

# 基礎研 レポート

## 190兆円の社会保障費を どのようにとらえるか 「2025年問題」の虚像と実像

上智大学 経済学部 准教授 中里 透

### 1——「190兆円」の衝撃

2040年度に社会保障給付費が190兆円に達するとの政府試算は、大きな衝撃をもって受けとめられた。財政や社会保障がすでに厳しい状況にある中で、さらに70兆円近くの負担増が生じるとなれば、日本の財政や社会保障は大丈夫なのか、大幅な増税が避けられないのではないかとの反応が広がるのは自然な話であろう。

こうした中、6月15日に閣議決定された「骨太の方針2018」（「経済財政運営と改革の基本方針2018」）には、「2022年からは団塊世代が75歳に入り始め、社会保障関係費の急増が見込まれる」との見解が示されている。このような状況を踏まえて、消費税率の「10%超」への引き上げに向けた検討を直ちに開始すべきとの指摘もある。

だが、このような認識はどの程度もってもらいたいものだろうか。以下ではこの点について具体的なデータをもとに考えてみることにしたい。なお、あらかじめ結論を要約すれば以下の通りとなる。

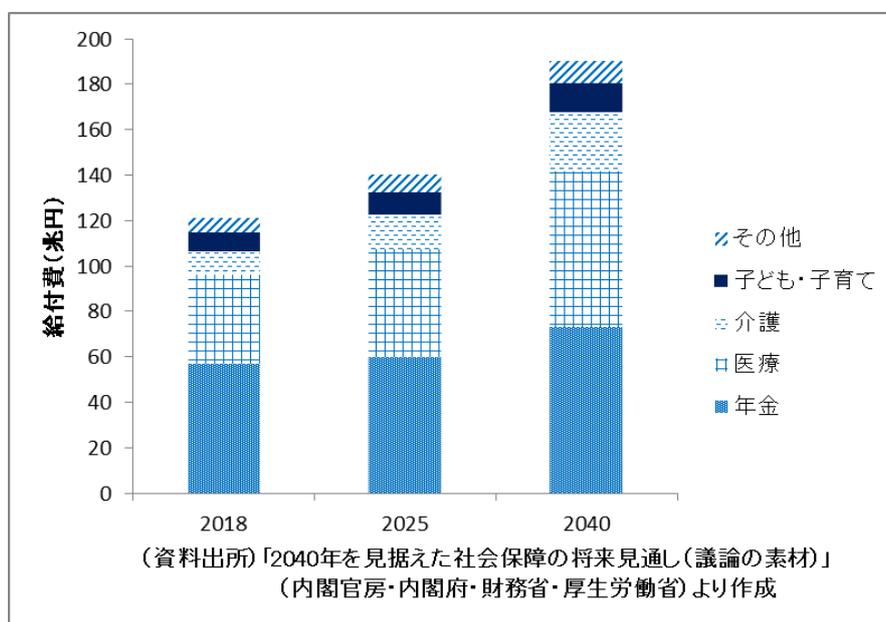
- (1) 2040年度にかけて社会保障の負担増が生じることは確かだが、その変化は緩やかなものにとどまる。18年度から40年度にかけての負担増を1年当たり引きなおしてみると、実質的な負担増は過去10年間に経験した増加のペースと同じかそれをやや下回るものとなる。
- (2) 「2022年以降に社会保障費が急増する」との見解は、この期間中の人口動態の変化（75歳以上人口の増加と65～74歳以上人口の減少の同時進行）を見落としたために生じた錯覚によるものである。
- (3) 「2025年問題」は財政負担の「急増」の問題というよりは医療・介護サービスの提供体制に生じる問題（人手不足などによるサービス水準低下の懸念）ととらえたうえで、それに応じた適切な対応策を講じていくことが必要となる。

## 2—今回の試算の概要

社会保障給付費に関する将来推計については、2012年3月に2025年度までの試算結果が公表されたが、その後は改定がなされてこなかったことから、この間の経済社会情勢の変化を踏まえた新たな試算の公表が待ち望まれていた<sup>1</sup>。こうした中、5月21日の経済財政諮問会議に提出された今回の試算では、25年度と40年度の社会保障給付費と公費負担などの状況が、部門別（年金、医療、介護、子ども・子育て、その他）に示されている<sup>2</sup>。試算結果は経済前提の置き方によって4つのタイプに分けられるが、経済成長率や物価上昇率について実勢よりも高めの数値を想定したケース（成長実現ケース）については、推計に利用されている経済成長率の設定の仕方が不自然で27年度までと28年度以降の計数に大きな段差があることから、ここではその影響を受けにくいケース（ベースラインケースのうち、医療費の試算において賃金上昇率と物価上昇率の計数を推計に利用するタイプの試算）をもとに試算結果をながめていくこととする<sup>3</sup>。

