

## わが国財政の健全化に向けた基本的考え方

2018年4月17日

(一社) 日本経済団体連合会

### 1. はじめに

わが国経済の最優先課題は、デフレ脱却・経済再生を確実に実現し、GDP 600兆円経済への道筋をつけることである。

あわせて、財政健全化は、将来世代への責任として、経済の持続的発展と豊かな国民生活を支える財政基盤を確保する観点から、必須の課題である。

わが国財政は、毎年の税収だけでは歳出の主要経費を賄えない状況にあり、政府が掲げてきた2020年度の財政健全化目標の達成も困難である。また、累増する債務残高の対GDP比は主要国の中で突出した高水準となっている。

今後を見通した場合、懸念されるのは、社会保障費と利払い費の増大である。社会保障費については、団塊の世代が75歳となり始める2022年以降、医療・介護費のさらなる増加が見込まれる。利払い費については、デフレ脱却・経済再生が今後実現し、物価の上昇に伴って見込まれる金利上昇により、急速に増加するおそれがある。いつまでも将来世代に借金を付け回す財政の現状を放置すれば、財政・社会保障制度の持続可能性に対する懸念が一層高まり、ひいては経済・国民生活に大きな打撃を及ぼす事態に至ることが危惧される。

したがって、政府が収支改善を柱とする財政健全化に対する明確なコミットメントを示し、改革を実行することは、将来世代に対する責任を果たし、かつ日本国債に対する国内外の信認を維持する上で極めて重要である。

景気の回復基調が続く今こそ、生産性向上等による潜在成長力の強化を通じて歳入のより一層の拡大を図るとともに、財政規律を維持し、歳出改革に着実かつ継続的に取り組むべきである。

以下、経済界の立場から、これまでの取り組みを評価した上で、今年夏の骨太方針において決定される今後の枠組みに関する考え方を提言する。

## 2. 2016年度からの集中改革期間の動向

「骨太方針 2015」では、「経済・財政再生計画」の当初3年間（2016～2018年度）を「集中改革期間」と位置付け、「経済・財政一体改革」を集中的に進めるとした。

以下、今後の取り組みを考える上で重要となる集中改革期間の動向について、概括し、歳出改革の取り組みを評価する。

### （1）経済・財政全般の状況について

#### ①マクロ経済の状況

2015年の「経済・財政再生計画」策定の前提となった経済見通しのうち、経済成長の実績（見通し）は、一部例外はあるものの、ほぼ「ベースラインケース」以上、「経済再生ケース」未満で推移している。

