

分担研究報告書

非営利部門の提供する保健・医療・介護サービスに関する事例・政策研究

分担研究者 日野 秀逸 東北大学経済学研究科 教授

研究要旨

分担事項は、非営利民間部門の供給する社会サービスの例として、①生活協同組合法人の医療活動（具体的には日本生活協同組合連合会医療部会加盟の法人をとりあげた）、②行政と緊密に連携した地域住民組織の保健活動を取り上げた。①に関する成果が、論文1、論文2であり、②に関する成果が論文3である。

①の論点に関する結果は、（1）生活協同組合法人の医療サービス提供は、公的保険制度のもとという条件があるので、診療報酬等の独自性は与えられていないが、地域住民である組合員が、職員である組合員の協力の下で、自主的に行い、非組合員にも広げて展開している自主的保健活動は、大きな発展を示していること、（2）「地域丸ごと健康」というスローガンを掲げ、地域の広範にわたる健康支援環境の改善に取り組み、結果として暮らしやすい、安心・安全性の高いコミュニティ作りの実績を上げていること、（3）一部では、健康作りをめぐる自治体との共同も進んでいること、（4）アジアを初めとする発展途上国の医療提供モデルとしても、有効性を持つこと、などである。

②の論点については、岩手県沢内村で展開された、「生命行政」を支えた住民側の諸条件に着目し、村長のリーダーシップを保管する役割が、各村落・集落から推薦されて、健康促進や予防、早期発見などの諸活動において住民側のリーダーとなる保健委員制度によって担われたことを、資料分析・担当者からの聞き取りによって、確認した。

A. 研究目的

本研究は、社会福祉の供給主体として非営利民間部門の可能性を検討することである。今後、年齢構成や福祉需要の増大などを念頭に置くと、公共部門が憲法25条に規定された政府責任を果たすことを柱しつつも、自主的な非営利民間部門の活発な活動が、住民参加という視点からも、多くの人的資源を動員できるという観点からも、その可能性には多くの期待が寄せられる。

そこで本論文では、非営利民間部門の医療サービス提供を例として、事例研究を行うこととした。

B. 研究方法

本研究では日本生活協同組合連合会医療部会に加盟している法人を対象に聞き取り調査や、統計資料分析等を行った。

（倫理面への配慮）

対象者の承諾を得て行った聞き取りなので、該当なし。

## C. 研究結果

(1) 生活協同組合法人の医療サービス提供は、公的保険制度のもとという条件があるので、診療報酬等の独自性は与えられていないが、地域住民である組合員が、職員である組合員の協力の下で、自主的に行い、非組合員にも広げて展開している自主的保健活動は、大きな発展を示していること、(2) 「地域丸ごと健康」というスローガンを掲げ、地域の広範にわたる健康支援環境の改善に取り組み、結果として暮らしやすい、安心・安全性の高いコミュニティ作りの実績を上げていること、(3) 一部では、健康作りをめぐる自治体との共同も進んでいること、(4) アジアを初めとする発展途上国の医療提供モデルとしても、有効性を持つこと、である。

(5) 村長のリーダーシップを保管する役割が、各村落・集落から推薦されて、健康促進や予防、早期発見などの諸活動において住民側のリーダーとなる保健委員制度によって担われたことの確認。

## D. 考察

現在、北欧などの福祉先進国を含めて、初期投資の大きい医療サービス提供事業には、協同組合などの非営利民間部門は、参入が困難とされ、介護サービスなどと比較して、一般には発展していない。しかし、日本における医療生協の経験は、自らが出資し、利用し、運営する協同組合方式が、医療サービス提供に置いても、十分に可能であることを、実証していると言えよう。

## E. 結論

以上の結果、公共部門が骨格をなすこと

を前提としつつも、非営利民間の協同組合等（集团的出資、利用、運営）は、公的部門の医療サービス提供を十分に補完可能だと言えよう。また、医療生協の多くは、介護事業を合わせて展開していることを考慮すれば、医療と介護の複合的提供も可能であろう。

## F. 健康危険情報

<該当なし>

## G. 研究発表

1. 論文発表

2. 学会発表

## H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

2. 実用新案登録

3. その他

<該当なし>

分担研究報告書の本文は、本報告書末尾添付の研究成果刊行物参照

## 別紙4

## 研究成果の刊行に関する一覧表

## 書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の 編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ
佐々木伯 朗	介護保険におけ る地域経済と地 方財政	住居広 士・坂本忠 次	「介護保険時 代における経 済と財政」	勁草書房	東京	2006	
日野秀逸	現代医療生協論	現代生協 論編集委 員会	「現代生協論 の探究(現状分 析編)」	コープ出 版	東京	2005	309-329
日野秀逸	財界の医療情勢 認識と国民運動 の視点	日野秀逸	「市場化の中 の「医療改革」	新日本出 版社	東京	2005	15-27
日野秀逸	医療保障におけ る「構造改革」 路線と国民医療 路線	日野秀逸	「市場化の中 の「医療改革」	新日本出 版社	東京	2005	81-133
日野秀逸	沢内村と日本の 高齢期医療	篠崎次男	「21世紀に語 りつぐ社会保 障運動」	あけび書 房	東京	2005	171-184

## 雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
佐藤康仁	国民負担率に関する一 考察	東北学院大学経済 学論集	159	15-26	2005
佐藤康仁	国民負担と世代会計論	東北学院大学経済 学論集	160	107-120	2005

