

橋下維新の会の 社会保障政策をめぐる問題

関口 浩

法政大学大学院公共政策研究科教授

わが国の社会保障をめぐる 負担と受益の現状

巨額の財政赤字の累積と超高齢社会の進行。われわれの生きる時代の課題は、①これらをいかに克服し、②自分達の世代の経済的厚生をいかに高め(=幸せに楽しく生き)、また③努力した先代から受け継いだ「世界を先導する日本」を次世代にいかに伝えていくかという任務の遂行に尽きる。その実現にはさまざまな選択肢が考えられるが、国民主権の現代においては、主権者の代理人である議員に任せきりにするのではなく国民自身がその道筋を意思決定していかねばならないのである。

周知のように、社会保障財政をめぐるのは負担と受益の不均衡が指摘されて久しい。図1は、租税負担と社会保障負担の国民所得(ないし国内総生

産[GDP])に占める割合である国民負担率を国際比較したものである。これをみると、2012年度でわが国の国民負担率は国民所得比で39.9%(GDP比で29.1%)であり、アメリカとイギリスのほぼ中間に位置していることがわかる。けれども国民の負担はこれだけにとどまらない。財政赤字が存在する場合、それはいずれかの時期に増税等をして財源を確保し、それにより公債等の償還(返済のこと)をしなければならないからである。そのため、潜在的国民負担率という概念が用いられるようになり、それは国民負担率に財政赤字の対国民所得比(ないし対GDP比)を加えて求められている。わが国では2012年度に国民所得比で51.2%(GDP比で37.3%)にも及んでいる。アメリカと比較すると、租税負担率は20%超でほぼ同じであるが、社会保障負担率はわが国では17.1%と2倍以上になっていることが知られる。またわが国で高福祉高負担の代表国として初等教育から教えられるスウェーデンをみると租税負担率は50.2%であり、イギリス、ドイツ、フランスといったヨーロッパ諸国では30%強に及んでいることが確認できる。

これらを表面的に眺めただけでも、わが国では少子・超高齢社会(「高齢化社会」と未だにいう者がいるが、国連の定義では高齢化[aging]を既に過ぎてしまっており超[super]・高齢[aged]の状態にわが国はある)に入り社会保障関係費の自然増が所与のごとくになっているといってもよく、それを賄うための租税負担が、追いついていないことが租税負担率の低さから読み取れる。

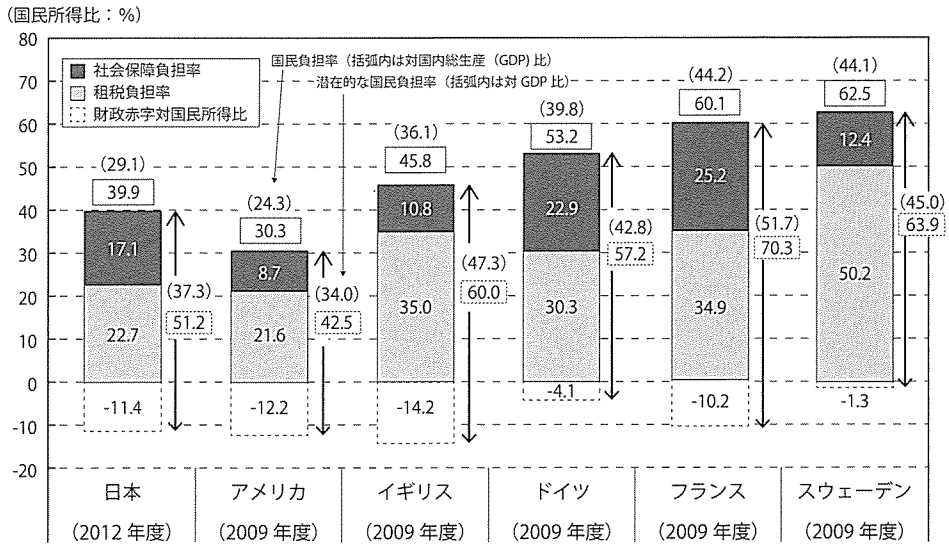
せきぐち ひろし

早稲田大学大学院経済学研究科修士課程修了・商学研究科博士後期課程終了。専攻は、財政学、地方財政論、教育財政論。早稲田大学商学部助手、金沢経済大学経済学部助教授、法政大学社会学部教授を経て、現職。

主な著作に、『財政学入門 [改訂版]』(同文館、2012年(改訂10版) [佐藤進と共著])、『昭和財政史 昭和49-63年度 第2巻 予算』(東洋経済新報社、2004年 [財務省編])、『環日本海地域の協力・共存・持続的発展』(橋本確文堂(金沢)、2012年 [山村勝郎編])など。

