

新経済・財政再生計画は「具体的かつ実効性の高い」と言えるか

計画の実効性を高める上で社会保障改革の加速が不可欠

政策調査部
シニアエコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 2018年6月15日、安倍内閣は新経済・財政再生計画（新再生計画）が盛り込まれた「経済財政運営と改革の基本方針 2018」を閣議決定した。国と地方のプライマリーバランス（PB）黒字化の達成時期は2025年度へ5年先送りされた。進捗を管理するため、2021年度にPB赤字対GDP比を1.5%程度、債務残高対GDP比を180%台前半、財政赤字の対GDP比を3%以内、とする3つの中間指標が設けられた。
- 2019年10月の消費税率10%の引上げが明記され、駆け込み・反動減の平準化策、耐久消費財対策の実施が盛り込まれた。だが、既に決まっていた軽減税率制度導入による逆進性の緩和効果は限定的である。また、一部の商品の購入を財政出動や減税で遅らせる耐久消費財対策はワイズスペンディングとは言えない。
- 社会保障関係費について、「実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す」ことが「目安」とされた。従来のように金額で示されなかったが、「高齢化による増加分」の定義が明らかにされたため、定義に基づいて算出された歳出額が議論の土台となり、改革モメンタムが維持されることを期待する。
- 歳入は潜在成長率の引上げとデフレ脱却に依存する内容となっており、税収増によってPBを実現できると考えるのは無理がある。景気循環の観点から、計画期間中に景気後退局面に入る可能性も小さくない。従って、計画の実効性を高めるためには、特に社会保障改革の加速が不可欠である。改革工程表の全44項目の着実な推進や、2018年末までに行われる改革工程表の改定、社会保障制度を持続可能にするための基盤固めと呼ぶに相応しい政策を具体化し、早期に実行することが重要である。

1. 歳出改革の加速が求められる財政健全化計画

(1) 新経済・財政再生計画の枠組み

① PB 黒字化の達成時期は「20 年度までに」から「25 年度」へ

2018 年 6 月 15 日、安倍晋三内閣は新しい経済・財政再生計画（新再生計画）が盛り込まれた「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（骨太方針 2018）を閣議決定した。新再生計画を骨太方針 2018 で示すことは、2017 年 12 月 8 日に閣議決定された「新しい政策経済パッケージ」で明記されていた¹。すなわち、「財政健全化の旗は決して降ろさず、不断の歳入・歳出改革努力を徹底し、プライマリーバランスの黒字化を目指すという目標自体はしっかり堅持」し、これまでの改革の取り組みを精査した上で、「プライマリーバランス黒字化の達成時期、その裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画」を骨太方針 2018 で示すとされていた。

新再生計画を見ると、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランスの頭文字をとって PB）黒字化の達成時期は、従来の「2020 年度までに」から「2025 年度」へ先送りされた。図表 1 で示したように、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2018 年 1 月 23 日、以下「中長期試算」）では、「成長実現ケース」で 2027 年度に黒字化するとされていたが、そこからは 2 年前倒しされた格好である。2025 年とは 1947～49 年生まれの「団塊の世代」が全員 75 歳以上（後期高齢者）となった直後の年である。社会保障給付費の一層の増加が懸念されていることから、2025 年度までに「財政健全化の道筋を確かなものとする必要がある」との考えが示された。また、安倍内閣が発足した 2012 年度から 2015 年度までの PB 改善ペース（GDP 比で年平均 0.46% ポイント程度）を 2018 年度から継続することができれば、2024 年度に PB 黒字化が視野に入るという試算結果も踏まえられた²（図表 1）。

