

第1部 問題提起

社会保障・税一体改革の再構築を

株式会社日本総合研究所 調査部長 牧田 健



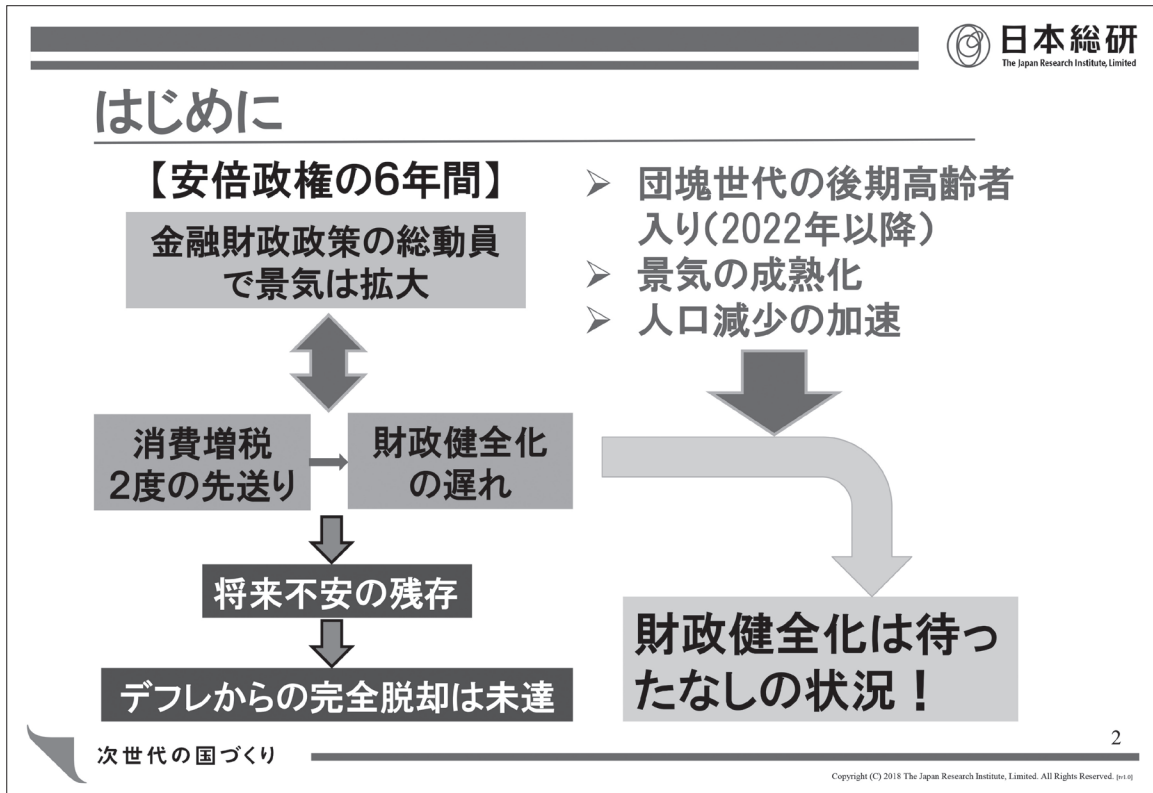
牧田部長

ただいまご紹介にあずかりました株式会社日本総合研究所調査部の牧田でございます。ここでは、タイトルにありますように、社会保障・税一体改革の再構築について問題提起させていただきます。

〔はじめに〕

この12月で、安倍政権が発足して丸6年になります。この間、金融財政政策を総動員してきたこともありまして、景気は順調に拡大しています。一方で、財政健全化のほうは遅々として進んでいません。そのため、国民の間でいまだ将来不安が払拭されていないという状況です。

もっとも、2022年以降、団塊の世代が75歳以上、後期高齢者になっていくこと、また、景気も世界的にかなり成熟化してきており、どこまで景気拡大が続くのか予断を許さない状況になっていること、を



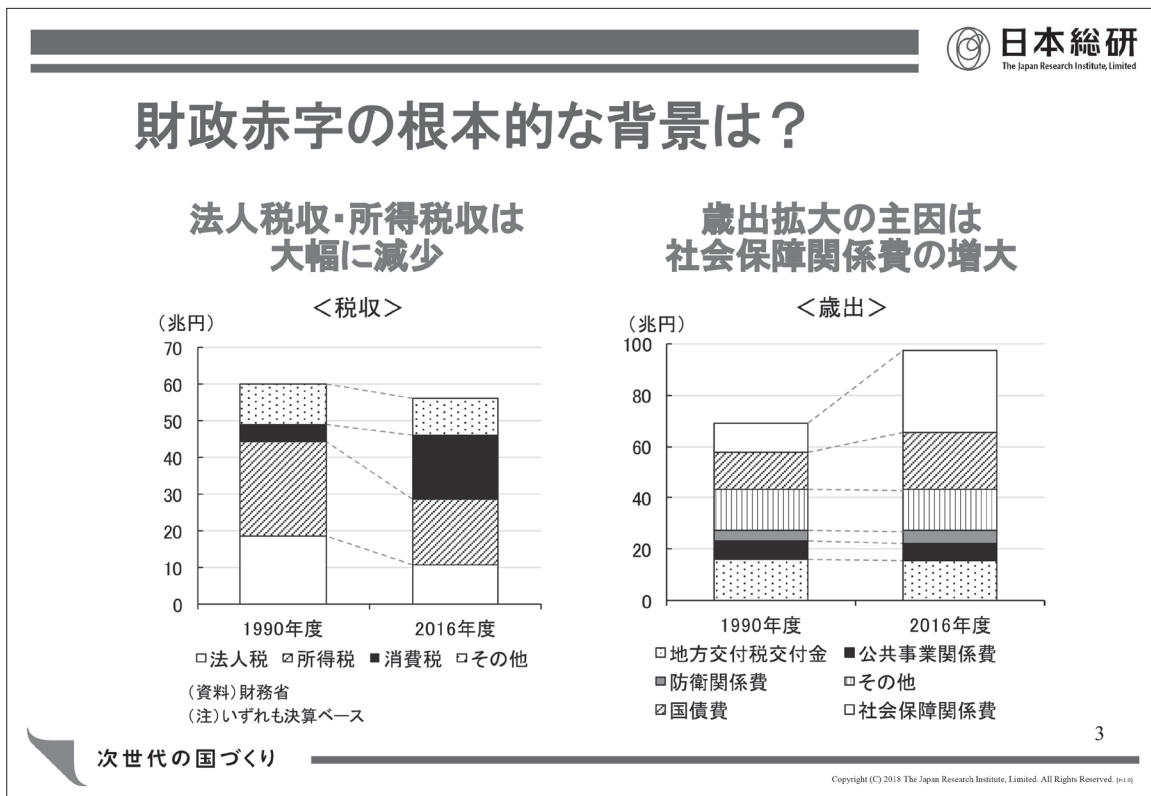
踏まえますと、財政健全化をこれ以上先送りできない状況になっていると思います。

〔財政赤字の根本的な背景は？〕

では、財政赤字の根本的な背景は何なのか。

わが国の財政が1番良かった1990年度と2016年度の財政状況を比べたものが、このスライドです（資料P.3）。左側が税収です。こちらを見ますと、黒でお示ししている消費税は大幅に増えていますが、白の法人税は、国際的な法人税率の引き下げ競争もあり、減少しています。また、斜線でお示ししている所得税も、所得が伸び悩むなかで減少しています。

一方、右側には歳出を載せていますが、白の社会保障関係費が大幅に増加しているのがご確認いただけたと思います。すなわち、景気の低迷による税収の伸び悩みと社会保障関係費の増大が財政赤字の根本的な要因になっています。