国民負担率に関する一考察  
——とくに政策目標としての国民負担率について——

佐藤 康 仁

# 国民負担率に関する一考察

## —とくに政策目標としての国民負担率について—

佐藤 康 仁

### 目 次

- 1 はじめに
- 2 国民負担率とは何か
- 3 政策目標としての国民負担率抑制について
- 4 人口減少下の日本経済における「国民負担率」概念の意義
- 5 むすびにかえて

## 1 はじめに

急速な人口構成の変化，巨額の累積財政赤字等を背景に，近年，国民負担率の動向が注目されている。とりわけ今後，人口構成の変化に伴って国民負担率の上昇が見込まれることから，その上昇抑制（すなわち，一定水準以下に抑えること）の必要性がいわれる。

しかしながら，国民負担率を一定水準以下に抑えることの根拠（経済学的意味）は，それほど明確ではない。

そこで本稿では，国民負担率に関するさまざまな議論のなかでも，とくに政策目標としての国民負担率抑制について考察する。

## 2 国民負担率とは何か

国民負担率とは租税負担および社会保障負担の国民所得に対する比率のことをいう。国民負担率は1970年度：24.3%→75年度：25.7%→80年度：31.3%→85年度：34.4%→90年度：38.2%→95年度：36.2%→2000年度：36.7%→2003年度：35.3%→2004年度：35.7%→2005年度：35.9%と趨勢的に上昇傾向にあり，なかでも人口構成の高齢化に伴い社会保障負担率の上昇が著しい（70年度：5.4%→80年度：9.1%→90年度：10.6%→2000年度：13.3%→2005年度：14.4%）<sup>1)</sup>。

また，近年では，これまでの国民負担（租税負担＋社会保障負担）に財政赤字を加えた「潜在的国民負担率」が使用されている。これは，たとえば公債の発行によって財源を調達し，それによって公共財・サービスを提供すれば，それはその時点での負担とみなされないため国民負担率を低くすることが可能である（すなわち，負担を将来時点へと先送りすることができる）ためである<sup>2)</sup>。この潜在的国民負担率でみると，2005年度の数値は35.9%→44.8%となる。

1) データ出所は財務省「日本の財政を考える」（2005年3月）。なお2003年度までは実績，2004年度は実績見込み，2005年度は見通しである。

2) このような意味で近年では従来の租税負担，社会保障負担に財政赤字の対国民所得比を加えた潜在的国民負担率を用いるようになったのであるが，この潜在的国民負担率も，Kotlikoff [1992] が強調するように，財政赤字が恣意的にコントロール可能な概念であるということをもふまえると適切な指標であるとはいえないことになる。

一般に、国民負担率は国民所得に占める租税負担および社会保障負担の割合であるので、その名が示すとおり、国民の「負担」をあらわす指標としてみなされているが、国民負担率は単に国民の「負担」をあらわす指標ではない。国民負担率に関して包括的な検討を行ったものに経済審議会「財政・社会保障問題ワーキング・グループ」（座長：宮島洋・東京大学大学院経済学研究科教授）の報告がある。この報告は経済企画庁総合計画局〔1996〕にまとめられているので、以下、みてみよう。

経済企画庁総合計画局〔1996〕では国民負担率の意味について3つの考え方が紹介されている。すなわち、①国民の負担の指標としての国民負担率、②政府活動の大きさを示す指標としての国民負担率、③所得再分配の大きさを示す指標としての国民負担率である。

①は、国民負担率は国民が強制的に徴収される経済的な負担の大きさをあらわしているという考え方である。国民負担率が示す「負担」は強制的に特徴があり、この割合が高まれば、それだけ国民が自由に処分可能な所得の割合は低下することになるので、国民負担率の過度の上昇は国民からの批判の原因となり、また、その負担を回避するために企業・人材の海外流出、非生産的な節税行為を招く原因となるということである。

②は、国民負担率は公的部門の活動を収入面からみた指標であり、こうした観点から公的部門の相対的な大きさを監視していくことは財政規律を維持するという点で重要な役割を果たすということである。

③は、強制的に徴収され、公的部門によって支出されるものの多くは所得再分配としての役割を強く果たしているので、国民負担率は所得再分配の大きさを示す指標となるということである。

このように国民負担率は、単に国民の「負担」の程度をあらわす指標ではなく、国民経済における公的部門（政府）活動を、主として国民の視点からみたものであるということが出来る。

### 国民負担率の国際比較

次の（表1）は日本を含めた6ヵ国の国民負担率（および潜在的国民負担率）について比較したものである。

ここで、国民負担率が70%を超えるスウェーデンに代表される「高福祉・高負担」型、国民負担率が40%以下のアメリカに代表される「低福祉・低負担」（自助努力）型、そして、これらの中間「中福祉・中負担」型（イギリス、ドイツ、フランス）に大きく分類すると、日本の国民負担率水準はアメリカに近い。すなわち、日本の国民負担率は国際的にみて高くない。

しかしながら、財政赤字の対国民所得比を含めた潜在的国民負担率でみると状況は大きく変わる。欧米諸国では国民負担率と潜在的国民負担率との間にほとんど差異はないのに対して、日本ではその数値は大きく上昇する。これは現在の国民が享受している受益に比べて、より少ない負担しかしていない（すなわち、負担を将来に先送りしている）ということの意味している。

(表1) 国民負担率の国際比較

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
租税負担率	21.5	23.8	38.2	28.9	38.5	49.3
社会保障負担率	14.4	8.8	9.5	24.8	25.2	21.7
財政赤字の対国民所得比	8.9	5.2	1.7	4.7	4.5	0.4
国民負担率	35.9	32.6	47.7	53.7	63.7	71.0
潜在的国民負担率	44.8	37.8	49.4	58.4	68.2	71.4

