

『日本経済の再構築』をどう進めるか

公益財団法人中部圏社会経済研究所客員研究員 小黒 一正
(法政大学経済学部教授)



1. はじめに

新型コロナウイルスのパンデミックが日本経済再構築の「トリガー」になるか。「平成」という時代が終わり、「令和」という新たな時代が始まっている。1991年3月のバブル崩壊以降、金融機関の不良債権問題・破綻再編や大震災・原発事故といった深刻な問題に直面する一方で、日本経済はさまざまな構造改革などを進めてきたが、これから本格的に到来する人口減少・少子高齢化社会に適合したものに变革するには至っていない。

それは国民の多くも薄々感じとっていると思われる。実際、50年後の日本の未来は、現在と比べて明るいと思うか、それとも暗いと思うかという世論調査の質問に対し、「明るいと思う」と回答した者の割合は33%（「どちらかといえば明るいと思う」を含む）だけで、「暗いと思う」と回答した者の割合は60%（「どちらかといえば暗いと思う」を含む）にも達する（詳細は内閣府「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」（2014年度）を参照）。

将来を悲観する理由はさまざまだが、最も深刻なのが財政である。財務省は「2019年度予算の編成等に関する建議」（2018年11月20日財政制度等審議会）において、平成財政の総括として、日本財政の将来に対する強い危機感のメッセージを発信している。

このメッセージに異論はないが、問題の本質は何か。残念ながら、財政のみの問題ではない。先般（2020年3月下旬）に発刊した拙著『日本経済の再構築』（以下、「本書」）第1章で説明しているとおり、問題の本質は「人口減少・少子高齢化」「低成長」「貧困化」である。財政再建は前提だが、それが実現できても、2050年に向けて我々が直面

する課題を解決できるとは限らない。

財務省の「平成財政の総括」では、社会保障や地方交付税交付金の問題を取り上げているが、解決のためには、社会保障や、地方交付税交付金を含む国と地方の関係を含め、日本の経済システムを抜本的に改める必要がある。人口減少・少子高齢化が本格化する中で、「我々は歴史的な大きな転換点にいる」という認識こそが最も重要である。

我が国の歴史上、日本のシステムを大きく転換させる契機になった出来事は3つあると考えられる。第1は「白村江の戦い」、第2は「黒船の襲来」、第3は「太平洋戦争での敗戦」である。

まず第1の「白村江の戦い」である。中国を統一した唐は、朝鮮半島で百済・高句麗と敵対する新羅と同盟を結び、倭国（当時の日本）が支援する百済を660年に滅ぼす。倭国は朝鮮に援軍を数回派遣するが、残党の百済と倭国の連合軍は、663年の「白村江」（朝鮮半島・南西部）の戦いにおいて、唐・新羅の連合軍の圧倒的な軍勢力の下で大敗する。それまで倭国は百済に「任那の調」を課していたが、百済での権益を失うことになる。その後、倭国は、唐との関係の正常化を模索しながら、その侵略に備えるために日本列島の防衛体制の強化（例：大宰府の水城、北部九州沿岸に防人を配備）を図る。

白村江の戦い以前から、倭国は中国大陸で強大化する唐の情勢を把握しており、国内外の緊張の高まりや対外政策の対立を受けて、蘇我氏暗殺の645年（乙巳の変）から649年頃にかけての「大化の改新」など、豪族を中心とした地方分権的な政治体制から天皇中心の中央集権的な政治体制への移行を徐々に進めていた。しかし、「白村江の戦

いでの大敗」以降、700年頃に国号を「倭」から「日本」に改め、701年に「大宝律令」が完成するまで、中国大陸の諸制度を参考としながら、日本は封建制での中央集権的な律令国家の建設（例：太政官や大蔵省等の二官八省の設置）を急ぐことになる。

第2は「黒船の襲来」である。周知のとおり、19世紀では産業革命に成功した列強諸国が市場開拓のためにアジアに勢力を伸ばしていたが、日本でも江戸幕府に開国を迫るため、1853年、アメリカのペリー提督が率いる海軍東インド艦隊が浦賀沖に来航する。それを契機に、1868年に明治維新が起こり、江戸幕府が締結した不平等条約の解消を目指し、版籍奉還や廃藩置県などで封建領主による地方分権的な体制を改め、殖産興業・富国強兵をスローガンとして、欧州の諸制度や技術を参考にしながら、中央集権的な国民国家の建設を急ぐことになる。

第3は「太平洋戦争での敗戦」である。太平洋戦争末期の1945年7月下旬、アメリカ・イギリス・中国の3か国が、日本に降伏を求める「ポツダム宣言」を発表する。しかしながら、当時の日本政府は受け入れず、1945年8月にアメリカは日本の広島市と長崎市に原子爆弾を投下し、広島では約14万人、長崎では約7万人以上が死亡した。ソ連の宣戦布告などもあり、1945年8月14日にポツダム宣言の受諾を決定し、翌15日の昭和天皇の「玉音放送」で終戦する。なお、日本が対外戦で敗北したのは、白村江の戦い（663年）と太平洋戦争での敗戦（1945年）の2回しかない。

1945年の敗戦後、日本は一時的にGHQの占領統治下に置かれるとともに、財閥解体や農地解放、主権在民・戦争放棄・基本的人権などを規定した「日本国憲法」が1946年に公布され、戦後復興をスローガンとして、アメリカ民主主義を参考に中央集権的な民主主義国家に転換し、平和主義的な貿易立国を推進する。

