

### 第3節 財政健全化に向けた取組

第1節では、我が国の財政状況は悪化しているが、高水準の国内民間貯蓄や金融規制等による制度的封じ込め等による良好な国債需給環境から、我が国の国債利回りは低位で安定していることを分析した。第2節では、財政の現状について、高齢化が進展する中で社会保障費が増加し、給付に見合う負担を確保できておらず、厳しい財政状況にあること、今後も社会保障費の増加が見込まれることを確認した。さらに、裁量的な減税政策により、税収が減少していることが財政を圧迫していることも確認した。

第1節と第2節を踏まえると、先行きについては、高齢化の進展等により、①社会保障費の増加等による財政赤字の拡大に加えて、②貯蓄率の低下等から家計の貯蓄が減少することなどにより、国内投資家による旺盛な国債需要も弱まることから、国債利回りは拡大しやすくなると考えられる。そのため、今後、「財政健全化に向けた取組をどのようにするのか」、「高齢化により増加する社会保障費をどのように抑制するのか」、「抑制しても足りない財源をどのように確保するのか」が重要になる。

政府は、1997年の「財政構造改革法」の成立や、2000年代前半の財政構造改革など、財政健全化に取り組んできたが、健全化は途半ばであり、将来世代にこれ以上の負担の先送りをしないためにも、早急な改革が必要とされる。特に、財政を圧迫している社会保障制度の改革にあたっては、財政健全化と両立する持続可能な制度の確立を目指すことが重要である。

こうした中、政府は、社会保障の機能強化を図るとともに、制度を持続可能なものとするため、2010年10月に政府・与党社会保障改革検討本部を設置し議論を進め、社会保障と税の一体改革の具体的方向について、2011年6月に「社会保障・税一体改革成案」、2012年1月に「社会保障・税一体改革素案」をまとめ、2012年2月17日に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した。2月から4月にかけては、「社会保障・税一体改革」の関連法案を国会に提出した。

第3節では、社会保障に焦点を当て、高齢化等を背景に増加する社会保障費の現状と先行きの見通しから「財政面」での社会保障制度の持続可能性を分析する。もちろん、社会保障制度は国民生活の安心を確保するために実施されているものであるから、社会保障費を削ればそれで良いというわけではない。むしろ、本来の目的をきちんと果たしているか、目的を阻害してしまうような逆機能が発生していないか、社会環境の変化に対応しているか等を丁寧に検討する必要がある。言わば、「機能面」での社会保障制度の持続可能性の検討が必要である。分析にあたっては、社会保障給付費の内訳で大きな割合を占める年金に焦点を当てながら、具体的な課題を検討する。

## 1 社会保障制度の「財政面」での持続可能性

第2節で見たように、財政支出に占める社会保障費は増加傾向にある。先行きについても、より一層の高齢化の進展等によって、社会保障費が累増することが見込まれる。

ここでは、社会保障給付費の増加に着目し、社会保障制度の「財政面」での持続可能性を確認する。

### ●高齢化の進展により社会保障給付費は増加

社会保障給付費の推移を見ると、高齢化率の上昇に伴い増加している。2000年度には対GDP比で15.5%であったが、2009年度には21.1%まで上昇している<sup>68</sup>。このうち、年金については8.2%から10.9%へ、医療は5.2%から6.5%へ、2000年度に創設された介護保険は0.6%から1.5%に上昇している（第3-3-1図）。

先行きについても、65歳以上人口は2010年には2,948万人（総人口に占める割合は23.0%）であるが、2020年には約1.2倍に増えて3,612万人（同29.1%）になると予測されており、一段と高齢化が進展する。2012年に推計された「社会保障に係る費用の将来推計」（厚生労働省）では、社会保障給付費は年々増加し、2015年には対GDP比で23.3%、2025年には同23.7%と経済の伸びを上回って増加する見込み<sup>69</sup>である。国の社会保障関係費は、高齢化の進展によって、現行の社会保障制度を維持するだけでも、毎年約1兆円の規模で増加すると見込まれている。

### ●国民負担率は上昇傾向にあるものの、財政赤字は継続

このような社会保障給付費の増加は、社会保障に係わる負担の増加をもたらし、国民負担を増加させる。その負担は、社会保険料などの社会保障負担、税、あるいは将来世代の負担である公債発行のいずれかの形を取る。ここでは、我が国の国民負担率を見る（第3-3-2図）。

