

## 社会保障・日本経済を巡る課題－財政との関係を中心に－

法政大学教授 小黒 一正氏

司会 ただいまより、午後の部の特別講演を始めさせていただきます。本日は、法政大学教授、小黒一正様をお招きしております。

ご講演に先だちまして、小黒先生のプロフィールを、簡単にご紹介させていただきます。小黒先生は、1997年に京都大学理学部を卒業され、大蔵省入省後、財務省財務総合政策研究所主任研究官、一橋大学経済研究所准教授等を経て、2015年4月から法政大学経済学部教授に就任されました。財政学、公共経済学を専攻されており、『財政危機の真相』、『財政と民主主義』、『日本経済の再構築』、『薬価の経済学』などの著書があり、世代間問題や財政・社会保障に関する研究や提言で知られています。本日は、「社会保障・日本経済を巡る課題－財政的な側面を中心に－」というテーマで、ご講演をいただきます。

それでは、小黒先生にご登壇いただきます。拍手でお迎えください。

## 社会保障・日本経済を巡る課題 － 財政との関係を中心に －

法政大学教授

小黒一正

1

小黒 ただいまご紹介にあずかりました、法政大学で教授をしております小黒と申します。本日は、貴重な機会をいただきまして、ありがとうございます。

今、岸田政権では、いろいろな政策課題を扱っておりますが、ここにいらっしゃる皆さん方も同じ気持ちだと思いますが、もう少し腰を据えて取り組んでいただきたいテーマがあると思います。特に、今回いらっしゃる方々はアクチュアリーということもありますので、基本的には財政をテーマにしておりますが、国民の負担増にも一定の限界があるということになれば、当然、改革を行って、一定部分は市場原理も活用し民間でやっていただくという議論もあると思います。特に、今日お話しさせていただく中には公的年金の話もございます。今、NISAやiDeCoなどの話が出てきておりますが、もう少し将来を見据えたときに、どのようなことが考えられるのか。そのようなヒントについても、少しお話しさせていただければと思っております。お手元に資料をお持ちだと思いますので、スクリーンか、そちらを見ていただきながら、聞いていただければと思います。



## 自己紹介



小黒一正

法政大学経済学部教授。

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)。1997年 大蔵省(現財務省)入省後、大臣官房文書課法令審査官補、関税局監視課総括補佐、財務省財務総合政策研究所主任研究官、一橋大学経済研究所准教授などを経て、2015年4月から現職。

この間、財務省財務総合政策研究所上席客員研究員、経済産業研究所コンサルティングフェロー、厚生労働省「保健医療2035 推進」参与、内閣官房「革新的事業活動評価委員会」委員、内閣官房・新しい資本主義実現本部事務局「新技術等効果評価委員会」委員、財務省・財政制度等審議会「財政制度分科会」委員、会計検査院特別調査職、鹿島平和研究所理事、日本財政学会理事、東京財団政策研究所研究主幹、新時代戦略研究所理事、日本医療福祉建築協会理事、キャンングローバル戦略研究所主任研究員等を歴任。

専門は公共経済学。主な著書に、『日本経済の再構築』(単著/日本経済新聞出版社)、『人口動態変化と財政・社会保障の制度設計』(編著/日本評論社)、『財政と民主主義 ポピュリズムは債務危機への道か』(共著/日本経済新聞出版社)、『薬価の経済学』(編著/日本経済新聞出版社)等がある。

2

私の自己紹介は、先ほどしていただいたようですので、割愛しますが、最近では財務省の財政審の委員もさせていただきまして、こちらで財政の改革などについても提言をさせていただいております。

## 日本財政の現状と 内閣府の「中長期試算」

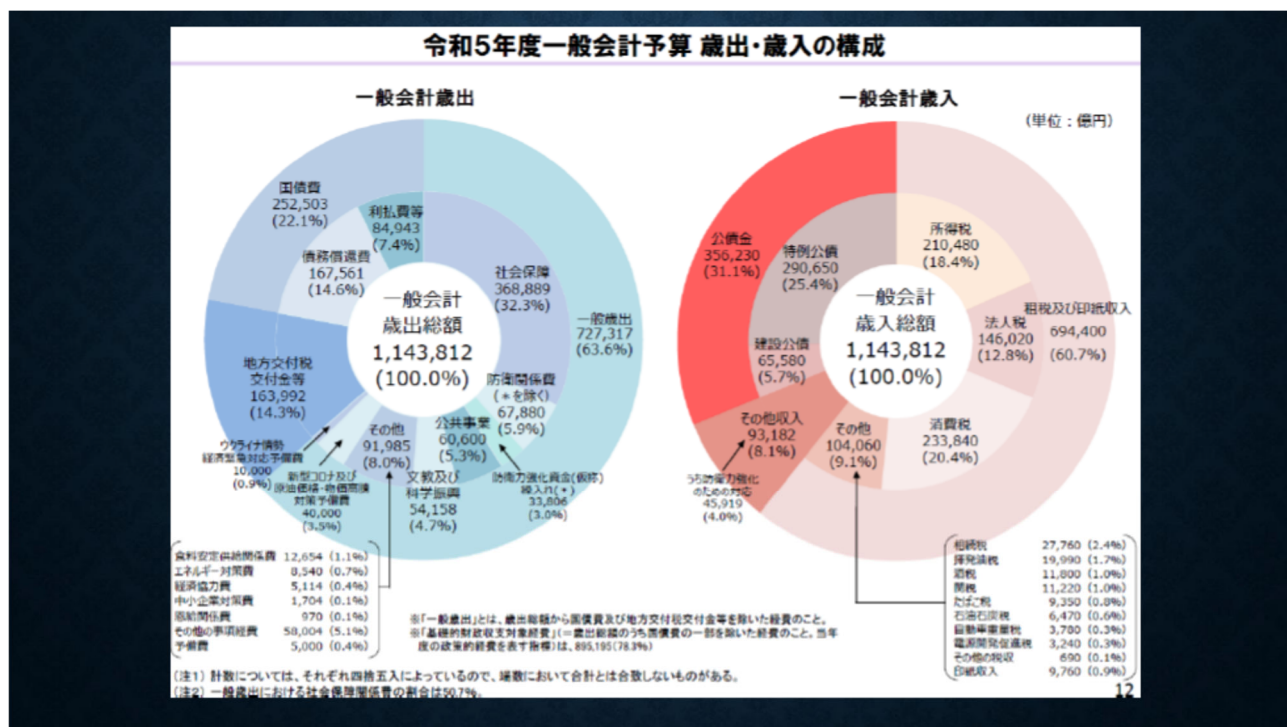
3

まず、財政の話をする前に、日本の経済との関係で財政を見渡した場合にどうなっていくのかということについて、ご存じの話もあると思いますが、意識合わせということでまずは聞いていただければと思います。



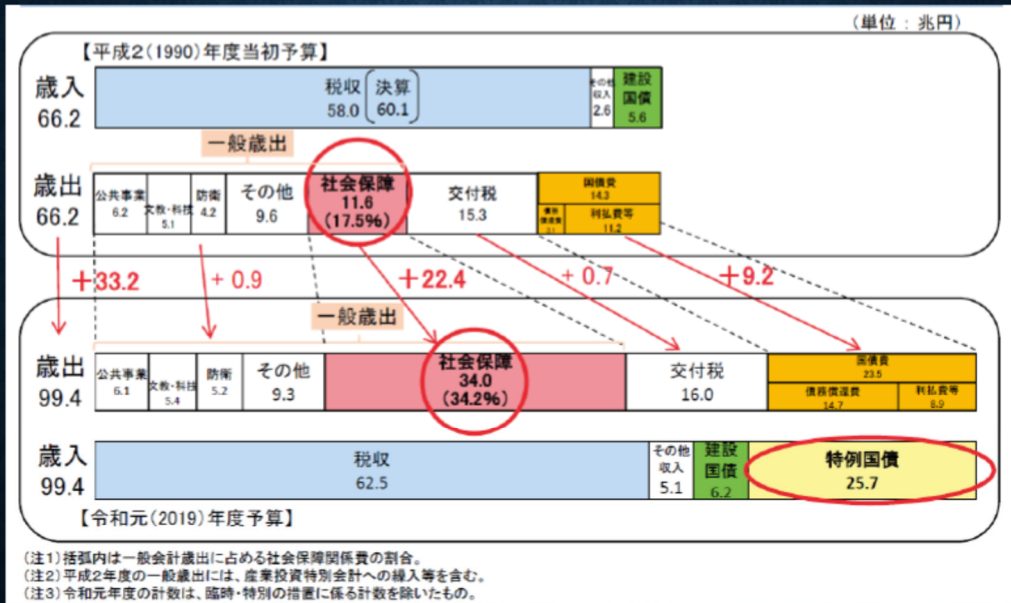
れども、これもご存じのとおり、平成元年度もしくは平成2年度ぐらいまでは、歳出が膨らんでいっても、それに連動する形で税収も追いついていた。それが、バブルの崩壊以降、屈折するような形で税収が伸び悩み、歳出は少子高齢化の影響で社会保障費が伸びる中で膨張して、なかなか税収と歳出のギャップが埋まらない中で債務が膨らんでいってしまったというのが、現状の姿だと思います。

そのような中で、一番右側になりますけれども、赤い線で、かなりぎゅっと膨れ上がった部分があります。これは、まさにわれわれが最近経験した新型コロナウイルスの感染拡大の中で、補正予算を何回も打ち、大規模な補正予算を組んだ結果、170兆円を超えるような姿になったということでございます。実際は、執行段階で見ると、ここに書いてありますように147兆円程度で済んだわけですが、このような対応によって、更に歳出は膨らんだということです。

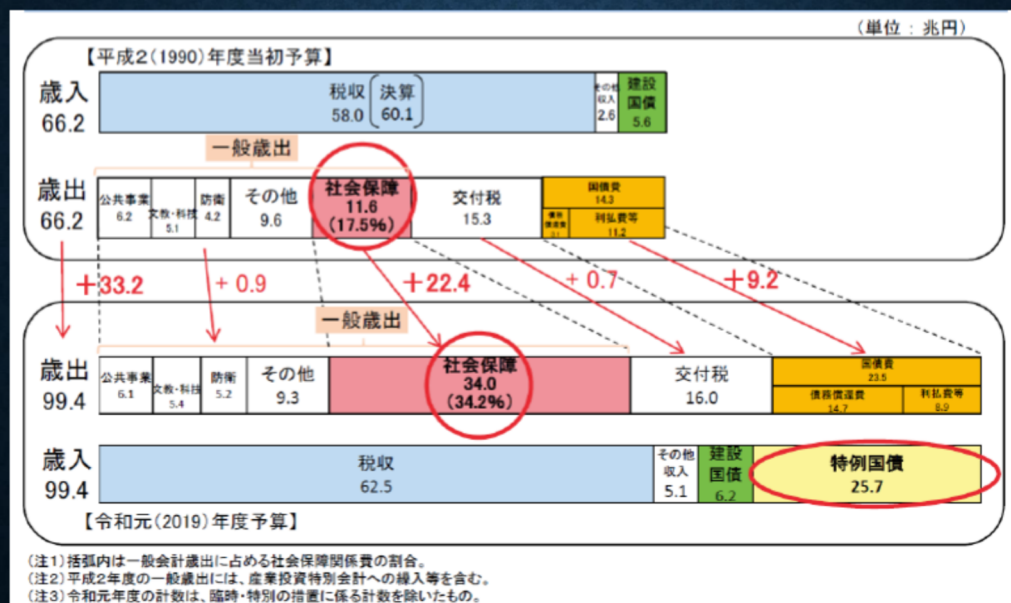


また、これも一応、確認ですけれども、左側が国の一般会計の歳出で、令和5年度は114兆円の予算でございます。最大の支出項目は社会保障費で、36.8兆円という数字です。その左側の方に国債費がありますが、これが25兆円ぐらいになっています。債務償還費、これは専門用語になっていますけれども、いわゆる過去に発行した国債の元本の償還部分です。これが16.7兆円ぐらいになって、利払費が、今、金利は加重平均で0.8%ぐらいですので、1,000兆円に0.8%を掛けて、約8兆円が金利の支払いになっているという構造になっております。

他方で、右側ですけれども、第2次安倍政権の中で消費税率を2回引き上げたということもありますので、租税収入などは、相当拡充されている形になっています。しかし、必要な政策経費を税財源では賄えないという結果、この赤い所ですけれども、新しい借金、公債を発行して支出を賄うという構造は、依然として続いているというのが今の姿になります。



財政が悪化している最大の理由を、最も分かりやすい図で見た場合が、こちらになります。上が平成2年度の当初予算で、下側が令和元年度の当初予算になります。一番上に税金で58兆円とありますし、一番下側に、やはり歳入という形で、令和元年度の税金が62.5兆円あります。税金は、そのような意味では少し緩やかに、4兆円強増えているわけですが、それをしのぐ形で急速に膨張しているものが、真ん中に赤い丸をつけている部分ですが、社会保障が20兆円ぐらい膨張しています。また、過去の債務の返済と利払いで、黄色い所ですが、国債費が9兆円強増えるということで、税金は4.5兆円ぐらい増えているのですが、それよりも速いスピードで社会保障費、国債費（元利払い）が増えるということで、右下に「特例国債」と書いてありますが、財政赤字で支出を賄うという構造が続いているというのが、今の財政構造でございます。



この話は、新聞などでもよく報道されていますので、ご存じだと思います。ここにいらっしゃる方々は、アクチュアリーということもありますので、将来の財政がどのような姿になっていくのかということについても、ご関心があるのではないかなと思います。それを計算するときに便利な経済学の公式のようなものがありまして、それは「ドーマーの命題」と呼ばれるものです。

