

(社)農協共済総合研究所
調査研究部 主任研究員

きの した
木 下

しげる
茂

目次

1. はじめに	3. 社会保障と税の一体改革案についての評価と今後の課題
2. 財政・社会保障制度を巡る最近の状況	3-1. 消費税引き上げ時期を巡って
2-1. 高齢化の進展、生産年齢人口の減少	3-2. 消費税引き上げの景気への影響に関する議論
2-2. 社会保障費の増加を通じた財政状況の悪化	3-3. 社会保障費抑制のための仕組みの必要性
2-3. 民主党政権による社会保障と税の一体改革案	3-4. 社会保障財源を消費税に求めることの妥当性
	3-5. 世代間不均衡問題への対処
	4. おわりに
	補論

1. はじめに

アメリカにおける連邦債務上限問題、欧州でのソブリン危機など、世界経済において国家の財政問題が焦点となる中で、日本においても悪化し続ける財政赤字を放置すればいずれ制御不能な危機的状況に陥るのでは、という懸念が強まっている。

この間、民主党政権は種々のほころびを見せつつある現在の社会保障制度改革について議論を重ね、先般「社会保障・税一体改革成案」としてまとめた。この案自体は税制及び社会保障制度改革について広範な内容を含んでいる。一方、国民の間でも、社会保障制度に対する将来不安が根強いことがアンケートなどからも窺われる。こうした状況下、財政・社会保障制度全般を巡る状況を念頭に置きつつ、今回の成案の内容を検討し、望ましい改革の方向性について考えてみることは無駄ではなからう。

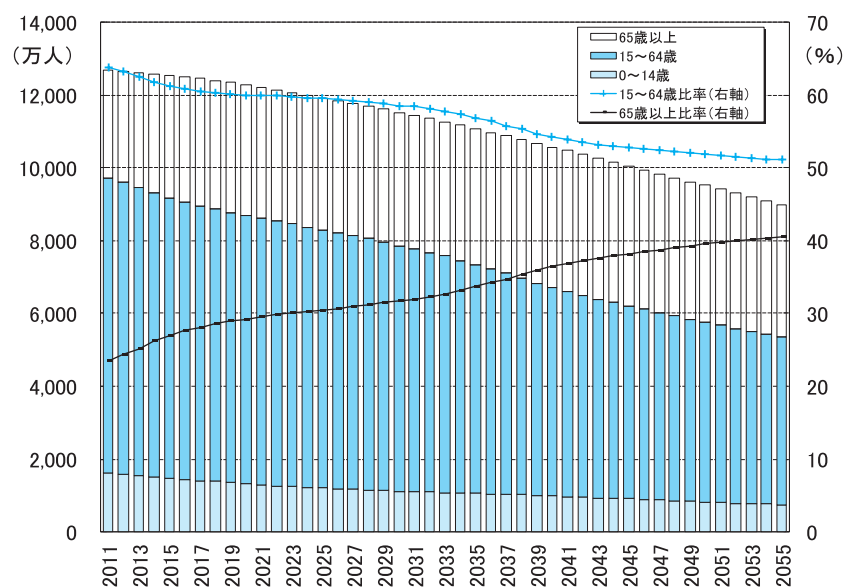
以上のような問題意識に基づき本稿では、最近の財政・社会保障制度を巡る状況を簡単に振り返った上で、民主党政権がまとめた改革案の内容を主として年金制度とマクロ経済への影響を中心に検討・評価するとともに、今後の残された課題について考察してみることにはしたい。

