

2014年4月24日 全14頁

SNA中心で見た社会保障（その①）

給付増は高齢化の影響だけではない

調査本部 主席研究員 市川正樹

[要約]

- 本稿は、SNA統計を中心にして社会保障を分析したものである。SNAを使うメリットは、今や社会保障が財政悪化の最大の要因となっている中、社会保障と財政・経済との関係を総合的に捉えることができることなどである。しかし、現時点では年齢層別のデータが存在しないなどの制約があるため、他の統計データで補う必要がある。
- 具体的な内容としては、財政健全化目標など財政との関係を見た後、年金、医療、介護、といった分野別に、更に詳細な制度などまでブレークダウンして給付や収支の推移などを見ている。特に、高齢者数増加とそれ以外の要因がどの程度効いているのかを分析している。
- 結果については、高齢者数増によらない給付増も大きい。「高齢者数が増加するのでどうしても社会保障支出は増加してしまう」と考えがちだが、実はそれ以外の要因による支出増が、若年者分増も含めかなりある。
- 負担面では、総額の横ばい傾向は、生産年齢人口減少よりも、デフレ下で正規労働者の賃金下落や非正規労働者への転換により雇用者報酬が減少した影響の方が大きい。なお、総額が減少とならなかったのは、保険料引上げなどが行われたためである。デフレから脱却し雇用者報酬が増加すれば、多少は財政健全化に貢献するが、これまでの給付と負担の差の累積は全く解消しない。

1. はじめに

本稿は、SNA統計を中心にして社会保障を分析することを試みたものである。

SNAで見た財政については、既に他のレポートで扱ったところであり¹、本稿はその続編とも言える。主として財政の観点から社会保障全般を見ている。社会保障は、もはや破綻状態に近い財政の最大の問題であると言えるからである。また、特に、前レポートでは、社会保障給

¹ 当社レポート 市川正樹「SNAで見た近年の財政 我が国財政の総合的・総合的把握」（2013年8月23日）
http://www.dir.co.jp/research/report/japan/sothers/20130823_007597.html

付の増大を漠然と高齢化によるものとして扱ってきたが、本レポートでは、社会保障の各分野まで立ち入って、高齢化の影響がどの程度あるかなども含めて見ている。なお、社会保障と財政を論ずるに当たっては、人口予測等に基づく将来推計が不可欠であるが、どのような予測であっても過去のデータの確固とした分析は不可欠であり、本稿では過去のデータの分析に集中したものとなっている。

SNA統計を利用するメリットは、まず、財政全体との関係が整合的に捉えられることである。特に、政府の財政健全化目標がSNAの国と地方のプライマリーバランスを用いて設定されていることから、財政悪化の主因である社会保障がどのように財政問題と関係しているかを整合性のあるデータで見られることには意義がある。更に、社会保障の各分野、更にはその中の各制度についても、財政との全体的な整合性を確保しつつ見ることができる。また、社会保障は、政府のみでなく、家計や企業にも大きな影響を与えているが、家計や企業との関係も整合的に見ることができる。他に個別社会保障制度についてのデータはもちろん、社会保障全体をカバーするデータはあるものの²、以上のようなメリットはSNAデータのみが有する。なお、財政当局による予算書や決算書は予算管理のための情報としては必要不可欠ではあるが、経済分析に使いにくいのは前レポートでも指摘した通りである。

しかしながら、SNAデータにも制約は存在する。一国全体のマクロ状況を扱うことからやむを得ないことではあるが、ブレイクダウンしたデータは少ない。特に、年齢層別のデータは社会保障の分析には不可欠であるが、SNAデータにはそうしたものがない。そこで、あくまでSNAデータを基本とするが、年齢層別の分析の際など、必要に応じ他の統計で補足する。

なお、本稿での高齢化の意味は、高齢者数の増加、特に65歳以上人口の増加とする。通常は、高齢者数の生産年齢人口比が高まることなどとされることが多いが、本稿では基本的にそうしない。財政には、比ではなく絶対値の動向が支出額に直結するからである。なお、負担面では、生産年齢人口の減少も、場合により高齢化に含めることもある。

また、SNAは最新の2005年基準のものを使用する。この場合、社会保障関連データは1994年からしか取れない。更に、財政との関係を見ることが主目的であることから、断りのない限り名目値を使用している。

2. 政府の財政健全化目標と社会保障関連の赤字

政府の財政健全化目標は、国と地方のプライマリーバランスについて設定されている。

² 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」はILO基準に準拠して作られているが、ILO基準とSNAの比較については、浜田浩児（2003）、「ILO基準社会保障費との比較で見たSNA社会保障統計」、ESRI Discussion Paper Series No. 49、内閣府経済社会総合研究所
http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis049/e_dis049.html
を参照。また、社会保障費用統計と我が国SNAデータの相違については、国立社会保障・人口問題研究所（2011）「社会保障費統計に関する研究会報告書」、所内研究報告第41号
<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/houkokuNo.41-201106.pdf>
を参照。

SNAでは、政府部門は「一般政府」となっており、更に「中央政府」、「地方政府」、「社会保障基金」の3つに分かれている。概ね中央政府が国、地方政府が地方に該当するが、どのような会計、組織がそれぞれに該当するかは一定の基準に基づき決められている。社会保障基金には、国や地方の社会保障関連特別会計などのほか、共済組合、健康保険組合なども含まれる³。「国と地方のプライマリーバランス」は、この中央政府と地方政府の収支の合計に支払利子と受取利子の差額を加えたものである。

