第 14 回講義　　2024 年 9 月 14 日

拡大する政府債務　～経済破綻を回避するには～

関東学院大学 経済学部教授　島澤 諭

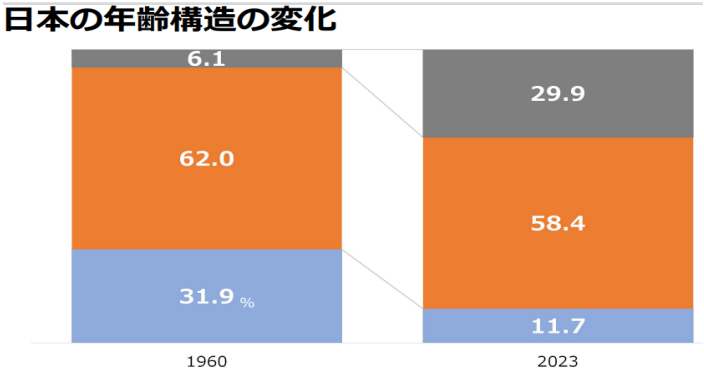
■高齢化で変化するのはデモクラシーだけなのか?

本日の講義にはおどろおどろしいタイトルがついておりますが、(1)日本の財政と社会保障の現状、(2)日本の経済成長が低迷している現状、(3)そうした中で今後も財政と社会保障の拡大が持続できるのか、(4)財政と社会保障に様々な課題がある中でそれら課題を解決できるのか、についてお話します。現在、政権与党自民党の総裁選と最大野党立憲民主党の代表選が進行中で、候補者たちにより、財政・社会保障につきどのような議論が行なわれるのか、或いは行なわれないのか（むしろこちらの方が重要と考えます)、をチェックする際の材料になれば、とも思っています。

仏哲学者エマニュエル・トッドは 2016 年著作「シャルリとは誰か」の中で、諸国民の高齢化によりデモクラシーの性質が変わってしまう、言わば日本における「シルバー民主主義」の欧州版の問題について指摘しています。ここで、国民の高齢化により変化するのはデモクラシーだけなのか? ということが、本日の講義におけるポイントとなります。

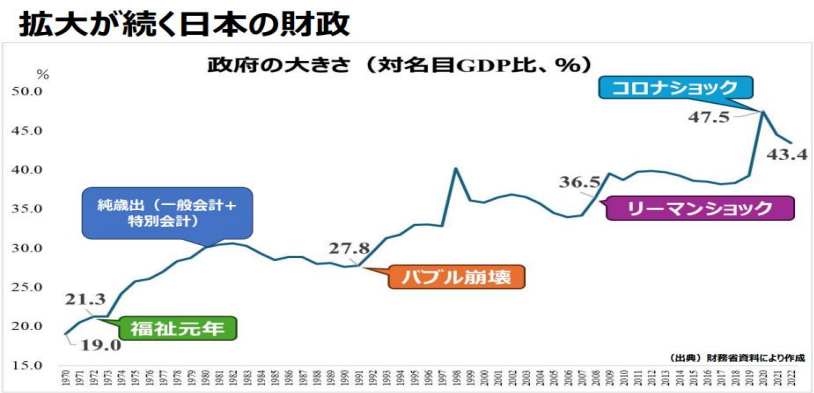
■2023 年の高齢者人口は 29.9%

1960 年と 2023 年における日本全人口の年令構造の変化グラフを見てみます。1960 年を選んだのは、1961 年に「国民皆年金・国民皆(医療)保険」という、現在に至る日本の社会保障制度の骨格が完成した、その制度思想の土台となった当時の年令構造であるためです。0 才から 14 才が「年少人口」、15 才から 64 才が「生産年令人口」、65 才以上が「高齢者人口」に区分され、1960 年から 2023 年に至って少子化と高齢化が進んでいることが判ります。国民皆年金・皆保険制度が作られた当時は、社会保障により支えられる高齢者人口は 6.1%でしたが、2023 年には 29.9%に増加しています。



■ショックの度に増える政府歳出

日本の財政を、政府予算の大きさ（一般会計＋特別会計予算額の対 GDP 比%）で見てみます。1970 年には 19%でした。福祉元年と言われる 1973 年、田中角栄首相が老人医療費無償化や年金引上げを行ない、これにより政府予算額が急上昇しました。当時政界は保革伯仲で社会党が強く、この社会党のお株を奪う形で与党自民党が社会福祉を行なう、現代と似ていますが、こうしたことが行なわれました。政府予算額の上昇は 1980 年代初頭まで続きますが、その後 1990 年にかけ 27.8%まで漸減します。漸減の理由は、社会福祉費の増加に危機感を持った政府が財政再建路線に舵をきったことと、バブル景気で GDP が増えたこと、の 2 つです。バブル崩壊後、その対応のため政府はお金を使い政府予算は再び上昇を開始、



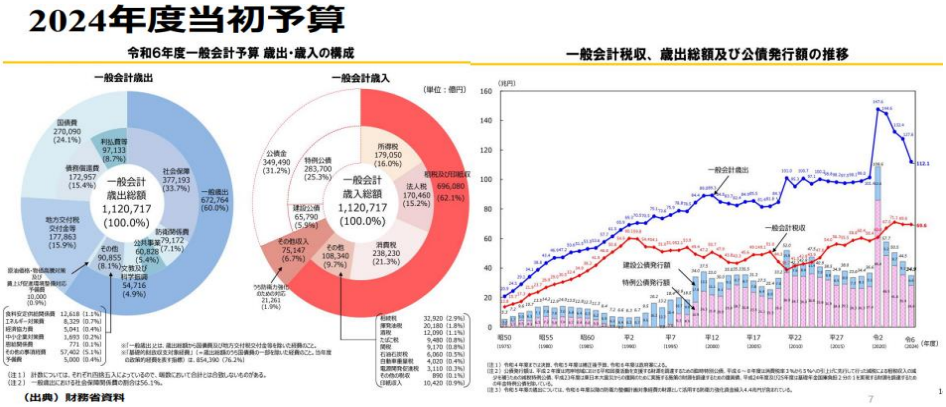
90 年代末の IT バブルとその崩壊を経て、危機が去った 2000 年代に橋本龍太郎政権下で財政再建を進め、政府予算は減少しますが、2009 年リーマンショック危機への対応で政府予算増加、2010 年代には漸減しましたが 2019 年コロナ禍への対応でまた政府予算増大し対 GDP 比 47.5%に達し、2022 年現在も同 43.4%となっています。このように、減少期はありますが何らかのショックが生じる度に日本の政府歳出は増大し、現在に至っています。