(%)

(注1) 日本は2005年度見通し。その他の国については2002年実績。

(注2) 財政赤字の対国民所得比は、日本およびアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース。その他の国は一般政府ベースである。

(資料) 財務省「日本の財政を考える」(2005年3月)にもとづいて作成。

なお、日本では当然のように使われている「国民負担率」という用語であるが、実は国際的には通用しない。

OECDの歳入統計 (Revenue Statistics) には確かに租税・社会保険料収入合計額の対名目GDP比率があるが、これは日本の国民負担率とは異なる。分母はGDPであり、これは間接税控除前 (市場価格表示) のGDPである。これに対して、日本の国民負担率の分母は「要素価格表示の国民所得」である。このため、仮に国民経済規模と租税負担額が同じであったとしても、税制の直間比率の違いによって、国民負担率の水準が異なることになり、とりわけ国際比較を行う場合には注意が必要となる<sup>3)</sup>。

また、資本減耗分 (減価償却費相当分) のGDPに対する比重についても、その割合が大きいほど国民所得はGDPから乖離し、国民所得を分母とする国民負担率は高くみえることになる。さらに、社会保障給付への課税の程度も (実質的な) 国民負担率に影響を及ぼす。これらの点はいずれも国際比較する際に注意する必要がある (丸尾 [1996])。

なお、国際的には、その上限を定めて公的負担の水準をコントロールするという政策的発想は存在していない (成瀬 [1996])。

3) なお、宮島 [2003] は、国民負担率はそもそも数値目標としての信頼性に欠けると指摘する。すなわち、国民負担率を測定する際に、その分母に「要素費用表示の国民所得」を用いることには「分子の国民負担には間接税が算入されるにもかかわらず、分母の国民所得では間接税が控除されるという合理性に欠ける非対称的な取り扱いによって、国民経済規模と租税負担額が同額であるにもかかわらず、税制の直間比率の違いによって、国民負担率の水準が大きく変動する」(p.47) ことになり問題がある。市場価格表示国民所得を分母に用いれば国民負担率の水準は税制の違い (とりわけ間接税比率) に対して中立的になるが、要素費用表示の国民所得を分母に用いた場合には仮に租税負担額が一定であったとしても、間接税比率が高いほど国民負担率は高く表示されるのである。それゆえ宮島 [2003] は国民負担率を政策指針とするならば市場価格表示の国民所得を用いて議論をやり直すべきであると指摘する。

### 今後の国民負担率の展望

今後、国民負担率はさらに上昇することが見込まれている。

少子高齢社会の到来、人口減少社会の到来により、社会保障関係の支出（年金・医療等の社会保障給付費）が増加し、それに伴い租税、社会保障負担も増加する。これまでも年金・医療等の社会保障給付費は高い伸びを示しているが、今後もその傾向は基本的に変わらない。

加えて、日本の少子・高齢化は諸外国に比べて、そのスピードが著しく速いことに特徴があるため<sup>4)</sup>、現行制度を前提とすれば、国民負担率も著しく上昇すると考えられている。

たとえば、経済財政諮問会議に提出された試算によれば現状の仕組みを放置した場合、2025年度の潜在的国民負担率の水準は60%以上になる<sup>5)</sup>。また、厚生労働省からも2025年度の潜在的国民負担率は56%になるとの試算が発表されている<sup>6)</sup>。

### 3 政策目標としての国民負担率抑制について

国民負担率をめぐっては、今日、経済財政諮問会議、財務省の財政制度等審議会、あるいは社会保障関係の審議会等で、その上昇抑制（すなわち、一定水準以下に抑えること）の必要性がいわれている。

しかしながら、その一方で、国民負担率を一定水準以下に抑えることの根拠（経済学的意味）はそれほど明確ではない。

ここでは政策目標としての国民負担率抑制に関するいくつかの論点を整理しよう。

国民負担率の抑制ということが初めて示されたのは、1982年7月の臨時行政調査会答申である。この答申において「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」と述べられ、国民負担率の上限を50%とすることが示された。その後、この「国民負担率の上限50%」は、成瀬 [1996] が指摘するように、あたかも「天の声」のごとく、各種審議会、政府の経済計画などに引き継がれていったのである<sup>7)</sup>。

たとえば1993年10月の臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の「最終答申」では「このため、国民負担の水準について、第2次行革審が提言した「高齢化のピーク時（2020年頃）におい

4) 国連の定義では老年人口比率が7%を超えた社会を「高齢化社会」、14%を超えた社会を「高齢社会」という。この高齢化社会から高齢社会になるまでにかかった年数を比較すると、フランス：115年、スウェーデン：85年、イギリス：47年、ドイツ：40年、日本：24年（1970年→1994年）となっている。

5) 「社会保障制度改革のあり方」（経済財政諮問会議、2003年6月9日）（有識者議員提出資料）。

6) 厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し」（2004年5月推計）。

7) 石 [2004] は「当時（1982年頃）、行財政改革を通じ政府活動の無駄、非効率を省き、将来この国民負担率を50%以下に抑えこもうというコンセンサスが、国民の間で大方の了解を得ていた。それ以来、この発想は行財政改革のスローガンとして今日まで引き継がれることになる」（pp.66-67、〈 〉内は加筆）と述べ、「上限50%」のコンセンサスが存在していたと指摘している。

て50%以下、21世紀初頭の時点においては40%台半ばをめどにその上昇を抑制する」との目標を今後とも堅持し、社会保障制度を始め行財政全般にわたり不断の改革努力を積極的に行っていく必要がある」と明記されている。

