

少子高齢社会と社会保障 ——社会保障・税一体改革の経緯——

手塚 崇子*

Social Security in an Aging Society with a Low Birth Rate Process of Integrated Reform of the Social Security and Tax Systems

Takako TEZUKA

要 旨

少子高齢社会が急速に進んでいる日本では、社会保障の充実とそれを実現するための財源の確保と配分が重要な課題である。さらに、経済成長や景気動向と国民福祉向上とを関連づけて社会保障を行うためには、財源確保が急務であり、次世代への負担を減らし、子育てから介護といった社会保障を支える場としての地域社会の役割を現代のニーズとなるよう構築することが求められる。

社会保障・税一体改革での政府の役割は、社会保障給付と財政である税をセットに改革し、社会保障を持続可能にしていくことである。消費税が選ばれた理由は、人口構造の変化に左右されにくく、税収が安定している点、働く世代など特定の人に負担が集中することがなく、経済活動に中立的である点、高い財源調達力がある点として財源調達力の高い税であるとされたためである。全ての世帯に関わる消費税の負担増は、今までの高齢者・医療・年金を重点とした社会保障ではなく、子育て世帯や子どもに対する社会保障給付を行うことで、国民に納得してもらおう形で進められた。

キーワード：社会保障の充実，財源の確保と配分，政府の役割と財政，経済成長や景気変動と国民福祉，子育てと地域社会の役割

*講師 財政・社会保障（子ども）・保育行財政

手塚 崇子

1. はじめに

我が国は、急速な少子高齢化の中で、2016年度（予算ベース）の社会保障給付費は、31兆9,738億円となり、全体の33.1%を占める。前年度の当初予算比で約4,000億円（+2.4%）の増額となり、3年連続で30兆円¹を超え過去最大となった。一般会計歳出から国債費を除いた基礎的財政収支（プライマリーバランス）における社会保障関係費の割合は43.7%、基礎的財政収支対象経費から地方交付税交付金を除いた一般歳出（578,286億円）における社会保障関係費の割合は、55.3%との結果となった。

社会保障制度は、福祉国家における重要な制度であり、国民の健康を保持し、生活の安定を確保するうえで、大きな役割を果たしている。しかし、現在の日本の社会保障制度は、晩婚化や未婚による、少子高齢化や社会経済状況に伴い、非正規雇用の増加をはじめさまざまな社会経済情勢の変化により、社会保障制度にも様々な課題が生じている。したがって、社会保障制度の財源確保のための増税と給付内容である負担と給付について、見直しが必要となっている。そこで、誰もが参加できる活力のある社会、子どもを生き育てやすい社会を作っていくために、世代間の不公平を是正することも含めた社会保障制度と税制の一体改革が重要となっていた。

2. 目 的

本研究では、我が国の社会保障制度の概略をみながら、2012年社会保障・税一体改革の経緯と内容について論じることとする。

3. 方 法

各省庁や文献資料を分析する。

4. 日本の社会保障制度と政府の役割

日本の社会保障制度は社会保険が中心であり、他に社会福祉、公的扶助、公衆衛生がある。それぞれの財源は、税や社会保険料（と自己負担）で賄われているが、社会保険の受給は社会保険料の納付が原則であり、社会保障制度は一人ひとりが支えていかなければならないもので

少子高齢社会と社会保障

ある。社会保障制度は、市場経済だけでは果たせない社会の安定等の目的を達成するために所得再分配を行っており、社会保障制度はその所得再分配機能を通じ、対象者個人の生活を守り、経済・社会の安定・活性化にも役立っている。

日本では全ての国民に人間として最低限度の生活が保障されており、それをナショナルミニマムと呼んでいる。しかし、少子高齢化社会が急速に進んでいる日本においては、社会保障財源の確保と持続可能な社会をめざすことの両面が急務となっている。

政府の役割・機能は、所得再分配機能、資源配分機能、経済安定化機能の3つに大別される。所得再分配機能は、政府が個人の所得格差を是正する機能である。例えば、所得の高い人には多く課税する累進課税を日本は採用している。また、所得のない人に生活保護費を支給している。公的医療保険については、所得に応じて保険料負担を求めているが、保障（保険適用内の医療に関する個人負担は）基本的に同じである²。

