

# わが国社会保障制度の課題と欧米比較からみた改革の方向性 —経済成長・財政再建との両立に向けて—

調査部 主席研究員 山田 久

## 目 次

1. はじめに
2. 社会保障制度をめぐる環境の変化
3. 過去10年における社会保障改革を巡る議論
  - (1) 小泉政権
  - (2) 社会保障国民会議（福田政権）
  - (3) 安心社会実現会議（麻生政権）
  - (4) 菅政権
4. 社会保障構造に関する国際比較
  - (1) 社会保障政策面からの社会経済モデルの類型
  - (2) わが国が直面する課題への対応①—課題1・2への対応
  - (3) わが国が直面する課題への対応②—課題3・4への対応
5. わが国における改革の方向性
6. おわりに

## 要 約

1. わが国は、人類史上かつてないスピードの高齢化を経験するも、社会保障費の膨張に伴って巨額の財政赤字が恒常的に発生する状況に陥っており、財源調達を含めた社会保障制度の在り方を見直すこと、すなわち「税・社会保障一体改革」が最重要課題の一つになっている。3月11日に東日本大震災が発生したことにより、震災復興は急を要する最優先課題となっているが、税・社会保障改革も安易に先送りできない最重要課題であることに変わりはない。
2. わが国社会保障制度の特徴を国際比較の観点から指摘すると、まず規模の面ではGDP比でみてアメリカと並んで小さいグループに属する。次に支出構造をみると、主に引退世代のためである年金と医療が大半を占め、子育てや雇用関連といった現役世代のための支出が小さい。
3. 人口高齢化の急激な進行、低成長化・雇用の不安定化、家族モデルの多様化という、人口・経済・社会の各面での環境変化によって、現行社会保障制度は以下の四つの根本的な課題を抱えるに至っている。
  - 【課題1】 欧米先進国を上回る急激な高齢化のもとで、引退世代向け社会保障給付の増大圧力にどう対処すべきか
  - 【課題2】 雇用の不安定化、家族モデルの多様化によってニーズの高まる現役世代向け社会保障ニーズ（保育・雇用）にどう対処すべきか
  - 【課題3】 低成長が持続するも、恒常的に不足する財源をいかに確保すべきか
  - 【課題4】 ハイスピードの人口高齢化に伴って急速に増大する世代間所得移転にどう対応するか
4. 課題1、課題2は、社会保障の規模をどの程度にすべきかという問題設定につながるものであり、その財源は最終的には国民の所得から調達することになることを考慮すれば、「社会保障規模と経済成長はどのような関係があるか」という論点を踏まえたくて決定すべきものといえる。この点については、1) アメリカのような「小さな政府」の国のほか、北欧のような「大きな政府」の国で経済パフォーマンスが良いこと、2) 北欧の「大きな政府」は年金・医療・介護が手厚いというよりも、保育支援、労働市場政策が充実していること、というファクトが重要であり、そこからは①引退世代向けを中心に社会保障が拡大すると経済成長にマイナスに影響する、②現役世代向けであれば社会保障が拡大しても経済成長にマイナスになるとは限らない、といった示唆が得られる。
5. 以上のような社会保障規模と経済成長の関係からすれば、課題1および課題2についての改革の方向性は以下の通りである。

≪課題1（引退世代向け社会保障給付の増大圧力にどう対処すべきか）について≫

年金・医療・介護といった主に引退世代向けの既存社会保障については、その効率化・規模抑制が求められる。なお、公的な社会保障給付が抑えられたとしても、民間によるサービス提供が増えれば家計が受けることのできる年金・医療・介護分野のサービス総量は必ずしも減少しない。ただし、民

間サービスでは低所得層に十分なサービスが提供されない可能性がある。したがって、一定の経済成長率の確保には程度の差はあれ効率化が不可避であるにしても、公的サービスをどこまで抑制しどこまで民間に任せるかは、サービスの平等性確保と国民負担増加とのトレード・オフに関する国民の選択といえる。

《課題2（現役世代向け社会保障ニーズ（保育・雇用）にどう対処すべきか）について》

保育支援、労働市場政策などの現役世代向きの社会保障については、公的サービスの充実によって経済成長が促進される可能性がある。ここで重要なのは、保育・雇用へのニーズに対しては、市場メカニズム重視の「アングロサクソン型」と政府によるサービス重視の「北欧型」という、原則が明確なタイプのパフォーマンスが優れているという事実である。これは、いずれかのタイプを選ぶ必要があることを必ずしも意味しないが、求められるニーズの充足に対して、官民の役割分担を明確にして対応する必要があることを示唆している。「中福祉」といった聞こえのよい言葉により、結局は公的サービスも民間ベースのサービスも不十分にとどまることが最悪の選択といえる。

6. 欧米諸国における社会保障の財源構造、世代間不公平への対応の比較分析を踏まえれば、課題3、4に対しては以下のことがいえる。

《課題3（恒常化する財源不足にどう対処すべきか）》

各制度について、まずは社会保険方式か税方式かの原理を明確にした制度設計を行うことが肝要である。税方式とする場合、受益と負担の関係がみえづらいため、給付抑制の仕組みを別途導入することが不可欠である。税財源としては、諸外国との負担率の比較からみて消費課税が望ましいが、個人所得税も対象になりうる。さらに、消費増税に伴う逆進性の問題を勘案すれば、所得控除を縮小して個人所得税の課税ベースを広げる形で増税を増やし、税額控除方式により低所得層対策を効率的に行うという方向性が考えられる。

一方、社会保険方式とする場合、所得水準にかかわらず広く負担する制度設計が必要であり、十分な所得がない層には保険料を減免するのではなく、保険料分の給付を支給するべきである。ただし、社会保険方式を原則にするにしても、原理上受益と負担の関係がわかりやすいとはいえ、少子高齢化が進むもとでは一定の税財源の投入が現実的であり、その点から言えば歳出抑制策を同時に導入することも必要になるであろう。

《課題4（世代間不公平の拡大をどう是正するか）》

a) 引退世代への給付を抑制・削減する（課題1への対応）、b) 引退世代の負担を増やす、c) 現役世代・未来世代への給付を増やす（課題2への対応）、の三つの方策のうち、b) についてみれば、税財源として消費課税を選択することが、広く引退世代にも負担を求めることになる。加えて、個人所得税の課税ベース拡大にあたり、給与所得控除対比大きい年金控除を廃止・縮小することも有効な具体策となろう。

## 1. はじめに

わが国は、人類史上かつてないスピードの高齢化を経験するもとの、社会保障費の膨張に伴って巨額の財政赤字が恒常的に発生する状況に陥っている。現状わが国は経常黒字国であり、財政赤字が家計や企業の国内貯蓄で賄われているため、巨額の財政赤字を放置したままでも社会保障の給付が可能になっている。しかし、高齢化に伴う家計貯蓄率の低下や債務残高の累増による国債費の増大から、遠くない将来、経常黒字が消滅する可能性を否定できない。それが現実になった場合、財政赤字のファイナンスを海外資金に頼る必要が高まり、長期金利の大幅な上昇を余儀なくされる公算が大きい。そうなれば給付削減および増税を大幅かつ急激に強いられ、国民生活水準の劇的な低下を余儀なくされることは必至である。そうした悪夢のシナリオを回避するために、できる限り早く財政健全化の筋道をつけることが求められている。

財政健全化の方策としては、①歳出カット、②増税、③成長促進（による税収増）の三つの手段があり、これをいかに組み合わせるかが課題となるが、その際の議論の要となるのが財源の在り方を含めた社会保障制度の改革である。これは次のような事情による。

まず、社会保障費こそが最大の歳出項目であるだけに、有効な歳出カット策を打ち出すにはこれを聖域視することはできない。次に、増税を行うにも、そのために必要になる国民の納得のカギとなるのが社会保障制度に対する信頼回復である。さらに、この信頼回復には、子育て支援や就業支援などの新たな社会保障ニーズにどう応えるか、その財源をどう調達するかも含めて考えることが必要となり、そうした点を踏まえて構築された税体系・社会保障制度は、経済成長率に無視できない影響を与える。このよ

うに、財源を含めた社会保障制度全体の在り方は、①歳出カット、②増税、③成長促進という財政健全化の三つの手段のいずれにも深くかかわっているのである。

以上の構図のもとで、社会保障制度改革は、90年代後半期以降、歳入、歳出の両面にわたって最重要政策課題の一つとして浮上し、様々な議論や取り組みがなされてきた。しかし、後期高齢者医療制度をめぐる混乱、待機児童問題の深刻化など、事態はむしろ混迷を深める方向であり、政府は国民に対して説得性のある包括的な解決策を示せずにいる。消費税率引き上げを含む、安定財源確保の議論も先送りされてきた。その意味では、菅政権が消費税を含む税制の抜本改革を視野に入れた、税・社会保障改革を最優先政策課題に挙げたこと自体は望ましい動きであった。

菅政権のもとに設置された「社会保障改革に関する集中検討会議」は6月2日、社会保障改革の基本的な方向性と消費税率の段階的引き上げ方針を盛り込んだ改革案を公表した。さらに、これをもとに6月30日には、政府・与党は「社会保障・税一体改革成案」を決定し、翌日、閣議報告を行った。東日本大震災の発生により、途中やや狂いが生じたものの、結局は当初予定通りの期限までに改革成案が提示されたことは評価されよう。もっとも、消費税率引き上げを巡って与党内で意見集約が十分にできず、閣議決定が見送られたことで、実効性に疑問符がついた状況である。さらに、内容面をみると、個別分野における具体的改革項目については踏み込み不足の感があり、一体改革と銘打った割には、給付と負担のリンケージをどう強めるのかといった観点からの議論は充分とはいえない。給付面と負担面が別々に議論され、消費税率引き上げは単に財源不足を補うためとの印象が強

