

緩い新財政健全化計画

正直な議論封印、治療先送り

人間ドックで検査を受けることになった。厳しい検査結果が出てくると、精密検査や入院などいろいろ面倒なので、甘い数値にしてほしいとドクターに頼みこむ。そんなことをすればその場はしのげても、真の原因究明や有効な処方箋・治療が遅れ、結局自らにそのリスクは返ってくる。人間ドックの検査結果を甘めにしてくださいと頼む人はいない。

しかし、今回の2018年度「骨太方針」に示された新財政健全化計画を見てみると、甘め、緩めの計画を作り、面倒な処方箋（歳出削減や増収策）の議論を避けたものとしか言いようのない内容である。背景には、常に選挙（憲法改正）を意識し国民に苦い選択を迫らない、安倍政権の本質が見え隠れする。

公表された新財政健全化目標

6月15日、骨太方針2018とともに、新たな財政健全化計画が公表された。新計画の最大の注目点は、財政健全化の指標である基礎的財政収支（プライマリーバランスII（PB））の国・地方を合わせた黒字化時期を、これまでの20年度から5年間遅らせて25年度としたことである。

加えて、中間年である21年度に、PB赤字のGDP比について17年度からの実質的な半減値（1・5%程度）とすること、債務残高のGDP比について180%台前半（17年度実績見込みは189%程度）にすること、財政収支赤字のGDP比について3%以下にするという中間指標を設定し、進捗を管理することも決定した。

この新財政計画の内容を評価するに当たっては、まず目標が5年間先送りされた理由を精査し、その原因を突き止めることが必要である。この点について骨太方針は、以下の3点を挙げている。

第一は、成長低下に伴い税収の伸びが当初想定より緩やかだったこと。第二に、消費税率引き上げ延期や補正予算の影響。第三に、人づくり革

東京財団政策研究所研究主幹 中央大学法科大学院特任教授
森信茂樹

もりのぶ・しげき 京大法卒。73年大蔵省（現財務省）入省、主税局総務課長、財務省財務総合政策研究所長などを経て18年から現職。著作に「税で日本はよみがえる」（日本経済新聞出版社）、「消費税、常識のウソ」（朝日新書）、「日本の税制 何が問題か」（岩波書店）など。

命の安定的財源を確保するため19年10月に予定されている消費増税の使途の変更である。

一番目の理由は、アベノミクスが当初は円安、輸出企業を中心に業績の拡大、株高を通じてデフレ経済から大きく景色を変えたものの、その後は潜在成長力を引き上げるような有効な成長戦略や中間層への所得再分配政策は打たれず、少子化の傾向を反転させるには至らなかったことである。地方創生と銘打った政策もほとんど効果を上げないまま、地方間の格差が拡大している。

二番目に挙げられている理由は、アベノミクスが始まって5年が経過し、その間消費税率は5%から8%

へと引き上げられたものの、10%への引き上げは2度延期され、一方で景気対策という名前でバラマキ補正予算が繰り返されたことである。

今回の新財政健全化計画の策定に当たっては、このようなアベノミクスの反省の上に立ち、厳しめの目標を定め、それを実行していく政治的意図を明確にするものでなければならなかったはずだ。しかし、これから吟味していくように、新財政健全化計画は極めて楽観的な経済成長・歳入増を基に、社会保障費などの削減についても具体的な数値目標を回避し、PB黒字化の目標をさらに5年間先延ばしにするという極めて「緩い」内容になっている。

問題の多い健全化目標

では、具体的にどのような問題があるのか、個別に論じてみたい。

第一の問題は、本年1月に内閣府から公表された計画の前提となる「中長期の経済財政に関する試算」(以下、「試算」)が、現実離れした楽観的なものであるということである。その結果、歳入(税収)は過大な見積もりになっている。また、金利と名目経済成長率の関係も、政府

