

日本の財政 200年

第五回（最終回）

長期推計から見る財政の将来

財務省主計局主計企画官 廣光 俊昭

主計局調査課課長補佐 佐藤 栄一郎

主計局調査課調査7係長 中井 智己

主計局調査課調査7係 矢野 智史

I. はじめに*1

「国民すべてが国財政経済の現状を十分認識するとともに、決意を新たにして、均衡のとれた福祉国家の建設に努力していかなければならない。われわれは、ここに各方面に対して、従来ややもすればみられた安易な態度を厳しく反省し、勇気をもって現状から脱却することを強く要請するものである。」

これは、第2回でも紹介した、昭和40年（1965年）に財政制度審議会が財政運営の基本問題に関し最初に出した報告の一部である。戦後初の公債発行という転換期を迎えた我が国の財政に対し、均衡のとれた福祉国家の建設への努力とともに、来るべき高齢化社会に向けて、現状への直視を要請している。持続可能な財政の重要性はいつの時代においても変わることはない。これは、我々現世代の選択が将来世代の負担に直結するということから当然に導かれる我々の責任でもある。

過去4回、当連載においては我が国財政の歴史を辿ってきた。最後となる今回は、財政制度等審議会に起草検討委員から平成27年（2015年）10月に提出された「我が国の財政に関する長期推計（改訂版）」を紹介し、将来の財政の姿を見通しながら、日本の財政200年を締めくくることとする。

II. 将来の財政見通しの変遷

健全な財政を目指し、将来の財政見通しを広く

示そうとする試みは、今回の「長期推計」が初めてというわけではない。財政制度審議会においては、昭和50年（1975年）に、昭和55年度（1980年度）の財政の姿を試算した「長期財政見通し」を発表している。昭和51年（1976年）には、旧大蔵省が現在の「後年度影響試算」の前身である「財政収支試算」を国会に提出した。その際、当時の大平正芳大蔵大臣は次のように述べている。「51年度予算においては、50年度に引き続き、特例公債を含む多額の公債の発行を余儀なくされておりますが、これは、あくまでも当面の事態に対処するための特例的な措置であり、安易な公債依存を排し、速やかに特例公債に依存しない健全な財政に復帰することが必要であると考えております。（中略）このような観点から、（財政収支試算は、）今後の財政運営を適切に行ってまいるための一つの手がかりとして、50年代前期経済計画概案に基づき、幾つかの仮定を置いて中期的な財政の展望についての試算を行ったものであり…（後略）。」特例公債が発行されて間もない時期に、将来の財政の見通しを示すことの重要性はすでに認識されており、定量的な試算を以て財政運営を展望する試みが行われていた。

当時の「財政収支試算」は、特例公債からの脱却に向けて、5年間程度の見通しを示すことを目的としていたが、その後少子高齢化が進行し、人口構造が大きく変わる中において、より長期的な

*1) 本稿のうち、意見にわたる部分は、筆者ら個人の見解である。

視点から財政を見通すことの重要性が増してきた*2。

平成17年（2005年）の財政制度等審議会においては、起草検討委員から、「高齢化の進展等により社会保障にかかる費用が大きく伸びていくと見込まれる状況を踏まえ」、将来10年間を対象期間とした長期推計が提出されている。その後、平成19年度（2007年度）に提出された「財政の持続可能性についての分析」では、欧州委員会的手法*3を用い、約50年間（2050年まで）における超長期の分析を行った。近年では、平成26年度（2014年度）に改めて欧州委員会的手法を用いた推計が「我が国の財政に関する長期推計」で示されたが、今回、昨年6月に「経済・財政再生計画」が策定されたことを踏まえ、平成27年（2015年）10月にその改訂版が提出された。以下ではその結果について紹介する。

Ⅲ. 「我が国の財政に関する長期推計（改訂版）」

長期推計の目的は、高齢化による社会保障給付等（「年齢関係支出」）の増加が将来の財政に与える影響を分析するため、2060年度までの長期の財政の姿を展望し、2060年度以降に債務残高対GDP比を安定させるために、2020年度時点で必要な基礎的財政収支（PB）改善幅を試算することにある。

