

## 社会保障の動向と国の財政健全化に与える影響について

### 1 国の財政健全化への取組等と社会保障の改革等の概要

#### (1) 国の財政健全化への取組等の概要

政府は、平成9年度を「財政構造改革元年」と位置付け、同年度以降、法令、閣議決定等で、財政健全化のための目標や、各年度において取り組むべき方針(各年度方針)を示し、社会保障関係費について、各年度方針等の中でその伸びを抑制することなどを示すとともに、この方針等を踏まえて当初予算案を作成するなど、財政健全化に向けた取組を行ってきている。

しかし、28年度の国及び地方のプライマリー・バランス(国・地方PB)は▲16.0兆円、債務残高対GDP比は187.6%となっており、依然として厳しい財政状況が続いている。

そして、社会保障関係費の決算額は増加傾向となっていて、29年度の決算額は32.5兆円、一般会計歳出決算総額に占める割合は33.1%となっている。

#### (2) 社会保障の改革等の概要

##### ア 社会保障の概要

我が国の社会保障は、近年では、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」などとされており、社会保障を構成する制度としては、具体的には、年金、医療保険、介護保険、生活保護、少子化対策、雇用保険等の諸制度が挙げられる。そして、高度経済成長期にその骨格が完成していることから、現役世代に対しては企業や家族が生活保障の中核となり、社会保障制度による対応が補完的なものとなっており、高齢者に対する給付が相対的に手厚くなる傾向が見られるとされている。これらの社会保障制度については、少子高齢化等の人口構造の変化だけでなく、社会構造の変化、経済社会の急速な変化に対応するため、様々な検討、改革等が行われてきている。

社会保障制度のうち、年金、医療保険、介護保険、生活保護及び少子化対策の5制度は、制度によって給付の主体、内容、給付に要する財源の負担の在り方等が異なるものとなっている。年金、医療保険及び介護保険は、被保険者及び事業主が拠出する保険料を財源とする社会保険方式を基本とし、国や地方公共団体が一部負担、生活保護は租税を財源とする税方式、少子化対策は基本的に租税を財源としているが、うち児童手当は租税に加えて一部事業主の拠出によって賄われている。

##### イ 社会保障・税一体改革の概要

政府は、社会保障の必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進めることとし、20年以降、社会保障・税一体改革を行ってきている。

24年に、年金・医療・介護・少子化対策の4分野の改革の基本方針が定められ、26年以降、上記の4分野において、社会保障の給付の重点化・効率化等の改革が進められている。社会保障関係費に充てる財源については、消費税の収入について、地方交付税交付金に充てられるもののほか、制度として確立された年金、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)に充てるものとするなどとされ、消費税率(地方消費税分を含む。)を26年4月に5%から8%に、27年10月から10%に引き上げることとされた。そして、消費税(地方消費税を含む。)の増収分のうち2.8兆円程度は社会保障の充実に、11.2兆円程度は社会保障の安定化に向けられることとなった。しかし、10%への引上げについては29年4月に延期され、その後、31年10月に延期されている。

また、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2015」に盛り込まれた「経済・財政再生計画」において、財政健全化の目標を定めるとともに、社会保障・税一体改革を確実に進めるなどとし、同計画に基づく改革工程表に掲げる社会保障に係る改革項目を着実に推進するなどとしている。さらに、「経済財政運営と改革の基本方針2018」に盛り込まれた「新経済・財政再生計画」

において、新たな財政健全化目標を定めるとともに、社会保障改革を軸として、社会保障の自然増の抑制等に取り組むことが不可欠であるなどとし、新たな改革工程表を30年末までに示すなどとしている。

#### ウ 社会保障改革のための将来推計等の概要

政府は、23年6月、社会保障・税一体改革の検討の前提として、社会保障改革の議論に資するために、社会保障に係る給付費等の将来推計を行い公表している。そして、24年3月には、これを改定し「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」(24年推計)を公表している。さらに、30年5月、社会保障給付や負担の姿を幅広く共有するための議論の素材を提供するため、社会保障の将来見通しを公表している。

