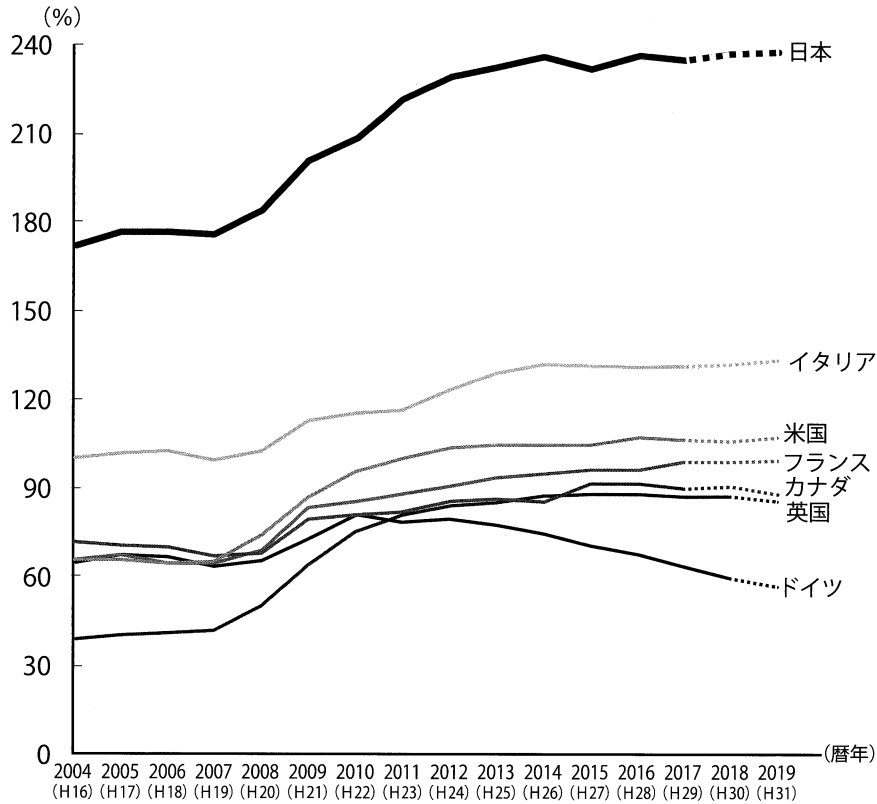
骨太方針2019の財政健全化

小泉政権（2001年4月～2006年9月）から官邸主導で予算編成を行うために始まった骨太方針は、最近ではそれほどマスコミでも取上げなくなったが引続き予算編成の重要な指針である。財政健全化の目標の1つに、国と地方を合わせたプライマリーバランス（PB：国債収入を除く歳入と公債費を除く歳出のバランス）がある。骨太方針にPBが書き込まれたのは骨太方針2002からであり、そこではPBの黒字化を2010年代初頭に目指すと目標年次を

書き込んでいた。2002年度のPBは▲27.8兆円、対名目GDP比▲5.6%であり、最悪の1998年度よりは改善しつつあったが財政再建は主要な政策課題であった。PBはその後、2007年にかけて改善したがリーマンショックで再び悪化したため、骨太方針2013から骨太2017までPBの黒字化目標を2020年度に設定していた。しかし骨太方針2018では達成が困難として、2025年度に先送りし現在に至っている。

骨太方針2019の副題は「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦である。デジタル化を原動力としたSociety 5.0の取組みと生産性の向上を力説し、人生100年時代の人づくり革命や全世代型の社会保障を提唱して、関連予算が2020年度予算に盛り込まれている。一方、財政健全化に関しては、「経済再生なくして財政健全化なし」の基本方針の下で経済再生と財政健全化に一体的に取組み、2020年頃の名目GDP600兆円経済と2025年度の財政健全化目標の達成を目指すと基本方針2018の目標がそのまま記されている。

しかし、2019年7月31日に開催された経済財政諮問会議で内閣府から提出された「中長期の経済財政に関する試算」には、PBの黒字化は2027年度（成長実現ケース）という試算結果が示された。2019年1月に提出された内閣府の同試算では黒字化は2026年度であったので、半年で1年先送りされたことになる。この理由は、内閣府が設定している名目経済成長率の予測を引下げたことによる。



