

赤字国債膨張の財政構造分析

～少子高齢化が財政に与える影響について～

中島 将隆

はじめに

消費税の増税問題が衆議院選挙の大きな争点になってきた。消費税の引上について、自民党は予定通り引き上げるものの増税分は社会保障以外の分野にも充当する、希望の党は消費税の引上は凍結する、共産党など他の野党は引上に反対である。消費税の増税分を過去の借金の返済に充当しなければ、その分、プライマリーバランスの均衡回復が遅れてしまう。政府は、早々と、二〇二〇年目標であるプライマリーバランスの黒字化を諦めてしまった。消費税は「税と社会保障の一体改革」として、増税分を社会保障関係費に充当すること、加えて過去の債務返済に充当し財政再建に資すること、そして、持続可能な社会保障制度を維持すること、この点に目的があった。選挙の争点をみると、「税と社会保障の一体改革」が空文化されようとしている。また、消費税反対、消費税増税の凍結という視点からは、持続可能な社会保障制度の維持、この青写真が見えてこない。

衆議院選挙の争点を冷静に検討するには、日本の財政が赤字国債発行に依存する現状、危機に直面している社会保障制度の問題点、これをしっかり理解しておくことが重要と思う。そこで、以下では選挙の争点を念頭において、日本の財政の現状と社会保障制度の問題点を検討していく。

振り返ってみると、日本の財政は短期間で赤字国債依存体制に逆戻りした。今日からすれば信じられないことだが、一九九〇年から一九九三年まで赤字国債発行はゼロであった。赤字国債依存体制から脱却したのである。ところが、一九九八年から赤字国債無制限発行の時代に移行し、再び赤字国債依存体制へ逆行した。今日では、日本の政府債務はフロー・ストック共に世界最悪である。そして、財政危機に直面することになり、財政再建が国際公約にもなった。そこで、まず、なぜ短期間で赤字国債依存体制に逆行したか、この点から考えてみたい。

1 バブル崩壊後の財政構造の特徴

(1) 財政構造の特徴

バブル崩壊後、日本の財政構造は大きな変化を遂げている。図表1をみると、一般会計の財政支出は一貫して増加しているが、税収には大きな変化が生じている。バブル崩壊までの税収は歳出の伸びと平行で、共に右上がりの増加を続けてきた。ところが、バブル崩壊を境に税収は歳出と対照的に右下がりとなり、横ばい・減少となっている。近時点をみると税収はやや増加しているが、これは消費増税の影響が大きい。

国債は歳入不足を埋めるため発行されるが、バブル崩壊後、国債発行額は増加していく。ことに、一九九八年以降、巨額の赤字国債が継続的に発行されるようになった。この年、当初発行予定額一五・五兆円に対して発行実績は三四兆円となり、国債依存度は前年の二三・五%から四〇・三%へと倍増した。以後、この水準が今日まで継続している。

増発される国債は赤字国債である。建設国債には財政法によって公共事業の範囲内という制限が課されているが、赤字国債発行には制限がない。日本の財政は、一九九八年から赤字国債無制限発行時代へ移行したのであ

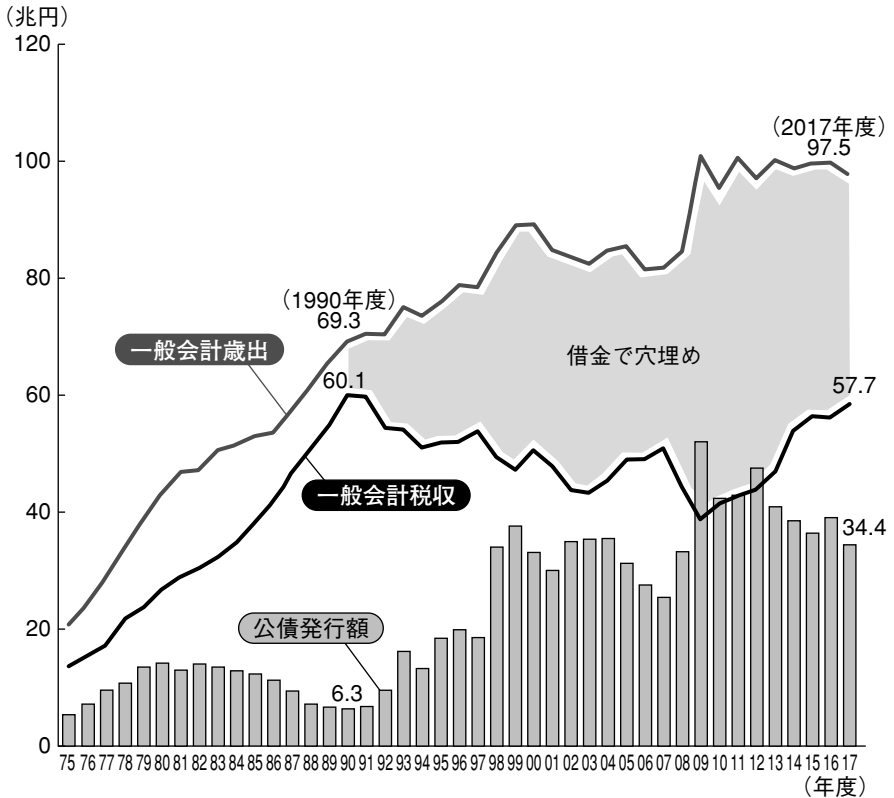
る。

(2) 一般会計の歳出構造の変化

バブル崩壊後も歳出は一貫して増加を続けているが、どの分野の歳出が増えているのだろうか。図表2によって二〇一七年度の一般会計歳出のウェイトをみると、社会保障が三三・三％、次いで国債費が二四・一％、地方交付税が一六％で、この三つで七三・四％に達する。公共事業費や文教費、防衛費は三つ合わせても一四％に過ぎない。

