



社会保障と「国民負担」：
「国民負担の増大抑制」論の誘導性と操作性

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 里見, 賢治 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00003461

社会保障と「国民負担」

——「国民負担の増大抑制」論の誘導性と操作性——

里 見 賢 治

- I. 本稿の課題と概要
- II. 「国民負担率」の概念と系譜
- III. 日本の租税・社会保障負担率（「国民負担率」）の現状と国際比較
- IV. 租税・社会保障負担（「国民負担」）の経済的性格
- V. 租税・社会保障負担（「国民負担」）の社会的性格
- VI. 租税負担か社会保障負担か
- VII. 近年の動向—「社会保障将来像委員会報告」・「21世紀福祉ビジョン」など—
- VIII. 「国民負担の増大抑制」論の操作性と今後の課題

I. 本稿の課題と概要

本稿は、1990年に執筆した別稿¹⁾を踏まえて、そこでは十分に展開できなかった点を補足し、さらに敷衍したものである。ここで、あらかじめ私の見解を要約しておくことが有益であろう。

- ① 「国民負担」、正確には租税・社会保障負担は、国民経済にとって「負担」ではなく、公共サービス・社会保障給付として還元されるものであり、国民経済内部での再分配を意味している。
- ② それは、大部分の家計についても、単なる「負担」の問題ではない。なぜなら、ミクロ的にみると各個人や家計にとって「負担」であるかに見えるが、国民経済内部での再分配の仕組みを通じて、大部分の家計にとっては「負担」を上回る公共サービスや社会保障給付が還元されてくる仕組みであるからである。

- ③ 以上のことは、仮に租税・社会保障負担率（「国民負担率」）を大幅に引き下げた場合を想定してみれば明白である。その場合、公共サービスや社会保障給付の水準は当然に低下するが、「同じ生活水準を維持する」と仮定すると、各家計はそれらを私的に負担せねばなくなり、国民経済全体としては、租税・社会保障負担で賄うか各家計が私的に賄うかの違いがあるだけで、実物経済的にみる限り結果は変わらないことになる²⁾。
- ④ しかし、現実には所得格差がなお著しい現状では、家計の私的負担の場合には「同じ生活水準を維持する」という仮定が実現できず、教育・医療・福祉サービス・老後の生活などに著しい不平等と格差を生じることになる。
- ⑤ したがって、租税・社会保障負担によって公共サービスや社会保障給付を国民に提供する仕組みは、大部分の家計にとっては生活保障効果の点で私的負担（私的扶養）システムよりもはるかに優れている。
- ⑥ したがって、租税・社会保障負担率（「国民負担率」）の上昇を抑制しようとする政策は、マクロ的にみてもミクロ的にみても無意味であり、「国民負担」ということで国民に実態以上に過度に「負担」感を感じさせ、社会保障等の抑制をやむなしと諦観させる誘導的・操作的な役割を果たしているといわざるをえない。
- ⑦ にもかかわらず「国民負担の増大抑制」に一定の意味があるとすれば、それは、租税や社会保障の一部を負担する企業や高額所得者の負担の増大を避けるためであるか、あるいは租税・社会保障負担の上昇の結果勤労意欲が阻害され、経済社会の活力が減退すると考えているかのいずれかであろう。
- ⑧ 企業や高額所得者の負担の増大については、日本の租税・社会保障負担率の現状が国際的にみて極めて低位であることを考えると、まだその限界を心配する段階ではなく、十分に負担可能である。
- ⑨ 租税・社会保障負担率の上昇による勤労意欲の減退については、それが上がったために労働力の提供をやめようという優雅な選択ができ

るのはかなりの高額所得者だけであり、そのような高額所得者の勤労意欲については、さして心配したり配慮したりする必要はないと考えられる。租税・社会保障負担の高さのために労働力の提供をやめた高額所得者の代替は、普通の中低所得者が十分に務めるからである。

⑩ したがって、国民の選択肢としては、租税・社会保障負担による社会的扶養と、その対極にある私的扶養とがあるが、望ましい選択肢は、生活保障効果の点ではるかに優れている社会的扶養の充実であることを明確にし、中長期的に租税・社会保障負担率（「国民負担率」）の引き上げを図って行くべきである。日本経済にそのための余地が十分にあることはいうまでもない。

⑪ その場合に、租税と社会保障負担とのいずれに重点をおくべきかについても、基本的には国民の選択の問題であるが、通説が社会保障負担に重点をおくとしているのとは逆に、むしろ租税負担に重点をおくべきであろう。なぜなら、社会保険方式が持つ固有のディレンマのためにいわゆる国民皆年金体制の空洞化が進行しており、社会保険方式の限界が明らかになりつつあるからであり、また社会保険方式は所得再分配の一形態ではあるが垂直的再分配効果が弱いからである。租税であれば、これらの欠陥を除去することが可能である。この意味で、世上かましい所得減税は、必ずしも賢明な選択であるとは考えられない。所得減税については、物価上昇と中低所得者に配慮した調整的なものにとどめるべきで、累進税率の緩和は論外というべきである。

⑫ したがって、社会保障の財源政策としては、社会保険料よりは租税に重点をおくべきである。租税としては、理論的には直接税（法人税や累進型の所得税など）が垂直的な再分配の見地から優れているが、社会保障目的税としてなら消費税を採用することも、次の条件の下では考えられる。すなわち、基本（基礎）年金制度を租税方式に転換するか、あるいは社会保険料のこれ以上の引き上げを凍結し、それに代わる財源を社会保険料に代わって消費税に求める場合である。別稿³⁾で指摘したように、社会保険料に比べると消費税の方が相対的に公平

性の点では改善されるからである。ただし、消費税は現行の制度のままだではなく、食料品等の生活必需品には非課税かゼロ税率を適用し、いわゆる益税を解消するためにE C型付加価値税に再編成することが必要であろう。なお、念のためにいえば、消費税は、社会保険料を廃止または凍結し、その代替として社会保障財源（目的税）にする場合に正当化できるのであって、一般税として所得税減税と引換にその税率を引き上げるのでは、公平性の点で改善されたことにはならず、また、たとえ「福祉財源に充てる」と称しても、一般財源である限りはそれは実証できないのであって、単なる精神規定の域をでないために、勧めるべき選択ではないといわねばならない。

本稿では、以上のすべてにふれることはできないが、ここに改めて再説する理由を述べておきたい。

それは、世紀転換期を目前に控えて、社会保障制度のあり方が改めて問われているからである。その基本的な方向は、現在なお「自助の補完」としての色彩の強い社会保障制度を、「自助の成り立つ前提条件」として再構成することにある。この「自助の補完としての社会保障」から「自助の前提条件としての社会保障」への転換は、筆者の永年の主張⁴⁾の一つであるが、その含意は、社会保障制度を人間生活の基盤的な諸条件の保障をめざす制度に充実・拡張し、ニーズを要件として普遍的に保障する制度として再編成することである。端的に言えば、まず自助があって社会保障制度はそれを支援し補完するというのではなく、むしろ逆にまず社会保障制度があって、各人はニーズに応じてそれによる給付を普遍的に保障され、そうした人間生活の基盤的な諸条件の普遍的保障の上で、それを前提として各人は自助努力を行うという「自助の前提としての社会保障」こそが、社会保障制度の今後のあり方として要請されているということである。社会保障制度の歴史を振り返ると、いわば自助の強制としての救貧法という前史的段階から、救貧・防貧と徐々にその機能が拡張されてきており、現在は普遍的保障段階への過渡期にあるといえよう。

社会保障制度をこのような方向へと再編成するためには、制度の根本的

な改革やそのための財源の確保などの新たな措置を要するが、日本を含むいわゆる先進国は、そのための物質的な諸条件をすでに獲得しつつあるといえよう。第2次世界大戦以後に曲がりなりにも達成されてきた経済成長はその物質的な基盤であり、とくに日本の場合、経済的に豊かになってきたことが事実であるとすれば、その豊かさは「自助の前提としての社会保障」を普遍的に整備することに還元されるべきであり、そうすることによって初めて真に豊かさが実証されることになるだろう。

このような観点から近年の福祉政策の動向を顧みると、1970年代後半以降のその展開は、紆余曲折を続けているように思われる。その基本的な原因は、福祉を自助の補完物と見る伝統的な福祉観にあり、その典型が、福祉を「真に救済を要するもの」に限定しようとする、いわゆる第2臨調（臨時行政調査会、1981年3月16日－1983年3月15日）の考え方であった。このような考え方は、現実の要請に押されて1980年代末以降やや変化を見せているように思われるが、社会保障制度の位置づけとしては依然として「自助の補完」という認識の影響がなお強いと考えられる。たとえば、「高齢者保健福祉推進10か年戦略」（1989年12月）や、国会を全会一致で通過したいわゆる福祉8法改正（1990年6月）、それに基づく「老人保健福祉計画」の策定（1994年3月までに全自治体で策定済）⁵⁾などは、それぞれに問題点はあるものの、現在の条件の中では一定の改善であり、その実現は一定の意義のあるものであったが、やはり伝統的な制約からは自由ではないといえよう。