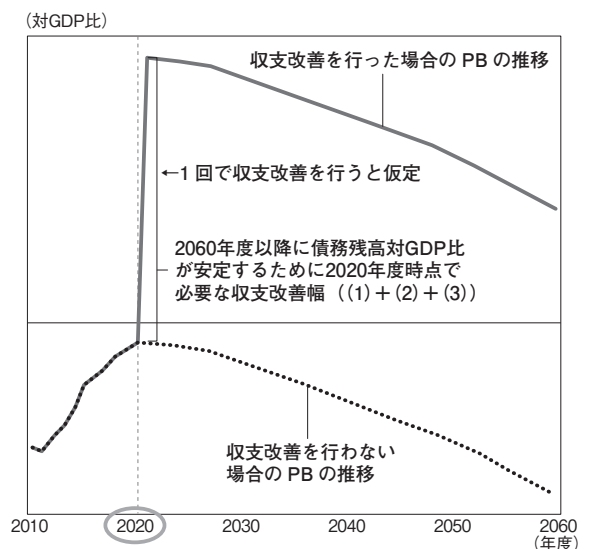
欧州委員会が作成するFiscal Sustainability Reportは、統一的で客観的な手法を用い、EU加盟国の財政状況についてサーベイランスを行っている。マーストリヒト条約等はEU加盟国に財政規律を維持することを義務付けており、各国の財政状況を監視する毎年のEuropean Semesterにおいては、こうした分析を用いつつ、各国個別に勧告が検討されている。

起草検討委員が提出した本長期推計においても、欧州委員会的手法を用いているため、収支改

善幅を計算する方法としては恒久的な改善を1回で行うと仮定した場合に必要な収支改善幅を試算している（図1）。この1回で行うという仮定は、一見やや非現実的に見えたとしても、客観的に比較可能な定量的な数字を示すという上記で触れた観点からすると、非常に有用な方法と解釈できる。なお、必要な収支改善幅は（1）2020年度時点のPB赤字を解消するために必要な収支改善幅、（2）少子高齢化に伴う歳出増に対応するために必要な収支改善幅、（3）金利・成長率格差に伴い必要な収支改善幅（2020年度時点の債務残高対GDP比維持に必要な収支改善幅）という3つの要素から構成されている*4。

続けて、試算の前提であるが、本長期推計では、財政（国・地方の基礎的財政収支）の推移を内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2015年7月、以下中長期試算）にベースを合わせるとともに、金利や成長率といった経済前提については、2023年度までは中長期試算を用い、2024年度以降は厚労省「年金財政検証」（2014年6月）に基づいた

図1 収支改善のイメージ



*2) 社会保障関係費の膨張に関しては本連載の第4回で特に詳しく触れている。

*3) 「The long term sustainability of public finance in the European Union」（2006年、欧州委員会）

*4) 欧州委員会「Fiscal Sustainability Report 2012」に基づいた前回（2014年4月）の試算では、2060年度以降に債務残高対GDP比を安定させるための収支改善幅をS2、(1)をInitial Budgetary Position 1 (IBP1)、(3)をInitial Budgetary Position 2 (IBP2)、(2)をCost of Aging (COA)と表記。

5パターンを用いている*5。また、①「現行制度を前提」とする場合、②財政健全化目標に沿って「2020年度に国・地方PB均衡」する場合、さらに、③「経済・財政再生計画」にある「安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革を継続」する場合の3つのシナリオを試算している。なお、それぞれのシナリオについて、(i)一般政府ベース、(ii)国・地方ベースで推計を行っている。(i)一般政府ベースとは、(ii)国・地方ベースに社会保障基金を加えたものである*6。

推計方法であるが、「年齢関係支出」(年齢階層別の一人当たり支出が異なる社会保障給付(年金、医療、介護)や教育等の支出)については、人口構造の変化、各制度・施策を反映させた年齢階層別一人当たり給付水準等を踏まえて推計を行っている。「年齢関係支出」を除くその他の支出(「非年齢関係支出」)は、長期的に見れば、名目GDPに占める「非年齢関係支出」はおおよそ一定であるとの仮定から、名目GDP成長率で延伸している。税収や保険料といった歳入は名目GDP成長率で

延伸し、人口構造には国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計(中位推計)」(2012年1月)を使用している。

試算結果は以下の通りである*7。(図2)

【ケース①およびケース②】一般政府ベース

2020年度まで特段の収支改善努力を行わず、現行の制度・施策を前提とした場合、2060年度以降に債務残高対GDP比を安定させるためには、2020年度時点で、一般政府ベースにおいては対GDP比9.53%~11.12%の収支改善が必要となる。

