

新人戦論文

June 18, 2001

「財政と社会保障（公的年金）  
～日本の安定成長を目指して～」

望月ゼミナール

伊藤和孝  
高橋浩平  
井口保広  
渋谷優子  
岡田茉里

## <目次>

序章 論文作成にあたって・・・

1章 財政

2章 公的年金

3章 財政と社会保障（公的年金）

終章 安定成長を目指して

## <序章>

今回新人戦において私たちが注目したのは、「財政」と「社会保障（公的年金）」である。

なぜこのテーマに注目したのかというのを一言で言えば、日頃わたしたちがこの二つについての在り方、制度と言ったその他もろもろに関して、少なからず疑問や危機感を感じていたからである。また、この二つのテーマは、バブル崩壊から現在にまでわたる日本長期不況の中で特に騒がれ、同時に私たち国民に将来の不安感を与えているものでもある。疑問、危機感、不安感というのは、日本の「財政」「社会保障」はどのような過程を経て現在に至り、そしてこの二つはこれからどうなってしまうのか？ということである。そして、この二つには、「日本の安定成長を目指して・・・」という共通した大きなテーマを軸にして論文を作成してみた。

なぜ安定成長なのか？というのは、高い経済成長を目指すとは弊害やそれらに関わる諸問題が自然と発生してしまうのではないかと私たちは考える。例えば、高度成長期に発生した公害問題・環境破壊・外部不均衡がその例として挙げられ、社会が不安定化すると考えられるからである。人々の生活の質の向上にこだわるのならば、これらの問題について考えることは、避けては通れないと思われる。

そこで、私たちが論文を書くにあたって、「“ゆとり”と“バランス”のある安心した国民生活の基盤を築くこと」という私たち独自の安定成長の定義を前提として作成した。

安定成長のためには、財貨・サービスの需給均衡と労働力の需給均衡を同時に達成される成長率である、潜在成長率が達成されるべきであると考えている。財市場を常に均衡させる成長率が保証成長率である。一般的に保証成長率よりも経済成長率が低ければ、不況が発生するといわれている。現在は長引く不況による投資率の低下と、家計の貯蓄率の上昇によって高くなっている。保証成長率は4.5%である。そして、労働市場の需給を均衡させる成長率である完全雇用成長率は、-8.5%である。マイナスの要因には、労働力人口や労働生産性の低下が考えられる。この、保証成長率と完全雇用成長率のギャップをなくさない限り安定成長はありえない。安定成長のためには、低い経済成長のもとで、財市場と労働市場の均衡をはかり、需要と供給の均衡を保証するべきである。そのためには、投資率を上げ、貯蓄率を下げ、貯蓄投資のバランスを保つことが必用である。これが経済の安定状態を維持すると考える。

## <1章 財政>

### (1) 財政の現状

現在、日本の財政赤字は6??兆円ともいわれ、財政破綻の危機（財政危機については中間論文で述べたとおりである）にあるといえる。この財政赤字は、過剰な貯蓄超過によって貿易黒字とともに吸収されている。国民経済計算年報によると平成2年度（1990年度）の貯蓄投資差額は5,4341億円であるのに対して平成7年度（1995年度）

は9,1984億円、平成11年度(1999年度)は11,6743億円である。序論でも述べたとおり、安定成長のためには、貯蓄投資のバランスが保たれることが必要である。かつて日本は、対戦直後は低かったものの、高い貯蓄率と投資率がともに存在し、保証成長率が高かった。これが、高度経済成長である。貯蓄をするならそれに見合った投資が必須である。しかし、現在の民間の設備投資を増やすことは困難である。そのため、政府投資が多いにもかかわらず、度重なる景気対策で政府投資を増やしつづけたことが6??兆円もの財政赤字を生んだ。貯蓄と投資のバランスが崩れているからといって、高い水準にある貯蓄の水準に投資の水準を合わせるやり方は適切ではない。むしろ、家計の貯蓄率を下げる政策をとるべきである。貯蓄率を下げることで、景気によい影響を与え、財政赤字の解消につながると考えられる。貯蓄率を下げる政策とは、望月ゼミの安定成長の定義である「“ゆとり”と“バランス”のある安心した国民生活の基盤を築くこと」であり、そのための強い財政と強い社会保障を目標とした政府政策である。では、強い財政を築くための政策を歳出削減と税制改革を中心に考察する。

## (2) 歳出削減

経済成長率が低いと、財政は破綻しやすいといわれている。現在の日本の財政赤字は約700兆円であり、GDPは約520兆円であるから、日本の債務比率(国債費/GDP)は、約140%である。なぜ経済成長率が低いと財政が破綻するのかというと、GDPよりも国債残高のほうが速いスピードで拡大すると、債務比率が拡大し、長期的に財政状況が悪化し、財政が破綻すると考えられているからである。そして、今の日本は、この状況にあるといえる。しかし、この考え方は、債務比率が拡大してもそれ以上に経済成長すれば、経済成長によって、債務比率の拡大分を吸収できると考えられる。だからといって安易に、経済成長の拡大(高成長)を目指してはいけない。なぜなら、日本は安定成長を目指すべきであり、むしろ債務比率の拡大を抑えるべきであると考えているからである。そのために、歳出を削減しなければならない。短期的には債務比率を一定状態に保ち、中長期的には債務比率が縮小する政策をとるべきである。では、歳出を見直す財政構造改革を考える。構造改革をすすめることは痛みをともなうが、この痛みに対しては、景気の状態に配慮し、国民がもう一度チャレンジできるようなセーフティネットの整備については、社会保障と混ぜて3章で詳しく述べるものとし、ここでは、5月31日に経済財政諮問会議から発表された基本方針を参考にし、評価を加え、これからの財政のあり方について考えてみる。

政府の経済財政諮問会議は5月31日、6月下旬にまとめる経済・財政運営の基本方針を発表した。「聖域なき構造改革の」具体案として、経済社会活性化・豊かな社会・政府の役割分担見直しのもと、7つの改革プログラムを設定した。では、公共事業の問題・特定財源の見直し・地方交付税の見直しの3つに分けて考察する。

