

# 基礎的財政収支黒字化はいつ達成できるか

慶應義塾大学 経済学部 教授

土居 丈朗



## 1. 基礎的財政収支黒字化の見通し

2018年のわが国財政をめぐる議論は、6月頃にも取りまとめられる予定の「骨太の方針（経済財政運営と改革の基本方針）」に、基礎的財政収支黒字化の目途をどう盛り込めるかが、最大の焦点といえる。

2017年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」には、2018年の「骨太の方針」において基礎的財政収支黒字化の達成時期、その裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画を示すこととなる、と明記された。

### 〈目次〉

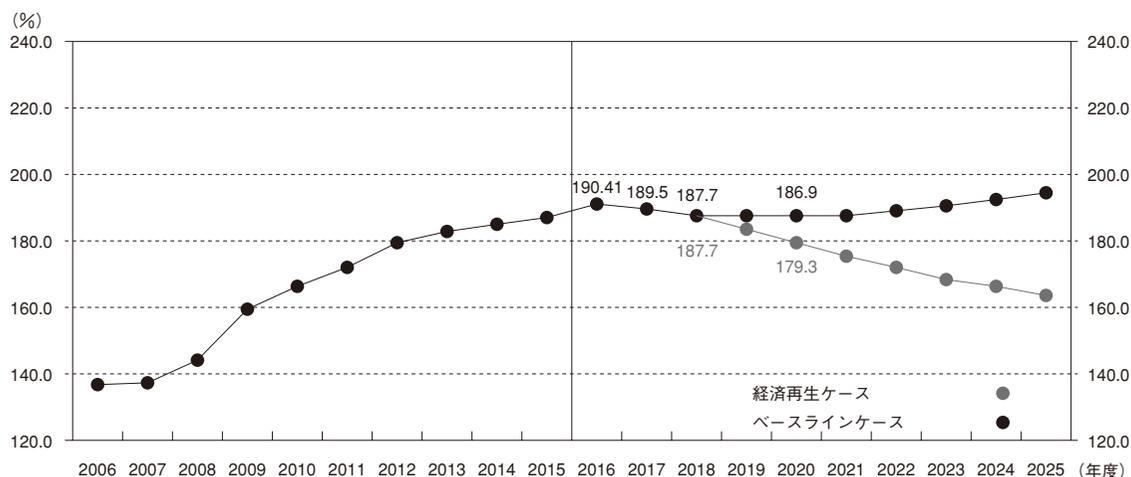
1. 基礎的財政収支黒字化の見通し
2. 債務対GDP比目標に代えても無意味
3. 金利上昇はオオカミ少年だったか
4. PB黒字化の達成時期

その閣議決定に沿った議論が行われることとなる。

もともと、2020年度の基礎的財政収支黒字化を目指して策定された「骨太の方針2015」では、「経済・財政再生計画」として、2018年度予算までの財政運営について規定した。その中で、2016～2018年度を集中改革期間と位置づけ、第2次安倍内閣以降の当初3年間で、国の一般歳出の総額の実質的な増加が1.6兆円程度となっていること、そのうち社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5兆円程度）となっていることを踏まえて、その基調を2018年度まで継続させていくこととした。

しかし、その後、2017年4月に予定されていた消費税率の10%への引上げは2019年10月に先送りされた上、2017年10月の衆議院総選挙の結果を踏まえ、消費税率を10%に引き上げる際に借金返済に充てる予定だった財源を、1.7兆円程度子育て支援や教育無償化な

(図1) 国・地方の債務残高対GDP比



(出典) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2017年7月)

ど歳出拡大に振り向ける方向で予算編成が行われることとなった。このことから、2020年度の基礎的財政収支黒字化の達成は困難となった。

それを受けての、財政運営をめぐる議論である。

安倍内閣では、消費税率の10%への引上げを2度延期し、さらに10%時の消費税の増収分の用途を変更してもなお、基礎的財政収支黒字化の旗は降ろしていない。2018年度予算編成に向けて2017年12月に閣議決定された「平成30年度予算編成の基本方針」でも、基礎的財政収支黒字化を目指すという目標を堅持することが明記された。

## 2. 債務対GDP比目標に代えても無意味

しかし、財政健全化目標については、「骨太の方針2017」で、基礎的財政収支(PB)の黒字化と同時に国と地方の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す、と記された。これを見て、財政健全化目標をPBでなく、債務残高対GDP比に取り換えるという見方がある。

財政の持続可能性の観点からみても、政府債務残高対GDP比が低下すれば財政破綻を回避できる。政府債務残高対GDP比を下げること自体、財政健全化の観点からも意義を否定できないところに付け込んだものといえる。