■G7 各国にも当てはまる「経費膨張の法則」

政府歳出の増大は日本のみの現象ではありません。G7 各国の政府歳出の推移を観ると、南北戦争、第 1 次世界大戦、第 2 次世界大戦と戦争を経るごとにピークが生じ歳出が増大しています。第 2 次大戦後は一旦減少も、各国で福祉国家化が進んだため歳出は再度増加に転じ、現在に至っています。独財政学者アドルフ・ワグナーはこの観察事実を「経費膨張の法則」と呼びました。

■バブル崩壊以降、財政赤字が拡大

政府の一般会計 2024 年度当初予算と、1975 年度以降の当初予算の推移を観ると、2024 年度予算は歳出歳入とも 112.6 兆円（円グラフ 112.1 兆円に能登半島地震対策費 0.5 兆円上乗せ）、歳入のうち税収歳入は 70 兆円。全歳出－税収歳入＝財政赤字で、これを主に国債発行で補っている訳ですが、1990 年のバブル崩壊以降、この財政赤字が拡大しています。



2024 年度と 2023 年度の当初予算を比較すると、総額は 24 年度 112.1 兆円、23 年度 114.4 兆円で「2024 年度予算は前年度より削減し、財政再建に向け政府は努力を続けている」と財務省は説明しています。国家予算の全体像は「当初予算」＋「補正予算」合計値で構成され、本来はこの合計値で比較されるべきですが、何故か財務省は合計値で比較することはしませんので、とりあえず当初予算で比較すると、2024 年度予算は 23 年度予算から 2.3 兆円減額にはなっていますが、コロナ収束にもかかわらず予備費の削減が不充分と思われます。

2024 年度とコロナ前の 2019 年度の当初予算を比較すると、総額 24 年度 112.1 兆円、19 年度 99.4 兆円。2019 年度は 10 月に消費税が 8%から 10%に増税され、当初予算に消費増税緩和策を含めましたが「それでも 100 兆円は下回る予算とした」との政府謳い文句の予算でした。2024 年度当初予算はこの時の予算から 12.7 兆円も増えています。増額したのは防衛費、地方交付税交付金、そして社会保障関係費（社会保障 4 経費＝医療、年金、介護、子育て）が 3.7 兆円増で、社会保障が最大の増加費目となっています。

■税収があるだけ使ってしまう日本政府？

PB（Primary Balance）とは、国や地方自治体において社会保障や公共事業等の行政サービスを提供するための経費（政策的経費。国債等の借金返済の経費を含めない）を、借金以外の税収等で賄えているかを示す値です。日本においては PB の赤字が続いています。「PB を 2025 年度までに黒字化する」のが日本政府の財政再建目標の一つで、「消費税増税は財政再建・赤字国債発行削減のために行なう」との名目で 2019 年度に消費税が増税されました。その結果、2018 年度（消費増税前年度）と 2024 年度の一般歳入＝税収を比較すると、2024 年度は税収が 9.2 兆円増えて総額 69.6 兆円となりました。消費増税により税収は確かに増えました。しかしながら、この税収増が国債発行額削減に充分に使われず、他の歳出のために使われてしまっており、PB の赤字が続いています。「（税収が）あればあるだけ使ってしまう日本政府」とのイメージがあります

■教育や公共事業に回すお金は減少

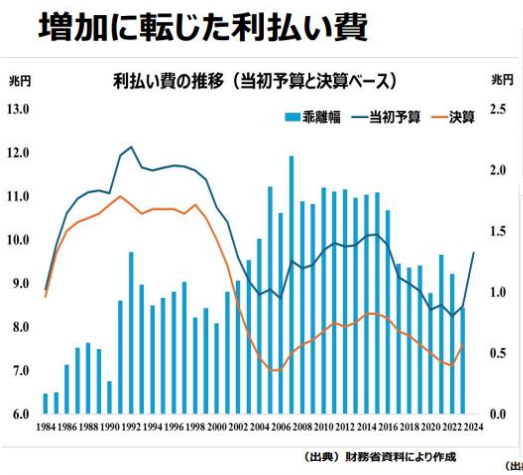
政府予算の内訳比率の推移を見ると、1960 年度（国民皆年金・皆保険制度導入の前年度）は一般政策経費（公共事業、教育、防衛、等）が 68.6%を占めていましたが、2024 年度には 26.4%に減少。

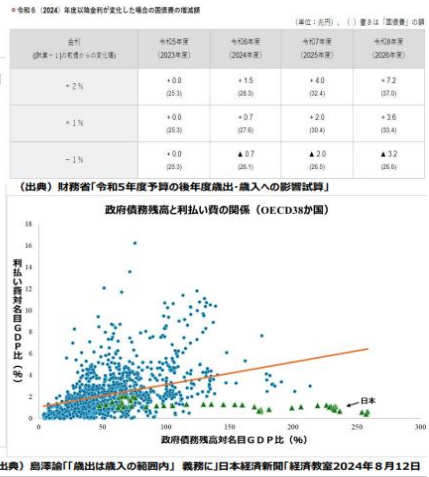
これに対し、社会保障費は 11.1%→33.7%に、国債費（発行済み国債の借金返済費）は 1.5%→24.1%に、それぞれ大幅増となり、これらが最近の政府予算を大きく圧迫していることが判ります。「日本は教育に金を使っていない」「公共事業を減らし過ぎて自然災害被害が多くなっている」との指摘を受ける原因は、ここにあります。予算額は年々増えていますが、その中で、使途が決まっているため優先的に確保が必要な国債費、社会保障費、そして地方交付税交付金の比率が増え、自由に使える一般政策経費の比率は大きく減少している。これが現在の財政の問題の一つです。

移転的経費（医療、年金、介護、子育て、等に係る歳出）と非移転的経費（公共事業、教育、等に係る歳出）の推移を見ると、2005 年度を 100 とした場合、2020 年度コロナの影響もありますが、全体として、移転的経費の増加が非移転的経費の増加を大きく上回っています。社会保障に回すお金が増え、教育や公共事業に回すお金は減っているわけです。

■債務増への警戒感が失われている

今後の財政上もう一つ問題となるのが、国債の利払い費です。利払い費は決算（実績）ベースでここ数年は年間 7 兆円台かつ減少傾向にありましたが、2023 年度は増加に転じています。（なお財務省は癖として「当初予算では利払い費を高めに計上し、決算では予算額より少なく支払う」やり方を続けています）。OECD38 か国の 1980 年から 2022 年までの「政府債務残高と国債利払い費の対名目 GDP 比プロット」を見ると、全般的にこれら先進諸国においては「債務が増えれば利払い費も増える」傾向がありますが、日本は「債務が増えても利払い費はあまり増えない」という特異な状態が続いています。日本では国債が低金利で発行されてきたことにも起因して「債務が増えても利払い費は増えない」ことが特異でなく当たり前のことのように感じられており、債務が増えることに対する警戒感が失われているのが現状かと思います。仮に金利も含めて OECD 諸国平均値を用いて日本の国債利払い費を計算すれば、年間 30 兆円にもなるのですが（因みに 2024 年度当初予算における国債利払い費は 9.7 兆円です）。植田日銀総裁は金利引上げを目指し頑張っておられますが、日本国債の金利が急騰しないよう、一方でインフレや円安にも目配せをしながら、金利政策・金融政策を考えてゆく必要があり、難しい局面を迎えているかと思います。