2. 財政・社会保障制度を巡る最近の状況

2-1. 高齢化の進展、生産年齢人口の減少

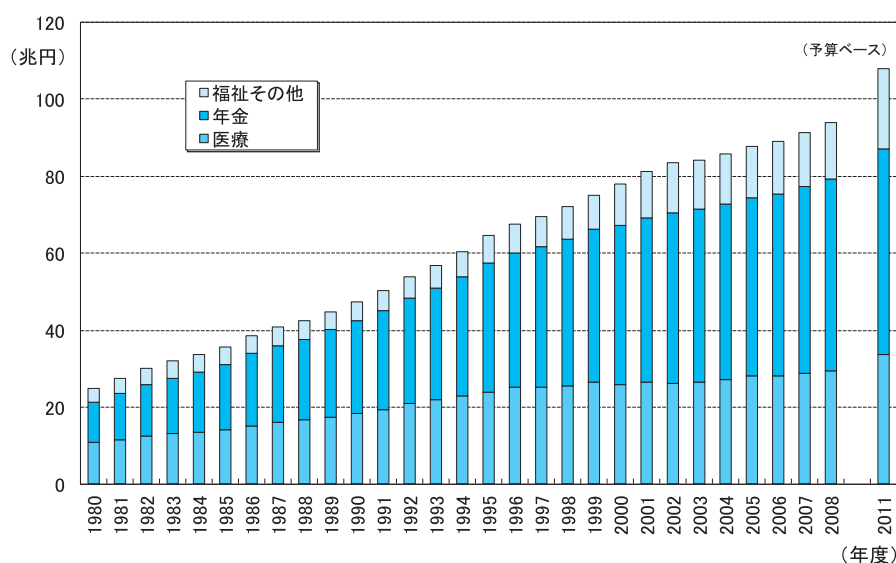
今後の日本社会は、社会保険給付を受け取る高齢者人口が増加していく一方で、社会保障制度を支える現役世代が減少することが見込まれている（第1図）。このことが財政及び社会保障制度の持続可能性に対する懸念を強める状況をもたらしている。この間、社会保障給付は年あたりほぼ1兆円程度のペースで増加が続いており、直近の予算ベースでは100兆円を突破している（第2図）。

(第1図) 将来推計人口の推移 (中位推計)



(注) 社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 (平成18年12月推計)」より作成

(第2図) 社会保障給付費の推移



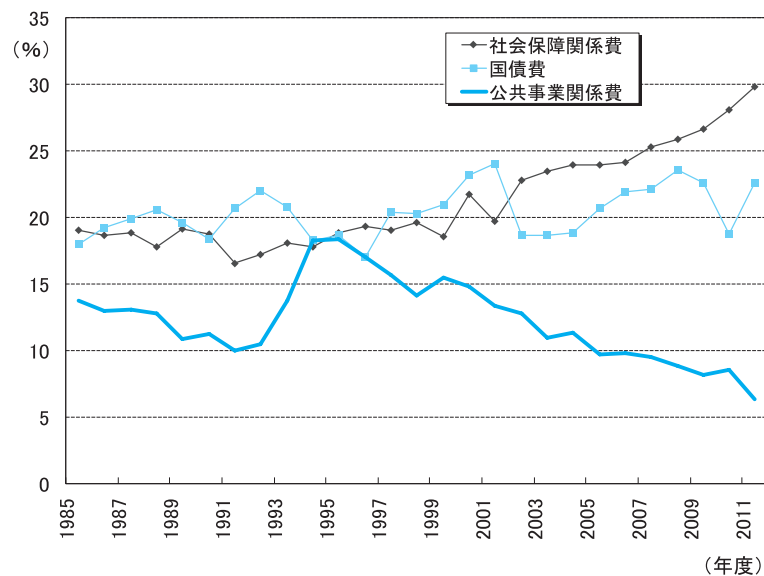
(注) 国立社会保障・人口問題研究所、厚生労働省資料より作成

2-2. 社会保障費の増加を通じた財政状況の悪化

こうした給付の増加に対して保険料収入のみではカバーできず、一般会計からの繰り入れが恒常化している。一般会計においてはかつて公共投資が大きなウェイトを占めていた

が、現在では社会保障関係費が最も大きな支出項目となっている(第3図)。結局、社会保障財政の悪化(第4図)が財政全体の赤字拡大を招き、社会保障制度のみならず、国家財政そのものの持続可能性に疑問が生じるという構図になっている。

