

# 基礎的財政収支の黒字化を目指せ

## ～財政健全化シナリオ再構築の正念場～

鈴木 準／近藤 智也／神田 慶司

### 要 約

財政問題の背景には2度のベビーブームによる人口動態や、死亡率の予想以上の低下がある。また、政府債務と家計金融資産の関係の予測も踏まえると、2020年代に難局を迎える可能性がある。2020年度の基礎的財政収支の黒字化目標を先送りしてはならない。

D I R中期予測では、2020年度の基礎的財政収支はG D P比▲2.3%、2020年代には赤字幅が拡大してしまうと予想している。内閣府の試算との関係、税金や歳出の現状と見通し、デフレからの脱却や経済成長が財政収支に与える影響を吟味しても黒字化目標の達成は現時点では難しいと考えざるを得ない。

社会保障改革の考え方を理解するための長期シミュレーションを行うと、賃金で実質化した高齢者1人当たり給付を現在から3割程度削減することが財政健全化のための目安と考えられる。給付抑制の必要性は経済成長率が高まっても、少子化対策が奏功したとしても基本的に変わらない。

当面の課題は、消費税率の10%への引き上げを着実に行いつつ、社会保障改革を鋭意に進めながら、基礎的財政収支を黒字化するための実効的かつ具体的な財政改革ルールを再構築することだろう。

### 目 次

- 1章 2020年度P B黒字化目標の背景にある人口動態
- 2章 D I R中期予測にみる財政見通し
- 3章 財政面からみた社会保障制度改革の考え方
- 4章 財政改革、社会保障制度改革における当面の課題

## 1章 2020年度PB黒字化目標の背景にある人口動態

### 1.2度のベビーブームの影響

政府は、国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリー・バランス、PB）について、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減させ、2020年度までに黒字化させることを財政健全化目標として掲げている。さらに、その後には債務残高対GDP比の安定的な引き下げを目指すとしているように、債務残高GDP比を十分にコントロール可能な状況とすることが最終ゴールである。債務残高GDP比の動きを決める重要な要素の一つが毎年のPBであり、まずはその大幅な赤字を解消する必要がある。

筆者らも2020年度にPBを黒字化させることは極めて重要な目標だと考えている。なぜなら、2020年代前半にはいわゆる団塊世代（1940年代後半生まれ）が後期高齢者となり、2030年代半ばには第二次ベビーブーム世代（1970年代前半生まれ）も高齢者入りすることになるからである。日本では、この2つの人口の塊が厳しい超高齢社会をもたらすことが確実である。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成24年1月推計、出生中位・死亡中位）によると、現在40%程度の老年人口指数<sup>1</sup>は2050年には75%になる。2020年付近までに、2030年代以降の超高齢社会を乗り越えられる社会構造への道筋をつけることができるかどうかは、国家的課題と言ってよい。

しかも、国立社会保障・人口問題研究所が約5

年ごとに発表している過去の人口推計を見ると、推計が新しくなるたびに仮定される余命が延びていることは意外に指摘されていない。65歳時平均余命は、65歳を支給開始年齢とする基礎年金が整備された1985年当時には男性15.52歳、女性18.94歳だったが、第二次ベビーブーム世代が高齢者となる2040年にはそれぞれ21.25歳、26.53歳に伸長すると見込まれている。余命が約4割延びることは喜ばしいことだが、それに合わせて社会保障制度も改めなければシステムの持続性が損なわれる。出生率が予想以上に低下してきたことはしばしば指摘されるが、実は死亡率が予想以上に低下してきたことも見逃してはならない。

### 2. 2020年代半ばに転換点を迎える

見通される今後の人口動態と日本経済の潜在力を踏まえて政府財政を長期に見通した結果が図表1-1である<sup>2</sup>。現状の制度を継続した場合、循環要因を捨象した構造的なPBは2020年度でGDP比4%程度の赤字となり<sup>3</sup>、均衡ないし黒字化することはない。また、その後になると、医療保険や介護保険に関する費用が膨らむことで2020年代半ばごろに赤字拡大トレンドに転換する可能性が高い。この背景には既述した人口動態がある。図表1-1で示した経路をたどった場合、2040年度末の政府債務残高は約2,700兆円（GDP比280%程度）となり、これは実質的に財政破綻シナリオである。

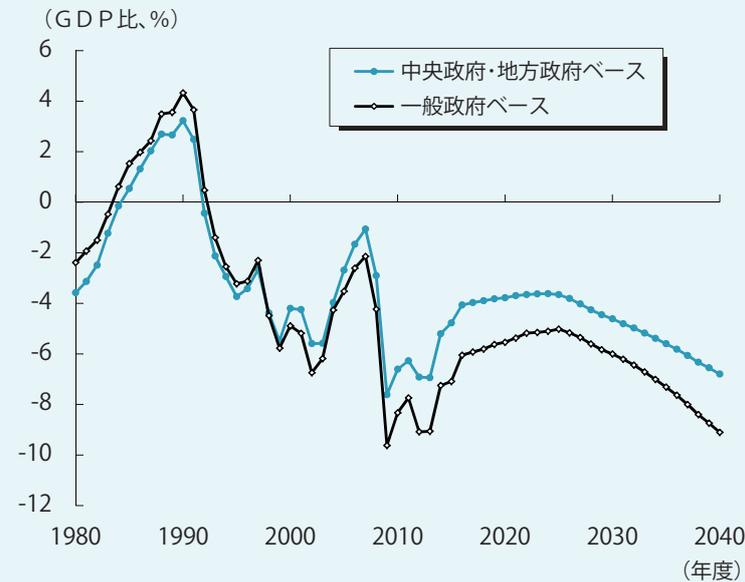
現状の財政構造を改めない場合、2020年代半ばにクリティカルな状況を迎える要素がもう一つある。それは、政府債務残高が家計金融資産残高

1) 高齢者（65歳以上）人口を生産年齢（15～64歳）人口で除した割合。

2) 本稿における長期予測は、大和総研[2013]に基づく。

3) 後述するように、より現実引き寄せた「日本経済中期予測（2014年2月）」における2020年度のPBの予測値は、GDP比2.3%の赤字である。

図表1-1 基礎的財政収支の長期予測



(注) マクロモデルによる予測値  
(出所) 大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)

を上回る可能性である。財政問題とは政府債務と民間資産が両建てで膨張する事象であるから、両者の比較には本来はあまり意味がない。とはいえ、日本の部門別の金融資産保有構造を考えた場合、図表 1-2 に示す通り、グロスベースとネットベースのいずれの対比においても、2020 年代半ば以降には家計金融資産残高を政府債務残高が上回ると見込まれる。時価ベースである家計金融資産残高は超高齢化の中でも減少に転じることはない予測されるが、激しい高齢化で貯蓄率がマイナスとなる家計が増える分だけストックの増加ペースは落ちる。

ここで、だからと言って日本が対外純債務国になることを予想しているわけではない。政府債務を含む国内部門の残高ベースで見た資金不足は、ネットで見れば国内部門によってファイナンスされている状況が少なくとも先行き 30 年間は続くと見込んでいる。ただ、政府債務残高が家計金融

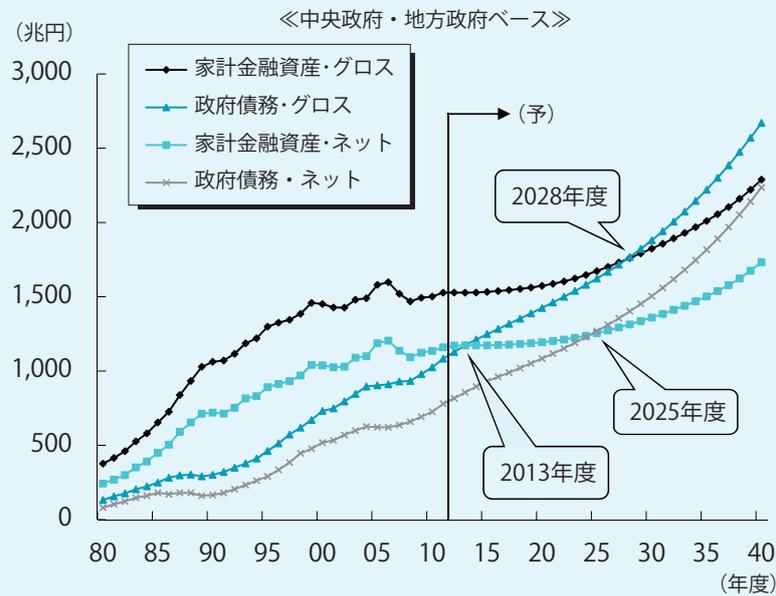
資産を上回るということは、膨大な公債は企業部門や金融機関も含めて保有されている状況となっていることを意味する。

しかし、政府に対する債権を、例えば事業会社が大規模に保有している経済とは、産業競争力が極めて停滞した状況を意味するだろう。また、金融機関が公債を長期に大量保有するのは与信と受信のリスクが根本的に逆転している点で、金融機関経営や金融システムの持続性がないと評価される。また、中央銀行が公債保有を拡大し続けていくとしたら、どこかで通貨価値の信認問題に発展する。すなわち、政府の財政赤字が海外からのファイナンスに頼ることになるという巷間でよく言われる状況をはるかに超えて、日本経済の活力や持続性が問われかねない事態に、2020 年代に直面するリスクがある。

日本はいずれかのタイミングで経常収支赤字の経済構造に変化すると見込まれるが<sup>4</sup>、問題はど

4) 大和総研の長期予測では、日本が経常赤字化するのは 2030 年代と予想している。

図表1-2 政府債務残高vs家計金融資産残高



のように経常赤字化するかである。高齢化で日本の貯蓄率が低下するとしても、消費や投資が活性化し、収益機会がある故に対内直接投資が拡大する。そうした格好で経常赤字化するなら、むしろ歓迎すべきことだろう。だが、家計部門も企業部門も支出性向が高まらず、経済が停滞する中で政府の資金不足を主因に経常赤字化するのであれば、極めて深刻な問題である。