この転換で日本は戦後の焼け野原からの見事な復興を成し遂げ、1960年代、1970年代の高度成長を経て、1980年代には「日本の奇跡」、「ジャパン・

アズ・ナンバーワン」と言われたが、奇跡は長くは続かなかった。1990年のバブル崩壊以降、日本経済は低成長に陥ることになる。

人口減少・少子高齢化や貧困化も進行し、日本経済は閉塞感に覆われているが、日本の経済システムは、いま第4の転換を行うべき時期にきているのではないか。

第4の転換が難しい理由の1つは、参考となるモデルが存在しないためである。第1の転換では中国大陸（唐）、第2は西欧（特にドイツ・フランス）、第3はアメリカというように、過去の転換では参考とするモデルが必ず存在したが、人口減少・少子高齢化のトップ・リーダーは日本であり、我々自らがその答えを探し出すしかない。

また、改革の契機となる「トリガー」も重要である。「白村江の戦い」、「黒船の襲来」、「太平洋戦争での敗戦」後のいずれの転換も、「中国大陸を支配する唐の脅威」や「アメリカの開国要求」、「ポツダム宣言の受諾」といった外圧のトリガーが主因であるが、第4の転換も外圧が主因となるのか、現時点で筆者に予測する能力はない。

しかしながら、我が国は巨額の政府債務残高を抱えており、アメリカなど海外発の何らかのショックが原因で急激な円安が起こり、長期金利が上昇するシナリオも確率ゼロではない。このようなシナリオを「外圧」と言えるのかは分からないが、長期金利が上昇すれば、政府債務の利払い費が増加し、それは財政を直撃する。長期金利が1%上昇すると、利払い費は約10兆円増加する。長期金利の上昇幅などに依存するために断定はできないが、最悪のケースでは財政が破綻する可能性もある。または、最近の新型コロナウイルス感染症拡大の問題はいつか終息するだろうが、経済活動の自粛が長引けば、それが日本経済を疲弊させ、財政破綻のトリガーを引く可能性もある。

ただ、その時に本当に問題になるのは財政ではない。いずれ財政の混乱がおさまっても、その背後にある問題が解決するわけではない。むしろ財政赤字で先送りしてきた問題が顕在化し、「少子高齢化が進む中で社会保障をどうするのか」、「人

口減少が進む中で地方をどうするのか」、「貧困化が進む中で再分配をどうするのか」といった問題に直面するはずだ。

すなわち、財政再建は前提だが、「人口減少・少子高齢化」、「低成長」、「貧困化」といった問題にどう立ち向かうのかという視点が最も重要である。それに対応するため、日本の経済システムをどう再構築するかという議論を深める必要がある。その際、「誰もが安心して暮らせ、競争力が高い国をどう構築するか」というテーマの下、新たな社会保障の哲学を含め、改革案の「たたき台」を示すことが本書の目的であり、各章の構成は以下のとおりとなっている。

まず、第1章では、環境変化に対応してシステムの修正が必要であるが、環境が変わっても変えてはいけない「守るべき価値」が何か認識することも重要であり、その考察を簡単に行うとともに、「人口減少（少子高齢化）」「低成長」「貧困化」の現状や課題を概観している。

第2章では、日本財政の現状や、社会保障給付の将来予測や財政の長期推計などを概観し、厳しい財政の姿を明らかにしている。

第3章では、日銀と政府の関係を考察している。具体的には、日銀は“異次元”の金融政策で大量に国債を買い取り、長期金利を極めて低い水準に抑制しているが、それが財政規律を弛緩させている。約1,000兆円もの政府債務の利払い費を約10兆円に抑制できているが、金融政策の副作用も徐々に顕在化し始めており、地域銀行への影響や財政との関係を含め、金融政策の現状と課題の概観を行っている。

第4章では、年金の現状と課題を考察している。人口減少や少子高齢化が進み、支え手である現役世代が減少する中、年金制度の維持可能性を高めるためには、給付水準を削減する必要があるが、そこで明らかとなるのは、低年金・無年金の貧困高齢者の急増問題である。年金改革の議論では、モデル世帯の所得代替率のみに着目しても意味がなく、限られた予算の下で貧困高齢者の政策対応の検討を深めるためには、まず財政検証において、

20年後・30年後・50年後の年金分布がどう変化していくのかを明らかにする重要性などを示している。また、現在の年金制度において、積立方式への移行が必ずしも不可能ではない理由も説明している。

第5章では、医療保険の現状と課題を考察している。公的医療保険制度については、これまでさまざまな改革を実行しているが、期待通りの成果を十分に上げず、医療費（対GDP）は増加を続けている。公的医療保険が担う基本的役割を堅持しつつ、財政再建を行うためには、改革のコアは給付範囲の哲学の見直しが必要であり、その改革の簡易試算や医療版マクロ経済スライドの構想などの説明を行っている。

第6章では、国と地方の関係をテーマに、道州制の受け皿としての「地方庁」構想を説明している。人口減少や少子高齢化が進み、政治の役割が「負の分配」に転換したにもかかわらず、それに対応できない政治が機能不全に陥りつつある。転換には地方分権（道州制を含む）が必要だが、「総論賛成・各論反対」で中途半端なものになってしまう。この問題を解決するためのスキームなどの提案を行っている。

第7章では、成長戦略と格差是正をテーマに、データ金融革命のほか、働き方改革や奨学金の所得連動型ローンなどを説明している。第4次産業革命等の成否を最初に握るのは「データ」であり、ICT革命の次は「データ産業革命」という認識が世界トップ層で密かに浸透しつつあるが、この本丸は「金融」、中でも「デジタル通貨」や「情報銀行」などを中心とするデータ金融革命であり、日銀が発行するデジタル通貨（仮称「J-coin」）の発行などの提言を行っている。

