

DIR Public Policy Research Note

2015年7月23日 全15頁

財政健全化レポートシリーズ No. 2

# 三度目の正直を期待したい ～実効性の確保が求められる財政健全化計画

## 成長力強化と歳出改革を実現すれば20年度にPBが黒字化する可能性

パブリック・ポリシー・チーム  
エコノミスト 神田 慶司

### [要約]

- 財政健全化レポートシリーズ No. 2 となる本稿では、2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」に盛り込まれた財政健全化計画である「経済・財政再生計画」について取り上げる。
- 9年ぶりと言える今回の財政健全化計画は、歳出・歳入改革をも成長志向で政策を構築するという点が特徴である。公的部門の効率性向上、公的ストックや民間資金の有効活用、官民を通じた人材の最適配置の促進によって成長力を強化するなど、新たな付加価値創造のための政策の積上げを通じた財政健全化を目指している。
- 2016～18年度の国の一般歳出増加額や2018年度のPB対GDP比に関して具体的な数値が示されたが、いずれも「目標」ではなく「目安」とされた。また、各年度の歳出を一律に抑制することはせず、今後の経済・物価動向等を踏まえるとされるなど、政策の柔軟性確保と計画達成の確度とのバランスも議論がありうるところである。
- 社会保障分野では、医療・介護を中心に検討事項ながらも多くの改革メニューが盛り込まれた。中でも目立つのは「負担能力に応じた公平な負担・給付の適正化」であり、これまでの取組みをさらに強化する施策が検討される。また、「薬価・調剤等の診療報酬及び医薬品に係る改革」では、後発医薬品の使用を促進するために従来の目標の引上げが明記された。新たな目標を達成した場合、従来の目標のケースと比べ、実質医療費は2020年度時点で0.8兆円程度減少すると試算される。
- 当社マクロモデルで試算すると、成長力強化や歳出・歳入改革を計画の目論見通りに実現していくことができれば、PBが2020年度に黒字化する。ただし、デフレ脱却後に名目歳出額を横ばいや抑制的な増加にとどめるためには、相当な戦略やルール、政治的リーダーシップが求められる。また、成長力強化を財政健全化計画の前提条件とする以上は、それが“楽観的な前提”とならないよう、成長戦略を担う組織や会議体等との連携を深め、2%超の潜在成長率の実現と財政健全化計画との結びつきをより明示的に取り扱った改革の進捗管理が必要ではないか。

## 1. はじめに

2015年6月30日、政府は成長戦略と2020年度に向けた財政健全化計画が盛り込まれた「経済財政運営と改革の基本方針2015」（以下、骨太方針15）を閣議決定した。「経済・財政一体改革」の取組みによる「経済・財政再生計画」と名付けられた新しい財政健全化計画には、「国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す」という目標の達成シナリオが示されている。

安倍晋三首相は消費税率10%への引上げの18か月延期を2014年11月に表明したが、その際、「2020年度の財政健全化目標についてもしっかりと堅持してまいります。来年の夏までにその達成に向けた具体的な計画を策定いたします」と述べた。経済・財政再生計画はその公約の結果として策定されたものであり、2014年末から経済財政諮問会議を中心に議論が行われ、およそ半年をかけて具体化が進められた。

日本経済は2014年4月の消費税増税によって一時的に落ち込んだものの、その後は回復基調にある。金融緩和や労働需給のひっ迫などを背景に賃金や物価は緩やかに上昇しており、デフレ脱却の兆しが見られる。だが、デフレ脱却が本格的に見通せるようになれば、政府の名目歳出額には増加圧力がかかるだろう。また、低位で推移してきた長期金利にも上昇圧力がかかり、財政健全化が極めて困難な状況に陥る恐れがある。そのため「経済再生」と「財政健全化」の二兎を追うことは不可欠であり、実効的で具体的な財政健全化計画の必要性は非常に大きい。経済・財政再生計画は不確実な経済成長への依存度が高いという論点はあるが、これまで金融緩和や財政出動に政策が偏りがちであった安倍内閣が、対応の遅れていた財政健全化に着手したことは評価できるだろう。財政健全化レポートシリーズNo.2となる今回は、経済・財政再生計画について取り上げる。

## 2. 経済・財政再生計画の概要

### (1) 骨太方針06以来9年ぶりの財政健全化計画

日本は過去20年間で主に2回の財政健全化計画を策定しており、今回は3回目と言える<sup>1</sup>。1回目は1997年11月に橋本龍太郎内閣の下で成立した「財政構造改革法」<sup>2</sup>であり、2回目は2006年7月に小泉純一郎内閣が策定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（以下、

<sup>1</sup> 2009～12年の民主党政権の下においても「財政運営戦略」という名称の財政健全化計画が存在したが、その内容は、リーマン・ショックに端を発した世界同時不況によってPB黒字化目標を事実上棚上げした麻生太郎内閣の政策を踏襲したものであったため、ここでは回数にカウントしていない。

<sup>2</sup> 正式名称は「財政構造改革の推進に関する特別措置法」。同法では、特例公債体質からの脱却や財政赤字の対GDP比を3%以下にすることを目標とした。橋本内閣は財政健全化計画を法律で定め、計画期間を1996年12月の閣議決定時から2年短縮して2003年度までとするなど、非常に積極的な姿勢で財政健全化に取り組んだ。しかしながら、1997年4月の消費税率引上げによる景気の落ち込みから日本経済が持ち直す中で、7月にアジア通貨危機、11月に国内金融システム不安が起こった。財政構造改革法はこうした中で成立したため、12月には2兆円の特別減税を橋本首相が発表するなど、公布直後から景気対策を優先しなければならない事態に陥った。その結果、財政構造改革法は1998年5月に目標年次を延期する改正がなされ、12月に計画自体が凍結された。

骨太方針 06) である。

骨太方針 06 では、基礎的財政収支（以下、Primary Balance の頭文字をとって PB という）の黒字化を 2011 年度までに実現するという目標を掲げた。しかしながら、計画を実行しておよそ 2 年後のリーマン・ショックに端を発した世界同時不況により、経済と財政が急激に悪化して財政健全化目標の達成は頓挫した。当時の麻生太郎内閣は、PB を黒字化させる時期を「今後 10 年以内」に延期する事実上の目標棚上げを余儀なくされ、その後の民主党政権も「遅くとも 2020 年度までに黒字化することを目標」とした。政権交代により 2012 年末に誕生した第二次安倍内閣もその目標を継承したが、予定された消費税率引上げを先送りしたこともあり、第三次安倍内閣では従前以上に財政健全化にコミットした経済・財政再生計画が策定されるに至った。

