

2013年5月14日 全12頁

超高齢日本の30年展望 ー第7章ー

社会保障改革の方向性

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 年間で均すと、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
- 第 6 章. 政府財政問題
- 第 7 章. 社会保障改革の方向性
 - 1. 社会の維持可能性と社会保障改革
 - 2. 社会保障は賦課方式で運営されている
 - 3. 社会保障給付を減らすとはどういう意味か
 - 4. スプレッドシートを使ったシミュレーション
- 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 7 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

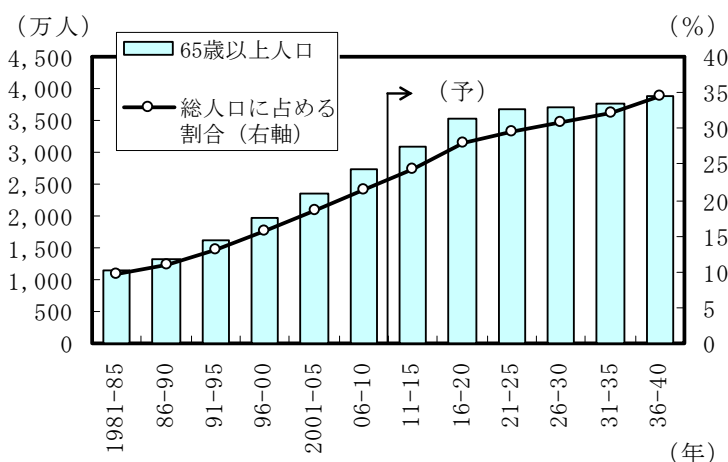
第7章 社会保障改革の方向性

1. 社会の維持可能性と社会保障改革

2012年の夏、政府はいわゆる「社会保障と税の一体改革」に一区切りつけたが、それによって、多くの国民が感じている社会保障制度に関する先行き懸念が払拭されたとは言い難い。社会保障制度の改革は道半ばであり、システム全体の再構築に迫られている。一体改革が議論された当時の与党であった民主党と、野党であった自由民主党、公明党の三党の合意を踏まえて成立、施行された社会保障制度改革推進法に基づき、2013年8月が設置期限とされている社会保障制度改革国民会議が、さらなる改革案を提示することになっている。ただし、同会議が現実的にどのような制度改革を目指すことになるのか、現時点では明らかでない。本章では、社会保障制度改革がなぜ必要であるかを改めて整理し、また、社会保障改革の考え方を述べたい。

DIR30年プロジェクトは、できる限り早く、どれだけ遅くとも2030年までに、つまり2020年代のうちに必要な改革を成し遂げる必要があるという問題意識に立っている。今後の経済や社会の持続可能性を考えていく上で、なぜ、そうした時間軸が重要かといえば、高齢者人口（65歳以上人口）の増加率は2010年代半ばまではかなり高く、2020年代にはいったん落ち着くが2030年代に再び高まっていく見込みだからである。こうした人口動態は、戦後の高い出生数（いわゆる「団塊の世代」）と1970年代の第二次ベビーブームの影響による。高齢者人口の絶対水準は2020年代の高原状態を経て2040年代初頭のピークに向かっていく（図表7-1参照）。高齢化比率（65歳以上人口が総人口に占める割合）は、2020年代にはその上昇速度がわずかに緩むものの、2030年代には再び加速するのである。日本がもし必要な改革に失敗すれば、日本は2030年代以降を乗り切れないだろう。

図表 7-1 65歳以上人口の見通し



(出所) 総務省、国立社会保障・人口問題研究所より大和総研作成

2. 社会保障は賦課方式で運営されている

第5章で述べたように、社会保障制度について、持続可能性が著しく低下していると考えざるを得ない最大の理由は超高齢化であり、社会保障の財政が賦課方式だからである。人口の年齢構成が安定していたり、子どもが増えて人口ピラミッド（各歳別の人口を若い順に下から積み上げたグラフ）の裾が常に大きくなったりしているなら、賦課方式でも問題は生じない。しかし、少子高齢化とは人口ピラミッドが逆三角形になることだから、賦課方式は現役層が減り引退層が増える現状に対して極めて脆弱である。この点が、社会保障改革を必要としている最大の理由とあってよい。ただ、これは積立方式に改革すべきという意味ではない。積立方式の社会保険は民間部門が担うことができる。政府が行う社会保険である以上は賦課方式であるのが当然であり、賦課方式の社会保障システムを見込まれる超高齢社会に相応しいものとしていかなければならない。

