

福祉財政と税制改革

丸 尾 直 美

I 今回の税制改革と福祉政策との関係

今回、消費税導入を含む税制改革が行われたが、税制改革の目的としては、所得・消費・資産への課税バランスの適正化と、高齢化（長寿）社会にそなえての財源の確保という二つのことが重視された。

野党、労働組合、民間団体¹⁾も消費税導入の条件として(1)福祉ビジョンの提示と(2)資産へのキャピタル・ゲイン税等の強化を主張した。政府もこうした要請にこたえるべくいくつかの政策を行った。福祉政策に関しては、一種の福祉ビジョン（「長寿社会を実現するための施策の基本的考え方」1988年10月と「21世紀初頭における高齢化状況等および社会保障の給付と負担の展望」1989年3月）を発表するとともに、1988年度補正予算において、①老齢福祉年金受給者等（約420万人）への臨時福祉給付金（一時金として1万円、計419億円）と、②低所得の在宅寝たきり老人等（約20万人）への臨時介護福祉金（1人5万円の一時金、102億円）、③生活保護受給者・社会福祉施設入所者等（約150万人対象、96億円）、④社会福祉・医療事業団に対する出資金（100億円）を「消費税創設等に伴う老齢福祉年金受給者等への影響対策」として計上した。さらに1989年度予算でも、政府が示した福祉ビジョンの方向に沿い、福祉充実政策、ことに老人福祉サービスのための支出拡大を決めた。たとえば家庭奉仕員派遣事業ではホームヘルパーを4,000人増員するとともに1988年度の予算額90億800万円を179億8,600万円

へと99.6%も増額し、国の補助率を3分の1から2分の1に引き上げたほか、デイサービス事業、ショートステイ事業等を拡充して、在宅老人福祉サービスおよび福祉施設整備費を加えた予算額を1988年度の142億8,900万円から382億1,900万円へと2.7倍に拡充した。

また資産関連の課税としては、株式譲渡に際してのキャピタル・ゲイン課税（キャピタル・ゲイン額の20%）を導入した。これに先立って所得税減税も行っている。

このようにみると、政府は消費税導入の見返りとしての福祉政策の充実と資産課税にかなり力を入れており、①消費税導入、②所得税減税、③福祉ビジョンの提示と老人福祉サービスの拡充、④株式に対するキャピタル・ゲイン税の導入という四つの政策をセットにした「社会契約的」改革を行ったようにみえる。

しかし、政府・与党の期待に反して今回の税制改革とその関連政策が予想以上に強い批判を生んだ。その原因としては、大型の新税と増税にはそうでなくとも批判が強いという当然のことと、リクルート事件と重なったことを別にしてもいくつか理由がある。特に重要な理由の一つは福祉ビジョンにしても当面行われた福祉サービスの拡充にしても、基本的政策を欠いており、消費税導入の見返りとしては不十分だったからであろう。社会経済国民会議、現代総合研究集団と筆者自身も、消費税と資産関連税収の一部を、(1)基礎年金の充実と公費負担比の段階的引き上げ、(2)老人医療費の公費負担比の段階的引き上げ、(3)寝たきり老人等への重介護サービスの充実に用いるべき

だと示唆したが²⁾、政府は(1)、(2)に関しては何らの示唆もしなかった。これら三分野の支出をわれわれが特に重視したのは、①まさに人口高齢化にともなって不可避免的に増加する傾向をもつこと、②生存にかかわる緊要度が強いニーズの充足にとって大切であり、ナショナル・ミニマムの保障の機能をもつこと、③消費税の逆進性を相殺する再分配効果があること、④将来の必要費用の予測が比較的容易であることのためである。

政府がこのような基礎的社会保障について明確なビジョンと計画を示して消費税収入を含む財政収入と社会保険料等でこれをどうまかない、保障するかを明示すれば、税制改革への国民的合意はもう少し得られたであろう。

今回の税制改革へのもう一つの批判は、所得・消費・資産への課税上のアンバランスを是正するために、所得税減税と消費税導入は行ったが、資産に関しては、ここ数年間に市場価値が数百兆円増加した割には株と土地に対する課税強化のほうは申し訳程度という感が強かったことである。政府の国民経済計算年報によると、税制改革前の1986年と87年の土地の値上がり額（キャピタル・ゲイン）はそれぞれ250兆円と376兆円であった。株式のほうは1986年度はじめには、上場企業の株式の市場価値が200兆円ほどであったが、1989年5月現在、東京証券取引所の株式市場価値だけで510兆円ほどになっており、2年間で約2倍になっている。株式の市場価値（上場企業のみ）は1975年にはGNPの30%程度であったが、今では1.3倍以上（1989年度のGNPは380兆円ほどと推定される）となった。1987年には土地と株式のキャピタル・ゲインだけで482兆円と推計されているからGNPの約1.4倍である。一方、約4,500万人の雇用勤労者の雇用者所得（賃金およびFRINGE・ベネフィット）の増加は1986年度に7兆7,850万円、1987年度も9兆数千億円であり、数百兆円台の資産価値増加（キャピタル・ゲイン）との差が目立つ。それだけに土地および株式に対する資産課税を国民（ことに株も売却可能な土地をもあまりもたない国民にも）の納得のいこうに行うことが、税制改革への国民的合意形成のために必要

であろう。

本稿では、この二つの条件の一つである福祉政策のうち、ことに人口高齢化の進行にともない給付もコストも増加することが予想される年金と老人福祉サービスに関して、その政策と必要費用を展望し、費用負担について若干の示唆をすることにしよう。

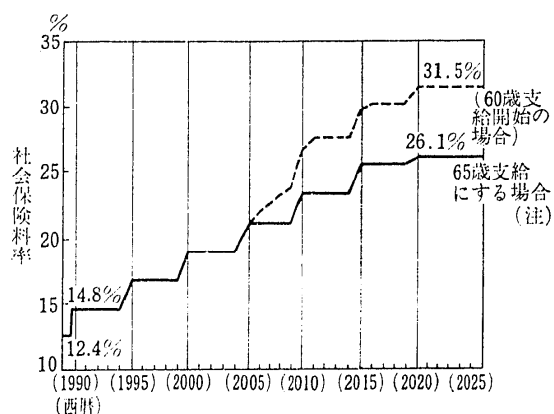
II 年金財政と費用負担の展望

人口高齢化につれて特に増加するのは年金給付費である。政府予測では、厚生年金の将来の社会保険料率は現行制度のもとでは図1のようになるという。

政府が今回発表したこの年金財政計算の基礎資料はまだ部分的にしか発表されていないので、別の簡便な方法で、21世紀の公的年金の財政を左右する要因と年金財政の在り方を考えてみよう。

