

超高齢社会における  
社会保障・財政のあり方

2011年2月

金融調査研究会

# 目次

## 1. わが国の現況と課題

- (1) 社会保障制度の現況..... 1 頁
- (2) 財政の現況..... 4 頁
- (3) わが国の社会保障・財政の課題..... 5 頁

## 2. 社会保障制度のあるべき姿

- (1) 基本理念..... 8 頁
- (2) 社会保障制度の見直しの方向性..... 9 頁
- (3) 社会保障制度改革の進め方..... 11 頁

## 3. 財政との一体改革

- (1) 一体改革の必要性..... 12 頁
- (2) 財源負担の考え方..... 12 頁

## 4. 社会保障制度における自助の機能の強化に向けて

- (1) 自助努力の必要性と民間の役割..... 15 頁
- (2) 個人資産の形成と活用に向けて..... 16 頁

## 1. わが国の現況と課題

### (1) 社会保障制度の現況

#### ① 社会保障制度を取り巻く環境変化

わが国の社会保障制度を取り巻く環境をみると、制度設計が行われた 1960～70 年代と現在とでは、総人口・人口構成、就業形態、生活形態、地域基盤等の状況が大きく変化している。

まず、わが国の人口に着目すると、1970 年前後には総人口が 1 億人を突破し、現在でも 1 億 2,000 万人以上の人口を抱えているものの、既に人口減少が始まっており、2050 年にはわが国の人口は 1 億人を下回ることも予想されている<sup>1</sup>。さらに、年齢別人口をみると、総人口に占める若年層の割合が伸び悩む一方で、高齢者層の割合の拡大が続いており、わが国における少子高齢化は今後も進むものと考えられている。また、先進国の高齢化率と比較すると、1980 年代までは下位、1990 年代には中位にあったが、2005 年には最も高水準となっている。このような高齢化のスピードは先進諸国にも類をみないものであり、わが国は過去の先進諸国がこれまで経験したことのない高齢社会を迎えているといえる。

次に、就業形態に着目してみると、1980 年代後半には 15%前後であった非正規就業者の割合は、90 年代後半から増加傾向にあり、2007 年には男性の約 20%、女性の約 55%が非正規就業者となっている<sup>2</sup>。正規就業者と比べて非正規就業者は、長期勤続を通じた職務経験蓄積や職業能力形成が困難となっている状況等から、結果的に賃金等の格差が生じている。また、非正規就業者の増加は、社会保険料の納付率が低下傾向を示す要因の 1 つとしても取りあげられており、将来的には社会保障制度に対する大きな負担となる可能性がある。

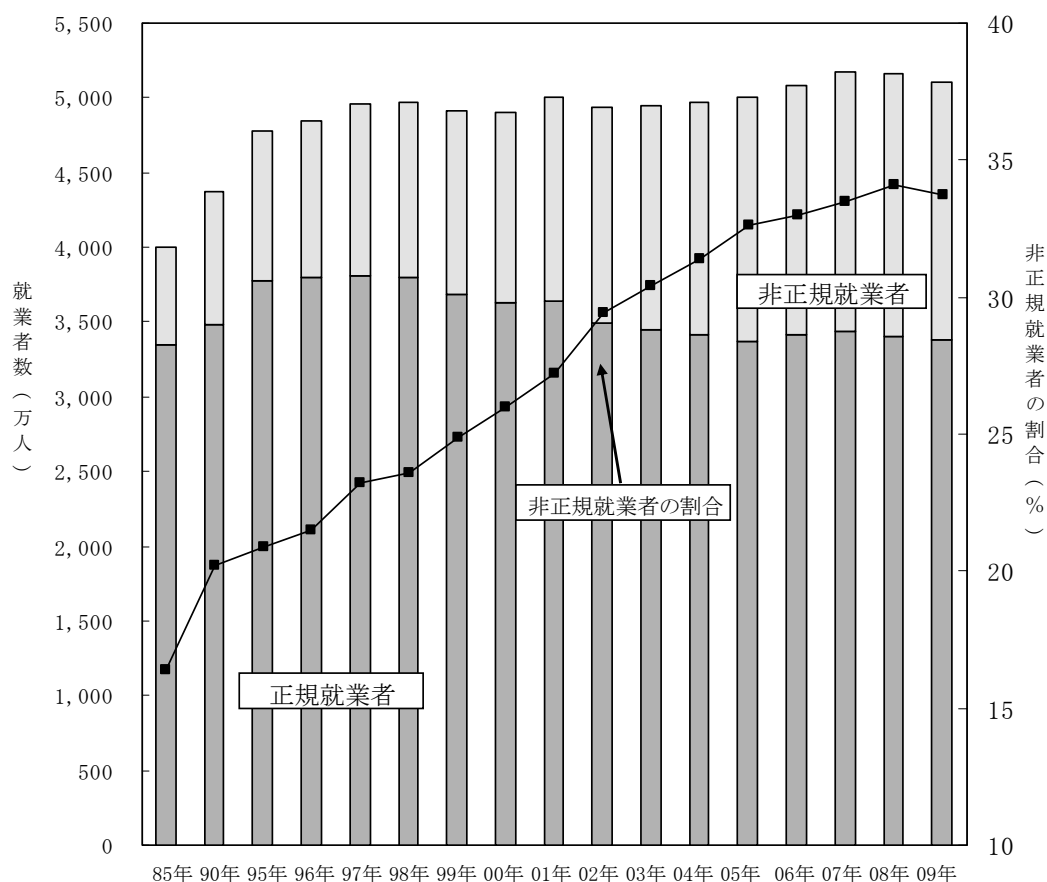
さらに生活形態においても、経済情勢や個人のライフスタイルの変化などを背景に女性の社会進出が着実に進み、1980 年には共働き世帯数の 2 倍近くであった片働き世帯数（男性雇用者と無業の妻からなる世帯数）が大きく減少し、1997 年以降は共働き世帯数が片働き世帯数を上回る状況が続いている。また、非婚・晩婚化とこれによる単身世帯数の増加は、貧困などに追い込まれやすい高齢単身世帯の増加につながることを懸念される。

