

## 骨太の方針をどう読み解くか

株式会社 日本総合研究所 副理事長 湯元 健治

政府は6月9日、安倍政権下で5回目となる骨太の方針(経済財政運営の基本方針)を取りまとめ、閣議決定した。骨太の方針は、アベノミクスで重点的に行う経済財政政策、成長戦略の具体的な内容を示すものだ。今回の骨太方針について、主要テーマとなる(1)人材投資、(2)大学改革、(3)社会保障の効率化、(4)財政健全化の4点に絞って、その評価と今後の課題について考えてみたい。

### 1. 骨太方針の目玉のひとつ、「人材投資」の発想の貧困

骨太2017では、子育てから社会人まで全世代への教育投資拡充を柱に据え、保育園や幼稚園の費用負担を早期に無償化する方針を明記した。しかし、筆者が素朴に不思議に思えるのは、なぜ「人材投資＝幼稚園、保育園の無償化になるのかだ。しかも、その財源を「新たな社会保険方式の活用」で賄うことを検討するという。この新たな社会保険方式とは、自民党小泉進次郎議員が提唱する「こども保険」の創設を示唆している。

しかし筆者は、次の6つの観点から「こども保険」には疑問符を付けざるを得ない。

- (1) 保険の本来の機能は「リスクのシェアリング」であり、幼稚園や保育園の無償化の財源にはなじまない。こうした政策を行うならば、本来税財源で行うべきだ。
- (2) 「こども保険」では、小さな子どものいない世帯も負担することになるが、これは受益と負担の原則に反する。将来の受益が期待できない人が負担することには当然大きな抵抗が予想される。
- (3) 全世代対応型と銘打つが、保険は働く現役層のみが負担し、高齢層は負担しないのでは、不公平感が強まる。
- (4) 保険料の引き上げは、企業の国際競争力を低下させかねない。
- (5) 幼児教育、保育無償化は政策の最優先事項とは思えない。子育て支援をするならば、子ども手当の増額よりも、深刻な保育士不足、保育所の不足に対する対策に優先的にカネをかけるべきではないか。
- (6) そもそも子ども手当の増額は何のために行うのか、少子化対策なのか、子育て支援なのか。0.1%の保険料引き上げで子ども手当5,000円増額、0.5%なら2万5,000円増額できるといった数字が先行し、何を目的にどこまで子ども手当を増額すべきなのかという本質的な議論が十分でない。

結局のところ、この議論は消費税率の引き上げ先送りを繰り返す安倍政権における苦肉の策であり、税よりも反対の少ない保険で財源を確保する、つまり取りやすいところから取るというもので、教育国債の発行という筋の悪い政策よりはマシといった類の議論に過ぎない。

### 2. 世界の大学ランキングで劣位にある日本の大学

しかし、人材投資の強化という発想自体は間違いではない。筆者の問題意識は、人材能力、職業能力の乏しい非正規雇用の増加は日本の将来にとって由々しき事態であり、低賃

金労働者の増加に伴うマクロの賃金上昇率抑制要因となるだけでなく、人材の質の劣化をも招いているという点だ。このまま手を拱いていけば、日本企業のイノベーション創出力の低下や国際競争力の低下を招くことは必至である。そのためには、人材投資は必須である。しかし、それは幼児教育や保育ではなく、大学、大学院などの高等教育や社会人の職業能力を高める職業訓練、能力開発により多くの資源を振り向けるべきだと考える。骨太 2017 では、大学改革の必要性を指摘している。しかし、その内容は、教育課程の見直し、教育成果に基づく私学助成の配分見直し、大学教育の質や成果の「見える化」・情報公開、成績評価等の厳格化、外部人材の登用の促進やガバナンス改革など改革というよりは修正にとどまっている。