## ドーマーの命題

- ・ 財政赤字（対GDP）を  $q$ 、名目GDP成長率を  $n$  とすると、以下が成り立つ。

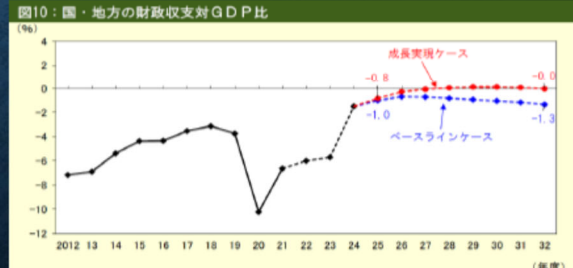
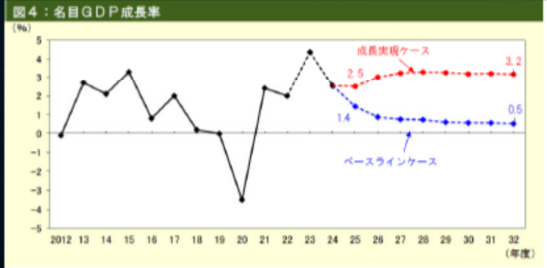
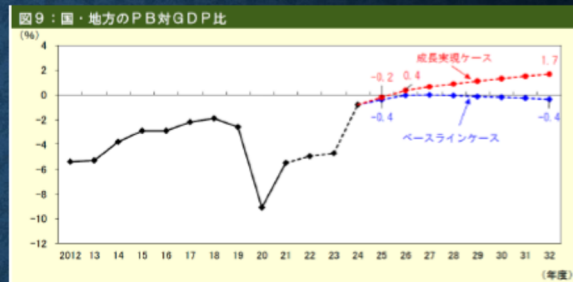
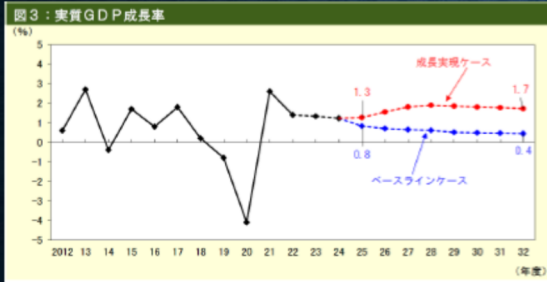
$$\text{債務残高（対GDP）の収束値} = q / n$$

- ・ 例えば、名目GDP成長率（ $n$ ）が0.35%程度で、財政赤字のGDP比（ $q$ ）が1.3%超の場合、債務残高（対GDP）の収束値は371%超（ $q/n=3.71$ ）となってしまう。
- ・ この原因は財政赤字の大きさにあり、もし名目GDP成長率が0.35%程度で、債務残高（対GDP）の収束値を現在と同水準の200%程度に留めるならば、PB均衡の目標では甘く、財政赤字（対GDP）は0.7%程度まで抑制する必要 <sup>10</sup>

これをどのように導き出したのかについては、かなり多くの理系の方もいらっしゃると思いますので、実は数式がございます。添付資料の後ろに付けておりますし、もしくは私の『財政学 15 講』という書籍で、共著なのですけれども、そこに書いていますので、ご関心があれば、そちらを見ていただければと思います。

どのように計算すればいいかということなのですが、将来のGDP比で見た債務残高が、数学的に言えばどこに収束していくのか。すぐにそちらに行くわけではないですけれども、時間をかけてどこに向かっていくのかを計算する方程式が、上の枠でくくった部分になります。計算するときに必要な指標は、二つだけです。一つは、財政赤字のGDP比が、今後どれぐらいの水準で平均的に推移するのかという指標。もう一つは、名目GDPの成長率が、今後20年間、30年間、どれぐらいの平均的な成長率で推移するのか。この二つを読み取れば、計算できるということになります。

# 内閣府の中長期試算（2023年7月版）



(出所)内閣府資料

下に幾つか数字をサンプルとして記載しておりますけれども、財政赤字のGDP比については、年に2回必ず政府（内閣府）が中長期試算として公表していますので、ここから指標を取ってくるのが可能になっています。右下に国・地方の財政収支GDP比があります。線が2本伸びていますが、左下を見ていただくと、2030年度ぐらいに名目GDP成長率が3%ぐらいになっているものと、0.5%ぐらいになっているものと、二つ線があります。どちらを選択すべきかは一概には言えないのですが、赤い線は、かなり高成長になっています。

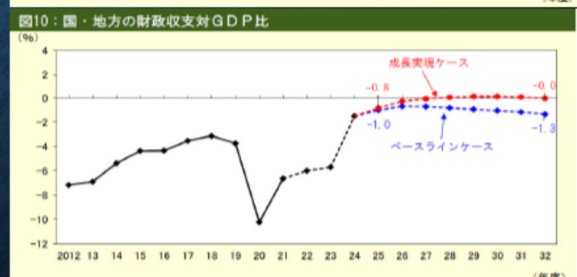
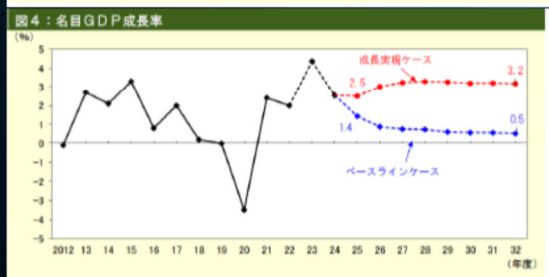
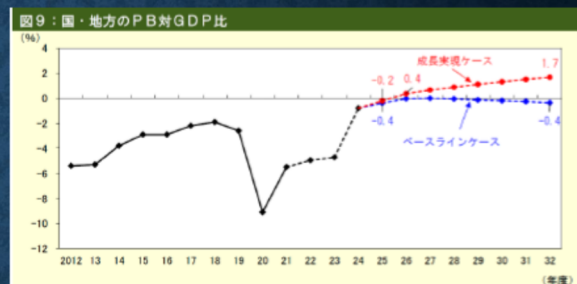
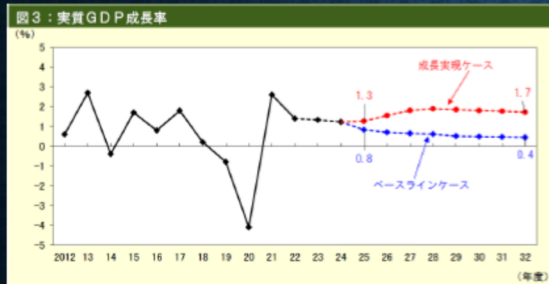


(出所)内閣府データ等から筆者作成

過去のデータから読み取ればすぐに分かる話で、内閣府が過去の名目GDP成長率をウェブサイトに乗せていますので、それをグラフにしたものが、こちらになります。黒い線を見ていただくと、確かに2%や3%

を超えるような高い成長率の年もあるのですが、リーマン・ショックや新型コロナの感染拡大など、10年置きぐらいにショックが起こるといふこともあり、経済成長率も時々屈折しますので、平均的な形で見たものが点線で、水平で書いているものになります。これを見ますと、0.35%という形になります。

## 内閣府の中長期試算（2023年7月版）



(出所)内閣府資料

先ほどの名目GDP成長率の内閣府のものが、この赤い線と青い線で書いているものなのですが、どちらを取るかということはあるのですが、過去の平均がかなり低いので、右下の国・地方の財政収支GDP比で高い経済成長率を取った場合は、財政収支の赤字がほぼなくなっていくような形になっていますが、経済成長率が0.5%ぐらいで低めになった場合には、2030年度になりますと、1.3%ぐらいの赤字になるということが読み取れます。

中長期試算は、グラフだけではなくて数字も出していますので、見ていただくと、2032年度や31年度の数字では、若干年が経つにつれて悪化しているトレンドとも読み取れるのですね。ですから、1.3%でも甘いかもしれませんが、その数字を使って先ほどの公式に代入してみると、資料の真ん中で書いてあるような形で、債務残高GDP比の収束値が371%ぐらいになるのではないかとすることも読み取れます。



## ドーマーの命題

- ・ 財政赤字（対GDP）を  $q$ 、名目GDP成長率を  $n$  とすると、以下が成り立つ。

$$\text{債務残高（対GDP）の収束値} = q / n$$

- ・ 例えば、名目GDP成長率（ $n$ ）が0.35%程度で、財政赤字のGDP比（ $q$ ）が1.3%超の場合、債務残高（対GDP）の収束値は371%超（ $q/n=3.71$ ）となってしまう。
- ・ この原因は財政赤字の大きさにあり、もし名目GDP成長率が0.35%程度で、債務残高（対GDP）の収束値を現在と同水準の200%程度に留めるならば、PB均衡の目標では甘く、財政赤字（対GDP）は0.7%程度まで抑制する必要 <sup>10</sup>

これでは、放っておくと大変ですので、財政赤字はゼロにする必要はないのですが、持続可能な水準まで引き下げる必要があり、仮に名目GDP成長率が、保守的に見積もって、過去の平均とあまり変わらない0.35%ぐらいだとすれば、逆算して200%ぐらいの債務残高にとどめるためには、財政赤字を0.7%程度まで圧縮すればいいことが分かります。今、1.3%ぐらいまで拡大していくという話でしたので、あと0.6ポイントぐらい改善すれば、財政は比較的持続可能になるのではないかとということも読み取れます。

## 2032年度の財政赤字(対GDP) 1.3%の前提

### 長期金利

日銀が「イールドカーブ」の微修正を行い、長期金利が0.8%を超えているが、試算が前提とする長期金利も2023年度は0.4%しかない

### 異次元少子化対策

「こども未来戦略方針」の追加的支出や財源は、試算では織り込んでいない

### 防衛費

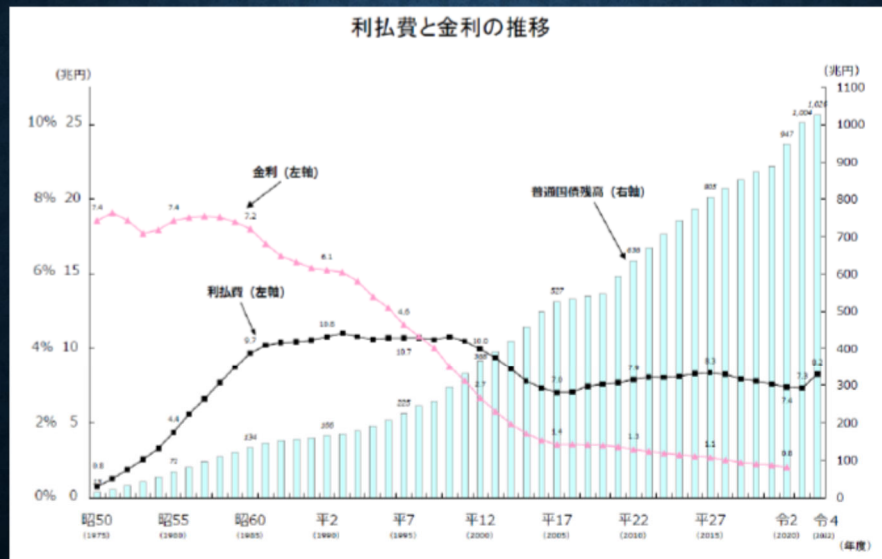
防衛費増額の財源も、政府の計画では、「歳出改革」「決算剰余金の活用」「防衛力強化資金」で約3兆円、法人税やたばこ税などの増税で約1兆円を賄うとしているが、前者の約3兆円は恒久財源にならないにもかかわらず、内閣府の試算の前提では、国債発行をせずに財源を賄われていると仮定

11

ただ、今、私が言ったことはかなり楽観的な話でして、内閣府の資料には、いろいろな脚注が記載してあります。試算したときには、長期金利は0.4%で推移すると書いてあるのですが、実際に足元では0.8%を超えるような形になってきていますし、異次元の少子化対策の財源については試算に盛り込んでいない、現在

検討中の防衛費の財源についてはきちんと調達できているというような前提が書いてあるという形になっています。

## 金利低下ボーナスの終焉か



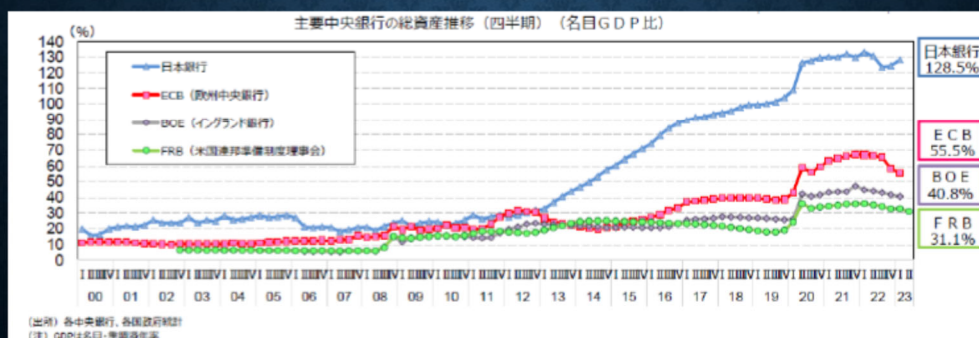
12

ですから、このまま金利が上昇していけば、足元では0.8%、0.9%ぐらいですけれども、今、物価が2%を超えていますので、国際秩序が変容する中でグローバル経済、経済安全保障も入ってくる形で、金融面だけではない形で物価の上昇圧力が出てきている状況です。仮に2%の物価上昇率が恒常化することになれば、当然、長期金利についても2%を超えてくるような形になってきてもおかしくはない。その場合に、利払費は、1,000兆円に2%を掛ければ、少なくとも20兆円ぐらいの利払い費になるわけです。

直ちになるわけではなくて、国が発行している国債は、平均すると10年間ぐらいでロールオーバーする、借り換えをするという形になっていますので、10年間ぐらいかけて、じっくりと金利や利払い費が上がっていく。今、利払費が8兆円だとすると、もし20兆円になるのだとすれば、10年間ぐらいかけて20兆円まで膨らんでいくという形になります。ですから、改革をする準備は十分あるわけですので、金利の上昇を見ながら改革していくことが求められるのだと思います。

