

財政と社会保障

平成25年2月28日

財政制度等審議会財政制度分科会

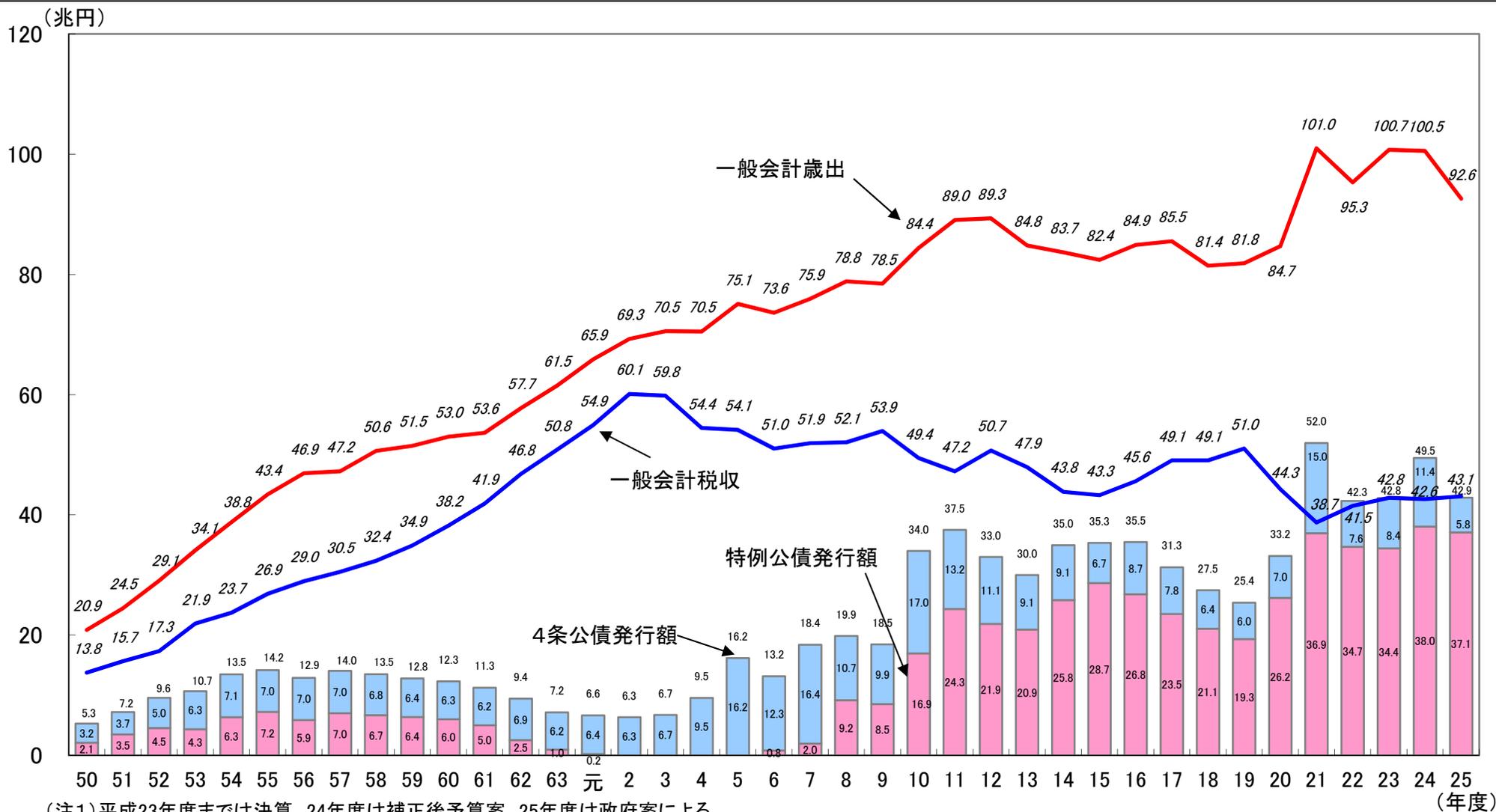
田近 栄治

土居 丈朗

財政事情

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移

バブル経済崩壊以降、我が国財政は歳出が税収を大きく上回る状態が続いている。リーマンショックが起きた平成20年度以降、景気悪化に伴う税収の減少等により、歳出と税収の差額は一層拡大。

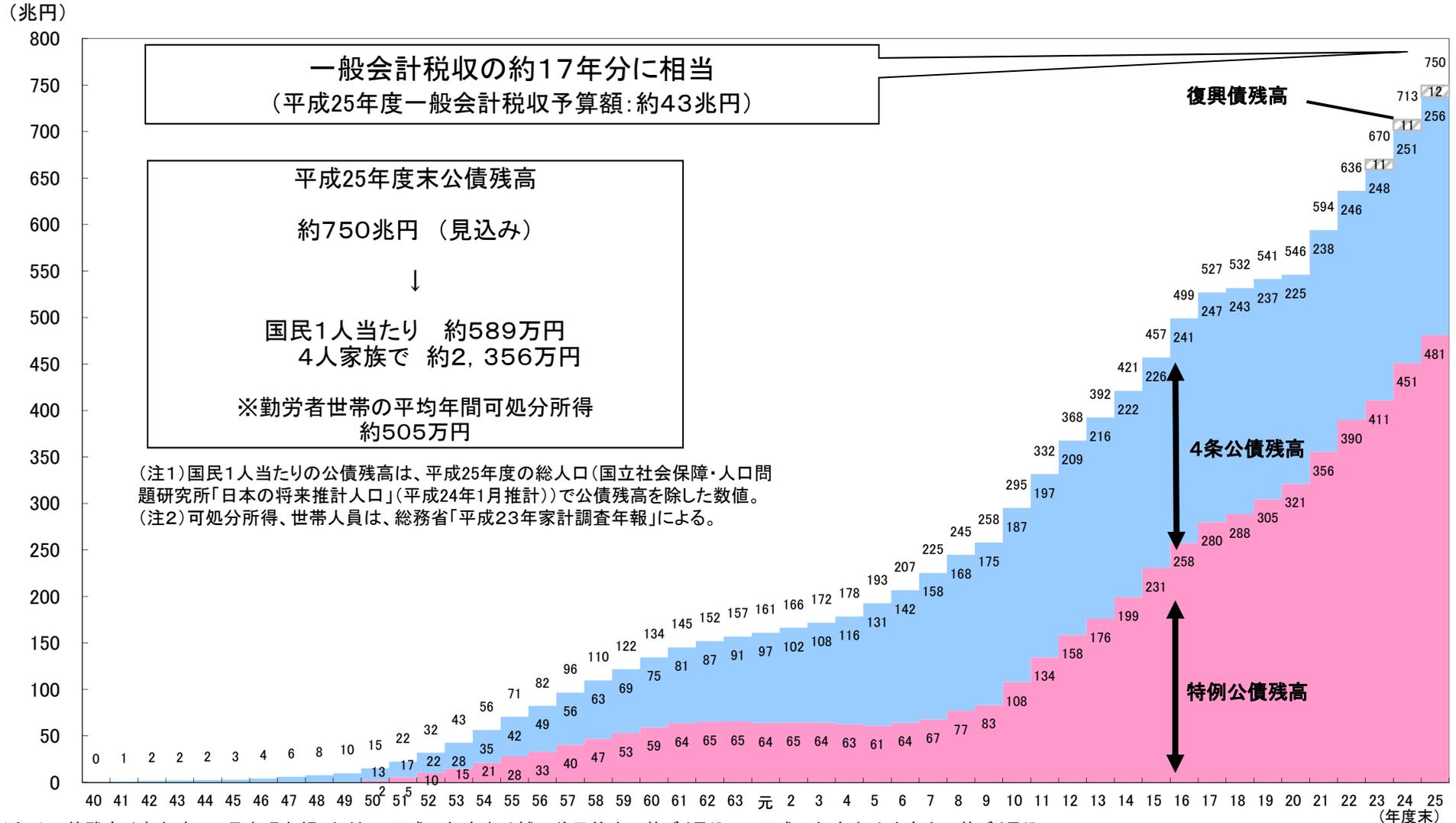


(注1) 平成23年度までは決算、24年度は補正後予算案、25年度は政府案による。

(注2) 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特例公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債を除いている。