資源配分機能は、市場経済により提供されにくい財・サービスを提供する機能である。利益がでないために市場に提供されにくい公共サービス、具体的に言うと、道路や湾岸等のインフラ整備や、司法、防衛、消防、警察等が当てはまる。経済安定化機能は、財政政策などを通して景気を安定させる機能であり、フィスカルポリシー³等が当てはまる。

従って国の役割は、上記の3つに伴い、歳出とそれを支える歳入との「バランスの重要性」、プライマリーバランスについても今後持続可能な社会保障について考える際には重要なことである。

5. 日本の社会保障の現状

我が国の一般会計における2016年度の歳出をみると、社会保障費は31兆9,738億円となり、全体の33.1%をしめる。次に地方交付税交付金等⁴は15兆2,811億円（15.8%）、債務償還費13兆7,161億円（14.2%）、利払費等が9兆8,961億円（10.2%）である。その他の費用は、その他が9兆4,690億円（9.8%）、公共事業が5兆9,737億円（6.2%）、文教及び科学振興費は5兆3,580億円（5.5%）、防衛費が5兆541億円（5.2%）となっている。社会保障費は一般会計支出の33.1%を占めており、今後高齢化がさらに進む我が国では社会保障費はさらに膨大になっていくことが予測される。（図1参照）

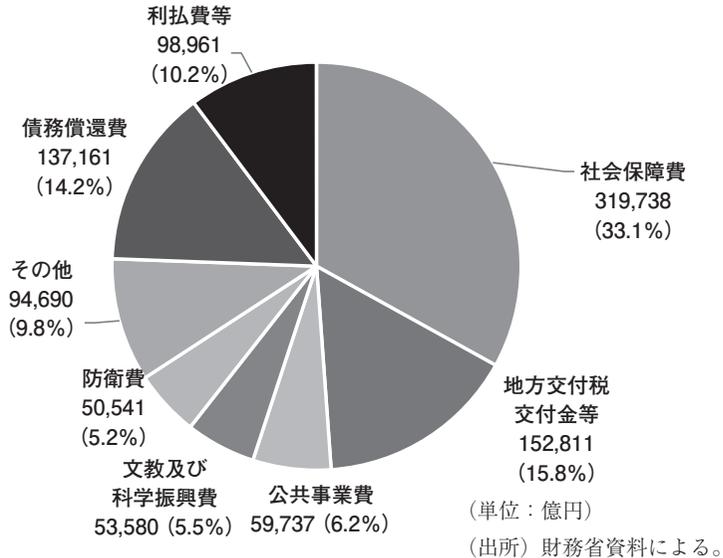


図1 2016年度一般会計歳出

次に2016年度一般会計歳入についてみると、一番大きいものは、特例公債28兆3,820億円で全体の29.3%を占める。次に多いのは所得税が17兆9,750億円(18.6%)、消費税が17兆1,850億円(17.8%)であった。次に法人税が12兆2,330億円(12.6%)、その他が10兆2,110億円(10.6%)、建設国債が6兆500億円(6.3%)、その他収入は4兆6,585億円(4.8%)であった。

一般会計収入の29.3%を占める特例公債は、借金であるため、我が国は1年一般歳出の約30%を借金に頼っているということである。その他、一般会計歳入の財源は、所得税(18.6%)、消費税(17.8%)と法人税(12.6%)、3税で49.0%の財源となっている。(図2参照)

日本の高齢化の増加が社会保障制度を圧迫している理由としては、現金給付である年金は、年金支給開始年齢の引き上げ、マクロ経済スライドの導入により、経済の伸びと同じように伸びを抑制できている。しかし、現物サービスである医療と介護は、高齢化により、経済の伸びを上回る勢いで高齢化が進んでおり、高齢人口増加率が3~4%に対して、経済成長率が1~2%を上回っているためである。経済成長率を上回って高齢人口増加率が上回っているのは先進諸国の中でも日本だけである。つまり、受給伸び(受給単価×受給者数)と負担の伸び(税+保険料)の関係について、受益の伸びが年々大きくなっているのである。負担の伸びについては税負担が1/3、保険料が2/3になっている。2015年10月から行われた年金一元化制度は、被用者年金の一元化も社会保障・税一体改革の一つとして実施され、負担や給付の仕組みを統

