

「経済・財政一体改革」 の意義と可能性

～「見える化」が改革の推進力～

パブリック・ポリシー・チーム 鈴木 準／神田 慶司

要 約

財政を健全化させるためには、民間の支出拡大につながる成長戦略の視点が歳出改革において必要であることや、課題の「見える化」によって国民・住民や利害関係者の理解と納得を得た改革モメンタムが不可欠であることが、1990年代以降の財政健全化策の経験から示唆される。

また、リーマン・ショック後の欧州政府債務危機からは、問題のある財政運営は数十年後に難題をもたらす得ることや、低い経済成長率は金利・成長率格差を拡大させて財政運営を困難にしがちであるということを学ぶべきである。

現在、「経済・財政再生計画」として進められている「経済・財政一体改革」は、それらの教訓に応え、公的サービスの産業化やインセンティブ改革などを基本コンセプトとしている。また、トップダウンではなくボトムアップの改革を推進するための「見える化」や、先進・優良事例の横展開が重視されている。経済と社会の将来は工夫次第で大きく変化すると考えられ、そうした改革が進められているという情報や理解を、より多くの人々にいかに広めることができるかが課題である。

目 次

- 1 章 なぜ財政再建ができなかったのか
- 2 章 欧州政府債務問題から得る日本への教訓
- 3 章 進められている「経済・財政再生計画」

1 章 なぜ財政再建ができなかったのか

1. 1990 年代以降、4 回の財政再建策

日本の政府財政が悪化し、財政再建が必要と言われ続けて久しい。財政は二度のオイルショックに見舞われた 1970 年代に著しく悪化した後、バブル経済の追い風もあって 90 年前後に一度は健全化した。しかし、経済が 90 年代以降の長期停滞期に入ってから再び悪化した。

「失われた 20 年」などと言われる経済停滞の中では、税収は増えない。一方で高齢化が激しく進んだため、社会保障費が構造的に増えている。また、財政支出を伴う景気対策で経済の停滞を取り繕うことを続けていけば、家計も地域経済も財政への依存を強めることになり、歳出を減らしにくくなる。90 年代以降、一時期を除いて財政収支は構造的に悪化した状態が続いている。

90 年代以降、重要政策課題として明確に位置付けられた財政健全化の計画は、直近を含めて 4 回ある。1 回目は橋本龍太郎内閣のときで、97 年に制定された財政構造改革法（財革法）による取り組みである。財政再建に特化した法律を制定して財政を健全化させようという取り組みは、日本としては画期的な試みだった。財革法は、特例国債体質からの脱却と国・地方の財政収支赤字を GDP 比で 3 % 以下にすることを目標とした。

2 回目は、小泉純一郎内閣が 2006 年に閣議決定した骨太の方針「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（骨太 06）による歳出抑制策である。このときには、11 年度までに国・地

方の基礎的財政収支（Primary Balance、以下 P B）を黒字化することを目標にした。

3 回目は、鳩山由紀夫内閣から代わった直後、菅直人内閣が 10 年 6 月に閣議決定した「財政運営戦略」である。そもそも、当時の民主党は、特別会計を抜本的に見直したり、国から地方への補助金を一括化して地方に使い方を委ねたりすれば、財政を立て直せるなどの主張を掲げて政権を獲得した。しかし、結果をみれば、そうした当初の発想にはかなりの無理があったというのが大方の見方である。

もっとも、その後、11 年秋に発足した野田佳彦内閣が、社会保障制度の充実と持続性の向上、そのための消費税増税を内容とする「社会保障・税一体改革」を 12 年にまとめ上げたことは現在にもつながる大きな前進だったと評価できる。

そして 4 回目が、安倍晋三内閣が進めている「経済・財政一体改革」（以下「一体改革」）である。財政再建は失敗を繰り返しており、改革の遅延コストが大きくなっている¹⁾。今回こそ、財政健全化への道筋をつけられるかどうか、日本は大きな正念場を迎えている。

2. なぜ財政健全化目標を達成できなかったか

今回の改革を成功させるためには、過去の失敗に学ぶ必要があるだろう。財革法と骨太 06 による改革には多くの教訓が残されていると思われる。

1) 景気との関係をどう考えるか

財政健全化を進めようとするときの政権は、財

1) 財政健全化に失敗してきた分、債務残高 GDP 比のレベルが上昇したため、債務残高 GDP 比を引き下げるために必要な基礎的財政収支の黒字幅が拡大している。また、当面の人口動態を踏まえると、「団塊の世代」の後期高齢者入りが近づいており、厳しい改革を一定の時間をかけてではなく、一気に行う必要性が高まっているとも言える。

政健全化にももちろん前向きである。財革法のときは、その検討にかなりの時間がかけれ、目標達成を05年度とすることを96年12月に閣議決定した。ところが、97年前半に歴代首相や歴代蔵相、政党トップや関係閣僚で構成された財政構造改革会議で精力的な議論を行った結果、目標時期を03年度に2年前倒しすることになった。

ただ、その後、97年11月に財革法が成立するのとはほぼ同時に、北海道拓殖銀行や山一證券の破綻・廃業に象徴される金融システム危機が発生し、景気が悪化した。98年5月には結局05年度へ目標時期を2年先送りする財革法の改正法が成立し、最終的には98年12月に財革法を無期限凍結する法律が成立したのだった。

骨太06を決定する過程では、経済と財政に関する内閣府の試算でP B黒字化の時期が示唆されていた。各年1月の試算を見ると、04年試算では13年度に黒字化するとされていたが、05年試算では12年度となり、06年試算では11年度と徐々に前倒しされ、06年7月に閣議決定された骨太06で11年度が目標年次とされた。

このときもそれだけ財政健全化に熱心だったわけだが、今となって振り返れば、当時は好調な税収実績が明らかになるにつれて、目標達成への楽観論が広がったことは否めない。政府は07年試算までは11年度のP B黒字化について強気だったが、景気や税収に勢いがなくなってきたことが分かると、08年1月試算で11年度のP Bは赤字になると試算された。結局、08年9月に発生したリーマン・ショックに端を発する深刻な世界同時不況を受け、麻生太郎内閣が09年の骨太方針で目標年次を緊急避難的に10年先へ先送りをした。

