

日本経済の再生戦略 ～社会保障から考える～

田中秀明

ただいま御紹介いただきました田中でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

今日のタイトルは「日本経済の再生戦略～社会保障から考える～」です。大風呂敷を広げているように思われるかもしれませんが、私はマクロ経済の専門家ではありませんので、日本の経済政策全般を議論するのではなく、社会保障の観点から考えるということです。社会保障については、独立して議論されることが多いのですが、経済政策の観点から今の日本の社会保障制度は極めて問題が大きい。セーフティネットが十分でない、リ

スクもとれません。社会保障の中には働くことを阻害する様々な仕組みがあるわけで、そういう仕組みがある限り日本経済の復活はない、このような問題意識でお話しさせていただきたいと思っています。

最初に、日本経済の実力を見ましょう。IMFのデータベースをもとに、二〇二三年の一人当たりGDPと、二〇〇〇年とを比較した倍率を見てみると、もちろん為替の問題もありますが、多くの国が二倍以上になっている中、日本は〇・八六倍にとどまっています。一人当たりGDPが増え

ないと日本は豊かになりません。社会保障に限らず企業の経営などについて、なぜ日本経済がそれほど低迷しているのか、その原因をつきとめない問題と問題を解決できません。

そこで今日は、まず社会保障全般について述べた後、去る七月に発表された年金の財政検証の問題、そして最後に、諸外国の経験も踏まえた解決策について議論したいと思っております。

一、先進諸国が直面する問題

女性のパート雇用の割合について諸外国と比較します。多くの国でパート雇用が増えていますが、日本では、特に女性のパート雇用が増えていきます。理由は簡単です。企業は、社会保険料を含め労働コストを削減したいからです。ただし、パート雇用が増えること自体が問題ではありません

。多様な働き方は望ましいからです。後ほど述べますが、オランダは常勤とパートの差別がない国です。例えば、子どもが生まれたらパートで働き、子どもがある程度大きくなったらフルタイムに戻るなど、個人の状況に応じて様々な働き方をしても、社会保障などにおいて差別がありません。日本もそういう姿を目指する必要があります。

相対的貧困率（所得中央値の五〇％を下回る所得しか得ていない者の割合）の推移を見てみると、日本はアメリカに次いで高くなっています。さらに、ジニ係数（格差を示す指標）の推移を見ても日本は米英に次いで格差が大きいですことがわかります。

最近ほどの国でも格差が進んでいます。もし格差がなければ経済はもっと成長していた、このような分析を経済協力開発機構（OECD）が行っています。実際は格差が拡大しており、どの

図表 1 低所得者への現金移転と税による再分配

	家計への現金移転			直接税・保険料の家計負担			第1五分位への純移転
	可処分所得における平均割合	第1五分位への移転の割合	第1五分位への移転	可処分所得における平均割合	第1五分位の負担の割合	第1五分位による負担	
オーストラリア	14.3	41.5	5.9	23.4	0.8	0.2	5.8
オーストリア	36.6	13.9	5.1	33.4	5.4	1.8	3.3
ベルギー	30.5	24.1	7.3	38.3	3.9	1.5	5.8
カナダ	13.6	25.7	3.5	25.8	2.3	0.6	2.9
デンマーク	25.6	36.0	9.2	52.5	6.1	3.2	6.0
フィンランド	14.4	32.9	4.7	30.1	4.0	1.2	3.5
フランス	32.9	16.2	5.3	26.0	5.6	1.5	3.9
ドイツ	28.2	17.4	4.9	35.5	2.1	0.7	4.2
アイルランド	17.7	30.8	5.4	19.4	0.9	0.2	5.3
イタリア	29.2	12.6	3.7	30.2	1.8	0.6	3.1
日本	19.7	15.9	3.1	19.7	6.0	1.2	2.0
韓国	3.6	24.9	0.9	8.0	5.8	0.5	0.4
ルクセンブルグ	30.6	13.9	4.3	23.8	5.9	1.4	2.8
オランダ	17.1	31.5	5.4	24.7	3.4	0.8	4.5
ニュージーランド	13.0	34.0	4.4	29.0	1.8	0.5	3.9
ノルウェー	21.7	27.7	6.0	33.2	4.6	1.5	4.5
スウェーデン	32.7	25.9	8.5	43.2	6.5	2.8	5.7
スイス	16.0	29.2	4.7	36.0	12.4	4.5	0.2
イギリス	14.5	31.4	4.6	24.1	1.7	0.4	4.1
アメリカ	9.4	24.8	2.3	25.6	1.6	0.4	1.9
OECD-23	22.0	24.4	5.4	28.3	4.2	1.2	4.2

※OECD (2008) Growing Unequal?