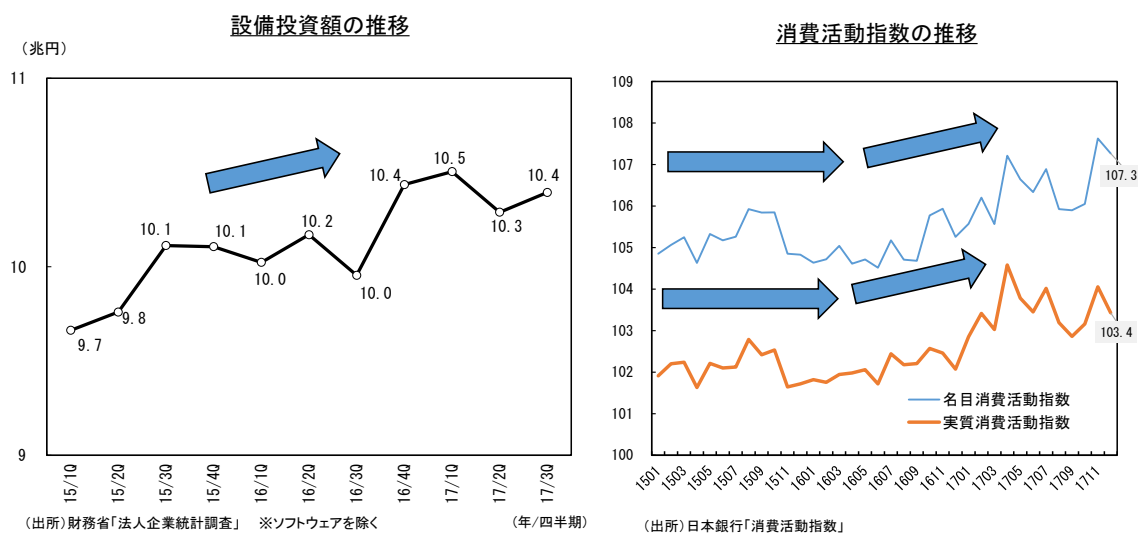
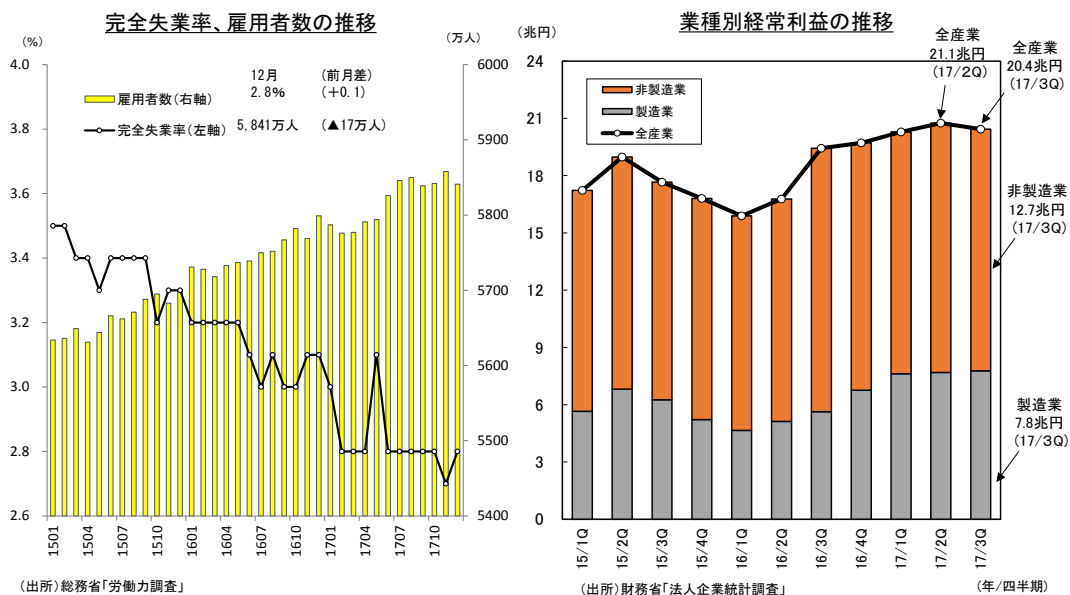
図表 「経済・財政再生計画」策定時（2015年6月）の経済見通しと実績  
（見通し）

| 年度              | 2015 | 2016 | 2017 | 2018   | 2015年度からの<br>累積成長率 |
|-----------------|------|------|------|--------|--------------------|
| 経済再生ケース         |      |      |      |        |                    |
| 実質<br>成長率       | 1.5% | 2.1% | 0.8% | 2.6%   | 5.6%               |
| 名目<br>成長率       | 2.7% | 3.3% | 3.1% | 3.9%   | 10.6%              |
| ベースラインケース       |      |      |      |        |                    |
| 実質<br>成長率       | 1.5% | 1.3% | 0.0% | 1.3%   | 2.6%               |
| 名目<br>成長率       | 2.7% | 1.6% | 1.4% | 1.8%   | 4.9%               |
| 実績値（2018年度は見通し） |      |      |      |        |                    |
| 実質<br>成長率       | 1.4% | 1.2% | 1.8% | (1.8%) | 4.9%               |
| 名目<br>成長率       | 3.0% | 1.0% | 1.8% | (2.5%) | 5.7%               |

