安田火災記念財団叢書 No.52

シンポジウム

国民負担率問題を考える

―国民負担率研究会報告を兼ねて―

平成9年12月19日開催

パネリスト（発言順）

田中滋氏（司会：慶應義塾大学教授）

広井良典氏（千葉大学助教授）

八代尚宏氏（上智大学教授）

岡本祐三氏（神戸市看護大学教授）

浜中秀一郎氏（大蔵省財政金融研究所長）

研究報告者

卯辰昇氏（株式会社安田総合研究所主任研究員）

研究会事務局

株式会社安田総合研究所

財団法人安田火災記念財団



平成9年12月19日、大手町フィナンシアルセンター会議室にて
右から広井助教授、八代教授、岡本教授、浜中所長、田中教授

座長・パネリストのご紹介（パネリストの方は生年月日順に記載）

田中　滋氏　（座長）
慶應義塾大学大学院
経営管理研究科教授

１９７１年　慶應義塾大学商学部卒業
１９７５年　慶應義塾大学大学院商学研究科
　　修士課程修了
１９７７年　米国ノースウェスタン大学経営
　　大学院修士課程修了
１９８０年　慶應義塾大学大学院商学研究科
　　博士課程修了
１９８１年　慶應義塾大学大学院経営管理研究科
　　助教授
１９９３年　同　教授
（主な公職）
・１９８４年～日本医師会「医療政策会議」委員
・１９９７年～厚生省「医療審議会」委員
・１９９７年～経企庁「経済審議会経済社会展望
　　部会」特別委員
（主な著書・論文）
・「医療システムをめぐる規制緩和論の誤謬をただす」日本評論社
・「介護保険と２１世紀の社会保障」いっと
・「医療政策とヘルスエコノミクス」日本評論社

岡本　祐三氏
神戸市看護大学教授
大阪大学医学部講師

１９６８年３月　大阪大学医学部卒業
１９７２年～１９９５年
　　阪南中央病院・内科医長・
　　健康管理部長
（主な公職）
　厚生省高齢者介護支援体制基礎問題研究会委員
（主な著書）
・「アメリカの医療と看護」保健同人社
・「デンマークに学ぶ豊かな老後」朝日新聞社
・「高齢者医療と福祉」岩波新書

浜中　秀一郎氏
大蔵省会計センター所長
兼財政金融研究所長

１９６８年３月　東京大学経済学部卒業
１９６８年４月　大蔵省入省
１９８９年６月　主計局主計官
１９９３年３月　大阪税関長
１９９４年７月　国税庁長官官房国税審議官
　　（国際担当）
１９９５年６月　大臣官房審議官
　　（国際金融担当）
１９９６年６月　国際金融局次長
１９９７年７月～現職

八代　尚宏氏
上智大学国際関係研究所教授

１９６８年３月　国際キリスト教大学教養
　　学部卒業
１９７０年３月　東京大学経済学部卒業
１９７０年４月　経済企画庁入庁
１９７７年７月　米国メリーランド大学大学院
　　経済学部博士課程修了
１９８１年７月　経済学博士号（Ph.D.メリー
　　ランド大学）取得
１９８８年９月　ＯＥＣＤ事務局経済統計局
　　日本アイルランド担当主任
　　エコノミスト
１９９１年７月（社）日本経済研究センター
　　主任研究員
１９９２年７月～　現職
（主な公職）
・人口問題審議会（厚生省）
・産業構造審議会（通産省）
（主な著書・論文）
・「日本的雇用慣行の経済学」日本経済新聞社
・「高齢化社会の生活保障システム」（編著）東京大学出版会
・「高齢化の経済分析（経済分析151号）」（共著）大蔵省出版局

広井　良典氏
千葉大学法経学部経済学科助教授

１９８４年　東京大学教養学部卒業
１９８６年　同大学院総合文化研究科修士
　　課程修了
１９８６年　厚生省入省（健康政策局総務
　　課）
１９８８年　マサチューセッツ工科大学
　　大学院留学（政治学修士）
１９９０年　厚生省保険局医療課
　　企画法令係長
１９９２年　環境庁出向
１９９４年　厚生省社会・援護局更生課
　　課長補佐
１９９６年～　現職

（主な著書・論文）
・「医療の経済学」日本経済新聞社
・「医療保険改革の構想」日本経済新聞社
・「ケアを問いなおす」ちくま新書

目　次

はじめに・・・

はじめに

堀内　本日はご多忙のところ、安田火災記念財団のシンポジウムにご出席いただきまして、ありがとうございました。当財団では昨年度より安田総合研究所に事務局をお願いいたしまして、慶応大学の田中先生を主査とする、国民負担率の研究会を開催してまいりました。

その研究会の研究成果として、今日皆さま方のお手元にお配りした報告書ができあがりましたので、この機会にこの問題について、わが国を代表する方々にお集まりいただき、シンポジウムを開催することといたしました。先頃成立いたしました財政構造改革法でも国民負担率が取り上げられておりまして、主催者としてはタイミングとして非常によかったのではないかと、自画自賛している次第でございます。

それでは、さっそくシンポジウムに入りたいと思います。本日のシンポジウムの座長をしていただきます田中先生をご紹介します。先生、よろしくお願いします。

田中　ただ今ご挨拶がありましたように、安田火災記念財団、安田総合研究所のお蔭で、立派な報告書をまとめることができました。この研究の進展と同時に、国会のほうでも財政構造改革法で国民負担率という言葉が、おそらく法律に書かれたのは初めてだと思うのですが、話題になりました。今日もちょうど政策展開に合わせタイミングよく議論をする機会をつくれて幸いです。改めて主催者に御礼を申し上げます。

先ほど、控室で国民負担率の専門とはなんだろうとの話がありました。国民負担率は経済学、法律学、医学、あるいは科学、哲学など、それぞれここに集まっている人間の専門と違い、学の方法論ではありません。国民負担率学なる学問は存在しません。国民負担率は一種の指標ですが、そもそも政策指標として取り扱う意味があるかどうかを含め、今日はみなで話してみたいと思います。

１．国民負担率という指標をどのように考えるか

◆国民負担率はそもそも政策指標として意味をもつか

人口高齢化、行財政改革をはじめたくさん課題があるなかで、はたして国民負担率が政策的な指標として意味をもつかどうかが最初の大きな問いです。具体的には、国民負担率の高い・低いと、マクロ経済のパフォーマンスと関係があるかどうかと言うことです。初めに、私の答えを申しあげます。本当は座長は中立でなければいけないので、途中では中立であるよう努めますが、ペーパーをまとめた観点から言いますと、私は国民負担率の高低とマクロ経済のパフォーマンスとは関係がないと思っています。だから、無理やり低くするのはまちがいだし、無理やり高くするのもまちがいである。負担率を低くすると経済活力がある、いや低ければ経済活力があるという理解はともに正しくない。

おてもとの朝日新聞に書いたように（資料１）、私は最近いい比喩を考えつきました。下から２段めにありますが、夫婦間の家事負担率、家の中で夫と妻がどう家事を分担するかは、その家の稼得能力とは関係ないはずです。所得の極めて高い家庭で、夫が家事も一所懸命する家もあれば、しない家もあるだろう。逆もありえますね。所得の低い家で、二人で家事・育児をする家も、どちらかがまったくしない家もあるでしょう。岡本先生から、夫の気の弱さの指標だとのコメントをいただきましたけれども、要するに、これはマクロ経済で言えば、医療や介護や年金について、公私の役割分担をどうするかと、一国経済の活力とは別であることに等しいと、私は考えています。しかし、そうじゃないという意見の方も今日は当然おられるはずで、反論をお聞きしたいと思います。

◆国民負担率の高低とマクロ経済との関係

一歩ゆずって、国民負担率の高低とマクロ経済に関係があるとして、今度は高い方がいいのか、低い方がいいのかが、また次の議題としてあり得ます。国民負担率が高くて、かつマクロ経済のパフォーマンスの良い国、典型的には北欧諸国ですね。デンマークを筆頭に、世界の一人あたり国民所得トップテンを過去２０年間落ちたことのない国でありながら、負担率がきわめて高い国も存在します。つまり必ずしも負担率が高いと、経済活力が低いとは言い切れない、逆の例も見られますので、この関係もとりあげなくてはなりません。

反対に、マクロ経済のパフォーマンスと国民負担率とは関係がないと考えた時には、一体国民負担率とはなんの指標なのだろう。強制徴収される率の指標なのか、それとも福祉の指標なのか、テクニカルにはたくさん問題が指摘できるはずです。それも含め、研究の中身の報告を通じて、まず問題提起を安田総研の主任研究員の卯辰さんからしていただきますが、それ以外にも４人のパネリストの方から、いろいろなご説明、ご意見をちょうだいしたいと思います。

一方、国民負担率だけを見ていれば、これからの高齢社会のことや、あるいはマクロ経済の景気を考えられるかというと、明らかにそうではありません。他の指標をどのくらい採り入れたらいいのか、あるいは税金と社会保険料という性質のちがったお金を単純に足し合わせていいのだろうか。さらに、社会保険料から年金を給付し、そこからまた税金をとったり、介護保険料を徴収したりすれば、ただ足し合わせるのはどうなのだろうと疑問が生じて当然です。

◆財政赤字の扱い方

別な話としては、財政赤字をどうカウントするか。今まで政府は財政赤字を含まない値を国民負担率と長い間呼んできたのですが、最近になって突如財政赤字を含む国民負担率なる新しい概念が持ち込まれました。このように新しい概念が突如出てくる理由は、いわばもともと学問用語ではないからです。学問用語は、そう簡単に変えられない。医学用語であれ、経済学用語であれ、定着した共通の理解があるからですが、国民負担率は、学問用語ではないが故に、政策目標が財政赤字を含む国民負担率を５０％以内に変えれば、意味が変わってしまうのかもしれない。財政赤字の話は後でもう一度触れようと思います。

◆マクロ経済資金フローの中での政府支出の捉え方

それから、マクロ経済全体の中で、社会保険料と合わせた財政がどういう流れの中に位置づけられているか。報告書の中にまとめられたマクロ経済の資金フローについては、やはり卯辰さんから説明があります。

なお、政府がおカネを支出する時に、全部が同じ理由で使われるわけではありません。ここは経済学の用語法ではっきり定まっており、政府の支出は政府消費、政府投資、移転支出と３つに分けられます。ここにいらっしゃる方は、ほとんどこういう言葉使いに慣れた方だと思いますが、確認のために申し上げれば、いわば公共財としての行政サービスを

国民皆が消費しているケースを政府消費と呼びます。食べ物や、着るものの消費とは異なり、警察や消防の活動は、私たち一人ひとりがおカネを出して、その場でサービスを買うしくみでは機能しません。

同様に、区役所、市役所の活動ひとつひとつに値段はつかない。保健所の活動しかり、義務教育しかり。こういうサービスについては、税金を財源に国民が共同消費したと見なし、その生産にかかった費用をもって政府消費と呼びます。これは国民経済計算の約束ごとです。かかった金額の多くは具体的にはお役人の給与です。ですから、前にいる５人の中でも、浜中所長の分と岡本先生、広井先生の給与は政府消費に入ります。私の分は入りません。なぜならば、大蔵省が日本経済のために果たしている仕事は国民皆があまねくその影響を受けるという意味で、マイナスであれプラスであれ、共同消費したと考えます。つまり大部分の公共サービスは政府消費に分類されます。

次の政府投資、これは簡単ですね。公共土木事業です。その年、その時に費消されるサービスではなく、何年にわたって使う橋や空港施設にあてられる支出を政府投資といいます。

三つ目は政府がおカネを、いわば国民のポケットからとって、必要とする人に渡す。たとえば、病気になった人や年をとった人や貧しい方にさしあげる。これが移転支出です。あるいは外国にＯＤＡで渡すこともあるでしょう。またそういう再分配とはちょっとちがうのですが、国債利子の支払いも移転支出です。いずれも政府がおカネを一回取り上げるけれども、ほとんどキャッシュで経済に戻す。一部には現物給付もありますが、これもいわば国民の代わりに買っているとみなせばよい分、この３つの性質は経済学的にも、大きく異なるので、３つの側面の割合を考えないと単に負担が高い・低いというだけでは議論ができません。この点も問題提起しておきたい。

そもそもパネラーの中で、私や岡本先生や広井先生は社会保障面での学者でもあります。だから、社会保障のあるべき方向が自助努力型の社会なのか、それとも、公助なのかにも触れられればと思います。パブリックなシステムでベースの安心感をつくったほうがいいのか、いや基本的には自助努力なのか、あるいはその組み合わせなのかをめぐり、高齢社会における社会保障の哲学を論じたい。

◆高齢社会のための社会の仕組みとは

最後に一言。朝日新聞にのせた主張の一番最初に書いてあるのですが、ぜひここだけは

確認しておくべきだと考える点が一つあります。それは負担率が高まっていく、あるいは高齢社会で年金や医療や介護が増えていくと、あたかもそれが自助努力に置き代わっていくかのように誤解している人、あるいは知っていながら、わざと言う人がいますけれども、決してそうではない。皆が長生きだったのに、皆が自助努力で生きていた時代は、人類の歴史上一度もありません。今初めて、私たちは長寿社会を迎えているのです。だから、高齢社会のための社会の仕組みは決して自助努力に置き代わるわけではない。これからも主に自助努力を求めるのか、いや自助努力だけでは高齢期は乗り越えられるものではないから、ある程度共同負担をすべきなのかという問いであります。これだけはまちがいではないので、議論のベースとしておきたいと思います。

以上簡単ですが、問題提起をさせていただきました。では卯辰さんのほうから、皆さまのお手元にあります報告書の内容をかいつまんで、ご説明いただきます。

２．「国民負担率問題を考える」要旨報告

卯辰　それでは、私のほうから「国民負担率問題を考える」という報告書の要旨のみをご説明したいと思います（資料６参照）。

本日ご参加の皆さまは、国民負担率、特に社会保障関係のご専門の方が多いと思います。今更という感じもしないわけではございませんが、ここで改めて国民負担率という問題を考えてみたいと思います。

今田中先生からもお話がございましたように、国民負担率という用語につきましては、従来からもあった概念ではあるのですが、橋本総理が国民負担率を５０％以下に抑えるべきであると発言したことから、国民が注目しはじめた概念ではないかと思っております。そこで一般的な理解というのはどういうものになっているかを整理致しました。

◆国民負担率に関する一般的理解

一つめが、今申し上げたように、個人の稼ぎから、５０％といいますと、半分も取り上げられてしまうのではないかというような理解がされているわけです。

そして、２つめが負担率が低いほうが経済に活力があり、反対に、その値が高ければ、人々の生活が苦しくなるという理解です。３つめが、政府規制の強弱と国民負担率の大小が重ねて論じられるというようなケースでございます。詳しくは、この後お話申し上げますが、はたしてこのようなことが本当に言えるのだろうかと、このような問題意識から、この研究会がスタートしたわけでございます。国民負担率という用語だけが一人歩きしている状況がありますので、本質的な議論を尽くす必要があるわけです。

まず国民負担率を考えるという視点をどこに置くべきかを考える必要があります。判断対象としては、政府に期待した公共サービスと国民が負うべき負担との相対的関係をみなければならないのではないかという問題提起をしておきたいと思います。

◆国民負担率の定義

そこで国民負担率をめぐる正しい理解を得るために、国民負担率という概念がどのように使われているかを、明らかにしたいと思います。従来日本では、租税負担と社会保障負担を合計したものを分子とし、それを国民所得で割ったものを国民負担率と定義しており

ました。

一方、田中先生からもお話がございましたように、最近成立いたしました財政構造改革特別措置法によりますと、今申し上げた分子に財政赤字を足したものを分子として、それを国民所得で割るというように、法律上の定義が与えられております。さらに、このようにして算出された率を５０％以下に抑えることを目標にするということが、財政構造改革特別措置法６条１項６号に記載されております。従来の用語法に加えて、新たに法律上の定義が与えられたわけです。このあたりの問題につきましては、本日のパネリストの方々から、いろいろとご意見が出てくるのではないかと思っております。

◆国民負担率の分母はＧＤＰがよい

ところで国民負担率に近い考え方といいますのは、実は欧米にも見られるわけでございます。特にＯＥＣＤの統計をみてまいりますと、基本的には分子である租税負担と社会保障負担、これは変わりませんが、分母のほうに一般にはＧＤＰをもってまいります。ＧＤＰで割った比率を、いわゆる国民負担率に近いものとして理解しております。

いわゆる分子にあたるものを国民所得で割るか、ＧＤＰで割るかによりまして、出てくる値が異なってまいります。国民所得には、間接税であります消費税は含まれておりません。したがって、国民所得で割るほうが、出てくる値がＧＤＰ表示よりも大きくなってまいります。

たとえば、われわれが研究会報告書で主張いたしました、分母はＧＤＰがよいという一つの理由が、間接税の比重が変化した際に、分母が国民所得ですと従来からの時系列比較がやりにくくなるのではないかというのがあるのです。一例を申し上げますと、所得税の減税と消費税の増税が同時に行われることになった場合、消費税増税の分だけ国民所得が小さくなって、国民負担率は大きく表示されることになります。ＧＤＰを使いますと、このようなことは起きないわけであります。それから、各国との比較においてもＧＤＰを基準にして比較するほうが、より適切に比較ができるという理由から、分母はＧＤＰで行ったほうがよいのではないかと主張するわけでございます。

◆実際の負担額と国民負担額

つづきまして、先ほど申し上げましたように、実際に国民負担率が４０％、あるいは５０％になった時に、実際の国民の負担額はどのようになるのかという問題があります。実

は、個々の国民の負担額と国全体としての負担額というのは異なっているわけです。

国民負担率が、９５年の数字でございますが、たとえば３６．８％ということになった場合に、実際に勤労者の世帯純負担率は１７．３％になるわけです。この３６．８％と１７．３％の差額というのは、法人税ですとか、あるいは資産課税、こういうような課税によって賄われているわけです。したがって、平均的な勤労者の税・社会保険料負担は実は十数パーセントにすぎない。従って、国民負担率が４０％、５０％になったからといって、働く意欲がなくなるというような議論にはつながらないのではないかと思います。

◆負担率と給付率については「純負担率」でみるべき

次に大事なことといたしまして、この国民負担率という問題を考えるにあたりましては、実は負担と、その反対給付であります社会保障給付があるわけですが、この負担と給付という双方のものを見た上で考えるべきではないかということです。たとえば、税・社会保障負担率から社会保障給付率を差し引いた率、私どもの研究会では純負担率と言っておりますが、このような概念が出てくるわけであります。

これを見てまいりますと、たとえば日本の場合、税・社会保障負担率として、政府部門が徴収した率は２９．２％になります。これに対して、スウェーデンは、５１％となるわけです。よく言われますように、スウェーデンは、高負担の国であると思われているわけです。ところが、社会保障給付率を見てまいりますと、スウェーデンは、３７．８％が社会保障給付率ということで移転されているわけです。その結果、スウェーデンの純負担率は１３．２％。それに対して、日本は１７．８％というようになっております。

実は、純負担というのはどういうものかといいますと、先ほども田中先生からお話がございましたように、政府で消費される分ですとか、あるいは公共投資などに、充当される値であるわけです。このようにみますと、日本は最も純負担率の高い国であるということが見えてくるわけであります。

◆純負担率の推移と財政赤字を加味した指標

純負担率の推移をみてみますと、日本の９２年の数字は１７．８％ですが、８０年代半ば頃までは、先進国の中で大体中間程度でありました。

さらに大事なことといたしましては、実はこれも先ほど先生からもお話がございましたように、実は純負担率に財政赤字を加味した比率で比較すべきではないかという問題意識

があるわけです。すなわち、社会保障ですとか、たとえば国家を維持するための費用ですとか、こういうものを負担するために、税や社会保険料だけではまかないきれないといった場合には、政府は公債発行などのファイナンスを行って維持していくわけです。

従来の国民負担率の議論の中には、この財政赤字は含まれていないわけです。したがって、財政支出を公債でまかなっている国の国民負担率は相対的には、小さい割合となってまいります。このようなことを問題として、指摘する専門家の意見は多くありました。

そこで、各国の純負担率に財政赤字を加味した指標を見てまいりますと、日本はほぼドイツと並んで、上から４番めぐらいに位置しております。先ほども申し上げましたように、財政改革特別措置法によって、国民負担率の分子に財政赤字が加味されることになってまいりますと、このような姿になってくるのではないかと思います。

◆国民負担率は一断面をみた指標

つづきまして、これは先ほど田中先生がおっしゃっておられましたけれども、国民負担率という概念は、実は巨大な国家財政の資金フローの中の一部であるということです。詳しくは、後ほど財団叢書を見ていただきたいと思いますが、簡単に要約致しますと、国家財政とはＧＤＰですとか、国民所得、あるいは租税、社会保険料負担額ですとか、政府の歳入・歳出構成、それから国債、地方債、そして財政投融資の規模と構造などの巨大なフローとストックがあるわけです。

このような巨大なフローの中で、実は国民負担率というのは社会保険料と税の部分を、国民所得、あるいはＧＤＰで割った比率をもってとらえるわけです。多段階にわたる資金のフローがあるなかで、国民負担率だけを取り出して議論することになりますと、偏った議論になるのではないでしょうか。国民経済計算でいうところの一般政府ですとか、あるいは国、地方、それから社会保障基金等を合わせた広義の政府部門といいますのは、いろいろな側面から分析すべきであると考えますが、国民負担率または国民負担額といいますのは、その一部を切り取った議論であると指摘したいと思います。

◆国民負担率と経済論

つづきまして、本日の主要な討論テーマに関わってくるわけでございますが、国民負担率と経済論に関する問題をとりあげたいと思います。国民負担率が高い・低い、このようなことと、マクロ経済のパフォーマンスとは関係があるのだろうかという問題が出てくる

わけです。そこで、私たちの研究会では、６つに分けて検討を行いました。

一つめが世代間の公平の問題、２つめが国際競争力への影響があるのか・ないのか、そして３つめが国民負担率が高いことイコール民間経済の資金不足による活力低下につながる説についての検討です。４番めとしては国民負担率と経済成長との相関関係についての問題、５番めが国民負担率と経済成長に関する理論的検討、そして、６番めが負担率の高低と政府の大小・効率・規制のあり方の問題、このようなことについて検討を行いました。このあたりの議論が今日の中心的なテーマの一つでもございますので、後ほどパネリストの方のディスカッションを聞いていただきたいと思います。一つだけコメントしておきますと、いわゆる国民負担率と経済成長に関する理論的な検討を行いますと、両者の間に明確な因果関係は出てこないという一応の結論を得ております。

◆国民負担率の帰趨に関する検討

最後になりますが、国民負担率の帰趨に関する検討についてまとめてみました。国民負担率が上がりすぎた場合に想定される事態と、反対に国民負担率を抑制した場合に考えられる事態について検討致しました。

まず、国民負担率が上がりすぎた場合に想定される事態でございますが、これにつきましては、国民負担率をある程度抑制すべきであるという議論のなかで、度々出てきておりますので、その内容だけをご紹介いたします。一

つは政府活動の非効率是正への阻害要因になるのではないかということ、２つめが限界効果の低い対象への政府支出が温存されるのではないかということ、３番めが補助金体質や、補助金を得るための活動が助長されるのではないかということでございます。４番めが勤労意欲が低下したり、労働供給の抑制につながったり、あるいは脱税ですとか、節税につながるというような議論でございます。そして、５つめが経済の空洞化につながる。そして６番めが市場セクターへの資源不足というような問題提起がなされているわけです。

一方、国民負担率の上昇を抑制した場合に生ずる事態としては、次のようなことが想定されます。１つめが、公共セクター運営の効率化ということです。ただし、いわゆる公共セクター運営の効率化というものは、国民負担率の問題にかかわらず実行されるべき問題であります。２つめが公共財生産、それから社会保障給付水準の抑制につながるということでございます。この中には公共財生産の水準抑制と、それから社会保障そのものの抑制につながってまいります。このようなことを通じまして、これから迎えてまいります高齢

化社会にとって必要な公共サービスの水準、このようなものの抑制が想定されるわけでございます。

さらに、３番めといたしまして、国民負担率に含まれない財源へのシフトというものが考えられます。１つは公共サービスですとか、医療・介護・教育などの個々の国民の利用時に行われます強制徴収の増加につながってくるという問題であります。それから、もう１つが、家計・企業が負担する直接費用、あるいは機会費用の増大、あるいは家事労働といいますか、そのようなものにとられることによる労働供給の抑制につながってくるという問題でございます。それから、最後に、一般政府債務残高が増大することによって、経常収支が赤字化することがあるわけです。これにつきましては、先ほどからお話申し上げているように、財政構造改革特別措置法によって、財政赤字も含めて、数値目標化されたと思います。

以上、手短ではございますが、私どもの研究会において検討してまいりました、要約的な部分をお話申し上げました。

３．パネリストからの報告

田中　どうもありがとうございました。詳しくは報告書の数値を含めてご覧いただければと思います。それではさっそく４人のパネラーのご発言を伺いましょう。いずれ劣らぬ一番の論客をお呼びしました。できるかぎり、この台の上で喧嘩がおきることを私は期待しております。まず最初に広井さんからお願いします。他の４人は大体１９４５年前後の生まれですが、一人だけ頭抜けて若い広井さんにまず口火を切って頂きたいと思います。

（１）社会保障の制度論との関連で国民負担率を議論すべき

◆国民負担率の大小を論ずることの意味について

広井　ご紹介いただきました広井でございます。口火きりだということでトップバッターとしてお話させていただければと思います。かぎられた時間でもありますので、本論にさっそく入りたいと思います。私の話は、お手元にレジュメが配付されているかと思いますけれども、国民負担率問題とこれからの社会保障ということで、あと若干数字的なものを、細かい読みにくいもので恐縮でございますが、資料として添付させていただいております。

私の基本的な、まず大前提として確認しておきたいと思います点は、国民負担率というのは指標としての一定の意味はあると思いますけれども、国民負担率が大きいのがいい、小さいのがいいという議論というのは、往々にして水掛け論に終わりやすいといいますか、なかなか最後はっきりした結論も出ないままで終わることの多い議論だと思っております。おそらく、それは理由があるわけでありまして、国民負担率というのはあまりにも異質なものをいっしょに論じすぎてしまっているわけです。中には公共事業もあれば、社会保障もあるわけでありますし、社会保障の中でも、医療と年金、介護、福祉等々で、その経済に与える効果なり、機能というものもちがうわけでございます。それをいっしょくたにして、国民負担率という概念でくくっている、そこから来る、どうしても限界といいますか、今申しましたような水掛け論に終わってしまう。場合によっては不毛な議論に終わってしまう場合も多いわけでございます。