第8章では、「社会保障の新しい哲学」として、3つの哲学を提案している。具体的には、「＜哲学1＞まず、リスク分散機能と再分配機能を切り分ける。その上で、真の困窮者に対する再分配を強化し、改革を脱政治化する」、「＜哲学2＞透明かつ簡素なデジタル政府を構築し、確実な給付と負担の公平性を実現する」、「＜哲学3＞民と官が

互いに「公共」を創る」という哲学である。この哲学をベースとして、年金・医療などの社会保障改革の方向性のほか、デジタル政府の方向性や公設寄付金市場などの提案を行っている。

第9章では、残された課題としての財政再建や選挙制度改革などを議論している。財政再建と社会保障の再生のため、財政の長期推計や世代会計の推計・公表などを担う「独立財政機関」の設置や、社会保障予算のハード化などの提言を行っている。また、ドイツやフランスでは、公務員の議員兼職が認められており、会社員や公務員・大学教授等の身分を留保した形での議員兼職を認める「政界出向制度」や兼職のままの議会活動を認める制度の導入などの提言も行っている。

2. 社会保障の新たな哲学

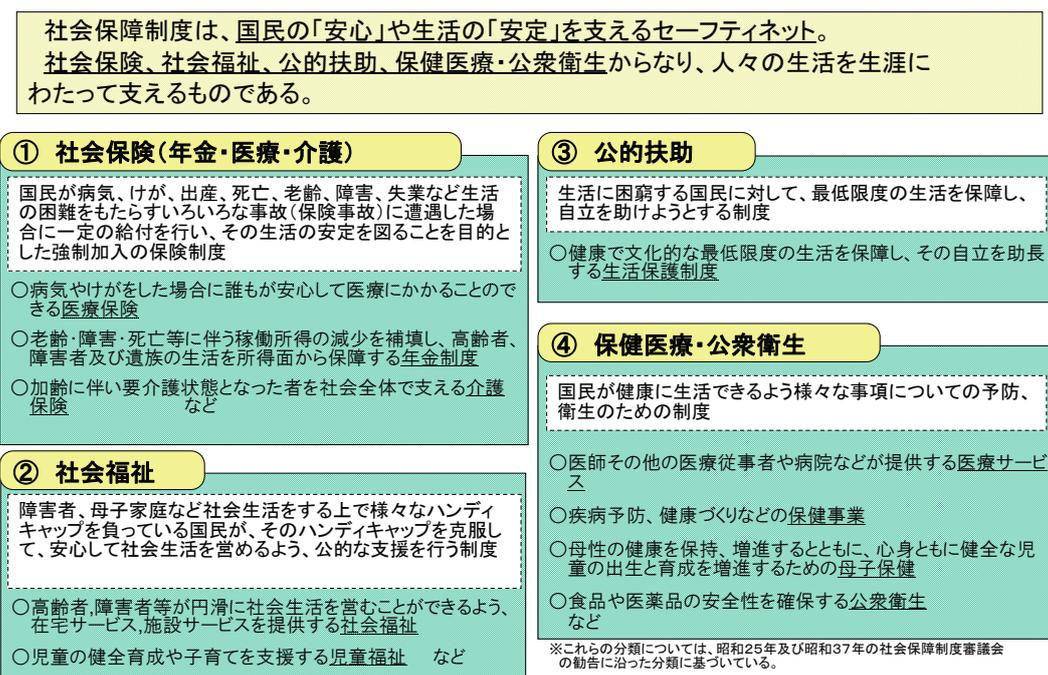
本稿で、本書のすべてを解説することは難しいが、このうち第8章の一部と第9章の一部を紹介してみよう。

まず、第8章の一部だが、社会保障とは、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこ

やかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」（社会保障制度審議会1993年「社会保障将来像委員会第一次報告」）をいい、①社会保険（例：年金・医療・介護・雇用）、②公的扶助（例：生活保護）、③社会福祉、④公衆衛生の4つの柱から構成されている。このうち、①の社会保険は保険料を徴収し、病気や介護などが必要になったときに一定の給付を行う「共助」の仕組みだが、②～④は基本的に公費（租税）で賄う「公助」の仕組みとなっており、従来の枠組みでは、社会保障の根幹は政府が担うこととされてきた。

しかし、財源の限界や社会保障の受け皿である地方の消滅が進む中、社会保障が担う目的や役割を維持するためには、これまでの固定的な役割分担を超えた新たなアプローチが必要となっている。すなわち、「何を守って何を諦めるのか」といった基本哲学を明確にし、民間主導での多様かつ柔軟な公共の担い手の創出を含め、目指すべきビジョンや価値を政治が示す必要がある。では、改革の哲学とは何か。いま政治が示すべき改革の哲学は以下の3つであると思われる。

図表1： 社会保障制度とは



(出所) 厚生労働省資料

<哲学1>まず、リスク分散機能と再分配機能を切り分ける。その上で、真の困窮者に対する再分配を強化し、改革を脱政治化する

方策1：「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助で」という基本哲学の下、公的保険の給付範囲などを見直す。

方策2：「保険（リスク分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分け、公費は本当に困っている人々に集中的に配分する。

方策3：経済成長以上の社会保障費の伸びは自動調整メカニズムで抑制し、改革議論の脱政治化を図る。

<哲学2>透明かつ簡素なデジタル政府を構築し、確実な給付と負担の公平性を実現する

ICTなどの最先端テクノロジーも利用し、透明かつ簡素な政府を構築するとともに、時間や場所を問わず、個々のニーズに応じた最適な形でのプッシュ型・行政（社会保障を含む）を推進する。

