

社会保障と国民経済

慶応義塾大学商学部教授

権丈善一

去年二〇〇九年に、全国知事会から講演に来てほしいという話がありました。しかし、お断りしました。理由は、私は、世の中で進められている、地方分権への一方的な流れというものを余り支持していないからです。今日配付しています『週刊東洋経済』の記事の五十三ページの後ろの方に、「おもしろいのは社会保障拡大で、地方活性化を目指す権丈が、財源の観点では中央集権化

が大事だと説くことだ。それはこういうことだ。産業の高度化で東京一極集中はいや応なしに進み、国もその方向に資本や労働力を移動しやすくさせている。そして、地方は子供の教育を負担する一方、育てた人材は東京にとられる。それでできた富は国全体のものであり、東京のものではないだろうというのが権丈の主張だ。地方を活性化するとか、中産階級を生むというのは意図的にやらないとできっこないんだと権丈は力を込める」と。別に力を込めて話したわけではないんですけど(笑)、そういうことです。

私は、医療、介護、保育、教育を、共有地のよう

に必要な応じて利用できる社会を作りたいと思っっているわけですし、地方分権は、必然、地域間の財政力格差を生み、結果、公共サービスの格差を生むわけですから、そうでない方向を考えているわけですね。できれば、自分が住んでいる地域に、高齢者がいれば、その地域の人たちは嬉しくなるような仕組み、地域の人たちが高齢者を歓迎するような仕組みを考えた。そのために、理想は、年金のように財源は集権的に行っておいた方がいい。地方分権の下、福祉財源の面で地方の負担を増やしていくことになれば、地方は高齢者の存在を歓迎しなくなる。それは制度のせいであって、人々の生まれながらの心の問題や教育の問題でもない。地方負担を課せば課すほど、地域住民の意識までもが、高齢者の存在を煙たがるようになる。そういう社会はあまり好きではないんですね。

例えば、生活保護の財源は四分の一が地方負担になっているから、地方は必死に水際作戦を展開する。今の制度の下では、自治体が合理的に行動すれば、どうしてもそうなる。でもそれは、自治体が悪いのではなく、制度の問題なんです。モラルハザードがあまり起こらないように制度設計をする必要はあります。かといって世知辛い世の中は好きではない。したがって、先ほどの『週刊東洋経済』にあるように「財源の観点では中央集権化が大事だ」と説くことになるわけです。

だから、昨年の社会保障国民会議でも、全国的に均整的に成長することは難しいということ座長の

吉川先生がおっしゃられる——それを受けて、私もそのとおりだと思う、そのとおりだと思うし、富が生まれやすいように優秀な人材が移動しやすくするような規制緩和とか、あるいは資本が移動しやすくなる規制緩和を進めていくべきだとは思っています。しかし、東京で生まれた富というのは、別に東京の富ではなく、日本という一国全体の富だと思う。そこで突き詰めていって、私は、東京を政府の直轄領、天領にしてしまおうということを書いてしまおうわけです。労働や資本の集積効果が高まるように東京を育てる。しかし東京は直轄領、天領であって、そこで生まれた富を、今度は医療、介護、保育、教育、年金を通じて日本全国に再分配していく。各地方で雇用が生まれ、産業が発達するというお金の循環をつくっていかないと、地方はたまったものではない。

だから、生活保護を始め、社会保障を地方の裁量に委ねる方向に展開していくと、非常にづらい状況が社会保障の側面できこってくる。例えば生活保護の給付費の四分の一の地方負担を、地方分権を進めるという意味で二分の一に引き上げると、生活保護を必要とする人たちにとってますます使いづらい制度になっていく。社会保障に関しての地方分権は少し考えていかなければならない。他の先進国と比べた日本の現状を考えると、社会保障の財源というのは、今よりも集権化を図っていくぐらいのことをやらなければならない。そう思っているわけです。