### 公共事業の問題

公共事業の問題は、利害調整型の政治家が景気対策の名のもとに、治水、道路・港湾整

備など土木事業が中心だったことである。確かに短期的には景気の下支えとしての効果はあったが、既に社会資本はある程度整備されており、公共事業は特定の産業に資金を投入しただけであり、景気刺激効果は乏しかった。公共投資によって社会資本が残ったことは間違いないが、本当に国民にとって必要な社会資本かどうかは疑問である。ただほとんど使われない施設が作られていたとすれば、後世代に負担を残しただけである。そして、公共投資の財源としての国債発行が後の負担につながると国民が考えていたとすれば、むしろ、無駄な公共投資は景気に対するマイナス要因と考えるべきである。

もう一つ公共事業の問題点としてあげられるのは、工事期間の長期化である。昨年、自民党が長期化している公共事業を検討した結果、その数は旧建設省分だけで約5千500件にもものぼった。従来の公共事業は業者が決められた工事費用で施設を作るかどうにのみ着目し、工期の長期化がもたらす社会的な損失とコストを認識していなかったことに問題がある。これを受け、経済財政諮問会議ではコスト増加の原因となる事業の長期化を防ぐため、「時間管理概念」と呼ばれる評価手法をうちだした。この評価によって、工期の長期化により増大したコストが施設の完成後に得られる利益よりも多くなるようであるならば、その工事を続ける意義は小さいと考え、事業の見直しを検討するのである。国の公共事業全体では、工期を1年短縮すればコスト削減効果は数兆円にのぼると見られ、この評価によって予算の削減が期待できる。

#### 特定財源の見直し

「聖域なき構造改革」の目玉として、経済財政諮問会議では、道路特定財源の見直しを進めている。従来の公共事業の原因として、用途の限られている特定財源の見直しを進め、特に揮発油税や自動車重量税などの道路特定財源に的を当てている。2001年度で揮発油税は2兆8365億円、自動車重量税は1兆1253億円の税収が見込まれており、利害調整の反発勢力を押しよけ、国民の7割が賛成していることを追い風に、道路特定財源の見直しを進めることができれば、国税収入の約1割を超す特定財源を見直すことができる。この聖域なき特定財源の改革によって、歳出の削減と一般財源の税収の増加が可能になる。

#### 地方交付税の見直し

地方交付税交付金とは、国が使い道を特定して地方自治体に配分する補助金（国庫支出金）とは違い、用途を制限しない財源として配分されている。国から地方へ配分されている予算の規模は大きい。2001年度の地方財政計画の歳入約89兆3千億円のうち、地方交付税交付金などは約21兆2千億円にもおぼり、補助金などを含めれば、歳入の約4割が国の歳出に依存している。この地方への支出を抑えなければ、国の歳出削減は難しい。地方財政の見直しは、地方交付税の削減と同時に、国庫支出金の削減をも可能にする。そして、地方の独立・地方自治を推進する

### (3) 税制改革

租税・保険料の負担については次の5つの尺度で良し悪しを判断できる。負担率の適正

化・歳入の安定性の確保・資源配分の中立化・公平性の確保・経済の安定性と均衡の維持の5つである。

現行の税制は国民には理解するのが困難で、運営のための機構が肥大化している。さらに、再分配制度は公的扶助・社会保険・累進所得税を組み合わせたものであり、公平感を損ない、勤労意欲を減退させ、経済の活力を弱めている。

(A)は現行の再分配制度の概念図である。縦軸は可処分所得であり、横軸は所得に社会保険の給付を含めた稼得である。 $D_1$ は公的扶助の給付の基準を表している。 $0 - E_1$ 間では、所得が0であろうがいくら多かろうが公的扶助の全額 $D_1$ が支給される。このような支給方法では、生活困窮者が経済的自立をなす意思をもつ大きな妨げになることは明白である。 $E_2$ は課税最低限である。 $E_1 - E_2$ 間では、公定扶助の対象ではなく、課税の対象でもない。 $E_2$ を超えると課税されるので、意図的に $E_2$ の水準にとどまろうとすることが予想される。 $E_2$ 以降の所得層については、累進課税が適用されるので勤労意欲が損なわれることが考えられる。

これに対して、(B)を提案する。 $D_0$ は所得0の家計に対し給付される公的扶助である。 $0 - E_1$ 間では、稼得が減れば公的扶助は減るが、可処分所得は増えていく。 $E_1$ 以降の所得層に対しては、累進的ではなく比例的に課税される。この課税が $E_1$ 以降の所得層の勤労意欲を損なうおそれが少ないのは明白である。

(B)は垂直的再分配の効果が薄い。しかし、現代の高度に累進的な税率の下では、所得の高い人ほど節税・脱税をしやすく、各種の租税特別措置によって節税が容易でもある。よって、累進税率を比例税率に改め、各種の租税特別措置を整理して税制を簡素化すれば、高額所得者層の租税負担率をさほど軽減することなく、税制の透明感と負担の公平感を強めることができる。

安定成長のためには貯蓄投資のバランスを保たなければならない。そのためには、GDP比約2%（国民経済計算年報より）の貯蓄率と投資率の差を解消しなければならない。多額の財政赤字を抱えている政府にはこれ以上の投資は期待できないので、企業の投資をあげるための税制改革と、増税を念頭に入れ政府の歳入を見直す、税制面からの財政構造改革を考える。

#### 企業の投資をあげるための税制改革

2001年1-3月期の民間企業設備は前期比マイナス1%と落ち込んでいる。公的固定資本形成は5.2%の増加であるが、財政赤字の政府にはこれ以上の投資は期待できないし、財政構造改革をすすめる上ではむしろ、減らさなければならない。企業の投資をあげるにはどうすればよいだろうか、企業課税の軽減が効果的であると思われる。この企業課税の軽減によって投資を上げることができる。

