

論点整理・総論

～経済再生と財政健全化を両立する計画の策定に向けて～

平成 27 年 5 月 12 日

伊藤 元重
榊原 定征
高橋 進
新浪 剛史

1. 経済財政の現状と課題

安倍内閣による三本の矢の取組によって、「デフレ脱却・経済再生」と「財政健全化」は双方ともに大きく前進してきた。景気回復が雇用の増加や賃金上昇につながり、それが消費や投資の増加に結び付くという経済の「好循環」が着実に回り始めている。また、国と地方のPB赤字対GDP比はアベノミクスの下での税込増、消費税率の8%への引上げ、さらには歳出効率化の取組等を反映して、5年前に比べ半減(6.6%→3.3%)が見込まれるなど、財政状況も改善してきた。

他方、長期にわたり赤字が継続している我が国の財政とその大宗を占める社会保障制度が、現状のままでは立ち行かないことも明らかである。こうした状況を脱却し、社会保障制度を持続可能なものとし財政健全化を実現するためには、政府はもとより広く国民全体が参画する社会改革として、「経済・財政一体改革」を断行すること、具体的には「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の3本柱の改革を一体として推進し、安倍内閣のこれまでの取組を強化することが必要である。

2. 計画の基本的考え方

「経済再生なくして財政健全化なし」。これは、経済財政運営におけ

る安倍内閣の基本哲学であり、2020年度の財政健全化目標の達成に向けた今後5年間の計画の基本方針でもある。我々が目指すのは経済再生と財政健全化の二兎を得る道である。

経済と財政は相互に密接に関連している。したがって、財政健全化を目指す場合も、ひとり財政の改善のみを考えればよいというわけではない。両者の相互依存の関係を常に踏まえ、双方の一体的な再生を目指す「経済・財政一体改革」を不退転の決意で断行する必要がある。

このため、成長戦略の加速に向け、法人税改革、規制改革、官民ファンドや設備投資減税の利活用、TPP、対日直接投資等をさらに促進するとともに、健康産業、観光、農業、エネルギー等の成長産業化、さらには「ロボット革命」や人工知能やビッグデータ等を活用した「産業大変革」を具体化する。同時に、生産性を向上させる投資や女性、高齢者等の労働参加率の上昇などにより供給力の強化を実現する。さらに、企業の収益改善が雇用増加や賃金上昇に結び付き、それが消費や投資の拡大に結び付く「経済の好循環」を中小企業や地方の企業を含めさらに拡大・深化させていく。これらにより、実質2%程度、名目3%程度を上回る民需主導の経済成長と歳入増加を実現する。

こうした「デフレ脱却・経済再生」に向けた取組の強化と同時に、「歳出改革」、「歳入改革」においても、以下で示すように経済再生に寄与する改革とすることが極めて重要である。経済財政諮問会議において評価体制を構築し、「経済・財政一体改革」の進捗状況を検証する必要がある。

【歳出改革】

国と地方の歳出は様々な公共サービスを行うためのものであり、国民生活に密接に関わるものである。それにもかかわらず、これまでの歳出改革は国民の幅広い参加を求めるものでは必ずしもなかった。今回取り組もうとする歳出改革は「公共サービスのムダをなくし、質を改善する」ため、広く国民、企業、地方自治体等が自ら意欲を持って参加することを通

じて歳出を抑制する社会改革である。国、地方、民間が一体となって国民運動として以下の①～③に取り組む。

- ① 公共サービス(医療・介護、子育て等の社会保障サービスを含む(以下、同様))及びそれと密接にかかわる周辺サービスについて、民間企業等が公的主体と協力して担うことにより、選択肢を多様化するとともに、サービスを効率化する「公的部門の産業化」。
- ② 政府はもとより、国民、企業、自治体等が自らムダをなくし、公共サービスの質の向上に取り組む意欲を喚起する「インセンティブ改革」。
- ③ このような取組の基盤としての政策情報の開示と見える化、業務の簡素化・標準化、その横展開を進める「公共サービスのイノベーション」。

