

財政健全化に向けた基本的考え方（概要）

平成25年5月27日
財政制度等審議会

I. 財政運営のあり方

1. バブル崩壊後の経済低迷を超えて

「バブル経済」の崩壊以降の長期にわたる経済低迷

- 足元の名目GDPはバブル崩壊後の水準を下回る状況。
- 消費者物価指数(CPI)は、1999年からほぼ一貫して下落。
- 民間部門に余剰資金が生じ、長期金利は低位安定。

⇒政府は「3本の矢」を一体的かつ強力に実行



足元に見え始めた経済の明るい兆しを定着し、持続的な経済成長につなげていくために、成長戦略はもちろん、財政健全化が必要。

- 「一の矢」「二の矢」により、財政健全化の必要性はさらに高まっている。
- 「成長戦略」により、日本経済の体質を構造的に改善すべき。

3. なぜ財政健全化が必要なのか

(1) 財政健全化は持続的な経済成長の基盤

- 財政健全化を着実に進めることは、国民の将来不安を軽減し、消費拡大を通じて経済成長を促す
- 財政健全化は金利上昇を抑制し、企業投資の活発化等を通じて持続的な経済成長を可能とする。
- 仮に、実体経済から乖離して国債金利が上昇する事態となれば、企業や家計の資金調達コストを押し上げるとともに、金融システムの動揺を通じて計り知れない悪影響。



- 財政健全化は持続的な経済成長の基盤。
- 国内経済の閉塞感を打開するためには、財政健全化取組を着実に進めることが不可欠。

具体的事例 ～欧州債務危機の展開～

GIIPS諸国(ギリシャ・アイルランド・イタリア・ポルトガル・スペイン)では、

- 財政に対する市場の懸念が顕在化(国債金利の急上昇)。
- いずれの国も、依然として著しい経済の低迷。
- 年金・医療の大幅給付カットや負担増など国民生活にも大きな影響。

2. 日本財政の現状

- 国の一般会計の歳出の半分近く、40兆円超の収入を借金に頼るという異常な財政構造が常態化。
- 急速な高齢化の進行に伴う社会保障給付費の急増等により、歳出と税収のかい離の度合いが年々深刻化。
- 一般政府債務残高は名目GDP比214%(2012年末)と国際的にも際立って高い水準。



- 債務残高対名目GDP比が、将来にわたり上昇し続ければ、財政破綻。
- 財政健全化に向けた取組は、その進捗が遅れば遅れるほど、後でより極端な政策対応が必要となるのであり、一刻も早く確実に財政健全化の取組を進めることが求められる。

(2) 国債市場の環境変化

① 経済・社会構造の変化と国債市場

政府の財政運営は市場における国債の确实かつ円滑な消化が前提

これまでは...
●家計の潤沢な金融資産
●企業部門の負債圧縮
を背景として極めて低金利で消化されてきた。

しかしながら
➡

●高齢化の進行による貯蓄率低下(家計金融資産の伸び悩み)
●経常収支黒字の減少
●金融取引のグローバル化(対外投資の自由度は高い)

⇒政府の債務増大を放置すれば、企業の資金調達を圧迫する恐れ。

仮に経常赤字になれば、国債消化を海外資金に依存する構造に。

国内の潤沢な民間資金の存在は国債の安定消化の十分条件ではない。
国債が市場から安全資産であると信認されることが、重要な条件。

② 日本銀行の「量的・質的金融緩和」の影響

- 大胆な金融緩和は、「共同声明」(1月22日)における財政健全化の取組が前提。
- 財政健全化の具体的な成果を上げていかなければ、市場の信認を失い(金利高騰)、金融緩和の効果を減殺しかねない。
- 金融緩和の出口におけるリスクにも十分留意すべき。
- 日銀の大量国債購入が財政ファイナンスとの疑念を招かないよう、市場の信認維持に努めるべき。