### 2 検査の着眼点

本院は、社会保障制度における国民に対する給付(社会保障給付)の状況及び当該給付に対する国の負担である社会保障関係費の決算額等の状況はどのようになっているか、国の財政健全化目標の指標として用いられている国・地方PB等及びこれに対する社会保障関係費の影響等の状況並びに国の財政健全化への取組における社会保障に係る取組の状況等はどのようになっているかなどに着眼して検査した。

### 3 検査の状況

#### (1) 社会保障の動向

##### ア 社会保障給付の状況等

9年度から直近の28年度までの間、社会保障給付費は一貫して増加し、28年度は116.9兆円(社会保障給付費対GDP比21.6%)となっており、今後、高齢化の進展に伴い、社会保障給付は更に増加していくことが見込まれている。一方、社会保障財源は、国庫負担及び保険料が多額となっており、社会保障給付は更に増加していくことが見込まれていて、これに対応した給付の財源が必要になることが想定される。また、社会保障負担率は増加傾向となっており、租税負担率は増減しながら横ばいとなっていて、国民負担率はおおむね増加傾向となっている。

##### イ 社会保障関係費の決算額の状況

5制度の社会保障関係費の決算額について、9年度から29年度までの推移をみると5制度全てについて増加傾向となっていて、5制度の別に増減の要因等についてみると次のとおりである。

(ア) 年金の給付に係る分の増加要因は、満額の老齢基礎年金額(年額)の対前年度増減率が0%前後で推移している一方、老齢基礎年金受給者数が増加し続けていること、基礎年金の国庫負担割合が16年度から21年度までにそれまでの1/3から段階的に1/2に引き上げられたことなどの影響によるものと考えられる。そして、高齢者人口が今後も伸びる場合、老齢基礎年金受給者数は増加することとなることから、これに伴って今後も増加傾向となることが見込まれる。

(イ) 医療保険の給付に係る分の増加要因は、後期高齢者医療制度において、後期高齢者の人口が増加して被保険者数が増加したことなどにより、医療費が増加したことや、国庫負担割合が段階的に引き上げられたことなどによるものと考えられる。

後期高齢者医療制度が医療保険に係る社会保障関係費増加の主な要因となっており、後期高齢者医療制度に係る社会保障関係費の増加は後期高齢者医療制度に係る被保険者数の増加と一人当たり国庫負担が高額となっていることが主な要因となっているものと考えられる。そして、75歳以上の高齢者人口が今後も伸びる場合は、一人当たりの国庫負担が高額な後期高齢者医療制度の被保険者が増加することとなることから、これに伴って医療保険に係る社会保障関係費は今後も増加傾向となることが見込まれる。

(ウ) 介護保険の給付に係る分の増加要因は、介護サービスの年間受給者数、特に80歳以上の受給者数が増加しており、80歳以上の受給者に対する介護給付費が増加していることが影響していると考えられる。そして、高齢者人口が今後も伸び、受給率が現在と同水準で推移する

場合は、介護給付費の受給者が増加することとなって、今後も増加傾向となることが見込まれる。

- (エ) 生活保護の給付に係る分を扶助費別にみると、生活、住宅及び医療の各扶助費に係る分がそれぞれ増加傾向となっており、その増加要因は、生活、住宅両扶助については被保護世帯数が、医療扶助については65歳以上の高齢者の診療件数がそれぞれ増加していることによるものと考えられる。そして、生活保護の今後の動向については、受給者数が経済情勢や制度の見直しなど様々な要素の影響を受けるため正確に見通すことは難しいが、高齢者世帯や高齢者の診療件数の増加の影響が大きくなっていることから、経済情勢等の要因により変動する面もあるものの、高齢者人口が今後も伸び、高齢者世帯に対する被保護世帯の割合が現在と同水準で推移する場合、今後も増加傾向となることが見込まれる。
- (オ) 少子化対策の給付に係る分の増加要因は、児童手当については制度の変更によるもの、子どものための教育・保育給付費負担金については保育所等の利用児童数の増加等によるものと考えられる。そして、児童手当については今後も少子化が進むと見込まれていることから、引き続き減少傾向となることが見込まれる。また、子どものための教育・保育給付費負担金については「子育て安心プラン」によれば保育所等の利用児童数は増加傾向となることから、当面は増加傾向となることが見込まれる。