他にも、産業構造や世界経済の変化等による経済成長率の鈍化、地方を中心とする過疎の問題や地域コミュニティの弱体化といった地域基盤の脆弱化など、わが国の社会構造は劇的に変化している。

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」（出生中位（死亡中位）推計値）。

<sup>2</sup> 総務省「労働力調査」（平成 20 年）。

【図表 1】 就業者数と非正規就業者数の推移



(資料：厚生労働省「労働力調査年報<sup>3</sup>」から作成)

## ② 社会保障の現況

社会保障制度は、社会構造の変化にあわせて一定の周期で見直しが行われてきた。具体的には、高度経済成長期の1960～70年代には国民全体をカバーする社会保障制度の確立を目指して国民皆保険・皆年金および医療制度が拡充され、経済が安定成長期に入った1980年代になると社会保障給付費の適正化・効率化を目指して老人保健制度・基礎年金の創設が行われる等、社会背景を踏まえた取組みが実施されている。

1990年代以降の本格的な少子高齢化と経済の低成長等を背景とする変化に対し、社会保障制度の改革が2000年代に入って実施されている。制度の持続可能性を高め、財政の均衡、給付と負担の均衡および世代間の公平性を確保するという基本的な視点にもとづき、年金・介護保険・医療などの各制度の見直しがおおよそ1年に1テーマずつ実施されている。

<sup>3</sup> 2001年以前は「労働力調査特別調査」、2002年以降は「労働力調査詳細集計」（年平均）。

また、経済財政諮問会議において「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」を取りまとめ、国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の2011年度での黒字化を目標として掲げている。さらに、社会保障給付の段階的な削減などによる歳出改革を行い、対応できない部分を歳入改革で対応するという方針を打ち出している。

しかし、その後、少子高齢化の一層の進行や医療・介護サービスの低下等、社会保障制度の様々な問題が表面化してきたことから、2008年の社会保障国民会議における最終報告等を踏まえ、社会保障制度の機能強化と財源の確保を両立させる改革へと視点が移行している。

政府における公的年金・医療・介護等の各制度に対する見直しの議論は続けられており、それぞれの改革の方向性等は示されているものの、具体的に制度を改正するまでには至っていない。

【図表2】 社会保障制度（公的年金・医療・介護）を巡る主な動き

制 度	主な取組みの内容
公的年金	<p>【2004年:年金制度改革】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・基礎年金国庫負担割合の引上げ(1/3⇒1/2)</li> <li>・2017年以降の保険料の水準の固定</li> <li>・積立金の活用(取崩し)</li> <li>・年金を支える力と負担のバランスを取れる仕組み作り(マクロ経済スライドの導入)</li> </ul> <p>【2010年:新年金制度に関する検討会】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・年金一元化、最低保障年金（7原則）</li> </ul> <p>⇒2015年度の法制化に向けた議論</p>
医療	<p>【2005年:医療制度改革大綱】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・医療費の自己負担限度額の引上げ</li> <li>・70歳以上高所得者の窓口負担引上げ</li> <li>・後期高齢者医療制度の導入(2008年4月)</li> <li>・保険者の広域化</li> </ul> <p>【2010年:高齢者医療制度改革会議】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・後期高齢者医療制度に替わる新制度の検討</li> </ul>
介護	<p>【2006年:介護保険制度改革】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・施設給付の見直し(2005年10月:施設の食費・居住費を対象外)</li> <li>・新しい予防給付の創設(軽度者と要介護者の分離)</li> <li>・地域密着型サービスの創設、居住系サービスの充実</li> </ul> <p>【2010年:社会保障審議会介護保険部会】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・第5期介護保険事業計画(2012年以降)に向けた見直し(⇒地域包括ケアシステムの構築、サービスの質確保・向上)</li> </ul>

(資料：財政制度等審議会 財政制度分科会「社会保障改革」資料等から作成)