財革法のときも、骨太06のときも、経済環境

の激変が目標達成に至らなかった最大の理由だが、よほど前向きでもうまいかない難しい課題が財政健全化である。財政を健全化させるには、数年単位の長い時間が必要ということを前提にした改革戦略が求められる。

すなわち、数年を要する改革であれば、その間に景気の浮き沈みがあることを前提にしなければならない。景気が拡大して税収が増えているからといって楽観的にやり過ぎれば失敗するし、景気が後退したからといって財政再建を棚上げすれば、これまた目標は実現しない。税収が増えるとそれを財源に歳出を増やしてしまい、税収が減るとその分の国債を発行するということを続ければ、債務残高は増える一方である。景気循環とは距離を置いた着実さが財政健全化には不可欠だろう。

もちろん景気は無視できない。そこで役に立つのが、景気弾力条項を設定しておくやり方である。景気が相当悪いときに歳出削減や増税を行えば、経済はさらに悪化し、むしろ状況を悪化させてしまうかもしれない。景気が悪いときには予定された財政の緊縮を一時的にストップすることを事前に決めておけば、それを回避できる。

ただ、ストップする条件とはどのような状況を指すのか、人によって意見は様々である。景気が十分に良い状態でなければ、財政健全化の取り組みは棚上げすべきという意見もあれば、そのようなことでは財政健全化が進まないとして、大不況にでもならない限りは改革を断行すべきという意見もある。

財革法には、景気弾力条項が当初存在しなかった。そのため、金融システム危機が発生しているにもかかわらず、法律に縛られて98年度の予算編成が窮屈になったという反省がある。当時の橋

本首相は97年12月に2兆円、98年4月にはさらに2兆円の合計4兆円の特別減税を表明する事態に追い込まれ、98年5月の財法改正時に赤字国債増発のための景気弾力条項を、後知恵で法律に書き込むという経緯をたどった。

骨太06のときは、毎年の骨太方針に「経済情勢によっては、大胆かつ柔軟な政策運営を行う」という趣旨の一文があるだけだった。この一文は、柔軟性はあるものの基準がないため、ひとたび景気が悪くなると、その程度にかかわらず財政改革が骨抜きにされやすい。実際、08～09年には合計7回の経済対策が打たれた。

消費税率を14年4月に5%から8%へ、さらに15年10月に8%から10%へ引き上げることが内容とする法律改正は当時与党だった民主党だけでなく、野党だった自民党や公明党の賛成も得て12年8月に国会で成立した。改正法には景気弾力条項が含まれており、立法府は内閣に対して税率引上げ前に経済状況を点検するよう求めたわけである。

その後どうなったかは周知の通りで、まず14年11月、安倍首相は景気弾力条項に基づいて15年10月の税率引上げを17年4月まで延期すると判断した。同時に法律から景気弾力条項を削除することを決め、安倍首相は「再び延期することはない。ここで皆さんにはっきりとそう断言いたします」とも述べた。だが、安倍首相は16年6月、10%への消費税率引上げを19年10月まで再び延期する方針を発表する。今度は弾力条項がなく、政府は判断を求められていなかったのだから、政府独自の全く新しい方針である。

景気弾力条項は削除しない方がよかったのではないだろうか。それには、経済と財政の両方に目配りしていることを国民や市場に示すという重要

な機能があるからである。また、大規模な天災や深刻な不況があった場合に増税を棚上げできる条項を、客観的な数字で示しておけば、人々は将来の予測を立てやすくなる。2回の増税延期という現実からは、景気弾力条項はあってもなくても同じという話になるが、問題は、具体的な基準を含む弾力条項でなければ機能しないということである。いずれにせよ財政健全化を進める際は、景気との関係についてうまく工夫する必要がある。

2) 社会保障改革と負担増がカギ

財政健全化では、社会保障費が決定的に重要という点も指摘できる。財法のときには、国の一般会計の社会保障関係費について、98年度当初予算では前年度当初予算プラス3,000億円を下回ることを、99～00年度予算では当初比で2%の伸びを上回らないことを法律で明文化した。歳出に対するいわゆるキャップである。

ところが、98年5月の財法改正で99年度予算の2%以下というキャップは取り除かれ、「できる限り抑制」とされてしまった。当時の小泉純一郎厚生大臣は国会審議において、「それは政治判断」「社会保障だけは例外扱いする」などと国会で答弁した。

また、骨太06のときには、社会保障費について国費ベースで毎年2,200億円抑制するとされたが、早くも2年目の08年度予算で数字上のつじつま合わせが行われた。政府管掌健康保険（現在の協会けんぽ）への支援のために必要な公費負担を、組合健保や共済組合に付け替え、組合健保加入者などの負担増でしのいだのである。早い段階から、社会保障費について「2,200億円の削減は限界」との政治的発言が広がっていた。過去の例を見ると、社会保障費は聖域化しやすく、その

政治的な取り扱いの難しさにどう対処するかが、財政健全化を進める際のポイントである。

また、聖域という点では、国民負担増の在り方も論点である。増税はできるだけ避けるべきだが、日本は主要先進国と比べて国民負担率がかなり低く、反対に高齢化率は最も高い。低い負担で諸外国並みの政府サービスを維持する魔法がない以上は、国民負担増をうまく組み合わせないと財政問題は解決しないだろう。

財政法の制定に至る過程では、97年4月に消費税率を3%から5%へ引き上げることに先行させて、94年から96年にかけて毎年5.5兆円規模の所得税減税が行われた（うち3.5兆円は95年に恒久化）。97年に残る特別減税2兆円はいったん廃止されたが、先述した通り98年に総額4兆円の減税を実施せざるを得なくなった。さらに、98年夏の参院選での与党敗退を受けて橋本内閣が退陣した後、政権を引き継いだ小渕恵三内閣は極めて大規模な歳出拡大と減税を打ち出した。

一方、今から考えれば骨太06の時期は戦後最長の景気回復期であり、国民負担増を行う好機だったが、小泉首相は、小渕内閣が導入した3兆円超規模の所得税の恒久的定率減税を2年かけて廃止することなどは決めたが、在任中の消費税増税を封印してしまっていた。08年にはリーマン・ショックを受けて麻生内閣が2兆円の定額減税を決めた（実際には定額給付金として実施）。

これまでの経過を振り返ると、増税の難しさと減税への傾倒は明らかである。それは民主主義の必然なのかもしれないが、減税を優先し、増税の必要性に関する議論を忌避し続ければ、財政健全化は遠のくばかりである。