(第3図) 一般会計歳出に占める主要項目の比率の推移



(注1) 直近年度は予算ベース
(注2) 財務省資料より作成

2-3. 民主党政権による社会保障と税の一体改革案

こうした状況下、民主党政権は、かねてより社会保障制度改革についての議論を重ね、その検討結果は「社会保障・税一体改革成案」としてまとめられた。同成案には、今後の社会保障制度改革の道筋と将来像が示されている(第1表)。次節では同成案に対する若干の評価を試みるとともに、残された課題について検討・考察を加えることにしたい。

3. 社会保障と税の一体改革案についての評価と今後の課題

3-1. 消費税引き上げ時期を巡って

成案では、2010年代半ばまでに消費税率を10%まで引き上げる、としている。当初案では引き上げ年度まで明示されていたが、民主党内の慎重論に押され、あいまいな表現にとどまったとのことである。さらに、引き上げ時期の決定にあたっては、景気の動向を慎重

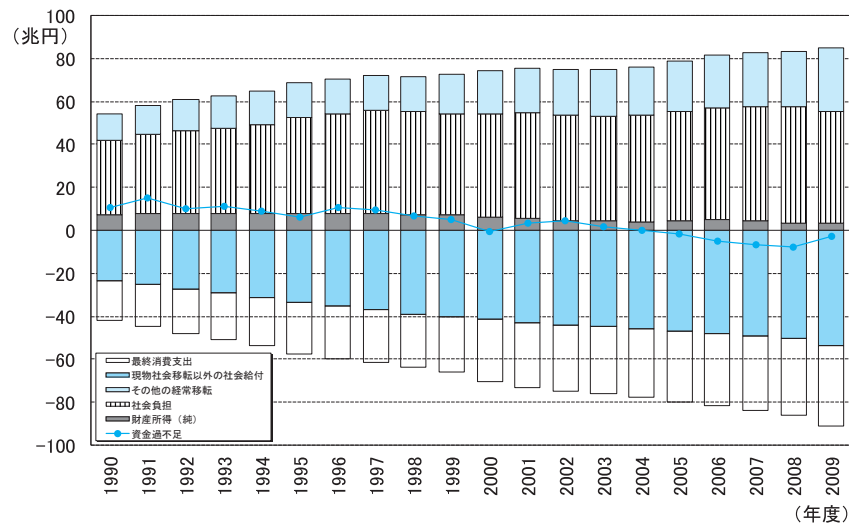
に見極める、との留保条件が付されており、経済状況によっては税率引き上げが実現しない可能性も残されていることになる。

しかしながら、日本経済は90年代後半以降、低成長・デフレが定着しており、人々の誰もが「好景気」と認識できる局面はほとんどなかったといえる。仮にそのような局面が訪れた場合、そこが景気のピークである可能性もある。こうした状況では税率引き上げのタイミングを延々と失い続けることにもなりかねない。社会保障分野の財源不足が恒常化している現状では安定財源の確保は喫緊の課題であり、景気動向とは独立に引き上げ時期を明示するという判断があってもよかったのではないと思われる。

3-2. 消費税引き上げの景気への影響に関する議論

成案成立に至るまでの検討会議の議事録及び提出資料をみると、消費税率引き上げの景

(第4図) 社会保障基金の資金過不足推移 (国民経済計算ベース)



(注) 内閣府資料より作成

(第1表) 社会保障・税一体改革成案のポイント (年金及び消費税部分)

(年金)

○新しい年金制度の創設

- ・所得比例年金 (社会保険方式)、最低保障年金 (税財源)

○現行制度の改善

- ・最低保障機能の強化+高所得者の年金給付の見直し
- ・短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、第3号被保険者制度の見直し、在職老齢年金の見直し、産休期間中の保険料負担免除、被用者年金の一元化
- ・マクロ経済スライド、支給開始年齢の引上げ、標準報酬上限の引上げなどの検討

(消費税)