(資料) 財務省「日本の財政関係資料」令和元年10月。

米中貿易摩擦の影響もあり、これまで高めに設定してきた成長率を引下げたのである。今後も下振れリスクがあり、PBの黒字化はさらに先送りされる可能性も否定できない。今後の諮問会議で議論される財政健全化の見通しに注目する必要がある。

2020年度予算の財政健全化

2020年度予算の特徴は、すでに総論でも述べられているように、相変わらずアベノミクスの経済政策を優先し財政健全化には消極的である。骨太方針2019でも財政健全化の書き込みは弱く、2020年度予算は積極財政政策を推し進める内容で健全化には後ろ向きである。2020年度予算ではどの程度の健全化を想定しているのか、財務省が示した予算のポイントで見よう。

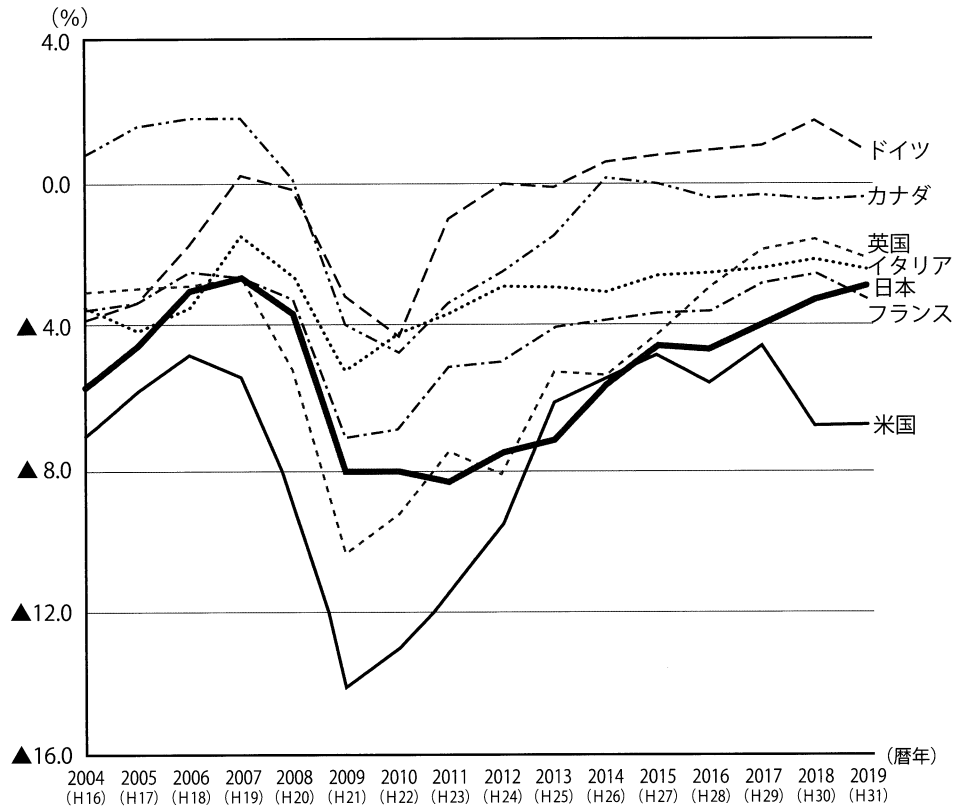
2020年度予算のポイントで財政健全化に触れているのは、経済再生と財政再建を両立するというものである。具体的には歳出改革をとおして実現するのであり、歳出削減で進めるのではない。消費

税増税分はすでに少子化対策等で先食いしているのでこの分の改善はない。ここでの歳出改革は、「新経済・財政再生計画」の取組みを継続して、社会保障関係費を4,111億円増(高齢化による増)に抑え、公債発行額を32兆5,562億円、前年度より1,043億円削減するのである。公債発行の減額は8年連続となると強調している。