日本は、地方税の占める割合は比較的高い。他の先進国では、国税として一旦徴収した後に、それを

ほかの地域に再分配する仕組みが日本よりも強化されている。だから、今の地方分権万歳という動きに私はどうもなじめないのが、知事会の講演はお断りしたほうがいいんじゃないでしょうかと云って、去年は断ったわけです。

今回は、どんな意見でも大丈夫ですという話でした。しかも、分権の話とか、そのような話ではなく、社会保障と国民経済という全般の話をお願いしたいという話でしたので、引き受けさせていただきます。

さて、今日は、社会保障というものは、国民負担率次第だということをお話します。昔から私が言っていることは、そういうことです。国民負担率が高くなれば社会保障は充実する、国民負担率が低い限り社会保障は充実しない。ただ、それだけの話です。「私の在任期間中、消費税を一切上げません」ということを、まず言ったのは小泉さんです。その小泉さんと同じ「私の在任期間中は消費税を一切上げません」、消費税については「議論さえすべきでない」と言って、党の代表になって政権交代をはたしたのが今の首相です。二人の間で社会保障政策に関して差が出るわけがない。差が出ることは国債増発を意味するから国家財政の持続可能性を犠牲にすることになる。負担しないまま給付だけを増やしていったら、国の財政が立ちゆかなくなり、結果的には、社会保障給付の大幅な削減を行わざるを得なくなる。私は、いろいろな文章を書いてホームページに

アップしております。ですから、今日帰宅されましたら、このホームページ (<http://kenjoh.com/>) にアクセスしていただければと思います。

私がここで講演をすることが決まりますと、ある県の方が私に質問を出してこられました。その質問が送られてくるまでの経緯は次のようなものです。

まず、二〇〇八年一月の『週刊社会保障』の新春論壇に、「二〇〇八年というのは、社会保障にかかわる人たちは、三つの立場のうち、いずれにつくかの選択を迫られる。社会保障に用途を限定した租税、社会保険料の負担増を言う第一の立場を支持するか。社会保障のためといえども負担増は許せず、政府の無駄を削除して財源を確保すると言いつける第二の立場を応援するか。それとも再分配は成長の足かせになると見て、成長重視の視点から社会保障を最小限にとどめる第三の立場を支持するか、信じるかである。二〇〇八年は、これら三つ巴の論戦が展開されることになる」と書きました。

皆さん、どの立場を支持されますか？

私の予測どおりに、二〇〇八年は、この三つ巴の論戦が展開されました。これに対して、私は、「早晩とは言わないが、いずれは第一の立場にある者が勝つ。なぜならば、この国にはこれしか選択肢がないからである。しかしながら、そこにたどり着くまでは紆余曲折がある。その理由は、我々の生活における社会保障の役割を理解し切れない人、仮に社会

保障の役割を理解できたとしても、これを守るためには負担増しか道がないことを理解し切れない人が普通であり、そういう普通の人たちの意識を利用して権力を手中におさめることをねらう政治家の存在がこれまた普通だからである」と書いておりました。すると本日ご出席の、ある県の方から、「週刊社会保障二〇〇八年一月七日号において、先生は社会保障の財源論を巡る三つの立場を紹介し、いずれは「社会保障に用途を限定した租税・社会保険料の負担増を言う第一の立場」にある者が勝つと書かれている。しかし、本年八月の総選挙により「第一の立場」を指向していた麻生内閣は総辞職して、「第二の立場」を突き進む民主党政権に多くの国民が期待している。このような状況のなかで「第一の立場」の人々の巻き返しは可能なのか、先生のご所見を伺いたい」という質問を受けたわけです。

この質問に答えましょうということを書いたのが、本日配付している「2008年新春に予測した三つ巴の論戦その後」です。私は、第一の立場にある者がいずれは勝つと予測していたのを、残念ながら修正せざるを得ないのかなということはこの文章の中で書いております。なぜかということ、この予測は、まさか国を滅ぼしてでも権力の座につこうとする政治家、つまり選挙で勝とうとする政治家はさすがにいないだろうという前提に基づいているんですね。選挙に勝つためだったら何でもありという人たちが登場してくれば、この予測は成り立たなくなる。ちなみに、第二の立場は実行可能性がありません。

