

テーマ：現役世代の社会保障負担軽減が課題

～新推計人口が意味するもの③（社会保障編）～

発表日：07年6月21日（木）

第一生命経済研究所 経済調査部
副主任エコノミスト 橋本 択摩
(TEL：03-5221-4526)

(要旨)

- 年金記録漏れ問題が大きな問題となっているものの、人口減少時代における年金制度のあり方にまで議論がなかなか展開していない。今回の年金記録漏れ問題を契機に、持続可能な社会保障制度の構築に向けた議論を行うことが本筋と考える。
- 少子高齢化の進展を背景に我が国の財政では社会保障関係費が年々増大し、2004年度予算から20兆円を突破、一般歳出に占める割合も44.4%まで達している。政府や公的保険から支払われる年金や医療、介護等の社会保障給付費も、2004年度に85兆6,469億円(国民所得比23.7%)と過去最高を更新している。
- 近年、年金・介護・医療と一連の社会保障制度改革がなされたが、改革後も社会保障給付費の増加は避けられず、厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し（平成18年5月）」によると、2025年度には社会保障給付費は国民所得比26.1%（名目値141兆円）にまで増加する。
- また、年金における世代別の給付と負担の関係をみると、2004年年金制度改正を経ても依然として世代間格差が存在すると試算されている。今後少子高齢化のさらなる進展により現役世代への負担が一層高まることで、世代間の不公平が大きな問題となるおそれがある。
- 我が国の社会保障制度を持続可能なものにするためには、人口減少・少子高齢化を所与とした制度に転換し、給付と負担のバランスのとれた制度に作り直す必要がある。つまり、膨張する社会保障費を、現役世代の負担や財政赤字（将来世代の負担）だけで賄うのではなく、社会保障費の増加をできるだけ抑える努力も求められてくる。
- 社会保障制度の持続可能性を探るためには、現役世代から高齢者世代への分配という「世代間扶養」の仕組みにのみ依存するのではなく、高齢者同士の世代内移転を進める政策を講ずる必要がある。

●再び参院選の争点に浮上した年金問題

社会保険庁による公的年金保険料の記録漏れが大きな問題となる中、7月に予定されている参議院選挙では年金問題が重要な争点になるとみられている。5,000万件にも及ぶ年金記録漏れ問題に対し、至急対策が必要であることは言うまでもないが、人口減少時代における年金制度のあり方にまで議論がなかなか展開しないことに疑問を感じている人も多いのではなかろうか。6月19日に安倍政権として初めての「骨太方針2007」が閣議決定されたが、そこに年金記録漏れ問題への対応策が急遽盛り込まれたものの、その他社会保障改革への言及は僅かなものにとどまっている。今回の年金記録漏れ問題を契機に、持続可能な社会保障制度の構築に向けた議論を行うことが本筋と考える。

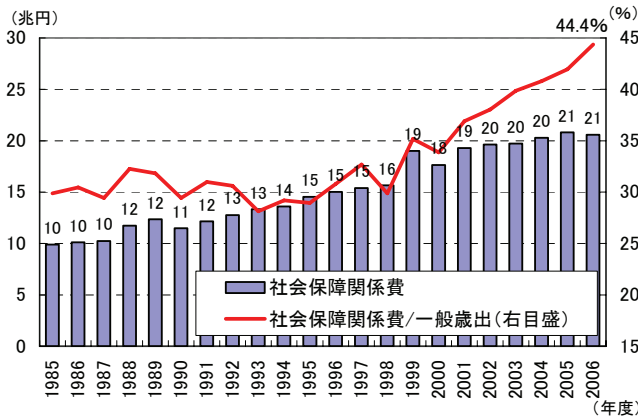
そこで、本連載の3回目のレポートでは、年金を中心に社会保障に関するデータを振り返り確認し、

