

# 「Tokyo Fiscal Forum 2017」を開催 アジアの財政問題を議論



6月5日（月）～6日（火）、東京・港区で「Tokyo Fiscal Forum 2017」が開催された。「人口構造の変化と将来的な不確実性の下での財政政策：アジアにおける包摂的成長のための持続的な政策形成」をテーマに、財務省財務総合政策研究所、IMF財政局、アジア開発銀行研究所が共同で開催し、内外から100名超が参加した。同フォーラムの様様をレポートする。

取材・文 向山勇





# オープニングセッションの概要

## 次の世代が「この国に生まれてよかった」と 思える国を

大塚財務副大臣



日本は高齢化率が進行しており、4人に一人以上が高齢者となっている現状や、国の一般会計の歳出に社会保障関係費が3分の1を占める一方で、一般会計の歳入の3分の1が公債金で賄われている現状について説明。今後は更なる高齢化に伴い、社会保障給付は一層増加していく見込みであることから、社会保障給付の徹底した見直しを行うことや成長力を高めることで歳入増に取り組むことが急務であることを指摘した。

それに対し、「働き方改革実行計画」を策定し、労働参加率や生産性の向上に取り組んでいることについて述べた。労働参加率と生産性を向上させ

ることで、賃金が上昇し、需要が拡大する「成長と分配の好循環」が構築されることが期待され、それが、持続可能で包摂的な成長を実現となると指摘した。

世界経済を取り巻く不確実性については、自由貿易・市場経済による経済成長と包摂性を両立することが必要であることを説明した。最後に、日本及びアジア諸国において、子供達が「この国に生まれてよかった」と思える国を実現することが重要であることを強調した。

## 包摂的成長を支えるための 財政政策が必要

古澤IMF副専務理事

世界経済・アジアの経済見通しの勢いが増しつつあることを歓迎しつつも、米国の経済政策が明確でないことや、世界の政治情勢、所得格差の拡大、人口動態の変化が不確実性となっているため、これらの課題に対処し、包摂的成長を支えるための財政政策が必要である。一方で、包摂的成長は人口動態の変化に適切に対処していく場合においてのみ可能となるため、医療や年金等の支出の増加を抑制する給付制度改革、人口動態の変化による影響を和らげるための税制改革、女性や高齢者を中心とした労働参加率の引き上げ、公的債務の持続可能性についての中期的財政フレームワーク、が必要となると述べた。

## 少子高齢化が財政政策の 在り方に変化をもたらす

吉野ADB所長

日本やアジア諸国は少子高齢化社会に直面しており、少子高齢化が財政政策の在り方に大きな変化をもたらす。第一に、労働力人口の相対的な減少は、政策の生産性に対する外部性を低下させ、財政政策の効果を減少させる。第二に、地方は都市よりも高齢化のペースが早く、既にインフラが整備されている日本では、特に波及効果が低くなる。第三に、高齢者の消費は若年者の消費よりも少なく、消費の経路を通じた波及効果も低下すると指摘した。最後に、高齢者は若年者と比較して安全資産を選好する傾向があるため、リスク・キャピタルの供給に懸念があることが述べられた。

## TFFへの期待

Sanjeev Gupta IMF 財政局次長



IMF 財政局は、持続可能な成長に資する財政運営を支援するため、50年以上にわたり、財政に関する専門的知見を世界に提供してきた。財政に関する新たな展開の調査・分析とともに、政策への助言、時代の要請に沿った財政運営に向けた実践的な技術支援を、各国の実情を踏まえて提供している。本フォーラムは、アジアの政策担当者の中で喫緊の財政上の課題に関して意見交換を行う良い機会と考えている。

今回のフォーラムでは、人々の長寿化とそれに伴う健康状態の変化については明らかでないことも多い中で、将来の財政コストに関する慎重な見通しと積極的なコミュニケーションが重要である

こと、健康・教育・インフラへの政府支出が社会全体に成長を行き渡らせる上で重要である一方、低い水準の税収と地方政府における非効率な支出が大きな制約となっていることが理解された。

最後に、財務省と ADBI のご協力に感謝するとともに、会議開催に当たっての財務総合政策研究所の方々のホスピタリティに厚く御礼申し上げる。このフォーラムでの議論がアジア各国におけるより効果的な財政政策の策定に貢献することを願っている。

