

社会保障の公的負担

—現状と課題—

前川 聡子

財政・社会保障制度研究班研究員
経済学部教授

はじめに

野田政権発足後、社会保障財源の確保を目的とした消費税増税を実現する方向で議論が着々と進められている。既に、消費税（国税分）のうち地方交付税財源を除く分については、予算総則で基礎年金、老人医療、介護にあてることが規定されているが、それでも、公費・社会保険料収入・積立金運用益だけでは財源が不足しているのが現在の社会保障財政の実態である。

財源が不足しているから増税するという議論において、増税の根拠の1つとしてしばしば言及されるのが「日本の国民負担率（税負担率と社会保障負担率の合計）は国際的に見て低い水準にあるから増税する余地はある」という主張である。しかしながら、この考え方には3つの点で問題がある。第一に、国民負担率は日本全体の平均的な負担水準でしかないという点である。税も社会保険料も、家計や企業によって負担が異なるにも関わらず、その点を考慮していない。第二に、公的な負担が及ぼす経済活動への影響も考慮していないという点である。第三に、各国の公的な負担水準は国によって異なる「国のあり方」を反映しているという点も考慮していない。国民負担率はその国の政府部門の大きさを表していると解釈できるため、国民負担率の高低は、その国が「大きな政府」を選んでいるのか、「小さな政府」を選んでいるのかという各国の選択が反映されている。したがって、国民負担率の単純な比較だけで負担の高低を論じることは一面的な視点でしかない。

本報告では、上記3つの問題点のうち、はじめの2つの問題点について検討したい。具体的には、日本における国民負担率を家計部門、企業部門にわけてその実態を明らかにする。まず、次節では、議論の前提となる社会保障財政の悪化について、社会保障給付と収入の推移を提示しながら説明する。次に、日本における国民負担率を家計部門と企業部門に分けて提示し、両者の違いと問題点を明らかにする。ここで提示される負担水準は、財政・社会保障制度研究班で進めている試算結果の一部である。この結果を踏まえながら、最後に、これからの社会保障財政、特に負担のあり方について意見をまとめる。

1 社会保障財政の現状

(1) 社会保障の定義と給付規模

社会保障財政の実態を把握する上で、社会保障の定義を明確にしておく必要がある。そこでまず社会保障の定義を確認しておこう。一般に、広義の社会保障は「社会保険」、「社会福祉」、「公的扶助」、「公衆衛生」の4つから成ると言われている。「社会保険」とは、具体的には「医療保険」「介護保険」「年金保険」「雇用保険」が該当し、「社会福祉」は「児童福祉」「障害者福祉」「老人福祉」、「公的扶助」については、「生活保護」がこれに当たる。

これら社会保障に対する公的な支出はどの程度になっているのだろうか。図1は、1980年から2008年の間に、公的部門から出した社会保障給付費を、4つの制度と対応させて示したものである。社会保障給付費とは、上述した社会保障にかかった経費のうち、政府から支出される部分をさしている。

このグラフから分かるように、「社会保険」の中でも、特に「年金保険」と「医療保険」「介護保険」の規模がかなり大きい。特に1990年代後半からかなり大きく伸びてきている。2008年には、年金の給付が約48兆円、医療・介護を合わせたもので約35兆円、福祉が約6兆円、生活保護等が約2.7兆円、全体で約91兆円の給付が公的な部門から社会保障の給付として行なわれている。その9割近くの約83兆円を年金と医療が占めている。

