

安田火災記念財団叢書 No.59

# 社会保障制度と国民負担率

〔「社会保障制度と国民負担率」研究会 1998 年度研究報告〕

座 長 慶應義塾大学教授 田中滋  
事務局 株式会社 安田総合研究所

平成11年9月

財団法人安田火災記念財団



「社会保障制度と国民負担率」に関する研究会

(敬称略)

座長	慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授	田中 滋
	一橋大学経済研究所教授	高山 憲之
	法政大学経済学部教授	小椋 正立
	千葉大学法経学部経済学科助教授	広井 良典
	慶應義塾大学大学院経営管理研究科助教授	大林 厚臣
	アイ・エヌ・エイひまわり生命保険(株) 契約部企画グループ課長代理	魚谷 宜弘
	安田火災海上保険(株) 傷害疾病業務部 企画グループ副長	鈴木 一行
	(株)安田総合研究所専務取締役	田林 巖樹
	(株)安田総合研究所取締役業務部長	小林 篤
	(株)安田総合研究所主任研究員	卯辰 昇
	(財)安田火災記念財団専務理事	堀内生太郎

(事務局) (株)安田総合研究所研究員 江頭 達政  
(株)安田総合研究所研究員 田中 健司  
(株)安田総合研究所職員 加藤 真子

(役職名は1999年3月末現在)



## 目次

I. 国民負担率概念と社会保障制度との関連性	1
1. 報告書「国民負担率問題を考える－国民負担率論議への問題提起」 と今後の展開	1
2. 国民負担率と財政構造改革法	3
3. 国民負担率をめぐる財政規模と資金フロー	5
4. 受益と負担の関連概念	7
5. 分析の対象及び方法	8
6. 少子・高齢化と国民負担率	10
7. 今後の社会保障制度改革の動向と国民負担率の推移	12
II. 社会保障制度改革に関する議論の必要性	14
1. 私的契約と公的制度の比較	14
2. 公的制度の役割	15
3. 市場原理と公的制度	16
4. 保険市場における公私の役割分担とは	17
5. 公私の役割分担の考え方	19
6. 公的制度における制度設計の考え方	20
7. 社会保障類型別分析	21
III. 年金制度	23
1. 日本における年金制度改革の現状と改革の方向性	23
2. 米国における年金制度改革の現状と改革の方向性	29
3. 英国における年金制度改革の現状と改革の方向性	34
IV. 医療・介護制度	38
1. 日本における医療制度改革の現状と方向性	38
2. 米国における医療制度改革の現状と方向性	43
3. 医療制度の自由化に伴う問題点 －米国マネジド・ケア制度改革を契機とした分析	48

V. 社会保障制度の将来像と国民負担率の推移 .....	57
1. 社会保障制度の将来推計 .....	57
2. 社会保障制度の将来推計に基づく国民負担率の推移 .....	63
3. 経済成長と国民負担率推計との関係 .....	65
<年金改革シミュレーションの設定条件> .....	別紙-1

## 1. 国民負担率概念と社会保障制度との関連性

### 1. 報告書「国民負担率問題を考える－国民負担率論議への問題提起」と今後の展開

#### (1) 本研究会での検討事項

本研究会は以前、「国民負担率を考える」をテーマに 1996 年から 1997 年にかけて研究を行い、報告書<sup>1</sup>の中で〈残された課題〉として次の 3 点を指摘した。

- ① 租税・社会保険料負担額から家計に移転される金額と、その移転支出を除いた負担額（これを純負担と呼ぶ）をはっきり区別して把握すべきである。財政改革・歳出抑制とも合わせ、公共工事、防衛、文教、機関費などの歳出項目間の配分や、公共サービス水準、また人件費・物件費等の使途別支出も検討しなくてはならない。
- ② 税収から社会保障給付に回る金額の正確な算出の必要性があげられる。将来は二重計算の調整<sup>2</sup>も不可欠となろう。
- ③ 税・社会保障負担以外の財源をどう扱うかを決定しなくてはならない。公債や資金運用部資金に加え、予算編成技術上の不突合、不良債権等の扱いについても一定の方針が求められる。