#### 税制面からの財政構造改革

財政再建のためには、累進課税制と消費税の改革が必要である。累進化税制については、先にも述べたように、比例税制が望ましいと考える。消費税については、引き上げが必要

である。現在の日本の消費税は5%であるが、ヨーロッパ諸国の平均は約20%である。今すぐの引き上げは、消費が低迷している景気状況を考えると無理である。しかし、先送りにしては、将来世代に負の遺産を転嫁するだけである。景気の状態に配慮し、徐々に消費税の税率を上げていかなければならない。そして、税の用途についての明確な情報公開が必要である。

#### (4) 今後の政府のあり方

政府は従来の産業優先型の政策ではなく、生活の質の向上を優先し、高福祉高負担の政策をとるべきである。そして、この高福祉高負担の政策こそが、国民の将来への不安を払拭し貯蓄率を下げる効果がある。そして、これまで述べた一連の財政構造改革による歳出の削減と投資の増加によって、貯蓄投資のバランスが保たれ、経済の安定状態を可能にすると思われる。

中央政府と地方自治体との関係については、今こそ、先送りされつづけてきた地方分権を推進し住民自治を実現するときである。ブライスは「地方自治は民主主義の学校である」と述べている。つまり、住民が地域に政治に直接参加して、日常生活と政治を結びつけ民主主義を具体化していく役割を担っているということである。ナショナルミニマムの保証と極め細やかな社会サービスは地域コミュニティによって供給されるべきである。そのためには中央に対して地方の自立と、その構成員である住民の責任が必須である。

## < 2章 公的年金 >

この章では1章の財政について配慮しながら、社会保障のなかでも公的年金に論点を絞り、公的年金の現状や今後の在り方などについて探ってみることとする。

### (1) わが国の公的年金制度

日本の年金制度は将来の財政の均衡を保つため、5年ごとに財政計算を行い、それに併せて制度が見直される。これまでは厚生省の諮問機関である年金制度審議会が基本的な方向を示し、与党内で詰めた上で年金制度改正の政府案が作られ、国民にとって目の届かないところで作業が行われていた。

ここで公的年金の役割とし、現代社会において農村から都市部への若者が移動したり、核家族化の進展などによって家族による親の扶養は難しくなってきた事や平均寿命の大幅な伸びが老後生活の長期化をもたらし、老後生活を計画的に個人貯蓄で送ることを困難とする所謂「長生きのリスク」と呼ばれる状況も生じてくるようになった。これが社会全体で高齢者を支える仕組みとして年金が不可欠なものとなっていった要因であろう。その目的は老後の稼働能力の喪失に対しての所得保障を行い、社会の安定を維持することであり、社会保障の重要な柱として位置づけられている。

今日では公的年金は高齢者世帯の所得のうち 6 割以上を占めるなど、高齢期の所得保障の主要な柱として大きな役割を果たしていると述べている。また、現在の年金制度には、国民全体をカバーする 1 階部分の国民年金、2 階部分で民間サラリーマンを対象とする厚生年金保険、公務員等を対象とする共済年金から成る公的年金と、それを補完する企業年金等がある。

#### 基礎年金

基礎年金は老後における「最低限の所得保障」を目的とするものである。国民年金から支給されるため、被用者は厚生年金または共済年金の加入者であるのと同時に、基礎年金に関して国民年金にも自動的に二重に加入することになり国民年金の第 2 号被保険者と呼ばれる。保険料の負担に関しては、国民年金は定額、被用者年金は標準報酬に対する定率である。

#### 厚生年金

厚生年金の対象者は老後において原則的には生産、収入手段を持たない所謂サラリーマン層なので、従前の生活水準をある程度維持するという現行制度の意義はそれなりに認められる。ただ、現行支給水準がかなり高く設定されており、本来自助努力で確保されるべき部分までカバーされている可能性がある。

#### 企業年金

現行の厚生年金の水準の抑制に対しては、中小零細企業を中心に、企業年金や個人年金の普及が困難なサラリーマンの老後の所得補償が十分に行えないのではないかという疑問がある。現在企業年金未加入の中小零細企業労働者の年金充実を実現させていくために十分な配慮が必要である。

### (2) 公的年金の現状

公的年金は高度成長期の昭和 40 年代（1965～74 年）大幅な給付改善が図られ、その後、公的年金については、迫る高齢化社会に備えるため、昭和 60（1985）年以降、給付と負担の両面にわたり見直しが行われてきた。

しかしながら、平成 6（1994）年以降、予想をはるかに上回る速さで急速に少子・高齢化が進展し、年金制度に大きな影響を与えることが明らかになり、平成 11（1999）年の合計特殊出生率は史上最低の 1.34 にまで低下した。平成 9（1997）年 1 月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の将来推計人口」では、65 歳以上の人口割合は平成 7（1995）年の 14.6% から平成 37（2025）年には 27.4%、平成 62（2050）年には 32.3% に増加すると見込まれている。これを 20 歳以上 65 歳未満のいわば年金制度を支える現役世代と 65 歳以上の年金受給世代の比率



でみると、現在およそ4人の現役で1人の高齢者を支えているのが、平成37(2025)年には2人で1人、平成62(2050)年には1.5人で1人を支えることになるのが現状である。<sup>(2)</sup>高度成長期と人口転換期が重なった状態で経済成長を遂げた日本は、政治的背景等も加わって人口構造が若い段階で給付水準を大幅に上昇させてきたことの問題が大きい。その分、今後相当な再編、基本的には公的給付の削減が避けられないのだが、改革の困難の度合いは他の先進国以上に大きい。

現在の公的年金制度は、国民年金対象者の約3分の1が未加入者・未納者・免除者で占められており、公的年金は、「国民全員を対象として老後を保障すべきもの」と考えれば、基礎年金に特化する方向で、抜本的改革に早急に着手すべきである。