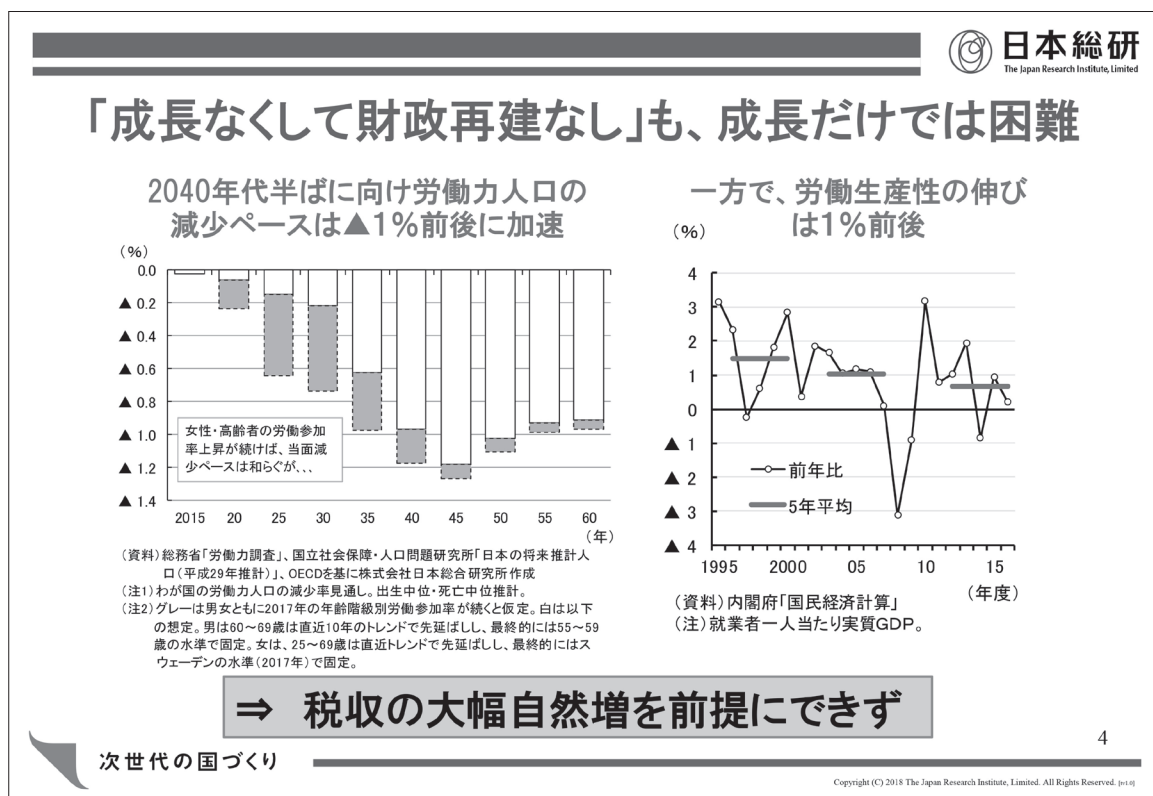
〔「成長なくして財政再建なし」も、成長だけでは困難〕

こうした状況を受けまして、安倍政権は、「成長なくして財政再建なし」といったスローガンのもとで、もっぱら成長率の底上げに注力してきました。もっとも足元までの動きを見ますと、成長だけでは十分に財政再建が果たせていないのが現状です。先行きを展望しても、成長による財政再建はますます困難になってくると考えられます。

資料（P.4）左のグラフは将来人口の中位推計をもとにした労働力人口の見通しです。足元で、女性

や高齢者の就業が進んでいるということもあり、人口減少にもかかわらず、労働力人口は増えています。もっとも、その底上げも基本的には早晩一巡すると思われるので、2020年代には労働力人口は再び減少していくと思われます。

一方、右のグラフは一人当たりの実質GDP、いわゆる労働生産性の伸びをお示ししています。中期的に見ると、これは1%前後での推移が続いていますが、生産性の伸びが加速していかないと成長ペースの鈍化が避けられず、当然、先行き税収の大幅な自然増は期待できなくなってくるということだと思えます。

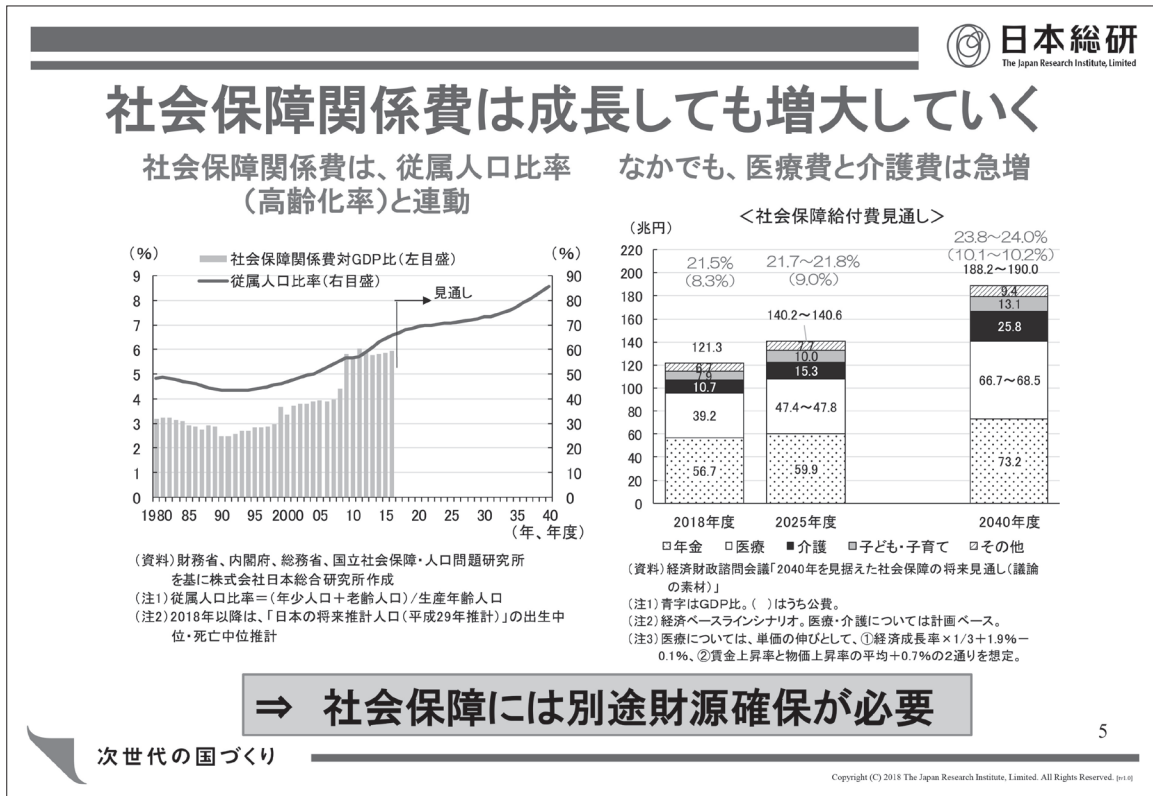


〔社会保障関係費は成長しても増大していく〕

一方、社会保障関係費のほうは、成長の有無にかかわらず増大していきます。

資料 (P.5) 左のスライドには、棒グラフで社会保障関係費の対GDP比をお示ししています。これを見ますと、社会保障関係費は、折れ線でお示ししている従属人口比率、これは生産年齢人口と年少人口、高齢人口の比率ですが、これではほぼ決まってくるということです。やはり高齢化が進むなか、社会保障関係費は今後一段と増加していくのが避けられない状況です。

