

中間とりまとめ

平成19年11月21日
自由民主党
財政改革研究会

1. 今後の経済運営と財政健全化

(1) 基本的考え方

- ・ 成長力の強化と財政の健全化を経済運営における車の両輪とした「基本方針 2006」の考え方を踏襲する。
- ・ この観点から、引き続き経済成長と財政規律を重視し、実効ある成長戦略と着実な歳出歳入一体改革を推進することが経済運営の基本である。

(2) 財政健全化の進捗状況と今後の見通し

- ・ 国・地方の基礎的財政収支の赤字幅は、近年、景気の回復基調に伴う税収増等もあり、縮小（2007年度見込み▲0.9%）してきている。
- ・ 直近の内閣府試算では、2011年度に向けて「14.3兆円の歳出削減」路線を継続し、かつ、名目GDPの伸び率が4%近くにまで上昇していけば、増収措置を講じなくとも国・地方の基礎的財政収支は均衡し、他方、歳出削減が11.4兆円に止まる場合には、高い経済成長が実現しても、赤字が残るとされている。
- ・ いずれの場合も国民生活に密接に関係する社会保障について最大限の削減努力（5年間で1.6兆円）を行っていくことが前提となっており、その道のりは決して容易なものではない。
- ・ また、足元の名目GDP成長率（1.4%程度）を踏まえれば、今後4年程の間に4%近くにまで急上昇するという経済シナリオの実現も容易なことではない。
- ・ さらに、2011年度以降を展望すると、高成長が実現し、基礎的財政収支の均衡が達成できる場合でも、その時点の歳出歳入構造のままでは再び赤字に陥り、2010年代半ばにおける債務残高対GDP比は発散過程を辿る（債務残高が雪ダルマ式に増え続ける）見込みとなっている。
- ・ 高い経済成長を志向しつつも、財政運営はギャンブルできないことから、経済の前提としては、欧米各国同様、現実的なシナリオを想定し、その上で堅実な判断を行うことが肝要である。

(3) 目指すべき国のかたち

- ・ わが国は、先進国中最悪の債務残高（対GDP比約150%）を抱える中で、政府の支出規模や国民負担率の国際比較で見ると、国民全体としては、「中福祉・低負担」の状況が続いており、受益に見合った負担がなされていない。しかも、団塊世代が年金受給者、後期高齢者となるにつれ、社会保障給付に係る財政負担の圧力が急増することが見込まれている。
- ・ こうした中、あるべき国のかたちを考える際には、行政組織としての政府の規模と、社会保障を始めとする公的サービスの規模は峻別して考えるべきである。
- ・ 行政組織としての政府は「簡素で効率的な政府」を追求し、公的サービスについては活力と安心のバランスのとれた「中福祉・中負担」の国家を目指すことが適当と考えられる。

(4) 歳入改革の必要性

- ・ 政府の支出規模等は、現在、先進国において小さな水準にある。
- ・ こうした中、歳出削減のみに頼った財政健全化は、社会保障等の国民への適切なサービス供給や安全保障等の国家の基本機能の維持に重大な支障をもたらす恐れがある。
- ・ 引き続き行政機構の非効率や無駄な歳出を排除しつつ、成熟した「中福祉・中負担」の国家像を見据え、歳出改革と一体的に歳入改革にも取り組む必要がある。
- ・ その際、国民が主体的に選択出来るよう、財政や社会保障の現状を国民に正しく周知し、歳入増の必要性を国民に訴え、理解を求めていくプロセスが責任ある政治には求められる。

(5) 国民のための財政健全化

- ・ 財政健全化は単なる借金減らしが目的ではない。
- ・ 財政を健全化することにより、物価や金利を始め経済の安定化が図られるとともに、持続可能性も確保されることになる。これにより、「国民皆年金・皆保険」を旨としたわが国の社会保障制度が維持されていくこととなり、国民生活の安定や国民の安心感の醸成につながる。
- ・ 誰もが将来に希望を持って働け、子育てができ、安心して老後を迎えられる社会を築いていくことが、財政健全化の究極の目標であり、歳入改革の目的でもある。

2. 財政構造上の課題

1. 高齢化の進展と社会保障制度

(1) 社会保障給付の見通し

- ・ 社会保障給付は、引き続き経済の伸びを上回って増加する見通しとなっている。
- ・ 厚生労働省の試算（2006年5月）では、社会保障給付費は2006年度の約90兆円から、2015年度に約116兆円、2025年度には約141兆円にまで増加し、公費負担は2006年度の約29兆円から、2015年度には約41兆円に拡大する見通しである。
- ・ 中でも、急速な高齢化に伴い、医療・介護に係る伸びが著しく、将来にわたりわが国財政を大きく圧迫する要因となっている。