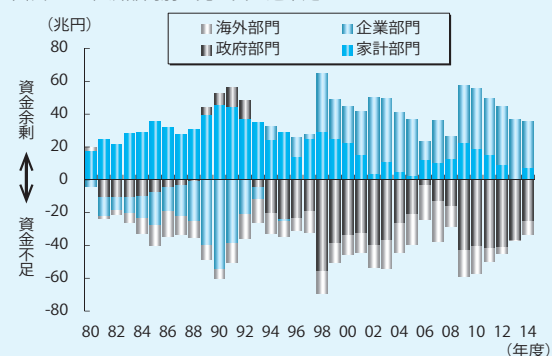
3. 財政健全化に必要なこと

90年代以降の財政健全化政策の経緯を踏まえると、財政健全化を実現するためには、以下の視点が不可欠であると思われる。

第一に、財政赤字が縮小する過程では、経済との関係という観点からは民間の支出拡大を伴う必要があるということである。資金の過不足は経済全体で均衡する必要がある以上（図表1-1参照）、民間の投資や消費を活性化させずに歳出削減と国民負担増だけを行っても、財政赤字（政府部門の資金不足幅）は縮小しないだろう。

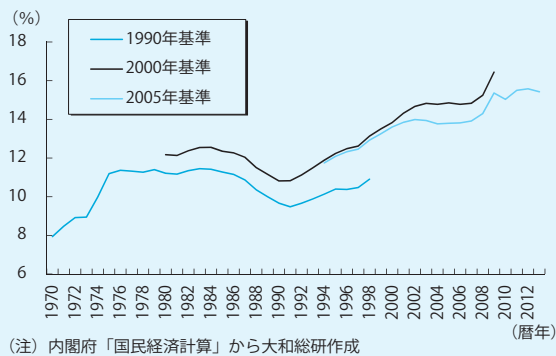
言い換えれば、歳出抑制や税制改革を成長戦略として構築する必要があるということである。例えば公共投資に関して、社会資本ストックの適正化やストック効果の発揮を進めるためには、新たなメンテナンス産業の育成・拡大が重要になる。自治体の総務管理費を減らすためには、自治体の業務効率化に資するアウトソーシングビジネスを拡大させなければならない。あるいは医療費を減らすためには人々の健康度を引き上げることが重要であり、健康増進やデータヘルス、セルフメディケーションを進めるためのヘルスケアビジネスの広がりもテーマである。介護人材の技能向上や、

図表1-1 経済部門別に見た資金過不足のバランス



（出所）内閣府「国民経済計算」から大和総研作成

図表1-2 国内総生産に占める公共・公的サービスの割合



ICT・ロボットを使って介護の生産性を高めるなど、財政健全化を成長戦略として捉える余地は大きい。

公共・公的サービスの経済に占めるウエイトは、政府系企業の民営化や行政改革が進んだ80年代後半を除いてウエイトが高まるトレンドにある(図表1-2)。公共・公的サービスのウエイト上昇は、高齢化等を背景にした国民的要請という面もあるが、いわゆる官製市場は市場メカニズムが期待できない分、そのウエイトが高まれば高まるほど、資源配分を政策上で効率的に行うという視点が必須である。そうでないと、コストが高まって経済全体の競争力や生産性が落ち、経済全体で見たときの雇用や所得が増えない恐れが強い。公的・公共サービスそれ自身の生産性を引き上げ、またいかに産業化していくかが、人々の生活の質の向上や財政健全化の行く末を同時決定すると考えられる。

第二に、利害関係者の理解と納得が得られないままの“我慢の改革”は持続性がないということである。財政健全化を進める上で歳出の効率化・適正化は欠かせない。しかし、実際に課題の所在を特定するのは容易でない。全ての歳出項目には程度の差こそあれ、何らかの意義や目的、効果が

あり、万人が削減すべきと判断する項目はほとんどないからである。かといって金額ありきで合理性に欠ける歳出改革を無理に進めれば、真に必要な支出を削減しかねず、公共サービスの質を低下させる恐れがある。

この点で、課題の気づきや現場での議論につながるような、状況の「見える化」を進めることが有効である。何事においても自らと他との客観的な違いが明らかになれば、課題の所在を認識することになり、変えていこうという動機が生まれる。それを国民的なムーブメントとすることができれば、国や地方自治体の行政運営、保険者の取り組みなどを一層改善させることができる。「見える化」は関係者の歳出改革への理解を深め、納得感を高める推進力であり、ボトムアップによる改革の原動力となり得る。日本には地方自治体の財政関連情報や医療のレセプトなど、上述したような意味での「見える化」が十分に行われていない有用なデータが多数存在するだけに、歳出を抑制できる可能性は小さくない。

こうしたことを、橋本内閣や小泉内閣の当時も考えられていなかったわけではないが、決して十分だったとはいえないだろう。現在進められている「一体改革」がこれまでとは違ったチャレンジであることは、3章で詳述する。

2章 欧州政府債務問題から得る日本への教訓

1. 欧州債務危機を考える意味

1章では過去の財政健全化策からの教訓を探ったが、先進諸外国が直面した事象にも参考とすべき点があるだろう。日本は財政状態が厳しいとは言っても、目に見える形で危機に直面しているわ

けではない。目下の金融政策の影響が大きいとはいえ、国債金利は極めて低位（高い国債価格）で推移しており、市場は日本の財政が破綻するとはみていない。為替相場が円高に振れやすいというのも、日本や円建て債券に対する国際的な信頼の証しである。

だが、市場の評価はいつ変化するかわからない。例えば、リーマン・ショックが発生する以前、欧州で政府債務危機が発生することは十分には予想されていなかった。未曾有の世界同時不況で各国の財政状態が悪化し、それが金融危機と複合して生じた事態は、財政に対する市場の評価はそれほど単純ではないことを示している。

欧州債務危機の話題の中心は当初はギリシャ（人口 1,093 万人、GDP 2,359 億ドル、2014 年の値、以下同じ）だったが、その問題はイタリア（同 6,078 万人、同 2 兆 1,419 億ドル）やスペイン（同 4,646 万人、同 1 兆 3,835 億ドル）など、経済規模がはるかに大きい国に波及した。一時は、フランス（同 6,398 万人、同 2 兆 8,337 億ドル）の国債にも厳しい評価がなされた。

