

テーマ：中期財政フレーム（平成24～26年度）

発表日：2011年8月13日（土）

～歳出増加圧力が高まるなか、財政健全化の目処は立たない～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之（03-5221-4547）

（要旨）

- 12日に『中期財政フレーム』（平成24年度～平成26年度）が閣議決定された。これは、向こう3年にわたる予算編成の指針となる。欧米で財政リスクが高まるなか、それらを上回る債務を抱える日本において、東日本大震災の復興対策なども重なり、財政健全化に不透明感が増している。
- 歳入面をみると、国債発行額は44兆円に上限が設けられた。しかし、昨年同様に上限まで国債が発行される可能性があるなど、削減が不十分になる恐れがある。また、これには復興債が含まれていないため、発行額合計では今年度の国債発行額は昨年度を上回る可能性が高い。一方、税収では、所得税などの増税に加えて、消費税率引き上げの法制上の措置に今年度中に着手する必要があることになる。
- 歳出面では、国債費などを除いた基礎的財政収支対象経費に71兆円の上限（歳出の大枠）が設定された。しかし、復興対策などは歳出の大枠外とされたため、歳出は実質的に増加する。また、制度改革などで恒久的に確保された財源も歳出の大枠外とされ、財政健全化が必ずしも優先されるとはいえない。仮に、金利上昇によって国債費が増加した場合、社会保障費以外の一般的な政策経費に削減のしわ寄せが及びやすく、結果として財政政策の自由度がさらに低下しかねない。
- 『経済財政の中長期試算』によると、2015年度までの消費税率引き上げによって、基礎的財政収支の半減目標を達成できる。しかし、引き上げ時期がずれ込むと半減目標は達成できず、さらに2020年度までの基礎的財政収支の黒字化が困難など、財政健全化の見通しが立っていない。また、試算においては1％程度と低い経済成長率を前提としているが、景気動向によってはマイナス成長に陥りやすく、税収の確保も不安定であることを認めざるを得ない。市場の信認をつなぎとめておくためには財政規律を堅持する必要がある。たとえば、景気動向を考慮しつつ増税時期を定め、復興債の償還期限を短期間に設定し、償還財源を所得税などの時限的な増税で確保すべきだ。

○中期財政フレーム閣議決定

8月12日に『中期財政フレーム（平成24年度～平成26年度）』が閣議決定された。これは、昨年の『財政運営戦略』（6月22日閣議決定）において、経済・財政の見通しをふまえ、複数年度を視野に入れた予算編成をおこなう仕組みとして導入されたものである。中期財政フレームは、毎年、年半ばに改訂され、翌年度以降3年間の予算編成の基準となる。

欧米で財政リスクが高まるなか、それらを上回る債務を抱える日本では、今後5年間で少なくとも19兆円と見込まれる復興対策も重なり、復興財源の確保や財政健全化の道筋に不透明感が高まっている。そのため、中期財政フレームに基づく予算編成の重要性が増している。

○国債発行額の上限 44 兆円

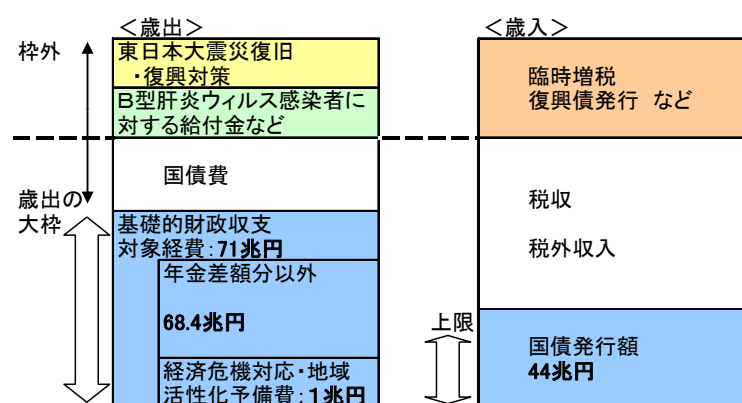
前年度の中期財政フレームと同様に、財政健全化目標の達成に向けて、国債発行額の上限が約 44 兆円に設定された。ただし、上限金額が設定されただけであり、昨年度同様に削減されない可能性が高い。また、これには 10 兆円ともいわれる復興債の発行は含まれていない。つまり、来年度の国債発行額の合計でみれば、昨年度を上回る可能性が高いといえる。