(2) 財源の見通し

- ・ 現在、消費税の国分（56.4%）は高齢化対象三経費（基礎年金、老人医療、介護）に充当されているが、所要額（2007年度予算12.8兆円）に比し、財源（同7.5兆円）は大きく不足している。
- ・ 加えて、2009年度までの基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げが法定されており、また少子化対策の本格実施も急がれることから、社会保障に係る安定財源の確保は喫緊の課題である。
- ・ 仮に安定財源なしに引上げを行った場合は、2009年度に2.5兆円に及ぶ巨額の赤字国債の増発要因となることに加え、2011年度までの間において、社会保障を含む最大限の歳出削減と高い経済成長がともに実現しない限り基礎的財政収支の均衡は達成できない。

(3) 世代間の負担の公平

- ・ 社会保障の現状は、現世代の受益と負担に大きなギャップが存在し、世代間の公平上も問題であり、「将来世代にツケを回さないとの規律」を早急に確立すべきである。
- ・ したがって、給付面での効率化・適正化を引き続き推進するとともに、制度面も含めた安定的な税財源の確立が必要不可欠である。

2. 財政の持続可能性

(1) 諸外国の財政健全化の取組

- ・ 欧米諸国では、高齢化のもたらす財政への影響をチェックするため、50年から70年にわたる長期財政推計を行っており、財政の持続可能性維持のためにフォワードルッキングな（先を見越した）対応が図られている。
- ・ 具体的には、各国の現在の中期的な財政運営目標は、利払費を含む財政収支の均衡であり、高齢化の進行下でも財政の持続可能性が確保されることを目指している。

(2) 基礎的財政収支の黒字化から財政収支の均衡へ

- ・ 巨額の債務残高を抱えるわが国にとって、基礎的財政収支の黒字化は「一里塚」に過ぎず、その後も利払いのために借金は継続される。このため、金利が上昇すれば、債務残高は雪ダルマ式に増加することになり、いずれ財政は持続不能となる。
- ・ 基礎的財政収支黒字化の達成後は、社会保障の受益と負担の一致を図りつつ、債務残高の増加を止めることになる、利払費を含めた財政収支の均衡を目指して歩み出すことが重要である。
- ・ その過程で、2010年代半ばの目標である債務残高対GDP比の安定的引下げを実現する。

(3) 先送りコスト

- ・ 財政の持続可能性を維持するために必要となる収支改善の規模は、実施時期が遅れば遅れるほど大きくなり(5年遅れる毎にGDP比0.7%程度の「遅延コスト」が発生するとの試算あり)、その負担は高齢世代よりも若年世代が負うことになる。
- ・ したがって、世代間の公平の観点からも、可能な限り早期に具体的な取組を始めることが極めて重要である。

3. 国と地方

(1) 国の信用力

- ・ 国の信用力は、国内のあらゆる経済主体の信用力のベースとなるため、国の財政状況の改善は成長力強化の観点からも重要である。
- ・ したがって国も、地方に続いて、早期に基礎的財政収支の黒字化を図り、更には財政収支を均衡させ、国債残高の累増を止める必要がある。

(2) 地方間の格差

- ・ 他方、地方公共団体間の財政力格差も拡大しており、一部自治体に大幅な財源超過が発生している状況にある。
- ・ 多くの地方公共団体の財政状況を踏まえつつ、地方間の税財源の偏在を是正する方策について検討が必要である。

3. 社会保障における重要課題

1. 年金制度

(1) 現行の社会保険方式

- ・ 「国民皆年金」がわが国の特徴であり、少子高齢化で保険料負担を行う世代が減少する中で年金財政を安定的なものとするため、税による支援(基礎年金国庫負担)が行われている。
- ・ 拠出に応じた給付を基本としつつも、拠出能力のない者(保険料免除者)にも税財源で一定の給付を行っている。
- ・ 他方、未納・未加入者の増加による空洞化が懸念される場所である。

(2) 全額税方式(基礎年金)

- ・ より幅広い層に負担を求めることが可能となり、未納・未加入による将来の無年金・低年金者が解消する、基礎年金事務の簡素化が可能となる、世代内・世代間の格差の改善に資するというメリットがある。
- ・ 一方で、巨額の税財源確保のために追加的な増税が必要となることや企業の保険料負担の取扱い、資力に応じた給付制限の導入、1階部分と完全分離する2階部分の運営方式といった問題が挙げられる。
- ・ 白地に絵を描けない以上、過去に拠出された保険料の取扱い等も含め、最低でも40年以上と言われる新制度への移行をどのようにして進めるかという課題もある。