イタリアやスペインは、経済や社会の基礎的な条件においてギリシャとは根本的に異なる。欧州（ユーロ圏）には様々な国がある中で、なぜ市場はGIPS（ギリシャ、アイルランド、イタリア、ポルトガル、スペイン）と言われる特定の国を厳しく評価したのか、そこには各国固有の問題もあると考えられる。それは政治的、経済的、社会的な視点から考察される必要があるが、財政そのものにも本質的な違いがあると考えられる。そこで本章では、イタリアやスペインの財政状況や

マクロ経済の基礎的条件が、当時を含めてどのようなものであったかを観察し、得るべき示唆を考えたい。

2. イタリアとスペインの財政状況

1) 基礎的財政収支と財政収支

図表 2-1 に示したように、イタリアは基調としてPBの黒字を維持し続けている点が特筆される。リーマン・ショック直後にPBが急激に悪化したスペインも、その後はV字型の改善を見せている。これに対し、日本のPBは以前より恒常的な赤字であり、ここ数年の改善も極めて緩慢である。

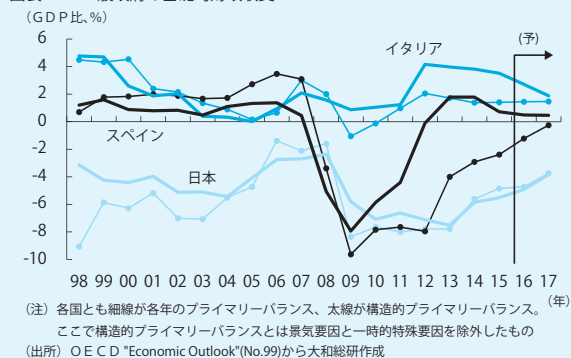
すなわち、まず踏まえるべき点は、市場から財政規律が維持されていると信認を得るに際しては、PBを黒字化させるだけでは十分とは限らないということである。PBを見ればイタリアはかなりの優等生である。

PBにセカンダリーな赤字（利払い）を加えたものが財政収支である。財政収支を示した図表 2-2 に見るように、PBが黒字基調のイタリアも財政収支は一貫して赤字である。スペインも 05～07 年には財政黒字を計上したが、それを除く期間は赤字である。

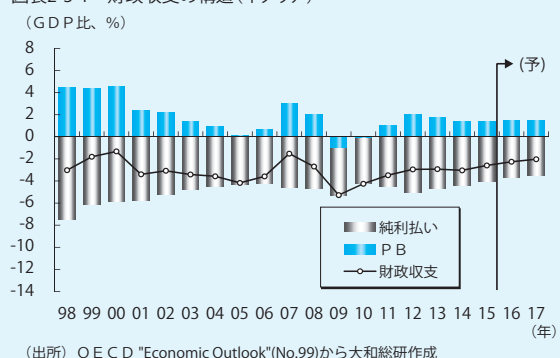
実は、イタリアのPBが黒字基調となったのは 90 年代初頭のことで、80 年代のイタリアは平均してGDP比 4%のPB赤字を計上していた。さらに遡ると、石油ショックやリラ危機の再燃に直面した 70 年代のイタリアでは、大幅な財政赤字が大問題だった²⁾。80 年代まで財政問題といえればイタリアが引き合いに出されることが多かった

2) 81 年の一般政府財政赤字 GDP 比率は、英国 3.2%、フランス 2.4%、西ドイツ 2.4%に対し、イタリアは 11.7%に達していた。戦後から 80 年頃までのイタリア財政については、鈴木捷彦「イタリア財政危機の構造と制度改革」（経済企画庁経済研究所『経済分析』第 94 号、84 年 3 月）が詳しい。

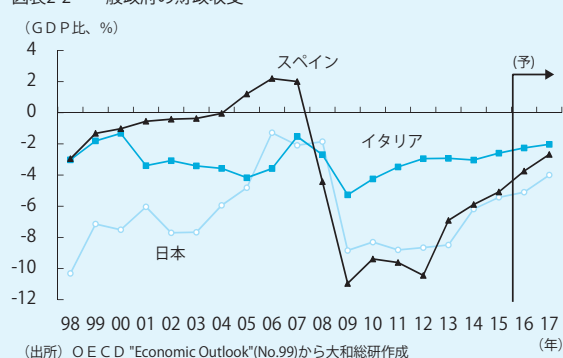
図表2-1 一般政府の基礎的財政収支



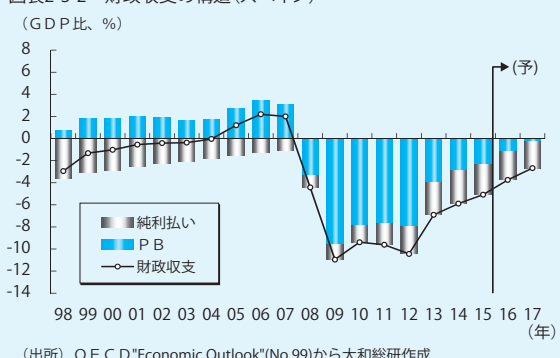
図表2-3-1 財政収支の構造(イタリア)



図表2-2 一般政府の財政収支



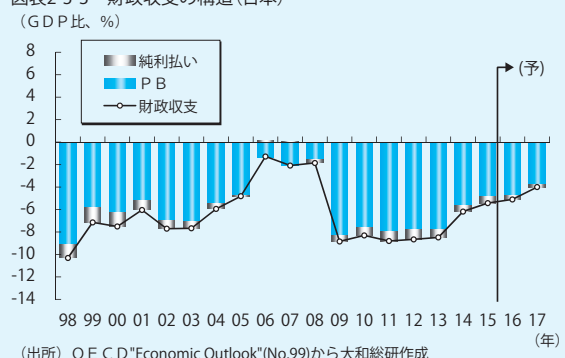
図表2-3-2 財政収支の構造(スペイン)



が、欧州通貨統合第一陣による参加を目指したイタリアは、90年代に次々と増税や歳出削減策を打ち出し、P Bの黒字体質を実現した³。すなわち、イタリアは債務の利払いが財政問題の中心にある。図表2-3-1に見るように、イタリア政府はP B黒字を相殺して余りある金利負担に直面し続けている。