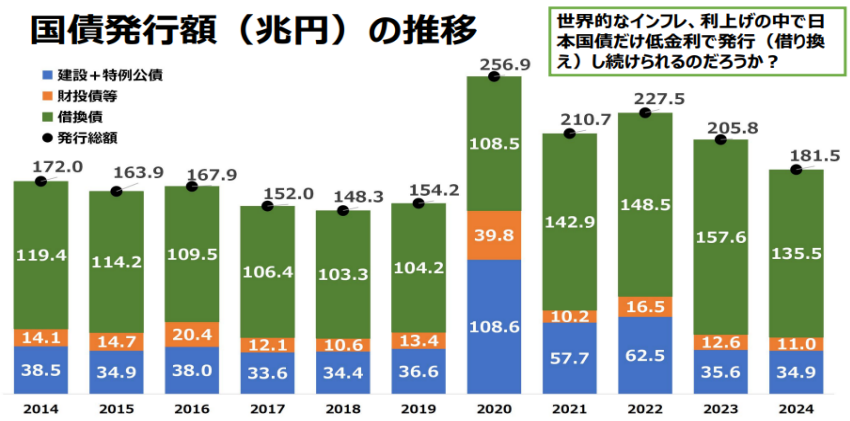


■税収と社会保険料収入は増えているが‥

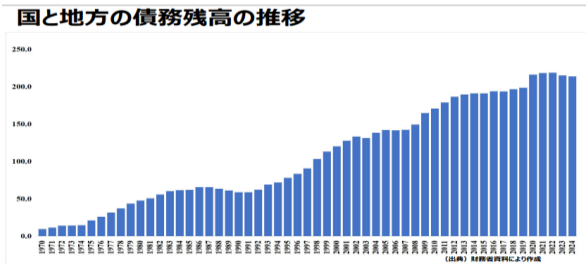
社会保障費の増大等による歳出増に適切に対応するには、税収と社会保険料収入を増やすことにより歳入を増大させる必要があります。税収と社会保険料収入が増えなければ赤字国債発行で補てんする事になり、債務残高が増えてしまいます。「国民負担率」とは日本国民が 1 年分の所得のうち税金と社会保険料を（企業等による天引き分も含めて）何%負担しているかの値で、この推移を見ると、1970 年から 2024 年にかけ約 2 倍に増加して 50%に達しており、特に社会保険料負担が増加していることが判ります。所得増による自然増収などもあり、税収と社会保険料収入は着実に増加してはいます。このように、税収と社会保険料収入は増えているのですが、それでも債務残高が増えているのが日本の現実で、2019 年度（コロナ前）と比較して 2024 年度（コロナ後）の債務残高は 209 兆円増加し、1315 兆円となっています。

■低金利で借換債を発行し続けられるのか

債務残高が増えるのは国債発行が続いているためで、2014 年度以降の国債発行額の推移を見ると、Primary Balance の赤字を補てんする「新規発行国債（新発債）」（グラフの「建設＋特例公債」）は、コロナの影響を受け増額した 2020-2022 年度を除くと年間 35 兆円程度で推移しています。国債発行額の大きな部分を占めるのは「借換債」で、これは満期到来で要買上げとなった国債を買い上げるために（即ち借金の元本を返済するために）新たに国債を発行して買上げ金（返済金）に充てる、そのための国債です。これらを合計した国債発行総額は、コロナ後に減少してはいますが 2024 年度でもまだ 181.5 兆円に達しています。世界的なインフレと利上げが続く中で、日本国債だけがこれまで同様に低金利で借換債を発行し続けられるのか、そのことも考えておく必要があると思います。



■補正予算の増額が財政健全化を阻む？



政府予算は「当初予算」と、後から加わる「補正予算」から構成されます。2012 年度から 2024 年度迄の当初予算と補正予算の推移を見ると、2020 年度コロナ対応時の補正予算が 73 兆円と巨額であったことはやむを得ないとしても、2021 年度以降も高額の補正予算が続き、2023 年度は当初予算 114.4 兆円に対し補正予算は 13.2 兆円（当初予算の 11.5%）にもなっています。2024 年度補正予算は未定ですが、自民党総裁選候補の論戦を聞くと多くの候補が「補正予算を組む」と言っており、当初予算を厳しく絞っても補正予算で増やされてしまえば財政健全化は真剣に行なわれていないのではないか、との疑念が生じます。

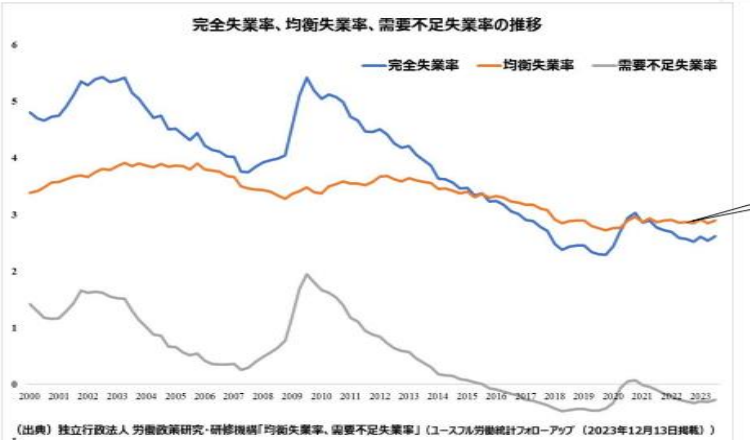
政府予算編成作業の流れは、「当初予算」は毎年 8 月末に各省庁が翌年度予算の概算要求額提出、財務省主計局との議論を経て年末に政府予算案が決まり、国会審議を経て予算確定、翌年 4 月から

新年度予算執行となり、議論・審議に相応の時間が費やされるため「財政再建にも目配せしながら厳しく予算を策定した」と財務省がメンツを保てる予算内容になります。一方、「補正予算」は年度途中に 1 か月程度で要策定なので、いかに財務省主計局が優秀でも完璧に予算を練り上げる時間はなく、どうしても甘めの予算になり、その結果、使われなかったり無駄使いとなる予算が増えてしまう傾向があります。補正予算は本来は大規模災害時等の緊急対応用に設けられた仕組みなのですが、最近は補正予算が乱用され、政府予算の肥大化につながっている感があります。

国と地方の債務残高の推移を名目 GDP 比ベースで観ますと、1970 年度から 2024 年度にかけ大きな傾向として右肩上がりで増えています。ここ数年はインフレで若干減少していますが、それでも 2024 年度で 210%程度あります。