今回の試算は医療・介護についての制度改革を試算に反映させるケース（「計画ベース」と現状を機械的に延長するケース（「現状投影」と）にさらに分けられるが、このうち「計画ベース」の試算結果についてみると（図表1）、25年度と40年度の社会保障給付費（総額）はそれぞれ140.2兆円、190.0兆円となることが見込まれている。また、「現状投影」の場合にはそれぞれ140.4兆円、190.3兆円となる。このように「計画ベー

図表1 社会保障給付費の推移（計画ベース）



スのほうが「現状投影」よりも2千億円ないし3千億円ほど総額が少なくなるが、両者にそれほど大きな差は生じない。これは「計画ベース」において医療費の抑制により可能となった減額分とほぼ同額の増加が介護費において生じることから、減額と増額の効果が打ち消しあうことになるためである。公費負担についてみると、18年度の時点では46.9兆円となっているのに対し、25年度には「計画ベース」、「現状投影」とともに57.8兆円に、40年度には「計画ベース」で80.3兆円、「現状投影」

<sup>1</sup> 12年3月に公表された試算は「社会保障に係る費用の将来推計の改定について(平成24年3月)」(内閣官房・厚生労働省)。以下ではこの試算を「12年3月試算」と呼ぶこととする。

<sup>2</sup> 18年5月に公表された試算は「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)」(内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省)。以下ではこの試算を「18年5月試算」と呼ぶこととする。

<sup>3</sup> 「成長実現ケース」の経済前提は「中長期の経済財政に関する試算(平成30年1月)」(内閣府)の「成長実現ケース」と平成26年財政検証(厚生労働省)の「ケースE」の前提条件に即して設定されている。また、「ベースラインケース」については「中長期の経済財政に関する試算(平成30年1月)」の「ベースラインケース」と平成26年財政検証の「ケースF」の前提条件に即して設定されている。

で80.4兆円となることが見込まれている。

### 3—実質的な負担増はどのくらいか？：物価水準と経済規模による調整

今回の試算のベースラインケースによれば、2040年度における社会保障給付費の総額は「計画ベース」、「現状投影」いずれにおいても190兆円程度にのぼり、18年度の121.3兆円と比べると70兆円近い増加が生じることになる。この「190兆円」という数字はたしかに衝撃的なものだ。

だが、このような数字をながめるときには、それが一定の前提条件（経済成長率・物価上昇率・賃金上昇率など）のもとで算出された名目値であるということに留意が必要となる。すなわち、その数字の意味するところを適切に把握するためには期間中の物価や所得水準の変化を考慮に入れて実質値や対GDP比の計数で評価を行うことが必要ということになる<sup>4</sup>。

#### 1 | 物価水準の調整

そこで、ベースラインケースについて試算の前提条件を確認すると、物価上昇率（対前年比）はおおむね1%台前半で推移するものと想定されている<sup>5</sup>。このように物価が上昇していくという前提のもとでは18年度と40年度のそれぞれの時点における1兆円の実質的な価値は異なったものとなるから、40年度の「190兆円」が現在の物価水準でみていくらになるかを考えないと、実際の負担感がきちんと把握できないということになる。

そこで、物価水準の調整を行って40年度の190兆円を現時点の価額に引きなおしてみると、25年度と40年度の社会保障給付費はそれぞれ128.4兆円、145.8兆円となり、これに即して計算すると年当たりの増加額は1兆円ないし1.2兆円程度となる。また、公費負担（国と地方の財政負担によって措置すべき負担額）についてみると25年度と40年度にそれぞれ52.9兆円、61.6兆円となり、年当たりの増加額は6千億円ないし9千億円程度となる<sup>6</sup>。この負担増は毎年積みあがっていくものであり、決して無視し得る金額ではないが、この増加のペースは過去10年間に経験したものとほぼ同じかそれをやや下回るものとなっている。したがって、この間に社会保障費がかつて経験したことの無いスピードで増加していくというわけではなく、「190兆円」という数字の印象のみにとらわれると、誤った現状認識や政策判断が導かれてしまうことになる。

#### 2 | 経済規模による調整

さらに言えば、この間には経済成長も生じるから、この点を考慮して経済規模対比で負担増をとらえることも必要となる。ベースラインケースの試算では名目GDP成長率（対前年度比）がおおむね2%程度（27年度以降は1.3%）で推移するものと想定されているが、こうした前提条件のもとで社