社会保障負担率は、高齢化に加えて、1994年の年金保険料の改定や2000年の介護保険制度の創設といった制度改正もあって上昇している。他方、租税負担率は、景気低迷による税収の鈍化<sup>70</sup>や、1994年の所得税の制度減税や、累次の法人税減税の影響等により近年、低下している。そのため、国民負担率は横ばいで推移している。この結果、受益に負担が追いつかない状態となっており、国民負担に財政赤字を加えた潜在的国民負担率は、1990年の38.5%から2010年の50.4%まで上昇し、財政赤字によるファイナンスは高水準で推移している。

このように、一国の歳出規模（国民の受益）を表す潜在的国民負担率と、国民の負担を表す租税負担率と社会保障負担率のギャップは高水準にあり、社会保障制度の「財政面」での持続

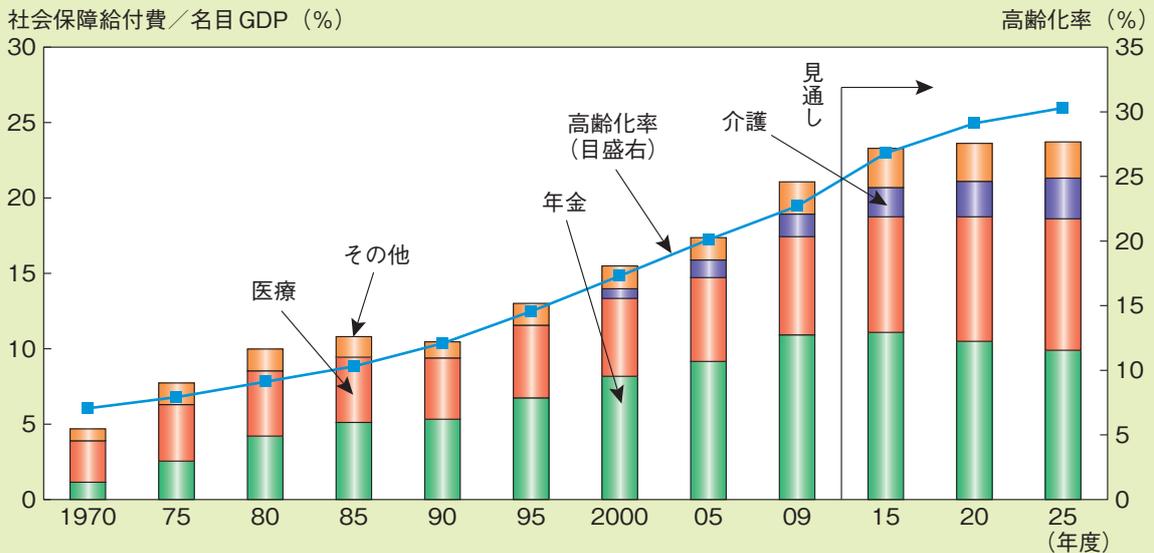
注 (68) 社会保障給付費には、基本的に地方単独事業が含まれていない（2011年度における「社会保障四経費に則った範囲における社会保障給付にかかる地方単独事業」は、約2.6兆円）。

