

わが国の社会保障費の現状と財政健全化への課題について

A Study on Social security expenses and Fiscal consolidation in Japan

長谷川 貴 弘*

Takahiro HASEGAWA

As is well known, the aging rate in Japan has reached 28.1%, and it is estimated that aging will continue to progress in the future. Social security expenses have increased accordingly, while Japan's fiscal deficit has continued to be in a deficit due to the sluggish growth in tax revenue due to the economic downturn over many years and the need for economic measures. This study is to survey the current state of Social security expenses, which is a major factor in Japan's budget deficit, and consider the issues with a focus on fiscal consolidation.

1. はじめに

周知のとおり、わが国の高齢化率は28.1%¹⁾に達し、将来においても高齢化はより一層進むものと推計されている。それに伴い社会保障費²⁾は増加する一方、長年にわたった景気の落ち込みによる税収の伸び悩みと経済対策の必要性によりわが国の財政は赤字基調が続いている。このような慢性的な赤字基調により、わが国の債務残高対GDP比も上昇し、先進国の中でも最悪の状況と評価されている。本稿では、わが国の財政赤字の大きな要因となっている社会保障費の現状をサーベイするとともに、財政健全化の視点を中心にその課題について考察する。

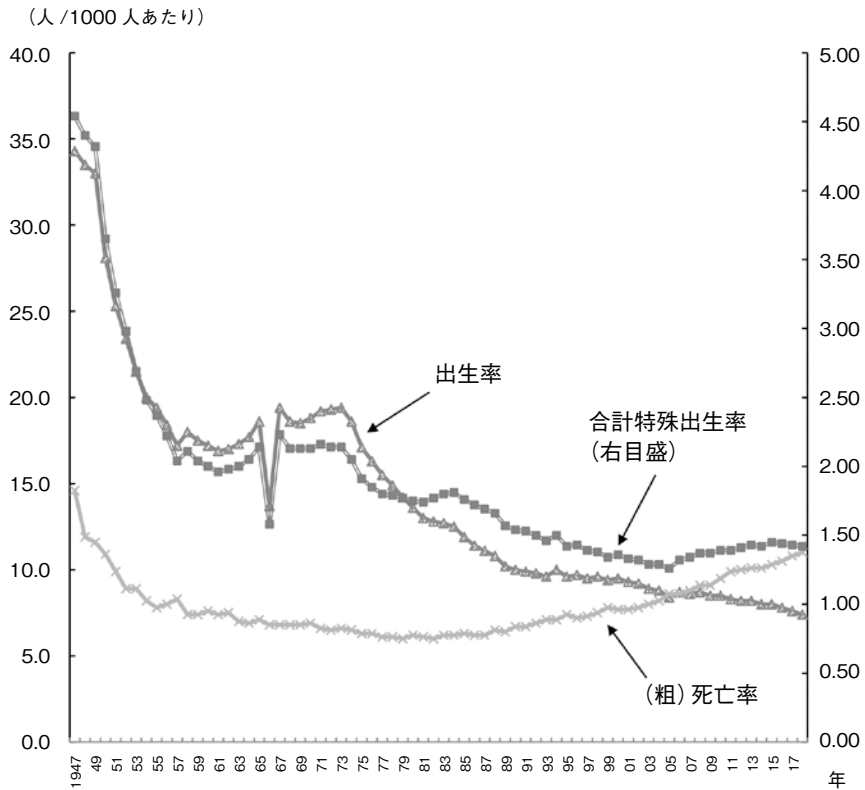
2. 社会保障費増大の背景～少子高齢化と人口の減少

わが国の人口は、1970年代半ばより合計特殊出生率が人口置換水準³⁾を下回りはじめ、少子化が進んできた。21世紀に入ってから出生率(人口1000人あたり)の低下に歯止めがかからず、2015年の8.0から、2016年7.8、2017年7.6、2018年7.4と一貫して下がり続けており、合計特殊出生率も、2005年の1.26を底として、1.4台へと持ち直したものの、2015年の1.45から2018年まで0.01ポイントずつ低下し続けている(図表1)。2016年の出生者数は97万6978人と1899年に統計を取り始めて以来、初めて100万人の大台を下回った。

また一方で高齢化も進んでおり、高齢化率(総人口に占める65歳以上人口の割合)は、2015年には25.1%と4分の1を超え、2018年10月1日現在28.1%に達していると推計されている(図表2)。高齢化の進展は、粗死亡率を上昇させており、2000年代半ばに出生率(人口1000人