このように、現実の要請に押されて転換の方向を模索しながら、枠組みとしては従来の社会保障の構造に制約され、結果として福祉政策の転換が不徹底なものに終わりがねないという矛盾の原因には様々なものがあり、それぞれの時期に応じて論点や強調点に相違があるが、今日において有力な論拠の一つとされているのは財政的な制約への懸念であり、端的にいえば「国民負担率」の増大を抑制しなければならないというアプリオリ（先験的）な判断である。

近年の福祉政策の展開過程を詳述することは本稿の課題ではないので、

それについては別稿⁶⁾の参照を願うこととするが、ここで「国民負担率」の概念およびその増大抑制とは政策的に何を含意しているのか等について改めて検討するのは、上述の事情のためである。それらを明らかにすることは、「国民負担の増大抑制」を理由として社会保障の拡充に難色を示し、焦眉の課題に対応するための財源をスクラップ・アンド・ビルド方式によって捻出するという社会保障制度の「合理化」路線の論拠を再検討することを意味し、「自助の前提」として社会保障を拡充するために国民的合意を形成する上で説得的な論拠を提供する点で、依然として重要な今日的な課題であるといえよう。

Ⅱ. 「国民負担率」の概念と系譜

「国民負担率」という用語がきわめて操作的な概念であることについては、私はすでに『「国民負担率」の虚像と実像』（注1参照）と題した論稿で検討したが、問題の重要性に鑑みて改めて検討しておこう。

「国民負担率」とは、正確には租税および社会保障負担の国内総生産（GDP）または国民所得にたいする割合を示す概念⁷⁾であり、従来「租税・社会保障負担率」といわれてきたものである。この「租税・社会保障負担率」を「国民負担率」と言い換えた経緯の中には操作的な意図があったと考えられるが、この点については後に立ちかえることにして、ここでは、「国民負担率」という用語自体がそれほど古いものではなく、いわゆる臨調行革路線の中で浮上してきた概念であることを、政府関係文書の検証を通じて簡単に指摘しておきたい。

少なくとも政府関係文書に関する限り、臨調答申以前には「国民負担率」という用語は、私の知る限りでは使われていないと思われる。たとえばそれを、いささか古い資料ではあるが、三木内閣当時に策定された政府経済計画である「昭和50年代前期経済計画」（1976年5月14日）⁸⁾についてみると、「国民負担」（29頁）、「国民の負担」（77頁）という用語は散見されるものの、「税及び税外負担」や「社会保険負担」（15頁）を引き上げる必要性という文脈で語られており、当時の日本の社会保障等の後進的な状況を

反映するものであったと考えられる。

次の政府経済計画である大平内閣当時の1979年8月に策定された「新経済社会7カ年計画」では、「社会保障負担等国民の負担も高まらざるを得ない」⁹⁾という表現が使われ、かなりニュアンスは異なるものとなってくる。もっともこれは社会保障移転の増大に対応する言葉として使われており、租税・社会保障負担という意味での「国民の負担」という意味とは異なる文脈であった。なお、租税については「国民所得に対する租税負担の比率」の引き上げは避けられないという文脈でふれられている(107頁)。

また、1980年7月に大蔵省が「財政再建」を目指して国民的合意を形成するために刊行した『歳出百科』¹⁰⁾は、「わが国の社会保障は制度的にはすでに国際的にみて遜色のない水準に達しているといえます」(71頁)とし、今後の方向として「給付対象の重点化と給付の適正化」、「租税はもとより、社会保険料、受益者負担についても、負担の公平を確保」、「世代間の負担の公平」(79頁)などを主張して物議を醸したものであるが、本稿で検討している「負担」については、「国民所得に対する租税負担率および社会保障負担率」(20頁の図2)や「租税負担および社会保障負担の対国民所得比」(75頁の表6)という本来の表現を用いていた。

さらに『経済白書』についてみると、同『白書』は必ずしも租税・社会保障負担に毎年ふれているわけではないが、その1981年版では「租税および税外負担(率)」(同、267頁)という用語が出てくる。ここでいう税外負担とは、主として社会保障負担のことである。また、1982年版では「国民所得に占める税及び社会保障負担の比率」(同、317頁)という本来の表現が使われている。

このようにみると、少なくとも政府関係文書ではこの時点までは「租税・社会保障負担」という本来的な言い方が使われていることがわかる。それが変化するのは臨調以降である。

第2臨調は、その存続の2年間に5つの答申を提出したが、その「行政改革に関する第1次答申」(1981年7月10日)では、この問題に関しては「国民の負担の増加を適正なものにとどめる」¹¹⁾という表現がみられる程

度であるが、「行政改革に関する第3次答申（基本答申）」（1982年7月30日）になると、「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。／この場合において、特に租税負担の公平確保の観点から税制の在り方を検討するとともに、受益と負担の対応を明確にする意味からも、租税負担よりは社会保障負担の方を重視していくことが肝要である」¹²⁾とし、「国民の負担率」を「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」という目標を示し、その際重点を租税よりも社会保障負担におくことを明確にした。これらの点は、後述のように第2次行革審の最終答申(1990年)までは、ガイドラインとして堅持されることになる。

ともあれここに「国民の負担率」という表現が登場するが、この用語の操作的な意味ではまだそれほどには一般化はしなかったようで、たとえば、土光敏夫監修『これが行革だ』（サンケイ出版、1982年）といういささか扇動的な本の中でも、「国民の負担率」という用語はでてくる（69頁）が、統計図表では『歳出百科』から引用して、「国民所得に対する租税負担率および社会保障負担率」（70頁）という表現をそのまま使っている。

さて、「行政改革に関する第5次答申（最終答申）」（1983年3月14日）は、この基本答申の線をほぼ引き継いで「今後、高齢化社会の進展等により、長期的には、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、上述のような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」¹³⁾と、ほぼ同文の提言をした。こうして「国民の負担率」という用語が意識的に使用されはじめるが、この段階ではまだ「租税負担と社会保障負担を合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）」という説明付きであり、「国民負担率」ではなく「国民の負担率」とされていた。なお、「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」とは、やや曖昧な表現であったが、具体的には40%台半ばを意味すると解説されていた。

臨調最終答申以降に中曽根内閣時代の政府経済計画として策定された「1980年代経済社会の展望と指針」（1983年8月12日）¹⁴⁾でも、臨調答申の表現を踏襲して、「将来の租税負担と社会保障負担を合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は、ヨーロッパ諸国の水準よりはかなり低い水準にとどめることが望ましい」（20頁）とされる。この表現は、『展望と指針』のやや後に公表された1983年版『経済白書』では、「租税負担と社会保障負担を合わせた国民負担率（対国民所得比）」（24頁）とされている。この辺りから「国民負担率」という用語は多用されはじめたといえようか。

臨調解散後、臨調答申の推進を課題として臨時行政改革推進審議会（行革審）が設置され、3年間の審議の最終報告として「今後における行財政改革の基本的方向」（1986年6月10日）が答申されたが、そこでは次のように述べられている。「臨調答申は、高齢化社会の到来、国際的責任の増大等により、国民負担率が長期的にある程度上昇することはやむを得ないが、その場合でも当時のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりかなり低い水準にとどめるべきであり、また上昇する場合も、租税負担よりも受益と負担の関係がより明確な社会保障負担に重点をおくべきであると主張している。／将来の日本が過大な負担の下で、国民の活力が減衰してしまうような事態に陥ることを避けるために、この臨調答申の基本路線は堅持されなければならない」¹⁵⁾と。ここでは、内容的には臨調答申を忠実に踏襲し、用語としては、説明抜きの「国民負担率」が使われている。

このように「国民負担率」という用語がそのまま使われだしたのを受けて、竹下内閣時代に策定された政府経済計画「世界とともに生きる日本－経済運営5カ年計画－」（1988年5月27日）¹⁶⁾では、「高齢化社会への移行、国際的責任の増大等により、国民負担率は、現行制度においては、21世紀初頭には4割を上回るものと考えられるが、計画期間中、その上昇は極力抑制する」（43頁）としており、ここでも「国民負担率」が使われている。

「国民負担率」という用語をさらに定着させ、それに政策目標的な意義を与えたのは、第1次行革審を引き継いだいわゆる新行革審（第2次行革審、臨時行政改革推進審議会）の「最終答申」（1990年4月18日）であった。この答申は、「行政改革の主要課題と改革の基本的方向」のトップに「国民負担の増大抑制」を掲げ、次のように述べた。「国民の公的負担については、租税と社会保険料を合わせた国民所得に対する比率（国民負担率）は、社会保障関係経費がかさむ高齢化のピーク時（2020年頃）においても50%を下回することを目標とする。／国民負担率は、昭和50年代以降逐年上昇を遂げ、現在既に40%に達している状況から推して、今後、制度の改革がなされなければピーク時には50%をかなり上回ることも懸念される。これを50%未満にとどめるためには、社会保障制度を始めとした制度・施策の改革はもとより、行財政全般にわたり思い切った改革を進めていく必要がある。／この改革努力の下に、高齢化のピーク時に到る途上の21世紀初頭の時点においては、国民負担率は40%台半ばをめどにその上昇を抑制すべきである」¹⁷⁾と。いささか長い引用であったが、ここに国民負担率の新たな目標数値が掲げられ、それ以下に「国民負担の増大抑制」することが明記された。