次頁右のグラフには、2040年度までの社会保障給付費の見通しをお示ししていますが、とりわけ白でお示ししている医療費、黒の介護費で急増していくことが見込まれており、やはり社会保障関係費を賄うためには税収の自然増以外に別途財源を確保していかなければいけないということだと思えます。しかしながら、現役世代の直接税あるいは社会保険料には、もはやこれ以上頼れないという状況です。



〔高い負担を負っている現役世代は今後縮小〕

資料 (P.6) 左のグラフは、年齢別の実収入に占める直接税、社会保険料、消費税の負担率を見たものです。ご覧の通り、大体35歳以上になってくると負担率が20%を超えていきまして、55～59歳で大体25%ぐらいの負担率となり、その後低下していきます。もっとも、右のグラフに今後の世帯分布をお示ししていますが、負担率の高い30歳代、40歳代、50歳代の世帯数は今後大幅に減少していきます。

したがいまして、これまで同様、現役世代に頼ろうとすると、今度は負担率をさらに引き上げていくことが必要になってきます。当然、これ以上、現役世代に負担をお願いするという話になりますと、消費の低迷あるいは労働インセンティブの低下といったような問題が起こって、わが国経済に悪影響を及ぼしかねません。

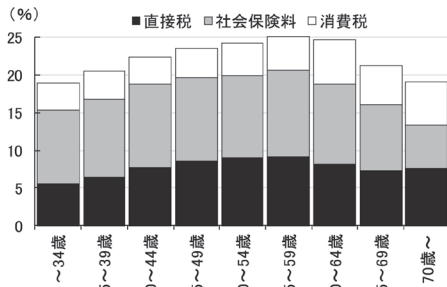
〔高齢者の就労促進はプラスだが...〕

一方、65歳以上の高齢者の就労が進んでいくと、直接税などの負担の担い手が増えるという点でプラスにはなっていきます。

資料 (P.7) 左のグラフは年金受給世帯の総所得に占める年金の比率の分布です。ご覧のように、半数以上が年金のみで、ほぼ8割が収入の6割以上を年金に依存しています。働き方改革を推進することで高齢者がより就労しやすい環境になっていけば、経済のみならず、社会保障制度の維持という観点からもプラスになってくることは間違いのないと思います。

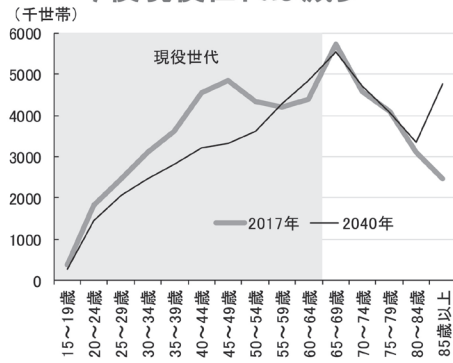
高い負担を負っている現役世代は今後縮小

現役世代の直接税・社会保険料負担率は20%超



(資料)総務省「家計調査年報(2017年)」を基に株式会社日本総合研究所作成
(注1)二人以上世帯のうち勤労者世帯
(注2)負担率は実収入対比
(注3)消費税は消費支出から家賃・地代、保健医療サービス、授業料等、教科書・参考教材を除いた金額に8%を乗じて計算。

今後現役世代は減少



(資料)国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数将来推計(平成30年推計)」

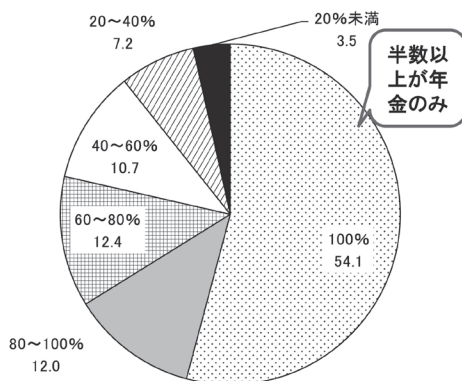
⇒ 直接税増税・社会保険料引き上げには限界

次世代の国づくり

高齢者の就労促進はプラスだが、

高齢者の就労促進が不可欠

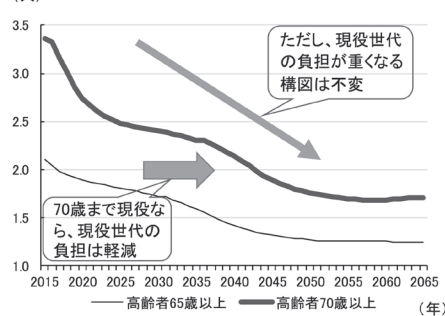
<年金受給世帯の総所得に占める年金比率>



(資料)厚生労働省「国民生活基礎調査(平成28年調査)」

ただし、当面の負担は軽減も、先送りに過ぎず

<高齢者一人に対する現役世代の比率>



(資料)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)」を基に株式会社日本総合研究所作成

(注1)出生中位・死亡中位推計
(注2)現役世代は20歳から各64歳、69歳まで。

⇒ 消費税のさらなる引き上げが不可欠

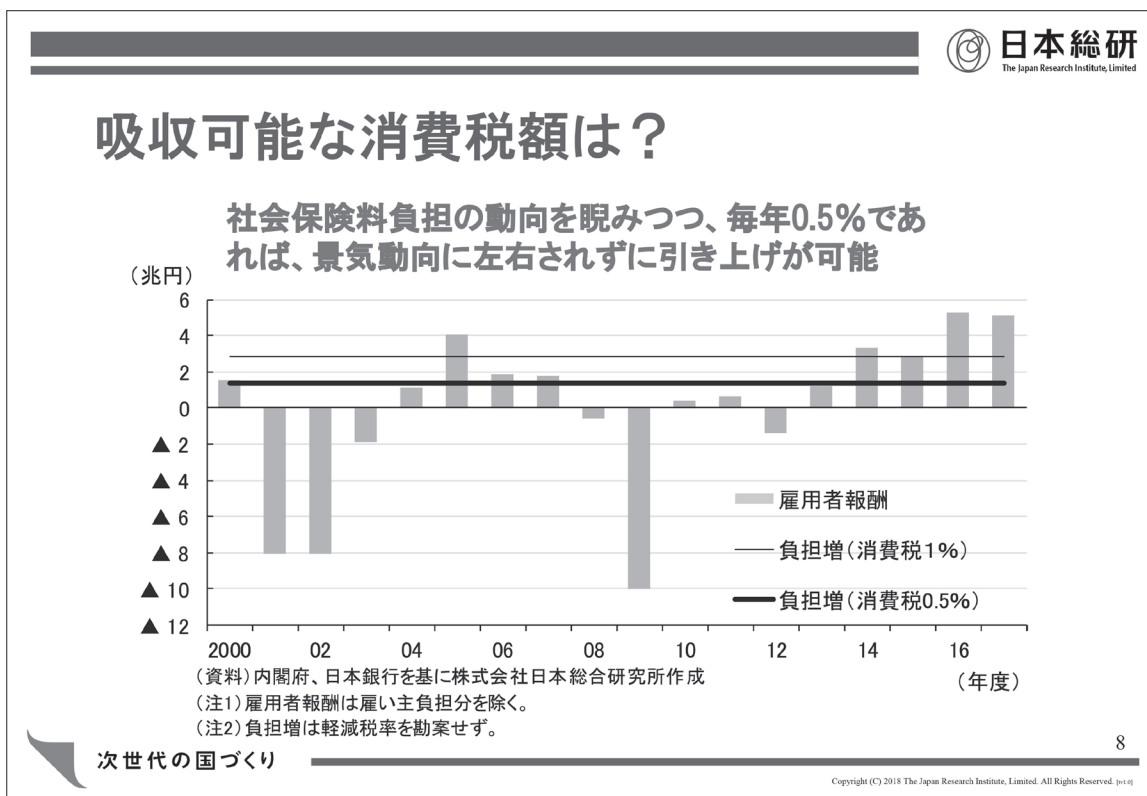
次世代の国づくり

ただ、資料（P.7）右のグラフには、高齢者一人に対する現役世代の比率をお示ししています。高齢者を65歳以上とする現在の定義でみたのが細い線、これを仮に70歳以上にしたものが太い線でございます。ご覧の通り、定義を変えれば、一時的に負担は軽減されるような形にはなりません。ただし、いずれにしろ、少子高齢化に歯止めがかからない限り、現役世代の負担が中長期的に重くなっていくという構図には変わりありません。

