

APIR Trend Watch

No. 45

財政健全化をどう進めるか

APIR 研究推進部長・主席研究員 藤原幸則

はじめに

消費税率引き上げ分の使途見直しにより、国と地方の基礎的財政収支(プライマリーバランス、PB)¹の2020年度黒字化目標達成は困難になった。政府は、PB黒字化を目指すという目標は堅持すると同時に債務残高対GDP比の安定的な引き下げを目指すこととし、本年夏の「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太の方針)において、新たなPB黒字化の達成時期とその裏付けとなる具体的計画を示すとしている。

本稿では、財政健全化をどう進めるかについて、主な論点を示すとともに、方向性の意見を述べたい。

1. 財政健全化は先送りできるのか

日本の財政状況は、統計を見る限り、非常に悪化している。国と地方の長期債務残高は、名目GDP比で約200%(2016年度実績見込みは199%)になっている。200%という水準は、過去、第2次世界大戦末期に達した時しかない。債務残高の国際比較では、日本は主要先進国の中で最も高い水準にある²。

今の日本の財政状況が、早晚、危機的事態を招く、あるいは破綻を起こすというわけではない。2013年4月からの日本銀行の金融緩和政策により、超低金利であるため、巨額の政府債務残高にもかかわらず、国債の利払費が抑えられてきた。しかし、国債金利が上昇(国債価格下落)していくようになれば、巨額債務の問題が顕在化する。金利上昇、利払費増加で財政運営は困難になっていく。市場が財政運営の危機と認識すれば、さらに金利上昇(国債価格下落)という悪循環に陥る可能性もあろう。

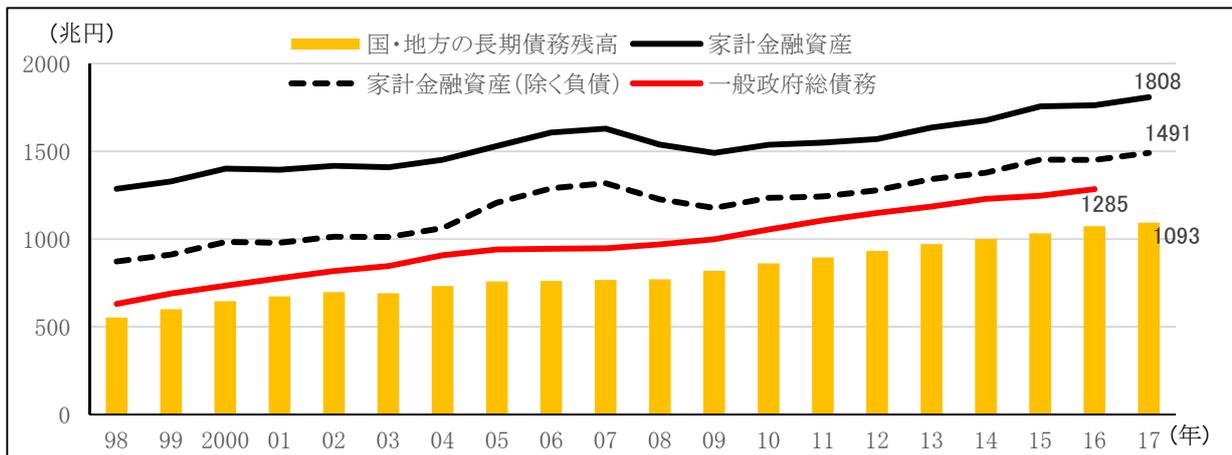
金利上昇リスクの要因を次に考えてみる。日本の場合、これまで、国内の豊富な家計金融資産が国債等公的債務のファイナンスを支えてきた。近時、日本銀行の国債保有割合が40%超に及んでいるが、金融機関からの買取なので、もとの家計金融資産が国債消化を支えていることに変わらない。

¹ 基礎的財政収支とは、税収・税外収入と国債費を除く歳出との収支であり、その時点で必要な政策経費を同時期の税収等でどれだけ賄っているかを示す指標である。

² 国際比較では、世界共通基準のSNAに基づき、一般政府(中央政府、地方政府及び社会保障基金)の債務残高を集計した「一般政府総債務」が使われる。それによると、2016年度(推計値)、日本250.4%、イタリア133.2%、米国108.2%、フランス97.2%、カナダ92.1%、英国89.0%、ドイツ68.2%となっている(IMF “World Economic Outlook Database”)。

