

社会保障制度改革のあり方

平成15年5月28日

牛尾 治 朗

奥 田 碩

本 間 正 明

吉 川 洋

将来の国民負担率の抑制

- ・ 政府の肥大化を抑え、経済社会の「活力」を維持するために、将来の潜在的国民負担率を50%程度に抑制することをめざす
- ・ そのためには、現在の構造改革努力に加え、年金・医療・介護を含む社会保障給付と、その他歳出の両方を大幅に（それぞれ10%以上）抑制する必要がある。また、国債の利払い費抑制が不可欠であり、中期的に歳入増を図ることが必要である
- ・ 制度の抜本改革とあわせて政府の無駄を徹底的に排除することで、持続可能な社会保障制度を構築し、国民の「安心」を確保する

年金制度改革について

～～ 活力・安心・持続可能性 ～～

1、 世代間の公平を可能な限り確保し、年金制度への信頼感を取り戻す

- ・ 年金制度への信頼を確立するには、改革を先送りせず、今回を最後の大改革として、持続可能な制度をつくらなくてはならない
- ・ 世代間の公平を確保しつつ、持続可能な制度にするために、すでに年金を受け取っている人を含め、早期の給付抑制が避けられない。また、世代間の公平の観点から、保険料引上げはなるべく早期に着手することが必要である
- ・ 公的年金も課税対象にする（公的年金等控除の廃止）。税収は、年金財源に充てる
- ・ 公的年金に国庫負担が含まれていることを考慮し、遺産から一定額を納める制度（Death Duty）の創設を検討する

2、 年金制度の安定性のために、将来に至るまで負担を抑制し、負担に見合った給付にする

- ・ 保険料率は、現状を極力上回らないようにし、高くとも18%に止める。それに見合ったレベルに、給付も抑制する
- ・ 給付水準の抑制に際しては、高齢者の経済格差に配慮した給付抑制や、支給開始年齢の引上げ等も、選択肢として検討する。また、片働き世帯を前提とした給付設計を見直す
- ・ 負担（保険料+国庫負担）を一定水準に固定し、人口や経済の状況変化に応じて給付を調整する仕組みに変える。その際、給付調整のルールを明確にし、安易な先送りがなされないようにする
- ・ 積立金は可能な限り抑制する。運用は、独立した第三者機関で効率的に行い、受託者責任を厳正に適用する
- ・ 女性や高齢者の就労を阻害せず、働くことに中立的な制度にする

3、 国民共通の年金として、基礎年金の負担と給付を再設計する

- ・ 基礎年金における税（国庫負担）の役割を明確にし、税の部分については所得再分配の機能をより発揮させる
 - 一定の高所得者については給付削減の工夫を行う
 - 生活保護との調整を十分に図る
 - 国庫負担に充てる財源は、高齢者も広く負担する税（年金課税、消費税、相続税、等）が望ましい
- ・ 保険料部分は、「負担なくして給付なし」の保険原理を明確にする
 - 基礎年金と厚生年金の両会計を分離・透明化し、加入者にそれぞれその受益と負担の情報を提供する
 - 未納・未加入者に対する徴収の強化を徹底する
 - 職業を問わず共通の制度となるよう、負担方法を改革する（現在は、自営業者が定額負担、勤労者が所得比例負担、専業主婦は勤労者全体で負担）

医療制度改革について

～～ 公的医療費の伸びの抑制と、医療サービスの質の向上 ～～

- ・ 持続可能なレベルに、公的医療費を抑制する
- ・ 医療制度改革を進める
 - 公的保険の範囲の見直し、高齢者医療費の伸び抑制、医療サービス供給の効率化等、3月末に決定された『基本方針』以外の事項について早期に検討に着手する
 - 検討は、自由でオープンな議論を通じて行われ、患者・消費者の立場が最重視されなくてはならない
 - 法改正を含め、改革のスケジュールを前倒しし、出来るものから順次実施する
- ・ 公的保険による診療と自由診療を組み合わせ（混合診療）、患者の選択と供給側の創意工夫・競争促進を通して、医療サービスの多様化と質の向上を図る
- ・ 『基本方針2001（骨太第1弾）』で閣議決定された「医療効率化プログラム」について、一定の進捗はみられるものの、不十分なものも多い。工程表をあらためて作成し、早期の完全実施を図る