◆国民負担率の数値だけを取り出して議論することの無意味さ

したがいまして、国民負担率が５０ならいい、４０ならいいとか、そういった議論の立て方自体に一つ問題があるわけでありまして、むしろ私としては社会保障の制度論と、これがやはり国民負担率問題の一つの中心にある問題ではないかということで、そこらあたりにしぼってお話をさせていただければと思います。そういったかたちで、社会保障についての最近の議論をみますと、ややもすれば両極端に分かれる傾向があると言えるのではないかと思います。一つは、今まさに申しましたように、国民負担率の数字だけを持ち出して、それが何パーセント以上ならよい、いや、よくないといった、それ以上あまり発展性がないような議論。片方では、逆にまったく個別分野、医療保険や年金、あるいは介護等の個別分野にも関心を向けた、これだけ削ればこれだけ財源が浮くというような、単なる財政論に終始するような対症療法的な議論といいますか、そういう両極端に分かれる傾向があると感じております。

そうではなくて、今必要なのは、医療、年金、福祉を含んだ社会保障の全体を視野に収めた上で、それぞれの公私の役割分担、これを効率性、あるいは公平性という観点から整理した上で、社会保障制度のどのような全体的な姿を選びとっていくのかと、そういう議論がむしろ必要ではないかと考えております。

私の話は大体そういった問題意識に則したものになりますけれども、まず、最初にそういった公私の役割分担についての基本的な考え方でございますけれども、社会保障といいましても、様々な機能があるわけであります。一旦それを純化させるというか、整理した上で、それぞれの場合における適切な公私の役割分担を考えていく必要があるのではないかと考えております。

◆所得再分配とリスク分散としての社会保障の機能

その場合に、社会保障の機能というのは、大きく２つに最終的には整理できると思います。一つが所得再分配としての機能ということでありまして、所得移転といってもよろしいかと思いますが、これはまさに一定以上の生活をすべての国民に保障するという機能でありまして、本来税によってまかなわれるわけです。私自身は年金の基礎的な部分すなわち基礎年金と呼ばれる部分でありますとか、老人医療、福祉はまさにこういった機能のものとして租税によってまかなわれるべき領域と考えておりますけれども、そこらあたりの議論は、また後ほど立ち返るといたします。

それから、もう一つは、リスクの分散的な機能ということになるかと思いますが、これはいわゆる保険ということになろうかと思います。この場合、このリスクの分散というのは、本来市場といいますか、民間に委ねてよい領域になるわけでありますけれども、市場に委ねると、かえってうまく機能しない場合があるわけであります。その一つの典型的な例が逆選択と呼ばれる現象でありまして、これは選択ということの逆ということになりますけれども、低いリスクのものが保険に加入しないということで、結果的に保険市場がうまく機能しない現象が生じてしまいます。この背景には情報の非対称性といいますか、個々人のリスクを保険会社が十分把握できないところから来るわけでありますけれども、逆選択というようなことが生じるわけです。いわゆる経済学でいう市場の失敗ということになるわけでありますけれども、そういった場合については、強制加入、さらには平均保険料方式といった意味での社会保険が必要になってくるわけで、若年者の医療保険というのは、まさにこうした観点から行われるべき性格のものと言えると思います。

逆に、そういった逆選択が生じにくいものについては、民間保険に委ねて、基本的には差し支えないわけでありまして、私自身は年金の所得比例部分、こういった部分については、厚生年金の二階建て部分でありますけれども、民間保険に基本的に委ねて問題ないのではないかと考えております。

◆市場の失敗を是正する機能としての社会保障

以上、大きく社会保障の機能ということでお話しいたしましたけれども、ここでやはり注意すべきは、レジュメでは、A、Bとしておりますけれども（資料２－１）、所得再分配の観点から社会保障を行うという場合と、それから市場原理の補完、つまり逆選択が起こるから、それを防ぐ意味で社会保険というかたちでの社会保障を行うという場合の２つがあります。これは意味合いが基本的にまったく異なるものであると、これをまず抑えておく必要があるのではないかと思います。前者はまさに所得再分配ですから、公平性という観点から行われるわけでありまして、このかぎりでは市場原理をその分修正したかたちになる。その点に関するかぎりでは、市場の効率性とぶつかる側面をもった社会保障の面であろうかと思います。

それに対して、逆選択を防ぐために、社会保険にするというようなのは、むしろ市場がうまく働かないのを補完するというかたちで、社会保険という制度をつくるわけですので、むしろこれは効率性の観点から社会保障というものが行われるわけで、このかぎりでは経

済を損なうどころか、むしろ市場とは同じ方向を向いているといいますか、そういうことになりますので、社会保障と一口にいう場合でも、その機能のちがいははっきりと押さえておく必要があるのでないかと考えております。

最近、特にイギリスなどでの経済学サイドからの社会保障にアプローチする議論の中には、そういった社会保障が持つ効率性としての機能、市場の失敗を是正する機能を強調した議論がかなり見受けられると思います。そういった面からも、社会保障というのは、往々にして、どちらかというと、公平性、平等という観点から行われるという面が強調されてきたかと思いますけれども、むしろ効率性、市場を補完する意味での社会保障の、そのかぎりでの積極的な役割を無視してはいけないのではないかと考えております。

◆これからの社会保障の基本的なイメージとは

レジュメの次のページに移りますが（資料２－２）、そういった観点からみますと、そこに「これからの社会保障の基本的なイメージ」というふうにしております。国民負担率の議論にひきつけて申しますと、往々にして医療と年金、福祉というものがいっしょくたに議論されて、一口で国民負担率ということでくくられるわけでありますけれども、やはり医療、年金、福祉では経済効果といったものも、あるいはその果たす機能というのもちがうわけでありますので、一旦分けて議論を進めないと、なかなかそれ以上進まないのではないかと思います。その点を踏まえた上で、先ほどのような観点からみますと、そこにごく大まかな絵を描いておりますけれども、年金の二階建ての部分というのは、先ほど申しましたように、基本的に市場に委ねて差し支えない部分ではないか。年金というのはかなり公的な部分を所得再分配の基礎的な部分に絞っていける領域ではないか。それに対して、医療や福祉の領域といいますのは、先ほどのような市場の失敗が起こりやすい分野でもありますし、一括基本的にベーシックなニーズといいますか、そういう領域であると思いますので、ここらあたりについては、公的なものをきちんと維持しておくべき領域ではないかと考えております。

したがいまして、そのページの最後の「社会保障制度改革の選択肢」（資料２－２）というところでありますけれども、現在の議論というのは、医療保険は医療保険、年金は年金、介護は介護というかたちで、バラバラに議論される傾向が強いように感じております。むしろ社会保障全体の姿というものをどのようにしていくか、そういうかたちで議論を進めていく必要があるわけです。そういうような観点からみますと、そこに基本的に４つの

選択肢ということで示してございます。

Ａの全分野重点型というのは医療、福祉、年金、いずれも現行の制度を維持する姿、つまり最低限の効率化をはかりつつも、基本的に現行の給付水準を維持する姿、それからＢの医療・福祉重点型というのは医療や福祉については、先ほどお話しいたしましたように、公的な保障をかなり維持しながら、年金については大幅に市場的なものに委ねていく姿です。それからＣの年金重点型というのは、その逆でありまして、所得保障としての年金については、かなり現行の水準を維持した高い給付水準を維持しながら、医療や福祉については、大幅にファイナンスを民間に委ねていくという方式。最後は市場型、Ｄというものでありますけれども、医療、福祉、年金、いずれも市場に委ねていくという、大まかに言いますと、この４つぐらいに最終的な選択肢は絞られてくるのかなと考えております。

◆医療・福祉重点型の社会保障制度を基本に国民負担率を考える

先ほど申しましたような考え方の整理からいたしますと、このなかで最も望ましいと、これは私見でありますけれども、考えておりますのは、Ｂの医療・福祉重点型というものであります。理論的には先ほど申しました考え方の整理からいたしましても、あるいは国民負担率にひきつけて申しますと、レジュメの下のところに、それぞれの選択肢をとった場合の、これは一定の仮定を置いた試算でありますけれども、国民負担率の推計というのを示しておりますけれども、やはり全分野重点型とか、年金重点型の社会保障というのは、極めてこの国民負担率というものが大きな数字になるわけであります。

といいますのも、図にも示しておりますように、現在社会保障の半分、５０％強が年金で占められているわけで、特に二階建ての部分が大きいわけでありますけれども、そういったところから、年金をどのようにするかで、かなりこの国民負担率が大きく左右されるわけであります。こういった国民負担率の数字からみましても、医療・福祉重点型というような社会保障というのが最も現実的であり、かつ望ましい姿ではないかと考えております。いずれにいたしましても、なかなか国民負担率の大小ということでは結論がでない問題でありますので、こういった社会保障の制度論に則して公私の役割分担というものを考えていく必要があるのではないかと考えております。

◆公私の役割分担と社会保障全体の望ましい姿

それから、最後は補足的なことでありますけれども、レジュメの３枚めに入れておりま

すのは（資料２－３）、諸外国の社会保障改革の動向ということですが、これはきわめてラフな整理でありますが、そこに点線で囲って示しておりますけれども、欧米諸国の社会保障制度改革というものをみましても、ある程度共通した方向としてそこに示しているようなことが指摘できるのではないかと思います。すなわち年金については、かなり公的な給付範囲そのものをドラスティックなかたちで縮小していく方向。それに対して、医療というのは、先ほど言いましたように、公的な範囲を縮小して市場に委ねますと、様々な失敗が生じるというようなことが起きやすい領域でありますので、公的な給付範囲自体は維持した上で、そのなかで、たとえば管理競争と呼ばれるような市場原理、競争原理的なメカニズムを導入していく、そういった方向があるわけです。それから、福祉については、福祉施設から在宅というような各国で進められている方向がありますけれども、こういった方向が指摘できるのではないか。こうした諸外国の動向を見ましても、分野に則していいますと、医療・福祉重点型とでも言えるような一つの社会保障の姿が浮かんでくるのではないかと考えております。

以上、きわめて雑駁ではありますけれども、まとめますと、国民負担率というように一口にまとめて、その数字を議論するのは、その中身、あるいは機能というものが大きくちがうものをいっしょくたに論じてしまうことになりますので、非常に発展性のない議論に終わってしまうのではないか。特に社会保障について、それぞれの医療、福祉、年金、各分野を一旦区別した上で、その機能を考え、公私の役割分担というものを考えて、最終的に社会保障全体の望ましい姿を選択肢を示して議論していくと。これが最も建設的な議論の進め方になるのではないかということであります。以上でございます。

田中　どうもありがとうございました。医療、年金、福祉の公私の役割分担をわかりやすく説明していただいた上で、社会保障制度改革の方向を定めてからでないと、単に負担率だけで議論しても意味がないという枠組みがきれいに整理されました。

次は、八代先生に、国民負担率が高いと日本経済が悪くなるという話が聞けるのではないかと思いますが、よろしくお願いいたします。

（２）政府を通じた強制的な所得移転を減らすことがマクロ経済的にプラス

◆国民負担の総額だけの議論ではなく、中身の議論をすべき

八代　上智大学の八代でございます。「国民負担率のマクロ経済的影響」というのを、私のレジュメでございますので見ていただきたいと思います（資料３－１）。私は、これは安田総合研究所からいただきました「国民負担率を考える」というペーパーに則して書いたつもりでありますので、順次お話してみたいと思います。

まず、先ほどもご説明があった国民負担というのは、負担面だけではなくて、給付とのからみでみたネットでみるべきだというご主張だと思います。これは同じ政府支出の拡大といっても、公共投資とか、政府消費とかの政府支出と、家計の給付に反映される移転支出とでは区別するべきだという点です。社会保障の専門家の間には政府支出が増えるのは問題だけれども、別に移転であればいくら増えたってかまわないというような方もおられます。はたして、その２つに差があるのかどうかということが第一点だと思います。

その点については、私は先ほど広井さんもおっしゃいましたように、単に負担が増えること自体が問題であるわけではなく、それがどういう内容かです。先ほどの広井さんのご専門は医療ですので、医療・福祉は大事で年金は少々カットしてもいいということですが、仮りに年金の専門家であれば、多分逆のことを言われるのではないかと思います。問題は年金でも医療でもそれぞれどうしても必要な部分と、やはりムダな部分があるわけです。その意味では、やはりムダな部分はカットして、必要なものは残していくという、当たり前の話になってくるわけでして、当然総額だけで議論しても仕方がないと思います。

◆負担額及び給付額の増加が労働供給にマイナスの影響を及ぼす可能性

ただ、私のポイントは、こういう国民の負担というか、税とか社会保険料が増えるということは、政府による強制的貯蓄が増えることです。もちろん、社会保険料というのは、日常の医療サービスであるとか、あるいは老後の所得保障のために使われるわけですけれども、それが民間の任意の保険ではなくて、政府によって強制的にとられるということが、実はポイントであるわけです。社会保険料が強制的にとられるということによって、税と同じような負担感がでてくるということです。

普通の男性の２０才から６０才ぐらいまでの働き手にとっては、税金とか社会保険料が少々増えても、それほど労働供給に影響を与えないのですが、たとえば既婚女性の場合、あるいは高齢者の場合において、働くか・働かないかということが常に選択の対象になっているわけです。高齢者の人であれば、引退するか、それとも働き続けるか。既婚女性の

場合ですと、家事に専念するか、あるいは市場で働くか。そういう人たちにとっては、社会保険料とか税金がどれだけ増えるかというのは、非常に労働供給行動に影響するわけです。

それから、給付が増えるのは問題ないかというと、実はそうではないわけで、これが経済活動に影響すること自体も国民経済にとってはマイナス面もあるかと思います。これは、たとえば高齢者の場合、在職老齢年金というのがありまして、６０才から６４才の方というのは、働いて、２万円余計にもらうと１万円給付が減らされるというかたちになります。これは、いわば働いた２万円の追加的な収入に対して５０％の限界税率がかかるのと同じことでありますから、給付が拡大するということも、それが就業と結びついて、働くことによって給付が減らされるというような面があれば、それはやはり労働供給に影響するわけです。労働供給に影響するのは単に負担額だけではなく、給付額自体も大きな問題になります。場合によっては、こちらのほうがはるかに労働供給に対するマイナスの影響力は高いというのがヨーロッパの場合でもいわれているとおりであります。

◆財政赤字を加えて政府を通じた移転規模をみる

それから、財政赤字を国民負担率に含めるかどうかというのは、ご説明がありましたので、深入りしませんが、私のレジュメの２ページめをみていただきますと（資料３－２）、「国民負担率の推移」というかたちが出ております。これは税金というのは景気のいい時には増え、悪い時には減るという、景気変動に敏感なのですが、社会保険料のほうは一貫して増えてくる。したがって、両者を併せて考えなければいけない。特に社会保険料というのは基本的には勤労所得税と同じでありまして、勤労部分にかかるわけでありますから、より労働供給に対する影響は大きいわけです。

それから、財政赤字、これは一番下の斜線が財政赤字でありまして、これを加えない時は、９０年から９５年の間に負担率が減ったように見えるのですが、その間に財政収支が逆転しておりますので、実は一貫して潜在的な国民負担率というのは上昇していることになるわけです。ですから、こういうふうに単なる社会保険料と税金の和ではなくて、それを２つ合わせたもので、あるいは財政赤字とも合わせてみたほうが政府を通じた移転規模を見る場合には良いのではないかということであります。

◆市場表示の国民所得を分母とする

私は分母がＮＩかＧＤＰかという今の国民負担率の定義が問題なのは、それは国民所得が分母だから問題なのではなくて、要素表示の国民所得だから問題なわけです。それを市場表示の国民所得に変えれば、先ほど言った消費税と直接税の問題は解決されるわけです。むしろＧＤＰと市場表示の国民所得のちがいは、減価償却でありまして、減価償却というのはだれの所得にもならないわけでありますから、それは本来除いたほうがいいのではないか。ＯＥＣＤでＧＤＰで比較しているのは、データの制約上の問題でありまして、ＧＤＰのほうが１年早くとれるということと、それから需要面を積み上げますから、より簡単にとれるという、そういう便宜上の問題でありまして、概念からいえば、市場表示の国民所得というのが、一番いい分母ではないかと思います。

◆社会保障の効率化を通じて国民負担率を下げる必要もある

それから、この報告書に書いてあるように、たとえば介護保険をつくることによって、国民負担率が上がるというのは、たしかに見せかけのことであります。実はそれは今まで家族の非市場労働で負担されたものが顕在化するだけでありますから、国民負担率が上がってまずいという論理はおかしいというのは、まったくその通りであると思います。

ただ、そういう家族の著しい負担とか、そういうものをきちっと計算した上で、政府を通じた強制的な所得移転の総規模というのはやはり少なければ少ないほどいいのではないかと思います。もちろんその中身は効率的なもの、非効率的なもの、いろいろ分かれるわけなのですが、社会保障の中には効率的なものも、非効率的なものもあるわけですから、ともかくなるべく効率化を進めていく。その結果として、国民負担率が下がるということは必要なのではないかということであります。

◆国民負担率とマクロ経済との関係は長期でみていくべき

それから、先ほど座長のほうから言われました、マクロ経済的な影響ということは、私のレジュメの、ページ数では８と９というところにございます（資料３－５）。安田総研のほうでは、国民負担が増えることによって、経済成長にはあまり負の影響はないという結論だったわけですが、これは実はまさに負の関係があると信じてやるか、ないと信じてやるかによって結果は全然ちがうわけでありまして、それぐらい曖昧なものであります。これは、通産省の産業構造審議会で、私も関与してやったもので、一所懸命負の関係を見つけようとして、こういう関係が一応出てきたということでありまして、別の期間をとれ

ば、多分全然有意でない関係も出るのではないか。その程度のものであります。

ただ、これは気をつけなければいけないのは、経済成長率というのは、もっとより重要な要因で決まるわけです。たとえば、貯蓄率であるとか、労働供給であるとか。国民負担率が高いか、低いかというのは、マージナルにしか影響しないわけですから、単に国民負担率と経済成長をみれば、それで負の関係がなくてもあっても、ほんとにマイナスの影響があるかどうかというのは実はわからないわけです。他のもっと重要な経済成長の要因、労働供給の増加率であるとか、あるいは資本蓄積の増加率であるとか、そういうものをコントロールした上で、限界的にみたらどうなのかというかたちで、本当は分析しなければいけないわけであります。

次の９ページをみていただきますと（資料３－６）、これは成長率自体にはなかなかむずかしいのですが、家計貯蓄率と国民負担との関係をみると、これは特に差分でみているわけなのですが、そうしますと、各国とも、スウェーデンなども含めて、やはり国民負担率が上がることによって、家計貯蓄率が下がってくる。これはフェルドスタインの言っているような民間貯蓄と政府貯蓄の代替という可能性もありますし、あるいは労働供給に対するマイナスの影響という、因果関係はいろいろあるかと思いますが、一応そういう関係はあるわけです。少なくとも、どんなに国民負担率が上がったからといって、経済成長にはいっさい関係がないとは言えないということであります。

◆社会保障の効率化がなく負担率の増加につながれば経済にマイナス

それから、先ほど理論的な側面がはっきりしないということなのですが、これは需要面でみるか、供給面でみるかによっても異なってまいります。つまり、国民負担率が上がるということが、需要面でみれば、逆にいえば、政府を通じた一種のケインズ政策効果が高まるわけですから、短期的にはむしろ経済成長にプラスの面がある。特に今のような不況であればなおさらであります。ただ、こういう国民負担率と経済の問題はむしろ長期でみなければいけないわけで、需要面というより、むしろ供給面でみなければいけない。つまり、こういう負担率が上がることによって、労働供給がどれだけ抑制されるか、あるいは企業の投資行動がどのようにマイナスになるかと、そういう面でみなければいけないわけであります。

そこでは、やはり税負担、あるいは社会保険料負担というのは一種の雇用税でありますから、そういう負担の増加というものは、労働供給にも、あるいは企業の資本蓄積にも、

それはマイナスの効果が理論的にはあるはずであります。それは社会保障がどの程度効率的であるかということと、もちろん裏腹の関係にあるわけなのですが、どちらにしても、今の社会保障が決して効率的であるとは言えないわけですから、その大幅な改革がなければ、今のままで言えば、やはり負担率の上昇というのはマイナスに効くというふうに考えていいのではないかということであります。

◆厚生年金負担の世代間格差の問題

それから、少子・高齢化の影響も含めた将来の負担というふうに考えていただきますと、これは最初から３ページめの「厚生年金の世代間格差」というのがあります（資料３－３）。これは経済白書の昨年の版で出たものでありまして、世代間でどれだけ年金・保険料の負担があるのかを示したものです。医療保険でも多分同じようなことが言えると思いますが、これほど明確には計算できませんが。これもある意味では、実は隠れた財政赤字でありまして、先ほど財政赤字を潜在的負担率に乗っけたというのは、これは将来の世代がいずれ負担しなきゃいけないものだから、今の９５年とか、現世代で計上したわけなのですが、実はこれでも計上できないのが、こういう厚生年金負担の世代間格差でありまして、これは将来こういう状況であれば、保険料率はどんどん上がっていくということを示しているわけです。なぜそうなるかというと、今の厚生年金、あるいは国民年金が潜在的な赤字を抱えているからで、それも含めますと、実は国民負担率はもっと高くなるわけです。

◆負担率の低下はマクロ経済へプラスの影響を及ぼす

何をもって国民負担というかというのは、広くみようと思えば、いくらでも広く見えるわけでありますし、また給付と相殺して純で見ようとすれば、少なく見える。ただ、一番肝心な点は、再度強調いたしますけれども、これは政府を通じた強制的な所得移転であるのは極力少ないほうがいい。できるかぎり、社会保障の効率化、あるいは福祉においても、市場サービスを活用するというかたちで、あるいは先ほど広井先生も言われましたように、公的年金の報酬比例部分は民営化していくというかたちで、同じ老後の保障であっても、極力民間のサービスを使っていく、あるいは市場を使っていくというかたちで、この政府を通じた強制的貯蓄の規模を減らすことができると思います。それがマクロ経済的にはプラスの影響をもたらすということであります。

繰り返し申しますが、単なる負担率の抑制は意味がないというのはまったくそのとおり

であります。ただ、社会保障を効率化することの結果として、負担率を下げていくことはやはりマクロ経済にとっては当然プラスの影響があると、そういうふうに考えております。以上です。

田中　ありがとうございます。皆さん内容もすばらしいですが、時間をピッタリ守っていただけるので、大変座長としては楽です。期待しましたとおり、私たちのレポートに正面から切りかかってこられました。

次は岡本先生です。岡本先生は高齢者福祉や医療のまさに先達として、私の大切な先生でありますが、同時に実は駄洒落道の大家でもあります。よろしくお願いいたします。

（３）社会保障抑制要因となる数値指標としての国民負担率の問題点

◆国民負担率罪悪論

岡本　今ご紹介がございましたように、私はもともと現場で医療をやっておった人間ですけれども、国民負担率に関してはさんざん痛めつけられてきたわけです。私は一種国民負担率憎しと、抹殺すると。そのために、一種のテロリズムに近い動機で経済の勉強を少しかじったわけです。経済学者に騙されないために経済学を勉強するのだという意味合いのことがあるそうでございますけれども。ただ、現在はお蔭様で、高齢者福祉は地域経済の活性化につながるのだという、明るい地点に到達して、そういう意味では国民負担率に感謝しておりますが、相変わらずこれは抹殺すべきであると。私は国民負担率罪悪論という立場で意見を述べたいと思います。

実にいい加減なのですね、国民負担率は。今日のこれまでのご発表にありましたように。一体だれのために、何を負担するのか全然わからない。この前の衆議院の時に介護保険の議論の終盤の時に、やはり終盤になると、反対する人々から国民負担率云々が出てきます。梶山官房長官が国民負担率が３０いくらであるとか、上がっちゃいけないと出した数字が、その夕方突如訂正される。財政赤字を入れなきゃいけないというので、十数時間で数字が変わってしまう。

考えてみますと、われわれが負担しているのは、国民の立場でいいますと、税と社会保険だけではないわけです。他にもいろいろな公共施設とか学校の利用料等で、義務的な負担の税外支出がたくさんあります。それから、健康保険の医療とか、いろいろな社会福祉

事業の利用料もあります。それから、社会的介護の不足分を家族介護が代替していると、そういう機会費用で負担しているものもあります。あるいは、今出ました財政赤字、公債。これを合計しますと、けっこう今でも、いわゆるこの負担率は５０％近いものになってしまう。極めていい加減である。あるいは、今回でも文章に財政赤字が突如加えられた。一種何の説明もない。これは本来加えるべきものであったのでしょうね。つまり、まずいい加減である。

◆税や社会保険料抑制のために使われた国民負担率

いい加減であるにもかかわらず、社会保障の問題が論議される時に、常に妖怪のごとく登場してくる。叩いても、叩いても死なない。結果的には、私はこれは経済学の用語ではないと。政治的な一種の道具、インストルメント、ツールである。だから、これまで経済学の専門家たちは国民負担率を熱心にやってこなかったのだなと。個人的にお会いしますと、あんなものは経済学用語ではないとおっしゃるけれども、社会的には、一般庶民にとっては、経済学用語として常に登場してきたわけです。それはやはり先ほど八代先生からお話しがあったように、経済成長に云々とか、貯蓄率を下げるのだとか、やはり経済成長の阻害要因というニュアンスで常に出てくるわけです。これはまちがいない。その度に、常に社会保障というものが圧縮されてきた。実は社会保障に使うおカネも立派に所得移転もしますし、購買力となって、いろいろな経済成長効果もあるのに、経済波及効果をまったく考えずに使われてきた。

結論的にいうと、国民負担率の最大の罪悪は、まず税とか社会保険料が増えるのは悪であるという大きな先入観を行き渡らせてしまった。実際はこれから高齢者にもいろいろな社会的なコストの負担を求めなければならないにもかかわらず、税や社会保険料をとることは悪なのだと、増えることはいけないのだと。これは政策的にも極めて桎梏になって、極めてまずいプレゼンテーションであった。それが一点です。

