

## 2030年度までの財政見通し

発表日：2015年12月1日（火）

～経済成長と調和する財政・社会保障改革を探る～

第一生命経済研究所 経済調査部  
担当 エコノミスト 星野 卓也  
TEL:03-5221-4547

### (要旨)

- 「国・地方の基礎的財政収支」は、政府目標の2020年度時点黒字化に至らない見通し。政府試算の経済再生ケースは過大な成長率を前提としている一方、税収の見通しは成長率対比慎重め。名目2%程度の成長と消費税率の更なる引き上げを前提とした当研究所の長期メインシナリオにおいて、基礎的収支は2024年度に黒字化すると予測する。
- 現在の政府の財政運営は、経済成長の短期的な財政改善効果が低めに見積もられている点、国・地方の財政収支が基準になっており、社会保障基金というもうひとつの政府会計が捨象されている点などに是正の余地がある。
- 今後取り組むべき政策課題を3つ挙げたい。①成長重視の徹底、②社会保険料偏重の是正を念頭に置いた財源見直し、③65歳を超えて働く社会へのハードル除去である。
- 税・社会保障改革は、労働市場改革と表裏一体の関係にある。特に、今後増加する高齢者の労働市場への参加を促すことは喫緊の課題だ。硬直的な労働法制の是正による雇用の流動化、「高齢者の定義」を変え労働市場への参加を促す施策、社会保障費増大の経済への悪影響を最小限に抑えるための税・社会保険料を包括したオーバーホールを進めるべきである。日本の中長期的な成長力を高めるための制度改革に、より一層エネルギーを注ぐべきだ。

### 財政の現況整理

政府は2015年6月30日、「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」を閣議決定し、中期の財政健全化計画を提示した。わが国に重く押し掛かる財政問題を解決の方向に導くべく策定された“財政健全化計画”である。この計画の目標は、2020年度までに国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）<sup>1</sup>を黒字化することである。2014年度段階での基礎的財政収支は、内閣府見込値で21.5兆円（名目GDP比▲4.4%）の赤字であり、この解消を目指す内容となっている。旧来の政権と同様に、安倍政権もまた財政再建への取り組みを進めているが、財政再建が喫緊の課題として提示される背景には、政府債務の累増が続くことによる、将来の債務不履行観測による長期金利の急騰、市場を通じた実体経済の混乱を防ぐ必要がある。

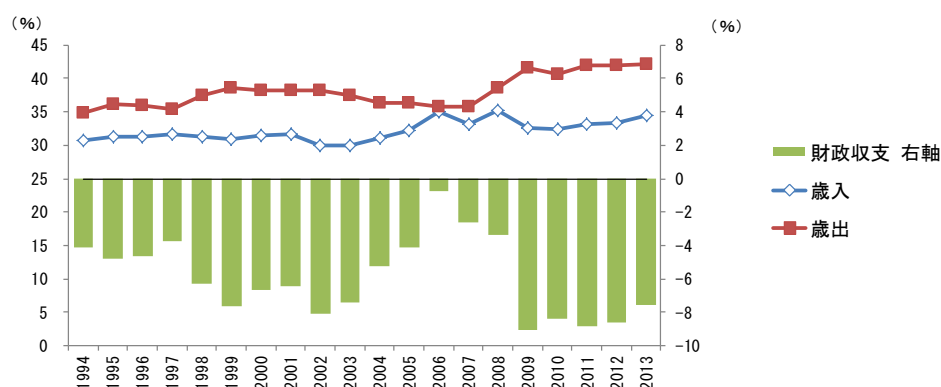
まず、財政の現況を把握するにあたり、一般政府（国、地方に社会保障基金<sup>2</sup>を含めた値）の歳出入の状況を見ていこう。資料1は、1994年度から20年間の財政収支の推移をみたものだが、慢性的に歳出超過の状

<sup>1</sup> 政策経費－税収・税外収入。利払い費や国債償還費を除いたベースの財政収支。

<sup>2</sup> 年金の特別会計などがこれに当たる。社会保障給付費はこの会計の歳出項目であるほか、税に次ぐ主要歳入項目である社会保険料はここに計上される。

態が続いており、2013年度時点では名目GDP比7.6%の赤字が残存している。歳出の内訳をみると、年々社会給付（社会保障費）の額が拡大していることが歳出全体の増加要因となっている。言うまでもなく、これは高齢化の進行を背景に医療介護費や年金給付の支払が増加しているためである。歳入の内訳をみると、社会保険料が緩やかな増加傾向にある。これは、健康保険や国民年金・厚生年金保険などにおいて、年々保険料率が引き上げられていることに起因していると考えられる。そして、税収入は景気動向と軌を一にする形で増減がみられる。特に、「戦後最長の景気回復」と呼称された2003年度～2007年度にかけて、所得税や法人税収が堅調に推移したことを背景に、財政赤字は2006年度時点でGDP比▲0.7%まで縮小した。しかし、2008年のサブプライム・ショック（リーマン・ショック）を発端とする景気悪化により、税収は大きく減少することとなる。この際、景気対策として大規模な補正予算が編成されたことに加え、2009年度以降基礎年金の国庫負担割合が3分の1から2分の1まで引き上げられたこと、2011年度の東日本大震災で復興経費が増加したこと等による歳出拡大を背景に、財政赤字は再度拡大した。その後は、2010年度以降、景気を持ち直しを背景に税収は増加トレンドに復したこともあり、財政赤字は縮小傾向を辿っているが、依然としてその赤字幅は大きい。