- ・社会保障給付の規模に見合った安定財源の確保に向け、まずは2010年代半ばまでに段階的に消費税率 (国・地方) を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保

(注) 「社会保障・税一体改革成案」資料より抜粋

(第2表) 「成案」に示された税制改革のスケジュール

税制抜本改革については、政府は日本銀行と一体となってデフレ脱却と経済活性化に向けた取り組みを行い、これを通じて経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成21年度税制改正法附則104条に示された道筋に従って平成23年度中に必要な法制上の措置を講じる。

上記の「経済状況の好転」は、名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認しつつ、東日本大震災の影響等からの景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、総合的に判断するものとする。また、税制抜本改革の実施に当たっては、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。これらの事項については、政府・与党において参照すべき経済指標、その数値についての考え方を含め十分検討し、上記の法制化の際に必要な措置を具体化する。

(注) 「社会保障・税一体改革成案」資料より抜粋

気への影響がかなり懸念されていたことが窺われる。これは、97年度の消費税率引き上げ時の経験を意識したものであろう。当時の消費税率引き上げを含む種々の財政引き締め措置が98年度にかけての深刻な景気後退につながったという認識は依然として根強いようである。

しかしながら、検討委員会資料でも示されているように、97年度の景気失速は、素直にデータ観察を行えば、年央のアジア通貨危機とそれに続く国内金融危機が発端となったとみるべきであり、少なくとも財政政策が景気後退を招いたドミナントな要因であったとは言い難い。今後行われる消費税増税についても、増収分は基本的に社会保障給付に充当することになっているわけであり、全ては国民に還元されるものである。増税分が専制君主や悪代官などに召し上げられ、民間部門から消えてなくなってしまうわけではない。消費税率引き上げによる景気下押し圧力についての分析は民間シンクタンクなどでも行われているようであるが、マイナスの影響のみを強調する見方は一面的に過ぎよう。

3-3. 社会保障費抑制のための仕組みの必要性

成案によれば、2015年までの社会保障費用増加分を示した上で、これに必要な消費税率引き上げ幅5%を掲げている。もっとも、社会保障給付は今後も増加し続けることは明らかであることから、最終的な税率引き上げは5%では収まらないと思われる。この点は、与謝野前経済財政大臣も新聞インタビューで「消費税10%は予告編に過ぎない」と述べて

いる（7月10日付日経ヴェリタス）。そうであるなら、こうした点も含めて国民に対し率直に消費税率引き上げに対する協力を求めるなり、社会保障費の増加に歯止めをかける制度的な仕組みを策定するなどの対応が本来であれば必要であったように思われる。

この点で問題と思われるのは、2004年時年金改正の際に導入されながら一度も発動されていない「マクロ経済スライド」である。マクロ経済スライドとは、新規裁定時には賃金上昇率、既裁定分については消費者物価上昇率に合わせて本来なら年金支給額を増額すべきところを、一定の「スライド調整率」（0.9%程度）を差し引き、年金支給額を抑制していく仕組みである。しかしながら、賃金上昇率あるいは消費者物価上昇率がこの0.9%に満たない場合には、支給額は横ばいに抑制されるのみであり、名目ベースで減少することはない。直近まで賃金及び物価上昇率は0.9%を上回らない推移が続いていることから、結果的に年金受給世代は本来の受給額よりも過剰に受け取っていることになる。この点で、現在のマクロ経済スライドは賃金が伸びず、デフレが恒常化している現状にそぐわないものになっていることから、改良の必要があると思われる。

3-4. 社会保障財源を消費税に求めることの妥当性

今回の改革案では、社会保障財源を消費税率引き上げに求めている。従来以上の社会保障料引き上げは現役世代の負担を増やすため、引退世代にも社会保障負担を広く分かち合ってもらおうという趣旨であろう。ここで