このうち、特に不確実性の大きい金利・成長率格差に伴い必要となるものを除き、(1)PB赤字の解消と(2)少子高齢化に伴う歳出増に対応するために必要な収支改善幅を見ると、一般政府ベースで対GDP比6.62%~6.75%の改善が必要である。

また、財政健全化目標に沿って、2020年度に国・地方PBを均衡させた場合でも、その後8.21%~9.78%と大幅な収支改善が必要となる。

図2 2060年度以降に債務残高対GDP比を安定させるために2020年度時点で必要な収支改善幅

		(1) 2020年度時点のPB 赤字を解消	(2) 少子高齢化に伴う歳 出増に対応	(3) 金利・成長率格差に 対応	(1)+(2)+(3)	(1)+(2)
一般 政府	【ケース①】 現行制度を継続	1.80%	4.82%~4.95%	2.91%~4.38%	9.53%~11.12%	6.62%~6.75%
	【ケース②】 2020年度に国・ 地方PB均衡	0.72%	4.62%~4.75%	2.87%~4.32%	8.21%~9.78%	5.34%~5.47%
国・ 地方	【ケースA】 現行制度を継続	1.08%	2.66%~2.85%	3.00%~4.51%	6.74%~8.44%	3.74%~3.93%
	【ケースB】 2020年度に国・ 地方PB均衡	0.00%	2.46%~2.65%	2.97%~4.45%	5.43%~7.10%	2.46%~2.65%
	安倍内閣の歳出改革 を継続	0.11%	2.56%~2.75%	2.97%~4.45%	5.64%~7.31%	2.67%~2.86%

2020年度の国・地方PB赤字の大宗は解消

(注) 2024年度以降の経済前提に「年金財政検証」(2014年6月)のシナリオA~Eを用いた場合の値。

(3)の試算上の金利・成長率格差は、「年金財政検証」(2014年6月)のシナリオA~Eに基づく、2024年度以降において1.6%~2.2%となる。将来の金利・成長率格差については、特に不確実性を伴うことに留意。

*5) 「年金財政検証」で用いられた8つのケースのうち、今回の推計ではケースA~ケースEの5つを用いた。

*6) 「Fiscal Sustainability Report」では一般政府ベースのみの推計であり、以下で示す欧州各国との比較もすべて一般政府ベースである。

*7) 試算は2024年度以降の経済前提に「年金財政検証」(2014年6月)のシナリオA~Eを用いているため、幅で表示されている。試算の詳細な前提・結果に関しては、「我が国の財政に関する長期推計(改訂版)」(2015)を参照。

2020年度時点でPB赤字を解消したとしても、その後、収支改善を行わない場合は、高齢化に伴う「年齢関係支出」の増加や金利・成長率格差により、一般政府の債務残高対GDP比は急速に膨張（発散）する（図3）のである。ただし、ケース①とケース②を詳細に比較すると、早期の改革によって、2020年時点でPB赤字を解消するために必要な収支改善幅がゼロになるのは当然としても、「年齢関係支出」や債務残高の増加の抑制に伴い、必要な収支改善幅がさらに縮小していることが分かる。これらの追加分だけで、GDP比で0.24%~0.26%は必要な収支改善幅が縮小し、これは2020年度価格で1.4兆円~1.5兆円毎年度負担減（歳出増）に回せる余裕が生まれることになる。早期改革には果実があることに注意したい。

【ケースAおよびケースB】国・地方ベース

次は国・地方ベースでの試算結果である。このケースでは社会保障基金の赤字が考慮に入らないが、基本的なメッセージは一般政府ベースと同様である。2020年度まで特段の収支改善努力を行わず、現行の制度・施策を前提とした場合、2060年度以降に債務残高対GDP比を安定させるためには、2020年度時点で、国・地方ベースでは対GDP比6.74%~8.44%の収支改善が必要となる。

このうち、特に不確実性の大きい金利・成長率格差に伴い必要となるものを除き、（1）PB赤字の解消と（2）少子高齢化に伴う歳出増に対応するために必要な収支改善幅を見ると、国・地方ベースでの対GDP比2.46%~2.65%の改善が必要となる。