公債残高の累増

我が国の公債残高は、年々増加の一途をたどっている。平成25年度末の公債残高は750兆円に上ると見込まれているが、これは年収約17年分に相当し、将来世代に大きな負担を残している。



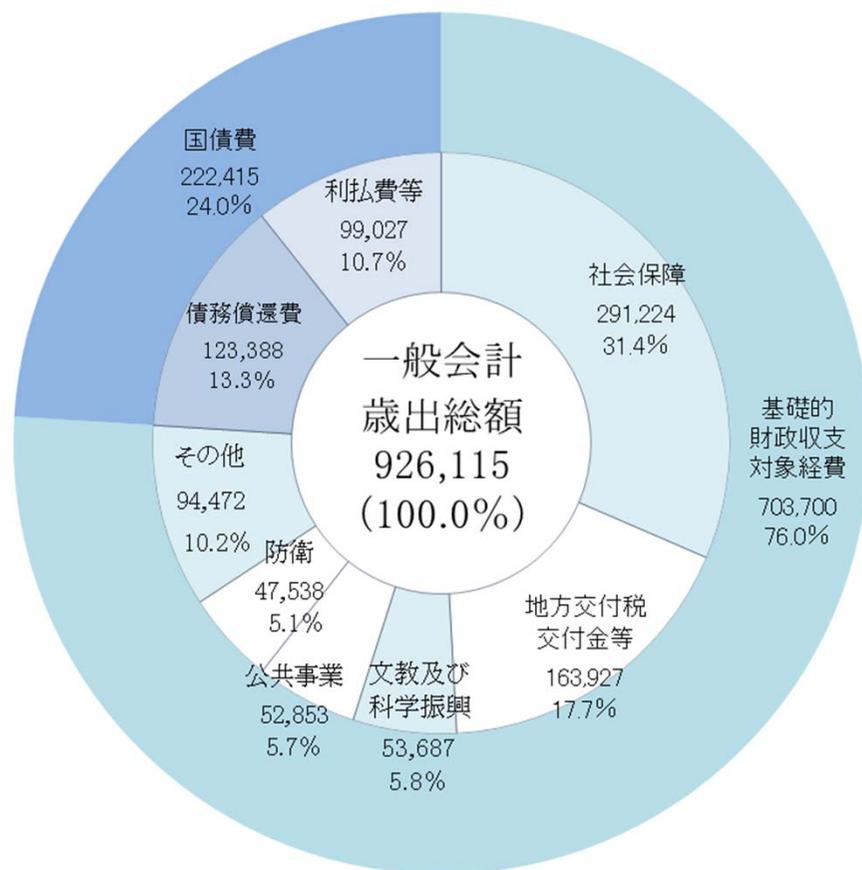
(注1) 公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、平成24年度末は補正後予算案に基づく見込み、平成25年度末は政府案に基づく見込み。
 (注2) 特別公債残高は、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債、臨時特別公債、減税特別公債及び年金特別公債を含む。
 (注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債（平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担）を公債残高に含めている（平成23年度末で10.7兆円、平成24年度末で11.2兆円、平成25年度末で12.2兆円）。
 (注4) 平成25年度末の翌年度借換のための前倒債限度額を除いた見込額は730兆円程度。

平成25年度一般会計予算から見る財政の現状

平成25年度一般会計予算概算は総額が約92.6兆円であり、予算の中身を見直して重点化し、公債発行額をできる限り抑制した結果、税収が公債金を上回る状態を4年ぶりに回復させるなど、引き締まった予算。

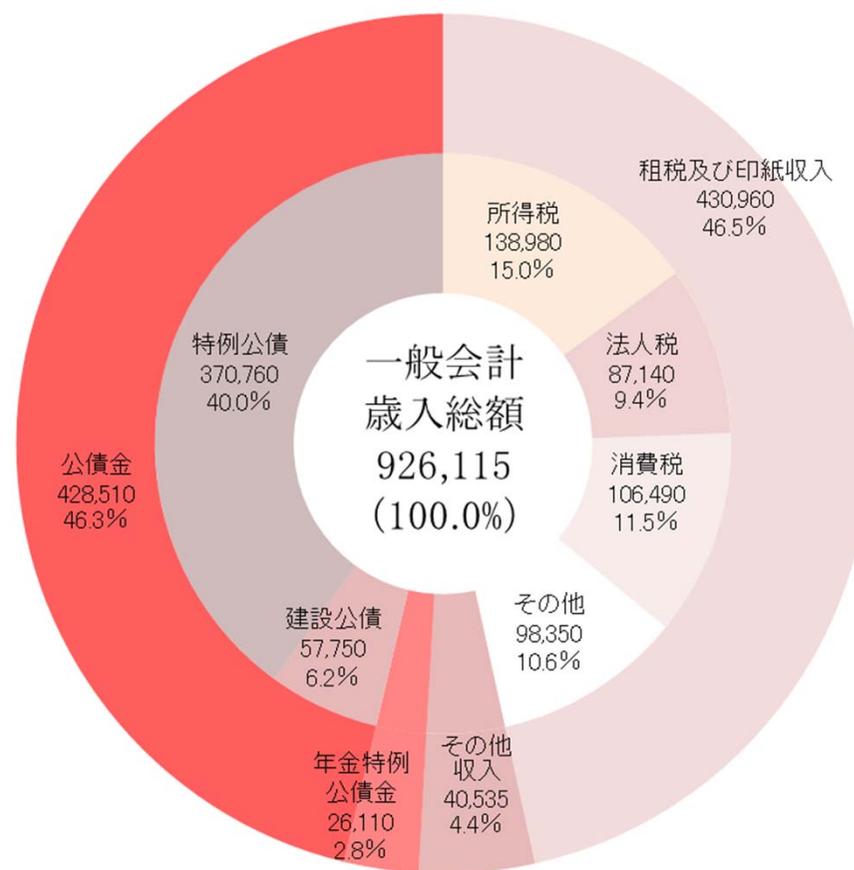
歳出については、社会保障関係費、地方交付税交付金、国債の元利払いに充てられる国債費が、歳出全体の約7割。歳入のうち、税収でまかなわれているのは5割に満たず、5割弱は将来世代の負担となる借金（公債金収入）に依存。