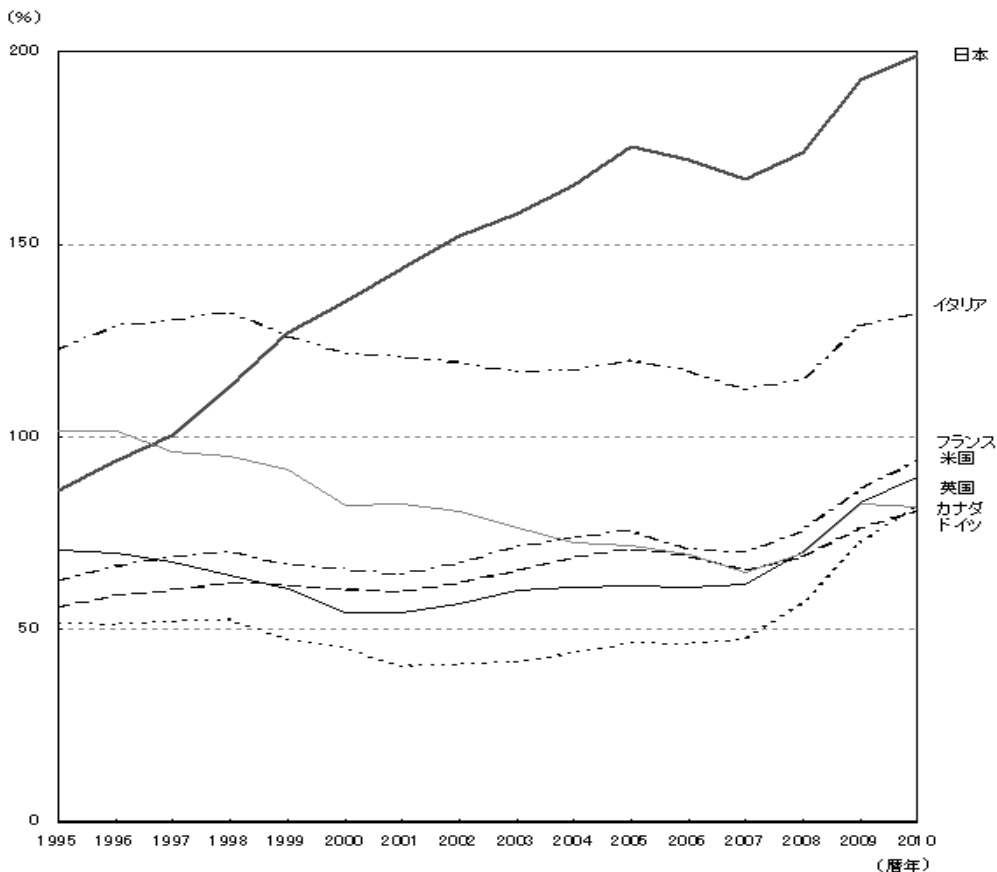
## (2) 財政の現況

現在、わが国の財政は、深刻な状況が続いている。2011 年度予算（政府案）では、一般会計歳出 92.4 兆円に対して一般会計税収は 40.9 兆円となっており、税収を上回る公債発行（44.3 兆円）により歳出の穴埋めが行われている<sup>4</sup>。

債務残高の対 GDP 比についても、2010 年には 199.2%と 200%が目前に迫っている。リーマン・ショック後の経済危機への対応として主要先進諸国では大規模な財政出動を伴う緊急的な経済対策が実施されたことから、債務残高の対 GDP 比も各国において上昇しているが、132.0%と高水準にあるイタリアを除き経済対策後においても 100%を下回る水準にとどまっている。

わが国の財政の問題点として、主要先進諸国との対比で債務残高が突出していることに加え、緊急的な経済対策を実施する前から、債務残高の対 GDP 比がすでに 170%を超える高い水準にあったということが指摘できる。

【図表 3】 政府の債務残高の国際比較（対 GDP 比）



(資料：財務省ウェブサイト「わが国税制・財政の現状全般に関する資料（2010年10月現在）」)

<sup>4</sup> 財務省「我が国の財政事情（平成 23 年度予算政府案）」。

### (3) わが国の社会保障・財政の課題

#### ① 社会保障制度の課題

わが国の社会保障制度に係る問題点として、まずは社会構造の変化に対応ができていないことが指摘できる。現在の社会保障制度は1960年代から1970年代の社会状況を踏まえた制度設計を土台としているが、既に述べたとおり当時と比較すると社会や経済の状況が大きく変化している。出生率低下による若年人口減少とあいまった急速な高齢化は、わが国の人口構成を大きく変え、1960年には1人の65歳以上の高齢者を11.2人の生産年齢人口（15～64歳）で支えていたが、2009年には2.8人で支える状況となるなど、社会保障の担い手が急速に細る現状にある。したがって、人口の順調な再生産、中程度以上の経済成長、男性就労者を中心とした家族形態などを前提とする現行の社会保障制度は、社会環境の変化に適応した制度へと見直しされる必要がある。

つぎに、社会保障制度に対する国民の信頼が揺らいでいることが指摘できる。少子高齢化が急速に進み、財政が危機的状況にあるなか、受給者となる高齢者には将来の年金給付の引下げや医療費の自己負担増加などに対する懸念がある。その一方で、現役世代には高齢者に手厚い現在の社会保障制度の持続可能性に対する強い不信がある。さらに、社会保険庁における年金記録の不備問題等、社会保障制度の運用面に対する国民の信頼も大きく損なわれている。

社会保障制度の複雑さも問題点として指摘できる。特に年金制度については、国民年金（基礎年金）、厚生年金、共済年金の関係や、国民年金と厚生年金の間での財政調整の仕組み等は必ずしも正しく認識されていない。また、年金保険料についても、所得比例の厚生年金と一律定額の国民年金との関係等、極めてわかりづらい制度となっている。

社会保障制度が果たす所得再分配機能についても問題が生じている。現行の社会保障制度は、若年者が全ての高齢者を経済的に支える世代間扶養が基本的な考え方となっている。しかし、少子高齢化が進み制度を支える若年者が減少し、給付を受ける高齢者が急速に増加するなかでは、世代間の格差を一層拡大するため、所得再分配の仕組みを見直す必要がある。また、年金や医療保険の未加入者など、現行の社会保障制度の埒外におかれる層が増加しており、この点からも所得再分配機能が低下している。

【図表 4】 高齢世代人口と生産年齢人口の比較

	生産年齢人口(15～64歳)を支え手とすると			15～69歳を支え手とすると	
	65歳以上を何人で支えるのか	70歳以上を何人で支えるのか	75歳以上を何人で支えるのか	70歳以上を何人で支えるのか	75歳以上を何人で支えるのか
1960年	11.2	18.8	36.8	19.5	38.2
1970年	9.8	16.4	32.2	17.1	33.6
1980年	7.4	11.8	21.5	12.4	22.6
1990年	5.8	8.8	14.4	9.3	15.2
2000年	3.9	5.8	9.6	6.3	10.4
2005年	3.3	4.6	7.2	5.0	7.9
2009年	2.8	4.0	5.9	4.4	6.6
2015年	2.3	3.2	4.7	3.6	5.3
2025年	2.0	2.4	3.3	2.7	3.6
2035年	1.7	2.1	2.8	2.4	3.2
2045年	1.4	1.7	2.4	2.0	2.7
2055年	1.3	1.5	1.9	1.7	2.2

(資料：内閣府「平成 22 年版 高齢社会白書<sup>5)</sup>」から作成)

