

最後に申し上げることは、福祉サービスの民営化ということである。現在の日本の社会福祉制度、とりわけ介護や育児の制度は、ご存じのとおり政府が一般財源を調達し、政府が需要と供給の両方を管理する仕組みである。資力調査とか資格調査を行って、需要や供給をコントロールしている制度である。

このために、急増かつ多様化している後期高齢者を中心とした介護に対する需要、あるいは若い夫婦を中心とした育児に対する需要に、きちんと対応しきれていない。政府は法律を定めないと何もできない。そういう点では、私は市場の持っている柔軟性と、消費者と生産者の間をつなぐ情報をもっと活用すべきだろうと思う。

例えば、介護保険という形で、介護の費用の方が社会保険化されれば、介護サービスの供給側は、

できるだけ規制を緩和して、多様な供給業者（もちろん非営利団体もあれば営利企業もあるかもしれない）がそこに参入し、多くのメニューを用意し、需要者の要求に応じて質・量を変えていくという仕組みが必要であろうと思う。

幸いなことに介護には医療ほどの市場の失敗はない。医療の場合には、医者と患者の間には、非常に大きな知識の差、情報の非対称性が存在する。介護の場合には、それほど大きな非対称性はない。それだけ市場になじむものだと考えている。しかも大事なことは、今後医療・保健・介護・福祉といった新産業の成長が、女性や中高年にとって非常に重要な雇用機会を提供していくということである。その意味で、私はとくに福祉サービスの民営化ということを、もう一つの大きな戦略に加えておきたいと思っている。

討 論

人口と経済成長

塩野谷(司会) 包括的な問題として、次の三つの問題を議論していただきたい。第1に、人口減少の経済的帰結をどう考えるか。第2に、社会保障の負担をどう考えるか。第3に、所得再分配の諸側面をどう考えるか。

さて、午前のセッションでは、人口の問題についてはヘーンさんからお話を聞いたわけだが、人口問題が持ついっそう大きなインプリケーションは何かということを議論したいと思う。ヘーンさんが示されたように、2050年までをとってみてみると、ヨーロッパの大部分の国々では、2000年を超えたところすでに人口はピークに達し、それ以後減少のプロセスに入ることになっている。2050年までに減少に転じていないのは、先程の図をご覧になってもお分かりになるように、スウェーデンとアイルランドのみである。アメリカはその図に入っていないけれども、同じような計算

をしてみると、アメリカでも2050年までには人口は減少しない。国連の推計によれば、1950年を100とすると、1990年には164になり、2050年にはもっと増えて229になり、一貫して上昇している。

日本をこのグラフに入れてみると、1950年を100としたとき、2007年でピークに達し、指数は152になる。そして2050年には120に減少する。この日本のパターンは、ヨーロッパの国々の中では、オランダのパターンに大変近い形をとっている。さて日本について考えると、1700年代の江戸時代に100年近くにわたって人口が減少した。その後1830年代から人口上昇が始まり、今日まで続いてきたわけである。1830年代から今日まで、約170年にわたって増加してきた人口が、減少の局面に入ることになる。

先進国におけるこのような人口減少を、どのようにみるかということである。人口の構成が高齢

化する、若年者の労働力が減少する、総人口が絶対数で減少するということから、単に人口を増やすために家族政策が必要であるというような発想は、きわめて短絡的であると思われる。もっと広い視野で、このような人口趨勢が人類の経済や文明にとって何を意味しているのかということを考えていると思う。

ここで2人の経済学者を引用したいのだが、1人はサイモン・クズネッツである。彼は経済成長の実証的研究の枠組みを作り、これによってノーベル賞を受けた。彼は近代経済成長という概念を定義するに当たって、経済成長は人口1人当り所得が上昇すると同時に、人口もまた増えるプロセスであると定義した。もちろん彼は過去についての実証的な研究をしたのであって、将来の経済成長のもとで人口が減少する可能性を否定したわけではない。しかし過去に関する限り、経済成長は常に1人当り所得ないし生活水準を高めると同時に、人口の拡大を許すものであったのである。そうすると、先進国が直面しつつある近い将来の人口減少の下では、もはや経済成長の時代はなくなるのであろうか。

もう1人の著名な経済学者の意見を引用する。ジョン・メイナード・ケインズである。彼は1937年に「人口減少の経済的帰結」という論文の中で、遠からず先進国は定常的な人口あるいは減少する人口の状態に到達すると予測した上で、その事態にどう対処すべきかということを論じた。彼は経済成長が人口の増加および人口1人当り所得の増加によって起きるとみなした上で、その二つの要因によって投資需要が生まれると考えた。もしその要因の一つである人口が減少するならば、明らかに投資に対する需要は、それだけ減るわけである。

そういう場合に貯蓄が依然として高く続くならば、投資が貯蓄を下回り、したがって失業という大きな問題を提起するというふうに論じたのである。彼の考えでは、おそらく所得および富の分配を平等化する福祉国家は、人口減少と経済成熟の時代にあっては、貯蓄を減らすものとして擁護されたのではないかと思う。

そこで4人の方々にお聞きしたいのだが、人口、経済成長、福祉国家の間の調和的な関係をどういうふうに考えたらいいかということである。ヘーンさんにはまずヨーロッパにおける人口減退を目の前にして、ヨーロッパの識者たちは経済成長の前途をどのようにみておられるかをお尋ねしたいと思う。

ヘーン 非常に難しい質問を出された。クズネッツとかケインズを批判するつもりは毛頭ないが、一つ注意を喚起したいことがある。ドイツ的な考えだけでも、重要な文献がある。その文献は人口成長について危険を提唱している。とくに第三世界においては非常に危険だということをいっている。

あまり単純なことをいいたくないが、インドの人口成長と経済成長をみると、大変順調に成長をしている。しかし、私どもは成長より年齢構造の変化の方がもっと重要だと思う。当然ながらある程度の人口成長は悪いことではないが、ある程度の人口減少もそんなに悪いものではない。でもその速度が早いと問題になる。

