

財政再建に関する特命委員会報告 (中間整理)

平成 27 年 5 月 13 日
自由民主党政務調査会
財政再建に関する特命委員会

本特命委員会では、本年 2 月の発足以来、会合を 13 回開催し、約 30 名の有識者からお知恵を頂き、白熱した議論を展開してきた。本特命委員会でのこれまでの議論を踏まえた基本的な考え方と中間整理を下記の通り報告する。これを土台として、今後、各論の議論や最終とりまとめに向けた議論を行っていく。

1. 財政再建の必要性と理念

わが国財政は、バブル経済による好調な税収を背景に 90 年代に特例公債を一時脱却したが、バブル経済の崩壊以降、累次の経済対策を行ったものの、景気の低迷・デフレの下で税収が落ち込んだことや、高齢化に伴い社会保障給付が増大してきたことが主要な要因となっており、政府の債務残高が諸外国に例をみない水準にまで累増しており、財政赤字という形で現在・未来の若者たち（次世代）に借金の付回しを行っている状況にある。財政赤字は次世代による資源配分の自由を制約するものであり、世代間の公平性と財政の持続可能性を確保する観点や、大規模災害等への対応力を維持する観点から、持続可能な財政への抜本的な構造改革は避けられない。むしろ、次世代に持続可能な社会保障制度や地方財政制度への構造改革を断行しなければ、わが国が持続的に成長することができないことを直視すべきである。

その際、次世代への責任の視点に立って改革を進めるべきである。社会保障で言えば、国民皆保険・皆年金という日本を世界一の長寿国にした社会保障制度を受益と負担のバランスのとれた世界に冠たるものとして 10 年後も 20 年後も、そして次世代へも伝えていくため、持続可能な制度とする必要がある。そのための改革によって、団塊の世代が後期高齢者となる 2020 年代初めまでに社会保障制度の持続可能性を高めなければならない。財政赤字の拡大は、高齢化に伴う社会保障費用の増加によるところが大きく、社会保障の見直しが不可欠となるが、それは金額ありきで財政再建のために社会保障費を削減するというのではない。次世代への責任の視点から、具体的な制度改革について国民の理解を得ていく必要がある。さらに、改革は次世代のみならず今の高齢世代や現役世代のためでもある。すなわち、社会保障の今の仕組みは世代間の支え合いである賦課方式を基本としており、今の高齢世代の給付は今の現役世代の負担で成り立っているが、いずれ今の現役世代への給付が次世代の負担で賄われることになる。負担を支える世代の制度への理解があってはじめて今の仕組みを持続できるのである。現状を放置すれば 10 年後、20 年後には制度が持続不可能となるのは明らかであり、今こそ改革に取り組むべきである。

経済再生との両立も次世代への責任の観点から重要である。すなわち、デフレ脱却も経済の安定成長を通じて次世代のためになるのであって、果敢に取り組むべき財政再建が次世代

のための経済再生を腰折れさせてはならないことは当然である。成長戦略は、まずは規制改革・ICT等で潜在成長力を最大限に引き出すことを目指すとともに、財政出動する場合でも、次世代のための「人への投資」、「富の継続的創造」に資するシナリオのある投資という視点から歳出の「質の改善」を図るべきである。

改革に国民の理解を得るには、国民が、改革の必要性やその目指すところを実感できることが必要であり、そのためには、これまでその必要性が認識され、幾度となく挑戦されつつも実現できなかった制度の改革を、不退転の覚悟で実行しなければならない。

2. これまでの議論のポイント

(1) 経済再生と財政再建の両立

安倍政権は経済再生と財政再建の両立を目指している。これまでアベノミクスは、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の3本の矢によって、経済を再生させており、経済の好循環は生まれ始めている。経済再生は税収増をもたらす財政再建にも貢献している。同時に、成長戦略による経済の好循環の実現や、わが国の持続的発展のためには、財政に対する市場の信認と社会保障制度の安定が不可欠である。これらを確保するためには、財政再建は避けて通れない。このような経済再生と財政再建の好循環を実現するためにも、問題を先送りすることなく、現世代の責任として、わが国の財政状況を直視し、国民の理解を得ながら改革を進めていく必要がある。