<sup>4</sup> たとえば、今回の試算の成長実現ケースでは40年度の社会保障給付費が215兆円程度となり、ベースラインケースの試算値（190兆円程度）を25兆円程度上回るとの試算が示されているが、対GDP比でみると成長実現ケースでは22.7～23.2%（現状投影）あるいは22.6～23.2%（計画ベース）、ベースラインケースでは23.8～24.1%（現状投影）あるいは23.8～24.0%（計画ベース）となり、ベースラインケースのほうが成長実現ケースを上回るという結果となっている。

<sup>5</sup> 具体的には物価上昇率が18年度から21年度にかけて1.0、1.6、1.7、1.3（いずれも%）と推移した後、22年度から27年度までは1.1%、28年度以降は1.2%で上昇するとの想定のもとで試算が行われている。

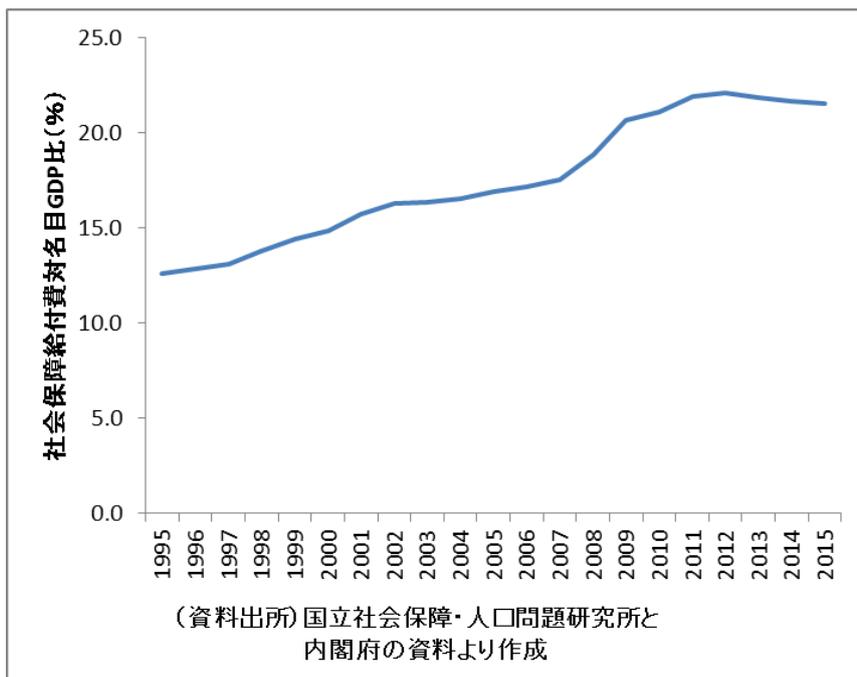
<sup>6</sup> ただし、28年度から40年度までの期間における社会保障費の推移が具体的に把握できないことから、この間の給付費や公費負担の増加のペースについては幅をもってみる必要がある。

会保障給付費の推移をみると、25 年度には対名目 GDP 比 21.7%となることが見込まれている<sup>7</sup>。これは 18 年度の水準 (21.5%) を 0.2%上回っているものの、既往最高であった 12 年度の水準 (22.1%) を下回っており (図表 2)、経済規模対比でみた場合にも急激な負担増が生じるわけではないことが確認される<sup>8</sup>。

40 年度についてみると社会保障給付費の対名目 GDP 比は 24.1%まで上昇するが、25 年度から 40 年度までの 15 年間の上昇幅 (2.4%) は、社

会保障給付費の対 GDP 比 (実績値) が低下に転じる前の 5 年間 (07 年度～12 年度) の上昇幅 (4.6%) を大きく下回るものとなっている。均してみると、25 年度から 40 年度にかけての社会保障給付費の増加のペースは現在の価額に引きなおして 1 年当たり 9 千億円程度であり、このことから社会保障費の「急増」は生じないことが確認できる。

図表 2 社会保障給付費の推移 (実績値)



#### 4— 社会保障費はなぜ「急増」しないのか? :人口動態の考慮

##### 1 | 社会保障費における「2025 年問題」

社会保障給付費のこのような推移は、社会保障費の動向について一般にもたれている印象を大きく覆すものだ。たとえば 2018 年 5 月 28 日開催の経済財政諮問会議に提出された民間議員ペーパー (「P B 黒字化目標年とその実現に向けた考え方について」) には、毎年度の予算編成に関して「2022 年度以降については、団塊の世代が後期高齢者入りして社会保障関係費が急増することを踏まえ」とあるが、この記述は「2025 年問題」について一般に広く流布している見方の典型例といえる。

このような見方の背景には、高齢化のなお一層の進展によって医療・介護の費用が大幅に増加していくのではないかと懸念がある。たしかに最近時点 (15 年) における 1 人当たり医療費・介護費の動向をみると、65～74 歳については医療費が 56.8 万円、介護費が 5.5 万円となっているのに対し、75 歳以上については医療費が 92.9 万円、介護費が 53.1 万円となっており、75 歳以上の 1 人当たり医