図表 1 は、経済・財政再生計画を、骨太方針 06 における財政健全化計画と比較する格好で概観したものである。同図表の「物価・財政の現状判断」の欄に見るように、現在は骨太方針 06 が作成された当時の経済・財政状況と類似している。すなわち、景気が回復基調にある中で PB が改善傾向にあり、長期デフレからの脱却が視野に入っている。日本はリーマン・ショック時の世界同時不況や東日本大震災、欧州における政府債務危機、急激な円高といった経済ショックを乗り越え、9 年ぶりに財政健全化のスタートラインに立ったと言えよう。ただし、公債等残高はその間に約 240 兆円増加（GDP 比で約 50%pt 上昇）しており、財政健全化の重要性は以前よりもはるかに高まっている。

## （2）歳出・歳入改革自体が経済成長への寄与を重視した内容

経済・財政再生計画は「経済再生なくして財政健全化なし」という基本哲学の下、デフレ脱却・経済再生に取り組みつつ、歳出・歳入改革をも成長志向で政策を構築するという点が特徴である。

### ① 歳出改革

歳出改革では、「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」などがキーワードである（図表 1 参照）。骨太方針 06 のように、分野別の数値目標を設定して歳出を削減するという総額管理型のアプローチではなく、公的部門の効率性向上、公的ストックや民間資金の有効活用、官民を通じた人材の最適配置の促進によって成長力を強化するなど、新たな付加価値創造のための政策の積上げを通じて財政健全化を実現するという考え方に立っている。

図表1 経済・財政再生計画の概要 ～骨太方針06 との比較

	経済財政運営と改革の基本方針2015 (2015年6月)	経済財政運営と構造改革に関する 基本方針2006 (2006年7月)
内閣	第三次 安倍晋三内閣	第三次 小泉純一郎内閣
基本的考え方	○財政を健全化するため、広く国民全体が参画する社会改革として「経済・財政一体改革」を断行。「デフレ脱却・経済再生」「歳出改革」「歳入改革」の3本柱の改革を一体として推進。 ○歳出改革、歳入改革においても経済再生に寄与する改革とすることが極めて重要。	○成長力強化と財政健全化の双方を車の両輪とするバランスの良い経済財政運営を、一貫性をもって継続的に実施。 ○PB黒字化を実現するための必要対応額を16.5兆円程度と試算。5年間の改革工程を念頭に置きながら、確実に目標達成に必要な措置を実施。 ○歳出削減を行ってもなお必要対応額を満たさない部分については歳入改革による増収措置で対応。
財政健全化目標	○国・地方を合わせたPBについて、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。	○2011年度には国・地方のPBを確実に黒字化。その後も一定の黒字幅を確保し、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げること確保。
物価・財政の現状判断	○デフレ脱却が視野に入り、2015年度のPB赤字の対GDP比は2010年度から半減することが見込まれる。	○デフレからの脱却が視野に入っている。 ○国・地方のPB赤字は、2002年度にはGDP比6%弱にまで悪化した。2006年度には半減し3%を下回る見込み。
経済成長率の想定・見込み	○成長戦略を加速させ、経済の好循環を拡大・深化させることにより、実質2%程度、名目3%程度を上回る民需主導の持続的な経済成長を実現する。	○国民や市場からの信認を確保すべく、名目成長率3%程度の「堅実な経済前提」に立つ。
歳出改革	○国・地方・民間が一体となって「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」に取り組む。 ○国の一般歳出（PB対象経費-地方交付税交付金等）の目安はこれまでの基調（3年間で実質的に1.6兆円増加）を2018年度まで継続。ただし、各年度の歳出については一律でなく柔軟に対応。 ○地方は国の取組と基調を合わせつつ、2018年度までにおいて、一般財源の総額が2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。	○国・地方の歳出に無駄や非効率を放置したまま負担増を求めることについて国民の理解を得ることは困難。 ○過去5年間の改革実績を踏まえつつ、ゼロベースから聖域なく歳出を見直す。機械的に歳出を一律に削減するのではなく、メリハリのある歳出改革を行う。 ○要対応額16.5兆円程度のうち、少なくとも11.4兆円以上は歳出削減によって対応。分野別に削減額を設定。歳出改革で対応しきれない要対応額（2～5兆円）については歳入改革によって対応。
歳入改革	○消費税率10%への上げを2017年4月に実施。それ以外の国民負担増（社会保険料含む）は極力抑制するよう努める。 ○「経済構造の高度化、高付加価値化」を進めること等を通じて新たな歳入増を実現。マイナンバー制度の活用等により税・社会保険料徴収の適正化を進める。 ○持続的な経済成長を維持・促進し、成長を阻害しない安定的な税収基盤を構築する観点から、税体系全般にわたるオーバーホールを進める。政府税制調査会を中心に具体的な制度設計の検討に速やかに着手。	○税本来の役割からして、主に税制改革により対応すべき。税体系全般にわたる抜本的・一体的な改革が必要。 ○税制改革については、「基本方針2005」において、重点強化期間（平成17、18年度）を目的に結論を得るとしている。また、与党税制改正大綱において、「平成19年度を目的に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現する」としており、今後、この考え方に沿って鋭意作業を進める。
改革工程	○2016～18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る。 ○計画の中間時点（2018年度）において、目標に向けた進捗状況を評価。改革努力のメルクマールとして、2018年度のPB赤字の対GDP比▲1%程度を目安とする。 ○各府省は所管の予算について、KPIとの関係において政策効果をフォローアップし公表する。国から地方への財政移転を伴う予算については、自治体に対して施策に対応するパフォーマンス指標の設定を求める。 ○経済財政諮問会議に有識者議員を中心とした専門調査会を設置。専門調査会が改革工程、KPIを具体化するとともに、改革の進捗管理、点検、評価を行う。2018年度に中間評価を行い、結果をその後の改革に反映。	○2001～06年度を第Ⅰ期と位置づけた上で、2007年度～2010年代初頭を第Ⅱ期、2010年代初頭～半ばを第Ⅲ期と設定。7つの原則とそれに基づく取組方針に沿って、一貫して財政健全化に取り組む。 ○具体的に挙げた改革内容を計画的に実施する必要があるが、将来の経済動向や税収などを予測することは困難であるため、2011年度までにとるべき歳出改革の内容について、毎年度、必要な検証・見直しを行う。

