

2023年8月4日
No.2023-006

若年層を圧迫する高い社会保障負担 ～安易な保険料引き上げをやめ、消費税に財源シフトを～

調査部 理事／主席研究員 牧田 健

《要 点》

- ◆ わが国では、国民負担を租税負担と社会保障負担に分けてみると、後者への依存が著しく大きい。本来、社会保障の中核をなす社会保険制度は受益と負担の対応関係が明確であるべきものであるが、急速な高齢化によって対応関係の維持が困難になるなかにあっても、改革が先送りされてきたことにより、社会保険料の高騰と不透明な公費負担の増大を招いている。その結果、企業と現役世代に著しい負荷がかかり、企業の国際競争力低下、家計における非正規雇用の増加や可処分所得の伸び抑制の一因となっている。
- ◆ とりわけ若年層の負担は大きく、再分配所得でみれば高齢者よりも厳しい所得環境となっており、非婚化・少子化を招いている。社会保障分野の赤字も、若年層の将来不安を惹起しており、このままでは社会保障制度の持続可能性が危ぶまれる。
- ◆ こうした状況から脱却するには、少なくとも「現役世代から高齢者への所得移転」の要素が大きい部分については、社会保険料の引き上げによる対応をやめ、再分配に適した税による対応に切り替えていく必要がある。その過程では、構造的な赤字の解消に向け、幅広い世代での公平な負担が期待できる消費増税は避けられない。加えて、高齢層においても、所得のみならず資産も踏まえた「応能負担」を強めることで、社会保障収支の改善を図っていかなければならない。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・牧田健宛にお願いいたします。

Tel: 080-3179-1907

Mail: makita.takeshi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>



本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあつた取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1. 行き詰まるわが国の社会保障制度

デフレからの本格的な脱却が視野に入るなか、わが国の中期的な成長の障害となりかねない少子高齢化、人手不足への対応が急務になっている。岸田政権は6月に「経済財政運営と改革の基本方針」（通称、骨太の方針）のなかで「異次元の少子化対策」を打ち出すと同時に、人手不足解消に向け、子育て女性の就労時間を抑制している「年収の壁」解消に着手している。もっとも、少子化対策で、政府は一部社会保障費の歳出抑制、社会保険料の上乗せなどを通じてその財源を賄う方針を示しているものの、両者を財源にすることについては反対意見も根強く、いまだ財源を巡る議論は決着していない。そもそも、若年層の所得減少を背景とした非婚化が少子化の一因とされており、若年層の負担増加を招く社会保険料の引き上げは、対策の効果を減殺する。「年収の壁」解消も、当面は現役世代が負担する雇用保険料を原資に、1人最大50万円の企業向け助成金を支給することで、パート主婦の手取りの目減りを防ぐという一時しのぎの策で対処し、その根本的な要因となっている「第3号被保険者制度」¹には手を付けない方針である。

若年層の所得減少と結果としての少子化進行は、高齢者の比率が著しく高まっていくなかで、専ら現役世代の社会保険料負担に依拠した現行の社会保障の在り方が持続可能ではなくなっていることの現れであろう。また、「年収の壁」の問題も、家族の生活スタイルが「片働き・専業主婦」から「夫婦共稼ぎ」へと大きく変化していきなかに、1985年という男女雇用均等化法成立と同じ年に創設され、過去何度も見直しに向けた提言がなされたにもかかわらず変わらず存続している「第3号被保険者制度」が、経済の足枷になっていることを浮き彫りにしている。このように、社会保険料収入に過度に依存した現行の社会保障制度を続けていく限り、わが国経済が閉塞感の強い状況から抜け出すのは困難と判断される。

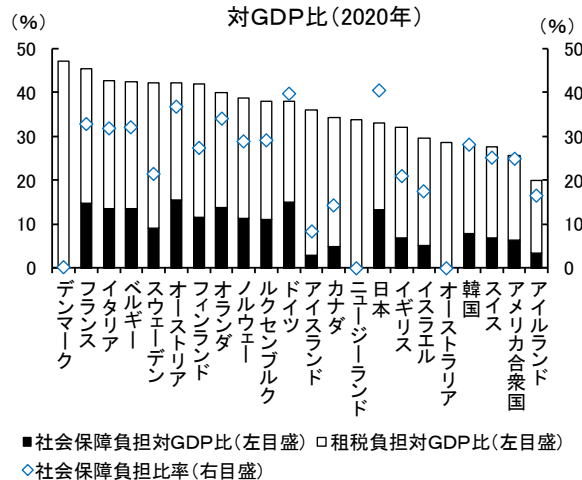
そこで、以下では、わが国の租税負担と社会保障負担の現状を確認し、そのマイナス影響を明らかにしたうえで、少子高齢化の社会に則した国民負担の在り方について検討していきたい。

2. わが国の国民負担の現状

(1) 社会保障負担への過度な依存

財務省によると、わが国の国民負担率（租税・社会保障負担／国民所得）は、2021年度に48.1%と過去最高を記録した。直近をみると、2019年度の44.3%に対し、コロナウイルスが世界的に大流行した2020年度には47.9%と+3.6%ポイントも上昇しており、コロナ対策というやむを得ない非常時対応で上振れしている可能性が高い。とはいえ、同比率は2003年度の34.1%を底に上昇傾向にあり、国民の租税・社会保障に対する負担感が強まっていることは間違いない。しかし、国民負担率に関しては、わが国が著しく高いわけではなく、主要先進国のなかではむしろ低い方の部類に

(図表1) 主要OECD加盟国の租税・社会保障負担対GDP比(2020年)



■ 社会保障負担対GDP比(左目盛) □ 租税負担対GDP比(左目盛)
◇ 社会保障負担比率(右目盛)

(資料) OECD, "Revenue Statistics" を基に日本総研作成
(注) 1人当たりGDPが30,000ドル以上のOECD加盟国

¹ 20歳以上60歳未満の第2号被保険者に扶養される配偶者(第3号被保険者)は、年収が130万円未満かつ配偶者の年収の1/2未満であれば保険料の納付義務を負わないという制度。