【歳出】



【歳入】

(単位:億円)



社会保障関係費の全体像(平成25年度当初予算)

平成25年度当初予算
社会保障関係費

29.1兆円

年金 : 10.6兆円

医療 : 10.6兆円

- ・ 国民健康保険 : 3.2兆円
- ・ 協会けんぽ : 1.2兆円
- ・ 後期高齢者医療制度 : 4.4兆円

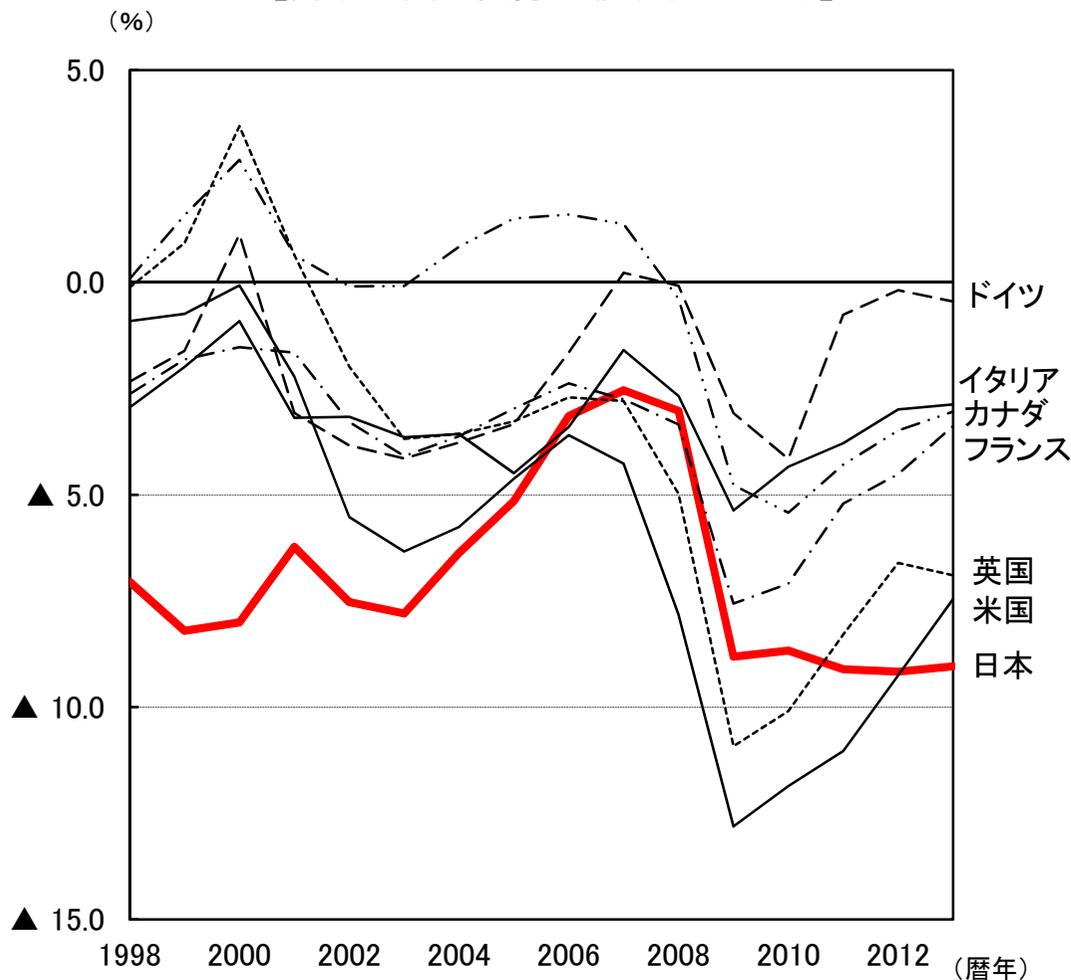
介護 : 2.5兆円

福祉等 : 5.5兆円

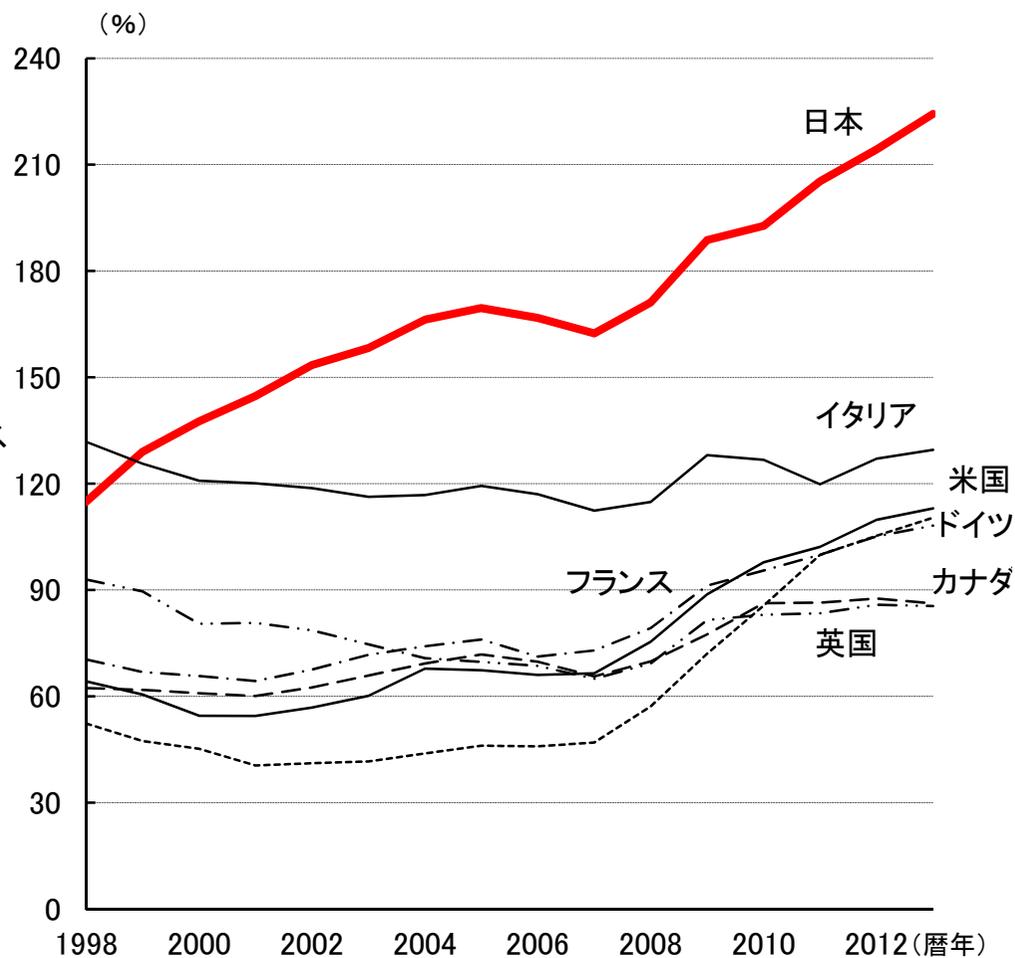
財政収支・債務残高の国際比較

2000年代に入り、我が国の財政収支は改善傾向にあったが、2008年秋以降の世界金融経済危機の影響により、足元で再び悪化。債務残高の対GDP比を見ると、90年代後半に財政の健全化を着実に進めた主要先進国と比較して、我が国は急速に悪化しており、最悪の水準となっている。