(出所) 大和総研作成

「公的サービスの産業化」とは、PPP/PFI<sup>3</sup>手法の導入や行政業務の外部委託化、官民連携の強化を促進することなどによって、社会保障を含めて歳出を効率化し、公的サービスにおける民間企業の事業活動の範囲を広げるというコンセプトである。「インセンティブ改革」は、家計・企業・国・地方といった各経済主体の意識や行動に政策的に変化を与え、全国民参加型の公共サービスの効率化や質の向上への自発的な取組みを促そうというものである。高齢化以上のペースで給付費が増加している医療・介護分野や、歳出効率化の取組みに地域差が見られる地方自治体などでの効果が期待されている。「公共サービスのイノベーション」は、国・地方の行政経費やストック情報などを誰もが利活用できる形で情報開示し、それらのデータに基づいて政策分析や問題の抽出、行政サービスの改善、評価を行う。さらに、ICTを通じた業務の簡素化・標準化等により政府情報システムの運用コストの3割減を目指すことや、2015年10月に導入されるマイナンバー制度を有効活用することが盛り込まれている。

骨太方針06との違いという点では、情報インフラを活用できる余地が今回は大きいことも挙げられる。骨太方針06では、政府の資産・債務を管理するために「国、地方、独立行政法人等の財務情報の整備を一体的に推進」することや、「地方には、国の財務書類に準拠した公会計モデルの導入に向けて、団体規模に応じ、従来型モデルも活用しつつ、計画的に整備を進めるよう要請」することが盛り込まれていたものの、それを十分に実現して歳出の抑制に結びつけることはできなかった。今回の計画では、例えば、自治体の行政コストや公共施設等のインフラ保有・維持管理情報を誰もが活用できるよう、2016～18年度に情報の「見える化」を徹底して進めるとされている。これらが実現すれば、データを利用することで歳出の非効率やムダを客観的に把握しやすくなる。また、マイナンバー制度は骨太方針06の当時には想定できなかった画期的な情報インフラであり、徴税コストの削減や担税力の適切な捕捉、税・社会保険料の賦課徴収に係る適正化が期待される。

## ② 歳入改革

歳入改革については、2017年4月に消費税率10%へ引き上げることが決定されているが、それ以外の制度改革による国民負担増は社会保険料を含めて極力抑制する方針である。ただし、企業の新陳代謝や所得水準の向上、経済活動に占める企業等民間のシェアの上昇などを通じた歳入増が期待されており、成長率以上の税収増加率が想定されているとみられる。

さらに、税制については、計画期間中のできるだけ早期に経済社会の構造変化を踏まえた全般的な見直しを行うとしており、財政再建のためではない制度改革について問題意識が示されている。その中でも、「i) 夫婦共働きで子育てをする世帯にとっても、働き方に中立的で、安心して子育てできる、ii) 格差が固定化せず、若者が意欲をもって働くことができ、持続的成長を担える社会の実現」が特に重視されている点は注目される。さしあたり、2014年に政府税

<sup>3</sup> PPP (Public Private Partnership) とは、官民が連携して公共サービスの提供を行う手法であり、具体的にはPFI (Private Finance Initiative)、指定管理者制度、市場化テストなどが挙げられる。このうちPFIは、公共施設等の建設や維持管理、運営等を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。

制調査会で意欲的に議論が行われた配偶者控除の在り方が論点となろう<sup>4</sup>。

### (3) 歳出と収支について「目標」ではなく「目安」を設定

#### ① 「3年間で実質的な増加1.6兆円程度」と「18年度PB赤字GDP比1%程度」

経済・財政再生計画が策定される過程では、歳出額に数値目標が設けられるかどうかに関心を集めていた。数値目標を設定することに対しては、①経済成長と無関係に歳出を縛ることになり、デフレ脱却・経済再生を遅らせかねない、②メリハリのない一律的な削減となってしまう、③トップダウン型の抑制策では全国的な取組みであることの理解が得られにくいなど、消極的な意見がある。他方、歳出額に関する定量的な目標のない曖昧な計画では、財政健全化は実現できないという声も理解できる。自民党からは、「予算において着実な歳出の見直しの成果が得られるよう、これまでの実質的な増額ペースを拡大させない水準で、大括りの歳出目標を設定することが必要」という内容の報告書が骨太方針15の閣議決定に先立ってまとめられていた<sup>5</sup>。

最終的に決まった経済・財政再生計画の内容を確認すると、まず「各年度の歳出については一律でなく柔軟に対応」とされている。また、同時に、「国の一般歳出の水準の目安については、安倍内閣のこれまでの3年間の取組みでは一般歳出の総額の実質的な増加が1.6兆円程度<sup>6</sup>となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度まで継続させていくこととする」とされている。つまり、少なくとも国の一般歳出に関しては3年間で実質的に1.6兆円程度の増加にとどめるというトレンドが基本線であり、ただし、例えばその3分の1を各年に一律に当てはめることはしないということであると解釈できるだろう。

また、2018年度とは2020年度までの経済・財政再生計画の中間時点にあたり、2016年度から2018年度までの3年間で「集中改革期間」と位置づけて歳出改革を積極的に実施するとされた。経済財政諮問会議に新たに設置される専門調査会<sup>7</sup>がその進捗状況を管理・評価するとされ、改革努力のメルクマールとして、2018年度におけるPB対GDP比▲1%程度が評価の「目安」とされた。すなわち、国と地方を合わせた場合の数量的な道筋としては、2018年度のPBのGDP比が▲1%程度と示された。

<sup>4</sup> 税制調査会「働き方の選択に対して中立的な税制の構築をはじめとする個人所得課税改革に関する論点整理」(2014年11月7日)。

<sup>5</sup> 自由民主党「財政再建に関する特命委員会報告書(最終報告)」(2015年6月16日)。

<sup>6</sup> 財政制度等審議会「財政健全化計画等に関する建議」(2015年6月1日)によると、平成24年度当初予算と平成27年度当初予算を比較した場合、一般歳出は5.6兆円増加している。このうち基礎年金国庫負担の引上げ分(2.5兆円)や社会保障の充実等分(1.0兆円)、補正予算で措置した項目の当初予算措置化(0.4兆円)、消費税率の引上げに伴う公経済負担増(0.3兆円)を除いた1.6兆円が実質的な一般歳出増加額とされている。