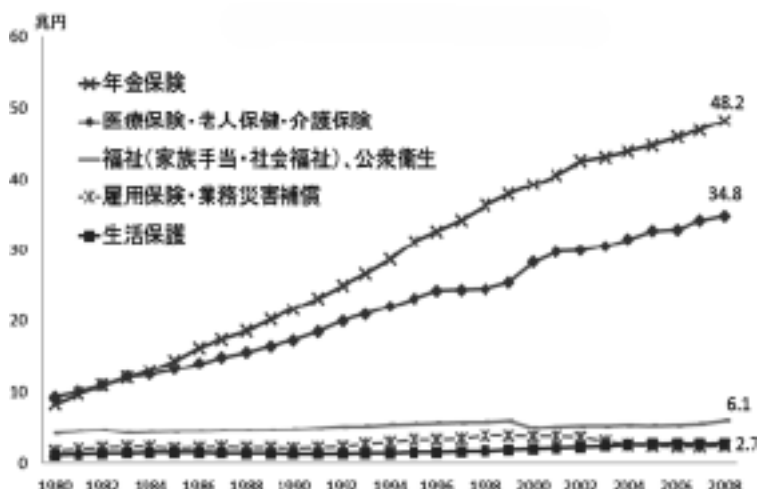


図1 社会保障給付費（制度別）の推移

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報データベース」

(2) 社会保障の財源

では、次に、この給付費を政府はどのような財源でまかなっているのでしょうか。「社会保険」については基本となる財源は「保険料」収入である。保険料の負担は、被保険者である加

入者が負担する。ただし、厚生年金や組合健保雇用保険などの雇用者を対象とする社会保険の場合は、加入者と雇主の両者で折半して負担している。保険料収入以外にも、国から「国庫負担」、地方自治体から「地方負担」の資金を受けている。「国庫負担」「地方負担」をあわせて「公費」と呼んでいる。さらに「資産収入」も財源としてつぎ込まれている。これは、年金などの積立金を運用して得られた収入である。

「福祉」「生活保護」「公衆衛生」については、保険料はないが、公費と資産収入などを財源として支出が賄われている。

社会保障収入全体を財源別に1980年から2008年までの推移をまとめたのが図2である。この図に示されているように、財源別で見ると公費負担の規模が大きい。なお、2000年頃からジグザグしているのは、資産収入の動きによるものである。図1で社会保障の給付が2008年で約91兆円に達することが示されていたが、その91兆円がどのような財源で賄われているのかを図2で見ると、約44兆円が公費負担や資産収入で賄われており、約30兆円が被保険者の保険料、約27兆円が事業主の保険料で賄われていることが分かる。社会保障の給付額の上昇にあわせて、公費負担部分が増えており、さらに、保険料収入については、2003年以降、事業主から拠出される分と被保険者から拠出される分が逆転している。

「公費負担」には、上述したように、国が出している「国庫負担」と地方自治体が出している「地方負担」がある。「国庫負担」の財源は、税金が基本ではあるが、税金だけでは足りないため、「国債」発行、すなわち借金をしているのが実態である。つまり、公費負担とはいえ、そこには税財源だけでなく借金も入っている。

「地方負担」も、同様に、地方税財源を基本とするが、実際には、国や都道府県（市町村の場合）からの補助金が入っている。補助金だけでなく、「地方交付税」も財源に含まれると考えら

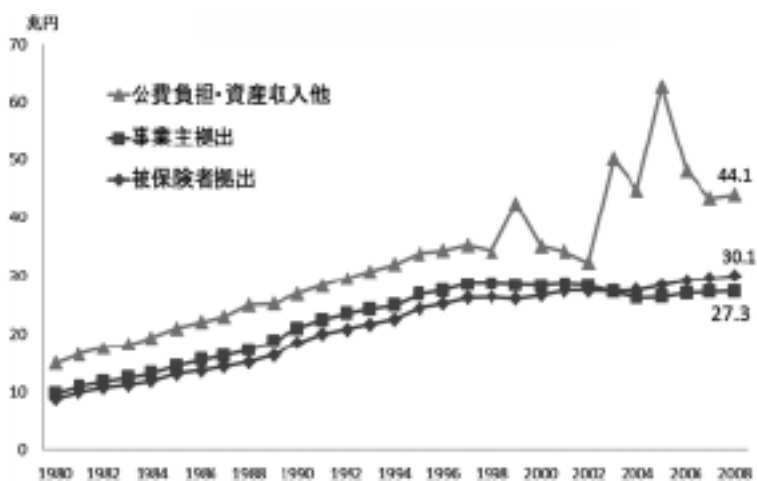


図2 社会保障収入（財源別）の推移
出所）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」平成20年度版