## 2章 D I R 中期予測にみる財政見通し

### 1. 基礎的財政収支の目標達成は難しい

1章で述べた長期的な問題意識を踏まえて、本章ではP B黒字化の目標年次である2020年度に引き寄せた具体的な議論を行う。本章で述べる予

測値などは、2014年2月に発表した当社の「日本経済中期予測(2014年2月)」(以下、D I R中期予測)である近藤他[2014]に基づく。

2023年度までをターゲットにした直近のD I R中期予測では、税制抜本改革法に基づいて消費税率が2014年4月に5%から8%に引き上げられたのに続いて、2015年10月にはさらに10%へ引き上げられ<sup>5)</sup>、その後は10%で維持されることを前提としている。消費税増税によって得られる税収は、増え続ける社会保障関連の費用を賄う財源となるわけだが、景気に対する配慮から公費5.5兆円規模の景気対策が2013年度補正予算を通じて組まれており、3%ptの増税分の約3分の2に相当する歳出拡大を行うことになっている。従って、増税前の駆け込み需要の大幅な反動減は回避され、増税による景気への悪影響は小さ

5) 税制抜本改革法の附則では、実際の増税の前に経済状況の点検を行うなど景気に関する弾力条項が設けられており、8%への引き上げについては、2013年10月1日に政府が閣議決定の形式で税率引き上げを確認した。2014年は年末までに10%への税率引き上げについて最終確認する必要があると言われている。この点に関しては4章で議論する。

いとみられる。

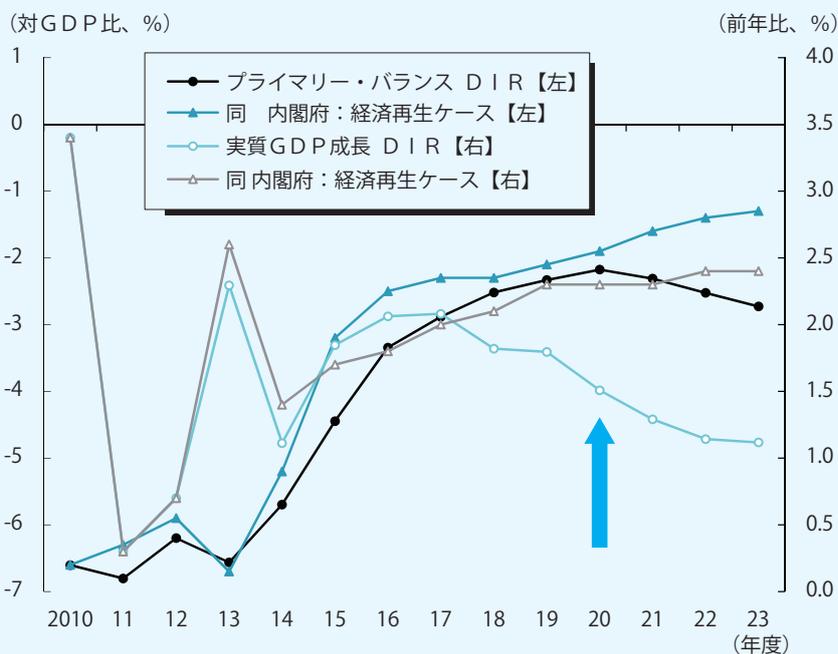
だが、歳出を拡大させてしまう以上、財政収支の改善という点では増税の効果は物足りないものとなる。景気対策は一時的措置ではあるが、10%への税率引き上げに際しても対策の上積みが求められるようなことになれば、一時的措置とはいいいにくくなる。膨張した政府予算を縮小させることが容易でないことを踏まえれば、増税による財政再建効果がなかなか現れないということも考えられる。

実際、2014年1月に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」(以下、内閣府試算)では、2015年度のPB赤字半減の目標は何とか達成できるものの、2020年

度までの黒字化は現行制度のままでは難しいことが示されている(図表2-1)。消費税率の10%への引き上げやある程度の社会保障制度改革の実施を想定しているにもかかわらず、2020年度のPBはGDP比▲1.9%と予想されており、その後も赤字が続く見通しである。

内閣府試算では「経済再生ケース」として2013~22年度のGDP成長率が実質で年平均2.1%、名目で同3.4%という高めの経済成長とデフレ脱却を見込んでいる<sup>6</sup>。それを目指すということに異論はないが、足元の潜在成長率が1%弱とされていることを踏まえると、様々な成長戦略が奏功するという理想的な世界といえる。しかも、試算上では補正予算等による歳出上積み分が

図表2-1 プライマリー・バランスの見通し



(注) 中央・地方政府ベース。内閣府の試算は復旧・復興対策の経費および財源の金額を除いているため、大和総研と実績値が異なる  
(出所) 内閣府資料から大和総研作成

6) なお、実質成長率が年平均1.3%という慎重な「参考ケース」の場合、2020年度のPBはGDP比▲3.1%の見通しである。

比較的速やかに解消すると想定されているとみられる<sup>7)</sup>。仮にそれが実現しない場合には、赤字幅は内閣府試算が示すほどには縮小しない可能性もある。

一方、D I R 中期予測が描いている日本経済の中期的な経済成長率（年平均）は実質で 1.5%、名目で 2.3% であり、内閣府試算が示す経済再生ケースよりも保守的である。特に安倍内閣下での政策変更によってもたらされた円安効果が剥落すると予想される予測期間の後半（2019～23年度）は、実質で平均 1.3% 成長に鈍化すると見込んでいる。この成長率であっても、一定の生産性上昇率を実現するために実効的な成長戦略の展開を前提とする必要がある。

D I R 中期予測では、成長率が低い分、財政状況が内閣府試算よりも厳しい見通しとなる。具体的には、P B は 2010 年代を通じて改善傾向が続くものの、2020 年度には G D P 比 ▲ 2.3% と予測される。また、内閣府試算とは異なり、2020 年代に入ると赤字幅が徐々に拡大していくとみている（2023 年度の P B は ▲ 3.0%）。そもそも、高齢化は 2020 年度以降も続くのであり、2020 年度に数字合わせで黒字化を達成できればよいという問題ではないことをここで強調しておきたい。

中央・地方政府の債務残高（対 G D P 比）は 240% 前後で横ばいになると D I R 中期予測では予想している。1990 年以降、趨勢的に上昇してきた債務残高 G D P 比が横ばいになるのであれば、財政健全化に向けた大きな前進のように見えるかもしれない。だが、これは、高齢化のスピー

ドが多少鈍化し、社会保障給付の増加率が一服することを反映した一時的な現象にすぎない。1 章で述べたように、第二次ベビーブーム世代が 60 歳代になる 2030 年代には、日本の高齢化は再び加速し、債務残高も上昇ペースを速めると予想される。

2020 年代後半以降になってから、厳しい改革を実行するのは困難と考えられる。内閣府試算と D I R 中期予測のいずれの見通しでも、現時点では 2020 年度の目標達成は難しいという結論になっている。2020 年度の目標達成に向けて何が必要なのか、具体的な方策の検討を本格化させるべきタイミングが近づいていると言えよう。

## 2. 税収の中期見通し

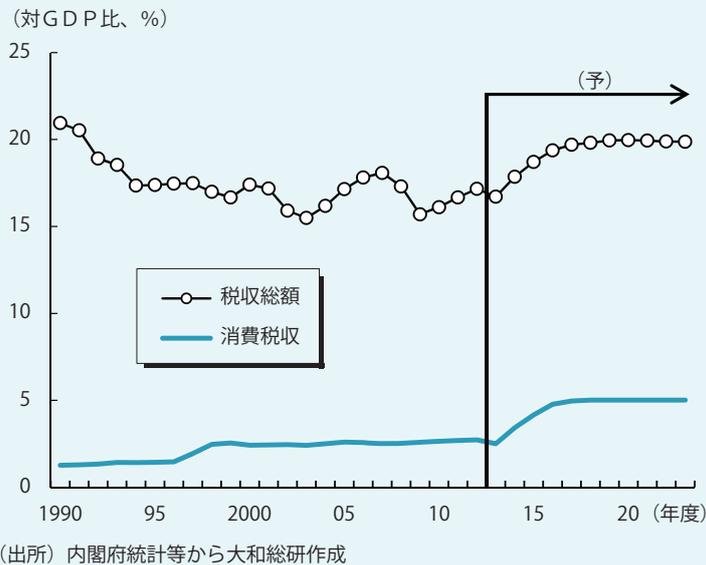
前節では P B の見通しについて述べたが、今後の収支改善のシナリオを考えるにあたっては、歳入歳出の両面から現状評価と今後のあり方を考える必要がある。

図表 2-2 は、D I R 中期予測における税収の見通しである。名目成長率は過去 20 年間で見て平均ゼロだったが、デフレから脱却することで年平均 2.3% と見込まれ、税収に好影響をもたらす。消費税率の引き上げが想定されていることもあり、国と地方を合わせた税収総額は足元の 80 兆円から 2023 年度には 120 兆円を上回る規模になると予想される。G D P 比で見ると、17% 前後から 20% 程度まで緩やかに上昇し、1990 年前後以来の水準となるだろう。

一定の名目成長率を確保する下で、税収の拡大効果が最も強く表れるのは、租税弾性値が高い法

7) 内閣府試算を見ると、国の一般会計における P B 対象経費の G D P 比は 2013 年度の 15.8% に対し、2015 年度 14.4%、2020 年度 13.6% となっている。2020 年度と 2013 年度を経済規模で標準化して対比すれば、現在の金額で 10 兆円超の歳出抑制が行われている想定といえる。

図表2-2 税収の見通し



人税である。マクロ的な名目所得の増大に伴って赤字法人が減少すれば、マクロ的な企業収益が改善して法人税収の増加につながる。法人税収<sup>8</sup>の2014～23年度の年平均増加率は約5%（特に予測期間前半は8%近い伸び）と見込まれ、個人所得税収等の増加率（約2%）を上回ると予測される。

ただし、消費増税が見込まれる予測期間の前半に対して、予測期間の後半では税収総額のGDP比はおおむね横ばいで推移すると見込まれる。結果的に求められる2010年代末以降の税収弾性値は1程度ということである。背景には税収全体に占める間接税の割合の上昇がある。代表的な間接税である消費税は、他の税目と比べて景気変動に左右されにくく、名目GDP並みに増える税である。税率が10%となる2016年度以降は、対G

DP比で5%程度、税収全体の約4分の1を消費税が占めることになり、それだけ税の弾性は現在よりも低下する。そのほか、デフレ脱却プロセスにおける家計の利子所得の増加や、デフレ脱却後の物価や賃金の安定化も予測期間前半と比べて税収の弾性が低下する要因と解釈できる。

