

2014年6月19日

民主党の財政健全化ロードマップ

～2020年度PB黒字化を達成し、さらに持続可能な財政基盤を創る～

行財政改革総合調査会

会長 前原誠司

1. 財政健全化の意義

我が国の人口は、現在の低い出生率が継続することを前提にすると、2050年には総人口、生産年齢人口共に現在より3000万人減少し、総人口は9700万人、生産年齢人口は5000万人まで減少する。高齢化率は40%が目前となる中で、我が国の抱える債務は現在のまま推移すればGDPの約5倍となり、その額は7300兆円に達する（財務省試算）と見込まれる。足下では経常収支赤字の固定化や高齢化のさらなる進展による貯蓄率の低下も懸念されている。これらを前提とした場合、我が国財政の維持は極めて困難であり、仮に財政に対する信頼が失墜すれば、金利の急騰によるさらなる財政圧迫で社会保障をはじめとする行政サービスの維持が困難となり、同時に為替急落による物価急騰が進むなど、社会的に弱い立場の人たちを中心に多くの国民が塗炭の苦しみを味わうことになりかねない。同時に世界第3位の経済大国の経済・財政の破綻は、いかなる国際機関さえ支援困難であり、国際経済を大混乱に陥れる可能性がある。その影響を考えたとき、財政破綻を回避するための財政健全化は、その背景にある少子化・人口減少問題と並んで、国政の最重要課題であることは明らかである。もとより、財政健全化は政治の目的ではないが、国民生活の安定・向上、経済の健全かつ持続的な成長、国民生活に不可欠な行政サービスの基盤である、持続可能な財政構造を構築することは政治の責務である。

加えて、「未来への責任」を綱領に掲げる民主党として、将来世代に過度な負担を押しつけることを回避するために全力を挙げる。「未来への責任」を果たすための財政健全化は、単に「小さな政府」や行政サービスの切り下げを目指すものではなく、将来世代の国民生活の安定や健全な経済成長の基盤を創りながら進めるものである。

財政健全化や少子化・人口減少からの脱却は極めて困難な道程ではあるが、そのトンネルの先には、子どもたちが未来に夢を描き、お年寄りが元気に地域や社会と繋がり、現役世代の公的負担の軽減が検討できる社会がある。超高齢社会を乗り越え、未来に向けて力強く踏み出す我が国に世界から賞賛の声が届く。そんな社会を次世代に引き継ぐことが、40年間負の遺産を積み上げてき

た私たちの世代の「未来への責任」である。

まずは国際公約となっている2020年度のプライマリーバランス（PB）黒字化を達成し、20年代にさらなる抜本改革を進めることで高齢者の絶対数がピークを迎えようとする30年代を乗り越えると共に、それまでに出生率を2.07に回復することで高齢化率がピークになろうとする50年代にも将来を見通せる社会状況を構築していくことが、民主党の財政健全化の基本的な道筋である。

2. 2020年度PB黒字化へのロードマップ

（1）経済成長～成長力を高め、健全で持続的な経済成長を実現する

- 2020年度までの平均で実質成長率2%、名目成長率3%を目指し、以下を基本とする成長戦略の実現に速やかに取り組む。その際、構造的な改革に繋がらない財政出動や金融緩和に依存することなく、日本経済の底力を高め、国内の安定的な雇用を増大するための改革を進めなければならない。
- 男女の区別なく仕事と子育てを両立できる環境整備を進めると共に、クォータ制導入による女性の積極登用、同一価値労働同一賃金の徹底を図る。
- 高齢者の能力開発、リタイア後の起業、高齢者雇用に積極的に取り組む企業などに対する支援を大幅に強化し、希望する年齢まで働くことのできる環境を整備する。
- 大学などの研究支援・事業化支援の強化、知財保護強化・休眠特許の活用促進などの知財戦略、エンゼル税制の拡充などにより、ベンチャー企業を中心に起業率倍増を目指す。
- アジアをはじめとする世界の成長力を取り込むために積極的に経済連携・貿易自由化を進めると共に、規制改革や情報発信を進めることで対内直接投資の倍増を目指す。中小企業の海外進出支援を強化すると共に、急激かつファンダメンタルから乖離した為替の変動が企業活動の障害とならないよう、適切に対処する。