社会保障費のウェイトは、一般会計歳出の三三・三％であったが、国債費を除いた基礎的財政収支では四四％、国債費と地方交付

図表1 財政の推移（一般会計）



(出所) 財務省「これからの日本のために財政を考える」(2017)
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00_kanryaku.pdf

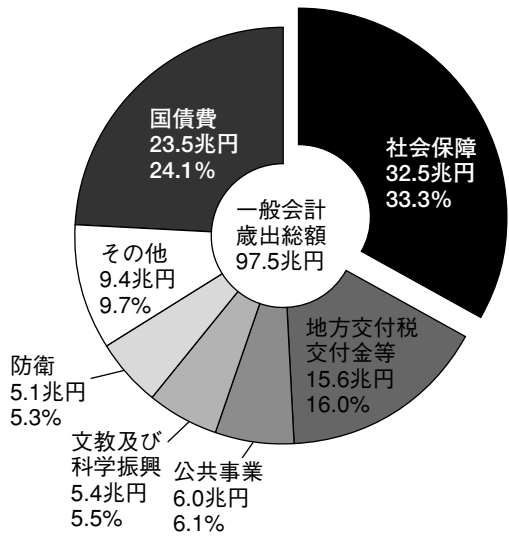
税を除いた一般歳出のウェイトは五六%に達する。一般歳出とは中央政府の自由裁量の予算だから、今日では社会保障関係費が実際の予算の半分以上を占めていることになる。

社会保障関係費は、いつ頃から大きなウェイトを占めるようになったのだろうか。図表3は、一〇年ごとに区切った歳出構造の変化を概観したものである。一九九〇年代以前は、公共事業を中心とするその他項目が財政支出の過半を占めていたが、九〇年代以降、公共事業などのその他項目は激減していく。それに代わって社会保障費と国債費が増加し、とくに社会保障の増加が著しい。地方交付税のウェイトも大きいが、九〇年代と比較すると、今日では減少している。歳出構造は、ほぼ一九九〇年代から大きな変化をとげ、国債費と社会保障が激増していくことがわかる。

(3) 社会保障関係費の増加が財政膨張の根本原因

社会保障費と国債費、地方交付税の三つが大きな歳出項目だが、この三つは性格の異なる歳出である。国債費は発行済みの国債の償還費と利払費であり、過去に財源として調達された資金の元利償還費用である。国債費は

図表2 一般会計の歳出構造 (2017年)



(出所) 財務省「これからの日本のために財政を考える」(2017)
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00_kanryaku.pdf

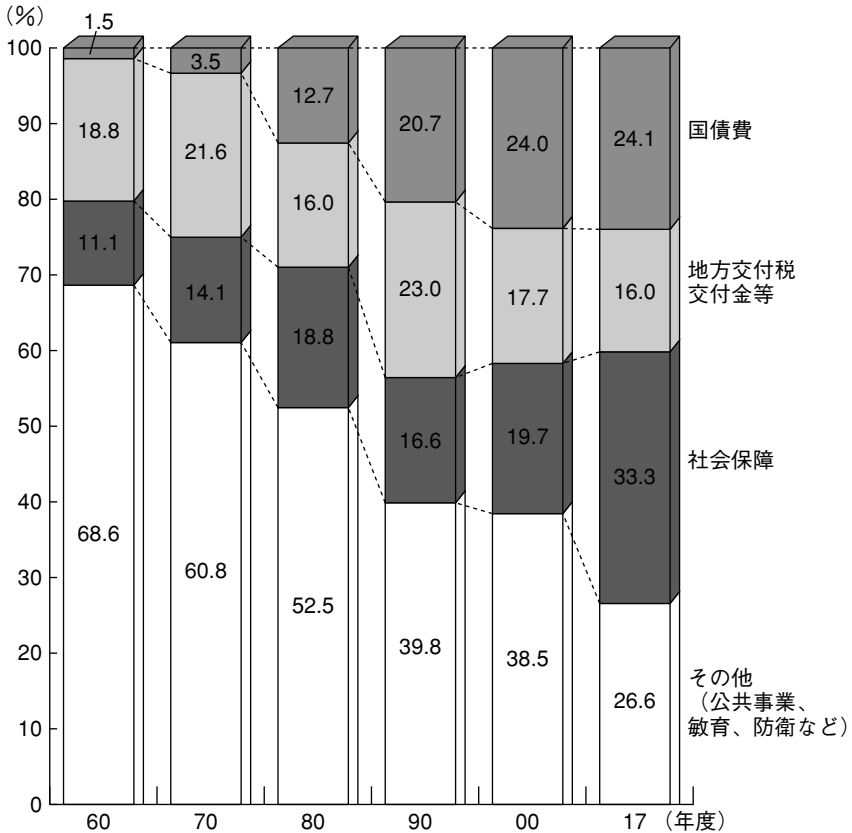
過去の支出の負担であって、受け身の支出といえよう。地方交付税は、中央政府が地方政府に代わって徴税した資金を地方政府に再配分するものであり、政府資金の移転にすぎない。社会保障は、新たに発生する財政支出に対応する財政資金である。従って、社会保障関係費の増加が新たに発生する財政膨張の根本要因といえることができる。

2 なぜ社会保障関係費が増加したか

(1) 社会保障制度の整備と財政の所得配分機能

社会保障関係費は、さきにもたように、急速に膨張を続けて

図表3 財政支出構造の変化（一般会計）



(出所) 財務省「これからの日本のために財政を考える」(2017年)
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00_kanryaku.pdf

いる。一般会計に占める社会保障関係費は、一九六〇年は一一・一％に過ぎなかったが、二〇〇〇年一九・七％、二〇一七年には三三・三％に飛躍的に増加した。

社会保障関係費が増加する第一の理由は、社会保障制度の整備である。図表4によつて社会保障制度の発展をたどつてみると、一九六一年に国民皆保険・皆年金が実施されたことは、まさに画期的な発展であつた。従来制度の「救貧」から「防貧」への転換し、一九七三年の福祉元年へと社会保障制度は整備されていく。安定成長への移行と共に社会保障制度の見直しも進むが、二〇〇〇年には介護保険が開始され、少子高齢化に対応した制度の整備が進んでいった。