◆総枠論議を先行させ、費用対効果の議論を封殺

もう一つ、もっといけないのは、われわれ大阪の人間は、「これ一体なんぼのもんや？」という表現をよくしますけれども、要は費用対効果であると。国家財政、中央を問わず、あるいは地方政府を問わず、政府の財政構造は家計とちがって、黒字を出すことは決して褒められたことではないわけですから、支出を抑制すれば、一定の税は必ず入ってくるか

ら、黒字を出そうと思えば、支出を絞ればいいと。しかし、そうではなくて、中央政府、地方政府の役割は、赤字を出していくことは、一種事業をどんどんやっていくことであれば、それ自体は別にかまわない。問題は中身であると。赤字国債を出す。それ自体は決して悪いことではない。後代に借金をつけ回す。１００年、２００年使えるものに使うのであれば、後代の人々は喜んでその負担を払うでありましょうから、それは一向にかまわない。要は中身であると。

私は、国民負担率の最大の問題は、公費に対する費用対効果の議論をろくにせずに、枠をはめてしまったと。総枠論議を先行させて、最も大事な費用対効果の議論を封殺してしまったところに最大の問題があると思います。これは決定的に罪であると。直ちにこれをやめてもらいたい。こんな議論をすべきではない。これはさっき広井さんもおっしゃったのですが、われわれは何のために公費を、だれのために使っているのか、そこをまず議論すべきであると。これが最大のポイントでございます。

◆税のポジティブな側面をもっと教育すべき

それから、負担というのは、多くの場合受益を伴うわけです。日本では納税者になりますけれども、英語ではタックス・ペイヤーである。タックスをペイする。税を支払うということで、何かを買うわけです。税は受益の見返りとして払うのだという意味では、日本政府は教育の中でも税のポジティブな側面をもっと教育すべきである。税のポジティブな側面をちゃんと教育しないから、いつまでたっても負担は年貢なのか、コスト分担なのかというレベルを脱却できない。明らかに、こういう一種大衆福祉社会、幅広い一般市民を対象とした社会保障を考える時代にあっては、負担ではなくて分担だということをきちんと説明しなければいけないにもかかわらず、国民負担率が増える＝まずい、税が増える＝まずい、と極めてまずい循環の論理に国民をはめてしまった。

◆公費投入の費用対効果に関する真剣な議論が必要

費用対効果で申しますと、今や日本の経済構造から言えば、レジュメの表１の「１千億円投資効果」にありますように（資料４）、建設とか、こういう土木事業に公費を投入するよりも、やはりサービス業的な社会保障や医療に投入したほうが、よほど経済波及効果も高い、ＧＮＰの成長効果も高いし、もちろん雇用増加も高いということは、ほぼ合意を得られているわけでありますから、そういうかたちでの投資の中身をもっと前からちゃん

と検討すべきだと思います。

あるいは、費用対効果でいいますと、日本の場合、この表を見ますと、日本は、アメリカと比べても、ヨーロッパと比べても、どでかい公共投資をやってまいりました。桁違いのものをぶち込んできた。公共投資額でも対ＧＮＰ比でも実額にしましてもです。結果的にアメリカと比べると、単位面積あたり、日本は２倍のコンクリートをぶち込んできたわけです。それが今非常に批判にさらされて、公共投資の見直しが行われるわけであります。

興味深い話で、この建設市場の内訳なのですけれども、やはり土木なのです。これはムリもない。この１０年間で１００兆円の建設国債を発行して、財政赤字を突出させてきたのは、上げて土木による建設国債であるわけです。

維持・修繕という項目がございます。これとてもおもしろいですね。日本と米国は０であるわけです。ところが、ドイツ、イギリス、フランス、ヨーロッパ諸国は建設市場の約４分の１から４割を維持・修繕にあてている。だから、ヨーロッパの町はとても美しくて、観光価値がある。日本とアメリカはつくっては壊し、つくっては壊しで、要するにスクラップ＆ビルドになってない。スクラップ＆スクラップ。新たにスクラップをつくっては、また壊していっている。このように、同じ建設市場だから、建設業者にとって、同じ内需があっても、配分される内容がちがうと、やはり国の風景がちがってくるわけです。

さっき私が言いましたのは、別に赤字国債を出してもいいということです。１００年、２００年使える立派な町を維持するのであれば、後代の人は喜んでそれを負担するでありましょう。そうではなくて、ガラクタをつくるのに使ってはいけない。投入した公費の費用対効果を議論として抹殺した大きな要因として、国民負担率という枠組みの議論が非常に強固に出されてきた。そこを非常に私は問題視しているわけです。その意味でいうと、国民負担率という概念は早く消えてもらいたい。

しかも、先ほど八代さんがおっしゃったように、経済成長率、あるいは貯蓄率とも、実はどれだけ相関しているかわからない。否定的な見解もいっぱいある。そういう意味では、一体何のために国民負担率という概念が真の意味で必要なのか、全然わからないですね。一体だれのために出してきたのだと。少なくともわれわれ国民の生活にとって、何の役にも立っていないじゃないか。社会保障における費用負担とかいった場合に、必ず妖怪のごとく立ち現れて、なんかガーンと総枠で抑えてしまう。もっと中身の議論をするためにも、“国民負担率君”には早く消えてもらいたいというのが私の結論です。

田中　国民負担率を持ち出す人は一般に国民負担率が高いのはいかんという立場の人が多いが、岡本先生としてはその言葉自体抹殺したいという思いがあふれたお話をいただきました。大変ありがとうございます。

では最後に、浜中所長から今度は金融財政に責任をお持ちの方のご意見をうかがいたいと思います。よろしくお願いいたします。

（４）国民負担率に関する議論の活性化に期待する

◆重要かつ含蓄のある概念としての国民負担率

浜中　大蔵省の財政金融研究所長の浜中でございます。今日はアカデミアの方に混じって、私のような者にも発言の機会をいただけまして、大変ありがとうございます。

国民負担率、私は直前にお話しされた方とちがって、大変重要な、含蓄がある概念だなと、このように思っております。とりわけ財政に関係する者として、その持つ意味をやはりなんべんでも国民の間で議論すべきではないかと、大変恐縮ですが、これがむしろ私の結論部分でございまして、若干ご説明してみたいと思います。

履歴の中で、一カ所恥ずかしいから省いておいたのですが、これは研究所の皆さんの問題じゃなくて、敢えて私が省いておいたのですが、ちょうど今から１０年前ぐらいになるのですが、私主計局の調査課長をやっておりまして、いわゆる財政に関するいろいろな指標等の責任があったということで、ちょっと大風呂敷になります。実際大風呂敷なのですが、私がお持ちいたしました資料の「財政の歩み」というのを見ていただくとありがたいのですが、普通はＡ４版でやるところを、これは左右見開きでもって、大変大風呂敷になっております（資料５－１：原寸はＡ３版）。

◆日本の財政悪化の歴史

私が調査課長をやっておりました頃は、昭和４０年頃から平成元年ぐらいまでの２５年間ぐらいの動きを財政で説明すると、「そうか、日本の財政はそういう状況か」というふうに簡単に思っていただけた時代なのですが、その後平成バブルがはじけて、大変苦しい時期がつづきまして、ご覧いただきますように、平成５年以降、公債の発行残高が大変大きくなってきております。年々の発行額も増えていくと、こういう事情にありますので、私の後輩には大変気の毒なのですけれども、なぜ財政が悪くなったかという説明は、昭和

３１年頃から全部こういう表をつくらなければならないということで、大風呂敷になってしまうわけであります。これは導入だということでお考えいただくということです。

そういうことで、調査課長をやっておりましたので、その年何があったかなんていうのは、諳んじるというのが仕事でございましたので、いろいろお話はできますが、最近のところで簡単に見ていただきますと、昭和５０年の特例公債発行、これは４８年、４９年、あるいはその前の４６年のニクソンショックというところから、赤字体質になりまして、それで２５年後の平成２年にいたりまして、赤字公債を発行しないことになりました。

赤字公債というのは、いわば経常収入が足りない部分、建設公債というのはいわばダムをつくったり、道路をつくったりという意味の資産になるものと、こういう分類に一応なるわけです。その赤字公債は昭和５０年から平成元年までず一っと続けて発行せざるを得ない状況だったわけです。平成２年、３年は今でいうバブルですが、その効果もありまして、発行しないで済んだと、このような姿になるわけです。そして、その後バブルがはじけましたので、また公債の発行額が増えていった。これが非常に大づかみに考えたところの財政の歩みなのですが、皆さんにちょっと覚えておいていただきたいのは、平成元年に、下のほうの欄に書いておりますけれども、このような赤字体質でありまた高齢化社会になって、社会保障関係の経費が急激に増えるということで、消費税が導入されたと、こういう関係になるわけです。

◆社会保障給付費の増加と給付の効率化

次のページを見ていただくと、バブル前の財政と現在の財政ということで、昭和６１年と平成８年が出ております（資料５－２）。税収は昭和６１年に比べて、２２％程度の伸びとなっております。それに対して一般会計歳出は３８．９％の伸びになりますので、公債を発行せざるを得ないと、こういう状況です。そういうなかにあって、社会保障関係費のところを見ていただくと、これは一般会計ですから、後でまた見直す必要がありますが、一般会計レベルでも４５．３％ということですから、税収の伸びよりははるかに高い、あるいは一般会計そのものの伸びよりもはるかに高い、こういうものを振り向ける必要があると。したがって、他の経費が圧縮される、あるいは赤字公債が出るという、こういう関係になるわけです。

それで、実際日本の社会保障給付費がどうなってきたか。これはもちろん社会保険料等も入って、それから一般会計からの投入もあって、社会保障給付費が増えていくと、こう

いう関係で、昭和４５年頃はこの下のほうの欄で見てみますと、（A）／（B）が５．７７、５０年になると９．４９、それ以降二桁になって、最近では１５％程度のところまで来ている。これは実績値です。平成８年、９年の分が出てくれば、もっと高くなるということになると思います。したがって、社会保障給付だけが悪いということを言っているわけではないのですが、財政に対する需要は大変多いために、国の会計が非常にむずかしい状況になっていると、こういうようなことであるわけでございます。

そして、さらに高齢化が進んでいきますので、社会保障関係費は伸びていくだろうと。そういう意味で、私たちは、いつもなるべく経費を圧縮して、効率的にやってくださいと。今までの先生方は、いわば経済学的なり何なり、大変厳密にお考えでございますが、私どもの立場からしますと、「入るを量って出ずるを制す」と申しましょうか、税金が入ってこないのですから、あるいは社会保険料が入ってこないわけですから、出ていくほうにはかぎりがあると。そのこと自体において、もうすでに給付を効率的にやってほしいというようなことをいつも申し上げていると、このようなことになるわけであります。

◆臨調の頃から使われている用語としての国民負担率

それで、財政がこのような状況であるということを前提に、私のレジュメに沿っていくつか問題提起と申しましょうか、私どもが考えていることを申し上げてみようかと思います。国民負担率、これは臨調の頃から使われております用語でございまして、それなりに国民になじんできていると。なじんできているから、イヤなものでもなじんじゃったからいいだろうと、このような悪い意味で申し上げているわけではないのですが、よくも悪くも、国民負担率を中心に、いろいろなことを考えるということで、昭和５０年代の後半から、私どもがいろいろなところで申し上げたり、また国会で国会議員の皆さんもそういう言葉で議論し、あるいは今岡本先生のお話しにあったように、まさに医療の現場、あるいは年金の現場もそうかも知れませんが、そういうことで議論してきていただいているわけです。

何と何を足しているかよくわからないというご指摘もわかりますが、私は総体としての足し上げたところの国民負担率というのも大変重要だと思います。八代先生の言葉を借りさせていただければ、先ほど八代先生から政府を通じた、そういう経済活動をいわば示しているものであると、そういうことだと思います。そして、同時に、その中身をよく見ていくべきであり、社会保険料負担が税財源とともに、社会保障給付をどの程度担っている

か、あるいは税の部分が何を担っているのかということ、内容も同時によくみるべきであると。

◆税財源・社会保険料負担と政府サービスの規模

特にお話にありますように、移転所得であるのか、公共財を担っているのか、あるいは教育のような、昔マスグレーブの言葉で言うなら、メリット・ウオントというのですか、メリットのある財、そういうものに対して、どのように費用の関係が成り立つか。つまり、政府サービスといいましても、大変政府が大きくなってきたと、いまさら言うわけでもありませんが、アダム・スミスの頃であれば、司法と軍隊、それぐらいしか政府の役割がなかったわけですが、今日においては、様々なサービスを提供しているわけです。

もし、これが様々なということに、皆さんご納得いただければ、その様々に応じて、どういう負担があるかというような関係になるというふうに思うわけでございます。その議論に入る前に、（2）のところで書かせていただいておりますが（資料５－２）、冒頭にも申し上げたように、財政赤字が恒常化し、規模も大きくなっております。そういう状況では、国民負担率プラス財政赤字というのが意味をもってくるのではないかと、こういうふうに思います。この点は先生方にもう少しエラボレーションがしていただけるとありがたいんですが、特に年金等を考える場合には、世代会計ということ、そういう言葉で今いろいろ議論が行われていると思うのですが、一方、赤字公債は将来世代が負担してもらうと。この時点において、租税を徴収できなかったので、借金をして、いずれは税金でその借金を返すということになります。

◆世代間問題としての公債負担

もちろん、公債の負担という意味では、現在世代が負担しているのか、将来世代が負担しているのか、私は百パーセント将来世代が赤字公債を負担しているということを申し上げているわけではありませんが、いわゆる赤字公債の負担にかかる、そういう議論がありまして、将来世代が負担していないということはないと。また、特に、投票権のない人たちが負担してしまうということもあるという意味で考えると、年金に対していくら払って、どの世代が得するか損するかという一方で、赤字公債を出している。これも、ある意味では世代間の問題であるわけです。百パーセント将来世代とは言いませんが、世代間の問題になります。

そして、社会保障関係の皆さんにもぜひお願いしたいと思いますのは、税負担と社会保険料、これだけで社会保障給付をしているわけではなくて、ひょっとしたら赤字公債で給付していると。これはカネに色目がありませんから、どういうふうに考えるかの問題ですが、仮にそういうふうに頭の中の体操ということで考えていただきますと、赤字公債で将来世代に負担をさせ、そして年金によって、どの世代が得するかということを考えますと、やはり財政赤字の問題も考えざるを得ないのではないかと。

◆高齢化社会と消費税－国民負担率の分母としてのＧＤＰの意味

それから、もう一つ、消費税、先ほど申し上げました３％から５％に今年上がって、皆さんもいろいろ、あるいは憤懣をお持ちという方もいらっしゃるかもわかりませんが、今消費税を５％にせざるを得ないような財政状況であるということも、また事実でございます。そのようなことですから、この間接税部分がどういうふうに入るかということが議論に影響をするならば、ＧＤＰというようなもののほうがいいというのは、このレポートの報告の方向も、すべて百パーセント正しいと言っている意味ではありませんが、消費税を抱えている財政の中で、高齢化社会をどう展望し、どういうふうに収入と支出、負担と給付が行われるべきかという意味で、この部分も無視するわけにはいかないと、こういうことではないかと思います。

前後いたしますが、ご指摘の中に、急に財政赤字を足す議論が出てきたというお話がございました。ちょっと資料のほうの６ページを見ていただくと（資料５－６）、これは繰り返しになって恐縮でございますが、昭和５７年頃の臨調からずーっとこういう議論が続いているよということでございまして、５７年の分、平成２年の分、平成５年の分、そして平成９年の分ということになるわけでございます。そこで、その平成９年に入ってから、急に財政赤字の話が出てきたと。

◆「潜在的な国民負担率」としての財政赤字

たしかに表面的に、そういう面もございますが、実は平成８年の７月に財政制度審議会が財政構造改革に向けての中間報告というのを出して、ここで財政赤字、「現状では財政赤字というかたちで、子どもたちへの負担の先送りをしつつ、現在の私たちが負担を上回る行政サービスを享受している状況といわざるを得ない」という指摘で、問題提起をはじめまして、平成８年の１１月には、これは通産省の関係になりますが、産業構造審議会の

総合部会のほうでも、中間とりまとめがありまして、そこで「財政赤字を含めた国民負担率が２０２５年には９２．４％になる」というような試算もされております。

また、社会保障関係で、厚生省のいくつかの審議会の会長さんが、皆さんお集まりいただいた社会保障関係審議会会長会議中間とりまとめ、平成８年１１月も、同じようなかたちで、「財政赤字を加えて議論したほうがいい」という議論が行われ、そして平成８年の１２月、ちょうど１年前に財政制度審議会が「潜在的な国民負担率」というような概念を提示いたしました。

そして、さらに経済企画庁に設けられている経済審議会、ここで構造改革のための経済社会計画、いわゆる昔から言っていたような５ヵ年計画とか、そういう考えの延長線上で行われた構造改革のための計画づくり、その中でもまた「国民負担率に財政赤字が考慮されていないという限界が明らかとなった」ということで、この問題を考えたらどうかと。

そして、今年の１月、税制調査会が「潜在的な国民負担率を考える必要がある」というようなことを、たしかに臨調の昭和５７年頃から比べれば、つい最近ではありますけれども、この１年数カ月にわたって、大変な議論が行われて、ここに至っているという、そこらへんにつきましては、よくよくご理解をいただきたいなと思います。

ところで若干議論になりますが、またレジュメの最初に戻っていただきまして（資料５）、経済企画庁の次官をされた赤羽さんという立派な方がいらっしゃいます。もう大分お年を召しておられて、今頃私がここでいうと、また何を言っているかなんて叱られるような気もいたしますが、赤羽さんがその昔貯蓄率プラス租税負担率というのは大体先進国を見ると、同じ水準なのですよねと。それを赤羽理論というふうに自ら名付けて、「俗説だよ」なんて言いながら使っておられたこともあります。

アメリカでもって１９８０年代、インフレ率と失業率が非常に高かった時には、ミザリー・インデックスというのですか、ミザリーな状況を表す指数ということで、失業率プラス物価上昇率、そのようなものでもって、経済のこれからのあり方を考えようということがあったと思います。潜在的な国民負担率と申しましょうか、財政赤字を足したものは、おそらくこの２つの例示から言えば、ミザリー指数ほどインチキではないけれど、赤羽理論に近いぐらい、そして、さっき八代さんのお話の中にも、何かリグレッションカーブを使った議論もございますので、多分財政赤字を含めた国民負担率というようなことでご議論していただいてもいいのかなと。できれば、八代さんがなるべく私のサイドにいてほしいなという願いも込めて言っているだけで、ご本人が肯定していただくかどうか、別の問

題ですが、議論は拡張できるのではないかと思っています。

◆政府の行う経済活動をみるための国民負担率

そして、大分時間が迫ってきましたので、短くいたしますが、（3）のところで申し上げましたのは（資料5－3）、純負担率を大分強めに、いわば提唱していただいておりまして、これ自体は重要な指摘で、防衛費とか、文教費とか、あるいは社会保障の整備というか、公共事業費、こういうものの水準のあり方を考えると。このこと自体、私は重要であると思うのですが、純負担率といいますと、純粋だとか、何かいいこととかいうイメージ、あるいは本物だというようなイメージがあって、それ以外のものは偽物だという、どうも日本語の意味合いみたいなものがございますので、そうすると、呼びようがないから、純負担率にするというぐらいなお気持ちでもしあるとすれば、別に私がここでどうこう言うこともないのですが、こういう分野の負担をどの程度とするか。あるいはその次に書かせていただきましたように、税財源＋社会保障負担、この組み合わせをどう考えて、社会保障給付をどうするかという意味で、個々を詳しくみていこうという意味で、私は賛成なのですが、どっちが純粋だとか、どっちが本物だとか、そういう議論ではなく、やはり一番最初に申し上げましたように、部分、部分も大事で、それを議論していくというのと同時に、全体もまた重要であると。部分、部分を議論していくというのは、部分として議論するというよりは、いわば全体の中の枝振りとして、政府の行う経済活動として、どういう経済活動をすべきかと。防衛費、文教費、公共事業費、あるいは社会保障給付、このバランスがいいかどうかというのも、やはり国民負担率という言葉から、われわれは議論できるのではないかと、このように思っております。

いずれにいたしましても、大変悩ましく、非常に純粋な経済学とか、あるいは他の学問的な意味では、どの程度意義があるかという意味では、財政赤字というのは、さっきも申し上げましたように、今の負担なのか、将来の負担なのかということもありますから、どうして足せるんだろうという問題はあろうかと思いますが、大まかにこういうものを足し上げたところで、政府を通じる、政府のＧＤＰに占める活動の度合いが増えているなかで、政府の大きさをどういうふうに考えていったらいいのだろうかと。

よく言われるのですが、スウェーデンあたりでは、むしろ全部政府に一旦カネ出して、そこからもらうほうがいいというご議論もあるようですし、アメリカあたりですと、むしろ市場がやるべきで、政府にカネ払うのは一文でも少ないほうがいいと。すべてを私は文

化のせいにはいたしませんが、そういう意味ではわれわれとして、どういう政府をつくっていきたいかということで、私は現状はご報告いたしますが、これからどうすべきかという議論につきましては、皆さんに教えていただきながら、議論しながら考えていきたいと。そういう意味では国民負担率というのは大変重要であり、さらに議論を重ねていきたいと、こう思っております。ちょっと時間をオーバーいたしまして大変恐縮です。どうもありがとうございました。

田中　ありがとうございました。一転して、国民負担率には意味があるとの議論をしていただきました。ふつう、大蔵省が支出を増やしすぎてけしからんといった討議が多いと思うのですが、ここは逆で、大蔵省のほうがむしろちゃんとした負担をしようとか、大きくしようとか、日頃攻められているのと逆の方向からの議論でした。よい問題提起を伺いました。

（第１部終了）

４．国民負担率に関連した論点と今後の課題

（１）努力目標としての国民負担率と結果指標としての国民負担率

◆現世代への国債元利支払の意味するところ－現世代への返還は負担から控除

田中　それでは時間もかぎられていますので、後半のディスカッション部分に移ります。初めにいくつか技術的な質問を私がいたします。それからだんだん思想、考え方、これからの社会保障のあり方という哲学的な側面に移っていく予定であります。今日の会場にお越しの方々はこの分野に関心をお持ちなので、ある程度専門的な議論でもかまわないという前提でお話をさせていただきます。

まず第一に、財政赤字を持ち出したのは今年突然ではない、ちゃんと昨年からあったのだとの指摘が浜中所長からありました。しかし経済学の観点からみると、財政赤字という、強制徴収ではない財務的な資金調達の話が入ってくるのだったら、反対に資金の出の側で、国債に対する元利の支払いはけっこう大きい点を思考していない。浜中所長の資料の中にもありますが、対ＧＤＰ比３パーセント台の元利の支払いが行われているわけですね。国債は未来世代に対する借りですが、同時に現代世代にキャッシュで返している部分もある。ここをどう扱うかについて、どなたかいかがでしょうか。私は負担から引くべきだと思っていますけれども。経済学者にお願いしましょう。

◆選択する社会保障制度によって財政赤字を含めた負担の規模が決定される

八代　技術的な点では、それはその通りだと思います。ただ、私が言いたいのは、今の財政赤字が問題というよりも、将来、たとえば国民負担率が５０％以下になったとしても、その時の財政赤字が猛烈な額になっていたら、それは全然意味がないということで、説明しませんでしたが、私の資料の４ページめを見ていただいても（資料３－４）、それは将来の財政赤字の額というのは、まさにいろいろな構造改革によって大きく影響されるということです。

それから、もう一つ、技術的なことを言わせていただきますと、たとえば２０２５年とか、２０５０年の国民負担率を考える時には、それは社会保障制度をどういうものを考えるかということに依存するわけですね。その前提に依存するわけです。それはどういうこ

とかといいますと、素直にシミュレーションしますと、今の厚生省が考えている年金の保険料の上げ方では足りないのです。ですから、その足りない時にどうするかという時に判断が分かれていて、産構審でやったやり方は、そうなれば当然保険料率が、厚生省の今想定している以上に上がるだろうというような想定を置いた。経済審議会は、逆に厚生省の保険料率をそのまま置いて、足らない分の社会保険収支は全部赤字にもっていったと。これは前提のちがいだけなのです。

ところが、一方では国民負担率は経済審議会は非常に低くなって、産構審は非常に高くなって、どうなのだといわれるけど、これはまったく前提のちがいだけである。ですから、それほど財政赤字と税負担、社会保険料負担というのは、将来を予測する時には極めて代替的なものであると。そこが大事だということであります。

浜中　今座長からお話しいたいだいた点は悩ましい点でありまして、たしかに経済学的に、もし定義されるとすると、ネットの部分が重要じゃないかということで、私はそういう議論があるということは別に否定しませんし、そういう議論もしていただいていいのですが、それが一番正しい議論で、それ以外の議論は正しくないという、もし意味合いがあるとすると、実際に予算をつくるということからいたしますと、たとえば金利がどんどん上がっていくということになると、国債費が嵩むということになります。それは１年や半年ではどうだというと、たしかに限界的な部分ですが。金利が上がっていく局面で、では財政、今年はいいけど、来年大丈夫かな、再来年大丈夫かなというふうにもし考えるとすると、金利が増える分だけ増えるでしょう。昔、１兆円、２兆円国債出したものが、今や１０何兆円、２０兆円出すというオーダーになりますから、累積で考えていく場合であっても、最近時点で発行する国債の、その金利がかなり国債費自体を決めるということになります。

そうすると、金利が上がっていくような局面ですから、あまり国債発行しないほうがいいに決まっているわけです。それは負担がそういう意味では増えますから。ところが、ネットで考えると、国債費が大きくなるから、したがって国債をもっとたくさん発行してもいいのだということになります。でも、１年、２年はいろいろあるにしても、１０年、２０年考えると、国債の発行額そのものを減らしていかなきゃいけない。そうでないと、いわば国債を大きく抱えすぎて、経済運営がうまくいかないということになります。

