

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策提言

独立推計機関を国会に

2013年11月

本提言書について

本書は、東京財団の「日本の経済財政シナリオ」プロジェクトのこれまでの研究成果をまとめたものである。同プロジェクトでは、2012年1月、政策提言「将来推計の抜本見直しを～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～」を発表した。その後、2013年6月、同提言の趣旨を受け、国会における独立推計機関の立ち上げという具体策について国会議員と共に共同提言をとりまとめ、発表に至った。

本書は、国会議員による共同提言に至る経緯等を改めて整理し、2012年1月の政策提言と共に、我が国における独立推計機関の設立の意義およびそのあり方について、明らかにしようとするものである。

【プロジェクト・リーダー】

亀井善太郎 東京財団研究員兼政策プロデューサー

【プロジェクト・メンバー】

川出 真清 東京財団上席研究員、日本大学経済学部准教授

【国会議員研究会メンバー（肩書きは2013年6月当時）】

林 芳正 参議院議員

松本 剛明 衆議院議員

宮沢 洋一 参議院議員

松井 孝治 参議院議員

階 猛 衆議院議員

古川 俊治 参議院議員

西田 実仁 参議院議員

斉藤 健 衆議院議員

桜内 文城 衆議院議員

【本提言に関するお問い合わせ】

東京財団政策研究 亀井善太郎

電話：03-6229-5493

はじめに

「将来推計」とは、政策を検討・立案・決定する際、将来予想される経済変化やその政策によって引き起こされる効果や影響を予め定量的に計測するためのものです。現下の財政と社会保障の問題の深刻さを踏まえれば、将来推計の役割は益々重要性を増しています。

我が国では、多種多様な将来推計が政府内に政策別、組織別に存在します。「多種多様」とは一見、活発に利用されているようにも見えますが、実は大きな問題を示しています。多種多様な結果の基礎をなすパラメータを始めとするそれぞれの推計の基本前提は、いくつか共通しているだけで、整合性には疑問があります。また、その前提が他の推計と異なる理由や全体的な関係性も明らかではありません。そして、その根本にある問題は、多種多様な推計を、当事者である政策担当省庁自身が担っていることにあります。将来推計が政策官庁の都合に合わせて作成されている可能性も否定できず、また、推計に必要な情報が政府内にしか存在せず、第三者による検証が極めて困難なことも問題です。

一方、海外の主要国では将来推計を財政や社会保障の規律付けのために用いる動きが近年特に盛んになってきており、下記の4原則が愚直に徹底されています。

①一元化：推計の責任者を一つにすること。②整合化：前提や推計全体のロジックやパラメータ等を一致させること。③透明化：可能な情報をできるだけ開示してその理由なども説明を惜しまないこと。④第三者化：議会や民間などの他の機関による検証と議論を行うこと。

各国の方法は様々ですが、繰り返される選挙もあって近視眼的な判断に陥り放漫財政になりがちな現代民主主義社会の限界を補完する役割を将来推計に与えています。彼らは、将来推計を政策の一つの中立的な指標とし、自らに必ずしも都合の良いとは言えない将来推計を受け入れ、議会や民間における独立した第三者機関と政府が積極的に議論を行い、政策運営に役立てようとする土壌を醸成しているのです。

加えて、立法府の機能強化の観点から考えれば、政策に関する基礎情報を政府が独占している現状をいかに改めていくのが大切です。各国では、独立推計機関の設立が、財政の健全化はもとより、立法府の機能強化に資する取組みとして注目されています。我が国でも国会改革の一環として、本問題を議論する意義があります。

こうした私たちの問題提起に応えた国会議員と共に、我が国における独立推計機関立ち上げの具体策について検討を重ね、共同提言の発表に至りました。本書は、こうした動きがさらに広がるよう、これまでの経緯を明らかにしたものです。本書を契機とし、独立推計機関や政策形成のあり方について、関係者の間で幅広い議論が喚起されることを望みます。東京財団は引き続きこの分野の研究を進めると共に、そうした議論の場を提供してまいります。

公益財団法人 東京財団
理事長 秋山昌廣

目次

I. 将来推計を国会に一超党派国会議員による共同提言に至る道すじー	
はじめに	3
1. 提言発表後の動き：OECDによる「独立推計機関（IFI）」原則案の発表	4
2. 超党派議員による勉強会立ち上げ	6
3. 国会議員による提言のポイント	7
4. 国会議員提言後の動き	10
II. 国会議員による共同提言（2013年6月19日）	
はじめに	12
1. 我が国将来推計の課題	12
2. 諸外国の潮流	15
3. 我が国が取り組むべきこと	18
おわりに	21
III. 将来推計の抜本見直しを ～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～（2012年1月）	
1. はじめに	1
2. 日本の将来推計の種類と課題	4
3. 海外の将来推計の動向と日本との比較	17
4. 日本の経済財政社会保障推計における意義と課題	40
参考文献	45
IV. 付属資料（我が国の将来推計に関する詳細）	
A. 付属資料について	1
B. 各政権の政策推計の詳細	2
C. マクロ計量モデル（内閣府経済財政モデル）の詳細	20
D. 積み上げ計算の詳細	39
参考文献	66

将来推計を国会に一超党派国会議員による共同提言に至る道すじー

はじめに

東京財団では、2012年1月、我が国の将来推計のあり方に関する政策提言（以下、東京財団提言）を発表し、その後、本提言に賛同する国会議員や有識者と勉強会を重ねてきました。このたび、超党派の国会議員による共同提言（以下、国会議員提言¹）が発表されるにあたり、改めて、これまでの流れとその意義について、明らかにしたいと思います。

2012年1月に発表した提言は以下のとおりです。

将来推計の抜本見直しを～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～²

「将来推計」とは、政策を検討・立案・決定する際、将来予想される経済変化やその政策によって引き起こされる影響を予め定量的に計測するためのものです。しかし、わが国では、「将来推計」の位置付けと使い方に問題があるのではないかという問題提起です。

本来、国の政策実行に必要な将来見通しのために根拠となる前提や変数は、政府全体で共有するものです。もしも、環境変化があれば、これを一致して変更し、これに基づいて、政策も体系的に見直しを図るといった運用がされなければなりません。しかし、我が国の「将来推計」の現状は、各省がつくった政策をそれぞれが正当化するために各省において意図的に作られているというのが実情です。例えば、年金は厚労省、財政は財務省、いずれの推計にとっても重要な変数は「金利」ですが、すべてに同じ数字を使えば、どちらかにとって都合の悪い推計となってしまうため、同じ政府にありながら整合性がとれない推計がそれぞれにあるというのが現状です。最近では、ようやくTPP参加の経済影響に関する統一試算が出されるようになり、ようやく政府として統一することの意味は理解されつつありますが、その中身を誰も検証できずに社会全体のものになっていないという課題はまだまだ置き去りです。

東京財団提言では、諸外国が愚直に徹底している以下の4原則が我が国では実現されていないことを明らかにしました。

¹ 本書第Ⅱ部

² 本書第Ⅲ部、第Ⅳ部

- ・一元化：推計の責任者を一つにすること
- ・整合化：前提や推計全体のロジックやパラメータ等を一致させること
- ・透明化：可能な情報をできるだけ開示してその理由なども説明を惜しまないこと
- ・第三者化：議会や民間などの他の機関による検証と議論を行うこと

先般の TPP 参加に関する試算では、政府の統一試算³が出されましたが、そもそも考えてみれば、こうした情報は政府の持ち物ではありません。こうした数字や試算・推計は、主権者である国民が選挙を通じて選んだ代表者である議員を通じて、政府の意思決定を同意する（あるいは反対する）ための判断情報のひとつであり、国会議員はもとより、専門家の分析やメディアの報道等を通じて、私たちに多様な見方が提供されることも含め、国民自身のものであり、言い換えれば、公共財そのものです。そうした観点から考えれば、「一元化」についてはいくぶんましにはなったものの、相変わらず、政府ばかりが情報を持ち、情報の非対称性のもとで自らが決めた政策を正当化するために使われてしまっているという現状は「透明化」や「第三者化」の点からきわめて不十分です（「整合化」ができていのかどうかは検証できないのでわからない）、なにより民主主義の原則という根本の立場から考えれば、ありがたい姿からはほど遠いものと言わざるをえません。

以上のような問題意識を踏まえ、東京財団ではその提言の発表やメディア等での論考発表等を行い、各方面から反響を得ました。しかし、具体的な政策とするためには、本提言ではまだまだ不十分であることを踏まえ、関係者を巻き込んだ議論を開始しました。以下、時系列の動きも含め、振り返ってみたいと思います。

1. 提言発表後の動き：OECD による「独立推計機関（IFI）」原則案の発表

2012 年 2 月、OECD は「独立性のある財政評価機関（IFI: Independent Fiscal Institution、以下 IFI）に関する諸原則（草案）」を発表しました⁴。これは、近年、金融危機や財政収支の悪化等もあり、各国において相次いで設立が進む動きを踏まえたものです。この原則は OECD 各国に対して、既存の IFI の事例分析を通じて IFI の重要な共通項を示すことを通じて、ベスト・プラクティスの共有を目指すことを目的としています。

OECD の草案では以下の原則が示されています。

³ 平成 25 年 3 月 15 日に発表された TPP の政府統一試算 <http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tppinfo.html#shisan>

⁴ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49777912.pdf>

(1) 当事国のオーナーシップ

IFI の設立の検討に当たっては、他国のモデルや諸事例を参考にするとしても、それらを形式的に模倣するべきではなく、各国における必要性や環境、法的枠組み、政治制度及び文化と整合的なものとし、当事国において強い責任を持つ組織として設立されるべきである、

(2) 独立性と非党派性

独立性及び非党派性は IFI が成功するための必要条件であり、IFI はその分析を政治的な意図をもって提供するのではなく、常に客観的かつ高い専門性の発揮に努め、全ての政党に奉仕するべきである。

IFI の組織の長は、政治的立場ではなく、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきであり、経済学や財政、予算過程に精通していることが求められる。

その任期は国政選挙のサイクルとは独立しているべきであり、選挙サイクルよりも任期が長く定められることにより、独立性が高まり得る。

また、IFI に責任を負う者はスタッフの任免に関する完全な決定権を持つべきである。スタッフは政治的立場ではなく、公開の競争を通じて、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきである。

(3) 権限（役割）

IFI の権限は法律によって明確に定められるべきであり、その権限の内容には、どのような報告や分析を行うのかとともに、可能な限り、それらの公表時期も示されるべきである。また、その権限の範囲内において、業務の計画を決定する自主性が与えられるべきである。

IFI の権限には予算プロセスとの関連性が明確に規定されるべきである（例：経済・財政予測、政府予算案の分析、財政ルール等の遵守状況の監視、立法府により提案される政策の費用見積り等）。

(4) 活動のための財政基盤等

IFI の活動のための財政基盤等は、その権限を確実に行使するために相応しいものとするべきであり、独立性を確実なものとする観点から、会計検査機関など他の独立機関の予算と同様の方法で扱われるべきである。複数年度予算は、IFI の独立性を一層強化し、政治的圧力からの保護に資する。

(5) 立法府との関係

IFI が立法府又は行政府のいずれに属するかにかかわらず、立法府に対する適切な説明責任を促す仕組みが必要である。具体的には、①議会への報告書の送付、②長又は幹部の議会

への出席・議会からの質問への答弁、③議会による IFI 予算の審議、④長の任免に関する議会の関与等が含まれる。

また、議会から分析等の要請があった場合における IFI の役割は、法律において明確に定められるべきである。個々の議員や政党からの要請よりも、委員会や小委員会からの要請を重視することが望ましい。

(6) 政府情報へのアクセス

政府と IFI との間には情報の非対称性が存在するため、IFI に対し全ての必要な政府情報に対するアクセスの権限が法律で保証されるべきである。

ただし、プライバシー（税務情報など）や国家安全保障上の機密情報に関しては、適切な保護措置がとられるべきである。

(7) 透明性、評価等

財政の透明性の向上は IFI の主要な目標であることから、IFI は可能な限り透明性の高い活動をする特別な義務を持つ。IFI における高度の透明性は、その独立性を資するとともに、国民の信頼を築くことにつながる。

IFI の報告書と分析結果は公表し、全ての人に利用可能なものとするべきである。これらは議会や政府機関を通じて公表されるのではなく、自らの独立したウェブサイトを含め、独自に公表されるべきである。

また、IFI は、その業務について外部評価の仕組みを整えるべきである。

OECD加盟各国では以上の原則を踏まえた IFI を、それぞれの工夫を取り入れながら（原則1のとおり、各国のニーズに基づくことが重要です）、設立、運営しています⁵。

2. 超党派議員による勉強会立ち上げ

2011年1月の東京財団提言（リンク）発表に加え、その翌月のOECDによるIFI原則案発表もあり、我が国における将来推計のあり方についてより突っ込んだ議論が行われるべきとの認識が国会議員の一部で広がるようになりました。

東京財団では、関心を持つ国会議員と共にさらなる政策の具体化を目指し、また、本件は党派

⁵ 各国のIFIの動向は国会議員提言の一覧表（本書第Ⅱ部P17）あるいはOECDの原則案本文（<http://www.oecd.org/gov/budgeting/49777912.pdf>）を参照されたい。

を超えた議論こそが望ましいと考え、以下の議員と共に勉強会を始めることにしました。

林芳正（参議院議員、自由民主党）、松本剛明（衆議院議員、民主党）、宮沢洋一（参議院議員、自由民主党）、松井孝治（参議院議員、民主党）、階猛（衆議院議員、民主党）、古川俊治（参議院議員、自由民主党）、西田実仁（参議院議員、公明党）、斉藤健（衆議院議員、自由民主党）、桜内文城（衆議院議員、日本維新の会）

勉強会は2012年6月より開始され、本件に関わる経済財政や制度等に関する専門家を招き、活発な議論を行いました。途中、衆議院総選挙等の中断もありましたが、今回の提言に至った次第です。

専門家の方々（敬称略、勉強会参加順）

吉野直行（慶応大学経済学部教授）、久保文明（東京大学法学部教授、東京財団上席研究員）、川出真清（日本大学経済学部准教授）、三角政勝（参議院予算委員会調査室）、田中秀明（明治大学公共政策大学院教授）、伴金美（大阪大学大学院経済学研究科教授）、加藤久和（明治大学政治経済学部教授）

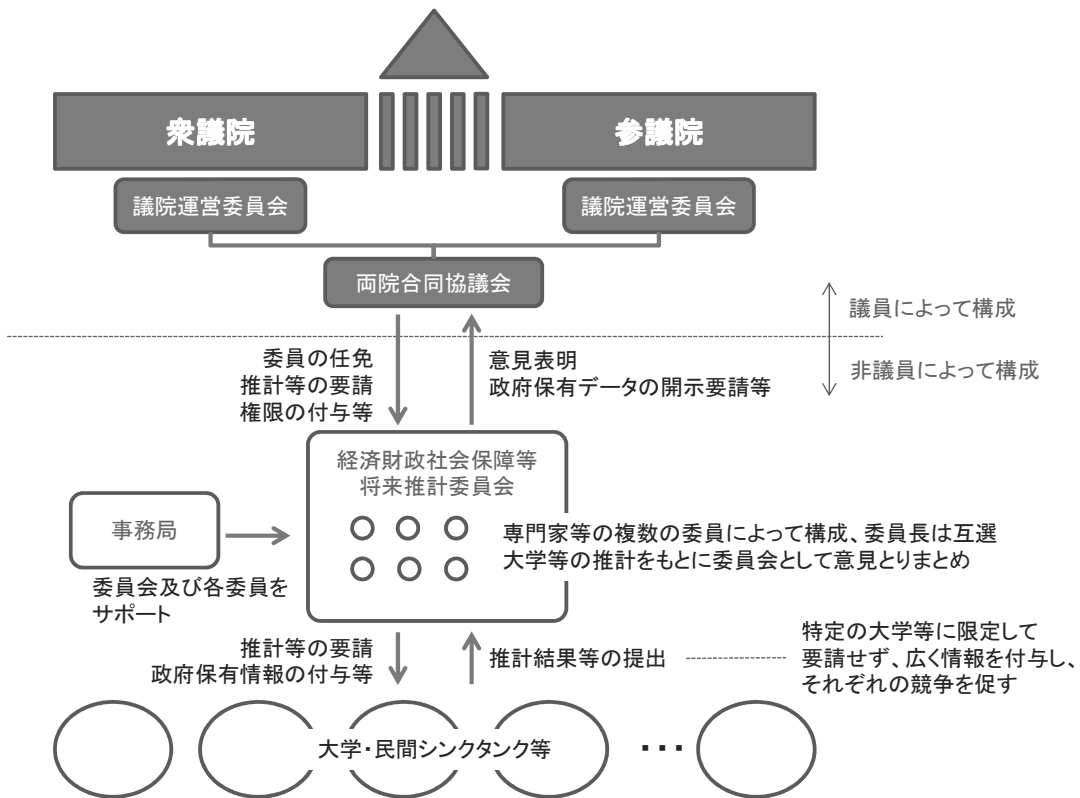
3. 国会議員による提言のポイント

国会議員提言のポイントはいくつかあります。

ひとつめには、提言を一言で言えば、将来推計の課題をIFIの実現を通じて解決しよう、とくに国会にIFIを設置しようというものです。

政府ではなく、国会に設置しようというのがポイントです。選択肢としてはいろいろありますが、政府に設置するよりも、また、民間単独で担うよりも、国会に設置し、民間の協力を得ていくスキームになっています。

【図表】国会に設置する独立推計機関（イメージ）



国会議員提言には政府や民間よりも国会に設置することを選んだ理由が書いてありますが、これに加えて、より現実的に考えれば、政府に設置しようとした場合、現在の各省庁の関係や省庁設置法等の関連法制を踏まえれば、さまざまな抵抗が想定され、現実的ではないという見方もできます。また、大きな流れとして、議院内閣制の下、官邸主導の流れがより強まるのであれば、議院内閣制の諸外国においても、国会に IFI を設置する動きが強まっていることを踏まえ、立法府の機能強化の一つの方策として、IFI を国会に設置するとの結論に至ったものと考えられます。

また、国会に設置するうえでの留意すべき点、つまり、OECD の IFI に関する原則案において最も重要な原則の一つと思われる「独立性と非党派性」に関する議論には多くの時間が割られました。この勉強会に参加した議員においては「独立性と非党派性」の重要性は共有されましたし、これを担保するための制度と運用のあり方についても具体的にいかにすべきか、活発な意見が述べられました。諸外国における失敗例もあり、いざ実現となった場合においては、もっとも重要な課題となることでしょう。

議員と非議員の役割を明確化したことも重要です。両院の総意に基づき設置し、必要な予算を手当てし、委員等の任命をすること、また、その総意を背景に国政調査権を活用して、行政に情報提供を促すこと、必要な権限を付与することが求められます。非議員による委員会（仮称）では、これらの権限等を踏まえ、将来推計の枠組みおよびこれに必要な情報を明らかにし、必要な情報提供は国会を通じて、政府に要請します。これを踏まえ、委員会は、大学やシンクタンク等、実際に将来推計を担うことができる複数の機関を募り、大学等の切磋琢磨を促す競争原理の導入しつつ、それぞれに将来推計を委ねます。

複数の機関は、委員会が示した枠組みに沿って、自らの考えやアイデア等を織り込み、推計をつくります。それぞれの機関によって作られた推計は委員会に報告され、委員会はこれらの複数の知見に基づいて、委員会としての見解を明らかにし、国会に報告をすることとなるのです。

国会においては、委員会から示された報告を政策の検証や検討、その決定に活かすことができます。行政が示す推計と異なる視点があることによって、国会はもちろん、メディアを通じて、国民にも多様な視点が共有され、社会全体としての知見が分厚くなることが期待されます。

複数の視点が示される近年の事例では、東京電力福島第一原子力発電所事故に関する複数の報告書が示されたことが挙げられます。政府に設置された調査委員会による報告書、国会に設置された調査委員会による報告書、そして、民間の有識者によって構成された委員会による報告書、これら複数の報告書があることによって、同じ問題だとしても、多様な見方が個人はもちろん、社会全体としても持つことができる、つまり「単線思考」ではなく「複線思考」する社会をつくることができます。

しばしば我が国の官僚を批判する言葉に「無謬性」があります。これは個々の官僚が悪いのではなく、より根源的に考えれば、政府が「執行」機能を担う以上、どうしても避けられない課題です。むしろ、政府の誤りを誰も修正することができない⁶、いまの「単線思考」社会を改めていかねばならないのです。行政が自ら抱える情報の優位性を自らの正当性のためだけに用いることはあってはならないことですし、ましてや、メディアや財界、学界までも巻き込んで、「単線思考」社会が構築されているとすれば、これは社会全体の問題と捉え、これを改める方策を考え

⁶ 財務省は2013年5月30日、すでに成立している2013年度税制改正関連法の一部に誤りがあったと発表した。高齢者による住宅を改修時の優遇税制が、与党がまとめた税制改正大綱と食い違っていた。税制改正法の施行後に誤りが見つかったのは初めてと言われている。財務省は関係者を処分する方針と伝えられているが、よくよく考えれば、法案を成立させた国会の責任の所在はうやむやとなっている。本件は、政府提出の法案の中身を国会が検証できない現実を明らかにした一つの例と言えよう。

ていかねばなりません。本来、これらの情報は主権者である国民のものであり、直接民主制の考え方を取り入れ、随所に住民の直接請求権⁷を有する地方自治においては「住民との情報共有の徹底」を掲げ、憲法が掲げる「地方自治の本旨」の一つである「住民自治」を実践し、その理念を実現しようと挑戦を続ける自治体があります⁸。他方、選挙で選ばれた議員を通じた間接民主制を採る国においては、一義的に国会が情報共有の受け手⁹と考えることもできましょう。

将来推計機関を国会に設置することは、将来推計の課題そのものを解決する手段であると同時に、国会機能の強化であり、そして、「複線思考」社会に向けた第一歩なのです。

4. 国会議員提言後の動き

国会議員提言は党派を超えた提案であり、これをただの文書で終わらせてはいけません。そのためには、国会議員提言に示された案をたたき台に具体的な検討、さらには必要な法制化等のプロセスが必要です。

その内容としては、①具体的な法制化、予算化に関する論点整理、②実務的な論点整理が必要です。前者については、国会議員提言にもありますが、憲政史上初めて立法府に設置された独立調査機関である国会事故調の経験を参考にすることができましよう。国会事故調の根拠法令である日本国憲法、国会法、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会運営規程、東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会規程等の経験を踏まえ、本件はいかにすれば実現可能なのか、所要額の見積もりに基づいた予算手当も含め、実務的な詰めを行っていかねばなりません。後者については、実際に推計を担う大学等の専門家による実現可能性の検討も含め、実務面での課題等の洗い出しが必要です。必要に応じて、フルスペックの推計機関として立ち上げるのではなく、まずは扱いやすい個別のテーマについて試験的に運用してみることも必要なかもしれません。いずれにせよ、国会が本格的に起動しようとしている姿勢を示すことで大学等がより本気に取り組むきっかけを作ることが肝要です。

何度も申し上げてきたとおり、本件は将来世代に問題を先送りしてしまいがちな民主主義の限

⁷ ①条例制定や改廃を請求する権利、②地方自治体の事務の監査請求権、③地方議会の解散を請求する解散請求権、④地方公共団体の首長、議員、その他主な公務員の解職を請求する解職請求権

⁸ 北海道ニセコ町「まちづくり基本条例」等

⁹ 本質的には主権者たる国民こそが情報共有の対象となる。

界に関わる問題¹⁰であり、また、情報の優位性を用いて自らの執行を正当化してしまいがちな行政の本質的課題に関わる問題であり、複線思考を受け入れず単線思考を許してしまう社会全体の基層の問題です。問題提起を続けてきた東京財団としては、検討の場が国会等に移った場合も、引き続き、あらゆる手段を通じて、その実現に向けて取り組んでいきたいと存じます。

¹⁰ 本稿では多くを触れていない点だが、「現在世代が果実を得て問題を先送りしてしまう」問題については、民主主義の基盤となる選挙において、現時点での多数を占めるため、政党は直面する課題に対し政策を掲げがちだ。特に景気悪化時における財政出動の実態を考えれば、将来世代の負担を考えない政策ばかりとなり、また現在の財政負担を次の政権につけ回すことも大いにあり得るといったことを指している。諸外国の動きを見ると、こうした懸念を踏まえ、将来推計を政策の検討や決定の基盤とし、その方法論や実施、活用体制の改善に愚直に取り組んでいるように思われる。当初は財政規律の発揮を意図した将来推計に、民主主義の補完という、また別の意義を見出したものと考えられる。

この詳細については「財政などの政府の将来推計 省益狙いの“乱造”解消を」（日本経済新聞「経済教室」、2012年1月26日）および東京財団政策提言：将来推計の抜本見直しを～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～（4. 日本の経済財政社会保障推計における意義と課題：本書第Ⅲ部 P40）を参照されたい。

国会議員による共同提言（2013年6月19日）

国会に独立将来推計機関の設置を

－政策形成の基盤となる経済財政等に関する将来推計のあり方に関する共同提言－

参議院議員 林 芳正
衆議院議員 松本剛明
参議院議員 宮沢洋一
参議院議員 松井孝治
衆議院議員 階 猛
参議院議員 古川俊治
参議院議員 西田実仁
衆議院議員 斉藤 健
衆議院議員 桜内文城

はじめに

我々、衆参両院議員9名は、政策の検討・立案・決定の基盤となる我が国の経済財政や社会保障に関する将来推計（以下、将来推計）の問題、また、これに関する国際機関や諸外国の動きも踏まえ、党派を超え、本件に関する問題提起を続けてきた東京財団と共に研究会を実施してきた。本書はこれまでの研究会における議員相互の議論を踏まえ、我が国の将来推計のあり方について、政策提言するものである。

1. 我が国将来推計の課題

そもそも、政策を検討・立案・決定する際、将来予想される経済変化やその政策により引き起こされる影響を予め定量的に計測するのが「将来推計」の役割だ。社会的要請のもとで立案される政策は、本来、政策の実施自体が目的ではなく、政策がもたらす結果に関心があるのだから、見積り段階で一定の妥当性を持つことが求められる。また、現下の財政の厳しさと今後の社会保障に関する歳出の拡大が見込まれる現状を踏まえれば、政策の検討・立案・決定それぞれの局面

で、納税者である国民から信頼される将来推計がその土台とならねばならない。

我が国の経緯を振り返ると、多種多様な将来推計が政府内に政策別、組織別（各省・各局）に存在する。多種多様とは一見すると推計が活発に利用されているようにも見えるが、実は大きな問題がここにはある。多種多様に示される推計結果の基礎をなすロジックやパラメータを始めとするそれぞれの推計の基本前提は、いくつか共通しているだけで、その整合性には大いに疑問がある。また、その前提が他の推計と異なる理由や全体的な関係性は明らかにされていない。

加えて、多種多様な推計を担う政策担当省庁自らが立案する政策を正当化するために将来推計そのものが利用されてきた懸念もこれまで何度も指摘されている。また、将来推計に必要な情報が政府内にしか存在せず、第三者による検証が極めて困難で、その蓄積も行われていない。結果として、国民への説明責任も果たされない。また、こうしたことが学界も含めた個々の政策分野ごとの閉鎖的な”ムラ”の形成を招いたとも考えられる。

(表1) 政府内にある主な「将来推計」(経済財政・社会保障に関するもの)

省 庁	将来推計(実施時期)
官邸・内閣官房	● 社会保障国民会議(2007のみ)
内閣府	● 経済財政マクロ計量モデル(2001～、毎年)
財務省	● 後年度歳出歳入影響試算(2002～、毎年)
厚生労働省	● 財政再計算・財政検証(年金局、1989～、5年毎) ● 社会保障の給付と負担の見直し (政策統括官付社会保障担当参事官、2000～2006、2年毎) ● 医療費等の将来見通し及び財政影響試算 (保険局、2010のみ)

注：財務省「後年度歳出歳入影響試算」は1976年公表「財政収支試算」が原型。以後、「財政の中期展望」を経て現在に至る。

出所：政府資料等をもとに東京財団作成

憲政史上初めて国会に設置された独立の調査機関「国会事故調（通称、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）」による報告書には、こう記載されている。

想定できたはずの事故がなぜ起こったのか。その根本的な原因は、日本が高度経済成長を遂げたころにまで遡る。政界、官界、財界が一体となり、国策として共通の目標に向かって進む中、複雑に絡まった『規制の虜 (Regulatory Capture)』が生まれた。そこには、ほぼ50年にわたる一

党支配と、新卒一括採用、年功序列、終身雇用といった官と財の際立った組織構造と、それを当然と考える日本人の「思いこみ（マインドセット）」があった。経済成長に伴い、「自信」は次第に「おごり、慢心」に変わり始めた。入社や入省年次で上り詰める「単線路線のエリート」たちにとって、前例を踏襲すること、組織の利益を守ることは、重要な使命となった。この使命は、国民の命を守ることよりも優先され、世界の安全に対する動向を知りながらも、それらに目を向けず安全対策は先送りされた。

この指摘は原発事故に限ったことではない。我が国の将来推計も省益狙いのお手盛り・乱造であり、結果として、行政、立法、双方を通じた政策決定プロセスにおいて、十分な政策議論が行われず、国民への説明責任も十分に果たされていない。

本研究会のきっかけとなった東京財団の政策提言および報告書では、2000年以降に政府内で実施された個々の将来推計について検証を行っている。同報告書によれば、内閣府「マクロ計量モデル」においてはGDPデフレーター将来推計が上振れしていたり、推計データの情報公開が一部に限られている等の問題が見られた。また、厚労省や財務省等による「積み上げ型」の将来推計においては、各政策課題に応じて推計が行われるため、他の推計との間で経済前提の整合性が十分でないうえ、同一の推計であっても別の推計時期において、前提が大きく変更されているとの問題も見られた。さらには、それらの前提の変更に関する説明や議論も十分ではない。例えば、年金の財政再計算では、04年、07年暫定、09年について、時期を経るごとに賃金上昇率・運用利回りの前提が高めに設定し直され、年金財政という観点からは好転する方向に修正されてしまっている。当然、こうした経緯は国民の政策に対する信頼を損ねる原因となってしまう。

まず将来推計への基本的認識として、政策の立案や検証に将来推計を用いる場合、もっとも重要なのは将来推計には固有の限界があることを踏まえることである。将来推計は未来を見通す魔法の水晶球ではなく、推計そのものが作成者の意図によってロジックやパラメータ等が操作されれば、結果はいかようにも左右される。後述の諸外国の潮流をご覧いただければ明らかだが、我が国以外の国々はこれを踏まえ、①一元化、②整合化、③透明化、④第三者化といった4つのポイントをおさえた構造へと移行している。「一元化」とは責任者を一つにすること。「整合化」とは政府内においてモデルが複数あったとしても、そのロジックやパラメータ等が一致していることである。「透明化」とはロジックやパラメータ等が可能な限り公開され、誰でも様々に検証できるモデルになっていることを指す。最後の「第三者化」とはモデル作成者以外の誰かが、ロジックやパラメータ、ひいては将来推計を検証し、議論が活発に行われることである。

我が国の現状はこの4つのポイントが守られているとは言い難く、他国に大きく出遅れている。内閣府、財務省、厚生労働省等、我が国の政府が公表する将来推計は各省によってバラバラで、

ロジックやパラメータの整合性も十分とは言い難い。近年は社会保障国民会議を契機として一部で情報公開は進んできたが、まだまだ検証可能なレベルには至っていない。

政策を作る担当部局自らが将来推計を行っているため、自らの立案した政策を事後的に追認する独善的な将来推計に陥っている懸念が拭い切れない。海外では推計の事後的な自己検証を通じて、将来推計のさらなる改善を試みる動きが広がっているのに対して、現在の我が国では事後的な自己検証も全く行われておらず、利用している推計手法の問題点等を全く省みない、まさに各機関の主観的な結果の提示に留まっている可能性が高い。そして、何より、国民やその代表である国会議員、メディア等によるガバナンスが効かないとの根本的な問題を有している。

2. 諸外国の潮流

近年、諸外国においては、将来推計を独立した第三者機関が担う例が目立ってきている。これは世界金融危機以降、先進国の財政が大幅に悪化したこと、金融危機が最悪期を脱したとしても財政の建て直しが課題であること、これまでの財政再建における反省（財政規律を独立してチェックする機関の不在）等を踏まえ、独立した推計機関の設立が相次いだ。

これらの推計の対象はマクロ経済推計、財政持続可能性評価、政策費用分析、社会保障・地方財政・資源環境持続可能性に関する中長期推計等、様々だが、推計機関の設立によって、中立な専門的知見を活用し、議会の議論の高度化等、財政規律の維持を目的とした社会における共通認識の形成に寄与している。

これらの推計機関の組織的位置付けは、①立法府の一機関、②行政府の一機関、③第三者機関と様々だが、重要なのは政府から独立した推計となるよう、構成する委員の任期や情報公開等の方法（情報開示を政府が拒否した場合はその旨を社会及び議会に公表等）等によって工夫されていることだ。

昨年、OECD（経済協力開発機構）の会議において、独立した推計機関（Independent Fiscal Institution、以下、IFI）に関する諸原則の提案が行われた。これは各国で設立が進むIFIの状況を踏まえ、優良事例等について、一般的な諸原則を取りまとめてはどうかというものだ。各々の事例は、その規模や組織、権限等、国ごとの事情の違いも見られるが、その独立性、政治的中立性、財政の評価機能等、一定の共通性も見られる。

(表2) 海外における動向

国名/機関名	設立年	役割	予算規模	
オーストラリア Parliamentary Budget Office	1951	議会決算委員会付属、議員依頼の政策費用推計、 予算・財政政策の設定に関する評価	20.2億円	(2490万AUD: 2011年度から4年分)
オーストリア Government Debt Committee	1970	財政持続可能性評価、政府債務のマクロ経済影響評価、 現状の経済情勢における財政政策助言	不明	
ベルギー High Council of Finance	1989	連邦計画局から独立、財政政策および 予算について財務大臣への助言	不明	
カナダ Parliamentary Budget Office	2008	議会付属独立機関で、議員依頼の 政府推計評価と議員立法の財政コスト推計	2.4億円	(280万CAD: 2008年)
デンマーク Economic Council	1962	経済成長の監視、長期推計の作成	3.7億円	(2350万DKK: 2010年)
アイルランド Irish Fiscal Advisory Council	2011	政府財政目標の支援機関、 政府のマクロ財政推計の評価	0.7億円	(65万ユーロ: 2012年)
ドイツ Council of Economic Experts	1963	経済情勢・成長、財政、労働、社会保障を 評価する独立機関	不明	(経済省と内務省が共同決定)
ハンガリー Fiscal Council	2008	経済財政の独立評価機関	3.7億円	(417万USD: 2010年)
韓国 National Assembly Budget Office	2003	客観的財政評価の議会への提供	11.1億円	(1270万USD: 2010年)
メキシコ Centre for Public Finance Studies	1998	客観的かつ、超党派の機動的な財政分析の提供	3.6億円	(5090万MXN: 2009)
オランダ Centraal Planning Bureau	1947	マクロ経済政策および政策費用の独立的評価	13億円	(1300万EUR: 2011)
ポルトガル Council of Public Finance	2011	政府の政策目標を独立的に評価	準備中	
スロバキア Council for Budget Responsibility	準備中	財政持続可能性、財政政策順守の程度、 法律案等の費用推計	2億円	(200万EUR: 上限)
スロベニア Fiscal Council	2010	財政持続と成長に関する法律の中長期順守評価、 諸環境との整合性、政府推計評価等	0.1億円	(10万EUR: 2012)
スウェーデン Fiscal Policy Council	2007	政策目標の達成水準評価、持続可能性評価、 政府推計評価、政府への政策提言	1.1億円	(893.1万SEK: 2012年度)
イギリス Office for Budget Responsibility	2010	第三者機関としての財政の持続可能性に 関する調査と報告	2.4億円	(175万GBP: 2010年度)
アメリカ Congressional Budget Office	1974	議会に対する超党派の客観的予算評価の提供	37.7億円	(4680万USD: 2011年)

出所：OECD 資料より作成

OECD では、これらの分析を元に、IFI に関する以下の原則案を示している（原則案より抜粋）。

(1) 当事国のオーナーシップ

IFI の設立の検討に当たっては、他国のモデルや諸事例を参考にするとしても、それらを形式的に模倣するべきではなく、各国における必要性や環境、法的枠組み、政治制度及び文化と整合的なものとし、当事国において強い責任を持つ組織として設立されるべきである、

(2) 独立性と非党派性

独立性及び非党派性は IFI が成功するための必要条件であり、IFI はその分析を政治的な意図をもって提供するのではなく、常に客観的かつ高い専門性の発揮に努め、全ての政党に奉仕するべきである。

IFI の組織の長は、政治的立場ではなく、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきであり、経済学や財政、予算過程に精通していることが求められる。

その任期は国政選挙のサイクルとは独立しているべきであり、選挙サイクルよりも任期が長く定められることにより、独立性が高まり得る。

また、IFI に責任を負う者はスタッフの任免に関する完全な決定権を持つべきである。スタッフは政治的立場ではなく、公開の競争を通じて、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきである。

(3) 権限（役割）

IFI の権限は法律によって明確に定められるべきであり、その権限の内容には、どのような報告や分析を行うのかとともに、可能な限り、それらの公表時期も示されるべきである。また、その権限の範囲内において、業務の計画を決定する自主性が与えられるべきである。

IFI の権限には予算プロセスとの関連性が明確に規定されるべきである（例：経済・財政予測、政府予算案の分析、財政ルール等の遵守状況の監視、立法府により提案される政策の費用見積り等）。

(4) 活動のための財政基盤等

IFI の活動のための財政基盤等は、その権限を確実に行使するために相応しいものとすべきであり、独立性を確実なものとする観点から、会計検査機関など他の独立機関の予算と同様の方法で扱われるべきである。複数年度予算は、IFI の独立性を一層強化し、政治的圧力からの保護に資する。

(5) 立法府との関係

IFI が立法府又は行政府のいずれに属するかにかかわらず、立法府に対する適切な説明責任を促す仕組みが必要である。具体的には、①議会への報告書の送付、②長又は幹部の議会への出席・議会からの質問への答弁、③議会による IFI 予算の審議、④長の任免に関する議会の関与等が含まれる。

また、議会から分析等の要請があった場合における IFI の役割は、法律において明確に定められるべきである。個々の議員や政党からの要請よりも、委員会や小委員会からの要請を重視することが望ましい。

(6) 政府情報へのアクセス

政府と IFI との間には情報の非対称性が存在するため、IFI に対し全ての必要な政府情報に対するアクセスの権限が法律で保証されるべきである。

ただし、プライバシー（税務情報など）や国家安全保障上の機密情報に関しては、適切な保護措置がとられるべきである。

(7) 透明性、評価等

財政の透明性の向上は IFI の主要な目標であることから、IFI は可能な限り透明性の高い活動をする特別な義務を持つ。IFI における高度の透明性は、その独立性を資するとともに、国民の信頼を築くことにつながる。

IFI の報告書と分析結果は公表し、全ての人に利用可能なものとするべきである。これらは議会や政府機関を通じて公表されるのではなく、自らの独立したウェブサイトを含め、独自に公表されるべきである。

また、IFI は、その業務について外部評価の仕組みを整えるべきである。

諸外国の取組みや OECD の原則案を通じて見えてくるのは、ややもすれば近視眼的な選択をしがちな現在の政治制度において、将来世代や少数派に配慮した中長期にも整合的な政策決定をするために、経済モデルと数値を用いた中立的な第三者機関による将来推計を積極的に、愚直に活用していることだ。

民主主義の基盤である選挙において、現時点で多数派を占めるために政党は中長期の問題を先送りし直面する課題に着目した政策を掲げがちになってしまう。特に景気悪化時における財政出動を考えれば、将来世代の負担増を考えない政策や現在の財政負担を次の政権につけ回すこともありうる話だ。

こうした懸念に対し、諸外国は将来推計を政策の検討や決定の基盤とし、その方法論や実施、活用体制の改善に愚直に取り組んでいる。これを通じて、財政の健全化はもちろんのこと、政治家がしばしば陥りがちな民主主義の罠を回避する、民主主義の限界を補完する役割をも与えるようになったと思われる。

3. 我が国が取り組むべきこと

我が国の財政について改めて考えてみたい。国・地方の債務残高は 1000 兆円を超えた。デフレとの闘いを乗り越えたとしても、プライマリーバランスの黒字化については楽観できない現状だ（政府が掲げる黒字化目標は 2020 年度まで）。現政権の経済財政政策に対する評価やスタンスは本提言に参加している各議員様々であるが、改めて指摘するまでもなく、我が国の財政は諸外国と比較してもきわめて厳しい現状にあると見るべきことは共通している。

こうした共通認識を踏まえ、我が国として取り組むべきは、独立した推計機関の設立こそが重要だと私たちは提言する。以下、OECD が示した原則案を踏まえ、その具体像を明らかにしてみたい。

独立推計機関の設置にあたっては、行政内、国会内、民間のいずれかの選択肢が考えられる。

行政に設置する場合、公正取引委員会等の三条委員会、会計検査院、日本銀行等をモデルにしたやり方が考えられる。しかし、現在の行政組織のあり方を踏まえれば、財政上の制約、経済財政や影響の大きな社会保障まで全体を網羅し、各省を超越した担い手の設置はきわめて難しいと思われる。最近では、TPP に関する推計を統合して発表した例もあり、「一元化」、「整合化」の点では一定の進歩は見られるが、これも政治のリーダーシップを前提とするものであり、これをもって恒久的に問題がないと考えるのは早計であろう。

民間における設置を考えてみよう。まず、民間シンクタンクの現状を考えると現実的ではない。社会に広く公共財として活かされる将来推計を経済モデルと数値を用いて策定する中立的な第三者機関となるには、当該分野に関する高い専門性と安定的な財政基盤が不可欠である。しかし、そうした条件を兼ね備えた民間シンクタンクは我が国においてはごく限られた存在だ。その点、大学等のアカデミアは条件を兼ね備えていると思われるが、特定の大学に権限を付与してしまえば、公共財としての活用には至らない懸念もある。また、シンクタンクにせよ、大学にせよ、民間の場合、権限の問題と同様、政府情報へのアクセスの点でも問題は残ることに留意が必要である。むしろ、そうした問題を踏まえれば、複数の大学やシンクタンクに同じ情報を与え、彼らの切磋琢磨を促し、これを統括する何らかの機関が存在すれば、公共財として、より望ましい活用のあり方を探ることが可能となろう。

国会に独立機関を設置するのはどうだろう。上記の政府内や民間単独と比較すれば、以下の理由により、より望ましい結果をもたらすのではないかと考えられる。

まず、そもそも、国会は国民の代表によって選出された国会議員によって構成され、また、憲法に規定される財政民主主義の担い手として、租税や公債の発行、その使いみちとなる予算（歳入及び歳出）を議決するという重要な役割を担っている。その役割から考えれば、憲法に規定された自らの判断をより高次のものとするため、また、今後、日本の政治システムにおいて、官邸・内閣主導が強化されるのであれば、政府の国会に対するアカウンタビリティも強化するため、国会自身が、政府とは別に独自の将来推計機関を保有することは利に適ったものと考えられる。また、政府に対して、情報開示請求の権限も有している上、民間の諸機関と比べれば、その財政基

盤は確固たるものがある。各国の事例にもあるように、民間が国会などの機関から委託を受けて将来推計に取り組むといったやり方を用いれば、民間の知恵と人材を実質的に取り入れることは可能だ。こうしたやり方で取り組めば、制度上も国会法等の改正のみで実現が可能と思われ、それほどハードルは高くはないものと考えられる。