制度が整備されていくと、社会保障給付費は増大していく。図表5をみると、社会保障給付費は一九九〇年一六・二兆円が二〇一八年には一一一・六兆円に激増している。図表4とつきあわせてみると、制度の整備に対応して給付費が拡大していることがわかる。

社会保障給付費が増加すると、必然的に財政負担も増加していく。社会保障は保険方式と公費負担方式の二つがあるが、日本の場合、保険方式を基本としながらも公費で補完される複合方式となっている。従つて、給付が増えると公費負担も増加していく。しかし、単なる増加ではなく、給付費の増加以上に公費が増えている点に注目する必要がある。

図表6は、二〇一七年度予算にみる社会保障給付費の内訳と財源の内訳である。給付費総額一二〇・四兆円のうち年金が五六・七兆円（四七・一％）、医療三八・九兆円（三二・三％）、介護一〇・六兆円（八・八％）となつている。財源をみると一二〇・四兆円のうち積立金の運用収入などが五・五兆円で、一一四・九兆円が保険料と税で負担される。保険料は被保険者が三六・三兆円（三二・八％）、事業主が三二兆円（二七・八％）で合計

図表4 日本の社会保障制度の変遷

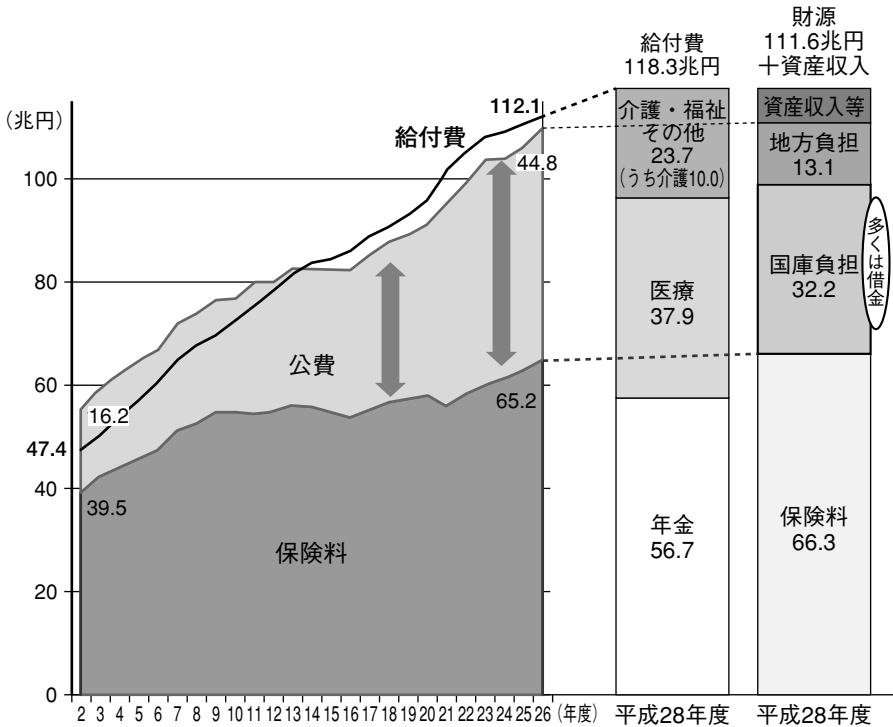
戦後の緊急援護と基盤整備（いわゆる「救貧」）	
1946(昭21)年	生活保護法制定
1947(昭22)年	児童福祉法制定
1948(昭23)年	医療法、医師法制定
1949(昭24)年	身体障害者福祉法制定
1950(昭25)年	制度審勧告（社会保障制度に関する勧告）
国民皆保険・皆年金と社会保障制度の発展（いわゆる「救貧」から「防貧」へ）	
1958(昭33)年	国民健康保険法改正（国民皆保険）
1959(昭34)年	国民年金法制定（国民皆年金）
1961(昭36)年	国民皆保険・皆年金の実施
1963(昭38)年	老人福祉法制定
1973(昭48)年	福祉元年（老人福祉法改正（老人医療費無料化）、健康保険法改正（家族7割給付、高額療養費）、年金制度改正（給付水準引上げ、物価・賃金スライドの導入）
安定成長への移行と社会保障制度の見直し	
1982(昭57)年	老人保健法制定（一部負担の導入等）
1984(昭59)年	健康保険法等改正（本人9割給付、退職者医療制度）
1985(昭60)年	年金制度改正（基礎年金導入、給付水準適正化、婦人の年金権確立） 医療法改正（地域医療計画）
少子高齢社会に対応した社会保障制度の構造改革	
1989(平成)年	ゴールドプラン策定
1990(平2)年	老人福祉法等福祉8法の改正（在宅福祉サービスの推進、福祉サービスの市町村への一元化）
1994(平6)年	エンゼルプラン、新ゴールドプラン策定 年金制度改正（厚生年金の定額部分の支給開始年齢引上げ等）
1997(平9)年	介護保険法制定
1999(平11)年	新エンゼルプラン策定
2000(平12)年	介護保険開始
2003(平15)年	次世代育成支援対策推進法制定・少子化社会対策基本法制定
2004(平16)年	年金制度改革（世代間公平のためのマクロ経済スライドの導入等）
2005(平17)年	介護保険改革（予防重視型システムへの転換、地域密着型サービスの創設）
2006(平18)年	医療制度改革（医療費適正化の総合的な推進等）
2012(平24)年	社会保障・税一体改革

(出所) 厚生労働省「社会保障制度を取り巻く環境と現在の制度—日本の社会保障制度の特徴—」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000166513.pdf>

六八・六兆円（五九・七％）の負担となる。税負担は四六・三兆円（四〇・三％）で、そのうち中央政府が三二・七兆円（二八・四％）、地方政府が一三・六兆円（二一・九％）となっている。ここで検討しているのは中央政府の負担分である。