#### ウ 社会保障関係費に充てる財源の決算額の状況

社会保障関係費が増加傾向にある一方、消費税の収入は25年度まではほぼ一定の水準であり、社会保障関係費と消費税収との差額(消費税収との差額)が増加傾向にある。26年度に消費税率が引き上げられたことに伴い、消費税収との差額は減少しているが、27年度以降は再び増加している。

特例国債の発行による収入の増加は、国の債務残高を増加させる要因となる。各年度の特例国債の発行による収入額について、9年度を基準とした増加及び減少の要因を整理してみると、社会保障関係費の増加額の影響が大きくなってきている。

社会保障給付に対する国庫負担の在り方が現状と同様である場合、社会保障給付の増加に伴い、社会保障関係費は今後も増加していくことが見込まれ、消費税の収入が税率の引上げの影響を除きほぼ一定の水準で安定的に推移するとすれば、消費税収との差額は今後も増加することが想定される。

### (2) 国の財政健全化への取組における社会保障に係る取組等の状況

#### ア 国・地方PB等の状況

国・地方PBの黒字化については、政府は、13年6月の閣議決定により財政健全化のための目標の一つとして設定しており、「経済財政運営と改革の基本方針2015」において、32年度までに達成することとしていたが、「経済財政運営と改革の基本方針2018」において、達成目標年度をこれまでの32年度から37年度に延期している。そして、国・地方PBは一般会計PBと同様の推移となっている。各年度の一般会計PBについて、9年度を基準とした改善及び悪化の要因を整理してみると、10年度から24年度まで一般会計PBの悪化要因となっていた税収等は、25年度以降は改善要因となっているのに対して、社会保障関係費は一貫して悪化要因となっており、21年度以降、悪化要因として最も大きい項目となっている。そして、社会保障関係費は、今後も増加することが見込まれることから、引き続き財政健全化に多大な影響を与えることが想定される。

#### イ 国の財政健全化への取組における社会保障に係る取組の状況

政府は、各年度方針の中で、社会保障に係る取組についても定めるなどしてきている。そして、各年度方針への対応として、当初予算の政府案の作成に当たり、社会保障関係費の予算の抑制等の取組を行ってきている。

#### (ア) 社会保障に係る各年度方針における社会保障関係費の伸びの抑制等の状況

- a 「財政構造改革の推進に関する特別措置法」等(10年度～12年度)

10年度においては、9年度の当初予算における社会保障関係費の額に3000億円を加算した額を下回ることとの各年度方針を掲げ、10年度予算において、これを達成している。一方、11、12両年度は、景気が停滞したことなどを踏まえて、各年度方針が規定されている法律が停止された。

b 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」等(19年度～23年度)

19年度から23年度までの5か年度の社会保障について、▲1.1兆円の伸びの抑制との各年度方針を掲げている。仮に毎年度均等に抑制すると仮定すれば、年平均では伸びを2200億円抑制することになる。19年度から21年度までの3か年度の当初予算において、いずれも前年度からの伸びを2200億円抑制している。なお、22、23両年度については、各年度方針が記載されている「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」は踏襲されていない。

c 「経済財政運営と改革の基本方針2015」等(28年度～30年度)

28年度から30年度までの3か年度について、これまで3年間の社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び(1.5兆円程度)となっている基調を継続していくことを目安とするとの各年度方針を掲げている。仮に毎年度均等と仮定すれば、年平均では5000億円の伸びに抑えることになる。そして、上記3か年度の当初予算において、各年度方針を達成している。

d 予算総額及び決算額からみた各年度方針の達成状況

財務省は、各年度方針は、当初予算を対象として設けられた財政規律であるため、当該財政規律の対象となっていない予算総額と決算額を用いて評価することは適切ではないとしているが、近年、補正予算の編成が常態となっており、当初予算は必ずしも補正予算を含む予算の全体像を表すものとはなっておらず、また、各年度方針において設定された指標については、補正予算を含む予算執行の結果を表す決算額によりその変化、推移等を見ることにも意義があると考えられる。