■「景気は悪い」との政治的バイアス

2012 年度から 2023 年度まで毎年、補正予算が組まれています。当初予算で赤字財政削減を目指しても補正予算を上積みするこのような状況が続けば「Primary Balance を 2025 年度までに黒字化する」政府財政再建目標の実現は難しいと思いますが、何故補正予算が組まれるのでしょうか。政府の言い分は「景気は良くないので、景気回復を確かなものにするため補正予算を組む」です。しかしながら景気を客観的データで見ると、「景気動向指数」は、現在景気が上昇中であることを示しています。景気の水準を示す「GDP ギャップ」は、日銀推計値、内閣府推計値ともに赤字数千億円のオーダーで、景気はほぼニュートラルと判断して良いと思います。厚労省外郭団体による失業率データでは「需要不足失業率」は 2022 年度、2023 年度にはマイナス値を示しており、これは景気要因から観て人手不足状態になっていることを表します。マクロで平均的に観れば現在の日本はほぼ完全雇用の状態にあると考えられます。完全雇用の状態にあれば補正予算は不要なのでは、とも考えられますが、政治の世界においてはそのような見方は行なわれず、「景気は悪いのだ」との政治バイアスの下、毎年補正予算が組まれています。



■なぜ政府予算は大きくなるのか？

なぜ政府予算は大きくなるのでしょうか。多くの仮説が示されています。

- 戦争・不況等の危機で増加した歳出は危機収束後も元の水準に戻らない。
- 官僚は自らの権限を増やすため予算を最大化するバイアスがある。
- 国債等借金に頼った行政公共サービスは国民にとり「割安」となるため、国民は割安な公共サービスの更なる増大を求め、政府予算が膨らむ。
- 不況で国民の低所得化が進むと投票層も低所得化し、政治家は低所得層向け政策（給付等）を優先するため、政府予算が膨らむ。
- 単年度主義政府予算では前年度予算は合理的との発想で次年度予算を組むため予算が減らない。
- ケインズ経済学の前提である、エリート主導民主主義において（政府は大衆に迎合せず）「不況期に救済策で生じた財政赤字は、好況期に増税して解消し、景気は循環する」との仮定が、そもそも誤っている。民衆は貰うことは好むが奪われることは嫌うので、政治家はそのように行動し、予算が膨らむ。
- Rent Seeking： 企業財界が政界官界に働きかけ自らに都合よい規制設定や規制緩和を行なわせ、それにより超過利潤（Rent）を得るための活動。具体的には、良し悪しは別として、社会保障や教育上の何らかの社会課題が「発見」され、メディアがそれを拡散、国民がそれを問題意識

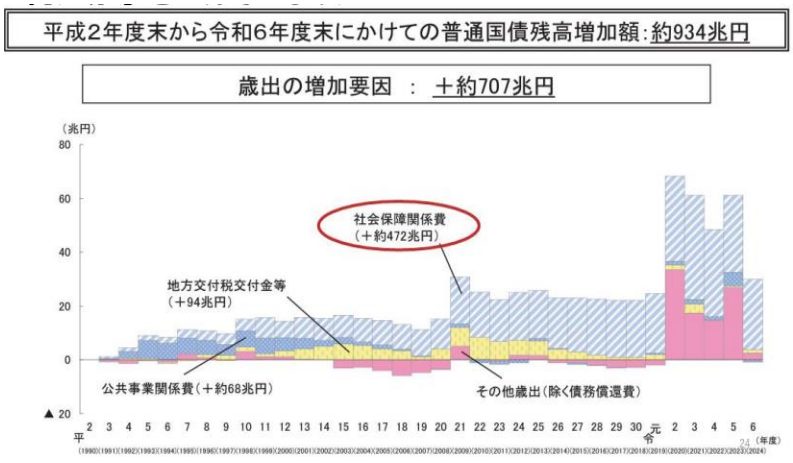
化、政府がそれを「社会化（税負担化）」し引き受けて政府予算拡大、官僚は予算化権限拡大（族議員も勢力拡大）、予算が執行され社会課題を「発見」した企業財界や関連団体にカネが入る。このような仕組みが出来上がりつつあります。

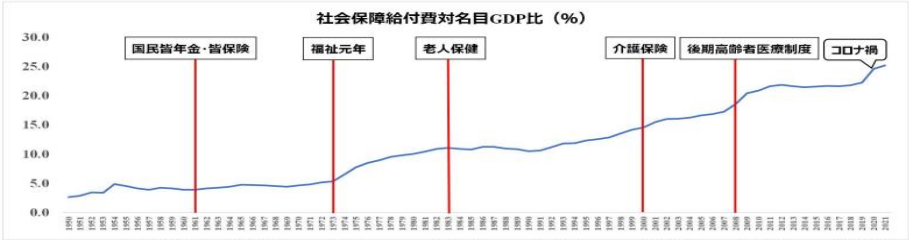
■財政改善には財政構造改革が必要

「経済成長すれば財政は改善する」と自民党や他政党の政治家は言います。財政収支を「循環的財政収支」と「構造的財政収支」に分けて見てみましょう。「循環的財政収支」とは景気の好不況による税収の増減で生じる財政黒字・赤字です。これに対し「構造的財政収支」とは景気好不況の影響を受けず発生する財政収支です。日本の場合、財政赤字の大部分は「構造的財政赤字」で、経済成長し景気が良くなってもこれは改善しません。改善させるためには何らかの財政構造改革が必要です。経済成長すればインフレと税収増によって Primary Balance は黒字化するかもしれませんが、構造改革を行なわず構造的に赤字体質のままでは、景気が悪化すれば財政赤字がまた発生します。過去の実例では、バブル景気絶好調で税収が大きく増えた時、地方自治体への「ふるさと創成１億円」ばら撒き政策が行なわれ、その後のバブル崩壊で再び財政は赤字化しました。バブル以前は「財政非常事態宣言」の下、厳しい財政再建が行なわれていましたが、バブルでそれを忘れてばら撒きを行ない、赤字体質は改善されていなかったので、その後の景気悪化で赤字になった訳です。

■所得の成長以上に社会保障が増大

何が財政赤字を生んでいるのか見てみましょう。このグラフは平成 2(1990)年度から令和 6(2024)年度迄の政府歳出の増加額を、起点である 1990 年度をゼロとして示したものです。1990 年度は赤字国債発行がゼロとなった年なので、1990 年度を起点にしてあります。2024 年度迄の歳出増加は対 1990 年度で合計 707 兆円、内訳は社会保障関係費が 472 兆円で最大増加費目であり、地方交付税交付金等（94 兆円）、公共事業関係費（68 兆円）、の順になります。バブル崩壊直後からしばらくの間、景気支援のため国は多くの公共事業を行ないました。その後、小泉政権時代になり公共事業は縮小化、替わって社会保障関係費が増大し、現在に至っています。