### Column / 1

## Tokyo Fiscal Forum 開催の経緯と実績

IMF 財政局はアジア諸国の財政制度や財政の透明性等の改善をサポートする技術支援 (TA) の一環として、アジア諸国の政策担当者 (課長クラス) 向けのアジア地域セミナーを、第 1 回は 2011 年 3 月にマレーシア、第 2 回は 2012 年 5 月に韓国、第 3 回は 2013 年 10 月に東京で開催してきた。

このような状況の中、これまで開催されてきたアジア地域セミナーの運営趣旨を踏襲しながら、①アジア諸国からよりハイレベルな政策担当者を招聘し、財政当局のリーダーが財政制度の現状や直面する課題を共有する、②アジア地域外からの専門家・研究機関職員や大学教授等の有識者を加え、政策担当者が有識者と意見交換できる場を提供する、③継続的に日本において開催する、

との趣旨で、財務総合政策研究所・IMF 財政局・ADBI が連携し、名称を Tokyo Fiscal Forum として 2015 年 6 月に開催するに至った。

以後、2016 年 6 月、今回 (2017 年 6 月) と 3 機関において開催してきた。これまで、アジアにおける高齢化社会と財政の持続可能性を大きな柱に掲げ、第 1 回フォーラムでは、アジアの成長、社会保障支出 (医療・介護)、必要な歳入の確保、公共投資マネジメントというテーマをとりあげた。昨年の第 2 回フォーラムでは、国民医療制度の対象範囲、持続可能な医療制度、公的年金制度の設計と課題というテーマをとりあげた。次年度以降の開催については、3 機関の調整により決定される予定となっている。

# セッションの概要

## セッション1

### 不確実性の下における長期的な財政政策の課題

■司会	Sanjeev Gupta	IMF 財政局次長
■発表者	Donald Marron	アーバン・インスティテュート 経済政策局長
	Sarah Harper	オックスフォード大学教授
	Jay Bhattacharya	スタンフォード大学教授
	Junhong Chang	ASEAN+3 マクロ経済リサーチオフィス (AMRO) 所長
■討論者	Peter Morgan	ABDI シニア・コンサルタント

Donald Marron氏は、米国の経済政策に携わっていた頃は、不確実性の存在のために、将来どこか現在のリアルタイムでの状況把握も困難だったことを紹介。また、財政政策の中にも様々な不確実性が含有されている。財政における不確実性分析では、経済状況が変化した時にどのような変化が生まれるのかを見ており、議会でも予算策定時黄金律を用い財政政策の感度、シンプルなシナリオを見るのは有益であることを指摘した。

Sarah Harper氏は平均余命の伸長についてデータを紹介した後、年齢に関連した病気を絶滅できずとも発生を遅らせた場合、平均余命にどのような影響があるのか、科学医療の集中ケアなくどのくらい余命があるのか、は重要な問いであると指摘した。

Jay Bhattacharya氏は長寿国かどうかではなく、健康高齢者の数によって政策は変わる。将来予測に当たっては、年齢や性別だけでなく、国民の健康状態を予測し、将来の高齢者は現在の高齢者より健康であるのか否かに注目することが非常に重要であると指摘した。

Junhong Chang氏はアセアン+3諸国は未だ追い上げ状態で財政政策の課題は重く2050年には中国、韓国、タイも日本同様の課題を抱えるとされ包括的な政策ミックスが必要とした。

## セッション2

### 政治的な不確実性及び人口動態の変化の下における財政政策

■司会	Odd Per Brekk	IMF アジア太平洋局次長
■発表者	Sanjeev Gupta	IMF 財政局次長
	Vincenzo Galasso	ボッコニ大学教授
	小西秀樹	早稲田大学教授
	Mukul Asher	シンガポール国立大学教授
■討論者	Qiangwu Zhou	中国財政部国際財經センター主任

Sanjeev Gupta氏は政府の分配、安定化、再分配という主機能は、政治的性質を持ち合わせていることを説明。選挙前は賃金が高く、選挙間近では公共消費も増大し、多くの国で公共投資成長は選挙28か月前にピークに達する。また、政治が財政政策の策定と成果に重大な影響を及ぼし選挙や政治的分断も大きな影響がある一方で、イデオロギーの影響はあまり大きくないとした。

Vincenzo Galasso氏は、年金改革は政治的側面と結び付いており、年金は多くの高齢者にとって唯一の収入源のため、政治家は選挙で当選するため、年金制度改革には手を付けずにおこうとすると指摘した。

