

「社会保障制度と国民負担率」 に関するシンポジウム

〔「社会保障制度と国民負担率」研究会 1998 年度研究に基づくシンポジウム〕

平成 11 年 9 月 27 日開催

シンポジスト（発言順）

田中滋氏（座長：慶応義塾大学教授）

小椋正立氏（法政大学教授）

高山憲之氏（一橋大学教授）

広井良典氏（千葉大学助教授）

大林厚臣氏（慶応義塾大学助教授）

中井省氏（大蔵省財政金融研究所長）

研究報告者

卯辰昇氏（（株）安田総合研究所主任研究員）

研究会事務局

（株）安田総合研究所

財団法人安田火災記念財団

財団法人安田火災記念財団は、1998年7月に「社会保障制度と国民負担率」に関する研究会を組織した。同研究会は、国民負担率概念の明確化を図ると共に、将来の社会保障制度改革の方向性と国民負担率の推移について研究を行った。その研究成果は、1999年9月に「社会保障制度と国民負担率」研究会1998年度研究報告（安田火災記念財団叢書 No. 59）として公表された。

同年9月に（財）安田火災記念財団は、上記研究報告に基づくシンポジウムを下記のとおり開催した。本書は、そのシンポジウムの記録である。

「社会保障制度と国民負担率」に関するシンポジウム

1. 開催趣旨

現在、わが国では行財政改革と規制改革、さらには社会保障制度の見直しをめぐる議論が活発に行われている。それとともに、家計と企業などの財政負担という観点から国民負担率概念も注目を集めているが、依然として国民負担率概念と社会保障制度を含む国家財政との接合した明確な概念理解がないままに、様々な議論が行われている状況にある。本シンポジウムは、「社会保障制度と国民負担率」研究会1998年度研究報告に基づき、「社会保障制度と国民負担率」および「国民負担率にかかわるさまざまな意見」を中心に議論し、本問題の理解を深めることを目的とする。

2. 日時

1999年9月27日（月）午後3時～6時

3. 場所

安田火災海上保険（株）本社ビル

4. シンポジスト

（敬称略）

（座長） 慶應義塾大学経営大学院教授

田中 滋

（以下50音順）

慶應義塾大学経営大学院助教授

大林 厚臣

法政大学経済学部教授

小椋 正立

一橋大学経済研究所教授

高山 憲之

大蔵省財政金融研究所長

中井 省

千葉大学法経学部総合政策学科助教授

広井 良典

（略歴は次頁参照）

座長・シンポジストのご略歴（シンポジストの方は50音順に記載）

田中 滋氏（座長）

慶應義塾大学経営大学院教授

- 1971年 慶應義塾大学商学部卒業
- 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

慶應義塾大学助教授を経て、

1993年 現職

（主な公職）

- ・1997年～厚生省「医療審議会」委員
- ・1998年～厚生省「医療保険福祉審議会」委員
- ・1984年～日本医師会「医療政策会議」委員
- ・「社会福祉医療事業団」理事

（主な著書・論文）

- ・「マネージドケア特集」医療と社会 8巻4号
- ・「アメリカ医療経済の動向」医療白書 1997年版
- ・「医療政策とヘルスエコノミクス」日本評論社

大林 厚臣氏

慶應義塾大学経営大学院教授

1983年 京都大学法学部卒業
（株）日本郵船を経て

- 1995年 シカゴ大学行政学博士号
- 1995年 慶應義塾大学大学院専任講師
- 1997年 同 助教授

小椋 正立氏

法政大学経済学部教授

Ph. D.（ペンシルベニア大学）

- 1966年 東京大学法学部卒
- 1974年 ペンシルベニア大学経済学博士課程修了、学位取得

（職歴・経歴） 日本銀行、ニューヨーク州立大学アルバニー校助教授、准教授、埼玉大学助教授、（社）日本経済研究センター主任研究員・同首席研究員を経て

1993年 法政大学経済学部教授

（著書）

- ・「サプライサイドの経済学」（東洋経済）
- ・「日本の産業政策」（東大出版会、分担執筆）
- ・「変貌する公共部門」（有斐閣、分担執筆）
- ・Economics of Aging in the US and Japan（シカゴ大学、分担執筆）
- ・Economics of Social Security（シカゴ大学、分担執筆）
- ・Industrializing Knowledge（MIT、分担執筆）

