

財政再建に関する特命委員会
財政構造のあり方検討小委員会 中間報告書
～次世代との約束～

平成 30 年 3 月 29 日

安倍政権は、2016 年度～2018 年度の 3 年間を「経済・財政再生計画」の「集中改革期間」として、経済成長と財政再建を車の両輪に政策を実行してきたところである。本年は、同計画の中間評価の年であり、政府としても夏までにプライマリーバランス黒字化の達成時期と債務残高対 GDP 比の低減など新たな財政健全化目標を策定し、その裏付けとなる具体的かつ実効性ある計画を示すとしていることを踏まえ、本小委員会では、親会である「財政再建に関する特命委員会」の議論に資するよう、主として、今後の歳出面での取組について検討を進めてきた。

わが国財政は、債務残高が GDP の 2 倍程度に累積し、財政赤字という形で次世代に借金の付回しを行っている状況にある。長年にわたり、「受益」と「負担」のバランスが崩れ、「負担」を先送りしてきた結果がここにある。しかし、これ以上の負担の先送りは許されない。そして、将来世代の選択肢を我々が勝手に狭めることも許されない。

本小委員会の構成員は 30 代～50 代が中心であり、自分たちが決める未来に自らも責任を担っていく世代だからこそ、こうした厳しい現実を直視し、国民に対してこれから歩むべき道を示すべく、覚悟をもって真摯な議論を行った。

その道に決して近道はない。国民の皆さまにも、「公に任せること」と「自らができること」を改めて峻別して頂き、国民全体で、持続可能な社会を、子どもや孫の世代に責任をもって引き継いでいくため、不退転の覚悟で財政再建に取り組んでいく以外にない。これは、次世代との約束であり、国民一人ひとりと広く対話を重ねながら、国民とともに明日への道を切り拓いていきたい。

こうした想いに立ち、10 回にわたり有識者及び関係省庁からのヒアリング、委員間の議論を行い中間とりまとめを行ったので、以下のとおり報告する。

記

1. 財政再建の前提について

本小委員会では、2016 年度～2018 年度の 3 か年にわたる歳出改革に続く歳出改革に向け、経済・財政再生計画改革工程表を検証し、今後取り組むべき改革項目について検討を続けてきた。

同時に、歳出改革を検討する前提として、改めて①なぜ財政再建が必要なのか、②なぜ財政再建は累次にわたる取組にもかかわらず、実現していないのか、③諸外国での財政再建の成功事例の背景、などについても検討した。

(1) 何故、財政再建は必要か？

財政再建の必要性について、破綻リスクの回避という観点からは、その評価・見方は短期的には様々である。その一方で財政再建を通じて財政の対応力を早急に回復させる必要がある点については見解が一致した。

すなわち、高齢化のピークに向けて、社会保障費の増大は避けられない、既存インフラの老朽化への対応が必要になる、国際競争力維持のため教育や研究開発投資の必要性も高まる、更に、大規模な自然災害や国際的な経済金融危機等の外的ショックに対しても適切に対応しなければならない、そうした状況を踏まえ、国債の償還・利払いで政策的経費が圧迫される財政の現状を脱却し、財政余力・対応力を早急に向上させることが、国益実現の上で不可欠である。

併せて、将来不安が貯蓄率を押し上げ、消費や投資を抑制させる傾向が見られ、景気を下支えし、持続的な経済成長を実現する上で、財政再建、中でも社会保障の持続可能性の確保が重要である点についても留意が必要である。

(2) 円滑な財政再建に向けて

その上で、財政再建を円滑に成功させるためには、以下のような条件が満たされる必要があるとの認識で一致した。

- ① 経済再生と財政再建を一体的に進める必要がある。特に、財政構造改革の推進に関する特別措置法の制定・凍結の過程などを踏まえると、経済が成長軌道にあることは、財政再建を進める上で重要である。
- ② 財政再建には、国民の理解と協力を得つつ、経済成長、歳出改革、歳入改革の三つをバランスよく実現することが重要である。
- ③ 歳出改革については、受益と負担のバランスを改善し、限られた資源を賢く使うなど、地道な改革努力を積み重ねていくことが重要である。
- ④ 歳入改革を進めるにあたっては、同時に景気への影響に十分留意する必要がある。