³ 具体的にどのような会計や組織などが社会保障基金に含まれるかについては、内閣府「国民経済計算における政府諸機関の分類」（国民経済計算確報参考資料）を参照されたい。

http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kakuhou/files/h24/sankou/pdf/bunrui20131225.pdf

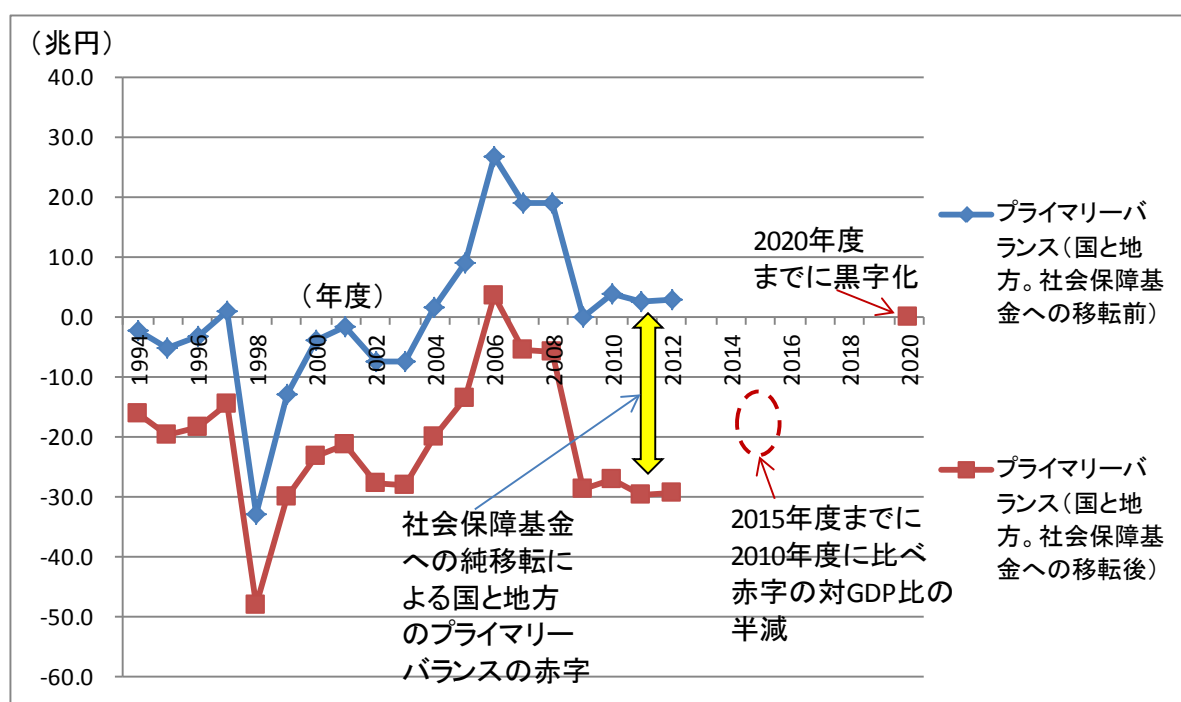
図表1は、この国と地方のプライマリーバランスの推移について見たものである。なお、政府の資料では、特殊要因などを除いたものが掲載されているが、ここでは特に除いていない⁴。

国と地方と、一般政府のもうひとつの構成要素である社会保障基金との間で多額の移転が行われている。図表1では、社会保障基金への純移転の前と後でのプライマリーバランスを示している。近年について見ると、社会保障基金への純移転前は、国と地方のプライマリーバランスは黒字であるものの、純移転後には大幅な赤字となる。この差30兆円程度が、社会保障基金への純移転による赤字であり、国と地方の財政赤字を大きく拡大させていることがわかる。

政府の財政健全化目標は移転後のプライマリーバランスが対象で、まず2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減し、2020年度までに黒字化するというものである。なお、2015年度までの目標は名目GDPの値にも左右されるため、図表1では点ではなく領域で示している。こうした目標を達成するためには、社会保障関連赤字を如何に削減するかが大きな鍵となる。

そこで、次に、社会保障基金の財政状況を詳しく見てみる。

図表1 国と地方のプライマリーバランス（社会保障基金への純移転の前と後）の推移と政府目標



(注) 政府資料等においては特殊要因などが除かれているが、ここでは特に除いていない。

(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

3. 社会保障基金の財政状況

(1) 全体の状況

⁴ こうしたことを含め、SNAにおける財政の扱いについては、前出当社レポートを参照されたい。以下同様。

①SNAにおける社会保障の扱いと他統計との違い

我が国の SNA における明確な社会保障の定義は内閣府資料には見当たらないので、給付と負担に分け、何が社会保障に入れているかを見ることにする。

まず給付面であるが、社会保障を含めもっとも広範なのは家計に対する「社会給付」であり、このうち、①「現金による社会保障給付」と、②「現物社会給付」、が社会保障給付に該当する。前者①の現金による社会保障給付は、老齢年金、失業給付、児童手当及び子ども手当等である。後者②の現物社会給付は、一般政府から家計への医療保険給付分及び介護保険給付分である。また、②の現物社会給付は、高額医療や出産給付金のような「払戻しによる社会保障給付」と、通常の医療保険給付などのような「その他の現物社会保障給付」にも分けられる。