## 日銀との関係

- 政府と日銀を一体で考える場合、日銀が国債を保有するか否かにかかわらず、統合債務の負債コストは基本的に変わらない。
- いまは金利が概ねゼロのために負債コストが顕在化していないが、デフレ脱却後に金利が正常化すると、財政赤字を無コストでファイナンス可能な状況は完全に終了し、巨額な債務コストが再び顕在化する。



もう一つ、今日はあまりお話することはできないのですが、バランスシートで、政府部門と中央銀行を一体で考えた場合はどうなるかということですが、民間銀行が持っていた国債を中央銀行が金融政策で買いオペをして、代わりに日銀当座預金という、日本銀行の負債を提供しているわけです。これは、国債が日銀当座預金という別の負債に等価交換されることとなりますので、政府と日本銀行を一体で見れば、何か債務が減るわけではない。当然、金利が上昇していったときに日銀当座預金に金利を付利しないと、民間銀行などが日銀当座預金に預けているわけですが、金利収入が得られないことになる。仮に日銀当座預金に金利を付けていけば、下の欄ですけれども、今はまだコストがあまり顕在化していませんが、それが顕在化してくるという事実が重要になります。

## 進む円安とインフレの動向

## 円安の進行と「金利平価説」



### 金利平価説

為替レートの決定理論の一つで、どの通貨で資産を保有しても収益率が同じになるように為替レートが決定されるとする説

※ 厳密には、「実質為替レート」(物価水準を考慮し、名目為替レートを内外物価水準の比率で調整したもの)での判断が正しい。例えば、日本の物価水準をP (円)、米国の物価水準をP\* (ドル)、円建て名目為替レートをS (円/ドル)とした場合、**実質為替レートは「 $S \times P^*/P$ 」**で定義される。

15

そのような中で、関心事項として、今の政権がインフレや円安との関係で、これにどのように対応していくのかということになっていまして、昨日も日本銀行が、イールドカーブ・コントロールで長期金利のところを更に1%超えてもかまわないという形で再修正したわけですが、これをすれば、当然ある程度円安に進んでいた、150円を少し超えていましたけれども、ブレーキがかかるのではないかと考えていたわけです。

しかし、実際は足元でどのようになっているかということ、更に円安が進むという構造になっています。理由としては、アメリカの長期金利がまた少し上がっていく可能性が出てきたということで、せっかく日本銀行が再修正したとしても、そのシグナリングが為替市場に影響を与えて、それが更に為替レートを減価させる、円安に進めてしまったというような構造だと思えます。これを分かりやすくモデル化したものが、よく経済学で使われる、「金利平価説」と呼ばれるものだと思います。為替レートの決定理論の一つで、どの通貨で資産を保有しても収益率が同じになるように為替レートが決定されるという理論になります。

後で指標をお見せしますが、経済学者は、どちらかということ名目為替レートを重視しているわけではなくて、実質為替レートを重視しています。例えば、今は1ドル150円ぐらいですけども、アメリカと日本に同じような財・サービスのものが、例えばビッグマックがあった場合に、アメリカで売っている価格に150円という為替レートを掛けると、日本円で換算したアメリカのビッグマックの価格になるわけですね。他方で、日本のビッグマックの価格もあるわけです。それで割り算したときに何倍になっているのかということが、分かりやすく言えば実質為替レートと呼ばれるものです。数式は右下に書いてあるようなものになりますけれども、これがどのように推移しているのかを見ることも、結構重要です。

## 金利裁定の条件 $(1+r) = (1+R)E^*/E$

- 日本の金利  $r$
- アメリカの金利  $R$
- 現在の為替レート  $E$  円/ドル
- 1年後の予想為替レート  $E^*$  円/ドル

○ 日本で1円を運用する場合、1年後のマネー  $(1+r)$  円

○ 1年間アメリカで運用する場合

1円  $\rightarrow$   $1/E$  ドル  $\rightarrow$  1年後  $(1+R)/E$  ドル  $\rightarrow$   $(1+R)E^*/E$  円

均衡するまで、日本とアメリカ  
の間でマネーが流入する

16

さて、話をもとに戻します。先ほどの金利平価説で、どの資産の収益率も同じになるようにするというのが、一番上に書いてある金利裁定の条件になります。日本の金利を  $r$  として、アメリカの金利を  $R$  として、現在の為替レートを  $E$  円/ドル、1年後の予想為替レートを  $E^*$  円/ドルとした場合に、日本の市場で運用した場合とアメリカの市場で運用した場合に収益率が同じになるべきではないかということから出てくる裁定条件が、一番上の式です。

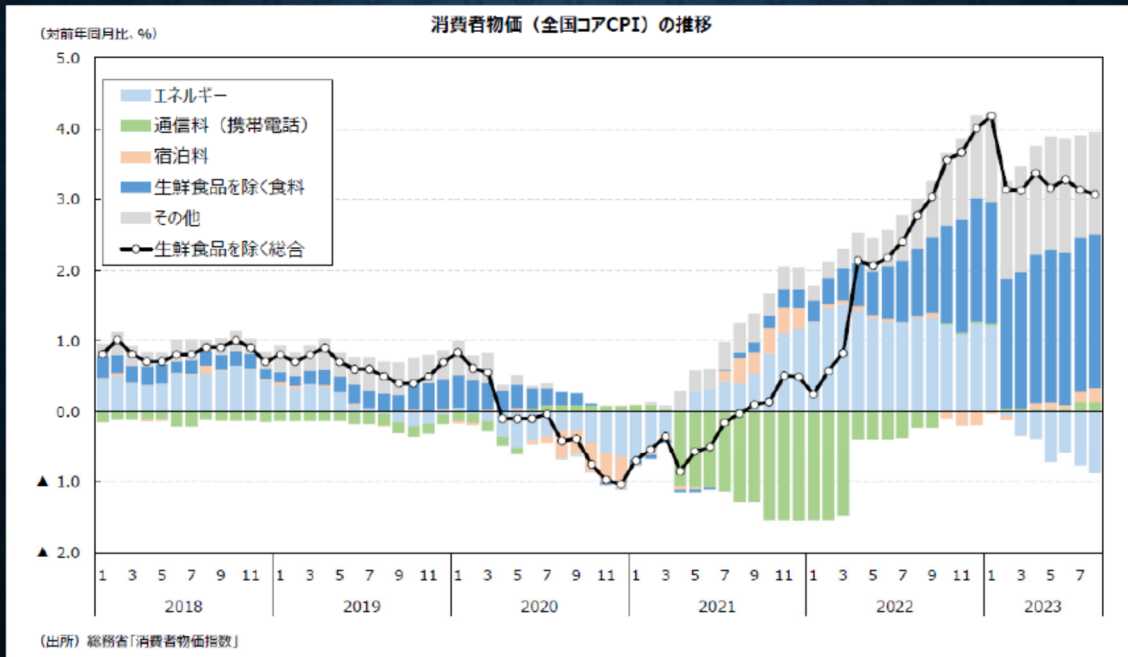
これは下に書いてあるとおりで、日本で1円を運用する場合、1年後のお金は、金利が  $r$  ですから、 $(1+r)$  円になります。他方で、一度まず1円をアメリカのドルにすると、 $1/E$  ドルになります。これを1年間運用すると、それに  $(1+R)$  を掛けたものになって、それをもう一度円に引き戻すと、今度は  $E^*$  を掛けたものになる。そのような意味では、この二つの丸の収益率が同じにならなければいけないということから出てくるのが、金利裁定の条件になります。

	日本の金利r	アメリカの金利R	1年後の予想為替レートE*	現在の為替レートE
試算①	0.5%	2%	1ドル105円 ①米金利上昇	1ドル107円
試算②	0.5%	4%	1ドル105円 ③市場による予想為替レート修正	1ドル109円
試算③	0.5%	4%	1ドル109円	1ドル113円

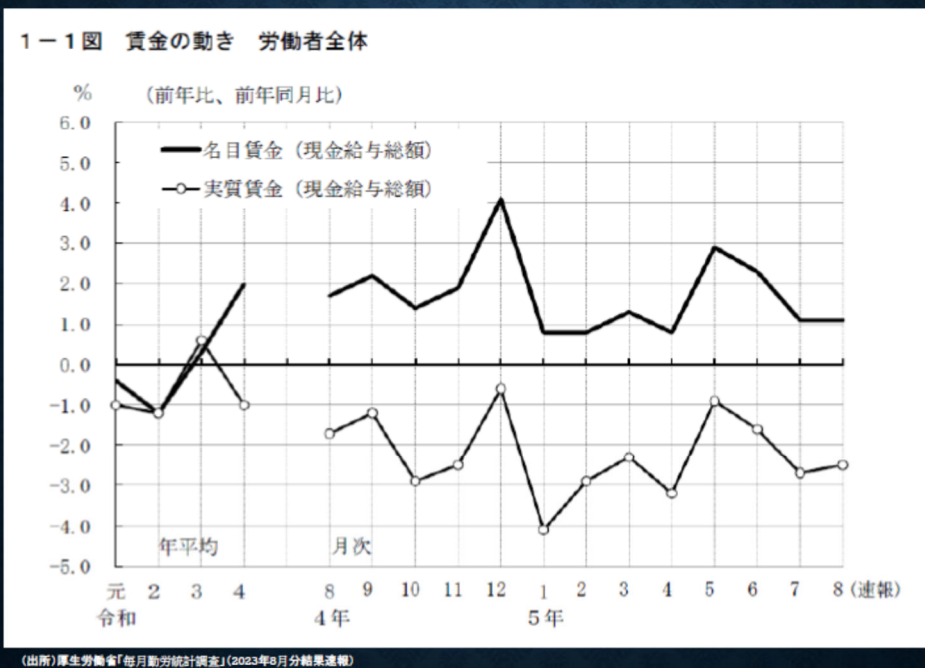
②円安  
④更なる円安

では、日本とアメリカの金利などが変化した場合に何が起こるのかということで、去年は頻繁にアメリカの中央銀行であるFRBが金利を引き上げた中で、日本の為替レートがますます円安に動いていった動きを示すものになります。数字は適当なものですけれども、例えば試算①で、日本の金利が0.5%でアメリカの金利が2%で、1年後の予想為替レートが105円だとした場合、先ほどの金利裁定の条件から、現在の為替レートが決まってくる。計算すると107円ぐらいになります。

この状況下で、アメリカが突然、物価が上昇する中で金利を引き上げた場合にどうなるかということですが、1年後の予想為替レートが変わらなければ、先ほどの金利裁定の条件に入れると、1ドル109円という形で、試算②の段の一番右側のような形で円安が進むわけです。しかし、円安が進むことによって市場の予測が更に修正されて、1ドル105円ではなく、109円に修正された場合はどうなるかというと、たとえアメリカの金利と日本の金利が変わらなくても、市場の予測が変わっただけで、現在の為替レートが109円から113円に変わることが分かります。これは、為替には基準値はなく、基本的には市場の予測がリードする形で、更に円安に進んだり、円高に進むということを示すものになります。



為替レートが大幅に減価する中で、原材料価格も高騰していましたから、まさに日本は、コスト・プッシュ型という形でインフレが進む状況にあった。これを見ていただくと、政府が対策をしたので、エネルギーと書いてある部分が最近はかなりマイナス方向に振れているのです。しかし、生鮮食品を除く食料などについては、今は2%を超えるインフレ率になっていますけれども、寄与度で見ると、相当効いてきて、拡大しつつあるという状況です。ですから、仮にエネルギー関係の対策をやめると、この部分のマイナスが元に戻りますので、もっとインフレ率が上がってくる可能性が十分ありえるというのが、今の状況です。



名目賃金は上がってきていますが、それよりも物価の上昇率の方が高いということで、この下側ですが、実質賃金はマイナスがずっと続く状況が継続しているというのが、今の日本の経済の姿だろうと思

ます。

## 実質為替レート(S×P\*/P)の推移



(出所)日銀データ等から筆者作成

20

もう一つお見せしておきたいのが実質為替レートですけれども、2000年の1月を100として計算して、そこから現在までどのように推移しているのかを見た場合、現在は220を超えています。つまり、2000年と比較して、半分を超えるところまで日本円は減価しているという状況でございます。

## 社会保険料の上昇圧力

21

このような中で岸田政権は、まさに賃上げを進めるとしています。インフレの中で実質賃金が下がっているわけですが、最近言い始めていることは、名目賃金は引き上げていく必要があるとしています。しかし、裏側にある税負担や社会保険料の負担ですね。ここは、十分抑制が利かなければ手取り収入が減ってしまうので、可処分所得をどのように増やすのが重要だということも言い始めています。



## こども未来戦略方針

### ・（財源の基本骨格）

① 財源については、国民的な理解が重要である。このため、**2028年度までに徹底した歳出改革等を行い、それらによって得られる公費の節減等の効果及び社会保険負担軽減の効果を活用しながら、実質的に追加負担を生じさせないことを目指す。**歳出改革等は、これまでと同様、全世代型社会保障を構築するとの観点から、歳出改革の取組を徹底するほか、既定予算の最大限の活用などを行う。なお、消費税などこども・子育て関連予算充実のための財源確保を目的とした増税は行わない。

② 経済活性化、経済成長への取組を先行させる。経済基盤及び財源基盤を確固たるものとするよう、ポストコロナの活力ある経済社会に向け、新しい資本主義の下で取り組んでいる、構造的賃上げと官民連携による投資活性化に向けた取組を先行させる。

③ ①の歳出改革等による財源確保、②の経済社会の基盤強化を行う中で、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組み（「**授金制度（仮称）**」）を構築することとし、その詳細について年末に結論を出す。

