

2013年5月14日 全8頁

超高齢日本の30年展望 ー第5章ー

社会保障財政の見通し

理事長 武藤敏郎 監修
調査本部¹

[要約]

- 日本を長期展望すると、実質 GDP 成長率は2010年代1.5%、2020年代1.5%、2030年代1.0%と見込まれる。これはマンアワー生産性が2010年代1.7%、2020年代1.8%、2030年代2.0%の経済。先行き約30年間を均すと、名目賃金は2.5%程度、消費者物価は1.5%程度で上昇しよう。経常収支対GDP比は、2010年代1.3%、2020年代0.7%、2030年代▲0.2%の予想。貿易赤字が恒常化する中で所得収支の黒字がそれを埋め合わせる構造へ変化し、長寿国日本にとって対外資産の運用が問われていく。
- 世界経済は、著しく高齢化する中国のプレゼンスが低下し、経済の中心は依然として米国であり続けるだろう。その米国経済についても保守的な視点にたって展望すると、世界経済成長率は2010年代3.8%、2020年代3.6%、2030年代2.6%が見込まれる。翻って日本では、女性にみられるM字カーブの解消や高齢者の労働力率向上が望まれる。なお、安定的な電力供給の必要性に鑑みると、エネルギーの多様化が重要である。今後の電源ミックスにおいては拙速ではない減原発シナリオが現実的である。
- 成長戦略においては、貿易だけでなく投資や人材を含めた海外との相互関係強化や、市場メカニズムを活かせるような質の高い市場制度が必要である。政府は市場と補完し合う関係にあり、大きいか小さいかではなく機能するかどうか重要である。民間活力を引き出し、骨太な日本経済を再構築しようという成長志向の強い政権のさらなる政策展開に期待したい。グローバル経済が一步ずつではあるが改善に向かっており、国内経済にも明るさがみられてきた現在は、先送りされがちな構造改革を前進させる好機である。
- 政府の社会保障給付費は、2020年代は横ばいで推移するが2030年代になると再び増加すると予想される。現行制度のままでは、2040年度末の名目政府債務は約2,700兆円、GDP比約280%となり、実質的な財政破綻の道を辿ると見込まれ、国債市場の動向を注視すべき状況が続く。予定された消費税増税を着実に実施することをはじめ、遅くとも2020年代のうちに超高齢社会に相応しい社会保障制度を構築する必要性は極めて高い。社会保障制度や財政の改革に取り組む機運の一層の強まりが期待される。

¹ 鈴木準（調査提言企画室主席研究員）、近藤智也（経済調査部シニアエコノミスト）、溝端幹雄（経済調査部主任研究員）、神田慶司（調査提言企画室エコノミスト）

- 年金支給開始年齢引上げやマクロ経済スライド、医療における自己負担割合の引上げ、後発医薬品の普及などについてマクロ経済との相互作用を考慮したシミュレーションを実施した。成長戦略の展開を想定しつつもそれら給付削減策や消費税率の引上げを見込む改革シナリオでは、成長率はベースシナリオから 0.2%pt 程度低下するが、社会保障制度や財政の破綻を回避できる。必要な改革に挑戦すれば、超高齢化の中で経済成長を実現しつつ、社会保障システムを維持できる。
- 給付削減や国民負担増だけで政府の基礎的財政収支を構造的に黒字化させるシナリオの提示が容易でないことも事実。超高齢化問題の取扱いを誤れば国民生活が破綻へ向かうリスクがあることを、緊張感をもって再認識すべきだ。政府債務残高 GDP 比を引き下げするためには、政府による給付をより限定する一方で、民間部門の知恵を導入し民間経済の活力が高まる状況が実現されなければならない。個々の政策の実行可能性や望ましい選択肢の検討は別途必要だが、超高齢社会における高齢者向け社会保障のすべてを政府が担えない以上、民間部門の役割を高めるようないわば“超”改革シナリオを目指す発想が求められる。未来への責任として改革志向を停滞させてはならない。