(注) 実績値のうち、2017年度は2017年10-12月期（1次速報値）、2018年度は政府経済見通しに基づく

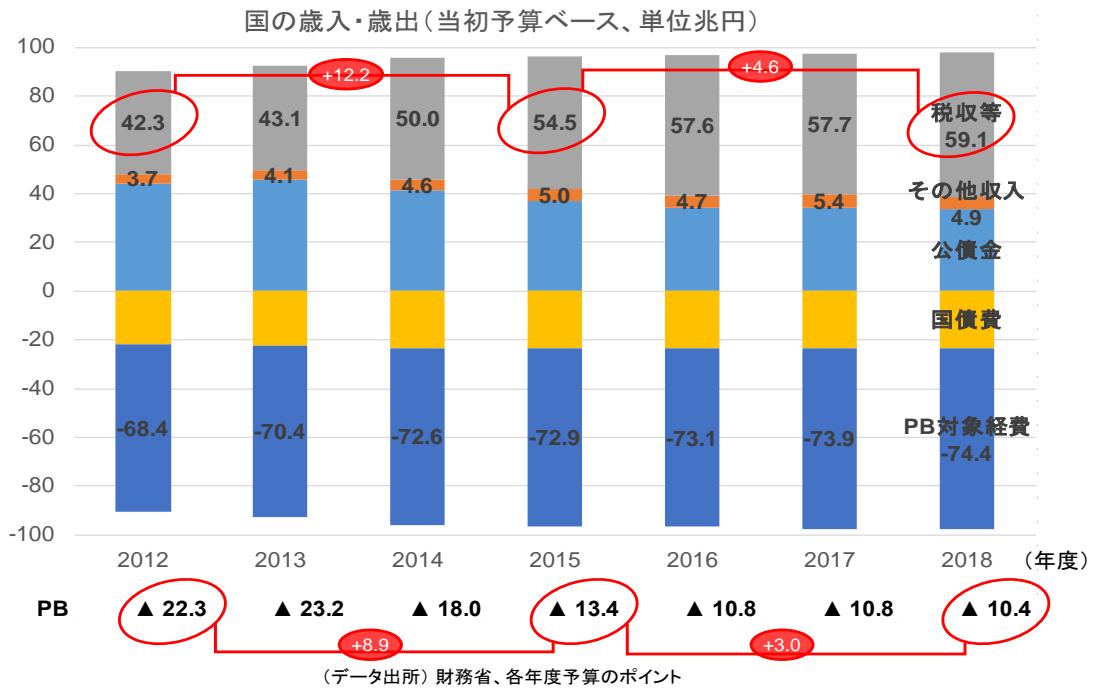
(出所) 内閣府「国民経済計算（GDP統計）」、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2015年2月）、内閣府「平成30年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」（2018年1月閣議決定）