高山 憲之氏

一橋大学経済研究所教授

経済学博士（東京大学）

- 1970年 横浜国立大学経済学部卒業
- 1975年 東京大学大学院経済学専攻博士課程修了

武蔵大学助教授、一橋大学助教授を経て、

1990年 一橋大学教授

（主な著書）

- ・「ストック・エコノミー」（東洋経済新報社、1992年）
- ・「年金改革の構想」日本経済新聞社、1992年）など

（受賞） 日経経済図書文化賞（第39回）〔平成8年〕「貯蓄と資産形成家計資産のマイクロデータ分析」

中井 省氏

大蔵省財政金融研究所長

- 1968年3月 東京大学法学部卒業
- 1968年4月 大蔵省入省
- 1976年6月 米国留学
(ハーバード大学国際租税講座)
- 1981年5月 外務事務官
(在ニューヨーク日本国総領事館領事)
- 1989年6月 銀行局調査課長
- 1990年7月 銀行局特別金融課長
- 1991年6月 国税庁長官官房総務課長
- 1992年7月 証券取引等監視委員会
事務局総務検査課長
- 1994年7月 大臣官房審議官
(国際金融局担当)
- 1995年6月 大臣官房審議官
(銀行局担当)
- 1998年6月 国際局次長
- 1999年7月 財政金融研究所長

広井 良典氏

千葉大学法経学部総合政策学科助教授

- 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・援護更生課課長
補佐
- 1996年～ 現職

(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
- ・「日本の社会保障」岩波新書



目次

1. はじめに（開催趣旨と研究会の経緯）	2
2. 論点及び討論の方向性	2
(1) 国民負担率の定義と位置づけに関する問題 （1996年度研究会における議論）	3
(2) 1998年度研究会における議論－社会保障の中身に踏み込む	4
(3) 発表者紹介	5
3. 研究委員からの問題提起	6
(1) 公的制度の問題点と抜本的改革の必要性	6
(2) わが国の公的年金制度改革の方向性と欧米諸国の動向	10
(3) 社会保障改革をめぐる課題	16
(4) 医療保険制度における2つの問題－モラルハザードと情報の非対称性	20
4. 社会保障制度改革と国民負担率の推移に関する報告	25
(1) 国民負担率概念と社会保障制度の関連性	25
(2) 社会保障制度の将来像と国民負担率の推移	27
5. パネル討論	29
(1) 大蔵省 中井財政金融研究所長コメント	30
(2) 国民負担率の数字に関する議論は卒業すべき	32
(3) 民営化の問題－公的年金制度を中心に	32
(4) 公的年金制度改革における給付調整の手法	34
(5) 日本版401(k)の導入	36
(6) 基礎年金財源に消費税を導入する考え方	36
(7) 国民負担率の呼び名と定義に関する疑問	38
(8) 税と社会保険料の関係	40
(9) 国民負担率の在り方と概念について	41
(10) 将来の年金財源の問題	42
(11) セーフティーネットの視点から年金制度を見直す	43
(12) 世代毎の価値観の変化によりコミットメントの在り方も変化する？	44
6. パネル討論総括	45
添付資料（当日の配布資料）	47

1. はじめに

堀内 皆様、本日はお忙しいところ安田火災記念財団のシンポジウムにご参加いただきまして、誠にありがとうございます。当財団では平成8年度から安田総合研究所に事務局をお願いいたしまして、慶應義塾大学の田中滋教授を座長とする国民負担率の研究会を開催してまいりました。その第1回の成果発表といたしまして、平成9年12月に「国民負担率を考える」というテーマでシンポジウムを開催しております。その後、テーマを「社会保障制度改革と国民負担率」と変更いたしまして、メンバーを若干強化いたしまして、引き続き田中教授に座長をお願いいたしまして研究会を開催してまいりました。