（2）歳出改革

- ①行政改革～引き続き、徹底的な行政改革を断行する
- 行政事業レビューの法定化などによる税金のムダづかい根絶、不要不急或いは非効率な事業の見直しなど、引き続き、行政改革を徹底的に進める。
- 引き続き、公務員制度改革を進める。労働基本権を回復すると共に、個々／組織のミッションを明確にし、適材適所の配置を行い最大限に能力を発揮できる環境を整備した上で、実績を適正に評価することで、より質が高く、効率的な行政サービスの提供を実現する。

- 地方へ権限・財源を大幅に移譲する地域主権改革を進める中で、国家公務員総人件費2割削減を実現することを目指し、処遇のあり方について見直しを進める。
- 国会議員定数を削減する。
- 2016年にスタートするマイナンバー制度の活用を含めた電子政府の推進により効率的に行政サービスを提供できる体制を構築すると共に、ITを活用した政府自身の効率化を徹底的に進める。

②社会保障改革～必要なサービスを守るために改革を進める

(改革の考え方)

- 既存歳出の徹底的な見直しに取り組む。とりわけ社会保障制度については効率的なサービス提供を徹底すると共に、世代間の不公平感があることも踏まえ、十分な収入、資産を保有する高齢者の負担の見直しを進める。その際、高齢者間の格差が大きいことを踏まえた世代内支え合いの仕組みや高齢者の家庭や地域における子育て支援に対する評価の仕組みなどを合わせて検討する。また、改革の推進に当たっては、機械的・一律的な押しつけは行わず、現場の意見や知恵を十分に尊重・活用し、可能な限り個々の状況に応じたきめ細やかな対応を図る。

(具体的事項)

- 高収入者に給付する基礎年金について、国庫負担部分を減額する。また、十分な資産を有するなど、負担能力が高い者の負担のあり方について検討する。
- 「健康管理」「予防」を単に個人の問題と捉えず、社会全体として推し進める。3大成人病（がん、心臓病、脳血管障害）などを対象に受診する個人の健康診断（人間ドック）やワクチン接種に対してインセンティブや支援措置を導入し、受診率を飛躍的に高める。
- 保険者の実施するメタボ健診について受診者本人へのインセンティブ付与、医療関係者・保険者・事業主・本人の連携を強化する。また被保険者の健康診断を着実に実施する保険者（企業、自治体など）に対して後期高齢者支援金の負担を軽減するなどのインセンティブを付与する。これらの結果として、国民の健康増進、医療費の効率化が図られる。
- 医療・介護の提供体制の見直しを進める。とりわけ、医療については病診間の役割分担／連携の明確化や保険者機能の強化による機能別ベッド数の調整を進める。また、在宅医療／介護については「住み慣れた家庭、地域での療養／介護」を推進しつつ、国民負担の観点も踏まえ、都市部、地域それぞれの事情に応じた形で進める。
- 診療報酬制度については、レセプト電子化の進展を活用した適正化策を導入

すると共に、2年ごとの改定の妥当性について検討する。

- 医薬品、医療機器のジェネリック積極活用や高額医療機器による多頻度検査の効率化に向けた環境整備を進める。
- 「新しい公共」の理念を踏まえつつ、健康な高齢者を含めた地域住民が家庭や地域の介護や子育て支援に参加することを積極的に支援することで、きめ細やかで効率的なサービスを提供と、現役世代の負担軽減を両立できる仕組みを構築し、これに対する公的支援を導入する。

③地方財政改革～地域の自立を高める中で、効率化を進める

(改革の考え方)

- 地域主権改革の推進に合わせて、国から地方への財政移転の見直しを進める。「地域にできることは地域で」に基づく権限、財源の地方移譲、課税自主権の強化などを進めつつ、地方交付税のあり方、総額の見直しを進める。

(具体的事項)