少子高齢社会と社会保障

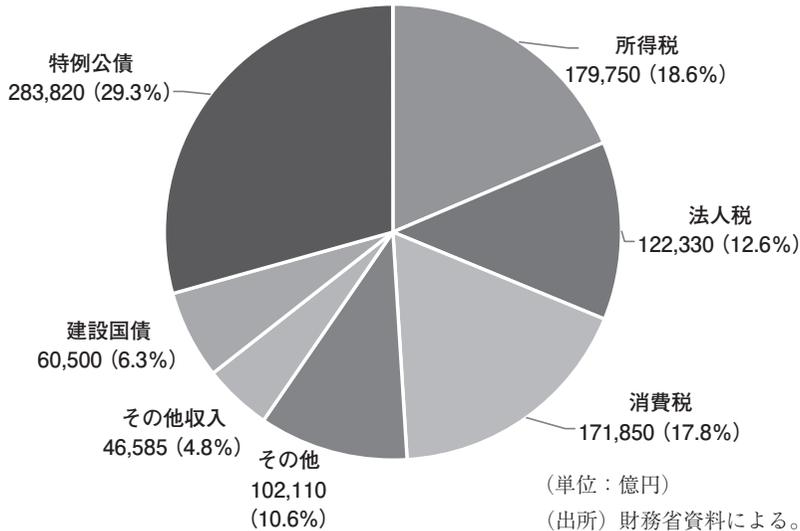


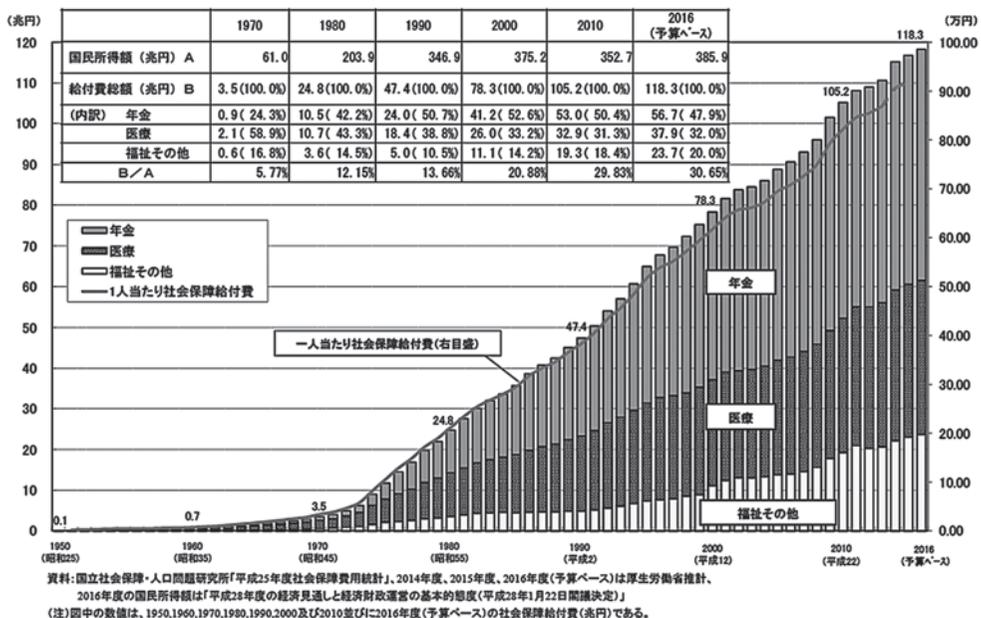
図2 2016年度一般会計歳入

一し、職種間と世帯累計間の年金制度の公平性・安定性を確保することが目的である。

次に社会保障給付費の1970年代から2016年までの推移についてみてみると、図3のようになる。1970年度国民所得額は、61兆円であり、社会保障給付費総額は3兆5,000億円であったが、1980年度国民所得額は、203兆9,000億円、社会保障給付費総額は、24兆8,000億円と国民所得額の伸びよりも社会保障給付費総額が膨大している。1990年度には、国民所得額346兆9,000億円となったが、社会給付費総額は、47兆4,000億円となった。2000年度には、国民所得額が352兆7,000億円と最高になり、社会保障給付費総額は78兆3,000億円、2010年度には国民所得がさがり、352兆7,000億円、2016年度の予算ベースでは、国民所得額385兆9,000億円と少し高くなり、社会保障給付費は118兆3,000億円と社会保障給付費総額は上昇続け、特に年金と医療に多くの費用が使われていることがわかる。2016年度予算ベースでは、国民所得額385兆9,000億円、社会保障給付費は、最大の118兆3,000億円に達した。(図3参照)