少子化対策拡充案の内容（全体で年3兆円程度）  
財源 → 施策

財源	施策
<b>社会保障改革</b>	<b>経済的支援の強化</b>
0.9兆～1.1兆円 （その他含め） （1.1兆～1.2兆円）	1.5兆円 ・児童手当の拡充（1.2兆円） ・教育費の負担軽減 ・こども医療費の無償化
<b>既に確保した予算の最大限の活用</b>	<b>保育サービスなどの拡充</b>
0.9兆円	0.8兆～0.9兆円 ・こども誰でも通園制度（仮称）創設 ・幼児教育や保育の質向上
<b>支援金制度</b>	<b>共働きの推進</b>
0.9兆～1.0兆円	0.7兆円 ・育休給付率引き上げ ・時短勤務者への給付 ・自営業やフリーランス支援

（注）数字は概数

ただ、野党の一部の追及からもあります。まさに異次元の少子化対策という形で、出生率が1.26と史上最低の水準まで下がりましたので、出生数も77万人ぐらいに下がってきている。これをもう少し押し上げていかないと、長期的に急速な人口減少が進むので、日本の経済は大変なことになるということで、異次元の少子化対策を打ち出されたわけです。

その中で、約3.5兆円の財源を通じて対策を行うことになりましたが、その材料の構成が、右側にある資料のとおりです。真ん中のこれまでに確保した予算が0.9兆円、1兆円ほどありますので、残り1兆円ずつぐらい確保したい。一つは支援金制度と呼ばれるもので、皆さんよくご存じだと思いますけれども、公的医療保険では保険料として取っている分がありますので、その部分に少し上乗せをして財源を確保していく。これで1兆円ぐらい。これは元々、子育て関係などでも上乗せして取っている部分がありますので、それと並ぶような形で財源を確保していきたいと言っています。ただ、これは社会保険料率が上がることを意味しますから、経済界や野党などからも、「可処分所得を増やせと言っているけれども、逆風になるのではないか」という話も出てきています。

それに対応するために、一番上ですけれども、社会保障全体の伸び率をどのように伸ばしていくのが重要なので、社会保障改革をして財源を1兆円ぐらい拠出するのだという話が出てきています。

## 支援金制度と社会保険料の上昇圧力

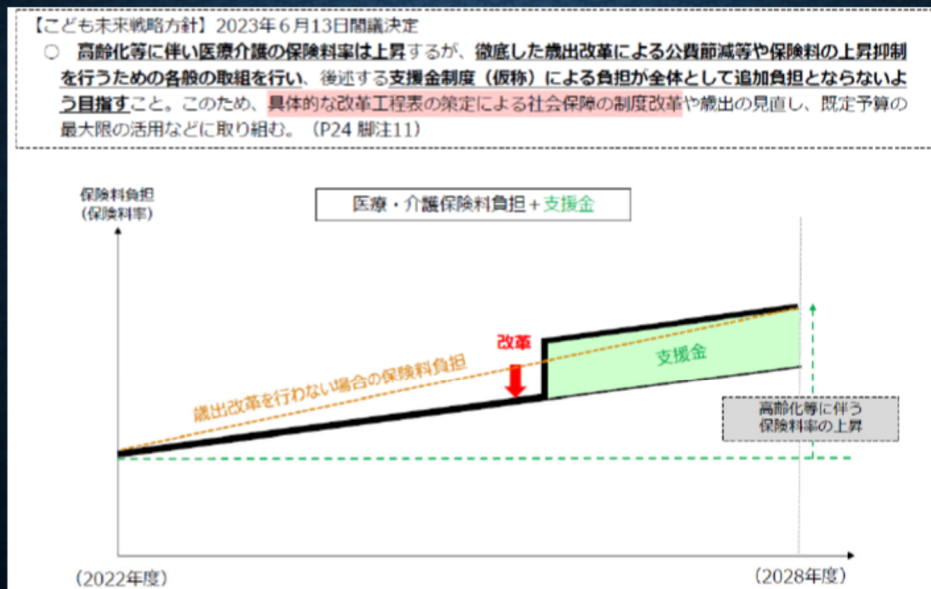
- 政府は「支援金」制度と呼んでいるが、保険料は基本的に労使折半で現役世代や企業の負担が増すため、この制度の創設に対して、日本経済団体連合会や日本労働組合総連合会などが既に警戒感を示している。
- 実際、「こども未来戦略会議」の議事録(2023年4月7日開催)でも、少子化対策の財源につき、日本経済団体連合会の十倉雅和会長は「今ここで財源として社会保険料の負担を増やすことは、現役世代の可処分所得の減少に直結し、せつかくの賃金上げの効果に水を差し、好循環の実現に待ったをかけるもので、賛成できません。むしろ、全世代が応能負担で支えるという観点も含め、中長期の視点から様々な税財源を組み合わせたことが望ましいと考えます」と発言している。



23

保険料率が上がることについての懸念はもっともで、2023年の4月7日に経団連会長であり、経団連や財政審の会長でもある十倉さんが、「今ここで財源として社会保険料の負担を増やすことは、現役世代の可処分所得の減少に直結し、せつかくの賃上げ効果に水を差すのではないかと苦言を呈されています。また、労働組合の方々も、保険料率が上がれば雇用に影響があるということで、かなり懸念されている状況です。

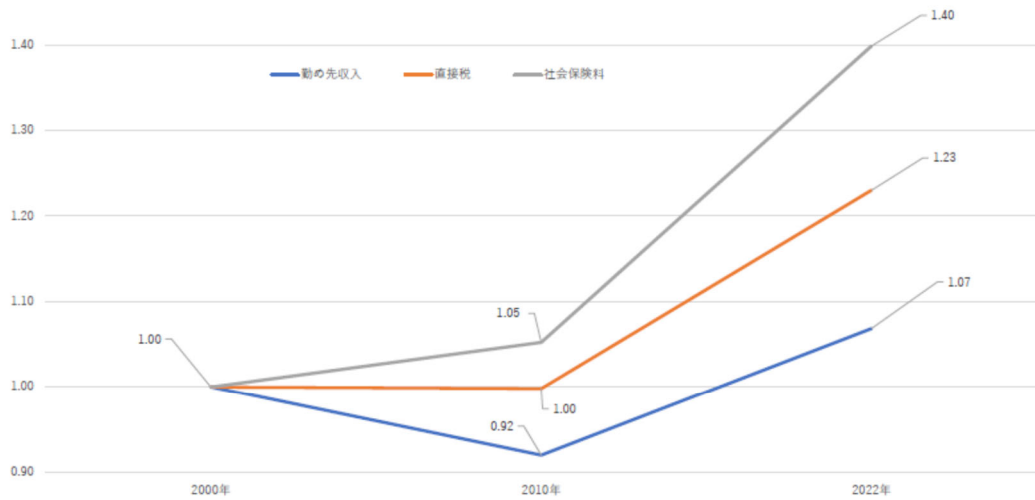
## 社会保険料率はどこまで上昇するのか



24

ですから、この黒い線の階段状になっている所がいわゆる支援金制度で、保険料率を上乗せして財源を確保する、少子化対策の財源をするときのイメージですが、このようにならないように、黄色い点線のように改革を行って上昇のスピードを抑えるのだということが、政府の対策になっています。

名目の収入と社会保険料・税の負担の推移

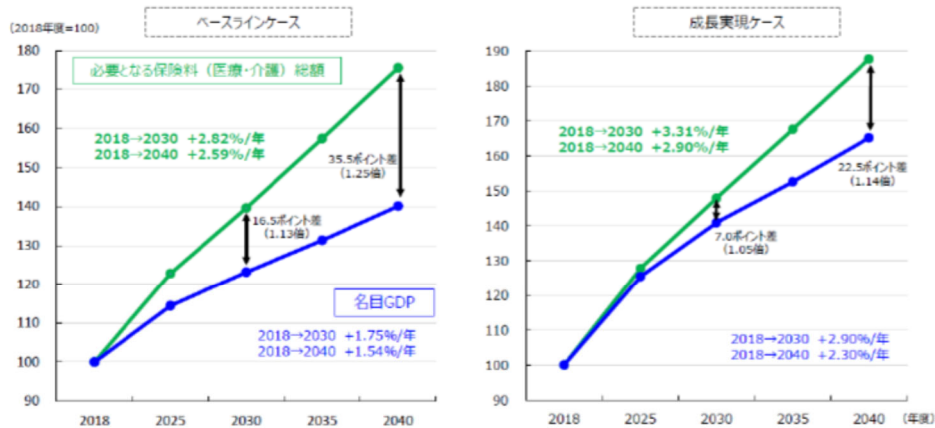


(出所) 総務省「家計調査」(二人以上の世帯のうち勤労者世帯) から筆者作成

これは政府の資料ではないですが、2000年と比較した場合に、2022年の収入や直接税の負担、あるいは社会保険料の負担がどうなっているのかということが、こちらの資料になります。見ていただくと、2000年をちょうど1とすると、収入は7%ぐらいしか増えていないのですが、税は23%ぐらい増えていて、保険料に至っては負担が4割ほど増えているという状況です。

医療・介護に係る保険料の支出とGDPの推移 (試算)

○ 「2040年を見据えた社会保障の将来見直し」によれば、保険料の負担は、特に2025年度以降において名目GDPを大きく上回る増加が見込まれ、社会保障給付の見直し等を行わなければ、2018年度と比べ2040年度にかけて保険料率を2割前後(1.14倍~1.25倍)引き上げることとなる。



(注1) 「2040年を見据えた社会保障の将来見直し」においては、医療について単価の伸び率の仮定を2割程度定めていること、伸び率が低い(=保険料総額が少ない)数値を用いている。  
 (注2) 年増加率は2018年時点からの増加率を年率の平均値で算出している。  
 (出所) 内閣府編・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見直し」(平成30年5月21日)

(出所) 財務省「財政制度等審議会」財政制度分科会(2023年9月27日開催)資料

私は東京財団などでも研究主幹をしまして、保険料率の上昇幅がどのようになるのか、きちんと示した方がいいというコラムを書きました。それを酌んでくれたのか分かりませんが、9月27日に出た財政審の資料では、こちらが載っております。

左側を見ていただきますと、ベースラインの経済成長率が1%ぐらいのケースなのですが、2018年と比較

した場合に、GDPは青い線で伸びていく一方で、介護や医療の保険料負担は、GDPと比較すると1.25倍ぐらいまでになる。つまり、賃金は大体GDPに連動するはずですから、それよりも速いスピードで医療・介護の負担が伸びていくということで、上の括弧書きがありますけれども、2018年度と比べ、2040年度にかけて保険料率は更に2割ぐらい引き上げないと、維持できないような形になる可能性があるという話が出ています。

## 改革のヒント

27

今のような話がありますので、冒頭で少しお話しさせていただいたような、社会保障の公的範囲をもう少し見直しながら、民間の活力も使ってどのように改革していくのかというヒントが重要になってくるのだと思います。

〔哲学〕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「ウェブ型・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越し、民間主導でも多様な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。

日本経済の再構築

小黒一正

人口減少、低成長、そして貧困化……  
この国のシステムが、  
“静かな有事”を進行させる。

我々の未来に不安をもたらす様々な問題は、なぜ解決できないのか。  
その真因を明示し、包括的な改革プラン、成長戦略を具体的に説く。

日本経済新聞出版社

28

この議論については、2020年の新型コロナウイルスの感染拡大が始まる前に、『日本経済の再構築』という本を出しております。経済書というよりは、どちらかというと政策提言書のような形で書いているものになります。この中にはたくさんの改革案があって、この本を書いた時はまだデジタル庁が議論される前だったのですが、「哲学2」と書いてある右側の所には、デジタル庁のようなものを作るべきだという話を書いてあったりします。全てお話しするのは難しいので、「哲学1」の幾つかについて、お話しさせていただければと思います。

## 医療費はP(価格)×Q(量) 大きなリスクは共助、小さなリスクは自助で

◆ 薬剤自己負担の国際比較

国	負担割合
日本	原則3割+高額療養費制度(技術料を含む実効負担率:15%) (義務教育就学前:2割、70~74歳:2割、75歳以上:1割)
ドイツ	10%定率負担(各薬剤につき上限10ユーロ、下限5ユーロ) (注) 参照価格(償還限度額)が設定された医薬品の場合は、限度額を超えた額は自己負担
フランス	薬剤の種類に応じて自己負担割合を設定(加齢平均した自己負担率34%) 抗がん剤等の代替薬のない高額な医薬品:0%    一般薬剤:25% 胃薬等:70%    有用度の低いと判断された薬剤:85% ビタミン剤や強壮剤:100%    有用度の低いと判断された薬剤:85% (注) 参照価格(償還限度額)が設定された医薬品の場合は、限度額を超えた額は自己負担
スウェーデン	900クローナまでは全額自己負担、より高額の薬剤についても一定の自己負担割合を設定 (注) 上限は年間2,200クローナ

◆ 市販品(OTC医薬品)と医療用医薬品の比較

種類	医療用医薬品				OTC医薬品	
	医療費	銘柄	薬価	3割負担(現行)	1割負担(目標)	価格
湿布	1,500億円程度	AA	120円	36円	12円	A 1,008円
ビタミンB剤	400億円程度	BB	690円	207円	69円	B 2,139円
漢方薬	800億円程度	CC	170円	51円	17円	C 1,296円

※ 各区分における市販品と医療用医薬品は、いずれも同一の有効成分を含んでおり、同一の有効成分を含んでいる市販薬であっても、医療用医薬品の効果・効果や用法・用量が異なる場合があることは留意が必要。  
 ① 市販品の価格は、メーカー希望小売価格。  
 ② 医療用医薬品の価格については、薬価について、病院・診療所で処方箋を発行して5分、薬局で購入した際の価格であり、卸売価格、処方料、調剤料等がのぞかれる。  
 ③ 医療費の合計は、平成29年度における、各薬価分欄の入院、外来療の上位20品目の売上金額である。