2. 財政再建に向けた道筋 ～経済成長、歳出改革、歳入改革～

(1) 消費税引上げへの万全の備え

以上の点を踏まえつつ、今後の財政再建の道筋を展望すると、最初の大きな挑戦は来年10月の消費税引上げであり、引上げを予定通り、そして円滑に実施できる経済環境を整備する努力をしなければならない。その際、現下の大規模な金融緩和状況にもかかわらず、積極的な投資に踏み込まず、巨大な内部留保、特に巨額な現預金を抱え続ける民間の状況を政策的に改善することが何よりも大切である。

(2) 歳出改革努力の継続

そうした努力と並行しつつ、財政再建に不可欠な当面の歳出改革については、

この6年間にわたる安倍政権の歳出改革の基調を維持・継続し、市場に対し財政再建に向けた政治の確固たるコミットメントを明確にしておく必要がある。このため、2019年度予算編成からの3年間の取組を「改革加速期間」として、下記3. に提示する改革項目を含む新たな「経済・財政再生計画」を示すとともに、同期間における進捗状況を評価し、その結果に基づき、更なる取組を積み増す中長期的な道筋を描くべきである。

(3) 中長期的な歳入改革の重要性

また、将来的には、今後も増え続ける歳出要請に適切に対応するため、歳出改革を進めつつ、骨太な歳入改革も果敢に進める必要があり、早急に議論を開始すべきである。

なお、昨年末の2兆円パッケージや税制改正では、少子化対策のための消費税率引上げ分の活用、高次元な観光対策のための国際観光旅客税の新設、森林整備のための森林環境税の創設などが決定している。これは、真に必要な財政需要の増加に対応するための歳入改革努力を通じたペイ・アズ・ユー・ゴー（施策の導入・拡充を行う際は、それに見合う安定的な財源確保を原則とすること）ともいえ、今後歳出改革を進める中で一定程度尊重されるべきである。

3. 分野毎の歳出改革について

歳出改革においては、聖域を設けることなく、すべての分野における取組が必要であるが、その中でも特に、今回は、社会保障、社会資本整備、文教、防衛、地方財政の各分野において、集中的な検討を行った。

各歳出分野毎に、数字ありきではなく、人生100年時代の到来、AI活用など新たな社会変革による生産性向上の可能性、厳しさを増す安全保障環境への対応、欧米諸国、中国やインド等との間での国際競争力の確保など様々な要素を勘案しつつ、具体的な改革項目を積み上げた結果、以下のとおりとなった。

(1) 社会保障

2022年には団塊の世代が後期高齢者となり始め、2050年代には人口の約4分の1が75歳以上となるなど、超高齢化が進展する。しかし、悲観する必要はない。我が国は、世界に誇るべき「健康長寿社会」を作り上げたのであり、今後の「人生100年時代」の先頭を走っている。その要因の一つは、世界に冠たる「国民皆保険」の下、良質な社会保障を提供してきたことである。

課題は、年間80万人規模で「支え手」となる世代が減少する厳しい状況の中で、大切な「国民皆保険」を次世代に引き渡さなければならないことである。同時に、従来想定されなかったような医療技術の高度化も進んでおり、制度改革に向けた継続的な取組が必要である。そのため、①医薬品や医療技術の保険収載ルールの見直し、②収載された医薬品等に対する給付範囲の見直し③超高額医療への高額療養費の適用のあり方、といった観点から、自助・共助の役割

分担を正面から議論する必要がある。その際、国際競争力の維持等の観点から技術進歩によるイノベーションを適切に評価し、推進する視点も重要である。また、医療・介護の提供主体である地方自治体の役割を再認識することも不可欠である。

こうした認識に立ち、以下の改革項目について検討し、実現の工程を具体的に定め、着実に成果を挙げていくことが不可欠である。

①「人生 100 年時代」に相応しい社会保障制度の構築

- ・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により、働くほど年金が増える公的年金制度を整備する。
- ・改革工程表で示されている「所得のみならず資産を勘案して負担を求める仕組みの適用拡大」について検討を加速化し、高齢者の就労や所得、資産の保有状況を適切に評価しつつ、高齢者医療制度や介護制度において、「能力」に応じた負担を求めることを検討する。
- ・年金受給者の就労が増加する時代を迎える中で、医療・介護における「現役並み所得」の判断基準のあり方、特に、「世帯内の被保険者全員の収入合計 520 万円」について現役世代との均衡の観点から見直しを行う。
- ・人生の最終段階における医療のあり方を検討する。