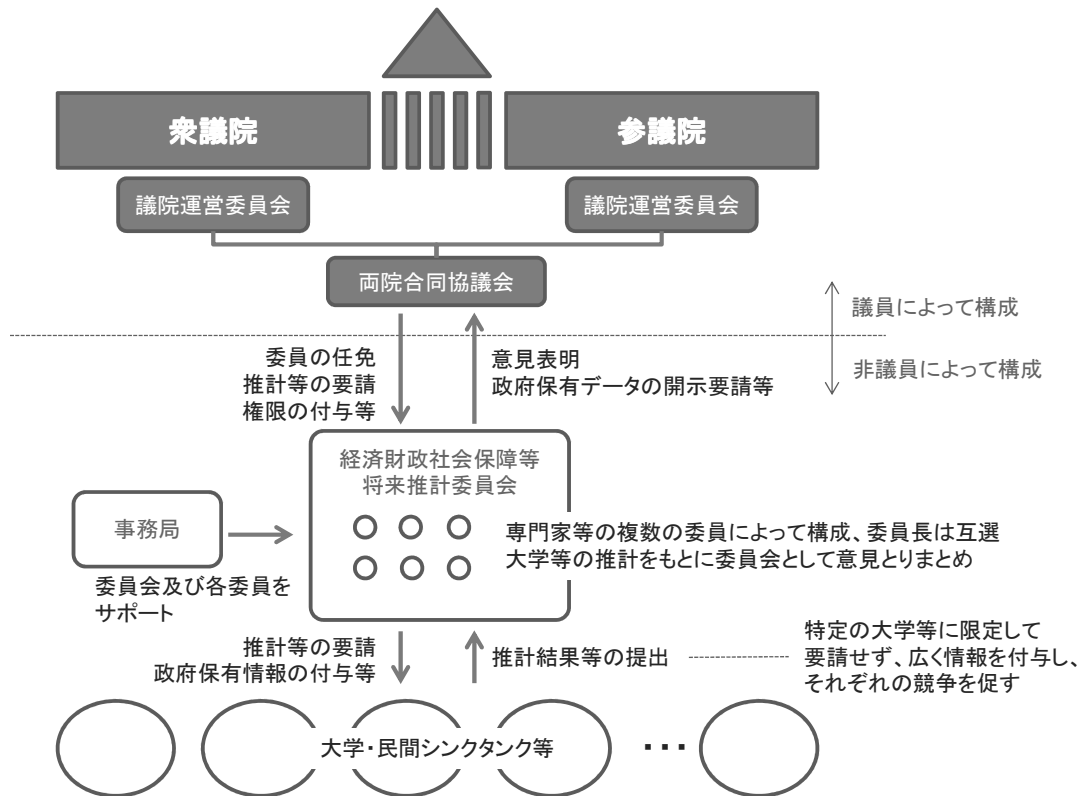
一方、国会が担う場合、留意すべき点も多い。それはOECDの原則案において最も重要な原則の一つと思われる「独立性と非党派性」に関わるものだ。国会に設置される独立推計機関はその分析を政治的な意図をもって提供するのではなく、常に客観的かつ高い専門性の発揮に努め、全ての政党に奉仕しなければならない。原則にも示されているとおり、推計機関の長は、政治的立場ではなく、これまでの実績や専門能力に基づいて選考されるべきであり、経済学や財政、予算過程に精通していることが求められる。また、その任期は国政選挙のサイクルとは独立しているべきであり、選挙サイクルよりも任期が長く定められることも不可欠だ。また、分析等の要請においても、個々の国会議員や政党が要請するよりも、委員会や小委員会といった立法府を構成する機関での協議、決議によって要請することが望ましく、推計機関の独立性を維持するため、その運用において、国会議員の自覚も強く求められるものである。

具体的に、国会に設置される場合は、国会図書館のような両院の下に置かれる組織、また、両院の協議の上で一方の院の下に置かれる組織のいずれも考えるが、後者の場合、現在、進められている参議院改革の議論も踏まえた設置も考えられよう。また、2011年3月11日の東京電力福島第一原発事故を契機に、その原因究明を目的に憲政史上初めて設置された独立調査機関である国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）も大いに参考になる。

おわりに

本提言の結びにあたり、我が国が選択すべき独立推計機関がいかなる形態で設置されるべきか、改めて整理しておきたい。

【図表】国会に設置する独立推計機関（イメージ）



既述のとおり、OECD が示した原則案を踏まえ、国会の機能と民間の知見を積極的に活かしていくというのが基本スタンスである。スキームとしては、憲政史上初めて立法府に設置された独立調査機関である国会事故調の経験を参考にすることができよう。

国会が独立性、権限、財政基盤、政府情報へのアクセスを保障し、その一方で弊害となりうる党派性については両院の下に置かれる協議会を設置することで回避する。民間は経済学等の専門性を発揮が期待される場所だが、そのためにも大学等の切磋琢磨を促す競争原理の導入が不可欠であろう。また、これは特定者に情報偏在を防ぐ意味でも重要なことだ。

経済財政社会保障等将来推計委員会（仮称）においては、専門家による与えられた権限等をも

とに上記の機能を積極的により発揮しながら、大学等の民間の知見を活用し、国会や社会に対しての説明責任を含めた透明性を確保しながら、経済財政社会保障等に関する将来推計を明らかにする。これは国会のみならず、広く国民からの信頼を得るためにきわめて重要なことだ。

本提言は、国会や社会における議論を喚起し、具体的なアクションに導くためのものであり、本案に固執するものではない。しかし、直面する課題を踏まえれば、本案をたたき台に、国会や広く社会における議論を深め、その後は迅速な立法化等必要な対応を取っていかねばならない。我々はその中核として、党派を超えた議論とアクションをリードしていきたいと考えている。

将来推計の抜本見直しを

～日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像～

(2012年1月)

「日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像」要旨

政府債務の累増や社会保障負担の急増等のさまざまな政策課題の中で、これまで立案されてきた多くの政策は本当に実効性を伴っていたのだろうか。どの政策でも、それを検討、立案、決定する際には、将来予想される経済変化やその政策によって引き起こされる影響を予め定量的に計測して評価する「将来推計」が従来から用いられてきた。本論では、政策の効果を予測する将来推計がどう作成され、どう活用されてきたかという観点から、我が国の経済、財政、社会保障における将来推計の実体と課題を調査した。

- 我が国における「将来推計」の活用状況
 - ・ 個々の政策課題に応じて、内閣府、財務省、経済産業省、厚生労働省の各省に個別の将来推計があるが、将来推計の一元化が行われていない。また、モデルごとの全体的な整合性も十分とはいえない。
 - ・ 政府全体の中核的役割を果たす内閣府「マクロ計量モデル」について事後評価を行い、概ね中立的な予測であるとの結果を得たが、GDPデフレータについては足元では概ね整合的にもかかわらず、将来推計においては上振れているという結果を得た。これはデフレ脱却を目指すあまり、上方のバイアスがかかっているものと考えられる。また、推計データ等の情報公開も一部に限定されているため、外部の十分な検証にさらされない。つまり透明化の取り組みに課題がある。
 - ・ 厚生労働省、財務省で行われている「積み上げ型」の将来推計では、各政策課題に応じた推計であるため、他の推計との間で経済前提などの整合性が十分でなく、同一推計でも別の推計時期において、前提が大きく変更されており、それらの前提に関する議論も十分ではない。とくに、税と社会保障の一体改革を志向する我が国にあって、財政と社会保障を合わせた推計は存在しない。

- 海外各国等における将来推計の活用
 - ・ 海外の主要国では将来推計を財政、社会保障の規律付けのために用いる動きが近年特に盛んになってきており、下記の4原則が徹底されている。
 - 一元化：推計の責任者を一つにする
 - 整合化：前提や推計全体のロジックやパラメータ等を一致させる
 - 透明化：可能な情報をできるだけ開示してその理由なども説明を惜しまない
 - 第三者化：議会や民間などの他の機関による検証と議論を行う
 - ・ 将来推計を政策の一つの中立的な指標として、議会や民間における第三者機関と政府が積極的に議論を行い、自らに必ずしも都合の良いとは言えない将来推計を受け入れて、政策運営に役立てようとする土壌が醸成されている。

- 我が国が取り組むべき方策
 - ・ 各国と比べると極めて遅れている我が国においては、上記 4 原則を達成するため、以下の方策を採るべきである。
 - ・ まず、政府各所に散在する各モデルを「整合化」すること（英国の予算責任局（OBR）の取り組みが参考になろう）。
 - ・ 全体について責任を持つ「一元化」の取り組みに際して、国家戦略と将来推計は不可分であるべきと考えれば、音頭を取るべきは、現政権の枠組みならば国家戦略室（局）であろう。その場合、将来推計専門機関を設置するため、現在の内閣府の機能の一部移管も検討する必要があるだろう。
 - ・ 併せて、民間でも検証可能な情報公開を積極的に行うなど「透明化」の取り組みも必要である。
 - ・ もっともハードルが高い「第三者化」のためには、国会と民間、それぞれに役割がある。一義的には国会に第三者としての検証機能の発揮を求めるが、すぐに機能強化、人材確保は困難であり、将来推計に必要な経済や法制度等をよく知るシンクタンク等の経済調査機関や大学等への委託といった方法が現実的である。また、シンクタンクや大学といった民間が担うべきは議会からの受託のみならず、政府や議会から離れたさらなる第三者として検証を不断に続けることも求められる。

- そもそも将来推計に何を期待するのか
 - ・ 我が国における将来推計の基礎的環境が整ったとしても、将来推計にはその位置付けなどの課題がある。将来推計は様々な政策オプションを比較検討でき、政策評価の基盤となりうるが、同時に個別政策の政策論争に用いることも可能で、政治的論争の要素になりうる。中立であるべき将来推計がどこまで政策論争に踏み込むかについては、各国は異なる取り組みを行っており、正しいひとつの解はない。
 - ・ しかし、諸外国は共通して、将来推計を政策の検討や決定の基盤とし、その方法論や実施、活用体制の改善に取り組んでいる。その理由は、当初、財政規律の維持の手段として活用し始めたに過ぎなかった将来推計が、その取り組みの中で、民主主義の限界を補完する役割を見出したからである。ややもすれば、近視眼的な選択をしがちな現在の政治制度において、将来世代や少数派に配慮した中長期にも整合的な政策決定が不可欠である。このような認識から、経済モデルと数値を用いた中立的な第三者機関による将来推計がさらに注目を浴びるようになったといえよう。

目次

1. はじめに	1
2. 日本の将来推計の種類と課題	4
2.1. 将来推計の省庁別分類と政権別分類の経済的背景	4
2.1.1. 省庁別の将来推計分類	4
2.1.2. 政権別の経済課題と将来推計分類	5
2.1.3. まとめ	8
2.2. マクロ計量モデルの変遷	8
2.2.1. 歴史的背景	9
2.2.2. 基本構造の変遷	9
2.2.3. まとめ	10
2.3. 積み上げ計算の変遷	10
2.3.1. 歴史的背景	10
2.3.2. 基本構造の変遷	11
2.3.3. まとめ	13
2.4. 事後的な予測精度と課題について	13
3. 海外の将来推計の動向と日本との比較	17
3.1. 経済財政社会保障推計と議会制度による分類	17
3.2. 米国	18
3.2.1. 歴史的背景	18
3.2.2. 議会予算局(CBO)	18
3.2.3. 行政予算管理局(OMB)	21
3.2.4. CBO と OMB の関係	22
3.3. 韓国	22
3.3.1. 議会予算局設立の背景	22
3.3.2. 議会予算局の組織と役割	23
3.4. 英国	24
3.4.1. 歴史的背景	24
3.4.2. 予算責任局	26
3.4.3. 財務省の旧試算作成について	28
3.4.4. 財政研究所 (IFS)	29
3.5. ドイツ	31
3.5.1. 歴史的背景	31
3.5.2. 長期財政推計	32
3.5.3. 短期経済財政推計	33

3.6. 国際組織.....	34
3.6.1. EU.....	34
3.6.2. IMF(Fiscal Monitor).....	37
3.7. まとめ.....	38
4. 日本の経済財政社会保障推計における意義と課題.....	40
4.1. 日本の将来推計の現状課題.....	40
4.2. 日本の将来推計のあるべき姿.....	41
4.3. 将来推計に関する今後の課題.....	42
参考文献.....	45

1. はじめに

政策を検討、立案、決定する際、将来予想される経済変化やその政策によって引き起こされる影響を予め定量的に計測する「将来推計」という手法がある。それは試算とも呼ばれ、常に変化する経済状況と政策の中で、効果が事後的にしかわからないため、事前にその結果を見積もるための試みの計算として行われる。社会的要請のもとで立案される政策は、本来、政策実施自体が目的なのではなく、政策がもたらす結果に大きな関心があるのだから、この見積もり段階で一定の妥当性を持つことが求められる。したがって、政策の検討、立案、決定のそれぞれの局面で、将来推計はきわめて重要になる。

とくに財政および社会保障分野では、膨大な政府債務と今後のさらなる高齢化の進展の中で、国民自身の負担と受益に大きな変化をもたらす政策判断が求められ、将来推計は注目せざるを得なくなってきている。そして、現代日本における財政と社会保障の問題の重大さ、深刻さを踏まえれば、将来推計は、同分野での政策立案・決定の土台を成すものでなくてはならない。

しかしながら、我が国の現状において、将来推計は政策立案・決定の土台となっているといえるだろうか。確かに政府によって将来推計は活用されているものの、多種多様な将来推計が政府内に「政策別」、「組織別」に存在している。多種多様に存在しているということは活発に活用されているようにも見えるが、実は大きな問題がある。多種多様に示される結果の基礎をなすパラメータを始めとするそれぞれの推計の基本前提は、いくつか共通しているだけで、整合性に疑問がある。また、その前提が他の推計と異なる理由や全体的な関係性は明らかでない。しばしば指摘される問題だが、将来推計に用いられる「金利」は年金財政を検証する試算と財政の健全性を検証するもので、厳密には異なるものが使用されている。そして、同じものを使用するとどちらかが破綻するとの指摘がある。本来経済はひとつの体系をなすはずだから、それぞれの推計で用いられる前提が異なるというのは、各政策の前提認識が縦割りで異なっていることを意味することにもなる。

そして、さらなる問題として、多種多様な推計が、政策の検討、立案、決定に大きな影響力と利害関係を持つ当事者である政策担当省庁自身が行なっていることがある。こうした、政策担当部局がそれぞれに”自ら”将来推計を行うことは、本来、都合の良い推計結果を提示して、自身に都合の良い政策を推進する余地を作っており、不適切なことは改めて指摘するまでもない。また、将来推計の担い手が社会的に存在しているにもかかわらず、必要な情報が政府内にしか存在せず、第三者による検証が極めて困難なもの問題である。公的な試算にもかかわらず、データ、計算方法を始めとするすべての資料の開示が行われているとはいいがたく、必要なデータも内部データを利用することがあり、外部の機関がその推計を再現し、追試することが難しい。民間の研究機関からは、試算に必要な数字は政策担当部局が抱え込んでいて、外部からは見えないので、試算そのものを検証することができないとの意見が聞かれる。そのため、政策担当省庁自らが提示する将来推計が唯一の公式見解として、他者からの批判的な検証が難しい中で、一方的に提示され、政策実施

の妥当性の根拠の一つとなっている。

このように行政サイドの問題も大きいですが、一方でマスメディアをはじめ社会における理解不足も深刻である。示された試算の中で、センセーショナルな数字ばかりを大きく取り上げ、その原因となる課題についてはあまり触れられない。そして、試算の前提となるロジックやパラメータ等の中身への言及は、局所的に取り上げて批判することはあっても、体系的に説明して、批判することはほとんどない。社会保障国民会議（福田、麻生政権）では、ねじれ国会という要素もあり超党派での合意が必要とされたため、将来推計のロジックやパラメータを公開する試みが限定的ながら行われたが、試算結果のごく一部である消費税率の上げ幅ばかりが取り上げられ、国民自身の負担と給付の変化も含めた政策選択を迫るには至らなかった。このような取り扱われ方が頻繁に行われる結果、行政サイドも結果の提示に過敏になり、「不都合な真実」を提示することよりも、当り障りのない推計を提示する傾向に拍車をかけている。また、その当り障りのない推計に社会は注意を払わない上、過去の推計の妥当性やその課題などを検討することもなく、それぞれの推計が政策決定前に使われたあとに顧みられることは殆ど無い。そのため、たとえ都合の良い推計を行政サイドが提示しても、それが事後的に検証されることもなく、妥当性の検証が十分とは言えない新しい推計が次々と示されてゆく。そのため、推計結果の公表では、自らに都合がよく、当り障りのないものを示したほうが無難だという非対称な態度を生む土壌を作っている。

また、将来推計はあくまでも見積もりにすぎず、推計が外れることも多く、計算上の大胆な仮定や、分析上の大きな割り切りなどがある。これらは専門家には仕方のないものとして受け入れられるが、素人には大きな違和感を与え、現実離れた、当たらない推計という認識を与える。これらは将来推計の限界だが、本来はこのような限界の認識も踏まえて、見積もりの価値を見極めることが求められる。しかし、上述の状況を見れば、このような土壌が日本に醸成されているとは言い難い。

結局、我が国では、「将来推計」による試算は政策に実体を持って活用されるわけでもなく、十分に再検証されるわけでもなく、政策決定の際の当り障りのない”確認”あるいは”追認”の材料の一つ程度に留まっている可能性が高い。そこで、本論は、最近10年程度（小泉内閣以降）の政府による将来推計のパラメータやロジック等を検証すると共に、海外での政策立案および決定プロセスにおける将来推計の活用動向を比較することを通じて、我が国での政策面での将来推計の活用の可能性とそのため条件、加えて、試算固有の問題や限界も明らかにする。経済財政社会保障推計は将来を正確に描く、魔法の水晶球ではなく、経済学と統計、経済的知見の蓄積を用いた公開型の中立的な予想（見積もり）にすぎない。その価値と限界を承知の上で、各国は推計を政策的に積極的に活用している。海外の事例と日本の比較を行うと、日本の将来推計がその実施体制において非常に遅れていることが理解でき、同時に、各国が財政再建、社会保障再建などにおいて、不可欠なツールとなりうるとして、積極的に活用を試みていることがわかる。また、海外でもこれらの

将来推計の限界やその活用について、現在も議論が続いている。

本論は、まず2章において日本の経済、財政、社会保障の諸推計の調査を行い、3章において海外における活用実態を調査、4章において日本において将来推計を活用する際のあり方と課題について検討を行う。

2. 日本の将来推計の種類と課題

本章では日本の政府機関が行う公的な経済、財政及び社会保障推計を概観する。本論の目的は国内外の公的な財政・社会保障推計の実態を調査し、望ましい社会保障のあり方を検討することにあるため、まずは日本政府が定期的に公表している経済・財政・社会保障に関する将来推計を中心に調査する。

2.1. 将来推計の省庁別分類と政権別分類の経済的背景

日本で行われている将来推計の種類と活用において、特に現行の将来推計に関心があるため、経済・財政・社会保障の2000年以降の政府の中長期予測に該当するものを調査した。なお、政府機関の個別研究会で研究者が公表するモデルなどは入っておらず、官庁の公式資料のみに絞っている。

2.1.1. 省庁別の将来推計分類¹

省庁別の将来推計は、内閣府、財務省、厚生労働省、経済産業省のものがあり、大きく分けてケインズ型の経済理論であるISモデルを基礎に将来変数の整合性を考慮する「マクロ計量モデル」と、経済理論には基づかず、足元のデータを積み上げながら将来想定のもとでそれを伸長する「積み上げ計算」が用いられている。マクロ計量モデルは主に内閣府で利用され、その他省庁は積み上げ計算を主に利用している。

内閣府では2001年に公表された計量経済モデルの発展版である「経済財政モデル」を中心に経済財政の中長期試算が毎年1月頃に公表される。この推計は前年の予算編成前に公表される財政運営戦略、新成長戦略などの基本方針と提出された予算に基づいて行われる試算である。毎年1月頃に定期公表されるが、経済状況の大きな変化や政策の大幅な変更などによって、期間途中で再計算されることもある。

財務省は予算の国会審議にあわせて「年度予算の後年度歳出歳入への影響試算」(後年度影響試算)を毎年1月頃に公表している。マクロ経済情勢は政府見通しにあわせ、税収、地方交付税、一般歳出について、現段階の改革を折り込みつつ、物価と弾性値で補正して伸長する。そして、歳出から歳入を引いた差額である要調整額を求め、毎年の歳入不足額を見積もっている。そして、同じく公表される「国債整理基金の資金繰り状況等についての仮定計算」を作成する際に、その要調整額を各年度で新たに発生する公債として置くことで、将来の公債償還時の負担の推計に利用している。

厚生労働省は、年金、医療、福祉の財政を個別に推計するものと、統合的に推計するものが混在している。まず年金については、2004年に財政再計算が行われ、定期的な再計算として2009年に財政検証に行われている。なお、途中で年金不信を背景に2007年には人口の変化等を踏まえた年金財政への影響が公表された。また、医療については後期高齢者医療制度に関して政権交代に伴って2010年に「医療費等の将来見通し及び財政影響試算」

¹ 詳細は付属資料Bを参照。

が公表されている。統合的な評価を行う「社会保障の給付と負担の見通し」を2年に一度公表しているが、社会保障国民会議に引き継がれ、2006年5月で止まっている。

他に、経済産業省は資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会需給部会でエネルギー需給モデルを開発し、2008年に「長期エネルギー需給見通し」を公表、2009年に改訂を行っている。こちらは一般均衡モデルで得られた結果を、マクロ計量モデルに組み込んで利用するとしており、エネルギーに関する資源配分及び価格動向とマクロ計量モデルの接合でモデルが構築されている。また、単年であったが、2006年に新経済成長戦略の一環として、マクロ計量モデルによる試算結果を公表している。

なお、推計期間については、マクロ経済及び財政について内閣府が20年程度、財政収支について財務省が3年程度の予測を行っている。厚生労働省は、年金について5年以内の範囲で財政検証、その他の事項について社会的な問題となった際に試算を提示している。エネルギー見通しは経済産業省が20年程度、新経済戦略では10年程度の試算をしている。

2.1.2. 政権別の経済課題と将来推計分類

次に、政権別にどのような将来推計が示されたかをそれぞれの政権が背景とする経済課題と対応させながら確認してみる。先に述べたように、日本では将来推計は政策課題を対処する際の将来見積りに当たるため、政策課題に対応する政策推計が行われてきた。

まず、自由民主党政権下では、省庁再編の時期にあった森政権時代に発足した経済財政諮問会議において、民間委員も含めた公開型の数値に基づく議論の必要性から、経済と財政運営における定量的評価のモデル作成に着手し、次の小泉政権以降、経済財政の中長期方針を毎年1月頃策定し、経済運営を行ってきた。従来の経済財政推計が、経済財政諮問会議で活用され、小泉政権時代に経済財政モデルとしてさらに強化され、その後の政権でも活用される事になった。

小泉内閣

2001年4月26日から2006年9月26日まで4年にわたる戦後三番目の長期政権となった小泉内閣では、「官から民へ」、「中央から地方へ」という聖域なき構造改革によって郵政事業の民営化、道路関係四公団の民営化、国と地方の三位一体の改革などが行われた。また、社会保障制度改革も行われ、財政構造改革、社会保障改革の両面で推計が用いられた。

経済・財政・社会保障の将来推計を概観すると、まず内閣府が公表した「構造改革と経済財政の中期展望(以下改革と展望)」がある。この試算は内閣府が経済財政諮問会議における審議の際の影響評価を行うために作成したマクロ計量モデルである経済財政モデルの「一次版(2001年11月)」、「一次改訂版(2005年4月)」、「二次版(2006年1月)」を用いて2002年1月から毎年1月にその試算が参考資料として閣議提出された。この試算では政府の歳出削減や年金、医療費など社会保障の制度改革などを織り込んでシミュレーションを行っている。また、2005年4月には社会保障部門をさらに拡張した日本21世紀ビジョン

経済財政 WG 参考試算も作成された。一方で、2006 年 6 月には経済産業省において新経済成長戦略（初版）が作成された。

また、マクロ計量モデル以外では、社会保障への関心の高まりを背景に、厚生労働省によって積み上げ計算を用いた社会保障の給付と見直し(2002 年 5 月、2004 年 5 月)や財政再計算(2004 年)を行っている。社会保障の給付と見直しでは年金・医療・介護・その他の社会保障に関し将来の給付とその財源の規模についての見通しを推計しており、特に 2002 年公表のものでは 2000 年 10 月推計改訂として人口推計の改訂、国庫負担割合の引き上げの有無、2002 年の医療制度改革などを織り込み、2004 年公表分では将来推計人口・年金財政再計算の改訂を行なった。次に財政再計算では長期にわたる年金制度の給付と負担のバランスをはかり収支の安定を確保することを目的に 1989 年以降少なくとも 5 年に一度行われてきた。2004 年推計では保険料率を 2004 年 10 月から毎年 0.354% ずつ引き上げ、給付を保険料水準固定方式として、基礎年金国庫負担率を 2009 年度までに段階的に 2 分の 1 に引き上げる等の制度変更を織り込んだ推計が行われた。

安部内閣

2006 年 9 月 26 日から 2007 年 9 月 26 日まで一年間の短期政権となった安部内閣では、「経済成長なくして日本の未来なし」とのスローガンのもと、小泉内閣が行った不良債権処理や郵政民営化、規制改革等を継承した。小泉内閣同様に内閣府による経済財政モデルの二次改訂版(2007 年 3 月)を用いた「日本経済の進路と戦略(進路と戦略)」(2007 年 1 月)において、小泉政権時の 2006 年度試算と同様に 2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化を行うという方針に基づき歳出歳入一体改革を行うというシナリオを公表した。なお、2007 年 8 月には年央改定試算が行われている。また積み上げ計算を用いた推計においても小泉政権と同様に社会保障の給付と見直し(2006 年 5 月)、財政再計算(2007 年 2 月)を公表している。社会保障の給付と見直しでは 2004 年の年金制度改革、2005 年の介護保険制度改革、2006 年の医療制度改革案を織り込んで推計をしておしている。財政再計算(財政試算)では 2009 年に公表する試算(財政検証)に向けた議論の参考とするため、日本の将来推計人口(2006 年 12 月)に示された将来の人口の見通しや近年の経済動向などを踏まえた年金財政への影響を暫定的に試算した。

福田内閣

2007 年 9 月 26 日から 2008 年 9 月 24 日まで安部内閣同様、短期政権となった福田内閣では、「成長力強化」、「地域活性化」、「生活の安全・安心」を掲げ政策運営を行った。将来推計に用いた経済財政モデルは安部内閣が用いた二次改訂の再改訂である二次再改定(2008 年 3 月)であり、それに基づいて「日本経済と進路と戦略」(2008 年 1 月)の参考試算を公表し、7 月に年央改定試算を公表している。進路と戦略におけるシナリオは安部内閣が公表した 2007 年度試算とほぼ同じである。2007 年 10 月には給付と負担の選択肢について

(試算Ⅰ及びⅡ)を公表した。また、経済産業省の産業構造審議会基本政策部会で、財政再計算確認する試算が発表され、2008年9月に新経済成長戦略の改訂版が公表された。

また積み上げ計算を用いた推計では2006年度の推計で終了した社会保障の給付と見直しを引き継ぐ形で、2008年1月から同11月の最終報告まで社会保障国民会議が開催された。同会議では①所得確保・保障(雇用・年金)、②サービス保障(医療・介護・福祉)、③持続可能な社会の構築(少子化・仕事と生活の調和)の3つの分科会を設け①②については議論の前提となるシミュレーションが示された。

麻生内閣

2008年9月24日から2009年9月16日まで安倍内閣、福田内閣同様の短期政権となった。経済財政モデルの2008年度版(2009年3月)を用いて「経済財政の中長期方針と10年展望(中長期方針)」(2009年1月)に基づいて、2009年に1月に比較試算を公表した。サブプライムローン問題に端を発した世界経済の悪化により、同一条件で係数を再改定した「中長期の道行きを考えるための機械的計算」(2009年6月)を公表した。基本的なシナリオは2008年度試算とほぼ同じであるが、前述のように2008年6月ごろから問題となり始めたサブプライムローン問題の顕在化による世界経済の悪化のため、生産性の推移別に「成長回復シナリオ」や「底ばい継続シナリオ」、「急回復シナリオ」による推計が示された。また、積み上げ計算を用いた推計では、福田政権時に始まった社会保障国民会議の最終報告が2008年11月に公表された。また、財政再計算(財政検証、2009年2月)では2008年4月にとりまとめられた新雇用戦略等によって実現されると仮定される状況を想定した試算が示された。

民主党政権に政権交代した2009年9月からは財政運営戦略、中期財政フレームとして、基本姿勢が打ち出されるようになった。なお、1993年の細川内閣以来、16年ぶりの政権交代のためだとも考えられるが、新政策は打ち出されているものの、それを裏付ける将来推計の位置づけは前政権に比べて必ずしも高くなく、前政権の継続的に行われる将来推計を踏襲するに留まっている。

鳩山内閣

第45回衆議院議員総選挙における民主党の圧勝により1993年の細川内閣以来16年ぶりに非自民勢力による政権となった鳩山内閣は2009年9月16日から2010年6月8日までとなった。同内閣では、「脱官僚・政治主導」を掲げ経済財政諮問会議を開催する代わりに国家戦略室(後に国家戦略局へ改編の予定)と行政刷新会議を設置し、子ども手当、事業仕分け、高等学校授業料無償化などを実施した。

鳩山政権における経済推計は、経済成長、財政健全化、安心できる社会保障制度の構築の3課題についての相互連関を明らかにするために自民政権時代から続いた経済財政モ

デル 2010 年度版を用いて「新成長戦略」、「財政運営戦略」を前提とし、2010 年 2 月には国・地方の基礎的財政収支の推移を示す「国・地方の基礎的財政収支・財政収支の推移」が発表された。また、後期高齢者医療制度の廃止などを公約としたため、制度改正に伴う医療費等の将来見通し及び財政影響試算を公表した。

菅内閣

2010 年 6 月 8 日から 2011 年 9 月 2 日までの菅内閣では、鳩山内閣と同様に経済財政モデル 2010 年度版を用いて「新成長戦略」、「財政運営戦略」を 2011 年 1 月に公表した。基本シナリオは、2010 年度試算で用いた前提を踏襲し、2011 年度予算案、税制改革大綱に基づく制度変更を導入し、慎重シナリオと成長戦略シナリオをシミュレーションによって試算している。

2.1.3. まとめ

政権別の財政推計を見てみると、日本では各政権の経済課題に対して、政策の評価を行うまきに見積もりとして将来推計が用いられてきたことがわかる。しかしながら、同時に後述の国際比較を考え合わせると、政策課題が出るたびにパッチワークのように将来推計を行なってきたという指摘も可能である。そのため、全体的な整合性や検討の課題は十分とは言えず、安定的な将来推計が行われているとはいいがたい。最後に、各政権が用いた推計とモデルを改めて表で整理する。

表 2.1 政権別経済政策の基本的体制と将来推計

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
和暦	平成12	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	平成18	平成19	平成20	平成21	平成22	平成23
内閣	森喜朗			小泉純一郎			安倍晋三	福田康夫	麻生太郎	鳩山由紀夫	菅直人	
財務大臣	高澤嘉一	塩川正十郎		谷垣祿一		谷垣祿一	尾身幸次	経實福志郎	与謝野馨	菅直人	野田佳彦	野田佳彦
経済産業大臣	平沼赳夫	平沼赳夫		中川昭一		二階俊博	甘利明	甘利明	二階俊博	直嶋正行	直嶋正行 /大倉肇彦	海江田万里
経済財政担当大臣	経實福志郎 /麻生太郎			竹中平蔵			与謝野馨	大田弘子	与謝野馨 /林芳正	菅直人	荒井聰 /与謝野馨	与謝野馨
経済財政諮問会議 民間有識者		牛尾治朗、奥田碩、本間正明、吉川洋					御手洗富士夫、丹羽宇一郎、伊藤隆敏、八代尚宏		張富士夫、三村明夫、吉川洋、岩田一政			
経基推計人口		02年1月					08年12月					
労働力人口の推移 労働力需給の推計			02年7月					08年3月				
内閣府経済財政モデル		1次(03年11月)				1次改訂(05年4月) 2次(06年1月)	2次改訂 (07年3月)	2次再改訂 (08年3月)	2008年度版 (09年3月)	2010年度版 (10年8月)		
内閣府参考試算の 経済財政運営の 基本的態度		「改革と展望」 02年1月、以後、 毎年1月閣議決定	「改革と展望」 02年度改訂	「改革と展望」 03年度改訂	「改革と展望」 04年度改訂	「改革と展望」 05年度改訂	「進路と戦 略」	「進路と戦 略」	「中長期方針」	「中長期 方針」	「新成長 戦略」	「新成長 戦略」
社会保障の給付 と負担の見直し	2000年10月		02年5月		04年5月		06年5月	社会保障国民会議(08年11月)				
財政再計算・財政検証					04年		07年2月		09年2月			

出所：各種資料より筆者作成

2.2. マクロ計量モデルの変遷²

マクロ計量モデルを用いた将来推計は内閣府が行う経済財政モデルと経済産業省のモデルがある。ただし、分析が継続的かつその方法が公表されているものは内閣府の経済財政モデルに限られるため、本節では内閣府による経済財政モデルの変遷のみに限って調査し

² 詳細は付属資料 C を参照。

た。経済財政モデルは主に IS モデルをベースにした需要サイドからのモデル構築を目指している。2001 年にマクロ経済、財政、社会保障を統合したモデルとして公表されて以来、モデルとしての改善が行われて今日に至っている。

2.2.1. 歴史的背景

2001 年 1 月の省庁再編により総理大臣を議長とし、官房長官、経済財政担当大臣、財務大臣、経済産業大臣、総務大臣、日本銀行総裁に加え、民間委員で構成される経済財政諮問会議が発足した。その際に、政策の数量的な評価を行う必要があるとの要請から、内閣政策統括官(経済財政－経済社会システム担当)が中心となり、内閣府経済社会総合研究所の協力の下で、2001 年 11 月に経済財政モデル(一次版)を公表した。

この経済財政モデルは翌年の「構造改革と経済財政の中期展望」(2002 年 1 月 25 日閣議決定)の経済財政諮問会議での審議の際の試算として用いられ、以降、毎年 1 月に中期的な財政運営の見通しを示す試算として公表されるようになった。その意味で、政府による当初の目的である財政運営の数量的な評価といえることができる。

経済財政モデルは 2005 年に一次改訂版、2006 年に二次版、2008 年に二次再改訂版、2009 年に 2008 年度版、2010 年に 2010 年度版が公表され、ほぼ隔年のペースで改定が行われてきた。2009 年の政権交代後、経済財政諮問会議が開かれなくなると、2010 年 6 月から内閣府の試算として、「新成長戦略」及び「財政運営戦略」の影響試算として公表されている。

2.2.2. 基本構造の変遷

経済財政モデルの基本構造は潜在生産力をモデル化してアンカーとしながらも、基本的にはマクロ計量モデルの構造を用いている。また、財政、社会保障部分はマクロ計量モデルの核となるマクロ部門の均衡値を引き継ぐ形で配分されることになる。なお、マクロ経済部門と財政、社会保障分との会計の差異に関しては、弾性値モデルを使った統計式などで双方の相違を処理している。したがって、マクロ部門が経済全体の動きを決定し、それを受けて財政・社会保障部門が変動していると考えられる。

そのため、財政支出などの外生的な需要増加によって乗数効果が発生し、それらの効果が財政・社会保障部門へ、課税ベースや賃金、利子率の変化といった経路を通じて影響を受けると考えられる。なお、例えば、財政、社会保障部門は詳細なモデル化が行われており、公債部門は発行年を考慮した銘柄別の発行残高、償還額、利回りなどが詳細に定式化されている。また、介護保険も要介護度や介護サービスの種類などで細かく推計されており、マクロ部門からの演繹的な形ではあるものの、詳細なデータ作成を試みている。

モデルは改定が進むにつれて、サプライサイドからのアンカーとなる潜在変数の利用拡大や物価の連鎖系列方式への変更などの基本部分の安定化が行われている。金融部門は当初は LM 曲線を用いていたが、二次版以降はマネーサプライが内生化され、二次改訂版ではテイラールールが導入されるなど、IS-LM モデルから IS-MP モデルへの移行を図って

いる。また、財政、社会保障部門は、各時点での制度変更とあわせて、スイッチパラメータを用いることで制度変更を導入している。

モデルの挙動については、モデルの変更や改善が複数行われているものの、概ね各版を通じて大きな変化は見られず、政府支出の削減などの財政再建を行うシミュレーションでは、短期的に逆の意味での乗数効果が働き、経済を悪化させるが、実質為替レートの減価などを通じて、中期的には経済が改善するといった結果となっている。

2.2.3. まとめ

内閣府の経済財政モデルによるマクロ計量モデルの政策評価は各時点の政策をふまえて、毎年行われている点が特徴であり、政府の中長期的な見通しを示すものとなっている。公的なマクロ経済見直しを行う唯一の機関として重要ではあるが、評価手法が乗数効果を基調とする旧式のマクロ計量モデルのみと偏っていることと、モデルが精緻に組み込まれているものの、公表される推計結果は生産、物価、財政収支などの極めて基本的なものしか公開されておらず、本来は存在するはずの細かな推計データが実際の政策に活用されているかは不明で、それらの値についての外部からの検証も困難である。後述の諸外国では足元の経済認識に細かな分析結果を用いて解説し、外部からの検証にもさらされている。これらの取り組みが日本にも求められているともいえるだろう。

2.3. 積み上げ計算の変遷³

積み上げ計算を用いた将来推計は、厚生労働省の「財政検証」、「医療費等の将来見直し及び財政影響試算」、「社会保障の給付と負担の見直し」、財務省の「後年度歳出歳入への影響試算」がある。また、2008年の社会保障国民会議における「年金制度の検討における定量的評価」や「医療・介護費用のシミュレーション」も積み上げ計算で行われている。

基本的には個別の制度・対象に特化した試算となっており、社会保障全体を視野に入れた「社会保障の給付と負担の見直し」を含め、「税と社会保障」を一体として検証している試算はないのが現状である。積み上げ計算では、試算の前提のおき方が結果を大きく左右するため、その決定方法および他の試算との整合性が問われることとなる。

2.3.1. 歴史的背景

個々の試算はそれぞれの時代・政策的背景のもとで行われてきた。以下では、開始時期が古い順に、各試算の背景の概略を示す。

財務省による後年度歳出歳入への影響試算は、ケインズ型財政政策が活発化した1970年代に赤字公債の償還が課題となったことに端を発している。我が国の予算は単年度ベースであるが、景気循環を考慮した政策立案や中長期的な視野で財政収支をコントロールすることの必要性から、1976年に1976～1980年度の5年分の財政見直しを示した「財政収支

³ 詳細は付属資料Dを参照。

試算」が発表された。以後、「財政の中期展望」（1981～2001 年度）、「後年度歳出・歳入への影響試算」（2002 年度～）と名称を変えて今日に至る。

厚生労働省による財政再計算は 1985 年の基礎年金の導入以後、長期にわたる年金制度の給付と負担のバランスを確保するために 1989 年以降 5 年に一度行われてきた（～2004 年）。2004 年の制度改正において「保険料水準固定方式」が導入され、以後、年金財政のバランスは給付の削減によって行われることになったが、その調整の開始年や調整期間を定めるため、「財政の現況及び見通し（財政検証）」が作成・公表されることになり、2009 年度に最初の財政検証が行われた。なお、将来推計人口（2006 年 12 月推計）の更新を踏まえ、2004 年の財政再計算をベースにした「人口の変化等を踏まえた年金財政への影響（暫定試算）」が 2007 年 2 月に公表されている。

「社会保障の給付と負担の見直し」は、2000 年に設置された「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」における最終報告書で示された。この会議は、少子高齢化が進行する中で、社会保障制度が将来にわたり安定した効率的なものとなるよう、社会保障制度を総合的にかつ給付と負担を一体的に捉え、検討がなされた。「見直し」では、2025 年までを視野に、年金・医療・介護の各制度の将来の給付とその財源規模について見通しを推計している。その後も各制度の改正を取り入れた推計が 2 年ごとに行われていた（～2006 年）。

2008 年に設置された社会保障国民会議でも試算が行われている。会議の開催趣旨には「社会保障のあるべき姿と、その中で、政府にどのような役割を期待し、どのような負担を分かち合うかを、国民が具体的に思い描くことができるような議論を行う」とされており、議論の過程で、基礎年金の税方式化案を定量的に推計した「年金制度の定量的なシミュレーション」、および医療・介護の需給の将来推計を行った「医療・介護費用のシミュレーション」がデータとともに公開された。

医療費等の将来見通し及び財政影響試算は、後期高齢者医療制度の廃止を政策のひとつに掲げていた鳩山内閣（2009 年 9 月発足）において、新制度の検討および新制度へ移行することによる各保険制度への財政影響を試算したもので、2010 年 10 月 25 日公表された。

2.3.2. 基本構造の変遷

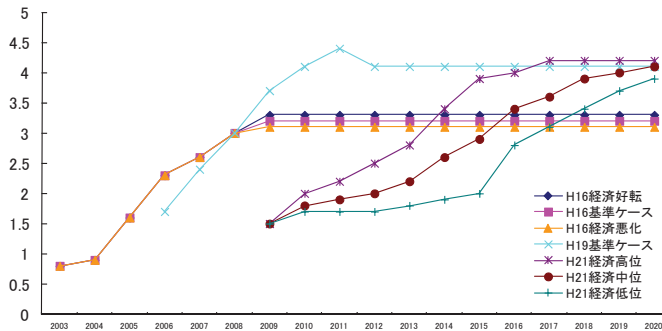
「積み上げ計算」の基本構造は、試算の対象となる制度の給付と負担を再現するためのパラメータを外生的に与え、一定のシナリオ（現状維持もしくは改革）を前提に将来予測を行う、というものである。制度をどの程度詳細に描写するかは、試算の目的やデータの入手可能性に依存するが、各試算の構造は比較的安定しており、大きな変化はないといえる。一方で、経済前提やシナリオが結果に大きく影響するため、その設定の妥当性については検証が必要となる。

積み上げによる試算は、内閣府のマクロ計量モデルのように変数同士が内生的な影響を及ぼしあうものではなく、制度を反映した計算式による機械的な計算で、相対的に単純な計算といえる。しかし、マクロ計量モデルのように政策や経済前提の変更による経済に与

える影響がブラックボックス化されることはなく、シナリオ・経済前提と結果との関係が比較的分かりやすいという特徴をもつ。また、単純であるがゆえに様々なシナリオや経済前提を用いた検証も容易である。そもそも IS モデルをベースにしたマクロ計量モデルによる長期の将来推計は妥当とは言いがたいため、社会保障など長期の試算が必要な分野については、積み上げ型を採用せざるを得ないという側面もある。

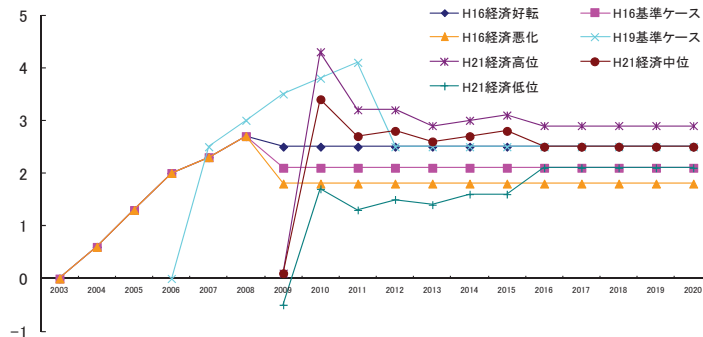
一方で、経済前提やシナリオの設定が恣意的に設定し直されていると思われるケースも散見される。たとえば年金財政においては「賃金上昇率が高いほど、保険料収入が増える」「運用利回りが高いほど、積立金の運用による収入が増える」ことが容易に分かるが、下図で示すように、2004 年財政再計算→2007 年暫定試算→2009 年財政検証における 3 つの試算について、時期を経るごとに長期の賃金上昇率・運用利回りの前提が高めに設定し直されていることが分かる。すなわち、年金財政という観点からは収入に余裕が出る方向へ修正されているのである。同じ将来推計の中で、推計が改定された場合の経済前提の変更の理由や整合性についても検討が必要であろう。

図 2.1 財政再計算における運用利回りの前提の比較



出所：厚生労働省資料より筆者作成

図 2.2 財政再計算における賃金上昇率の前提の比較



出所：厚生労働省資料より筆者作成

2.3.3. まとめ

積み上げ計算はマクロモデルと比較して相対的に単純ではあるが、それが故に前提となるパラメータやシナリオのあり方が結果を大きく左右する。現状において、それらが適切なものであるかに関する検証は十分とは言いがたい。

また、表 2.2 で示すように、各試算の対象制度を反映して、試算の担当部署はバラバラであり、試算を行う周期も異なっている。「税と社会保障」の一体的改革を志向するわが国において、本来あるべき政策推計の姿からは乖離していると言えよう。後述するように、諸外国の推計においては財政と社会保障を合わせて推計したものがほとんどであり、またパラメータの感応度分析や多様なシナリオについての試算も行われている。わが国においてもおおいに参考にすべきであろう。