次に社会保障給付費総額の内訳をみると、1970年度では医療が2兆1,000億円(58.9%)、年金が9,000億円(24.3%)、福祉その他が6,000億円(16.8%)であったが、1980年度以降急速に社会保障給付費の内訳総額が高くなり、1980年度では、年金は1970年度の10倍、医療は5倍、2010年度では年金が1970年度の53倍、医療は16倍もの費用となり、高齢化により年金の給付額と医療費が急増していったことがわかる。2000年度には、介護保険が導入さ

社会保障給付費の推移



(出所) 厚生労働省資料。

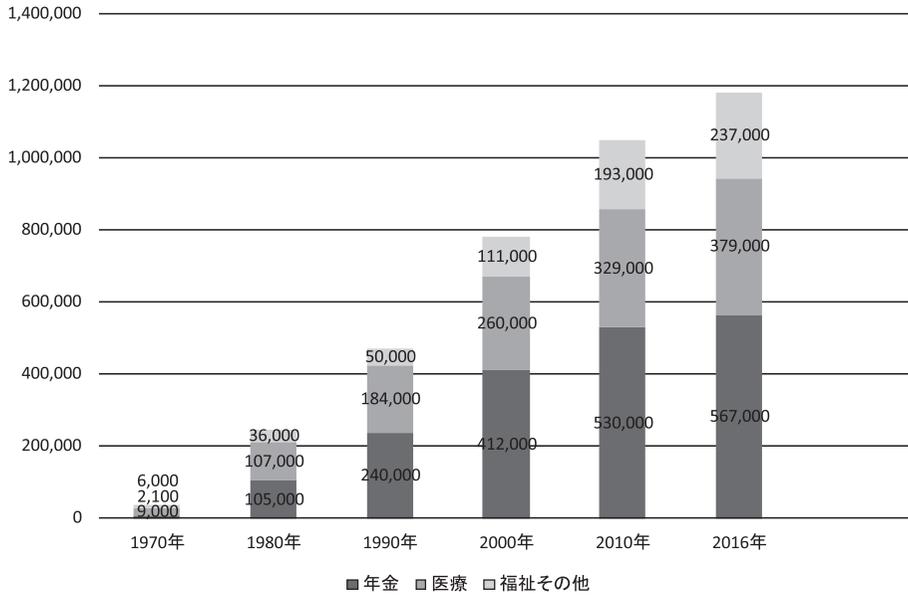
<http://www.mhlw.go.jp/image.jsp?id=364806>

図3 社会保障給付費の推移

れたため、福祉その他が社会保障給付費のうち11兆1,000億円(14.2%)となった。2010年度にはその他の福祉がさらに19兆3,000億円(18.4%)となり、2016年度の予算ベースでは、その他の福祉がさらに23兆7,000億円(20.0%)となっている。これは2015年4月から施行された「子ども・子育て新支援法」により子育て世代に対する給付として子育て世代に対する社会保障が新しく導入された。これは、社会保障・税一体改革から発生した社会保障と税の一体改革により、消費税増税に伴い、社会保障制度の安定財源の確保と全世代型社会保障を目的とした制度と連動しているのである。(図4参照)