また、財政健全化目標に沿って、2020年度に国・地方PBを均衡させた場合でも、その後5.43%~7.10%と大幅な収支改善が必要となる。社会保障基金の赤字が入らない分、ケース①およびケース②より必要な改善幅は小さくなっている。

2020年度時点でPB赤字を解消したとしても、その後、収支改善を行わない場合は、ケース①およびケース②同様、高齢化に伴う「年齢関係支出」の増加や金利・成長率格差により、国・地方の債務残高対GDP比は急速に膨張（発散）する。

ただし、前ケースと同じであるが、早期の改革によって、2020年度時点でPB赤字を解消するために必要な収支改善幅がゼロになるのは当然としても、「年齢関係支出」や債務残高の増加の抑制に伴い、必要な収支改善幅がさらに縮小していることに注意したい。

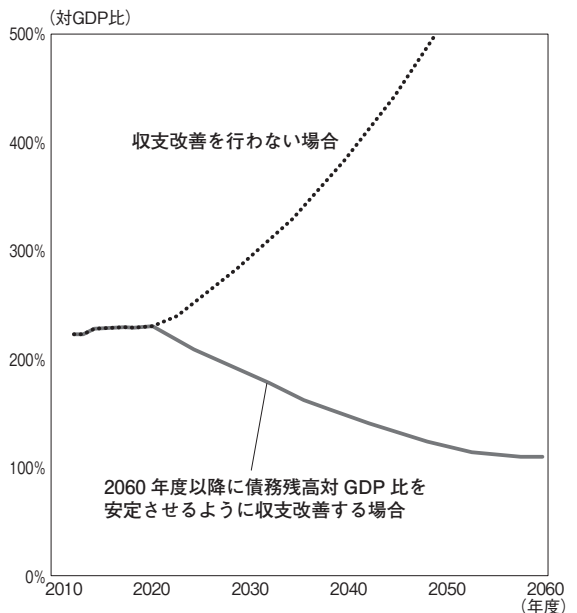
【安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革を前提（国・地方ベース）】

今回の改訂版で新たに追加した『『経済・財政再生計画』にある安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革を、仮に2020年度まで継続した場合』には、2020年度の国・地方PB赤字の大宗は解消し、ケースBとほぼ同様な結果となることがわかった（2020年度時点の国・地方PB赤字は0.11%）。

ただし、2060年度以降に債務残高対GDP比を安定させるためには、2020年度時点で対GDP比5.64%~7.31%の収支改善が必要である。

このうち、特に不確実性の大きい金利・成長率格差に伴い必要となるものを除き、（1）PB赤字の解消と（2）少子高齢化に伴う歳出増に対応す

図3 一般政府の債務残高（対GDP比）（イメージ）



（注）「年金財政検証」（2014年6月）シナリオEの経済前提を用いた場合を例示。

るためには、なお対GDP比2.67%~2.86%の改善が必要となる。ただし、この場合も早期の改革によって、「年齢関係支出」や債務残高の増加の抑制に伴い、必要な収支改善幅がさらに縮小することに注意が必要である。

以上の結果は、いずれのケースでも、財政の持続可能性を担保するには相当規模の収支改善が必要であることを示している。

他方、「経済・財政再生計画」にある安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革を2020年度（平成32年度）まで継続すると仮定した場合に、2020年度（平成32年度）における国・地方PB赤字の大半の解消が可能であることが示され、ここに当面取り組むべき課題が示唆されていると考え

られる。

以上の推計結果に加え、2060年度までの年齢関係支出の推移を図4で示している。人口推計上、2060年度の高齢化率が40%程度に達し、GDPに占める年齢関係支出も30%程度まで増加する。図5は年齢関係支出の内訳を示した。年金に関しては、マクロ経済スライドが行われることから、相対的には安定しているが、医療や介護の支出については対GDP比で2060年度まで大きく増加していくことがわかる。

図6では、これまで示した必要な収支改善幅の結果が長期金利の前提から変化した場合にどの程度変化するかを意味する、いわゆる感応度分析の結果を示している。特に、債務残高が積みあがっ