表 2.2 社会保障関連積み上げ計算型推計の一覧

試算	担当部署	開始年	周期
財政再計算・財政検証	厚生労働省年金局数理課	1989～	5年毎
医療費等の将来見直し及び財政影響試算	厚生労働省保険局	2010	
社会保障の給付と負担の見直し	厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室	2000～2006	2年毎
社会保障国民会議	内閣官房	2007	単年
後年度歳出歳入影響試算	財務省	2002～	毎年

出所：各種資料より筆者作成

2.4. 事後的な予測精度と課題について

上述のように、多くの将来推計が行われているが、その精度はどうだろうか。特に偏りの問題は重要で、政策意図を持って将来推計を歪め、その効果を過大または過小に評価することもあり得る。本論ですべての推計を評価するのは困難なため、毎年公表されており、経済財政社会保障の多岐に渡る推計を行なっており、要ともいえる内閣府の経済財政モデルの推計値の事後的な精度を評価する。各年度の推計では複数のシナリオが存在することから、試算時の標準ケースとして最初に提示される試算結果について評価を試みる。なお、2009年はリーマンショックに伴う、経済状況の大きな変化を受けて行われた機械的試算があるため、そちらを採用する。まず、通常、前年度の1月ごろに示される翌年度以降の予測値が、実績値をどの程度追っているかを確認するために、相関係数を用いた評価を行う。表 2.3 には、推計値の翌年度及び翌々年度との相関係数と、その相関係数が0であるとする帰無仮説に基づく p 値が示されている。

この結果によると、翌年度の失業率、貯蓄投資差額（一般政府、民間）、プライマリー・バランス、公債残高については概ね高い相関係数と、有意な p 値を示しているため、一定の予測精度を達成していると考えられる。しかし、GDP(名目、実質)は相関係数が

低く、統計的にも有意ではないため、その困難さをうかがい知ることできる。また、翌々年度となると、ほとんどすべての予測値が実績値との相関が低くなった上、統計学的にも有意ではなくなっている。さらに、GDP(名目、実質)などでは予測値と実績値が逆になる相関係数が負となるなど、翌々年度の予測は更に困難であることがわかる。

表 2.3 翌年度及び翌々年度の予測値と実績値の相関係数

	名目GDP 成長率	実質GDP 成長率	失業率	名目金利	貯蓄投資差額			対GDP比	
					一般政府	民間	海外	プライマリ バランス	公債等 残高
翌年予測値 相関係数	0.355	0.379	0.979	0.603	0.819	0.739	0.217	0.791	0.954
(p値)	0.388	0.355	0.000	0.114	0.013	0.036	0.605	0.019	0.000
平均値の差	0.980	0.185	0.138	0.110	-0.935	0.743	0.179	-0.204	-3.338
翌々年予測値 相関係数	-0.619	-0.606	0.432	0.396	-0.061	-0.076	-0.118	0.192	0.467
(p値)	0.138	0.149	0.333	0.379	0.897	0.871	0.801	0.680	0.291
平均値の差	2.197	1.023	0.086	0.506	-0.016	0.120	-0.104	0.564	-6.907

出所：内閣府資料より筆者作成

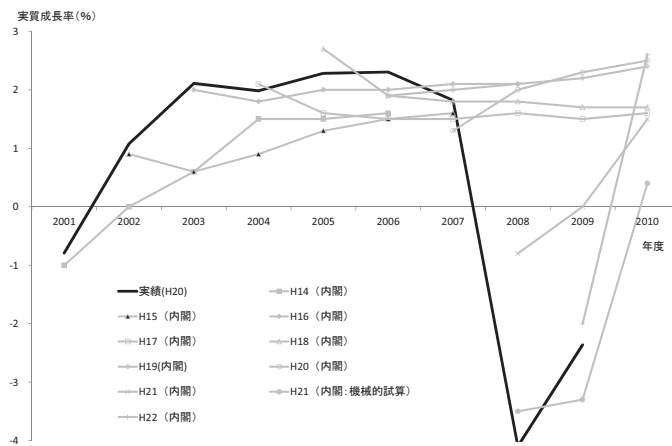
なお、実質 GDP を図で見ると(図 2.2)、2007 年までほぼ実績値の方が推計値より高く、控え目の予測になっていることが分かる。これは景気基準日付の第 14 循環における最初の谷が 2002 年 1 月とされており、山が 2007 年 10 月(暫定)とされていることから、景気拡大期には比較的低めの予測が行われたことが分かる。2008 年後半に起きたリーマンショックに伴う景気の急激な悪化があったが、その後の推計はほぼ全て急激な回復を見込むものが多いのも特徴である。したがって、推計値は 2001 年以降の推計に関しては景気拡大期には控え目の成長率、リーマンショック後は比較的回復するとする楽観的なシナリオを採っている。なお、好景気時は悲観、景気悪化時に楽観的な結果を示していることから、実質 GDP については景気に対しては、景気変動に対して抑制的な態度は見られるものの、明確なバイアスはないと考えられる。なお、名目 GDP も同様であるが、図 2.2 と図 2.3 を比較するとわかることは、名目 GDP のほうが、予測値において基本的に上方に推計されている点である。

モデルは整合的に解かれているため、原因として考えられるのはインフレ率(GDP デフレーター)の予測である。同時期の日本経済はデフレ傾向にあったため、インフレ率は負である場合が多かったが、各年の足元の予測はある程度整合的にも関わらず、翌年度以降の予測で比較的上昇傾向を持つことは何らかの上方バイアスがある可能性がある。

これは、表 2.3 の平均値の差となって現れている。ここでの平均値の差とは翌年度の成長率の実績値平均と予測値平均との差で、相関係数では捉えられない部分のバイアスを表すが、実質 GDP が 0.2%程度を予測値が実績値を上回っているが、名目 GDP では約 1%上回っており、モデルの整合性を考慮すると 0.8%分の物価によるバイアスがかかっていると

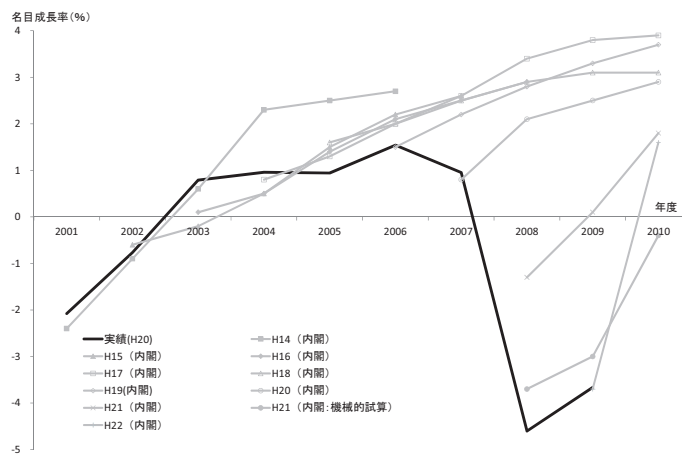
考えられる。なお、名目成長率に関する平均値の差の検定(両側検定)では、翌年は有意な差とは言えなかったが(p 値:0.36)、翌々年度は平均値が 1.2%に拡大して 10%の有意水準で、実績値平均と予測値平均が等しいことが棄却できる(p 値:0.06)。インフレ率は上昇基調とするバイアスをかけた場合、年を追うごとに差は広がるため、翌々年度に有意な結果が出たと考えることができる。

図 2.3 実質 GDP の予測値と実績値



出所：内閣府資料より筆者作成

図 2.4 名目 GDP の予測値と実績値



出所：内閣府資料より筆者作成

実質成長率における平均値の差の検定は有意でない結果となっていることから、実質成長率より名目成長率が明確に過大に推計されている点は注目すべきであろう。実質値の推計方法ではある固定基準年方式と連鎖方式の評価変更時期にもあたるとはいえ、インフレに関する評価については注意を要する。

上記の事柄をまとめると、景気拡大期にあった 2002 年以降、推計が楽観的すぎることはなく、概ね抑制的な予測がなされ、景気が急激に悪化した 2008 年以降は楽観的な予測も見られるが明確にバイアスがかかっているとは言いがたい。したがって、概ね中立的な予測がされたと考えられる。ただし、名目成長率では大きめに試算される傾向が高いことから、GDP デフレーターに関しては上方のバイアスがかかっていると考えられる。デフレ脱却が重要な政策課題であった同時期に、このようなバイアスは望ましくなく、この様な傾向を修正する取組みが必要であろう。

3. 海外の将来推計の動向と日本との比較

本章では海外諸国における将来推計の政策立案および決定への活用状況について、二元代表制（米国、韓国）、議院内閣制（英国、ドイツ）、国際機関（EU、IMF）の事例を取り上げ、とくに経済、財政および社会保障分野に着目し、これを明らかにする。

とくに、政府内で将来推計を誰が担っているのか（日本は政策毎に将来推計を実施）、第三者による検証がどう行われているのか（日本では存在せず）の二点に着目し、我が国の課題を浮き彫りにする。本稿で取り上げた各国は、二元代表制あるいは議院内閣制といったように統治機構に違いはあるが、いずれも政府内の推計は一元化しており政策毎に異なることはない。加えて、議会や民間機関が第三者として、政府の推計を検証する仕組みもできている。

それぞれに優れた点が見出されるが、いずれも共通しているのは、将来推計そのものが抱える「自分に都合のよい結果にしたがる」という自前主義に陥りやすいという特性を踏まえたものであり、情報公開は元より、政策立案・決定における活用の原則を見出すことができよう。我が国がどの事例を参考にすべきか別にして、少なくとも本原則が我が国でも早期に適用できるようにすることが求められよう。

3.1. 経済財政社会保障推計と議会制度による分類

経済財政及び社会保障の推計については、海外においてもケインズ政策を中心とした財政の積極化の中で、中長期的な規律を担保するための見通しとして作成されてきた経緯がある⁴。本節では、その近年の動向をまとめる。その際に重要だと考えられるのは、予算を議決する機関である立法府との関係である。日本では、行政府である内閣府が予算と対を成す経済状況の予測を作成する。しかし、海外では予算編成を行う行政府の立場に近い部局が財政社会保障の基盤をなす経済見通しを作成することに、その中立性に問題があるとする見方があり、立法府、第三者機関などが中立的に推計を行う動きが活発化している。また、その際には、定点観測型の詳細な分析結果の公表や民間経済調査機関との活発な議論が行われることも多く、見通しの中立化が精力的に取り組まれている。その取り組みの際に、議会制度が二元代表制か、議院内閣制かである程度の違いも見出すことができる。それらについても併せて触れてゆく。

⁴ 財政監視機関は、ベルギー(1989)、オランダ(1947)、デンマーク(1962)で設立されている。また、2007年以降にスウェーデン、ハンガリー、カナダ、スロベニア、英国で設立され、アイルランド、ポルトガル、スロバキアが設立準備中。なお、カナダは2009年にアフガニスタンのコストを評価して予算削減を受け、ハンガリーの財政評議会が財政予測の過度な楽観を指摘したことで組織を改編されて無難な組織に変えられたなど、政治的な圧力を受けやすい組織でもある。

⁵ 財政監視機関及び議会における予算評価機関に関する直近の調査報告として、三角・柴崎(2011)がある。

3.2. 米国

3.2.1. 歴史的背景

代表的な二元代表制の国家である米国は1960年代後半からベトナム戦争などによる財政赤字が膨らんでいた。さらに、1960年代にジョンソン大統領がメディケイドやメディケアなどの社会福祉政策を新設したことによって財政赤字は拡大していた。このような財政収支の悪化を背景に、大統領の支出拒否権の発動などに対抗し、議会の国家財政運用への監視機能の向上を目的に1974年に議会予算法（Congressional Budget and Impoundment Control Act）が制定、同法によりCBOが設立され議会に財政・予算に関する情報を提供することになった。その後、1985年に財政均衡及び緊急赤字統制法（GRH法）を制定し、財政収支の均衡を図ろうとした。GRH法は、1991年までの財政赤字ゼロを目標に段階的に財政赤字上限額を減らしていくというものだった。このために上限額を超える歳出に対して、大統領は歳出削減命令を発動する。しかし、GRH法は予算政策における議会と行政府の対立を大きくさせ、目標となる財政赤字上限額を推計に基づいて設定しているうえ、実質額との乖離による上限額を超える赤字に対して追加的な措置が強制されるものではないなどの問題点が浮き彫りになった。このような問題点を踏まえ、1990年予算執行法（Budget Enforcement Act of 1990）を成立させ義務的歳出と裁量的歳出にそれぞれルールを定めた。裁量的歳出については、毎年予め法律で決めた上限支出額を超えた場合大統領の命令により強制一律削減がなされる。義務的歳出については、新たにPay-as-you-goというルールを設け、義務的経費の拡大には必ずそれに相応する収入の拡大措置を取らなければならないと定め、財政再建を図った。

米国の財政運営において、政策判断の基準になる各種推計を行うなどの大きな役割を果たしているのが、CBO（Congressional Budget Office）とOMB（Office of Management and Budget）である。OMBは、大統領府付属の機関で大統領からの委任で予算編成や執行に対する監督などの機能を担っている一方、CBOは、議会下に置かれた機関であり、議会の予算関連業務が円滑に行われるように各種情報や推計を提供している。OMBは財務部の予算局が起源であり、その立場から政治的な中立性を保ちにくいことが指摘されてきた。そのため、上述したように1974年の議会予算法に基づいて、議会が行政府に依存しない独自の推計や分析を行うため1975年にCBOが新設された。議会はCBOの新設により、予算審議において中立的かつ客観的な情報を得ることができるようになった。

3.2.2. 議会予算局(CBO)

(1)構造と役割⁶

議会予算局のトップは上・下院議会の議長が共同で任命し、任期は4年だが延任には制限がない。トップは職員の任命権を持ち、専門性と政治的な中立性を考慮して任命している。設立当初は193人の職員だったが、現在はおよそ230人に増えており、その70%以上

⁶ Lee and Hahn（2008）とKim（2007）を多く参考に行っている。

が経済学や政策分野の大学院以上の学歴者で構成されている。CBO は、法案の費用推計や中期予算推計などを担当する予算分析部、長期・短期の経済推計などを担当するマクロ経済分析部、歳入推計や歳入政策に関して調査を行う租税分析部、国防関連の予算問題を扱う国家安保部、政策イシューについての分析や連邦政府の役割を分析するマイクロ経済&財政研究部、所得移転や社会保障・年金・医療のほかには教育・住宅・地域開発関連法案の費用などを分析するヘルス&人的資源部で構成されている。

CBO は議会の予算審議に大きな役割をしている。米国の会計年度は毎年 10 月に始まり、翌年の 9 月までの 1 年間である。CBO は、毎年 1 月頃に今後 10 年間の経済・予算見通しに関する **The Budget and Economic Outlook** という報告書を公表しており、ここにはベースライン推計や経済予測、歳入見通しなどが盛り込まれている(片山 (2003))。そして、8 月に発表後の政策や景気変動を反映したアップデート版で改訂され、また翌年の 1 月に年次報告書が出される。

(2) CBO のベースライン推計

毎年 1 月に出される **The Budget and Economic Outlook** の中に盛り込まれており、現在執行中の政策がそのまま持続すると仮定して計算される、財政収支の見通しである。ベースライン推計は、事前に政策コストを推測することに目的があるのではなく、政策変更のコスト計算のための基準値である。つまり、ベースライン推計値と新しい政策案を盛り込んだ推計値の差額が、その政策に関する財政変化の推計値になる。CBO は、毎年 2 月に大統領の予算案が議会に提出されてから、ベースライン推計と大統領の予算案による推計を比較して両議会の予算委員会に報告する。また、ベースライン推計と大統領の予算案推計に相違があった場合、それぞれに財政赤字が発生する確率も計算している。

CBO のベースライン推計の基本原則は、現在実施されている政策のみが推計に含まれるということである。議会での可決がほぼ確実である方案に対しても、推計に含まれることはない。また、すべての税法は当初決められた期限までの実施が原則であり、延長されることを仮定して推計することはない。支出に関しても、一回限りの裁量的支出が今後も断続してなされると仮定するなど窮屈な推計を行い、政治的中立の立場を保つようにしている。このように、CBO のベースライン推計は現行の政策が先延ばしされた際の効果のみをみているが、いくつか現行政策の先延ばしとは異なる仮定の下で財政収支を計算し、それらとベースラインとの比較も行っている。

ベースライン推計の前提になるマクロ経済予測には、CBO の独自のマクロ経済推計モデルにより推測される。実質 GDP 成長率やインフレ率などの経済予測は、推計結果を大きく左右する恐れがある。しかし、経済予測は政界情勢などにより変わりやすいため、予測の正確性に欠けることが多い。CBO は、このようなリスクを避けるために、OMB や民間調査機関の経済予測平均値を CBO の経済予測と並べて資料に提示している。

表 3.1 CBO と OMB のベースライン推計の比較

CBO	OMB
マクロ経済予測には独自のモデルを用いて推計。現行に実施されている政策が今後も維持されるという前提で推計。すべての税法は延長されないと仮定。裁量的支出に関しては今後も持続されると前提して推計。	マクロ経済前提は大統領の予算と同じ。大統領の予算案の通りに政策が執行されるとの前提で推計。税法は執行延長の可能性もあると仮定。緊急の支出に関しては該当年度だけに限り、以降は発生しないとことを前提。

出所：CBO・OMB 資料より筆者作成

(3) CBO の長期財政推計の概要⁷

人口高齢化に伴って長期的に連邦政府が直面する財政的負担が懸念される中、歳出と歳入について様々な政策決定が行われる議会に、客観的なデータを提供することが目的である。2003 年度から 2 年に 1 回公表されており、将来 50 年間の財政収支について、歳出 3 パターン、歳入 2 パターンを組み合わせた、計 6 つのシナリオについて推計し、財政の持続可能性に与える影響を検証している。

表 3.2 CBO の長期財政推計のシナリオ

	高歳出	中歳出	低歳出
高歳入	シナリオ 4	シナリオ 5	シナリオ 6
低歳入	シナリオ 1	シナリオ 2	シナリオ 3

出所：CBO 資料より筆者作成

長期財政推計の推計方法であるが、推計対象は連邦政府統合予算（通常、オフ・バジェット予算を含んだ統合予算ベース）であり、歳入・歳出、財政収支、市中保有債務残高、社会保障（年金）、メディケア、メディケイド、利払費、国防費といった主な歳出項目と個人所得税収について推計を行っている。経済前提に関しては詳しい記述はないが、毎年の経済前提の係数が示されている。人口動態の前提は、公的年金基金の財政状況と将来推計が示されている OASDI（老齢・遺族・障害保険）信託基金理事会年次報告書の中位推計を用いている。人口動態の影響を受ける支出としては、社会保障（年金）、メディケア、メディケイドがあるが、1970 年以来 GDP 成長率を超過する支出が増加している。（報告書では超過費用増加率と名称）2005 年度報告書の場合は、超過費用増加率について 3 パターンを想定して、それぞれの前提下でのメディケアおよびメディケイド支出額を推計している。社会保障関連支出についても、人口高齢化に伴い、現行法の下での将来支出額を対 GDP 比で前提して推計している。その他の歳出はその他の義務的経費、国防費、非国防裁量的経費という 3 つのカテゴリーに分類した前提を課している。

⁷ 本節の大部分を海外調査報告書（2007）から引用している。

3.2.3. 行政予算管理局(OMB)⁸

(1) OMB の構造と役割

OMBは550人ほどの人数で、連邦政府の予算編成や調達・行政管理・立法審査・議会との関係構築などの幅広い役割を担っている。その組織は、大きく4つの資源管理部門と4つの法令に係る部門、そして7つの全般的な支援活動を行う部署で構成されている。資源管理部門では、主に連邦政府の予算政策の立ち上げや執行に関する業務が行われている。また、大統領の予算編成・予算が議会で議決された後の資金の割り当てや個別機関についてのモニタリングなどを担当している。全般的な支援活動としては、行政府の立法案件や議会の法案に対する行政府の意見を調整し明確にすることなどが挙げられる(Kim, 2007)。

OMBの予算編成はbottom-up方式で作成されており、政府各機関は予算額を決めた後OMBに提出し、OMBは各政策や推計に含まれるほかの事業の前提などの影響をまとめた報告書を議会に提出しなければならず、毎年2月に大統領の予算書が議会に提出される際に同時に提出している。

(2) OMB の長期財政推計

1990年代初頭から、大統領が提案する政策の下での将来の財政について、5年または10年間の中期財政見通しを延伸した推計を毎年公表している。大統領の予算提案に含まれる義務的経費の削減を行わない場合の推計も行っており、推計結果はすべて対GDP比で表される。

推計方法は、将来の約75年間で推計対象で、連邦政府統合予算に対して推計を行っている。歳入・歳出、財政収支と市中保有債務残高、利払い費などについて推計している。歳出の中で、社会保障(年金)、メディケア・メディケイドの一人当たり費用は人口動態に連動して伸びるとして、その伸び率は一人当たりGDP成長率+1%と想定している。それ以外の歳出は大統領提案に基づき延伸し、長期的にはGDP成長率等に連動するとされている。経済成長率、物価上昇率、金利などの経済前提は、通常予算教書的前提を延伸している。生産性は、過去のトレンドを引用したベースラインと上下それぞれ0.25%変化させた代替的前提が示されている。実質長期金利については、金利と成長率の関係について特に推計を行っていない。人口動態は、最初の10年間は予算の前提を用いているが、その後は社会保障の推計の前提を使用。死亡率は減少し長寿化が進むと予想している。また、出生率、移民、死亡率について、それぞれ代替的前提下での財政収支も示されている。その他の歳出と歳入の前提は、公的サービスはGDP成長率と同じペースで伸びると想定。教育に関する支出は、連邦政府の役割が小さいため、GDP比一定との単純な前提をしている。メディケイド以外の低所得プログラムへの支出は、今後の貧困率低下の予想を踏まえて、対GDP比で減少すると想定している。歳入に関しては、直近の5年間は予算教書における

⁸ みずほレポート(2005)とBaek・Jung(2008)から多く参照している。

政府提案下で、それ以降は過去 40 年間の平均から前提している。その代替的前提は、上下 0.3%になるとの前提でそれぞれ推計している。

3.2.4. CBO と OMB の関係

米国の予算決定の過程には議会が大きな役割を果たしている。特に財政赤字の深刻さが浮き彫りになってからは、1974 年議会予算および執行留保統制法や 1985 年の GRH 法・1990 年予算統制法など、財政健全化の努力が続けられるなかで、議会の役割と牽制機能は重要性を増してきた。そのような中、議会からは客観的で政治的に中立な独自の情報源の必要性が高まるようになった。議会付属機関である CBO は、このようなニーズから誕生し、伝統的に行政府付属で大統領の補佐をしている OMB とは異なる独自のモデルを通じた推計資料を提供し、議会を補佐している。このような性格と立場の違いから、CBO と OMB の推計は前提や結果などに相違がある。たとえば、CBO は現在の法律に基づいて歳出と歳入を推計しているが、OMB は大統領から提案されている政策を前提に推計を行う。このため、OMB の推計は大統領の政策目標をより反映しやすい、甘い結果になる可能性がある。他に歳出と歳入の長期推計の前提に関しても、OMB は予算教書の経済成長率、物価上昇率などを延伸して使用しているため、現政権に友好的な結果になりやすいとも言える。このような違いから、一般的に OMB の推計は CBO の推計より楽観的であり、客観性に欠けているとの見方が多い。実際、CBO と OMB のマクロ経済の予測値には、過去の実績値と予測値の誤差の時系列データを用いて回帰分析を行った結果、OMB が CBO に比べて楽観的な推計をしている傾向がみられた。このような結果が、両機関の推計モデルや構成員の質からの問題ではなく、政治的な要因の相違からである可能性が高いと思われる中、実際の予算決定の過程で両機関の役割の重要性を考えることは示唆することは大きいだろう。

3.3. 韓国

3.3.1. 議会予算局設立の背景

米国と同じく二元代表制を取り、アジアに位置する国に韓国がある。韓国も先進国として、特に社会の多様化に伴い国の事業も複雑になっており、予算の決定にはより専門性の高い知識と情報を求められるようになった。しかし、議会は行政府に比べ専門性に欠けており、予算の審議は行政府の情報に頼るしかなかった。だが、議会の専門性を上げるために議員の知識を向上させることには現実的に制約がある。このような問題意識から、議会の予算審議においての専門的かつ政治中立的な独自の情報の提供ができる制度的対応の必要性が高くなった。そして、2003 年度 7 月に、当時の野党議員の主導の下で提案された議会予算局 (NABO: National Assembly Budget Office) 法が議会を通過し、NABO 設立準備企画団が立ち上がった。その後の 10 月に、1994 年国の予算事務処傘下の法制予算室が分離・拡大した 92 人構成の機関として NABO が設立された。法制予算室は、あくまでも国家事務処 (議会の活動を補佐するために設置された立法部の機関で、国会議長の監督の

下で議会の運営に関する事務処理を担うところ) 付属機関であり、独立した予算を割り当てられなかったが、NABO は設立から予算額が増加して、4 年後にはおよそ 1.25 倍の予算額を割り当てられるようになるなど、その存在感が大きくなっている。

3.3.2. 議会予算局の組織と役割

NABO は定員 116 人で、その 3 分の 1 以上が経済学と行政学の博士号を持ち、数人の公認会計士、残りは国家試験出身の官僚で構成されている。処長は議会の議長が議会の運用委員会の同意を得て任命する。ほか、公務員は議会の議長と処長が任命するが、専門研究職員は公募などを通じて採用される。NABO には企画管理室・経済分析室・予算分析室・事業評価局の 4 つの部署がある。予算分析室は予算案と基金運用計画案および歳入・出の決算、法案の制定における財政所要費用の推計などに関して分析している。経済分析室では国内外の経済・財政の動向分析および議会の予算・決算審議と経済財政政策について分析することで議会の活動を補佐している。事業評価局は公共予算事業の効率性向上・中長期財政所要分析・投資優先順位の科学的分析を通して財政の効率を高めることを担っている。企画管理室では、人事・NABO の基本運用計画と業務計画などを総合的に調整することが主な役割である。

政府は毎年 10 月に翌年度予算案を国会に提出する。それを受け NABO は 10 月に予算案分析ガイドラインの発刊を始めに 11 月にかけて、予算案部署別分析・予算案争点分析などの予算案分析シリーズを提出する。議会の予算の審議にこの報告書が参考にされることは多いが、NABO の報告書には何の法的な効力はない。議会で予算が確定された後には大韓民国財政という報告書を発刊し、該当年度の予算案確定による国家財政への影響などをまとめているが、この報告書は財政収支の将来推計ではない。これ以外にも、毎年今後 4 年間の税収を NABO 独自のモデルで推計したもの、中期マクロ経済推計、政府が発表する 5 年間の中期国家財政運用計画を分析した推計値を出している。2010 年からはこの推計を *Economic Outlook and Fiscal Analysis* としてまとめて発表している。この報告では財政収支を二つのシナリオで推計していて、政府の財政運用計画との比較などを通して財政準則導入の必要性などに関しても言及している。NABO は政治的に論争点が多い事業や法案に対して、妥当性と予算の適切性についての分析は行うものの、執行の是非を言及するなどの政治的判断はしないことを原則としている。

韓国の NABO は、その前身である法制予算室から数えると 17 年の歴史があるが、2003 年 NABO としての独立機関に拡大設立するまでは、立法補佐機関としてのその役割を十分にできてなかったため、まだ歴史が短い機関である。そのため米国の CBO ほどの安定した組織構造と機能を果たしているとは言えないが、設立以来推計モデルの改善や財政推計のベースライン構築・長期財政推計システムの開発などの努力を続けている。

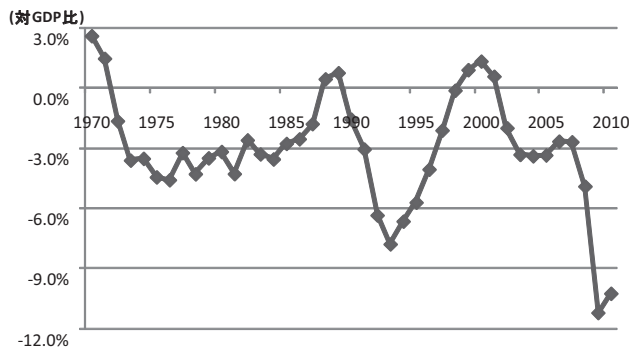
NABO の予算案分析や将来推計は法的な強制力はないが、議会の予算審議と各種法案の審査に NABO の報告資料が参考とされることが多いのが現状であり、NABO は当初の設立

目的である専門的かつ行政府とは違う政治中立的な、独立した議会の補助機関としての役割を果たしているとの評価が多い。NABO は設立から間もないので過去のデータが十分ではないが、米国の場合と同じく、行政府より厳しい推計を行なう傾向がみられる。

3.4. 英国

議院内閣制をとる英国では 2010 年の政権交代に伴い、予算責任局が発足し、予算編成部局である財務省から、第三者機関に推計部局が独立した経緯や活用実態を調査する。また、その際に民間研究機関でありながらも、人材の供給面でも重要な役割を果たしている財政研究所(IFS)についても調査した。

図 3.1 英国の一般政府の純貸付



出所：UK National Statistics

3.4.1. 歴史的背景

1997年5月から政権交代によって始まった労働党のブレア政権は、サッチャー政権後半からメージャー政権の保守党時代に景気低迷と減税によって悪化し続けた1980年代後半以後の財政赤字の拡大と公債残高の累増に対し、透明性の高い政策目標を設定し、強力に財政再建を行うことを打ち出した⁹。1998年の財政法(Finance Act 1998)で、財政安定化規律(Code for Fiscal Stability)がブレア政権下の議会によって制定された¹⁰。財政安定化規律は、財政運営原則の明示と政府の報告義務の強化によって、財政政策及び債務管理政策の透明性と説明責任を向上させ、長期的に維持可能で健全な財政状況を確保することが目的とされた。そのため、経常支出のための政府債務発行を禁じた上で、景気循環の始期から終期までに投資的な財政収支が見合うか、黒字になるようにしなければならないとする財政黄金律(Golden Rule)と政府部門の純債務が政府財政の持続可能性の信頼度の範囲である

⁹ 政権交代時に際し、それまでの財政運営に対する当時の英財務省の取組は田中(2011)が詳しい。

¹⁰ 本節の説明の大部分を、財政制度審議会(2007年)と近藤(2010)によっている。

GDP の一定率(40%)以下に抑えるという財政持続投資ルール(Sustainable Investment Rule)が導入された。また、世代間の影響と財政政策の持続可能性を解明するため、財務省に対して財政上の重要な項目についての見通しに関する少なくとも 10 年以上の実証的な予測の提示を義務付けた。

それに伴い、英国財務省は、次年度予算の方針などについて議会に対して説明を行う経済財政戦略報告書 (Economic and Fiscal Strategy Report) において、1999 年以降、毎年、将来 30 年間の長期的な財政見通し (Illustrative long-term fiscal projections) を公表している。また、財政見通しを補完するため、予算案の公表に先立って 3 ヶ月前である前年の 12 月頃に予算編成方針を明らかにする予算編成方針報告書 (Pre-Budget Report) の付属資料として、より詳細かつより長期の 50 年程度を対象とする長期財政推計である長期財政報告書 (Long-term public finance report) を 2002 年から毎年公表している。

しかし、2008 年以降の世界的な金融危機後、欧州全体が景気を悪化させ、銀行救済や減税や公共投資の前倒しなどの景気対策もあり、財政赤字が欧州内で高水準となった。また、その際に、財政黄金律と財政持続投資ルールを一時停止した。その結果、財政赤字の水準は 2010 年度で 13.3%(見込み)となり、欧州各国からの懸念も高まった。そこで、2010 年 2 月には予算責任法が成立し、公的部門の借入額の GDP 比を前年度よりも低くすること、2013 年度末の公共部門の純借入額を 2009 年度末の半分以下とすると定められた。しかし、2010 年 3 月には景気配慮型の予算編成となり、予想を上回る税収を背景に、楽観的な将来見通しとあわせて、財政目標の緩和を打ち出した。一方で、有力な民間シンクタンクの一つで、財政研究所(IFS: Institute for Fiscal Studies)がその見通しの困難性を指摘していたが、当時のダーリング財務大臣は楽観的な経済見通しを達成する具体的な手段やその根拠は示さなかったとされる。

その様な環境下で、2010 年 5 月 10 日の総選挙において、保守党と自由民主党の連立政権へと政権交代した。総選挙では、財政再建が論点となり、保守党と自民党の連立合意において、50 日以内の緊急予算の編成、予算責任局による経済財政見通しの策定、全面的歳出見直し、銀行課税の導入が明記された。それに伴い、第三者機関である予算責任局(OBR: Office for Budget Responsibility)が 2010 年 5 月に設置された。6 月に就任したオズボーン財務大臣が、政権交代前に作成された財政見通しを廃して、新たに設立された予算責任局による経済財政見通しに基づいた新たな緊急予算編成を行った。財政再建には増税よりも歳出削減が効果的として財政支出の大規模削減と増税を行うこととした。また、従来の財政黄金律に代わり、財政負託(Fiscal mandate)として、財政黄金律で問題となった景気の改善期から後退終了期の日付問題を解消するため、毎向こう 5 年の財政収支の均衡を要請している。また、財政持続投資ルールに代わり、政府債務の対 GDP 比の上限ではなく、2015 - 16 年の政府債務残高の GDP 比が減少する(すなわち財政収支黒字化か、政府債務の伸び率が GDP の伸び率を下回る)事を要請する、付随目標(Supplementary target)を設定した。

3.4.2. 予算責任局

予算責任局は2010年の総選挙後の政権交代に伴って設立された部署であるため、必ずしも十分な情報を得られるわけではない。本分析では、当局のホームページ及び既存の調査などから得られる情報をまとめている。

(1) 組織と制度

予算責任局(OBR)は3名の委員による委員会制度による組織である。議長は下院財務委員会で承認を受けて財務大臣が任命したもので、他の委員は財務大臣と議長が相談し、下院財務委員会が同意したもので構成される。委員の他にエコノミスト、財政専門家(財務省の出向者など)が将来予測にあたる。経済見通しと財政見通しの最終責任を負うとされ、財務省等から必要な情報を十分入手できるとされている。また、従来のプレ・バジェット・レポートの付属である長期推計(Long-term Public Finance Report)に代わって、予算責任局の推計が公表されると考えられる。

政権交代に伴い、財務省首席経済顧問であったアラン・バッド卿(Sir Alan Budd)と数名の財務省職員によって「経済顧問委員会」として仮に設置され、発足と同時に緊急予算に関する将来推計を行った。2011年3月には、予算責任局として個別の地位を与えるための法律、予算責任と国家監査法(The Budget Responsibility and National Audit Act)が成立し、4月4日に予算責任局が法律に基づいて設置された。

委員は議長が元ジャーナリストでIFSなどでも研究活動を行ったロバート・ショート氏(Robert Chote)、オックスフォード大学ナフィールド・カレッジ学長 スティーブ・ニックル教授(Steve Nickell)、財務省で予算の予測を行ってきたグラハム・パーカー氏(Graham Parker)の3名で構成されている。また、16名の専任スタッフと毎年175万ポンドの予算で運営されている¹¹。また、民間調査機関である財政研究所(IFS: Institute for Fiscal Studies)や国立経済社会研究所(NIESR: the National Institute of Economic and Social Research)が行ってきたような公表資料による財政推計ではなく、各省への内部資料の閲覧権を得る事でより厳密な推計を行うのがOBRの特徴であるとしている。

(2) 試算の種類

足元の年度を含め最低5年先の推計¹²を春と秋の年に二度行う経済財政見通し(Economic and fiscal outlook)、2011年7月13日公開予定の財政バランスの長期推計である財政持続可能性報告書(Fiscal sustainability report)、推計と実績との比較から今後の推計への教訓

¹¹ 三名の委員に加えて、能力を強化するため、クレディ・スイス経済顧問のケート・パーカー氏(Kate Barker)、スタンダー銀行頭取のロード・バーンズ氏(Lord Burns)が非執行委員(non-exective member)として、2011年3月に提案され、6月に追加任命された。予算は向こう四年間については均等額で支給される。なお、専任スタッフは公募される。

¹² 財務大臣は推計期間を決定することができるが、財政付託との関連と考えられるが、最低5年以上の期間と定められている。

を作成する推計評価報告書(Forecast evaluation report)を作成する¹³。

春に公表される経済財政見通しは予算案(通称：レッドブック)に対応させる形で作られ、公的な第三者機関による予算案の評価として、ほぼ同時期に公表される。一方、秋に公表される推計については、デビット・キャメロン内閣のジョージ・オズボーン財務大臣は再推計に留め、その結果が次年度の予算編成に影響を与えないと述べているが、OBR のロバート・ショート議長は前政権のプレ・バジェット・レポートと同様の位置付けにすべきと述べており、経済政策運営に影響を与える推計であることが垣間見られる。

そのほか、OBR は利用している推計を用いて、現政権の財政付託と付随目標の達成確率が 50%を上回るか否かを判定する作業も行っている。政府の見積もりが実際の予算執行時の費用と対応していたかを調べる妥当性の監査、財政や天然資源、人口などの国家の 40-50 年単位での持続可能性などをフローやストック面で調査する評価の 3 つの業務も行っている。なお、いずれの分析についても、財政政策に関する価値観は多様であるとの観点と、財政運営と異なる個別政策で政治的な論争に OBR が関わることを回避するため、主に長期的予測に留め、個別の政策評価や政策提言は行わないとしている。

また、経済財政見通しは予算編成の段階で、財務大臣に事前に報告するなどを通じて、大臣の財政運営方針、OBR 側の考えを相互にすりあわせ、他省庁との三者会合を設定するなどして、相互理解を深めているとしている¹⁴。

(3) 試算の方法

経済財政の長期推計には大規模マクロ経済モデルを用いていると記されており、シナリオは単純なものを採用するとしている。また、リスクを加味した区間推計とシナリオ分析を行っている。ただし、提示される予測については、共通理解となっている仮定と判断に強く依存するとされており、マクロ経済モデルはあくまでも判断材料で、最終的な推計値は OBR 自身の総合的判断に依存していると考えられる¹⁵。

直近の公表資料である 2011 年の経済財政見通し(Economic and fiscal outlook 2011, March)では、まず前回から明らかになった経済状況の変化に伴う推計値の変化などが詳述されており、OBR のみならず、他機関のこれまでの推計との比較や検証をあわせて行っている。その上で、経済見通し、財政見通し、財政目標の達成見通しという順で構成されている。また、技術的な解説は説明資料(Briefing Paper)として、財政予測及び GDP ギャップなどの方法を別途掲載し、経済財政見通し自身には注記として、推計時の特徴的な部分を解説するという方式を採っている。

なお、経済財政見通しにおける財政推計は、まず OBR による経済見通しを立てて、歳入

¹³ 2011 年秋頃に作成予定とされている。

¹⁴ 事前すりあわせに批判もあるが、実際の政策過程では重要だとショート議長は述べている。

¹⁵ Economic and fiscal outlook 2010, pp.70, 3.105 項。なお、同書では類似記述があるが、予測はモデルを用いないという記述がなくなっている。ただし、モデルのみで分析したとの記述もないことにも留意を要する。

関税庁(HM Revenue & Customs)および労働年金省(Department for Work and Pensions)、財務省(HM Treasury)など関係省庁にそれらの基本的部分の情報を送付し、歳入と歳出の予測の作成を依頼する。財政予測は OBR から送られたマクロ経済見通しの一部分をふまえ、各省にあるとされる予測チームの予測モデルを用いて推計する。その上で、OBR に再び返送されて、OBR および OBR 内の予算責任委員会(BRC: Budget Responsibility Committee)がその予測を再吟味して、再び経済見通しの再検討が行われ、この活動を何度か繰り返すとされている。そのため、OBR 及び BRC の経済予測判断が重視され、参加する各省庁の予測チームはその補助をするに過ぎないとされている。また、予測に使われるモデルについても、統一的なものではなく、マクロ計量モデル、マイクロシミュレーション、その他統計モデルなど、各部署において最適とされるものを用いている。ただし、それらの推計結果は常に OBR からの所定の説明要求に対して、十分満足できる回答であることが必要とされている。また、政策については最終決定されているもののみとし、不確定な部分は信頼できる情報を前提とするなどと決められている。

3.4.3. 財務省の旧試算作成について

政権交代前までは、歴史的背景で述べた通り、財務省が中長期の試算を作成してきた。しかし、1990年にメージャー政権となり、景気が悪化し始めると、再び純借入が拡大してきた。その様な背景の中で、政権交代を受けたブレア政権において、財政再建のための中期フレームの一環として、中長期の財政試算が位置付けられた。

なお、英国財務省は1997年に金融政策の権限をイングランド銀行に委譲し、2001年には現金主義会計から発生主義会計への移行、2008年には民間銀行の国有化を経験してきた。また、2010年の政権交代に伴い、情報公開をはじめとした体制の見直しが行われている。

(1) 試算とその方法¹⁶

1998年の財政法(Finance Act 1998)で、財政安定化規律(Code for Fiscal Stability)が議会によって制定された。それを受けて、財務省は、次年度予算の方針などについて議会に対して説明を行う経済財政戦略報告書(Economic and Fiscal Strategy Report)において、1999年以降、毎年、将来30年間の長期的な財政見通し(Illustrative long-term fiscal projections、以下、財政見通し)を公表した。また、財政見通しを補完するため、予算案の公表に先立って前年の12月頃に予算編成方針を明らかにするプレ・バジェット・レポート(Pre-Budget Report)の付属資料として、より詳細かつ長期間を対象とする長期財政推計である(Long-term public finance report、以下、長期報告書)を2002年から毎年公表している。財政見通しの推計期間は30年であるが長期報告書の推計期間は約50年である。これは、30年間では人口動態の変化による財政への影響を測るには短すぎ、年金のシステムや医療制度の性質を考慮した場合、50年以上の推計が必要との考えに基づく。長期報告

¹⁶ 本節の説明の大部分を、財政制度審議会(2007年)によっている。

書の位置づけはあくまでもガイダンスであり、短期あるいは中期の政策を制約するものではないが、その内容を踏まえて政策が変更されることはありうる。

長期報告書などの経済前提は、直近の成長率などを用い、人口動態は年金数理庁の予測を用いていたとされる。財政支出も公表された政策が続くことを前提とし、税収も現行制度のもとで、労働生産性の伸び率など経済前提の変化に合わせて歳入をおおまかに計算したとされる。特定の債務残高の水準を特定の期限で達成するために必要なプライマリー・バランスの変化幅であるフィスカル・ギャップを算出して、サステナビリティ・ルール達成に必要な財政水準を求めたとされる。

3.4.4. 財政研究所 (IFS)

財政研究所(IFS: Institute for Fiscal Studies)は民間銀行家のウィル・ホッパー氏(Will Hopper)、税コンサルタントのジョン・ショーン氏(John Chown)、投資家のニルス・タウブ氏(Nils Taube)、ボブ・ブイスト氏(Bob Buist)が1969年に設立した、英国における有力な民間非営利の財政シンクタンクである。政府に集中しがちな財政の専門家集団を民間に集めて財政の望ましいあり方を研究するため、直前まで大臣を務めていたディック・テイバン氏(Dick Taverne)氏を1970年に研究部長に迎えて以降、有力な財政分野のシンクタンクとして成長していった。テイバン氏は1978年のジェームズ・ミード教授(James Meade)によるミード報告に関わっており、税制改革の提言を行っている著名なマーリーズレビューもIFSが公表している。なお、運営資金は、外部の研究委託や寄付、情報提供を受ける会員の会費で賄われている。

なお、マイクロ経済学的な財政部門の学術的な研究を行う一方で、BBCやFinancial Timesなどの報道機関への現状の財政運営に関する積極的な論評発信も行っており、これらの活動を通じて、政府財政に関するIFSの論評の評価を高めている。

(1) 組織と制度

所長、経済界や学会から選出された執行委員会、評議会と、研究部長を筆頭とした、いくつかに分けられた研究グループで運営されている。非政治的目的に基づいた財政研究を行う非営利団体で、2011年は35名程度の常勤スタッフを要している。なお、学部卒業した後、修士及び博士課程に通いながらパートタイムで調査研究するスタッフも存在する。また、ロンドンに立地して実務者との交流の機会も多く設定されるとのことから、退職後に、官公庁や学会に転身して行く場合もあり、ある種のリボルビングドア的な位置づけとも考えられる。なお、IFSは民間のシンクタンクであるが、在職後に財務大臣の財政顧問となった研究部長などもおり、OBRで議長をしているロバート・ショート氏もIFSの研究部長として後述の財政報告書(Green Budget 2010)まで関わっていた。