雇用は拡大傾向、企業収益は高水準、設備投資は緩やかな増加、個人消費は消費増税後の低迷から足もと増加へ転じている。



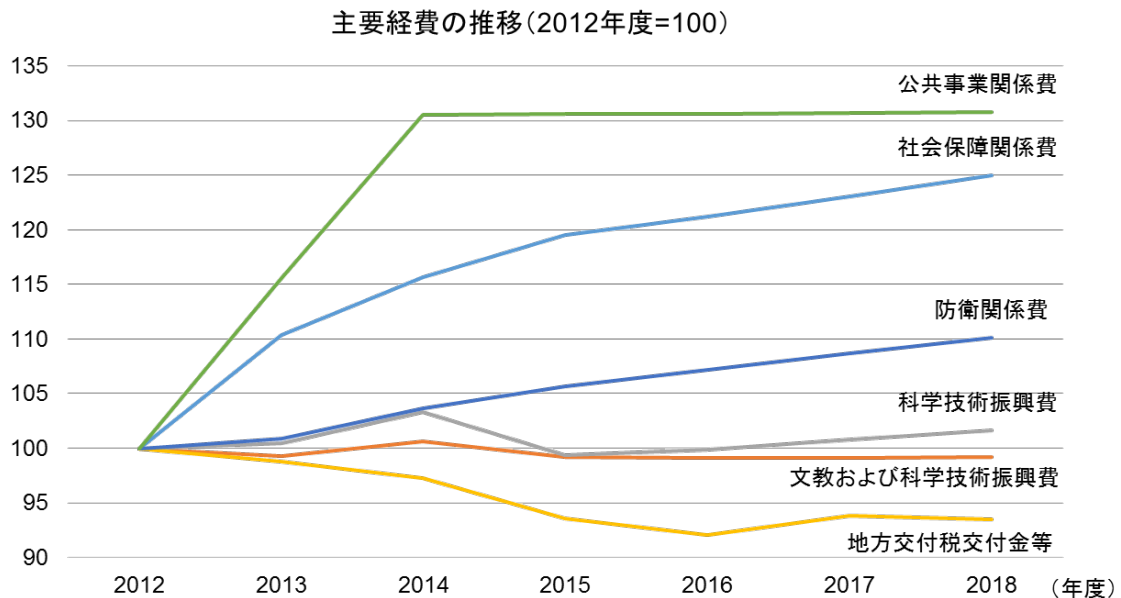
## ②財政全般の状況

国の一般会計の当初予算における歳出・歳入を見ると、集中改革期間では横ばいの傾向にある。予算上、歳出の伸びは目安どおりに収まっているが、税収の伸びの見込みに比べ、プライマリーバランスの改善度は小さい。



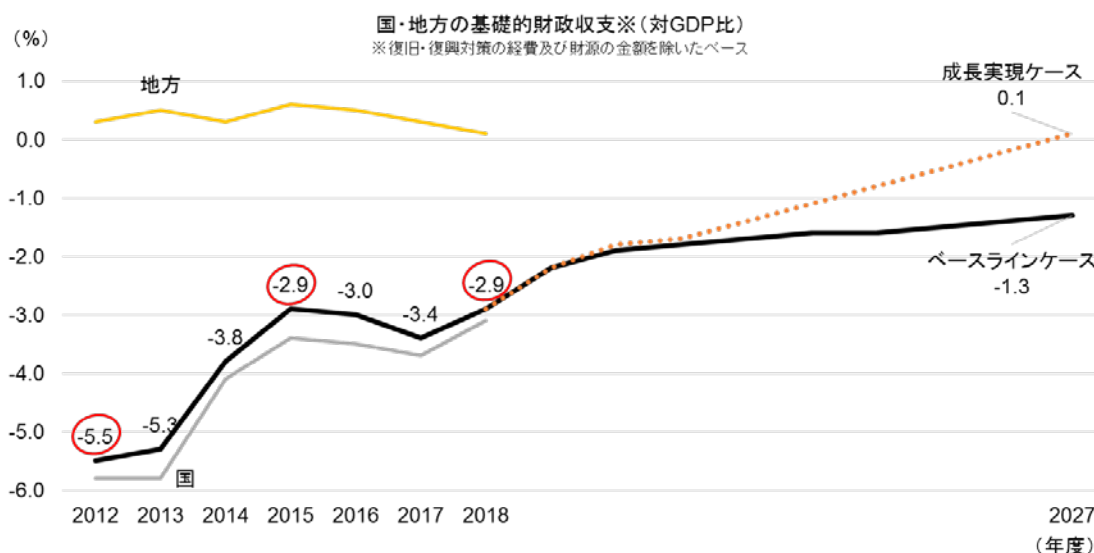
当初予算における主要経費について、社会保障関係費と防衛関係費は着実に増加する一方、他の歳出の伸びは横ばいにとどまる。歳出構造の硬直化が進んでいる。

図表 主要経費の推移



事後的に計算される国・地方をあわせた基礎的財政収支（以下、プライマリバランス）は、2015年度までは顕著に改善したが、集中改革期間では、円高に伴う企業収益悪化や市場変動に伴う財産所得低下により税収減となる一方、補正予算等により歳出増となり、ほぼ横ばいにとどまっている。

