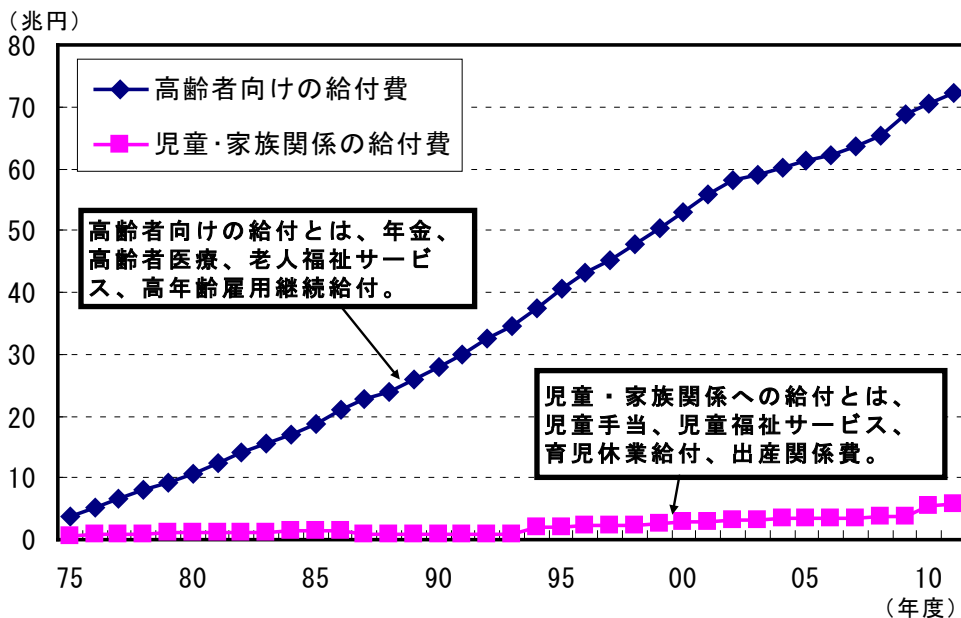


国・行政のあり方に関する懇談会 超高齢日本における社会保障制度改革と政府の役割

株式会社 大和総研
調査提言室長
鈴木 準
hitoshi.suzuki@dir.co.jp
2014年4月11日

従来の社会保障とは高齢者向け給付のことだった

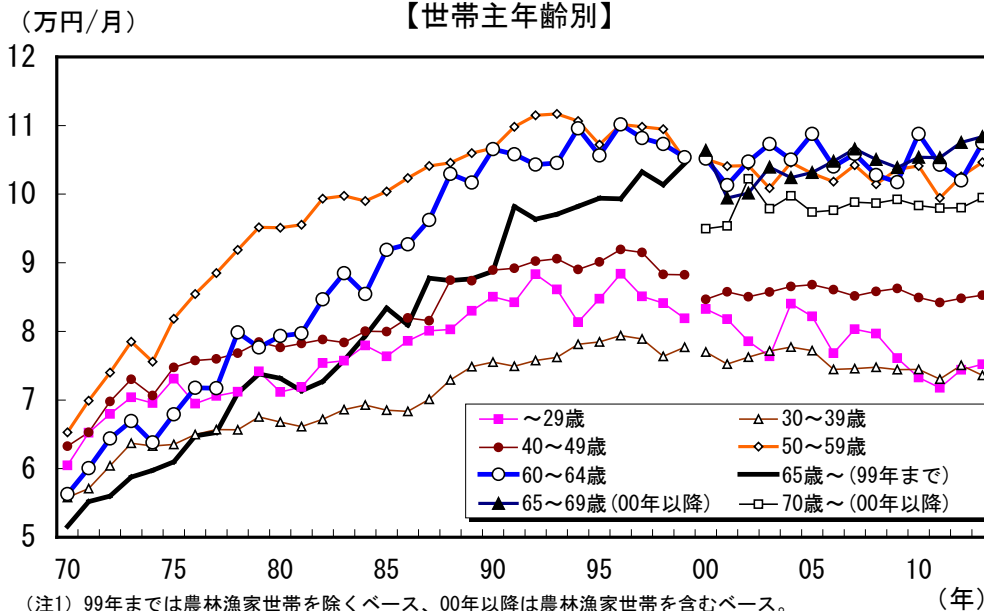
社会保障はどのように充実されてきたか



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計(平成23年度)」(2013年12月)より
大和総研作成

消費を楽しむ高齢層と生活が苦しい現役層

世帯1人当り実質消費額
【世帯主年齢別】

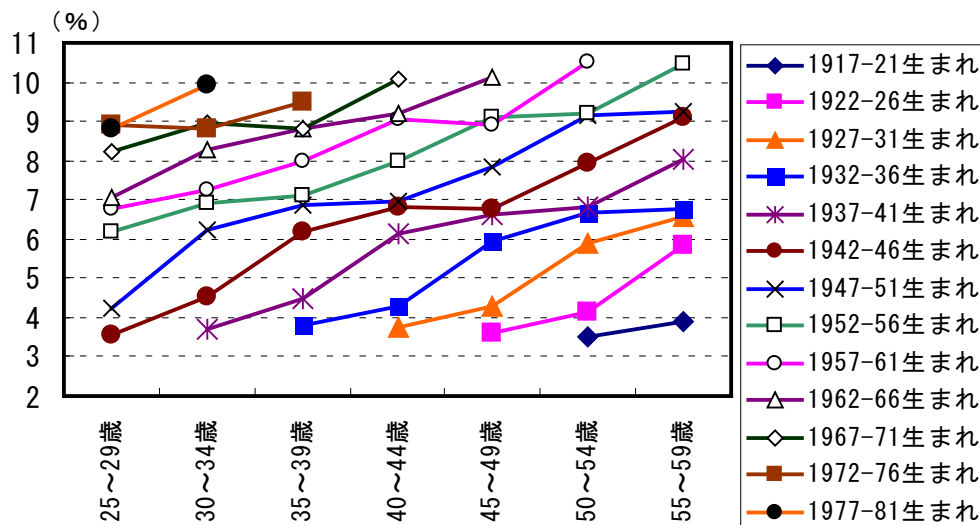


(注1) 99年までは農林漁家世帯を除くベース、00年以降は農林漁家世帯を含むベース。
(注2) 消費者物価指数(持家の帰属家賃を除く総合)により実質化(2010年価格表示)
(出所) 総務省「家計調査報告(2人以上の(全)世帯)」「消費者物価指数」より大和総研作成

- 様々な経済社会システムが賦課方式的に設計・運営されてきたが、社会保障制度はその典型。後世代が少なくなれば、そうした仕組みは当然に、維持できなくなる。このままでは、現役就業者や企業の負担が激増し、経済活動への悪影響が懸念されるほか、財政運営上も困難に直面する蓋然性が高い。
- 現在、1人当たりの消費水準が高く、生活が豊かであるのは、フローの勤労所得が小さい60歳以上の高齢層。長期的に振り返ると、社会保障政策は高齢者の相対的生活水準を大きく上げた。デフレ経済下で現役層は生活水準を低下させたが、引退層の消費は堅調さを維持した。