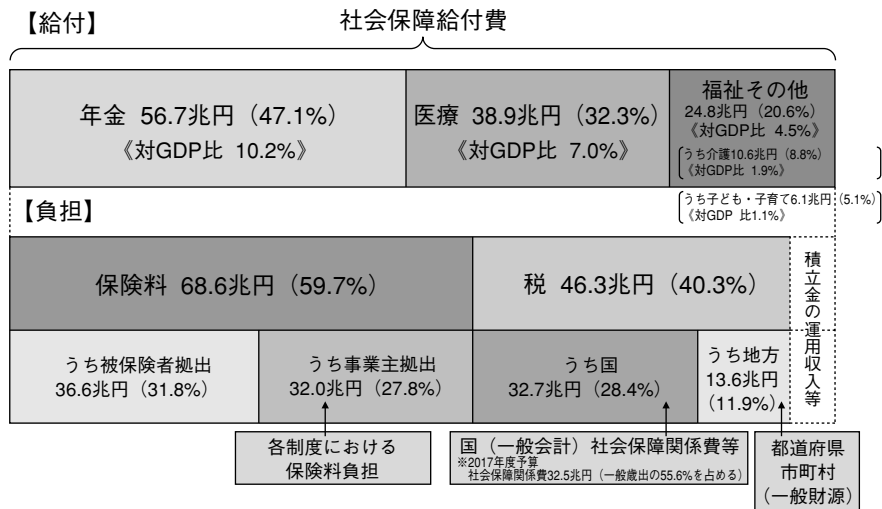
社会保障給付費の増大と共に公費負担も増大していったが、社会保障関係費の増大によって所得格差が是正されている点に注目する必要がある。図表7をみると、二〇〇二（平成一四）年から二〇一四（平成二六）年までの間、当初所得のジニー係数は〇・四九八三から〇・五七〇四と増加している。ジニー係数は不平等を示す指標で、一に近いほど不平等で、ゼロは完全な平等を示す。当初所得のジニー係数が増加していることは、格差が

図表5 社会保障給付費と財源



(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(2017年)
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00.pdf

図表6 社会保障の給付と負担の現状（2017年予算）



(出所) 厚生労働省「社会保障制度を取り巻く環境と現在の制度—日本の社会保障制度の特徴—」
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12600000-Seisakutoukatsukan/0000128232.pdf>

図表7 所得再分配による所得格差是正効果（ジニ係数）

調査年	ジニ係数				ジニ係数の改善度		
	当初所得 ①	①+ 社会保障給付金 - 社会保険料 ②	可処分所得 (②-税金) ③	再分配所得 (③+現物給付) ④	再分配 による 改善度 ※1	社会保障による	税による
						改善度 ※2	改善度 ※3
平成14年	0.4983	0.3989	0.3854	0.3812	%	%	%
平成17年	0.5263	0.4059	0.3930	0.3873	23.5%	20.8%	3.4%
平成20年	0.5318	0.4023	0.3873	0.3758	26.4%	24.0%	3.2%
平成23年	0.5536	0.4067	0.3885	0.3791	29.3%	26.6%	3.7%
平成26年	0.5704	0.4057	0.3873	0.3759	31.5%	28.3%	4.5%
					34.1%	31.0%	4.5%

※1 再分配による改善度 = $1 - \frac{④}{①}$

※2 社会保障による改善度 = $1 - \frac{②}{①} \times \frac{④}{③}$

※3 税による改善度 = $1 - \frac{③}{②}$

(出所) 厚生労働省「平成26年所得再分配調査報告書」

<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h26hou.pdf>

拡大していることを意味している。ところが、社会保障と税による再配分所得をみると、ジニー係数は低下し、格差は是正されている。再配分所得をみると、ジニー係数は二〇〇二年の〇・四九六三が〇・三八五四となり、二〇一四年の〇・五七〇四が〇・三七五九と改善している。二〇〇二年と二〇一四年を比較しても改善している。再配分による改善度の寄与度をみると、二〇一四年の社会保障の寄与度は三一・〇%、税の寄与度は四・五%であり、他の年度についても同じ傾向がみられ、社会保障の寄与度は大きい。日本でも格差が拡大しているが、主として社会保障によって、すなわち、財政の所得配分機能によって、格差の拡大を防止しているのである。

(2) 急速な高齢化と医療費・介護費の急増

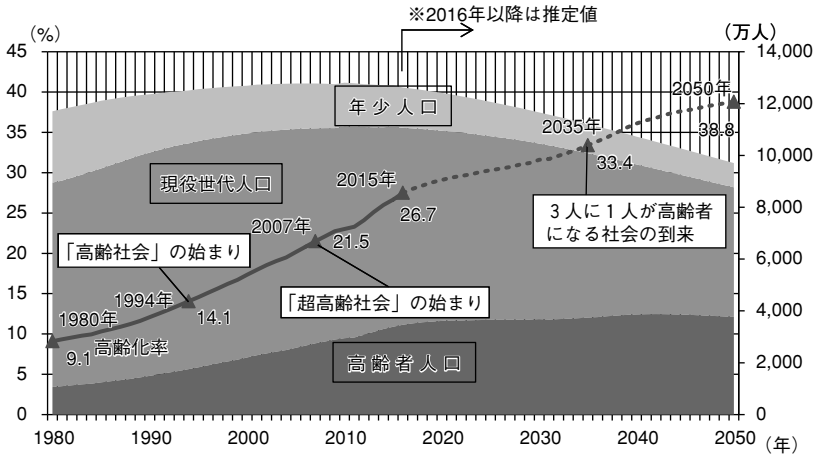
社会保障関係費が増加する第二の理由は、高齢化が急速に進み、その結果、医療費と介護費が急増しているからである。