<sup>7</sup> ここでは「現状投影」ケースのうち医療費・介護費について物価上昇率・賃金上昇率の計数を利用して推計を行った場合の試算結果をもとに対 GDP 比を算出している。

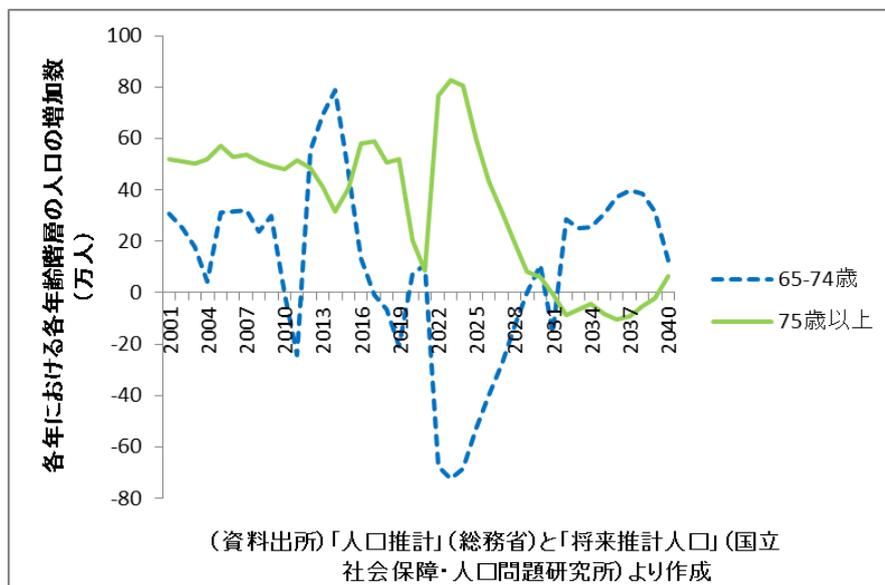
<sup>8</sup> 推計の前提となる名目 GDP 成長率は 18 年度から 21 年度にかけて 2.5、2.4、2.2、1.9 (いずれも%) で推移した後、22 年度から 26 年度までは 1.8%、27 年度は 1.7%、28 年度以降は 1.3%で上昇するものと想定されている。

療費・介護費は65～74歳の2倍以上（2.34倍）にのぼる<sup>9</sup>。こうしたもとの、22年から24年にかけては75歳以上人口が年間80万人という既往最高のペースで増加することから、単純に考えると22年以降に社会保障費が「急増」するというイメージができあがることになる。

## 2 | 人口動態の考慮

だが、2020年代半ばにかけて社会保障費が急増するという見方は、この間に65～74歳人口が大幅な純減となることを見落としたために生じた錯覚である。すなわち、22年から24年にかけて75歳以上人口は年間80万人のペースで増加するが、この間に65～74歳人口は年間70万人のペースで減少することから、65歳以上人口は年間10万人

図表3 65歳以上人口の推移（実績値・推計値）



人程度の増加にとどまることになる（図表3）。もちろん、医療費・介護費の嵩む75歳以上人口が大幅に増えることから社会保障費は増加していくが、この3年間（22年～24年）の65歳以上人口の増加数は、12年から15年までの3年間の10分の1にとどまっており、こうしたことから20年代半ばにかけての社会保障費の増加のペースは従来とそれほど大きな変化のない範囲に収まることになる。

## 3 | 「中長期試算」による確認

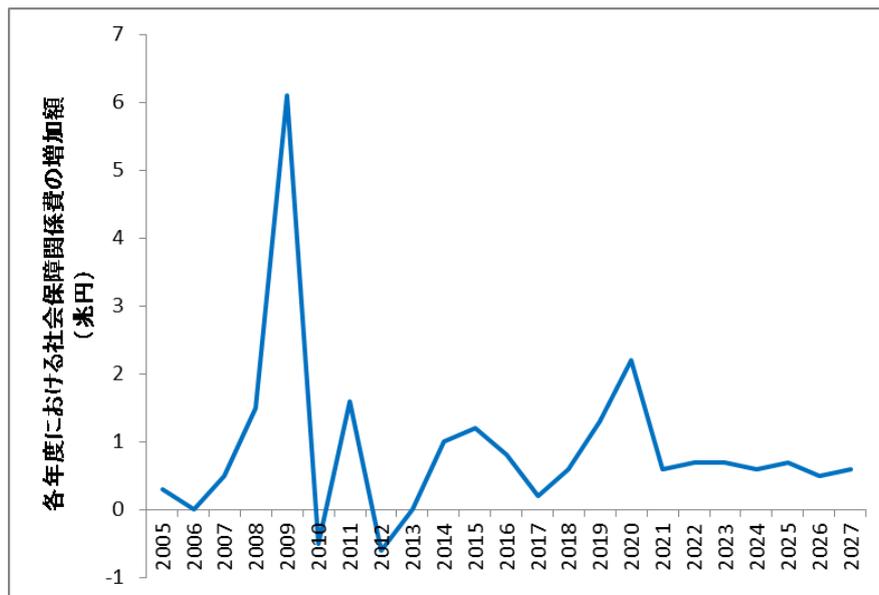
「団塊の世代が後期高齢者入りして社会保障関係費が急増する」（経済財政諮問会議）との見方が実際のデータからは支持されないことは、今年（2018年）の1月23日に経済財政諮問会議に提出された「中長期の経済財政に関する試算」（中長期試算）の結果からも容易にみとることができる。同試算をもとに一般会計ベースの社会保障関係費の推移をみると、21年度から27年度までの社会保障関係費の増加幅は年間5千億円ないし7千億円程度にとどまることが確認できる（図表4）。

