

新たな財政健全化計画に関する提言

～2045 年度までの長期財政試算を踏まえて～

2018 年 5 月 15 日

公益社団法人 経済同友会

代表幹事 小林 喜光

財政健全化委員会委員長

佐藤 義雄

Ⅰ.はじめに

わが国の最大の課題は、持続的な経済成長と財政健全化の両立の道筋を確かにすることである。2018 年度の『経済財政運営と改革の基本方針』（いわゆる骨太の方針）では、新たな目標設定を含む財政健全化計画（改訂版）が示される予定であるが、次世代へ健全な財政を引き継ぐためにも、政府は経済成長と歳出抑制の両立を実現させる覚悟が必要である。

バブル崩壊以降の度重なる大規模景気対策の実施や、急速な高齢化・少子化の進展に伴う社会保障支出の増大によって財政赤字は常態化し、2018 年度末の公的債務残高の名目 GDP 比は 187%に達する見通しである。その結果、低金利政策下においても国債費が一般会計歳出総額の 2 割以上を占めており、今後、市場金利の上昇や、わが国の財政に対する信認低下に伴うリスクプレミアムの拡大が、財政支出をさらに拡大させる懸念がある。

バブル崩壊後の財政健全化に向けた取り組みを概観すると、『財政健全化目標について』（1996 年 12 月）、『財政構造改革の推進について』（1997 年 6 月）の閣議決定を受けて、1997 年 11 月には、『財政構造改革の推進に関する特別措置法（いわゆる、財政構造改革法）』が成立した。財政構造改革法では、2003 年度までに①国・地方の財政赤字対 GDP 比を 3 %以内とすること、②国の一般会計について特例公債から脱却すること——等が目標とされ、分野ごとに歳出の上限が設けられた。しかし、アジア通貨危機の発生等を受け、翌年 5 月には目標年次が 2005 年度へと先送りされ、12 月には施行を停止する法律が成立した。

2001 年以降は、財政健全化目標として「国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下 PB）の黒字化」が掲げられ、数次の取り組みを進めてきたものの、成果は出ていない。

2015 年 6 月に閣議決定された『経済・財政再生計画』において、政府は 2016～2018 年度を「集中改革期間」と位置づけ、「経済・財政一体改革」を集中的に進め、2020 年度の PB 黒字化目標達成に向けた中間評価を 2018 年度に行うこととした。今年 3 月の中間評価では、政府は『経済・財政再生計画』で示した目安¹は達成したものの、補正予算の影響や税収の伸び悩み、消費税率引き上げ延期の影響などにより、2018 年度の PB 対 GDP 比は▲2.9%と、2015 年度と同水準にとどまる見通しで、改革努力のメルクマールであった同▲1.0%の達成には至らなかった。

安倍首相は 2017 年 9 月の記者会見において、「人づくり革命」の安定財源として、2019 年 10 月に予定している消費税率 10%への引き上げによる増収分の一部を活用すること、また、これにより 2020 年度の国・地方の PB 黒字化目標の達成は困難となることを表明した。しかし、内閣府の『中長期の経済財政に関する試算』（2018 年 1 月 23 日：以下、内閣府試算）によれば、2020 年度の PB の赤字は 10.8 兆円となる見通しで、仮に増収分の使途変更（1.7 兆円）がなかったとしても 9 兆円程度の赤字が残ったことになる。

経済・社会の持続的発展は、財政の持続可能性に大きく依存している。財政規律の徹底、将来世代の負担となる赤字国債発行額の削減は待ったなしの状況であり、財政健全化を実現するための有効な施策を早急に講じる必要がある。とりわけ重要なのは社会保障費の削減を含む歳出改革である。現役世代の人口が急速に減少していく一方、高齢者人口の増加は今後も続き、2040 年頃にピークを迎えると推計されている。こうした経済・社会の変化を踏まえた長期的な視点で、財政の姿を幅広く共有することが重要である。

こうした問題意識に基づき、本年の『経済財政運営と改革の基本方針』で示される予定の新たな財政健全化目標・計画とその達成に向けた枠組みに関して提言する。

¹ 2016～2018 年度の 3 年間にかけて、一般歳出の伸びを 1.6 兆円、うち社会保障関係費の伸びを 1.5 兆円に抑えること。

II. 歳出改革：社会保障分野を中心に

- 社会保障関係費は、集中改革期間で示した「目安」を構造改革期間（2019～2021年度）においても設定し、3年間で1.5兆円以下に抑制すべき
- 社会保障給付費の増加抑制に資する適正化を行うべき
- 自己負担、保険料、税からなる負担構造を抜本的に見直すべき

財政健全化の基本は「出づるを制する」であり、歳出削減を進めることが重要である。中でも一般会計歳出総額の3割超を占め、今後も高齢者層の高齢化や医療の高度化等に伴い増加が見込まれる社会保障関係費の伸びの抑制が重要である。このため、次の計画においても、『経済・財政再生計画』において、「社会保障関係費の伸びを3年間で1.5兆円増加に抑制する」という集中改革期間の目安を示したのと同様、数値目標を設定すべきである。