社会保障サービスの一体化

- ・ 年金・医療・介護・雇用・生活保護を一体としてとらえ、生涯の安心の観点から給付と負担の設計をする
- ・ 子どもを産み、育てやすい環境づくりに総合的に取り組む
- ・ 「社会保障個人会計」の導入に向けて検討を行う
- ・ 負担のあり方について、税と社会保険料を一体的に検討する
- ・ 医療と介護の連携を強化する
- ・ 年金から入院や介護施設の“ホテルコスト”を徴収するなど、給付面の調整を行う

(参考) マクロ経済と年金改革等の関係について

〔 本資料はあくまでも検討のための参考資料にとどまるものである。 〕

○ 年金も含め全ての政府支出を現状程度で維持することは不可能（ケースⅠ）

- ・ 年金の給付水準を現状程度に維持し、その他の歳出も自然体で増加する場合、年金保険料（現状 13.58%）が 22%～25%程度まで上昇するとともに、国民負担（潜在的国民負担率（2001 年度 47%））は 60%程度以上となってしまふ。

○ 年金の保険料を抑制する（保険料を 20%で固定し、給付水準を調整する方式をとる）と、年金の給付水準（代替率）は現状の 59%から 47%～54%程度に低下する。しかし、それでも国民負担は 60%程度となる。（ケースⅡ）

○ 年金改革と同時に、社会保障全体の総合的改革、社会保障以外の歳出改革、中期的な歳入増の努力を行うことにより、長期的には潜在的国民負担率は大幅に低下。（ケースⅢ－1）

- ・ 医療保険の改革、健康寿命の延伸などの努力を通じ高齢化にともなう医療・介護の増加を抑制。
- ・ 歳出の合理化等により公共事業など社会保障以外の支出増加を抑制。
- ・ 中期的な歳入増の努力により利払費を抑制（消費税率換算すると 6%程度の上昇）。

○ 仮に社会保障以外の歳出の更なる削減が可能であれば、国民負担は 50%台前半まで低下（ケースⅢ－2）。

- ・ 社会保障以外の支出をさらに抑制。
- ・ 中期的な歳入増の努力により利払費を抑制（消費税率換算すると 10%程度の上昇）。

○ 年金保険料率を 18%に抑えると、国民負担は 50%程度に抑制されるが、給付水準はかなり低下することとなる（保険料を 2%ポイント下げることにより、給付水準は約 7～9%ポイント低下する（ケースⅣ））。

○ これに対して、早期に年金の給付削減を実施することにより、最終的な給付水準の低下を小幅にとどめることが可能（ケースⅣ-1）。

- ・ 2050年までの就業者数の平均減少率（▲0.7%程度）を各年の給付削減率とし、調整速度を高める。

○ 生涯現役社会が実現していく中で、年金の受給開始年齢が上昇する場合には、給付を厚くすることが可能（ケースⅣと比較し、2歳上昇で給付水準は約 3%ポイント程度上昇（ケースⅣ-2））。

○ 仮に年金保険料率を 15%に抑えると、国民負担は 50%を下回るが、給付水準は大幅に低下する（ケースⅤ、Ⅴ-1）。

【試算結果の概要】

○ 経済前提

「改革と展望」期間中（～2007年度）は、それを前提。その後は、以下を想定

- ・実質成長率 1.5%
- ・実質金利 2.0%
- ・物価上昇率 1.0%

○ 年金財政試算

- ・年金財政については、2100年までの間、積立金水準（積立金残高／年間支出総額）が1を下回らないという制約条件の下に、保険料、給付水準（所得代替率）等を算出した。
- ・保険料固定方式の場合、給付水準の調整については、年金財政が持続可能になる（2100年までの間、積立金水準1を確保する）まで毎年、新規裁定者については年金改定率（ネット賃金スライド）から、既裁定者については物価スライド率から、支え手の減少率（労働力人口の減少率）分を差し引くことを仮定した。ただし、新規裁定者、既裁定者とも、給付調整を実施した場合に、年金改定率や物価スライド率がマイナスとなる場合はゼロとした（ただし、調整前の年金改定率や物価スライド率がマイナスとなる場合を除く）。
- ・既裁定者については物価スライドを基礎とした調整を行うため、その所得代替率は新規裁定者（ネット賃金スライドを基礎）に比べ低下していくが、その際、各年の新規裁定者の所得代替率の8割を下限とした（8割に到達した場合は新規裁定者と同率のスライドを実施することとした）。