これに対し、19年度と20年度にはそれぞれ1.3兆円と2.2兆円の大幅増が生じることが見込まれているが、これは高齢化の進展などによってやむなく「増える」ものではなく、「人づくり革命」の実行などのために政策的に「増やす」ものだ。すなわち、消費税率の10%引き上げ時に予定されている社会保障の充実分と人づくり革命にかかる財政措置などを反映する形でこの2年間に社会保障関係費の大幅な増加が生じることになる。したがって、社会保障費の先行きを懸念するというのであれば、

<sup>9</sup> 1人当たりの医療費・介護費の計数は「日本の財政関係資料（平成30年3月）」（財務省）による。

錯覚に過ぎない 20 年代半ばの「急増」ではなく、消費税率引き上げに伴う 19 年度・20 年度の「急増」を懸念するほうが理にかなった対応ということになる。経済財政諮問会議などにおける検討においても、社会保障費の今後の推移についての正確な理解のもとで、制度改正や負担のあり方などについて冷静な議論が積み重ねられていくことが望まれる。

図表 4 社会保障関係費の推移（実績値・推計値）



(注) 各年度の社会保障関係費（2016 年度までは決算額、17 年度・18 年度については予算額、19 年度以降は推計値）をもとに、前年度からの増加額を表示している。

(資料出所) 「中長期の経済財政に関する試算」(内閣府)より作成。

## 5—「190 兆円」ははたして「実像」なのか？：推計誤差の問題

このような試算が公表されると、試算の前提条件が置き去りにされたまま、結果の数字だけがひとり歩きするということがしばしば起こる。今回の試算結果についても、2040 年度における成長実現ケースの社会保障給付費とベースラインケースの社会保障給付費の数字を単純に比較して「高い経済成長が実現したとしても、その分だけ年金給付などが増加するため、結局のところ社会保障費は低成長の場合よりもむしろ増えてしまう。したがって成長頼みはうまくいかない」といったコメントがなされているが、年金、医療、介護などの給付費は経済成長率や物価・賃金の上昇率に依存して増加するよう推計されているため、成長実現ケースにおいてベースラインケースよりも社会保障給付費の総額が大きくなるのは極めて自然な話ということになる（したがって、単純に両者の試算結果の数値（名目額）を比較して、その大小関係について議論することは実質的な意味を持ち得ない）<sup>10</sup>。

### 1 | 「成長実現ケース」における留意点

そこで、今回の試算（18 年 5 月推計）の前提条件についてみると、成長実現ケースに即した試算では 27 年度までと 28 年度以降の経済前提に大きな段差が生じている。すなわち、名目経済成長率については 27 年度までおおむね 3% 台半ばで推移した後、28 年度に大幅に低下して 1.6% となり、この成