- 事務実施権限と支出権限の一致など、行政改革による効率化の成果を当該自治体が享受できる仕組みを作ることで、地方行革をさらに進める。
- 地方交付税について簡素化・透明化を進めることで、より効率的な配分・活用ができるようにする。
- 政令市の存する道府県を中心に職員定数の見直しを進める。
- 給与関係経費について、級別職員定数や給与水準の適正化を進める。
- 地方財政の負担となっている公営企業、第3セクターの見直しを進める。公営企業については料金設定や職員給与水準の適正化、第3セクターについては将来の財政負担を見通した早期の整理を進める。

④その他の歳出に係る改革

公共事業をはじめとするその他の歳出についても、具体的な目標を設定した上で、効率化を進める。

(3) 歳入改革～国民が納得できる負担のあり方を構築する

- 所得課税、資産課税、租税特別措置その他の税制の抜本的な改革を行い、公平で、透明性が高く、かつ、国民が納得できる税制を確立する。
- その際、「控除から手当」「働き方に対して中立」という税制の理念、「所得再配分」という税制本来の機能を踏まえた総合的な改革を進めるため、手当・控除・税制を一体的に捉えた上で、所得課税、資産課税改革に優先的に取り組むこととする。マイナンバー制度による金融資産の把握を進める。
- また、民主党政権で成立した「租特透明化法」を活用し、時代に合わない措

置、適用対象が一部に集中している措置などの見直しを進める。

- 国、独立行政法人などの保有する未利用、非効率使用の土地、処分可能な株式など資産の積極的な売却、国庫により設立された基金の不用部分の国庫返納など、税収以外の歳入の確保を進める。
- 歳入庁を設置し、税、社会保険料を公平に徴収できる体制を整備することで、法令に基づく歳入を確実に収納する。また、社会保険料について、高収入者の保険料上限制度の見直しを検討する。

(4) 財政健全化へ向けた環境整備

○財政運営戦略の策定

各年度の予算編成前に内閣総理大臣は、財政健全化への道筋を示すものとして、次年度以降10年間の国・地方の債務残高、PBの見通しなどの財政見通しを内容とする財政運営戦略を定める。

○中期フレーム

財政運営戦略を踏まえ、3年1期とし各年度の予算の大枠、省庁別予算上限額、国債発行額などを内容とする中期フレームを、財政運営戦略の策定に合わせて定める。総理、財務大臣、官房長官、経済財政大臣が案を作成し、閣議決定する。経済変動、税収見込みの改定、補正予算編成など、中期フレームに影響のある事態が生じた場合、同様の手続きにより改定を行う。その際、財政運営戦略で目標とする財政状況からの乖離の状況及び当該乖離を是正する方策を記載する。

○予算編成の基本方針の策定

経済財政大臣は、あらかじめ総理大臣の意見を聞いた上で「予算編成の基本方針」を定め、公表する。

○予算・決算に係る情報公開の徹底

財務省が各省と行う予算調整は原則として公開する。予算書及び決算書は、その細目も含めて同一の区分とし、いずれにおいても数量・単価などの計算根拠を明らかにする。

○企業会計原則に基づく財務諸表の作成

政府は発生主義・複式簿記に基づく財務諸表（省庁別を含む）を作成し、会計検査院の検査を受けた上で、国会に提出する。

○行政監視院

内外の経済財政動向の分析、中期フレームの実施状況の監視、国の行政機関の業務に関する監視、調査及び評価、これらに基づく意見の表明を行うため、国会に行政監視院を置く。内閣が財政運営戦略及び中期フレーム（改定を含む）を決定した場合、これらについて速やかに国会に意見を表明する。

○ペイ・ゴー原則

中長期にわたる歳出増もしくは歳入減を必要とする施策を実施する場合、その施策の実施に要する経費を上回る財源を、国の会計全体で確保する。

○補正予算

補正予算の財源は、重大な支障が生ずるときを除き、特例公債以外の歳入をもって充てる。

(5) 2020年度PB黒字化に向けた道筋

○2020年度PB黒字化は財政健全化へ向けた第一歩として必ず達成すべき目標であり、そのため2020年度で想定されている国・地方のPB赤字11.9兆円の解消に全力を挙げる。