図表 国・地方をあわせた基礎的財政収支



(データ出所) 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) 係数表

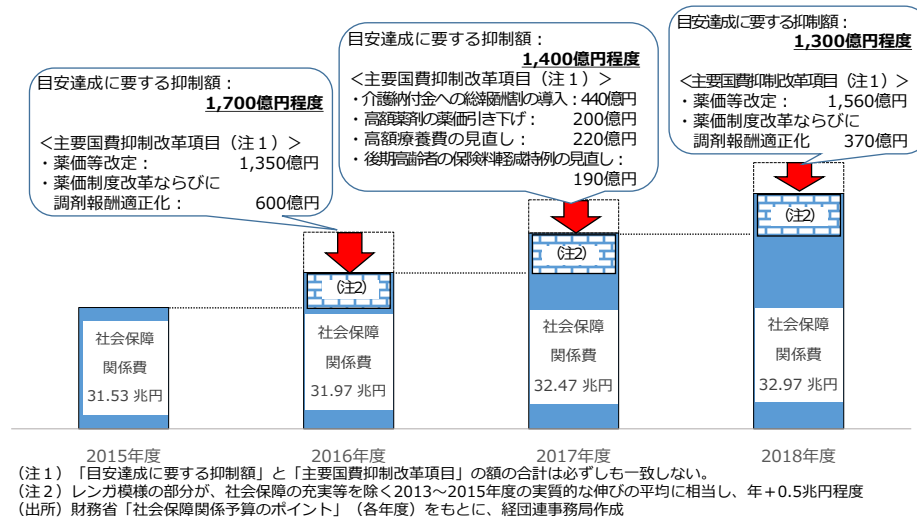
## (2) 社会保障分野について

### ① 社会保障関係費（国費）

集中改革期間（2016～2018年度）における社会保障関係費（国費、当初予算）の伸びは1.5兆円程度となり、骨太方針2015で掲げられた目安を達成した。

ただし、目安達成のための国費抑制について、その大宗は薬価の引き下げ、所得の高い現役世代や大企業の医療・介護保険料の負担増によって確保される一方で、診療報酬本体や介護報酬のプラス改定等、国費や社会保障給付の伸びの抑制につながらない対応も実施している。

図表 社会保障関係費（国費）の推移



なお、介護納付金への総報酬割により、健保組合全体の負担は導入前と比べ、2017年8月の導入当初の3分の1総報酬割で約320億円、最終的に全面総報酬割となる2020年度には約980億円増加すると見込まれている。<sup>1</sup>

## ② 社会保障に係る44の改革工程表項目について

上記①に関連して、2016年度においては、例えば介護納付金への総報酬割が導入され、また高額薬剤の薬価是正等に進捗が見られた。他方で、70歳以上の高額療養費の見直しや後期高齢者保険料軽減特例の見直しといった高齢者の負担に関わる項目については成果が不十分な結果となった。なお、かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入や、後期高齢者医療の窓口負担のあり方については継続検討とされた。

2017年度においては、薬価制度改革では、「基本方針」に基づき、大胆な見直しが実施された他、急性期入院医療や調剤報酬の適正化が行われた。他方で、紹介状なしの大病院受診時の定額負担の対象医療機関拡大及びその財政効果は限定的なものにとどまる。

<sup>1</sup> 第67回社会保障審議会介護保険部会（2016年10月19日）配布資料より。また、後期高齢者支援金は、集中改革期間中、2016年度の3分の2総報酬割から2017年度に全面総報酬割に移行した。これに伴い、健保組合全体の負担額は、約800億円増加するとの試算もある（第81回社会保障審議会医療保険部会（2014年10月6日）資料より）。

### (3) 経団連提言(2015年5月)の進捗状況に対する評価

経団連が2015年に公表した「財政健全化計画の策定に向けた提言」では、歳出改革の具体的な取り組みとして、社会保障給付や利用者負担の適正化を中心とする社会保障改革、「見える化」を通じた地方歳出の合理化・効率的な社会資本整備を求めた。