②現役世代への支援強化

- ・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の実現に向けた検討を行う。
- ・子育て環境や就労環境の変化を踏まえ、安定財源を確保しながら、現役世代の子育てや教育、学び直し等に対する支援を強化する。

③国民皆保険を持続可能とするための取組

- ・経済成長や人口動態を踏まえた被保険者の負担能力に応じて、患者への給付率の調整（定率・定額負担、負担上限、免責等）をルールに基づき定期的に行う仕組みを導入する。
- ・改革工程表において「医療保険における後期高齢者の窓口負担のあり方について、検討・結論」とされているが、団塊の世代がいよいよ後期高齢者に移行する中で、2割への引上げについて早急に結論を得る。
- ・介護保険の給付範囲を見直す。

④自助と共助の役割分担の再構築

- ・公的保険の適用のあり方の見直し
 - －すべての新規医薬品を自動的に保険適用する仕組みを見直す（新規医薬品の収載を予算統制する仕組み（毎年度財源枠を予め定めるペイ・アズ・ユー・ゴー）の導入）。
 - －新規医薬品の薬価算定方式について一層の明確化を進めるとともに、薬剤費への影響について PDCA を回せる仕組みとする。
 - －医療技術についても、経済性を踏まえて保険適用するとともに保険外併

用療養を柔軟活用する。

- －超高額医療に係る高額療養費の負担上限のあり方を見直す。
- －高額医療機器の配置規制を導入する。
- －増分費用効果比（ICER）の活用も含め¹、医療技術評価（HTA）²のあり方について調査・研究・検討を推進するとともに、そのための人材を育成する。
- ・小さなリスクは自助により対応
 - －公平な仕組みとなるよう湿布薬や風邪薬など OTC 類似薬³を保険給付外化、あるいは給付率の柔軟化を図る。
 - －かかりつけ医の普及、病院・診療所の連携強化等を進めるとともに、外来受診時の定額負担を導入する。

⑤効率的な医療提供体制に向けた都道府県の取組を支援

- ・高齢者の医療の確保に関する法律第 14 条に基づく地域独自の診療報酬について、今後発出される予定の運用の考え方を踏まえ、医療費目標が達成できない場合の単価引下げ、病床の削減が進まない場合の点数引下げ等、都道府県の判断に資する具体的メニューを早期に示して活用を図る
- ・法定外繰り入れの解消など先進事例（奈良方式）を後押しするとともに横展開を図る。
- ・予防・健康づくりに対応するため、医療・介護制度において、科学的根拠に基づき施策を重点化しつつ、予防・健康づくりに頑張った者が報われる制度を整備する。

⑥医療・介護の質及び生産性の向上

- ・介護の経営の大規模化・協働化により人材や資源を有効に活用する。
- ・高額薬剤類似の医療技術版最適使用ガイドラインを策定する。

（２）その他の一般歳出

① 社会資本整備

社会資本整備については、災害対応力の強化や潜在成長率の向上などストック効果の高い事業への重点化を進めてきているが、GDP ギャップが解消され、社会資本整備の効率の低下等も認められる中であっても、引き続き経済成長に資する社会資本整備ができるよう、一層のワイズスペンディングの強化が求められている。

¹ ICER(Incremental Cost Efficiency Ratio 増分費用効果比)とは、医療技術の費用対効果評価において用いられる尺度であり、比較対象となる技術(既存の治療など)と比較して、費用と効果がそれぞれどの程度増加したのかという比率より表される。既存の医療技術より1単位治療の効果を増やすために、どの程度追加的な費用がかかっているかを示す。

² HTA(Health Technology Assessment 医療技術評価)とは、おおむね、医療技術に関して、医学的・社会的・経済的・倫理的な意義について研究を行う分野などとされる。

³ OTC(Over-the-counter)医薬品とは、医師の処方が必要な医療用医薬品とは異なり、薬局などにおいて購入することができる医薬品(一般用医薬品)のことをいう。

このため、インフラの長寿命化等の取組を加速化しつつ既存ストックを有効に活用するとともに、時代のニーズにあわせた緊要性の確保や厳格な費用対効果判断に基づき、ストック効果の高い事業への重点化を徹底していく必要がある。