○(1)に掲げる経済成長関連の政策を速やかに実行する他、成長力の引き上げに万全を期すことで少しでも高い経済成長を遂げ、一層の増収を目指す。

○同時に(2)の歳出改革に取り組む。2020年度における国の一般会計のPB赤字10兆円の解消に向け、先進各国で財政再建に成功した経験に基づく「アレシナの黄金律」(歳出7:歳入3)を踏まえつつ、

■社会保障関係については、その歳出額が一般会計に占める割合を勘案し、年金・医療・介護などの制度改革を含めた歳出効率化を進め、国民の理解と協力を得て、公費における社会保障関係の収入・支出の乖離の圧縮に努める

■地方への支出については、可能な限り早期に別枠加算を解消し、さらに総額の圧縮に努める

■公共事業費については、防災・減災対策、老朽化対策・長寿命化、維持管理の適正化など、必要な措置を講じつつ、現政権により増加した部分を徹底的に見直して水準の抑制を図る

■その他の歳出についても、徹底的な効率化を図り、予算全体の伸びを抑制する

○上記の取り組みでなお足らざる部分を(3)の歳入改革で確保する。

(6) 「財政健全化推進法案」のバージョンアップ

以上を踏まえ、「財政健全化推進法案(H25 通常国会提出・継続審議)」について、以下の補強を行う。

○早急に実施すべき成長戦略として「出産・子育て支援の強化」「女性の社会参加拡大、積極登用の支援強化」「希望する年齢まで就労できる環境の整備」「研究・技術開発支援の強化」「ベンチャーなどの起業促進支援強化」「経済連携への積極的な取り組み」などを記載する。

- 「行政事業レビュー」の法定化など、引き続き、行政改革に万全の体制で取り組むべきことを記載する。
- 財政健全化を進める中で、特に重要分野として「社会保障給付」「地方への財政移転」を示し、その効率化計画の策定を政府に義務づける規定を追加する。
- 同時に拡充すべき分野として「出生率回復、子育て支援などの家族関係支出」「教育」「基礎研究・技術開発」を示し、拡充に向けた目標及び計画の策定を政府に義務づける規定を追加する。
- 上記「財政健全化に向けた環境整備」の項に即し、必要な法案修正を行う。なお、初回の「財政運営戦略」策定の際は、上記の「(5) 2020年度PB黒字化に向けた道筋」を踏まえ、具体的な黒字化策を記載する。

3. 持続可能な財政基盤構築に向けた措置

今から40年前の1970年代前半に、人口減、デフレ、天文学的な財政赤字に苦しむ現在の日本を想像できなかったように、今から40年後の2050年の日本を想定することは容易ではない。国際化、情報化は加速度的に進み、個人の生活や企業活動のあり方は現在と次元が異なったものになっている可能性が高い。社会の急速な変化に対応するために国のあり方・統治機構、行政の仕組みや規模、経済政策や社会保障制度が大幅に変革する可能性があることを踏まえつつ、一方で確実に到来する少子高齢化・人口減少の中で、経済の健全かつ持続的な成長を実現し、将来世代の生活を守るために、我々は一刻も早く行動しなければならない。

(1) 2050年度までの目標

- 長期の目標として、2050年度における国・地方の長期債務残高対GDP比を200%以内とすることを目指す。

なお、上記を実現する基盤として、労働参加率の引き上げによる労働力の確保、技術革新などによる生産性向上、出生率回復による人口維持などを通じて、2050年度までの平均で実質成長率1%台半ば程度を実現することが必要である。

(2) 目標達成への道筋

- 「納税者」「消費者」「働く者」の立場に立つ民主党として、良質で安定した雇用を確保し、これを基盤として消費が拡大し、そして負担能力に応じた納税ができる社会を構築することで、財政健全化を実現していく。