目次²

はじめに — DIR30 年プロジェクトとは

第 I 部 今後 30 年間の世界経済と日本経済

- 第 1 章. 世界経済の構造変化と長期展望
- 第 2 章. 日本経済を見通す上での想定
- 第 3 章. 成長戦略の視座と電力需給問題
- 第 4 章. 今後 30 年間の日本経済

第 II 部 持続可能な超高齢社会を実現するための社会保障と財政の改革

第 5 章. 社会保障財政の見通し

- 1. DIR30 年プロジェクトの特徴はマクロ経済と制度をリンクさせていること
- 2. 社会保障給付全体の見通し
- 3. 年金財政の見通し
- 4. 医療保険財政と介護保険財政の見通し

第 6 章. 政府財政問題

第 7 章. 社会保障改革の方向性

第 8 章. 社会保障改革と国民負担増の政策オプション

補論

² 当レポートは全体版のうち第 5 章であり、その他の章については各々のレポートを参照されたい。

第Ⅱ部 持続可能な超高齢社会を実現するための社会保障と財政の改革

第5章 社会保障財政の見通し

1. DIR30年プロジェクトの特徴はマクロ経済と制度をリンクさせていること

第Ⅰ部で述べた2040年度までの世界と日本の見通しの中で、日本にとって最も重要な課題の一つである財政や社会保障制度はどうなっていくだろうか。公的年金にしる、医療保険にしる、介護保険にしる、現在の制度が長期的に維持可能であるのかどうか、強い不透明感がただよっており、人々の間には不安と不信が募っている。若者世代も、壮年世代も、引退世代も、生まれ年にかかわらず、それぞれがそれぞれの立場で鬱憤を抱え、日本の将来に明るい展望を持っていないようである。

また、既にGDPの約2倍に達している政府債務残高がさらに増えていっても何も問題が起きないとは考えられない。現在の財政状況が維持可能なものであるのかどうか、将来には大増税が必要にならないか、懸念は大きい。社会保障制度の改革は財政健全化と同時に達成しなければならない。社会保障給付は政府の財政を通じてなされている以上は、財政が安定的に運営されていなければ社会保障制度も不安定になってしまう。

社会保障制度の持続可能性が著しく低下していると考えざるを得ない理由は、働き方の多様化や家族形態の変化など多数あるが、最大の要因は、超少子化に起因する超高齢化である。年金、医療、介護の社会保障財政は、基本的に賦課方式といわれる仕組みで運営されているからである。賦課方式とは、その時点の国民の負担（社会保険料と税金）を財源にして、その時点の国民に給付を行う方式である。負担は主に現役世代が負い、給付は主に引退世代になされている。いわば、引退世代の生活を現役世代の負担で支えているわけである。

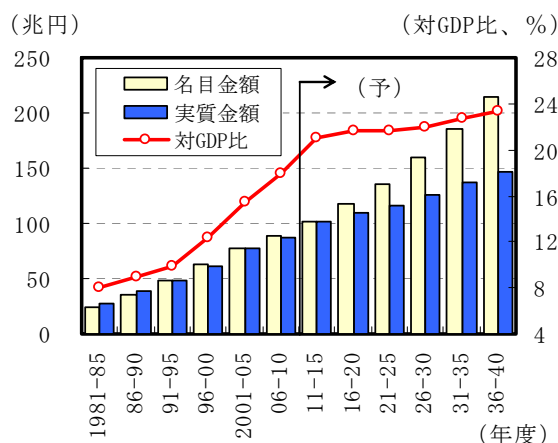
DIR30年プロジェクトは、高齢化などの人口動態を織り込み、また、変数をできる限り内生化することでマクロ経済と財政・社会保障制度とのダイナミックな相互作用を解くマクロモデルを利用するものである。これは例えば、政府の公的年金の長期的な財政計算において、賃金、物価、金利が外生的に置かれていることとの大きな違いである。第Ⅱ部では、標準的な予測として財政や社会保障がどうなると見込まれるか、社会保障制度の改革や国民負担増について、どのような政策的オプションがあるのか、そのときに経済はどのような姿になるのか、といったことについて明らかにしたい。

2. 社会保障給付全体の見通し

第4章で述べた日本経済の下、DIR30年プロジェクトでは社会保障給付や政府財政がどう推移するかも予測している。現在の社会保障制度を前提とした場合、まず、社会保障給付（年金・医療・介護給付費）は図表5-1及び図表5-2の通り見通された³。