高齢化の指標は、六五歳以上が全人口に占める割合、すなわち、高齢化率である。世界保健機関や国連の定義では、高齢化率七%超が高齢化社会、高齢化率一四%が高齢社会、高齢化率二二%超が超高齢化社会とされている(金融調査会「持続可能な社会保障制度に資する金融のあり方」(二〇一七年七月)三頁参照)。図表8をみながら、日本の高齢化と人口動態を辿ってみよう。日本の高齢化社会は、すでに一九七〇年から始まったが、高齢社会となるのは一九九四年である。この年、高齢化率は一四・一%となった。二〇〇七年には高齢化率二一・五%となり超高齢化社会が始まり、二〇一七年の今日、高齢化率は二八%となった。これからも高齢化は進み、団塊世代が六五歳となる二〇二五年には三〇・〇%、二〇三五年には三三・四%となって人口の三人に一人が高齢者となる。社会保障制度を担う現役世代人口は減少し、現役世代人口と高齢者人口の比は一九八〇年が七・四

人だったのに対し、一九三五年には一・七人となる。日本の高齢化の進展は日本の歴史だけでなく、諸外国にも例を見ない超高速の高齢化進展である。

高齢化の進展と共に社会保障関係費は増大する。特に、医療費と介護費の急増である。図表9は年齢別にみた一人当たりの医療費と介護費である。まず、医療費をみると、六四歳以下では年間一八万円だが、六五歳から七四歳は五五・四万円と三

図表8 我が国の人口および高齢化の推移



	1980年	2015年	2035年	2050年
総人口	11,706 万人	12,710 万人	11,212 万人	9,708 万人
年少人口(0～14歳)	2,752 万人	1,595 万人	1,129 万人	939 万人
現役世代人口(15～64歳)	7,888 万人	7,728 万人	6,343 万人	5,001 万人
高齢者人口(65歳以上)	1,065 万人	3,387 万人	3,741 万人	3,768 万人
現役世代人口/高齢者人口	7.4 人	2.3 人	1.7 人	1.3 人

(出所) 金融調査研究会「持続可能な社会保障制度に資する金融のあり方」2017年7月 3頁

図表9 年齢別にみた1人当たりの医療費と介護費(2014年)

(単位:万円、%)

	医療費			介護費		
	国民医療費A	国庫負担B	B/A	介護費A	国庫負担B	B/A
64歳以下	18.0	2.5	13.9	—	—	—
65～74歳	55.4	7.8	14.1	5.5	1.5	27.3
75歳以上	90.7	35.6	39.3	53.2	14.5	27.3

(注1) 「日本の財政関係資料」(2017年)より作成

(注2) 2014年から2025年までの間、65～74歳の人口増は約230万人、75歳以上は約590万人。

全人口に占める割合は、65～74歳が13.4%から12.3%に減少し、75歳以上は12.5%から18.1%に増加する。

倍となり、七五歳以上になると九〇・七万円、六四歳以下の五倍に急増する。国庫負担は七五歳以上で三五・六万円、医療費に占める公的負担は実に三九・三%となる。介護費は六五歳以上から発生するが、七四歳までは五・五万円、七五歳以上は五三・二万円、国庫負担は一四・五万円、国庫の負担比率は二七・三%となる。

社会保障給付費に占める医療費の割合は三二・三%、介護費は一〇%であった(二〇一七年)。医療費や介護費が大きなウェイトを占めるのは、高齢化進展の結果である。

(3) 急激な変化と公費負担の増加

第三の理由は、従来の社会保障制度の枠組みが急激な外的変化に対応できない結果、社会保障関係費が増加している点である。日本が誇る国民皆保険・皆年金制度が実施されたのは一九六一年である。一九六一年の高齢化率は五・七%、六五歳以上を支える世代(一五〜六四歳)は一・二人であった。今日の社会保障制度の基本的な枠組みは、高齢化以前の時代に作られた制度であり、医療費などの必要の無い世代が圧倒的な時代であった。

高齢化の進展、医療費などの急増、高価な新薬の開発によって、すなわち、皆保険・皆年金の制度が作られた時点では存在しなかった新たな変化によって、公的負担が増加している点に格段の注意を払う必要がある。高齢化と共に公的負担が増大する原因について、日本の社会保障研究のリーダーである井堀利宏氏は次のように述べている。

「本来、社会保障関係費は、高齢化が進んでもそれほど伸びないはず。年金の場合、年金保険料を基に年金給付が行われます。このため、高齢化の進展に伴って年金保険料は増えるかもしれませんが、一般会計の歳出

が増えることにはならないはずですが。医療の場合も、健康保険料と医療費が均衡するのが医療保険の本来の姿です。

高齢化の進展に伴って一般会計の歳出が増えるのは、医療保険でも年金保険でも、保険料でカバーできない経費を国庫が負担しているためです。具体的に年金について申しますと、基礎年金は、本来、年金保険料で賄われるのが筋ですが、現実には二分の一が税金で賄われています。消費税率の引き上げなど税制の抜本的な改革と併せて、基礎年金に対する補助率が三分の一から二分の一に引き上げられたためです。このように、年金にせよ、医療にせよ、保険料で賄いきれる経費を一般会計の歳出でカバーしており、その結果、高齢化の進展に伴って一般会計において社会保障関係費が拡大を続けている状況をどう変えていくか、これが今後の大きな検討課題となります」(井堀利宏「講演」我が国財政の現状と税財政改革の方向性」証券レビュー 二〇一七年三月 五七巻 三号 五八頁)。

ここでは井堀氏は医療費については、具体的に述べておられない。医療費については、垣添忠生氏と石弘光氏の対談で高価ながん治療新薬「オプジーボ」を取り上げ、医療保険制度の問題点を極めてシャープに浮かび上がらせている。

垣添忠生「これは(オプジーボ)、免疫に働きかける新タイプのがん治療薬です。・・・患者一人当り年間三五〇万円かかり、その大半が保険や税金で賄われています。・・・この薬の治療対象となるがんは、今後、増えていきます。・・・このような状態が続くと、世界でも評価が高い我が国の国民皆保険制度はもたないと思います」。