### (3) 公的年金に関わる財源について

まず、そもそも世間で騒がれている年金不信、年金不安の原因は何処に元凶を発しているのか。それは保険料負担をめぐる「世代間の不公平」及び、当局が推し進めようとしている底の見えない給付水準の切り下げにある。これから少子高齢化がますます進行していく中で、現状維持の社会保険制度を続けるならば、必然的に現役負担者の負担金額は引き上げられる。そして段階的に負担は増大する。しかも自分たちが年金を給付される時期に来た時には、この年金制度は崩壊している可能性が高く、もし給付されたとしても今までの負担はとて報われないと考えているからである。ではこの世代間の負担格差をどうすればいいか。現状として考えられる方法は基礎年金の財源切り換えと、給付の適正化の二つである。

基礎年金の財源切り換えについては基礎年金財源の国庫負担割合を見直す必要がある。一般のサラリーマンを例にとると、現行の制度では基礎年金の三分の一を国庫が負担し、残りの基礎年金と厚生年金の独自給付分を厚生年金の保険料及び積立金の運用収入でまかなわれている。この制度は二千四年までに二分の一へ引き上げることが政府・与党の最終方針となった。ここでの議論は言うまでもなく、二分の一にとどめる社会保険方式の維持か、国庫負担割合を将来的に100%に引き上げる税方式かという、二者選択である。私はこれからの方向性としては税方式に賛成という立場をとりたい。その理由としては、第一に年金保険料の負担が税金の負担と比べて重荷になるほどの高水準に達しており、現役世代の数がこれから減っていく中で公的年金をこれ以上さらに引き上げてゆくのことは事実上不可能だからである。基本的に、社会保険料は他から突出して高い数字を示している。その要因として社会保険料はその他の税と比べ、強制力が強く原則として免除されないからである。

『社会保険料を引き上げると、国民の手取り収入は減る。その結果、消費支出は減退する。他方、社会保険料を引き上げると企業の人件費負担が増える。賃上げはその分だけ難しくなり、雇用面のリストラが一層激しくなる。双方あいまって日本経済は足をひっぱられ、不況色を一段と強めることになりかねない。失業者も増えるだろう』つまり大幅な増

税と同じに作用するのである。人口構造が高齢化に向かう中で、現役負担者への負担が増大することは、つまりは経済活動を失速させ国際競争力を失うことになりかねないのである。また第二の理由は逆進性の強い年金保険料負担、保険料未納者の増大、未加入者の存在、第三号被保険者問題、異常に高い保険料徴収コストなどがある。

仮定として、基礎年金の国庫負担割合を二分の一に引き上げると、国民年金の定額保険料は一時的に引き下げることができるが、結局は少しずつひき上げていかざるをえない。あくまでも社会保険方式にこだわろうとすると、問題は何の解決もみないのである。

これに比べ、基礎年金の保険料財源を例えば年金目的の消費税でまかなうと、徴収は消費支出からとなり、負担は分散される。この負担を条件に基礎年金を支給するのである。これによって現役負担者は多額の負担から開放されることとなり、その結果消費が上向きになるのではないかと予想される。

#### (4) 給付の適正化

次に給付の適正化のためにはどうしたらよいだろうか。その方策としてはまず、厚生年金の在職老齢年金の再導入が挙げられる。公務員が加入している共生年金の場合、原則として退職しなければ年金を受給することができない。しかし厚生年金は六〇歳後半層は賃金収入がどんなに多くても年金給付は減額されない。六十五歳以上働きつづけても年金保険料が一切支払わなくてよいのである。これを共済年金の規定と同様のものによって給付の適正化をはかるべきだと考える。

また年金のスライド方式についても見直す余地が考えられる。現在、日本は賃金スライドと物価スライドをおこなっている。しかし賃金スライドは手取り賃金の上昇によって左右されるために、将来的には年金負担を過剰に圧迫することになる。よってしばらくは物価スライドのみに止めることが必要だと考える。物価スライドは現状の物価に応じて、給付に上乘せされるので実質購買力を維持することができる。

#### (5) 賦課方式について

次に第二の課題として、財政方式選択の問題がある。現在のわが国の厚生年金や国民年金は「賦課方式」によって運営されている。賦課方式はその特徴のとおり、経済が安定成長していく中で、また人口構造が比較的若い時にとても効率的な運営がなされる。つまりこれからの財源調達が安定的な見通しで運ばれ、税負担者が多い場合に適しているのである。しかし現在は景気の後退、少子高齢化という現状から財政破綻が懸念されるようになっている。この賦課方式に対して積立方式という代替も考えられる。しかし積立方式は成立、施行初期に難題が生まれる。既に高齢者は積み立てができないために給付は割り当てられない。そのためにその家族が全面的に高齢者を支えなくてはならないのである。またその家族は、自分たちの積み立てのしなくてはならないために二重の負担が生まれるのである。またこの方式は賦課方式に比べ、資金運用に関しては透明度が高いと言える。し

かし現実の積み立て金利回りが不安定であることや、それによって「賦課方式」と変わらない財政破綻の危機が懸念される。

つまりどちらの財源調達方式を採用したところで、効率的な運営が保障されるとはいえない。どちらにおいても長期的な視野において的確な調整を絶えず繰り返さなければならないのである。それをおこなうのは他ならぬ政治家の器量である。現在、日本の政治家には汚職事件や利益供用、既得権への固執など、あまり国民からの支持を得られないでいる。最後は彼らの改革への意欲と、器量にかかっているのである。

#### (6) 公的年金の課題

年金制度は、非常に長期に渡る仕組みであるため、現在だけでなく将来も見据えた制度としていくことが必要である。高齢者世帯の所得に占める公的年金の割合は50%を超えていることから見ても、老後の生活の支えになっていることが分かるだろう。また、国民一人ひとりが将来の生活に不安を抱くことなく、現役時代に安心して働けるように、きちんとした公的年金制度を保障することは国の大切な仕事である。国民年金、厚生年金、公務員などの共済組合など公的な年金は、もともと世代間の互助の考えに基づいて成り立っている。現役世代や事業主が払う保険料、税金を中心とした財源を高齢世帯に給付するものだ。国民一人ひとりの合意と参加なくしては維持できない。その年金の改革としては、