れる。補助金と交付税の違いは用途が明確に指定されているか否かである。いずれにしても、国からの資金であるということは、元を正すと、その財源は国税と国債である。さらに、地方自治体の場合は「地方債」を発行する。例えば、病院を建てる時に地方債を発行する。したがって、「地方負担」の財源は、地方税と地方債であり、さらに、間接的には国税と国債も財源としているのである。

このように、「公費」と言っても、税金だけでなく、借金で調達している部分が隠れていることを紹介しておきたい。このことは、これからの社会保障の財政を考える上で忘れてはならない点であろう。以上のような財源のしくみをイメージとしてまとめたのが図3である。

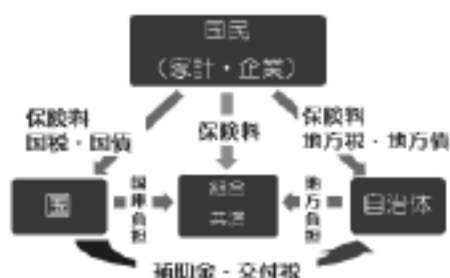


図3 社会保障の資金の流れ
出所) 筆者作成

家計も企業も全て合わせて「国民」と捉えると、「国民」は社会保障のために保険料を負担し、税金も払い、借金のお金も貸してあげている。それが、それぞれいろいろな名前をつけながら国や地方自治体に入る。組合や共済は、それぞれが独自に保険料を集めている。その税金や保険料を、特に税金や国債、地方債や地方税の部分を国庫負担や地方負担という形で組合や共済に出したりする部分もある。それ以外にも、国から税金や借金の部分を財源として「補助金」「交付税」という形で地方自治体にお金がまわっている。こういうものをすべて使いながら、先ほど見た約91兆円の社会保障の給付が賄われているのが社会保障財政の実態である。

社会保障の財源として、現在、消費税の増税が議論されているが、図3に基づいて考えるならば、消費税だけではなく、所得税、法人税、住民税、さらには国債・地方債などで払っている部分も社会保障の公的財源になっているということにも注意する必要があるだろう。

(3) 社会保険財政の現状

ここで社会保障のなかでも規模の大きい社会保険に焦点を絞って、その財政状況をみておこう。図4は、社会保険の3本柱である「年金」「医療」「介護」の部分だけを取り出して、収入と支出のバランスを見たものである。この図は、拠出（保険料負担）と公費負担の合計で、給付合計をどれだけ賄えているかということを見たものである。この図から明らかのように、1980年から2001年頃までは拠出（保険料負担）と公費負担の合計で給付を賄っていた。しかしなが

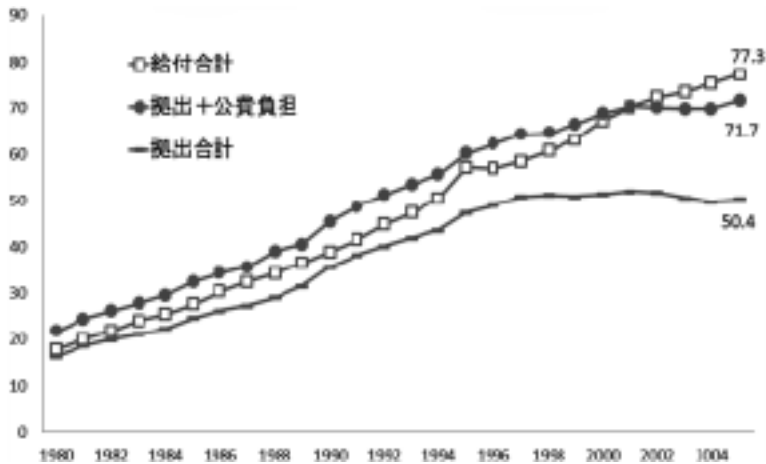


図4 社会保険（医療・年金・介護）の負担と給付
出所）「制度別社会保障収支額」「社会保障統計資料集」平成14年度週及版、平成19年度週及版

ら、2001年以降は、公費負担を足しても給付に追いつけていない。その不足部分は「その他」の財源でなんとか賄っていたというのが実態である。「その他」の主たる財源は資産収入であるが、一時期話題になった「埋蔵金」も「その他」に含まれている。給付合計と拠出（保険料負担）・公費負担の合計の乖離は広がる傾向が見取れることから、直近では社会保険財政は「その他」頼りになりつつあるのではないかと考えられる。

