

## 補論I インタビュー内容

インタビュー実施状況：2002年8月29日-2002年9月1日

**I. インタビュー対象：韓国労働部 雇用政策課 ガンウンギョン事務官**

日時：2002年8月29日 午前9時30分～午前10時30分

場所：韓国労働部

インタビュー目的：政府の雇用政策と非正規労働者の実態把握

**II. インタビュー対象：韓国保健福祉部 福祉政策課 韓イッヒ博士**

日時：2002年8月29日 午前11時～午前11:50分

場所：韓国保健福祉部

インタビュー目的：福祉元年前後に対する政府の社会福祉政策の変化把握

**III. インタビュー対象：韓国租税研究院 孫元翼 研究委員**

日時：2002年8月29日 午後3時～午後4時

場所：韓国租税研究院

インタビュー目的：企業の寄付金制度の現況把握

**IV. インタビュー対象：HANSHIN 大学 裴峻皓 教授**

日時：2002年8月29日 午後6時～午後8時

場所：HANSHIN 大学

インタビュー目的：社会支出に対する租税優遇措置の把握

**V. インタビュー対象：韓国労働研究院 安ジュヨップ 動向調整室長**

日時：2002年8月30日 午前10時～午前11時

場所：韓国労働研究院

インタビュー目的：韓国における非正規労働者の実態把握

**VI. インタビュー対象：韓国保健社会研究院 高敬煥 責任研究委員**

日時：2002年8月30日 午後2時～午後4時

場所：韓国保健社会研究院

インタビュー目的：韓国の社会支出の実態と推計方法に関する現状把握

**I. インタビュー対象：韓国労働部 雇用政策課 ガンウンギョン事務官**

日時：2002年 8月 29日 午前9時30分 ~ 午前10時30分

場所：韓国労働部

インタビュー目的：政府の雇用政策と非正規労働者の実態把握

**Q1) 非正規労働者に対する展望は。**

非正規労働者の増加は世界的な流れであり、これからも継続して増加することが予想される。このように予想する最も大きな理由は、予測不可能な市場の変化に対応するため労働需要側の立場である企業がより弾力的な雇用を選好するためである。

**Q2) 非正規労働者に対する政府の対策は。**

政府は増加する非正規労働者に対して労働市場で不平等な立場に立たないように雇用関連法律の改善を検討しており、非正規労働者にも正規労働者と同様な社会保険が適用されるように関係部署による協議を実施している。

**Q3) 非正規労働者が主に働いている職種は。**

サービス業のパートタイマーと建設業の日雇い労働者、そして、保険外交員、ゴルフ場のキャディーなどが非正規労働者として働いている。

**Q4) 労働基準法改正による週休二日制が本格的に論議されているが、労働者の勤務時間短縮が非正規労働者の雇用に与える影響は。**

週休二日制の実施は労働者の余暇時間を増加させ、レージャ、旅行などのサービス産業が活性化されると考えられる。したがって、もともと非正規労働者の割合が大きい同分野で非正規労働者は少し増加する可能性がある判断される。

**Q5) 非正規労働者と正規労働者の間の労務葛藤は。**

これから深刻な社会的問題となる余地がある。同一職種で同一勤務をしているにもかかわらず、非正規労働者の給料は正規労働者に比べてかなり低い水準であり、職業訓練、福利厚生なども適用されないのが非正規労働者の不満が日々高まっているのが実情である。また、非正規労働者はこのような不平等さを企業側と解決するための労働組合の設置と加入が禁止されているため、彼らに対する処遇の改善が急がれる状態である。

**II. インタビュー対象：韓国保健福祉部 福祉政策課 韓イッヒ博士**

日時：2002年 8月 29日 午前11時 ~ 午前11:50分

場所：韓国保健福祉部

目的：OECD, ILO など国際機関に保健福祉関連、特に、社会支出と関連した統計を提供している韓国の社会支出統計について、その作成過程と社会支出の現況に関する調査。

**Q1) 韓国の社会支出が他の OECD 加盟国に比べて低い理由は。**

全体予算で占める国防費の割合が高い。韓国は世界で唯一の分断国家であり、1950年に勃発した朝鮮戦争が今日まで休戦状態であるため、国防費に多くの予算を投入している。国防費予算は毎年減少している傾向であるが全体予算の約20%を占めている。この数値は日本が総予算の1%を国防費として使っていることに比べると相当高い数値である。そして、韓国は、朝鮮戦争以降、経済成長中心の政策を優先的に実施したので社会保障に目を向ける余裕がなかった。この現状は韓国だけではなく太平洋戦争を経験した日本とアジア国家すべてが同じ立場であると思う。

**Q2) 日本では1973年を福祉元年としているが、韓国では1999年を福祉元年としている。その理由は。**

1997年通貨危機以降、企業倒産などによるリストラと失業増加によって失業率は従来の平均失業率(4%前後)を大きく上回る8%に達した。高金利と財政赤字で倒産する企業が続出して職場を失った労働者は巷にあふれるようになった。このような状況を乗り越えるために政府は失業手当を支給するなど、短期的な対策案を実施した。しかし、再び発生するかも知れない経済的危機に対処するため、新しい対策案を構築する必要があった。それで、1988年に実施され、継続して適用範囲を拡大してきた既存の国民年金を1999年度には都市地域自営業者まで拡大・実施することによって国民皆年金を実施したこと。また、既存の生活保護制度の給付範囲と適用対象などを拡大した国民基礎生活保障制度の法案を導入し、2000年10月から実施することになったことが大きな理由であると考えられる。