(2) 財政健全化目標

政府・与党は、財政健全化目標として国・地方をあわせた基礎的財政収支(PB)を2020年度までに黒字化し、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことを掲げてきた。フローとストックについての両指標はともに重要である。債務残高対GDP比の動向は金利と成長率によっても影響を受けるが、PBの改善は国債発行額の抑制を通じて債務残高対GDP比を着実に改善させる。換言すれば、PB赤字の現状を放置すれば、その分だけ債務残高対GDP比は更に悪化し、金利リスクに対する脆弱性は更に高まる。

これまでは、豊富な国内金融資産を背景とした国債の安定消化や日銀の量的・質的金融緩和により、金利が極めて低く抑えられているが、今後、高齢化の進展に伴って貯蓄率が低下していくことに加え、デフレからの脱却とあわせて物価が上昇し、日銀が異次元金融緩和政策の出口戦略を模索する中で金利が自然と上昇すれば、利払費の増加により、財政収支の悪化や債務残高対GDP比の悪化を招くこととなる。

したがって、財政健全化に対する国際社会・市場からの信認を維持し国民との約束を果たす観点から、まずはこのPB黒字化目標を堅持して財政再建を進める必要がある。団塊の世代が2020年代初めに後期高齢者になることを踏まえれば、2020年度という目標年次を先送りする余地はない。

なお、PB黒字化は、わが国財政健全化の改革における一里塚・通過点にすぎず、長期的には財政赤字そのものの縮減を目指して、債務残高対GDP比の安定的な引下げを図る必要がある。

(3) 当面の前提となる中長期試算の検証

2020年度における国・地方のPBの見通しは、本年2月に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算（中長期試算）」によれば、経済成長に応じて歳出等が伸びる姿となっており、名目経済成長率について保守的な想定を置いたケース（「ベースラインケース」）では▲16.4兆円（GDP比▲3.0%）、名目経済成長率が平均で3.6%になるという高成長が実現したケース（「経済再生ケース」）では▲9.4兆円（GDP比▲1.6%）の赤字が残る姿となっている。なお、これらは2017年4月の消費税率10%引上げを踏まえて試算された数字である。もとより、このような中長期試算は、随時、見直す必要があることはいうまでもない。また、将来の名目経済成長率の想定をはじめ、試算の内容は種々の不確実性を伴うため相当な幅をもって理解する必要があるとあり、様々な見解も存在する。

我々は、この中長期試算の内容について、行政改革推進本部・中長期財政見直し検討委員会（以下、「行革本部検討委員会」）に検証を要請した。

行革本部検討委員会からは、経済再生ケースは、経済前提は楽観的であるが成長戦略との政策的整合性からは一定の妥当性があり、税収見積りも妥当であるとの報告がなされた。

本特命委員会としては、行革本部検討委員会による中長期試算の検証報告を是とする。

(4) 3つの改革

財政再建には、デフレ脱却・経済再生、歳出改革、歳入改革を進めていく必要がある。

デフレ脱却・経済再生については、安倍政権で日本再興戦略を策定し成長戦略を実行してきている。引き続きアベノミクスを強力に推し進め、経済の好循環を実現していく。内閣府の中長期試算におけるベースラインケースと経済再生ケースの差分7兆円の収支改善については、このデフレ脱却・経済再生に全力を尽くすことにより達成を目指す。

しかし、楽観的な経済前提での経済成長による税収増を通じた7兆円の収支改善を見込んでなお9.4兆円の改善が必要だと示されたことからすれば、経済成長だけではPB黒字化の目途が立たないことは明らかである。また、行革本部検討委員会の報告では、足元の金利が成長率を下回る恩恵は続かず、金利上昇のリスクが顕在化し、経済再生ケースでも債務残高対GDP比が2023年度以降悪化することも示された。加えて、デフレ脱却のための日銀の異次元金融緩和と政策は、政府・日銀の共同声明にあるとおり、財政再建がその前提となっている。