9年度から29年度までのうち、11、21、24各年度については、補正予算の影響により社会保障関係費の決算額が当初予算額に対して大幅に増加している。

また、各年度方針について、予算総額及び決算額により把握可能な10、28、29各年度の社会保障関係費の前年度からの伸びの状況についてみると、10年度の予算総額は各年度方針上当初予算で達成が求められているような水準である3000億円を上回っているものの、決算額については下回っている。28年度の予算総額並びに29年度の予算総額及び決算額については、前年度からの伸びが年平均の伸び5000億円を下回っているものの、28年度の決算額については上回っている。

なお、「新経済・財政再生計画」においては、今後もこれまでの3年間と同様の歳出改革努力を継続していくこととなっているが、社会保障関係費の伸びの目安の基調に相当する数値は示されていない。

(イ) 社会保障・税一体改革等の実施状況

政府は、26年度以降の消費税率の引上げ(5%から8%)に伴う消費税(地方消費税を含む。)の増収分や、社会保障の給付の重点化・効率化による財源を用いて、①基礎年金国庫負担割合1/2、②社会保障の充実、③消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増、④後代への負担のつけ回しの軽減の4項目の社会保障の充実・安定化に取り組むこととしている。そして、消費税率の10%への引上げ時期が延期されたことなどにより、年金生活支援給付金等の一部の施策については実施が延期されるなどしたり、後代への負担のつけ回しの軽減について、消費税率の8%から10%への引上げに伴う消費税の増収分を既存の社会保障関係費の財源に充てることができておらず、ひいては、公債発行額の縮減に寄与していない状況にあたりしている。また、29年度の一般会計当初予算の編成過程において、改革工程表の社会保障に係る改革項目を実施することにより、歳出削減を行っていることとされている。

政府は、社会保障の充実を図るとともに、社会保障の給付の重点化・効率化を進めるなどして、給付の伸びの抑制に努めてきているところであるが、今後社会保障給付の増加が見込まれることから、引き続き、制度の持続可能性の確保に向けて、財源の確保にも留意しつつ、社会保障・税一体改革を進めるなどして、社会保障関係費の抑制等の取組に努めるとともに、今後社会保障給付の増加が見込まれることなどを踏まえ、社会保障の給付と負担の在り方を検討することが重要であると考えられる。

#### ウ 社会保障改革の検討等に用いられる将来推計の状況等

##### (ア) 社会保障全般に係る将来推計

24年推計は、国会における議論の基礎として引用されるなど、社会保障・税一体改革や財政健全化への取組における社会保障に係る取組等に与えてきた影響は大きい。24年推計における27年度の給付費や給付費対GDP比はいずれも推計値より実績値の方が低い。その要因として、推計の前提条件として用いられた名目経済成長率等の指標について、前提値より実績値の方が低い傾向となっていることが考えられる。また、負担額に対して各種統計等において比較できる実績値がないこと、公費負担のうち国庫負担については示されていないことから、国の財政に与える影響について把握することが困難な状況となっている。さらに、推計値と実績値の比較や事後の検証は行われておらず、当初の推計値のまま、国民に対する説明に用いられたり、各種審議会に提示されたりしてきている状況となっており、国民への説明責任の観点から、事後の検証等を行ったり、今後の将来推計において財政への影響をより分かりやすく示したりなどするよう努めることが重要であると考えられる。

##### (イ) 年金分野の将来推計

24年推計における年金分野の将来推計は、21年の年金の財政検証の結果を基礎としている。

###### a 16年の年金制度改革の経緯

持続可能な制度を構築し、制度に対する信頼を確保するために行われた16年の年金制度改革は、基礎年金国庫負担割合を21年度以降それまでの1/3から1/2とすること、保険料水準について上限を固定した上で引き上げ、積立金を活用しておおむね100年間の有限均衡方式とすること、給付水準を調整するマクロ経済スライドを導入することなどの枠組みを構築するものであり、この枠組みによる年金財政の持続可能性を推計、検証するために財政検証を行うこととなった。