経済成長と人口の進展との関係について、ドイツの経済学者たちは議論をしている。アーロンさんがいわれたように、経済学者は意見の一致をみるのが困難だが、ドイツの経済学者はこの問題については意見が一致している。それは、人口が成長することと経済が発展することは、互いにほとんど無関係であるということ意見が一致している。経済が発展するための要因はさまざまである。人口がまったく役割を果たしていないとはいわないけれども、経済成長に対して人口はほんのわずかな役割を果たしていないという意見で、ドイツの学者は一致している。とくに輸出の比率の高い国々、しかも世界的に競争しているような国においては、経済成長のためのあらゆる道が外に開かれているのである。例えば、国外に投資をすることもできるし、国内の市場とは無関係に国外で利益を上げる方法もたくさんある。またわれわれがドイツで長い間観察していることで、ほかの国にも該当すると思うが、高齢者は大きな市場を構成している。生産者も生産のターゲットを若い者か

らシルバー層に向けている。このような生産の代替能力は、自由市場では相当高いと思う。

本当の意味での経済の成長が高齢化によって損なわれるという恐れへの気持ちは、ドイツの経済学者たちにはないと思う。唯一私が観察するのは、労働力が高齢化しているという事実である。したがって労働者には訓練を一生を通じてしなければならない。そして、労働者が常に能力を持ち、新しい状況や新しい技術に対応できるようにする必要がある。

アーロン ヘーンさんが今おっしゃったことに、私も賛成である。ただ私から装飾的なものかもしれないが2, 3の追加をする。人口の高齢化は社会に影響を与える。しかしこれは非常に複雑な、非常に広範な範囲の問題を意味する。これはわれわれの理解の能力を超えるものではないかと思う。人口増加と経済成長との間の関係について、われわれの理解は不足していると思うが、人口の低下によって完全雇用が難しくなるというケインズの見解以来、経済分析は進んできていると思う。

人口の高齢化がどういう影響を与えるか、経済成長に関連してどういう影響を与えるか、所得分配にどういう影響を与えるかについて、少し意見を述べよう。人口の増減は、若い労働人口の割合が増減することを意味している。それがもたらす市場への影響とは、若い労働人口の層が少なくなると、労働力が稀少価値を持つようになるということである。

企業に初めて人が就職するとき、普通は長い期間同じ会社で勤務をするわけだが、若い人を採用することは、貴重な労働力を取得することを意味する。若い労働力の供給が少なくなると、その価格が上昇する。その場合、ライフサイクルを通ずる所得は逆に低下することになる。若いときの所得が上昇し、高齢になると所得のレベルが低下するという現象がみられるようになるであろう。また組織内での昇給問題もそのことで改善するであろう。というのは、退職年齢が変わらない場合、労働力市場を去る人口が、入ってくる人口よりも大きいからである。それによっていろいろなチャンスが、組織内で生まれるということになるであ

ろう。またそのためには組織の変化が必要になるであろう。

一方で、勤労年齢を延長する政策が必要であろう。そうすると組織内の改革とは反対の方向に機能するかもしれない。成長の伸びや人口そのものの伸びが低下してくると、それを雇用する財源つまり新しい資本も減少せざるをえないであろう。毎年新しい資本が必要である。そしてそれは科学技術への投資資金として必要になる。あるいは労働者に対して、同じレベルの資本でいろいろな技術を与えていく指針が必要である。

人口の伸びが止まると、そのような資本の源泉がなくなってくる。これはケインズ的な観察によるものである。しかし同時にまた高齢者の数が上昇し、その貯蓄率が若い人の貯蓄率よりも低い場合には、マイナスの効果が出てくる。すなわち高齢者が貯蓄をして、それを資本に向ける場合が多いが、その資本全体が低下してくることになる。しかし、資本市場に関する限り、1国レベルの資本市場でなくて、世界市場を視野に入れていかなければならない。

こういった動向を国内での投資および貯蓄という観点から考えると、そこで注目しなければならないのは、やはりほかの世界でどういうことが起こっているかということである。私のコメントは、それ自体が出発点なのだが、その点を完全に理解するのは、大変難しいということである。

ヒルズ 一つの例を申し上げたいと思う。私は人口学者ではないので、もし間違っていたら、ヘーンさん、訂正してください。私が思いつくイギリスの傾向を考えると、人口の伸びの低下は700年前から始まっている。おそらく期待せぬ影響があったということだと思う。

これまでのわれわれの経験では、人口の低下はペストの流行のときに起こった。それは二つの非常に興味深い影響を及ぼした。アーロンさんがおっしゃったように、一つは賃金の上昇である。土地を耕さなければならない労働者の数が減った結果、賃金が高くなったのである。もう一つの子期せぬ効果は、ラテン語を話せる人口が減ってきて、それまで官僚はラテン語を使っていたのを、英語

という共通語を使わなければならなくなったことである。

非常に根本的な社会的変化が、人口の低下によって起こってきたのだが、それを予期するのは非常に難しいことである。もし伝統的な労働力が減ったのであれば、それに対応するには二つの方法があるだろう。第1に、女性の労働力を呼び込むということ、第2に、定年を遅くするということであろう。しかしヨーロッパの人口の構造に関しては、今後40年を予測するのは難しいと思う。これらの国々の人口や労働力人口は減っていくと思う。たしかに、ヨーロッパの政府や学者は、高齢化および人口の低下を憂慮しているわけだが、ヨーロッパはこれまでずっと、国境の外から入ってくる移民に頭を悩ませてきた。例えば、イタリアの自動車メーカーが、若いイタリアの労働力がないからといって工場を閉鎖するなどということはないであろう。若い労働者は、ヨーロッパ外からどんどん入ってきている。外国からの労働者の流入によって、労働力減少圧力に対処することができるのではないかと思う。

また、別の見方をすれば、入ってくる労働者は不法移民であるかもしれないし、合法的移民であるかもしれないが、ヨーロッパに入ってくる移民の数は今後増えていくであろう。そうすれば各国の人口は維持できると思う。出生率が下がって、予測されているように人口構造が変わっていったとしても、ほかの国からの移民がそれを補うであろう。

もう一つ興味深い効果といえるのは、多くの移民が入ってきた場合、人々は社会保険制度に対してこれまでと同じような連帯感を維持できるだろうかということである。公共セクターに関しては、移民労働者が税金を払うならば、財政は安泰であるかもしれない。しかし、移民のグループの中で、税金と保険料を払っている人たちと、これらの税収から給付を得ている年金受給者との間ではいわゆる対立があるだろうか。世代間の連帯が衰退するかもしれない。そしてもっと個人中心の社会になっていくかもしれない。しかし、そうなるかどうかはまだ予測できない。私は雇用主が