この第2次行革審の最終答申は、次の二つの点で注目された。一つは、臨調答申が行政改革を強制的に実施するための兵糧攻めの手段として重視した「増税なき財政再建」が、事実上放棄されたことである。この点については、前稿でも述べたように、第2臨調のブレーンの一人であった加藤寛氏が不満を表明していた¹⁸⁾が、これはむしろ消費税（1989年4月）の導入等によってすでに「増税なき財政再建」が破綻しているという新たな現実を踏まえて、それに代わる目標として「国民負担の増大抑制」を新たに掲げたとみる方が正確であろう。今一つは、「国民負担率」の抑制目標について、臨調答申の線に若干の修正を加えていることである。先に述べたように、臨調答申は、当時の「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」（具体的には、40%台半ば）ことを目標とし、それ以後この表現が踏襲されてきたが、第2次行革審答申は、「21世紀初頭

の時点では、国民負担率は40%台半ば、「高齢化のピーク時（2020年頃）においても50%を下回る」ことを目標として掲げた。これは、臨調答申の線からすると、上方修正とみなされるものであった。

こうした修正は、臨調答申以後の状況の変化や21世紀以降の見通しを踏まえて、多少とも現実的な目標に近づけるとともに、「国民負担の増大抑制」を新たな政策的ガイドラインとして明記し、社会保障等の将来的な抑制を図ろうとするものであった。この点は、第2次行革審最終答申の直後、宮沢内閣時代に策定された政府経済計画である「生活大国5か年計画－地球社会との共存をめざして－」（1992年6月30日）¹⁹⁾では、「我が国が今後とも活力ある経済社会を維持していくためには、臨時行政改革推進審議会の答申の趣旨を踏まえ、本格的高齢社会の到来時における国民負担の上昇を極力抑制する必要がある。また上昇する場合も、租税負担よりは受益と負担の関係がより明確な社会保障負担に重点をおく」（54頁）として、基本的には継承されている。ここで目標数値を明記していないのは、この「計画」の計画期間が5年間と短期であるからであろう。

なお、第2次行革審答申にわずかに先立って公表された財政制度審議会の「平成2年度特例公債依存体質脱却後の中期的財政運営の在り方についての報告」（1990年3月1日）は、「将来の国民負担率の水準については、究極的には国民が必要とする公共サービスの水準と表裏をなすものであり、受益と負担のバランスを眺めつつ、その時々的情勢下で、国民的な選択が行われるべき事項である」と認めつつも、臨調答申を引用し、「臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会の提言に沿って、国民負担率の上昇は極力これを抑制していく必要があると考える。／また、国民負担が上昇せざるをえない場合であっても、その負担の求め方としては、租税負担よりは受益と負担の関係が明確な社会保障負担を重視すべきである」²⁰⁾と述べている。この報告のわずか1ヶ月後に、すでにみたように第2次行革審は軌道修正するのであるが、大蔵省サイドの審議会としては、最後まで対応が遅れたのであろう。これが臨調答申の堅持を求めた最後の提言であったと思われる。

第2次行革審は最終答申を以て解散し、同年10月、新たに臨時行政改革推進審議会（いわゆる第3次行革審）が編成された。この第3次行革審も、その「最終答申」（1993年10月27日）において「国民負担の増大抑制」を具体的な施策のトップに掲げ、第2次行革審答申を継承して次のように述べた。「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普段の改革努力を積極的に行っていく必要がある。／なお、長期的には高齢化社会の進展に伴い、国民負担率はある程度上昇せざるを得ないものと考えられるが、その場合であっても、租税負担よりは受益と負担の関係がより明確な社会保障負担に重点をおくべきである」²¹⁾と。

以上に多少詳細に検証してきたように、臨調答申において「増税なき財政再建」が行政改革のために「糧道を断つ」役割を果たしたのと同様に、今や「国民負担の増大抑制」は、「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」ために「糧道を断つ」役割を与えられているといえよう。その糧道の断ち方は、「国民負担の増大抑制」の場合には、臨調路線に比べるとやや緩やかではあるが、「国民負担率」の抑制目標を掲げ、それ以下に抑えこむために社会保障制度をはじめとして制度の見直しや合理化等を迫るという点では、同様の役割を果たそうとするものであった。

なお、ヨーロッパ諸国の場合、租税・社会保障負担率を「国民負担率」と称することはないようで、たとえばOECDの資料では、租税・社会保障負担率のことを、Total tax revenue as percentage of gross domestic product²²⁾と表現している。

さて、これまで「国民負担（率）」が、租税・社会保障負担（率）という概念と内容的には同じものでありながら、それに代わる操作的な用語として登場し、次第に定着してくる過程を追ってきたが、次にこの概念の持つ含意について検討しておこう。

Ⅲ. 日本の租税・社会保障負担率（「国民負担率」）の現状と国際比較

「国民負担率」、正確には租税・社会保障負担率の経済的・社会的意味の検討に先立って、あらかじめその現状について確認しておこう。

日本の租税・社会保障負担率（対国民所得比）の推移は、第1表の通りである。租税・社会保障負担率は、1990年度まで一貫して上昇しているが、とくに社会保障負担率の上昇が著しい。1991年度以降は租税・社会保障負担率は低下してきているが、この低下は租税負担率の低下が原因であり、社会保障負担率は依然として上昇し続けていることが特徴的である。これは、前節でみたように、「租税負担よりは受益と負担の関係がより明確な社会保障負担に重点をおく」という臨調答申等の考え方の結果である。

さて、日本の租税・社会保障負担率を国際的に比較してみると、第2表のとおりである。同表は、国民所得を分母にとって比較したもので、主要国に限定されたものではあるが、その限りでも、アメリカに次いで日本の租税・社会保障負担率の低さが明らかである。なお、アメリカは、周

第1表 日本の租税・社会保障負担率の推移（対国民所得，％）

年度	租税・社会保障負担率	租税負担率	社会保障負担率
1970	24.3	18.9	5.4
1975	25.8	18.3	7.5
1980	31.3	22.2	9.1
1985	34.6	24.1	10.5
1990	39.6	28.1	11.5
1991	39.2	27.4	11.8
1992	38.1	25.6	12.5
1993	38.6	25.6	13.0
1994	37.5	24.1	13.4

（資料）財政政策研究会『財政データブック』1994年度版。

（注）1992年度は実績、1993年度は補正後見込み、1994年度は当初見込みである。

第2表 主要国の租税・社会保障負担率（対国民所得比,1991暦年）（％）

国名	租税・社会保障負担率	租税負担率	社会保障負担率
日本	38.9	27.3	11.6
スウェーデン	72.9	51.9	21.0
フランス	57.3	31.1	26.2
ドイツ	53.7	32.8	20.9
イタリア	49.7	32.8	16.9
カナダ	51.6	44.4	7.2
イギリス	45.9	37.4	8.5
アメリカ	36.1	26.5	9.6

（資料）経済企画庁『国民経済計算年報』1994年版による。

知の通り、医療保障制度としては高齢者（メディケア）と低所得者（メディケイド）を対象とする制度があるだけで、国民を包括する公的医療保障制度を持たない唯一の先進国で、そのためにクリントン政権は医療保障制度改革に苦闘し、ついに失敗したのであるが、このような事情からアメリカの租税・社会保障負担には医療費の大部分が含まれていない。したがって、医療費を考慮するとアメリカは日本を遥かに凌駕するはずで、その意味で日本は先進国中最低の水準といえよう。

第3表は、さらに詳しい国際比較をするために、OECD（経済協力開発機構）加盟の24カ国について、租税・社会保障負担率の推移をみたものである。同表は、第1表、第2表とは異なり、国内総生産（GDP）比で表されている。

一般に租税・社会保障負担率は、歴史的にみて上昇する傾向があるが、第3表はそれを示しており、各国ともこの間いずれも上昇している。日本の場合も例外ではなく、この間18.3%（対国内総生産）から29.4%となっている。しかし、日本の場合、同時に注目すべきであるのはOECD加盟諸国の中での相対的な順位である。日本は、1965年には24カ国中22位という状況であり、それ以後21位に上がった時期もあったが、結局は1992年に22位と、その順位はまったく変わっていない。日本より低位なのは、オーストラリア、トルコの2カ国であり、いわゆる先進国の中で日本の租税・