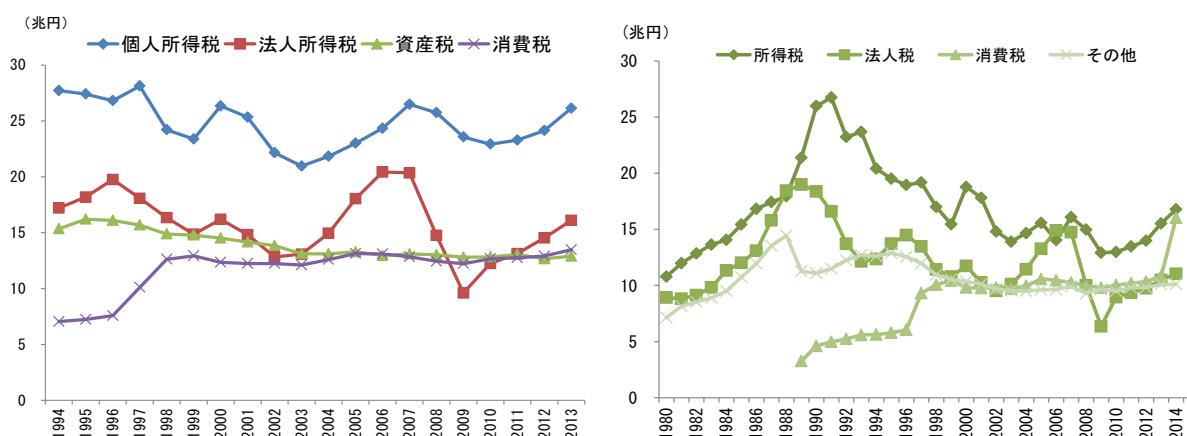
### 資料1 財政収支の現況（名目GDP比）



（出所）内閣府「国民経済計算」より第一生命経済研究所が作成。

（注）統計上では、1998年度に日本国有鉄道清算事業団（公的非金融企業）から一般政府への債務承継が資本移転（支払）【24.2兆円】が計上されているが、これは特殊要因として除いている。

### 資料2 税収の推移（左図：一国全体、右図：国税分）



（出所）内閣府、財務省資料より第一生命経済研究所が作成。

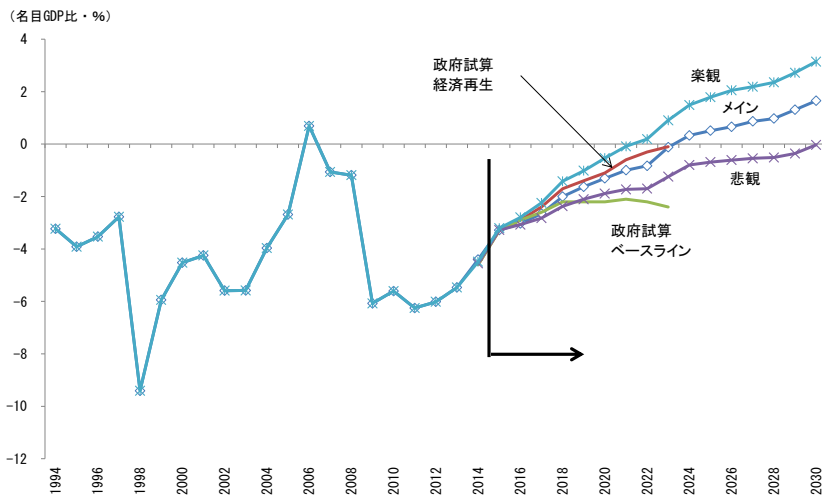
本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

## 基礎的財政収支の見通し：2020年度黒字化には届かない

資料3は、当シナリオにおけるメインシナリオ<sup>3</sup>の経済成長を前提とした際の、基礎的財政収支の見通しである。2018年度：名目GDP比▲1.5%、2020年度：名目GDP比▲1.0%と、政府目標（2018年度：名目GDP比▲1%、2020年度黒字化）には届かないとみる。メインシナリオにおける税収弾性値は、近年の推移等を踏まえ、2016～2020年度にかけては「1.1～2.3」の範囲で徐々に低下、その後は「1前後」で安定的に推移すると想定した（短期的に高い税収弾性値が実現する背景は後述）。

その結果、本稿シナリオの成長率（名目2.5%、実質1.5%程度）が政府シナリオの成長率（名目3.5～4.0%程度、実質2.0%強程度）を大きく下回る中であっても、2020年度までの財政収支は政府の経済再生シナリオをやや下回る程度の推移になると予測する。また、消費税率については2017年度に10%に引き上げられた後、2023年度に13%、2029年度に15%へ段階的に引き上げられていくとの前提を置いている。以上の結果、政府目標の2020年度の基礎的財政収支黒字化には届かないながらも、2024年度には基礎的財政収支黒字が実現、2029年度の消費税率15%への引上げ時には、さらに収支黒字が改善する姿となっている。また、税収弾性値等の前提の違いから、当社楽観シナリオでは政府の経済再生ケースを上回るペースでの収支改善が継続する絵姿となっている（それでも2020年度黒字化は未達成）。悲観シナリオの場合は、2030年度の15%への消費税率引き上げで、漸く黒字化に手が届く形となっている。

### 資料3 国・地方の基礎的財政収支の見通し



（出所）内閣府「国民経済計算」「中期の経済財政に関する試算」。予測は第一生命経済研究所。（注）消費税率の前提は、いずれのシナリオの場合も2017年：10%、2023年：13%、2029年：15%。経済前提の詳細については、弊社Economic Trends「長期金利の中期見通し～フィッシャー方程式と成長会計に基づくシナリオ分析～」（2015年10月26日発行）をご参照ください。

### 見通しの論点①：当シナリオの税収予測

前述の通り、本シナリオでは税収弾性値を短期的には政府試算よりも高めに設定しており、経済成長による財政再建効果を大きめに見積もっている。この弾性値によって描かれる財政見通しは大きく変わる。以下では、筆者の税収弾性値に関する見解を述べていくこととする。

まず、近年の税収弾性値のトレンド（7程度）をもとに財政予測を行うことは妥当だろうか。それについては否であろう。近年の値が非常に高い値となっている背景には、デフレの継続下で名目成長率の伸びが小さい値になる中、伸び率の商として導かれた弾性値が過大になってしまっている、といったテクニカルな側

<sup>3</sup> 経済成長率等については、弊社Economic Trends「長期金利の中期見通し～フィッシャー方程式と成長会計に基づくシナリオ分析～」（2015年）の値を前提としている。

面もあるからだ。また、1より高い税収弾性値が永続すると、経済成長が続く中では税収/GDP比が上昇を続け、発散することになる。あまりに長い期間、高い税収弾性値を設定することは考え物である。一方で、全期間「税収弾性値=1」で予測を立ててしまっても良いのだろうか。これについても否だと考えている。税収弾性値=1は、税収の伸び率とGDPの伸び率が常に一定であることを意味すると同時に、税収のGDPに占める比率が横ばいで推移することを意味するが、実際には景気回復期の税収/GDP比は上昇、悪化期に低下している。短期的に税収弾性値が1以上の値を取りうると想定することは、必ずしもおかしい話ではないだろう。筆者の結論は、「税収弾性値は短期的には高い値を取りうるが、長期的にはいずれ1に収束していく」というものである。

