

## 平成31年度予算・税制改正大綱に望む

～財政破綻の危機感の共有とイノベーション創出に資する成長戦略の実行を～

一般社団法人 関西経済同友会  
経済政策委員会

### 1. はじめに

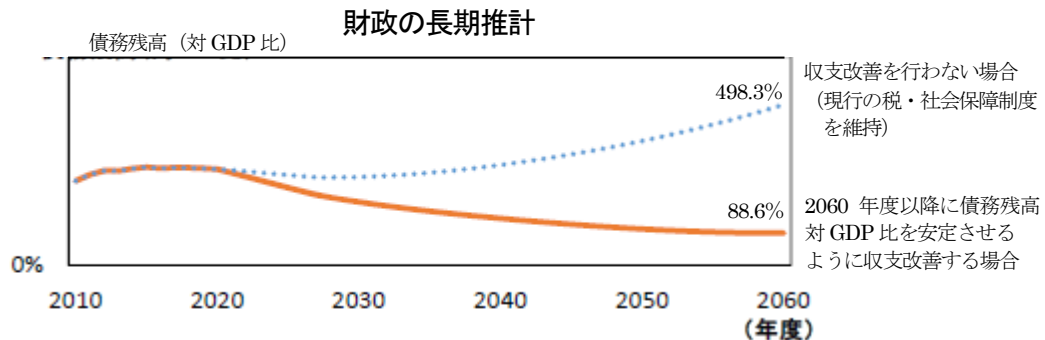
政府は本年6月、『経済財政運営と改革の基本方針』（骨太の方針）を閣議決定した。財政再建に向け、来年10月の消費税増税が明記され、今般、予定通りに実施する旨表明されたが、基礎的財政収支（プライマリー・バランス）黒字化の達成目標は2025年と5年先送りされた。また、これまで設けていた歳出抑制の数値目標が削除される等、財政健全化に向けた強い意志が感じられない。

我が国の財政・社会保障制度の持続性について多くの国民は疑問を抱いており、将来に対する不安が足元の個人消費を抑制している。また、今後は高齢化の進展に伴う社会保障費の増大のみならず、想定を上回る自然災害が多発するなかで防災対策の必要性も高まるとみられる。将来の景気悪化や災害等に対する政策余地を確保するためにも、景気が堅調な平時において、痛みを伴う改革に取り組む必要がある。

10月2日に発足した第4次安倍改造内閣には、長期政権の締めくくりとして、今後3年間のうちに財政健全化に向けた道筋の明確化と成長戦略の実現が求められる。本提言ではまず、我が国の財政の持続性・財政破綻の可能性を検証し、健全な危機感を共有した上で、将来世代に負担を先送りしないための仕組みや社会保障制度の改革を求めるとともに、イノベーションの促進を中心とした要望を行い、財政健全化と経済成長の両輪による我が国の再生を望む。

### 2. 我が国財政の持続性と財政破綻の可能性

我が国は歳入の4割近くを借金に依存し続けた結果、政府債務残高は国内総生産（GDP）の2倍を超え、主要先進国では最悪の水準にある。仮に現行の制度が維持された場合、高齢化に伴う医療費・介護費の増加や将来の金利上昇によって政府債務は膨張を続け、2060年には名目GDPの5倍近くに達するとの試算もあり、財政の持続可能性には極めて強い疑問がある。



- (注) 1. 経済（経済成長率・金利等）に関する前提：2027年度までは内閣府「中長期試算」の成長実現ケース、2028年度以降は厚生労働省「年金財政検証」の高成長ケース。  
2. 財政（歳出・歳入）に関する前提：法定されている今後の制度変更のみ反映（消費税は10%への引上げまで）。