超低金利が続く現在、資産収入も伸び悩み、さらに「埋蔵金」にも限りがあることから、「その他」に頼り続けることは困難である。社会保障給付を安定して続けるためにも、社会保障財政の持続可能性を確保することが喫緊の課題であるといえよう。

2 これからの社会保障財政と負担のあり方

(1) 社会保障財政の課題

これからの社会保障の財政を考えるにあたって重要なのは、図4でみたように「その他」頼みになってしまっているのか。それが果たして持続可能な社会保障の財政と言えるかどうかという点である。持続可能な社会保障財政という目標を考えたときに、考えられる手段・方法は、大きく3つあると考えられる。

1つめは、出ていくお金を抑えて負担も抑えていくというやり方（給付抑制／負担抑制）である。2つめは、これからの社会保障はやはり高齢者のために充実させていく必要があるということで給付を充実させ、その分も負担していく。つまり、負担を増やしてでも給付を充実させよう（給付充実／負担増）というやり方である。

ただ、先述したように、社会保障財政は保険料と税と借金で賄っている。借金で賄っている

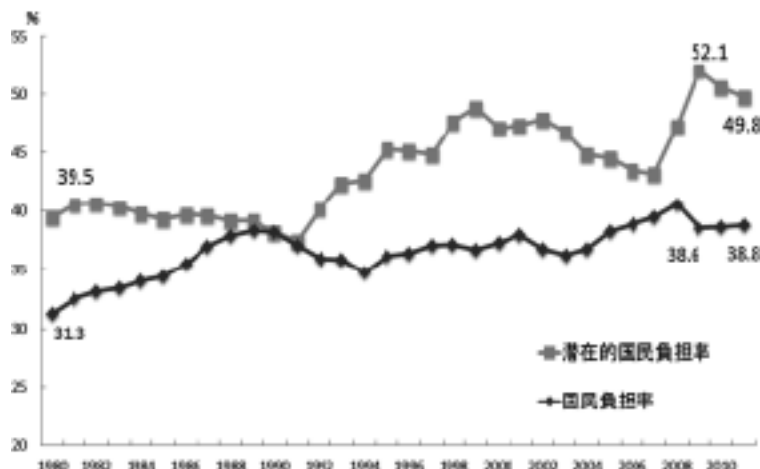


図5 国民負担率・潜在的国民負担率の推移
 出所) 財務省HP 財政関係基礎データ「国民負担率の推移」

部分は、昔からずっとそういう形でやって来たので、債務がかなり積み増されている。したがって、過去の溜まった借金分の返済も考えると、3つめの方法として、給付を抑制しつつ負担を増やしていく（給付抑制／負担増）やり方も、これからの社会保障財政を考えていく手段としては検討に入ってくるだろう。

ここで「負担増」が問題になる。一口に「負担増」と言っても、保険料を上げるか、税金を上げるか、借金を増やすかという形になってくるだろう。「自己負担の引き上げ」ということも考えられる。基本は、保険料を上げるか、税金を上げるか、借金を増やすかだが、いずれにしても、どういう形であれ国民の負担ということになる。

ここで、国民の公的負担水準を時系列でみておこう。図5は、「国民負担率」と「潜在的国民負担率」の推移を示したグラフである。「国民負担率」とは、家計も企業も全部合わせた日本全体で民間経済が持っている所得（国民所得）の中に占める税金と社会保険料の割合を示したものである。図3で説明したように、保険料という形であれ、税という形であれ、私たちは直接的・間接的に社会保障費用を負担して財源に充てているので、私たち民間家計と企業の所得の中からどれだけ税や保険料にお金を出しているのかという率を見たものが「国民負担率」である。