制度改革の必要性について言及したい。

●増加を続ける社会保障費

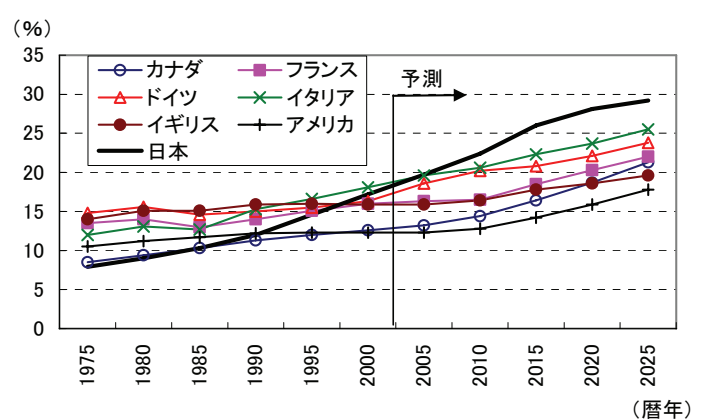
少子高齢化がますます進む中で、我が国の財政では社会保障関係費が年々増大し、2004年度予算から20兆円を突破、一般歳出に占める割合も44.4%まで達している（資料1）。資料2は、国連による65歳以上高齢者比率の推移と将来推計のグラフであるが、これを見ると、日本の高齢化のスピードは先進国の中でも際立っていることが分かる。今後も、急速な高齢化の進展が歳出への増加圧力をさらに強めていくことが予想される。

資料1 社会保障関係費の推移



(出所) 財務省

資料2 65歳以上高齢者比率の国際比較



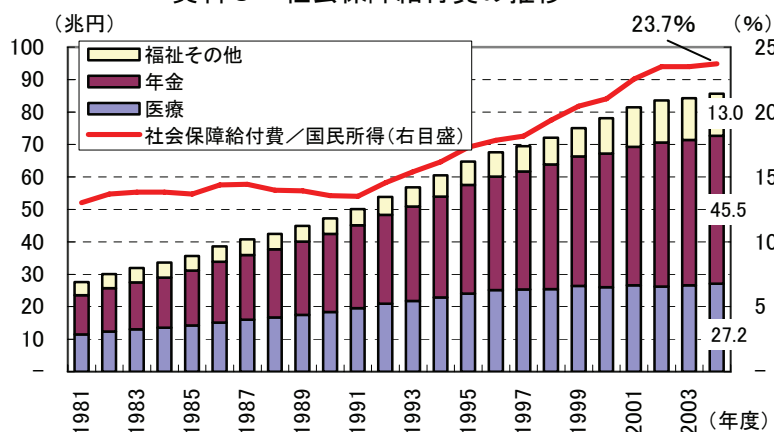
(出所) United Nations 'World Population Prospects The 2004 Revision'

次に、政府や公的保険から支払われる年金や医療、介護等の社会保障給付費の推移をみると、2004年度の社会保障給付費の総額は、前年度比+1.6%の85兆6,469億円と過去最高を更新した（資料3）。内訳をみると、年金が45兆5,188億円と総額の53.1%を占めており、医療は27兆1,537億円（総額に占める割合は31.7%）、介護を含む「福祉その他」は12兆9,744億円（同15.1%）となっている。その中で、高齢者への給付費は60兆6,537億円と初めて60兆円を突破し、社会保障給付費全体に占める割合も70.8%に達している。今後さらなる高齢化が進む中で、年金や医療、介護などの高齢者向けの給付を現在の水準のまま維持するならば、社会保障給付費がさらに膨らむことになろう。

社会保障給付費が増えても、それを賄えるだけ国民所得が増加すれば必ずしも大きな問題とはならない。しかし、バブル崩壊後、我が国の経済成長率は大きく落ち込み、その結果、社会保障給付費の対国民所得比は近年着実に増加、2004年度は23.7%にまで達している（資料3）。2002年1月からはじまった景気回復局面は「いざなぎ景気」を超えて戦後最長となっているものの、それでも高度成長期のように2桁成長を実現することはほぼ不可能であり、今後、社会保障給付費の増加圧力を吸収できるだけの国民所得を確保していくことは極めて難しいといえよう。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