○ 試算のケース設定について

【ケース I】 現状維持型

- ・年金以外の社会保障(医療、介護)については、高齢化等により自然体で増加
- ・社会保障以外は国民所得の伸び率で増加

【ケース II】 年金保険料固定型

- ・ケース I に対して、年金の保険料率を 20% で固定し、給付削減を実施。

【ケースⅢ-1】 総合的抑制型①

- ・年金以外の社会保障(医療、介護)については、高齢化等による増加を半分程度に抑制(2025 年までの平均で、医療は 4% 程度⇒3.4% 程度、介護は 6% 程度⇒4.2% 程度へ抑制)
- ・社会保障以外については、歳出(人件費を除く)の伸びを国民所得の伸び率マイナス 0.5% に抑制
- ・利払費については、2010 年代初頭のプライマリーバランスの黒字化達成を前提(参考:本ケースにおける利払費抑制のための中期的な歳入増の努力を消費税率換算すると 6% 程度の上昇)

【ケースⅢ-2】 総合的抑制型②

- ・公共投資、物件費の伸びを国民所得の伸び率マイナス 1.0% に抑制
- ・人件費の伸びを国民所得の伸び率マイナス 0.5% に抑制(2025 年までに公務員数 20% 削減に相当)
(参考:本ケースにおける利払費抑制のための中期的な歳入増の努力を消費税率換算すると 10% 程度の上昇)

【ケース IV】 年金抑制型

- ・ケースⅢ-2 に加え、年金保険料を 18% に固定。

【ケースⅣ-1】 年金抑制型-早期調整型

- ・ケースⅣに加え、給付調整の仕組みを変更。
(2050 年までの就業者数の平均減少率(▲0.7%程度)を各年の給付削減率とし、調整速度を高める。)

【ケースⅣ-2】 年金抑制型-受給開始年齢上昇

- ・ケースⅣに加え、年金の受給開始年齢が 2 歳上昇。

【ケース V】 年金抑制型②

- ・ケースⅣについて、年金の保険料率を 15% に固定。

【ケースⅤ-1】 年金抑制型②-早期調整+受給開始年齢上昇

- ・ケースⅤについて、年金受給開始年齢 2 歳上昇。さらに給付調整の仕組みを変更(毎年▲0.7%程度調整)

(注1) 潜在的国民負担率以下の計数は、基礎年金国庫負担割合 1/2 の場合を掲載

(注2) 医療、介護については、政管健保加入者を想定している。医療については、現行保険料を一定と仮定した上で「(保険料+要調整額)/加入者総報酬額」として事後的に算出される値である。介護については、「2号被保険者の政管健保分保険料/政管健保加入者の介護2号被保険者総報酬額」として算出される値である。

試算結果の概要(1)