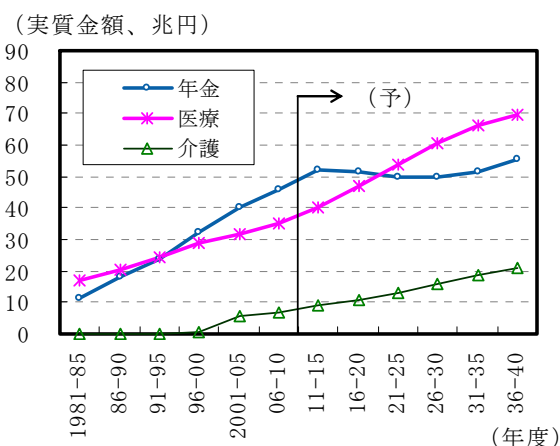
³ 年金、医療、介護の給付費における推計方法については補論3を参照。

図表 5-1 社会保障給付費の見通し



(注) 実質金額は2010年基準CPIで実質化している。
(出所) 各種統計より大和総研作成

図表 5-2 実質社会保障給付費の内訳



社会保障給付全体を現在の物価を基準とした実質額や対 GDP 比で見た場合には、1940 年代後半生まれの団塊世代が高齢者入りしていく 2010 年代前半まで上昇傾向が続くであろう。しかし、その後は、①年金受給者数の増加率が頭打ちとなり、②物価が正常化する中では年金におけるマクロ経済スライドの調整が進み、③75 歳以上人口の増加が 2020 年代半ばには落ち着くことなどにより、社会保障給付の対 GDP 比は 2020 年代まで概ね横ばいで推移すると見込まれる。しかし、2030 年代に入るとスライド調整の終了や受給権者数の増加から年金の減少傾向に変化が生じ、社会保障給付費は再び増勢を強めると予想される。

3. 年金財政の見通し

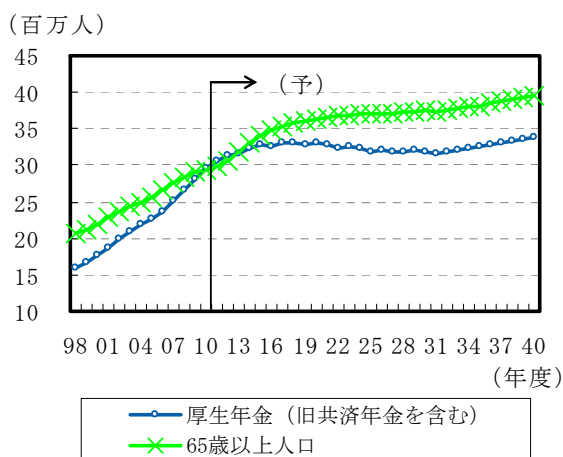
これまでの実質の年金支給総額を振り返ると、1990 年代までは既裁定年金にも賃金スライド (政策的改定) を適用していたので、1 人当たり実質支給額と受給者数の両方の要因で年々増加してきた。2000 年代になってからは既裁定年金の賃金スライドが 1999 年の年金改革で凍結されたため、いわゆる特例水準給付の問題を除けば、支給額が増加する最も大きな要因は受給者数の増加となっている。先行きについても高齢者数の推移が給付総額を左右する重要なファクターとなるが、図表 5-3 が、厚生労働省「2009 年財政検証」の受給権者対人口比率と DIR30 年プロジェクトにおける人口予測をもとに作成した厚生年金 (旧共済年金含む) の受給権者数見通しである。これまで年金の受給権者数は高い伸び率で趨勢的に増加してきたが、65 歳以上人口や受給権者数の増加率は、2010 年代後半以降は緩やかになると見込まれる。今後 30 年間程度の年金受給者数の見通しは、過去の出生や長寿化傾向などで規定されるため、予測の確度は高いと考えられる。

さらに、1994 年、1999 年の年金改革により 2001 年度から始まった厚生年金の支給開始年齢の 65 歳への引上げを 2030 年度までかけて完成させることになっている。支給開始年齢は、厚生年金の定額 (基礎年金) 部分と報酬比例部分のそれぞれについて、12 年かけて (3 年で 1 歳

