

うことです。

シンポジウムの進め方としては、5 人の方が約 30 分ずつお話をします。途中で若干休憩を取りますけれども、連続してお話をいただき、そのあとディスカッションをしたいと思います。通常このようなシンポジウムでは 1 人の報告者に対して、1 人のコメンターがつくわけですが、先ほど述べたように総合的な視点で議論をしたいというので、1 対 1 ではなく、報告者が相互にコメンターとなり、1 対 5 といいいますか、さらに聴衆の方々も含めて、1 対多数という形でシンポジウムをしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。(拍手)

注

1. 社会保障制度審議会
95 年 7 月 4 日「社会保障体制の再構築(勧告)」
2. 高齢社会福祉ビジョン懇談会
94 年 3 月 28 日「21 世紀福祉ビジョン」
3. 高齢者介護・自立支援システム研究会
94 年 12 月 13 日「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」
4. 障害者保健福祉施策推進本部
95 年 7 月 25 日「障害者保健福祉施策推進本部中間報告」

5. 医療審議会
95 年 10 月 4 日「医療提供体制の在り方について(論点整理メモ)」
6. 医療保険審議会
95 年 8 月 4 日「検討項目 III, IV, V を中心としたこれまでの検討内容の中間取りまとめ」
7. 老人保健福祉審議会
95 年 7 月 26 日「新たな高齢者介護システムの確立について(中間報告)」
8. 中央社会保険医療協議会
95 年 11 月 22 日「(医薬品に係る診療報酬上の評価に関する) 建議」
9. 年金審議会
93 年 10 月 12 日「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」
10. 公的年金制度の一元化に関する懇談会
95 年 7 月 26 日「公的年金制度の一元化について」
11. 雇用審議会
93 年 12 月 22 日「高齢者雇用対策に関する答申」
12. 婦人少年問題審議会
93 年 9 月 27 日「育児休業取得者に対する経済的援助のあり方(建議)」
13. 婦人少年問題審議会
94 年 12 月 16 日「介護休業制度等の法的整備について(建議)」
14. 経済審議会
95 年 11 月 29 日「構造改革のための経済社会計画」

【レポート】

社会保障と国民負担

中央大学教授 貝 塚 啓 明

私は専門は一応財政学で、したがって社会保障を専門にしているといえるかどうかわかりませんが、ここでは日本の社会保障との関連で、あるいは財政全体を通じてよく使われている国民負担率をめぐり私見を述べさせていただきたい。

ここでの表題は国民負担と書いてあるが、国民負担という言葉はあまり使われていない。国民負担率という言葉はよく使われているのだが、率と

いう言葉を取った国民負担という意味として使われていると思う。したがってここでは国民負担率という概念がどのくらい有用であるか、あるいは意味をもっているかということについて、お話をさせていただきたい。

まず、多少諸外国との比較をしたい。私は最近先進国のいろいろな制度の比較をしているが、社会保障、財政支出の問題一般について、それぞれ

の国がそれぞれ違った考え方をもっているということは間違いない。したがって、その考え方が違えば、負担についても違った見方が成立することになる。そこで、最初にその点について、説明をしたい。

日本で国民負担ないしは国民負担率という考え方が最初に提示されたのは、そんなに古い時期ではない。そういう発生史というのはあまり得意ではないが、たぶん以下のことは間違いないと思う。この概念は日本では行政改革の際にこれが出てきた。その答申の中に、租税負担と社会保障負担を合わせて全体としての国民負担率、これは国民所得で割った数字であるが、これがその当時は35%程度であったものが、これが上昇せざるを得ない。しかし先の高齢化したときでも、何とか50%前後にとどめたいというのが、第1次行革の際のかなり数字が入った重要な目標というか、メドみたいなことになっていた。そのとき以来、国民負担率という言葉が使われるようになってきた。したがって国民負担率というものの最初の出発点は、行革という目標の中で設置されたということになる。いまは国民負担率といったときに、行政改革とそれほどストレートに結び付けて考えているかどうかはわからないが、そのニュアンスはいまもある程度残っていると考えている。

国民負担率というのは、元来は大蔵省はあまり関心のない数字であったのかもしれない。なぜならば、社会保険の負担というのは大蔵省はあまり関心はなくて、税金のところだけ見て、租税負担率ということだけを、ある時期まで見ていたはずだと思う。