「潜在的国民負担率」は、「国民負担率」に毎年の借金分を加えたものである。図5をみると、1980年では、国民負担率が31.3%であったのが、2010年の段階で38.8%となり、これに、借金の負担を加えると49.8%となっている。つまり、日本全体で民間経済が得ている所得のうち半分ぐらいを税金や社会保険料、プラス借金の部分として政府にお金を渡しているということになる。

図6は、2008年の時点で、日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、そしてスウェー

社会保障の公的負担

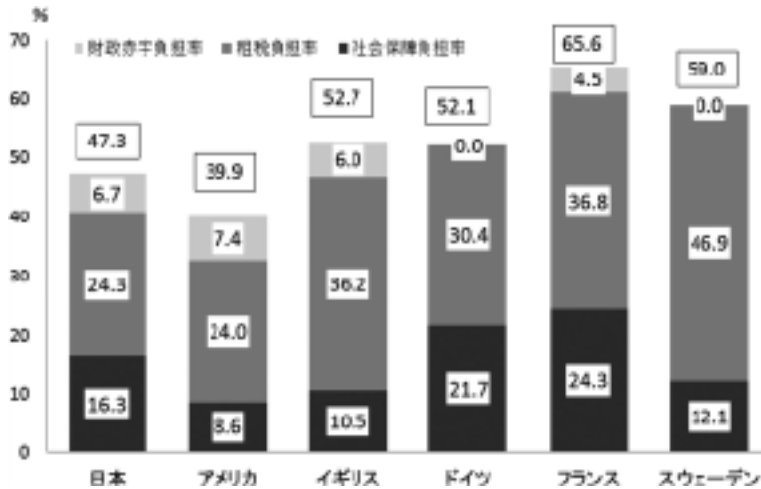


図6 潜在的国民負担率の国際比較（2008年）

出所）財務省HP 財政関係基礎データ「国民負担率の推移」、「国民負担率の内訳の国際比較」

デンの6ヶ国で「潜在的国民負担率」を比較したものである。日本は16.3%を保険料という形で出している。スウェーデンの12.1%と比べると高い水準であるが、フランスの24.3%やドイツの21.7%よりは低い。

租税負担率については、日本の場合は24.3%であり、アメリカとほぼ同程度、30%以降あるヨーロッパの国々と比べると低い水準になっている。借金の部分については日本の場合6.7%であり、ここはヨーロッパの国々と比べてかなり高い水準となっている。

国民負担率を国際比較すると、たとえばスウェーデンのように、借金はないが租税負担率が46.9%で保険料負担率が12.1%、合わせて59%といった高福祉・高負担の国に比べると、日本はまだ負担率が低いではないか、とよく言われる。ヨーロッパでも、フランスのように借金を入れると65.6%にもなる国がある。だから国際的に見て日本はまだまだ負担できるのではないかという根拠で負担増を議論する場合があるが、そのような結論づけには注意を要する。

どのような財源でどの程度の負担を求めるとかは、その国の人口構成や経済状況によって異なる。さらに、各国がどのような社会保障のあり方を臨んでいるのかということにも左右する。たとえばアメリカであれば、基本的には民間で医療保険をカバーすべきという考え方が根付いている。そういう国の仕組み、国のあり方も図6の負担率の違いの背景には存在しているため、単純に数字が同じだからとか数字が低いから日本はもっと上げていいのだという考え方には気をつけなければならない。

もう一つ、注意を喚起したいのは、図6の数字は、あくまで日本全体の家計も企業も含めた国民所得の中から24%の税を出し、16.3%の保険料を出しているという国民全体をまとめて見た数字だという点である。当然のことながら、企業と家計では負担水準が異なってくる。医療保険が「健保組合」「協会けんぽ」「共済」などいろいろあるように、企業によってもまた負担

水準が異なってくる。家計も、職業や年齢層によって負担は違ってくる。したがって、「国民負担率」は確かにわかりやすい指標ではあるが、あくまで国民全体での平均的な数字であって、個々の負担はここからではわからないということにも気をつけなければならない。