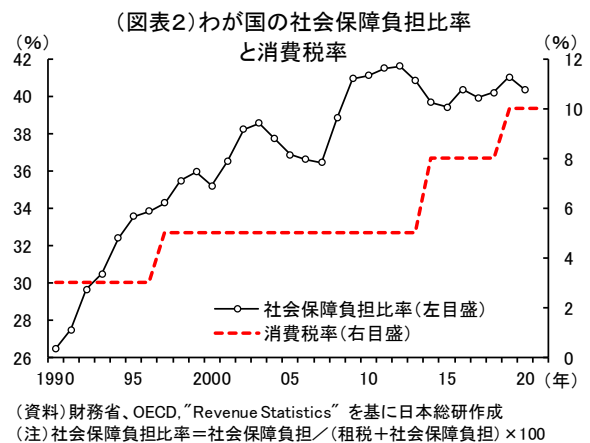
入る。主要OECD加盟国の租税・社会保障負担の対GDP比をみると、すべての国のデータがそろそろ2020年において、わが国は33.2%と主要先進国で中位よりも低い方にある。しかし、社会保障負担に限れば、わが国は対GDP比で13.4%と、オーストラリア、ドイツ、フランス、オランダ、ベルギー、イタリアに次ぐ高水準となっている。全体の国民負担率が低いなかにあつて社会保障負担対GDP比が高いことから、国民負担に占める社会保障負担比率（社会保障負担／（租税負担＋社会保障負担））は40.4%と主要先進国で一番高く（前頁図表1）、社会保障負担に偏重した負担構造となっている。

（2）社会保障負担への依存が高まった背景

社会保障負担への依存度が高まった背景には、基本的には高齢化の進展がある。年金、医療、介護の主要な受給者は高齢者であり、高齢者人口が増加すれば、必然的に社会保障給付額は膨らんでいく。これに対し、社会保険という枠組みで対応していく限り、必然的に社会保険料を中心とする社会保障負担額も増加していく。その財源を支えるのは主に現役世代であり、1995年をピークにわが国の生産年齢人口が減少していることを踏まえると、現役世代の保険料率は高齢化を大きく上回るペースで引き上げていく必要があつた。

一方、バブル崩壊後の景気低迷も社会保障への依存を高めた一因となっている。すなわち、社会保障負担が毎年急速なペースで増加するなかにあつても、景気テコ入れに向け、所得減税が実施（1994年、2006年）されたほか、法人税も1998年以降2018年にかけて断続的に基本税率が引き下げられてきた。消費税についても、1997年に3%から5%に引き上げられたものの、同年の税率引き上げを契機に深刻な経済危機に見舞われた経験や²、2014年4月の税率引き上げに際し「社会保障目的税化」されるまで消費税の使途が必ずしも明確でなかつたこと、等から国民の消費増税に対する抵抗感が強く、2014年まで増税は見送られた。消費税率が引き上げられた2014年以降は社会保障負担比率の上昇は一服し、その後はほぼ横ばいでの推移が続いている（図表2）。

これらは、世界で例をみないペースで高齢化が進行しているにもかかわらず、社会保障財政の逼迫に保険料率引き上げだけで対応し、構造変化への対応に適した消費税をはじめとした安定的な財源を十分確保してこなかつたことが、社会保障負担の急速かつ著しい増大をもたらしてきたことを示している。



² 実際は、①消費税率引き上げだけでなく、②定率減税の廃止と年金・医療保険改革も加わり、総額で8.5兆円もの家計向け増税が実施されたこと、③同年7月のアジア通貨危機により輸出の大幅減少に見舞われたこと、そして何より、④バブル崩壊後の不良債権処理が進んでおらず、金融システムが機能不全に陥るなかで、内外の経済ショックに対して著しく脆弱な経済構造になっていたこと、等が1997年から1998年にかけての景気後退・金融危機の背景にあつた。

3. 社会保障負担への過度な依存の影響

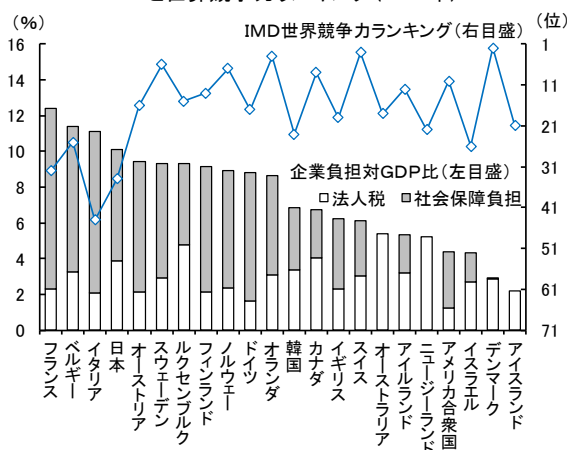
(1) 企業への影響

国民負担は小さければ小さいほど良いというものではない。国民負担率が低いアメリカは、その負担の小ささが経済活力を生む一方で、セーフティネットは限られており、経済弱者には極めて厳しい社会となっている。逆に北欧諸国では、国民負担率は高いものの、手厚いセーフティネットがむしろ再チャレンジをしやすい社会を生み出しており、高負担に対する強い不満は聞かれない。最終的には、その国の国民がどのような社会を望むかによって、国民負担率の大きさも変わってしかるべきである。負担の在り方も同様で、消費税（付加価値税）、個人所得税、法人税、社会保険料、資産課税をどう組み合わせるかは、それぞれの国民の民意によって決まるべきものである。しかし、いかなる負担割合であろうと、特定の分野に偏れば、経済・社会に何らかの歪みを生んでしまうことは避けられない。わが国においては、上記のように、社会保障負担に大きく依存していることから、負担の担い手である企業と現役世代に著しい負荷がかかってしまっている。