	1950年	1960年	1970年	1980年	1990年	2000年	2010年	2021年
平均寿命（男）	58.0歳	65.3歳	69.3歳	73.4歳	75.9歳	77.7歳	79.6歳	81.47歳
平均寿命（女）	61.5歳	70.2歳	74.7歳	78.8歳	81.9歳	84.6歳	86.3歳	87.57歳
国民年金支給開始年齢の平均寿命	（男）11.5年 （女）13.9年	（男）11.6年 （女）14.2年	（男）12.5年 （女）15.4年	（男）14.5年 （女）17.6年	（男）16.2年 （女）19.9年	（男）17.4年 （女）22.4年	（男）18.9年 （女）23.9年	（男）19.9年 （女）24.7年
平均年齢	26.6歳	29.0歳	31.5歳	33.9歳	37.6歳	41.4歳	45.0歳	47.4歳
高齢化率	4.9%	5.7%	7.1%	9.1%	12.1%	17.4%	23.0%	29.1%
高齢者（65歳）の終戦時の年齢	60歳	50歳	40歳	30歳	20歳	10歳	0歳	－
高齢者世帯の平均貯蓄残高	－	－	674万円	1136万円	2095万円	2251万円	2170万円	2309万円

社会保障費増大の推移を見てみましょう。1950 年度から 2021 年度迄の社会保障給付費の対名目 GDP 比はこのグラフの通り右肩上がりで、2021 年度は約 25%に達しています。GDP いわば所得の成長以上に、社会保障が増大している訳です。社会保障には「リスクに対応する」側面と「経済的に恵まれぬ人々を救済する」側面があります。1961 年の「国民皆年金・皆保険制度導入」は、第 2 次大戦被害を受け戦後高度経済成長には取り残された恵まれぬ戦前・戦中世代の人々の救済を目的

として実施されました。当時（1960 年度）の国民高齢化率は 5.7%、国民平均年令は 29 才でした。2021 年度は高齢化率 29.1%、国民平均年令 47.4 才になっています。このように、社会保障制度導入時と現在とでは日本の社会構造が大きく変化していますが、社会保障制度は導入時から変化なく維持されているため、社会保障給付費が増大している訳です。

2018 年政府試算によれば、社会保障給付費は 2025 年度に 140.9 兆円、現行制度が不変であればこれが 2040 年度には 190.4 兆円に膨らむ、との試算がなされています。政府試算は一般的に控え目な値を示すことが多いのですが、それでも約 50 兆円の増加です。50 兆円は消費税率 20%少々に相当します。それを誰が負担する事になるのかが問題です。

■狙われる高齢者の懐

「全世代型の社会保障」とは、高齢者を対象としたこれまでの社会保障に、子育て世代（現役世代）への社会保障を加えよう、との考えで、現在の日本政府のお題目として、制度が作られつつあります。全世代型社会保障は、全世代が給付＝メリットを受けられ、その反面、皆で社会保険料を負担しましょう、とする制度です。自民総裁選でも立民代表選でも、候補者の方々は「現役世代の負担を軽減する必要がある」と言います。現役世代負担軽減のやり方として、ひとつは、①現行制度を維持し、高齢者の社会保険料を引き上げ、高齢者負担を増やす（介護保険料/高齢者医療保険料/医療費窓口負担引上げ、経済的能力に応じた社会保険料負担（応能負担））。応能負担という考え方は本来保険には馴染まないのですが、そのような考えが普通に政府や政治家達によって語られています。具体的には、経済力を有す高齢者の金融資産や金融所得への課税です。もうひとつのやり方は、②肥大化した現行制度の維持を止めて社会保障をスリム化し、スリム化した部分を現役世代の負担軽減に用いる、とのやり方です。しかしながら②が政治家や役所によって語られることはあまりなく、①の考え方で「給付を増やすのだから（高齢者の）負担も増やそう」と皆さまの懐が狙われるわけです。

■「現代日本は社会保障と戦争しつつある」

視点を少々変え、太平洋戦争開戦前夜（1934-1936 年度平均）と直近（2024 年度）の政府予算を比較しますと、最大支出費目は、開戦前夜は国防費で 44.8%、2024 年度は社会保障費で 33.7%を占めています。このような表現をするとお叱りを受けますが「現代日本は（財政的に見て）社会保障と戦争しつつある」と考えることも出来ます。また、財政はお金の話ですが、介護福祉においてはヒトも必要になります。人口減少と人手不足の中、福祉マンパワーをどのように確保するか、これは福祉のみならず農業、製造業、観光業においても同様ですが、カネのみならず複合的に社会保障における課題を考える必要があります。

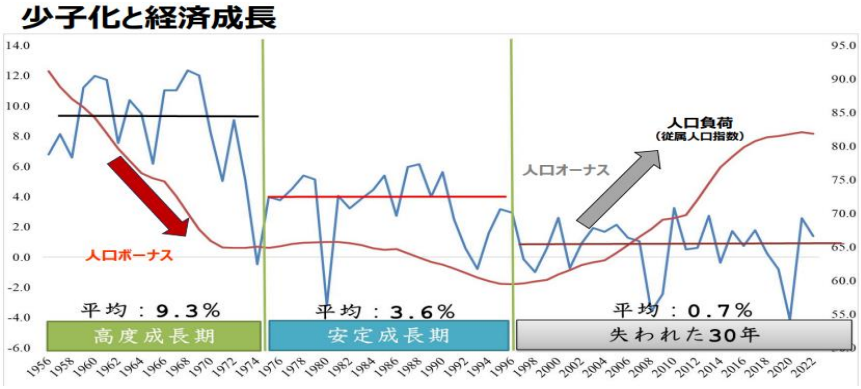
■財政赤字が膨らんだ経緯のおさらい

財政赤字が膨らんだ日本の経緯をおさらいすれば、以下の通りと考えます。

- 第 2 次大戦被害を受け戦後高度経済成長からは取り残された恵まれぬ戦前戦中世代を救済するため、社会保障制度が導入された。
- 高度経済成長期には、成長の果実を使ったばら撒き政策が可能であり実行された。社会保障制度は維持された。
- 日本経済はバブル期に絶頂に達したがバブルが崩壊。高齢化も徐々に進行。このように日本の経済と社会の質的転換が進んだが、社会保障制度は依然として維持された。
- 経済・社会の質的転換に応じ負担増（負担の再調整）が必要となったことを国民に説明・説得すべきところ、政治はそのように動かず、社会保障制度が依然として維持され、現在、財政赤字が膨らんでいる。