国も累積で見ると成長率が低下しています。経済成長を高めるためには、イーロン・マスクといったイノベータータイプな人たちももちろん必要ですが、低所得者あるいは中所得者がスキルを身につけ、より働くことも重要です。つまり、彼らがスキルを身につけて働けば、もっと高い経済成長を達成することができたということをOECDは示しています。

こちらは日本の社会保障を端的に表しているデータです（図表1）。第1五分位（世帯収入が下位20％に属する層）の人たちがどれだけ現金移転を受け、どれだけ直接税と保険料を負担しているか、可処分所得で測ったものです。

まず現金移転です。オーストラリアとスウェーデンを比較すると、オーストラリアは四一・五％が第1五分位へ行っているのに対し、スウェーデンは二五・九％です。一方、直接税と保険料の負

担割合は、オーストラリアは〇・八%で、低所得者はほぼ負担していません。オーストラリアでは保険は不公平な制度だと考えられており、保険制度がないからです。それに対してスウェーデンは六・五%ということで、低所得者もそれなりに負担しています。しかし、第1五分位への純移転、つまり低所得者のネットの負担は、オーストラリアが五・八%、スウェーデンが五・七%とほぼ同じです。ただし、哲学が違います。オーストラリアは、低所得者に資源を集中的に投入し、低所得者は負担しない。スウェーデンは、国民誰もが一定の負担をした上で低所得者に配分していくという考え方です。

では、日本はどうか。第1五分位への現金移転は、二〇%に満たず、一五・九%です。他方、直接税と保険料の負担は六・〇%で、スウェーデンとほぼ同じです。この負担は特に社会保険料で

す。そして、ネットで見ると、オーストラリアやスウェーデンだけではなく、同じビスマルク型のドイツやフランスと比べても低くなっています。この状況について、私は決して低所得者対策が重要だと言っているのではなく、低所得者が高い保険料を負担しても、給付が少ないことはあまりにも不公平ではないかと思っています。

社会保障全体にかけている支出を対GDP比で見ると、日本の社会保障の支出は、イギリスやオランダといったヨーロッパの中ぐらいの国の水準に達しています(図表2)。さらに、税による恩恵(例えば子供がいる場合の税の控除)なども勘案した純支出をみると、日本は、もはやスウェーデン並みです。もちろん高齢化が進んでいることもありますが、日本の社会保障の水準は決して低くありません。

駆け足で諸外国と比較しましたが、どの国でも

図表 2 総・純社会支出（対 GDP 比）

		公的+義務的私的支出			任意の私的支出		純支出	
		1980	2000	2019	1980	2019	2005	2019
英語圏	オーストラリア	10.2	21.1	24.2	1.2	1.4	20.5	24.9
	カナダ	13.1	15.8	18.8	1.5	7.1	19.5	2017 20.9
	イギリス	15.6	17.2	20.1	3.2	5.7	21.4	2017 24.5
	アメリカ	12.9	14.6	24.0	4.4	6.6	23.6	2017 30.0
北欧	デンマーク	20.3	23.8	30.8	5.0	1.5	20.9	24.7
	スウェーデン	24.5	26.9	25.5	1.1	3.2	23.0	23.4
大陸	フランス	20.1	27.7	31.5	0.7	2.8	27.3	30.1
	ドイツ	23.6	26.8	28.2	1.5	1.1	25.9	25.4
	オランダ	23.4	19.9	22.9	3.4	6.6	21.8	25.3
南欧	イタリア	18.1	23.7	28.7	1990 0.5	0.9	20.8	24.4
	スペイン	14.9	19.5	24.6	0.2	1.3	16.7	23.2
他	日本	9.9	15.4	23.1	1995 0.2	2.6	1997 17.5	2017 23.5
	韓国	1990 2.9	5.2	13.3	1990 0.1	2.3	1995 5.1	2017 13.0
OECD 平均		14.7	18.7	21.5	1.0	1.7	22.0	20.9

*OECD Social Expenditure Database に基づき筆者作成

労働市場が変化し、国際競争が激化しています。ただ、そうした中でも国によって相違があります。簡単に言うと、イギリスなど、社会保障において一般財源を中心とするベバリッジ型の国や北欧諸国はそれなりに対応しているのに対し、ドイツやフランスといった社会保障を中心とするビスマルク型（所得に比例して社会保障料を負担し、負担に応じて給付を受ける）の国ほど困難に直面しています。先ほど申し上げたように、社会保障では非正規雇用などをカバーすることは難しいからです。社会保障は基本的に常勤雇用を前提とした仕組みですから、右肩上がりの高度成長期には確かに機能しました。しかし、そういう時代はもう終わりました。労働市場が変化し、ワーキングプアへの所得補填の提供、ワーク・ライフ・バランスの維持、人的資本への投資といったことがどの国でも求められる中、ビスマルク型の国、なか

んづく日本は困難に直面しています。

二、日本型社会保障制度の限界

次に、日本の社会保障制度についてお話しします。厚生労働省は、日本の社会保障制度の特徴として、

- ① すべての国民の年金、医療、介護をカバー（国民皆保険・皆年金体制）
- ② 社会保険方式に公費も投入し、「保険料」と「税」の組み合わせによる財政運営
- ③ 「サラリーマングループ」と「自営業者等グループ」の二本立て
- ④ 国・都道府県・市町村が責任・役割を分担・連携