過大な税収弾性値は、「経済成長で財政問題は解決可能」という結論を導きやすくなり、改革気運を削ぐとの指摘がある一方で、過小な弾性値設定にも問題は伴う。過小な弾性値を前提とすれば、景気改善による財政改善効果は過小評価され、「経済成長よりも増税・歳出削減」という結論に至りやすくなる。実際には短期の税収弾性値は高いため、増税・歳出削減による景気の悪化は想定以上の税収減をもたらし、財政に悪影響を与える可能性を伴う。適切な財政政策の方向性を定め、経済と財政再建のバランスを取るためには、より現実的に即した税収予測が必要だ。それは強気すぎても、慎重すぎてもいけないのである。

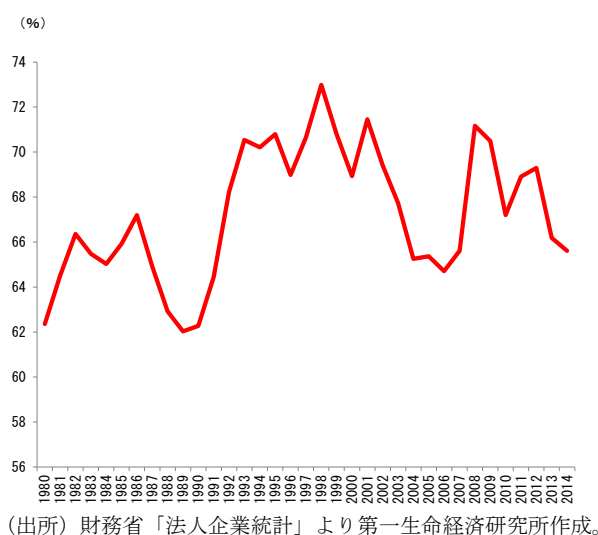
では、短期的に税収弾性値が「1」で安定せず、1より遥かに大きい値が実現する理由はどこにあるのか、具体的に考えていきたい。そこには様々な要因があると考えられる<sup>4</sup>が、筆者が重要とみる点を4つ挙げる。

### ①人件費の硬直性

企業が支払う賃金には景気に対する硬直性がある（収益が増えても賃金は簡単に上がらない、収益が減っても賃金は簡単に下がらない）。実際に労働分配率（人件費/付加価値）は景気回復局面では低下、景気後退局面では上昇する傾向を有している。

企業の稼ぎを人件費（個人所得）に回せば所得税が課され、企業利益（法人所得）とすれば法人税が課される。人件費の硬直性を勘案すると、景気回復期には税全体に占める法人税のウェイトが増え、景気悪化期には所得税のウェイトが増える。法人税の税率は所得税のそれを上回ることから、GDPの伸び以上に税収が変動する。限界税率（課税所得の増加による税額の増加分）は、法人税が所得税を上回ると考えられるため、GDPの伸びに対して、税収は伸びやすくなる。

資料4 労働分配率の推移



### ②フロー概念のGDPは、資産価格変動を説明できない

SNA統計の仕組み上、GDPにはストック価値の上昇下落（キャピタルゲイン・ロス）の影響が含まれない。その一方で、所得税・法人税ともに株式の譲渡所得（益）にも課税がある。株価上昇等によって資産の譲渡益が大幅に生じている局面では、GDP以上に課税所得は増え、納税額が増加する。一般に、株価は経済規模（名目GDP）に応じて変化すると考えられる。そして短期的には期待が先行する形で株価がオーバーシュートするケースも多い。なお、税収弾性値の不安定化がみられた1990年代前半は、「株式等の譲渡所得」に対して所得税が原則課税となった時期（1989年度）にも重なる。資産価格の変動がより課税ベース

<sup>4</sup> 当然のことながら、そもそも課税ベースとGDPが100%対応するわけではない。

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。



に影響を及ぼすような制度改正がおこなわれたことが、税収動向にも影響していると考えられる。

### ③法人税欠損法人の黒字回帰、繰越欠損金制度

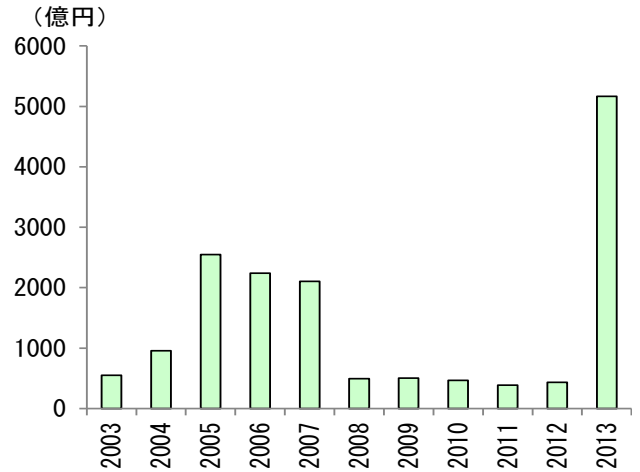
法人税には、「繰越欠損金」と呼ばれるしくみがある。これは当年度の赤字を翌年度以降に繰り越し、翌年度以降の課税所得を圧縮することができる制度だ。リーマンショックのように大きな景気悪化があると、その後暫くの間は、繰越欠損金要因が剥落することで（法人税を支払わなくて良かった企業が徐々に税を支払うようになることで）法人企業の課税ベースは限界的に増えやすくなる。

### ④配当性向の構造的上昇

企業は利益をそのまま内部留保とすれば法人税がかかるだけだが、その中から「配当」を行うと、配当を受け取った個人は配当所得に係る所得税が徴収される<sup>5</sup>。そして近年、国内の株式市場に外国人投資家が増加したことなどを背景に、企業の株主還元の動きが強まった。その結果配当性向が上昇傾向で推移、これも税収が増えやすくなった要因のひとつと考えられる。

また、今後も「スチュワードシップコード」「コーポレートガバナンスコード」の導入等により「株主還元」の気運は高まると考えられる。これもまた短期的には税収を増えやすくする要因となりえる。