一方、社会保障給付とならない社会給付には、①年金基金による給付（厚生年金基金による給付等のいわゆる企業年金など）、②無基金雇用者社会給付（いわゆる退職一時金など）、③社会扶助給付（生活保護費、原爆医療費、恩給など）、④個別的非市場財・サービスの移転（保育園や学校のサービスなど）がある。

負担面については、更に定義等がはっきりしない面があるが、社会保険料などの「強制的社会負担」が社会保障負担に相当すると考えて良からう。上記の社会保障給付の財源に相当していると考えられる。雇主的強制的現実社会負担と雇用者の強制的社会負担がある。所得税や消費税などは、結果的に社会保障給付に充てられる部分が大いにしても、社会保障負担ではなく、税扱いである（所得税は「所得・富等に課される経常税」、消費税は「生産・輸入品に課される税」となる。なお相続税は「資本移転」であり、更に「資本税」に分類される。）。

なお、内閣府の説明では、「社会保障基金とは、社会全体あるいは大部分を対象として社会保障給付を行うことを目的としていること、加入が法律により義務付けられていること、資金が積立方式以外の方法で運営されていること、の条件を満たす組織である」とされており⁵、社会保障基金の給付は全て社会保障給付であるかのような書き方になっている。しかしながら、社会保障基金が行う給付には社会保障以外の給付もあり、例えば個別的な非市場財・サービスの移転が 2012 年度において 1.7 兆円あることなどに注意すべきである。

SNA 以外の社会保障に関する統計としては、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」があり、社会保障費としてはむしろこの方が幅広く使用されている。この統計には、社会保障給付費として、SNA とは異なり、厚生年金基金等の企業年金、生活保護、公衆保健サービスなども含まれている。一方、社会保障財源には、SNA のような強制的社会負担（社会保険料など）だけでなく、公費負担、資産収入なども含まれている。こうしたことから、SNA より給付、負担とも額は大きくなっている。また、同じ制度等に細分化して比較しても、2 つの統計の細かい数字は必ずしも一致しない⁶。

⁵ 内閣府の国民経済計算サイトの用語解説。

http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/reference4/yougo_top.html#si

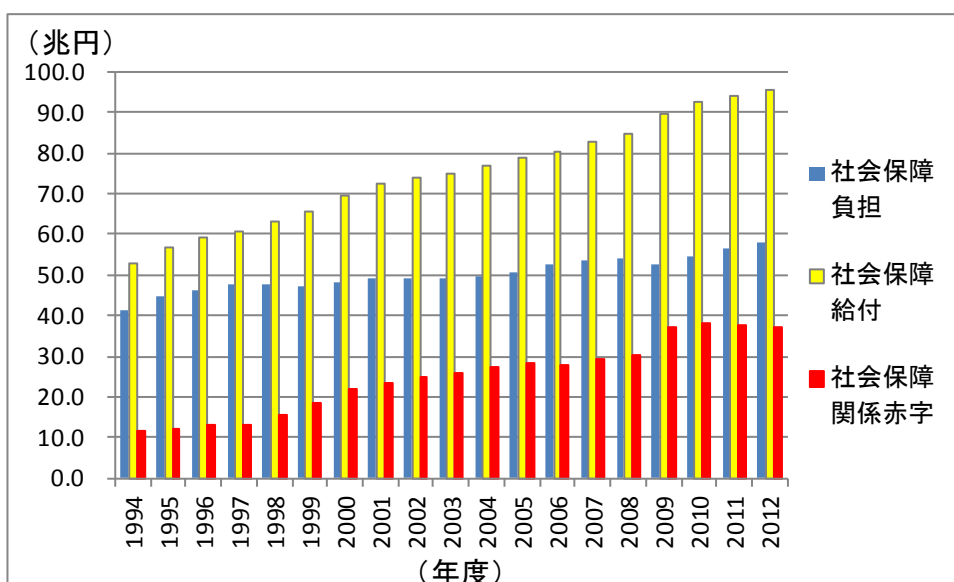
⁶ 詳細については、前出、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費統計に関する研究会報告書」（2011 年 6 月）を参照されたい。

②社会保障関連の受取・支払・収支と赤字の「補てん」

前章の2. で、社会保障基金への純移転が、国と地方の大幅な財政赤字をもたらしていることを見た。社会保障基金には、社会保障関連の受取・支払と、それ以外の受取・支払がある。国と地方の大きな赤字の原因となっているのは、社会保障関連であるが、その受取、支払、収支を見たのが図表2である。

