

書 評 と 紹 介

持田信樹著

『日本の財政と社会保障』

——給付と負担の
将来ビジョン』



評者：小黒 一正

新型コロナウイルスの感染拡大は、日本や世界の社会・経済活動に深刻な影響を及ぼしている。財政問題にも影響を及ぼし始めており、グローバル市場では、コロナ危機への対応で膨張した歳出を抑制しない限り、ザンビア・ガーナ・ブラジルといった途上国や新興国の一部で財政危機に陥る可能性があるとの警戒感も出始めている。

しかしながら、これは途上国などの一部に限った対岸の火事ではなく、日本の財政も深刻な状況にある。というのも、日本の財政状況はコロナ危機前でも、国・地方を合わせた政府の総債務残高（対GDP）は200%超にも達しており、歴史的にも極めて特異な状況にあったからである。この水準は、太平洋戦争のために国中の資源が総動員された第2次世界大戦の末期である1944年度をも超えるレベルにあり、まさに歴史的水準といっても過言ではない。

今回のコロナ危機対応でも、2020年5月27日、政府は2020年度における第2次補正予算の閣議決定をした。第2次補正予算（一般会計）は約31.9兆円、事業規模は約117兆円で

ある。国の一般会計における当初予算は約102.6兆円であったが、約25.5兆円の第1次補正予算と合わせ、歳出合計は約60兆円増の約160兆円となった。

このような状況でも、国債発行の市中消化が可能なのは、第1次補正予算編成のとき、日銀が国債の買い入れをする「年間約80兆円」の保有残高増の用途を撤廃したからだが、この危機時の対応が永久に継続できるわけではない。

新型コロナウイルスの感染拡大がいつ終息するかは現時点では分からないが、数年経てば、いずれ終息するはずだ。人口減少・少子高齢化が進むなかで、そのとき、日本はコロナ以前に抱えていた課題に再び直面する。その課題とは、財政・社会保障の改革である。

財政・社会保障の改革については、これまでも様々な改革を進めてきたが、これから本格的に到来する人口減少・少子高齢化社会に適合したものに变革するには至っていない。

それは国民の多くも薄々感じとっていると思われる。実際、50年後の日本の未来は、現在と比べて明るいと思うか、それとも暗いと思うかという世論調査の質問に対し、「明るいと思う」と回答した者の割合は33%（「どちらかといえば明るいと思う」を含む）だけで、「暗いと思う」と回答した者の割合は60%（「どちらかといえば暗いと思う」を含む）にも達する（詳細は内閣府「人口、経済社会等の日本の将来像に関する世論調査」（2014年度）を参照）。

もっとも、将来を悲観する理由は様々だが、残念ながら、財政のみの問題ではない。問題の本質は「人口減少・少子高齢化」「低成長」「貧困化」である。財政再建は前提だが、それが実現できても、2050年に向けて我々が直面する

課題を解決できるとは限らない。

これら課題のうち「人口減少・少子高齢化」「貧困化」に対し正面から取り組み考察しているのが、持田信樹著『日本の財政と社会保障』である。本書では、「中福祉・低負担」から「中福祉・中負担」への財政・社会保障改革は実現可能なのかという問題意識の下、「財政健全化への目標設定」「改革の手順」「改革のモチベーション」「改革を実現するためのリーダーシップ」といった点について論点整理を行いながら、考察や分析を深めている。同書は全体で10章からなり、「第1章 財政問題とは何か」「第2章 財政・社会保障改革の軌跡」「第3章 消費税増税と日本経済」「第4章 幻の財政構造改革」「第5章 中福祉・低負担の深層」「第6章 社会保障制度の新設計」「第7章 税制改革の全体構想」「第8章 政府債務の持続可能性」「第9章 国債と長期金利」「第10章 欧米における財政改革」という構成となっている。

このうち、まず注目に値するのは第5章の「税・社会保障についての意識調査（第1次）」である。同調査は、約327万人の母集団の中から1000サンプルを無作為に抽出したもので、20-79歳の男女の各年齢階級（10歳レンジ）の度数の割合が日本の人口構成比になるようにしている。

一般的に、「痛み」を伴う財政・社会保障改革は不人気の政策のはずだが、同調査によると、財政再建に否定的な割合は24.5%（「国の借金は不健全だが、公共サービスのカットや負担の増加を行うと景気が悪くなるので財政再建はあまり賛成できない」と「国の赤字が続いても、負担増や公共サービスのカットをするくらいなら、赤字が残ってもよい」の合計）しかおらず、残りの75.5%（「借金が続くことは不健

全だが、公共サービスのカットや負担の増加は急にできないので徐々に赤字の解消を図ればよい」と「国の借金はいずれ税金で返済しなければならないものだから、そのツケを先送りするのは不健全であり、一日も早く赤字を解消すべき」の合計）は財政再建に肯定的であると指摘する。

また、同調査データを用いた順序ロジット・モデルの推計結果から、「社会保障給付がそれを真に必要としている人々に重点的に投入されておらず、所得分布の底辺にいる階層が不相応に大きな消費税・保険料を負担していることを示す」と指摘する。

この指摘は正しい。例えば、OECD（2008）“Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries”というレポートでは、現金給付や税負担等の観点から、所得の最も低い階層に対する所得再分配を2000年半ばで国際比較している表を掲載している。