資料3 社会保障給付費の推移



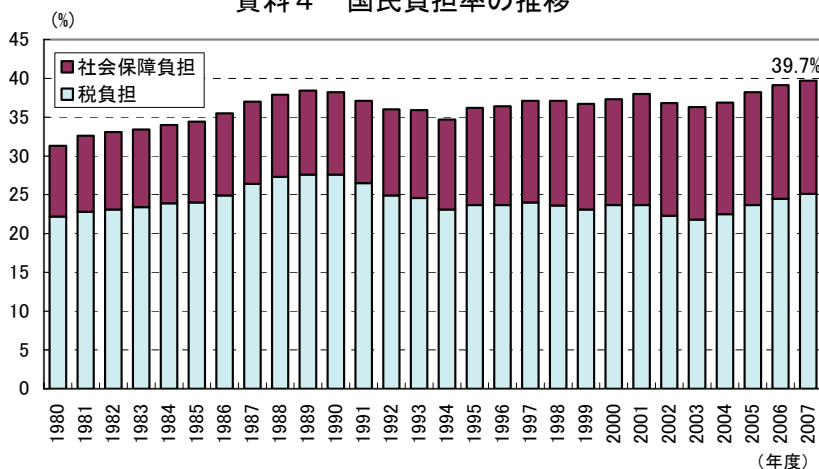
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所

●人口減少を所与とした社会保障制度改革が急務に

以上述べたとおり、高齢化の進展により社会保障費の増大が無視できないものになっているが、それに伴い、現役世代の社会保障負担も徐々に増加しつつある。資料4は、税負担と社会保障負担を合計したものを分子とし、それを国民所得で除した国民負担率の推移を示している。税負担については、1990年に27.6%とピークに達して以来、政策減税や景気低迷による税収減少を背景に低下傾向を辿り、足元の景気回復を背景に近年増加している。一方、社会保障負担は年々着実に増加し、2007年度には14.7%にまで達する見通しとなっている。この2つを合計した国民負担率は2007年度時点で39.7%となっているが、我が国では急速に進む少子高齢化と膨大な政府債務の存在により、中長期的に上昇することが避けられなくなっている。

我が国の年金や医療制度は、現役世代の保険料負担で高齢者世代を支えるという「世代間扶養」の考え方で実質的に運営されている。しかし、本連載の1回目¹で触れたとおり、2005年に我が国は人口減少時代に突入し、2025年には現役世代(15～64歳)3人で2人の高齢世代(65歳以上)を支えていくことが必要となる²。現行の社会保障制度が維持された場合、今後現役世代に非常に大きな負担がのしかかることになるのである。

資料4 国民負担率の推移



(出所) 財務省資料 (注) 2005年度までは実績、2006年度は実績見込み、2007年度は見通し。

1 「若年雇用対策は少子化対策の一環で～新推計人口が意味するもの①(労働市場編)～」(5月11日発行)