は、理論的な観点から所得税と消費税のマクロ経済に与える影響を考察することを通じて、今回のように社会保障財源を消費税に求めたことが妥当なのかどうかを検討してみたい。比較のしやすさの点から、賦課方式年金を導入した場合から説明を始めるが、考え方は現役世代から引退世代へと所得移転を行う社会保障制度全般に拡張できる。基本的な枠組みは、現役・引退時代の2期間を生きる個人を想定した「世代重複モデル」である。

賦課方式年金導入のケース

若年期の個人の消費を c_1 、老年期の消費を c_2 、貯蓄を s 、賃金を w 、利子率を r 、人口増加率を n 、現役世代の一人あたり年金保険料を p 、人口を N_t 、引退世代の一人あたり年金給付金を a 、同人口を N_{t-1} とすると、

$$N_t p = N_{t-1} a$$

であるが

$$\frac{N_t}{N_{t-1}} = 1+n$$

であるので

$$a = (1+n)p$$

若年期の個人の予算制約は

$$c_1 = w - s - p$$

老年期の個人の予算制約は

$$c_2 = (1+r)s + a$$

両者と $a = (1+n)p$ を合わせると、代表的個人の生涯予算制約は

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = w - \frac{r-n}{1+r} p$$

となる。 $r > n$ の場合、年金導入前よりも生涯所得は減少する。

また現役世代の貯蓄が p だけ減少するた

め、企業の設備投資に使われる資金が減少することから、資本ストック水準も低下、マクロの成長率も低下するという帰結となる。

年金の財源を保険料から消費税に切り替える場合

年金保険料は所得比例になっているので、実際上は所得税と同じとみなせる。すると、このケースは、直接税から間接税への税制変更の問題と読み替えられる。現役世代の所得税を廃止する一方で、税制変更の前後で税收総額が不変となるように現役・引退両世代に消費税をかけることを考える。一人あたり所得税額を t^w 、一人あたり消費税額を t^c とすると、1期間における所得税収総額は $t^w N_t$ となる一方、現役世代からの消費税収入は $t^c N_t$ 、引退世代からの消費税収入は $t^c N_{t-1}$ である。所得税額と消費税額を等しいと置くと

$$t^w N_t = t^c N_t + t^c N_{t-1}$$

両辺を N_t で割って一人あたりに変換すると

$$t^w = t^c + t^c \frac{N_{t-1}}{N_t}$$

となるが、

$$\frac{N_t}{N_{t-1}} = 1+n$$

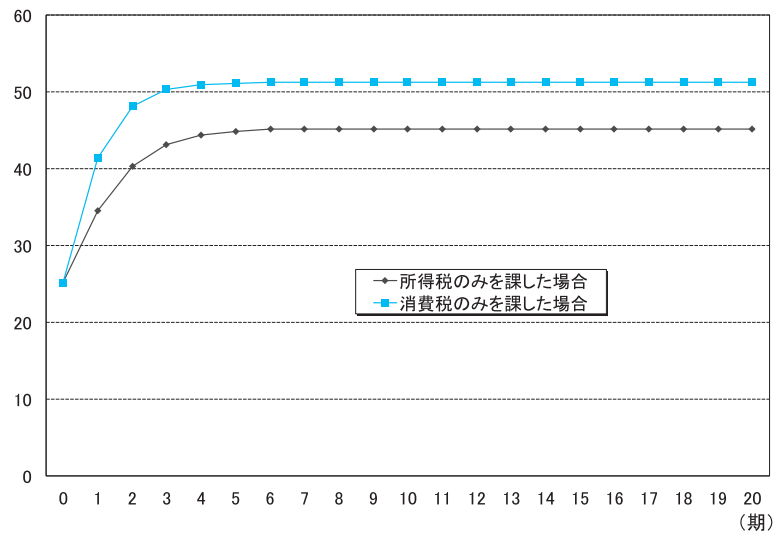
であるので結局

$$t^w = t^c + \frac{t^c}{1+n}$$

となる。これは、所得税の減税分を消費税で表示した式となっている。ここで、若年期の個人の予算制約は、

$$c_1 = w - s + t^c + \frac{t^c}{1+n} - t^c$$

(第5図) 税制の違いによる産出量のシミュレーション比較



(注) 重複世代モデルを用いた定常産出量についての仮想計算。税制以外の条件を同一にした比較

老年期の個人の予算制約は

$$c_2 = (1+r)s - t^c + a$$

両者を合わせると、生涯予算制約は

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = w + \left(\frac{1}{1+n} + \frac{1}{1+r} \right) t^c$$

