

研 究 成 果 報 告 書

国民負担率(潜在的国民負担率)の政策指標としての信頼性・有効性の再検討

(課題番号：16530219)

平成16年度～平成17度科学研究費補助金（基盤研究(C)）研究成果報告書

平成18年5月

研究代表者 宮島 洋

(早稲田大学法学学術院教授)

は し が き

研 究 組 織

研究代表者 : 宮島 洋 (早稲田大学・法学学術院・教授)

研究分担者 : なし

交付決定額 (配分額)

(金額単位: 千円)

	直接経費	間接経費	合 計
平成 16 年度	6 0 0		6 0 0
平成 17 年度	4 0 0		4 0 0
平成 年度			
平成 年度			
平成 年度			
総 計	1 0 0 0		1 0 0 0

研 究 発 表

(1) 学会誌等 (発表者名、テーマ名、学会誌名、巻号、年月日)

宮島 洋、 グローバル経済下の日本の社会保障改革、 日本財政学会編「財政研究」
第1巻、 有斐閣、 2005年10月20日

宮島 洋、 Hiroshi Miyajima, Reform of Social Security Swings into Motion,
Japan Economic Currents, No. 57, Keizai Koho Center, September, 2005

宮島 洋、 課税と社会保障—新たな視点、 財政学研究会「財政と公共政策」
第26巻第2号、 財政学研究会、 200年10月15日

(2) 口頭発表 (発表者名、テーマ名、学会等名、年月日)

宮島 洋、 記念講演：社会保障と年金、 日本年金学会創立25周年記念大会、 2005年10月20日
※講演録は、日本年金学会誌、第25号(2005年3月30日)に掲載。

宮島 洋、 基調講演：日本における社会保障制度改革、 国際社会保障フォーラム2005、
2004年9月14日、
※講演録は、日本アイ・ビー・エム株式会社「国際社会保障フォーラム2005」報告書
に掲載。

(3) 出版物 (著者名、書名、出版者名、年月日)

宮島洋、川勝平太、林敏彦、翁百合、井堀利宏他共著、日本経済新聞社編「歴史から読む現代
経済」、日本経済新聞社、2005年5月23日

主要な研究成果の概要

①間接税の扱い方が(潜在的)国民負担率の政策指標としての信頼性・有効性に大きな影響を及ぼすことが検証された(参考資料 1 を参照されたい)。

第 1 に、間接税は分子の国民負担には租税負担として当然算入されるが、分母が要素費用表示国民所得の場合は、市場価格表示国民所得の場合より、純間接税(間接税—経常補助金)の控除分だけ国民負担率水準が見かけ上高く表示される。

第 2 に、間接税(国民経済計算では「生産・輸入品に課される税」)の定義・分類が、固定資産税に代表されるように、租税制度と国民経済計算で大きく異なるにもかかわらず、現行の算定方法では、分子の間接税は租税制度分類、分母の間接税は国民経済計算分類という整合性の欠如がみられる。

第 3 に、税収一定、つまり、国民負担一定という仮定の下でも、税制の直間比率のみ変化した場合の国民負担率への影響は、必ずしも不変的ではなく、間接税の価格への転嫁度合いによって異なる恐れがある。

したがって、(潜在的)国民負担率の測定において、分母には間接税控除前の市場価格表示による国内総生産ないし国民所得を用いることが望ましい。

②潜在的国民負担の概念構成において財政赤字が国民負担に加算されるが、その財政赤字のうち、制度的には財政法第 4 条但書の建設国債と地方債、また、経済的には一般政府資本勘定の投資超過に相当の赤字部分は、それぞれ担保としての見合資産の裏付けがあるはずなので、加算すべき財政赤字からは除外されるべきである(国の一般会計における財政赤字の区別は、参考資料 2 を参照されたい)。

ただ近年、その赤字相当部分は公共事業費抑制等から縮小している。むしろ、近年の公共政策の(潜在的)国民負担率への影響という点で重要なのは、社会保障現物給付等における受益者負担(患者自己負担等)という「国民負担」外負担の引き上げによって国民負担率の抑制が図られていることである。

③社会保障負担・給付に対する所得税、消費税等の課税方式には、次のように、大きく負担減税方式、給付非課税方式、給付課税方式の三つがある。

(潜在的)国民負担率への影響という点では、北欧諸国のような給付課税方式(とりわけ、間接税課税)がもっとも強い増加要因に、逆に、アメリカのような負担減税方式への高い依存がもっとも強い抑制要因になることが理論的にも実証的にも検証された(参考資料 3 を参照されたい)。

したがって、日本が国民皆保険制度を維持しつつ、世代間および世代内の受給・負担の公平性を改善するため、社会保障給付の租税負担増を図る場合は、国民負担率のさらなる上昇が不可避と予測される。その場合は、経済的な観点からは、国民負担率ではなく、労働・資本所得課税つまり現役負担率の抑制が政策目標とされるべきである。

参考資料2：一般会計歳入・歳出決算の推移(2004年度まで決算。05年度補正後。06年度は当初)

① 国一般会計の予算・決算：億円

① 国一般会計の予算・決算：歳入													
年度	歳出総額						歳入総額						
	一般歳出			非一般歳出			国債外収入		国債収入		建設国債		特別国債
	社会保障関係費	公共事業関係費		交付税	国債費		収入	税収					
1990	692,687	377,409	114,805	69,557	315,278	159,308	143,142	717,035	643,915	601,059	73,120	63,431	9,689
91	705,472	379,401	121,500	74,205	326,071	158,002	155,366	729,906	662,606	598,204	67,300	67,300	0
92	704,974	414,599	127,557	96,715	290,375	142,037	146,284	714,660	619,300	544,453	95,360	95,360	0
93	751,025	472,617	133,463	136,845	278,408	139,498	137,142	777,312	615,572	541,262	161,740	161,740	0
94	736,136	464,153	136,034	130,276	271,983	120,687	134,222	763,390	598,490	510,300	164,900	123,457	41,443
95	759,385	490,091	145,429	127,950	269,294	123,021	128,204	805,572	593,102	519,308	212,470	164,401	48,069
96	788,478	479,726	150,323	123,402	308,752	139,450	160,838	818,090	600,608	520,601	217,482	107,069	110,412
97	784,703	468,986	153,855	110,671	315,717	154,810	159,258	801,704	617,124	539,415	184,580	99,400	85,180
98	843,918	523,887	156,582	130,342	320,031	143,046	176,985	897,827	557,827	494,319	340,000	170,500	169,500
99	890,374	540,638	190,224	129,723	349,736	124,445	202,719	943,763	568,628	472,344	375,135	131,659	243,475
2000	893,210	520,461	176,364	119,143	372,749	149,149	214,461	933,610	603,570	507,125	330,040	111,380	218,660
01	848,111	522,766	192,914	108,201	325,345	158,038	158,289	869,030	569,030	479,481	300,000	90,760	209,240
02	836,743	515,943	196,326	91,621	320,800	164,791	156,003	872,890	523,210	438,332	349,680	91,480	258,200
03	824,160	475,922	197,201	93,588	348,238	173,988	155,440	856,228	502,778	432,824	353,450	66,930	286,520
04	848,968	484,388	202,860	82,357	364,580	176,621	175,149	888,975	534,075	455,890	354,900	87,040	267,860
05	867,048	485,140	208,235	80,154	381,908	174,406	196,203	867,048	532,358	470,420	334,690	77,620	257,070
06	796,860	463,660	205,739	72,015	333,200	145,584	187,616	796,860	497,130	458,780	299,730	54,840	244,890

※()：対一般歳出比率

② 歳出・歳入の各構成比(%)													
1990	100.0	54.5	16.6(30.4)	10.0(18.4)	45.5	23.0	20.7	100.0	89.8	83.8	10.2	8.8	1.4
91	100.0	53.8	17.2(32.0)	10.5(19.6)	46.2	22.4	22.0	100.0	90.8	82.0	9.2	9.2	0.0
92	100.0	58.8	18.1(30.8)	13.7(23.3)	41.2	20.1	20.8	100.0	86.7	76.2	13.3	13.3	0.0
93	100.0	62.9	17.8(28.2)	18.2(29.0)	37.1	18.6	18.3	100.0	79.2	69.6	20.8	20.8	0.0
94	100.0	63.1	18.5(29.3)	17.7(28.1)	36.9	16.4	18.2	100.0	78.4	66.8	21.6	16.2	5.4
95	100.0	64.5	19.2(29.7)	16.8(26.1)	35.5	16.2	16.9	100.0	73.6	64.5	26.4	20.4	6.0
96	100.0	60.8	19.1(31.3)	15.7(25.7)	39.2	17.7	20.4	100.0	73.4	63.6	26.6	13.1	13.5
97	100.0	59.8	19.6(32.8)	14.1(23.6)	40.2	19.7	20.3	100.0	77.0	67.3	23.0	12.4	10.6
98	100.0	62.1	18.6(29.9)	15.4(24.9)	37.9	17.0	21.0	100.0	62.1	55.1	37.9	19.0	18.9
99	100.0	60.7	21.4(34.8)	14.6(23.8)	39.3	14.0	22.8	100.0	60.3	50.0	39.7	14.0	25.8
2000	100.0	58.3	19.7(33.4)	13.3(22.6)	41.7	16.7	24.0	100.0	64.6	54.3	35.4	11.9	23.4
01	100.0	61.6	22.7(36.7)	12.8(20.6)	38.4	18.6	18.7	100.0	65.5	55.2	34.5	10.4	24.1
02	100.0	61.7	23.5(38.1)	10.9(17.8)	38.3	19.7	18.6	100.0	59.9	50.2	40.1	10.5	29.6
03	100.0	57.7	23.9(41.4)	11.4(19.7)	42.3	21.1	18.9	100.0	58.7	50.6	41.3	7.8	33.5
04	100.0	57.1	23.9(41.9)	9.7(17.9)	42.9	20.8	20.6	100.0	60.1	51.3	39.9	9.8	30.1
05	100.0	56.0	24.0(42.9)	9.2(16.5)	44.0	20.1	22.6	100.0	61.4	54.3	38.6	9.0	29.6
06	100.0	58.2	25.8(44.4)	9.0(15.5)	41.8	18.3	23.5	100.0	62.4	57.6	37.6	6.9	30.7

参考資料1: 国民負担率・潜在的国民負担率の国際比較(2002年暦年)

	国民負担率				潜在的国民負担率				分母乖離率				間接税			
	国内 総生産	市場価格 国民所得	要素費用 国民所得		国内 総生産	市場価格 国民所得	要素費用 国民所得		国内 総生産	市場価格 国民所得	要素費用 国民所得		国内 総生産	市場価格 国民所得	要素費用 国民所得	
フィジー	48.6	57.7	70.4		48.6	57.7	70.4		100.0	84.2	69.0		17.4	20.7	25.3	
スロベニア	49.9	57.5	69.8		50.2	57.8	70.2		100.0	86.9	71.5		16.9	19.5	23.7	
フランス	44.0	51.2	61.0		47.3	55.0	65.6		100.0	85.9	72.1		15.1	17.6	21.0	
フィリピン	45.9	54.7	64.2		45.9	54.7	64.2		100.0	83.8	71.4		13.8	16.4	19.3	
ベルギー	45.8	54.0	62.4		45.8	54.0	62.4		100.0	84.8	73.4		13.0	15.3	17.7	
イタリヤ	42.5	49.0	58.1		44.9	51.8	61.4		100.0	86.8	73.1		14.7	17.0	20.1	
オーストリア	43.9	51.5	60.0		44.3	52.0	60.6		100.0	85.3	73.2		15.0	17.5	20.4	
ホルラエイ	43.5	50.8	58.5		43.5	50.8	58.5		100.0	85.6	74.4		13.6	15.9	18.4	
オランダ	38.9	46.1	53.4		42.1	50.0	57.9		100.0	84.3	72.8		13.0	15.5	17.9	
フィスランド	38.1	44.5	54.3		39.2	45.8	55.9		100.0	85.6	70.2		17.2	20.1	24.5	
ルクセンブルグ	41.7	47.8	55.6		41.7	47.8	55.6		100.0	87.2	75.0		13.9	16.0	18.6	
ポルトガル	33.4	40.4	47.9		37.8	45.8	54.2		100.0	82.6	69.7		14.1	17.1	20.3	
ドイツ	35.6	42.0	47.8		39.2	46.1	52.5		100.0	84.9	74.5		11.9	14.0	15.9	
ギリシャ	35.5	39.0	46.3		37.0	40.6	48.3		100.0	91.2	76.7		14.6	16.1	19.1	
アイスランド	35.3	39.7	46.6		36.6	41.2	48.3		100.0	88.8	75.8		13.6	15.3	18.0	
ニュージーランド	35.2	40.5	47.4		35.2	40.5	47.4		100.0	86.8	74.1		12.7	14.6	17.1	
カナダ	35.2	40.8	47.4		35.2	40.8	47.4		100.0	86.4	74.2		13.3	15.4	17.9	
スペイン	35.5	41.3	47.0		35.5	41.3	47.1		100.0	85.9	75.4		11.6	13.5	15.4	
日本	25.8	32.1	35.5		33.7	42.0	46.3		100.0	80.2	72.6		8.3	10.4	11.5	
オーストラリア	30.0	35.6	41.6		30.3	36.0	42.0		100.0	84.2	72.2		13.3	15.8	18.5	
スイス	30.6	36.9	38.5		30.6	36.9	38.5		100.0	83.1	79.7		7.6	9.2	9.6	
アメリカ	26.6	30.2	32.7		29.7	33.8	36.6		100.0	88.1	81.1		7.3	8.3	9.0	
フィリピン	28.3	31.5	36.0		28.4	31.7	36.2		100.0	89.7	78.5		12.1	13.4	15.4	

資料: GDP等の国民経済計算資料は、National Accounts。税と社会保障料は、Revenue Statistics。

注1: オーストラリア、ポルトガル、スイス: 2001年

注2: ニュージーランドは、純間接税データのみのみ。財政収支は不明。

参考資料3: 公的社会保障給付: 2001年: 対GDP比率

	グロス 公的 社会 保障給付 B	社会保障保障給付の公的負担						ネット 公的 社会 保障給付 H	ネット租税支出(税制優遇措置)				ネット 公的 社会 保障措置 M
		公負担 計 C	負担率 D	直接税 保険料 E	間接税 F	負担率 G	租税支出 小計 I		現金給付 代替 J	私的現物 給付 K	私的年金 給付 L		
スウェーデン	29.8	6.1	20.5	3.6	2.5	8.4	23.7	0.0	0.0	0.0	0.0	23.7	
デンマーク	29.2	7.4	25.3	4.1	3.3	11.3	21.8	0.0	0.0	0.0	0.0	21.8	
フランス	28.5	4.1	14.4	1.3	2.8	9.8	24.3	0.9	0.8	0.1	0.0	25.2	
ドイツ	27.4	3.4	12.4	1.3	2.1	7.7	24.0	2.2	0.9	0.5	0.8	26.2	
オーストリア	26.0	5.3	20.4	2.6	2.7	10.4	20.6	0.1	0.0	0.0	0.1	20.7	
フィンランド	24.8	5.6	22.6	2.7	2.9	11.7	19.2	0.1	0.0	0.0	0.1	19.3	
ベルギー	24.7	3.9	15.8	1.7	2.2	8.9	20.8	0.6	0.5	0.0	0.1	21.4	
イタリー	24.4	3.9	16.0	1.8	2.1	8.6	20.6	0.2	0.1	0.1	0.0	20.8	
ノルウェー	23.9	4.3	18.0	1.9	2.4	10.0	19.6	0.2	0.0	0.0	0.2	19.8	
イギリス	21.8	2.2	10.1	0.3	1.9	8.7	19.6	1.1	0.1	0.1	0.9	20.7	
オランダ	21.4	4.2	19.6	2.0	2.2	10.3	17.2	0.7	0.3	0.4	0.0	17.9	
アイスランド	19.8	2.2	11.1	0.6	1.6	8.1	17.6	0.9	0.0	0.0	0.9	18.5	
スペイン	19.6	2.9	14.8	1.3	1.6	8.2	16.7	0.2	0.0	0.0	0.2	16.9	
ニュージーランド	18.5	3.1	16.8	1.5	1.6	8.6	15.4	0.1	0.0	0.1	0.0	15.5	
オーストラリア	18.0	1.2	6.7	0.2	1.0	5.6	16.8	1.8	0.1	0.2	1.5	18.6	
カナダ	17.8	1.5	8.4	0.6	0.9	5.1	16.4	0.7	0.4	0.3	0.0	17.1	
日本	16.9	0.8	4.7	0.2	0.6	3.6	16.1	1.6	0.9	0.0	0.7	17.7	
アメリカ	14.7	0.8	5.4	0.5	0.3	2.0	13.9	3.1	0.8	1.2	1.1	17.0	
アイスランド	13.8	1.9	13.8	0.3	1.6	11.6	11.9	2.6	0.1	0.2	2.3	14.5	

OECD, Net Social Expenditure 2005 Edition, OECD 2006

研究成果発表刊行物

学会誌等掲載論文 3 編

出版物 1 編

口頭発表記録 2 編

グローバル化と
現代財政の課題
Globalization and Contemporary Issues in Public Finance

財政研究 第1巻

日本財政学会〈編〉

有斐閣

4

グローバル経済下の日本の社会保障改革

宮 島 洋・

はじめに——日本の社会保障改革

1995年3月に開催された国連世界サミット・コペンハーゲン会議に向け、国連社会開発研究所からの委託を受けて編集された、Esping-Andersen (1996) の課題はグローバル経済下の福祉国家のジレンマおよび適応戦略を国際比較の観点から分析することであった。同様の問題意識に立脚して、わが国では、経済グローバル化の進展に起因する福祉国家の動揺・再編について、林健久・加藤榮一両教授を中心とするグループが精力的に研究に取り組んでおり、その最新の研究成果を代表するのが、80年代以降、資本主義の精神を復興させる試みが、グローバルゼーションという効率至上主義の強力な圧力によって世界に伝播し、公的年金の民営化と公的扶助の理念転換を中心に、福祉国家システムの解体再編を推し進めている、という加藤榮一教授の仮説である。¹⁾ この加藤仮説は経済学のみならず、社会学、行政学、政治学などの領域においても共有され、今日の社会保障改革論議に大きな影響を及ぼしている。

本稿の目的は、こうした西欧・北欧諸国の社会保障改革の検証から導き出された加藤教授の仮説を踏まえつつ、今日の日本における社会保障改革論議の特徴を摘出することである。結論を先取りすれば、今日の日本の社会保障改革にも基本的には加藤仮説が妥当するが、西欧・北欧諸国との比較では、例外的ともいえる

◆ 早稲田大学法学部教授

1) 加藤 (2004), 27 頁。

小規模かつ不均衡な社会保障制度の下で、グローバル化に加え、これまた国際的にも例をみない急速な少子高齢化と深刻な財政悪化に見舞われたため、社会保障改革におけるグローバル化の受容および対応において、西欧・北欧諸国とは異なる特徴が見出せるのである。以下、先行した年金改革を手がかりに、加藤仮説を念頭におきつつ、日本の社会保障改革論議の特異性を重点的に考察したい。

1 年金改革論議の背景と基本的争点

一連の社会保障改革の皮切りとなった、2004年の公的年金制度改革における最大の問題意識は少子高齢化のさらなる進展であった。賦課方式を基本とする年金制度において少子高齢化が年金制度の社会的基盤を掘り崩すことはもはや説明を要しないが、少子高齢化は家族規模の縮小などを通じて、従来、家族が担ってきた育児、看護、介護などの福祉機能の低下をもたらし、社会保障全体の再編を促す重要な要因となることにも十分留意する必要がある²⁾。

加えて、今回の年金改革論議の特徴は経済グローバル化の影響が顕在化したこととであった。それは直接的には、国際競争力の低下を恐れる経済界が労働コストの抑制を強く要請し、被用者保険の保険料率（焦点は法定福利厚生費である事業主拠出）の据え置きを求めたことに端的に現れている。さらに、経済グローバル化は、バブル崩壊後の長期不況とも相まって、雇用情勢の悪化、賃金制度の見直し、非正規就業の急増などをもたらし、正規就業・長期雇用・年功賃金を前提とした従来の年金制度の経済的基盤を弱体化させていた。

こうした少子高齢化と経済グローバル化の進展という二重の影響を踏まえ、定額（基礎）年金・所得比例年金の二階建て年金保険制度を維持しつつ、その持続性を確保するため、今回の年金改革では、最終保険料水準の上限を基礎年金国庫負担割合の引き上げ以上に大幅に抑制・固定した上で、給付水準には経済変動要因（賃金・物価変動率）と少子高齢化要因（被保険者数・平均余命変動率）を内生化した自動調整装置、いわゆるワクロ経済スライドの導入という画期的な制度改革が行われたのに加えて、世代間および世代内の公平を改善する年金課税の強化

2) 加藤教授は「少子高齢化の進展や家族の縮小分解という福祉国家システム自身が生み出した内生的要因」（加藤、2004、27頁）と指摘しているが、歴史的にはむしろ、近代産業化にともなう多産多死社会から少産少死社会への人口転換と核家族化が福祉国家システムの発展を促したという逆の論理を重視する立場もある（たとえば、堀、2004、第1章および第10章を参照されたい）。

が実施された。しかし就業形態や家族形態に中立的な年金改革として重視された短時間労働者の厚生年金適用や基礎年金拠出単位の個人化は、労働コストの上昇、あるいは時期尚早という理由から今後の検討課題として先送りされたのである。

今回の年金制度改革の核には以上のようであるが、こうした制度改革に至る年金改革論議の出発点として、二階建て公的年金制度を維持しつつ、基礎年金のいわゆる税方式化を求める議論、被用者・非被用者の区別なく所得比例年金制度への一本化を求める議論なども基本制度の有力な選択肢とされた。その一方、経済学者に根強い所得比例年金の積立方式への転換論（または民営化論）は、移行期のいわゆる二重負担問題のみならず、厚生年金基金の相次ぐ解散から、すなわち、退職給付会計制度の導入とも相まった深刻な運用リスクの顕在化から、実際には有力な選択肢になりえなかったことを付記しておきたい。

重要な点は、こうした年金基本制度の選択論議の基礎に、論者が明確に意識しているか否かは別として、大きく次の3つの論点が実質的な争点となっていたことである。第1の論点は社会保障改革を導く理念としてのいわゆるワークフェア・モデルとベーシックインカム・モデルの選択、すなわち、社会保障と就業とのリンク、逆に、その分離に着目した自助・共助・公助という生活保障の階層化や財源選択のあり方、第2の論点は社会保障の公費負担（大部分は国庫負担で国の一般会計の社会保障関係費）を左右する財政・税制の改革、すなわち、基礎的財政収支の黒字化と潜在的国民負担率の抑制という中長期的な経済・財政運営目標や純増税型税制改革の妥当性に関する評価、そして、第3の論点は国家（中央政府）の制御と地方政府および市場への二重の分権化の意義や影響、すなわち、社会保障制度の意思決定、管理運営、財源調達などに関わるガバナンスの主体および財政単位のあり方であった。

2 ベーシックインカム・モデルの提起

社会保障料の拠出（就業所得の稼得）を受給権の根拠とする社会保険に代表されるような、社会保障と就業のリンクを重視するワークフェア（workfare）の理念、逆に、財政（租税）収入を社会保障財源として、社会保障と就業との分離を重視するベーシックインカム（basic income）の理念は、主に社会学や行政学の分野で議論されている社会保障モデルの対立軸であるが、加藤仮説は資本主義精神や

グローバル化の影響を整理する上で経済学的にも有効と考えられる。ただ、この対立軸は今日の複雑な社会保障改革論議の整理には単純すぎるため、図1のような宮本太郎教授の整理にしたがい、もう1つの対立軸である、社会保障給付規模を加えたクロス分類の4分割モデルを用いたい。³⁾なお、この給付規模には、社会保障給付に代替的な租税支出 (tax expenditure) が含まれていないことを断っておきたい。

4つの社会保障モデルは、単純化された図1のように画然と分割されるわけではないが、ワークフェアは、積極的な就業促進政策と相対的に大きい社会保障給付規模を特徴とするアクティブーション (活性化)・モデルと、その逆のワークファースト (就業の自助努力)・モデルに、また、ベーシックインカムは、基礎所得の普遍的給付と相対的に大きい社会保障給付規模を特徴とする狭義ベーシックインカム・モデルと、社会保障給付を廃止して還付型所得税制に吸収する「負の所得税」モデルにそれぞれ分割される。こうした各モデルについては、それぞれ経済学的な突っ込んだ検討が必要ではあるが、ここでは、日本の実際の年金改革論議を踏まえ、ワークフェアではアクティブーション・モデル、そして、ベーシックインカムでは狭義ベーシックインカム・モデルを取り上げたい。