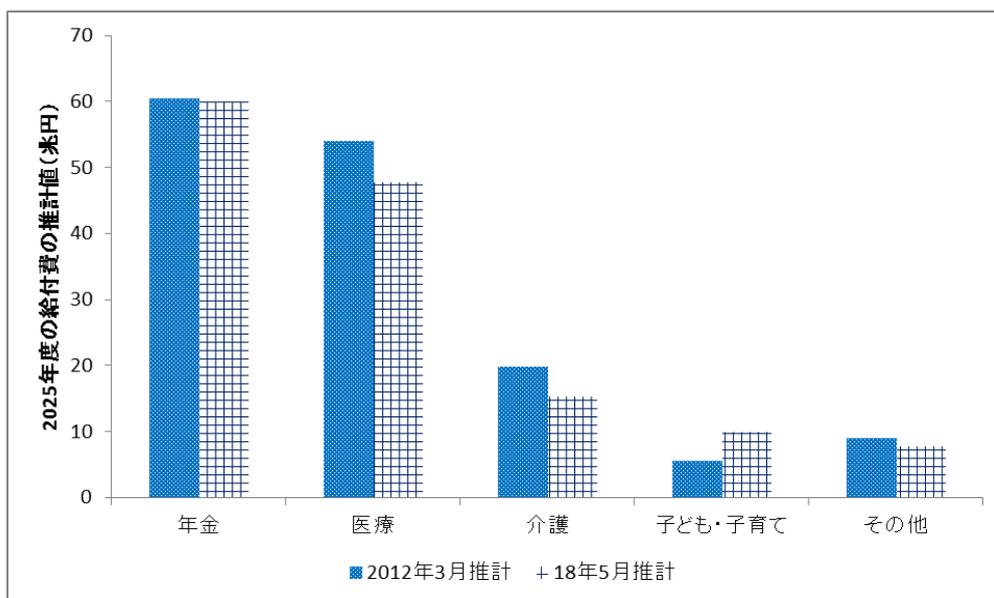
<sup>10</sup> 実額（名目値）でみるか対 GDP 比でみるかによって、成長実現ケースとベースラインにおける社会保障給付費の大小関係は異なったものとなる。この点については脚注 4 を参照のこと。

長率が40年度まで続くものと想定されている。また、物価上昇率については27年度までおおむね2%台で推移した後、28年度に大幅に低下して1.2%となり、この上昇率が40年度まで続くものと想定されている。このように、成長実現ケースにおける経済成長率と物価上昇率の推移はかなり不自然なものとなっており、40年度を対象とした試算結果については相当な注意深さをもってその妥当性を冷静に判断することが必要となる。

## 2 | 「ベースラインケース」における留意点

ベースラインケースについては前提条件の設定にここまでの不自然さはないが、試算結果には大きな振れがある可能性があることに留意が必要である。今回の試算結果にどのようなバイアスがあるのか（ないのか）は現時点では判断できないが、前回の試算（12年3月推計）についてみると、試算から3年後の15年度についての推計値（119.8兆円）においてすでに実績値（114.9兆円）より5兆円近い上振れが生じていること、12年3月推計と18年5月推計における25年度の推計値に8兆円を超える乖離があること（148.9兆円と140.4兆円）などを踏まえると（図表5）、今回の試算結果についても十分な幅を持つてみる必要があるということになる<sup>11</sup>。

図表5 2025年度の社会保障給付費（12年3月試算と18年5月試算の比較）



（資料出所）「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（平成24年3月）」  
 （内閣官房・厚生労働省）と「2040年を見据えた社会保障の将来見通し  
 （議論の素材）」（内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省）より作成

<sup>11</sup> もちろん、医療費と介護費における乖離幅（18年5月推計においては12年3月推計よりも6.2兆円と4.5兆円の下振れが発生（図表5））の中には制度改革などによる効率化の成果も含まれているとみられることもできるが、そうなると高齢化の進展に伴う社会保障給付費の増加は抑制基調にあるということになる。こうしたもとで今後の社会保障費の増加において上振れが生じるおそれがあるのは、高齢化に伴ってやむを得ず増えてしまう年金・医療・介護の経費というよりは、「全世代型の社会保障」の実現に向けて政策的に増やす子ども・子育ての経費ということになるから、社会保障費の動向に対するこれまでの認識を大幅に変更する必要が生じることになる。

とりわけ40年度の推計値は現時点から22年先のものであり、しかも前提条件にやや不自然なところがある(28年度以降名目経済成長率が低下するにもかかわらず、物価はむしろ上振れすることが見込まれている)ことを踏まえると、「190兆円」に言及する際には誤解を生じさせることのないよう留意して、くれぐれも慎重に対応することが必要ということになる。