ずつ) 引き上げられる。例えば、男性の基礎年金は 2001 年度から、報酬比例部分は 2013 年度から段階的に 65 歳まで引き上げられる。女性は 5 年遅れで実施されるため、支給開始年齢の引上げが完全実施されるのは 2030 年度の予定である。支給開始年齢引上げを進める間は、受給権者の増加率はその分だけ抑制される。

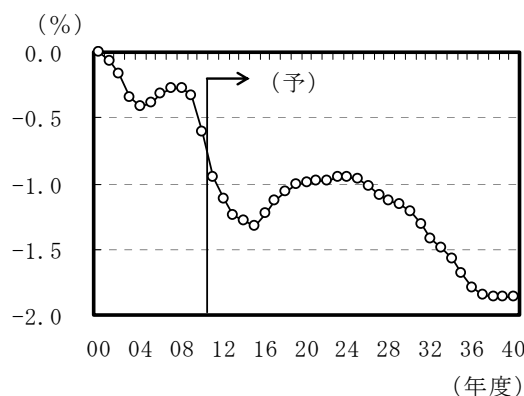
受給者数の増加率が低下する要因に加えて、物価と賃金について一定の上昇を見込む 2010 年代後半以降は、マクロ経済スライドが実施されて 1 人当たりの実質給付額の伸びが抑制されると見込まれる。2004 年改革で導入されたマクロ経済スライドとは、年金制度を支える現役層 (= 被保険者数) の減少や平均余命の伸びを年金給付額の改定に反映させ、年金給付額の伸びを賃金や物価の伸びよりも抑える制度である。ただし、既裁定年金を例に言えば、マクロ経済スライドは物価の伸びがマイナスのときや、物価の伸びがプラスであっても名目賃金の伸びがマイナスの場合には調整が行われなため、マクロ経済スライドは、これまで発動されたことがない。人口動態で決まってくるマクロ経済スライドによる調整率は決して小さいものではなく、2010 年代後半で平均 1.1% であり、その後も調整率は徐々に高まっていくと見込まれる (図表 5-4 参照)。既に述べたように DIR30 年プロジェクトでは長期的な物価上昇率を年率平均 1.5% 程度と見込んでいるため、ようやくマクロ経済スライドを実施する環境が整うことになる。人々の年金財政への不安は強いが、実質額のベースで年金給付額の伸びをかなりの程度抑制する機能を現在の年金制度は有しているのである。

図表 5-3 受給権者数 (老齢) の見通し



(出所) 各種統計より大和総研作成

図表 5-4 スライド調整率の見通し



もともと、例えば既裁定年金について、物価上昇率が 1% のときにスライド調整率がそれより大きい状態である場合には、マクロ経済スライドによる給付抑制は完全には働かないことになる。現行のマクロ経済スライドは名目の年金額が減らない範囲で行われるルールになっているからである。マクロ経済スライドによって給付抑制がどの程度進むかは、日本経済が賃金下落・デフレの基調からいつ脱却し、また、その後の賃金や物価の上昇率がどうなるかにかかっている。仮に DIR30 年プロジェクトの予測に反して賃金や物価の下落が続く場合には、実質ベース

の年金額の引下げによる給付総額の抑制は進まず、年金財政は著しく悪化するだろう。マクロ経済スライドがいかに重要かという点については、第8章でシミュレーションを示す。

なお、年金制度上、マクロ経済スライドによる調整は年金財政の長期的な均衡を保つことができると思込まれるようになった時点で終了することになっている。5年ごとに行われる財政検証の直近（2009年）では、基礎年金は2038年度まで、報酬比例年金は2019年度までマクロ経済スライドを続けるとされている。また、その結果、モデルケースにおける厚生年金の所得代替率は2038年度以降50.1%で推移するとされる。現在の法律上では、所得代替率が50%を下回る場合には、年金制度を根本的に見直すことになっている。DIR30年プロジェクトで利用しているマクロ経済モデルは、マクロ経済を外生変数として扱う年金数理モデルではなく、また今後100年間の年金財政を見通すものではないため、長期的な年金財政の均衡を検討する構成にはなっていない。そこで、現行制度の近似的な表現として、高齢者への平均年金支給額と現役世代の平均所得水準との代替率が、財政検証で想定している厚生年金のモデルケースの所得代替率調整分に相当する分だけ低下した時点で、スライド調整を終了するものと想定している。予測された賃金や物価の下、公的年金全体で加重平均してみても、マクロ経済スライドの調整を終了する時期は2020年代前半と見込んでいる。

