

# 社会保障と経済効率



保険・年金研究部門兼金融研究部門 臼杵 政治

usuki@nli-research.co.jp

## 1—はじめに

2004年から2006年にかけて、社会保障の3つの柱とも言うべき年金、介護、医療の3分野で制度改革が実現した。2004年の年金改革では、いわゆるマクロ経済スライドが導入された。それにより現役世代の人口の減少や受給者の寿命の伸びを考慮して年金給付を減額することとなった。2005年の介護保険の改革では、要支援に新たに1・2の区分を設け、従来要介護1に区分されていた人々の半数を要支援2に区分するなどにより、軽度要介護者への給付を見直し、同時に重度要介護者にならないための予防を中心においた<sup>(注1)</sup>。また、介護保険3施設（特別養護老人ホーム、介護老人保健施設、介護療養型医療施設）の居住費・食費を自己負担とし、介護療養型医療施設13万床を2011年度末までに廃止することとした。最後に2006年の医療制度改革では、①現役並みの所得がある高齢者の自己負担割合引き上げ、②所得の高い被保険者の高額療養費における自己負担割合引き上げ、③生活習慣病対策（メタボ対策）の導入、④在院日数の短縮、⑤医療だけで23万ある療養病床を2012年度までに15万床に縮減、などの施策が打ち出された。

その上で、75歳以上の高齢者だけを対象とする後期高齢者医療制度を設立し、その制度の財源として高齢者自らが負担する保険料を導入した。

これらの施策の背景には、社会保障のコストが増大することへの強い懸念がある。当時の小泉内閣における経済政策の指針となった「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）では、まず2002年に「社会保障制度が経済と調和し将来にわたり持続可能で安心できるものとなるように再構築し、国民負担率の上昇を極力抑制していく」とした。翌2003年には「医療制度改革を加速するとともに、年金制度や介護制度について新たな改革を行い、持続可能な制度を確立し国民の安心を確保しながら社会保障給付費の伸びを抑制する」とし、同時に「例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑」えるとしている。さらに2006年には、毎年ほぼ1兆円程度自然増する一般会計の社会保障費を、2007年度から5年間2,200億円ずつ、計1兆1,000億円削減することを目標とした。

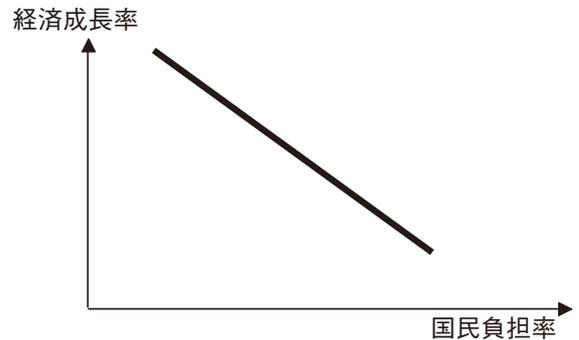
毎年20兆円を超える財政赤字を抱える国の一般会計では収支のバランスを回復することが喫緊の課題となっている。高齢化が進展する中では社会保障費の伸びが避けられないものの、財政健全化のためできるだけその伸びを抑制するように求められたのである。その目安となったのが、国民負担率、つまり国民所得に対する租税・社会保障（保険料）負担の割合である。2008年度、日本の国民負担率（推計）は40%であり、米国よりも高いものの英国や欧州大陸諸国よりも低い水準にある。また、分子に財政赤字を加えた潜在的国民負担率（2008年度で43.5%）でもほぼ同じような位置にある。ただ、今後高齢化の進展により社会保障負担が増大するため、経済成長が低い場合には国民負担率が60%近くになるという。そこで社会保障費の伸び率を国

の経済に見合ったもの、言い換えると経済成長率並みに抑えることが求められた。

## 2——社会保障と経済成長の関係

なぜ、国民負担率を抑制しないとイケないのか。それは大きな政府は経済の効率性を低下させ、成長を抑えるからだという。稼いだ給与や利息に対する税の負担が大きいほど、働こう、貯蓄をしようという気持ちが損われ、その結果、経済活動が鈍り経済成長を妨げるというのである。しばしば、その証拠とされるのが先進国の過去一定期間の経済成長率と国民負担率の関係をプロットしたグラフである。横軸に国民負担率、縦軸に経済成長率を示すと（[図表-1]）のような右下がりの関係になるという<sup>(注2)</sup>。