となる。課税タイミングが現役時代から引退時代に移るため、これに対して各個人は貯蓄を引き上げて引退期に備えると考えられる。この貯蓄の増分が資本市場を経由して企業の資本ストックとなるため、資本蓄積の増加によりマクロの産出量も増加する、という帰結になる。税制の違いによる効果は、重複世代モデルを用いたシミュレーションによっても確認できる (第5図)。

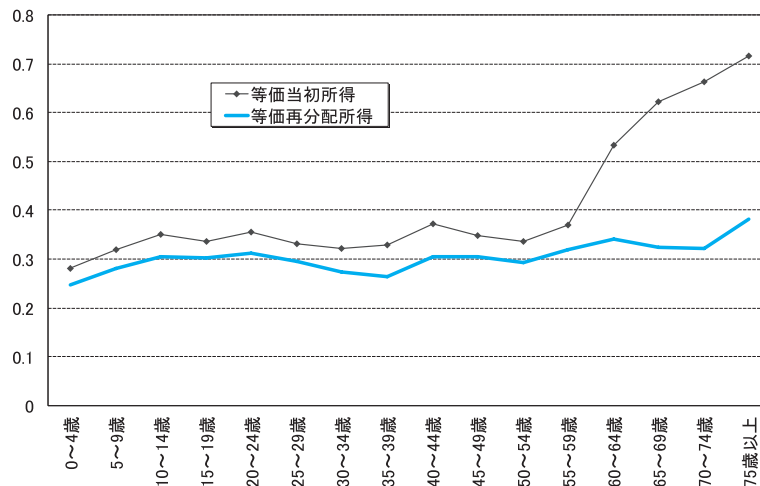
以上、所得税を減税して消費税を増税する政策は、基本的にマクロの産出量を高める効果がある点について確認した。現実には、「本来であれば保険料引き上げにより保険料収入の増額を図るべきところを、消費税の増税によって対処した」となるのであろうが、基本的な考え方は変わらない。

3-5. 世代間不均衡問題への対処

世代間における給付と負担の不均衡がしばしば指摘されている。社会保障制度の枠内のみで損得を考えることに意味はないという見方もあるが、現在の若年層が置かれている経済的・社会的状況を考慮すべきとの議論もあり得よう。ここでは、改めて現在の高齢者層の経済的状況をマクロ統計によって確認してみる。

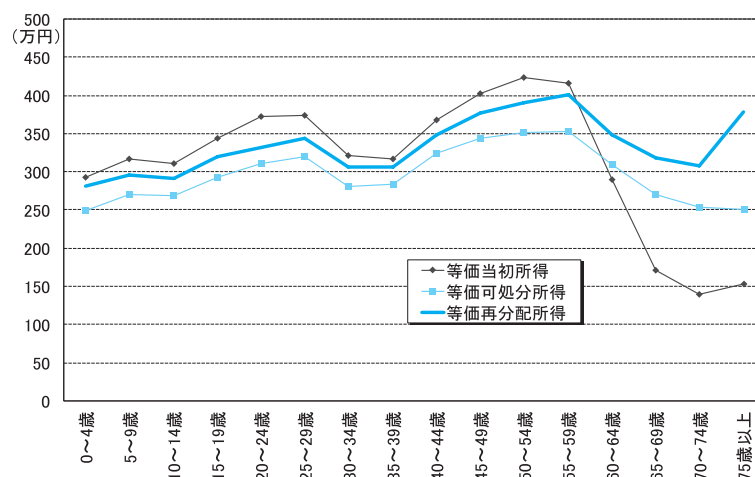
まず、高齢者層の資産状況については、平均的には高齢者層の貯蓄は高水準であることが知られている。ただ、高齢者層の場合、持てる人々と持たざる人々の格差が大きいとされており、これは、フローの所得面については所得再分配前のジニ係数の大幅上昇にも表れている (第6図)。しかしながら、再分配後のジニ係数は種々の社会保険給付により大幅に低下し、現役世代並みの水準にまで抑制されている。この間、平均所得水準でみると、高齢者層の再分配後所得は、現役世代並みかもしくはそれをやや上回る水準まで引き上げ