社会保障給付は増大を続ける一方、負担の伸びははかばかしくなく、結果として大幅な赤字が生じているのがわかる。

図表2 社会保障基金の社会保障関連の受取、支払、収支



(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

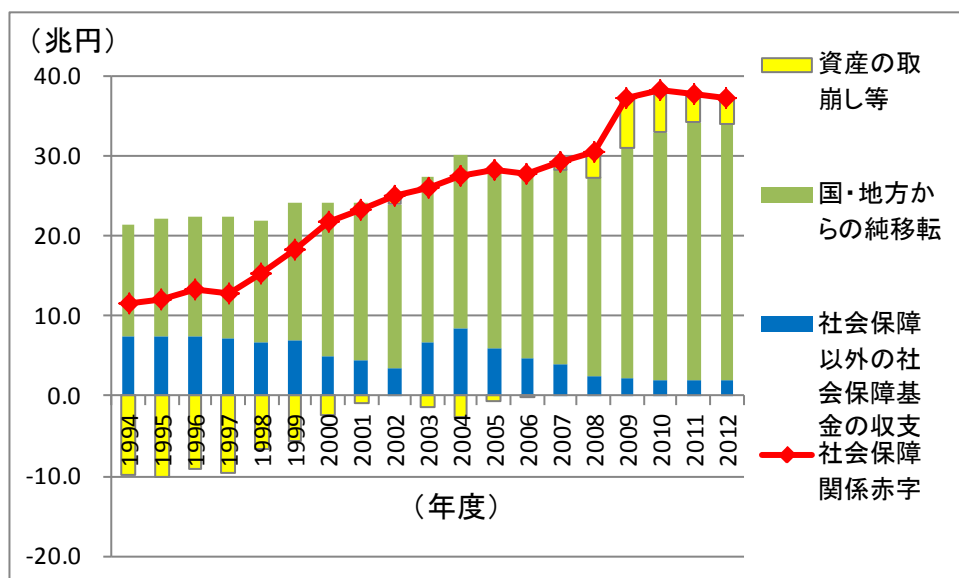
その大幅な赤字が、国と地方からの純移転を含め、どのように「補てん」されてきたかを見たのが図表3である。

赤い線が、図表2における社会保障関連の赤字である。これを「補てん」しているのは最近ではもっぱら国と地方からの純移転である。

社会保障以外の社会保障基金の収支は黒字ではあり「補てん」に貢献してはいるものの、近年は社会保障の赤字に比べ極めて小さなものとなっている。

これらにより「補てん」できない部分が最近では生じており、「資産の取崩し等」で賄われている。なお、これは、社会保障基金の所得支出勘定における「純貸出(+)/純借入(-)」に相当する。かつて2000年代初め頃までは、これはマイナス、つまり資産の積立等が行われていたが、最近は取崩し等となっている。

図表3 社会保障関連赤字の「補てん」



(注) 「資産の取崩し等」は、社会保障基金の所得支出勘定における「純貸出(+)/純借入(-)」に相当。

(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

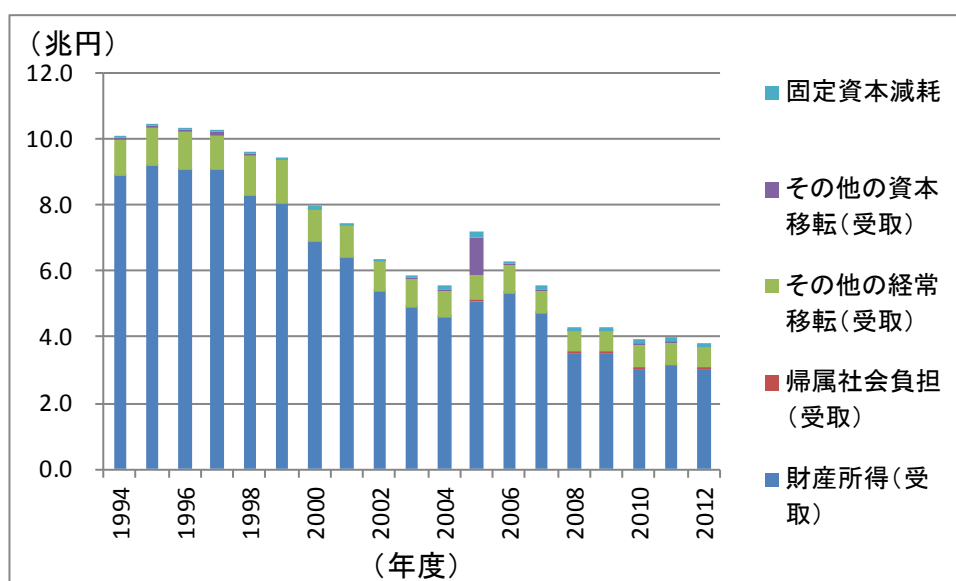
③ 社会保障関連以外の事項の受取と支払、残高

社会保障基金の社会保障関連以外の収支は前出の通りであるが、次にそうした収支をもたらしている受取と支払の詳細を見る。

まず、受取を見たのが図表4である。

財産所得（受取）が殆どであり、かつて金利が比較的高かった時代にはそれなりの額となり、社会保障基金の相当程度の赤字を「補てん」する形となっていた。しかし、近年は社会保障基金の赤字額が増大する一方、更に低金利となり受取額が減少し、社会保障基金の赤字を「補てん」するには到底至っていない。なお、財産所得の源泉となる金融資産残高は、後に見るようにそれほど減少してはいない。