第3表 OECD諸国の租税・社会保障負担率（対国内総生産）の推移（％）

国 名	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
スウェーデン	35.0	39.8	43.4	48.8	50.0	55.6	52.7	50.0
デンマーク	29.9	40.4	41.4	45.5	49.0	48.7	48.9	49.3
ルクセンブルク	30.6	30.9	42.8	46.0	50.1	48.8	48.5	48.4
フィンランド	30.3	32.5	37.7	36.9	40.8	45.4	46.9	47.0
オランダ	32.5	36.7	42.6	44.7	44.1	44.6	47.2	46.9
ノルウェー	33.3	39.3	44.9	47.1	47.6	46.3	47.1	46.6
ベルギー	31.2	35.7	41.8	44.4	47.9	44.9	44.9	45.4
フランス	34.5	35.1	36.9	41.7	44.5	43.7	44.0	43.6
オーストリア	34.7	35.7	38.6	41.2	43.1	41.3	42.0	43.5
イタリア	25.5	26.1	26.2	30.2	34.5	39.1	39.7	42.4
ギリシャ	22.0	25.3	25.5	29.4	35.1	37.2	38.5	40.5
ドイツ	31.6	32.9	36.0	38.2	38.1	36.8	38.6	39.6
アイルランド	25.9	31.0	31.3	33.8	36.4	35.5	36.2	36.6
カナダ	25.9	31.3	32.4	31.6	33.1	36.3	37.0	36.5
ニュージーランド	24.7	27.4	31.1	32.9	33.5	37.2	36.0	35.9
スペイン	14.7	16.9	19.5	24.1	28.8	34.4	34.8	35.8
イギリス	30.4	36.9	35.5	35.3	37.9	36.9	36.2	35.2
アイスランド	27.8	28.5	31.4	30.2	28.6	32.3	32.4	33.4
ポルトガル	18.4	23.1	24.7	28.7	31.6	30.7	31.4	33.0
スイス	20.7	23.8	29.6	30.8	32.0	31.5	31.2	32.0
アメリカ	25.8	29.2	29.0	29.3	28.7	29.4	29.5	29.4
日本	18.3	19.7	20.9	25.4	27.6	31.4	30.8	29.4
オーストラリア	23.2	24.2	27.5	28.4	30.1	30.6	28.9	28.5
トルコ	10.8	12.8	16.3	18.1	15.3	20.1	21.4	23.1

（資料）OECD “Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1993”, OECD, 1994.

（注）1. 1992年の数値の高い順に並べてある。

2. ドイツの数値は、1990年までは旧西ドイツの数値で、1991年から統一ドイツのものである。

社会保障負担率は最低の部類に属しているのである。しかも、先に述べたようなアメリカの事情を考慮すると、この30年間に日本の順位はまったく上がらなかったに等しいのである。

このような日本の租税・社会保障負担率の低さは、しばしば高齢化率の

第4表 社会保障給付費の国際比較 (1986年, %)

	社会保障給付費	65歳以上人口比率
	国内総生産	
スウェーデン	30.1	18.3(1988)
ルクセンブルク	22.7	13.4(1990)
デンマーク	25.5	15.4(1987)
ノルウェー	29.5	16.3(1990)
オランダ	27.7	12.7(1989)
ベルギー	24.9	13.7(1984)
フランス	27.2	14.0(1990)
オーストリア	24.4	15.1(1990)
イタリア	10.0	13.7(1989)
旧西ドイツ	22.7	15.4(1988)
ギリシャ	18.3	13.3(1984)
フィンランド	22.1	12.9(1987)
アイルランド	22.1	11.1(1988)
カナダ	15.6	11.3(1989)
イギリス	19.4	15.6(1989)
ニュージーランド	17.4	10.7(1988)
ポルトガル	9.9	12.7(1988)
スペイン	17.2	13.4(1990)
アイスランド	7.1	—
スイス	13.4	15.0(1989)
日本	11.5	12.6(1991)
アメリカ	12.0	12.5(1989)
トルコ	3.5	4.2(1985)
オーストラリア	9.1	11.2(1990)

(資料) 社会保障給付費の対国内総生産比については、ILO“The cost of social security 1984-1986”、65歳以上人口比率については、総務庁統計局『国際統計要覧』1992/1993年版等による。

- (注) 1. ギリシャの社会保障給付比は、1985年の数値である。
2. 65歳人口比率の()内は、年次である。

低さによって説明される。確かに、同じ一つの国において、一定の社会保障制度を前提とした場合、高齢化の程度が進むと医療・年金・福祉サービ

スなどの給付費が増大し、このような社会保障給付費の増加の結果として租税・社会保障負担率が上昇することは、理論的に想定できることである。しかし、そうだからといって日本の租税・社会保障負担率の低さが、高齢化率の低さの結果であるとは即断し難い。第4表は、OECD諸国の高齢化率とILO資料の社会保障給付費の対国内総生産比とを対比したものであるが、日本よりも高齢化の程度の低い国でさえ、社会保障給付費の国内総生産比は高いことをみると、日本の租税・社会保障負担率の低さは、高齢化の程度だけでは説明できないことが了解されよう。

IV. 租税・社会保障負担（「国民負担」）の経済的性格

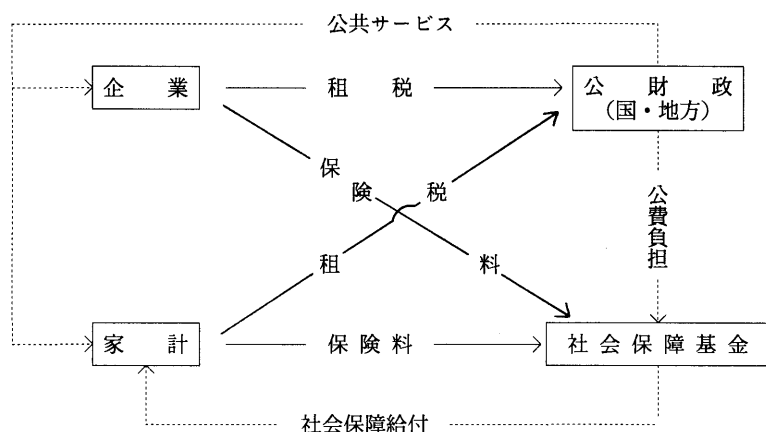
前節でみたように、日本の租税・社会保障負担率は、いわゆる先進諸国の中では依然として最低の部類に属するが、にもかかわらず「国民負担の増大抑制」が今後の最大目標の一つとして掲げられているのは、単なる皮肉なパラドクスとしてかたづけられないものを示している。そうした発想には、「国民負担」が、アприオリにネガティブなものとして捉えられ、したがってその増大が国民経済にネガティブな効果をもたらすとする判断が働いているか、あるいはそのような認識と判断に国民を誘導することによって、社会保障をはじめとして公共サービス全般を抑制する正統性の論拠とするという操作的な意図が働いているかのいずれかであろう。しかし、果たしてそうなのか。租税・社会保障負担の意味について簡単に検討してみよう。租税・社会保障負担については、その経済的性格と社会的性格とに区別して検討することができる。前者から検討してみよう。

まず第1に、租税・社会保障負担という用語の意味を、マクロ的に明確にしておく必要がある。先に述べたように、それは国民所得または国内総生産に対する比率として表されるが、この場合国民所得や国内総生産は単に比較の尺度としての役割を果たしているだけであって、租税・社会保障負担が国民所得あるいは国内総生産からの控除として消えてしまっているわけではないことである。たとえば、しばしば「スウェーデンでは国民負担率が70%（対国民所得）を越えている」と否定的な意味でいわれるが、

その正確な意味は、「スウェーデンの租税・社会保障負担の総額が、国民所得を比較の尺度とすると70%を越える」ということであって、「国民所得の70%が租税・社会保障負担としてどこかに消え、スウェーデン国民は残りの30%で生活している」という意味では決してないのである。それは、同国が一人当たり国民所得のレベルでは一貫して国際的に高い水準にあるという事実を考えても明らかであろう。

第2に、租税・社会保障負担は、国民経済の重圧となるような「負担」ではないということを明確にしておく必要がある。それは、現代の国民生活に不可欠な教育をはじめとする各種の公共サービスや社会保障給付のための財源を調達する重要な仕組みの一つなのであって、国民経済の「負担」というものではないのである。これを、第1図²³⁾を使って簡単に説明してみよう。

第1図が示すように、経済主体として企業や家計は、中央政府と地方自治体とからなる公財政に租税を支払う。また、企業と家計は、社会保障基金（現実には単一の機構としての社会保障基金は存在しないが、ここでは説明の便宜上その存在を想定している）に社会保険料を支払う。このよう



(資料) 里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』労働旬報社, 1990年, p.126.

