

シンポジウム

国民負担率問題を考える

—国民負担率研究会報告を兼ねて—

平成9年12月19日開催

パネリスト（発言順）

田中滋氏（司会：慶應義塾大学教授）

広井良典氏（千葉大学助教授）

八代尚宏氏（上智大学教授）

岡本祐三氏（神戸市看護大学教授）

浜中秀一郎氏（大蔵省財政金融研究所長）

研究報告者

卯辰昇氏（株式会社安田総合研究所主任研究員）

研究会事務局

株式会社安田総合研究所

財団法人安田火災記念財団



平成9年12月19日、大手町フィナンシャルセンター会議室にて
右から広井助教授、八代教授、岡本教授、浜中所長、田中教授

座長・パネリストのご紹介 (パネリストの方は生年月日順に記載)

<p>田中 滋氏 (座長) 慶應義塾大学大学院 経営管理研究科教授</p>	<p>1996年6月 国際金融局次長 1997年7月～現職</p>
<p>1971年 慶應義塾大学商学部卒業 1975年 慶應義塾大学大学院商学研究科 修士課程修了 1977年 米国ノースウェスタン大学経営 大学院修士課程修了 1980年 慶應義塾大学大学院商学研究科 博士課程修了 1981年 慶應義塾大学大学院経営管理研究科 助教授 1993年 同 教授 (主な公職) ・1984年～日本医師会「医療政策会議」委員 ・1997年～厚生省「医療審議会」委員 ・1997年～経企庁「経済審議会経済社会展望 部会」特別委員 (主な著書・論文) ・「医療システムをめぐる規制緩和論の誤謬をただ す」日本評論社 ・「介護保険と21世紀の社会保障」いっと ・「医療政策とヘルスエコノミクス」日本評論社</p>	<p>八代 尚宏氏 上智大学国際関係研究所教授</p> <p>1968年3月 国際キリスト教大学教養 学部卒業 1970年3月 東京大学経済学部卒業 1970年4月 経済企画庁入庁 1977年7月 米国メリーランド大学大学院 経済学部博士課程修了 1981年7月 経済学博士号 (Ph.D. メリー ランド大学) 取得 1988年9月 OECD事務局経済統計局 日本アイルランド担当主任 エコノミスト 1991年7月 (社) 日本経済研究センター 主任研究員 1992年7月～ 現職 (主な公職) ・人口問題審議会 (厚生省) ・産業構造審議会 (通産省) (主な著書・論文) ・「日本的雇用慣行の経済学」日本経済新聞社 ・「高齢化社会の生活保障システム」(編著) 東京 大学出版会 ・「高齢化の経済分析 (経済分析 151号)」(共著) 大蔵省出版局</p>
<p>岡本 祐三氏 神戸市看護大学教授 大阪大学医学部講師</p> <p>1968年3月 大阪大学医学部卒業 1972年～1995年 阪南中央病院・内科医長・ 健康管理部長</p> <p>(主な公職) 厚生省高齢者介護支援体制基礎問題研究会委員 (主な著書) ・「アメリカの医療と看護」保健同人社 ・「デンマークに学ぶ豊かな老後」朝日新聞社 ・「高齢者医療と福祉」岩波新書</p>	<p>広井 良典氏 千葉大学法経学部経済学科助教授</p> <p>1984年 東京大学教養学部卒業 1986年 同大学院総合文化研究科修士 課程修了 1986年 厚生省入省 (健康政策局総務 課) 1988年 マサチューセッツ工科大学 大学院留学 (政治学修士) 1990年 厚生省保険局医療課 企画法令係長 1992年 環境庁出向 1994年 厚生省社会・援護局更生課 課長補佐 1996年～ 現職</p>
<p>浜中 秀一郎氏 大蔵省会計センター所長 兼財政金融研究所長</p> <p>1968年3月 東京大学経済学部卒業 1968年4月 大蔵省入省 1989年6月 主計局主計官 1993年3月 大阪税関長 1994年7月 国税庁長官官房国税審議官 (国際担当) 1995年6月 大臣官房審議官 (国際金融担当)</p>	<p>(主な著書・論文) ・「医療の経済学」日本経済新聞社 ・「医療保険改革の構想」日本経済新聞社 ・「ケアを問いなおす」ちくま新書</p>