したがって、現役世代に過度に依存しない、幅広い世代で負担する消費税のさらなる引き上げが不可欠ということになってくると思われます。しかし、消費増税には実質購買力を低下させ、個人消費、経済にマイナスに働く側面があります。したがって、その引き上げに当たっては、経済への影響を十分に勘案する必要があります。

〔吸収可能な消費税額は？〕

資料（P.8）は、棒グラフが社会保険料の企業負担分を除いた雇用者報酬の実績値、細い線が仮に消費税を1%引き上げた場合の負担額、太い線が0.5%引き上げた場合の負担額です。こちらをご覧くださいと、景気後退局面になるとなかなか所得が増えないという状況にはなりますが、景気が回復局面にあるような状況であれば、0.5%引き上げた場合の負担額をコンスタントに上回っており、引き上げても景気が失速するような事態は回避できるのではないかと考えられます。また、軽減税率などを勘案すれば、1%の引き上げでも景気に深刻な悪影響を及ぼさずに乗り切れることも可能なのではないのかと考えられます。

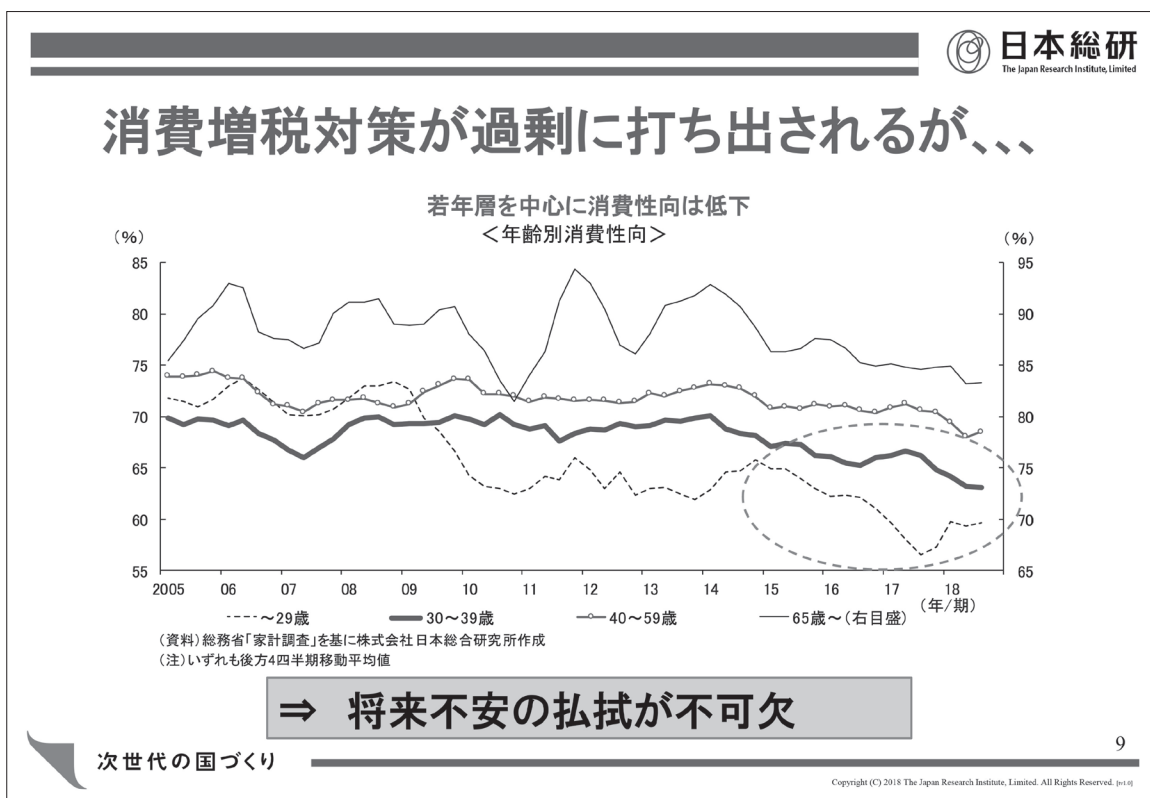


なお、今回、消費税率の引き上げに当たり、政府はプレミアム商品券をはじめさまざまな消費対策を打ち出す方針を示しています。ただし、いろいろ対策を打ち出しても、所詮一時的なものにすぎません。

[消費増税対策が過剰に打ち出されるが...]

資料 (P.9) のグラフは年齢別の消費性向を見たものです。図表下からの2線は、それぞれ20歳代、30歳代の消費性向をお示ししていますが、いずれも低下傾向が続いています。この背景には、やはり財政や社会保障制度の持続可能性をはじめ、将来不安が根強く残っているということがあると思います。やみくもに消費対策を打ち出すのではなく、社会保障制度の持続可能性を確保するよう、制度改革を同時にしっかり行っていく。こういうことによって将来不安を払拭して、若年層の消費性向を高めていくことが必要なのではないかと思います。

このように小幅であれば経済に悪影響を与えない形で消費税率を引き上げていくことは可能になりますが、それでもやはり無尽蔵に引き上げていけるわけではありません。

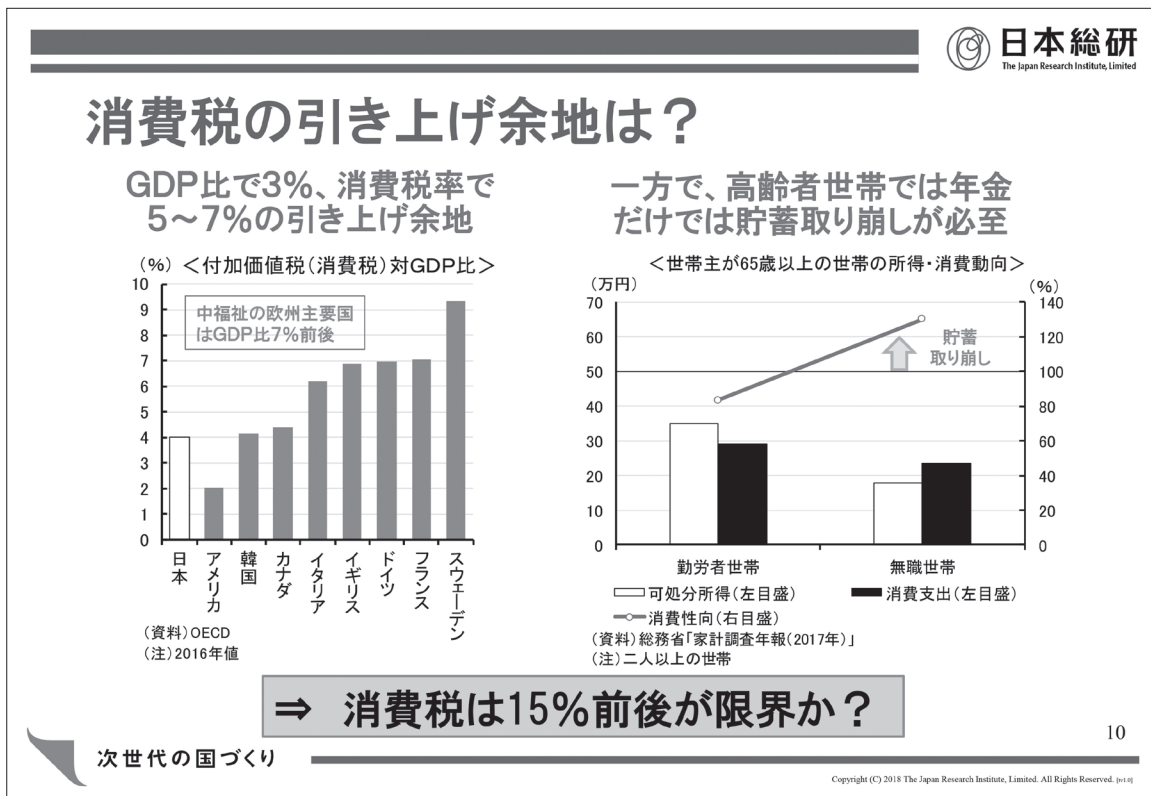


[消費税の引き上げ余地は?]