問題は、それを実現する方策である。政府債務残高対GDP比を下げるには、PBを十分に改善することも1つの方策だが、名目金利が名目経済成長率よりも低ければ、PBが多少悪くても、債務残高対GDP比は低下する。だから、名目金利が名目経済成長率よりも低くなるように、金融政策を誘導しておけば、財政収支の改善努力をしなくても、債務残高対GDP比は低下する。無理に歳出抑制や増税をしなくても、債務残高対GDP比さえ下がればそれでよい、という発想である。

その背景には、2017年7月の「中長期の経済財政に関する試算」（以下、中長期試算）に示された図1のように、2017年度以降政府債務残高対GDP比が下がるという試算がある。極言すれば、2018年度以降追加的な財政改革を行わない前提でも、経済成長率と金利の関係で、債務残高対GDP比が下がるから、この下がる債務残高対GDP比自体を財政健全化目標に据えればよい、という思惑である。論理的に、財政破綻を回避するには債務残高対GDP比が下がればよいのだから、財政健全化を重視する人々も文句はいえまい、ということのようだ。

では、財政健全化目標を債務残高対GDP比に取り換えれば、財政運営に余裕ができて、多少の国債増発や財政出動をしても大丈夫、といえるだろうか。

例えば、図1から推測して、2020年度の債務残高対GDP比を180%にするという財政健全化目標を立てたとする。逆の言い方をすれ

ば、内閣府の中長期試算における経済再生ケース通りに経済財政状況が推移すれば、2020年度の債務残高対GDP比は約180%となる。だから、中長期試算の経済再生ケース通りの経済財政運営を行えばよい。

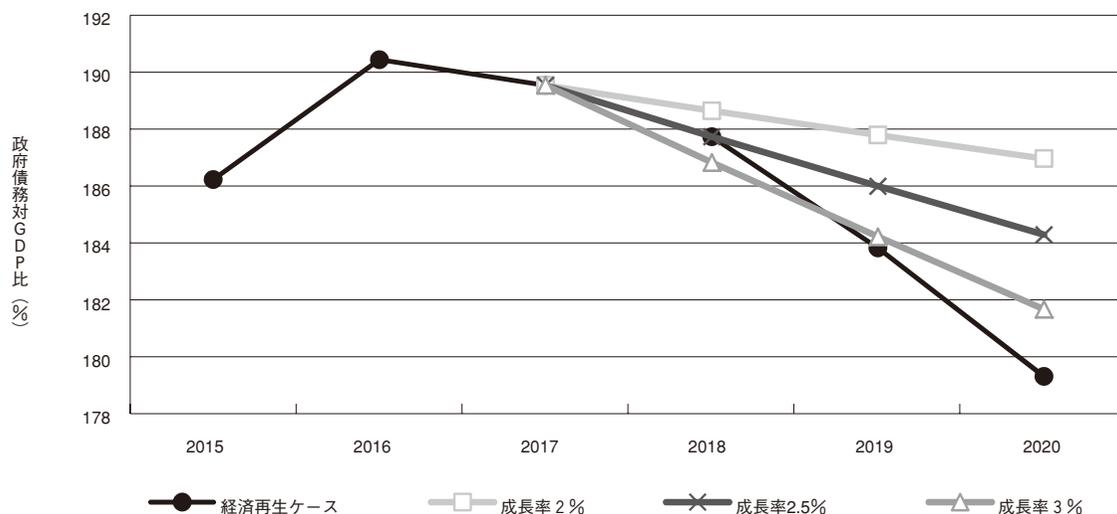
中長期試算の経済再生ケースでは、名目経済成長率を、2017年度2.5%、2018年度2.5%、2019年度3.6%、2020年度3.9%と試算している（消費税増税の影響は織り込まれている）。このケースで、国と地方を合わせたPB対GDP比は、2017年度マイナス3.3%、2018年度マイナス2.4%、2019年度マイナス2.0%、2020年度マイナス1.3%となっている。この状況で、債務残高対GDP比は、図1のように、2017年度末189.5%、2018年度末187.7%、2019年度末183.8%、2020年度末179.3%と低下する。

この試算についてしばしば批判されるのは、経済再生ケースの名目経済成長率が高い想定となっている、ということである。確かに、日本銀行が2%インフレ目標を掲げていて、それが早期に実現すれば、名目成長率は高まるとはいえ、デフレ脱却が遅れると、実質成長率が高まらなければ、名目成長率も高まらない。