<sup>7</sup> 6月30日の経済財政諮問会議に甘利大臣が提出した「『経済・財政一体改革推進委員会』の設置について(案)」によると、経済財政諮問会議の専門調査会として「経済・財政一体改革推進委員会」が設置され、経済財政諮問会議有識者議員及び有識者で構成される。当該推進委員会のもとには、①社会保障、②非社会保障、③制度・地方行財政の分野別にワーキング・グループが設置され、各ワーキング・グループにおいて具体的な検討が進められるという。

このように、国の一般歳出について実質的な増加を3年間で1.6兆円程度にとどめる、2018年度の国と地方のPB赤字対GDP比を1%程度とする、という数値が骨太方針15には記載された。ただし、いずれも「目標」ではなく「目安」という点は、その拘束力の強さなどにおいて極めて微妙である。また、各年度の歳出を一時的・機械的に管理しないということは、政策の柔軟性を確保していると言える半面、計画のシナリオがなし崩し的に狂うリスクがあるとも言え、そのバランスも議論がありうるどころだろう。

## ② 歳出増の目安の達成は従来の取組みの延長線上にあるのか？

上述の「国の一般歳出」とは、地方交付税交付金等以外のPB対象経費である。2015年度の国の一般歳出は57.4兆円であり（当初予算ベース）、2018年度に社会保障の充実分などを除くベースで59兆円程度に抑えることが当面3年間の予算編成上の目安となるだろう。内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2015年7月22日公表、以下、内閣府中長期試算）によると、長期デフレから脱却して全要素生産性（TFP）上昇率が足元の3倍程度に高まるという「経済再生ケース」において、2018年度の国の一般歳出は62.4兆円と2015年度から5兆円増加する見通しである（決算ベース）。財務省資料<sup>8</sup>によれば、2015年度から2018年度の間には社会保障の充実などによって2兆円程度の歳出増が見込まれているから、5兆円から2兆円を控除した3兆円が実質的な増加であるとすれば、2018年度の一般歳出の目安（1.6兆円程度の増）を達成するには、経済再生ケースを実現しつつ、一般歳出の増加を1.4兆円程度抑制する必要がある。

ここで重大な留意が必要であるのは、この金額の議論はそれが名目額であるのか、物価変動分を調整したという意味での実質額であるのかが実は曖昧なことである。一般歳出を名目額で横ばいや抑制的な増加にとどめることは非常に困難である点を鈴木・神田（2015）<sup>9</sup>で指摘した。デフレから脱却すれば、政府が購入する財やサービスの価格も上昇する。また、経済全般に名目賃金が一般物価を上回って上昇するようになると見込まれる。生産性向上と2%の物価上昇を安定的に実現した経済では、名目賃金が毎年3~4%のペースで上昇する状態が一般的な姿である。名目賃金の上昇は、公務員賃金はもちろん、医療・介護業界の従事者の給与にも波及するだろう。そうした状況下で名目の歳出額を横ばい、あるいは抑制的な増加にとどめるのはそれ自体がかなり厳しい想定である。

経済・財政再生計画では、国の一般歳出の目安について、前述の通り「経済・物価動向等を踏まえ」という言葉が付されている。現実の予算や決算の金額（名目額）がどのような経緯を辿ることになるのかは、物価・賃金動向それ自体と、物価・賃金動向を予算編成上でどの程度考慮するのかによって大きく異なることになると思われる。

<sup>8</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会（2015年4月27日開催）財務省提出資料によれば、2015年度から2018年度にかけて、「基礎年金国庫負担割合1/2等」で0.2兆円程度、「社会保障の充実」で1.45兆円程度、「消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増」で0.45兆円程度増加すると見込まれている。これらを含まないという意味で「実質的な」という表現が用いられているとみられる。

<sup>9</sup> 鈴木準、神田慶司「財政再建に関する最近の論点」（大和総研レポート、2015年6月19日、[http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20150619\\_009840.html](http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20150619_009840.html)）

もちろん、経済・財政再生計画では「国・地方の歳出については、高齢化や賃金・物価上昇などの歳出増加要因、人口減少などの歳出減少要因がある」と認識されている。ただ、「歳出改革の効果が発現されることによって、計画期間中、賃金・物価上昇率を（歳出増加率が）下回る」とも想定されている。想定通りに歳出を抑制するためには、歳出を増やさなければ良いという考え方を持つだけでは不十分であり、増やさなくても済むような工程表や改革の進捗管理が重要になってくる。

#### （４）検討事項ながらも多くの改革メニューが盛り込まれた医療・介護分野

##### ① 社会保障費の総額と全体像

前述の通り、安倍内閣のこれまでの３年間の取組みでは国の一般歳出の実質的な増加が 1.6 兆円程度となっている。このうち社会保障関係費の実質的な増加は、高齢化による増加分に相当する伸びとして 1.5 兆円程度と述べられている。従って、その基調を継続することとされているのであるから、社会保障関係費の目安としては 2018 年度までに許容される増加額が 1.5 兆円程度ということになる<sup>10</sup>。さらに 2020 年度に向けて、経済・財政再生計画では、「社会保障関係費の伸びを高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す」<sup>11</sup>としている。

我が国の社会保障制度は、社会保険方式と言いながらも多額の公費の投入によって運営されており、政府財政を構造的に悪化させている。国民経済計算ベースで見ると、2013 年度には 97 兆円の社会保障給付の財源として 33 兆円の公費が充てられた。公費の現時点での巨額さや今後の高齢化の進展に伴う増加の見込みを踏まえると、社会保障制度の改革が不可欠である。経済・財政再生計画では、社会保障を「改革の重点分野」の 1 つとして特に取り組むとしており、多くの具体的な検討項目が掲げられた。

