

社会保障の将来

貝塚 啓明

二十一世紀の日本における社会保障の動向を現在の時点で予想することは、容易ではない。人口の将来推計が比較的信頼性をもつ 2020 年代までは何とか、その動向を推測することはできよう。現在日本において高齢化が論ぜられ、社会保障の将来がこれと関連づけられるのは、このような人口推計に対する信頼性にもとづいているからである。ここでもこのような人口推計にもとづく推測についてもふれるが、より多角的に社会保障をめぐる論点を検討したい。すなわち、人口高齢化の影響、「福祉国家」に対するパーセプションの変化、社会保障と経済効率との関係、社会保障・税制と生涯所得との関係など、多面的に論じたい。ただし、議論の焦点は問題提起にあり、かならずしも模範解答を提供するものではない。

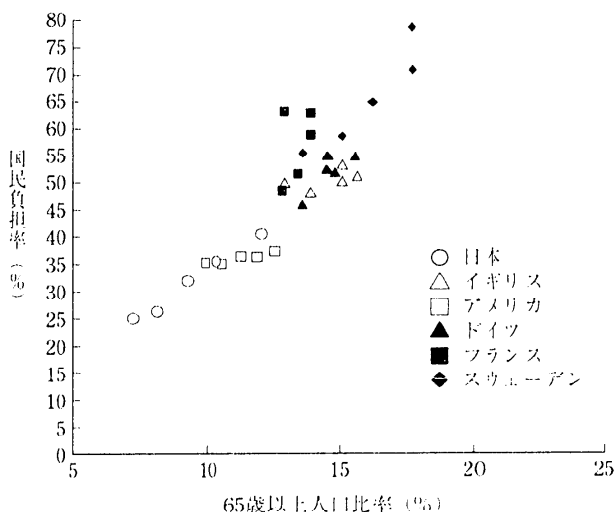
I 人口高齢化の影響

経済の長期展望に当たって、人口高齢化の程度がもつ影響力は大きい。おそらく、経済を左右する外生的要因として、人口ほど重要な変数はないであろう。しかし、人口の影響をあまりに決定論的にとらえるのは、どうであろうか。

たとえば、65 歳以上人口比率は、それぞれの経済社会における社会保障給付費の（対 GDP への）比重をかなりの程度まで左右することは否定しえないとしても、これを決定論的に見ることは、あまりに将来を単線的に見ることになろう。過去の先進諸国の経験からすれば、65 歳以上人口比率が 25 パーセントを超えた経験はない。北欧諸国でもせいぜいのところ、20 パーセント強であった。し

かも、北欧諸国の国民負担率（租税プラス社会保障料を国民所得で割った値）は、70 パーセントを超えていた。かりにこの経験を引き伸ばせば、二十一世紀の初頭において日本は、その国民負担率が 90 パーセントを上回る可能性があるが、このような経済が存続可能かどうか疑わしい。

その理由の一つとして、次のグラフ（図）を見て頂きたい。このグラフは、横軸に 65 歳以上人口比率をとり、縦軸に国民負担率をとったものである。注目すべきことは、上下の散らばりがかなりあることである。少なくとも、10 パーセント程度は、同じ人口比率に対して、上下幅があるのである。



注：1. 1970 年以降、5 年ごとの値をプロットしたものである。

2. ドイツは旧西ドイツ。

資料：大蔵省「国説日本の税制」（1993 年度版）。

UN., *World Population Prospects*, 1990.

図 主要国の人口高齢化と国民負担率の推移

第二の理由として、このグラフにおいて、もっとも国民負担率が高いスウェーデンは、ここ数年間ほぼ経済が破綻したと見られていることである。すなわち、成長率は、ほぼいくらかのマイナスであり、失業はほとんど政府が吸収し、最近になって、社会保障給付を大幅に削減する状況になったといわれているからである¹⁾。

スウェーデンほどではないが、図に見られるヨーロッパ大陸諸国における社会保障給付については、不規則性が見られる。たとえば、フランスは、65歳以上人口がいくらか低下したのにもかかわらず、国民負担率は比重を上げている。また、全体としてアングロ・アメリカン諸国の国民負担率は、ヨーロッパ大陸諸国よりも低い。