わが国企業の租税・社会保障負担は国際的にみて大きく、それが国際競争力の低下の一因となっている。法人税率は、前述の通り 1980 年代後半以降基本税率が段階的に引き下げられているものの、現行の実効税率 29.7%は、主要先進国のなかでオーストラリア (30.0%)、ドイツ (29.9%) に次ぐ高さとなっている。加えて、わが国においては原則雇用者と折半して負担している社会保障負担が巨額かつ漸増傾向にあることから、その企業負担の対 GDP は主要先進国のなかでフランス、ベルギー、イタリアに次ぐ水準にある (図表 3)。スイスのビジネススクール国際経営開発研究所 (IMD) が公表している世界競争力ランキングをみると、企業負担の大きい国はいずれも競争力ランキングが低くなっている。企業負担の重さが、人的・設備・研究開発などさまざまな分野での投資抑制を通じて競争力低下を招いていることがうかがえる。

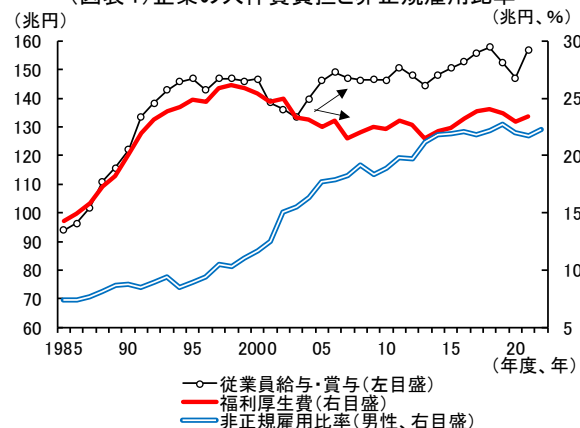
企業の社会保障負担の増加は、福利厚生費の増加を通じて、給与と合わせた企業の人件費を増大させる。こうしたなか、労働者派遣法で派遣対象業種の拡大が行われた 1999 年改正以降、企業は人件費抑制に向け、社会保障負担を負う義務がない非正規雇用の採用を大幅に増やしていった。財務省の法人企業統計によると、2000 年前後まで連動していた従業員給与・賞与と福利厚生費は、2000 年から 2000 年代後半にかけて大きく乖離しており、この間に企業が非正規雇用の比率を高めたことがうかがわれる (図表 4)。企業への負担を強い

(図表3) 主要OECD加盟国の企業負担対GDP比と世界競争力ランキング(2020年)



(資料) OECD, "Revenue Statistics", IMD, "World Competitiveness Ranking"
 (注1) 1人当たりGDPが30,000ドル以上のOECD加盟国
 (注2) IMD世界競争力ランキングは2020年。

(図表4) 企業の人件費負担と非正規雇用比率

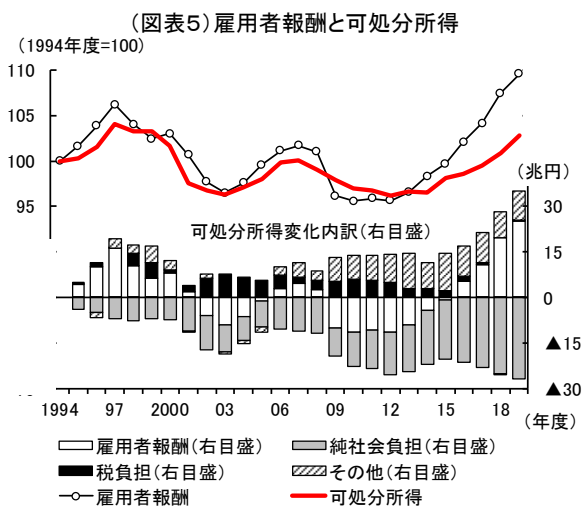


(資料) 財務省「法人企業統計」、総務省統計局「労働力調査特別調査」
 「労働力調査(詳細集計)」(年平均)を基に日本総研作成
 (注) 非正規雇用比率 = 非正規雇用 / 役員を除く雇用者。2001年までは労働力調査特別調査の2月調査値、2002年からは労働力調査(詳細集計)。

る社会保障負担の著しい増加は、正規雇用から非正規雇用へのシフトという形で、結果として家計にもマイナスの影響を及ぼしている。

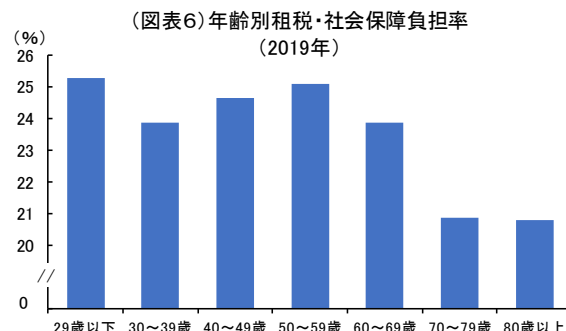
(2) 家計への影響

家計への影響は、雇用形態の正規から非正規へのシフトだけではない。社会保障負担は、基本的に給与から天引きされるため、目に見えにくく直接的には負担を感じにくい。また、過去消費税率引き上げ後、例外なく景気後退に陥ってきたため、国民の消費税に対する嫌悪感は強い。これが、政治サイドからも消費税率の引き上げではなく社会保険料率の引き上げという形での社会保障負担が選好される理由の一つとなっている。しかし、家計の可処分所得の伸び抑制・減少に作用するという点では、消費税も社会保険料も家計の負担増を通じて景気の下押し要因となることに変わりはない³。実際、2010年代半ば以降、雇用者報酬は急ピッチで増加したにもかかわらず、社会保障負担の増加により可処分所得の増加ペースは緩慢にとどまり、消費の伸び悩みに作用した(図表5)。



(資料)内閣府「国民経済計算」
(注)可処分所得変化幅は1994年からの累積

消費税、資産課税、所得税、社会保険料はいずれも家計が負担しているが、後2者である所得税、社会保険料は原則現役世代が主要な担い手となっている。したがって、社会保障負担の重いわが国においては、国民負担が現役世代に偏った形となっている。実際、2019年の世帯主年齢別の租税・社会保障負担率をみると、70歳以上は著しく低い一方、60歳代以下で高く、とりわけ20歳代では25%強と収入金額の一番大きい年齢である50歳代にほぼ匹敵する高水準となっている(図表6)。