社会保障分野の改革メニューを概観したのが図表 2 である。医療・介護分野が重視されており、高齢化以上のペースで増加している給付額を効率化・適正化によって抑制し、給付と負担のバランスを見直すことが改革の柱となっている。個別の項目を見ると、「医療・介護提供体制の適正化」「インセンティブ改革」は、社会保障・税一体改革や日本再興戦略をさらに進めることが主な内容となっている。地域医療構想やそれと統合的な医療適正化計画を作成し、将来の医療需要に対応した医療供給体制を実現することにより、都道府県別の一人当たり医療費の差の半減を目指す。在宅医療と介護の連携を推進し、地域包括ケアシステム（医療、介護、住まい、予防、生活支援サービスが身近な地域で包括的に確保される体制）を構築することも引き続き掲げられた。診療報酬や外来時の定額負担によってかかりつけ医の普及を促進し、人生の最終段階における医療（終末期医療）の在り方についても検討するという。保険者努力支援制

<sup>10</sup> 1.6 兆円との差額は 0.1 兆円であるから、非社会保障支出についての増加余地は非常に小さい。非社会保障支出の増加をどうやって抑制していくかということも、今後の財政健全化において大きなポイントである。

<sup>11</sup> 安定的な財源確保を前提とした追加的な歳出増加要因（子ども子育て・家族支援等）については別途考慮するとされている。

図表 2 社会保障分野の主な改革内容

分野	主な内容
医療・介護提供体制の適正化	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆都道府県別に地域医療構想を策定し、病床の機能分化・連携を推進。</li> <li>◆地域医療構想と整合的な形で医療費適正化計画を策定。こうした取組みによって都道府県別の一人当たり医療費の差の半減を目指す。</li> <li>◆地域包括ケアシステムの構築。</li> <li>◆人生の最終段階における医療の在り方、かかりつけ医の普及の観点からの診療報酬上の対応、外来時の定額負担について検討。</li> <li>◆国は地域医療介護総合確保基金や診療・介護報酬改定などを通じて都道府県の取組みを支援。</li> </ul>
インセンティブ改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆国保において保険者努力支援制度の趣旨を現行補助制度に前倒して反映。</li> <li>◆2018年度までに、保険者努力支援制度のメリハリの利いた運用方法の確立、国民健康保険料に対する医療費の地域差の一層の反映、後期高齢者支援金の加算・減算制度の運用面での強化などを実施。</li> <li>◆ヘルスケアポイントの付与や保険料への支援になる仕組み等、個人に対するインセンティブを付与。</li> <li>◆市町村が要介護認定率や一人当たり介護給付費の地域差を分析して、給付費を適正化する取組みを促進するための制度的対応を検討。</li> </ul>
医療・介護 公的サービスの産業化	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆民間事業者を活用した保険者によるデータヘルスの取組みについて、健康経営の取組みとの更なる連携を図り、健康増進や疾病予防などに係る好事例を全国展開。</li> <li>◆公的保険外サービスの産業化を促進する観点から、医療関係職種の活躍促進や、民間事業者による地域包括ケアを支える生活関連サービスの供給促進などに取り組む。</li> <li>◆事業運営の効率化等に関する民間事業者の知見や資金の活用を促進。</li> <li>◆ICTや介護ロボットの活用などにより介護の生産性向上を推進。</li> <li>◆マイナンバー制度を効率的に活用しつつ、医療保険のオンライン資格確認の導入や医療機関・介護事業者等の間の情報連携の促進により、患者の負担軽減や利便性向上、医療等分野における研究開発の促進に取り組む。</li> </ul>
負担能力に応じた公平な負担・給付の適正化	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆高額療養費制度や後期高齢者の窓口負担の在り方について検討。高額介護サービス費制度や介護の利用者負担の在り方等について、制度改革の施行状況も踏まえつつ検討。</li> <li>◆社会保障改革プログラム法に基づく検討事項である介護納付金の総報酬割やその他の課題について検討。</li> <li>◆介護軽度者に対する生活援助サービス・福祉用具貸与等やその他の給付について、給付の見直しや地域支援事業への移行を含め検討。</li> <li>◆医薬品や医療機器等の保険適用に際して費用対効果を考慮することについて、平成28年度診療報酬改定において試験的に導入した上で、速やかに本格的な導入を目指す。</li> <li>◆生活習慣病治療薬等について、費用面も含めた処方箋の在り方等について検討。</li> <li>◆市販品類似薬に係る保険給付についての見直しを検討。不適切な給付の防止の在り方について検討。</li> </ul>
薬価・調剤等の診療報酬及び医薬品に係る改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆後発医薬品の数量シェアを2017年央に70%以上とするとともに、2018年度から2020年度末までの間のなるべく早い時期に80%以上とする。2017年央において80%以上の目標の達成時期を具体的に決定。</li> <li>◆後発医薬品の価格算定ルールの見直しを検討。特許の切れた先発医薬品の保険制度による評価の仕組みや在り方等について検討。</li> <li>◆市場実勢価格を踏まえた薬価の適正化を行うとともに、薬価改定の在り方について、その頻度も含めて検討。</li> <li>◆医療機器の保険償還価格の適正化を検討。</li> <li>◆かかりつけ薬局の推進のため、薬局全体の改革について検討するとともに、地域包括ケアへの参画を目指す。平成28年度診療報酬改定において、調剤技術料・薬学管理料の妥当性、保険薬局の果たしている役割について検証した上で調剤報酬を見直す。</li> </ul>
年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆社会保障改革プログラム法に基づき、マクロ経済スライドの在り方、短時間労働者に対する被用者保険の適用範囲の拡大、高齢期における職業生活の多様性に依り一人ひとりの状況を踏まえた年金受給の在り方、高所得者の年金給付の在り方を含めた年金制度の所得再分配機能の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方等について、引き続き検討。</li> </ul>
生活保護等	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆自立支援に十分取り組むとともに、生活保護の適用ルールの確実かつ適正な運用、医療扶助をはじめとする生活保護制度の更なる適正化を行う。</li> <li>◆平成29年度の次期生活扶助基準の検証に合わせ、真に必要な保護の在り方や更なる自立促進のための施策等、その制度全般について検討し、必要な見直しを行う。</li> <li>◆平成27年度から施行された生活困窮者自立支援制度の着実な推進。</li> <li>◆雇用保険の国庫負担の当面の在り方について検討。</li> </ul>