こうした点を踏まえ、歳入面の取組として、まずは経済成長を着実なものとし、2017年4月の消費税引上げに向けた環境を整えていく。それを前提として、歳出改革を中心とした議論が重要と考える。

(5) 歳出改革の基本的考え方

行革本部検討委員会による検証では、同試算上PB対象経費の2015年度から2020年度の伸びは、国・地方あわせて約20兆円程度とされていることが明らかになった（参考参照）。ただし、①国・地方の重複計上分（交付税や国庫支出金等約3兆円）、②消費税率引上げに伴う社会保障の充実等の経費（約2兆円）を控除すると、純増額は約15兆円程度となり、これが歳出改革の対象となる。約15兆円の純増は、高い経済成長や

物価上昇率に基づいて機械的に延伸されているため、これまでの歳出実績の推移を踏まえると、かなり高く伸びている。このため、この純増額を抑制すなわち高い伸び率を修正しても、歳出自体は増加する（歳出額の減少とはならない）ことに留意する必要がある。いずれにせよ、これまでの現実の PB 対象経費の推移を踏まえる必要がある。

他方、国の一般会計 PB 対象経費の推移を見ると、第一次安倍政権の 2007 年度と 2015 年度を比較すれば PB 対象経費が 10.3 兆円増加しているが、社会保障関係費の増加は 10.4 兆円であり、一般会計の増加要因が社会保障関係費であることは明らかである。また、歳出規模対 GDP 比を OECD 諸国と比較すると、社会保障支出は中位に在るが国民負担率は低位である一方で、社会保障以外の支出は最下位であり、世代間の公平性と財政の持続可能性を確保する観点から、社会保障の効率化は避けて通れない。具体的には、行革本部検討委員会による検証が示したとおり、社会保障の高齢化分を上回る増加を当面の効率化対象部分とすべきである。効率化の観点からは、給付については真に支援を必要とする人を対象とし、負担については年齢によらず負担能力に応じたものとなるよう制度を見直す必要がある。また、保険者や需要側である患者や利用者の行動に変化の誘因をもたらす制度改革等を通じて、ICT も活用しつつ、自ずと社会保障の効率化を促していくという視点も重要である。

社会保障以外については、これまでの歳出抑制実績や人口減少社会を踏まえれば、必ずしも増加を前提とする必要はないが、次世代のための「人への投資」、「富の継続的創造」の観点から「質の改善」を図り、現下の課題に対応するためのワイズスペンディングを行うことが重要である。地方財政についても、国の取組と歩調をあわせて人口減少等を踏まえた歳出改革を行う必要があり、歳出抑制の具体的規律が不可欠となろう。もちろん地方の切捨てであってはならず、次世代に持続可能な地方財政制度への改革が求められている。

こうした①社会保障、②社会保障以外の歳出、そして③地方財政という 3 つの分野の歳出の制度改革の具体的な姿を明示し、その実現を通じて、PB 黒字化は不可能ではないと考える。安倍内閣におけるこれまでの歳出改革の取組を継続・強化していくことで達成できるものであり、政治の覚悟をもって改革に取り組む。

歳出改革に向けては、着実な歳出の見直しを図れるよう歳出額そのものに着目した目標を設定することも必要であろう。ただし、毎年度、個別の歳出項目毎に歳出抑制額を割り当てるといった機械的な目標であってはならない。また、経済情勢の変化があっても柔軟性をもった対応を行える仕組みとする必要もあり、当面は集中的に歳出改革を行うとしても、2020 年度に向けた中間段階で評価を行い、経済成長や税収の動向等を踏まえ、改めてその後の歳入・歳出を通じた財政面での対応を検討するという枠組みが適切と考える。