この研究会で取り上げました「国民負担率」につきましては、皆さん既にご存知かと思いますが、先ほど厚生省より出されました厚生白書の77頁のコラムに「純負担率」と題して研究成果の一部が記載されております。また、朝日新聞の大熊論説委員から社説にも取り上げていただいております、わが国の社会保障制度を考える上で非常に重要なテーマであるかと存じます。

本日のシンポジウムはその研究会の研究成果の発表を兼ねて開催するものでございますが、本日はご多忙のところ、特に大蔵省から中井財政金融研究所長にご参加いただきました。厚く御礼申し上げます。後ほど皆様方からのご質問を頂戴する時間を設けておりますので、よろしくご清聴のほどお願いいたします。それでは本日のシンポジウムの座長を務めていただきます田中先生をご紹介します。先生、よろしくお願いいたします。

2. 論点及び討論の方向性

田中 ご紹介いただきました慶応大学の田中でございます。今日は私どもの研究発表のシンポジウムに多数お集まり下さってどうもありがとうございます。

今、堀内専務理事からご説明いただきましたように、国民負担率に関する研究会は3年前、96年度にスタートいたしました。そして当研究会は前回の報告書、それを基にした97年のシンポジウムに続き、今回のお手元にある財団叢書で3冊目となる報告をまとめることができました。ちょうど、国民負担率問題のみならず、私どもが提案した造語である「純負担率」という新しいコンセプトを今年の厚生白書が取り上げてくれたので、レジュメの最後（添付資料1）に白書の77頁のコピーが付されています。

本日の発表では、後ほど研究会のメンバーであります卯辰さんから、この図に新しい年次の数値をあてはめた説明もでございます。厚生省が国民負担率並びに純負担率等の説明を白書第1章で取り上げたことは、われわれ研究者グループにとっては大変喜ばしいことであると同時に、世の中にこのような問題意識を広められて、当研究会の報告は大いに効果があったと誇りに思っております。

巷の噂では、厚生白書の原案が各省を回ったときに、一番大蔵省と喧嘩になったのはこ

のあたりの節であると。本当かどうか知りませんが、そういう噂が霞ヶ関では流れていると聞きました。それから、朝日新聞の大熊論説委員がやはり国民負担率問題を取り上げ、本当の国民負担とはなにか、社会保障給付率のデータを引用して鋭く切り込んでおられます（添付資料2）。

（1）国民負担率の定義と位置づけに関する問題（1996年度研究会における議論）

①定義をめぐる議論

国民負担率は、皆様方のお手元にある報告書のはじめのほうに定義が複数示されているように、いろいろなコンセプトがありえます。一番古い定義によれば、分母が国民所得で、分子が租税負担および…日本の場合ですと…社会保険料負担の合計です。しかしこの定義は経済学的には誤りで、分母をGDPにしなくては国際比較上おかしい。税の直間比率が違っても同じGDPでも国民所得が異なってしまいますので、技術的にGDPにしなくてはいけない、という点は前回報告した通りです。

一方、97年に成立した財政構造改革法では、新規国債純発行額など政府の赤字も分子に入れる新しい概念が提示されました。それについては報告書の1章の注に書いてありますが、神戸市看護大学の岡本先生が厳しく叩いた点です。朝と夕方で定義が変わるような数値で法律を作ってもらっては困る、との議論が前回のシンポジウムで出ていた様子は記憶に新しい点であります。

②国民負担率を政策目標にすべきではない

国民負担率が果たして政策目標になり得るのか、それともいわば分析のための観察指標にとどまるかをめぐっては意見の対立が見られます。私どもは、国民負担率は分析に利用できる、優れた観察指標ではあっても、それ自体を目標に用いる政策上の操作可能変数ではないとの判断を示してきました。今回の報告書にも新たな数値を発表しましたし、先ほど紹介した今年度の厚生白書にも載っているグラフを見るとお分かりのように、マクロ経済上の国民負担を表す指標にはいろいろな次元が存在します。