(1) 財政健全化目標と国際公約

財政健全化は長く取り組むべき課題。中長期の目標を立て、着実に実現していくことが重要。

→政府は、国・地方のプライマリーバランス(PB)について、

1. 平成27年度(2015年度)までに赤字の対GDP比を平成22年度(2010年度)の水準から半減し、
2. 平成32年度(2020年度)までに黒字化する

との財政健全化目標を掲げ、その実現を目指して取組を進めることとしている。

財政健全化目標に向けて着実に取組を進めることが、日本財政の持続可能性に対する国際的な信認の礎。この目標と整合的に毎年の予算編成を行い、目標達成に向けて引き続き取り組む必要。財政健全化目標の達成に向けては、しっかりと責任ある道筋を具体的に示していくことも重要である。

●まずは平成27年度(2015年度)の赤字半減目標を確実に達成することが不可欠

→社会保障・税一体改革の意義を国民に丁寧に説明し、改革を着実に実現する必要。

●今回の消費税率の引上げで財政健全化が成し遂げられるわけではない。赤字半減目標を達成した後も、平成32年度(2020年度)の黒字化目標達成に向けては、15兆円程度のプライマリーバランス収支改善が必要であり、更なる取組を進める必要がある。

(2) 財政健全化に向けて必要となる取組

① 経済成長は必要だが十分ではない

○経済成長は、雇用者報酬等の増加から税収増という形で財政健全化に貢献するとともに、公債残高対GDP比の安定のためにも持続的な経済成長が必要。

○しかし、経済成長のみで財政健全化を実現することはできないという点も十分に認識する必要。

- ・歳出規模に対する歳入規模が極めて小さい
- ・高齢化の進行に伴う社会保障費の自然増

⇒財政健全化を進めていく上で、歳出抑制や増税といった取組を避けて通ることはできない。また、持続的な経済成長のために、民間が自ら需要を創出するうえで障害となる規制・制度面の改革に重点的に取り組まなければならない。

② 財政健全化に向けた基本戦略

○財政健全化目標の達成に向けては、その前提となる社会保障・税一体改革を実現するとともに、PBを着実に改善していくべき。PB黒字化目標に向けて、今後の経済の変動に見合った収支改善を確実に図るためには、PB赤字を名目額の上でも経済規模との対比の上でも着実に解消していくという視点が必要。

○中期財政計画の策定に当たっては、具体的な数値や工程表を提示し、実現が十分に可能な経済の展望を適切に見通すべき。これにより、財政健全化の取組に対する信頼性が高まるとともに、国民へも分かりやすい説明を行うことができる。

○より高い経済成長率が実現した場合には、更なる財政収支の改善や健全化目標と整合的な範囲での重点的な政策実現が可能。

③ 毎年度の予算における取組

○各事務事業を必要性・効率性の観点から徹底的に見直し、経済成長の実現等の重要課題に重点化することが前提。各府省は政策立案・予算要求に際して、具体的な数値目標、目標実現の工程表を明示するとともに、目標の達成状況のフォローアップや要因分析などに務めるべき。

○新たに予算を伴う施策を実施しようとする場合には、見込まれる経費の額に見合う額の財源を安定的に確保し、財政収支の悪化を防ぐ必要。

○財政健全化目標は国・地方合算でPBを改善していくこととしており、その達成のためには、国・地方双方の努力と相互の協力が不可欠。地方歳出についても国の歳出の取組と基調を合わせるとともに、国・地方が相協力し、歩調を合わせて財政健全化目標達成に取り組むべき。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

1. 社会保障

(1) 総論

- 当面は社会保障・税一体改革の実現が課題。消費税率の引上げに国民の理解を得るには、消費増収分を目に見える実効的な社会保障改革につなげ、その成果を国民に還元する必要。一体改革に伴う公費追加の手法や優先順位付け等が厳しく検証されるべき。
- 社会保障・税一体改革を機に既往の取組を超えて社会保障の重点化・効率化の新たな制度改革に踏み込む必要。後発医薬品の使用促進など既往の重点化・効率化策については、より効果的な施策を模索しつつ、一体改革とは別に不断に取り組み、財政健全化に貢献。