社会保障を充実させる、しかし、その財源は無駄を省けば出てくるという話は明白なウソです。埋蔵金も赤字国債の発行と同じですからね。

まさか財政を破綻させるような人はいないだろうという仮定に基づいて、いずれは第一の立場にある者が勝つと予測していたのですが、政治家に対して私は甘い前提を置いていたというのが正直なところですよ。第一の立場の人が表舞台に立つ前に、国家財政が破綻するかもしれない。第三の立場、つまり社会保障に価値をおかない小さな政府派の人が表に出るしか道は残されていません。そこでは社会保障給付は悲劇的に削減されることになりま

す。
皆さん、半信半疑でしょうけど、本当に、この国は第一の立場しかとりえないことを説明しておきます。はじめに、社会保障は一体何なのか？ を説明します。

皆さんは、労働力、資本、土地という生産要素を家計の中で所有しているわけです。その家計の中で所有している生産要素を市場に供給して、我々は所得を得る。所得を得るんだが、どういう原則に基づいて所得を得るかという、労働が市場にどれだけ貢献したか、資本もどれだけ市場に貢献したかに基づいて所得を得るわけで、市場は貢献原則に基づいて各生産要素に所得を分配する。

歴史的に観れば、十八世紀半ばに産業革命が起

りて吸収されていきます。分配面においても、貢献原則に基づく所得分配が支配的になっていく。その社会の動きを支えていったのが自由主義です。自由主義が最近復活していたので、新自由主義と呼んでいたのですが、貢献原則に基づく所得分配が支配的になってくると、必要なのに所得がないという人たちが大量発生してくるようになる。つまり、貧困問題、格差問題が顕在化してくる。そうすると政情不安が高まって、政治的な不均衡が生まれることになる。

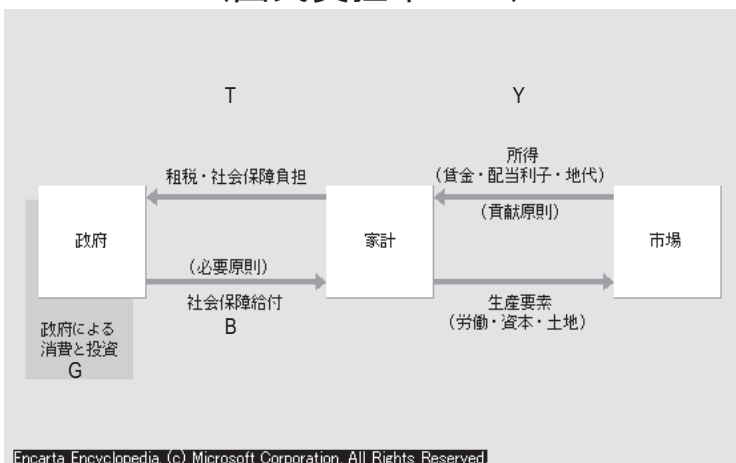
そこで、多くの国はどんなことをやったかというところ、一八七〇年代にビスマルクが、ちよつとやばいぞ、ということ、アメとムチの政策のアメの政策として社会保険を導入し、高齢者に対する年金とか、医療保険というものをつくっていく。つまり、租税・社会保障負担を家計に課して、家計の所得を政府に移転することにより、政府が必要原則に基づいて給付を行うという再分配システムを国の中に組み込んでいく。この、貢献原則に基づいて分配された所得を必要原則に応じて分配し直す政策が、社会保障なのです。

次の図は、マイクロソフトの百科事典「エンカルタ」に載っていますので、ごらんになっていただければと思います。(図1)