こうした取組により、公共サービスの質や水準を低下させることなく、また、経済を下押しすることなく公的支出の抑制を実現する。

このため、本計画(以下、「計画」と呼ぶ)決定後、速やかに改革工程、明確な成果指標(KPI:Key Performance Indicator)等を具体化する。

論点1 歳出改革の基本方針

- ・ 時間軸も含め、2020年度までの取組の基本方針、考え方を整理して書き込む必要があるのではないか。

【歳出改革のマクロ経済への影響】

歳出改革は、①公的部門の効率性向上、②公的ストック(社会資本、土地、情報等)や民間資金(内部留保等)の有効活用、③不足しつつある人材の最適配置を促すことなどにより、マクロ経済の供給面(潜在成長率)を強化し、需要面では、公共サービスと一体的に生み出される新たなサービスを創出することを通じて経済再生を強化する。

【歳入改革】

歳入面では、社会保障制度を維持するため、経済環境を整える中で、

消費税率の 10%への引上げを平成 29 年4月に実施する。それ以外の国民負担増(社会保険料を含む)は極力抑制する(特に低所得者等に配慮)。また、「歳入改革」として以下の取組を行い、「経済構造の高度化、高付加価値化」を進めること等を通じて新たな税収増を実現する。

- ① 今後、労働需給はさらにタイト化し、GDPギャップが急速になくなるとともに、デフレからの脱却が実現していくことが予想される。こうした状況は、企業にとっては新陳代謝を進めて高収益を実現する、個人にとっては成長分野や処遇のより良い仕事に移動する好機である。良好なマクロ経済環境を持続するとともに、企業の新陳代謝や労働の移動を円滑化する取組を強化することにより、企業収益と就業者の所得の増加を支え、税収の一層の伸びを実現する。
- ② 「公的部門の産業化」や「公共サービスのイノベーション」により、生産に占める企業等民間のシェアが向上し、課税ベースが拡大することで、新たな税収増に結び付く。
- ③ マイナンバーの活用等により税徴収の適正化を進める。
- ④ 関係機関からの納付金など税以外の歳入の伸びを確保する。

経済再生に寄与する観点から、現在進めている成長志向の法人税改革をできるだけ早期に完了する。また、女性の活躍推進・子ども子育て支援、格差の固定化防止等も含め、①低所得若年層・子育て世代の活力維持のための負担構造の見直し、②働き方・稼ぎ方への中立性・公平性の確保、③世代間・世代内の公平の確保等の観点から、経済社会の構造変化を踏まえた税制の構造的な見直しを計画期間中に行うこととし、具体的な制度設計の検討に速やかに着手する。

【資産、債務の圧縮】

国、地方が保有する資産(特別会計等を含む)の有効活用、計画的な売却等を進める。売却収入については、債務の償還又は震災復興等追加的に発生する歳出増加要因に有効に活用する。

3. 目標達成のシナリオと改革工程

【目標】

「経済・財政一体改革」を推進することにより、経済再生を進めるとともに、PB赤字のGDP比を縮小していく。これにより2020年度PB黒字化を実現する。また、債務残高のGDP比を中長期的に着実に引き下げていく。さらに、資産についてもできる限り圧縮し、そのGDP比を抑制する。

なお、2020年代以降も、人口減少・高齢化はさらに進展していくとみられることを踏まえ、2020年度以降も見据えた改革としていく。

【目標達成のシナリオ】

2020年度の財政健全化目標を堅持し、以下のシナリオの実現に向けて取り組む。

- ① 今回の「計画」は、策定段階においてデフレ脱却が視野に入り、経済再生に向けた進展がみられる点、PB赤字のGDP比半減が見込まれる点などで従来とは異なる。こうした初期条件を十分踏まえたシナリオとすることが重要である。
- ② 成長戦略を加速するとともに、「経済・財政一体改革」を推進することにより、医療・介護分野への投資やPPP/PFI等により民間投資を拡大し、公的部門を「成長の新たな軸」に育てること等により、経済再生をより確実なものとする。
- ③ 国民参加の社会改革である「経済・財政一体改革」は、制度改革等を通じて国民や企業等の意識、行動を変えることを通じて、歳出抑制と歳入増加を目指すものであり、長期的に大きな効果が期待される。ただし、効果が発揮されるまで一定の時間を要するとみられることから、2020年度までの計画期間中においては、歳出抑制効果の発現は控えめにみておく必要がある。