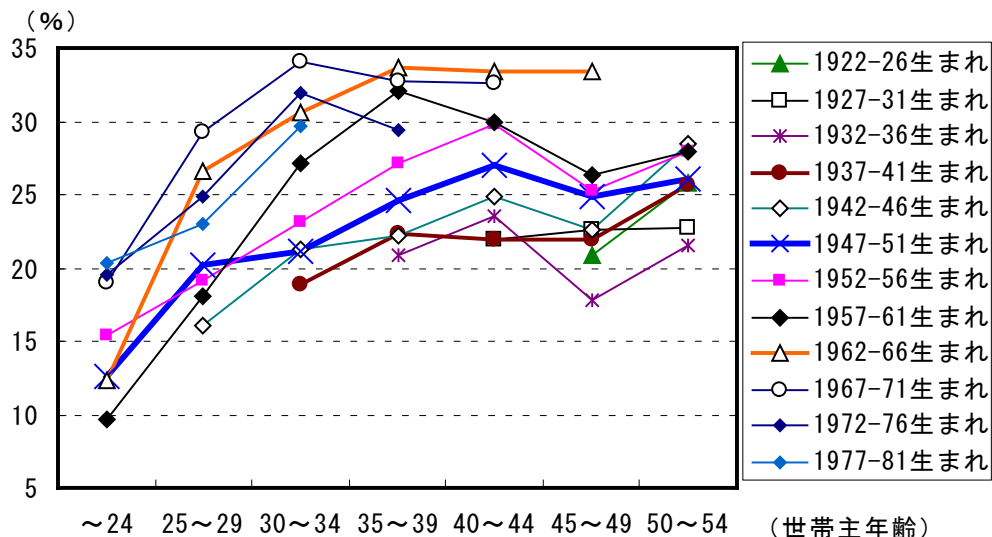
直視すべき世代間不公平問題

世代別の社会保険料負担率



(注) 2人以上の勤労者世帯の [社会保険料÷実収入]
 (出所) 総務省「家計調査年報」より大和総研作成

世代別にみた年齢別の貯蓄率



(注1) 貯蓄率=貯蓄÷可処分所得
 (注2) 2人以上の勤労者世帯(06年までは農林漁家世帯を除く)
 (出所) 総務省「家計調査年報」より大和総研作成

- 多くの人々が、世界一の長寿国で豊かな高齢期をおくることができる社会の実現は、間違いなく価値の高いこと。ただし、それは、後世代の負担を高齢化要因以上に増やすことで実現してきた。後世代になるほど負担は重く、給付は逆に引き下げられていく。無視できない規模の世代間格差が、社会保障制度に対する不信・不満を生んでいる。
- 最近の世代ほど貯蓄率が高い理由として、雇用の変化や社会の変化などが考えられる。

改革の本質を見えにくくする低所得者対策への傾倒(改革論議全体の傾向)

《なぜ何のために改革をするのか》

- ◆ 一部の現役層と企業の負担だけに社会保障の財源を依存し続けることは、もはや難しい。
- ◆ 消費税率引上げをはじめとして国民全体へ負担増を求め、部分的な綻びを修復しつつ社会保障システムの持続可能性を回復させることが改革の本旨。

《どのような社会保障の充実や低所得者対策が必要であり、どのような方法が適切か》

年金生活者支援給付金(年金加算)/低所得の国保加入者に対する保険料軽減の拡充/高齢者医療支援金・介護納付金に係る定額制から総報酬制への転換/高額療養費制度の拡充/総合合算制度/介護1号保険料の公費による低所得者軽減/簡素な給付措置/給付つき税額控除/消費税の複数税率……

↓

決まったか決まっていないかは別にして、低所得者対策について、保険料で差をつける、税(公費)を投入する、他の民間部門に負担を求める、受益者の自己負担に上限をつける、特別な給付金を支払う、など、各種ある方法が必ずしも十分な比較がないままに、重層的に俎上に載せられているように見える。

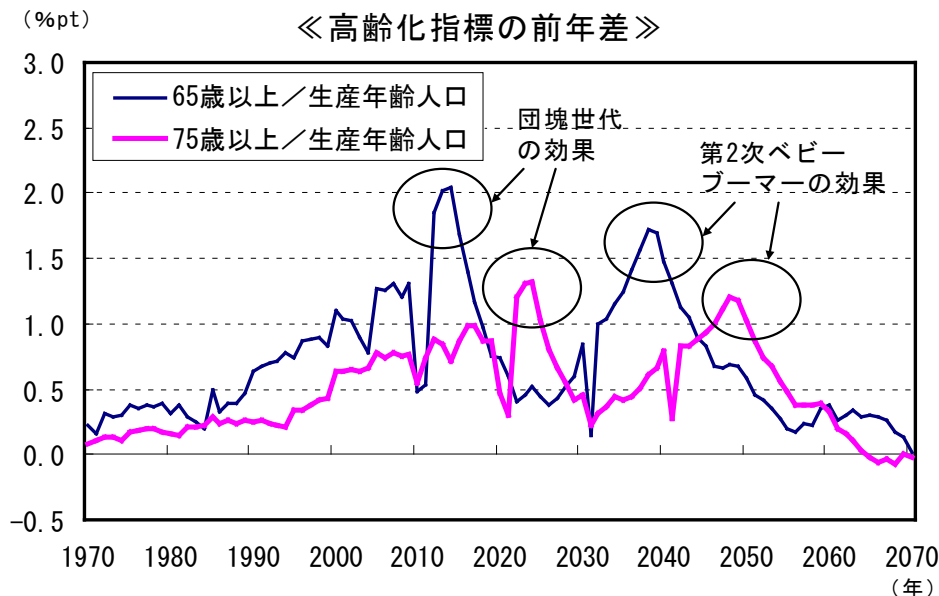
↓

他方、年金特例水準解消措置の開始タイミング、デフレ下での年金マクロ経済スライド、年金支給開始年齢の引上げ、70~74歳の患者自己負担本則化、受診時定額負担・保険免責制、介護保険給付範囲の重点化など、給付抑制措置については実施や検討が先送りされたものが多い。

- ↓
- ◆ 多くの人々にとって、一体改革の結果、自らの負担と受益が今後(例えば、消費税率が10%となったときに)どうなるのか予測がつかない状況。
 - ◆ リスクが顕在化した人々(年金受給者を含む)に保険給付するために消費税を増税しようという際に、リスクが顕在化した人々には負担をほとんど求めないとすれば、増税前と負担の構造は大きくは変化せず、何のための増税か分からなくなる。

2020年頃に超高齢化に対応した構造を確立する必要①

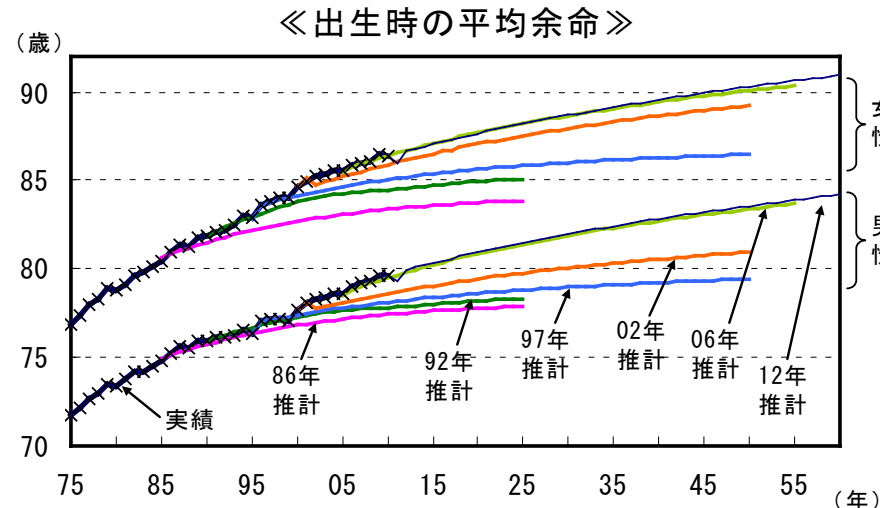
高齢化のスピード



(注) 将来部分(2010年以降)は出生中位・死亡中位による推計。また、2061年以降は参考推計。
(出所) 総務省「国勢調査」「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」より大和総研作成