なお、現在、2014年6月をめぐりにまとめられる成長戦略（改訂版）の一環として法人実効税率の引き下げの検討が進められているが、DIR中期予測ではそれを想定していない。法人税率を引き下げた場合に税収がどうなるかは、同時に課税ベースをどのように見直すか、税率引き下げが企業マインドをどれだけ改善させるかによって違ってくるだろう。安倍首相は必ずしもレベニュー・ニュートラル（歳入中立）にこだわらない姿勢もみせている。ただ、オーソドックスな考え方に立つと、十分な代替財源なしに税率を引き下げれば、一般減税だけに税収が減る影響が大きいだろう<sup>9</sup>。法人税率の引き下げが、企業の設備投資に影響を与え得る資本コストやトビンのQに与える効果はさほど大きくない可能性も高い。筆者らも日本の法人実効税率は中長期的に引き下げべきだと考えているが、仮に2010年代のうちに法人税率を大きく引き下げようというのであれば、2020年度の財政健全化目標と整

8) ここで法人税収には、国税としての法人税の他、法人企業部門が法人税割として負担している道府県民税や市町村民税も含まれる。

9) なお、現在の財政健全化の基本ルールである「中期財政計画」（2013年8月8日閣議了解）には、2020年度の目標達成に向けて「歳出増又は歳入減を伴う施策の導入・拡充を行う際は、歳出削減又は歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保することを原則とする」との一文がある。これはいわゆるペイアズユーゴーの原則であり、政府が大規模な減税を提案するのであれば、中期財政計画とどのように整合させるのが注目される。

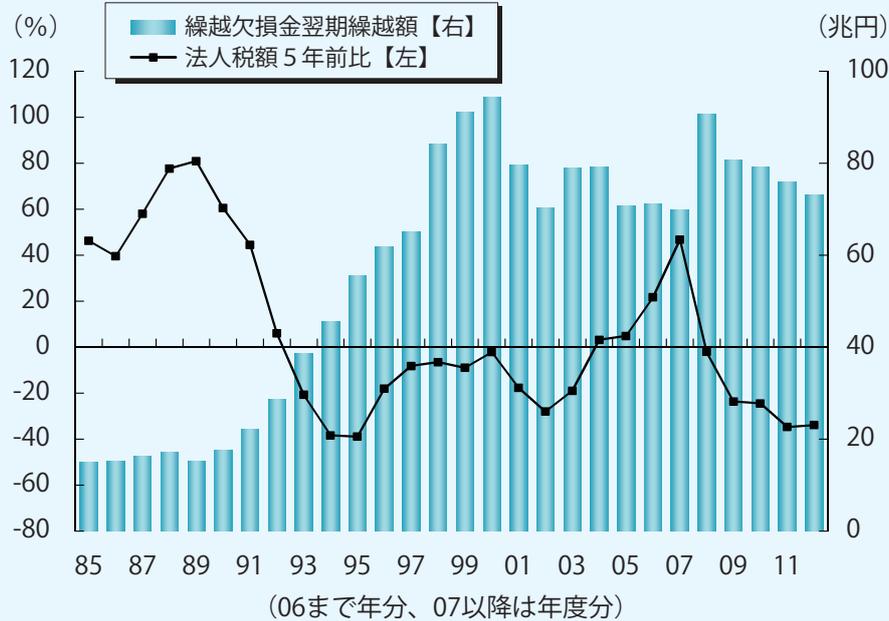
合的な政策として組み立てられる必要がある。

法人税に関しては、D I R 中期予測に反映されていないもう一つの要因がある。それは繰越欠損金の動向である。直近の国税庁統計によると、2012 年度分の繰越欠損金翌期繰越額は 73.1 兆円であり（図表 2-3）、これは同年度分の申告所得金額 40.8 兆円（利益計上法人分）の約 1.8 倍である。すなわちマクロの法人所得の 2 年弱分が依然として課税ベースから除外される可能性が当面はあり、また同時に、繰り越される欠損金が減少する過程で法人税収が大きく増えるポテンシャルがある。実際、リーマン・ショック前の数年間に法人税収は大きく増えたが、それは法人所得が増加すると同時に繰越欠損金が減少するという効

果もあったとみられる<sup>10</sup>。

日本の法人企業は 1990 年代半ば以降、バランスシート調整を大規模に進めたため、法人所得課税の課税ベースと GDP という経常的なフローの所得とが近年大幅に乖離している。法人税の課税ベースには企業の経常利益だけでなく、臨時的な特別損失などのいわばストックの調整分や過去の損失が反映されるからである。今後の経済政策の展開や法人税率の引き下げ論議の先行きは予断を許さないが、それらとは無関係に法人税収が予想以上に増加する可能性があることをここに書きとどめておきたい。

図表2-3 繰越欠損と法人税額



(出所) 国税庁統計から大和総研作成

10) この要因を無視してその時期の租税弾性値を機械的に求めるのはかなりのミスリーディングとなる。租税弾性値とは所得が 1 単位増加したときに税収がどれだけ増加するかというフローベースの概念だからである。

### 3. 歳出の中期見通し

#### (1) 社会保障以外の歳出は抑制的に見込む

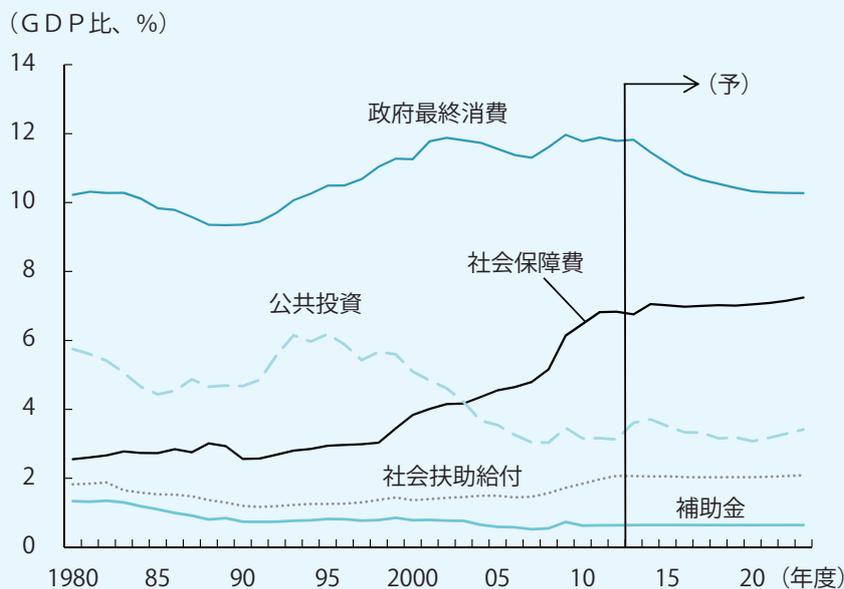
図表 2-4 は、D I R 中期予測における中央・地方の歳出の見通しを GDP 比で見たものである（国民経済計算ベース）。社会保障費（社会保障に関する公費負担）の増大が見込まれる一方、その他の歳出項目はおおむね横ばいもしくは低下しており、全体的には抑制的な見通しとなっている。

金額で最も大きいのが政府最終消費である。1980 年代は GDP 比 10% 前後で推移していたが、90 年代にかけて上昇し、2000 年代以降は 12% 弱で推移している。今後の 10 年においてはその水準が 1990 年代前半の水準まで低下していくとみている。ただし、これは実質金額が減少す

る（政府サービスの水準が低下する）という見通しではない。

公共投資（総固定資本形成）は、当面の数年間 は東日本大震災からの復興事業などを背景に拡大するものの、その後は 2006～07 年ころの水準まで低下すると見込んでいる。水準を見ればピークである 1990 年代前半の半分程度である。東京五輪開催や国土強靱化の観点から公共投資をさらに拡大させるべきという声もあるが、人口減少が進む中では全ての社会資本を維持・更新するのは非効率である。事業の優先順位をつけて「選択と集中」を図り、また、P F I 等を活用するなど民間の資金やノウハウを活用してコスト削減に努めることが重要だろう。

図表2-4 中央・地方政府の主な歳出の見通し



(注) 国民経済計算ベースの支出項目であり、制度会計上の現金ベースの歳出とは異なる。

「社会保障費」は一般政府内の移転における社会保障基金の純受取額。

「公共投資」は総固定資本形成

(出所) 大和総研作成

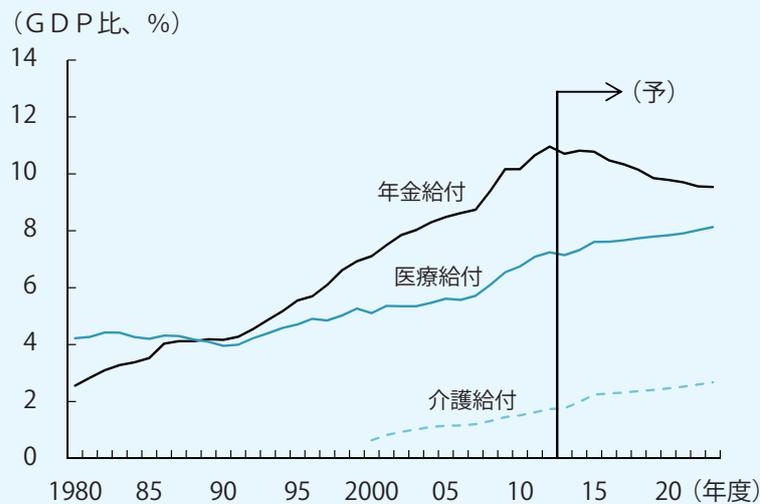
## (2) 社会保障費は増加傾向が続く

社会保障費は、高齢化を背景に趨勢的に増大してきたが、特に2000年代は高齢化が加速する中、経済成長対比で社会保障の水準を引き上げ、また、基礎年金の国庫負担割合の引き上げなどの制度要因もあって著しく増えた。デフレ脱却後は、後述するようにこれまで発動されることがない年金のマクロ経済スライドが機能するが、高齢化がさらに進み、2014年度からは社会保障・税一体改革による給付の充実化<sup>11</sup>も進められることから、引き続き社会保障費の実質的な増加は続くと思定される。