目次

はじめに	2
1. 国民負担率という指標をどのように考えるか	3
2. 「国民負担率問題を考える」要旨報告	7
3. パネリストからの報告	13
(1) 社会保障の制度論との関連で国民負担率を議論すべき	13
(2) 政府を通じた強制的な所得移転を減らすことがマクロ経済的にプラス	18
(3) 社会保障抑制要因となる数値指標としての国民負担率の問題点	24
(4) 国民負担率に関する議論の活性化に期待する	28
4. 国民負担率に関連した論点と今後の課題	36
(1) 努力目標としての国民負担率と結果指標としての国民負担率	36
(2) 社会保障のあり方について	46
(3) 社会保障制度に関する公私の役割分担と国民負担率	52

資料

はじめに

堀内 本日はご多忙のところ、安田火災記念財団のシンポジウムにご出席いただきまして、ありがとうございました。当財団では昨年度より安田総合研究所に事務局をお願いいたしまして、慶応大学の田中先生を主査とする、国民負担率の研究会を開催してまいりました。

その研究会の研究成果として、今日皆さま方のお手元にお配りした報告書ができあがりましたので、この機会にこの問題について、わが国を代表する方々にお集まりいただき、シンポジウムを開催することといたしました。先頃成立いたしました財政構造改革法でも国民負担率が取り上げられておりまして、主催者としてはタイミングとして非常によかったのではないかと、自画自賛している次第でございます。

それでは、さっそくシンポジウムに入りたいと思います。本日のシンポジウムの座長をしていただきます田中先生をご紹介します。先生、よろしく申し上げます。

田中 ただ今ご挨拶がありましたように、安田火災記念財団、安田総合研究所のお蔭で、立派な報告書をまとめることができました。この研究の進展と同時に、国会のほうでも財政構造改革法で国民負担率という言葉が、おそらく法律に書かれたのは初めてだと思うのですが、話題になりました。今日もちょうど政策展開に合わせタイミングよく議論をする機会をつくれて幸いです。改めて主催者に御礼を申し上げます。

先ほど、控室で国民負担率の専門とはなんだろうとの話がありました。国民負担率は経済学、法律学、医学、あるいは科学、哲学など、それぞれここに集まっている人間の専門と違い、学の方法論ではありません。国民負担率学なる学問は存在しません。国民負担率は一種の指標ですが、そもそも政策指標として取り扱う意味があるかどうかを含め、今日はみなで話してみたいと思います。

1. 国民負担率という指標をどのように考えるか

◆国民負担率はそもそも政策指標として意味をもつか

人口高齢化、行財政改革をはじめたくさん課題があるなかで、はたして国民負担率が政策的な指標として意味をもつかどうか最初の大きな問いです。具体的には、国民負担率の高い・低いと、マクロ経済のパフォーマンスと関係があるかどうかということです。初めに、私の答えを申し上げます。本当は座長は中立でなければいけないので、途中では中立であるよう努めますが、ペーパーをまとめた観点から言いますと、私は国民負担率の高低とマクロ経済のパフォーマンスとは関係がないと思っています。だから、無理やり低くするのはまちがいだし、無理やり高くするのもまちがいです。負担率を低くすると経済活力がある、いや低ければ経済活力があるという理解はともに正しくない。

おてもとの朝日新聞に書いたように（資料1）、私は最近いい比喻を考えつきました。下から2段めにありますが、夫婦間の家事負担率、家の中で夫と妻がどう家事を分担するかは、その家の稼得能力とは関係ないはずで、所得の極めて高い家庭で、夫が家事も一所懸命する家もあれば、しない家もあるだろう。逆もありえますね。所得の低い家で、二人で家事・育児をする家も、どちらかがまったくしない家もあるでしょう。岡本先生から、夫の気の弱さの指標だとのコメントをいただきましたけれども、要するに、これはマクロ経済で言えば、医療や介護や年金について、公私の役割分担をどうするかと、一国経済の活力とは別であることに等しいと、私は考えています。しかし、そうじゃないという意見の方も今日は当然おられるはずで、反論をお聞きしたいと思います。

