

予算案のポイントと2020年度黒字化への課題

発表日：2015年1月15日（木）

～プライマリーバランス半減の計画が示された～

 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）

- 2015年度本予算では、税収増などを背景にプライマリーバランスの半減目標を達成できる計画となった。
- 2014年度補正予算では、自治体による商品券配布の支援やエネルギー対策が盛り込まれており、低所得者の支援に繋がるだろう。一方で、財政への配慮から歳出規模も抑制されているほか、即効性のある公共事業も小規模であり、短期の景気浮揚効果は限られたものになる公算が大きい。
- 2014年度補正の2015年度への繰り越しを勧告しても、半減目標は達成される計画だ（決算時点）。一方で、2015年度の補正予算の組み方などによっては、決算時点での未達成リスクはまだ残っている。
- 補正予算には、当初予算で溢れた事業が計上されるなど、歳出拡大の抜け穴になっている面がある。2020年度の黒字化目標実現を目指して歳出抑制を着実に進めていくためには、“当初+補正予算”の歳出額を基準にした「歳出シーリング」の枠組みを導入することが望ましいと考える。

○プライマリーバランス半減目標の達成を見込んだ15年度当初予算

14日、2015年度の本予算案が閣議決定となった。本稿では2015年度当初予算、2014年度補正の要旨と、財政再建目標であるプライマリーバランス（PB）半減目標達成の是非、20年度黒字化目標に向けた課題について考えたい。

まず、2015年度本予算案の概要をみていこう。一般会計のプライマリーバランスは▲13.4兆円と、中期財政計画の目標値（PB半減目標達成の目安）である15兆円よりも改善する形となった。歳入面をみると、税収は、消費税率の引き上げ先送りや法人税の先行減税の一方で、堅調な企業業績などを背景とした14年度税収増加に伴う発射台上昇¹等を背景に、54.5兆円（14年度補正後予算：51.7兆円）と増加の見込みである。税外収入も5.0兆円（14年度補正後予算：4.7兆円）と増加している。歳出面は96.3兆円と+0.5兆円の増加。「社会保障関係費」が+1.0兆円（当初予算比以下同様）の増額となっている。社会保障費については、「2015年10月の消費税率引き上げを財源とした社会保障の拡充策がどうなるか」が注目されていたが、事前に予定されていた1.8兆円のうち、保育所の増設など1.35兆円分は予定通り実施、低年金者に対する加給年金などは先送りとなった。その一方で、大きな歳出減額要因となったのが「地方交付税交付金」である。地方税収の増加などを背景に、▲0.6兆円の減額となった。

資料1. 2015年度本予算の概要（兆円）

	2014年度 当初	2015年度 当初	当初比 増減額
社会保障関係費	30.5	31.5	+1.0
文教及び科学振興費	5.4	5.4	▲0.1
恩給関係費	0.4	0.4	▲0.1
地方交付税交付金	16.1	15.5	▲0.6
防衛関係費	4.9	5.0	+0.1
公共事業関係費	6.0	6.0	+0.0
国債費	23.3	23.5	+0.2
計	95.9	96.3	+0.5

（出所）財務省資料より第一生命経済研究所作成。

¹ 2015年度の税収は2014年度の実績見込をベースに作成される。

○14 年度補正予算は 3.1 兆円に

1月9日には2014年度の補正予算案が閣議決定され、歳出規模は3.1兆円となった(資料2)。第二次安倍政権発足後に組まれた補正予算の規模は、2012年度(10.2兆円)、2013年度(5.5兆円)から縮小傾向を辿っている。この予算は、「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」(2014年12月27日閣議決定)の裏づけとなる予算だ。内容は「地方商品券の配布(に係る補助金)」や「エネルギーコスト対策」が目玉となっている。景気に即効性のある公共事業費は、防災・災害対策に留めることで規模を抑制している。

今回の補正予算については、低所得者支援、エネルギーコスト対策といったように、消費増税や円安によるダメージを受けたところに対する補填、といった意味合いが強く、景気浮揚効果は限られたものになる可能性が高そうだ。家計・企業が受け取った補助金などを支出すればGDPを押し上げることになるが、すべてが消費や投資として使われる訳ではない。また、景気浮揚に即効性のある公共事業費(政府の建設投資額)は、0.7兆円前後とみられ、小規模だ(年間GDPを+0.1~+0.2%pt押し上げ、各省庁予算資料から筆者試算)。なお政府は、この経済対策で+0.7%ptのGDP押し上げ効果を見込んでいるが、この値は経済対策経費すべてがGDPとして計上されるのとはほぼ同等の規模であり、過大評価の感が否めない。

また、本来当初予算で計上すべきではないかと思わせる事業も多く混在している点が目立つ。ものづくり分野やサービス分野におけるロボット導入実証事業など、“緊急”経済対策なのか、疑問が湧く事業も多い。