資料 (P.10) 左のグラフは、主要国における付加価値税の対GDP比をお示ししています。日本は2016年の時点で4%となっていますが、イギリスやドイツ、フランス、いわゆる中福祉の欧州主要国では、軒並みGDP比で7%前後となっています。日本でこの水準となる消費税率は、おおむね15%前後です。当然、軽減税率などを踏まえるともう少し上になるかと思いますが、この水準を超えて引き上げていく

ような話になると、まさにスウェーデンのような高福祉高負担の国の領域に入っていきます。

一方、消費税率の引き上げは、先ほども述べましたけれども、とりわけ収入を年金に依存している高齢者には大きな負担になってきます。資料 (P.10) 右のグラフは、世帯主65歳以上の世帯の所得・消費・貯蓄動向ですが、無職の世帯は毎月約5万円強の貯蓄を取り崩しています。こうした高齢無職世帯の比率は、高齢化を踏まえると今後どんどん大きくなっていきますので、消費税率の引き上げ余地にも限界があるのは明らかだと思います。



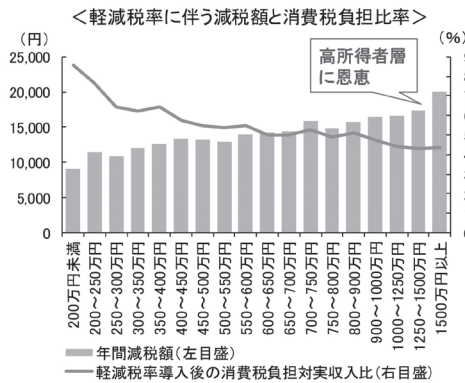
[消費税の逆進性にどう対処すべきか？]

消費税率の引き上げに当たっては、もう一つ、逆進性という問題もあります。政府は、その対策として軽減税率を導入いたしました。そこで、資料 (P.11) 左のグラフでは、棒グラフで軽減税率による減税額を、折れ線グラフで消費税負担率を年収別に示しています。ご覧のように、軽減税率で一番恩恵を受けるのは高所得層であって、軽減税率は逆進性対策としては必ずしも有効ではないということです。

今後、消費税率を引き上げていくに当たっては、税収の漏れが大きくなる軽減税率ではなくて、右のグラフにお示ししていますが、一定の年収以下の層に負担軽減策をピンポイントで打ち出せるような、給付付きの税額控除といったものを採用すべきと考えております。この給付付き税額控除を適切に活用していけば、逆進性という消費税が抱える問題も相当程度緩和できると思われます。

消費税の逆進性にどう対処すべきか？

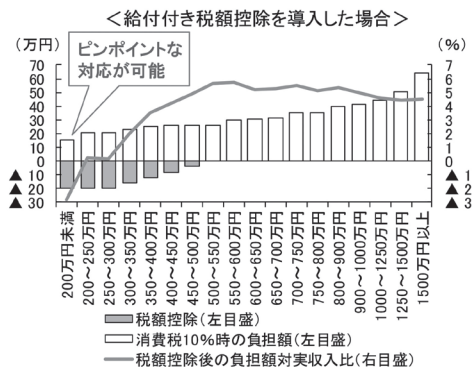
逆進性対策にならない軽減税率s



(資料) 総務省「家計調査年報(2017年)」を基に株式会社日本総合研究所作成
(注1) 二人以上世帯のうち勤労者世帯
(注2) 減税額は食料(除く酒類、一般外食)に2%を乗じたもの。

外食等を巡る複雑なルール
利権の温床

「給付付き税額控除」なら有効な低所得者対策が可能に



(資料) 総務省「家計調査年報(2017年)」を基に株式会社日本総合研究所作成
(注1) 二人以上世帯のうち勤労者世帯
(注2) 税額控除は年収300万円までは20万円税額控除、その後500万円まで50万円毎に4万円控除額を減額と想定。