図表1は、家計金融資産(ストックベース)と一般政府総債務、国と地方の長期債務残高の推移を示している。今後、高齢化の進展により、家計貯蓄率は低下していくものと予想され、家計金融資産も伸び悩むとみられる。一方、同じく高齢化の進展による社会保障給付増加に伴い、政府債務も拡大し続けていくのは不可避であるので、負債を除いた家計金融資産と政府債務とのギャップは徐々に縮小していくものとみられる。長期的には、いずれ国債消化等の公的債務のファイナンスは限界に近づくことになり、国債の買い手がつきにくくなり、金利上昇(国債価格下落)のリスクが高まる。

図表1 家計金融資産と政府債務の推移



(注) 金融資産と一般政府総債務は各年末の数字。長期債務残高は各年度末の数字。
(出所) 日本銀行「資金循環統計」、内閣府「国民経済計算」、財務省「財政関係資料」より作成。

さらに、そう遠からず直面する金利上昇リスクは、現在の日本銀行による金融緩和政策が正常化に動き出したときである。例えば、日本銀行が国債の売オペを行い、国債保有残高を縮小させると、金利上昇要因となる。金融緩和が出口に向かうということは、日本経済がデフレから脱却したといえる時になるだろうから、物価とともに市場の長期金利が上昇し始め、新規発行や借り換え時に国債金利にも反映されていく。

今後の金利上昇リスクに備え、財政健全化を先送りせず、着実な取り組みを進めていかないとはいえないと考える。財政健全化の必要性は、それだけではない。財政支出が硬直化し、必要とされても新たな政策予算がほとんど取れなくなっている。法律、制度で支出が決まっている国債費、社会保障費、地方交付税交付金等を払った後に残る政策予算は約30%しかない。イノベーションに必要な基礎研究、次世代人材育成のために投資しなければならないというのに、大学の予算(運営費交付金等)は毎年削減されている。その他にも、国際情勢に対応する安全保障強化、巨大災害等に備えたレジリエンス強化などの財政支出も課題である。財政健全化は、必要な政策課題に柔軟に財政支出を可能にするためにも必要と考える。

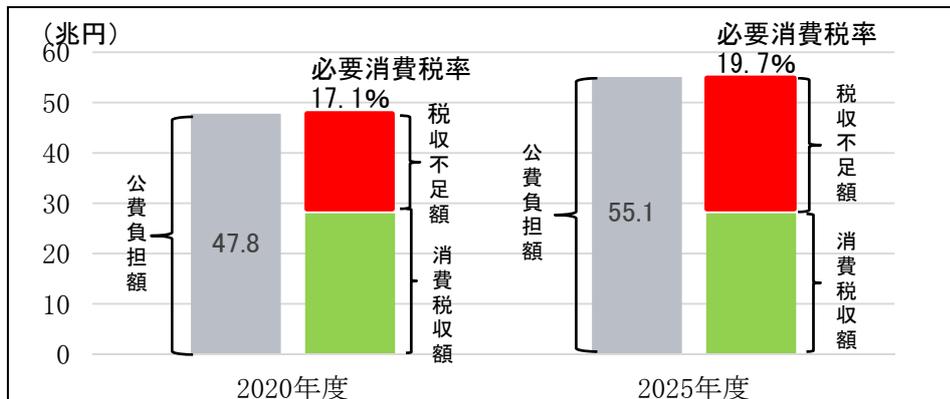
2. 財政健全化の道筋

経済成長により税収増を図ることは、財政健全化のための有効な方策である。税収増を債務償還に振り向ければ財政収支の改善になる。しかし、経済成長だけに頼ることはできない。経済情勢には変動がつきものであり、成長をあてにした税収増は安定的なものでないし、財政規律の保持がないなら、財政支出の拡大を誘いかねない。