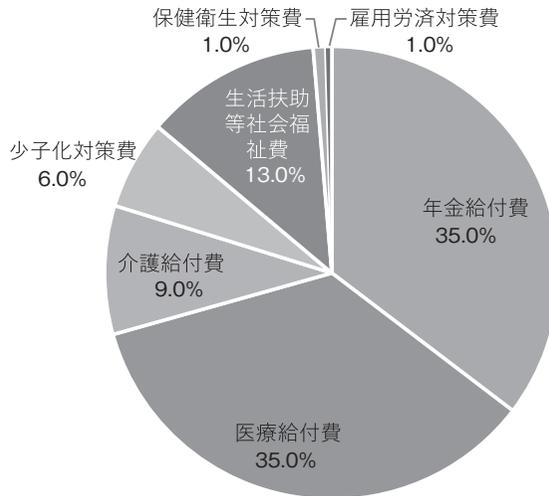
次に社会保障関係費を項目別に分けると図5のようになり、年金給付費と医療給付費が35.0%となっており、年金給付費と医療給付費で全体の7割を占めている。次に、生活扶助等社会福祉費が13.0%、介護給付費が9.0%、少子対策費が6.0%、保健衛生対策費と雇用労済対策費が1.0%となり、少子化対策は全体の6.0%占めないため世代間の不公平等が問われている。

社会保障給付費総額内訳(単位:億円)



(出所) 厚生労働省資料により作成。

図4 社会保障給付費総額の内訳の推移



(出所) 財務省(2015)『平成28年度社会保障関係予算のポイント』より作成。

図5 2016年度社会保障関係費分野別割合

6. 社会保障・税一体改革

社会保障・税一体改革は、2012年8月に関連8法案が成立した。社会保障・税一体改革の目的は、社会保障の充実と安定化、そして維持するための安定財源確保と財政健全化の両者をめざすものである。この社会保障・税一体改革は、政府の役割として社会保障の充実をはかるために財源の確保と配分を考えたものである。

法案成立後、内閣に社会保障制度改革国民会議が設置され、公的年金制度と少子化対策⁵については、社会保障・税一体改革関連法が成立したため、医療・介護分野を中心として議論がなされたのである。2014年8月にまとめられた報告書では、社会保障制度改革の全体像が掲げられ、少子化対策、医療・介護、年金分野の現状と改革の具体的な方向性が示されている。総論では、社会保障給付費の経済成長を上回る伸び等から、国民負担の増加は不可欠とし、その理解を得ることと、給付の重点化、効率化の必要性が指摘されている。また、社会構造の変化を踏まえ、高度経済成長期に確立した「1970年代モデル」の社会保障から、超高齢化の進行等の環境変化に対応した全世代型の「21世紀（2025年）日本モデル」⁶への改革が喫緊の課題であるとしている。

子育て支援については、社会保障の持続可能性や経済成長にも資するため、日本社会の未来への投資と捉えられ、非正規労働者の雇用の安定、処遇の改善や被用者保険の適用拡大の必要性が指摘されている。また、国と地方がそれぞれ社会保障制度改革の責務を果たすことが必要であるとしている。この報告書等に基づき、改革の全体像や進め方を明らかにする法案が提出され、平成25年12月に成立した。

7. 社会保障・税一体改革の議論の経緯

社会保障・税一体改革の議論の経緯は、2009年度では、2008年に社会保障国民会議の最終報告により、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム」（2008年12月）の作成と2009年度の税制改正⁷であった。

2009年度では、安心社会実現会議が2009年6月に報告書を作成した。「安心社会実現会議」は、安心社会の実現には、国家として目指すべき方向性や基本政策の在り方について、幅広い視点から、総合的な検討が必要であるという観点から、内閣総理大臣が有識者を集め行った会議であった。会議では、2020年度までに達成するものとして、世代を若者世代、子育て世代、働き盛り世代、高齢世代の4つにわけ、世代ごとのきめ細かい施策を展開することを通じ、各