今年度は、上記 3 点に関してさらに分析を進めるとともに、日本における社会保障制度選択の方向性と国民負担率概念とは、どのように接合して論じられるべきかをめぐる検討を行った。

なお研究を進めるにあたり、国民負担率概念が、社会保障政策上、米欧でいかなる位置づけが与えられているかに関し、OECD や EU での最新の議論をみておく必要がある。そこで、それらの議論との比較を試みるとともに、米国、英国の年金・医療などの社会保障制度の現状と改革の方向性にかかわる事実を把握し、日本が示唆を受けるべき点、そして内在する問題点を指摘した。

さらに、社会保障制度選択のあるべき方向性に関して理論的検討を加えた上で、今後の少子・高齢社会における社会保障制度の機能と、その結果としての国民負担率の将来推計

---

<sup>1</sup> 「国民負担率」に関する研究会（座長田中滋慶應義塾大学教授）報告書「国民負担率問題を考える」（安田火災記念財団叢書 No51、1997 年 9 月；以下、記念財団叢書 No51.）。本研究は、財団法人安田火災記念財団の助成研究として実施されており、シンポジウムも同財団が主催して開催された。その成果は、「シンポジウム国民負担率問題を考える」（同叢書 No.52、1998 年 3 月；以下、記念財団叢書.No52.）として公表されている。

<sup>2</sup> 給付される年金から医療と介護の保険料を徴収することにより、技術的には負担率も給付率も二重計算となるため、政策判断や時系列比較の上では注意が必要である。財団叢書 No51.21 頁。

を試みた。われわれは、本報告書により、日本経済が選択していくべき社会保障制度の具体像と国民負担率の推移を把握できると考える。

## (2) 今後の検討の方向性

今後は、バブル崩壊に起因した経済の長期低迷<sup>3</sup>による失業者に対する雇用保険給付を、国民経済上どのように位置付けるかに関する議論も大切である。社会保障を重視してきたヨーロッパ諸国において、特に独仏などでは失業問題への取組が最重要政策課題になっている。

他方、労働力人口減少回避のために、わが国でも女性の労働市場への進出促進がいわれている。促進を図る基盤の一つとして、年金や医療・介護にかかわる制度が女性のライフスタイルに合致した設計になっているかどうかを確かめなくてはならない。

女性の社会参加に関する分析としては、アマーティア・センの福祉の経済学に対する潜在能力アプローチが有益と考えられ、彼の理論に基づく国連開発計画（UNDP）の「人間開発指数」（HDI）や「ジェンダー開発指数」（GDI）を指標としてみていく方向も重要である。これらの指標により日本の位置づけを把握できるが、HDIに比較して、わが国のGDIや「ジェンダー・エンパワーメント測定値」（GEM）は必ずしも高くはなく、女性の社会進出の基盤整備が十分とはいえない状況が示唆される（図表1参照）。

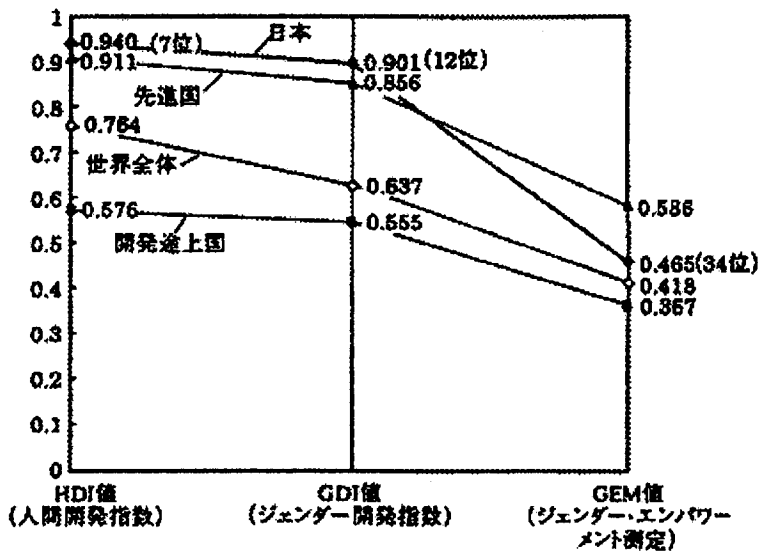
本研究会では、雇用や女性の社会進出については残念ながら十分な検討を行えなかったが、今後の社会保障制度選択の方向性に関しては、これらの問題も十分考慮した上での議論の展開を図る努力が欠かせない。

