

Economic Trends

発表日：2023年6月12日（月）

骨太方針 2023 のポイント（財政目標編）

～シン・財政再建目標の手掛かりを探る～

第一生命経済研究所 経済調査部

主任エコノミスト 星野 卓也（Tel：050-5474-7497）

（要旨）

- 骨太方針 2023 原案、財政目標・運営関連では①財政目標踏襲、②来年度の財政目標見直し示唆、③中長期試算の分析充実、がポイント。特に注目されるのが②。2024 年度に既存の財政目標の点検を行うと同時に、「中期的な経済財政の枠組み」を検討へ。
- すでに、SNA の PB 黒字化という既存の財政目標と基金等を通じた計画的投資の拡大・単年度主義の弊害是正という新しい資本主義の方向性にはギャップが生じている。骨太原案ではこのギャップを埋めるように「“経常的”歳出と税収等のバランス」をとる、という文言。新たな財政目標の議論でも、計画的投資を目標から除外する現状の運営を追認する形となる可能性がある。
- 目標の議論で焦点となるのは補正予算の扱い。すでに毎年の編成が常態化しているが、規模や内容に何らかの制約をかける形になれば、財政政策に大きな影響が及ぶことになる。

○骨太方針 2023：財政再建目標は今回も維持

本稿では骨太方針 2023 の財政目標・財政運営関連の内容についてポイントをまとめる。ポイントは大きく3点で、①既存の財政再建目標を踏襲、②2024 年度の点検・検証と“中期的な経済財政の枠組みの検討”、③政府中長期試算における分析の充実、である。特に②が財政再建目標の見直しを示唆するものであり、注目すべき内容といえる。

まず、①の目下の財政再建目標の維持について。資料1の通り財政再建目標や2024年度予算の編成方針について記載がなされている。骨太方針2021で掲げていた「2025年度の基礎的財政収支の黒字化」や「公債等残高GDP比の安定的な引き下げ」、「歳出目安に沿った当初予算の歳出抑制」の3つを継続することが示された。また、2022年の骨太方針で追記された黒字化目標が「重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない」の文言も引き続き記載。黒字化目標が新しい資本主義の掲げる公的部門の計画的投資を妨げない旨が昨年同様示された。計画的投資>財政目標の優先順位がここで明確になっている。

また、今回コロナ関連支出の正常化に関する内容も記載された。2020年以降コロナ関連の歳出は主に補正予算を通じて大きく膨らんでいたが、感染症分類の5類移行も実施された中でこれを縮小する方針を示した。これにより、コロナ関連の補正予算や財政の機動性確保のために当初予算に計上されてきたコロナ予備費は今後の予算で縮小されていく公算が大きくなった。

資料 1. 骨太 2023 原案における財政運営に関する記載①

- ・財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組む。経済あつての財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択肢が歪められてはならない。
- ・令和 6 年度予算において、本方針、骨太方針 2022 及び骨太方針 2021 に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進する。ただし、重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない。
- ・コロナ禍を脱し、経済が正常化し、「成長と分配の好循環」を拡大していく中で、賃金や調達価格の上昇を適切に考慮しつつ、歳出構造を平時に戻していくとともに、緊急時の財政支出を必要以上に長期化・恒常化させないよう取り組む。

(出所) 内閣府などから第一生命経済研究所が作成。

資料 2. 2021 年骨太方針で示されていた財政健全化計画の内容

基本理念	○経済あつての財政
基礎的財政収支	○2025 年度に国と地方の基礎的財政収支を黒字化 → (2022 骨太方針) 「ただし、重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない」の文言を追加
公債等残高 GDP 比	○基礎的財政収支の黒字化と同時に安定的な引下げ
歳出抑制	○2022 年度から 2024 年度までの 3 年間について、これまでと同様の歳出改革努力を継続 ・社会保障関係費を高齢化による増加分に相当する伸びに抑える ・非社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続
その他	○本年度内に感染症の経済財政への影響を検証し、目標年度を再確認 → (2022 年 1 月) 政府は中長期試算で歳出改革で黒字化達成見込であることを確認、目標を維持することを決定。 ○2024 年度に経済財政一体改革の進捗を点検

(出所) 内閣府などから第一生命経済研究所が作成。

○既に変容しつつある財政健全化目標

第 2 のポイントは「中期的な経済財政の枠組みの検討」である。原案には資料 3 の通り「経済・財政一体改革の進捗について 2024 年度に点検・検証」とするとともに、「中期的な経済財政の枠組みの策定」「経済再生と財政健全化の両立の枠組みなどについて検討を進める」としている。資料 2 にもあるが、「2024 年度の点検」は骨太方針 2021 で既に示されていたことだ。ここでは 2022～24 年度の 3 年間の財政運営方針を定めていた。重要な点はその終了に伴って次の枠組み（≒目標）を定めることが明記されたことだ。

次の枠組み策定は来年度骨太に向けた話となる見込みでまだ先の話だが、基礎的財政収支の黒字化目標をはじめとした財政目標が全く同じ形で踏襲されることはなさそうだと考えている。すでに昨年度から「基礎的財政収支黒字化目標」は大きく変容しているためだ。骨太方針 2022 で「重要な政策の選択肢をせばめることがあってはならない」の一文が入ったことにより、財政目標からは計画的投資をはじめとした政府の重要政策は除外されることとなった。これを象徴する出来事が、前回 2023 年 1 月に経済財政諮問会議から示された中長期試算（中長期の経済財政に関する試算、経済財政諮問会議