- 現在40%程度の老年人口指数(65歳以上人口÷生産年齢人口)は、2050年には75%になると推計されている。
- 2020年代には団塊世代が後期高齢者となり、2030年代には第2次ベビーブーマーによって日本は激しく高齢化する。2030年代以降の超高齢時代を乗り越えられる社会構造への道筋を、2020年付近までに作ることができるかどうか、日本にとって極めて重要な課題。
- 長寿化は予想以上に進んでいる。2040年時点における65歳時平均余命は、1985年と比較して、少なくとも男性で5.7歳、女性で7.6歳延びると見込まれる。

想定以上に進む長寿化



(注) 各将来人口推計における仮定された平均寿命。
(出所) 厚生労働省「生命表」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」より大和総研作成

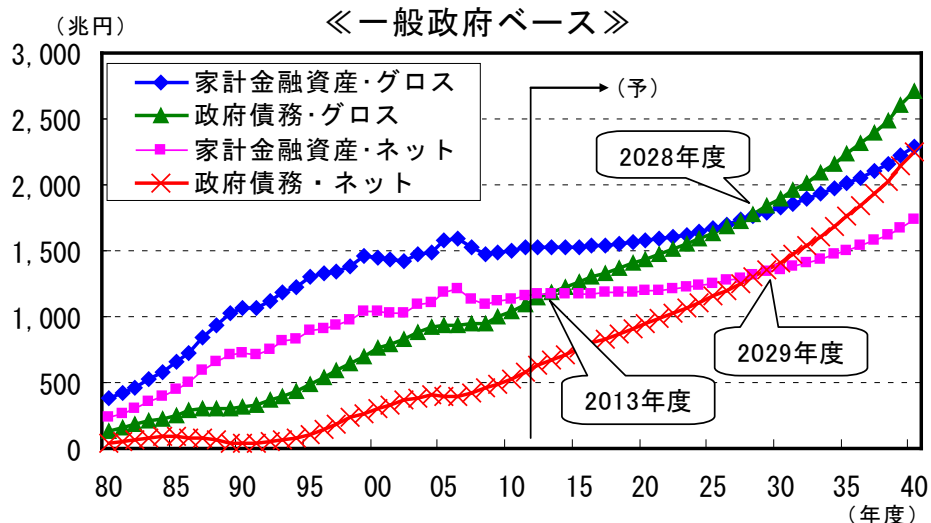
《65歳時平均余命の推移と現時点での将来想定》

	男性	女性
1955年(戦後10年)	11.82	14.13
1973年(福祉元年)	13.22	16.10
1985年(基礎年金導入)	15.52	18.94
2007年(団塊世代60歳)	18.56	23.59
2020年(PB黒字化目標)	19.81	24.92
2030年(年金65歳支給完成)	20.59	25.79
2040年(第二次ベビーブーマー65歳入り)	21.25	26.53

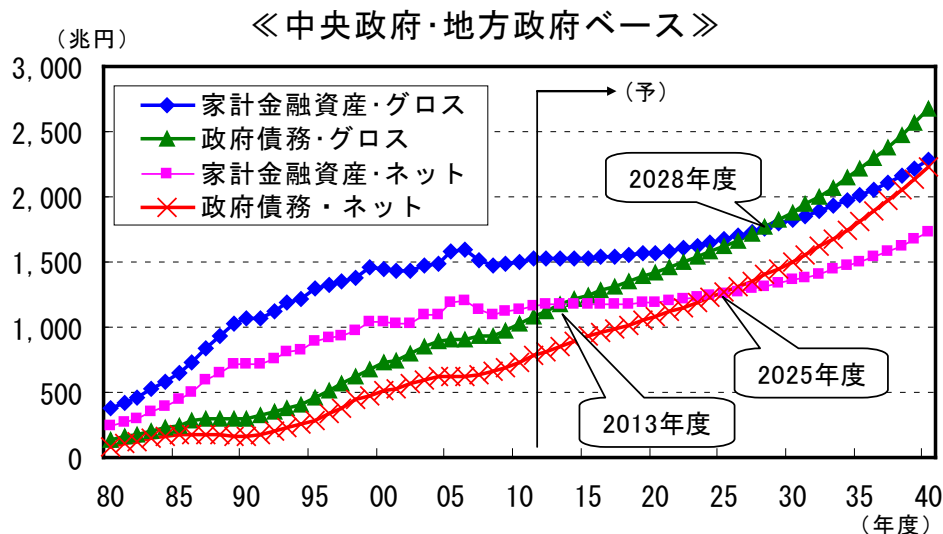
(注) 2020年以降は将来人口推計上の仮定(死亡中位の将来生命表による)。
(出所) 厚生労働省「生命表」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」より大和総研作成

2020年頃に超高齢化に対応した構造を確立する必要②

政府債務残高VS家計金融資産残高

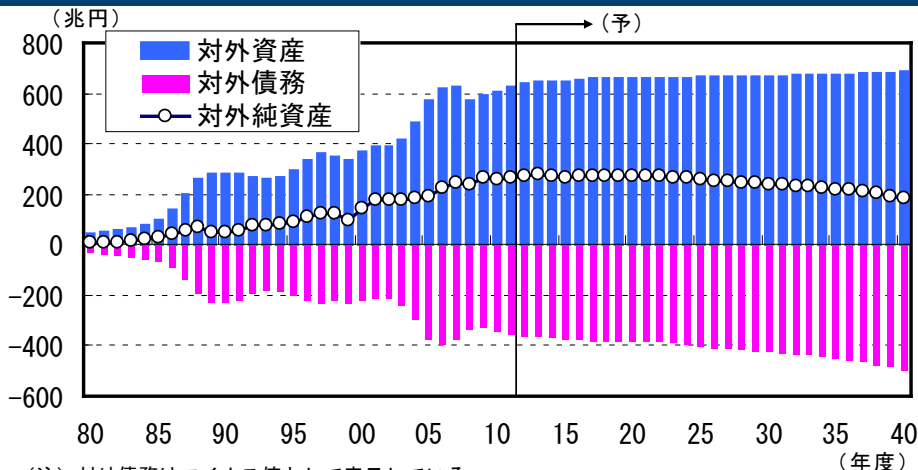


(出所) 大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)



(出所) 大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)

対外資産・対外債務の展望

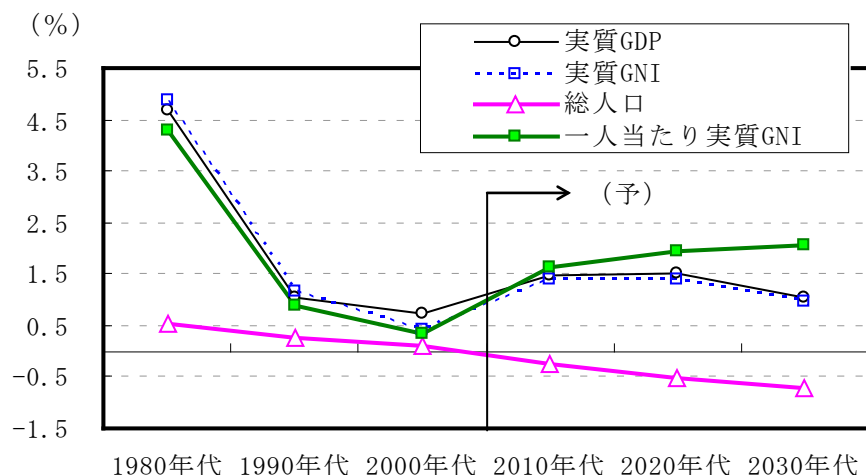


(注) 対外債務はマイナス値として表示している。
(出所) 大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)

- 財政問題は政府債務と民間資産が両建てで膨張する事象であるとはいえ、これまでの経済構造を前提に将来を展望すると、2020年代半ばには政府債務が家計金融資産を上回るだろう。
- 大和総研では今後30年の間に日本が対外純債務国になることは予想しておらず、政府債務を含む国内部門の残高ベースでみた資金不足は、ネットベースでは国内でファイナンスされ続ける。
- しかし、家計以外の部門が政府に対する債権を大規模に保有する状況とは、産業競争力(事業会社保有)、金融システム(金融機関保有)、通貨価値(中央銀行保有)といった観点から憂慮すべき状態。
- 2020年代半ばに財政問題がよりクリティカルな状況になる可能性を踏まえ、従来通りに国債等の消化がなされていくか注視していく必要がある。