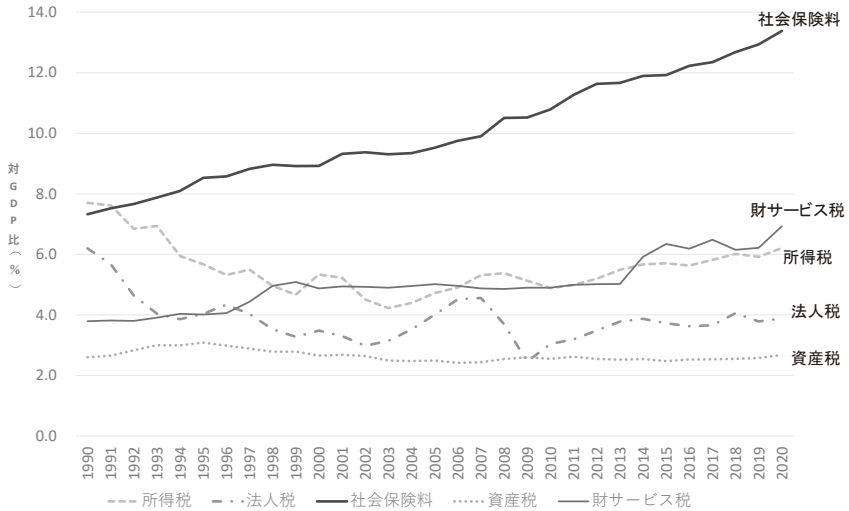
を挙げています。これらはいくまでも厚生労働省の説明であり、私は必ずしも事実ではないと思っています

ます。例えば、「国民皆保険・皆年金体制」ですが、国民年金の加入者の半分は満額の保険料を払っていません。国民年金の保険料が極めて逆進的であることを考えれば、当然です。また、保険料と税の組み合わせによる財政運営、これを厚生労働省の関係者は「ハイブリッド」などと言っています。しかし、保険料と税をミックスした結果、様々な問題が生じていると私は考えています。

過去三〇年間において、税収・保険料の推移（対GDP比）を見ると、およそ倍になっています（図表3）。他方、足元では徐々に増えているものの、法人税と所得税は下がっています。サラリーマンが給与明細を見たときに、最も負担を感じるのは保険料です。この後お話ししますが、保険は極めて逆進的です。つまり、所得の低い人ほど負担割合が高くなっています。

このグラフは少し古い数字ですが、厚生労働省が

図表3 税収・保険料の推移（対GDP比）



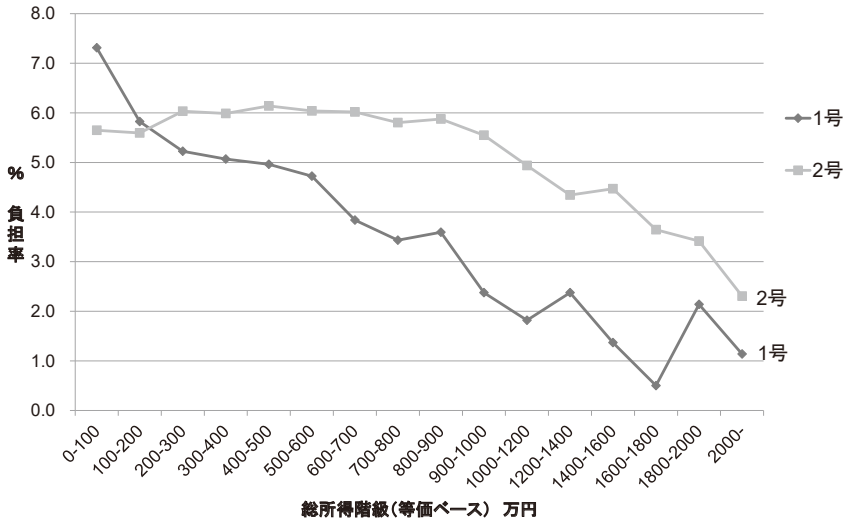
※OECD Revenue Statistics に基づき作成

ら特別に許可をとって、「国民生活基礎調査（二〇〇七）」の個票に基づき分析した総所得階級別の年金保険料負担率です（図表4）。

一号は国民年金の加入者です。国民年金保険料は原則として、所得にかかわらず一人一カ月につき約一万七〇〇〇円で、年収二〇〇万円の人も一億円の人も同額です。公的制度としては、普通の国ではあり得ません。二号の厚生年金加入者、いわゆるサラリーマンは、年収九〇〇万円ぐらいまでは所得にかかわらず定率（現在は労使合わせて一八・三％）で、九〇〇万円以上になると、幾ら所得があっても保険料は変わりません。保険料負担には上限があるからです。したがって、所得に対する負担割合は右肩下がりになります。