◆財政はネットではなくグロスで議論

ですから、１年、２年にわたっての、特に今日のように、景気があまりよくない時にどういうふうに考えるかという議論と、中長期的な議論があって、そういうなかで、財政というのは常にネットで議論しないで、グロスで議論するということをルールとしています。差し引きだけ乗せればいいというような経済学的な議論もあるのですが、どちらかというと、イギリスを中心に発達してきた財政というのは、ネットでやると、何と何を引いているかよくわからないから、全部予算書に計上しろと。予算書のどこに書いてあるのだと。ここ、ここに書いてあるのですということで、グロスで。そのほうが国民の目が行き届く。ですから、国民の皆さんがネットで議論したければ、それを差し引きして、議論していただければいいわけで、初めからアプリオリにネットにしておくということでやられますと、なかなか財政運営上もむずかしければ、過去の歴史からみてもむずかしいという面がある。いわば、注釈として申し上げておきます。

◆国民負担率概念に財政赤字が入っていなかったことの意味

岡本　浜中さんが出してくださった資料の「財政の歩み」を見ますと、財政赤字に関しては、大平内閣の時の、第一の消費税導入の頃からもやはり健全化しなくちゃいけないということがはっきりあったわけですけれども、これを見ますと、平成元年のバブル絶頂期の頃から、やはり圧倒的に建設国債なのですね、ずーっと押し上げているのは。これはまちがいなくさっきの赤字国債が社会保障のためだと、波及的にはあるでしょうけれども、この財政を硬直させた原因が、この巨大な建設国債であることはまちがいない。

だから、早くから、たとえば国民負担率の議論に財政赤字という項目が入っておれば、やはり中身の検討に目がいったのではないか。僕はそれが言いたいわけです。今頃なぜ突然、国民負担率の概念を変えて、また俄に財政赤字というものを出している。そういう便宜的なやり方がいけないと。もっと正攻法で、今の国家財政はこうで、これは誰が払うことになるのかと、正面から議論を仕掛ける姿勢がほしい。そこでいうと、この建設国債というのは、さっきお示しした表みたいに、日本はベラボウにごついものだと。そういう意味での、中身の議論にいかなかったという点を、僕は一貫して主張しているわけです。この枠組み論はそういう意味でいけないと。

◆経済成長率と国民負担率との相関関係に関する多様な可能性

田中　いきなりパンチの応酬がありました。テーマの一個、一個をトコトンまで突き詰め

ていくこともできるのですが、今日はたくさんの事柄を問題提起し、それぞれいかに立場によって見方がちがうかを理解する。国民負担率については、言葉自体退治すべきであるとの意見も含めて、今後に役立つ議題を皆さんといっしょに行っていきたいと考えます。

経済成長率と負担率をめぐるグラフについて、いくつか関係に関してご指摘がありましたが、これを、別な角度から見ると、次のように言えるのではないでしょうか。八代先生がお出しになった、やや曖昧な０．４程度の相関のグラフをご覧になるとわかるように成長率が低い国は、一般に成熟した所得水準の高い国です。成熟した国は、当然ながら高齢化が進んでいるので、年金給付も多いですし、医療や介護にも費用がかかります。つまり成長率の低い国＝成熟した国、ゆえに負担率が高い、つまり給付が高いから、負担が高いという反対方向の因果がある。

同じことですが、人口構成が成熟していない国は成長率が高い。若者が多いから、当然給付も少なくて済むため、負担率も低い。こうした逆の因果関係が相関係数を高める可能性が十分にあります。何も負担率が高いから、成長率が低くなるだけではなくて、年寄りが多い国は当然負担が高い。そういう因果関係もあることを忘れてはいけないと考えています。

第二に、負担率は水準の話です。だから比較するなら一人あたりの国民所得の水準を比べるべきです。スウェーデンは日本と同じく１９９０年代初めにちょっとバブルで失敗して下がりましたけれども、デンマークやノルウエイなどを筆頭に、負担が高く所得水準が世界トップクラスの国が存在します。ゆえに所得水準と負担率の水準を比べ、これからの負担率の上昇と経済成長率、つまり新たに徴収される分と、新たな成長率と比べるほうがいいのではないかと思います。つまり、負担率と成長率との間にマイナスの因果関係があるとの「発見」は、データのとり方でどっちでもつくれます。

さっき八代先生がご指摘になったとおりで、バブル期の日本を除けば、この図でもそうです。ジャパンが非常に左上にいっていますが、バブル後の日本をもってくれば、ＪＮの値はドーンと落ちますから、それだけでけっこう結論がちがってきたりします。ここは、だから実際のところ、よくわからないのです。理論的に言うと、逆の因果関係にかかわる点、それから片方は成長率で、片方は負担率の水準の比較とはややちがう考え方もあるのではないかと思います。この点いかがでしょうか。

◆国民負担率上昇自体が問題であるとの提言にすぎない

八代　おっしゃるとおりで、ですから私はこの図からは何も強いことは言うべきではないという言い方でこれを出したわけです。ただ、なぜわざわざ出したかというと、安田総研のほうのペーパーに、こういう図を書いてみたけれど、両者の間に関係はなかったと。したがって、国民負担率が増えても、経済成長率は影響はないと、そういう論理がありましたので、それに対して、出してみれば、こういう関係もある。どっちにしても、こういう単相関の分析からは、国民負担率が上がると、経済成長に影響がないということも言えないし、あるということも明確には言えない。もっとミクロでみなければいけないということであります。

それで、今田中座長の言われた点については、むしろその次の９ページの差分のほうで、国民負担率の変化と、それから家計貯蓄の変化という間でマイナスの相関がある（資料３－６）。ただ、本当を言えば、もっとミクロデータを使った、他の条件も全部コントロールしてやらなければいけないということになります。

ただ、どちらにしても、こういう大雑把なやり方で、ああだ、こうだというよりも、これは今の、たとえば地球環境の問題でも、ノー・リグレット・アプローチです。たとえば地球環境が炭酸ガスが増えると、どれだけ温暖化になるかなんて、極めて曖昧な話であって、しかし、そういう関係があるということは、やはり数量的なものは別にして、あるということだから、今のうちに対策をとらなければいけない。国民負担率と、経済成長の関係も基本的に同じで、あまりにも負担率が上がるということによって、人々の勤労意欲というものが、給付と負担の両方が増えると、政府を通じた国民負担率が上がることによって、強制的にとられる額がどんどん上がっていく。しかも成長率は下がっていくなかで、それがやはり問題ではないかというだけの問題提起にすぎないわけです。

ついでにもう一つ言わせていただくと、今までの他の３人の方の議論を聞いていても、財政とか社会保障の効率化が必要だという点ではだれも反対してないと思うのですね。ただ、効率化が進まないとした場合、どうするかというところで意見が分かれるわけで、それはやむをえないとみるのか、それともやはりカットすべきだとみるのかが、まさに意見が分かれているところではないかと考えております。

田中　どうぞ、広井さん。

◆政府活動の非効率性チェックとしての国民負担率

広井　私も先ほど田中先生が指摘されたテクニカルな議論から若干離れてしまうのですが、前半の議論もうかがっていましても、一見国民負担率という指標を認めるか、認めないかで対立があったようにも見えるのですけれども、それほど言っていることはよくよく見てみると、ちがいがないのではないかという印象をむしろもっています。今八代先生もおっしゃられましたように、社会保障の給付を効率的にすべきだというのは、岡本先生も対費用効果のことを強調されましたし、一致していると思います。私自身も国民負担率というのは、政府活動の大きさを示す指標といいますか、それとしては、それなりの指標としての意味はあるわけで、かつ、政府活動というのは往々にして非効率性を生む可能性がありますから、そういう意味では、非効率性が発生していないかを注意喚起するシグナルといいますか、そういう指標としての意味はあると思います。

しかし、やはりそこでいくらならいいかどうかというので議論しても、それ以上議論が進まないわけで、やはり中身に立ち入った議論を社会保障と公共事業、それから社会保障の中の医療、年金、福祉と、それをやっていかないと、やはりいつも堂々巡りになってしまうのではないかということを改めて感じています。

田中　ありがとうございました。

◆国民負担率指標数値処理の微妙性

浜中　これもあまり細かく申し上げるのも適当でないかと思いますが、たとえば国民負担率の上昇率と、その他の経済指標を比較するというのは、増分と増分で比較するという意味では正しいのかもわかりませんが、仮に１０％の国民負担率でもって、１割伸びて、１１％になりましたと。それと、国民負担率が２０％で１割伸びて、２％伸びましたと。それで両方とも同じ１０％なのですが、経済にどういう影響を与えたのでしょうかと。それも多分議論として成立すると思うのですが、あまり文学的になるのも何かと思うのですが、「お前、あの時は１０％で１０％増えただって。この時は２０％で１０％増えたんだよ、同じだよ」という議論はなかなか、私がこう申し上げるのはなんですが、自分の懐から出ていくとか、こういうふうな意味で考えて、国民の皆さんも必ずしも納得されないかなと。そこらへんが国民負担率という、この指標といいましょうか、数値の微妙なところ、むずかしいところなのではないかと思っています。

◆国民負担率数値目標化の根拠は

岡本　私は平場の立場から申し上げるのですけれど、国民負担率というもの、そのものの意義を議論するのと、５０％以下に抑えなければならないという数値目標の議論とは別だと思いますよ。僕は数値目標の設定に文句をつけているわけです。そういうのができるのかと。ちゃんと国民にインフォームド・コンセントしてくれと。５０という数値目標がなぜ出てくるのか。ないじゃないかと、どこを見ても根拠は。あまりにも高くなってはいけない。それはわかりますよ。でも数値目標と広井さんがおっしゃったように、国民負担率というものは、国家財政と自分たちの税負担の関係を考えていく上に、非常にいい指標だと、そこは認めてもいいのです。しかし常に数値目標が出てくる。３５以下にしなければいけない。数値目標というかたちをもってくる根拠をお聞きしたいのです。

八代　今岡本先生が言われた点は、私もずっと悩んでいた点でありまして、たしかに５割にはなんの根拠もない。要するに、自分の所得の半分がもっていかれるというような程度の意味で５割というふうに最初に臨調に出たのだと思いますが。ただ、私自身もいろいろシミュレーションをやってみまして、具体的にいうと、福祉と医療にはほとんど手をつけずに、年金だけで考えたのですが、そこで、たとえば賃金スライドをやめるというかたちで世代間の不均衡を是正するような改革をすると、２０５０年に潜在的な国民負担率でみて、５０％以下におさまる。これは偶然でも、結果でもいいのですが、そういう意味では５０という数字はそれ自体には意味はないけれども、こういう一つの社会保障の効率化をした時に、たまたま当てはまる数字でもあるのではないかと。これはもちろん４８でもいいし、５３でもかまわないと思うのですが、それで結果的にみれば、私は意味があるというふうに考えております。

それから、ついでに一つ、国民負担率という言葉は日本にしかないのではないかということがよく言われております。たしかに経済学の教科書にはこういう概念はございません。ただ、私が勤めていたＯＥＣＤでは、ＧＤＰに占める政府総支出というような指標は昔から使われていまして、これは結局トランスファーも含めた意味での政府支出でありますから、逆に言うと、国民負担に財政赤字を足したものと同じになるわけです。政府の規模を表す指標として、こういう支出面からみた比率というのは昔から使われております。

岡本　一応５０というのが出ると、この国民負担率の罪悪の一つは、分母に国民所得をも

ってきた。ナショナルインカム。これがやはりどうしても一般家計で、さっきちょっと表現されたように、５割もっていかれるのだというふうに、短絡的にやはり理解されるという罪は大きい。これが一つですね。それから、さっきお示しになった、貯蓄率ですけども、長い間、日本の経済成長力の大きな源泉は高い国民の貯蓄率にあると、さんざん言われてきましたけれども、バブル以後トーンダウンしていませんか、バブル崩壊後とたんに貯蓄率に関して。資本の過剰蓄積が起こったといいだした。そのへんがどうもやはり信用しきれない。こういう基準としての、この基本的なパラメーターとして、何を選んでいるのか。だから数値目標は要らない。

◆一般指標としての国民負担率と数値目標指標としての国民負担率

広井　私も指標として一般的に論じる場合と、数値目標として設定する場合とではかなりちがうと思います。数値目標として５０とかを設定するのは、端的に言えば、防衛費の１％というようなこととまったく同じで、言うならばポリティカルな、戦略的な目標といいますか、そういうこと以上の意味はないのではないか。あるいは財政赤字がＧＤＰの３％とか、その３というのも特に意味がないわけで、それと同じようなものであり、それ以上のものはないということではないかと思います。

それから、もう一つは、やはりこれは数字が最初に議論されるべき問題ではなくて、プレゼンテーションの時にもお話しましたけれども、社会保障なら社会保障の制度論といいますか、将来のいくつかの選択肢があって、その結果の参考値といいますか、そういうものとして出てくる数字であって、いきなり数字自体を５０ならいい、４０ならどうとかいうものではないという、これも確かなのではないかと思います。

◆国民負担率５０％以下というのは努力目標

浜中　岡本先生の議論は、私なりに理解したつもりで、まず一つだけクラリフィケーションというので申し上げておきたいと思うのですけれども、財政構造改革の推進に関する特別措置法、これが今議論している法律ですが、この第６条で当面の方針というのが出てまいります。その条文をよく見ていただきますと、これこれを抑制するとともに、次に掲げる観点を踏まえ、これこれの改革を推進することを当面の方針とすると。その「次に掲げる観点等を踏まえ」というなかに、第６号で赤字を加えたところの国民負担率を１００分の５０を上回らないように抑制することという―　実はまず、今これをご説明申し上げて

いるのは、数値目標として、何かリジッドな、大変がんじがらめのものがあって、それを越えたら、いわばイエローカードだとか、レッドカードが出るというような、そんなかたちでの数値目標ではありません。そこは大変むずかしい状況であると、いわば予算というのをつくっていくという操作的な意味で考えても、むずかしいので、「観点を踏まえ」ということにして、いわば努力目標、こういう方向で努力していこうではないかというような主旨の法律案をつくり、それが国会を通ったということです。一応そこまでがクラリフィケーションです。

そうとはいえ、いや、お前の今言った法律解釈は聞いたよと。でも、何かちょっとおかしいというのが岡本先生のご議論かと思います。もうすでに二人の方から発言していただいていますので、あまり私がつけ加えることもありませんが、これはまさに国民がみんなで議論していくべきことで、先ほどから言っているように、大雑把に考えて、租税負担率と社会保険料負担と、それから赤字公債とかいうのは全部足して、どの分がどの歳出に、本当によく対応しているのかよくわからないということはありつつも、総体としての全体を足し上げたものが、一体われわれが今後歩んでいくであろう財政の姿として、どんなものがあるのだろうか、それでいいでしょうかという議論をしていただきたい。ある一定の経費項目が非常に急激に伸びるとか、そういうようなことはどうも私たちとして希望してないとか、あるいは希望している方もいるかもわかりません。そういう意味のいろいろな国民の各層、各面での議論を踏まえて、大体どこらへんを、いわば作業目標と申しましょうか、一応５０というものができているのです。いや、その歳出項目はいいことやるのだから、なんでもいいのだといって、８０でも９０でもいいといったら、今の水準からいえば、えらいジャンプとなり、歳出はどんどん増加が続くわけであります。

今のままであまり痛みを伴わない方がいいから改革はやめようよといえば、すぐにも７０％ぐらいになってしまうということもあるのじゃないでしょうか。いろいろな努力をすると、一体どういうことができるのだろうか。そういうなかで、５０というような数字が出てきているのです。それは日本の実態に合わせて議論していると。ですから、そうすると５０がいけないという議論よりは―　私はいいと思うのですよ。いいと思うのですけれども、５０がいけないという議論よりは、５０の中身を構成している、こういうことが気に食わないとか、こういうことはいいことだとか、そういう議論を国民的にやっていくということが重要だと思います。

そういう議論をしても、やはり臨調の一番最初の頃に議論したのですが、当時のスウェ

ーデンとか、北欧の国々を見て、それで現にスウェーデンはその後大変苦しい目に遇って、いわゆる福祉国家というのを国家目標として下ろしたと。ウエルフェアステーツはもう終わったといって、大変な改革を進めたと。当時、そういうことがわかっておりましたので、臨調の頃から日本ではその議論を大変よく勉強して、厚生省の皆さんにも、大蔵省の者も当然ですけれども、出かけていって、いろいろなヒアリングをやって、いろいろな勉強をして、そういうかたちで今日に至って、こういう数値となってきていると。ですから、本当は５５ぐらいとか、６０がいいとか、あるいはもうちょっと低いほうがいいという議論は大いにあり得るわけで、それをまさに議論することが重要であり、とりあえずは法律が通ったというかたちで、ここらへんでもって努力していこうと、こういうふうに私は理解しております。

◆国民の合意を得た財政政策を

岡本　そこはおっしゃるとおりです。要するに、もっと真っ向から国民と政府はちゃんと勝負すべきであると。未だにいろいろなところで、介護保険とか話した場合に、普通の人々ですけれども、消費税は高齢者福祉のために導入したのではないのですかという質問を未だに聞くわけです。ところが、これまでの日本の消費税は基本的な増減税一体処理で、その前にやった減税の穴埋めであり、国債の償還の財源であり、あの最初の消費税導入の時でも、海部さん、竹下さんはテレビの画面でおっしゃったので、いまだによく覚えていますけれども、「高齢社会における財政安定のために、皆さん、消費税をぜひ承認していただきたい」と。国民は高齢社会大変だと思っているから、じゃ出すものは出しましょうと言って承認したら、実は中身がちがっているわけですね。あの法律の文言には、どこにも高齢者福祉のために使うなんて書いていない。増減税一体処理が基本ですよ。

その次の選挙で大負けして、後からゴールドプランが出て、ゴールドプランの前文には、消費税導入の主旨に鑑みなんて、非常にドタバタした話になっているわけです。そこらへんはもうちょっと、このいただいた「財政の歩み」のこれを見れば、国家財政は逼迫するのは、もうわかっている話だから、きちんとそれまでの政策の歩みのツケを、やはりそこはきっちり出すのが、辛いかもわからないけれども、正攻法でそこは訴えていかないと、実はこうなんですということを後で出したら、余計に国民の租税支払いに対する不信感というものが払拭されなくなる。先だしで、きちんとプレゼンテーションして、国民の合意を得たらどうでしょうかということを僕は言っているわけです。

◆望ましい社会保障制度選択の結果としての国民負担率

広井　先ほど浜中所長が言われた議論の素材として、５０％とか、それは私もまったくそういった議論が必要だと思うのですが、同時に危機感と危惧を感じておりますのは、国民負担率５０がいいかとか、６０でもいいかというのは、それ以上議論がなかなか進まないといいますか、国民としても５０ならいいか、いや６０でもいいかというのは、なかなかそれ以上考える素材がないといいますか、国民負担率自体を議論しても、なかなか議論に発展性がないということはやはり感じています。

つまり、今やはり一番必要なのは、国民負担率自体をどうするかという議論よりも、社会保障の全体を睨んで、どのような社会保障をこれから選びとるのか、どういうかたちで医療、福祉、年金、公私の役割分担を設計していって、という、そういう議論が何よりも必要であって、それぞれの社会保障の制度を選んだ時には、それぞれこういう国民負担率になりますという、そういうかたちで数字が出てくるのはよいと思うのですけれども、国民負担率自体について議論せよといっても、なかなかむずかしいのではないかと。少し問題の立て方自体を変える必要があるのではないかと感じております。

（２）社会保障のあり方について

◆年金、医療、高齢者ケアのあるべき姿

田中　ありがとうございます。それに合わせて、次に社会保障のあり方を少し論じてみたいと思います。国民負担率については、われわれこうやってある程度考えてきた人間が話し合っても、けっこう解釈もちがうし、哲学もちがう。ましてや、実は国会議員の先生方はほとんど気づかぬまま法案を通したのではないかと恐れています。

次に、今、広井さんが話題を転換して、どういう社会をつくるかを問われました。とはいえ、これからの財政一般、防衛や教育をどうするまで話を広げると、まとまりませんので、社会保障の側面に絞り、年金、医療、および高齢者ケア、この３つについて、どんな姿があり得るかを論じましょう。広井さんも含めて、今の３つのどれでも、みんなでもけっこうですが、どんな姿が望ましいとお考えですか。ここは哲学であり、どれが客観的に一番いいとは言えないと思いますけれども、いかがでしょうか。

◆介護保険法成立の意味

岡本　今回介護保険、いろいろプランニングに携わって、つくづく思ったのですけれども、介護保険というのはゴールドプランという、一般市民対象の高齢者福祉ができて、わずか７年で、さらに国政の場でこういうケースが上がった。そこは、やはり新たに社会保険料を設定するという、政治的には非常に一種危険を含んだ提案であったにもかかわらず、世論調査を何回やっても、非常に市民の支持率が高かった。要するに、今日本の市民は、それなりにやってくれるのであれば、出すものは出すという意味においては、もうマジョリティは完全に合意している。むしろ、何の負担もなしに、新しいことをやれるわけないじゃないかというかたちで、あの法案はまさにそういう意味で、真っ向勝負して、やはり市民的合意を得た。

そういう意味でいうと、一種負担という言葉は嫌いですけれども、分担金と、それに伴って出てくる給付とかいうものの関係が、それを提案する側が確信をもって、情報公開しながら提案していけば、今日本という国は、十分それを国民的合意が得られる時代に入った。それは福祉が、いわゆるイデオロギー的な対立の道具に使われなくなった。今回でも、あの法案をプッシュしたのは、自民、さきがけ、社民、民主という４つの連立政権で押していったと。そういう意味でいうと、福祉について負担と給付とかいう問題が初めて、国民的立場で党派性を越えて議論できるようになったという時代を見据えて考えていく。その時にこういう、ややこしい国民負担率なんていうものはやめてくださいよということを言っているわけです。

田中　いかがですか。医療、年金、福祉のあり方について。

◆政府の大きさについて議論を行うべき

浜中　ちょっと忘れない前に一つだけ。先ほど税についてもっと大蔵省がＰＲすべきで、大蔵省のＰＲは足りないという主旨で、あまりめったに受けないお叱りでございまして、ふつうは、お前たち、どっか胡散臭いところに使ってと、こう叱られるのですが、激励の言葉をいただいたというふうに、とりあえずは申し上げておきます。

今問題になっています、どのくらいの負担率で、それによって、実は裏にどのような年金、どのような医療制度、あるいは福祉も含めて、大体の姿を描いていかなきゃいけないし、たとえば厚生省がそういう案をつくって、大蔵省といろいろ議論し、厚生省は、たと

えば審議会で専門家に聞き、それが新聞やテレビを通じて、国民の皆さんに広がっていって、その反応を賛成とか、反対、それを参考にして、いろいろな政策を形成していくと、こういうことになるわけです。ですから、まさにこういう議論することが大事なのです。

ただ、ちょっと岡本先生の議論は、今私は理解不足なのかもわかりませんが、いい給付をくれれば、いくらでもやるよというふうにおっしゃっていただいたのです。敢えて議論を混乱させるつもりはありませんが、たとえば防衛費みたいなものについて、いい給付があるから、いくらでも出すよというのはなかなか議論として成立しがたいと。それは公共財だからでしょうと。まぁ、多分そんなふうに説明できるかなと。その場合であっても、警察サービスみたいな場合であれば、こんないい警察ならば、いくらでも税金負担するという場合もあれば、どっかよその国だと思っていただいたほうがいいんですが、泥棒が入っても、おまわりさんがなかなか来てくれないと。自分でもって自警団を雇ったほうがいという国だってあるわけで、そういう場合だったら、多分警察費用のために税金払いたくないとか、こういう議論ができる。少しづつ政府の行っているサービスによって、議論が変わってくる。

そういうなかにあって、とりわけ年金がそうなのですが、医療もある程度そうですが、昔的な言い方をすると、これは私的財なのです、プライベートグッズなのですね。マーケットでもって、自由に売ったり買ったりできる。ただ、そういうなかで、やはり政府としてやったほうがいいという、いろいろな意味のいい効果がある。あるいは、国民の大多数がやるぐらいならば、いっそのこと、その国民皆保険にしたほうが効果が上がるだろうと、こんなふうなことで、この分野の行政が発達してきた。

こういうふうに考えた時に、非常に激励の意味も入っているので、私がお断りするのはおかしいのですけれども、いいサービスだから、いくらでも税金払うよといっても、でも政府の大きさというのは、どの程度がいいのかしら、なんでもかんでも政府経由で入ってくるよりは、私は自分でやりますよという議論は常に成立するわけで、やはりアングロサクソン的な市場型という極端なことを言っているわけではないのですが、政府の大きさがどのくらいがいいかというのは、サービスがいいということとはまた別に成立する議論です。そういうなかで、この５割とかという水準をどう評価したらいいかという議論をしたらいいのでははないかと思っています。

◆社会保障負担と給付の問題は合意が得られた

岡本　ちょっとだけ。要するに、かつて５５年体制という時代は、自衛隊合憲、防衛費増強という人は、福祉推進の国民の中に入らなかったのですよ。あれはセットだったのです。つまり、一種「大砲かバターか」の古典的議論から、軍事費をやめて福祉に回せみたいな。今は、防衛費もそこそこ維持すべきだけれども、福祉もちゃんとやってほしいという人と、私は自衛隊嫌いだけれども、絶対福祉もやってほしいという人たちが、同じ土俵で福祉をちゃんとやってくれというかたちで一致できるようになった時代だということです。今まではその２つは政党、党派的にも完全に分かれていたのです。つまり、超イデオロギー的―　軍事ってやはりイデオロギー的なものがあると思いますが、超イデオロギー的に国民全部のための福祉推進ということが同じ土俵になったと。そのための負担と給付の問題は非常に大きな合意が得られたと。これでもう議論はいいと思いますけれども、そういうことなのです。

◆社会保障を一口にというよりも、分野を分けて議論する必要

広井　浜中所長と岡本先生の対立といいますか、一つには、多分岡本先生は福祉を念頭に置いて議論されていて、浜中所長は年金を主に念頭に置いているのではないか。やはり社会保障と一口に言っても、どの部分を念頭に置くかで、全然議論がちがってくると思います。

私自身は、日本の今の社会保障というのは、非常に単純な言い方をしますと、行かなくてもいいところにかなりいっていて、行くべきところに十分いっていないという構造的な問題を抱えていると思います。行かなくてもいいところにかなり行っているのが、やはり典型は年金だと思いますし、行くべきところというのは、たとえば８０台すぎて、一人暮らしの女性とか、そういったところの保障というようなものが必ずしも十分ではない。