もっとも、今後10年間における社会保障費の増加ペースは2000年代と比較すれば穏やかなものとなる公算が大きい。医療や介護の給付費は一定の増加を見せると予想されるが、年金給付額の伸びが、高齢者数の増加率の低下とマクロ経済スライドの発動によって抑制されるためである(図表2-5)<sup>12</sup>。

ただ、留意したいのは、特例給付水準<sup>13</sup>の解消をはじめ、諸外国と比較して月額でも生涯でもみても潤沢である日本の年金水準の適正化は当然に必要なことと考えざるを得ず、社会保障給付の抑制は始まったばかりだということである。医

図表2-5 社会保障給付費の見通し



(出所) 大和総研作成

11) 政府は給付の効率化・重点化とネットアウトしたベースで消費税率1%分(2017年度で年2.8兆円程度)の給付充実を行うと説明している。DIR中期予測でもそれを前提に織り込んでいる。

12) 現在の年金制度には、人口動態の変化(被保険者数の減少や平均余命の伸び)を給付額に反映して1人当たり給付の伸びを抑制する、「マクロ経済スライド」と呼ばれる仕組みが備えられている。毎年の年金給付額は基準となる賃金や物価の伸びを勘案して改定されているが、マクロ経済スライドが実施される場合、改定率から一定の伸び(スライド調整率)を差し引いたものが実際の改定率となる。予測期間中のスライド調整率は年平均1%であるから、その抑制効果は大きい。

13) 特例水準の解消とは、年金制度が本来予定している給付水準を上回って支給されていた分を適正化する措置のことと、2013年度から3年かけて実施されているものである。かつて1999年から2001年の間、物価が下落したにもかかわらず名目年金額を特例的に据え置いた(実質年金額を引き上げた)ため、それ以降、十数年にわたって年金がいわば支払われ過ぎていた。直近では全体で年間1兆円規模の給付額の上振れがあったものと試算される。

療や介護の給付にはマクロ経済スライドのような仕組みは存在せず、また、今後の10年ではなく、より超長期に見据えれば年金給付も増加傾向にあると考えるべきである。当面の10年間の費用の増加がこれまでの10年間と比較して緩やかであるからといって、油断せず、その先を乗り切れる財政構造を2020年ごろまでに作る努力を払わなければならない。

また、マクロ経済スライドによる年金の実質的な削減にしても、D I R中期予測が想定するような物価と賃金の見通しが現実のものとならなければ実現しない。制度の解説は省略するが、特に賃金が上昇しない場合にはマクロ経済スライドによる調整は全く働かず、上昇したとしても伸びが弱ければ十分な調整が行われないうことになる。すなわち、今後の実際の経済動向に合わせて、社会保障費をどう抑制するかが大きな課題である状況は続くということである。

## 4. 2020年度にP B黒字を実現するためには何が必要か

### (1) 消費税増税なら税率は最低でも18%

ここまで述べてきたように、筆者らが比較的確度が高いと見込む経済見通しの下、税収と歳出に関する説明可能な想定と予測に基づけば、P Bの見通しは前述の通りとなる。2020年度にP Bを黒字化させるためには、予測された以上の経済成長の実現、想定以上の歳出削減、現時点では議論

されていないさらなる国民負担増のいずれか、あるいは2つ以上を組み合わせるしかない。

ここで頭の体操として、消費税増税のみによって2020年度までにP Bを黒字化させるには、税率をどの程度引き上げる必要があるか考えてみよう。税率の引き上げは税収を増加させるが、消費税増税は主に家計の購買力の一部を政府に移すことである。従って、個人消費や住宅投資などの需要減退を通じて景気全体を悪化させ、逆に税収を減らす効果も相殺して考える必要がある。経済と制度のリンケージを描いてあるマクロモデルを利用すれば相互作用が反映され、どの程度の税率の引き上げが必要か、おおまかに把握することができる。

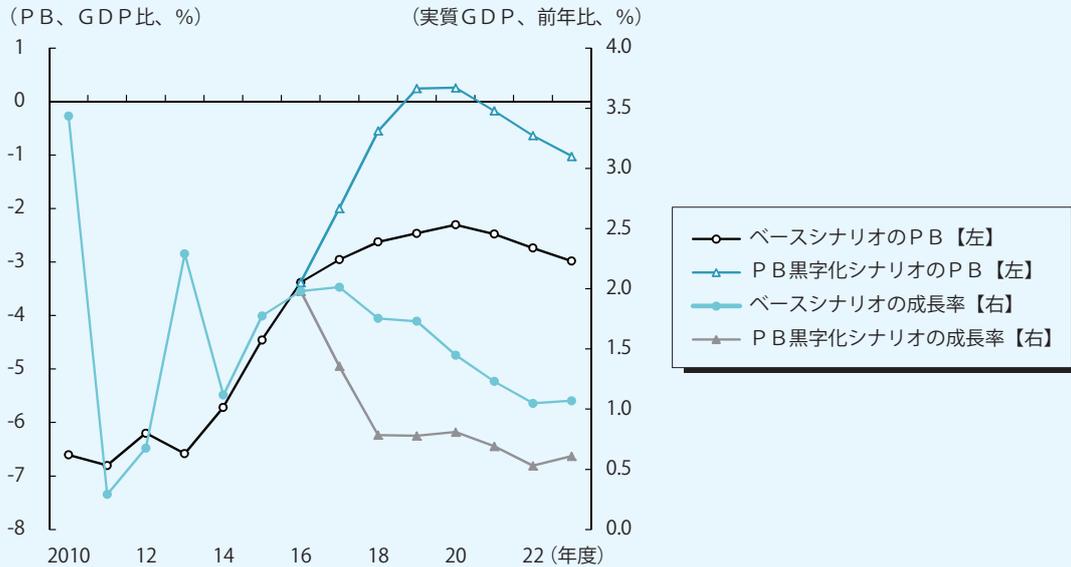
マクロモデルによるシミュレーション結果が図表2-6である。ここで「ベースシナリオ」はD I R中期予測での姿である<sup>14</sup>。これに対して「P B黒字化シナリオ」は、2020年度までに政府のP Bが黒字化するように逆算して、消費税率をさらに引き上げるシナリオである。具体的には、消費税率を2017年度に13%へ、2018年度に16%へ、2019年度に18%へ引き上げるものと仮定している<sup>15</sup>。

図表2-6のP Bの推移を見ると、消費税率が18%となる2019～20年度にはG D P比0.2%の黒字に転じる姿になっている。ただし、2021年度以降になると基礎的財政収支の黒字を維持できなくなる点が注目される。再びP Bの赤字幅が

14) 年次ベースの計量モデルを利用しているため、2015年10月に実施される8%から10%への消費税率の引き上げについては、2015年度の消費税率を9%としてシミュレーションしている。

15) 財務省「日本の財政関係資料」(平成26年2月)によると、2017年度時点において、国と地方を合わせた社会保障4経費(年金、医療、介護、子育て)は44.5兆円となるのに対し、社会保障財源とされる消費税収はそれをはるかに下回る25.2兆円にとどまり、その乖離が19.3兆円残ると見込まれる。2017年度時点の消費税率1%当たりの税収は2.8兆円とみられることから、機械的・静学的に計算すれば乖離額は消費税率換算で約7%ptに相当する。これは社会保障制度の歳出側での一定の削減を織り込んだ上での乖離であり、消費税収で社会保障4経費を賄うとすれば消費税率は17%必要といえる。本稿では、社会保障費以外の歳出の増加や増税による景気悪化の影響も含めてP B黒字化の条件を考えている。

図表2-6 PB黒字化が実現する一方で、経済成長率は低下



(注) PBは中央・地方政府ベースで特殊要因を除く  
(出所) 内閣府統計等から大和総研作成

拡大していく背景として2点指摘できると思われる。第一には、高齢化は2020年度以降も続くことから、2020年度時点でPBを黒字化させるだけでは問題の本質的解決にはならないということである。

第二に、消費税率が断続的に引き上げられることによる実体経済の疲弊という課題である。PB黒字化シナリオにおいては、消費税率が引き上げられる2017～23年度の実質GDP成長率は平均0.8%となっており、ベースシナリオとの差が▲0.7%ptもある。動学的な観点からは、間隔をあまり空けずに消費税を繰り返し増税することがあると、景気への影響が無視できなくなることが示唆される。PBの黒字化目標を実現するためには消費税率を10%からさらに引き上げる

ことが不可避と考えられるが、どのようにどれだけ引き上げるかは経済状況とのバランスがかなり重要となってくる。

政府債務が著しく積み上がり続けた中でも1997年以降、17年間消費税率が引き上げられず、激しい政治的議論を経てようやく5%から10%へ消費税率を引き上げることを決めたという現実がある。それを踏まえると、2010年代後半にさらに7～8%pt引き上げるという假定自体、実現のハードルは高い。しかも、それを実現したとしても、最終目標である債務残高対GDP比の安定的な引き下げには至らず、財政が発散するリスクは残存し続ける。ここでの試算結果は、消費税増税だけで財政健全化することの難しさを端的に物語っている<sup>16</sup>。

16) あるいは、問題を解決できずに結果的に先送りしてきた国民全体の責任ということかもしれない。必要と分かっている改革を先送りすることにはその間に対策を考える時間を確保するメリットもあるが、遅延コストが膨らむという問題もあることを、あらためて踏まえるべきではないか。

## (2) 歳出面での選択肢

今後の財政改革においては行政改革などを通じた網羅的な歳出削減が不可欠である。だが、行革や歳出効率化は財政状況の良し悪しにかかわらず必要なことである。また、様々な歳出削減を進めたとしても、PB黒字化というマクロの目標との関係では、歳出項目の一つ一つはそう大きなインパクトを持つものではないだろう。DIR中期予測での歳出見通しでは、政府消費の削減を既に前提に織り込んでいる。すなわち、PBの黒字化を目指す上では、3章で詳しく述べるように、やはり社会保障費をどのように効率化し、伸びを抑制するかが最大のカギである。

ただし、前出図表2-4を見ると、社会扶助給付(生活保護などが該当し、これは社会保障給付には分類されない)については抑制する余地があるとみられる。DIR中期予測では今後の10年間について社会扶助給付のGDP比はおおむね一定としているが、足元の社会扶助給付の増加は高齢化の影響だけでなく、2008年のリーマン・ショックやその後の東日本大震災の影響が大きいとみられるからである。2000～07年度に社会扶助給付の規模はGDP比2%程度だったが、2009年度ころから上昇し2012年度は同2.1%だった。仮に予測期間の社会扶助給付が2007年度(同1.5%)並みの水準まで抑制されれば、毎年3兆円程度の歳出を抑制することができる計算になる。