## ② 社会保障財源の課題

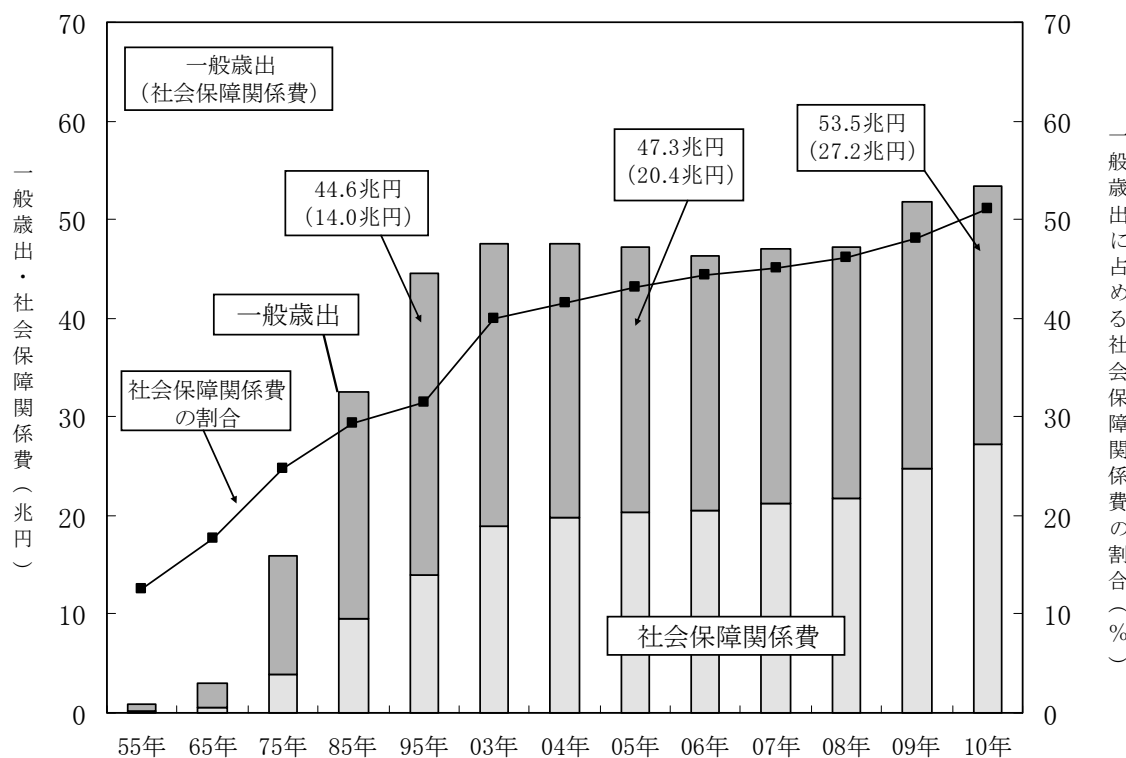
社会保障給付費についてみると、費用総額は右肩上がり増加を続け、2008 年度には 94 兆 848 億円と過去最高の水準となっている。その部門別の内訳をみると、「年金」が 52.7%と最も比率が高く、次いで「医療」が 31.5%、「福祉その他」が 15.9%を占めている。また、給付増を受け、国民所得に占める割合も、デフレ下で国民所得が低迷しているという要因があるものの 26.8%まで上昇している。

給付拡大の一方で社会保険料収入が横ばいで推移していることから、社会保障の財源不足額も拡大している。公費による負担額も増加し、一般会計歳出(国債費および地方交付税交付金等を除く)に占める社会保障歳出の割合は、1990 年代には 30%台で推移していたが 2010 年には 5 割を超える状況となっている。

<sup>5)</sup> 原資料は、総務省「国勢調査」(2005 年まで)、総務省「人口推計」(2009 年)、2015 年以降の推計は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果にもとづいて作成。



【図表5】一般会計歳出と社会保障関係費の推移（当初予算ベース）



（資料：財務省ウェブサイト「一般会計歳出等の推移（当初ベース）」から作成）

急速な高齢化の進行により、年金・医療を中心に今後も給付支出が増加することは避けられず、一般会計歳出における公費負担も引き続き増加することは確実である。わが国の債務残高の対GDP比が主要先進諸国間でも突出した極めて高い水準にあることなどを考えると、財政健全化に向けた一刻も早い対応が求められる。この際、財政健全化を進めるなかで、社会保障を支える財源をどのように確保するかが課題となる。

社会保障の給付と負担に関する議論に当たっては、国民負担率の国際比較を行うことも大切である。この場合には、社会保障給付費用の対国民所得比率などを単純に比較するのではなく、フローとストックの両面からの比較、世代毎の負担と給付の収支等の観点からもあわせて比較検討する必要がある。

## 2. 社会保障制度のあるべき姿

### (1) 基本理念

制度設計の基礎となる社会構造の劇的な変化などを受け、現行の社会保障制度は時代に対応できないものとなってきた。このような状況を踏まえ、社会保障制度の見直しがこれまでも実施されてはいるが、少子高齢化により先細ることが確実な将来世代の負担を引き上げることで対処するという、制度の持続可能性や世代間の公平性を損ないかねない部分的・場当たりの対応に終始したことから、結果として世代間格差の拡大を招いている。

わが国の財政が危機的な状況にあり、一方では少子高齢化に歯止めがかからず社会保障給付費用が今後も一段と増加することが予想されることから、社会保障制度の持続可能性に対する漠然とした不安が国民間で共有されている。しかし、現行制度の危機的な状況や何が問題であるのかという事実は明確に共有されているとはいえない。このような厳しい状況における社会保障制度の見直しは、国民の全ての層に恩恵をもたらすことはできず、世代間ならびに世代内での利害調整も必要となることから、これまでは抜本的な見直しの議論が先送りされ続けてきた。

社会保障制度の諸問題をさらに先延ばしすることは、将来の社会保障給付の水準の大幅な切下げなど、より厳しい改革を余儀なくされるということをまず国民が明確に認識しなければならない。そのうえで、社会保障のあり方について、国民のコンセンサスとなる基本理念を共有し、これにしたがって早急に抜本的な見直しに取り組む必要がある。