経済情勢の変動等もあるので、財政健全化の実現には長い期間がかかるものと思う。しかし、長期的な取り組みとしても、財政健全化の道筋(方向性)を示すことが必要であろう。それには、景気の維持を大前提に経済成長を促す政策を講じるとともに、必要な税収増と歳出抑制に着実に取り組んでいくのが現実的と考える。

税収増の方策としては、社会保障財源としての消費税率の引き上げが必要と考える。社会保障財源としては、個人や企業の社会保険料負担の増加を避けるためにも、高齢者世代も含め、全ての世代が幅広く負担を分かち合うことが望ましい。その意味で、景気動向に左右されにくい安定財源として、また、企業の国際競争力を損なわない税源として、消費税が適当かつ相応しいと考える。2022年以降、団塊世代が順次後期高齢者に移行していく中で、消費税を財源とする社会保障4分野(年金、医療、介護、子ども・子育て)の給付費は、厚生労働省の推計によれば、2025年度には約140兆円まで増大する見通しである。これに伴い、公費負担も大幅に増加する。その財源をすべて賄うため、消費税率をどこまで引き上げる必要があるかを機械的に試算したのが図表2である。2025年度までに20%近くまで引き上げることが必要となっている。もちろん、そうした税率引き上げは現実に相当困難であろうが、社会保障制度改革により給付費の抑制努力を行い、公債による財源確保を残しても、消費税率が10%を越えていくことは不可避といえよう。

図表2 社会保障4分野給付費に必要な消費税率



(注) 消費税収額は10%までの額で、地方消費税分も含む。消費税1% = 2.8兆円の税収と計算。

軽減税率を考慮せず(減収分補填の財源措置済み、あるいは、軽減税率を実施しないと想定)。

(出所) 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」(2012年3月)により作成。

なお、2019年10月からの10%への消費税率引き上げに伴い、軽減税率が導入される予定である。軽減税率は、そもそも、課税の中立性が損なわれる、高額所得者にも恩恵が及ぶ、徴税側及び納税側の事務負担が増加する、などの問題がある。消費税は単一税率とするとともに、低所得者対策としては、暫定的に簡素な給付措置を実施し、所得や行政サービスの受給状況を捕捉できるマイナンバー制度の本格稼働後において、海外でも例がある給付付き税額控除³を導入するのが適当ではないかと考える。

歳出抑制の方策としては、一般会計歳出の3分の1を占め、高齢化の進展により増加の一途(自然増が年1兆円近い規模)を辿っている社会保障支出をいかに抑制していくかが大きなポイントになる。特に、2025年度には団塊世代がすべて後期高齢者へ移行し、医療・介護の費用は大幅な増加が見込まれる。社会保障制度が将来とも持続できるよう、2025年度までに制度改革を講じながら、毎年度の歳出を抑制していくことが望まれる。医療・介護保険における負担能力に応じた公平な負担、過剰な薬剤費の適正化、ICTの活用等による医療・介護の連携強化と業務効率化、健康の維持・増進への国民意識向上や予防医療の推進、高額所得者の基礎年金減額などに取り組むことを検討してもらいたい。現行の政府の「経済・財政再生計画」(骨太の方針2015)では、集中改革期間(2016年度~2018年度)の社会保障支出の伸びを年平均5,000億円に抑えるとしているが、この歳出改革努力を2025年度まで継続することが必要ではないかと思われる。

