

財政健全化と経済成長の両立に向けた 税財政のあり方～財政改革を中心に～

公益社団法人 関西経済連合会

人口減少・高齢化、経済のグローバル化、働き方改革など、経済社会の構造やその課題が大きく変化するなか、わが国では財政健全化と経済成長の両立が喫緊の課題となっている。政府では、「2018年夏までに財政健全化目標の見直しと具体的かつ実効性の高い計画を示す」としており、現在、計画策定に向けた検討が進められているところである。

財政健全化と経済成長の両立を実現するには、当会がかねてより提言しているとおり、「成長戦略の実行による税収増」「歳入・歳出改革」が不可欠である。当会では、2017年11月に歳入面から税制改革を中心とする提言を取りまとめ、関係各所に意見を表明した。今回は、歳出面からアプローチし、国家財政を圧迫している社会保障と行財政に焦点をあてた財政改革を中心とする提言を行うこととする。

I. 財政に関する現状

わが国では、バブル崩壊以降、高齢化の進行による社会保障費の増大や税収の伸び悩み等により債務残高は累増している。2014年度には国と地方を合わせた債務残高が1,000兆円を突破し、債務残高対GDP比は約200%と世界的に類を見ない高い水準となっている。特に、社会保障関係費の歳出に占める割合は大きく、国の一般会計予算の約3分の1を占めており、特別会計からの支出分等も含めた社会保障基金における給付額は全体で約120兆円の規模となっている。

2017年12月には、政府が「全世代型社会保障」と銘打ち、2019年10月に予定されている8%から10%への消費税率引き上げに伴う増税分の用途の一部を、約諾していたわが国の債務返済ではなく、子育て支援や教育無償化などの歳出増に充てることとした。これにより、2020年度に基礎的財政収支(以下、PB)を黒字化させる財政健全化目標の達成は実質困難となった。

今後、団塊の世代が後期高齢者に移行し、医療費および介護費が急増する2025年問題や幼児教育無償化に向けた議論の進展等、歳出圧力は一層強まる見

込みである。2018年1月に公表された内閣府の中長期試算によると、社会保障関係費が高齢化要因や賃金・物価上昇に伴って増加することを想定したケースの場合、2018年から2027年の10年間で医療費および介護費は8～10兆円増加するとされている。

歳入については、景気拡大に伴う税収増と国債新規発行減の動きが進んでいるものの、歳出全体のうち税収と税外収入で賄えているのは約6割にとどまり、歳入全体の3割強を国債新規発行で補っている危機的な状態である。国債発行に頼る財政構造は、将来世代へ負担を先送りしているに過ぎず、償還されるまでに国家が負担する国債費の伸びは、2025年に社会保障関係費の伸びを上回るとされており、今後の金利動向によっては予断を許さない状況である。

Ⅱ. 財政改革に関する基本的考え方

1. PB黒字化達成は遅くとも2025年度までに道筋をつけることが不可欠

財政運営の基本方針として、わが国財政への国際的信認を失墜させないためにもまた、団塊の世代が後期高齢者に移行するまでに財政健全化の道筋を立てるためにも、遅くともPB黒字化を2025年度までに達成することが不可欠である。PB黒字化を実現し、中長期的には財政赤字そのものの縮減をめざした上で、債務残高対GDP比の引き下げを図るべきである。

内閣府が2018年1月に公表した「中長期の経済財政に関する試算」に基づき、PB黒字化のシミュレーションを実施したところ、政府が前提とする成長実現ケースでは、行政の効率化や社会保障制度改革を進めるとともに消費税率を12%まで引き上げることで、PB黒字化の目標年次を2022年度にすることが可能となる結果となった¹。ただし、計画策定にあたっては、成長実現ケースではなくベースラインケースを基本に堅実な議論を進めるべきであり、この前提に立てば、改革を進め、消費税率を12%まで引き上げても、2025年度のPB黒字化は実現できず、消費税率は10%台半ばまで再度、引き上げる必要がある。