若い労働者がいなくなるのを手をこまねいてじっとしているわけではないと思う。

宮島 私たちが人口の問題を議論するとき、一つの重要な要因をいつもあえて避けている。それは移民の問題である。日本では人口の高齢化が進み、総人口が減る。新聞社のアンケートなどをみると、人々は将来日本社会の活力が失われることに漠然たる危機感を持っているようである。ただそのさい、あくまでも日本国内だけで考えている傾向がある。

アジアに目を向けると、中国やインドなどでは、今後人口が大幅に増えていく。この状況の中で日本の人口問題を考えるには、もう少し視野を広げなければいけないと、常々私たちは自戒している。

その上で、先程ご紹介したように、わが国では漠然と将来の人口減少に対して、不安や危機感が存在している。それを代表するのが経済界の考え方であると申し上げた。労働力人口の伸びと労働生産性の伸びを足し合わせたものが経済成長率になる。そうすると、かりに労働力人口が減少するにしても、労働生産性が伸びれば、それを十分カバーしていくことができるわけである。

しかし、私たちが聞いている多くの声では、既存の日本の大企業を中心として、労働生産性の上昇があまり期待できない。経済人と議論するときには申し上げるのだが、日本の大企業を中心とした産業は、確かに成熟をしており、今のような日本の賃金コストでは、世界市場で競争していくのは難しいかもしれない。しかし、新しい産業がそれに代わってより高い付加価値を持ち、より高い生産性を持って生まれてくれば、生産性の上昇を通じて、労働力の減少を補うというシナリオが考えられる。

核心はやはり先程塩野谷先生がおっしゃったように、労働生産性の伸びである。ただ生産性の長期的な伸びに対して、何がそれに影響してくるのかということになると、やはり投資そして貯蓄が背後にある必要があるというのが一般的な考え方だと思う。

ただ生産性についていえば、労働と資本の伸び以外の残った部分の成長を説明するのが、全要素

生産性というけれども、この部分は必ずしも技術的なものだけとは限らない。例えば、雇用慣行とか賃金制度とか企業の経営の仕方などが、影響を及ぼすわけである。

今後日本の経済が産業構造の転換に伴い、もちろん技術の進歩もあるだろうし、経営のイノベーションもあるであろう。それらを通じて労働生産性の伸びが確保できれば、人口問題を経済問題と関わり合わせて、とりわけ恐れる必要はない、理屈の上ではそういえるわけである。ただ現実には日本の産業構造の転換のスピード、あるいは新しい産業の発展のスピードが、必ずしも順調に進んでいないということに、私は不安を持っている。

もう一つ私たちが関心を持っているのは、出生率の経済的な分析である。私たちは出生率をどうしても上げなければいけないという議論をするのは本意ではない。むりやり子供の数を増やすような誘導政策や規制を行うということにはありえないわけで、人々が自然に望んでいる家族の形成や子供を持つことに対して、障害になっている制度が、家庭においても職場においてもあるとすれば、それを直す必要があるということが重要であると思っている。

さらに高齢者の問題がある。ご存じのとおり日本は男性の平均寿命が76.6歳、女性が83.0歳で、世界1位である。もちろんこれは喜ぶべきことであるし、しかもこの人たちは65歳ぐらいまでは、かなり高い勤労意欲を持っている。こういう方々の意欲を活かす仕組みが必ずしも十分ととのえられていないということである。

そういう仕組みがとられないと、労働生産性が伸びない中で、労働力人口の減少が起こることになり、成長率に対してマイナスの影響を及ぼすということになるし、勤労世代と高齢世代との給付と負担の関係をめぐっての世代間対立を起すであろう。

将来の世代が租税負担や社会保険料負担で、名目的な負担が重くなるということがあっても、実質的な生活水準の低下につながるかというと、必ずしもそうは考えていない。それは先程申し上げたように、一つは労働生産性の伸びがカギになり、

もう一つはストック形成の問題である。この場合、ストックというのは大規模なプロジェクトというよりは、むしろ住みやすさや移動しやすさの基礎としてのインフラである。こういうストックの質が高まってくると、フローとしての経済成長ではカバーできない部分を、ストックとしての豊かさで補っていくという考え方をとっていく必要があるのではないかと思う。

最後になるが、経済界の方と話をしていると、人が年をとるだけではなく、国も年をとるのだということをやはり考えた方がいいのではないかと思う。国も年をとるということは、それだけ成熟をして、余裕のある社会になることである。いつまでも成長率が6%、7%でないと気がすまないというよりは、もう少しゆったりとした社会としての高齢社会を考える必要があるのではないだろうか。

社会保障の負担

塩野谷 有難うございました。ただいま人口と経済成長との関係について、お話しいただいたが、次に経済成長と社会保障との関係を問うために、負担の問題に移りたいと思う。経済成長と社会保障との関係については、よくわが国でも問題にされるのは、社会保障の財源である。社会保障支出を賄うためには、財源として経済成長がどうしても不可欠である。経済成長が1%とか2%であり、社会保障の支出が5%とか6%という率で伸びていけば、国民所得に占める社会保障給付費の割合は増えていかざるをえない。これが負担の上昇ということである。もし人口の高齢化や人口の減少が、社会の成熟の一つの指標であるとするなら、経済成長についても社会保障との関係を、経済成熟の姿として関係づけることが必要ではないかと思う。

負担の問題に関して、日本の福祉国家の位置づけを、この辺でちょっと申し上げておきたいと思う。わが国は戦後の高度成長の中で、急速に社会保障制度の整備を行い、福祉給付の水準を高めてきた。医療と年金については国民のすべてが保険に含まれるという、普遍的なカバレッジが確立さ

れたのである。しかし、国際的な視野でみると、日本の福祉サービスのレベルはあまり高くない。OECD加盟の先進諸国について、福祉支出とGDPとの比率をとってみると、日本とアメリカが10%台である。ヨーロッパの国々は20%台である。そしてスウェーデン、デンマークなどの北欧の国々は30%台である。日本12%、スウェーデン38%という3倍もの格差がある。