医療保険はさらに逆進的で、給与世帯も低所得から所得が増えるに合わせて直ちに負担割合が下がっていきます。なぜなら、大企業の健保組合は

図表4 総所得階級別の年金保険料負担率



※厚生労働省「国民生活基礎調査(2007)」の個票に基づき筆者作成

ど保険料率が低く、かつ所得水準が高いからです。岸田文雄政権において、少子化対策の財源として、医療保険料に上乘せ徴収することが決まりました。政府は、「医療保険料は高齢者も含めて誰もが負担するから公平だ」と言っていますが、加入する保険によって負担のルールは異なります。したがって、公平な仕組みではないと私は思っています。

先ほど申し上げたように、国民年金保険料は、所得にかかわらず一人一カ月につき約一万七〇〇〇円です。しかし、加入者の半分は満額を払っていません。学生もここに含まれます。厚生省は、未納者は全体の二%だと説明していますが、それは違います。厚生省は基礎年金部分を受給できる人たちの分母にとっていますが、そもそも「基礎年金」という年金制度は存在しません。この点については後ほどお話しします。

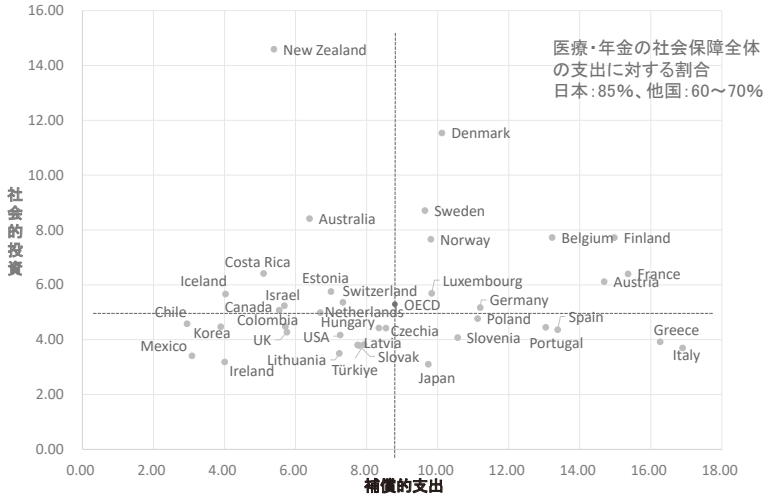
さらに、就業形態別各保険の適用実態を見ると、働き方によって、雇用保険、健康保険、厚生年金のカバー率は異なり、常勤雇用以外は十分カバーされていないことがわかります。厚労省はパート労働者等に対する被用者保険の適用拡大を提唱していますが、これには極めて大きな問題があると私は思っています。

保険料の負担割合が非常に逆進的であることに加えて、年金、医療、介護保険に莫大な税金が投入されています。社会保障全体に投入されている一般財源は五〇兆円強（二〇一九年度）で、そのうち最も多いのは厚生年金の一〇・一兆円（全体の約二〇％）です。厚生年金、後期高齢者医療、介護保険といった保険制度の中には豊かな人たちも入っています。つまり、上場企業の社長の年金も税金で負担しているということです。特に国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険、国民年金

の四つは、もはや保険とは言えません。今申し上げた一般財源に加えて、財政調整、すなわち他制度からの移転財源も投入されているからです。これは主にサラリーマンが払った保険料です。例えば、健保組合の組合員が払った保険料の半分以上は後期高齢者医療等に移転されています。社員のために払った保険料がほかの用途に使われている、これはアメリカなら憲法違反になるのではないのでしょうか。低所得者などを支援するのであれば、やはり税金で能力に応じて負担すべきです。

厚労省は、「保険制度は給付と負担がリンクするから財政規律が働く」と言っています。より高いベネフィットが欲しければ負担をするというのが保険原理ですが、日本の保険制度では、この保険制度の規律は働いていません。後期高齢者医療にしろ介護保険にしろ、支出が増えれば、税金を投入する（あるいは借金で賄う）、このような状

図表5 補償的支出 VS 投資的支出 (対 GDP 比)



※OECD Social Expenditure Database 等に基づき筆者作成 (2019年)
 補償的支出：年金 + 失業 投資的支出 = 家族 + 積極労働 + 教育

況では、支出を抑制する仕組みは働きません。結局、若い現役世代の負担が大きくなります。

こちらも日本の社会保障制度の問題を端的に表しているグラフです (図表5)。横軸は「補償的支出」で、年金や失業保険にだけお金をかけているか、縦軸は「社会的投資」で、児童手当などの家族対策、雇用訓練、教育にだけお金をかけているか、それぞれ対GDP比で見たいものです。点線はOECDの平均です。

どちらも高いのが右上の北欧などの国々です。他方、左側は、ニュージーランドやオーストラリアなど主に英語圏の国々で、年金や失業保険よりも社会的投資、特に教育にお金を使っています。問題は右下の国、すなわち日本と南欧諸国です。これらは社会保険を基盤とする国々で、社会的投資が極めて足りません。また、女性が子どもや親の面倒を見るべきだという社会的な習慣が強く