さらに、負担水準によって家計や企業は自分の行動を変えようと考えられる。家計であれば職種や労働時間の調整、企業であれば雇用形態（正規か非正規か）の選択、正社員の給与水準の調整などが考えられる。したがって、そのような負担による経済活動への影響も考慮して、社会保障の負担を考えなければ、これからの日本の社会保障の公的負担のあり方を考える上では片手落ちになる。

以上をまとめると、社会保障負担水準を考える際、国民全体の平均的な負担だけで議論するのではなく、家計や企業が個々にどの程度の負担をしているのか、それが家計や企業の経済活動にどのような影響を与えているのか、を考えなければならない。さらに、根本的な問題として、これからの日本における社会保障のあり方、ひいては国のあり方にも関わってくることも忘れてはならない。

(2) 家計・企業の公的負担水準

本節では、家計と企業の負担がどのようになっているのかを示そう。図7と図8は、この財政・社会保障制度研究班のプロジェクトで行っている筆者の試算の一部を示したものである。

図7は、家計の所得に占める公的負担の割合の推移を見たものである。つまり、図7は家計だけで見ると、家計部門の所得の中で税と社会保障がどれぐらいの負担になっているかというのを示している。

図7から明らかなように、税負担率は、景気の変動や税制改革の影響によって変動している

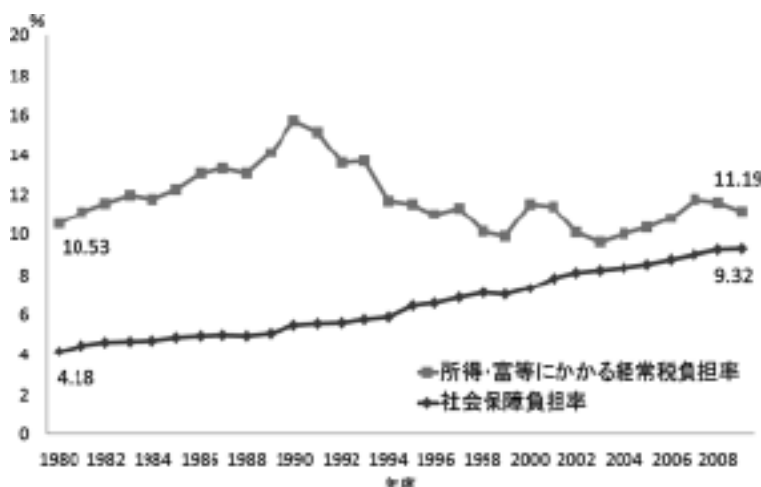


図7 家計・個人事業者における公的負担率（内訳）の推移（93SNA）
出所『国民経済計算』2009年度確報（93SNA）より筆者推計

社会保障の公的負担

ものの、1980年度から2008年度まで、ほぼ11%の水準を前後している。それに対して社会保障負担率については、1980年度には4%だった水準が、その後、徐々に上がり、2010年度には9.3%と税負担率に近づいてきている。これは、図5の国民負担率では示せなかった部分である。

図8は企業部門における公的負担率の推移である。この負担率も、あくまで企業の稼いだ所得に対する企業の税負担、あるいは企業が雇主負担として払っている社会保障の部分である。家計の場合と異なり、税負担率は、1980年度で11%、途中上がり下がりがあがるが、2008年度は10.78で約11%と、負担水準はほぼ同等である。それに対して、社会保障負担率は、1980年度には6.06%だったのが、1990年代に入ると急速に上昇し、90年代後半から2000年代に入ると税負担率と逆転し、2010年度には19.55%になっている。所得は同じなので、それだけ税の負担よりも社会保障の企業負担部分がかなり大きくなっているのだろうということがいえる。

ところが、企業の公的な負担というと、法人税の引き下げが真っ先に議論されている。それは、2010年度であれば10.78%を下げてほしいという話であって、税負担よりも大きくなっていくはずの社会保障の負担に関してはほとんど何も表には出てこない。