まず、社会保障関係では、給付や負担の適正化に関する提言事項を中心として、成果を得ることができていない項目、あるいは進捗の不十分な項目が多く存在している。

図表 社会保障関係の提言事項の進捗状況に対する評価

|                             |  | 進捗状況(※) |
|-----------------------------|--|---------|
| ① 給付の適正化を通じた過剰な給付の削減        |  |         |
| 医療・介護                       | 診療報酬の不正請求への厳正な対処                                   | —       |
|                             | 後発医薬品の使用促進   | ○       |
|                             | 医療提供体制の適正化<br>(都道府県の地域医療構想の策定、診療所・病院の機能分化・連携の促進)   | △       |
|                             | I C T化やマイナンバーの利活用による検査や投薬等の無駄の排除、<br>医療の標準化・包括化の推進 | ×       |
|                             | ケアプランの適正化による過剰な介護サービスの見直し                          | △       |
|                             | 医療費適正化計画の実効性の確保ならびに医療費に係る地域差の是正                    | △       |
|                             | 介護予防や給付の抑制に向けた自治体の取り組み状況の把握<br>(各種指標の「見える化」)       | △       |
| 年金                          | デフレ下でのマクロ経済スライドの発動                                 | △       |
| ② 真に必要な人へ真に必要なサービスを給付       |  |         |
| 医療・介護                       | O T C類似薬(湿布など)を保険収載から除外                            | △       |
|                             | 保険収載や公定価格決定に費用対効果の観点を導入                            | ○       |
|                             | 軽度者(要支援者等)に対する、生活援助や福祉用具貸与等の保険給付を見直し               | △       |
| 年金                          | 高所得者に対する基礎年金給付(国庫負担分)の縮減                           | —       |
|                             | 年金生活者支援給付金の適正化                                     | —       |
| ③ 利用者負担の適正化                 |  |         |
| 医療                          | 後期高齢者医療の自己負担の引上げ(1割→2割)                            | ×       |
|                             | 高額療養費制度(外来特例など)の見直し                                | △       |
|                             | 外来受診時定額負担の導入                                       | △       |
| 介護                          | ケアプランの自己負担導入                                       | ×       |
|                             | 要介護度に応じた利用者負担                                      | ×       |
|                             | 2割負担対象者の拡大   | △       |
| ④ 給付単価切下げ(診療報酬・介護報酬のマイナス改定) |  | ×       |

※ ○：成果が得られた。△：一部で成果が得られたものの、不十分な部分がある。

×：成果を得ることが出来ていない。—：評価そのものが困難。

(出所) 経団連「財政健全化計画の策定に向けた提言」(2015年5月)の提言項目の進捗を2018年2月時点で評価

また、地方財政、社会資本整備関係では、地方交付税の別枠加算や歳出特別枠の廃止が実現したものの、その他歳出の合理化・効率化に向けた事項は、成果が得られていない、あるいは取り組みが不十分なものが大半となっている。

図表 地方財政、社会資本整備関係の提言事項の進捗状況

|                        |  | 進捗状況(※) |
|------------------------|--|---------|
| ① 国・地方を通じた効率的で質の高い財政運営 |  |         |
|                        | 予算から決算に至るまでのPDCAサイクルの不断の改善   | ×       |
|                        | 地方財政計画における各経費や収入に関する見積もりの「見える化」  | ×       |
|                        | 地方交付税の別枠加算の廃止  | ○       |
|                        | 歳出特別枠の縮小・廃止  | ○       |
| ② 固定資産台帳と地方公会計の早期整備    |  |         |
|                        | 今後3年以内での固定資産台帳の整備完了・地方公会計の早期整備   | ○       |
|                        | 電子行政と連携する形での財政マネジメントの強化<br>(多年度のトータルコストを踏まえた事業評価(政策評価)の活用、ストック情報を含む財政状況の的確な把握、決算プロセスの早期化等) | ×       |
| ③ 効率的な社会資本の管理・運営・整備    |  |         |
|                        | 今後の人口動態等を見据えた優先順位付け  | ×       |
|                        | 管理・運営・整備におけるPPP/PFIの活用促進   | △       |
|                        | 自治体間で横断的に評価、先進的な取り組みを行う自治体を目指す   | △       |