	(参考) 現状 (2001年度)	Ⅰ 現状維持型		Ⅱ 年金保険料固定型		Ⅲ-1 総合的抑制型①	Ⅲ-2 総合的抑制型②
		<ul style="list-style-type: none"> ・社会保障: 自然体 ・社会保障以外: 国民所得並み ・年金: 給付水準維持 (代替率59%)		ケースⅠに加え、 ・年金: 保険料固定(20%) ⇒ 給付調整実施 (保険料率固定20%)		<ul style="list-style-type: none"> ・社会保障(年金以外): 抑制 ・社会保障以外: 抑制 ・プライマリーバランス黒字化 (保険料率固定20%)	<ul style="list-style-type: none"> ・社会保障(年金以外): 抑制 ・社会保障以外: 更なる抑制 ・更なる財政収支改善努力 (保険料率固定20%)
<年金>							
○ 財源							
基礎年金国庫負担割合	1/3	1/3	1/2	1/3	1/2	同	同
最終的な保険料率(%)	13.58	25.3	22.3	20.0	20.0		
○ 最終的な給付水準(%) (新規裁定者の所得代替率)	59	59	59	47.4	54.1	左	左
<潜在的国民負担率(%)> (注1) (2025年度)	46.9	60.8		59.8		54.8	52.1
<歳出総額(2025年度 兆円程度)> (内訳)	177	360		355		325	308
○ 社会保障給付	82	185		180		168	168
医療	26	62		62		54	54
年金	38	81		76		76	76
介護	4	18		18		14	14
○ 社会保障給付以外	83	115		115		111	102
公共投資 (同、GDP比)	28 (5.5%)	32 (3.8%)		32 (3.8%)		29 (3.5%)	27 (3.2%)
○ 利払費	12	60		59		46	39
【参考】 社会保障各制度の保険料率(%) (2003年度)							
合計 (2025年度) (注2)	22.7	33.7		32.3		31.4	同
医療	8.2	10.6		10.6		9.9	
年金	13.58	21.4		20.0		20.0	左
介護	0.9	1.7		1.7		1.5	

試算結果の概要 (2)

	IV 年金抑制型		IV-1 年金抑制型 -早期調整型-		IV-2 年金抑制型 -受給開始年齢上昇-	
	ケースⅢ-2に加え 年金:保険料固定(18%) ⇒更なる給付調整 (保険料率固定18%)		ケースIVについて、 給付調整の仕組みを変更 (毎年▲0.7%程度調整) (保険料率固定18%)		ケースIVに加え、 受給開始年齢が2歳上昇 (保険料率固定18%)	
<年金>						
○ 財源						
基礎年金国庫負担割合	1/3	1/2	1/3	1/2	1/3	1/2
最終的な保険料率(%)	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0	18.0
○ 最終的な給付水準(%) (新規裁定者の所得代替率)	38.5	47.4	41.7	49.5	42.5	51.0
<潜在的国民負担率(%)> (注1) (2025年度)	51.0		50.8		51.1	
<歳出総額(2025年度 兆円程度)> (内訳)	308		303		308	
○ 社会保障給付	168		163		168	
医療	54		54		54	
年金	76		71		76	
介護	14		14		14	
○ 社会保障給付以外	102		102		102	
公共投資 (同、GDP比)	27 (3.2%)		27 (3.2%)		27 (3.2%)	
○ 利払費	39		38		39	
【参考】社会保障各制度の保険料率(%)						
合計(2025年度)(注2)	29.4		同		同	
医療	9.9					
年金	18.0		左		左	
介護	1.5					

試算結果の概要 (3)

	V 年金抑制型② —保険料率15%固定— ケースIVについて、 ・年金の保険料率を15%に固定 (保険料率固定15.0%)	V-1 年金抑制型② —早期調整+受給開始年齢上昇— ケースVについて、 ・受給開始年齢が2歳上昇 ・給付調整の仕組みを変更 (毎年▲0.7%程度調整) (保険料率固定15.0%)	
<年金> ○ 財源 基礎年金国庫負担割合 最終的な保険料率(%) ○ 最終的な給付水準(%) (新規裁定者の所得代替率)	1/3 1/2 15.0 15.0 年金財政安定化せず 27.9	1/3 1/2 15.0 15.0 年金財政安定化せず 36.2	
<潜在的国民負担率(%)> (注1) (2025年度)	49.4	49.2	
<歳出総額(2025年度 兆円程度)> (内訳) ○ 社会保障給付 医療 年金 介護 ○ 社会保障給付以外 公共投資 (同、GDP比) ○ 利払費	308 168 54 76 14 102 27 (3.2%) 39	303 163 54 71 14 102 27 (3.2%) 38	
【参考】 社会保障各制度の保険料率(%) 合計 (2025年度) (注2) 医療 年金 介護	26.4 9.9 15.0 1.5	同 左	

積立水準は1を下回る時期があるが、2100年までに積立金水準1を回復するという条件で算出した。

年金財政安定化のためには2100年以降も給付調整が必要。