マイナンバー活用の動機づけにもプラス

次世代の国づくり

〔社会保障はどこまで拡充できるのか？〕

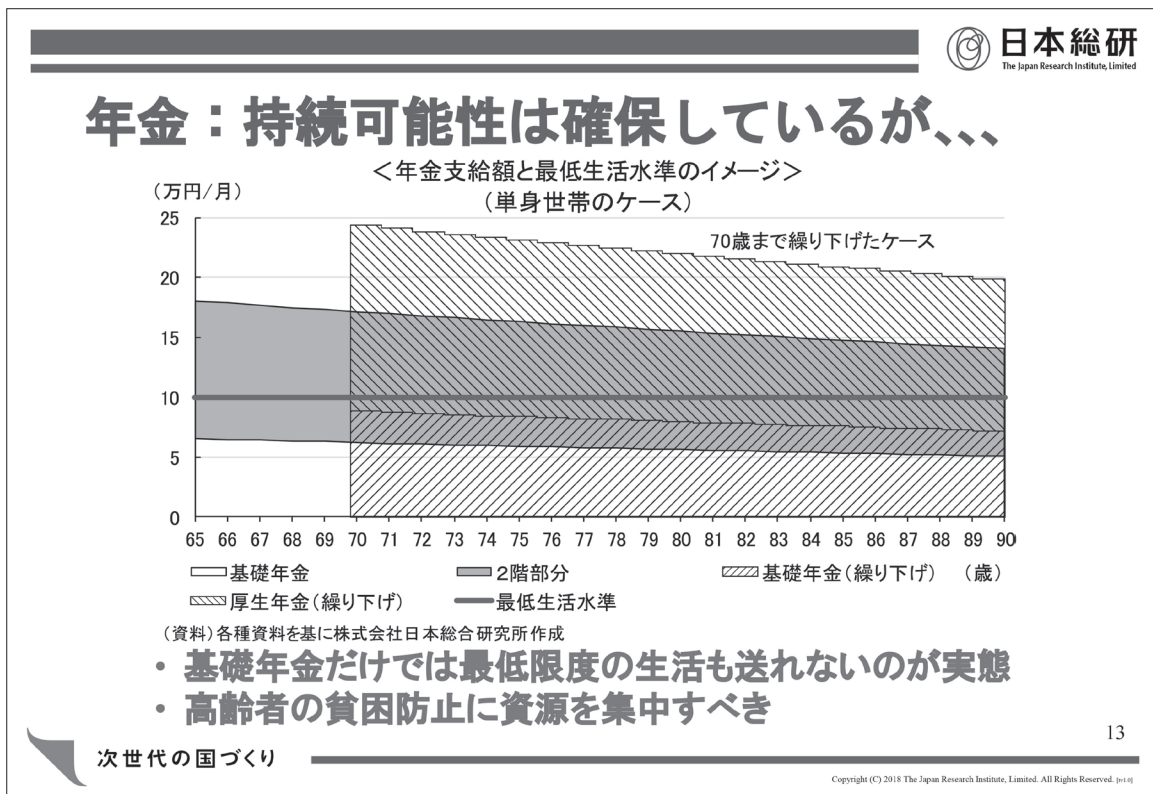
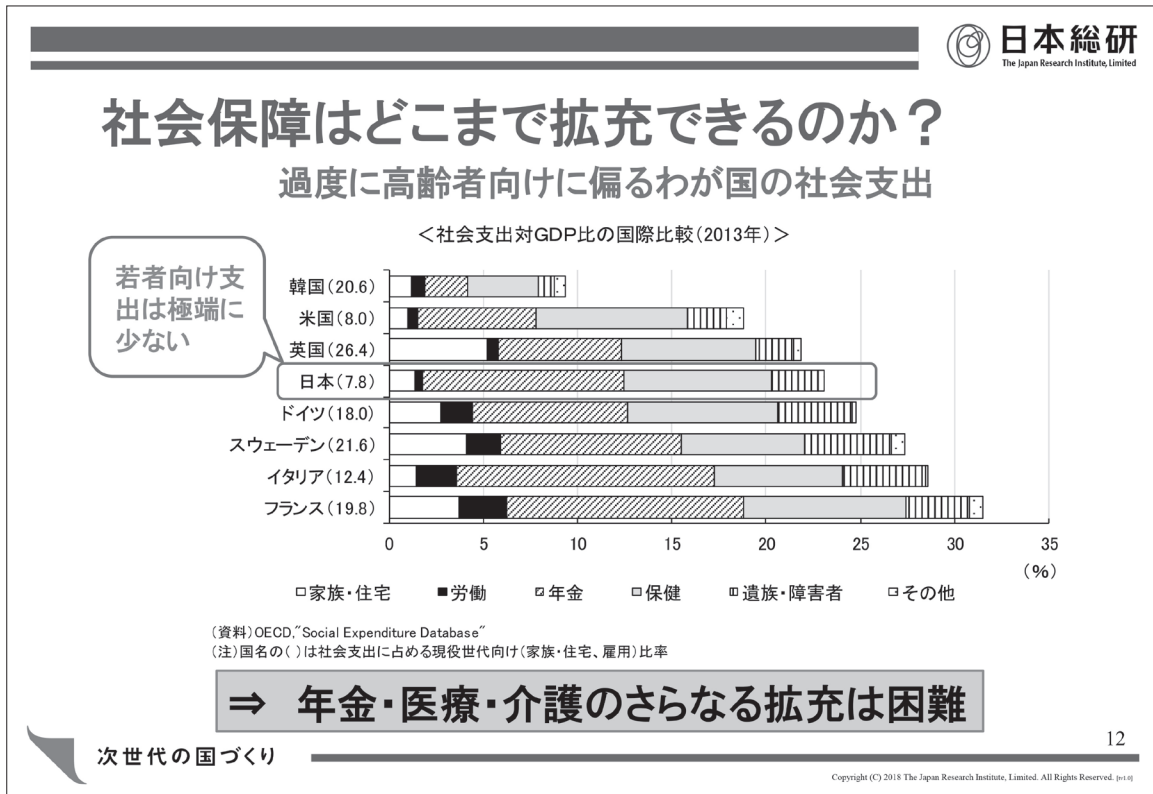
こうした問題をクリアしたうえで消費税率を引き上げていけば、社会保障の拡充も可能になってくると思います。しかし、わが国の社会保障は過度に高齢者に偏っているというのが実情です。

この資料 (P.12) のグラフは、社会支出の対GDP比の国際比較です。ここで注目すべきは、国名の横の括弧にお示ししている数字です。これは社会支出に占める現役世代向け、具体的には、家族・住宅、雇用への支出の比率です。日本の比率は、2013年で7.8%ということで、欧州諸国はおろか、アメリカよりも小さくなっています。日本の人口動態を踏まえますと、高齢者向け支出がある程度大きくなるのはやむを得ないところではありますが、現役世代向けは著しく手薄ということであり、これが若年層のリスクテイクを阻害する一因になっています。

これを踏まえますと、やはり高齢者向けの年金、医療、介護については、これ以上どんどん拡充していくのはやはり困難と言わざるを得ないと思われま。そこで、ここでは年金、医療について当社が見直していくべきと考える点について触れさせていただきたいと思います。

〔年金：持続可能性は確保しているが...〕

まず、年金についてです。この資料 (P.13) のグラフは、白い線が基礎年金で、グレー部分が2階部分です。斜線になっている部分が繰り下げ受給をしたケースですが、年金については、マクロ経済スライドを導入したことで、財政面からの持続可能性というのはとりあえず確保された形にはなっています。しかし、その結果として、基礎年金については生活保障の役割をますます担えなくなっているという状



況です。

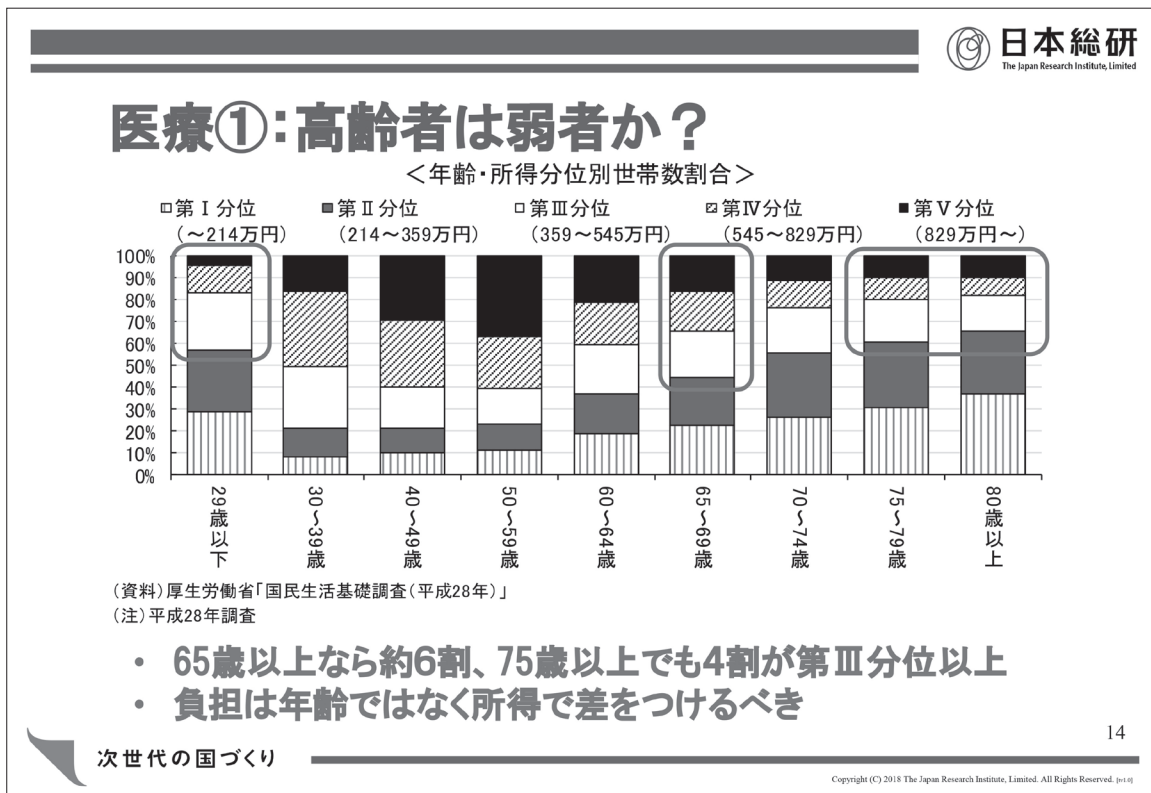
ここでは、単身世帯の年金支給額と最低生活水準の関係を示していますが、基礎年金だけでは、たとえ受給を繰り下げても最低の生活水準さえ賄えないのが実態です。今後は高齢者の貧困防止に資源を集中していかなければいけないと思います。