い。さらに、持続可能な社会保障制度には経済成長との整合性が重要な論点になるが、この点についての具体的議論はない。

そもそも税・社会保障改革は、国の形にもかわる大問題であり、中断しながらのわずか半年足らずといった短期間の突貫工事の議論では限界がある。様々な方面から複合的に、長期的かつ幅広い視点から社会保障制度の持続性確保に向けた議論が行われる必要がある。とりわけ、社会保障の受益者がコスト感覚を持つように給付と負担のリンケージを図ることや、社会保障制度が経済成長に無視できない影響を及ぼすことも踏まえて制度設計を行うといった、縦割りの発想を排し、関連分野にまで視野を広げた総合的・包括的な議論が重要になる。

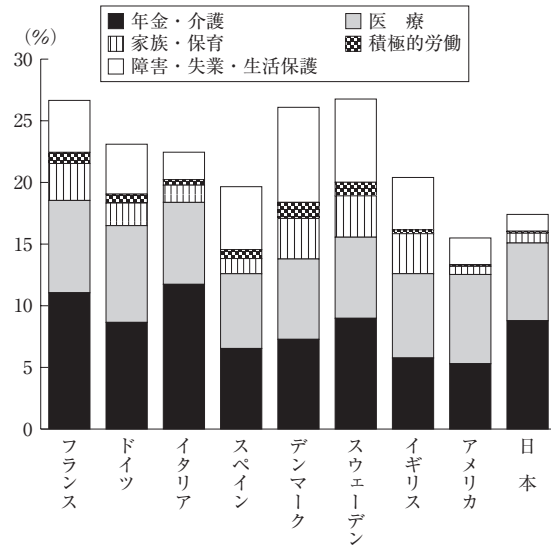
以上の認識にもとづいて、本稿ではまず、社会保障制度およびその財源確保の面でわが国においてそもそも何が問題なのかを整理する。そのうえで、それぞれの課題に対して欧米諸国がどのような対応をしてきたかを考察し、わが国が取り組むべき税・社会保障改革の方向性と選択肢を提示したい。

## 2. 社会保障制度をめぐる環境の変化

現行社会保障の特徴を国際比較の観点から指摘すると、まず規模の面ではGDP比でみてアメリカと並んで小さいグループに属する。次に、支出構造をみると、主に引退世代のためである年金と医療が大半を占め、子育てや雇用関連といった現役世代のための支出が小さい(図表1)。つまり、わが国の社会保障規模は国際的に見て小さいが、その主因は現役世代のための支出が少ないことに求められる。

この背景には、「夫片働き型家族モデル」のもとで保育・介護については主婦の家庭内労働で対応することが基本である、との慣習が長ら

(図表1) 社会保障支出の内容の国際比較 (対GDP比、2007年)



(資料) OECD stat

く続いてきたことがある。さらに、この「夫片働き型家族モデル」の前提には、終身雇用・年功賃金のもとで正社員雇用者である夫の雇用・所得の安定が保障されていたことを指摘できる。こうして夫の雇用・所得が安定していたから、雇用対策費や生活保護支出も少なくて済んだ。

以上の構図は、右肩上がりの成長の時代が続いたという経済環境、「男は仕事・女は家事」という伝統的な家族観が存在したという社会環境を前提に成立していた。しかし、90年代以降、こうした経済・社会環境は急速かつ劇的に変化してきており、そこに社会保障制度の見直しが必要になっている根因がある。すなわち、a) グローバルな産業地図の変貌=新興国経済の台頭 および b) 国内人口動態の変化=人口減少社会への移行 により、右肩上がりの成長が終焉し、終身雇用・年功賃金が崩れて正社員である夫の雇用・所得の安定が大きく揺らいでいる。加えて、高学歴化等を背景とした女性の社会進出に伴って「夫婦共働き家族」が増加しているほか、ライフスタイルの変化などから単身

世帯も増加し、家族観の多様化とともに実際の家族形態も多様化してきている。

さらに、欧米諸国をはるかに上回るスピードで人口高齢化が進むという環境変化が、現行社会保障制度の根幹を揺るがしはじめている。これまでのところわが国の社会保障規模が国際的に小さい背景には、わが国の人口高齢化の開始時期が欧米諸国対比遅かったという事情がある。しかし、すでにわが国は先進国がかつて経験したことがない急激なスピードでの少子・高齢化の進行過程にあり、現時点ではなお先進諸国の上限に位置する程度にとどまる65歳以上人口比率は、2030年には30%と欧米諸外国をはるかに上回る水準まで高まる（図表2）。これに伴って年金給付・医療給付に対しては凄まじい増大圧力がかかっていくわけであり、現行制度を維持する限りは社会保障費の一段の膨張と財政赤字の一層の拡大が避けられない状況にある。

こうして、雇用の安定性が崩れ、家族モデルが多様化し、高齢化が一段と加速していくことにより、社会保障制度の在り方の根本的な見直しが求められているわけである。求められてい

る見直しの内容を具体的に指摘すると、以下の4点に集約される。すなわち、

課題1 引退世代向け社会保障給付の増大圧力にどう対処すべきか

課題2 現役世代向け社会保障ニーズにどう対処すべきか

課題3 恒常的に不足する財源をいかに確保すべきか

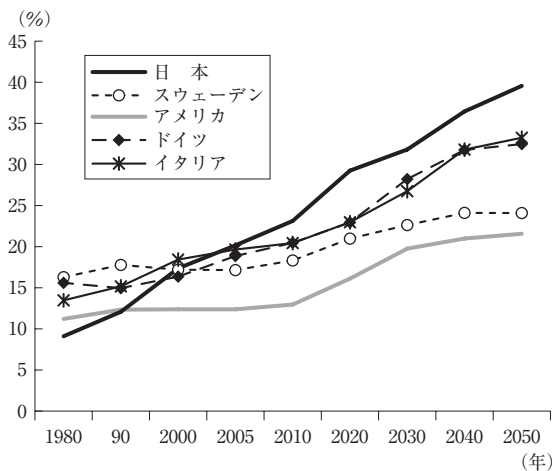
課題4 急速に増大する世代間所得移転にどう対応するか

という四つの課題が投げかけられている。以下、順に解説を加えていこう。

課題1 引退世代向け社会保障給付の増大圧力にどう対処すべきか

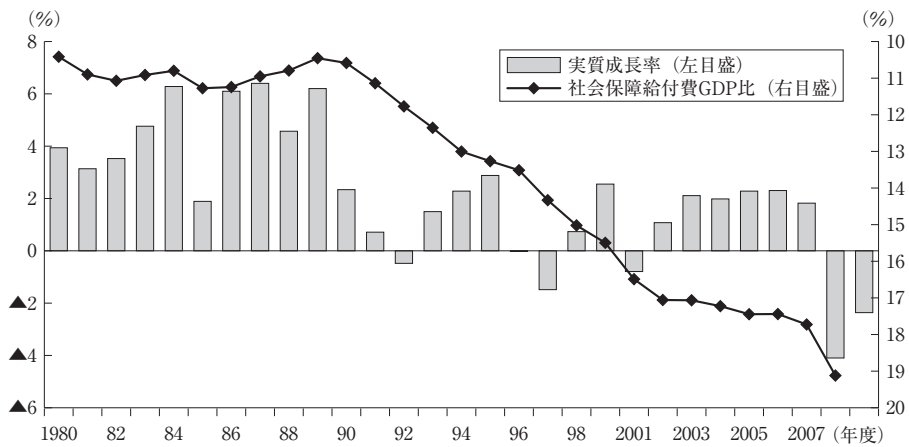
現行制度を前提にすれば、先進国最速の人口高齢化に伴って、年金・医療・介護にかかわる社会保障給付額は、2025年度には2006年度に比べて国民所得比+10%、消費税率換算で+7%相当分増加する見通しである（厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し（2006年5月）」）。急激な人口高齢化に伴って社会保障支出の規模には大きな拡大圧力がかかることになるが、それが経済成長にマイナスの影響を及ぼすのではないかという懸念の声がある。経済成長率の低下は年金や医療給付の原資となる富自体の減少を意味するため、社会保障給付を充実したつもりが、実は社会保障制度の持続性を困難にするという皮肉な結果につながるのではないかという疑念である。とりわけ、2000年代前半にはそうした見解が力を持ち、政府、日銀ともに大きな政府は経済成長にマイナスに影響するとの趣旨の分析を発表している（古川・高川・植村[2000]、茂呂[2004]）。実際、わが国の時系列的な動向をみても、社会保障費が拡大傾向にあるもとで経済成長率が低下傾向にある（図表

（図表2）65歳以上人口比率の予測



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2010」（元データは、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（2006年12月推計）、国連：World Population Prospects：The 2008 Revision）

(図表3) わが国の社会保障給付費と成長率の推移



(資料) 内閣府「国民経済計算」、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」

3)。しかし、これらは逆の因果関係であったり、見せかけの相関が生まれている可能性があるとの指摘がある(岩本 [2006])ほか、社会保障の充実が経済成長にプラスになるとの見方もある。加えて、社会保障規模の大きい北欧諸国が比較的高い経済成長を実現しているというファクトもあり、統一した見解が必ずしも存在するわけではない。そこで、