(3) 国民的課題

- ・ 年金制度は、若年世代や将来世代までも含めた国民全体にかかわる問題であり、その取り扱いについては国民的議論とコンセンサスが不可欠である。
- ・ 当面の課題としては、基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げるための安定財源を確保する必要がある。

2. 少子化対策

- ・ 欧州諸国等では相当規模の家族政策関連支出を行っている。
- ・ こうした国々では、近年は経済支援中心から、仕事と家庭の両立支援に力点がシフトしてきている（出生率水準は、現金給付よりサービス給付の水準の方が相関が強いとのデータあり）。
- ・ わが国でも、少子化対策を進めていくためには働き方の改革や両立支援等に力点をおいた必要規模の効果的な財政投入を検討していく必要がある。
- ・ その財源は将来世代の負担で賄うことのないよう、現時点で手当てすべきであり、また、社会全体で分担していくという枠組みが重要である。

3. 医療・介護

- ・ 医療・介護にかかる費用は、経済の伸びを上回る急速な伸びとなっており、経済の伸びとのバランスが課題である。
- ・ そのため、給付の効率化、重点化に向けた取組を進めつつ、必要な負担を分かち合う観点から、世代内・世代間の公平を確保していくことも重要である。
- ・ また、自己負担や保険料負担のあり方については、世代間のバランス、世代内でのバランス、大企業と中小企業のバランスといった点についてもきめ細かく対応していく必要がある。
- ・ 一方、供給面では、産科、救急医療などの分野にはメリハリをもった重点的対応が必要である。

4. 制度横断的な点検・見直し

- ・ いわゆる「枕元年金」の問題など、年金、医療、介護、福祉の各制度における給付と負担のあり方について、制度横断的な観点から不断の点検・見直しを行う必要がある。

(参考) 行政改革と財源可能性について（「霞が関埋蔵金伝説」）

- ・ 民主党主要政策では、補助金の一括交付金化や特殊法人等の原則廃止等により総額で15兆円を超える財源が捻出できるとの具体的な根拠のない提言がなされている。これに関しては、下記の問題があり、いわゆる「霞が関埋蔵金伝説」の類の域を出ないものである。

① 「補助金の一括交付金化等によるムダの排除」(6.4兆円)

一括交付金化による財源捻出は、個別補助金のカットと実質的に同じ。老人医療、生活保護等の社会保障や義務教育国庫負担金を含む地方向け補助金を大幅に削減すれば、国民生活への甚大な影響は避けられない。

② 「特殊法人・独立行政法人・特別会計等の原則廃止」(3.8兆円)

特殊法人向け財政支出の削減や、特別会計における歳出削減の他、独立行政法人の整理合理化に最大限取り組んでいくが、3.8兆円もの更なる財源捻出は実現可能性に極めて乏しい。

③「国家公務員人件費の2割削減」(1.1兆円)

60万人の国家公務員に対する人員の2割削減や2割の給与カットは現実性が乏しい上、「地方分権」のため、職員が国から地方自治体に転籍すれば、地方公務員給与の実態等からみて、かえって国民負担の増となる可能性がある。

- ・ 今後も、簡素で効率的な政府機構を構築すべく、徹底した無駄の排除等を行っていく必要があるが、そうした行革努力に増大する社会保障給付を賄える規模の財源を期待することは困難であり、また、得られる財源は一過性のものであるため、恒常的な経費を賄える安定的な財源とはならない。
- ・ なお、特別会計の中には、多額の積立金等を有する会計があることから、財政赤字の縮減や税負担の軽減に使える「埋蔵金」が存在するとの指摘もある。しかしながら、例えば保険事業を行う特別会計では保険料を将来の給付等に備えるために積み立てているなど、特別会計の積立金等は各々に目的や理由が存在する。また必要以上のものについては、一定のルールに基づいて財政貢献する（一般会計や国債整理基金特別会計へ繰り入れる）ことが、既に財政健全化を行うにあたっての前提となっているため、「埋蔵金」といったものはない。