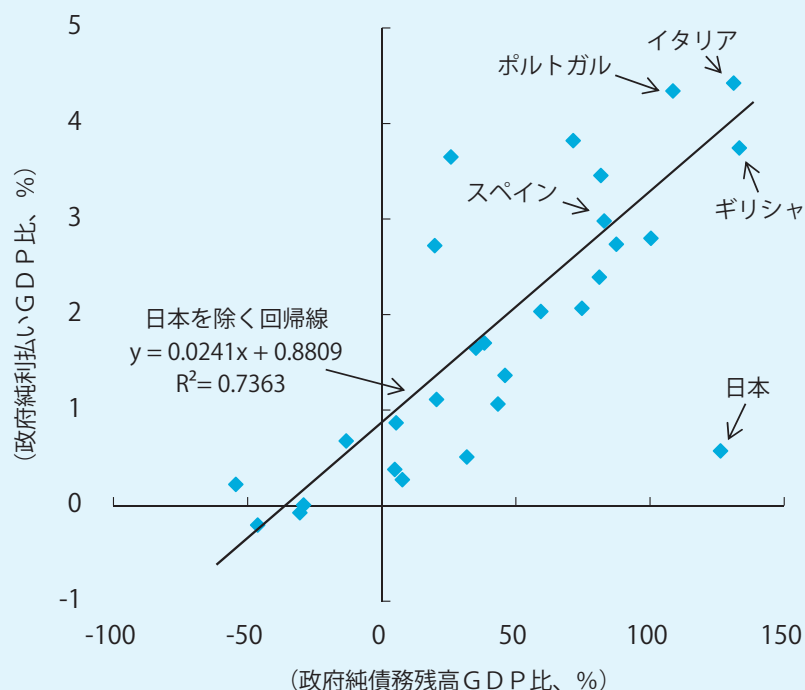
財政収支のP Bと金利負担の内訳について、図表2-3-1～図表2-3-3は同じスケールで描いた。これを見ると、日本の金利負担はいかに小さいかが分かる。日本政府の支払金利が小さい理由と

図表2-3-3 財政収支の構造(日本)



3) 90年代前半のイタリアは、財政政策の面での緊縮に加え、大幅な財政赤字を受けた高い長期金利の下でリラをERM（欧州為替相場メカニズム）変動幅内に維持するため、金融引き締めを余儀なくされた。しかし、財政赤字削減のコミットメントが信託を勝ち得たことで財政に対するプレミアムが低下し、90年代半ば以降は欧州主要国金利に収斂する形で長期金利が低下した。もっとも、長期金利の低下効果を織り込んでみても90年代の成長率は80年代を大きく下回り、財政赤字削減が景気にマイナスであったことは否めない。90年代のイタリアは短期的な景気を犠牲にしても長期的な財政健全化による利益を優先させたといえる（鈴木準・賀来景英・永井靖敏・尾野功一「財政の信託を回復するために 一再建のための議論を急ぐべき」大和総研『大和レビュー』（新春号）No.1、2001年1月参照）。

図表2-4 政府の債務残高と金利負担の関係



(注) OECD加盟国の一般政府ベース（極端に政府資産の大きいノルウェーを除く）
 (出所) OECD "Economic Outlook" (No.99) から大和総研作成

しては、国内のカネ余りや国債管理政策の巧みさ、現在の金融政策を背景とする国債需給が考えられるが、図表2-4に見るように、債務残高と金利負担の一般的な関係からみれば、日本は幸運な極めて例外的な状況にある。

イタリアの例は、20～40年前の問題がある財政運営で蓄積された課題が、リーマン・ショックのような事態をきっかけに顕在化することがあるということを示しているのだろう。過去の財政赤字の結果として累積した巨額の債務が残っており、現在のPBが黒字であるとしても、利払い負担を含めて市場から厳しい評価を受けている。翻って現在の日本は、毎年大幅なPB赤字を計

上し続けている。できるだけ速やかにPB赤字体質を改善させる必要があるが、既に作ってしまった政府債務を一気に返済することは非現実的であり、これまでのPB赤字の代償は超長期に及ぶことを覚悟する必要がある。債務残高がさらに膨らめば膨らむほど、何かをきっかけに市場の信認を失うリスクは高まり、財政の脆弱性が増幅されるということを学ぶべきである⁴。

スペインについても、ユーロ統合の過程における金利低下や統合後の低金利により、バブル色のある景気拡大を謳歌した裏側で官民の債務が積み上がったという構造問題があった。ユーロ統合の歴史的過程で蓄積された長期的な問題と、リーマ

4) 債務残高が大きいと国債の償還と借換の量がおのずと大きくなり、流通市場だけでなく、発行市場における評価にさらされる機会が増加する。発行市場でのプライシングは利払いを通じて直ちに財政へ影響を及ぼす。

ン・ショックへの対応のために財政が一定の役割を果たしたという短期的な問題⁵が複合して一気に噴出したのが南欧の政府債務危機に見る本質と言えるのではないか。

2) 経済の基礎的条件

一国の政府が発行する債券の評価にあたっては、その国の経済状況が当然に影響する。イタリアは08～09年が2年連続のマイナス成長で、特に09年が▲5.5%という大幅なマイナス成長だったため10～11年何とかプラス成長だったが、12～14年は3年連続のマイナス成長だった。これに対し09年に▲3.6%成長だったスペインは11～13年はマイナス成長だったが、14年は1.4%成長、15年は3.2%成長に回復している。

現時点におけるIMF見通しによる16～18年の平均成長率は、イタリア1.0%に対し、スペインは2.3%である。また、1人1時間当たりGDP（購買力平価換算のドルベース）の伸び率を経済のグローバル化が進んだ2000年代について計算すると、年率平均でイタリアは1.0%、スペインは2.6%である（OECDの生産性統計による）。

このように相対的にはスペインに明るさがあり、イタリアには競争力を高める構造改革の余地があるように見える。低い経済成長率は税収の低迷だけでなく、危機解決のために必要な政策の実行力の低下を招く。平時であれば成長率の低下に伴って金利も低下するが、財政の維持可能性が疑われて財政問題が市場のテーマになれば、成長力が低いほど金利・成長率格差が拡大しやすく、財