おそらく戦後日本の社会保障というのは、もともと国民皆保険というのは、国民皆兵というのをもじって言われるようになったそうですけれども、後発の途上型国家が産業政策と一体に社会保障というのを整備してきたという歩みだったと思うのですが、今原点に帰ってといいますか、本来国が保障すべき分野はどこかという整理をしなおすべき時期ではないかと思っております。

やはり、役割としては、まず所得再分配機能といいますか、ミニマムを保障するということを、あくまで基本は中心にして、あとリスク分散とか、そういった機能は市場に任せると、どうしてもうまくいかない部分を補完するとか、そういう観点からすると、やはり

年金あたりはかなり大幅に民営化してよいということになってくると思いますけれども、いずれにしても、国家が保障すべき分野はなにかというのを一度整理しなおして、社会保障を一口にというよりも、分野を分けて議論する必要があると思います。

◆医療や介護のリスクについては公的な仕組みが知恵

田中　サービスと年金を分ける方向はまさにその通りで、私は機会をいただくと、よく講演会で会場の方にうかがったり、学生に聞いたりします。それは、広井さんが言われたところで、これからの社会で、医療も年金も高齢者ケアも全部公的セクター経由のおカネで生きるしくみは明らかにムリである。しかし、全部市場型を目指す政策選択は本当にアメリカぐらいであって、イギリスは変えつつあるとはいえ、やはり国民負担率それこそ６０％の国です。アメリカを除くと、そんな先進国はない。となると、選択はどこまで公的な安心感のベースを築き、その上でどこが自分でも努力できるかを選ばなければならない。

具体的な質問としてよくおたずねするのは、２つの選択肢のどちらをとるかです。第一は、医療や高齢者ケアについて、自己負担率が１割、２割あるのは別として、一応安心できる水準を公的に保障する。その代わり所得保障は基礎的な部分を除くと、自助努力をベースにおく。これは今８０歳の方について言っているのではありません。広井さんがご指摘になったように、老齢福祉年金だけであまりにも少ない方がおられますから。たとえば団塊の世代が、あと３０年の間に何をどう準備するかですね。反対に、所得は保障しましょう、医療も介護もあとは、自分で好きに買い物してくださいとの選択もありえます。この２つから選んでくださいと問いますと、今までの経験では大体９割の方はサービス保障を選択しています。皆さん方のお心の中では、それぞれどちらが、優先しますか。多分サービス優先派９割が平均的な反応なのかなと今までの経験からいえます。おカネがあれば、あとは何とかする。逆に公的所得保障はそこそこでも、３０年あれば、自分で何とか準備する。一方、医療や介護のリスクについては、やはり逆選択の話をふまえると、公的な仕組みが知恵かと思います。

◆社会保障の効率化イメージ

八代　そこで、公的な仕組みという時に、やはり２つあると思います。年金のことは、私は広井先生の言われたこと、まったくそのとおりだと思いますが。福祉の分野においても、公的な保障、リスク分散の仕組みをつくるということと、政府自らが福祉サービスを供給

するということは、ちょっと別のものではないか。ですから、政府がいざという時に、寝たきりになった時に、今の公的介護保険の考え方はそうだと思いますが、直接政府が供給するのではなくて、バウチャーとかクレジットというかたちで、必要とする人に給付を与える。その人は市場サービスをそれで買うという考え方ですね。それ以外の人は、自分のおカネで市場サービスを買うというか、そういう福祉と市場をまったく分断するのではなくて、それを福祉サービスも市場の中で供給し、直接購買力を政府から個人に移転するという考え方になってくるのです。これを、私は市場といっても政府といってもいいのですが、そのほうがはるかに安いコストで福祉サービスが得られるのではないかというふうに思っております。それは、逆に言えば、また政府の大きさを小さくするということにもなる。

ですから、介護保険も別に公的介護保険だけで、すべてやるのではなくて、私的介護保険とセットにするというやり方もありますし、それから年金についても基本的には医療についても、大事な点は社会保険の保険化というか、今は社会保険だからといって、保険原理があまりにも無視されている。これを本来の保険の原理に戻していく。保険料がきちっと払えない人には、直接政府が所得移転をするというかたちが、私の考えている社会保障の効率化というイメージであります。

岡本　八代先生は介護保険もバウチャー方式なんかにしたほうがいいと。おカネですね。

八代　はい。切符ですけどね。

岡本　利用券？

八代　はい。

◆ニーズに対して、必要なサービスを正しく給付するというのが現物給付の精神

岡本　医療の社会において、国際的に先進国ではやはりそういう金銭給付でなしに、現物給付やっておりますよね。それはなぜかというと、医療の世界では、医学的な判断基準によって、病名という診断がつけば、それに必要なニーズが客観的に確定できて、それなりにニーズに見合ったサービスをやる方法論が確定しているという前提に立っているわけで

す。それでも、もちろんいろいろ過剰診療とか起こりますが。つまり、社会保障の基金の拠出金は収入に応じて、一種累進的にそこは集める。その精神はやはりそういう生命とか、生活に直結したニーズに対する給付は公正でなければいけない。給付における公正とは、かつて日本の特別養護老人ホームでやったみたいに、お茶碗に入れたご飯の量を秤で測って、画一的に渡す―　ではないですよね。ニーズに対して、必要なサービスを正しく給付するというのが現物給付の精神です。それでなければ、寝たきりをなくす、高齢者の自立を支援するといった価値観が実現できないですよ、おカネだけ渡したら。そこはやはり今回の介護保険の現物給付を選んだということは、ニーズを適正に判断して、必要なサービスを必要なだけ提供していると。ここは絶対に譲ってはいけないと思います。

田中　多分現物給付でもいいのですよね、八代先生。だからサービス供給者に民間の事業者を使えばいいということになりますね。

八代　はい、そういうことです。

岡本　それは問題ないです。

（3）社会保障制度に関する公私の役割分担と国民負担率

◆民間による補完が効率的な方向性

田中　そういう意味で、現金を渡すとの言い方も成り立ちます。しかし北欧のように、公的セクターが医療サービスの生産者や介護サービスの生産者になるべきであると考えている人はほとんどいないと思います。そうではなくまさに消費者におカネをつけて、民間の医療機関、民間の介護の機関や事業者から買い物をする。これが効率的な方向だと私も思います。

あっという間に時間がたってしまいました。こういう会合では、どっちみちまとまる話ではなく、たくさんの側面が国民負担率にあると学べばよい。国民負担率なる考え方の定義は大切だが、５０％という数値目標が出てくると、最初に申し上げたようなテクニカルな側面も議論しなければいけなくなるので、あまりそっちにいかないほうがいいこともわかってまいりました。最後に一言づつ、今日のこのシンポジウムの特定の話題でなくても

けっこうですから、せっかくの機会だから言っておきたい事柄を一言づつ言っていただきたいと思います。では広井さんの側からどうぞ。

広井　大体すでにお話したと思いますが、やはり今医療、年金、福祉の議論がバラバラに進んでいることで、多分それで国民の不安が非常に高まっているのではないかと思います。医療の窓口負担がどう拡大するという話は、それは独立して議論され、年金の話は年金。そうではなくて、社会保障全体をどのような組み合わせといいますか、どの分野に比重を置いた社会保障を選びとっていくのか、政府の役割は、あるいは公私の役割分担はどうかと、そういう議論の立て方で、繰り返しますけれども、結果の参考値として、国民負担率が議論されるのは健全かと思いますけれども、国民負担率の高低自体を議論しても、堂々巡りに終わってしまうということではないかと考えています。

八代　私も今広井さんの言われたことには、基本的に賛成しております。ただ、やはり先ほども言われたように、それぞれの改革をした時の後の目安としての国民負担率がどれだけになるかというのは、やはり依然として重要ですし、それから同じ政府の役割ということでも、やはりできるだけコストを下げたようなサービスを提供しなきゃいけない。そういうかたちで間接的にやはり国民負担率は下げることはできる、ということはあるっと思います。

ですから、家族負担や患者とか利用者の自己負担を高めることで、見かけ上の国民負担率を下げるということは意味はないということは、まったくそのとおりでありますが、あくまでも社会保障をどれだけ今後効率化していくかという時の目安として、国民負担率を何パーセント下げられるかという限界分では意味があるという点について、それ自体が目標ではないけれども、結果としての達成基準を示す一つの指標としての意味はあるのではないかと思います。

◆高齢社会における社会保障の議論を世代間の損得論に結び付けるのは有害

岡本　国民負担率の議論に関して、よく世代間の問題がでるのですね。でも今日メディアの関係の方がいらしたら、世代間対立を煽るのだけはやめてもらいたい。といいますのは、僕は今高齢者しか頭の中にありませんけれども、高齢者に対する社会保障は、必ずその次の子ども世代にもいろいろな反射的な利益があるからです。たとえば年金一つとってみま

しても、私の親は自営業やっていました。そこそこ小金を貯めて、利息をあてにして、悠々と暮らせるはずであった。ところが、ここ数年の超低金利でまったく計算が狂った。昔小遣いぐらいにしか思ってなかった国民年金と職域組合の年金が、今生活の柱になっているわけです。もしこの年金がなかったら、もし私が今みたいに一人っ子の時代だったら、毎月２０万程度自分のポケットマネーから払わなくちゃいけない。母親は７０代の真ん中ぐらいですけど、もし母親が、ちょっと丈夫そうな人で１００才まで生きたら、１５年間払い続けなきゃいけない。

結局、年金なんてタネも仕掛けもなくて、そういう高齢者における所得の低下をみんなでヘッジするわけですから、それは損得論で議論するのは絶対やめてもらいたい。もう今年金なくて、どうなるかと。なくしてみれば話は簡単です。あるいは若い世代の人たちが、年金なかったら、皆さん将来どうするのと。一人っ子にみんな養ってもらうのかと。利息はあてにならない。もうバブルでも経験しました。そこは、こういう高齢社会における社会保障の議論を世代間の損得論だけは絶対やめなきゃいけないと思います。

◆医療費水準の地域格差問題

浜中　大変いい機会をいただいたと思っております。後半のほうで、私、あまり発言しませんでしたが、他の３人の方と、そう意見が変わっているわけではなくて、むしろ私が言いたいことを発言していただいたので発言しなかった。なるべくきざっぽく言えば、マーケットメカニズムをうまく利用するというようなことなのかなと。年金しかりですし、医療しかりですし、福祉は、いわばこれから介護保険の下でいろいろな努力をしていく、そのなかでいろいろなことが気がつくでしょう。多分今のやり方でしばらく努力するのでしょうけれども、何年かたてばいろいろなことがわかってきて、また考えていく。そういう時に、なるべくマーケットメカニズムを使っていって、政府として、やはりやるべきはこの分野かなというのがわかってきて、そういうところに政府は力を入れると、このような姿になっていくべきなのではないかなと思っています。

最後に、もう一つ注意しておかなければいけない点として敢えて申し上げますと、生活保護世帯の人口に対する比率の都道府県別の比率が大変ちがうとか、あるいは病院のベッド数によって、医療費の水準が都道府県別にかなりちがうということがあります。今日はその問題まで議論いたしますと、議論がこんがらかると思いましたので言わなかったわけですし、それが座長のお考えでもあったかと思いますが、これからかなり均質的な社会、

言ってみればサラリーマンが大多数であるような、そういう均質的な社会に日本がなっていくというなかにあっても、かなり地域差があり、そのへんが何らかのかたちで是正されていく必要があると思います。これは必ずしもマーケットメカニズムだけでも解決しない。でも、たとえば医療費の自己負担部分がある程度の比率であれば抑えられるというような面もあります。だからマーケットメカニズムで解決できていくという側面もある。こんなふうなことで、ちょっと地域差の問題もいずれは議論せざるを得ないということだけ言っておきたいと思います。

いずれにしても、最初から申し上げましたようにいろいろな議論があって、私ども今回法律が通ったわけですから、その中身を皆さんによくご説明して、ご理解いただく。できれば理解だけではなくて納得までいただきたいわけなのです。だからといって、頭がカチンカチンであって、これから何十年間もこれでやっていくというよりは、多分この財政の改革の集中期間として、総理の言っておられる、５年とか、あるいは今世紀中にやるべきことをやろうと。そういうなかで、これを当面の目標ということにしているわけでございます。ですから５年間ぐらいは歯を食いしばってやるということだと思いますが、大変重要な問題ですから、引き続き議論していただく必要もありますし、５年程度が終わった時に、５年たったら、また考え直せばいいというよりは、常日頃から考えていくべき、そういうものであると思います。

そういう意味では、この国民負担率というのは、私が言うとやや誤解されるかもわかりませんが、悩ましいながらも、大変重要な概念であり、これを中心に引き続き議論をつづけていただけるとありがたいと思っています。

◆より高い安心感が保障された社会の創造を目指して

田中　どうも４人のパネラーの方々ありがとうございました。最後のほうでいくつか結論的に、皆さんが合意している点がわかりました。特に国民負担率の支出側では、マーケットメカニズムを使えるところは使う工夫は別にかまわない。そこは現物給付に基づき、供給者が競争をして、よい質を提供できるところに消費者が行くような国民負担率の使い方は活用すべきである。この点については合意ができてよかったと思います。ただ、さしあたりの負担率の数値目標をつくるかどうか、また政府を通じる再分配はできるだけ少ないほうがよい、いや、必要だという見解はちがいが残ったままでした。

いずれにしても、社会保障の中身を個別に論じ、これから年金給付は水準は減らす、一

方で年金の負担は増える、医療保障もできるだけ切り詰める、つまり医療費の自己負担は高くなる、保険料の負担は増えるというような見通しを聞かされていると、全部が暗く見えてしまうのですね。これでは、やはり私たちの気持ちを萎縮させます。行政や学者の仕事よりは、政治家の仕事だと思いますけれども、今所長が言われたように、５年間は厳しいかもしれない。だけど、その先には、実は安心できる保障された社会があるのだ。そのための負担である。その後は今よりも高い水準の高齢者ケアの給付ができあがる社会だとの見通しが欲しい。年金についても、だからここまで年金水準を落としても大丈夫なのだと。安心感を示す語りかけが必要だと考えます。一つひとつのテーマについて、全部将来の先行きが厳しいというトーンでは、特に短期的には景気にマイナスですし、中期的にもやはり若者の社会に対するビジョンに悪影響がでかねません。プロセスは厳しいかも知れないけれども、将来は今よりも高い安心感が保障されているとぜひ説いていただきたい。私たちも言いますけれども、本質的には最後は政治の責任ではないでしょうか。

国民負担率は、そのビジョンに先立って出てくる条件ではなく、そういう社会をつくったら、結果としてこのくらいになるとの結果指標であるという点も大体合意できたと思います。

短い時間で、多くの問題を提起し、多分ノートをとるとこんがらかってしまうと心配しますが、さすがに４人の方々、見事にご自分の立場を短い時間で言っていただきました。改めてこの機会をつくってくださいました安田火災記念財団と、それから統計作業等、仕事をいっしょにすすめました安田総合研究所に感謝申し上げ、このシンポジウムの後半部分を終わりにいたします。どうもありがとうございました。

（終了）

資　料

1．朝日新聞 97 年 12 月 8 日号(田中教授寄稿)
2．広井助教授説明資料
3．八代教授説明資料
4．岡本教授説明資料
5．浜中所長説明資料
6．卯辰主任研究員説明資料
7．国民負担率研究会報告要旨(国民負担率を考える)

主張・解説

高負担でも活力弱めぬ

どうする高齢社会

国民負担率が大きくなると経済活力が弱まるという説があるが、必ずしも正しくない。高齢社会におけるニーズを無視し、国民負担率を無理に抑制した場合、自己負担の増加などの問題点が多い。

田中　滋



慶応大教授

たなか・しげる　経済学の視点から見た医療政策と高齢者ケア政策。1948年生まれ。著書に「医療政策とヘルスエコノミクス」など。

無理な抑制は疑問　問うべきは効率性

おとぎ話の世界は別として、「みなが長生きだったのに、公的年金や介護制度が未発達だったため、高齢期をおもに自助努力でまかなっていた時代」は、どの国も経験したことはないし、今後もないだろう。長寿社会における公的負担を論ずる際には、この認識から出発する必要がある。

年金の成熟も、介護保険の創設にかかわる努力も、初めて直面する人口の高齢化に応じて進行してきた新しい事態なのである。年金や介護保険は、決して自助努力に代わる制度ではない。まさに高齢者の自立を支援する社会的な仕組みである。

●新概念が唐突に

今の公的年金の給付水準や老人保健制度など、見直すべき点もある。とはいえ、全体としての社会保障制度は、長寿社会における基本的な安心感の源になっているといえる。

ところで政府は長い間、「租税と社会保険料の合計額が国民所得に占める割合」を国民負担率として発表してきた。一九九〇年代後半は三七%前後で推移している。

国民負担率には法人税や相続税、社会保障の雇用主負担も入るので、平均的な勤労者家計では所得税と消費税、社会保険料負担の合計は実収入の一七%ほどにとどまる。

ところが、財政改革論議の中で、「財政赤字を含む国民負担率」なる新しい概念が唐突にもちこまれた。最近成立した財政構造改革法にも入っているこの概念では、旧来の定義に財政赤字を加えた合計が国民負担率と呼ばれる。確かに財政構造改革は重要な課題である。しかし、財政赤字を足し合わせる根拠は明確でない。

しかも、正しい検証なしに、「新しい負担率を高齢化のピーク時にも五〇%以下にとどめることが経済活力を維持する条件」であるかのごとく説かれている。こうした理解にもとづく経済運営では、よりよい長寿社会を築けない恐れが強い。

●高生産性の北欧

「負担率が過度に上昇すると労働意欲が失われる」という見方がある。勤労者の納める税金が政府によってすべて費消されてしまうような社会では、そうした反応は自然だろう。

しかし、負担した額のかなりの割合が、自分たちの生活を守るために支出されている場合はどうか。デンマークをはじめ高負担でありながら高い生産性を持つ国がある。これらの国では「税金は保育から大学までの教育、医療、介護などのサービスを、わずかな自己負担で利用するための原資である」と意識されている。

もし五〇%をこえる国民負担率が、かならず勤労意欲低下に結びつくなら、二〇年以上にわたって一人あたり所得が最上位十カ国に入っている北欧諸国の経済パフォーマンスは説明できない。

一方、給付面では「社会保障が整いすぎると就労意欲が低下する」という意見がある。失職する方が合理的な選択になるほど失業給付が高ければ、そのような事態もありえるだろう。しかし、わが国の社会保障給付は年金と医療が中心で、失業給付はごくわずかな割合でしかない。

以上のように、負担率は経済活力のあり方と関係が強いとはいえない。そうではなく、医療、介護、年金などの資金をどう負担するかについて、公私の役割分担を表す指標と考えてよい。比ゆでいえば、夫婦間の家事分担率が、その家の稼ぎの能力とは独立した指標であることに近い。

したがって、一部の事例をもって、経済活力を維持するために日本の社会保障給付を削減すべきだと唱える論理には飛躍がある。まして、社会保障給付の削減が行政の効率化や規制緩和の一環であるような主張はまったくの誤りである。

●システムの過程

効果の低い政府支出を防ぐためにも、国民負担率を安易に上昇させる方向は避けなければならない。しかし、高齢社会において、医療や介護に対する正当なニーズを軽視して、国民負担率を無理に抑制した場合に生ずる問題の大きさも指摘しておきたい。

社会保障給付水準の抑制、給付対象者や対象サービスの縮小は、ハンディキャップを負う人々と介護者の生活の質を低下させる。また保障給付を削減した額は、たとえば患者や要介護者によるサービス利用時の自己負担で補われる可能性も高い。この利用時の徴収額は、国民負担率には含まれない。

サービス利用時の直接負担に対しては、同じ金額でも経済的弱者ほど相対的に負担が重くなる。その結果、社会福祉制度に依存せざるをえなくなる家計が増え、結局、政府として支出の費目が変わるだけで、支出額は変わらないかもしれない。

他方、公的給付が不足すれば、家庭で類似サービスをみずから実行しなければならないケースも多くなるだろう。すると、規模が大きい医療機関、社会福祉機関、事業者がもつ経済性と、経験をつんだ専門家・専門組織による生産性の高さ、および技術革新を活用する機会が減ってしまう。

もう一つの悪影響として、現状では女性の労働供給の抑制につながりかねない点もあげられる。

ゆえに高齢化に対応した社会システムを構築していく過程では、税金や社会保険料を通じた、しかるべき負担が不可欠となる。つまり、われわれが判断を下す対象は国民負担率が大きいかどうかの水準ではない。公的サービスと負担の相対的な関係、および政府業務の効率性を問うべきなのである。

ただし何よりも、政府がわれわれの信頼に値するか否かが根本的な課題であることを忘れてはならない。

国民負担率問題とこれからの社会保障

97.12.19
千葉大学　広井良典

★現在の社会保障改革をめぐる議論
——→（ａ）いわゆる「国民負担率」の数字のみをもち出し、それが○○％以上ならよい／よくないといった、それ以上発展性のない大づかみな議論となるか、
（ｂ）医療、年金、福祉等の個別分野にのみ関心を向け、たんなる財政論に終始するような対症療法的な議論となるか
という、両極端の傾向
★そうではなく、現在必要なのは、医療、年金、福祉にわたる社会保障の全体を視野に収めた上で、各々の分野における公私の役割分担のあり方を明らかにしながら、社会保障全体の最終的な将来像についての基本的な選択肢を示し、議論を深めていく作業。国民負担率は各々の選択肢の参考値として示されるもの。

１．公私の役割分担についての基本的な考え方

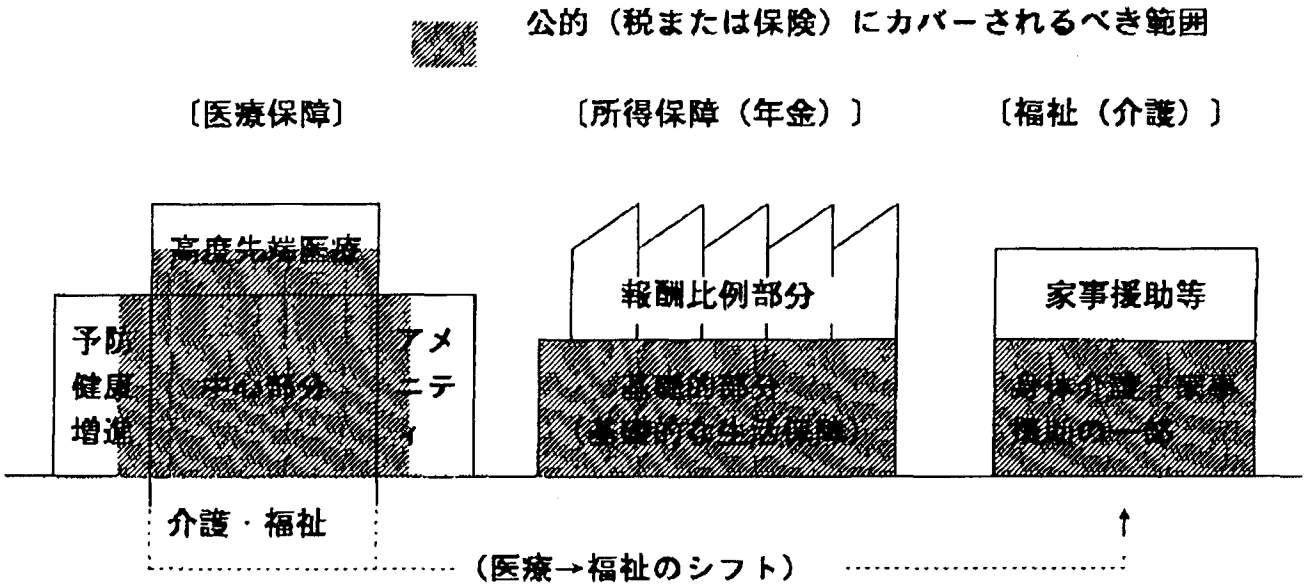
・社会保障の果たすべき「機能」を純化して考え、それぞれの機能における適切な公私の役割分担を考えていく。

社会保障の機能
- 所得再分配（所得移転）・・・一定以上の生活をすべての人に保障する：Ａ
  ・・・一般財源（税）
  （例：年金の基礎的部分、老人医療福祉）
- リスクの分散（＝保険）・・・起こりうるリスクに共同で備える
  - 逆選択が生じやすいもの → 社会保険 ：Ｂ
    （例：若年者の医療）
    ①強制加入
    ②平均保険料方式
  - 逆選択が生じにくいもの → 民間保険
    （例：年金の所得比例部分）①任意加入
    ②給付反対給付均等

この場合、Ａ ——→市場原理の修正　・・・公平性の観点から
Ｂ ——→市場原理の補完　・・・効率性の観点から
という（まったく意味合いの異なる）性格のものであることに注意。

——→最近の（イギリスなどでの）議論は、社会保障のもつＢの機能＝効率性機能を重視する傾向（Nicholas Barr, Howard Glennerster など。・・・特に「情報」の非対称性に起因する市場の失敗に関して）

２．これからの社会保障の基本的なイメージ



給付費（平成７年度）		（医療・年金以外全て）
24.1兆円	33.5 兆円	7. 2 兆円
（37.2%）	（51.8%）	（11.1%）

３．社会保障制度改革の選択肢

・現在のように、医療、年金、福祉に関する改革論議をタテワリ的、バラバラに進めていてはかえって将来に対する国民の不安をあおるのみ。
・医療、年金、福祉を含めた社会保障の「全体」像についての「最終的な」姿に関する基本的な選択肢を明らかにし、そのいずれを選びとるかについての議論を深めていく必要。