(資料)厚生労働省「国民生活基礎調査」を基に日本総研作成
(注1)租税・社会保障負担率=租税・社会保障負担額/所得額
(注2)租税・社会保障負担額=所得額-可処分所得

(3) 社会保障制度への影響

① 年金保険

そもそも、わが国の社会保障制度自体、その原資を社会保険料に偏って頼る結果、様々な問題を抱えている。まず、年金については、先述の通り「厚生年金第3号被保険者」の存在が「年収の壁」を生み、女性の就業抑制に作用している。これは、1986年の年金制度改正において全国民を対象に適用される基礎年金を創設するにあたり、その財源を国庫負担(いわゆる税方式)ではなく保険方

³ ただし、消費税率引き上げは、その性格上税率引き上げ前の需要駆け込みと引き上げ後の反動減を招いてしまう。その点で、景気の波を増幅させ、景気の谷をより深くしていることは否めない。今後デフインフレからの脱却が定着すれば、企業は戦略的に価格転嫁を行えるようになるため、欧州諸国のように消費税率引き上げ前後で、過度な駆け込みとその反動減は生じにくくなる可能性がある。

式で賄う制度にしたことに、そもそもの問題があるとされる⁴。

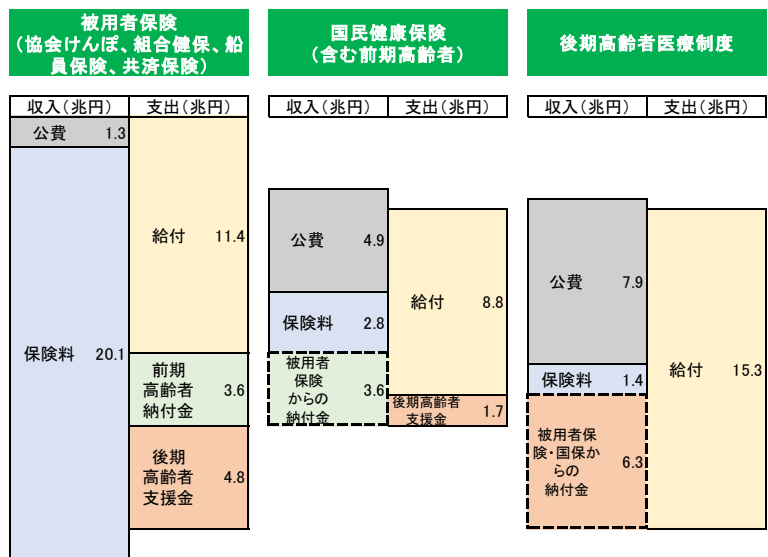
また、わが国の年金保険制度は、現役世代が納める保険料をその時の高齢者に給付するという賦課方式で運営されており、少子高齢化が進むなか、現役世代の社会保障負担の大幅増加を招いている。年金保険制度は、もともと現役世代から高齢者への所得移転という性格を有しているが、少子高齢化が急速に進行すれば、高齢者にとっては生活していくうえでの「保険」という機能が低下し、現役世代にとっては年金制度に対する信頼感の低下を招きかねない。すなわち、これまで現役世代の負担抑制に向け、国庫負担割合の引き上げだけでなく、年金支給開始年齢の段階的な引き上げ、年金支給金額の実質ベースでの引き下げ等の対応が採られてきた。しかし、こうした一連の対応により、高齢者層にとっては基礎年金だけでは日常生活を支えられなくなっている。また、若年層にとっては、度重なる負担増と給付減が、同制度に対する将来的な不安を惹起させている。

② 医療保険

医療保険は、高齢化の進展により、「保険」というよりも「現役世代から高齢者への所得移転」という性格が強まっている。

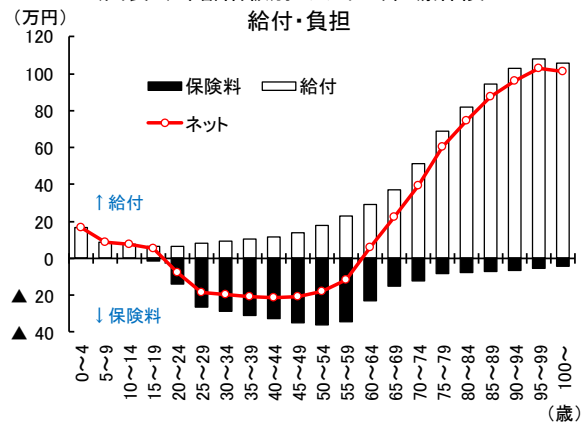
実際、被用者保険（協会けんぽ・組合健保、船員保険、共済保険）は、高齢者への所得移転により、財政が圧迫されている。同保険においては、2020年度に家計・企業が支払った保険料 20.1 兆円のうち、被保険者への給付は 11.4 兆円と 56%にとどまり、3.6 兆円は 65～74 歳の前期高齢者、4.8 兆円は 75 歳以上の後期高齢者への支援に回っている。これに対し、前期高齢者を含む被用者保険から外れた 75 歳未満の国民が加入する国民健康保険では、2.8 兆円の保険料に被用者保険からの支援金（3.6 兆円）や国・地方自治体からの公費（4.9 兆円）も加わり、8.8 兆円の給付、1.7 兆円の後期高齢者への支援が行われている。後期高齢者医療制度に至っては、被用者保険や国民健康保険からの支援金（6.3 兆円）や国・地方自治体からの公費（7.9 兆円）を受け、1.4 兆円の保険料で 15.3 兆円の給付を受けている（図表 7）。このように医療保険制度全体では、現役世代（被用者保険）から高齢者、とりわけ後期高齢者に対し極めて多額の所得移転が行われている。

（図表 7）2020年度の医療保険収入・支出内訳



（資料）厚生労働省「医療保険に関する基礎資料～令和2年度の医療費等の状況」、同「国民健康保険事業年報－令和2年度」を基に日本総研作成
（注）諸経費等は除外しており、収入・支出は必ずしも一致しない。