政運営が一層困難になりがちである。16～17年に関する直近のOECD見通しによると、スペインでは長期金利が成長率を下回るが、イタリアは成長率が長期金利を下回るとみられている。

金利が成長率よりも高ければ高いほど、債務残高GDP比をマネージするために必要なPB黒字幅が大きくなる。しかし、ある程度の成長率が維持されていない中では歳出削減や増税は難しい。財政健全化の観点からも、経済成長を貪欲に追求し続ける必要性は非常に高い。

3章 進められている「経済・財政再生計画」

1. 経済・財政一体改革の意義

1) 財政健全化の姿勢は後退しているか

10%への消費税率引上げが2度にわたり、合計48カ月延期され、また、16年8月には補正予算を伴う経済対策が取りまとめられたことなどもあり、現在は財政健全化への政策的なモメンタムが低下しているとの見方がある。

しかし、「経済財政運営と改革の基本方針2016」（骨太方針、2016年6月2日閣議決定）では、2015年の骨太方針で掲げられた「経済・財政再生計画」の枠組みの下で経済財政運営を進める、あるいは経済・財政再生計画に掲げる歳出改革を着実に実行し、ワイズ・スペンディングを徹底するといったことが明確にされている。すなわち、経済・財政再生計画は20年度までの計画であり、考え方の哲学や大枠は変わっていないと言ってよい。消費税率引上げが延期になった分だけ財政収支の推移は変化することになり、消費税増税を条

5) リーマン・ショック後、税収の著しい減少や政府支出の拡大（自動調整機能および裁量的財政政策）が見られた。

件にした社会保障の充実策がどうなるかなどに十分注視する必要はある。ただ、20年度のPB黒字化という財政面でのゴールとタイミングに変更は加えられていない。むしろ、社会保障目的税化された増税を延期するからには、その延期した時間的猶予を十分に活かして、以下でその意義を述べる一体改革を推進させられるかどうかが課題である。

2) 経済・財政一体改革とは何か

一体改革とは、15年の骨太方針で経済・財政再生計画として構想された改革である。

まず一体改革について言えることは、個々の現場の知恵や取り組み、あるいは国民や住民の一人ひとり、あるいは利害が絡む業界関係者の課題に対する理解と、それを解決しようという力に大きな期待を寄せた改革ということである。これまでの財政再建では、予算をいくら削減するといったトップダウン型の傾向が強く、十分な納得感の広がりが必要でもなかったかもしれない。それでは改革疲れの状況に陥ってしまったり、単なる歳出削減や負担増が景気を悪化させてしまって改革の持続性が保てなくなったりしてしまう。一体改革は、この点に着目した新しさを持った改革と言える。

また、一体改革では改革のPDCAサイクルを確立して、改革のメカニズムを行政や社会の中に定着させ、それによって生活の質を高めていくという野心的かつ画期的な視点を持って取り組まれている。1章で述べたように、財政を健全化させるには、公共・公的サービス分野を新たな成長エンジンにしていく必要がある。国や地方は、公務

サービス、施設管理、下水道、教育、医療・介護、福祉など、様々なサービスを提供している。これを単なる予算削減ではなく、工夫をして効率化させ住民の負担を減らす、あるいは民間の知恵を導入するなど民間の経済活動に移していく。それを全国に広げることができれば、経済成長と財政健全化を両立させる可能性が見えてくる。

経済・財政再生計画では約80の改革項目が掲げられた。それら一つ一つについて、経済財政諮問会議の専門調査会など⁶で議論がなされ、経済・財政再生アクション・プログラムや改革工程表が15年12月に経済財政諮問会議で決定された。その際に安倍首相は関係大臣に対し、政府一丸となって取り組むよう指示している。16～18年度は集中改革期間とされ、現在は取り組みの評価や進捗管理、PDCAサイクルの確立など、改革が進められている真っ最中である。

また、一体改革では「見える化」や「先進・優良事例の展開促進」が重視されている。例えば、地方自治体が提供するサービスに関して、隣接する自治体と比較してどうか、同じ規模の自治体と比較してどうか、ということをまず把握することから始められている。自治体ごとに個別的な事情があるとしても、説明のつかない地域差や不合理な地域差、工夫次第で解消できる望ましくない地域差があるならば、よりうまくやっている自治体を手本にするなどの改革を広げることが企図されている。地域差が見えれば、その中には先進事例（新規性のある事例）や優良事例（成果が上がっている事例）が見えてくるはずである。

さらに、「見える化」を通じたエビデンスベースの改革を目指す一体改革が進むかどうかは、イ

6) 現在、経済財政諮問会議の専門調査会である経済・財政一体改革推進委員会やそのワーキング・グループのほか、各省庁の審議会など様々な場で骨太方針で掲げられた改革項目について、丁寧な議論が積み重ねられている。

ンセンティブの設計にかかっている。頑張っている個人や団体、保険者が報われるような仕組みを、できるだけ幅広く設けるということも様々に検討されている。

また、一体改革の考え方は一時的な取り組みで終わらせるのではなく、革新のメカニズムとして社会に定着させることが重要である。改革の進捗を測るものさしとして約 180 に及ぶ K P I が体系的に設定されており、進捗をタイムリーに評価しながら、関係者の間に P D C A サイクルが確立されることが期待されている。その際のポイントは、改革の視野が裁量的に行われている政策にとどまっているのではなく、法令に基づいて義務的に行われている公共・公的サービスについても、不合理な点があれば制度の在り方にまで遡って改

革を進めようという点である。

3) 「見える化」のツール

経済財政諮問会議の専門調査会が 16 年の 4 ～ 5 月に全地方公共団体を対象に調査した結果によれば、先進・優良事例の共有や展開について 8 割超の自治体が有用であると考えている。また、「見える化」を通じた取り組みも、その効果の程度は別にして、多くの自治体が肯定的に捉えている。

「見える化」については、現在、内閣府が各省庁と連携して、データを一元的に閲覧・検索できるシステムを開発し、順次拡張中である。具体的には、「経済・財政と暮らしの指標『見える化』ポータルサイト」⁷⁾ が内閣府のウェブサイト内に設置され、既に現時点で約 500 系列のデータが都道