「(高齢化に伴う) 社会保障規模拡大が経済成長に及ぼす影響をどう考えるか」

というのが今後のわが国の社会保障の在り方にとってまず検討すべき論点となる。その結果により課題1への対応は決まるといってよい。つまり、社会保障の規模が経済成長にマイナスに作用するのであれば、社会保障の規模は可能な限り抑制することが必要といえる。一方、そうでないならば、社会保障規模の拡大は容認されることになる。

### 課題2 現役世代向け社会保障ニーズにどう対処すべきか

雇用の不安定化や家族形態の変化により、

1) 非正規労働者や労働移動円滑化のためのセーフティネットの構築、および、2) 介護・

保育支援ニーズ増大への対応が、新たなニーズとして浮上してきている。これに対しては、a) 政府が新たな公的な制度を創設してニーズに応える、あるいは、b) 民間の自助努力やビジネスベースで民間事業者がサービスを提供することでニーズを充足する、という2通りの対応の仕方が考えられる。すなわち、「雇用サービス、介護・保育サービスなどの新たなニーズの充足を、公的制度で賄うのかあるいは民間事業者の手に委ねるのか」ということが今後の社会保障制度の在り方をめぐっての選択肢となる。ここで重要なのはa) b)で社会保障の規模が異なってくることである。社会保障の財源は最終的に国民の所得から調達する必要があることを考慮すれば、ここでも課題1同様、社会保障規模と経済成長の関係を踏まえて、公的に対応すべきか民間に任せるかを判断する必要があるといえよう。ただし、課題1の社会保障規模拡大は主に高齢化に伴う引退世代向けの拡大との関係であるが、課題2における社会保障規模の拡大は現役世代向けによる拡大との関係であることが異なる。

こうしてみれば、課題1および課題2についての判断を下す際の重要論点として、

「社会保障規模と経済成長にはどのような関係があるか。社会保障の内容によってその関係は違って来るか。」

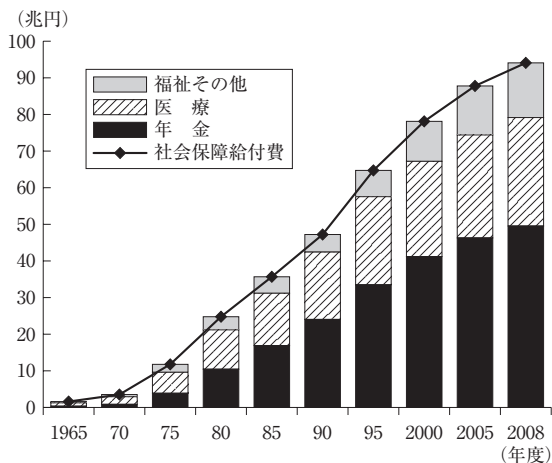
という点＝論点1を考える必要がある。

課題3 恒常的に不足する財源をいかに確保すべきか

高齢化に伴って社会保障支出は年々増加する一方、その財源である社会保険料および税はともに伸び悩んできた。90年度対比でみれば2007年度の社会保障支出は44.2兆円増加する一方、同期間において社会保険料および税は15.3兆円（暦年ベース）の増加にとどまっている（図表4、5）。とりわけ、2000年代に入ってから以降、社会保障以外の支出はほとんど増加しておらず、毎年発生してきた巨額の財政赤字は社会保障支出の増大ですべて説明がつく形になっている（図表6）。

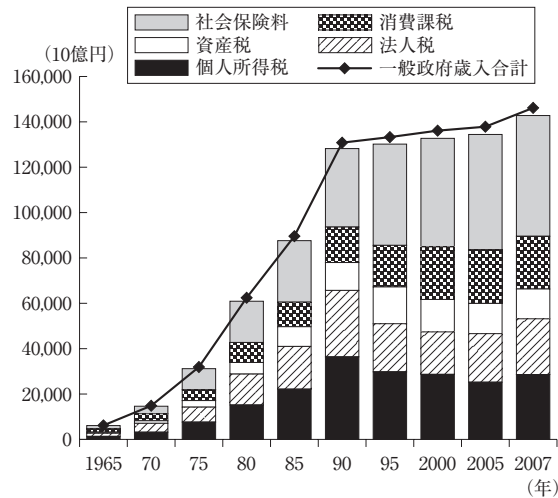
長期にわたって持続可能な社会保障制度とするには財政赤字の削減が不可欠であり、恒常的に発生する財源不足をいかにして調達するかが重要課題である。財源調達の方法としては、まずは①社会保険料の引き上げおよび②増税に大

（図表4）わが国の社会保障給付費の推移



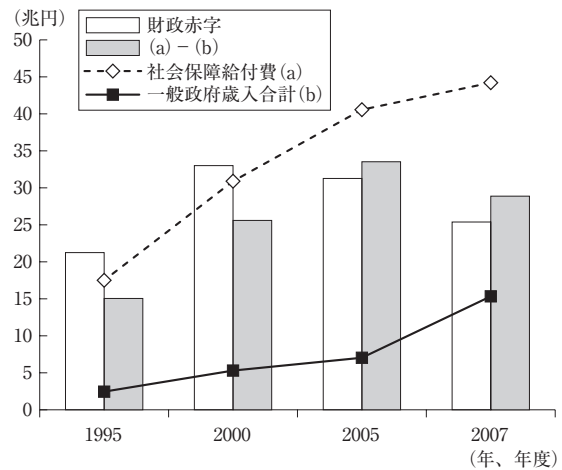
（資料）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」

（図表5）日本の一般政府歳入の推移



（資料）OECD “Revenue Statistics”

（図表6）社会保障給付費と一般政府歳入合計の推移



（資料）OECD、国立社会保障・人口問題研究所、財務省

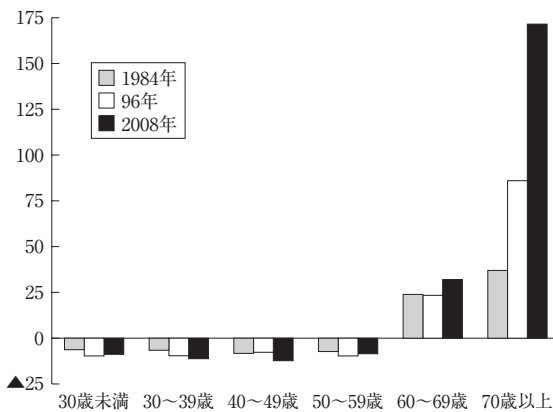
（注）(a) (b)は1990年(度)の値との差額。

別され、②増税の場合には様々な税目のいずれに求めるかが問題になる。つまり、「社会保障の安定財源として社会保険料にするか税にするか。税の場合、法人課税・個人所得課税・消費課税・資産課税のいずれに求めるか」が具体的な論点（＝論点2）であり、それにより課題3への対応策が決まる。

課題4 急速に増大する世代間所得移転にどう対応するか



(図表7) 世帯主の年齢階級別の所得再分配係数の変化



(資料) 厚生労働省「所得再分配調査」  
 (注) 再分配係数 = (再分配所得 - 当初所得) / 当初所得  
 再分配所得 - 当初所得 = 受給 (年金等現金給付 + 医療等現物給付) - 拠出 (税金 + 社会保険料)。

人口構成における少子・高齢化の進展は、現行社会保障制度の引退世代向けが中心で、運営方式の基本が賦課方式である以上、現役世代・未来世代から引退世代への所得移転が拡大していくことになる(図表7)。この所得移転額が大きくなればなるほど、現役世代・未来世代の社会保障制度に対する信頼は低下し、保険料未納者が増えるなど制度の存立自体が危うくなる。したがって、「世代間の所得移転をどう緩和するか。より具体的には、a) 引退世代への給付を抑制・削減する、b) 引退世代の負担を増やす、c) 現役世代・未来世代への給付を増やす、の三つの方策をどう組み合わせるか」ということが社会保障制度の持続性確保にとって極めて重大な論点(=論点3)であり、それが課題4に対する回答につながる。なお、c)の方策を採用するか否かについては課題1・2へのスタンス(現役世代への社会保障を拡充するか否か)により、自ずと決まることになる。

ここで、これまでの考察を整理してみれば以下ようになる。

●人口・経済・社会の各面での環境変化によっ

て、わが国の現行社会保障制度は以下の4つの課題を抱えている。

- 課題1 引退世代向け社会保障給付の増大圧力にどう対処すべきか
- 課題2 現役世代向け社会保障ニーズ(保育支援・雇用支援)にどう対処すべきか
- 課題3 恒常化する財源不足にどう対処すべきか
- 課題4 世代間不公平の拡大をどう是正するか

●これら四つの課題に対する適切な対応策を考えるには、以下の三つの論点を踏まえる必要がある。

【論点1】 課題1、課題2については、「社会保障規模と経済成長はどのような関係があるか。社会保障の内容によってその関係は違って来るか。」という論点を踏まえたうえで判断する必要がある。

【論点2】 課題3については、「社会保障制度を社会保険方式あるいは税方式のいずれを基本とすべきか。税で調達する場合、法人課税・個人所得課税・消費課税・資産課税のいずれに求めるのが適切であるか」という論点について明らかにする必要がある。

【論点3】 課題4については、「a) 引退世代への給付を抑制・削減する、b) 引退世代の負担を増やす、c) 現役世代・未来世代への給付を増やす、の三つの方策をいかに組み合わせるか」ということが論点となる。

このように、論点1・2・3を踏まえた形で、課題1~4に応える対応策を考えることが、わが国で求められている税・社会保障改革の方向性といえる。この点を考えるには、これらの論点について、わが国よりも早く高齢化や家族形態の変化に直面してきた欧米先進国での経験が