図表4 社会保障基金の社会保障関連以外の受取

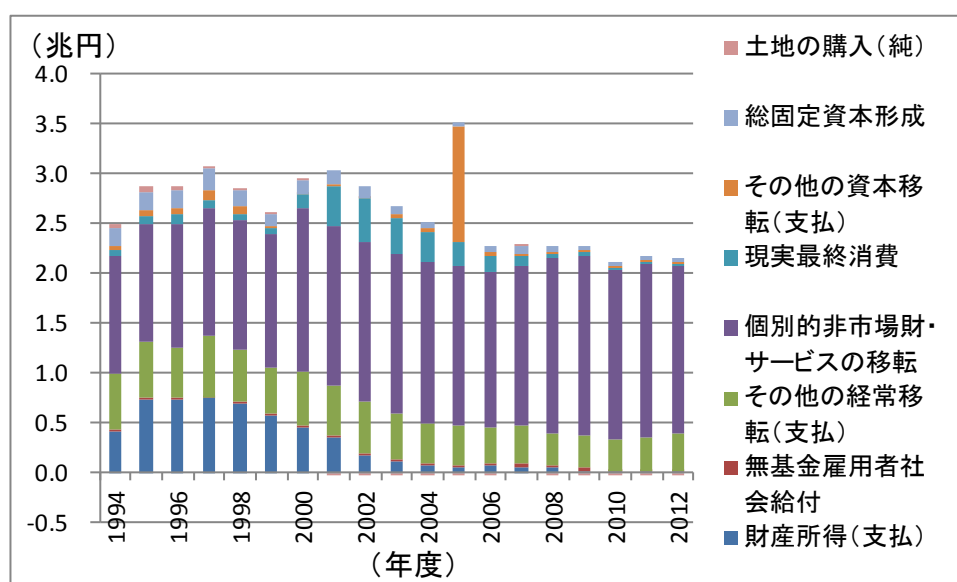


(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

一方、支払を見たのが図表5である。最近是个別非市場財・サービスの移転が1.5兆円程度となっており、増加傾向にある。具体的にどのような移転が含まれるのかの明示的な説明は内閣府資料にはない。例えば、検診、保健指導、健康教育、健康相談といった保健事業への支出などが含まれるのではないかと推察されるが定かではない。

なお、財産所得（支払）が、かつて金利の比較的高い時代に0.5兆円程度あった。支払の原因となる社会保障基金の金融負債残高は後に見るように、それほど大きくないため、財産所得の受取に比べればかなり少ない。ただし、近年では、低金利の下、財産所得（支払）は殆どない。

図表5 社会保障基金の社会保障関連以外の支払



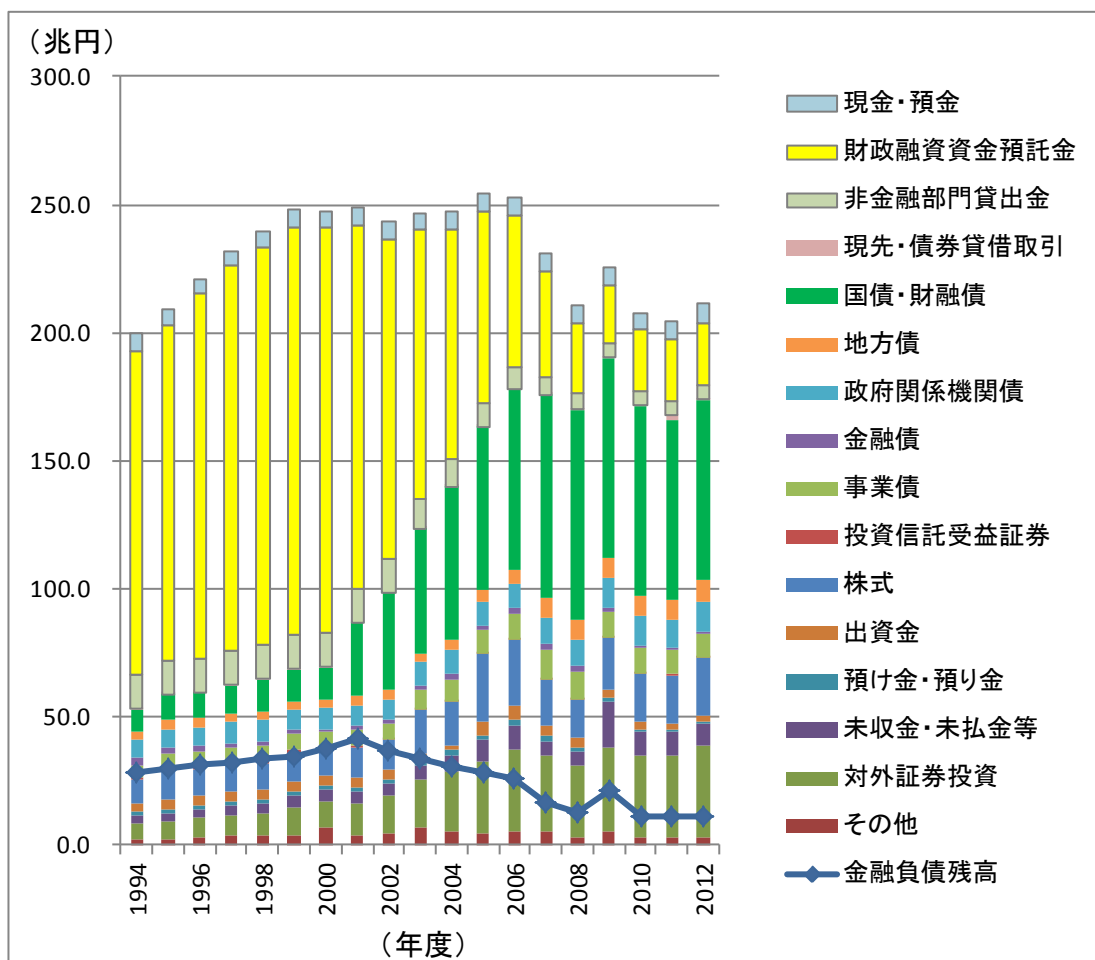
(注) 2005年度においては、年金特別会計（一般政府）から年金資金運用基金（承継勘定、公的金融機関）への約1.1兆円の交付金が計上されている。