2 総務省「国勢調査」によると、2005年時点では現役世代3人で1人の高齢世代を支えている計算になる。

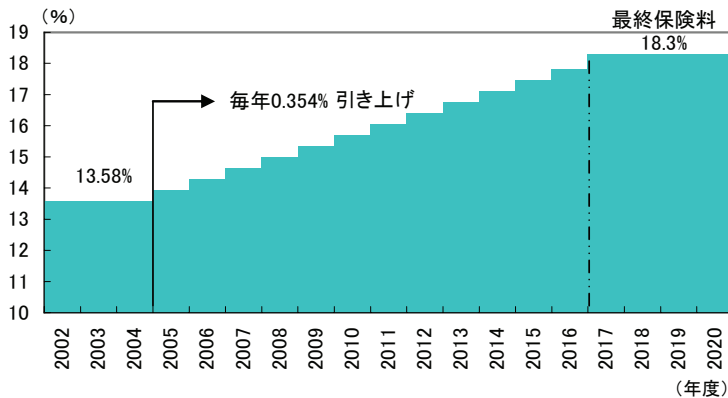
●近年の社会保障制度改革

我が国の社会保障制度を持続可能なものにするためには、人口減少・少子高齢化を所与とした制度に転換し、給付と負担のバランスのとれた制度に作り直す必要がある。つまり、膨張する社会保障費を、現役世代の負担や財政赤字（将来世代の負担）だけで賄うのではなく、社会保障費の増加をできるだけ抑える努力も求められてくる。そのため、年金、医療、介護といった制度の抜本的改革が必要とされるのであり、年金・医療・介護など社会保障制度全般において既に改革が進められている。ここで、近年の社会保障制度改革を簡単に振り返ってみよう。

まず、年金について、厚生労働省は「「持続可能」で「安心」の年金制度を構築するために」、2004年に年金制度改革を行った。2004年の改革の基本的な考え方は、まず将来の負担の上限を設定し、その範囲内で給付水準を調整するというものである。具体的には、2004年度に13.58%（労使折半）だった厚生年金保険料を、毎年0.354%ずつ段階的に引き上げ、2017年度以降将来にわたって18.3%で固定することが決められている（「保険料水準固定方式」、資料5）。また、改正前13,300円であった国民年金保険料も、2017年度までに毎年280円引き上げられ、最終的に16,900円（2004年度価格）で固定されることになった。一方、給付水準については、公的年金の被保険者数の減少や平均余命の延びに応じ、自動的に給付の伸びを抑制する「マクロ経済スライド³」が導入された。

また、2009年度までに基礎年金の国庫負担割合を1/3から1/2に引き上げることも決められた。つまり、少子高齢時代に安定的な財源を確保するために、保険料収入への依存度を引き下げ、税収入の割合を引き上げることとなったのである。この国庫負担割合の引き上げによって単年度ベースで新たに2.7兆円の財源が必要になるが、この財源をどのように捻出するのか、政府は2007年秋以降増税論議を本格化させる見込みだ⁴。

資料5 厚生年金の保険料率



(出所) 厚生労働省資料

次に、近年の医療制度改革について、まず2006年4月に▲3.16%の診療報酬改定⁵が実施されたほか、医療費抑制を目的とする医療制度改革法が2006年6月に国会で可決・成立した。法改正により、2006年10月1日から、現役世代並みの所得がある70歳以上の医療費窓口負担が2割から3割に引き

³ 年金額はこれまで賃金や物価の伸びに応じて調整されてきたが、マクロ経済スライドの導入により、賃金や物価の伸びからスライド調整率（年金を支える人口の減少率+平均余命の延びを勘案した一定率）を差し引いた改定率で算出されることになった。

⁴ 2009年度までに消費税率を引き上げ、その増税分を国庫負担引き上げの財源に充てる議論がある。

⁵ 本体▲1.36%、薬価等▲1.8%。

上げられ、70歳以上の長期入院患者の食費・居住費が自己負担になるなど、主に高齢者の医療費負担の増加が改革の柱になっている。

また、中長期的に医療費を抑制するために、糖尿病などの生活習慣病の患者・予備軍（メタボリックシンドローム⁶）の減少を目指す取り組み⁷なども、対策のメニューに盛り込まれた。さらに、健康保険制度の再編について、2008年4月に現在の老人保健制度が廃止され、75歳以上の全高齢者が加入する新たな高齢者医療制度を創設することが決められた。また、2008年10月には、中小企業の社員とその家族が加入する政府管掌健康保険（政管健保）が都道府県単位で運営されるようになる。

介護についても、2005年に介護保険制度改革が行われ、①軽度者に対して新たな予防給付を創設するなど、介護予防を重視したシステムへの転換を図ること、また、②在宅と施設の給付と負担の公平性等を図るため、施設入所者の食費・居住費を自己負担とすること、等が決められている。