小西秀樹氏は社会保障の財源には賃金税、政府補助金、投資等その他の収入があり、内訳は国毎に異なる。消費税が社会保護サービスに不可欠である国とそうでない国があり、政治経済観点で興味深いと説明した。

Mukul Asher氏は比較的平均年齢の若い国インドでも高齢化傾向がみられ、急峻に高齢化が進み政府も医療年金対応が必要だと説明。中国ではパラメーター改革で、全国レベルの社会保障基金、国営企業からの配当、投資収益が指摘されているが、移行期における費用がより重要であると指摘した。



セッション3

人口動態の変化と不確実性の下でのより適切な長期的な財政政策の実施

■司会	Chul Ju Kim	ADBI 副所長
■発表者	松岡裕之	財務総合政策研究所総務研究部長
	Kang Jia	前中国財政科学研究院所長
	Myung-Ho Park	韓国租税財政研究院長期財政予測室長
	Quoc Huy Vu	ベトナム社会科学院地域持続的開発研究所部長
■討論者	上田淳二	IMF 財政局審議役

松岡裕之は、人口構造の変化の公的年金・医療の財政への影響について、日本では国民皆保険年金制度が1961年に開始されたが、その後の平均寿命の伸びと比較して支給開始年齢の引上げが十分でなかったことを指摘した。当時の高齢化・少子化の予測に基づく年金積立金の推定値と実際の値にかい離があることを説明した。また、基礎年金国庫負担は2013年までに当時予想したであろう水準を2%上回った。経済状況が良好な時は特に不確実性を忘れられやすいため、その影響を楽観視し過ぎないこと、公的年金の財政設計では財政影響が少ないものから着手すること、医療技術進歩と費用の増加を念頭におく必要があることを指摘した。

Kang Jia氏は、高齢化する中国では、財政的支出や社会保障年金が負担となりイノベーションや生産性を上げる必要があると指摘した。

Myung-Ho Park氏は、韓国政府は債務比率を安定化することが現行制度でも可能であること、一方で老年年金受給者の増加で国民年金が赤字に転落し積立が2060年には枯渇すると指摘した。

Quoc Huy氏は、現在のベトナム人口は若いのが、2020年頃より高齢化に突入と予測されており、国が豊かになる前に高齢化する問題があると説明。社会保険基金は20年後現行制度継続で枯渇、立ち行かなくなる懸念がある、状況改善には社会保険基金のより良い管理も重要であると指摘した。

セッション4

アジアにおける包摂的成長のための財政政策

■司会	Sajith Attygalle	スリランカ財務省副長官
■発表者	Bibek Debroy	インドAayog 国立研究所委員
	Mohamad Ikhsan	インドネシア大学教授/副大統領上級顧問
	Maung Maung Win	ミャンマー財務副大臣
	Valerie Mercer-Blackman	アジア開発銀行(ADB) シニア・エコノミスト
■討論者	柏瀬健一郎	IMF アジア太平洋地域事務所 シニア・エコノミスト

Mohamad Ikhsan氏は、インドネシアでは貧困防護に苦戦しており、歳出も非効率化していると説明。政策面では中央の政治的意思決定、実行能力が弱く計画と実行が一致しない。歳出も細分化し地方分権ですが地方政府の実行力が軒並み弱く、常に現状対応の傾向があると指摘した。

Bibek Debroy氏は、過剰な中央集権化国のインドは財政的にも地方分権が課題だと説明。また、移行変動の課程にあり、州により所得や進歩に激しい格差があることを指摘した。

Maung Maung Win氏は、財政政策は経済発展と一致することが重要だと説明。経済的活動と成長公平を統合し、インフラコントロールする計画が重要で、市民が努力し国内収入を高め支出の効率化を進め、成長可能な効率性かつ包括性の高い形を取ることが大事だと指摘した。コンプライアンス、体系的メカニズムの能力不足、他国比較で税収対GDP比率が低い点が課題であるとした。

Valerie Mercer-Blackman氏は、十分な医療、教育、インフラが整って財政政策や経済は機会への平等促進可能で、これら3点が達成すれば政府の仕事の9割は完了したと言えると説明。医療や教育歳出は包括的成長を支援するが、質が鍵だと指摘した。

# ラウンドテーブル・ディスカッションの概要

■司会	Sanjeev Gupta	IMF 財政局次長
■参加者	Bibek Debroy	インド Aayog 国立研究所委員
	Mohamad Ikhsan	インドネシア大学教授 / 副大統領上級顧問
	Donald Marron	アーバン・インスティテュート経済政策局長
	根本洋一	財務省財務総合政策研究所長