実は、財政健全化目標を債務残高対GDP比に取り換えても、名目成長率が高まらなければ、その目標は達成できない。それは、図2をみればわかる。

図2は、筆者が推計したものだが、2018～2020年度の名目成長率が、前述の経済再生ケ

(図2) 政府債務対GDP比と名目成長率



ケースの通りでなく、3%になったとき(△印)、あるいは2.5% (×印)、2% (□印) となったとき(毎年同じと仮定)の債務残高対GDP比の推移を示している。ここには、消費税増税の用途変更の影響は含まれていない。

ここでは、名目成長率が経済再生ケースより低くなったとしても、名目金利やPB対GDP比は前述の経済再生ケースと変わらないと仮定している。また、(財政健全化目標を債務残高対GDP比に取り換えろという側が支持する)消費税増税を三度先送りすると仮定し、その税収が得られないと仮定する。

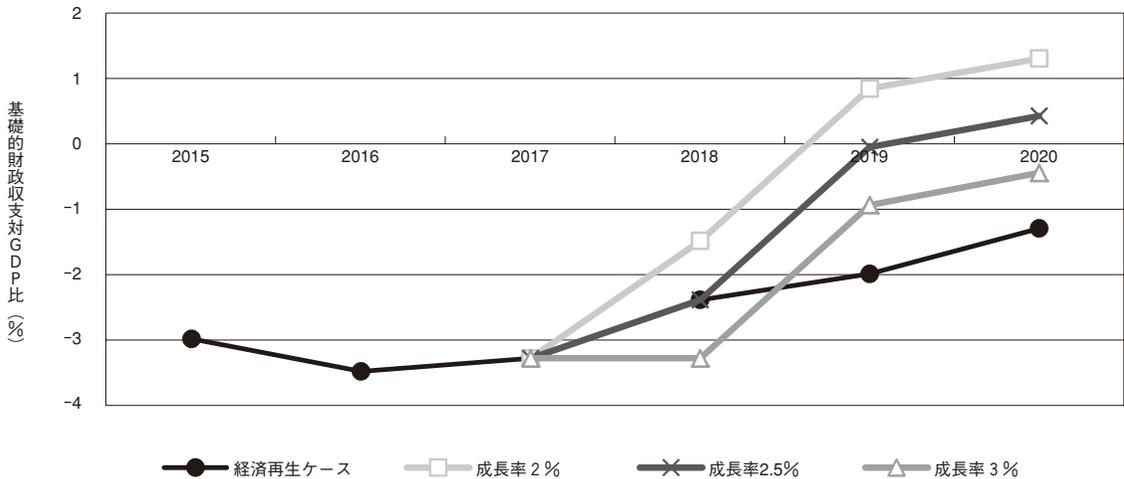
図2から、名目成長率が経済再生ケースよりも低くなれば、債務残高対GDP比の目標を達成できないことがわかる。それは、たとえ低いとはいえ名目成長率が3%となる場合でも、そうである。

図2の推計の仮定の下では、PBは2020年度に黒字化しないが、緩やかに改善はしている。成長率が下がった分だけ税の自然増収が得られなかったり、歳出抑制を怠ったりすれば、経済再生ケースより成長率が低いケースは図2よりも債務残高対GDP比はもっと高くなる。

図2の論拠は明白である。経済成長率が下がった分だけ、債務残高対GDP比の分母がそれだけ増えず、この比率がその分下がらない、ということである。財政収支改善の努力をほどほどにしなければ、経済成長率が下がっただけで、債務残高対GDP比は下げ止まってしまうのである。

逆に、債務残高対GDP比を180%に下げるといふ財政健全化目標を達成するために、下がった経済成長率の下でどれだけPBを改善

(図3) 政府債務対GDP比を180%とする目標を達成するのに必要な基礎的財政収支対GDP比



しなければならぬかを筆者が推計してみたのが、図3である。図3の経済再生ケース(●印)は、前述の基礎的財政収支対GDP比をプロットしたものである。図3も、図2と同様に、消費増税の用途変更の影響は含まれていない。

図3では、例えば名目成長率が2%(□印)と経済再生ケースより低くなったときに、2019年度と2020年度にPBを黒字にしないと、債務残高対GDP比を180%に下げるといふ財政健全化目標を達成できないことを意味する。

確かに、経済再生ケースのように名目成長率が2019年度に3.6%、2020年度3.9%と推移すれば、PBが赤字のままでも、債務残高対GDP比を180%に下げることができる。しかし、名目成長率が3%と想定より下がっただけでも、図3の△印のように、2020年度まで