参考になる。しかし、その経験についてみるまえに、過去10年におけるわが国の社会保障改革の経緯を振り返っておきたい。

3. 過去10年における社会保障改革を巡る議論  
前節で指摘した四つの解決されるべき課題に対し、90年代末以降、わが国の政府がどう対応してきたかをみると以下の通りである。

#### (1) 小泉政権

小泉政権（2001年4月～2006年9月）は、課題1に対しては、社会保障規模の拡大は経済成長にマイナスとの見解に立ち、社会保障規模の拡大抑制の基本スタンスを採った。そのうえで、課題2に対しては、民間事業者によるサービス供給を目指し、保育事業の規制緩和や混合診療の解禁を目指した。課題3に対しては、消費税率引き上げを含め財源確保の議論を先送りした。課題4に対しては年金・医療・介護分野での給付抑制策を実施（年金にマクロ経済スライドを導入。医療の自己負担割合の引き上げ。後期高齢者医療制度の創設を決定。介護報酬の抑制を実施）すると同時に、後期高齢者医療制度においては従来の制度に比べて引退世代の負担を増やした。（ただし、後年、後期高齢者医療制度は骨抜き実施となり、介護報酬の抑制策も転換。）

#### (2) 社会保障国民会議（福田政権）

福田政権下に設けられ「社会保障国民会議（2008年11月最終報告）」は、課題1に対して、社会保障は経済成長に貢献する可能性があるとの見解をとった。そのうえで、課題2への対応として、「社会保障の機能強化」というコンセプトを打ち出す。そうした考え方を前提に低年金・無年金者対策の強化、医療・介護サービス

の強化、子育て支援拡充を踏まえて、2025年度時点での必要財源額とその消費税率換算を提示した。課題3については消費税率引き上げ換算でどの程度の負担になるかを示したものの、具体的な時期やステップは示されなかった。課題4への対応もほとんど行われなかった。

#### (3) 安心社会実現会議（麻生政権）

麻生政権下で設置された「安心社会実現会議（2009年6月報告）」は、課題1に対して社会保障は経済成長に貢献する可能性があるとの見解に立ち、課題2への対応から、雇用政策や保育政策、教育政策など現役世代の保障という視点を明確に導入し、「人生を通じた切れ目のない安心保障」というコンセプトを提示した。一方、財源についての具体的議論はなく、課題3、課題4に対する対応策は明示されなかった。

#### (4) 菅政権

菅政権のもとで設置された社会保障改革に関する有識者検討会が取りまとめた報告書（2010年12月）では、①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力という三つの理念と、①全世代対応、②未来への投資、③分権的・多元的供給体制、④包括的支援、⑤負担を先送りしない安定財源、の五つの原則が示された。これに沿った形で、2011年6月2日、社会保障改革に関する集中検討会議が改革案を公表した。これらについては、課題1、課題2に関しては安心実現会議と基本的に同じ認識に立つ。課題3について、改革案において消費税を2015年度までに10%に段階的に引き上げることに踏み込んだが、それだけでは必要な社会保障の財源を賄いきれないのが現実である。課題4に対する配慮はみられるものの、問題認識は弱いという印象である。

以上みてきた通り、社会保障制度をめぐって解決が求められている課題に対するこれまでの政府の対応は、課題1に対しては、小泉内閣は経済成長のためには社会保障規模を小さくすべきであるとの見解に立っていたが、その後の政権は、社会保障と経済成長との関係に対する納得的な説明なしに社会保障規模の拡大を容認してきた。その結果、課題2については、小泉政権下では歳出抑制・民間活力の活用の議論が進んでいたが、社会保障国民会議以降は、社会保障費は聖域扱いとなり増大傾向をたどっている。課題3については、消費税増税に言及されることはあっても、根本的な解決策は示されてこなかった。課題4については、後期高齢者医療制度では対応がなされたが、それ以外の対応はない。総じて見れば、小泉政権ではその妥当性についての議論の余地はあるものの、三つの課題の解決に向けて、少なくとも一貫した考え方にのっとった政策を実施していた。一方、社会保障国民会議以降は社会保障に対する基本的な考え方が曖昧であり、四つの課題のいずれに対しても説得的な対応策が示されていないといえよう。

#### 4. 社会保障構造に関する国際比較

2節で指摘したわが国が直面する四つの課題は、スピードの差はあれ、少子高齢化が進むもとで先進各国がこれまで直面してきたものである。では、諸外国はどう対処してきたのか。まず、2節で抽出した三つの論点についての検討を行うことで、欧米諸国の経験を踏まえたインプリケーションを導きたい。

##### (1) 社会保障政策面からの社会経済モデルの類型

###### イ) サピールの類型

国際比較を行うにあたって、多数の国々を個

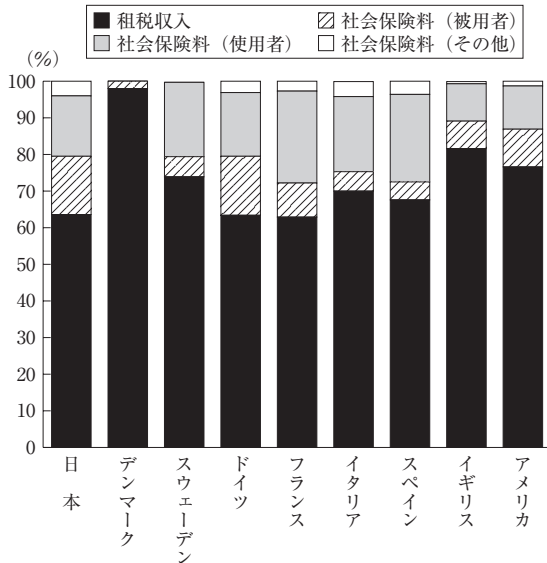
別にみていくことは煩雑であり、参考になるような一般的な原理を引き出すことも難しい。そこで、類似する国々をグルーピングして比較することが有益である。ここでは、ベルギーの経済学者サピールの分類に従って、社会保障政策のタイプの違いによって欧米先進諸国を四つのグループに分けたい (A.Sapir [2005])。

- ① アングロサクソン型…社会保障制度はラストリゾートとして位置付けられ、相対的に政府規模は小さい。サピールは欧州諸国を対象にしたフレームであるため、イギリスおよびアイルランドをこのグループに分類しているが、欧州以外に援用すればアメリカがこのグループの代表的存在といえる。
- ② 欧州大陸型…社会保険方式を基本として、非労働力に対する給付と老齢年金が充実している。オーストリア、ベルギー、フランス、ドイツ、ルクセンブルグが該当する。
- ③ 地中海型…老齢年金が充実し、早期退職を促進している点に特徴がある。ギリシヤ、イタリア、ポルトガル、スペインが該当する。
- ④ 北欧型…社会保障規模が最も大きいグループで、保育政策や積極的労働市場政策が充実していることに特徴がある。デンマーク、フィンランド、スウェーデンのほかオランダも含まれる。

###### ロ) 歳出規模、歳出・歳入構造の比較

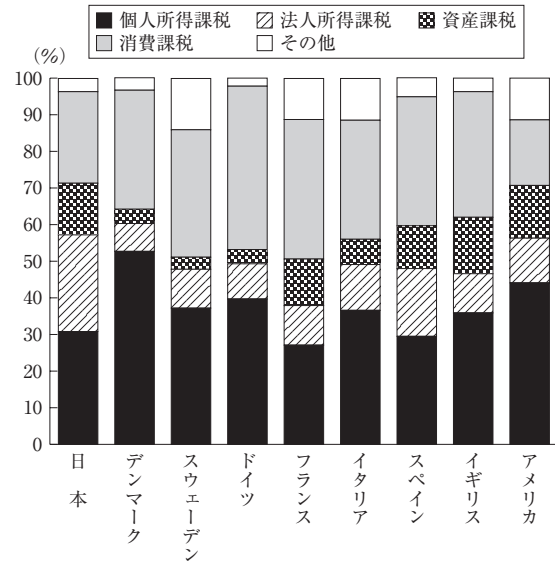
上記の類型を前提に、それぞれのグループの歳出規模、歳出・歳入構造の特徴を比較してみよう。歳出規模とその構成の国際比較については図表1に示した通りであるが、社会保障財源の構成、税の項目構成の国際比較をそれぞれ図表8、9に示した。これらから読みとれる特徴を整理すると以下の図表10のようになる。

(図表8) 租税・社会保険料の内訳の国際比較



(資料) OECD "Revenue Statistics"

(図表9) 租税項目の内訳の国際比較



(資料) OECD "Revenue Statistics"

(図表10) 4つのタイプごとの規模・歳出入構造の比較

	規模	歳出構造	歳入構造	税構造
大陸型	大きい	引退世代向けが主	社会保険主体	区々
地中海型	中程度	引退世代向けが主	社会保険主体	区々
アングロサクソン型(英)	小さい	現役世代向け充実	税主体	国主体
北欧型	大きい	現役世代向け充実	税主体	地方主体
(参考) 日本型	小さい	引退世代向けが主	社会保険主体	国主体