(2) 社会保障・税一体改革における課題

- 医療・介護分野について、医療・介護サービスの提供体制改革を国保の保険者を都道府県とすることを始めとする医療・介護保険制度改革と一体的に推進しようとする国民会議の議論の整理を踏まえた改革の具現化を期待。
- 医療提供体制改革に関して、各地域が地域医療のビジョン等を策定すること、医療計画上の病床規制を新たな医療機能別とすることや都道府県を国保の保険者とする等の改革を実効あらしめる国民会議の提案について、検討が深まり早急に制度化されていくことを期待。
- 地域によって医療の実態は多様であるが、現行の診療報酬体系では、提供体制の改革に不可欠な地域ごとの対応は期待できず、医療機関の再編等を直接評価するにも馴染まない。消費増収分を活用するのであれば、効率的・効果的手法で国民に還元すべきであり、当面の公費追加の手法として診療報酬に代わる手法を検討すべき。いかなる手法を採るにせよ、各地域において地域医療のビジョン等が策定される前に公費追加がなされることは、公費の有効活用の観点から、あり得ない。
- 医療・介護保険制度改革に関して、国民会議は、高齢者医療・介護の自己負担等患者負担の見直しや後期高齢者支援金の負担に対する全面総報酬割などの重点化・効率化策を最終的な取りまとめでも方針として打ち出し、速やかな実現を図るべき。
- 上記全面総報酬割により不要となる公費分の財源の充当先は、限られた財政資金を効率的・効果的に用いる観点から決定されるべき。国保への優先投入との国民会議の提案も、国保の保険者を都道府県にすることや赤字構造との訣別を前提として次善の選択として是認可能。
- 医療・介護分野についてはネット1.6兆円弱程度の公費追加が計画されていたが、その見直しが課題。例えば、医療・介護サービス提供体制改革で予定されている▲0.7兆円程度の重点化・効率化効果が2015年度までに生ずることは見込み難く、これを財源として行われる公費追加は、重点化・効率化効果が発現し、定量的に見極めた上でなければ行うべきではない。そもそも過去の重点化・効率化の取組の検証が不十分。

(3) その他社会保障の重点化・効率化

- 後発医薬品の使用促進については、旧目標の未達成に対する真摯な反省と検証を行った上で、新目標達成には、諸外国の取組を参考に実効性ある具体的な手段が不可欠。最終的には使用数量100%を目指すべきであり、しかも可能な限り早期の達成が求められる。
- 医療分野ではICTの活用による保険者機能の強化等を通じた外来受診の適正化、介護分野では特養等の内部留保の活用等を図るべき。
- 生活保護については、生活扶助以外の扶助制度、各種加算制度の根本的なあり方などが今後の検討課題。
- 労働保険特別会計雇用保険勘定の財政に関しては、5兆円を超えている積立金の状況、諸外国の失業保険制度、負担者と受益者の対応関係などを踏まえつつ、国庫負担の引下げも含め、そのあり方について検討を行うべき。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

2. 地方財政

- 地方はプライマリーバランスが黒字で債務残高も安定しているのに対し、国は巨額のプライマリーバランス赤字を抱え債務残高は累増。地方交付税において各種加算により地方財政に対する補填が多額に行われていることがその一つの背景。
- このため、地方財政においては、財政健全化目標の達成に向け、国からの財政移転の増加や税源移譲に頼るのではなく、国と歩調を合わせて地方歳出の抑制と地方歳入の確保に取り組んでいく必要。
- 地方の一般財源総額について、前年度と実質的に同水準とする25年度予算編成の取組は、一般財源の対象となる地方歳出の抑制を図る観点からも、最低限の歯止めとして、これを継続していくことが求められる。
- リーマンショックに伴う著しい景気後退を受け異例の対応として実施された歳出特別枠や別枠加算は、平時の対応に戻すべく解消を図る必要。
- 地方公共団体の財政力格差の調整に当たっては、垂直的な財政調整に加え水平的な財政調整の仕組みを適切に組み合わせる視点が重要。地方法人特別税の見直しに当たっては、これに加え、景気回復に伴い地方税の税收格差が拡大する可能性があること等も踏まえ、検討を深める必要。