この比率に人口1人当りのGDPの水準を掛ければ、1人当りの福祉給付の絶対水準が出てくる。ドルで換算すると、日本の1人当りGDPは、1993年に34,000ドルで、これがOECDの中では一番高い。イギリスが16,000ドルである。他の国々はその間に入り、ほぼ20,000ドル台である。これに先程の10%から40%までの社会保障給付費の対GDP比率を掛けると、これらの国の1人当りの福祉水準の給付は、約4,000ドルから8,000ドルの幅に入る。日本やアメリカがもっとも低く、4,000ドルである。そして北欧がもっとも高く、8,000ドルになっている。この相違は2倍になる。これは先程の話にもあったように、負担というよりはむしろ公的な経路を通じて、福祉ニーズを満たしている姿を示したものである。ニーズが何らかの形で充足される場合、もし公的な経路によるのでなければ、私的に、市場あるいは家族の中で、それが負担されるということになるわけである。

現在、日本ではGDPに対する社会保障給付費の比率は低いが、一つの弁護としていわれているのは、日本の急速な高齢化によって21世紀初頭には最高の高齢化社会になり、そのときにはこの福祉支出対GDPの比率も高くならざるをえない。そういう意味で、社会保障の負担の上昇が議論されているように思われる。日本では租税と保険料を国民所得で割って、国民負担率という概念が使われている。それを抑えることが国の目標であると考えられている。このことについては、先程アーロンさんからそういうものはナンセンスであるというお話しがあった。

各国においてマクロの公的負担率について、どんな考えが行われているのか。マクロ的な限界と

いうのがあるのだろうか。日本では21世紀初頭、この税金と保険料の国民所得に対する比率は、ほうっておくと60%程度になるので、50%以下にしたいというのが現政権の主張である。他の国々ではマクロ的負担の限界というものは、どういうふうに考えられているのか。先程のような大きな格差があるけれども、その背後にどんな要因があるのか。そういうことを各国の方々から聞きたいと思うが、アーロンさん、いかがでしょうか。

アーロン 50年ほど前に、コラン・クラークというオーストラリアの経済学者がいて、クラークの法則として知られていることを主張した。近代の資本主義経済は、政府活動のGDPにおける比率が25%を超えると、機能しなくなるというのである。このクラークの法則はもちろん法則ではなく、正しくもない。塩野谷先生が先程おっしゃったように、実際にどの先進国においても、政府の比重は現在25%を超えている。国によっては50%を超えているところもある。政府の比重が非常に高いような国々においても、非常に満足な経済成長を達成してきている国々がある。

ここで問われている問題は、福祉予算の限界ということだけれども、これは経済の問題というよりは、むしろ政治的な問題だと思う。またさらにこの問題の政治学的な側面は、給付の絶対額ではなく、むしろこの給付の変化率だと思う。つまり普遍的に通用している社会的なノルムに対して、増税によって大きな変革をきたすというようなことがあると、問題が起こる。なぜなら、国によって税金の絶対額が変わってくると、反応が違うからである。

社会福祉制度の財源に関しては、これらの福祉コミットメントをいかに賄っていくかという方法がここで関わってくるわけだが、公共経済学を勉強した経済学者が共通していることは、何らかの形の税金は、経済的意思決定に対してかなり歪みがあるということである。福祉の財源の賄い方として、給与税というものがある。これはそれほど歪みもなく、それほど国際競争力を損なうものでもないと思う。よくいわれているほどはひどくないと思う。

この議論には二つの観点がある。両方の観点から、同時にみていかなければならないと思う。給与税は、労働者を雇用する場合、企業にとっての支出になる。つまり1人の労働者を雇うために、どのぐらい支出する用意があるか。そして時間がたつにつれて、この給与税は、労働者の賃金を下げていくことによって相殺される。

つまり労働者が結局、給与税の負担を担っているとみることができる。実際には雇用主が国に金を払っているわけけれども、とどのつまりは労働者が負担をしているのである。それが正しいとすれば、この給与税を高くすると、国際競争力が下がるということにはなんら関係がないと思う。

高い福祉予算、福祉支出が、賃金の低下につながり、その結果労働力の供給が減ってくるということになれば、早期退職を奨励することにつながる。そうなれば社会福祉制度を通じて支援をしていくということは、労働者がさらなる教育や訓練を受けようというインセンティブをなくしてしまう。したがって社会福祉が拡充するということは、いいかえれば、民間の貯蓄が減ることになるのである。これは可能性であり、実際それが起こるかどうかは、もちろん慎重に詳しく研究しなければならない。このような効果が実際検出されたならば、それは長期的な経済成長の憂慮の原因となるであろう。

アメリカのこれまでの経験からいうと、この主張に対しては私は批判せざるをえない。社会福祉の支援が、米国において長期的な経済成長を阻害してきたということに関しては、疑問の余地があると思う。しかし、アメリカにおいても、また日本においても、全体的な福祉予算を下げることに賛成している人がいる。そして英国もアメリカに近づきつつあると思う。しかし、スウェーデンでは状況は違っている。ノルウェー、オランダ、ドイツなどにおいても、様相は違っている。

したがって米国に関しては、米国の対応策は、他の国々における対応策には必ずしもなりえないかもしれない。それぞれの国々の経済学者などが答えを出していく必要があるだろう。

ヘーシ ドイツではだいたいみんなが同じ意見

だけれども、われわれはもうギリギリのところへきたという意見である。福祉の給付はやれる限界までできてしまったという意見である。税金に関しても同じである。限界に到達したという感じである。政府もGNPに対する政府の関与の比重を下げようとしているけれども、いろいろな問題がある。であるからそれに関していえば、日本やほかのヨーロッパの国と共通点がある。しかし、アメリカやイギリスとは違う。

一定のシステムができて、給付がなされるようになると、国民はそれに慣れて、甘やかされる。何でもやってもらえんという気持ちになる。例えば、医者や病院に行くのでも、薬や眼鏡や補聴器を買うのでも、マッサージを受けるのでも、温泉に出かけるのでも、何でも無料でやってもらえると考える。年金額も、高齢者になれば高いものが貰えると思う。だから国民は給付は高い方がいいと考え、投票をする。そうすると政府はジレンマに陥ってしまう。なぜなら、政府は財源の限界に直面しながらも、やはり選挙で再び選出してもらいたいからである。

そこで、どこで給付をカットするかという問題になる。理論的にいえば、一番簡単なのは、あまり不平等にならないように、あちらこちらからちよつとずつカットすることである。これはできると思う。