百科事典に載るほど一般的な考え方というところではなくて、この「エンカルタ」の社会保障のところは私が書いていただけですけど…。

さて、貢献原則に基づいた分配に余りにも集中す

図1 再分配政策としての社会保障
(国民負担率=T/Y)

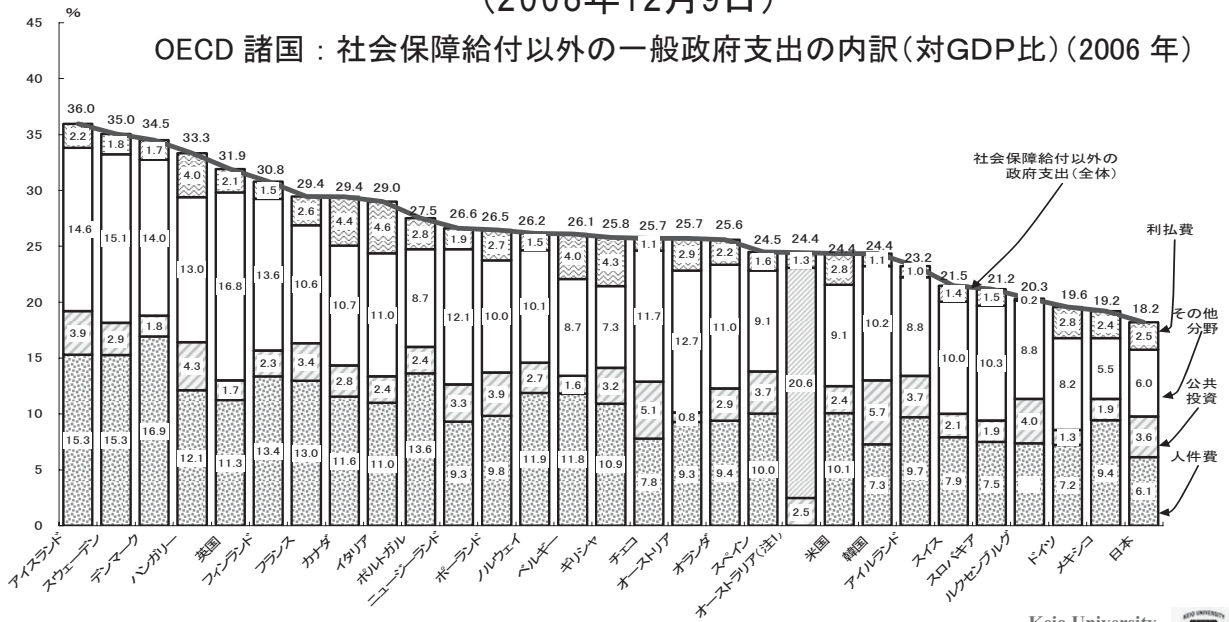


ると、政治的なバランスが崩れてくる。そのバランスをとるために必要原則に基づいた分配を組み込んでいく。それが社会保障です。私は社会保障を次のように定義しています。
 『社会保障とは、ミクロには貢献原則に基づいて分配された所得を、必要原則に基づいて修正する再分配制度であり、マクロには、基礎的消費部分を社会化することにより、広く全国に有効需要を分配するための経済政策手段である。』
 社会保障は、国民経済の中で、この定義にあるよ

図2 経済財政諮問会議配付資料：G/Y

(2008年12月9日)

(参考2)