基礎年金の費用

まず基礎年金についてみてみよう。1984年の基礎年金案では基礎年金額（当時、月5万円）はそのときの1人当り国民所得の30%であったが、65歳以上のすべての高齢者に1人当り国民所得の30%の給付をすると想定すると（2020年代にはほとんどすべての高齢者が基礎年金受給対象者になる）、そのために必要な年金額の対国民所得比は



(注) 65歳支給開始への移行
 男子 1998年～2010年
 女子 2003年～2015年

図1 社会保険料率（厚生年金）の将来見通し

表1 基礎年金および標準厚生年金給付額(完熟時)の水準とその相対水準

	1984年 (昭和59年)	1989年 (給付は10月 よりの予定)
①基礎年金額(40年加入)	60万円 (月5万円)	66.6万円 (月55,500円)
②厚生年金報酬比例部分 (40年加入完熟時)	91.44万円 (月76,200円)	103.68万円 (月86,400円)
③厚生年金夫婦標準年金 額(40年加入,夫婦の 一方が厚生年金加入, 完熟時)	211.44万円 (月176,200円)	236.88万円 (月197,400円)
④1人当り国民所得	199.5万円	243万円(推定)
⑤平均賃金(全産業,現 金給与総額)	372.6万円 (月310,500円)	約439万円(推定) (月約366,000円)
⑥標準報酬平均	304.8万円 (月254,000円)	345.6万円 (月288,000円)
⑦基礎年金の対1人当り 国民所得比 ①/④	30.8%	約27.4%(推定)
⑧基礎年金対賃金比 ①/⑤	16.10%	約15.1%(推定)
⑨厚生年金の報酬比例部 分の対賃金比 ②/⑤	24.54%	約23.6%(推定)
⑩厚生年金夫婦標準年金 額の対賃金比 ③/⑤	56.75%	約53.9%(推定)
⑪厚生年金夫婦標準年金 額の対平均標準報酬比 ③/⑥	69.37%	約68.54%
⑫厚生年金の報酬比例部 分の標準報酬比	30%	30%
⑬平均標準報酬の対平均 賃金比 ⑥/⑤	81.8%	78.69%(推定)

次式から推計できる。

$$\text{基礎年金に必要な給付} = mn_0 \frac{\bar{b}}{y} \dots\dots (1)$$

$$\text{総額の対国民所得比}$$

n_0 : 65歳以上の高齢者の総人口に占める比率,
 y : 1人当り国民所得, $\bar{b}$: 基礎年金制度的(満額)支給額

この式の m は年金の成熟度を示す係数であり、実際の給付率の完熟時の給付率に対する比であらわすものとする。基礎年金というのは本来は $m=1$ であるが、日本の老齢「基礎年金」は40年加入で m が1となる。 n_0 は65歳以上の高齢者数の総人口数に対する比率であり、1988年には11%台であるが、2020年代には24%程度になると予測される(前回の政府の中位予測では23.6%であった)。 $\bar{b}$ は「制度的」な老齢基礎年金額であり、1989年10月から月額5万5,500円になるであろう。 y は

1人当り国民所得であるが、1986年度に基礎年金が制度化されたときの基礎年金額は1人当り国民所得のほぼ30%であった(表1参照)ので、 $\bar{b}/y$ を30%と想定し、 n_0 を24%、完全成熟を想定して m を1とすれば、人口高齢化がピークに達する2020年に必要とされる老齢基礎年金総額の対国民所得比は次式のように7.2%となる。現時点で文字通りの基礎年金($m=1$)を導入するとすれば老齢基礎年金給付費の対国民所得比は3.3%になる(65歳以下で基礎年金を受給する場合もあるが、これは除外している。65歳以下の受給者が増えれば(1)式の n_0 が増えたのと同じ効果があるが、その代わり m が小さくなるので、財政負担が大きくなるとは限らない)。

$$1 \times 0.24 \times 0.3 = 0.072 (7.2\%)$$

政府が基礎年金給付費の3分の1を負担することになっているから、保険者と被保険者は、この3分の2に相当する費用(国民所得の4.8%分)を負担することになる。実際には m は1以下であるし、実際の基礎年金は5年ごとに実質調整するとその間の年には給付率は1人当り国民所得の30%以下になるので、この数字は上限値である。しかし、他方、障害基礎年金があるので、2020年代の基礎年金全体のピーク時の対国民所得比はこれくらいにみれば安全である。この国民所得の4.8%分の社会保険料を雇用者年金とその他の年金が負担するのであるが、保険加入者1人当り拠出額が同額であれば、負担比は人数割りになる。したがって雇用者保険の基礎年金の社会保険料率は基礎年金が普及した段階では次式によって算出できる*。

雇用者保険の社会保険料率

$$= 0.048 \times \frac{Y}{\bar{W}} \times \frac{\text{雇用保険加入者数}}{\text{年金保険加入者数}}$$

* $0.048 Y \phi = \bar{W} \gamma_w$ であるから

$$\gamma_w = 0.048 \frac{Y}{\bar{W}} \phi \text{ となる。}$$

Y : 国民所得

$\bar{W}$: 社会保険料の対象となる標準報酬総額

ϕ : $\frac{\text{雇用者年金保険加入者数(配偶者を含む)}}{\text{年金保険加入者数}}$

γ_w : 雇用者年金保険(配偶者分を含む)の保険料率

雇用者 (employee) の年金

雇用者の年金（厚生年金と共済年金）のほうは修正積立方式であり、積立金があるから経過期には計算は複雑になる。しかし、2020年頃には積立金の対給付費比は安定するので、その時点での計算は容易になる。政府は2015年の厚生年金積立金残高／年金給付費比を2020年に1.88としているが、この比率を1まで少しずつ下げていけば社会保険料率は若干低くてすむ。社会保険料率はそのほか、就業構造、積立金の運用収益率と給付の上昇率との関係、公費負担比等に影響されるが、こうした関係は次式によって示される。