にPBを経済再生ケースの想定以上に改善しないと債務残高対GDP比を180%に下げることができない。

結局、財政健全化目標を取り換えて債務残高対GDP比の引下げにしても、名目成長率が高まらなければ、PBを改善しないとその目標は達成できない。目標指標を取り換えても、目標達成のためにすべきことは同じだから無意味である。PB黒字化が重要であることには変わらないのである。

### 3. 金利上昇はオオカミ少年だったか

さらにいえば、国債金利が顕著に上がる兆候はみられないのだから、財政健全化に躍起になる必要はないとする見方さえある。確かに、政府債務残高対GDP比は上昇している

ものの国債金利はゼロ近傍で低くなっており、上昇する兆しは今のところない。

この現象をみて、財政健全化しないと国債金利が上昇するというのは「オオカミ少年」だという揶揄さえある。しかし、国債金利が上がらないのは、日本銀行の量的質的緩和による影響が大きいものの、政府は節度を失うほどに財政出動をしていないことがその根拠であるといつてよい。PB黒字化は達成していないまでも、曲がりなりにもPBの改善には務めてきたわけで、そうした財政健全化の努力があるからこそ、国債金利は上昇しないで済んだというべきである。現に、第2次安倍内閣以降、国と地方のPBは、2012年度から2017年度までに8.8兆円改善している。

見た目では、財政健全化の必要性を唱える側が国債金利の上昇を懸念したが、実際には国債金利は上昇の兆しがないかのようである。しかし、それは、国債金利上昇を懸念する見方が間違っていたというのでは決してない。むしろ、財政出動の必要性を唱える側が唱えているほど、政府は財政出動をしていない（財政健全化が曲がりなりにも行われた）からこそ、国債金利は低く抑えることができたのである。歴史にIFはないが、財政出動の必要性を唱える側がいうとおりに財政出動をしていたら（実際にはそうならなかったのだが）、このように国債金利が低いままにはなっていなかった。

だから、財政出動しても国債金利が上がらなかったからなのではなく、政府が財政健全

化を曲がりなりにも実行していたからこそ国債金利が上がらなかったのが現状である。それを、「国債金利上昇を懸念するのは『オオカミ少年』だ」というのは、現状を曲解して強がりをつけているだけである。国債金利が上がらなかったのは、財政健全化を不完全とはいえ実行していたからである。財政健全化、つまりPBの改善の必要性は、そのことをもってしても、重要であるといえる。

#### ■ 4. PB黒字化の達成時期

では、PB黒字化をどのように実現できるだろう。消費増税の用途変更によって、その道のりはさらに険しくなっている。しかし、あきらめるべきではない。

もともと、社会保障・税一体改革では、消費税増税時の増収分は、全額社会保障財源に充てることとした。目下の予定では、5%から10%への増税による増収分約14兆円のうち、社会保障の充実に2.8兆円、残り11.2兆円を社会保障の安定化に使うこととされている。社会保障の安定化とは、基礎年金の国庫負担の財源不足の穴埋めに3.2兆円、消費税率引上げに伴う社会保障4経費増への対応に0.8兆円、後代への負担のつけ回しの軽減に7.3兆円である。後代への負担のつけ回しの軽減とは、目下の社会保障経費を赤字公債等で賄っているところを、消費税の増収分で賄えるようにすることである。

この後代への負担のつけ回しの軽減分7.3

---

兆円の一部を、子育て支援や教育無償化など歳出拡大の財源に充てようという話が出てきた。「全世代型社会保障」の理念を打ち出し、高齢者偏重を見直して現役世代向け施策を拡充するため、財政収支の改善が遅れることから、2020年度の財政健全化目標の達成を事実上先送りすることとなった。

確かに、5%から10%への増税の際に社会保障の充実に充てる2.8兆円のうち、0.7兆円が子ども子育て支援に充てる予定だった。しかし、5%から8%に引き上げた現段階での増収分のうち、既に0.7兆円を子ども子育て支援の予算増額に充ててしまった。したがって、当初の予定通りだと、8%から10%への増税時には、子ども子育て支援の予算増額は見込めない。これが、消費税の増収分の用途変更の遠因になったともいえる。

とはいえ、2020年度の財政健全化目標の達成を事実上先送りすることは、わが国の財政の持続可能性に強い懸念が生じる。今年初夏にも予定される「基本方針（骨太の方針）」の策定の際に、改めて財政健全化目標の期限が設定されるのをにらんで、早期に目標が達成できるよう詰めた議論が必要である。

PB黒字化の達成時期については、2018年度予算の影響を精査してからでなければ正確な年限はわからない。しかし、これまでの情報を総合して推論しよう。2017年7月に出された内閣府の中長期試算によると、消費税率を2019年10月に10%とする前提で、経済再生ケースで2020年度の国と地方のPBは8.2兆円