【財政収支の国際比較(対GDP比)】



【債務残高の国際比較(対GDP比)】



(出典) OECD Economic Outlook 92 (2012年12月)

※ 数値は一般政府ベース

(注) 日本の財政収支については、単年度限りの特殊要因を除いた数値

(出典) OECD Economic Outlook 92 (2012年12月)

※ 数値は一般政府ベース、

平成23年度国の財務書類(貸借対照表)の概要

(単位:兆円)

	前年度	23年度	前年度	23年度
<資産の部>			<負債の部>	
現金・預金	15.7	17.7	未払金等	11.3
有価証券	89.3	97.6	政府短期証券	90.7
未収金等	13.7	13.0	公債	758.7
前払費用	0.0	4.3	借入金	23.1
貸付金	148.0	142.9	預託金	6.1
運用寄託金	115.6	110.5	責任準備金	9.7
貸倒引当金	▲ 2.7	▲ 2.7	公的年金預り金	123.9
有形固定資産	182.7	180.9	退職給付引当金等	11.6
無形固定資産	0.2	0.2	その他の負債	7.9
出資金	57.4	59.3	負債合計	1,042.9
その他の資産	5.1	5.2	負債合計	1,088.2
資産合計	625.1	628.9	<資産・負債差額の部>	
			資産・負債差額	▲ 417.8
			資産・負債差額	▲ 459.3
			負債及び資産・負債差額合計	625.1
			負債及び資産・負債差額合計	628.9

翌年度にかけて入ってくる現金も含めて整理し計上。大宗は翌年度の支払い等に使われており、新たな財源とはならない。

米国債等の外貨証券(86兆円)など

地方公共団体や政策金融機関などへの長期・低利での貸付(財投)など

将来の年金給付のための積立金を運用寄託したもの

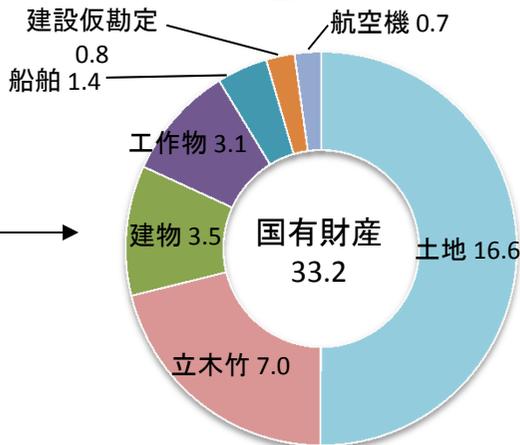
独法等への出資

国有財産	33.2
公共用財産	145.2
道路	64.7
治水	66.2
その他	14.3
物品	2.5

普通国債 672.3
財投債 110.9
その他 8.6

将来の年金給付のための預り金(運用寄託している年金の積立金や現金・預金など)

国有財産の内訳(兆円)

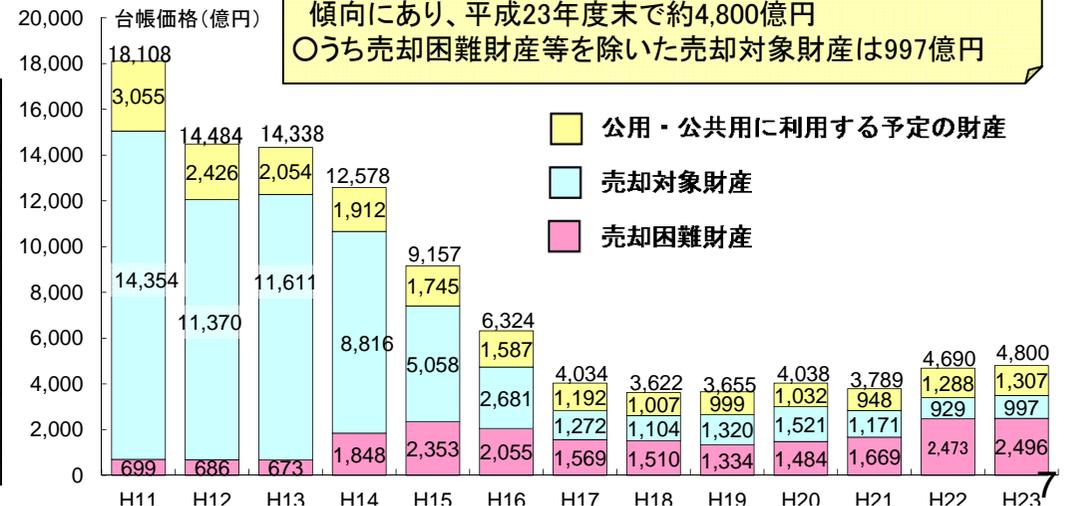


国有地の内訳

行政財産	
種類	内訳
公用	防衛施設
	空港施設(羽田空港等)
	矯正施設(刑務所等)
	裁判所施設
	その他施設(一般庁舎等)
公共用	国営昭和記念公園、新宿御苑等
皇室用	皇居等
企業用	国有林野事業
普通財産	
在日米軍施設としての提供財産等(横田飛行場、横須賀海軍施設、三沢基地等)	
地方公共団体等への貸付財産(代々木公園、大阪城等)	
未利用国有地	<4,800億円>
その他国有地(山林原野等)	

未利用国有地のストックの推移

○未利用国有地のストックは平成11年度をピークとして減少傾向にあり、平成23年度末で約4,800億円
○うち売却困難財産等を除いた売却対象財産は997億円



G20サミット宣言等における日本の財政健全化目標

日本の財政健全化目標

2015年度までに国・地方のプライマリーバランスの赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに国・地方のプライマリーバランスを黒字化する。

○ 【G20トロント・サミット】宣言(仮訳)[2010年6月26日、27日]

...先進国は、2013年までに少なくとも赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化又は低下させる財政計画にコミットした。日本の状況を認識し、我々は、成長戦略とともに最近発表された日本政府の財政健全化計画を歓迎する。深刻な財政課題がある国は、健全化のペースを加速する必要がある。

○ 【G20カンヌ・サミット】アクションプラン(仮訳)[2011年11月3日、4日]

先進国は、以下の各国ごとのコミットメントに規定されるものを含め、各国の異なる状況を考慮しつつ、信認を構築し、成長を支えるための政策を採用し、財政健全化を達成するための明確で、信頼に足る、具体的な取組みを実行する。

(中略)

・日本は、中期的な財政健全化のコミットメントを確保しつつ、震災復興のための少なくとも19兆円(GDPの約4%)と見込まれる本格的な財政措置の迅速な実施にコミットする。

(中略)

・日本は、トロント・コミットメントを達成するため、2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げることなどの方針を定めた社会保障・税一体改革成案を具体化し、これを実現するための所要の法律案を2011年度内に提出することにコミットする。

○ 【G20ロスカボス・サミット】アクションプラン(仮訳)[2012年6月18日、19日]