**Q3) 生活保障制度と国民基礎生活保障制度の違いは。**

既存の生活保護法を代替する国民基礎生活保障法が政府の「生産的福祉理念」と市民団体、政党、政府など全国民的合意を基にして1999年9月7日に制定された。この制度は1年間の準備期間があつて2000年10月1日から実施された。この制度は生活保護制度の慈恵的な次元を超えて絶対貧困層の基礎生活を保護し、総合的な自立自活サービスを提供する生産的福祉を追求している。

**Q4) 国民生活保障制度が実施されてから実際に適用範囲と対象者数などはどのように変化したのか。**

例えば、国民基礎生活保護制度を実施する前後の生計支援対象者数を比べてみると施行前の適用者数は54万人であつたのが、施行後には139万人に2.5倍以上増加した。また、現金給付水準も4人家族を基準にした場合、1ヶ月53万ウォンであつたのが、87万ウォン

に増加した。また、基礎生活保障関連予算も 1 兆 8,479 億ウォンから 3 兆 3,819 億ウォンに増加した。さらに、自活後見機関は 20 箇所から 175 箇所に増えて 775%の増加率を見せている。

**Q5) 国民生活制度実施以降、新しく実施した制度は。**

住居給付と緊急給付を新設した。住宅給付は現在 4 万ウォン/月(4 人基準)を支給していて、緊急給付は緊急時に優先給付を実施することを目的としている。

**Q6) 社会福祉共同募金会とは。**

社会福祉事業とその他の社会福祉事業に必要な財源を助成するために全国、あるいは地域単位で寄付金を募集している団体を言う。

**Q7) 社会福祉共同募金会が主に支援している事業は。**

児童青少年福祉、高齢者福祉、障害者福祉、自然災害による被害者支援等、福祉に関連した総括的な事業を支援している。

**Ⅲ. インタビュー対象： 韓国租税研究院 孫元翼 研究委員**

日時：2002 年 8 月 29 日 午後 3 時 - 午後 4 時

場所：韓国租税研究院

インタビュー目的：企業の寄付金制度の現況把握

**Q1) 日本では確定拠出年金などの企業年金が導入され、これに対する NPO 団体も発足しているが韓国の企業年金の実態は。**

まだ韓国には企業年金は導入されていない。しかし、法定退職金から現れた問題点などを改善するため、法定退職金を廃止し企業年金を導入すべきであるという論議が活発に行われている。

**Q2) 政府の福祉拡大政策は企業の負担を増加させて、企業側は法定社会支出の負担を減らすため非正規労働者の雇用を増やす。このように軽減された法定社会支出と賃金によって企業は財政赤字から脱皮し収益を得ることができる。また、企業収益増加によって政府はより多くの法人税を取り立てることができるという仮説ができますが、これと関連した先行研究は。**

面白い発想であるが、現在の段階ではこの仮説と関連する先行研究は見たことがない。もし、これを検証したいと思うならば、他の説明変数は固定させて法定社会支出関連項目だけが変化するという設定をして検証すればいいのではないかと考えられる。

**Q3) 法人税法上の寄付金に対する定義は。**

法人が使用人以外の団体、あるいは個人に事業と関係なく無償で支援する譲与額を言う。寄付金には全額控除寄付金と特例寄付金、指定寄付金がある。

**Q4) 全額控除寄付金の種類は。**

国あるいは地方自治団体に寄付した金額、洪水・旱魃などの天災地変に対する支援金、社会福祉施設に寄付する金品、軍人に対する慰問品、社会福祉共同募金会に支出する金品、教育機関に対する奨学金及び研究費、政治資金に関する法律によって政党に寄付した金品などがここに該当される。

**Q5) 所得再分配政策の実現についての見通しは。**

直接税による所得再分配政策はすでに限界に達していると思うので、これからは間接税を調整することによって所得再分配を達成するのが効果的であると考えられる。

**IV. インタビュー対象：HANSHIN 大学 裴峻皓 教授**

日時：2002年 8月 29日 午後6時 ~ 午後8時

場所：HANSHIN 大学

インタビュー目的：社会支出に対する租税優遇措置の把握

**Q1) 韓国の社会支出が低い理由は。**

日本と韓国の社会支出と医療費支出が OECD の他の加盟国に比べて低い理由は次のように分けられる。まず、日韓両国の政府は欧米先進国に比べて保険料が低いため、社会保障の給付水準も低く維持している。また、医療の場合は、少ないとはいえ本人負担金を貸すことによって給付水準を事前に抑制している。二番目に、先進国に比べて両国では受給対象者が受給を恥ずかしいと考える stigma の考えが強い。三番目に高齢者を含む潜在的受給対象者の労働力率が高く、家族、あるいは親族の間に相互扶助する習慣がまだ強く残っている。つまり、他の OECD 加盟国に比べて公的社会支出が低い理由は、自ら稼得するか、あるいは、家族・親族間で協力するという社会慣行によって福祉需要を補うことができるからである。しかし、日本と韓国の福祉受給対象者の生活水準が他の OECD 加盟国に比べて数値ほど大きな差があるわけではない。自ら、稼いだ部分と家族・親族から援助を受けた部分は社会支出の数値には公式的に含まれないが、これらも充分人々の厚生、つまり生活水準を高める役割を果たす。日本と韓国、両国は福祉受給対象者とその家族の自助努力を促すことによって制度を運営しているのである。