世代に対応した生活支援体系を明示し、「便益の実感を伴った持続可能な安心社会」の構築を目指すことを掲げた。

2010年度には民主党政権となり、「政府・与党社会保障改革検討本部」が立ち上げられ、「民主党・税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」、「社会保障改革に関する有識者検討会報告」があげられ、同年12月14日「社会保障改革の推進について」が閣議決定された。閣議決定の内容は、「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、2011年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る。」⁸ことを目的とされた。

2011年度には、「社会保障改革に関する集中検討会議」が立ち上げられ、社会保障・税一体改革の集中的な検討と国民にオープンな議論として、10回の会議が開かれ、第6回では、「厚生労働省案」、第10回会議では「社会保障改革案」が提示され、5か月の間で10回の集中した会議が行われた。

2011年5月には、「あるべき社会保障にむけて」（民主党社会保障と税の抜本改革調査会）が開かれ、政府・与党社会保障改革検討本部成案決定会合が行われ、第1回が2011年6月8日に開催され、第5回は2011年6月末までに開催した。そして2011年6月30日、「社会保障・税一体改革成案」が政府・与党社会保障改革検討本部をへて決定され、7月1日に閣議報告された。

社会保障・税一体改革成案は、社会経済諸情勢の変化である第1に非正規雇用の増加等の雇用基盤の変化、第2に地域・家族のセーフティネット機能の減退、第3に人口、とりわけ現役世代の顕著な減少、第4に高齢化に伴う社会保障費用の急速な増大、第5に経済の低迷、デフレの長期化等厳しい経済・財政状況、第6に企業のセーフティネット機能の減退の中で、「社会保障国民会議」、「安心社会実現会議」以来の議論の積み重ねが尊重され、「社会保障改革に関する有識者検討会報告」（「3つの理念」⁹、「5つの原則」¹⁰）の考え方が取り入れられた。そして、社会保障・税一体改革の基本的考え方として、次の3つの考えを出した。第1に全世代を通じた安心の確保を図り、かつ国民一人ひとりの安心感を高める。第2により公平・公正で自助・共助・公助のバランスにより支えられる社会保障制度への改革を行う。第3に給付と負担のバランスを前提とし、OECD先進諸国の水準を踏まえた制度改革を行い、中規模で高機能や社会保障体制を目指すこととされた。

2012年1月には、社会保障・税一体改革素案ができ、政府・与党社会保障制度改革検討本部決定がされ、閣議報告された。2月には、社会保障・税一体改革大綱が閣議決定され、関連

7法案が提出され、その後5月に国会審議が行われた。

同年6月、民主・自民・公明3党合意が行われ、衆議院修正・社会保障制度改革推進法案が提出され、8月に税制抜本改革2法、子ども・子育て支援関連3法、年金関連2法、社会保障制度改革推進法¹¹の関連8法案が成立した。同年11月、1年期限付きの社会保障制度改革国民会議が発足し、20回にわたる議論をかわした。

自公政権が変わった後、2013年8月、社会保障制度改革国民会議報告のとりまとめが行われ、「社会保障制度改革の全体像と社会保障4分野の改革の報告性」を提言した。

同年10月、社会保障制度改革プログラム法案が提出され、同年12月成立・施行されるに至った。そして2014年4月、社会保障・税一体改革により消費税が5%から8%に増税され、それに伴い、同年同月、子ども・子育て新支援法が施行されたのである。