また、投資効率の最大化という観点から、PPP/PFI等の推進、新技術の活用を図ることにより、建設・維持管理コストを大幅に削減する必要がある。

こうした点を踏まえ、以下のような改革努力を継続する必要がある。

- ・ストック効果の高い事業への重点化
 - －費用便益分析(B/C)を透明化し、ストック効果の高い事業に重点化する。
 - －ストック効果が高く採算性も確実と見込まれるプロジェクトには、財政投融資の適切な活用も検討する。
 - －既存インフラ有効活用やソフト対策により、ストック効果を最大化する。
- ・PPP/PFI等の推進
 - －民間の資金・ノウハウを最大限活用し、経済再生のためのインフラのポテンシャルを最大化するとともに、公的負担の最小化を図る。
 - －赤字空港の経営自立化を目指し、運営権対価の最大化を図りつつ、地方管理空港を含め、原則として全ての空港においてコンセッションを導入し、財政健全化につなげる。
 - －各自治体の上下水道事業の経営状況の地域差を「見える化」し、広域化・共同化、コンセッション、ICT活用等の先進的な取組を横展開する。
- ・新技術の活用による公共事業のコスト削減
 - －i-Constructionを推進し、2025年度までの建設現場の生産性2割向上を目指し、機械経費値下げによるトータルコスト節減等を実現する。
 - －先端技術の現場実証・実装を通じ、IoT、ロボット、AI等の新技術活用によりコストを大幅に縮減する。
- ・インフラの長寿命化・統廃合の推進
 - －予防保全の徹底によりインフラを長寿命化し、効率的・効果的に老朽化に対応する。
 - －国・地方の長寿命化の取組状況を、将来コストを含め「見える化」するとともに、好事例と問題事例の整理・横展開をし、実効性を向上させる。
 - －各地方の実情に応じたコンパクト・プラス・ネットワークの考え方に基づき公共施設の統廃合を推進する。

② 文教

少子化の進展を踏まえ、将来世代に教育費負担を実質的に先送ることなく、教育・研究の質を高めていく必要があることや、教育費の負担軽減によって大学改革や学生の勉強意欲を阻害することは、厳に避けるべきであることについて、基本的な方向性が一致した。また、多様なキャリアパスが求められている中で、一律に大学に進学すべきであるというようなメッセージを与えることがないよう、十分に留意する必要があるとの意見も共有された。

こうした点を踏まえ、大学等への補助については、的確なアウトカム目標の設定、厳格な教育・研究成果の評価・反映により、大学改革に向けたイン

センティブを高めるべきである。

他方、学生への就学支援においては、教育の質が保証され、社会のニーズがある大学等を対象に、真に支援が必要な学生に支援を重点化・効率化するとともに、学生の意欲、能力、教育成果等を問うことで、効果的な支援としなければならない。特に、私立大学の4割が定員割れとなっている中で、間違っても、大幅に定員を割るなど、経営に問題がある大学等の支援・救済とならないよう留意する必要がある。

なお、所得連動型の奨学金について、制度の安定的・持続的運営を確保するため、低所得者以外への拡充は、格差拡大に繋がるおそれ、運営・執行上の負担や、定員割れ大学等のモラル・ハザード等の問題も踏まえ、慎重に検討すべきである。

こうした点を踏まえ、以下のような改革努力を継続する必要がある。

- ・ 大学評価の抜本的見直し
 - － 複数併存・重複する大学評価制度について統合を図るとともに、評価者が大学関係者による「身内評価」となっている現状を改革し、厳格な第三者評価を実施する。
 - － 大学評価について、相対評価に改めるとともに、メリハリの利いた評価とする。
- ・ 大学改革のインセンティブ強化に向けた国立大学法人運営費交付金等や私学助成の見直し
 - － 国立大学運営費交付金等について、大学評価の厳格化を含めたPDCAサイクルの確立、学内配分や用途等の「見える化」、戦略的な配分割合の増加を進める。
 - － 私学助成について、教育の質に応じたメリハリ付け、教育の質が確保されず定員割れとなっている大学や赤字経営の大学等への助成停止等も含めた減額の強化を図る。
 - － 諸外国の有力大学と比較して、低水準となっている産学連携の促進、国からの資金のみに依存しない財務構造への転換、旧態依然とした大学のガバナンス構造の変革、大学改革が進まない大学の退出等を進める。
- ・ 学生への就学支援（奨学金・授業料減免等）の重点化・効率化等
 - － 大学生等の就学支援について、所得制限の厳格化や資産要件の導入、学生の意欲・能力の確認、教育の質の確保、学修成果の厳格な管理・評価（出口管理の厳格化）、経営・財務情報の開示（評価結果を含む）、不正受給対策を行う。
 - － 大学院生等への支援について、就職を含めた教育・研究の成果確認、産業界との連携促進を進める。