〔医療①：高齢者は弱者か？〕

続いて、医療についてです。

まず、65歳以上の高齢者の負担軽減が果たして適切なのかということです。ここでは、年齢別の所得分位世帯割合をお示ししています（資料P.14）。65～69歳以下の世帯の約6割、75歳以上の世帯の約4割が第Ⅲ分位、中間層よりも上の所得を有しているという状況です。一方、29歳以下の世帯も、やはり75歳以上の世帯とほぼ同じような割合になっています。また、わが国の金融資産の保有がほとんど高齢者に集中しているという状況を踏まえると、むしろ、29歳以下の世帯のほうが全体として厳しい状況に置かれていると見ることもできると思います。

こうした現状を踏まえますと、年齢ではなくて、所得あるいはそれに資産も加味したうえで負担に差をつけていくべきだと思います。

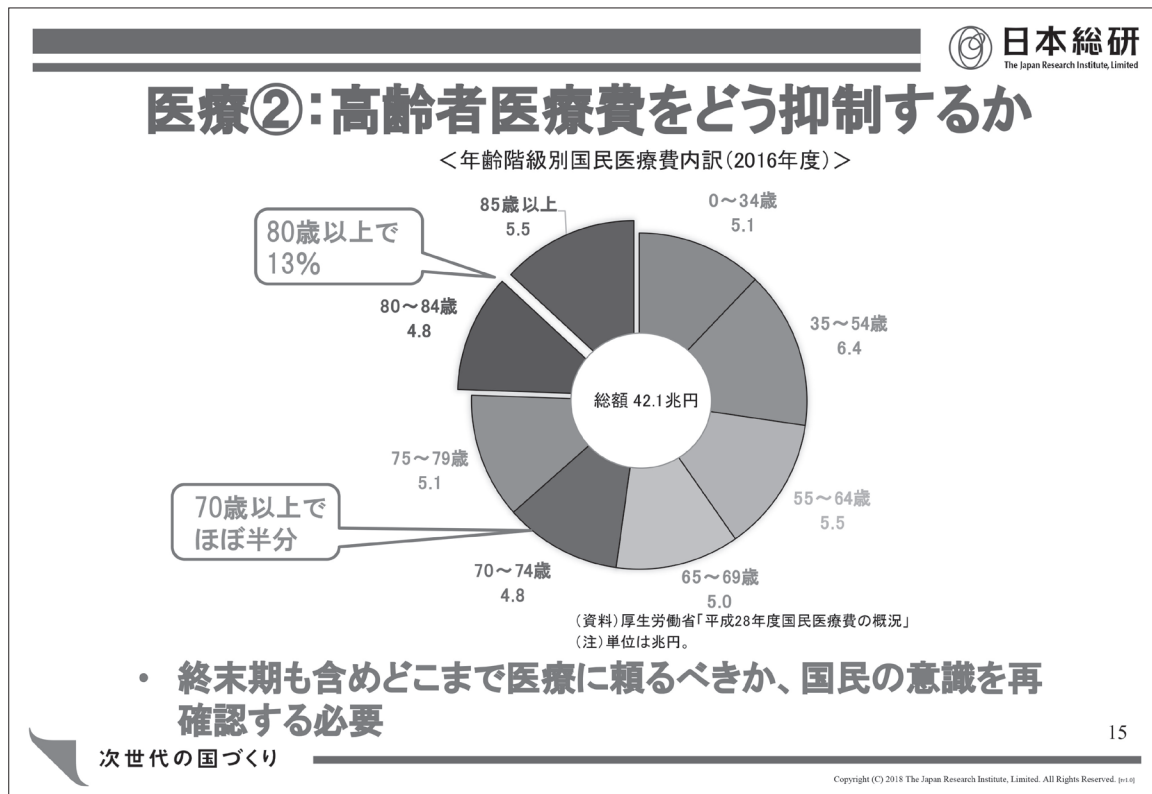


〔医療②：高齢者医療費をどう抑制するか〕

もう一つが高齢者医療費についてです。

これは、医療費の年齢階級別内訳を見たものです（資料P.15）。ご覧の通り、80歳以上で13%、70歳以上で48%を占めています。高齢になるに従い体力が衰えて、医療に頼ることが増えていくのは避けられないと思いますが、今、医療がどんどん高度化しています。そういったなかで現行の制度を続けていくと、高齢化の進行とともにますます医療費が増大していくことになります。

ただ、医療保険制度というものには、当然、それを負担している現役世代がいます。この現役世代が疲弊してしまえば、国民皆保険そのものが成り立たなくなってくるリスクも否定できません。したがって、国民皆保険を守っていくためにも、終末期も含め、どこまで医療——これは医療保険制度といたったほうがより適切だとは思いますが、どこまで医療保険制度に頼るべきか、国民的な議論をしっかりと行っていく必要があるのではないかと思います。

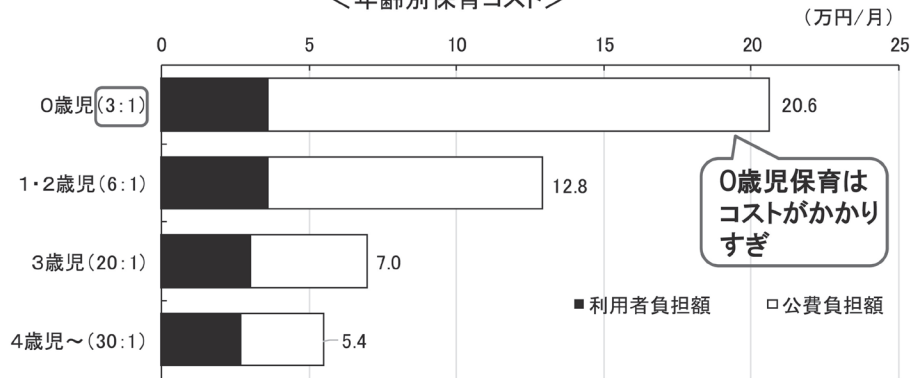


[子育て：拡充すべきではあるが...]

一方、今後、拡充すべき現役世代向けにおいても課題なしとは言えません。ここでは子育てについて取り上げさせていただきますが、年齢別の保育コストは、このように0歳児が著しく大きくなっています（資料P.16）。これだけ公費負担が大きくなると、0歳児については、原則、育児休業で対応して、企業にその補助金を支給したほうが、保育士の人手不足の問題とあわせ、むしろ効率的と言えると思います。拡充していくにしても、ワイズ・スペンディングというものを徹底していくことが不可欠と思われます。

子育て：拡充すべきではあるが、...