ところが、高齢者社会が近づくにつれて、社会保障の負担率、あるいは社会保険の保険料というものがかなり重要になってきた。いずれにしても、政府が仕事をする場合に、政府の活動の全体としての負担というのはどの程度になるかということが、相当重要な問題になってきた。特に21世紀に入ってある時期から、社会保障関係の支出が非常に増えることになって、公共部門の仕事の中で、不可欠であると同時に、量的にも増えてきたということがあるわけである。

したがって、これは出発点において、やや日本的な概念じゃないかと思う。ほかの国ではあまり使われていないという気がする。その点を最初にお話ししておきたい。

国民負担率というのを英語に訳すると何と訳するのか。ヨーロッパとかアメリカではあまりこの概念は使われていないので、どういうふうに英語でいうのかわからない。

そういうことで諸外国では、例示としてあまり使われていないということを申し上げるわけだが、たとえば、第一の例はイギリスのケースです。イギリスのケースをアトキンソンで一応代表させる。アトキンソンは現在のイギリスの経済学者を代表する人であることは、異論のないところだと思う。そのアトキンソンが最近の「パブリック・エコノミックス・イン・アクション」、これは「公共経済学の実践」といったほうがいいかもしれませんが、訳語はあまりよくないが、その本の中で、社会保障に関しては制度的には二つの選択があるといっている。

一つは社会保障あるいは社会保険と累進税のシステムです。もう一つは、経済学者が昔から好きなのですが、ベーシック・インカム・フラット・タックス、要するに所得税と全部統一してしまっただけで、しかも所得税の税率は一本の税率で、それを所得の低い人にも伸ばすという構想です。これはアメリカの学者も大変一時期好きでした。エコノミストはこういう単純なシステムが好きなのです。

そういう二つのシステムがあって、アトキンソンは後のシステムを推奨しているはずですが、しかし現実の制度はほとんど社会保険と所得税の累進課税を結び付けたシステムになっている。

後者のような考え方を取れば、全部所得税といっしょに含ませて、逆所得税といえますか、いわゆる所得保障の社会保障の部分も、所得税とつなげてしまえば、保険料と租税負担という違いは、違和感はなくなる。しかし、現実の制度はいまいったように、社会保険あるいは社会保険と財政支出は、普通の意味では分かれているという考え方が、いぜんとして強いと思う。

いずれにしても、現行のシステムは社会保険と

累進税のシステムであり、両者を単純に接合して、国民負担率という負担概念で同一化することは難しい。従来の考え方からすれば、それをいっしょに合わせて国民負担というふうにするときには、やや違和感がある。

以上はアトキンソンの例をあげて、イギリスの例を申し上げたのですが、ヨーロッパ大陸のほうは、これははっきりしている。私は専門ではないけれど、ヨーロッパ大陸は基本的には社会保険、ソーシャル・インシュアランスで、これはもともと保険のプレミアムということで調達するという考え方である。ですから、租税負担とプレミアムというものは、基本的には違ったものと、元来は考えられていた。したがってヨーロッパでは、逆にいうと、国民負担という概念は、それほどは使われていないと思う。社会保障の費用の推定があるのですが、その費用の推定は保険料と租税とを、はっきりと分けて考えていて、両方合わせるといふふうには考えていない。そういうわけで租税と保険料というのは、基本的にはかなり違ったものとして考えている可能性が高い。

次にイギリスではどういう言葉を使っているかというと、社会保険料はナショナル・インシュアランス、あるいはコントリビューションという英語が使われている。保険料とはニュアンスが違う。しかし税金ともまた違うという、やや微妙なところがある。

アメリカはヨーロッパとは非常に違っている。アメリカでは保険料はペイロール・タックスと呼ばれている。これは税金であり、賃金税なのです。ただし、アメリカの公的保険はご存じのように年金しかもっていない。医療保険はアメリカは民間保険です。しかしアメリカの場合は、いずれにしても年金は一応タックスで取るという形を取っている。そのへんが違っている。したがって、アメリカでは年金の負担は、そのまま全体の租税負担に入っているということになる。以上がだいたい諸国の話です。

租税負担と社会保険負担を両方合わせるということは、その支出の内容がどの程度違っているかということに、ある程度依存しているはずであっ

て、それは経済社会が変わっていけば、そのところは違ってきているということは間違いない。現状では、日本の場合は両方合わせて考えるのが、かなり有効な考え方であるといつてよいと思う。