(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

以上のようなフローの収支がストックである残高に反映されるわけであるが、収支を積み上げて残高にはならない。これは、①統計上の不突合（所得支出勘定における「純貸出(+)/純借入(-)」が以上で見た収支であるが、これと本来一致するはずの資本調達勘定における「純貸出(+)/純借入(-)（資金過不足）」が基礎統計の違いなどから一致しない。後者がストックの推計値と整合性がある）、②資産価格の変動、③仮にフローが赤字であっても負債が増加したのか資産が減少したのか分離できないこと、などからである。なお、こうした点も考慮した上で、前出の図表3では、社会保障基金の所得支出勘定における「純貸出(+)/純借入(-)」を「資産の取崩し等」としている。

以上のような制約があることを前提に、社会保障基金の金融資産残高の内訳と金融負債残高総額を描いたのが図表6である。かつては大部分が財政投融资に投入されていたものが徐々に減少し、国債等がこれに代わるとともに、対外証券投資など他の様々な資産への運用が増えてきたのがわかる。また、金融負債残高については内訳は示していないが、総額（図表の青線）は資産全体に比べれば非常に少ない。

図表6 社会保障基金の金融資産残高の内訳と金融負債残高



(注) 全期間を通して1兆円未満の項目は、原統計の「その他」に追加的に算入。

(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

(2) 受取総額と雇用者報酬・生産年齢人口

本稿では、4. 以降において、社会保障の給付面については内訳や高齢者数増との関係などを詳細に見ていくが、負担面については包括的に雇用者報酬や人口との関係を分析することができるので、ここで見ておくことにする。

社会保障負担の総額である現実社会負担は以下のように計算できる。

現実社会負担 = 生産年齢人口 × 雇用率 × 一人当たり雇用者報酬 × 負担率

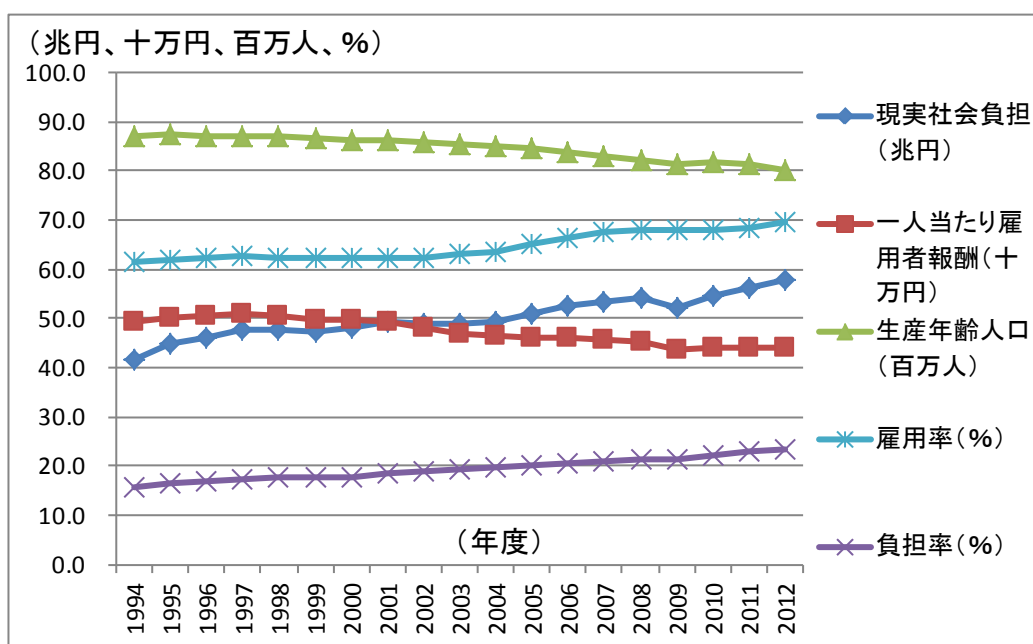
ここで、雇用率＝雇用者数÷生産年齢人口、負担率＝現実社会負担÷雇用者報酬である。負担率は、一人当たりではなく総額についてのものである。

このうち、図表7のように、社会保障の費用を主として負担する生産年齢人口は、1996年度以来、減少に転じている。また、負担の原資となる一人当たり雇用者報酬は、デフレに突入した1998年度以降、低下傾向にある⁷。これは、正規労働者の賃金下落と、賃金の低い非正規労働者への転換による。

しかしながら、非正規雇用は増加しているため、雇用率は増加している（ただし、ここでは正規と非正規雇用を分けたグラフとなっていないため直接わからないが、非正規雇用への転換は一人当たり社会保険料等の負担減を通じ、結局は負担総額をむしろ減少させる）。更に、社会保険料の相次ぐ引上げなどにより、負担率も上昇した。