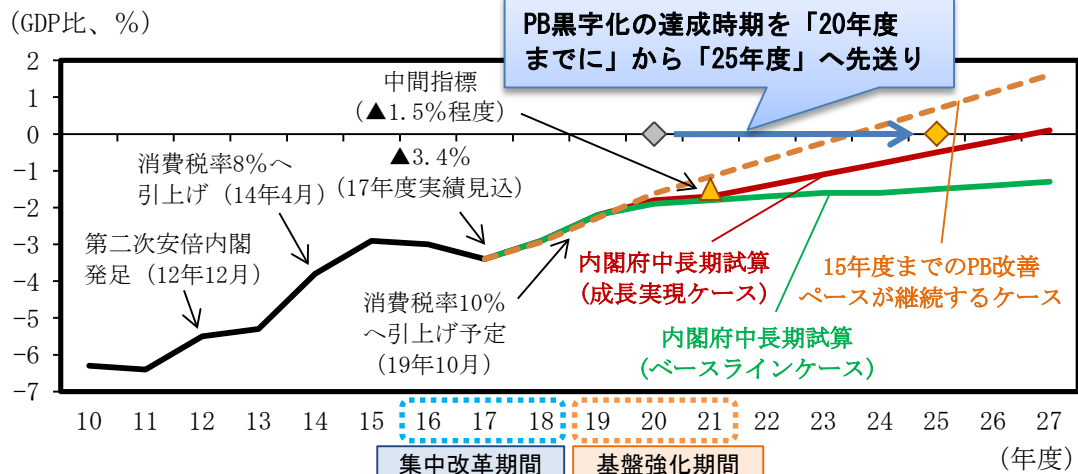
中長期試算では、2020 年度の PB は GDP 比▲1.8～▲1.9%と見込まれている。「新しい経済政策パッケージ」で盛り込まれた消費税増収分の用途変更による収支への影響は▲0.3%程度（金額で▲1.7 兆円程度）と考えられるため、仮に消費税増収分の用途が変更されなかったとしても 2020 年度の PB 黒字化は難しかった。骨太方針 2018 では、PB の改善が当初の見込みから遅れた理由として、消費税増収分の用途変更のほか、「成長低下に伴い税収の伸びが当初想定より緩やかだった」ことや「補正予算の影響」が挙げられた³。

¹ 新しい経済政策パッケージについては、神田慶司・中村文香「新しい経済政策パッケージと全世代型社会保障実現への課題」（大和総研レポート、2017 年 12 月 12 日、https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/social-securities/20171212_012547.html）を参照。

² PB 改善ペースの試算には 2014 年 4 月の消費税増税による改善分が除かれている。また PB 見通しは 2019 年 10 月に予定されている消費税増税による改善分（GDP 比 0.4%ポイント）が含まれている。

³ 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」（2018 年 3 月 29 日、経済財政諮問会議提出）によると、2018 年度の PB 赤字対 GDP 比は、2015 年 7 月の中長期試算の▲1.7%程度に対し、2018 年 1 月の試算では▲2.9%程度に悪化した。この PB の変動要因は主に、①歳出の目安に沿って効率化努力が実施された（+0.7%pt 程度）一方、②補正予算の影響（▲0.4%pt 程度）、③成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと等の影響（▲0.8%pt 程度）、④消費税率引上げの延期の影響（▲0.7%pt 程度）、という 4 つであると整理された。

図表1 国・地方の基礎的財政収支（PB）の推移と各種見通し



(注) 「15年度までのPB改善ペースが継続するケース」は18年度以降年0.46%ptずつ改善すると想定。
 (出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月23日)等より大和総研作成

中長期的な経済成長率が実質2%、名目3%以上で物価上昇率が2%近傍というマクロ環境を想定する成長実現ケースの実現には相当の不確実性があり、それに基づいて財政再建のフレームワークを構築することは楽観的だという指摘は当然にある。