- 一、 的年金を長期的に安定させ、
- 二、 付と負担を勤労世帯の所得とバランスの取れたものとし、
- 三、 来の世代の受給率を悪化させないようにすることである。

保障の基本的な考え方は、原則を自助努力におき、不足する部分を公的保障におくべきである。また現在の社会保障制度は、給付の対象を一律に取り扱っているケースが多い。例えば、年金制度や老人医療制度においては、相当の収入や資産がある層にも、年齢条件さえ満たしていれば、年金が支給される事があるという、医療費が定額負担で保障される仕組みとなっている。このことは一見公平な取り扱いに見えるが、自助しうる富裕層にも公的な保障を行うこととなっていることから、むしろ、社会保障制度全体のシステムの中で社会的弱者が救済される仕組みが設計されなければならない。またそれらを踏まえた上で、これから老人世代もある程度の税負担を担うことが求められるが、それを補うかたちで医療サービスや社会保険サービスを充実させることのほうがメリットになることもある。前述した財源の適正・安定化をはかることによって国民全体の生活は安定するのである。

### < 3章 財政と社会保障（公的年金） >

この章では、社会保障に関わる費用とその負担をめぐる諸問題を社会保障財政の論点として話を進めていきたい。

#### (1) 日本の社会保障支出の特徴

社会保障支出の分類には、年金・医療・社会福祉等の分類が一般には用いられている。国際的な比較や、これまでの歴史的な推移のなかで、今日の日本の社会保障支出の特徴をとらえることができる。日本の社会保障給付の総額は1998年度決算で72兆1411億円にまでのぼり、国民所得の約380兆円の19%に相当するが、先進国のなかでは低い。その理由として、高齢化がまだ相対的に低いことや年金の成熟度が低いことなどが挙げられ、高齢化の進む将来に増大すると予測されている。それだけでなく、地方公共団体などの社会資本建設への財政支出の大きさが日本の財政構造の国際的な特徴であり、建設国債とその償還を含めた租税財源の配分において、公共事業と社会保障費が予算配分で競合する状態になっていることも理由の一つに挙げることができる。

図1-1に示すように、日本の社会保障給付は年金の比重が高く、医療、社会福祉の順になっており、とくに社会福祉支出は国際的にみて低い水準であることが特徴である。先に述べたように財政支出として現れる部分が少ない分だけ、私的に3世代の同居や家族において扶養されるという事実を反映したものである。福祉国家の成熟の度合いを決める諸要因を、国際的な比較を行いながら検証しようとする試みも出てきている。高齢化という人口構造上の要因だけでなく、家族構成や世帯構造、制度の成熟度や履歴、財政政策上の要因、決定に影響を及ぼす政治的な要因等も挙げる必要があるとみられる。

今日では家族機能に依存することが次第に難しくなっていることが基礎的な問題として存在しており、これに財政政策がどのように対応するかによって社会保障の支出は左右されることになる。もし社会保障政策の範囲を家族政策までに広げて考慮する場合には、育児・介護などの支出を計画しないといけないことにもなり社会福祉の分野での社会保障給付や支出が増加すると思われ、そのための財源が重要な問題となっている。

## (2) 社会保障財源としての社会保険料と租税

社会保障の財源には、租税と社会保険料や利用者負担などさまざまな手段がある。日本だけではないが、医療や年金の支出が多くを占めるので、それに対応して社会保障財源もまた社会保険料（およびその積立金運用による資産収入）が多いという特徴がある。図1-2に示すとおり国際的にはいろんな財源パターンがある。社会保険料は年金と医療保険を中心として、それぞれの給付のための財源として位置づけられている。保険への加入と保険料の拠出が、給付の資格要件になっているから給付と拠出は密接に関連していると言える。

医療保険の場合にはリスクを貯蓄することに保険の意味がある。年金の場合には、民間の保険のように同一世代の間の者のリスクの貯蓄としてではなく、また現役の時期に将来の退役・老後の所得保障の準備をするという貯蓄（積立）でもなく、私的な扶養を社会化するものとして世代間の扶養機能をもっている。世代間の所得再分配、現役世代から高齢世代への所得移転を、医療や年金、福祉の分野で行うが、社会保障の重要な機能である。

社会保険料はこのように考えると、給付のための特定財源であるにしても、自己の拠出

= 給付という直接の関連があるわけではない。言い換えれば、社会保険料は社会保障のための目的財源であり実態は目的税であると言える。

そして社会保険料の負担にはまた、不公平や限界という問題が伴ってくる。よってあらためてその他の租税財源との比較考慮が必要となってくる。社会保障制度のなかでの租税財源は社会保険システムを基礎として、その限界的な調整手段として位置づけられている。国庫負担の原則といわれるものがそれであり、年金積立金のインフレによる減価の補償や制度間の給付格差の更正手段とされている。1980年代の財源構成は社会保険料の比重を高め、代わりに公費負担のなかの特に国庫負担の割合を低下させている。1980年度社会保険料の割合は55.5%であったが、1992年には60%に増加し、逆に国庫負担は29.95から19.8%に低下している。これは1980年代の財政再建政策の影響と言える。

しかし、もし基礎年金制度によって制度間格差を解消することを目的とする制度改革ならば、租税財源の役割は調整的なものではなく均一の年金給付を補償するためのものとなるであろう。社会保険料とその他の租税財源を比較考慮することが、これまであまりされてこなかったのは、社会保険という財政システムを重視してきたからである。社会保険料も同じ租税としてとらえる場合には、所得の再分配や経済への中立性・効率性という基準、あるいは両者のバランスという基準から比較考慮することが必要である。