#### 【制度構築に当たっての基本理念】

##### (社会保障のあり方)

- ・ 社会構造の変化に対応する制度であること
- ・ 世代間ならびに世代内の公平性を考慮した制度であること
- ・ 最低保障としての機能を強化した制度であること
- ・ 社会保障システム全体を踏まえた一体的な制度であること
- ・ 地域間格差を極力排除する制度であること

##### (制度の持続可能性)

- ・ いたずらに複雑な制度でなく簡素な制度であること
- ・ 財源が安定した制度であること
- ・ 国民負担を可能な限り軽減する制度であること
- ・ 制度の見直しルールを明確にし、見直しを義務化すること

(国民的なコンセンサス)

- ・ 社会保障における給付および負担の考え方も含めて国民的なコンセンサスが得られた制度であること

## (2) 社会保障制度の見直しの方向性

社会保障制度の抜本的な見直しを行うに当たっては、社会構造の変化に即した制度設計とし、制度の持続可能性を高めなければならない。また、従来の社会保障への見方を延長するだけの見直しは、悲観的な展望とならざるを得ないことから、発想を転換し、新たな制度を設計し実行に移すことが必要となる。

(世代間・世代内の公平性の確保)

見直しに当たっては、世代間の公平性を確保する必要がある。少子高齢化を前提としない現行の社会保障制度は、高齢者に対する保障がかなり手厚い偏ったものとなっているため、現在の賦課方式の役割を縮小しなければ、世代間の不公平が拡大し、若年層が負担に耐えられなくなる。特に公的年金制度は、現役世代が無理なく負担できる以上の年金給付を公約しており、このままでは年金純債務がさらに膨らみ、世代間格差の一層の拡大をもたらしかねない。したがって、高齢者への給付の見直しに向けた検討を進めることが不可欠である。また、世代間の人口構成のバランスを保つことにより、社会保障制度の安定化も図られることから、子育て支援の施策の導入について検討することも重要である。

世代内の公平性の確保も重要な課題である。現行の社会保障制度の仕組みは、そのかなりの部分が世代間の所得移転によっており、同一世代内での所得再分配は限定的となっている。保有資産などの状況を見ると、特に高齢者世代内での格差が拡大していることから、高齢者世代内での再分配機能を強化することが必要となる。

世代間および世代内では利害が対立するため、全ての世代が満足できる社会保障制度を構築することは不可能である。この点を前提として共有し、単純な現役世代と高齢者世代の損得の議論に陥ることなく、社会保障制度の幅広い役割の議論を行い、長期的な持続可能性を確保する観点から制度設計することが求められる。

(社会保障の最低保障機能の強化)

社会構造が変化したなか、どのような最低保障機能を確立するかが重要となる。最低保障機能については、政府が担うべき役割を明確化し、最低保障機能の対象となる層や給付の水準などについて検討する必要がある。また、最低保障機能を強固なものとするため、財源は原則として税で賄うことを視野に置くことが考えられる。

#### (一体的な制度設計)

これまでの社会保障制度の見直しは、社会保障制度の全体を踏まえての議論は行われず、部分的な手直しにとどまっている。このため、例えば生活保護制度は、最後の安全網として「低所得者の医療保障制度」と「高齢者の所得保障制度」という、二つの制度を結果として同時に担っていることになる。したがって、抜本的な制度見直しに当たっては、社会保障制度全般について一体的な議論を行い、整合的な社会保障制度を構築する必要がある。

#### (地域間格差の排除、国と地方の役割分担)

戦後の社会保障制度の構築が地方交付税を含む地方の一般財源にも依存して発展してきたことなどから、社会保障制度に大きな地域間格差が生じている。また、地方自治体の単独事業のうち、実施・設置などが法令で規定されている事業の総額は約 3.2 兆円となっているが、その多くは地方の財政状況に応じて給付などの水準に違いがある。したがって、これにより生じている地域間格差を適切に排除するため、国と地方の社会保障制度における役割分担、財源のあり方について検討する必要がある。

#### (簡素で効率的な制度設計)

社会保障制度は、特に年金制度における年金計算や前提条件となる将来の計数の考え方などの議論が複雑になることは避けられない面がある。しかし、制度の見直しに当たっては、いたずらに複雑な制度とはせず、簡素な制度設計を目指すことが重要である。また、年金記録不備問題などにより制度運用に対する信頼が大きく損なわれたことを考慮し、効率的な制度としなければならない。社会構造の変化を踏まえ、個人を社会保障の基本単位とすることで、個人の家族形態の選択に対して中立的な制度とすることを検討する必要がある。これにより、女性の社会参画が後押しされ、社会保障の担い手が増えるとともに、可処分所得の増加を通じた消費拡大効果も期待できる。

#### (能力に応じた負担)

社会保障制度に対する信頼性を確保するためにも、安定的な財源基盤を持つ制度とすることが望まれる。少子高齢化が進み危機的な財政状況にあるわが国の状況をみると、社会保障給付費用をすべて保険料または税による公的負担でカバーすることには無理があり、国民負担が可能な限り軽減される方向での見直しを進める必要がある。また、給付と負担を中心に新たな社会保障制度を議論するだけでは不十分であり、経済全体の成長を促すことも視野においた検討が求められるため、公的負担を軽減させる自助努力的な制度の導入もあわせて検討する必要がある。例えば、基礎年金の支給開始年齢を徐々に引き上げて支給開始までの生活を支えるための積立式の個人勘定年金制度を創設するなど、自助的負担の仕組みを新たに取り入れることが考えられる。

### (3) 社会保障制度改革の進め方

(社会保障制度の適時な見直し)

社会保障制度は、安定的な運営が求められる。しかし、現行の社会保障制度が社会状況に対応できなくなった背景には、場当たりの制度見直しが行われたこと、社会構造の変化や財源問題などが発生しても見直しが適時に実施されなかったことなどがある。したがって、見直しのための基準となる指標のあり方を検討したうえで基準として明確化し、これに該当する場合の見直しを義務化しなければならない。また、財政検証などのプロセスを透明化し、広く国民のチェックを受ける体制とすることが必要である。

(国民的なコンセンサス)