(2) わが国が直面する課題への対応①—課題

1・2への対応

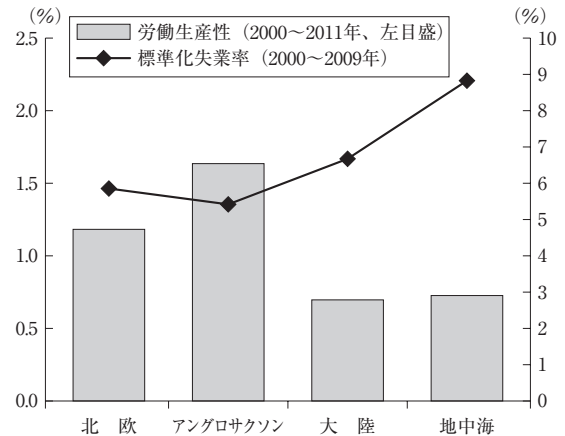
イ) 社会保障規模と経済成長の関係

以上の分類を前提に、わが国が直面する四つの課題に対する対応の違いを比較していこう。まず、課題1および2に関するインプリケーションを引き出すべく、論点1、すなわち「社会保障規模と経済成長はどのような関係があるか。社会保障の内容によってその関係は違ってくるか。」という点から考察していきたい。

欧米各国の社会保障規模をそのGDP比で見ると、北欧型が最も大きく、大陸型、地中海型がそれに続き、アングロサクソン型が最も小さくなっている。一方、労働生産性上昇率(2000~2011年平均、2010~2011年はOECD見通し)と失業率(2000~2009年平均)について、各グ

ープの平均的なパフォーマンスをみると、双方ともに「アングロサクソン型」が最も優れるが、「北欧型」のパフォーマンスがこれに次いでいる。社会保障の規模が両者の中間に位置す

(図表11) 社会保障タイプ別の労働生産性と失業率のパフォーマンス



(資料) OECD "Economic Outlook"

る大陸型および地中海型のパフォーマンスはよくなく（図表11）、社会保障規模と経済成長の間には、差し当たりU字型の関係が確認される。

ロ) 社会保障構造と経済成長の関係

次に、タイプごとに社会保障支出の中身をみることで、経済成長との関係を考えてみよう。

まず、「アングロサクソン型」については、年金、医療、介護関係の支出が少ないのみならず、労働市場サービス（職業紹介、職業訓練）や保育ニーズに対しては民間事業者によるサービス供給を基本にするというスタンスを採っている。オーソドックスな経済学の考え方に沿って、歳出規模からみて「小さな政府」のもとで民間事業者間の競争が促進され、経済活力が引き出されているため、経済パフォーマンスが優れていると説明できる。

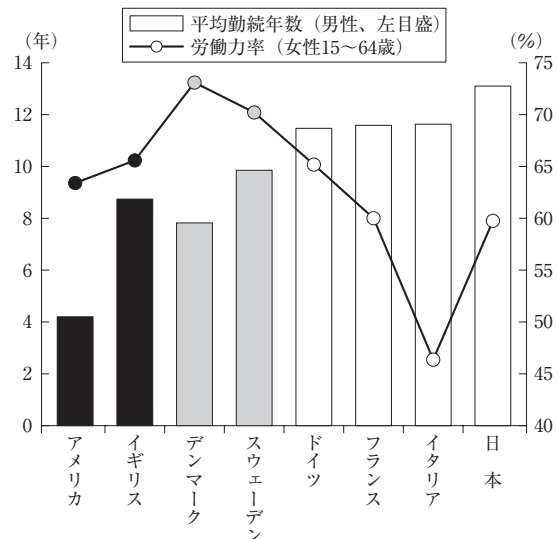
対称的なのが「北欧型」で、歳出規模からみると「大きな政府」ではあるが、歳出構造をみると、積極的労働市場政策や保育政策など、就労促進的で現役世代を支援する内容が多くを占める。この結果、現役世代がリスクをとりやすくなり、経済パフォーマンスが優れることになると説明できる。年金・介護、医療といった主に引退世代向けの支出規模は国際比較をすればさほど大きくないことは特筆される。

このほか「大陸型」では引退世代向け支出が多く、規模からみると「北欧型」に次ぐ大きな政府といえる。最後に「地中海型」については、規模は中程度といえるが、内容は大陸型同様に引退向けが中心になっている。こうしてみると、現役世代向け支出の多い「北欧型」を例外として、社会保障の規模は年金、医療、介護等主に引退世代向けの支出の大きさによって決められているといえる。

ここで注目したいのは、「アングロサクソン型」と「北欧型」は政府規模では対極にあるが、

実は雇用の実態面では共通項が存在することである。具体的には、労働移動率が高いこと、および、女性の就業率が高いことである（図表12）。そこには、いずれのタイプにおいても、労働移動により産業構造転換が比較的円滑に進み、女性の就業化が労働力確保および内需喚起につながることで経済成長が促進されているという構図を指摘できる。

（図表12）勤続年数と労働力率の国際比較



（資料）JILPT「データブック国際労働比較」、OECDstat  
 （注）平均勤続年数は2008年、女性労働力率は2009年。

以上をまとめれば次のようになりう。

- ・「北欧型」を除けば、社会保障規模は年金、医療、介護などの主に引退世代向けの支出の大きさによって決められており、政府規模が小さいほど経済パフォーマンスが向上する傾向が窺われる。
  - ・もっとも、「北欧型」のケースのように、政府規模が大きくともその歳出の中身が積極的労働市場政策や保育政策のように雇用促進的なものが中心であれば、経済パフォーマンスを向上させるファクターになる。
- これらを踏まえて、被説明変数が経済成長率、

説明変数を社会支出規模（対GDP比）および現役世代向けの積極的社会支出（家族政策および積極的労働市場政策）比率として、OECDデータを用いてクロスセクションで重回帰分析を行ってみた。その結果によると、中期的な平均成長率に対し、社会支出規模はマイナス、現役世代向け社会支出比率はプラスに働くことが確認される（図表13）。

以上の分析結果から示唆されることは以下の

（図表13）OECD諸国における経済成長率と社会支出の関係

被説明変数：実質平均成長率（1997～2009年）

説明変数	パラメータ	t 値	p 値
社会支出の対GDP比率	▲0.102	▲3.136	0.004
積極的社会支出比率	7.177	1.732	0.094
定数項	3.835	4.908	0.000
サンプル数			31
自由度修正R*R			0.238
（参考）			
説明変数	パラメータ	t 値	p 値
社会支出の対GDP比率	▲0.092	▲2.796	0.009
定数項	4.553	6.647	0.000
サンプル数			31
自由度修正R*R			0.185

（資料）各種資料により日本総合研究所作成

（注1）説明変数は2000～2009年の平均値。

（注2）積極的社会支出は家族政策および積極的労働市場政策。

（注3）推計に用いた国は推計期間のデータが取れる31カ国（オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チリ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルグ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スロバニア、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ）。

2点である。

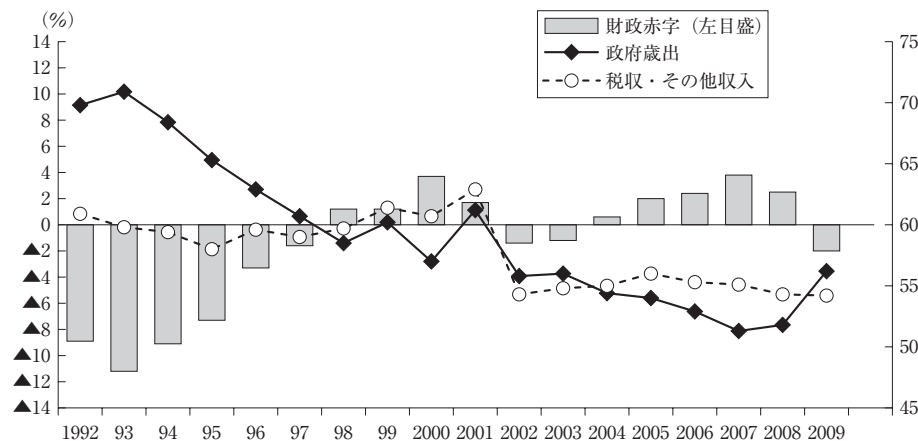
①引退世代向けを中心に社会保障が拡大すると経済成長にマイナスに影響する

②現役世代向けであれば社会保障が拡大しても経済成長がマイナスになるとは限らない

こうしてみれば「大陸型」「地中海型」の経済パフォーマンスが劣る理由も説明がしやすい。「大陸型」は、歳出規模からみれば北欧よりもやや小さいものの、歳出構造が引退世代向けのウエートが高く、就労促進的な部分が弱い。民間事業者の活用も不十分で、結果として新たなニーズへの対応が不十分にとどまる。これが経済や雇用のパフォーマンスがさほど良くないことにつながっているとみられる。「地中海型」は、歳出規模は中程度であるが、歳出構造が引退世代向けのウエートが最も高く、市場メカニズムの活用についても消極的で、新たなニーズへの対応が進まず、経済・雇用のパフォーマンスが劣ることになっている。

では、雇用促進的な支出内容のシェアをあげれば、政府規模が際限なく大きくなっても経済に悪影響を及ぼさないのであろうか。結論的にはそうではなく、自ずと上限が存在するであろう。それを示唆するのがスウェーデンの90年代

（図表14）スウェーデンの財政収支



（資料）OECD “Economic Outlook”

以降の動きである（図表14）。93年には同国の政府歳出規模はGDP比70.9%に達するが、それ以降頭打ちとなり、近年では、従来公共部門が原則であった医療や雇用サービス分野で、民間機関の参入促進や民間機関への委託が進んでいる（湯元・佐藤 [2010]）。