(2) 試算と試算方法

毎年、グリーン・バジェット(Green Budget)と呼ばれる財政報告書を作成する。主に1月頃に公表されている。財政推計にはマクロ経済推計とそれを元にした財政推計が必要であるが、マクロ経済推計は民間投資銀行の Barclays Wealth および Barclays Capital が行い、個別の財政分析などを財政部門の推計を IFS が行っている。

報告書の構成は、Green Budget 2011 と Green Budget 2010 によれば、マクロ経済の生産性見通し、経済見通し(Economic Outlook)、財政予測からなり、その他に、各時点における財政運営上特に注目すべき事柄の特集、公的部門の給与や日本の公務員共済組合にあたる公的部門年金、環境などの個別分野の調査が組まれる。なお、本報告書の姿勢は英国政府に加え、IMF、OECD等の国際機関が行った予測への論評を行いながら、IFS自身の推計値を示すという形を取っており、既存の機関の公表値を再吟味するという意味合いが強いと考えられる。

経済予測、見通しは基準シナリオに基づく予測を中心として、楽観・悲観シナリオなどを設けて評価を試みている。15年程度の推計期間を採っており、長期的な財政予測は行われていない。これは英財務省及びOBRなどの公表資料を基に、その妥当性を検証する事が主眼であり、完全な独自推計の公表というよりも、政府の予測の妥当性を論評することを主眼としているからと考えられる。なお、その際には、計量経済学的な技術面での相違に着目しており、公表データを用いた推計の差異といった観点で検討されている。また、政府機関の予測に比べて、必ずしも悲観的というわけではなく、政府予測よりも財政状況が改善するという予測をする場合もある。

直近に発表されている Green Budget 2011 によれば、マクロ部分の推計は OBR および他の国際機関などの推計との比較を通じて、妥当と考える推計方法を選択して、その結果が他の機関とどう異なるかという視点で説明を行っている。また、供給サイドの展望がはじめにおかれ、構造的な経済状況および財政収支について検討した上で、需要サイドからの短期的な見通しを経済見通しで扱っていることも、需給両面からの評価を試みているという点で、日本の財政推計と比較すれば注目すべき点である。

マクロ経済の予測については民間投資銀行の Barclays Wealth および Barclays Capital が担当し、両行の予測とは別にグリーンバジェットののための推計を作成している。第1章ではサプライサイドの潜在GDPやGDPギャップの計測を行い、後段の章で取り扱う経済見通しでは、おもに需要面に焦点にした推計をしている。サプライサイドの推計では生産関数によるアプローチや代替としてのサーベイデータを用いたGDPギャップの推計などを行っている。また、需要面の分析では消費や投資などの各需要項目、貯蓄や労働市場の変化などがとりまく状況を精査し、需要や物価の推移などを予測している。毎年同一テーマを調査する部分以外に、2011年のグリーンバジェットでは財政再建に伴う歳出削減や付加価値税増税の家計への影響などを個別トピックとして、分析評価している。

財政については通常のマクロ経済予測に基づく財政収支推計に加え、景気循環調整済み

の財政収支を推計している。通常のマクロ経済予測では財政収支の予測を最終目標として、歳入、歳出を項目別に予測している。2011年では政権交代に伴って導入された財政負託(Fiscal mandate)に注目をしながら、景気循環調整済みの財政収支については財政構造としての財政収支の改善可能性を評価している。その際には、景気循環調整済み財政収支の確率的区間を示したファン・チャート(扇形グラフ)を用い、財政収支が構造的に改善できる確率を評価している。

特集にあたる章では、所得再分配政策の実態評価、戦略的な税制の確立、環境問題など、IFSが税制などの従来から注目する政策分野や現在注目される政策について、政府機関の政策実態やその評価方法に関する調査を、上述の経済予測と同様に、論評を中心にしながら分析を行っている。

3.5. ドイツ

議院内閣制であるドイツは財政政策の基本とされる1968年の経済安定・成長促進法の前年である1967年に開始された財政中期計画を端緒として、5カ年の財政予測と多年度財政計画を行ってきた。それ以前にも、経済財政推計は第三者独立機関で行われ、その後さらに独立機関で行われることになったドイツの現状を調査する。

3.5.1. 歴史的背景

ドイツにおける経済推計の大きな特徴は民間経済研究所による推計である。古くは1950年以降連邦経済技術省から委託を受けて作成されている合同経済予測があり、1955年には連邦財務省とIfO研究所の間で予想される税収に不一致が生じていたため税収予測に関する作業部会という諮問委員会が設立された。このように政府が単独で経済予測をすることはほとんどなく、一般的には競争入札によって民間経済研究所に委託され、政府部門の研究機関と民間研究機関が共同で予測を行っている。また、国外の研究所が委託されることも特徴の一つである。

ドイツ連邦政府が経済安定成長促進法(1967年6月成立)第2条に基づき、毎年1月下旬に、その年の経済見通し、経済政策について連邦議会(下院)、連邦参議院(上院)に報告(ドイツ連邦政府年次経済報告)をする¹⁷。なお、2002年までは連邦財務省が、2003年からは連邦経済労働省が公表することとなった。この報告は、連邦予算案策定の基礎資料となる。同報告に示された政府の経済・財政政策の方針に従い、各省庁間で協議が行われ、政府予算案が毎年6月までに閣議決定される。政府の経済見通しは、毎年予算閣議決定前の春(4月下旬頃)と予算法案成立前の秋(10月下旬頃)に改訂される。なお、報告書のたたき台は、政府経済諮問委員会(5賢人委員会)の年次経済報告による経済見通しと政策提言である。

ドイツの財政状況を概観すると¹⁸、1990年の東西ドイツ統一によって旧東ドイツ地域へ

¹⁷ 財務省「財政金融統計月報 614号 国際経済特集」によっている。

¹⁸ 予算制度や会計検査院については三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2011)に詳しくまとめられて

の財政移転や景気の減速などによって財政支出が増大し、財政収支が赤字に転じた中で 1993 年に締結されたマーストリヒト条約によるユーロ加盟への基準¹⁹を達成する必要性から 1990 年代後半に歳出・歳入両面から財政再建への取り組みが行われた。2000 年代に入ると、OECD や EU 等の国際機関において人口動態の変化が財政に与える影響について議論されるようになったことから、政府は諮問委員会「社会保障の資金調達を持続性に関する委員会」(リュールupp委員会)を設立し、2003 年には長期推計を発表した。リュールupp委員会は、2002 年 11 月に当時のシュミット保健社会相の諮問会議として、社会保障制度に関する財政の持続可能性についての改革案を答申することを目的として、2000 年より政府経済諮問委員会の委員であったバート・リュールupp教授を委員長として発足した委員会で、4つのワーキンググループ(年金・医療・介護・総括)に分割され、各分野において議論が重ねられた後、2003 年 8 月に社会保障改革案答申を行った。しかし、推計が非常に甘いということで EU に提出できないとして、改めて競争入札によって Ifo 研究所に委託し、長期推計を作成し 2005 年に公表した。

(1) 民間研究所

ドイツには多数の民間経済研究機関があり、多くの民間研究所は連邦政府や関係国から憲法に基づき資金供給を受け、独自に経済予測や財政などに対し報告書を作成し、連邦財務省や州、他国の研究所など様々な機関から調査依頼を受けている。民間 5 大経済研究所は、Ifo 経済研究所(ミュンヘン)、ドイツ経済研究所(ベルリン)、キール世界経済研究所、ハレ経済研究所、ライン・ウェストファーレン経済研究所(エッセン)が挙げられる。また、これにハンブルグ世界経済研究所を加えて 6 大経済研究所とも呼ばれる。

中でも、Ifo 研究所(Ifo: Information and Forschung)はドイツで 1949 年に設立された非営利の経済研究団体で、ルートヴィヒ・マクシミリアン大学(LMU: Ludwig Maximilian University)の経済研究センター(CES: Center of Economic Study)と協定を結び、1999 年に CESifo として共同し、2002 年からはミュンヘン大学の研究機関として活動を行っている。また、Ifo 研究所はライプニッツ協会のメンバーであり、ドイツ憲法(基本法 91 条)に基づいて連邦政府や連邦諸州から融資を受けている。

3.5.2. 長期財政推計

2005 年 6 月に連邦財務省より 5 大民間経済研究機関の 1 つである Ifo 研究所が競争入札によって委託され、長期的な財政の持続可能性に関する報告が公表された²⁰。その報告の中で、2050 年までを推計期間とする長期財政推計の試算結果が示された。2005 年にこのような長期財政推計が行われた背景には、連邦統計庁が公表した人口推計によって今後ドイツ

いる。

¹⁹ マーストリヒト条約については EU の箇所を参照せよ。

²⁰ 本節の説明の大部分を、財政制度分科会海外調査報告書(2007)によっている。

で高齢化が急速に進展し、人口動態が財政や社会保障制度に与える影響について懸念され始めたことと、2000年代前半から OECD や EU 等の国際機関において人口動態の変化が財政に与える影響について議論されるようになったことが挙げられる。

推計期間は 2050 年まで、対象範囲は一般政府としている。2005 年の報告の次は 2008 年に報告され、その後も選挙を経た一政権につき一回は更新するとしている。

長期財政推計の前提となる経済前提は、人口前提、経済成長率、金利、政府支出及び収入が必要となる。人口推計については連邦統計庁が実施している人口推計が使用されている。同推計においては、平均余命と移民の前提によって高位、中位、低位の 3 パターンにより 9 通りの見通しが発表されているが、そのなかでも両者とも中位となるケースを前提として採用している。

経済成長率については、労働生産性の伸びと労働力の推計から算出されている。労働生産性上昇率は、EU 及び OECD が用いている就業者 1 人当たり 1.75%を用い、金利については試算の作成当時の金利水準である 3.75%を推計期間にわたって一定としている。なお、物価上昇率については前提を置いておらず、長期財政推計は全て実質ベースで行われている。労働力の推計のための労働市場に関する前提についてはリユールupp委員会の報告における前提が用いられているが、Ifo 研究所はリユールupp委員会が置く経済前提は楽観的過ぎると判断したため、独自の経済前提をリスクシナリオとして用いている。

政府の支出項目については、年金・医療・介護・失業・教育について人口動態の変化の影響を受けるとし、その他の支出項目については連邦政府により閣議決定された中期財政計画(2004・2008 年度)を反映させ、2009 年度以降は対 GDP 比一定としている。次回の更新では家族政策関連支出も人口動態の変化に影響を受ける項目に追加する予定としている。

歳入については税収と社会保険料収入があるが、税収は対 GDP 比で一定とする。社会保険料について、対 GDP 比一定とするケースと人口動態の変化によって自動的に調整されるケースの 2 通りの前提を用意している。なお、長期財政推計による財政の持続可能性の判断指標として、2 種類のサステナビリティ・ギャップが設定されている。

3.5.3. 短期経済財政推計

(1) 税収予測に関する作業部会

税収予測に関する作業部会(AKS)は連邦財務省と Ifo 研究所の間で予想される税収に不一致が生じていたため 1955 年に作られた諮問委員会である。予測は 5 月と 11 月にそれぞれ 2 度報告書の形で出版され、創設以降、連邦政府は予測結果を予算計画に入れ、1968 年以降では中期財政計画でも考慮している。AKS は財政政策上の推奨は行わないが、結果は頻繁に公共予算の短期、中期的な実行可能性の検討や財政政策の可能性と限界の評価に使用されている。現在では連邦財務省と Ifo 研究所だけでなく、連邦経済技術省、連邦州の財務省、連邦銀行、都市評議会、経済専門家のドイツ評議会、連邦統計局といった公的機関とキール世界経済研究所、ハレ経済研究所、ライン・ウェストファーレン経済研究所、ドイ

ツ経済研究所といった民間経済研究所が共同で行っている。

ドイツの税収の推計は、税務上の区分に応じて別々に行われている。推定は連邦経済技術省のマクロ経済の仮定に基づいて行われる。近年では一層、個別の税の弾力性などを評価するため計量経済学における時系列モデルを用いた予測が行われている。また 2011 年 5 月には 2015 年までの税収の見通しが発表された。

(2) 合同経済予測

合同経済予測は 1950 年以降連邦経済技術省から委託を受け、年に 2 回(春と秋)主にマクロ経済の発展を評価することを目的に行ってきた。2007 年までは前述の 6 大経済研究所が合同で共同予測を発表してきたが、2007 年からは 3 年契約の競争入札に切り替わり、国内及び国際的な経済研究機関から受け付けている。特に 2007 年から 2010 年のプロジェクトチームにはドイツ国内の研究所である Ifo 研究所やキール世界経済研究所、ハレ経済研究所、ライン・ウェストファーレン経済研究所だけでなく国外からスイス連邦工科大学のスイス経済研究所や総合研究大学院大学ウィーン研究所などが加わっている。

予測の対象となる主要な変数は、実質 GDP 成長率で、その需要側の主要な要素である民間消費、公共消費、設備投資、建設、輸出、輸入、株式、また供給側の主要な要素である生産性や雇用、失業率、インフレ率が予測される。

予測アプローチとしてはビジネスサイクルの指標によるアプローチ、計量経済学的手法、反復分析法を用いており、それぞれの予測の強みを活かして使用している。一般的に、指標によるアプローチは短期的な経済予測に使用しており、国民経済計算のデータが利用可能になる前にデータの値を推計するために用いられる。主要な予測方法である計量経済学的予測は構造モデルに基づく時系列変数の回帰分析に基づいて推計が行われ、数百の変数を含めて分析することが可能である。またこの手法は、反復的分析法による予測精度の評価や政策分析における代替政策の定量的分析に用いられる。また、反復分析法は指標によるアプローチを超えた期間において用いられており、定性的、定量的な要素を用いて反復的に予測を生成している。

3.6. 国際組織

近年国際的な財政規律の高まりから、行われるようになった IMF および EU における財政予測試算の実態と、財政再建勧告などへの活用がないかを調査する

3.6.1. EU²¹

(1) 背景

EU 圏での政策運営をみる上で前提となるのは、財政政策は各国の主権に委ねられているものの、単一ユーロの安定のために、安定成長協定(Stability and Growth Pact)。年間財政

²¹ 本節の大部分を、内閣府政策統括官室(2010)によっている。

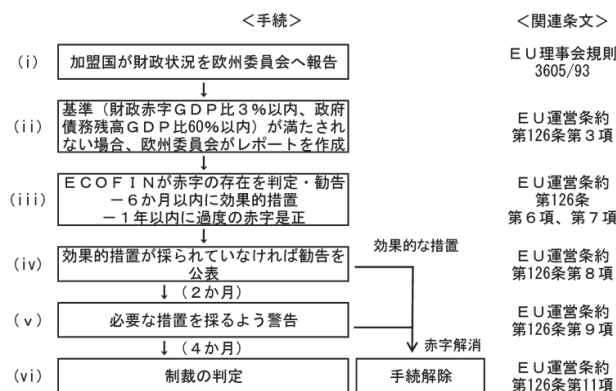
赤字の GDP 比 3%以内、一般政府債務残高の GDP 比 60%以内、等)という強い財政規律が課せられていることである。同協定は、ユーロ参加国限定ではあるものの罰則の適用もあり、当該国の GDP 比 0.5%を上限に EU が制裁金を課すことになっている。もっとも、景気後退期における例外規定がある上、制裁発動までのプロセスも長いことから、これまで制裁措置が発動されたことはない。

(2) 各国の中長期プログラムと欧州委員会による評価

安定成長協定 (SGP) に基づき、EU 各国は中長期の財政運営の指針を、毎年 12 月 1 日までに提出する(この指針は、ユーロ参加国のものは「安定プログラム」、非参加国のものは「収斂プログラム」と呼ばれる)。ここでは、成長率・雇用・インフレなどの経済前提をおき、中長期における財政目標とそれを達成するための政策、および財政赤字・国債残高の経路の予測などが示される(前提を変えた場合の影響についても記述される)。

欧州委員会はこのプログラムで示された経済前提の現実性、財政政策が中期の予算目標を達成するのに十分か否か、高齢化のリスクが長期的な財政の維持可能性を脅かさないかどうかを評価し、義務違反の事実ないしその危険性があると判断されたときに経済金融総局(ECOFIN)に報告する。

図 3.2 過剰財政赤字是正手続 (10 年 10 月時点)



出所：内閣府政策統括官室(2010)

ECOFIN は、当該国の財政赤字が過剰であるか否かを判断し、必要に応じて財政赤字の改善を非公表で勧告する。所定の期間内に必要な措置がとられないときは、以後、時間の経過によって公表・警告・罰金を含めた制裁措置が順次とられることとなる²²。

世界金融危機後、多くの国で財政赤字が拡大し、2011 年から 14 年までに加盟国のほと

²² 一連の流れは、ECOFIN の HP に概略がある。

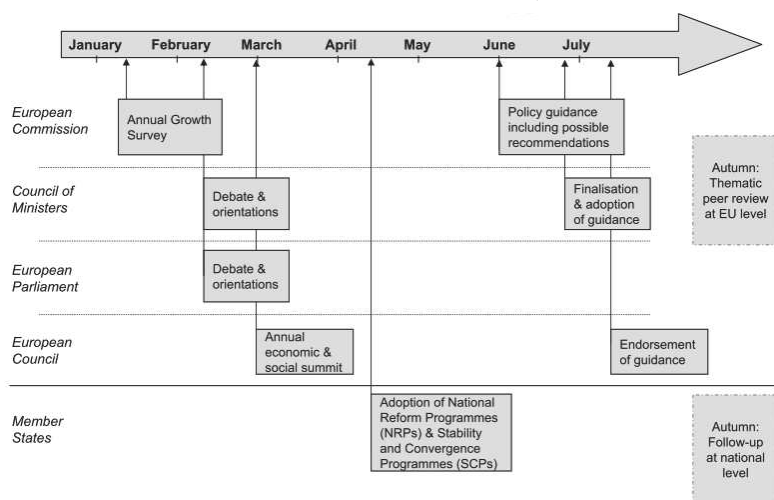
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/index_en.htm

んどが過剰財政赤字の是正を求められている²³。

(3) 欧州委員会による短期経済予測

なお、上記の各国による中長期予測とは別に、欧州委員会(European Commission)においても、春・秋(5月・11月)に発表される経済予測(Economic Forecast)の中で財政収支見通し(General government balance)を発表している。この予測は主として短期予測を行うもので、各国別に推計が行われ、貿易収支に関して整合性を確認するという形になっている。試算方法の詳細は不明である。

図 3.3 欧州セメスターによる政策監視過程



出所：ECFIN 資料

(4) 欧州セメスター

金融危機後における、加盟国における政策協調を促進するための改革の一環として、2011年から半年に及ぶ「欧州セメスター(European semester)」と呼ばれる政策監視期間が設けられることになった。これにより、加盟国の経済・財政政策はまず EU 委員会で評価されることになる。具体的な手順は以下の通りである。

毎年 3 月に欧州委員会による経済予測に基づいて欧州理事会による政策の優先順位がつけられ、各国に対する経済・財政政策に関する勧告が与えられる。それを受けて加盟国は中長期における安定プログラム・収斂プログラム及び雇用・社会政策を策定して 4 月に提出する(このため、予算プロセスの変更が必要な加盟国もあったようである)。欧州委員会はそれらの計画を評価し、欧州理事会においてそれらの計画を採択するかどうかを提言する。

6~7 月に欧州理事会は、各国が翌年度予算を策定する前に、経済・財政政策に対する勧

²³ ルクセンブルク・エストニア・スウェーデンを除く。

告を行う。翌年の理事会報告書において、それらの勧告がどのように実施されてきたかが評価される。

経済・財政政策の監視を強化することにより、SGPの実効性はより高まることが期待されている。財政政策は各国の主権下にあるものの、欧州理事会による年次報告書は債券市場の情報源ともなるため、各国政府は欧州委員会での評価を考慮せざるを得ない。

EUは2010年に「Europe 2020」という今後10年にわたる成長戦略を掲げており、この欧州セメスターの導入をはじめ、加盟国の政策協調は今後も強化されると考えられる。

3.6.2. IMF(Fiscal Monitor)

(1) 概要

国際通貨制度の安定性の確保を責務とするIMFは、世界経済見通し(World Economic Outlook)や国際金融安定性報告書(Global Financial Stability Report)などのサーベイランス(政策監視)の枠組みのもと、加盟国に対して政策助言を行ってきた。世界金融危機を受け、サーベイランスも種々の改革が行われたが、その一環として、2009年から財政モニター(Fiscal Monitor)が行われることとなった。これは、金融危機後、世界的に財政赤字及び国債残高が急激に大きくなっていることを受け、財政の維持可能性を高めるために、中長期の財政見通しと財政政策の評価を示すもので、IMFの財政部門(Fiscal Affairs Department)において毎年2回行われ、その中間にも経済環境の変化を考慮した見通し等の更新が行われる。試算方法に関わるモデルや前提については明らかでない。

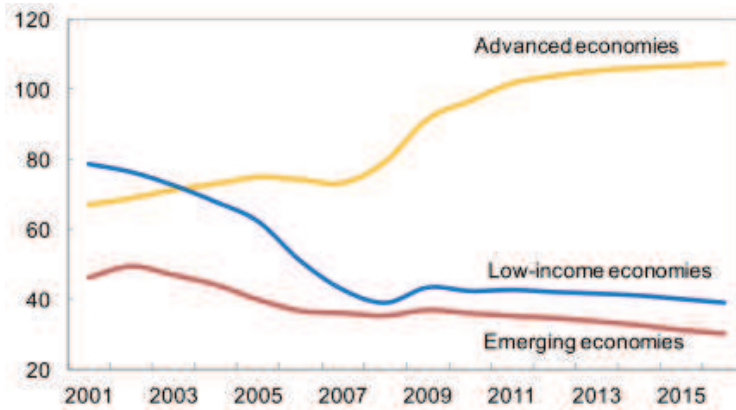
当初は主に金融危機による経済・財政への影響を分析の対象としていたが、2010年11月の報告書では年金改革、2011年4月の報告書では医療制度改革を取り上げるなど、高齢化に伴って増加する社会保障支出の分析も行われている。基本的には、巨額の債務は成長を阻害するという観点から、財政再建を訴える内容となっている。

(2) 試算結果と政策提言

直近の報告書である「Shifting Gears: Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment」(2011年4月)では、米国・日本を除く先進国で財政赤字は昨年より低くなっているものの、債務残高の上昇は止まっておらず、見通しでは第二次世界大戦後初めてGDP比で100%を超えることから、財政再建の必要性を訴えている。そのための政策として、歳出の削減には一定の評価を示しつつも、(税率の増加ではなく)課税ベースの拡大・歪みの除去による増収を理想としている。

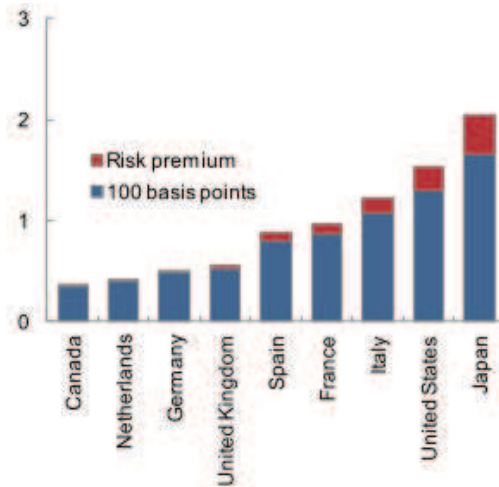
日本については、大震災による財政の悪化に言及しつつも、GDP比で220%に達すると見込まれる債務残高による成長阻害と、利子率増加によるさらなる財政悪化のリスクを指摘し、中長期的に一層の財政再建に務める必要があるとしている。そのために、中長期的な財政再建手段を明確にすること、および消費税率の増税を勧告している。

図 3.4 一般政府債務対 GDP 比(2009 年の購買力平価で加重平均)



出所：IMF(2011)

図 3.5 利子率上昇の財政への影響²⁴



出所：IMF(2011)

3.7. まとめ

本章では、海外の将来推計の概要とその活用方法を、議会制度別の違いの観点から調査した。その結果、どの議会制度であっても、経済、財政、社会保障の推計は政策部局からは分離して、中立的に推計を進める必要があるとの認識のもとで、第三者機関、外部委託などがそれを担っていることがわかった。また、その推計部局を最終的に一元化すること

²⁴ 図は、新規発行国債の利子率が従来の利子率より 100 ベースポイント上昇した場合の財政への影響を示したものである。先進国平均で GDP 比 1%、日本は 1.5%となっている

で、経済、財政、社会保障の総合的な予測を作成している。これらの見通しは、時に行政
府や立法府における財政や社会保障運営の一定の制約条件となる場合もあるが、中長期的
な財政の健全性を担保するために、経済学的な枠組みの中で、中立化された公開型の議論
が可能な経済の現状認識を醸成する有益な場との認識が広がっていると考えられる。翻っ
て、日本では予算作成の当事者にあたる行政府が予測を立案し、その分析のあり方を詳細
に議論できるような公開型の中立的な議論環境があるとは言いがたい。また、推計部局も
ある程度の根拠付けのために他省庁の推計を用いることはあるが、実際は各省縦割りの整
合性が低い推計に留まる。したがって、日本の現状は、将来推計の推計部局の「一元化」、
各種推計の前提やモデルの「整合化」、推計プロセスや詳細な推計結果の「透明化」、政策
立案部局と切り離して推計や政策評価の責任のみを負う「第三者化」が進む世界的な動向
に比べると、かなり遅れていると言わざるをえない。世界にも類を見ないほどの膨大な政
府債務を抱え、急激な高齢化が予想される日本だからこそ、諸外国が取り組んできた中立
的かつ総合的な経済財政社会保障推計の確立と、そのもとでの公開の議論や政策活用が求
められている。

4. 日本の経済財政社会保障推計における意義と課題

これまでの章では、我が国の将来推計の時系列の分析と各国の政策立案等への活用動向を見ながら、我が国の課題はどこにあるのか、明らかにしてきた。最終章である本章では、改めて、日本の現状課題を明らかにすると共に、我が国で導入する場合の具体像、そして、その後の課題を考えていきたい。

4.1. 日本の将来推計の現状課題

まず将来推計への基本的認識として、政策の立案や検証に将来推計を用いる場合、もっとも重要なのは将来推計には固有の限界があることを踏まえることである。将来推計は未来を見通す魔法の水晶球ではなく、推計そのものが作成者の意図によってロジックやパラメータ等が操作されれば、結果はいかようにも左右される。我が国以外の国々はこれを踏まえ、一元化、整合化、透明化、第三者化といった4つのポイントをおさえた構造へと移行している。「一元化」とは責任者を一つにすること。「整合化」とは政府内においてモデルが複数あったとしても、そのロジックやパラメータ等が一致していることである。「透明化」とはロジックやパラメータ等が可能な限り公開され、誰でも様々に検証できるモデルになっていることを指す。最後の「第三者化」とはモデル作成者以外の誰かが、ロジックやパラメータ、ひいては将来推計を検証し、議論が活発に行われることである。

我が国の現状はこの4つのポイントが守られているとは言い難く、他国に大きく出遅れている。内閣府、財務省、厚生労働省等、我が国の政府が公表する将来推計は各省によってバラバラで、ロジックやパラメータの整合性も十分とは言い難い。近年は社会保障国民会議を契機として一部で情報公開は進んできたが、まだまだ検証可能なレベルには至ってはいない。そして何よりも、政策を作る担当部局自らが将来推計を行っているため、自らの立案した政策を事後的に追認する独善的な将来推計に陥っている懸念が拭い切れない。内閣府が作成するマクロモデルでは基本的に中立的な推計を行なっていると考えられるが、デフレ脱却を目指すあまり、GDPデフレーターについて、上方のバイアスがかかっていると考えられる。また、積み上げ型モデルで見れば、厚生労働省年金局が作成する年金の財政検証においては、金利、賃金上昇率、出生率等、年金制度の健全性を示すためにトレンドから乖離した数値が用いられたことは記憶に新しいところだ。また、最近ではTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）の参加の是非をめぐり、政府内で複数の将来推計試算が示された。川崎研一氏（内閣府経済社会総合研究所客員主任研究官）によるマクロ経済モデルによる試算、農林水産省による農業への影響試算（積み上げ型）、経済産業省による基幹産業に対する影響試算（積み上げ型）の3つだ。本来一つの政府であるにもかかわらず、各省が示すこれら3つの試算がバラバラであることは改めて指摘するまでもない。TPPの是非について本論では議論できないが、まさに各省各局の思惑が数字を作る例の典型といえよう。

そして、その原因ともいえる「第三者化」は全く取り組まれてこなかったし、そもそも、本稿で示した将来推計のあり方に関する議論自体が我が国ではこれまでなかった。チェッ

ク機能を期待されるメディアは将来推計が出した数字をセンセーショナルに取り上げるばかりで、政策による変化といった将来推計において肝心のロジックやパラメータをまったく議論しようとはしてこなかった。また、民間にも経済財政の調査機関もあるが、重要な数字は政府が握っていて公開されていないことを理由に踏み込んだ分析は進んでこなかった。ただ、元をただせば、官僚と政治家の責任は大きく、官僚は立案した政策を進めるために都合のよい未来になるよう数字を操ってきたという点は否定できない。また、政治家はバラマキの対象となる地域別、業界別の箇所付けにばかり関心を持ち、国全体に影響が及ぶ政策となると官僚によって立案された政策を全く検証せずに追認だけをしてきたのではないか。その結果として、我が国が陥ったのは、巨大に膨れ上がった国の借金残高であり、数字やロジックをもってする議論が見られずに冗長な言葉ばかりが踊ってきたのが、現在の政治だといえるのではないだろうか。

4.2. 日本の将来推計のあるべき姿

日本の将来推計のあるべき姿に向けて、考えられるものは何だろうか。まずは、英国の予算責任局（OBR）のように政府各所に散在する各モデルを「整合化」し、全体について責任を持つ「一元化」の取り組みが不可欠であろう。この際、音頭を取るべきは政府側では官邸であり、現政権の枠組みならば国家戦略室（局）であろう。国家戦略と将来推計は不可分であるべきだからだ。その場合には、上述のポイントに留意しながら、将来推計専門機関を設置するために、現在の内閣府の機能の一部移管も検討する必要がある。また、その際、民間でも検証可能な情報公開を積極的に行うなど「透明化」の取り組みも必要だ。

もっともハードルが高いと思われる「第三者化」のためにはどうすべきだろうか。結論から言えば、国会と民間、それぞれに役割がある。こうした役割を担う場合、政府から離れれば離れるほど、自由にものを言うことはできるが、政治的な影響力が落ちてしまうという問題がある。そうしたことを考えれば、議会制度による違いはあるが、行政から独立する機関でありながら、まさに政治を動かす場である国会に期待する役割は大きい。また、そもそも、日本国憲法第 83 条にもあるように財政民主主義に基づけば、厳しい現状にある我が国の財政だからこそ、党派色を排した中立的で国民的な共通認識となる、しっかりと根拠のある具体的議論を、国会で政府に挑むことこそが本来求められているはずだ。しかしながら、国会が将来推計に関する機能をいきなり保有することができるかといえ、現実には難しい。とくに将来推計を担う人材の確保を議会に求めるとなれば、人材育成も含め組織の拡大に直結し、現在の政府を取り巻く環境を踏まえれば、なかなか容易とは言いがたい。そうした面で、民間に担うべき役割がある。すでに将来推計に必要な経済や法律制度等をよく知る人材はシンクタンク等の経済調査機関や大学等の民間に存在する。各国の事例にもあるように、民間が国会などの機関から委託を受けて将来推計に取り組むといったやり方を用いれば、民間の知恵と人材を実質的に取り入れることは可能だ。また、こうしたやり方で取り組めば、制度上も国会法等の改正のみで実現が可能と思われ、それほど

にハードルは高くはないものと考えられる²⁵。

もちろん、民間が担うべきは議会からの受託のみではない。政府や議会から離れた第三者として、その将来推計の検証を不断に続け、ロジックやパラメータ等のあり方も含めた、具体的な政策論議を巻き起こしていくことがもっとも期待される役割である。そういった機関が多く存在すれば、高度な将来推計を行う土壌となり、さらに将来推計活用の領域が広がり、深まるものと考えられる。

OECD 諸国の議会スタッフの議論の際に提供された資料が手元にある。資料の冒頭に示された各国の政府債務対GDP比率を示すグラフには我が国の債務が他国を大きく上回って膨張する姿が示されている(Calmfors and Wren-Lewis (2010))。それにも関わらず、本論となる財政評価機関の国際比較には我が国について記したものは一切ない。この事実は何を語っているのだろうか。欧州で深刻化する財政危機が我が国を巻き込む日は遠い日のことではないことを考えれば、すでに遅きに失したのかもしれない。しかしながら、先日、参議院調査室より「充実強化を目指す議会等の財政評価機能」という海外調査報告が公表された(三角・柴崎、2011)。また、衆議院では、すでに政府において実施されている「事業仕分け」に取り組む動きもある。議会が本来の機能を発揮するため、将来推計に関する機能を議会が保有することが求められよう。経済財政をめぐる将来推計の政策立案と検証への活用が、我が国においてしっかり進めていけるよう、政府と議会はもちろんのこと、民間も含めたあらゆる関係者の迅速な行動が必要である。

4.3. 将来推計に関する今後の課題

日本における将来推計の基礎的環境が整った上で、想定される課題も多く存在する。まず、望ましい政府債務の水準は世界的にも合意点がない。政府債務にはその利払いなどを含めた租税調達が必要だが、その際には経済学的に租税による超過負担が発生する。そのため、世代間の再分配を考慮せず、純粋な意味での景気対策によって政府債務が蓄積されると考えると、超過負担を生み出す政府債務の水準は低いほうが、サプライサイド面では望ましいといえる。ただ、現実にはほとんどの国々で大きな政府債務があり、その根拠として需要サイドの刺激や世代間の配分もあるから、その妥当な水準をどの程度にするかは、経済学とは別に、まずは国民的合意が求められる。

また、将来推計をどのように利用するかも重要である。将来推計は様々な政策オプションを比較検討することも同時に可能であり、政策論争の共通基盤となりうる。その際に、米国のCBOとOMBでは、政策への異なる見解に基づいて、それぞれが将来推計を行い、その方法論などを議論の対象としている。これらは将来推計自体が、政策論争の中に組み

²⁵ Calmfors and Wren-Lewis(2010)では、欧米の先行事例においても、官公庁出身者以外の人材調達の課題として、個別専門性は高い学者の財政全般に対する理解度への課題、全般理解が期待される民間エコノミストや受託企業の将来的な自己利益へ傾斜懸念、実際の政策立案経験を活かせる元政治家が中立的に評価可能かといった課題が提起されている。なお、民間の課題については、英国のIFSの事例のように、民間証券会社による自身の見通しと異なる推計を依頼することなども可能だろう。

込まれることを意味している。その論争に、将来推計を作成する機関がどの程度関わるかも課題である。米国のように、一方は大統領側、一方は議会の要請を受けて技術的に推計を行い、議会での議論を求める姿勢もあれば、英国のように政治的な議論を避けて政策オプションの比較検討はせず、単に財政再建計画の目標達成可能性だけを評価する動きもある。また、スウェーデンのように、より積極的に個別政策まで踏み込んで、第三者機関が個別政策を評価判断し、政策提言する動きもある。これらは評価機関がどの程度政治的に関わるかに依存し、各国の制度的、政治的事情で多様な形態をとっている。また、政治的な関与が評価機関への政治圧力を強め、その評価機関自体が縮小廃止されるケースもある。その意味で、日本もこれらの取り扱いの線引きについて、検討が必要になる。

それと関連して、中立性や信頼性の維持も課題となる。将来推計機関の長は、どの国においても、議会などでの任命・承認を受けて、任期の間は政治的介入を受けないよう配慮されている。これは中央銀行の総裁の任命を行うプロセスに模したもので、ある程度の政治的な中立性を維持できると期待されているが、中央銀行と異なって、選挙が近い段階で与党に有利または不利な推計結果を提出する可能性は高い。それを意識した立法府が中立的な推計機関の長を指名できるかは大きな課題であり、政治的な動きに配慮した推計機関となるとその信頼性は大きく低下せざるをえない。また、将来推計は事後的に評価可能であり、各国はその結果を丹念に検証する作業もあわせて行なっている。当然、推計である以上、現実とは異なる結果となるが、これらの改善の取り組みの一方で、その改善が推計の正確さに必ずしも十分な成果とならない可能性もある。その際に、限界を認めず、様々な原因を上げて責任を回避し、逆にさらなる人的資源の要求に終始すれば、推計活動自体の信頼を落とす原因となりかねない。推計の困難さを率直に認めずに組織縮小を回避、拡大を志向するなどの推計機関自体のプリンシパル・エージェント問題にも注意が必要である。これらを回避するには、民間部門の推計機関によるさらなる外部評価も重要である。

上述のような課題は、各国が異なる取り組みを行っており、正しいひとつの解はない。しかし、各国はこれらの問題に直面しながら、将来推計の方法論やその実施、活用体制の改善に取り組んでいる。その理由は、はじめは財政規律の維持を目的としたものだったが、その背後に民主主義の限界を補完する役割を見出したからである。例えば、その時点での多数決原理によって、将来世代を始めとする政治決定から除外された少数派に配慮しない決定が行われる可能性があり、将来世代や少数派にも配慮した政策決定の必要がある(Maskin and Tirole (2004))。環境問題同様、現役世代の利己的利益だけで決めた結果、将来世代が負担を押し付けられる構図を良いとする事は誰もできないだろう。また、景気悪化時の国民全体の近視眼的行動の可能性、国民が十分な財政情報を持っていない状況下での選挙で勝利するための戦略的行動や財政再建への国民の無理解など、財政赤字に偏りがちな間接民主主義の補正も重要である(van der Ploeg (2010)、Alesina et al. (1998))。また日本のような二大政党や連立政権では、足元の財政負担を次の政権につけ回す政権交代や、複数党によって責任の所在が不明確となり無責任な財政運営に陥る可能性があり、政権自

体にコモン・プール(共有地)問題が発生して、財政が荒れ果てることにもなりかねない(Pearson and Svensson(1989)、Pearson and Tabellini (2000))。このような懸念の中で、第三者機関による、経済学モデルと数値を用いた中立組織としての将来推計がさらに注目をあびるようになったといえる。日本も将来推計の本来の意義に立ち返り、根気強い議論と継続的な取り組みを行い、その経験や教訓の提供を通じて、各国への貢献を果たすべきではないかと考えられる。

参考文献

- 片山信子 (2003) 「米国の財政再建と議会予算局の役割」、レファレンス、平成 15 年 12 月号、国立国会図書館
- 韓国議会発展研究会 (2004) 「米国連邦予算課程に関する研究」(韓国語文献)
- Baek Unggi and Jung Munjong (2008) 「予算課程でのベースライン推計の必要性、示唆及び方法」韓国経済分析 第 14 卷 2 号
- 近藤俊之(2010) 「政権交代後の英国経済、財政運営について」、経済のプリズム No.81
- 財政制度審議会 (2003) 「公会計に関する海外調査報告書 (ドイツ)」
- 財政制度審議会(2007) 「財政制度分科会 海外調査報告書」
- 財政制度審議会(2009) 「財政制度分科会 海外調査報告書」
- 田中秀明(2011) 「財政規律と予算制度改革」、日本評論社
- みずほりレポート (2005) 「米国の予算審議プロセス (II) -CBO の財政推計と財政ルール」
- 三角政勝、柴崎直子(2011) 「充実強化を目指す議会等の財政評価機能」、立法と調査 2011.10 No.321、参議院事務局
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2009) 「政府の経済・財政に関する各種試算の整合性の検証についての調査」、平成 21 年度参議院財政金融委員会調査室委託調査
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2011) 「ドイツ及びフランスにおける財務書類の検査及びその結果の報告の状況に関する調査研究」、平成 22 年度会計検査院委託業務報告書
- 内閣府 政策統括官室(2010) 「世界経済の潮流 2010 II 財政再建の成功と失敗：過去の教訓と未来への展望」、内閣府
- http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa10-02/s2-10-2-4/s2-10-2-4-3.html
- Alesina A., R. Perotti, and J. Tavares (1998), "The Political Economy of Fiscal Adjustments", Brookings Papers on Economic Activity, 197-248.
- Calmfors, Lars and Simon Wren-Lewis (2011) "What Should Fiscal Councils Do?" University of Oxford Department of Economics, Discussion Paper Series, Number 537
- International Monetary Fund(2011), "Shifting Gears: Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment," Fiscal Monitor, April 2011
- Kim Gyeong (2007) 「米国の行政・立法審査機関と審査事例に関する考察」法制論壇 2007.12 (韓国語文献)
- Kwon Oseong (2004) 「NABO の機能と役割に関する展望：米国 CBO を中心に」2004 年度 韓国行政学会 夏季学術大会 発表論文集 (韓国語文献)
- Kwon Oseong and Park Minjeong (2009) 「立法府と行政府のマクロ経済予測に関する比較研究：CBO および NABO を中心に」韓国行政研究 第 18 卷 3 号 (韓国語文献)
- Lee Gyeongye and Hahm Seongdeuk (2008) 「NABO の制度的発展過程の分析：米国の

CBO との比較を通して」行政論叢 第 46 巻 2 号（韓国語文献）

Maskin, E and J. Tirole (2004). “The Politician and the Judge: Accountability in Government,” American Economic Review, vol. 94, pp.1034-1054.

Persson, Torsten and Tabellini, Guido E. (2000) “Political Economics,” MIT press.