こうしたマクロ環境の下、成長実現ケースのPB黒字化は2027年度と見込まれているが、この見通しには経済・財政一体改革が十分に織り込まれていないため、改革効果が発現することで2025年度にPB黒字化を達成する可能性はある。だが、2025年度を迎える前に景気が腰折れし、計画が修正を迫られたり頓挫したりするリスクを見逃すべきではない。日本経済は戦後二番目に長い景気拡張期にあり、2018年12月まで景気拡大が続くと、2002年1月から2008年2月に経験した戦後最長の「いざなぎ景気」に並ぶ。このときの景気拡張期間は6年1カ月であったが、2019～25年はそれを上回る7年である。それだけ長い期間となれば、新再生計画の期間中に景気後退局面を迎えると考えておくのが穏当だろう。時間をかけて歳出・歳入改革を行うと、経済への短期的な悪影響はある程度抑えられるが、時間をかけるほど財政健全化を進められる経済環境ではなくなる。景気循環の観点からは、2025年度よりも早い時期にPB黒字化を達成できるよう、これまで以上に踏み込んだ歳出・歳入改革が求められる。

② 歳出増加額の「目安」はないが歳出改革努力が継続されることを期待

旧再生計画では2016～18年度を「集中改革期間」と位置付けていたが、新再生計画では団塊の世代が75歳に入り始める2022年までに「持続可能な経済財政の基盤固めを行う」ため、2019～21年度を「基盤強化期間」と位置付けた(前掲図表1)。

他方、歳出増加額の「目安」について、新再生計画ではどのように扱われるのか注目されていた。旧再生計画では、国の一般会計における一般歳出(地方交付税交付金等以外のPB対象経費)について、2016～18年度の3年間で1.6兆円程度の増加にとどめるという「目安」が設けられ、当初予算はその目安通りに編成された。「目安」は各年度の歳出を「一律でなく柔軟に対

応する」とされ、1.6兆円程度の3分の1にあたる0.53兆円程度を各年度の一般歳出増加額の「目安」とするわけではなかった。しかし実際には、各年度の一般歳出増加額が0.53兆円程度に抑えられたことから、「目安」が予算の膨張の歯止め役として有効に機能したと言える。

新再生計画を見ると、2019～21年度の社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、「実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す」とされた。旧再生計画で設けられていた2019、20年度の「目安」が2021年度まで継続された形である。各年度の歳出については一律ではなく柔軟に対応され、消費税増収分を財源として実施される社会保障の充実や、「新しい経済政策パッケージ」の施策等による歳出増は別途考慮されるという。

「目安」が金額で示されなければ、必要な歳出改革の規模が曖昧になり、結果として改革の推進力は低下する恐れがある。この点、新再生計画では「高齢化による増加分」の定義が明らかにされており、これに従うことで、「これまで3年間と同様の歳出改革努力を継続する」と説明された⁴。2019年度以降の予算編成において、新再生計画で示された定義に基づいて算出された歳出額が議論の土台となることで、改革モメンタムが維持されることが期待される。6月15日の経済財政諮問会議・未来投資会議合同会議後の記者会見において茂木敏充内閣府特命担当大臣は、「歳出削減についても、しっかりと目安を設けるわけであって、この数字についても、年末にはしっかりと固めたい。当然、高齢化による増がどうなっていくか、具体的な数字が出てくる中で、目安を達成できるような改革を進めていきたいと思っております。そして、それを来年度の予算編成に反映していきたいと思っております」と述べた。

一般歳出のうち非社会保障については、「経済・物価動向等を踏まえつつ、安倍内閣のこれまでの歳出改革の取組を継続する」と述べられた。また地方の歳出水準については、「一般財源の総額について、2018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」とされた⁵。

③ 進捗管理のため2021年度に3つの中間指標を設定

財政健全化の達成に向けた取り組みの進捗状況を確認するため、直近の2017年度実績を起点とし、2025年度のPB黒字化目標年度までの中間年にあたる2021年度に、(1)PB赤字の対GDP比について、2017年度からの実質的な半減値⁶である1.5%程度(2017年度▲3.4%)、(2)債務残高の対GDP比180%台前半(同189.4%)、(3)財政収支赤字の対GDP比3%以下(同▲4.8%)

⁴ 高齢化による増加分は「人口構造の変化に伴う変動分」「年金スライド分」で構成されており、「人口構造の変化に伴う変動分については当該年度における高齢者数の伸びの見込みを踏まえた増加分、年金スライド分については実績をそれぞれ反映する」と定義された。また、集中改革期間(2016～18年度)における社会保障関係費は3年間で1.5兆円程度の増加に抑えるという「目安」が設けられていた。

