

＝平成時代に起きたこと～社会保障と国財政＝

平成時代が、あと 1 年余で終わることが決まりました。

この間、社会保障制度は、成人したばかりの青年が年金制度の課題（それも自分がもらえるかという 50 年後の問題）を心配する発言をするくらいに、名実ともに大きな存在となりました。しかし、一方では、毎年の国の予算編成において、「国の財政悪化の主要因は社会保障予算の増」・・・と繰り返されるくらいに「厄介な存在」にもなったようです。

今回の通信は、1988（昭和 63）年度からの社会保障と国財政の変化を踏まえ、2018 年度予算について考えます。

<社会保障費用は 3 倍近くに増加～高齢者に偏った配分の見直しは実質未着手>

1988 年度の社会保障費用は 44.3 兆円でしたが、2015 年度（データ公表済で最新）では 119 兆円と 2.7 倍に増加しました。2018 年度では 125 兆円近くまで増えることになるでしょう。

この金額は、仮に、赤子から高齢者まで、国民一人ひとりが均等に負担したとすると、2015 年では年間 90 万円（1998 年では 35 万円）に相当する規模です。

この金額の内訳は、保険料が約半分強、国費が約 1/4、地方が約 1 割となっていますが、いずれも最終的には国民が負担するのは、言うまでもありません。

このうち国費については、多額の赤字国債（特例公債）を発行して、国の税収不足を賄うという不健全な状態を続けており、先行きが心配されますが、保険料・地方は、赤字国債のような仕組みが認めれていないため、将来にツケを回すことなく、着実に負担を国民に求めています。制度面で言えば、いわば国の財政管理の仕組みの緩みが、社会保障財政の唯一のネックと言えるでしょう。

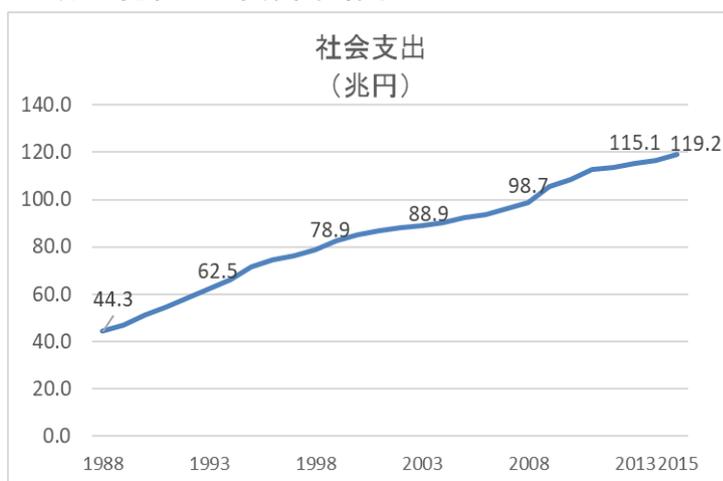
また、財務省の民間給与実態統計調査によれば、1998 年の平均給与は 343 万円、2015 年では 361 万円と大きな変化をしていないにも関わらず、国民 1 人当たりの負担は 35 万→90 万と増えています。このことは、保険料等の負担増も限界が間近になっていることを示しており、国の財政問題とは別の問題として、社会保障制度自らが大胆な見直しを為す段階と考えるべきなのでしょう。

社会保障費用 120 兆円のうち、約半数は高齢・遺族に、約 1/3 は保健・医療に支出されています。国際比較すると、日本の社会保障は、高齢者への給付の比重が高く、家族への給付の比率が低いとの特徴があり、これが昨今の育児支援・教育支援などの理論的な背景の一つになっています。

1998 年度予算編成に先立ち、「人生 100 年時代を見据え、社会保障制度を全世代型社会保障へ転換」という名目の下、2 度にわたり引上げが先送りされた消費税の増収分のうち「2 兆円」の用途を変更して、子供関係に支出を増加させる方針が確認されました。

この 2 兆円という規模は、社会保障費用の 2%にも満たない規模であり、これで高齢者に偏った支出構造に大きな影響を与えることはありません。それでも高齢者への支出を 2%削って、子供・家族関係に振り向けるならば、「構造変化」に着手と言えるのですが、多額の特例公債（赤字国債）を毎年発行するままの「国費による社会保障費用の増加」では、とても長続きする仕組みとは言えません。

2018 年度における社会保障の見直しは、医療保険制度～それも薬価に狙いを絞った取り組みであり、社会保障の最大の問題である高齢者に偏った社会制度の改善は手付かずです。年金の給付開始年齢の引上げの検討などは動いているようですが、それに限らず、年金受給者でも 75 歳までは、年金財政を安定させるための付加保険料を負担するなどの負担者を増やす方向も含めた、多様な方策を検討して欲しいものです。