英国教育専門誌タイムズ・ハイヤー・エデュケーション(THE)の今年の「世界大学ランキング」で上位 200 位以内に入った日本の大学は、東京大学(39 位)と京都大学(91 位)のみだ。日本の私立大学の 45%は学部単位ではなく、大学単位で定員割れを起こしている。さらに、私立大学の 30%は学生の就職率が 80%以下(全国平均は 86.6%)だという。こうした厳しい現状を打破するには、大学間の競争を促す抜本的な改革が不可欠だ。そのためには、大学の教育・研究の質や成果を一定の基準に基づき適切に評価し、その評価に応じて配分(国立大学運営交付金や私学助成金など)する仕組みを構築する必要がある。例えば、THE の評価基準は、(1)教育・学習環境、(2)教授陣と学生の質、(3)産業に与える影響と革新性、(4)研究の量と質の高さ、(5)論文の引用度合などからスコアリングを行っている。もう一つ、英国のグローバル高等教育評価機関であるクアクレアリ・シモンズ(QS)も世界大学ランキングを公表しているが、その評価基準は、(1)研究者からの評価、(2)企業による評判、(3)学生 1 人当たりの教員数、(4)教員 1 人当たりの論文引用数、(5)外国人教員比率、(6)留学生比率を採用している。日本の場合、そもそも大学の質やパフォーマンスを評価する基準やデータすら確立しておらず、驚くべきことに、大学別の学術論文の数ですら公式の数値がない。一昨年の骨太 2015 では、特定分野で世界最高水準の教育・研究機能を有する「指定国立大学」制度や IoT、ビッグデータ、AI とものづくりの融合領域で、大学、研究機関、企業が連携して形成する新たな大学院である「卓越大学院」制度の導入が提案された。これらは、新しい試みとして評価できる。しかし、指定国立大学には現在 7 校がエントリーしているが、認定は今年の夏頃の模様だ。卓越大学院もプログラムがスタートするのは、来年度以降と言われており、具体化に向けての歩みが遅いのは気になる。

### 3. 大学を「職業能力を身に付ける場」に変えよ

そもそも、日本では大学は一流企業や中央省庁に入るための登竜門という位置づけに過ぎず、入るのは難しいが、出るのは簡単だ。本格的な職業能力は企業に入ってから身に付けるのが一般的となっている。しかし、例えばスウェーデンのように大学や大学院を「職業能力を身に付ける場」と位置付け、産業界との連携をさらに強化し、実践的な職業教育プログラムを提供する場に変えていく必要がある。非正規雇用比率が高まり、日本の人材力の劣化がますます懸念される今こそ、こうした視点からの改革が求められる。スウェーデンの場合は、弁護士や看護師、介護士などの免許取得のために、国家資格試験を通る必要がなく、大学の専門コースを終了すれば、自動的に資格が与えられる。義務教育はもとより、大学、

大学院でも無償化が実現しており、社会人比率が 3 割を超えるなど、キャリアアップや転職のために、大学、大学院に入り直す人も多い。骨太 2017 には、教育訓練給付の対象拡大により、社会人のリカレント教育の充実や実践的な職業教育を行う専門職大学の創設が盛り込まれており、歓迎したい。しかし、職業訓練プログラムに代表される積極的労働市場政策 (ALMP) への支出の対名目 GDP 比率は、日本の場合、スウェーデンをはじめとする北欧諸国の 4 分の 1 にとどまっており、大幅な拡充が不可欠である。人材投資の優先順位は、幼児教育や保育ではなく、こうした専門能力や実践的職業能力の強化にこそ、置くべきだろう。

#### 4. 社会保障の効率化は不十分

今回の骨太 2017 では、社会保障の効率化を謳いつつ、様々な改革項目を示している。最大の目玉と位置付けているのは、薬価制度の改革だ。具体的には、(1)価格改定頻度を 2 年に 1 回から毎年に変更、(2)「新薬創出加算」に認定する薬の対象範囲の絞り込み、(3)薬の費用対効果を検証する第三者機関の創設検討などが盛り込まれた。しかし、これらの検討項目の中には、年内に結論を得るなどとし、具体案を関連審議会に丸投げするものも目立つ。当初素案の段階で入っていた「特許切れ新薬を後発薬の価格まで下げ、差額を患者負担とする」との案は、自民党や製薬会社の反発から最終案で削除されるなど改革の不徹底さが目立つ。

勿論、薬価制度の改革に踏み込んだことは、一歩前進と評価できるが、薬剤費は医療費の 4 分の 1 を占めるに過ぎない。肝心の医療費本体の抑制・適正化については、安倍政権は医療費の地域差半減を目標に掲げているが、具体策は都道府県に丸投げの形となっている。今回の骨太 2017 においても、(1)診療行為の地域差を含めたデータの「見える化」、(2)外来医療費については、医療費適正化基本方針で示されている取組みを実施し、できるだけ早く追加できるよう検討、(3)入院医療費については、地域医療構想の実現によりどの程度の縮減が見込まれるかを明らかにする、(4)これらにより十分な地域差の縮減を図ることができない場合には、更なる対応を検討するなど、どれだけ実効性があるのかは不明だ。