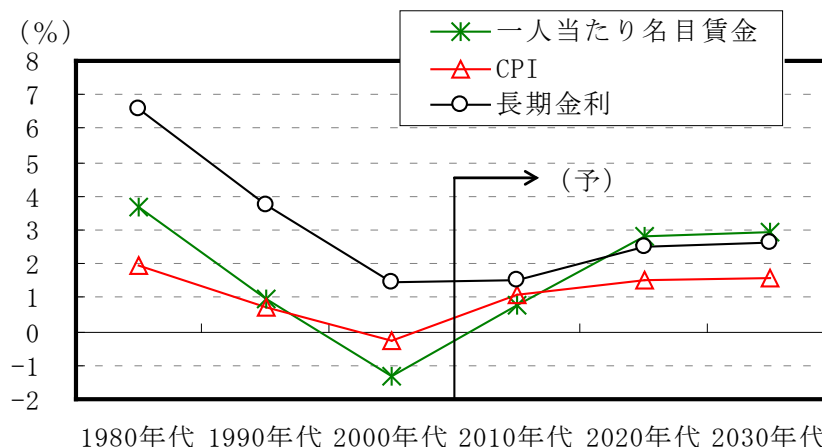
日本経済の長期予測

実質GDPと総人口、一人当たり実質GNIの成長率



(注) 実質GNIの予想値は名目GNIをGDPデフレーターで実質化。
(出所) 内閣府、総務省統計より大和総研作成

物価・賃金・長期金利の見通し

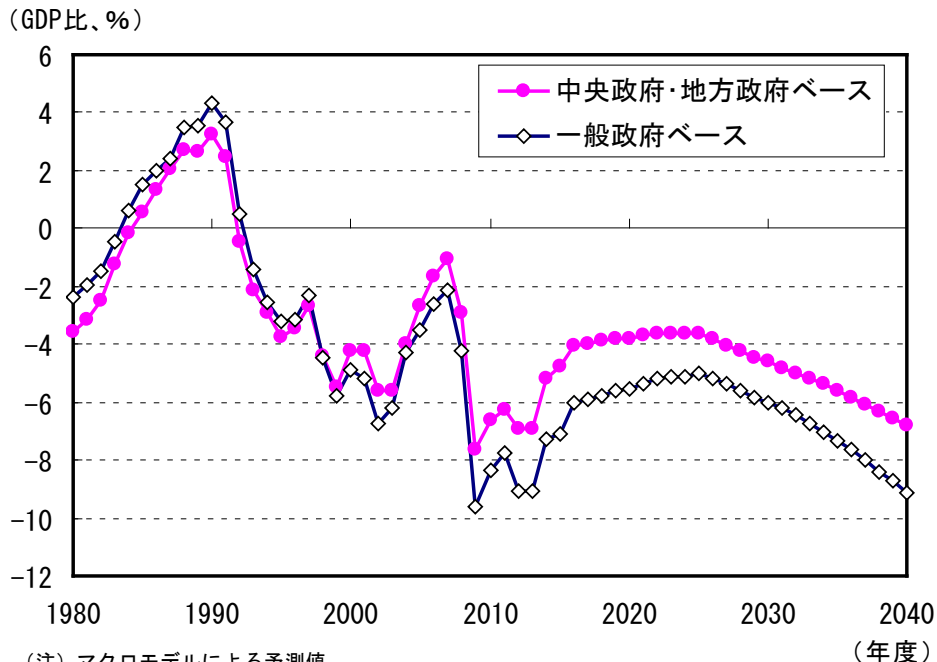


(注) 一人当たり名目賃金は賃金・俸給を雇用者数で割ったもの。
(出所) 各種統計より大和総研作成

- **実質GDP成長率(年率平均)を、2010年代1.5%、2020年代1.5%、2030年代1.0%と予想。人口減少の下でも、資産バブル崩壊後の1990年代1.0%成長、長期デフレ下の2000年代0.7%を上回る成長が見込めよう。長期的にみて一人当たり実質GDPは2%程度の上昇率。**
- **なお、これまでの対外取引に関する構造の延長線で考えれば、実質GNI成長率は実質GDPと同程度と見込まれる。対外資産の収益性をより高いものに変えていく必要性と余地は大きい。**
- **名目賃金は2010年代でも年平均0.8%と、低めとはいえプラスの伸びを見込んでおり、その後を含めた予測期間平均で2.5%程度の上昇率。2010年代半ばにデフレから脱却し、CPI上昇率は予測期間を均すと1.5%程度。長期金利は2020年代以降は2~3%へ上昇すると見込んでいる。これは実質金利と物価で説明できる範囲であり、財政状態の悪化に伴うプレミアムの発生で長期金利が上昇する「悪い金利の上昇」を想定しないケース。**

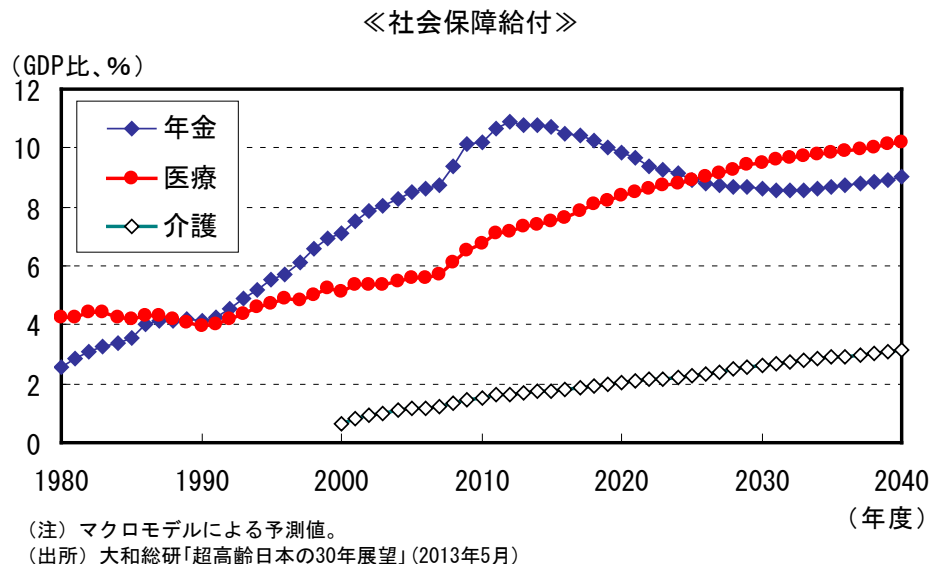
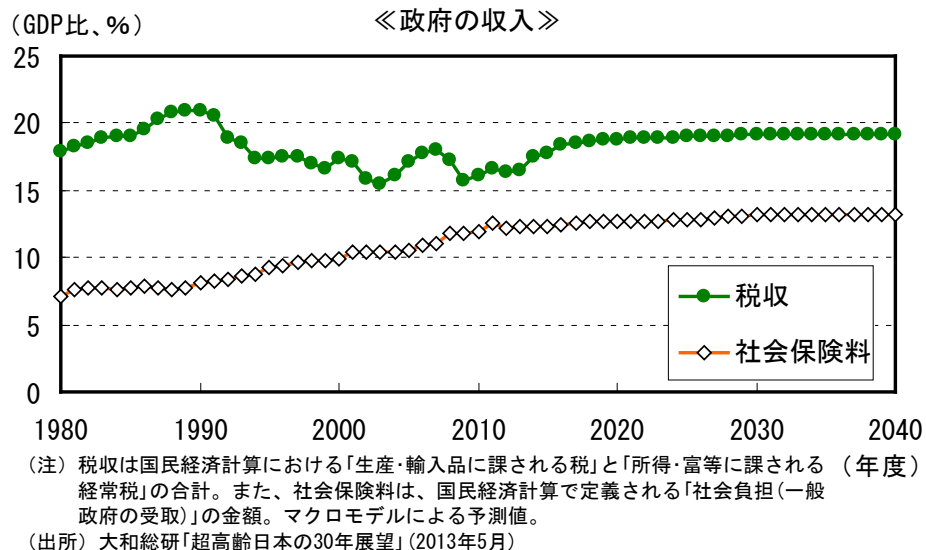
財政と社会保障の長期展望