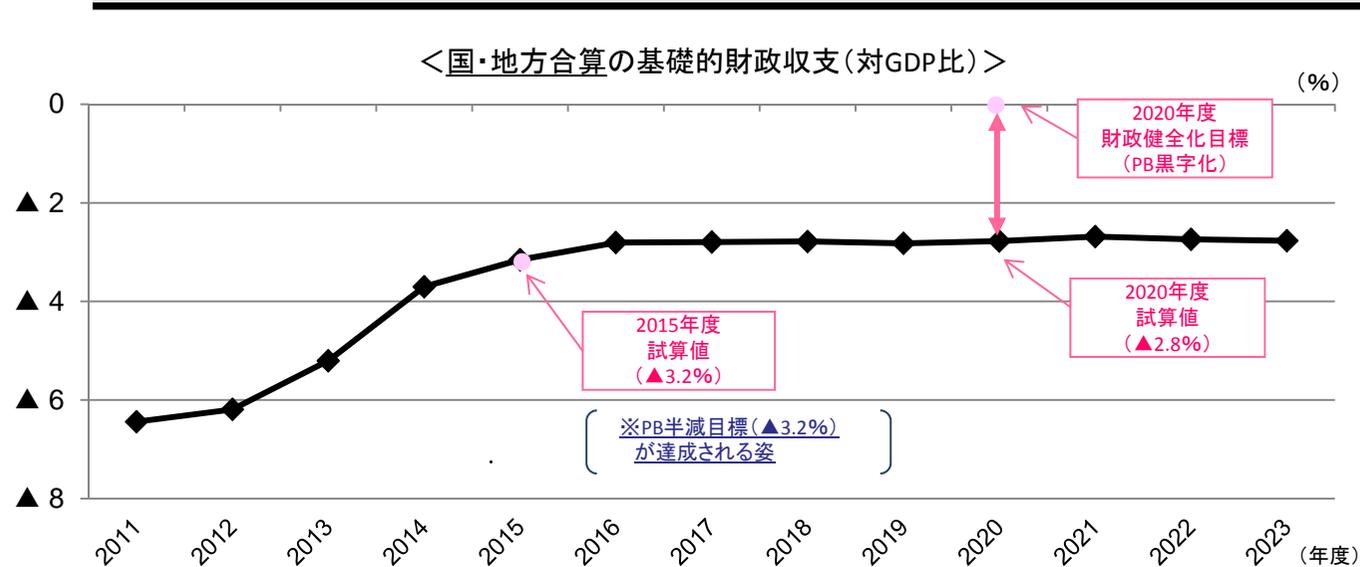
...先進国は、自国の財政が持続可能な道筋にあることを確保する。

・米国及び日本は、自国の中期財政健全化計画の強化と実施の重要性を認識しつつ、政府債務対GDP比の着実な減少につながる行動にコミットする。

・日本は、2015年度及び2020年度のプライマリー・バランスの目標を達成し、債務の対GDP比を2021年度以降低下させるとのコミットメントを再確認する。

内閣府試算（平成24年8月）による財政健全化目標の達成状況

試算結果(慎重シナリオ)



(注1)「社会保障・税一体改革関連法」等を踏まえ、消費税率(国・地方)が2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引き上げられること、及び社会保障制度改革の実施などにより一定の歳出増が生じることを想定。

(注2)2012年度、2013年度は特例公債法案の修正案を踏まえて、年金差額分(基礎年金国庫負担2分の1と36.5%の差分)について年金特例公債の発行により措置されることを想定。

(注3)上記の数値は、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース

財政健全化目標の達成状況(慎重シナリオ)

◇基礎的財政収支

([]は対GDP比)

	国+地方	
2015年度	▲16.1兆円	[▲3.2%]
2020年度	▲15.4兆円	[▲2.8%]

(参考)

◇国・地方の公債等残高

(対GDP比)

	2015年度	2020年度	2023年度
国・地方の公債等残高	194.5%	209.2%	220.8%

- **2015年度**については、国・地方のPBは対GDP比▲3.2%程度(2010年度の水準からの赤字半減目標:▲3.2%)となり、**PB赤字半減目標が達成される姿。**
- **2020年度**における**PB黒字化目標を達成するためには、さらなる収支改善が必要。**
- **2021年度以降の国・地方公債等残高(対GDP比)については、今回の試算では累増する姿。**(2015年度:194.5%、2020年度:209.2%、2023年度:220.8%)

財政健全化と社会保障・税一体改革

I. 財政運営のあり方

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

(2) 社会保障・税一体改革関連法の成立とその後の取組み

昨年8月10日に、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、消費税の社会保障目的税化及び消費税率の10%への引上げを定めた税制抜本改革法など、社会保障・税一体改革関連法が、民主・自民・公明の三党合意に基づき成立した。

同法成立後、内閣府が公表した「経済財政の中長期試算」においては、消費税率を段階的に10%へ引き上げることなどを前提とすれば、2015年度の国・地方の基礎的財政収支赤字対GDP比半減目標が達成される姿となっている。

これまでも当審議会は、我が国の社会保障の安定的な財源を確保するため、消費税を含む抜本的な税制改革の実現を繰り返し求めてきたところであり、今回の法案成立の意義を高く評価したい。