（図表 8）年齢階級別 1 人当たり医療保険の給付・負担



（資料）厚生労働省「医療保険に関する基礎資料～令和2年度の医療費等の状況～」

⁴ 西沢 [2023]

この背景には、高齢になればなるほど、身体面での機能低下等により医療コストが増大していくことがある。2020年度における1人当たりの医療保険における給付と負担を年齢別にみると、成人になるまでは負担がなく給付を受けるのみであるが、20～50歳代は給付よりも負担が大きくなっている。60歳以上になると給付が負担を上回り始め、65歳以上からは現役世代の負担超過額を大幅に上回る給付超過となり、超過額は95～99歳まで拡大が続く（前頁図表8）。

先行き、現役世代人口が減少し、現役世代のネット負担額を超える給付を受ける65歳以上人口の比率がますます高まっていくなか、現行の医療保険制度を維持するためには、高齢者の保険料負担額を増やす、あるいは、高齢者への保険給付を抑制していかない限り、現役世代の保険料負担のさらなる増加が避けられない。「保険」⁵とは、「火災・死亡など偶然に発生する事故によって生じる経済的不安に備えて、多数の者が掛け金を出し合い、それを資金として事故に遭遇した者に一定金額を給付する制度」である。しかし、医療費が増大していく高齢者の割合が恒常的に上昇していきなかで、被用者保険が後期高齢者への支援金を増やしていくという現行の制度は、不測の事態に備えた「保険」というよりも事実上「世代間の所得移転」という機能に変わってしまっているのが実情である。これは本来、社会内部での再配分機能を有する「税」が果たすべき役割といえる。

③ 介護保険

介護保険も、介護保険料負担が発生するのは世帯主年齢40歳以上であり、保険料を負担しない20歳代、30歳代に分だけ現役世代への負担は減少するとはいえ、基本的に医療保険と同じ構図である。すなわち、第2号保険料（現役世代）からは、公費も含めほぼ全額の2.9兆円が介護保険制度に繰り入れられ、65歳以上の第1号被保険者に10.2兆円の給付が行われており、実質的には現役世代から後期高齢者への所得移転となっている。

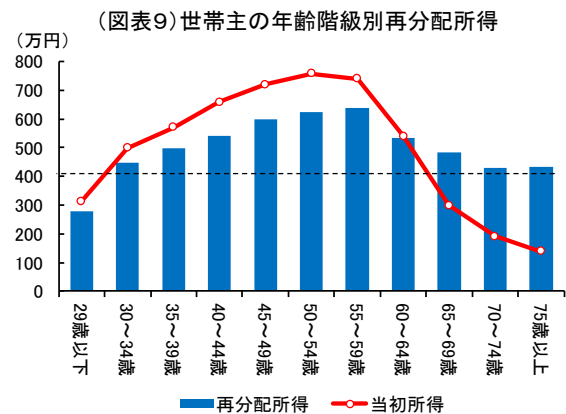
3. 若年層に過度な負担がかかる現制度

(1) 社会保障負担による貧困化・格差拡大

現行の社会保障制度のもとで、高齢者への拠出のために現役世代の負担が大きくなっていくなか、若年層では貧困化や格差拡大が進み、それが非婚化・少子化を招き、社会保障制度の持続可能性をも揺るがしている。

雇用面では、前述の通り、企業は社会保険料負担の増加に伴い非正規雇用へのシフトを進めたが、とりわけ若年層でそうした動きが顕著になった。逆に、消費税率の引き上げにより社会保障負担比率の上昇に歯止めがかかった2010年代半ば以降、非正規雇用比率も上昇が一服している（前掲図表2、4）。

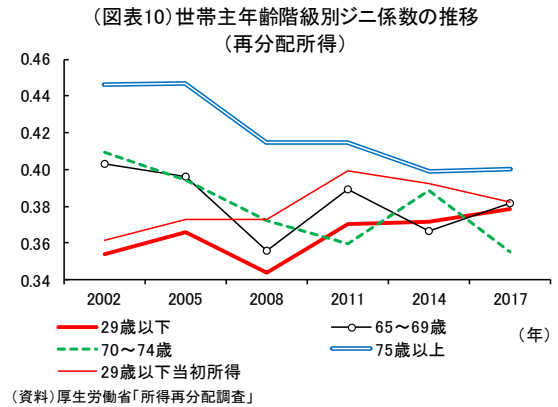
所得面でも、現役世代の負担増加が顕著になっている。とりわけ、若年層は、社会保障での給付を受ける機会が乏しく、実質的には高齢者よりも厳しい所得環境に追い込まれている。世帯主年齢階級別の当初所得・再分配所得をみると、当初所得においては29歳以下と65～69歳以下はほぼ同



⁵ <https://www.webl.io/content/>

じであるのに対し、再分配所得では、65歳以上が大幅な給付を受ける一方、ネットで負担超の29歳以下は、65～69歳はおろか、年金生活者が多くを占める70歳以上の6割強の水準にとどまっているのが実情である（前頁図表9）。

若年層が不利な立場に置かれているのは、世代間格差だけに限らない。若年層では、世代内格差も大きくなっている。すなわち、年金支給や医療費をはじめとした各種現物給付により、世帯主70歳以上の世帯ではジニ係数が低下傾向にあるなど、高齢者世帯では世代内格差が縮小傾向にある。これに対し、29歳以下では、非正規雇用の増加等を背景に当初所得において2011年にかけて格差が拡大する一方で、社会保障給付が乏しいなど所得再分配の手段を欠いている。この結果、再分配所得におけるジニ係数は緩やかながらも上昇傾向にあり、格差の度合いも75歳以上に次ぐ高水準となっている（図表10）。



(2) 財政赤字拡大を通じた将来世代へのつけまわし

若年層への過剰な負担は、社会保障だけではない。わが国は、毎年GDP比で高水準の財政赤字を計上し、公的債務対GDP比は200%を超えている。現状、日銀による国債買い入れ、経常黒字の下での国内での資金余剰を背景に低金利が維持され、財政のファイナンス面で特段の問題は生じていない。しかし、デフレからの脱却が本格化すれば、日銀による国債買い入れが縮小することは避けられないほか、先行き高齢化に伴い家計貯蓄が減少すれば、経常収支が赤字に転じ、財政赤字のファイナンスに窮する事態に陥る可能性も否定できない。