わが国の現状を考えると、社会保障制度の見直しには、国民の全ての層に少なからぬ痛みを伴うことは避けられない。わが国の社会を好循環に向かわせるためには、国民的なコンセンサスを得ながら、持続可能な社会保障制度への方向転換が必要になる。また、社会保障制度の負担に係る費用と財源を明示し、新たな負担を税に求めるのか、それとも社会保険料の負担に求めるのか、国民間で議論を重ねる必要がある。

社会保障制度は、長期的な観点からの制度設計が必要である。わが国においても政権交代が実現しており、政権交代ごとに制度見直しの議論が中断・切断されることのない超党派の与野党協議の枠組みを作り、国民も広く議論に参加できる体制を構築することが重要である。

### 3. 財政との一体改革

#### (1) 一体改革の必要性

高齢化による年金・医療などの給付の拡大、少子化による社会保険料の負担層の減少により、一般会計歳出に占める社会保障歳出の割合の増加傾向は今後も続くと考えられる。さらに社会保障における最低保障機能は税により原則負担すべきであることなどを踏まえると、社会保障財源としての財政の役割の重要性は今後も一層高まらざるをえない。しかし、税収は景気動向に左右されやすく、わが国の現在の債務残高は先述のとおり先進諸国に比べて突出しており、これ以上の国債の増発などにより負担を世代間で先送りすることはすでに限界に達しているといわざるを得ない。したがって、社会保障制度の見直しに当たっては、給付内容を含む制度のあり方のみを検討することでは不十分であり、保険料と税の関係を含む財政負担のあり方を一体的にとらえてバランスのとれた議論を行う必要がある。

わが国の財政は、現在の消費税の水準が諸外国と比較して低く、増税による財政の改善余地を残していることなどを要因に破綻に直面するには至っていないものの危機的な状況にある。また、団塊の世代が後期高齢者となり医療費が本格的に膨張するまで、あまり時間が残されていない。

制度の部分的な手直しなどによる問題のこれ以上の先延ばしは、将来の社会保障給付の水準の大幅な切下げ、大幅な保険料負担増や消費税の引上げなど、より厳しい対応が求められる結果を招くことを明確に認識し、早急に社会保障制度とこれを支える安定的な財源確保のあり方について、抜本的かつ一体的な改革に取り組むことが不可欠である。

社会保障制度の一体的改革を進めるに当たっては、制度における地方の位置付けを明確化することも重要である。したがって、国と地方の果たすべき役割分担、それぞれの財源確保措置についても制度全体の議論のなかで同時に検討することが必要となる。

#### (2) 財源負担の考え方

政府は、「財政運営戦略」（2010年6月閣議決定）において、増大する社会保障給付費用について、「国、地方、事業主、利用者本人それぞれが適切に役割分担を行い、社会保障制度を社会全体で支えていく必要がある」と述べたうえで、社会保障分野における選択と集中を進めることなどを決定している。このように社会保障の負担は、共助、公助、自助のいずれかにより賄われるべきものであることを考えると、安定的な制度として持続可能性を高めるためには、この間のバ

ランスを保ち、いずれかに負担が偏ることがないことが重要である。

社会保障の負担のバランスを検討するに当たっては、保険料と税の選択、賦課方式の保険料に限界が見えるなかでの税のあり方、財政健全化、世代間・世代内での公平性などを考慮する必要がある。

#### （保険料と税の選択）

財源の安定的な確保に向けて、まずは社会保障制度の調達手段としての保険料と税の選択について検討する必要がある。現在の財源負担の実態は、保険料負担が限界にある社会保険方式に対して公的負担がなし崩し的に投入されるという構図となっている。保険料による安定的な財源を確保することがすでに困難な現状にあることを踏まえ、財源としての保険料の位置づけについて整理したうえで、保険料と税の役割分担を明確な理念にもとづいて設計することが必要である。

#### （社会保障財源としての税のあり方）

保険料と税の役割分担の次に、社会保障財源としての税のあり方を検討する必要がある。所得税、消費税、資産税などでの選択が重要となるが、選択結果が経済に与える影響、世代間・世代内再分配の効果、特定財源化の効果などを踏まえて、税制の抜本的な改革を進めることが必要となる。少子高齢化のさらなる進展を踏まえると、現役世代と将来世代にこれ以上の過度の負担を求めることは困難であることなどから、社会全体で広く負担する消費税が重要な税目となる。

消費税の社会保障目的税化の議論は、安定的な税収を確保するとともに、簡素で透明性の高い仕組みとなることから国民の理解を得やすいという利点がある。しかし、すでに消費税収よりも社会保障歳出の方がはるかに大きく、事実上は特定財源として機能しないという点も指摘できる。したがって、社会保障歳出を増やす場合には、増加部分に関して消費税で賄うということが考えられる。消費税を引き上げて年金などの社会保障財源に充てる場合には、それに伴う物価スライドを実施しなければ、高齢者を含めて広く負担を求めることになり、年金受給者にも課税されることから、実質的な給付引下げの効果を得ることもできる。

#### （財政健全化に向けた歳出・歳入改革）

一般会計歳出に占める社会保障関連支出の割合はすでに高く、今後も社会保障財源としての税の役割が重くなることは避けられない。財政が危機的な状況にあることを考えると、財政健全化に向けた中長期の歳出・歳入改革が必要となる。社会保障財源を支える財政が健全化しなければ、将来の財政の自由度も確保されず、抜本的な社会保障制度の改革を実行に移すことは不可能である。

財政健全化のためには、財政制度や予算編成を改革し、便益と費用の対応関係を明確に数量化する必要がある。そのうえで無駄な歳出を最大限抑制し、不足財源を増税により調達することになる。しかし、これまで幾度となく財政健全化が試みられてきたものの、経済情勢の動きに大きく左右され、その都度、停滞を余

儀なくされてきた。こうした経緯を踏まえ、今後の財政健全化の取組みについては、厳しい財政規律を課していくことはもちろんであるが、景気変動への柔軟性も兼ね備えていく必要がある。