<哲学3>民と官が互いに「公共」を創る

複合的かつ複雑なリスクに対応するため、これまでの官と民の固定的な役割分担を超え、民間主導でも多様かつ柔軟な公共の担い手などを創出可能とする枠組みを構築する。

哲学1から哲学3の意味を順番に説明しよう。

まず、「哲学1」・「方策1」の「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助で」という基本的な哲学の下、公的保険の給付範囲などを見直す」という意味である。

この意味は、例えば、公的医療保険改革を扱った第5章で提言した改革案が最も分かりやすい。この改革案のポイントは、公的医療保険制度における自己負担を年齢別でなく、疾病別の自己負担に改め、給付範囲を見直すというものであった。

医療のケースでは、「共助」は公的医療保険、「自助」は自己負担や市場で供給される民間医療保険に加入することを指すが、「大きなリスクは

共助」という部分は、生命やQOLへの影響が大きい重度の疾病（の医療費）は、保険で積極的にリスク分散し、公的医療保険でカバーする給付率を高めることを意味する。

他方、「小さなリスクは自助で」という部分は、自然治癒や回復、状態維持の蓋然性が相対的に高い軽度の疾病（の医療費）は公的医療保険でカバーする給付率を低下させ、自助で自己負担の割合を高めることを意味する。

すなわち、自助で対応可能な小さなリスクはできる限り自助で対応し、共助に振り向ける財源を増やし、大きなリスクに備えるという公的医療保険の機能を堅持・強化するという哲学である。

なお、第5章で提言した医薬品の保険給付に関する改革案はどうか。これも、フランス等の事例を参考に、薬剤に関する自己負担を適用疾患の重篤度や医薬品の治療における有用度等に応じて改めるというもので、哲学1に沿ったものである。

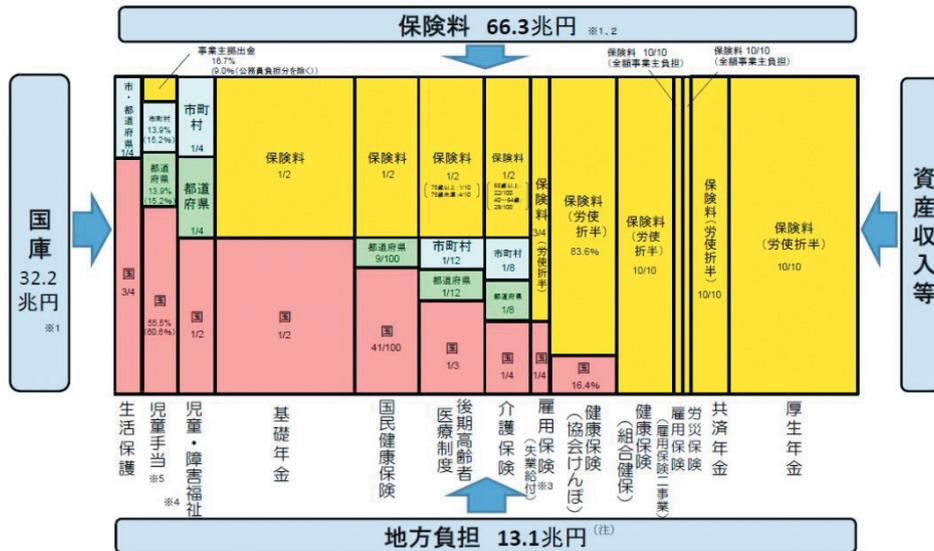
では、「哲学1」・「方策2」の「保険（リスク分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分け、公費は本当に困っている人々に集中的に配分する」という意味は何か。

いま社会保障給付費は約120兆円に膨張しているが、図表2は2016年度における社会保障財源の全体像を示したものである（厳密な財源構成は本書の第8章コラム「社会保障の制度別財源構成」を参照）。

図表2のとおり、2016年度予算ベースでは保険料66.3兆円のほか、国庫負担32.2兆円、地方負担13.1兆円、資産収入等が社会保障財源となっている。このうち、国や地方の公費（国庫・地方負担）の使い道は、再分配という観点では非効率なものが多い。

例えば、基礎年金の財源に5割も投入している公費（国庫）である。第4章で説明しているように、今後は低年金の貧困高齢者が急増することが予想されるが、この公費は、年金受給額の多寡にかかわらず、基礎年金の5割に支払われる。例えば、年間100万円の年金を受け取る高齢者に対しその基礎年金の5割に公費を投入することは理解

図表 2：社会保障財源の全体像



(注) 保険料、国庫、地方負担の額は平成28年度当初予算ベース。 ※2 保険料は事業主拠出金を含む。 ※3 雇用保険(失業給付)については、当分の間、国庫負担額(1/4)の55%に相当する額を負担。
 ※4 児童・障害福祉のうち、児童入所施設等の措置費の負担割合は、原則として、国1/2、都道府県・指定都市・中核市・児童相談所設置市1/2等となっている。 ※5 児童手当については、平成28年度当初予算ベースの割合を示したものであり、括弧書きは公務員負担分を除いた割合である。

できるが、年間300万円の年金を受け取る高齢者の基礎年金の5割に公費を投入する妥当性は理解し難いのではないかと。むしろ、低年金の貧困高齢者が急増していくのであれば、高い年金や収入などを受け取る高齢者の基礎年金への公費投入は削減し、公費は低年金の高齢者（本当に困っている人々）に集中投下すべきである。

こうした議論は、国民健康保険や健康保険（協会けんぽ）などでも当てはまる。例えば、現役世代は医療費のうち3割は自己負担（窓口負担）で支払うが、残りの7割は公的医療保険でカバーされる。しかしながら、このカバーされる7割の一部に公費が投入されている。このとき、例えば、年収が200万円の家計でその医療費の一部に公費を投入することは理解できるが、年収が1,500万円の家計にも公費を投入する妥当性は理解し難いはずである。年収1,500万円の家計でも、例えば医療費の自己負担（窓口負担）が100万円となると、さすがに高額で家計が厳しくなるが、その場合でも、現行の高額療養費制度や所得税上の医療費控除によって負担は大幅に軽減できる。