(第6図) 年齢階級別のジニ係数（等価所得）



(注) 厚生労働省「平成20年所得再分配調査」より作成

(第7図) 年齢階級別の所得再分配（等価所得）



(注) 厚生労働省「平成20年所得再分配調査」より作成

られている点が目を引く（第7図）。こうしたコストは現役層が幅広く負担しているわけであるが、こうした状況を「高齢者層に優しい再分配システムが見事に機能している」とみるか「やや再分配機能が過剰ではないか」とみるかは議論の分かれるところであろう。

基本的には、現役世代の所得を引退世代に移転するという現在の仕組みの下では、現役世代に過重な負担をかけることは社会保障制度全般に対する不満・不信感を醸成すること

になる。現状は、上述の統計をみる限り、持てる人々への過度な再分配が行われている可能性もあり、本来はミーンズテストを行った上で個々人の経済状況に合わせた給付を行うといった対応が適切であろう。この点で、今回の成案に盛り込まれた、共通番号制度の導入は望ましいことと言えよう。

以上、今回の改革案の評価や残された課題についてみてきた。社会保障制度の改革については、公的年金の民営化、あるいは積立方

式移行の論議が盛り上がった00年代前半から04年の年金改正などを経て、既に議論は尽くされているように思われる。あとは必要な改革の実行可能性をいかに確保していくかが重要であろう。

4. おわりに

現代の社会保障制度は高度にシステム化された巨大なものとなっているのに対し、個々の構成員（加入者）は極めて微小な存在である。こうした状況では、例えば年金の場合、受給要件を満たし、事務手続きが適正であれば受給できることから、あたかも「天からマナが降ってくる」かのように自動的に年金がもらえるという意識が芽生えているかもしれない。

しかし、社会保障制度は本質的に世代間の助け合いシステムであり、一見、顔の見えない巨大なシステムの向こう側には自分の親や子などの家族が存在している。本稿での説明で用いたシンプルな世代重複モデルでは、各世代の個人は子や孫の世代に関心がないという設定であるが、子孫の満足度も考慮に入れる利他的なモデル定式化についても多くの研究事例がある。この場合、各世代の個人が子孫すなわち一族全体を思いやって行動することになるため「王朝モデル」と呼ばれるが、こうした利他性を無限先の未来まで仮定すれば、「無限期間を生きる代表的個人モデル」へと拡張される。

現実には多くの人々はそこまでの超長期的な視点を持ってはいないだろう。とはいえ、「自分が生きている間さえ今の制度が維持されれば、後はどうなっても構わない」などと

近視眼的に考える人々が多数いれば、今回成案にまとめられたような改革は実行できない。今後の社会保障制度改革にあたっては、直接意思決定に関わる政治家はもちろん、その背後にいる私たち国民の度量も問われることになるかもしれない。

補論

以下では本文中で用いた世代重複モデルの構成について説明する。

1. 消費者

若年期と老年期の2期間を生きる代表的個人の効用関数を以下のように特定化する。ここで、全ての個人の選好は同質であるとする。

$$u_t = \ln c_{1t} + \frac{1}{1+\rho} \ln c_{2t+1} \quad (u_t: \text{効用}, c_{1t}: \text{若年期消費}, c_{2t+1}: \text{老年期消費}, \rho: \text{時間選好率})$$