---

<sup>3</sup> 米国のシンクタンク CSIS（Center for Strategic and International Studies：戦略国際問題研究所）は、日本の経済低迷を「構造問題」として捉え、経済成長の前提条件として少子・高齢化対策を主要政策課題とすべきことを提言している（CSIS Letter, 1999/1/28.）。



《図表 1》 HDI、GDI、GBM の国際比較



(出所) UNDP (国際開発計画)「人間開発報告書」(1997年)

## 2. 国民負担率と財政構造改革法

### (1) 財政構造改革法と国民負担率

ところで、わが国では租税負担と社会保険(保障)料負担合計の国民所得 (NI) に対する比率を国民負担率と呼ぶケースが多かった。この概念は、財政構造改革法 (平成 9・12・5・法律 109 号) (以下「財革法」と表す) にも規定され、政策目標数字としての位置づけもなされて以来、一般にも広く知られるようになった<sup>4</sup>。ただし、本研究会では、国民負担率算出上の分母は、時系列比較上、また国際比較上からも、GDP を使用すべきであると提言してきた点を改めて強調しておきたい<sup>5</sup>。

政府の言う国民負担率は、以前の定義を変更し、財革法により「財政赤字を足した値を分子とし、それを国民所得で割った率」という、法律上の定義が与えられるとともに、国民負担率を 50%以下に抑えることを目標にする旨、法文上明記された (財革法 6 条 1 項 6 号) (図表 2 参照)。

<sup>4</sup> 日本では、臨調 (臨時行政調査会) の頃から使われている概念であり、臨調答申 (1982.7.30) で、次のように問題提起がされている。すなわち、「租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率 (対国民所得比) は、現状 (35%程度) よりは上昇することとならざるを得ないが、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。」その後重要なものとしては、1990 年の財政制度審議会報告、1993 年の臨時行政改革推進審議会最終答申、1997 年の財政構造改革五原則がある。

《図表 2》 国民負担率の定義

[従来の用語法]	
国民負担率＝	$\frac{\text{租税負担} + \text{社会保障負担}}{\text{国民所得}}$
[法律上の定義]	
国民負担率＝	$\frac{\text{租税負担} + \text{社会保障負担} + \text{財政赤字}}{\text{国民所得}}$
	( $\leq 50\%$ )
	(財革法 6 条 1 項 6 号)

しかし、わが国経済の長期低迷を背景とした積極的な財政出動の必要性から、1998 年 6 月には財革法改正法<sup>6</sup>によって、財政再建路線から景気対策優先へと政策が転換され、さらに、景気回復に向け全力を尽くす必要性を理由として、1998 年 12 月、財革法は当分の間、凍結されることになった<sup>7</sup>。

## (2) 国民負担率数値目標化

前述のような国民負担率の数値目標化に対しては、特に社会保障関係の研究者から、「社会保障水準を抑制する数値手段として国民負担率概念が用いられてきた」との批判が加えられている。財革法における国民負担率の数値目標化は、今後の高齢社会に向けて、社会保障関連支出の抑制（効率化）が国家財政上の主要命題であり、財政均衡目標達成のために、支出項目に一定の枠をはめなければならないという姿勢がより明確に示された証拠と考えられるためである。

しかし、成立からわずか 1 年で財革法が改正・凍結された経緯をみると、わが国経済が深刻な低迷状態から脱するためには、財政均衡の要請以上に、積極財政政策をとらざるをえない苦境の厳しさが分かる。こうした政策のブレから、国民負担率は、国の財政状況により容易に操作されうる概念であり、中立的な概念ではないとの批判が可能である。また前述のように、1997 年以前、政府は財政赤字を含まない値を国民負担率と定義してきたにもかかわらず、財革法において国民負担率は財政赤字を含むと定義を変えた扱いに対し<sup>8</sup>、

<sup>5</sup> 財団叢書 No51.6 頁。

<sup>6</sup> 財政構造改革の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律（平成 10・6・5・法律 94 号）。