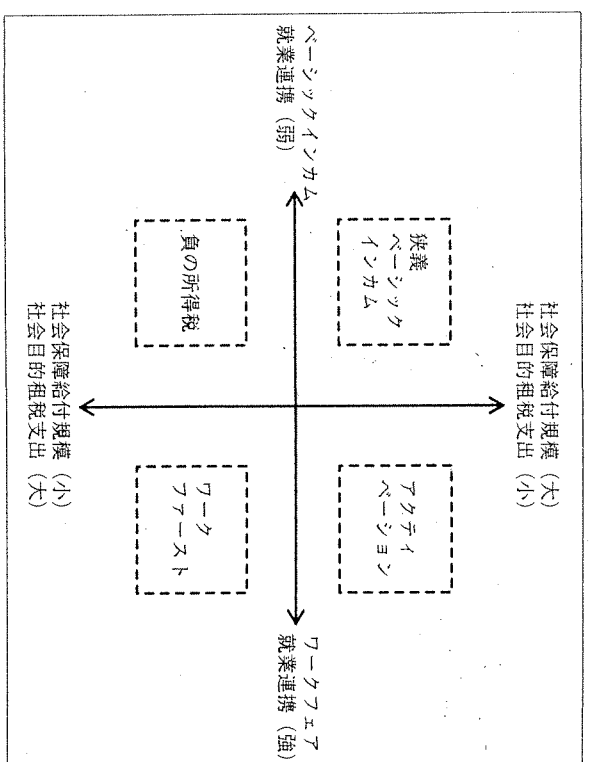
この2つのモデルに絞った選択で興味深いのは、資本主義の勤勉・倹約の精神やグローバルゼーションの経済効率主義は直観的には当然、ワークフェアのアクティブーション・モデルの選択に向かうと考えられるにもかかわらず、実際の論議では必ずしもそうではないことである。たとえば、年金基本制度の選択論議における有力な選択肢である、基礎年金の全額税方式化 (無拠出制) は、租税財源と居住・年齢のみの受給資格を特徴とする点で狭義ベーシックインカム・モデルの典型事例であるが、税方式化を主張する論拠として、社会保障と就業 (保険料拠出) との分離というもっとも基本的な意義は必ずしも認識されていない。

特に経済界の主張には、グローバル化への対応において、一方では社会保障制度全体のスリム化・効率化という観点から就業・自立への自助努力を国民に強く求めながら、他方では労働コスト (事業主負担保険料) の抑制という観点から基礎年金には税方式化を求めるといふ振れまたは分裂が窺えるのである。⁴⁾

3) 宮本教授が、武川・宮本・小沢 (2004) の中で、「社会的包摂のための諸戦略」を説明する参考図として作成したものである。

4) たとえば、日本経済団体連合会 (2004)。

図1 社会保障の諸モデル



(注) 宮本教授の作図に、筆者が若干の修正を加えた。

(出所) 武川・宮本・小沢 (2004), 7頁。

これに対し、労働界の基礎年金税方式化論は、公助をベースとした生活保障の階層化という基本的な考え方と整合的ではあるが、公助を基礎に据えたのは、国民年金の未加入・未納問題の深刻化と保険料負担軽減分の税財源代替による給付水準の維持という、より直接的・現実的な論拠であって、経済界の主張と同様、就業との分離というベーシックインカムの意義、⁵⁾そして、就業誘因の低下がもたらす経済的モラルハザードは認識されていない。⁶⁾40年も前になるが、当時の著名な社会保障学者近藤文二が、社会保障の権利は勤労の権利・義務を前提にするものであって、怠け者を保護する趣旨のものではないと喝破したことを想起する必要がある。

確かに、今日、完全雇用政策の有効性の低下、非正規労働の急増など就業形態の多様化・流動化が狭義ベーシックインカム・モデルの根拠を強化している側面は理解できるが、グローバル化対策としての国内経済活性化が、そして、財政健

5) たとえば、日本労働組合総連合会 (2002)。

6) 近藤 (1966), 329頁。

全化対策として政府収入の確保が強調されている状況下で、就業誘因の脆弱化（ひいては租税・保険料収入の低迷による社会保障の経済財政基盤の脆弱化）をあえて容認する姿勢には理解し難い面がある。

このように、資本主義精神の復興やグローバル化の伝播への日本における受容と対応は、極論すれば、租税負担増による保険料水準の抑制という一点に絞られる形で、狭義ベーシックインカム・モデルが主張されるという奇妙な状況が生み出されているが、それは、これまでの不均衡で小規模な社会保障制度の下では、少子高齢化と経済グローバル化が、国民福祉の観点からは社会保障の機能拡充と規模拡大を促す要因となる一方、経済・財政運営の観点からは社会保障の機能縮小と規模抑制を求める要因になるという二面性に由来するものであろう。そして、日本で主張されている狭義ベーシックインカム・モデルの特徴は、そうした二面性を消費税への依存によって調和を図ろうとする点にあった。

3 経済・財政運営からの制約条件

経済グローバル化が財政・社会保障に求めるのは、EU加盟国に典型的にみられたように、端的にいえば財政赤字の縮小と社会保険料水準の抑制である。そうした政策指針が日本で明白に打ち出されたのは、2003年6月、経済財政諮問会議の審議を経て閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太方針）2003」であり、中期的には「基礎的財政収支の黒字化」、長期的には「財政赤字を含む潜在的国民負担率の上限50%」という数値目標が掲げられ、それを達成する具体策として、社会保障制度の一体的改革による社会保障給付・負担（特に社会保険料負担）の抑制がもっとも重視されたのである。

周知のように、今日、一般政府の基礎的財政赤字の大部分をしめる中央政府財政（国の一般会計にはば該当）において社会保障関係費が一般歳出のほぼ4割に、また、社会保障給付費が潜在的国民負担率のほぼ5割近くに達しており、今後、少子高齢化などの自然増要因からともにならなる上昇が確実に見込まれる現状では、グローバル化への対応が社会保障改革に集中的に向けられるのは当然のことと受けとめられるかも知れない。

しかし、総じて、社会保障給付・負担の規模がすでに限界とされる高い水準に達している反面、財政収支の改善が順調に進んでいる西欧・北欧諸国に比較し、

日本の場合は少子高齢化の進展度合の割には社会保障給付・負担の規模が例外的に小さく、それだけ社会保障の一層の制度整備が求められながら、財政赤字の度合いははるかに深刻化している特異な現状では、前述のような基礎的財政収支に関する中期目標も、潜在的国民負担率に関する長期目標も、社会保障制度には達成困難なきわめて厳しい制約条件と理解しなければならぬ。

たとえば、現在、潜在的国民負担率は47%前後で、一見、なお数ポイント、制度整備によって社会保障の規模を拡大する余地が残されているようであるが、表1のように、厚生労働省の最新の長期推計によれば、年金改革による年金給付抑制を織り込んでも、高齢化の自然増要因だけで、2025年度には社会保障給付費の国民所得比が約5.5ポイント上昇するため、財政赤字を一定比率にとどめても、潜在的国民負担率は56%程度に達するという。

しかも、この推計では、これまで日本の低水準の社会保障規模を可能としてきた社会経済条件、すなわち、家庭内の育児や看護・介護を通じて家族が担ってきた社会保障代行機能、年功賃金（生活賃金）や法定外福利厚生（住宅、職業訓練などを含む）を通じて企業が担ってきた社会保障代行機能が、少子高齢化やグローバル化によってともに大きく低下しつつあるという社会保障給付費の政策増要因は考慮されていないのである。

このように社会保障の規模に対する経済・財政運営上の中長期的な数値目標はきわめて厳しいものであるが、国際比較からはその厳しさが一層浮き彫りにされる。たとえば、2002年における65歳以上の人口割合と潜在的国民負担率との組合せを比較すると、表2のとおり、日本の18.4%と46.3%（2025年度には表1のように28.7%と56.0%）に対し、スウェーデンは17.2%と70.2%、フランスは16.3%と65.6%、ドイツは17.3%と52.5%となっているからである。やや単純であるが、高齢化度合を基準に評価すれば、日本の社会保障の規模は現状でも将来見通しても、西欧・北欧諸国に比べれば、効率的か否かは別としても、かなり低い水準にあることは明らかな事実である。それにもかかわらず、前述のよう

7) 社会保障給付（正確には、OECDで用いられる「社会支出」）のテクロ水準の国際比較は、課税の影響（社会保障現金給付の課税と社会保障給付代替的な租税支出（tax-expenditure））を考慮する新しい手法を導入したAdema（2001）で試みられているが、1997年における日本の社会支出のテクロ水準は課税の影響を織り込んだ純概念でも、少子高齢化の進展度合を基準にすれば著しく低い水準にある。なお、近く公表される予定の2001年を対象とした最新推計でも状況に大きな変化はないようである。この課税の影響を考慮した社会支出水準の測定手法については、宮島（2004）を参照されたい。

表1 社会保障給付・負担の長期見通し（対国民所得比）

（単位：％）

	2004年度	2010年度	2015年度	2025年度
[A] 平成16年5月推計				
社会保障給付費	23.5	25.5	27.0	29.0
年金	12.5	13.0	13.0	12.0
医療	7.0	8.0	9.0	11.0
福祉等	3.5	4.5	5.0	6.0
うち介護	1.5	2.0	2.5	3.5
社会保障に係る負担	21.5	24.0	26.5	29.5
保険料負担	14.0	15.5	17.0	18.0
公費負担	7.0	9.0	9.5	11.5
社会保障外公費負担率	26.5	26.5	26.5	26.5
潜在的国民負担率	48.0	50.5	53.0	56.0
[B] 平成14年5月推計				
社会保障給付費	—	26.5	—	31.5
年金	—	14.0	—	15.0
医療	—	8.5	—	11.0
福祉等	—	4.0	—	5.5
うち介護	—	2.0	—	3.5
社会保障に係る負担	—	25.0	—	32.5
保険料負担	—	16.0	—	21.0
公費負担	—	9.0	—	11.5
社会保障外公費負担率	25.0	25.0	25.0	25.0
潜在的国民負担率	—	50.0	—	57.5
[A] 1				
社会保障給付費	—	▲1.0	—	▲2.5
年金	—	▲1.0	—	▲3.0
医療	—	▲0.5	—	0.0
福祉等	—	0.5	—	0.5
うち介護	—	0.0	—	0.0
社会保障に係る負担	—	▲1.0	—	▲3.0
保険料負担	—	▲0.5	—	▲3.0
公費負担	—	0.0	—	0.0
社会保障外公費負担率	1.5	1.5	1.5	1.5
潜在的国民負担率	—	0.5	—	▲1.5
参考				
65歳以上高齢者人口割合（％）	—	22.5	—	23.7
（生産年齢人口／高齢人口）倍率	—	2.84	—	2.08

（注） 社会保障外公費負担率＝（租税負担＋財政赤字－社会保障公費負担）／国民所得。

（出所） 厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し——平成16年5月推計」2004年。

表2 主要 OECD 加盟国における人口状況と潜在的国民負担率（2002年）

（単位：％）

	総人口 （千人）	65歳以上 人口割合	国民負担率（対要素費用表示国民所得比）			
			潜在的負担	国民負担	租税負担	社会保障料負担
デンマーク	5,351	14.8	70.4	70.4	68.0	2.4
スウェーデン	8,867	17.2	70.2	69.8	48.6	21.2
フランス	59,850	16.3	65.6	61.0	38.2	22.8
イタリア	57,482	18.2	61.4	58.1	41.0	17.1
ドイツ	82,414	17.3	52.5	47.8	28.4	19.4
イギリス	59,068	15.9	48.3	46.6	38.5	8.0
カナダ	31,271	12.7	47.4	47.4	40.2	7.2
日本	127,478	18.4	46.3	35.5	21.9	13.6
アメリカ	291,038	12.3	36.6	32.7	24.2	8.5

（注） 1) 国の順番は、潜在的国民負担率の高い順である。

2) 租税負担、社会保障料負担、潜在的負担に含まれる財政赤字は国民経済計算概念である。

（出所） 総人口と高齢人口割合は、WHO, *World Health Report 2004*, 2004。租税・社会保障料負担および国民負担率計算の分母に用いた国民所得は、OECD, *National Accounts of OECD Countries 1991-2002*, 2004。

に経済・財政運営の観点からはさらに厳しい規模抑制が求められているのである。

そうした中長期目標をクリヤーする1つの方策は、図1のクロス分類による社会保障モデルにしたがえば、ワークフェアのワークファースト・モデルを一部採用し、たとえば、アメリカの現役世代医療保険の民営化、あるいは、イギリスの所得比例年金の民営化（適用除外）のような、給付支出型のビジュアルな社会保障から租税支出型のインビジュアルな社会保障へのシフトという、文字通りの抜本的改革を断行することであるが、皆保険・皆年金制度自体の見直しという主張が現実的で有力な選択肢となる可能性はほとんどない。

したがって、実際には、年金制度改革と同様、医療・介護制度改革においても、中期的には、負担・給付水準の抑制、重複給付の排除といった、少子高齢社会における社会保障の持続性確保に向けた制度改革を実施しつつ、長期的には、健康寿命の延伸策（生活習慣病予防など）を基礎に、就業・自立支援政策（アクティブジョブ・モデル）を強化して、年金や医療・介護への需要・依存自体を抑制する

8) 民間年金・医療保険の保険料拠出に損金算入などの税制上の優遇措置を付与する政策を、Howard (1997) は「隠れた福祉国家 (Hidden Welfare State)」と呼んでいる。宮本教授の類型化では、ワークフェアのワークファースト・モデルに該当するといえよう。

- ③ 消費税は最終消費へ帰着、社会保険料は労働コストへ帰着という二分法が、社会保険料水準抑制と消費税増税を主張する有力な論拠とされているが、市場構造や所得動向に依じた両者の比較転嫁・帰着分析、そして、労働生産性と労働コストの関係分析による二分法の妥当性の検証が必要である。¹¹⁾
- ④ 個人単位の所得稼得と異なり、消費支出は世帯単位であるから、消費税を社会保障財源と位置づけた場合、社会保障の受給は個人、財源負担は世帯という単位の不一致が生じ、給付・負担の対応関係が切断（隠蔽）されるため、そもそも負担・給付の公平性や効率性を論じる論拠が失われる。
- ⑤ 消費税の税率引き上げ幅は、基礎年金の税方式化に要する税収だけを念頭において試算されているが、財政制度では消費税収の約3割は地方交付税の原資で、残り約7割の国の政策経費充当もその使途は基礎年金・老人医療・介護保険の国庫負担と定められているのであるから、こうした財政制度を無視した税率引き上げ幅の試算は明らかに大幅な過小評価である。

5 社会保障のガバナンス

経済グローバル化と分権 (decentralization) の関係をどのように理解するかは必ずしも明確ではないが、少なくとも現在の社会保障改革を念頭におくのであれば、「分権」の概念を政府間関係の地方分権とのみ理解する日本での支配的な考え方には大いに疑問がある。1つは、ほぼ15年前、R. J. Bennett がボストン福祉国家への戦略として、資源配分の意思決定における「政府から市場」への権限移譲（民営化）と、公共的な意思決定における「中央政府から地方政府」への権限移譲（地方分権）とを二重の分権化として同時に論じていることである。¹²⁾ もう1つは、この二重の分権化というボストン福祉国家戦略が、グローバル化の申し子とも言うべき日本の構造改革の基本理念に「民間でできることは民間に」と「地方でできることは地方に」という標語としてストレートに踏襲されていることである。

どと比較してはるかに高く、これが高水準の社会保障支出や国民負担率の有力な原因であり結果でもあることは、Adema (2001) で実証的にも確認されている。

11) 社会保険料との比較を含め、付加価値税の転嫁・帰着に関する分析的な議論は、Raboy and Masasa III (1989) を、また、労働コスト（特に、社会保険料負担）と労働生産性の関係に関する実証分析は内閣府 (2004)、228～32頁をそれぞれ参照されたい。

12) Bennett (1990)、pp. 1-12。

る。

Bennett の議論の忠実な解釈ではないが、二重の分権化とは、消費者・住民主権からの乖離に起因する非効率や画一性を是正するため、福祉国家の形成・発展過程で中央政府に集中した資源配分権限と行政・財政権限を市場と地方への権限移譲によって制御することである。しかし、日本の一般的な分権議論では、前述のように、分権の二重性への関心は薄く、もっぱら地方分権の観点から福祉国家の再編が議論されるため、住民主権・ニーズおよび地域特性を的確に反映したサービス給付の自主的な決定・充実という前向きな再編方向だけが重視される傾向にある。

これに対し、グローバル化への構造改革の一環に、消費者・住民主権の尊重という市場と地方への二重の分権化を位置づける立場からは、自主的権限・責任に基づく受益・負担関係の明確化によるサービス給付の見直しを通じた「効率的で小さな政府」の実現という、解体ではないが、少なくとも合理化の方向での福祉国家再編が重視されているのである。こうした分権の捉え方と福祉国家の再編方向をめぐる食い違い、あるいは、同床異夢は当事者には必ずしも意識されていないようであるが、それは、グローバル化や民営化との一體的な関連が日本の地方分権推進論ではあまり議論されてこなかったからであろう。

周知のように、日本における税財政の地方分権、いわゆる三位一体改革の具体案をめぐって地方団体・中央省庁間で厳しい応酬がなされたが、年金改革を踏まえると、その中で社会保障改革論議として看過できない論点の1つが、社会保障の意思決定、管理運営、財源調達、徴収行政などのガバナンスにおける主体と財政単位の選択・組合せの政府間関係であった。直接的で具体的な論点は、地方分権一括法により国民年金保険料の徴収事務が国の直接執行事務とされたことであるが、ここでは一般的な枠組みで考察しておきたい。

従来、社会保障のガバナンスについては、現金給付は中央政府、サービス（現物）給付は地方政府という基本原則に国、地方とも異論がないようである。しかし、年金改革から派生したいわゆる一元化構想の論議から明らかになってきたことは、社会保障のガバナンスには意思決定、管理運営、財源調達、徴収行政、情報管理、苦情処理などのさまざまな次元があり、それらガバナンスの主体ないし財政単位について、現金給付は中央政府（全国）、サービス給付は地方政府（地域）にそれぞれ一元化する基本原則は単純かつ硬直的に過ぎないかという疑問である。

なぜなら、就業・家族形態や地域特性の多様化・複雑化の認識が深まる中で、負担・給付の公平性、仕組みの効率性や簡素・便宜、自主的コンプライアンスの向上、政治リスクの最小化などが一層重視されるようになってきているからである。

年金制度のガバナンスの主体および財政単位を中央政府に完全に一元化するという極端に集権的な発想には、表2の国際比較にみられるように、そもそも日本の総人口規模が中央政府の統治能力を超えているのではないかという基本的な問題、具体的には、中央行政機構と官僚制度のさらなる肥大化、国政レベルの高い政治リスク、保険料納付コンプライアンスの低下などをさらに増幅するという問題がある。そうではなく、基礎的・全国的ガバナンスは中央政府の責務とした上で、資金の産業間格差や生計費の地域間格差といった所得保障の産業・地域特性を考慮し、ガバナンスの主体や財政単位として特別法人（職域単位）や地方政府（地域単位）に一定の自主性や裁量性を付与するという分権的な一元化も議論の対象とすべきではないか。¹³⁾

社会保障の地方分権化に関心が高まっているにもかかわらず、中央行政機関でも、地方団体でも、社会保障のガバナンスの多様な次元に応じた主体や財政単位の選択に関する分析的な議論は、意図的に忌避されているようである。中央行政機関はさらなる権限移譲論、地方団体は地方分権見直し論への展開をそれぞれ懸念しているからであろう。いずれにせよ、2006年に予定される医療制度改革、とりわけ、政府管掌健康保険の制度改革では、このガバナンスのあり方が問われるのは必至の情勢であることを最後に指摘しておきたい。

* 本稿は、平成16年度科学研究費補助金（基盤研究（C）（2））「国民負担率（潜在的国民負担率）の政策指標としての信頼性・有効性の再検討」による研究の成果の一部である。

〈参考文献〉

- 江口隆裕『社会保障の基本原理を考える』有斐閣、1996年。
加藤榮一「年金改革の潮流とグローバルゼーション」林健久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会、2004年。
菊池啓実『年金保険の基本構造——アメリカ社会保障制度の展開と自由の理念』北海道大学図書刊行会、1998年。

13) 社会保障のガバナンスのあり方については、法学や行政学の観点から社会保障制度の形成・発展を丹念に考察した諸研究、たとえば、江口（1996）、菊池（1998）、木下（1997）などが大いに参考になる。

木下秀雄『ビスマルク労働者社会保障法成立史』有斐閣、1997年。
近藤文二『社会保障の歴史』厚生出版社、1966年。

武川正吉・宮本太郎・小沢修司「座談会：ワークフェアとベージック・インカム——福祉国家における新しい対立軸」『海外社会保障研究』第147号、2004年。

内閣府『平成16年版 経済財政白書』国立印刷局、2004年。

日本経済団体連合会『社会保障制度の一体的改革に向けて』2004年。

日本労働組合総連合会『連合「21世紀社会保障ビジョン」』2002年。

堀 勝洋編『社会保障読本』[第3版] 東洋経済新報社、2004年。

宮島 洋「課税と社会保障」『財政と公共政策』第26巻第2号、2004年。

Adema, W., "Net Social Expenditure," (2nd ed.), *Labour Market and Social Policy: Occasional Papers*, No. 52. OECD, 2001.

Bennett, R. J., "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?" R. J. Bennett ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, 1990.

Esping-Andersen, G., *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economy*, United Nations, 1996. (理藩孝文監訳『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部、2003年)。

Howard, C., *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 1997.

Kato, J., *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependency and Policy Diffusion*, Cambridge University Press, 2003.

Raboy, D. G. and C. Massa III, "Who Bears the Burden of Consumption Taxes?" M. L. Weidenbaum, D. G. Raboy, and E. S. Christian, Jr. eds., *The Value-Added Tax: Orthodoxy and New Thinking*, Kluwer Academic Publishers, 1989.

JAPAN ECONOMIC CURRENTS

A COMMENTARY ON ECONOMIC AND BUSINESS TRENDS

Reform of Social Security Swings into Motion

BY HIROSHI MIYAJIMA, WASEDA UNIVERSITY

Major reform is underway in Japan's social security system. The process was kicked off in 2004 with a reform of the pension system, moved on to nursing care insurance in 2005, and will reach the medical care system in 2006. In parallel with these reforms, full-scale measures to counter the decline in the birthrate are being put into effect.

Three general causes are driving this series of social security reforms, particularly the fundamental reform of the social insurance system, which accounts for nearly 90% of Japan's total spending on social security benefits. First, in January 2002 the National Institute of Population and Social Security Research released a new statistical projection of Japan's population for 2001–50 that revealed that the decline in Japan's birthrate and the aging of the population have grown more serious. These trends of increased fragility in the population

Dear Readers,

The Japan Business Federation (Keidanren), its non-profit arm, the Keizai Koho Center, and all our member companies were deeply moved by the scenes of tragedy and loss in Louisiana, Mississippi and the US gulf region in the wake of Hurricane Katrina.

A fund has been established by Keidanren to aid the victims of Katrina, with the hope that those who have been hardest-hit will be enabled to rebuild their lives. The Hurricane Katrina Fund will be disbursed through the Red Cross by October 6, 2005.

With deepest regards,

Katsunori Nemoto
Director, Keidanren-USA

base have darkened the outlook for social security finances.

Second, economic globalization has heightened the need to upgrade the economy's structure and overhaul the administrative system. This means that Japanese policymakers are focusing their attention on ways to boost international competitiveness by holding down labor costs and making government smaller and more efficient.

Third, the need to cut budget deficits and rein in mounting government debt has grown more imperative. By one means or another, the government

needs to regain equilibrium in the key measure of public finance known as the "primary balance."

Given these trends, current conditions and outlook for the population, the economy, and public finance, which form the base of the social security system, were looking increasingly severe. The sustainability of the social security system itself was being questioned, making an overall reform inevitable. The sense of crisis was particularly acute in the Council on Economic and Fiscal Policy, a government advisory body. In its report "Basic Policies

Currently No. 57 September 2005

What to do in economic policy with Koizumi's mandate

By Adam S. Posen, Institute for International Economics

Reform of Social Security Swings into Motion

2003," which was published ahead of the reform of the pension system, the Council recommended restraining the government's size so as to hold the "latent national burden"—the ratio of taxes, social insurance premiums, and the budget deficit to national income—to the level of 50 percent. And the Council also announced ambitious target: reversing the deficit in the primary balance to a surplus by the beginning of 2010.