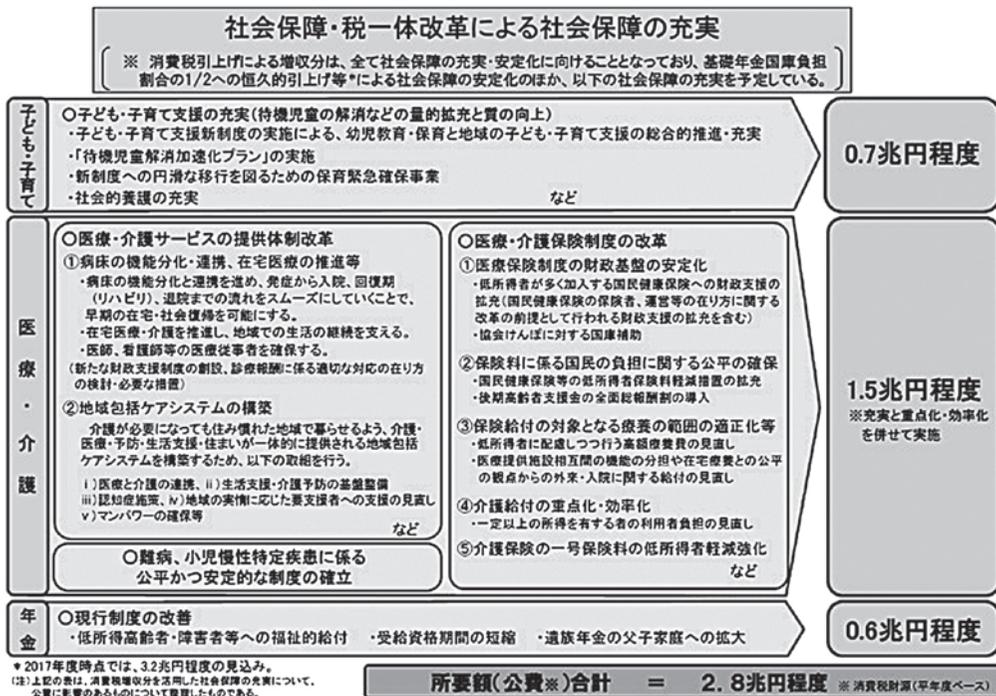
社会保障・税一体改革前の消費税における社会保障の使い道は、高齢者3経費と呼ばれる、基礎年金、老人医療、介護のこの3点であった。しかし、社会保障制度の充実と安定化のために、高齢者3経費に現役世代への社会保障の充実として子育て支援を組み入れ、消費税増税とセットで、若い世代から老人世代への全世代対応型の社会保障を目指そうとしたものである。

そのため、社会保障・税一体改革は、消費税増税に伴い子育て支援を入れることで、2012年4月より子ども・子育て新支援法を導入することがセットとなったものである。この消費税増税による社会保障財源の財源確保と子ども・子育て新支援法の導入に至ったことは、保育業界にとって大きなことであった。(子ども・子育て新支援法については、8で述べることとする。)

社会保障・税一体改革を前提に考えられた社会保障の充実は、消費税引き上げによる財源確保であるが、消費税増税前にたてられたプログラムとしては、子ども・子育て分野に7,000億円、医療・介護分野に1億5,000億円、年金分野に6,000億円であった。(図6参照)

子ども・子育て分野については、待機児童の解消の量的拡大と質的向上を目的としたもので、幼児教育・保育と地域の子育て支援を総合的に充実させ、待機児童の解消と社会的養護の充実を掲げている。

医療・介護分野については、医療・介護サービス提供体制の改革と医療・介護保険制度の改革があげられた。医療・介護サービスの提供体制の改革では、病床の機能分離化や在宅医療の推進、介護が必要になっても地域で暮らせるような地域包括ケアシステムの構築のためとしている。



(出所) 内閣府資料。

<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/images/kaikaku08.jpg>

図6 社会保障・税一体改革による社会保障の充実

8. まとめ

少子高齢化が急速に進んでいる日本では、社会保障の対象内容とそれを実現する財源の確保が重要な課題である。2016年度(予算ベース)の社会保障給付費は、31兆9,738億円となり、全体の33.1%を占め、一般会計歳出から国債費を除いた基礎的財政収支(プライマリーバランス)における社会保障関係費の割合は43.7%、基礎的財政収支対象経費から地方交付税交付金を除いた一般歳出(57兆8,286億円)における社会保障関係費の割合は、55.3%との結果となった。

社会保障の充実及び実現と持続可能な社会を行うためには、財源確保が急務であり、次世代への負担を減らすためにも、社会保障と税制をセットにして考えることが必要である。社会保障・税一体改革で、消費税と社会保障が一体的に改革した要因としては、消費税が景気や人口