財政健全化をめざす上で、増加する社会保障給付の安定財源確保や世代間格差の是正等、消費税の役割はますます高まっている。したがって、2022年度のPB黒字化を実現するためにも、まずは2019年10月の消費税率10%への引き上げを実施しなければならない。さらに、導入が予定されている軽減税率の撤廃や消費税率12%程度への引き上げを検討すべきである。

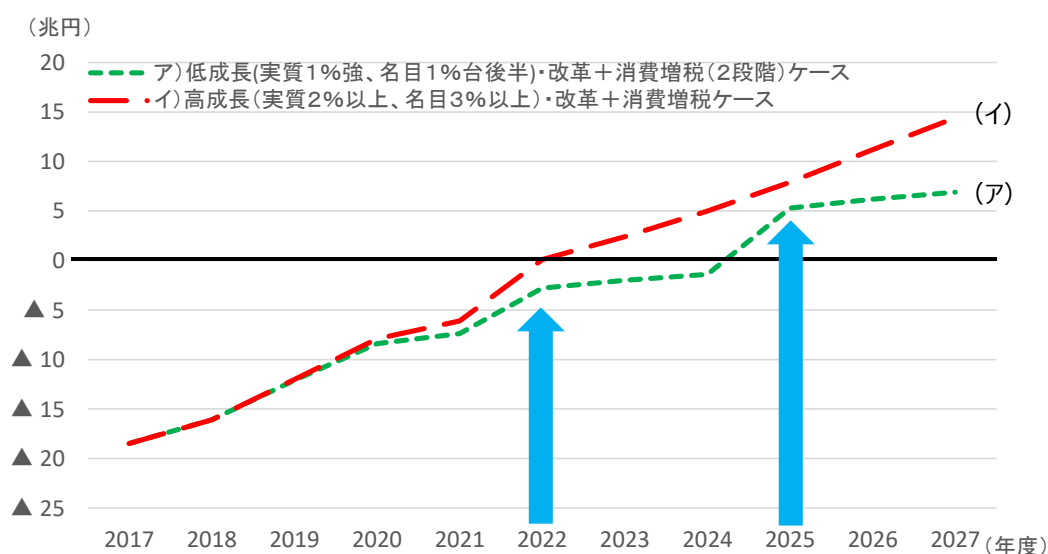
その上で、政治情勢や経済状況等によって、2025年度までのPB黒字化が危ぶま

¹ 2018年1月に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」を前提に、行政の効率化や社会保障改革、消費税率の引き上げに取り組んだ場合の財政再建のシミュレーションを実施。

れる場合には、消費税率のさらなる引き上げが必要となることから、将来的には、経済状況等を注視しつつ、国民の理解が得られるタイミングをしっかりと見極めたうえで、15%程度への引き上げを視野に入れるべきである²。

政府においては、2018年6月に定める目標年次を再度変更することのないよう、確実にPB黒字化達成に向けた取り組みを進めるとともに高成長を実現するための成長戦略を実行すべきである。その道筋となる新たな財政健全化計画は、経済状況に応じて短期的に財政出動することがあっても、中長期的には財政規律が緩まないシナリオにすべきである。

＜図＞PB黒字化に向けたシミュレーション



※消費税率については、(イ)のケースでは2022年に12%、(ア)のケースでは2022年に12%、2025年に15%へ引き上げる想定で試算を実施。

2. 「財政健全化基本法(仮称)」の制定で財政規律を保持すべき

この計画が中長期的にも財政規律が緩まないようにするために、政治的なコミットメントが必要であり、経済状況によって一時的な財政出動があったとしても、中長期的に財政健全化を着実に進めることは政府の責務である。そのためにも、法律をもって財政規律の保持を定めることは有意な方策であり、これまで当会が主張してきた通り、「財政健全化基本法(仮称)」を制定することが肝要である。法律の下、財政健全化目標を設定したうえで、それに基づく中期財政計画および単年度予算を編成し、目標と結果の乖離の管理・検証を国会お