* 食物栄養学科

図表1：わが国の出生率、粗死亡率、合計特殊出生率の推移



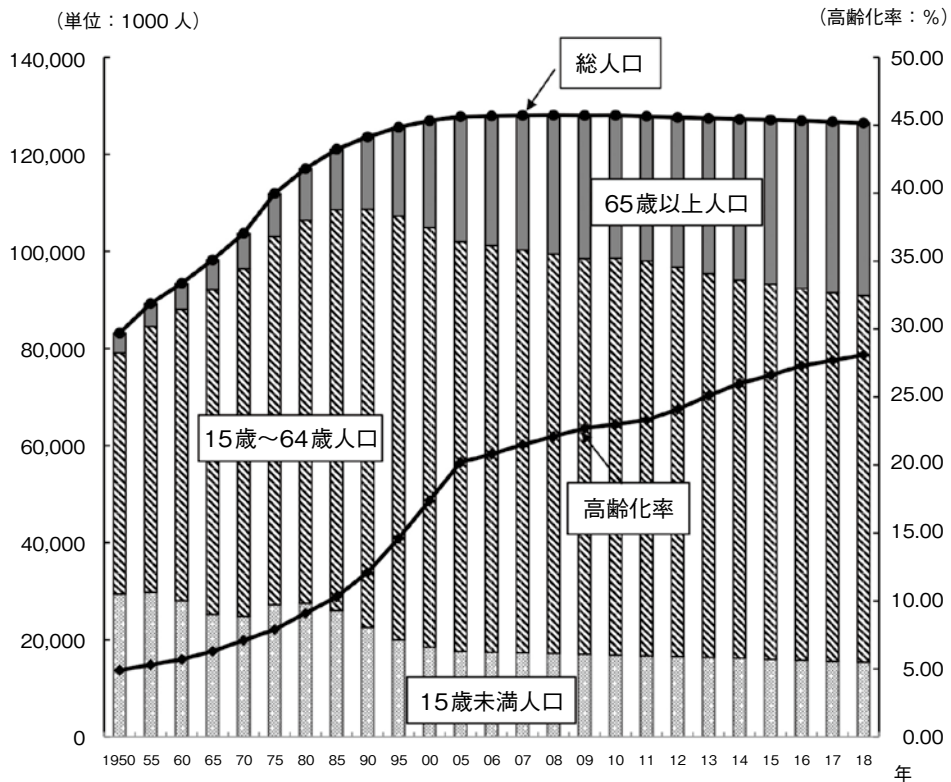
(出所) 厚生労働省「人口動態統計」より作成。

注) 昭和47年以前は沖縄県を含まない。

あたり)が粗死亡率を下回る状況が出始め、それにより、総人口は2008年をピークとして徐々に減少に転じている(図表2)。

2017(平成29)年に国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の将来推計人口(平成29年推計)」⁴⁾によれば、日本の総人口は、2015年国勢調査による1億2709万人から50年後の2065年には8808万人に、高齢化率は、2065年には38.4%にまで上昇するとし、更に2053年には総人口が1億人の大台を下回るとそれぞれ推計している。

図表2：わが国の総人口及び高齢化率の推移



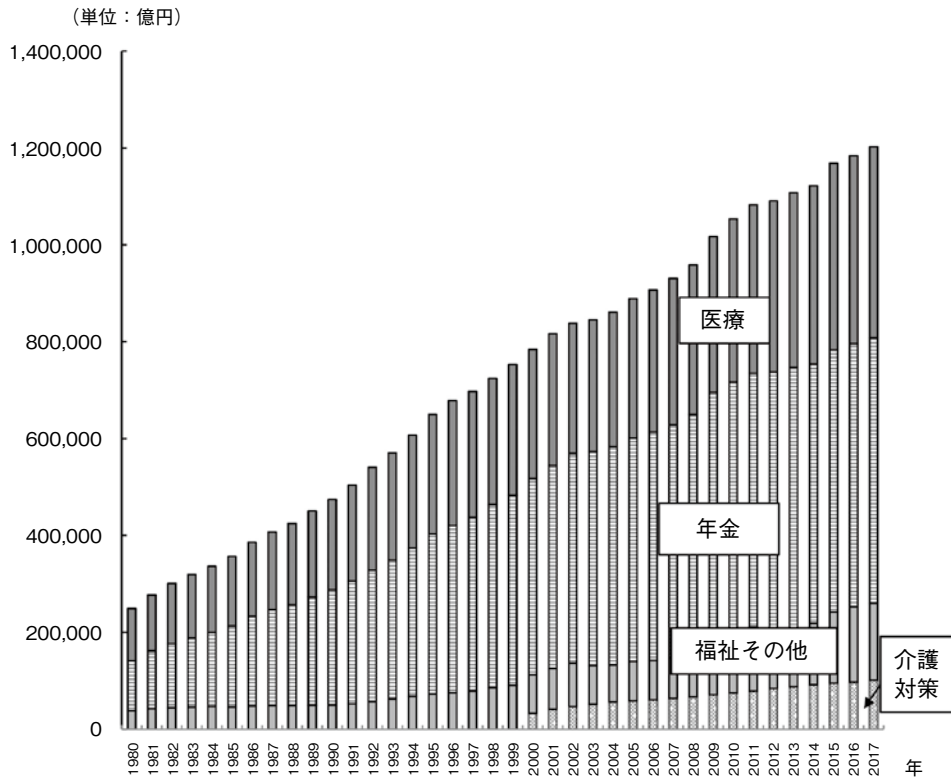
(出所) 総務省統計局「人口推計」より作成。各年の10月1日現在の数値。
 高齢化率は、65歳以上人口の全人口に占める割合。