その場合、言葉の用法として目的税というのがあるが、目的税と社会保険料とは違う。なぜなら社会保険は元来は保険原理で運用されているわけで、目的税というのは違う。

それでは租税負担と社会保険料がどの程度違うかということは、結局社会保険料の内容がどうであるかによる。社会保険は現在は年金の比重が非常に大きいといえば大きいですが、もう一つ医療保険がある。日本では健康保険である。健康保険というのは年金とはずいぶん違う。簡単にいえば、医療保険というのは構成が非常に保険原理に近い。いまは老人医療の問題でいろいろ複雑なことになっているので違うということになるが、基本的には医療保険というのは、民間の健康保険に近いアナロジーが成立する部分で、保険料と給付という関係はかなりはっきりしている。しかも、短い期間で、1年の間で収支を考える。しかし、年金になるとうんと昔は年金もそういうふうと考えていたのですが、いまや現実の世界では、だんだん賦課方式型に移ってきて、実をいうと世代間の負担ということが、非常に重要になってきている。年金の給付ということと、保険料との間の関係というのは、対応関係は、数字としては切れてきている。これは社会保険料が租税負担とあまり遠くない関係にあるということではなにかと思う。現在の経済社会の構造は移っているということではないかと思う。

したがって、結論的に申し上げると、社会保障負担と租税負担とは、実をいうと支出の内容は、実質的にはかなり近いものになりつつあるということは確かなので、両方合わせて考えることには、違和感はだんだんだんだんなくなっているということである。しかし社会保障の負担のほうは、支払っている支出の内容がずいぶん性質が違うので、やはりその対応性は考慮する必要があるだろうというぐらいの留保を付けて、両者を合わせて、結構ではないかというのが、私の基本的な考え方である。

それから、最後に社会保障の専門家にこういう話をすると、経済学者、あるいは財政学者というのはけしからんヤツだと思われる可能性があるが、ジョウ・ペックマンというアメリカの、もう亡くなったが、有名な財政学者がいて、これが日本に来たときに、ペックマンはペイロール・タックスというのは、常識としてすべて賃金に転嫁される、それが常識だといわれたので、ややショックだったのです。いってみれば経営者は、元来は社会保険料負担を含めて賃金を一応設定して、そこから支払う。したがって、社会保険料が上がれば、元来の賃金を上げなければならないと考えるが、これはそうではないのである。

私は保険料についてもほぼ同じように思っている。したがって、それから先は社会保障の専門家の方とは、意見が違ってくるのではないかな。

フランスで労働者が社会保険料が上がるからということでストライキをしているが、経営者が文句をいうべきであって、労働者が文句をいうのはおかしいのじゃないかという話なのです。

これは転嫁と帰着の話があるわけで、いったい誰が最終的に負担しているのだという問題があるということを、一応注意をうながしておきたい。社会保険料は賃金に転嫁されるといったら、けしからんじゃないかということをいわれるそうですが。

いずれにしても、財政論からすればやや異論に近いような見方があるかもしれないが、結論的には先ほど来申しているように、国民負担という考

え方に、現在の日本も、あるいは先進諸国も、かなりそうになっているというふうに考える。社会保障の支出というものが、かつての財政支出との間のように、非常にはっきり分かれているのではなくて、両者の間には実をいうともう線が引けない状況にある。財政のいろいろ社会保障的な支出と、社会保険の給付というものとの間には、日本の場合もご存じのように、全額国庫負担でやっているケースもたくさんあるわけで、明確な線を引けないという状況になってきている。これはたぶん、社会保障が時代の変化とともに中身がいろいろ変わってきているということと同時に、負担の関係もある意味ではっきりしなくなったということだと思う。

したがって国民負担率というのは、そういう背景を考えれば基本的には、政府全体のやっている仕事の負担というのはいったい経済全体でどの程度の比重になっているかということを見るときに、有用な指標だと思うし、最初申し上げたように、行政改革とかそういう立場から見たときには、これは重要な指標であることは間違いない。大きな政府とか、小さな政府とか、そういう話をするときにも、重要な指標であることは間違いないが、それを離れても、大きいのか、小さいかという話とはかかわりなく、これはそれ自身、現在では有用な指標であるというのが、私の見解である。

時間がまいりましたので、これで終わらせていただきます。

【レポート】

社会保険と市場

大阪大学教授 本間正明

「社会保障と市場」というレジュメをつくっておりますが、これに忠実に沿って、お話しすると

いうよりも、少し周辺的な問題も含めて包括的に話をさせていただきたい。