<sup>7</sup> 財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律（平成 10・12・18・法律 150 号）。

<sup>8</sup> 実際には、1996 年 7 月、財政制度審議会による「財政構造改革に向けての中間報告」において、「現状では財政赤字というかたちで、子どもたちへの負担の先送りをしつつ、現

「国民負担率が厳密な意味での学問用語ではなく、定着した共通の理解がないからである」との厳しいが的確な批判が示されている。学問用語ではないがゆえに、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、その意味が変化する可能性もあるとの意見に他ならない<sup>9</sup>。

### (3) 国民負担率二元論

以上のように、国民負担率論をめぐる、不透明なあるいは混迷状態ともいえる問題状況の下で、「国民負担率」にどのような位置づけを与えるべきであろうか。政策担当者には、国民負担率を国家財政上の一つの指標とみなしたいとの考えがあるように思われる<sup>10</sup>。政策的・規範的価値判断の次元における国民負担率概念である。そうであればこそ、政策的価値判断とは内容的に区別された事実の次元で国民負担率をどのように位置づけるべきなのかを今一度検討してみる必要がある（これを以下、事実と政策との二元論または単に二元論と呼ぶ）。

## 3. 国民負担率をめぐる財政規模と資金フロー

そこで、財政法に規定された公債負担を加味して、財政フロー図にしたがい分析を試み（図表3参照）、国民経済上の国民負担率議論の意義づけを明確にしてみたい。

図表中の(A)がGDP、そして、(B)が国民所得であり、上の方に行くにしたがって支出、あるいは歳入の具体的な項目等が示されている。これまで日本の経済・財政統計上、国民負担率は、国民所得を分母として算出され、社会保険料と税負担の2つをもって国民負担の分子と捉えてきた(C)。さらに、(D)では、公債負担を含めた国・地方を通じた歳入の構造を表している。われわれは、社会保障財源投入額を控除した額をもって純負担と定義した(F)。1995年度の国と地方を合わせた総歳出は、財政フロー図の一番上(G)に該当し、約9,000億円の不突合があるものの、総歳出規模は約151兆円である。したがって、489兆円のGDPのうち、国民負担率研究は、国民経済全体からみると、約30%の部分を議論していることになる。