## 6—大増税は不可避なのか? : 歳出と税収の推移

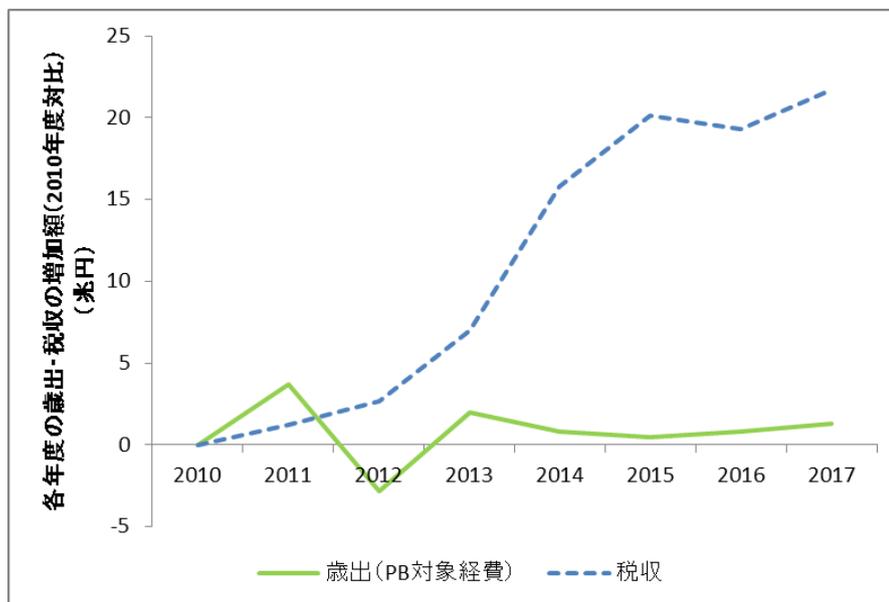
ここまでみてきたように、2025年にかけて社会保障費の「急増」が生じるということではなく、公費負担の増加額も現在の価額に引きなおすと年間9千億円程度の緩やかなペースにとどまることになる。とはいえ、年間1兆円近い支出増が生じることは事実であり、その財源確保のためにさらなる税負担を求める必要がないのかは、あらかじめ確認しておく必要がある。ここでは内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(中長期試算)のベースラインケースと18年5月試算のうちベースラインケースに即して行われた試算の推計値を利用して、このことを確認しておくこととしよう。

18年5月試算によれば、18年度から25年度にかけての社会保障給付にかかる公的負担は年間46.9兆円から57.8兆円へと11兆円程度増加する。一方、中長期試算によれば、国と地方を合わせた税収は101.9兆円から120.0兆円へと18兆円の増加が見込まれている。このように、この間の公費負担の増加は税収の自然増の範囲内に収まることになる。だが、この間には社会保障以外の支出についても増加が見込まれるから、このことをもって追加の増収措置は必要ないとただちに結論づけることはできない。

そこで、社会保障費だけでなく公共事業費や地方交付税交付金なども含めた政策経費(基礎的財政収支対象経費)を国・地方合わせた計数でみると、19年度から27年度までの期間における政策経費の増加額は税収の増加額を上回っており、25年度については両者の差額が4兆円ほどに達している。

もっとも、この4兆円はあくまで歳出を自然体で増加させることとした場合の「要対応額」であることに留意が必要である。これまでの歳出と歳入の経過をみると(図表6)、10年度から17年度に

図表6 歳出(PB対象経費)と税収の推移

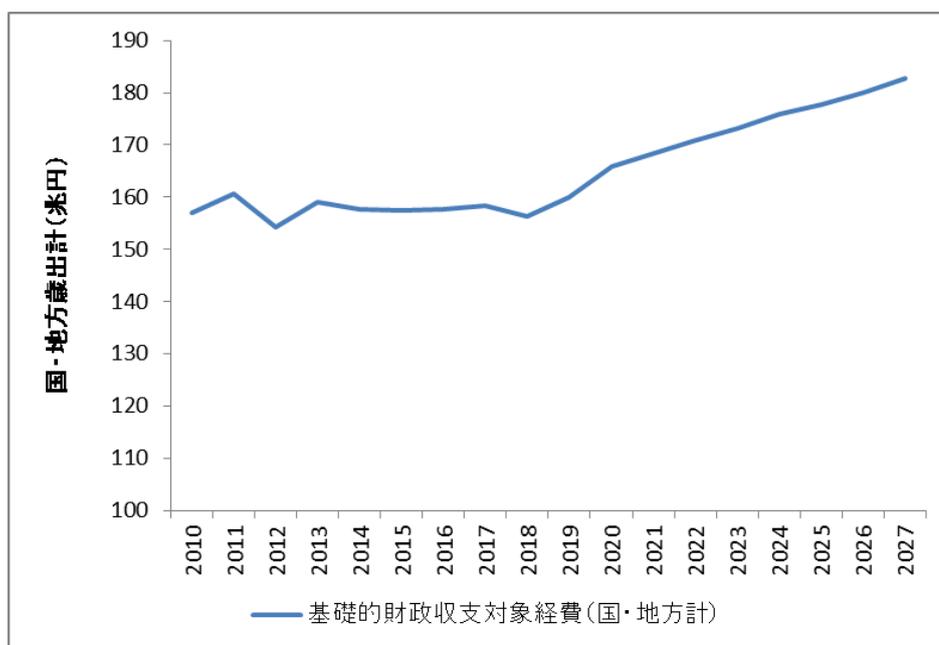


(注) 2016年度までは決算額。17年度は予算額。なお、17年度の税収(決算額)は上記の計数より上振れすることが見込まれている。

(資料出所) 内閣府・財務省資料より作成。

かけて税収が増加基調にある一方、政策経費（基礎的財政収支対象経費）はほぼ横ばい（増加額が基調的にはほぼ0）で推移している<sup>12</sup>。これに対し、19年度以降の政策経費は均してみると毎年3兆円程度のペースで増加が生じる見通しとなっているが（図表7）、これまでの実績に即してみるとこの歳出の伸びは過大であり、25年度において見込まれている4兆円の収支差の相当程度は歳出抑制によって調整できる可能性が高い。