本書の第5章では「高額療養費制度を考慮しても、所得や資産に応じて、負担能力が極めて低い家計については、その自己負担（窓口負担）の引き下げや、税制上の措置等でその負担を軽減する」

という政策を提言しているが、この議論は、医療サービス提供に対する公平性への配慮とも関係する。

そもそも、自由な市場での財・サービスの資源配分は、「消費者の支払い意思」(willingness to pay)が高い順番に割り当てられるという性質を有する。その際、「消費者の支払い意思」には、その財・サービスに対する消費の緊急度も反映されるが、所得や資産の多寡も大きく関係し、高い価格を支払ってもよいと考える消費者から資源配分がなされることになる。しかしながら、生命や健康に直結する医療サービスの場合、このような割当がなされると、治療で助かるのは富裕層が優先になってしまい、政策的に適切ではない。

このため、公的医療保険制度では、医療費の価格統制を行う診療報酬制度や高額療養費制度などの制度を用意しているものの、それでも実質的な自己負担が所得や資産に比して高額となり、負担が厳しい家計も存在する。このような負担能力が極めて低い家計については、再分配の観点から公費を用いてその負担を軽減する政策が重要となる。

次に「哲学1」・「方策3」の「経済成長以上の社会保障費の伸びは自動調整メカニズムで抑制し、改革議論の脱政治化を図る」という意味である。本書の第5章でも説明しているように、財務

省の「我が国の財政に関する長期推計（改訂版）」（2018年4月6日）によると、医療給付・介護給付費（対GDP）は、2020年度頃に約9%であったものが、2060年度頃には約14%に上昇する。すなわち、40年間で医療・介護はGDP比で約5%ポイント上昇するが、これは名目GDPを550兆円とすると、約28兆円増で、消費税換算で約10%に相当する。

社会保障財源として消費税に期待が集まるが、1989年4月に3%で消費税を導入してから、消費税率の引き上げが実現できたのは1997年4月（3%→5%）と2014年4月（5%→8%）のほか、2019年10月の消費税率引き上げ（8%→10%）の3回しかない。消費税を導入した1989年から税率を10%に引き上げた2019年までに30年も経過しており、今後、人口減少や低成長が進む中、消費税率をさらに10%も引き上げることが本当にできるだろうか。

消費税以外の財源でも構わないが、一定の財源を確保できない場合は、膨張する社会保障費を抑制する必要がある。しかしながら、痛みを伴う改革について政治は及び腰である。理由は単純で、社会保障費の削減や増税を行うことは選挙で不利になるからである。

問題は、社会保障費が経済成長率以上に伸びる部分なので、その部分については脱政治化を図り、一定のルールで自動調整を行うのが望ましい。この事例の1つが、公的年金のマクロ経済スライドであり、公的医療保険のケースでは「医療版マクロ経済スライド」である。第5章で説明しているとおり、医療版マクロ経済スライドを導入すれば、後期高齢者医療制度の診療報酬を年間平均で0.125%だけ下方に調整するだけで、医療財政を安定化できる可能性がある。

なお、公的年金では、本書の第4章で説明しているように、マクロ経済スライドが年金の比例部分のみでなく、基礎年金部分にも切り込み、年金を実質的に削減する仕組みとなっているため、貧困高齢者を急増させてしまう問題を抱えている。この問題を解決する1つの方法は、基礎年金部分

にはマクロ経済スライドを適用せず、比例部分のみに適用する仕組みに改めることであろう。

では、「哲学2」の「ICTなどの最先端テクノロジーも利用し、透明かつ簡素な政府を構築するとともに、プッシュ型の行政（社会保障を含む）を推進する」とはどういう意味か。まず、「透明かつ簡素な政府の構築」の意味であるが、これは「哲学1」・「方策2」とも関係する。

例えば、公的医療保険制度では、制度間の財政力格差に対応する観点から、複雑な財政調整が行われている。また、後期高齢者医療制度では、保険料収入は1割しかなく、同制度への拠出金（後期高齢者支援金）は、組合健保や共済組合などの保険料に「見えない形」で上乗せされている。このような不透明で複雑な仕組みは、医療保険財政の本当の姿を隠し、国民の理解を妨げるものになるため、透明で簡素な仕組みに改めるべきである。

例えば、組合健保や共済組合の加入者が支払う保険料のうち、いくらが自ら加入する組合健保や共済組合に利用され、いくらが制度間の財政調整や後期高齢者支援金に利用されるのか、保険加入者は「知る権利」があるはずである。第5章で説明しているように、後期高齢者支援金は、国保と被用者保険の間は「加入者割」、被用者保険の間は「総報酬割」で負担を案分しており、同じ所得水準でも（国保と被用者保険の間では）負担が異なる。不透明で複雑な仕組みとなった要因として、制度の歴史的な変遷の影響もあるが、所管官庁の官僚でさえも「全体像」を本当に理解している者は少なく、ましてや一般国民や改革をリードする立場の政治家にも理解が広がっておらず、それでは社会保障改革が実現できるはずがない。

同様の問題は、公的年金制度でも存在する。厚生年金の加入者が支払う保険料のうち、いくらが基礎年金分の保険料で、いくらが報酬比例分の保険料なのか、保険加入者は「知る権利」があり、国は公開する義務がある。国民年金の保険料は定額である一方、厚生年金は基礎年金分も含めて定率である。基礎年金の保険料負担につき、同じ所得水準であるにもかかわらず、負担が異なるのは