に都合のよい内容になっているという点である。

試算では、20年代前半に2・0%に達する「成長実現ケース」と、実質1%強、名目1%台後半で推移する「ベースラインケース」の二つのシナリオを描いているが、「成長実現ケース」では、外政変数である全要素生産性(TFP)の伸び率を1・5%と置いた結果、20年度の経済成長率は1・5%(前回の2%超から0・5%下方修正)と見込まれている。足元のTFPの伸びは0・7%で、今のわが国経済の潜在成長率が1%弱ということから判断すると、過大推計ではないかといわれても議論のしようがないのではないかと(図表1)。

わが国の税収構造は、09年度税制改正で外国子会社で稼いでわが国に還流させる配当が原則非課税となり、子会社からの配当は、経常利益増には反映されるが税収増には結び付かなくなった。トヨタ自動車は海外子会社を通じて巨額の利益を上げて、わが国の法人税収増には結び付かないのである。さらには、デジタルエコノミーの発達の下で、アマゾン、グーグル、さらにはエアビーズ

などの巨大なプラットフォーム企業が、日本国民を相手に利益を上げているが、現行の国際課税のルールの下ではわが国の法人課税ができないという状況が生じている。このように、歳入構造に大きな変化が生じていることも念頭に置かなければならない。

金利と名目経済成長率との関係はもつと(あるいは、意図的に?)現実離れしている。金利と名目経済成長率との関係を見ると、中期的にはほぼ同水準になるところが経済の常識だが、「試算」では、25年まで成長率が金利を上回ることとなっている。12年まで金利が経済成長率を上回っていたのだが、その後10年以上も逆転が継続するという姿が描かれている(図表2)。

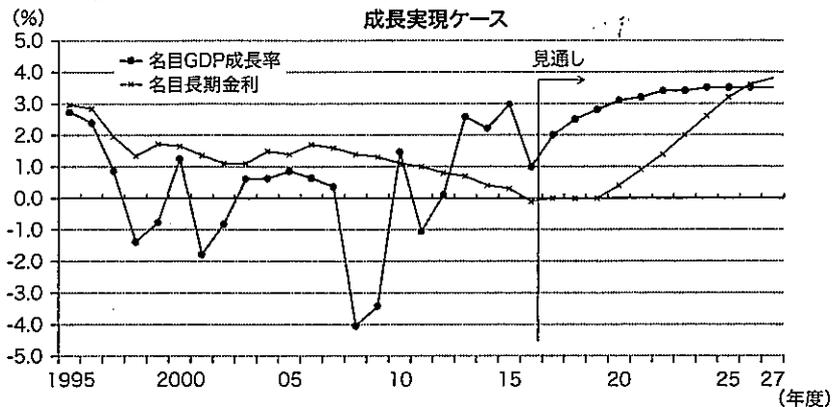
このような名目成長率より長期金利が低いという見通しは、昨年の骨太で新たな財政目標として加えられた「債務残高対GDP比の安定的な引き下げ」と関連する。金利より経済成長率が高ければ、債務残高対GDP比は低下することになるので、そのまま新たな追加された財政目標は改善するのである。

〈図表1〉内閣府・中長期試算(2018年1月)の結果概要

経済シナリオ				
前回試算から、試算に必要な経済前提(シナリオ)を見直し 成長実現ケース：名目成長率と名目長期金利を下方修正し、上昇ペースをなだらかなものに修正 ベースラインケース：名目成長率を上方修正する一方で名目長期金利の今後5年間の上昇ペースを抑えるよう修正				
	高い成長率のシナリオ		ベースラインケース	
	前回(経済再生ケース)	今回(成長実現ケース)	前回	今回
経済成長率	名目3.8% (2019~2025年度平均)	名目3.3% (2019~2027年度平均)	名目1.4% (2019~2025年度平均)	名目1.9% (2019~2027年度平均)
名目長期金利	0.1%→4.3% (2018年度→2025年度)	0.0%→3.8% (2019年度→2027年度)	0.1%→1.8% (2018年度→2025年度)	0.0%→2.2% (2019年度→2027年度)

(出所)内閣府資料を筆者が手直し

〈図表2〉金利とGDP成長率
(試算では2025年まで成長率が金利を上回る)