<年齢別保育コスト>



(資料)財政制度等審議会「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議(平成29年5月25日)
(注) ()は保育士配置基準。

- ・ ゼロ歳児は原則「育休」で対応すべき
- ・ ワイズ・スペンディングが不可欠

次世代の国づくり

16

Copyright (C) 2018 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. jri-18

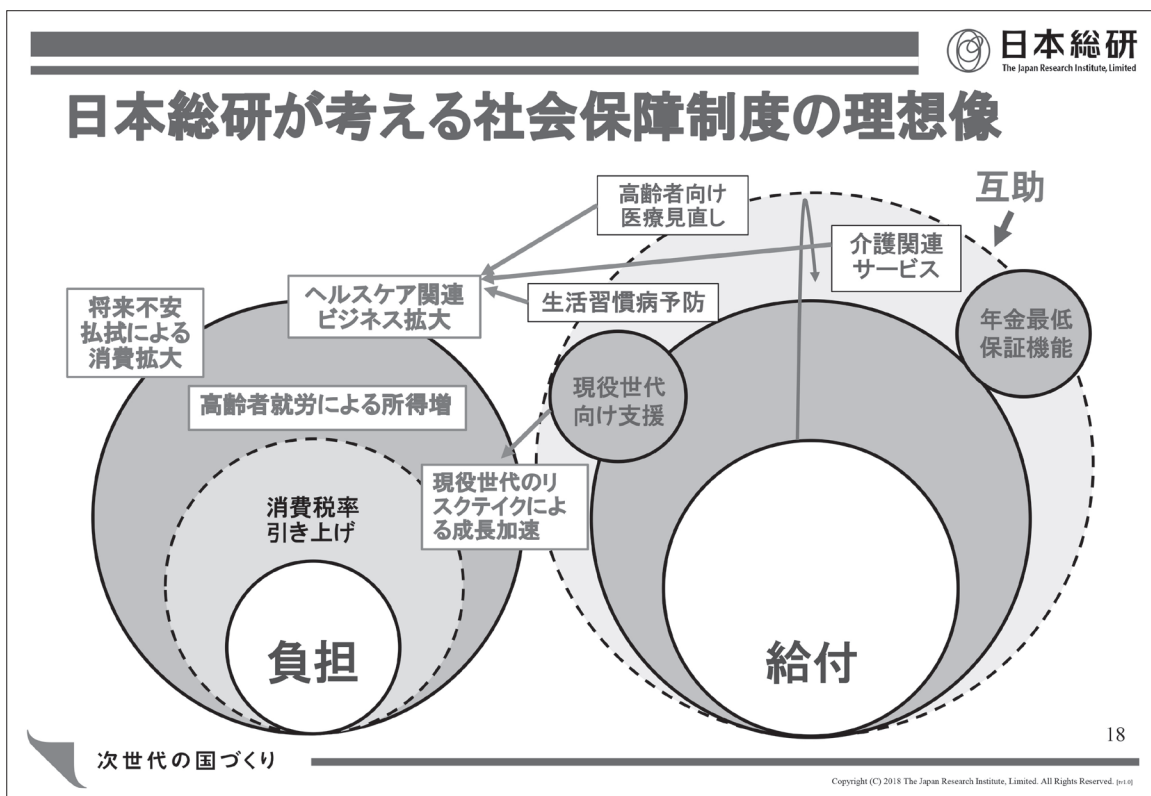
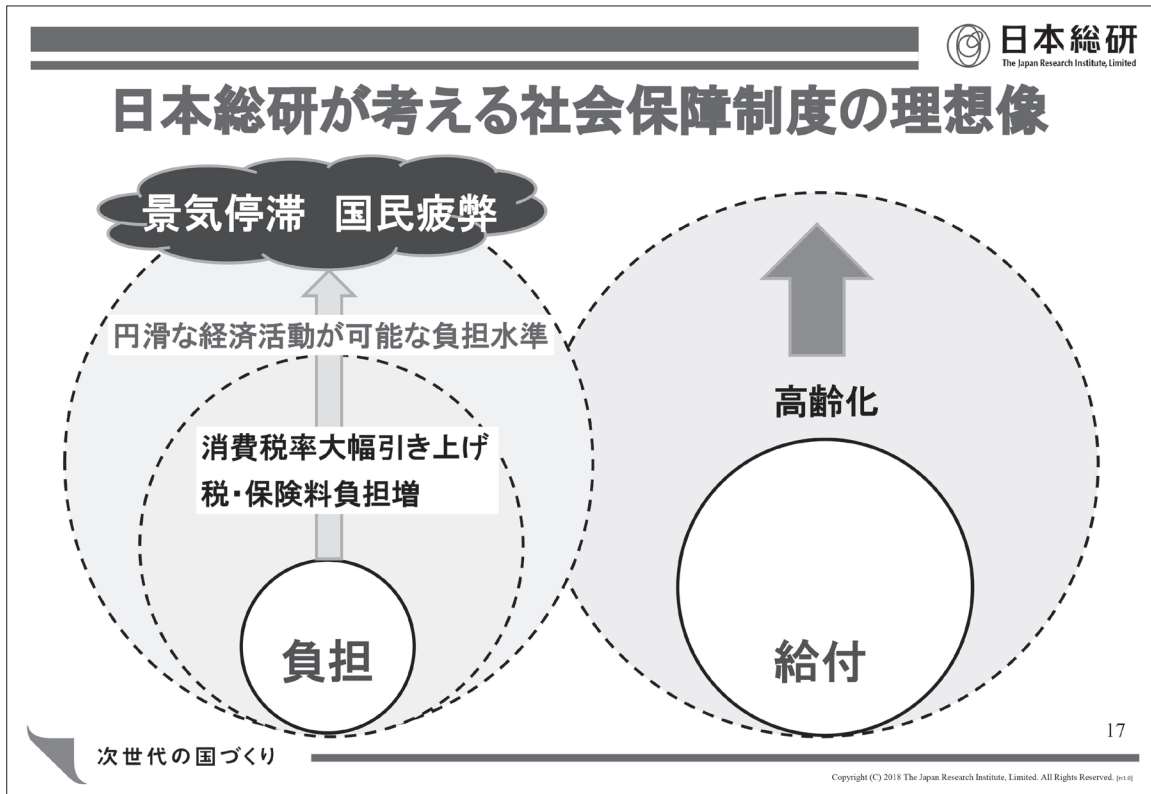
〔日本総研が考える社会保障制度の理想像〕

社会保障制度については、このほか、見直すべきことが多々ありますけれども、最後に、日本総合研究所が考える社会保障制度の理想像をお示しして、私の問題提起を終わらせたいと思います。

現在は、負担と給付のバランスがとれておらず、また、高齢化が進んでいくことで、消費税率の引き上げをはじめ一段の負担増が避けられない状況です。もっとも一定のレベルを超えて負担が増加すれば、円滑な経済活動が行えなくなっていく、景気停滞が常態化し、国民が疲弊していくことは避けられません。

こうした事態を回避するためには、やはり給付の抑制が避けられないと思われます。一方で、経済のパイを大きくする取り組みも必要です。その両者をつなぐ一例が生活習慣病の予防だと思います。これをヘルスケア関連ビジネスとしてもっと拡大していくと同時に、高齢者の就労増加につなげていく必要があります。また、今回、とくに触れなかった介護につきましても、財政制約と人手不足の深刻化を踏まえ、介護関連サービスについては公的部門を縮小して、民間や地方自治体の創意工夫を生かすような形にしていく必要があると思われます。

一方、抑制だけでなく、民間活力の増強につながる分野については保障を充実させていく必要もあると思われます。まず、現役世代向けの支援です。これによって現役世代がよりリスクをとりやすい社会になれば、成長の底上げも期待できるということです。また、年金の最低保障機能を確保することも将来不安の払拭につながると考えられます。





こうして消費税率を10%台半ば程度にとどめたいうえで、ヘルスケア関連ビジネスの拡大などを通じて経済成長を促していく。一方で、医療保険や介護保険については、本当に必要なものは何か国民的な議論を行ったうえで、コストをコントロールし、さらに地域での互助などを得ながら、給付と負担のバランスをとっていく。これがあるべき姿であると考えております。

以上で、私どもからの問題提起とさせていただきます。ご清聴、どうもありがとうございました。
(拍手)