

2025年にどのようにたどり着くか： 財政健全化の今後の道行きについて

上智大学経済学部准教授、日本政策投資銀行設備投資研究所客員主任研究員 中里 透

量的・質的金融緩和の導入から5年、消費税率の8%への引き上げから4年が経過した。この間に物価上昇率はプラスに転じ、財政収支も大幅な改善をみたが、2%の物価安定目標は未達のままであり、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化も達成時期の後ずれが生じている。こうした中、2019年10月には再増税（消費税率の10%への引き上げ）の実施が予定されており、その実施・延期の判断が今秋にもなされる見通しである。

そこで、本稿では財政健全化をめぐるこれまでの経過を振り返り、今後の道行きについて考えてみることとした。

財政健全化の進捗状況

はじめに財政健全化の進捗状況を確認しておくこととしよう（以下の計数は国的一般会計ベース）。まず、政策経費（基礎的財政収支経費）の推移をみると、2013年度については消費増税を予定通り14年4月に実施するための環境整備（景気対策）と増税後の反動減対策などのために12年度よりも支出が3兆円近く増加したが、14年度から16年度までは支出規模がいずれも前年度を下回る形で推移し、16年度には75.5兆円まで支出が減少した（いずれも決算額）。17年度については決算額が18年7月末時点では確定していないが、決算概要によれば政策経費の額は75.6兆円となっている。

一方、13年度に47.0兆円（決算額）であった税収は、17年度には58.8兆円（決算見込み）となり、11兆円超の増加が生じている。消費税の再増税が19年10月に延期されたことによる減収分を調整すると、この間の税収は中長期試算（「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府））

の成長実現ケースで想定されてきた水準と同じかそれをやや上回る形で推移している。

こうしたもとで、基礎的財政収支の赤字幅は20.1兆円（13年度）から9.9兆円（17年度）へと大幅な縮小が見込まれている。決算額でデータのとれる16年度までの期間についてみると、国と地方を合わせた基礎的財政収支についても赤字幅が26.8兆円（対名目GDP比5.3%）から15.7兆円（同2.9%）に縮小している。

社会保障費における「2025年問題」

このように財政収支は大幅な改善をみたが、高齢化の進展により社会保障費は増勢が続いていることとなる。とりわけ、2020年代前半には団塊の世代が順次75歳に到達することから、75歳以上人口の増加による医療費・介護費の大幅な増加が懸念されている。「2022年度以降については、団塊の世代が後期高齢者入りして社会保障関係費が急増する¹」との認識は、「2025年問題」について一般に広く流布している見方の典型例といえるだろう。

だが、18年7月9日の経済財政諮問会議に提出された中長期試算（内閣府）をもとに今後の見通しを確認すると、22年度から25年度にかけての各年度における社会保障関係費の増加額（前年度との差額）は6千億円ないし7千億円程度であり、これは過去5年間の平均的な増加のペースと同じかそれをやや下回る水準となっている。この計数は国的一般会計ベースのものであるが、25年にかけての社会保障費の伸びが緩やかなものにとどまることは、5月21日の経済財政諮問会議に提出された社会保障給付費の将来推計からもみてとることができる²。このように、実際のデータか

¹ 2018年5月28日に開催された経済財政諮問会議の有識者議員提出資料より引用。

² この点についての詳細は、中里透「190兆円の社会保障費をどのようにとらえるか」、ニッセイ基礎研究所『基礎研レポート』（2018年06月25日）を参照のこと。

らは高齢化の進展による社会保障費の「急増」は確認されない。

社会保障費のこのような推移と、一般に流布している見方の間に大きな乖離が生じているのは、この間の人口動態の推移が十分に考慮されていないためだ。社会保障費の「急増」が生じるとの見方は75歳以上人口の動きのみに着目したものであるが、22年から24年にかけては75歳以上人口の大幅な増加（年間で80万人程度）と65～74歳人口の大幅な減少（年間で70万人程度）が同時に進行するわけであり、この結果、65歳以上人口全体の増加は年間10万人程度（12年から14年にかけての年間100万人程度と比べると10分の1）にとどまる。このため、医療費・介護費の嵩む75歳以上人口の増加を考慮した場合にも、高齢化の進展による社会保障費の増加は緩やかなものにとどまることになる。

新たな財政健全化計画の評価

このように、財政状況には着実な改善がみられ、今後についても高齢化の進展に起因する不連続な変化が生じるおそれはないが、基礎的財政収支の黒字化の達成時期が後ずれするなど財政健全化は道半ばの状況にある。こうしたもとで財政健全化の取り組みを着実に進めていくためには、歳出改革に向けたコミットメント（約束）を明確なものとすることが必要となるが、2018年6月にとりまとめられた新たな財政健全化計画はこの点において不十分なものとなった。

今回の計画では基礎的財政収支の黒字化の達成時期が2025年度とされるとともに（従来の20年度から5年の後ずれ）、3つの指標を設けて21年度に財政健全化の進捗状況を点検することとされている。この3つの指標（カッコ内に各指標の数値目標を掲載）は、基礎的財政収支（赤字幅〔対GDP比〕を17年度対比でみて半減）、国債費と公債金収入を含めた財政収支（赤字幅を対GDP比3%以内に）、債務残高（公債等残高対GDP比を180%台前半の水準に）であるが、このうち2つ目と3つ目の目標は、現状からの大きな改革努力なしの「自然体」でも達成可能な甘めの目標設定となっている。

また、現行の計画では16～18年度における一般歳出（地方交付税以外の政策経費の総額）の伸び（増加額）を3年間で1.6兆円程度、社会保障関係費の伸びを1.5兆円程度とする「目安」が設けられているが、今回の計画改定では「目安」の設定自体が見送りとなった。このように、新たな財政健全化計画は現行の計画よりも歳出改革の数値目標が曖昧になり、財政収支と債務残高に関する中間目標も目標設定がやや甘めのものとなっている。

今後の展望

財政健全化計画におけるコミットメントが総じて曖昧なものとなる中で、懸念される動きも生じている。ひとつは「人づくり革命」のための施策（幼児教育の無償化・高等教育の無償化など）に消費税の増税分のうち1.7兆円程度が充てられることとなったことだ。この結果、軽減税率の導入による減収分と社会保障の充実のための支出増などがあることを併せて考慮すると、2%の増税による増収分のうち1兆円程度しか財政赤字の削減に充てられなくなってしまう可能性がある。

もうひとつは、19年10月に実施が予定されている消費税の再増税（消費税率の10%への引き上げ）の影響を緩和するための対策について、規模が膨らんでさらに支出が増えてしまうおそれがあることだ。もし仮に対策が1兆円を大きく上回る規模となる場合には、2%の増税による税収がすべて支出増に充てられて、「財政再建なき増税」が実現してしまう可能性がある。足元、景気に足踏みがみられ、先行きの不透明感が増していることは事実であるが、増税によるデフレへの逆戻りが強く懸念されるということであれば、徒に景気対策（支出増）に頼るのではなく、消費増税の実施時期の見直しを含めた幅広い視点からの柔軟な対応を検討することが適切であろう。

財政健全化に向けた道行きはナローパスであり、今後もさまざまな紆余曲折が予想されるが、デフレ脱却との整合性にも留意しつつ、財政収支の均衡化に向けた取り組みを着実に進めていくことが望まれる。