具体的には、2019～2021年度の3年間で、社会保障関係費の伸びを1.5兆円以下とし、団塊世代が後期高齢者になりはじめる2022年度より前に、これまで以上に厳しい歳出抑制に取り組むべきである。その際、医療・介護保険制度における財政調整など企業の負担増によって安易に財源を捻出するのではなく、まずは給付費の増加の抑制や適正化を目指すべきである。

医療や介護の給付費は、人口構造の変化に加え、医療の高度化の進展によっても上振れする懸念があることから、医療・介護サービスの提供体制の生産性を高め、より質が高く効率的な医療・介護サービスを実現することが重要である。また現状、医療・介護給付の半分程度²が公費で賄われていること、今後は現役世代が減少する一方で高齢者が増加していくことを踏まえると、自己負担、保険料、税からなる負担構造を抜本的に見直すべきである。

現在検討されている主な施策（図表1）がすべて実行され、その効果がすべて発現した場合には、消費税2%弱に相当する5兆円程度（公費ベース）の支出を抑制することが可能とみられるが、2018年度のPB赤字が▲16.4兆円（内閣府試算による）に上ることを踏まえれば、これらが実現しても消費税率の引き上げは不可避である。

² 財務省「日本の財政関係資料」（2017年4月）によると、医療費38.8%、介護費50.6%（2017年度予算ベース）

図表 1：社会保障制度改革による歳出抑制効果

	制度改革の概要	効果
医療	受診時定額負担(500円)の導入	1.2兆円
	後期高齢者の医療費自己負担2割への引き上げ(※1)	0.82兆円
	インセンティブ付与の仕組み強化(予防に向けた取組)	0.58兆円
	終末期医療の見直し	0.54兆円
	一人当たり医療費の地域差是正(※2)	0.43兆円
	薬(外来)の自己負担一律3割化	—
	医療費適正化計画に基づくデータヘルスの推進に伴う外来医療費の縮減	0.22兆円
	後発医薬品の利用促進	0.16兆円
	OTC類似薬の保険給付外化	0.1兆円
介護	介護サービスの自己負担の引き上げ(現行1割⇒2割)	0.67兆円
	軽度者向け生活援助サービスの見直し	(※3)
	一人当たり介護費の地域差是正	0.1兆円
子育て	児童手当の特例給付の廃止	0.08兆円
		5兆円程度

(※1)自己負担額が一定額を超えた場合に医療保険から補填される「高額療養費制度」を考慮していないため、効果は高めの計上になっている可能性がある。

(※2)一人当たり医療費が全国平均を上回る都道府県について、全国平均との差を半減。

(※3)平成27年4月から平成29年3月にかけ、要支援1・2を対象に訪問介護と通所介護の総合事業への移行が進められたが、その効果は精査中。

(※4)歳出抑制効果は2023年度時点を想定

(出所：厚生労働省資料等を基に経済同友会試算)

今後、消費税率や社会保険料率の上昇という国民負担を少しでも軽減するためには、上記政策の早期実施に加え、例えば、以下のような社会保障費抑制策についても検討すべきである。

- 所得だけでなく資産も考慮に入れた負担への見直し
 - 診療報酬・介護報酬の適正化
 - 経済・物価・人口構造等に応じた患者への給付率の調整、あるいは診療報酬改定率の見直し
 - AI 等を活用したケアプランの適正化
 - 年金におけるマクロ経済スライドの名目下限の撤廃
- 等

また、社会保障以外の歳出改革として、地方行財政改革や、質の確保とメリハリの効いた高等教育の無償化等についても検討を急ぐべきである。

地方財政については、行政サービスの最適化・重点化やデジタル化の徹底等を通じた歳出の効率化、地方交付税交付金改革や地方財政計画の適正化等を通じた地方税における応益性の回復、エビデンスに基づく客観的な行政評価と住民参加で PDCA サイクルを回すことなど、財政資金の効率的配分や地方行財政の「見える化」の推進などを通じて、地方公共団体による自律的経営を促すことが重要である。

高等教育については、無償化という学生の教育機会を保障するための制度が、持続性に疑義のある大学を温存し、結果として、質の高い教育を行っている大学等を含む高等教育全般の質を下げることはないよう、情報公開の徹底やガバナンスコードの導入、持続性に疑義のある大学の再編・撤退の加速等、高等教育機関の改革を急ぐ必要がある。

Ⅲ. 2045 年度までの長期財政試算：消費税率のポスト 10%引き上げの必要性

経済同友会では、1990 年代後半より財政構造改革や財政健全化に向けた検討を行い、長期財政試算を踏まえた税・社会保障制度改革のあり方等を繰り返し提言してきた。今般、2045 年を念頭に目指すべき社会像³およびそうした社会を実現するための具体的方策について検討するにあたり、内閣府試算（2027 年度まで）を超える超長期の財政のすがたを、より現実的な成長見通しに基づいて描くため、2045 年度までの長期財政試算を行った。