(出所)内閣府『中長期の経済財政に関する試算(平成30年1月23日経済財政諮問会議提出)』
内閣府資料に基づき筆者作成

一方でこのような試算は、25年まで現在の金融緩和策を事実上継続してほしいという大きなプレッシャーを日銀に与えることになる。そのことは、財政赤字をファイナンスするための金融政策という評価に直結し、海外投資家の国債への信認低下に火をつけ、価格暴落のきっかけになり

かねない大きなリスクをわが国経済が負うことになる。米国では長期金利が2%を超える気配を見せ、欧州でもイタリアが財政問題に端を発する大きな臭い動きを見せている。グローバルに連動した市場経済の下で、わが国だけが経済成長はそこそこ回復しながらも金利はそれよりもはるかに低い状況が今後数年間にわたり継続するということが、本当に現実的なシナリオなのか、大きな疑問である。

第二の問題は、財政健全化の最大手段となる歳出削減についてである。これまでの財政目標の下では、16年度から18年度の3年間、社会保障費については、自然増の7000億円を5000億円まで抑え込むという一般会計レベルの具体的な目標が策定された。現実には各年度の予算編成の下で、社会保障費の肥大化は抑えられ、それ以外の経費である一般歳出は3年間ほぼ横ばいであった。

しかし新財政目標では、このような一般会計レベルの目標は今回合意されず、双方の連動が断ち切られた。PB黒字化を達成するための「一般会計に規律を与える具体的な基準」がなくなつたのである。財務省が予算を厳しく査定するには、何らかの数値目標がなければ、厳しい財政削減を迫れない。そうでなくても、折からの不祥事で政治への影響力が低下している財務省だ。自民党族議員の予算要求に対してどう対抗していくのか気になるところである。

社会保障改革が置いてきぼり

とりわけこのことは、わが国予算の3分の2を占める社会保障の改革に大きな影響を及ぼす。5月21日には、社会保障の将来推計が公表され、団塊の世代がすべて75歳以上になる25年度時点の社会保障給付費(ペーラインケース)は18年度の約1.2倍の140兆円程度(GDP比22%弱)となる見通しが示された。さらに、65歳以上の高齢者人口がピークを迎える40年度時点の社会保障給付費は最大190兆円に達するとの内容も明らかになった。高齢者の年金・医療・介護費用が、40年度には18年度(121兆3000億円)の約1.6倍(GDP比24%)に膨ら

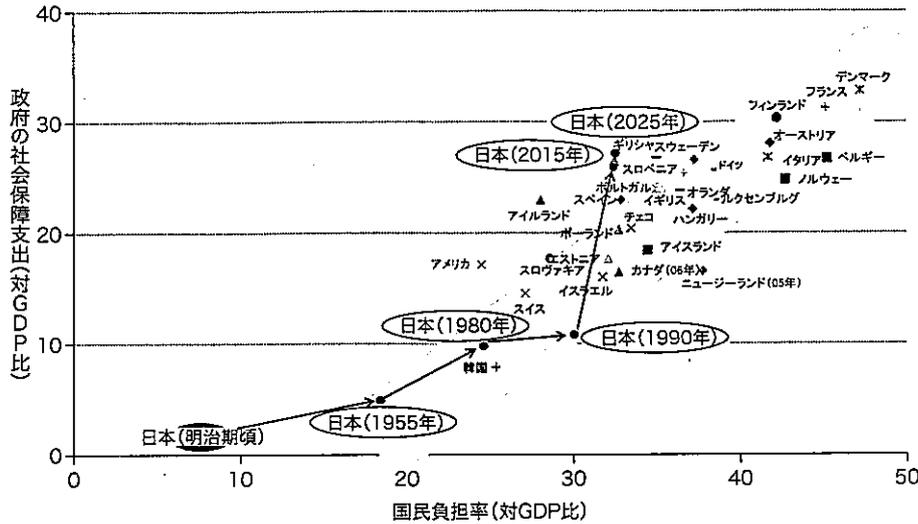
むことになる。急速な人口減少と超高齢化社会の到来に対応した持続可能な社会保障制度の構築は誰が考えても急務だ。これは財政健全化の話ではなく、社会保障の継続の話である。