なお、生活保護に関しては、政治的な議論にも

なっている。生活保護費は2008年には2.7兆円(生活扶助だけでなく医療扶助や住宅扶助などの合計)だったが、民主党政権下で2012年度には3.7兆円と1兆円増えた。生活保護制度が厳しくなることには様々な批判があるが、制度が十分に社会復帰を目指せるシステムになっているのか、制度運用が公平公正か、最低賃金や国民年金とのバランスはどうか(生活保護を受けていない、自助努力で何とかしようとしているケースと比べて保護水準が高すぎないか)など、重要な課題を抱えていることも事実だろう<sup>17</sup>。

## (3) 経済成長への期待にも限界がある

税収増を図るためだけではなく、必要な増税による悪影響を吸収できる経済状況を維持し、また、景気対策、弱者対策としての歳出を削減できる環境をつくるという意味で、経済成長の重要性はこれまで以上に高まっている。ここで経済成長とは、循環的・短期的な景気拡大ではなく、トレンドという意味での恒常的・趨勢的な経済の強さのことである。

ただ、既に内閣府試算で見たように、成長戦略が奏功してGDP成長率が年平均実質2%程度、名目3%程度という、かなり理想的な成長パスが実現したとしても財政健全化目標を達成することはできない可能性が高い点を再確認すべきだろう。財政健全化のためには増税ではなく減税で経済活力と生産性を引き上げるべきという議論は

17) 生活保護制度について、より長期的には年金空洞化の問題との関係が重要である。現在、国民年金保険料の納付率は6割程度であり、厚生年金も約39万事業所近くが未適用となっている(2012年度末、日本年金機構の統計による)。保険料納付義務が伴う年金よりも生活保護の方が高水準であるならば、年金保険料を長期にわたって負担するインセンティブは損なわれる。保険料を未納した国民は年金を受給できないが、そうした人々が増加すると生活保護費が増大するという意味で財政上の問題は同じである。

なお、2013年12月6日に生活保護法の一部を改正する法律が成立した。これにより、就労自立給付金の創設や受給者の健康管理を支援する取り組み、不正・不適受給対策の強化、医療扶助の適正化(後発医薬品の使用促進など)が実施されるが、歳出削減のインパクトは差し当たり大きくはないとみられる。

あってよいが、減税で成長率が向上するかどうかは不確かである（一義的には財政収支をより悪化させる可能性の方が高い）ことに加えて、仮に成長力を高めたとしても問題は解決しないのである。

また、デフレ脱却や経済成長と財政収支の関係については次のように考えることができる<sup>18</sup>。まず、一般物価の上昇は政府の名目歳入を増加させるが、物価上昇分について名目歳出（政府の物品調達費や公務員賃金）を増加させないのは困難と考えられる<sup>19</sup>。物価上昇時の歳出増加圧力が特に大きいのは、社会保障費である。年金・医療・介護の給付は国民生活に直結しており、基本的に物価連動である（ただし、既述の通り年金にはマクロ経済スライドが導入されている）。現物のサービス給付に係る物価は、賃金のウエイトが高いため、財を含む一般物価以上に上昇する可能性もある。筆者らは、リフレーション政策で財政収支を改善させようという処方箋には無理があると考えている。

さらに、物価の効果は線形に考えられない点にも注意が必要だろう。一定のインフレ率の下で1を超える租税弾性値を想定すれば、金利が多少上昇しても税収増加率が利払い費増加率をいずれ上回ると考えられるが、インフレ予想がいつそう強まるような物価上昇下では、金利上昇に伴う利払い費の増加が累積的に発生する恐れがある。既存の政府債務が大きい現状では、P Bだけでなく金利負担についても物価の影響を考慮する必要がある。

これに対し、実質経済成長は税や保険料の負担力（国民負担増への耐性）を高め、失業給付や景

気対策に関する歳出などを減らすため、財政収支を改善させるだろう。実質成長率の上昇で名目成長率が上昇する場合と、物価上昇で名目成長率が上昇する場合とでは、財政収支への影響はかなり異なると考えられる。デフレーションは論外であり、そこからの脱却は優先すべき課題だが、実質成長率の引き上げによって名目成長率を高めることが重要である。

ただし、経済成長とは生産性の上昇であり、長期的には実質賃金と生活水準の上昇である。実質賃金が増えると、年金受給開始時に過去の賃金水準が再評価され、また足元の賃金動向が考慮される際のスライド率が大きくなり年金支給額が大きくなる。一般的な平均賃金が増えれば、医療サービスや介護サービスに係る賃金、公務員賃金にも上昇圧力がかかる。経済の局面や今後の制度改革にもよるが、経済成長は社会保障を中心に政府支出（失業手当等を除く）を増やす要因でもある。従って、実質成長率の上昇だけで財政収支が十分改善するというだけでもない。

### 3章 財政面からみた社会保障制度改革の考え方

#### 1. 財政収支が改善する条件

2章ではP B黒字化が難しいという見通しの頑健性について議論し、また、黒字化するための方策に妙案はないということ述べた。P B黒字化を実現するには、主として社会保障制度改革とそれに合わせた国民負担増を基本とせざるを得ない。長期的にP Bが赤字構造とならない状況を

18) 本節、以下の記述は、内閣府〔2011〕に掲載された本稿筆者である鈴木による有識者コメントによる。

19) もちろん、行財政改革の観点から実質歳出を削減することは検討されるべきだが、それはインフレに連動して歳出が増えることとは別の問題である。

2020年ごろに作り上げるためには、より長期的な視点で社会保障制度改革を構想する必要があるだろう。

内閣府〔2011〕は、成長で財政収支が改善する条件を図表3-1の通り整理している。図表3-1で示された数式の意味は、名目成長率の上昇で財政赤字の変化幅(ΔD)を縮小する条件は、歳入の弾性値(a)が歳出の弾性値(b)と歳出と歳入の比率(X/R)の積を上回っていないということである。現在の歳出規模は国の一般会計ベースで歳入(税収)の約2倍、一般政府ベースで歳入の約1.3倍であるから、歳出の弾性値を楽観的に1と想定したとしても、2あるいは1.3を上回る歳入弾性値が必要になる。だが、これまでの税制改革や近年の賃金の弾力性の低下、今後の消費税収のウエイト引き上げなどを考慮すると、歳入弾性値がそれほど高いとは考えられない。

また、図表3-1の式には高齢化等による歳出の自然増分(cX)によって財政赤字が拡大すること

が示されている。ここには成長率(g)が関係しない。2000年代になって社会保障給付に対する公費負担は毎年平均1.1兆円(社会保障給付それ自体は毎年平均2.3兆円)増えている。経済成長は必要なことだが、財政問題の原因が低成長にあるわけではない部分が大きい以上、それは成長以外のやり方で解決しなければならない。日本の構造的な財政収支赤字は、主に社会保障支出をどうコントロールするかで決まり、物価上昇や経済成長で十分な縮小が見込まれるとは考えられない。むしろ、この問題を放置することが成長の制約要因になってしまうというのが正しい問題意識であろう。

## 2. 長期シミュレーション

### (1) 所得代替率で考える

では図表3-1の考え方に基づきつつ、高齢化要因を踏まえて社会保障支出のコントロールや経済成長率の違いによって、PBがどうなるかをシミュレーションしてみよう。ここでのシミュレ-

図表3-1 成長で財政収支が改善する条件

- ・ 財政収支赤字：(D) = 歳出(X) - 歳入(R)
- ・ 前提：名目成長率(または物価上昇率)がg%、歳入の伸びはag% (aは歳入の弾性値)、歳出の伸び(bg+c)% (bは歳出の弾性値、cは高齢化等による自然増)

#### 翌年度の財政赤字の変化幅

$$\Delta D = g[bX - aR] + cX = \overbrace{gR \left[ b \frac{X}{R} - a \right]}_{g=0 \text{ ならば、収支は悪化}} + cX$$

名目成長率  
× 歳入

歳出の弾性値×  
歳出と歳入の比率

歳入の弾性値

歳出の自然  
増加率×歳出

- ・ 名目成長率が上昇することにより、収支が改善する条件：  
(歳入の弾性値)が十分大きくて(歳出の弾性値)×(歳出と歳入の比率)を上回らなければならない。

(出所) 内閣府「経済成長と財政健全化に関する研究報告書ポイント」(平成23年10月17日)

シミュレーションはマクロモデルではなく、成長率や金利を前提条件（外生変数）とする、いわば機械的試算である。こうした試算のメリットは前提と結果の本質的な関係がシンプルであり、そこから得られる示唆が理解しやすいということである。なお、以下のシミュレーションは鈴木・神田 [2013] の2章で示したものと考え方は同じである。今回、シミュレーションの起点を統計上で得られる直近の2012年度としたほか、鈴木・神田 [2013] では試算されなかった債務残高の見通しを示すことができるようシミュレーションを拡張した。また、経済成長率や人口動態が変化した場合の感応度も分析する。

さて、図表3-2では、賃金でデフレートした高齢者向け給付水準（年金、医療、介護の合計）を所得代替率と定義している。社会保障制度は基本的に賦課方式で運営されているため、現役世代の賃金と引退世代の受給額のバランス（賃金水準で実質化された受給額の動き）が決定的に重要である。具体的には、2012年度において65歳以上人口1人当たりの社会保障給付は257万円であったのに対し、生産年齢人口1人当たり家計所得は321万円だった。すなわち、所得代替率は80.1%（ $= 257 \div 321$ ）である。また、家計所得（雇業者報酬と自営業所得の合計）に対する社会保険料率は平均22.5%である。

この80.1%と計算された、ここで定義する所得代替率を横ばいとする場合と、3割引き下げる場合が図表3-2には示されている。なお、ここで80.1%という絶対水準に大きな意味はない。現役世代1人当たり所得を生産年齢人口ベースではな