Projected growth in social security costs

These targets for economic and fiscal management represent very tight constraints. With the graying of Japanese society proceeding at a fast pace, the upward trend of increase in the burdens and benefits of the social security system must be suppressed. According to a Ministry of Health, Labor, and Welfare's long-term forecast published prior to the reforms, the ratio of social security benefits to national income was set to rise from the current ratio of 23 percent to about 32 percent in 2025, at which point the ratio of the aged (65 and over) was projected to be 29 percent, up from 19 percent today. At that level, the overall national burden rate would have climbed from the present latent level of 46 percent to an arguably unsustainable 58 percent.

The percentage of the elderly in the population provides a useful yardstick for assessing the maximum level of the burden a government imposes on the public. In Scandinavian and other

children and nursing the elderly, and companies have been paying for job security and occupational training. But with the birthrate still in decline, the aging process moving rapidly, and

The main reason that Japan has been able to restrain the size of the public sector's social security expenditures, despite the falling birthrate and the swelling ranks of the elderly, is that the private sector has carried out social security functions in place of the government.

West European countries where the percentage of working age to elderly in 2002 was 16–17 percent, the latent national burden was well in excess of 50 percent. In this light, the Japanese government is and will continue to be comparatively modest in size. At least compared with the situation in Western Europe, spending on social security benefits is on the low side.

The main reason that Japan has been able to restrain the size of the public sector's social security expenditures, despite the falling birthrate and the swelling ranks of the elderly, is that the private sector has carried out social security functions in place of the government. Families have been bearing the bulk of the costs of raising

globalization in full swing, the private sector is losing its capacity to provide social security. This decline in capacity must be borne in mind as a new policy factor that may boost the bill for social security in the years to come.

Containing contributions while indexing benefits

The goal of the 2004 pension reform was to safeguard the pension system far into the future, even in the context of a graying and globalizing society, without departing fundamentally from current fiscal policy, which is structured on a "pay-as-you-go" financing basis. The reform, which is premised on a hike in treasury funding of the "basic pension," controls and fixes final

contribution levels while taking into account intergenerational burdens and labor costs.

The new design accommodates the risks of unanticipated trends in population and economic growth with flexibility in benefit levels. That is, it incorporates an automatic adjustment of benefit levels by means of macroeconomic indexation, so that the level rises or falls with changes in socioeconomic conditions. If, for instance, there is a decline in the number of people insured (the workforce population) or an increase in average life expectancy, benefits will become less generous.

The adoption of an arrangement that fixes contribution levels while automatically adjusting benefit levels has significantly lowered the final contribution rates. In the case of an employee's pension, the total contributions from the employer and employee will be capped at 18.3 percent, down from 26 percent before the reform. Against this, the rate at which benefits replace wages will fall from 59 percent to slightly over 50 percent. Even as it enacted this reform to keep the pension system in good health, the government revised the tax system to strengthen taxation of pension income. This change was made to secure equitable distribution of pension benefits among

the generation receiving benefits (in which there are large disparities in income and assets), and also to secure resources for fiscal subsidies.

Reform of the pension system has now been settled for the time being. In the course of the debate, however, a sense of crisis arose over the strong impact that a dip in the birthrate could have on benefits levels. Since people were already worrying about the dangers of a shrinking population — which could cause the economy to stall and regional communities to collapse — the government

In order to soften the economic impact of falling birthrates, aging, and a shrinking population, the authorities have attached greater importance to measures aimed at boosting productivity and encouraging older citizens to work.

launched the nation's first full-fledged initiative to counter the downward trend in the number of children being born. At the same time, in order to soften the economic impact of falling birthrates, aging, and a shrinking population, the authorities have attached greater importance to measures aimed at boosting productivity and encouraging older citizens to work.

A new tack for nursing and medical care

As the first item on the reform agenda, pension reform made people aware of how demographic and economic factors form the base of the social security system. It brought into relief a number of issues that are also involved in reform of nursing care insurance and medical care, and it provided an opportunity for people to look broadly at the social security system and to rethink assumptions about benefit and burden levels and the revenue choice between insurance premiums and tax payments.

After the pension reform, the Health, Labor, and Welfare Ministry conducted a second long-term forecast of social security benefits and burdens and found that reform could hold the increase in expenditures for pension benefits within the range of economic growth. As a result, the ratio of benefits to national income in 2025 are expected to be

Reform of Social Security Swings into Motion

three percentage points below what it would have been had reforms not been undertaken. On the other hand, benefits for medical care and nursing for the elderly were projected to rise faster than economic growth, reflecting the aging of society. As a result, the latent national burden was still expected to rise as high as 56 percent.

Social security reform therefore moved on to the next stage of restraining the bill for nursing and medical care — a different matter than providing pensions for old age in a number of respects. First, the benefits are benefits in kind, not cash, and they are deliv-

third, since this is security provided against direct risks to life and health, the funding of benefits depends heavily on public financial resources.

These differences make it difficult to curb the climb in benefit payments by adopting a rational cost management system of the sort applied to pensions, where benefits have been contained by macroeconomic indexation. In addition, nursing and medical care are closely linked to public finance and can be directly affected by measures the government adopts in other areas. A program to regain a better fiscal balance, for instance, could

care on the other. Another that promises to be of greater importance was a reordering of priorities to place more emphasis on support to keep elderly people healthy and independent. This change, which was made in response to a spurt in demand for light nursing services triggered by the introduction of the nursing care system, was a preventive move to reduce round-the-clock care. As a result, the reform of nursing care insurance involved an overhaul of social security systems to provide seamless support for the aged and also marked the start of a shift in the principles of the social security system toward restraining costs through risk prevention.

In the long term, the ideal solution would be to place a greater emphasis on risk prevention to curtail the incidence of lifestyle-related diseases and to reduce the reliance on public medical care expenditures.

ered through services that vary in quality, price, and productivity. Second, there is great diversity in the quality and quantity of the demand for these services. The demand differs depending on the nature, degree, and characteristics of the disability or ailment, as well as the family circumstances of the individual receiving the service. And

entail cuts in social security outlays and hikes in taxes.

For these reasons, the reform of nursing care insurance in 2005 made use of new methods for restraining expenditures. One was an adjustment between systems aimed at eliminating a duplication of benefits provided for pensions on the one hand and nursing

Guiding principles for future reforms

Reform of Japan's national medical care system is scheduled for 2006. Compared with nursing care, medical care is expected to have a low growth rate of spending on benefits. As the scale of these expenditures is far greater, however, restraining growth will be the key challenge in Japan's bid to hold down the latent national burden and return the primary balance to a surplus. For a number of reasons, containing medical expenditures is a difficult proposition. These include the special characteristics of medical services, such as its so-called asymmetrical information and

its constant technological advances. There are also ethical considerations, since many of the benefits go to people in advanced old age, whose numbers are rapidly swelling, and to the terminally ill.

From the perspective of economic and fiscal management, some say that the best approach would be to link total expenditures to macroeconomic indicators, such as the economic growth rate. From the perspective of the health and life of the people, however, others say that the fairness and universality of medical services should be the guiding principles. The government will have to strike a balance between the two sides.

Realistically, securing adequate resources to finance the medical care system will not be possible if expenditures balloon too rapidly. For the short-term and medium-term future,

accordingly, the authorities will simply have to mobilize all the tools at their disposal to hold benefits in check, all the while trying to maintain the quality of medical care. In the long term, the ideal solution would be to place a greater emphasis on risk prevention to curtail the incidence of lifestyle-related diseases and to reduce the reliance on public medical care expenditures, by making use of the decentralization of the providers of medical care insurance.

Drawing from the above trends, three general directions for future social security reforms are needed. First, with the goal in mind of attaining a small and efficient government, strict constraints on social security burdens and benefits should be maintained while urging people to take the care of their health into their own hands. Second, given that the trend

toward a society of many older people and fewer children is bound to continue and that families and companies will find it increasingly difficult to provide social security in place of the government, a reconsideration of the targets set for containing social security burdens and benefits is necessary, including the target for the latent national burden. And third, the public's dependence on benefits should be lessened by refocusing social security goals in line with reversing the decline in the birthrate and lengthening healthy life and working life expectancies. The Japanese people should have much say in the choices facing Japan.

Hiroshi Miyajima is a professor at Waseda University. A specialist in public finance, he is a member of the Social Security Council and the Tax Commission. ■

Public Finance and Public Policy

Vol. 26, No.2 10-2004

Contents

Special Features Jun Ikegami

Intellectual Property and Public Finance

Special Symposium: Revitalization of Local Economies and Regional Finance

Yoshiyuki Yamaguchi Japanese Regional Finance System: The Present Condition

and Perspective

Hirokuni Okada

Financial Conditions in Kyoto

Tsutomu Yuno

The Role of Regional Finance in Local Economy

Shigeru Suzuki

Endogenous Development of Local Economy and Hybrid

Venture Companies

Questions and Replies

Special Articles

Public Finance

Hiroshi Miyajima

Taxation and Social Security: A New Agenda

Fumio Kanazawa

Challenges of the Study on the Development of Local Public

Finance of Japan

Kenzo Yoshida

Public Finance and Social Security

Public Policy

Kenji Ishihara

The Current Agricultural Policy, under the Staple Food Law
and the New Agricultural Basic Law

Articles

Takeshi Kawakatsu

Waste Management Tax: Policy Designs and Effects
—The Case Study of Minnesota Solid Waste Management
Tax Systems in the U.S.—

Book Review

Hirofumi Ito

Kimiko Takeda "Administrative and Financial Reform in
German Local Governments"

Kenji Takeuchi

Hidefumi Kurasaka "Ecological Economics",
"Environmental Policy: Its History, Principle and
Methodology"

Research Trend

Hiroyuki Mori

The 12th Congress of Japanese Association of Local Public
Finance

Edited by Society for the Studies in Public Finance (Kyoto, Japan)

財政と公共政策

第26巻第2号(通巻第36号) 2004年10月
ISSN 1348-8805

Public Finance and Public Policy

財政学研究会

財政

課税と社会保障—新たな論点

宮 島 洋 (早稲田大学)

はじめに

問題提起

今回の年金制度改革をめぐる議論にみられるように、課税と社会保障、とりわけ課税と社会保障との関連が重要な争点となっている。今後、医療保険や介護保険の制度改革も予定されていることから、この傾向は一層強まることになろう。やや旧聞に属するが、昨年、税制調査会と社会保障審議会の間で、年金課税のあり方を焦点に、課税と社会保障の関連について非公式ながら極めて異例な意見交換が行われたように、もはや課税と社会保障を別々には論じられなくなった状況が如実に示されている。しかし、争点としては確かに重要性を増しているとはいえず、課税と社会保障（社会保障）の関連に関する視点なり論点は極めて伝統的ないし常套的なものとどまっている。

すなわち、一つは、租税論（包括的所得税や支出税）の観点から、社会保障の拠出・給付の課税のあり方を論じるものであり、もう一つは、社会保障の観点から、社会保障財源としての租税または課税のあり方を論じるものである。ただし、前者は年金課税の強化という税制改正問題として議論されてはいるが、実は、それは、後者の社会保障（社会保障）の財源政策の一環、やや具体的には、社会保障の公費負担論やいわゆる税方式化論として論じられていることに注意しなければならない。

むしろ、そうした社会保障財源論の視点を

軽視するつもりはないが、本稿では、近年、まったく新たな視点から課税と社会保障の関連を捉える議論が欧米諸国を中心に普及していることを紹介し、併せて、それを基礎に、課税のあり方からみたわが国社会保障の特徴や問題点を示唆しつつ、課税のあり方が社会保障給付水準の国際比較やいわゆる国民負担率競争に及ぼす影響等について論じたい^{*}。

論点整理

本論に入る前に、課税と社会保障に関する多面的な論点を次のように整理しておきたい。すなわち、①租税・税制論に立脚した社会保障拠出・給付等に関する課税上の取り扱い、②租税と社会保障料（社会保障拠出）の共通点または相違点、③社会保障、とりわけ社会保障給付財源としての公費負担（租税収入）の根拠・目的、④公費負担財源としての租税種類（課税ベース等）の望ましい条件、⑤社会保障給付水準の調整手段としての租税の機能と意義、⑥社会保障給付費用の回収手段としての租税の機能、⑦社会政策目的の課税上の優遇措置（いわゆる租税支出）と社会保障給付との代替性、⑧租税と社会保障料の徴収行政・体制のあり方であり、その論点は多岐にわたる。

今回の年金制度改革の論議では、このうちの①、②、③および④という従来から取り上げられてきた論点についてはさらに議論が深められているようではある。本稿の目的ではないので、言及は割愛せざるを得ないが、従来の論点に関する議論も、租税論・税制論の観点からみれば、なお不十分、的外れと思われる。

^{*} 本稿の執筆に当たっては、国立社会保障・人口問題研究所の勝又幸子氏から多大の指示と示唆をいただいた。記して感謝したい。なお、本稿は、早稲田大学「2003年度特定課題研究助成費：課題番号2003A-814」による研究成果の一部である。

れる点が少ない。むしろ、より重要なのは、前述のように、検討すべき論点がより多岐にわたることである。ちなみに、本稿が主として取り上げる⑤、⑥および⑦という新たな論点については、本来、年金課税の議論の際に併せて取り上げられるべきものであったが、旧態依然たる財源論の偏重から、残念ながら、社会保障における年金課税の意義や役割はほとんど議論されなかった。そこで、本稿では、1～4において、課税と社会保障を一体的に把握する新たな考え方を重点的に紹介・議論し、そこからさらに派生する新たな論点を5で提起するつもりである。

1. 社会支出 (社会保障給付) 水準を測る新たな指標の開発

新指標開発の目的

1990年代半ば、OECD (経済協力開発機構) の雇用・労働・社会問題委員会 (Employment, Labour and Social Affairs Committee) で、公的社会支出 (public social expenditure) の巨視的水準を測定・比較する新たな指標の開発作業が開始された²⁾。その目的は、OECD加盟国において、政府が社会支出の提供にどの程度真に (really) 取り組んでいるのか、また、社会支出の受給者が国内生産のどの程度を真に受益として享受しているのかを知るためであり、結論を先取りすれば、新たに開発された指標は「純公的社会支出 (net public social expenditure)」と概念整理されている。キーワードは、課税の直接的・間接的影響を織り込んだ「純=ネット」という指標概念である。なお、「公的」の主体である「政府」とは、国民経済計算における一般政府 (中央政府、地方政府および社会保障基金) である。

このように、政府および受給者からみた公的社会支出の真の巨視的水準を測定するためには、新たな指標の開発が必要となったのは、従来、公的社会支出の水準を測定し、国際比較等を行う際、公的社会支出 (社会保障給付) と課税との関連をまったく考慮に入れてこなかったからである。暗黙のうちに、公的社会支出 (社会保障給付) と課税とは分離可能と

いう概念が支配的となっていたのには理由がない訳ではない。社会保障給付の性格から、その受益者は租税負担能力に欠ける者または低い者と一般に考えられており、実際、社会保障給付の受給資格の判定にしばしば資力調査や所得制限が制度化されていることから、社会保障給付は法制上、非課税と規定されることとなかなかつたからである。加えて、政策立案や制度運営という行政面において、通常、社会保障と税制は所掌行政機関が異なっているため、両者の連携や調整の必要性に対する認識も希薄であった。

課税と社会保障の一体的把握

しかし、よく考えてみれば、ベネリジ報告が「提出とひきかえに給付がなされる方が、国からたてて手当を受けるとして定着して保険が社会保障の主柱としてとらえられている」といふ点に示唆がある。租税政策の実態としては、社会保障給付への直接・間接の課税が程度の差はあれ実施されているにもかかわらず、社会保障給付と課税は分離可能という固定観念が今まで支配的であったのはやや奇妙ではある。もっとも、わが国では、社会保障給付の課税からの分離、つまり、社会保障給付の非課税扱いが当然という意見が今日でもなお根強く、実際、それぞれの税法や社会保障法において、社会保障給付の非課税 (老齢年金のみ原則課税、実質非課税) が法定されてきたことを考慮すれば、驚くには当たらないと考えるべきであろう。

OECDが現在も開発が進めている。そして、わが国への適用については国立社会保障・人口問題研究所のチームが分担して開発を進めている新しい指標のオリジナリテイは、これまでの紹介から容易に推測できるように、課税と社会保障との一体的な理解と把握にある。すなわち、前述のように、「純=ネット (net)」概念とは課税の影響を織り込んだ公的社会支出 (社会保障給付) 水準の新たな指標概念であり、これに対し、課税の影響を考慮しない点において明白な対立概念であるのもかわらず、その認識すらなく、暗黙のう

ちに普遍的な指標と概念されてきた従来の指標概念が「粗=グロス (gross)」概念である。そして、このグロス概念と新たなネット概念を峻別し、公的社会支出 (社会保障給付) 水準の測定・比較・分析等においては、ネット概念指標を用いることの妥当性・合理性を強調することともに、これに基づいて、従来の国際比較等から導かれた社会保障給付水準に関する通説や固定観念を再検討・修正するものが、新指標開発の狙いであった。ただ、後述のように、理論・概念構成・推計方法等の点でなお多くの検討すべき課題が残されているため、本稿では、新たなネット概念指標の基本的な意義、性格、政策的含意、暫定推計結果等を紹介・議論し、それがさらに提起する新たな論点を指摘するにとどめたい。

2. 公的社会支出 (社会保障給付) 水準のグロス概念とネット概念の区別

グロス概念とネット概念以上のような性格と特徴を有する新たな指標を開発する契機となったのは、①国によって対象や程度は異なるが、政府は社会保障現金給付 (老齢・遺族・障害年金、失業保険給

付、傷病手当等) に対して直接税等 (所得税や社会保険料) を課している。②政府は可処分現金給付を源泉とした受給者の消費支出に対して間接税 (付加価値税等の一般売上税や酒税、たばこ税、ガソリン税等の個別消費税) を課している。③政府は課税上の優遇措置 (特別措置) を通じて、社会保障給付と代替的な実質給付の支出や私的社会保障給付への補助・奨励を行っている。という課税と公的社会支出の関連についての三つの基本認識であった³⁾。こうした課税の影響を踏まえ、社会保障給付の支出水準、費用負担水準および受給水準に関して、新たに開発された「ネット概念」指標と、課税の影響をまったく考慮しない従来の「グロス概念」指標との間にも重要な相違、すなわち、課税が有する給付水準の調整機能、給付費用の回収機能、そして、給付支出の代替機能に由来する相違は、図1のごく単純な図解として示したところである。給付支出措置と課税優遇措置という二つの政策措置のうち、まず、前者に絞って、図1の説明を試みる。今、賦課方式の公的年金制度において、政府が100の費用 (財源) を調達して、100の年金給付を受給者に支出したとする。この100という支出額=費用負担

政策措置	支出		費用負担		受給	
	グロス概念	ネット概念 (100)	直接税課税 (10)	費用回収 (20)	直接税負担 (10)	ネット概念 (90)
			間接税課税 (10)		間接税負担 (10)	
給付支出						
			実質・給付支出額 (80)	実質・給付財源費用負担額 (80)	実質・給付受益額 (80)	
課税優遇			減免税額 (10)	税収減額 (10)	税負担軽減額 (10)	

図1 「グロス概念」と「ネット概念」

額＝受給額はクロス概念指標である。他方、税制において、年金（受給者）に対して10

の直接税（所得税、社会保険料拠出等）が課税されることとすれば、政府は支払年金給付額から直接税として10の給付費用を徴収・回収することになり、それは、直接税を負担する年金受給者にとっては、給付水準が直接税課税前の100の受給額から、課税後の90の可処分受給額へと10だけ引き下げられることを意味する。次に、年金受給者が可処分受給額90を消費支出（社会保障現物給付の消費を含む）に充てる場合（貯蓄の場合も生涯ベースでは消費支出に充てられるものと考えられる）、消費に対して10の間接税（付加価値税の他、酒税、ガソリン税等を含む）が課税されるとすれば、政府は支払年金額から間接税収として、さらに10の給付費用を徴収・回収することになる。これは、年金受給者にとっては、年金給付水準が直接税課税後の実質購買力80まで引き下げられることを意味する。そして、前述のそれぞれのクロス概念指標から直接税・間接税を控除したものが、ネット概念指標の主たる構成要素となる80の実質・給付支出額、実質・費用負担額および実質・給付受給額である。

ネット概念指標の意義
以上の説明から明らかとは思われるが、この課税の影響を考慮したネット概念指標が社会保障給付水準の把握や国際比較においてなぜ重要な意味をもつのかを改めて強調しておきたい。まず、政府にとってのネット概念指標とは、当該支出（受給者）への課税では回収（相殺）できない実質的な支出（給付）および費用（財源）を意味する。年金給付の場合でいえば、年金所得・年金消費以外の所得・消費等の課税ベース、あるいは、年金受給者以外の納税者に費用負担を求めなければならぬ自己負担からでは調達できない財源部分（非受益者の費用負担に求めなければならないという意味で、ネット概念指標は、前に触れたように、「政府が社会支出の提供にどの程

度真に (really) 取り組んでいるのか」を把握する指標なのである。

他方、受給者にとつての、ネット概念指標の意義は明白である。税込・名目額にすぎないクロス概念指標ではなく、購買力でみた実質給付額であるネット概念指標が重要であり、関心事であることは言うまでもないからである。実質タームの購買力概念という意味で、これも前に言及したように、「社会支出の受給者が国内生産のどの程度を真に受益として享受しているのか」を把握する指標なのである。

3. 社会目的の課税優遇措置による租税支出

租税支出の位置づけ

公的社会支出（社会保障給付水準）の水準に影響を及ぼす課税は、実は上述のような、給付・受給水準調整や費用回収の機能を發揮する課税の直接的な役割に限られているわけではない、すでに言及したように、給付支出措置の公的社会支出（社会保障給付）と同様の目的や機能を有する課税上の優遇措置 (tax breaks)、すなわち、社会目的の特別の非課税、損金算入、軽減税率、所得控除、税額控除等に基づく減免税というルートを通じ、社会保障現金給付と代替的な実質給付の提供、あるいは、民間部門（私的保険、私的保育・介護施設等）による私的・社会的現金・現物給付の提供に対して奨励的な補助等を行うという、課税の間接的または隠れた (hidden) 役割も重要であり、これも実質的には、政府の公的社会支出への真の貢献、また、受給者の真の公的社会支出受益を構成する要素となる。図1のように、社会目的（社会保障目的）の課税優遇措置は、政府にとって、納税者への減免税の提供という形態で隠れた公的社会支出、および、税収ロスという形態で隠れた公的費用負担であり、同時に受給者にとっては税負担の軽減（可処分所得の実質増）という形態で隠れた社会保障給付の受給に他ならないからである。

しては、アメリカにおける租税優遇措置の研究（所得税課税ベースのエロージョン等）、連邦予算制度への「租税支出予算」の導入などを契機に、租税論や財政学の領域において「租税支出（租税給費）」(tax expenditure) の議論として内外で一斉盛んに取り上げられたことがあり¹¹⁾、今日では、前述のような新指標開発という観点から、あるいは、福祉国家論等の観点から¹²⁾、再び、租税支出への関心が高まりつつある。

租税支出の注意点

ただ、租税支出の概念、把握、推計等に関しては、従来から議論されているように、「優遇（特別）」の判定根拠となる標準税制（基準税制モデル）をどう設定すべきなのか、また、租税支出額を優遇措置の機会費用（税収減収額）として推計する場合の納税者行動不変という前提は妥当なのかなど、実はなお検討すべき課題が残されている。

租税の開発に当たっては、課税優遇措置の把握や推計にさらに二つの注意深い取り扱いが必要となる¹³⁾。第一に、優遇措置全体ではなく、社会保障給付と代替的な類似の役割、指標の開発に当たっては、課税優遇措置の把握や推計にさらに二つの注意深い取り扱いが必要となる¹⁴⁾。第二に、優遇措置全体ではなく、社会保障給付と代替的な類似の役割、指標の開発に当たっては、課税優遇措置の把握や推計にさらに二つの注意深い取り扱いが必要となる¹⁵⁾。

4. 社会保障給付マクロ水準の国際比較

推計結果について

以上、そのエッセンスを紹介してきた公的社会支出（社会保障給付）に関する新たな指標、すなわち、さまざまな課税の影響を織り込んだ「ネット公的社会支出」については、前述のように、理論上、概念構成上、推計上なお改善すべき多くの論点を残している。しかし、社会保障給付水準の把握や国際比較における新しいネット概念指標の採用が、課税の影響を考慮しない従来のクロス概念指標と比較して、事実認識面、政策分析面等といった新たな情報を提供するかを概略でも明らかにするために、表1として、OECD委員会による現段階の暫定的な推計結果をとりあえず示しておく必要がある。なお、日本に関する推計結果も一応は得られているが、この新指標開発プロジェクトへの参加が遅れ、課税の影響（直接税および間接税の平均実効税率や課税優遇措置の減免税額）を推計する計量手法（バイクロ・シミュレーション租税関数モデル）の開発や基礎的なバイクロ課税資料の整備がこの段階ではまだ十分ではなく、推計結果の解釈や分析が困難なため、表1には含めていない¹⁶⁾。

表1についての詳細な解説や分析は、各国の社会保障制度や税制の実態、課税の影響の推計方法や基礎資料の詳細が必要とも明らかではないため、現段階では残念ながら困難である。そこで、ここでは、表1から読みとれる注目すべき基本的な特徴や傾向を指摘しておくにとどめるが、それでも、新しいネット指標概念の有効性は十分確認できるはずである。

給付水準格差の縮小

従来の社会保障給付費（社会保障支出）のマクロ水準（国内総生産または国民所得に対する相対規模）に関する国際比較では、先進

表1 OECD主要加盟国におけるネット公的総社会支出の国際比較 (1997年：GDP比率，%)

備考(1): 分母のGDPは、純間接税控除後の要素費用表示概念
備考(2): ①の直接税等には、社会保障負担(社会保険料)を含む
備考(3): ②の私的年金関係の課税優遇措置(減免税額)は暫定推計
備考(4): ②の高齢人口割合は総人口にしろる65歳以上人口の割合
備考(5): 「-」印は資料なし
出所: Adema (2001), pp.27-28. 高齢人口は、OECD, Labour Force Statistics 1981-2001.