他方、「経済・財政一体改革」により、企業の新陳代謝や就業者の所得の向上が進むこと、企業など民間の生産に占めるシェアが高まることなど「経済構造の高度化、高付加価値化」により、歳入面で追加的効果が見込まれる。また、マイナンバーの活用による徴収の適正化や税外収入の確保等の効果も想定される。

これらの点、さらには、安倍内閣の下での3年間の歳出抑制の実績も踏まえ、歳出、歳入両面からの取組を明らかにする。

論点2 2020年度の財政健全化目標実現に向けたフレーム

論点2-1 フレームの考え方

- ・ PB赤字のGDP比の縮小ということだけでは歳出と歳入両面からの不確定要素が残る。毎年度の予算編成に結びつけるため国と地方の歳出額についての目安を設定することや、歳出、歳入両面からの取組の寄与の大きさを明らかにする必要があるのではないか。その際、幅を持って示すことが適当ではないか。

論点2-2 歳出改革の規模、歳入拡大効果

- ・ 経済再生及びムダがなく質の高い公共サービスの実現と整合的な歳出改革とするため、その内容と歳出抑制の規模はどうあるべきか。また、その根拠、背景の考え方についても記述すべきではないか。
- ・ 経済再生による税収増(PB赤字対GDP比1.4%、金額で7兆円)は「経済再生ケース」に全て反映されており、それ以上に歳入の増加を見込むことはできず、「経済再生ケース」でも残る1.6%(9.4兆円)のPB赤字の大部分を歳出改革で実現すべきとの指摘もある。
- ・ 歳出抑制は経済成長率や税収の伸びを下押しする効果があることに留意する必要があるのではないか。また、デフレ脱却を目指す中で、物価や賃金の上昇が見込まれることと、歳出改革の

方針との整合性を図る必要があるのではないか。

論点2-3 分野別の歳出改革

- ・ 社会保障、非社会保障、地方財政の3分野で、それぞれ歳出改革の方針を設定する必要があるのではないか。
- ・ これまで安倍内閣が進めてきた歳出改革の取組を継続・強化する必要がある。社会保障と地方財政は歳出改革の重点分野である。社会保障給付の効率化・適正化を歳出改革の柱とするべきであり、具体的には、その増加を高齢化要因の範囲内に抑制すべきではないか。また、社会保障以外の歳出については、人口減少等を踏まえ、増加を前提とすべきではなく、地方の歳出についても国の取組と歩調を合わせた取組が不可欠ではないか。

論点2-4 歳出改革の手法

- ・ 歳出にキャップをはめる形での歳出改革の取組では、関係者の意識や行動に変化をもたらすような制度・仕組みの改革につながらず、持続することもできないのではないか。また、経済を下押しすることとなるのではないか。国民参加・ボトムアップで取り組む個別の改革について、これまでの制度・仕組みを抜本的に改革するため、丁寧に具体的方針を決め、積み上げていくことが重要である。
- ・ 「公的部門の産業化」、「インセンティブの改革」、「公共サービスのイノベーション」によって、どの程度の歳出抑制効果があるのか示すべきではないか。

論点3 国と地方とのバランス

- ・ 地方財政は利払費を含む財政収支でみても、今後、黒字化していくことが想定される。より厳しい財政状況にある国とのバランスをどう考えるべきか、また、地方税の偏在是正の在り方、不

交付団体における税収増の位置付けはいかにあるべきか等についての議論を進めることが必要ではないか。

- ・ 地方においても国の取組と歩調を合わせた歳出改革のための具体的規律をどのように定めるか。

- ④ 追加的な歳出増加要因(子ども子育て・家族支援等)については、必要不可欠なものとするとともに、適切な安定財源を確保する。また、一定期間内の追加的な歳出増加要因(震災復興等)については、資産売却等を含めた財源を確保し、財政規律を堅持する。