それでは誰が全体の負担をみるべきなのか。誰が支払うべきなのか。年金受給者は有権者である。保守党にとっては、大事な有権者である。だからそこには手をつけない。それでは、どこから搾るかという、まだ働いている層から搾り取るのである。例えばソーシャル・エイジ・ペイメントというのも削減しなければいけないという人もいる。ドイツには、残念ながら多くの失業者がいる。失業者には相当な補助金が出る。一番最近の給料の65%が1年間給付されるのである。その後になると、少し減額される。仕事もしていないのにこれだけもらえるというのは相当なことであるので、中年ぐらいになると、もう仕事なんかしなくてもいいじゃないかと考える人が多い。仕事をしなくても、今までのサラリーの65%を貰える。ひょ

っとしたら今までよりも多く貰えるかもしれない。今では58歳で退職をするという人も出ている。だからそういうところから搾り取るという選択肢も考えられる。しかし、これは政治的な決定である。現時点においては、今はまだ議論の段階で、何も決まっていない。

塩野谷 イギリスの社会保障制度は大変慎ましくやかっており、国民所得に対する社会保障給付費も非常に低く、安定的に抑えられてきたように見えるが、このことの背後にある要因は何なのか。そして国民はこれを支持しているのか。あるいはもっと高い比率でもよいと考えられるのか。

ヒルズ それは大変面白い質問である。私もそれはパズルだと申し上げなければならない。定期的な世論調査が行われているが、これらの調査は一貫した形で1983年ぐらいから行われている。医療や年金の給付が今より低く、税金も低い方がよいか。それとももっと高い支出で、高い税金がよいか、というような質問をする。

1983年の時点では大多数の人たちは、今と同じがよいという意見であった。少数の人だけ7%ぐらいだったけれども、公共サービスと税金を下げてほしいといていた。そして約3分の1がもっと高い税金ともっと高い支出を望んでいた。今日この同じ質問をされると、大多数の人々がもっと高い税金ともっと高い支出を望むというふうに答えている。これは逆説的な現象である。というのは、英国の政治家は非常に確固とした考えを持っており、増税の話をするのは政治的な自殺に等しいという考えを持っているからである。

ヨーロッパの同じような調査をみると、ユーロバロメータという調査が行われており、そこで同じような質問がEU全体に対してなされている。そこで顕著なことは、イギリスなど社会保障支出のもっとも低い国では、給付が低すぎると考える人々が非常に多いということである。一方、ベルギー、オランダなど社会保障支出の高い国々においては、大多数の人々が、支出が高すぎるといっている。これは非常に少ない証拠だけれども、ヨーロッパ的な態度、意識というものを示している。

原則として、人々は高い社会支出を望んでおり、追加的な税金も払う用意があるということである。しかし、彼らは政治家を信用していない。政治家がきて、もっと多くのお金をかけて税金を上げたいというようなことをいったとする。そうすると、お金がどこへ使われるか、本当は分からないので、多くの支出をすることは歓迎されない。これが保険サービスが支持されている理由なのではないかと思う。

もう一つ一般的な問題として加えると、アトキンソン先生の社会保障支出と経済成長率との関係についての調査によると、プラスの関係が、社会支出と経済成長の間にはマイナスの関連よりも、むしろプラスの関連の方が多かったということである。このような証拠をみると、社会支出の経済パフォーマンスに対するマイナスの効果は弱いということになる。

ここで気をつけなければならないのは、こういった比較をする場合、アーロンさんもおっしゃっていたが、いろいろな支出の方法があるということである。われわれは国際比較において、米国の政府支出は非常に低いということを知っている。しかし、イギリスのような国においては、大部分の医療支出は公共制度を通じて行われる。対GDPの5.5%である。それに加えて、対GDP比1%ぐらいが、私的な支出として出される。アメリカでは、政府の支出は対GDP比で5.5%であり、これは高齢者と貧困者に対する医療費である。それに加えて、対GDP比7%ないし8%が私的な医療費の形で支出されているということである。ここから分かるように、一国の経済的なパフォーマンスをみるのに政府の公共支出だけをみるということが、どういう意味を持っているのかよく分からない。

多くの福祉国家は人々の所得のライフサイクルを通しての再分配活動を行っているが、これは私的にもあるいは公的にも行うことが可能である。どちらが効率的で公平なやり方かということが、重要な問題であろう。

塩野谷 最後に宮島さん、日本についてだが、国民の福祉の水準を高めようとするならば、その

財源を国民全体として負担しなければならないのは当然ですね。ところが日本では奇妙なことに、高福祉低負担といったような魔術的な言葉もあって、なかなか高福祉は高負担を意味するということの認識がないように思う。日本の状況について、どういことがいえるでしょうか。

宮 島 塩野谷先生からご紹介があったように、わが国では第2次臨時行政調査会以来、高齢化のピークにおいても、国民所得で測った租税と社会保障負担の合計を50%以下にとどめるということが、国の最大の政策目標として議論されているが、そのことがさまざまな政策の発想や展開にとって大きな障害に実質的にはなっているのではないかと。といっても私はそれを無視してよいといっているのではない。国民負担率という言葉は、英語で何というかとだいたい前に議論したが、適当な言葉がない。あえて言葉を使えば総税負担、税の中に社会保険料を含む形で総税負担という言葉を使えば、おそらく一致すると思うが、これを正確に表現する言葉がない。

国民負担という概念そのものには問題が多いということである。例えば、国債収入は国民負担の中に入っていない。国債はいずれ何らかの形で返さなければいけないわけだけれども。極端な話をすると、どんどん公債を発行して、国民負担率を下げることにすら可能である。これによって、政府の支出を増やすことは可能であるけれども、おそらく長い目でみれば、持続可能性のある政策ではないと思う。

また、保険医療の自己負担、国公立大学の授業料、公立の保育園の保育料といった負担は、利用時に支払われる料金であるが、国民負担の中には入らない。だから、自己負担や料金を引き上げながら、社会保険料や租税を抑制するという方策をとることも可能である。そのときに果して負担という言葉がそういう部分を除いてしまってよいのかどうかという問題があると思う。その意味で、私は先程申し上げたけれども、実は租税と社会保障負担の対国民所得比は何を示しているかといえ、政府と民間にどういう比重で仕事を配分するかということだと考えている。だからそこで問題