その後、1996年12月の財政制度審議会財政構造改革特別部会「最終報告」では「国民負担率に財政赤字を加えた「潜在的な国民負担率」という概念を併せ考える必要がある」と指摘され、これ以降、国民負担率上昇の抑制という場合には、財政赤字の対国民所得比を加えた「潜在的国民負担率」上昇の抑制を意味するようになる。そして97年3月「財政構造改革5原則」において「国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う」と明記され、また97年12月に施行された「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（いわゆる「財政構造改革法」；98年12月停止）でも潜在的国民負担率を50%以下に抑制することが明記された。

2004年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（2004年6月4日、閣議決定）においても「このような企業、個人の挑戦を支えるためにも、政府は、簡素で効率的であらねばならない。また、基礎的財政収支を黒字化するなど財政を健全化していくため、民間需要主導の持続的な経済成長を実現すると同時に、政府全体の歳出を国・地方が歩調を合わせつつ抑制することにより、例えば潜在的国民負担率で見て、その用途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する」（p.3）と明記されている。

国民負担率を一定水準以下に抑えるという目標を掲げる背景には、国民負担率が一定水準を超えると経済、ひいては経済成長に悪影響を及ぼすとの認識がある。

ここで、その最近の例として『経済財政白書（平成15年版）』をみてみよう。『経済財政白書（平成15年版）』では、国民負担率上昇の影響として①家計の貯蓄行動や労働供給への影響、②大きな政府による経済全体の生産性の低下、そして、これらの結果として③経済成長率の低下、をあげている。

#### 家計の貯蓄行動、労働供給に及ぼす影響について

『経済財政白書（平成15年版）』は、国民負担率の上昇が経済に与える最も直接的な影響として、「国民負担の高まりにより現役世代を中心とする家計や企業の可処分所得が低下し、民間部門における貯蓄や資本蓄積が抑制されると考えられるほか、現役世代における労働意欲の減退や企業の競争力の低下、海外移転などを通じて、経済活力が低下する可能性が挙げられる」（p.212）と指摘する。

しかしながら、宮島〔1992〕によれば、国民負担率の上昇が家計の貯蓄行動や勤労意欲、社会全体の貯蓄率などに及ぼす影響はかならずしも明確ではない。

すなわち、国民負担率の上昇が、貯蓄や労働の限界純収益率（国民負担控除後の利子所得や給与所得）の低下を通じて貯蓄や労働供給を抑制する効果（代替効果）と逆に国民負担控除後の限界所得率の低下を補填するために、むしろ貯蓄や労働供給をさらに促進する効果（所得効果）の

どちらが強く働くかは理論的にも実証的にも明確ではない。国民負担率上昇の弊害を説く議論は「代替効果の方向性しかみていないか、あるいは、所得効果に対する代替効果の優越性を前提としている」(宮島 [1992] p.40) ののである。

また、国民負担率研究会 [1997] は北欧諸国の経済パフォーマンス (20年以上にわたって世界の所得上位10ヶ国にランクされ続けている) を例に、負担率の上昇によって労働意欲が減退するのは負担が支配階級によって使われてしまうような場合であり、「公的負担は自分たちの生活を安定させる原資である」との信頼感が強い場合には、負担率の上昇は勤労意欲に影響を及ぼさないと指摘している (国民負担率研究会 [1997] p.31)。

以上の点に加えて、国民負担率は租税負担および社会保障負担という国民の公的負担の割合をあらわしているが、国民はこの他に自己負担を行っているという点も重要である。これら公的負担と自己負担 (私的負担) の関係は、一般には国民負担が増加すれば、その分だけ自己負担は軽減され、逆に国民負担が減少すれば自己負担は増加するというように、代替関係にある。

たとえば、それまで公的部門によって提供されていた医療サービス等を受益者の自己負担に置き換えれば国民負担率は低下することになるが、その一方で自己負担が増加するというように、これは負担の形態が「公」から「私」へと変わっただけにすぎない。

したがって、仮に国民負担率が上昇したとしても、その一方で自己負担が減少したとするならば、この場合、自己負担を含めた実質的な国民の「負担」に変化はないということになる。

ただし、国民負担率は国民全体のいわばマクロの指標であり、個々の負担状況をあらわすものではないので、自己負担の増加と国民負担率の低下という、いわば負担の形態の「公」から「私」への変化は、必ずしも、その負担の形態の変化と受益 (サービスの享受) の形態の変化と一致するとは限らないのであり、その意味でも個々の家計に及ぼす影響は明らかではない。

#### 大きな政府による経済全体の生産性の低下

『経済財政白書 (平成15年版)』は、「財政赤字を考慮した潜在的国民負担率は負担面からみた公的部門の大きさを示す指標となるが、一般的に民間部門に比べて非効率になりやすい公的部門のウェイトが過度に拡大すれば、経済全体の生産性が低下する可能性がある」(p.212) と指摘する。

石田 [2003] も「国民負担率の増大はすなわち大きな政府への道を歩むことである」(p.80) と述べ、政府の規模は国民の意思によるものであり最適値が存在するというものではないが、大きすぎる政府にはさまざまな問題が存在すると考えられるとして、国民負担率上昇の問題点として、いわゆる「大きな政府」の問題、「政府の失敗」の存在を指摘する。

これらの指摘は公共部門が民間部門と比べて非効率であるから過度に (その規模を) 拡大すべきではないということであり、また公共部門の規模が大きくなるにつれて、その問題点 (政府の失敗) が目立つようになるからそれを抑制すべきであるということである。