図1 国民負担率の国際比較

[国民負担率=租税負担率+社会保障負担率] [潜在的な国民負担率=国民負担率+財政赤字対国民所得比]



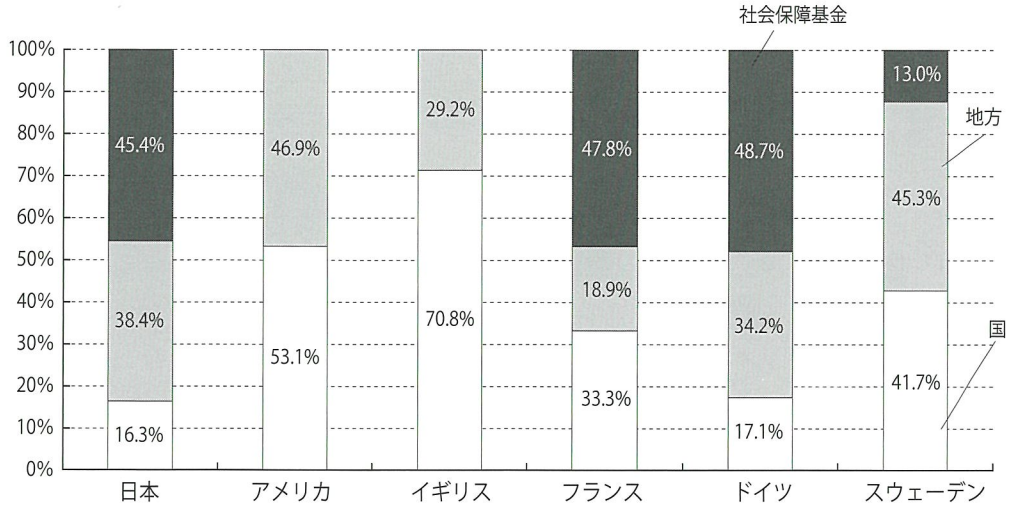
(注) 1. 日本は2012年度(平成24年度)見通し。諸外国は2009年実績。
 2. 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。
 (諸外国出典) "National Accounts"(OECD)、"Revenue Statistics"(OECD)等。
 (出所) 財務省資料。

わが国では、1950年にシャープ勧告に基づいた世界初の「附加価値税(現在の消費税に相当)」が府県税として地方税法に書き込まれたが、国民の反対によりサンフランシスコ講和条約からしばらく経た1954年に一度も実現されることなく廃止してしまった。これに対して、ヨーロッパ諸国ではわが国で附加価値税規定が削除された1954年にフランスで、1967年に西ドイツで、そして佐藤進教授が名著『附加価値税論』(税務経理協会)を刊行された1973年にイギリスでそれぞれ附加価値税(VAT:value-added tax)が導入されている。ヨーロッパ諸国が経済成長期に附加価値税を導入したのに対して、わが国では1989年に至ってからであり、バブル期ではあったものの高度経済成長期は既に過去のものとなっており、直後にバブル崩壊を迎え「失われた20年」に突入してしまう。いずれの国でもカナルがいった「旧税は良税なり、新税は悪税なり」という意識を人間は持つ傾向があるが、附加価値税が新税として導入された際に、ヨーロッパは成長期にあたり比較的

増税がしやすい環境にあったのに対して、わが国で消費税が定着した頃はバブル崩壊を迎え、不況下で社会保障財源確保のために消費税を増税することはかなり困難であったことが、租税負担率を低めに維持せざるを得ない理由の1つであると宮島洋教授などは指摘されている。

図2は歳出純計に占める中央政府・地方政府・社会保障基金の割合を国際比較したものである。財政制度、租税制度、予算制度等は各国異なるために、政府の範囲が各国同一のものになっていない。そのため、各国政府等が各国の制度を前提として編集した統計データをそのまま抽出して比較することは、真の姿を映し出すことにはならない。そのため国連の主導により国民経済状況を国際共通基準に基づいて記述、分析しようとする国民経済計算(SNA: System of National Accounts)を利用する必要がある。これによると、政府の範囲は一般政府と公的企業に大別され、一般政府はさらに中央政府・地方政府・社会保障基金に分けられる。図2から、わ

図2 中央政府・地方政府・社会保障基金の割合の国際比較（歳出純計）



- (注) 1. 計数は2006年(“National Accounts 1995-2006” OECD)。
 2. 歳出純計は、最終消費支出、社会保障移転支出、公債利払いの費用、公共投資(総固定資本形成等)の合計。
 3. アメリカ及びドイツについて、州の支出は地方分として計上。
 4. 各項目毎に四捨五入しており、合計と一致しないことがある。