3. 今後の検討に向けて

本特命委員会は、上記の改革の必要性と理念を念頭に、これまでの議論を踏まえつつ、今後、最終とりまとめに向けて、歳出改革の具体策等を議論していく。歳出改革については来年度予算編成作業に十分に間に合うよう、6 月末を目途に、政府・与党として歳

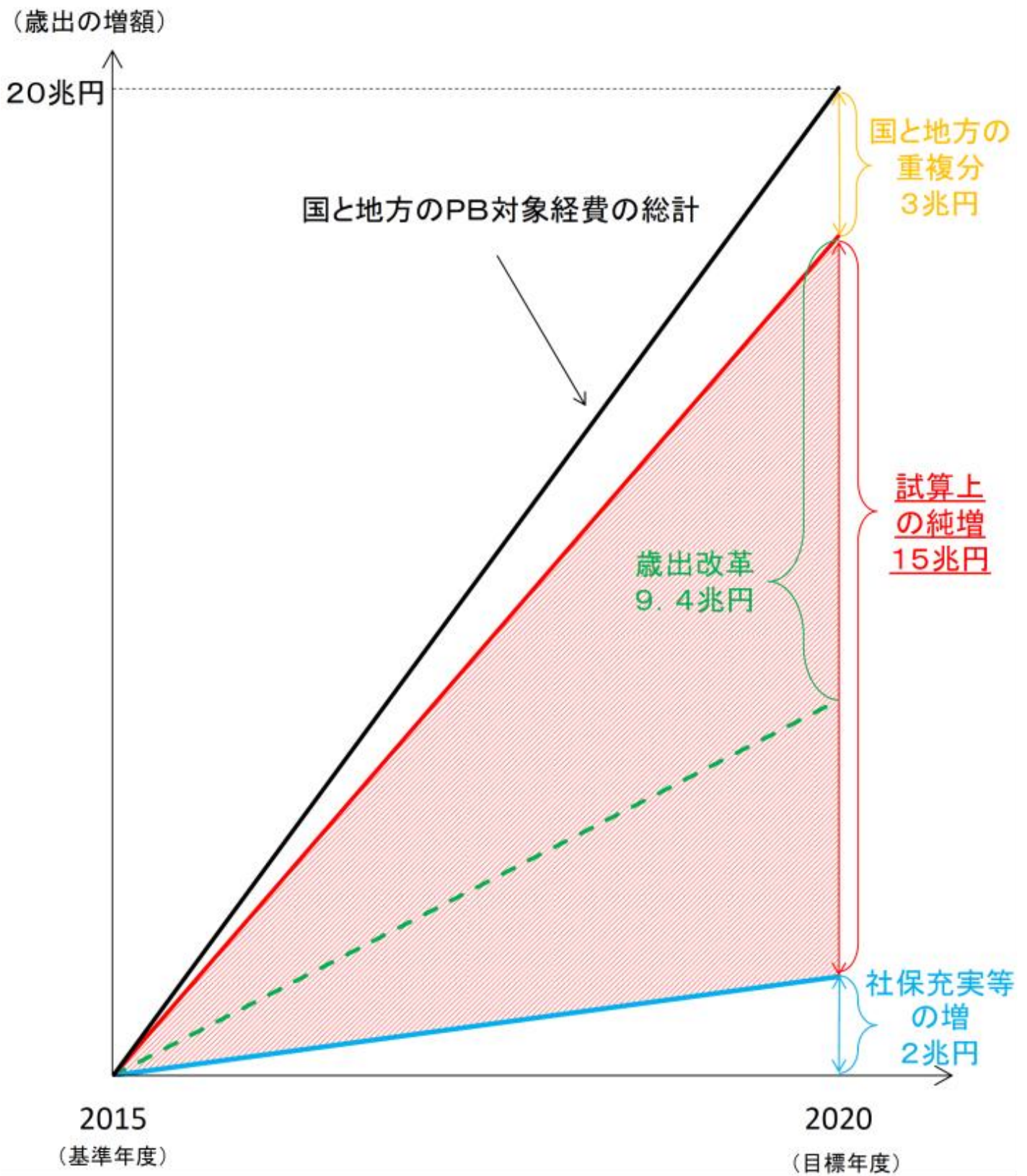
出改革の方向性を取りまとめることを目指す。

特に団塊の世代が後期高齢者になることで加速度的に増加が見込まれる社会保障給付費については、受益と負担の均衡が図られた制度設計となるよう、自助自立を基本とし、共助そして公助を適切に組み合わせることにより、効率化・重点化のための改革を徹底して実行すべきであり、そのための具体策を示していく必要がある。社会保障給付の増加を抑制することは個人や企業の保険料等の負担の増加を抑制することにほかならず、国民負担の増加の抑制は消費や投資の活性化を通じて経済成長にも寄与する。社会保障改革を進めるにあたっては、それが、次世代に社会保障制度を引き継ぐ改革であるとともに、国民負担の増加の抑制を図るものであることについて広く国民の理解を得ていきたい。

これまで、政治が歳出改革や国民負担をお願いすることを逡巡し改革を先送りしてきた結果、財政が悪化の一途を辿った。今回こそ、逃げることなく不退転の覚悟で実行すべきである。我々自民党は、経済再生と財政再建の両立を国民に約束してきた。まさに二兎を追って二兎を得ていく具体的な道筋を示すことで、国民とともに改革を実現し、その責任を果たしていく。

(参考)

中長期試算における歳出の伸びの見通し
＜行革本部 中長期財政見通し検討委員会報告＞



これまでの開催実績

第1回(2月5日)「過去の財政再建の取組について」

講師：中川秀直 自由民主党元幹事長

第2回(2月13日)「世界経済の現状について」

