

骨太方針：成長重視の功罪と当面の財政政策への示唆
 ～「成長重視」であればこそ、社会保障改革の早期実施が必要だ～

発表日：2015年6月29日（月）

第一生命経済研究所 経済調査部
 担当 エコノミスト 星野卓也
 TEL:03-5221-4547

(要旨)

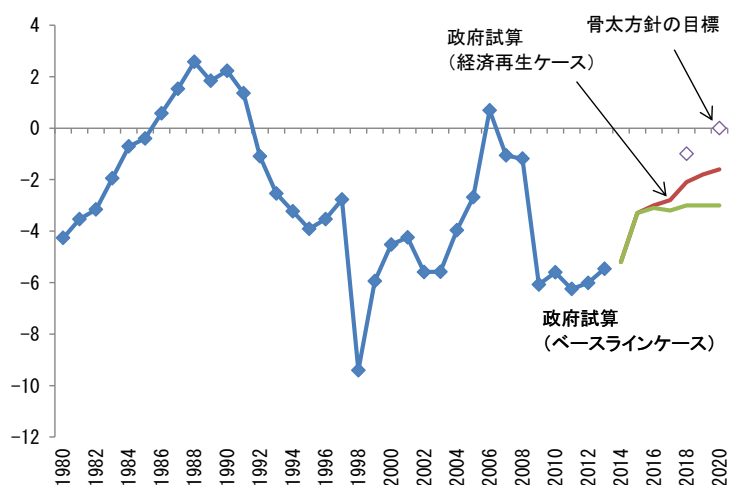
- 「骨太の方針 2015」の内容が固まり、2020 年度のプライマリーバランス黒字化目標に向けた方針が示された。基本姿勢は“成長重視”。経済財政諮問会議の民間議員と自民党特命委・財務省との間で最後まで論戦となった“歳出削減”の数値目標については 2018 年まで「1.6 兆円増」の目標値が記された。だがその歳出基準の位置づけは「目安」とされ、幅を持って解釈できる余地を残している。
- 今回の方針について市場では批判的な見方も多いが、筆者は「成長重視」路線を選択し、過剰な歳出削減に走らなかったことは評価したい。消費税率引き上げを控える中、無理な歳出削減で景気を冷やせば、却って財政出動の誘因が強まり、目標が遠のくおそれもある。また 2020 年度までの短期スパンであれば、巡航速度の景気回復によって政府試算を上回る収収が実現する見込みもある。
- もっとも、社会保障の財源問題が深刻化するのは、高齢化が加速する 2020 年度以降だ。今回の方針では社会保障の“痛みを伴う改革”の具体策は提示されておらず、踏み込み不足であることは間違いない。仮に経済成長による収収増によって 2020 年度の PB 黒字化を達成できたとしても、その後の財源不足はいずれ深刻な問題となる。財源不足が表面化してから、国民負担増を伴う社会保障改革を急進的に進めれば、景気を冷え込ませるリスクは大きくなる。成長重視であればこそ、改革を早いうちから具体化し、段階的にそして着実に進めていくことが必要だ。
- 当面の財政政策へのインプリケーションを読み解くと、①社会保障改革における「歳出削減」の重視、②2017 年度消費税率引き上げ前における 2016 年度補正予算編成の示唆が挙げられる。

○骨太方針公表、基本路線は「成長重視」

骨太の方針 2015 の素案が自民党にて了承され、財政健全化に向けた方針が固まった。その内容は“経済再生なくして財政健全化なし”の標語にも示される通り、「成長重視」の色彩が強いものとなっている。

具体的に計画の中身をみていこう。計画の大枠は、①従来から掲げていた 2020 年度の国・地方の基礎的財政収支黒字化目標の堅持、②2018 年度の間目標設定（名目 GDP 比 1%）である。当初 3 年間（2016～18 年度）を「集中改革期間」と位置づけ、施策を集中的に進めることも示された。

資料 1. 国・地方の基礎的財政収支（名目 GDP 比）
 (%)



(出所) 内閣府「国民経済計算」・「中長期の経済財政に関する試算」

(注) 1994 年度以前は SNA 旧基準。2015 年度以降の値は、復興経費などの特殊要因を調整した値。詳細は内閣府資料。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

○財政再建計画・「3つの特徴」

今回の骨太方針における財政健全化計画のポイントは3点挙げられよう。①強制力のある歳出目標額が示されなかった点、②税収弾性値の修正が示唆されている点、③「痛みを伴う」改革の具体策が無い点だ。