図には次元ごとに横棒グラフがたくさん並んでいます。本来同じディメンジョンのデータを用いて討議しなければいけないのに、世の中では、違ったレベルの値を任意に比べて間違った結論を導いているケースが目につきます。むしろそのほうが例が多いかもしれません。こうした誤用を避けることは難しく、国民負担率はあくまで経済を観察・分析するための指標であると考えます。むしろ国民負担率を目標にして政策を作るといろいろなところに害が出る可能性が強い。とりわけ社会保障の長期戦略には悪影響を与えかねません。

③負担だけでなく、給付の観点も必要

大熊さんの論説（添付資料2）に引用されたグラフを見るとお分かりだと思いますが、

わが国は租税・社会保障負担が少ないだけでなく、社会保障給付もまた極めて低い値にとどまっています。長い間、「日本は高齢化が進んでいないから給付が低い」と言われ続けてきました。しかし高齢化が進んできた95年になっても、日本の社会保障給付対GDP比は、先進国中では一番社会保障に力を入れていないアメリカよりもまだ低い水準です。高齢化率はヨーロッパを上回ろうとしているのに、給付率は英独仏の平均値の半分、北欧の三分の一程度にすぎません。こういう給付の少なさについての観点も入れなければ、一方的に負担だけを論じても意味がない。これもまた、私たちが指摘してきた点であります。

(2) 1998年度研究会における議論－社会保障の中身に踏み込む

こうした認識を基に新しいどういう研究をしようか、前回のシンポジウムの後に皆様方からの感想を伺って、安田火災記念財団並びに事務局の安田総合研究所と話し合いました。全体指標としての国民負担率の読み方については前回の報告書、並びにシンポジウムを通じてだいぶ理解が深まったと判断し、次はその中身に入ろうではないかと決意しました。中身と言っても、一般財政のほうは、さすがにこれは私どもには手に負えませんので、政策的に哲学の違いなどが現れやすい「社会保障制度」を取り上げることにいたしました。

社会保障制度は国によって違います。マクロ経済全体についての分析技法は国によらず同じですみますが、社会保障の仕組みは本当に国ごとに異なります。例えば、同じアングロサクソンの国でありながら、アメリカとイギリスの医療制度はまったく違います。社会保障全体の構造もそうです。これは、まさに国々が背負ってきた社会の歴史とか文化、また家族の在り方等々の上に成り立つ制度だからに他なりません。これに対し、通信分野は技術が発達すれば世界中同じような仕組みになるし、テレビのデジタル化はどの国でも似たような放送体制を採用すると思います。コンピューターしかり。ところが社会保障制度は、家族機能や、その社会のコミュニティの強さ等をそれぞれ反映して築かれるからです。そこで、社会保障の中身に踏み込まなければ国民負担率の議論が深まらないと考え、今回は社会保障を取り上げたわけです。

社会保障の中も、実は医療と年金と介護、及びその他の福祉と4つの柱があります。研究会にはそれぞれの専門の方に集まっていただき、社会保障給付を財政的にどう賄うか、サービス提供主体としては誰がよいか、などを議論してまいりました。本日その成果をまとめた報告書を用いて、それぞれの発表を行います。

1年間の議論をまとめたとはいえ、私どもの研究会メンバーは決して思想哲学的には同じ立場に立っているわけではありません。極めて強い民営化論者もおります。一方、社会保障は21世紀の厳しい競争社会の中で生活をする私たちの安心感の支えとして、きちんと強固に作っておくべきだと主張するメンバーもおります。また、それぞれ専門としてきた学問分野も違います。したがって無理に一致を求めるよりは、どういう保障制度がよいか、それが国民負担にどういう影響を及ぼすかについて、各自の意見を拘束せずに自由に

論じ合いました。したがって本日の発表でも、いろいろな角度からのさまざまな視点からの主張が皆様に披露されると思います。ただ、分析的にはある程度見解が一致しているので、同じ現状認識に基づいています。