になるのは、同じ仕事をしたときに、政府の方がよいのか、あるいは民間でできるのだから、民間がやるべきなのかという公私分担である。

私は、負担の限界とか最適な負担はどこにあるかという問いに対して残念ながらお答えできない。先程ヘーンさんは、今ドイツの国民負担率はだいたい56%ぐらいで限界にきているというお話をされた。日本は今のところ40%弱である。これは長期的にみて、どういう仕組みの社会をわれわれが選択するかということである。信頼のできる政府に対して多くの資源を譲り渡し、政府にきちんとやって貰う方がよいのか、あるいは政府に任せると能率が悪かったり無駄なことをしてしまうから、むしろ民間に多くを任せの方がよい社会ができると考えるか。そういう社会の選択という問題と関わっている。

そう考えないと、国別の相違は理解できない。例えば、デンマークとスウェーデンの国民負担率は70%を超えている。日本の常識からいうと、この二つの国は、当然破綻していて然るべきだということになる。どういう社会を選択するのかということが、一番重要な点だろうと思っている。

そのほかに国民負担率という概念は、総額の概念であって、先程ヒルズさんは限界的な概念が重要だとおっしゃった。さらに私からみると、これがどういう世代に負担が配分をされているのか、あるいは税であれば、その対象が消費なのか所得なのかというような中身の問題が、まったく考慮されていないわけであって、そういう意味で私は国民負担率の持っている政策目標としての意義は決して大きくないと思っている。これを重要な政策目標として追求する意味は、あまりないというのが私の考え方である。

社会保障と所得再分配

塩野谷 有難うございました。負担の問題については、だいたい結論が出たようである。負担のマクロ的な規模以外に、負担の構造が重要であり、負担と給付の公平という視点を欠くことができないということである。社会保障制度は、リスクに対する防衛の仕組みであって、国民が拠出を行い、

社会的にプールし、現実にはリスクが発生した人に対してプールから給付がなされるわけである。その結果、所得の再分配が発生する。

実はこの所得の再分配にはいろいろの面があって、決して単純ではない。これが社会保障の効果を表すことになるし、社会保障の目的でもある。社会保障の分析は、次の五つの側面を区別している。第1に、単一の年について、社会保障によって、所得の高い人から低い人に再分配が行われる。

第2の再分配は、1人の人にとって、その人のライフサイクル上で、社会保障によってどのような所得の再分配が行われるかということである。人々は若い時代には、社会保障のプールに対して拠出をすることが多く、老年になってそのプールから所得をもらう。これは貯蓄銀行としての社会保障制度の役割である。社会保障は、人々が若いころ拠出をし、老後にその部分を受け取るという貯蓄銀行の役割をしている。

第3の所得再分配のあり方は、生涯を通じての個人間の再分配が、一生を通じて豊かな人と、一生を通じて貧しい人の間で、どのような相違をもたらすかということである。これはおそらく大変な統計的な調査を必要とするものであるけれども、生涯を通じて結局ネットに給付を受けたのか、あるいはネットに拠出をしたのかということである。ヒルズさんのイギリスにおける研究において、非常に印象的なのは、どの所得階層の人も、一生を通じてもらうものはほとんど一定であったという結果がある。

第4の所得再分配のパターンは、世代間の再分配である。これはわが国でもよくいわれており、老年と若年との間にどのような再分配が行われているかということだが、これは全体の再分配の中の一つの側面にすぎない。

最後に、第5に、男女間の所得再分配も行われようとしている。これはとくに女性の就業上の差別をなくするということや家族政策と関係を持つてくるものである。

ヒルズさんもアーロンさんも、社会に新しい不平等が発生しているということを指摘されたけれども、社会保障制度の運営にあたっては、以上の

ような枠組みが判断の基準にならなければならない。このような枠組みによって、社会保障のもたらす所得再分配を考える場合、どこに重点をおいたらよいのかということをお尋ねしたい。つまりこれらの五つの側面を通じて、給付と負担の再分配が行われているわけだけでも、その公平性はというふうにみたらいいのか。単に1年をとって、若い人は拠出をし、老人はもらっているから、それで不平等だというのは短絡的、近視眼的な見方である。

そこでアーロンさん、アメリカにおける貧困と所得の不平等については、何が問題なのか、お尋ねしたいと思う。

アーロン いろいろな問題があると思う。なぜ所得がこのような格差を生むようになったかということを厳密に説明しようとする、多くの研究者の間でずいぶん意見が分かれている。

私が注目したいのは、分配の側面の中の三つである。あなたがおっしゃった五つの中の三つに焦点を当ててみたいと思う。アメリカで議論になっていることは、年金システムを民営化すべきかという問題である。この議論は、いずれは所得の再分配という問題点に煮詰まってくると思う。他の国々においても、同じような議論が起こっていると思う。年金制度は、富める者から貧しい者へ再配分されるようになっている。給付を賄う税金は厳密に収入に比例的になっている。もちろんある程度の上限があるけれども、給付の方式はずっと寛大である。生涯収入が低い人の場合にはとても寛大で、高い収入がある人よりも、ずっと寛大になっている。

アメリカにおいては、年金プランは所得の再配分のための最大手段である。それがあまりにも大きいために、それ以外の移転方法はすっかり矮小化されている。年金を民営化すると、民営化された年金プランの中では、このような再配分をする余地が生まれてこない。それぞれの人々が貯蓄口座を持つ。そしてその貯蓄口座にどれだけの残高があるかということで投資をし、口座を持っている人がラッキーであれば、そこから利益が上がって、それを手にするというわけである。

こういう個々の貯蓄口座、貯蓄勘定は、すべてヒルズさんが先にいわれたような問題にさらされるのである。いろいろなリスクがある。うまくやって、高収益を上げた人もいれば、収益が低くしか上げられなかった人もいる。行政コスト、事務コストも非常に高くなる。少額口座の場合には、割合的にコストが高くなる。多額の口座よりも少額口座の方が、事務コストは高くなる。

当然可能性として、民営化されたシステムに上乗せをして、別の年金プランを立てることもできる。低所得の家計を狙って、その人たちのために別の年金プランを立てるということはできるけれども、ほかの国ではあまりこの問題はないのかもしれない。二本立てにすると、政治的にもたないという問題がアメリカにある。