資料2. 2014年度補正予算の概要

(単位:兆円)

歳出		歳入	
生活者・事業者支援 ・地方公共団体の実施する商品券給付等の消費喚起策を助成 ・待機児童解消加速化プランの推進 ・フラット35の金利引き下げ幅拡大 ・地域工場、中小企業等の省エネルギー設備導入補助金 など	1.2	1.7	1.7
地方活性化 ・都市のプロフェッショナル人材が地方に還流する仕組みの構築 ・訪日2000万人に向けた新規インバウンド創出事業 ・ものづくり分野やサービス分野におけるロボット導入実証事業 など	0.6	0.1	0.1
災害復旧・復興加速化 ・広島土砂災害や台風災害等からの公立学校施設の災害復旧 ・火山観測体制の強化 など	0.8	1.1	1.1
地方交付税・交付金	1.0	▲0.8	▲0.8
その他経費	0.4		
国債費等の減額	▲1.8		
(復興特会)		(復興特会)	
復興経費の追加	1.0	1.0	1.0
計	3.1	計	3.1

(出所)財務省資料より第一生命経済研究所作成。

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。

○15年度半減目標の実現性は？

15年度当初予算では、PB半減が達成されることとなったが、決算段階ではどうだろうか。問題となるのは、今回の14年度補正の繰り越しだ。プライマリーバランス（決算値）は、当年度の実際の支出額を基に算定されるため、14年度補正予算における15年度への繰越金は、15年度の歳出を増加させる（→15年度PBの悪化要因となる）。

この繰越金がいくらか、という点が問題となるが、政府は先の補正予算3.1兆円のうち、1.2兆円程度が15年度に繰り越されると想定している。執行に時間のかかる公共投資を抑えたことなどから、その多くが14年度内に執行できる見立てのようだ。これを基にすれば、15年度のプライマリーバランスは当初時点の▲13.4兆円から、▲14.6兆円となる。中期財政計画の基準値（▲15兆円程度）をクリアする形だ。本予算と同時に公表された財務省の試算では、14年度補正予算の影響を考慮した国・地方のプライマリーバランス（SNAベース）も、半減目標の閾値である▲16.9兆円に丁度達する計算とされている。

このように、2014年度補正の影響を勘案しても、PB半減目標は辛うじて達成される計画となっている。勿論、経済成長の下振れによる税収減などで決算時点のプライマリーバランスは左右されるため、半減が確実に変わったわけではない点には留意を要する。加えて、注意しなければならないものが、2015年度の補正予算だ。15年度の上振れ税収を財源とすればPBにはニュートラルだが、追加の国債発行や、今回の補正のように14年度剰余金や国債費の減額を財源とすれば、これもまた15年度PBの悪化に直結する²（資料3）。

資料3. 2015年度補正予算が攪乱要因（数値例）

	現状見込み	15年度補正予算を編成した場合のプライマリーバランス		
		上振れ税収で2兆円の 15年度補正予算	国債費減額で2兆円の 15年度補正予算	14年度剰余金で2兆円の 15年度補正予算
政策経費 (歳出合計－国債費)	72.9	74.9	74.9	74.9
税収	54.5	56.5	54.5	54.5
税外収入	5.0	5.0	5.0	5.0
14年度補正繰越分(歳出)	1.2	1.2	1.2	1.2
国債費の減額(歳出)			-2.0	
14年度純剰余金(歳入)				2.0
15年度プライマリーバランス	-14.6	-14.6	-16.6	-16.6

(出所)財務省資料などから第一生命経済研究所作成。

(注) プライマリーバランスは、政策経費（歳出総額－国債費）から当年度の税収、税外収入を差し引いて計算される。前年度の剰余金は当年度の歳入として扱わない（前年度PBの改善要因になる）。補正予算が全て当年度内に支出される場合。

²基礎的財政収支の対象経費は歳出総額から国債費を除いたもの。国債費の減額（PBニュートラル）と基礎的経費追加（PB悪化要因）の組み合わせでは、プライマリーバランスは悪化する。