残っており、女性の働き方を抑制しています。

興味深い国はドイツとフランスです。いずれも社会保障を基盤とする国で、昔は南欧諸国と同じようなところに位置していましたが、家族対策を拡充してきました。一九九〇年代、ドイツでは女性が子どもの面倒を見るべきだという考え方が依然として強かったところ、メルケル前首相と、メルケル政権で家族大臣を務めたフォンデアライエン氏（現欧州委員会委員長）が、CDU（キリスト教民主同盟）という非常に保守的な政党の中で、女性がもっと活躍すべきだと唱え、家族対策を非常に増やした結果、社会的投資はほぼ平均に達しました。フランスはそれ以前から家族対策を増やしているので、さらに上に位置しており、社会保障の支出はもはや北欧諸国と同じような水準に達しています。

冒頭、ビスマルク型の国ほど困難に直面してい

ると申し上げましたが、問題は日本と南欧諸国です。なぜこの点を強調するのかというと、成長するためには社会的投資、人的投資が重要だからです。ロボットにできることはロボットに任せて、人間にしかできないことを我々がやっていく。そのためには、人的資源を拡充し、多くの人がスキルを身につけ、かつ向上させていかなければいけません。日本と南欧諸国はそれが遅れているということです。

繰り返しになりますが、社会保障を基盤とする国は、年金や医療にお金をかける一方で、社会的投資にはお金をかけていません。言い方を変えると、高齢者にお金を使って現役世代には使っていない。ほかの国でも年金や医療にたくさんお金を使っていますが、社会保障全体の支出に対する割合はせいぜい六〇〜七〇%なのに対し、日本は八五%も支出しています。

三、年金制度の現状と問題

ここから年金の話に移ります。

日本の人口が減少していることは皆さん御承知のとおりですが、少し補足すると、これから五〇年間で、日本の人口は一億二〇〇〇万人から四〇〇〇万人減って八〇〇〇万人になります。しかも、減少する四〇〇〇万人のうち三〇〇〇万人が一五歳以上六五歳未満の働く現役世代です。これは極めて大きな問題であるにもかかわらず、まだまだ認識が甘いと私は思っています。

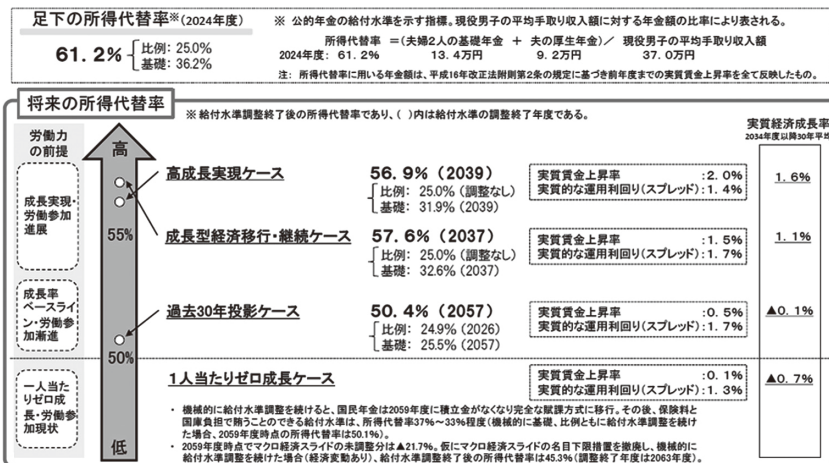
老後期間も非常に延びています。よく引用される話として、漫画『サザエさん』に出てくる波平は何歳か、皆さん御存じですか。五四歳です。『サザエさん』が新聞に連載され始めたのは一九四六年で、当時の五四歳は退職間際の年齢です。

が、今や全くそういう状況ではありません。何が言いたいかというと、社会保障を中心とする様々な制度は、依然として昭和の仕組みを前提としているということですが、状況が変わっているにもかかわらず、依然として改革が遅れています。

その典型が年金です。年金制度は非常に複雑です。厚労省の資料を見てもよくわかりません。私も、そうだったのかと思うことがたびたびあります。年金制度は二〇〇四年に、保険料の固定、マクロ経済スライドの導入といった大改正が行われましたが、そこから二〇年が経過し、問題が非常に顕在化していると私は見えています。

去る七月に、年金の財政検証が行われました。厚労省では、四つの経済成長のケースを前提として、所得代替率（片働き夫婦が受給する年金額が、現役世代の男性の平均手取り収入の何%に当たるかを示すもの）を推計しています（図表6）。

図表6 年金の財政検証（2024年）



※厚生労働省「2024年財政検証結果の概要」（2024年7月3日）

政府は二〇〇四年の年金改正において、所得代替率五〇%を維持することを約束しました。これは法律に明記されています。したがって、七月の財政検証では、五〇%を維持できるかどうか極めて重要なポイントでした。厚生省の説明によると、過去三〇年投影ケース、これにはバブル期も含まれているので、それでも楽観的だと私は思っています。過去三〇年のような低めの成長率でも所得代替率は五〇・四%で、約束は守れるということを示しています。