II 雇用システムとの関係

日本経済の場合、間接的に関係があるのが、雇用問題である。大企業については、年功序列賃金と終身雇用制を前提にした雇用システムが、定年制を延長したときに持続するか否かがかかわっている。かつては55歳定年であった大企業が徐々に60歳定年に移行しつつあるが、やがて公的年金の受給開始年齢が65歳に引き上げられるときに、60歳代前半の雇用機会がどうなるかは、はっきりとした見通しは立っていない。年功序列賃金を見直し、労働市場の流動性を高めることが必要になるが、これは、システムの大きな革命といえよう。一つの企業に定着することを前提として作り上げられている年金をポータブル年金とすることは、いわゆる日本的雇用システムの崩壊を意味するとしたならば、日本の経済社会が変わることを意味する。もし、これに成功しないとすれば、60歳代前半の生活は不安定になり、社会保障制度は生活を安定化させたことにはならない。今でも退職金の名残を残している企業年金の在り方と並んで、相当困難な課題を残す危険性がある。さらにいえば、日本の労働者の勤労意欲が失われるならば、経済成長そのものを低下させる可能性がある。楽観論に立つか否かは簡単に判定できない。経済社会における制度がどこまで頑健であるのか、答

えなければならない。この問題と関係して、サービス業の動向も無視できない。低い生産性のサービス業であれば、中高年層の雇用をかなり吸収できるのであるが、高い生産性の中小企業であれば、雇用吸収力は小さい。今後の日本経済において、大部分が低い生産性しか示していないサービス業がどの程度まで生き残るか、一つのポイントである。

III 「福祉国家」?

二十一世紀においては、「福祉国家」という言葉は、おそらくあまり使われなくなるであろう。このことは、しかし社会保障が後退することを意味しないであろう。すなわち、社会保障の必要性は変わらないが、そのことのシンボルとしての意義は減退する。いわば、社会保障の充実ということがプラスのシンボルとしての意味合いは、薄れるとともに、「福祉国家」という言葉もあまり使われなくなるであろう。付け加える必要はないかもしれないが、このことは、社会保障が後退して民間保険が中心になることを示しているわけでもない。なぜならば、アメリカの医療保険に見られるように、民間保険においても医療費の伸びは抑制できず、他方、皆保険でないことのしわ寄せが貧困層に及んでいるからである。

さらにいえば、ニーズに応じたサービスの提供という原則自身が維持されえなくなっていることもほぼ確かであろう。すでに福祉サービスが一部有料化されていることから明らかなように、無料で福祉サービスが提供されることは困難になるのではなかろうか。その場合、同じサービスの提供を受ける人々の間にも、所得の高低に応じて、料金が異なることが生じうる。事実、現在でも老人ホームや保育所は、有料であることが多いが、その他のサービスは依然として無料に近いと思われる。

二十一世紀における社会保障の動向を考える際に、無視できないのが新しく発展しつつある国々、特に、東南アジア諸国がどう社会保障に取り組むかである。これらの国々が「福祉国家」と似たよ

うな理念でもって社会保障を重視するか否かが、大きな影響をもつと考えられる。これらの国々についても、2030年代以降、急速に高齢化するものと予想されるからである。また、旧社会主義国は、経済システム全体が公共部門によって占められていて、社会保障は、当然のことながら大きな比重を示している。これが将来どうなるか、より具体的には、どの程度まで民営化の影響が出てくるかがポイントとなる。

IV 社会保障と経済効率

社会保障が経済効率にどこまで悪影響を及ぼすかは、経済学者が好む問題であり、古くから、議論されてきた。これは、経済理論が効率性をもつとも厳密に分析できることによる。

たとえば、新古典派のアルフレッド・マーシャルは、直接税と間接税の比較を家計の主体的均衡の応用問題として分析し、その後、レジヤーと労働との選択が賃金税（社会保険税）に関して同じように分析された。したがって、現在でも経済学の入門書にも、かならずといてもよいほど登場している。このことは、原理的には社会保障が経済効率にマイナスであることを示しているが、問題は、その大きさである。

1970年代・80年代において、フェルドスタイン(Martin Feldstein)を中心とするサプライサイダーは、強力に非効率の大きさを主張し、税制や社会保障を経済活動に中立的にすることによってアメリカ経済の成長率が高まると提言した。レーガン政権の経済政策がこのような見方によって影響されたことは、確かであるが、その実証的根拠については、かなり異論が多い²⁾。

まず、アメリカの場合、労働経済学者によって精力的に所得税や社会保険料の勤労意欲に与える影響が分析されたが、その結果は、次のようなものであった。すなわち、核労働力である男子勤労者には多少の効果しかないが、比較的労働時間が自由に変えられる女子労働者に対しては、かなりの影響力をもち、所得税率の10パーセントの引き上げが、5パーセント程度労働時間を減少させる

という効果をもつものとされている。これよりもやや否定的な結果が、所得税率の引き上げに伴う貯蓄減少にも見られる。具体的には、所得税の限界的な負担増が、ほとんど貯蓄を減少させないという結果が得られている。もっとも、個別の経済活動（たとえば、住宅投資）に対する税負担の軽減（たとえば、住宅ローンの利子支払いの所得控除）などは、強い効果をもつと見られるが、サプライサイダーの主張はかなり誇張されているというものであった。