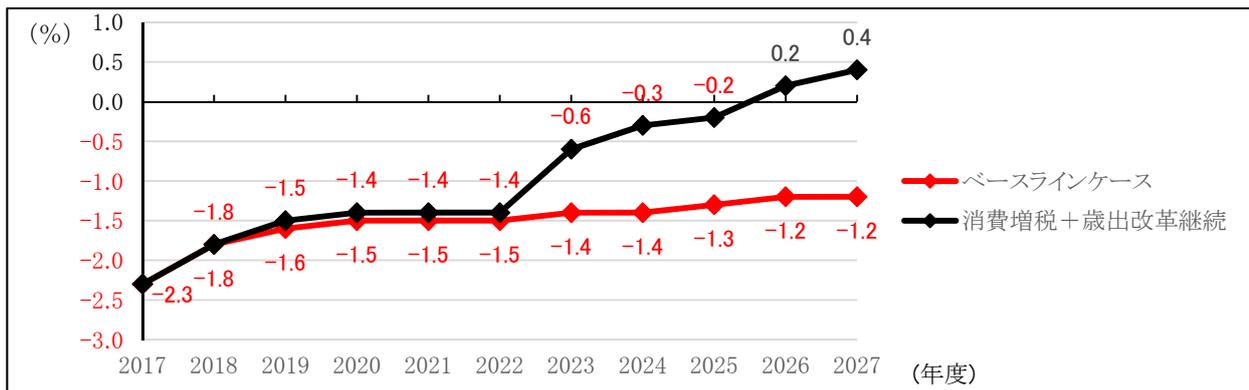
³ 給付付き税額控除は、社会保障給付と税額控除が一体化した仕組みであり、所得税の納税者に対しては税額控除を与え、控除しきれない者や課税最低限以下の者に対しては現金給付を行うものである。

3. 財政健全化のシミュレーション

内閣府は、本年1月、新たな「中長期の経済財政に関する試算」を公表した。成長実現ケースでは、2020年度以降、名目成長率3%台前半、実質成長率1%台後半から2%という高い数字を実現するとしているが、全要素生産性(TFP)が足元の水準(0.7%程度)から1.5%程度まで上昇するというハードルの高いと思われる前提を置いている。今の日本経済の潜在成長率が1%弱とされているので、ベースラインケース(2020年度以降、実質成長率1%強、TFP上昇率は1.0%程度で推移)が財政健全化の目標と具体的な計画を考える上でベースとするのが適当ではないかと考える。

筆者において、このベースラインケースをもとに、国の財政収支について、消費税率を単一税率で2023年度に3%、2026年度に2%というように15%まで引き上げるとともに、2025年度までは社会保障支出の伸びを毎年5,000億円程度に抑えるという「消費増税+歳出改革継続」のケースを試算してみた⁴。図表3のとおり、2026年度にPB黒字化が達成されるという結果を得た。経済情勢の変動もあるので、PB黒字化時期を明確にするのは難しいが、先述した社会保障費の増嵩時期を踏まえると、2020年代後半には黒字化を達成するという目標を一応設定することは妥当ではないかと考えられる。ただし、試算には反映できていないが、消費増税や社会保障支出抑制は景気にマイナス影響があるので、景気の維持を大前提に経済対策を講じることや増税や支出抑制のタイミング、程度を場合により柔軟に調整することも必要であろう。

図表3 国の基礎的財政収支(PB)の対名目GDP比



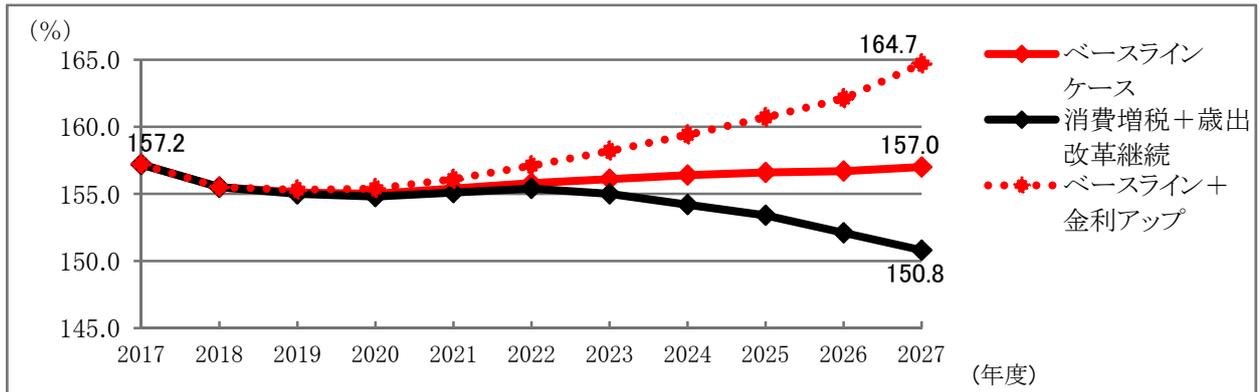
(出所)内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月)のベースラインケースをもとに筆者推計。