しかしながら、もし公共部門の拡大が国民の選択の結果であり、公共部門の役割 (公的サービ

スの提供や所得の再分配)に対する選択の結果、国民負担率が上昇したのであるとすれば、これは問題であるとは一概にはいえないのではないか。

また、そもそも市場メカニズムに基礎を置く経済社会において、公共部門の役割は(広義の)市場の失敗一すなわち、市場の機能不全、(狭義の)市場の失敗、分配問題など一に対処することである。財・サービス市場が完全競争的であるならば価格メカニズムを通じて資源の最適配分(パレート最適)が達成される。しかしながら、実際にはこれを阻害するいくつかの要因によりパレート最適な資源配分は実現されない。ここに公共部門の役割(市場メカニズムへの介入)が正当化される。

したがって、公共部門によって提供されるべきものとは市場では供給されえないもの(公共財、準公共財・価値財)であるということができ、公共部門が本来提供すべきものを提供した結果として、その規模が拡大し、国民負担率が上昇したのであるとすれば、これもやはり問題であるとはいえない。

しかも、国民負担率は国民の租税負担および社会保障負担の割合をあらわしたものであり、そこには国民が(公共部門が提供する財・サービスによって)享受している受益面については考慮されていない。

租税および社会保障負担の反面、国民は公共部門からさまざまな公共財・サービス、社会保障等の提供を受けている。こういった受益面を反映していない国民負担率はバランスを欠いた指標であるといえ、国民負担率の上昇のみをとりあげて問題とするのは適切ではないということになる<sup>8)</sup>。

### 経済成長率の低下について

『経済財政白書(平成15年版)』はOECD19ヵ国の経済成長率(実質GDP増加率)と潜在的国民負担率(ただし、ここでは国際比較を行う関係から国民所得比ではなく名目GDP比が使われている)との間に穏やかな負の相関が認められ、国民負担率が高い国ほど経済成長率も低くなる傾向にあるということを指摘する。

もっとも『経済財政白書(平成15年版)』は「両者の関係は単に国民負担率の高まりが経済成長を低下させるという方向と同時に、少子・高齢化や経済の低成長が国民負担率を高めるという逆方向の因果関係も働いていると考えられることから、その解釈については慎重であるべきであり、家計や企業の行動に関するミクロ的な分析が必要である」(p.212)とも述べているが、「国

8) この点については「純負担率」(あるいは「国民純負担率」)の概念がある。これは社会保障給付などの移転支出は負担者から受益者(被給付者)への所得再分配であり、公共投資や公務員の人件費などのような政府自身の支出とは異なるとの考え方にもとづいて、国民負担率の分子(租税負担+社会保障負担)から社会保障制度を通じた所得移転を除いたものとして定義されるものである。詳しくは国民負担率研究会[1997]を参照のこと。

民負担率の上昇が経済成長の阻害要因となる可能性も示唆しており、国民負担率が過度な水準とならないよう、国民の安心を確保しつつ、極力その抑制を図ることが必要である」(p.213)と結論づけている。

『経済財政白書(平成15年版)』も認めているように、国民負担率と経済成長率との間の関係については明確なものとはなっていない。『経済財政白書(平成15年版)』の他、加藤[1996]、古川・高川・植村[2000]などは国民負担率と経済成長率の間には負の関係があるとするが、他方、国民負担率研究会[1997]は関係があるとはいえないとする。

また、宮島[1992]は両者の間の詳細な統計的実証研究を通じて、国民負担率と経済成長率との間に明確な相関関係は認められないと指摘する。すなわち、①トルコを除くOECD加盟23ヵ国について1979～88年の10年間における年平均実質経済成長率と平均国民負担率について相関関係を調べると、これらの中に明確な負の相関関係は見出しがたい、②粗固定資本形成比率(対GDP比)、家計貯蓄率、物価上昇率(GDPデフレーター上昇率)、貿易収支比率(GDP比率)、失業率といったマクロ経済指標との間でも明確な負または正(物価上昇率と失業率)の相関関係は見出せないという。

宮島[1992]はこれらの結果をうけて「成長率との関係を含め、国民負担率と経済パフォーマンスとのごく弱い負の相関関係には注意しなければならないが、国民負担率の上昇、即ち、経済の停滞、活力の阻害というステレオタイプの議論・主張は過剰反応との誇りを免れない」(p.39)と述べている。

さらにOECD諸国に関する国際比較については、他にも「重い負担が経済成長を妨げているかどうかについて統計的に有意な結論を得ることはできなかった」という報告がある(経済企画庁総合計画局[1996])。

このように国民負担率の上昇とそれが貯蓄、労働供給、生産性、そして物価上昇率や失業率、経済成長率などのマクロ経済パフォーマンスに及ぼす影響との間の相関関係は明確ではなく、実証的にも、理論的にも検討の余地がある。

### 「上限50%」の根拠

以上の点に加えて、「なぜ上限が50%なのか」という点に関しても明確な理由は示されていない。

加藤[1996]は「欧米に共通して国民負担率の上昇とくに50%以上となると、それぞれの国の成長率が低くなるということから、わが国でも国民負担率を50%以下にしたいという、臨調=行革審の提言がなされたように思われる」と述べているが、成瀬[2001]によれば「国民負担率の上限がなぜ50%でなければならないのか、その根拠が示されたことは今日まで一度もない」(p.17)という。第2次臨時行政調査会の議論においても上限50%の根拠となる予測データや実証研究は示されなかったというのである。