## 不確実性について政策立案に関係する立場から得られる教訓とは

ラウンドテーブル・ディスカッションでは、Sanjeev Gupta IMF 財政局次長の司会のもと、各参加者に「昨日から討論している不確実性について政策立案に関係する立場からどのような教訓が得られるか」発言が求められた。

Donald Marron 氏は、原則として経済の不確実性があり、将来の不確実性についてシステム自体の反発弾性が必要と指摘。現在長寿を享受できる層とできない層の差が拡大し米国で大きな問題になっていると説明。高齢者向け医療保険は、資金財源枯渇が予測され、医療費支出の管理にどのコストを連邦政府が負担できるか、どのレベルのサービスまでカバーすべきか、対象とするのか切り分ける必要がある、とした。

また、政策立案者が不確実性、政策をより心地よく話せるような状況を歓迎したいとした。大恐慌時代にルーズベルト大統領は、国民に素晴らしい語りかけをし、オバマ前大統領もややそうだった。しかし、現在のアメリカの政治システムはそうではないと指摘。信頼ある超党派の客観的な所から国民へ課題や機会について定期的に財政政策情報を提供することに価値があるとした。

Bibek Debroy 氏は、インドは豊かになる前に高齢化する国と説明。インドの視点としては、国として十分な社会保障や年金制度がある所と市場や民間に依存している所のふたつがあると指摘した。

Mohamad Ikhsan 氏は、教訓として準備をすることが重要だと指摘。また、インドネシアの経験として、1998年に財政危機に陥った再、IMF が来てくれたが、IMFは何をすべきか分からなかった。しかし、2008年の世界危機時はこれまでの経験で準備をしていたお蔭で上手く危機を乗り切ることができた、と説明した。

根本洋一は、日本の教訓は、慎重なシステム設計だと説明。設計後の大きな社会経済的変化を踏まえ、賢明に設計することが重要。1951年に国民皆保険と年金が導入された時、日本人男性の平均寿命は51歳で出生率も2.0だった。社会的にも大きな変化があり1961年の名目GDP成長は21%、昨年は1.2%となった。よって変化を見極めた上で制度設計することが重要。そして給付決定後に撤回すると国民からの強い抵抗があり、既得権に乗るグループからの反対もあり、非常に困難なため、賢く制度設計を行う点が日本からの教訓になると指摘した。さらに、平均余命の拡張や社会的安全ネットの設置自体は素晴らしいが時に大きな費用となる、とした。



## 吉川洋財務省財務総合政策研究所 名誉所長が閉会挨拶

本フォーラムは不確実性下における人口動態、格差、包括的な成長に焦点を当てた会議であった。不確実性は常に我々と共にある。財政運営の不確実性の意味合いや影響はまだ明確に全て示されていないが、暫定的結論としては、非常に大きな不確実性があるため賢明かつ慎重に見ていき、管理運営をすることが大事だろう。自然災害であれ次の危機に備え、財政の健全度を測る事が非常

に重要だ。

しかしながら財政形成は政治から切り離すことが出来ず、やはり言うは易く行うは難しである。財政規則を立ち上げてやっていくこと、政治から独立した形で設置することは、政治的問題リスク減少に効果的だろう。

問題解決には、セオリーだけでは不十分で国毎のケーススタディが必要。その重要な役割を果たすのが「Tokyo Fiscal Forum」である。第三回目となる今回も互いに多くを学び合うことができたと考える。

### Column / 2

## ADBによるアジアの持続的成長のための研究

アジアで成長の著しい東南アジアや南アジアでは、道路・鉄道などのインフラ投資が不足しており、渋滞により、通勤・仕事上の移動・物流など、膨大な時間を要しており、時間ロスが大きい。渋滞は、排出ガスの増大にもつながる。膨大なインフラ需要に民間の資金を導入しようとするPPP（Public Private Partnership）が推進されているが、インドなどでは、失敗の連続である。その理由は、インフラ投資からの収益率が低いためである。ADBは、インフラ投資による周りの地域への経済効果を、税収がどの程度増加したかを計測する方法を生み出した。インフラによる周辺開発の税収増加が、インフラ投資の民間による資金提供者に還元されれば、収益率も毎年増大し、もっと民間資金をインフラ建設に導入することが出来る。