[図表-1] しばしば指摘される国民負担率と経済成長率の関係



しかし、国民負担、中でも社会保障負担の増加が、本当に経済成長を妨げるかどうかには首を傾げる人もいます。第1にスウェーデンなど北欧諸国では70%前後の高い国民負担率でありながら、2%を超える安定的な経済成長を遂げており、国民負担率と成長率が反比例する関係は、1990年代以降はみられないという<sup>(注3)</sup>。現在の日本の国民負担率は

[図表-2] OECD諸国の潜在的国民負担率及び高齢化率

国名	潜在的国民負担率				高齢化率
	租税負担率	社会保障負担率	財政赤字		
デンマーク (05年)	73.7	70.8	2.9		15.1
スウェーデン (05年)	<b>70.7</b>	<b>51.5</b>	<b>19.2</b>		<b>17.2</b>
ルクセンブルク (05年)	67.8	47.4	20.0	0.5	14.2
フランス (05年)	<b>66.3</b>	<b>37.6</b>	<b>24.6</b>	<b>4.0</b>	<b>16.3</b>
ベルギー (05年)	64.8	42.9	21.9		17.3
イタリア (05年)	64.5	40.1	18.2	6.2	19.7
オーストリア (05年)	61.8	37.6	21.9	2.3	16.2
フィンランド (05年)	60.5	43.8	16.7		15.9
アイスランド (05年)	60.4	55.7	4.7		11.7
チェコ (05年)	59.7	32.0	22.4	5.2	14.2
ニュージーランド (05年)	59.0	57.3	1.8		12.2
ノルウェー (05年)	56.8	45.2	11.6		14.7
ポルトガル (03年)	56.0	34.1	17.6	4.3	16.9
ドイツ (05年)	<b>56.0</b>	<b>28.0</b>	<b>23.7</b>	<b>4.3</b>	<b>18.8</b>
オランダ (05年)	54.1	34.7	19.0	0.4	14.2
ポーランド (05年)	52.8	29.2	17.4	6.1	13.3
イギリス (05年)	<b>52.1</b>	<b>37.5</b>	<b>10.8</b>	<b>3.8</b>	<b>16.1</b>
スロヴァキア (05年)	51.5	28.1	19.3	4.2	11.7
スペイン (05年)	51.0	33.1	17.9		16.8
カナダ (05年)	45.5	39.2	6.3		13.1
オーストラリア (05年)	44.2	44.2	0.0		13.1
アイルランド (05年)	43.7	35.3	8.4		11.1
日本 (08年度)	<b>43.5</b>	<b>25.1</b>	<b>15.0</b>	<b>3.4</b>	<b>21.5</b>
ギリシャ (05年)	42.4	22.3	14.4	5.7	18.3
アメリカ (05年)	<b>39.6</b>	<b>25.6</b>	<b>8.9</b>	<b>5.1</b>	<b>12.3</b>
韓国 (05年)	35.1	27.2	7.9		9.4
スイス (05年)	34.4	25.0	8.1	1.3	15.4
メキシコ (05年)	24.0	18.7	2.9	2.4	5.8

(資料) 平成20年版厚生労働白書(厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室作成)

原資料のうち、日本の国民負担率は2008年度予算案ベースによる推計、高齢化率は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」、OECD諸国(ハンガリー、トルコを除く)は「National Accounts 2007」、「Revenue Statistics」、UN「World Population Prospects 2006 Revision」などによる。

〔図表－3〕 主要先進国にみる分野別社会保障給付の対国民所得比

	年金	医療	福祉その他(うち介護)		合計
日本	12.6	8.5	4.6	(1.5)	25.7
アメリカ	8.6	8.6	3.4	(0.0)	20.6
イギリス	8.8	8.5	10.0	(0.7)	27.4
ドイツ	16.9	11.0	11.3	(0.3)	39.2
フランス	17.1	10.3	12.0	(0.1)	39.4
スウェーデン	14.4	9.9	19.9	(3.7)	44.1

(注) OECD: “Social Expenditure Database 2007” 等に基づき厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室で算出したもの。

いずれも2003年の数値

(資料) 社会保障に関する国会議事録資料

OECD30カ国のうち6番目の低さであり(〔図表－2〕)、G7諸国では米国の次に低い。社会保障支出の対国民所得比も先進国の中では米国に次に低い(〔図表－3〕<sup>(注4)</sup>)。しかし近年の経済成長率は低い方だ。この事実も国民負担率が低いと経済成長率が高いという単純な関係が成り立たないことを物語っているのかもしれない。