(出所) 大和総研作成

度等の活用やヘルスケアポイントの付与などにより、保険者や個人に対して医療・介護給付の効率化への自発的な取組みを促すというインセンティブの設計も謳われている。

## ② 能力に応じた公平な負担・給付の適正化

今回の改革メニューの中で目立つのが、第一に「負担能力に応じた公平な負担・給付の適正化」である。2013年12月に成立した社会保障改革プログラム法<sup>12</sup>（以下、プログラム法）では、2012年の社会保障・税一体改革で議論が遅れていた医療・介護分野における今後の具体的な改革内容と工程が示された。2014年の通常国会では医療介護総合確保推進法<sup>13</sup>が成立し、2015年5月27日には医療保険制度改革関連法<sup>14</sup>が成立した。それらの法改正には負担の公平化や給付の適正化に関する多くの制度改革を含むが、今回、さらにそうした流れを強化する施策が検討事項ながらも明記された。

応能負担の強化では、医療保険における高額療養費制度や後期高齢者の窓口負担、介護保険における高額介護サービス費制度や利用者負担の在り方が検討される。現在の社会保障制度は高齢者を年齢だけで一律に弱者とみなす傾向が強い。当然ながら年齢別に見れば所得格差は高齢者層において大きい。時系列でみれば高齢者は平等化が進んでおり、若年層で格差の拡大が見られている。高齢者層は、平均的に、あるいは世代全体としてみれば、現役世代よりも豊かであり、超高齢社会においては、負担能力の高い高齢者には、現在よりも多くの負担を求めざるを得ない。

一方の給付の適正化においては、介護分野において軽度者への生活援助サービス・福祉用具貸与等の給付などについて、給付の見直しや地域支援事業への移行を含め検討が行われる。医療給付費が医療技術の高度化等によって高齢化を上回るペースで増加していることへの対応として、医薬品や医療機器等の保険適用に際して費用対効果を考慮する考え方の導入を目指すとともに、市販品類似薬に係る保険給付についても公的保険の役割やセルフメディケーションなどを考慮しつつ見直しを検討することになった。

## ③ 後発医薬品の更なる使用促進は医療費を0.8兆円削減

経済・財政再生計画の中の社会保障分野で目立つもう1つの点は、「薬価・調剤等の診療報酬及び医薬品に係る改革」である。具体的には、後発医薬品の更なる使用促進や薬価改定の見直しなどが盛り込まれた。これまで厚生労働省は2015年1-3月時点で54.2%<sup>15</sup>である後発医薬品の数量シェアを、2017年度末までに60%以上へ引き上げる目標を掲げていた。経済・財政再生

<sup>12</sup> 正式名称は「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」。社会保障改革プログラム法の詳細については、神田慶司「今春から本格化する社会保障制度改革」（大和総研レポート、2014年1月29日、[http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20140129\\_008151.html](http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20140129_008151.html)）を参照。

<sup>13</sup> 正式名称は「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」。

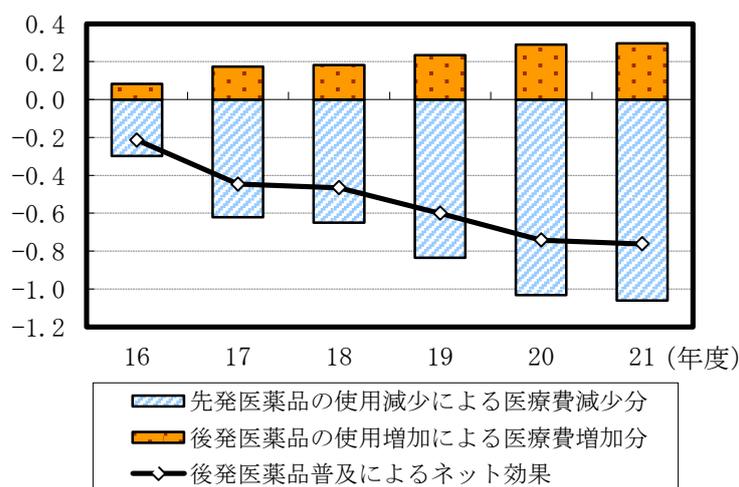
<sup>14</sup> 正式名称は「持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律」。

<sup>15</sup> 日本ジェネリック製薬協会調べで、新指標の数量シェア。

計画では、これを「2017年（平成29年）中に70%以上とするとともに、2018年度（平成30年度）から2020年度（平成32年度）末までの間のなるべく早い時期に80%以上とする」。80%以上を達成する時期については2017年時点の進捗評価を踏まえて決めるとされており、新たな目標達成に向けて後発医薬品の使用促進のための施策に取り組むことが示された。

図表3 後発医薬品の使用普及による医療費削減効果

(2010年基準CPIによる実質金額、兆円)



(注) 後発医薬品の数量シェアが2017年中に70%、2019年度末に80%へ達した場合、従来の政府目標と比べて医療費がどの程度削減されるのかを試算。マクロ経済に関する想定は、内閣府中長期試算（2015年2月）における経済再生ケースを参照した。

(出所) 内閣府資料・各種統計より大和総研作成

そこで、仮に後発医薬品の数量シェアが2017年中に70%、2019年度末に80%へ達した場合に、医療費がどの程度削減できるかを試算してみた。結果は図表3に示した通りであり、従来の目標（2017年度末に60%）を達成した場合と比べると、2020年度時点で医療費を0.8兆円程度（CPIによる実質金額）削減することができると見込まれる。患者の状況に応じた適正な処方前提であるが、医療の質を落とさずに価格を引き下げる後発医薬品の普及は、国民からの支持を比較的得やすい医療費抑制策である。後発医薬品の供給体制や品質、信頼性などを確保しつつ、後発医薬品の更なる使用促進を進めることが望ましいと思われる。

## (5) 年金分野では重要課題を先送り

年金分野では、マクロ経済スライドの強化や短時間労働者の被用者年金適用のさらなる拡大、年金支給開始年齢の引上げ、高所得高齢者の年金給付削減といった国民的関心の強い検討課題について「引き続き検討を行う」との記述にとどまった（既出図表2）。もっとも、プログラム法の公布以降にそれら課題の検討が行われなかったわけではない。厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会の年金部会では、公的年金分野のいくつかの課題について議論が重ねられ、2015年1月に「社会保障審議会年金部会における議論の整理」が取りまとめられている。また、それに先立って2014年6月に公表された年金財政検証では、プログラム法で示された課題の検

討の参考とするために、①マクロ経済スライドの仕組みの見直し、②被用者保険の更なる適用拡大、③保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制、の3つのオプション試算が実施され結果が公表されている。