実は、これまでの社会保障政策を長期的に振り返ると、引退世代の人数が増える分以上に現役世代の負担率を上昇させながら、引退世代の生活水準を向上させてきた。引退後の生活に余裕と潤いがあるのは素晴らしいことだが、「超」がつく少子高齢化の下では、現役世代1人当たりで支えなければならない引退世代の人数が急速に増えるから、引退世代の生活水準を維持するだけでも現役世代の負担が大きく増えていく。そうなれば、これまでのように引退世代の生活水準を向上させることは難しくなる。

また、これまで現役世代が負担増を受け入れることができたのは、絶対的な負担水準が低かったことに加え、一定の経済成長と賃金上昇によって負担能力が高まってきたからだと考えられる。賃金が増えていれば、その増えた分に対する負担率が多少高まっても人々はそれを受け入れやすい。しかし、負担水準自体がだんだんと高くなり、経済の成長力が低くなってくれば、現役世代は毎年の負担増に音を上げるかもしれない。現役世代の負担率を引き上げさえすれば社会保障制度を維持できるというわけではないのである。もちろん、保険料を払わない人や払えない人が増えれば制度は破綻してしまう。

では、日本の高齢化は、これからいったいどれくらい進むのだろうか。高齢化率が7%を超えると高齢化社会、14%を超えると高齢社会、21%を超えると超高齢社会といわれる。2010年の国勢調査によると日本の高齢化率は23.0%だから、日本は既に相当に高齢化した社会である。日本は、1970年に高齢化社会を、1994年に高齢社会を、2007年に超高齢社会を迎えた。高齢化率が7%から2倍の14%となるのに24年かかったが、3倍の21%となるには13年しかかからなかった。DIR30年プロジェクトで想定している人口の動きをみると、2007年から11年後の2018年には高齢化率が1970年の4倍である28%を超える。2024年には30%を超える見込みである。過疎によって以前から高齢化した地域はあるが、全国ベースで人口の3割以上の人々が65歳以上という状況を我々は経験したことがない。そのような状況下で社会保障制度を維持しつつ、経済の活力を高めていかなければならない。

超高齢化に適合していくための改革を日本がどれだけうまくできるかは、世界も注目していると思われる。第1章で述べたように、日本は高齢化のフロントランナーだからである。当面、

日本は高齢化のスピードが速く、高齢化の水準が主要国の中で最も高い状態が続く見通しである。先進国か新興国かを問わず、経済の発展に成功した国々は、高齢化が進む傾向が明確であり、高齢化に合わせて経済社会をどういう視点でどう変えていくかという課題は、日本だけが負っているのではない。フロントランナーである日本が、超高齢社会をうまく運営する手法を編み出せたとしたら、それは世界の手本とされるだろう。

3. 社会保障給付を減らすとはどういう意味か

BOX10 で述べたように、財政赤字問題の主因は社会保障費の膨張にある。一定の国民負担増と同時に、社会保障給付の効率化やスリム化が超高齢化の中では避けて通れない。最も重要なことは社会保障制度を超高齢化の下でも持続可能なものとしていくことだが、給付をどのように抑制すべきかを具体的な議論で分かりやすく解きほぐし、意見を共有することは非常に難しい。

例えば、仮に 10%の社会保障給付の削減が必要だという意見が述べられたとしても、それは現在の給付を 10%減らすという意味なのか、放っておけば長期的に増える給付を、その増えるはずだったところから 10%削減するという意味なのか曖昧である。また、社会保障給付の削減といったとき、今後の物価や賃金の動向との関係を明確にしないと、名目額ベースの議論なのか、実質額ベースの議論なのかも分からない。そして、10%減らすと言ってもどの制度をどれだけどのように変えればよいのか不明であり、果たして 10%が大きいのか小さいのかもよく分からない。そこで、具体的な議論に先立って、社会保障給付の水準の高低をどう評価すればよいかという基本的なことをここで述べよう。