次に、インフラが整備されても、地域の中小企業が生産を増やし、農家の生産物を販売できなければ、持続的な成長につながらない。ビッグデータを分析することによって、中小企業の格付けを

することが出来るようになった。日本では、CRD（Credit Risk Database）による中小企業のデータ分析が実施され、タイのNCB（National Credit Database）を用いた中小企業の格付けも可能となっている。また、アジアでの預貯金が中心であり、なかなかリスクマネーの提供が難しい。「ふるさと投資ファンド」など、新しい取り組みが、ベトナム・カンボジア・モンゴルで進んでおり、新規開業企業にも資金提供ができるよう、アジア各国での展開を進めている。その他、環境問題のための地域資金提供、金融経済教育、都市の住宅インフラ整備など、さまざまな研究をADBでは進めている。一例として、ADB本部と一緒にカンボジアの預金保険制度の構築と保険料率の望ましい値の導出も進めている。ADBでは、アジアの持続的な成長が継続され、所得格差が拡大しないよう、全ての国民に成長の果実がいきわたるよう、研究成果が各国の実際の政策として進められるよう、研究を重ねている。

（文責：吉野直行）



## 人口動態の予測外の変化と医療費

本フォーラムのセッション3にて、財務総合政策研究所の分析を基にした発表を行ったが、その医療費支出の予測と実際のギャップについて紹介する。

日本においては、政府の予測を超えて急速に高齢化が進んだことがどのような影響を与えたか。1986年時の人口予測を基に、1989年から2013年までの医療費の予測値と、現実の医療費を比較した。まず、一人当たり医療費の予測値は、平均的な所得の増加すなわち一人当たり名目GDP成長率と同じ割合で増加すると仮定したが、実際の一人当たり医療費は、高齢世代とその他の世代とともに、経済成長率よりも高い伸び率で増加した(図1)。この一人当たり医療費の予測値に、

1986年時の人口予測を加味して推計した医療費支出の総額は、2013年の実際の医療費支出に対して、GDP比で2%多かった(図2)。

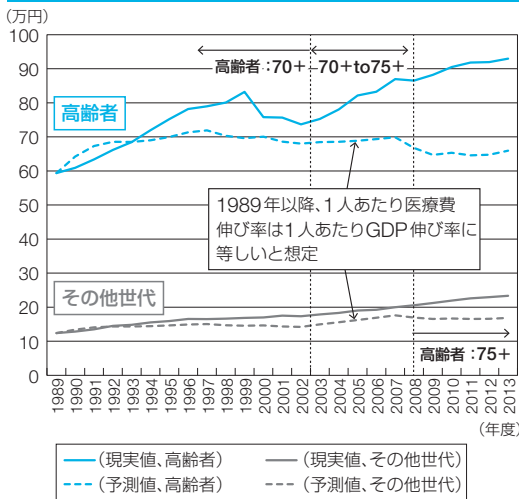
以上の分析結果からは、一人当たり医療費をコントロールすることの重要性が示唆される。また、高齢者世代の一人当たり医療費の伸びがより大きいことから、終末期医療も含め、要因について更に分析を行う必要があると考えられる。

(文責：松岡裕之)

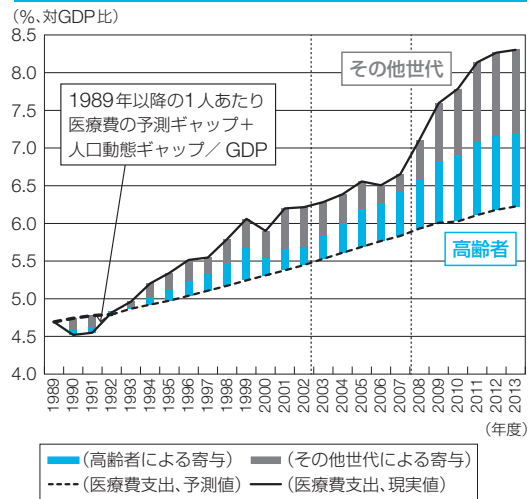
### 日本における医療費支出の予測と実際のギャップに関する考察

- ◆ 高齢世代とその他世代の両方で、1人あたり医療費の伸び率は、経済成長率よりも高かった。
- ◆ 財務総研の試算によれば、2013年にかけて医療費支出(対GDP比)の現実値は、仮定計算に基づく予測値と比較して2%程度高かったことになる。