(出所)財団法人「社会医療(参考資料)」(平成29年4月20日)等から抜粋

◆ 近年国内外で登場した高額医薬品等の例

販売名	収載年月	機能・効果	費用
オブジーホ点滴静注	2014年9月	非小細胞肺癌 等	約3,500万円 (標準60kg,1年間の用量)
ハーボニー配合錠	2015年8月	C型肝炎肝炎 等	約670万円 (12週間)
ステミラック注	2019年2月	腎臓損傷に伴う機能障害等の改善	約1,500万円 (1日投与)
キムリア点滴静注	薬事承認 2019年3月	急性リンパ芽球性白血病 等	今後決定 【米国の例】 約5,300万円 (1日投与)

※ 中央社会保険医療協議会資料等に基づき作成。費用は新規収載時または上記効能・効果追加時。

米国の製品名	米国の承認年月	米国の費用
イエスカルタ(リン(腫瘍治療))	2017年10月	約4,200万円 (1日投与)
ラクスターナ(遺伝性網膜疾患治療薬)	2017年12月	約9,500万円 (年間1日投与)

※ 各社報道発表資料等に基づき作成。

**キムリアの公定価格(薬価)は3349万円だが、対象予測は216人で、市場規模は72億円の見込み**

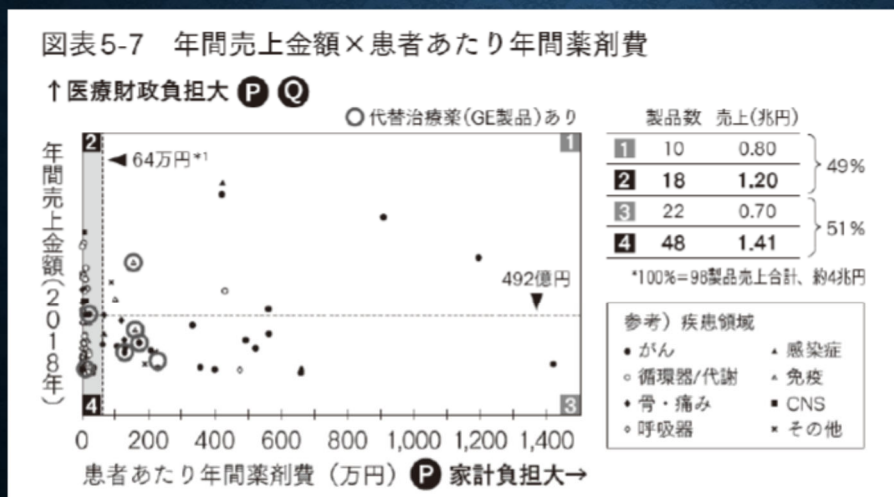
まず年金については、2004年の年金改革でまさにマクロ経済スライドが入って、年金財政の長期的なバランスは、帳尻が合う形に現在なっています。他方で医療については、そのようなメカニズムがないわけです。特に医療で問題になってくることは、診療報酬や薬価などについては政府が公定価格という形で決めていますけれども、量の方のQは決められない形になっていますので、支出全体の変動が最後にどうなるのか、予算を組む段階では分からない。むしろ状況によっては、経済成長率以上に伸びていってしまっているような状況も懸念されます。

公的保険の改革をするときに一番重要になることは、大きなリスクは共助。つまり、家計で対応できないようなリスクについては政府が、小さなリスクは自助、家計でということが基本的な原則だと思います。そのときに、少し議論が混乱していると思うことは、右側にある「キムリア」と呼ばれる薬は、1剤が3,000万円ぐらいで、白血病やがんに使える薬なのですが、対象患者数が年間で200人ぐらいしかいませんので、市場規模はそれほど大きくないのです。3,000万円に200人を掛けて、72億円ほどしかないのですね。価格は大きいのですが、マーケットの規模はそれほど大きくない。これは希少疾患の薬などでよく見られるもので、財政審でも「高額薬剤を改革すべきだ」という話があるのですが、保険のキャパシティを考えると、実はそれほど大きくない。むしろ湿布などの方が市場規模は大きくて、そちらを1割改革するだけで、優に100億円ぐらいの財源は出てくるという状況になっています。



左上にありますけれども、日本では、現役世代の医療費の窓口負担は原則 3 割になっていますが、フランスでは薬の有効度別に負担率が変わるという形になっていますので、仮にフランスと同じような仕組みに日本を変えた場合にどれくらいの財源が生まれるのか、法政大学の同僚の菅原先生と一緒に数年前に研究して計算したものが、こちらの「経済教室」に載っているものになります。結論だけ申し上げますと、8,000 億円ぐらいは財源が優に出てくるという状況です。

## 年間売上金額 × 患者あたり年間薬剤費

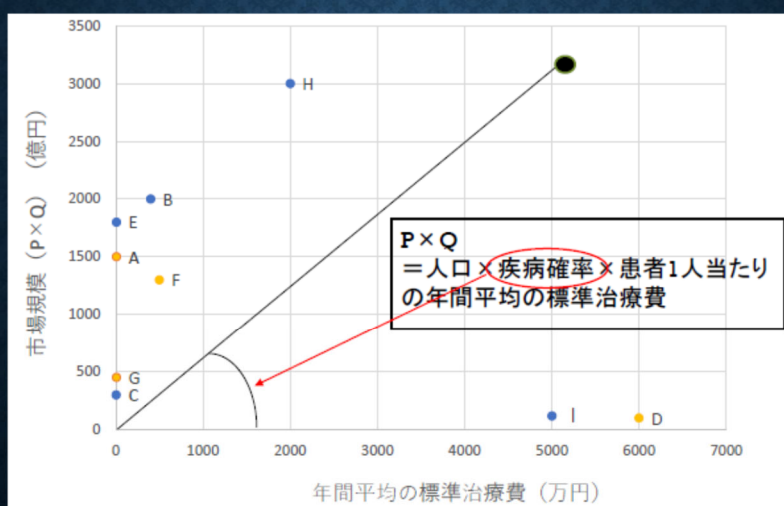


それから、先ほどのキムリアが典型例ですが、1 剤当たりの価格は高いのですけれども、対象患者数が少ないのでマーケットの規模がそれほど大きくないということで、右上に患者当たりの年間薬剤費を取って、縦軸に年間の売上金額を記載したグラフになります。財政局や厚生労働省、保険者から見ると、上に行け

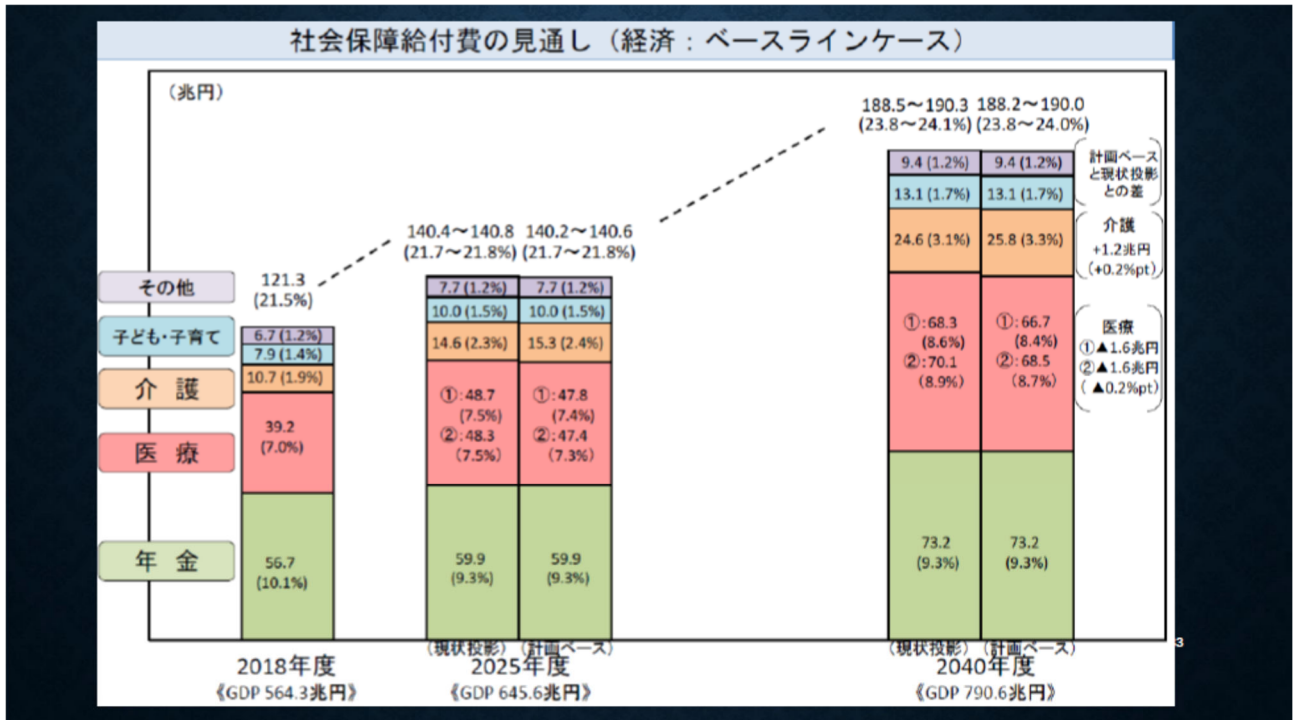
ば行くほど保険のキャパシティーを食うので、改革しなければいけないターゲットになります。薬剤費は医療費全体 40 兆円のうちの 10 兆円ぐらいで、何万点という薬がありますが、この中で売上規模が 200 億円を超えているようなものだけをピックアップすると、それほど多くなくて、98 製品ぐらいになります。これを全て足し合わせると、真ん中に売上規模を書いていますけれども、全体で 4 兆円ほどになりまして、10 兆円の半分弱ぐらいを占める規模になります。

これは全て改革する必要はなくて、大きなリスクは共助、小さなリスクは自助でという形だとすると、患者の年間薬剤費がどれくらいかかっているかというところで、小さい領域は改革できるのですね。ちょうど縦にミシン目が入っていて、64 万円とあります。これは何かというと、年収 400 万円の家計の方が高額療養費を使った場合に負担を求められますが、複数該当という制度があって、月ごとに毎月かかっていると、最大 64 万円までは負担してくださいという仕組みです。その 64 万円の左側にある 2 と 4 の領域だけで 1.2 兆円と 1.4 兆円なので、2.6 兆円ぐらいあるという形です。花粉症や風邪の薬などがありますが、保険から外せということではなくて、ここの自己負担を微妙に少し変えるだけで、優に数千億円が出てくる形になります。

### 参考(保険と確率)



ここには保険会社の方もいらっしゃると思うので、これは薬剤だけで作ったのですが、診療報酬本体でやることも重要なのですが、なぜかといいますと、横軸に年間平均の治療費を取って、縦軸に市場規模を取ります。この括弧でくくっている所が重要で、人口×疾病確率を掛けると患者数になるのですが、これに患者1人当たりの年間平均の標準治療費を掛けると市場規模になります。意味していることは、黒い点と原点を結んだ所が疾病確率になるので、民間の保険で取り込みやすいのは、疾病確率が比較的低くて市場規模が大きいものが対象になってくるのだと思います。このような可視化したものがないので、議論が抽象的になってしまって、本来どの部分が公的保険で、どの部分が民間保険で賄えるのかという議論が、しっかりできない状況になっています。



ただ、今のようなミクロ的な改革をしても限界はありますので、予算全体の枠組みを、どのように統制していくのかも重要になってくる。この資料は、内閣府や財務省、厚生労働省などが2018年に出した社会保障給付費の見通しですけれども、2018年度で121兆円だった年金・医療・介護を合わせた全体の社会保障給付費が、2040年度になると190兆円ぐらいまで膨らんでいくということを明らかにしています。年金は2018年度に56.7兆円ですが、73兆円ぐらいにまで膨らみ、医療も、39兆円ぐらいから70兆円強か弱ぐらいまで膨らむ。金額ベースで見ると年金も膨らむのですが、財政当局である財務省や経済財政諮問会議も、年金についてはマクロ的な改革は終わっているので、ターゲットは医療と介護だと言っている。

この理由はなぜかという、実は括弧の中が重要で、GDP比を見たときの年金の規模がどうなるのか、医療の規模がどうなるのか、介護の規模がどうなるのかが重要です。GDPが3%増えれば、保険料収入も3%増えますし、税収も3%連動して増えます。厳密には、毎年は違うかもしれませんが、増えていくということで、新たな負担増を求めずに財源を確保できるわけですね。



## 約20年間(2018年度→2040年度)で

年金	約57兆円 (約10%)	→	約73兆円 (約9.3%)
医療	約40兆円 (約7%)	→	約67—70兆円 (約8.4—8.9%)

35

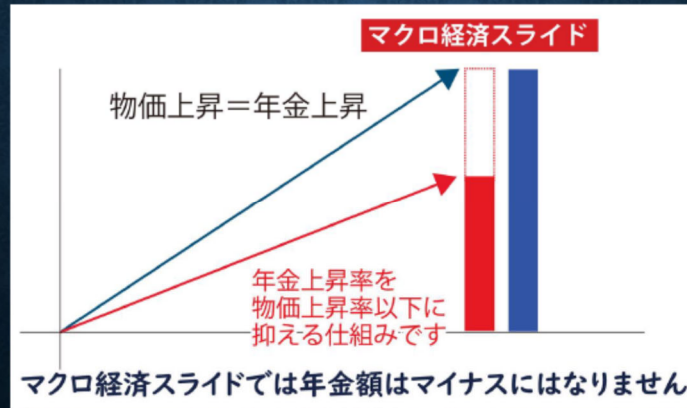
では、何が肝なのかというと、年金は、この黄色い所がGDP比ですけれども、実は安定化しているのです。しかし、医療は、7%から9%弱ぐらいまで拡大していく。2018年度から2040年度と、20年間で2%ポイント弱ぐらい膨らみますから、毎年で見ると0.1%ポイントぐらい伸びていく。つまり、GDPの成長率を若干上回る速度で医療費が伸びていくことを示すものになります。

この改革は、だいぶ前に『日本経済新聞』の「経済教室」に載せたものなのですが、医療にも伸び率を年金のように調整する医療版のマクロ経済スライドのようなものを入れれば、調整できるのではないかという話をしています。