「公平な制度」とは言えない。

では、このような問題が発生する理由は何か。1つは、自営業やサラリーマン等の間での所得捕捉率の問題や、社会保障制度と税制との連携が不十分であることであり、もう1つは（「哲学1」・「方策2」とも関係するが）「保険（リスク分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分けができていないためである。

このうち前者（所得捕捉率の問題や、社会保障制度と税制との連携）については、2015年10月から、国民各々にマイナンバー（12桁の個人番号）が通知され、社会保障・納税番号制度である「マイナンバー制度」が2016年1月から順次動き出しており、所得の捕捉率も徐々に向上してきている。また、政府は2021年3月から原則すべての病院で健康保険証として「個人番号カード」を利用可能とする一方、年金でもその相談・照会を「個人番号カード」ですすでに対応可能とするなど、医療や年金との情報連携も進み始めている。その上で、2021年分の確定申告からマイナンバーカードを使い、医療費控除の手続きが簡単にできるようにする予定である。2023年度から介護保険の保険証もマイナンバーと一本化する予定だ。引き続き、マイナンバー制度で所得捕捉率の向上を図りながら、社会保障制度と税制の情報連携を進めていけば、前者の問題は解決できよう。

では、その場合、能力負担に応じて負担が公平な制度とするためには何が必要なのか。詳細は本書に委ねるが、それが後者（「保険（リスク分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分け）である。

3. 独立財政機関と予算編成改革の重要性

次に、本書の第9章の一部も紹介しておこう。まず、第8章では「社会保障の新たな哲学」などを論じているが、財政赤字を縮減しない限り、財政問題は解決しない。我が国の財政において、財政赤字が発生する大きな理由は、「保険（リスク

分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分けられておらず、公的年金保険や公的医療保険・公的介護保険において、その給付の膨張に連動する形で公費を投入する仕組みになっているためである。このため、第8章では、「保険（リスク分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分け、公費は本当に困っている人々に集中的に配分することを哲学の1つに提示している。

だが、これ以外にも、財政赤字が発生するメカニズムが存在する。財政赤字が政治的に発生するメカニズムとしては、政治経済学では、①政治的景気循環（Political Business Cycle）、②政治家の戦略的動機、③共有資源問題などが存在する。このうち、財政赤字が発生する原因として最も有力な説は、「共有資源問題」である。

一般的に「共有資源問題」とは、共有の資源は私有の資源と比較して過剰に利用されやすい現象をいう。その最悪のケースとして発生する「共有地の悲劇」は、多数者が利用する共有資源の乱獲によって資源そのものの枯渇を招いてしまう現象として極めて有名となっている。財政の場合、その移転政策は基本的にゼロサム的性質をもち、財政支出の拡大は最終的に誰か（将来世代も含む）の負担になる。

だが、個々の主体の給付と負担は必ずしも明確にリンクしているわけではなく、負担についての感覚は希薄になりやすい。このため、財政支出を拡大させる政治的要求が高まり、財政赤字が拡大する現象が頻繁に発生する。この行き着く果てが「財政破綻」であり、それは財政版「共有地の悲劇」にほかならない。また、「政治的景気循環」とは、政治家が選挙前に有権者の票を「買う」ため、財政赤字の拡大による財政支出増や減税を行い、経済が政治に攪乱^{かくらん}される現象を言う。「政治家の戦略的動機」とは、政権交代リスクに直面している政党が、政権交代後におけるライバル政党の財政的自由度を縛るため、財政赤字を拡大させる誘因をいう。

いずれにせよ、政治は、財政赤字を拡大させる強い圧力をもっている。本来、財務省をはじめと

する財政当局が本当に強い権限をもっていたら、現在のような状況まで財政は悪化しなかった可能性を指摘する研究もある (von Hagen 1992)。このため、このような政治的圧力を制御する目的として、1990年代の欧米を中心に、「財政政策ルール」の設定が推進されている (財政政策の脱政治化)。この試みは、カナダやオーストラリアの財政再建をはじめ、いくつかの国々で成功をおさめてきた。しかし、財政の運営は、経済変動の見通しとも密接に絡んでおり、単純な財政政策ルールで拘束することはなかなか難しいのが現状である。逆に、あまり弾力的かつ緩いルールを設定すると、財政赤字に対する政治的圧力を制御する目的を達成できないというジレンマも存在する。

このため、2000年代以降では、このような問題を克服するため、欧州を中心に、高い専門性と分析力をもつ「独立財政機関」(IFI: Independent Fiscal Institutions) を設置するべきとの議論が盛り上がってきている。これら機関には一定の政治的独立性を付与し、①予算の前提となる経済見通し作成、②中長期の財政推計、③財政政策に関わる政策評価などを担わすことが想定される。独立財政機関としては、オランダの経済政策分析局(1945年設立)やアメリカの議会予算局(CBO: Congressional Budget Office、1974年設立)が長い歴史をもち有名だが、最近では、イギリスの財政責任庁(OBR: Office for Budget Responsibility、2010年設立)、スウェーデンの財政政策会議(2007年)、カナダの議会予算官(2008年)、アイルランドの財政諮問会議(2011年)などが設立され、このような役割を担っている。日本も加盟するOECD(経済協力開発機構)諸国のうち独立財政機関を設置した国の数は2014年で20を超え、過去10年間で3倍になっている(OECD加盟諸国36か国のうち現在は28か国に存在)。しかしながら、現在のところ日本において独立財政機関は存在しておらず、我が国でも財政の長期推計や世代会計の推計・公表などを担う「独立財政機関」の設置を検討するべきではないか。