Q2) 韓国が福祉拡大政策による所得再分配政策を実施するのにおいて、その問題点、あるいは、解決すべき課題は。

最近展開された福祉拡大政策は、国民基礎生活保護制度の導入、国民年金の適用対象拡大、医療保険統合、雇用保険適用対象拡大などがあげられる。このような福祉拡大政策の実施過程で国民と企業の保険料負担も増加したが、政府の予算も大きく増加した。保険料負担増加と政府予算の増加及び予算の配分は、所得を再分配する効果がある。ところが、このような過程で発生した問題点は次のようである。まず、国民基礎生活保障制度の場合、施行初期に給付対象者選定過程で透明性が欠如したため、不適格者が多数選定されるという事態を引き起こしたことがあるが、それ以降、選定過程の透明性が高まり、従来の目的を達成していると判断できる。しかし、制度導入ときに意図した高い世帯別支援金を給付するための予算を確保することができず、旧生活保護制度を多少拡大させたのに過ぎないという非難を受けている。さらに、給付対象者の労働意欲低下が当初の予想より強まると推定されることから、これに対する対策を至急備えなければならなくなった。二番目に国民年金は、経済的に劣悪な状況に置かれている地域加入者を強制加入対象に規定することによって、国民皆年金を開いたという点で意義があると思う。しかし、保険料の徴収率が毎年下がって、地域加入者の場合 2000 年度末 74.3% から 2001 年 7 月には 74.1% に下落し、滞納額が 1 兆 5 千億円を超えるなど保険料滞納が大きな問題になっている。保険料滞納は加入者の資格喪失をもたらし、保険の実質適用範囲を縮小する問題まで起る可能性が高い。ここで重要なことは滞納者の大多数が経済力の弱い階層であるため、国民年金の所得再分配を弱める結果になるという点である。また、全体加入対象者の中で納付例外者と所得未申告者が 500 万人を超えていて、国民年金の死角地帯が拡大されるという点も所得再分配を弱める大きな原因である。つまり、法的には強制加入であるが実際には任意加入のような形で運営されているので非難を浴びるのである。形ばかりの現在の法制度を修正して、滞納率を画期的に低める法案を整備することで納付例外者と所得未申告者を減らす方法を探るべきである。三番目は医療保険の統合である。健康保険の統合作業は財政が弱い地域医療保険を財政が相対的に強い職場医療保険と統合させ、地域医療保険加入者の負担を軽減させようとする目的と・加入者間の所得再分配を達成しようとする目的で進められた。医療保険の統合が地域間組合間の保険料負担の不公平と給付の不公平を解消できるという点で、所得再分配効果をもたらすことは間違いない。しかし、一時的な管理費減少効果にもかかわらず、長期的な競争要因の弱化による保険財政管理の非効率化が現れ、このマイナス効果が所得再分配というプラス効果を上回る可能性が高いという点も看過してはならない。四番目は雇用保険適用対象の拡大である。雇用保険は 1995 年 7 月に導入された後、1998 年 10 月には 1 人以上の事業所まで拡大されるなど早いスピードでその適用範囲を拡大してきた。雇用保険の拡大は就業者と失業者の間の所得再分配効果を強化するという側面においては肯定的であるものの最近の失業率が低いことと中産層以上の失業者であるほど給付額が多いという

点で中高所得層と低所得層の間の所得再分配効果は思ったより大きくならないことが見通される。さらに、低所得層の場合は保険料未納、滞納などによって雇用保険適用対象から除外される者が多いため、所得再分配効果は一層弱くなることが予想される。

全体的に金大中政府が推進した福祉拡大政策は国民基礎生活保障の導入、医療保険の統合、国民年金適用対象の拡大などで、一定水準の所得再分配効果が得られている。しかし、所得再分配のプラス効果を上回る効率喪失 (Efficiency loss) が危惧される点で、福祉拡大政策を評価するならば、所得再分配という基準だけでなく効率性、効果性などの多様な基準を取り入れた多面的なアプローチによる評価が望ましい。

**Q3) 直接税と間接税の中で、所得再分配により効果的なのは。**

一般的に直接税負担を累進的に増加させ間接税負担を減少させるのが所得再分配をもたらすと言われている。増税を計画している場合、所得再分配の面では所得税、相続譲与税など直接税の負担を累進的に増加させるのが最上の方法であるだろう。消費税率の引上などで間接税負担を増やすのは消費項目によって波及効果が多少異なるが、大体的には所得再分配に逆行する結果をもたらす。一方、減税を計画しているならば、所得再分配効果を得るためには間接税負担を減らすべきであろう。税負担の減少は消費支出を減らし、中低所得層の可処分所得を相対的に増加させ、所得再分配をもたらすと期待されるからである。

**Q4) 現在、韓国の租税負担率と社会保険料を含んだ国民負担率は、GDP の何%を占めているのか。**

2003 年度の租税負担率は 22.4%と推定され、社会保険料を含む国民負担率は 27.8%と推定される。また、各種法定負担金を含む拡大国民負担率は 28.9%と推定される。