【改革工程の明確化】

(1) 集中改革期間と中間評価

計画期間の当初3年間(2016～18年度)を「集中改革期間」と位置づけ、「経済・財政一体改革」を集中的に進める。その取組を毎年度の予算編成及び関係するすべての計画、基本方針、法案等に反映させる。

計画の中間時点(2018年度)において、目標に向けた進展状況を評価する。中間時点のメルクマール(デフレ脱却・経済再生の進展度、PB赤字のGDP比の改善度や、2018年度予算で達成すべき目安としての国・地方の歳出水準等)を定め、その達成状況を評価し、必要な場合は、「歳出、歳入の追加措置等」を検討し、2020年度の財政健全化目標を実現する。

論点4 中間時点のPB赤字のGDP比のメルクマール

- ・ 中間時点(2018年度)のメルクマールとして、PB赤字のGDP比1%前後を目指すべきではないか。

(2) 改革工程の具体化と各年度の予算編成

国民参加の社会改革である「経済・財政一体改革」は、制度改革等を通じて国民や企業等の意識、行動を変え、行財政を効率化していくことを目指すものであり、効果が発揮されるまで一定の時間を要する。これ

を踏まえ、「計画」決定後、速やかに改革工程、KPIを具体化するとともに、評価の仕組みを構築する。

各年度の予算編成過程において、改革工程に沿って各府省の予算に「公的部門の産業化」、「インセンティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」の考え方を踏まえた事項を最大限盛り込む。特に、改革初年度に当たる 2016 年度予算においては、診療報酬の改定を含め、制度改革等を大きく前進させる必要がある。

(3) 機動的対応

消費税率 10%への引上げに伴う需要変動が生じると見込まれる 2017 年度については、その時点の経済状況等を踏まえて、必要に応じ機動的に対応する。

(4) 評価体制

本計画に基づいて「経済・財政一体改革」が着実に進展しているかどうかをチェックするため、経済財政諮問会議に有識者議員を中心として専門調査会を創設し、民間投資や消費の拡大をはじめとするデフレ脱却・経済再生の進捗状況や各年度の改革工程の達成状況を厳格に評価する以下のような仕組みを設ける。

- ・ 今回取り組もうとする歳出改革に関連する予算について、各府省に対し、概算要求時に政策効果に関する定量的試算・エビデンスを提出することを義務付ける。また、これらの予算について、掲げたKPIとの関係において政策効果をフォローアップし、各府省に公表を義務付ける。
- ・ 国から地方への財政移転を伴う予算(補助金・交付金)について、予算の所管省は、自治体に対して施策に対応するパフォーマンス指標の設定を求める。専門調査会においては計画の中間時点(2018年度)において、評価を行い、その結果を予算に反映する。
- ・ 将来の経済財政の見通し(中長期試算)は、種々の不確実性を伴うため、定期的に試算を行い、検証する。

4. 歳出改革の主要課題

【公的部門の産業化】

企業やNPO等が国、地方自治体、医療機関等と連携しつつ公的部門への参画を飛躍的に進めることにより、民間の知恵・資金等を有効活用するとともに、公共サービスの効率化、質の向上を実現する。また、これまで十分に活用されていない公的ストック(社会資本、土地、情報等)を有効に活用する。さらに規制改革や公共サービス・公共データの見える化等により、新たな民間サービスの創出を促進する。

(1) 社会保障関連分野の産業化の推進

- ・ 企業等が医療機関・介護事業者、保険者、保育事業者等と連携して施設のマネジメントや新たなサービスの提供を拡大することを促進する。医療分野では、重症化を予防し、国民の健康を増進するとともに、生活習慣病等に係る医療費の伸びを縮減し、保険料及び自己負担・国庫負担の増加を抑制する。
- ・ 医療、介護と一体的に提供することが効果的な健康サービスや在宅医療・介護の拡大に対応した高齢者向け住宅、輸送サービス等のニーズに応じた新たなサービスの供給を拡大する。

(2) 多様な行政事務の外部委託、包括的民間委託等の推進

- ・ 市町村等で今も取組が遅れている分野(学校用務員、学校給食、公用車運転等)を中心に外部委託を加速する。さらに、これまで取組が進んでない、専門性は高いが定型的な業務(国保等の受付・交付、税関係補助事務等)について、官民が協力して、大胆に外部委託を拡大する。

