

時論

人口オーナス進行下で強まる財政運営の困難

8月31日に来年度予算の概算要求が締め切られた。社会保障関係費や防衛費の増加を主因に、要求総額は4年連続で100兆円超となった。幼児教育の段階的無償化など、金額を明示しない「事項要求」も相次ぐなど、財政規律の弛緩を指摘する声も多い。財政再建の道筋はいつになったら見えてくるのだろうか。それまで日本の財政事情や国債は市場の信認を保つことはできるのだろうか。

過去2回、本稿にて人口オーナスの進行が家計部門、企業部門にもたらす影響について検討したが、今回は、人口オーナスの視点から我が国の財政事情の現状と展望を試みる。対象は政府のみならず、地方並びに社会保障(年金・医療・介護等)の財政状況を包含するにおける一般政府部門とする。周知のように、一般政府部門は我が国最大の資金不足部門である。

とは言え、「人口オーナスの進行は、年金・医療・介護等の社会保障関係費の増加を通じて財政事情の悪化を加速させ、一般政府部門の資金不足も続く」という点についてはもはや“勝負あった”の感が強く、今さら指摘するまでもないのだが、以下では一般政府部門を構成する3部門(中央政府、地方政府、社会保障基金)に分け入りつつ、人口オーナスの影響の出方を見ていこう。

人口オーナスの影響—人口構成における高齢者の比率が上昇することによる社会保障関連費の増加—は、次の点に表れている。

第一に、一般政府部門の資金不足の大半は中央政府によるものである。

地方政府も90年代後半までは資金不足状態にあったが、2000年代入り以降は改善に向かう一方、中央政府は、2000年代前半:年度平均同▲28.7兆円→2000年代後半:同▲27.3兆円→2011年度以降:同▲32.6兆円と大幅な資金不足が続いている(→次頁表1)。

第二に、中央政府の資金不足、すなわち恒常的に支払が受取を上回る主因は、外交・防衛・警察・公共投資等の一般的支出ではなく、「その他の経常移転」の増加にあり(→次頁表1)、「その他の経常移転」増加の主因は地方政府宛て(地方交付税交付金など)よりも社会保障基金宛て(年金・医療・介護の国庫負担など)の増加にある(→次頁表2)。

すなわち、中央政府の「その他経常移転」は45.9兆円→46.5兆円→55.7兆円と増加し、そのうち社会保障基金への経常移転も15.8兆円→19.3兆円→24.4兆円と増加している(金額定義、期間区分は上記と同じ)。2000年代後半以降、増勢が強まっているのは、団塊の世代の60歳代入りによる高齢者比率の一段の上昇という人口オーナスの直接的影響とともに、2004年の年金制度改革によって基礎年金への国庫負担割合が1/3から1/2に引き上げられた制度変更によるもの(これも人口オーナスゆえに行われたことなので、間接的影響と言えよう)と考えられる。

なお、地方政府の資金不足状態は改善したとは言え、社会保障基金への経常移転(医療・介護の地方負担)が5.3兆円→7.4兆円→8.7兆円と増加の一途を辿っている点は中央政府と同じである(→次頁表2)。

表1 一般政府の部門別資金過不足の推移

(兆円)

部門 年度平均	中央政府			地方政府			社会保障基金		
	00~05	06~10	11~15	00~05	06~10	11~15	00~05	06~10	11~15
資金過不足 (=貯蓄投資差額)	▲28.7	▲27.3	▲32.6	▲4.5	▲0.4	▲0.3	1.2	▲3.0	▲0.0
受取	56.6	55.1	58.9	73.2	72.3	75.6	78.8	85.4	99.3
間接税	20.2	19.6	22.0	17.7	17.0	17.4	0.0	0.0	0.0
利子配当所得	2.7	4.1	2.7	0.6	0.6	0.6	5.5	4.1	3.9
直接税	28.4	27.1	29.4	17.1	20.3	18.8	0.0	0.0	0.0
社会保険料	0.6	0.6	0.5	2.1	2.7	2.3	49.3	53.4	60.2
その他の経常移転	1.7	0.9	1.1	27.9	24.7	29.3	21.9	27.4	33.7
支払	85.3	82.4	91.5	77.6	72.7	75.9	77.6	88.3	99.3
利子配当支払	8.2	7.8	8.2	3.6	2.3	2.0	0.3	0.0	0.0
公的年金支給・生活保護等	2.0	1.5	1.1	6.0	7.2	8.5	44.4	51.3	56.2
その他の経常移転	45.9	46.5	55.7	7.8	11.6	13.4	0.8	0.6	0.6
国公立諸施設維持管理	1.7	1.7	1.7	15.6	14.5	14.3	1.5	1.6	1.6
医療・介護保険、義務教育費	0.1	0.1	0.1	2.0	2.3	3.0	30.1	34.6	41.0
外交・防衛・警察等	13.5	14.0	13.6	28.3	27.2	27.3	0.3	0.1	0.0
純固定資本形成	2.0	0.5	0.4	5.8	0.9	1.1	0.1	0.0	0.0