の赤字だった。これに、冒頭に触れた消費税の用途変更（約1.7兆円）が加わり、2020年度のPB赤字は約10兆円になると見込まれる。

ただ、この中長期試算において、社会保障費の伸びは、国の一般会計で年1兆円と機械的に高めに推計されている。確かに、消費税が予定される2019年10月から、（前掲の用途変更を除く部分で）社会保障の充実が行われる2019年度と2020年度は社会保障費が増えることはある。しかし、この中長期試算では、国の一般会計の社会保障関係費が2020年度に35.8兆円、2021年度に36.7兆円、2022年度に37.7兆円、2023年度に38.8兆円、2024年度に39.8兆円、2025年度に40.9兆円と、約1兆円ずつ増えると推計されている。これを直近の動向に合わせて年5千億円にできれば、中長期試算で見込むより社会保障費は伸びずに済む。地方の社会保障費（扶助費）もこれと合わせた伸びに抑えられるとみれば、中長期試算で推計するほど国と地方のPBは悪くないと考えられる。しかも、この部分は、無理やり社会保障費を削減するというのではなく、内閣府が機械的に試算している金額が高めだといういわば「幻想」にすぎず、実態のないものである。そうみれば、中長期試算で示されたPBは2023年度には約2兆円赤字が少ないこととなる。この金額は、奇しくも消費税の用途変更で歳出が拡大する額である1.7兆円に近い額である。

つまり、消費税の用途変更でPBが1.7兆

---

円ほど悪化するものの、内閣府の中長期試算で出した社会保障費が過大だった金額が2023年度頃になると約2兆円となりその分だけPBは悪化しないと見込まれるから、2023年度頃には内閣府が2017年7月に（消費増税の用途変更を織り込まずに）出した中長期試算で示されたPBとほぼ同じ金額になるといえる。内閣府が2017年7月に出した中長期試算における2023年度の国と地方のPBは、3.0兆円の赤字である。

だから、2023年度までに、追加の改革によって国と地方の支出を約3兆円削減できれば、消費税率を10%超に上げずとも、2023年度にはPBは黒字化できる。

その方策としては、地域医療構想に盛り込まれた入院医療の改革、医療費適正化計画等に盛り込まれる外来医療の改革などが挙げられる。筆者の推計によると、これらの改革を行うことで、2023年度には、この約3兆円分の歳出を抑制できると見込まれる。つまり、2023年度にはPBは黒字化できる。

もちろん、これは名目成長率が約4%と想定する経済再生ケースでの結果なので、成長率がより低くなってもPB黒字化を担保できるようにしておかなければならない。医療改革に加えて、介護保険改革、年金課税の強化、少子化に合わせた教員人件費抑制と学校統廃合などを合わせて行うことで、2022～3年度のPB黒字化実現を担保すべきである。

内閣府が2017年7月に出した中長期試算では、2025年度にはPBが黒字になる結果にな

っているが、それは2019年度以降歳出改革を何ら行わない前提での結果である。PB黒字化の達成年次を2025年度にすることは、何も努力しないで達成するという志の低い目標であるといわざるを得ない。改革せずに実現できるような財政健全化目標では意味がない。歳出改革とセットで早期のPB黒字化の実現が求められる。

2018年における財政運営をめぐる論議は、PB黒字化目標の達成年次とそれを実現する具体策が中心となろう。しかし、そこでとどまっていたは、何も進化がないものとなる。やはり、消費税率を10%超に上げる議論に踏み込むべきである。結局これまで、消費税率を10%超に上げる議論を忌避してきたために、本来あるべき社会保障の姿を中長期的な視野で議論することができなかった。高齢化がますます進み、団塊世代が75歳以上となる2020年代後半には、医療や介護の給付がますます増大する。

今の社会保障をめぐる論議は、2025年までという視野では議論できているが、その財源に踏み込んだ議論ができないために、給付側の議論も弥縫策にとどまってしまっている。消費税の議論ができないために、社会保障給付の財源は、何かと社会保険料の話ばかりとなる。こうした偏った議論に終止符を打たなければならない。社会保障の給付と負担のあるべき姿を直視するには、消費増税から逃げずに、かつ給付の大胆な見直しも臆せずに議論すべきである。経済学の研究に基づくと、

---

同額の税収を得るにしても、所得税や法人税でなく消費税で確保した方が、経済成長を抑制せずに済むから、消費税が経済成長と親和的である点も、国民的に確認する必要がある。議論は、デフレから脱却せずとも始めることができる。「平成」の次の時代に向けて、待たなしである。