※ ○：成果が得られた。△：一部で成果が得られたものの、不十分な部分がある。

×：成果を得ることが出来ていない。－：評価そのものが困難。

(出所) 経団連「財政健全化計画の策定に向けた提言」(2015年5月)の提言項目の進捗を2018年2月時点で評価

### 3. 財政健全化の枠組みのあり方

新しい中長期試算(2018年1月公表)について、「成長実現ケース」の場合、過去の実績を踏まえた成長ペースに修正しているものの、税収ならびに歳出の見通しは、これまでのトレンドとは異なる増加ペースとなっている。他方、「ベースラインケース」の場合、足もとのトレンドを踏まえた着実な成長ペースを見込んで、ほぼこれまでの実績に近い数字に収まっている。

今後、財政健全化を進めるにあたっては、これまでのトレンドを上回る成長実現による税収増を目指す一方、歳出・歳入改革は、現実的、実効性のあるものとする事で、様々な影響を受ける国民の理解を醸成し、国内外の日本国債に対する信認を維持することが重要である。



## (1) 財政健全化目標

中長期的な財政の持続可能性を確保する観点から、従来同様、財政健全化目標として、フローとストックの目標をともに設けるべきである。

フロー目標について、国・地方をあわせたプライマリーバランス黒字化を図る方針を堅持すべきである。さらに長期的には利払い費を含む財政収支の改善を目指すべきである。ストック目標については、債務残高対GDP比の安定的引き下げを図るべきである。

財政健全化目標の前提となる今後の経済・財政の見通しは、税収増の見込みが楽観的にならないよう配慮し、足もとのトレンドに近い「ベースラインケース」を念頭に経済活性化策の効果を適切に織り込むこととし、信頼に足る現実的かつ実効性のある枠組みを作ることが望ましい。

ただし、「ベースラインケース」の場合、2020年代半ばまでのプライマリーバランスは10兆円前後の赤字である。仮に、生産性革命に係る集中投資等が功を奏し、「成長実現ケース」の名目3%台の経済成長率が実現して、税収増を見込んで、なお数兆円規模の収支改善が必要である。

これを2019年10月の消費税率10%への引き上げ後、間を置かず、2～3年で対応するには、集中改革期間の取り組みを大幅に上回る歳出削減ないし増税を伴う過度な財政引き締めが不可避となるため、現実的には難しい。過度な財政引き締めは経済を下押しし、デフレ脱却・経済再生が腰折れしかねない。

したがって、目標実現に向けた現実的かつ実効性のある道筋として、経済成長にも配慮し、過度な財政引き締めを回避しながら、歳出改革を徹底して行い、中間評価年を設けた上で、2020年代半ばにおけるプライマリーバランス黒字化を目標とすべきである。

## (2) 収支改善に向けた基本的考え方

### ①総論

まずは、デフレ脱却・経済再生を最優先に、全力を挙げて「ベースラインケ

ース」から「成長実現ケース」へと潜在成長力の引き上げを図って、税収を増やし、収支改善を目指す必要がある。ただし、「成長実現ケース」の3%台半ばの経済成長はこれまでのトレンドとは異なる大幅に高い水準である。また税収増は景気動向に左右され、不確実である。その一方、内閣府の中長期試算上の歳出は、歳出改革の効果を織り込まず機械的に伸ばしたものであり、収支改善の余地は大いにある。

信頼に足る実効性のある財政健全化の枠組みとするためには、税収増だけに頼ることなく、収支改善の効果が確実に見込める歳出を洗い出した上で改革を徹底して行い、歳出の伸びを抑制すべきである。

## ②特に着手すべき歳出改革

前述したとおり、歳出規模の大きい社会保障と地方財政の分野では、経団連の提言（2015年5月）で掲げた項目を見ても、これまでの成果が不十分なものや、成果を得ることが出来ていないものが多く、より踏み込んだ改革に着手する必要がある。

まず社会保障分野については、国費（社会保障関係費）の伸びだけではなく、足もとにかけて増加の続く保険料負担の抑制に資する社会保障給付そのものの伸びの抑制策の実行に踏み込むべきである。特に、「給付の適正化を通じた過剰な給付の削減」、「真に必要な人への真に必要なサービスの給付」、「利用者負担の適正化」等の観点から、実効性のある改革に取り組むべきである。