⁵ 旧再生計画では「2015年度地方財政計画の水準を下回らないように実質的に同水準を確保する」とされていた。2018年度の一般財源総額は2015年度を0.6兆円ほど上回るが、GDP比で見れば0.5%ポイントほど低い。

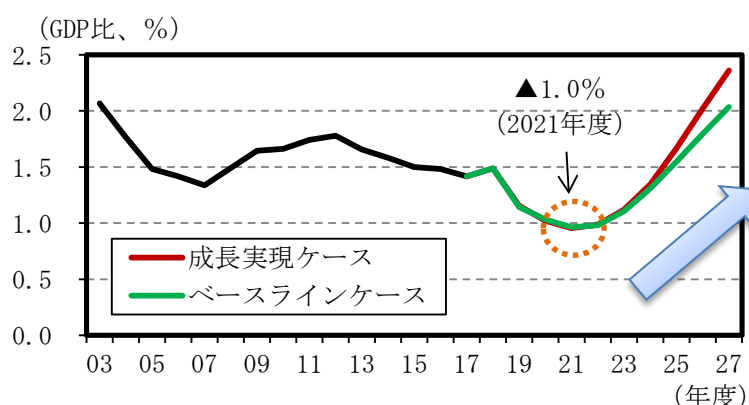
⁶ 消費税率引上げによる改善(0.4%)を除く、2025年度の黒字化に至る中間年度(2021年度)に形式的に半減した水準。

という3つの指標が、進捗を管理するためのメルクマールとして設定された⁷。

財政収支の赤字や政府債務が実額で増えていくとしても、財政状況を評価する際に重要であるのは、GDP比で見た水準がどのように推移するかである。GDPは経済規模を示し、マクロ的な課税ベースでもあるから、中間指標がいずれもGDP比で示されたことは合理的な判断と言える。ただ、新再生計画で中間指標として加えられた財政収支や債務残高は、金融政策やインフレ期待、国債に対するリスクプレミアム（タームプレミアム）のなどの影響を受けるため、財政健全化の進捗状況を確認する際は数字の中身を精査する必要がある⁸。

PBと財政収支の差額は政府の純金利負担（公債の利払い費から金融資産からの金利収入を除いたもの）にあたり、2017年度の実績見込みでGDP比1.4%である。中長期試算の2つのケースではいずれも、金融緩和による政府債務の実効金利の低下から、純金利負担は2021年度にGDP比1.0%程度まで低下すると見込まれている（図表2）。財政健全化の取組状況に関わらず、純金利負担は2021年度にかけて財政収支をGDP比で改善させるため、財政収支や債務残高GDP比の中間目標はPBのそれよりも達成しやすい見通しと言える。しかし2022年度以降の純金利負担のGDP比は金利の正常化等から上昇へ転じ、2027年度には2.0～2.4%に達する見込みである。

図表2 国・地方の純金利負担（=PB - 財政収支）の見通し



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018年1月23日)より大和総研作成

④ 新再生計画の実効性を高めるためには歳出改革の加速が必要

財政健全化目標⁹の達成に向けたシナリオとして、(1)潜在成長率の引上げや日本銀行の政策運営などにより実質2%、名目3%以上の経済成長を実現、(2)客観的データに基づく予算のメリハリ付け等、歳出改革では行動変容の横展開等を通じて改革を加速・拡大する取り組みを重点化、(3)全世代型の給付と負担のバランスの取れた社会保障制度の構築に向けた構造改革を推

⁷ 2017年度の値は中長期試算における実績見込み。

⁸ 財政収支は純金融資産（純債務）の変動分に等しいように、収支の赤字と債務の動向は同じ問題を別な角度から見たものに過ぎず、PBの黒字化を着実に目指す必要がある。これについては鈴木準・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、https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/finance/20150619_009840.html）を参照。

⁹ 2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指すと同時に、債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。