③ 防衛

昨今の安全保障環境の厳しさを踏まえれば防衛力の充実強化は不可欠であり、財政健全化との両立を図るため、防衛予算の更なる効率化を進める必要がある。

特に、防衛装備品の高コスト構造は、防衛省自らも認めるように、納税者の視点からも防衛力充実の観点からも問題である。本小委員会においても、

国内産業の保護よりも、海外に出て勝ち残るとともに我が国の経済成長に資するような防衛産業を育成すべきとの強い意見が共有されたところであり、価格競争力の強化を通じた国内防衛産業の強靱化のため、装備品単価の抑制など調達改革の推進が急務である。また、新規後年度負担の増加によって歳出化経費が積み上がることで、訓練等の経費が圧迫されることは避ける必要があり、新規後年度負担の適切な管理が必要である。

こうした点を踏まえ、以下のとおり、引き続き、防衛装備品の調達における更なる改革を推進していくべきである。

- ・ 装備品の調達契約の改善により高コスト構造を是正する。
- ・ まとめ買い、民生品利用等により調達手法を工夫する。
- ・ 再編や統合等を通じて防衛産業を強靱化する。

(3) 地方財政

地方の歳出は、国・地方の歳出の6割強を占めており、地方の財政効率化は極めて重要である。このため、地方創生の推進や東京一極集中を是正し人・モノ・金の流れを東京から地方へ向かわせる等の観点を踏まえつつ、持続可能な地方財政制度を次世代に引き継ぐべく、行政サービスの重点化・効率化と財政資金の効率的配分を図る必要がある。その際、地方財政の「見える化」を推進しつつ、自治体自らが歳出効率化に取り組むことを促す仕組みの導入や、偏在性が小さい安定的な地方税体系の構築を進める必要がある。

① トップランナー方式の拡充を含む業務改革の推進

- ・ 地方歳出の「見える化」を推進しつつ、自治体クラウドの一層の推進、トップランナー方式の拡充や同規模の類似団体における経費水準の比較、先進・優良事例の横展開等を通じた業務改革の推進及び地方歳出の効率化を図る。
- ・ これらの取組の成果を、地方財政計画及び基準財政需要額の算定基礎へ適切に反映するとともに、地方公共団体への更なるインセンティブの付与（交付税の配分等）を検討する。

② 広域連携等による地方財政の効率化

- ・ 人口減少を見据え、市町村間での行政サービスの広域連携を更に推進するとともに、既存の取組で市町村合併が進まなかった地域に関して更なる合併を推進する枠組みについても検討する。
- ・ 特に、上下水道事業について広域化のあり方を検討するとともに、上水道と下水道の縦割りをなくすため、共同化を推進する。
- ・ 公共施設等総合管理計画の充実や個別施設計画の策定等を通じて、公共施設等の維持管理費等の「見える化」を進めるとともに、集約化・複合化等を加速する。

③ 地方税改革の推進

- ・ 都市部への偏在性が強い地方法人課税（法人住民税及び法人事業税）につ

いて、偏在是正のための新たな措置を検討する。

4. 終わりに

我が党が政権に復帰して5年、財政健全化を着実に進める中で、アベノミクスにより、日本経済の停滞は打破され、プラス成長へと大きく転換してきた。名目GDPは過去最高、企業収益も過去最高水準を記録、雇用状況も改善している。

こうした成果とともに、私たちは「人生100年時代」を見据えた「人づくり革命」の断行と同時に、財政健全化の旗を明確に掲げつつ、プライマリーバランス黒字化を目指すという目標をしっかりと堅持することを国民に約束している。

今年生まれた子供が100歳を迎えても、そしてその先も、誰もが安心して生き生きと活躍する社会を築いていくためには、未来を担う子供たちに、財政赤字という形で負担を押し付けている状況は改善すべきである。

責任政党として、未来を見据え、日本の社会に持続可能性を持たせ、誇り高く豊かな社会を次世代に引き継いでいくため、経済再生と両立しつつ、財政健全化に向けて覚悟をもって臨んでいく。

本小委員会は、この覚悟を胸に次世代との約束を果たすため、聖域なく引き続き議論を続けていく。

(以上)