年金分野の課題に取り組むことは、年金制度の持続性の確保というよりも、世代間・世代内の再分配機能の強化や将来の年金水準の確保、働き方の選択に中立的な制度設計などの観点から重要である。現在の年金制度は、先行き100年という視野で年金財政の均衡が図れるよう、一定期間、マクロ経済スライドと呼ばれる給付抑制制度によって調整される設計になっている。そのため課題の解決が遅れたとしても、ただちに年金財政の持続性が確保できなくなるわけではない。しかし、課題の先送りは将来世代の年金をみすばらしいものにし、女性や高齢者の就労意欲を抑制することになると考えられる。年金分野の課題に取り組まなければ、結果として格差拡大や生産性の抑制、生活保護世帯の増加といった形で経済社会・財政に多大な悪影響を及ぼす恐れがある。超少子・超高齢社会に相応しい制度改正の方向性が早期に示されることが望まれる。

### 3. 実効性のある歳出改革と成長力強化を

経済・財政再生計画の改革工程やKPI（Key Performance Indicator、重要業績評価指標）の具体化など詳細については、速やかに策定が進められる見通しである。また、「各府省庁は、新規施策のみならず既存施策を含め、歳出改革の予算への反映に取り組み、また、改革の効果に関する定量的試算・エビデンスを明らかにする」とされている。そのため現時点では、歳出改革が財政健全化にどの程度の効果をもたらすのかは不透明である。

今後、経済・財政再生計画を進めるに際しては、個別の改革を積み上げた場合の経済や財政への効果と影響を明示したり、当初予算だけでなく決算ベースで評価したりするなど、実効的で透明性の高い進捗管理を期待したい。その観点から、経済・財政再生計画について最後に2点指摘したい。

#### （1）成長力強化と歳出改革を実現すれば20年度の財政健全化目標を達成できる可能性

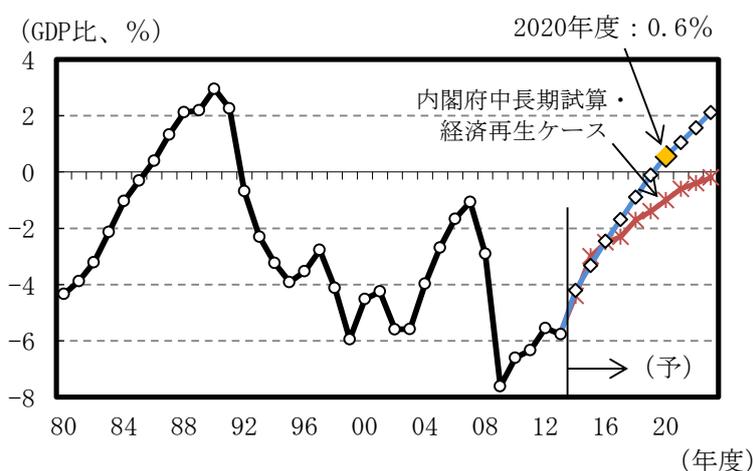
第一に、仮に成長力の強化や歳出・歳入改革を計画の目論見通りに実現していくことができれば、20年度の財政健全化目標を達成できる可能性は十分にあるということであり、ただし、そのためには相当の努力が必要になるということである。

図表4は大和総研の長期マクロモデルに、2016年度以降のGDPや物価、賃金といった経済変数について内閣府中長期試算（2015年7月公表）の経済再生ケースの予測値を代入し、さらに歳出・歳入改革について示された考え方をできる限り織り込んで予測した結果である<sup>16</sup>。2016

<sup>16</sup> 2015年度までの財政見通しについては鈴木・神田（2015）を参照。

年度以降の歳出については、①非社会保障支出の伸びは物価の伸び率以下である名目額で横ばい、②医療・介護費の増加は高齢化要因分だけにとどめるような改革が実施され、また、後発医薬品の更なる使用促進など高齢者一人当たりでも一定の抑制が進むことを想定している。国民負担については2017年4月に消費税率を10%へ引き上げるが、その他の国民負担増は実施しないと仮定している。

図表4 経済・財政再生計画を実現した場合のPB見通し



(注1) 中央・地方政府ベース。経済・物価見通しは内閣府中長期試算(2015年7月)の経済再生ケースを想定。

(注2) 2016年度以降の非社会保障費は名目額で横ばいとし、医療・介護費は高齢化要因と社会保障・税一体改革、後発医薬品の更なる使用促進を反映。消費税率は2017年4月に10%へ引上げ。

(出所) 内閣府資料、各種統計より大和総研作成

こうして予測されたPBのGDP比は、時間の経過とともに赤字幅が縮小し、2020年度に黒字化する<sup>17</sup>(図表4)。経済再生ケースにおける2020年度のPBはGDP比▲1.0%であるから、歳出改革などによるPB改善効果は同1%pt台半ばに相当することになる。この試算においてPBは2020年度以降も黒字幅が拡大し、2023年度ではGDP比2%程度に達する。

経済再生ケースにおける2016~20年度の名目GDP成長率は年率3.5%であり、本試算上で非社会保障支出は名目額で横ばいと想定されているため、そのGDP比の値は毎年約3.5%のペースで低下することになる。社会保障費(年金・医療・介護)についても、金額は高齢化要因などによって増加するが、伸び率が名目GDP成長率を下回るところまで改革が実施される場合の姿である。一方、税収は2017年4月の消費税率引上げのほか、2010年代後半が景気拡張期と想定されていることから<sup>18</sup>、繰越欠損金の減少による法人税収の増加などによって2010年代後半に限っては名目GDPを上回るペースで増加する<sup>19</sup>。その結果、歳出はGDP比で低下し、歳入は逆

<sup>17</sup> 本試算は経済成長率やインフレ率などを外生的に想定しており、歳出改革による景気への影響が反映されていない。すなわち、公的サービスの産業化が円滑に進み、政府の歳出を抑制しても経済の需要側へ悪影響が及ぶことはなく、さらに経済の供給側を強化していくことができるという考え方に立った試算と言える。

<sup>18</sup> 景気循環は実質GDPと潜在GDPのかい離率であるGDPギャップの変動と解釈することができるが、経済再生ケースにおける2010年代後半の実質GDP成長率は潜在成長率をおおむね上回っている。その結果、2020年度にかけてデフレギャップが縮小する姿が描かれている。