石弘光「日本の医療制度は一九六〇年代初め、人口が高齢化していない、がん患者も少ない時代に作られました。今は、がん患者が増え、高額な薬・医療機器が登場し、国民医療費は年間四〇兆円を超えてしまいました。一方で、経済の発展が停滞し、税収は増えません。このままでは、現在の医療制度はもたないと思います」（中央公論 石弘光・垣添忠生対談「末期臓器がんでも私は負けない」二〇一七年三月号）。

垣添氏は国立がんセンター名誉総長であり、この分野の最高峰である。また、石氏は長らく税制調査会長を務めるなど税制の第一人者であり、現在、臓器がんと闘っている患者でもある。この二人が今日の医療制度の問題点を共有し、医療保険制度が危機に直面していることを指摘している。

（4）国民負担率の国際比較

第四は、社会保障の受益と負担のバランスの問題である。図表10によって社会保障支出の対GDP比をみると、日本は英国やドイツ、イタリアとほぼ同一水準である。つまり、日本の社会保障は英国やドイツとほぼ同一水準である。ところが、国民負担率をみると、事情は異なる。日本の国民負担率は英国やドイツ、イタリアと比較して著しく低い。アメリカの場合、低負担・低福祉だが、日本の場合、低負担・高福祉という図式になる。低負担・高福祉がなぜ可能か。疑問を解く鍵は図表11にある。図表11をみると、なるほど日本の国民負担率はイギリス、ドイツに比べて低い。しかし、潜在的な国民負担率をみると、その差はぐっと縮まってくる。潜在的負担率はそれほど変わらない。では、潜在的負担率とは何か。財政赤字である。国債を発行して、次世代の負担で社会保障制度を維持しているということである。低負担・高福祉は、財政赤字によって支えられている。換言すると、

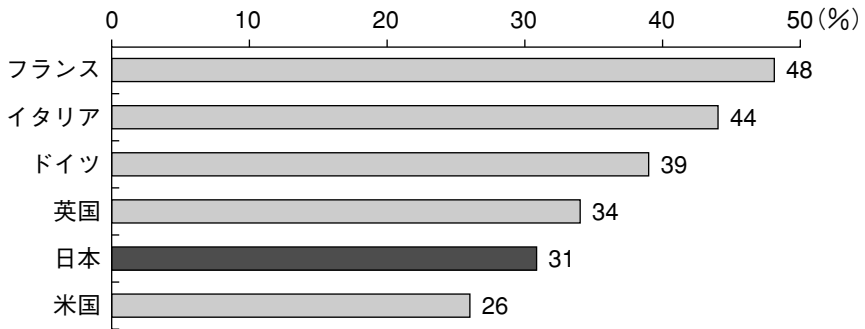
財政債赤字の拡大によって低負担・高福祉を支え、その結果、社会保障関係費が増加している。

3 赤字国債の膨張構造

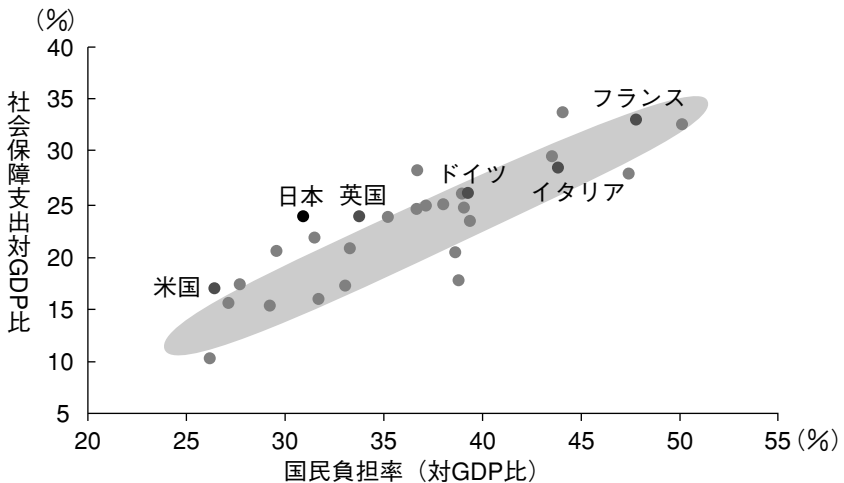
(1) 税収減少の原因

バブル崩壊後の財政構造の特徴は歳出の増加と税収の減少であった。税収が減少したのは、第一に、バブル崩壊後の長引くデフレによって名目成長率が低下し、税収が減少したからである。名目成長率が上昇しない限り、税収の増大を期待することは困難である。この限りにおいて、成長無くして財政再建なし、とい

図表10 社会保障の受益と負担のバランス



主な国の社会保障支出と国民負担率の関係【2014】



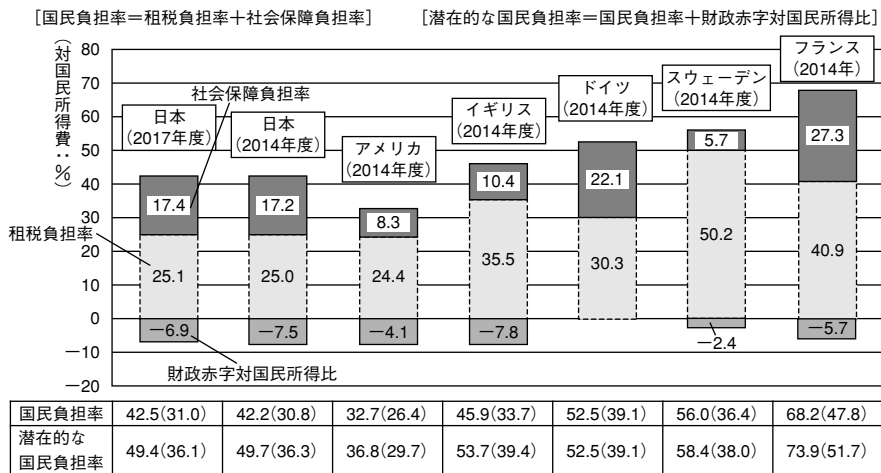
(出所) 財務省「これからの日本のために財政を考える」(2017年)
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00_kanryaku.pdf