(出所)「平成21年度東京都税制調査会第1回小委員会 [税財政の国際比較に関する資料]」。

が国は社会保障基金が45.4%ときわめて高くフランス、ドイツとほぼ同じになっており、国民負担率が図1で隣接していたアメリカやイギリスでは社会保障基金が図示されていない。社会保障基金とは、医療・年金保険等の社会保障給付を目的として政府により加入が義務づけられ、政府の強い指揮の下で独立した会計を有する組織と定義され、わが国では社会保険関係の特別会計(年金や介護等)、共済組合・基金等の特別な法人が具体的なものである。わが国の社会保障制度は公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生のうち、社会保障支出総額(給付費、管理費、その他の経費の合計)の9割超が社会保険によって占められていることが知られているが、歳出純計からみた政府の範囲からみてもそれが確認できる。社会保険の大部分を占めるのが年金・医療保険であることから、わが国の社会保障関係費は主として高齢世代に対する支出が多いことが窺えるのである。

これに対して、高福祉の典型スウェーデンでは、社会保障基金は13.0%を占めるに過ぎず、中央政府や地方政府を通じた社会保障の支出もウェイトを占め

ていることがわかる。社会保障給付費で比較すると、GDP比(2007年)でわが国は18.7%であるのに対してスウェーデン27.3%であり、年金支出はわが国8.8%でスウェーデンが9.2%、医療支出はわが国7.6%でスウェーデンが6.4%とほぼ同割合であるものの、介護手当、家族支援、住宅手当、再就職支援といったその他の社会保障給付費がわが国では3.5%に過ぎないのに対して、スウェーデンでは10.5%と大差がある。ここからわが国の社会保障制度が年金や医療といった高齢者に重点を置いているのに対して、スウェーデンのそれは子育てや再就職といった現役世代も含めた広範な年齢層を対象としているとされる。この社会保障制度における受益を及ぼす範囲の違いが、社会保障制度に対する不満や現役世代の将来への不安をもたらしていると考えられるのである。

橋下徹市長率いる維新の会の 社会保障政策

本稿は以上のことを踏まえて、橋下徹代表率いる維新の会の社会保障政策を分析することを任務とし

ているが、残念ながら同会が公式に提示しているのは「維新八策」であり、そこには柱が羅列してあるのみである。そして、橋下市長が各種メディアで現在までのところ述べている見解も存在しているが、公式論評といってよいかは不明であり、また十分に練られたものともいえず、それを軽々に批判ないし評価することも現段階ではまだ難しいといえる。そこで、本稿では「維新八策」に盛り込まれた社会保障と財政に関するテーマについて、橋下市長らの現段階で述べている見解を踏まえながら、その問題点ないし評価すべき点を論じたい。

年金保険をめぐる最低生活保障制度

橋下維新の会のいう最低生活保障制度の創設については、柱を立て始めているものの、制度確立のためには最も重要とされる細部までの検討がまだ十分になされていない。それでも同会の年金改革を一見すると、私有財産処分に国家が介入するという「超」社会主義的な所得再分配とでもいう柱を掲げており、保険制度の基本を逸脱していると考えられる。そもそも年金保険は、高齢というリスクを共同化して分散させるために保険システムを採用しているものであり、保険料を支払った者には将来受給権が発生する仕組みである。温情主義的な発想や民間市場での逆選択（保険契約者が事故率の高い物件や人を選択し逆に低い保険料率を選択すること）を回避する目的から、公的年金を創設してそこに強制加入させ保険料を強制徴収するのである。しかし、結果的に資産形成できた高齢者は保険料を将来掛け捨てにすることを前提とする論は、単に財源確保のための便法とみられ、そもそも同会が提唱している積立方式という年金保険制度自体を大きく崩すものでもある。勤勉に働き節約した高齢者を狙い撃ちに、怠惰に暮らし放蕩した高齢者を厚遇する仕組みになってしまうことも決して否定できない。だから、年金保険自体の基本的枠組みを崩すことは避けなければならないのである。仮に高所得高資産の高齢者からの資金調達を考え