## 4. 社会保障制度における自助の機能の強化に向けて

### (1) 自助努力の必要性と民間の役割

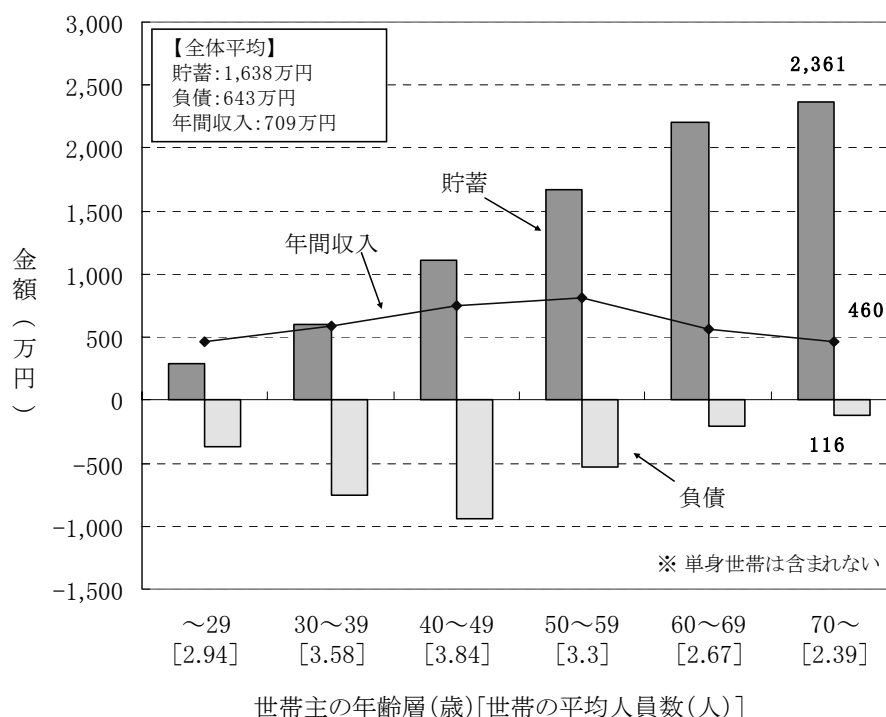
社会保障制度の抜本的な改革に際しては、共助、公助、自助の3つの負担のあり方のバランスを保つことが必要である。社会保障給付費用が増加し財政状況が厳しい現状を踏まえると現行水準の給付の見直しは不可避と考えられることから、負担のあり方としての「自助」を有効に機能させることが重要となる。したがって、社会保障制度の一体的改革とあわせ、自助のあり方について検討を進める必要がある。

社会保障制度における自助を機能させるに当たっては、最低保障機能を強固なものとしたうえで民間活力を利用することが基本となる。このため、個人の自助活動を公的部門が直接支援する仕組みや公的部門と民間部門との官民協働による支援の仕組みを必要に応じて一定のルールを設定したうえで構築することが望まれる。なお、公的部門による支援は税負担を伴うことが多いが、最終的に給付削減などによる税負担減少などにつながり外部経済が認められる場合には、当該支援は是認されるものとなろう。

社会保障給付の主な受給者となる高齢者層の資産の活用も重要な課題となる。内閣府の「平成22年度 高齢社会白書」によると、世帯主の年齢が高くなるにつれて純貯蓄が増加しており、また、世帯主が60歳以上の世帯では他の年齢層よりも大きな純貯蓄を有していることがわかる。社会保障給付費用の多くの部分が年金や医療に関する支出であることを考えると、高齢者に対する保障に関しては、社会保障の最低保障機能の強化によるセーフティネットを確保したうえで、可能な範囲で自助の仕組みを取り入れてゆくことが考えられる。

社会保障制度における現物給付への民間部門の参入を進めることにより、医療・介護・健康関連産業を成長分野として育成することも重要である。民間の参入によるサービス提供により、セーフティネットの整備などを民間の視点から促進することになるため、将来の経済成長の基盤作りにつながる取組みとして評価できる。

【図表6】世帯主の年齢階級別1世帯当たりの貯蓄・負債、年間収入



(資料：総務省「家計調査報告（二人以上の世帯）」（平成21年版）から作成）

## (2) 個人資産の形成と活用に向けて

### ①個人勘定方式の年金制度の拡充

老後に向けた資産形成を支援する制度として、公的年金を補完する年金制度などを拡充することが考えられる。賦課方式による現行の公的年金制度は、現役世代や将来世代に対する負担が重くなることから、世代間の格差や公平性に問題がある。こうした課題を踏まえ、現在の社会状況に対応する手段として、個人勘定方式への移行という方法が考えられる。具体的には、公的年金を高齢者の生活に必要な最小限の給付水準に限定し、公的年金を受給するまでの期間は、個人が高齢者になるまでに拠出した個人勘定からの給付を受けるというものである。なお、個人の資産形成を着実に支援することにより高齢期における自立を促すことで、公的年金などへの依存の抑制を図るため、一定の税優遇措置を講じることで個人の自助の努力を支援することが考えられる。

個人勘定方式を導入するメリットとしては、家族・就業形態等による不公平の縮小につながるほか、個人の負担と給付の関係が連動することになり、自助の努力を促進する効果が期待できることがある。ただし、個人勘定の運用実績による世代内での格差の発生や制度移行時の問題があることから、メリットとデメリット

トを含めた制度に係る基本情報を明らかにし、現実的なシナリオを提示していくことが求められる。

## ②子育て支援制度の拡充

少子高齢化が著しいわが国においては、少子化の進行に歯止めをかけ、世代間の人口構成のバランスを保つことで、社会・経済の活力を将来にわたって維持することが求められている。このためには、子育て支援の制度の拡充を検討することが重要である。しかし、社会保障給付費用の膨張により高齢者世代内での再分配や給付水準の引下げが求められるなか、対象を絞り込まない現金給付は、世代間の公平の観点から問題がある。したがって、可処分所得に占める教育費支出の割合が高い現状を考慮し、教育資金形成を目的とする貯蓄などに対し優遇税制を措置することが考えられる。ただし、優遇税制の措置に当たっては、貯蓄の使用目的に制限を設けること、貯蓄などの余裕のない世帯に対する支援などについてもあわせて検討する必要がある。