第2に仮に反比例の関係があったとしても、国民負担率の上昇と経済成長率の低下の間に因果関係があるとは限らない。国の成長率は設備や教育水準の高い労働力などの資源をどれだけ利用できるか、経済主体の活動がどれだけ規制されているか、などに左右される。政府の規模が一定のまま、これらの要因によって成長率が高まれば、分母が増加して国民負担率が低下する。これらの主張にも一定の説得力がありそうだ。

### 3——潜在的国民負担率50%の意味

日本では潜在的国民負担率の目処を50%においてきた。それは1982年7月30日の臨時行政調査会(いわゆる土光臨調)答申にさかのぼる。そこでは、国民負担率を「徹底的な制度改革の推進により現在のヨーロッパ諸国の水準(50%前後)よりはかなり低位にとどめることが必要である」とした。その後もその方針が踏襲され、例えば橋本内閣の1997年11月に成立した「財政構造改革の推進に関する特別措置法(財革法)」

でも、財政赤字を加えた国民負担率が50%を上回らないようにすることを努力目標として盛り込んでおり、近年の骨太の方針にも続いている。

ただ、英米などとの比較から50%を目処とする方法には疑問がある<sup>(注5)</sup>。第1に国民負担率の分母である国民所得(要素価格表示)には消費税などの間接税が含まれていない。したがって、社会保障など政府支出が同じ規模であっても、間接税を財源とする国では負担率が高くなる。第2に年金などの現金給付について税引後・社会保険料控除後の水準を一定とした場合、給付に課される税率や社会保険料率が高いほど、国民負担率が高くなる。第3に同じ50%の負担率であっても、その内容によって影響の程度が異なる。赤字国債には金利を引き上げ民間の投資を抑制するクラウドアウトがあり、経済成長を抑制する可能性が他の歳入項目よりも高い。税負担の中でも、所得税や法人税などの直接税と消費税などの間接税では成長への影響が異なる<sup>(注6)</sup>。第4に支出(歳出)項目によっても悪影響の程度が異なる。社会保障支出に比べて政府消費(公務員の人件費など)の方が成長を抑制している可能性があることを指摘する研究<sup>(注7)</sup>もある。

このように諸外国との比較から潜在的国民負担率の上限を決め、社会保障負担をその範囲に抑える手法は、少なくとも経済的根拠に乏しい。潜在的国民負担率の上限を50%とすることには、歳出増を求める政治的な圧力を抑える意味の方

が大きいのかかもしれない。そうだとすると国民負担率を45%、50%、55%にした場合について、少子化対策などを含めた社会保障及び政府支出の内訳、税や社会保険料など負担の内訳、前提となる経済成長率などを考慮しながら、どの程度の負担が妥当かを検討すべきであろう<sup>(注8)</sup>。

#### 4——社会保険と税

財源による違いについてさらに述べれば、社会保険料と税では経済への影響が異なる。所得税であれ、消費税であれ、税収は通常一般会計予算に統合され、警察、学校、防衛、福祉などの公共サービスに使われる。納税者は自分が払った税金がどのような用途に充てられたのか実感することができない。

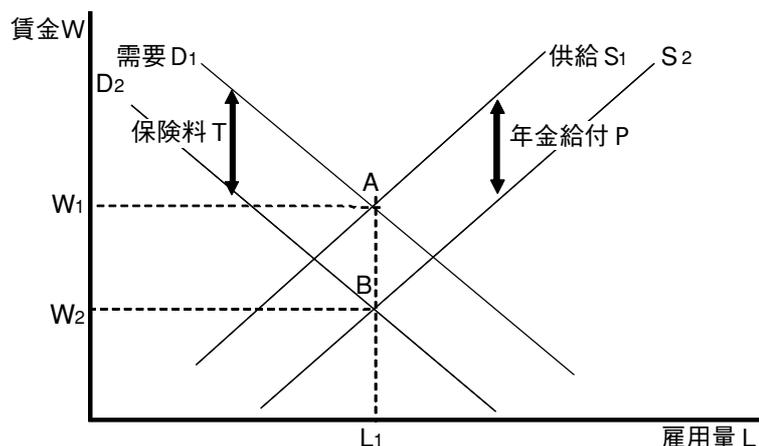
しかし、社会保険の場合には保険料支払とその対価である便益が1対1で対応している。年金保険料を払うほど年金額が増える。健康保険料を払うことで医療費がカバーされる。保険料支払と対価との関係が明確な場合には、税の場合と比べて負担感、ひいては労働供給への悪影響は小さくなる。民間の医療保険や年金に加入し