より半年おきに公表)である。中長期試算は政府の財政目標である国・地方の基礎的財政収支の将来図をモデルベースで推計してきたが、この際に東日本大震災からの復興関連の歳出入のみが計算対象から除外されてきた。この計算方法は2022年の中長期試算まで貫かれてきたが、23年1月の試算では復興関連に加えグリーンイノベーション基金等を用いて新たに行うこととなったGX投資も除いたベースの指標がメイン指標として記載された。

政府の目標指標である国・地方の基礎的財政収支はSNAベースであり、発生主義である。よって、歳出増はその歳出が発生した年度に計上される。GX投資は将来の償還財源が確保される予定になっているが、歳出が先行する形になるので当面の財政収支には赤字方向の要因になるものである。また、新しい資本主義の計画的投資拡大の方針の下、GX以外にも半導体関連等に数年間のスパンを想定した多くの基金が設けられている。SNA財政収支を黒字化するとしながら、将来の歳出の計画を立てている、という点ですでに財政目標と実勢にはある種のズレが生じているといえる。

今回そうしたSNAベースの財政目標と実勢のズレを埋めるかのように盛り込まれている文言が資料3にもある「多年度にわたる計画的な投資については財源も一体的に検討し歳出と歳入を多年度でバランスさせるとともに、経常的歳出について毎年の税込等¹で着実に賄われる構造の実現に向けた取組を進める。」である。SNAベースの「国・地方の基礎的財政収支」という言葉を使わず、経常的歳出と税込等のバランス、とされている。「経常的歳出」という言葉の使い方であれば、GXや目下で増加している基金等の支出(期間限定で一時的な投資)は除かれる、という説明ができるようになる。

来年度の財政目標見直しに向けても、すべての歳出を内包するSNAベースから「経常的歳出」(例えば当初予算の歳出)を一つのメルクマールとした財政目標へ移行することで現在の財政運営との平仄をとる、という方向性は考えられそうだ。「既存予算(社会保障費など)は抑制継続」「計画的投資はOK」との方向性を是認する、という形になる場合、扱いが注目されるのが補正予算である。毎年の編成が常態化する中で、その在り方については経済財政諮問会議等でも度々議題になっている。現在は特に規模や内容について制約のかかっていない補正予算がどう扱われるかが、「中期的な経済財政の枠組み」の議論において大きな焦点になると考えられる。

資料3. 骨太2023原案における財政運営に関する記載②

- ・(中期的な経済財政の枠組みの検討等)経済成長率の目標、財政健全化目標等の新経済・財政再生計画等で定めた経済財政の枠組みに沿って、経済と財政の相互の関係性を十分考慮し、経済再生と財政健全化の同時達成を目指す経済・財政一体改革に取り組む。多年度にわたる計画的な投資については財源も一体的に検討し歳出と歳入を多年度でバランスさせるとともに、経常的歳出について毎年の税込等¹で着実に賄われる構造の実現に向けた取組を進める。また、中期的な経済財政の枠組みの策定に向け、経済・財政一体改革の進捗について2024年度に点検・検証を実施するとともに、デジタル時代の行財政改革を見据え、「成長と分配の好循環の実現」の進捗を示す指標の在り方、好循環実現に向けた民間投資喚起の仕組み、経済再生と財政健全化の両立の枠組みなどについて検討を進める。
- ・厳しい財政状況の中、多年度にわたる重要政策課題に取り組むための財源を確保するため、現行制度の効率性を最大限高める。特に、コロナ関係予算で積み上がった基金や政府資産については、資金の有効活用、計画的な使用見通しの精査、余剰金の国庫返納、EBPMの徹底を進める。原則として、多年度にわたる計画的な投資、一定規模以上の基金について、財源の一体的検討、政策効果の発現見通しや財源調達の経済への影響等の明確化を図る。

(出所) 内閣府より第一生命経済研究所が作成。下線は筆者。

○中長期試算の分析充実へ

もう一つの注目点が中長期試算の分析充実について明記されたことだ。従来の経済・財政の将来推計値に加え、政策効果の発現の仕方や感応度分析などの対外発信情報を拡充としている。内容を含めた詳細はまだ不明だが、中長期試算は一定の条件のもとにおける将来予測値であると同時に、政府が今後の経済財政をどうみているか、という情報でもある。分析の充実は、経済政策の方向性を考えるうえで中長期試算がより重要な意味を持つことになることを意味する。

資料4. 骨太 2023 原案における財政運営に関する記載③

・（中長期の経済財政の展望とその評価・分析の充実）中期的な経済財政枠組みの検討に当たり、経済シナリオの位置付けや政策効果の発現の仕方など中長期の経済財政の展望の分析を拡充するとともに、将来の不確実性を考慮し、リスクの評価、感応度分析の充実など、対外発信する情報を拡充する。また、「成長と分配の好循環」の実現状況を各種指標から検証する。こうした取組について、経済財政諮問会議において、半年ごとの中長期試算公表時における随時の検証及び概ね3年を目途とする包括的な検証を行うことを通じ、短期・中期のそれぞれの視点から、政策手法の改善・強化、必要となる政策対応等に結び付ける。

（出所）内閣府より第一生命経済研究所が作成。

以上

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、第一生命保険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。