**Q5) 韓国において適当な租税負担率と社会保険料の水準は。**

現在の韓国の負担水準が国民経済と家計経済の側面で適当な水準であるかどうかを明言するのは難しい。今後の国民負担率の増大は租税負担より社会保険料負担の増加が原因になる可能性が高いため、家計が負担可能な適正社会保険料の水準に関する研究が求められる。2003 年基準社会保険料の対 GDP 負担率は 5.4%で、欧米諸国のそれに比べて低い水準である。しかし、今後 10%代に上昇する可能性があるという点で社会保険料負担の増加率を抑制できる法案を模索する必要がある。

**Q6) 韓国における望ましい年金制度は。**

国民年金の改正方向は基金が涸渇されないように持続可能な制度に再定立し、職業に

よって老後所得保障水準が変わらないように運営しなければならない。また、低所得層が老後に年金の給付対象から排除されることを最少化し、企業年金、個人年金を通じて国民年金以上の老後所得が保証できるシステムを確立する必要がある。

**V. インタビュー対象：韓国労働研究院 安ジュヨップ 動向調整室長**

日時：2002年 8月 30日 午前10時 - 午前11時

場所：韓国労働研究院

インタビュー目的：韓国における非正規労働者の実態把握

**Q1) 韓国において非正規労働者はいつから急速に増加し始めたのか。**

韓国において非正規労働者は1997年末に発生した通貨危機以降、急速に増加し始めた。通貨危機以降、約3年間は労働市場の非正規化が目立った時期であると見られる。

**Q2) 非正規労働者が急速に増加している理由は。**

非正規労働者が増加する原因は、労働市場の供給側面より需要の側面にあると考えられる。それは労働者一人当たりの人件費の中で現金給付総額の割合が減少していることから推測できる。このような現金給付以外の雇用関連費用の増加が企業の非正規労働者の優先採用に誘引を提供したと考えられる。

**Q3) 韓国の非正規労働者に対する時系列データの資料の中で、参考できるものは。**

非正規労働者に対する長期時系列傾向を追跡できるデータは、統計庁が毎月実施する「経済活動人口調査」である。しかし、この資料はもっとも単純な比較で常用労働者を正規労働者として、一時労働者と日雇労働者を非正規労働者として推定しており非正規労働者のより正確な割合を推定する資料としては十分ではない。

**Q4) 経済活動人口調査とは。**

経済活動人口調査は、国民の経済活動状態（就業、失業、非経済活動人口など）の特徴を調査し、マクロ経済だけでなく、人的資源の開発政策に必要な基礎資料である労働供給、雇用構造、労働時間及び人的資源の活用を提供することと、政府の雇用政策に必要な基礎資料を提供することを目標としている。

調査対象者は「人口及び住宅総調査」を母集団として、全国からサンプリングされた標本地域内に居住する3万世帯の中で、15歳以上の者を対象として1週間の経済活動状態をILO基準による労働力調査の方法によって調査する。

調査対象期間は、毎月の15日を含む1週間とする。調査票の作成は統計庁の職員が直接対象世帯を訪問し、設問紙に直接記入する面接調査を実施している。



**Q5) 経済活動人口調査以外に、非正規労働者の割合が把握できる資料は。**

韓国労働研究院が1998年から実施した『韓国労働パネル基礎分析報告書』がある。この調査は、1998年から2000年まで3次にかけて実施された。

**Q6) 『韓国労働パネル基礎分析報告書』とは。**

この調査は、労働関連マイクロデータの蓄積のために韓国労働研究院が1998年から実施している調査で、2000年まで3次にかけて毎年5000世帯の表本を対象に実施された。

**Q7) 韓国において、全体労働者の中で非正規労働者が占める割合は。**

非正規労働者の割合は調査機関と調査方法によって大きな偏差を見せている。つまり、『経済活動人口調査』は非正規労働者の割合を55.7%と示しているが、韓国労働研究院の『韓国労働パネル基礎分析報告書Ⅲ』は23.5%、また、韓国労働経済学会の研究では26.4%に示しており、多くには32.2%の偏差を見せている。

**Q8) 非正規労働者の割合に大きな偏差が発生する理由は。**

非正規労働者に対する定義の差から発生すると思う。非正規労働者に対する定義の差は雇用の持続性有無を基準とする臨時的労働者の概念に対する差から発生している。

**Q9) 非正規労働者に対する再就業教育はどのように実施されているのか。**

非正規労働者に対する再就業教育はわずかであると思う。事業所で実施されている教育訓練は一般的に正規労働者中心に実施され、非正規労働者は正規労働者に比べて教育訓練を受ける機会が少ないと思われる。

**Q10) 正規労働者と非正規労働者の賃金格差は。**

2001年8月の『経済活動人口調査—付加調査』によると正規労働者の月平均賃金は、169万ウォンであることに比べて非正規労働者の賃金は89万ウォンで非正規労働者の賃金が正規労働者の52.6%水準に留まっていることがわかる。さらに、多くの非正規労働者が退職金と法定社会保険、企業内の福利厚生費から排除されていることを勘案するとその差はもっと大きくなると考えられる。