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。

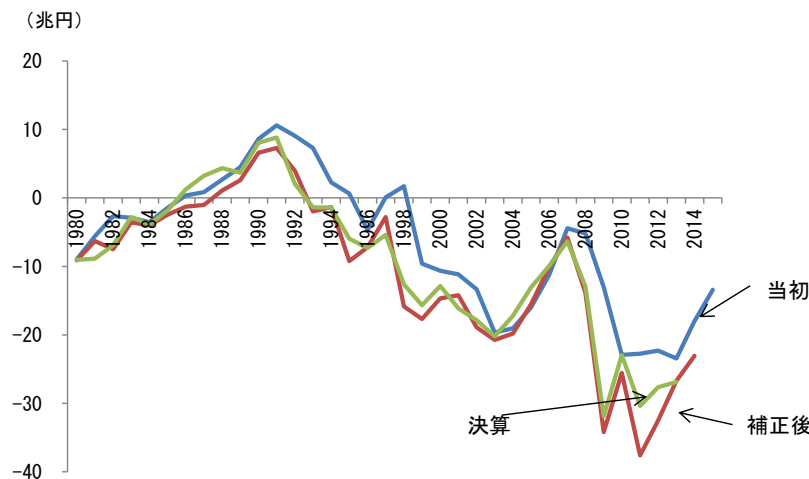
○「当初+補正」を基準とした歳出抑制の枠組みを

2015年度PB半減目標のメドが立った一方で、2020年度の黒字化に向けた道程はなお険しい。今年夏までに公表される見込みの「新・財政再建計画」で、どういった青写真が描かれるのかが注目されよう。安倍首相が2020年度のPB黒字化を達成することを目指す、と宣言している以上、「どうやってPB黒字化を達成するのか」、政府は何らかの方策を示すことになる。現行試算上は、名目3～4%の経済成長率を仮定した「経済再生シナリオ」でも、PB黒字化達成は困難との結論だ。こうした中で、黒字化達成の青写真を描くには、大きく3通りの方法がある。それは①追加の増税、②追加の歳出削減、③経済成長率や税收弾性値（名目成長率に対する税收伸び率の比）の前提を見直す（高くする）の3つだ。

まず③については、考え難い。現行試算の「経済再生ケース」の成長率は、日本の潜在成長率などを勘案すれば中長期の前提としては既に“高すぎる”。これ以上高い前提をおくことは、非現実的との批判は免れない。また、税收弾性値は財政試算の根幹となる前提値で、これによって将来の財政の形は大きく変わる。安易にこの値を変更すれば試算そのものの信頼が損なわれることにもなりかねず、大幅な変更は考えにくい。よって、新・財政再建計画では、①・②の施策が提示されることになるとみられる。両者をバランス良く行うことが求められるが、中でもこれまで明確な指針が示されていない歳出削減の重要性は再認識されよう。

この歳出削減を実効性のあるものにするため、筆者は「当初+補正」ベースの歳出シーリングの仕組みを取り入れるべきだと考える。シーリングは、歳出額に一定の上限を定めて、それ以上の追加歳出に制限を設ける仕組みだ。現状でも、当初予算については各省庁に概算要求基準を設けることで歳出抑制が図られているものの³、補正予算は対象外だ。当初予算で厳しめに歳出抑制を行っても、そのときに弾かれた事業が補正予算に計上されるケースがあり、概算要求基準によるシーリング効果が形骸化している面がある。実際のプライマリーバランスの推移をみると、補正予算による歳出の増加などを背景に、決算時点のPBは当初時点から悪化する傾向が顕著である⁴（資料4）。シーリングを補正予算にも適用し、補正予算は緊急性のある事業のみにとどめ、継続的な事業は当初予算で計上する。そうすることで、財政規律の向上に繋がるほか、予算の透明性を高めることにもなるはずだ。

資料4. 予算編成時点別にみた一般会計のプライマリーバランス



(出所) 財務省資料より第一生命経済研究所作成。

(注) プライマリーバランスは、各時点の(税収+税外収入) - (歳出額-国債費) で計算。

³ 2014・15年度予算については、消費税率の引き上げを行うか未確定であったことから制限を設けずに各省庁の要求を受け付けた。

⁴ 補正予算の財源に「国債費の減額分」を充てるケースが多いこともこうした傾向を助長している。

また、毎年度、強制力のある数値目標を立てることも財政再建を進めるうえでは有効だ。今回の予算案をみると、2015年度単年度の半減目標達成を重視した形となっている。2014年度補正予算の繰越額を最小限に抑えた点はその工夫のひとつだ。ただ2015年度へ繰り越されないということは、14年度に使われるということであって、その分14年度の収支にはマイナス影響を与えている。結局この分政府債務は積み上がることになるわけで、15年度半減目標のために14年度の収支を悪化させたのでは本質的ではない。なお、政府は中期財政計画において、2013～2015各年度の一般会計におけるプライマリーバランスの目安を示している。しかし、2013年度は目標値(▲23兆円)に対して、決算値は▲27兆円。2014年度についても、当初時点では▲18兆円と目標値の▲19兆円をクリアしていたが、今回の補正で14年度の計画値も反故になる可能性が高まっている。毎年度の計画の強制度を高めることで、“単年度だけ目標達成すれば良い”状態を是正することが望ましい。

2020年度のPB黒字化は、歳出削減、増税、経済成長の3つをバランスよく実施しないとみえてこない。新・財政再建計画は今年の夏に公表される予定だが、そこで財政再建に対する本気度が試されよう。それは同時に、消費税率引き上げ先送り判断の後世の評価を決めるものでもある。

(参考文献)

田中秀明(2009)「財政ルールと財政規律」—予算制度の計量分析— 一橋大学経済研究所