◆国民負担率の高低とマクロ経済との関係

一步ゆずって、国民負担率の高低とマクロ経済に関係があるとして、今度は高い方がいいのか、低い方がいいのか、また次の議題としてあり得ます。国民負担率が高くて、かつマクロ経済のパフォーマンスの良い国、典型的には北欧諸国ですね。デンマークを筆頭に、世界の一人あたり国民所得トップテンを過去20年間落ちたことのない国でありながら、負担率がきわめて高い国も存在します。つまり必ずしも負担率が高いと、経済活力が低いとは言いきれない、逆の例も見られますので、この関係もとりあげなくてはなりません。

反対に、マクロ経済のパフォーマンスと国民負担率とは関係がないと考えた時には、一体国民負担率とはなんの指標なのだろう。強制徴収される率の指標なのか、それとも福祉の指標なのか、テクニカルにはたくさん問題が指摘できるはずです。それも含め、研究の中身の報告を通じて、まず問題提起を安田総研の主任研究員の卯辰さんからさせていただきますが、それ以外にも4人のパネリストの方から、いろいろなご説明、ご意見をちょうだいしたいと思います。

一方、国民負担率だけを見ていれば、これからの高齢社会のことや、あるいはマクロ経済の景気を考えられるかという、明らかにそうではありません。他の指標をどのくらい採り入れたらいいのか、あるいは税金と社会保険料という性質のちがったお金を単純に足し合わせていいのだろうか。さらに、社会保険料から年金を給付し、そこからまた税金をとったり、介護保険料を徴収したりすれば、ただ足し合わせるのはどうなのだろうと疑問が生じて当然です。

◆財政赤字の扱い方

別な話としては、財政赤字をどうカウントするか。今まで政府は財政赤字を含まない値を国民負担率と長い間呼んできたのですが、最近になって突如財政赤字を含む国民負担率なる新しい概念が持ち込まれました。このように新しい概念が突如出てくる理由は、いわばもともと学問用語ではないからです。学問用語は、そう簡単に変えられない。医学用語であれ、経済学用語であれ、定着した共通の理解があるからですが、国民負担率は、学問用語ではないが故に、政策目標が財政赤字を含む国民負担率を50%以内に変えれば、意味が変わってしまうのかもしれない。財政赤字の話は後でもう一度触れようと思います。

◆マクロ経済資金フローの中での政府支出の捉え方

それから、マクロ経済全体の中で、社会保険料と合わせた財政がどういう流れの中に位置づけられているか。報告書の中にまとめられたマクロ経済の資金フローについては、やはり卯辰さんから説明があります。

なお、政府がおカネを支出する時に、全部が同じ理由で使われるわけではありません。ここは経済学の用語法ではっきり定まっており、政府の支出は政府消費、政府投資、移転支出と3つに分けられます。ここにいらっしゃる方は、ほとんどこういう言葉使いに慣れた方だと思いますが、確認のために申し上げます、いわば公共財としての行政サービスを

国民皆が消費しているケースを政府消費と呼びます。食べ物や、着るものの消費とは異なり、警察や消防の活動は、私たち一人ひとりがおカネを出して、その場でサービスを買うしくみでは機能しません。

同様に、区役所、市役所の活動ひとつひとつに値段はつかない。保健所の活動しかり、義務教育しかり。こういうサービスについては、税金を財源に国民が共同消費したと見なし、その生産にかかった費用をもって政府消費と呼びます。これは国民経済計算の約束ごとです。かかった金額の多くは具体的にはお役人の給与です。ですから、前にいる5人の中でも、浜中所長の分と岡本先生、広井先生の給与は政府消費に入ります。私の分は入りません。なぜならば、大蔵省が日本経済のために果たしている仕事は国民皆があまねくその影響を受けるという意味で、マイナスであれプラスであれ、共同消費したと考えます。つまり大部分の公共サービスは政府消費に分類されます。

次の政府投資、これは簡単ですね。公共土木事業です。その年、その時に費消されるサービスではなく、何年にわたって使う橋や空港施設にあてられる支出を政府投資といいます。