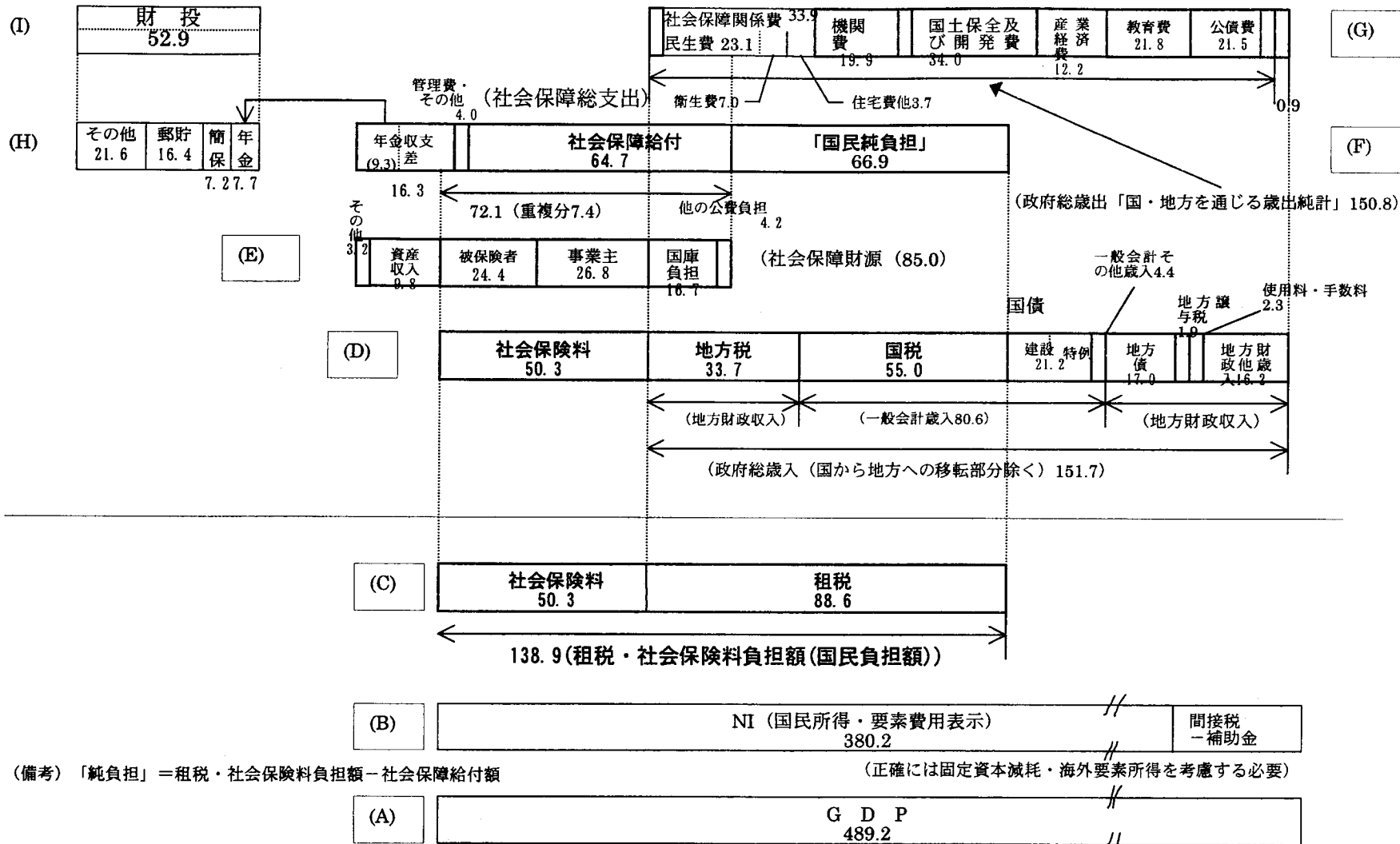
---

在の私たちが負担を上回る行政サービスを享受している状況といわざるを得ない」と、初めて問題提起をしたとされている。

<sup>9</sup> 介護保険法案の衆議院審議の際に、「梶山官房長官（当時）が、国民負担率は30数%であり、（あまり）上がってはならないと出した数字が、審議当日の夕方突如訂正され、財政赤字を算入しなければならないというので、十数時間で数字が変わってしまう。」というように明確な概念ではないとの指摘がある（財団叢書 No.52.における岡本教授発言）。

<sup>10</sup> 自民党は、社会保障費と税の負担の組み合わせについて議論する「国民負担のあり方に関する懇談会」を設置するとともに、大蔵省税調審議の中でも、財政健全化指標の重要なものとして国民負担率を取り上げている。

<1995年度係数、単位兆円>



「図表3」国民負担率をめぐる財政規模と資金フロー

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報』平成10年版、大蔵省『財政統計』(平成9年度)、大蔵省『財政金融統計月報』『図説日本の財政』(平成10年版)、自治省『地方財政統計年報』(平成10年版)、社会保険給付額：国立社会保険・人口問題研究所『社会保険費統計資料集』(研究資料294号、1998年3月)、「国・地方を通じる歳出純計」：自治省『地方財政白書』(平成9年版)

さらに詳しく考察すると、租税・社会保険料負担約 140 兆円(C)から社会保障給付を控除した額が国民純負担として表される。従来当研究会では、社会保障財源に組み込まれた金額と社会保障給付として支出される部分（単年度フローで約 7.4 兆円の重複がある）の違いを考慮せずに、全体の租税・社会保険料合計額から社会保障給付を控除した値を純負担として捉えていた。

政府総歳出との関係を見ると、恩給費 1.7 兆円と社会保障関係費 33.9 兆円の一部の合計 20.9 兆円が社会保障財源に組み入れられる（E：国庫負担と他の公費負担の合計額）。したがって、個人に直接は帰着しない公的負担である国民純負担には、社会保障関係費の「それ以外の部分」14.7 兆円その他、機関費、防衛費、公共事業費、教育費、公債費等が含まれている。国民純負担の右側のブランク部分(F)と G との差額が国債等のファイナンスで賄う部分である。つまり、財革法による財政赤字を加味した国民負担率を表すためには、この F の帯の右側に示された額を加算すれば計算できる。