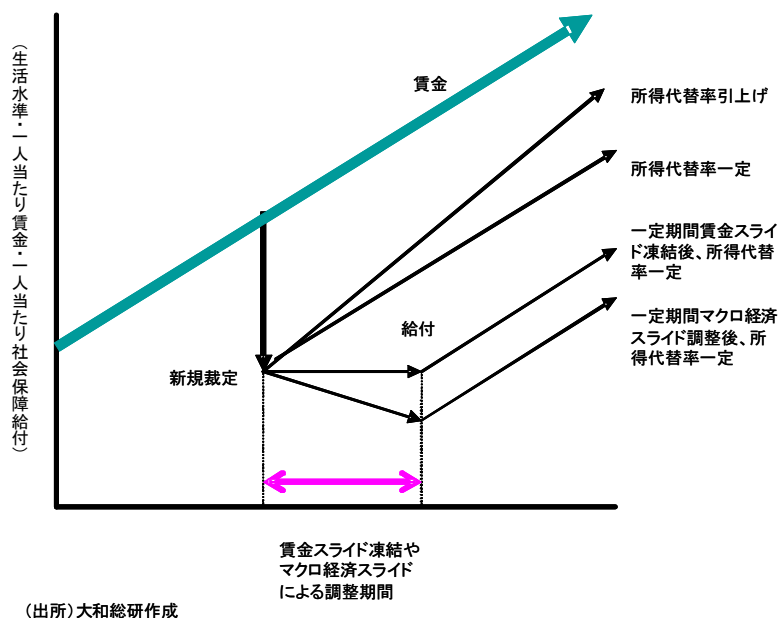
単純化のために、現役世代と引退世代の人数が同じで、現役世代へ課されている社会保険料率は一定と仮定して考えてみる。賦課方式で運営されている社会保障制度においては、現役世代 1 人当たりの負担の伸び率が引退世代 1 人への給付の伸び率を決めることになる。ここで保険料率は一定の仮定だから、負担の伸び率は主として賃金の伸び率で決まる。つまり、引退世代への給付は賃金の伸び率で決まることになり、賦課方式の社会保障とは賃金と社会保障給付の関係に最大のポイントがあるということになる。

長期的な賃金上昇率は、経済成長の本質といえる就業者の生産性上昇率によって規定される。生産性が高まれば賃金は上昇するが、生産性が上がらなければ賃金も上昇しない。賃金が増えれば社会保障負担も増えるが、賃金が増えなければ社会保障負担も増えようがない。そして、上の議論から明らかなように、賃金や社会保障負担が増えない場合には、社会保障給付を増やしようがない。このことは、公的年金の新規裁定額が、過去の賃金の再評価によって決まることを考えれば理解しやすいだろう。ここまでの議論は、賃金や負担・給付を、名目値ベースで考えても、物価変動分を考慮した実質値ベースで考えても本質は変わらない。

すなわち、社会保障の給付水準を考えるとときに重要なのは、現役世代の賃金との対比でみた、言い換えれば賃金によって実質化された給付水準である（以上の理解を年金について概念的に示したのが、図表 7-2 である）。年金の世界では、年金額が現役世代の手取り賃金のどれだけかを所得代替率というが、これはまさに賃金対比で給付水準を評価する考え方である。年金に

限らず、高齢者向けの医療給付や介護給付も、賦課方式型で運営されていることから同様に捉えて議論することに大きな意味がある。

図表 7-2 賃金上昇率と社会保障給付の概念図



現役世代の平均賃金と引退世代への平均給付が同じ率で変化していれば、所得代替率は一定で推移する。しかし、保険料率を引き上げて賃金上昇率以上に給付を拡充したり、賃金下がっているときに給付を引き下げなかったりすれば、所得代替率は上昇する。引退世代の人数が増える分以上に現役世代の負担率を上昇させながら引退世代の生活水準を向上させてきたと前述したが、賃金対比で測った実質の給付水準を引き上げてきたのがこれまでだった。

賃金対比でみた給付水準 (= 所得代替率) は、現役世代と引退世代の格差——老若格差——と言い換えることが可能である。この老若格差をどうコントロールするかが、社会保障給付をどれだけ減らすか (あるいは増やすか) ということの意味と言ってよい。少子高齢化の傾向がこのまま続けば、いずれは就業者ほぼ 1 人で高齢者を 1 人、つまりマンツーマンで 65 歳以上人口を支えなければならなくなる。これまで 15~64 歳の生産年齢人口何人で 65 歳以上人口を支えてきたかといえば、1970 年頃は 9 人程度、90 年頃は 4 人程度、現在は 2 人程度である。医療や年金の給付が拡充され、1973 年は「福祉元年」といわれた。現行制度の基本的な発想は 9 人程度で高齢者を支えていた時代に作られたものであることを改めて踏まえるべきだ。