講師：末澤豪謙 SMBC日興証券株式会社 金融経済調査部部長 金融財政アナリスト
丸山義正 同 金融経済調査部米国担当シニア・エコノミスト

第3回(2月19日)「日本経済の長期的展望等について」

講師：増田寛也 日本創成会議座長 東京大学公共政策大学院客員教授
鈴木 準 株式会社大和総研主席研究員

第4回(2月25日)「財政と経済について」

講師：藤井 聡 京都大学教授
大田弘子 政策研究大学院大学教授

第5回(3月5日)「財政と経済について」

講師：佐々木毅 東京大学名誉教授
翁 百合 日本総研副理事長

第6回(3月12日)「社会保障・財政について」

講師：久野譜也 筑波大学教授

第7回(3月18日)「社会保障と税の一体改革の考え方について」

講師：伊吹文明 元衆議院議長

第8回(3月19日)「金融市場について」

説明：財務省
日本銀行
講師：中空麻奈 BNPパリバ証券投資調査本部長

第9回(3月26日)「経済団体との意見交換」

日本経済団体連合会 石原邦夫 副会長・財政制度委員長
阿部泰久 常務理事
経済同友会 岡本囀衛 副代表幹事 財政・税制改革委員長
藤巻正志 執行役
日本商工会議所 小林栄三 特別顧問・総合政策委員長
久貝 卓 常務理事

第10回（4月2日）「社会保障改革について」

説明：内閣官房

講師：清家 篤 慶應義塾長

第11回（4月7日）「社会保障改革・地方財政について」

講師：総合研究開発機構（NIRA） 鶴光太郎 慶應義塾大学教授

小塩隆士 一橋大学教授

佐藤主光 一橋大学教授

第12回（4月16日）「アドバイザーによる論点整理について」

説明：大屋雄裕 名古屋大学教授

金丸恭文 フューチャーアーキテクト会長兼社長

土居丈朗 慶應義塾大学教授

林いづみ 桜坂法律事務所弁護士

第13回（4月23日）「中間整理案について」