Persson, T., and L. Svensson. (1989) “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences.” Quarterly Journal of Economics 104, pp.325-346.

van der Ploeg, Frederick (2010) “Political Economy of Prudent Budgetary Policy,” International Tax and Public Finance, vol. 17, pp. 295-314

カナダ議会予算局 HP : <http://www.parl.gc.ca/>

英予算責任局 HP : <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/>

英財政研究所 HP : <http://www.ifs.org.uk/>

英国財務省 HP : <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

政府税制調査会 HP : <http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/zeichof/z006.html>

内閣府計量経済モデル及び試算関係資料 HP 内モデル各資料 :

<http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome.html>

付属資料

目次

A	付属資料について	1
B	各政権の政策推計の詳細	2
B.1	小泉内閣における政策と試算	2
B.2	安倍内閣における政策と試算	12
B.3	福田内閣における政策と試算	13
B.4	麻生内閣における政策と試算	14
B.5	鳩山内閣における政策と試算	17
B.6	菅内閣における政策と試算	18
C	マクロ計量モデル（内閣府経済財政モデル）の詳細	20
C.1	一次版	20
C.2	一次改定版	23
C.3	二次版・二次改訂版・二次再改訂版	29
C.4	2008年および2010年版	34
C.5	21世紀ビジョン版	35
D	積み上げ計算の詳細	39
D.1	財政再計算・財政検証	39
D.2	医療費等の将来見通し及び財政影響試算	46
D.3	社会保障の給付と負担の見直し	51
D.4	社会保障国民会議	54
D.5	歳出・歳入への後年度影響試算	61
	参考文献	66

A 付属資料について

本資料は「日本の経済財政社会保障に関する将来推計の課題と将来像」（以下、本論）を作成した際の調査資料として、本論とは別に公表するものである。本資料自体は、本論作成のための基礎資料として、主に研究会での報告議論のために用いられた資料を取りまとめて再整理したものであるため、体系的な説明にはなっておらず、覚書程度の記載に留まる記述も多い。しかしながら、本論の更なる理解を助けることや、本資料自体で日本の将来推計に関する理解を深める助けになればとの考えから、公表することとした。そのため、あくまでも調査研究の補足資料として、利用いただきたい。

本資料の構成は、国内の将来推計に関わる調査部分のみで構成され、本論の海外調査部分は入っていない。国内の将来推計については、各政権別の政策課題、マクロ計量モデルとして内閣府の経済財政モデルの各版、積み上げ計算として、厚生労働省の財政再計算・財政検証、医療費等の将来見通し及び財政影響試算、社会保障給付と負担の見直し、福田政権下の社会保障国民会議、財務省の後年度影響試算を調査している。

本資料の基本部分の要約が本論に示されているが、具体的なモデル構造の検討などは本付属資料を参照して、将来推計の変遷や詳細の理解に役立てて欲しい。

B 各政権の政策推計の詳細

B.1 小泉内閣における政策と試算

2001年4月26日から2006年9月26日まで4年にわたる戦後三番目の長期政権となった小泉内閣では、「官から民へ」、「中央から地方へ」という聖域なき構造改革によって郵政事業の民営化、道路関係四公団の民営化、国と地方の三位一体の改革などが行われた。また、社会保障制度改革も行われ、財政構造改革、社会保障改革の両面で推計が用いられた。

(1) 平成14年

試算の概要

2002年1月18日に経済財政諮問会議で提出された「構造改革と経済財政の中期展望」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成14年度試算)である。経済財政モデル(第一次版)を利用しており、「改革と展望」を閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

シミュレーションを用いて試算を行う際には、モデル内で計算されることのない外生変数や、制度変更に伴うモデルの改変を表すシナリオを用いるのが一般的である。実際、平成14年度試算でも将来について、シナリオを設けて推計している。なお、ここでも政府の具体的な政策方針を示すものではないという注意書きがある。

平成14年度試算については、国と地方の歳出削減が行われることを中心に、今後想定される、社会保障の制度改革を折り込んでいる。具体的には、歳出削減は2003年度以降、政府の投資的経費を前年度比3%ずつ削減、(公務員)人員数を前年度比0.5%削減(過去実績は平成9年～11年度は約0.1%減だったので、より強化)、物件費も前年度比1%削減(過去実績は平成9年～11年度は約2.6%減であり、緩和)としている。なお、その他は物価上昇率で伸ばしている。公務員人員数削減に関しては、「聖域なき構造改革」の考えのもと、簡素で効率的な行政システムを確立し、メリハリのある定員配置を実現するとともに、10年で25%純減などのスリム化の方針を実施する(0.5%の10乗は5.1%)。

社会保障については、公的年金における、2002年度の物価スライドは凍結、2003年度から実行、年金保険料率は年金国庫負担率の見通しと合わせて外生的に決定するとしている。なお、基礎年金国庫負担率を上げる場合には増税を考慮している。医療費については、医療保険の財政運営は厳しい状況にあることを鑑み、医療制度を持続可能な制度へ再構築するため、保険医療システム、診療報酬体系、医療保険制度の全てにおいて構造改革を進めていく必要がある。とりわけ、診療報酬・薬価においては2001年12月17日に与党で合意された医療報酬改定(診療報酬本体を1.3%下げ、薬と医療材料の公定価格も医療費換算で1.4%引き下げ、他に患者と保険加入者の負担増)によって全体で△2.7%の改定と大幅な削減

を行う。2001年11月29日に閣議決定された医療制度改革大綱(後に、2002年7月に行われることになる医療制度改革)をふまえた影響として、2003年度は足下に比べて3000億円程度抑制されると見込んでいる。

試算の影響関係

与えられたシナリオの元で、2002年から2010年までの長期推計を行っており、基礎年金国庫負担率を3分の1のままとする場合(1/3ケース)と2分の1とする場合(1/2ケース)の2つのシナリオで評価を行っている。両シナリオとも実質成長率は共に2003年度以降増加し、その幅も同じである。名目GDPは1/2ケースが2010年度に1/3ケースよりも0.1%高まる以外は挙動面ではほぼ同じである。なお、1/2ケースは基礎年金の国庫負担分の政府支出が増加するため、公債等残高及び一般政府支出規模は拡大する。なお、政府内の貯蓄投資差額は2004年あたりから国の借入が対GDP比で0.1%程度増加するものの、(増税に伴う地方交付税の法定率によって)地方の借入が逆に減少する。ただし、一般政府全体の貯蓄投資差額やプライマリバランスは変わらないが、公債等残高および一般政府支出規模(名目GDP比)は1/2ケースのほうが増加する。

また、経済成長率とプライマリバランスと題されたグラフでは、経済成長率と国と地方のプライマリバランスが整合的に改善される事が示されている。さらに、別グラフとして示されている国の一般会計の赤字の推移についても、地方交付税特別会計の借入を2002年度までとして、その返済が2003年度から始まることを、特会借入返済等に伴う赤字として表し、国債費や特会借入の返済以外の一般会計ベースの財政赤字は2002年度の約15兆円から2007年度の約12兆円程度に減少することが示されている。

試算とモデルとの関係

平成14年度の試算では経済財政モデル(一次版)を利用しており、モデルの構造を想定することができる。標準シナリオは1/3ケースであり、投資的経費、人件費、物件費といった歳出削減が継続的に予定されているにもかかわらず、経済は2002年度以降に実質GDPでプラス成長となる。一次版の動学評価シミュレーションでは継続的な公的資本形成がマイナス成長になるため、その結果と異なっており、標準シナリオの政策上の純粋なモデル挙動ではなく、将来推計などの外生的なシナリオで経済成長していると考えられる。例えば、高齢化の中での労働力増大、医療・介護サービスも含む消費増大などが考えられる。

シミュレーションシナリオは、基礎年金国庫負担率の比較で、基礎年金部分を年金保険料として徴収するか、税として徴収するかの相違となっている。そのため、可処分所得で見れば、「社会負担(一般政府)」から「家計所得・富等に課される経常税」に移されただけなので、影響はないように見えるが、税率変更に伴う付随効果として、地方交付税の法定率があるため、地方の借入が減少、逆に国は支出や債務も増加するため、一般政府で見ると、歳出規模、債務残高共にわずかに増加する。それらの影響は消費関数に直接組み込ま

れた消費抑制効果、公債残高の増加による金利上昇が引き起こす投資抑制や、金利上昇による為替増価を通じた輸出抑制が考えられるが、マクロ面では実質成長率、名目成長率は標準シナリオ(1/3 ケース)と 1/2 ケースでは変わらず、名目 GDP がシミュレーション開始後 10 年の 2010 年に 1/2 ケースで 3.4 兆円増加する。この理由も、消費税率の上昇に伴う、物価上昇によるものと考えられ、その意味では、効果は非常に限定されていると考えられる。

(2) 平成 15 年

試算の概要

2003 年 1 月 20 日に経済財政諮問会議で提出された「改革と展望－2002 年度改定」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成 15 年度試算)である。経済財政モデル(第一次版)を利用しており、「改革と展望－2002 年度改定」を閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

平成 14 年度試算との比較で述べる。基本シナリオは「政府の大きさは現在の水準を上回らない程度を目指す」との「改革と展望－2002 年度改定」の方針に従いつつ、一般政府の歳出規模の対 GDP 比が 2003 年度から 2006 年度まで 2002 年度水準を上回らないとしている。今後議論されることになる国と地方の三位一体改革等は考慮されないとしており、また、2007 年度以降も同様の歳出削減を進める前提となっている。

具体的には投資的経費を 2004 年度より対前年度比 3%削減している(平成 14 年度試算と同じ)。なお、地方単独事業については 2006 年度まで毎年 5%削減としている。人員数、物件費も平成 14 年度試算と同様に、それぞれ、前年度比 0.5%、1%削減とし、その他は物価上昇率で伸ばしている。また、税制についても、「平成 15 年度税制改正の大綱」によって、産業の競争力強化のための研究開発・設備投資減税の集中・重点化、次世代への資産移転の円滑化に資する相続税・贈与税の一体化及び税率の引下げ、「貯蓄から投資へ」の改革に資する金融・証券税制の軽減・簡素化、土地の有効利用の促進に資する登録免許税の軽減、人的控除の簡素化等の観点からの配偶者特別控除(上乘せ分)の廃止、消費税に対する信頼性・透明性を向上させるための免税点制度等の改革、酒税及びたばこ税の見直しその他の所要の措置を一体として講ずるとしたことを考慮したとしている。

試算の影響関係

与えられたシナリオの元で、2003 年から 2010 年までの長期推計を行っており、平成 14 年度試算と同様に、基礎年金国庫負担率を 3 分の 1 のままとする場合(1/3 ケース)と 2 分の 1 とする場合(1/2 ケース)の 2 つのシナリオで評価を行っている。平成 14 年度試算では、2002 年度が実質 0%成長を予想していたが、プラス成長であったため(2003 年度国民経済計算：2000 年基準・93SNA では 0.8%)、2002 年度の足下を 0.9%成長として、2003 年度は 0.6%

に一旦成長が鈍化して再び成長率が上昇するとしている。2010年度の実質成長率は平成14年度試算と同じであるが、それ以前ではわずかに平成15年度試算の方が成長率で低くなっている。また、物価については、平成14年度試算では2003年にデフレを脱却するとしていたが、2005年に脱却するとし、財政についても中央政府の貯蓄投資差額がマイナスで拡大しており、プライマリバランスや公債等残高が悪化している。

なお、本推計では財政収支の推移について、具体的な係数が示されている。まず、国の一般会計の姿として別表が付されており、減少傾向にある公共事業関係費は、NTT株式売却益を原資として償還時に補助金を支給する無利子貸付による公共事業(NTT-Bタイプ)として内数として掲載されている部分を除けば、より急激な減少傾向となっている事が示されている。別グラフとして示されている国の一般会計の赤字の推移については、平成14年度試算から増加する形で改定され、地方交付税特別会計の借入を2003年度までとして、その返済が2004年度から始まることを、特会借入返済等に伴う赤字として表し、国債費や特会借入の返済以外の一般会計ベースの財政赤字は2003年度の19兆円から2007年度の15兆円程度に減少することが示されている。

試算とモデルとの関係

平成15年度試算でも経済財政モデル(一次版)を利用しており、平成14年度試算と同様のモデル構造を想定することができる。また、平成14年度試算と同様の結果関係が得られており、モデル上の想定は変わっていない。

(3) 平成16年

試算の概要

2004年1月16日に経済財政諮問会議で提出された「構造改革と経済財政の中期展望－2003年度改定」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成16年度試算)である。具体的な記述はないが、過去の経緯及びモデル開発の時期から経済財政モデル(第一次版)を利用しており、「構造改革と経済財政の中期展望－2003年度改定」を閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

平成15年度試算との比較で述べる。基本シナリオは「政府の大きさは現在の水準を上回らない程度を目指す」との「構造改革と経済財政の中期展望－2003年度改定」の方針に従いつつ、一般政府の歳出規模の対GDP比が2003年度から2006年度まで2002年度水準を上回らないとしている(平成15年度試算と同じ)。平成15年度試算では考慮しないとされた国と地方の三位一体改革は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」を元に、2004年度政府予算として具体化されたものを加えたとしている。また、2007年度以降も同様の

歳出削減を進める前提となっている。

具体的には投資的経費を2005年度より対前年度比3%削減している(平成16年度試算と同じ)。なお、地方単独事業については2005年度のみ毎年5%削減としている(平成15年度試算は2006年度まで)。人員数、物件費も平成15年度試算と同様に、それぞれ、前年度比0.5%、1%削減とし、その他は物価上昇率で伸ばしている。また、税制についても、税制改正は平成15年度税制改正の延長線上にあり、事業再構築、新規事業創出のための支援(産業活力再生特別措置法の認定事業再構築計画等に基づき行う登記に対する登録免許税の税率の軽減措置)、住宅ローン減税の延長、土地建物等譲渡益への課税軽減(現行の特別控除後の譲渡益20%を15%へ減税)、公募株式投資信託の譲渡益課税軽減(特例の優遇税率7%の適用)を行う。また、国と地方の三位一体改革の一環として、平成18年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲の実施に向け、暫定措置として、平成16年度において所得譲与税(仮称)を創設し、所得税収の一部の地方への譲与、平成17年分以後の所得税について65歳以上の者に対して適用されている公的年金等控除の上乗せ措置・老年者控除の廃止を考慮したとしている。

年金に関しては、平成12年改正で残された課題として、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引き上げ、厚生年金、国民年金の保険料引き上げの凍結解除、女性と年金に関わる課題がある。また、少子高齢化の一層の進行、個人の生き方、働き方の多様化といった社会経済の変化に対応すべく基礎年金国庫負担率を2009年度までに段階的に2分の1へ引き上げを行う。厚生年金に関しては、保険料率を2004年10月から毎年0.354%ずつ引き上げ2017年度以降18.30%とする。国民年金に関しては、2005年4月から毎年月額280円引上げ2017年度以降16,900円とする。

また、医療保険については医療制度改正について、主なものは終了したものと考えられる。2年ごとに見直しされる診療報酬の改定については2004年、2005年度は薬価等による診療報酬改定を1%削減し、それ以降は物価上昇率と等しいとするが国保運営上は保険者にとって負担は無いと考えられる。

試算の影響関係

与えられたシナリオの元で、2003年から2008年までの長期推計を行っており、平成14年度試算とは異なり、基礎年金国庫負担率を2分の1とする場合の標準シナリオのみの評価が行われている。平成15年度試算では、2003年度が実質0.6%成長を予想していたが、2.0%成長であったため(2003年度国民経済計算：2000年基準・93SNAでは1.9%)、2004年度は1.8%に一旦成長が鈍化して再び成長率が2%へ上昇するとしている(平成14年度試算と同じく一旦鈍化)。その後は2008年まで実質2.1%成長に安定成長が続くとしている。また、物価については、平成16年度試算では平成15年度試算よりも1年延び、2006年にデフレを脱却するとしている。ただし、平成16年度試算には消費者物価、国内企業物価が示されており、2005年度からデフレを脱却するとしている。財政については平成15年度

推計にとほぼ同じ挙動である。なお、平成 15 年度試算の 1/2 ケースに比べて、財政状況の改善のため、公債等残高、一般政府支出規模が縮小している。

なお、三位一体改革に伴う地方普通会計の姿については、平成 15 年度試算に比べて、歳出・歳入規模は 2004 年 2005 年度にわずかに増加、2006 年度と 2007 年度は減少している。また、税源については、平成 15 年度試算に比べて地方税収が 1 兆円程度増加し、地方交付税等が 1 兆円程度減少している。

試算とモデルとの関係

平成 16 年度試算でも経済財政モデル(一次版)を利用しており、平成 15 年度試算と同様のモデル構造を想定することができる。また、平成 14 年度試算と同様の結果関係が得られている。経済成長率の予測は足下で大きく変わっているため、それによって 5 年程度の推計も変更されているものの、挙動についてはほぼ同じである。また、シミュレーション初期に実質成長率が 2% になってからほぼ安定していることから、モデル上の安定成長率を 2% 程度に設定している可能性がある。なお、消費者物価および国内企業物価の上昇率については一次版のモデルの詳細がないため、一次改訂版から推測するしかないが、消費者物価は民間最終消費支出デフレーターから、国内企業物価は GDP デフレーターと輸入物価指数で構成されており、一次改訂版では民間最終消費支出デフレーターがインプリシットデフレーターとなっており、挙動が明確ではない。一方、国内企業物価は GDP デフレーターの伸び率が負であるため、輸入物価がインフレすることで上昇していると考えられる。

(4) 平成 17 年

試算の概要

2005 年 1 月 20 日に経済財政諮問会議で提出された「構造改革と経済財政の中期展望－2004 年度改定」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成 17 年度試算)である。経済財政モデル(第一次改訂版)を利用しており、「構造改革と経済財政の中期展望－2004 年度改定」を閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

平成 16 年度試算との比較で述べる。基本シナリオは「2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化」との「構造改革と経済財政の中期展望－2004 年度改定」の方針に従いつつ、平成 17 年度税制改正や平成 18 年度までの三位一体改革の全体像に係る政府与党協議会の合意(平成 16 年 11 月 26 日)を反映している。

平成 16 年度ほぼ同じ点としては、年率での政府支出の内、投資的経費 3%削減、人件費 0.5%削減、物件費の 1%削減、その他経費の消費者物価率による伸長、医療保険の物価上昇率による伸長が上げられる。また、制度改正に伴い、平成 16 年度年金制度改正により、平成 15 年度試算と同じように保険料率を 2004 年 10 月から毎年 0.354%ずつ引き上げと基

礎年金の国庫負担率を引き上げつつ、給付水準については賃金スライド(新規裁定者)、物価スライド(既裁定者)の併用、マクロ経済スライドの導入している。また、介護保険については、制度の「持続可能性」、「明るく活力ある超高齢社会」の構築、社会保障の総合化を軸に見直しを行い、予防重視型システムへの転換、給付の見直し、サービスの質の向上、負担の在り方、制度運営の見直しなどを行う。特に給付面においては要介護状態等の軽減、悪化防止に効果的な、軽度者を対象とする新たな予防給付を創設、介護保険三施設の居住費・食費を保険給付の対象外にするという法律案(平成17年2月8日提出)の給付面の変更が施されている。

税制改正については、定率減税の縮減、住宅ローン減税の適用対象要件緩和、三位一体改革による税源移譲などの平成17年度税制改正をふまえて、基礎年金の国庫負担率の引き上げは、平成16年に成立した年金制度改正法において長期的な負担と給付の均衡を図り、年金制度を持続可能なものとするため、基礎年金の国庫負担割合を平成21年度までに現行の3分の1から2分の1に引き上げるとし、引き上げに伴う財源は2006年度と2007年度は所得税で、2008年度と2009年度は消費税でそれぞれ1.5兆円分調達するとしている。

平成16年度試算と大きく異なる点としては、全要素生産性を2005年から5年間は、1997年と1998年を除く1990年以降の平均値に回帰するとして、その後は構造改革の進展によって0.2%に上昇すると仮定している。世界経済(日本の主要輸出先9カ国)の成長率及び物価変化率は内閣府による「世界経済の潮流2004(秋)」などを基に3.5%程度、2.5%程度と仮定、世界経済の潮流2004年11月では、「2003年後半から主にアメリカ、中国経済の拡大にけん引され、着実に景気回復を続けており、2004年は前年を上回る3%台後半の成長が見込まれている。2005年はこれらの国々の経済成長率の低下が世界経済全体に波及するため、3%半ば程度に低下するものとみられる。」とあることから、高成長ながら一段落すると想定されていると考えられる。また、原油価格は2006年度から2009年度に前年度比2.8%のマイナスとして、為替変動による輸出の変化がなくなる実質為替レートが一定となるように名目為替レートが動くとしている。また、2004年度、2005年度の成長率、物価変化率は「平成17年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(2004年12月20日閣議決定)」にしたがうとされている。

なお、別シナリオとして「非改革・停滞ケース」があり、構造改革を行わずに、生産性の向上がなく、財政収支の改善が起きない状況を想定している。まず、全要素生産性は上昇せず、逆に長期金利が上昇し、基本シナリオ時の2010年の実質金利1.6%から、1990年代前半のイタリアと同じ、1.4%になると想定している。また、政府支出の削減は行われず、物価上昇率で伸長するとしている。

試算の影響関係

平成16年度試算との比較では、実質成長率が低下しているが、連鎖指数移行のため見かけ上低くなったとしている。名目成長率は足元での物価変化率が下方修正されたため低下

するとしつつも、将来は上昇するとしている。また、財政収支は足元の見込みの改善により平成 16 年度試算に比べて良くなるとし、長期的にも名目 GDP の改善により、税収の弾性値が 1 を超えているためと考えられるが、名目成長率の増加により長期的にも改善するとしている。なお、2004 年度の公債等残高が上昇しているため、長期推計でもほぼ一貫して平成 16 年度試算よりも高い値となっている。ただし、公債残高は 2007 年度より名目 GDP 比で 145%に留まるようになっている。物価変化率に関しては平成 16 年度試算と同じく消費者物価と国内企業物価は 2005 年度から、GDP デフレーターは 2006 年からのデフレ脱却を想定している。

試算とモデルとの関係

平成 17 年度試算では経済財政モデル(一次版改定)を利用しており、一次版のモデルが明らかでないので正確なことは述べられないが、モデルの検討に基づけば、ほぼ同様の影響関係を持っていると考えられる。なお、歳出削減は GDP に負の影響を与えられられるが、その分全要素生産性が改善されるとしている。その逆に、歳出削減をしない場合には乗数効果が働くと考えられるが、全要素生産性が過去の低成長水準まで低くなるとしている。また、長期金利もリスクプレミアムによって高まるとしており、それらが実質成長率を押し下げていると考えられる。なお、長期金利はモデル上、公債残高の GDP 比で増加することになっているが、1990 年代前半のイタリアと同じ程度の金利とするため、調整項を用いて上昇させていると考えられる。

また、モデル検討の際の効果として述べた、実質為替レートの減価による輸出増加を通じた GDP 引き上げ効果は M_FXS①という実質為替レート一定とする定式化で、その影響が起きないように配慮されている。したがって、財政再建による GDP の増加効果は主にそれに伴う全要素生産性の上昇によるものではないかと考えられる。追記事項として、内閣府の参考試算と財務省の後年度影響試算の比較表が載せられている。

(5) 平成 18 年

試算の概要

2006 年 1 月 18 日に経済財政諮問会議で提出された「構造改革と経済財政の中期展望－2005 年度改定」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成 18 年度試算)である。経済財政モデル(第二次版)を利用しており、「構造改革と経済財政の中期展望－2005 年度改定」を閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

平成 17 年度試算との比較で述べる。基本シナリオは平成 17 年度試算と同じく「2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化」との「構造改革と経済財政の中期展望－2005 年度改定」の方針に従っている。

平成 17 年度と異なり、生産性(TFP)の上昇率は過去の推移を伸長して 2004 年度に 1%程度から 5 年間で 1.2%へと伸びると想定されている(平成 17 年度試算は 0.2%に上昇すると仮定)¹。世界経済(日本の主要輸出先 9 カ国)の成長率及び物価変化率は IMF の経済見通しを基に、平成 17 年度とほぼ同じ、3.6%程度、2.1%程度と仮定。また、原油価格は 2005 年において、国際石油市場全体でタイトな需給バランスが続いた状況下で、8 月末から 9 月にかけて米国メキシコ湾岸を襲った大型ハリケーンによって供給量が減少したため、石油市場での需給逼迫、価格高騰が発生し、石油価格の史上最高値を更新した。その一方で、2006 年以降は、世界の石油需要の伸びが世界経済の低迷などにより鈍化し、米国での生産が回復すれば石油価格に下落圧力が作用すると考えられるとし、平成 17 年度版よりも急激な 2007 年度から 2010 年度に前年度比 5.5%のマイナスとして、それ以後一定になるとしている。為替は平成 17 年度版と同じく、輸出の変化がなくなる実質為替レートが一定となるように名目為替レートが動くとしている。2005 年度、2006 年度の成長率、物価変化率は「平成 18 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成 17 年 12 月 19 日閣議了解)」にしたがうとされている。

財政部門は、平成 17 年度版に比べて、公務員人件費を簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律、平成 18 年法律第 47 号の制定によって公務員人件費を 2006 年度から 2010 年度までの 5 年間、毎年 5%削減し強化し、その後横ばいさせるとしている(平成 17 年度版までは 0.5%削減)。その他の政府支出では、投資的経費、物件費などの総額を毎年 5.5%として強化している(平成 17 年度版では投資的経費 3%削減、物件費 0.5%削減)。また、歳出削減をせずに黒字化も達成しない「追加的改善努力がない場合」のシナリオとして名目成長率で伸ばすものも準備している。

税制については平成 18 年度税制改正等を用い、1999 年より始まった定率減税を廃止した。また IT 投資促進税の期限切れを受けて、平成 18 年 4 月 1 日から平成 20 年 3 月 31 日までの間に開始する事業について特別税額控除割合を 5%増やす研究開発減税や、同期間に情報基盤の強化を促す設備投資をする事業者特別税額控除が出来る情報基盤強化税制を創設した。三位一体の改革は平成 17 年 11 月 30 日の政府与党協議会の合意「三位一体の改革について」に基づき、「地方に出来ることは地方に」という方針のもと、平成 18 年度までに 4 兆円程度の国庫補助負担金改革、3 兆円規模を目指した税源移譲、地方交付税の見直しの確実な実現を図る。税源移譲は、平成 18 年度税制改正において、所得税から個人住民税への恒久措置として行われる。

また、厳しい財政状況をかんがみ、特別会計改革、資産・債務改革、財政健全化の観点から、12 兆円(平成 17 年度末金利変動準備金: 23.7 兆円の概ね 1/2)を財政投融资資金特別会計から国債整理基金特別会計に繰り入れ、国債残高を圧縮するとした。また、特別会計における国有林野事業特別会計の見直し、郵政民営化による法人税などの計算を行って

¹ 今回の記述からすると過年度の成長率調整は TFP を直接変更して行っているようだ。

いる。郵政民営化による法人税について竹中平蔵郵政民営化担当相は 2005 年 7 月 15 日の参院郵政民営化特別委員会で、民営化会社が発足初年度の 2007 年度に国・地方に払う税について「総額 4,900 億円と見込まれている」との試算を明らかにした。

社会保障については、過年度版から行われている基礎年金の国庫負担率の引き上げに加え、平成 18 年度医療制度改革として生活習慣病の予防の徹底などを通して医療費の伸びを抑制するとともに、高齢者の患者負担など公的医療保険の給付範囲を見直すことで医療費を削減する。また、医療報酬については診療報酬本体の改定で△1.36%、薬価などの改定で△1.8%、計△3.16%の改定を行う。

標準シナリオである「基本ケース」に加え、原油価格の高止まりや世界的インフレ、世界経済の低迷、国内生産性の伸び悩み(0.7%)、高齢者の労働参加率の低迷、財政黒字化目標の達成のため、裁量経費の削減を行う「リスクケース」を準備している。

試算の影響関係

実質成長率が足元で 2.7%となっているため、長期的 2011 年の 1.7%に向かい少しずつ成長率が低下してゆく。インフレ率も足元の 1.1%のデフレから 2011 年度の 1.5%のインフレへと順調に伸びて行く。平成 17 年度試算では成長率が足元の 2.1%から 2011 年度の 1.6%に向かっており、マクロの実質成長率に整合的に諸変数は動いており、基本的な関係はこれまでの試算と同じである。なお、「リスクケース」は足元の実質 2.7%成長から 1.0%に低下し、その他の影響関係は変わらない。

また、財政再建を先送りした場合の「追加的改善努力がない場合」では 2006 年には一旦成長率が鈍化(1.9%)して、2007 年に 2.5%成長となって成長率が 2011 年度の 1.7%に向かって低下してゆく。マクロ計量モデルであるため、短期的な財政支出が成長率を押し上げるためである。2006 年の成長率鈍化の主要な原因をシナリオから知ることは難しいが、税制改正による定率減税の廃止などが原因で、その後は短期的に歳出削減を行わずに、長期的かつ潜在的な水準へ収束して行く経路に戻っていると考えられる。なお、追加的改善努力がない場合には基本シナリオの 2011 年度 848.3 兆円から 910.8 兆円に増大する。2011 年で見ても、追加的改善努力をせずとも実質成長率は変わらないことから、消費関数やマネーサプライなどが政府債務残高に影響を受けるモデル化がなされている一方で、財政再建が潜在生産性に与える影響は限定的と考えられる。

試算とモデルとの関係

平成 18 年度試算では経済財政モデル(二次版)を利用しているが、結果については平成 17 年度試算(一次改訂版)と同じ挙動であり、あまり変化したとは言いがたい。なお、平成 17 年度試算では歳出削減のシナリオでは直接全要素生産性が財政再建を支援するとしているが、その様なシナリオは取っていない。

B.2 安倍内閣における政策と試算

2006年9月26日から2007年9月26日まで一年間の短期政権となった安倍内閣では、「経済成長なくして日本の未来なし」とのスローガンのもと、小泉内閣が行った不良債権処理や郵政民営化、規制改革等を継承した。

(1) 平成19年

試算の概要

2007年1月18日に経済財政諮問会議で提出された「日本経済の進路と戦略」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成19年度試算)である。経済財政モデル(第二次改定版)を利用しており、閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

平成19年度試算との比較で述べる。基本シナリオは平成18年度試算と同じく「2010年代初頭における基礎的財政収支の黒字化」する「財政運営と構造改革に関する基本方針2006」の方針に基づき、歳出歳入一体改革を行う。

平成18年度試算と異なり、生産性(TFP)の上昇率は過去の推移を伸長して2005年度に0.9%から6年間で1.5%へと伸びると想定する(平成18年度試算は1.2%に上昇すると仮定)「移行シナリオ」を考えている。また、新たに60歳未満の女性を中心とした労働参加率が上昇するとのシナリオを設けている。世界経済(日本の主要輸出先10カ国)の成長率及び物価変化率はIMFの経済見通しを基に、平成18年度試算とほぼ同じ、3.6%程度、2%程度と仮定。また、原油価格は平成18年度版よりも緩やかな2008年度から2011年度に前年度比2.1%(平成18年度推計は5.5%)のマイナスとして、それ以後一定になるとしている。為替は平成17年度版と同じく、輸出の変化がなくなる実質為替レートが一定となるように名目為替レートが動くとしている。2006年度、2007年度の成長率、物価変化率は「平成19年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成18年12月19日閣議了解)」にしたがうとされている。

財政部門は、平成18年度試算と異なり、歳出削減を額面ベースで行い、5年間で14.3兆円(ケースA)と11.4兆円(ケースB)の2ケースを準備している。また、公共投資の削減率を3%(平成17年度推計と同じ)、1%とするなど、実額と比率を併用した削減を行っている。税制については平成19年度税制改正等を用い、平成18年度と同じく、特別会計改革や郵政民営化、三位一体改革における税源移譲などなどを行っている。「骨太の方針2006」では、医療給付費が経済の伸びを上回って増大していくことが予想される。中期的には医療保険制度の持続可能性を確保し、現役世代の負担が過度にならないよう改革を行い、2011年度までの5年間までの間にさらなる給付の重点化・効率化に取り組む。具体的には、2006年度の医療制度改革の直後であることも踏まえ、今後5年間で公的給付の内容・範囲および負担と給付のあり方、診療報酬のあり方、薬剤費の在り方を見直し全体で1.6兆円の削減を

目指す。

また、標準シナリオである「移行シナリオ」に加え、原油価格の高止まりや世界経済の低迷、国内生産性の伸び悩み(0.8%)を行う「制約ケース」を準備している。

試算の影響関係

実質 GDP 成長率が 2006 年度で 1.9%となり、長期的には 2011 年の 2.5%に向かい少しずつ成長率が上昇してゆく。なお、平成 18 年度試算では実質 GDP 成長率が 2005 年度の 2.7%、2006 年度の 1.9%から 2011 年度の 1.7%に向かっている。インフレ率は足元の 0.4%のデフレから 2011 年度の 1.3%のインフレへと順調に伸びて行く。なお、「制約ケース」は足元の実質 1.6%成長から 1.0%に低下し、その他の影響関係は変わらない。また、歳出削減についても、2 つのシナリオ共にほぼ変わらず、ケース B の実質 GDP 成長率が制約シナリオで、2008 年度、2009 年度、2011 年度に 0.1%ポイント上昇する程度で、それ以外は同じである。歳出削減シナリオの違いによる公債等残高の違いは移行シナリオにおける 2011 年のケース A では 813.1 兆円で、ケース B では 818.7 兆円となっている。

試算とモデルとの関係

平成 19 年度試算では経済財政モデル(二次改定版)を利用しているが、結果については平成 18 年度試算(二次版)と同じ挙動であり、ほぼ同じ結果と考えて良い。2011 年度の実質 GDP 成長率が、平成 18 年度試算は 1.7%一方で、平成 19 年度試算では 2.5%だが、これは生産性(TFP)の上昇を 1.2%から 1.5%に上昇させているのが理由と考えられるが、それを考慮しても成長率がより大きく上がっている。モデル構造は二次版と二次改訂版に大きな違いは見られず、生産性シナリオ以外は、大きな変更が見られず、潜在成長率と実質成長率はある一定の対応を持っている(資料 2 頁：マクロ経済の姿(歳出削減ケース A)、グラフ「潜在成長率」と「実質成長率」)。したがって、その原因としては 60 歳未満の労働参加が大きく寄与しているものと考えられる。

B.3 福田内閣における政策と試算

2007 年 9 月 26 日から 2008 年 9 月 24 日まで安部内閣同様、短期政権となった福田内閣では、「成長力強化」、「地域活性化」、「生活の安全・安心」を掲げ政策運営を行った。

(1) 平成 20 年

試算の概要

2008 年 1 月 17 日に経済財政諮問会議で提出された「日本経済の進路と戦略」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成 20 年度試算)である。経済財政モデル(第二次再改定版)を利用しており、閣議決定する際の対象とはしないとの記載がある。

試算シナリオ

平成 19 年度試算との比較で述べる。基本シナリオは平成 19 年度試算と同じく「2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化」する「財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」の方針に基づき、歳出歳入一体改革を行う。

シナリオは平成 19 年度試算とほぼ同じで、平成 19 年度試算の「移行ケース」を「成長ケース」、「制約ケース」を「リスクケース」と呼び、リスクケースの生産性成長率を 0.8% から 0.9% にわずかに上昇させるなどの微修正に留まる。なお、それらの変更の中で大きめの変更としてはリスクケースの世界経済の実質的成長率が 2011 年にかけて、1% から 1.5% に上がった程度である。財政、社会保障もほぼ平成 19 年度試算と同じで、税制については平成 20 年度税制改正により、地域間の税源偏在を是正するため、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの暫定措置として、法人事業税の一部(2.6 兆円)を分離し、地方法人特別税及び地方法人特別贈与税(国税)が創設された。また「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成 18 年法律第 47 号)により、平成 18 年度から 22 年度の 5 年間にわたる特別会計改革の道筋を示し、これによって 31 あった特別会計数を 17 の新特別会計へ統廃合を行う。

試算の影響関係

モデルは再改定されたものの、シナリオは平成 19 年度試算と同じであり、実質 GDP 成長率が 2007 年度で 1.6% となり、長期的には 2011 年の 2.5% に向かい少しずつ成長率が上昇してゆく。なお、平成 18 年度試算と同じく、足元から長期的な潜在的な成長率に近づく経路になっていると考えられる。なお、公債等残高は足元では平成 19 年度推計とほぼ同じだが、平成 20 年度推計では後年度になるにつれて財政収支が相対的に改善し、2011 年には 26 兆円程度削減される。原因としては、名目金利が 2011 年に平成 19 年度推計では 4% になるのに対して、平成 20 年度推計で 2.9% に留まるからと考えられる。

試算とモデルとの関係

平成 19 年度試算とほぼ同じモデルで、ほぼ同じシナリオの一方で、ほぼ同じ結果だが政府債務の累増額が違ふのは名目金利によるもので、その原因はインフレ率だが、物価に関するモデルの大幅な変更は見られない。

B.4 麻生内閣における政策と試算

2008 年 9 月 24 日から 2009 年 9 月 16 日まで安倍内閣、福田内閣同様の短期政権となった。2007 年から問題化していたサブプライムローン問題が、2008 年 9 月にリーマン・ショックとなって顕在化した中での景気対策が行われた。

(1) 平成 21 年

試算の概要

2009 年 1 月 16 日に経済財政諮問会議で提出された「経済財政の中期方針と 10 年展望」の審議のための参考資料として提出された試算(以下、平成 21 年度試算)である。経済財政モデル(2008 年版)を利用しており、閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。また、世界経済の悪化に伴い、同一条件で係数を再改定した平成 21 年 6 月 23 日に公表された「中長期の道行きを考えるための機械的計算」もある(平成 21 年度改定試算)。

試算シナリオ

平成 20 年度試算との比較で述べる。基本シナリオは平成 19 年度試算と異なり、2008 年 6 月頃から問題となり始めたサブプライム問題の顕在化で、世界経済の先行きが不透明になる中で、低めの長期水準を想定している。財政部門については「2010 年代初頭における基礎的財政収支の黒字化」する「財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」の方針に基づき、歳出歳入一体改革を行う。

シナリオは平成 20 年度試算とほぼ同じだが長期水準が異なる、総生産性が足元の 0.7% から 2011 年に 1.0% になる「成長回復シナリオ」(平成 20 年度試算では 1.5%)、0.5% まで低下する「底ばい継続シナリオ」(平成 20 年度試算では 0.9%)、加えて 2011 年に 1.5% になる「急回復シナリオ」も準備している。また、世界経済の実質成長率を成長回復シナリオでは 2009 年度に 0.4% として、その後 2011 年にかけて 3.3%(平成 20 年度試算では 3.5%) に上昇して行く想定している(底ばい継続シナリオではマイナス 0.6% として、その後 2011 年にかけて 1.5%、急回復シナリオでは 4.8%)。なお、労働参加率も各シナリオで、平成 20 年度試算と同じく順調に増加する場合、一層広範囲の労働参加率が上昇する場合、停滞する場合を準備している。

財政シナリオは平成 20 年度までの「財政運営と構造改革に関する基本方針 2006²⁾」と同じとし、消費税率のみは据え置き、2011 年度から 2013 から 2017 年度までに 3~7% の引き上げを想定し³⁾、増税時は 1% 分を基礎年金国庫負担率引き上げの財源に充てるとしている。社会保障については、基礎年金国庫負担率の引き上げや高齢化の自然増の部分の公的負担は行うが、その他の社会保障機能強化部分の負担は行わないとしている。

なお、平成 21 年度改定試算は平成 21 年度経済見通し暫定試算(2009 年 4 月 27 日)、平成 21 年 1-3 月期 GDP 速報(一次速報)、平成 21 年度補正予算などを反映して再計算され

²⁾ 財政運営と構造改革に関する基本方針 2006 では財政健全化を 3 つの期間にわけ、その指針を示している。とくに 2010 年代初頭~2010 年代半ばである財政健全化第Ⅲ期においては、2011 年度には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化し、基礎的財政収支の黒字化を達成した後も、国、地方を通じ収支改善努力を継続することで一定の黒字幅を確保し、債務残高 GDP 比の発散を止め、安定的に引き下げることが確保するとしている。

³⁾ 急激に上げるとの記載がなければ、毎年 1% ずつ上昇させるシナリオとなっている。

たものである。主な変更点は、標準となる「順調回復シナリオ」で見ると、世界経済の実質成長率が改定前の年率で 2009 年度 0.4%、2010 年度 2.1%、2011 年度 3.3%から、マイナス 2.5%、2010 年度の 0.9%、その後に 2013 年までに 4.5%になり、その後 3.3%と想定しているのが大きな変更点である。また、原油価格も改定前の 2013 年までに 4.6%まで上昇から、2009 年度にマイナス 6.3%、その後は 2013 年度まで 0.6%と変更されている。

試算の影響関係

モデル変更が行われており、長期的なシナリオも変更されているため、結果は大きく変わっている。順調回復シナリオ(社会保障強化、2011 年から 2015 年で消費税 5%引き上げ、14.3 兆円歳出削減、非社会保障歳出名目 GDP 伸長)では、足元(2008 年度)の成長率がマイナス 0.8%となり、2011 年度が 1.4%(平成 20 年度試算では 2.5%)、2018 年度は 1.2%となっている。また、底ばいシナリオでは 2011 年度には 0.2%(平成 20 年度試算では 1.1%)、2018 年度には 0.6%となっている。なお、公債等残高は平成 20 年度試算と異なり、名目金利が低く推移するにもかかわらず、全期間に置いて平成 20 年度試算よりも高くなっている。

歳出削減シナリオも 14.3 兆円削減する場合と 11.4 兆円削減する場合を比べると、11.4 兆円の方が短期的(2008 年から 2010 年)は 0.1%程度低成長となり、それ以後に 0.3 から 0.6%程度高成長となり、2018 年度には 0.1%程度低成長になる。これまでの試算では財政再建を強化しない方が、中長期的な経済推移は良くなるかそのままであることが多かったため、これまでにない結果となっている。

また、複数のシナリオの組み合わせを評価しており、先の世界経済シナリオに加え、歳出削減の程度、消費税の引き上げ、社会保障機能強化の有無など 17 通りのシナリオ評価を行っている。例えば、順調回復シナリオで消費税率期間を 2 年延ばし 7%に引き上げ幅を上げた場合、2015 年には消費税引き上げ幅 7%シナリオの実質成長率が 1.7%で、5%シナリオの 1.5%より高くなり、2018 年度でも 7%シナリオの方が 1.6%、5%シナリオの 1.2%と長期的に恩恵が得られる結果となっている(グラフ 1-1-1 と 3-1-2 の比較)。ただし、政府歳出削減は削減の程度を弱めた方が 2015 年のみわずかではあるが実質成長率が上昇している(グラフ 1-1-1 と 1-2-1 の比較)。また、財政再建先送りシナリオは総じて実質成長率を押し下げる(3-3-1 および 3-3-2)。

平成 21 年度改定試算は足元(2008 年度)の実質 GDP 成長率が改訂前のマイナス 0.8%からマイナス 3.5%となり、2009 年度も 0%からマイナス 3.3%へと下方修正された。その上で、改定前は 2018 年頃に 1.2%に上昇して行くところを、2023 年に同水準まで一時的な上昇を経ながらも移行すると考えている。したがって、短期的悪化、急改善と安定化という変化をする。なお、政策変更に関しては大きな変化は見られない。

試算とモデルとの関係

これまでのモデルと異なり、財政再建が中期的に実質成長率を押し上げるシミュレーション結果となっているのが特徴的である。2008年度版モデルは二次再改訂版の微修正に留まるとのことから、モデル構造は変わっていないと考えられる。これまで、財政再建が必要項目に正の影響を与えるとしたモデル化にもかかわらず、その効果がほとんど出てこなかったのに対して、本モデルでは消費税の増税を通じて、プラスの効果が出ている。消費税増税は、モデル解説における政策評価シミュレーションでは実質 GDP にマイナスの効果を持つことから、因果関係が不明瞭である。それを詳しく見るために7頁の比較3-1のグラフ実質成長率を比較すると、消費税引き上げが終了する年度に実質成長率が一時的に下がり、その翌年に上昇に転じる傾向が確認できる。これは平成21年度改定試算でも同じである。本モデルはバックワード型のマクロ計量モデルであるため、消費税引き上げが終わることを折り込んだ行動は考えにくく、最終年度に、何らかの財政再建目標の達成のための計数的な処理をしている可能性もあり、このような挙動の理由が不明である。また、消費税引き上げの停止が、潜在 GDP の伸びや GDP ギャップなどの解消を通じて、短期的な上昇をもたらすのではないかと想像される⁴。

B.5 鳩山内閣における政策と試算

第45回衆議院議員総選挙における民主党の圧勝により1993年の細川内閣以来16年ぶりに非自民勢力による政権となった鳩山内閣は2009年9月16日から2010年6月8日まで続いた。同内閣では、「脱官僚・政治主導」を掲げ経済財政諮問会議を開催する代わりに国家戦略室(後に国家戦略局)と行政刷新会議を設置し、子ども手当、事業仕分け、高等学校授業料無償化などを実施した。

(1) 平成22年

試算の概要

2010年6月22日に公表された「新成長戦略」及び「財政運営戦略」の参考資料として経済成長、財政健全化、安心できる社会保障制度の構築の3課題についての相互連関を明らかにするために行われた試算(以下、平成22年度試算)である。経済財政モデル(2010年度版)を利用しており、閣議決定する際の対象とはしないとの注意書きがある。

試算シナリオ

平成21年度改定試算との比較で述べる。基本シナリオは、政権交代に伴って、平成21年度改定試算と異なり、2020年度までに財政黒字を達成とする財政運営戦略の中期財

⁴ ある時点までは同一シナリオのため、同じ挙動をしていた各結果が、政策変更の前年から異なる動きを始めるため、フォワードではない何らかの調整が、政策変更の前年に行われているのではないかと考えられる。

政フレームに従うとしている。全体の想定は景気の悪化を受けて慎重シナリオを標準としているのが特徴的である。

シナリオは平成 21 年度試算と異なり、平成 19 年度試算に近い「慎重シナリオ」を標準としつつ、「成長戦略シナリオ」を想定している。標準シナリオである慎重シナリオは平成 21 年度改定試算に比べ、生産性上昇率は平成 21 年度改定試算の 2009 年の 0.5%よりも低い 0.3%を足元(2009 年度)にした後、平成 21 年度改定試算より 0.1%ポイント高い 1.1%に長期的に近づいて行くとしている(成長戦略シナリオでは長期的には 1.9%)。また、慎重シナリオのため、労働参加率は年齢を問わず横ばいとされる(成長戦略シナリオでは主に女性の労働参加率が上昇)。ただし、世界経済の成長率は平成 21 年度改定試算とほぼ変わらない想定となっている。