図表 3-1 「見える化」ポータルサイトのデータ概要

集計対象の自治体	47 都道府県と 1,741 市区町村
データ期間	1975 年～直近のうち可能な限り広く
分野	【地方財政】 財政指標、目的別・性質別歳出、歳入、地方行財政改革など
	【社会保障】 医療・介護（費用や被保険者数等）、健康（健診率、健康指標等）など
	【社会基盤】 総面積、公園数、公営住宅戸数など
	【教育】 学校数、教員数、生徒数、学力、教育指標など
	【人口】 人口、出生数、労働力人口、就業者数など
	【経済】 農業産出額、製造品出荷額等、卸売販売額、事業所数、経済指標など
	【暮らし】 保育（待機児童数、児童福祉施設数、保育指標等）、居住（通勤・通学時間、住宅当たり延べ面積、居住指標等）、安全（交通事故発生件数、安全指標等）、暮らし指標など
	【歳出改革】（市区町村のみ） 民間委託の実施状況、複式簿記の導入状況、クラウドの導入状況、歳出改革指標など

（出所）内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」から大和総研作成

7) <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/mieruka/index.html>

府県別、市町村別に整備されている（図表 3-1）^{8）}。また、同サイトには、先進・優良事例の展開促進のページもある。

データベースについては、地方財政、社会保障、社会基盤、教育、人口、経済、暮らし、歳出改革などについて、条件を設定すると簡単に他の自治体との比較ができるようになっている。また、時系列データをダウンロードして分析や加工が容易にできるようになっている^{9）}。さらに、選んだ事項に関連する先進・優良事例の資料へのリンクも表れるインターフェイスになっており、様々な参考資料が分野ごとに分類されている。一例として地方行財政改革について見ると、本稿執筆時点で「窓口業務の民間委託」で7つの、「自治体クラウド」で6つの、「広域化・共同化」で10の個別自治体の事例資料が掲載されている。計算が可能なものについては、費用削減効果の分析も示されている。

一体改革を進めるには、国だけでなく首長などのリーダーシップが不可欠である。だが、より大きな課題は、このような改革が進められているという情報や理解を、より多くの人々にいかに広めることができるかである。例えば、社会保障制度の改革の必要性について熱心な改革論議が長期に続けられているにもかかわらず、この課題を乗り越えることができていないことは、一部の主体が取り組むだけでは不十分であり、個人、企業、政府・自治体、保険者といったあらゆる主体が参加する国民運動としての改革が必要であることを示している。

2. 経済・財政と暮らしの指標「見える化」ポータルサイトなどを活用した分析

最後に、一例として、「経済・財政と暮らしの指標『見える化』ポータルサイト」に掲載されたデータなどを利用し、①入院医療費の地域差、②将来推計人口と現在の所得水準の関係の2つについて、簡単な分析をしてみよう。

1) 入院医療費の地域差

公的保険を通じた医療サービスは全国どこでも同じ価格で提供されているにもかかわらず、年齢構成の違いを調整してもなお、1人当たり医療費の地域差が大きいことが知られている。その背景には地域による疾病構造の違いや医療の供給体制の効率性の問題、住民の受診行動の違いなどがあると考えられる。一体改革では、都道府県別の医療費の地域差を半減することが目標に盛り込まれている。

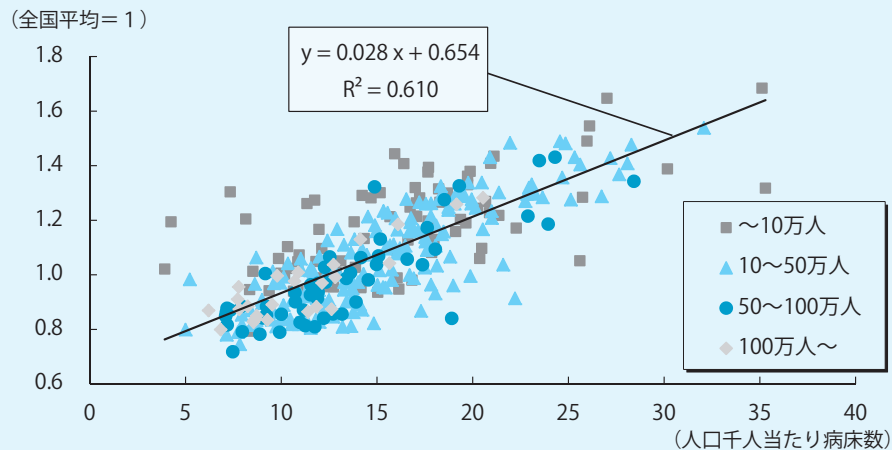
ここでは、医療費のうち入院医療費の地域差を分析するため、「見える化」ポータルサイトにある市区町村別「病床数」「人口」から人口千人当たりの病床数を作成し、二次医療圏別に再集計した。これを横軸に取り、厚生労働省「医療費の地域差分析」で公表されている1人当たり入院医療費（年齢構成補正後）を縦軸に取って散布図にしたものが図表 3-2 である。

二次医療圏とは、一通りの一般の入院医療を提供している医療圏（一体の区域として、入院医療を提供することが相当である単位）であり、各地

8) データの出所や入手方法、内閣府が作成した各種指標については、「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース 収録データ説明書」(http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/mieruka/db_top/setsume.pdf)を参照。

9) 基礎自治体数は90年代末に3,200ほどあったが、いわゆる「平成の大合併」により、現在は1,700強に減っている。この点、「見える化」データベース上の時系列データは合併調整済みであり、利便性が高いものとなっている。

図表3-2 二次医療圏別に見た1人当たり入院医療費(年齢構成補正後、市町村国保)と人口当たり病床数



(注) 入院医療費(年齢構成補正後)と病床数は2013年度、人口は2010年の値。

回帰式は掲載した全ての医療圏を対象としたもの

(出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、
厚生労働省「医療費の地域差分析」から大和総研作成

域の地理的条件や交通事情などを踏まえて区分された地域的単位である。二次医療圏(2013年4月時点で344)は基本的な行政区画である市町村ベースで見るよりも実態を示していると考えられる。

図表3-2に引かれた回帰線の決定係数(R^2)は0.61である。病床数の多寡が入院医療費の地域差のおよそ6割を統計的に説明できることを意味しており、病床数の多い(少ない)地域ほど入院医療費が多い(少ない)という傾向が明確に見られる。人口10万人以下の医療圏の中には回帰線から大きくかい離している地域があるが、これは人口規模が少ないため重症患者の影響が大きく表れやすいことや、医療圏が複数の島で構成されているケースなど地域固有の事情が医療費に影響していると考えられる¹⁰⁾。