図表7 基礎的財政収支対象経費と税収の推移（実績値と試算値）



(注) 2016年度までは決算額。17年度・18年度は予算額。19年度以降は試算値。

(資料出所)「中長期試算の経済財政に関する試算」(内閣府)より作成。

このことを踏まえると、財政収支に現に生じている収支差を解消するために歳出抑制と併せて一定の増税を実施することは必要だとしても、それに加えて今後の社会保障費などの増加に対応するための新たな増収措置を追加する必要性は現時点では低いものと見込まれる。

## 7—「2025年問題」の実像：医療・介護サービスの供給制約と現役世代の負担増

ここまでみてきたように、2020年代半ばにかけて社会保障費の「急増」が生じるおそれはなく、この間の公費負担の増加分は、社会保障費以外の政策経費の増加を考慮したとしてもなお税収の自然増の範囲内に収まるものと見込まれる。だが、このことは「2025年問題」がまったく存在しないということの意味するものではない。

<sup>12</sup> 中長期試算では2017年度の国税収入について57.7兆円という計数が用いられているが、税収の好調な推移を反映して、税収実績（決算額）は58兆円台半ばとなるものと見込まれている。

## 1 | 医療・介護サービスの供給制約

2025年にかけて、あるいはそれ以降も大きな問題となり得るのは医療・介護サービスの人材確保の問題である。18年5月試算では医療・介護分野における就業者数（医療・介護サービスの需要増に応じて就業者数が変化すると仮定して算定された計数）について、2025年度に931～933万人、40年度に1065～1068万人という試算結果が示されている。これらの数値を18年度の823万人と比較すると、25年度に110万人程度、40年度に245万人程度に相当する需要増がそれぞれ生じるとの見通しとなっているが、この間に生産年齢人口については25年度に346万人の減少（18年度の7516万人から25年度の7170万人に）、40年度に1538万人の減少（18年度の7516万人から40年度の5978万人に）がそれぞれ生じるものと予測されている。

これらの動きを、足元における介護職の有効求人倍率が3倍以上に達しているという状況などと併せて考えると、医療・介護分野における人手不足はこれまで以上に大きな問題となっていく可能性がある。この点を踏まえると、「2025年問題」は医療・介護サービスの提供体制にかかわる問題であるとの認識のもとで、それに応じた適切な対応策を講じていくことが必要ということになる。

## 2 | 現役世代の負担増

生産年齢人口のなお一層の減少により、社会保障の給付と負担のあり方も見直しを迫られることになる。経済規模対比でみた負担増は緩やかなものにとどまるとしても、その負担増が現役世代に偏る形でなされるならば、現役世代の負担感は大きく増していくことになるからだ。このことを踏まえると、社会保障の給付だけでなく費用負担の面においても「全世代型の社会保障」を実現していくことが必要ということになる。

このためには公的年金におけるマクロ経済スライドの完全実施（物価上昇率・賃金上昇率のいかんによらず、毎年度の年金給付額の決定においてスライド調整分を自動的に給付額の改定に反映させる仕組みの導入）や公的年金の受給に対する適切な税負担の確保（所得税における公的年金等控除のうち、公的年金にかかる控除の大幅な縮減）などの対応を早急に進めていくことが必要となる<sup>13</sup>。

ここまでみてきたように、「190兆円の社会保障費」と「2025年問題」については、その意味するところをきちんと把握したうえで、方向感を間違えることのないよう適切に対処していくことが必要ということになる。落ち着いた環境のもとで冷静な議論が積み重ねられていくことが望まれる。

<sup>13</sup> 「消費税はすべての世代が負担するのに対し、所得税は現役世代のみに負担を求めるものであることから、増税による財源確保は消費税によることが望ましい」との指摘が一部の有識者からなされることがあるが、「所得税は現役世代のみに負担を求めるものである」という認識は税制の基本的な事項についての誤解によるものである。所得税の課税対象となる所得には雑所得という区分があり、この区分に分類される主な所得のひとつは公的年金の受給による年金収入となっている。したがって、低年金者・低所得者に負担が生じることのないよう配慮しつつ、公的年金等控除を適切な形で見直していけば、所得税においても公的年金を受給する世代に応分の負担を求めることが可能である。