■歳出が増えれば実質経済成長率は減少

OECD 23 か国の 1980 年から 2022 年に至るデータから、政府予算（歳出）が増えればその国の実質経済成長率は減少する、との関係が得られています。日本政府の歳出はコロナによる突出期を除外しても増大を続けており、いっぽう日本の実質経済成長率は長期的に見て低下を続けています。「現在、日本国民は経済的に厳しい状況にあるので、社会保障で政府が国民を救済する（よって政府歳出は増える）、その事により経済成長が犠牲となってもやむを得ない。経済成長を諦めて従来通りの社会保障を続ける」との考え方で良いか否かが問われるべきと思いますが、現実には問われていません。



■「日本は思考停止に陥っている」

英経済誌 The Economist は 2023 年 5 月 30 日記事の中で「思考停止する日本」について記しています。同記事では「経済力は低下し財政赤字は拡大する日本において、必要な制度改革が実行されていない。高齢化しリスクを嫌う世代が増えた結果、日本は成長しなくなった。技術力が低下し、かつての日本の成長分野（IT 等）において他国に追い越されている。政治世界においても必要な行動がとられず、日本は思考停止に陥っている。」このような指摘がなされています。国民・有権者の高齢化により現状維持・リスク回避の傾向が強まり、政治は高齢者が好む政策を優先して実施する、これが「シルバー民主主義」です。

■シルバー民主主義の弊害を緩和するには？

日本において「シルバー民主主義」がもしも現実となっていれば、その改革は困難を極めると思いますが、シルバー民主主義による弊害を緩和する解決策を「頭の体操」として考えてみます。

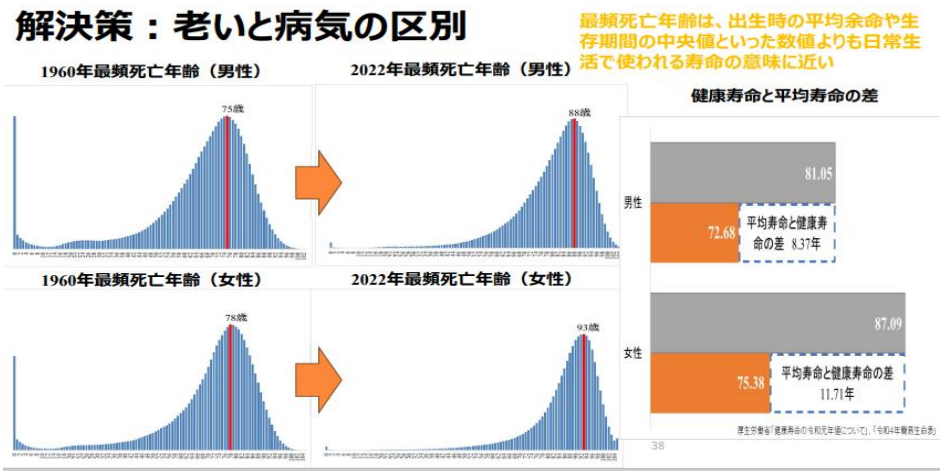
- ドメイン投票(Demeny Voting)：世代間格差是正・少子化対策のため、投票年令未達の子供を有す親に対し、その子供数の投票権を与える投票方式。人口統計学者 Paul Demeny が提案。
- 余命投票：「平均余命」迄の残り年令に応じて各人の投票に重み付けする。年令が若い人ほど可能投票数が多くなる。
- 世代別選挙区：青年、中年、老年者に対し、それぞれ異なる選挙区を設ける。

上記案はいずれも「一人一票」の原則に抵触するため今のところ実現が難しいのですが、少子化高齢化が進む日本において如何にして現役世代の声を政治に届け反映させるか、そのためには上記のような考察も重要と思います。また、政治に声を届ける方法は日本においては選挙での投票が重視されますが、投票以外の合法的なやり方、例えば諸外国でしばしば行なわれる、デモや SNS による意見発信・世論形成などもあり、これらの方法も考えるのが良いと思います。

政府予算案の策定プロセスにおいては、当初予算概算要求における「シーリングの厳格化」、すなわち設定された予算上限額を厳格に遵守する（させる）ことが重要と考えます。最近は「総理特別枠」ほかの「特別枠」予算積み増しによって、予算シーリングの有名無実化が散見されるためです。

■老いと病気を区別することも必要

長寿化が進んだ現在の日本においては、高齢者の社会保障を考えるにあたり、老いと病気を区別し、老いを不可避な事象でありやむを得ない（老いに対する過度の社会保障は行なわない）、とすることも必要かもしれません。「平均寿命」「健康寿命」の他、「最頻死亡年令」という統計値もあり、どのパラメータを用いて考えるかも要検討です。日本人の 2022 年度の数値は以下の通りで、「最頻死亡年令」が日常生活における「寿命」と感覚的に近い気がします。

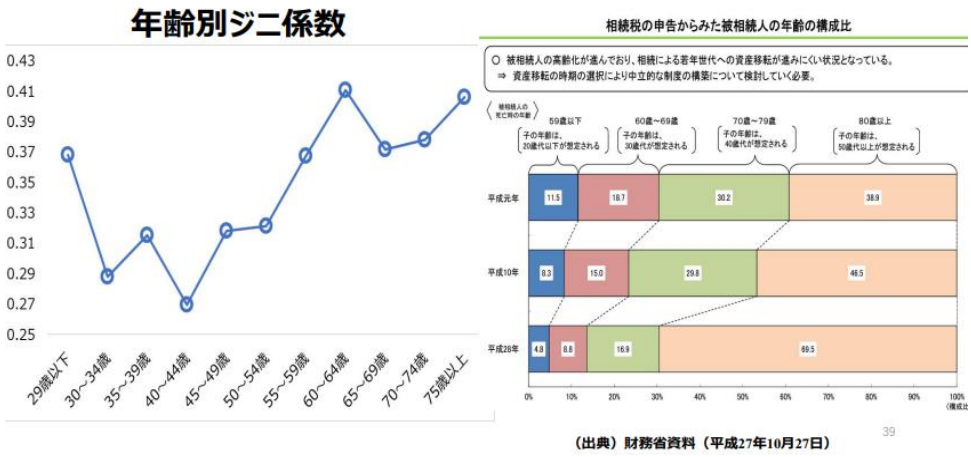


女性：平均寿命 87 才、健康寿命 75 才、最頻死亡年令 93 才。
男性：平均寿命 81 才、健康寿命 73 才、最頻死亡年令 88 才。

■

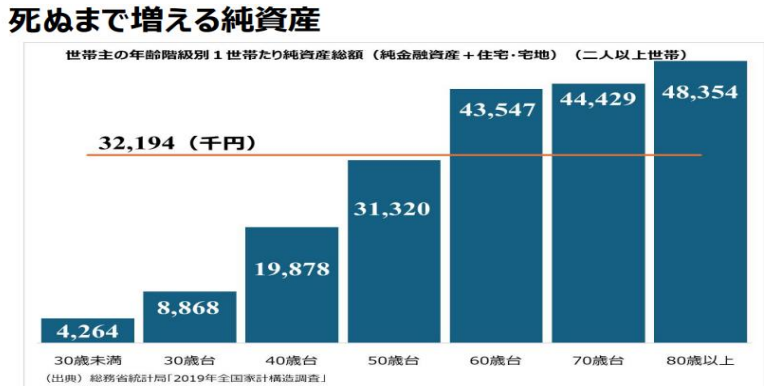
「世代間扶養」から「世代内扶養（応能負担）」へ

世代内での助け合い。政府が進めようとしている「応能負担」（経済的能力に応じた社会保障費の負担）の考え方がこれに該当します。現代日本では長寿化のおかげもあり大きい資産を有する高齢者が増加し、一方で高齢者世代内での経済的格差は拡大しています（高齢世代ほどジニ係数値が大きくなっています）。これまでの社会保障は「世代間扶養」の考え方で、若い世代からの仕送りで高齢世代を扶養してきました。これを改め、「世代内扶養」即ち高齢者は高齢者が扶養するやり方をより重視してはどうか、との案です。