(注1) オーストラリアはデータ制約上、内訳の人件費がとれない。

(注2) 日本は2006年度、その他OECD諸国は2006年暦年(ただし、メキシコは2004年、ニュージーランドは2005年の値)。

(資料) OECD

Keio University
Y Kenjoh



うに、ミクロ、マクロの役割を果たしているわけです。

ここで、社会保障Bをふやすためには、租税社会保障負担Tをふやさざるを得ない。B+Gが政府支出です。世の中の人は、予算を組み替えば財源が出てくると信じ込まされているのですが、それは、このGがものすごく大きいと思っていることになる。そして、B+Gものすごく大きいと思つている。しかし、B+G、つまり、中央政府、地方政府、社会保障基金というものを全部足し合わせたものをGDPに占める割合で見ると、日本のB+Gは小さい。アメリカよりも小さい。そして、このGというものが日本は相当に大きいと国民は思っている、あるいは国民にそう思わせることによって、国民のフラストレーションをマグマのように蓄えていき、それを政治エネルギーとして利用していくというのがこの国で長年使われてきた手法です。この政治エネルギーは常軌を逸した官僚批判として形をなして表に現れることとなりますね。ところが、政府が社会保障以外に使っているG/Yというもの、政府支出B+Gから社会保障Tを政府支出から引いた分です——この

G/Yを見ると、OECD諸国の中で日本の位置はここ、一番右です。(図2)

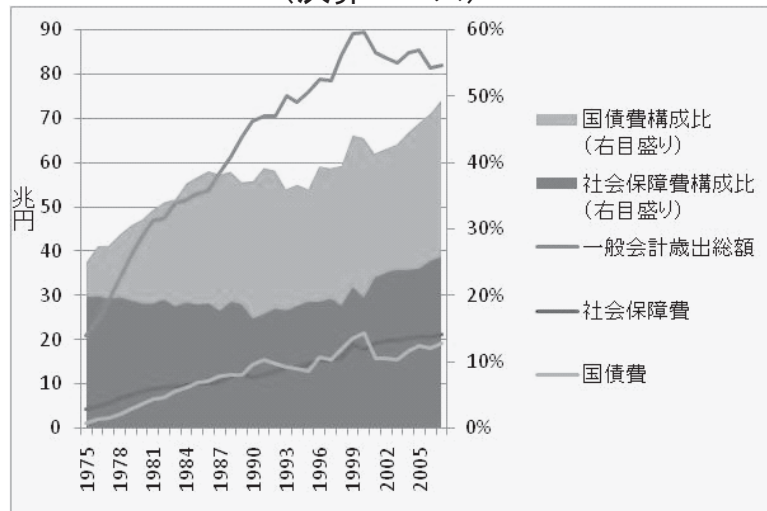
ほかの国と比べて、公務員に使っている人件費などというものは、かわいそうなくらいに少ない。

ところで、経済成長が起こればすべて解決してくれるという議論がいろいろな形で言われる。経済成長が起これば健全な投資先が増えるわけだから、国債市場に回っているお金がそっちのほうに回るとすると、国債の値が下がっていくことになるので金利が上がります。金利が上がっていくと、一般会計から払っていかねばならない国債費が上がります。次の図にあるように、今でも、一般会計の中で、社会保障費と国債費は、同じ規模なんです。(図3)

決算ベースの一般会計に占める国債費の割合は一九八五年に社会保障関係費と同じ一九%に達し、その後国債費の割合は社会保障関係費の割合と抜きつ抜かれつしながら、〇七年には国債費二四%(二兆円)、社会保障関係費二五%(二兆円)となつています。社会保障を始めた歳出項目に絶えず強い抑制圧力がかかるのは、国債費というものが脳腫瘍のように肥大化していく中で、ほかの健全な脳細胞を圧迫しているのに似た力学が働いてきたからなんです。そういう意味では金利が上がって国債費が大きくなり、ほかの財政支出を強く圧迫するという「緩やかな財政破綻」ならば当の昔からはじまっているんですね。そこで起こっていることは、国債費以外の社会保障を始めとした政府支出が抑制

されて辛いめに遭う、比較的所得の低い人たちから、政府による国債費の支出で自分の資産が守られている、資産の所有者、比較的所得の高い人たちに所得が再分配されているという現象です。もっと早くに負担増を行って、社会保障などを充実していれば、そういう再分配とは逆の、高所得者から低所得者への再分配が実現できていたんですけどね。

