

経済・財政一体改革推進委員会 第7回 評価・分析ワーキング・グループ
議事要旨

(開催要領)

1. 開催日時：2018年3月22日（木） 10:00～11:30
2. 場 所：中央合同庁舎第8号館 8階特別大会議室
3. 出席委員等

主査	伊藤元重	学習院大学国際社会科学部教授
主査	高橋進	日本総合研究所理事長
	赤林英二	慶應義塾大学経済学部教授
	石川良文	南山大学総合政策学部教授
	印南一路	慶應義塾大学総合政策学部教授
	大橋弘	東京大学大学院経済学研究科教授
	鈴木準	株式会社大和総研政策調査部長
	藤森研司	東北大学大学院医学系研究科・医学部教授

(議事次第)

1. 開 会
2. 議 事
中間評価における歳出改革の取組等について
3. 閉 会

○事務局 ただいまより、第7回「評価・分析ワーキング・グループ」を開催する。

本日の議事として、中間評価における歳出改革の取り組み等について御説明する。

歳出改革の取り組みは、計画策定後、一体改革委員会及び本ワーキング・グループも含め、4ワーキング・グループが中心になり、各省等との議論を通じて約200項目にわたるKPIの設定と工程表を通じて施策を推進してきた。

さらに改革の期待できる効果について、2月下旬に社会保障ワーキング・グループ、国と地方のシステムワーキング・グループ、経済社会の活力ワーキング・グループにおいて、各分野ごとに御議論いただいた。これらの議論を踏まえ、修正した結果を説明する。

まず事務局より説明する。

(事務局より、中間評価における歳出改革の取り組みの評価、試算等について説明。)

○印南委員 病床削減は歴史的に見ても非常に難しく、長い間、ずっと厚労省は苦

労してやって、実際にはなかなか減らないという現状がある。地域医療構想を実現したら医療費が適正化されるというかなり楽観的というか、期待を込めた予測だと思う。たまたま、ある県の公立病院の統合の検討委員になって地方に行ってみていたのだが、地域医療構想をつくっているはずなのに、公立病院の統合の議論の際にはほとんど出てこないし、地域の大学病院の先生方や医師会の先生方、どなたも地域医療構想を意識している様子がない。個別の病院名の公表や病床数等の具体的な対応方針の速やかな策定は本当にできているのか。どうも自治体は、地域医療構想を実現しようという雰囲気になっていないのではないかと危惧する。

ただ、個別の事例にすぎないので、全体がどうかということは言えないけれども、そうして考えると病床削減とか病床機能の転換については、今後ずっとちゃんと中間的な報告とかモニタリングをしていく必要があると思います。提出された文書の「課題」のところに、「必要な場合には追加的な対応の検討が必要である」と書いてありますが、まさしくこれが必要で、今後しっかり議論していくべきではないかと思う。

○石川委員 社会資本整備のコンパクト・プラス・ネットワークの課題についてだが、立地適正化計画は策定がかなり進んでいるということだと思うが、自治体への働きかけの効果があらわれているのか。ボトルネックは何かを検証しつつあるけれども、何をボトルネックだと考えているのか。

それから、私は自治体の立地適正化計画の策定に関わっているが、質の高い立地適正化計画というのはどのように捉えておられるのか。曖昧というか、意味がよくとりにくいのが気になった。

もう一つは、ストック効果の話なのだが、国交省はいろいろな事業で90年代後半から費用便益分析のマニュアルなども整備している。ある意味、費用便益分析の便益はストック効果なので、ストック効果自体は定量的、客観的に把握しながら20年間やってきていると思う。改めて課題でストック効果をより定量的、客観的に評価・把握し、しかも案件採択の尺度としてというのはどういう意味でストック効果を考えておられるのか。

○事務局 まずボトルネックのところについては、その前の取り組みの進捗のところ、人口が2割以上減少すると見込む自治体の計画策定のほうがむしろ遅れている。そういった小さい、縮小するような自治体こそが立地計画を積極的に作成しなければいけない。そういったときにボトルネックは何なのかということ。

また、質の高い立地適正化計画、これはおっしゃるように施設の集約化などを進めなければいけないものである、むしろこれまで失敗したような需要の過大推計と、その後の維持管理費の増というような失敗が起きないように、地域の方々とよく意見交換をしながら進めていかなければいけないといったようなこと。