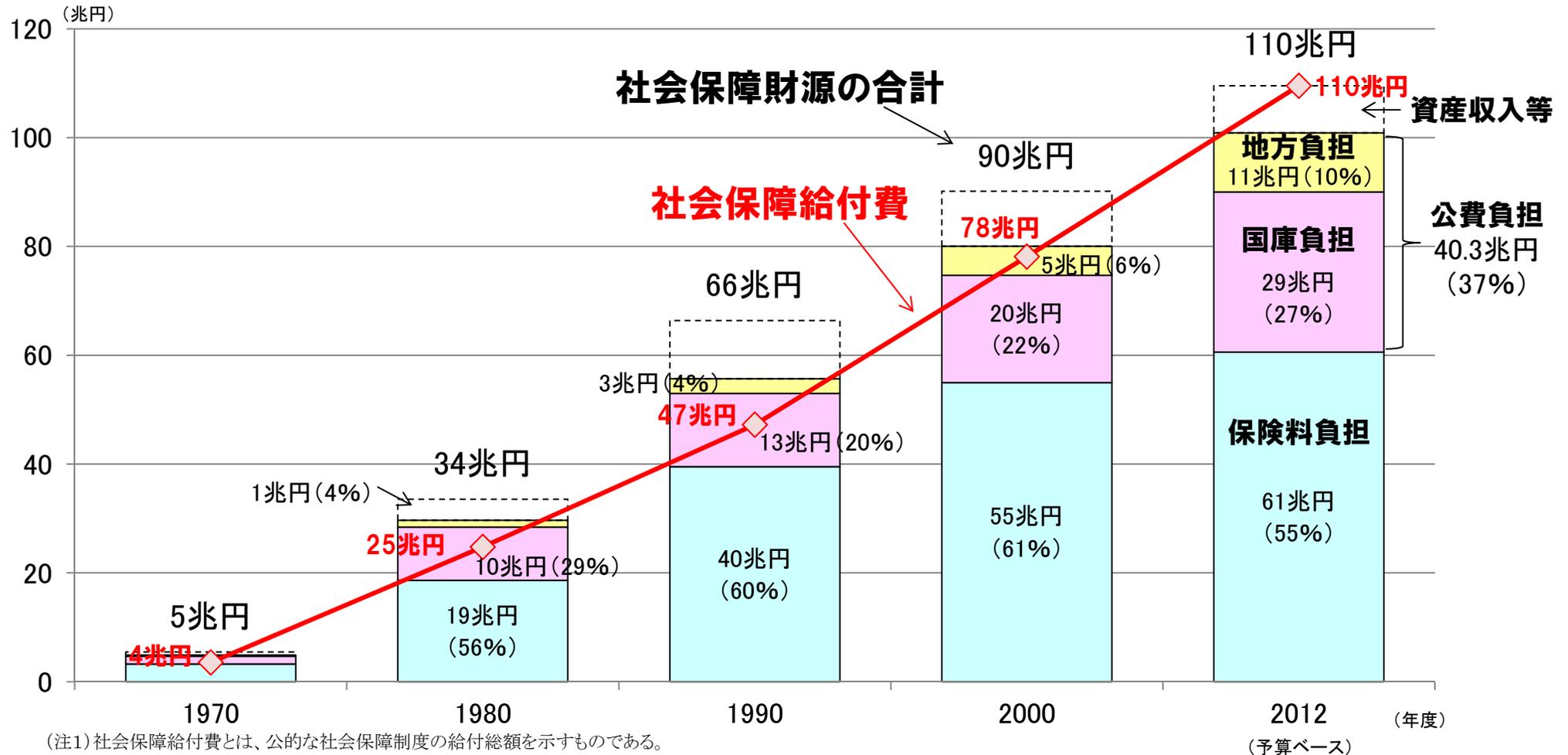
ただし、ここで気を緩めることは禁物である。関連法案が成立した後も、社会保障・税一体改革の実現に向けて、引き続き財政健全化への取組みや社会保障の安定財源確保の意義について国民に対し丁寧な説明を行うとともに、給付の重点化・効率化をはじめとする給付構造の見直しなど消費税率の引上げに対して納得を得続けるような取組みが、財政運営の姿勢として不可欠である。

更に、先述の内閣府の「経済財政の中長期試算」においては、2020年度の国・地方の基礎的財政収支について、黒字化目標達成のためには更なる収支改善が求められる結果となっている。まずは2015年度の財政健全化目標の達成に向けた社会保障・税一体改革の着実な実現が求められるが、その後の財政健全化に向けて、次の戦略を描いていくことも今後、必要となってくる。

社会保障

社会保障財源の項目別推移

- 財源内訳を見れば、1990年度から2012年度では、社会保険料負担の増加が約40兆円から約61兆円と約1.5倍にとどまり、社会保障給付費の伸びを下回っているのに対し、1990年度には約16兆円であった社会保障給付費の公費負担は2012年度には約40.3兆円と2.5倍に達している。
- 日本の社会保障制度の特徴は、社会保険方式を採りながらも、社会保険料負担の伸び以上に公費負担への依存が増している点にあり、しかも、本来税財源により賄われるべき公費負担の財源について、特例公債を通じた将来世代への負担の先送りが続けられてきたこと。



(注1) 社会保障給付費とは、公的な社会保障制度の給付総額を示すものである。

(注2) 2000年度以前は「平成21年度 社会保障給付費」(国立社会保障・人口問題研究所)

(注3) 各年度の社会保障財源の合計と社会保障給付費の差額は、年金の収支差(年金積立金の積み増し)等によるもの。

公費負担への依存の問題点

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(1) 社会保障総論

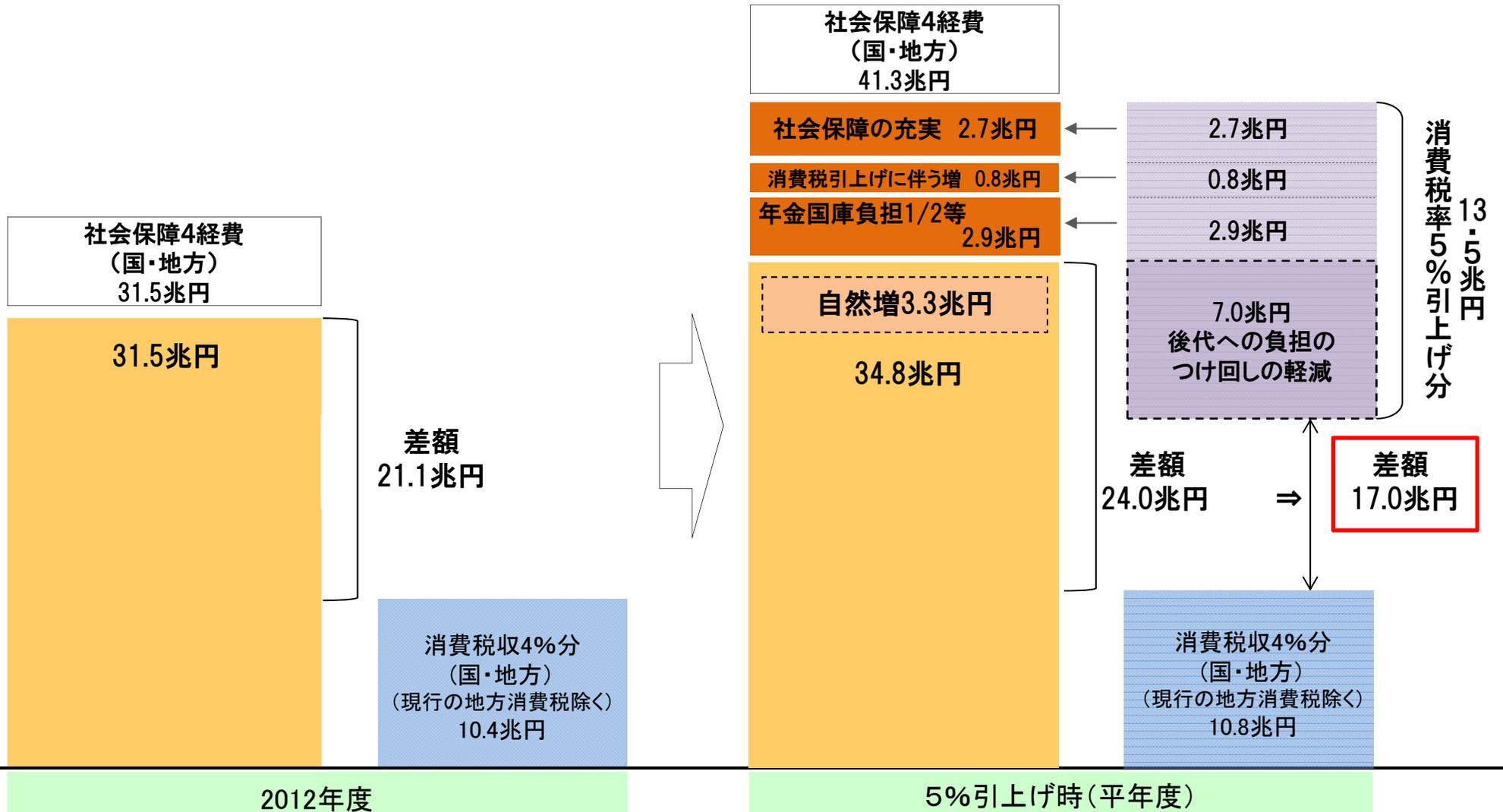
① 現状

我が国の社会保障制度の特徴は、社会保険方式を採りながらも、社会保険料負担の伸び以上に公費負担への依存が増している点にあり、しかも、本来税財源により賄われるべき公費負担の財源について、特例公債を通じた将来世代への負担の先送りが続けられてきたことで、社会保障が我が国財政に大きな負荷をもたらしているのが現状である。