1. 内閣府試算について

内閣府は、今年 1 月に『中長期の経済財政に関する試算』において、政策効果が現実的なペースで発現する「成長実現ケース」と、将来にわたり経済が足元の潜在成長率並みで推移する「ベースラインケース」の 2 通りの試算を提示した。

成長実現ケースは、経済成長率が緩やかに上昇し、2020 年代前半に実質 2 %、名目 3 %以上に達するシナリオで、歳出削減努力を織り込まないベースで 2027 年度の PB 黒字化を見込んでいる。しかし、わが国の名目成長率が 3 %を上回ったのは過去 20 年間で一度（2015 年度）しかなく、さらに IMF（国際通貨基金）は日本の実質経済成長率を 2020 年度 0.3 %、2021 年度 0.7 %、2022 年度 0.5 %、2023 年度 0.5 %と予測している⁴。構造改革を断行し、成長を加速させることで税収増を目指すことは重要ではあるが、現実的かつ実効性ある計画とするためには、より現実的な成長率を前提とした歳出・歳入改革が必要である。

³ 経済同友会「Japan 2.0 最適化社会に向けて」（2016 年 11 月）

⁴ IMF World Economic Outlook データベースより

2. 経済に関するシナリオと試算の前提

長期財政試算では、過去の実績や足元のトレンドを基に、長期的なマクロ経済のすがたに関する3つのシナリオを設けた。

（1）ベースシナリオ

全要素生産性（TFP） 上昇率	2018年度以降、将来にわたって平均1.1%で推移 （内閣府試算の前提「1.0%程度」から算出された値）
社会保障関係費（公費）	2027年度までは内閣府試算を利用した推計値、 2028年度以降は平均+1.9%

（2）リスクシナリオ

全要素生産性（TFP） 上昇率	2018年度以降、将来にわたって平均0.6%で推移 （内閣府推計による足元の実績値）
社会保障関係費（公費）	2027年度までは内閣府試算を利用した推計値、 2028年度以降は平均+1.8%

（3）悲観シナリオ

全要素生産性（TFP） 上昇率	2018年度以降、将来にわたって平均0.3%で推移 （日本銀行の推計による足元の実績値）
社会保障関係費（公費）	2027年度までは内閣府試算を利用した推計値、 2028年度以降は平均+1.7%

なお、すべてのシナリオにおいて、①消費税率については、2021年度以降、毎年1%ずつ、2045年度までPB黒字を維持できる水準まで引き上げる、②内閣府試算に準じ、先に述べた社会保障制度改革による歳出抑制効果は織り込まない、③名目長期金利、消費者物価上昇率、デフレーターについては、2027年度までは内閣府のベースラインケースに従い、2028年度以降は2027年度の値で据え置く——こととした。

3. 試算に基づく今後の展望

ベースシナリオでは、消費税率が14%に達する2024年度にPBが黒字化し、2045年度までPB黒字を維持するために必要な消費税率は17%となった。リスクシナリオではPB黒字化が2025年度で消費税率15%、維持するための消費税率は18%で、悲観シナリオではPB黒字化が2028年度で消費税率18%、維持するための消費税率は22%となった（図表2）。

ただし、いずれのシナリオにおいても 2045 年度まで財政収支は赤字が継続する。また、公債等残高の対名目 GDP 比は、ベースシナリオでは 2040 年代まで低下傾向が続くものの、リスクシナリオでは 2030 年代半ばを底に再び上昇し、悲観シナリオでは 2030 年代初頭にかけてわずかに低下した後、上昇に転じた（P 10～12 図表 4～6 参照）。

図表 2：試算の結果

シナリオ	PB 黒字化時期 と消費税率	2045 年度まで PB 黒字維持に 必要な消費税率	公債等残高 対 GDP 比	財政収支 (2045 年度)
ベース シナリオ	2024 年度 (14%)	17%	2040 年代に かけて低下	▲23.5 兆円
リスク シナリオ	2025 年度 (15%)	18%	2030 年代半ばを 底に再び上昇	▲38.8 兆円
悲観 シナリオ	2028 年度 (18%)	22%	2030 年代初頭に かけてわずかに 低下した後、上昇	▲53.8 兆円

4. 消費税率引き上げについて

- 団塊世代全員が後期高齢者になる 2025 年度より前に PB 黒字化を実現すべき
- 消費税率 10%への引き上げは 2019 年 10 月に着実に実施すべき
- ポスト 10%の引き上げの議論を早期に開始すべき

2025 年には団塊の世代全員が後期高齢者になり、75 歳以上人口はその後も増加し続ける。医療・介護給付費はさらなる増加が見込まれることから、2025 年度より前に PB 黒字化を目指すべきである。

今後も増加が予想される社会保障関係費の財源としては、税収が安定的で、国民が広く薄く負担する消費税が望ましい。税率の引き上げに際しては、毎年 1 %ずつ自動的に引き上げること等によって、増税前の駆け込み需要やそれに伴う反動減を抑制すべきである。そのためにも、2019 年 10 月の消費税率 10%への引き上げを確実に実行するとともに、ポスト 10%の引き上げにかかる議論を早期に開始する必要がある。