試算の影響関係

平成 21 年度改定試算に比べ、平成 22 年度試算はモデルも 2010 年度版になっているが、基本的な関係は変わらず、特徴的なのは足元(2009 年度)の実質成長率がマイナス 2.0%となり、その反動で 2010 年度は 2.6%成長、その後徐々に慎重シナリオでは、2023 年に向かって 1.1%に近づく結果となっている。一方、成長戦略シナリオの場合には 2023 年に向かって 2.4%に近づく。なお、成長戦略シナリオでは名目 3%、実質 2%の成長を目指すとしている。

公債等残高は平成 21 年度改定試算に比べ、足元(2009 年度)はほぼ同じだが年を追う毎に累増し、2023 年には平成 21 年度改定試算が順調回復シナリオでは 1146.8 兆円であるのに対し、平成 22 年度試算の慎重シナリオでは 1458.6 兆円に大幅に増加している。これは財政運営戦略の中期財政フレームに伴う、財政健全化シナリオの変更によると考えられる。

試算とモデルとの関係

平成 22 年度試算は様々な検証が行われた平成 21 年度試算と異なり、慎重な成長と新成長戦略が功を奏すとして、生産性(TFP)を外生的に高めた 2 つのシナリオの提示に留まり、政策がもたらす諸効果の評価という形とは言いがたい。ただし、このような試算は過去の試算にも散見されたことから、本年度はそれらに回帰したといえる。なお、平成 21 年度と平成 22 年度は生産性が低成長だが、その翌年から長期的に想定した TFP に徐々に近づく想定だが、実際はその後の GDP 成長率はほぼ安定している。したがって、足元の生産性は一時的なネガティブショックとして考えることができ、回復するような急激な実質成長率の伸びが起きたと考えられる。

B.6 菅内閣における政策と試算

菅内閣は鳩山内閣の後の民主党政権を引き継いでおり、新成長戦略、財政運営戦略に基づきつつ、税と社会保障の一体改革にも取り組んだ。

(1) 平成 23 年

試算の概要

2011 年 1 月 21 日に公表された「新成長戦略」及び「財政運営戦略」の参考資料として経済成長、財政健全化、安心できる社会保障制度の構築の 3 課題についての相互連関を明らかにするために行われた試算(以下、平成 23 年度試算)である。経済財政モデル(2010 年度版)を利用しており、平成 22 年度試算のデータ改定したものである。

試算シナリオ

基本シナリオは、平成 22 年度試算で用いた前提を踏襲し、平成 23 年度政府予算案、税制改革大綱に基づく制度変更を導入している。シナリオも、「慎重シナリオ」を標準としつつ、「成長戦略シナリオ」を想定している。その他のシナリオは、世界経済の実質成長率を全体的に 0.5%程度低く見積もり、慎重シナリオでは 3.7%から 4.1%程度(平成 22 年度試算では 4.3%から 4.5%程度)、成長戦略シナリオでは 4.5%から 5.0%程度(平成 22 年度試算では 5.1%から 5.3%程度)に低く見積もった点以外はほとんど同じである。税制改革では平成 23 年度税制改革大綱によると、所得税において、成年扶養控除の見直しが行われることを踏まえ、税体系上の整合性の観点等から、個人住民税の成年扶養控除についても、所得税と同様に見直すとし、退職所得に係る個人住民税(所得割)の額から税額の 10%を控除する仕組みについては廃止する。また、固定資産税についても特例措置として行われていた税負担軽減措置を廃止するとしている。

試算の影響関係

平成 22 年度 6 月に行われた平成 22 年度試算とモデルやシナリオがほとんど変わっておらず、さらに足元の経済環境も大きく変わっていないため、結果はほとんど変化がない。財政収支なども、2011 年度以外はほぼ平成 23 年度試算の方が良く、公債等残高も平成 22 年度試算に比べて足元では増加しているがそれが中期長期的には逆転するとしている。

試算とモデルとの関係

モデル及びシナリオが平成 22 年度試算とほぼ同じのため、特段指摘する事項はない。

C マクロ計量モデル（内閣府経済財政モデル）の詳細

本節では内閣府のマクロ計量モデルである経済財政モデルの構造に関する説明や結果構造の評価を行う。

C.1 一次版

現行の中長期推計に用いられるマクロ計量モデルの元になる「経済財政モデル(第一次)」について、財政・社会保障の長期推計との関連で解説する。

経済財政モデル(一次)の概要

経済財政諮問会議における審議の際の影響評価を行うために、内閣政策統括官(経済財政－経済社会システム担当)が中心となり、内閣府経済社会総合研究所の協力の下作成したマクロ計量モデルである。推計期間は5年程度でそれを中期としている。従来のマクロ計量モデルとは異なり、社会保障ブロックを加え、地方財政ブロックを財政ブロックにおいて拡張する形で作成している。ただし、基本的な経済主体における影響関係はマクロ経済ブロックが担い、そこで決定された経済諸変数が、国財政、地方財政、社会保障に伝播し、再び、ストックなどを通じてマクロ経済ブロックに還元されると考えるのが妥当である。ブロックのイメージ図は「経済財政モデル(第一次)について」の経済財政モデルのフローチャートの通りである。

「経済財政モデル(第一次)」は2001年11月2日に経済財政諮問会議で公表された。モデルの概要及び一部モデルと一部の結果は掲載されているが、モデル全体の資料はネットで調べた範囲では見つかっていない。また、2002年2月に増淵他「社会保障モデルによる社会保障制度の分析」、ESRI Discussion Paper No.9が内閣府経済社会総合研究所から発表されており、八代尚宏他(1997)「高齢化の経済分析」が開発した推計モデルに制度変更や医療介護の導入、93SNAへの以降をあわせてアップデートしたものと述べられている。八代他はマクロ経済ブロックがケインズ型ではなく、生産関数を基幹として生産量、利子率などを計算している。また、公表されている法人税などの積算式とは異なる計算が用いられている。なお、社会保障ブロックについては、「経済財政モデル(第一次)」には概要が記されるのみで数式は示されていない。マクロ経済ブロック、財政ブロックは「経済財政モデル(第一次)」とは異なるが、社会保障部分は内閣府経済社会総合研究所が協力している点をふまえると、社会保障部分のモデルはこのモデルを援用していると考えられる⁵。

マクロ経済ブロックの変数に関連する変数は推計式を用いながら推計を行い、連動しない変数は外生的に決定される。例えば、公務員人件費では賃金がマクロ経済ブロックに関連する変数となっており、これらの場合には推計式を用いて積算するが、公共事業費な

⁵ ちなみに「経済財政モデル(第一次改訂)」ではモデルは詳細化されているものの、増淵他(2002)に類似した構造になっている。

どは外生的に決定される。また、国及び地方の財政赤字水準(貯蓄投資差額)の計算のために、税金、社会保障費、地方交付税交付金、公債費、その他財源不足への財源対策債などを詳細に積み上げ計算、積み上げに不都合な税金などは推計している。

経済財政モデル(一次)の部分構造

基本的にはマクロ計量モデルのため、乗数効果に生産力効果を加味した形式になっている。年齢別人口データを利用するが、個別分野の積み上げで計算しているようである。潜在生産性部分、マクロ経済主体部分、価格部分、財政部分(国・地方)、社会保障部分の順に述べて行く。

潜在生産性部分

潜在生産部分はマクロ計量モデルのアンカーの役割になっている。ストックは主に資本や労働、TFPなどで潜在生産力を決定されており、コブ・ダグラス型生産関数で、潜在生産力、所得分配を規定しながら、マクロ計量モデルがこの生産性や所得分配から大きく離れないように定式化される(例えば、投資関数の資本係数の逆数の部分など)⁶。なお、労働部門は失業率の計算に、潜在需給ギャップと失業率を関係させるオーカン法則を利用し、財政政策と失業率が連動するようにしてある。

マクロ経済主体

消費は一般的なケインズ型消費関数を採用している。ただ、生産性増大で消費増、財政赤字で消費減少する定式化もしている点が新奇である。投資は資本係数の逆数、資本コストを用いる投資関数だが、企業の開廃業率が影響する点が特徴的である。輸出入の各関数は実質為替レートとマクロ経済の動向で決まるためオーソドックス。財政赤字と生産性、企業の改廃業率が影響を与えうるのが通常部分と違う特徴である。

価格部分

価格は、物価、金利、為替レートが用いられている。まず物価はGDPデフレーターがマネーサプライ、需給ギャップで決定され、マクロ計量モデルとしてはオーソドックスな定式化である。他物価はGDPデフレーターを軸に適合型期待や賃金などで決まり、適合的期待の部分は簡便なモデリングになっていると考えられる。金利、短期金利はLM曲線、長期金利は過去の短期金利の適合型期待に加え、資本係数の逆数、政府債務残高よっても決まるのが特徴的な部分である。なお、為替レートは国内外の金利差のみで決定される。

⁶ 分配面が長期的に均衡分配率になるとしているが、定式化からはそれに近い値にはなる可能性があるが一定値には均衡しないと思われる。しかしながら重要ではないのでこれ以上は深入りしない。

財政部分

財政セクターは、国・地方同じく、税収が入り、政府支出と社会保障支出に配分、財政赤字分が政府債務となる。税収は内生で、所得税は一定の所得階層を前提に平均税率を求めて所得に掛けて求める。法人税は課税ベースを、SNA が赤字法人の欠損を引いた純所得概念、特別損益を含まない経常利益概念であるため、SNA 上の法人企業所得から国税庁の「税務統計から見た法人企業の実態」に変換する推計を行った上、税率ではなく税収と課税ベースを弾性値推計する。間接税は総生産に(実効)税率を掛けて求めていると考えられる。

公共投資は基本的に外生で配分支出、特定財源だけは内生的に支出される。物件費は外生だが、給与関係費は内生、その他は外生としている。社会保障の公的負担は社会保障コンポーネントで決定され、自動的に決められた割合で財政が負担する。

地方への地方交付税(国税 5 税を定率配分による)と補助金流入をモデル化している、国債の償還計画として減債部分(1.6%)と利払い、地方債は地方財政統計の償還予定表に基づいて償還する。

社会保障部分

社会保障セクターは、年金、医療、介護に分けられる。年金部分は八代他(1997)をベースにしたと記述されており、医療と介護が加わっている。医療費は一人あたり GDP トレンドで単価上昇。積み上げ計算では価格などの変動で補正し、社会保障は主に推計型、セグメント化しながら、平均値を利用して計算している。

年金は、国民・厚生・共済年金の三部門に分けられ、保険料、国庫負担、積立金と運用収入などは、人口統計から該当者数を割り出し、賃金などの補正を経た平均値から積算計算している。なお、マクロ部門に可処分所得があるがそこにどう組み込まれているかは不明⁷。制度面では 1 / 2 / 3 号保険者考慮した年金財政の描写、賃金ブロックから報酬年額の計算などにより、制度の描写とマクロ経済部門の接合を測っている。また、制度変更として、みなし基礎年金、ネット所得スライドから物価スライドへなどの変更も加味している。医療保険は年齢階層別医療費(入院・外)、被用者保険・地域保健負担(老人保健の負担率変化も含む)考慮、保険料と国庫負担、退職者医療分担金など、医療保険財政の負担関係の描写を行っている。介護も、医療と同様に、要介護者数を人口構成から割り出し、価格で費用負担を主体別に算出する。

結果構造

「経済財政モデル(第一次)」の資料にはシミュレーションは 2002 年度から 2006 年度の 5 年分のショックシミュレーションの結果が示されている。従来のものとは違い、財政再建

⁷ 後述の通り、増淵他(2003)は消費関数を使っていないので、もしかしたら考慮していない可能性もある。その場合、民間所得に社会保険料を控除する形で、消費との差が貯蓄として、資本化して影響を与えていると考えることもできる。

を意識してか、政府支出の削減、増税といったシミュレーションを行っている。単年度の実質公的固定資本形成の GDP 1%分の削減については、単年度は乗数効果が逆に働く事で GDP(-1.044%)が若干減少するに留まる。なお、GDPの減少でデフレによる、実質長期金利低下、実質為替レートが減価することによって輸出が増加する。また、政府消費が経済低迷により、失業保険や公的扶助給付の増加により 0.255%増えるようである(ただし、こちらは社会保障とされており、実態は不明：増淵他(2003)では GDP 比で一定、第一次改訂版では SNA 上の集合消費と現物社会移転としているので、保険料給付は本来含まれないはず)。また、2年目以降は、政府支出削減はなくなり、物価が上昇しているにもかかわらず、下がった金利効果がラグを持って 3年持続するため、継続的に為替が減価、輸出が引き続き増加して経済を牽引する。本来想定した性質かどうかは不明であるが、輸出による乗数効果がわずかながら現れている。なお、継続的に 1%削減した場合には為替の減価が継続的に効いてきて輸出が増加するため、GDPの減少を抑える。税負担の増加は経済を低下させるが、物価減少による輸出増加、政府最終消費支出と公的資本形成が増加と、消費部分の減少が 1%未満などから効果が限定的になっている。TFPの増加では国内需要項目の拡大に加え、需給ギャップの拡大で物価が低下、また GDP 自身の増加により実質金利上昇圧力になるものの、政府債務対 GDP 比の相対的減少によるのか金利低下が強く為替が減価、輸出増加もある。金融緩和は物価上昇するものの、金利を下げるため輸出増加による需要増加も確認できる。

C.2 一次改訂版

マクロ計量モデルの元になる「経済財政モデル(第一次)」の改訂版である「経済財政モデル(第一次改訂版)」について、財政・社会保障の長期推計との関連で解説する。

経済財政モデル(一次改訂版)の概要

経済財政モデル(一次改訂版：以下、「一次版改訂版」)は 2005 年 4月に公表された資料で、2001 年 11月に作成された経済財政モデル(一次版：以下、「一次版」)を拡張したモデルである。発表機関は内閣府計量分析室となっている(一次版は政策統括官 経済財政-社会システム担当)。ただし、経済財政モデル(一次改訂版)の概要部分で、「構造改革と経済財政の中期展望-2003 年度改訂」(平成 16 年 1 月 16 日経済財政諮問会議答申)の段階で参考資料として一部の方程式が公表されていると述べられている。ただし、この資料が手に入らないため、今回は一次改訂版を検討する。また、同時期(平成 17 年 4 月)に同機関から「日本経済中長期展望モデル(日本 21 世紀ビジョン版)」(以下、「21 世紀ビジョン版」)が発表されている。21 世紀ビジョン版は財政及び社会保障部分を簡素化し、マクロ経済部分の詳細化、特に人口構造部分が拡張され、労働部門を通じた効果が主題となる。21 世紀ビジョン版は今後別途検討を進める。

一次改訂版は一次版と同じく、マクロ経済ブロックと中央政府財政ブロックに、社会保

障ブロックと地方財政ブロックを加えて構成されている。また、基本構造も一次版と同じで、基本的な経済主体における影響関係はマクロ経済ブロックが担い、そこで決定された経済諸変数が、国財政、地方財政、社会保障に伝播し、再び、ストックなどを通じてマクロ経済ブロックに還元されると考えるのが妥当である。一次版資料が一部主要方程式のみしか入手できていないため厳密なことはいえないが、一次改訂版が一次版と異なる点はモデルのさらなる詳細化で、マクロブロックは一次版の定式化に比べ、より一般的な定式化となる一方、財政負担をより詳細にするため人口構成の詳細化、国債及び地方債の銘柄別発行・償還額、各公的年金及び医療、介護保険を制度別及び年齢階層別に詳細化されたと考えるのが良いだろう。また、人口構造を精緻化するために主に定義式によるモデル化を行い、人口構造労働供給部分を一つのブロックとして構成している。

なお、後に述べるように、基本的な影響関係についても、一次版と大きな変更はなく、モデルが非常に詳細となったと理解すれば良い。なお、一次版の情報はないが、一次改訂版については、内生変数数(方程式)は 2428、外生変数数は 1220 になっている。膨大な内生変数であるが、大半は定義式として組み上げられているのがほとんどで(2301)、推計式も 127 のうち統計式として用いられている部分が多数あるので、マクロモデル部分が基本構造で、後は推計という形でも定義式に近い形状となっている。

経済財政モデル(一次)の部分構造

基本的にはマクロ計量モデルのため、乗数効果に生産力効果を加味した形式になっている。年齢別人口データは個別分野の積み上げにおいて利用しているようである。基本構造部分、潜在生産部分、マクロ経済主体部分、価格部分、財政部分(国・地方)、社会保障部分、人口構造労働供給部分の順に述べて行く。

基本構造部分

基本構造は一次版と同様、国民経済計算をベースとしてその概念に沿ったモデル化が行われている。そのため、生産、支出、分配の 3 つの視点でモデル化が行われ、生産面は潜在生産部分、支出と分配でケインズ型の均衡を表す部分を構築している。なお、支出は潜在生産部分と所得部分で決定要因として用いられており、前者はモデルの潜在生産性を基準としたアンカー、後者はケインズ効果を現すものとして、長期及び短期の関係を双方の要因を軸に表現する。

潜在生産部分

潜在生産部分はモデルのアンカーとして、需要拡大などで過度に所得増加が起きないようにする効果と長期的に均衡に近づくように誘導する効果を持つ。GDP では潜在 GDP がコブ・ダグラス型生産関数で定式化され、均衡資本ストック、均衡稼働率、均衡就業者数、均衡労働時間数と呼ばれる、均衡値を別途計算しそこから求めている。潜在 GDP は GDP

ギャップの計算、諸需要項目の仮想均衡値、投資関数、在庫関数、地価などに直接影響を与える。

さらに、輸出、輸入、消費、在庫の各需要項目、資本、稼働率、労働、就業者数の生産部門、民間企業設備固定資本デフレータ、民間住宅固定資本デフレータ、在庫品増加デフレータ、政府最終消費支出デフレータ、公的固定資本形成デフレータ、マネーサプライなどの物価部門には均衡値が定式化され、長期的に均衡値に近づくように各変数の方程式に均衡値が組み込まれている。ただし、輸出入に関しては潜在生産から各時点の需要項目の差となっており、その変数を除く他の変数の残り部分を潜在値としている。

マクロ経済主体

マクロ経済主体は需要項目に対応して、消費、投資、政府支出、輸出入となっている。なお、投資に関しては一次版と異なり、民間企業設備固定資本形成、民間住宅固定資本形成に分割されている。なお、所得については雇用者報酬、財産所得、企業所得に分配されるが、雇用者報酬と財産所得はモデル化されて需要項目に影響を与えるが、企業所得は雇用者報酬や財産所得の残差で決まり、他の変数に影響は与えない。

消費部門は世帯主単位で 60 歳未満、60 歳以上就業、60 歳以上非就業に別れている。60 歳未満は最終消費支出デフレータで除した実質可処分所得及び、アンカーとしての消費と均衡消費とのギャップで定式化される。また、60 歳以上は可処分所得以外に、最終消費と可処分所得の比のラグを用いてかい離に対する調整項としている。主に可処分所得で定式化していることから、ケインズ経済学における乗数効果が発生する。

投資部門は、民間企業設備固定資本形成が最適民間資本、海外財との相対的価格差、現在の資本ストック水準に基づいて決定される。最適資本ストックは所得水準、潜在 GDP、資本コストなどから決められている。したがって、短期的な要因には海外財との関係、長期的にストックとの関係で決められる。民間住宅固定資本形成は GDP ギャップ、世帯数、短期金利などで決まるので、民間企業設備固定資本形成とは異なり、短期的な要因で決まる。なお、在庫品増加は名目で対 GDP 比での均衡在庫量へと徐々に調整されるように定式化され、実質の在庫品増加は物価によって割り戻される。在庫品についてはショック発生時に増減し、徐々に調整される項目として定式化されている。したがって、投資部門は民間企業設備投資が長期的要因、民間住宅投資が短期的要因、在庫品増加が受動的調整要因として定式化されている。

政府支出部門は後に詳細を述べるので、マクロ経済部門との対応のみに限って述べる。政府部門は、分配段階で諸税が課せられ可処分所得や間接税、年金保険料を控除され、また年金給付などの現物社会移転以外の社会保障給付として現金が移転されて、民間消費に影響を与える。また、政府最終消費支出および公的固定資本形成は需要項目として、需要刺激効果を持つが、生産力効果は考慮しない。また、資産市場の受給バランスは定式化しておらず、公債残高がラグを持って 10 年物国債利回りの上昇効果を持つと想定している。

輸出入は為替も考慮した価格要因、需要要因、均衡値とのかい離による調整で決まる。均衡値は潜在部分で述べた通り、潜在生産との残余項として定式化されており、他の需要項目の残りになるよう調整するように定式化されている。したがって、輸出入は物価、為替、需要水準で短期的に決まると考えれば良い。

なお、金融部門はマネーサプライが外生の場合と内生の場合に別れ、内生の場合には均衡マネーサプライと名目 GDP で決まる。均衡マネーサプライは 3 ヶ月 CD レートと 10 年物国債との金利差、名目 GDP の水準、タイムトレンドで決まる。物価の上昇は短期金利と長期金利の差として考えていると考えられる。

価格部分

名目と実質を分類する価格部分はまず GDP デフレーターが金融政策や GDP ギャップを通じて決定され、GDP デフレーターを起点に他の物価がそれぞれの要因とあわせて決定される。ただし、全ての物価を定式化してしまうと名目値と実質値、GDP デフレーターの間はずれが生まれてしまう。そこで、民間最終消費支出デフレーターをインプリシットデフレーターとすることで、それらの齟齬を解消している。ここでは、民間最終消費支出デフレーターが他の物価の調整を受けて、受動的に決まるという考え方が採用されている。なお、民間最終消費支出デフレーターは消費者物価(CPI)にも利用されており、モデルとしての波及効果は大きく、単なる誤差処理とする形式ではない。

なお、民間最終消費支出デフレーター以外は均衡物価が定義される場合にはそれをアンカーとしつつ、ラグ変数及び GDP デフレーター、均衡需要項目と需要項目の間のギャップ等を用いて定式化している。また、均衡物価は毎期の自身の物価及び他の物価との関係として定式化されており、物価間で一定の関係性を持つように整合化されている。

短期金利には 3 ヶ月物の CD レートが用いられ、マネーサプライ内生時には消費者物価と GDP ギャップの過去の平均値から、マネーサプライ外生時には LM 曲線としてマネーサプライと名目 GDP で決まる。国債の利回りは物価上昇率、短期金利の期間構造、10 年物が対 GDP 比での公債残高、米国債金利で決定され、他の国債利回りが短期金利である CD 利回との加重和で設定される。財投貸付の場合にはリスクプレミアムがつく。

為替レートは円ドルで、「改革と展望-2004 年度改定」では米国物価を基準に企業物価が上昇すれば円が下落するが、金利の考慮が一次版になくなっている。そのため、物価差と過去の為替のラグ、金利差、対外債務残高を考慮したモデルを使うことも可能である。

財政部分

政府部門は財政統計から作成されるため、マクロ部門の国民経済計算統計とは必ずしも一致しない。そのため、財政の内部計算を経て、マクロ変数として修正処理を行う。そのための接合式を統計式と呼ぶ。一次版と同じように、国財政、地方財政、社会保障のための移転で構成され、国財政からは地方財政に地方交付税、臨時財政対策債など、具体的か

つ詳細な制度までモデル化されている。ただし、制度上のモデルは機械的な受け渡しに過ぎず、定義式で組まれている。

税制では主要 5 税（所得、法人、消費、酒、たばこ）を取り扱い、残りをその他税収とする。所得税は源泉および申告分のデータを、雇用者報酬、家計所得・富等に課される經常税、財産所得、個人所得の残余項などを用いて弾性値推計している。地方所得税は個人所得割、個人均等割、利子割などが弾性値モデルとトレンドによって計算されている。また、固定資産税も潜在 GDP や短期金利、トレンド変数などで求めている。法人税は、マクロで推計された法人課税対象所得を、企業規模などを補正しつつ（弾性値推計などは利用せず）税率をかけて算出している。なお、法人実効税率は法人税の基本税率および軽減税率の控除したものと統計式で推計している。法人実効税率は資本コストを通じてフローの投資に影響を与える。事業税、法人住民税も同じく、法人税額を弾性値計算することで求めている。消費税はマクロブロックでの民間消費、民間投資、政府支出の名目値と消費税率を用いつつ、誤差を残余項としてそのまま数値で調整している。酒税およびたばこ税は名目最終消費支出で、その他税収を GDP の一定割合とマネーサプライの GDP との比の弾性値として求めている。したがって、税収に関しては主にマクロレベルでの結果を引いた上で、弾性値計算で税収を求めると考えて良い。なお、消費税のように弾性値ではなくそのまま数値で補正する場合もあるのでその点には留意が必要である。

政府の投資的経費は国地方問わず外生として与えられ、公務員の雇用者報酬はその他一般支出として、一人あたり雇用者報酬に公務員数をかける形で求められている。また、外生的に定率補正してマクロ変数とつないでいる。地方に対する移転も同じく国税の定率配分をはじめ、機械的に移転される。そのため、支出構造は積み上げの上でマクロに接合と考えれば良い。

公債部門に関しては、発行年を考慮した銘柄別の発行残高、償還額、利回りなど詳細に定式化している。ただし、金利などは 10 年物国債を基盤にしながらかつ作られるが、一部償還期間が特殊な債券の発行時には過去については特に外部から金利を与えているようである。また、償還ルールも国の 60 年の定率繰入償還と地方の 20 年元利均等償還を用いており、公債面での財政統計との接合を重視していると思われる。

社会保障部分

社会保障部分は一次版と同じく、年金、医療、介護、その他の部門で構成される。こちらも一次版が主要方程式しか示されておらず、多くの場合比較ができないため、比較として述べるよりも、構造に関しての説明を行う。

年金は、厚生(新・旧法)・国民・共済という制度区分があり、1/2/3号保険者、性別に区分されている。また、年金積立部分の他、制度変更としてネット所得スライドから賃金スライド、新規既裁定者の物価スライド導入、マクロ経済スライド(マイナス 1.7%の特例措置を含む)など、制度変更もモデル化されている。給付額は一人あたりの各平均値を求め、

通常支給・繰り下げ支給なども平均値で考慮している。また、保険料についても厚生年金などは雇用者数、一人あたり厚生年金報酬年額を用いて、平均値として積算している。なお、年金報酬年額は賃金率及び失業率で弾性値推計している。なお、年金積立部分の運用利回りは国債金利のラグ構造で推計される。また、遺族および障害者年金部分はモデル化が煩雑かつ困難であるからか、給付総額から弾性値計算をしている。

医療は、被用者保険・国民健康(地域)保険、外来・入院・歯科、若年・老人に分類されて、それぞれの保険料及び給付が計算される。なお、年齢区分は0から14歳、15から44歳、45から64歳、65から69歳、70歳以上の区分となっており、一人あたりの医療費として一人あたり可処分所得、トレンドなどで定式化されている。ただし、性別の区分は行われていない。また、高齢者に関しては自己負担比率がマイナスで効くようになっている。老人保健制度など制度区分も行われており、保険料収入も例えば被用者保険では賃金と雇用者数の積を弾性値推計して求めている。

介護は要支援・要介護、在宅・福祉施設・保険施設・療養施設などの区分で、人口構成(40から64歳、65歳以上)も用いながら、受給者数は認定率との積、一人あたり費用と人数の積によって保険料及び給付総額を求めている。なお、給付額については各サービスに対して消費者物価の上昇に応じて変化させている。それらを国及び地方負担部分について分割して控除している。

なお、雇用保険も景気で給付と保険料が変動する形で導入されている。また、社会扶助も国民所得や高齢化で変化するとし、恩給部分は外生値として与えている。

人口構造労働供給部分

人口構造は主に外生的に与えられた推計人口を5歳区分で積算しているだけである。労働力人口を、就業者と非就業者に分けた上で、給与を得る雇用者を就業者の一定割合として求めている。ただし、労働供給の段階で、労働参加率として60歳以上は一人あたりの雇用者報酬、年金額、失業率と過去の労働参加率が影響を与えると定式化している。一方で、60歳未満の労働参加率は外生的であり、特に女性部分が外生であることには留意しておくべきだろう。また、年齢性別毎の失業者数は全失業者数を決めた上で、年齢性別毎に与えられた割合で分割して求めている。また、年齢別雇用者数は財政部門で使われる。なお、完全失業率はGDPギャップと均衡失業率、雇用者数はマクロ部門に読み込まれる段階で調整式により接合されている(P_LW から M_LW へ)。

人口構造は社会保障部分で保険者、受給者の区分の際に適宜用いられ、かつ労働供給としてマクロ経済の変動とあわせて労働供給量に変化、失業率などにもつながって行く。

結果構造

結果は一次版と同一の公的固定資本形成削減、所得税増税、TFP 上昇というシミュレーションでは、悪い場合には一時的に結果が一次版よりも大きく変動するものの、長期効果

は改善の度合いが大きい。関係構造としては公的固定資本形成削減の場合には一次版と同じく輸出が先導する形で経済が回復する。なお、今回の結果は一次版のルートと同じである。政府支出の削減は需要を減少させるため、GDPギャップも広がりデフレが起き、金利は減少するものの、為替レートは増価する。ただし、(名目)為替レートの増価幅に比べて、表には示されないがGDPデフレーターなどの下落を見ると企業物価の下落は大きいと考えられ、実質的な為替レートは減価している。その意味で、輸出は刺激されて輸出主導で景気は回復する。なお、今回は民間住宅固定資本形成もあり、金利の下落などから住宅投資が増加、需要の牽引となる⁸。そのため、一次版と基本構造は類似していると考えられる。

所得税増税効果も基本的には一次版と類似した結果となっている。為替は上昇するが物価はそれ以上に下落して、輸出を促進する点ではやはり公的固定資本形成の削減とも通じる部分がある。TFPの上昇も、一次版と同様の効果になっている。プラスの効果が強いのは物価近辺の効果が高いからだと考えられる。

C.3 二次版・二次改訂版・二次再改訂版

マクロ計量モデルの元になる「経済財政モデル(第一次)改訂版」の改訂版である「経済財政モデル(第二次・改訂・再改訂)」について、財政・社会保障の長期推計との関連で調査する。

経済財政モデル(二次版・改訂・再改訂)の概要

経済財政モデルは、二次版が2006年1月に公表、二次改訂版が2007年3月、二次再改訂版が2008年3月に公表された資料で、2005年1月に作成された経済財政モデル(以下、一次改訂版)を拡張したモデルである。発表機関は引き続き内閣府計量分析室となっている(一次版は政策統括官 経済財政-社会システム担当)。

一次改訂版との相違は、二次版はSNAの基準改定に合わせた再推計、連鎖指数方式への本格移行などのデータ構造の変更に対応した改訂、二次改訂版はSNA統計の過去遡及が行われた事による各方程式の再推定、各経済ブロックの統計的接続の見直しのための改訂、再改訂版は統計の更新による再推定となっている。

そのため、二次版、改訂版、再改訂版は一次改訂版と構造はほぼ同じであり、一次改訂版から加えられた人口構造・労働供給ブロック、社会保障ブロック、一次版からあるマクロ経済ブロック、財政ブロックで構成されている。そのため、影響関係は基本的に同一と考えて良い。ただし、データが基準変更や伸長されたため、全てのモデルを再推定しており、それに伴って係数が適切な結果が得られるようにモデルが任意に変更されている。それに伴う結果の変化も想定されるが、後に述べる結果と比較すると、ほぼモデル上の影響

⁸ 住宅投資の増加は場合によっては人口構成上、世帯増加によって潜在的に高い住宅需要がある可能性がある。

関係は変わらないとみて良い。

なお、変数及び関数の数については、内生変数数は二次版：2469、二次改訂版：2559、二次再改訂版：2368（一次改訂：2428）、外生変数数は二次版：1314、二次改訂版：1395、二次再改訂版：1495（一次改訂：1220）と一次改訂版から引き続き、大きいモデルである。一次改訂版に比べて内生変数も外生変数もわずかに増加しているが、内生変数のうち定義式として組み上げられているものが増加しているに過ぎず、モデル上重要な役割を果たす推計式は逆に二次版：121、二次改訂版：119、二次再改訂版：119（一次改訂版：127）に減少している。したがって、マクロブロックで必要となる SNA 統計のデータ作成のための計算式や一次改訂後に行われた政策変更を折り込むための定義式が加えられ、基本的な構造はあまり変わっていないと考えることができる。

経済財政モデルの部分構造とデータ定義変更の影響

SNA の基準改定により連鎖指数方式へ本格移行した対応としては、一次改訂版ではインプリシットデフレータを民間最終消費デフレータにしていたが、二次版以降は一般的な GDP デフレータに変更したことが大きい。また、その際に固定基準のデフレータを廃した代わりに、各デフレータに消費税を除いた場合のデフレータを合わせて作成している。また、金融政策をはじめ、いくつかの関数の一部変更や医療費の推定改善など細かな改善と、人口構成や財政、社会保障部門の集計式の再定義などが行われており、こちらは細かな改善と考えて良い。

マクロ経済ブロック

マクロ経済ブロックは、消費、投資、政府支出、輸出入の需要項目、所得部門のモデル化も、原則的には一次改訂版と同じである⁹。需要項目については、二次版では民間最終消費支出に医療の自己負担率増加が消費を抑制するとして医療費が変数として加えられ、60歳以上の非就業世帯の消費に東証株価指数が入るという点に変更された。二次版以降には再び医療費の効果が削除され、株式時価総額が60歳以上世帯には就業・非就業を問わず変数として加えられた。また、均衡消費性向という均衡水準を決める関数が政府債務水準とトレンド変数、潜在 GDP で規定されるようになった。民間企業設備固定資本形成については、二次版以降では除却率と資本の稼働率が追加され、民間住宅固定資本形成では均衡 GDP ではなく均衡民間住宅固定資本水準が導入された。輸出については物価、為替、需要水準で決まる点では一次改訂版と同じで、一次改訂版で国内企業物価であったものが二次版以降に財サービス輸出物価デフレータに置き換わった程度であり、輸入に関しては一次改訂版と同じである。また、二次版からは東証株価指数が導入され、長期短期金利の金利差、

⁹ 配当を除く財産所得(非企業部門)は二次版で政府の純金融資産が変数に入ったが、二次改訂版以降再び、一次改訂版と同じものに戻った。

マネーサプライ、企業所得で決定される。二次改訂版からは株式時価総額に変更され、名目資本ストック、企業所得で決定され、マネーサプライが削除された。

価格部分

物価部分の定式化は物価の連鎖系列方式の本格導入で、一次改訂版で固定基準方式と並列して作成されていた各種デフレーターが一括化された。さらに、一次改訂版における民間消費をインプリシットデフレーターにする方法から、実質需要をモデル化した上で、各物価について別途消費税を除いたものを新たに求めるようになった。

一次改訂版までは GDP デフレーターは金融政策に影響を受けていたが、二次版以降は GDP デフレーター自身が他の物価変化率からインプリシットになったため、直接的な関係はなくなった。一方、民間最終消費支出デフレーターが二次版から新たに加えられ、消費税抜きのデフレーターは均衡消費者物価とのかい離率のラグ、GDP ギャップ、東証株価指数、国内企業物価指数で決まり、潜在物価は一人当たり雇用者報酬と企業物価で決まる。ただし、二次改訂版以降では民間最終消費支出デフレーターの方程式から東証株価指数が削除されている。民間企業設備固定資本形成デフレーター、民間住宅固定資本形成デフレーター、在庫品増加デフレーター、政府最終消費支出デフレーター、公的資本形成デフレーター、財・サービス輸出デフレーターも民間最終消費支出デフレーターと同様の潜在物価や国内の他物価や財サービス輸入デフレーターで決まる¹⁰。

金融政策は一次改訂版まではマネーサプライ(M2CD)を決める方程式体系は同じだが、二次改訂版以降では、金融政策にテイラールールが導入され、マネーサプライ自体を決める方程式は一次改訂版と変わらないが、アンカーとなる均衡マネーサプライが一般政府債務残高と株式時価総額の GDP 比、潜在 GDP、タイムトレンドで決まるように変更された。

短期金利は一次改訂版の3ヶ月物の譲渡性預金金利から、二次版以降は90日以上120日未満の譲渡性預金金利に変更となり、下限が1%に設定されている。方程式は、二次版までは、一次改訂版と同じ定式化、二次改訂版以降はマネーサプライが内生化され IS-MP モデルに移行したため、マネーサプライ外生時利用の方程式が削除された。新たに、二次改訂版以降の短期金利は消費者物価と均衡物価上昇率のかい離、GDP ギャップ、潜在 GDP で決定されるようになった。長期金利である10年物国債の利回りは一次改訂版とほぼ同じで、消費者物価が一次改訂版ではなかった民間最終消費デフレーターに置き換わった程度である。その他諸金利の方程式は一次改訂版からほぼ変わっていない。

為替レートは円ドルで、二次版は一次改訂版と同じ方程式である。しかし、二次改訂版は一次改訂版と同じ考え方とされ、二次改訂版では実質為替レートが一定になるように定式化されたとされるが、方程式一覧には双方の構造が表記されていない。

¹⁰ 企業物価指数は連鎖系列と固定基準系列を求めているが、連鎖系列を基準として弾性値で過去値を伸ばす形で固定系列に変換している。二次版の在庫品増加デフレーター(除:消費税)は消費税調整項があるが、二次改訂版以降は消費税の効果を除いた上で、再び一次改訂版と同じ定式化になっている。

財政ブロック

政府部門も一次改訂版と同様の定式化で特に財政部門は定義式が多いため、モデルの変更はより限定される。財産所得の受取と支払が一次改訂版の純ベースから、それぞれ分けられている。税金も一次改訂版と同様に、弾性値モデルで計測している。なお、一部スイッチパラメータを用いて、推計期間内外で実績値とモデル値を切り替えるようにしている。また、投資的経費などの政府支出が単純な外生から名目 GDP の伸び率で伸長するなどの調整に近い部分変更も行われている。補助金などの内部移転、公債部門に関しても、一部の集計方法が変更され、定率としていた部分の推計化(例えば地方・中央・社会保障の固定資本減耗)、単純な他の財政変数による増加率伸長をより詳細に内生化した上で SNA 統計に変換するため(例えば現実最終消費の集合消費支出、国の雇用者報酬)の技術的な再定式化、制度変更によってスイッチパラメータを用いた会計式及び計算の部分変更が行われているが、基本的な影響関係は一次改訂版と同じであると考えられる。なお、二次改訂版以降では、地方交付税交付金の不交付団体に対して、地方財政計画ベースの財源超過団体の財政収入額を計算、水準超過経費を求めて地方歳出を計算するなど、より実際の財政構造を反映する定式化が行われている。また、固定資産税は二次改訂版以降、弾性値モデルの推計式から、過去の固定資産税の評価基準が 3 年ごとに評価替えされる改善が行われている。また、普通国債、地方債、交付税特会借入金の実効利回りを計算する会計式などが導入されている。

社会保障部分

年金は、推計上の理由で一部修正したと思われる箇所以外は、一次改訂版とほぼ変わらない。部分的には二次改訂版以降に共済給付部分のみを国と地方、私学に分割している。医療は、モデル構造はほとんど変更がないものの、各年代の各種医療費について、タイムトレンドを用いずに、若年実効負担率、在宅医療サービスなどの変数を加えることで推計の改善を図っている。一次改訂版までは 65 歳以上で集計していたのが、70 歳以上に集計基準を変更するなどのマイナーチェンジを行っている。二次改訂版以降では、診療報酬指数及び薬価基準指数を個別に分割して、二次改訂版のみ診療報酬指数を国民医療費に加えたが、二次改訂版以降はモデルに還元しない指標として利用している。また、老人医療費の計算に院外処方率が加わった。なお、二次版以降、老人医療費を求める際に、一人あたり医療費の伸び率をそのまま総額の伸び率としている点には留意が必要である¹¹。また、医療制度改革に伴う諸区分の給付額や移転額を指標として会計式化している。

介護と雇用保険は、一次改訂版とほぼ同じであるが、一人当たり介護費用に 2006 年以後の介護報酬改定により、総額を一定割合引き下げることにより反映している。ただし、二次改訂版では 2007 年以降のダミーのみとなり、一人当たり費用の削減の反映が 1 年移動

¹¹ 二次改訂版では若年医療費も一人あたりとなった。

しているが、理由は不明である。

人口構造労働供給部分

人口構造は定義式に関しては一次改訂版と同じ構造となっており、分析上不要と思われる集計式の削除や集計対象の再編といった程度のモデル上には影響のない改変に留まる。推計式に関しては、ほとんどが同一形状だが、60歳以上男女の労働参加率の関数が一人当たりの年金給付と賃金の比に簡便化され、特に男性は過去の年代での労働参加率に影響を受ける形になった。なお、二次版までは日本の将来推計人口(平成14年1月推計)であったが、二次改訂版以降では日本の将来推計人口(平成18年1月推計)に変更されている。

結果構造

結果は一次改訂版と同一の実質GDP比1%の公的固定資本形成削減(単年度・継続)、名目GDP比1%の所得税増税、消費税引き上げ、1%のTFP上昇、1%ポイントの短期金利引き上げに加え、法人税の引き上げ、原油価格の上昇のシミュレーションを行っている。

公的固定資本形成削減(単年度・継続)は単年度では一次改訂版と同じ経路で、二次版では一次改訂版と同じ名目GDPでは悪化、実質GDPでは改善、二次改訂版と二次再改訂版は名目実質共にGDPが短期的には悪化するが長期的には改善する。規模に関してもほぼ同じものになっている。なお、動学的な効果としては、比較的ではあるが、一次改訂版が比較的他の影響関係の中で諸変数が短期で激しく上下する部分が見られるが、後の版では安定的な変化になっていると見ることができる。

継続的な公的固定資本形成の削減については、二次版以降は一次改訂版の長期的には実質GDPが上昇すると結果とは違い、名目実質共にGDPは長期的に低下し続ける。ただし、実質成長の原因と考えられる輸出の増加は二次版以降では為替増価の一方、デフレ効果による実質為替レートの低下を通じた輸出促進効果が短期的に小さく、長期的には大きくなり、民間住宅投資の増加も小さく、二次版以後で民間設備投資は大きくなるものの、全てを合わせても公的固定資本形成の削減を上回るためか、実質GDPの減少となる。

個人所得税増税についても、公的固定資本形成の継続的削減の時と同じように、一次改訂版が長期的には実質GDPを押し上げたのに対して、二次版以降は下がり続ける。消費税引き上げは二次版以降では2%の増税になっているが規模がほとんど変わらず、一次改訂版と同様に実質GDPは減少するが、名目GDPは二次改訂版以降で上昇する。これは主に消費税率の上昇が物価に付加されるためである。なお、物価上昇と為替増価で実質為替レートも増価していると考えられるが、なぜか輸出と実質投資が増加する。

TFP上昇は規模と影響関係共に一次改訂版と二次版以降は同じである。短期金利引き上げはGDPを減少させるなどの方向性は同じだが、二次改訂版は減少幅が大きく、二次再改訂版は一次改訂版と同程度になっている。ただし、二次改訂版以降は実質消費が増加しているものの、消費関数が主に実質可処分所得とラグ、医療費の実効負担による需要要因で

決まるため、上昇する理由が見当たらない。可能性としては、名目医療費が一定で所得の減少よりも消費者物価が過度に下落するために実質医療費が増加する場合などが考えられるがあまり妥当性はないと考えられる。

法人税の引き上げは二次版以降に行われるシミュレーションであり、増税により企業設備投資、消費などが減少し、実質名目共に GDP を引き下げる。為替は増価するが物価はそれ以上に低下するために実質為替レートは減価し、輸出は増加、輸入は減少する。

また、原油価格の上昇の影響評価が、二次版以降に行われ、輸入物価デフレータの上昇の効果として現れる。輸入物価の上昇により企業物価、均衡民間企業設備投資物価、均衡民間住宅投資物価が上昇する。財・サービスの輸入デフレータの上昇により輸入は減少し、民間設備投資デフレータの上昇により投資需要が縮減し、GDP デフレータや消費者物価が低下する。企業物価の上昇の一方で、金利の低下と政府債務の増加のためと考えられるが、為替レートが減価することで、輸出が増加している。為替レートが減価して消費者物価が低下しているにもかかわらず、輸出の増加が少ないのは企業物価が上昇しているからだろう。結果は為替の減価期間が短くなることを除いては、二次再改訂版もそれ以前の版もほぼ同じである。

C.4 2008年および2010年版

「経済財政モデル(第二次再改訂)」の改訂版である「経済財政モデル(2008年度版・2010年度版)」について、財政・社会保障の長期推計との関連で調査した。

経済財政モデル(2008年度版、2010年度版)の変更点

経済財政モデルの2008年度版は2009年に公表され、2010年度版は2010年8月に公表された資料で、2008年3月に公表された二次再改訂版をデータのアップデートと合わせて、再推定したモデルである。発表機関は引き続き内閣府計量分析室となっている。