こうした状況下、公的債務の発散を避けるためにも、できるだけ早期に基礎的財政収支（プライマリーバランス）の均衡化を図ると同時に、経済実力対比過剰な債務を圧縮していく必要がある。財政赤字が将来のわが国の成長力強化に資する分野に使われているのであれば、将来的な成長底上げ及び税収増加をもたらすだけに一時的な財政赤字も受け入れ可能との理屈は立つが、毎年発生している財政赤字のうち15兆円程度（対GDP比3%弱）は構造的で、その大部分が高齢者向け支出によるものである。すなわち、年金、医療、介護、子ども・子育て支援のいわゆる社会保障4分野に投じられている国費はすでに30兆円を上回っているが、毎年度「年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費」（社会保障4経費）に充当することになっている消費税込（国分）は20兆円弱にとどまっており、15兆円弱が恒常的に不足する状況にある（図表11）。このうち、

(図表11)社会保障4経費と消費税込

(兆円)

年度	社会保障4経費				計	うち 年金・ 医療・ 介護	消費 税込 (国分)	差額	うち 年金・ 医療・ 介護
	年金	医療	介護	子ども・ 子育て 支援					
2014	11.4	10.9	2.8	1.9	26.9	25.1	11.9	▲15.0	▲13.2
15	11.7	11.2	2.8	2.0	27.7	25.7	13.3	▲14.4	▲12.4
16	11.9	11.3	2.9	2.0	28.2	26.1	13.4	▲14.8	▲12.7
17	12.1	11.5	3.0	2.1	28.7	26.6	13.3	▲15.4	▲13.3
18	12.3	11.6	3.1	2.1	29.1	27.0	13.6	▲15.5	▲13.4
19	12.7	11.9	3.2	2.6	30.3	27.8	15.4	▲14.9	▲12.4
20	13.1	12.2	3.4	3.0	31.7	28.7	17.5	▲14.2	▲11.2
21	13.3	12.0	3.5	3.0	31.8	28.8	16.3	▲15.5	▲12.5
22	13.4	12.1	3.6	3.1	32.2	29.1	17.4	▲14.8	▲11.7
23	13.7	12.2	3.7	3.1	32.7	29.6	18.8	▲13.9	▲10.8

(資料)財務省
(注)当初予算ベース。

子ども・子育て支援を除いた10兆円強は高齢者向けであり、純粋な経済的側面に限って言えば、これがわが国経済の競争力を向上させ、先行きの財政収支改善につながる可能性は小さく、その財源を国債に依存することは将来世代への付け回しと言わざるをえない。

こうした構造的な財政赤字はとりわけ若年層の将来不安を惹起しており、消費の慎重化を招く一因にもなっている。2000年代初頭とコロナ禍発生前の2010年代末における世帯主年齢階級別平均消費性向をみると、55歳以上では2000年初頭対比小幅上昇しているのに対し、54歳以下では平均消費性向は低下している。とりわけ34歳以下では、2000年初頭対比▲8%ポイントと大幅に低下しており、消費マインドの低下が著しいことがうかがわれる(図表12)。

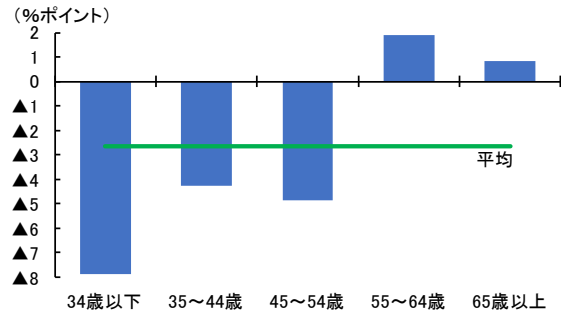
ちなみに、2019年の消費税率10%への引き上げに際し、消費税が持つ逆進性を緩和するための措置として、「酒類・外食を除く飲食料品」、「定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞」を対象に軽減税率が適用された。軽減税率を巡っては、むしろ日頃から高級な食材を購入する高所得者層も中低所得者層以上に恩恵を受ける、等批判的な声が多い。実際、世帯主年齢階級別消費動向をみると、高齢者は可処分所得に占める食費の割合を示すエンゲル係数が高く、かつ、外食が少ない。これに対し、若年層では、エンゲル係数が低く、かつ外食が多くなっており、軽減税率の恩恵は高齢者と比べ限られている(図表13)。これは新聞購読でも該当する。逆進性対策としては、減税規模のわりに効果が必ずしも大きくない軽減税率よりも、税額控除を基本として控除額が所得税額を上回る場合には、控除しきれない額を現金で給付する「給付付き税額控除」⁶の方が若年層には有利に働く。

4. 深刻な少子高齢化を直視して取り組むべき課題

以上のように、現行の社会保障制度とそれを前提とした税・経済構造は、現役世代、とりわけ若年層に過剰な負担をもたらしている。こうした負担が、少子化という形でわが国経済および社会保障制度の持続可能性を脅かしているだけに、現行の制度・構造を早急に見直していく必要があるだろう。

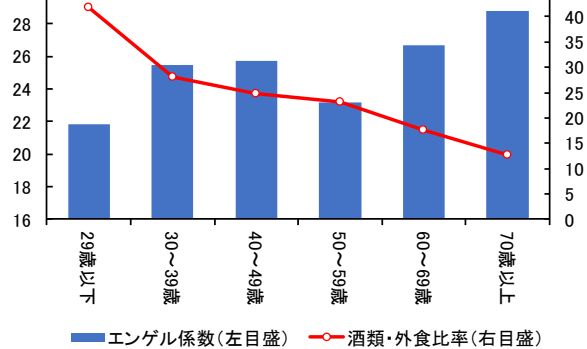
第1に、少子高齢化が一段と深刻さを増し「保険」という枠組みに納まらない構造的問題となるなか、「現役世代から高齢者への所得移転」の要素が大きい部分においては、その在り方を見直し、必要に応じて、保険料ではなく国庫負担で対応するよう、制度および財源を再構築する必要があるだろう。