また、前回の検証（二〇一九年）と比べて、女性や高齢者の労働参加の増大による保険料収入の増加、株価上昇による年金積立金の増加、これらによって年金財政は改善したと説明しています。果たして本当なのか。確かに、女性や高齢者の労働参加が増えたのはいいことだと思います。ただ、年金については、御承知のようにGPIF

が株式等で運用しています。二〇二三年度は四五兆円の収入を上げていますが、キャッシュは四兆円程度しかなく、ほとんどは株の含み益です。直ちに積立金を売る必要はないものの、政府機関が兆円単位で株を売れるのかというと、私は極めてネガティブに見ています。カナダなど、株で運用している国はありますが、政府が自国の株式市場に対して影響を与えることを勘案して、国内株式は買わず、基本的にはグローバル運用です。

年金の問題を考えるに当たって非常に重要なこととして、年金制度の構造があります。しかし、専門家でもよく理解していません。例えば、国民共通的年金として「国民年金（基礎年金）」とありますが、これは一体何なのか。共済年金は平成二七年に厚生年金に統合されましたが、日本の年金制度はあくまでも国民年金と厚生年金の二つです。では、基礎年金とは何かというと、苦しく

なった国民年金の財政を厚生年金の積立金を使って助ける、すなわち財政調整の仕組みです。しかし、そんなことを言ったら国民は怒りますから、国民共通的な部分はみんなで助け合いましょう、こういう理屈を持ち出したわけです。あるいは、サラリーマンの被扶養者（三号被保険者）は保険料を払わなくても基礎年金がもらえるということも含め、財政調整をすることになります。

これは、私が思いつきで適当に言っていることではありません。実際、厚労省の外部機関である社会保障・人口問題研究所が作成している社会保障費用統計に「基礎年金」という言葉は出てきません。統計上はあくまでも国民年金と厚生年金であり、日本の年金制度に基礎年金はないということです。

日本では今後も高齢化が進んでいきますが、単

に高齢者が増えるだけでなく、特に首都圏で単身の貧困高齢者が増えることがわかっています。なぜなら、生涯未婚率が上昇しており、また、女性は結婚していても男性と死別すると貧困になる確率が相対的に高いからです。さらには、非正規労働者が多い就職氷河期世代は、残念ながら貧困高齢者予備軍でしょう。

そうした中で年金がさらにカットされます。先ほど申し上げた財政検証を細かく見ると、経済成長率がある程度あり、かつ出生率が一・三六という非常に高い前提を置いています。しかし、昨年の出生率は一・二で、東京都は〇・九九まで下がっています。この数字はすぐには回復しないとされていますし、多少回復しても手遅れです。所得代替率が五〇・四%だとしても、基礎年金部分の所得代替率は三割ほどカットされます。実質の金額でも約二割カットされるということです。一方

で、厚生年金の報酬比例部分はほとんどカットされません。厚生年金の加入者は相対的に豊かな人たちですが、その人たちの報酬比例部分はカットされずに、国民年金ほどカットする。これはマクロ経済スライドが働くからです。

給付をどんどんカットしていけば、年金財政は安泰かもしれません。ただ、国民年金ほど給付をカットしていくので貧困の高齢者が増える。さらに言えば、国民年金よりもお金のかかる生活保護に対する支出が増えていくことが予想されます。

年金制度には、働くことを阻害する仕組みがたくさんあります。典型的には、三号被保険者制度、最近では「年収の壁」の問題です。これについては厚労省の社会保障審議会年金部会で議論されていますが、改革される気配はありません。何故なら厚労省の資料に、片働き世帯と共働き世帯について、世帯の合計所得が同じであれば、負担

と給付は同じであり不公平はない、よって三号被保険者問題は改革の優先順位は低い、こう書いてあるからです。最近では男性が専業主夫となる事例も増えていますが、主婦（主夫）も決して働いていないわけではなく、内助の功がある、こういう議論があり、三号被保険者の問題はこれまでさんざん議論されながらも、いまだに改革はされていません。

厚生省は公平だと言っていますが、同じ所得の単身世帯と片働き世帯を比べると不公平があります。同じ収入に対して、保険料は同じでも、単身世帯は被扶養者の基礎年金部分してもらえないからです。さらに言うと、学生は保険料を負担しますが、パート収入のある主婦には負担がありません。これはどう考えても不公平です。被扶養者の中には、障害を持つ子どもを介護しなければいけないなど、様々な事情を抱えている人たちがいる

のはもちろんですが、三号被保険者制度は女性をパート労働、すなわち低賃金に追いやっている、そういった問題が指摘されています。また、「年収の壁」ということで、企業が安い賃金で女性を雇用しているといった側面もあります。今や人手不足ですから、もういいかげんに止めるべきだと思います。

働くことを阻害する仕組みの二つ目は、在職老齢年金制度です。年金を受給しながら働く場合、収入が一定水準を超えたら年金がカットされます。つまり、働いたら損をするということです。人手不足を解消するためにも、高齢者にはどんどん働いてもらい、その収入と年金を合算して税金で負担してもらえばいいと思うのですが、財務省と厚生省が縦割りになっていることでこのような状況が生じています。