現役世代の生活水準を決めるのが賃金であり、引退世代の生活水準を決めるのが社会保障給付であるとする、一方だけを極端に引き上げたり引き下げたりするのは現実的でない。超高齢化の下では、賃金対比でみた給付水準を引き上げることは、もはや難しい。かといって、経済が成長して賃金がある程度上昇しているときに、引退世代向けの社会保障給付をまったく増やさなければ、老若格差は拡大してしまう。

今後は、支え手が減ることによってそれだけでなくも現役世代の負担が増えるのだから、引退世代 1 人当たりの給付を賃金上昇に対して控えめに伸ばすほかない。その結果、老若格差は拡大（所得代替率は低下）するが、それと経済成長を両立させることができれば、給付の絶対水準自体は上昇していく。賃金対比でみた給付水準を引き下げても、制度の持続可能性を維持していく方が、引退世代を含む国民全体にとって得策であるのは明らかである。

反対に、超高齢社会を維持するコスト負担が現役世代や企業に重くのしかかることで経済成長が制約され、賃金が上昇せず、負担能力も高まらなければ、老若格差が一定もしくは縮小したとしても給付水準は高まらない。引退世代を扶養する負担が大きくなれば、子どもを扶養する余裕がなくなり、ますます少子高齢化が進むことも考えられる。単純に保険料率や税率を引き上げて財源を確保すればよいというわけではなく、経済を低迷させてしまえば、結局は引退世代にとっても損失となり、制度の持続性は損なわれることになる。

社会保障システムを効率化し、また、充実させることに反対する人はいないだろう。ただ、社会保障給付を増やすべきか、減らすべきか、あるいは増え方を抑制すべきかを考える際に、現役層の賃金との対比でみた給付水準が重要だということを理解しないと、非現実的な提案や奇妙な議論に陥りがちになる。賃金の長期的な伸びに照らして給付をどの程度としていくかというバランス感覚が、国民各層と国民全体の生活水準を決めることになる。

4. スプレッドシートを使ったシミュレーション

(1) シミュレーションの考え方

マクロ経済との相互作用を考慮した具体的な提言を述べる前に、分かりやすい計算で給付の抑制とその結果として決まる国民負担について、スプレッドシートを使ったシミュレーションで考え方を示そう。

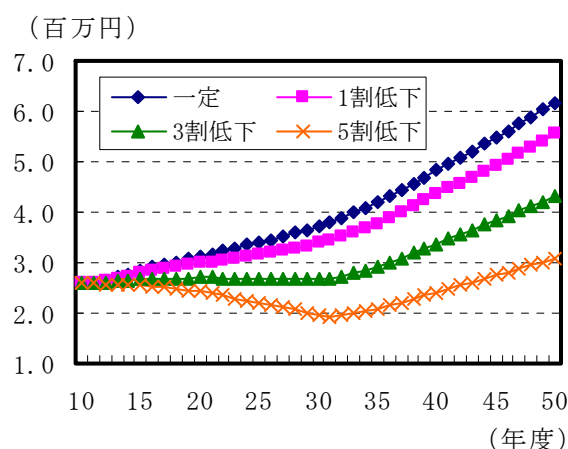
既に述べたように、重要となる実質の給付は、物価上昇分だけではなく賃金上昇分を取り除いた給付額のことである。そして、賦課方式の下で高齢者に対する実質給付をどうするかは、所得代替率をどうするかを考えることと同じである。経済成長率が低迷して賃金が増えなければ、長期的には給付も増えない。

カギとなるのは経済成長率や賃金上昇率の絶対的な高低ではなく、現役層の生活水準を決める賃金上昇率を引退層の受益額にどの程度反映させていくかである。社会保障改革において確実性をもって政策的なコントロールが可能なのは所得代替率の操作である。強烈な高齢化にもかかわらず、賃金上昇率と同率で給付額を増やして代替率を高めに据え置いたり、代替率に無理な下限を設定して給付額の抑制を避けたりすると社会保障財政が立ち行かなくなるという点に、賦課方式財政の本質的な問題がある。引退層に対する給付を賃金上昇率でスライドすれば代替率は一定で維持されるが、それを続けていけば現役層の保険料負担や全国民の消費税負担は苛酷なものになっていく。