3. 社会保障費の現状

このような高齢化の進展は、社会保障費を構成する年金・医療・介護などの費用の拡大に反映されている。わが国の社会保障費は1997(平成9)年の69.7兆円から20年間で約1.7倍となり、年金、医療もここ20年間でそれぞれ約1.5倍拡大している。また、2000(平成12)年に創設された介護保険制度により、介護対策費も拡大しており、2017年には10兆円の大台を超えている(図表3)。今後も平均寿命の伸長及び高齢者人口の増大⁵⁾によって、これら費用も拡大していくと見込まれている⁶⁾。

図表4は、1980年から2014年までの日本及び欧米先進国の社会支出(対GDP比)と高齢化率の推移を5年間隔で示したものであるが、日本は、社会支出の対GDP比の水準こそ、イタリア、ドイツ、フランスの水準を下回っているものの、高齢化率の高まりと共に社会支出の対GDP比も高まってきたことが窺える。前述の今後の推計でも、高齢化率と社会支出の対GDP比は比例的に高まっていくことが見込まれる。

図表3：わが国の社会保障費の推移



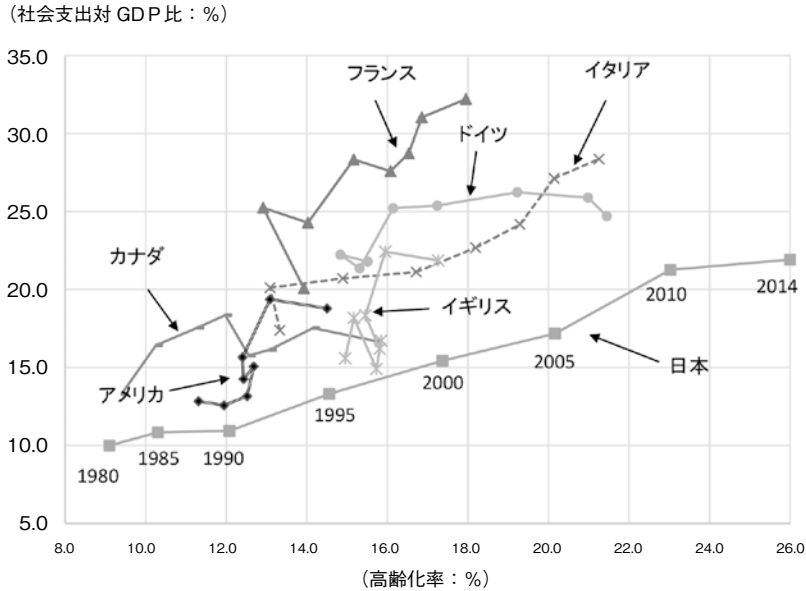
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計(平成29年度)」より作成。
資料元表では、介護対策は「福祉その他」に含まれている。

このように増大する社会保障費は、わが国の財政に大きな影響を与えている。2019年度のわが国の一般会計歳出総額(99兆4291億円)のうち、社会保障費のみで33兆9914億円と34.2%を占めており、一般会計歳出総額から国債費⁷⁾と地方交付税交付金等を除いた「一般歳出」(59兆9359億円)の56.7%と半分以上を占めている⁸⁾。

