

# 社会保障・税一体改革の評価と ポスト一体改革の課題

2013年3月6日 @第3回国会版社会保障国民会議

株式会社日本総合研究所 調査部 西沢和彦

# 1. 目標設定のあり方

---

- ▶ 社会保障・税一体改革、PB赤字の対GDP比半減まで見通すも、その後のシナリオ不在。
- ▶ それは、国民の心理的抵抗への配慮？仮に改革打ち止め感が国民に生じれば、不可欠であるポスト一体改革の障害にも。
- ▶ ポスト一体改革では、財政健全化と統合的な目標設定を。本来、少なくとも財政収支黒字化までが視野に入れられるべき。

## 2. これまでの改革手法

---

- ▶ 少子高齢化が進むもとでの社会保障改革は、総じて負担増・給付減としかかなり得ず。国民の耳に痛い内容。**三党合意**は、それを実現する1つの見識と評価。
- ▶ 併せて、正攻法とはいえない方法も依然散見。
  1. **レトリックによる装飾**。例えば、100年安心、2.3倍貰える年金、長寿医療制度への改称など。
  2. **アメの併用**。一体改革における年金生活者支援給付金は疑問。公務員人件費削減も類型。
  3. **日程の活用？** 特例水準解消のための年金改正法、11月16日衆議院解散日に成立。
  4. **説明回避**。とりわけ選挙時。

### 3. これまでの手法で懸念される弊害

---

- ▶ 正攻法とはいえない手法に次のような弊害の懸念。
  1. **政府に対する国民の不信増幅。**
  2. **次に待つ改革との矛盾。**例えば、100年安心にもかかわらずなぜ早々に負担と給付の見直し？
  3. **政策に対する国民の理解欠如。**それは、施行時の混乱の原因に。
  4. **高コスト。**本来、社会保障充実に財源を使う余裕はないにもかかわらずアメ提供。
  5. **民主主義の涵養を阻害。**
- ▶ 正攻法ではない方法は根本的には是正を。

## 4. あるべき改革手法とは

---

1. **社会保障制度の簡素化による国民の理解促進。** 現在、例えば、後期高齢者支援金のなかにも公費が混入するという複雑な構造（後掲図表）。
2. **社会保険会計の確立**（後掲図表）。財政検証の中立性確保を含む。
3. **開かれたマニフェスト作成プロセスと選挙時における国民への十分な説明**（党のガバナンスと大きく関連）。

# 健康保険のキャッシュ・フロー

(図表)健康保険のキャッシュ・フロー(2010年度)

(兆円、%)

制度	収入	保険料	公費	国		交付金 前期 高齢者	金 退職者 拠出	その他	支出	給付	支 援 金 等	者 後 期 支 援 金	者 前 期 納 付 金	出 金 退 職 者 拠	その他
				地方	地方										
組合健保 (ウイット)	6.3 (100)	6.1 (98)	0.0 (0)	0.0 (0)	- (0)	0.0 (0)	- (0)	0.1 (2)	6.7 (100)	3.5 (53)	2.6 (39)	1.3 (19)	1.1 (17)	0.2 (3)	0.5 (8)
協会けんぽ	7.8	6.7	1.1	1.1	-	-	-	0.0	7.6	4.6	2.8	1.4	1.2	0.2	0.1
共済組合	2.2	2.1	-	-	-	-	-	0.1	2.2	1.2	0.9	0.4	0.4	0.1	0.1
国民健康保険	12.9	3.2	4.9	3.3	1.6	2.7	0.6	1.5	12.9	9.3	1.7	1.6	0.1	0.0	1.9
計	29.1	18.2	6.0	4.3	1.6	2.7	0.6	1.8	29.4	18.6	8.0	4.7	2.8	0.5	2.7

65-74歳  
1,153万人  
(2010年度)  
1,332万人  
(ピーク2016年度、  
日本総研推計)

制度	収入	保険料	公費	国		交付金 後 期 高 齢 者	支出	給付
				地方	地方			
後期高齢者医 療制度	11.8 (100)	0.9 (8)	5.9 (50)	3.8 (32)	2.1 (18)	5.0 (42)	11.8 (100)	11.7 (100)

1,410万人  
(2010年度)  
2,371万人  
(2050年度、日本総研推計)

(資料)厚生労働省保険局調査課「医療保険に関する基礎資料」より日本総合研究所作成

# 米国の社会保険会計

- ▶ 例えば、米国の社会保険報告書。現在の加入者、将来の加入者別に、今後75年間のキャッシュフローの現在価値の和を表記。図表は年金の例、実際はメディケアも作成。
- ▶ CGM(closed group measure)は、現在の加入者が将来の加入者から受ける移転の良い指標となっている(FASABの評価)。

(図表)社会保険報告書(Statement of Social Insurance: SOSI)