3. 社会資本整備

- 厳しい財政事情の下、国際競争力強化や地域活性化、大規模災害のリスク、人口減少・高齢化、ストック老朽化等の諸課題に応える必要。
 - ・ 国際競争力強化のためには、世界との物流・人流の円滑化が重要。ソフト施策を充実しつつ、ハード整備は投資効果の高いハブ空港・港湾の機能強化等に集中すべき。
 - ・ 低頻度大規模災害については、国家的リスクに対する総合的な危機管理能力の強化に取り組む中で、優先順位をつけて対策を講じるべき。ハード整備による対処の限界を踏まえ、ソフト施策に重点を置き、ハード整備はこれを補完して効果を高めるものを選択。
 - ・ 人口減少・高齢化など経済社会情勢の変化に対しては、都市機能の集約化など地域の実情に即した取組を推進すべき。また、地域活力向上のため、地域資源を活かしたソフト施策や、規制・税制等を含む総合的な施策を講じる中で、ハード整備は真に効果的な事業に重点化すべき。
- 以上の取組を通じ、限られた財政資源を活用して必要な社会資本の建設・維持管理に対応していく上で、最新技術やITを活用して社会資本のライフサイクルにわたる不断の効率化を追求する必要。
 - ・ 人口減少・高齢化など経済社会情勢の変化を見通し、維持管理・更新すべきストックの絞り込み、更新時のスペック合理化等を検討すべき。その上で必要とされたストックの維持管理・更新にあたっては、的確な長寿命化計画により、維持管理の効率化と更新需要の平準化を推進。更に、こうした適切なストック・マネジメントの基盤として、ITの活用によりストックのデータベースの整備を進める必要。
 - ・ 民間のノウハウを効率化につなげる官民連携を推進すべき。適切な受益者負担の更なる活用や、開発利益の還元のための手法も検討。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

4. 防衛

- 現下の安全保障環境を踏まえると、必要な防衛力を引き続き着実に整備する必要性がある。ただし、厳しい財政事情を考慮すれば、今般の防衛大綱や中期防衛力整備計画等の見直しにあたっては、限られた財源の中で防衛力の実質的向上を図ることにより、財政健全化目標に沿いながら取り組む必要。
- 調達改革については、装備品の開発・取得生産・維持管理・廃棄の各段階を通じ、防衛省においてプロジェクト管理の厳格化を進め、取得生産段階での予算超過や計画見直し、納期の遅れ等を防止することが不可欠。その際、民生汎用品の活用といった方策に加え、諸外国の事例を参考にしながらライフサイクルコスト管理を本格的に導入し、想定よりも上振れた際には徹底的に要因解析した上で対応策を早急に整備することが必要。
- 自衛官の階級・年齢構成等の適正化については、精強性を確保する観点や人的資源の有効活用を図る観点からも直ちに取り組むべき課題。自衛官の人生設計の観点も踏まえて早期退職や再就職支援の充実策を併せ講じることにより、円滑かつ着実に人事制度改革を進めていく必要。

5. 文教

- 教育予算については、こども一人当たりの公財政支出額はOECD諸国と比べて遜色なく、徒に予算増に走るのではなく、施策の明確な成果目標を定め、改善サイクルが働くようにすることが重要。
- 高校無償化制度に所得制限を導入する際には、学校運営に責任を持つ地方によるきめ細かい支援を可能とする観点等から、地方の役割を高める方向で制度の見直しを検討すべき。
- 低所得世帯の高校生に対する支援については、高等学校の進学率が98%となり、経済的理由による中退者は全国の高校生の0.03%（335万人中945人）に留まっており、地方による無利子奨学金等の支援とは別に国が別途給付型奨学金等の支援を行う必要性は見出し難い。むしろ、低所得世帯のこどもの小中学校段階からの学力向上など、教育の質向上に資する施策を検討すべき。