●社会保障の給付と負担の見通し－2025年度には社会保障給付費全体で国民所得比26.1%に

以上のように、厚生労働省は、2004年年金制度改革、2005年介護制度改革及び2006年医療制度改革と、3年にわたって一連の社会保障制度改革を行ってきた。そして、2006年5月には、これらの改革を反映させた上で、「社会保障の給付と負担の見通し」を発表している。「改革と展望－2005年度改定」に沿った経済前提（資料6）をおくと、社会保障給付費は、当初の改革の無かった場合に比べ、2015年で▲10兆円、2025年では▲21兆円減額できるとの見通しが示されている。

資料6 経済前提（社会保障の給付と負担の見通し）

| | 2006年度 | 2007年度 | 2008年度 | 2009年度 | 2010年度 | 2011年度 | 2012年度以降 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| 物価上昇率 | 0.5% | 1.1% | 1.6% | 1.9% | 2.1% | 2.2% | 1.0% |
| 賃金上昇率 | 2.0% | 2.7% | 3.1% | 3.4% | 3.2% | 3.2% | 2.1% |
| 運用利回り | 1.9% | 2.6% | 3.1% | 3.5% | 3.9% | 4.1% | 3.2% |
| 国民所得の伸び率 | 2.0% | 2.5% | 2.9% | 3.1% | 3.1% | 3.2% | 1.6% |

（出所）厚生労働省 （注）いずれも名目値。

具体的に予想される給付額の推移（改革反映後）をみると、2004年度の社会保障給付費の総額が85兆6,469億円と過去最高を更新したことは前述したが、今後も年々増加することが見込まれており、2006年度も総額89.8兆円（国民所得比23.9%）と90兆円目前まで達する見通しである（資料7）。そして、改革後も2015年度の社会保障費は国民所得比25.3%（名目値116兆円）と4分の1を突破、団塊世代が65歳以上となる2015年以降には年金給付や老人医療費を中心とした医療保険給付がさらに増大し、2025年度には社会保障給付費が国民所得比26.1%（名目値141兆円）にまで増加するとみられている⁸。今後も国民所得の伸びを上回るスピードで社会保障給付費が増大することが見込ま

⁶ 内臓脂肪症候群としての肥満症、糖尿病、高血圧症、高脂血症及びこれらの予備群。

⁷ 国が示す基本方針の下、都道府県で健康増進計画をたて、糖尿病等の患者・予備群の減少率や健診・保健指導実施率の目標を示し、その達成に向けて医療保険者、都道府県、市町村等の連携促進を図ることとしている。

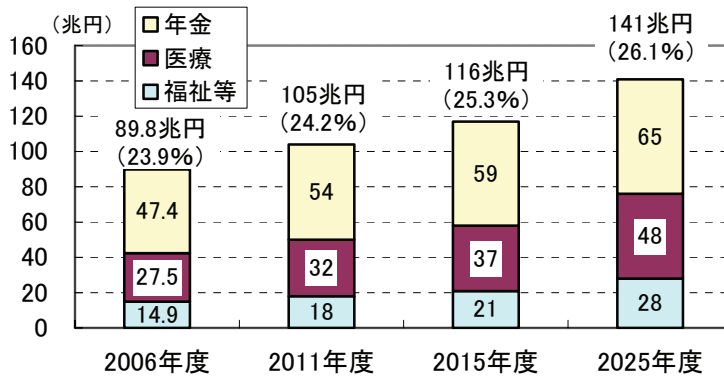
⁸ ただし、厚生労働省の推計については、過大との指摘もある。たとえば、厚生労働省は医療費の将来予測について、1人当たり医療費の伸びを介護保険導入前の1995～1999年実績平均を前提に伸ばして試算している。また、政府が計画している医療費適正化方策、効率化政策を反映させたならば、1人当たり医療費の伸びはもっと抑えられるはずである。過去の推計においても下方修正が繰り返されており、適切な社会保障制度改革を行うためにも、正確な将来推計が求められる。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見通しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