【図1】 1人あたり医療費支出



【図2】 医療費支出



(注) 財務総合政策研究所による試算。図2は1人あたり医療費支出(左グラフ)の伸び率は、1人あたり名目GDP成長率に等しいと想定してギャップを算出している。医療費支出における予測と実際のギャップは、1人あたり医療費だけでなく人口動態変化の予測誤差も反映している。

分析・グラフ作成：小池孝英、石川大輔



特別インタビュー

吉川 洋

立正大学教授／財務省財務総合政策研究所名誉所長



# TFFの意義、 今回の成果は？

— TFF開催の意義をどのように考えるか？

財務総合政策研究所がIMF、ADBIと連携して財政政策の重要な課題について、世界の最先端の研究者とアジアの財政当局の間で、継続的に議論してきたことは、評価できると考える。これは、実際に政策を立案・運営していく上で大きな意味を持つだろう。

かつて、マクロ経済学は日本経済を理解し分析するための道具・眼鏡だったが、ここ30年ほどは、現実の経済に目を向けず経済学の世界の中だけで議論を行う「経済学学」に陥っていると私は感じている。

そんな中で世界の最先端の研究者とアジアの財政当局との交流を継続することは、困難な政策の課題の解決に結びつくだけでなく、経済学の本来の姿を取り戻す上でも、意義があるのではないかと期待している。

— 今回のTFFの議論の全体の印象は、如何であったか？

TFFでは、人口動態の変化、不確実性、包摂的成長への課題について、政策に寄り添った議論が交わされており、非常に有意義であったと考える。

全体の論調としては、2008年のリーマンショックなどGFC(Global Financial Crisis)に対して、財政余力のあったアジア諸国がよく対応できたことを踏まえ、次の経済危機に備えて財政余力を確保すべきであるということであった。

そのための政策としては、人口動態の予測誤差を織り込んだ慎重な社会保障制度の設計や、徴税能力の強化、燃料補助

金の見直し等が挙げられていた。

また、どこの国でも政治が近視眼的になる。目先の支持率や選挙に気を取られ長期的な視点で財政を考えることができない。言い換えれば、政治的な不確実性となる。よって、財政の問題を考えるときには、第三者機関が役割を果たすべきだとの議論もあった。

— 日本の少子高齢化について、どのように考えるか？

TFFでも議論されたように、少子高齢化・人口減少は、日本にとって最大の問題であるといってもいい。所得、資産、健康などあらゆる面において、高齢者はバラつきが大きい。バラつき大きくなることは格差が広がることを意味し、その防波堤が社会保障と言える。高齢化は日本だけの問題ではなく、多くの国で社会保障の役割が高まっていると考える。

— 今後のTFFには、どんなことを期待しますか？

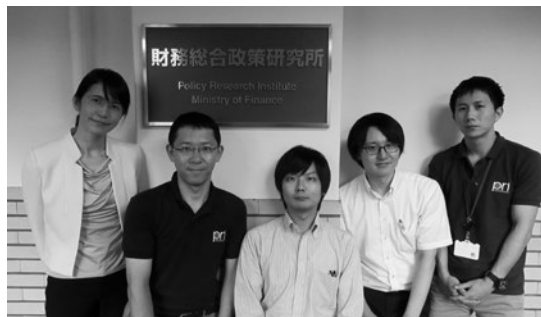
経済政策は、それぞれの国が責任を持って行っていかねければならない。そのためには、経済学で得られた新しい知見に目を光らせておくことも必要だ。財務省においては、財務総合政策研究所がその役割を果たしている。

しかし、実務を担う人は、新しい知見を自分の頭でろ過し、本当に役に立つ理論を見極めなければならない。世界的に権威があるという理由で鵜呑みにしてはいけない。地に足をつけて自分で考えるべきだ。そのためには、実務家が集まり議論を行う場となるTFFは貴重な存在であると考えます。

## 最後に

本フォーラムでは、高齢化と財政の持続可能性について、継続的に議論しており、今回は特に、「不確実性」と「包摂的成長」という観点から議論を行い、各国の経験や教訓を参加者間で共有した。

税収の確保や政府機関の質の向上等への取り組みや、限られたリソースのもと、経済成長を実現し、



[TFF担当者] (左から)三ツ本晃代・鶴岡将司・藤平雅之・山崎文史・山田浩介

格差を是正し、包摂的な成長を実現するための政策が持続的に実施されることが非常に重要。社会の変化に対応できるよう、賢明な制度設計制度設計や財政運営が必要であるとの教訓が共有された。