### (3) 国民負担率について

1980年代には財政再建を重視する財政政策のもとで、社会保障支出の削減圧力が強く働き、医療・年金・福祉のそれぞれの分野での制度改革が展開した。租税と社会保険料の国民所得比としてとらえた国民負担率、特に租税負担率をできるかぎり抑制して、その枠内で政府の役割を再編するというのが従来の財政政策指針であり、その具体的な水準は高齢化ピーク時の2025年に50%を超えないことが至上命題であったと言える。1990年度には財政再建の目標である特例国債依存をなくすことができたが、それは1986年以降のバブルによる税収の自然増収 = 租税負担率上昇に支えられたものであり、危うい場所にいた。1991年以降の平成不況による税収停滞は、再び財政収支の悪化を招いており、表1-3に示したように社会保障予算では従来と同じような対応が続けられている。

財政収支の均衡・赤字削減を至上のものとする財政政策の時代は終わり、高齢社会のための社会保障制度の確立を盛り込んだ財政政策の時代を迎えつつあると言える。

このようななかで、将来の税制の姿をどのように構想するかが、重要な問題となってくる。高齢社会の負担に消費税の税率を引き上げることは、1%で2兆円以上の税収を調達できるという、徴税する側からみれば効率的な税制の魅力である。社会保障の確保のためには十分な財源が必要になるが、そのためであればどのような税金も国民は負担する義務があると考えるのは横暴な感じが伺える。租税政策のあり方を、高齢社会、社会保障政策との関わりのなかで構想されることが重要なのである。

また福祉を可能とする財政的な条件は負担である。スウェーデンは高福祉・高負担で有

名であるが、その財源は社会保険料の雇用主負担と国の付加価値税（税込 25%）および地方公共団体中心の所得税である。先に述べたように、この高い税負担を財源にしてさまざまな給付を行うことによって、当初の所得分配よりも公平な分配に近づけることができると考えられている。税制の中身を見ると、必ずしもスウェーデン税制は税負担全体が国際的に比較して公平とは言えないが、アメリカ税制には連邦の付加価値税がなく、また著しく所得税中心であり税負担から見るとより公平のようであるが、年金・医療の社会保障給付は社会保障税という財源に制約されている場合もある。十分な財源を政府が手に入れることがなく、私的な扶養を租税経費によって促進しようとしていると見られる。

国際的にさまざまな税制の型が存在するのであるが、日本的な税制とは一体どのようなものであるか？果たしてそれは高齢社会にふさわしいものなのか？を、考えることが一番重要なのである。

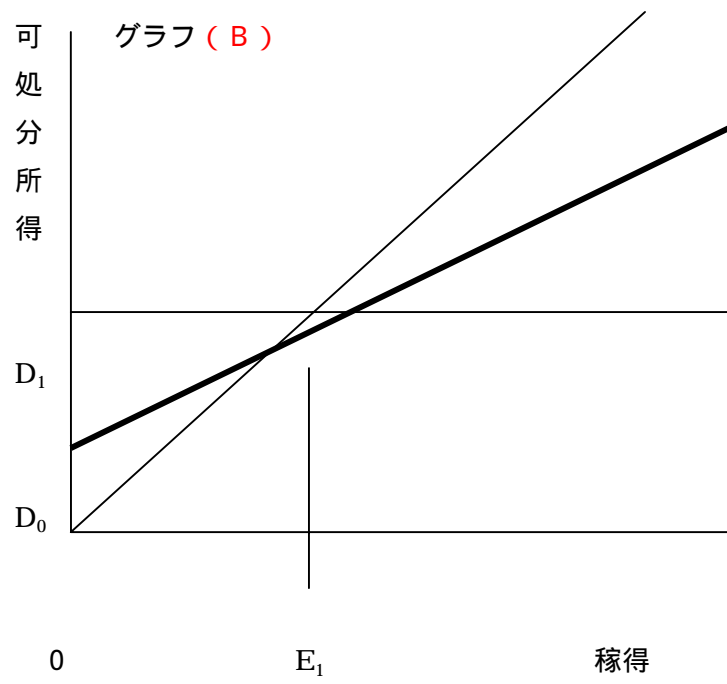
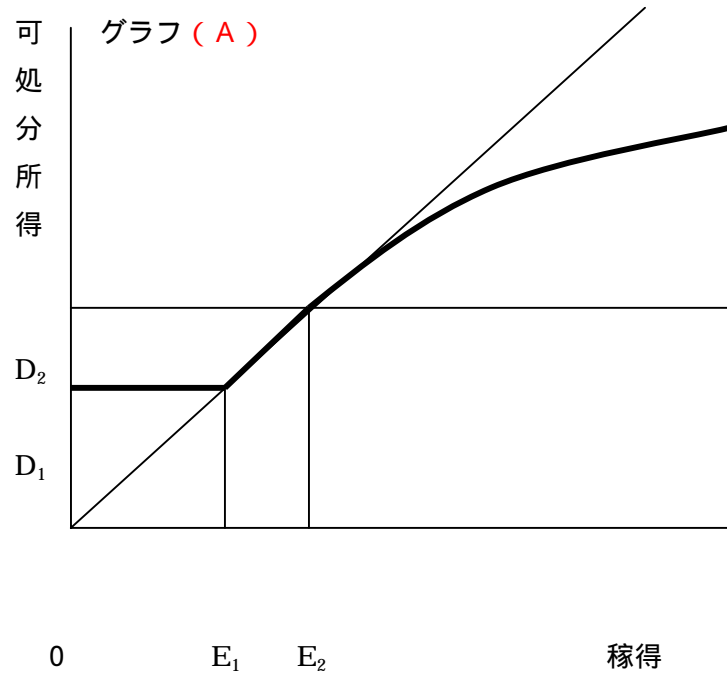
以上が社会保障と財政についての諸問題である。これからますますこの二つのテーマは私たち国民に大きな問題となり、不安をもたらすものと思われる。このような状況の中で、ひとりひとりが「今、何ができるのか？」を真剣に考え、それに対して取り組むことが、今後の社会保障と財政の改革の向上につながる最善の道ではないかと思われる。