①：歳出目標値については、“これまで3年間の安倍内閣の一般歳出¹の実質増加が1.6兆円となっていることを踏まえ、今後3年間もその基調を継続していく（筆者要約）”とされ、中間目標時点（2018年度）までの3年間の国・一般歳出の増加を、「1.6兆円」にすることが示された。1年当たりでは毎年0.5兆円ずつ一般歳出が増加していくシナリオである。これを政府試算の経済再生ケースに当てはめると、2020年度までの5年間で約4兆円の歳出削減を意味することになる。ただし、この歳出基準は“目安”と位置づけられたほか、“各年度の歳出については、一律ではなく柔軟に対応”、“経済・物価動向等を踏まえ”といった表現も附記され、歳出については政策の自由度を担保するために拘束力を弱めるような文言に纏まっている。歳出目標を設定するか否かについては、経財諮問会議と自民党特命委・財務省の間で見解が分かれていたが、両者の折り合いを付ける形に収まっている。

②：これまで政府試算では「1」とされていた税収弾性値（GDPの伸びに対する税収の伸び）の修正が示唆されている。この点は骨太方針内には明示されていないが、経済財政諮問会議の民間議員から、内閣府試算の税収弾性値＝1を過小だとして、「1.2～1.3」程度の値を用いることが適当との意見が出た（6月1日・経済財政諮問会議議事要旨）。上記の歳出削減額が黒字化への要対応額とされた「9.4兆円²」に届いていない点も踏まえると、本計画には税収弾性値の上昇が暗黙裡に仮定されているものと考えられる。税収弾性値を高めれば、経済成長に対する税収の伸びが高まり、黒字化に必要な歳出削減額は少なくなる³。

③：資料2は、今回骨太方針内に「歳出改革」「歳入改革」として示されたものをピックアップしたものだ。明示的に国民の負担増を示したのは、「消費税率10%への引き上げ」くらいであった。施策は公共部門のスリム化やインセンティブ構造の変革を通じたものを中心になっている。こうした施策が定量的にどれほど財政再建に資するのか、現時点では不透明な部分が多い⁴。

資料2. 骨太方針に示された主な歳出入改革

	施策	概要
歳出改革	公的サービスの産業化	<ul style="list-style-type: none"> 民間事業者も活用したデータヘルスへの取組 介護サービスにおける事業規模の拡大、ICT（情報通信技術）、介護ロボットの活用による生産性向上 マイナンバー制度の活用による医療機関・介護事業者の情報連携促進
	インセンティブ改革	<ul style="list-style-type: none"> 国民健保の保険者努力支援制度、保険料の地域差の一層の反映 後期高齢者支援金の加算・減算制度の運用面での強化 個人には健康づくりの取組等に応じたヘルスケアポイント付与
	公共サービスのイノベーション	<ul style="list-style-type: none"> 行政サービスの見える化、PDCAサイクルの徹底 マイナンバー制度やITを活用した業務の簡素化・標準化
歳入改革	消費税率10%への引き上げ	<ul style="list-style-type: none"> 2017年4月に消費税率を10%に実施。社会保険料を含むその他の国民負担は極力抑制（特に低所得者に配慮）。
	公的サービス等の民間移転による課税ベースの拡大	<ul style="list-style-type: none"> 上記「公的サービス産業化」「公共サービスのイノベーション」による経済全体の民間シェア拡大によって、課税ベースを拡大
	マイナンバー活用による税・社会保険料の徴収適正化	<ul style="list-style-type: none"> マイナンバー制度による徴税コストの削減 担税力を適切に補足するために金融・固定資産情報・所得情報をマッチング
	税外収入の確保	<ul style="list-style-type: none"> 国・地方が保有する各種資産の有効活用、不要資産の売却等によって税外収入を安定的に確保
	税体系全般に亘るオーバーホール	<ul style="list-style-type: none"> 低所得若年層子育て世代の活力維持と格差固定化防止、働き方への中立性・公平性確保、世代間・世代内の公平の確保を計画期間中のできるだけ早期に行う

（出所）内閣府資料より第一生命経済研究所が作成。

¹ 一般会計のうち、国債費と地方交付税交付金を除いた歳出。

² 内閣府の中長期試算（経済再生ケース）において、2020年度の基礎的財政収支赤字が「9.4兆円」残るとされている。

³ たとえば名目3%の成長下で、税収弾性値を「1.0」から「1.2」に引き上げると、5年後には約2.9兆円の増収要因になる。「1.3」の場合は約4.4兆円（2013年度時点の国・地方税収86.2兆円を基準）。

⁴ 計画決定後、各種施策についてKPI（政策効果を図る定量的な基準）を設けることが記されている。

○成長重視姿勢そのものは評価。社会保障改革の早期具体化が課題

計画に対する市場の評価は、具体的な歳出目標が示されなかったことなどから、甘いものだと批判的な論調が目立つ。ただ、筆者は「成長重視路線」そのものは評価したいと考えている。2017年度に更なる消費税率引き上げを控える中で、内閣府の中長期試算（経済再生ケース）が示す要対応額、「9.4兆円」もの緊縮を無理に進めれば、景気への悪影響も大きくならざるを得ない。景気が悪化すれば税収減とともに財政出動の誘因が強まり、却って財政状況が悪化、財政再建は覚束なくなる。また、内閣府試算の税収見積もりは昨今の税収推移を踏まえると極めて慎重なものとなっている。少なくとも2020年度までの短期スパンで考えれば、高い税収弾性値と巡航速度での景気回復によって、政府試算を上回る税収が実現する見込みもある。