留意すべきリスクは金利上昇である。国債金利が上昇すれば、利払費が増加し、PB赤字や国債残高の対名目GDP比を増大させてしまいかねない。内閣府試算結果では、国債金利、国債残高、利払費等が明らかにされていないので、金利上昇リスクをみるため、筆者において、平均的な国債金利⁵と国債残高の償還割合に想定を置き、元利償還、残高を試算してみた。図表4に示すとおり、国債金利が1.1%で不変とみられるベースラインケースにおいては、国債残高の対名目GDP比はほとんど減らない。仮に、国債金利が2019年度以降、毎年0.1%ずつ上昇していくとすると、国債残高の対名目GDP比は増加を続けていく。

⁴ 「消費増税+歳出改革継続」のケース設定では、消費増税は経済界提言を参考に段階的に15%まで引き上げるとし、引き上げ時期は東京オリンピック後の経済下振れからの回復を考慮し、2023年度に3%引き上げ、増税後の影響もあるので3年のインターバルを置いて、2026年度に2%引き上げと仮定した。歳出改革は、現行の政府の「経済・財政再生計画」での取り組みを2025年度まで継続するとして、社会保障支出は増えていくが、年1兆円規模の自然増を年5,000億円程度の伸びに抑制すると仮定した。

⁵ 国債の利率加重平均の意味。財務省発表によると、最近3か年度(2014年度末、2015年度末、2016年度末)の利率加重平均の平均は1.1%。

図表4 国債残高の対名目GDP比



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月)のベースラインケースをもとに筆者推計。

4. 財政健全化を進めるための制度・仕組み

財政健全化の取り組みを実効性あるものにするための制度・仕組みの検討も必要ではないかと考える。

これまでの識者の議論、海外事例から、中期財政フレーム、財政ルール制定、独立財政機関という3つが代表的なものとなる。中期財政フレームは、単年度予算を維持しつつ、中期(3年程度)の経済・財政見通しにもとづき予算編成・財政運営が行われるものである。財政ルール制定は、法律その他の強制力あるものにより、財政健全化目標や歳出ルール等を定めて財政規律を課すものである。どちらも、政治的に財政規律が緩みがちになるのに歯止めをかけられるというメリットがある。一方で、財政は経済の変動に柔軟に対処することも必要であり、財政ルールからの乖離と回復という難しい舵取りが必要になる。

独立財政機関とは、財政当局から独立した機関を設立し、当該機関が経済・財政運営見通しを作成し、財政問題や予算編成に関し政府へ助言・意見表明等を行うものである。米国議会予算局や英国財政責任局など、欧米には設置事例が数多くあり、立法府または行政府に属している国が多い。米国の議会予算局は、財政の透明性に資するよう、経済見通しや予算分析等、様々な情報を作成・公開し、それらが財政運営を議論する上で欠かせないものとなっている。

筆者は、独立財政機関を日本においても設置することをまず検討していくのが良いと考える。財政健全化の現実的な議論を深めるためには、経済・財政に関するデータ分析と数字での将来見通しがベースになる。独立財政機関が、幅広く民間研究機関、有識者の評価や予測も参考にしながら、独立的な立場で、経済・財政に関する予測・分析・評価を行った結果を政府・国会・国民に提供する意義は大きい。独立財政機関の分析・予測作成のプロセスはなるべく公開し、随時、外部の専門家からの意見を受け付けるようにしてもらいたい。独立財政機関は、独立性と公開性を保つことで国民の信頼を獲得でき、国民が信頼しているなら政治や政府も機関の活動を尊重するものとなろう。本年夏の骨太の方針の作成では、独立財政機関をはじめ財政健全化の取り組みを実効あらしめる制度・仕組みまで議論の幅を広げてもらうことを期待したい。

< APIR 研究推進部長・主席研究員 藤原幸則、contact@apir.or.jp, 06-6485-7690 >

・本レポートは、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当研究所の見解を示すものではありません。

・本レポートは信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された内容は、今後予告なしに変更されることがあります。