図4 高齢化率及び年齢関係支出の推移

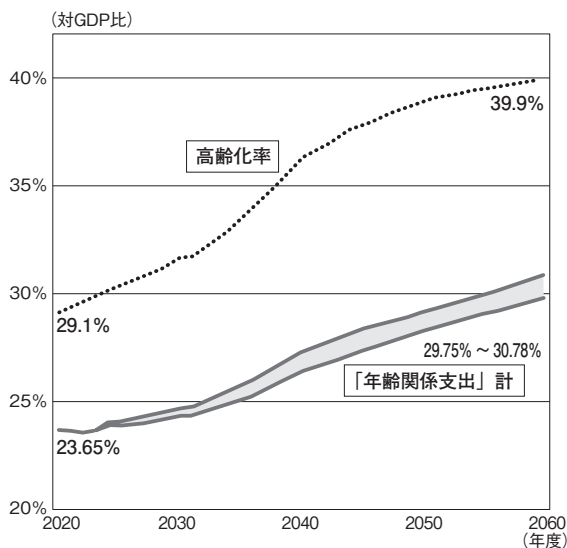
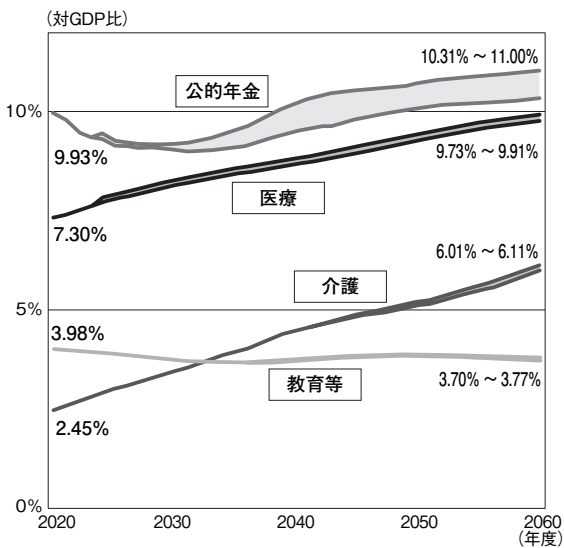


図5 年齢関係支出の内訳項目の推移



(注) 上田・米田・太田 (2014) 「日本の財政運営において必要とされる収支調整幅の大きさ—動学的な財政不均衡に関する量的分析—」を参考にして推計。
 高齢化率は、総人口に占める65歳以上人口の割合。
 いずれも2024年度以降は「年金財政検証」(2014年6月)におけるシナリオA~Eの経済前提を用いた場合の数値。

図6 長期金利が前提から変化した場合の必要な収支改善幅への影響

		(1) 2020年度時点のPB赤字を解消するために必要な収支改善幅	(2) 少子高齢化に伴う歳出増に対応するために必要な収支改善幅	(3) 金利・成長率格差に伴い必要な収支改善幅
名目長期金利+2%	15.38%	1.80%	3.64%	9.95%
名目長期金利+1%	13.00%	1.80%	4.21%	7.00%
名目長期金利+0%	11.12%	1.80%	4.95%	4.38%
名目長期金利-1%	9.77%	1.80%	5.91%	2.06%
名目長期金利-2%	9.00%	1.80%	7.18%	0.02%

SPOT

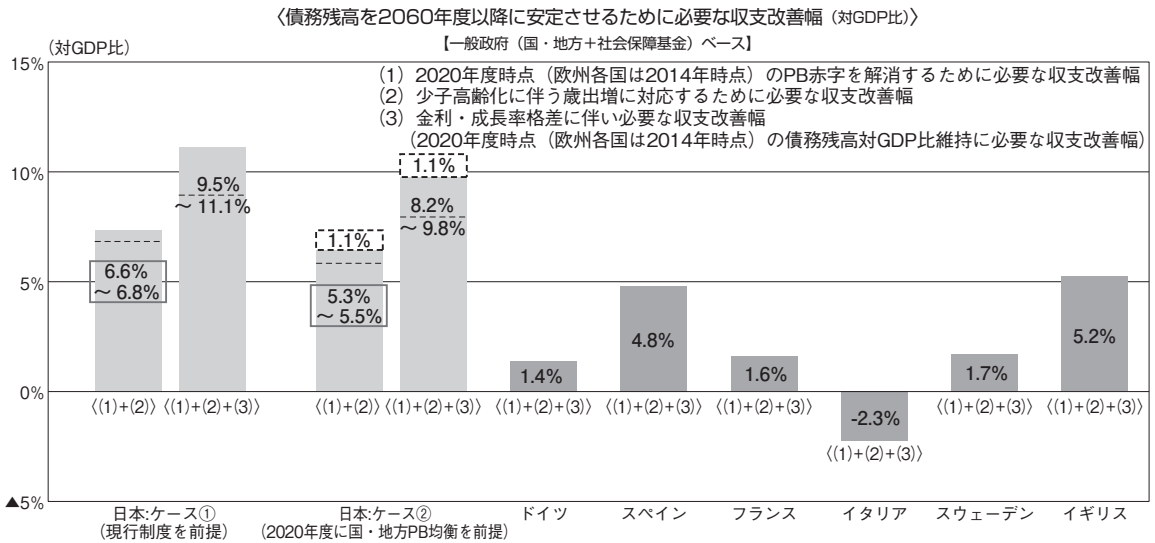
ている中においては、金利の上昇による財政への悪影響は大きいものとなっており、例えば名目長期金利が1.0%上昇すると、必要な収支改善幅は2%弱上昇する*8。