三つ目は、厚生年金の適用基準（事業所規模、

週労働時間、月収など)です。今や副業やマルチジョブホルダーが増えており、政府も奨励しています。しかし、複数の事業所で働き、合計所得が厚生年金の適用基準に達しても、それぞれの事業所で基準に達していないと厚生年金に入ることができません。これは、原則として、一つの事業所から収入を得るという昭和の仕組みを前提としているからであり、どう考えても不合理です。

四、諸外国に学ぶ改革

では、どうすればいいのか。基本的な考え方として、厚労省は二階建て・三階建てという説明をしています。実際はそうなっていません。私は、一階部分は国民誰でも保障し、二階以上は自助努力で公的あるいは民間の保険料を負担する、この組み合わせで対応する仕組みに変えていくべ

きだと提案しています。

具体的に申し上げますと、基礎年金は、カナダやオランダの基礎年金に倣い、所得にかかわらず全て税金で賄う。それ以上は、公的あるいは私的な保険で対応する。医療保険については、基本的な部分は公的な保険でカバーし、健康保険組合はオプションとして選択する。つまり、国民全員にユニバーサルな仕組みを提供し、別途、健康保険に入りたい人だけが加入する。介護保険については、引き続き市町村が責任を有しますが、もっと広域化する。雇用保険・労災保険については、正規・非正規にかかわらず雇用主が全額保険料を負担し、給付を拡充していくという方向です。

三号問題、「年収の壁」などは、男性片働きを前提とする保険制度の根本的な問題であり、小手先の改革では解決できません。ですから、ベシクな部分は働き方にかかわらず税金でカバー

し、それ以上は自助努力を求める、こういう本来の二階建ての仕組みを考えるべきだと申し上げています。

また、人的投資を拡充することも必要です。まずは家族政策として、仕事と家庭の両立策（保育サービス、育児休業制度、長時間労働の抑制など）を拡充する。高等教育については、基本的に所得の高い家庭の子どもが大学に行きますから、それを税金で助けると逆進的になります。したがって、一部で導入されている給付型ではなく、オーストラリアがパイオニアの所得連動返還型奨学金（政府も学費を一定割合を補助し、残りを学生本人が卒業後返還する仕組み）を拡充し、所得に応じて返してもらう制度に変えていく。そして、雇用の促進です。職業訓練を拡充するとともに、求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度を統合し、一般財源により生活・就労支援を拡充し

ていく。さらには日本型雇用システムの見直しということで、ジョブ型雇用の促進、正規・非正規の差別を撤廃する。

では、これらの財源はどうするのか。それは、年金等の一般財源化による保険料の廃止、所得控除の廃止と税額控除の導入、租税特別措置等の見直し、簡単に言えば、税と保険料の一体改革を行って財源を確保していくことです。釈迦に説法ですが、成長を維持していくには人への投資が不可欠です。ただ、保険制度を基盤としている国ではなかなか難しいので、やはり一般財源で行うことを私は提案しています。

日本の年金制度の基本的な問題として、高齢期の貧困の予防や是正になっていないことが挙げられます。生活保護受給者の半分以上は高齢者です。また、人手不足や多様な働き方に対応していないという問題もあります。なぜなら、基礎年金

が非常に曖昧な仕組みであり、本来の三階建て制度、つまり、ベーシックな部分は、働き方にかかわらず税金で負担することによって国民全体でカバーし、それ以上は自助努力を求める制度になっていないからです。もつと言えば、昭和のモデルだということ。雇用市場は流動化しており、パートや短期労働など、個人の状況に応じて様々な働き方があっていいわけですが、今の日本社会保障制度はそういう実態に追いついていません。

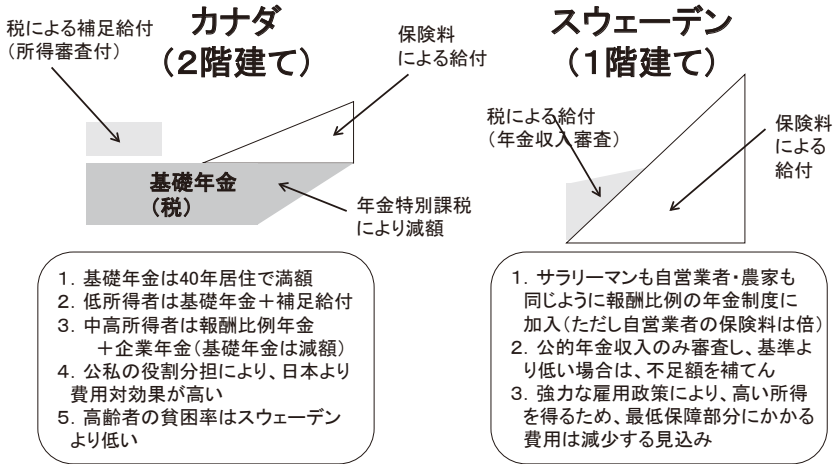
世界銀行など国際機関は、三階建て年金制度と
いうことで、一階部分は強制（主に税金）、二階部分は自助努力（公的・私的保険）、三階部分は任意の貯蓄、このようなモデルを提唱しています。時間の関係で詳しくは述べませんが、それぞれ様々なアプローチがあります。日本は、本来の三階建てになっていません。世界標準の基礎年金でなく、厚生年金と混ざった仕組みになっていま