団塊の世代が後期高齢者になっていくのは22年からで、それまでに70歳以上の医療費自己負担割合の引き上げなどの制度改革を行っておかないと、団塊の世代が全員後期高齢者になる25年には医療費財政がパンクするのは目に見えている。75歳以上の医療費(1人当たり国庫負担)は36万円と、65歳から74歳までの8万円の5倍近い水準だ。ひとたび超高齢化社会に突入すれば、既得権が発生し医療費などの肥大化を抑えることは不可能になる。少なくともその2、3年前、つまり19年から20年にかけての対応が必要である。筆者は、一般会計レベルでの削減目標が今回合意されなかったことは、今後の財政運営にボディーブローのように効いてくるのではないかと考えている。

安倍政権には期待できない

最後に、最大の問題点は、甘い財政計画の下では、国民に苦い選択を

〔図表3〕OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係



〔出所〕財務省資料を筆者が加工

迫る「受益と負担」の問題が、今後も議論にならないということである。歳出削減努力や経済成長によってもなお不足する財源は、増税に頼らざるを得ない。しかし、新財政健全化計画では、PB目標を達成するため

の手段としての「歳入改革」「増税」については具体的な記述はなく、今後の具体的な増税議論、とりわけ消費税10%超の議論は事実上封じられたといつてよい。その結果、国民から常に要求される「社会保障のグラ

ンドデザイン」の策定は困難になり、いまだ提示されていない。今後もパッチワークの社会保障政策を続けざるを得ず、国民の将来不安は何ら解消されず、それが消費の足を引っ張り、デフレからの完全脱却やインフレ目標を達成できない最大要因となっているのである。受益と負担を正直に議論することが新目標の役割であったはずではないのか。

いずれにしても、団塊の世代がすべて後期高齢者になる25年という大きな節目をにらみながら、「社会保障のグラウンドデザイン」を国民的に議論していく絶好の機会を失った（失わせた）と言えよう。しかし世界の現実を見れば、それほど甘いものではないということが判明する。図表3は、経済協力開発機構（OECD）諸国における社会保障支出（受益）と国民負担率の関係（いずれもGDP比）を見たものである。これを見ると、わが国だけが先進諸国の受益と負担の相関関係のトレンドから外れていることが分かる。トレンドからのかい離は、25年にはさらに大きくなる。少子高齢化という共通の悩みを抱えるOECD諸国の中で、わが国だけが負担増なくして社会保障が継続できるといふピクチャーが、どこまで信ぴょう性のあるものだろうか。

一方で新目標は、消費税率10%は織り込んでいる。安倍政権は、3度目の引き延ばしはしないと、やっとな腹をくくったようだ。これとて、増税の一方で、税制・財政措置を総動員し、来年度当初予算から必要な手当てやあらゆる施策を講じるというバラマキとセットである。具体的には、消費税率引き上げ分の使い道の見直し（5兆円強の税収の半分を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保などに充て、幼児教育の無償化も目指す）、軽減税率制度の導入、耐久消費財への悪影響の緩和策（自動車や住宅などの購入支援、需要変動を平準化するため税制・予算による十分な対策）などである。あらゆる施策でもって経済への悪影響を排除するので、財政健全化・全世代型社会保障の構築・現役世代の不安の緩和に必要な消費税は予定通り実施してほしいという事務方の説得を受けての判断なのだろう。

一方で、高所得者に恩恵が偏り国民経済のコストを引き上げる軽減税率の導入には1兆円の財源をかけるから実行する予定である。このような状況を見る限り、安倍政権には本気で財政再建を行おうという意思は感じられない。

以上述べてきたように、極めて問題の多い新財政健全化計画である。このような甘い計画通りに経済が成長していく保証はない。また、世界経済には成長の陰りが見え始めている。そのような場合、わが国経済には追加的な財政・金融政策の余地はほとんど残っていないのである。これが最大のリスクである。