#### 4. 受益と負担の関連概念

##### (1) 財政学における地域別帰着論

かつて、受益と負担に関する先駆的な研究が発表され<sup>11</sup>、その冒頭で以下のような問題提起がされている<sup>12</sup>。

『国民の負担する租税は、政府の供給する公共サービスと密接な関係をもっている。代表的な租税原則の一つである「利益説」の立場にたてば、租税負担はまさにわれわれの受け取る公共サービスの対価とも考えられる。そこでこの両者を対応させ、租税負担と公共サービスの便益のバランスを考える視点が重要となってくる。この問題は従来から財政学の領域において「租税及び支出帰着」(tax and expenditure)として考察の対象にされてきた。租税の究極的な負担者は誰なのか、あるいは公共サービスの便益を誰が最終的に受領しているのか、を数量的に把握するのは、実際の政策遂行の上からもきわめて重要である。』

伝統的な帰着の測定は、要素所得別所得分布と所得階層別所得分布という 2 つの所得分配の状況と関連づけて行われてきたのに対し、上記研究では、租税負担の対価としての分配の適正性を地域間の再分配という形で把握しようとした（いわゆる「地域別帰着」(regional incidence)）。すなわち、研究の狙いは、伝統的帰着論の視点とは異なり、国民の居住地によって租税負担と公共サービスの便益がどのように相違してくるのかについ

---

<sup>11</sup> 石弘光他「地域間における受益と負担の帰着と再配分効果」経済分析第 86 号（1982）：以下、経済分析（1982）。

<sup>12</sup> 経済分析（1982）1 頁。

ての検討であった<sup>13</sup>。

## (2) 社会保障における世代間帰着論の問題点

社会保障分野における帰着論の別の典型は、年金の世代間損得比較論というかたちでも現れる。すなわち、世代（コーホート）ごとに生涯にわたる租税・社会保険料負担と、一生の間に受け取る各種公的サービスの便益、および社会保険給付等の合計を比べ、政府との関係の「損得」を比較する研究が行われている。しかし、経済成長がもたらした世代間の豊かさの著しい差異や、自立と連帯の思想を根底とした社会保障システムにおいては、このような安易な帰着比較論は否定しなければならない<sup>14</sup>。

## (3) 純負担の定義明確化

一方、本報告書の冒頭で指摘したように、「純負担の定義明確化」をめぐることは、①純負担の適正な水準を理論上導けるか、②純負担は少なければ少ないほどよいのか、③国庫負担の詳細な分析、すなわち純負担の配分構造の吟味、たとえば公共工事、防衛、文教、機関費等が必要ではないか、④公共サービス等の負担項目の効率性についての分析が大切ではないか、などの立論が考えられる。

これまでの国民負担率に関する議論においては、負担の側面に偏った議論が中心であったように思われる。そこで、本研究会では、租税および社会保険料（あるいは財政赤字を加味）を負担として捉え、支出帰着として社会保障給付を捉える整理を行った。さらに、支出帰着としての社会保障給付の細分分析も必要となつてこよう。以下では、現代型福祉を志向する国家にあって、各国民は現世代においてどのような負担を行い、どのような便益を得ているのかを理論的に究明しようとする試みを示す。

## 5. 分析の対象および方法

### (1) 社会保障移転率と純負担率の定義

第一に、「純負担とは何か」の意味を確定させる必要がある。

---

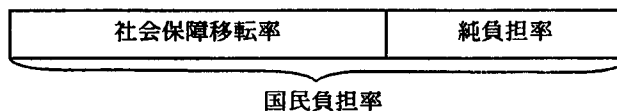
<sup>13</sup> この研究成果は1982年に公表されており、その時点では、地域別帰着の視点は日本の政策遂行上、あるいは研究として著しく欠けていたとされる。また、米国や英国においても地域経済の発展と財政の役割を分析しようとする多くの試みがなされていると整理されている。

<sup>14</sup> 田中滋「高齢社会をデザインする—21世紀への視線（上）」（東京新聞、1998年9月2日夕刊）。また、本研究会でも、世代間の公平に関し、コーホート別分析により検討を行った。記念財団叢書 No51、22頁以下。