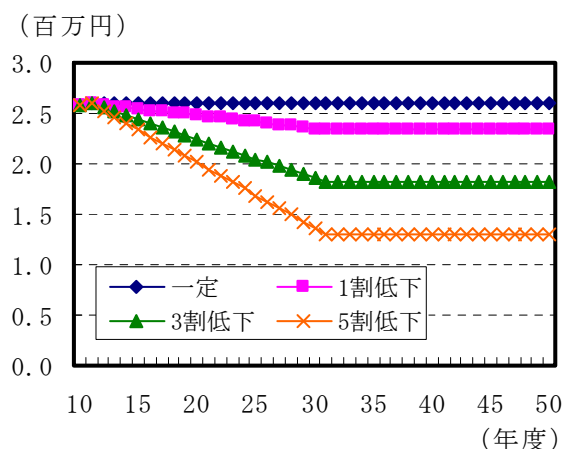
ここでは議論の大枠を踏まえるために、年金、高齢者医療、介護について、平均代替率をど

う制御するかで中央・地方政府の基礎的財政収支均衡を維持するための必要な消費税率、さらには国民負担率が長期的に変わってくることを、マクロの視点から試算する。試算上での平均代替率は、65歳以上人口1人当たりの社会保障給付（65歳未満への医療給付、雇用保険給付、子ども手当等を除く社会保障給付）の生産年齢人口1人当たりの平均所得（雇用者報酬及び混合所得）に対する比率と定義する。こうして計算された現在の平均代替率は2011年度の実績で82.4%である。すなわち、生産年齢人口1人当たりの所得は316万円であったのに対し、65歳以上人口1人当たりの社会保障給付額は261万円だった。

図表 7-3 物価で測った 65 歳以上人口
1 人当たり実質給付額



図表 7-4 賃金で測った 65 歳以上人口
1 人当たり実質給付額



(注) 長期的な名目成長率2%、物価上昇率1%の假定。2011年度の物価水準を基準とした場合。
(出所) 内閣府統計等より大和総研作成

今後、国民負担増を伴う厳しい予算制約の下で社会保障支出を拡大させるケースとしては、現役層の1人当たりGDP成長率（賃金ないし労働生産性の向上）に伴って高齢者1人当たりの社会保障支出を増加させるのが上限になるだろう。これは現役層が労働生産性を高めて生活水準を向上させていくのと同率の生活水準の向上を、財政が高齢者に保障するということである。超高齢社会において勤労世代の生活水準の向上以上に非勤労世代の生活水準を高める政策が採られる（採ることができる）とは考えられないので、勤労世代と同様に非勤労世代の生活水準を財政支出によって高めていくということは、社会保障支出が最も拡張的に推移するケースと考えることができる。この場合には代替率は一定で推移することになり、社会保障給付総額は、生産年齢人口1人当たりの賃金上昇率と高齢者人口増加率の合計の率で増加することになる。名目ベースの生産年齢人口1人当たりの賃金上昇率は、長期的には実質賃金上昇率（生産性上昇率）と物価上昇率の合計に近似させて考えることができる。

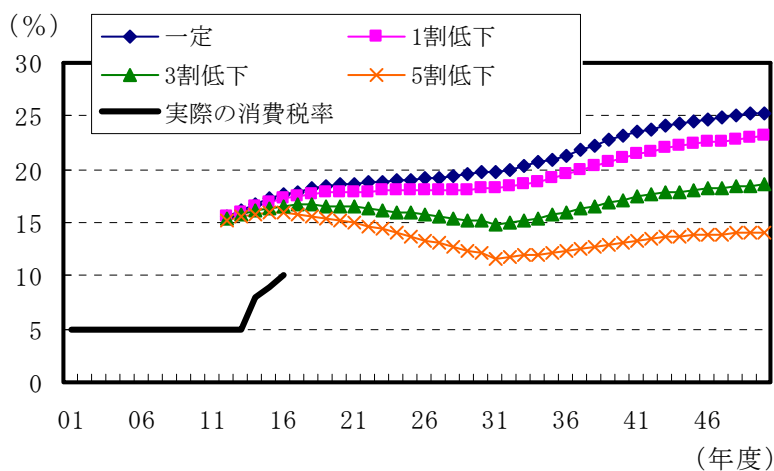
反対に、社会保障給付を抑制するケースとして、その抑制度合いは勤労世代が労働生産性を高めた分をどれだけ非勤労世代に分配するか、すなわち所得代替率をどれだけ引き下げることかということが尺度になる。試算では、今後の20年間で超高齢社会に対応した社会保障システムを構築する必要があると考え、2031年度まで代替率を調整（賃金で測った実質給付を操作する）