いま雇用者年金の給付費を B とし、老齢年金受給者数を N_b 、満額のときの給付率（replacement ratio）を β 、社会保険料負担の対象となる平均標準報酬額を $\bar{w}$ 、年金の成熟度を m であらわすと、年金給付費 B は次式のようにになる。簡略化のために運営費用は公費負担するとすれば、年金支出額は次式のようにになる。

$$B = \theta m \beta \bar{w} N_b \dots \dots \dots (2)$$

B : 年金給付費総額, θ : 雇用者年金給付費総額の雇用者老齢年金給付費に対する比率, $\bar{w}$: 標準報酬の平均値, m : 年金の成熟度（実際の給付率の満額給付率に対する比）, β : 満額のときの制度的給付率, N_b : 雇用者年金の受給者数

他方、雇用者年金財政の収入は社会保険料収入と年金積立金の運用収入であるから（給付への公費負担はないものとする）、収入を R とあらわすと次式になる。

$$R = \gamma \bar{w} N_i + iA \dots \dots \dots (3)$$

R : 雇用者年金収入総額, A : 雇用者年金の積立金残高, γ : 社会保険料率（対標準報酬比）, N_i : 雇用者年金保険加入者, i : 積立金の運用の実効収益率, 雇用者保険加入者＝実際の保険料を拠出している人とみなす

年金収入と支出の差が年金積立金残高の増加（ ΔA ）であるから次式が成立する。

$$\Delta A = R - B$$

$$\therefore R = B + \Delta A \dots \dots \dots (4)$$

(4)式に(2)式と(3)式を代入すると

$$\gamma \bar{w} N_i + iA = \theta m \beta \bar{w} N_b + \Delta A$$

γ で解くと

$$\begin{aligned} \gamma &= \frac{\theta m \beta \bar{w} N_b}{\bar{w} N_i} + \frac{1}{\bar{w} N_i} (\Delta A - iA) \\ &= \frac{\theta m \beta \bar{w} N_b}{\bar{w} N_i} \left\{ 1 + \frac{A}{\theta m \beta \bar{w} N_b} (\dot{A} - i) \right\} \end{aligned}$$

$\theta m \beta \bar{w} N_b = B$ であるから

$$\gamma = \theta m \beta \frac{N_b}{N_i} \left\{ 1 + \frac{A}{B} (\dot{A} - i) \right\} \dots \dots \dots (5)$$

この(5)式の β は全員が満額の給付を受けた場合の制度的給付率（40年加入、65歳以上の場合30%）、 $m\beta$ が実際の給付率である。 A/B は実際のその年の年金給付額に対する積立金残高の倍率であり、仮に積立金を1年分の給付額と同額に維持すると想定すれば $A/B=1$ である。 $\dot{A}$ は $\Delta A/A$ であり、年金積立金残高の増加率であるが、 $\dot{A}=i$ のときは、 $A/B(\dot{A}-i)=0$ となり、完全賦課方式の場合と同じになるが、積立金の増加率の大きい年金の未成熟段階では $\dot{A}>i$ となり、賦課方式の場合よりもそのときの社会保険料率は高くなり、年金積立金を取り崩すときは $\dot{A}<i$ となり、社会保険料率は低くなる。

就業構造の影響

人口高齢化は主にこの(5)式の N_b/N_i を高めると同時に成熟度 m を高めることによって保険料率を高くする。

しかし、(5)式の N_b/N_i （年金保険加入＝拠出者数に対する老齢年金受給者の比率）は、人口高齢化以外にもいくつかの要因に影響されるが、(6)、(7)式はそれらの要因を定義式を用いて示したものである。

$$N_i = \phi_i \phi_w \phi_e \phi_a N \dots \dots \dots (6)$$

$$N_b = n_w n_p n_0 N \dots \dots \dots (7)$$

N : 人口数, N_i : 雇用者保険加入＝拠出者数, ϕ_i : 雇用者年金保険加入者比率, ϕ_w : 雇用者比率（雇用者数/就業者数）, ϕ_e^* : 潜在就業率（労働力人口比率）, ϕ_e : 実際就業率（就業者数/生産年齢人口数）, (15～64歳) $=1-u$, ϕ_a : 生産年齢人口比率（生産年齢人口数/人口数）, N_b : 雇用者老齢年金受給者数, n_0 : 高齢者比率（65歳以上の高齢者数/人口数）, n_p : 高齢者中の年金受給者数の比率, n_w : 雇用者年金受給者数/公的年金受給の高齢者数, u : 失業率

この(6), (7)式を先の(5)式に代入し, これに雇用者年金受給者の雇用年金支給総額の雇用者年金の老齢年金支給額に対する倍率 θ を乗じたものが(8)式である((5)式の年金受給者は老齢年金受給者だけなので, このような調整が必要になる)。

$$r = \theta m \beta \frac{n_w n_p n_0}{\phi_i \phi_w \phi_e^* (1-u) \phi_a} \left\{ 1 + \frac{A}{B} (\dot{A} - i) \right\} \quad \dots\dots\dots (8)$$

就業構造と積立金の影響

政府の見通しでは, n_0 と ϕ_a は2020年についても示されており, β も現行と同じの30%*であると考えてよいだろう。積立金残高の対年金給付費比 A/B は B を厚生年金の本人および配偶者の基礎年金を含む給付とする場合には1.88倍と予測されている。しかし, (8)式の場合は雇用者年金の報酬比例部分のみについてのものだから B も雇用者年金の報酬比例部分(2階部分)のみの給付である。したがって当然, A/B は1.88倍よりずっと大きい。雇用者年金中の老齢年金給付に占める報酬比例部分の比重がモデル年金の場合と同じ43%程度とすれば A/B は4倍以上になる。

* 1964年度に設定されたとき β は30%

$$\left(\frac{76,200\text{円}}{254,000\text{円}} \right) \text{であった。}$$

(8)式の数値の中には政府の見通しでもはっきりしない数字がいくつかあるが, それぞれの変数に若干の違いがあっても, 他の変数が所与の場合, (8)式を用いて就業構造とか積立金残高の比率や利子率が保険料率にどの程度, 影響するかを示唆することは可能である。たとえば2020年に A/B も安定していると想定すれば $\dot{A} = \dot{B}$ であるから運用収益率 i との大小関係で(8)式のカッコ内の数字は決まる。仮に給付の伸び率も運用収益率も4.8%であれば大カッコ内の数字は1となり, 賦課方式の場合と事実上変わらない。まずこう想定して, 政府の見通しに従い, n_0 を24%, ϕ_a を60%, β を30%とする。 $n_w n_p$ と m と θ の推定は困難であるが, $n_i n_p$ を60%*, m は80%, θ は1.2**と仮に想定して, 就業率 $\phi_e (= \phi_e^* (1-u))$, 雇用者比率 ϕ_w , 雇用者年金保険加入者比率 ϕ_i の