基礎的財政収支の長期予測



- 現行制度を前提に、日本経済の潜在力を踏まえて将来の政府財政を長期に見通せば、基礎的財政収支は均衡・黒字化することなく、構造的な赤字拡大に至ると見込まれる。
- これまでの財政の推移をみると、社会保障費の拡大が最大の問題。どこまで先を視野に入れるかにもよるが、当面の30年については医療給付・介護給付の増加が課題。
- 基礎的財政収支のトレンド的な赤字拡大は、2020年代半ば頃に顕在化することが示唆される。

財政・社会保障関連の長期予測



DIR「超高齢日本の30年展望」で示した改革シナリオの具体的内容

【社会保障制度の変更】

- ①年金支給開始年齢65歳を2020年度に前倒して完成。かつ2025年度から2年に1歳ずつ引き上げて69歳へ。
- ②デフレ、低インフレ下であってもマクロ経済スライドを実施(2015年度以降)。
- ③70歳以上の医療費に関する自己負担割合を2割に引上げ(2017年度以降)。
- ④後発医薬品の数量シェアを2030年度までに50%まで引上げ。
- ⑤消費税増税の際には、人為的な物価上昇分については年金給付のスライド率に反映させない。

【実体経済面での政策(成長戦略関連)】

- ⑥法人税の実効税率(2015年度で35.64%)を2020年度、2025年度に5%ptずつ引き下げて、25%程度へ。
- ⑦投資減税や行き過ぎた円高回避等による輸出産業の国際競争力向上。
- ⑧FTA政策の進展や⑥～⑦を通じ、全要素生産性で示される経済全体の生産性上昇率が時間をかけて上昇。

【国民負担増】

- ⑨2020年代を通じて消費税率を10%pt程度引上げ(2030年代初頭の消費税率は20%)。
- ⑩社会保障費の拡大ペースが速まる2030年代にはさらなる消費税率引上げ。2036年度以降は、わが国としては上限と考えられる25%で固定。
- ⑪社会保険料を含むNI比ベースの国民負担率(現在40%弱、潜在的には50%程度)は、30年後に60%弱まで引上げ。

DIR「超高齢日本の30年展望」における超改革シナリオの考え方

- 改革シナリオにおける前出①～⑪(7頁参照)に加えて、以下を追加(負担増に関しては改革シナリオと同じ)

【社会保障制度の変更】

- ⑫公的年金の所得代替率をモデル年金ベースで40%となるまでマクロ経済スライドを実施。
- ⑬年齢を問わず、公的医療保険における自己負担割合を3割とする。
- ⑭介護保険における自己負担割合を2割に引上げ。

【実体経済面での政策(成長戦略関連)】

- ⑮公的年金の縮小に対応して自助努力による私的年金(確定拠出年金等)の整備をさらに進める。
- ⑯不要不急の医療需要を抑制する一方で、ライフイノベーションによる先端医療や健康関連などの新市場誕生を促す。
- ⑰社会資本整備における選択と集中や政府サービスの効率化を進め、政府の投資支出や消費支出もさらに抑制する。
- ⑱以上の施策を通じて、経済全体の生産性上昇率が改革シナリオ以上に向上。

- 改革シナリオは、経済社会システムの破綻を回避するために、実現にこぎ着けていく必要性が非常に高いシナリオ。ただ、それによっても政府債務残高GDP比率が横ばいの推移に留まり、低下する姿までは描けない。経済に与える悪影響を考えると、さらなる給付削減と国民負担増の道は解決策にはならない。それであれば、同比率を低下させるような改革と経済の構図とはどのようなものであるか、発想を変えて「超改革シナリオ」を構想することが必要。
- 超改革シナリオとは、未曾有の超高齢社会においては高齢者向け社会保障のすべてを政府が担うことは困難であると認識を転換し、皆年金や皆保険を維持するためにも、政府による直接的な給付をナショナルミニマムに限定するという考え方。超改革シナリオは、改革シナリオを進めながら、果敢に取り組んでいくべき方向性。
- 社会保障制度改革において、政府の直接的な役割を改革シナリオ以上に限定しつつ、その代替的な役割を民間部門が果たすことで給付抑制のマイナス効果が現れないようにしていく。政府の役割としては、番号制度の整備や自助努力で老後に備えた資産を形成できるようにするための制度設計にシフトさせていく。改革志向を維持し、社会保障制度改革を民間部門の活性化に結び付ける知恵が必要。

マクロモデルを利用した改革シミュレーション

次元の異なる二つの改革シナリオ

	歳出改革	歳入改革	経済政策
改革シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> ■ 各種の手段により社会保障給付を抑制 ■ 賃金でデフレートした高齢者1人当たり給付を結果的に15%引下げ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2020年代を通じて消費税率を20%まで引上げ ■ 2030年代半ば以降の消費税率は最終的に25% ■ 2030年代後半の国民負担率は結果的に58.8% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 官民をあげた各種の成長戦略の実行により、全要素生産性のトレンドの伸び率がベースシナリオ対比で1.25倍に向上
超改革シナリオ	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府が直接的に担う社会保障はナショナルミニマムに限定 ■ 賃金でデフレートした高齢者1人当たり給付を結果的に25%引下げ ■ 政府の役割は、制度インフラの適切な運用や社会保障システムの民間による補完機能強化をサポートする方向に 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 改革シナリオに同じ ■ 2030年代後半の国民負担率は結果的に57.4% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 官民をあげた各種の成長戦略の実行及び社会保障システムの改革を成長機会としていくことにより、全要素生産性のトレンドの伸び率がベースシナリオ対比で1.5倍に向上

(出所)大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)

実質経済成長率

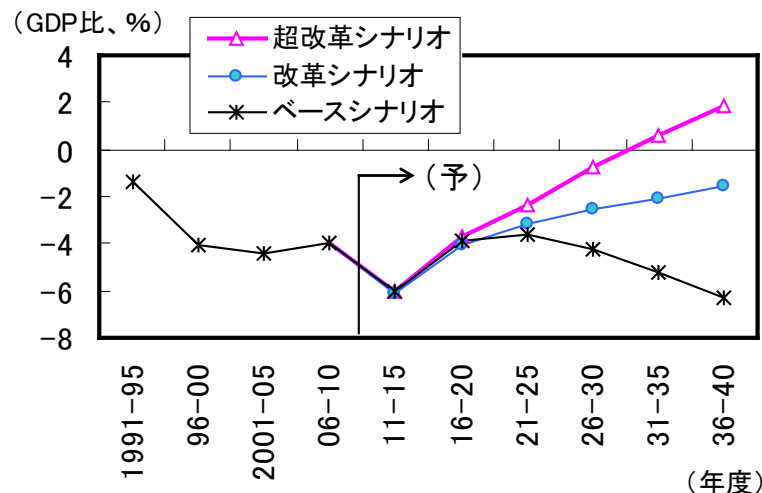
(期間平均年率、%)

	ベースシナリオ	改革シナリオ	超改革シナリオ
2010年代	1.5	1.3	1.2
2020年代	1.5	1.3	1.4
2030年代	1.0	0.9	0.9

(注)大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)では、合計特殊出生率が2030年に1.50、2040年に1.55まで上昇することを想定している。また、労働力率は、女性のM字カーブが徐々に解消し、年金支給開始年齢の引上げに伴って高齢者でも上昇することなどを前提としている。