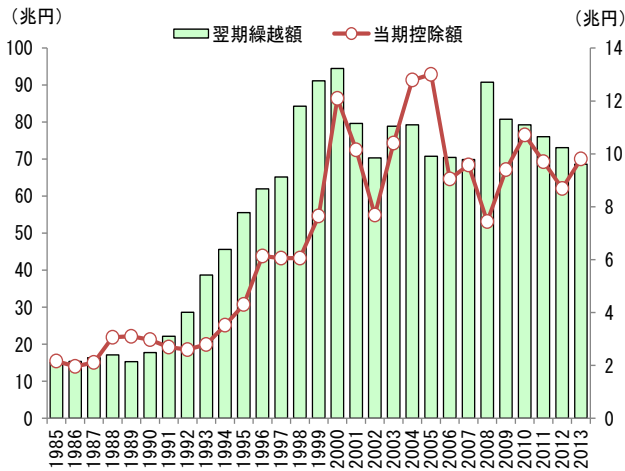
資料5 「譲渡所得」にかかる源泉所得税



(注) 所得税には、源泉徴収される「源泉所得税」と確定申告による「申告所得税」がある。

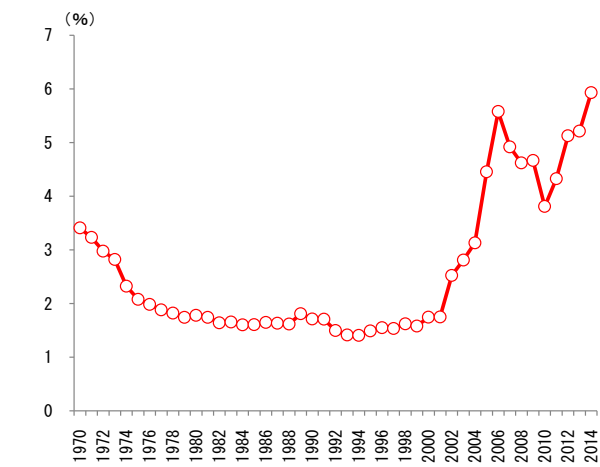
(出所) 国税庁資料より第一生命経済研究所作成

資料6 繰越欠損金額の推移



(出所) 国税庁資料より第一生命経済研究所が作成。

資料7 配当性向



(注) 配当金/付加価値。金融保険業除く全規模全産業。

(出所) 財務省「法人企業統計年報」

## イ. 論点②：歳出削減の実効性

見通しの歳出予測においては、社会保障費を高齢化等の構造的要因+物価要因、その他の経費は物価要因による増加を想定している。従って、政府による「歳出削減効果」は特段織り込まれていない。

メインシナリオの財政見通しでは、2020年度時点で5.8兆円(名目GDP比▲1.0%)の赤字が残存する。仮に政府が財政再建目標の歳出削減の目安としている、①一般歳出の伸びを毎年0.5兆円に抑える、②同レベルの歳出削減を地方政府においても実施する、ことが出来ればこの赤字を穴埋めすることができ、2020年

<sup>5</sup>この点は、「二重課税」とであると批判がある。

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。

度黒字化にも達しうる。問題は、宣言通りの歳出削減が現実的に可能なのか、ということである。

歳出改革の柱となる主要な社会保障制度改革について、当社で独自に改革による歳出削減効果を提示したものが資料8である。政府目標のメルクマールである国・地方の財政収支への効果は、資料の右側「公費の削減額」が該当する。仮にこれらの改革でメインシナリオの赤字残存額「5.8兆円」の削減を実現するためには、それなりに政治ハードルの高い改革を実現させることが必要になる。2020年度黒字化を実現するためには、インセンティブ改革等の効果が目論み通りに発現することや、非社会保障分野の歳出削減を不断無く進めていくことが必要不可欠だろう。

資料8 各施策による社会保障費抑制効果の試算

	施策	費用の削減額 (兆円)	公費の削減額 (兆円)
医療	70歳以上患者の自己負担割合を一律3割に引き上げ（現行：70～74歳：2割、75歳以上：1割）（※1）	3.2兆円	1.2兆円
	75歳以上の保険料を1割引き上げ	0.1兆円	0.03兆円
	一律・定額窓口負担制度の創設（100円）	0.1兆円	0.05兆円
	代替可能な先発薬をジェネリック医薬品へ完全代替	1.5兆円	0.6兆円
	医療供給の効率化：全都道府県の一人当たり医療費を、最も低い都道府県の値まで低下させた場合の削減額（全年齢）	8.5兆円	3.3兆円
	医療供給の効率化：全都道府県の一人当たり医療費を、最も低い都道府県の値まで低下させた場合の削減額（75歳以上）	2.8兆円	1.1兆円
介護	介護保険の自己負担割合を1割→2割に引き上げ（※2）	1.0兆円	0.5兆円
年金	マクロ経済スライドを2016～2020年度までの間、フル発動（全く行わなかった場合との差）	1.2兆円	0.6兆円
	高齢基礎年金の支給開始年齢を70歳に引き上げ	5.4兆円	2.7兆円

（出所）国立社会保障人口問題研究所「社会保障費用統計」、厚生労働省資料等を基に第一生命経済研究所が試算。

（※1）自己負担額が一定額を超過した場合にその超過分を健康保険から補填する「高額療養費制度」の影響を織り込んでいない（統計上の制約のため）。そのため、現行の高額療養費制度が維持された場合、自己負担割合引き上げによる実際の軽減額は、この試算よりも小さくなると考えられる点には留意。（※2）2015年8月から、一定以上所得者の負担が2割に引き上げられることは決定済。試算値は、「一律1割」→「一律2割」に引き上げた場合の値。

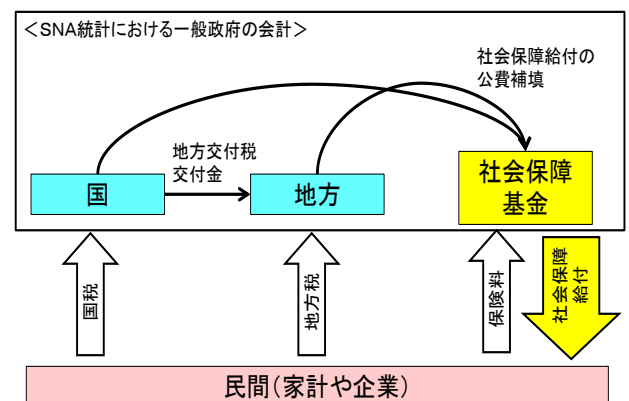
（注）2012年度実質価格。公費削減額は、現行の公費負担割合を基に計算。各試算値は諸々の前提をおいて作成したものであり、改革効果の目安として理解されたい。