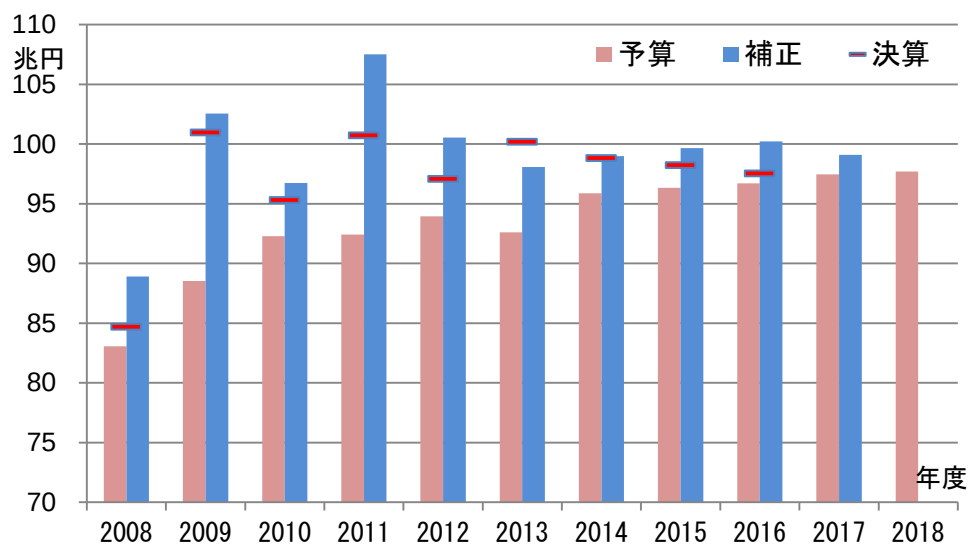
IV. 財政規律について

- 財政状況を客観的にチェックし、政府を監視する第三者機関の設置
- 補正予算の管理を含む予算制度改革の実施
- 財政健全化法の制定

安倍政権がスタートして5年が経過したが、二度の消費税率引き上げ延期等を経て、2020年度のPB黒字化目標は先送りされ、財政健全化は進捗していない。財政健全化のような痛みを伴う改革を実行するには、強い政治的意思とそれを支える法的な枠組みが必要である。リーマン・ショック以降、財政収支が悪化したOECD加盟国の多くが、予算に制約を課す財政ルールを採用や、財政状況を客観的にチェックし、政府を監視する第三者機関を設置⁵しており、わが国においても早急に検討を行うべきである。

また、当初予算で財政健全化を意識しても、毎年のように補正予算を編成する結果、歳出が拡大する傾向がある（図表3）。補正予算は「(当初) 予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要になった経費の支出を行う場合」と規定されており、真に緊要なものか補正予算の基準について明確化し、管理を強化すべきである。

図表3：国の一般会計歳出の推移



出所：財務省「財政統計」

⁵ 諸外国の事例では、オランダ経済分析局、米議会予算局などは古くから存在するが、2000年以降では、オーストラリア議会予算局、アイルランドの財政諮問委員会、ポルトガルの財政委員会など。機能は国によって様々であるが、マクロ財政分析、財政政策の分析、財政政策に関する政府への助言、に分けられる。

財政法第4条は、経常経費を公債で賄うことを禁じているが、同条の効力を停止するための特例法によって特例国債（赤字国債）が発行されており、財政規律は担保されていない。財政法第4条を改めて遵守するとともに、そのための実効ある枠組みを設けるべきである。

V. おわりに

政府が財政健全化目標として、国と地方のPB黒字化を初めて掲げたのは小泉内閣であり、歳出・歳入一体改革を決定した『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006』（2006年7月）においては、「2011年度には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する」と年次も定めた黒字化目標を掲げた。以来、PB黒字化は財政健全化の主たる目標とされてきたが、目標達成時期が先送りにされ現在に至っている。

政府は、これまで二度にわたって消費税率引き上げ時期を延期し、社会保障給付の原資を将来世代に一部負担させてきた。これを断ち切るには、高齢者も若者も含めた現在の世代が将来世代から借りているという自覚を持ち、ツケを将来に回さない給付と負担の仕組みにどう変えていくかを考えなければならない。その際、相対的貧困率が高止まりしていること等も鑑み、年齢ではなく、所得や資産、健康管理状況等に応じて給付と負担の組み合わせを個別化する社会保障制度についても検討が必要である。