にして集められた租税と社会保障負担は、家計や企業の一方的な負担としてある（つまり、家計や企業は、それを控除した残りの部分で営まれる）のではなく、政府（国・地方）はそれらを財源として教育をはじめとする公共サービスを提供し、社会保障基金は家計にさまざまな形で社会保障給付を提供し、このようにして租税・社会保障負担は、公共サービス・社会保障給付として国民生活に還流してくるのである。現代の国民生活は、各家計が財・サービスに私的に支出する部分だけではなく、各種の公共サービスや社会保障給付を含めて成り立っているものであり、租税や社会保障は、マクロ的にみてもミクロ的にみても「負担」の問題であるよりは、国民経済内部における「還流」の問題なのである。

いま少し具体的に、教育を例として考えてみよう。第5表が示すように、1991年度の児童・生徒一人当たりの教育費の公費負担額（国・地方、年間）

第5表 教育費の公費負担等の状況（1991年度年間一人当たり，千円，％）

区 分		公立幼稚園		公立小学校		公立中学校		公立高等学校 (全日制)	
父 兄 負 担	学 校 教 育 費	109	(15.5)	57	(6.4)	112	(11.1)	271	(27.7)
	家 庭 教 育 費	76	(10.7)	136	(15.3)	134	(13.3)	82	(8.4)
	補助学習費	30	(4.3)	45	(5.0)	106	(10.5)	63	(6.4)
	けいこごと	46	(6.4)	92	(10.2)	28	(2.8)	19	(1.9)
	学 校 給 食 費	16	(2.3)	37	(4.1)	29	(2.9)	—	—
	計	202	(28.5)	230	(25.8)	275	(27.3)	352	(36.1)
公 費 負 担		506	(71.5)	663	(74.2)	735	(72.7)	623	(63.9)
合 計		708	(100.0)	893	(100.0)	1,010	(100.0)	975	(100.0)

（資料） 文部省「保護者が支出した教育費調査報告書（1991年度）」及び「地方教育費調査報告書（1991年度）」

1. 保護者負担のうち、学校教育費とは授業料、教科書費、学用品・実験実習材料費、教科外活動費、保険衛生費、交通費、その他の学校納付金などである。
2. 公費負担には、資本的支出（土地費、建築費、設備・備品費、図書購入費）及び債務償還費を含む。
3. 四捨五入の関係で合計は必ずしも一致しない。

（出所）財政政策研究会『財政データブック』1994年度版。

は、幼稚園児で50.6万円、小学生66.3万円、中学生73.5万円、全日制高校生62.3万円（いずれも公立のケース）となっている。高校生の公費負担額が小中学生より少ないが、これは高校生の場合は私的負担としての授業料が加わるからである。さて、これらの公費負担は、いずれも企業・家計からの租税で賄われているもので、このような仕組みがなければ、それぞれの家計が個別に直接負担せざるをえないものである。租税はこうして国民生活に還流しているのである。

こうした事情は、社会保障給付についても同じである。近年注目されている高齢者の介護をはじめとする社会福祉サービスは、利用者負担以外の部分は主として租税で賄われ（第1図では、公財政から社会保障基金への公的負担・補助の中で賄われると想定している）、年金や医療も、社会保険料に公的負担・補助が加わって賄われている。もしこうした仕組みがなければ、各家計はこれらの費用を個別に直接負担しなければならないのであって、ここでも国民経済の内部での還流が行われているのである。それは、医療保障制度を持たないアメリカの国民医療費の国民所得比が、日本の6.4%（1992年）をはるかに越えて12.6%（1991年）^{24）} となっていることをみても明らかで、社会保障負担の有無に関わらず必要なものは必要であることを示すだけでなく、ある場合には私的負担に委ねる方がより高価であることをも端的に物語っているといえよう。

したがって第3に、租税・社会保障負担は、公共サービスや社会保障給付の財源となる部分については、国民経済の「負担」の問題ではなく、むしろその内部における再分配の問題であるといえよう。なぜならこれらのサービスや給付は、もし租税・社会保障負担を以て賄わないとすれば、それぞれの家計が個別に負担せざるをえないものであるが、これらの個別的負担に代えて社会的に共同して負担する仕組みであるからである。租税・社会保障負担の所得再分配としての性格は、社会保険料の場合には弱く、租税（特に法人税や所得税）の場合に強く表れる。その意義については、次の社会的性格のところでもう一度検討する。

さて、以上では租税・社会保障負担の経済的性格について検討し、国民

経済にとっては「負担」の問題ではなく還流の問題であり、また国民経済の内部での所得再分配の仕組みを意味することを指摘してきた。このことは、換言すれば、租税・社会保障負担を通じて公共サービスや社会保障給付を行うか、それともそれらの仕組みをやめて、市場で提供されるサービス等を私的に購入するかは、公共サービスや社会保障給付を通じて確保されている現在の生活水準を維持するという仮定のもとでは、国民経済に与える効果は、実物経済的には同じであるということの意味する。すなわち、租税・社会保障負担を通じて公共サービスや社会保障給付を行うことを社会的扶養と名づけ、そうでない形態を私的扶養と呼ぶとすると、私的扶養でも社会的扶養でも、その経済的性格に注目する限り、その国民経済的效果は同じであるということである。そうだとすれば、社会的扶養でも私的扶養でも、いずれであってもよいということになるのであろうか。もちろんそうではなく、租税・社会保障負担の社会的性格を考慮する必要があるのである。

V. 租税・社会保障負担（「国民負担」）の社会的性格

確かに、社会的扶養であれ私的扶養であれ、一定の生活水準は維持されるとの仮定の下では、それに要する費用は原則として同じであり、したがってその国民経済的效果は同じであるということができる。しかし、問題は、この仮定を維持することが、理論的には想定できても現実には困難であるという点にある。いわば、私的扶養と社会的扶養とでは、その生活保障効果に相違が生じるということである。この点は、先にみた租税・社会保障負担の所得再分配としての性格に関わっている。具体的に考えてみよう。

たとえば、先にみた租税による教育費負担を例にとってみよう。既述のように、公立小学生一人当たり66.3万円、公立中学生一人当たり73.5万円（1991年度）の公費負担がされているが、租税による教育費の社会的負担をやめるとすると、家計にとっては幾分かずつは租税負担は減少するものの、従来公費負担されていた費用は、教育の水準を維持する限りは、そのまま私的に負担せざるをえないことになる。しかし、こうした負担に耐え

られる家計は、決して多くはないであろう。たとえば、1993年の「国民生活基礎調査」によると一世帯当たり平均所得金額は 647.8万円（1992年）であるので、夫婦と子二人の世帯の平均年収を単純化して 700万円と仮定すると、この世帯の所得税・住民税の課税額は53.8万円（1992年、地方税を含む）となる²⁵⁾。他方、子二人が小中学生であるとする、この世帯の受ける教育費の公費負担額は合計で 139.8万円となる。いま仮に教育の公費負担を停止し全額私費負担で賄うと仮定すると、課税額は多少減少するが、他方この 140万円が家計への新たな負担となってくる。このような負担増に耐えられる世帯は、必ずしも多くないであろう。しかも公共サービスは教育だけではなく、また医療をはじめとする社会保障給付をも考慮せねばならない。ちなみに、夫婦子二人で年収 1,000万円の世帯の所得税・住民税課税額は約 135万円²⁶⁾であるが、教育以外の公共サービスや社会保障給付を考えると、平均以上の所得をえているこの世帯でさえ、消費税等を考慮するとしても、納税額をはるかに越える公的負担を享受していることが明らかである。

以上の簡単な検討からも明らかであるように、各世帯には現実には所得をはじめとする様々な格差があり、そのために私的扶養の場合にはその格差がそのまま教育や医療、介護等の水準の格差として投影し、その結果、義務教育さえ満足に受けられない子どもや「健康で文化的な最低限度の生活」（日本国憲法第25条第1項）を営めない世帯を多数生み出すこととならざるをえないのである。それをある程度までは回避できるとすれば、それは租税・社会保障負担による公共サービスや社会保障給付の仕組みによってであり、このような所得再分配の仕組みがあるからなのである。

このように、社会的扶養と私的扶養は、いずれの形態であっても一定の生活水準は維持するという仮定の下では、国民経済的效果は同じであるが、現実にはこの仮定を実現する仕組みを欠いているために、実際の生活保障効果は社会的扶養の方がはるかに優れているのである。

したがって租税・社会保障負担とは、それらが適切に支出されるという前提の下では、少なくとも生活に関わる部分については、理論的には、単

なる「負担」というものではなく、現実にある所得分配等の歪みの中で、国民経済の内部における再分配を意味し、公共サービス・社会保障給付を公的に保障することを通じて、現代の国民生活の基盤的な諸条件を共同的に保障する生活保障の仕組みであるといえよう。もっとも現実の公共サービスや社会保障給付はまだまだ不十分なものではあるが、その改革はこれからの課題である。

したがって、あえて誤解を恐れずにいえば、租税・社会保障負担率（「国民負担率」）の高さとは、その執行が適切である限りは、その国民経済の内部での所得再分配の程度の高さを示しているといえよう。

VI. 租税負担か社会保障負担か

前節までの検討で明らかなように、租税・社会保障負担とは、国民経済にとって経済的負担としては中立的であり、生活保障効果の面では、私的扶養に比べてむしろ優れた仕組みといえるものであった。にもかかわらず「国民負担の増大抑制」が強調されるのは、こうした租税・社会保障負担の経済的・社会的性格に無知であるか、あるいは世論を社会保障制度の抑制へと誘導しようとする操作的な意図があるかのいずれかであると考えざるをえない。