社・高貞坦は、ネット概念指標では中福社・中貞坦に他ならないのであって、従来のグロス概念指標の比較に基づく北欧型福祉国家の高福社への貴賤、高貞坦への批判とも、ネット概念指標ではいずれもの外れであることと分かる。

北欧諸国とはまったく逆に、グロス概念指標の公的社会保障支出の水準よりも、ネット概念指標の公的総社会保障支出の水準が高くなっている国がいくつか見出せる（例えば、イギリス、カナダ、オーストラリア、アメリカ）。これは、主として、私的社会保障に対する課税徴収措置の比重が高いことに原因がある。これらの国々では、社会保障給付の柱は給付支出措置による公的社会保障であるものの、課税徴収措置という政策措置を通じる私的社会保障への奨励・充実も政府の重要な役割となっており、ネット概念指標との比較では、イギリスはもとより、高齢化の度合を考慮すれば、カナダやオーストラリア、そして、アメリカカ国とも、その実質的な社会保障給付水準は西欧諸国とはほぼ匹敵するものと考えることができ、アメリカが、しばしば「隠れた福祉国家 (the hidden welfare state)」¹⁰⁾と特徴づけられる所以である。あるいは、グロス概念指標での低福祉・低負担とは、ネット概念指標では中福祉・中負担に他ならないというべきであろう。

年金課税の意義と役割

周知のように、公的年金等控除や老年者控除の見直しによる年金課税の強化という方向性は、税制改正論の視点だけでなく、年金改革論の視点からも、その必要性が主張されてきた。そして、今回の年金制度改革に運動した税制改正において年金課税の強化が実施されることになったが、年金課税強化による増収の半分（地方交付税原資控除後の国税収分）は基礎年金国庫負担財源と位置付けられたように、年金課税の議論は従来からの単なる財源

論の観点に終始しているといつてよい。しかし、これまで述べてきたように、とりわけ、年金課税の給付水準調整機能には年金改革における重要な役割が期待されている。それは、高齢・現役世代間の負担の公平だけでなく、所得格差の大きい高齢世代内の受給の公平を確保する効果において、累進的な年金課税は消費税よりもはるかに優れていることである。

こうした年金課税の役割によって、高齢所得受給者の受給制限といった社会保険の本旨に反するような措置は不要となり、また、年金制度の仕組みでは異論が少なくない既裁定年金の実質水準調整も容易になる¹²⁾。年金課税の強化は税負担増をもたらすものではないが、賦課方式の年金制度の下では、年金制度の持続性と公平性を確保する上で不可欠の要素である¹³⁾。

国民負担率から現役（労働・資本）負担率に
いわれる国民負担率の国際比較において、北欧諸国や一部の西欧諸国が格段に高い水準にあることはよく知られているが、前掲の表1の③からは、その大きな原因の一つが社会支出（社会保障給付）の重い租税・社会保障負担率にあることは容易に推測できる。つまり、これらの国々では、社会保障受給者も自分の負担を引き受けているのであって、経済活動に直接貢献する勤労世代・企業（労働所得や資本所得・利潤）が重い租税・社会保障負担をもつばら担っているわけではない。勤労世代や企業の租税・社会保障負担率、すなわち、ネット概念指標の実質費用負担率を、国民負担率とは区別するため、仮に現役負担率（労働・資本負担率）と名付けられ、経済の活性化や効率化の観点から抑制が求められるのは国民負担率ではなく、現役負担率であろう。このような議論を提起するのは、かつての第二次臨時行政調査会から、今日の経済財政諮問会議まで、「活力ある福祉社会」あるいは「経済活力のない経済成長」の観点から、高齢化にともなう社会保障給付・負担の増加に強い危機感をもち、国民負担率の極力抑制を経済財政運営の基本方針に掲げているからである¹⁴⁾。

しかし、これまでの考察が示唆しているように、いずれの場合も、租税・社会保障負担の「担い手」あるいは「源泉」の違いがまったく区別されず、「国民」という極めて平板で非経済的な捉え方になっている点に問題がある。年金課税の強化に加え、今後の社会保障改革に並行して、消費税の増税が行われる見通しであるだけに、抑制すべきは国民負担率ではなく、現役負担率であるという基本方針の転換が議論されるべきである。

間接税と国民負担率

前掲の表1では、ネット概念指標の公的総社会支出（社会保障給付）について、そのマクロ的水準を対国内総生産（GDP）比率として表示し、国際比較を行ったが、この分母に用いられた国内総生産は、表1の「備考1」に記したように、実は、市場価格表示の国内総生産から純間接税（間接税—経常補助金）を控除したものであり、OECD委員会への報告では、要素費用表示国内総生産と呼ばれている。経済規模の指標として通常用いられている市場価格表示国内総生産ではなく、わざわざ、純間接税控除後の要素費用表示国内総生産を用いたのは、分子の間接税控除後のネット概念指標と概念上の整合性をとるためであった¹⁵⁾。一見ごく些細な概念調整ではあるが、この厳密な概念上の整合性に従えば、逆に、分子が間接税控除前の市場価格表示概念であるならば、同様に、分母も純間接税控除前の市場価格表示概念を用いなければならない。

翻って、わが国の国民負担率をみると、分子には当然、間接税が算入されるにもかかわらず、分母には要素費用表示の国民所得が用いられてきた。しかし、これには大きく二つの問題がある。第一に、分子と分母の間接税の扱いに整合性が欠けており、国民負担率という政策指標の意義を仮に認めるとしても、分母にも整合的な市場価格表示（間接税控除前）の国内総生産または国民所得を用いなければ、信頼性の高い政策数値指標とはならない¹⁶⁾。第二に、分母に要素費用表示国民所得を用いる場合、間接税が市場価格に完全に転嫁されない限り、租税負担が一定で

も、税制の間接税率の変動に応じて、国民負担率も自動的に変動する恐れがある¹⁷⁾。したがって、今後、間接税（消費税）の大幅な増税が見込まれるとすれば、そもそも概念上の欠陥から、国民負担率という政策指標の有効性が失われることになる。

注

1) OECDで用いられている「公的社會支出」の概念・範囲は、わが国でILO基準に従って用いられている「社会保障給付費」（国営社会保険・人口問題研究所「社会保障給付費」を参照されたい）と概ね合致している。すなわち、老齢現金給付、障害現金給付、業務傷病給付、医療現物給付、老給・障害現物給付、遺族給付、家族現金・現物給付、失業給付、公的保健医療給付、住宅給付、失業対策支出等である（Adema (2001), p.7）。

2) これまで、新たな指標の開発については、OECD委員会に二次の報告書、Adema (1999)・(2001)が提出されている。本稿の大部分はこの報告書に依拠しているが、概念や用語の使用方法、論点や政策意図の解釈等については必ずしも忠実な紹介・議論ではないことを予め断っておきたい。

3) *Social Insurance and Allied Services: Reported by William Beveridge*, 1942, 「ベヴァリジ報告：社会保障および関連サービス」(山田雄三監訳、昭和44年、至誠堂、13ページ)

4) より詳細な紹介と検討に関する邦語文献としては、勝又孝子・石井太(2002)、清家篤(2002)・(2003)を参照されたい。なお、課税と社会支出（社会保障給付）とを一体的に把握するという新しい視点（は、最近の文献、例えば、OECD (1999), pp.48-51, Messere, K. De Karm F. and Heady, C. (2003), pp.99-101 等で議論されている。

5) Adema (2001), p.3

6) 例えば、石弘光「租税政策の効果」東洋経済新報社(1979)、OECD, *Tax Expenditure*, OECD (1994)

7) 例えば、Kato (2003), pp.3-4, Rosner (2003), pp.1-2, Meyer (2002), pp.179-182, 森信(2002)

8) Adema (2001), pp.21-23

9) 日本における概念構成、推計方法、基礎資料

等に係る諸問題については、清家篤(2003)を参照されたい。

10) 北欧福祉国家の財政・税制前からの特徴づけには、阪野(1999)という優れた分析がある。また、北欧諸国の税制でいえば、いわゆる「元の所得税の採用と高税率の付加価値税が主な原因であることは言うまでもない。この点については、Hagen, K. P., Norman, E. and Sørensen, P. B. (1998)を参照されたい。北欧諸国以外で直接税等負担率が特に高いのはオランダであるが、オランダも独自の二元的所得税を採用していることに注意したい。

11) Howard (1997), pp.3-16, Kato (2003), pp.124-125

12) 既裁定年金の引き下げ問題に関する法的側面からの論議は、菊池(2002)を参照されたい。

13) 井堀(1998)・(2002)は、賦課方式年金の改革が政治的に難しい場合という条件付きであるが、給付水準調整に代わる実質的な政策手段として、年金課税の意義を論じている。

14) 臨時行政調査会事務局監修「臨調 基本提言」(行政官理研究センター、1982年)、18-23頁、内閣府編(2003)、211-213頁。

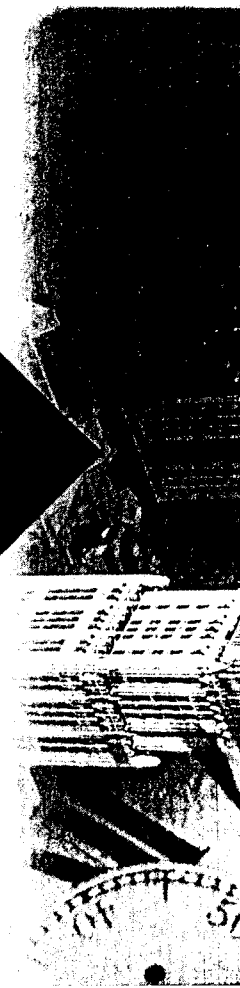
15) Adema (2001), p.24

16) この問題点は、以前から指摘されてきたところである。経済企画庁総合計画局編(1996)を参照されたい。要素費用表示国民所得を分母に用いた租税・社会保障負担率の数値は過大表示である。17) この問題に関する議論は、内閣府編(2003)、208-209頁を参照されたい。

参考文献

- Adema, W. (1999), "Net Social Expenditure," *Labour Market and Social Policy—Occasional Papers*, No.39, OECD
- Adema, W. (2001), "Net Social Expenditure," [2nd ed.], *Labour Market and Social Policy—Occasional Papers*, No.52, OECD
- Hagen, K. P., Norman, E. and Sørensen, P. B. (1998), "Financing the Nordic Welfare States in an Integrating Europe," in Sørensen, P. B. ed., *Tax Policy in the Nordic Countries*, MACMILLAN
- Howard, C. (1997), *The Hidden Welfare State*,

- Princeton University Press.
- Kato, J. (2003), *Regressive Taxation and the Welfare State*, Cambridge University Press
- Meyer, A.E. (2002), *Evolution of United States Budgeting*, Praeger.
- Messere, K. De Kam, F. and Heady, C. (2003), *Tax Policy: Theory and Practice in OECD Countries*, Oxford University Press
- OECD (1999), *A Caring World*, OECD
- Rosner, P. G. (2003), *The Economics of Social Policy*, Edward Elgar
- Sorensen, P. B. (1998), "Recent Innovations in Nordic Tax Policy: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax," in Sorensen, P. B. ed., *Tax Policy in the Nordic Countries*, MACMILLAN
- 坂野靖四 (1999), 「スウェーデンの財政」, 丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑤スウェーデン』東京大学出版会
- 井堀利宏 (1998), 「租税構造における年金課税の意義と効果」, 社会保障研究所『季刊社会保障研究』第34巻・第2号
- 井堀利宏 (2002), 「社会保障と税制」, 財務省財務総合政策研究所『フイナンス・レビュー』第55号
- 勝又幸夫・石井太 (2002), 「社会保障支出の国際比較 (I) (F)」, 『週刊社会保障』第2210・2211号
- 菊池孝良 (2002), 「既設定年金の引下げをめぐる考察—法的側面からの検討—」, 年金総合研究センター『年金と経済』第21巻・第4号
- 経済企画庁総合計画局編 (1996), 「財政・社会保障問題ワーキング・グループの報告」『財政・社会保障問題についての参考資料』
- 清家篤編 (2002), 「実質社会保障支出に関する研究—国際比較の視点から: 厚生科学研究費補助金・政策科学推進研究事業: 平成13年度総括研究報告書」
- 清家篤編 (2003), 「実質社会保障支出に関する研究—国際比較の視点から: 厚生科学研究費補助金・政策科学推進研究事業: 平成14年度総括研究報告書」
- 内閣府編 (2003), 『平成15年版 経済財政白書』国立印刷局
- 森信茂樹 (2002), 「わが国所得税・課税ベースの研究」, 日本租税研究協会



歴史から読む 現代経済

日本経済新聞社編

日本経済新聞社

5章 社会保障改革の歴史

宮島 洋 (早稲田大学教授)

1 概観——行政・財政からの自立と揺り戻し

急速な少子高齢化、経済の成長鈍化やグローバル化、財政収支の悪化などを背景に、二〇〇四年の年金制度改革に続いて、介護、医療などを含めた一連の社会保障制度改革が実施される。改革は中長期的にどうあるべきか、それを考える視野を広げるために、本章では世界の社会保障制度改革の歴史をひも解いてゆきたい。

今日の社会保障の大黒柱は社会保険制度であり、日本では社会保障の給付総額の実に九割は社会保険料を基本財源とする年金・医療などの社会保険給付が占める。この制度の最大の特徴は、政府の責任の下で、強制加入と保険料拠出に基づいて被保険者の受給権を保証することにある。



宮島 洋 (みやじま・ひろし)

一九四二年生まれ。東京大学経済学部卒業。同大学院博士課程単位取得。同大学教授、副学長などを経て現職。専門は財政・税制。著書に『租税論の展開と日本の税制』『財政再建の研究』『高齢化時代の社会経済学』など。

2 英国の救貧制度——社会保障制度の起源

宗教改革による教会の動揺と、勤勉重視のプロテスタントイイズムのぼつ興などを背景に、欧州なとで伝統的な救貧（貧困救済）制度が成立した。その典型は十七世紀初頭に英国で生まれた旧救貧制度であり、「貧困すなわち怠惰」のらく印（スライグア）の下、労働可能貧民の強制労働、労働不能貧民の収容保護という過酷な行政処分がとられた。貧困は一種の罪で、救済を受けるのは不名誉なことだったわけである。救済のための財源には税金（救貧税という不動産税）が充てられ、その徴収は教区（地方団体）に委ねられた。

主義や労働運動の進展、世界大戦の影響、社会主義の盛衰などと関連づけ、先進主要国の社会保障制度改革のすう勢などをみてゆこう。

その自立の歴史にも大きく二つの局面がある。まず勤労者など被用者の社会保障の発展過程では、社会保障の財務行政および財政本体からの自立、つまり、税金などで賄っていた伝統的な社会保障を社会保障化する傾向が決定つけられた。しかしその後、社会保障を自営業者など被用者以外に適用を拡大したり、さらに近年、経済のグローバル化が進む過程では、行政・財政からの自立性の後退、社会保障の財政化（税金など財政収入への依存再拡大）という揺り戻しが生じつつある。次節から、経済産業構造の変化、経済の成長・変動、財政・税制の動き、人口構造の変化、民主

加えて、管理・財務の財務行政や財政本体からの相対的な自立も社会保障制度の重要な要素である。それは、①ドイツやフランスで典型的なように、健康保険組合や年金基金のような特別の法人も、保険者として管理や財務を担うことが認められている、②政府を保険者とする政府管掌の場合でも、英国や米国、日本などでは、管理・財務が財政本体（例えば国の一般会計）から分離された特別基金や特別会計で行われている——といった点にみられる。これに対して、生活保障、社会福祉などのいわゆる社会扶助は財政制度の一環として税金などの財政収入でもっぱら賄われており、管理・財務とも全面的に行政・財政本体に依存する社会保障制度と特徴づけられる。

そして、社会保障の世界史を一言で要約すれば、資本主義形成期の各国に共通にみられた社会保障制度の起源、すなわち伝統的な救貧（貧困救済）制度を社会保障制度の導入と拡大によって解体する歴史であり、それは同時に、社会保障が財務行政と財政本体から次第に自立する歴史でもあった。

十八世紀後半には、産業・交通革命や土地などの第二次囲い込みにより都市部に流入した低賃金労働者らに対し賃金補償制度が導入された。しかし、これは資本家から怠惰助長策と批判され、一八三〇年代に至り自由経済主義や市民革命の影響もあって、選挙法や一般工場法（労働規定の整備）の制定とともに、新たな救貧制度への改革が行われた。

「安価な政府」を目指した新救貧制度では、労働可能貧民の救済停止という制度の縮小により救貧税負担が軽減された。また、教区を広域連合に統合する行政改革により地方自治体の救貧行政の責任が明確にされ、国からの補助金交付が抑えられた。この改革でも、選挙法との関係で、被救済者には公民権の停止という行政罰がなお科されていた。

しかし、選挙法改正の進捗と労働運動の高まりを背景に、二十世紀に入ると、貧困救済ではなく貧困予防の国家責任という理念から一連の制度改革が行われた。まず、高齢者を対象に保険料負担のない無拠出老齢年金制度が創設されたが、財政負担に全面依存することから、受給資格を限定するために厳格な資力（収入・資産）調査が実施された。

続いて、次節で述べるドイツの社会保険を参考に導入された国民保険制度（健康保険と失業保険）では、民間共済組合の活用により財政負担を軽減しつつ、熟練労働者に限られていた従来の共済保険を公的保険に取り込みつつ、適用対象を非熟練労働者にも拡大した。その際、保険料負担への移行によって、受給には行政罰はもろろん資力調査も不要とされ、財源面でも国家責任は一部の国庫負担に集約されたことで、財政本体からの自立が促されたのである。

3 ドイツでの社会保険の登場

次に、世界で最も早く社会保険制度を確立したドイツをみてみよう。

ドイツの社会保険制度の母体は、地方自治体の救貧制度と、中世のギルド（同業者組合）を源流とする各産業の伝統的な共済組合（共済金庫）にあった。十九世紀半ばには工場制機械工業の発展や労働者の都市流入から、共済金庫の組織のあり方や自主管理、共済保険などについて法整備が進み、これが世界に先駆ける社会保険制度に発展した。その過程に深く関与したのが、一八七一年、

連邦国家としてドイツ統一を実現したビスマルクである。

当時ドイツでは、第二次産業革命などにけん引されて重化学工業や独占的企業が急速に発展するなかで、産業間・地域間・社会階層間の格差が急拡大し、先鋭な社会主義労働運動が広がった。それに強い危機感を抱いた彼は、一方で社会主義運動を弾圧し、他方で産業労働者の生活保障を充実する」という「ムチとアメ」の戦略を打ち出し、一八八〇年代から労災保険、健康保険、老齢・障害年金保険を相次いで導入したのである。

4 社会保障制度の発展——第一次大戦と世界恐慌

これらの制度は当初、労使負担を基本としつつ、国家戦略として、国家の組織・管理と、国庫負担により産業労働者の所得喪失リスクをカバーする包括的な政府管掌社会保険の創設を目指した。しかし共済金庫の自主的な管理・運営を重視する労使双方が、国家管掌と国庫負担に猛反対したため、労災保険の保険者（管理運営主体）は同業事業主組合で、財源負担も事業主拠出のみとなり、また、健康保険も保険者は共済金庫（疾病金庫）、財源も労使拠出のみとなった。これに対して、長期的な年金保険には公的管理の必要性が認められたものの、国家管掌には地方分権主義（連邦主義）からの反対が強かったため、保険者は各邦（今の州など）に置かれる保険庁となり、国庫負担も補足的な定額制にとどめられた。さらに、変動の激しい失業の予測や定義の難しさから、当初構想にあった失業保険の創設は見送られた。

こうした修正の結果、ドイツの社会保険制度は、①被保険者は民間企業の労働者に限定する、②国家の指導・監督権限は強めるが、制度運営の自主性や分権を尊重して国家管掌と国庫負担を抑制する、③拠出・給付の算定基準には、定額制ではなく、賃金・生計費水準の大きな地域間・産業間格差を考慮して、定率の所得比例制を採用する——などを制度の原則に据えることになった。この枠組みこそが、後に他の欧州諸国や日本の制度づくりに大きな影響を及ぼすことになるのである。

一九一〇年代の第一次世界大戦と一九年以降の世界恐慌は社会保障制度の世界的な発展を促し

た。柱は勤労者ら被用者の社会保険の普及と充実である。

主要国での戦争や恐慌の直接的な影響は、戦後処理（戦争被害者対策）や恐慌対策（主に失業対策）だったが、間接的な影響がむしろ大きかった。戦時の国民動員を契機とした普通選挙や生存権意識の広がりから労働者や女性の発言力が増したうえ、ロシア革命以降社会主義拡大への危機感が高まったことが社会保障充実への強い社会・政治的圧力となった。さらに、戦費調達などのための税制改革（直接税の累進強化や売上税の導入）や、税・保険料の徴収体制の整備も戦後の社会保障財源の増大を支えた。

第一次大戦で生まれたワイマール体制下の共和国ドイツでは、懸案だった失業保険が失業問題の深刻化から導入され、労使自主管理の包括的な職域社会保険制度が整備された。英国では被用者対象の拠出制（保険料負担のある）年金制度がようやく導入される一方、失業保険の適用範囲が何度か拡大された。ただ、それらは保険料が定額の社会保険で、給付水準が低かったため、財政負担に依存する保険料なしの無拠出年金や失業補償、それに救貧制度もなお存続が必要であった。産業化の遅れたフランスでも大戦後、労働運動の高まりと、返還された旧ドイツ領からの制度移

5 第二次大戦後の再編——社会保険の普及と確立

入を契機に社会保険制度の整備が始まった。そうした経緯から、医療・年金保険制度の仕組みは、保険者を共済金庫、被保険者を商工業労働者、財源を労使拠出（国庫負担なし）、拠出・給付を所得比例制とするドイツ型被用者社会保険であり、国家管理および財政からの独立性が重視された。フランスの特色は、失業保険よりも、人口減少への危機感から少子化対策としての家族手当（児童手当）が重視され、共済金庫による家族手当制度が早期に導入されたことにある。

自助努力と地方分権を原則とする米国でも、大恐慌下で失業・貧困問題が深刻化したため、ニューディール政策の一環として、連邦政府主導の下に社会保険制度（年金保険と失業保険）が導入されるに至った。年金は保険者を連邦政府、被保険者を商工業被用者、財源は労使折半拠出（政府負担なし）、拠出・給付は所得比例制とし、連邦一般財政と区分された信託基金で運営された。米国の制度には大きく次の三つの特徴がある。①分権主義の伝統により州政府が失業保険の保険者とされた。②診療報酬決定の自由が脅かされるのを恐れる医師組織の反対で医療保険の導入が見送られた。包括的な医療保険抜きの米社会保険制度はこのとき以来、今も続いている。③連邦憲法の制約を免れるため、年金保険拠出の法的形式は「保険料」ではなく、「租税」とされた。以来今日まで、法制上は社会保険税として、税務当局により徴収されているが、実質は受給権保証と給付財源のための社会保険料にほかならない。