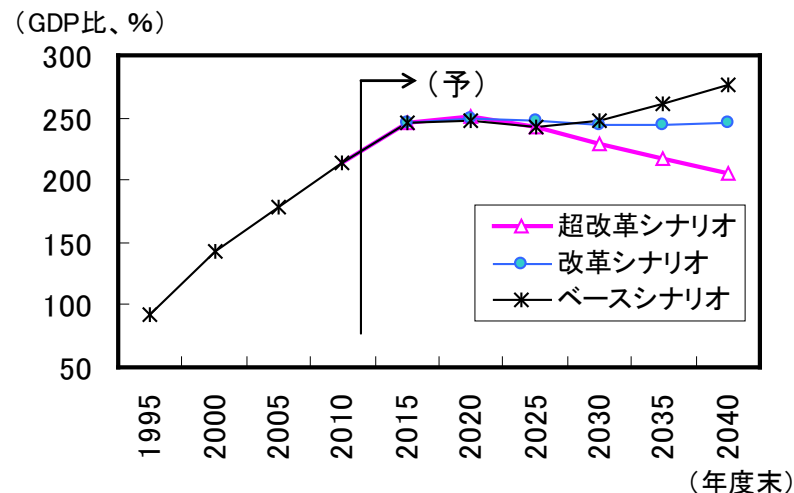
(出所)大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)

中央・地方政府の基礎的財政収支



(出所)大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)

中央・地方政府の政府債務残高



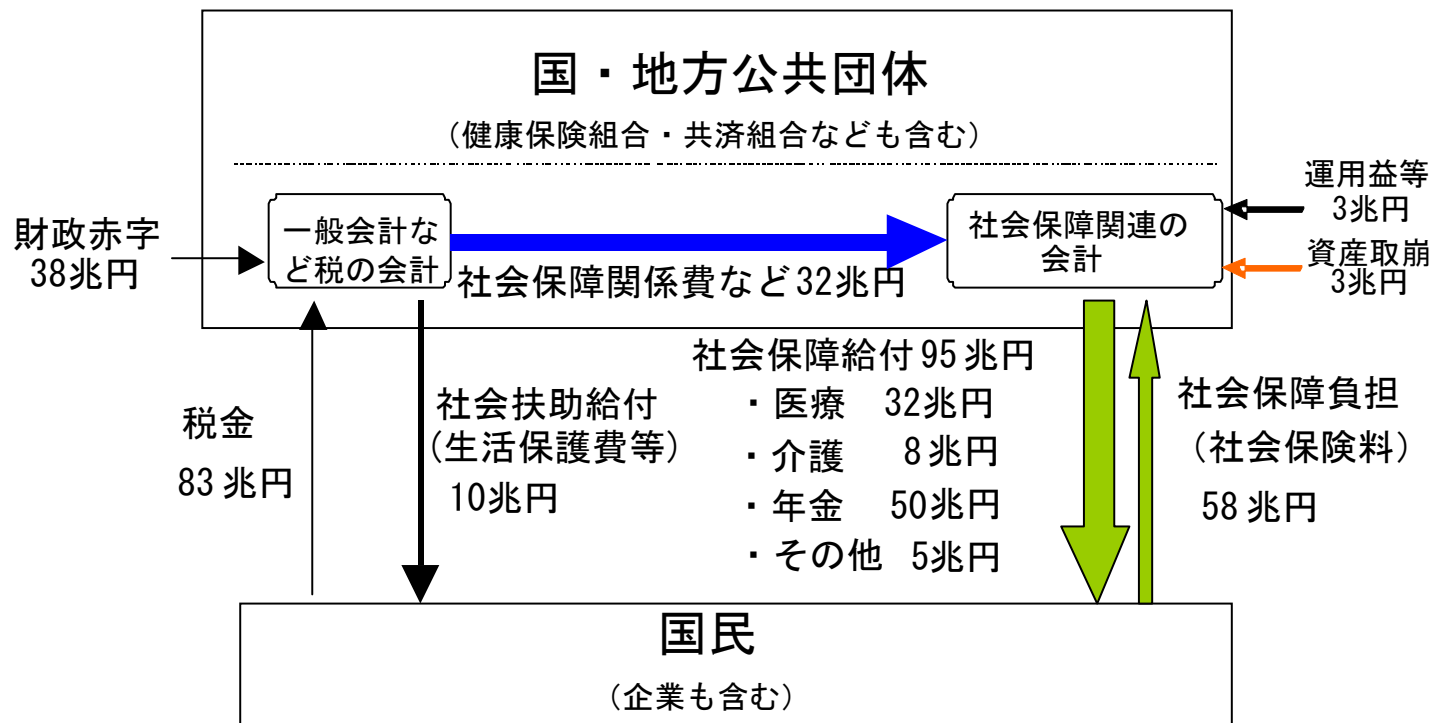
(出所)大和総研「超高齢日本の30年展望」(2013年5月)



ご参考資料

社会保障財政の現状

社会保障財政のマネーフロー



(注) 2012年度の金額

(出所) 内閣府「国民経済計算年報」より大和総研作成

財政収支はなぜ改善し、なぜ悪化しているのか

GDP比の変化差で見た財政収支の変動要因(プラスは改善、マイナスは悪化の要因)

(GDP比、%ポイント)

	1980年度 ↓ 1990年度	1990年度 ↓ 2000年度	2000年度 ↓ 2011年度
歳入: 税金等 (①)	3.2	▲ 3.8	▲ 0.8
歳出: 社会保障費 (②)	0.6	▲ 1.4	▲ 3.6
歳出: 公共投資 (③)	1.1	▲ 0.1	2.4
歳出: 公務員人件費等 (④)	1.1	▲ 1.0	▲ 0.4
歳出: その他の移転的支出 (⑤)	1.2	▲ 1.2	▲ 0.1
歳出: 純利払い (⑥)	▲ 0.3	0.1	1.2
財政収支 (⑦=①~⑥の合計)	7.0	▲ 7.4	▲ 1.5
基礎的財政収支 (⑧=⑦-⑥)	7.3	▲ 7.5	▲ 2.3