構成の変化に左右されにくく、税収が安定している点、働く世代など特定の人に負担が集中することがなく、経済活動に中立的である点、高い財源調達力がある点として財源調達力の高い税であるとされたためである。全ての世帯に関わる消費税の負担増は、今までの高齢者・医療・年金を重点とした社会保障ではなく、子育て世帯や子どもに対する社会保障給付を行うことで、国民に納得してもらう形で進められた。しかし、所得格差が広がっている日本で全世帯から徴収する消費税であると生活用品や食品等、生活の基盤となるものが増税されたため、消費税増税に対する批判は今だに多い。また、子ども・子育てに関する新しい制度は、始まったばかりで、財源の確保が前提に作られている。消費税10%増税も延期され、その財源が確保できるかが課題である。

注

1. 財務省（2015）『平成28年度社会保障給関係予算のポイント』。
2. 後期高齢者医療負担は1割であるが、通常の被保険者については、3割負担である。
3. 政府が政府支出や減税や増税を操作し、経済全体の活動規模を望ましい水準へ誘導させ、経済の安定化を図る財政政策である。
4. 地方自治体が一定の行政水準を確保するために、国が行う地方財政調整のことで、財政調整機能と財政安定化機能の2つがある。
5. 2014年、社会保障・税一体改革関連法として「子ども・子育て関連3法」が成立した。関連3法とは、「子ども・子育て支援法」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の3法律である。主な内容は、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）及び小規模保育等への給付（地域型保育給付）の創設、認定こども園制度の改善、地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実等である。社会保障・税一体改革での消費税増収分を財源として子ども・子育て支援新制度が発足することとなった。この制度により、教育・保育の量的拡大と質的改善が図られることとなった。
6. 全ての世代を給付やサービスの対象とし、全ての世代が年齢ではなく、負担能力に応じて負担し、支え合う仕組みである。
7. 経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法制上の措置を講ずるものである。
8. 財務省資料による。
9. 3つの理念とは、参加保障、普遍主義、安心に基づく活力である。参加保障は、国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めることを目指す考え方である。普遍主義は、すべての国民を対象とし、国・自治体・NPO等の多様な主体が協力することをさす。安心に基づく活力は、社会保障と経済成長の好循環を目指し、雇用と消費の拡大、国民の能力開発、相互信頼の増大があげられる。
10. 5つの原則とは、①切れ目なく全世代を対象とした社会保障、②未来への投資としての社会保障、

③地方自治体が担う支援型サービス給付とその分権的・多面的な供給体制（現物給付）、④縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援、⑤次世代に負担を先送りしない安定的財源に基づく社会保障である。

11. 社会保障制度改革の「基本的な考え方」、年金・医療・介護・少子化対策の「改革の基本的方針」を明記、社会保障制度改革国民会議の設置、法律の施行後1年（2013年8月21日）以内に必要な法律上の措置である。

参考文献

- 厚生労働省, 2011, 『社会保障・税一体改革成案』
- 厚生労働省, 2011, 『社会保障・税一体改革で目指す将来像』
- 厚生労働省, 2011, 『社会保障・税一体改革の当面のスケジュールについて』
- 厚生労働省, 2012, 『社会保障・税一体改革大綱』
- 財務省, 2010, 『社会保障改革の推進について』
- 財務省, 2011, 『社会保障・税一体改革成案』
- 財務省, 2012, 『社会保障・税一体改革大綱』
- 財務省, 2014, 『平成26年度における社会保障の充実・安定化』
- 財務省, 2015, 『平成28年度社会保障給関係予算のポイント』
- 財務省, 2015, 『平成27年度における社会保障の充実・安定化』
- 財務省, 2015, 『平成28年度予算政府案』
- 財務省, 2016, 『日本の財政関係資料』
- 内閣府, 2016, 『子ども・子育て支援制度について』
- 根岸隆史, 2013, 「社会保障制度改革の課題と今後の展望—社会保障制度改革国民会議報告書とプログラム法案の骨子—」, 『立法と調査』第345号, pp.54-76.
- 吉成俊治, 2015, 「平成27年度（2015年度）社会保障関係費—社会保障に対する信頼と制度の持続可能性—」, 『立法と調査』第362号, pp.89-107.