れている。

一方で社会保障に係る負担も年々増加する。社会保障負担の見通しをみると、2006年度は82.8兆円、2015年度101兆円、2025年度には143兆円にまで高まる見込みである（資料8）。現在の社会保障制度は、現役世代の負担に大きく依存する構造となっているが、この構造が変わらない限りは、社会保障給付費の増大はそのまま現役世代の負担増につながる。

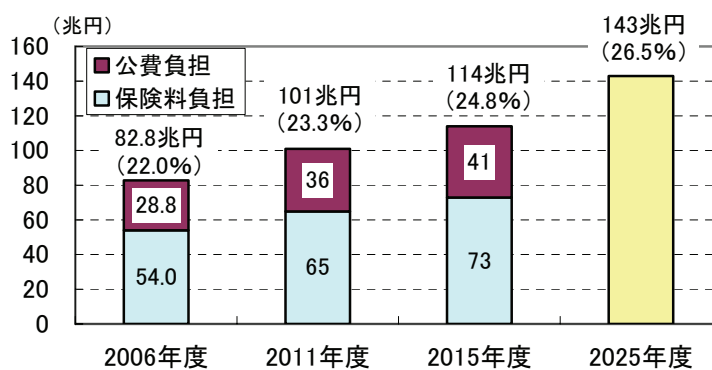
資料7 社会保障の給付の見通し（平成18年5月）



(出所) 厚生労働省

(注) カッコ内の数値は国民所得比。

資料8 社会保障の負担の見通し（平成18年5月）



(出所) 厚生労働省

(注) カッコ内の数値は国民所得比。

●世代別の給付と負担の関係—依然として世代間格差が存在

また、前述の「社会保障の給付と負担の見通し（平成18年5月）」は昨年12月に発表された新人口推計を反映したものになっていない。今回の新推計では、生涯未婚率を見直し、合計特殊出生率の予測を大きく下方修正したことは本連載の1回目で触れたとおりだが、標準的な出生中位・死亡中位の推計結果に基づけば、日本の総人口は2030年には1億1,522万人、50年後の2055年には8,993万人にまで減少すると予想されている。しかし、このように人口予測を大きく下方修正したにも関わらず、厚生労働省による年金財政の見通しはむしろ楽観的にさえなっている。厚生労働省が2007年2月に発表した「人口の変化等を踏まえた年金財政への影響（暫定試算）」では、先ほどの「日本の将来人口推計」の他、内閣府「日本経済の進路と戦略」等、近年の経済動向を反映した年金財政の試

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見通しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

算結果が示されているが、そこでの基本ケース（出生中位・死亡中位）では、最終的な所得代替率⁹（2026年度以降）は51.6%と、2004年財政再計算における2023年度以降の所得代替率（50.2%）より高くなっている。この要因として、出生率の下方修正、平均寿命の延びが年金財政へマイナスの影響となる一方、実質賃金の伸び率、運用利回りなどの長期の経済前提の変化が年金財政にとってプラスの影響となったため、総じて50%の給付水準の確保が可能となったといえる。とはいえ、この暫定試算に対して経済の前提が甘いとする批判も多く、年金制度の持続可能性について不安視する見方は依然として強いのが現状である。

さらに、ここで世代別の給付と負担の関係をみてみよう。前述のように、2004年年金制度改正により「保険料水準固定方式」、「マクロ経済スライド」が導入されたことで、世代間不公平の問題は改正前よりも多少改善されたが、それでも給付と負担の関係について依然として世代間格差が存在すると試算されている。資料9は、厚生年金モデル世帯¹⁰における保険料負担額と年金給付額、およびその倍率を世代別に表したものである。厚生労働省の試算によれば、生まれ年が後の世代になるほど給付の倍率が低くなり、1975年生まれ以降の世帯では2倍強の年金給付しか受け取ることができない見通しとなっている。