そこには、公費負担が、最終的には国民の負担になるにもかかわらず、恰も負担がなくとも受益が得られる「共有地」であるかのように受け止められ、安易な依存を招きがちであるという我が国財政のフリーライダー問題(「共有地の悲劇」)が顕著に表れている。

社会保障の安定財源の確保について

- 消費税増収分(5%)のうち約1%程度(2.7兆円程度)を用いて、社会保障の充実を実施(その際、社会保障の重点化・効率化も同時に実施)。
- 消費税率引上げや社会保障・税一体改革が予定する重点化・効率化策が実現しても、社会保障4経費に対し、消費税収(現行の地方消費税を除く)はなお17兆円不足となると見込まれる。



(注) 社会保障4経費とは、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」(平成21年度税制改正法附則第104条)を指す。

社会保障の公費負担と経済・財政との調和

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(1) 社会保障総論

② 課題

その上で、今後とも、公費負担の主たる財源は引き続きあらゆる世代で広く公平に負担を分かち合う消費
税収に求めていくことが合理的であり、更なる消費税率引上げは不可避である。しかし、規律なき公費負担
の増加によって国民の税負担が徒に増加するという「たちごっこ」に陥らぬよう、公費負担の抑制が不可欠
であることは明らかであり、消費税収(国・地方)のいわゆる自然増収の伸びは基本的には名目経済成長率
と同じであることを踏まえれば、最終的には、公費負担の総額の伸びが経済の伸びと大きく乖離しないような
経済・財政との調和が図られた制度設計が求められる。

社会保険制度における社会保険料負担と公費負担の関係

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(1) 社会保障総論

② 課題

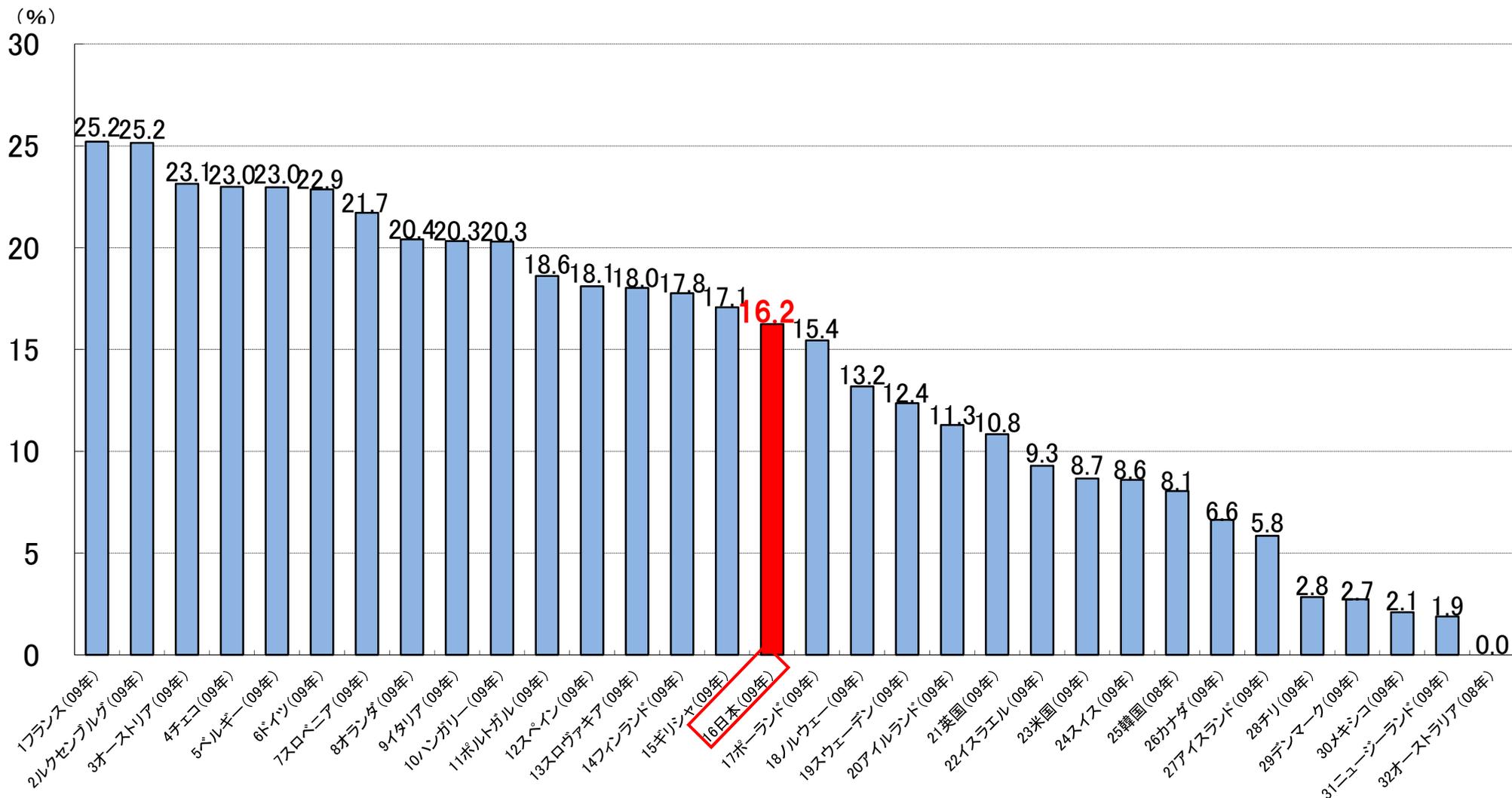
公費負担への安易な依存を厳に慎む観点からは、年金・医療・介護について、改めて保険給付の財源は社会保険料で賄うことを原則とすることを確認する必要がある。公費負担は、あくまで補完的・限定的な分野に対し、その目的を明確化しつつ、効率的・効果的に公費を投入するとの原則が確立されなければならない。

(中略)

公費負担には社会保険料負担の抑制をもたらす効果があるとしても、単に社会保険料負担を公費負担に付け替えることとなれば、その財源が税負担により現世代で完全に分かち合われぬ限り、負担を徒に将来世代に先送ることとなりかねない。現役世代の社会保険料負担の増嵩は、あくまで給付の重点化・効率化をはじめとする給付構造の改革によって対応すべき問題であり、公費負担割合の引上げの議論を惹起して保険給付が増えれば公費負担も自動的に増える構造を助長させることは避けなければならない。公費を投入せざるを得ない場合には、給付と負担の均衡に向けた保険者の自律的なインセンティブを損なわないためにも、保険者への財政支援ではなく、低所得の被保険者への直接的な保険料軽減措置に充てていくことが求められる。