第二次世界大戦は第一次世界大戦をはるかに上回る規模となったうえ、大戦後に東西対立が激化したため、前回述べたような直接、間接の影響が大幅に増幅され、西側諸国における社会保障充実への社会・政治・経済的圧力は飛躍的に高まった。

加えて、戦時に米国主導で準備された国際通貨基金（IMF）・関税貿易一般協定（GATT）などの戦後国際経済体制の下で欧米諸国がおおむね長期の経済成長を遂げるなか、一九七〇年代にかけて、社会保障の積極的な拡充への改革が進められた。それは、雇用機会の確保や国民福祉の向上が国家の責務とされたこと、戦費調達やインフレ対策のための税制改革や徴収体制（特に給与の源泉徴収）が戦時期に格段に強化されていたこと、戦後の社会保障改革に向けた重要な指針として国際労働機関（ILO）報告や、福祉国家の一類型を示した英国ベヴァリジ報告が戦時中から用意されたことなどを基盤としている。

第二次世界大戦後の社会保障制度改革の基本的な特徴は、貧困予防と受給権利の尊重という観点から、社会保険制度の包括化・一般化・給付改善を目標としたことにある。すなわち、疾病、労働、失業、老齢、障害などの貧困原因を保険対象に網羅する社会保険制度の包括化、医療・年金保険などの被保険者を勤労者などの被用者から非被用者（自営業者、農業者、失業者など）にも拡大

る。

も、子供の養育費用の保障という貧困防止策が重視された。そして、こうした社会保険の整備拡充と児童手当の普及によって旧来の救貧制度は解体され、生存権思想に基づいて、行政処分的な保護も、児童手当制度が挙げられる。ただ、その普及には、フランスが戦前に導入した少子化歯止め策よりまた、第二次大戦後新たに普及したものであるとして、社会保険化には必ずしもなさない家族（児童）手当制度が形成された——といった点であった。

の転換が促された、③社会保険の管理・財務における国家責任が拡大し、大規模で集権的な中央行まった、②給付水準の改善などから、年金保険財政の賦課方式（現役世代が〇B世代を支える）へ給付改善に要する財源の調達などを通じ、社会保険の政府管理と財政補助・減税措置への依存が高くなった、①被用者以外の被保険者や、財政・運営基盤の脆弱な企業・地方自治体など保険者への財政補助、これにより、先進国の社会保険の潮流に重要な変化が生じた。それは、①保険料の支払能力が低給付率の引き上げやスライド制の導入による給付水準の引き上げである。

する国民保険制度への一般化、そして、社会保険料収入の増大や賃金・物価の上昇を踏まえた保険

コラム：社会保険の論理と倫理

社会保障財政の悪化を背景に、今日の社会保障改革では財源論が主な争点となっているが、保険料と税の財源選択を考えるうえでの視野を広げるため、まず、「社会保険の性質」に関する、ベヴァリジ報告（『社会保険および関連サービス』1942年、山田雄三監訳 [至誠堂、1969年]、13-14頁）の記述をほぼ忠実に引用する形で紹介しておきたい。

「拠出とひきかえに給付がなされるほうが、国からただで手当を受けるよりは、英国民の希望するところである。同じことは、あらゆる資力調査に対して一般に強い抵抗があるという別のことからによっても証明される。この反対は、すべてのものをただで得たいという希望からではなく、むしろ、これまで人々が俸約、すなわち不時に備えて貯蓄することは義務であり、喜びであると考えてきたことを台なしにするようにみえる措置に対する不満からきている。拠出者の資力には関係なく行われる拠出として、給付の費用の大部分が支払われることは、資力に関係なく行われる給付に対する請求の確固たる根拠である」

以上を要約すれば、拠出の見返りとして資力調査なしに受給権が認められること、そして、拠出を支える労働と俸約（貯蓄）の精神が尊重されることであり、こうした社会保険の論理と倫理よりも、財源確保の難易などの観点から保険料と税の選択を論じるのは、社会保障改革にふさわしくない。

なお、租税から区別される社会保険料の特徴は、①社会保険の被保険者ごとに納付実績が記録・管理され、②納付実績が受給権取得（年金では併せて受給額算定）の根拠となり、③納付額全額が財政本体から分離された社会保険関係会計・基金に繰り入れられる、という3つの要件をすべて満たすことにある。たとえば名称が租税、また、徴収が徴税機関であっても、上記3条件を満たしていれば、税ではなく、社会保険料に分類される。

対策の役割も担っていた。

第二次大戦後の社会の混乱と窮乏化に対応して、まず救貧制度が改革され、生存権・自立促進・国家責任の理念に基づき、今の生活保護制度（公的扶助）が成立したのに加えて、社会福祉事業法、児童福祉法、身体障害者福祉法などの社会福祉制度が整備された。他方、社会保険制度では失業保険と労災保険が創設され、インフレで破たんした厚生年金保険の再建も始まった。

そして、戦後の社会保障制度改革に大きな節目が訪れた。国民健康保険の適用拡大と国民年金の創設などを通じて、一九六〇年代初めに国民皆保険・皆年金制度が実現したのである。国際的にも画期的といえる両制度の確立には、零細な自営業者や低所得者の保険料負担を軽減する必要から、多額の国庫負担増を要したが、この財政収入は大戦前後に基盤整備された直接税制・徴税体制と高度経済成長との相乗作用から生み出された。

そうした国庫負担増をテコとした社会保障拡充の路線は、石油危機勃発の直前、福祉元年と呼ばれた一九七三年度改革まで続き、老人医療費の支給、児童手当の創設、厚生年金の給付水準引き上げと物価スライド制導入といった新たな制度改革が相次いで実施された。ただ、児童手当の導入は、家族生計費に見合った年功序列型賃金が欧米諸国と違って一般的であったこと、少子化問題がまだ発生していなかったことから、小規模なものにとどめられた。

6 日本の社会保障改革の歴史——救貧制度から社会保険へ

次に日本の社会保障改革の歴史を振り返ってみよう。

わが国では一八七〇年代前半に「恤救規則」という救貧制度が定められた。これは国民の相互扶助の例外としての救済を原則としたもので、半世紀以上も続いたが、昭和恐慌下の都市失業や農村窮乏の深刻化に対応しきれなくなった。そこで一九二〇年代末、公的責任に立脚した救護法が制定され、国庫負担と救済対象や扶助種類の拡大が定められた。しかし、資格条件が厳しすぎて、被救護者の選挙権停止処分も残った。

他方、日清戦争後の急速な工業化に伴って普及した企業の共済組合を基盤に、そして、第一次大戦後の選挙権の拡大や労働運動の高まりを背景に、一九二〇年代初め、産業労働者を対象に労使折半で保険料を支払う最初の社会保険として健康保険制度が導入され、共済組合も健康保険組合として国と並ぶ保険者（管理・運営主体）の地位が認められた。

一九三〇年代末には、農村対策や強兵政策に基づき、組合方式の任意保険ではあったが、農家・自営業者を対象に国民健康保険制度も創設され、現在の健康保険制度の骨格がほぼ形成された。さらに、第二次大戦時には、今の厚生年金保険の原型である労働者年金保険が制度化された。こうした社会保険導入の目的は救貧制度の縮小と財政負担の軽減にあったが、戦時には戦費調達やインフレ

7 社会保障肥大化への批判——福祉国家の危機

第二次大戦後の社会保障改革の転機は、経済協力開発機構（OECD）が一九八一年に発表した報告「福祉国家の危機」に象徴される。同報告はそれまでの社会保障拡充路線に疑問を投げかけたのである。

一九七〇年代前半のドル・石油危機などに根差す世界的なスタグフレーションと財政赤字が深刻化するなか、社会保障の拡大は、失業の増大、政府支出の肥大化、公的負担の増大などを招いたとの厳しい批判を受けた。さらにその後、国際競争の激化や国際資本移動の活発化という経済のグローバル化に対応するため、先進諸国には財政赤字の縮小と労働費用の抑制がいつそう求められるようになり、増加の一途をたどる社会保障財政支出と、支払給与を賦課対象とする被用者保険の保険料がその標的にされるに至った。

これらにほぼ並行して、この時代には、人口構造の面でも欧州の先進国を中心に本格的な少子高齢社会への移行が始まり、高齢化にともなう年金・医療・介護給付などへの需要増加と現役世代の負担増への長期的な対応策が重要な課題となった。そのため、ライバルだった社会主義体制の破たんにも促され、経済財政政策の基調は「大きな政府」から「小さな政府」へ、生活保障の充実から経済の効率化に次第にシフトしていった。民営化・規制緩和や地方分権・行財政改革と一体で、年

金・医療を中心に社会保障の分野でも、給付やその負担の抑制に向けた制度改革への転換が図られ、たのである。

まず、年金制度改革では、先進諸国はおおむね、公的年金の給付水準の引き下げと支給開始年齢の引き上げ、それを補完する私的年金（企業・個人年金）の奨励政策にシフトしたが、例外的に若年失業が深刻なフランスでは逆に支給開始年齢が引き下げられた。

また医療制度改革では、医療費増への上限設定、患者負担の引き上げ、診療報酬の見直しなどの保険改革が中心になったが、保険制度をとらない英国では国営診療機関の経営規制緩和などが進められた。失業保険では受給資格を厳格化して失業者の求職を促す対策などがとられた。ドイツと日本で導入された介護保険の目的の一つも、高齢化により急増する介護費用について、財政負担や高コストの医療保険負担を抑制することにあった。

こうした制度改革と並行して、医療・年金保険を中心に、財政負担の増加（または特定税財源の拡充）によって社会保険料を抑制・軽減する政策も進められた。高齢社会への移行という現実に対応して、給付の大幅な引き下げは避けながら、経済のグローバル化に対応するのが狙いであった。

財源確保の規模や方法は国により異なるが、フランスの一般福祉税の創設とその増税、ドイツの付加価値税増税、米国の年金所得税の導入がその例として重要である。経済のグローバル化は社会保障の財政・税制依存を強める新たな要因であった。

8 社会保障改革の今後の課題

社会保障制度の改革は将来、どのような方向に進むのだろうか。それを占う鍵はやはり、社会保障制度の評価にあるが、これまでように、救貧制度を解体した社会保障の論理と倫理は基本的に評価できよう。それは、強制加入と保険料拠出に対応した受給権利の保証とスニグマからの解放、保険料拠出の記録・管理に基づく給付・負担関係の透明性、保険料拠出に伴う強い就業誘因、国家・官僚の直接管理と財政・税制（毎年度の予算編成や税制改正）からの相対的な自立といった点である。

しかし、今日、社会保障制度の持続性こそ最大の改革目的と強調されているように、少子高齢化がさらに進展するなかで、また、経済のグローバル化や財政の健全化との調和が強く要請されているなかで、社会保障を主柱とした安定的な社会保障制度を維持することは制度設計と財源調達（とりわけ保険料徴収）の両面で大変難しい課題となっている。

かかる状況に直面し、社会保障制度には、給付水準の大幅な抑制、逆に、国庫負担の大幅な引き上げ（無拠出制「税方式」への転換を含む）が提案されているが、いずれも慎重な吟味が必要である。給付水準の大幅抑制は、高齢者内部の著しい経済・健康格差、家族や企業の福祉機能の低下などを、また、国庫負担の大幅引き上げは、前述のような社会保障の論理と倫理、増税への合意形成

の難しさ、財政健全化や地方分権の推進などをそれぞれ軽視しているという難点がある。経済的にも、就業誘因の軽視はグローバル経済下の経済の活性化と効率化に逆行し、ひいては社会保障を支える経済基盤そのものを掘り崩す恐れがある。

そうではなく、基本制度の社会保障は維持しつつ、①社会保障の役割を貧困予防から自立・就業支援（健康寿命・労働寿命の延伸）に転換して、国民特に高齢者の年金・医療・介護給付への需要を減らす、②家族や企業の福祉機能の低下を補完して、子育て支援、職業訓練などの現役世代向け社会保障給付を充実する、③社会保障の受給・負担単位をできる限り個人化して、家族形態や就業形態の多様化・流動化に対応する——といった給付の重点化、世代間の公平、経済的な中立性などを目指す社会保障改革が望ましい。

そのための制度改革は、勤労者と被用者保険と自営業者ら地域保険を長期的には一元化する方向で社会保険制度を再建整備し、就業誘因を維持しつつ、財政・税制依存への歯止めを強めることである。ただし、この一元化には、年金制度には限定されないこと、鍵は制度の統合ではなく情報の一元管理にあること、そして、税制抜本改革にも及ぶ遠大で難しい条件整備が不可欠になること、という留保を付しておく必要がある。特に最後の税制上の条件整備を強調するのは、自営業などの事業所得の正確な把握と適正な保険料納付には、所得定義や納付方法に関する個人所得課税、納付制度の抜本改革が必要となるからである。

以上描いたような中長期的な社会保障改革を展望するには、民間保険やNPOの活用、医療・介

護サービスの規制緩和など、民間部門の役割増大がいつそう必要となるが、根本は効果的な少子化対策と経済安定政策による社会経済基盤の強化である。いかに制度設計に工夫を重ねても、軟弱な地盤の上には持続的な安定した制度は構築できない。短期の視点や細部の制度設計より、大きな歴史の流れを踏まえた中長期的な改革を望みたい。

〈さらに学びたい人のためのブックガイド〉

近藤文二『社会保障の歴史』厚生出版社、一九六六年

足立正樹編著『各国の社会保障（第3版）』法律文化社、二〇〇三年

G・エスピン・アンデルセン編、埋橋孝文監訳『転換期の福祉国家 グローバル経済下の適応戦略』早稲田大学出版部、二〇〇三年

The IBM logo, consisting of the letters "IBM" in a stylized, horizontally-striped font, is centered within a solid black rectangular box.

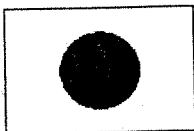
国際社会保障 フォーラム 2005

International Social Sector Forum 2005

報告書



2005年9月14日(水)、15日(木)
東京国際フォーラム ホールD7
主催:日本アイ・ビー・エム株式会社
後援:厚生労働省



日本における社会保障制度改革

早稲田大学法学部特任教授

社会保障審議会年金部会長 社会保障の在り方に関する懇談会会長 宮島 洋

1. 社会保障制度改革の背景と環境

日本では、2004年の年金制度を皮切りに、2005年の介護保険、2006年予定の医療制度というスケジュールで社会保障制度の大きな改革が進行中であり、これに並行して本格的な少子化対策が動き出している。国民の高い関心を惹いているこの一連の社会保障制度改革に抜本的な改革を促している要因が大きく3つある。

第1に、2002年1月の「将来推計人口」において、一層の少子化・長寿化の傾向が止まらず加速している。第2に、経済グローバル化の進行に対応した経済構造の変化がおきている。そして第3に、日本固有の条件だが、財政赤字が深刻であるということが挙げられる。

このように、社会保障の基盤をなす「人口・経済・財政」の3つが現在の社会保障制度改革促進の要因であり、また制約の要因ともなっている。そして、制度改革の目的は細かい設計の問題ではなく、社会保障制度そのものの持続性が問われている。そこで、この一連の改革が始まる前の「日本の社会保障制度の現状」について説明する。社会保障支出全体の中で、わが国では社会保険を通じて給付されるのは、全体の9割に達している。年金・医療・介護保険などの社会保険化されているシステムを通じて、保険の9割が支払われていることから、必然的に改革のターゲットは社会保険制度の改革となってくる。また、日本の社会保険制度は、国民が必ずどれかの社会保険に加入する、すなわち全国民が強制加入という仕組みに大きな特徴がある。そして、社会保障給付費のうち、現状年金給付では5割程度と最大規模を持っており、医療が3割程度（給付費ベース）と介護のウェイトが高まってきている。そして、計上財源の内訳を見ると、年金の場合、保険料8割を調達しているが、医療と介護では、保険料はほぼ半分程度であり、公費財政収入の社会保険への投入は3~4割程度となっている。社会保障給付に対して、保険料のみならず、租税収入が投入されている点が日本の特徴となっている。これは保険料負担能力が低い被保険者、あるいは財政力の弱い保険者への財政補助であり、日本の社会保険制度を維持するため、全国民が何らかの形で加入する社会保険制度を維持するための政策コストという意味合いを持っている。

今後は、「医療と介護の財政依存度が高い」という点だが、これからの社会保障制度改革の大きな問題となる。日本の社会保障給付をみると、年金、高齢者の医療、介護が中心となっており、現在働いている若い世代への給付は、極めてウェイトが小さい。これは、わが国

では、若い世代に対する社会保障給付は一部、家族や企業により肩代わりされる側面が多いことが原因ではないかと考えられる。

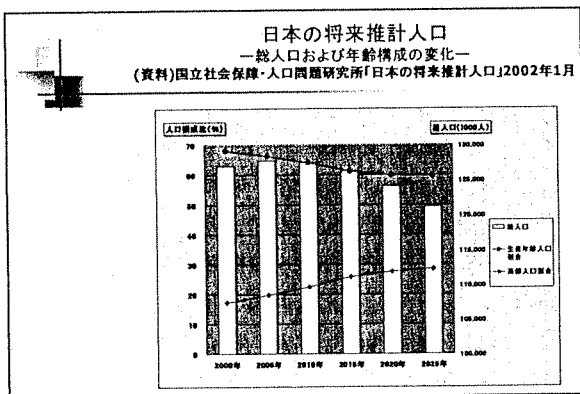
2. 社会保障改革を促す3要因

もう一度、現在、一連の社会保障改革を促している3つの要因について説明したい。この改革は2004年から始まったが、スタートとなったのは2002年1月に発表された新しい将来推計人口であり、従来の想定をさらに上回って出生率の低下が生じ、平均寿命が延びていることが検証された。また、今年をピークに総人口の減少が始まり、人口要因の変動が今回の社会保障制度改革の一番大きな衝撃といえる要因になった。この人口変動によって影響を及ぼすのが、生産年齢人口が低下と、65歳以上の高齢者人口の割合の増加である。特に、75歳以上の後期高齢者が年率3%で増加していくことが社会保障制度に大きなインパクトを与えるといわれている。人口変動は社会保障給付に対する需要を高めるが、一方で、支える財源の担い手が減少することでもある。いずれにしても、社会保障制度の存続にとって、極めて由々しき事態に直面している。またこの中で、社会保障給付と負担をめぐる世代間の不公平についても大きな問題となっている。これまで、家族が育児・介護で担っていた社会保障の代行機能が、この出生率の低下による家族規模の縮小、高齢夫婦の単独世帯、夫婦のみの世帯増加によって低下することも少子高齢化がもたらす大きな問題である。65歳以上の高齢人口の割合は現在総人口の約20%だが、これが2025年には30%近い29%に程度に増加する。これは、イタリアと並んで人口変動が最も急速に進行している。

第2に経済のグローバル化である。世界各国が1990年代から一斉に社会保障改革に動き出した要因となっている。世界の市場が統一され、激しい国際競争が起こり、各国ともいかに産業の国際競争力を高め、確保するということが大きなテーマとなっている。日本では、小泉内閣の経済構造改革を要請した点でもある。社会保障では、具体的に、社会保険料の負担を抑制したいと産業界から訴えられるようになった。アルバイト・パートなど就業形態の多様化も進んでいる。そして、これまで企業が雇用の確保や職業訓練・住宅手当など社会保障の代行をしてきたが、グローバル化のなかで、縮小が進んできている。

第3に財政赤字の問題である。わが国では、1990年代後半から10年にわたり長い間不況が続いた。その中

で、不況を反映し税収が減少する一方、景気対策のため減税政策及び歳出増が続いた。その結果、大変大幅な赤字が生じ、そして長期の債務が累積している。かつて EU が統合された際、ユーロの通貨同盟に参画するためには、財政赤字が GDP の 3%であることが条件であったが、日本の財政赤字は、多いときに GDP の 10%あるいは 8%と非常に高い水準にあった。したがって、この財政赤字の問題を今後どうするかということは、これからの日本のひとつの経済改革・構造改革あるいは財政改革の大きなテーマとなるが、今、わが国では財政の健全化のためにプライマリーバランス（基礎的財政収支）を黒字化する目標が掲げられている。この中で、日本の財政支出の大きなウェイトを占める社会保障支出の削減が、財政政策の観点からテーマとなり、不十分な場合には租税負担増に向けた税制改革という 2 つの側面が模索されている。



3. 社会保障給付を取り巻く財政状況

このような人口・経済・財政が厳しい中で、社会保障支出の削減について先取りしたのは、政府の経済財政諮問会議であった。ここで、年金制度改革を控えた 2003 年の基本方針で、将来の経済運営・財政運営の方向が 2 つ打ち出された。それはわが国特有の用語であるが、潜在的国民負担率といって租税負担と社会保障負担に財政赤字を足したものに国民所得で割った比率である。(潜在的国民負担率とは、政府の支出規模の代理変数と思っていただければよい。)これを国民所得比で 50%を目途に、政府の規模を抑制することが長期の目標で、経済構造改革で象徴的な数字目標といえる。もうひとつは財政の健全化であり、これは 2010 年代初頭に基礎的財政収支を黒字化することが目標となっている。この中で、社会保障給付費や負担をいかに抑制するかが、社会保障制度改革のメインのテーマとなっている。

そこで、このような経済運営・財政運営の目標をどのように見るか？厚生労働省が試算した社会保障給付費の国民所得比率だが、現状は、国民所得比でみた現在の社会保障費が 23.5%くらいであり、社会保障制度改革を行わない場合は 31.5%と、国民所得比にして 10%

弱だが増加すると見込まれていた。また、年金の場合には 12.5~15%、医療は 7~11%、介護・福祉は 3.5~6.0%と、いずれも今後の高齢者の人口が総人口に占める割合が 20~29%まで増加するに伴い、このように増加すると見込まれていた。

一方、計上財源負担の側面をみると、社会保障全体の負担は保険料と租税負担が含まれ、国民所得比で 21.5%、改革を行わなかった場合は 31.5%ということになる。そして、その他の財政状況は変わらないと想定すると、現在、潜在的国民負担率は 48%程度だが、57.5%まで上昇すると見込まれた。内閣が定めた基本方針では、上限 50%を目標にしたので、これを大幅に超えてしまう。現在の潜在的国民負担率を国際的な観点から見ると、スウェーデンでは約 70%、フランスが 65%、ドイツ 56%、イギリスが 50%、アメリカ 37%、日本は 47%というレベルにあり、国際的な視点から、現在日本政府の支出規模は、西欧諸国より低いレベルにあるといえる。ここで、注意したいのは、日本を見ると、財政赤字が国民所得比で 10.2%と欧米と比較して大変高い財政赤字である一方、租税負担は、国民所得比で 21.2%と主要な OECD 諸国と比べて極めて低い。日本の公共部門の特徴として、租税負担は低いが財政赤字は非常に大きいという理解しにくい財政状況となっていることである。これは単に数字を見ただけだが、高齢者の人口割合と潜在的国民負担率の相関をとってみると、もう少し日本の特徴が出てくる。つまり、日本の高齢化の度合いは、主要諸国を追い抜き、イタリアと並び世界で最も高いレベルとなっており、政府の支出規模はイギリスよりも低く、アメリカよりもやや大きい程度となっている。OECD が毎年発表している Social Expenditure は、ほぼ社会保障給付に近い概念だが、これは GDP 比率であり、これをプロットする。つまり、日本では高齢化が進んでいるなか、高齢化を基準に見ると日本の社会保障支出のマクロ的水準はなお低いレベルにあるといわざるをえない。このように諸外国と比較してみると日本の特徴、特に人口要因との観点で特徴が出てくる。日本ではなぜこれまで高齢者の人口が大幅に増える中で、マクロ的に見た社会保障の規模を低く抑えることができたのか？考えられるのは育児、家族手当、児童手当を家族が担うこと、社会保障を家族が代行していたという事実である。介護についても、家族が家庭内で介護をする面が強かった。もうひとつに、企業が存在がある。例えば、企業は失業者をなるべく出さず、職業訓練はなるべく企業のペースで行う、あるいは配偶者手当、住宅手当について企業が社会保障を代行してきた。これらが、日本の社会保障の水準を低く抑えてきた要因だったと考えられる。しかし、先ほどお話したように、今後も出生率が低下し、家族規模の縮小、老齢・単独世帯が増える中で間違いなく

家庭の代行機能が低下していく。また、企業は経済のグローバル化の中で、企業自らが社会保障の機能を代行する余裕がなくなっている。そう考えると、これまでのように日本の社会保障の規模がスリムな形で済むと思われない。しかし、私たちに与えられている経済運営からの条件というのは、高齢化がピークに達しても潜在的国民負担率は国民所得比の50%を上限にとどめることが、今私たちに与えられているひとつの条件である。これがいかに難しいかということは、国際間の比較からお分かりいただけると思う。