表2 雇用者年金の社会保険料率を左右する要因

	1987年	2020年		
65歳以上の高齢者数の対人口比 n_0	10.9%	24.6%	2020年は政府見通し	
生産年齢人口（15～64歳）の対人口比 ϕ_a	68.87%	60%		
雇用者年金給付部分の対標準報酬比 β	30%	30%		
積立金残高の対給付費 A/B			2020年は想定	
①本人および配偶者の基礎年金給付を含む給付に対する比率		1.88倍		
②厚生年金の報酬比例部分給付に対する比率				
積立金運用収益率 i	4.8%	4.8%	2020年は想定	
就業率 $\left(\frac{\text{就業者}}{\text{生産年齢人口}} \right)$ ϕ_e	70.51%	73%		
雇用者比率 ϕ_w	75%	82%		
雇用者中の雇用者年金保険加入者比率 ϕ_i	75.28%	80%		
65歳以上高齢者中の老齢年金受給者数の比率 n_p	$n_i n_p$	60%		
老齢年金受給者中の厚生年金受給者数の比率 n_i				
老齢年金成熟度 $\left(\frac{\text{実際の給付率}}{\beta} \right)$ m		80%	2020年は想定	
雇用者年金（報酬比例部分）の総額	θ 1.2倍			
雇用者老齢年金（報酬比例部分）給付の総額				
雇用者年金の社会保険料率 r	12.4%（男子）			
本人および配偶者の基礎年金分を含む（厚生年金）本人の報酬比例部分のみ				

三つの変数の違いが, 社会保険料にどの程度の差をもたらすかをみてみよう。まず ϕ_e , ϕ_w , ϕ_i が表2の1987~88年頃と同じで ϕ_e が70.51%, ϕ_w が75%, ϕ_i が75.28%と想定すると, 厚生年金(今の共済年金を含む)の報酬比例部分に見合う保険料率は14.4687%となる。これに対して, 表2の右欄に示すように ϕ_e が婦人就労率の上昇等で73%, 雇用者比率が82%, 雇用者中の雇用者年金保険加入者比率が80%と, ϕ_e , ϕ_w , ϕ_i のいずれもが表2の右欄のように, より高いと想定した場合には, 他の条件が同じであれば年金の社会保険料率(対標準報酬比)は12.028%になり, 2.44%低くてすむことが示唆される。

次に積立金残高/給付費比率(A/B)と積立金運用収益率の関係が, その時点で保険料率にどう影響するかをみるために他の変数と係数は表2の右欄のように所与として運用利子率も4.8%のとき, A/B が仮に4であり, これを一定に維持するとすれば, $\dot{A} = \dot{B}$ であり, $\dot{B} = 4\%$ と想定すれば(8)式の左辺のカッコ内は $1 + 4 \times (0.04 - 0.048) = 0.968$ となる。(8)式の右辺の左項が表2の右

辺のような数字であれば次式のように社会保険料率は11.643%である。

$$\gamma = 1.2 \times 0.3 \times 0.8 \times \frac{0.5 \times 0.24}{1 \times 0.8 \times 0.82 \times 0.73 \times 0.6} \times \{1 + 4 \times (0.04 - 0.048)\} = 11.643\%$$

* $n_i n_p$ は $\phi_i \phi_w \phi_e$ よりも小さいと考えてよいから、50%以下であろう。

** 日本では昨年12月時点で老齢年金総額に対して年金給付総額は約1.4であるが高齢化が進行するとこの比率は低下する。OECD加盟国の平均は1.25倍となっている³⁾。

しかし、ここで A/B が1になるまで積立金増加をしないように年金財政を運営するとすれば、 $\dot{A}=0$ となり、 $1+4 \times (\dot{A}-i)$ は $1+4 \times (-0.048) = 0.808$ であり、社会保険料率は約9.7186%となり、積立金の対給付費比率 A/B を一定に維持する場合に比べて1.92%ほど低くなる。ただし、積立金の伸び率を0にしたとき B のほうが4%で増加すると、次の期には A/B は3.69になるので A/B として4でなく、0.369を用いると、社会保険料率は9.89765%であり、差は1.92%でなく1.745%になる。この中間値とみるのが妥当であろう。

さらに積立金の運用収益率の影響をみるために、他を固定し、 $\dot{A}=\dot{B}=4\%$ として i が1%高い5.8%の場合を想定すると、社会保険料率は約11.162%となり、運用収益率4.8%のときよりも約0.481%低くなることがわかる。同様にして、失業率が仮に3%でなくて2%であれば、そのこと自体による社会保険料率の減少は0.157%であるが、失業率は他の社会保険給付を減らすので、その効果は重要である。

以上は、政府の想定数字のほか幾分恣意的な想定数字を用いた簡単なシミュレーションの結果であるから、雇用者年金（報酬比例部分のみ）の社会保険料率* 自体の推定としてはかなり問題があるが、就業構造 ϕ_i, ϕ_w, ϕ_e の違い、年金積立金残高比率 (A/B) の動き、年金積立金の運用収益率 i の違いが、社会保険料率に与える影響の程度については、このシミュレーションは近似的な数字を示唆するものとみてよいだろう。

表3 雇用者年金保険加入者・受給者関連指標 (1987年)

①人 口	12,225万人
②生産年齢人口	8,419万人
③就業者数	5,936万人
④失業者数	170万人
⑤雇用者数	4,452万人
⑥雇用者年金加入者数	3,351.6万人
⑦厚生年金保険加入者数	2,767.6万人
⑧65歳以上の高齢者数	1,332.2万人
⑨雇用者年金(老齢年金)受給者数	607.3万人
⑩厚生年金(老齢年金)受給者数	410.7万人
⑪生産年齢人口/人口	②/① ϕ_i
⑫就業者数/生産年齢人口	③/② $\phi_e (= \phi_e^* (1-u))$
⑬雇用者数/就業者数	⑤/③ ϕ_u
⑭雇用者年金加入者数/雇用者数 (加入率)	⑥/⑤ ϕ_i
⑮厚生年金加入者/雇用者数	⑦/⑤ ϕ_h
⑯65歳以上の高齢者数/人口	⑧/① n_o
⑰雇用者年金(老齢年金)受給者数/65歳以上の高齢者数	⑨/⑧ n_u
⑱厚生年金(老齢年金)受給者数/65歳以上の高齢者数	⑩/⑧ n_h
⑲厚生年金/厚生老齢年金給付額	θ
	1.22倍