◎これからの社会保障の基本的な選択肢

A．全分野重点型
B．医療・福祉重点型
C．年金重点型
D．市場（民間）型

＊公私の役割分担についての理論的な整理からすれば、このうちBが妥当。また、財政規模からしても現実的。

ｃｆ．各々の選択肢をとった場合のいわゆる「国民負担率」の推計（%）

	2025年	2050年
A	60.4	74.9
B	45.8	60.6
C	57.1	69.7
D	39.4	51.5

（参考）先進諸国における社会保障改革の動向

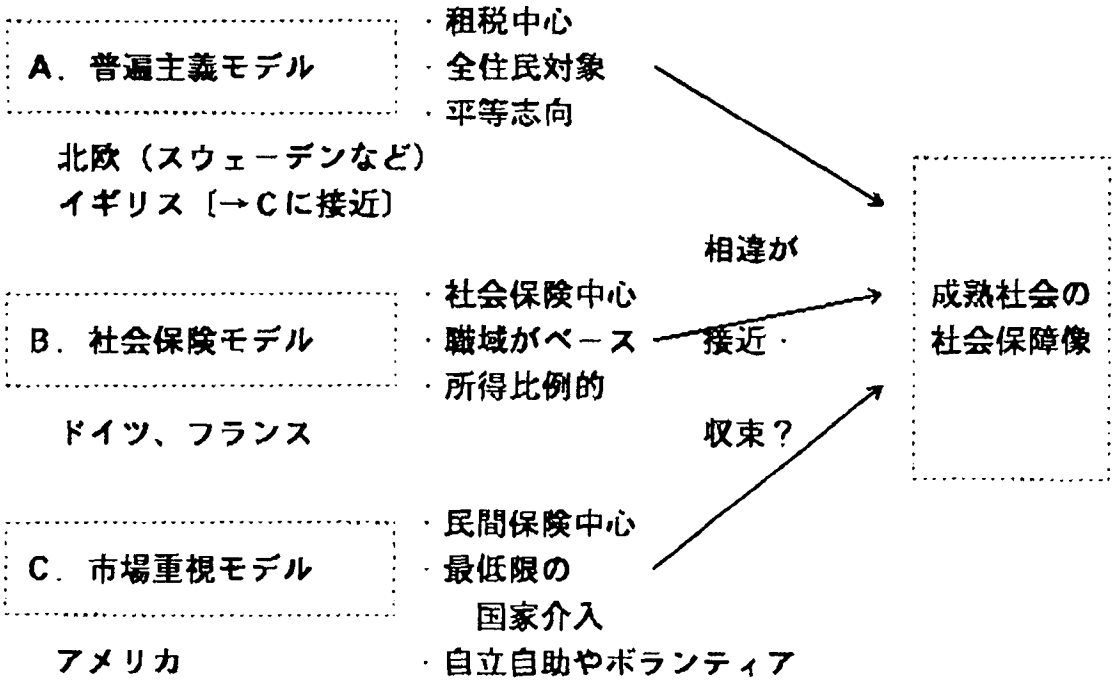
・各国はこれまで社会保障に関する異なるモデルを発展させてきたが、（ａ）経済の構造的な低成長＆（ｂ）高齢化の着実な進展という背景のもと、「財政制約の中での効率化」という共通の要請に直面。こうした中、各国の制度の違いを超えて、次のような共通の方向が見出しうる。

（欧米諸国の社会保障制度改革の共通方向）

1）年金については、公的な給付範囲そのものの大胆な縮小（年金水準の引下げないし民営化）

2）医療については、公的な給付範囲そのものは一定以上維持した上で、特に市場原理・競争原理の導入を通じた効率化

3）福祉については、高齢者ケアを中心とする「医療→福祉」、「施設→在宅」へのシフト



・社会保障のありようは最終的にはその国の文化や価値観等によって決せられる部分があり、その異なる「モデル」を考えてみる必要があるが、同時にその歴史的・動態的な「進化」をみてみる必要。　（ヨコ糸／タテ糸）

・「大きな政府ＶＳ小さな政府」としての社会保障のありようの相違がもっとも顕在化するのが（ケインズ的政策が大きな意味をもつ）「産業化社会・後期」であり、今後各国が成熟社会に移行していくなかでそうした相違はむしろ相対的に縮小する方向に向かうのではないか？

国民負担率のマクロ経済的影響

上智大学
八代尚宏

１．国民負担の意味

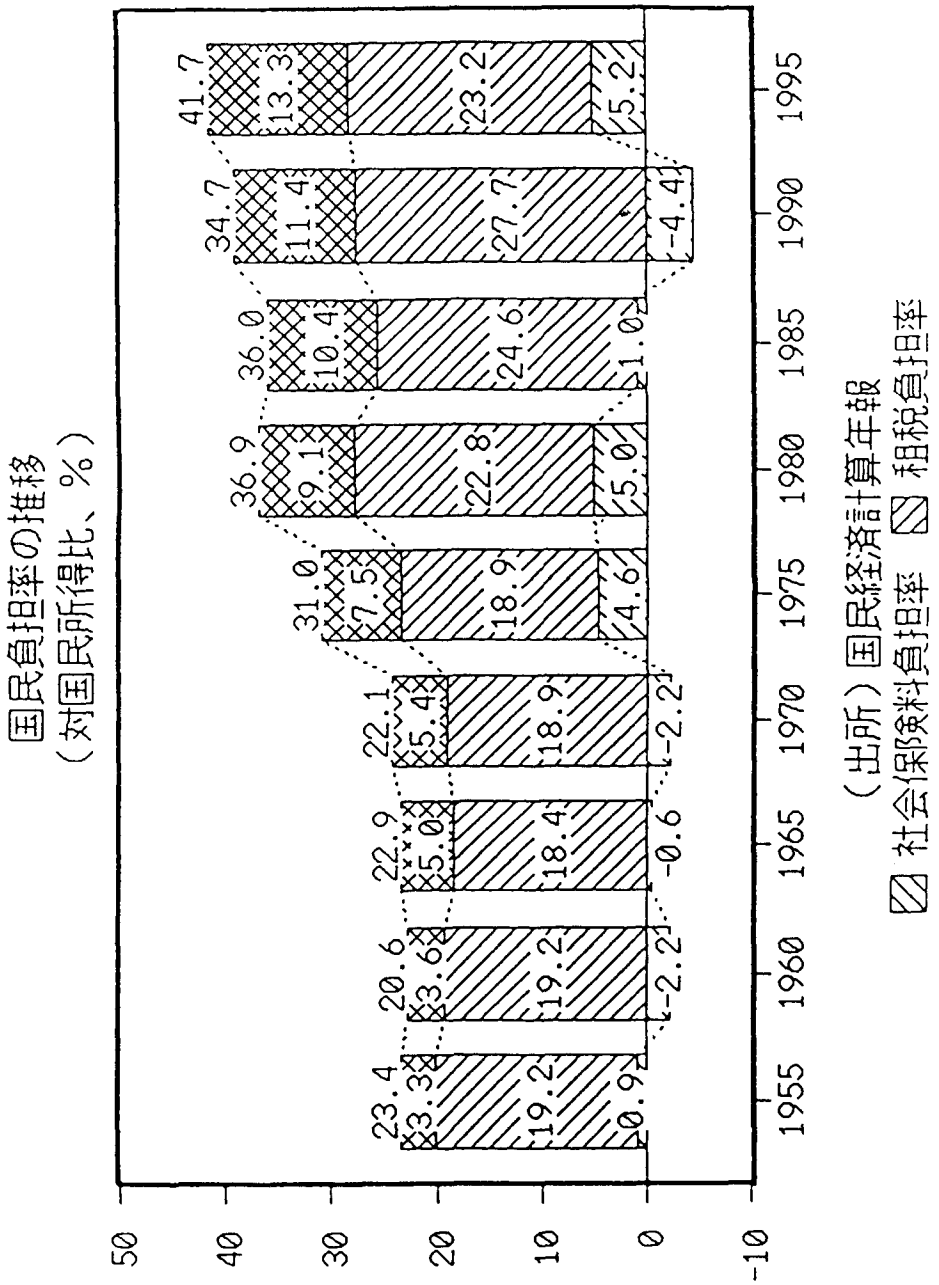
- 政府支出と移転との差
- 税と社会保険料負担との差
- 政府による「強制的貯蓄」と自発的貯蓄との違い

２．「５０％以内」の数値目標の意味

- 後代負担の財政赤字も含めた概念の必要性
- 見える財政赤字と見えない赤字：後世代への債務負担行為
- 家族負担と国民負担との代替関係：介護保険料は国民負担率を引き上げるか？
- 少子・高齢化の影響も含めた将来の負担

３．経済的効果

- 需要面か供給面か：短期か長期か
- 国民負担率と労働供給：課税と給付削減との等価性
- 労働供給と貯蓄率：ライフサイクル仮説
- 国民負担と経済成長との関係：資本・技術など他の条件のコントロール次第
- 支出面の効率性との観点から見た負担論：投資か消費か？


国民負担率の推移
（対国民所得比、％）
50
40
30
20
10
0
-10
1955
1960
1965
1970
1975
1980
1985
1990
1995
23.4
3.3
19.2
0.9
20.6
3.6
19.2
-2.2
22.9
5.0
18.4
-0.6
22.1
5.4
18.9
-2.2
31.0
7.5
18.9
4.6
36.9
9.1
22.8
5.0
36.0
10.4
24.6
1.0
34.7
11.4
27.7
-4.4
41.7
13.3
23.2
5.2
（出所）国民経済計算年報
社会保険料負担率
租税負担率

厚生年金負担の世代間格差
（対生涯賃金比率、％

生誕年	①給付	②負担	①／②
1925	41.9	5.7	7.35
1935	36.4	9.7	3.75
1945	26.4	14.2	1.86
1955	24.1	19.6	1.23
1965	24.1	25.2	0.96
1975	25.2	30.6	0.82
1985	24.7	33.7	0.73
1995	24.2	35.4	0.68

表１　マクロ経済のパフォーマンス

（単位：%）

年度	1995	標準ケース			改革ケース		
		2000	2025	2050	2000	2025	2050
実質GDP成長率 (*)	2.43	2.94	1.37	0.55	2.97	1.50	0.82
一般政府財政収支（対GDP比）	-4.0	-1.9	-4.6	-10.8	-1.1	-0.5	0.3
国民負担率（対NI比）	36.5	43.4	50.5	56.6	43.6	46.5	48.0
潜在的国民負担率（対NI比）	41.7	46.0	56.8	73.2	45.1	47.2	47.7
就業者数増加率 (*)	0.1	0.1	-0.9	-1.4	0.1	-0.7	-1.1

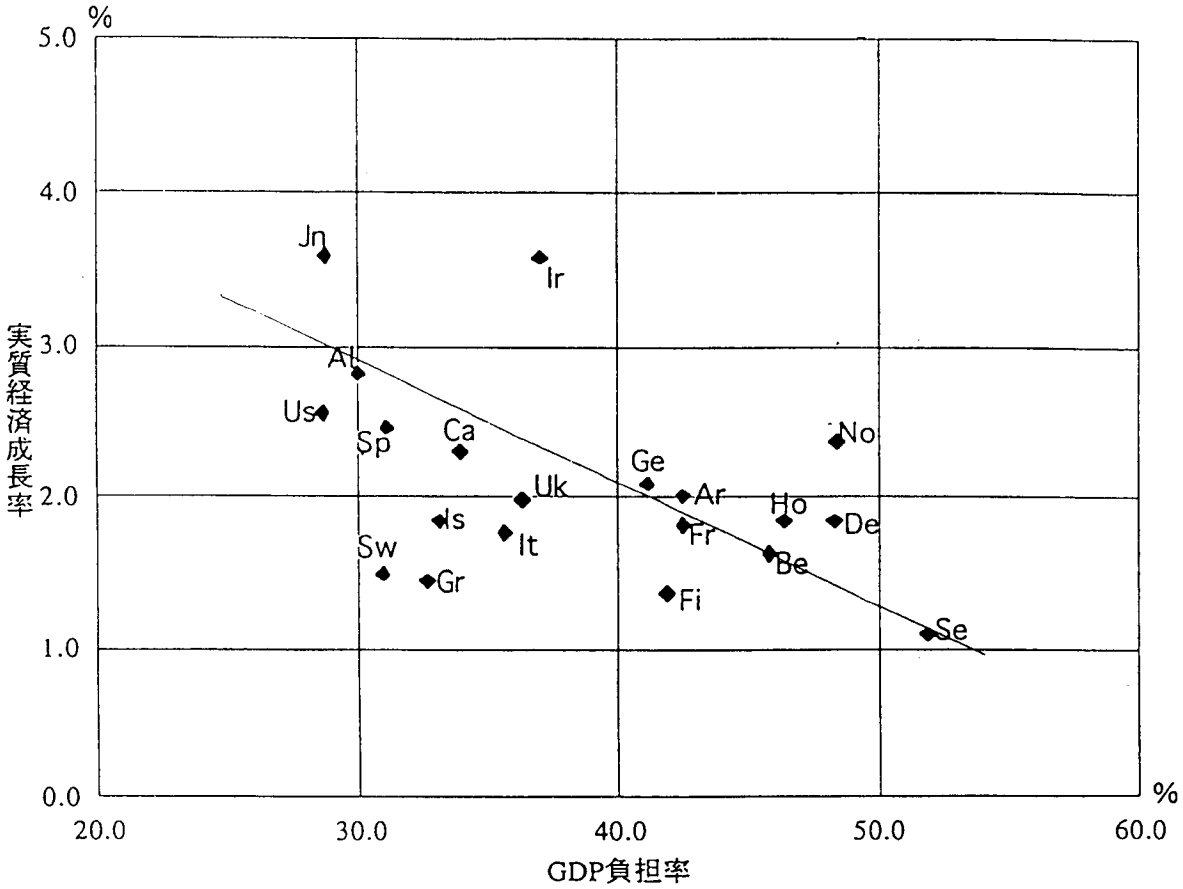
(注) (*)は1995年は前年比、2000年は過去5年間、他は過去25年間の平均値
潜在的国民負担率＝(国民負担＋一般政府赤字)÷国民所得

(出所)「高齢化の経済分析」『経済分析 NO151（経企庁）』

３．公的負担とマクロ経済との関係

OECD加盟国の過去のﾃﾞｰﾀでは、公的負担と経済成長には負の相関の可能性あり。

各国のＧＤＰ負担率と実質ＧＤＰ成長率
（1980～1993年平均）



（ 租税負担＋社会保障負担 / GDP ）

（注1）以下の国はデータ期間が異なる。
アイルランド　：1980～1991年
ノルウェー　　：1980～1991年
オーストラリア：1980～1992年
オーストリア　：1980～1992年

（注2）上記分布の回帰分析結果は以下の通り。

実質GDP成長率＝3.761－0.043*GDP負担率　　R=0.475　D.W.=1.995
(5.132) (-2.292)

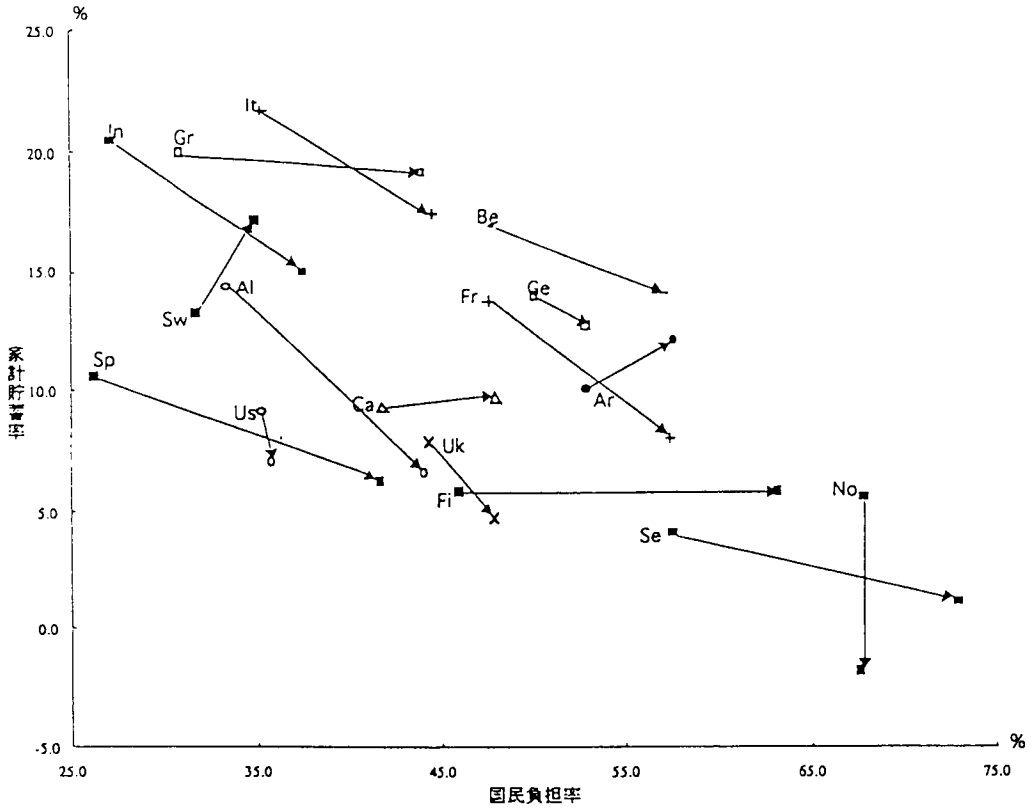
（出所）OECD資料より作成

注.

Al	：ｵｰｽﾄﾗﾘｱ	Is	：ｱｲｽﾗﾝﾄﾞ
Ar	：ｵｰｽﾄﾘｱ	It	：ｲﾀﾘｱ
Be	：ﾍﾞﾙｷﾞｰ	Jn	：日本
Ca	：ｶﾅﾀﾞ	No	：ﾉﾙｳｪｲ
De	：ﾃﾞﾝﾏｰｸ	Se	：ｽｳｪｰﾃﾞﾝ
Fi	：ﾌｨﾝﾗﾝﾄﾞ	Sp	：ｽﾍﾟｲﾝ
Fr	：ﾌﾗﾝｽ	Sw	：ｽｲｽ
Ge	：ﾄﾞｲﾂ	Uk	：英国
Gr	：ｷﾞﾘｼｬ	Us	：米国
Ir	：ｱｲﾙﾗﾝﾄﾞ		

ＯＥＣＤ加盟国の過去のデータでは、国民負担率の増加が家計貯蓄率、総貯蓄率にマイナスの影響を与えている可能性あり。

家計貯蓄率と国民負担の相関



（注）各国のＧＤＰ給付率および実質ＧＤＰ成長率について、→の前が1970～1979年平均値、→の後が1985～1993年平均値をプロットしたもの。（アイルランド、アイスランド、デンマークはデータ不備により除く。）
ただし、以下の国はデータ期間が異なる。
ノルウェー　：1985～1991年
オーストリア　：1985～1992年
ベルギー　：1985～1992年
（出所）OECD:National Accountsより作成

「大部分の国で国民負担率上昇とともに家計貯蓄率低下」

家計貯蓄率の変化要因分解

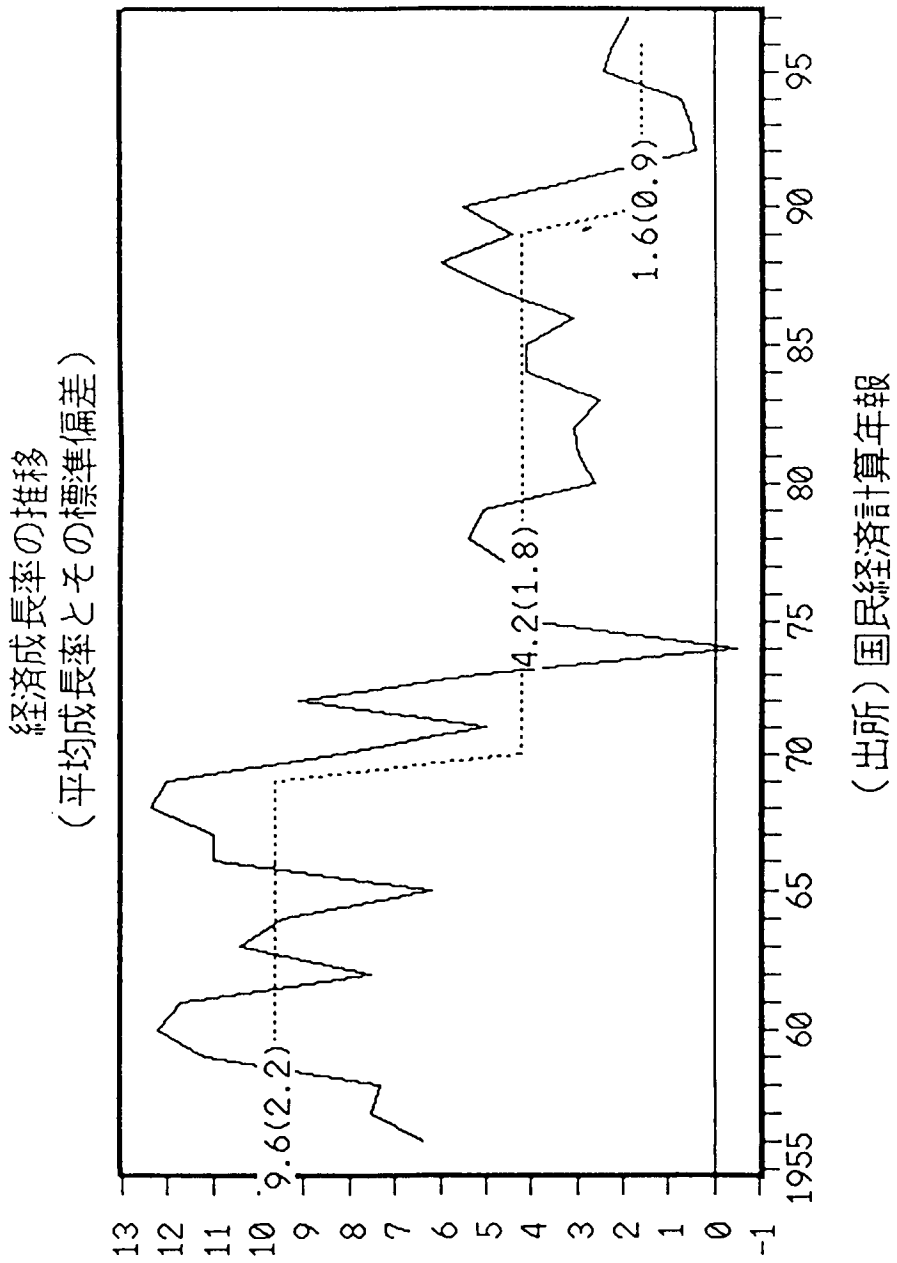
	係数	t値
国民負担率	-0.291	-4.406
生産年齢人口比率	0.372	7.750
	R値	0.641
	D.W.	1.527

「国民負担率の１％の増加が家計貯蓄率を０．２９％押下げ」

国民総貯蓄ＧＤＰ比の変化要因分解

	係数	t値
国民負担率	-0.141	-2.197
生産年齢人口比率	0.445	9.219
	R値	0.358
	D.W.	2.064

「総貯蓄率を国民負担率で説明する場合、係数は負」


経済成長率の推移
（平均成長率とその標準偏差）
9.6(2.2)
4.2(1.8)
1.6(0.9)
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1
0
-1
1955
60
65
70
75
80
85
90
95

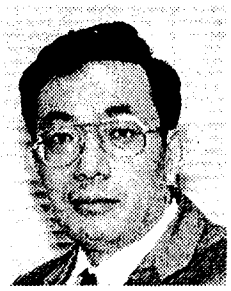
（出所）国民経済計算年報

（5）〔オピニオン・解説〕 11版　【第三種郵便物認可】　99.10.27　日本

2020年からの提言

不均衡是正などが条件に

上智大学教授
八代 尚宏
日経2020年委員会委員
やしろ・なおひろ　1946年生まれ。東京大学卒。経済企画庁などを経て現職。



経済活動に占める政府の規模を示すための代表的な指標として、国民負担率（税・社会保険料の国民所得に対する比率）がある。これを高齢化のピーク時にも五〇％以下の水準に抑制することが、政府の重要な政策目標となっている。

この国民負担の概念について、公的年金や医療保険などの社会保険料は、各の給付と見合ったものであり、租税負担と区別すべきという主張もある。また北欧諸国のように、高い国民負担率の下でも豊かな社会を築いてきた例もある。

「強制」の事実

しかし、社会保険料は、社会保障という特定の使途のための財源ではあるが、それが「強制的な徴収」である点で、事実上の「目的税」であることには変わりはない。国民の立場からは、その自由な選択によって購入される民間保険などのサービスとは、本質的に異なったものである。

私のモデル　国民負担

例えば、保険料が所得税と共に源泉徴収されるサラリーマンと比べて、強制力がなく実質的に任意加入である国民年金の場合に、非商品」であるにもかかわらず、ころした状況が生じて

税である、極めて「有利な加入者の比率は三割に及んでいる。国民年金が給付額の三分の一という大幅な補助金を受け、かつ給付が無いる。公的年金が単純に私的貯蓄の代替物であるという前提は、現実にはいかにもむなしい。

国民負担率は、政府を通じた国民の間での所得再分配の規模を示す指標でもある。所得再分配拡大のコストは、所得が移転する過程で、「底の破れたバケツ」から水が漏れるように、経済活動の効率性が損なわれることに例えられる。

これは第一に、所得税や社会保険料は、働くことへの課税であり、就業意欲を損ねることである。この効果は、とくに引退や家事労働との選択余地の大きな高齢者や既婚女性の場合に大きい。また、企業の負担する社会保険料は、実質的な「雇用税」であり、海外直接投資を通じて、労働コストの低い国での生産比率を高めるという雇用需要への悪影響もある。

第二に、「働かないこと」を条件として支給される社会保障給付である。これら賃金の増加に減額される年金や、就業すれば打ち切られる失業給付などは、著しく高い税率の所得税と同じ効果を持ち、やはり個人の就業を抑制する大きな要因となる。

第三に、膨大な所得移転を管理するために、税や各種の社会保険制度ごとに、別個の組織を運営するための行政費用がある。このうち、生活保護世帯など、真に貧しい階層への所得移転額は一割にもみたず、その大部分は中流以上の階層へのものである。

この所得再分配のための経済的コストは、高齢化のピーク時には、いっそう高まる。これは課税に敏感な高齢者や既婚女性の労働力全体に占める比率が二〇二〇年には、全体の半分にまで達するためである。

明確な目標に

もっとも、現行の国民負担という概念には、将来世代への負担の転嫁である財政赤字や、家族の介護負担など、租税や社会保険料と代替的な要因が明示的に含まれていない。このため、国民負担率を、単に数字合わせのために抑制することは無意味であり、負担の付け回しに過ぎない。