進、(4)適切な安定財源の確保等、当初予算だけでなく補正予算も一体として歳出改革を推進、という4つのポイントが示された。

先述したように、PBの改善が遅れた理由の1つは補正予算であった。(4)において補正予算が歳出改革の対象とされることが明示されたことは前進である。しかし、(1)と(2)の多くは家計や企業など幅広い経済主体の行動が構造的に変わることが不可欠であり、政府・日本銀行の取り組みによって実現できるかどうかは極めて不透明である。それは、第二次安倍内閣発足から約5年半が経過してもデフレ脱却は完全には実現しておらず、潜在成長率の引上げもいまだに確認できないことから言えるだろう。

(3)に関しては、骨太方針2018を踏まえて改革工程表を改定し、2018年末までに新たな改革工程表を示すとされた。また、社会保障における「基盤強化期間の重点課題は、高齢化・人口減少や医療の高度化を踏まえ、総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめ、期間内から工程化、制度改革を含め実行に移していくことおよび一般会計における社会保障関係費の伸びを、財政健全化目標と毎年度の予算編成を結び付けるための仕組みに沿ったものとする」とされた。

総じて見ると、新再生計画は「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針の下、歳入面が引き続き潜在成長率の引上げとデフレ脱却に依存する内容となっており、PB黒字化を税収増によって実現できると考えるのは無理がある。景気循環の観点から、計画期間中に景気後退局面に入る可能性も小さくない。従って、計画の実効性を高めるためには、特に社会保障改革の加速が不可欠である。改革工程表の全44項目の着実な推進や、2018年末までに行われる改革工程表の改定、社会保障制度を持続可能にするための基盤固めと呼ぶに相応しい政策を基盤強化期間において具体化し、早期に実行することが重要である。

(2) 2019年10月の消費税率引上げ

骨太方針2018には、2019年10月の消費税率10%への引上げが明記されるとともに、駆け込み・反動減の平準化策、耐久消費財対策が盛り込まれた。さらに、「臨時・特別の措置を2019・2020年度当初予算において、講ずることとする。その具体的な内容については、2019年10月1日に予定されている消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や経済状況等を踏まえ、各年度の予算編成過程において検討する」とされた。

消費税率10%への引上げは過去に2度延期されたが、その際は事前に有識者による点検会合や分析会合が開かれ、安倍首相が増税の是非を判断した。今回は、2018年2月20日の経済財政諮問会議において安倍首相は、2014年4月の消費税増税の教訓や欧州の事例を生かし、増税時の需要変動を平準化する具体策を検討するように指示した¹⁰。

¹⁰ 平成30年第2回経済財政諮問会議の茂木内閣府特命担当大臣記者会見において、「最後に、総理から締めくくりの発言がありました。ポイントは、2014年の消費税率引上げ時の経験に鑑み、欧州の事例にも学びつつ、消費税率引上げによる駆け込み需要と反動減といった経済の振れをコントロールし、需要変動を平準化する具

もつとも、既に決まっていた軽減税率制度の実施¹¹や、増税後に実施される耐久消費財対策の必要性は疑問である。軽減税率については鈴木・神田（2014）¹²で指摘したように、逆進性を緩和する効果はかなり小さい。軽減税率によって増税による増収見込み額が減少するため、その減収分に見合うだけの標準税率の引上げなどの財源確保が必要である。導入国では軽減税率の対象品目の線引きを巡って様々な問題が生じており、政治コストの上昇や税の非効率を招くことになる。また、耐久消費財対策とは、消費税率引上げ後に自動車や住宅の購入支援を行うことで需要変動を平準化するというものである。確かに、消費税増収分の半分（税率1%分）は社会保障の充実ではなく、不足する社会保障財源の穴埋めに充てられる（家計の購買力の一部が毎年の財政赤字の縮小に充てられる）ため、消費税率引上げは景気のある程度は悪化させるだろう。だが、駆け込み需要とは将来の需要の前倒し分であるから、その後の反動減は時間が経てば解消されるものである。財政再建が遅れる中、一部の商品の購入を財政出動や減税で遅らせることはワイズスペンディングと言えないのではないか。