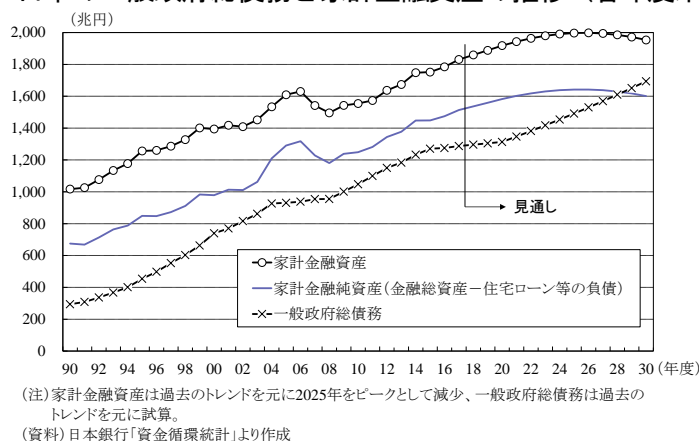
(資料) 財政制度等審議会資料（平成30年4月6日）より抜粋

それでは、政府が改革を先送りし続けた場合、“財政破綻”はいつ起きるのだろうか。市場で国債が買われなくなり、国が資金繰りに窮する状況を“財政破綻”と定義する場合、国債への信認が失われれば、いつでも起こりうる。財政収支の改善が進まず、政府債務残高が年々膨張している我が国の国債は、市場参加者からの信認を失う確率が年々高まっているといえる。

もっとも、日本は厳しい財政状況にもかかわらず、国債利回りは国際的にみても低水準で推移してきた。この背景としては、国債の9割近くが国内で保有され、海外保有比率が極めて低いことが挙げられる。経常収支が黒字の我が国では、民間部門の家計・企業がともに資金余剰主体であり、国内の金融機関等を通じて国債が安定的に購入されてきた。加えて、現在では日銀が国債の4割近くを保有しており、大規模な緩和政策によって金利上昇が抑制されている。

ただし、国債消化を支える家計の金融資産は、高齢化の進行によって貯蓄取り崩し層が増加する結果、2020年代後半には減少に転じるとの見方がある。また、企業は本来、経済が活性化するなかで投資を拡大し、資金需要が増加していく姿が望ましく、企業の資金余剰を国債消化の原資としてあてにすべきではない。そうすると、今後は国債消化の海外投資家への依存度が高まるにつれ、格付に応じた高い金利を要求され、金利上昇圧力が高まると想定される。

日本の一般政府総債務と家計金融資産の推移（各年度末）



ひとたび国債の消化が困難になれば、国債価格が下落して金利は大幅に上昇し、家計や企業にも多大な影響を及ぼす。1980～90年代には新興国（中南米、ロシア等）で国債の債務不履行（デフォルト）が発生し、激しいインフレによる経済の混乱を経験した。また、先進国においても、2011～12年の欧州債務危機ではギリシャ、アイルランド、ポルトガル等の国債が信用を失い、政府が借入を継続できなくなる事態が発生した。これらの国では、年金・医療の給付カットや負担増を余儀なくされる等、厳しい措置が行われている。

### 財政破綻の事例

	経緯	財政破綻後の経済状況
ロシア（1998年）	<ul style="list-style-type: none"> <li>1990年代の市場経済以降後も不採算企業への補助金支出が続き、財政赤字が拡大。</li> <li>1997年のアジア通貨危機の余波を受け海外資金が流出し市場が混乱、1998年に国債がデフォルト状態となった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>激しいインフレや失業率上昇、ストライキ多発、食料品等の必需品不足による国民生活混乱</li> <li>通貨(ルーブル)は約4分の1に下落、実質GDP成長率: 1998年▲5.3%、失業率: 1998年～99年13%台、CPI上昇率: 1999年85.7%</li> </ul>
ギリシャ(欧州債務危機)（2010年～12年）	<ul style="list-style-type: none"> <li>2009年に新政権が財政赤字や政府債務残高を上方修正し、市場の信認が失われて国債利回りが大幅上昇。周縁国及び同国債を保有する金融機関にも危機が伝染。ユーロ圏諸国及びIMFの金融支援により、デフォルトは回避。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2008年～13年まで6年連続マイナス成長(GDPの約4分の1を喪失)、失業率は2012年以降20%超と、現在に至るまで経済が低迷。</li> <li>緊縮財政(GDP比6.2%歳出削減)・社会保障給付削減(年金給付額20%切り下げ)への反発からポピュリズム政権が発足、政治が混乱。</li> </ul>