さて、年金財政の歳入面はどう見通されるだろうか。図表5-5に示したように、賃金の上昇に伴って実質ベースの保険料収入の増加が見込まれる。厚生年金や国民年金の保険料率は2017年度までの毎年の引上げが法律で定められているが、それ以降は一定とされている。DIR30年プロジェクトでも、2018年度以降の保険料率の引上げは想定していない。

その一方で、運用収入は2000年代前半までと比べると低い水準で推移する予測結果となった。厚生労働省「2009年財政検証」の基本シナリオでは、年金積立金の運用収入を2020年度で5.9兆円、2030年度で7.6兆円、2040年度で8.8兆円と想定しており（いずれも2009年度価格）、2040年度時点で収入総額（保険料・運用収入・公費負担の合計）のおよそ2割を占める財政計算になっている。これに対し、ここで予測された運用収入は、毎年平均2兆円前後（2040年度で収入総額の5%弱）である（図表5-5参照）。年金積立金から得られる運用収入見通しは、マクロ経済スライドの実施の程度と併せて、年金財政を見通すうえでの論点だろう。

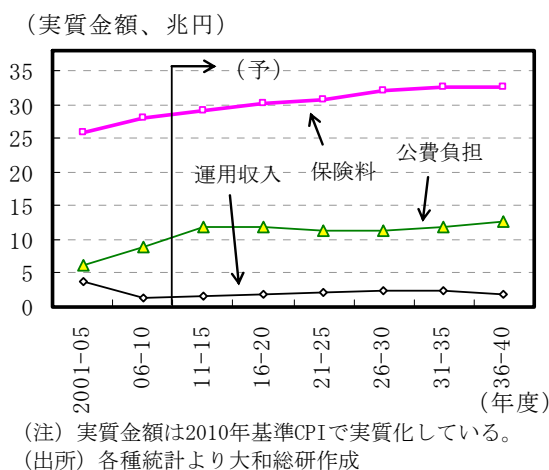
DIR30年プロジェクトの予測結果で運用収入が低迷しているのは、第一には、運用利回りがそれほど高くない長期金利をやや上回る程度で推移しているからである。「2009年財政検証」でいう実質的な運用利回り（名目運用利回りと賃金上昇率のスプレッド）は2020年度以降年1.6%で一定（経済中位ケース）とされており、DIR30年プロジェクトのそれは平均でおよそ0%である。これは主に、実質長期金利の想定が財政検証よりも低いことが影響している。財政検証では、10年国債利回りから消費者物価上昇率を除いた実質長期金利を、利潤率との相関関係と将来の利潤率の予測値から2.4%～3.0%（予測上は中央値の2.7%）と想定している⁴。一方でDIR30年プロジェクトの実質金利は2020年代以降の平均値で1.0%であり、潜在成長率とほぼ同水準

⁴ 利潤率は「資本分配率×GDP÷資本ストック－資本減耗率」と定義されている。また予測期間のTFP上昇率は1%と想定されている。

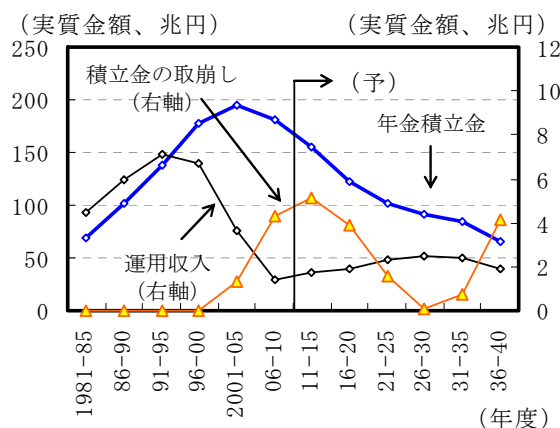
である。財政検証における同期間の実質 GDP 成長率が平均 0.8%程度であることを考えると、実体経済の成長ペースよりも 2%pt 近く高い実質金利を想定していることが運用利回りの差に繋がっている。