こうした改革は痛みを伴うものとなるが、財政健全化のみならず、制度の持続可能性の確保の観点から、必要不可欠な取り組みである。具体的な検討に際しては、国民の理解を得るべく、ICT化やマイナンバー等から得られるデータに基づくエビデンスも積極的に活用していくことが有効である。

地方財政分野については、地方財政計画のPDCAサイクルをしっかりと回して、決算と比較して主要な経費や収入の見積もりを徹底して精査し、地方財政計画における歳出規模や基金残高の適正化を図るべきである。

その際、これまで取り組んできた各分野の「見える化」の成果の活用、トップランナー方式の更なる拡充を図るとともに、自治体クラウドの導入やマイナンバーの活用等による地方行政の効率化も求められる。

### **(3) 毎年の予算編成上の対応**

財政健全化目標で用いる国民経済計算ベースの国・地方をあわせたプライマリーバランスや債務残高対GDP比は、事後的に判明するものであり、実際の予算編成への活用は困難である。

したがって、毎年の予算における実効性のある財政規律として、集中改革期間における取り組みを参考に、大括りの歳出の伸びの「目安」を設定すべきである。具体的には、今後の高齢者の人口動態に配慮しつつ、中間評価年までの期間は以下のような「目安」を設定し、その後は「目安」に照らして、改革の進捗状況等を評価し、必要な場合は、改革をより加速化させることを含めた追加措置等を検討し、2020年代半ばの財政健全化目標を実現すべきである。

#### **① 社会保障**

集中改革期間の「目安」以下とすべきである。

その際、後期高齢者医療の自己負担の引き上げなど社会保障給付そのものの伸びの抑制策を着実に実行すべきであり、医療保険制度や介護保険制度における総報酬割の導入のような財政調整による財源捻出には頼るべきではない。

併せて、社会保障給付そのものの伸びの抑制策の効果を事後的に評価・検証し、更なる改革の推進に向けたPDCAサイクルを強化すべきである。

#### **② 社会保障以外の歳出**

集中改革期間の「目安」の基調を原則維持すべきである。

その中で、財政規律を働かせ、かつ経済再生に資する将来への投資を重視する姿勢を明らかにする観点から、メリハリの効いた予算編成が求められる。

具体的には、国に限らず地方財政全体の改革なども含めた財政の効率化を財源とし、イノベーション創出や生産性の向上に資する研究開発投資や維持・更新を含む真に必要なインフラ整備に対して、重点的な配分を行うべきである。

なお、補正予算については、景気の下支え等経済情勢への機動的な対応が必要な場合、持続的な経済成長につながる真に必要な分野に絞って内容を精査した上で、編成すべきである。

#### 4. おわりに

##### ～2025 年以降を見据えた社会保障の負担と給付のあるべき姿の検討を～

社会保障制度のあり方については、今回提言した財政健全化の議論に基づく毎年の予算編成とは別に、より長期的かつ制度横断的な全体像を踏まえた検討が求められる。

具体的には、団塊の世代が全て 75 歳となる 2025 年以降も見据え、年金だけでなく、医療・介護等を含めた分野横断的な社会保障の将来見通しを示し、負担と給付のバランスの取れた持続可能な制度とするための改革に向けた議論を仕切り直すべきである。検討の前提として、景気変動への機動的な対策を講じた上で、2019 年 10 月の消費税率 10%への引き上げを着実に実行し、全世代型社会保障制度の確立に確かな一歩を踏み出すことが不可欠である。

その上で、歳出改革を通じた給付の効率化・適正化は当然のこととして、次世代への負担の付け回しのさらなる拡大ではなく、国民負担の増加を伴う安定財源の確保は避けて通れない課題である。社会保障制度に対する将来不安を払拭し、広く国民全体で支える観点から、税率 10%超への消費増税も有力な選択肢の一つとし、国民的な議論を喚起する必要がある。

以 上