2. 社会保障分野の改革

(1) 新再生計画で示された主な施策

歳出改革の重点分野に位置付けられている社会保障では、旧再生計画の改革工程表に盛り込まれた全44項目を着実に推進するとされた¹³。

予防・健康づくりを推進するため、政府は健康寿命を延伸し、平均寿命との差を縮小することを目指す。そのため、糖尿病等の生活習慣病の重症化予防に関する先進・優良事例の横展開の加速に向けて今後3年間で徹底して取り組むことや、認知症に関する研究開発の重点的な推進、認知症予防に関する先進・優良事例を収集・横展開を行うことなどが盛り込まれた。また、東京オリンピック・パラリンピックを見据え、健康増進の観点から受動喫煙対策が徹底される。口腔の健康は全身の健康にもつながることから、生涯を通じた歯科健診の充実や、口腔機能管理の推進、地域における医科歯科連携の構築などに取り組むとされた。

働き方の多様化を踏まえ、勤労者が広く被用者保険でカバーされる「勤労者皆保険制度」（被用者保険の更なる適用拡大）の実現を目指して検討を行うとされた。現在、労働時間が週20時間以上などの適用要件¹⁴を満たさない短時間労働者は、年金保険では第1号被保険者（国民年

体策を政府一丸となって検討する必要がある。関係大臣の御協力をお願いしたい」と説明された。

¹¹ 酒類及び外食を除く飲食料品と、定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞について軽減税率(8%)が適用される。

¹² 鈴木準・神田慶司「消費税増税と低所得者対策」(『大和総研調査季報』2014年新春号 (Vol.13)、https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/finance/20140303_008270.html)

¹³ 集中改革期間における社会保障改革については、神田慶司「社会保障改革は何が進み、何が遅れているか」(大和総研レポート、2018年5月18日、https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/finance/20180518_020096.html)を参照。

¹⁴ 被用者保険に適用されるには、(1)労働時間が週20時間以上、(2)賃金が月額8.8万円(年収106万円)以上、(3)勤務期間1年以上見込み、(4)学生は適用除外、(5)従業員501人以上の企業と国・地方公共団体(501人以下の企業では労使合意が必要)、という5つの要件を全て満たす必要がある。

金)か第3号被保険者であり、医療保険では国民健康保険か扶養者の被用者保険に加入している。被用者保険の適用を拡大することでセーフティネットを強化し、社会保険における格差を是正することや、特に女性の就業意欲を促進することが期待される。改革工程表には、被用者保険の適用拡大について2019年9月末までに検討し、その結果に基づいて法案の提出も含めた必要な措置を講ずることとされており、今後、「これまでの被用者保険の適用拡大及びそれが労働者の就業行動に与えた影響についての効果検証」が実施される。

また、高齢者の勤労に中立的な公的年金制度を整備するため、年金受給開始年齢の柔軟化や在職老齢年金制度の見直し等が行われる。これらは改革工程表において、2019年の財政検証に向けて検討し、その結果に基づいて法案の提出も含めた必要な措置を講ずることとされている。現在、年金の受給開始年齢は65歳を原則として60歳から70歳の間で選ぶことができる。これを70歳超も選択できるようにし、受給開始を先送りした方が年金額がさらに上乘せされることで、働く意欲と能力のある高齢者が長く働けるように制度面から後押しする。在職老齢年金制度は60歳以上の厚生年金受給者が対象で、勤労収入が一定水準を超えると、年金の一部または全部が支給停止される仕組みである。現役並みの収入のある高齢者にとっては働くほど厚生年金支給額が停止されるため、就労意欲をそいでいるとの指摘がある。半面、制度を廃止すると年金支給額が1兆円程度増加し、年金財政を悪化させる。報道によると、政府は制度の将来的な廃止も視野に見直しを検討し、2020年の通常国会に改正法案の提出を目指すという¹⁵。