第二には 2005 年度から毎年発生している年金積立金の取崩しが 2020 年代後半を除いて今後も恒常的に行われると予想される（運用収入を得る元本である積立金の規模が小さくなっている）ためである（図表 5-6 参照）。近年の積立金取り崩しは賃金上昇率の低迷に伴うものであり、現在の低い賃金上昇率は将来の年金給付（報酬比例年金）を抑制することになるから、それが直ちに年金財政の破綻を意味するものではないが、年金積立金が減れば運用収入が減ることは確実である。

図表 5-5 項目別にみた収入の見通し



図表 5-6 年金積立金と運用収入



4. 医療保険財政と介護保険財政の見通し

医療保険と介護保険について、DIR30年プロジェクトでは次のように思考している。

一般に、人は年齢が上がるにつれて病気にかかったり、要介護となったりする確率が高まるため、医療や介護の1人当たり給付額は年齢が高いほど大きい。つまり、高齢者数が増加すれば、各年齢の1人当たり給付額が一定であっても医療給付や介護給付はそれだけ増加する。また、同じ終身保険ではあるが、年金はひとたび裁定されれば年齢とは関係なく一定の改定がなされるにとどまるのに対して、医療給付は人々が医療サービスや医薬品の購入をどれだけ選好するか、医療の技術革新がどの程度進むかによって、将来が大きく異なる。医療給付は高齢者数の増加だけでは説明できない増加分がみられてきた。介護給付は労働集約的なサービスであり、長期ケアであるからそうした性格は医療ほどではないだろうが、これまでのところ介護給付も制度導入当初の見通しを上回って拡大している。政策論としては、年金のマクロ経済スライドのような仕組みがない医療・介護の給付は非常に増加しやすい点をどうするかが課題である。

医療や介護の給付費が増えやすいのは、それを費用面からみた場合には人件費の割合が高いからでもある。正常な経済状態においては生産性の向上分だけ名目賃金は物価以上に伸びるた

め、医療や介護の給付は一般物価で測った実質ベースで増えやすい。医療給付には診療サービスだけでなく医薬品や医療器具にも充てられるから、この問題は介護給付でより大きいだろう。介護サービスは労働集約的であり、給付は長期的には賃金で決まる。いずれにせよ、医療・介護の給付の増加ペースは賃金上昇率によっても大きく変化する。DIR30年プロジェクトでは、年齢別の1人当たり医療・介護給付費の実績値をもとに、物価・賃金や人口動態などの見通しを組み合わせて将来の医療・介護給付費を推計している。以上のような考え方で、マクロ経済と整合的に予測された医療と介護の給付費は既出図表5-2の通りである。

なお、医療費に関しては、後発医薬品（ジェネリック）の普及が進んでいくという想定を織り込んでいる。これについては第8章でシミュレーションを交えて詳しく述べるが、日本はジェネリックの普及が欧米先進国と比べて遅れており、政府はジェネリックの数量シェアを2012年度に30%以上とする目標を掲げている。2012年度の診療報酬改定で処方せん様式の変更や保険薬局の調剤基本料における後発医薬品調剤体制加算の見直しが行われた効果は既に表れており、ジェネリックの数量シェアは2012年4月以降、急上昇しているようだ⁵。DIR30年プロジェクトでは先行きについてジェネリックの数量シェアが徐々に上昇し、2020年度で35%に達することをベースシナリオとしている（2020年度以降は横ばい）。後発医薬品のシェアが高まれば、薬剤費の平均単価が低下することで名目の医療費の伸びがその分抑制されることになる。

⁵ 厚生労働省の「調剤医療費の動向調査」の後発医薬品調剤率（数量ベース）によると、2012年3月に23.7%だった後発医薬品のシェアは2012年11月に29.0%となっている。