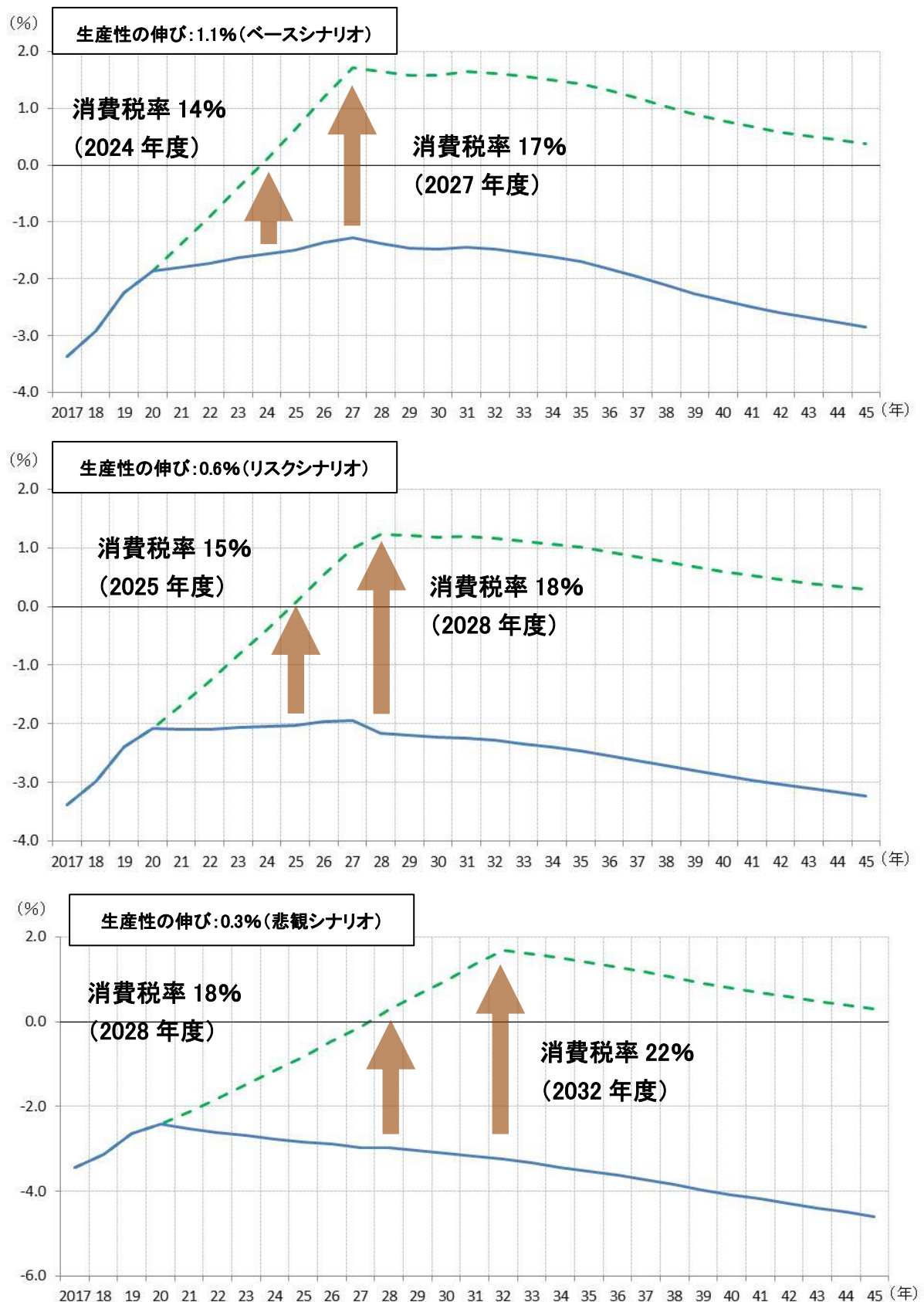
国民の納得感と安心感を得られる改革を実現するためには、超党派で国民的議論を喚起し、検討、政策合意し、たとえ政権交代しようとも確実に財政健全化を達成すべきである。そのためには税と社会保障の一体改革のビジョンと具体策を再構築することが必要である。将来世代に大きな負担を残すことなく、痛みを伴う改革に取り組むためには国民的な合意が不可欠である。

なお、本提言では2045年までの長期財政試算を試みた。本会では、これを機に、今後、長期的視点で財政および社会保障の将来像や具体策を更に検討をし、『みんなで描くみんなの未来プロジェクト』等を通じ、財政および社会保障の現状を国民に広く、解り易く伝えるとともに、政党・政府、有識者、学生など社会のあらゆるステークホルダーと議論、対話を展開していく。