# 年金のマクロ経済スライド

2004年の年金改革により、年金にはマクロ経済スライドが導入されたため(現在の発動は、2015年度、2019年度、2020年度、2023年度の4回)

→ 年金改革が脱政治化され、年金給付費(対GDP)が安定的に推移



どのようにやればいいのかというと、非常に単純で、年金の場合はマクロ経済スライドが2004年に入っていて、従来は物価スライド制なのですけれども、物価が3%伸びても、マクロ経済スライドを発動させて1%スライドを入れれば2%ぐらいしか延ばしませんよということが、この赤い棒グラフの部分になります。

価格Pを約20年間で2%調整すれば、  
医療費(対GDP)は安定化できる

$$\begin{aligned} \text{医療費(対GDP)} &= \frac{\text{医療費}}{\text{名目GDP}} \\ &= \frac{P \times Q}{\text{名目GDP}} \end{aligned}$$

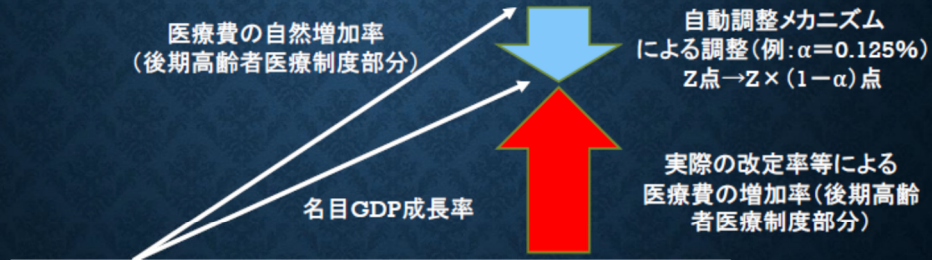
37

では、医療については、どうか。GDP比で見た医療費は、分母が名目GDPで、分子が医療費です。医療費は、先ほどから説明しているように、価格P×使った量Qになります。現在から将来、GDPは成長していくのですけれども、この伸びよりもP×Qの伸びが多いのですね。ですから、Pの伸びをもう少し抑えてあげればいい。年金の場合は、Pが平均的な受給者の受け取っている年金の金額で、Qは受給者数になります。年金の場合はPの伸びを若干コントロールすることによって調整しているのですが、医療についても

同じようなメカニズムを入れればいだけです。

## 後期高齢者医療制度の診療報酬に 自動調整メカニズムを導入

※ 予算枠に余りがあれば利用可能(例: COVID-19)



※ この自動調整メカニズムは、医療費の「伸び」を抑制するのが目的であり、医療費の「総額」をカットするものではない。  
例: 2020年度 診療報酬本体の改定率 0.55%増 →  $(0.55-\beta)\%$ 増

38

医師会との関係でも重要なことは、Pをカットするわけではないということです。例えば、次のスライドですけれども、1人当たりで見れば75歳以上の後期高齢者医療制度が、一番医療費がかかっているところなので、このメカニズムを全体に入れなくて、75歳以上の後期高齢者医療制度だけに入れてしまうのがいいと思います。後期高齢者医療制度の医療費の伸びがGDPを上回っている場合に、どのくらい調整すればいいのかということですが、先ほどの計算から分かるとおり、20年間で2.5%なので、年間で0.1%ぐらい調整すればいいわけです。2020年度の診療報酬本体の改定率は0.5%ぐらいありますから、この分を0.4%ぐらいに抑制するだけで、診療報酬本体も伸ばして、財政の持続可能性も担保できるという仕組みが構築できる。

## 保健医療分野のICT改革(ビッグデータやAIの活用を含む)は「攻撃&守備」



39

国民医療費全体の構造で見た場合、概ね半分は医療従事者の方の人件費で、あと 20%ぐらいは先ほど言った医薬品なのですけれども、残りの部分は、いろいろな委託費や経費です。この部分を 20 年間で 2%調整する、2.5%調整するということは、可能だと思います。むしろ、政府が I C Tなどのいろいろなツールを渡してあげて、効率化するということができれば、財源の帳尻を合わせることはできるのではないのでしょうか。

## 改革(案)のポイント — 日経・経済教室からの抜粋 —

- ・ 自己負担は診療報酬に比例するため、診療報酬を抑制しても75歳以上の窓口負担が基本的に増加することはない。また、趨勢的に医療費の約半分は医療従事者の人件費だが、このメカニズムの下では医療費のGDP比は一定水準に落ち着き、人件費も成長率に連動して伸びる。
- ・ にもかかわらず、財務省は自動調整を診療報酬でなく、自己負担による対応で打ち出した。日本医師会などの収入減への反発を懸念してのことだろうが、それは誤解で、医師などの人件費も成長率に連動して伸びる。年齢別の窓口負担を撤廃し、世代で公平にする改革に異論はないが、財政的リスク保護の視点で負担増にも限界があり、改革コストのすべてを国民(患者)だけに押し付けてはならない。

40

重要なのは黄色い所なのですけれども、今お話ししたのは診療報酬の伸びを抑制しますので、75歳以上の方々、それから現役世代も含めて、自己負担が増えるわけではない。むしろ下がるということです。では、診療報酬全体の伸びが小さくなるということは、医療従事者の方々の受け取る分が少なくなるのではないかという話もありますが、少なくともGDP全体の中長期的な伸びに沿うように医療費が伸びていくということです。GDPの伸びは産業平均の賃金の伸びと同じですから、それと連動するような形で人件費も伸ばしていくことができるということです。

## 必要な改革の哲学 大内兵衛

大蔵省を経て、1919年、新設の東大経済学部に着任、助教授として財政学を担当。1949年に東大経済学部を教授で退官後は、1950年より1959年まで法政大学総長。社会保障制度審議会初代会長を務め、1950年の「社会保障制度に関する勧告」では、日本の社会保障の理念と制度化の方向を提示。

なお、社会保障審議会・勧告に関する制度研究の中心とみられる当初の学識経験者は、勝俣稔(元厚生省局長)、末高信(早稲田大学教授)、園乾治(慶応大学教授)、原泰一(民生委員連盟会長)、桂泉(中労委委員)、大内兵衛(法政大学総長)、近藤文二(大阪商大教授)、清水玄(元厚生省局長)、長尾春雄(労災保険委委員)、川北禎一(日銀副総裁)の各氏。



いずれにしる重要なことは、今の現行制度の枠組みでの改革ではかなり難しく、もう一段踏み込んだ形で改革をしていく必要があるということではないかと思います。鍵になるものは、今、岸田政権は、賃上げの実現を一番重視されているわけですね。賃上げというのは可処分所得で、手取り収入をどのように増やすのが重要だと。手取り収入の上昇を妨げている最大の要因は、社会保険料の負担の増加なので、今後伸びていく部分をどのように抑制するのか。せっかく賃上げをしても、社会保険料の負担の伸びの速度がもっと大きければ手取り収入は減ってしまいますから、そこをどのように抑制するかが肝です。

ですから、小泉純一郎首相が郵政解散で郵政の民営化をする時に、「郵政民営化に賛成ですか、反対ですか」という投げかけをしましたが、岸田首相が本気で改革をするのであれば、このように言えばいいわけですね。

「手取り収入を増やすためには、保険料の負担の抑制が重要だ。これに賛成しますか、反対ですか」と。賛成するのであれば社会保障改革になるわけですが、現実的には、先ほど申し上げたような医療版のマクロ経済スライドのようなものを入れれば、経済成長率に沿う形で医療費も伸ばすことができますから、当然、社会保険料の負担も、それに連動して伸びていきます。ですから、賃金の手取りの上昇の妨げにならないようにすることもできる。そのようなストーリーを考えていくことも、一つ重要だと思います。

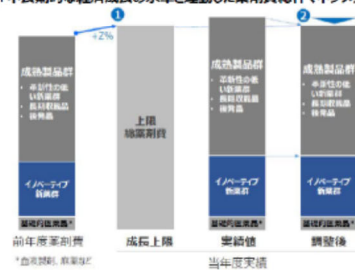
## 薬剤費の適正化⑦（薬剤費総額に係るマクロ経済スライド制度の検討）

- 薬剤費総額については、既に述べたとおり、薬価改定が行われなかった場合の年平均5%程度の伸び率を薬価改定により年平均伸び率2%弱まで調整しており、**薬剤費の適正化は一定の成果を挙げている**と見られる。
- しかし、あくまで**事後的なものに過ぎない**。事前の財政規律が設けられておらず、新規医薬品の保険収載などが事前の予算統制の例外となっていることは、財政の予見可能性が乏しいと言わざるを得ない。
- 他方、**真にイノベーティブな新薬等について薬価改定が行われる点については、改定ルールの頻繁な変更と相俟って、イノベーションを阻害するとの指摘がある**。
- そこで、**真にイノベーティブな新薬等については薬価を一定期間維持することしつつ、事前の財政規律として薬剤給付費の伸び率が経済成長率と乖離しないといった薬剤費総額に係るルールを設け、その実効性を担保するために他の医薬品薬価改定率を調整するマクロ経済スライド制度を導入すべきとの考え方が生まれる**。
- 調議方式となる我が国の社会保険制度のもとで、生産年齢人口が急減していくことを踏まえれば、現役世代の負担能力を重視し、**給付費の伸びと経済成長率の整合性をとっていくことには一定の合理性がある**。
- (注) **薬価改定率の調整に当たっては、現行の報酬額の水増しを抑制してシフトが求められる**。
- このようして**安定的に保証された医薬品市場の伸び**の中でこそ、いかに薬剤費をイノベーションの推進に振り向けていくかという観点から、薬価算定方式の透明性・予見可能性の向上を図っていくことなどに注視していくことが可能となる。
- 以上の提案の成否は、
  - ① 一定期間価格維持を図っていくべき医薬品とそれ以外の医薬品の線引きをどうするか、前者について真にイノベーティブな医薬品等に限定できるか、
  - ② 規律のメルクマールとする経済成長率を実績と乖離しない堅実なものとするか、などによっても大きく左右される。
- いずれにせよ、こうした薬剤費総額に係る**事前の財政規律の導入とその実効性を担保する具体的な仕組みづくりが実現しない場合には、市場拡大再算定を始めた**と**現行の薬価改定ルールに基づく適正化の徹底を図っていくより他はない**。
- 既に民間団体から具体的な提案もなされており、関係者において**建設的な議論が進展することを期待したい**。

◆新時代戦略研究所 (INES)「中長期的な経済成長の水準と連動した薬剤費総額管理メカニズムとイノベーティブな医薬品の適正評価を両立させた薬価制度改革案」(2021年5月)

4/13  
財政制度等審議会：財務省資料

42



- 1 薬剤費適正化の設計
  - ・ 薬剤費の上昇成長率 (+2%) に基づき、当年度の総薬剤費の上限を設定する
- 2 薬剤費マクロ経済スライドによる調整
  - ・ 成熟製品群の薬価を適正化に合わせる形で引き下げる (総薬剤費が上限成長率以下の場合はマクロスライド調整は実施しない)
  - ・ 上限額に合わせたスライド調整率を設定する  
 調整率 = (市場成長率 + 適正化調整率) ÷ (1 + 2%)  
 市場成長率に調整率 (現行2%) を上乗せする現行の算定方式を基礎とし、適正化に整合した新たな算定方式を導入する
  - ・ 市場成長率、事前の基礎的医薬品はマクロスライドの対象から除外

61

先ほどお示ししたのは医療版のマクロ経済スライドですが、これは薬剤費版のマクロ経済スライドです。私は、新時代戦略研究所という、元々大蔵省出身の近藤鉄雄さんという議員の先生がいらっしやって、彼が作ったシンクタンクに理事として参画しているのですが、診療報酬本体を直接やるということは、それほど簡単ではないので、まず薬剤費でやってみようという話を提言しています。これについては、一定の製薬メーカーの方々からも賛同を受けていまして、少なくともGDPに沿うように薬剤費を伸ばしていく。その一方で、中の資源配分を変えることを提言しています。イノベーティブな薬品はもっと評価して、薬価も上げていくという枠組みになります。

### マクロ的アプローチ：マクロ経済成長との調和・財政との整合性の確保

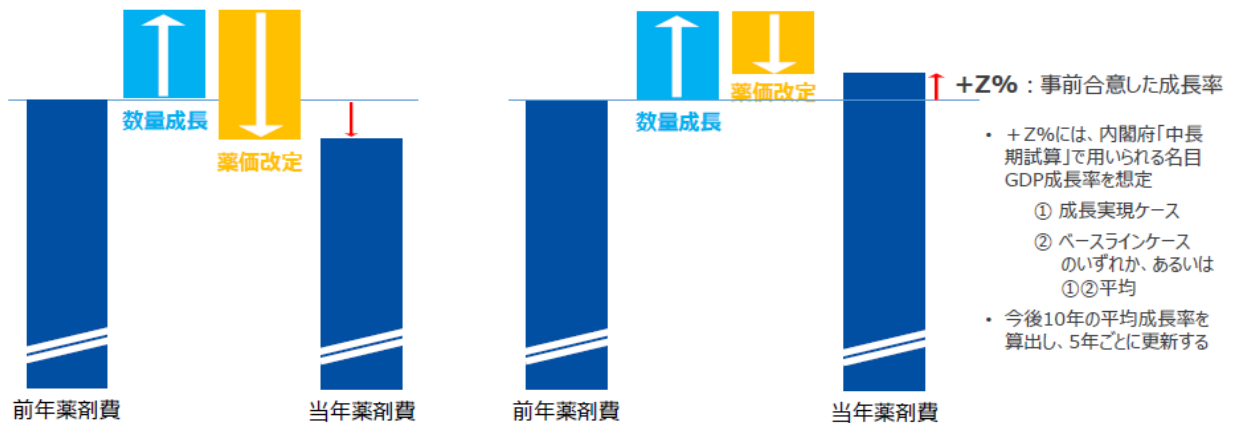
中長期的な経済成長率の水準の薬剤費成長は確保する

#### 近年の日本市場

- 数量成長以上に薬価が引き下げられ、市場成長がマイナス
- イノベーティブ新薬が速やかに導入されにくい

#### INES提言：マクロ的アプローチ（成長率調整メカニズム）

- 中長期的な経済成長率に見合った薬剤費成長を担保する
- 事前合意成長率に合わせて薬価改定を実施する
- イノベーションを阻害することなく、財政の持続可能性も確保する