（出典）財務省資料（平成27年10月27日）

■高齢者はいつお金を使うのか？



長寿化した日本においては「死ぬまで増え続ける純資産」という現象が生じています。2019 年データを観ますと、1 世帯当りの金融資産＋不動産資産の額は、グラフに示される通り、高齢になるほど増えています。本当かどうか判りませんが、70 才になっても「老後が心配だから貯金を続ける」方がおられるのだとか。諸外国においては現役引退後は資産が減少してゆくのですが、日本においては高齢者はいつお金を使うのか、本当にそれで良いのか、という話になるかと思います。

■国民年金はシステムが崩壊

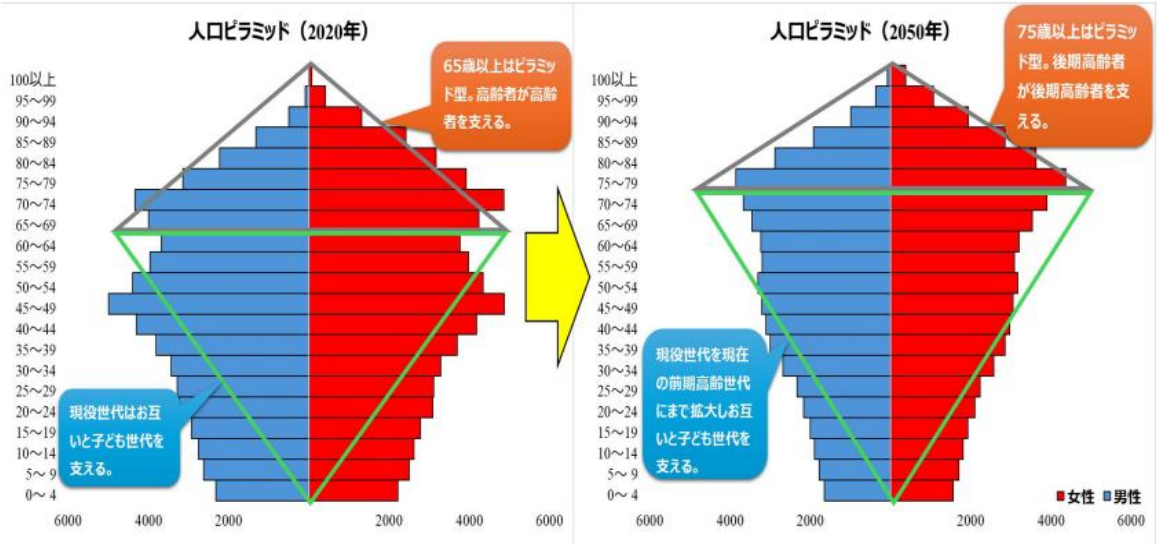
今も「年金改革」は続けられていますが、国民年金はほぼシステムが崩壊しています。何故そうなったか。2004 年の「100 年安心プラン」導入によって、現役世代の負担軽減を目的とした「マクロ経済スライド制」が導入され、これにより年金額が増えない仕組みとなりました。国民年金に加え厚生年金も受給している人々はまだ被害が小さかったのですが、国民年金のみを受給している

人々にとっては大きな問題で、低年金・無年金受給者が増えています。国民年金が一律に削減され、これは日本政府の常套手法なのですが「取り敢えず国民に対し一律に（何かを）行なう。そうすると、必ずそれによって「困る」人が出てくる。「困る」人に対して、次の対策を行なう」との付け焼刃的なやり方をすることが多いです。国民年金の場合は「国民年金保険料の徴収年令を 65 才迄に引き上げよう（実現はしませんでしたが)」「パート従業員からも厚生年金保険料を徴収し、それを低年金者・無年金者の救済に充てよう」といったやり方です。

かつて 1977 年、社会保障制度審議会によって、当時の低年金者・無年金者を救済すべく、税金で年金を負担する「基本年金構想」が福田赳夫内閣に建議提案された事があります。結果は無視されてしまいましたが、このように当時から国民年金の低年金・無年金問題がありましたが、現在まで解決されずに至っています。

■「若年高齢者が高齢高齢者を支える」

高齢世代内での助け合いについて。介護福祉においてはカネの問題とヒト（マンパワー）の問題がある、とお伝えしました。日本の人口ピラミッドを見ると、2020 年においては現役世代（64 才以下）は上広がりの逆ピラミッド型、いっぽう高齢者世代（65 才以上）は下広がりでピラミッド型です。高齢者世代がピラミッド型であることに着目し、「高齢者世代内において、若年高齢者が高齢高齢者をカネとマンパワーで支える」とのアイデアがあります。2050 年においては 75 才以上がピラミッド型を呈するので、「高齢者の定義変更」も要検討です。



■ヒトへの投資が少ない日本

日本ではヒトへの投資が少ない、と言われます。他の先進諸国との比較グラフを見ると、日本と同等あるいはそれ以上に社会保障費負担が大きい欧米諸国と較べ、確かに日本の教育支出率は小さい。ヒトへの投資が少ないゆえに経済が成長しない、国がもっと教育にカネを使うべきだ、との考えがあります。

日本政府は予算の肥大化により税収のみでは足りず、赤字国債を発行し続けてこれに対応してきました。その赤字国債を日銀が買い支えていました。これは日本がデフレで低金利であったため可能だったのですが、現在は世界的にインフレ・利上げ傾向となり、日本でもインフレに転じ、利上げがささやかれています。そのような状況下、これまで同様の「日本政府による赤字国債発行、日銀がその国債を購入」するやり方を継続できるのか、大いに疑問です。

■ゆるやかなインフレ継続で債務削減？

インフレによる税収増で財政健全化、財政赤字縮小。直近 4 年間、日本の税収は増えています。円安により企業獲得外貨が日本に送金されると円建て額が膨らみ、これにより法人税収が増加します。インフレにより所得税も消費税も自然増収します。またインフレにより、政府債務（借金残高）

の実質価値が目減りします。私の勝手な推測ですが、日本政府・財務省はこれにより（ゆるやかなインフレを継続させる事により）徐々に債務の削減、財政健全化を狙っているのではないか、と思っています。まとめとしましては、

- コロナ禍における政府の大規模支出は正当化されるかもしれない。
- しかしコロナが収束した今、財政再建を目指し、政府予算規模を 100 兆円を目指して小さくすべき時期ではないのか。
- 財政再建と経済再生のためには、政治家にとっては鬼門かも知れないが、社会保障改革を行なう必要がある。

【質疑応答】

Q1： 本年 6 月閣議決定にて「Primary Balance を 2025 年度までに黒字化する」との政府目標が定められましたが実現可能性を如何でしょうか?

