

— 社会保障に係る安定財源確保についての論点整理 —

平成18年6月

はじめに

- 1961年（昭和36年）に「国民皆保険・皆年金体制」がとられてから、すでに半世紀近くが経過し、その間社会保障制度は国民の健康を維持し生活を支える上で幅広い役割を担ってきた。しかしながら、予想を上回る少子高齢化の進展や医療の高度化、更に家族の扶助機能の低下など、経済社会が大きく変化する中で、現世代の受益である給付費は急速な増大を続けてきた一方、それに見合った国民負担、特に税負担が十分に確保されてこなかった。このため、65歳以上人口が20%を超え、本格的な高齢化社会の入口にある現在において、社会保障制度の持続可能性に対する不安が高まっており、給付と負担の両面から制度の根本に立ち返った見直しが必要な状況に至っている。
- また、現在、約90兆円にも上る社会保障給付費のうち約3分の1は公費負担、つまり国・地方の税財源で賄うこととされているが、国はそのうち約4分の3を負担しており、その規模は既に国の一般歳出の半分に近づきつつある。今後高齢化等に伴って公費負担額は一層増加し、現行制度の下では、社会保障給付に対する公費負担の比重は引き続き高まっていくことが見込まれている。
- こうした中で、昨年5月に行った「社会保障給付等に係る長期試算」においても、「社会保障給付費をできる限り抑制した場合でも多額となると見込まれる公費負担をどのように賄っていくのかなどについて幅広く議論し、将来にわたり持続可能で安定的な社会保障制度を構築していくことが重要である」と指摘したところである。
- 財政制度等審議会財政制度分科会においては、本年2月より、「歳出・歳入一体改革」に関する様々な課題についての議論を進めているが、先般、財務大臣から、経済財政諮問会議における「歳出・歳入一体改革 中間とりまとめ」（2006年4月）の内容も踏まえつつ、社会保障に係る安定的な財源確保に関する論点について、検討の要請があったところである。
- 今般、こうした要請も踏まえ、今後の議論の素材として、社会保障給付に係る公費負担の将来見通しについて試算を行うとともに、それを踏まえた上で、社会保障に係る安定的な財源確保についての論点を整理した。
- 政府においては、本年6月を目途に、「歳出・歳入一体改革」について、「選択肢」及び「改革工程」を明らかにすることとされており、本資料が、将来に向けてどのように持続可能な社会保障制度及び財政制度を確立するかについての国民的な議論の一つの素材として用いられることを期待したい。

I 社会保障給付に係る公費負担^(注1)の長期試算

- 社会保障については、厚生労働省の「社会保障の給付と負担の見通し（2004年5月）」を基に、2005年度の社会保障給付費等を出発点とした長期試算を昨年5月に行ったが、その後新たに、厚生労働省より、今般の医療制度改革後の姿を反映した給付と負担の将来見通し（「社会保障の給付と負担の見直し—平成18年5月—」以下、「18年5月厚労省推計」）が示されたところである。
- 今回の試算では、この18年5月厚労省推計を基にしつつ、仮に社会保障給付に係る公費負担を一定の考え方に従って抑制した場合の2011年度及び2015年度の公費負担の姿等を機械的に算出することとしている^(注2)。
- なお、本試算は、財政制度等審議会財政制度分科会における審議の参考として提出するものであり、試算の前提や結果は幅を持って理解されるべきものである。また、ここで示されている消費税率換算の数値は、あくまでも公費負担の規模を分かりやすく示すための機械的な試算結果であり、消費税率をどの程度とすべきか等について予断をもって示すものではない。

^(注1) ここでいう「社会保障給付」は、年金・医療・介護等、全国共通の社会保障制度を通じて国民に提供される給付であり、一部の地域で独自に行われている給付は含まれていない。また、行政執行部門が制度実施のために要する人件費や事務費等の経費や施設整備費等も含まれていない。

社会保障給付に係る「公費負担」は、社会保障給付を賄うために国・地方を通じて税財源で負担することとされている金額である。

^(注2) 試算結果として示した社会保障給付に係る公費負担及びその消費税率換算の数値については、0.5ポイント単位で表示している。

1. 試算の前提

(経済前提)