² 当会では、従来より、2019年10月の10%への消費税率引き上げののち、将来的には15%まで引き上げるべきと主張してきた。低所得者対策としての軽減税率制度については、10%引き上げ時には導入せず、簡素な給付措置とすべきであると考えている(「2016年度税制改正に対する要望」(2015年9月)等)。

よび政府に義務付けることなどを検討すべきである³。

掲げた財政健全化目標を梃に、経済成長と財政健全化を両立させるためには、当会がこれまで主張してきたとおり、「成長戦略の実行による税収増」「歳入・歳出改革」が求められる。特に、歳出改革については、見える化を前提とし、徹底した無駄の削減、適正化を進め、P D C Aサイクルを確立することが重要である。また、歳出改革の中心となる社会保障制度改革においては、真に給付を必要とする人に対象を絞り込むこと、頑張った者が報われるようなインセンティブを付与する視点が不可欠である。

3. 経済界としての取り組み

経済界としても、女性、高齢者、および外国人をはじめとする多様な人材が活躍できるよう柔軟で働きやすい環境を整備し雇用拡大に寄与するとともに、人材投資の後押しによる生産性向上および現役世代の所得拡大、研究開発や設備投資を通じたイノベーション創出、魅力ある商品・サービスの提供等を通じ、中間層の活性化、ひいては経済成長の好循環に貢献していく。

また、健康寿命を延伸するためにも、従業員の健康投資を促す環境を整え、組織の生産性向上や活性化につなげる「健康経営」に積極的に取り組むとともに、生涯スポーツの振興などにも注力していく。

Ⅲ. 財政改革に向けた提言

財政改革を進めるにあたっては、歳出面の合理化・効率化の議論が中心となるため、国民の痛みを伴う内容が含まれることは避けられない。しかしながら、財政改革の検討および実施は、わが国の社会・経済環境にふさわしい基盤制度を構築するものであり、財政健全化のみならず経済成長の実現に寄与する側面も大きい。政府は、国民の理解を得ながら、社会保障制度改革と行財政改革をしっかりと断行する必要がある。

1. 社会保障制度改革

政府は、2016年度から2018年度までの3年間でPB黒字化に向けた改革集中期間として位置づけ、社会保障関係費の実質的な増加を1.5兆円に抑える目安を掲げている。2018年度の予算ベースではこの目安を達成できる見込みであ

³ 当会は、「日本経済再生(経済財政運営・成長戦略)に関する提言」(2013年4月)、『『財政健全化計画』に対する意見』(2015年5月)等において、「財政健全化基本法(仮称)」の制定を提言している。

るものの、現時点では、2019年度以降の目安は掲げられていない。社会保障関係費の増大に歯止めをかける意味でも、一定の抑制目標を設定する意義は大きく、遅くとも2025年度までにPB黒字化を実現するためにも、2019年度以降の年間の社会保障関係費の実質的な増加を3,000億円増に抑えるといった、これまでより厳しい目安を掲げるべきである。

さらに、社会保障制度改革に際して重要なのは、どのような原則により、改革を進めるかである。わが国の経済社会の構造やその課題、および社会保障制度の持続可能性を鑑みるならば、「真に必要な人へ適切な給付を行う仕組み」「全世代が広く公平に負担する制度への柔軟な見直し」「効率化・最適化につながる機能分化、資源の最適配分」「支え手を増やすインセンティブ」の4点に集約されるものと考える。以下では、この4つの原則に基づき、PB黒字化を実現するための改革の方向性と提言について示すこととする。

(1) 真に必要な人へ適切な給付を行う仕組みへ（給付の観点）

厳しい財政事情の下、格差拡大や中間層の剥落などに配慮しながら、公的扶助などを含む社会保障給付費の抑制を進めていかなければならない。真に必要なとする人へ適切な給付を行い、その給付対象者や給付方法等が適正であるかを定期的にチェック、フォローする仕組みへと転換することで、過剰な給付を抑えるとともに、世代内および世代間の不公平感の軽減を図るべきである。