本研究会では次のような定義を行った。すなわち、社会保険料と租税の合計金額（「国民負担」）から、「社会保障給付を通じて移転され、かつ個人に対する帰着として把握できる費目（これを社会保障移転という）を控除した値」である。よって、純負担とは、国民負担の中から医療や介護等のメリット財<sup>15</sup>的に個人に帰着する部分を控除した金額に相当する。したがって、公共投資や防衛費、文教費等、厳密な意味で個人に帰着しない費目が純負担という結論になる（図表4参照）。この値の国民所得あるいはGDPに対する割合を純負担率と定義する。なお、同様に社会保障移転額の国民所得あるいはGDPに対する割合を社会保障移転率と呼ぶ。

このように、純負担は控除概念で把握されるべきである。ただし、純負担という用語は、「何か純粹でよい」概念と捉えられ、誤解を招く懸念があるため、新たな用語を考えるべきとも思われるが、さしあたり前述のような定義により意味の明確化を図るとともに、図表を使ってその概念を把握する方法をとる（図表4参照）。

《図表4》 社会保障移転率と純負担率



## （2）純負担概念精緻化の可能性

なお、純負担に含まれる費目として、たとえば教育、取り分け高等教育については相当程度便益が個人に帰着するとみなす議論があり得るなど、純負担概念に関してはミクロ経済上の一層掘り下げた分析が不可欠であると指摘しておきたい。

さらに、税・社会保障負担以外の財源をどのように扱うかを決定しなくてはならない。公債や資金運用部資金に加え、予算編成技術上の不突合や不良債権の問題である。特に旧国鉄の長期債務や国有林野の問題、あるいは金融機関の不良債権処理に対する公費投入に関して、将来の国民負担となって現れてくる可能性をも考慮しておく必要がある。

実際、前述の図表3から明らかなように、社会保険料や税を通じて負担される金額だけでは不足する分を公債などの借り入れによって賄わざるをえない以上、借り入れ額をも要素とする公的セクタを通じた資金移転の把握が重要である。

一方、規制緩和の進展による公私の役割分担の視点から、国民経済の中での政府を通じた強制的所得移転規模の指標として、国民負担率および社会保障給付率を控除した国民純負担率指標を捉える見方は有益であろう。しかし、繰り返しわれわれが指摘してきたよう

<sup>15</sup> このような財は本質的には私的財であるが、市場で取引される場合には過少になるために公的ルートで行なわれている。ただし、年金は財と呼べるかどうかは議論のあるところであり、将来の民営化論を含めて本研究会で検討した。

に、国民負担率を目標数値化する考え方は意味がない。

## 6. 少子・高齢化と国民負担率

### (1) 経済成長と純負担率

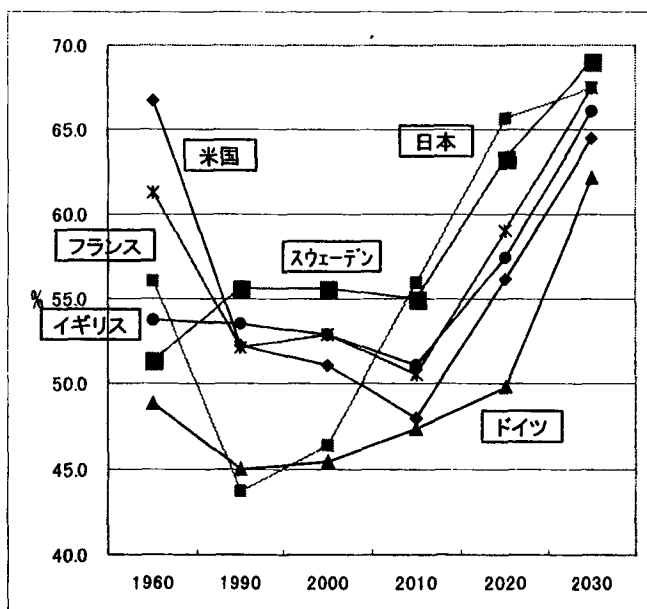
高齢成熟社会に移行するにつれて社会保障関係費が増加するため、社会保障給付率が上昇し、少なくとも見かけ上の純負担率は減少する傾向がある<sup>16</sup>。