その他の歳入面では、所得税、相続税、資産課税などの税収増が重要であり、これらの増税策は過去の消費税導入や引き上げ時に先行して実施された減税によって低下した徴税力や所得再分配機能を回復させることを意図がある。この税制改正は、先行減税がないという点において、本格的な増税策への転換といえる。具体的には、平成 21 年度税制改正法附則第 104 条第 3 項や平成 23 年度税制改正大綱において示された改革の方向性に沿って、増税が進められることになっている。また、6 月 30 日に政府・与党社会保障改革検討本部で決定された「社会保障・税一体改革成案」をふまえて、平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講じるとされている。附則第 104 条で法的に規定された期限と、消費税率引き上げの 2010 年代半ばというスケジュールを勘案すれば、今年度中に必要な措置を講じなければならない状況に、政府は追い込まれている。

○基礎的財政収支対象経費は 71 兆円に据え置き

次に、中期財政フレームの歳出面を確認すると、一般会計歳出から国債費などを除いた「基礎的財政収支対象経費」は、71 兆円に据え置かれた（歳出の大枠）（資料 1）。基礎年金国庫負担 2 分の 1 をみためための財源（年金財政差額分）は、今後、財源を確保した上で、歳出の大枠に含まれることになっている¹。また、東日本大震災の復旧・復興対

資料 1 中期財政フレームの概要（平成 24～26 年度）



（出所）国家戦略室『中期財政フレーム』

策に係る経費や、B型肝炎ウイルス感染者に対する給付金などに係る経費²などは、復興債発行や時限的な増税によって確保された金額とともに、歳出の大枠と別途管理されることになっている。つまり、実質的に歳出入は昨年度よりも拡大する可能性が高い。

また、中期財政フレームでは財政健全化を目指しつつも、必ずしもそれが優先されるわけではないことが読み取れる。中期財政フレームによると「新たな制度改正による恒久的な歳入増が確保された場合等には、国債発行額の抑制に関する規律の範囲内で、この恒久的な歳入確保額の範囲内の金額を上記の「歳出の大枠」の額に加算することができる」とある。これは、恒久的な財源が確保された場合、歳出の大枠を超えて歳出を拡大できることを意味しており、確保された恒

¹ 平成 23 年度当初予算では、恒久的な財源の手当がなされるべき年金財政差額分は、税外収入によってかろうじて確保された。その後、平成 23 年度補正予算では、復旧対策費の確保を目的にこの資金が流用され、年金財政差額分は年金積立金によって一時的に補てんされることになった。しかし、年金財政の持続性の観点（この積立金取り崩しによって年金財政が悪化するわけではない）から、今後発行される復興債によって不足分は充当される見通しである。

² 「B型肝炎訴訟の全体解決に関する基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日閣議決定）を参照。

久的な財源が優先的に財政健全化に回されるわけではないといえる。

また、仮に金利上昇にともない国債費が増加した場合に、基礎的財政収支対象経費のなかで一部の費目に削減のしわ寄せが及びやすくなることが懸念される。基礎的財政収支対象経費の内訳の1つである地方交付税について、「平成23年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とあるため、地方交付税交付金の現行水準が維持される見通しである一方、社会保障経費は高齢化などから増加圧力がかかりやすい。そのため、その他の費目すなわち一般的な行政サービスや公共投資などがさらに減少し、結果的に財政政策の自由度がさらに低下する恐れがある。