こうした増加要因の方が、減少要因よりかろうじて大きかったため、現実社会負担は基本的には横ばい傾向であった。しかしながら、社会保障給付はこれを上回るスピードで増加し、差は「ワニの口」のように開いていったため、社会保障関連の赤字がどんどん増大したのは既に見た通りである。

図表7 人口、雇用と社会保障負担



(注) 雇用率＝雇用者数÷生産年齢人口。負担率＝現実社会負担÷雇用者報酬（一人当たりではなく総額）。

(出所) 内閣府「国民経済計算確報」、総務省「人口推計」より大和総研作成

⁷ 雇用者報酬の低下とデフレの関係などについては、市川正樹「1998年を節目とした日本経済の変貌」『大和総研調査季報』2013年春季号（Vol.10）を参照。

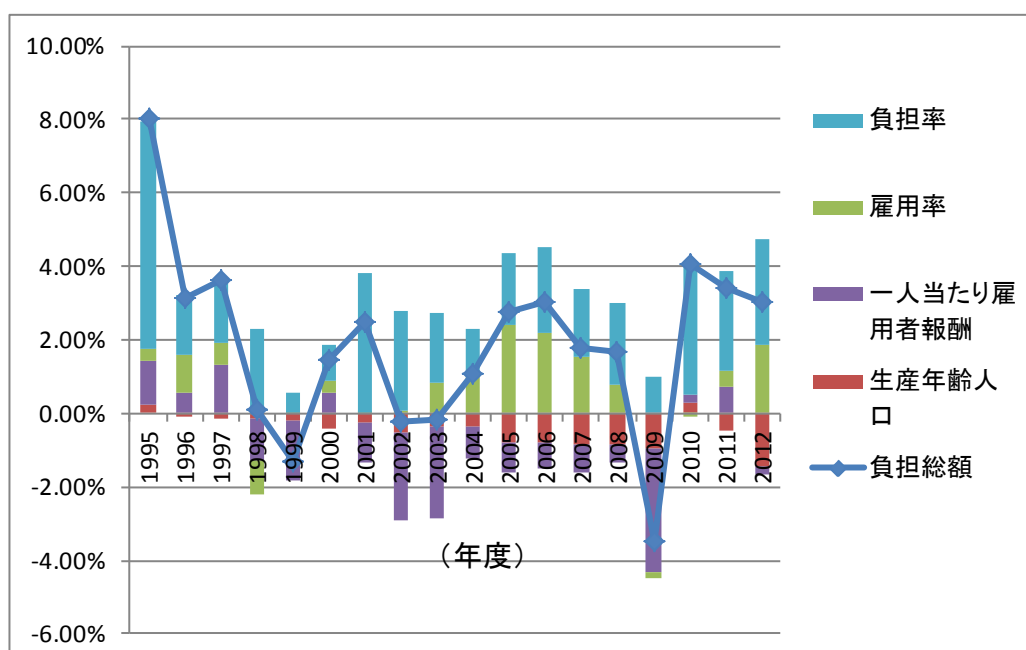
http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20130603_007218.html

以上を、現実社会負担の変化への寄与として各要因を計算したのが図表8である。

生産年齢人口や一人当たり雇用者報酬は基本的にはマイナス寄与を続けたが、負担率や雇用率の増加のプラス寄与がこれを打ち消して、現実社会負担はかろうじてプラスの変化率となっていた。