このような操作的な意図は、租税・社会保障負担が、各家計にとってミクロ的かつ短期的には確かに「負担」であるという事実によって、かなりの有効性を発揮していると思われる。確かに租税・社会保障負担は、マクロ的・長期的には、大部分の家計にとって「負担」以上に還流するが、それが可能であるのは、企業や高額所得者の負担が再分配されているからである。しかし、その仕組みは短期的・直接的には実感しにくいものであるために、各家計にとっては「負担」と感じられ、個人的・ミクロ的には「負担は少ない方がよい」という素朴な実感もあって、「国民負担の増大抑制」はアприオリに目指すべき目標として受け入れられがちである。

したがって、「国民負担の増大抑制」がアприオリに目標ではないとしても、いずれを選択するかは、基本的には国民の選択の問題である以上、

研究者にとって必要なことは、「国民の選択」のための選択肢を、社会的扶養か私的扶養か、その帰結はいかなるものかを含めて明示することである。その帰結が、私的扶養の場合にはさまざまな格差とナショナル・ミニマム以下の生活をせざるをえない人をも生むことについては、すでに指摘した。したがってわれわれに要請されていることは、社会的扶養の方向への国民的合意形成のための論拠を提供することであろう。租税・社会保障負担が、ミクロ的・短期的には「負担」とであるとしても、圧倒的多数の世帯にとっては、長期的スパンでみると生活保障の強力な手だてであることを再度強調しておきたい。

なお残されている論点は、租税・社会保障負担の具体的なあり方である。たとえば、租税にも累進的な租税もあれば逆進的な租税もある。そのいずれであっても良いわけではなく、基本的には垂直的に公平な累進的な租税を追求すべきであろう。あるいはまた、租税か社会保険料かという選択の問題もある。これらについては、別稿²⁷⁾でやや詳しく述べたのでその参照を願うが、租税か社会保険料かの選択について簡単に補足しておきたい。

「租税よりも受益と負担の関係がより明確な社会保障負担に重点をおく」とするのが、既述のように、政府の一貫した方針である。そのために厚生省は、医療保障や年金制度の度重なる改訂のたびに、「社会保険方式の堅持」を頑なに主張してきたのである。しかし、社会保険方式がすでに破綻しつつあることは、国民皆年金体制の空洞化²⁸⁾という現実の前に明らかである。

もともと社会保険方式には、それに固有のディレンマがある。それは、まさしく「受益と負担の関係が明確である」という社会保険方式の固有の性格に内在している。すなわち、その一つの側面は、「負担の程度が受益に反映する」ということであり、もう一つの側面は「負担なき受益」は排除するという「排除原理」を意味するということである。そこから社会保険方式の固有のディレンマが生ずる。すなわち社会保険方式においては、「給付水準を改善しようとすれば原則として保険料を引き上げることとなり、保険料の引き上げは負担能力のない階層を脱落させることになる」、

逆に「低所得階層の脱落を回避しようとするれば、保険料を低位にとどめることとなり、その結果給付水準は不十分なものとなる」というディレンマである。こうしたディレンマが、結果として国民皆年金体制の空洞化を招いているのである。

本稿の冒頭で述べたように、世紀転換期を見すえた社会保障制度の将来が、「自助の前提としての社会保障」の構築にあるとすれば、このような固有のディレンマを持つ社会保険方式を主体とするのでは、その主旨を実現し難いことは明きらかであろう。社会保険方式が有効な領域が、所得比例的な給付などにおいてあることは確かであるが、それ以外の領域においては、すでに社会保険方式は有効性を喪失していることを知らねばならない。したがって、「租税より社会保障負担（社会保険料）」ではなく、社会保障目的税を含めて租税方式を強めることこそが、今日的な課題なのである。

VII. 近年の動向－「社会保障将来像委員会報告」・「21世紀福祉ビジョン」など－

最近、「国民負担率」概念を操作的に使用する例は、政府関係文書においてもやや少なくなっているように思われる。それには、直接的には1993年夏以来の自民党単独政権の崩壊の余波の影響もあると考えられるが、根本的には、「国民負担の増大抑制」を梃子にして社会保障等の抑制を図ろうとする考え方と、人口構造の高齢化の進行という現実を押されてではあれそれに対応する施策を展開しようとする「国民負担率」は上昇せざるをえないという現実との矛盾が、徐々にではあれこの段階で露呈してきつつあることに真の原因があらう。いくつか例示しておこう。

第2次行革審が、既述のように「国民負担率」の上限を臨調答申のラインより多少上方に修正したのも、このような矛盾を反映するものであった。宮沢内閣時代の「生活大国5か年計画」（1992年、前出注19）でも、「今後の国民負担の在り方」という項目の冒頭で「国民負担の在り方については、究極的には国民が必要とする公共支出の水準と表裏をなすものであり、受

益と負担のバランスを眺めつつ、国民的な選択が行われるべき事項である」(53頁)と述べて、「国民負担率」の問題が基本的には「国民の選択」の問題であることを明記している。それは、政府経済計画としては従来にない新しい点であった。もっとも、その選択の方向としては、第2次行革審の答申の線を踏襲しているのが、具体的な新味はなかったのではあるが。

1993年2月14日に公表された社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会第1次報告」²⁹⁾は、21世紀の社会保障の将来像を検討したものであるが、その財政的側面については「社会保障は、国民が拠出する租税や社会保険料の財源によって維持される制度であるということが出来るが、今後わが国では高齢化がさらに進展していくことが予想され、租税や社会保険料等の国民負担は高まって行かざるをえないと考えられる」³⁰⁾と述べている。ここでは「国民負担」という用語が説明付きで使われてはいるが、文意としてはむしろ租税・社会保障負担の上昇が不可避であることを認め、国民に「社会保障の費用について相応の負担」³¹⁾を求める点に主眼があった。したがってここでは、臨調や行革審の路線は考慮されていないと思われる。

1994年3月28日に公表された高齢社会福祉ビジョン懇談会の報告「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて—」³²⁾は、「公民の適切な組み合わせによる適正給付・適正負担という独自の福祉社会の実現をめざす」(7頁)とし、「租税と社会保険料負担の関係については、制度に対する貢献が給付に反映されるという点で、受益と負担の関係が最も明確である社会保険料中心の枠組みは、社会保障の対象が普遍化されてきていることなどを考えると、今後とも、基本的に維持する必要がある」(10-11頁)と従来の政府見解を踏襲しながらも、「4 社会保障の負担の在り方」では、「今後の社会保障給付と負担の具体的な在り方を決定するに当たっては、国民的な議論と国民的選択が行われることが必要である。／この場合、活力ある高齢社会の実現を図るためには、自立と連帯精神を基礎として国民の誰もが応分の負担をしていくことが必要であり、適正な給付を適正な負担によって実現するという基本的考えに立って努力していくことが重要である」(24頁)と指摘し、「国民的な議論と国民的選択」を改めて強調して

いる。この報告では、「国民負担率」や「国民負担の増大抑制」という用語はまったく登場せず、行革審答申とは一線を画している印象がある。

またこの「ビジョン」は、国民的選択のための選択肢として「社会保障に係る給付と負担（社会保障負担・公費負担）の将来見通し（試算）」を「別紙」として提示し、その中で現行制度ケース、ケースⅠ・Ⅱ・Ⅲの4つのケースについて試算している。このうち「ビジョン」が想定しているのはケースⅡのようであるが、このケースでの「社会保障に係る負担」の対国民所得比は、「27.5～30～31」%と想定されている。別に「社会保障に係るもの以外の租税負担は、平成5年度において20.8%」とされているので、「21世紀福祉ビジョン」が望ましいと想定するケースⅡの場合の租税・社会保障負担率は、単純にこれを合計すると「48.3～50.8～51.8」%となり、その中位値でさえ第2次・第3次行革審の50%ラインを越えているのである。「ビジョン」は、明示的には行革審答申のラインに言及はしなかったが、その非現実性を言外に指摘する結果となっている。ただし、租税よりも社会保障負担を重視する見解は踏襲されており、次にみる「社会保障将来像委員会第2次報告」とは異なる点である。

最近公表された社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会第2次報告」（1994年9月8日）は、「国民経済と社会保障」という一項を設けているが、そこでは国民経済と社会保障の相互依存関係にふれるとともに、さらに踏み込んで「社会保障が国民経済の安定・発展に貢献する側面も積極的に評価すべきである」（7頁）とし、積極的に位置づけて行こうとする姿勢が基本的には読み取れる。さらに租税・社会保障負担については、「高齢化が進む中での社会保障の充実が国民に負担の増加をもたらすが、国民経済との調和を図るためには、負担の求め方は、社会保険料・租税のどちらの場合であれ、公平に行わなければならない」（8頁）と述べている。その特徴は、第1に「国民に負担の増加」という表現で租税・社会保障負担の増加が不可避であることを承認し、第2に「国民負担の増大抑制」という考え方は事実上放棄されており、さらに第3に、租税か社会保障負担かについても、従来の政府の伝統的な見解である「社会保障負担重視」という