- 国力の基盤であり、健全な社会維持に不可欠な人口を一定水準に維持するために具体的な目標を掲げると共に、その実現に向けて出産や子育てに関する資源配分を大幅に拡充し、理想とする数の子どもを不安なく持つことができる社会を構築する。
- 経済の健全かつ持続的な成長を実現するカギは人材の確保・育成にある。引き続き、若年者、女性、高齢者の働きやすい環境を整備すると共に、外国人についても、国民の理解を得られる範囲で、高度な人材を中心に拡大を図っていく。職業教育を含めた教育の拡充を図り、研究・技術開発についても資源の重点的な投入を進めるなど、「人への投資」を強化していく。
- 「2030年代に原発稼働ゼロ」を目指した環境・エネルギー産業、我が国のみならず世界の健康を目指す健康産業、国際的にも高い品質を誇る食料を生み出す農林水産業などを我が国の将来を支える成長産業と位置づけた政策展開を図ると共に、上記産業にとどまらず、広範な分野での起業を活性化し、産業の新陳代謝を強力に推し進めていく。ICT、ロボット、ナノテク、バイオなどを基幹産業とし、研究投資・技術開発などを重点的に進め、競争力を高める。
- 世界の成長、とりわけアジアの成長を取り込むため、経済連携をはじめとする経済外交に注力する。2020年代にも締結が見込まれるFTAAPについて、高い水準の経済連携となるようリーダーシップを発揮し、アジア・太平洋地域の各国が相互に恩恵を受ける経済体制を構築する。
- 国民、医療など関係者、行政などが協力して健康管理、予防に精力的に取り組む「平均寿命」と「健康寿命」のギャップを短縮することで高齢者が元気に生き生きと活動する「豊かな長寿社会」を構築すると共に、世界に類を見ない「超高齢社会」に対応できる社会保障制度を構築する。社会保障サービスは税や社会保険料などの負担により提供されていることを踏まえ、その負担が特定の層や世代に偏ることなく制度全体を見て負担可能な人が適切に負担する制度、制度間の重複給付など縦割りの弊害を排しつつ制度間の連携で必要なサービスを総合的・効率的に給付する制度への改革を進める。その上で、「国民皆保険・皆年金」「フリーアクセス」などのナショナルミニマムとも言える社会保障サービスを確実に提供していくため、一定の国民負担について国民の理解を求めていく。
- 地域主権改革の推進に向けた権限・財源の大幅な移譲を進め、地方の裁量権を大幅に拡大することで、より効率的で多様な行政サービスを提供する。国・地方の財政関係の抜本的な改革を進めると共に、道州制を含めた広域行政のあり方を検討する。
- 国民生活に不可欠な社会保障、教育・研究開発などの「人への投資」、安全

保障その他必要な行政サービスを確実に提供しつつ、財政健全化を達成するため、行政改革など、国民の理解を得るために不可欠な改革を講じつつ、聖域なき歳入改革に取り組む。

(3) 2050年度目標達成のための具体的な措置の検討

2050年度目標（国・地方の長期債務残高対GDP比を200%以内）を達成するために、以下の項目について検討を行い、2020年度までに結論を得た上で、20年代の早期に実施することで、高齢者の絶対数がピーク（＝年金、医療、介護関係の支出額がピーク）となる30年度前後においても健全な経済成長と財政に対する信頼を維持する。

○2050年度までの平均で実質成長率1%台半ば程度を実現するために必要な措置

○継続的な出生率回復、人口の一定水準維持を可能とするために必要な措置

○歳出構造改革に必要な措置の一環として以下の事項

- ・ 予防医療の強化、総合かかりつけ医制度の導入、保険単位の見直しなどの医療制度の総合的な改革に係る事項
- ・ 高齢者の健康維持、医療と介護の役割分担などの介護制度の総合的な改革に係る事項
- ・ 最低保障年金の創設などを含む制度のあり方、生涯を通じた就労環境の整備を勘案した年金制度の総合的な改革に係る事項
- ・ 地域主権改革の進展に応じた国から地方への移転支出、地方間の財政調整の見直しに係る事項

○消費税を含む税制全般に亘る歳入改革に必要な措置（前提として、消費税率10%引き上げによる増収分の使途、財政に与えた影響などを分析・評価する）

以上