これが、各分野、各制度を問わず当てはまる負担面の全般的動向となっている。

図表8 社会保障負担総額の変化の要因分解



(出所) 内閣府「国民経済計算確報」、総務省「人口推計」より大和総研作成

(3) 各分野の状況俯瞰

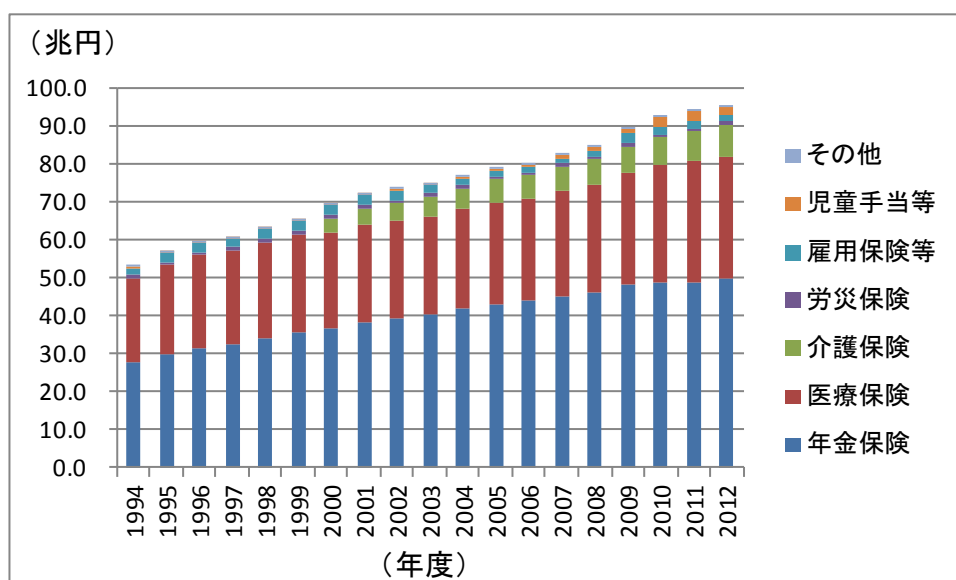
①分野別給付額

これから、年金、医療、介護といった個別分野ごとに見ていくが、ここで各分野の状況を俯瞰しておく。

図表9は、給付額を分野別に見たものである。年金保険が半分以上を占めており、医療保険がこれに次ぐが2012年度では全体の3分の1程度である。介護保険は2000年度の創設以来、医療保険の一部を代替し、基本的にシェアを拡大して、2012年度で9%程度である。児童手当・子ども手当は2010年度から2%を超えるようになっている。雇用保険は、雇用情勢が悪化するとシェアが4%を超えることもある。

なお、各共済組合の短期経理は医療保険、長期経理は年金保険に含めている。「その他」は、額はわずかであり、後の8. で詳しく見るが、「船員保険（その他）」、各共済組合の「業務経理」及び「保健経理」、「基金」である。この「基金」が何かの説明は内閣府資料にはないが、農業者年金基金、地方公務員災害補償、消防団員等公務災害補償などが含まれると見られる。

図表9 社会保障の分野別給付額の推移



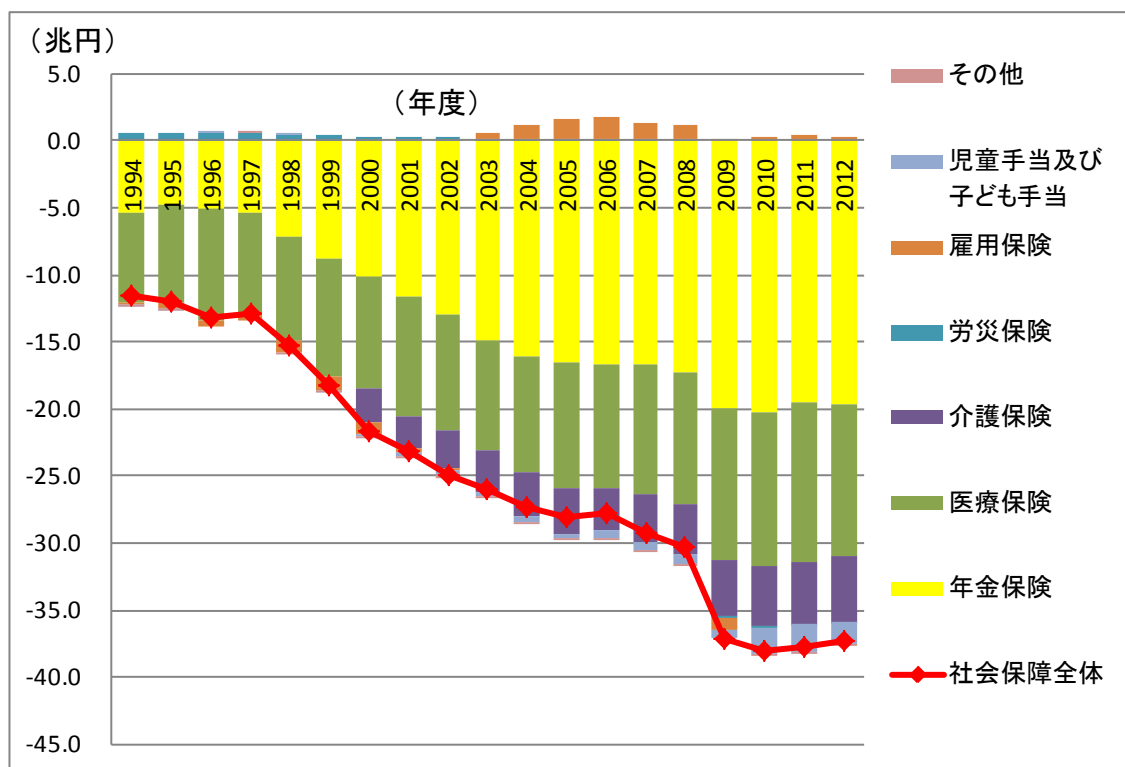
(注) 1. 各共済組合の短期経理は医療保険、長期経理は年金保険に含めている。
 2. 「その他」は、「船員保険（その他）」、各共済組合の「業務経理」及び「保健経理」、「基金」である。「基金」には、農業者年金基金、地方公務員災害補償、消防団員等公務災害補償などが含まれると見られる。
 (出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成

②分野別収支

図表 10 は分野別収支である。

社会保障全体の赤字の半分程度を年金保険が占める。その赤字幅は拡大してきたが、2009 年度以降は横ばいである。次いで、医療保険の赤字も拡大しているが、全体に対する比率としては減少してきている。介護保険の赤字も拡大しており、2012 年度には 13%程度である。雇用保険や労災保険は黒字の時期もあるが、雇用情勢が悪化した時期や制度改正などにより赤字になることもある。児童手当・子ども手当は、2009 年度以来、社会保障全体の 5%程度の赤字となっている。

図表 10 社会保障の分野別収支



(出所) 内閣府「国民経済計算確報」より大和総研作成