○基礎的財政収支の黒字化は困難

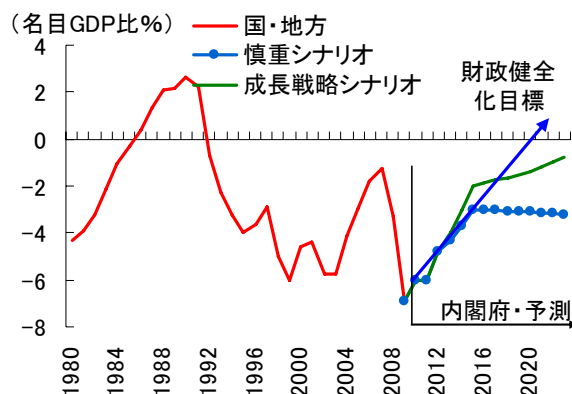
内閣府の『経済財政の中長期試算（8月12日）』（以下、中長期試算）では、中期財政フレーム（東日本大震災の復旧・復興のための時限的財源措置を5年間）をふまえ、マクロ経済の影響を試算している³。慎重シナリオ（2020年度まで平均名目成長率1%台後半、実質成長率1%強）と、成長戦略シナリオ（名目3%、実質2%）の2つの経済前提に基づいている。

この中長期試算によると、国・地方の基礎的財政収支（復旧・復興対策の経費、財源を除く）の対GDP比は、2015年度に2010年度の水準からの半減という目標を達成する（資料2）。しかし、2020年度までの黒字化の目処は経済成長率が高い成長戦略シナリオでもたたないほど、日本の財政は厳しい状況にある。さらに、消費税率引き上げが2016年度以降にずれ込むならば、2015年度の基礎的財政収支（対GDP比）の半減は達成できない。このため、財政は非常に不安定で不透明な状況にあり、健全化への道筋は立っていない。

また、安定的な税収確保も懸念材料と考えられる。『中長期試算』で試算されている実質成長率1%超（潜在成長率1%程度）とは、景気の振れによって、すぐにマイナス成長に陥る可能性が高い状況である。マイナス成長に陥れば税収が大きく損なわれ、しかも、そうした頻度が高まるならば、安定的な税収の確保も難しくなり、今後の制度設計において重要となる。

以上のように『中期財政フレーム』では、財政健全化への第一歩として、歳出の大枠により歳出増加に抑制圧力がかかるため、一定の評価ができる。しかし、課題も多く、国債発行額の削減が不十分になり昨年度同様に上限まで発行される恐れがあること、歳出の大枠と別途管理される歳出入と財政規律との整合性などがあげられる。また、中長期試算でしめされたように、2020

資料2 基礎的財政収支の動向



（出所）内閣府『国民経済計算』、『経済財政の中長期試算』

³ 社会保障・税一体改革成案のように2015年度に消費税率を10%まで引き上げを考慮し、消費税率1%の引き上げにつき社会保障の機能強化として消費税率換算で0.2%相当の新規歳出が増加するとしている。また、東日本大震災の復旧・復興対策については既に補正予算によって約6兆円の対策が実施されたため、残り13兆円について歳出削減などによって3兆円の財源を確保、復興債発行によって10兆円を確保すると想定されている。また、復旧・復興対策のための時限的な財源措置については5年間を目処としている。10年を目処とした試算も示されており、5年の場合の影響が平準化された結果が得られている。

年度の基礎的財政収支の黒字化が実現できないことに加えて、税収確保の不安定化という大きな課題が浮かび上がっている。

欧米を上回る債務を抱える日本が市場の信認をつなぎとめておくことは、国債費負担を軽減し、財政健全化を進める上で必要不可欠であるため、政府は財政規律を堅持する姿勢を打ち出さなければならない状況に置かれていると考えられる。たとえば、歳出の大枠と別途管理される復興対策やB型肝炎の給付金も財源を明らかにすることが必要となる。復興対策のために復興債を発行せざるを得ないものの、復興債といえども国債であるため、市場の信認の重要性に変わらない。そこで、通常の国債との差異を明らかにするために、景気動向を考慮しつつ増税時期を定め、償還期限を5～10年程度と短期間に設定し、償還財源の確保のために所得税や法人税などの時限的な増税を実施すべきだ。