4. 年金制度改革

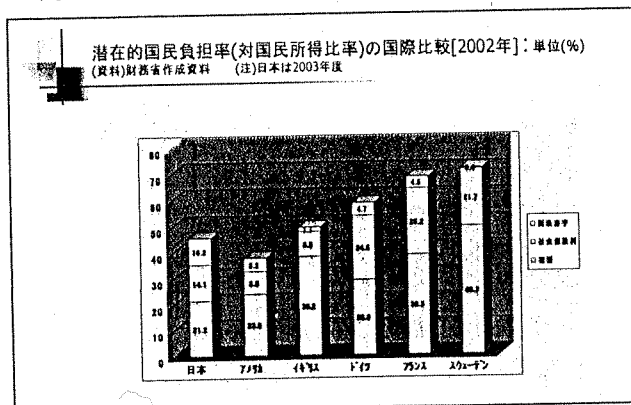
こうした経済状況・財政状況及び人口変動の中、2004年に年金制度改革が行われた。この年金制度改革目的は、出生率の低下が続き、平均寿命は延び、経済のグローバル化が進む中で、基本的に賦課方式に近い財政方式を維持しながら、いかに後の世代にも引き継げる年金制度を構築できるか？という年金制度のサステナビリティが求められた。もう一つの目的は、年金制度は60年、70年という人々の長い人生設計の基本となるが、ぐらついているのでは設計ができない。今後、大きな制度改革をせず、年金制度を前提とした人生設計できるようするというところにあった。同時にこれまで5年おきに行われていた年金改正においても、いわゆる政治リスク、負担増・給付減に対しては先送りされてきた。今後、なるべく大きな制度改革をしないということは、政治リスクを回避するということでもある。

次に、年金制度改革の要点について述べたい。まず、従来基本となるのは、給付水準を維持するためには、人口・経済変動の中でどれだけの保険料率を求めるかという視点で議論されてきたことである。しかし、今回逆転、許容しうる保険料負担の水準を定め、固定する方式をとった。これは、世代間の不公平に対する批判へ答えるとともに、グローバル化が進むなか、労働コストを抑制する経済からの要請にこたえるためのものでもあった。しかし、保険料率の上限を固定すると、今後生じる出生率の低下・平均寿命の延び、経済的変

動リスクが発生するため、給付水準で吸収する仕組み、いわゆるマクロ経済スライドという仕組みが導入された。

もう少し詳しく説明すると、まず年金制度改革が始まる前の状況で、もし給付水準を維持しようとするとうなるか？厚生年金の例では、そのときの保険料率は労使合計で13.58%であったが、何の改革もせず、そのまま給付水準を維持したまま改革を見送ると26%まで上昇すると見込まれている。これは到底許容できる保険料水準ではない。そこで、年金保険に投入される税制財源を従来の1/3から1/2に引き上げることで、23%までは下がるが、これでもなお保険料率としては高すぎるという考えが一般的であった。よって、最終的には18.3%まで押さえ込んで固定してしまう、これが最終保険料である。しかし、26%まで上昇するものを18.3%まで押さえ込むため、給付水準への跳ね返りが大きい。従来のように一律で給付水準を引き下げるのではなく、今回導入されたマクロ経済スライドによる給付水準の自動調整を適用する。これは、新しく年金を受ける場合、賃金上昇率で水準を改定していたが、これからしばらくの間、年金財政の安定化が見込まれるまで、賃金上昇率から公的年金保険者数の減少率（労働力人口の減少率で、日本では平均0.6%程度と言われる）を差し引き、さらに平均寿命の延びは受給期間の伸びを意味するので、平均寿命の伸び率0.3%を足し合わせて0.9%を賃金上昇率から差し引く。1%の賃金上昇率があれば、1%の年金の改定が行われていたが、これからは1%から0.9%差し引いて0.1%の改定率に抑制するという手段である。このような仕組みを導入した結果、現在の人口推定の見通し、あるいは経済前提の下では、所得代替率でみた給付水準は59%から50%程度に低下すると見込まれている。ただし、年金の名目額が下がることはないため、これはあくまでも所得代替率でみた給付水準である。この仕組みは大変批判を受けたが、これは単なる給付水準の引き下げ処置ではない。マクロ経済スライドの言い方をすれば、賃金の上昇率が推定よりも上回ればより高い給付水準が見込まれる。あるいは、出生率の減少に歯止めがかかって、将来の労力人口の減少が想定よりも小さければ給付水準は高まる。よって、今回のマクロ経済スライドというのは、政府と国民に対して、経済成長政策をどれだけうまくできるか？女性が安心して働いて子供を生める社会をつくれるかどうか？という、いわば通信簿の役割を果たしている。すなわち、経済成長を高める努力や出生率の低下に歯止めをかけるような社会を作ることができれば、給付水準は改善される訳で、単なる給付水準の引き下げ処置ではないことに留意いただきたいと思う。

もう一つ、年金所得課税の強化が行われた。わが国



では年金受給をしている高齢者の世代は、所得・資産格差が大変大きい。年金所得課税の強化というのは、所得階層間の年金給付の公平な配分を図るため仕組みである。もうひとつは、年金に投入される租税財源を一部調達する役も担った。年金制度改革と税制改正が一体となって行われたのが今回の年金制度改正の大きな特徴であった。

以上が主な内容だが、年金制度改正の中で私たちは大きく2つの教訓を得た。1つ目は、社会保障制度改革とすると制度設計に多くの人から関心があるが、社会保障制度というのは、社会的に人々が作り上げた制度であり、それを支えているのは人々である。最も根本で支えているのが人口の要因と経済の要因であり、この人口要因と経済要因を改善する努力をしないで、社会保障制度だけで吸収し、良い制度を作ろうとするのは無理な話である。非常に脆弱な地盤の上に高層ビルを建てるのは不可能である。これは、医療にも介護にも当てはまるが、小手先の制度改正ではなく、まず社会保障制度の地盤をなす出生率の低下をどのように歯止めをかけるか、デフレに対してどう歯止めをかけるかが必要である。2つ目に、年金制度改正で見られたように、人々の努力が反映された仕組みを作ること。人々が努力すれば給付水準は改善され、怠れば水準が下がるという仕組みを作り、国民にメッセージを出すということが大切である。このような点が今回の年金改革の大きな教訓であったと思う。むしろ、まだこの年金制度の改正についても完全ではなく、就業形態の多様化への対応や、女性の年金問題について、十全の手当てがされているとはいえない。まだまだ課題があるが、社会保障制度改革のあり方という意味では大変大きな意味があったと思う。

そこで、もう一度図：社会保障給付費（対国民所得比率）の長期見通しに戻りたい。年金改革を行った結果、2025年には、国民所得比で社会保障給付は15%伸びると見なされていたものが、実は12%に抑制されることになった。これは先ほどの労働力の減少と、平均寿命の延びによるマクロ経済スライドの影響が大きかったといえる。今後20年くらいは、経済成長率の範囲に止められることになった。ところが、まだ手がついていない医療と介護がある。この規模はまだ小さいが、今後、国民所得比は医療が4%、介護で2.5%くらい伸びるとあり、潜在的国民負担率をみると、年金の改革によって社会保障負担全体はしない場合に比べて32.5%から29.5%まで3%ほど引き下げられたが、国民負担率は56%程度である。しかも、これからの社会保障は、年金主体というよりも75歳以上の後期高齢者の伸びが高齢者の医療費・介護サービス費を押し上げることで、2025年には医療と介護を合わせると今の年金の規模を上回ることになる。さらには、医療や介護の場合、

年金よりも健康や生命、あるいは生活リスクに直接的に係わるので、財政からの補助が大きい。財政政策、先ほどの基礎的財政重視の改善という目標と、真正面から向き合わざるを得ない。そうでなくても、現金給付である年金とは異なり、医療や介護は現物給付であるから、サービスの質・価格・生産性が問われる。また、いわゆる情報の非対称性、受ける側と提供する側の情報格差が大きいため、どうしても費用が膨らんでしまうという内外的な要因を抱えている。年金の場合には公的扶助（生活保護）制度があり、ある貧困水準以下になれば生活補助として動き出す仕組みがあるが、現金給付においては、いくつか手当ての仕方が社会保障制度の上であり、医療と介護について変わる社会保障制度が必ずしも存在しない。代わるものは家族や企業であったりする。今後の大きな問題は、介護と医療という2つの問題になってきた。

5. 介護保険制度改革

つい先日、法案として成立した2005年の介護保険改革については、年金改革とは異なった手法がとられた。これは、年金改革の場合、マクロ経済スライドという社会全体で財源を支える力や受給期間伸びを緩和して給付水準を調整するという合理的な指針ができるが、介護保険のようなサービス・現物給付の場合には上手くできないため、介護保険改革では大きく2つの手法が適用された。ひとつは、軽度の介護サービスの給付をいかに抑制するかということが大きなテーマとされた。つまり、日本で介護保険が導入されたのは2000年であり、ちょうど5年目に制度改正の時期を迎えた訳で、これを保険化することによって、保険による誘発需要が起こった。主に日常生活の支援といった比較的低いレベルの介護サービスを必要とするところが増えてしまった。その結果、脳血管障害や心疾患障害など、重度の介護に対して十分なサービスを提供できないなどの問題も起こりうることになった。そこで、軽度の介護サービス給付をいかに抑制するかということで一番中心になったのが、従来のように介護認定された人に対して介護サービスを給付するというよりは、いわば保険事故により要介護状態に陥ることを避けるということに重点が置かれた。いわばリスクを保障するのではなく、リスクを予防するとう観点に介護保険改革の重点は移った。もうひとつは、施設と在宅で介護が行われる場合、施設に入ると居住に要する費用・食事などは介護保険で給付されていたが、在宅では自分の年金で賄わなくてはならないなど、バランスが欠けていた。

今回、年金給付と介護保険給付の調整において、施設介護でも施設・食事について自己負担にするという形で年金給付と介護保険給付の調整を図ることで、こ

れまでのように単独のプログラムで完結するのではなく、年金と介護の間においての給付調整を行った。介護保険については、まだ萌芽的な事だが、ひとつは従来のように保険事故に関するリスクが発生したら、保障するという社会保険の考え方から、リスクを予防するという考え方へ変わった。もうひとつは、年金と医療、年金と介護の間の給付調整をきちんと図るという点で、規模は小さいが注目される内容であったと思う。

6. 医療保険制度改革

2006 年の医療保険制度改革という問題が残っており、医療の場合、さらに問題が難しい。それは、情報の非対称性もあるが、それ以上に医療の技術進歩が急速に延びており、これらが医療費を押し上げる要因として作用している。もうひとつは、日本の場合、この医療費が高い原因として高齢者の医療費があり、この高齢者の医療費をどのように抑制するかということは、後期高齢者が年率 3%で増えていくのでこれは止めることができない。よって、今考えられていることは、在院日数をいかに減らすかということである。病院から地域、あるいは家庭にという流れだが、これも家族の社会保障代行能力が低下していることもあり、どこが受け皿になるのか必ずしも確信が持てない面もある。もうひとつは終末期の医療ターミナルケアの問題がある。これも、高齢者の医療費を押し上げる大きな要因となっているが、このターミナルケアをどうするかは、生命倫理、死の判断、そして社会的な合意と法律的な整備ができなければ、簡単に治療を中断することはできない。このような社会的な問題も絡んでおり、容易には削減策を組むことができない。だからこそ、経済運営・財政運営の観点から、医療費の総額の伸びを経済成長率の範囲内に抑えるような強い抑制策が要請され、財政面からは、医療保険に投入される財政支出を大幅に削減するという観点から主張されてくる。医療の側からすると、受診の機会の公平性や普遍性を考えると、この2つのマクロ経済政策からの要請とミクロの医療の公平性や普遍性の接点をどう探るかということが最大の議論の中心となっている。ただ、現実的には、今後の高齢者の伸びに連れ、高い伸びを示すであろう医療費・介護費を賄うだけの負担増を国民に求めることは、保険料であれ租税であれ、難しいと思う。従って、当面は診療報酬や患者の一部自己負担、あるいは薬剤価格、医療材料価格の抑制を努めることが必要になると思うが、このような手法では対応できなくなると思われる。長期的には、介護保険で萌芽的に見られたように、医療の世界でも糖尿病のような生活習慣病を早期に予防して、将来重度の合併症として多くの医療費を要求することがないように早めに予防措置をとるという方向で動いている。年金についても同じで、

受給年齢に達したら給付する必要があるが、できるだけ高齢者の就業の機会を拡大して高齢者が自ら働ける間は働き、それを通じて年金に対する依存度を減らすような必要性が生じてくる。つまり、年金・医療・介護について保険事故が発生し保障するという考え方から、保険事故そのものをいかに小さくするか、そのために予防をするということが今後の重要なポイントになる。

7. 社会保障制度改革の理念転換

わが国では、大きく3つの選択肢があると思う。ひとつは、今の経済構造改革、小さな効率的な政府を追求する中、さらに社会保障給付や負担を厳しく抑制をしていき、そして国民に自助努力を求めるという考え方があると思う。しかし、これはわが国の国民が半世紀近く社会保険の下で、自らの生活リスクに備えるという仕組みを維持するという観点、あるいは日本の急速な高齢化を考えると難しいのではないかなと思う。今度は逆に、今は経済的な制約条件を重ねているが、それを無くして今の人口変動などに見合った規模の社会保障を確保するという考え方もある。

これは日本の長い社会保障の歴史をみると、大幅な保険料の負担増や租税負担増を求めるのは非常に厳しく、今の内閣の方針にも合わない。したがって、この経済財政運営と社会保障の両立をいかに図るかということになると、先ほどお話ししたように社会保障の理念を保障から予防へ大きく変えるということがポイントであろう。いずれにしても、国民が選択することであると思う。(終)

社会保障制度改革の理念転換

- 少子高齢化: 社会保障給付費の規模増大は不可避
- しかし、できる限りの努力・工夫で規模抑制を
 - ・経済・財政運営面からの規模制約の厳しさ
 - ・社会保障財源確保の難しさ
- 生活リスク保障から生活リスク予防への重点転換
 - ・健康・自立寿命の延伸: 生活習慣病予防等
 - ・労働寿命の延伸: 高齢者就業機会の拡大
- 社会保障給付需要そのものの抑制に

Journal of the Society for Pension Study of Japan
(Nippon Nenkin Gakkai-shi)

Vol.25 2005

Contents

25 Years' Path of The Society for Pension Study of Japan

Kazuhiko YOKOYAMA (Nagaia University of Health and Welfare)

Free Subject

1. On the Actuarial Conditions for the Unification of the Public Pension Schemes
Mitsuru HATA (Social Insurance Medical Fee Payment Fund)

2. The Role of Pension for Women in Depopulation Society
Sachiko ANDOU (SR-Osaka Association, Social Insurance & Labour Consultant)

3. The Sustainability of Dutch Pension System
Akira KASHIHARA (Kobe Gakuin University)

Lecture

Social Security Reform and the Pension System
Hiroshi MIYAJIMA (Waseda University)

Round-table Talk on 25 years

History of The Society for Pension Study of Japan

Common Subject: For the Construction of Desirable Pension System

1. The Effectiveness of Social Security in Addressing Poverty among the Elderly in Japan
Atsuhiko YAMADA (Keio University)

2. The Growth of Non-Standard Work Arrangements and the Hollowing Out of Japan's Pension System
Machiko OSAWA (Japan Women's University)

3. Tendency of Integration between Public Pension and Private Pension, and the Role of the State
Takahiro EGUCHI (Graduate School of Business Science, University of Tsukuba)

4. The Public Pension System in Japan
Satoshi USHIMARU (Waseda University)

Symposium For the Construction of Desirable Pension System
Satoshi USHIMARU (Waseda University)

日本年金学会誌

第25号

創立25周年記念

2005

日本年金学会創立25周年

(2005年10月20日・第25回研究発表会)

記念講演 社会保障と年金

講演者 宮島 洋 氏 (早稲田大学)

ただいまご紹介いただきました早稲田大学の宮島と申します。

まず、この日本年金学会が創立25周年を迎えるということでございますので、お祝いを申し上げます。これからのますますの発展をお祈り申し上げる次第です。そういう25周年の記念大会に講演の機会が与えられましたことを、大変光榮に存じております。ただ、これから私が80分ぐらいのめどでお話することが、皆様がたのご期待に沿う内容になっているかどうか、やや不安でございます。私がもともと経済畑の財政学者であるということは無論ございますけれども、ご存じのとおり、2004年の年金、2005年は介護、そして来年は医療という、一連の社会保障改革が進むプロセスは、同時に、これも皆さんご存じのとおり、経済財政諮問会議ですとか骨太方針といったような、いわば経済と財政との両立という大変厳しい状況を社会保障が迫られてきたからです。

もうご存じかと思いますが、昨日、医療制度改革の厚生労働省試案というものが出てまいりました。いわば年金から始まって医療で一応一連の(改革が)一巡するということ、その中で、たまたま私は比較的近い立場にありまして、いろいろな議論を直接行ったり、あるいはいろいろな反響を受けてまいりました。年金制度あるいは社会保障における年金という観点から、そうした経緯の中で、私が今何を考えているのか、あるいは今後どういうふうにそれを考えていくのかについて、これからお話ししたいと思っております。

ご存じのとおり、まず一連の社会保障改革の

第一弾という形で、2004年に年金制度改革が、大変な議論と、ある意味では政治的な混乱の中で成立しているわけです。そのときに、年金部会の議論と最終的に成立したものの間の間にはもちろん幾つか重要な違いもありますけれども、恐らく一致していたのは、言うまでもなく人口変動、少子高齢化が急速に進展しているということと、もう一つ、むしろ私などが非常に強く感じましたのは、やはり経済のグローバル化で、こういう二つの要因の中で社会保障制度改革を行っていくことの難しさといえますが、そういうものを極めて強く意識したわけです。

例えば、保険料水準の上限を固定して給付水準を自動調整するという仕組みですが、一般的には、年金制度改革の視点を従来の給付水準から負担水準に転換したものだという評価です。そういうことをなぜ行うかについては、もはや説明するまでもないことですが、端的に言えば、保険料水準の引き上げが極めて難しくなっているという、ある意味では大変分かりやすい状況が背景にあったわけです。それは言うまでもなく、少子高齢化の中の世代間の公平問題と、グローバル化の中での労働コストの抑制問題という二つの要請からそういうことになったわけです。

この結果というのは、私から見ると極めてドラスティックなものでした。ご存じのとおり、改革前の年金制度の給付水準を維持しようとするれば、労使合計の社会保険料は26%ぐらいまで引き上げる必要があったわけです。それをまず国庫負担を2分の1にすることで23%ぐらいに下げ、そして年金部会などでは許容できる負担

水準は一体どのくらいかということで、およそ20%というような一応の基準を定めたわけですが、そこにはかなりグローバル化に対する意識が入っていました。そのうえで、政治的な決着では、さらにグローバル化の影響を受けたり、いわゆる無償均衡から有限均衡へという転換によって最終保険料率を18.3%まで下げたわけですから、実は8%近くも保険料率を押さえたできたということです。そのことが持っている意味というのは後ほどお話ししますが、実は大変ドラッグな効果をもたらしたというように思います。

それと、今回の制度改革の比較的大きな目的は、頻繁な制度改革をできるだけ回避したいということでした。一つは、将来の年金受給者なり現在の年金受給者なりに、できるだけ予測可能な性を与えたいということです。もう一つは、政治のリスクを回避したいということです。これまでもしばしば、厚生労働省ではそれなりにいろいろな努力はしてきた面があるかと思いますが、しかし、実際の政治の場面にいきますと、本来、段階保険料として引き上げなければいけないところが引き上げられなかったり、保険料が凍結されたりということがございまして、そういう政治リスクをできるだけ回避するということが、今回の目的の一つであったと思います。

今回の年金制度改革の目的はそういう点にあったわけですが、恐らくいちばん問題になったのは、ワクロ経済スライドと呼ばれる一連の給付水準の調整措置であったと思います。これについては、恐らく皆さん専門家にはこれ以上解説を加える必要はないと思っておりますけれども、ただ、今日問題になっている医療給付費抑制の問題との対比で申しますと、実はこの年金改革のときのワクロ経済スライドというのは、一方で下限の議論があるのです。それは各目下限であるとか、あるいは所得代替率で50%という下限論が実際に議論され、実施されたということです。

それからもう一つは、人口変動なり経済変動、すなわち出生率や平均余命、賃金上昇率などに

よって、関連政策の実績いかんによって、給付水準は変わっていくものであるということです。私はよく、ワクロ経済スライドというのは、政府、国民が行う少子化対策なり経済政策なりの通信簿、成績表であると言っているのです。つまり、そういう努力をしないと給付水準は維持できないおそれがある、努力をすれば給付水準を維持、さらに改善できる可能性があるという、成績表の意味を持っているということを、よく申し上げております。

さらにもう一つ、これはやや後知恵かもしれませんが、すでに社会保険改革が始まりましたときに、すでに大体スケジュールは決まっております。よく「一体改革」という言葉を使いますが、よく「一たん改革」という言葉を使いますが、ちよとジグソーパズルをいっぺんにはめ込むようにすることは非常に難しいわけです。やはり何か軸を作って、その軸に沿って全体の制度改革を構成していくということに、どうしても現実的にはならざるをえない。それが一種の年度進行計画的な発想であったわけですね。そういう意味では、年金改革というのはその軸を作ったわけですね。

ただ、そのときの軸の意味は、もちろん年金が重要であるということもありますけれども、もう一つ、後ほどお話ししますように、これから先、争点になるというか伸び率が非常に大きいのは、むしろ医療と介護のほうなのです。介護保険はまだ規模が小さいのであまり大きなテーマにはならないかもしれませんが、医療制度改革というのは恐らく非常に大きなテーマになり、その給付費の抑制というプレッシャーが、格段と強くなる可能性があります。そのプレッシャーに対して、年金制度改革のほうで、ある程度地ならしをしておかなければいけないという面もあったと私は考えております。

年金制度改革につきましても、もう一点、私は年金所得課税の強化についてあまり正当な評価を受けないことを大変残念に思っております。私などは、むしろ思い入れとしてはこの年金所得課税の強化というのは、同じように強いもの

なのです。一言で申しますと、今、我々は、例えば世代間の公平の問題、あるいは年金受給者内の世代内の公平をどうするか、あるいはそもそも給付水準を調整するとか、保険料負担にできるだけ上限を設けたいとか、さまざまな政策目的を実は外から与えられてきているわけです。それを、年金制度という一つの制度だけで追求することは無理だというのが、前からの私の持論でした。

政府の持っているいろいろな政策手段にはそれぞれ特徴がありまして、さまざまな多くの目的を追求するときに、一つの制度的な装置だけで達成するのは困難です。例えば社会保険にはいろいろな要素がありますが、基本的にはリスクの分散という役割を持っています。それに対して、例えば税制は所得の再分配という機能を持っているわけです。ですから、その二つを組み合わせるような形で、複数の目的を追求していくという発想が必要なのであって、もし、年金制度の中だけで何もやらなければいけないという発想になりますと、「高額所得者に対して年金給付を制限しろ、受給権を制限しろ」という意見がすぐに出てくるわけです。確かにそれは分かりますし議論ではあります。社会保険というものは、基本的には保険料を提出したことの見返りとしての受給権を保障するわけですから、そう安易に受給権を制限するようなことをすれば、恐らくまったく魅力のない社会保険になってしまいます。もともと逆選択を抑えるために強制保険をとっているのにそういう制限を設けるといことは、社会保険という考え方があって、社会保険の中で再分配を考えるには限界があるので、そういうものに対しては税制をきちんと組み合わせることによって対処すべきであるというのが、私などの強い意見でした。あるいは、既裁定年金にどのような形で踏み込んでいくのかということについても、今回の年金制度では既裁定年金についてもワクロ経済スライドが適用されますし、実際に踏み込んでいくわけですが、本当は既裁定年金に対する踏み

込み方としては、公平性を旨とする規制がいちばんやりやすいわけですね。従来の社会保障改革は、年金制度でも医療制度でもいいのですが、一つの制度の中だけでいろいろな目的を達成しようという非常に欲張った考え方をしていたと思います。私はもうそれには無理があると思います。さまざまな政策どうまく組み合わせるという発想が必要であり、そういう意味では、年金制度の制度設計だけで何とか対応しようという考え方を、変えていただく必要があるのではないかと考えております。