て保険料を払っても労働意欲が低下すると言えないのと同じ理屈である。

もちろん企業が保険料を負担すると、労働コスト（法定福利費）がその分だけ上昇する。コストが高くなると企業は労働者の数を減らそうとする。ところが企業の保険料負担と同じ価値のメリット（例えば年金給付）があれば労働者はその分だけ安い賃金でも働く。労働需要と供給においてこの二つの効果が完全に相殺できれば、雇用量も企業の利潤も公的年金が導入される前と同じになる。[図表-4]でいえば、労働需要曲線が保険料Tだけ、供給曲線が給付Pだけ下方にシフトして均衡点がAからBに移るものの、TとPが等しければ雇用量は $L_1$ で変わらない。ニッセイ基礎研究所が2004年に実施したアンケート結果でも、「事業主が負担する年金保険料が引き上げられ、その保険料に見合った分だけ給付があがる場合には賃金の引き下げに納得できる」、という人の割合が50%を超えていた。

もちろん、現実の労働市場にはさまざまな制約があり、[図表-4]のような需要と供給の調整が必ず実現されるわけではない。また、強制的に支払わされる社会保険料は、任意で加入する

[図表-4] 年金保険料が労働市場の均衡に与える影響



企業に年金保険料Tを課すと、労働需要曲線が $D_1$ から $D_2$ にシフトする。もしも、年金保険料Tと同額の年金給付Pが労働者に支払われることを労働者が理解していれば、供給曲線が $S_1$ から $S_2$ にシフトする。その結果、均衡点はAからBに移る。雇用量は均衡点がAである場合の元々のLから変わらず、企業の余剰（利益）も同額である。賃金水準は $W_2$ に低下するものの、年金給付Pを加えると $W_1$ に等しい。

民間保険の保険料よりも労使が負担に感じる度合いが高いだろう<sup>(注9)</sup>。

それでも、基礎年金の財源を保険料から税に転換する提案を検討するのであれば、社会保障国民会議で議論された点<sup>(注10)</sup>だけでなく、この違いを再認識すべきであろう。保険料方式であれば払った分だけ年金が増えるのに対して、税が財源となると年金を受け取るために保険料を払う必要はない。前者であれば働いて所得を得ることがなければ保険料を払えず、年金を受け取ることもできない。これに対して、働かなくても年金を受け取ることができる後者なら、老後のために働くインセンティブがより低くなるはずである<sup>(注11)</sup>。

## 5——効率が公平か

負担の上限を50%とすることの根拠に疑問があるとしても、日本において他の条件が同じなら、国民負担率が低いほど成長率が高まる関係があるという仮説を完全に否定するのは難しい<sup>(注12)</sup>。では社会保障の負担が経済成長の足かせとなるなら、できるだけ縮小すべきか。経済効率を優先するなら、社会保障は人々の生存に必要な最低限の水準に止めれば十分である。その背景には、社会（国）全体の厚生（望ましさ）は人々（国民）の経済的な効用を総計することで測ることができるとする功利主義やリバタリアニズム（自由主義）の考えがある。この考えは、社会保険による所得再分配に消極的である。保険数理上等価であること、言いかえると払った保険料と予想される給付が等しいことを求める。さらに社会保険でカバーするリスクは長生き、病気、障害のうち民間保険では十分に対応できない最小限に止める。一時的な失業による所得低下は社会保険でカバーするものの、恒常的な低所得者は社会保険ではなく生活保護など税を財

源とする政策によって救済する。この支給にあたっては所得や資産の有無をチェックする。

これに対し、不平等の是正、特に世代内の公平を政府の重要な役割とする考え方に立てば、社会保障政策を積極的に活用すべきことになる。例えば米国の哲学者ロールズは「正義論」などで1970年代、社会全体の望ましさを最も恵まれない人々の状況によって判断すべきだというマキシミン原理<sup>(注13)</sup>を主張した。この考えでは、経済効率あるいは社会全体の所得の伸びを犠牲にしても平等を達成する政策が求められる。恵まれない人の効用を増加させるためには仮に他の人の効用が減少してもかまわないことになる。

この立場からは、社会保険では負担能力つまり所得が高い人ほど多く保険料を負担し、ニーズに応じ、つまり所得が低い人により多くの給付をすべきことになる。また、長生きや病気、障害あるいは一時的失業だけでなく、両親の経済力がないため十分な教育を受けられないリスクやその結果として低所得者になるリスクにも対応することになる。貧困から抜け出すことができない人々に対しては現金よりも技能や知識を与える政策をとる<sup>(注14)</sup>。