幼児教育・保育の無償化等については、子育て・教育にかかる費用が少子化の原因のひとつとされている点や、社会の担い手として期待される子どもたちの人格形成、教育の基礎の構築、および将来の所得向上につながるといった点で、当会としても、その重要性を認識している。ただし、無償化にかかる財源に限りがある以上、子育て世帯への支援にあたっては、世代内公平に配慮しつつ、その給付が将来わが国の経済活力の向上にどれだけ寄与するのかといった給付対効果を意識した制度とすることが重要である。

【要望項目】

①高所得者の老齢基礎年金の一部または全額の支給廃止

- ▶年金制度の持続可能性の観点から、年金以外の所得が一定以上の高齢者については、その額に応じて、老齢基礎年金の支給額を逡減、廃止すべきである。

②幼児教育無償化に所得制限を導入すべき

- ▶幼児教育は高等教育と比べて、全員に共通の質の高い教育を施す意義は大きい。しかし、認可保育所の基準月額利用料が世帯収入に応じて異なる点で、一律の無償化により受けられる恩恵が高所得者ほど有利となる逆進性の問題があるため、保育の必要性和公平性の観点から、幼児教育の無償化には所得制限を設けるべきである。

③意欲と能力に応じた高等教育無償化の実施

- ▶ 高等教育への投資により、能力向上、将来の所得の増加、ひいては格差固定の解消につながるが、この効果を期待できるかどうかは、本人に大学等への進学意欲やそれに見合った能力があるかどうかによるところが大きい。給付対効果の観点から、また、本人の自由な意思を尊重する観点からも、バラマキとならないよう、意欲と能力に応じた制度設計とすべきである。

④児童手当の所得判定基準の見直しおよび特例給付の廃止

- ▶ 共働き世帯数の増加など、1972年の制度創設時からの状況変化を考慮し、世帯合算の所得で児童手当の支給額を判断する仕組みへと変えるべきである。また、全世代型社会保障を効果的かつ効率的に実現するためにも、所得制限を超えても実施されている特例給付は廃止すべきである。

⑤生活保護等公的扶助のモニタリングの確実な実施と制度の適正化

- ▶ 生活保護費等の受給者に対して定期的なモニタリングを確実に実施し、制度が真に必要な人に活用されるよう適正化をはかるべきである。これにより、いわゆる貧困ビジネスの防止や国民の不公平感の解消、および受給者の立ち直り支援につなげるべきである。

(2) 全世代が広く公平に負担する制度への柔軟な見直し（負担の観点）

現在、医療費や介護費の自己負担比率は年齢等に応じて異なるが、誰でも必要な時に必要な医療・介護サービスを受けられるわが国の国民皆保険制度は、本来共助をベースとした「保険」であることから、全世代が広く公平に保険料を負担し、公平に恩恵を受けられる制度とすべきである。

また、国民皆保険制度を持続可能とするためにも、①保険適用サービスの自己負担割合について、低所得者に一定の配慮をしつつも、原則、高齢者や未就学児を含む全世代の医療費の自己負担に差をつけず、②社会保障給付に要する公費負担は消費税収を主な財源としつつも、今後の給付額の増大に備えて、全世代が広く公平に負担を分かち合う安定財源を確保すべきである。

【要望項目】

①高齢者、未就学児を含む全世代の医療費自己負担を3割に引き上げ

- ▶ 生活保護世帯や住民税非課税世帯など低所得者については、一定の配慮をしつつも、公平性の観点から高齢者のみならず未就学児を含む医療費の自己負担割合を一律3割とすべきである。

②要介護度に応じた自己負担割合の段階的引き上げ

- ▶ 要介護度別に介護保険の支給限度額が定められているが、介護認定を受けながらも社会で活躍している方は増加している。この状況を踏まえ、要介護度の軽い人ほど、自己負担割合を引き上げるべきである。

③受診時定額負担(500円)の実施

- ▶わが国では他の先進諸国に比べて外来受診1回あたりの費用が安く、ひとりあたりの受診回数が多い。不必要な受診を抑制し、医療保険制度の持続可能性を確保するためにも、受診時の定額負担制度を導入すべきである。