**Q11) 非正規労働者に対する今後の調査は。**

これからも毎年実施する予定である。もっとも望ましい方法としては経済活動人口調査を実施するとき、非正規労働者に対する調査項目を新設し調査することである。

**VI. インタビュー対象：韓国保健社会研究院 高敬煥 責任研究委員**

日時：2002年 8月 30日 午後2時 ~ 午後4時

場所：韓国保健社会研究院

インタビュー目的：韓国の社会支出の実態と推計方法に対する現状の把握。

**Q1) 韓国における社会支出の作成過程は。**

保険福祉部委託研究員が研究を計画・実施(研究 Project 提出) → 第1次政策会議 → 研究結果発表 → 第2次政策会議(研究結果検討) → 補完及び修正 → 保健福祉部統計委員会審議 → 報告書作成・印刷 → OECD 提出(1年に1回)

**Q2) 社会支出の提出期限は。**

各年度におけるデータを8月末と10月に提出する。

**Q3) 政策会議参加団体及び参加者は**

保健福祉部、労働部、財政経済院、韓国銀行、統計庁の担当者と専門家代表ら(社会福祉、財政、経済学などの専門家)が参加している。

**Q4) 社会支出を統括している部署は**

韓国保健社会研究院 統計研究室

**Q5) 韓国の社会支出が他の OECD 加盟国に比べて低い理由はどこにあるのか。**

社会保険、特に、雇用保険と国民年金が給付面で導入段階にあることがあげられる。1995年に雇用保険が、そして、1998年に国民皆年金が導入されて、継続的に適用範囲を拡大している。国民年金の場合は2008年になって、ようやく、正常的な老齢給付が実施されることになる。

**Q6) 何年度から OECD 基準によって社会支出を推計しているのか。**

社会支出は1990年度から、粗社会支出と純社会支出は1995年度から推計・提出している。

**Q7) 社会支出と純社会支出、そして、粗社会支出を区別して定義すると。**

まず、社会支出(Social Expenditure)とは、福祉に悪影響を及ぼす特定な環境にある世帯あるいは個人が公的機関あるいは法廷民間部門から受領する社会的給付(Social Benefits)と社会福祉関連の政府の財政支出を指す。そして、粗社会支出(Gross Social Expenditure)は、社会支出(Social Expenditure)に自発的な民間部分を入れた社会的給付を意味する。最後に、純社会支出は、粗社会支出から受給者が負担する税金を引き、租税

優遇措置による利益はプラスして得た社会的給付を意味する。

Q8) 粗社会支出の構成項目は。

粗社会支出は公的扶助・社会保険・社会福祉サービスなどの公的部門と、法定退職金・企業の雇用関連給付・寄付金などの民間部門に分けられる。詳しい内容は〔表 I-1〕のとおりである。

表 I-1 韓国における粗社会支出の内訳

区分		構成項目	
粗 社 会 福 祉 支 出	公共扶助	生活保護者、医療保護者、北朝鮮からの亡命者に対して国家が支援	
	社会保険	年金保険、医療保険、雇用保険、労災保険	
	社会福祉サービス	高齢者と障害者支援対策、家族福祉、保健医療、積極的労働市場政策など	
	民間 部門	法定部門	法定退職金、出産前後の休暇給与、有給疾病休暇給与、衰弱階層のための交通・通信料金減免制度
		自発的 部門	民間募金団体・宗教団体の福祉事業関連支出
			企業・企業財団の社会貢献活動
			－ 社会福祉、災害復旧予防
企業の雇用連携給与			
－ 家族手当、学費支援、住宅資金支援など			
特定集団の控除給与			
－ 大韓医師協会控除会、学校安全控除会			
民間医療費			
－ 自動車責任保険の対人治療費			

資料)高敬煥 他『韓国の社会福祉支出推計：1990~99—純社会保障支出を中心に』韓国保健社会研究院

### 3. 公開講座

「純社会支出とはなにかー租税と公的・私的給付の連携を考える」

議事録

(和文)

パワーポイント

(英文版)

# 純社会支出統計とは何か 租税と公的・私的給付の連携を考える

(議事録)

日付：平成 14 年 3 月 6 日 (水)

時間：14：00～16：40

場所：国立社会保障・人口問題研究所

## 式次第

- 14 : 00 会議趣旨とパネリストの紹介  
山田篤裕 国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障応用分析研究部研究員
- 14 : 10 基調講演  
「純社会支出研究の概要」  
ヴィレム・アダマ 経済協力開発機構(OECD)  
エコノミスト
- 「日本の純社会支出が低い理由について」  
勝又幸子 国立社会保障・人口問題研究所  
総合企画部第3室長
- 15 : 10 <休憩>
- 15 : 30 コメンテーターの発言  
宮島洋 東京大学 経済学部教授  
清家篤 慶応義塾大学 商学部教授
- 質疑応答
- 16 : 40 閉会

## [会議趣旨とパネリストの紹介]

山田篤裕 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部研究員：

「租税と公的・私的給付の連携を考える」について始めさせていただきたいと思います。本日、講座の進行役を務めさせていただきますのは、国立社会保障・人口問題研究所、当研究所の研究員の私、山田篤裕と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