二次再改訂版との相違はほとんどなく、2008年度版は特に、一部のモデルは推定値も二次再改訂版と同じ場合もあるなど、データ更新による推定値の一部変化や、良い推定値を得るためのモデルの一部改変が主で、構造は同一である。ただし、2008年度版で名目為替レートの決定式が変更され、2010年度版で雇用保険が一つであったものが、失業保険と雇用二事業に分割されるなどの変更もあるが、細かな修正に留まり、基本構造は変わらない。それに伴う結果の変化も想定されるが、後に述べる結果と比較すると、ほぼモデル上の影響関係は変わらないとみて良い¹²。

二次再改訂版に比べ、内生変数は減少、外生変数はわずかに増加しているが、内生変数のうち定義式として組み上げられているものが増加しているに過ぎず、モデル上重要な役

¹² 本研究会としては、2010年度版の医療費推計にトレンド変数が再度導入された点は注意した方が良いかも知れない。後は、2008年度版の世帯主60歳以上の非就業世帯の消費の決定式に年金要因が消え、2010年には年金要因が復活して非就業世帯のみが株価総額要因が消えるなど不思議な定式化もある。

割を果たす推計式は逆に内生変数の数では 2008 年度版では 104、2010 年度版では 111(二次再改訂版：119) と二次再改訂版よりは減少している。したがって、モデルの再定義や一部方程式の整理とそれに伴う再推計などが主な作業で、基本的な構造はあまり変わっていないと考えることができる。

結果構造

動学評価のためのシミュレーションは二次再改訂と同一である。具体的には、実質 GDP 比 1%の公的固定資本形成削減(単年度・継続)、名目 GDP 比 1%の所得税増税、法人税の引き上げ、消費税引き上げ、1%の TFP 上昇、原油価格の上昇、1%ポイントの短期金利引き上げのシミュレーションを行っている。

公的固定資本形成削減(単年度・継続)は単年度では二次再改訂版と同じ経路だが、二次再改訂版の為替レートが増加するのに対して、2008 年度版、2010 年度版共に短期的には減価が起き、足下で輸出をわずかに促進させる効果を持つ。しかし、輸出に対する効果の規模は、二次再改訂版よりもデフレ効果が小さく出るためか、小さなものになる。なお、名目為替レートは二次改訂版と同じく、その後増加する。GDP は二次再改訂版が足下の 1 年目と 5 年目にマイナスに転じるのに対して、2008 年度版は 1 年目と 3 年目にマイナスとなるが、2010 年度版では 1 年目だけがマイナスとなる。2008 年度版は 3 年目に金利が急に上昇するのが原因と考えられる。

継続的な公的固定資本形成の削減については、単年度効果と同様に為替レートは短期的に減価する。しかし、GDP にはプラスに効かず、二次再改訂版と同じように、マイナスの効果が続く。その他の変数に対しても、規模も方向性も二次再改訂版と同じである。

所得税、法人税の増税に関しても、2008 年度版、2010 年度版共に、為替レートが短期的に減価するが、輸出に対する効果は二次再改訂版よりも逆に下回る。また、消費税増税の場合も、二次再改訂版が 1 年目のみ減価するのが、2008 年度版、2010 年度版では、3~4 年減価し続ける。輸出に対する効果はわずかに二次再改訂版を上回る。消費税増税の場合には二次再改訂版の GDP ギャップが縮小するとされたのに対して、2008 年度版、2010 年度版は拡大するという理解しやすい結果となっている。ただし、その他の効果は規模方向性共にほぼ同じである。

TFP 上昇は GDP に対する効果が二次再改訂版に比べて小さくなる程度で、住宅投資が 2008 年度版、2010 年度版で大きく増加、輸入が減少するものの、その他の影響関係はあまり変わらない。原油価格の上昇は規模方向性と共に二次再改訂版とあまり変わらず、短期金利の引き上げも、二次再改訂版で短期的に可処分所得が増加したものが一時的に減少に転じる程度で結果規模共にそれほど大きな変化はない。

C.5 21世紀ビジョン版

マクロ計量モデルの元になる「経済財政モデル(第一次)」の改訂版である「日本経済中長

期展望モデル(日本 21 世紀ビジョン版)」について、財政・社会保障の長期推計との関連で解説する。

日本経済中長期展望モデル(日本 21 世紀ビジョン版)の概要

日本経済中長期展望モデル(日本 21 世紀ビジョン版：以下、21 世紀ビジョン版)は、我が国経済・財政にかかる中長期展望作業に資する事を目的に、平成 16 年 10 月に経済社会総合研究所のディスカッション・ペーパー(長谷川・堀・鈴木(2004)「高齢化・社会保障負担とマクロ経済—日本経済中長期展望モデル (Mark I) によるシミュレーション分析—)として、公表されたマクロ計量モデルの社会保障部分の拡張版である。平成 17 年 4 月に公表され、内閣府計量分析室となっている。なお、同時期である平成 17 年 4 月に経済財政モデル(一次改訂版：以下、一次改訂版)も公表されている。

経済財政モデルの構造を多く利用し、それを長期に重点を置いて拡張しているので、経済財政モデルの比較で考えることができる。中長期の具体的な拡張としては、外生ではなく内生的に変動する人口構造が加わった点、国、地方、社会保障といった財政部門を一般政府部門に一元化した点、公債の期間構造や年金の制度部門も簡略化した点が挙げられる。

モデルのブロック構造も、一次版からあるマクロ経済ブロック、財政・社会保障ブロックに加え、一次改訂版で新たに加えられた人口構造・労働供給ブロックで構成される。新たに加わった人口構造ブロックは一次改訂版では外生である一方、21 世紀ビジョン版は内生である点が異なっている。ただ、21 世紀ビジョン版は、中長期モデルとするために経済財政モデルを簡略化するのが主眼で、簡略化のための集計と再推定が主な変更点なので、同時期に改訂された一次改訂版の簡略版と考えてよい。なお、後に述べる結果と比較すると、ほぼモデル上の影響関係は変わらないといえる。

変数及び関数の数は、内生変数数は 968 (一次改訂：2428)、外生変数数は 771 (一次改訂：1220)と大きく変数が減少している。21 世紀ビジョン版も内生変数のうち定義式として組み上げられているものがほとんどであり、推計式は 86 (一次改訂版：127)である。

日本 21 世紀ビジョン版の一次改訂版との比較

21 世紀ビジョン版は一次改訂版の人口構造の取り扱いを除くと、簡略版と考えることができる。そのため、異なる箇所があればそのみを説明する。

マクロ経済

マクロ経済の需要項目やその他の方程式の定式化は同じものが多いが、推定値が一部異なることもある。例えば、民間企業固定資本形成は同一式、同一推定値である一方、財貨サービスの輸出入は同じ方程式にもかかわらず推定値がわずかに違う。その他の方程式も、定式化はほぼ同じだが変化率の差分を取るなど、わずかな変更が施されるなどして推定値が異なる事も多い。なお、21 世紀ビジョン版では、例えば可処分所得において 60 歳以上の

就業者世帯の可処分所得から社会保障を除くなど独自の計算をしている。また、個人所得残差項目と呼ばれる項目が 21 世紀ビジョン版では推定されるなど、簡略化の事情でモデル化ではなく推計していると思われる式もある。

価格部分

金利については、まず短期金利ではマネーサプライ内生時は一次改訂版と同じとし、外生時は一次改訂版と異なりモデル化せず金利自身を外生値としている。また、長期金利では独自に経済財政展望ワーキンググループで独自に推計するモデルを 2 つ準備している。

財政・社会保障ブロック

財政及び社会保障ブロックはモデルの一次改訂版に比べて、簡素化のための集計が行われ、それらを一次改訂版と別に再推計したと捉えることができる。なお、この際にも一次改訂版と同じく、各変数の決定には伸び率で伸長するため弾性値モデルが多用されている。

財政ブロックでは、一次改訂版が、例えば、個人所得税(家計所得・富等に課される経常税)を求めるために細分した各種所得を求めた上で再集計しているが、21 世紀ビジョン版ではその細分化をしないなどの簡略化をしている。また、支出部門でも、過去値の弾性値 1 での単純な伸長や、公債残高を一般政府債務残高で弾性値推計するなど簡便化がされている。

社会保障ブロックでは、医療保険は費用単価を求めるモデルや推定値は一次改訂版と同じである。ただし、制度部門の簡略化のため、費用負担の詳細な会計式が省略されている。公的年金については一次改訂版に比べて諸制度の詳細な積算を行わず、物価スライドや人口変動などの単位当たり給付額の変化率を粗めに求め、総給付費を定率で伸長する処理を行っている。介護保険はほぼ同じモデルだが、サービス一人当たり費用が一次改訂版では消費者物価の伸び率を用いているのに対して、21 世紀ビジョン版では一人当たり実質 GDP の伸び率を用いている。また、一次改訂版にはある雇用保険は削除されている。

人口構造労働供給ブロック

人口構造は、内生化するため、日本の将来推計人口(平成 14 年 1 月推計)を用いて、出生数や前年人口と年齢別人口増加率(生存確率や移民)の積で各年齢人口を求め、5 歳別人口に再集計している。再集計後の労働力人口や労働参加率、就業者数、雇用者数などは一次改訂版と同じである。

結果構造

21 世紀ビジョン版のシミュレーションは実質公的資本形成の 1%継続的拡大、所得税の名目 GDP 比 1%の継続的増税、消費税率 1%継続的引き上げ、TFP の 1%継続的上昇、低位推計による人口減少である。一次改訂版と同じものは所得税の名目 GDP 比 1%の継続的増税、消費税率 1%継続的引き上げ、TFP の 1%継続的上昇で、実質公的資本形成の 1%継

続的拡大は一次改訂の削減の逆となっている。また表の取り扱いも、一次改訂版が年単位であるのに対して、21世紀ビジョン版は5から10年の平均値を取っている。中長期の影響を見ることを意図したことが伺える。

所得税の名目GDP比1%の継続的増税の影響は一次改訂版とほぼ同じだが、増税後数年はGDPギャップの値が増加(GDPギャップの縮小と考えられる)になっている。また、所得税および消費税率の引き上げといった増税シナリオで、一次改訂版は長期的には実質GDPが成長するが、21世紀ビジョン版は低下し続けるなど、長期的には異なるが基本的な影響の方向性、規模共に同じだといえる。TFPの1%継続的上昇も、一次改訂版とほぼ同じだが、前述のシミュレーションに比べて効果が累積するために平均的なかい離率が年を追う毎に非常に大きくなっている。また、実質公的資本形成の1%継続的拡大は一次改訂版の逆と考えれば、ほぼ規模は同じで影響関係が逆になったものだと理解できる。低位推計による人口減少の場合は、影響が出てくるのが20年以上先で、その影響規模もGDP比マイナス0.09%など非常に小さく、他より影響は限定的である。

D 積み上げ計算の詳細

本節では、本論で積み上げ計算として分類した「財政再計算・財政検証」、「医療費等の将来見通し及び財政影響試算」、「社会保障の給付と負担の見通し」、「社会保障国民会議のシミュレーション」、「歳出・歳入への後年度影響試算」について、主として計算の前提となるマクロ経済前提やシナリオの設定について、簡単に整理する。

D.1 財政再計算・財政検証

概要

1985年の基礎年金の導入以後、長期にわたる年金制度の給付と負担のバランスをはかりつつ、長期的な観点から収支の安定を確保するため、人口の動向や経済情勢の変化を踏まえた財政再計算が、5年に一度行われてきた(1989年が最初の財政再計算)。少子高齢化の進展により、再計算のたびに給付と負担の見直しが行われてきたが、現役世代の負担の増大を抑えるために、平成16年の改正において「保険料水準固定方式」が導入され、保険料負担については見直しの必要が無くなった。また、所得代替率が50%を上回るような給付水準を将来にわたり確保することとされた。

今後、年金財政のバランスは給付の削減(マクロ経済スライド)によって行われることになるが、その調整の開始年や調整期間を定めるため、今後は「財政の現況及び見通し(財政検証)」が作成・公表されることになり、平成21年度に最初の試算が行われた。今後は、毎回の財政検証時点からおおむね100年間の年金財政の均衡を図ることを視野に検証が行われる。

なお、日本の将来推計人口(平成18年12月推計)の更新を踏まえ、平成16年の財政再計算をベースに将来の人口の見通しや経済動向の変化を考慮に入れた「人口の変化等を踏まえた年金財政への影響」が平成19年2月に公表されている。いずれも、経済状況を想定した上での積み上げ型の推計である。以下、平成16年財政再計算を「財政再計算」、平成19年の「人口の変化等を踏まえた年金財政への影響」を「暫定試算」、平成21年財政検証を「財政検証」と記述する。

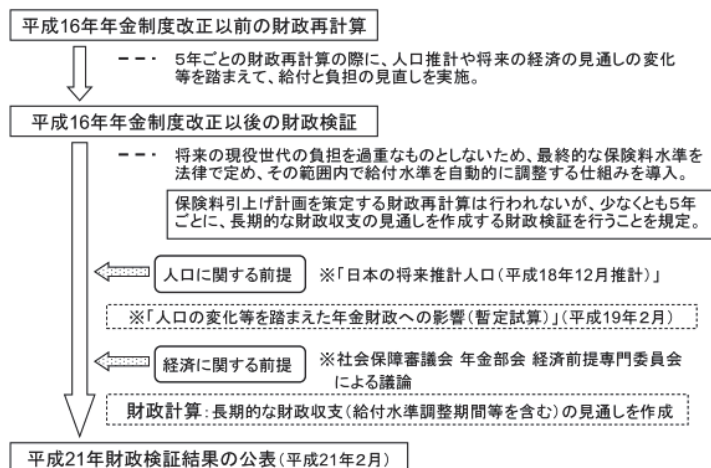
計算の方法と推計の前提

推計は、①被保険者数を制度別に推計、②保険料収入・給付水準を制度別に推計、③厚生年金・国民年金の財政見通しを推計、の順に行われる。

より具体的には、①制度別に、被保険者データの実績値、直近の将来推計人口、労働力率の見通しに基づいて被保険者数の将来推計を行う。②受給者データの実績値、被保険者や受給者の動向に関する基礎率、賃金上昇率・物価上昇率、制度内容を加味して、給付水準調整を行わない場合の給付費等の推計を行う。③積立金の初期値、運用利回り、各年度の保険料率を加味しつつ、給付水準調整期間及び給付水準の推計を行った上で、厚生年金・国民年金の財政見通しを推計(下線は経済前提が必要な部分)、となる。

以下、推計の基本的な前提としての(a)保険者・受給者の推計に関わる人口要因、(b)経済見通しなどの経済要因について、それぞれの計算で用いられた設定について記述する。

図表 D.1：財政検証が行われるまでのプロセス(平成 21 年財政検証結果レポートより)



その前に、主要なパラメータの設定について、単純ではあるが以下の点に言及したい。労働力率が高いほど、被保険者数は多くなる。賃金上昇率が高いほど、保険料収入が増える。運用利回りが高いほど、積立金の運用による収入が増える。したがって、このようなパラメータの変化は、いずれも年金財政に余裕が出てくる要因となる。

(a)人口要因

人口要因の推計に必要な項目は将来推計人口・労働力率見通し、基礎数・基礎率である。ここで、「基礎数」は、これまでの年金制度への加入状況や年金受給者の実態を示す値であり、それら被保険者や年金受給者の将来における年々の変化を推計するための前提条件を「基礎率」という。

・将来推計人口：財政再計算では、「日本将来推計人口(平成 14 年 1 月)」(中位推計が標準ケース)を、暫定試算および財政検証では「日本将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」を使用している。財政検証では、合計特殊出生率及び死亡率について中位、高位、低位の 3 通りを設定している。

・将来の労働力率：財政再計算では、「労働力人口の推移」推計(平成 14 年 7 月)(厚生労働省職業安定局)における労働力率の見通しを利用している(2025 年までの推計であるためそれ以降は 2025 年の数値で一定としている)。具体的には、昭和 45 年から平成 13 年までのデータについて性・年齢別の労働力率の回帰式を求め、これに基づいて一定の仮定の下に平成 37 年まで推計している。

暫定試算では、独立行政法人労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計(平成 17 年 7 月)」における「労働市場への参加が進むケース」に、財政検証では、独立行政法人労働政

策研究・研修機構「労働力需給の推計（平成 20 年 3 月）」における「労働市場への参加が進むケース」に準拠した設定を使用している。ケースの選択は、平成 20 年 4 月にとりまとめられた「新雇用戦略」やその他の雇用政策の推進等によって実現されると仮定される状況を想定して行われている。

ちなみに、「労働力需給の推計」は多部門計量経済モデルによるシミュレーションによる試算で、平成 20 年 3 月推計では、ケース A(性・年齢別の労働力率が現在（2006 年）と同じ水準で推移すると仮定したケース)、ケース B(各種の雇用施策を講ずることにより、若者、女性、高齢者等の労働市場への参入が一定程度進むケース。65 歳まで雇用が確保される割合が 2030 年に 95%の企業割合になること、保育所幼稚園在所児童比率が一定程度増加し、女性の就業環境が整うことが前提)、ケース C(各種の雇用施策を講ずることにより、若者、女性、高齢者等の方の労働市場への参入が進むケース。保育所幼稚園在所児童比率はケース B の 2 倍の伸び、短時間金制度などの普及による継続就業率の向上、短時間雇用者比率の上昇、男性の家事分担割合の上昇、男女間賃金格差が 2030 年までに解消、の諸点か前提)の 3 ケースが推計されている。財政検証ではケース C が採用されている。

・基礎数：被保険者、年金受給者についての直近の統計を性・年齢別、その他の項目別に分類集計したものが用いられている。被保険者については、厚生年金・国民年金ともに 100 分の 1 で抽出した個票データ、受給者については全数統計が使用されている。

・基礎率：国民年金及び厚生年金の直近の実績・統計資料により設定(総脱退率、死亡脱退率など)されている。

以上のデータを利用し、推計の基礎となる制度別の被保険者と受給者が以下のように推計される(具体的な設定は財政検証より。図表 D.2 参照)。

1.労働力人口

・労働力人口の将来推計＝将来推計人口×労働力率の将来推計（ただし、労働力率は平成 37 年までの推計となっているため、以後、平成 37 年の値と同じと仮定）

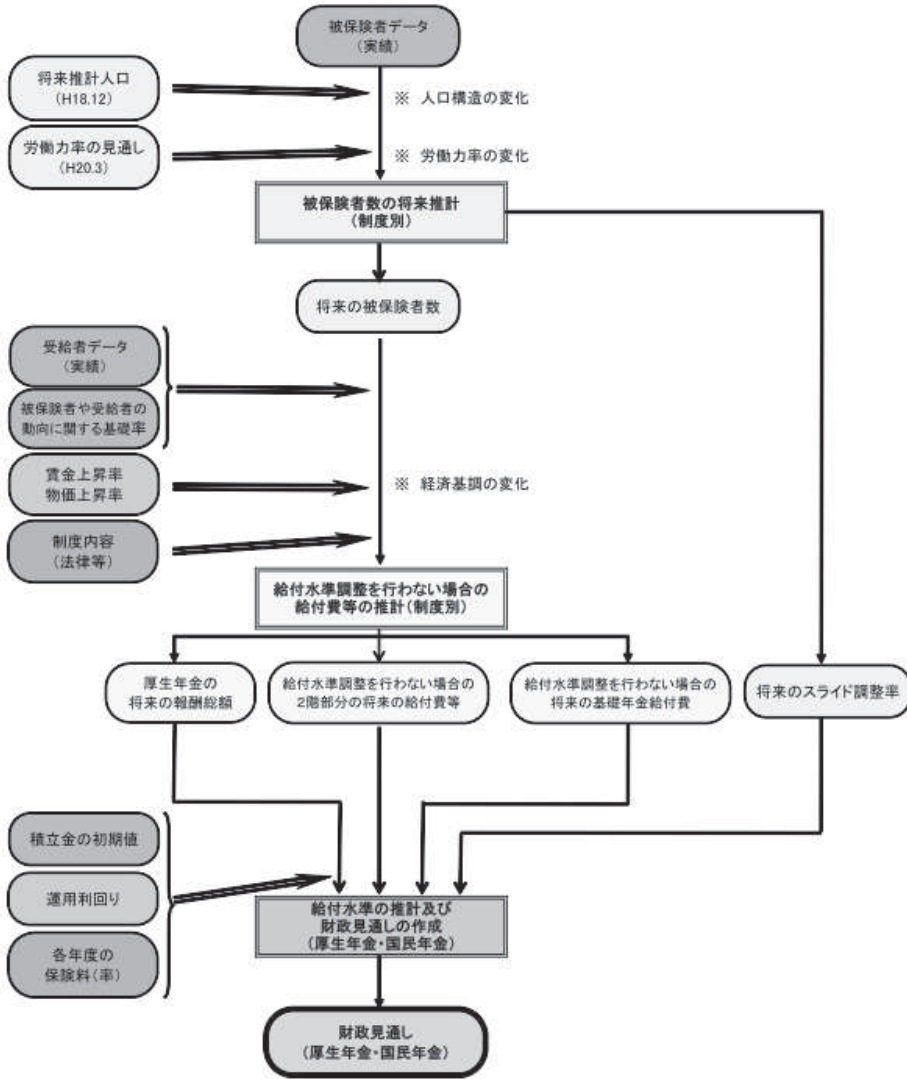
2.制度別の被保険者数

- ① 被用者年金の被保険者数（性・年齢別）＝労働力人口の将来推計×被用者年金被保険者割合（平成 13 年度末の性・年齢別実績を基本としている）
- ② 共済組合の被保険者数：各共済組合によって加入・脱退のパターンにそれぞれ特徴があるので、個別に推計。被用者年金の被保険者の総数に占める各共済組合の被保険者数の比率が平成 14 年度実績の比率が将来にわたり一定という前提。
- ③ 厚生年金の被保険者数（性・年齢別）＝被用者年金被保険者数の将来推計－共済組合被保険者数の将来推計

3.受給者数

様々な状態と加入期間によって受給額が異なるため、基礎数と基礎率を使用して、性・年齢・被保険者期間別等に分解された要素を年次毎に計算。

図表 D.2 : 財政再計算の全体像(平成 21 年財政検証結果レポートより)



(b) 経済要因

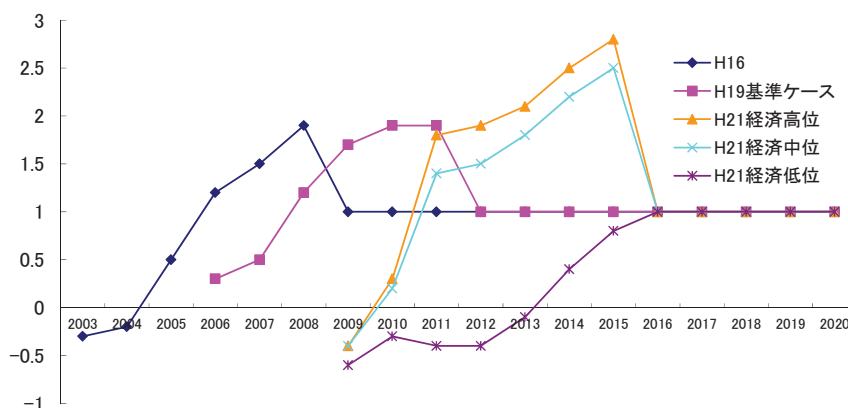
マクロ経済変数の設定は、推計から5-6年の「足下」とそれ以降の「長期」のそれぞれで前提が置かれる。足下については、それぞれの試算にあたって直近で利用可能な内閣府による各種参考試算の結果が用いられており、具体的には、財政再計算では「改革と展望－2003年度改定」、暫定試算では、「日本経済の進路と戦略」、財政検証では、「経済財政の中

長期方針と「10年展望比較試算」のシナリオに準拠したものが使用されている。また、長期の設定については、社会保障審議会年金部経済前提専門委員会での報告に基づいている。以下、主として長期の経済前提の設定について、設定根拠と共に整理する。

・物価上昇率：財政再計算では、平成21年以降は消費者物価上昇率の過去20年（昭和58～平成14）と平成16～20年の平均物価上昇率を踏まえ1.0%と設定している。暫定試算もほぼ同様。

財政検証では、平成28年以後、経済低位・中位・高位ケースのいずれも1.0%と設定している。これは、日本銀行金融政策決定会合において、「中長期的な物価安定の理解は0～2%程度の範囲内にあり、中心値は大勢として1%程度となっている」とされていることを踏まえて設定されたものであるが、結果として再計算と財政検証で同じ設定となっている。

図表 D.3 各試算における物価上昇率前提の推移



現実よりも高めのインフレを想定していることは、内閣府のマクロ経済モデルにおけるインフレ率の上方バイアスを反映したのもといえるが¹³、年金の試算という観点から見ると、以下で見る賃金上昇率とともに、マクロ経済スライドの適用の有無を決める大きな要因となる。

マクロ経済スライドとは、年金財政が今後100年間にわたり財政の均衡を保つことができないと見込まれる場合に、「年金を支える力の減少や平均余命の伸びを年金額の改定に反映させ、その伸びを賃金や物価の伸びよりも抑える」¹⁴仕組みのことで、この適用期間をマクロ経済スライド調整期間という。財政検証では、国民年金・厚生年金ともに2012年から

¹³ 本文 p16 参照

¹⁴ 厚労省 HP : <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/yougo/you-ma.html>

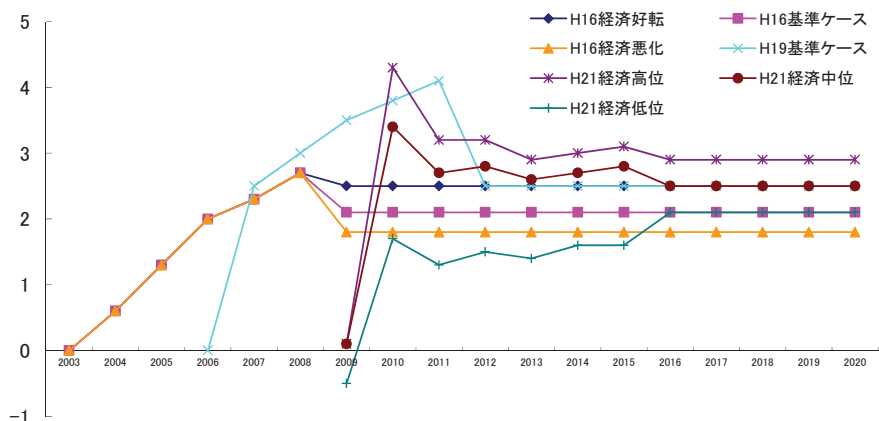
2038 年が調整期間となっている¹⁵。この間のスライド調整率は、「年金を支える力の減少＝被保険者数の減少率 0.6%」＋「平均余命の伸びを勘案した一定率 0.3%」で、調整期間中の年金受給額の改定率は以下ようになる。

新規受給者：改定率＝賃金スライド－スライド調整率(0.9%)

既受給者：改定率＝物価スライド－スライド調整率(0.9%)

ここで問題となるのは、マクロ経済スライドによる年金給付の削減は常に行われるわけではないことである。具体的には、a. 賃金上昇率・物価上昇率がマイナスのときはスライド調整はなし、b. 賃金上昇率・物価上昇率がプラスの場合でも、調整率より小さい場合は改定率がゼロ、となる。長期的に物価上昇率が 1%(>スライド調整率 0.9%)ということは、マクロ経済スライドが常に最大限に実現されることを前提にするということであり、年金財政の維持という観点からは大きな仮定といえることができる¹⁶。

図表 D.4 各試算における名目賃金上昇率前提の推移



・実質賃金上昇率：財政再計算では、平成 21 年以降は社会保障審議会年金資金運用分科会報告をもとに設定(1.1%程度)。実質賃金上昇率の推計にあたっては、暫定試算・財政検証ともに、コブ・ダグラス生産関数の推計をベースにして「マクロ経済の観点から整合性のとれた推計を行っている」(財政検証より)。結果として出てきた名目賃金上昇率は財政再計算の 2.1% (2009 年度以降) から財政検証の 2.5% (2016 年度以降) へと増加しており、違

¹⁵ 現実には、平成 12 年～平成 14 年分における物価スライド特例措置(物価スライドの凍結)により、実際に支給されている年金は本来の年金水準より高くなっており、今後のインフレによって凍結分が相殺されるまでは、マクロ経済スライドは行われない。

¹⁶ 物価上昇率・賃金上昇率がゼロである場合の試算を野口悠紀夫 早稲田大学ファイナンス総合研究所顧問がネット上で示している。これ自体極端な仮定であり、運用利回りも財政検証より小さく見積もっているなどの違いもあるが、2039 年に年金財政が破綻という結論となっている。

<http://diamond.jp/articles/-/8272>

和感があるものとなっている。

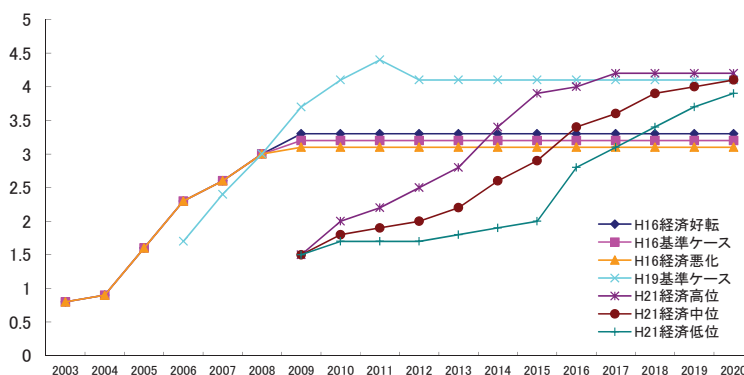
・運用利回り：財政再計算では、平成 21 年以降は社会保障審議会年金資金運用分科会報告をもとに設定(実質賃金上昇率は 1.1%程度、実質運用利回りは 1.1%)されている。長期の運用利回りについては、昭和 53 年以降の過去 15 年、20 年、24 年と 3 通りの実質長期金利の平均を基礎として、過去の利潤率と推計した将来の利潤率の比率を乗じることで、将来の実質長期金利を推計している。

暫定試算では、基本ケースとして基礎数値の見直しを行っているが、経済情勢の好転により、結果として財政再計算の経済好転ケースと同様の値となっている(参考ケースとして財政再計算の基準ケースを採用)。

財政検証では、平成 28 年度以降は、経済前提専門委員会の報告をもとに設定している(中位ケースで実質賃金上昇率 1.5%、名目運用利回りは 4.2%)。また、運用利回りについても 1982 年以降の過去 15 年、20 年、25 年の実質長期金利の平均を基礎として算出することも財政再計算と同様である。

いずれの試算においても長期的に運用利回りが大きく増加することを前提としていることが分かる。

図表 D.5 各試算における運用利回り前提の推移



まとめ

財政再計算、暫定試算、財政検証のいずれにおいても、所得代替率 50%の維持が可能との試算結果となっている。しかし、この結果は、上記で見てきたように年金財政にとって楽観的な前提が寄与するところが大きいと考えてよさそうである。厚生労働省の資料として公表されている「平成 21 年財政検証の経済前提等に対する諸意見等」(平成 23 年 10 月)¹⁷に

¹⁷ 社会保障審議会年金部会年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会(第 1 回)資料 : <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001rmnu-att/2r9852000001rnnl.pdf>

も、「非常にこの見通しが楽観的であって、逆に国民に不安を与えるのではないか」「何か所得代替率が50%を維持しなければならないということがあって、逆算をしているいろいろな数値を出したのではないか」等、厳しい意見が並んでいる。100年にわたる長期推計ということを考慮すれば、参考ケースとしてであっても堅実な設定による試算を示すことが求められているといえよう。

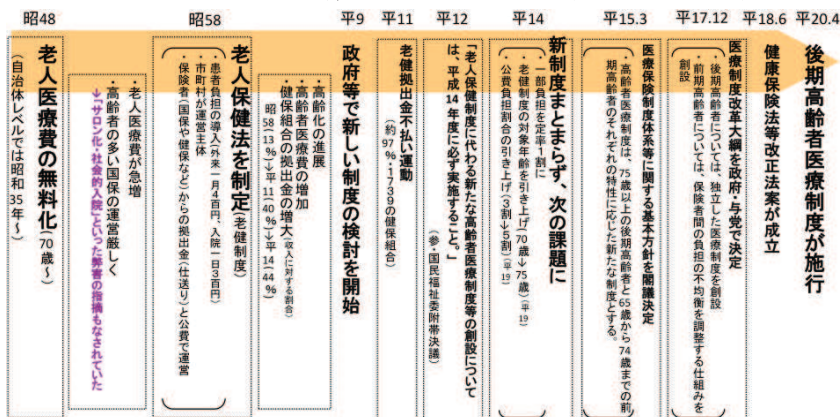
D.2 医療費等の将来見通し及び財政影響試算

概要

高齢化に伴う高齢者医療費の財政負担の増加に対応するため、2008年4月から施行されたのが後期高齢者医療制度である。もともと高齢者医療の負担については、基本的に各種保険制度からの拠出金と公費負担で賄われてきた。しかし、少子高齢化による各保険制度における財政状況の悪化(被保険者の減少+老人医療費拠出金の増加)という現象に加え、拠出金の配分を決める財政調整のあり方に、現役世代から引退世代へ、そして被用者から自営業・農業者への所得移転といったメカニズムが内包されていたことから、1999年の自公連立内閣発足時から高齢者医療制度改革の議論が始まった。長い議論を経て、2006年の小泉内閣時に、現役世代・高齢者の負担の明確化・公平化を図ることを目的として後期高齢者医療制度の創設が決定されたが、「後期高齢者」という名称や、年齢による区分があること、保険料の年金からの天引きなどの手法が多くの批判にさらされ、発足直後の2008年5月には野党4党によって後期高齢者医療制度廃止法案が提出された(衆院解散により廃案)。その後、後期高齢者医療制度の廃止をマニフェストに掲げた民主党が衆議院選挙に勝利し、社民党・国民新党との連立政権合意書にも、後期高齢者医療制度の廃止が明記された。

「医療費等の将来見通し及び財政影響試算」は、民主党マニフェスト及び三党連立政権合意を踏まえ、後期高齢者医療制度を廃止して新制度へ移行することによる各保険制度への財政影響を試算したものである(平成22年10月25日公表)。

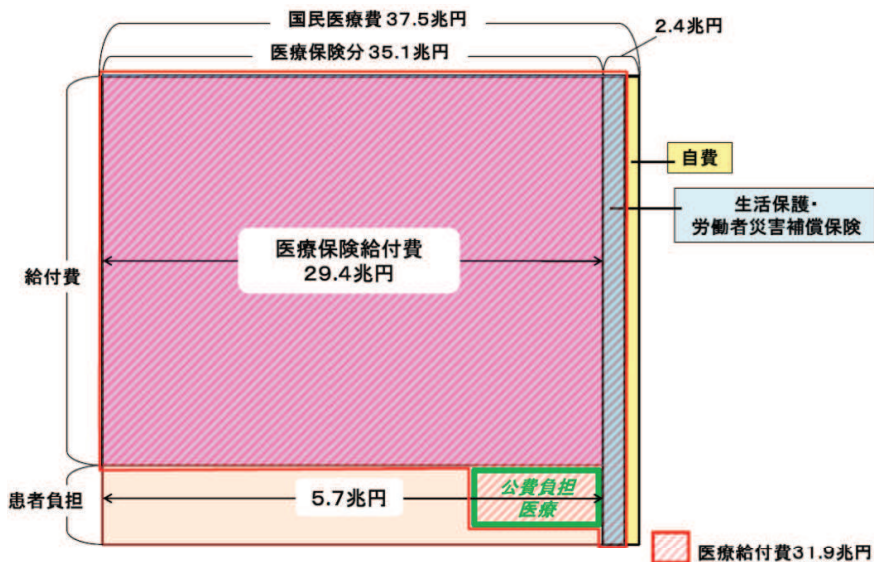
図表 D.6 高齢者医療の歩み(第1回高齢者医療制度改革会議参考資料より)



計算方法と推計の前提

試算は、新制度における医療費・給付費の見通しと財政負担の見通しを示したあとで、新制度へ移行に伴う負担の変化を、高齢者・各保険制度・公費に分けて示している。新制度の内容と、その試算への影響については次節で述べる。医療費・給付の見通しについては、基本的には「社会保障の給付と負担の見通し」同様、直近の予算を足元に、一人当たりの医療費の伸び(一般・高齢者)を実績から算定し、高齢化・人口増減の影響等を織り込んで算定している。ただし、制度の影響を考慮するため、医療保険加入者数の見通しなどを制度別に推計する等、やや精緻な推計になっているといえる。

図表 D.7 国民医療費・医療給付費の関係(平成 22 年度、第 11 回高齢者医療制度改革会議資料より)



推計に用いられた経済前提と計算の概略は以下のようになっている。

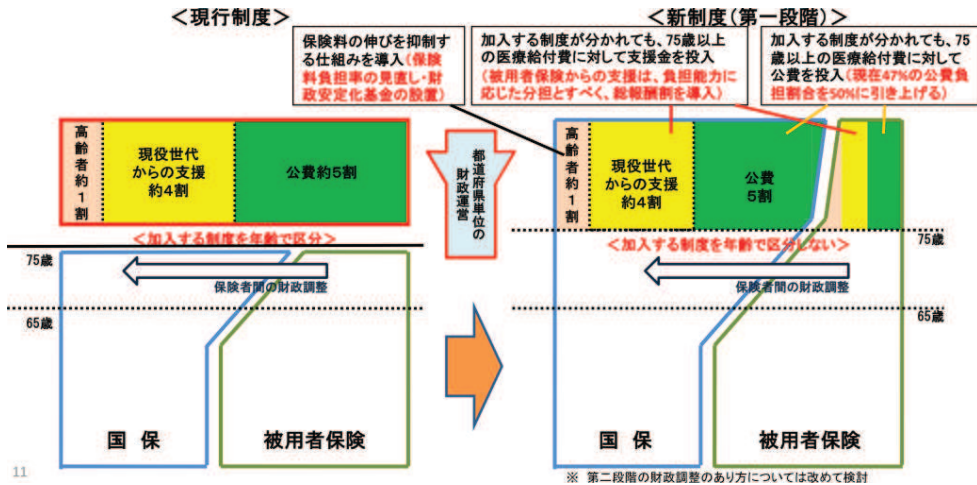
- ・ 1人当たりの医療費について、近年の実績(2005年から2009年度の診療報酬改定・高齢化の影響を除いた)を踏まえて 1人当たり医療費の伸び率(自然増)を年1.5%と仮定し、高齢化の影響を反映した人口推計を基に、将来に投影して推計
 - 「社会保障の給付と負担の見通し」では、平成16年5月推計・平成18年5月推計共に、一人当たり医療費の伸びを「一般医療費2.1%、高齢者医療費3.2%(平成7~11年度実績平均)」としている。
- ・ 医療保険加入者数の将来見通しについては、「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」における出生中位(死亡中位)推計をベースに、年齢階級別に、人口に対する医療保険制度別の加入者数の割合が将来にわたり一定と仮定し、年齢階級別・制度別加入者数の将来見通しを作成。

- ・ 上記の推計を用いて、年齢階級別・制度別の医療費を算定
 - n 年後の医療費 = (1人当たり医療費(平成22年度) × 1人当たり医療費の伸び率の n 乗 × n 年後の加入者数)
- ・ 年齢階級別、制度別に、上記で算出した医療費に実効給付率(平成22年度)を乗じて医療保険分の医療給付費を算出
 - 公費負担医療(生活保護等)の医療費及び医療給付費は、医療保険分の医療費総額の伸び率を乗じて算出している。
- ・ 医療保険分の医療給付費を賄うために必要となる保険料(所要保険料)及び公費の負担額を算出。
 - 公費負担については、医療給付費の一定割合で負担される公費(定率公費)の他、保険料の軽減に充てられる公費や高額医療共済に充てられる公費など(その他公費)を含む。
 - 保険料負担については、医療給付費から上記の公費負担を控除することにより算出している。
- ・ 賃金上昇率(一人当たり成長率)の前提として次の3ケースを計算している(いずれも診療報酬改定率は1%)。
 1. 賃金上昇率=診療報酬改定率(標準ケース)
 2. 賃金上昇率=診療報酬改定率+1%
 3. 賃金上昇率=診療報酬改定率+2.5% (参考試算)
 - 人口成長率▲5%から逆算すると、それぞれのケースで想定されている経済成長率は、それぞれ0.5%、1.5%、3%ということになる。
 - 「社会保障の給付と負担の見通し」平成18年5月推計の「並」では、2012年以降の経済成長率を1.6%として推計している。

想定している制度

高齢者医療制度改革会議では、後期高齢者医療制度の廃止を原則としつつも、一旦元の老人保健制度に戻すことは全国の市町村において膨大かつ煩雑な事務処理が必要となること、老人保健制度の問題点があるまま残ることなどから、直接新たな制度へ移行することが適当としている。その上で、後期高齢者医療制度における「公費・現役世代・高齢者の負担割合が明確である」などの利点を維持しつつ、「年齢による区分廃止」「75歳以上について国民保険の都道府県単位化＝広域化(将来的に現役世代を含めた広域化)」などを志向した新制度を想定し、それに基づいた高齢者・各保険制度・公費の負担の変化を試算している。具体的な前提の概略と、それが試算に与える影響については以下の通り(以下、「医療費等の将来見通し及び財政影響試算」のポイントを参照した)。

図表 D.8 新制度の費用負担(新制度に関する基本資料より)



- ・ 75 歳以上の医療給付費に対する公費負担全体としては、国：都道府県：市町村の負担割合を 4：1：1 で維持。
- ・ 現行制度下における見通しの推計①を行った上で、新制度への移行に関わる以下の制度変更について、制度別・世代別(75 歳以上・未満)の保険料負担および公費負担の内訳を推計している。
 - ② 高齢者と現役世代の保険料の伸びがほぼ均衡するよう、高齢者保険料負担率を見直し
 - ✓ 現行制度においては、現役世代（75 歳未満）の負担の増加に配慮し、「現役世代人口の減少」による現役世代の保険料の増加分を 75 歳以上の高齢者と現役世代で折半。高齢者と現役世代の保険料規模が違う（1：15）ことから、基本的に高齢者の保険料の伸びが現役世代の保険料の伸びを上回る構造にある。現役世代の保険料負担増、後期高齢者の保険料負担減。
 - ③ ②に加え、後期高齢者医療制度を廃止して、75 歳以上の高齢者も若人と同じ制度に加入（75 歳以上高齢者の医療給付の財政負担については、現行制度と同様の方法）
 - ✓ 被用者保険に本人約 30 万人、被扶養者約 190 万人が戻る
 - ✓ 被用者保険では被扶養者から保険料を徴収しないことから、被用者保険にとっては負担増加
 - ④ ③に加え、被用者保険が負担する支援金の全額を総報酬割に変更
 - ✓ 以前は、加入者数に応じた負担。財政力の弱い保険者(1545 の健保組合・共済組合のうち 591 組合)は負担減。

- ⑤ ④に加え、75歳以上現役並み所得を有する高齢者の給付費に5割の公費を投入
 - ✓ 現行制度においては、現役並み所得を有する高齢者（約120万人、約7%）の医療給付費には公費負担がなく、その分は現役世代の支援金による負担となっている（実質4.7%の公費負担割合）
 - ✓ 公費負担増により、すべての保険者にとって負担減。
- ⑥ ⑤に加え、平成25年度以降70歳に到達する方について、70～74歳の患者負担を段階的に見直し
 - ✓ 現在、2割負担と法定されている中で、毎年度、約2千億円の予算措置によって1割負担に凍結

まとめ

以上の前提による試算の結果、国民医療費は、2010年度37.5兆円から2025年度52.3兆円に14.8兆円増加（年平均伸び1.0兆円、2.2%）、医療給付費は、2010年度31.9兆円から2025年度45.0兆円に13.1兆円増加（年平均伸び0.9兆円、2.3%）となっている。また、医療保険給付費は2010年度29.4兆円から2025年度41.8兆円に12.4兆円増加、保険料負担は2010年度18.2兆円から2025年23.6兆円に5.4兆円増加（年平均伸び0.4兆円、1.7%）、公費は2010年度11.2兆円から2025年度18.2兆円に7.0兆円増加（年平均伸び0.5兆円、3.3%）となった。