今から一人一人、大体15分ずつ研究成果を分担して発表いたします。報告書はそれぞれの委員がある程度自分の専門に近い部分について監督責任を持っていますけれども、全体としましては、どの章が誰だけの執筆、という形ではなく、全体の合議でまとめてまいりました。国民負担の内訳のうち、特に社会保障制度に焦点を絞り、またその社会保障制度を年金、医療、介護と分けて、公私の役割分担を議論していった成果を発表するとご理解下さい。

(3) 発表者紹介

それでは早速、メンバーを簡単にご紹介しておきます。詳しい経歴につきましてはレジユメの3～4頁をご覧ください（本書では巻頭にパネリストの経歴を記した）。

1番目の小椋先生は、マクロ経済全体を見ておられると同時に、社会保障についても早くから、日本経済学会等で発表されてきました。そしてこのような分野の制度の民営化について、どのような理由でそれが優れているかを理論的、かつ実証面で仕事をしてこられました。どんな仕事をするときにも常に実証データをつける、大変強い分析力をお持ちの学者です。

2番目の高山先生は、言うまでもなく日本を代表する年金分野の学者でいらっしゃいます。若いときからこの分野の第一人者として活躍してこられ、学問的にも日経図書文化賞をお取りになったばかりか、政府の審議会でも政治的にどういう方向に進むべきかをいつも正しく把握し、提言されておられます。またアメリカ、イギリス等の制度にもお詳しい方です。

3番目の広井先生は、厚生省からアカデミック分野に移って以来、医療、介護について私どもには及びもつかない量の書物を次々と書き表してこられました。単なる政策論議だけではなく、背景にある科学哲学に関する教養と、科学技術政策に関する知識を基に、新しい視点で医療保障と介護保障等について発言をなさっておられます。

4番目の大林先生は、私と同じ慶応義塾の大学院研究科に属しますが、ビジネス経験があって、現在は経済学関係の科目を担当しています。この分野ではまだ新進気鋭と言ってよろしいと思いますけれども、研究発表を聞くと、新しい経済学の技法を使って常にいろいろな分野に最先端の取り組む若い学者です。今日は政策議論の基礎となる、経済理論から見た社会保障の分析を期待しています。

では皆様方、一人一人からの発表をお聞きください。最初に小椋先生、よろしく申し上げます。

3. 研究委員からの問題提起

(1) 公的制度の問題点と抜本的改革の必要性

①社会保障制度と「市場の失敗」理論

小椋 法政大学の小椋です。よろしくお願いします。普段私の仕事としましては、大体いつもやっていることは、医療の何十万という個票を相手に、非常に地味な力仕事をしておりますので、大体1日12時間ぐらいコンピューターに向かっています。そのためあまり大所高所からの話をする機会はないのですが、田中先生からお話があったときに、こういうタイトルなので、少し気分を変えて、日ごろ自分がさまざまな細かい作業を通じて得た共通した体験をベースにして、今の社会保障制度、あるいは特に言うと社会保険制度について、これからどう変えていったら良いのだろうかという話にまとめてみたいと思ったわけです。とくに21世紀の日本にとって社会保険がどういう意味をもつのかを少しお話をしたいと思います。

日本の社会保障制度と言いますと、皆さんご承知のとおり、日本は年金及び医療については国民皆保険制度をとっています。それで皆保険制度と言うのですが、これは強制加入ということです。とくにわが国では、社会保障制度はかなり長い間、近代経済学にはあまり縁の無い制度でした。社会保障の研究者は法律や、社会学などの出身の方が中心で、近代経済学のトレーニングを受けた人はあまり多くなかったと思います。また、英米では社会保障支出の増大をチェックする近代経済学の所得保障に関する理論も非常に単純で、現実的なものではなかったため、あまり役には立たなかったことも事実だろうと思います。また、とくにわが国では、第二次大戦後においても、近代経済学の分析が受け入れられるのにかなりの時間がかかり、政府としても、社会保障制度を近代経済学の立場から見て正当化できるかどうかということに、そんなに神経を使う必要はなかったわけです。