本講座の目的ですが、皆さまへのご案内にもありました通り三つありまして、ひとつは新しい概念である、純社会支出を紹介するということ、第二に日本の純社会支出の特徴を検討する、第三にその統計から導き出される政策インプリケーションとは何か、について議論することです。

本講座は平成 13 年度、厚生科学研究費補助金による研究、純社会保障支出に関する研究の成果の一部であります。また、恩賜財団母子愛育会より、外国人研究者招聘事業による援助を受けております。ここでお礼申し上げます。

続きまして、パネラーの紹介に移りたいと思います。詳細は配布資料にありますが、まず、私から見て一番右側に座っていらっしゃいますのが、ヴィレム・アダマ氏、OECD 社会政策課にてエコノミストを務められております。1996 年以降、社会支出統計の開発、発展それから整備に従事してきました。本日、基調講演をいただきます。

その隣に座っておりますのが、当研究所の第 3 室長、勝又幸子さんです。当研究が推計、公表している社会保障給付費をずっと担当してきまして、また日本が OECD や ILO に提出しているデータの推計にも従事してきました。加えて今回 OECD に初めて提出されました、日本の純社会支出統計の整備についても中心的役割を果たしてきました。

その隣にお座りでいらっしゃいますのが東京大学副学長の宮島教授です。専攻は財政政策で、平成 12 年度の社会保障改革のあり方に関する有識者会議にて委員を務めておいででした。この有識者会議において、純社会支出統計にも言及されたので、この統計についてご存知の方も多いかと存じます。

私の隣に座っていらっしゃいますのが、清家篤、慶応義塾大学商学部教授です。労働経済学を専攻されておりまして、本日宮島先生、それから清家先生のお二方にはヴィレム・アダマ氏と勝又幸子氏の発表についてコメントをいただき、その後議論にご参加いただきたいと思います。

プログラムの内容なのですが、お手元の資料の中に入っておりますが、簡単に説明させていただきたいと思います。まず、私のこの会議趣旨とパネラーの紹介に続きまして、ヴィレム・アダマ氏より純社会支出研究の概要について基調講演をいただきます。その後、当研究所の勝又幸子氏

より、日本の純社会支出が低い理由についての考え方についてご発表いただきます。その後、20分間の休憩をはさみまして宮島先生、清家先生からコメントをいただきまして、質疑応答に入らせていただきたいと思います。それではアダマ氏に基調講演をお願いしたいと思います。よろしくお願いたします。

### 【基調講演】

ヴィレム・アダマ 経済協力開発機構(OECD) エコノミスト:

まず、皆さんお越しいただきありがとうございます。講演を聞きに来ていただきありがとうございます。幸運にも、と言いますか私以外にもスピーカーはいらっしゃいます。まず、お礼からはじめたいと思います。今回のお招きに対して国立社会保障・人口問題研究所にお礼を申し上げます。それから OECD、財団にも今回サポートをしていただいています。私にとって大変に有益な、はじめて日本に来るという機会、これまでは非常に楽しんでおります。お返しといたしますか、私も何か貢献できればと考えております。あまり退屈しないプレゼンテーションになるよう努めます。

#### 【パワーポイント p.2】

OECD では 6 年、あるいは 7 年ほど前から社会支出の統計、(社会支出) データベースを出しております。各国の状況、社会的努力、各国が何をしているかということをもとめようということです。それが発端となりまして、まだ 10 年も経っていないのですが、オーソドックスな統計というものが一応でき上がりました。これはかなり細かい情報を収集しています。各国で公的年金、それから障害年金あるいは遺族年金、失業給付、家族手当、社会扶助、医療給付、他にもいろいろカテゴリはありますが、以上が主だったところです。

こういったデータは比較的新しく、まだ 7 年前に始まったばかりですが、OECD 各国、OECD 地域でどのような社会的努力がなされているか、やや図式が誤解を呼ぶ場合がありますので、「NET SOCX」という考え方を導入しました。純社会支出をみるということです。つまり社会支出の総額をみた場合、それにかかる税金がどうしても通常は影響するというので、各国政府が実質的に社会的努力として、社会目標で支出をしているのは何かということを考えることにいたしました。

社会支出といっても、民間部門経由で流れる支出もあります。例えば、雇用者が社会給付を提供する、非政府機関も社会給付は出しています。こういった給付と、公的な給付が最終的に受給者の懐に入るわけですが、この二つを考えることによってひとつの答えが出ます。社会給付を受ける受給者は、実際に何を受けているのかということです。例えば、公的な介入というのが民間給付にもあります。法律上、あるいは税制上のいろいろな公的な介入によって、民間の私的な給付が影響されるという場合があります。今日これから 30 分ですが、お話をする項目をここに掲げま



した。

【パワーポイント p.3】

時間の都合ですぐ始めますが、まず簡単に舞台作りといえますか、社会的というのは何か、社会的でないのは何かということをお話したいと思います。まず一行目ですが、「Towards a social purpose (社会的目標に向けて)」ということで、先ほども言いましたように、OECD の社会支出統計というのは 13 のカテゴリがあります。中でも重要なのは老齢現金給付、障害扶助、それから失業手当、家族手当、医療給付などです。このようなものは社会的目標に向けられているものといえます。例えば道路建設への政府の支出、介入というのは、社会的支出とは認識しません。