(注) 1. 主要項目のみ表示。

2. 時期区分の考え方は以下の通り。

00~05年度：世界経済の成長とともに順調な景気拡大が持続した時期。

06~10年度：資源価格高騰とその後のリーマンショックによる景気の大規模な落ち込みに見舞われた時期。

11~15年度：リーマンショック後の政策発動とアベノミクスによる景気回復期。

(資料) 内閣府「国民経済計算年報」

表2 一般政府内の経常移転の内訳

(兆円)

	(受取) 00~05年度平均			(受取) 06~10年度平均			(受取) 11~15年度平均		
	中央政府	地方政府	社会保障基金	中央政府	地方政府	社会保障基金	中央政府	地方政府	社会保障基金
(支) 中央政府	-	27.7	15.8	-	24.6	19.3	-	29.1	24.4
地方政府	0.1	-	5.3	0.1	-	7.4	0.2	-	8.7
社会保障基金	0.2	0.1	-	0.2	0.1	-	0.1	0.1	-
(合) 合計	0.3	27.8	21.0	0.3	24.6	26.7	0.3	29.2	33.1

(資料) 内閣府「国民経済計算年報」

第三に、中央・地方政府から社会保障基金への経常移転の増加と表裏一体だが、一般政府から家計への社会保障関連給付も、84.5兆円→97.0兆円→109.7兆円と大幅に増加している。

その内訳を見ると、国民・厚生年金等の公的年金、国民健康保険や後期高齢者医療等の医療関係、2000年に導入された介護保険がいずれも大幅に増加しているほか、生活保護が含まれる社会扶助給付も高齢者世帯の増加により相応の伸びを見せるなど、人口オーナスの影響が随所に現れている。

第四に、90年代後半までは大幅な資金余剰だった社会保障基金も、2000年代後半以降は資金不足となる年が出始めたことである(→表1、資金過不足:1.2兆円→▲3.0兆円→▲0.0兆円)。

受取は、利子配当所得が伸び悩む中でも、社会保険料収入や中央・地方政府からの経常移転の増加により大幅に伸びたものの、支払も上記のように年金・医療・介護が万遍なく増加し、受取と同程度あるいは上回る伸びを見せた。人口オーナス進行の下で社会保障基金が成熟化、高齢化してきたことの表れと言えよう。

以上の姿は、既知の財政事情に係る情報や知識から見て特段の違和感も意外感もないが、我が国の財政(とりわけ中央政府、日本国債の信用力)並びに公的年金に係る危機感のレベルを一段と引き上げるべきステージに来てしまったように思う。

人口オーナスがさらに進行することから、中央政府から社会保障基金への経常移転の増加に歯止めがかかることは考えにくい。年金・医療・介護がいずれも人口の少子高齢化に弱い賦課方式を基本としていること、人口オーナスの進行に伴い賦課方式の脆弱性がより露わになること、その脆弱性は財政構造上、中央政府に直接的・集約的に表れること一のためである。AI等を駆使したレセプト審査の厳格化も必須の施策とは言え、決定打にはなるまい。

日銀の現行金融政策の出口戦略論議では、国債金利急騰に伴う利子支払の急増が懸念されているが、それくらいのことが毎年起こっているとも言える。

外交・防衛・警察・公共投資等の一般的支出はかなり抑えこまれており、歳出削減の余地は限界があるだろう。経済成長を追求すれば税収が増え、財政事情の好転には一定の寄与があるだろう。しかし、「人口オーナス下の賦課方式」という根本が不変である限り、それらの効果には限界があるだろう。

かくして中央政府の資金不足が恒常化することは避けられず、相当規模の国債発行が継続し、信用力の下押し圧力も残存し続けることになる。

地方政府にしても、資金不足の改善(→前頁表1、▲4.5兆円→▲0.4兆円→▲0.3兆円)は固定資本形成の大幅減少(5.8兆円→0.9兆円→1.1兆円)によるところが大きく、地方経済社会のインフラ維持の観点からもこれ以上の絞込みは難しいだろう。今後は中央政府と同様、社会保障基金宛ての経常移転の増加により資金不足に転じる可能性は相応に高いだろう。