第2次臨調の基本答申の直前に厚生省の社会保障長期展望懇談会によって発表された「社会保障の将来展望」では、国民負担率については触れられず、「当面の財政的判断のみが先行して、社会保障の機能を阻害し、将来の国民の生活の安定を損なってはならない」と主張されており、社会保障の給付・負担の定量的見通しも保険料ベースのものであったにもかかわらず、第2次臨調の基本答申では国民負担率について具体的な上限の数値が提起されたという（成瀬 [2001] pp.17-18）。

「本来ならば、将来人口予測をもとに社会保障の将来目標とその定量的な見通しがなされ、それをふまえて租税負担率や社会保障負担率の予測がなされるべき」であるという成瀬 [2001] の指摘はもっともである。

その後、1994年の厚生省「21世紀福祉ビジョン」によって、社会保障に関する定量的な見通しが示され、社会保障の将来目標の選択肢と国民負担率に関する見通しが明らかとなったが、ここでも「上限50%」の根拠は明らかとされていない。

近年、経済財政諮問会議の議論においても日本経済の「活力」を維持するために将来の潜在的国民負担率を50%程度に抑制する必要があるという趣旨のことが述べられているが、ここでも「なぜ50%程度に抑制する必要があるのか」という点については明確にされていない。

このように「潜在的国民負担率を50%以下に抑制」は、その根拠が明確にされることはないまま、2004年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（2004年6月4日、閣議決定）でも掲げられ、2004年10月には財務省が2025年度に50%以下にするには社会保障給付を2割削減することが必要との試算を発表するなど、今日、政策目標の一つとして確固たる地位を占めている。

また、国民負担率研究会 [1997] によれば、マクロの指標である国民負担率と勤労者が実際の収入から納める租税・社会保険料負担率との間には大きな違いがある。すなわち、たとえば国民負担率が36~37%程度でも、平均的な勤労者の租税・社会保険料負担率は実収入の10数パーセントにすぎないという<sup>9)</sup>。また、所得階層によっても、その負担率は異なることが示されている。そして、国民負担率研究会 [1997] は「たとえ国民負担率が50%であっても、多くの家計で月収の半分が税金と社会保険料でとられるような事態はありえない」（p.10）と指摘する。

つまり、ここから「稼いだ収入のうち、少なくとも半分（50%）程度は手元に残るようにしよう」、「収入の半分以上を税金等でとられたら働く気がなくなる」といった理由に根拠はないということがわかる。

国民負担率を一定水準以下に抑えるという目標の背景には、国民負担率が一定水準を超えると経済、ひいては経済成長に悪影響を及ぼすとの認識があると考えられる。しかしながら、すでに述べたように国民負担率と経済成長との関係は必ずしも明確ではなく、しかも、50%という具体

9) この差の分は、たとえば法人税や資産課税などによって賄われている（『シンポジウム国民負担率問題を考える』（安田火災記念財団叢書No.52）、財団法人安田火災記念財団、1998年、p.9）。

的な数値目標の根拠も明らかではない。

国民負担率という指標を政策的にどう位置づけるかという点についても3つの考え方がある。すなわち、①国民負担率は実質的に重要な意味をもつ指標であり、政策的にも高い優先度をもってこれを位置づけ、これを適切にコントロールするような政策を打ち出していくべきとする考え方、②国民負担率自体は必ずしも重要な経済的意味をもっているわけではないが、これを一つの分かりやすい象徴的な指標として位置づけ、これに関する議論をきっかけとして行財政改革、社会保障制度の見直しを行っていくべきとする考え方、③国民負担率は経済パフォーマンス、あるいは国民の福祉を示す指標としては限界があり、政策的に必ずしも重要であるとはいえないとする考え方、である（経済企画庁総合計画局 [1996]）。

このうち、②の考え方が政策当局の考えにもっとも近いのではないかと思われる。すなわち、国民負担率を一定水準以下に抑えるという目標は、経済的意味をもつというよりも、政策当局、とりわけ財政当局（旧大蔵省、現財務省）の政策的意図を反映したものであると考えられるのである。

#### 4 人口減少下の日本経済における「国民負担率」概念の意義

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」によると、日本の総人口は2006年に1億2774万人でピークを迎え、その後、減少に転じ、2050年には1億57万人、2100年には6414万人になると見込まれている。

人口減少は日本の経済社会システムにさまざまな影響を及ぼすと考えられる。人口減少は、たとえば終身雇用や年功序列型賃金体系といったいわゆる日本型雇用慣行、年金・医療などの社会保障制度、直接税に依存する国家財政、さらには事実上外国人労働者を排除してきた入国管理制度、硬直的な就学年齢や修学期間を定めた学校教育制度など「人口増加」を前提とする社会経済システムの構造転換を迫ることになる（大淵 [2002]）。

人口減少下で日本の人口構成も大きく変化し、かつての「ピラミッド型」から「釣り鐘型」、さらには「すり鉢型」となると予測されている。「すり鉢型」の人口構成の下では、相対的に少ない若年世代が相対的に多い老年世代を支えるということになり、少なくとも現行の社会保障制度の下ではその財政に大きな影響を及ぼすことになる。

また、人口減少は労働力人口の減少、貯蓄率の低下、そしてこれらの結果として経済成長率の低下を招くと考えられている。高い経済成長が見込めない状況下では分配問題が重要な課題となる。

少子高齢社会ないし人口減少社会における財源政策のあり方を考えるうえで、国民負担率の概念は必ずしも意味のない概念ではない。それは国民負担率を構成する租税、社会保障負担がともに強制的な性格をもつものである以上、これを抑制するということは国民の「選択の自由」、すなわち個々の所得の「自由な」処分権を確保するうえで意味があると考えられるからである。と