しかし、公的年金を通じた世代間の負担の不均衡を是正するなど、社会保障制度の改革を進めれば、結果的に、政府を通じた所得再分配の規模を縮小し、高齢化のピーク時の国民負担率を、五〇％以下に下げることができる（表参照）。長期的に財政収支の均衡を達成し、公的介護保険などの負担を織り込むという条件の下で、国民負担率五〇％の政策目標は、単純で明確な指標としての役割を果たすことができる。

	社会保険料	租税負担率	国民負担率
1975	7.5	18.9	26.4
1995	13.3	23.2	36.5
2025	31.3	19.2	50.5
2025※	30.5	16.1	46.5
2050	35.3	21.4	56.6
2050※	31.4	16.7	48.0

（※は年金制度改革ケース、％）
（出所）「高齢化の経済分析」「経済分析第151号（経済企画庁）」

－高齢者福祉と地域経済の活性化－

岡本祐三　神戸市看護大学教授・大阪大学医学部講師
厚生省・高齢者介護自立支援システム研究会委員

I. 社会福祉の発想の転換－窮民救済⇨市民福祉へ

これまでの　社会福祉　少数の窮民をそうでない人々が救済

⇩

これからの社会福祉　　全ての市民が利用する公共サービス

全ての市民に共通する生活リスクを社会全体でリスク分散－費用を賄う

II. 福祉の経済効果－「福祉は負担」⇨「福祉は投資である」へ

- GNP の概念が経済の考え方を一変させた　　日本のGNP はサービス業が7 割
- サービス経済化　資本制経済の発展段階に応じた投資効率を考えよう⇨公共事業見直し
- 経済波及効果の変貌⇨産業連関表による検証

　高い経済波及効果　　建設業よりも高い　富の再配分－福祉の町づくり

　内需の構造転換⇨新しい経済需要の創出

- 公共投資国際比較－日本型公共投資の異様な歪み
- 「国民負担率」論の誤り

$$\frac{\text{社会保険料＋税}}{\text{国民所得}}$$　国民負担率37％の時　家計中の社会保険料＋税は 16 ％（1995年）

表1　1000億円の投資効果

	社会保障部門	医療・保健部門	建設部門
生産額の波及効果	1859億円	1786億円	1767 億円
誘発される粗付加価値額	1186億円	947億円	822 億円
誘発される雇用増	23635 人	16956人	13105人

表2　建設投資の国際比較(1993 年)

	日本	米国	ドイツ	イギリス	フランス	韓国
公共投資額(兆円)	37.3	14.3	4.0	2.3	3.4	1.8
対ＧＮＰ比	8.0	2.2	2.2	2.5	2.5	5.0
公共投資額／千人（百万円）	300	57	61	40	59	43
建設市場の内訳（%）						
民間住宅	28.5	44.2	34.8	14.6	19.4	
土木（官民計）	43.9	9.1	17.2	19.2	22.3	
維持・修繕	0.0	0.0	25.2	37.6	40.9	

（ 建設経済研究所発行No. 23 －「福祉は投資である」日本評論社）

参考文献

①「福祉は投資である」　日本評論社　　③厚生白書　平成7 年版
②「高齢者医療と福祉」　岩波新書　　④「医療と福祉の新時代」日本評論社

レ ジ メ
（「国民負担率問題を考える」）

平成９年12月19日
浜　　中

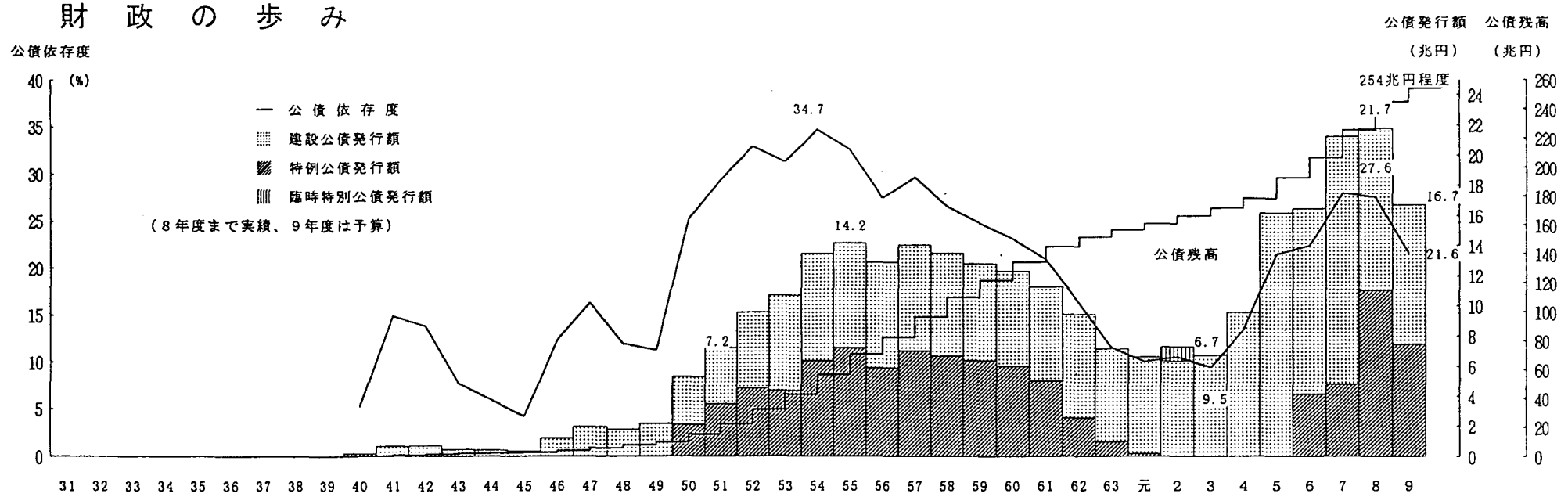
(1) 財政状況は非常に悪化している。
政府の規模が拡大し（一般政府総支出ＧＤＰ比　昭和50年度26.7%→平成６年度34.5%）
高齢化の進展に伴い社会保障給付増加拡大（ＧＤＰ比　昭和50年度9.49%→平成５年度15.24%）。今後もさらに拡大することが見込まれる。

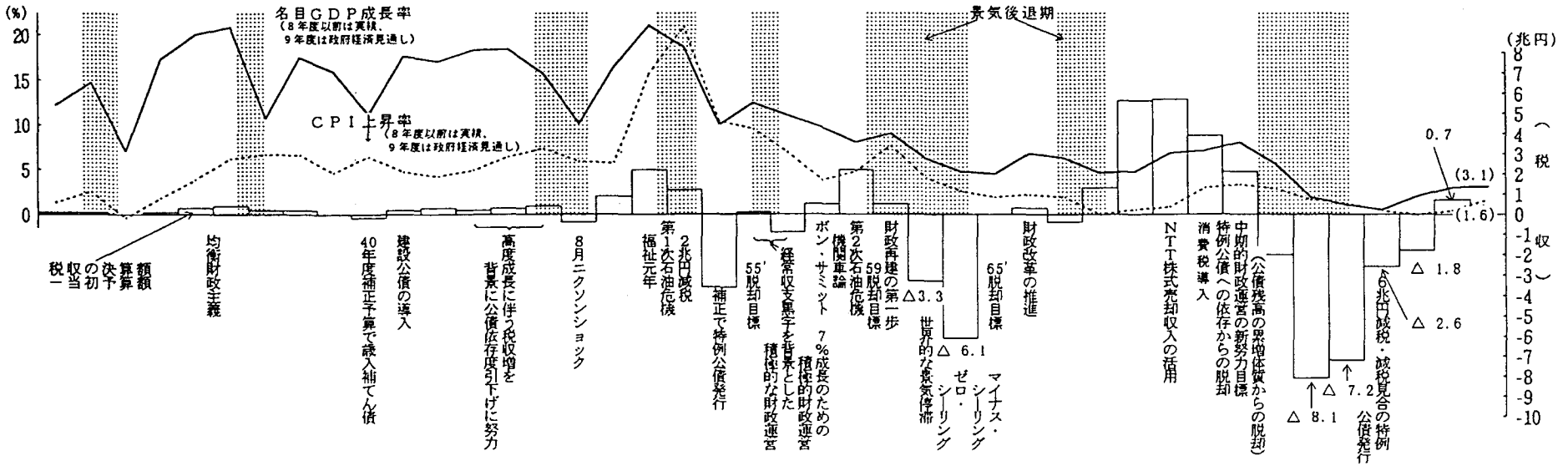
(2) 国民負担率は臨調の頃からの用語であり、それなりに国民になじんできている。
財政赤字が恒常化し、規模が非常に大きくなっている中では、国民負担率＋財政赤字が意味をもってくる。（赤字公債＝将来世代の負担で年金を支払っていると考えると世代会計としても問題）
高齢化社会を展望して消費税が導入されたことも踏まえると分母に間接税が含まれるＧＤＰを使用すべきとの主張は首肯できる。

(3) 純負担率（＝税・社会保障負担率－社会保障給付率）は、防衛費、文教費、公共事業費などのサービスの見合いとなる。もちろん重要であるが、日本の社会保障給付のあり方から目をそらしてしまう惧れがある。
日本は社会保障給付に税財源を投入している一方で、社会保障負担がドイツ、フランス、スェーデンと比較して低いという点はさらに国民によって議論をされる必要がある。

(4) 大きな政府にどうしてもなっていくという状況のなかで、政府の改革をどう考えていったらよいか、国民負担率をめぐる議論が活発に行われることが重要である。（もちろん国民負担率と経済成長率をめぐる計量経済分析は重要である。）

財　政　の　歩　み


公債依存度
公債発行額　公債残高
（兆円）　（兆円）
(%)
— 公債依存度
建設公債発行額
特例公債発行額
臨時特別公債発行額
（８年度まで実績、９年度は予算）
34.7
14.2
7.2
6.7
9.5
254兆円程度
21.7
27.6
16.7
21.6
公債残高
31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 元 2 3 4 5 6 7 8 9


(%)
名目ＧＤＰ成長率
（８年度以前は実績、
９年度は政府経済見通し）
ＣＰＩ上昇率
（８年度以前は実績、
９年度は政府経済見通し）
景気後退期
(兆円)
（税収）
0.7
(3.1)
(1.6)
△3.3
△ 6.1
△ 8.1
△ 7.2
△ 1.8
△ 2.6
当初予算額
税収一
均衡財政主義
40年度補正予算で歳入補てん債
建設公債の導入
高度成長に伴う税収増を背景に公債依存度引下げに努力
8月ニクソンショック
第1次石油危機
2兆円減税
福祉元年
補正で特例公債発行
55'脱却目標
経常収支黒字を背景とした積極的な財政運営
ボン・サミット　7%成長のための積極的財政運営
第2次石油危機
機関車論
59脱却目標
財政再建の第一歩
世界的な景気停滞
マイナス・シーリング
ゼロ・シーリング
65'脱却目標
財政改革の推進
NTT株式売却収入の活用
消費税導入
特例公債への依存からの脱却
中期的財政運営の新努力目標
（公債残高の累増傾向からの脱却）
公債発行
6兆円減税・減税見合の特例

バブル前と現在との財政構造の比較

（単位：億円，％）

年　度	昭　61	平　8	増　減（伸率）
税　　収	418,768	513,450	94,682 (22.6)
一般会計歳出	540,886	751,049	210,163 (38.9)
一般歳出	325,842	431,409	105,567 (32.4)
社会保障関係費	98,346	142,879	44,534 (45.3)
文教及び科学振興費	48,445	62,270	13,824 (28.5)
防衛関係費	33,435	48,455	15,019 (44.9)
公共事業関係費	62,233	96,184	33,950 (54.6)
経済協力費	6,232	10,715	4,482 (71.9)
エネルギー対策費	6,297	6,923	626 (9.9)
国 債 費	113,195	163,752	50,557 (44.7)
地方交付税	101,850	136,038	34,189 (33.6)
ＧＤＰ	3,393,633	4,960,000	1,566,367 (46.2)

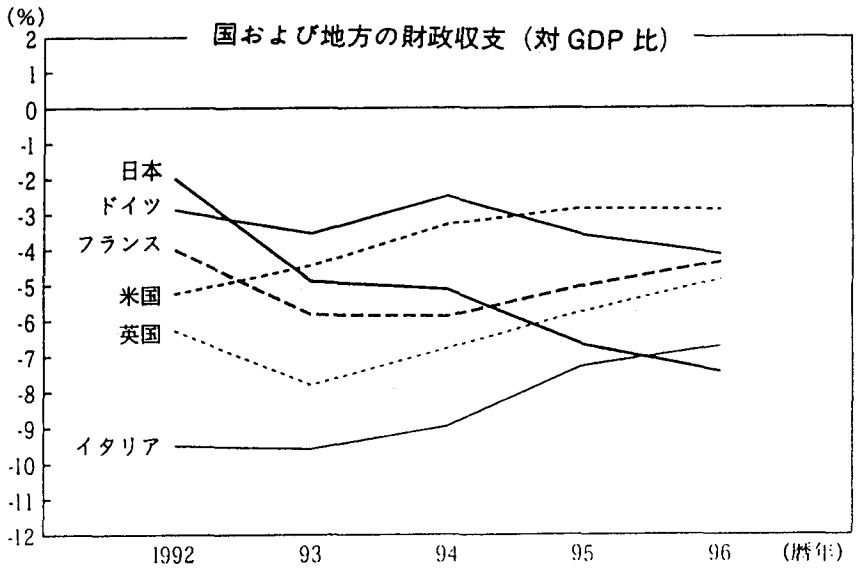
社会保障給付費の推移

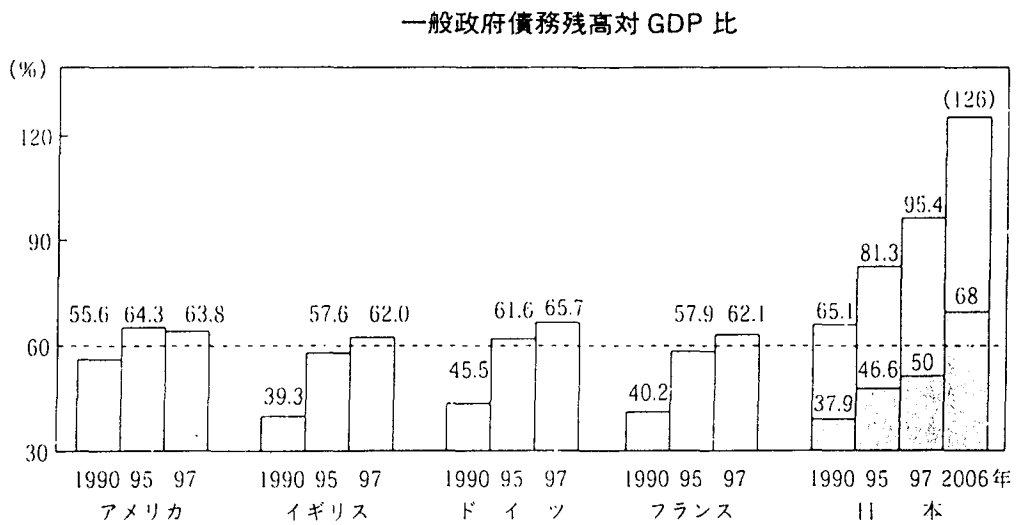
（単位：億円）

	社会保障給付費（A）				国民所得	（A）／（B）
	総　計	医　療	年　金	福祉等	（B）	％
昭和45年度	35,239	20,758	8,548	5,933	610,297	5.77
	(100)	(58.9)	(24.3)	(16.8)		
50	117,715	57,064	38,865	21,786	1,239,907	9.49
	(100)	(48.5)	(33.0)	(18.5)		
55	247,632	106,934	104,709	35,988	1,995,902	12.41
	(100)	(43.2)	(42.3)	(14.5)		
60	355,682	142,027	169,154	44,500	2,602,784	13.67
	(100)	(39.9)	(47.6)	(12.5)		
63	424,492	165,936	210,698	47,858	3,013,800	14.08
	(100)	(39.1)	(49.6)	(11.3)		
平成元年度	448,711	174,478	225,645	48,589	3,221,436	13.93
	(100)	(38.9)	(50.3)	(10.8)		
2	472,047	182,983	240,648	48,416	3,457,390	13.65
	(100)	(38.8)	(51.0)	(10.3)		
3	501,203	194,244	256,367	50,592	3,630,541	13.81
	(100)	(38.8)	(51.2)	(10.1)		
4	538,135	208,598	274,238	55,299	3,690,881	14.58
	(100)	(38.8)	(51.0)	(10.3)		
5	567,961	217,266	290,594	60,101	3,727,500	15.24
	(100)	(38.3)	(51.2)	(10.6)		

国民経済に占める財政の役割（国際比較）

	国内総生産比（%）											
	政府最終消費支出	うち人件費	一般政府総固定資本形成	社会保障移転	うち医療等	うち年金，失業給付等	その他	うち利払費	うち土地購入（純）	うち補助金	合計（一般政府）（総支出）〔社会保険分〕	1975年からのポイント
日本 1975年	10.0	8.4	5.3	7.8	3.2	4.4	3.6	1.2	0.7	1.4	26.7〔6.1〕	
1994年	9.7	7.3	6.4	12.6	4.4	8.1	5.9	3.8	1.1	0.7	34.5〔9.8〕	7.8
米国 1975年	18.6	—	2.1	11.1	—	—	1.3	2.4	0.1	0.3	33.1〔5.7〕	
1993年	17.1	—	1.6	13.2	—	—	4.2	4.6	0.1	0.6	36.2〔7.7〕	3.1
英国 1975年	22.0	—	4.7	9.9	—	—	8.6	3.9	—	3.5	45.3〔6.5〕	
1994年	21.6	—	1.9	15.4	—	—	5.2	3.3	—	1.1	44.1〔6.3〕	▲1.2
ドイツ 1975年	20.5	11.4	3.6	17.6	—	—	6.6	1.3	0.2	2.0	48.3〔15.0〕	
1994年	17.7	—	2.0	16.1	—	—	12.0	3.4	0.0	1.6	47.9〔17.0〕	▲0.4
フランス 1975年	16.6	—	3.7	17.4	—	—	5.7	1.2	0.2	1.9	43.4〔15.0〕	
1994年	19.6	—	3.4	23.3	—	—	6.5	3.8	0.1	1.6	52.8〔19.3〕	9.4
スウェーデン 1975年	23.8	16.4	4.3	14.2	—	—	5.5	2.2	0.0	3.1	47.8〔8.6〕	
1994年	27.3	18.6	3.3	24.9	—	-	12.9	6.9	▲0.2	5.3	68.5〔13.7〕	20.7



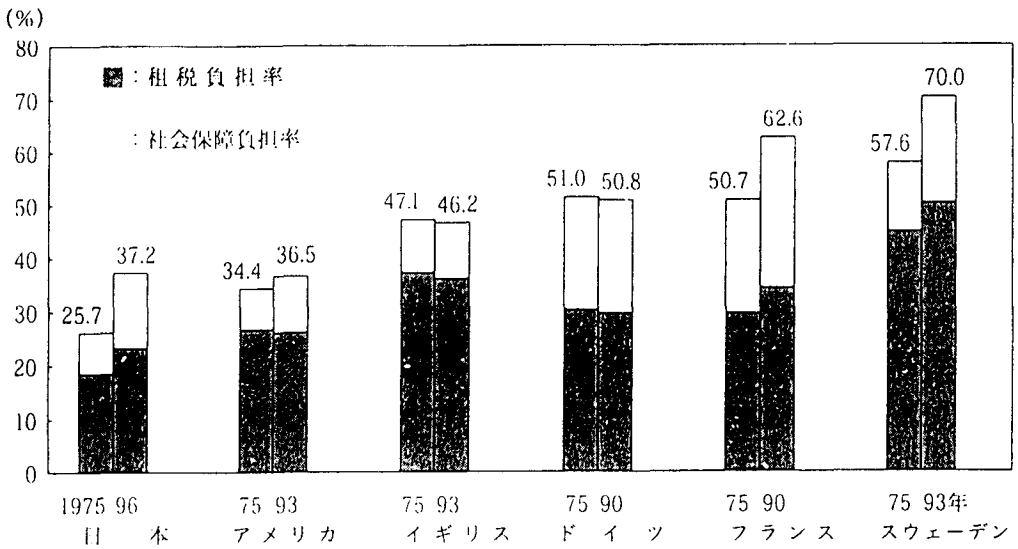


国民負担率の上昇状況等

（単位：%、国民所得比）

年度	租税負担率	うち国税分	社会保障負担率	国民負担率	国及び地方の財政赤字	国民負担率（財政赤字を含む）
昭和45	18.9	12.7	5.4	24.3	0.2	24.5
50	18.3	11.7	7.5	25.7	7.1	32.8
55	22.2	14.2	9.1	31.3	8.2	39.5
60	24.0	15.0	10.4	34.4	4.9	39.3
平成2	27.8	18.2	11.4	39.2	0.0	39.2
5	24.4	15.3	12.1	36.5	5.7	42.2
6	23.2	14.5	12.5	35.7	7.3	43.0
7	23.3	14.5	13.3	36.7	8.8	45.5
8	23.3	14.2	13.5	36.9	9.4	46.3
9	24.4	14.9	13.8	38.2	7.0	45.2
45→60（15年間）	5.1	2.3	5.0	10.1	4.7	14.8
45→平9（27年間）	5.5	2.2	8.4	13.9	6.8	20.7

国民負担率の国際比較



社会保障給付費，租税・社会保障負担率等の国際比較

（%）

国名	社会保障給付費の対国民所得比（1991年度）	老年人口比率（65歳以上人口比率）（1991年）	租税・社会保障負担の対国民所得比（1991年）		
			租税負担	社会保障負担	計
日本	13.8%	12.6%	27.1%	11.6%	38.7%
（1993年度）	(15.2)	(13.5)	(24.3)	(12.1)	(36.5)
アメリカ	18.0	12.6	25.6	10.6	36.2
イギリス	24.5	15.7	40.0	10.7	50.7
ドイツ	29.7	15.0	29.1*	21.7*	50.8*
フランス	34.9	14.2	34.2*	28.4*	62.6*
スウェーデン	49.0	18.2	52.8	21.7	74.5

（注）1．ドイツとフランスの租税・社会保障負担の対国民所得比（＊）については，1990年の数値である．
2．ドイツについては，1990年までは旧西ドイツ，1991年からは統一ドイツ（旧東ドイツを含む）の数値である．

Ｇ７諸国の将来の年金債務の対GDP比

(%)

	日　本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	カナダ
A　グロスの年金債務	496	309	537	467	729	742	482
うち　既発生債務	162	113	156	157	216	259	121
将来発生債務	334	196	381	310	513	483	361
B　資　産	296	265	350	306	513	508	231
うち　積立金	18	23	—	—	—	—	—
将来保険料	278	242	350	306	513	508	231
C　ネットの年金債務（A－B）	200	43	186	160	216	233	250

（注）　GDPは1990年.
（出典）「Ｇ７諸国の年金債務　OECD，1993」より.