図3 一般会計歳出に占める社会保障・国債費等の割合の推移 (決算ベース)



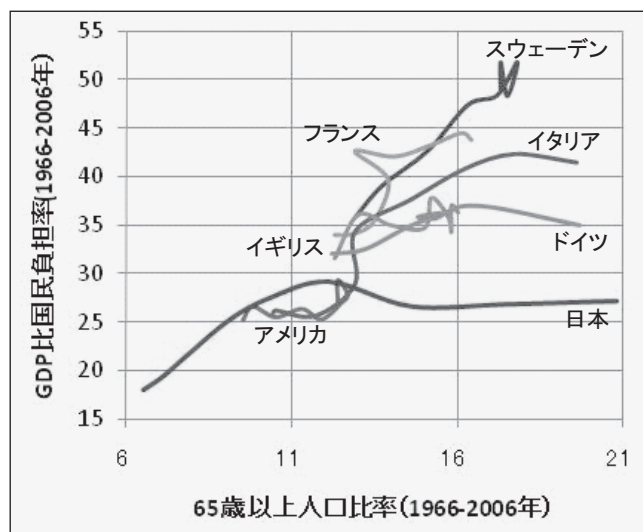
Keio University
Y Kenjoh

そして今後とも、金利を上げないように経済成長しなければいけないという、アクロバティックなことを、この国は求められているのです。しかし、それは無理。だから、うまく成長軌道になった場合には国債費が増えていくのは覚悟せざるを得ない。この道を行けば大丈夫という道筋さえ見えないのが、この国の今の状況です。

次にT/Yは、OECD三十カ国の中で、日本は下から四番目です。下には韓国、トルコ、メキシコしかない。これらの国は高齢化水準がものすごく低い。ところが、日本の高齢化水準は、今、世界一です。高齢化が進んでいるということは、医療介護ニーズが高いと言うことだけではなく、少子化が進んでいることも意味するので、少子化対策ニーズも高い。世界一の高齢化水準で、韓国、トルコ、メキシコのような若い国々と同じような国民負担率でいて、国民が安心して暮らすことができる社会保障ができるわけがない。

この国の人は、厚生労働省が悪いとか、財務省が悪いとか、政治家が悪いというようなことを何十年間もずっと言ってきたわけですけど、いや、悪いのは国民だよと最初に言ったのは私ではないでしょうか。とにかく国民負担率T/Yを上げないと、誰が総理大臣になっても今と同じ政策しかできません。これが社会保障に関する国民負担率決定論の骨子です。次は日本の特徴をよくあらわしていると思つてつ

図4 日本の社会保障が抱える最大の問題



Keio University
Y Kenjoh

くった散布図です。一九六六年から二〇〇六年までの四十年間の六十五歳以上の高齢化指数と国民負担率をプロットする。(図4)
日本は一九六六年にはとても若かった。ちょうど「ALWAYS三丁目の夕日」とか、あの時代です。東京タワーが立ち上がるぞというような時代は、日本の国民は若くて、そして、町中に子供たちがあふれていて、近所のおばあちゃんのところの洗濯物が取り込まれていなかったら、隣近所の人たちが心配して、家の中にどんどん入ってきていた。そうい

表1 人口高齢化速度の国際比較

国名	65歳以上人口比率の到達年次		所要年数	国名	65歳以上人口比率の到達年次		所要年数
	7%	14%			7%	14%	
日本	1970年	1994年	24年	ドイツ	1932年	1972年	40年
アメリカ	1942年	2013年	71年	フランス	1864年	1979年	115年
イギリス	1929年	1976年	47年	スウェーデン	1887年	1972年	85年

(注) ドイツは、統一ドイツベース

(資料) 日本は、総務省「国勢調査」、諸外国は、UN World Population Prospects 1998. 出所)『社会保障入門2009』中央法規、16頁