### ウ. 論点③：抜け落ちた社会保障基金の存在

政府が財政目標のメルクマールとしているのは、「国・地方の財政収支」である。SNAにおける政府の会計は、①中央政府（国）、②地方政府、③社会保障基金の3つで構成されており、このうち①②の合算額が国・地方の財政収支である。ここには、社会保障基金の収入である社会保険料が含まれていないほか、社会保障給付費も公費負担分しか計上されていない。

ここで問題となるのは、社会保険料が税に比べて景気に対する感応度が低い点だ。換言すれば、経済が成長しても、社会保険料は税に比べて増えにくい（GDP弾性

資料9 SNA統計上の一般政府3会計とお金の流れ



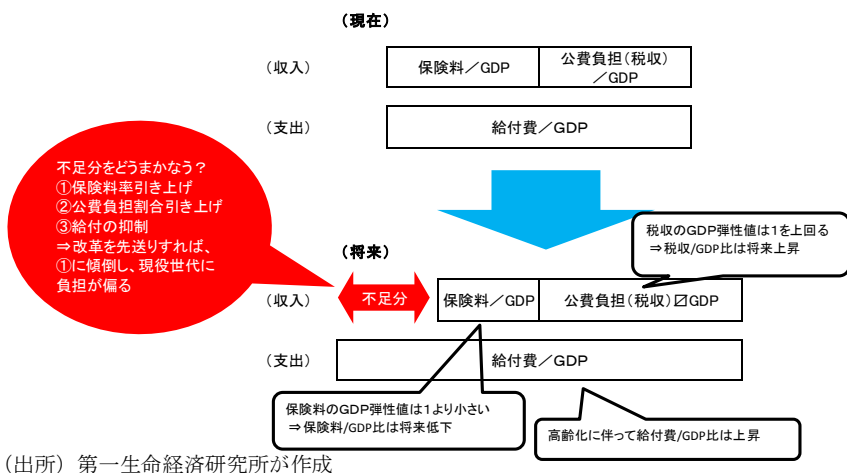
（出所）第一生命経済研究所が作成

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。

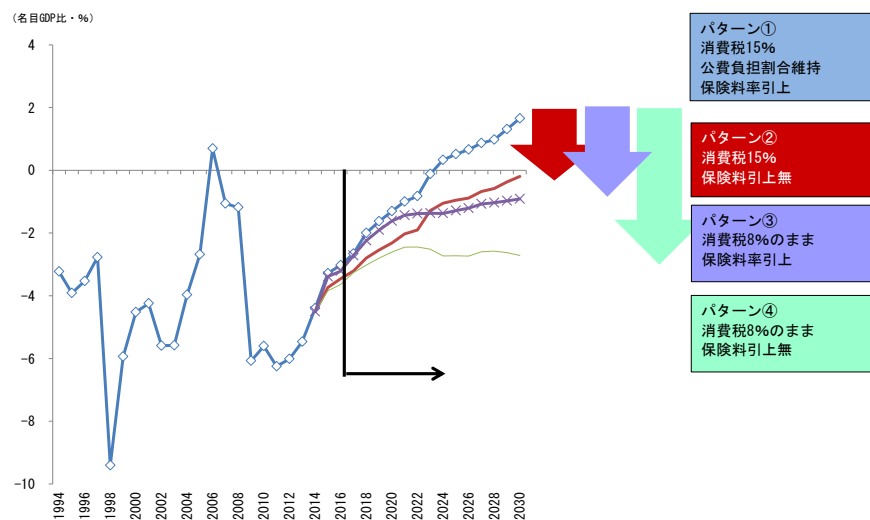
値が低い<sup>6</sup>、理由は後述)。こうした中では、「国・地方」の収支バランスが改善していても、もう一つの会計である「社会保障基金」では、収入不足が発生している可能性が高くなる<sup>7</sup>。社会保険料不足が発生した場合、①保険料率を引き上げる、②公費の負担割合を引き上げる、③給付レベルを抑制する、のいずれか（もしくはその組み合わせ）の方策を採ることになる。国・地方の財政収支が安定したからといって、社会保障問題が解決するわけではない。②の方策が採られれば、国・地方の財政収支には政府試算（ないしは本稿のメインシナリオ）から更なる歳出拡大圧力がかかることになる。

実際に、②の方策を採った場合の試算を行ったものが資料11である。保険料の不足分をすべて公費で賄った場合、国・地方の財政にどの程度の歳出追加圧力がかかるのかを試算したものだ。メインシナリオの経済前提のもとでは、2030年度時点でGDP比2%強の負担が押し掛かり、財政を悪化させることになる。当然のことながら、国・地方の基礎的財政収支は悪化し、財政目標の「2020年度の国・地方基礎的財政収支の黒字化」は遠のくことになる<sup>8</sup>。

### 資料10 将来的に「保険料不足」から社会保障制度改革の必要性が生じる可能性が高い



### 資料11 公費負担割合等の前提を変更した場合の基礎的財政収支見通し（メインシナリオ前提）



(出所) 内閣府「国民経済計算」、国立社会保障人口問題研究所「社会保障費用統計」を基に作成。予測は第一生命経済研究所。

(注) パターン2では、「医療」・「介護」における保険料不足をすべて公費で賄うものとした。積立金のある「年金」は、当座の保険料不足は積立金の取り崩しで賄うことが可能であると想定し、計算対象から除いた。