- 本年3月に示した国の一般会計の長期試算の経済前提のうち、2011年度に名目経済成長率が3%に達するケースを用いている。

(試算1：厚労省推計に基づく自然体（ベースライン）)

- 18年5月厚労省推計における社会保障給付に係る公費負担（恩給分（2006年度：0.9兆円）を除く。以下同じ）の国民所得比を基に、経済前提の相違等を調整して試算。

(試算2：これまでの改革努力を継続)

- 過去5年間（2002年度以降）の主な社会保障制度改革の公費削減と同程度^(注3)の削減を2007年度以降においても実施するものとして試算。

(試算3：経済成長率並みに抑制)

- 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げ所要額を除く社会保障給付に係る公費負担を経済成長率並みに抑制するものとして試算。

^(注3) 5年間でGDP比約0.3%（過去5年間の主な社会保障制度改革による国庫負担削減額約1.1兆円のGDP比及び公費負担における国庫負担の割合を踏まえて計算）として、機械的に試算。

2. 試算結果

(厚労省試算に基づく自然体 (ベースライン))

- 本試算によれば、社会保障給付に係る公費負担は、試算1 (ベースライン) では、2006年度の時点の28兆円が2011年度には36兆円、2015年度には43.5兆円まで増加することとなる。
- 但し、この見直しには、例えば、医療における生活習慣病対策や長期入院の是正など中長期的な医療費適正化効果や介護予防給付の導入効果なども織り込まれている。今後、その効果が見込みどおりに現れるか否かを適時に検証し、見直しと実績との間に乖離がある場合には、施策の見直しを実施していく必要がある。

(抑制ケースと消費税率換算)

- 本試算によれば、
 - ① 試算2 (これまでの改革努力を継続) の場合には、2011年度時点で34.5兆円、2015年度時点で40.5兆円となり、ベースラインに比べ、それぞれ▲1.5兆円、▲3.5兆円程度抑制されることとなる。
 - ② 試算3 (経済成長率並みに抑制) の場合には、2011年度時点で34兆円、2015年度時点で38.5兆円となり、ベースラインに比べ、それぞれ▲2兆円、▲5兆円程度抑制されることとなる。
- これらの試算における公費負担の規模を具体的にイメージするために、機械的に消費税率で換算^(注4)すると、試算1 (ベースライン) では、2006年度時点の約12.5%から、2011年度時点では約14.5%、2015年度時点では約15.5%に相当することとなる。
- 同様に、公費負担を抑制した場合について消費税率で換算すると、
 - ① 試算2 (これまでの改革努力を継続) の場合には、2011年度で約13.5%、2015年度で約14.5%に相当することとなり、試算1のベースラインに比べそれぞれ消費税率約▲0.5%、約▲1%相当分の抑制となる。
 - ② 試算3 (経済成長率並みに抑制) の場合には、2011年度で約13.5%、2015年度で約13.5%に相当することとなり、ベースラインに比べそれぞれ消費税率約▲1%、約▲2%相当分の抑制となる。

^(注4) 公費負担における国・地方の負担割合や消費税収の国・地方の配分割合を捨象して考えるとともに、消費税率に応じた歳出増加額も勘案した純税収 (2006年度で1%当たり2.2兆円) を用いて換算している。

- このように、公費負担を消費税率換算で見ると、足下の2006年度においても、既に約12.5%必要となる水準にあるが、
 - ① 今後、試算3のように、公費負担を経済成長率並みまで抑えた場合でも、これに加え、基礎年金国庫負担割合の引上げ分（消費税率換算で1%強）の財源が必要となり、
 - ② 試算2のように、そこまで抑制できない場合には、所要消費税率は更に徐々に上昇していくこととなる。

(まとめ)