43

これを提言していたら、財務省の財政審の資料で取り上げられていまして、財務省が取り上げているとい

うことは、実現可能性がある程度あることも念頭に置いているということで、このようなスライドが不可能ではないということになると思います。

## 骨太の方針2023

経済財政運営と改革の基本方針 2023

加速する新しい資本主義  
～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～

令和5年6月16日

39ページの脚注260

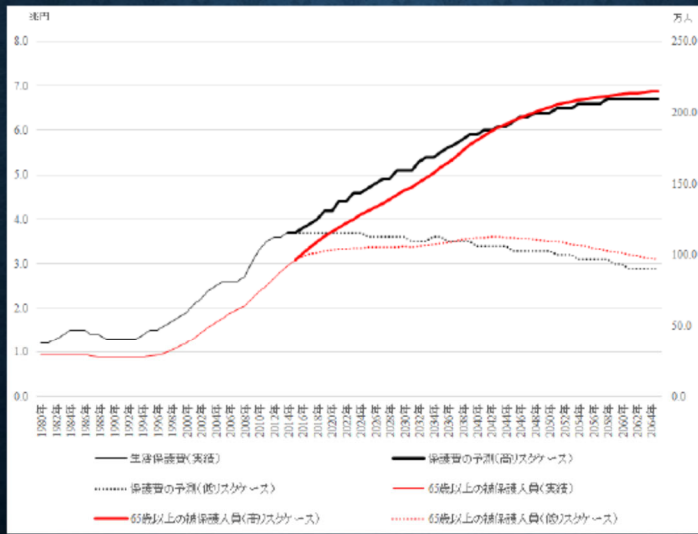
GDPに占める日本の医薬品等の支出は他の先進国よりも高い一方、世界の医療用医薬品の販売額における日本国内の販売額のシェアは低下しており、こうした状況の中で国民負担の軽減とイノベーションの推進を両立する観点から、中長期的な薬剤費の在り方の議論も含めて、取組を進める必要がある。

44

あまり報道はされていないのですが、「骨太の方針2023」の、脚注260に、今お話したような話も少し書いてあるという形になります。

# 資産倍増計画の重要性

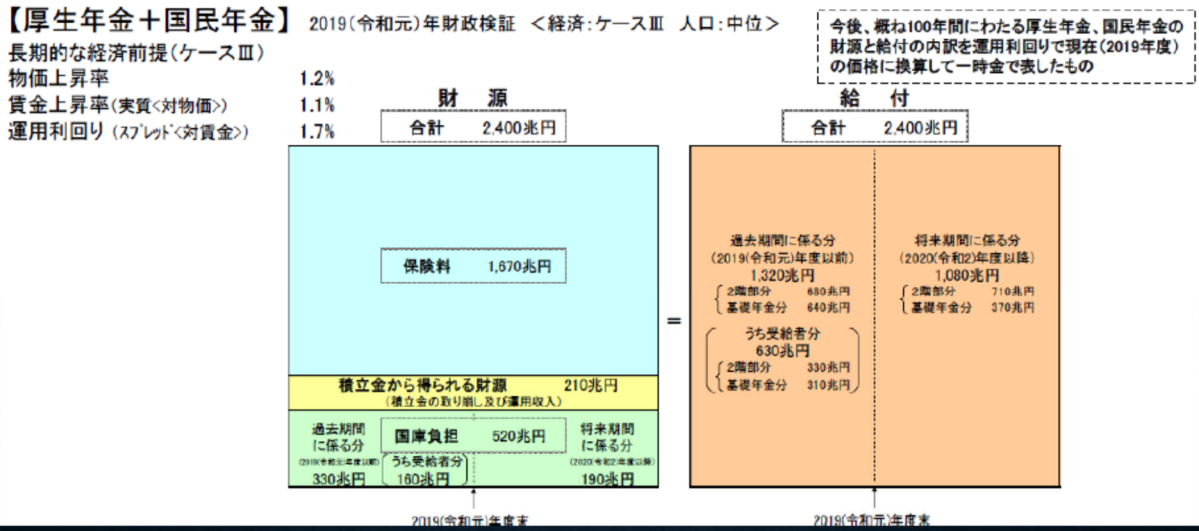
# 貧困高齢者数の予測と生活保護費の簡易推計



残り 10 分ほどで、資産倍増計画の重要性について、駆け足になりますけれども、お話しさせていただければと思います。ご承知のとおり、今後、高齢化に従って年金のマクロ経済スライドも効いていけば、貧困高齢者が増えていくことは避けられません。

## 2019年 財政検証のバランスシートと世代間のゼロサムゲーム的性質

$$\begin{aligned} & \text{後世代の負担} + \text{積立金} = \text{高齢世代等の給付} + \text{後世代の給付} \\ \Rightarrow & \text{後世代の純負担 (負担 - 給付)} = \text{高齢世代等の給付} - \text{積立金} \quad (\text{暗黙の債務}) \end{aligned}$$



その理由は非常に単純で、これは 2019 年の財政検証のバランスシートです。2019 年では経済前提の意味で入っていましたが、このとき示したものは全部で6ケースあります。その中のケース3のバランスシートを持ってきたものですが、財源が2,400兆円で、給付が2,400兆円でバランスするという形になっています。

財源の所ですけれども、保険料の1,670兆円というのは後世代の負担で、下にある国庫負担も後世代の負



担です。それに積立金が 210 兆円ほどあって、それがイコールという形でどうなっているかという、給付になっている。給付は過去と将来と二つあるわけで、過去の部分が、まさに今、高齢世代などにも給付している年金の給付分の合計額です。それから、将来が後世代の給付分になりますが、式を入れ替えると、後世代の純負担、つまり負担と給付の差額イコール、高齢世代等への給付－積立金という形にできる。これはバランスシートなので、ゼロ・サム・ゲームになるのは自明ですけれども、高齢世代の方々への給付が過大であったり、積立金が足りなければ、その分、後世代が負担を被るということで、経済学者は、「この部分を年金の純債務」、あるいは「暗黙の債務」と言ったりしています。

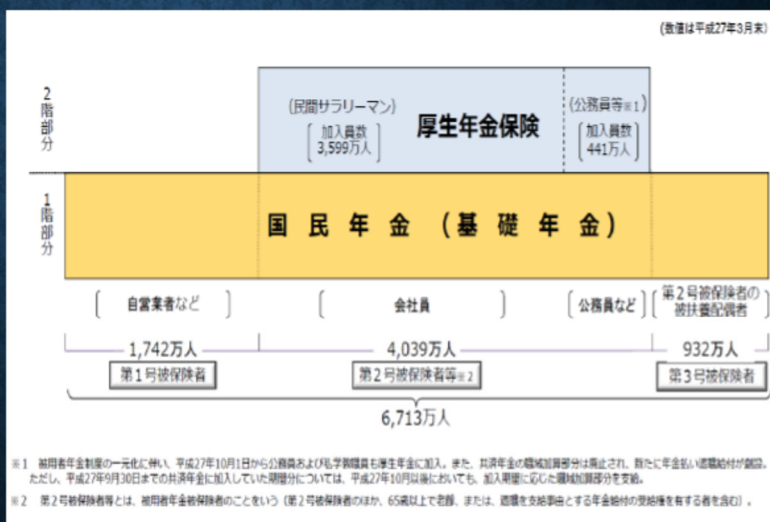


この債務がどれくらい膨らんでいるかといいますと、私が計算している結果ですが、2004年で690兆円だったものが、2019年には1,110兆円ぐらいまで膨らんできている。この最大の理由は、マクロ経済スライドが順調に発動できていないので、その分、カットしなければいけない総額が増えているということです。

## Q. 基礎年金のカット率はどちらか

① 約28%カット

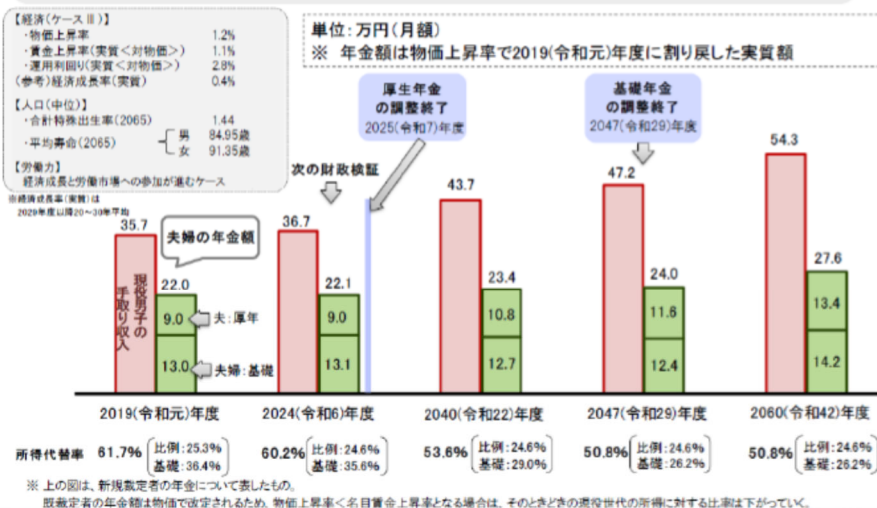
② 約3%カット



ご承知のとおり、この結果、2019年の財政検証でも出ていましたけれども、基礎年金がどれくらいカットされるのかということで、右側に基礎年金と2階部分の厚生年金が書いてあります。

### 2019(令和元)年財政検証の結果について < 経済: ケースⅢ 人口: 中位 >

- マクロ経済スライドによる調整は『基礎年金で2047(令和29)年度』、『厚生年金で2025(令和7)年度』で終了し、それ以後、『所得代替率50.8%』が維持される。
- 一方、マクロ経済スライドによる調整期間において、新規裁定時の年金額は、賃金の上昇によってモデル年金ベースでは物価上昇分を割り引いても増加。



2019年の財政検証の結果の資料がこちらですが、左側に2019年度の棒グラフがありますけれども、現役男性の手取り収入が35.7万円に対して、モデル世帯の老齢夫婦がもらっている1階と2階の年金の総額が22万円。所得代替率が下側にありますが、61.7%になっている。

ただ、ここにいらっしゃるプロの方々が一番重要なことは、基礎年金と2階の部分がどうなるかということで、基礎年金の所得代替率を計算すると、この13万円が、35.7万円に対して大体36.4%になる。

## ケースⅢ

2019年度の所得代替率=61.7%

(内訳：基礎年金部分36.4%、報酬比例部分25.3%)

2047年度以降の所得代替率=50.8%

(内訳：基礎年金部分26.2%、報酬比例部分24.6%)

→ 1階部分の給付カット=約28% ( $1 - 26.2 \div 36.4$ )

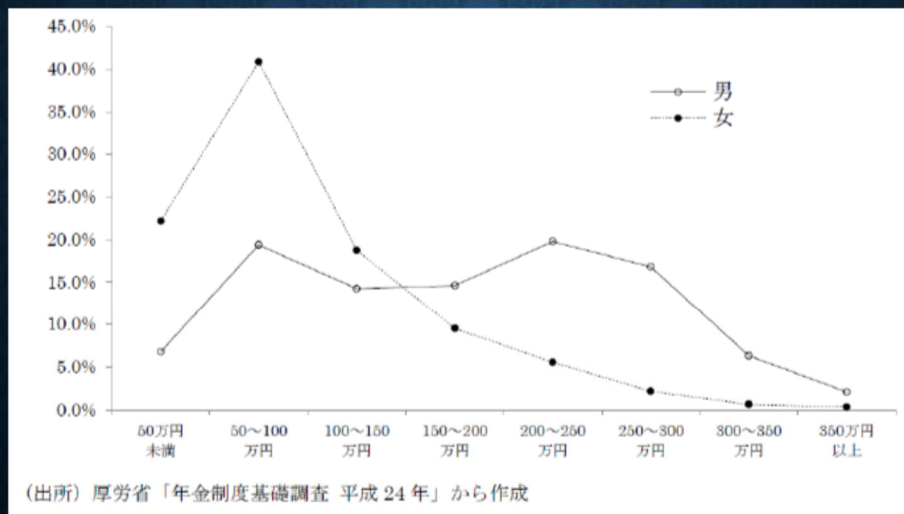
2階部分の給付カット=約3% ( $1 - 24.6 \div 25.3$ )

→ 低年金の問題を一層深刻化

2階の部分の25.3%を足して、全体の所得代替率が61.7%という形になるわけですが、これが2047年度になるとどうなるかという、所得代替率合計全体が50.8%で、基礎部分は26.2%。2階部分の比例が24.6%という形になります。数字だけ取り出すと、このような形になるわけですね。

重要なことは、名目の金額も重要ですが、実際の現役世代の所得が伸びていくことに従って、それに対応してどのくらい年金の価値が維持できているのかということ、所得代替率で見たときにどのくらいカットされているのかが重要になるわけです。これを見ますと、1階の部分の給付カットが28%ぐらいで、2階の部分が3%という形になりますので、一番重要な1階が相当カットされる形になる。