#### ハ) 課題1・2へのインプリケーション

以上のようにみれば、課題1および2に対する欧米比較からのインプリケーションは次のようになる。

#### <課題1（引退世代向け社会保障給付の増大圧力にどう対処すべきか）について>

年金・医療・介護といった主に引退世代向けの既存社会保障については、規模が大きくなりすぎると経済成長にマイナスの影響が及ぶ。わが国では欧米をはるかに上回る形で高齢化が進むことによる増大圧力の大きさを勘案すると、その効率化・規模抑制は不可欠である。なお、ここでいう規模抑制は公的サービスについてであり、必ずしも家計が受けることのできるサービスを減らすことを意味しない。アメリカのように、民間部門によるサービス提供を増やせば家計が受けることのできるサービス総量はむしろ増加する。ただし、民間サービスでは、低所得層が充実したサービスを受けることができない可能性が指摘される。その意味では、サービスの平等性確保と国民負担増加の間にはトレード・オフの関係があり、一定以上の経済成長率確保のためには効率化は程度の差はあれ不可避ではあるが、どこまで公的サービスを抑制（維持）して民間に任せる（制限する）かは、国民の選択といえよう。

#### <課題2（現役世代向け社会保障ニーズ（保育・雇用）にどう対処すべきか）について>

保育、雇用などの現役世代向けの社会保障については、公的サービスの充実によって経済成

長が促進される面もあり、この分野での拡充は検討されてよい。その際に重要なのは、保育・雇用へのニーズに対しては、市場メカニズム重視のアングロサクソン型と政府によるサービス重視の北欧型という、原則が明確なタイプのパフォーマンスが優れているという点である。これは、必ずしも一律にいずれかのタイプを選ぶ必要があることを意味するわけではないであろうが、求められるニーズ充足に対して、官民の役割分担を明確にして対応する必要があることを示唆している。「中福祉」といった聞こえの良い言葉により、結局は公的サービスも民間ベースのサービスも不十分にとどまるのが最悪の選択といえる。

#### (3) わが国が直面する課題への対応②—課題3・4への対応

##### イ) 論点2：社会保障の財源構造

論点2、すなわち「社会保障の財源をどのように調達しているか」について、マクロパフォーマンスが相対的に優れる「アングロサクソン型」および「北欧型」、これらに加えて、わが国が社会保障制度構築にあたって多く参考にしてきたドイツについて比較する（図表15）。

まず、タイプ別に状況を見ておくと以下の通りである。

「アングロサクソン型」…アメリカでは公的年金の財源は社会保障目的税であり、実質的には社会保険料である。公的医療制度の2本柱の一つである「メディケア（高齢者・障害者のための医療制度）」のうち、強制加入である入院時のための保険（パートA）は保険料のみで運営されている（任意加入の外来保険であるパートBでは連邦政府の一般財源も投入されている）。公的医療制度のもう一つの柱である「メディケイド（低所得者のための医療制度）」は

(図表15) 社会保障制度の財源調達国際比較

	年金制度	医療制度
アメリカ	一般被用者、自営業者を対象とするOASDIの1階建て。財源は社会保障税(労使折半)。国庫負担なし。	民間保険が基本。公的制度は高齢者向けメディケアと低所得者向けのメディケイド。メディケア・パートA…社会保障税(労使折半)メディケア・パートB…保険料+連邦政府一般財源メディケイド…連邦政府と州政府が共同で負担
イギリス	自営業を含む一般国民を対象とする基礎年金と一般被用者のみを対象とする2階部分。財源は社会保険料(労使で負担)。国庫負担原則なし。	国民医療制度NHSによって原則無料で提供。税収を原資とする国庫基金が約8割。残りは国民保険料等。かかりつけ医制度による支出抑制。
ドイツ	一般被用者および自営業者の一部を対象とする一般年金保険ほかの1階建て。財源は社会保険料(労使折半)。拠出金で不足する費用は全額国庫負担(2008年:26.4%)。	疾病金庫を保険者として当事者自治の原則のもとに運営。財源は保険料(労使折半)。2005年以降は税投入あり。
スウェーデン	所得比例年金を基本とし、現役時代の低・無所得者に対して保証年金を提供。所得比例年金の財源は社会保険料のみ。保証年金の財源は全額国庫負担。	医療サービスを主な事業とする地方自治体(県)が基本的に提供。県の収入の75%は地方税。そのほか、国からの一般補助金。かかりつけ医制度による支出抑制。
日本	1階部分である基礎年金は社会保険料と税が1/2ずつ。2階部分である厚生年金、共済年金は保険料(労使折半)が基本であるが、国庫補助あり。	健保組合、協会けんぽ、国保が社会保険料(労使折半)を徴収。国庫補助あり。

(資料) JILPT「データブック国際労働比較」、財務総合政策研究所「医療制度の国際比較」(2010)、厚生労働省「世界の厚生労働2009」、財年金シニアプラン総合研究機構HP:世界の年金情報、等

連邦政府および州政府の一般財源、すなわち税方式となっているが、その対象は、所得や資産などの一定の資格要件で制限されている。一般財源の源資である税の構成は個人所得課税が主軸で全体の約半分を占めている。

イギリスでは年金制度の財源は社会保険料(原則国庫負担なし)である一方、公的医療制度である国民医療制度(NHS)の財源は基本的に税(8割が税金)である。税方式の医療制度においては、一次医療を担当するジェネラル・プラクティショナーが医療サービス効率化の役割を果たしている。税の構成は個人所得課税と消費課税が両輪となり全体の7割強を占めている。

「北欧型」…スウェーデンでは公的年金は所得比例方式が基本で、その財源は社会保険料になっている。ただし、十分な年金収入のない層に限定して保証年金があり、その財源は税金である。医療については地方住民税を主な財源としている広域自治体が提供しているが、サービス供給体制としては三層構造になっており、プライマリーケア、専門的な医療、高度に特化さ

れた医療の分業体制が敷かれ、効率化が図られている(注1)。デンマークでは公的年金の1階部分の主軸である国民年金は全額税方式になっている。医療は税財源が主体になっているが、供給体制はプライマリー・ケアセクターと病院セクターに大別され、分業体制によって効率化が図られている(注2)。税の中身については、スウェーデン、デンマークともに消費課税と個人所得課税が2大項目になっている。

ドイツ…年金制度は社会保険方式が基本であるが、2008年時点で給付費の26.4%が国庫により補助されている。医療制度については、財源を社会保険料として、疾病金庫ごとに給付と負担を管理する社会保険方式を基本形としている。患者の医療機関へのアクセスは一般開業医に対しては自由であるが、病院へは基本的には一般開業医による紹介が必要とされる(注3)。疾病金庫が独立して自律的な財政運営を行っており、伝統的には税金の投入は無かった。しかし、近年、社会保険方式の限界が露呈するなか、税金の投入が一部でなされるようになった。すなわち、ドイツでは1970年代後半以降、高



齢化に伴う医療需要の増大に対し、自己負担の引き上げや給付範囲の縮減などの形で抑制策を導入するも、効果は限定的であった（注4）。そこで、1996年以降、被保険者による疾病金庫の選択を自由化するとともに、年齢・性別等によるリスク構造調整が導入される。疾病金庫間の競争により、医療の質向上と効率性の向上、保険料率引き上げ抑制を狙ったわけである。しかし、それも十分な効果は得られず、保険料の上昇による企業負担の増大が国際競争力を低下させるとの懸念が強まった。そこで、2005年以降、保険料の抑制のために租税が医療費に投入され、その割合は上昇する傾向にある。このように、医療需要拡大に伴う保険料増大に対して、公的補助が徐々に増える一方、政府による統制力が強まり、社会保険方式は徐々に変節しつつあるのがドイツの実情である。

#### <社会保険か税か>

以上を横断的に整理し直そう。まず、税方式か社会保険方式かという点からみると、年金については社会保険料が財源の基本になっていることはほぼ共通している。アングロサクソンでは原則通り税金の投入は無い一方、北欧型（スウェーデン）では税金が投入されているが最低保障部分のみであり、原則が明確である。ただし、ドイツではやはり社会保険料が原則ではあるが、不足分を全額国家負担で賄うなど財源には曖昧な面が見受けられる。医療については、税を基本とするケース（イギリス、スウェーデン、デンマーク）と社会保険を基本とするケース（ドイツ）があるが、いずれかの原理が明確化されている。

このように、主要先進国では、総じて社会保障制度の財源調達構造が「社会保険方式（目的税方式）」か「税方式」かの原則が明確になっている。前者の場合、受益と負担の関係がわか

りやすいため原理的には財政健全化のインセンティブが内在されている一方、後者の場合は給付を効率化する仕組み（最低保障年金の対象者の制限や医療におけるゲートキーパーの設置）が別途導入されている。これに対し、わが国では建前上社会保険方式といいながら半分程度は税金が投入されており、受益と負担の関係があいまいになっている。にもかかわらず、給付を効率化する仕組みが十分でなく、しかも、税金が投入されるといっても実際は国債発行で調達し将来に付回すことで、受益の背景にある負担の責任感が麻痺する状況になっている。これが主要先進国では他にみられない巨額の財政赤字が毎年計上される原因になっていると考えられる。

#### <税の内訳>

次に、税の構成についてみると、欧米諸国は平均的に法人課税が少なく、個人所得課税と消費課税が基本的に2本柱になっている。ここからは、わが国では社会保障の財源として消費税を中心に議論されているが、海外事情を踏まえれば個人所得課税の課税ベース拡大も重要な論点であることがわかる。