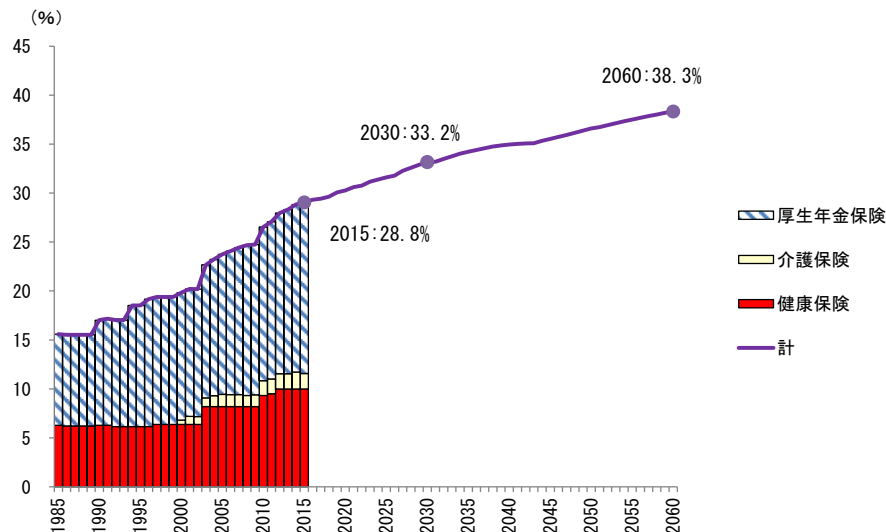
<sup>6</sup> 経済財政白書（2007）は、保険料収入（「社会保障基金」における「社会保障負担（受取）」）のGDP弾性値を0.67と推計している。

<sup>7</sup> 政府の財政試算では、社会保障給付費の負担割合（保険料：公費）は現行から一定との仮定で試算されている。

<sup>8</sup> もっとも、これは会計上の付け替え（社会保障基金が負担していたものが、国・地方に付け替えられた）に過ぎず、実態は変わっていない。

次に、政府試算の示す「保険料・公費負担割合一定」を固辞した場合（資料11・パターン①）、保険料率はどこまで上がるのか。メインシナリオをベースとした筆者試算では、2015年度時点で28.8%になる保険料率は、2030年時点で33.2%に達し、その後も引き上げ続けることが必要になってくる。その料率はただらと上昇を続けることが予想される。

## 資料12 主要社会保障制度の社会保険料率の将来試算



(出所) 厚生労働省資料等より第一生命経済研究所が予測。

(注) 前掲資料11：パターン1（給付の財源割合不変）を前提とした場合の試算。厚生年金保険は現行で決定している2017年度：18.30%迄で保険料率引き上げを打ち止め。従って、それ以降は主に健康・介護保険料率の上昇分を反映した試算である。

## ※社会保険料のGDP弾性値が低い理由

理由は2つある。ひとつは、社会保険料が労働者の賃金（報酬）をベースに徴収されるためだ。先にみたように、企業は景気が良くなって収益が増えても、すぐに賃金や雇用を増やすわけではない。一度上げた賃金を下げることは容易ではないため、企業がその判断に慎重になるためだ。賃金や雇用が増えない限り徴収される保険料は増えないので、景気が良くなってもそれと平行に保険料は増えない。こうした労働分配率の景気逆行性は、「税」の場合むしろ短期的に税収のGDP弾性値を高める作用を持つ。企業が賃金を増やさなければ、その分は企業収益として計上され、所得税より平均税率の高い法人税がかかるためだ。しかし、労働者の所得のみが課税ベースである社会保険料の場合、これがGDP弾性値を1より低くする方向に働くと考えられる。

2つめの理由は、社会保険料の算定に“標準”報酬という仕組みが用いられることだ。ここでいう「標準」とは何かというと、一定範囲の所得者は一律で同じ所得とみなして、その所得に保険料率を乗じて徴収する保険料を算出する仕組みである。具体的には、健康保険の場合は給与額を47等級、厚生年金保険の場合は30等級に所得階層を分けている。

ここで問題となるのは、高所得者の取り扱いだ。月給が一定額以上になると、一律で最高等級の標準報酬とみなされ、その標準報酬に保険料率を乗じた額が徴収される。つまり、いくら所得が上がっても保険料は同額（同率ではない）になる。所得が増えるほどに、保険料が実際の所得に占める割合が低下していくことになるという意味で、“逆”累進性がある徴収体系になっている。景気回復によって高所得者が増加しても、最高等級の保険料額は変わらない。これもまた、景気が回復しても保険料収入が増えにくい要因となっていると考えられる。

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 13 各税・社会保険料の料率

課税される所得・消費金額		税率	性質	GDP弾性値		
所得税	195万円以下	5%	・累進性強 ・平均税率低 (法人税対比)	1を上回る		
	195万円を超え 330万円以下	10%				
	330万円を超え 695万円以下	20%				
	695万円を超え 900万円以下	23%				
	900万円を超え 1,800万円以下	33%				
	1,800万円超	40%				
法人税	400万円以下	15%	・累進性弱 ・平均税率高 (所得税対比)	1程度		
	400万円を超え 800万円以下	15%				
	800万円超	25.50%				
消費税	非課税品目を除く消費額	8%	累進性無	1程度		
社会保険料 (厚生年金 保険)	等級	月額	報酬月額 円以上 円未満	保険料率 17.828%	性質 ・料率の累進性無 ・標準報酬制度による 逆累進性	GDP弾性値 1を下回る
	1	98,000	~101,000			
	2	104,000	101,000~107,000			
	3	110,000	107,000~114,000			
	28	560,000	545,000~575,000			
	29	590,000	575,000~605,000			
	30	620,000	605,000~			
	600,500円超の場合は、一律の標準報酬月額(620,000円)を適用する。					

(出所) 国税庁・厚生労働省資料等から第一生命経済研究所が作成。

(注) 2015年9月時点の値。

エ. 論点④：マクロ経済スライド実施と低年金問題

2014年度は、年金財政にとって大きな一歩を踏み出した年であった。実質的な年金給付削減の仕組みであるマクロ経済スライドが初めて実施されたためである。公的年金は、物価や賃金水準の変動にならって実質的な給付水準を維持する仕組みになっているが、財政の安定性を担保するために、平均余命の伸びや被保険者数の増減に応じて、実質的な給付水準を年々減額させていくこと（「マクロ経済スライド」の実施）が、2004年度の年金改革で決定されている。

しかし、このマクロ経済スライドには、「デフレ下発動の制限」が取り入れられている。簡潔に言えば、「物価や賃金が下落している局面ではマクロ経済スライドを発動しない」という制限が設けられている<sup>9</sup>。その一方で、政府の公式の年金財政の将来試算である財政検証（2014年）においては、“マクロ経済スライドが毎年発動すること”を前提に推計が組まれている。仮に物価の下落が続いてしまったならば、マクロ経済スライドは十分に発動することもなく、「100年安心」が謳われている年金財政に悪影響が及ぶことになる。こうした背景のもと、識者などからは年金財政維持のため「デフレ下発動要件」を撤廃して、毎年着実に年金給付の削減を実施していくべき、との意見が提示されている。