(図表12)世帯主年齢階級別平均消費性向の変化(2000~02年平均と2017~19年平均の差)



(資料)総務省統計局「家計調査 家計収支編」
(注1)二人以上の世帯
(注2)「65歳以上」以外は世帯数分布を基に日本総研作成。

(図表13)世帯主年齢階級別エンゲル係数(2022年)



(資料)総務省統計局「家計調査報告(家計収支編)」

⁶ 財務省「平成22年度税制改正大綱」

具体的には、医療に関しては、現役世代の負担する保険料が前期高齢者に3.6兆円、後期高齢者に4.8兆円⁷ 抛出⁷されている。高齢者の健康状態は、現役世代の働き方に大きく左右されるところがあり、協会けんぽ、組合健保、共済保険が一定の負担を行うことは必ずしも否定されるべきものではない。しかし、①前掲図表8にみられる通り、65歳以上からはネットで現役世代の負担額を超える給付が行われ、年を取るごとに給付額が増えていくこと、②わが国の2019年における健康寿命が男性72.68歳、女性75.38歳であること、③75歳以上を対象に後期高齢者医療制度がすでに創設されており、75歳未満を対象とした被用者保険・国民健康保険からは本来切り離されていること、等を踏まえると、現役世代から後期高齢者への抛出を取り止め、その分後期高齢者医療制度に対して国庫負担を増額して直接投入するという選択肢も検討に値しよう。これは介護保険についても同様である。

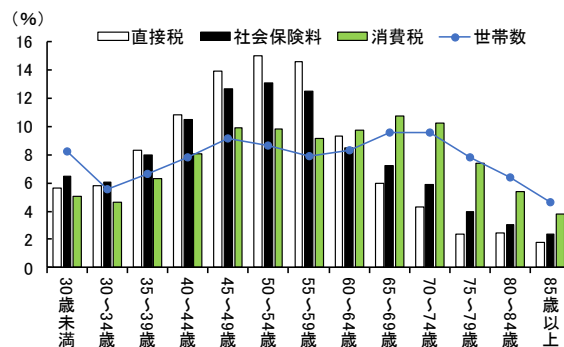
年金については、マクロ経済スライドの導入により、現役世代および企業の負担がこれ以上増えない仕組みになっており、現役世代の負担という観点では、現制度自体を早急に見直す必要性は大きくない。しかし、基礎年金部分は一応加入年数により給付額の多寡はあるものの、満額でも最低生活費を賄えなくなっている状況下、果たして保険で対応すべきなのか、「厚生年金第3号被保険者」の見直しと合わせ、検討していく必要があるだろう。

いずれにせよ、年金、医療、介護の分野においては、高齢化率が上昇するなかで、1人当たり給付額を大幅に減らしていかない限り、社会保障給付の増加が続き、社会保障負担も増大が避けられない。その場合、現行の社会保険という仕組みを維持して現役世代に過度な負担を強いるのか、あるいは、現役世代だけでなく高齢者も含めた全世代で負担を分かち合っていくか、何れかの選択肢しかない。そうした現実を目に向け、制度の在り方を見直す必要がある。

その際、新たな国庫負担の財源を消費税にすれば、現役世代に過度に負担が偏ることなく、少子化の一段の進行など社会保障制度の持続可能性を脅かす事態を和らげることができる。実際、2019年の全国家計構造調査を基に、世帯主年齢階級別負担割合をみると、世帯主の分布と比べ、直接税、社会保険料では35～59歳の負担が著しく大きく、逆に65歳以上は著しく小さくなる。一方、消費税では、ほぼ世帯数の分布で負担を分かち合うことになる(図表14)。消費税については国際比較の観点で税率引き上げ余地もある。前掲図表3にみられる通り、わが国の企業負担が世界的に高水準であるのに対し、一般消費税税収の対GDPは主要先進国のなかでは低水準にとどまっており、GDP比で2～3%の引き上げであれば主要欧州諸国と同程度で国際的にみて過度な負担とは言えない(次頁図表15)。

こうした制度への移行は、受益と負担の適正化、医療費増大への対応という観点、および少子化対応、企業の競争力強化という点で有効に働きうる。まず、被用者保険から後期高齢者医療制度へ

(図表14) 税・社会保険料負担の世帯主年齢階級別分布



(資料)総務省統計局「2019年全国家計構造調査」を基に日本総研作成
(注1)直接税、社会保険料は勤労者世帯と無職世帯の年齢階級別分布を総世帯の世帯数分布と同じになるように調整して算出。
(注2)消費税は、消費支出から非課税品目(家賃地代、授業料等、医薬品、医療福祉サービス、贈与金、仕送り金)を控除し、消費税分を割り戻して算出。

⁷ 前期高齢者を含む国民健康保険から後期高齢者に1.7兆円抛出していることを踏まえると、最終的には現役世代から後期高齢者への抛出は6.5兆円とみることもできる。

の支援がなくなれば、被用者保険において本来「保険」が機能として有すべき「受益と負担の適正化」が図られる。また、75歳以上の高齢者人口比率が早晚2割を超えていくなかで、高齢者向け医療費の増大は避けられないが、自らが担い手になる消費税が主要財源になれば、医療費増大に対して一定の世代内貢献が可能になる。一方、消費増税は、全国民に負担増加をもたらすが、現役世代については社会保険料負担が軽減することで、相対的に重くなっていた負担は軽減される。企業の負担も軽減されることで、福利厚生費負担抑制のための非正規雇用へのシフトは抑制されていくだろう。

また、全般的な企業負担の軽減は、人的投資をはじめとした投資活動の活発化を通じて、競争力強化にもつながりうる。ちなみに、後期高齢者医療制度への支援金がなくなれば、組合健保では2.0兆円、協会けんぽでは2.1兆円⁸、共済保険では0.6兆円、家計および企業の負担は減ることになる。