* 通常、厚生年金の保険料率と呼ばれるものはこれに固定給付部分と配偶者の年金（将来は基礎年金）部分の保険料率を加えたものである。

以上のように、人口高齢化が一つのピークに達する2020年頃には、基礎年金の給付費総額は国民所得の7.2%、公費負担を給付費の3分の1とすれば、社会保険料負担は国民所得の4.8%以下である。雇用者年金の報酬比例部分の給付費をまかなうに必要とされる社会保険料率は、(8)式によって示唆されるが、就業構造、年金積立金残高の対給付費の比率 (A/B) と積立金運用収益率との関係いかんによって数%違ってくる。年金財政には医療保険財政に比べて政策変数は少ないが、それでも給付率の切り下げと保険料率の引き上げ以外にも年金財政の逼迫を緩和させることのできるい

くつかの重要な政策変数があることを認識すべきである。

Ⅲ 老人福祉サービスの費用と負担

寝たきりの要介護老人の数

次にやはり人口高齢化の進行につれて半自動的に増加すると予想される老人福祉サービス費の現状と将来についてみてみよう。ことに寝たきり老人と重度痴呆性老人の介護ニーズは緊要度が高く、医療の看護に準ずる公的支援が必要であり、したがって税金と社会保険料によって負担さるべき優先度の高い給付の一つであるので、その現状と将来展望を明確にすることが必要である。

厚生省、東京都、神奈川県調査では寝たきり老人の65歳以上の人口に対する比率は4.5～4.7%である。この比率が仮に21世紀まで変わらないと想定して、2000年の寝たきり老人数を推定すると、2000年の65歳以上の高齢者は、厚生省人口問題研究所の中位推計では2,133.7万人と予測されているので、この数字に4.7%を乗ずると約100万人ということになる（高齢人口の高齢化が進むとこの比率は高まるが、他方、リハビリや介護サービスの充実でこの比率がそれほど高まらなると想定する）。

表 4 老人介護施設等の現状と将来

	1988年	2000年 (政府予測・ 見通し)
①老人保健施設	5,384人	26万～30万人 (1.216～1.406%)
②特別養護老人ホーム	13万1,182人 (0.953%)	24万人 (1.124%)
③老人病院	12万3,355人 (0.896%)	12万人 (0.562%)
④デイセンター内等ショートステイ	若干名	3万人 (0.1406%)
⑤公的ホームヘルパー数	2万7,105人(1988) (0.197%) (年度) 3万1,405人(1989) (0.228%) (年度)	5万人
⑥65歳以上の高齢者数	1,377万人(推計) (対人口比11.2%)	2,133.8万人 (対人口比16.3%)
⑦寝たきり老人数	60万人以上(推計) (4.5～4.7%)	100万人以上 (約4.7%)
⑧人 口	1億2,286万人 (推計)	1億3,119万人

カッコ内の数字は、⑥以外は65歳以上の人口に対する比率

寝たきりの要介護老人の分布

日本では寝たきりの要介護老人は現在では表4の左欄が示すような分布で介護されているが、政府の見通しでは2000年には右欄のようになるとみている。病院入院者の比率（対65歳以上人口）が大幅に減るのは、主に老人保健施設のほうで介護することになるからである。特養入所者の比重はあまり増える見通しになっていないが、これはヨーロッパ（ことに北欧）の傾向をみると旧型の特養の老人ホームは減りつつあり、地域型のナースィング・ホームか介護機能付きのサービス・ハウジングまたはグループ・ハウスに分化する傾向があること等を考慮したためと思われる。デイセンターの入所者はいわゆるショート・ステイであり、現在はまだ少ないが、政府は2000年までに併設型の小規模なものを含めて全国に1万ヵ所程度のデイセンターをつくるの方針を示しているので、一つのデイセンター当り平均3つのショート・ステイを行う施設をもてば3万人のショート・ステイが可能になる。病院に入院している寝たきりおよび重度痴呆の要介護老人も65歳以上高齢者の0.9%以上と推定されているが、老人保健施設が増設されて、将来はその種の要介護老人の大部分が病院でなく老人保健施設で介護されるようになるとしても、病院にも12万人（10万～14万人）程度の要介護老人が入院していることになると政府はみているようである。

このほか重介護機能をもそなえるケア付きの公的集合住宅もつくられるであろう。仮に2000年に老人保健施設30万床で65歳以上人口の1.4%、特養定員に24万人の1.12%、デイセンターのショート・ステイ3万床で0.1406%、それに病院に12万床で0.562%とすると、全部で2000年の推定65歳以上の高齢者数（厚生省の中位予測による）2,133.8万人の約3.23%になる。65歳以上の高齢者の対人口比率を16.3%とすれば、人口当りでは約0.526%となる。

一方、費用のほうは、特養の場合、1987年度に入所者1人当り、公費は（自治体の独自の補助も加えると）20万円余（自己負担平均2万円余）であり、老人保健施設の場合、21万円（入所者自己

負担平均5万円程度)であり、デイセンターの場合もそれくらいとみて、平均21万円程度(年当り252万円)とみると、これは1987年度の1人当り国民所得224.2万円の約1.1倍である。入院者のほうは医療保険による負担となるので、これは医療費のほうで計算することにして、老人福祉サービスの施設介護費用の合計の対国民所得比を計算すると、(9)式から次のようになる。

$$\frac{\text{国民所得に対する}}{\text{老人施設介護費用}} = n_0 n_c \phi c \dots\dots\dots (9)$$

$$\left\{ \begin{array}{l} n_0: 65歳以上の高齢者数の対人口比, \quad n_c: \\ \text{介護施設入所者数の65歳以上の高齢者数に} \\ \text{対する比率, } \phi c: 1人当り介護費の公的費} \\ \text{用(医療保険からの拠出を含む)の対1人} \\ \text{当り国民所得比} \end{array} \right.$$

$$\frac{\text{国民所得に対する老人}}{\text{施設介護の公的費用}} = 0.163 \times 0.0323$$

$$\times 1.1 = 0.579\%$$

このほか2000年までにはケア付きの公営集合住宅*内にも重介護室付きでそこでも寝たきり老人等がショート・ステイの高齢者と同じ3万人程度、介護され、その1人当り介護費用も、将来は老人保健施設の介護に準じて支払われ、その額も1人当り国民所得の1.1倍程度とすると、施設介護費用の対国民所得比は0.6037%ということになる。