う時代だったから、介護ニーズなどほとんどない。ところがこの四十年間、日本では急激に高齢化が進むことになる。そのスピードは、ほかの先進国を圧倒している。高齢化が進めば、高齢者に対する医療介護も必要になり、出生率が低くなる。少子化対策のニーズも高くなる。表1)

しかし市場が貢献原則に基づいて分配した所得を必要原則に基づいて再分配し直すのに要するT/Y、すなわち国民負担率が上がらないことには手の打ちようがない。ところが、日本は高齢化が急激に進んでも国民負担率が全然変わっていない。これではどうしようもない。ほかの国は、曲がりなりにも高齢化に応じて負担が増えている。だから、日本は税制というか、社会保障の財源調達側面がおかしいとしか言いようがない。ただ、この国は、相も変わらず、「私の在任期間中は消費税を上げません」とか「暫定税率を廃止します」と言った人が首相をやっている。それでもつわけがなく、財源が絡む問題で、正しいことをやるうとすればことごとくマニフェスト違反になる。本当は、財源の裏付けのない公約は、マニフェストとは呼ばないのですけど、日本ではなぜだか、財源の箇所が記載された選挙公約さえも、マニフェストと呼ぶ風習がある。したがって、今は、コロッセウムに、ライオンとかトラとか官僚とかをつれ出しては、血祭りに上げるショーを大衆の面前で演じられ、公約違反による支持率へのダメージを最小限に抑えようとする動きが出てくることになる。大衆が官僚退治をみて喜んでるすきねらって、公約破棄というだまし討ちを行う——今、展開されているのは、そんな感じでしょうかね。普通の国民が、財政や社会保障の専門的な話を正確に知っているはずがない。だから私たちの講演や講義などが成立するわけです。そして、私たちや政治家も含めて、専門情報を取り扱う職業人たちに

は、強い倫理規制が課されるものです。素人の知らないことを知っているのが、定義上、専門情報を取り扱う職業人なのですから、彼らは素人を相手にしてウソをついて騙そうと思えば簡単に騙せるわけです。ですから、ちよん空手の有段者やプロボクサーに素人を殴ってはいけないという倫理規制が課されるのと同じように、専門情報を取り扱う職業人は、素人を騙して自分の目的を達成するようなことをしてはいけません。ところがそうした倫理規制から解き放たれた人たちが出てきたらどうなるか——悪貨が良貨を駆逐する世界になる。社会保障の政策論議が、正しい情報に基づいて行われるようになるのは、いつになることやら……ですね。私は諦め気味です(笑)。

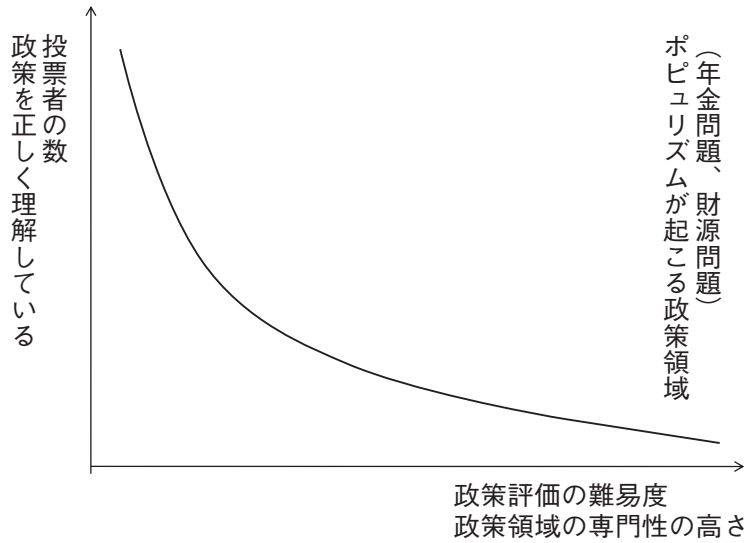
あるところから私はポピュリズムを次のように定義するようになりました。

『正しい政治行為とは、何も知らない投票者に正しいことを説得することによって権力の地位をねらうことであるにもかかわらず、ポピュリズムというのは、何も知らない投票者に正しいことを説得する努力を放棄して(あるいは無知や誤解の度合いを増幅させて)、無知なままの投票者に票田を求めて権力を追求する政治行為である。』