医療・介護提供体制の効率化については、地域医療構想¹⁶の実現に向けた個別の病院名や転換する病床数等の具体的対応方針を2018年度中に策定することを促進する。また自主的な取り組みによる病床の機能分化・連携が進まない場合の都道府県知事の権限の在り方について、速やかに検討が進めるとされた。国保財政の健全化に向けては、「法定外繰入の解消など先進事例を後押しするとともに横展開を図り、受益と負担の見える化を進める」。法定外繰入とは、国保財政の赤字を補てんするために市町村が一般会計から繰り入れることである¹⁷。市町村国保の加入者は非正規労働者や無職者が3分の2ほどを占める¹⁸。加入者の平均所得は低く、平均年齢が高いことで医療需要が大きいと、構造的に財政状況が厳しい国保は少なくない。国保の財政基盤の安定化を図るため、2018年度からは都道府県が国保の財政上の責任を担うことになったが、国保の中には法定外繰入によって保険料を低く抑えている（医療費に対して保険料が適切に設定されていない）ケースがあると指摘されている。

負担能力に応じた公平な負担を求める改革では、「医療・介護における『現役並み所得』の判断基準を現役との均衡の観点から見直しを検討する」ことが盛り込まれた。現在、後期高齢者医療制度の加入者は1割負担であるが、所得水準が「現役並み」と判定されると、現役世代と同じ3割負担になる。しかし、公的年金等控除が高水準であるなどの理由で、「現役並み」以上

¹⁵ 2018年6月18日付 産経新聞朝刊

¹⁶ 2025年の人口動態を見据え、その地域にふさわしいバランスのとれた病床機能の分化・連携を推進する計画。

¹⁷ 2014年度決算（速報値）における決算補填等の目的の一般会計繰入額で約3,500億円。

¹⁸ 厚生労働省「平成26年国民年金被保険者実態調査」（2015年12月）

の収入があっても所得が「現役並み」と評価されないケースがある¹⁹。新再生計画ではこれについて「見直し」の方向性が示された。他方、改革工程表で2018年度中に検討の期限を迎える後期高齢者の窓口負担の在り方については、「団塊の世代が後期高齢者入りするまでに」検討すると述べられた。

病院・診療所の機能分化・機能連携等を推進しつつ、かかりつけ医・かかりつけ歯科医・かかりつけ薬剤師の普及を進めるとともに、「外来受診時等の定額負担導入」が検討される。外来受診時の定額負担についてはこれまでに関係審議会等において検討が重ねられてきたが、議論は難航している。閣議決定された文書に「導入」の文字が入った以上は、どうすれば導入できるかという視点での検討が進展することを期待したい。仮にかかりつけ医以外を受診した場合に定額負担が求められる制度が導入されれば、人々はかかりつけ医を持つよう行動するだろう。かかりつけ医側でも、その機能が発揮されやすくなって限られた医療資源が効率的に活用されるようになるだろう。また、受診の際に一定額を負担することになると、費用が少額な受診ほどその負担感は強いことから、人々はそれだけ健康管理を意識するようになり、ごく軽度な症状であれば不要な受診を控えるなどセルフメディケーションの普及にもつながる効果が見込まれると考えられる。

自助と共助の役割分担の再構築の観点から、「保険給付率（保険料・公費負担）と患者負担率のバランス等を定期的に見える化しつつ、診療報酬とともに保険料・公費負担、患者負担について総合的な対応を検討する」ことが盛り込まれた。これはシリーズレポート No. 3 で取り上げた医療保険の給付率調整の仕組みが念頭にあると考えられる²⁰。各種制度改革によって医療費を合理的に抑制した上で、それでも給付費の伸びが経済・人口動態を踏まえた伸びを上回る場合、超過分の伸びの一部を保険料率の引上げ以外で自動調整するという発想に基づく仕組みである。具体的な制度設計については幅広い議論と検討が必要であり、紆余曲折が必至だろう。だが、新再生計画において「診療報酬とともに保険料・公費負担、患者負担について総合的な対応を検討する」と述べられた意味はかなり大きい。