これはなぜなのだろうか。実務的にいえば、企業が税金の計算をするときに、社会保障の企業負担分は所得から福利厚生費という形で引くことができる。そのため、社会保障負担が増えてもその分所得から控除できることから、税負担が下がることになる。つまり、社会保障負担分の控除によって税を軽くしている部分が大きいために、社会保障の企業負担を引き下げる要求が表に出てこないのだと思う。

これに加えて、さらに3つの要因があるのではないかと考えている。1つめは給与を抑えていること。社会保障負担率は上がっているが、正社員の実質賃金は1996年ぐらいからはほぼ横ば



図8 企業部門における公的負担率（内訳）の推移（93SNA）
出所）『国民経済計算』2009年度確報（93SNA）より筆者推計

いで、2003年頃からはやや低下傾向になる。それを考えると、給料を抑えることで社会保険の負担を押さえている、いわば労働者側に転嫁している部分があるのではないだろうか。2つめは、90年代から非正規雇用の割合がかなり増えてきていること。1980年の労働者における非正規雇用の割合はおよそ15%だったが、今は35%にまで拡大してきている。正社員は90年代後半から人数自体が少なくなってきたのに対し、非正規雇用者数はずっと右肩上がりが増えてきているのである。非正規雇用は、社会保障の事業主負担の必要がない労働者である。以上をまとめると、正社員の給料を抑えて労働者に社会保険の負担を転嫁しつつ、雇用構成を正規から非正規に代替させている部分があるのではないだろうか。

3つめは、製造業を中心に、工場を海外に移転して海外の雇用で賄っている部分があるということである。そうすることによって国内の雇用を抑え、社会保障の事業主負担を抑えている可能性がある。これは主に大企業ということになるが、国内雇用を海外雇用で代替させることによって社会保障負担を抑えている部分もゼロではないのではないだろうか。

はたして、企業が社会保障負担を賃金に転嫁させているのか否か、転嫁させているとすればその程度か、社会保障の負担の影響で正規から非正規への代替が進んでいるのか否か、という部分は、既存研究においても厳密にはまだ明らかになっていない。これらの点については、今後の財政・社会保障制度研究班における課題としたい。

おわりに

これからの社会保障財政を持続可能なものにするために重要な課題は、その財源をどう確保するか、ということである。その手段は、保険料の引き上げか、増税か、借金をさらに増やすかの3つである。直接の負担増を被る主体は描く手段によって異なるものの、いずれの手段であっても、最終的には日本経済全体の成長にまで影響を及ぼすと考えられる。

たとえば、保険料を引き上げると家計や国内企業の負担が上がる。それだけでなく、もしかしたら企業は社会保険料の負担部分を、給料を抑える形で転嫁させるかもしれない。そうなる

	保険料 引き上げ	増税	公債発行
主要負担 主体	家計（預金） 国内企業	家計 （国内企業）	留交世代 国内企業
影響 範囲	消費 雇用形態 海外直接投資 （GDP）	消費 （海外直接 投資） （GDP）	金融市場 消費 海外直接投資 （GDP）

図9 公的負担引き上げ手段の比較
出所) 筆者作成

社会保障の公的負担

と家計は手取りの収入が減ることになり、家計消費を抑えることになる可能性がある。さらに、社会保障の正規雇用の負担が大きくなるのであれば、非正規で代替させたり、海外雇用で代替させたりする動きが出てくることも考えられる。これらは、いずれも、日本の経済力（GDP）の足を引っ張りかねない影響である。

つまり、増税にしても、借金の形を取るにしても、影響の経路は違えども、日本の経済力に影響を与えてしまう。そこにも注意をしながら、これからの社会保障財政を考えなければいけないのではないか。最終的には、社会保障をどこまで公的に行う必要があるのか、公的保障の範囲（政府の大きさ）という根本的な問題についても考えていかなければならないだろう。

参考資料

財務省 財政関係基礎データ「国民負担率の推移」、「国民負担率の内訳の国際比較」.

内閣府 経済社会総合研究所『国民経済計算』2009年度確報（93SNA）.

国立社会保障・人口問題研究所『社会保障給付費』平成20年度版.