また、資金不足が発生するようになった社会保障基金においては、不足分の埋め合わせは既存金融資産の取り崩しにて対応している(→表3)。このことは、2004年の年金制度改革における制度設計―①負担の上限を定める(2017年度以降の保険料率を18.3%に固定)、②給付の下限を定める(現役時代の年収の50%)、③給付水準を維持すべく100年間に渡って年金積立金の取り崩しと運用収益確保を行う―に対し、「負担の上限、給付の下限は本当に実現するのか」「積立金の取り崩しのピッチが早過ぎるのではないか」といった懸念が高まる恐れもなしとしない。

表3 社会保障基金の資金調達・運用

年度平均		00～05	06～10	11～15
資金流入 (①+②+③)		▲ 0.5	▲ 6.3	▲ 2.0
運 用 先	現預金	0.1	▲ 0.1	0.6
	債務証券	9.9	2.5	▲ 5.6
	貸出	▲ 0.3	▲ 0.4	▲ 0.4
	株式等	1.7	0.9	1.2
	その他金融資産	▲ 11.9	▲ 9.3	2.2
源 泉	①資金過不足	1.2	▲ 3.0	▲ 0.0
	②外部資金	▲ 1.7	▲ 2.2	0.0
	債務証券	0.0	0.0	0.0
	借入	▲ 1.2	▲ 2.3	▲ 0.0
③推計誤差		▲ 0.0	▲ 1.2	▲ 2.0
キャピタルゲイン/ロス		1.5	▲ 2.7	6.6

(資料)内閣府「国民経済計算年報」

こうしたことを勘案すると、中央政府の財政再建の道のりは相当遠いのみならず、市場からの信託を喪失するまでの距離も徐々に縮まりつつあるように見える。2～3年後とまでは言わないまでも、「このままではいつかはそうなる」と想定すべきかもしれない。また、2004年の年金制度改革で掲げた『『持続可能』で『安心』の年金制度』にも綻びが生じるかもしれない。

そうならないためにも社会保障制度改革は必須であるが、人口オーナスに弱い賦課方式を基本としている以上、対応策は「負担増・給付減(含む年金支給開始年齢の引き上げ)」の組み合わせしかない。仮に年金・医療・介護の諸制度の頑健性を格段に引き上げる改革が実施されたとしても(おそらく実施されない(できない)だろうが)、「老老介護」「下流老人」などという言葉がすり込まれているところに負担増・給付減に直面した家計が、直ちに明るい将来見通しを持つとも思えない^{注1)}。

「消費の活性化や『貯蓄から投資へ』実現のためには、家計の将来不安を取り除くことがポイント」という決まり文句はもはや現実性を持たず、そのような状況はまず来ないと想定すべきであろう。

こうした中で我々がやるべきこと、できることは何か。まずは実態とリスクを正確に認識するための情報提供、“見える化”の努力、そのための手助けではないか。

政府・政治家は、公的年金の持続可能性を確保するためには、負担増・給付減という痛みは避けて通れないこと、その対応は喫緊の課題であり、必要なのは安心ではなく覚悟であることの国民への説明(あるいは説得)であろう。

金融機関は、顧客(個人)に対しては、年金受給権を金融資産に換算する^{注2)}、実物資産の換金性をチェックするなど金融資産残高を正確に算定すること、人口減少・高齢化による居住地の変容(介護施設の不足など)の見通しを示すこと一等が考えられよう。金融機関自身は過度なリスクテイクを抑えつつ、若年から設計並びに中途変更可能な積立方式の個人年金(含む DC)、医療・介護保険、流動性預金など、需要が高まると見込まれる商品の充実を図り、それらが収益基盤となるような手数料サービス収入の拡充が求められよう。

(フェロー役員 調査部主管 主席研究員 金木 利公 : Kaneki_Toshikimi@smtb.jp)

※ 調査月報に掲載している内容は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解を示すものではありません。

注1) 積立方式への制度変更の場合でも、積立不足分を埋めるべく負担増となることに変わりはない。また一部を国債で賄うことは、日本国債に対する追加的な信用力低下要因となりかねない。

注2) 約1800兆円の家計金融資産残高には、家計が有する公的年金の受給権は反映されていない(企業年金やDCは反映されている)。