* 軽費老人ホームと養護老人ホームはその頃までには特養になるか、ケア付き集合住宅になると想定する。

在宅介護の費用

介護施設での介護が以上のようなものであり、2000年に寝たきりで重介護を必要とする高齢者が、65歳以上の人口の少なくとも4.5~4.7%あり、重介護を必要とする重度痴呆性老人をも含めると、重介護を必要とする高齢者は、その数割増であり65歳以上の高齢者数の5%以上ということになるが、そのうちの3.23%ほどが介護施設と病院で介護されるとすると、在宅介護される高齢者数はサービス・ハウジング的な集合住宅で一時的に重介護を受ける者も含めて65歳以上の高齢者数の2%ほどで、2000年の65歳以上の高齢者数を2,133.8万人とすると、40万人以上ということになる。この

在宅の高齢者の寝たきり老人等への介護サービスを充実することが、これからの老人福祉サービスの課題である。

在宅介護サービスを充実するには、第1に在宅介護の拠点となるデイ(ケア)センターを各地につくる必要があるが、政府は2000年までに他の施設への付設型を含めてデイセンターを全国に1万ヵ所つくるといっている。2000年の人口は1億3,119万人と予測されるから人口1万3,000人くらいに1つの割合でデイセンターがつくられるということになる。現在(1988年)、日本には全国に中学校が1万1,265ヵ所(人口1万906人当り1校)、小学校が2万4,901ヵ所あるから、全国に1万ヵ所デイセンターをつくるということは、2000年に人口1万3,119人に1ヵ所ということであり、現在の中学校に近い対人口比であり、かなりの密度になる。

第2に在宅介護のための公的ホームヘルパーは1989年度には4,300人増員して3万1,405人になることになっている。この公的ホームヘルパーを派遣する家庭奉仕員派遣事業に政府は1988年度に90億800万円、1989年度に179億8,600万円を計上しているが、これはホームヘルパー1人当り35万9,720円であるが、これに1人当り人件費が全国雇用者平均並みに440万円必要とすると、1人当り費用は約476万円であり、1988年度の1人当り国民所得233万円(推定)の約2.043倍である。2000年にも公的ホームヘルパー1人当りの費用の対国民所得比が現在と同じほどで約2倍とすると、5万人の公的ホームヘルパーの家庭奉仕員派遣事業に必要な費用は国民所得の0.078%ほどである。このうち利用者が何割かを自己負担するので公費はそれだけ少なくてすむ。

しかし、2000年に5万人の公的ホームヘルパーということと65歳以上の高齢者人口100人当り約2.34人(5万人÷2,133.8万人)であり、1989年度の2.2人程度とあまり変わらない。平均余命の予想以上の伸びで高齢者数が政府の中位予測以上に増えていることを考えると、高齢者人口当りの公的ホームヘルパー数は現在とほぼ同じということになるが、在宅介護の家庭機能の低下と1人暮らし高齢

者の増加を考えると2000年に5万人の公的ヘルパーではおそらく不十分であり、その倍の10万人くらいは必要になるだろう。

第3に在宅介護に当る家庭に政府は5万円の一時金を支給したが、仮に月5万円(年60万円)を20万人に支給するとすれば1,200億円の予算が必要になる。年60万円は1人当り国民所得の25.56%であるが、2000年にもこの比率で介護手当を40万人在宅介護対象者(65歳以上の人口の1.87%)の3分の2に支給すると想定すると、そのための費用は次式のように国民所得の0.052%となる。

$$0.163 \times 0.0187 \times 0.2556 \times \frac{2}{3} = 0.00052$$

以上、介護施設に2000年に国民所得の0.6037%*, ホームヘルパーに0.078%×(1-利用者自己負担比), 介護手当に国民所得の0.052%が必要になる。ホームヘルプの自己負担比を30%とすると、合計で0.71%になる。このほかにも行政コスト、ケア付き集合住宅の補助、デイセンターの運営費等が必要であるが、重介護のための費用は公的年金や医療に比べるとそれほど大でない。

* 施設重介護費のうち病院と老人保健施設で介護されている場合の費用は、分類上、老人医療費になる。

消費税収入を用いるのに適する分野として、①基礎年金の公費負担比(給付費の3分の1)の増加による基礎年金の充実、②老人医療費の公費負担比(現行3割)の引き上げ、③寝たきり老人等の重介護サービスの充実の3分野を挙げたが、仮に2020年に①を3分の1から2分の1にするとすれば、国民所得の1.2%の税収入が必要になる。②を5割にすれば、2010年で国民医療費が国民所得の8%, 老人医療費が41%とすれば、それに必要な税収入は国民所得の0.437%である。③寝たきり老人等の重介護施設を65歳以上の高齢者数の3.23%運営し、公的ホームヘルパーを65歳以上の高齢者当り2.34%雇用し、利用者自己負担を3割と想定し、介護手当(1人当り国民所得の25.56%)を在宅寝たきり老人の3分の2に支給するとすれば、2000年で、国民所得の0.66%弱が必要になる。高齢者当りの公的ホームヘルパー数を政府

の計画の倍に増加(2000年で10万人)させても、0.765%である。2020年代で65歳以上の高齢者が人口の24%と想定しても、重介護施設に0.8527%, ホームヘルプに0.16%, 在宅介護手当に0.0765%, 計、国民所得の1.09%程度となる*。

* ただし介護施設の生活の質が日本の場合、非常に低いので、これを大幅に改善するとすれば、この比率はその程度に応じて高くなる。

IV 福祉財政収支を左右する要因

社会保障費用の規模とその対国民所得比は人口構成と経済・政治・社会の諸要因に左右されるが⁴⁾、これらの要因のなかには政策的に操作して福祉財政の改善に役立てることのできる変数はいくつかある。年金の社会保険料率の説明に用いた式を社会保障全般にアナログカルに適用した次式を用いてこのことを説明しよう(表5参照)。

$$\gamma^* = \beta m \frac{n_i}{(1-\varphi)\phi_i\phi_e^*(1-u)\phi_a} \left\{ 1 + \frac{A}{B}(\dot{A}-i) \right\} (1-g) \dots\dots\dots (9)$$

γ*: 社会保険料率, β: 社会保障給付率(対所得比), m: 年金等の成熟度, n_i: 人口に占める社会保障給付受給者の比率, φ_a: 生産年齢人口比, φ_e*: 潜在就業率, φ_i: 就業人口に対する社会保険加入者の比率, A: 社会保障の積立金残高, $\dot{A}$: Aの増加率, i: Aの運用収益率, B: 社会保障の年給付総額, g: 社会保障給付に対する公費負担比, φ: 社会保険加入者中の保険料免除者・滞納者の比率, u: 失業率