三つ目は政府がおカネを、いわば国民のポケットからとって、必要とする人に渡す。たとえば、病気になった人や年をとった人や貧しい方にさしあげる。これが移転支出です。あるいは外国にODAで渡すこともあるでしょう。またそういう再分配とはちょっとちがうのですが、国債利子の支払いも移転支出です。いずれも政府がおカネを一回取り上げるけれども、ほとんどキャッシュで経済に戻す。一部には現物給付もありますが、これもいわば国民の代わりに買っているとみなせばよい分、この3つの性質は経済学的にも、大きく異なるので、3つの側面の割合を考えないと単に負担が高い・低いというだけでは議論ができません。この点も問題提起しておきたい。

そもそもパネラーの中で、私や岡本先生や広井先生は社会保障面での学者でもあります。だから、社会保障のあるべき方向が自助努力型の社会なのか、それとも、公助なのかにも触れられればと思います。パブリックなシステムでベースの安心感をつくったほうがいいのか、いや基本的には自助努力なのか、あるいはその組み合わせなのかをめぐり、高齢社会における社会保障の哲学を論じたい。

◆高齢社会のための社会の仕組みとは

最後に一言。朝日新聞にのせた主張の一番最初に書いてあるのですが、ぜひここだけは

確認しておくべきだと考える点が一つあります。それは負担率が高まっていく、あるいは高齢社会で年金や医療や介護が増えていくと、あたかもそれが自助努力に置き代わっていくかのように誤解している人、あるいは知っていながら、わざと言う人がいますけれども、決してそうではない。皆が長生きだったのに、皆が自助努力で生きていた時代は、人類の歴史上一度もありません。今初めて、私たちは長寿社会を迎えているのです。だから、高齢社会のための社会の仕組みは決して自助努力に置き代わるわけではない。これからも主に自助努力を求めるのか、いや自助努力だけでは高齢期は乗り越えられるものではないから、ある程度共同負担をすべきなのかという問いであります。これだけはまちがいでないので、議論のベースとしておきたいと思います。

以上簡単ですが、問題提起をさせていただきました。では卯辰さんのほうから、皆さまのお手元にあります報告書の内容をかいつまんで、ご説明いただきます。

2. 「国民負担率問題を考える」要旨報告

卯辰 それでは、私のほうから「国民負担率問題を考える」という報告書の要旨のみをご説明したいと思います（資料6参照）。

本日ご参加の皆さまは、国民負担率、特に社会保障関係のご専門の方が多いと思います。今更という感じもしないわけではございませんが、ここで改めて国民負担率という問題を考えてみたいと思います。

今田中先生からもお話がございましたように、国民負担率という用語につきましては、従来からもあった概念ではあるのですが、橋本総理が国民負担率を50%以下に抑えるべきであると発言したことから、国民が注目しはじめた概念ではないかと思っております。そこで一般的な理解というのはどういうものになっているかを整理致しました。

◆国民負担率に関する一般的理解

一つめが、今申し上げたように、個人の稼ぎから、50%といたしますと、半分も取り上げられてしまうのではないかとというような理解がされているわけです。

そして、2つめが負担率が低いほうが経済に活力があり、反対に、その値が高ければ、人々の生活が苦しくなるという理解です。3つめが、政府規制の強弱と国民負担率の大小が重ねて論じられるというようなケースでございます。詳しくは、この後お話申し上げますが、はたしてこのようなことが本当に言えるのだろうか、このような問題意識から、この研究会がスタートしたわけでございます。国民負担率という用語だけが一人歩きしている状況がありますので、本質的な議論を尽くす必要があるわけです。

まず国民負担率を考えるとという視点をどこに置くべきかを考える必要があります。判断対象としては、政府に期待した公共サービスと国民が負うべき負担との相対的關係をみなければならぬのではないかと問題提起をしておきたいと思っております。

◆国民負担率の定義

そこで国民負担率をめぐる正しい理解を得るために、国民負担率という概念がどのように使われているかを、明らかにしたいと思います。従来日本では、租税負担と社会保障負担を合計したものを分子とし、それを国民所得で割ったものを国民負担率と定義しており

ました。

一方、田中先生からもお話がございましたように、最近成立いたしました財政構造改革特別措置法によりますと、今申し上げた分子に財政赤字を足したものを分子として、それを国民所得で割るというように、法律上の定義が与えられております。さらに、このようにして算出された率を50%以下に抑えることを目標にするということが、財政構造改革特別措置法6条1項6号に記載されております。従来の用語法に加えて、新たに法律上の定義が与えられたわけです。このあたりの問題につきましては、本日のパネリストの方々から、いろいろとご意見が出てくるのではないかと考えております。