ここで、個人所得課税の課税ベース拡大が行われてきた理由に、所得再配分機能の回復というメリットもあることを見逃さない（森信[2010]）。80年代以降、活力維持の名目で行われた所得税累進構造の緩和や逆進的とされる消費課税の増税により、税による所得再配分機能は低下した。そこで、カナダやオランダでは、高所得者に有利な所得控除中心の所得税制から低所得対策に効果的な税額控除中心の所得税制への転換が行われた（カナダは1988年、オランダは2001年、鎌倉[2009]）。その結果、課税ベースが拡大するとともに所得再配分機能が回復した。さらに、単なる税額控除では課税最低限

以下の者に恩恵がいきわたらないため、給付つき税額控除を導入している国も増えていることを見落とすことはできない。

なお、税制と経済成長のかかわりについて付言しておけば、イギリスのみならずデンマーク、スウェーデンなどで、経済パフォーマンスが優れる国では法人所得課税が少ないことが特筆される。逆に、イタリアやスペインといった経済パフォーマンスの劣る「南欧型」の国々の法人所得課税は重い。ここからは経済成長との両立を勘案すると、社会保障の財源として課税を考える場合、法人課税は避けるべきであることを示唆している。

#### ロ) 論点3：世代間不公平の是正

現役世代から引退世代への所得移転を緩和するやり方には、a) 引退世代への給付を抑制・削減する、b) 引退世代の負担を増やす、c) 現役世代・未来世代の給付を増やす、の3通りが考えられる。ただし、c) については課題1・2への対応から自ずと決まるため、以下ではa) b) に関して、医療分野を取り上げて国際比較を行う。

アングロサクソン型… a) の方策については、アメリカでは公的医療はメディケア、メディケイドなど、給付対象を必要な者に限定する「選別主義」に基づいて、全体として引退世代への給付の抑制を図っている。イギリスではゲートキーパーの仕組みを設けることで給付を抑制している。b) については、イギリスでは医療の財源である税収の2本柱の一つが消費課税になっており、引退世代にも一定の負担を求める形になっている。

北欧型… a) については、スウェーデンでは三層構造の供給体制が医療費の抑制に貢献している。さらに、住民税を主な税収とするランスタンピングを事実上の医療専門管理制度として受

益と負担のリンクを図ることで、医療支出の効率化を図る仕組みとなっている。b) については、主な財源である地方住民税の税率は単一税率（ただし、自治体によって異なる）であり、年金給付も課税対象になることで、引退世代内での所得再配分を実現している。デンマークでは、医療供給体制がプライマリーケアセクターと病院セクターに分けられることで、スウェーデン同様に医療費の抑制が図られている（注5）。同国でも年金給付は課税対象になっている（注6）。

ドイツ…賦課方式の社会保険方式では、原理上引退世代内での所得再配分機能はない。最近では税の投入が行われているとともに、給付抑制策も講じられていることから、a) およびb) が講じられているが、総じて世代間不公平の是正は不十分といえる。

以上、医療制度についての対応策を横断的にまとめると、アングロサクソン型、北欧型ともに有効な支出抑制策を講じている。イギリスでは消費税を主な財源と位置付けることで、スウェーデンについては年金給付も課税ベースとすることで引退世代への一定の負担を求めている。一方、社会保険方式をとるドイツでは、保険財政ごとに受益と負担のリンクを図ることで医療支出の効率化を図ってきた。しかし、高齢化進展のもとでは社会保険方式は自ずと現役から引退への所得移転が増え、最近では税を投入せざるを得なくなっており、高齢者社会における社会保険料負担の限界を示唆している。社会保険方式を原則にするにしても、一定の税財源の投入が現実的であり、その際には歳出抑制策を導入することが不可欠になると考えられる。

ちなみに、スウェーデンの医療サービスの主な財源に地方住民税が充てられていることはす

で指摘したが、課税ベースが広く単一税率であり、医療サービスを所管する広域自治体（ランスタング）は実質医療専用の組織である。このことを勘案すれば、税方式とはいえ社会保険方式的な性格が色濃く、社会保険方式と税方式の折衷ともいえよう。この場合に、給付抑制策が講じられていることは示唆的である。

さらに、北欧において年金給付が課税対象とされている背景にある制度の考え方について敷衍しておきたい。それは、北欧では、所得に無関係に広く負担を求める一方、低所得層には給付によって支援するという基本的な考え方に基づいて社会保障制度が設計されているということである。このため、スウェーデンの場合、所得第1五分位の世帯可処分所得に占める公的移転は9%程度とドイツの5%、日本の3%と比べて高い一方、税・社会保障料負担も3%と、ドイツの1%、日本の1%に比べても大きくなっている（大沢真理 [2010]）。負担を求めることで社会保障のコストを広く認識させる一方、必要な人に給付を手厚く行うことで、世代間不公平の是正および所得再分配を同時に実現する、極めて巧みな仕組みといえよう。

#### ハ) 課題3・4に対するインプリケーション

以上の欧米諸国の横断的比較からみた社会保障の財源構造、世代間不公平の是正状況を踏まえれば、課題3、4に対しては以下のことがいえる。

<課題3：恒常化する財源不足にどう対処すべきか について>

各制度について、社会保険方式か税方式かの原理を明確にした制度設計を行うことが肝要である。

税方式とする場合、受益と負担の関係がみえづらいため、まず給付対象の制限や支給効率化など、給付抑制の仕組みを別途導入することが

不可欠となる。税財源としては、諸外国との比較からみてなお負担率が低い消費課税が望ましいといえるが、個人所得税も負担の余地がある。消費増税に伴う逆進性の問題を勘案すれば、課税最低限の水準を配慮しつつ、所得控除を縮小して個人所得税の課税ベースを広げる形で税収を増やし、税額控除方式により低所得層対策を効率的に行うことが望ましい。

社会保険方式とする場合、所得水準にかかわらず広く負担する制度設計が必要であり、十分な所得がない層には保険料を減免するのではなく、保険料分の給付を支給するべきである。ただし、ドイツの例からも示唆される通り、社会保険方式を原則にするにしても、一定の税財源の投入が現実的であり、その点から言えば歳出抑制策を導入することも必要になる。

<課題4：世代間不公平の拡大をどう是正するか について>

a) 引退世代への給付を抑制・削減する、b) 引退世代の負担を増やす、c) 現役世代・未来世代への給付を増やす、の三つの方策のうち、a) は課題3への対応、c) は課題2への対応でふれたので、b) についてふれておこう。まずは税財源として消費課税を選択することが、広く引退世代にも負担を求めることになる点を指摘しておきたい。個人所得税の課税ベース拡大にあたり、給与所得控除比大きい年金控除を廃止・縮小することも具体的な方策となろう。

(注1) 財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 [2003]. 『スウェーデン医療関連データ集』。

(注2) 財務総合政策研究所 [2010]. 「医療制度の国際比較」第5章。

(注3) 財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 [2003]. 『ドイツ医療関連データ集』。

(注4) 財務総合政策研究所 [2010]. 「医療制度の国際比較」第1章、片山信子 [2008]. 「社会保障財源の国際比較」。

(注5) 財務総合政策研究所 [2010]. 「医療制度の国際比較」第5章。

(注6) (財)年金シニアプラン総合研究機構HP、世界の年金情報。

## 5. わが国における改革の方向性

以上を踏まえれば、わが国の税・社会保障改革の方向性について以下のことがいえる。

### 結論1：経済成長との関係を踏まえたうえでの社会保障の規模や構造の基本フレームについての選択肢を提示すべき

欧米諸国の比較を踏まえた給付面での示唆は以下の2点である。

①年金、高齢者医療・介護などの引退世代のための給付については成長抑制的な面があるため、効率化に向けた取組みが求められる。具体的には、医療・介護、年金の公的給付の効率化に向けて、レセプトのオンライン化、かかりつけ医制度の導入、年金制度のマクロ経済スライドのデフレ下での実施等が課題となる。民間事業者によるサービス上乘せを可能にするため、混合診療の解禁、混合介護の促進、私的保険の促進などの施策も検討されるべきであろう。

②経済成長との両立を目指すには、労働市場サービス（職業紹介、職業訓練）および保育サ

ービスの拡充に向けて、民間事業活動の自由化あるいは公費投入の方針を明確化し、施策を具体化することが必要になる。現行制度を前提に財源が手当できる分だけ施策を打つという、方針が曖昧で施策が中途半端になることが最悪の選択である。その場合、十分な公費投入がない一方、民間参入も抑制されたままであるため、結果として待機児童や未熟練労働者の職業訓練の問題などは放置されたままになることが懸念される。

ここで具体的な給付の規模と内容についての選択肢のイメージを得るべく、四つのモデル・ケースについて2025年の社会保障構造・規模に関するシミュレーションを実施してみた（図表16）。社会保障改革に関する集中検討会議が6月2日の公表した「社会保障改革案」の参考資料に提示された「社会保障に係る費用の将来推計について④」の表をベース・ベースにして試算を行った。

①アメリカ型＝効率化徹底型：現役世代への支出増を最小限に抑え、引退世代への支出を抑制する（保育・介護・医療サービスにおける民間活用）ケース。具体的には、混合診療の積極化などにより2011年度の公的医療費の国民所得比が維持されると想定した。それによれば、

(図表16) わが国社会保障給付費のシミュレーション

	現状 (2011年度)	国際比較 (2005年)				シミュレーション (2025年度)			
		アメリカ	イギリス	ドイツ	スウェーデン	効率化	機能強化	北欧型	全世代型
社会保障給付費 (対国民所得比)	31.3	18.1	23.9	32.7	35.6	31.1	35.1	37.4	41.5
年金	15.5	8.2	8.5	16.0	13.8	14.2	14.4	14.2	14.4
医療	9.7	7.8	7.9	9.2	8.4	9.7	12.5	9.7	12.5
介護	2.3	0.0	0.8	0.3	3.4	3.4	4.5	3.4	4.5
その他	3.8	2.0	6.7	7.2	10.1	3.7	3.7	10.1	10.1
引退世代向けシェア	87.9	88.9	72.0	77.9	71.8	88.1	89.5	73.1	75.8