それでは、福祉国家の典型といわれるスカンディナヴィア諸国やその他のヨーロッパの国については、どうなっているのだろうか。

この点で、イギリスの経済学界を代表するといえるアトキンソン(A. B. Atkinson)が最近数名の学者と共同研究を行った結果は注目に値する³⁾。そこでここでは、この研究で示された結果のおおよその要約を紹介しておきたい。この研究は、スウェーデン、デンマーク、ドイツ、イギリスの四カ国に対してほぼ同じ手法を用いて社会保障の勤労意欲に対する影響を吟味したものであり、フェルドスタインのやや強引ともいえる主張と比べるとかなり控えめな主張は対照的である。

アトキンソンなどが力説している点の一つは、ヨーロッパ四カ国とはいえ、社会保障制度の差異がかなりあり、また、経済的背景の差があるということである。一例を挙げれば、失業保険制度は、スウェーデンやデンマークではかならずしも強制的ではなく、自発的であることである。さらに、スウェーデンとデンマークにもかなり差異がある。すなわち、スウェーデンでは、雇用政策として、労働市場において完全雇用が図られているが、デンマークでは保険給付に重点が置かれているという点である。また、スウェーデンは、家族政策（育児休暇や子供の病気に対する休暇）に特色がある。

これらの国々が、その高い国民負担率からして、強いマイナスの勤労意欲への効果が見られるのではないかという予想は、アトキンソンの研究からは出てきていない。確かに、総じて手厚い社会保障給付や高い国民負担率が労働供給を減少させているという証拠がないわけではないが、強い証拠が

あるとはいえないというのが主たる結論である。もう少し細かくいえば、所得税について見れば、デンマークを除いて核労働力の供給にはほとんど効果が認められないが、女子労働の供給は、減税によって増加するというものである。

他方、社会保障給付の面では、一般論として効果を論ずるのは困難であるとされる。それは、給付の形態が多様で一律に論ずることが困難であることである。多くの場合、多様な形をとる現金給付は、資力調査つきであって、この面からインセンティブに悪影響が生じていると見られる。すなわち、負の所得税流に見れば限界税率は、所得が上昇するにつれて 50 パーセントを超し、70 パーセントに達する例も少なくない。その結果、いわゆる「貧困の罠」(Poverty Trap) が生じていると見られる。

以上、個別的な事例で問題はあっても、全体として「福祉国家」における勤労意欲があまり阻害されていないとすると、それぞれの経済が抱える固有の問題が重要ということになるのか。

V 「福祉国家」と経済パフォーマンス

前節は、ミクロ的な視点から、社会保障と経済効率との関係を見たのであるが、1980 年代中頃から、計量的な分析を用いて社会保障とマクロ経済の実績との関係を調べた論文が登場している。ここでも、アトキンソンのサーベイ論文にもとづきながら、この論点にふれておきたい⁴⁾。分かりやすくいえば、社会保障の比重が高くなれば、国民所得水準が低下するか否かという問題提起である。具体的には、説明変数として GDP に占める社会保障支出の比重をとり、被説明変数として実質 GDP か、あるいは、一人当たり実質 GDP をとって、その統計的影響力を見るというものである。

これらの実証研究の結果が多少とも分かれることは、予想されるが、1994 年までの九つの実証研究では、結論が大きく分散している。すなわち、二つの実証研究は、福祉国家の大きさが有意な影響を与えていないという結果を示しているし、四つの実証研究は、マイナスの効果を統計的に示し、

また、三つの実証研究は、逆にプラスの影響を示している。

これらの結果の解釈は、元来の計測式のもつ意味づけをはっきりさせることから出発しなければならない。一つの解釈は、逆の因果関係があるかもしれないということである。低成長は、失業を増加させ、失業保険給付が増える、すなわち、社会保障が拡大するという因果関係があるかもしれない。同じ逆方向の因果関係であるが、成功した国(高い一人当たり GDP)は、より寛大な社会保障をもてるかもしれない。因果関係は逆である点は同じであるが、相関関係は逆になる。また、ダイナミックな世界では、次のようなことも生じうる。経済発展の初期には、成長率が高い経済もやがて成長率が鈍化していくとすれば、「福祉国家」は、低い成長率になる。すなわち、成長率の大小が社会保障の比重と関係するという逆の相関が発生する。