財政再建・経済再生には社会保障改革が不可欠であるとのことでしたが、日本においてボーナス人口は毎年 30 万人減少し、高齢者は増えています。社会保障改革を行なっても、財政赤字を補うことは出来ないのではないか、と感じましたが。

A1： PB の 2025 年度黒字化について、有り得るシナリオは、「当初予算で黒字化出来た。しかし年度途中で事情が変わり、結果的に黒字化出来なかった」というのが落としどころか、と思っています。役人くさい回答で、申し訳ありませんが。

社会保障改革にいては、私自身も「改革を始めるには遅過ぎる」とも感じていますが、社会保障は高齢者のみならず我々国民皆の生活を支える一番の土台ですので、これが破綻・崩壊することは大災害級の問題となります。破綻させぬよう、諦めず出来るところから少しずつでも改革を進めていくしかないと思います。政府が改革の姿勢を示し、その意思も能力もあることと実際に改革を進めてゆく姿を市場に示すことで、市場の受け取り方に好影響を及ぼし、国債の破綻といった事態は防げると思います。

Q2：全国的にも佐倉市においても、人口減少が進んでいます。非正規雇用される若者が多く、彼らは低賃金のため結婚できない、子供も持てない状況です。この状況を改善するには非正規雇用システムを改めないといけないと思いますが。

A2： 雇用環境・所得が安定しないと結婚は出来たとしても子供は持てないだろう、とのお考えには同感です。では非正規雇用を正規雇用に転換すれば良いのでは、との考えにつきましては、このことを企業側（雇用主側）から見ますと、人件費の負担増加がネックになっているのだろうと思います。賃金のみならず従業員の社会保険料負担も企業にのしかかってきます。従業員側にとっては、賃金が上がっても税金と社会保険料も上がるため手取り額はあまり増えない、という現象も生じますので、従業員の手取り額が増える方策を政府は考えてゆく必要があるのではないか、と思います。

Q3：国債発行額は 1300 兆円、うち 600 兆円を日銀が保有、700 兆円をマーケットが保有しています。日銀は日本政府と一体の組織であることを考えれば、企業における連結決算のごとく、政府の借金はマーケット保有の 700 兆円のみと考えることは出来ないでしょうか?　一方、日本政府の金融資産は 870 兆円と日銀ホームページに記されていました。よって日本政府には純負債はなく、純資産がある、と考えられないでしょうか?

国債金利の利払い費については、これも元本 1300 兆円のうち 600 兆円分の利子は日銀に支払われるので政府に戻ってきます。更に、政府保有金融資産 870 兆円に対してはその利子が政府に入ってきます。これらのことを考えると、実際の政府の利払い額はゼロ、あるいは利子収入がプラスになるのではないでしょうか?　昨年度は税収が 70 兆円に達していることを考えると、予算ベースでなく実績ベースにおいて、Primary Balance は赤字になっていないのではないでしょうか?

A3： 日銀と連結決算すれば日本政府の財政再建はすでに終わっているのでは、とのお考えと思いま

すが、計算上は相殺出来たとしても、国債の価値、貨幣の価値は信用力によって決まります。日本にどれだけ信用力があるかは、日本がどれだけおカネを稼ぐ力があるか、に依存しますので、そこが変わらない限り、現在のような状況を続けていくのは難しいと思います。

政府と日銀を連結決算すれば財政赤字はない、との見方はそもそも誤りで、統合政府でも700兆円弱の債務超過ですし、役所の建物や道路なども売ってしまう前提です。さらに、こうした政府のバランスシートには、考慮されていない点があります。それは年金債務で、年金純債務（国民年金保険料納付者に対し国が支給すべき国民年金の総額）が1030兆円あります。この1030兆円をどう考えるかにより、日本政府は赤字なのか否かの見方が変化します。この点も考慮して政策を実行する必要があると思います。

Primary Balanceの実績値につきましては、PBは定義により定められており、その定義に従えば、現在は赤字で、将来は黒字になると言われています。

Q4： 現在の日本の最大の問題は少子高齢化であると思います。ヨーロッパ諸国（独、仏、スウェーデン）においては、移民を増やし、税収を増やしています。日本は2050年には人口が8000万人を切り、税収が減じ国民の社会保障費負担が一層増えると思われます。対策として日本においても移民を増やす、との考えは如何でしょうか?

A4： 仏では移民効果により一時的に出生率が増加しましたが、移民2世は思考・行動のフランス人化が進み、出生率は低下した、との事実があります。移民を少子化対策の切り札にしようと思えば、継続的に移民を受け入れ続ける必要があります。また、移民が日本社会に馴染めるような仕組みを作らないと、社会問題化するリスクがあります。このように、移民は日本社会の課題解決のひとつの方策とはなりますが、それのみに頼るのは危うい、と思っております。

Q5： 自民党総裁選が進行中で、高市早苗候補が「日本政府の会計はバランスシートで見るべきで、バランスシートで見れば日本の財政はG7諸国中でも悪い方ではない」と話していました。ご見解は如何でしょうか。

A5： 1030兆円の年金債務をどのように考えるかによって、バランスシートの解釈が変わります。年金債務を誰が負担するか。今後の日本の国力とのバランスがあり、それにより見方が変わってくると思います。

島澤 諭 （しまさわ まなぶ）先生のプロフィール

関東学院大学 経済学部 教授

（略歴）

富山県魚津市生まれ。東京大学経済学部卒業後、経済企画庁（現内閣府）で、経済分析（月例経済報告、経済白書、経済見通し）、経済政策の企画・立案に携わる。

2001年内閣府退官。その後、秋田大学准教授等を経て現在に至る。

マクロ経済、財政・社会保障、シルバー・デモクラシー、人口動態に関する研究が専門。

（主な著書）

『教養としての財政問題』（ウェッジ出版）

『若者は、日本を脱出するしかないのか？』（ビジネス教育出版社）

『年金「最終警告」』（講談社現代新書）

『シルバー民主主義の政治経済学』（日本経済新聞出版社）