4. 抜本的税財政改革の基本方針

巨額の債務残高を抱え、本格的な少子高齢化社会を迎える中、わが国の税財政を以下の方針の下に改革すべきである。

(1) 「希望と安心」の持てる社会の実現に向けた税財政改革

- ・ 2009年度までの基礎年金国庫負担割合の引上げに要する財源を始め、少子高齢化に伴い増大する社会保障の安定財源を確保することにより、国民が安心でき、将来世代にツケを回さない社会保障制度を構築する。
- ・ 財政面では、2011年度における基礎的財政収支黒字化を確実に達成する。その後は、利払費を含む財政収支の均衡を、例えば概ね10年程度をかけて目指すこととし、それにより、2010年代半ばにおける債務残高対GDP比の安定的引下げを実現する。
- ・ 少子化対策、格差問題等の喫緊の政策課題にも的確に対応する。
- ・ なお、改革にあたっては、内外の経済動向を注視し、必要があれば、機動的・弾力的に対応する。

(2) 消費税の社会保障財源化

- ・ 社会保障を賄う財源としては、現世代が広く負担し、景気変動に安定的な税が望ましい。他方、消費税の課税ベースは、法人等の事業者が営む経済活動によって生じる付加価値全般であり、極めて広く、また安定的である。
- ・ こうした点に鑑み、人件費や事務費等の官の肥大化に充てることなく、「国民に全て還元する」との原則の下、消費税を国民に対する社会保障給付のための財源と位置づけ、その趣旨を明確にすべく、現行の消費税を社会保障税（仮称）に改組する。
- ・ また、財政を社会保障と非社会保障に大きく二分割し、社会保障部門については給付に見合った負担を求め、負担の先送りを断ち切るとともに、給付と税負担との間に国民から見て透明な相互関係を構築する。
- ・ 非社会保障部門（利払費を含む）の歳出には消費税以外の歳入を充て、歳出の抑制・効率化等の努力により収支を回復する。

(3) 税財政改革の道筋

- ・ 団塊世代が年金受給者となる 2010 年代半ばを目途に、国民への給付である年金・医療・介護及び少子化対策に要する安定財源を確保することとした場合、2010 年代半ばにおけるこれらの給付に必要な公費負担の規模は、少なくとも GDP 比 5% 程度（現行の消費税 10% 程度に相当）と見込まれる。
- ・ このため、上記（2）の考え方を踏まえ、国民の理解を得ながら、2010 年代半ばに向けて、社会保障給付に必要な税財源の確保を図ることとする。
- ・ こうした歳入面での取組に加え、歳出面での抑制努力の継続、成長戦略の実行等により、2010 年代半ばにおける債務残高対 GDP 比の安定的引下げを実現し得る財政構造を確立する。
- ・ 上記の中期的な改革方針の下、まずは、2009 年度までの基礎年金国庫負担の 2 分の 1 への引上げのための安定財源を確保し、2011 年度における基礎的財政収支の黒字化を確実に達成するため、「19 年度を目途に税制の抜本的な改革を実現」とされた平成 16 年年金改正法を踏まえ、早期に税制上の措置を講じることとする。

(4) 格差問題への的確な対応

- ・ 社会保障などの歳出面でのメリハリの利いたきめ細やかな対応を図ると同時に、税制面においても、個々人の負担や所得再分配のあり方を検討する必要がある。
- ・ 具体的には、所得税の最高税率の見直しや相続税の見直しについても、検討の対象となり得る。

5. 潜在成長力の強化に向けて

(1) 基本的考え方

- ・ 成長によって経済のパイを拡げることは、国民生活の向上や国際競争力の強化だけでなく、財政健全化や安定的な社会保障に必要な原資を生み出す。他方、財政健全化と社会保障への安心感は、マクロ経済の安定化を通じて、経済成長にも貢献する。まさに財政健全化と経済成長は「車の両輪」である。
- ・ なお、経済成長に伴う必然的な物価上昇は容認されるべきであるが、成長力の強化にあたってはインフレに期待することなく、あくまで、経済の実力や国民の豊かさを伴う実質成長を高めることを追求すべきである。

(2) 達成すべき課題

- ・ 人口減少が本格化する前に、眠っている潜在力を呼び起こし、成長の制約を克服する「日本型経済成長モデル」を急ぎ作り上げなければならない。
- ・ 「経済成長戦略大綱」(2006 年 7 月)では、2015 年度までの 10 年間で、年率 2.2% 以上の実質経済成長を視野に入れている。
- ・ そのために今後達成すべき課題は、大きく以下の 3 点である。
 - ① 国際競争の荒波にもまれている先端分野の製造業の更なる強化
 - ② 金融、IT、資源・エネルギーといった分野の成長力の国内への取り込み
 - ③ 農業や地域密着型のサービス産業等の分野における地域・中小企業が生み出す付加価値の抜本的引上げ
- ・ これらは、一体として取り組み、重層的な戦略としていくことが効果的である。

(以上)