私は経済学者ですから、同僚の批判をするのはもちろんあまり好ましいことではありませんけれども、年金制度に対して経済学者が参入してくるいちばん大きな理由は、年金制度をクロースドモデルとしてとらえているからです。つまり、そこは保険給付と保険料負担というもので構成される完結的な世界になっていて、はっきり言えば、そこに課税の問題やいろいろなものが入ってきてクロースドモデルでなくなくなってしまいます。シミュレーションにしても分析にしても、非常に複雑なものになってしまふのです。ですから、できるだけ年金制度を単純な閉じたモデル分析にして議論したいという傾向がありますので、そういう経済学的発想に対しても、年金制度の中だけでという発想はもう限界だということは、申し上げておきたいと思えます。

今回の年金制度改革には、私は一定の成果があったものと思っております。しかし、私は政治家でもありませんし、官僚でもありません。ベストであるとか、万全であるとか、抜本というような言葉遊びをするつもりは全くありません。我々から見ると、どんな制度であっても必ず欠点があり、不完全なところがあります。これは当たり前なこととして、そのときに実際にできることは何かという極めて現実的な制約条件を入れて初めて、これはベストであるということになるわけです。もし、政治から何から含めて何ができるかという現実条件を外せば、年金制度改革にしても社会保障制度改革に

しても、さまざまな問題点を常に抱えているわけ、それは総理大臣が「改革は永遠に続く」と言っていますが、それと同じことです。

例えば、今回の年金制度改革では、皆さんご存じのとおり、先送りされている課題が実はたくさんあります。例えば家族形態や就業形態が非常に多様化していく中で、どのように中立的で分かりやすい制度を作っていくかというのは、次の年金制度改革に先送りされています。あるいは、それがもう少し大きく出てきているのが、「一元化」ということで提起されている問題でもあるわけです。

具体的に言いますと、短時間労働者への厚生年金適用問題もまだ決着がついていないわけであり、女性と年金の問題もまだ決着がついていないわけでありません。ましてや、これは後ほど少しお話ししますが、被用者と被用者以外の年金制度の関係は一体どうあるべきかということについても、本来は経緯からいって政治の世界できちんと議論するはずなのですが、全く進んでいない状況です。

あるいは、制度改革はされたものの、実績の評価がまだできないものがあります。例えば、基礎年金の国庫負担率の引き上げは決まっていますが、実はその財源確保の見通しはまだ全くついていません。年金所得課税の強化や定率減税の半分圧縮だけでは、まだわずかに過ぎません。それから、国民年金保険料の収納対策についても同じで、8割がめどという状況です。すけれども、まだまだ道遠しという状況です。あるいは、個別の年金情報のお知らせや、国民への説明責任なども、制度改革はされてもその実績がまだまだ見えないものがあります。

その中で、私がこれから重要であると思うのは、一つは社会保険の単位の問題についていいたくありません。年金制度の問題のいろいろな不公平感なども含めて、これからの本当に難しいテーマの一つになっているのは、受給と負担の単位統一問題です。ご承知のように、基礎年金という形で受給権の個人化を制度的に図ったわけでは、ところが、保険料の負担はまだ世帯

単位という考え方になっていることです。受給権は個人化しながら、保険料負担は世帯単位という、この食い違いの問題が、いろいろな意味で議論をもたらしているといういいかと思えます。

その一つの解決方法は、極端に言うと、世帯単位の負担を一種の「みなし個人単位負担」とするような発想で、何とか受給権の個人単位との間で調整を取ろうという考え方です。例えば、所得の2分2乗法という考え方もそうです。それからもう一つ、もっと大ざっぱには消費税という考え方がそうです。ある論者は、消費税というのには「みなし保険料」であるという言い方までします。ですから、そういう「みなし」という考え方で、何とか両者を調和させようという考え方が一つあると思います。

もう一つは、就業をする、所得を得るということは全く個人単位ですから、保険料の拠出単位は思い切って個人化してしまおうという発想とあります。そう、そういう誘導的な政策を使いたいという考え方も恐らくあると思います。これは、実は税制の議論と全くパラレルに進んでいる議論であることは、皆様お気づきかと思いますが、配偶者特別控除の上乗せ分が廃止されるとか、あるいは配偶者控除をどうするというような今回の税調の所得税に関する一連の報告にみられるように、全く同じような議論を税制でもしています。日本の所得税というのには原則的には個人単位でやっていますが、実際には世帯単位は要素がかなり混入していて、そのところどういっても無業の配偶者の扱いをどうするという不公平問題が起こるわけです。ですから、税制と社会保障では、同じような意味でそこを何とか変えていく努力をしないと、いつまでたってもこの問題は残るし、多分、これはずっと残る問題だとは思いますが、いずれにしてもこれは大変重い課題です。

もう一つ、私が大変重い課題だと思っているのは、実は制度の運営の問題です。私もそうだと思います。通常、税制や社会保障など、制度設計のことには研究者のかたもほかのかたも大

変関心があります。しかし、実はいまいやどんな制度設計をしても、制度としてそれが実際に円滑に動かなければ意味がないということ、これは、常識と言っているかと思いますが。例えば、いわゆる国民年金の空洞化ということについては、もちろんいろいろ議論もありまして、基礎年金については長期的には財政上あまりインパクトがあるものではないということもありますし、基礎年金全体をとってみれば未納・未加入の問題はそう大きなものではないというような見方もあります。もちろん、これは正当な見方でありますけれども、むしろ問題は、医療方式の中における不公平感の問題なのです。ですから、これから恐らく年金もそうですし、医療もそうですし、税制もそうなのではないか、いつも我々が本場に立ち向かわなければいけないのは、そういった不公平感に対してどういう形で対応していくかということだと思います。そういう不公平感というのが、制度の運営に関する問題を通じて制度の命運そのものを左右してしまうということが、今いろいろな世界で起こり始めていると言っていると思います。

その点で、私はよく申し上げるのですが、日本では皆年金や皆保険という言葉が当たり前のようになっていますけれども、もちろん全部の国を知っているわけではありませんが、少なくとも私が承知している限り、本当の皆年金という制度的な仕組みを採っているのは、恐らく日本と、スウェーデンなどはそうだと思います。しかし、アメリカは制度的に違いますし、フランスやドイツも実態としては違うようです。

なぜ皆年金が大変な問題なのかというと、皆さん税制のことをちょっと考えてみていただくといいのですが、実は所得税というのは、課税最低限に達しない人は払う義務がないわけで、実際、今、1年を通じて動いているサラリーマンでさえ、その15%ぐらいは払っていないわけです。税制の場合にはそれでも別に構わないのです。しかし、制度的に皆年金だといった途端に、国民全員がきちんと保険料を払わなければいけないという仕組みを設けることになります。

そういう中で、税制から漏れている人たちの存在を一体どうやって把握し、さらに所得をきちんと把握するかわことが、実は皆年金としては求められることになるのです。この重さというものを、私などは非常に強く感じるわけです。

先日、こういうことをある行政学の先生と話をしましたら、その先生が小さな声で、「いやいや、実は歩留まり行政という言葉があるんだ。例えば、駐車違反というのは法律違反だから、本当は全員を捕まえないければ不公平感をもたらすのだけれども、全員を捕まえるなんてことは初めから考えていない。それは、リソースに限度があるからで、経済的にいえば、コストベネフィットを考えれば全員をきちんと見つけて反則金をとらなければいけないということは実際にはありえない。だから、行政というのは、歩留まりを考えながらやっているものなのだと考えればいいのではないか」と言われたのですが、実はそういうふうにはなかなか考えられないのです。100%でなければいけないという非常に厳しい反応が出てくるのは、「皆年金、皆保険だ、これが望ましいことだ」というふうに出てくることでもあるわけです。ですから、そういう点を考えると、やはり皆年金、皆保険という、「皆」がつくものの重さ、これはまさに制度の設計ではなくて、制度の運営・執行の問題として非常に重い問題だということだと思います。

こういう点を考えていきますと、この間、日本だけではなくて諸外国で一斉にいろいろな年金制度改革が並行して、あるいは先行して行われています。たくさんの本や論文も出て、どこの国のやり方がいい、どこのやり方が進んでいるとかということが盛んに出てきています。私もきちんと見ているわけではありませんが、一応そういうものを読んでいますと、外国のはよくできて日本はなかなかうまくいかないという印象を持たないわけではありません。しかし、私はよく申し上げるのですが、少なくともOECDに加盟している主要な先進国の中で、人口

が1億人を超えているのは日本とアメリカだけです。しかし、アメリカは先ほど申しましたように、実は年金は皆年金ではないのです。自営業者も就業者も、一定の所得以下の人は強制加入の対象になりません。医療保険に至っては、現役の包括的な医療保険がないわけです。

では、スウェーデンはどうか。スウェーデンの事例は引用されたりするケースが大変多いのですが、私はあまり参考にしません。なぜかというと、900万弱という神奈川県ぐらいの人口規模で、経済規模は本場に日本の15分の1程度ですから、我々のいうところの経済小国なのです。しかも、E.U.に加盟しながらユーロ通貨には入っていません。つまり、スウェーデンという国はグローバル化の影響をかなり切斷しているわけですから、そして、この辺はご存じかもしれませんが、生まれてすぐに全国民に番号がついて、基本的に納税者は申告はせず、全額、税務署が把握した所得で納税通知書を送りつけるという国です。そういう国で、しかも高齢化率が10~20%に達する時間は、大体60年でした。日本は大体20年ちょっとですから、高齢化が3倍のスビードで進んでいるわけです。ですから、アイデアとしてはいろいろあるかもしれませんが、あれども、そういう国で作られる仕組みというのは、日本のような仕組みにそんなにストレートに参考ができるものではないというのが私の率直な印象です。

以上が今回の年金改革の中で、私がそれなりの印象なり教訓として受け取った点ですけれども、それ以上に、今回の年金制度改革での非常に大きな教訓があります。その第一は、言うまでもなく少子高齢化ということです。これまで日本では、年金もそうですがさまざまな公共政策の立案で、人口変動は与件として扱われていました。つまり、外から与えられていて、それにどういふふうに対応するかということと政策形成をやってきたと思います。しかし、今回の年金改革などを契機にしまして、出生率の低下や平均寿命の延びなどが、一体どういう形で給付水準に影響を及ぼしていくかが、マクロ経済

スライドにまさに明確に反映されるという形で内部化されたわけです。しかも、それに加えて最近では、人口減ですとか地域の過疎化といったような観点を踏まえて、少子化問題に対する危機感が全体に広がってきているわけです。

しかし、私などが見ておりますと、少子化対策という言葉遣いも極めて乱暴な使い方として、少子化の流れを変える政策も少子化対策といふ言葉を使ってしまうているのです。我々経済学者はよくカンクター・サイクリカル、対抗政策と、プロサイクリカル、順応政策というのを分けて使います。少子化の流れを変える政策というのはのかわいければ対抗政策という位置づけです。少子化に沿ってそれに順応する政策のことを順応政策といいます。例えば、人口が減ってくるならば生産性を上げて労働力の減少分を補えばいいというような発想は順応政策です。あるいは、これは誤解を招くかもしれませんが、積立方式を主張されるかたがそれによって世代間の不公平が生じないということをやあまり強調しますと、これは一種の順応政策になってしまつて、むしろ少子化促進型になる可能性がありまふ。対抗政策というのは、まさに出生率の低下に歯止めをかける、できれば引き上げるといふ政策です。この二つの政策を政策的に整理し位置づけようと思つますと、恐らく本筋は恒久的な少子化の流れを変える対抗政策にあつて、

ただし、その効果が表れるには20年ぐらいかかりまふから、その間はすでに現状のもとでの高齢化が進んでいくわけです。ですから、対抗政策の効果が現れるまでの間は時間的に順応政策を採らざるをえないということです。どこかである程度人口変動が収まってくるということになつたら順応政策をやめるといふ仕組みを探るのが、恐らく普通の政策の整理としてはそうなるのだからと思ひます。

実は、マクロ経済スライドというのは、ご存じのとおり、特例期間の間、適用します。それは順応政策です。つまり、被保険者の数が減り、平均余命が延びるという形で当分は少子高齢化

が進むわけですから、それに順応して給付水準は抑制する。しかしその間、本筋の対抗政策が着実に実施され、現在の予測の範囲内で少子化の流れがとまれば、あるいはさらにそれに歯止めをかけて、その逆転がある程度できるということになれば、順応政策が停止されるわけです。年金財政にある程度の安定の見通しが立てば、このマクロ経済スライドが停止になります。ですから、このマクロ経済スライドというのは、その意味では少子化対策、出生率の低下ですとか平均余命の延びという人口変動に対しての本筋の政策と時間的な順応政策の組み合わせといふことを意味しています。そういう意味では、私たちは非常に面白い仕組みを作つたものだというふうには今でも思つております。

それから、もう一つ大きな教訓は就業の問題です。私がよく話をするところです。もしかしたら前に聞いたとかたがいろいろしやるかもしれませんが、社会的な制度にしても税制にしても、地盤があるわけです。もちろん、どういう制度を採るかによってその影響は違ひにして、例えでいえば、非常に軟弱な地盤にいくら安定した強固な建物を造ろうとしてもそれには限界があつて、その点でいうと、日本の軟弱な地盤は何かという点、一つは出生率の低下です。もう一つは、日本の今の就業の問題であらうと思つています。

もちろん、我々が議論を始めたころはまだ失業率が5%強といった時代で、今に比べるとはるかに危機感には強かつたわけですが、恐らくかつてのようには失業率が1%、2%台にとどまるというような社会を考へるのはなかなか難しいでしょうし、あるいは、正社員が中心であつた従来の雇用形態から非正規、場合によっては雇用契約から請負契約に変わるといふようなことを考へますと、やはり就業の問題というものが、少子化と並んで将来の年金制度のいちばん基本的な点を制しているところではないかと思ひます。

例えば、直接的にいえば、高齢者の継続就業がそれなりに確保できれば、もちろん年金に対する需要を抑えることができるという発想もあるでしょうし、女性や若年層の無業状態ですとか非労働力状態、あるいは失業を改善すること、少子化対策と併せて、将来の支え手を増やしていく、あるいは、先ほど申し上げた個人単位化への実質的な流れを作るといふような点でも、重要な点であると思ひます。ただ、私がこゝういふ話をしますのは、ある程度議論を詰めていくと、嫌なことですが最後は財源をどうするという話になるわけです。しかし、財源の選択というときには、例えば就業に及ぼす影響をどう考へるかといふことは、あまり意識されて議論されないのです。率直にいえば、取りやすいといふようなことがどうも皆さんの頭にあつて、ではそれが就業にどういふ影響を及ぼすかといふことについてはあまり議論されていないといふ点があると思ひます。

社会保険のやり方と財政のやり方とどちらがいいとか、あるいは最近、社会保障の雑誌を見ておると、しばしば前からワーク・フエアとベレーシング・インカムというようなテーマでいろいろな議論が行われております。後者のワーク・フエアとベレーシング・インカムなどという議論は、まさに就業に影響を及ぼすものであつて、就業と社会保障をどのようにリンクさせるか、あるいは切斷するかという議論でありまして、この辺のところは社会保障の仕組み、あるいは財源の問題と絡むところですから、とにかく財源を確保できればということだけではないだらうと思ひます。

私は先ほど、スウェーデンの考え方というのは直接的には今すぐモテルにはならないと申し上げました。けれども、例えばNotional Defined Contributionというシステム、概念上の拠出建てといふふうには呼ばれますが、これなどは私の評価からいえば、賦課方式のもとでそういうものを作るのは、どちらかというと給付と負担とをよくツツチして見せて、それを通じて例えば拠出に対するインセンティブを与えるとか、就業

に對するインセンティブを与えるという意味では評価してもいいのではないかとは思っております。そういう点で、いずれそういう議論が起ることは、私は日本の就業状態ですとか税出誘因の問題を考えるうえでは、検討してもいいのではないかと考えております。

しかし、そう言いながら、前言を翻すようでありませうけれども、率直に言えば最近の議論というものは年金であれ、医療であれ、介護であれ、一体その財源をどうするかということに、ほとんど収れんしてきていると言っているかと思えます。こういう雰囲気強いということは、社会保障を考える者にとっては一面、不幸なことではありますけれども、同時に、社会保障というのがもはや経済の副産物ではなく、社会保障そのものが、非常に規模が大きくなり、機能も大きくなり、経済運営や財政運営との相互作用を大きく持ち始めている、それだけの存在になってきたということの証左でもあります。

だからこそ、ご存じかと思いますが、2004年の年金制度改革が始まる前の年に、いわばその機先を制する形で、経済財政諮問会議が二つの原則を掲げたわけです。一つは、例えばという注釈つきですけれども、潜在的国民負担率50%をめどに政府の規模を抑制することです。もう一つは、2010年代初頭に基礎的財政収支の黒字化を図ることです。この二つが、現在の内閣では将来の経済運営あるいは財政運営に対する目標とされているわけです。そこからいろいろ具体的な制約条件が派生してくるということになります。我々としては、経済政策に対しては一刻も早くデジタルから脱却し、少なくとも各目の成長率がプラスになり、賃金上昇率なり運用利回りなどが今よりも上がっていないと社会保障はうまくいかないという面で、経済政策に期待する面と、逆に骨太方針で掲げられたような大変難しい二つの制約要因を、同時に意識しなければいけない面があります。

(以下スライド併用)

〇一つ飛んで2番目の資料ですけれども、一般

的な潜在的国民負担率の国際比較ではなくて、これは横軸に高齢者人口割合を取りまして、縦軸に潜在的国民負担率を取っています。これは2002年のデータです。お手元のものよりも今日は若干、情報が加えてありますのでごらんいただきたいのですが、これが2002年の日本の状態です。そして、骨太方針で与えられているのは「25年度目標」です。高齢化率が28.7%で、50%というのが骨太方針で一応、与えられている目標値です。それに対して、少し前になりますけれども、厚生労働省が推計した長期の潜在的国民負担率はここ「25年度予測」にあります。実は、予測値から目標値に下げろということが、小泉内閣から我々に与えられている努力目標ということになります。

〇他方、2002年の主要な先進諸国を見てくださいます。例えば、スウェーデンは高齢化率が17%ぐらいで、潜在的国民負担率が国民所得比で7割を超えます。次にフランス、ドイツとありまして、イギリスも50%ぐらいです。アメリカは、まだ40%以下というところがありますが、まだ高齢化率は12%ちょっとです。

少なくとも国際的な基準から見るときに、今の日本の潜在的国民負担率というものがどういうレベルにあるか、それを今後どの程度に抑えようとしているか、将来見通しはどうかということを説明してきましたが、基本的には、よく社会保障のかたはおっしゃいますように、日本の場合には高齢化の進展度合いに比べたら、随分小さな政府でやっているのだという印象を持たれるわけです。これは国際比較から単純にいえるかどうかという問題もありますし、それぞれのいろいろな国の事情も恐らくあるのではないのでしょうか、これだけでどうこう言えません。ですから、ただ、少なくとも今、マクロ的にみた政府の規模はこういうレベルにあるって、これから65歳人口が約10%上昇していく中で、わずか数%の伸びしか許容しないというのが、今の内閣の考え方です。こうした抑制作業をやったのが、例えば年金改革であり、今回の医療制度改革の

考え方の骨子を成していることになります。

〇3番目の資料は潜在的国民負担率や政府の規模にもう少し直接影響を与えます社会支出です。OECD概念の社会支出は、日本の社会保障・人口問題研究所が出す社会保障給付費に比べますと、施設整備費などを含んでおりますけれども、少し広い概念になります。これはこちらに同じように横軸に高齢者の人口割合を取り、縦軸に社会支出のGDP比率を取っております。これは主要な23か国のばらつき具合を示したものです。統計学的に言いますと、実は日本とデンマークが異常値なようです。この単純な相関係数は0.59ですが、ここからデンマークと日本を除くだけで0.76まで上昇します。

こういう単純な量的な指標でありますけれども、それを見て日本の社会保障をどう評価するかというと、いろいろ評価のしかたがありますが、日本の位置や特徴を非常によく示しているものと言っていると思います。

〇4番目の資料で、今度はいわゆる租税負担と社会保障負担について少し見ていただこうと思っております。ここのように見えていただきたいのはいくつかです。いちばん上が社会保障負担で、その下が個人所得課税です。その下が消費課税で、ヨーロッパでは主に付加価値税と消費税です。これはGDP比で見えておりますけれども、大体どこの国も、所得課税と消費課税、税制ではこの二つを二本柱にしてファイナンスをしているということになります。しかし、日本の場合を見ていただきますと、消費課税、これは消費税だけではなくてほかに酒税なども含んでGDP比で5.2%ですが、所得課税はわずか4.7%なのです。これはOECD23か国の中で最低です。実は日本では、本来福祉社会の税財源をファイナンスするはずの二つの柱、所得課税が税としては税収調達能力を失っておりまして、そのために、ある意味ではやむなく消費課税のほうに議論が進んでいることになります。

同時に、日本では租税負担率全体がOECD

23か国の中ではいちばん低いほうなのです。なぜそうになっているかを簡単に言うことはできませんが、とにかくこれを引き上げるのは極めて難しい状況がずっと続いています。引き下げることは簡単です。90年代になってから、所得税減税だの法人税減税だの、減らすことは喜んでやります。税というのは減税するためにあるとほとんどの国民が考えていて、それが染みついてしまっているような感じがいたします。社会保障料はそれなりに努力して、留保されることばかりですが、この程度着実に引き上げられてきたわけですが、この租税負担率を上げられないということが、これからの日本の社会保障を考えるうえでの、最大のネックになりそうなの

〇5番目の資料には、制度改革が始まる前の状態における社会保障費用の構成比と財源構成比を示しております。ここのように見えていただきたいの、年金がほぼ半分、医療が35%ぐらいという状態ですが、ご存じかと思いますが、2025年ぐらいには、ほぼこれが4対4という状況になるといわれております。

そして、次の財源構成比の中で注目してほしいことは、いわゆる公費負担と呼ばれる財政収入に依存する割合が、医療は35%、介護がほぼ半分です。それに対して年金は厚生年金や共済年金がありますので20%弱ぐらいです。ですから、これからの日本の社会保障を考えるうえで、どういうことになるかという、主に後期高齢者の伸びに従って、もちろん年金も増えていきますけれども、むしろ医療と介護の伸びが今後は大きくなります。しかも、医療や介護の公費に依存する割合が高いということは、絶対額で考えると財政収入、その元となる税に依存する割合が、特に高くなっていくという事です。この二つを念頭に置いていただきながら、次の図を見ていただきたいと思います。

〇6番目のでは、2004年度のところが改革前の

社会保障給付費の国民所得比率です。それが、そのまま何もしないと2025年度には31.5%ぐらいになり、8%ぐらい上昇します。ところが、実は年金改革の結果、社会保障給付費が2.5%ほど低下しました。改革前12.5%であったものが、そのままですと15%ぐらいになるところが、年金給付費の場合にはマクロ経済スライドと保険料上限を定めることによって約3%抑制できたということになります。

ただ、医療と介護のほうはまだです。ご存じのとおり、上昇幅は医療が4%、介護が2.5%ですから、逆にプラス6%程度上昇していくというのが今後の見通しであったわけです。

今度は7番目の資料で負担面を見てみますと、社会保障全体の保険料と租税の負担は、改革前は21.5%ぐらいだったものが、そのままで32.5%に上昇するところ、年金改革によって約3ポイント負担率が低下します。これはほとんど社会保障料の低下によるものです。

しかし、租税のほうは今後、国民所得比で4.5%ぐらい上昇していくであろうということです。これは主に医療の伸びが大きいことによって、こういうことが起こります。

そして、潜在的国民負担率については先ほどお示しましたように、2004年度当時は48.0%でしたが、社会保障制度改革をせずにいると57.5%ぐらいにいくというので、年金制度改革で大体これが56.0、1.5%程度低下したわけです。目標は50%にしないといっていますから、これから医療や介護も含めて、その抑制が非常に重い課題になってきたということは、先ほどお話ししたとおりです。

以上、経済財政面からの制約のお話をしたうえで、これから私の得意とする分野ということでもございせんが、財政や税制と社会保障とこのを今後どういうふうに考えていくかということ、少しお話ししたいと思っています。ご承知のとおり、社会保障制度というのは、いろいろな定歳のしかたがあると思いますけれども、歴史的にも系統的にも救済法の系統の公的扶助であるとか、社会福祉というのは、財政

本体で行っています。財政本体というのは、国でいえば一般会計、地方でいえば普通会計です。しかし、日本の社会保障給付のほぼ9割を占めている社会保障というのは、日本では特別会計で運営されていますし、地方も特別会計なり事業会計なりです。アメリカは信託基金です。つまり、財政本体からは一応、行政的にも財政的にも相対的に自立しているというのが、社会保障の運営のやり方ということになります。