えるだろう。

しかし、バブル崩壊後の税収減少は、単にデフレの影響だけではない。税収減少の第二の原因は、さまざまな減税政策である。まず、バブル崩壊後、次々と所得税の累進税率が引き下げられた。累進税率がフラット化し、刻みを大まかにしていった。資産課税率も引き下げられた。相続税や贈与税が引き下げられ、累進税率のフラット化が進み、刻みも大まかになった。このため、所得税や資産課税の引下は金持ち優遇の減税政策と言われている。更に、特別減税（一九九四年、一九九五年、一九九八年）、恒久的減税（一九九八年）等の減税政策が実施された。

第三に、消費増税の問題である。消費税は一九九七年四月、三％から五％に引き上げられた。その後、消費税引上の必要性が議論されながらも、長らくの間、引き上げられなかった。民主党の鳩山首相は、二〇〇九年九月、「消費税率は四年間上げない」とするマニフェストで総選挙に勝利し、政権交代を実現した。二〇一二年六月、民主党の野田内閣の下で「社会保障・税の一体改革」法案が成立した。この法案に基づいて、

図表11 国民負担率の国際比較



(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(2017年)

http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00.pdf

二〇一四年四月、消費税率は五%から八%に引き上げられた。だが、一体改革法案に基づく八%から一〇%への引上は、これまで二回、延期され、二〇一九年一〇月に実施予定となっている。長らくの間、消費税の引上が実施されなかったこと、更に、実施の延期は、さもなくば得たであろう税金が減少したことを意味する。

(2) 社会保障関係費の調達と赤字国債の発行

税金が減少しているにもかかわらず、社会保障関係費の増加によって歳出は膨張していった。歳入不足は赤字国債の発行によって調達された。赤字国債発行には、建設国債と異なり発行限度額の規定がない。建設国債には公共事業の範囲内という発行限度規制がある。赤字国債は財政法第四条によって禁止されているから、発行限度額規定などありやうがない。財政法第四条の例外として、赤字国債は特例公債法に基づいて発行される。特例公債法は、一九八四年まで赤字国債償還について現金償還ルールという事実上の発行制限規定があった。ところが、赤字国債が最初の満期を迎える一九八五年、現金償還ルールは破棄され、発行制限規定が消滅した。その結果、赤字国債は無制限に発行可能になった。

図表12は、一九九〇年から二〇一七年までの間、国債の増加要因を分析したものである。この間、普通国債残高は六九二兆円、増加している。財務省の分析によると、社会保障関係費の増加に起因する国債残高の増加は二七二兆円、税收減に起因する国債残高の増加は一九九兆円と試算している。この計算に従うと、国債発行残高の四〇%が社会保障関係費に起因することになる。膨張する社会保障関係費は赤字国債の発行によって調達されているのであった。

(3) 国債費と過去の社会
 会保障関係費

国債費は社会保障関係費に次ぐ最大の支出項目であり、一九九〇年以降、増加の一途を辿っていた。国債費は過去に調達された財源の元利支払費である。一九九〇年から二〇一七年までの間、国債残高は六九二兆円、増加したが、そのうち二七二兆円が社会保障関係費に充当されていた。

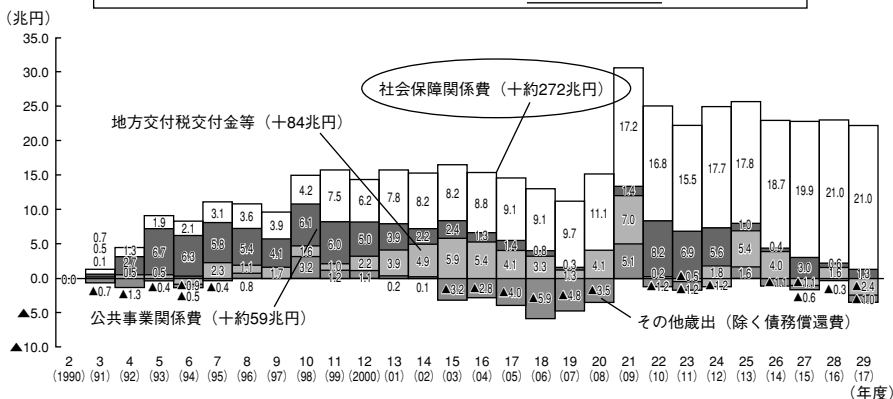
今年度の一般会計の国債費は二三・五兆円であり、普通国債残高八六五兆円に対する元利支払費である。

普通国債残高には一九九〇

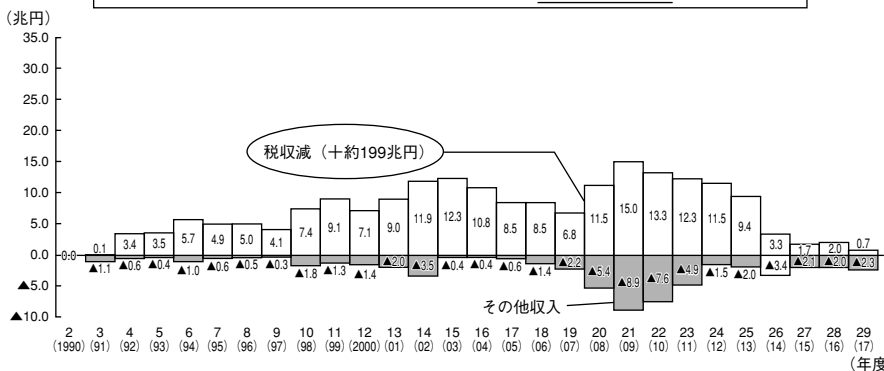
図表12 普通国債残高の増加要因

普通国債残高の増加額（1990年から2017年）：692兆円

歳出の増加要因：十約399兆円



税収等の減少要因：十約139兆円



(出所) 財務省「日本の財政関係資料」(2017年)

http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00.pdf

年から二〇一七年までの間に増加した国債も当然、含まれている。社会保障関係費に充当された国債残高は二七兆円だから、今年度の国債費にはこの分も含まれている。二七兆円の国債残高に対応する国債費は七・四兆円となる。七・四兆円は過去に調達された社会保障関係費の元利支払費である。