貧しい人だけの得になるようなプログラムは、あまりよいプログラムだと思われていない。政治的にこういうプログラムは、国民全般を目指しているものほどは持続可能性がないのである。同じような形でも、富める者も貧しい者も、国民全般を対象にするものほど支持がない。

富める者から貧しい者への所得の再配分ということになるわけだが、男性から女性あるいは女性から男性への所得の再配分も、大変重要な問題である。アメリカではいろいろな人口動態的な集団別にデータをとっている。そして公的に指定されている貧困ラインよりも下の人のデータを、いろいろとっている。65歳以上の人をとってみると、夫婦の貧困率は低い。せいぜい5%とか6%ぐらいであろう。全体の人口の中で、それぐらいしか本当に貧困層の人はいない。寡婦になると、貧困率が25%以上になる。

どうしてそうかという、男性は生涯、適切にいろいろなお金を貯めておく。たいていの場合には女性の方が男性よりも長生きする。しかも何年も長生きする。しかし、長生きして残された女性のためには貯めていないのである。通常男性は自分より年下の女性と結婚する。しかも女性の方が平均余命は長いわけだから、女性の方が生き残る可能性が高い。ところが女性のために十分貯めてくれているのである。

公的な年金システムはアメリカの場合、技術的にいうと、ジョイント・アンド・サバイバー・ベネフィットというものを提供している。男であっても女であっても、残された人に対してちゃんとした給付がなされるふうになっている。システムとしてはあるけれども、自発的に個人が利用していない。だから寡婦の場合の貧困層が多い。

非常に大事なことだと思うけれども、せっかくあるこの公的な年金計画のこの特色は、維持すべきだと思う。どの特徴かという、給付が均等に生き残った配偶者に払われるということである。大多数の場合に、生き残る配偶者は女性である。少なくともある時点まで、すなわち男性が経済的な決断を下して、奥さんの福祉のことも自分のことと同じように考えるという日がくるまでは、このシステムは維持すべきだと思う。

ヘーン かなりの再分配は、いわゆる家族の平準化、平等化という過程を通して行われる。もっとも貧しい層は片親の家庭である。もう一つは年金の制度を通ずるライフサイクル上の再分配である。世代間の移転に関して、考えなければならないのは祖父の世代である。この世代は子供や孫に対して私的に遺産などを提供している。ドイツにおいて高齢者の世代は、第2次世界大戦以降、いろいろなものを蓄え、かなりの規模の私的な資産を持っているから、彼らはそれを子供に遺産という形で譲る。このプロセスが今、進行中である。これは国家にはまったく関係ない。ドイツの高齢者の地位がいいということを示しているものである。

ドイツにおいては、年金のシステムは男性が未亡人、寡婦のためにするというものではなく、自動的に行われる。寡婦で非常に貧困の夫を持った人だけは年金を受ける。一緒に合わせても、非常に低い年金しかないからである。しかも多くの未亡人は働いている。そして子供も自分自身の年金を増やしているわけである。ついでながらこれも性差間の平準化・平等化になるのではないかと思う。女性が子供を養育する上で、いろいろな投資をしているからである。

ヒルズ 再分配の様相は英国においてかなり悪

くなっている。福祉国家でなければ、もっと悪くなっていたであろうと思われる。

もっとも大きな問題と思われるものについてお話ししたい。それは世代間のバランスということになると思う。ほとんどの公共的な福祉サービスは、全体的にはケース・バイ・ケースで運営されている。したがってある時期にある世代が多くの税負担をしている。

このような制度には、二つのモデルがあるのではないかと思う。一つのモデルは持続不可能な制度で、今日、アルバニアで行われているねずみ講的なやり方だと思う。アルバニアでは、1ヵ月100%の利息を受け取ることができるといわれており、資本主義のまだ幼い国であるので、ほとんどの人はこれを信じてしまう。このゲームに参加した最初の人たちは、実際にこれだけの収益を得たのである。そして友達に口コミで伝えていった。しかし実際にはすべての貯蓄がこれだけの利息を生むことはできない。

賦課方式の中には、このような制度に似たところがある。例えば、ラテン・アメリカの例がそう。つまり第1世代なら可能であるけれども、それ以上は継続できない。現在の英国について、各世代が福祉国家からどれだけを受け取り、どれだけを拠出してきたかを質問すると、結局はその後者の質問の方に偏ってくる。私が発見した面白い点は、このパターンが実際には平等であったということである。つまりイギリスでは世代間のバランスが非常によくとれているということである。

もう一つのモデルは、英国に適応するモデルだと思ってくれるけれども、非常に長い一連の人々が続いているモデルである。それぞれが一箱のチョコレートを手にして、左の人にチョコレートの箱を渡していく。これは左隣に座った人にとっては、非常に幸せなことだと思う。その人は二つのチョコレートを手にすることになる。一時的には手にチョコレートがない。しかしやがて右側からくるということで、このような形で無限に続いていく。ゲームのルールが同じであるなら、最初の世代も次の世代も、平等な収益を得ていく。定常的ならば、こういう状態が続くわけである。

ここで誰かがいい出して、このゲームをやめようということになったとして、ある人が左隣の人にチョコレートを渡したけれども、右隣の人からチョコレートがこないという状況になったならば、これが先程申し上げた移行期世代の問題である。

世代間の平等をみるときに注意しなければならないのは、それぞれの国の状況をみなければならないということである。世代間の不平等は、各国の事情に応じては、制度を変更したり廃止することによって、さらに悪化するということもありうるからである。

第2にここで申し上げたい点は、税金に関する問題である。ある計算をみえる。生涯の収入総額を考えると、生涯においてある時期に貧しかったとか金持ちであったことは関係ない。重要なのは、生涯において所得が高ければ、生涯において拠出するお金も高くなるということである。

世代間のバランスという計算をする場合に考えなければならないのは、英国の制度では高齢者もこれまで税金を払ってきた。そこで重要なのは、実際のネットの給付額である。ドイツや日本の制度においては、かなり税控除が高齢者には認められているように思われる。その前提となっているのは、すべての高齢者は貧しいということであろう。しかしそれは正しくないと思う。世代間のバランスということを考えるためには、最初に手をつけなければならない点はここにあると思う。