以 上

<2045 年度までの長期財政試算>

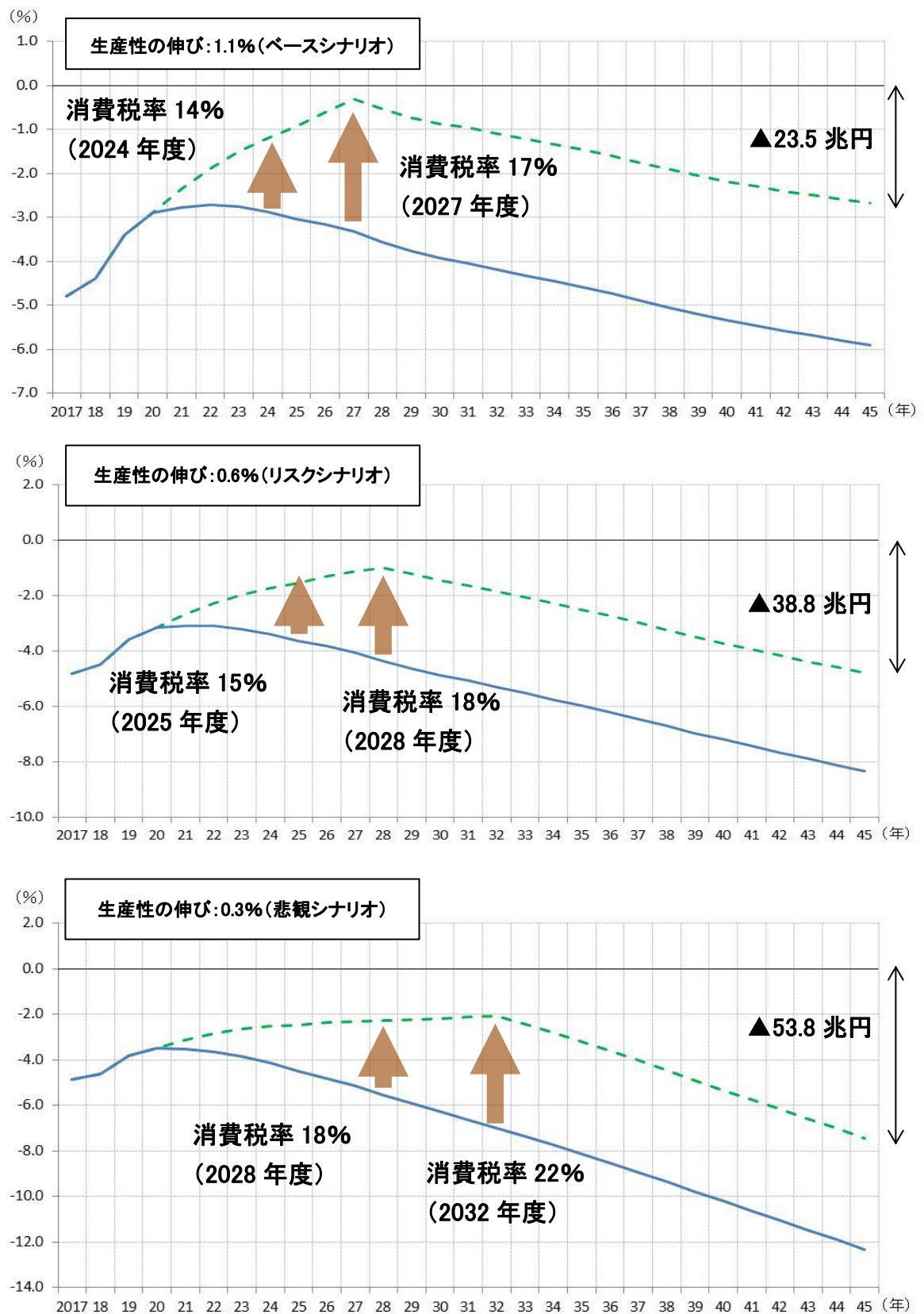
図表4：基礎的財政収支(対名目 GDP 比)