臨時行政調査会答申（57.7.30）（抜粋）

租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は、現状（35%程度）よりは上昇することとならざるを得ないが、徹底的な制度改革の推進により現在のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりはかなり低位にとどめることが必要である。

財政制度審議会報告（2.3.1）（抜粋）

今後の国民負担率の水準を規定する要因としては、過去の実績に鑑みて、次のようなものに注目する必要がある。すなわち、租税負担率については、これまでの国民負担率の上昇の最大要因である将来の公債費の水準及び国・地方の将来の歳出規模、社会保障負担率については、将来の社会保障給付費の水準である。

臨時行政改革推進審議会最終答申（５.10.27）（抜粋）

このため、国民負担の水準について、第２次行革審が提言した「高齢化のピーク時（2020年頃）において50%以下、21世紀初頭の時点においては40%台半ばをめどにその上昇を抑制する」との目標を今後とも堅持し、社会保障制度を始め行財政全般にわたり不断の改革努力を積極的に行っていく必要がある。

財政制度調査会「財政構造改革に向けての中間報告」（9.7.10）（抜粋）

我が国における国民負担率は、現在37.2%（平成８年度）である。37.2%という数字は、欧州諸国と比べると、相当に低い水準であるが、財政赤字の分が負担にはカウントされないことから、見かけ上、相当低くなっている点を忘れてはならない。

財政構造改革五原則（９.３.18）（抜粋）

国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う。

国民負担率問題を考える



1997年12月19日

主催　（財）安田火災記念財団

事務局　（株）安田総合研究所

国民負担率に関する一般的理解

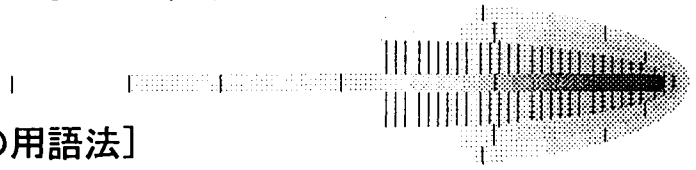
●個人の稼ぎから強制的に徴収される割合を指す

●負担率が低い方が経済に活力があり、反対に値が高ければ人々の生活が苦しくなる

●政府規制の強弱と国民負担率の大小を重ねて論じる

⇨ 判断対象は政府に期待した公共サービスと負担の相対的関係

国民負担率の定義



[従来の用語法]

国民負担率＝ 租税負担＋社会保障負担 / 国民所得

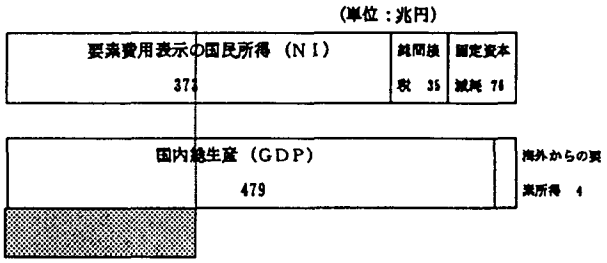
[法律上の定義]

国民負担率＝ 租税負担＋社会保障負担＋財政赤字 / 国民所得

（≦50%）

（財政構造改革特別措置法6条1項6号）

国民負担率の分母はGDPがよい



主張の根拠

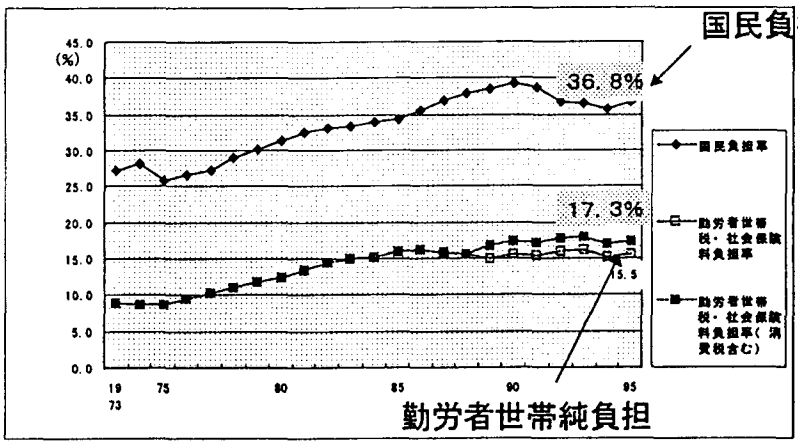
GDP表示＜NI表示

国民負担額

●間接税の比重が変化した際の時系列比較

●欧米諸国との比較

実際の負担額と国民負担額

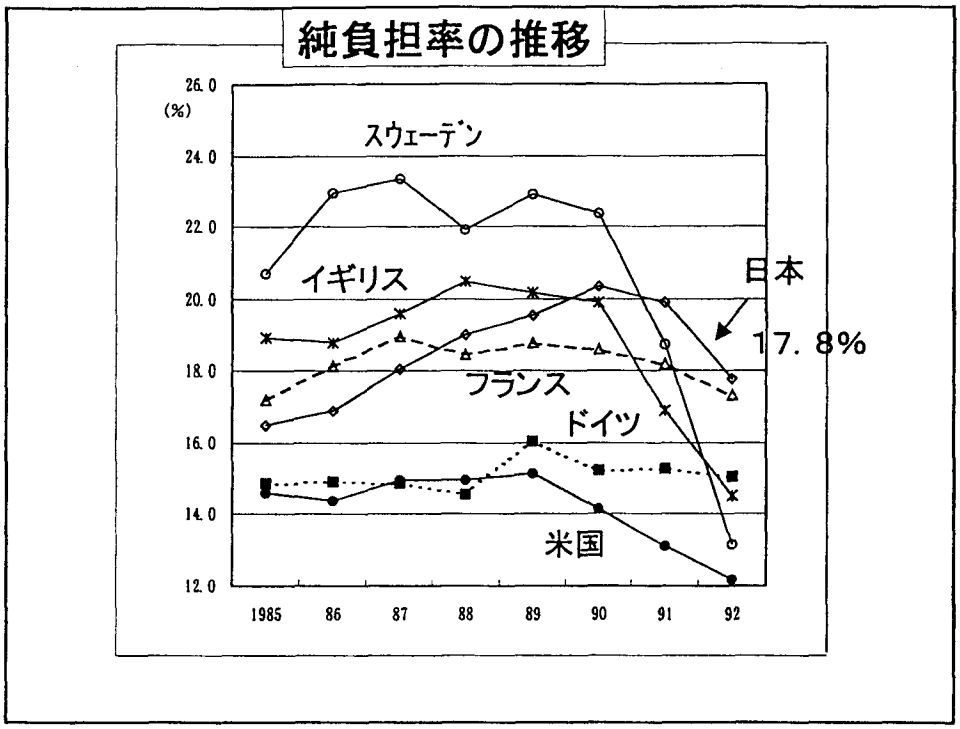


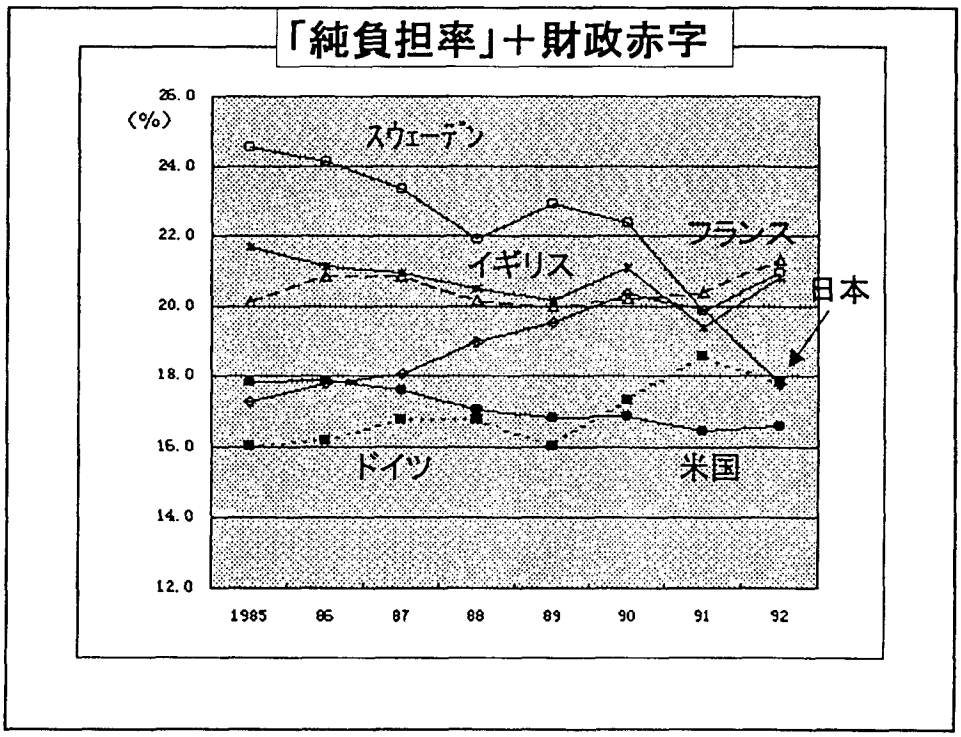
●平均的な勤労者の税・社会保険料負担は、実収入の10数%

負担率と給付率 ⇨「純負担率」でみる

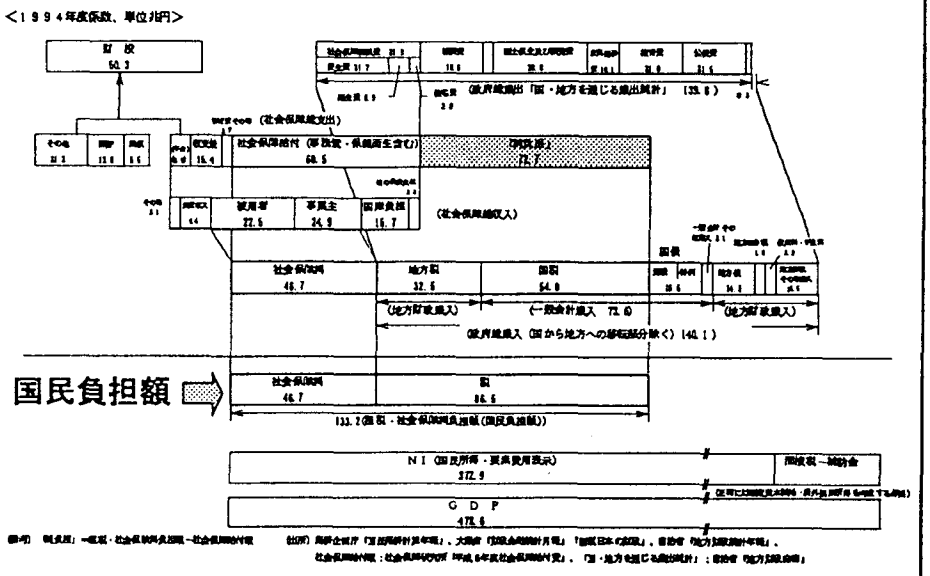
1992年、対GDP比(%)

	税・社会保障負担率 (A)	社会保障給付率 (B)	純負担率 (C)=(A)−(B)
日本	29.2	11.4	17.8
ドイツ	39.0	24.0	15.0
フランス	43.7	26.4	17.3
スウェーデン	51.0	37.8	13.2
イギリス	35.1	20.6	14.5
米国	26.7	14.5	12.2

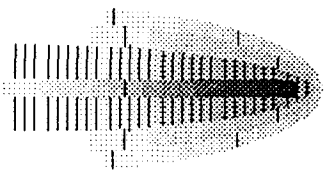

純負担率の推移
26.0
(%)
24.0
22.0
20.0
18.0
16.0
14.0
12.0
スウェーデン
イギリス
日本
17.8%
フランス
ドイツ
米国
1985
86
87
88
89
90
91
92


「純負担率」＋財政赤字
26.0
(%)
24.0
22.0
20.0
18.0
16.0
14.0
12.0
スウェーデン
フランス
イギリス
日本
ドイツ
米国
1985
86
87
88
89
90
91
92

国民負担率は一断面をみた指標



国民負担率と経済論



- ●世代間の公平
- ●国際競争力への影響
- ●高負担＝民間経済の資金不足による活力低下
- ●国民負担率と経済成長との相関関係
- ●国民負担率と経済成長に関する理論的検討
- ●負担率の高低と政府の大小・効率・規制

国民負担率の帰趨に関する検討（1）

国民負担率が上がりすぎた場合に想定される事態

- ●政府活動の非効率是正への阻害要因
- ●限界効果の低い対象への政府支出温存
- ●補助金体質・補助金を得るための活動助長
- ●勤労意欲低下、労働供給抑制、脱税・節税
- ●経済空洞化
- ●市場セクターへの資源不足

国民負担率の帰趨に関する検討（2）

国民負担率を抑制した場合

- ●公共セクター運営の効率化
- ●公共財生産・社会保障給付水準の抑制
  - a. 公共財生産の水準抑制
  - b. 社会保障給付抑制
- ●国民負担率に含まれない財源へのシフト
  - a. 公共サービス・医療・介護・教育などの利用時強制徴収増
  - b. 家計・企業が負担する直接費用・機会費用の増大、労働供給抑制
  - c. 一般政府債務残高増大による経常収支の赤字化

国民負担率問題を考える

国民負担率論議への問題提起

＜要旨＞

１９９７年９月

「国民負担率研究会」

1996 年度研究報告

財団法人安田火災記念財団
株式会社　安田総合研究所

「国民負担率」に関する研究会

（敬称略）

座　長	慶応義塾大学大学院管理研究科教授	田　中　滋
	一橋大学経済研究所教授	高 山 憲 之
	千葉大学法経学部助教授	広 井 良 典
	(財)医療経済研究機構研究部長・主任研究員	田 中 信 朗
	ＩＮＡひまわり生命保険（株）	
	契約部兼顧客サービス部課長代理	魚 谷 宜 弘
	(財)安田火災記念財団専務理事	堀内生太郎
	(株)安田総合研究所常務取締役	田 林 巖 樹
	(株)安田総合研究所主任研究員	卯　辰　昇

（事務局）	(株)安田総合研究所研究員	桜 井 秀 樹
	(株)安田総合研究所研究員	鈴 木 一 行
	(株)安田総合研究所研究員	田 中 大 介
	(株)安田総合研究所職員	倉 成 香 苗
	(株)安田総合研究所職員	石 塚 和 世

「国民負担率」に関する研究会報告書要旨

１．はじめに

政府一般財政と社会保障財政の逼迫、ならびに行財政改革と規制緩和をめぐる論議の活発化とともに、「国民負担率」という言葉にも注目が集まるようになった。ただし「国民負担率」とは、学術上も国際的にも確定した概念ではなく、その高低が示す意味も一通りではない。問題は、そうしたあいまいさが理解されないまま、

(ア) 「個人の稼ぎから強制的に徴収される割合」を指すかのような解釈がなされるケース、

(イ) 常に「負担率が低い方が経済に活力があり、反対に値が高ければ必ず人々の生活が苦しくなる」かのごとく論じられるケース、

(ウ) 本来は別な軸である政府規制の強弱を国民負担率の大小と重ねて論じられるケース、

などが一般的に考えられているが、国際的な観点からみて、本来の意味を明確にする必要がある。

たしかに、政府活動の効率性や有効性は厳しく監視されなくてはならない。また政府による規制の必然性も、時代の価値観や技術進歩に応じて不断の見直しが必要である。しかし、公共財と価値財[1]の供給、市場基盤と分配の公正の確保は、健全な社会を保つために政府に期待される根本的な役割に他ならない。したがって、高齢化や少子化、あるいは環境問題や国際貢献などに対して政府に責務を問うのなら、税金や社会保険料を通ずるしかるべき負担が不可欠となる。つまり判断対象は負担率の大小そのものではなく、政府に期待した公共サービスと負担の相対的関係であると考える。

本研究会では、以上のような問題意識に基づき、国民負担率にかかわるさまざまな議論について検討を行った。本報告書には必ずしも結論に到達していない部分も残るが、ここまでの検討結果を報告したい。

２．国民負担率に関する技術的問題

（１）国民負担率の分母：国民所得ではなくＧＤＰ

現在わが国では、国民負担率の分母に国民所得が使われている。しかし、国民所得には純間接税（間接税－補助金）が含まれていない。したがって、すでに間接税の比率が高い欧州との国際比較にあたっては、分母に国民所得ではなくＧＤＰを用いる方が望ましい。

---

[1] 便益の性質は私的なものであるが、自由市場で決まる消費水準では、社会の価値規準から見た必要量に達しないと思われるため、他者、特に政府の強制・説得、あるいは費用補助、もしくは公的セクタ自体による生産を通じ、当該社会の消費水準を高めるべき財

さらに日本においても間接税の比率が高まっていくとすれば、時系列比較上も同様である。

（2）国民負担率と勤労者世帯の収入にみる負担の比較

国民負担率は、決して「個人や家計の収入に占める税・社会保険料の割合」を表す指標ではない。国民負担率と勤労者の世帯収入当たりの税・社会保険料負担率を比較すると、最近では前者の値が36～37%であるのに対し、平均的な勤労者は実収入の10数%にあたる税・社会保険料を負担するにとどまる。また、たとえ国民負担率50%の水準でも手取り収入が半分になるわけではない。

（3）異質な数値を合計した分子

国民負担率の分子についても、税と社会保険料という性質の異なった数値を合計している点に問題がある。社会保険料は社会保障の財源であるが、税は社会保障も含め、政府のあらゆる活動の財源になる。したがってその支出の中には、公共事業、教育、公債費など様々な費目が含まれる。こうした各種異なった性質の活動に対するその時々の必要性や、政府消費・政府投資・移転支出の経済的意味の違いを勘案せず、単純に財源面を足し合わせ、ひとまとめにして論じるがゆえの無理が存在する。

（4）国民負担率と社会保障給付の関係

国民負担率の「重さ」を議論する際は、社会保障給付との関係をみなければならない。給付の面を見ずに負担だけを論じては片手落ちである。社会保障はわれわれの生活保障の機能を担うため、給付費の原資込みの負担と、社会保障給付以外の政府実支出用の負担とでは家計生活への影響が異なる。ゆえに、社会保障の充実度を加味した正味の負担比率比較の方が重要な情報となるはずである。

したがって、税・社会保険料負担率から社会保障給付率を差し引いた「純負担率」指標で国民負担を論ずる視点も考えられる。ちなみに日本の「純負担率」の推移を見ると、1985年には調査対象国中の中位程度に位置していたが、1992年には減少しつつあるとはいえ、相対的にもっとも高い値の国であった。

（5）財政赤字の考慮

国民負担率には財政赤字が考慮されていない。財政赤字を出し、それを公債でまかなう国では、少なくとも当座の国民負担率が小さく見える結果となる[2]。「純負担」に財政赤字を加えて計算すると、純負担率の場合とは様相が異なり、1992年の日本はドイツと並び、英仏スウェーデンより低い値であった。

---

[2] ただし財政構造改革会議の財政構造改革5原則の第5項によると、「国民負担率（財政赤字を含む）が50パーセントを超えない財政運営を行う」と、定義の変更がなされている。

（6）国民負担率は1断面を見た指標

マクロ経済における政府部門の位置づけを整理すると、国民負担率が巨大な資金フローのごく一部を示す統計にすぎない事実がわかる。国民負担率だけをことさら強調して取り上げる意味を改めて問わなければならない。

（7）二重計算問題

今後は年金の給付水準の高さへの着目から、高齢者に今よりも多い税・社会保障負担を求める方向も予想される。その場合は、技術的には負担率も給付率も二重計算となるため、政策判断や時系列比較の上からも留意する必要がある。

（8）今後の課題

今後一層の検討を進め、真に国民負担を計る指標を考えるためには、以下のような点を勘案する必要があろう。

・税と社会保障給付の関係、および重複部分の把握
・公債や資金運用部資金、予算技術上の不突合部分、不良債権などの問題
・教育や医療などのサービス利用時における利用者直接負担の扱い

3．国民負担率と経済論

（1）世代間の公平

世代間の公平については、財政赤字の負担にかかわる問題と、賦課方式の年金という世代間扶助システムをめぐる人口の年齢構成問題に分けられる。

このうち財政赤字の負担問題は、将来世代への先送りとする説をはじめ、さまざまな専門家の主張があり、本研究会では独自の見解に到達するには至らなかった。

他方、賦課方式による世代間扶助に関しては、厚生年金給付額がこれからも勤労世代の所得と比較して妥当かどうかは再検討せざるをえないだろう。しかし、負担世代と受給世代では生活してきた時代の豊かさが異なるため、単に負担額と受給額から会計上の損得を算出する手法には疑問が残る。本研究会の試算では、1960年生まれ世代は1915年生まれの世代と比べ、実質で5倍豊かな消費生活を享受しているとの結論が得られた。

またもし公的年金がない場合、高齢者の財産等からの収入が乏しければ、勤労世代の子や孫が自らの所得で扶養せざるを得ないだろう。公的年金はこうした私的負担を社会化している点を忘れてはならない。一方、公的年金制度の成熟もあり、高齢者にも所得に応じた税・社会保障負担を求め、世代間の公平を保つ方策も必要である。

（2）国際競争力への影響

製品の国際間価格競争面では、理論上は企業による社会保障負担上昇の影響を否定でき

ない。ただし以前に比較すると、コスト競争力に依存する割合の高い産業は、低賃金を求めて海外に進出している例が多いとみられ、今後の日本にとっては、非価格競争力の向上が一層重要性を増し、特に革新的技術が国際競争における成功要因の中枢を占めていくはずである。したがって、人件費のうち社会保険料の数%上昇が本質的な問題となる可能性は低くなりつつあると考えられる。

（3）「高負担＝民間経済の資金不足による活力低下」説

「高い国民負担によって民間セクターに回る資金が減ってしまう結果、経済活力が低下する」との主張が見られる。しかし、税・社会保険料負担を通じて集められた資金は、政府の消費や投資、移転支出を通じて環流するので、問うべきは資源配分の効率であろう。とはいえ、効率だけを追求出来ないがゆえに政府に負託された役割も多く、分析はさほど単純ではない。また、政府活動によって人々が安心して生活でき（例：治山治水・警察・消防など）、企業が公正な競争に臨める（例：公正取引介入・証券取引の監視など）意義は重要である。

ただ少なくともクラウディングアウトによって経済の私的セクターの投資が阻害されるような事態は避ける必要があるが、当面の日本ではそうした危険は少ないと思われる。

国民負担率に絞って論じると、負担低下が社会保障給付削減…特に「自立支援を制度設計思想の根本にもつ社会保険」からの給付削減…に直結する場合、不足額の大部分は家計が自助努力で対応するとしても、かえって一部の家計では社会福祉制度への依存を強めてしまう恐れがある。

（4）国民負担率と経済成長率をめぐる計量経済分析について

国民負担率と経済成長率についての計量経済分析をレビューすると、相関関係について正負双方の事例が見出されているばかりか、有意な関係を否定した例も存在する。こうした分析の多くは、経済の発展段階や社会保障の充実度、人口構成等への考慮が不十分なため、われわれとしては必ずしも一般化しうる結論を導き出すにはいたらなかった。したがって、特定の論文の引用をもとに、負担率と経済活力に正負どちらかの関係が見られるかのような議論は避けるべきであると考える。

（5）国民負担率と経済成長率に関する理論的検討

国民負担率の上昇が経済成長率を低下させる理論的根拠は不確かである。

第一に、国民負担率の上昇が可処分所得の減少を招くと言われるが、2025年にマクロの負担率が52%に上昇し、平均的勤労者家計の税・社会保障負担率が30%に達するとしても、この間に年平均0.61%以上の実質所得の増加が伴えば、勤労者家計の実質可処分所得は減少しない。その上、社会資本の蓄積と社会保障制度の成熟による安心感が加わるだろう。

第二に、負担率が上昇した場合の勤労意欲の問題があげられる。具体的には、税・社会

保障負担、および保障の受給両面から労働にマイナスインセンティブが働くとの指摘である。ただし、実際には失業給付は日本の社会保障の中で微々たる比率にとどまるにもかかわらず、受給があたかもそれを中心とするかのような仮定に基づき、労働インセンティブを云々している例も珍しくない。

第三に社会保障給付の経済効果を考える必要がある。特に医療セクターは、産業連関上もマクロ経済に貢献しており、さらに技術進歩をめざす新規投資を誘発する可能性も大きい。

第四に、公的介護保険の導入に伴う負担増を強調する議論も見られるが、そこには要介護者と介護者双方のＱＯＬ、および生産性向上という二つの視点が欠けている。

このように、国民負担率の上昇が経済の停滞を招くという見解については、理論的にも明確な因果関係は見いだしがたいとの結論が得られた。

（6）負担率の高低と政府の大小・効率・規制

行財政改革に関連して国民負担率が論じられる際、負担率の大小が政府サービスの効率を表し、また規制の多寡を示すように言われている。しかしこれら３つはすべて別の概念であり、正しい理解が必要である。

4．国民負担率の帰趨に関する検討

（1）国民負担率が上がりすぎた（上昇を放置した）場合

この点については国民負担率を抑制すべきとの各種の主張の中でたびたび言及されており、本報告では主な可能性を列挙するにとどめる。

(ア) 政府活動の非効率是正への阻害要因につながるのではないか
(イ) 限界効果の低い対象への政府支出が温存されるのではないか
(ウ) 補助金依存体質・補助金を得るための活動が助長されるのではないか
(エ) 勤労意欲低下・労働供給抑制、脱税・節税などにつながらないか
(オ) 経済の空洞化につながらないか
(カ) 市場セクターに回るべき資源が不足することにならないか

（2）国民負担率を抑制した場合に起こりうる事態

長寿化と人口構成の高齢化という二つの大きな変化は、さしあたり変更しようのない前提である。その前提の下での選択肢は、公的セクターの効率化、公共財生産と社会保障給付の抑制、および定義的に国民負担率に含まれない財源へのシフトの３通りであり、実際にはその組み合わせとなろう。

① 公共セクター運営の効率化

まず公的セクター運営の効率化がはかられるかもしれない。ただしこれは言うまでもなく、国民負担率問題にかかわらず実行されるべき課題である。

② 公共財生産・社会保障給付水準の抑制

a．公共財生産の水準抑制

政府が担当する空港や情報ネットワークの建設などの公共投資、あるいは初中等教育と基礎研究・廃棄物処理等の環境整備などの公共サービスの水準が抑制される可能性がある。何より、バリアフリー型社会の建設が遅れれば、介護サービスが人的資源に依存する度合いが高くなるばかりか、そもそも高齢者・障害者の自立と尊厳という大切な目的を実現できない。

b．社会保障給付抑制

社会保障給付水準の低下や給付対象者、対象サービスの縮小を通じ、高齢者・患者・障害者、そして介護者のＱＯＬに直接の影響を及ぼすだろう。

③ 国民負担率に含まれない財源へのシフト

国民負担率が数値目標化すると、負担率自体にキャップがかけられた状態になる可能性がある。この場合、家計内の無償サービスも含め、国民負担率には現われない財源に負担がシフトされる恐れが強い。

a．公共サービス・医療・介護・教育などの利用時強制徴収増

一つは、不足額を単純に利用者からの強制負担に置き換える方向が考えられる。国民負担率の分子、即ち負担には、サービス利用時の自己負担は含まれない。政府を通じた移転支出がサービス利用時の直接支払に置き換えられる結果、所得階層による価格弾力性の違いを通じ、主に経済的弱者の負担感が高まる結果となりうる。

b．家計・企業が負担する直接費用・機会費用の増大、労働供給抑制

公的給付が削減されれば、家計が類似サービスを直接生産するケースも増大するだろう。この場合、サービス生産に伴う規模の経済性が失われ、資源配分の効率性が低下する可能性が大きい。介護や育児がその典型である。規模の問題のみならず、経験を積んだ専門家による生産性の高さに比べ、家計内生産の効率が低い点も忘れてはならない。もう一つの悪影響として、女性の労働供給抑制につながりかねない点もあげられる。

c．一般政府債務残高増大による経常収支の赤字化

国民負担率に公債による歳入を含まない場合、国民負担率が数値目標化する一方、利害

関係者への政治的配慮ゆえに不要費目の歳出削減が行えないと、財源確保の手段として公債への依存を高める選択を取らざるをえなくなる。公債への依存は政府債務の増大を意味する。その結果利払いの増加から財政の硬直化が避けられないばかりか、それに見合う貯蓄率の上昇がなければ、利子率の上昇を通じて民間投資を減少させてしまう。さらにＩＳバランスの変化によって経常収支の悪化を招くかもしれない。

５．まとめ

国民負担率の抑制の結果は以上のように単純ではない。負担と支出のどの部分をいかなる方法でどういう形に変えるかにより、経済全体、人々の生活、政府財政等への影響は異なりうる。国民負担率を論じるためには、経済と社会にとってのメリットとデメリットを正しく把握する必要がある。

われわれは国民負担率の上昇を容認するものではない。しかし、無理に抑制した場合に考えうる問題点についても指摘しておきたい。上記各項検討を行わず、国民負担率の高低だけをあたかも目標変数のように論じる風潮には疑問を投げかけるべきと考える。

〔安田火災記念財団叢書　No.52〕
シンポジウム報告書
「国民負担率問題を考える」
発行日　平成10年3月20日
発行者　財団法人安田火災記念財団
〒160-8338 東京都新宿区西新宿1-26-1
☎ 03-3349-3130　FAX 03-3349-3133