###### b 16年の年金制度改革前後の年金額改定の仕組み

###### (a) 物価スライド特例措置

年金額は、2年4月から12年3月まで、原則として物価変動率に自動的に連動する完全自動物価スライドが適用される本来水準によっていた。しかし、12年度から14年度までは、本来水準によらず、特例的に11年度の年金額に据え置く物価スライド特例措置が講じられて、特例水準によっていた。15年度以降も、本来水準が特例水準を下回る状況が続いていたが、社会保障・税一体改革の一環として、25年度から27年度までにかけて段階的に本来水準と特例水準との差を解消することとなり、27年度に特例水準は解消された。

###### (b) 16年の年金制度改革による年金額改定の仕組み

16年の年金制度改革により、本来水準の年金額は、原則として、新たに年金を受け取る受給者は賃金変動率(賃金変動率による年金額の改定を「賃金スライド」)により、既に年金を受け取っている受給者は物価変動率(物価変動率による年金額の改定を「物価スライド」)により、それぞれ改定することとなった。

###### (c) マクロ経済スライド

16年の年金制度改革により、マクロでみた給付と負担の変動に応じて、給付水準を自動的に調整する仕組みとして、マクロ経済スライドが導入された。賃金変動率及び物価変動率がいずれもプラスだった場合にはマクロ経済スライドが発動されることとなって

いる。マクロ経済スライドによる調整は、特例水準が解消した後に開始することとなっていて、27年度に初めてこの調整が行われた。その後、30年4月以降は、マクロ経済スライドについて、名目下限措置を維持しつつ、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を調整すること(キャリアオーバー)とされている。

c 財政検証の内容

財政検証は、少なくとも5年ごとに行われることとなっており、保険料水準を固定した上で、マクロ経済スライドによる給付水準調整が行われる仕組みの下での将来の年金財政について推計するものである。16年の財政再計算並びに21年及び26年の財政検証では、賃金及び物価が上昇し賃金スライド又は物価スライドを行うこと、3年程度で本来水準が特例水準を上回りマクロ経済スライドによる調整が開始されることなどの前提により、おおむね100年間における年金財政の均衡を確保できる見通しとしている。

d マクロ経済スライドの影響度に関する分析

マクロ経済スライドは、導入された16年度以降、27年度を除き発動されていない状況となっている。

そこで、本院は、マクロ経済スライドによる給付水準の調整が継続的に実施された場合の影響度を分析するため、制度上はマクロ経済スライドを発動できない状況においてもマクロ経済スライドが完全に発動されたと仮定して、年金の給付水準の試算を行った。試算によれば、16年度以降、マクロ経済スライドを毎年度完全に発動したと仮定した場合、28年度の給付水準は、実際の給付水準に対し5.0ポイント低い試算結果となり、これに基づく基礎年金国庫負担分相当額と実際の額との差額は、28年度までの累計で3.3兆円(機械的試算)となるなどして、マクロ経済スライドによる給付水準の調整は、継続して実施されていけば年金財政に一定の影響を与えていたものであり、保険料水準が固定されている現行の年金財政制度の下では、キャリアオーバーを含め、マクロ経済スライドによる給付水準の調整が適切に行われることが、将来世代の給付水準の確保に必要であるとともに、年金財政にとって重要であると考えられる。また、マクロ経済スライドによる給付水準の調整が遅くなると、その間、年金の給付に要する費用が高い水準にとどまることから、社会保障関係費の増加につながるものと見込まれる。

4 本院の所見

社会保障については、人口構造の変化による要因等から国民に対する給付の増加が避けられないこと、制度の持続可能性を確保するためには給付の増加に対応した財源が必要になることなどを踏まえて、政府においては、今後、国民への説明責任の観点から、社会保障改革等の取組が国の財政に与える影響をより分かりやすく示すなどするよう努めつつ、社会保障の給付と負担の在り方等について、国民的な議論の下での検討を行うことなどが重要であり、国民的な議論等を踏まえた上で、財政健全化への取組において、年金を始めとする各制度に係る社会保障に係る取組等を引き続き推進していくことが望まれる。

本院としては、社会保障が財政健全化に多大な影響を与えていることを踏まえ、社会保障関係費の推移及び財政健全化に向けた取組について引き続き検査していくこととする。