出所：経済同友会事務局作成

<2045 年度までの長期財政試算>

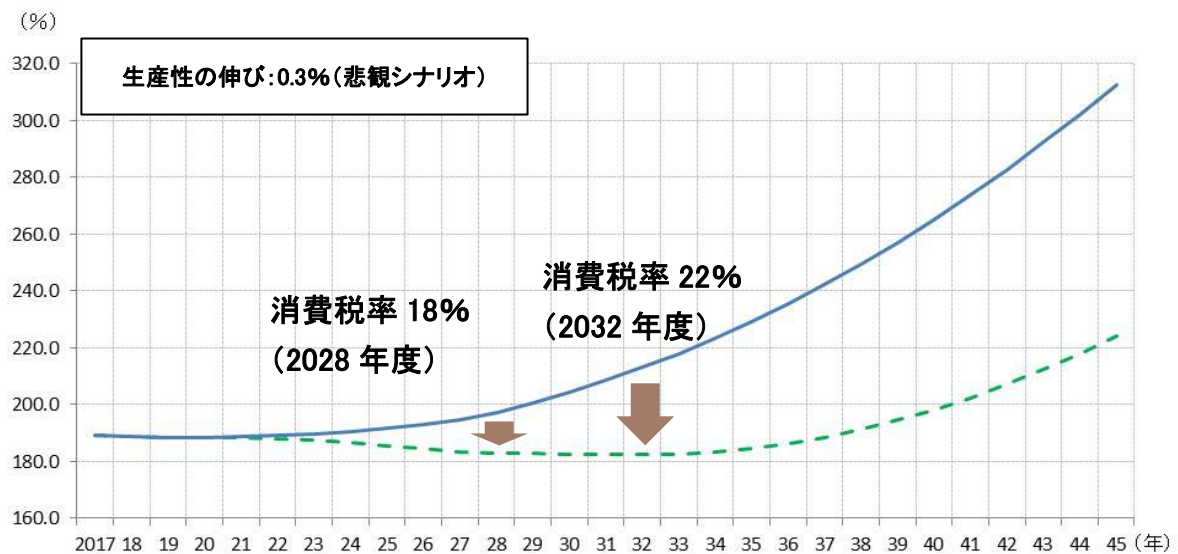
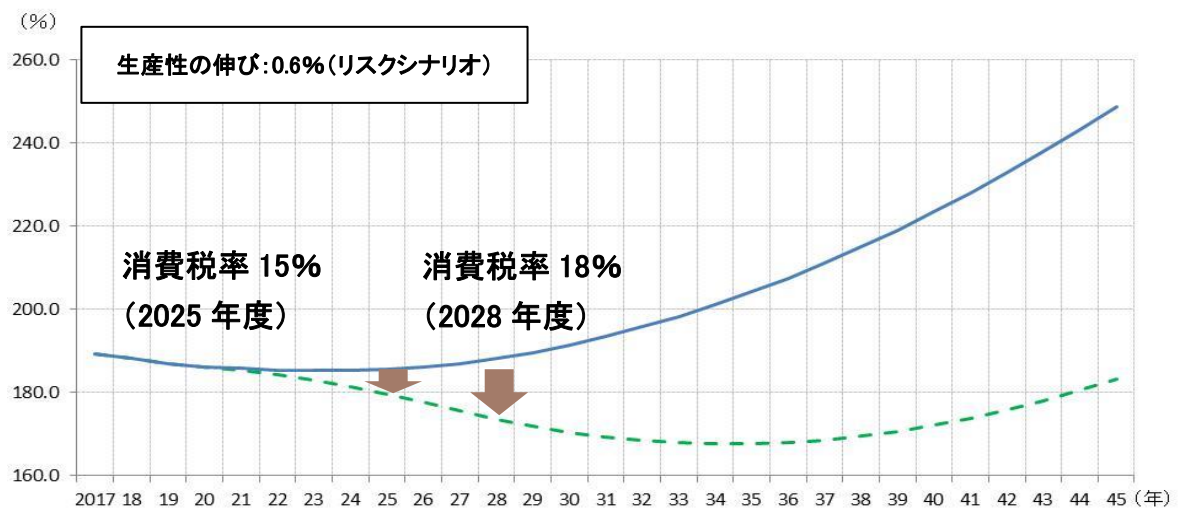
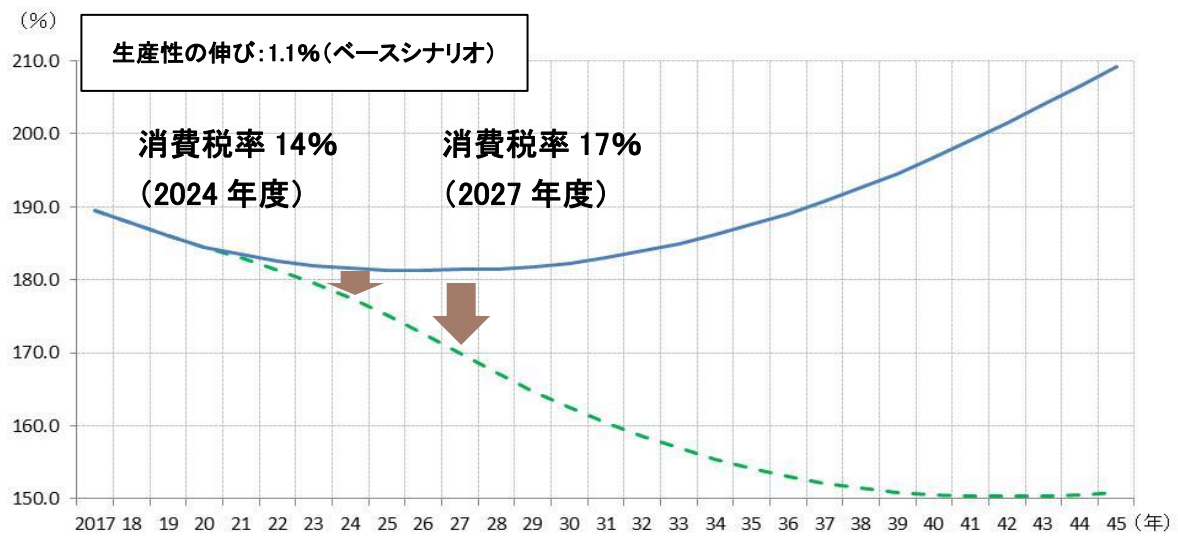
図表5: 財政収支(対名目 GDP 比)