公的年金		2012	2011	2010	2009	2008
収入(社会保障税)	現在の加入者(受給資格年齢到達)	847	726	672	575	542
	現在の加入者( " 未到達)	22,703	20,734	19,914	18,559	18,249
	将来の加入者	21,649	20,144	19,532	18,082	17,566
	合計	45,198	41,603	40,118	37,217	36,357
給付	現在の加入者(受給資格年齢到達)	9,834	8,618	8,096	7,465	6,958
	現在の加入者( " 未到達)	37,753	34,042	32,225	30,207	29,021
	将来の加入者	8,890	8,100	7,744	7,223	6,933
	合計	56,477	50,760	48,065	44,894	42,911
収入－給付(=open group measure)		-11,278	-9,157	-7,947	-7,677	-6,555

(資料) '2012 Financial Report of the United States Government' より抜粋

(注1)現在の加入者(closed group)+将来の加入者=open group。

(注2) 'closed group measure' は次のように計算可能。現在の加入者の収入-給付=-24,037(10億ドル)。

# わが国の財務書類

- ▶ 貸借対照表上、公的年金積立金を公的年金預り金として負債計上。
- ▶ 積立金取り崩しで負債減少という実態と全く逆のメッセージを発信。

(図表)「国の財務書類」における公的年金の負債

前会計年度 (平成23年 3月31日)		本会計年度 (平成24年 3月31日)		前会計年度 (平成23年 3月31日)		本会計年度 (平成24年 3月31日)	
< 資産の部 >				< 負債の部 >			
貸付金	147,996,553	142,877,104	貸付金				
運用寄託金	115,606,939	110,456,715	政府短期証券	90,669,554	107,247,331		
その他の債権等	2,569,974	2,614,076	公債	758,697,718	790,972,476		
貸倒引当金	△ 2,666,860	△ 2,660,257	借入金	23,092,376	24,534,133		
有形固定資産	182,696,464	180,882,314	預託金	6,096,790	7,455,658		
国有財産(公共用 財産を除く)	34,712,507	33,197,728	責任準備金	9,729,855	9,227,695		
土地	17,425,495	16,624,084	<b>公的年金預り金</b>	<b>123,868,838</b>	<b>118,531,825</b>		
立木竹	7,031,012	6,992,612	退職給付引当金	11,286,563	10,711,985		
			その他の債務等	7,094,409	7,207,906		

(資料)財務省「平成23年度 国の財務書類」



## 5. 社会保障制度改革の諸課題

---

- ▶ **大きく分けて2つ。**
- ▶ **1つは、高齢化が一段と進むもとでの社会保障財政の持続可能性確保と将来世代へのツケ送り拡大回避。**この場合、公費という中央・地方政府の一般会計の庭先だけでなく、社会保障料負担と給付を含めた全体を対象に。
- ▶ **もう1つは、就業形態や家族形態など諸環境の変化に合わせ、社会保障制度の構造そのものを作り変える作業。**

## 6. 課題に照らし合わせた一体改革の総括

---

1. 一般会計の健全化は一步前進。
2. 他方、社会保障全体の財政健全化は、年金に関し、特例水準解消は決められたものの、マクロ経済スライド不発動の現状是正という本丸着手に至らず。
3. 子ども・子育て支援(少子化対策ではなく)、被用者年金一元化などは進展。他方、医療は「後期高齢者医療制度廃止」で時間空費の感。
4. 一体改革は、旧自公政権の歳出・歳入一体改革および社会保障国民会議などに起源が求められる財政健全化スキームと民主党マニフェストとの同居、それらの間の整合性が分かりにくい。

## 7. 年金改革の課題（1）

---

- ▶ **年金財政の持続可能性確保、将来世代へのツケ送り拡大回避は喫緊の課題。**
- ▶ 具体的には、第2回財政検証(前回は09年2月)前倒しと、それを踏まえたマクロ経済スライド発動をはじめとする負担と給付の見直し。
- ▶ そこで用いられる経済前提は、政府の政策効果を織り込んだ内閣府試算などとは一線を画し、保守的な前提を。それは、負担増や給付減といった国民受けの悪い政策につながり得るものの、大衆迎合的な争点としないことを与野党で合意。

## 7. 年金改革の課題（2）

---

- ▶ **制度そのものの構造改革が必要。分立する5制度と基礎年金勘定との財政調整という現行制度の枠組みのまま(後掲図表)、諸課題に根本的に応えるには限界。**
- ▶ 改めて、基礎年金と酬比例部分に求められる役割を再確認のうえ、それらを財源をはじめ明確に切り分けることを改革の指針とすべき。ここまで共有。
- ▶ そのうえで、具体的な制度設計は、有識者による政府の会議というより、各政党で十分に練り上げられ、説得的なものとなるべき。
- ▶ とりわけ、一体改革で掲げられた新年金制度の最低保障年金は、補完給付なのか、普遍的給付なのかコンセプトが整理されることが必要。

# 公的年金のキャッシュ・フロー

- ▶ 厚生、3つの共済、国民年金の5制度の分立が基本。
- ▶ 86年に導入された基礎年金は、制度というより勘定。独自の財源を持たず、5制度から拠出金を受ける。

(図表) 公的年金のキャッシュフロー (2011年度)