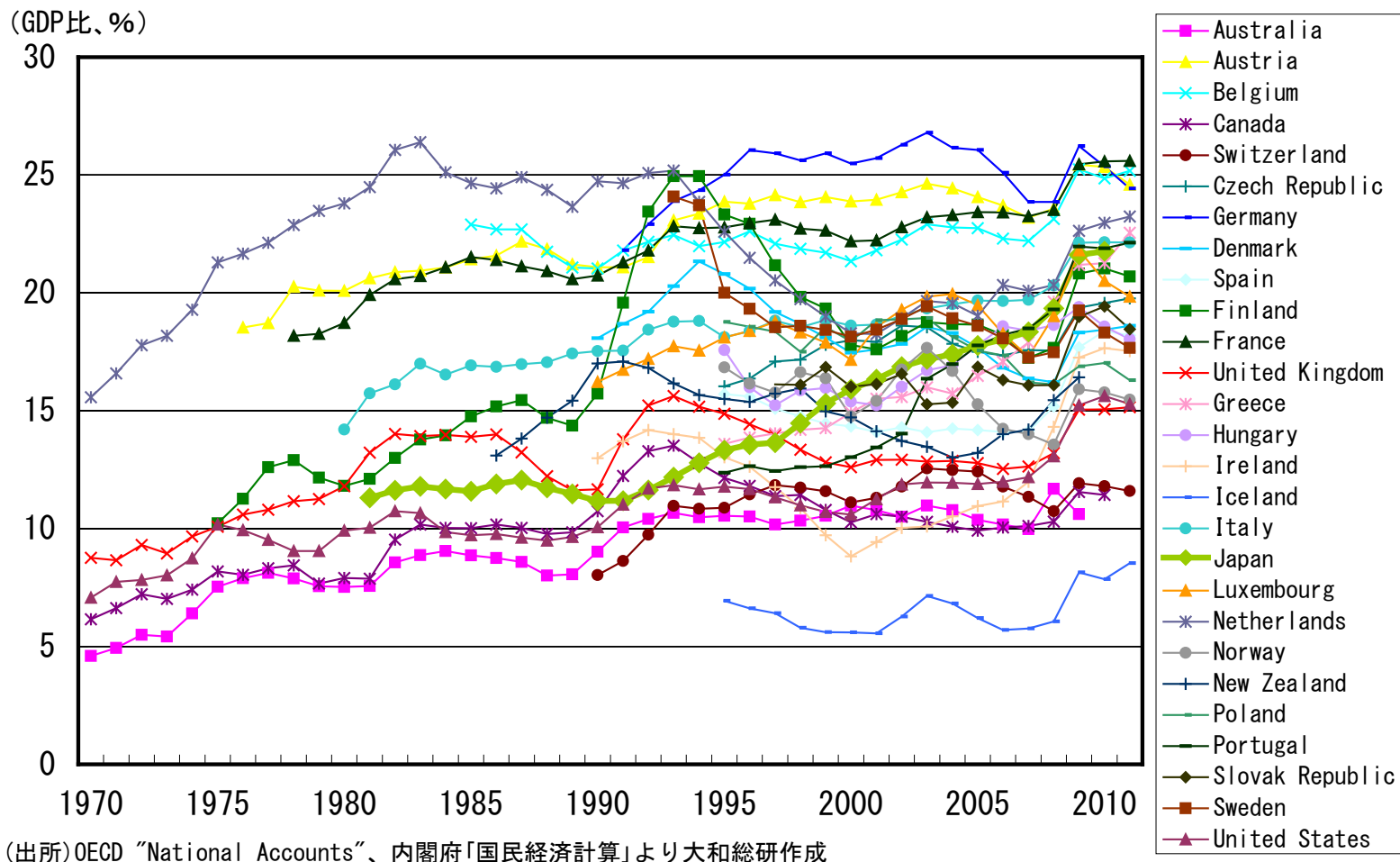
(注) 中央政府・地方政府の合計。歳入・歳出ともに財政収支の改善要因はプラス、悪化要因は▲で表示。各項目GDP比率を2時点間で比較。単年度限りの特殊要因は調整してある。基礎的財政収支は財政収支から純金利支払いを差し引いたものだが、2011年度の財政収支はFISIM調整後、基礎的財政収支はFISIM調整前で計算されているため表中の数値からは計算できない。

(出所) 内閣府「国民経済計算」より大和総研作成

- ◆ 構造的な政府財政の悪化の最大の原因は社会保障費にある。
- ◆ 増税だけでなく、網羅的な歳出削減(歳出増加圧力の抑制)は避けられない。

財政支出にみる政府の大きさ ー社会保障支出の国際比較

家計への社会保障関連の移転支出推移



■ 国際的にみても、日本の社会保障の規模はかなりの高レベルになっている。

社会保障支出のあり方を考える「長期シミュレーション」①

《賃金でデフレートした高齢者向け給付水準(所得代替率)と基礎的財政収支(PB)》

(出所)大和総研

【2012年度】

65歳以上1人当たり社会保障給付 (年金・医療・介護の合計)	257万円
生産年齢人口1人当たり家計所得	321万円

所得代替率
80.1%

中央・地方政府のPB(GDP比)	▲ 6.2
家計所得に対する保険料率(注1)	22.5
国民負担率(NI比)	39.6
潜在的国民負担率(NI比)(注2)	48.9

(注1)家計所得に対する保険料率は現実社会負担を雇用者報酬と混合所得の合計で除した値。

(注2)潜在的国民負担は実際の国民負担に中央・地方政府の基礎的財政収支赤字と社会保障基金の財政赤字を加えたもの。

【2040年度】

65歳以上1人当たり社会保障給付 (年金・医療・介護の合計)	435万円
生産年齢人口1人当たり家計所得	775万円

所得代替率
56.1%

中央・地方政府のPB(GDP比)(注4)	▲ 4.5
家計所得に対する保険料率	28.2
PBを均衡させる国民負担率(NI比)	53.5

(注4)社会保障給付に関する公費負担割合を2012年度以降一定(33.9%)としている。保険料率の引き上げ幅を小さくして公費負担割合を高めれば、中央・地方政府のPB赤字は大きくなる。仮に、保険料率を2012年度の22.5%で据え置くことを続けた場合、PBのGDP比は▲7.5%となる。

所得代替率3割減
(名目成長率2%)

所得代替率を維持
(名目成長率2%)

【2040年度】

65歳以上1人当たり社会保障給付 (年金・医療・介護の合計)	621万円
生産年齢人口1人当たり家計所得	775万円

所得代替率
80.1%

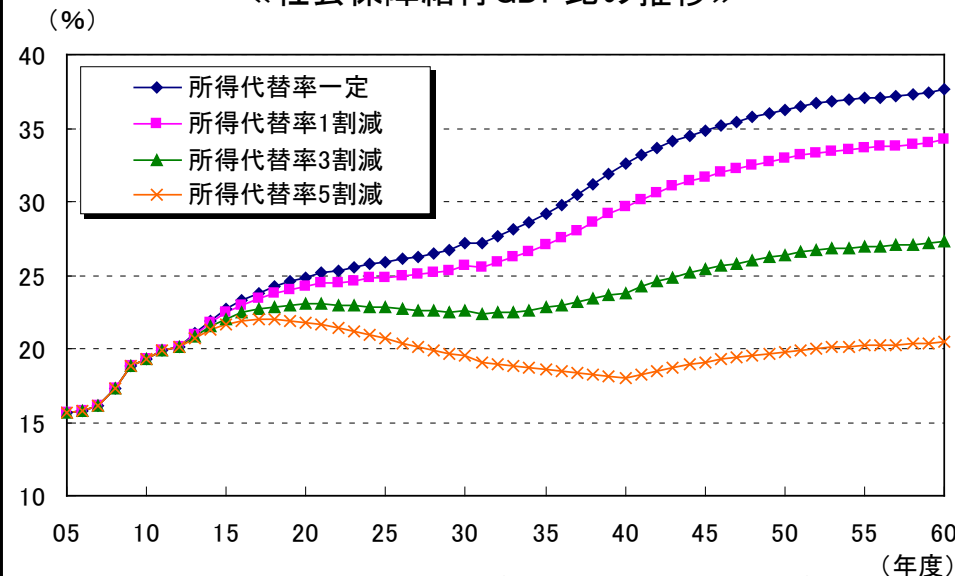
中央・地方政府のPB(GDP比)(注3)	▲ 7.4
家計所得に対する保険料率	38.8
PBを均衡させる国民負担率(NI比)	65.3

(注3)社会保障給付に関する公費負担割合を2012年度以降一定(33.9%)としている。保険料率の引き上げ幅を小さくして公費負担割合を高めれば、中央・地方政府のPB赤字は大きくなる。仮に、保険料率を2012年度の22.5%で据え置くことを続けた場合、PBのGDP比は▲16.3%となる。