## 公的年金の年金額の分布



これは少し前の年金のウェブで、かなり古い平成24年ですけれども、男性も女性も、50万から100万円の

レンジでもらっている方々もいますが、基礎年金の給付が更に3割ぐらいカットされると、やはり相当厳しくなってくるということが事実だと思います。

NISAの抜本的拡充・恒久化のイメージ		
(2024年1月から適用)		
	つみたて投資枠	併用可 成長投資枠
年間投資枠	120万円	240万円
非課税保有期間 (注1)	無期限化	無期限化
非課税保有限額 (総枠) (注2)	1,800万円 ※簿価残高方式で管理(枠の再利用が可能)	
口座開設期間	恒久化	恒久化
投資対象商品	長期の積立・分散投資に適した 一定の投資信託 〔 現行のつみたてNISA対象商品と同様 〕	上場株式・投資信託等 (注3) ①整理・監理銘柄②信託期間20年未満、毎月分配型の投資信託及びデリバティブ取引を用いた一定の投資信託等を除外
対象年齢	18歳以上	18歳以上
現行制度との関係	2023年末までに現行の一般NISA及びつみたてNISA制度において投資した商品は、新しい制度の外枠で、現行制度における非課税措置を適用 ※現行制度から新しい制度へのロールオーバーは不可	

このような中で、政府としても、iDeCo やNISA の拡充という施策が出てきているわけです。

## カナダの年金制度

Canada has a three pillar retirement income system

最後にお話ししたいことは、それをもう少し超えた世界に何があるのかを考えていった方がいいのではないかと、カナダの年金制度の資料を持ってきたものになります。カナダでは、公的年金だけでは老後の生活費は維持できないということで、それ以外に、税制優遇された貯蓄や企業年金も組み合わせて、老後の必要な資金を賄っていくという制度になっています。

### 【共通拠出枠の計算のイメージ】

### ■ 2019年の登録退職貯蓄プラン(RRSP)拠出可能枠の計算例

(前提) ・2018年の年収10万ドルの従業員  
 ・2018年の登録企業年金(DC型)(RPP)拠出額は1万ドル(PA)  
 ・過去の未使用枠の繰越はなし

- ① 調整前の2019年の登録退職貯蓄プラン(RRSP)拠出可能枠  
 10万ドル×18%=18,000ドル
- ② PA(年金調整)  
 1万ドル(登録企業年金(RPP)拠出分)
- ③ 調整後の未使用額  
 前年の登録企業年金(RPP)への拠出額を今年の拠出枠から減算した8,000ドルが、登録退職貯蓄プラン(RRSP)の拠出枠として2019年に使用可能。なお、未使用の場合は、翌年以降に繰り越される。

※上記に加えて、DB型登録企業年金にも拠出した場合  
 (前提) 2018年までの過去3年間の平均収入を4万ドルと仮定

- ②' DB型分のPA(年金調整)  
 4万ドル×2%=800ドル  
 800ドル×9(係数) - 600ドル(誤差分調整) = 6,600ドル
- ③' 調整後の未使用額  
 8,000ドル - 6,600ドル = 1,400ドル  
 よって、2019年に1,400ドルを登録退職貯蓄プラン(RRSP)拠出枠として使用可能。

そのときに、やはり優れた仕組みだなど思うものが、この「登録退職貯蓄」プランと呼ばれるものだと思います。いろいろと書いてありますが、非常に分かりやすく言えば、60歳か65歳でリタイアしたあとに、ほとんど収入がない老後を過ごす時間があるわけですね。この時間で本当に必要な資金がどれぐらいなのかをまず見て、それをベースに、左側にコップがありますが、貯蓄をするときに優遇する税制の枠を決めていく。例えば、公的年金や企業年金プランで一部使用したら、残りの枠はこれぐらいあるので、更に税制優遇枠で使えるというものを決めていきます。

## 拠出枠(非課税)18%のロジック

◎ 確定拠出年金の場合

現役期の保険料拠出総額 = 引退期の受給総額

保険料C × 賃金W × 期間Y1 = 所得代替率R × 賃金W × 期間Y2

→ C = R/Y1 × Y2

◎ カナダのケース

Y1 = 35、Y2 = 9、R = 70%

→ C = 18%

拠出のときに使っている18%という枠がありますが、これはどのようなイメージになっているかという、

二重丸で書いてある所ですが、現役期に保険料を拠出する総額があります。そして、引退期に受給する総額があります。これがバランスするように制度設計しましょうという仕組みになっています。そのときに重要になってくるものが、現役の時に稼いでいる賃金をWとした場合、受給期間をY2とします。それに所得代替率Rを掛けるのですね。カナダでは、現役の時に稼いでいる賃金の7割ぐらいは保障しましょうという仕組みになっています。そうすると、自動的に保険料Cが計算できます。Y1が35年間で、Y2が9年間という形になると、18%という数字が出てくるわけですが、この18%が税制優遇枠になります。ここまでの保険料の率については、賃金に対して優遇するという議論が出てくるわけです。

今の政府の考え方は、公的年金が足りないので、NISAやiDeCoなどで少し継ぎ増しして老後をどうにかしてくださいと言っているわけですが、最終的に目指す本当の所得代替率がどこまでなのか。それは、公的年金とそれ以外も合わせてですね。あるいは、そこから計算されて、優遇されるべき保険の拠出量のパーセンテージがどこまでOKなのか、税制優遇されるべきなのかという議論が、されていないということだと思います。このような議論をもう少し深めていくことも、今後、重要になってくるのではないかと考えております。

ちょうど時間になりましたので、私の講演はこれでおしまいにして、15分ぐらい、ご質問があれば、それにお答えさせていただければと思います。ご清聴ありがとうございました。

司会 小黒先生、貴重なご講演をありがとうございました。せっかくの機会ですので、会場からご質問をお受けしたいと存じます。ご質問のある方は、挙手をお願いいたします。

質問者 どうもありがとうございました。財政の均衡に非常に重点が置かれているお話だったのですが、人の行動はもう少し複雑だと思ひまして、高齢者がもっと労働市場に参加するという、もう現に起きていますね。このことについては、先生はどのようにお考えになっていますでしょうか。

2点目は、私的年金と合わせてというところなのですけれども、それはそれで非常に重要なことで、中間層にとっては非常に効果のあるところなのですが、所得の低い人にとっては、あまり効果のないところではないか。カナダも私的年金の役割を増やそうとしたけれども、ゼロだということではないけれども効果が少ない。そこで2016年の公的年金のアップをやったという経緯があると思いますので、そのあたりは、どのようにお考えになっていますでしょうか。

小黒 ありがとうございます。講演が1時間という枠なので、今の質問で非常によく分かりましたけれども、ご意見は私と同じなのかなど。先ほど紹介しました『日本経済の再構築』という本に、今、質問されたことに対する改革の提案も書いております。1番目の高齢者の話と2番目の低年金の問題は連動している話だと思いますが、この本の8章か9章に年金制度の改革が書いてあります。先ほども私の資料でお見せしたとおり、今後マクロ経済スライドが順調に発動されていけば、元々無年金の高齢者の方も当然いらっしゃいますけれども、相当低年金が増えていくことは避けられない。今おっしゃられたとおり、NISAやiDeCoで対応できる方は、ある程度の収入があった方々ですから、そうでない方々は厳しい状態になるわけですね。

これはかなり大胆な提案なのですが、私が本の中で提案していることは何か。幾つか改革のオプションはあると思うのですが、本当に低年金で、無年金の方々も含めて厳しい老後になる方々は、無年金であれば少なくとも生活保護に行く可能性も当然あるわけですから、そちら側で増えればトータルで見ると財政的な負

担は変わりません。ですから、老後をどのようにサポートしてあげるのかという制度設計を、きちんとしなければいけない。

そのときに、その足りない部分について、一時期、民主党政権がやろうとした話だと思いますけれども、2種類大きくあるとすれば、カナダのモデルと、もう一つはスウェーデンのようなモデル。スウェーデンのモデルは、基本は2階部分の比例の年金ですが、それだと非常に低年金の人が出てきてしまうので、その人々に公費を投入して最低保障年金を付けるのだというイメージですね。カナダの場合はそうではなくて、日本の制度設計に近い1階と2階のようなものがあって、2階が比例に近いわけですが、かなり年金をもらっている方々が1階と2階合わせているので、ご承知のとおり、その方々についてはクローバックを利かせて、その部分の財源を1階に持っていく方式になっています。

ただ、カナダと日本の大きな違いは、高齢化するスピードもかなり違いますし、高齢層も非常に増えていくので、カナダと同じ仕組みの改革を執ったとしても、これは否定するものではないですけれども、相当大的な財源を投入しなければいけない。例えば消費税で賄う場合は、消費税率を最低5、6%引き上げて投入しなければいけないというような財源の規模になってくると思います。

本の中で提案していることは、1番目のご質問と関係するのですが、直近で言えば、平均で亡くなられる余命が85歳ぐらいですから、65歳から年金をもらうのだとすると、大ざっぱに言えば20年間ぐらいもらっているという形になると思います。これを、まず二つに分けたらどうか。65歳から75歳までと、75歳から85歳ぐらいまでの10年間、10年間で分ける。そうすると何がいいかという、今の年収の壁の問題でも、1階の基礎年金との関係で、例えば106万円の壁。細かい説明をすると分からなくなってしまうかもしれませんが、分かっていてという前提で話していますが、月額8.8万円稼いでいる人たちは厚生年金に入ってくださいと。これを月額4万円ぐらいの人まで拡大すると、厚生年金に払う保険料が、国民年金の1階しかもらえない人と比べて、1階の人は1万6,000円ぐらい月額払うわけですが、それより低い金額になってしまうわけです。それは不公平なのという話で、厚生年金を適用拡大してもできない。

これを解決する方法は、基礎年金を全て税（公費）にしてしまえば解決できるわけです。これは三号被保険者の問題も解決できるわけですが、これは、75歳以上に限ればできるのではないかと。どうすればいいかというと、65歳から75歳までの基礎年金には、半分は国庫負担で公費が入っています。残り半分は保険料です。75歳以上の基礎年金にも、やはり半分公費で、半分保険料で入っている。これを財源の入れ替えをするだけなのですが、65歳から75歳に入っている公費を75歳以上に持って行って、75歳以上に入っている基礎年金の保険料収入に充てている部分を、65歳から75歳に持って行く。そうすると何が起こるかという、65歳から75歳の基礎年金は全て保険料収入で賄われていて、75歳以上については全て税で賄われる。

このときに、直近で言うと、基礎年金を満額もらった場合は6万5,000円ですが、平均では5万5,000円や5万7,000円という話になるわけです。そうすると、少し足りないわけですね。ですから、75歳以上については、例えば6万5,000円は保証してあげる。全額を税にする。ただ、その分は、私の計算では、消費税1%ぐらいの財源が必要ですが、それが確保できれば全て公費で賄える。そこは、カナダ方式のようにすればいいと思うのですね。

ただ、申し訳ないのですが、65歳から75歳のところは、そうとも限らない。先ほどしておられた話と関係すると思うのですが、高齢者も健康年齢がだんだん上がってきているので、75歳ぐらいまでは頑張って、できるだけ働ける人は働いてくださいというようにすれば、それほど大きな負担を求めずに、基礎年金の75歳以上については全て税方式化して、ベーシックインカムのような形にして対応することも、可能では

ないかと思えます。

ですから、ご指摘された両方の質問は非常に重要で、そのような議論ももう少ししていくべきではないかと思っています。ありがとうございます。

質問者 どうもありがとうございました。今の点なのですけれども、一番基本になることは、公的年金の財源が税であるべきか、社会保険料であるべきかという点については、非常にベーシックな議論があるのではないかと思います。時間の制限があると思いますが、国民年金制度ができた時に、大蔵省の先輩であられる野田卯一先生は、生活の基本は、最初は自助努力があるところを基本にする考え方だから、社会保険方式にするということで結論づけたのが今の制度だと思うのです。ですから、そこが、かなりの飛躍になる可能性があると思います。財政的に見れば同じということかもしれませんが、少しそこは違うのではないかと。

もう一つ、スウェーデンの今のやり方は、結局は厚生年金の報酬比例部分と同じで、それを中心に据えると、基礎年金を廃止して所得再分配効果をなくすという制度になってしまいます。日本でそれを実施しようとすると、民主党がやろうとしたわけですけれども、所得の低い人の方が、かえって年金額が多く削られてしまうケースが出てくる。最低保障に引かかる人は別ですけれども、そうでない人については、そのような変なことも起こってしまうということも、問題点としてはあると思っております。

小黑 そうですね。先ほど申し上げた年金制度の改革案は、ちょうどここを出している話に近いのか、もう少しきちんとディスカッションしないと何とも分からないのですが、まず改革の哲学として、リスク分散機能と再分配機能を切り分けるべきだということにも関係します。現行制度では、ごちゃごちゃになっているのですが、保険料収入で賄う部分については、リスク分散機能なので保険ですね。自分がいつ亡くなるか分からない、寿命の不確実性があるので、それに対応するものがリスク分散機能。基礎年金には公費が入っていますけれども、基本的な考え方は、ここは再分配機能であるはずで。

先ほど言った基礎年金の規模については、どれぐらいかという議論も当然あるのですが、医療の制度についても、ファイナンスのしかたで、イギリスは、まずベーシックな部分は、全て税で賄う公的医療制度があるわけです。しかし、それが非常にがちがちにコントロールされているので、上は民間の医療保険で自由にやってくださいという仕組みになっている。オーストラリアも同じようなところがあるわけです。

日本ではその切り分けがうまくできておらず、年金制度でいえば、最後は生活保護に行ってしまうわけですが、そこは税でファイナンスされており、そうならないようにするために、最低限75歳まで行ったらあとは税でファイナンスされるベーシックインカム的な年金制度をつくってはどうかということで、先ほど申し上げたような提案を私はしています。ただ、75歳以上全員ではなくて、相当収入がある方については、クローバックでカナダのような仕組みで取り返して、その分を低年金や無年金の人に返していくという仕組みにしたらどうかということも書いています。

もしかしたら、ご質問された内容と回答が合っていないかもしれませんが、その場合は、後でもう少し議論させていただければ。ありがとうございます。

質問者 ありがとうございました。



司会 ありがとうございました。まだご質問があるかと思えますけれども、予定の時間となりましたので、以上をもちまして、小黒先生のご講演を終了させていただきます。小黒先生、本日は、どうもありがとうございました。