### < 終章 安定成長に向けて >

国民の約 85% の支持を受けている小泉政権の下、「新世紀維新」とよばれる構造改革がすすめられている。だが、このまま行ったら日本経済は危機的状況に陥ってしまうのではないかと。改革には痛みを伴うかもしれない、だが、その痛みに対して何ら明確なセーフティネットも整備されないまま推し進めては、国民はその痛みに対して絶えかねるのではないだろうか。そして、地球規模での環境や資源、人口などの問題を抱え、持続的可能性の危機にあるといえる。人々はこのような不安を抱え、目標を失い、将来への希望をもたなくなっている。そんな中、私たちは「日本の安定成長のために」という共通のテーマの下、「“ゆとり”と“バランス”のある安心した国民生活の基盤を築くこと」という定義を定め、論文を作成した。

安定成長とは高福祉高負担と低成長によって達成される。高福祉は国民に対して“ゆとり”を与え、高負担は貯蓄率を下げる効果を持ち、高福祉を保証する。低成長は経済に“バランス”を与え、社会の“バランス”を保つ。そして、安心のある国民生活の基盤の構築を可能にする。

この安定成長こそが人々の不安を解消し、将来への希望を保証する。



## グラフ (C)

■年金制度の体系(平成11年3月現在)

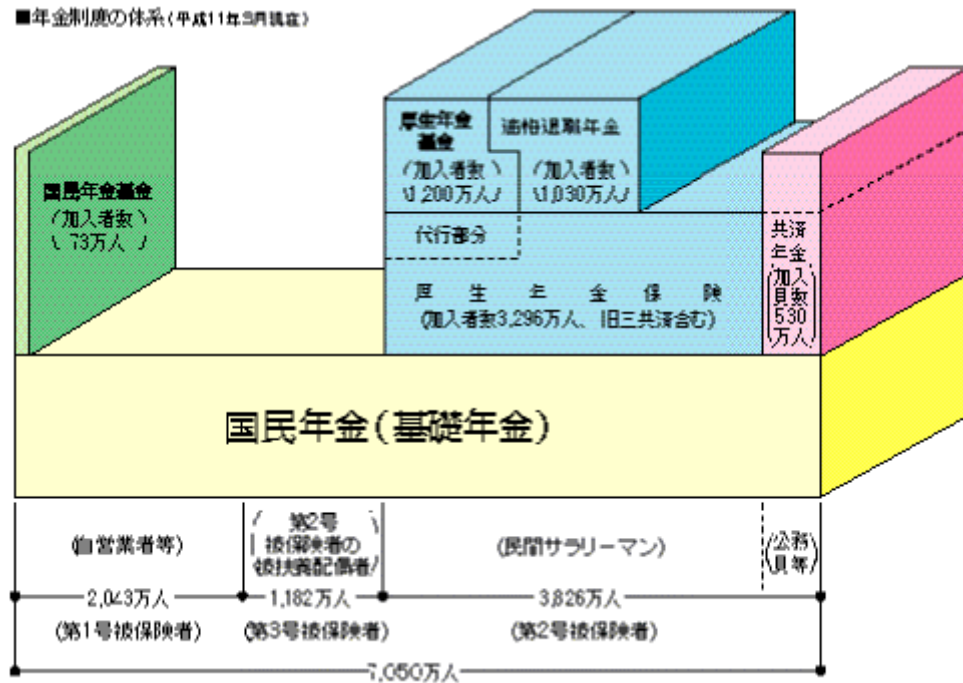




図1-1 社会保障給付の国際比較

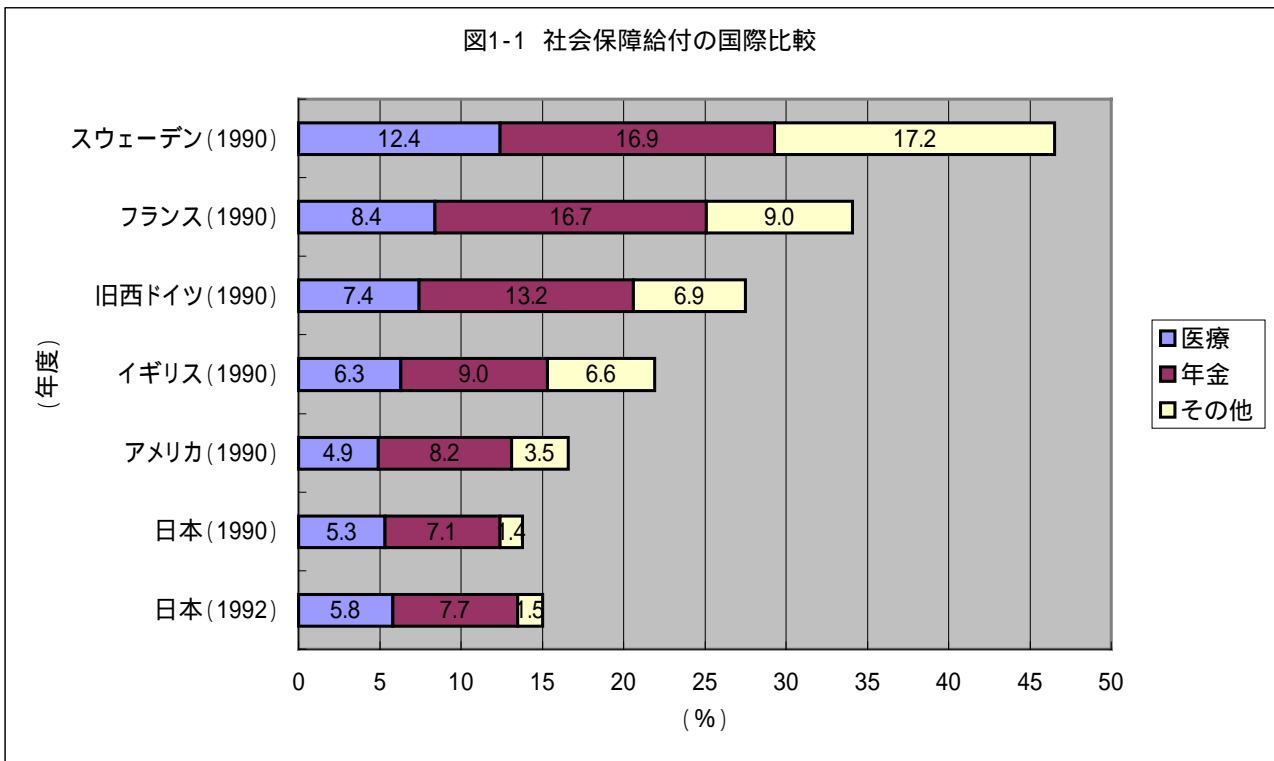
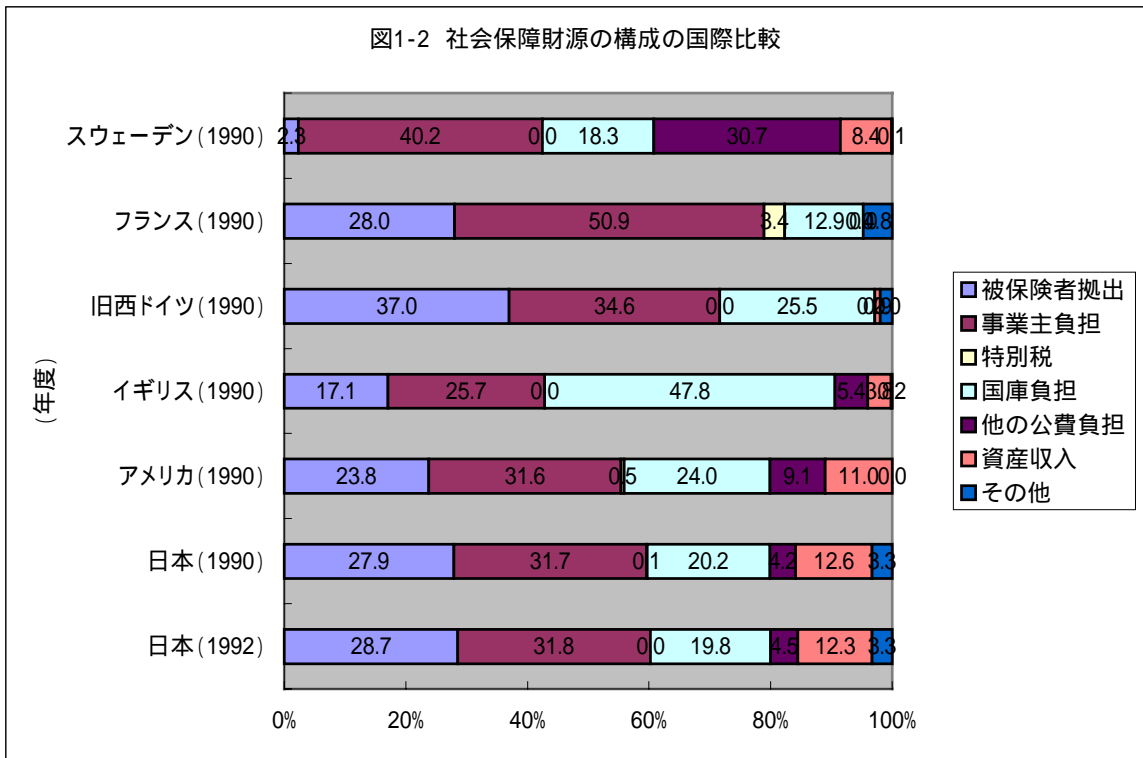


図1-2 社会保障財源の構成の国際比較



< 表 1-3 社会保障関係費の制度改正による国費削減 >

	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年
概算要求増加	3420	3928	4188	4402	4602	5204	6603	7002	7265	728
当初予算増加	2437	2693	2544	2946	5160	7280	6160	5850	4081	435
<b>医療</b>										
医療費適正化			1400							