もちろん、実際の政策は効率と公平の一方だけではなく、両者のバランスをとることになる。ただ、どちらに重点があるかで政策の方向が変わってくる。1980年代、サッチャー政権のイギリスでは前者の自由主義・小さな政府の考えが重視され、社会保障を縮小させる政策がとられた。その後、労働党のブレアが「第3の道」を掲げ、医療分野などでサッチャーと異なる路線を打ち出した。米国では、いずれも成立しなかったものの、クリントン大統領は中間層以下を念頭に置いて公的医療保険の導入を提案し、反対にブッシュ政権は公的年金の縮小を図る立場から国民1人1人が自ら拠出・運用する個人勘定の

導入を提案した。欧州大陸諸国は英米と比べれば、社会保障を通じた公平・平等を重視する傾向にあった。それでも1990年代以降、企業が生産拠点を外国に移転するなどにより失業率が高まったことから、年金など雇用コストとなる社会保障を圧縮する動きがみられる。

## 6——むすび——公平を犠牲にしない効率化

以上、[図表-5]にあるいくつかの論点を中心に、社会保障と経済成長の関係について考えてきた。これらの論点の中でも、効率と公平のバランスについては今後さらに議論を深める必要がある。例えば、近年の所得格差の拡大をやむを得ないとするのか、是正の必要があるとするのか。仮に年金財源を税とした場合にも、効率を優先するなら生活するに足る所得や資産のある人々には年金を支給すべきでないことになる。年金は同じく税を財源とする生活保護と統合されることになる。他方、公平を優先する立場なら、税方式でも働くことの難しい高齢者には、生活するために十分な額の年金を一律に支給すべきことになる。

[図表-5] 社会保障負担と経済効率（成長）に関する論点

- 1 政府支出の大きさと経済効率・成長との間に反比例の関係があるのか
- 2 (潜在的) 国民負担率50%を目処として社会保障支出を抑えることは妥当か
  - 国民負担率の国際比較は正確か
  - 支出項目による相違はないのか
  - 国債・直接税・間接税による相違はないのか
- 3 経済効率（社会保障による）と公平のバランスをどうとるべきか

このバランスについては昨今さまざまな世論調査が行われた<sup>(注15)</sup>。それらを見ると、所得が高い層や若年層ほど経済効率を重視し、反対に所得が低い層や高齢者は公平を重視する傾向がある。

もっとも、昨今の社会保障では制度の設計よりも、未納未加入や年金加入記録など社会保険庁などの組織が設計された制度を実行に移す過程が問題になっている。

特に指摘したいのが、実行組織と利用者との接点（ユーザー・インターフェイス）の課題である。年金や医療などの社会保険が自分の利益になると感じるか、逆に言えば保険料を負担と感じないかは、どれほど制度を理解し、将来の自分が受けられる給付を実感しているかによる。ところが、年金では多くの人の年金加入記録が不正確であり、自分が受け取れるはずの年金が支給されていない。後期高齢者医療では自分の健康保険料や医療費の自己負担分がどれだけになるのかわからないことが、人々の不安を招いた。

昨年からねんきん特別便や定期便が送付されるようになった。しかし、老齢年金の見込額は50歳になるまで知らされない。また、後期高齢者医療においても遅くとも制度発足6ヶ月前の昨年9月までに各人に保険料の額を知らせていれば人々の反応は違ったものであっただろう。上述したように社会保険料の負担が雇用（労働）に与える悪影響を抑える上でも、ねんきん定期便などを通じて加入者個人ごとに将来の給付などのメリットを知らせる必要がある。

社会保障に関する国民会議でも指摘しているような社会保障のメリットの各人への「見える化」によって、同じ負担率でも労働など経済への悪影響を緩和できるのではないか。その準備として社会保障番号や社会保障カードの導入を進める必要があろう。また、制度全体の説明・情報開示を充実させ、例えば、「未納未加入が原

困となって基礎年金の財政が破綻することはない」、「後期高齢者医療費では公費が5割、現役世代からの拠出が4割を占めており、世代間扶養の性格を持つ」などをわかりやすく説明していくべきであろう。