すると考えよう³。具体的には、2011年度に82.4%である代替率を、①1割引き下げて2030年代以降は74.2%とするケース、②3割引き下げて2030年代以降は57.7%とするケース、③5割引き下げて2030年代以降は41.2%とするケースについて試算した(図表7-3及び図表7-4参照)。

(2) 基礎的財政収支を均衡させるための消費税率と国民負担率

社会保障制度全体の財源に占める公費負担割合を現在のまま一定とする前提で試算すると、代替率82.4%を維持した場合、2030年頃でも20%程度の消費税率でないと中央・地方政府の基礎的財政収支は均衡せず(図表7-5参照)、社会保険料率は現在の1.5倍必要になる。さらに、その状況を2050年頃まで延伸すると消費税率は25%を超え、社会保険料率は現在の約2倍となる。これは、現在40%に満たない国民負担率⁴を70%超に引き上げるということに相当する(図表7-6参照⁵、なお2011年度の財政赤字⁶を含む潜在的国民負担率は48.6%)。代表的な福祉国家であるスウェーデンの現在の国民負担率が62.5%(2009年、潜在的国民負担率は63.9%)であることなどに照らして、国民負担率70%への道を進むということは、日本の国家像や国民意識という点で考えにくいのではないか。

図表7-5 各時点で中央・地方政府の基礎的財政収支均衡条件を満たす消費税率(標準税率)



(注) 中央・地方政府から社会保障基金への財政移転は、社会保障給付の一定率(34.4%)としている。

(出所) 内閣府統計等より大和総研作成

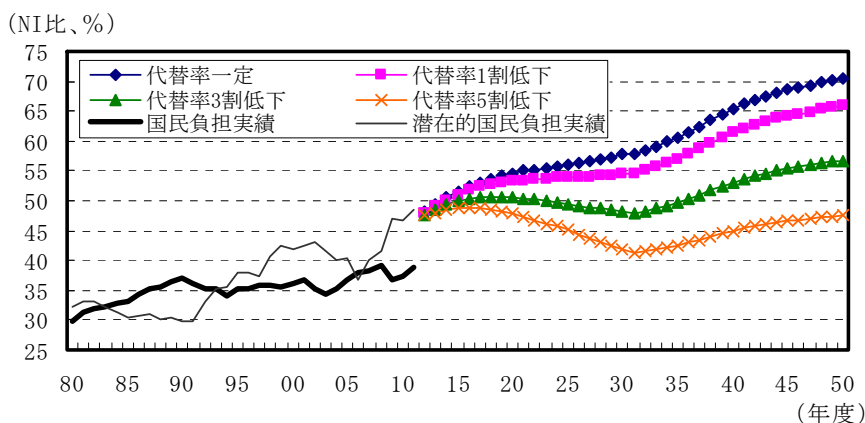
³ 永久に代替率を引き下げることはできないから、今後の20年間で給付抑制を行い、2032年度以降は賃金上昇率で給付をスライドさせる。

⁴ 要素費用表示の国民所得(NI)比ベースである。

⁵ この国民負担率は中央政府・地方政府財政の基礎的財政収支の均衡を維持し、社会保障基金財政の財政収支均衡を維持することを条件とした場合である。社会保障基金財政については一定の積立金取り崩し(財政赤字)を前提にすることも考えられるが、他方、日本の政府債務残高の大きさを踏まえれば、中央・地方政府の基礎的財政収支を趨勢的には黒字化することが求められるとすれば、この負担率は楽観的である。