りわけ、公的に提供されるサービスに選択の余地が限られているとするならば、国民負担率の上昇は個人の自由な選択（意思決定）を歪めるものであるといえる。

したがって、国民負担率の抑制は、その目的が公共部門の規模の抑制にあるとするならば、民主主義政治プロセスにおいて大きくなりがちな公共部門の規模のコントロールという意味で望ましいといえることができるだろう。

しかしながら、国民負担率を抑制することを目的とし、そのための手段として、たとえば社会保障制度のあり方を論じることは適切ではない。それは、これまで考察してきたように、国民負担率上昇の経済的な影響について明確になっているとはいえないことに加え、そもそも、その上限水準の決定に関して合理的な理由が存在するわけではないからである。

上述のような意味で、国民負担率の過度の上昇を抑制することにはそれなりの意義があると考えられる。しかしながら、国民負担率の抑制を目的として公的年金制度等の改革を行ったのでは本末転倒である。

たとえば、2004年10月6日の財務省の財政制度等審議会では、2025年度に潜在的国民負担率を50%以下にするためには年金や介護など社会保障給付を2割削減する必要があるとの試算が示された<sup>10)</sup>。これは2025年度には社会保障給付費が86兆円（2004年度）から66兆円増え、152兆円となり、その結果、その給付を裏付ける租税や社会保険料などの財源も77兆増加し、潜在的国民負担率は56%になるとの試算<sup>11)</sup>をうけたものである。

しかしながら、本来、人口構成、日本の社会経済制度など、さまざまな要因を考慮したうえで、年金・介護などの社会保障制度の役割は何か、制度はどうあるべきなのか、といった公共部門が果たすべき役割の姿を考えようとして、社会保障を通じた受益（給付）と負担の関係・程度、さらには、その費用負担を誰が、どのような方法で負うのか、といった意思決定がなされ、その選択の結果として国民負担率の展望がなされるべきものである。

国民負担率の水準のみを問題とし、いわば数値目標化することは、結果として公共財・サービスの提供水準、社会保障給付水準などの低下を招き、公共部門が本来果たすべき役割を果たせなくなるばかりでなく、国民負担率には現れない財源に負担をシフトするだけになる可能性もある。

## 5 むすびにかえて

政策指標はそれを「誰が」、「どのような目的で（どのような政策意図の下に）」用いるのか、という視点が重要である。

これまで考察してきたように、国民負担率に関していえば、結局のところ、国民負担率の抑制という目標の背景には、それが引き起す問題というよりも、大きくなりがちな公共部門をいかに

10) 2004年度の潜在的国民負担率：48%（社会保障にかかる税・財政赤字：7%＋保険料：14%＋社会保障以外の税・財政赤字：26.5%）→2025年度：56%（社会保障にかかる税・財政赤字：11.5%＋保険料：18%＋社会保障以外の税・財政赤字：26.5%）。社会保障以外の税負担・財政赤字は1997年度から2001年度までの平均値を採用し、横ばいと仮定されている。

11) 厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し」（2004年5月推計）。

抑制するかという意味で、そのための一つ的手段として、比較的わかりやすい「国民負担」率という概念が利用されてきたということができるのではないかと考えられる。

国民負担率の概念とその経済学的意味は明確であるとはいえ、政策指標としてのその存在意義がどれだけあるのかは疑問であるが、国民負担率を構成する租税、社会保障負担ともそれが強制的な性格をもつものである以上、それを抑制するというのは「選択の自由」を確保するうえで意味があるということができる。

もっとも、国民負担率をいわば数値目標化し、その目標達成だけを目指すことは望ましいとはいえ、公共部門が果たすべき「機能」は何かということを考え、そのうえでその展望がなされる必要があるといえよう。

#### 【参考文献】

- 古川尚史・高川泉・植村修一 [2000], 「国民負担率と経済成長—OECD諸国のパネル・データを用いた実証分析—」, 日本銀行調査局Working Paper 00-6.
- 石弘光 [2004], 『税の負担はどうか』, 中公新書。
- 石田昌夫 [2003], 「潜在的国民負担率の動向と課題」, 『産業経済研究所紀要』13, pp.77-87.
- 加藤寛 [1996], 「経済成長と福祉—国民負担率覚書—」, 『経済学論纂』(中央大学) 36(5・6), pp.1-16.
- 経済企画庁総合計画局 [1996], 「財政・社会保障問題についての参考資料」。
- 国民負担率研究会 [1997], 『国民負担率問題を考える—国民負担率論議への問題提起—(国民負担率研究会1996年度研究報告)』(安田火災記念財団叢書No.51), 財団法人安田火災記念財団。
- Kotlikoff, Laurence J. [1992], *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, The Free Press.
- 丸尾直美 [1996], 「社会保障と国民負担率」, 『週刊社会保障』1917, pp.50-51.
- 宮島洋 [1992], 『高齢化時代の社会経済学』, 岩波書店。
- 宮島洋 [2003], 「国民負担率の使い方」, 『週刊社会保障』2241, pp.46-47.
- 内閣府(編) [2003], 『経済財政白書(平成15年版)』, 国立印刷局。
- 成瀬龍夫 [1996], 「人口高齢化と「国民負担率」」, 『経済論叢』(京都大学) 158(6), pp.61-78.
- 成瀬龍夫 [2001], 『国民負担のはなし』, 自治体研究社。
- 大淵寛 [2002], 「少子高齢社会の構造転換」, 『国民経済雑誌』(神戸大学) 185(1), pp.19-35.
- 小塩隆士 [2005], 『社会保障の経済学(第3版)』, 日本評論社。