次に、「福祉国家」の比重を測ることもそれほど簡単ではない。数多くの「福祉国家」の研究では、「福祉国家」の比重が指標として用いられている。代表的な指標は、GDP に占める社会保障支出の比率である。すなわち、この比重が高ければ、より「福祉国家」であるというわけである。しかし、この指標の示すところは、それほど明確ではない。GDP に占める社会保障給付の比率 (T/Y) は、次のように分解できる。

$$T/Y = \frac{T/N}{W/L} \cdot \frac{W/L}{Y/L} \cdot \frac{N}{L}$$

ここで、 T は社会保障給付総額、 Y は GDP、 N は社会保障受給者数、 L は現役労働者数、 W は賃金支払総額である。この式の第一項は、平均給付を平均賃金で割ったものであるから、充足率 (replacement ratio) といわれる値であり、第二項は、労働分配率であり、第三項は、依存率 (dependency ratio) である。当然のことながら、同じ T/Y は、異なった三つの比率に対応する。たとえば、15 パーセントの T/Y は、75 パーセントの充足率、60 パーセントの分配率、3 分の 1 の依存率に対応するし、また、3 分の 1 の充足率、75 パーセントの分配率、3 分の 2 の依存率に対応する。

このような点を念頭に置くと、次のようにもいえる。確かに、人口の高齢化は、依存率を高め、 T/Y を増加させるが、経済インセンティブを減退させる効果は大きいとは限らない。インセンティブは、高い充足率によって強く影響を受けるはずであるからである。これは、前に示した図の散らばりの程度にも関係する。

以上のような論点をふまえると、「福祉国家」のマクロ分析について、どのようなことがいえるのであろうか。これに関してアトキンソンのいうところは、もっともである。すなわち、国単位のクロス・セクションの分析からは、容易に個別的な処方箋は出せないことである。たとえば、スウェーデンと日本と同じような処方箋を書くことは、無理である。それでは、経済分析は、どの方向に力点を置けばよいのであろうか。考えられうることは、マクロ的な分析においてブラック・ボックスになっている内側に入ることである。そのためには、明示的な分析モデルと詳細な制度的情報を与える必要がある。ここまでくると、結局のところ、ミクロ経済分析に戻らざるをえないという感想を筆者はもつのである。

VI 所得分配と社会保障

最後に、所得分配との関係にふれておこう。社会保障は、通常所得再分配を直接目指すものと考えられることが多いが、ここでは、所得分配の基本的論点の一つについて、すなわち、所得の定義について検討し、社会保障が所得の公平な分配に役立つかについて、量的な評価を示すことにしよう。もっとも、これらの研究は、いずれも外国の場合であることをお断りしておきたい。

所得というときには、普通一年間のフローとしての収入を指すことが多い。しかし、このような所得概念がはたして適切であるか否かは、疑問といえよう。なぜならば、人々の経済力を示す所得とは、短期間に変動するものではなく、恒常的に発生する性格のものである。たとえば、株価の一時的上昇は、変動的なもので所得には含められな

いし、年功序列賃金のもとでの中年の勤労者の賃金水準がそのまま経済力を反映するとはいいいにくい。経済理論家は、生涯の収入を平均した水準、あるいは、一生涯の所得こそが適切な所得概念であることには賛成している⁵⁾。

最近では、具体的に生涯所得を測定しようとする試みがなされ、このような所得に対して、税制や社会保障がより公平な分配に貢献しているか否かが議論されつつある。1980年代からロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) の研究グループが作成したファイルは、1985年に生まれたコーホートがそのときの条件が不変としたときに95年の間にどうなるかを示したシミュレーション結果である⁶⁾。

LSEのファイルから元来の一年単位の所得分配と生涯所得の分配とを比較すれば、後者の方がかなり不平等度は小さい。ジニ係数でいえば、一年単位の所得の係数は、0.57であり、生涯所得は0.33である。また、社会保障給付は、一年単位の所得分配のジニ係数を0.57から0.42に下げ、生涯所得のジニ係数を0.33から0.27に下げている。要するに、一年単位の所得分配よりも、生涯所得の所得分配の方が、再分配効果は小さいのである。

注

- 1) たとえば, Assar Lindbeck, et al., *Turning Sweden Around*, (MIT Press, 1994) や Magnus Henrekson, Lars Jonung and Joakim Stymne, "Economic Growth and the Swedish Model," Discussion Paper No. 901 (Centre for Economic Policy research, March 1994).
- 2) Joel Slemrod, "Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's," *American Economic Review*, May 1992 参照。
- 3) Anthony B. Atkinson and Gunnar V. Mogensen eds., *Welfare and Work Incentives*, (Clarendon Press, 1993).
- 4) Anthony B. Atkinson, "The Welfare State and Economic Performance," *National Tax Journal*, June 1995.
- 5) たとえば, ヒックス (J. R. Hicks) の『価値と資本』を見よ。
- 6) Jane Falkingham and John Hills eds., *The Dynamic of Welfare* (Prentice Hall, 1995).
(かいづか・けいめい 中央大学教授)