④低所得者の社会保険料の見直し

- ▶社会保険料は、所得が低いほど負担割合が高くなる逆進性の問題を抱えている。この逆進性の問題を是正し、社会保険料負担の公平性を図るためにも、低所得者については、社会保険料率の引き下げや保険料額の負担が軽減される措置などを講じるべきである。

(3) 制度全体の効率化・最適化につながる機能分化、資源の最適配分

社会保障制度改革を実現するには、現行制度の維持を前提とする改革だけではなく、制度全体の効率化および最適化を図らなければ、安心して暮らせる社会を持続させることはできない。

公的保障と民間保険との機能分化、患者の状態にふさわしい、より良質なサービスを受けられる医療機関とかかりつけ医との機能分化など、社会保障制度を支えるさまざまな機能の分化、資源の最適配分を柔軟に見直すべきである。人生の最終段階の医療のあり方についても、QOL（クオリティ・オブ・ライフ）の向上をめざすケアなど、現実にも目を向けた議論が行われる必要がある。機能分化、資源の最適配分にあたっては、見える化を進めた上で、原則、自助をベースに共助および公助を適切に組み合わせ、過剰なサービスを改める視点が欠かせない。

また、制度の効率化、最適化にあたり、財政の負担軽減と健康・医療分野のイノベーション創出を両立させる道も探らねばならない。例えば、薬価制度等の予見性や安定性を高めることにより、企業が革新的医薬品等の開発にチャレンジしやすくなり、資源の拡充のみならず、医療全体の進歩、新産業の創出、ひいては経済成長に結びつくことなどが期待される。

【要望項目】

①医療機能の分化・連携と介護への移行推進

- ▶急性期病院から回復期病院への転換や、かかりつけ医の普及促進を一層進めるべきである。その際、民間医療機関による自主的な機能転換を促すためにも、医療法人の法人税率の軽減措置などインセンティブを高める工夫もあわせて講じるべきである。また、近年の高齢多死社会の進行に伴う看取り等の需要増大を背景に、人生の最終段階においては、患者の意思尊重を基本に、患者の状態にふさわしいサービスを受けられるよう、医療機能の分化・連携を進めるべきである。

②質の高い介護サービスを維持するための混合介護制度の導入

- ▶高齢化の影響に伴い、今後の給付の伸び率が高くなる介護分野において、質の高い介護サービスを維持するためにも、自己負担を組み合わせた混合介護を認め、自由に利用料金の価格設定をできるようにすべきである。これにより、事業者の創意工夫を促し、サービスの多様化、介護人材の処遇改善等が期待できる。

③特定の高額治療に対する保険適用のあり方見直し

- ▶わが国では、先進医療技術の開発・普及への不断の努力により、世界屈指の医療環境が国民に提供されている一方で、医療の高度化などに伴い財政負担は増加している。民間保険の充実化が進んでいることも踏まえ、健康・医療分野のイノベーション創出と財政への負担軽減を両立していくためにも、特定の高額な技術や薬剤等については、公的保険の適用対象としないことや自己負担割合を3割超に引き上げることも含め、保険適用のあり方を柔軟に見直すべきである⁴。

④徹底したデジタル化の推進

- ▶マイナンバーカードを持つことのインセンティブを付与するなど、その普及率を高めるとともに、所得、資産、医療情報等のデータを活用できる環境整備を進めるべきである。特に、現行制度の資源の見える化が進めば、過剰なサービスの適正化を効果的に進めることが可能となるほか、膨大なデータベースの構築による医療全体のイノベーションも期待でき、治験コスト等の引き下げ、ひいては医療費総額の削減にも貢献できる。

(4) 社会保障制度の支え手を増やすインセンティブの付与

労働力不足をはじめとする社会を取り巻く環境が変わるなか、社会保障制度の支え手を増やすためにも、インセンティブが働く制度となるよう不断の見直しが不可欠である。例えば、個人が病気にならないよう自助努力を促すインセンティブや、高齢者が働くインセンティブなどを付与することが考えられる。これにより、健康で豊かな長寿社会が実現するとともに、高齢者の社会参加拡大、多様な働き方の進展にもつながり、社会保障支出の削減のみならず、社会全体の扶養力が高まり、経済活力の向上につなげることができる。