確かに公債依存度も31.7%と前年度から0.5%低下するが、依然として歳出の3割を借入で賄う予算は健全とは到底言えない。加えて公債発行のうち特例公債が25.4兆円(公債発行額の77.9%)も占め、将来世代への負担の先送りは続けられる。8年連続の公債発行減額といっても高い経済成長率を前提にした税収見積もりで削減を創出しているのであって、2019年度は2.3兆円の税収減が見込まれ、補正予算で2.2兆円の特例公債の発行が閣議決定されている。

官邸主導で予算編成を進めるのもよいが、それが財政規律を弛緩させているのであれば見直すべきである。英国では2011年に予算責任・国家

財政収支の国際比較(対GDP比)



(資料) 財務省「日本の財政関係資料」令和元年10月。

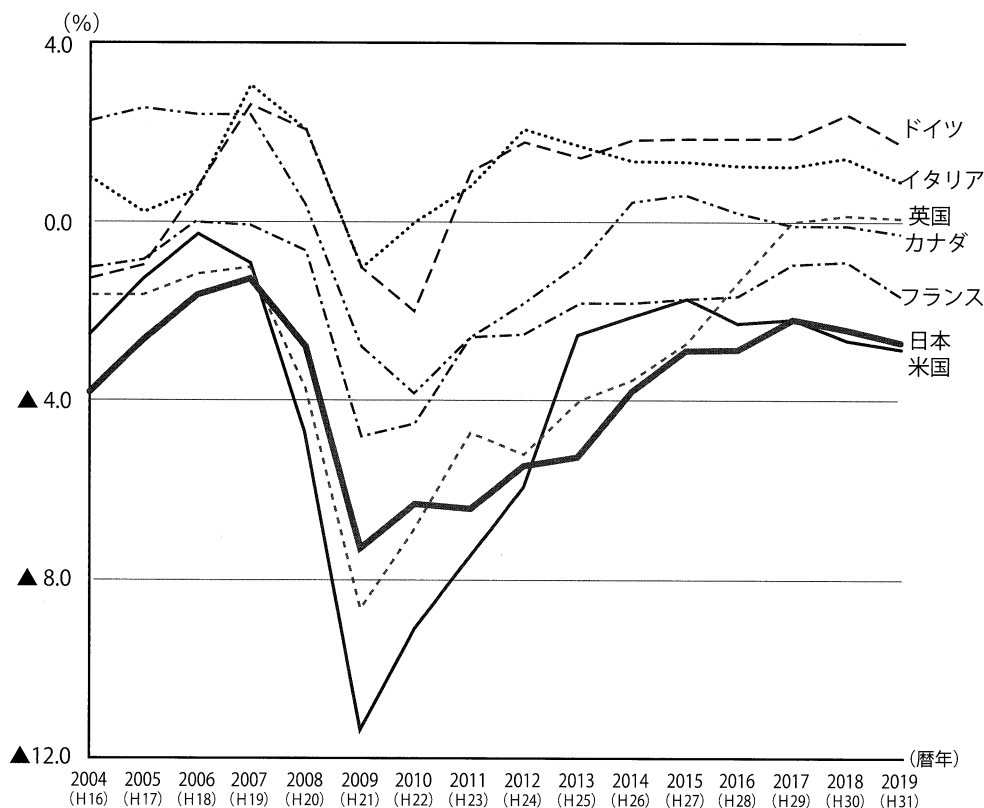
会計検査法 (BRNA法) を制定し、予算責任憲章 (Charter for Budget Responsibility) の作成と国会への提出を義務付けた。憲章には中長期の財政政策、債務管理政策、財政目標などを定めることになっている。2016年の憲章には、公共部門(中央・地方・公的企業)の純借入を対GDP比2%以内にすることや純債務を一定期限までに減少させることなどが目標として定められている。また関連したデータは政府から独立した予算責任局 (Office Budget Responsibility) が予測し提供している。政府は実際にこの憲章を順守して予算編成にあたっている。最終的には政治が決めることであるが、英国では健全財政が最良の経済政策という考え方がある。わが国もこうした財政規律のルールを定めて予算編成を進めるべき時期に来ているのではなかろうか。