ただしこの試算で注意すべきなのは、このモデル世帯では、基礎年金の保険料負担のない専業主婦の家庭を前提としていることであり、近年増加している共働き世帯では、給付倍率はこの計算よりも低くなる。また、この試算における保険料負担額には、企業負担分の保険料は含まれておらず、それも含めると実際の給付倍率は資料9で示した倍率の半分となり、1975年生まれ以降の世帯では、保険料負担と同程度の年金給付しか受け取ることができない計算となる。

資料9 世代別の保険料負担額と年金給付額

| 生年 | 2005年における年齢 | 厚生年金(基礎年金を含む) | | |
|--------|-------------|---------------|-------|-----|
| | | 保険料負担額 | 年金給付額 | 倍率 |
| | | 万円 | 万円 | 倍 |
| 1935年生 | 70歳 | 670 | 5,500 | 8.2 |
| 1945年生 | 60歳 | 1,100 | 5,100 | 4.6 |
| 1955年生 | 50歳 | 1,600 | 5,100 | 3.2 |
| 1965年生 | 40歳 | 2,200 | 5,900 | 2.7 |
| 1975年生 | 30歳 | 2,800 | 6,700 | 2.4 |
| 1985年生 | 20歳 | 3,300 | 7,600 | 2.3 |
| 1995年生 | 10歳 | 3,700 | 8,500 | 2.3 |
| 2005年生 | 0歳 | 4,100 | 9,500 | 2.3 |

（出所）厚生労働省資料

（注意）それぞれ保険料負担額及び年金給付額を65歳時点の価格に換算したもの。
物価上昇率で現在価値（2004年度時点）に割り引いて表示。

⁹ 現役世代の平均的なボーナス込みの手取り賃金に対する新規裁定時の年金額の割合。厚生年金において、給付水準設定の基準としている。

¹⁰ 夫は20歳から60歳まで厚生年金に加入し（平均標準報酬月額36.0万円）、妻はその間専業主婦である同年齢の夫婦世帯。年金受給期間は、男女各々将来生命表における60歳時平均余命。

●高齢者同士の世代内移転を進める政策を講ずる必要

このような世代間格差が生じている要因として、厚生労働省は、①戦後の経済混乱の中で、負担能力に見合った低い保険料からスタートし、その後、保険料を段階的に引き上げるにより長期的な給付と負担の均衡を図ってきたこと、②その後の経済発展の中で、物価や賃金の上昇に応じた給付改善を後代の負担で行ってきたこと、を挙げている。また、後世代は先世代の社会資本の蓄積の成果を享受しており、先世代から後世代への教育費、住宅取得費、相続等の経済的移転があることなども考慮すべき、としている。そのような主張を全て否定することはできないが、将来世代への負担の先送りにより年金制度の持続可能性について懸念されている以上、やはり年金制度を給付と負担のバランスのとれた身の丈にあったものに作り直す必要があると思われる。

今日の我が国の年金制度は、現役世代の保険料負担で高齢者世代を支えるという「世代間扶養」の考え方で実質的に運営されていることは前述のとおりである。厚生労働省が主張しているように、現役世代が生み出す富の一定割合をそのときの高齢者世代に再分配するという賦課方式の仕組みは、物価スライドによって実質的価値を維持した年金を一生涯にわたって保証し、安定的な老後の所得保障を可能にするというメリットがあった。しかし長期的にみると、このシステムは人口動態の影響を受けやすく、今後少子高齢化のさらなる進展により現役世代への負担が一層高まることが予想され、世代間の不公平が大きな問題となる。したがって、社会保障制度の持続可能性を探るためには、現役世代から高齢者世代への分配という「世代間扶養」の仕組みにのみ依存するのではなく、高齢者同士の世代内移転を進める政策を講ずる必要があるだろう。

以上