(69) 社会保障・税一体改革の影響を考慮しない、現行制度の下での見通し。

(70) 2002年以降の初期の景気回復局面においては、雇用者報酬が伸び悩んだ。

第3-3-1図 高齢化が財政に与える影響（社会保障給付費のGDPに対する比率）

高齢化の進展により社会保障給付費は増加

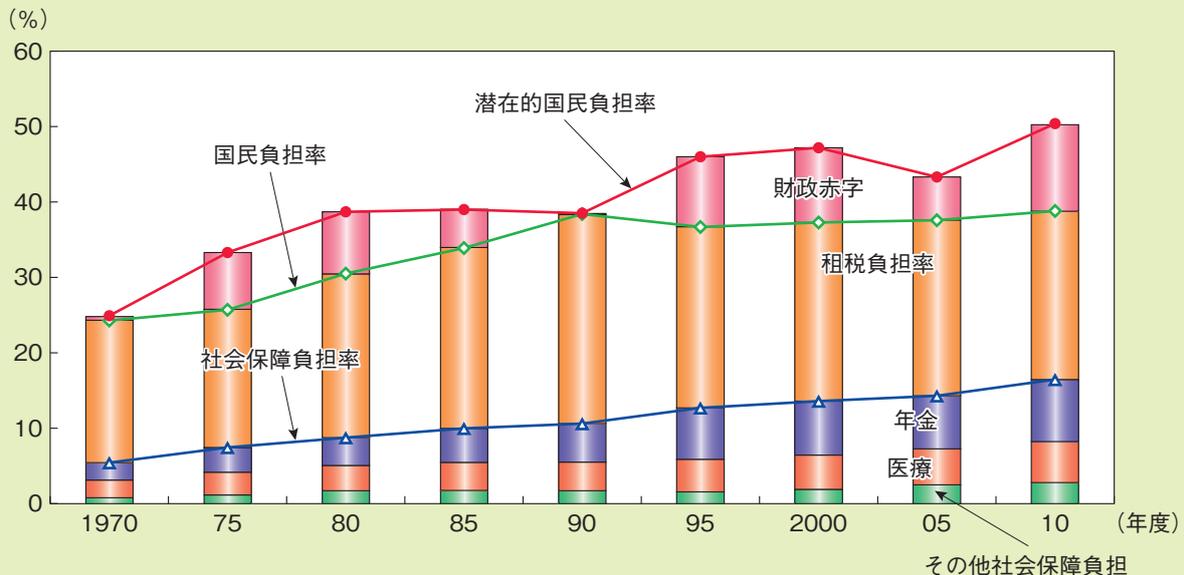


- (備考) 1. 2015年以降の見通しは厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計について（平成24年3月改定）」により作成。  
 2. 社会保障給付費は、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」により作成。  
 3. 高齢化率はOECDstatによる。2015年以降は、国立社会保障・人口問題研究所による人口推計により作成。  
 4. GDPは内閣府「国民経済計算」により作成。

第3章

第3-3-2図 国民負担率の推移

社会保障負担率、潜在的国民負担率とも上昇傾向



- (備考) 1. 国民負担率、潜在的国民負担率、租税負担率、社会保障負担率、財政赤字は財務省公表資料より、社会保障負担率のうち年金、医療については内閣府「国民経済計算」により内閣府において算出し、その他社会保障負担はその残差を用いている。  
 2. 1970・1975年度は68SNAベース、1980年度以降は93SNAベース。  
 租税負担の係数は租税収入ベースの数字。  
 3. 負担率は国民所得比。  
 4. 財政赤字の計数は、国及び地方の財政収支の赤字であり、2010年度は財政投融资特別会計財政融資資金勘定から一般会計への繰入れを除いている。

可能性を如何に確保するかが課題となっている<sup>71</sup>。仮に、高齢化に伴う社会保障費の増加も含め、このまま現在の社会保障の給付と負担のギャップを放置すれば、社会保障制度の持続可能性に懸念が生じ、租税・社会保険料からなる国民負担の大幅な引き上げか、大幅な給付カットを行わざるを得なくなる恐れもある。その場合、我が国経済社会の活力が阻害され、経済成長にも影響を与えることになる、との懸念がある。

こうしたことから、「財政面」の社会保障制度の持続可能性の確保を図る必要がある。

## 2 社会保障制度の「機能面」での持続可能性

以上では、社会保障制度の「財政面」から、高齢化の進展により社会保障給付費は増加傾向にある中、社会保障制度の持続可能性の確保が必要であることを確認した。

ここでは、社会保障制度の機能である生活保障機能、所得再分配機能が有効に機能しているかを確認する。特に、近年、①非正規労働者の増大等の雇用基盤の変化等から、所得格差が拡大していることや、②セーフティネットから抜け落ちた生活保護世帯が増加していること、③中間層が薄くなる中で低所得者層を中心に社会的排除の問題が発生していることを踏まえて、「機能面」での持続可能性を分析する。

### (1) 生活保障機能

#### ● 生活保障機能の概観

社会保障制度の一つの機能である生活保障機能は、国民の生活を保障することで、国民の安心感を確保し、社会の安定を図るものである。

生活保障機能は、「貧困の予防と救済」という観点から、大きく分けて、「防貧」と「救貧」の機能を有している。「防貧」機能は、①年金保険、②医療保険、③介護保険、④雇用保険、⑤労災保険の社会保険により、高齢・失業に伴う収入減や、職場内外での傷病による医療支出等のリスクを、社会全体で分散する仕組みとして発展してきた。また、今日では、社会保険は「防貧」機能に留まらず、国民生活に不可欠のものとして組み込まれ、広く国民に健やかで安心できる生活を保障することを目的としている（第3-3-3図）。

他方、「救貧」機能は、生活保護制度により、「防貧」機能によっても貧困を免れない国民に最低限の生活保障を行っている。具体的には、社会保険によっても最低限の生活を送れない国民に対し、生活扶助・住宅扶助などの現金給付や、医療扶助などの現物給付を行っている。

また、生活保障機能を「自助」、「共助」、「公助」の観点で整理すると、自ら働き、自らの生活の安定を図ることが、「自助」である。例えば、老後や傷病等に備えた資産形成が該当する。

注 (71) 社会保障財源の公費負担は、部分的に公債発行により賄われている。