1990年度当初予算では、一般会計歳出総額66.2兆円のうち、社会保障費は11.6兆円(17.5%)であった⁹⁾ので、この約30年で絶対額で20兆円以上、比率では17%ポイント近く増大したことになる¹⁰⁾。

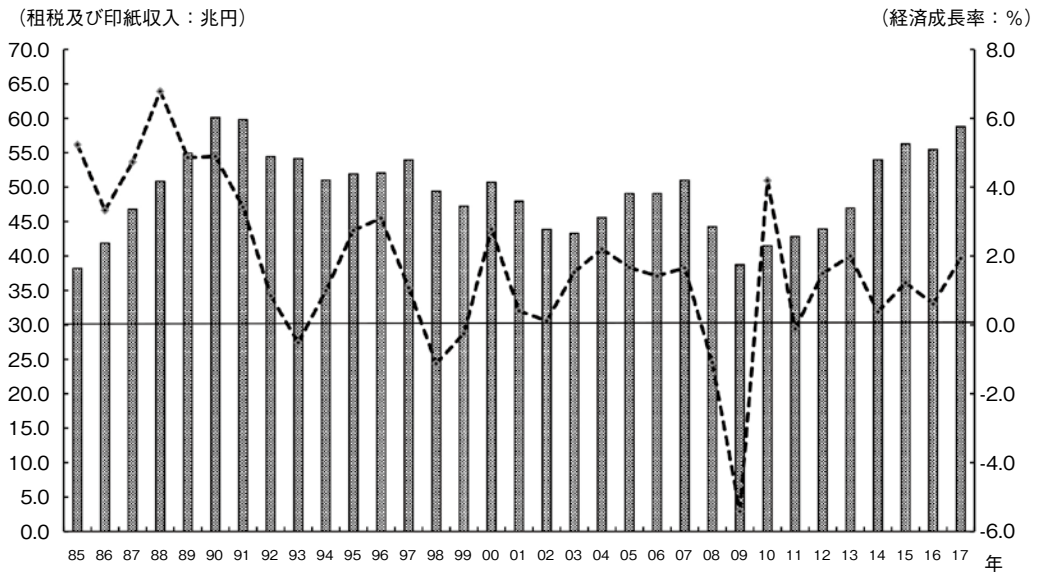
一方で、一般会計歳入総額の約6割を占める「租税及び印紙収入」は、1990年に60兆円を超えたものの、その後のバブル崩壊と経済成長率の低下もあって伸び悩み、財政赤字拡大の要因となっている(図表5)。国及び地方の長期債務残高も1990年度の約266兆円(対GDP比59%)から、2018年度の約1107兆円(対GDP比196%)と約4.2倍に拡大している¹¹⁾。

図表4：社会支出対GDP比と高齢化率の推移の国際比（1980-2014）



(出所) 厚生労働省社会保障担当参事官室「社会保障の給付と負担の現状と国際比較」2009年及び厚生労働省「社会保障制度等の国際比較について」2018年に基づき作成。
社会支出はOECD Social Expenditure Database (2019)、高齢化率はOECD Health Statistics (2019) より。但し、日本の高齢化率(2014年)は、総務省統計局「人口推計」より。

図表5：租税及び印紙収入と経済成長率の推移



(出所) 租税及び印紙収入は、財務省「税収に関する資料」より、経済成長率はIMF “World Economic Outlook Database April 2019” より。

4. むすびにかえて

本稿では、わが国の少子高齢化に伴い、社会保障費が拡大し、バブル崩壊後の経済の長期低迷も相まって慢性的な財政赤字に基づく政府債務の増大が発生してきていることを改めて概観した。財務省(2019)は、わが国の財政赤字について「高齢化に伴う社会保障費の増加を主因とする歳出増に対して、それを賄う税収の不足が拡大することにより、生じている」¹²⁾と結論付け、「財政健全化の課題は、社会保障制度の持続可能性の問題と表裏一体」¹³⁾、すなわち財政の健全化なしに現在の社会保障制度を持続することはできないとしており、①潜在成長力を高める構造改革・支え手減少への対応等、②社会保障のための税財源の確保(社会保障・税一体改革)、③社会保障の伸びの抑制の3つを組み合わせた改革が必要であると主張している¹⁴⁾。しかしながら特に③について、今後の社会保障、社会福祉が質量共に現在よりも劣るものとなっていけば、国民の不満が高まる恐れもあり、政治的に難しい判断を迫られる場面も出てくるだろう。