米国や英国における子供向け貯蓄型奨励制度のような、民間部門を活用するかたちでの子育て支援も考えられる。米国の「529プラン」では、子供を受益者にして大学等の高等教育費の積立を行うことができ、その運用益は非課税扱いとする優遇措置が設けられている。また、英国の「チャイルド・トラスト・ファンド」では、2002年9月以降に誕生した子供を対象とした貯蓄優遇制度として子供名義の口座に補助金が支給されるとともに、運用に関する利子等の非課税枠が設けられている。これらの制度を参考としながら、わが国の実情を踏まえた制度を検討する必要がある。

## ③リバースモーゲージの活用に向けて

保有資産を活用する制度として、リバースモーゲージの利用を促進することが考えられる。リバースモーゲージとは、借り手が居住用不動産を担保に金融機関等から融資を受け、借り手の死亡時に相続人が一括して返済を行うものである。リバースモーゲージは居住しながら住宅という現物資産を現金化して生活資金や医療などの費用として活用できることから、高齢者にとってはメリットのある仕組みである。現在、わが国でのサービスの提供は、厚生労働省（実施主体は都道府県の社会福祉協議会）、一部の自治体および民間金融機関によるものにとどまっている。しかし、高齢者世帯が将来的に純増し、なかでも居住用不動産の処分が比較的容易な単身高齢者の増加が見込まれることから、リバースモーゲージに対する利用ニーズが今後は増大すると考えられる。

リバースモーゲージには、「長生きリスク」、「金利上昇リスク」、「担保不動産評価額下落リスク」などの特有のリスクもある。このようなリスクに対処しつつ普及を促進するためには、目的と役割分担を明確にしたうえで官民協働による枠組みづくりが必要となる。

米国では、1990年に官民連携によるHECM（Home Equity Conversion Mortgage）がサービス提供のため導入され普及しており、利用実績も着実に増加している。この制度は、民間部門の融資業務実施、公的部門によるリバースモーゲージ特有のリスクの引受けといった官民の役割が機能している事例として評価できる。

わが国においても、公的部門の安易なリスク引受けは財政負担にもつながることから、利用対象者の範囲、リスク引受けの考え方や財政負担回避のための保険料制度の導入などの課題について十分に検討したうえで、利用促進に向けた官民の連携が求められるところである。

以 上

【図表 7】 米国および英国の貯蓄型奨励制度

制度名	529プラン	チャイルド・トラスト・ファンド
実施国	米 国	英 国
制度概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内国歳入法529条にもとづく制度。州政府や教育機関がプログラムを設置・運営し、子供を受益者として指定したうえで、大学教育資金を形成する。</li> <li>・家族が受益者(子供)の適格教育費を支払うために設立された口座において、資金を前払いもしくは積み立てていく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・英国居住の子供(2002年9月以降誕生)を対象とした貯蓄優遇制度</li> <li>・子供の経済的自立を支援するため、子供名義の口座に対し国が250ポンド(低所得世帯の子供には500ポンド)を支給。家族が運営する。</li> </ul>
所得制限	・なし	・なし
メリット	・運用益非課税	・運用益非課税
利用目的	・大学等高等教育	・限定なし
拠出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上限は受益者の適格教育費(プログラムを運営する州ごとに異なる)</li> <li>・年間の非課税拠出額は、贈与税非課税枠である1.3万ドル</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・両親等が拠出可能</li> <li>・上限は年間1,200ポンド</li> </ul>
引出し	・年間引出額が受益者の調整適格教育費を上回る場合は運用益に課税	・原則として子供が18歳になった時に可能

(資料：日本学生支援機構「アメリカにおける奨学制度に関する報告書」等から作成)

【図表 8】 米国における HECM のサービス概要

事業主体	連邦住宅都市開発省 連邦住宅局(FHA)
サービス提供	FHA公認の民間金融機関
対象者	低所得・低額金融資産層の高齢者(62歳以上)
対象不動産	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一戸建住宅、4世帯までが共同で住む住宅</li> <li>・コンドミニアム(住宅都市開発省の基準適合住宅)等</li> </ul>
貸付上限額	625,500ドル(～2010年12月31日:時限的引上げ) ⇒ 417,000ドル(2011年1月～)
融資方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年金方式(生涯にわたって定額、予め設定された期間に定額)</li> <li>・極度額方式(生涯にわたって都度融資)</li> <li>・年金、極度額の両方式の組み合わせ</li> </ul>
利用者負担	<ul style="list-style-type: none"> <li>・手数料</li> <li>・サービス料(毎月:貸出残高に加算可)</li> <li>・保険料(契約時+毎月:貸出残高に加算可)</li> </ul>
保 険	・FHA保険により貸出機関が倒産した場合の融資も保証

(資料：連邦住宅都市開発省ウェブサイト資料等から作成)

## 【委員名簿】

本提言を取りまとめた金融調査研究会第2研究グループのメンバーは、以下のとおり。

(座 長) 貝塚 啓明 東京大学名誉教授・金融教育研究センター長

(主 査) 井堀 利宏 東京大学大学院経済学研究科教授

(委 員) 岩本 康志 東京大学大学院経済学研究科教授

小塩 隆士 一橋大学経済研究所教授

(研 究 員) 林 正義 東京大学大学院経済学研究科准教授

宮里 尚三 日本大学経済学部准教授

(事 務 局) 全国銀行協会金融調査部

**金融調査研究会事務局**

〒100-8216 千代田区丸の内 1-3-1  
全国銀行協会（金融調査部）  
電話 東京（03）3216－3761（代）

本書は研究会としての提言であり、全銀協として意見を  
表明したものではありません。