(資料) 総合研究開発機構「財政再建の道筋」、内閣府資料等より作成

世界的な金融危機や災害等、財政破綻につながる事由は突発的に発生しうる。また、高齢化・人口減少の進行とそれに伴う家計貯蓄の取り崩しにより、国内の国債消化余力が低下することで、財政破綻につながる可能性は着実に高まっている。財政危機に陥ってからでは遅く、以下では、財政・社会保障制度改革及びイノベーションの促進に向けた提言を示す。

### 3. 提言

#### 【提言1】独立財政機関の設置により将来世代の視点を踏まえた財政運営を

- 政府はこれまでも目標を掲げて財政健全化に取り組んできたが、遅々として進んでいない。この背景には、歳出総額もしくは財政赤字額を抑制する法的枠組みが欠如していることに加え、財政運営における透明性・客観性が欠けていることが指摘される。
- これまでの政府の財政計画は、高い経済成長の達成を前提とした見通し（成長実現ケース）に基づいてきたが、市場においても信任を得られていない。成長実現ケースは、我が国が目指すべき姿・目標として掲げるのは問題ないが、財政計画の策定に際しては、より保守的な見通し（足元の潜在成長率並みのベースラインケース）を前提とすべきである。
- OECD 諸国では、財政規律の強化に向けた改革として、独立性のある立場で国の財政を監視・評価する独立財政機関が設置されてきた。我が国でも独立財政機関の設置による財政計画のPDCAの仕組みを導入し、財政運営の透明性・客観性を高めて国民の間で健全な危機感を共有するとともに、長期（50年程度）の財政見通しを策定し、将来世代の視点を踏まえた財政運営がなされる仕組みとすべきである。
- 独立財政機関が独立性・客観性を有するには、委員の選任手続きや設置場所等が極めて重要である。我が国の政治システムを踏まえた上で、独立性・客観性を十分に担保できる仕組みとすべきである（独立性の高い“三条委員会”の新設、憲法上の独立機関である会計検査院が将来における財政の健全性・持続性の評価・勧告を行う等の抜本的な機能強化等）。
- 2019年10月の消費税率10%以降の更なる引上げについても、独立性・客観性のある財政見通しに基づいた議論を早急に始め、財政再建にかかるコストを将来世代に先送りすることを防ぐべきである。

#### OECD 諸国における独立財政機関の例

国	名称	設立年	主な役割
米国	議会予算局 (CBO)	1974	議会に対する中立的・客観的な予算分析の提供、 <u>長期財政試算（向こう75年間）</u>
スウェーデン	財政政策委員会 (FPC)	2007	経済財政政策の目標の達成状況、財政政策の長期の持続可能性及び経済財政見通しの質の評価
カナダ	議会予算官 (PBO)	2008	議会に対する財政・経済動向に関する分析の提供、議会の政策立案に係るコストの見積もり、 <u>長期財政試算（向こう75年間）</u>
英国	予算責任局 (OBR)	2010	経済・財政見通しの作成、財政目標の達成状況の評価、財政の持続可能性の評価、 <u>長期財政試算（向こう50年間）</u>
フィンランド	会計検査院 (NAOF)	2013	財政政策の監視・評価、財政ルール <sup>1</sup> の監視、財政の持続可能性及び経済財政見通しの質の評価（従来の会計検査院の機能を拡充）

（資料）参議院「経済のプリズム（2014年6月）、会計検査院「会計検査研究」（2017年9月）等より作成

<sup>1</sup> 国家行政組織法第3条に基づく行政委員会（公正取引委員会、原子力規制委員会等）。独立性が高く、府省の大員などから指揮監督を受けずに独自に権限を行使できる。