(資料) 社会保障改革に関する集中検討会議 (2011.6.2) 資料、厚生労働省資料

(注1) シミュレーションにおける「機能強化」は、集中検討会議資料「社会保障に係る費用の将来推計」の値に、年金および医療介護で反映されていない効果を上乘せ(公費部分のみ、医療介護は2015年度の数字を使用)。「効率化」は、年金については機能強化効果と効率化効果が相殺されるものとし、医療は2011年度の国民所得比が維持されると想定。介護は2025年度までの伸び率が半分を抑えられると想定。「北欧型」は「効率化」をベースにその他についてスウェーデン並みの支出とした。「全世代」型は「機能強化」をベースにその他についてスウェーデン並みとした。

(注2) 国際比較は、OECDベースを社会保障給付費ベースに調整。

(注3) 引退世代向けシェアは年金、医療、介護の合計のシェア。

2025年時点の社会保障規模の国民所得比は31.1%となる。これは現在のドイツやフランスに比べれば小さいが、18%程度にとどまるアメリカ並みの低負担は不可能であることを示唆している。

②既存分野機能強化型：年金・医療分野で必要な機能強化を基本的には公的セクターの充実で行い、現役世代向けのサービスは最低限に抑制するケース。この場合の2025年時点の社会保障規模のGDP比は35.1%となり、ドイツ並みとなる。

③北欧型＝現役世代重視型：引退世代への支出を抑制する一方、雇用・保育など現役世代向け支出を北欧並みに充実するケース。具体的には、年金、医療、福祉は①のケースとし、現役世代向け給付が含まれるその他福祉の対GDPをスウェーデン並みと想定して試算すると、2025年時点の社会保障規模のGDP比は37.4%となり、現状のスウェーデンをやや上回る規模となる。

④全世代機能強化型：年金・医療分野で必要な機能強化を基本的には公的セクターの充実で行い、雇用・保育など現役世代向け支出を北欧並みに充実するケース。具体的には、年金、医療、福祉は②のケースとし、現役世代向け給付が含まれるその他福祉の対GDPをスウェーデン並みと想定して試算すると、2025年時点の社会保障規模のGDP比は41.5%と、社会保障規模はスウェーデンを大きく上回る「超高負担」国家になる。

これらのシミュレーションのうち、②については世代間所得移転が膨大となり、社会保障制度の信頼性が揺らぐ恐れがある。この場合、年金・医療・介護の社会保障給付全体に占める割合は89.5%に達し、現状の87.9%からさらに高

まる。④については社会保障負担が北欧諸国を上回る未曾有の大きさとなり、実現困難と考えられる。ちなみに、この場合の社会保障給付費の現状（2011年度）からの増加分をすべて消費税増税で賄うとすれば、消費税約15%分に相当する。

結局は①あるいは③の選択となると考えられる。すなわち、引退世代の社会保障については効率化（民間委託）が不可避であり、現役世代向け社会保障については原則公費負担によるか、民間事業者による提供を基本にするか、原則を明確にすることが必要であるといえよう。ここで、雇用政策は③タイプ、保育は①タイプといったように、分野ごとに対処方針を変えることでもよい。重要なのはニーズを十分に充足させるための官民の役割分担を明確にすることで、きちんとした対応をすることである。このことは、「中福祉」という耳障りのよい言葉で官民の役割分担を曖昧にすることが、最もまずい選択であることを意味している。

**結論2：世代間不公平を緩和しつつ、受益と負担の対応関係が分かりやすい仕組みを工夫し、歳出抑制と負担増加の具体的な組み合わせを国民が判断できるような制度設計を行うべき**

財源面および財政方式についての欧米諸国の比較からの示唆は以下の通りである。

1) 各制度について、社会保険方式か税方式かの原理を明確にした制度設計を行うことが肝要である。税を基本にするか社会保険を基本にするかの判断基準は、再分配政策について「選別主義」をとって政府による救済を真に必要な人にとっての限定的なものとするのか、「普遍主義」の立場に立って、政府による再分配機能

をより多くの国民・住民に広げるのか、についての基本理念によるであろう。

2) 社会保険方式とする場合、所得水準にかかわらず現役世代が広く負担することが必要であり、十分な所得がない層には保険料を減免するのではなく、保険料分の給付を支給すべきである。社会保険方式が世代間不公平を助長する面が強いことを勧案すれば、保険料分の給付の財源は消費課税が望ましい。

加えて、社会保険方式は元来、受益と負担のリンケージがわかりやすいが、わが国のように急激な高齢化に見舞われる場合には世代間不公平の拡大は避けられない。その緩和に向けて、引退世代に対する社会保障給付を抑制する仕組みを別途導入する必要がある。さらにいえば、社会保険方式を原則にするにしても、一定の税財源の投入が現実的であり、その点から言っても歳出抑制策を導入することが不可欠になる。

3) 税方式とする場合、受益と負担の関係がみえづらいため、まずは給付対象の制限や支給効率化など、給付抑制の仕組みを別途導入することが必要になる。税財源としては世代間不公平の是正の観点からは消費課税が望ましいが、逆進性の問題を見落とせない。その緩和のためには軽減税率の導入など負担感を弱めるやり方よりも、いったん広く負担を求めることでコスト感覚を持たす一方、低所得層には給付によって負担を軽減するやり方が望ましい。

逆進性の問題を勧案すれば、税財源として消費課税と並んで個人所得税も重要な柱であり、年金控除も含め所得控除を縮小して課税ベースを広げ税額控除方式に切り替えることが望ましい。それにより、負担感を持つ納税者を広げることで給付抑制のインセンティブになるとともに、所得再配分機能の強化も期待できる。給付つき税額控除を導入すれば所得再配分機能はさ

らに高まる。

受益と負担の対応関係を明らかにし、最適な給付と負担が選択されるようにするためには、税方式の場合は給付主体を地方自治体とし、住民税率の幅を拡大して、自治体ごとに給付と負担の組み合わせが選択できるようにすることが必要となろう。社会保険方式を採用する場合は、保険者単位で保険料と給付内容の選択ができるようにすればよい。

この場合、給付を「ナショナルミニマム部分」と「上乘せ部分」に分け、前者を国税ないし保険料の基本部分で保障し、後者を各自治体ないし保険者が、それぞれ地方税あるいは保険料の上乗せ分を原資に決めるという仕組みが原理的に考えられる。

## 6. おわりに

3月11日に東日本大震災という未曾有の大災害が発生し、社会保障・税改革の当初スケジュールのずれ込みが懸念された。その意味では、冒頭でもふれた通り、この問題の重要性を勧案して予定通りに政府案が提示されたことは高く評価される一方、内容については不十分であるといわざるをえない。社会保障・税の一体改革とうたいながら、具体策では、社会保障支出の面と税がそれぞれ別々に論じられている感が強く、例えば、医療・介護・保育の仕組みを思い切って分権化し、給付水準や税率の自由度を引き上げる、といった支出と給付を連動させた改革案は示されていない。さらに、社会保障の支出についても、機能強化として支出増につながる項目は多いが、支出削減となるものはあいまいな表現にとどまっているからである。

もともと問題の大きさにしては議論する時間が少なかったというのが正直なところであり、そこからみれば十分なものを提示することはそ

もそも難しかったといえる。しかし、これ以上問題の先送りは許されない。少なくとも改革案の問題認識は妥当であり、基本的な方向性がおかしいわけではない。政府はいま一度仕切り直しをしたうえで、あくまで今回の改革案を皮切りとして、将来を先取りした根本的な制度改革に着手して行くことが求められよう。

(2011. 7. 13)

#### 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」日本銀行調査統計局 Working Paper 00-6
- ・茂呂賢吾 [2004]. 「政府の規模と経済成長」 ESRI Discussion Paper Series No.103
- ・岩本康志 [2006]. 「社会保障の規模拡大は経済に悪影響を与えるのか」『季刊社会保障研究』 Vol.42 No. 1
- ・宮本太郎 [2008]. 『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣
- ・Andre Sapir [2005]. “Globalization and the Reform of European Social Models” Bruegel
- ・湯元健治・佐藤吉宗 [2010]. 『スウェーデン・パラドックス』日本経済新聞出版社
- ・片山信子 [2008]. 「社会保障財政の国際比較—給付水準と財源構造—」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』平成20年10月号
- ・財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 [2003]. 『スウェーデン医療関連データ集』
- ・財務総合政策研究所 [2010]. 「医療制度の国際比較」第5章
- ・財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会 [2003]. 『ドイツ医療関連データ集』
- ・財務総合政策研究所 [2010]. 「医療制度の国際比較」第1章
- ・鎌倉治子 [2009]. 「諸外国の課税単位と基礎的な人的控除」国立国会図書館調査及び立法考査局「レファレンス」
- ・(財)年金シニアプラン総合研究機構HP、世界の年金情報
- ・大沢真理 [2010]. 「ガバナンスを問い直す—福祉レジーム、資本主義の多様性、生活保障ガバナンス」東京大学社会科学研究所 Discussion Paper Series
- ・森信茂樹 [2010]. 『日本の税制 何が問題か』岩波書店