⁶ ここで財政赤字は中央・地方政府の基礎的財政収支と社会保障基金の財政収支を合わせたものとしている。

図表 7-6 国民負担率の推移



- (注1) 潜在的国民負担は中央・地方府の基礎的財政収支と社会保障基金の財政収支を考慮したもの。先行きについては、中央・地方府での基礎的財政収支均衡、社会保障基金での財政収支均衡を条件としている。
- (注2) ここで代替率とは、「65歳以上人口1人当たり社会保障給付（65歳未満への医療給付、雇用保険給付、子ども手当等を除く社会保障給付）」の「生産年齢人口1人当たり所得（雇用者報酬及び混合所得）」に対する比として計算。2012年度から20年間（2031年度まで）かけて、現在の代替率をそれぞれの割合で低下させる場合を試算した。2032年度以降の代替率は横ばい（すなわち給付は賃金スライド）としている。所得の拡大は年率名目2%と想定。
- (出所) 内閣府統計等より大和総研作成

しかも、ここで消費税率 25%とは、かなり控えめにみた税率である。①医療や介護の物価は一般物価よりも上昇率が高いこと、②医療の高度化によって医療需要は実質的に拡大するトレンドを持つこと、③介護サービスの供給不足を解消するために介護報酬の引上げが求められる可能性が高いこと、④高い消費税率になれば軽減税率が導入される可能性があること、⑤社会保険料の増嵩を少しでも避けるために財源を保険料から税にシフトさせる公算が大きいこと――などの諸点を考慮すると、消費税率は早い段階でゆうに 30%を超えることになるだろう。

では、代替率を抑制していけばどうだろうか。図表 7-5 や図表 7-6 にみるように、代替率を 1 割抑制する程度では大きな効果は得られない。だが、代替率を現在から 3 割程度抑制できれば、状況はかなり違ってくる。年金・高齢者医療・介護に関する賃金で測った実質給付を今より 3 割減らして平均代替率を 57.7%とすれば、2030 年頃までは消費税率を 10%台半ばに抑制し、2050 年時点でも消費税率を代替率一定ケースの約 7 割に抑制できる。上で述べた①～⑤の要因を考えると、代替率 3 割引下げとは、今後の 30 年程度をかけて現在の大陸欧州並みの付加価値税率を目指していくシナリオといえよう。代替率 3 割の引下げは、現在の年金水準の高さや高齢者医療の自己負担割合の低さなどを考えると、実現不可能ではないと考えられる。

ここで改めて確認したいのは、所得代替率の 3 割引下げとは、あくまでも賃金で測った実質給付水準の話だという点である。ここでは長期の名目 GDP 成長率を年率 2%として試算しているが、そのとき物価上昇率を 1%とすれば、一般物価で測った実質給付水準を引き下げるほどの給付抑制にはならない（既出図表 7-3 参照）。つまり、代替率の 3 割引下げとは現在の給付水準を大幅にカットせよという意味ではない。高齢者の生活水準（年金や医療・介護）について、高齢者の数が増加する分はもちろん、物価上昇分についても名目給付額を増加させるシナリオ

である（社会保障支出総額は、物価上昇率と高齢者人口増加率の合計の率で増加している）。

もつとも、ここで物価は一般物価を考えているから、医療に係る物価や介護に係る物価が一般物価以上に上昇しやすいことを考えると、医療の物価や介護の物価でみた 1 人当たりの実質給付は多少抑制されなければならないかもしれない。ただ、医療や介護の価格は市場メカニズムで決まっているのではなく、政策的に公定されるため、一般物価の動向をみながら適正に改定していけば一般物価でみた場合と比べて極端に異なるということにもならないだろう。

また、この試算に対しては、名目 2% の成長が楽観的という批判があるかもしれない。生産年齢人口が減少している中で GDP を伸ばしていくためには、生産性上昇率の向上が必要であり、名目成長率 2% で物価上昇率 1% とすれば（すなわち、実質成長率を約 1% とすれば）、2020 年代までは年平均 1% 台後半の、2030 年代以降は 2% 超の生産性（生産年齢人口 1 人当たりの生産量）の上昇が必要となる。その実現のためには不断の技術革新とそのための投資、そして資源配分の効率化が必要であり、それを目指す成長戦略が必要である。