(兆円)

制度	収入	収入の内訳				支出	支出の内訳			収支残
		保険料	国庫負担等	運用収入	その他		給付費	基礎年金拠出金	その他	
厚生年金	38.4	23.5	8.5	0.1	6.3	37.8	21.8	15.9	0.1	0.6
国家公務員共済組合	1.9	1.1	0.3	0.2	0.4	2.2	1.6	0.6	0.0	-0.2
地方公務員共済組合	5.2	2.9	0.7	0.4	1.1	5.9	4.3	1.4	0.1	-0.7
私立学校教職員共済組合	0.5	0.4	0.1	0.0	0.0	0.5	0.3	0.2	0.0	0.0
国民年金	3.5	1.6	1.9	0.0	0.1	3.5	0.0	3.3	0.1	0.0
合計	49.6	29.4	11.5	0.7	7.9	49.8	28.0	21.4	0.4	-0.3

勘定	収入	支出の内訳		支出	収支残
		基礎年金拠出金	その他		
基礎年金	23.9	21.4	2.5	20.9	3.0

(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金各制度の財政収支状況(平成23年度)」より日本総合研究所作成

## 8. 健康保険・介護保険の課題（1）

---

- ▶ **健康・介護保険財政の持続可能性確保。年金と同様。**
- ▶ まず、2008年に発足した高齢者医療制度は、高齢者差別ではないとの認識が広く共有されるべき。
- ▶ その上で、健康保険・介護保険に関しても、長期財政推計を実施した上で（内訳として、後期高齢者支援金、前期高齢者納付金など明示。企業が負担していけるのか検証）、財政的持続可能性を一段と高める改革へ。

## 8. 健康保険・介護保険の課題（2）

---

- ▶ **医療・介護提供体制の根本的見直し。**
- ▶ 具体的に、医療提供体制の機能分化。総合診療医は、地域に密着し、健康管理のほか、病状診断などを行い、可能な処置を施し、あるいは、患者を専門医へ送る。
- ▶ 総合診療医を中核とし、看護、介護なども含んだプライマリケア体制構築。それにより、国民は、病気を未然に防ぎ、適切な初診を受け、専門医は専門に特化することで、専門スキルの向上、医療設備の効率的利用へ。
- ▶ そのような構想は、かねてより掲げられつつも、実現に至る経路が一向に見えてこない。
- ▶ ビジョンの掲揚から経路の策定と推進へ。

## 8. 健康保険・介護保険の課題（3）

---

- ▶ **保険者再編。保険者は、企業の組合健保、協会けんぽ、共済、国保など多種で多数。**
- ▶ 国保の保険者である市町村は、大小様々。負担水準の市町村格差が著しいうえ、保険者機能発揮には小さ過ぎる市町村も。自営業者と農林漁業者の制度という当初の性格が今日変質し、非正規雇用者と年金受給者の制度に。現役世代にとっての保険料負担は重く、保険料滞納も深刻。
- ▶ 後期高齢者医療制度は、そもそも保険者がおらず、飽くまで運営者。その運営者は、都道府県ごとの市町村の連合体である広域連合。
- ▶ こうした保険者を再編。



## 9.若い世代の就労・子育て支援（1）

---

- ▶ **一段の保育所整備をはじめとする子育て支援。** 一体改革を発展。国の統計上の待機児童のみならず、100万人規模ともされる潜在的待機児童解消をめざした保育所整備。
- ▶ その際、公費負担には限りもあり、かつ、スピードも求められる。極力既にある民間資源の活用へ。

## 9.若い世代の就労・子育て支援（2）

---

- ▶ **賃金底上げと勤労意欲向上**。賃金底上げ策としては、最低賃金制度があるものの、これは、企業の雇用コスト押し上げ要因となり得ることから、労働需要を抑制するなどデメリットも指摘される。
- ▶ そこで、最低賃金に米国EITCのような勤労給付付き税額控除を組み合わせることにより、企業の雇用コストを押し上げることなく、実質的な賃金の底上げを図る。同時に、その制度設計のなかに、勤労意欲喚起をビルトイン。
- ▶ こうした給付付き税額控除導入に際し、省庁横断的な制度設計と、より正確な所得捕捉をはじめ制度を支える行政インフラ整備が不可欠。

## 9.若い世代の就労・子育て支援（3）

---

- ▶ **社会保険料負担の抑制**。社会保険料は、いまや50兆円超に達し、わが国最大の「租税」。その課税ベースは、主に現役世代の賃金。家計にとって、所得税と異なり控除もなく、単一料率であることから、低所得層にはとりわけ重い負担。企業にとっては、赤字でも負担が発生、かつ、雇用コスト押し上げ。
- ▶ こうした社会保険料のデメリットは無視できず、それを認めた上で、給付効率化を図るとともに、税を含め社会保障財源を最適化する議論が不可欠。
- ▶ これまで、社会保障と税の一体改革をうたいつつも、それぞれ縦割りの議論であったことは否めず。税調から税・社会保険料調査会へ。