公的な支出、これは言うまでもありませんが、社会的なプログラムというのは、いわば所得再配分の効果があります。どうしてかというと、社会的プログラムには、いわゆる所得調査やミーンズテスト（資力調査）があったり、それから「逆選択」を回避したりすることを試みているからです。同じ内容の医療保険が、病気にかかりやすい人にも適用され、医療保険はそのリスクを共同分担することになります。このように資源の再配分というものがあるわけです。

もうひとつの重要な要素は「強制」というものです。つまり、特に公的なプログラムですが、年金制度への加入が強制される場合、あるいは年金以外では医療保険ですが、こうした強制的な加入の場合には、これもやはり所得再配分効果があります。ただし例外として、いわゆる DC、確定拠出型の仕組みというのは、数理計算上、実際にフェア（拠出と給付が均衡）になっていますので、つまり自分が拠出して掛け金で積んだ額が基本的に給付として、例えば 5 年先に戻ってくるということで、再配分効果がありません。しかし、このような仕組みであっても公的な介入がある場合があります。というのは、拠出能力がない人に代わって政府が積み立てるという場合があるからです。そのような意味では再配分効果があります。ただ、これは事前にはわからない、事後にわかるものです。「Ex-ante」ではないということです。

ここで公的、私的という話をしていますが、基本的にこの差というのは国民経済計算に基づいていますので、例えば財政資金の流れを政府などの公的機関が管理している場合、これは公的なものです。それから財政資金の管理が政府によってなされない、民間の保険基金などが管理している場合、これは私的なものと考えます。

特に社会支出がそうですが、支出において少し注意が必要です。

ぜひこれは念頭に置いておいていただきたいのですが、公的な予算であれば、厳密に年金にどれくらい資金がいくか、また受給者は何人か、正確に把握されます。しかしもっと難しいのは、例えば地方政府、地方自治体が家族給付、家族サービスで何を提供しているか、それは本当に社会目的のサービスなのか、あるいは何かスポーツ施設を地方自治体で作っているのか、その辺を計

測するのが困難だという問題があります。日本の地方自治体、地方政府の数は知りませんが、たくさんあるでしょう。それを正確に把握するのがなかなか難しいということです。それから雇用主による支出、例えば労働者が休業中の傷病手当金もなかなか記録が難しいということです。そのようなデータは公的な政府の統計よりも必然的に過少推計になっていることがあることとなります。

また、個人の支出の把握にも同じ問題があるといえます。個人的なプログラムの中には、税に財源をもとめているものがあり、公的資金がつき込まれています。ですから、これは社会的であると思います。税金が戻ってくる場合には納税申告書を毎年出すので、その数値を把握することができます。ただ、これも常に簡単にできるということではありません。

大まかな数字をご紹介します。まず、少し古い数字ですがこれは 97 年です。総合的な税についてのデータは 2000 年について現在出ているのですが、詳細な課税データ、例えば過去給付にどのような税金がかかったか、ということは 2 年待たないと出てきません。そのようなわけで、現在 97 年のデータしかありませんが、まもなく 99 年についてもデータを集めることになっています。ということで、今回発表のデータはすべて 97 年のものです。単純な数字ですが、これは政府が実際にいくら使っているか、18 カ国をサンプルとしていますが、そのうち 6 カ国をここに出しました。抽出した理由はそれなりにありますが、後でこれもわかりいただけます。

ご覧の通りです。【パワーポイント p.4】多くの国は GDP の約 40%を公的支出として使っています。日本はドイツ、あるいは英国とそれほど変わらない状況です。公的支出はアメリカよりも 10% 高い、一方デンマークより低い。デンマークにいらっしゃったならば、それはすばらしい国です。税金が好き、納税が好きだという、政府を非常に信頼しているという国民性です。政府の能力、サービスをしっかり提供してくれるという能力を信頼しているということです。そのような信頼がある限り、これはうまく機能するのです。他の多くの国々で、政府に対する信頼が低い国というのは税金も低い、というのが国民感情でしょう。それが明らかにここに出ています。

こちらは税収です。【パワーポイント p.5】デンマークの場合、社会保険制度が伝統的にありません。デンマークの社会支出の財源は直接、税収という仕組みです。最近この 10 年、15 年になってはじめて、一部の給付は財源をいわゆる社会保険拠出に求めるようになりました。ただ、これは公的支出目的だけであるということをお覚えておいてください。雇用主経由の多くの民間を経由する支出、これは労働組合が運営する保険によって運営されていますが、それらの支出はここには入っていません。ここでご覧いただけるのは税金のレベルが日本と米国がほぼ同等であるということです。

前のチャートでは、支出の方ですが、公的支出は日本がアメリカを 10%上回っていました。こちらではご覧の通り、社会保険に対する拠出が日本ではかなり重要な部分を占めています。【パワー

ポイント p.6】アメリカあるいは英国よりもそうです。米英は福祉制度と言っても他の OECD 諸国に比べてミーンズテストがあります。つまり、給付は所得がどの程度かということで決まります。そしてその財源は税金です。社会保険拠出金ベースではないということです。2枚前に全体像としてご覧いただいたのが、政府の支出です。日本の公的社会支出は必ずしも高くありませんでしたが、対 GDP 比率では 6 カ国で平均的な水準だということです。