また、利用者との接点として、保険料の徴収、記録管理の事務がある。未納未加入の1つの解決策としては、地方自治体が住民税課税を通じて持っている所得情報を活用して低所得者には積極的に免除手続きを進めることが考えられる。あるいは国民年金保険料だけでなく、国民健康保険料や後期高齢者医療保険の保険料を一括して集金するようにし、その事務を地方自治体、さらには民間企業に委託することも一考に値しよう。

実務上の効率化は、公平の維持を必ずしも犠牲にするわけではない。しかも、これらは社会保障構造の在り方について考える有識者会議（小渕内閣）から、「社会保険を運営する事務機構は、一層その効率化を求められ」、「被保険者カードの導入、事務処理のIT化の促進など事務処理の効率化や情報提供の充実など国民へのサービスの向上を進める必要がある」とされていた。同様の指摘は社会保障の在り方に関する懇談会（小泉内閣）にもあった。それにもかかわらず、今回の社会保障国民会議でも課題として3度目の指摘を受けており、早急な取り組みが望まれる。

#### <主要参考文献>

- 加藤久和（2006）「社会保障の規模と政府の役割」, 季刊社会保障研究42巻1号, 国立社会保障・人口問題研究所
- 茂呂賢吾（2004）「政府の規模と経済成長」, ESRI Discussion Paper Series No.103, 内閣府経済社会総合研究所
- 神野直彦・宮本太郎編（2007）『脱格差社会への挑戦』第6章, 岩波書店
- 橋本俊詔・岡本章・川出真清・畑農鋭矢・宮里尚三（2007）「国民の受益・負担と政府の大きさ」, 橋本俊詔編『政府の大きさと社会保障制度』第1章, 東京大学出版会
- 内閣府（2002）『世界経済の潮流—2002年春』
- 内閣府（2003）『平成15年版経済財政白書』
- 内閣府（2008）『平成20年版経済財政白書』
- 白杵政治・中嶋邦夫・北村智紀（2006）『事業主が負担する年金保険料の転嫁と労働市場への影響』, 所報Vol.46, ニッセイ基礎研究所

- 
- (注1) 要介護1から要支援1・2に要介護認定が変更になると、例えば介護用ベッドや車いすなどの器具の使用の他、介護サービスの利用頻度や時間が減少する。
- (注2) 例えば、平成15年度の経済財政白書p212では潜在的国民負担率が1%上昇すると実質GDP成長率が0.09%減少すると指摘した。
- (注3) 神野他(2007)
- (注4) 2005年度社会保障給付費は87.9兆円(国民所得の23.9%)。
- (注5) しばしば江戸時代の農民の年貢のアナロジーで、50%の国民負担率を「五公五民」に喩える場合がある。しかし、平均的な年収500~600万円の給与所得者世帯における所得税・住民税に社会保険料を加えた負担率は現在15~20%程度である(国民負担率40%との差は、家計所得以外を対象にした法人税や社会保険料である)。
- (注6) 内閣府(2002)にあるように1980~90年代において欧米では、付加価値税などの課税ベースを広げるとともに、法人税・所得税の税率を引き下げることで成長率を高めることができたという。
- (注7) 茂呂(2004)
- (注8) 経済財政諮問会議の有識者議員は2007年10月、社会保障に関する給付維持・負担上昇ケースでは2025年の国民負担率が49~51%、給付削減(医療で2割、介護で4割)のケースでは45~46%とした。これだけでなく、①社会保障以外の政府支出、②少子化対策などの現役世代向け社会保障支出、③それらの財源の内訳、により成長率がどう変化するかなどを考慮する必要がある。
- (注9) 民間保険であれば労使は負担には感じないものの、逆選択やモラルハザードの問題が生じる。それらの問題を避けるために加入を強制するなら、負担に感じる度合いは高くなるだろう。
- (注10) 税方式のメリットとして未納未加入・記録問題や第3号被保険者問題の解決、無年金者の解消、デメリットとして制度移行の問題などがある。
- (注11) なお、消費税を財源とする場合に税を直接支払うのは家計であっても、それにより需要が減少し、企業の利潤が減るので、税負担は一部企業に転嫁される。消費税を財源とする場合も企業の投資インセンティブを損なう可能性がある。
- (注12) 茂呂(2004)、加藤(2007)など。
- (注13) 社会の最下層(ミニマムの人々)の効用を最大(マキシマム)にする、の意。
- (注14) 例えば、スウェーデンでは積極的雇用政策と呼ばれるように、失業者に対して単に生活費を支給するだけでなく、雇用能力を高めることによって貧困から抜け出させるための政策をとってきた。
- (注15) 橋木他(2007)、内閣府(2008)など