【要望項目】

①年金受給開始年齢の70歳以降の繰り下げ選択制の導入

- ▶年金受給開始年齢を基準の65歳以降に繰り下げの現行制度について、年齢に関わらず長く働くほど得をするインセンティブを付与し、柔軟で使いやすい制度とするため、①受給開始年齢の70歳以降への繰り下げ選択制の導入、②70歳以降に繰り下げた場合の増額率の引き上げ、③65歳以前に繰り上げた場合の減額率の引き上げをセットで取り組むべきである。企業も、高齢者の就業意欲向上や社会全体の扶養力向上等の観点から、働き続けられる環境整備を検討する必要がある。

⁴ 医療費の給付率は健康保険法附則第2条により定められており、自己負担割合を3割超とするには、法改正が必要となる。

②健康経営の推進、健康維持・増進への関心向上、予防医療の推進

➤医療費・介護費の削減に向けて、国民一人ひとりの自主的な健康維持・増進や予防医療の推進は欠かせない。企業としても、生涯スポーツの振興をはじめ、従業員の健康投資を促す環境を整え、組織の生産性向上や活性化につなげる「健康経営」に積極的に取り組み、健康寿命の延伸に貢献する必要がある。政府においても、健康経営の認知度向上や実践に向けたノウハウの提供等、さらなる普及・促進に取り組むべきである。

③ i D e C o (個人型確定拠出年金)等の制度を活用した私的年金の普及促進

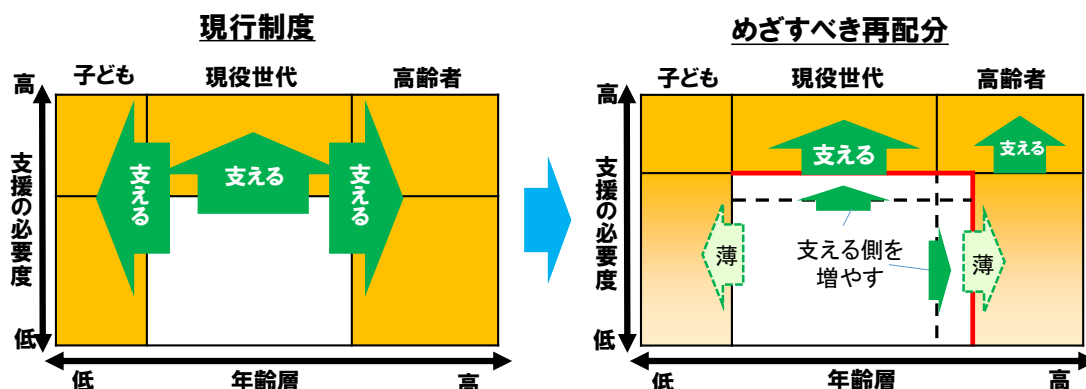
➤私的年金である i D e C o 等は、自助努力により個人の資産形成に資するものであると同時に、賦課方式の公的年金のスリム化につながるものであり、さらなる普及促進に力を入れるべきである。企業としても、企業型確定拠出年金(D C)の導入に向けた検討を進める必要があり、国民全体の投資教育に貢献する。

④低所得者の就労意欲を高める社会保険料負担軽減制度の導入

➤一定時間以上就労する低所得世帯への社会保険料負担に配慮し、一定の所得までは社会保険料相当分を税額控除する制度を導入すべきである(所得が少なく所得税が控除額に満たない人には現金を給付)。働くことへのインセンティブを与え、生活保護など社会保障に依存した方が有利というモラルハザードや“貧困のわな”を防止できるものとする。

上述の社会保障制度改革に取り組んだ結果、実現する再配分のイメージは以下の図のとおりである。支援の必要度の高い、いわゆる真に必要とする人へ適切な給付を行うイメージを色の濃淡で示している。また、雇用拡大および所得拡大を通じた中間層の底上げや高齢者の就労参加促進を通じて、社会全体の扶養力が高まる動きを、中央の長方形の面積拡大で表している。