方式を表明せず、その限りで検討の余地を残していることである。この点は、「21世紀福祉ビジョン」よりも明らかに踏み込んだものであるといえよう。ただし、「社会保障負担重視」は確かに消えているが、「社会保険料・租税負担」と社会保険料を先においた表現になっている点は異例のものであり、いささか懸念を感じさせる点ではある。

さらに「国民の費用負担という場合には、公私の費用を併せて考えるべきである」（8頁）とか、「公的年金の充実や社会保険料・租税負担の増大が労働意欲や貯蓄意欲への影響を通じて経済成長を押し下げるのではないか、という批判もある。しかし、高齢化の進展は、公私いずれに負担が及ぶかに関係なく、必ず社会全体における費用負担を増加させる。例えば社会保険料・租税負担が増大したとしても、社会保障が充実するならば、その分個人や企業の私的な負担、たとえば、医療・福祉の自己負担金、民間保険の保険料、家族の介護・育児への負担などが軽減されていることを無視すべきではない」（同）という叙述は、私が別稿（注1参照）および本稿で述べてきた「同じ生活水準を維持するとの前提のもとでは、社会的扶養（公的負担）であれ私的扶養（私的負担）であれ、国民経済上の効果は同じである」というテーゼと通じるものがあり、政府関係機関の報告書としては、少なくともこの項目に関する限り、かなり踏み込んだ注目すべきものと考えられる。

このように、「社会保障将来像委員会報告」（第1次・第2次）では、臨調・行革審の「国民負担の増大抑制」というラインはまったく消えており、「租税よりも社会保障負担を重視」という線さえも、少なくとも表現上は中立的な線に戻っているといえる。その意味では、「21世紀福祉ビジョン」よりもより徹底しているといえよう。

「社会保障将来像委員会第1次報告・第2次報告」のこのようなスタンスは、同審議会会長の隅谷三喜男氏の影響によるところも大きいのではないかと思われる。同氏は、「国民負担率という概念はインチキな理論で、そういった概念は外国にはなく大蔵省が作ったものである」³³⁾と鋭く指摘されている。かねてそれを主張してきた筆者とすれば、隅谷氏のこの発言

に大いに賛成である。なお、「社会保障将来像委員会第2次報告」の全体的な評価については、別に検討する必要がある、これについては別稿を準備中であるが、社会保障制度審議会が、第1次・第2次報告を踏まえて準備中と伝えられる「建議」または「勧告」の中に、これらの論点がさらに積極的に発展して継承されることを祈りたい。

以上では、政府関係機関の動向を中心として、租税・社会保障負担を巡る議論の最近の変化を跡づけてきたが、「国民負担率」をアプリオリにネガティブなものとしてその抑制を主張する臨調・行革審の主張には、研究者の中でも疑問が広がりつつあると思われる。たとえば、地主重美氏は最近の論考の中で「民活化によって国民負担率が低下したとしても私的負担へのシフトが起こり、ひいては高い私的負担に対応できずに、結局のところ公的費用に肩代わりされ、国民負担率の上昇となるという可能性を無視できない」³⁴⁾と指摘されているが、これは筆者がこれまでに述べてきたように、「国民負担率」の増大を抑制してみても、同じ生活水準を維持するという前提の下ではその抑制分は私的負担に転嫁されるだけで、国民経済にとっての状況は変わらないとする主張に近い見解であろう。さらに地主氏はそれにとどまらず、「国民負担率上昇の主因が社会保障部門の負担増大にあるとの通説に対して」、「公費負担と社会保険料負担を含む社会保障の総負担率は、1975年以降15年間の実績でみるかぎり、国民総負担率の約半分程度にとどまり、それ以上の伸びを示しているわけではない」ことを明らかにし、「社会保障総負担が国民負担率の上昇の先導役になり、これをリードしてきたという通説にはかなりの誇張がある」³⁵⁾と指摘されている点は、重要な論点の一つであろう。

なお、丸尾直美氏も、本稿の脱稿間際に接した短文の最近の論考では、「スウェーデンでは国民負担率が75%だというが、給料の75%を税金と社会保険料で取られ、手取りが25%程度では働く気がなくなるのではないか」という素朴な意見は、「錯覚」にすぎないと指摘されている³⁶⁾。氏の見解は、本稿で検討してきた私の視角とは異なるものではあるが、「国民負担の増大抑制」論の虚偽性を意識した適切な指摘であるといえよう。

VIII. 「国民負担の増大抑制」論の操作性と今後の課題

これまで、租税・社会保障負担（率）について、その経済的な性格と社会的な性格を詳しく検討し、それを「国民負担率」と言い換えて「国民負担の増大抑制」を主張する通説は、きわめて操作的なものであることを明らかにしてきた。いまこれを要約すると、次のようにいえよう。

それは、まず第1に租税・社会保障負担を「国民負担（率）」と言い換えることの中に表れている。つまり、ここでいわれる「国民」なるものの概念である。「国民」とは、常識的に解する限り、自然人の集合としてのものであり、企業等を含まない概念であろう。たとえば、日本国憲法第25条第1項が「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と宣言するとき、ここでの「国民」が自然人だけではなく法人としての企業をも含むものだとは誰も考えないであろう。「国民」概念がこのようなものであるとすれば、租税・社会保障負担を「国民負担」と言い換えることはできないことが明らかである。なぜなら、租税・社会保障負担は、自然人としての諸個人だけではなく、企業もまた法人税や社会保険料の使用者負担という形で担っているのである。それを「国民負担（率）」と言い換えることは、企業の負担する租税・社会保障負担をも諸個人が負担するかに錯覚させ、個人あるいは家計の租税・社会保障負担を不当に重いものとして描き出し、そのような過大な負担になるのでは大変だという意識から社会保障等の抑制もやむなしという方向に世論を誘導する恐れがある。「国民負担率」という用語には、このような錯覚をあえて誘導しようとする節があり、その意味でまず操作的な概念なのである³⁷⁾。

第2に、「国民負担」をアプリオリにネガティブなものとみなし、「国民負担の増大抑制」を議論の余地のない政策目標であるかに描き出していることである。そこには、「負担は軽い方がよい」というミクロ的なレベルでの国民の素朴な願望を、マクロ的なレベルでの財源政策の基準にするという論点のすり替えがある。「国民負担の増大抑制」のようにマクロ的な財源政策を、「負担はできるだけ軽い方がよい」というミクロ的な願望を

基準として判断することになれば、「国民負担」がそもそもネガティブなものであるということになり、いわんや「国民負担の増大抑制」は当然のことであるということになってしまわざるをえない。

第3に、「国民負担の増大抑制」を政策目標の筆頭に掲げることとなると、それがいわば「兵糧攻め」の役割を果たすことになり、そこから社会保障制度をはじめとする公共施策の合理化・効率化・抑制がアプリオリに目標となることは、いわば自明のことであった。

このような意味で「国民負担率」あるいは「国民負担の増大抑制」は、誘導的・操作的な概念として機能してきたといわねばならない。幸い、先に述べたように、このところ政府関係の審議会等の意見書等では、このような操作的・誘導的な概念の使用は手控えられているようであるが、政治的なレベルでは依然として採用されている場合がある。たとえば、羽田内閣時代の旧連立与党の税制改革協議会年金・医療等福祉に関する小委員会の報告（1994年6月7日）では、「経済発展や社会の活動を損なわないよう、国民負担率の上昇を50%以下をめどに抑制することを目標としている第3次行革審答申の趣旨を踏まえ、社会保障の効率化、公平化や行財政の効率化に向けてのたえざる改革努力により、できるだけ国民負担率の上昇を抑えるよう努力していくことが必要である」³⁸⁾としており、「21世紀福祉ビジョン」の線からさえも後退している。いまや一番遅れているのは政治家と官僚なのであろうか。

このように若干の揺り戻しはあるとはいえ、「国民負担の増大抑制」をアプリオリに政策目標とし、そのために社会保障等の合理化・抑制を図るという路線は、中長期的には支持を失っていくと思われるが、それを促進するためにも国民的合意を形成する説得的な議論の構築と選択肢の明示が必要なのである。

本稿の冒頭で述べたように、社会保障制度を「自助の前提」として確立することが、世紀転換期を間近に控えた現在の課題である。社会保障を充実し、社会的扶養体制を強化するためには、一定の財源を要することは事実である。それを「高福祉・高負担」と称し、あたかも国民すべてが一律

に高負担を負わざるをえないかに主張して、国民を「中福祉」あるいは「低福祉」に誘導することは論外ではあるが、国民経済全体としてその財源を調達しなければならないことは確かである。問題は、その財源政策において国民に一律に負担を求め、逆進的な賦課をするのではなく、企業課税と高所得者に負担が傾斜する累進型の個人所得税を中心にし、国民経済内部での垂直的再分配に配慮した方向を選択することが必要であろう。それによって、国民経済全体としての租税・社会保障負担率は上昇するとしても、その負担の公平が保たれ、また公共サービスや社会保障給付として国民生活に十分に還流する社会的扶養体制が構築されている限り、国民的な合意を形成することは可能である。