## 【提言2】持続可能な社会保障制度の構築に向けた抜本改革に着手を

- 急速に少子高齢化が進展する我が国では、2025年に団塊の世代が後期高齢者（75歳以上）になるとともに、2040年頃には高齢化者人口（65歳以上）がピークを迎えることが予測されている。この間、医療・介護を中心に社会保障費の増大が見込まれる。
- 第4次安倍改造内閣では、全世代を対象とした社会保障制度改革を今後3年間で断行すると表明されたことを評価する。当委員会では提言「財政再建に向けて」（2017年4月）において、歳出・歳入改革のメニューを提示したが、医療費削減・効率化では、薬価制度改革等で一部着手したものの、抜本的な改革には至っていない。過剰医療／過剰診療の削減等に向けた工程表を策定し、早急に着手することを求める。
- 年金制度改革では、公的年金等控除は一部縮小されたが、高所得者に限られている。また、高所得年金受給者に対する給付額削減は未着手である。世代間格差の是正に向けて、早急な着手を求める。
- 「骨太の方針2018」で示された、「所得のみならず資産の保有状況を評価」する社会保障制度の構築は、マイナンバー制度活用による資産捕捉が不可欠である。マイナンバー制度の普及促進を求める。

### 過去の提言（2017年4月）の実現状況

項目	政府の対応状況	
歳出削減	① 医療費の削減 国民皆保険を維持するため、過剰医療／過剰診療を削減 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現行の点数の見直し</li> <li>・ 薬価の更なる適正化</li> <li>・ AIを活用した診療</li> <li>・ 後発医薬品の普及率向上</li> <li>・ 予防医療の推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 薬価制度については抜本改革に着手（2017年12月）。2021年度より薬価改定を毎年実施へ。</li> <li>・ 診療報酬の適正化、かかりつけ医等の普及促進、AIを活用した診療、後発医薬品の普及率向上、予防医療は検討・推進中。</li> </ul>
	② 介護費用の抑制 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高所得層の自己負担引き上げ、介護予防の推進</li> </ul>	
歳入拡大	① フローへの課税強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 消費税率10%への引き上げ確行と更なる税率引き上げの検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 消費税率10%は骨太方針明記も、更なる引上げ検討には至らず。</li> <li>・ マイナンバーカードの交付枚数は全人口の11.5%にとどまる。（2018年7月現在）</li> </ul>
	② スtockへの課税強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ マイナンバー制度活用による資産捕捉、海外資産・相続資産への課税強化</li> </ul>	
年金制度改革	① 現役並みの所得がある年金受給者に対して、公平な年金課税の実現 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公的年金等控除を廃止し、現役世代と同じ給与所得控除へ統一</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公的年金等控除は一部縮小も、対象は限定的（収入1,000万円超等）。</li> </ul>
	② 高所得年金受給者に対する給付額削減（世代内格差の是正にも寄与）	

## 【提言3】イノベーションを促す成長戦略の実行と予算・税制措置の拡充を

### (1) 社会保障費・消費税増税対策

- ▶ 平成31年度予算の一般会計の概算要求総額は102.7兆円と、過去最大の要求額となった。高齢化進展に伴う社会保障費の増大に加えて、相次ぐ自然災害を受けた防災・安全対策費用や北朝鮮情勢を踏まえた防衛費が拡大した。また、概算要求とは別枠で2019年10月の消費税増税に伴う景気対策費用が今後盛り込まれるため、最終的な当初予算案は初めて100兆円を超える公算が大きい。
- ▶ 今後の予算編成において、まずはこれまでの成長戦略の成果の検証を行い、無駄な予算を排除した上で、重点分野に優先的に予算配分すべきである。また、高齢化等に伴い6,000億円の自然増が見込まれる社会保障費については、従来の目標（3年間で合計1.5兆円に伸びを抑制）を上回る抑制額とし、更なる効率化を進める方針を明確化すべきである。
- ▶ 2019年10月の消費税増税に伴う景気対策は、駆け込み需要とその反動減による需要変動を平準化するための予算・税制措置に加えて、企業が増税時の価格転嫁を柔軟に行えるようにする等の対策を充実すべきである。また、軽減税率制度は、事業者の事務負担や消費者の混乱を招く恐れがある点で問題が大きく、導入する場合には更なる周知徹底を求める。