(3) 民間資金・民間ノウハウの活用

- ・ 上下水道、公営住宅、空港等の社会資本整備・運営に関しては、例えば人口 20 万人以上の地方公共団体（広域自治体を含む）では、公費負担の抑制につながる場合にはPPP/PFIの導入を原則とすることなどにより、民間の知恵・資金の活用を大幅に拡大する。その状況を踏まえつつ、適用範囲を拡大していく。
- ・ PPP/PFIと通常の公共事業の税・財政措置上のイコールフットィングを徹底するとともに、自治体等に周知する。また、質の高いサービスを効率的に提供する優良事例を全国に横展開する。
- ・ 貧困・失業対策など社会保障関連分野において、官民連携によるソーシャル・インパクト・ボンド等の活用を拡大する。

(4) 公的ストックの有効活用

- ・ 既存ストックの再活用、施設の集約化・広域連携、売却等を進め、新たな土地購入費等を削減するとともに、企業等による新事業の展開を促進する。

(5) 官民のイコールフットィングの加速

- ・ 公的部門の産業化に必要な官民のイコールフットィングを全ての公共サービスにおいて徹底する観点から、規制改革、税・財政制度改革を加速する。

(6) オープンデータ化等を通じた新サービスの創造

- ・ 各府省、自治体ごとに、行政サービスのコスト情報、施設・設備の保有状況・維持管理経費、IT投資等のデータを誰もが活用できる形で公開し、PPP/PFIや公共データを活用した新たなサービスの創造を促進する。

【インセンティブ改革】

公共サービスのムダをなくし、質を改善していくためには、国民一人ひとり、企業、自治体等の意識や行動の変化を促す仕組みを構築し、全ての国民が参加する形で改革を進める必要がある。

しかし、これまでの行財政の仕組みには以下のような問題点がある。

- ・ 公共サービスは国民生活に密接に関わるものであるにもかかわらず、これまでの改革は、広く国民全体が参画する社会改革として位置づけられず、国民に浸透せず。
- ・ 結果の平等を保障する仕組みの下、コスト意識が希薄化し、自助自立や公共サービス需要の膨張を抑制する取組が阻害されてきた。また、個人のニーズに応える選択肢がなく、一律的なサービス提供であるため、ムダも多い。
- ・ 改革を行う場合も、短期的成果が重視され、中長期的取組が困難（優良事例の形成や、その横展開には一定の時間を要する）。
- ・ 効果の検証がないまま制度が温存され、補助金等が既得権化しがち。時限を区切った対応やペナルティが欠如。
- ・ 国民の意識、自助努力に訴えかける情報が欠如。

以上のような問題を是正し、インセンティブが十分働く仕組みとするため、以下の改革を推進する。

(1) 結果の平等を常に保障する仕組みから、頑張る者を支える仕組みへのシフト、ニーズに適合した選択肢の整備

- ・ 健康ポイントの普及や、後発医薬品の利用率向上など、健康保険の保険者の努力を補助金配分に加味することなどにより、保険者、被保険者双方の合理的行動を促し、頑張りを引き出す仕組みに転換する。
- ・ 診療報酬・介護報酬を活用したインセンティブの改革を通じて病床再編、過剰投薬防止、残薬管理、医療費の地域差解消等を促す報

酬体系への移行を加速する。

- ・ 病床再編等に関わるインセンティブの改革については、地域医療構想を実質的に前倒しで実現できるよう、診療報酬改定等により、来年度から最大限の取組を開始する。
- ・ 地方自治体が自ら行政のムダをなくし、創意工夫を行うインセンティブを強化することで、財政を健全化する取組や地方創生に向けた取組を従来以上に促進できる仕組みとする。このため、結果平等を常に保障する仕組みから地域経済の再生など頑張る地方の取組を促す仕組みへのシフト、民間の大胆な活用による効率化といった地方財政制度の改革を進める。
- ・ こうした観点から、地方交付税制度のあり方を見直し、その一層の効率化を図るとともに、各府省の補助金等について重複や縦割りの弊害を排除し、一体となって地方創生に向けた取組を促す観点から、一括交付金化、整理・縮減等を含め改革を行う。これらにより関係府省が統一的な方針の下、連携して必要な財源を確保し、先駆的事業、優良事業を中心に、地方創生の取組を一元的かつ効率的に支援する新たな交付金を創設する。