また、財政赤字の縮減には、予算編成の改革も

重要である。財政再建と社会保障の再生を同時達成するためには、短期的な財政収支の均衡のみでなく、人口変動による中長期的な影響も考慮した財政運営が求められているが、現行の予算編成の仕組みは、短期的な財政収支のみに議論が集中する傾向が強い。

この原因の1つは、財政が「単年度」という極めて狭い時間的視野で運営されていることにある。もう1つの原因は、現在の財政が、人口変動で各世代が政府に支払う負担と、政府から得る受益の「時間的ラグ」を考慮していないことにある。

治安や国防といった「政府消費」や、ダムや道路などの社会資本形成に向けた「政府投資」から得る受益と、「税金などの負担」は、どの年代も若干の変動はあるが、同程度であり、個人が生涯を通じて得る受益と負担の「時間的ラグ」は小さい。他方、年金・医療・介護といった「社会保障の受益」は60歳以上の老齢期に集中する一方、「社会保障の負担」は20歳から50歳代の現役期に集中しており、その受益と負担の「時間的ラグ」は大きい。

このため、受益と負担の「時間的ラグ」の大きい「社会保障予算」と、「時間的ラグ」が小さい「それ以外の予算」を一緒に「単年度」で管理すると、高齢化の進展で社会保障予算が膨張するから、短期的な財政収支に気を取られ、社会保障における各世代の受益と負担の均衡に目を向ける余裕がなくなってしまう。

この解決策には、社会保障予算とそれ以外の予算を厳格に区分し、改革のコアである社会保障予算については「単年度」での管理をやめ、「中長期」で管理することが求められる。

この財政運営に必要な政策手段の1つが「世代会計」や「財政の長期推計」の定期的な公表で、もう1つの手段が社会保障予算のハード化である。

このうち「社会保障予算のハード化」という概念は、2009年9月の総選挙で民主党政権が誕生する前、かつての麻生政権が「社会保障国民会議」(2008年11月4日、座長=吉川洋・東京大学教授

(当時)の最終報告を受けて、自民党政権末期の2008年12月頃に検討していた試みである。すでに忘れられているが、この試みの一部は、以下の「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」(2008年12月24日閣議決定)における下線部からも読み取れる。

持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」(平成20年12月24日閣議決定)

II. 国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保

3. 安心と責任のバランスの取れた財源確保

(1) 社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する。これは税制抜本改革の一環として実現する。

(2) この際、国・地方を通じた年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用について、その全額を国・地方の安定財源によって賄うことを理想とし、目的とする。

III. 税制抜本改革の全体像

1. 税制抜本改革の道筋

(2) 消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する。具体的には、消費税の全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税収はすべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

この下線部において、「その他の予算とは厳密に区分経理」という箇所は極めて重要である。というのは、現在、社会保障(年金・医療・介護)

の財源は、社会保険料収入のみでなく、公費負担でも賄われている。たとえば、基礎年金はその給付額の5割を公費負担(一般会計からの補てん)で賄う仕組みとなっている。医療や介護も同様の仕組みをもつ。このため、高齢化の進展で社会保障給付額が急増していくと、自動的に公費負担も急増するメカニズムをもつ。

この公費負担を含む「社会保障関係費」は毎年1兆円程度(例:2018年度予算で約33兆円→2019年度予算で約34兆円)のスピードで膨張しており、政治はこの公費負担増を賄う財源をどう捻出するかという深刻な問題に再び直面する。その場合、公債発行(財政赤字の拡大)で財源を捻出する方法もあるが、現在の日本財政の現状では限界がある。また、社会保障以外の予算削減で財源を捻出する方法もあるが、社会保障関係費は10年で10兆円以上も増加するため、限界があることは明らかである。

その際、少子高齢化が進展して社会保障の新たな財源が必要となるたびに、「どれだけ借金をするのか」、「何を削って社会保障に回すのか」という議論が巻き起こり、政治的な利害対立を招くことになる。これは、社会保障の負担増を賄う「ベース財源」(例:消費税か社会保険料か)が明確になっていないことが最大の原因である。

この解決には、あらかじめ社会保障のベース財源(公債を除く)を1つに定めておくのが望ましい。その上で、いま賦課方式の側面が強い社会保障(年金・医療・介護)について、事前積立(=少子高齢化に伴う将来の負担上昇を平準化するための積立勘定)を導入し、積立方式の側面を高めつつ、中長期の給付総額が100であったら、半ば自動的に、ベース財源の税率が変動して、中長期の負担総額を100に調整するようにルール化しておけばいいのである。他方、中長期の負担総額の上限が70であれば、速やかに、中長期の給付総額も70に削減する。

では、何をベース財源にすべきなのか。上記の「中期プログラム」(2008年12月24日閣議決定)ではベース財源として消費税が念頭にあると推察で

きるが、それは、世代ごとの受益と負担がおおむね一致しているならば、消費税でも、社会保険料でもかまわない。第8章の「保険（リスク分散）」の機能と「税（再分配）」機能を切り分け、公費は本当に困っている人々に集中的に配分する」という哲学に基づけば、社会保険料が妥当であろう。

そうした上で、一般会計と社会保障予算との間のマネー（資金）のやり取りを完全に廃止し、一般会計から、社会保障予算を「ハード化」する。つまり、公費を社会保障に投入することは廃止し、公費は再分配のために利用する。

これには、3つのメリットがある。第1は、社会保障における世代ごとの受益と負担の関係が明確になる。第2は、受益水準が決定すると半ば自動的に負担水準がベース財源（社会保険料）によって調整される。その結果、社会保障システムそのものが安定するはずである。自分たちがいくら払い、いくら受け取れるのかというめどが立つので、現役世代と老齢世代の双方が、安心して生涯の生活設計を組立てることができる。第3に、社会保障財源を捻出するために、他の予算を半ば強制的に削減対象とすることもなくなる。社会保障のために別の財源を犠牲にすることがなくなるので、将来の成長に必要な予算（例：研究・開発投資）をその必要性に応じて合理的に編成できるようになる。