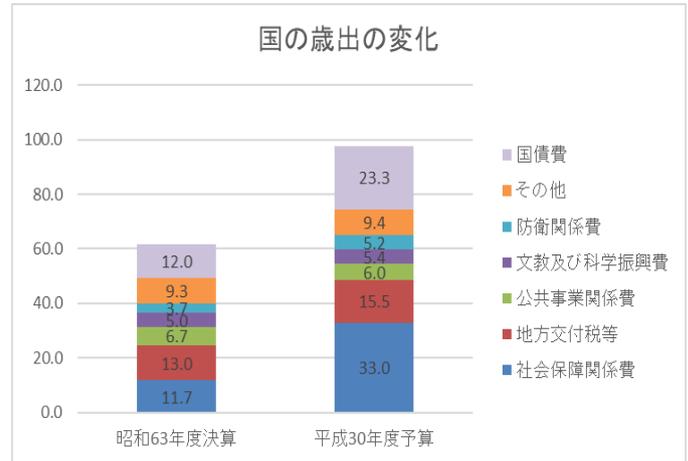


＜国の財政悪化の主犯格とされる社会保障～実際は赤字国債の半分は社会保障以外の要因＞

国の一般会計の歳入の中心である税収は 2018 年度予算案では 59 兆円を超え、金額としては過去最も税収の多かった昭和末～平成初のバブル期と同等の水準になりました。もちろん、当時消費税はありませんでしたので、所得税・法人税等の直接税だけを取り出して、単純比較すると、当時より 10 兆円以上減っています。消費税にあわせて直接税の減税を行ったり、景気対策として減税を行ったりと、度重なる改正で実質税率は確実に下がっており、現行制度のままで、当時の金額まで直接税が増えるとは考えづらいところです。

一方、税収が同水準のままで、歳出は 36 兆円以上増えました。右上図に示すように、30 年間で 1 兆円以上増えた主要項目は、

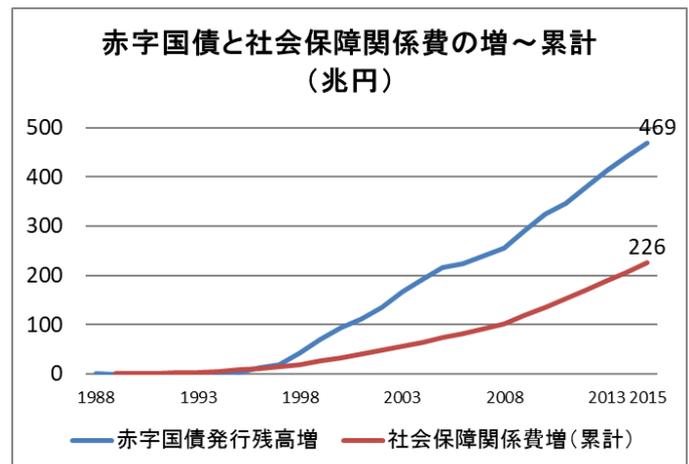
- 防衛費(+1.5 兆円)
- 地方交付税等(+2.5 兆円)
- 国債費(+11.3 兆円)
- 社会保障(21.3 兆円)の 4 つです。



これだけ見ると、いかにも社会保障のみが、国の財政問題＝多額の赤字国債残高の主要因のように見えますが、右下図のように累積で見ると、違った様子が見えてきます。

赤字国債(特例公債)は、財政法では禁じられている資金調達方法ですが、毎年、特例法を作って発行を可能とする、いわば「特例中の特例」です。1988 年では赤字国債の発行残高は 65 兆円～財政法で認められている建設国債の残高は 91 兆円でしたので、数字の上でも「特例」といえる規模でした。しかし、2015 年での赤字国債の発行残高は 534 兆円～建設国債残高の約 2 倍となり、今や「特例」ではなく、主たる存在となってしまいました。2018 年度予算案でも赤字国債は 27 兆を超える新規発行です。

赤字国債は 1988 年比で 469 兆円の増加～右下図の青線は、1988 年比で、どれだけ赤字国債の発行残高が増えたかという意味ですが、1998 年頃から急激に増え始め～現状でも同じ基調が続いていますので、経済要因というよりは、政治要因＝小選挙区制導入により、痛みを伴うことは行わないという意識が強まったことが反映しているように思います。



一方、右下図の赤線は、歳出における社会保障費 1988 年度(決算額 11.7 兆円)比で、社会保障費がどれだけ累積で増えたか～1989 年度は 12.3 兆円で「0.6 兆円」の増・・2015 年度は 31.4 兆円で「19.7 兆円」の増・・この増分を累計～を示すものですが、2015 年度累計で 226 兆円の増加と、赤字国債の増加の半分以下にとどまります。

この赤字国債増加分と社会保障費増加分(累計)の差額 243 兆円は、何に起因するのでしょうか？

定量的には確認していませんが、景気対策として何度も行われた、減税による税収減、補正予算による赤字国債発行増といった要因と推測されます。こうした財政当局の判断の適否に触れることなく、国の財政問題＝社会保障費の増と短絡的に語られる感が強いのは、社会保障関係者に酷な感じがします。

また、毎年のように何かと理由をつけて大規模な補正予算が編成されるのを見ると、赤字国債を 2 分～社会保障に係るもの(社会保障債)と、それ以外のもの(狭義の特例公債)に区分～し、社会保障債は高齢化のピーク時に発行残高がピークになる(その後は減少又は横ばい)ことを目標に、計画的に社会保障費用の配分の見直し、税制・保険料の見直しを行うことを政治的な約束とする一方で、特例公債は発行禁止して 20 年程度で残高ゼロとする取り組みを進めることが良いのではないかと考えています。

何に使われるかわからない赤字国債だと「他人事」と感じる人も多いでしょうが、目的が明確な「社会保障債」であれば、将来を含めて真面目に考える人も増えて来るのではないのでしょうか。現状でも目的の明確な保険料は、国税とは違って確実に負担額を増やしていますし、青年でも社会保障制度を通じて将来不安を語る時代なのですから。

少なくとも、年末になると大型補正予算～国債発行という「財政リスクを助長する行為」はなくなるはずですが。赤字国債が急増し始めて 20 年。平成の次の時代は、赤字国債そのものを見直してリスタートしたいものです。

ヒューマンケア・システム研究所 代表 北川