### (2) 成長戦略の重点分野

- ▶ 成長戦略の重点分野として、デジタル革命・データ利活用の推進、イノベーション創出・ベンチャー支援、規制・制度改革、働き方改革といった分野があげられる。デジタル革命・データ利活用については、「未来投資戦略2018」で示された、データ・ICT等を活用した新しい「健康・医療・介護システム」の構築を推進するとともに、スポーツ産業振興を通じた健康寿命の延伸による医療・介護費用の抑制、関西が強みを持つヘルスケア産業の活性化が望まれる。また、デジタル・ガバメントの早期実現による行政手続きの簡素化、ワンストップ化、コスト削減を求める。
- ▶ イノベーション創出・ベンチャー支援については、概算要求においてAIに関する技術開発や人材育成に重点が置かれたことを評価する。大学の国際競争力向上に向けて、大学には経営力の更なる強化を促すとともに、実用化に時間はかかるが革新的なシーズへの予算配分や、自己改革に積極的な大学には自由度の高い研究費を配分する等、メリハリのある政策を求める。また、人手不足・後継者問題に直面した中小企業のIT・デジタル技術活用による生産性向上・ものづくりの技術承継に係る予算措置の充実を望む。
- ▶ 税制改正については、企業の設備投資やイノベーションを促進し、我が国の生産性向上につながる税制措置の拡充が求められる。研究開発税制の延長・拡充とともに、ベンチャー企業へ投資した法人についても個人投資家と同様の税制優遇措置の検討を求める。
- ▶ 規制・制度改革は、岩盤規制の撤廃に加えて、急速に進む技術革新への対応や新たなルール作りの観点からも重要である。生産性向上特別措置法において創設された新技術等実証制度（＝規制のサンドボックス制度）は、新技術の実証実験や規制・手続きの見直しの迅速化に期待する。また、地域創生の観点から、地域の企業も相談しやすい窓口機能の設置を求めるとともに、法案成立に至っていない地域限定型のサンドボックス制度（国家戦略

特区内に設置)の早期成立を望む。

- 働き方改革法案については、「高度プロフェッショナル制度」が創設されたことは評価する一方、「裁量労働制の対象範囲拡大」が見送られたことは遺憾である。働き方改革の本来の目的は、長時間労働の是正や効率化にとどまらず、働き手が自身のライフスタイルに合わせた柔軟な働き方を実践するなかで、新たな付加価値を生み出し、生産性向上に繋げることである。我が国企業の国際競争力向上、労働者の能力向上・賃金上昇の観点からも、柔軟な雇用制度や成長産業への円滑な労働供給に向けた働き方改革・労働市場改革の議論を深めていくべきである。
- 海外の成長市場の取り込みについては、日 EU・EPA 及び TPP11 が署名に至ったことを評価する。世界的に保護主義的な動きが台頭するなか、我が国が引き続きリーダーシップを発揮して、自由で公正なルールに基づく自由貿易を推進することを期待する。また、インバウンド需要の更なる拡大に向けて、統合型リゾート (IR) の区域選定の速やかな実施を求めるとともに、2019年 G20 大阪サミット及び大阪への誘致決定後の 2025年万博国際博覧会に向けたオールジャパン体制での取り組み強化を望む。

#### 4. おわりに

これまで財政再建に取り組んできた国々は、いずれも財政破綻に直面した結果ともいえる。痛みを伴う改革の先送りを続け、財政危機に陥るのを待つのか、それとも、健全な危機意識をもって改革に取り組み、着実に財政健全化に取り組むのか、それがいま問われていることである。

財政の持続可能性を維持するのは政府の責務であり、「骨太の方針 2018」で示された新たな財政健全化計画策定後の初となる今回の予算編成は、財政再建への正念場である。国民の将来不安を払拭するためにも、政府は持続可能な財政・社会保障への改革の見取り図を示すことを期待する。

以 上

# 平成 30 年度経済政策委員会

(敬称略、平成 30 年 10 月 22 日現在)