政策領域の専門性の高さと政策を正しく理解している投票者の数は、次のようになってはいます(図5)

(図5) このとき、「何も知らない投票者に正しいことを

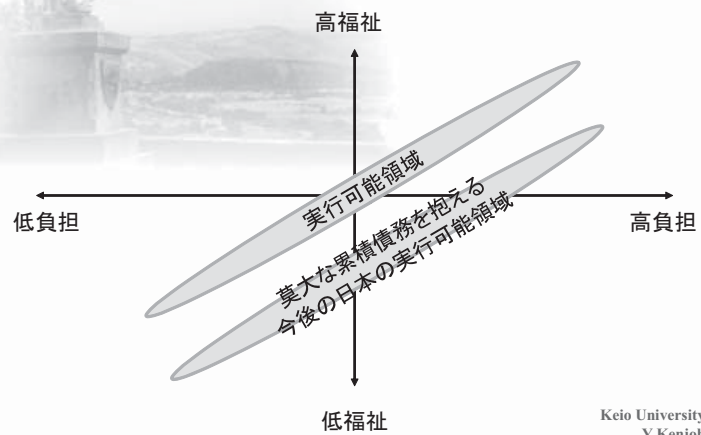
図5 ポピュリズムと政策評価の難易度



説得する努力を放棄して（あるいは無知や誤解の度合いを増幅させて）、無知なままの投票者に票田を求めて権力を追求する政治行為」が一般化したら、いったい何が起るのか。皆さんも考えてもらいたいと思います。

さて、最後に、実は、この国は、政府がこれだけ多額の債務を抱えこんでしまったので、高負担にしても中福祉、中負担ならば低福祉しかできないとい

図6 社会保障政策に関する国民負担率決定論



うことを話しておきます。しかも、長い間、財源不足ゆえに少子化にほとんど手を打ってこなかったから、ほかの先進国よりも圧倒的に高齢化が進んだ。だから、同じ負担をしても高齢者に対する一人当たりの給付は低くなる。莫大な累積債務と高齢化の度合いを複合して考えると、この国は、かなり悲しい選択肢しかないことになる。(図6)

私が最近書いている文章です。「みんな何か大きな勘違いをしているのか、それとも私の思考回路が

少々プラグマティックゆえなのか、みんなは、政策というものには、市場原理主義とかいろいろな主義信条が影響していると思っっているようだが、私は、そういう考え方は、十円ほどの役にしか立たないと思っっているから、そういう言葉は一度も使ったことがない。語られるだけの政策ではなく、実行される社会保障政策の在り方は国民負担率次第とはるか昔から見切っついで、社会保障政策に関する国民負担率決定論のようなことを物心ついたところから言い続けてる」。

ありがとうございます。

・配付資料

「社会保障の充実の内需を拡大させる」『週刊東洋経済』2009年4月25日号

勿凝学問262 社会保障政策に関する国民負担

率決定論の検証過程

勿凝学問263 福田・麻生時代と現政権、どっ

ちが社会保障重視？——ロナルド・ドーア氏がみる

日本の政権交代

勿凝学問273 2008年新春に予測した三つ

巴の論戦、その後

・参考資料

「新春論壇 社会保障関係者、2008年の選択

——国論三つ巴となる財源調達論」『週刊社会保障』

No.2463, January 2008 Volume62.

勿凝学問253 血祭りやだまし討ちにかかわる

のは僕の仕事ではないんだよ

勿凝学問255 2つの国民——日本人の少数派

と多数派