こちらは少し違う図式です。日本の方が外国より低いという、これは勝又さんからもっと詳しいお話がありましようが、これは示唆するところが多いと思います。デンマークは総合的で包括的な福祉国家であるといえます。つまり年金が重要です。現金給付がブルーで示されます。それから医療もそうです。あまり差がありません。また、就労人口に対する所得補助が年金よりも大きくなっています。どこでも年金はかなりの重要性を持っています。そして医療給付も大きいのです。

私はオランダ人なので、笑い話しをしたいと思うのですが、オランダの場合は病んでいるといえます。オランダの人口は 1,600 万人です。そのうち 100 万人が障害給付をもらっています。つまり所得補助支出がかなりかさむということです。いわゆるオランダ病と呼ばれるものです。

デンマークが突出しているのは他にいろいろなサービス支出というものがあるからです。つまり保育施設などへの補助がかなりあるということです。日本の場合ですが、就労人口に対する所得補助は少ないのですが、これは失業給付が少ないという理由もあります。また民間部門が過剰雇用状態にあるともいえるでしょう。失業給付をするよりも、一応雇用は維持していこうという姿勢があるのかもしれませんが。それからもうひとつ、その他給付というのも日本の場合少なくなっています。これは勝又さんの方がお詳しいと思いますが、これは測定上の問題があると思います。つまり地方自治体の支出の測定に問題があるということに起因するのかもしれませんが。

以上が従来からの伝統的な見方です。今日は冒頭でも言いましたように、これでは誤解を招きます。デンマーク、オランダの方が日本やアメリカに比べると支出が圧倒的に多いようにみえます。それはそうなのですが、ただそれほど差は大きくないということなのです。【パワーポイント p.7】そこで私たちが作業したのは、これは問題だということを出発点として「First Round Effect」というのを測定しました。税制が公的社会支出にどう影響するか、この「First Round Effect」とは何か。データベースを作り始めたときから、日本、韓国、ドイツもそうですが、ほとんどの給付は非課税です。受給者は税金を支払わなくてよいのです。

一方オランダ、イギリス、その他多くの欧州諸国がそうですが受給した給付には税金がかかります。そこが大きな差を生みます。そのような税金の影響を勘案しようということで、これからまた残りの時間、その辺をご説明します。まず、直接税の影響を見ますとご覧の通りです。【パワーポイント p.8】オランダとデンマークは、就労年齢人口に対して、障害給付、疾病給付、その他給

付または産休後休暇給付等で所得補助を支出している国々です。デンマークでは、GDP の 0.5% くらいが育児休業給付として産後一年間出されます。しかし給付をもらっても通常はすべてが課税対象です。税率は給付ごとに違います。社会扶助をもらっている人は税金が少ないし、また公的年金受給者も通常の勤労所得より税制優遇措置があります。従って給付所得で一番税率が高いのは、結局就労年齢人口です。オランダとデンマーク政府の場合は、GDP の 4%相当の給付金を結局税金ということで国に還流しているということです。

先ほど 6 ページでお話しましたが、デンマークの場合 GDP の 30%が公的社会支出です。ただ、GDP の 4%がそのまま税金によって中央政府に還流されるということです。ご覧の通り、オランダでもそのような影響が強いということがわかります。一方、他の国では必ずしもそうではありません。給付は非課税であるというのが普通です。例えばドイツです。しかしドイツでも還流部分というのがあります。というのは、公務員には手厚い年金がありますが、それには税金がかかるからです。ただ、それ以外のドイツの年金、あるいは給付は非課税です。

#### 【パワーポイント p.9】

二つ目が間接税の影響です。政府として社会支出をする場合、政府が人々に現金を移転し、その現金で人々が消費をするということです。100%とは言い切れませんが、受給者はその現金を貯蓄することはまずないでしょう。最終的には消費することになります。現金給付の全部を消費するとも考えてもそう間違いはないことでしょう。間接税率はヨーロッパの場合各国ともほぼ似ていますが、デンマークが例外的に高くなっています。日本及びアメリカはかなり低くなっています。間接税が低い場合、同じ豊かさ、同じ消費をするのに必要な現金給付額は少なくて済むということになりますから、そのあたりを調整するということです。間接税の高低による差、歪みがそこを調整すれば消えることになります。これは重要です。支出の 2%が間接税によって政府に戻るのが、ほとんどの欧州諸国の状況です。例外はデンマークです。これはもう 4%近く間接税で戻されるということです。

#### 【パワーポイント p.10】

それから第三の項目です。租税支出の問題で私たちが考慮しなければなりません。これはいわゆる「社会目的に関しての税制優遇措置」です。細かいことは書いてありますので、後でこれを熟読していただきたいと思います。なぜ税制優遇措置が、それが可能な場合にあるのでしょうか？例えば効率性、あるいは他の政治的な理由により、政府は民間でこの給付がカバーできればより良いと決定するかもしれないわけです。米国ではこのような考え方が支配的です。米国では、普遍的な公的な医療システムというのはありません。雇用主がほとんどの従業員に対してこうした医療保険を提供するというようになっております。このシステムによる医療費が膨大ですが、またこれは公的な資金も使っているということです。このシステムには、税制優遇措置による租税支出が政府によって与えられているからです。すべての雇用主が従業員に対して支払う医療費をカバーするためにきちんと税制優遇措置をうけています。以上が、なぜ、行動を変化させるため