委員長	福本 秀和	(株)三菱UFJ銀行	代表取締役副頭取執行役員
委員長代行	北川 慎介	三井物産(株)	常務執行役員関西支社長
副委員長	荒木 誠	(株)ケイ・オプティコム	代表取締役社長
"	井澤 武尚	井澤金属(株)	代表取締役会長
"	片岡 和行	(株)池田泉州銀行	特別顧問
"	小西 幸治	燦ホールディングス(株)	相談役
"	高澤 求尚	日本生命保険(相)	本店企画広報部長
"	高橋 英行	(一社)大阪銀行協会	専務理事
"	辻 卓史	鴻池運輸(株)	取締役会長
"	内藤 誠二郎	内藤証券(株)	代表取締役社長
"	中上 文宏	大阪府信用農業協同組合連合会	代表理事理事長
"	細川 洋一	細川公認会計士事務所	所長
"	村田 吉優	(株)サイネックス	代表取締役社長
"	百瀬 裕規	野村證券(株)	専務 大阪駐在
委員	岩谷 全啓	関電プラント(株)	代表取締役社長
"	宇佐見 典正	KDDI(株)	理事 関西総支社長
"	岡山 克己	岡山フードサービス(株)	代表取締役社長
"	桐山 健一	(株)神戸屋	代表取締役社長
"	久保 友志郎	ソーラーテック(株)	代表取締役
"	久米 一郎	関西電力(株)	総務室 秘書役
"	村主 一徳	住友生命保険(相)	常務執行役員
"	田中 輝彦	パナソニック(株)	秘書室関西財界担当 総括部長
"	田中 守	(株)ミライト・テクノロジーズ	常務執行役員
"	寺尾 政志	ALSOK 近畿(株)	代表取締役会長兼社長
"	中島 康之	社会保険労務士法人 NSR	代表社員
"	西村 永良	日本証券業協会 大阪地区協会	地区会長
"	長谷川 剛	櫻宮化学(株)	代表取締役会長
"	松井 次郎	(株)マツイコーポレーション	CEO
"	望月 規夫	読売テレビ放送(株)	取締役会長
"	山崎 紀文	(株)メイン・キャスト	代表取締役
"	吉田 治	吉田おさむ事務所	代表
スタッフ	梅原 幸治	(株)三菱UFJ銀行	経営企画部部長
"	吉村 晃	(株)三菱UFJ銀行	経営企画部経済調査室調査役
"	吉永 広倫	三井物産(株)	関西支社業務部長
"	田辺 茂	三井物産(株)	関西支社業務部企画業務室次長
"	粟飯原 啓一	日本生命保険(相)	本店企画広報部課長
"	石井 聖子	(株)神戸屋	経営企画室 主任
"	井出 三穂	パナソニック(株)	秘書室主務
"	植田 潔	ソーラーテック(株)	管理部
"	小川 佳秀	燦ホールディングス(株)	常勤顧問
"	奥村 唯	関西電力(株)	総務室 秘書グループ リーダー
"	貝澤 武史	岡山フードサービス(株)	総務課長
"	新谷 周男	鴻池運輸(株)	秘書室部長
"	須貝 祐輔	井澤金属(株)	取締役総務部長
"	武田 かおり	社会保険労務士法人 NSR	テレワークスタイル推進室 CWO
"	南部 亮志	(株)ケイ・オプティコム	経営本部経営戦略グループ担当部長
"	藤原 美範	大阪府信用農業協同組合連合会	総務部長
"	三戸森 陽介	住友生命保険(相)	上席部長代理
"	望月 芳生	野村証券(株)	大阪総務部次長兼秘書課長
"	山内 靖弘	日本証券業協会 大阪地区協会	事務局長
代表幹事スタッフ	太田 晴規	コクヨ(株)	会長室長
"	久松 優	コクヨ(株)	会長室 主任
"	山嶋 浩二	(株)りそな銀行	経営管理部 経済調査担当部長
"	武田 彬	(株)りそな銀行	経営管理部 経済調査グループ 担当マネージャー
"	上田 雄規	(株)りそな銀行	経営管理部 経済調査グループ 担当マネージャー
事務局	廣瀬 茂夫	(一社)関西経済同友会	常任幹事 事務局長
"	與口 修	(一社)関西経済同友会	企画調査部長
"	本宮 亜希子	(一社)関西経済同友会	企画調査部課長
"	谷 要恵	(一社)関西経済同友会	企画調査部係長