ストック効果について、おっしゃるように費用便益分析等は社会資本整備などほぼ100%行われている。ただ、こういったものでも重要な過大推計等もこれまでなかっ

たのかどうかということも踏まえて、さらなる客観的な把握、また、そういったものが計算をしても出てこないといったこともあるので、案件採択のときにちゃんと客観的に分析が使われるようにという思いである。

- 赤林委員 2点、思ったことがある。第1は、生活保護等の取り組みの進捗、今後の予定に関してである。生活困窮者に対する包括的な支援の見える化と、そのフォローアップの中に、就労支援の効果の確認がKPIに入っていたと思うけれども、こういう支援は投資なので、フォローアップが大事である。昨今教育投資のあり方の見直しが議論されているが、投資効果の把握方法こそを考えていかなければいけない。例えば、生活保護世帯の子供の大学等への進学支援あるいは学習支援のフォローアップは難しいだろう。なぜかという、世帯を離れてしまうと追跡できないからである。さらに福祉部門と教育委員会の壁があって、情報が流通しにくいということも関係者から聞く。よって、そのあたりをどう体制を作っていくのか、課題だと考えている。

もう一つは科学技術、教育である。これまで議論されている、教育政策のEBPMの推進とデータ利用の推進に関連して、ぜひ教育関係データの所有と利用の関係の整理を進めていただきたい。特に国は、自治体あるいは教育委員会が所有する情報を、どこまで利用できるのかという点である。これに関して、全国学力テストのデータの扱いで綿々と続く議論があるということ、情報をとることが学校や教育委員会の介入と見られてしまうケースがあるということも承知している。しかし、エビデンスベースポリシーのための情報収集とは、個々の学校の情報を取ってはいるものの、それは個々の学校への介入のためではなく、統計的エビデンスを作るためであることをどこかで強調していただきたい。なかなか理解されにくい部分でもあるので、この場を借りて申し上げた。

- 財務省 社会資本整備について2点、お話をさせていただきたいと思う。

1点は、先ほど委員から御指摘があったB/Cとストック効果の関係についてであるが、私どもB/Cは引き続き重要な指標だと考えている。これまでも採択に当たり、少なくとも最低限満たすべき水準として機能してきたと考えており、引き続き重要な指標として維持し、かつ、これが緩むことがあってはならないと考えている。

同時にストック効果については、これはB/Cで算出される対象、効果にしたら一定の限界も当然ある。B/Cを1つの数字で全て示してしまうので、そこで必ずしもフォローされていない数字もあると思っている。そういった効果についてはしっかりエビデンスに基づいた試算がなされ、優先採択の段階で客観的に考慮されるべき指標として、我々としても期待しているところである。

もう一点、社会資本整備の中で私ども重要な課題だと考えているのは、インフラの長寿命化であり、これは長期的に考えればかなり高い歳出効率化効果が期待できると考えている。

この点についてはこの委員会でも、あるいは経済財政諮問会議のほうでも御議論

いただいているところだと認識しており、現在も内閣府でインフラの維持更新費の試算、長寿命化の場合の試算を推計いただいているところであり、可能であればこの報告の中でも数値において、幅を持って、あるいは長期の形でもいいと思うのだけれども、示していただければと考えている。

○鈴木委員 本日のワーキング・グループ会合の後には、親会である経済・財政一体改革推進委員会での議論になり、そこで中間評価をまとめて経済財政諮問会議に報告がなされることになると思う。そこで、全体についての意見であるが、この改革は改革の工程や目標への道筋を非常に透明にして進めてきている改革だと思っている。ただ、PB黒字化目標が先送りになったり、新しい経済政策パッケージによる要請もあったりして、事務局の皆さんも大変御苦労されていると思うのだけれども、骨太2015のときに設定した中間評価という考え方と、今の時点での中間評価というのは位置づけや役割が異なるのではないかと思う。この点はこれから推進委員会が出てくる論点かもしれないが、中間評価の意味について明確に整理していただく必要があるかなと思う。

具体的には政策例について今日もいろいろ効果について御説明いただいたわけであるが、改革全体としてPB改善にどれくらい寄与したのかは基本的に明確にはなっていない。まだ2018年度がスタートもしていない段階で、18年度時点での中間評価を行う必要があるところにもそもそもの難しさがあるわけであるが、データが得られていない、民間の行動変容に期待を寄せた改革であるため、なかなかそこまでの効果測定が難しいということであれば、それはそれで率直に中間評価に書いていいのではないか。