従って、今年度の社会保障関係費は新たに増加する費用と過去に調達した財源の元利支払費（国債費）の合計ということになる。今年度の新たに発生する社会保障関係費は三二・四兆円、国債費は七・四兆円、合計三九・八兆円、これが今年度の一般会計における社会保障関係費の総額である。一般会計歳出総額は九七・四兆円だから、この社会保障関係費は一般会計歳出総額の四一％に相当する。

4 持続可能な社会保障制度の維持が困難

(1) 二〇二五年問題

超高齢化社会は二〇〇七年からはじまり、二〇一七年の高齢化率は二八％になった。高齢化は更に進展するが、二〇二五年には一つのピークを迎える。この年、団塊世代が高齢化を迎えるからである。

図表13は、二〇二五年度の社会保障費を推定したものである。二〇一二年度と二〇二五年度を比較して、GDPは一・二七倍増加すると前提して年金、医療費、介護費はどれほど増加するか、試算する。まず、年金は一・二倍とGDPの増加の範囲内に留まっている。年金の場合、保険料と密接に連動しているからである。問題は医療費と介護費である。医療は一・五四倍、介護は二・三四倍となり、GDPの増加を大幅に上回る。

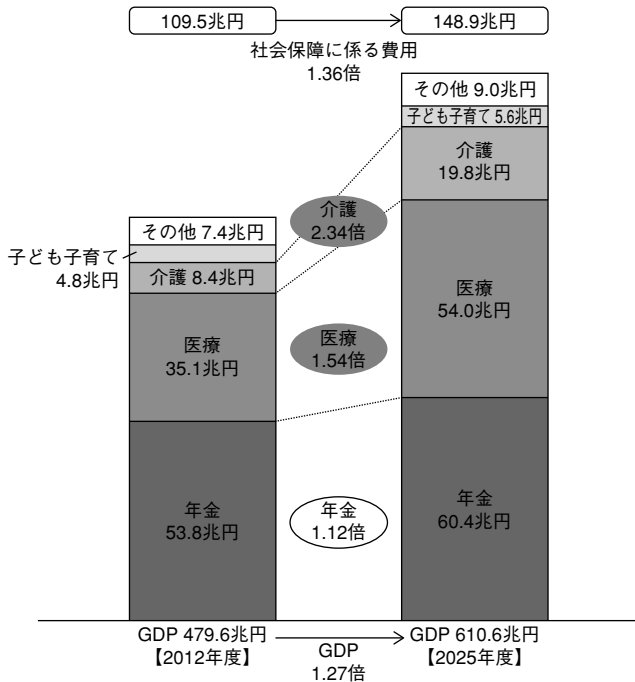
医療費、介護費がGDPを大幅に上回る部分は国庫負担、すなわち、社会保障関係費の大幅な増加となる。社会保障関係費が増加すれば、今日の社会保障制度を維持することが著しく困難となる。

(2) 持続可能な社会保障制度を維持するためには

社会保障制度の維持が困難になっても、高福祉を低福祉にするわけにはいかない。というのも、財政の所得再配分機能によって格差が是正され、また、社会保障の充実は国民生活の最優先課題となっているからである。

持続可能な財政制度を維持するには、まず、超高齢化や高価な新薬の登場に対応した医療制度等の変更を加えた上で、次に、社会保障関係費の増加に対応する新たな財源を見つける以外にない。赤字国債の発行は現在の福祉を将来世代の負担で賄うものであり、将来世代にとって財産放棄のできない負の遺産である。従って、増大する社会保障関係費の財源調達は税負担の増加、消費税の引上以外に他の方策は見当たらない。

図表13 2025年度の社会保障費の推定



(出所) 財務省「これからの日本のために財政を考える」(2017年)
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201704_00_kanryaku.pdf

5 衆議院選挙の争点について

消費税の増税が衆議院選挙の大きな争点になってきた。一〇月一日の現時点では各党の具体的な選挙公約は発表されていない。また、民進党の行方など明確ではない。しかし、新聞報道を通じて各党の基本的なスタンスは浮かび上がってくる。自民党は予定通り二〇一九年一〇月に消費税を八%から一〇%に引き上げるとしているが、リーマンショック級の変化が無い限り、と条件付きである。民進党も消費税の引上を予定している。希望の党は消費税の凍結、公明党は現在のところ沈黙、共産党は消費税の引上に反対の立場である。

消費税の増税分についても配分を巡って主張が異なっている。民進党は増税分を財政再建から就学前教育の無償化などに広くバラマクと主張している。自民党は増税分五兆円強のうち二兆円強を政府の借金返済に充当するが、残余は「人づくり革命」に一・七兆円、一・一兆円を社会保障に振り向けると伝えられている。二〇一二年六月に合意された「社会保障・税の一体改革」では、消費税の増税分は使途を限定し、全額を社会保障関係費に充当することになっていた。今回の選挙でみる各政党の争点には、この視点が完全に欠落している。

持続可能な社会保障制度の維持は国民生活の最優先課題である。社会保障制度の整備によって国民生活は守られ、格差の是正に寄与してきた。この社会保障制度が、今日、高齢化の進展によって危機に直面している。この危機は目前に迫っているのであった。持続可能な社会保障制度を維持するには、現在、何が必要か、この視点から選挙の争点を検討することが必要であろう。

(なかじま まさたか・甲南大学名誉教授)