この表では、まず、政府から受け取る現金給付（対、家計の可処分所得）の平均は、オーストラリア14.3%、フランス32.9%、デンマーク25.6%、日本19.7%、アメリカ9.4%となっており、日本は福祉が手厚いフランスやデンマークほどではないが、これらの国々と小さな政府であるアメリカの中間程度の現金給付を全体で行っている。

しかしながら、その現金給付の行き先を所得階層別に見ると、現金給付の総額のうち所得の最も低い階層が受け取っている割合は、オーストラリア41.5%、フランス16.2%、デンマーク36%、日本15.9%、アメリカ24.8%である。

このため、所得が最も低い階層が受け取っている現金給付（対、家計の可処分所得）は、オーストラリア5.9%、フランス5.3%、デンマーク9.2%、日本3.1%、アメリカ2.3%となり、日本はアメリカに近い状況となっている。

では、税金や社会保険料といった負担はどうか。まず、政府に支払う税金や社会保険料（対、家計の可処分所得）の平均は、オーストラリア 23.4%、フランス 26%、デンマーク 52.5%、日本 19.7%、アメリカ 25.6%となっており、日本の負担は全体でみると、オーストラリアやフランスだけでなく、アメリカよりも低い。この他にも現物給付などもあるため、これは日本財政が赤字で政府支出を賄っている姿を表す。

しかも、税負担等の総額のうち所得の最も低い階層が負担している割合は、オーストラリア 0.8%、フランス 5.6%、デンマーク 6.1%、日本 6%、アメリカ 1.6%である。

このため、所得が最も低い階層が負担する税負担等（対、家計の可処分所得）は、オーストラリア 0.2%、フランス 1.5%、デンマーク 3.2%、日本 1.2%、アメリカ 0.4%となっており、日本で所得が最も低い階層が負担する税負担等は、福祉が手厚いフランスに近い負担となっている。だが、所得が最も低い階層が受け取っている現金給付（対、家計の可処分所得）は、フランス 5.3%にもかかわらず、日本 3.1%という状況である。

その結果、ネットの再分配（＝現金給付－税金や社会保険料といった負担）で評価すると、所得が最も低い階層への再分配（対、家計の可処分所得）は、オーストラリア 5.8%、フランス 3.9%、デンマーク 6%、日本 2%、アメリカ 1.9%となってしまう。すなわち、この数値は、日本の再分配はアメリカ並みしかなく、再分配政策のターゲットが中・高所得階層にも大幅に拡大しており、非効率な再分配を行っている可能性が読み取れる。

この事実は、同書の第6章の図6-3等でさらに深く考察されており、「日本では、課税と給付を通じた所得再分配システムは貧困から抜

け出すことのできないワーキング・プアや母子家庭、そして貧困な高齢者にうまく焦点が当たっていない」と指摘する。全くその通りである。

もっとも、所得再分配などに対する国民の意識はどうか。本書では、社会保障には一般的に3つの形態（①低所得者への限定的な給付、②保険料の対価としての社会保険給付、③社会サービスの普遍的な給付）があるとし、「税・社会保障についての意識調査（第2次）」の分析結果も紹介している。

この調査結果によると、②の「必要性の有無よりも、保険料を負担した見返りとして社会保障サービスを利用できるようにするべきだ」という回答が39.6%で最も多いが、③の「保険料負担の有無や必要性の度合いと関係なく、すべての人々に普遍的に社会保障サービスにアクセスできるようにするべきだ」という回答が30.9%、①の「負担した税・保険料の大小にかかわらず、最も必要としている人々に重点的に供給するべきだ」という回答が29.5%であり、「日本人の社会保障意識の特色は、単一の福祉国家モデルに収束しているというよりも、多様な社会保障形態に分散している」と指摘する。

では、このような国民意識も念頭に、財政・社会保障の改革をどう進めればよいか。本書では、制度設計の方向性に留まり、社会保障・税制の具体的な改革案を示すには至っていないが、「中間層を含む国民全体で広く公平に負担する見返りとして、安心・安全を買うような私たちで社会保障制度改革を実行しなければならない。「中福祉・中負担」とはおおよそこのような内実を備えたものだ」と指摘する。この指摘も全くその通りだ。

いま政府は、改革の司令塔として「全世代型

社会保障検討会議」を設置し、全世代が安心できる新しい社会保障制度の方向性を議論し、2020年末までに最終報告を取りまとめる予定としている。いま日本や世界はコロナ危機に直面しているが、団塊の世代が75歳以上となりはじめる2022年に向けた改革断行も急務だ。短期的でパッチワーク的な改革でなく、中長期的な視点での抜本改革が必要なことも明らかであり、本書の深い分析や考察も活用しながら、

国民視点での「新たな社会保障の哲学」や国民が共有できるビジョンを構築する必要がある。コロナ危機で真の不確実性に直面している今こそ、頭の整理を行い、将来の方向性を模索するためにも、本書を一読する価値があるはずだ。（持田信樹著『日本の財政と社会保障——給付と負担の将来ビジョン』東洋経済新報社、2019年3月、ix + 284頁、定価4,500円+税）

（おぐろ・かずまさ 法政大学経済学部教授）