一方で、“痛みを伴う改革”への踏み込み度が浅いことも事実だ。懸念されるのは、今後成長重視のスローガンの下で、社会保障改革がおざなりになることである。社会保障・財政の問題が真に深刻化するのは、2020年度以降だ。財政目標が達成できても、その後の社会保障の財源問題は何ら解決しない。

特に2020年代は、人口のボリュームゾーンである団塊世代が75歳以上の後期高齢者となり、社会保障の収支バランスは急速に悪化することが予想される。そのとき社会保障の財源は、①給付減、②増税、③保険料上げのいずれかで賄わざるを得なくなるが、その政治的ハードルは高齢者負担が大きくなる「給付減」>「増税」>「保険料上げ」の順に高いといえる。そして、「保険料率引上げ」>「増税（消費税）」>「給付減」の順序で、現役・将来の勤労者世代の負担が偏る。将来の勤労世代の負担を抑えるために、そして際限なく広がる世代間格差を是正するために、政治ハードルの高い社会保障改革が必要になる。そして、景気への影響に配慮するために急進的な負担増を伴う改革を避けるのであれば、早いうちから少しずつでも着実に進めていかなければならない。「成長重視」であればこそ、社会保障改革は早期に開始されるべきものである⁵。

○当面の財政政策へのインプリケーション①：「増税」「保険料上げ」よりも「歳出削減」重視？

前述の通り、肝心の社会保障改革については具体的な案が示されておらず、課題を残している。しかし、その方針については記述があるので、それを抜粋しよう。

（歳出改革）

「社会保障は歳出改革の重点分野である。社会保障給付の増加を抑制することは個人や企業の保険料等の負担の増加を抑制することにほかならず、国民負担の増加の抑制は消費や投資の活性化を通じて経済成長にも寄与する。社会保障改革を進めるに当たっては、それが、次世代に社会保障制度を引き継ぐ改革であるとともに、国民負担の増加の抑制を図るものであることについて広く国民の理解を得ながら着実に改革を進める。」

（歳入改革）

「歳入面では、社会保障制度を維持するため、経済環境を整える中で、消費税率の10%への引上げを平穏29年4月に実施する。それ以外の国民負担増（社会保険料含む）は極力抑制するよう努める（特に低所得者等に配慮）。」（斜線部が骨太方針からの引用。下線は筆者追記）

保険料の引き上げや増税は“極力抑制”、給付削減は“着実に進める”と対照的な言葉を用いていることが特徴的だ。文字通りに捉えれば、歳出削減（給付の抑制）を社会保障改革の柱に据え、世代間格差を緩

⁵ 拙著 Economic Trends 「新財政再建計画・考⑤～税収弾性値=1だけでは当たらない理由～」、「新財政再建計画・考⑥～“財政目標”達成できても、“世代間格差拡大”は止まらない～」にて、短期の税収弾性値が大きくなる背景や社会保険料の増加を起点とした世代間格差の問題について述べています。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

和・抑制する姿勢を示しているとも解釈できる。今後の予算編成の際にそれをどこまで具体化できるか。その実効性が問われることになる。

○当面の財政政策へのインプリケーション②：消費増税前、2016年度補正予算の編成を示唆

骨太方針内の「改革工程」を記した部分に以下の記述がある。

(3) 機動的な対応

2017年4月の消費税率10%引上げに向けては、その円滑な実施に必要となる経済環境を整えるため、必要に応じ機動的に対応する。

わざわざ項目を1つ設けて、「向けては」「整えるため」という文言を用い、消費税率引き上げに備えた事前の財政出動を示唆している。増税前の2016年度の補正予算編成を見据えたものと捉えるのが素直だろう。財政収支の中間目標を「2018年度」に設定した背景には、消費税率引き上げ前後（2016・17年度）における財政政策の機動性を確保しておきたかった狙いもあったと考えられる⁶。仮に2016年度に補正予算を組んでも、2018年度の中間目標への影響はほとんどないことに鑑みると、補正の規模が大規模化する可能性もあろう。

以上

⁶ t年度に補正予算を組んだ場合、t+1年度にそれが繰越されればt+1年度基礎的財政収支（決算値）の悪化要因となる。このあたりは、2015年度PB半減目標の議論（2014年度の補正予算編成）の際にも議論となった。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。