- これまでの社会保障制度改革において、将来に向けた給付と負担の水準を抑制する努力が行われてきたものの、本試算の結果によれば、社会保障給付に必要な公費負担は、高齢化の進展等に伴い、現行制度の下では引き続き経済の伸びを上回って増加することが見込まれる。
- 特に、2009年度までには基礎年金国庫負担割合を2分の1へ引き上げることとされており、さらに、2010年代半ばには、いわゆる「団塊の世代」が基礎年金の受給者となる年齢を迎えるとともに、高齢者医療や介護といった社会保障サービスへの需要が急激に高まることから、社会保障給付に係る公費負担に大きな増加圧力がかかることが見込まれている。
- 一方で、必要な公費負担を賄うだけの安定的な税財源は確保されておらず、給付と負担のバランスが図られない状況が続いている。
- 給付と負担の具体的な水準については、国民的な議論の中で選択していく必要があるが、いずれにしても、社会保障の給付と負担は表裏一体であり、給付を抑制しないのであれば負担は増加し、負担を抑制するのであれば給付の削減が必要となる。これを大前提として、早急に給付と負担のバランスを確保する必要があり、今後ともこれまでの改革努力を緩めることなく給付と負担の不断の見直しを行うとともに、必要な給付に対する公費負担をどのように安定的に賄っていくか早急に検討を深める必要がある。

Ⅱ 社会保障の安定的な財源確保に関する論点整理

(安定的財源確保の意義)

- 社会保障給付は、現世代における各個人が受益するものであるが、財政赤字が多額に上るような状況の下では、そのために必要な公費負担を現世代が負担する税財源によって賄うことができず、将来世代の税負担に先送りされる状態となっている^(注5)。
- 人口減少下において将来世代への負担の先送りを続けていけば、世代間の不公平を更に拡大するとともに、将来世代に過度な負担を課すことになりかねない。こうした状況は持続可能とは言えず、これを放置すれば、社会保障制度そのものに対する国民の不安や不信を招くこととなりかねない。
- また、我が国の財政全体の中で、社会保障に要する費用は近年の最大の歳出増加要因であり、これにどのように対応するかが財政全体の持続可能性確保にとっても重要な課題となっている。
- したがって、社会保障給付について不断の見直しを行いつつ、必要な給付に対する公費負担について安定的な財源を確保することによって、将来世代への先送りを止め、給付と負担のバランスを図ることは極めて重要である。それによって、社会保障制度及び財政全体の持続可能性が確実なものとなり、国民の安心・安全が確保されることになると考えられる。

(参考1) 経済財政諮問会議「歳出・歳入一体改革 中間とりまとめ」(抄)

(2006年4月)

原則5 「将来世代に負担を先送りしない社会保障制度を確立する」

- ・ 社会保障のための安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りをやめる。
- また、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについて、平成16年年金改正法附則において、「平成19年度を目途に、・・・所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度まで」に実施することとされており、財源確保が重要な課題となっている。その検討に際しては、与党税制改正大綱

^(注5) 年金、医療、介護等の社会保障の財源については、社会保険方式の下、社会保険料が中心となっており、年金については賦課方式を基本として運営されているところであるが、これまで行われた制度改革などにより、保険料で賄うこととされている部分については、現在のところ概ねそれに見合った水準となっている。一方、公費、すなわち税財源で賄うこととなっている部分については、それに見合った税負担は確保されておらず、将来世代への負担の先送りが続いている。公費負担は、今後さらに増加を続け、社会保障給付における比重が高まっていくことが見込まれ、それによってさらに負担の先送りが拡大することとなる。

も踏まえ、社会保障の安定的な財源をどのように確保するかもあわせて検討する必要がある。

(参考2) 平成18年度税制改正大綱(抄)

(平成17年12月15日、自由民主党・公明党)

税制面において、平成19年度を目途に、少子・長寿化社会における年金、医療、介護等の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通し等を踏まえつつ、その費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的な改革を実現させるべく、取り組んでいく。

(財源についての考え方)^(注6)

- これまで述べてきたように、現世代の受益である社会保障給付に係る公費負担については、現世代の負担によって安定的な財源を確保することが合理的であると考えられる。

(参考3) 平成11年度(1999年度)予算以降、基礎年金、老人医療、介護のための予算については、毎年度の予算総則において、国の消費税収(地方交付税の法定率分(29.5%)を除く)を充てることが明記されており^(注7)、これは、上記のような考え方にも沿ったものと考えられる。