<図 めざすべき再配分のイメージ>



2. 行財政改革

国民の痛みを伴う財政改革を進めるためには、行政組織のあり方の見直しや公的サービスの効率化といった行政改革への不断の取り組みが欠かせない。その際には、事業の選択および集中とエビデンスに基づくPDCAサイクルの確立を前提に、情報の見える化を進めることが重要である。その上で、公的サービスについては、広域化や民営化等の検討を進め、民間にできるところ、かつ民営化の効果が高い事業は民間に任せ、新たな産業・雇用を創出すべきである。

地方財政に目を移すと、財源の大宗を国からの地方交付税交付金等に依存しており、財政運営に対する国と自治体の責任体制が曖昧となっている点が課題である。また、老朽化が進む公共インフラについては、真に必要な事業を選別して取り組むとともに、今後、整備が予定されているインフラについても、将来の需要や税収等を生み出し成長に資する視点に立って、事業を検討すべきである。

【要望項目】

① PPP／PFI 等による民間活用の推進

▶ 効率的かつ効果的な社会資本整備の推進に向け、2017年6月に「PPP／PFI推進アクションプラン」が改定された。海外事例や国内のコンセッション事業等を参考に、事業者と自治体との対話を一層深め、リスク管理の徹底のみならず、PPP／PFI事業に参加するメリットを感じる優遇措置等を盛り込むことが、民間活用のさらなる推進につながる。

② 地方基金残高の見える化

▶ 地方交付税交付金を給付しながらも、地方の基金残高は増加している。ただし、自治体間での税源の偏在性なども鑑み、まずは、基金が必要な自治体とそうでない自治体の実態が見える化すべきである。そのため、「財政調整基金」および「特定目的基金」等を自治体間で比較できる形で実情を把握できるようにし、適正な基金額や制度設計のあり方の議論の基礎とすることが肝要である。

③ 徹底したデジタル化の推進

▶ マイナンバー制度の定着・活用やIT分野のクラウド化等により、行政機関同士の連携が進み、事務作業の面で行政コストを大きく下げることが期待できる。政府が2018年1月に策定した「デジタルガバメント実行計画」に基づき、強力に行政手続きの電子化等を推進すべきである。

IV. おわりに

政府は、社会保障の充実化および安定化とそのため安定財源の確保をめざす「社会保障と税の一体改革」の方針に基づき、社会保障制度改革に取り組んできた。また、マイナンバー制度の利用範囲の拡充およびPPP/PFIのさらなる活用推進といった行財政改革にも力を入れており、これらの改革の効果は徐々に表れてきている。

ただし、これまで2度にわたる消費税率引き上げ時期の延期や、PB黒字化目標年次の後ろ倒しなど、負担を将来世代へ先送りしている状態は依然として変わらない。国際社会・市場からの信認の意味でも、政府は中長期的な観点に立って、さらなる徹底した財政改革を断行する必要がある。

さらに、財政改革をより実効性のあるものとするためには、政府の取り組みだけではなく、国民一人ひとりがわが国の財政問題を正しく理解し、社会保障について意識を高めることが不可欠である。企業としても、健康経営の取り組みを進めるとともに、イノベーション創出、雇用拡大、所得拡大の面で成長戦略の実現に貢献していく。

繰り返しになるが、財政健全化と経済成長の両立のためには、今回の提言で示した財政改革だけではなく、税制改革をセットで取り組むことが重要である。いずれの改革も、社会経済が持続的に発展するために必要な経済活力を促す観点が包含されており、両輪で取り組むことにより、成長戦略の実現にもつながる。国会としても、経済社会構造の変化をふまえ、税や社会保険料といった総合的な負担のあり方や税源偏在の問題を抱える地方税制等について、さらなる議論を重ね、バランスのとれた財政健全化と経済成長の実現をめざし、適宜適切に提言活動を行っていく。

以 上