遅くとも、団塊の世代全員が 75 歳以上の後期高齢者入りする 2025 年までに、抜本的な改革を行わなければ、医療・介護費の急膨張は避けられない。今回、骨太 2017 に「人生の最終段階における医療」が言葉として初めて盛り込まれたことは評価できるが、その内容の記述はわずか 5 行の精神論にとどまっている。終末期医療の在り方に関する本格的な議論や新たな制度設計が急がれる。医療費よりも膨張が懸念される介護については、1 人当たり介護費用の地域差縮減に向けて、介護費や認定率の地域差や個別の自治体の取組を「見える化」するとしているが、公費で賄うべき要介護認定基準を厳格化する方向での抜本改革には全く触れていない。不足する介護人材の確保についても、外国人労働者の本格活用などの道筋は描かれていない。以上を要するに、安倍政権における社会保障の効率化は、本腰が入っていないということだ。

#### 5. 本気度が感じられない財政健全化

同じことは、財政健全化にも言える。今回の骨太 2017 では、「2020 年度基礎的財政収支 (プライマリー・バランス) の黒字化目標は堅持する」としたものの、具体策は、従来通りの「見

える化」「先進・優良事例の全国展開」「ワイズ・スペンディングの推進」を繰り返しており、一見もつとらしくも実効性は不明と言わざるを得ない。最新の内閣府試算でも高成長を見込む「経済再生ケース」ですら、2020 年度時点で▲8.3 兆円(名目 GDP 比▲1.4%)の赤字が残るとの結果となっており、目標達成は相当困難と言わざるを得ない。

このため、「同時に債務残高対名目 GDP 比率を安定的引き下げる」を新たな目標に掲げたが、これは、日銀による長期金利ゼロ%への固定と、大規模な金融・財政政策による名目成長率引き上げという特殊な環境下でのみ、プライマリー赤字の下でも債務残高比率引き下げが可能となるという意味で、事実上、プライマリー目標の達成を断念し、債務残高比率目標にシフトさせていこうという意図が透けて見える。ハロッド・ドーマー条件から得られる結論は、確かに、金利<成長率の場合には、プライマリー赤字の下でも債務残高比率が下がるが、経済が正常化した場合には、金利>成長率となるのが経験則からも確認されており、プライマリー黒字化目標は、予算編成時の財政規律維持という観点から主たる目標として堅持し続けなければならない。

さらに、骨太 2015 から踏襲している「経済再生なくして財政健全化なし」の基本方針は、安倍政権の財政健全化の取り組みが、経済成長に大きな重点が置かれ、消費税率の引き上げなどの増税を極力回避し、最大の歳出膨張要因である社会保障費の切り込みにもしり込みする方針を正当化している。このままいけば、2019 年 10 月の消費税率引き上げも再度先送りされるリスクが高く、同時にプライマリー目標達成時期は 2020 年代前半に先送り、債務残高目標に重点がシフトすることになるだろう。しかし、経済成長だけで財政健全化を実現することは不可能であり、また歳出削減だけでも困難である。現実を冷静に直視すれば、経済成長プラス歳出削減・抑制プラス増税が不可避である。

## 6. おわりに

骨太方針は、良きにつけ、悪しきにつけ、時の政権の経済・財政運営の基本方針を示すものだ。これまで安倍政権は、3 本の矢のうち、金融政策、財政政策に力点を置きすぎた結果、生産性や潜在成長率の低迷から脱しきれず、物価目標の達成はおろか、「経済の再生」に成功していない。成長戦略では、「規制のサンドボックス制度」など新味ある政策も盛り込まれたが、いかんせん、実行スピードが物足りない。社会保障改革、財政健全化に至っては、本気でやる気が見られない。安倍政権は、日銀が巨額の国債を保有したまま、出口に向かう時、これまでのツケが一気に噴出するリスクがそれほど低くないことを銘記すべきだろう。

(2017.6.12)