(2) 時限的対応やトップランナー方式等も活用し、個人、企業、自治体等の意識と行動の変化を促進

- ・ 原則として、優遇措置を講じる場合には時限を区切った対応とする
- ・ 自治体間での行政コスト比較を徹底し、例えば地方交付税の単位数費用を計画期間内に低コスト団体に合わせる(取組の不十分な自治体にとって、予算上不利になる)仕組みを導入し、これを地方財政計画に反映することにより、自治体全体の取組を加速する。このため、集中改革期間において、早急に制度の詳細を具体化し、導入時期を明確に示すとともに自治体に準備を促す。

(3) 官民連携で民間の創意工夫を活かし、質の高いサービスを効率的に提供する優良事例を 2020 年度までに全国展開

- ・ BPR(Business Process Reengineering)等を通じて公共サービス業務の改善の優良事例を官民の協力で創出する。目標と成果を定量化し、進捗状況と合わせ公表することで横展開を促す。
- ・ 例えば、介護保険の保険料は全国で3倍もの格差が生じている。効果的な予防と介護を実現している自治体の取組を全国に拡大する。

(4) ワークライフ・バランスや女性の活躍など経済再生に寄与する取組の加速

- ・ ワークライフ・バランスや女性の幹部登用、女性、若者、高齢者等の就業促進の取組を、国と地方の調達における加点要素とする仕組みを計画期間中に導入するなどにより、企業のインセンティブを強化する。

【公共サービスのイノベーション】

人々の意識、自助努力に訴えかける情報が欠如し、厳格な評価や業務の効率化が遅れてきたことを踏まえ、「公共サービスの徹底した見える化(現状、コストと政策効果)」、見える化された情報を用いた「エビデンスに基づくPDCAの徹底」、「マイナンバーの活用やITを活用した業務の簡素化・標準化」を3本柱として、重点的に取り組む。こうした取組により、行財政改革の遅れている国の機関、自治体等の取組を促すとともに、企業等による新サービスの創出を促進する。

(1) 公共サービスの現状、コスト、政策効果等に関する徹底した見える化

- ・ データ情報のPDFによる開示や、年度ごと、都道府縣市町村ごとの別ファイルでの掲載など、現状では、行政コスト等について予算・決算ベースでの横断的分析や時系列分析を行うことが困難である。誰もが活用できる形での情報公開を集中改革期間内に確実に実現する。

- ・ 各府省、各自治体の行政経費を比較できるよう、情報開示を抜本的に拡充する。
- ・ スtock情報(固定資産台帳を含む地方公会計、公共施設等総合管理計画等)を集中改革期間内に整備し、公開する。
- ・ 地方交付税の各自治体への配分について、その考え方、詳細な内訳、経年変化について、わかりやすく見える化し公表する。

(2) エビデンスに基づくPDCAの徹底

- ・ 各府省は行政事業レビューにおいて、上記の徹底した見える化によって明らかにされる情報に基づき、各事業の厳格な評価を行うとともに、その結果を公表する。さらに、翌年度の予算要求に際しては、評価結果をどのように反映したか整理し公表する。

(3) 公共サービスに関わる業務の簡素化・標準化

- ・ 国・地方自治体、民間企業等が協力し、ITを活用した業務の簡素化・標準化・数値化を推進する。国はガイドラインを示し、地方自治体にこの取組による業務改革推進計画の策定を促し、今後5年で、ITを活用した業務の簡素化・標準化を実現する。
- ・ ITを活用した公共サービスの業務改革により、維持管理経費の3割減を目指す。
- ・ 地方創生IT利活用推進会議等の取組を通じて、地方創生に資するIT利活用を強力的に推進する。
- ・ マイナンバーを有効活用し、質の高いサービスを効率的に提供する優良事例を全国に横展開する。