図7では欧州各国との比較を行っている。一目瞭然であるが、欧州各国と比較しても日本の高齢化はレベルとスピードにおいて著しく、必要な収支改善幅も大きい。図8では、改革を行わない場

合の国民負担率の増加のイメージを示した。支出が著しく増えることで、負担（横軸）と給付（縦軸）が適度にバランスするいわば天の河銀河上の各国の密集した帯よりはるかに上方に移動してしまうことがわかる。

以上をまとめると、特に重要な点としては以下の3点が挙げられる*9。

図7 欧州主要国との比較



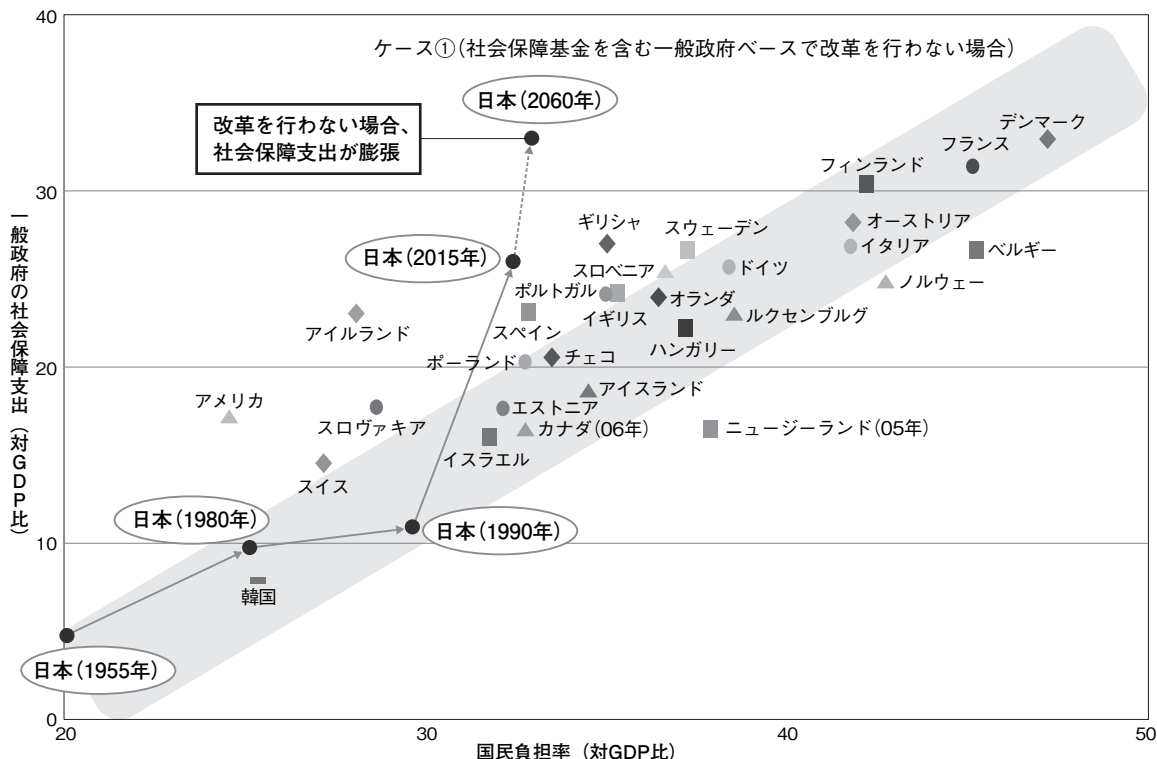
		日本	ドイツ	スペイン	フランス	イタリア	スウェーデン	イギリス
高齢化率 (65歳以上の人口比率)	2020	29.1%	23.2%	19.2%	20.3%	22.4%	20.7%	18.8%
	2060	39.9%	32.8%	31.4%	26.6%	31.6%	26.3%	24.6%
(2) 少子高齢化に対応するための収支改善幅	前回試算	4.78%	2.4%	1.9%	0.9%	0.7%	2.7%	2.6%
	今回試算	4.82%~4.95%	—	—	—	—	—	—