一方で、近年クローズアップされるようになってきているのが低年金問題である。2015年5月には、年金受給者が国を相手取り、「健康で文化的な最低限の生活」を保障する憲法25条に違反するとして、年金減額に対する訴訟も起きている。“下流老人”の造語が流行していることもまた、低所得高齢者の問題が徐々に大きくなってきていることの象徴であろう。

<sup>9</sup> 物価や賃金による給付水準低下と、マクロ経済スライドによる給付水準低下の二重で名目年金額が低下することを避けるための措置。

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。

低所得の高齢者が生じやすいのは、国民年金のみに加入する第一号被保険者（自営業者など）であった人たちが中心と考えられる。第一号被保険者として保険料を納めた人に対しては、老齢基礎年金のみが支給されるが、現在の年額は満額（保険料を40年間納め続けた場合）でも、780,100円（2015年度）、月額換算では約6.5万円である（相対的貧困ライン【可処分所得の中央値の1/2】は年額122万円<sup>10)</sup>）。さらに、財政検証ではマクロ経済スライドによって、現在からトータルで3割近い基礎年金の減額を行うことが見込まれている<sup>11)</sup>。低年金問題は、今後深刻さの度合いを増すことが予想される。

低年金問題は、最終的に財政負担の増加に帰着する可能性が高い。マクロ経済スライドの着実な実施によって年金財政を安定化できても、生活に困窮した人たちが「生活保護」に流れる可能性があるためである。生活保護は全額公費負担の社会扶助制度であり、国・地方の財政にはダイレクトに影響が及ぶ。既に、高齢化が進む中で生活保護の受給世帯は増加傾向にあり、その額も増えている。マクロ経済スライドの断行が、却って財政に悪影響を及ぼす事態も想定される。

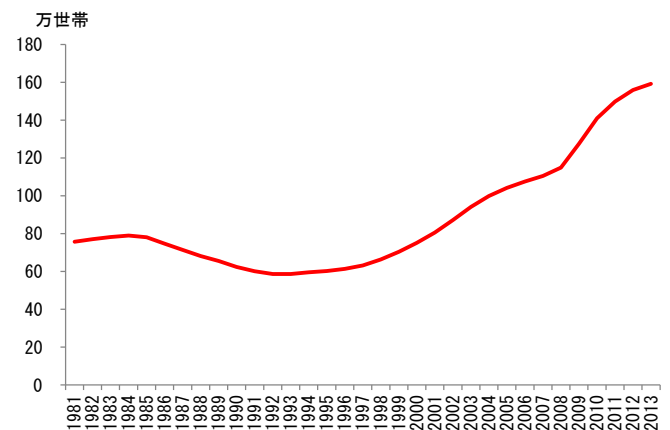
## （5）今後の政策課題

### ア．政策課題①：成長重視に本腰を

こうした現状を踏まえ、中長期的な課題を提示したい。第一に行うべきは成長重視に本腰を入れることである。「経済成長なくして財政再建なし」の指針は正しいが、それは“政策努力なしに”財政再建が出来ることを意味するものではない。中長期的な潜在成長率の底上げを伴う改革を着実に実施することが、財政再建にも資するということである。それは、硬直的な雇用法制をはじめとするビジネス環境の規制改革を包含するものである。税収弾性値は①累進性のある所得税などにおける高税率ブラケットへの移行、②欠損法人の減少などを通じた課税ベースの拡大によって、短期的には高い値が実現する。日本経済の成長力を高めることで、政府試算を上回る税収を実現することはできると考える。デフレ経済に終止符を打ち、課税ベースの拡大によって、循環的要因を除いた長期的な税収/GDP比を高めることは可能だ。経済の実力（＝潜在成長率）を向上させること無しに、日本の財政再建はない。

もっとも、そうした中でも将来累増していく社会保障費への対応は必要である。当社のシナリオにおいても、財政目標の2020年度黒字化には届かない。増税や歳出削減を景気とのバランスを取りながら進めていくことが求められる。経済への悪影響を抑制するという観点からは、短期間で急激的に緊縮策を実施することは望ましくない。社会保障の削減にせよ、増税にせよ段階を踏んで少しずつ進めていくことが重要である。そしてそのためには、経済・財政・社会保障の長期スパンの見通しを描くことがまずもって必要だ。改革のゴールを定めてそこに向けた道筋を描くことなしに、具体的な政策を打つことはできない。政府の公式資料である「中長期の経済財政に関する試算」は、2023年度までのものとなっているが、その先も見据えての改革ビジョンが求められている。

資料 14 生活保護受給世帯数（1ヶ月平均）



（出所）厚生労働省「被保護者調査」

<sup>10)</sup> 厚生労働省「国民生活基礎調査」（2013年）

<sup>11)</sup> 厚生労働省「平成26年財政検証」、ケースE等。

## イ. 政策課題②：社会保険料率の上昇に歯止めをかける

際限なく上昇する社会保険料率の上昇を抑制することである。「ただでさえ足りなくなる社会保障財源を減らせるはずがない」との反対意見もあるかと思うが、社会保障の充実を目指すのであれば別財源で賄えば良い（そこには消費税増税も含まれよう）。現在の社会保険制度は現役世代の保険料がそのまま老齢世代へ向かう賦課方式であるうえ、およそ給付財源の4割は税金に依存する体系となっている。“保険料”の名を冠しているために見えづらいが、実質的には社会保障に用途を限定された定率比例の勤労所得“税”の性格が強い。保険料と税との境界線は極めて曖昧だ。