【シミュレーションの仮定など】

- (1) 社会保障給付全体のうち33.9%を公費が財源負担するものとしている。その他の歳出はGDP比で一定と仮定している。
- (2) 名目成長率に対して、直接税の弾力性を1.05、間接税の弾力性を1と仮定している。
- (3) ここで所得代替率とは、「65歳以上人口1人当たり社会保障給付(65歳未満への医療給付、雇用保険給付、子ども手当等を除く社会保障給付)」の「生産年齢人口1人当たり所得(雇用者報酬及び混合所得)」に対する比として計算。
- (4) 2013年度から28年間(2040年度まで)かけて、現在の代替率をそれぞれの割合で低下させる場合を試算した。2041年度以降の代替率は横ばい(すなわち給付は賃金スライド)としている。
- (5) 潜在的国民負担は中央・地方政府の基礎的財政収支と社会保障基金の財政収支を考慮したもの。先行きについては、中央・地方政府での基礎的財政収支均衡、社会保障基金での財政収支均衡を条件としている。
- (6) 現役所得の拡大は年率名目2%と想定。

《社会保障給付GDP比の推移》

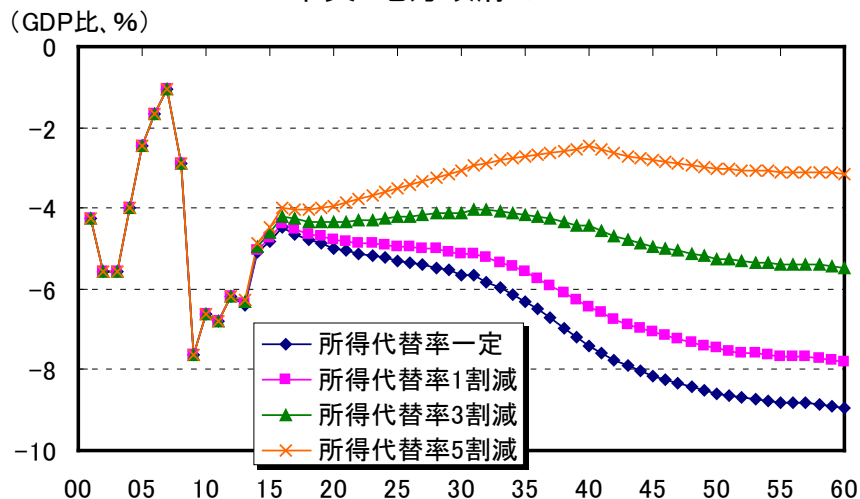


(注)高齢者向けだけでなく現役層向けを含む社会保障給付全体。現役層向けの社会保障給付は賃金や生産年齢人口の動向を反映させて延伸。

(出所)大和総研

社会保障支出のあり方を考える「長期シミュレーション」②

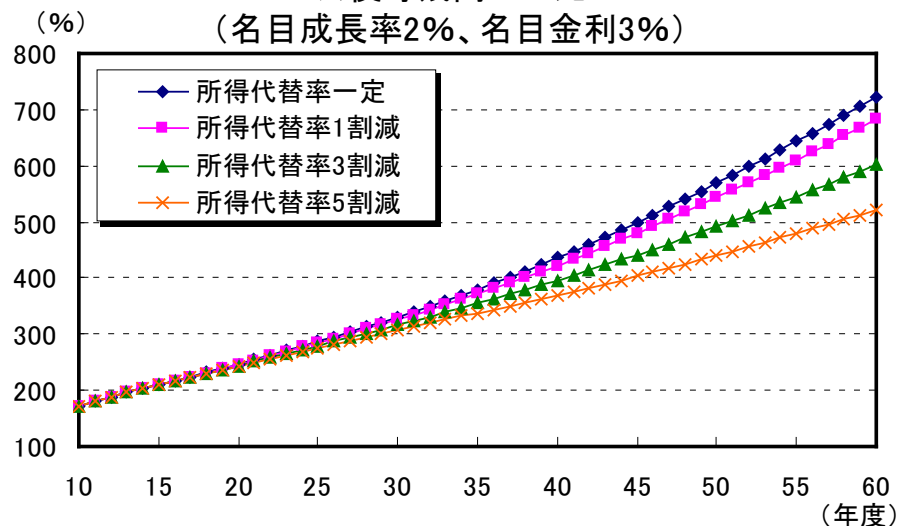
《中央・地方政府のPB》



(注) 所得代替率の意味やシミュレーションの方法については前ページ参照。
 (出所) 大和総研

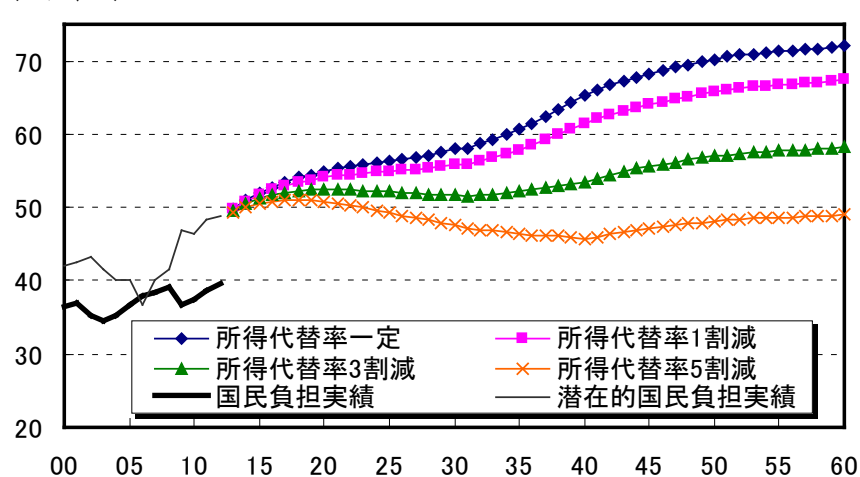
《公債等残高GDP比》

(名目成長率2%、名目金利3%)



(注) 所得代替率の意味やシミュレーションの方法については前ページ参照。
 (出所) 大和総研

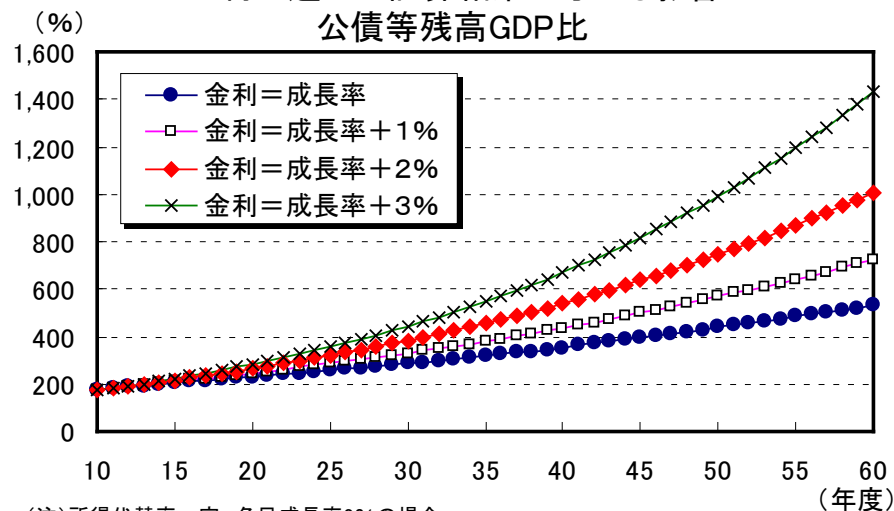
《PBを均衡させる国民負担率の推移》



(注) 所得代替率の意味やシミュレーションの方法については前ページ参照。
 (出所) 大和総研

《金利の違いが試算結果に与える影響》

公債等残高GDP比



(注) 所得代替率一定、名目成長率2%の場合。
 (出所) 大和総研

本資料は投資勧誘を意図して提供するものではありません。

本資料記載の情報は信頼できると考えられる情報源から作成しておりますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。また、記載された意見や予測等は作成時点のものであり今後予告なく変更されることがあります。

(株)大和総研の親会社である(株)大和総研ホールディングスと大和証券(株)は、(株)大和証券グループ本社を親会社とする大和証券グループの会社です。

内容に関する一切の権利は(株)大和総研にあります。無断での複製・転載・転送等をご遠慮ください。