（出典）欧州委員会「Fiscal Sustainability Report 2012」、欧州委員会「Aging Report 2012」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計（中位推計）」（2012年1月）。

*8) 金利上昇により「金利・成長率格差に伴い必要な収支改善幅」が拡大する一方で、「少子高齢化に伴う歳出増に対応するために必要な収支改善幅」は縮小している。この縮小は主に年金資産の利回りの向上によるものである。

*9) 本推計の解釈においては、2020年度までのPBの推移については内閣府「中長期試算」の「経済再生ケース」（名目で3%を超える成長）を外挿的に用い、成長率と金利についても内閣府「中長期試算」の「経済再生ケース」に連結する厚生労働省「年金財政検証」の仮定を外生的に置いていることを踏まえる必要がある（年金財政検証の名目成長率は1.6~3.4%）。また、成長率を外生変数としていることから、出生率が長期的な労働供給やこれを通じた成長率の変化に与える影響の分析には必ずしも十全なものではない。IMF Staff Discussion Note（2015）では出生率や移民政策の変更が成長率等に与える影響を含めた様々なシナリオを試算し、人口が財政に与える影響を分析している。ただし、IMFの分析は2100年までの分析となっているが、2050年まででみた場合、人口の変化はゆっくりと発現するため、人口動態の影響は必ずしも大きくは出てこない結果となっている。先進国全体として出生率が上昇したケースの年金と健康関連支出のGDP比は2100年でベースライン比で3.8%減るのに対し、2050年では0.8%減にとどまる。したがって、成長率や金利を外挿していることを十分踏まえて解釈すれば、2060年までの分析としては、シンプルな構造による本モデルの試算結果を有用に活用することができよう。

図8 OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係



(出典) 国民負担率：OECD “National accounts”、“Revenue Statistics”、内閣府「国民経済計算」等、日本の2015年および2060年は本推計による。社会保障支出：OECD “National accounts”、日本の1955年、1980年及び1990年は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計」、日本の2015年および2060年は本推計による。

第1は、社会保障関係支出は経済規模比で大きく増加する見通しであり、歳出改革を通じた収支改善が不可欠であるという点である。第4回の連載でも触れたが、高齢者像が時代とともに大きく変わり、従来の社会保障制度に対する認識を改めて問い直さなければならない中で、将来世代に持続可能な社会保障制度を引き渡していくためにも歳出改革が急務であることを示している。

第2は、早期の改革は将来的に必要な収支改善幅を縮小するという点である。この観点からも、安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革に着実に取り組むことが必要である。「経済・財政再生計画」で示された改革項目について、手を緩めることなく実施しなければならず、このことは、団塊の世代が2020年代初頭から後期高齢者になることを考えれば、一層喫緊の課題である。

最後に第3の点として、将来的に債務残高対

GDP比を安定させるためには、PB黒字化はその一里塚に過ぎないことも忘れてはならない。本推計は、改革に継続的に取り組む必要性を示しており、真の財政健全化に向けては、2020年度の黒字化目標を越えてさらなる改革の断行が不可欠である。

IV. 長期推計の意義と現世代の責務

最後に、今回の長期推計の意義について考えてみたい。我が国においては少子高齢化が著しく進んでいることはもはや周知の事実となっている。それに伴い、社会保障関係費は膨大となり、将来の国民負担も増加する。そんな“当たり前”のようなことを改めて示す意味があるのだろうか。しかし、その答えは意外に明白である。当推計が提出された後、吉川分科会会長は、メディアからのそうした趣旨の質問に次のように答えている。「日