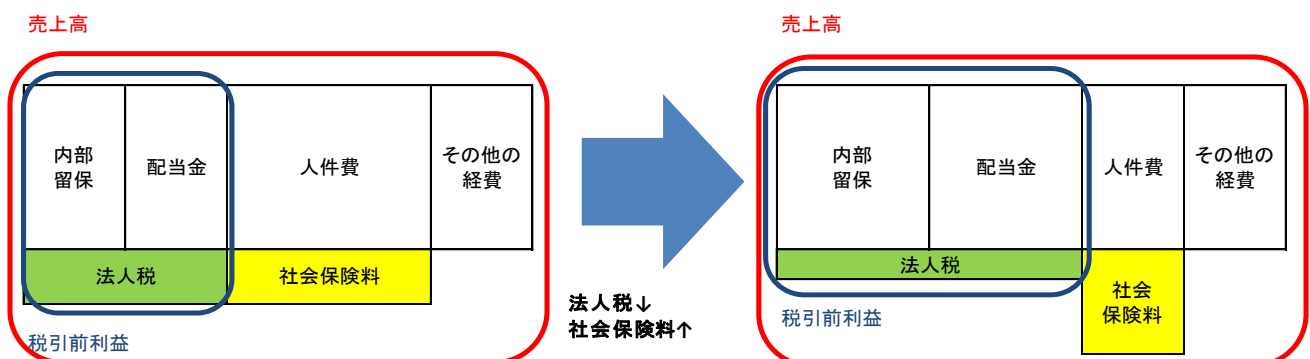
筆者が社会保険料率の上昇抑制を主張するのは、これが勤労所得を課税ベースとしていることで、2つの面で問題が生じるためである。

ひとつは、社会保険料負担の増大が企業の分配インセンティブを大きく歪めることである。具体的には人件費（＝賃金・雇用）への配分だ。勤労所得を課税ベースとする社会保険料率上昇の天井がみえない中では、将来の費用増加を懸念して人件費の引き上げに躊躇するのは止むを得ない。また、法人減税が実施される中では、企業は内部留保を積み増すインセンティブを高める。人件費を差し引いた利益に課税される法人税が減税、人件費に応じて増減する社会保険料が増加する見込みであれば、当然、内部留保を積み増すインセンティブが高まるだろう。安倍政権の狙う企業から家計へのトリクルダウン（景気回復の波及）を実現するには、法人税減税よりもむしろ社会保険料を引き下げる、上昇を抑制、メドをつけることが、企業のインセンティブ誘導の観点からは有効だろう。

もうひとつは、「世代間格差」の観点からである。社会保険料は主に現役世代の勤労所得を課税ベースとしているため、その負担は自ずと現役世代に偏る。既に深刻化している社会保障給付の世代間格差を極力抑制する観点からも、社会保険料に過度に頼った費用徴収は適切でない。

政治的観点からすると、有権者は増税や社会保障削減への忌避度は強いものの、社会保険料率引き上げに対する抵抗感は小さい。年金や健康保険の保険料率がこれまで上昇の一途を辿ってきた中でも、それに対する大規模な反対が生じていないことがその証左であろう。多くの場合、社会保険料は源泉徴収制度によって給与天引きされ、「見えない負担増」となっていることが、社会保険料率引き上げへの抵抗感を薄めていると考えられる。政治的ハードルの高低を踏まえると、社会保障負担は社会保険料率の引き上げに流れやすく、現役世代に転嫁されやすい。そして、これが中長期的に続くとなれば、経営者の人件費拡大インセンティブは益々弱まり、経済の好循環実現を阻害する。積極的に、社会保険料の上昇を抑制する改革が打たれるべきである。社会保険料への依存度を抑制しながら、増税や給付効率化によって社会保障制度を持続させるための中長期的なビジョンが必要である。

### 資料 15 企業は人件費を増やせば社会保険料負担が増える



**企業には税率の下がる利益を拡大、  
税率の上がる人件費を減らすインセンティブを与える**

（出所）第一生命経済研究所作成。

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。

### ウ. 政策課題③：“70歳まで現役社会”の実現による年金給付の充実

低年金と年金財政の逼迫の両者が問題となる中、年金の受給開始年齢は、早期に引き上げていくことが望ましいと考える。しかし、それは単なる引き上げではなく、同時に年金の給付水準を引き上げる改革とセットである。財政検証において、年金の受給開始年齢の引き上げと保険料拠出期間の延長を実施した場合、年金の水準は大きく高まるとの試算が行われている。

資料 16 受給開始年齢（保険料拠出期間）を先延ばししたときの最終的な所得代替率

保険料拠出期間	40年	45年	46年	47年	48年	49年	50年
受給開始年齢	65歳	65歳	66歳	67歳	68歳	69歳	70歳
最終的な所得代替率	50.6%	57.1%	62.6%	68.2%	73.8%	79.6%	85.4%

（出所）厚生労働省「平成 26 年財政検証（経済前提：ケース E）」・オプション試算Ⅲ。

（注）モデル世帯【厚生年金（男子）の平均年収で働く夫と専業主婦の世帯（ともに 40 年加入）】における「年金給付額/現役世代の手取り収入」。年金の実質的な支給水準を示す指標。

現行の年金制度は、平均余命の伸びに伴い年金給付期間が長くなったことで、給付水準の低下を余儀なくされている。年金給付の支給開始年齢引き上げにより、「薄く長い」から「厚く短い」給付へ転換することを目指す。現在、マクロ経済スライドのデフレ下発動が検討されている。年金財政維持のためには止むを得ない措置であることは確かだが、他方で年金水準の充実を図る措置も必要である。年金支給開始年齢の引き上げの効果は、財政改善効果のみでなく、年金給付水準の引き上げに回すことを検討すべきである。70 歳までの引き上げが実現すれば、マクロ経済スライド終了後の給付水準を約 7 割程度増加させる財源を捻出できることになる。低年金問題解決の一助となることが期待されよう。

無論、これには 65 歳以降の無年金期間にも、働いて所得を得ることができる社会を実現することが条件となる。しかし、単なる高齢者の一律定年延長では、企業内に過剰人員を生む可能性があるほか、その人件費増加の皺寄せが若年層に向かう可能性も想定される。重要なことは、企業が積極的な高齢者活用に尽力することと併せて労働市場の流動性を向上させ、適材適所に高齢者が雇用される状態を目指すことである。企業は高齢者が活躍できるフィールドを積極的に創出していくとともに、政府はその人材確保が容易に行えるようにする枠組みの構築が求められる。これは、今後深刻化する労働力人口の減少に対処するための策でもある。子育て支援の強化による少子化対策が図られているが、仮にこれがうまくいったとしても政策効果の発現には数十年スパンの時間がかかる。喫緊の課題は、「高齢者の定義」を変え、長い間働くことが出来る社会の構築、それを目指した労働市場・社会保障制度の抜本改革である。

以上