それから、集中改革期間より前の時期、つまり2013～2015年度のほうが、経済が立ち上がる局面だったため財政の改善が進んだのであり、税収も大きく増えた。PB赤字の縮小がより進んだということで、一見するとむしろ集中改革期間は停滞したように見えてしまう。数字や図表だけ見るとそういう評価になってしまう。だが、経済・財政一体改革は、リニアに効果が出てくるものではそもそもなく、今の改革を一層進めることが将来に発現する効果を大きいものにするということ、中間評価の中で強調していただく必要があるのではないかと思う。

もう一点であるが、18年度の改革努力のメルクマール▲1%があるが、それが直近の内閣府の中長期試算だと▲2.9%ということで、1.9%ポイントのギャップがあり、その中身が問題である。今の中長期試算だと2020年度でも1.8%ないし1.9%の赤字であり、消費税率を10%にしても赤字が残る試算になっている。従って18年度のギャップがどういう要因で生じているのかについて、できるだけ中間評価として示していただければいいのではないか。

その際、歳出改革と歳入改革の両方があって、資産の改革やストック効果の改革もある。このうち、法人税率の引き下げや所得税の改革については、この委員会や

ワーキングで特に議論してきたということではなかった。つまり、経済へのプラス効果が不十分で歳入が予想よりも増えなかったということに、そのギャップの要因を寄せってしまうと、差分として歳出改革はそれだけ進んだように見えてしまう。ギャップの要因の分け合い方で今後の改革へのインプリケーションは相当違ってくると思う。1.9%ポイントの内訳がどういう数字かということは別にしても、考え方として歳入側の要因に寄せすぎてしまうと、つまり経済が予想よりも成長しなかったために歳入が増えず、PBが余り改善しなかったという捉え方にしてしまうと、それは実際の経済がそうだったということに他ならず、今後の歳出改革の計画が実効性を伴ったものにならないおそれがある。ギャップの要因分析においては、歳出改革がどこまでできたのかということが非常に大きなポイントである。3年間で1.6兆円という目安は守ったということがいろいろなところで強調されているが、それは国の一般会計の当初予算の話であり、これ以外に補正予算や地方の歳出もある。中間評価の考え方として、歳出改革が引き続き重要だという点に軸足を置く必要があるのではないかと考える。

○田和統括官 鈴木委員にお礼を申し上げます。我々も今、委員におっしゃっていただいたような問題意識をしっかりと共有して、御意見をいただきながら基本的な中間報告の方向性をしっかりと全体としてまとめていきたいと考えている。

やはり安倍政権、当初の3年と今回の3年、おっしゃったように状況が違っている。税収の伸び方も違う。足元確かに経済が当初の見通しほど高い伸びはしていないが、結果としては2018年度の税収見込みというのは過去最高水準になる予定になっている。ただ、おっしゃるように、当初の経済の見通しほどは十分勢いはなく、それは生産性がまだまだ低いとか、デフレ脱却もいまだできていないということを反映している。このため、想定よりも税収がなかなか上がっていない。それから、リーマン後の立ち上がりの繰欠がどんどん解消していつている時期と、今のような状況では大分違うので、税収の伸びもこれからGDPを大きく上回って伸びるということは、なかなか想定しづらい。そういう中で歳出改革というのは非常に重要だという問題認識と、我々も持っている。

先ほど言われたが、当初予算と補正予算をしっかりと、両方見ていくという観点も非常に重要だと思っている。結果、これまで安倍政権のもとでは毎年平均すると5兆円規模で補正予算を組んでいるわけである。経済が想定したほど伸びていないと言っているわけであるから、その分、財政をしっかりと活用しながら成長力を高めていく、成長を下支えしていくという対応は必要になるのだと思う。当初予算と補正予算、両方をSNAベースでしっかりと見ていくことは重要だと思っている。

その上で社会保障、非社会保障の資源配分をどのように考えていくのかということもしっかり考えていかなければいけない。あとは委員会、このワーキング含めて御議論をいただいた歳出改革である。我々はこれまで2つのアプローチをしてきたと思っている。

1つは直接的に歳出を抑制していくという、まさに給付を抑制し負担を求めていくという取り組み。これは社会保障を中心に取り組まれている話と、もう一つは国民の意識、企業の意識を変える中で、行動を変え、意識を変えていこうではないかという、公的分野の産業化であったり、インセンティブ改革であったり、見える化である。

後者については、鈴木委員がおっしゃられたように、残念ながら2016年度のデータが出ているものが半分あるかといった状況なので、どれくらい効果が出ているのかというのはなかなか検証しづらい。行動に訴えかけるとか、意識改革に訴えかけるという取組なので、アウトプットの捕捉もそうだし、因果関係のチェックとかはなかなか難しいという問題がある。