<sup>19</sup> 税収弾性値については鈴木・神田(2015)を参照。

に上昇することでPBが改善することになる。

ただし、2.で述べたように、物価・賃金が持続的に上昇する経済状況となったとき、名目歳出額を横ばいや抑制的な増加にとどめるためには、相当な戦略やルール、政治的リーダーシップが求められると考えられる。歳出改革の中にはインセンティブ改革のように民間側がどのように反応するか分からないものもあり、それらの歳出抑制効果をある程度の確度をもって予見することは容易でない。まずは集中改革期間において計画に盛り込まれた改革メニューを政府・企業・家計が一丸となって取り組まなければならないが、2018年度に歳出の目安を達成することが困難と判断された場合、歳出目標の設定や追加の国民負担増など、一段と踏み込んだ歳出・歳入改革を検討する必要があるだろう。

## (2) 財政健全化の両輪である成長力強化の実効性をいかに確保するか

第二に、図表4で示した見通しを実現するためには、言うまでもないが、歳出改革を着実に実施するだけでなく、成長力強化の実効性の確保が欠かせない。すなわち、経済の持続可能な成長速度とも言える潜在成長率をいかに高められるかが重要である。潜在成長率が高まらない中で実質GDP成長率が加速し、税収が増加したとしても、それは一時的な現象に過ぎない。それによる収支改善は、構造的な財政健全化とは言えない。

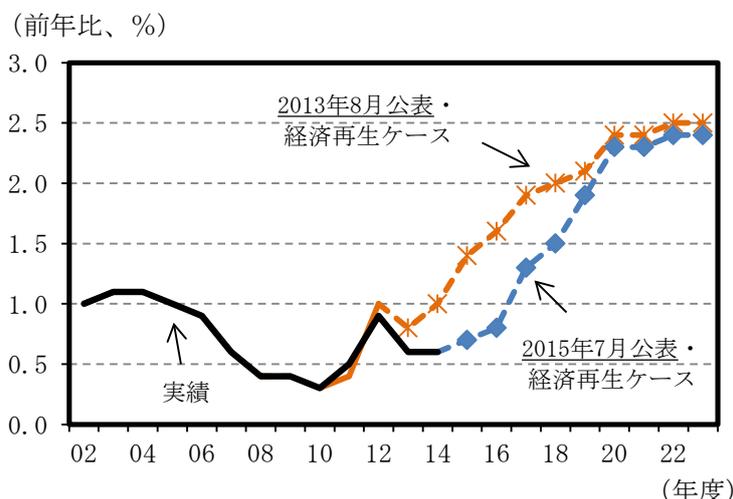
経済・財政再生計画では、「実質2%程度（中略）を上回る民需主導の持続的な経済成長」の実現を目指しており、現在ゼロ%台半ばとみられる潜在成長率を2%超へ引き上げることを企図している。内閣府が参考として示している中長期試算の経済再生ケースにおける潜在成長率は2020年度で2.3%と見込まれており、その後も2.3~2.4%で推移する姿が描かれている。ただ、こうしたシナリオは第二次安倍内閣が発足して初めて公表された2013年8月の内閣府中長期試算でも同様に示されており、当時と比べると、予想する潜在成長率の加速時期が遅れている。

図表5は、2013年8月と2015年7月に公表された内閣府中長期試算が示している潜在成長率を比較したものである。2013年8月公表の潜在成長率は、経済再生ケースで2014年度1.0%、2016年度1.6%、2018年度2.0%と見込まれていた。それが2015年7月公表の同ケースでは2014年度0.6%、2016年度で0.8%、2018年度で1.5%と、いずれも下方修正されている。ただし2020年度以降についてはほぼ同じ見通しであり、潜在成長率の加速時期が想定通りにはなっておらず、後ズレが明確になっている。第二次安倍内閣以降に現実の成長率が向上したことは確かであるし、景気変動要因を取り除いた真の潜在成長率が向上したかどうかを2~3年で正確に判断することは困難である。しかし、結果から見れば、アベノミクスの“第三の矢”と呼ばれる成長戦略が潜在成長率の引上げに十分寄与してきた明確な兆しがあるとは今のところ言えない。

潜在成長率を2%超へ引き上げることが容易でないことは、図表5の実績値の推移からも確認できる。戦後最長の景気拡張期であった2002~07年度の実質GDP成長率は年率1.7%を記録したが、同期間の潜在成長率は1%程度にとどまっていた。当時の小泉内閣は「改革なくして成長

なし」という基本方針の下、構造改革と成長戦略に積極的に取り組んだが、潜在成長率の引上げは実現しなかったと言える。また、2009年9月に政権を奪取した民主党は毎年6月に成長戦略を発表していたが、民主党政権下における潜在成長率は小泉内閣の時期を上回るものではなかった。

図表5 内閣府中長期試算における潜在成長率の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より大和総研作成

もちろん、過去の成長戦略の取組みが十分な成功を収めていないからといって、今後も潜在成長率を高められないというわけではない。特に、今回は経済・財政を一体とした改革がポイントとなっており、経済成長と財政健全化を矛盾するものとはせず、むしろ親和性のあるものとして考えられている点に最大の特徴がある。需要創出や生産性の向上を実現するのはあくまでも無数の経済主体で構成されている民間部門であるが、政府も民間部門の経済活動に政策的インセンティブを与えて変化を促すことができる。重要なことは、成長力強化を財政健全化計画の前提条件とする以上、それが“楽観的な前提”とならないように、成長戦略と潜在成長率を結びつけた進捗管理を行えるかということである。

今後の経済財政諮問会議では主に歳出改革に関する更なる検討が行われると予想される。他方、成長戦略は産業競争力会議が主に担っており、各分野の進捗状況はKPIで管理されている。ただ、潜在成長率というマクロ指標と成長戦略のKPIというミクロ指標との間には相当の距離があり、停滞する潜在成長率と過去2年間の成長戦略の成果との関係は曖昧なままである。経済財政諮問会議、産業競争力会議、その他の成長戦略を担う組織や会議体等の連携を深め、2%超の潜在成長率の実現と財政健全化計画との結びつきをより明示的に取り扱った進捗管理が必要ではないだろうか。それこそが“経済・財政一体改革”の名前に相応しい運営体制と思われる。