社会保障をめぐる新しい提案が政府サイドから次々と出されている今日、そうした提案の前提としてある「国民負担の増大抑制」論を打破することが、「自助の前提」として社会保障制度を真に改革するための出発点の一つである。本稿がその動向に一石を投じることを願って、本稿を閉じることとしたい。

(1994. 9. 29)

注

- 1) 拙稿『『国民負担率』の虚像と実像』（『賃金と社会保障』第1035号、1990年6月上旬号）。
- 2) この実物経済的な視点については、すでに伊東光晴氏が「素材的視点と貨幣的視点」として早くから指摘されている（「老後保障の俗説を排す」『世界』第439号、1982年6月、42-44頁）。
- 3) 拙稿「年金制度の将来と財源問題」（大阪府立大学『社会問題研究』第43巻第2号、1994年3月）130-138頁参照。なお、社会保険料に比べるといわゆる消費税の方が相対的に公平であり、したがって社会保険料の代替形態として社会保障目的税としてならば消費税の導入が検討に値することについては、すでに拙稿「福祉財政論の課題と財源選択基準」（『社会問題研究』第35巻第2号、1986年、70-72頁）で検討している。最近、池田省三氏も「基礎年金改革と税制度」（『月刊自治研』1994年4月号）で同じ主張を展開している。
- 4) 「自助の補完としての社会保障」から「自助の前提としての社会保障」へと

の考え方は、拙稿「『日本型福祉社会』論の福祉政策」（『社会問題研究』第31巻第2・3・4合併号、1982年）以来の着想であるが、このような用語で使いはじめたのは拙稿「福祉政策の争点と財源問題」（同上第33巻第2号、1984年）以来で、拙稿「社会福祉政策の動向と課題」（日本社会福祉学会『社会福祉学』第28－1号、1987年）以降、意識的に使用しているものである。

- 5) 「10か年戦略」や「老人保健福祉計画」の問題点と課題については、拙稿「『10か年戦略』と「『老人保健福祉計画』－その問題点と実効性確保の課題－」（『社会問題研究』第43巻第1号、1993年10月）、同「『高齢者保健福祉推進10か年戦略』の実効性確保のための具体的条件」（大阪ガスグループ福祉財団『研究・調査報告書』第7巻、1994年）等を参照。
- 6) 拙稿「経済政策における福祉政策」（大阪市立大学『経済学雑誌』第86巻第4・5号、1985年）、拙共著『福祉財政論』（ミネルヴァ書房、1989年）、拙著『日本の社会保障をどう読むか』（労働旬報社、1990年）などを参照。
- 7) 租税・社会保障負担率を計算する分母には、日本政府および政府関連機関の文書では国民所得を使用することが多いが、OECD等の国際機関では国内総生産を使うことが一般的である。その理由は、国民所得は国内総生産から減価償却および純間接税を控除したものであるため、国内総生産が同じであっても間接税の比重の高い国ではそうでない国よりも国民所得は低く表れるので、国際比較上適切でない面があるからである。もちろん、厳密な意味ではいずれでなければならないとはいえないが、国民所得を分母に用いる日本のような表示方法では、いわゆる「国民負担率」は相対的に高く表れることとなり、後に述べるこの概念の操作的な性格がいっそう強調される危険性が強いことは確かであろう。
- 8) 経済企画庁編『昭和50年代前期経済計画』（大蔵省印刷局、1976年）。以下の引用では、本文中にこの書の見数を示す。
- 9) 『新経済社会7カ年計画』（大蔵省印刷局、1979年）33頁。なお、この計画はいわゆる「日本型福祉社会」論を提唱した計画として知られているが、その評価については拙稿「『日本型福祉社会』論の福祉政策」（『社会問題研究』第31巻第2・3・4号、1982年）参照。
- 10) 大蔵省『歳出百科』大蔵省印刷局、1980年。
- 11) 『臨調緊急提言』行政管理研究センター、1981年、13頁。
- 12) 『臨調基本提言』行政管理センター、1982年、23頁。なお、／は、原文では改行されていることを示す（以下同じ）。

- 13) 『臨調最終提言』行政管理センター、1983年、27-28頁。
- 14) 経済企画庁編『1980年代経済社会の展望と指針』大蔵省印刷局、1983年。
- 15) 『月刊ニューポリシー』1986年7月号所収、6頁。
- 16) 経済企画庁編『世界とともに生きる日本』大蔵省印刷局、1988年。
- 17) 「月刊ニューポリシー」1990年5月号所収、31頁。
- 18) 前掲拙稿「『国民負担率』の虚像と実像」(注1) 29頁。
- 19) 経済企画庁編『生活大国5か年計画-地球社会との共存をめざして-』大蔵省印刷局、1992年) 54頁。なお、この「計画」では、後に述べるように、本文中での引用部分に先立って、「国民負担の在り方については、究極的には国民が必要とする公共支出の水準と表裏をなすものであり、受益と負担のバランスを眺めつつ、国民的な選択が行われるべき事項である」(53頁)と述べられている。「受益と負担のバランス」を個別的に捉えることには問題があるが、「国民的な選択」の問題であることはその通りであり、わざわざこのような注釈がつけられている点は、新しい変化とも考えられるものであった。
- 20) 『月刊ニューポリシー』1990年4月号所収、224頁。
- 21) 『月刊ニューポリシー』1993年11月号所収、73頁。
- 22) OECD, "Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1993", OECD, 1994.
- 23) この図は、租税・社会保障負担が、国民経済の負担の問題ではなく還流の問題であることを簡潔に説明するために、拙著『日本の社会保障をどう読むか』以来使っているもので、簡潔に事柄の本質が理解できるために幸い好評をえて、たとえば『月刊保団連』臨時増刊号第417号「公的保障による国民医療の充実をめざして」(1993年7月)にも、大まかな金額を付してやや複雑化した「社会保障を中心とした経済循環図」として引用されている。ただし、出典が明記されていないのは遺憾である。
- 24) 厚生省保険局企画課監修『欧米諸国の医療保障(第4版)』(法研、1994年) 15頁
- 25) 大蔵省『財政金融統計月報』第504号、1994年4月、36-37頁。なお、この試算ではこのうち一人は特定扶養親族に該当するとされているので、本文のケースであれば、やや租税負担額は増加するが、ここではそれを指摘するにとどめる。
- 26) 前注に同じ。なお、個人の租税負担は、所得税・住民税だけではなく、消費税や固定資産税その他があるが、これらを考慮しても、本文で述べたことは

概ね妥当すると考えられる。

- 27) 拙稿「年金制度の将来と財源問題」(注3参照)
- 28) 前掲拙稿(注3) 124-130頁。国民皆年金体制の空洞化は、免除率・滞納率の現状からすでに明らかであるが、これに加えて年金制度への未加入者の問題があり、事態はさらに深刻である。これについて社会保険庁の先頃の調査では、第1号被保険者の未加入者が193万人にものぼり、第3号被保険者でも43万人に達すると報告している(社会保険庁「平成4年公的年金加入状況等調査」1994年8月3日)。この調査は、この種のものとしては初めてのものであるが、事態は想像以上に深刻であるといわねばならない。
- 29) この報告については、拙稿「苦悩する隅谷委員会」(『賃金と社会保障』第1104号、1993年4月下旬号)で簡単にコメントしたので参照されたい。
- 30) 全社協編『社会福祉関係施策資料集12』(『月刊福祉』増刊号、全社協、1994年)所収、10頁。
- 31) 同上11頁。
- 32) 厚生省大臣官房政策課監修『21世紀福祉ビジョン』(第一法規、1994年)。なお、高齢社会福祉ビジョン懇談会は、1993年10月に設けられた厚生大臣の私的諮問機関である。
- 33) 『週刊社会保障』1993年3月15日号、9頁。
- 34) 地主重美「社会保障の財源政策の課題と展望」(社会保障研究所編『社会保障の財源政策』東京大学出版会、1994年)5頁。なお、同書42頁の注4をも参照。
- 35) 地主重美「社会保障の財源政策」(社会保障研究所編『社会保障の財源政策』前出)34-35頁。なお、地主氏の見解については、「租税中心の財源調達よりは利用料などの受益者負担中心の財源調達をとることが水平的公平の見地から望ましい」とする点をはじめ、さまざまな疑問があるが、本文に引用した点については積極的に評価できる点である。
- 36) 丸尾直美「国民負担率をめぐる錯覚」『エコノミスト』1994年9月20日号。
- 37) ただし、本稿でも使ってきた国民経済という概念の場合は、明らかに企業をも含むものである。しかし、国民経済(National Economy)ではむしろ企業が主体の概念であるために、その中に企業を含むということは自明であるが、「国民負担」という場合には必ずしも自明ではなく、本文で述べたような錯覚を誘導する恐れがあると考えられる。
- 38) 『週刊社会保障』1994年9月26日号所収、55頁。