社会保障負担率(対国民所得比)の国際比較(OECD加盟32カ国)

社会保障負担率がOECD諸国で中位であり、我が国の保険料負担が諸外国と比べて高い水準とは言えない。



○ アメリカの企業が負担する民間医療費は、自動車製造業15.4%、情報サービス業1.8%、エレクトロニクス製造業2.1%、金融業0.7%であると推計されている。(財務省の委託によりKPMG税理士法人が試算(平成18年3月))

(注)OECD加盟国34カ国中32カ国の実績値。残る2カ国(トルコ、エストニア)については、計数が足りず、社会保障負担率が算出不能であるため掲載していない。
 (出典)日本:内閣府「国民経済計算」 諸外国:National Accounts 2011(OECD)

社会保障・税一体改革と公費負担の関係

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(1) 社会保障総論

② 課題

このような状況の下、当面、今般の社会保障・税一体改革において公費負担の追加を行ってまで社会保障の充実を図っていることの国民的な意義は問われ続けられなければならない。

仮に、減税や歳出措置による影響を含め、今後財政事情が悪化し、財政健全化目標との両立が見通せない事態が生じれば、公費負担の追加規模を見直さざるを得ないことは当然であり、また、ペイアズユーゴー原則からは安定財源が確保されているとはいえ、部分的な均衡に過ぎないことを踏まえれば、公費投入の対象としての優先順位付けや政策効果の検証を怠ってはならない。所期の政策効果の実現が見込まれない場合には、公費投入を見直すことも躊躇すべきでなく、金額ありきで政策効果が曖昧なまま公費投入が行われることがあってはならない。

(2) 医療

② 当面の課題

二) 医療提供体制の重点化・効率化

社会保障・税一体改革において計画されていた公費負担の追加のうち、医療分野においては、介護分野も含め、保険料負担の軽減に充てられる以外に、医療・介護サービスの提供体制の重点化・効率化と機能強化のために公費が追加される予定となっている。

これは、先に述べた我が国医療の問題点を踏まえ、急性期病床への医療資源の集中投入等により「高密度医療」を実現し、平均在院日数の減少等を通じて医療費の適正化につなげるという政策パッケージのためにあえて行う公費負担であり、その政策効果の発現には、診療報酬の重点配分を図るといったソフトな動機付けだけでは不十分なことは明らかである。

実効ある規制的手法を組み合わせることで病院・病床の機能分化等の医療・介護サービスの提供体制の改革を強力に進めることが不可欠であり、これが実現しなければ医療・介護分野における社会保障・税一体改革の意義は画餅に帰すことになる。具体的な改革の実現の見込みやそれによる平均在院日数の減少等の効果が不確実なまま診療報酬の増額改定をはじめとする公費の追加だけが行われることはあり得ない。

社会保障の重点化・効率化のための具体的方策

○医療

- －高齢者の自己負担の見直し
- －高齢者支援金の負担に対する総報酬割、標準報酬上限の引上げ
- －保険者への国庫補助の見直し（所得の高い国民健康保険組合に対する定率補助の廃止）
- －医療提供体制の重点化・効率化
- －医療給付に係る重点化・効率化
 - ・ 外来受診の適正化
 - ・ 後発医薬品の更なる使用促進、医薬品の患者負担の見直し等、市販品類似薬の見直し

○介護

- －利用者負担割合の見直し
- －介護給付に係る重点化・効率化
 - ・ 軽度者介護の見直し
 - ・ 介護施設の重点化
 - ・ 処遇改善のための内部留保の活用
- －介護納付金の負担に対する総報酬割

○年金

- －マクロ経済スライドの見直し
- －高所得者への年金給付の見直し、公的年金等控除の見直し
- －支給開始年齢の引上げ

高齢者支援金の負担に対する総報酬割

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(2) 医療

② 当面の課題

ロ) 高齢者支援金の負担に対する総報酬割

後期高齢者医療制度への支援金について、平成22年度から平成24年度まで被用者保険間の負担の按分方法の3分の1を総報酬割とする負担方法が導入され、平成24年度末に期限到来を迎える。

そもそも、この支援金については、高齢者に係る医療費の適正化に向けて保険者機能を発揮する余地が乏しいにもかかわらず、保険者が多額の支援金負担を強いられていることへの厳しい批判がある。しかし、だからといって、社会保障負担率がOECD諸国で中位であるなど我が国の保険料負担が諸外国と比べて高い水準とは言えない中、支援金負担の按分方法が主として加入者数に応じたものであり、そのために所得が低い被用者保険の負担が相対的に重くなっており、その負担を軽減するために公費による補填が行われている状況が好ましいとは言えない。(続く)

社会保険制度内での保険料負担の調整が公費投入より優先されるべきであり、支援金負担について、所得が高い被用者保険に総報酬比例の水準までの負担を求め、その分所得が低い被用者保険の負担が軽減されることは積極的に検討されるべきである。すなわち、基礎年金の被用者保険の保険料負担と同様、被用者保険間の負担の按分方法を完全に総報酬割とすることとし、これにより所得が低い協会けんぽの支援金負担への国庫補助を節減していくべきであり、平成25年度予算編成でも、この方向性に沿った対応が求められる。

なお、完全総報酬割については、協会けんぽに対する国庫補助を所得の高い健保組合を中心に他の被用者保険全体の保険料負担で肩代わりする構図となるため、慎重な対応を求める意見があった。ただし、総報酬割は相当数の健保組合を含む所得の低い被用者保険に負担減をもたらすため、被用者保険全体で見れば、総報酬割導入により支援金負担率が軽減される加入者数が、支援金負担率が増大する加入者数を上回ることに留意する必要がある。

保険者への国庫補助の見直し

II. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(2) 医療

② 当面の課題

ハ) 保険者への国庫補助の見直し

平成22年度予算編成においては、総報酬割の一部導入により支援金負担分への協会けんぽの国庫補助は節減された一方で、協会けんぽの給付等に対する国庫補助率が13.0%から16.4%(平成24年度まで)に引き上げられた。

しかし、既に述べたとおり、保険者への財政支援については、保険者機能の発揮の観点から慎重な対応が必要であり、低所得者や高齢者が集中している市町村国保への一定の財政支援は避けられないとしても、財政基盤の弱い保険者に限って重点的に講じることとし、とりわけ給付が増えれば財政支援も増えるというリンクは極力断ち切らなければならない。

単に協会けんぽへの国庫補助率を引き上げることは勿論のこと、ロ)の総報酬割により節減される協会けんぽの国庫補助分の財源を保険者に対する財政支援に再び充てることについては、保険者を公費負担による財政支援から脱却させていくというあるべき方向性とは相容れないものであることに留意する必要がある。

介護納付金の負担に対する総報酬割

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(3) 介護

② 当面の課題

ハ) 介護納付金の負担に対する総報酬割

介護納付金に係る被用者保険者間の負担について、その按分方法を総報酬割とすべきである。後期高齢者医療への支援金の被用者保険における負担方法について、平成22年度予算から既に総報酬割が一部導入されていることは先に述べたとおりであり、介護納付金についても、医療保険制度における動向と整合的に総報酬割の導入・拡大が図られるべきである。