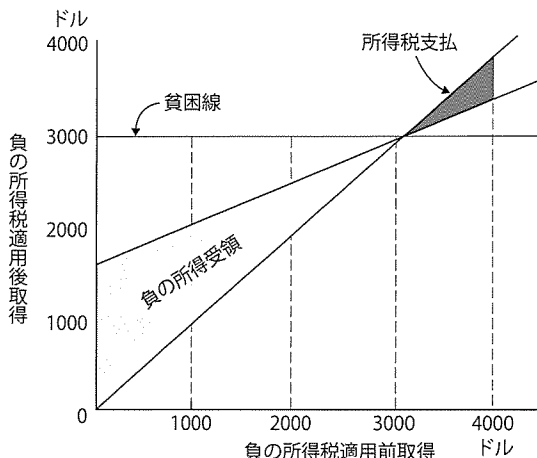
るのであれば、公権力を持つ政府ができ得る租税徴収などの、正当な手段による確保をするのでなければ、保険という仕組みに意味不明な「強引」な装置を単に埋め込むだけになってしまう。

そして、こういう制度が将来待ち受けているとなると、日本人特有の堅実に働き、資産形成する行為に負の誘因が働くようになってしまい、ただでさえ減速しているわが国の経済成長がますます縮小再生産に向かってしまうことも考えられるのである。また、現行の年金制度は周知のごとく、賦課方式になってしまっている。これを積立方式に移行する場合、制度の過渡的な問題が発生する。ある世代（おそらく現在の勤労世代）は現在の高齢世代の年金制度を維持するための保険料を支払いながら、維新の会の提唱する新制度に向けて、自らが高齢者になった際の積立金を支払うという二重苦に苛まれることになろう。将来に対する国民の不安を払拭するためにセーフティネット的仕組みを組み込もうという強い意気込みは伝わってくるのであるが、制度設計にあたっては細部に至るまで検討し、その上で全体を眺め直して吟味を重ねないと、せっかく建てた柱自体を交換しなければならない事態を招来してしまう。殊に年金保険の場合は、度重なる制度変更はいまある問題にさらに屋上屋を重ねる結果になってしまう危険性をかなり孕んでいるのである。

負の所得税・ベーシックインカム的考え方の導入

財政学では有名な考え方である負の所得税構想の源泉は、1943年、イギリスのジュリエット・E・ライズ・ウィリアムズによる全ての国民が国家から一定の社会配当を受けて生活必要部分を保障される制度に切り替えるべきだとする提案が最初のものとされる。これはベーシックインカムと相通ずるものといえよう。そして第2次世界大戦後、ロルフの割戻し所得税案が登場する。これは（総所得×税率）－（定額給付×給付人数）を税額とし、前項が後項より大きければ所得税を納税し、逆は所得税の割戻しになると

図3 負の所得税（貧困ギャップ補填方式）の例



(注) この図で、貧困線を4人世帯で3000ドルと想定して、最低所得保障を1500ドル、負の所得税率を50%とする。負の所得税適用前所得がゼロの人は $(3000 \text{ ドル} - 0) \times 0.5 = 1500 \text{ ドル}$ 、所得1000ドルの人は $(3000 - 1000) \times 0.5 = 1000 \text{ ドル}$ 、所得1500ドルの人は $(3000 - 1500) \times 0.5 = 750 \text{ ドル}$ の給付を受けることとなる。

(出所) 佐藤進・関口浩『財政学入門[改訂版]』同文館、2012年(改訂10版)、184頁。

いうものである。これらの提案を経て、負の所得税を最も単純明快に提案したのがミルトン・フリードマンであり、貧困ギャップ補填方式を採用している。図3のように、設定された貧困線と負の所得税適用前の所得（自ら獲得した所得）の差を縦軸で測られるように完全に補填するのではなく、その一部（図3の例では50%）を補填する方式をとっている。このように貧困ギャップを完全に補填しないのは、①政府の財源節約、②全額補填による労働誘因減少（補填が充実していると働こうとなくなる）の回避のためとされ、それらが利点といえる。この場合、貧困線と負の所得税額との差額は自助努力により賄わせようということになる。

なお、負の所得税とベーシックインカムは制度的に、①支給単位（個人か世帯か）、②資力調査の有無、③支給時期（事前か事後か）の相違があり、橋下代表の想定している仕組みが、これら制度の理論的側面を熟知したものでないと批判する見解が多い。そして何より問題なのは、現役世代の負の所得税制の財源は所得税、一定年齢後の負の所得税制の財源は所得税に積立金を加えたものとし、一定年齢後の給付金はストックを考慮して支給停止があると大枠を

大胆に提示しているものの、①一定年齢がいくつなのか、②最低所得がいくらなのかは、「税収全体からはじいていく」と最も肝要な部分を曖昧にしている。これは経費削減をして行政改革を進めるといっても実現できない従来型の政治姿勢を繰り返す危険性がある。また、橋下代表は医療、年金等についても受益と負担関係を明確化し保険料をはじくとしているが、方向性は評価できるが、いかなる保険料が具体的にはじけるのかという最も核心部分が後回しとなって制度として確立できるかがかなり不明確である。