出所: 経済同友会事務局作成

<2045 年度までの長期財政試算>

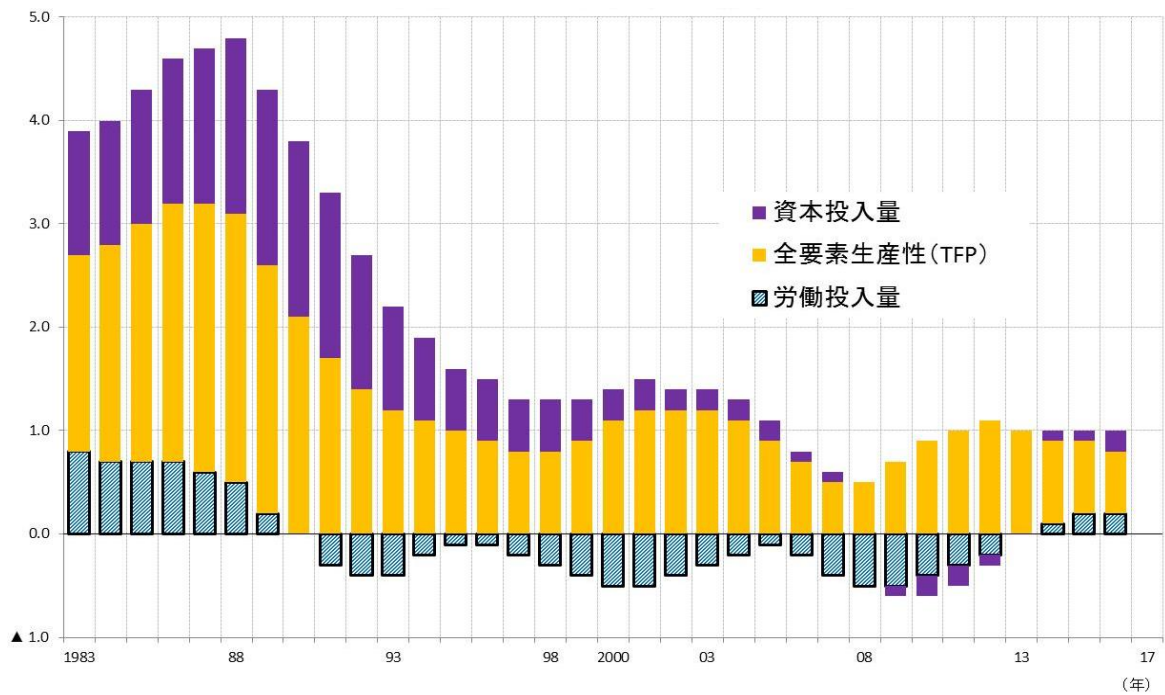
図表6: 公債等残高(対名目 GDP 比)



出所: 経済同友会事務局作成

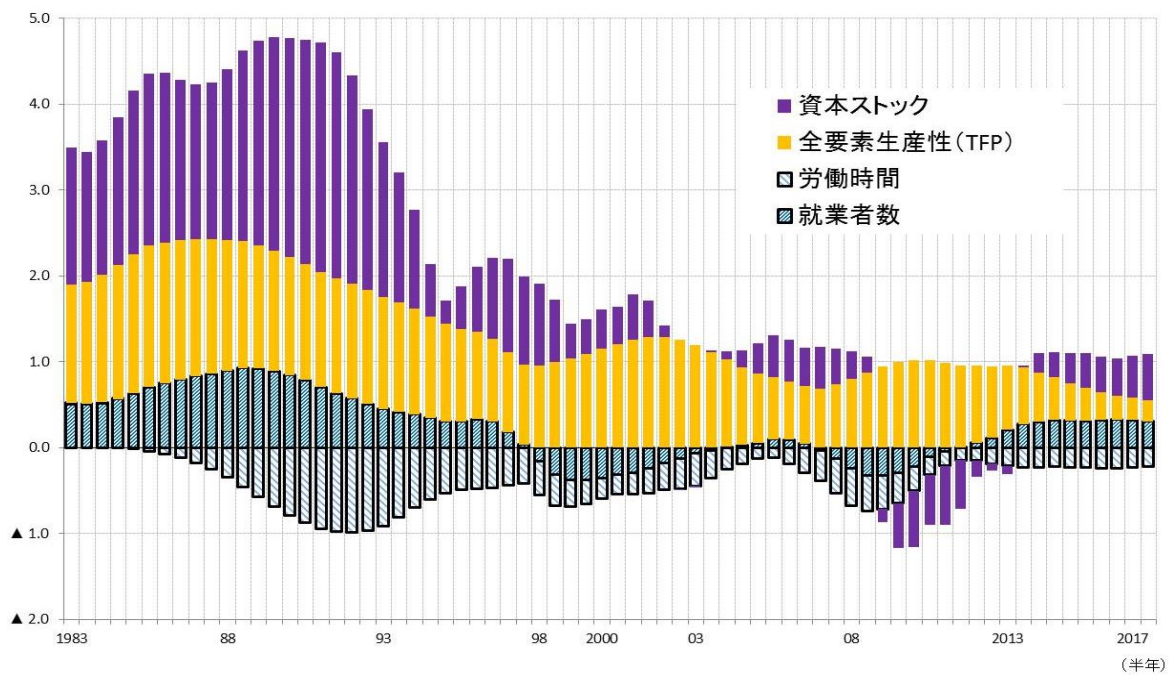
【参考資料】

潜在成長率の要因分解（内閣府ベース）



出所：内閣府

潜在成長率の要因分解（日銀ベース）



出所：日本銀行