第1に完全雇用と経済の安定成長の維持である。失業率uの低下は、①失業手当や生活保護受給者の比率を小さくし、(9)式のn_iを小さくする。②実際の就業率を高めφ_eまたはn_iを高めるのと同様の効果をもたらす。③完雇のときは経済の実質成長率も高くなり、結果的に社会保障給付費/国民所得の比を小さくする効果をもつ。さらに④経済の安定成長は税収をも増加させる。計量分析の結果も、失業率の低下が社会保障給付費の対国

表 5 社会保障財政収支改善の諸方法

- (1) 福祉ニーズの充足に必要でない支出の削減
- (2) 経済の安定成長の維持と完全雇用の維持 (ϕ_e の上昇, n_i の引き下げ θ , y の上昇)
- (3) 社会保障給付受給者に対する税・社会保険料負担者の相対比の引き上げ
 - ① 完全雇用の維持 (u を低くすること)
 - ② 高齢者の雇用助成と雇用保障 (n_i の減少, ϕ_e の上昇)
 - ③ 婦人の就労の条件改善 (ϕ_e の上昇)
 - ④ 社会保険加入者の増加 (ϕ_i の上昇)
 - ⑤ 社会保険料滞納者の減少 (φ の減少)
 - ⑥ 社会保障給付への課税
- (4) 社会保障積立金の有効活用

① 一方における有利運用 (i の上昇) ② 他方における還元融資	$\left. \begin{array}{l} \text{① 一方における有利運用 (} i \text{ の上昇)} \\ \text{② 他方における還元融資} \end{array} \right\} \text{の適切な組み合わせ}$
---	---
- (5) 社会保障サービスへの自己負担引き上げ
- (6) 社会保険料と税金の引き上げ
- (7) 社会保障給付水準の切り下げ (β の引き下げ)
- (8) 民間の年金による一部代替

民所得比を小さくする効果があることを示している。

第2にレント・シーキング活動等、公共選択論者が指摘するような政治メカニズムによる福祉支出の膨脹や緊要度の低い給付の削減が必要なことはいうまでもない。

第3に福祉給付の受給者/費用負担者の比率((9)式の $n_i/\phi_i\phi_e^*(1-u)\phi_a$)を小さくする政策を積極的にとるべきである。その①は既に述べた完全雇用の実現である。②は高齢者の雇用助成である。定年延長・雇用保障、部分就労部分年金とセットにした年金支給開始年齢の段階的引き上げも、(9)式の n_i を減らし、 ϕ_e と ϕ_i を高める効果がある。③は婦人就労率の上昇である。出産休暇・介護休暇の寛大化、保育園の充実、労働時間の短縮化と弾力化等がこれを促す。④零細企業等の雇用者やパートを社会保険加入に誘導すれば ϕ_i を高める。⑤将来、社会保険料が一層高くなっていくと、社会保険料の減免者・滞納者の比率 φ が上昇するものと予想されるが、既に示唆したように基礎年金の公費負担比と老人医療保険の公費負担比の増加は、社会保険料率の上昇を緩和させるので、 φ の上昇の抑制に役立つ。しかし、その代わり(9)式の q が大きくなる。この場合、 r^* と q のどちらで負担するほうが、合理的かが検討

するべきである。

社会保障財政の収支改善のためには第4に社会保障の積立金の有利運用によって(9)式の i を大きくする政策をも積極的に追求すべきである。しかし、他方、福祉施設や住宅ローンへの還元融資も必要であるから、この両方の組み合わせ運用が合理的である*。

* 積立金 A の $x\%$ を有利運用して 2% の超過収益率をあげ、 A の $y\%$ を還元融資に回して 2% の利子補給を行っても $x > y$ であれば、積立金の収入はそれ以前よりもよくなる。

第5に、社会保障サービスの普遍主義化と年金の成熟化が進行すれば、医療・福祉サービスの自己負担を高めてよい場合もある。ことに施設介護と緊要度の弱い医療に関してそういえる。

第6に、やはり普遍主義化と給付水準の上昇が高くなれば、社会保障給付への課税をより積極的に行ってもよい。社会保障給付額と現役世代の賃金とのバランスを維持するためには給付率を税引き賃金比で決めるか、あるいは税引き前の比で決めて、給付への所得税・社会保険料を一般化する方式(スウェーデン)かどちらかをはっきりさせる必要がある。後者の方式は一旦、給付して再びその一部を徴収するのでわずらわしいようにみえるが、選別主義的給付を避ける一つの方法である。この方式が一般化すれば、社会保障給付費の対国民所得比は、統計上は高まるが、社会保障財政収支上はむしろプラスになる。

V 適正給付・適正負担率の基準

社会保障財政の健全化というと、表5の(7)の給付率 β の引き下げか、(6)の社会保険料率と増税だけを考えがちであるが、それ以前に(1)～(5)の可能性を十分検討して改革すべきである。

しかし、そうした政策をとりつつも、(7)の給付率引き下げをできるかぎり避けて社会保障財政の長期的健全性を維持するためには、社会保険料プラス税金の負担率を引き上げていくはかないが、その場合、どれくらいが適正負担率かが問題とな

る。

経済学では給付の限界効用と費用負担の限界苦痛（不効用）が等しくなる点が適正負担水準であるというが、抽象的基準では実際の基準にはつかえない。それに年金の場合のように給付を受ける人と負担する人は必ずしも同世代でない場合がある。他の給付の場合にも受給者と負担者が異なることが多い。そこで実際の動態的基準として筆者は「可処分実質所得増加基準」を提唱してきた⁵⁾。それは福祉費用等を主に負担する現在の勤労世代の実質可処分所得を減少させることなく、少しずつでも増加させることができる範囲内に、税・社会保険料の負担率の引き上げをとどめるべきだとする基準である。この基準は勤労世代の家計の平均所得を y 、 y に対する税・社会保険料の純負担率^{*}を t 、勤労世代の家計の手取り実質所得を y^* 、消費者物価を p とすれば、(11)式を $y^* > 0$ に維持するという基準である。

$$y^* = \frac{y(1-t)}{p} \dots\dots\dots (10)$$

$$y^* \doteq y + (1-t) - p \dots\dots\dots (11)$$

* 純負担率とは、税・社会保険料負担から児童手当などの移転所得を控除した後の負担比のことである。

この基準を用いれば、(1)現在の勤労世代（費用負担世代）の実質手取り所得 y^* は少なくとも平均的には必ず増加する。(2)第2に、実質手取りでみて所得が少しずつでも上昇していくから、将来の勤労世代の税・社会保険料負担率は現在の勤労世代よりも高くなるが、手取り実質所得は現在の現役世代よりも必ず大きくなる。だから税・社会保険料の負担率が現世代より高くなっても不公平とはいえない。(3)第3に社会保障給付を受給する人々の実質給付水準は物価スライド制や所得スライド制で保障されるのが普通であるが、実質経済安定成長が維持されて国民の実質平均所得が上昇していけば、その上昇率に社会保障給付費の対国民所得比の増加率を加えた値が社会保障給付受給者の対人口比の増加率を上回るかぎり、(1)、(2)の条件をみたしつつ増加することが可能である*。