なぜなら、その反対として、むしろもっとも貧しい人にだけターゲットを当てた制度に移行する方がよいのかどうかということを考えた場合、私はアーロンさんと同じ意見である。英国における経験は、貧困者だけにサービスの焦点を当てると、結局国民の支持が落ちてしまう。サービスの質そのものが落ちてしまう。

私は、再分配をうまく達成するためには、もっと普遍的な給付制度を所得比例の税金によってやるべきだと思う。重要なのは、方程式の両側をみていくということ、すなわち受け取る側だけではなく、どのぐらいを拠出しているかという側も一緒にみなければならない。

宮 島 先程五つ挙げられた男女間の再分配は、

家族形態による再分配という概念も入っていると考えてよいでしょうか。いくつか申し上げると、一つは先程先生が提起された五つのものを一つの政策で対応することは、おそらく不可能だろうと思う。例えば垂直的な再分配は社会保障の中では公的扶助が中心で、あとは累進的な所得税が担う。それから1人当りの生涯所得の再分配については、おそらく個人年金や企業年金、あるいはリバース・モーゲージのような積立方式保険や信託がこういう役割を果たす。

一番難しいのは、この生涯所得の再分配に関することで、これに関してはわが国では政策体系としての認識があまりなかったのではないかな。一番大きな問題は世代間の問題で、これはまさに人口問題によって直接影響を受けるものである。私のような財政学者からいうと、これについては相続税と贈与税がかなり重要な役割を担うと思うし、学者の中にはたぶん支出ベースの課税がよいのではないかという人もいるが、おそらく重要なのは相続税、贈与税の問題であろうと思う。

私の印象をいうと、日本の社会保障制度は少なくとも今日まで、働いている世代から引退した世代への移転というプログラムによって拡大してきた。その反面、育児とか住宅の取得といった、若い世代に対する所得移転のプログラムの必要性が認識されていなかった。ヨーロッパでは、住宅は社会保障の一部と理解されていると思うが、日本では住宅政策に社会保障という認識はほとんどない。世代間の双方向的な移転プログラムが成り立っていれば、互いに利益を受けるわけだが、実際には一方通行の性格が非常に強いところに、日本の社会保障制度の大きな問題があると思う。

男女間の就業形態については、個人で考えるか家族で考えるかが大きな問題になる。例えば奨学金なども、親の所得で配分をするのか、あるいは本人の将来の所得で配分するのか、日本ではいつも議論になっている。誰が豊かか誰が貧しいかを、個人でとらえるべきなのか家族としてとらえるべきなのか。この辺は再分配プログラムの中でも難しい問題を引き起こしている。

日本で貧困や所得分配の大きな問題が起こって

いるとすれば、それは働く時代に十分な技能を身につけず、十分な賃金を得ず、蓄積できることもなく引退をした高齢者、あるいはその配偶者であると思う。

もう一つは親からの相続や贈与をほとんどもらえなかった若い世代である。日本の賃金構造からいうと、若いときほど安い賃金であるので、親と一体になった消費活動を営んでいるケースが多い。そういう親と一緒に消費活動を営めない若い世代にとっては、厳しい状況になっている。それを現代の貧困だというつもりはないけれども、社会保障制度が普及し、拠出年金がほぼ全員に普及してくると、貧困の形態も、やはりずいぶん変わってくるのだらうと思っている。

最後に申し上げたいことは、日本では地方交付税といって、都市の住民から地方の住民への大きな所得の再分配の流れがある。さらに例えば農林漁業対策は大きな政策で、これは主に製造業や輸出産業などからの再分配である。また中小企業対策は、どちらかというと消費者から事業者への再分配であり、地域、業種、職種による再分配政策であって、これは表向きは産業政策と呼ばれるが、私はこれは個人向けの所得再分配政策とあまり区別ができないと思っている。

数字を示すことはできないが、日本の場合にはある地域の人たちは、何重にも再分配の受け手として位置づけられ、ある地域の人々は、何重にも出し手として位置づけられている。これは貧困の問題ではないが、やはり再分配政策の問題として理解したいと思っている。

結 語

塩野谷 さて、ここで社会保障の改革に当たって重要な論点を要約したいと思う。まず二つの制約条件がある。第1は財政の制約であり、第2は人口構造の制約である。この制約の下で、次のような構造改革の四つの原理が考えられる。

第1に、社会保障サービスの中には、公的部門の枠の外に出し、市場取引に任せてよいものがある。これは社会保障をスリム化するために必要である。

第2に、社会保障の枠の中でも、効率的な運営のために、民間の競争原理を活用したり、民営化をする余地は大きい。

第3に、社会保障は所得再分配のメカニズムであって、けっして全体の所得のパイを大きくするものではない。社会保障の評価は、上述した5種の再分配が実際にどのように行われるかによって行うべきである。

第4に、社会保障の各種サービスの行政を縦割りで行うのではなく、整合化の観点から優先順位をつけるべきである。

予定の時間が参りましたので、このへんでシンポジウムを締めくくらなければなりません。今回、われわれは福祉国家の先進国と呼ばれるスウェーデンから学者をお招きすることができませんでした。スウェーデンは、グンナー・ミュルダールという経済学者を生み出しました。彼は10年前に亡くなりましたが、1960年に『福祉国家を超えて』という大変影響力のある書物を書きました。彼はそこで、福祉国家を機会均等と民主主義の原理に基づいて経済を組織するための仕組みとして

とらえましたが、さらにナショナリスティックな福祉国家を超えて、途上国の貧困と人口爆発の問題にも世界的に取り組むべきであると主張しました。この主張は今日、依然として強い妥当性を持っています。

われわれは、今回途上国にとっての福祉国家の課題を議論する余地がありませんでしたが、この問題の重要性を忘れてはなりません。昨年のG7サミットにおいて、橋本首相は、先進国における福祉国家の経験と知識を世界的に共有しようという提案を行いました。それに基づいて、去る12月には、沖縄で東アジア諸国の関係閣僚会議が開かれ、日本の福祉国家の制度が詳細に報告されました。今年のアメ리카でのサミットでは、この問題が日本のイニシャティブによって、討議項目として取り上げられることになっています。

われわれは、社会保障が変貌する21世紀において維持可能なものになるように、世界中の英知を集めなければなりません。今回のシンポジウムが、そうした努力をいっそう促進することに資すれば幸いです。(拍手)