4. 最後に

いずれにせよ、本書の主な目的は、「誰もが安心して暮らせ、競争力が高い国をどう構築するか」というテーマの下、新たな社会保障の哲学を含め、改革案の「たたき台」を示すことにある。本書が論じるとおり、いま我々は、「人口減少・少子高齢化」、「低成長」、「貧困化」といった問題に対応するため、日本経済のシステムを再構築する必要性に迫られている。

なぜ、システムの再構築にこだわるのか。それはシステムにも「寿命」があるからである。例えば、江戸末期の幕末から、日本経済は二度のシス

テム再構築を行っている。1つは1868年の明治維新であり、もう1つは1945年の終戦である。このうち明治維新では、国民一丸で西洋列強の侵略に対抗するため、士農工商という身分制を廃止、廃藩置県で中央集権体制を確立し、「富国強兵」、「和魂洋才」、「殖産興業」というスローガンの下、新たなシステム構築を目指したが、そのシステムの完成がおおむね明らかとなったのは日露戦争に勝利した1905年頃であろう。1905年は明治維新から約40年後で、領土拡大で富を蓄積する枠組みは、いずれ欧米との衝突に発展する可能性があり、西欧列強に日本の強さを認めさせた時点で、本来はシステムの再構築が求められたが、それができなかった。その結果、明治維新を担った元老が世を去っていったことや明治憲法上の統帥権問題もあり、全体のシステム制御ができなくなって太平洋戦争に突入し、1945年の終戦（太平洋戦争の敗戦）となる。終戦（1945年）は日露戦争の勝利（1905年）から約40年後、明治維新から約80年後になる。これが1つ目のシステムの終わりだ。

1945年の終戦後、日本はアメリカの民主主義に倣い、傾斜生産方式などの手段を用いて、日米安全保障の下ですべての資源を経済に投入し、「加工貿易立国」、「技術立国」、「経済大国」を目指した。その結果、1970年代には高度成長を実現し、社会学者エズラ・ヴォーゲル著『ジャパン・アズ・ナンバーワン』は日本の経営を高く評価したが、日米貿易摩擦を引き起こし、1985年のプラザ合意以後の金融緩和でバブルを発生させた。この1985年は終戦から約40年後で、本来であれば、高度成長が終わった時点で、加工貿易立国から、構造改革でサービス産業の生産性を高め、内需主導型の経済システムに転換するべきであったが、今回もそれが迅速にできなかった。その結果、日経平均株価は1989年末に史上最高値 3万8915円をつけたが、その後はバブル崩壊となる。明治維新（1868年）から終戦（1945年）までの約80年と同様、もし日本のシステムの寿命が約80年であるならば、現在のシステムの崩壊が顕在化し始めるのは、団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年頃になる

う。

医療費・介護費は75歳以上で急増する。このため、政府の試算（2018年5月公表の「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」、ベースラインケース）によると、2018年度に約121兆円であった社会保障給付費は、2040年度に約190兆円に膨らむ見込みである。年金・医療などの社会保障のほか、財政規律の仕組み、教育・労働市場、国と地方の関係など、幅広いさまざまな領域でシステムの再構築が求められているが、なかなか改革は進捗しない。まるでシステムが自然に崩壊していくのを待っているかのようでもある。

このような問題のほか、象徴天皇制の存続や、覇権を争うアメリカと中国の対立も危機的な状況だ。例えば、2017年に成立した皇室典範特例法の附帯決議では、「政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について、皇族方のご年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であることに鑑み、本法施行後速やかに、皇族方のご事情等を踏まえ、全体として整合性が取れるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告すること」等の決議を行っている。筆者は「象徴天皇制」維持の立場だが、時代は「平成」から「令和」に変わり、100年・200年といった先を見据えながら、女性天皇・女系天皇の是非を含め、象徴天皇制の展望についても国

民的な議論を深める必要がある。

また、超大国であるアメリカと中国の覇権争いの行方によっては、日本の外交・安全保障の枠組みが大きな修正を迫られる可能性がある。そのときにシステムの再構築を急いでも対応が遅いことは明らかであり、日本の生き残りをかけ、さまざまなシナリオを念頭に、いまからでも戦略を練る必要があるが、そのような動きは鈍い。

この理由は一言で片づけられるものではないが、日本の秩序を形成する、何か根源的な原動力のようなものも深く関係している気がしてならない。現時点の筆者の能力では、この問題を打破する明確な方法は分らないが、日本経済システムの再構築を行うための改革の「たたき台」は世に示し、議論を喚起することはできると思った。それが本書を執筆した動機である。

いずれにせよ、日本経済システムの再構築は喫緊の課題である。日本のシステムに約80年という寿命があるとすれば、その期限は2025年頃に到来する。新型コロナウイルスのパンデミックがシステム転換の「トリガー」になる可能性もあるが、残りの時間はそう長くない。「令和」という新たな時代が始まった今、一人でも多くの読者に拙著『日本経済の再構築』をご覧いただき、新たなシステム再構築に向けて議論が活性化することを期待したい。

* 小黒一正 プロフィール

1974年生まれ。京都大学理学部卒業、一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了（経済学博士）、97年大蔵省（現財務省）入省後、財務省財務総合政策研究所主任研究官などを経て、2015年4月から現職。主な著書に、『財政危機の深層』、『薬価の経済学』（共編著）など。2020年3月に『日本経済の再構築』を発刊。