◆国民負担率の分母はGDPがよい

ところで国民負担率に近い考え方といえますのは、実は欧米にも見られるわけでございます。特にOECDの統計をみてまいりますと、基本的には分子である租税負担と社会保障負担、これは変わりませんが、分母のほうに一般にはGDPをもってまいります。GDPで割った比率を、いわゆる国民負担率に近いものとして理解しております。

いわゆる分子にあたるものを国民所得で割るか、GDPで割るかによりまして、出てくる値が異なってまいります。国民所得には、間接税であります消費税は含まれておりません。したがって、国民所得で割るほうが、出てくる値がGDP表示よりも大きくなってまいります。

たとえば、われわれが研究会報告書で主張いたしました、分母はGDPがよいという一つの理由が、間接税の比重が変化した際に、分母が国民所得ですと従来からの時系列比較がやりにくくなるのではないかとというのがあるのです。一例を申し上げますと、所得税の減税と消費税の増税が同時に行われることになった場合、消費税増税の分だけ国民所得が小さくなって、国民負担率は大きく表示されることとなります。GDPを使いますと、このようなことは起きないわけでありまして。それから、各国との比較においてもGDPを基準にして比較するほうが、より適切に比較ができるという理由から、分母はGDPで行ったほうがよいのではないかと主張するわけでございます。

◆実際の負担額と国民負担額

つづきまして、先ほど申し上げましたように、実際に国民負担率が40%、あるいは50%になった時に、実際の国民の負担額はどのようになるのかという問題があります。実

は、個々の国民の負担額と国全体としての負担額というのは異なっているわけです。

国民負担率が、95年の数字でございますが、たとえば36.8%ということになった場合に、実際に勤労者の世帯純負担率は17.3%になるわけです。この36.8%と17.3%の差額というのは、法人税ですとか、あるいは資産課税、こういうような課税によって賄われているわけです。したがって、平均的な勤労者の税・社会保険料負担は実は十数パーセントにすぎない。従って、国民負担率が40%、50%になったからといって、働く意欲がなくなるというような議論にはつながらないのではないかと思います。

◆負担率と給付率については「純負担率」でみるべき

次に大事なことといたしまして、この国民負担率という問題を考えるにあたりましては、実は負担と、その反対給付であります社会保障給付があるわけですが、この負担と給付という双方のものを見た上で考えるべきではないかということです。たとえば、税・社会保障負担率から社会保障給付率を差し引いた率、私どもの研究会では純負担率と言っておりますが、このような概念が出てくるわけでありまして。

これを見てまいりますと、たとえば日本の場合、税・社会保障負担率として、政府部門が徴収した率は29.2%になります。これに対して、スウェーデンは、51%となるわけです。よく言われますように、スウェーデンは、高負担の国であると思われているわけです。ところが、社会保障給付率を見てまいりますと、スウェーデンは、37.8%が社会保障給付率ということで移転されているわけです。その結果、スウェーデンの純負担率は13.2%。それに対して、日本は17.8%というようになっております。

実は、純負担率というのはどういうものかといいますと、先ほども田中先生からお話ございましたように、政府で消費される分ですとか、あるいは公共投資などに、充当される値であるわけです。このようにみますと、日本は最も純負担率の高い国であるということが見えてくるわけでありまして。

◆純負担率の推移と財政赤字を加味した指標

純負担率の推移をみてみますと、日本の92年の数字は17.8%ですが、80年代半ば頃までは、先進国の中で大体中間程度でありました。

さらに大事なことといたしましては、実はこれも先ほど先生からもお話ございましたように、実は純負担率に財政赤字を加味した比率で比較すべきではないかという問題意識

があるわけです。すなわち、社会保障ですとか、たとえば国家を維持するための費用ですとか、こういうものを負担するために、税や社会保険料だけではまかないきれないといった場合には、政府は公債発行などのファイナンスを行って維持していくわけです。