* 社会保障給付費の対国民所得比を α 、社会保障受給者1人当りの実質給付額を b^* 、国民1人当りの実質国民所得を q 、社会保障給付受給者の対人口数を n とあらわすと次式が成立する。

$$\alpha = \frac{b^*}{q} n, \quad b^* = \alpha q / n$$

$$\therefore \dot{b}^* \doteq \dot{\alpha} + \dot{q} - \dot{n}$$

したがって $\dot{\alpha} + \dot{q} > \dot{n}$ が b^* 増加の条件になる。

$\dot{q} = \dot{y} - \dot{p}$ の場合には $\dot{\alpha} + \dot{y} - \dot{p} > \dot{n}$ が条件になる。

このように実質手取り所得の上昇率をプラスに維持する（すなわち $\dot{y}^* > 0$ ）という動態的基準を社会保障の健全財政と適正負担の基準として導入すれば、(1)現役（現在の勤労世代）の人々と、(2)将来の勤労世代の人々と、(3)社会保障給付の受給者という三者の経済水準を同時にベタオフさせていくことが可能である。

人口高齢化が進行して、税金も社会保険料率も今よりずっと重くなり、厚生年金の保険料率は年々支給開始年齢を60歳から65歳に引き上げるとしても1989年の14.6%（男子）が2020年には26.1%と倍近くなるといわれると、手取り所得も減るのかのように錯覚する人もいるが、経済が着実に成長していくかぎり、平均的世帯の実質手取り所得 y^* が減少することは考えられない。たとえば1990年から2020年までに勤労者世帯の実質手取り所得が年平均2%で上昇していけば2020年には1.811倍になる。一方、年金の保険料率はその間に14.6%から26.1%に上昇しても、保険料の半分は使用者が負担すると想定すると、このことによる勤労者世帯の所得上昇率は保険料率の引き上げがなかった場合よりも年平均約0.2%手取り実質所得の上昇率が小さくなるだけである。だから年平均1.8%ずつ実質手取り所得は増加していくから30年間で、実質手取り所得は1990年の1.708倍になる。筆者は年金支給開始年齢は長期的には65歳くらいにまで引き上げていくことが必要であろうと考えているが、仮に厚生年金の支給開始年齢を60歳に維持し続けるとして、2020年の保険料率が政府が推計

するように31.5%になるとしても、そのこと自体による手取り実質所得上昇率の年平均の減少率は0.3%強である。65歳にまで年金支給率を引き上げていって2020年の社会保険料率を26.1%にする時の手取り実質所得の上昇率とのこのこと自体による差は約0.1%である。

しかし、勿論、負担費が増加するのは、年金の保険料率だけではない。医療保険の保険料率も上昇していくし、老人介護費の一部が医療保険でまかなわれるようになるにつれて介護費の増加も社会保険料率の上昇になる。税金も増加し、所得税率も、それにおそらく消費税率もいつかは引き上げられる。政府は人口高齢化のピーク時（2020年代）にも税金と社会保険料負担の対国民所得比を40%台のできるかぎり前半に抑えたいとの方針のようであるが、現在すでに36%台であり、その上、財政赤字も国民所得の数%あることを考えると、2020年代には税・社会保険料負担の対国民所得比は50%台になるだろう。

しかし、仮に1990年の税・社会保険料負担の国民所得比が1990年の37%（推定）から30年後の2020年に50%になるとしても、そのことによる手取り実質所得上昇率の低下は年平均0.8%弱である。だからその間に国民1人当りの実質国民所得が年平均3%で上昇すれば、手取り実質所得は年平均2.2%強上昇するから、30年後には1990年の1.92倍以上になる。実質経済成長率を年平均3.5%に維持すればこのことは十分可能である。仮に経済成長率がもっと低くなり、年平均の1人当り実質国民所得の上昇率が2%となっても、手取りの実質所得は年平均1.2%で上昇するから、2020年の手取り実質所得は1.43倍になる。それに

実質資産も累増していく。

こう考えると、人口高齢化等によって社会保障給付費が増大し、社会保障給付費とこれをまかなう税金と社会保険料負担とその対国民所得比が大きくなっていっても経済が着実に成長し、完全雇用を維持していくことができれば、それほど問題はないし、後の世代に過大な負担を負わせることにはならないことがわかる。大切なことは、社会保障を中心とする福祉政策とその費用をまかなう財政計画をきちっとたてて表5の(1)～(5)の政策を適切に行うことと、税金と社会保険料の負担が増加していっても、大部分の国民の実質所得が着実に増加するように、先の基準を守り、実質経済成長率と税・社会保険料の負担比の引き上げを計画的に行っていくことである。このことができれば、人口の高齢化にともなう福祉ニーズを充足させつつ、世代間の負担の公正を維持しつつその費用を負担する現在の勤労世代の実質手取り所得と生活の質を着実に向上させていくことが可能である。

注

- 1) 社会経済国民会議，現代総合研究集団等。
- 2) 現代総合研究集団『21世紀へ向けての年金と保健医療・福祉サービスの研究』1989年，社会経済国民会議『高齢化社会の医療に関する提言』1988年3月。
- 3) OECD, *Reforming Public Pension*, OECD, 1988.
- 4) 中央大学経済研究所編『日本経済と福祉の計量的分析』中央大学出版部，1984年刊所載の拙稿「第5章 福祉支出拡大要因の計量的解明」参照。
- 5) 丸尾直美・野間俊威・郡島 孝・横山 彰・清川義友『次代を拓く経済政策』好学社，1985年，第4章。

（まるお なおみ・中央大学教授）