第2に、仮に制度変更にまで踏み込むことができなくても、社会保障に関連する構造的な赤字を解消するため、できるだけ早期に社会保障4経費に充当する消費増税を行う必要がある。前掲図表11にみられる通り、現行の社会保障制度において30兆円を超える国費を投入しているにもかかわらず、そのうち15兆円弱の財源を確保できず国債発行で賄っている状況を放置しては、その制度および持続可能性についての信頼感を醸成するのは困難である。

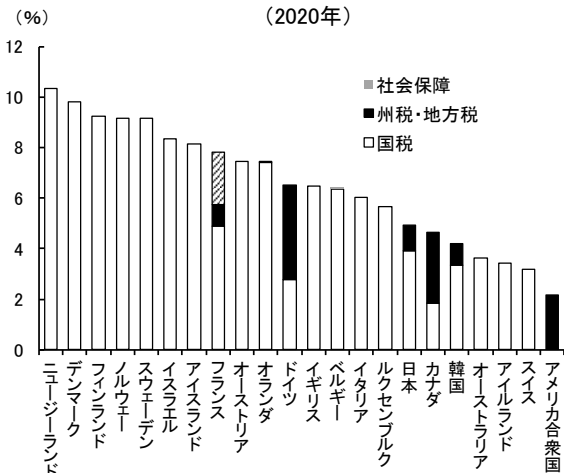
足元、賃金上昇と持続的な物価上昇が定着する正念場にあり、経済活動に抑制的に作用する消費増税を行うにあたっては適切なタイミングを計らなければならないことは論を俟たない。しかし、デフレ脱却のめどがついた暁には、現行の社会保障制度から景気への構造的なマイナス影響を緩和するため、小幅かつ段階的に税率を引き上げていく必要があるだろう。

その際、高所得者層にも恩恵が及び、また、高齢者層には有効ながら若年層には必ずしも有効でない軽減税率は見直し、「給付付き税額控除」に移行すべきである。これまで同制度の実施を困難にしていた正確な所得の補足についても、マイナンバーの活用で実現可能⁹になり始めており、低所得者層への金銭面でのサポートを適切かつピンポイントに行うことで、全体の税率引き上げ幅を抑制していくことが可能だろう。

第3に、高齢者において「応能負担」をより強化していく必要がある。社会保険料から消費税に財源を移していくにせよ、社会保障負担の財源不足分を消費税率引き上げで賄っていくにしても、いずれにせよ高齢者はその分負担が増すことになる。

前掲図表9でみた通り、①世帯主65～69歳の平均当初所得が世帯主29歳以下の当初所得とほぼ同水準であること、②再分配所得をみても、高齢者世帯は、多額の給付により、29歳以下の世帯よりも高い水準にあることを踏まえると、年齢だけで医療費の自己負担額を減額するのはおかしく、高額所得を得ている等、相対的に豊かな高齢者はより多くの負担を負うことにより、社会保障給

(図表15) 主要OECD加盟国の一般消費税収対GDP比 (2020年)



(資料) OECD, "Revenue Statistics"
(注) 1人当たりGDPが30,000ドル以上のOECD加盟国

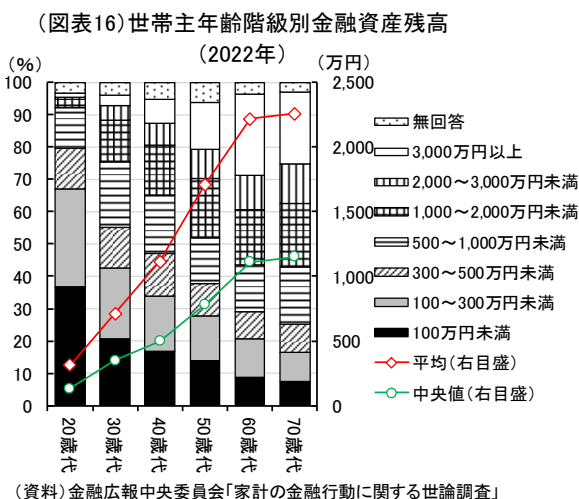
⁸ ただし、協会けんぽには1.3兆円の国費が投入されており、全額あるいは一部相殺される必要がある。

⁹ 現在は資産の把握はできておらず、給付対象者を所得の多寡でしか判別することができない。資産を詳細に把握することができれば、所得は少ないものの、多額の資産を有するものを給付対象者から取り除くことで、真の生活困窮者に限定した金銭面での支援が可能になる。



付額を抑制していかなければならない。こうしたなか、高齢者にも「応能負担」が取り入れられ始めており、2022年10月から、75歳以上の高齢者において、課税所得が28万円以上かつ「年金収入＋その他の合計所得金額」が単身世帯の場合200万円以上、複数世帯の場合合計320万円以上の場合、窓口負担割合が従来の1割から2割に引き上げられた¹⁰。

しかし、高齢になればなるほど、豊かさはフローの所得だけでは測れなくなっていく。世帯主年齢階級別金融資産残高をみると、高齢になればなるほどストックとしての金融資産は増加していく。同時に、金融資産残高の平均値と中央値（小さい順に並べてデータの真ん中の値）の差も大きくなっており、高齢層における資産格差が大きくなっていることが示唆される（図表16）。厚生労働省によると、2割の窓口負担が適用される高齢者は後期高齢者医療制度の被保険者の20%程度に過ぎない。所得は少ないものの、高額な資産を有する者は負担増の対象から除外されていることと併せて考えると、そうした人たちに2割負担適用を広げることで、社会保障給付の抑制を図り、消費税率引き上げ幅を抑制していく必要があるだろう。



以上

参考文献

- ・西沢和彦「少子化対策への社会保険料利用8つの問題点」ビューポイント No. 2023-003
- ・翁百合「高齢者の医療費負担増を人びとはどう受け止めているか」NIRA 総合研究開発機構、オピニオン No. 61 2022. 03. 03

¹⁰ 現役並み所得者（課税所得145万円以上）は、現役同様窓口負担は3割となっている。