本の財政が非常に厳しい中で、もはやこのような推計を出す意義がどこにあるのかという質問が1点目にあっただと思いますが、それは我々としては逆で、やはり経済の議論というのは、どこまでも数字で議論すべきだと思います。例えば私が極端な肥満になって非常に厳しい、だから体重計に乗るのはやめようというのは、恐らく間違っていて、そうであればあるほど、危機的に肥満であると自分が考えれば、体重計に乗るべきです。経済の議論というのは、どこまでも、繰り返しになりますが、数字で議論すべきであって、財政が非常に厳しい、財政再建を進めなければいけないというとき、やはり数字が必要です。この起草検討委員が行ってくださった長期推計は、そのような意味で非常に意味のあるインフォメーションです」。さらに思い切って歴史をさかのぼれば、19世紀ヴィクトリア朝の英国・ケンブリッジで活躍したシジウィックが、「ある人間がどの時点で存在するかという事実は、普遍的な観点から見た彼の幸福の価値に影響すべきではない」としている。これを受けて、20世紀前半にラムゼイは、「時間的に後続する快樂を時間的に先行する快樂と比較して割り引く慣行は倫理的に擁護不可能であって、単に我々の想像力の弱さから生ずるものに過ぎない」と述べているが、我々にはこの「想像力の弱さ」を補う手立てが必要である。

過去4回の連載では、我が国財政の歴史を振り返ってきた。そこには、社会資本の整備のために膨大な公債の発行が行われてきた、また、社会保障関係費の増大に伴い、一時的な措置とされた特例公債が恒常的な発行に移り変わっていく姿があった。我が国の財政は、かつてない高齢化の波にのまれ、従来の構造からの転換を迫られており、今回の長期推計が示す姿はまさにその現実を我々に示している。本推計は吉川会長のいう「体重計」、ラムゼイのいう「想像力の弱さ」を補う有益な手

段の一つである*10。現在を生きる世代がその負担を一方的に将来に押し付けるということはあるべきではない。冒頭に紹介した財政制度審議会の報告は、50年経った現在においても、我々が負うべき責務について正面から投げかけていると言えよう。現状を直視し、財政健全化という難題に立ち向かう。これこそが、将来を生きる世代に対する我々の責務なのではないだろうか。最後に、読者のために幾分議論の余地を残した引用をおいて締めくくりとする。

「政府は現在の市民にとどまらず、いまだ生まれていない世代のためのtrusteeでもあるのであるから、国の限りある自然的資源に目を配り、向こう見ずにも使い尽くされることのないよう、必要に応じ、法的手段でもってその保全を図ることは、明らかに政府の責務である。」(ピグー (1952年))

【出典】

- 「財政制度審議会中間報告」(1965年、財政制度審議会)
- 「財政収支試算」(1966年、大蔵省)
- 「我が国の財政に関する長期推計」(2014年、財政制度等審議会起草検討委員提出資料)
- 「我が国の財政に関する長期推計(改訂版)」(2015年、財政制度等審議会起草検討委員提出資料)
- 『将来世代の問題の哲学的基礎について』(2015年、廣光俊昭)
- 「The Economics of Welfare」(第4版)(1952年、アーサー・セシル・ピグー)
- 「The Fiscal Consequences of Shrinking Populations」(2015年、IMF Staff Discussion Note)
- 「Fiscal Sustainability Report 2012」(2012年、欧州委員会)
- 「Fiscal Sustainability Report 2015」(2016年、欧州委員会)
- 「A Mathematical Theory of Savings」(1928年、フランク・ラムゼイ)
- 「The Methods of Ethics」(1874年、ヘンリー・シジウィック)
- 「Staff Report for the 2015 Article IV Consultation Japan」(2015年、IMF)

* 10) 各世代が専ら現在あるいは自らの利害を考えて行動することから最適解が達成できなくなるという意味で、長期の財政問題は時間不整合性の問題に直面している。長期推計は、「想像力の弱さ」を補うことにより、将来の自己あるいは将来世代の利害を考えさせるを通じ、時間不整合性の問題を部分的に解決することが期待されている。世代間の時間不整合性の問題とその政策的対応については、筆者のひとりが別途論じたことがある(『将来世代の問題の哲学的基礎について』(2015年))。