これは私の勝手な解釈ですが、財政本体と財務行政からの社会保障の自立のプロセスというのが、実は社会保障の歴史であるというふうに理解しております。その精神が私是非常に重要ではないかと思っています。ややアナクロニズムであるとは思っておりますけれども、今でもそういう考え方を要えておりません。社会保障を財政本体あるいは財務行政からいかに自立させるかという発想がないと、これからはますます財政制約と財務行政の下に日本の社会保障制度が置かれていくことを意味します。

ですから、公費負担をもっと増やせということをおっしゃるのは、もちろん善意のかもしれませんが、結局、財政本体と財務行政への従属ということをもたすものであるという側面を強調したいと思います。私のところにも頻りに、内閣府であるとか、財務省の人たちがやって、社会保障に口を出すようになったわけです。また、財制審の議論であれ、税調の議論であれ、社会保障については遠慮なく発言します。ところが、社会保障関係の審議会に出ますと、税制や財政の問題については奥歯にものか挟まったような言い方しかできない。なぜそのような状況になってしまったかというところ、財政と財務行政に依存することを結果的には選ぶ。そういう傾向を実質的に強めているからです。

私はそのことが非常に不満でありまして、社会保障に対する公費負担を増やせとか、あるいは、それはまた別の評価をしなければいけませんけれども、基礎年金や高齢者医療はできるだけ税だけでやったほうがいいという議論は、結

果的には財政事情と財務行政にいわば服することであり、そのような形の社会保障が望ましいのかどうかという問題に、私はかかわってくるとではないかと考えております。

しかし、そう言いながら、実際はそういう方向で動いております。先ほど、骨太の方針で、もう一つ基礎的財政収支を黒字化するという目標の話をしましたけれども、今、日本の財政本体の一般会計を見ますと、社会保障関係費は全体の歳出の4分の1、政策的経費といわれる一般歳出の実に40%です。そして、一般会計では、まずと当初ベースで約16兆円の基礎的財政収支の赤字がありまして、この金額は社会保障費とはほぼ同額です。要するに、財政運営や経済運営から見ると、基礎的財政収支の黒字化を図って、何とか国債残高の累増を止めるためには、まず社会保障関係費を削る。ターゲットはそうなるてしまうのです。もちろん、これから景気が本格回復して自然増収などがあるかもしれないけれども、それでは到底、今の基礎的財政収支の黒字化は難しいのです。

そうすると何を削るか。国民はまず負担増の前には歳出カットをと言っています。歳出カットで削り甲斐のあるのは、社会保障関係費しかないのです。今、大変皮肉な状況になっていて、社会保障のためだったら多少の負担増はいという声と、負担増の前には歳出カット、つまり社会保障関係費を削れという声が同居する状況になっていくわけです。

その中で、実際に今何が起きているかというと、財政赤字をなくするための財源確保と、社会保障の公費負担を賄うための財源確保の競合問題、取り合いという状況が起こっています。ある意味では大変嫌な状況ではありますけれども、そういう問題が起こっています。その中で、そういう問題を何とかクリアできないかということで、消費税、消費税という流れになってきているのだと思います。給付水準の大幅引き下げは、もちろん歓迎できません。かといって、所得税や社会保障料のように、だれがいつ払ったか明確な負担はいちばん不公

平感のもとになるために、その負担増に対する抵抗が非常に強いのです。そのため、消費税とこのことに全体が動いてきているというていいかと思っています。

ただ、財界も、労働組合も、社会保障関係者も、そろって消費税しかないというような雰囲気作りを一所懸命されているわけですが、そういう期待感とは裏腹に、実は消費税に関する議論は、実質的にはほとんど何も進んでいません。総理大臣によって封印されてきたということはあるかもしれませんが、実質的には何も進んでいない。消費税増税という話は、恐らくそんなに簡単にはいかないだろうと私は思っております。

その消費税の中身について、あまりお話しするつもりはありませんけれども、例えばしばらく前の税調の答申で、二ケタ税率になることも想定するということです。では二ケタになったときに、逆進対策を設けるかどうかという議論がありまして、そのときに比較的多くの意見は、税率は一本にしておいたほうが経済的に中立的で財務行政上も複雑にならずにいい、そのかわり社会保障給付できちんと逆進対策はやるべきであるというものでした。しかし、これはまさに北欧式の対処のしかたでありまして、これをやれば私は間違いなく国民負担率が50%を超えていくと思いますし、その辺の整合的な議論が必ずしもできていない。あるいは、消費税とこののは消費者がすべて負担するというふうには国民は思っていますが、そうではなく、実は政府も負担するのです。政府が市場からいろいろな資材を購入するときに消費税を払います。政府はそれを転嫁できませんから、そのまま政府の支出が膨らむことになりました。この前、消費税の税率が2%上がったときに、その税率の14%は政府の調達価格の上昇になっただけの話で、実際に使われるわけではありません。さらには消費税の29.5%は地方交付税の財源ですから、国の消費税収のうち、今のところ使えるのは7割だけです。ですから、試算するときに1%で2兆5000億円などと言っていますけれども、あ

れは地方を全く無視している議論です。

消費税には仕組みの不透明さに加えて、転嫁、転着というような非常に細かい、もつと詰めなければいけない議論がたくさんあるにもかかわらず、そういう議論をしないまま消費税に対する期待だけ異常に膨らんでいる。他方、所得税については、先日の税調の整理に対して、自由民主党自体があいまい増税はしないと言っていますから、それでもないという状況になってきています。

一体、社会保障給付とその裏づけになる財源というものが、本当に確保できるのかどうか。多くの人は両者を別々に論じてしまうわけです。また、広い意味での再分配では、独立に論じることができる仕組みになっているということもあります。マクロ的に言えば、低負担高給付などということはあるいえないけれども、人によってはそういうことを主張できるのです。当然、その反対側には高負担低給付という人がいるわけですが、全体をとってみれば財源と給付というのはイコールで結ばれるのでしょうか。けれども、一人一人にとってみれば、そこは乖離しているわけですから、どうしても乖離した議論になってしまふという点があるというのが現状だと言わざるを得ないと思います。

ですから、これから年金も含めて日本の社会保障がどうなっていくかというときに、恐らくは、それは給付とそれを賄う財源確保の実際の可能性ということに、結局は帰着してしまうのではないかなと思っています。

先日、経済財政諮問会議に呼ばれてまして、若干、民間議員や閣僚議員などと議論をしたときに、社会保障の議論としては納得できない面が多いものの、それなりに納得してしまうのは、結局リソースに限りがあるのだという議論でして、「リソースに限りがある以上は」というのが、議論の出発点になってしまっています。

そういうようなことを考えて、年金についてもそうですが、今後の社会保障についてどういう考え方をしていくかということですが、その前に、ちょっと順番を入れ替えていただ

まして、一元化の話について少し触れておきたいと思っています。

一元化という議論の経緯からいえば、随分以前からある話です。一方で政府内では長年、被用者年金の一元化の議論があり、それがなかなか進まない中で、前回の総選挙の際に、民主党案で全体の所得比例一元化という提案があった。一元化ということについては、このように、従来からの被用者年金の一元化という話と、さらにそこに職域年金と地域年金の一元化を図っていくという、もう一段進んだ一元化の話という、二つのレベルがあると思います。いずれにしても、一元化というのは通常、保険という大数の法則といいますが、被保険者の規模が大きくなればなるほど基礎率のものが安定していく、平準化していくということ、保険数理的にいえば、望ましい効果をもたらすということとは一般的にいわれております。あるいは、もう少し具体的にいえば、家族形態や就業形態が多様化、流動化していく中で、制度が一元化されていけば被保険者の移動が起らないということでは大変便宜があるということも恐らくあるでしょう。あるいは当然、給付や負担を設計する際にも、財政単位が完全に一元化されるということになれば、給付負担の公平性も追求しやすくなります。そういう意味で、一元化ということに対しては、一般論として、そういうメリットがあるのだということは私も言っております。

ただ、私がその後よく付け加えることは、実は一元化にはいろいろなデメリットがあるのだということをお忘れしないでほしいということです。単純にいいますと、まず保険者を一元化するというような考え方は、例えば国を保険者として完全に一本化し、制度そのものを完全に統合してしまうというような発想も、もちろんあるのだと思うんです。今でも国民年金も厚生年金も国が保険者ではありますけれども、それをさらに単一の制度に統合していくというのは、恐らくそういう発想であろうと思います。それから、被用者保険としての共済年金を厚生

年金のもとに一元化していくという当面のプロセスも、そういう統合のプロセスの一つであると思います。

ただ、難しいのは、もう少し元に帰ってみますと、高齢における所得リスクが違った場合にどういうふうに考えるのかという問題が、私はどうしても残るような気がするのです。例えば、サラリーマンとそうでない人たちの間の高齢の所得リスクには、例えば定年制があるかどうかというような違いがむしろあります。あるいは、自営業の人の所得というのは、単なる労働所得ではないわけですから、一方で生産手段を持っているわけですから、事業所得というのは労働と資産所得の組み合わせなわけです。それと完全に労働所得だけのサラリーマンとの間には、やはり老後の所得リスクが、所得の性格からいって違う面があるということも、そう簡単には解消できない。

今、スウェーデンは二元的所得税という所得税制を採っております。これは、所得を労働所得と資産所得の二つに完全に分けまして、金融所得には比例税率を、労働所得には累進税率を課すというやり方をしております。その労働所得と資本所得を分けたときに、事業所得だけは両方に分割しているわけです。資産から発生する所得部分と、労働から発生する所得部分との二つに分けて違う税率を掛けるのです。そんなに厳密にやるのかと思うぐらいの話ですけれども、要するに事業所得は、資産から発生する所得と自分の労働から発生する所得の混合所得という性格をもつからです。そういう所得の違いから生ずる高齢における労働能力低下などのリスクはサラリーマンとは違うわけで、どうやってそれを解消していくかは、どこか割り切りをしない限り、なかなか難しいだろうと思います。それ以上に、私がつと実質的な意味で一元化が困難だと思うのは、実は保険料の賦課基準と徴収方法の問題なのです。よく所得比例一本化という言葉を使います。アメリカはそうですが、給与は収入ベースです。要するに支払いは給与です。事業所得は必要経費を差し引いた純所得

得ベースです。ベースが違うのです。収入ベースと純所得ベースです。所得とは何ぞやという議論から実はしなければいけないのです。

給与所得というのは、ご存じのとおり、給与収入から給与所得控除を差し引いて計算するわけですから給与所得に保険料率を掛けていくわけはありません。支払い給与というクロス所得、収入ベースに保険料を求めているのです。それに対して、事業所得者は必要経費を差し引いた純所得です。そういう違いはそのままいいのかわかりませんが、支払い給与から源泉徴収をやりますが、事業所得は完全に申告納税に依存します。そこから生ずる把握の違いの大きさは、そう簡単には解消できません。

この間、不思議なことに納税者番号制度は事業所得の把握に効くというような神話がまことしやかに横行しました。真つ赤なうそとはいいたせんが、納税者番号というのは単なるマッチングの手段ですから、第三者から支払調書が出てこないと申告書とマッチングできないということです。典型的な例は小売業者で、この場合、マッチングする支払調書を出してもらおうのは消費者です。消費者が物を買ったら、その領収書を納税者番号とともに、手元のために置いて税務署に出したく必要が出てきます。それをしていないと、小売業者の売り上げ申告はマッチングできないのです。もう一つ、必要経費と家事関連費の区別は、納税者番号では全くできません。ですから、なぜあんな話が出てきたのか、我々には理解できないのですけれども、何かできるような神話が出てきているのです。

アメリカはご存じのとおり、皆年金ではありませんが、一応、所得比例に一本化されていると言われますけれども、給与は収入ベースで事業所得は所得ベースです。ただし、アメリカはスウェーデンと違うのは、最低保証年金がないことです。最低保証年金的なのがあると過少申告のインセンティブが強く働いてしまうということですから、一元化するメリットというのはもちろんあるのだけれども、そこ

に行くプロセスかなり大変なことだということです。そういう認識を我々は強く持っています。

もちろん堀先生などはそういうことを前からおっしゃっているのですけれども、一元化のいちばんのポイントが、財政単位を一元化すること、もう一つは情報の一元化なのです。例えば、厚生年金部分に当たる報酬部分については財政単位として一元化している、そこで給付負担の設計をします。それから、もう一つは、情報を一元化することです。被保険者情報と受給者情報の把握の一元化をするということです。例えば、被保険者が職業を変えとか、住所を変えとか、移動があったときに、それがきちんと一元化された情報システムのもとで把握できる仕組みを作っておくこと、この二つが恐らく一元化の最も重要なことです。

その上で、これはあまり現実性がないということ、堀先生から反対されるところでもあるのですが、制度は分立しているでもいい。ある程度、制度ごとに自主性を持ってやっても構わない。ただし、厚生年金に当たる年金部分については財政単位の一元化をして制度設計を行う。それから情報は完全に中央に集中しておくということ。そのうえで、制度によって横出しの仕組みを作ったり上乗せを作ったりするのは構わないけれども、ただそれはあくまでも保険者・事業者と被保険者の合意で決めるべき問題である。はっきり言えば、そういう仕組みであれば、公務員などの優遇的とされる扱いは明らかに政治的、つまり、事業主の政府の事情から無理ですというメッセージになる。ですから、ある程度、保険者は分立しても構わないけれども、いちばん中心を成している基本的な報酬比例部分については財政単位を一元化しておくこと、すべての情報を完全に集権化しておくということが必要ではないかと思えます。

この辺の話は、あつものに懲りてなますを吹く類かもしれませんが、実は今回の年金改革についてもう少し教訓を申しますと、まず国家

管掌への制度一元化は、いろいろな意味であまりいいことではないという印象を私は持っています。一つは国家官庁制度に結局行政財政のすべてを依存せざるをえないということもありまして、政治的にも直接的な国政の政争の具になっちゃいます。特に政権戦略のターゲットになっちゃいますと、違うことを言わなければいけないという意識が強くなるので、むしろ共通性よりは異質性を強調するという競争になっちゃって、政治リスクが非常に大きくなってしまふということがあります。あるいは、今でも日本の国民の多くは、保険料というのは自主的に払うものではなくてお上から取られるものと思っています。自分たちが作った年金制度という仕組みに対して自ら提出するという意識がほとんどなくて、取られるという意識だけです。やはりこれは国家という存在があまりにも大きすぎる過ぎるということではないだろうかというようなことを考えて、そういうことから、今のような話をしたわけです。

最後に、今後の年金のあり方も含めて社会保障の在り方を考えるうえで、私の展望をお話しておきたいと思えます。展望というのではなくて、むしろこれしかないということかもしれないが、まず先ほど申しましたように、経済運営や財政運営との両立を求められるというところ、これはもうしかたがないことです。社会保障がこれだけ大きな規模と役割を持つようになり、財政や経済にも大きな影響を及ぼす存在になってきたということでもありますし、また、いすれにしても財政に対する依存がこれから増えていくということでもありますので、そういう意味では、社会保障の持続性だけではなくて、経済、財政運営との両立の可能性をどうしても探らざるをえません。

そのときに、いちばん残念には思うけれどもなかなか変わらないと思っているのは、負担増を求めることの難しさです。これだけ給付に必要なのだからこれだけ財源をというような議論が簡単には通らない世界だと思えます。そのために、まず公務員の賃金を削れ、国有財産を

売れ、社会保障関係費やほかの歳出を徹底的に削減しようというような、一種の手続き論的なものから始まります。そして、社会保障料や所得税に対する強い批判の中で、つまり、今後、財源の調達が非常に難しくなっていく中で、一体、社会保障というものを今後どういうふうに考えていくべきなのかということ。それは、単純にいえば、私はリスクの保障からリスクの予防へ、全体としてそういう方向へ行かざるをえないのではないかと考えております。

保険事故が発生すれば、それに対して所得保障なり、医療保障なり、介護保障をきちんとしていくというリスクの保障が、恐らく社会保障のいちばん重要な理念ではないかと思えますけれども、そのために必要な財源が十分ファイナンスできるのかというと、私は極めて悲観的です。すでにこの数年もそうですが、全体の中長期目標だけではありませんが、毎年、毎年の概算要求の際に非常に厳しいシーリングがあって、年金や医療の自然増という例外事項であっても自然増を何千億円も削減するという手段が執られているわけです。あるいは、けしからんことに、財政法の特例法で社会保障の事務費は保険料で賄えというふうに、財政本体の健全化政策を優先してやっているわけです。なぜそんなふうになっちゃまうかというところ、結局、今の財政赤字の縮小あるいは財源の確保が非常に難しいからです。せっかく基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1に上げるという決定があったにもかかわらず、そして、そのために頑張った年金所得課税を強化したにもかかわらず、けしからんことに、その3分の1は地方交付税の原資で地方にそのまま行ってしまうわけです。地方の人たちは何の努力もしないのです。したがって、基礎年金の国庫負担増に使えるのは7割弱ぐらいにすぎません。定率減税の縮減はこれまで評判が悪くて、定率減税を半分に削ってしまふと、その3分の1はまた地方の交付税財源に行ってしまう、国が使ええるのは実はわずか1100億円程度です。総額で2兆7000億円ぐらい必要にもかかわらず、今のところ手当てがつかない

るのは、せいぜい2000億弱です。こんな状況ですから、推して知るべしというべきだろうと思えます。

他方、医療のほうを見ますと、先ほど言いましたように、医療の場合には年金よりも国庫負担や地方負担のウェイトが高いわけですから、これから主に後期高齢者の伸びの中で高齢者医療費が膨らんていくと、自動的に財政収入に依存する金額が高まってしまうことになります。それを、どうするかといわれても、ほとんど今のところは打つ手がない状況になっています。もちろん、それがいままでも続くということはしないにしても、先ほど見てもらいましたように、日本は昔から小さな政府なのです。租税負担率が低い国なのです。それがこまでもまだ変わらないのです。恐らくそういう国を多くの人が選択しているのだと、このごろ思わざるをえなくなっているのです。

そうすると、社会保障給付費を一層抑制するためには、年金の給付水準をもっと下げるべきだ、あるいは、医療や介護でも自己負担率をさらに上げるべきだという話になります。ただ、実は介護保険改革のころから、そういう手法ではもうもたないという認識は深まってきたので、結局、財政や経済との両立を図るためには、力づくで給付費を押しえ込んだり、負担を押さえ込んだりというやり方は、非常に具合が悪い。そうになると、保険事故が発生しないように何とか考えなければならぬということです。例えば、高齢者にはできるだけ就業してもらうということ。そういう機会を提供する、そのための労働市場対策などをやる、それによって年金依存を減らしていくということ。です。

医療についても、ご存じのとおり生活習慣病を早めにチェックしておいて、将来、多額の医療費を生む重篤な合併症の発生をできるだけ抑えておこうというような発想に、今、社会保障全体の考え方が変わってきているということです。ただ、それをもっと社会保障の本来の役割というべきなのは私には分かりません。要するに、保障ではなくて予防というのが、年金に

についても、介護についても、医療についても中心にならざるをえない。ただ、そのほうが、人間の尊厳、自尊心、自立心などの点でもいいかではないかということで、やや微得力がないかもしれないけれども、そうふうには考えています。そうであれば、あくまでも結果的にですが、社会保障給付費が相当押さえ込まれる、負担率が抑制できる、あるいは大幅な負担増を求めないで済むという社会になり、恐らく国民にも納得できるのではないかと気がしているわけです。

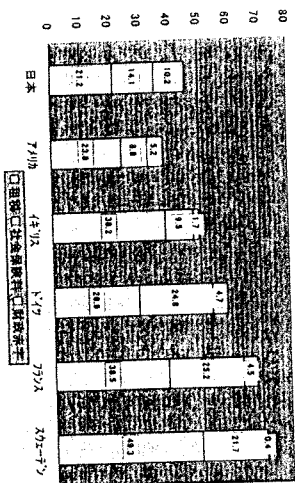
そういう意味で、年金制度についても、その中に少子化対策をきちんと組み込んでいくとか、あるいは継続就業に不利になりがちな高齢者年金制度を变えるべきだと思っています。就業して給与所得があると年金がカットされるのに、土地や株式などの資産所得で悠々暮らす高齢者

はカットされないという仕組みは、これはおかしいのです。むしろ、現行の在職者年金制度は就業阻害要因というような性格を持っています。ですから、給与だけを対象にした調整というのは、やはりまずいのです。これなども本当は税制をうまく使ってほしい。資産所得などもきちんと含めた仕組みとしてやるべきであると思うのですけれども、税制のほうもちょっとおかしいものですから、なかなかそうもいかないことがあります。

今日は年金の話ということで、一つは経済財政との両立を求められる中で行われた年金制度改革の教訓なり効果をお話ししました。そして、それにもかかわらず、今後、恐らく社会保障の考え方、理念を、基本的に変えていかないとけないというお話をさせていただきました。どうもご清聴ありがとうございました。

潜在的国民負担率の国際比較

—対国民所得比(%)：2002年—

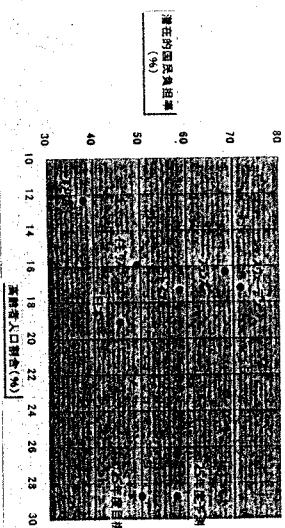


資料：財務省資料

1

高齢化率と潜在的国民負担率の関係

—先進主要国の国際比較：2002年—

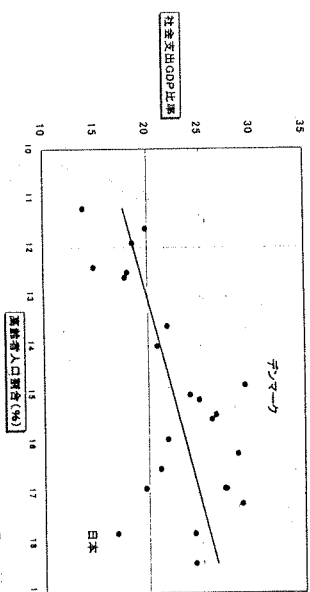


資料：財務省資料、厚生労働省「社会保険の給付と負担の負担率」

2

高齢化率と公的社会保障支出GDP比率との関係

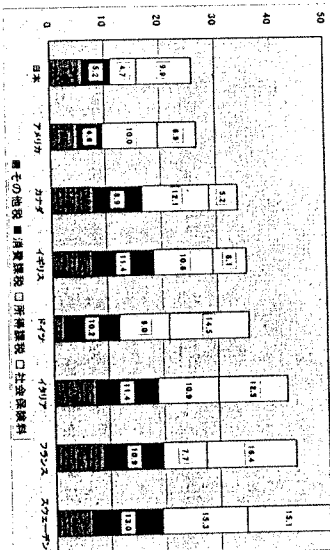
—OECD加盟23ヶ国：2001年—



資料：OECD, Social Expenditure Database

3

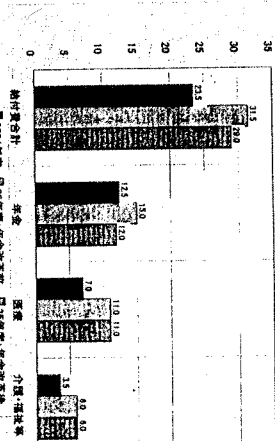
公的負担率(対GDP比率)の国際比較 —2002年.(%)—



資料: OECD, Revenue Statistics

4

社会保障給付費の長期見通し —対国民所得比率(%)—



資料:厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し(平成16年5月)」

6

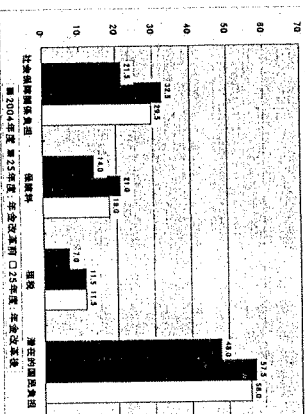
社会保障費用と財源 —2002年度—

	社会保障費用		財源構成比(%)		
	総額(兆円)	構成比(%)	公費負担	保険料拠出	自己負担
全体	87.9	100.0	30.4	63.6	6.0
年金	41.5	47.2	19.2	81.8	-
医療	31.7	36.1	35.4	49.6	15.0
介護	5.6	6.4	46.7	44.0	9.3
雇用・労災	4.3	4.9	14.3	83.7	-
その他	4.8	5.5	97.9	2.1	-

資料:国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」

5

社会保障関係負担と潜在的国民負担率 の長期見通し—対国民所得比率(%)—



資料:厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し(平成16年5月)」

7