北尾(2018)は、少子高齢化と社会保障費支出増による財政ひっ迫の問題について「長期的なビジョンで取り組むべき課題」¹⁵⁾として、「標準支給開始年齢を70歳まで時間をかけて段階的に引き上げ、選択により75～80歳まで繰り下げ可能としてはどうか。同時に定年制を含む年齢による雇用差別を禁じ、雇用流動化を促す改革を推進すべき」¹⁶⁾との政策提言をしている。この点については、内閣府(2014)でも「経済成長と両立する財政健全化策」として、「年金支給開始年齢引き上げについては、英国で財政健全化期間中の95年に女性の支給開始年齢の60歳から65歳への引き上げを決定したが、この支給開始年齢引き上げが、60歳の女性とその夫の労働供給を有意に高めたとの研究事例」¹⁷⁾を紹介している。

また社会保障と財政健全化については、受益と負担を巡る現役世代と将来世代との「世代間格差」¹⁸⁾の問題も避けて通ることはできない。佐藤・熊沢(2019)では、わが国においてすでに大きな世代間格差が存在すること、「現実の政策立案・決定過程において負担の増加や受益の削減を実施することは容易ではなく、先送りされる可能性が高い」¹⁹⁾こと、その「先送り」によって、世代間格差を是正するための負担がより一層重くなること等が指摘されている。

このような「先送り」は、先に紹介した年金支給開始年齢引き上げや雇用の流動化といった構造改革についても行われてしまう恐れがあり、これがさらに政治不信を助長するといった悪循環に陥る可能性もある。世代間格差の改善を含めた社会保障制度の在り方を考えていくことが、ひいては少子化対策にもつながるものと考えられるだろう。

註及び引用文献

- 1) 2018年10月現在の数値。総務省統計局「人口推計」(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.html>)より。
- 2) 社会保障費(社会保障関係費)には、OECD(経済協力開発機構)基準の「社会支出」とILO(国際労働機関)基準の「社会保障給付費」の二通りの集計方法があり、前者は「施設設備費など直接個人には移転されない費用を含めたデータを提供している」のに対して、後者は「個人に帰着する給付の部分把握できるデータとして、政策立案に資する基礎資料としての活用を始め、幅広く利用されてきた」という違いがあり、金額としては前者の方が大きく計上されている(国立社会保障・人口問題研究所:「社会保障費用統計(旧社会保障給付費)用語の解説」<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h29/4/H29-1-yogo.pdf>)。また、国際比較としてはOECD基準の「社会支出」が用いられている。
- 3) 人口が長期にわたって一定と成り得る合計特殊出生率の水準を指す。
- 4) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp) (2019年9月閲覧)
- 5) 前掲4)によると、平均寿命は、2015年現在の男性80.75年、女性86.98年から、2065年に男性84.95年、女性91.35年にまで伸長し、高齢者人口は2042年にピークを迎え、3935万人に達すると推計している。
- 6) 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」(2018年)によると、社会保障費は2025年度に140.2～140.6兆円、2040年度には188.2～190.0兆円に達し、対GDP比も2018年度の21.5%から、2025年度(21.7～21.8%)、2040年度(23.8～24.0%)と高まっていくものと予測している。
- 7) 国債費は、債務償還費と利払い費で構成されており、2019年現在、前者は14兆6580億円(対一般会計歳出総額比14.7%)、後者は8兆8502億円(対同比8.9%)となっている。
- 8) 財務省「社会保障について」(2019年) (https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia310423/01.pdf) (2019年9月閲覧)
- 9) 前掲8) p.13参照。
- 10) 他の項目では、公共事業6.1兆円(1990年度当初予算6.2兆円)、文教及び科学振興費5.4兆円(同5.1兆円)、防衛費5.2兆円(同4.2兆円)等となっており、相対的に社会保障費ほどの大きな変化は見せていない。
- 11) 財務省「財政関係基礎データ(平成30年4月)」より。
- 12) 前掲8) p.17
- 13) 前掲8) p.17
- 14) 前掲8) p.17
- 15) 北尾早霧「財政健全化の視点—構造改革通じ立て直しを」独立行政法人経済産業研究所、2018年6月 (<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/kitao-sagiri/01.html>) (2019年9月閲覧)
- 16) 前掲15) より。
- 17) 内閣府『平成26年度年次経済財政報告』第1章第3節 経済成長と財政健全化 (<https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je14/h01-03.html>) (2019年9月閲覧) より。
- 18) 世代間格差については、佐藤康仁・熊沢由美編著『新版 格差社会論』第3章「世代間格差」

pp.57-81、同文館出版、2019年を参照のこと。

19) 前掲18) p.75