だが、それは十分に可能性のあることである。生産年齢人口 1 人当たりの実質 GDP の伸び率は、資産バブル崩壊後の 1990 年代でさえ年平均 1% 強、2011 年度までの直近 10 年間で年平均 1.4% だった⁷。生産性の上昇率を高めることは簡単ではないが、ベーシックな生産性向上努力の結果に相当するとみられる 1% に、どれだけ創造性を追加的に上乘せできるかという問題ではないか。2020 年代において 1% 台後半の生産性上昇率を実現しながら代替率を引き下げて社会保障制度を持続可能なものへと再構築して 2030 年代を迎えるという「国家の大計」が求められている。

しかも、仮に生産性上昇を加速させることができず、経済成長率が低位となった場合であっても必要な国民負担増が大きくなるわけではない⁸。成長率が高く賃金上昇率が高ければ賃金対比でみた給付水準も高まるが、逆のケースでは給付水準が上昇しないため、賃金でデフレートした給付水準で考える限りにおいては、成長率の高低は国民負担率の将来像を大きく変化させない。低成長は国民全体の生活水準や負担能力が高まらない（全国民が貧しくなる）という点で大問題だが、ここで名目成長率を 2% とおいた試算を行うことは将来の国民負担を考える上で楽観的というわけではなく、仮に成長率が低くなったとしても、それを直接的な理由として社会保障財政が破綻するわけではないのである。

さて、代替率を 3 割引下げにとどめず、さらに引き下げれば実質の社会保障給付の伸びはいつそう抑制されるため、国民負担を高めずに済む。代替率を 5 割引き下げるケースでは 2020 年代以降の消費税率を 10% 台前半とし、国民負担率を 50% 以下に抑制することができると試算された（図表 7-5、7-6 参照）。ただ、このケースは、現役層対比でみた引退層の生活水準を現在

⁷ 第 4 章で述べたように、DIR30 年プロジェクトのベースシナリオでは、就業者 1 人 1 時間当たりの生産量（マンパワー生産性）の伸び率を、2010 年代 1.7%、2020 年代 1.8%、2030 年代 2.0% と見込んでいる。

⁸ 一部の税は租税弾性値が 1 以上であるため成長率が高まると税収が増えるという効果は期待できるが、それは社会保障給付の構造的な増大という問題を部分的にしか解決しない。なお、賃金の GDP に対する弾力性低下や間接税のウェイト上昇などによって租税弾性値は限りなく 1 に近づいているとみられるから、長期的な経済成長によっても税収が指数的に増える効果はわずかであると考えられる（内閣府「経済成長と財政健全化に関する研究報告書」2011 年 10 月参照）。

の半分に落とすということであり、2030年代初頭までに物価で測った実質の給付水準を約4分の3まで切り込むことに相当する（物価上昇率1%の場合）。年金・医療・介護といった生活水準そのものを、そこまで切り込むことは政治的に受け入れられない可能性が高いかもしれない。代替率を5割引き下げるという低福祉国家路線の現実性については別途の議論が必要だろう。

以上の試算から、高齢者が増える分や物価が上昇する分にほぼ相当する分の名目給付を増やし、ただし、今後の現役世代の生産性上昇分までは引退世代向け給付にスライドしなければ代替率は3割低下するだろうという目安がここで得られた。逆に言うと、この程度の抑制を進めていかなければ、消費税率を引き上げ、現役層の社会保険料負担を引き上げていくという国民的合意は得られないのではないか。現在のサービス水準を引き上げることをせず、一定の負担増を行っていけば、社会保障制度の持続性は大きく高まると考えられる。

第6章で述べたように、日本経済は長期的に年率平均1%台の成長が見込まれる中で、現状の社会保障制度を変革しなければ、財政赤字によって社会保障制度を維持する構図が今後も続く。しかし、それは財政破綻と社会保障システム崩壊への道であり、持続可能ではない。社会保障制度のサステナビリティを確保しつつ、同時に、財政健全化を進めていくために、現役世代の税や保険料の負担力を高めると同時に、給付費抑制へ向けた制度改革を急ぐべきである。これは2020年度の一時点で政府の基礎的財政収支を黒字化させればよいという問題ではまったくない。高齢化は2020年度以降も続くのであり、重要なことは2030年代まで見通して社会保障と財政のサステナブルな構造を作ることである。