しかし、最近ではそれがすっかり様変わりしてきている。昔は近代経済学と言っていたのですが、それが現代経済学と言われるようになってからは、行政の人も研究者の方でも、社会保障の基礎理論として「市場の失敗」を持ち出されるようになってきている。市場の失敗というのは、経済活動の中には、市場に任せておいては資源の配分がうまくいかない、そういう分野がある。そういう分野については政府が積極的に関与すべきだという理論ですが、社会保険の分野については、よく挙げられるのは、モラルハザードであるとか、あるいは情報の非対称性であるとか、専門性であるとか、職業性というようなものが挙げられるわけです。最近では、かつてのマルクス経済学も社会経済学と名称を変えています。その分野の研究者まで市場の失敗の概念（あるいはそれに相当する概念）を援用されるようになってきている。

このような変化の背景には、一つには近代経済学が社会的な常識の立場を獲得したということがあると思いますが、日本でそのもっとも直接的なきっかけとなったのは財政再建

と臨調であったと思います。日本の財政が豊かな税収に恵まれた時代が終わって、市場における政府の行動一つ一つが経済的な合理性を持つことについて、立証責任が政府に課せられたのが臨調だったと思います。また、高度成長の終焉に伴って賦課型の社会保険の将来を危ぶむ声が出されるようになってきた。こうしてそれまで自明のこととしてきた社会保障の存在意義を経済学の言葉で正当化することを迫られた政府がようやく探り当てたキーワードが「市場の失敗」であったと思います。私も近代経済学でトレーニングを受け、20年前は社会保障制度を市場の失敗にストレートに結びつけるという、素直な受け売りをしていたのですが、とくにここ数年間は、市場の失敗という概念が既存の制度を正当化するためにあまりに無批判に使われすぎていることを強く感じます。

それにはいろいろな理由があるのですが、今日は時間も限られていますので、残念ですが、こうした「市場の失敗」の話はいたしません。その代わりに、とくにわが国において、公的な制度を肥大化させてきた、別の「市場の失敗」について、お話ししたいと思います。それは私たちが日常的に、「公的な制度は安全であるが、私的な契約は非常に不安定である」ことが前提になっている、という点についてであります。

②市場メカニズムと社会保障制度

市場経済において、私的な制度が不安定であると私たちが感じるのはなぜでしょうか。考えてみますと、一瞬一瞬に、取引ごとに優勝劣敗を繰り返すことが、市場のメカニズムの本質です。したがって、今存在している経済主体が、来年も存続している、あるいは10年後に、30年後に、とにかく今から時間を経た将来の時点において「存続している」という保証はないわけです。また、あってはいけないわけです。市場メカニズム、あるいは市場原理というのは、優者が生き残るという淘汰の原理ですから、生存保障をすること自体が市場原理に矛盾するわけです。

たとえば年金を考えますと、年金というのは30年後、50年後という非常に離れた時点での給付を対価として、今から現金を払い込むという契約を結ぶわけです。したがって存続が保証されていない主体を相手に、消費者が年金契約を結ぶと、大きな債務不履行のリスクを負担することになります。したがってたとえば昭和30年代には、年金契約が、なかなか市場メカニズムに乗りにくいものだったことは確かだろうと思います。しかし、このようなリスクはとくに年金にかぎられたものではありません。たとえば長期の貸付けや不動産投資などのように、長期的に資源をコミットする必要がある契約には、共通した問題点であったはずで

わが国が戦後の高度成長期においてとった政策の多くは、企業の永続性を保障することにより、このリスクを最小化するためのものであったと言って良いのではないのでしょうか。競争を抑制し、協調を奨励し、必要な融資を行ったり、そのリスクを保証したり、技術開発を公的な費用で負担したりしてきたわけです。わが国では、高度成長期の大企業の多くが今日も存続していることを考えると、こうした政策は企業のリスクをかなり低下させた