図表 D.9 新制度における財政負担の将来見通し(兆円)

	2010年度	2013年度	2015年度	2020年度	2025年度	年平均伸び(2010→2025)	
						増減	伸び率
医療保険給付費	29.4	31.8	33.4	37.5	41.8	0.8	2.4%
保険料負担	18.2	19.4	20.1	21.8	23.6	0.4	1.7%
75歳未満	17.3	18.4	19.0	20.3	21.6	0.3	1.5%
(再掲)協会けんぽ	5.9	6.2	6.4	6.7	7.2	0.1	1.3%
(再掲)健保組合	5.8	6.2	6.4	6.8	7.2	0.1	1.5%
(再掲)共済組合	2.0	2.2	2.3	2.4	2.6	0.0	1.8%
(再掲)市町村国保	3.2	3.3	3.5	3.8	4.1	0.1	1.6%
75歳以上	0.9	1.0	1.2	1.5	2.0	0.1	5.5%
(再掲)市町村国保	0.8	0.9	1.0	1.4	1.8	0.1	5.6%
公費負担	11.2	12.4	13.3	15.7	18.2	0.5	3.3%
国	8.2	9.0	9.6	11.2	12.9	0.3	3.1%
都道府県	1.9	2.1	2.2	2.7	3.2	0.1	3.6%
市町村	1.2	1.4	1.5	1.8	2.1	0.1	4.2%

ただし、公費負担の前提となる医療費について、「1人当たり医療費の伸び率（自然増）を年1.5%」との仮定で計算しており、近年の実績(2005年から2009年度の診療報酬改定)を踏まえているとはいえ、一般医療費と高齢者医療費を同じ値としていること、平成7～11年度実績平均を踏まえた「社会保障の給付と負担の見通し」(平成18年5月推計)での「一般医療費2.1%、高齢者医療費」と比較してかなり小さくなっていることに注意が必要である。シミュレーションの意義からすれば、高めの設定の場合にどのように結果が変わるか

も示すべきではないか。

また、主として高齢者医療の負担のあり方を見直すための新制度であり、医療費や給付費を抑制するという観点はないはずなのに、国民医療費・医療給付費の増加について「平成18年度制度改正時の見通しの医療給付費を下回る」と、あたかも新制度の導入によって医療費が抑制されたかのように読める評価していることに違和感を覚える。新制度の効果を示すのであれば、経済前提等のパラメータは前回の見通しと同じにして推計してみるべきであろう。

一方、新制度による影響の試算においては、制度変更の要因ごとにその影響を試算しており、シミュレーションのあり方として評価できる一面といえる。

図表 D.10 医療費・給付費の将来見通し

	2010年度	2013年度	2015年度	2020年度	2025年度	年平均伸び(2010→2025)	
						増減	伸び率
国民医療費	37.5	40.4	42.3	47.2	52.3	1.0	2.20%
(医療保険分)	35.1	37.9	39.7	44.2	49.0	0.9	2.20%
65歳未満	15.9	16.0	15.9	16.3	17.3	0.1	0.60%
65～74歳	6.4	7.1	7.7	8.2	7.6	0.1	1.20%
75歳以上	12.8	14.8	16.1	19.7	24.1	0.8	4.30%
医療給付費	31.9	34.5	36.1	40.4	45.0	0.9	2.30%
(医療保険分)	29.4	31.8	33.4	37.5	41.8	0.8	2.40%
65歳未満	12.4	12.5	12.3	12.7	13.5	0.1	0.50%
65～74歳	5.3	5.8	6.4	6.8	6.3	0.1	1.20%
75歳以上	11.7	13.5	14.7	18.0	22.0	0.7	4.30%

参考平成18年制度改正時の試算(「社会保障の給付と負担の見通し」平成18年5月推計でも同様の数字)

国民医療費			44.0		56.0
医療給付費			37.0		48.0

D.3 社会保障の給付と負担の見直し

概要

「社会保障の給付と負担の見直し」は、年金・医療・介護・その他の社会保障に関し、将来の給付とその財源の規模についての見通しを推計したもので、2025年までを対象期間として平成12年以降2年ごとに推計が行われてきた(平成18年5月まで)。なお、これ以前にも、推計期間が2000年までの、平成6年の「21世紀福祉ビジョン」での推計及び平成8年の「社会保障の給付と負担に関する将来見通しについて」などがある。

推計までに行われた社会保障制度改革を踏まえ、将来推計人口や経済前提をおいた積み上げ型の推計である。マクロの変数については、年金財政再計算と同様、内閣府による各種参考試算に準拠している。

計算方法と推計の前提

各社会保障給付の計算方法の概略は以下のようになっている。年金については、直近に行われた財政再計算に新しい経済前提を織り込んで算定。医療については、直近の予算を

足元に、一人当たりの医療費の伸び(一般・高齢者)を実績から算定し、高齢化・人口増減の影響等を織り込んで算定。介護については、直近の予算を足元に、今後のサービスの利用状況・高齢化・人口増減の影響等を織り込んで算定。その他については、直近の予算を足元に、受給者一人当たり給付費が名目賃金で伸びると仮定し、人口増減の影響等を織り込んで算定。ただし、計算方法の詳細については公開されておらず、今後のサービスの利用状況などをどのように取り入れているかなど、不明な点も多い。

また、ここで推計される給付には、医療、福祉サービス等の自己負担(利用時一部負担)、施設整備のために直接支出された国庫や地方公共団体の補助金等、医療・年金等の保険者又は地方公共団体等の事務処理に要する人件費等の費用、地方公共団体の単独事業の費用等、の項目は含まれていない。

推計の前提として、人口推計については、平成12年10月版は平成9年1月推計の中位推計、平成14年以降は平成14年1月推計の中位推計を用いている。

また、経済前提は、足元から4・5年先までは「改革と展望」の参考試算等に準拠して設定される。それ以降について、平成16年推計と平成18年推計では、物価上昇率は消費者物価上昇率の過去20年の平均、賃金上昇率と運用利回りは、社会保障審議会年金資金運用分科会報告(2003.8.27)を基に設定¹⁸、国民所得の伸び率は、賃金上昇率に労働力人口の変化率を加えて設定している。

図表 D.11 社会保障の給付と負担の見通しにおける経済前提¹⁹

*いづれも名目		2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度 (平成18)	2007年度 (平成19)	2008年度 (平成20)	2009年度 (平成21)	2010年度 (平成22)	2011年度 (平成23)	2012年度 以降 (平成24~)	
物価上昇率	平成12年10月	1.50%													
	平成14年5月	0.00%													
	平成16年5月					-0.20%	0.50%	1.20%	1.50%	1.90%	1.50%				
	並(Aケース)							0.50%	1.10%	1.60%	1.90%	2.10%	2.20%	1.00%	
	低目(Bケース)							0.50%	1.10%	1.50%	1.80%	1.90%	1.80%	1.00%	
賃金上昇率	平成12年10月	2.50%													
	平成14年5月	1.00%													
	平成16年5月					0.60%	1.30%	2.00%	2.30%	2.70%	2.10%				
	並(Aケース)							2.00%	2.70%	3.10%	3.40%	3.20%	3.20%	2.10%	
	低目(Bケース)							2.00%	2.10%	2.30%	2.50%	2.20%	2.20%	1.80%	
運用利回り	平成12年10月	4.00%													
	平成14年5月	2.50%													
	平成16年5月					0.90%	1.60%	2.30%	2.60%	3.00%	3.20%				
	並(Aケース)							1.90%	2.60%	3.10%	3.50%	3.90%	4.10%	3.20%	
	低目(Bケース)							1.90%	2.50%	3.00%	3.50%	3.80%	3.90%	3.10%	
国民所得の伸び率	平成12年10月	2.50%													
	平成14年5月	1.00%													
	平成16年5月						1.40%	2.10%	2.40%	2.80%	1.90%	1.60%			
	並(Aケース)							2.00%	2.50%	2.90%	3.10%	3.10%	3.20%	1.60%	
	低目(Bケース)							2.00%	1.90%	2.10%	2.20%	2.10%	2.20%	1.30%	

¹⁸ 構造改革の実行を前提とした日本経済の生産性上昇の見込み(年次経済財政報告(内閣府))に基づき、中長期的な実質賃金上昇率、実質運用利回りを推計

¹⁹ 表中の「並(Aケース)」と「低目(Bケース)」は平成18年推計における2つの推計を示す。

図表 D.12. 各推計に織り込まれた政策変更事項の概略

推計年度	内容
平成 14 年 5 月	「平成 12 年 10 月推計改訂」として公表。人口推計の改訂、国庫負担割合の引き上げの有無、2002 年医療制度改革など。
平成 16 年 5 月	将来推計人口・年金財政再計算の改訂
平成 18 年 5 月	2004 年年金制度改革(マクロ経済スライドの導入、将来保険料の固定、国庫負担割合の引き上げ)、2005 年介護保険制度改革(介護予防への重点化等、利用者負担の見直し)、2006 年医療制度改革案

結果とその特徴

平成 18 年試算について、その給付と負担の見通しの図を次ページに示した。推計方法の考え方や結果の見せ方はシンプルで、積み上げ方式の長所を活かしていると言える。基本的には、直近の制度改革により、長期の給付と負担は削減されるという結論になっている。

経済前提であるマクロ変数のほとんどは財政再計算の経済前提の変更のために使われいると考えられ、それぞれの設定が年金財政の給付と負担に与える影響については、D.1 節を参照されたい。

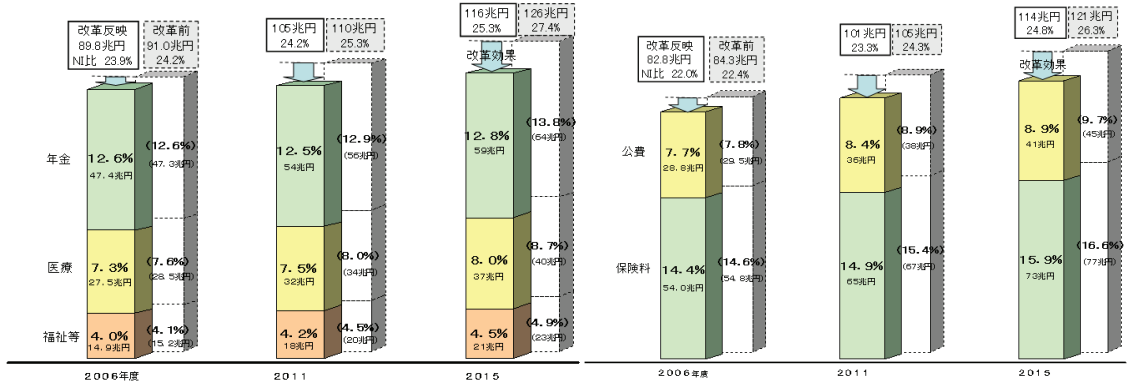
医療費の推計で重要なファクターとなっているのは、直近の予算と一人当たりの伸び率、そして人口要因である。基本的には、推計年度の予算を足元として、1 人当たりの医療費の伸びと制度改正の影響を考慮して推計しているが、平成 14 年以後、1 人当たりの医療費の伸びについて同じ値を用いている。

残念ながら、モデルの詳細は公開されておらず、各種制度の変更や医療の「今後のサービスの利用状況」のような要素が給付・負担に与える影響をどう計算に取り入れているかは不明で、削減の大きな要因と考えられる制度変更の影響を第 3 者が検証するのは困難である。

図表 D.13. 社会保障の給付と負担の見通しにおける医療・介護の前提

	平成12年10月	平成14年5月	平成16年5月	平成18年5月
医療	平成10年度実績を足下とし、最近の1人当たり医療費の伸び(3%程度 平成2~11年度実績平均)を前提に、人口変動(人口高齢化及び人口増減)の影響を考慮して医療費を伸ばして推計(改正前)。	平成14年度予算を足下とし、最近の1人当たり医療費の伸び(一般医療費2.1%、老人医療費3.2% 平成7~11年度実績平均)を前提に、人口変動(人口高齢化及び人口増減)及び今般の医療制度改革の影響を考慮して医療費を伸ばして推計。	平成16年度予算を足下とし、1人当たり医療費の伸び(一般医療費2.1%、高齢者医療費3.2% 平成7~11年度実績平均)を前提に、人口変動(人口高齢化及び人口増減)の影響を考慮して医療費を伸ばして推計。	2006年度予算を足元とし、改革実施前では、1人当たり医療費の伸び(一般医療費2.1%、高齢者医療費3.2%(1995年度~1999年度実績平均、ただし、加入者の年齢構成の変化による増減分(高齢化分)と制度改正による一時的な伸びの増減分を除いたもの))を基準に、高齢化、人口増減の影響等を織り込んで算定している。
介護	各市町村における介護保険事業計画及び平成12年度予算に基づき、賃金上昇率(年率2.5%)を勘案して推計。	平成14年度予算及び最近の認定者の状況を足下とし、サービス利用状況、最近の経済状況、賃金上昇率及び人口変動(人口高齢化及び人口増減)の影響を考慮して推計。	平成16年度予算及び最近の認定者の状況を足下とし、サービス利用状況、最近の経済状況、賃金上昇率及び人口変動(人口高齢化及び人口増減)の影響を考慮して推計。	2006年度予算を足元とし、今後のサービス利用状況、高齢化、人口増減の影響等を織り込んで算定している。

図表 D.14. 平成 18 年 5 月推計の結果図(左：給付の見通し、右：負担の見通し)



D.4 社会保障国民会議

概要

平成 20 年 1 月より、福田内閣のもとで開催され、平成 20 年 11 月の最終報告をもって終了した。開催趣旨として「将来にわたって国民に信頼される社会保障制度に裏打ちされた、すべての人が安心して暮らし、本当の意味での豊かさを実感できる社会をつかっていくために取り組んでいくことが必要であるという観点から、有識者の参加を得つつ、社会保障のあるべき姿と、その中で、政府にどのような役割を期待し、どのような負担を分かち合うかを、国民が具体的に思い描くことができるような議論を行うため」社会保障国民会議を開催する、としている。

①所得確保・保障(雇用・年金)、②サービス保障(医療・介護・福祉)、③持続可能な社会の構築(少子化・仕事と生活の調和)の3つの分科会が設けられ、特に①②については、議論の前提となるシミュレーションが行われ、第三者が再検証できるようにするために、そのバックデータも公開された²⁰。

以下では、シミュレーションの構造と前提について、簡単に整理する。

年金

年金制度の定量的なシミュレーションでは、①基礎年金の将来の保険料負担や国庫負担の財源規模を示したマクロ的な試算、②現行制度と税方式化案がそれぞれ家計・企業に与える影響を示したミクロ的な試算、③基礎年金をとりまく様々な状況や提案等に関連するその他の試算、が行われた²¹。

以下、順に構造をみていく。

²⁰ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/>

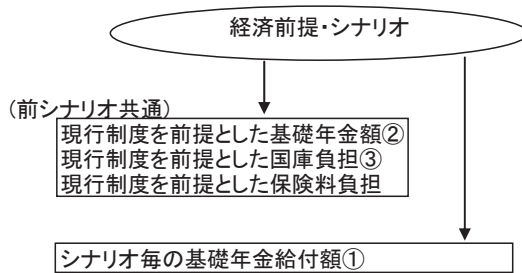
²¹ 試算の前提は、平成20年4月30日に行われた第3回雇用・年金分科会で決定されている。

①マクロ試算

ここでは、複数の経済前提とシナリオ(税方式化の実施法や納付率の設定)のもと、給付総額・国庫負担・保険料などについて、年金財政全体の推移を示すシミュレーションが行われている(高齢化のピークとなる2050年まで)。

計算の全体像は下図に示したとおりである。以下、計算の各要素について、バックデータおよび報告書等から分かる事項を整理したい。

図表 D.15. 年金マクロ試算の構造



①-③-②が、追加的な負担となる。

経済前提

足下の経済前提については、2007年1月「進路と戦略」内閣府試算を用いている。また、2012年度以降の長期の前提は、以下の4ケースが設定されており、I-1及びケースI-2は、平成19年10月17日の経済財政諮問会議に示された「給付と負担の選択肢について」の試算における成長ケース及び制約ケースの前提、ケースII-1及びケースII-2は、暫定試算における基本ケース及び参考ケースの前提をそれぞれ踏まえたものとなっている²²。最終報告書では、まずケースII-1のケースが示されており、また納付率の変化なども、ケースII-1を前提に計算されている。

図表 D.16. 年金マクロ試算の長期経済前提

	ケース I-1	ケース I-2	ケース II-1	ケース II-2
物価上昇率	1.6%	1.1%	1.0%	1.0%
賃金上昇率	3.7%	2.6%	2.5%	2.1%
運用利回り	4.9%	4.0%	4.1%	3.2%

なお、これらの経済前提をもとにした、「現行制度における基礎年金給付額・国庫負担・保険料負担」は、以下で示す税方式化のシナリオのいずれにおいても共通の経路が外生的に与えられている。明示的には示されていないが、この経路は平成19年の暫定試算につ

²² D.1 節で示したが、暫定試算の参考ケースは、基本的に財政再計算の前提を採用している。

いて、各ケースの経済前提をもとに推計したものと推察される。

推計

以上の前提のもと、1.納付率が基礎年金財政に与える影響、2.社会保険方式を前提にした改革案の追加負担、3.税方式にした場合の追加負担を推計している。

納付率が基礎年金財政に与える影響はそれほど大きくないという結論である。そもそも納付率は、第1号被保険者(2100万人)のうち、免除者等を除いた1600万人に関する納付率であり、第2号・第3号を含めた基礎年金全体の加入者7000万人からすると、納付率の前提が基礎年金給付費に与える影響は小さくなる。

続いて、社会保険方式を前提にした個別の提案として、読売新聞社の「基礎年金の満額を7万円に引き上げる案」と「低年金・低所得の高齢者世帯に5万円の最低保障年金を創設する案」を採用した場合の追加負担が推計されている。前者については、現行の満額6.6万円からの増加率を給付額の初期推計値にかけ合わせて計算され、消費税率換算で毎年1/2%の追加負担となる。後者については、「65歳以上人口全員に支給した場合の基礎年金額と現行基礎年金額との差に、最低保障年金として下支えする部分の割合(約6割)と年収200万円以下の者の割合(約3割)を乗じて算出」されており、消費税率換算で毎年1/2%の追加負担としている。

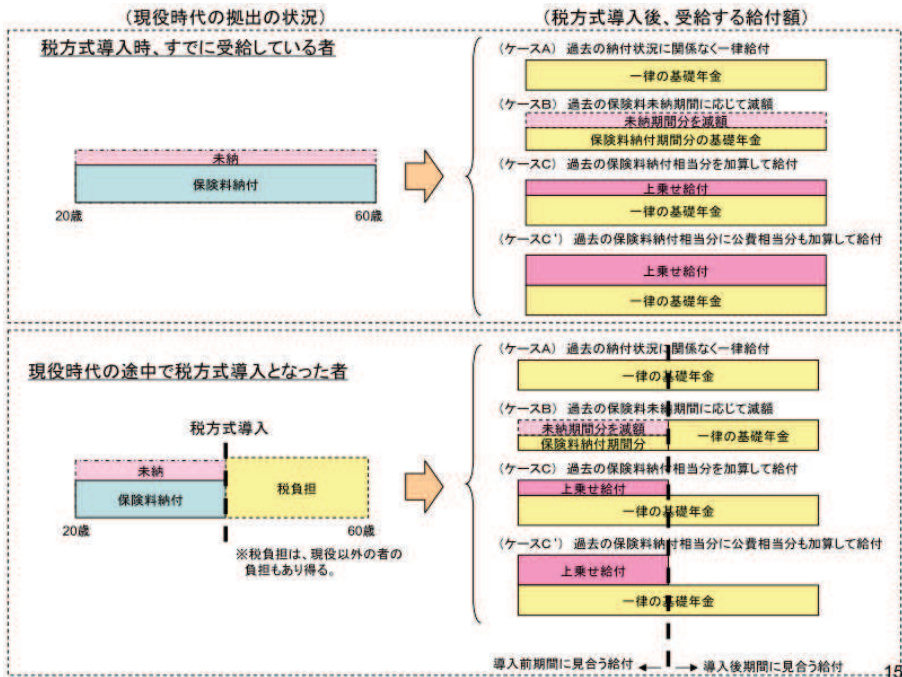
税方式にした場合の追加負担については、税方式化への移行期間における過去の保険料納付実績の給付への反映をどうするかについて、図表D.17に示されるようなシナリオA・B・C・C'を設定し、それぞれについて、移行に必要な(国庫負担割合2分の1を超えて必要となる)追加財源規模とその消費税率換算、軽減される保険料負担を試算している。

また、全てのケースについて、以下の3点が共通の前提となっている(それぞれの前提を外した場合の試算についても行われている)。

- ① 所得等による給付制限は行わず、全高齢者に同額を給付
- ② 給付水準は現行の基礎年金の水準月額6.6万円でマクロ経済スライドを実施)と同じ
- ③ 平成21年度から基礎年金のための保険料徴収を完全に廃止し、一斉に税財源に切り替える。

結果は、未納期間分を減額するケースBの消費税率換算3.5%を最低として、いずれのケースでも追加負担が見込まれる結果となっている(もっとも、税方式化にした場合は、現行の保険料負担は軽減されることになる)。

図表 D.17. 税方式への以降パターンイメージ



図表 D.18. 基礎年金を税方式にした場合の追加財源の規模と消費税率換算(ケース II-1)

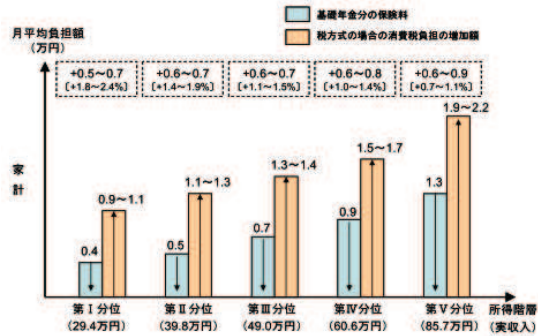
年度	ケースA		ケースB		ケースC		ケースC'	
	金額	消費税率換算	金額	消費税率換算	金額	消費税率換算	金額	消費税率換算
2009年度	14兆円 (現行保険料の振替 9兆円 切替時の追加的負担 5兆円)	5 %	9兆円 (現行保険料の振替 9兆円 切替時の追加的負担 0兆円)	3 1/2 %	24兆円 (現行保険料の振替 9兆円 切替時の追加的負担 14兆円)	8 1/2 %	33兆円 (現行保険料の振替 9兆円 切替時の追加的負担 24兆円)	12 %
2015年度	17兆円	5 1/2 %	12兆円	3 1/2 %	28兆円	8 1/2 %	39兆円	12 %
2025年度	20兆円	5 %	15兆円	3 1/2 %	31兆円	8 %	42兆円	10 1/2 %
2050年度	35兆円	7 %	32兆円	6 %	42兆円	8 %	50兆円	9 1/2 %

②マイクロ試算

マイクロ試算では、税方式化した場合の消費税負担の増加分と、現行制度で負担している保険料の軽減額(基礎年金相当分)を家計ベースで計算し、その差額をみることで税方式が家計に与える影響を試算している。家計のデータは、家計調査の2007年平均の数値を用いており、消費税負担の増加分は、マクロ試算における各ケースの当面の消費税率で計算される。

結果は、各ケースについて、所得階層別・年齢階級別・世帯形態別に影響を整理している。結論はいずれのケースも基本的には変わらないので、以下ではケースAの結果を示しながら、結論を整理する。

図表 D.19. 所得階層別にみた影響(ケース A)²³



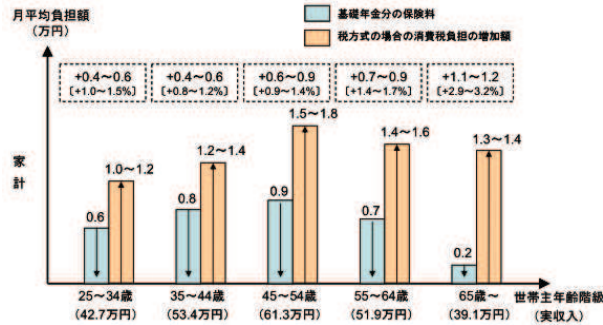
所得階層別にみると、「どの収入階級においても、基礎年金分の保険料が軽減される額よりも、消費税負担の増加額の方が大きくなる」²⁴「実収入に対する比率をみると、所得階層の低い方が増加率が大きくなっており、低所得層の負担が相対的に大きくなる」。

年齢階級別にみても、「どの年齢階級においても、基礎年金分の保険料が軽減される額よりも、消費税負担の増加額の方が大きくなる。特に、65歳以上の場合、保険料が軽減される額が小さくなり、消費税負担の増加額との差が大きくなる」 「65歳以上の年金受給者についてみると、消費税負担の増加により負担が増加する」

²³ 税負担の増加について幅があるのは、家計調査と SNA では整合性がなく、家計調査で計算した消費税負担額が SNA との対比で明らかに過小になることを念頭においている。推計では、明らかに消費税が課税されない項目を除いた負担の他に、すべての消費支出に消費税率を掛けたものを計算し、その両者を幅で示している。

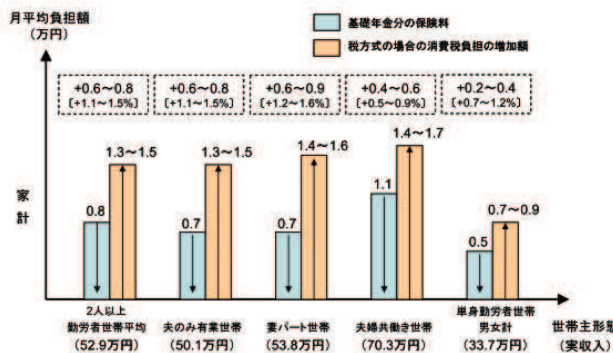
²⁴ 保険料負担については、企業の負担も同じだけ軽減されることに注意が必要である。

図表 D.20. 年齢階級別にみた影響(ケース A)



世帯形態別の影響は、妻の働き方で分けられており、「いずれの世帯形態においても、基礎年金分の保険料が軽減される額よりも、消費税負担の増加額の方が大きくなるが、夫婦共働きの場合には、相対的に差引額が小さくなっている」²⁵「また、単身世帯においても、保険料軽減額に比べて消費税負担の増加額の方が多くなっている」との結論になっている。

図表 D.21. 世帯形態別にみた影響(ケース A)



③その他の試算

以上の他、基礎年金をとりまく様々な状況や提案等に関連するその他の試算として、

1. 高額所得者に対する基礎年金減額措置（クローバック）を導入した場合の影響、
2. パート・アルバイトに厚生年金を適用した場合の年金財政への影響、
3. 税方式にした場合に、低年金・無年金問題が解消されることによる生活保護受給者数及び給付規模の縮小の影響、
4. 税方式にした場合に、厚生年金・国民年金の積立金を活用する場合の影響が計算されている。

²⁵ ただし、負担の増加が小さいケース B に限り、「夫婦共働きの場合には、保険料軽減額と消費税負担の増加額が概ね同程度となる」となっている。

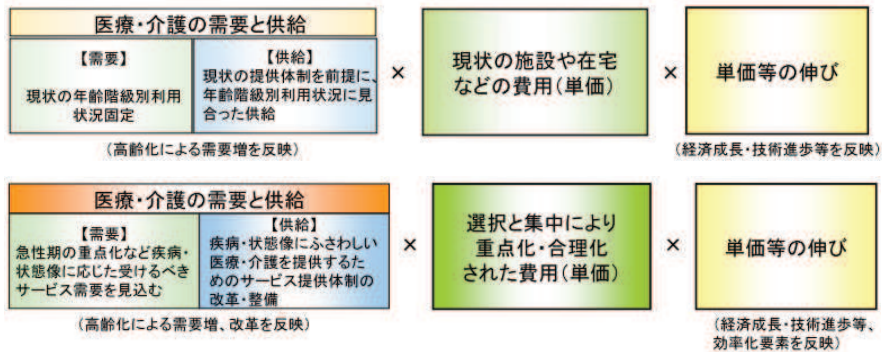
医療・介護

医療・介護費用のシミュレーションでは、「これまでの多くの医療・介護費用の推計は、一定の経済前提を仮定し、将来人口推計と医療・介護費用に係る過去のトレンドを将来に投影して推計を行うこと（プロジェクション）が主流であった」としたうえで、「これに対し、今回のシミュレーションでは、「医療・介護サービスのあるべき姿」を実現するという観点から、医療・介護サービス提供体制について一定の改革を行うことを前提に、推計作業を実施すること」とし、非常に多くの要因が盛り込まれた推計となっている。

その背景にあるのは、「現状は、医療・介護ニーズに対して適切なサービス提供がなされていない（ニーズとサービスのミスマッチが生じている）ことから、一方で過剰需要（供給誘発需要）が生じ、他方で必要なサービスが提供されないなど、全体として非効率な利用状況となっている」との認識であり、そのため、「今後、ニーズに対し適切かつ効率的なサービスが提供されれば、入院から在宅への転換など、需要全体の姿も変化すると考えられる」との考えによる。

推計は、シミュレーションA（現状投影シナリオ）として、現在のサービス提供体制を前提として、単純に基本需要推計に対応する提供量をいったん計算した後、「医療・介護サービスのあるべき姿」に向けたサービス提供体制の選択と集中等による改革を図ることを想定したこれをシミュレーションB（改革シナリオ）を計算している。

図表 D.22. 医療・介護シミュレーションのイメージ



非常に多くの要因が盛り込まれた計算になっているため、各要素とシミュレーションの結果を結びつけて整理するのは難しい。いずれにせよ、改革によって医療・介護の費用は増加するとの結論になっている。

図表 D.23. 医療・介護サービス費用推計総括表(経済前提 II-1)

	現状 (2007年)	2025年			
		Aシナリオ	B1シナリオ	B2シナリオ	B3シナリオ
医療+介護 対GDP比 対NI比 名目額	7.9 %程度 10.7 %程度 41 兆円程度	10.8~10.9%程度 14.7~14.8%程度 85兆円程度	11.6~11.9%程度 15.8~16.2%程度 91~93兆円程度	11.6~11.9%程度 15.7~16.1%程度 91~93兆円程度	11.7~12.0%程度 15.9~16.3%程度 92~94兆円程度
医療 対GDP比 対NI比 名目額	6.5 %程度 8.9 %程度 34 兆円程度	8.4~8.5%程度 11.5%程度 66~67兆円程度	8.6~8.9%程度 11.7~12.1%程度 68~70兆円程度	8.5~8.8%程度 11.6~12.0%程度 67~69兆円程度	8.6~8.9%程度 11.8~12.2%程度 68~70兆円程度
介護 対GDP比 対NI比 名目額	1.3 %程度 1.8 %程度 7 兆円程度	2.4 %程度 3.2 %程度 19 兆円程度	3.0 %程度 4.0 %程度 23 兆円程度	3.0 %程度 4.1 %程度 24 兆円程度	3.0 %程度 4.1 %程度 24 兆円程度

D.5 歳出・歳入への後年度影響試算

財務省が公表している「歳出・歳入への後年度影響試算」(以後、後年度影響試算)について調査した。内閣府の経済財政モデルと同様、マクロ経済予測を定めて、財政の長期推計を行なっているが、内閣府の経済財政モデルと異なり、財政運営上の公債費の資金繰りに関心がある。

概要

公債の市中消化が課題となっていた 1976 年に「財政収支試算」として公表され、1981 年には「財政の中期展望」として、ほぼ 3 年後までの歳出・歳入に与える影響として毎年公表されるようになった。この際には 1980 年までに赤字公債の発行をゼロにするという「80 年度脱却目標」を発表した時期でもあり、財政再建も意識したものと考えられるが、財政再建期以外にもほぼ定型通りの試算に留まることから、財政再建よりも予算編成時の財政の短期的な展望に重点があるものと考えられる²⁶。2002 年には後年度歳出・歳入への影響試算と名称を変えてほぼ同一内容を政府予算案にあわせて公表されるに至っている。

後年度影響試算は、前提となる経済指標を仮置きした上で、作成年度の予算制度・施策を前提とした後年度の歳出歳入等を推計試算している。後年度影響試算の文面にたびたびみられる「機械的な試算」とはマクロ計量や厳密なモデルによる試算ではなく、予算作成時の基礎資料を用いた単純な伸長といった意味合いだと考えられ、中長期の経済状況の変動を詳細に加味した試算になってはいないという意味だと考えられる。したがって、米国議会予算局(CBO)などの様々な経済分析やモデルを加味した試算に比べて、粗い試算に留まっていると考えられる。

²⁶ このあたりの経緯は、田中(2009)によっている。

推計の前提と計算方法

後年度影響試算では、経済指標の前提は毎年1月に内閣府から発表される「構造改革と経済財政の中期展望」や「改革と展望」・「日本経済の進路と戦略」などと翌年度はほぼ同じ、その後はわずかに異なる名目成長率・消費者物価上昇率を設定している。なお、それらの違いは両者の発表の時期がほぼ同じであることなどが考えられるが、経済指標が試算当年度において全く変化がないと前提して試算しているケースも見られたものの、大きな違いではないので、あまり重要ではないと考えられる。

歳出に関しては、各政権における中期的な財政運営計画を考慮しつつ、各年度の制度や予算を前提とした今後数年の見通しを前提にして、歳出予算を見積もっているものと考えられる。それらに関する具体的な見積りの方法に関する説明に関する資料は見つからなかった。また、国債費に関しては、起債済みの債権の60年償還ルールに基づく毎年の償還額と各年度の予算積算金利を用いて、将来金の予測値を用いたと記載されている。

歳入に関しては、税収の名目経済成長率に対する弾性値1.1と地方交付税の法定率の名目経済成長率に対する弾性値1.2の設定されている。なお、例えば、全税目に対して税収弾性値が1.1と設定されていると考えられるが、税目や景気の変動などで変動すると考えられ、このあたりに関する特別な根拠は見当たらない²⁷。歳出と税収等の差額は全て公債金で賄われると仮定して推計している。財政赤字すべてを公債で賄うと前提して推計しているため、名目経済成長率の変化による税収への影響よりも金利の変化が、歳出と税収等の差額に及ぼす影響が大きい傾向がみられる。グラフを見ると、対象年度についての試算値が該当年度の年初予算と比べ過大に推計されている傾向がある。また、予測誤差分析でもかなり大きい誤差があると判断される（田中(2011)）。

また、内閣府の資料の記述等に基づき経済指標前提を変えて試算1と2を出している年度と、そうでない年度がある。これらは見通しを2つ提示する程度に留まっており、複数の政策による財政全体への影響評価などのシミュレーションという意味合いで行っているわけではないと考えられる。

図表 D.24. 各年度別に推計に織り込まれた政策変更とその他の前提

試算年度	前提等の内容
平成 15	「改革と展望－2002年度改定」（平成15年1月閣議決定）と「構造改革と経済財政の中期展望」（14年1月閣議決定）の記述に基づき仮置き。平成16年以降の地方交付税等については交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金の元本の返済を前提。本予算の他、16年度以降の歳出には15年度改正の「少子化対策の施策」に係る国庫負担金の増加が見込まれる、との記述あり

²⁷ 税制調査会 HP によれば、昭和51年から60年にかけての税収弾性性の平均値が1.081だったからと考えられ、税収弾性値の大きなブレや税収構造の変化にもかかわらず、それを現在もそのまま利用していると考えられる。

平成 16	「改革と展望－2003 年度改定」(平成 16 年度 1 月閣議決定)の記述に基づき仮置き、国と地方の三位一体改革については 16 年度予算まで具体化して反映。平成 17 年度の社会保障関係費には、16 年度税制改定における年金課税の見直しに応じた増収分の平年度化額見合いの年金国庫負担増を計上。
平成 17	「改革と展望－2004 年度改定」(平成 17 年度 1 月閣議決定)。国と地方の三位一体改革について、政府与党合意を反映。義務教育日国庫負担金については、18 年度以降 8500 億円の税源移譲予定特例交付金が存置されると仮置き。平成 17 年度税制改正における定率減税の見直しに関し、平成 18 年度硫黄の予算編成過程において検討することとされている平成 18 年度以降における増収分の取り扱いについては、歳出に反映していない。国と地方の三位一体改革について、政府・与党合意を反映。義務教育日国庫負担金については、18 年度以降 8500 億円の税源移譲予定特例交付金が存置されると仮置き
平成 18	「構造改革と経済財政の中期展望－2005 年度改定」(平成 18 年 1 月閣議決定)。基礎年金の国庫負担割合について、平成 19 年および 20 年度は 18 年度予算における率(3 分の 1 に 1000 分の 25 を加えた率)と同率とし、21 年度には 2 分の 1 に引き上げるものと仮置き。郵政民営化に伴う税収への影響は反映していない。基礎年金の国庫負担割合について、平成 19 年および 20 年度は 18 年度予算における率(3 分の 1 に 1000 分の 25 を加えた率)と同率とし、21 年度には 2 分の 1 に引き上げるものと仮置き。郵政民営化に伴う税収への影響は反映していない。
平成 19	「日本経済の進路と戦略」(平成 19 年 1 月閣議決定)。基礎年金の国庫負担割合について、平成 20 年度は平成 19 年度予算における率(3 分の 1 に 1000 分の 32 を加えた率)と同率とし、平成 21 年度に 2 分の 1 に引き上げるものと仮置き。基礎年金の国庫負担割合について、平成 20 年度は平成 19 年度予算における率(3 分の 1 に 1000 分の 32 を加えた率)と同率とし、平成 21 年度に 2 分の 1 に引き上げるものと仮置き
平成 20	「日本経済の進路と戦略」(平成 20 年 1 月)。基礎年金の国庫負担割合引き上げ(平成 21 年度まで 2 分の 1)について、税収には、このための財源所要額を加算していない
平成 21	「経済財政の中長期方針と 10 年展望」(平成 21 年 1 月)。金利について、21 年度は予算における積算金利、平成 22 年度以降は市場に織り込まれた金利の将来予想を加味して仮置き(以降同じ)。金利について、21 年度は予算における積算金利、平成 22 年度以降は市場に織り込まれた金利の将来予想を加味して仮置き。(以降同じ) 22 年度のその他の収入には、「財政運用に必要な財源の確保を図るための公債の発行および財政投融资特別会計からの繰り入れの特例に関する法律案」に基づく財政投融资特別会計財政融資資金勘定から一般会計への繰

	り入れとして、現時点で見込まれる額を機械的に加算
平成 22	平成 22 年度は政府経済見通し、平成 23 年度以降は、内閣府の「中長期の道ゆきを考えるための機械的試算」（平成 21 年 6 月 23 日）の「世界経済順調回復シナリオ」で想定されている経済想定等に基づき仮置き。
平成 23	平成 24 年度以降、前提となる経済指標を「財政運営戦略」および「新成長戦略」（平成 22 年 6 月）に基づき仮置き。 社会保障関係費は、22 年度税制改正による所得税・住民税の年少扶養控除の廃止および特定扶養控除の縮減等による地方財政の増収分に係る国・地方の負担調整を地方への国庫支出金において行った額である。（負担調整前の額は平成 24 年度に 29.9 兆円、25 年度は 31.1 兆円、26 年度には 32.1 兆円である）基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引き上げについて、試算上は、24 年度以降の引き上げ所要額は「税込」に加算していない

図表 D.25. 各年度における別条件での試算の有無

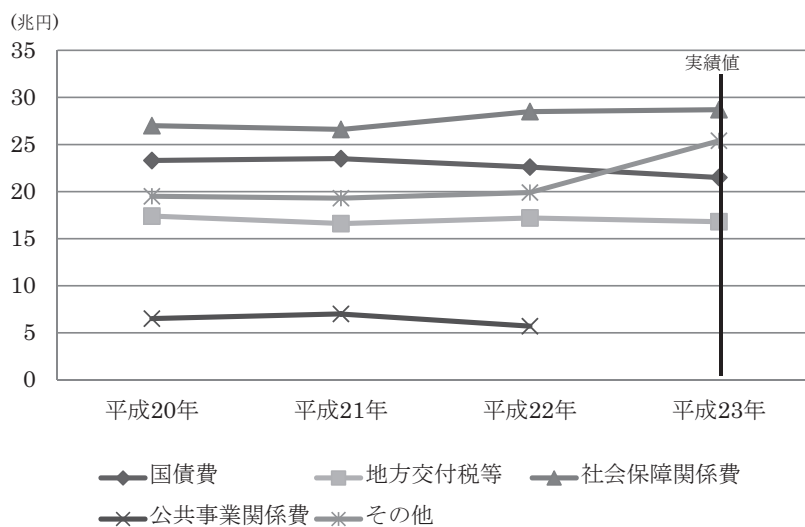
年度（平成）	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
経済前提の変化に関する試算	○	○	○	×	△	○	○	△	△	○
国債金利の変化に関する試算	×	×	○	○	○	○	△	△	△	△

（注）△：経済指標前提の変化による税込の変化分や、金利変化による国債費の変化分のみ

結果とその特徴

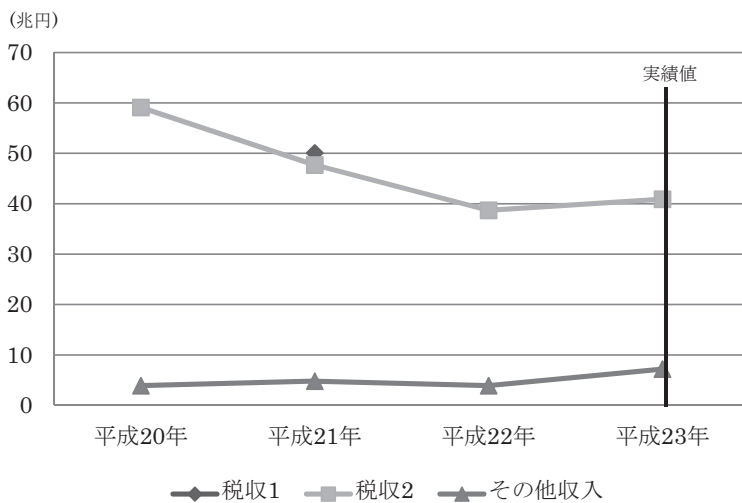
結果については、機械的計算ということもあるため、予算編成年度の前年度の経済見通しに依存しているため、大きく変動する。図表 D.5.1 および図表 D.5.2 は平成 23 年度の歳出歳入を、その前年度の各年度でどう見積もってきを示している。歳出(図 B.1)は概ね予測通りだが、税込(図 B.2)は近年の景気低迷を受け、毎年下方推計となっている。これは足元の景気状況から見た保守的な機械的計算のためとも考えられるが、将来推計における歳出と歳入の非対称な関係にも傾向に留意も必要であろう。

図表 D.26. 平成 23 年度 歳出推計値の推移



注：平成 23 年のその他には公共事業関係費が含まれている。

図表 D.27 平成 23 年度 税収等推計値の推移



注：税収 1 は基礎年金の国庫負担金割合引上げの財源所要額を加算

参考文献

<マクロ計量モデル>

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(2009)「政府の経済・財政に関する各種試算の整合性の検証についての調査」、平成 21 年度参議院財政金融委員会調査室委託調査

内閣府計量経済モデル及び試算関係資料 HP 内モデル各資料：

<http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome.html>

<積み上げ計算>

田中秀明(2009)「財政ルールと財政規律」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパー CIS-PIE DP No.461

田中秀明(2011)「財政規律と予算制度改革」、日本評論社

財政再計算・財政検証 各推計年 HP

- ・平成 16 年 <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/04-13f.html>
- ・平成 19 年 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/02/dl/h0206-1a.pdf>
- ・平成 21 年 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/>
高齢者医療制度改革会議各会資料(第 11 回で試算結果が示されている)

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshho/iryouseido01/info02d.html>

社会保障の給付と負担の見通し各推計年 HP

- ・平成 12 年 10 月 <http://www.kantei.go.jp/jp/syakaihosyou/report/report.html#table>
- ・平成 14 年 5 月

http://www.jil.go.jp/jil/kisya/stoukatu/20020515_02_st/20020515_02_st.html

- ・平成 16 年 5 月 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/05/h0514-3.html>
- ・平成 18 年 5 月 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/05/h0526-3a.html>

社会保障国民会議 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/>

財務省 HP <http://www.mof.go.jp/>

税制調査会 HP <http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/zeichof/z006.html>

独立推計機関を国会に

2013年11月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された
公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: info@tkfd.or.jp