また、横軸の病床数の分布に目を向けると、人口規模の大きい医療圏ほど病床数のばらつきが小

さい傾向が見られる。ただ、人口規模100万人以上の医療圏であっても病床数の地域差は小さくない。例えば、人口当たり病床数が最少の東京都東部(江戸川区、江東区、墨田区)と最大の福岡県北九州(北九州市、中間市等)では3.3倍の開きがある。病床再編など医療提供体制の効率化・適正化は、地方・都市部を問わず、全国的な取り組みが求められる。

2) 都市雇用圏別に見た現在の所得水準と将来推計人口

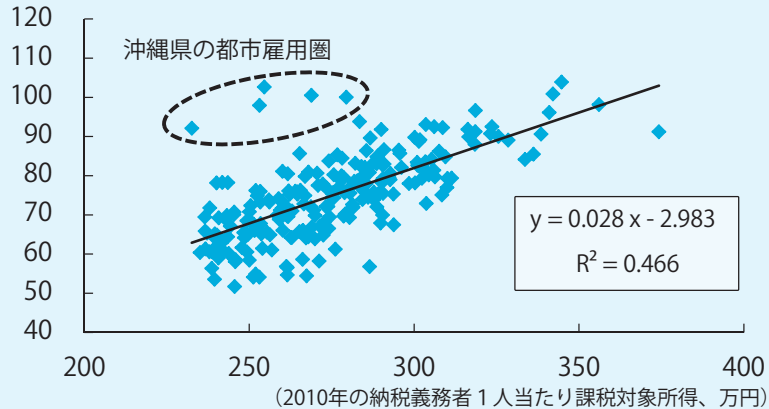
次に、「見える化」ポータルサイトの市区町村別の「納税義務者数」「課税対象所得」「人口」と、国立社会保障・人口問題研究所が公表している市区町村別の将来推計人口を利用して、現在の所得水準と人口見通しとの関係について分析してみた。

ここでは、行政区画である市区町村単位ではな

10) 人口10万人超の二次医療圏に限定すると、決定係数は0.71である。

図表3-3 都市雇用圏で見た現在の所得と将来の総人口

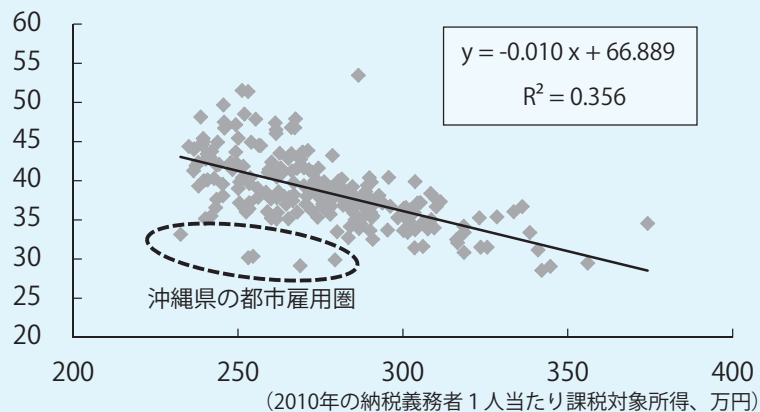
(2040年の推計人口、2010年=100)



(出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、
国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」から大和総研作成

図表3-4 都市雇用圏で見た現在の所得と将来の高齢化率

(2040年の65歳以上人口割合、%)



(出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、
国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」から大和総研作成

く、より現実的な経済圏・生活圏の単位である都市雇用圏で再集計してみた。都市雇用圏は東京大学空間情報科学研究センターが作成公表しており、人口集中地区の人口が1万人以上の市町村を含み、周辺市町村から中心市町村への通勤率（通勤者数／就業者数）が10%以上などの要件を満

たす圏域として定義されている。2010年で229の都市雇用圏がある。

図表3-3では、2010年における納税義務者1人当たり課税対象所得（≒平均所得）と2040年の将来推計人口（2010年を100とした指数）を散布図にしている¹¹。合計特殊出生率が他の地域

11) 福島県内の市区町村については将来推計人口が公表されていない。そのため図表3-3、図表3-4では福島県を除く223都市雇用圏について掲載している。

を大きく上回る沖縄県内の都市雇用圏はやや例外だが、現在の平均所得が高い地域ほど将来人口が増加する推計になっている傾向が見られる。また、縦軸に 2040 年の 65 歳以上人口割合を取った図表 3-4 を見ると、現在の平均所得が高い地域ほど将来の高齢化率は低いと推計されている。

ここで極めて重要であるのは、この将来推計人口は、現在の経済状況を反映した、現在の出生率や人口の移動を将来に先延ばししているのであって、未来を「予測」したものではないという点である。現在の人口が少ないために、あるいは現在の高齢化率が高いために将来がうまくいかないと決定づけられているのでは決してなく、現在の人口の状況はこれまでの結果である。

経済がうまくいっている地域とは、雇用があり、生活しやすい地域である。そうした地域には生産年齢人口が流入（そうでない地域からは流出）する。また、雇用や所得が維持・拡大している地域では結婚や育児がしやすく、年少人口もそれだけ減らない。社会インフラが整備された生活しやすい地域では老年人口も減らない（むしろ東京圏などでは高齢者数が今後激増する）が、高齢化率はさほど高まらない。

将来の地域別の人口は、実際には図表 3-3 や図表 3-4 のようになるのではなく、経済と財政の再生にどの程度成功するかによって大きく違ってくるだろう。図表 3-3 や図表 3-4 が示す将来推計人口は、未来ではなく現在を示していると考えた方がよい。各地域の経済はもちろんのこと、ましてや人口構造は工夫と知恵次第で結果として決まってくるのであり、地域の未来は一体改革への取り組み次第で変えられるのである。

[著者]

鈴木 準（すずき ひとし）



パブリック・ポリシー・チーム
主席研究員
担当は、日本の経済社会、税制・財政問題、人口問題等に関する中長期的な視点からの調査・分析

神田 慶司（かんだ けいじ）



パブリック・ポリシー・チーム
シニアエコノミスト
担当は、日本の経済・社会構造分析、中長期予測