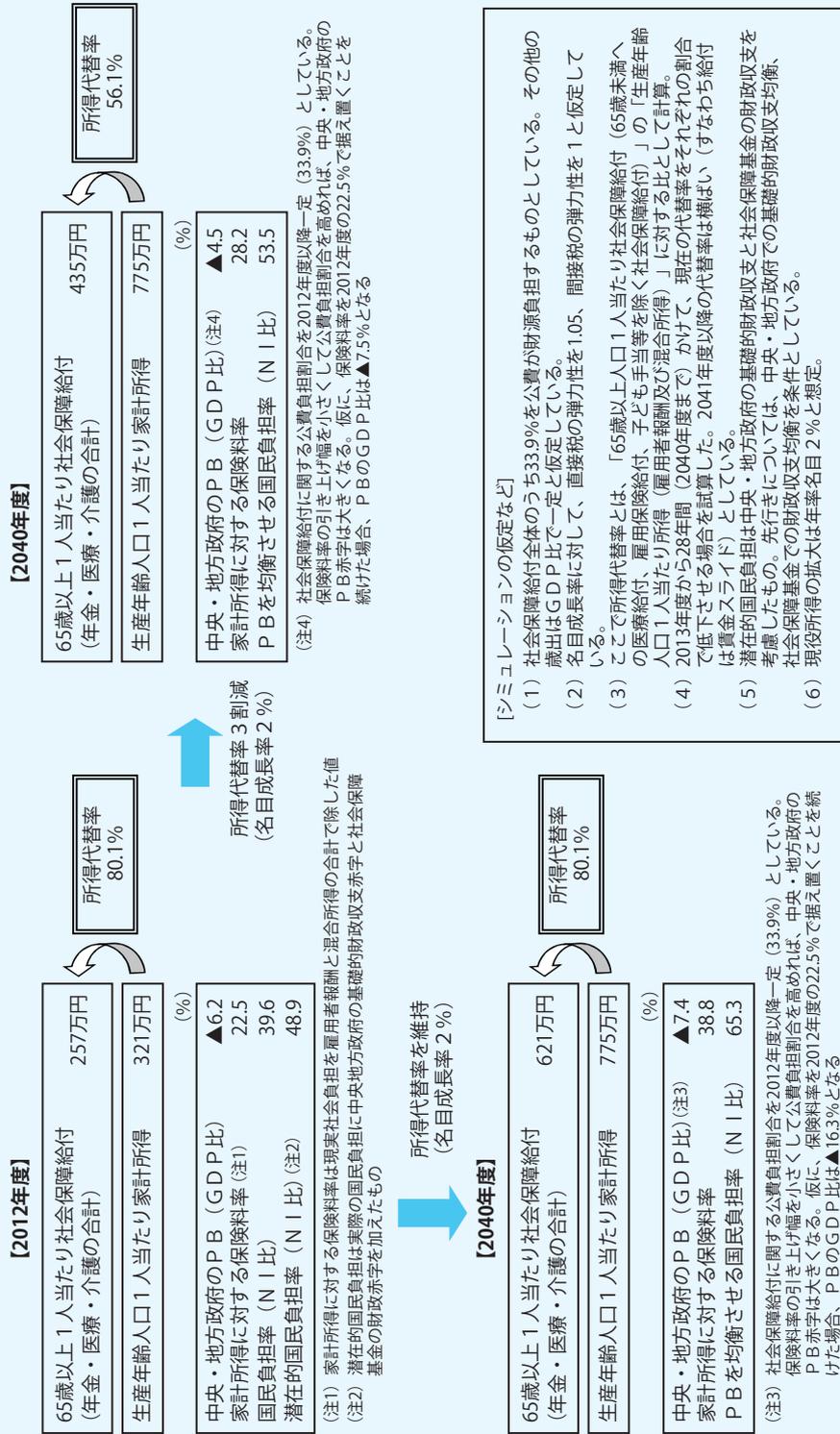
く、就業者数ベースとすれば、当然に計算上の所得代替率はもっと低くなる。また、高齢者個々人にとっても、所得代替率は時間の経過とともに変化する。ポイントは各時点の平均的な所得代替率をどのように政策的に変化させるかということである。

所得代替率を一定にすると、生産性の引き上げによって実質賃金が上昇して現役世代の生活水準が向上するとき、政府が引退世代に対しても同率の生活水準の向上を約束するケースといえる。名目2%成長を前提とした場合、約30年後の2040年度には生産年齢人口1人当たり所得は775万円に増える。所得代替率は80.1%だから65歳以上人口1人当たりの受給額は621万円となる。このとき、社会保障に対する公費負担割合が現在から変わらないとすると、PBはGDP比▲7.4%となる。ただ、社会保険料率は22.5%から1.7倍の38.8%へ跳ね上がっている。仮に、社会保険料率の方を22.5%に据え置いて公費負担割合を高めるとすれば、PBは▲16.3%となる。税にしる、保険料にしる、このケースでPBを均衡させるためには、現在NI（国民所得）比39.6%の国民負担率を65.3%へ引き上げる必要がある。

他方、2040年度までかけて所得代替率を80.1%から56.1%まで、すなわち徐々に3割引き下げるケースではどうなるか。2040年度における生産年齢人口1人当たりの所得は775万円であ先のケースと変わらない。所得代替率が引き下げられているので、65歳以上人口1人当たりの受給額は435万円となっている<sup>20</sup>。このとき社

20) 現在の257万円が約30年後に435万円になるというのは、名目年率1.9%の伸び率である。ここでマクロの名目2%成長について実質成長率とGDPデフレーターとに分けて示してはいないが、仮にGDPデフレーターが1%、消費者物価が1.5%であるとすれば、所得代替率を3割引き下げるケースであっても、一般物価で測った現在の実質給付水準を引き下げるものではないことが理解されよう。

図表3-2 賃金でデフレートした高齢者向け給付水準（所得代替率）と基礎的財政収支



会保障への公費負担割合を一定とすればP Bは▲4.5%まで縮小し、社会保険料率も28.2%までの上昇にとどまる。P Bを均衡させる2040年度時点の国民負担率は53.5%である。

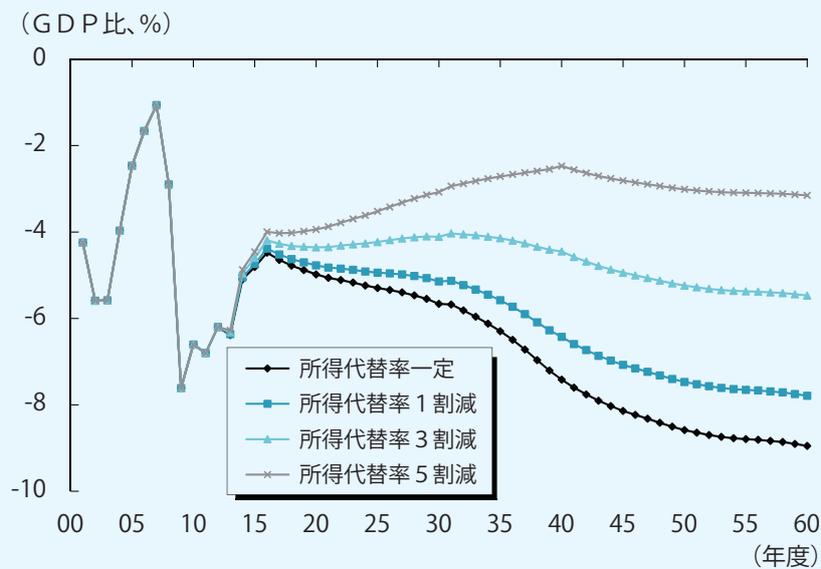
このように、ここで定義される所得代替率をどのように操作するかによって、将来のP B赤字の大きさや必要となる国民負担増の幅がまるで違ってくる。2040年度まで所得代替率の引き下げを行い、それ以降は一定（65歳人口1人当たり給付額が賃金上昇率でスライドされる）として2060年度までシミュレーションした結果が、図表3-3および図表3-4である。図表3-3は国民負担増を行わない場合のP Bであり、図表3-4はP Bを均衡させるとした場合の国民負担率の推移である。所得代替率を一定のままとしたのではいずれ70%を超える国民負担率となるのに対し、1990年代までいわば国是とされていた国民負担率の上限50%を実現するには所得代替率を5割

削減しなければならない。5割もの給付削減が国民の総意ではないとすれば、3割程度の削減にとどめ、国民負担率の上限を60%程度にするというのが一つの目安になるのではないか。

また、国民負担増を行わない場合、政府の公債等残高のGDP比がどのようになるか試算した結果が図表3-5である。所得代替率一定と5割減では2060年度時点において200%pt以上の差が生じるが、所得代替率を5割削減しても政府の債務はGDP比で500%を超えることになり、国民負担増を行わないという選択肢はあり得ないことがうかがわれる。

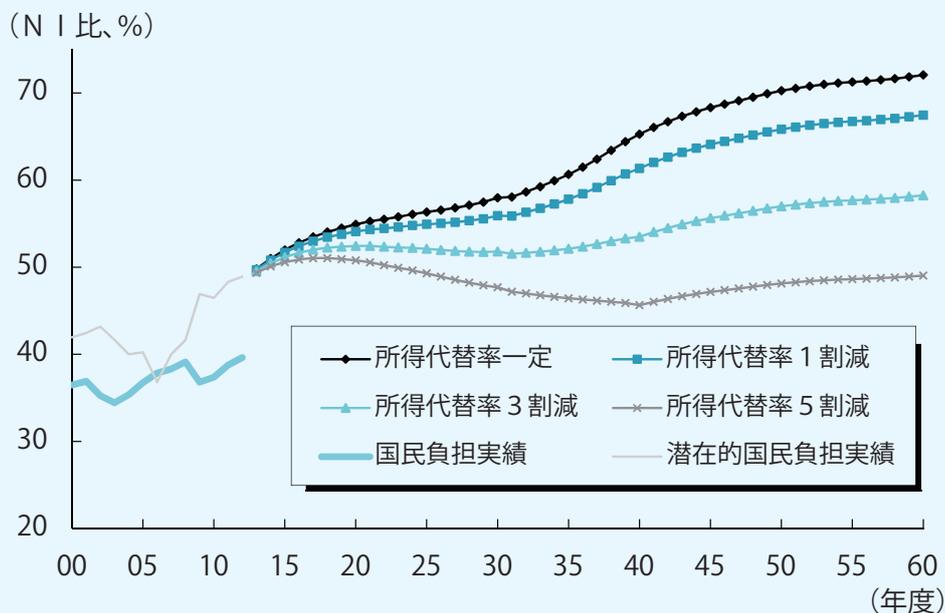
もっとも、債務残高はP Bだけで決まるわけではなく、むしろ金利の影響が大きい。図表3-5では名目成長率よりも1%pt高い長期金利を想定したシミュレーションであり、仮に両者が同じ水準とすれば政府債務はこれほど膨張しない。具体的には、図表3-6が、金利と名目成長率の関係の違