生涯の予算制約は

$$(1+\tau_t^c)c_{1t} + \frac{1+\tau_{t+1}^c}{1+r_t}c_{2t+1} = (1-\tau_t^w)w_t \quad (\tau_t^c: \text{消費税率}, \tau_t^w: \text{所得税率}, r: \text{利子率}, w: \text{賃金})$$

効用最大化の結果、以下の消費関数と貯蓄関数が導かれる。

効用最大化の結果、以下の消費関数と貯蓄関数が導かれる。

$$c_{1t} = \frac{1-\tau_t^w}{1+\tau_t^c} \frac{1+\rho}{2+\rho} w_t, \quad c_{2t+1} = \frac{1-\tau_{t+1}^w}{1+\tau_{t+1}^c} \frac{1+r_t}{2+\rho} w_t, \\ s_t = \frac{1-\tau_t^w}{2+\rho} w_t \quad (s_t: \text{貯蓄})$$

2. 企業

生産関数を以下のようにコブ=ダグラス型で特定化する。

$$Y_t = K_t^\alpha L_t^{1-\alpha} \quad (Y_t: \text{産出量}, K_t: \text{資本ストック}, L_t: \text{雇用者数 (=人口, 完全雇用を想定)}, \alpha: \text{資本分配率})$$

一人あたり生産関数に変換すれば、

$$y_t = k_t^\alpha \quad (y_t = Y_t/L_t, \quad k_t = K_t/L_t)$$

利潤最大化により以下のように利子率と賃金が決まる。

$$\frac{\partial Y_t}{\partial K_t} = \alpha k_t^{\alpha-1} = r_t, \quad \frac{\partial Y_t}{\partial L_t} = (1-\alpha)k_t^\alpha = w_t$$

3. 政府

政府は消費税収と所得税収からなる財源を用いて均衡予算のもとで歳出を行う。

$$g(L_t + L_{t-1}) = \tau_t^c(c_{1t}L_t + c_{2t-1}L_{t-1}) + \tau_t^w w_t L_t$$

(g : 一人あたり歳出)

4. 市場均衡

$$L_{t+1} = (1+n)L_t \quad (n: \text{人口成長率})$$

$$K_{t+1} = s_t L_t, \quad \text{一人あたりに変換すれば、}$$

$$k_{t+1} = s_t / (1+n)$$

$$Y_t = C_t + K_{t+1} - K_t + G_t,$$

$$\text{ここで、} C_t = c_{1t}L_t + c_{2t-1}L_{t-1}$$

$$\text{及び } G_t = g(L_t + L_{t-1})$$

以上から一人あたり資本ストックの動学方程式が導かれる。

$$k_{t+1} = \frac{1-\alpha}{2+\rho} \frac{1-\tau_t^w}{1+n} k_t^\alpha$$

$$\text{定常状態は、} k = \left(\frac{1-\alpha}{2+\rho} \frac{1-\tau_t^w}{1+n} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}}$$

以上のセッティングのもと、各パラメータに適切な数値をあてはめればシミュレーションが可能となる。本文中では、消費税率及び所得税率の一方をゼロ税率とした場合に、均衡予算のもとで一定の政府歳出を行うために必要な所得税率及び消費税率が内生的に決定されるようにした上で、定常状態の産出量を比較している。

- ・井堀利宏 (2003) 『課税の経済理論』 岩波書店
- ・今泉佳久 (2005) 『公的年金の経済学』 日本経済評論社
- ・木立力 (2009) 『少子高齢化の経済動学－重複世代モデルの理論と展開』 晃洋書房
- ・西沢和彦 (2008) 『年金制度は誰のものか』 日本経済新聞出版社
- ・西沢和彦 (2011) 『税と社会保障の抜本改革』 日本経済新聞出版社
- ・マッキヤンドレス、ウォーレス (1994) 『動学マクロ経済学－世代重複モデルによる分析』 川又邦雄他訳、創文社
- ・『社会保障・税一体改革成案』 内閣官房ウェブサイト (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihousyoku/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>)