一方、創造的で活力に富んだ国家を目指した科学技術の振興や、社会資本整備などの財政需要にも適切に対応していく必要があり、純負担率と社会保障移転率を単純なトレード・オフの関係と捉えるべきではない。

個人に帰着しない純負担概念として整理される歳出項目には、公共事業費、防衛費、教育費等があげられるが、経済発展との関係のみみると、純負担率は経済発展につれて低下する傾向が観察される。すなわち、経済成長の初期段階では、土木工事のようなインフラストラクチャ整備に要する部分が多いために純負担率が大きいのにに対し、経済の発展段階ではインフラ整備的な費目よりも人口の高齢化に伴う社会保障部分が拡大し、長期的には純負担率の低下傾向が現れるからである。

少子・高齢化の進展は先進国共通の現象である。OECD における議論を中心に、これを労働力人口従属比率でみると、日本は 1990 年に 43.7% で先進国中最低であった比率が、2030 年には 67.4% と急速に水準が高まっていく様子が分かる（図表 5 参照）。

《図表 5》労働力人口従属比率\*



(\*) 0-14 歳および 65 歳以上人口の労働力人口に対する比率

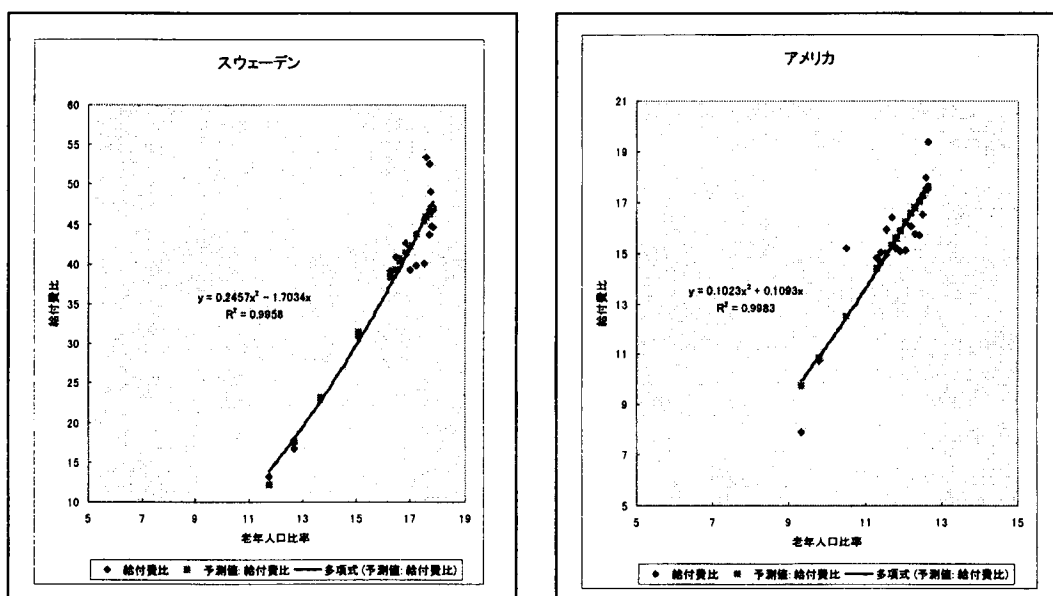
(出所) OECD, "Meeting the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level on Social policy", DEELSA/ELSA/MIN(98)3/ANN(1998).



## (2) 高齢化と社会保障関係費の相関

老年人口比率と社会保障給付率との間にはかなり高い相関関係がある。個々の国の社会保障制度の違いにより社会保障給付率には相違があるものの、両者の回帰分析の結果、正の相関が認められ、今後の高齢化の進展に伴い、右肩上がりに推移すると予測される（図表6参照）。

《図表6》老年（65歳以上）人口比率と社会保障給付費（対国民所得比）の関係



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成7年度社会保障給付費」

社会保障給付費は、国民所得の伸び率を大幅に上回って伸びており（図表7参照）、少子・高齢化を背景としつつ現行制度を維持していけば、多少の効率化を行っても、この上昇傾向は変わらないだろう。