佐藤進教授はかつて負の所得税構想は1つのアイデアではあるが、実行上のメリットは必ずしも高く評価しえず、貧困問題は社会保障給付充実の形で行われるべきで、それは税制との関連で取り上げねばならない問題と論じている。こうしたことから、負の所得税による失業保険、年金、生活保護の一本化という一見斬新に思われる橋下構想はその具体策を注視する必要があるのである（なお余談になるが、橋下代表が20年程前在学当時には、平田寛一郎教授の「財政学各論（租税論）」が開講されており負の所得税に関する講義がなされていた。これが契機でこの種の考え方を政策に

生かそうとしているのであれば大学を単なる学びの場で済ませているわけではないのでその姿勢は高く評価したい。

社会保障の観点から見落とされている 保育政策

わが国と比べスウェーデンで福祉が充実している一因に、高齢世代だけでなく現役世代にも広く社会保障の恩恵が及んでいることを前述した。「維新八策」では現役世代に大きくかかわる保育政策は、労働政策に関連した女性労働力の活用のところで枝葉的に記載されているのみである。そして、財政事情との関係でそのような政策を進めざるを得ないのではないかと思われるが、橋下市長は保育料軽減見直し、民間保育所職員給与改善費廃止、学童保育補助金廃止といった住民サービスの切捨てを進めているという批判が存在している。橋下代表は子宝に恵まれ自らの子育て経験やその夫人の姿を見続けているはずであるが、今後のわが国を担う次世代をいかに育成するかという像が「維新八策」等では明確になっていない。

子育てにあたり、世論は単に待機児童解消のために保育所増設の大合唱を繰り返しているようにみえる。この姿勢は、子どもにとって何が最も大切であるかを見失っている。子どもにとって母親は父親以上にその子どもの将来を決定づける偉大な存在といってよい。誰もが「お母さん」と心で叫んだ経験を有していることがその証ともいえる。

わが国の子育て政策で最も問題なのは、母親が子育てに専念できる環境が整っていないことである。子育てをするためには職を辞さなければならない場合が多く、再就職も不可能に近い。近年、陰湿な子どものいじめが社会問題になっているが、その背景には子どもの成長過程での母性愛欠如もその一因にあげられている。また現在、女性の社会進出を支えると称して採られている方策は保育所増設であるが、これには多額の資金を必要とし、特に市町村財政を圧迫することにもなる。こうしたことを考えると、女性は社会にとっての労働力として重要であるばかりでなく、む

しろ次世代を担う子どもを育てる支柱であることを忘れるべきではない。女性が生涯にわたって柔軟な勤務ができる体制を一日も早く確立することが国政としては最も急務であるといえる。

その点で、「維新八策」は因果関係が逆ではないかと指摘できる。女性の労働力を活用するために保育政策を充実するのではなく、次世代を担う乳幼児ないし児童を母親の下で育てる子育てを充実させるために、女性労働力を子育てのない時期にいつでも再活用できる雇用体制を確立すべきなのである。偉大な力を持つ母親ないし女性を適材適所で女性の生涯にわたり貢献してもらうことが、わが国の次世代を育成する育児政策上もプラスであり、単にハコモノである保育所を増設するといった財政赤字に拍車をかけるようなことも回避できるといえよう。そして出生率の上昇につながる可能性も大きいので、年金問題の解決にもやや貢献できるかもしれないし、いじめ問題等の教育政策にも寄与する。もちろんひとり親の家庭なども存在し、母親が育児に物理的に関与できない場合もある。むしろそういう家庭の子どもにこそ、十分な愛情のある保育を公共部門が提供すべきなのである。子育て経験豊富な橋下代表にはぜひともこの子育て政策については熟考願わなければならない。

巨額の財政赤字と少子・超高齢社会時代に山積している問題を、メディアを通して国民に訴えている威勢のよさに比例するように、いかに具体的に解決すべく制度をデザインできるか、そしてそれぞれの問題をいかに関連づけて効率・公平の観点から時代の要請に沿えるように解決する具体的方策を示せるかが、橋下維新の会の今後の行方を決定づけると思われる。■

《参考文献》

- 金子勝・神野直彦『失われた30年 逆転への最後の提言』NHK出版、2012年。
- 宮島洋・西村周三・京極高宣編『社会保障と経済2 財政と社会保障』東京大学出版会、2010年。
- 山崎加津子「スウェーデンの社会保障制度に学ぶ」『大和総研調査季報』2011年。