## 国民負担と世代会計論

佐藤 康 仁

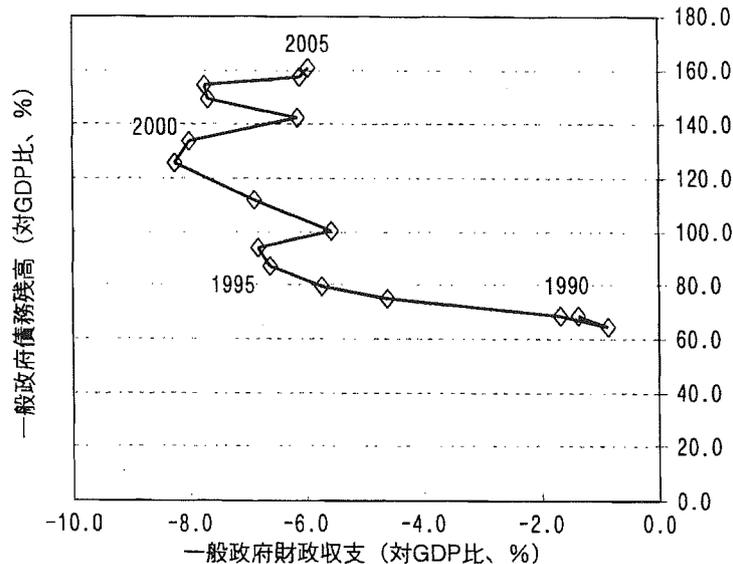
# 国民負担と世代会計論

佐藤 康 仁

## I. 財政の現状

(図1)は、1990年以降の一般政府財政収支と債務残高の推移をあらわしたものであるが、ここから明らかなように、わが国の一般政府財政収支は赤字であり、その結果として債務残高は増加の一途をたどっている。

(図1) 一般政府財政収支と債務残高



(資料) OECD, Economic Outlook No.77(May)2005にもとづいて作成。

なお、OECDのデータによる国際比較をみると、日本の財政赤字、債務残高はともに先進国中最悪の水準となっている。

加えて、わが国は急速な人口構成の変化（すなわち、少子高齢化）が生じると見込まれており、これに伴い社会保障関連の支出が著しく増大することが予想されるため、財政事情はより一層厳しいものとなると考えられている。

1) 国連の定義では高齢化率（65歳以上人口が全人口に占める割合）が7%を超えた社会を「高齢化社会」、14%を超えた社会を「高齢社会」という。この「高齢化社会」から「高齢社会」になるまでにかかった年数を比較すると、フランス：115年、スウェーデン：85年、イギリス：47年、ドイツ：40年、日本：24年（1970年→1994年）となっている。

このような大きな財政赤字、債務残高の存在と、その増大予想を背景にして、これに伴う国民負担が注目されている。それは財政赤字や債務残高が基本的には国民（とりわけ将来世代）の負担になると考えられるためである。

すなわち、財政赤字や債務残高の増大（累積）は①財政支出の面で、その硬直化を招き、効率的な資源配分の達成を阻害するというだけでなく、中長期的に経済成長の阻害要因となる、②将来時点における増税（あるいは政府支出の削減）を意味するため、現在世代と将来世代との間での不公平の拡大を招く、と考えられているのである。

## Ⅱ. 国民の「負担」と「国民負担率」

国民の「負担」をあらわす指標として知られているものに「国民負担率」がある。国民負担率は、租税負担および社会保障負担の国民所得に対する比率として計算され、その値は近年、趨勢的に上昇傾向にある。なかでも少子高齢化に伴い、社会保障負担率の上昇が著しい。

国民負担率は、その名の通り①国民の負担の大きさをあらわす指標としてのみならず、②政府活動の大きさを示す指標、③所得再分配の大きさを示す指標、といった意味をもち、国民経済における公的部門（政府）活動を、主として「国民」の視点からみたものであるといえることができる。

国民負担率は、近年、その動向が注目されているが、それは少子高齢化に伴い、その著しい上昇が予想されるためであり、その（上昇）抑制の必要性がいわれている。

厚生労働省の「社会保障の給付の負担の見通し」（2004年5月推計）によれば、2004年度（予算ベース）で、社会保障給付費：86兆円、社会保障に係る負担：78兆円が、2010年度には、それぞれ105兆円、100兆円に、2025年度には、152兆円、155兆円になると見込まれている。

この結果、仮に社会保障に係る分以外の租税負担および財政赤字が1997年度から2001年度までの平均値（実績）と変わらない（横ばい）とすると、潜在的国民負担率は2004年度：48%→2025年度：56%に上昇するとみられている。

日本では1982年の臨時行政調査会答申以降、「国民負担率の上限を50%とする」（90年代半ば以降は国民負担率ではなく潜在的国民負担率）ということが掲げられており、たとえば2004年10月6日の財務省の財政制度等審議会では、2025年度に潜在的国民負担率を50%以下にするためには年金・介護等の社会保障給付を2割削減する必要があるとの試算が示された。

国民負担率の上限を50%以下に抑制するというのは、国民負担率が国民所得に占める租税負担および社会保障負担の割合であり、財政活動を国民側から、とりわけ、その「負担」に着目してみた指標であると考えられるためである。すなわち、国民負担率は国民が強制的に徴収される経済的な負担の大きさをあらわしており、国民負担率の上昇は国民の可処分可能な所得の割合の低下を意味するということである。

しかしながら、（潜在的）国民負担率は経済学的に意味ある指標とはいえず、経済指標としても多くの欠陥をもち、国民の「真」の負担水準をあらわしているとはいえないのである（佐藤〔2005〕）。