（2）関係府省が連携して示すことになった 2040 年の社会保障見通し

先述したように、安倍内閣は2018年末までに改革工程表を改定し、社会保障改革を着実に進めつつ、総合的かつ重点的に取り組むべき政策をとりまとめ、基盤強化期間内から実行に移していく方針である。こうした取り組みに向け、新再生計画では「2040年頃を見据え、社会保障給付や負担の姿を幅広く共有し、国民的議論を喚起することが重要であり、受療率や生産性の動向、支え手の減少や医療技術の高度化の進展等を踏まえた具体的な将来見通しを関係府省が連携して示す」ことが盛り込まれた。

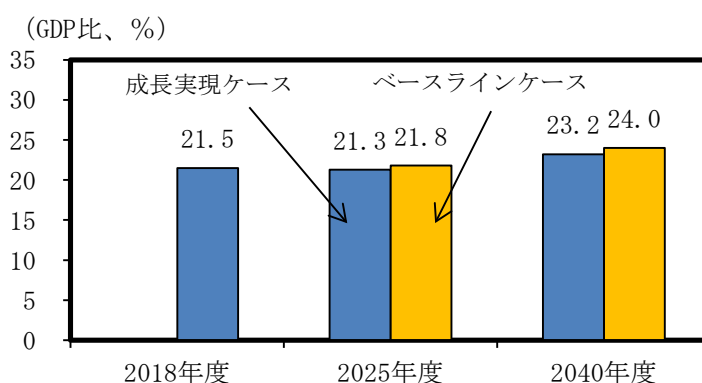
¹⁹ 経済・財政一体改革推進委員会 第26回社会保障ワーキング・グループ 財務省提出資料（2018年4月19日、<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg1/300419/shiryoku2.pdf>）

²⁰ 神田慶司『医療版マクロ経済スライド』の検討（大和総研レポート、2018年6月8日、https://www.dir.co.jp/report/research/policy-analysis/finance/20180608_020140.html）

これに関連して 2018 年 5 月 21 日の経済財政諮問会議では、内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省から「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」が提出された。経済前提や改革効果の織り込みなどは機械的²¹であり、あくまで「議論の素材」として作成されたものである。だが、政府が約 6 年振りに行った将来推計であり、2025 年度よりも先の社会保障の姿が初めて示されたという点で注目される。

図表 3 では政府の将来推計を示したが、経済前提に関わらず、2040 年度の社会保障給付費は名目 GDP 成長率を上回るペースで増加する（GDP 比で上昇する）と見込まれている。すなわち、経済再生・デフレ脱却を実現するという楽観的な経済シナリオを想定しても、社会保障負担は一国全体の所得の伸びを超えて長期に増加する見通しである。給付の効率化・適正化、保険の給付範囲や給付率の見直し、負担応力に応じた負担の徹底、消費税率 10% 超への引上げなどを幅広く実施しなければ、社会保障制度の持続可能性の確保が困難であることが改めて確認された内容と言える。

図表 3 政府による社会保障給付費の将来推計



(注) 医療・介護給付費は各種計画を基礎とした「計画ベース」、医療単価の伸びの仮定は「経済成長率+1.8%」を利用。

(出所) 平成30年第6回経済財政諮問会議資料より大和総研作成

これまでの社会保障改革に関する議論を振り返ると、問題の大きさや各種改革の効果、最終的に必要な給付抑制や負担増の規模について漠然としたイメージにとどまることが少なくなかった。高齢者数がピークを迎える 2040 年頃を視野に入れて、必要な改革の規模を定量的に検討する意義は大きい。持続可能な社会保障制度を構築するための自助・共助・公助のバランスとは具体的にどのようなものなのか、その実現にはどのような改革が必要なのか、将来推計を踏まえた精緻で幅広い議論が求められる。

²¹ 2027 年度までの経済前提は中長期試算の両ケースに基づくが、2028 年度以降は公的年金の平成 26 年財政検証の経済前提を参考としている。改革の効果については、地域医療構想、医療費適正化計画、介護保険事業計画を基礎として試算されている。