図表3-3 中央・地方政府の基礎的財政収支



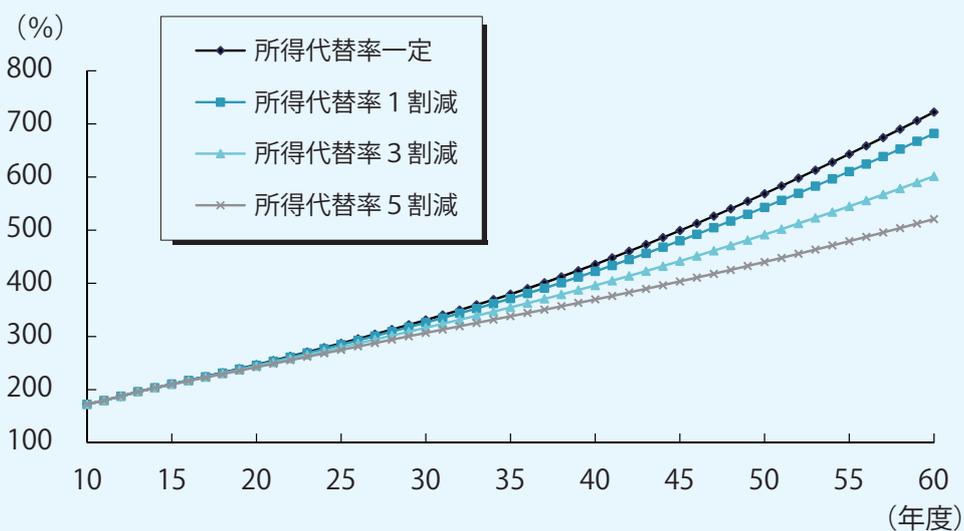
(注) 所得代替率の意味やシミュレーションの方法については図表3-2参照  
(出所) 大和総研作成

図表3-4 基礎的財政収支を均衡させる国民負担率の推移



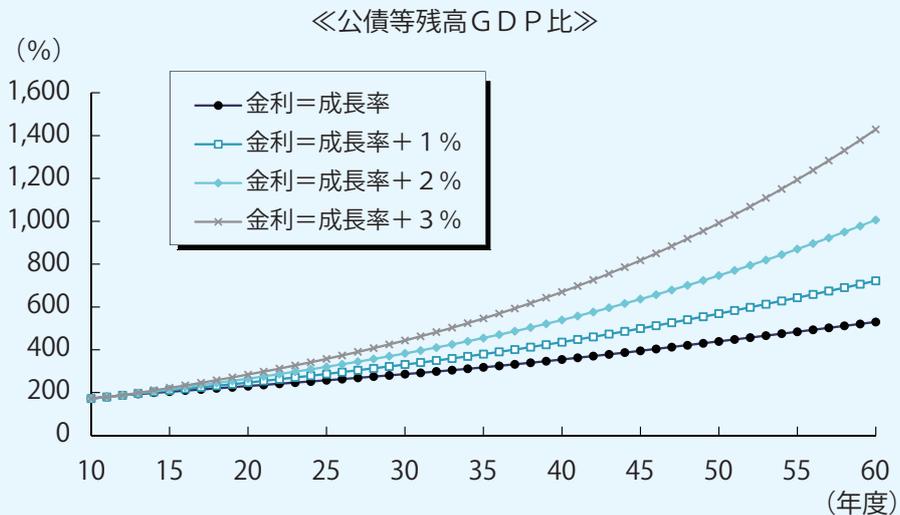
(注) 所得代替率の意味やシミュレーションの方法については図表3-2参照  
 (出所) 大和総研作成

図表3-5 公債等残高GDP比 (名目成長率2%、名目金利3%)



(注) 所得代替率の意味やシミュレーションの方法については図表3-2参照  
 (出所) 大和総研作成

図表3-6 金利の違いが試算結果に与える影響



(注) 所得代替率一定、名目成長率2%の場合  
(出所) 大和総研作成

いによる試算結果である(所得代替率一定のケース)。金利が成長率を上回るほど政府債務は発散型になり、ひとたび金利が一定レベルを超えて上がってしまえば財政は破綻することが分かる。

## (2) 経済成長率や人口動態が違ったらどうなのか

前出図表3-1で見たように、経済成長率の違いによっても財政収支に一定の影響があるはずである(本章の試算上で歳出の弾性値は1、歳入の弾性値は1.05としている)。また、少子化対策の進展等によって人口動態が変われば試算結果が大きく変わるのではないかという疑問もある。前節の長期シミュレーションでは、名目成長率を2%と想定し、また、人口動態については国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成24

年1月推計)における出生中位・死亡中位の仮定ケースを用いている。

そこで、成長率の違いによって国民負担増を行わない場合のPBのGDP比がどの程度異なるかを見たのが、図表3-7である(所得代替率一定、金利が成長率より1%pt高いケース)。この試算結果によると、例えば、名目成長率が2%ではなく4%となった場合、PBの違いは2040年度時点で0.2%pt、2060年度時点で0.5%ptにとどまる。PBの違いが小さい以上は公債等残高に与える影響も大きくない。問題の本質は賦課方式の下における超高齢化にあるため、経済成長率の違いが将来のPBに与える影響はかなり小さいのである<sup>21)</sup>。賦課方式であることが問題なのではなく、政府が担うべき賦課方式の社会保障制度を超高齢社会でも維持できるように改革しなければならない。

21) このことは経済成長の重要性と無関係である。成長率の高低は、国民全体で豊かになるか貧しくなるかという問題である。

図表3-7 名目成長率の違いが試算結果に与える影響

名目経済成長率	基礎的財政収支 (GDP比、%)		公債等残高 (GDP比、%)	
	2040年度	2060年度	2040年度	2060年度
5%	▲7.1	▲8.3	427.5	698.0
4%	▲7.2	▲8.5	430.2	706.0
3%	▲7.3	▲8.7	432.9	714.0
2% (標準ケース)	▲7.4	▲9.0	435.7	722.1
1%	▲7.5	▲9.2	438.4	730.4
0%	▲7.7	▲9.4	441.3	738.7
-1%	▲7.8	▲9.6	444.2	747.2

(注) 所得代替率一定、金利が成長率よりも1%pt高い場合  
(出所) 大和総研作成

図表3-8 人口動態の違いが試算結果に与える影響

人口動態	基礎的財政収支 (GDP比、%)		公債等残高 (GDP比、%)	
	2040年度	2060年度	2040年度	2060年度
出生高位・死亡高位	▲6.8	▲7.4	429.3	691.4
出生高位・死亡中位	▲7.1	▲7.7	433.2	702.4
出生中位・死亡中位 (標準ケース)	▲7.4	▲9.0	435.7	722.1
出生中位・死亡低位	▲7.7	▲9.3	439.6	733.6
出生低位・死亡低位	▲8.0	▲10.7	442.1	755.2

(注1) 所得代替率一定、金利が成長率よりも1%pt高い場合  
(注2) 人口動態は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」  
(平成24年1月推計)による  
(注3) 生産年齢人口が変化する場合、それが生産性に与える効果が考えられるが、  
ここでは標準ケースの生産性は変化させず、生産年齢人口の増減分を経済  
成長率に加減した

(参考) 出生率が人口置換水準まで回復する場合の影響

人口動態	基礎的財政収支 (GDP比、%)		公債等残高 (GDP比、%)	
	2040年度	2060年度	2040年度	2060年度
出生率=人口置換水準 死亡中位	▲6.3	▲5.5	427.0	662.5

(注4) 期間合計特殊出生率が現在の人口置換水準とされる2.07に2018年度に回復し、  
それ以降同水準を維持すると仮定した場合。注1および注3の仮定は同じ

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所統計、財務省資料等から大和総研作成

また、人口動態が異なった場合はどうか、試算結果を図表 3-8 に示した。例えば、出生中位・死亡中位と出生高位・死亡高位を比較すると、P B の G D P 比違いは 2040 年度時点で 0.6 % pt、2060 年度時点で 1.6 % pt となっている。名目成長率について 2 % と 4 % のケース比較の約 3 倍の違いがあり、成長率の違いよりは人口動態の影響が大きいといえるだろう。ただ、死亡率が高位になるという想定は P B の問題を考える際には楽観的であると思われる。1 章で述べたように死亡率は低下していく可能性があるため、むしろより厳しい死亡低位のケースを想定すべきかもしれない。

なお、図表 3-8 には参考として、出生率が人口置換水準（将来のある時点で人口規模が定常化する出生率）に今後数年で回復した場合の試算結果も示した。現在 1.4 程度の期間合計特殊出生率が 2.07 まで回復すれば、さすがにその効果は目に見える大きさとなるだろう。ただし、その好影響はかなり先にならないと現れないし、それによって問題が解決するわけでは決していない。

### 3. 社会保障改革の動向

賃金対比でみた社会保障給付を抑制しなければならぬという本章で示した考え方に照らして、直近の社会保障制度改革論議について考えてみよう。

2013 年 12 月に施行された「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（いわゆる「社会保障改革プログラム法」）では、負担のあり方について「年齢別」から「負担能力別」へ切り替える方向性が示された。厳しい財政状況の中で財源を確保しつつ、真の社会的弱者に対して一定水準の給付を確保するために、再分配機能を持つ税制とのバランスに配慮した上で応能負担を強めることはある程度避けられな

い。必ずしも年齢を基準としないという考え方に立ったことは大きな前進である。

しかし、現実になされようとしているのは、高齢者の中で一定の所得や資産がある場合の給付率の引き下げ（自己負担割合の引き上げ）であり、制度の平均的な姿として高齢者向け給付水準を引き下げるということにはなっていない。例えば、介護保険における補足給付は、在宅介護との公平確保やそもそも保険給付とすべきではないという考え方にもかかわらず、一部の受給者のみ給付を制限するというにとどまりそうである。また、後期高齢者支援金や介護納付金における総報酬制の全面導入検討など、現役層の中で負担を取れるところから取るという発想も垣間見える。