ただ、給付をカットし負担を増加するというだけで利害調整、コンセンサスづくりに時間が掛かる。こうした動きは社会保障の中で幾つか出てきているのではないかと思う。中長期試算では歳出改革なしで27年度のPB黒字化ということであるので、歳出改革は着実に、一步一步ちゃんとやっていかないといけない。ここは重要なメッセージではないかと考えている。

したがって、給付を削減する、負担を上げていく取組だけではなくて、我々が推進している歳出改革、人の企業行動とか国民の意識などを変える中で、より健康になっていこうとか、こうすればよりコストカットできて、その分を新しい財政需要に向けられるとか、そういう動きを喚起していくことが歳出改革を進める上でも重要になると思っている。そういった考え方を含めて、これまでの期間の取り組みをしっかり評価して、次につなげていきたいと思っている。

○事務局 本日の議論の最後に高橋主査、伊藤主査から一言ずつお願いできればと思う。まず伊藤主査、願います。

○伊藤主査 御議論に感謝申し上げます。今日の議論でいろいろなことが尽きると思うが、財政で非常に難しいのは、一方でずっと議論してきた歳出改革におけるミクロ面での一つ一つの取り組みが非常に重要で、単に価格をカットするのではなくて、インセンティブとか行動を変えることによってどこまでできるかという話をずっと議論してきたわけであるが、他方ではマクロ経済や景気の動き、補正予算の編成や使い方などいろいろなことに大きな影響を受けてしまうものであるから、この委員会としてどこまで、どのように議論するのかなかなか悩ましいところだと思う。さはさりながら今日議論していただいた、特に行動を変化してもらい、インセンティブを変えるというのが非常に大事であることはみんな分かるのであるが、なかなか成果が見えにくいものであるから、やっていて暗闇の中で動いているような感覚を持ってしまうところがある。そういう意味で、だからこそ多少無理をしてでも、見える化などで数字をしっかりと出していくことは重要だと思う。

ただ、悩ましいのは、数字がひとり歩きしてしまうことで議論があらぬ方向に進んでもいけないということ。そういう意味では慎重に内容について判断しながら、しかし、

出すべきものは出していくのが大事だと思う。今後はさらにこういう取組を繰り返して、実体経済は動いていってしまうから、当然工程の中身も変えていかなければいけないわけだが、さらに分析もさらに深めていければと思う。

○高橋主査 中間評価の議論をしてみて改めて感じたことであるが、経済・財政一体改革、まだ緒に就いたばかりだと思う。中間評価をやって、そこである程度の答えを出して、その成果を踏まえてまた次のステップに進んでいくというPDCA、すなわち一体改革におけるPDCAをいかに進めていくかということが大事。また、その際には、これまでやってきたことの効果の見極めはもちろん、これから先どのくらいお金が必要になるのか、あるいはそれを踏まえてどのくらい抑制しなくてはいけないのかを考える必要がある。

今日もインフラの長寿命化のお話があったが、加えて医療・介護の将来的な支出増も見えているわけであるから、そういったところも踏まえて追加施策を考えていく。多分そのときには政策の難易度だとかそういうことも考えながらやらなくてはいけないのだろうと思うのだが、そういうプロセスを一生懸命回していくことが非常に重要なのではないかと改めて感じた。

それから、評価という観点から、一体改革の3つの柱としてこれまでやってきた、「見える化」「インセンティブ改革」「公的サービスの産業化」について言うと、見える化はその成果が上がってきており、全ての改革の出発点だということを改めて感じている。まだできていない部分があるので、これをさらに進めていくということ。

次に、インセンティブ改革については、もう一段、二段の工夫が必要。好事例、優良事例を横展開していくことが改革につながっていく。ここはまだ課題として大きく残っているかなと思う。

最後に、公的サービスの産業化は、PPP/PFIに加え、ストック効果というかストックのフロー化をこれからどれだけ軌道に乗せていけるかというところでの議論が必要だと思う。

改めて申し上げますと、インセンティブ改革がまだまだ課題として大きく残っていると感じた次第である。

○事務局 いただいた貴重な御意見を踏まえて、事務局としては伊藤先生、高橋先生ともよく相談させていただきながら、経済・財政一体改革推進委員会での中間評価を御説明して、そして経済財政諮問会議での報告に向けて検討を進めてまいりたいと思う。

それでは、本日の会合を終了する。

※このほか、経済・財政再生計画における、2020年度において期待される歳出効率化効果等について議論を行った。