- 本来、将来世代に先送りすべきでないのは、高齢者向け給付に係る公費負担に限られるものではない。先送りを止めるとの観点からは、社会保障給付全体に係る公費負担について、国・地方を通じて必要な負担に見合う安定的な財源を確保する必要がある。
- その際、社会保障制度は国民全体が互いに支え合う仕組みであることから、そのための公費負担の財源については、国民全体で広く公平に負担するものとなっていることが適当である。
- とりわけ、少子高齢化が進展し勤労者数の減少が見込まれる中で、勤労世代に過重な負担を求めることとすれば、経済社会の活力を損なうこととなるため、活力を維持する観点からも、広く公平に負担を求めることが適当と考えられる。また、高齢者を制度により支えられる側として捉える考え方を見直し、高齢者も含めて国民全体が負担する形で財源を確保すれば、世代間の公平も図られることとなる。
- さらに、社会保障給付に係る公費負担は持続的に増加することが見込まれており、制度に対する国民の信頼を維持する観点からは、経済動向等に左右されにくい安定的な財源を確保することが適当と考えられる。

^(注6) 社会保障の在り方に関する懇談会の報告書(「今後の社会保障の在り方について」、2006年5月)においても、

- ・ 社会保険料負担や税負担が特定の世代等に過重なものとならないように配慮することが重要
- ・ 年金・医療・介護等、国民全体として互いに支え合う社会保障給付に係る公費負担については、将来世代に先送りすることがないよう、現世代が広く公平に分かち合う必要
- ・ 社会保障制度への信頼を高め、財政の持続可能性をより確かなものとするために、その財源を安定的に賄えるような財政基盤を確立する必要
- ・ 今後、少子高齢化の一層の進展が見込まれており、持続的な経済社会の活性化を実現する観点から、消費税を含む税制全体の改革を検討し、世代内及び世代間の負担の公平を図ることが重要といった指摘がなされている。

^(注7) 平成18年度予算における基礎年金、老人医療、介護に係る経費(国庫負担分)の合計は12.1兆円。消費税収(国分、交付税除き)は7.4兆円となっている。

- 経済財政諮問会議における「歳出・歳入一体改革 中間とりまとめ」においては、「新たな国民負担による財源は、官の肥大化には振り向けず、国民に還元することを明確にするなど国民の理解を深める。」との考え方が示されている。国民から新たな負担を求める場合、具体的な手法等は今後幅広く検討が行われる必要があるものの、これを社会保障給付に充てることを明確にすることは、国民の理解を得る観点からは意義があるものと考えられる。
- また、社会保障給付に係る公費負担について、現世代で広く公平に負担を分かち合うことを明確にすることによって、国民一人ひとりが制度を支えるとの意識が醸成されることも期待される。
- 他方で、社会保障に関する費用のうち、社会保障給付には含まれない人件費や管理費など行政執行部門に係る経費については、他の行政経費と同様、総人件費改革等の下、できる限り効率化・合理化を図っていくことが重要であり、新たな負担によって財源を手当てすることは慎重に考えるべきである。
- また、一部の地域で独自に行われる社会保障に関わる給付については、それぞれの地域の政策判断で行われているものであることから、財源についてもそれぞれの地域において独自に手当てすべきであることは言うまでもない。

(財政全体との関係)

- これまで述べてきたとおり、社会保障のために必要な税負担を、将来世代に先送りせずに安定的に確保することは、財政の持続可能性確保にとっても、極めて大きな意義がある。
- 但し、国の財政全体の健全性に対する信認を維持するためには、国債残高（GDP比）を発散させず、これを低下させる道筋、方向性を示す必要がある。社会保障に必要な財源を安定的に確保したとしても、それはその時点以降の社会保障の公費負担について収支バランスを均衡させることを意味するのみであり、過去に累積した国債残高をGDP比あるいは実額で見ても低下させていくためには、それ以外の別途の財政収支改善努力が必要となる。
- 本年3月に示した国の一般会計に係る長期試算では、中長期的に財政運営の信認を維持する観点から、国債残高対GDP比を確実に反転させて安定的に引き下げていくために、2010年代半ばにおいて、少なくとも対GDP比+1.5%程度のPB黒字幅が必要である旨を示したところである。
- そのためには、これまで述べてきた社会保障の安定財源確保を図るとともに、社会保障以外の分野における徹底した歳出削減等の財政収支改善努力が必要であることに留意が必要である。