財政健全化の指標

安倍政権(2012年12月～)はこれまで‘成長なくして健全化なし’としてアベノミクスを掲げて景気

対策をつねに優先してきた。その成果として戦後最長の経済成長を強調している。確かに、国税収入はバブル期の60兆円を超えて過去最大となり、国債依存度も若干ながら低下している。これだけを取上げれば、景気対策が健全化を進めたようにみえる。しかし財政健全化の指標でみれば世界的にも最悪の状況にある。いくつかの指標で確認してみよう。

わが国では財政健全化の指標としてPBを用いている。しかし国際的には、債務残高と財政収支がEUではマーストリヒト条約で定められた。EUの共通通貨加入で設定された条件として、債務残高の対GDP比を60%以下、財政収支の対GDP比を3%以下にすることをそれぞれ定めた。また英国の財政規律でもそれぞれ40%と3%以下に設定している。しかも英国では赤字公債の発行が認められていないので公債残高は建設公債である。いずれも均衡財政主義を基本とし、公債発行も持続可能性を考慮してGDP比で低く残高を設定してきた。



(資料) 財務省「日本の財政関係資料」令和元年10月。

数値をみよう。債務残高は周知のように、わが国はバブル崩壊以降の公債に抱かれた財政運営により歯止めが利かなくなり、対GDP比で200%を超えを記録し続けている。国際的にみてもこれだけ異常な状況が続いている国は他にない。それに関わらず、わが国では上述のようにPBを財政健全化の指標として用いその黒字化を目指している。しかしPBが黒字になっても、直ちに公債残高が減少するわけではない。

財政収支は2012年からの安倍政権になって改善してきた。経済成長が続いてきたことで税収が伸び、収支が若干改善してきたのであるが、それでも赤字に沈んでいることに変わりはない。ただ米国の財政収支がトランプ政権で減税政策を続け突出して大きくなっている。しかし債務残高は膨れていない。これに関連しわが国は2019年に米国債を大量(1,200億ドル)に購入していることが懸念される。

さてPBを国際比較してみると、わが国は米国とともに赤字を継続している。しかし米国は債務残高が対GDP比で100%程度なので財政の持続可能

性という面からはまだ救われる。かつてわが国より債務残高比率が高かったイタリアはドイツとともに黒字が継続し、英国もリーマンショック後の一時的な赤字から脱却し黒字となっている。

以上3つの指標のうち、債務残高はストックであり財政収支とPBはフローの指標である。PBが一定の条件で黒字を継続すれば財務残高は低下する。理屈としては、PBが黒字で名目GDP成長率が債務利回りを上回れば債務残高対GDP比は低下する。またPBが赤字であっても一時的には比率は低下する。したがってPBの黒字化だけを財政健全化の目標にしても、財政の健全化は必ずしも達成されない。財政健全化の指標はフローとストックの指標を用いて示すべきである。

今後の財政健全化どう進めるか

財政健全化で指摘されるのは、年々膨れる社会保障関係費をどう抑えるかである。確かに、一般会計予算の3分の1を占める社会保障関係費は高

齢化にともなう自然増が予算を膨らませている。しかし内閣府の試算では、2025年度に41.2兆円に達する社会保障関係費は名目GDP比では6%程度で2020年度からほぼ横ばいで推移すると予測している。また膨れ続けている社会保障給付費については、2025年までは対名目GDP比はほぼ横ばいであり、その後2040年にかけて現在の21.5%は24%程度まで上昇する（厚労省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」2018年5月）。

今後、高齢化は進むが少なくとも2025年頃までは、高齢化が財政健全化を阻んでいるといった言い訳で予算を膨らませるのは詭弁ということになる。社会保障関係費は確かに膨張するが、アベノミクスでGDPも押し上げてきたのであり、社会保障関係費をGDP比で見るとそれほど膨れない。財政健全化は、フローの指標に加えてストックの指標とともにチェックしながら進めるべきである。

（かねむら たかふみ）