むしろ、依然として高齢者に対して一部過剰な配慮にみえる措置も散見される。例えば、後期高齢者医療制度の特例措置である。現在、後期高齢者医療制度では制度導入時における激変緩和の観点から、2008 年度以降毎年、低所得者の保険料を特例で軽減している。本則で均等割が 7 割軽減とされている場合は 8.5 ～ 9 割軽減となっており、所得割は一定の年収までは 5 割軽減されている。5 割軽減にとどめられるべき元被扶養者の均等割も 9 割軽減が続いており、所得割の 10 割軽減も続いている。後期高齢者医療制度は、導入から既に 5 年が経過しており定着している。同様のことは 70 ～ 74 歳の医療に関する窓口負担にもいえ、本来 2 割負担とすることが決まってから 5 年以上も予算措置で 1 割負担にしてきたが、現在の 70 歳以上にはその特例を継続することが決まっている。特例措置の目的から考えれば、これらの措置はただちに本則通りとすべきではないだろうか。

また、現役層の中での後期高齢者支援金や介護

納付金に関する全面総報酬制の導入や、保険料算定のベースとなる標準報酬月額上限の引き上げなど、全体的にみて数理的な公正さを基本とすべき社会保険と、社会的公正を実現するための所得再分配政策とが混然一体となりつつあるようにもみえる。元来、国民の中にある様々なリスクをコントロールするという意味で、社会保障は高齢者だけが受益を受ける制度ではない。2012年の社会保障と税の一体改革以降、働き盛りの層や若年層に賛同が得られるような改革が十分に目指されてきたのかについては疑問なしとしない。年金に関するデフレ・低インフレ下でのマクロ経済スライドの実施や支給開始年齢引き上げ、医療保険に関する受診時定額負担制や保険適用範囲の見直しなど、積み残しとなっている論点は非常に多い。

社会保障改革プログラム法は、社会保障制度改革推進本部を5年という期限を区切って設置し、改革を総合的かつ集中的に推進するとしている。今後の5年間ということは、2020年度のPB黒字化という目標と取り組みの時期が一致している。社会保障制度改革のモメンタムが低下しないか注視していく必要があるだろう。

## 4章 財政改革、社会保障制度改革における当面の課題

### 1. 消費税率10%への引き上げ

最終章では、1～3章で述べた予測や試算から得られた内容を踏まえて当面の課題をまとめたい。

2015年10月に消費税率を10%にすることは、2012年8月に施行された税制抜本改革法に記述されている。また、それを財源にして行うことを

予定している施策も数多くある。もちろん、同法附則第18条に書かれているような「経済財政状況の激変」があれば別だが、消費税率の引き上げの確認と実施は着実に行われる必要がある。憲法が規定する租税法律主義の下、国会で衆参両院ともに8割近い賛成票で決まった増税を、8%への引き上げの確認の前には、あらためて再検討するかのような論調になったのは不思議である。改革の道のりは長いのであり、歳入改革を確実に進めないことには財政健全化目標は達成がますます危うくなる。

### 2. 社会保障制度改革

本稿で強調してきたように財政健全化のカギは社会保障制度改革にある。消費税率引き上げに国民全体が一応の納得ができるような社会保障給付の効率化とスリム化が必要である。ただし、それは3章のシミュレーションで示したように、賃金対比でのスリム化であり、今後、デフレ脱却後に賃金上昇率が物価上昇率を生産性向上分だけ上回る正常な経済を取り戻すことができれば、物価対比の給付水準を大幅に引き下げることにはならない<sup>22</sup>。そしてどの程度の効率化・スリム化を行うかによってゴールとなる国民負担も相当違ってくる。良くも悪くも消費税は国民の関心が特別に強い税となっている。消費税は少子化対策を含む社会保障の4経費に充てることが税法上で明確にされたこともあり、今後は社会保障制度改革と消費税増税を比較考量した議論が政治に求められるだろう。

そうした国民的論議の前提として、2012年の社会保障・税一体改革と社会保障改革プログラム

22) この意味では、高齢者1人当たり社会保障給付を減らすというよりは物価で測った実質ベースで“増やさない”というのが正しい言い方になる。

法によって、2010年代半ば以降の受益と負担がどのようになるのか、個々人ベースで予測がつかない状況を解消する必要もあると思われる。決まったか決まっていないかは別にして、年金生活者支援給付金の創設、国保における低所得者の保険料軽減、高齢者医療支援金・介護納付金における加入者割から総報酬割への転換、高額療養費制度の拡充、介護第1号保険料の公費による低所得者向け軽減など、低所得者対策が目白押しになっている。一部をその財源とするために消費税率を引き上げたわけだが、それはそれで簡素な給付措置、あるいは消費税の軽減税率もしくは給付つき税額控除によって低所得者に配慮するという流れになっている。介護保険のごく一部に本人2割負担(8割給付)を導入するという方向にはなったが、消費税率を8%に引き上げた一方で、重畳的な低所得者対策について分かりやすく情報を整理し直さなければ、今後の改革のあり方が見えてこないし、それらが財政に与える影響も評価できない。

### 3. 財政改革ルールの再構築

消費税率を8%へ引き上げるに当たっては、5.5兆円の公費を含む事業規模18.6兆円という巨額の景気対策が打たれた。税率引き上げ前の駆け込み需要の反動減対策ということだが、駆け込み需要はそのまま反動減だけ財政によって穴埋めするという考え方はバランスに欠ける。近年の補正予算は1990年代中ごろと比較しても大規模化しており、一時的な措置とは言えなくなっている。今後、消費税率を引き上げるたびに多くの財政措置が求められるようでは、収支改善はままならず、

何のために増税をしているのか分からなくなりかねない。

2014年度の当初予算(国の一般会計)では当初予算対比で5兆円超のPB改善となっており、中期財政計画で求められていた4兆円の改善幅を上回った。しかし、実際には2013年度補正予算分が繰り越されて支出されることによって2014年度の決算では本当にそれだけのPB改善となるのか不明である。PB赤字を縮小させていく上で、補正予算をどのように扱うか財政健全化のルールを見直す必要があるのではないかと。

現在の財政健全化の基本ルールである中期財政計画は、具体的で実効的なものになっているとは言いがたい。2015年度の目標達成に向けて、社会保障については「極力全体の水準を抑制する」などと述べているにとどまる。また、2020年度の目標達成に関しては、「歳出面においては、無駄の排除などを通じて基礎的財政収支対象経費を極力抑制しつつ、経済成長によりGDPを増大させることにより、基礎的財政収支対象経費の対GDP比を逡減させていくことを基本とする。歳入面においては、経済成長を通じて税収の対GDP比の伸長を図っていくことを基本とする」と、ある意味では当然のことが述べられており、「社会保障については、制度改革を含めた歳出・歳入両面の取組によって財源を確保することを検討する」などとしており定量的な方針は示されていない。図表4-1に示したように、日本は財政改革に挑戦し続けながらも頓挫を繰り返してきた。過去の財政改革ルールの中にある多くの教訓を活かした財政改革ルールが求められていると思われる<sup>23)</sup>。

23) この点に関しては、本稿脱稿後、2014年4月4日の経済財政諮問会議において財政健全化のための中長期的な取り組みの必要性が議題とされ、PB黒字化、債務残高GDP比の安定的引き下げに向けた具体的な道筋の検討に着手すべきとされた。

図表4-1 財政健全化政策の経緯と経験

	基本ルール	基本目標	結果
1997年	財政構造改革法	国・地方の財政赤字GDP比を、2003年度までに3%以下に抑制する（1996年の財政制度審議会報告では2005年度を目標年次としたが、法案策定過程で2年前倒し）。 ※法律施行後、経済対策や大規模減税の影響を受け、法律改正により目標年次を2005年度へ先送り。	国内金融システム危機等の影響を受け、1998年に同法の施行を無期限停止。
2006年	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006	国・地方の基礎的財政収支を、2011年度に黒字化させる。	リーマン・ショックに端を発する経済危機により頓挫。
2009年	経済財政改革の基本方針2009	国・地方の基礎的財政収支を、10年以内に黒字化させる。	2009年に政権交代が発生。
2010年	財政運営戦略 中期財政フレーム	国・地方の基礎的財政収支を、2020年度までに黒字化させる。	2012年に政権交代が発生。
2013年	中期財政計画	国・地方の基礎的財政収支を、2020年度までに黒字化させる。	

(出所) 大和総研作成

現在の財政改革への取り組みのスタンスは、抜本的な改革ということではなく、消費税率10%の枠内でできることの範囲に議論が限定されているようにも見受けられる。2014年内には2015年度のPB赤字半減目標の達成のめどをつけるための調整が各方面で行われると予想され、それは金融政策における物価目標と並んで大きな正念場である。しかし、本来の目標は2020年度にあり、さらにその後もチャレンジは続く。より長期的な視点に立った財政健全化シナリオを再構築する必要性が強まっているという意味で、日本の政府財政は重大な局面を迎えている。

【参考文献】

- ・近藤智也、溝端幹雄、小林俊介、石橋未来、神田慶司「日本経済中期予測（2014年2月）」大和総研、2014年2月5日
- ・参議院予算委員会調査室「パネル・ディスカッション『財政健全化の方向性』『経済のプリズム』No.122、2013年11月
- ・鈴木準「超高齢日本における政府財政の課題と長期展望」財政制度等審議会財政制度分科会提出資料、2014年3月10日
- ・鈴木準「消費税増税だけではうまくいかない 最終的な消費税率は25%まで上がる」ダイヤモンド・オンライン、2014年3月24日
- ・鈴木準、神田慶司「持続的な社会保障制度構築への提言」『大和総研調査季報』2013年夏季号 Vol.11
- ・大和総研「超高齢日本の30年展望」2013年5月14日
- ・内閣府「中長期の経済財政に関する試算」平成26年1月20日
- ・内閣府「経済成長と財政健全化に関する研究報告書」平成23年10月17日

[著者]

鈴木 準（すずき ひとし）



調査提言室長  
 主席研究員  
 担当は、日本の経済社会、税制・  
 財政問題、人口問題等に関する  
 中長期的な視点からの調査・分析

近藤 智也（こんどう ともや）



経済調査部  
 シニアエコノミスト  
 担当は、日本経済（中期予測）、  
 社会経済構造分析、米国経済

神田 慶司（かんだ けいじ）



調査提言室  
 エコノミスト  
 担当は、日本経済（中期予測）、  
 社会経済構造分析