診療報酬改定・入院自己負担										800,-800
政府管掌健康保険国庫負担補助の減額	939	1300	1350	650	400			1300		120
老人保健制度の改正		490	3100			750				
国民健康保険の保険基盤安定制度				450					460	
国民健康保険の保険基盤安定制度国庫負担減						116				
国民健康保険事務費一般財源化								780		
<b>年金</b>										
厚生年金国庫負担の繰入減額	3050	3040	3600	3600	3240				1300	
国民年金国庫負担の平準化	2536	1917	1252	601						
国民年金国庫負担の特例減額										208
年金改革・基礎年金制度										
<b>その他</b>										
高率補助・負担金の削減	2614	2377								
地方一般財源化										33

< 参考文献一覧 >

『国際経済計算年報』 内閣府経済社会総合研究所

『経済統計年鑑』 東洋経済新聞社

『日本経済新聞』 日本経済新聞社  
『入門マクロ経済』 中谷巖著 日本評論社  
『日本をどう変えるのか ナショナルゴールの転換』 正村公宏著 NHKブックス  
『経済成長論』 <http://www.geocities.co.jp/CollegeLife/4959/ecogrowth.html>

『現代財政入門』 吉田震太郎著  
『現代の経済政策』 正村公宏著

『年金の教室』 高山憲之著 PHP 新書  
『社会保障政策論』 大野吉輝著 ケイソウ書房

『社会保障の経済学』 村上雅子著 東洋経済社  
『日本の社会保障』 広井良典著 岩波新書

『現代日本の社会保障』 中原弘二・坂脇昭吉編者 ミネルヴァ書房

#### <表・グラフ引用文献>

グラフ ( A ), ( B ): 『現代の経済政策』 正村公宏著

グラフ ( C ): 『厚生労働省ホームページ』

表 1-1, 1-2 : 『社会保障研究』 1994 年

表 1-3: 『国の予算』 『財政再建の研究 - 歳出削減をめぐる』 1989 年