従来の国民負担率の議論の中には、この財政赤字は含まれていないわけです。したがって、財政支出を公債でまかなっている国の国民負担率は相対的には、小さい割合となってまいります。このようなことを問題として、指摘する専門家の意見は多くありました。

そこで、各国の純負担率に財政赤字を加味した指標を見てまいりますと、日本はほぼドイツと並んで、上から4番めぐらに位置しております。先ほども申しあげましたように、財政改革特別措置法によって、国民負担率の分子に財政赤字が加味されることになってまいりますと、このような姿になってくるのではないかと思います。

◆国民負担率は一断面をみた指標

つづきまして、これは先ほど田中先生がおっしゃっておられましたけれども、国民負担率という概念は、実は巨大な国家財政の資金フローの中の一部であるということです。詳しくは、後ほど財団叢書を見ていただきたいと思いますが、簡単に要約致しますと、国家財政とはGDPですとか、国民所得、あるいは租税、社会保険料負担額ですとか、政府の歳入・歳出構成、それから国債、地方債、そして財政投融资の規模と構造などの巨大なフローとストックがあるわけです。

このような巨大なフローの中で、実は国民負担率というのは社会保険料と税の部分で、国民所得、あるいはGDPで割った比率をもってとらえるわけです。多段階にわたる資金のフローがあるなかで、国民負担率だけを取り出して議論することになりますと、偏った議論になるのではないのでしょうか。国民経済計算でいうところの一般政府ですとか、あるいは国、地方、それから社会保障基金等を合わせた広義の政府部門といいますのは、いろいろな側面から分析すべきであると考えますが、国民負担率または国民負担額といいますのは、その一部を切り取った議論であると指摘したいと思います。

◆国民負担率と経済論

つづきまして、本日の主要な討論テーマに関わってくるわけですが、国民負担率と経済論に関する問題をとりあげたいと思います。国民負担率が高い・低い、このようなことと、マクロ経済のパフォーマンスとは関係があるのだろうかという問題が出てくる

わけです。そこで、私たちの研究会では、6つに分けて検討を行いました。

一つめが世代間の公平の問題、二つめが国際競争力への影響があるのか・ないのか、そして三つめが国民負担率が高いことイコール民間経済の資金不足による活力低下につながる説についての検討です。四番めとしては国民負担率と経済成長との相関関係についての問題、五番めが国民負担率と経済成長に関する理論的検討、そして、六番めが負担率の高低と政府の大小・効率・規制のあり方の問題、このようなことについて検討を行いました。このあたりの議論が今日の中心的なテーマの一つでもございますので、後ほどパネリストの方のディスカッションを聞いていただきたいと思います。一つだけコメントしておきますと、いわゆる国民負担率と経済成長に関する理論的な検討を行いますと、両者の間に明確な因果関係は出てこないという一応の結論を得ております。

◆国民負担率の帰趨に関する検討

最後になりますが、国民負担率の帰趨に関する検討についてまとめてみました。国民負担率が上がりすぎた場合に想定される事態と、反対に国民負担率を抑制した場合に考えられる事態について検討致しました。

まず、国民負担率が上がりすぎた場合に想定される事態でございますが、これにつきましては、国民負担率をある程度抑制すべきであるという議論のなかで、度々出てきておりますので、その内容だけをご紹介します。一

一つは政府活動の非効率是正への阻害要因になるのではないかとということ、二つめが限界効果の低い対象への政府支出が温存されるのではないかとということ、三番めが補助金体質や、補助金を得るための活動が助長されるのではないかとことでございます。四番めが勤労意欲が低下したり、労働供給の抑制につながったり、あるいは脱税ですとか、節税につながるというような議論でございます。そして、五つめが経済の空洞化につながる。そして六番めが市場セクターへの資源不足というような問題提起がなされているわけです。

一方、国民負担率の上昇を抑制した場合に生ずる事態としては、次のようなことが想定されます。一つめが、公共セクター運営の効率化ということです。ただし、いわゆる公共セクター運営の効率化というものは、国民負担率の問題にかかわらず実行されるべき問題であります。二つめが公共財生産、それから社会保障給付水準の抑制につながるということでございます。この中には公共財生産の水準抑制と、それから社会保障そのものの抑制につながってまいります。このようなことを通じまして、これから迎えてまいります高齢