す。一階部分の基礎年金の給付水準を国際比較すると、総平均賃金に対する割合は非常に低くなっています。

ここで、本来的な基礎年金制度を運営している国を二つ紹介します。カナダとスウェーデンです（図表7）。

カナダは文字どおりの二階建て（あるいは三階建て）です。基礎年金は全額税金で賄い、働き方にかかわらず国民誰もが保障されます。ただし、高所得者には年金特別課税というものが課され、基礎年金の給付額は事実上、減額されます。所得を踏まえて給付を判断するとコストがかかるため、課税を通じて年金特別課税を課します。英語で言うところの *claw back* です。例えば、上場企業の社長の基礎年金も税金で賄われますが、後から税金でそれを返してもらおうということです。政府は、基礎年金と、日本で言う生活保護に責任を持ち、

図表7 カナダ型かスウェーデン型か



※両国政府資料に基づき作成

それ以上は自助努力を求めています。

スウェーデンは、サラリーマンも自営業者も同じ制度に入り、収入に応じて保険料を負担します。ただし、低所得者は保険料負担が少なく、年金給付が少なくなるため、足りない分は、所得審査をして税による給付を行っています。それぞれアプローチは異なりますが、カナダもスウェーデンも、税と保険料の役割分担をしており、その結果、高齢者の貧困率は極めて低く抑えられています。

しかし日本は、基礎年金制度という形を導入しながらも、カナダとは違って保険料の納付が求められています。そのため、低所得者は保険料を納めることができず、結果として、よりお金のかかる生活保護に頼ることになります。保険料を払わないということでは割り切れば、生活保護の給付水準のほうが高く、むしろ生活保護をもらうインセン

ンタイプを与えてしまっています。

つまり、高齢期の貧困をどう防止するか、年金でいくのか、生活保護でいくのか、各国でアプローチに違いはあるものの、カナダとスウェーデンはいずれも高齢者の貧困率が非常に低い。一方、日本は、年金給付にかけているお金は決して少なくないにもかかわらず、保険制度を前提としているため、保険料を納めないと年金が削られている。その結果、高齢者の生活保護受給率が極めて高くなっています。

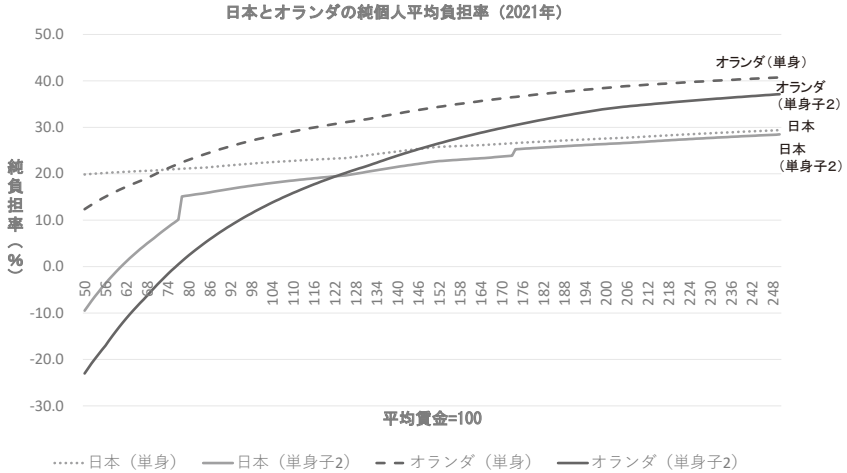
また、オランダの例も興味深いものとなっています。オランダは非正規労働者が多く、働き方によって収入はもちろん異なりますが、正規であるうと非正規であろうと差別のない仕組みを作っています。

オランダは税と保険料の一体改革を行いました。建前は保険でありながら、実態は、保険料で

はなく社会保障目的税です。税金なので、収入がなければ負担はゼロですが、基礎年金と医療・介護保険は保障されます。オランダでは、税と保険料の階層がたった三つしかありません。低所得者層の保険料率は二七・六五%と非常に高いものの、税額控除が適用されるため事実上ゼロになります。所得控除と税額控除には大きな違いがあります。日本の社会保険料控除は所得控除で、所得控除は所得の高い人ほど得をする仕組みです。一方、税額控除は所得にかかわらず控除する仕組みですから、逆進性がありません。オランダもかつては所得控除でした。しかし、それを全て廃止して税額控除に変えた結果、非常に高い低所得者の保険料が税額控除によって事実上ゼロになっています。

このグラフは、日本とオランダの純負担率（所得税＋保険料－給付）を比較したものです（図表

図表8 日本とオランダの負担の比較



※OECD Taxing Wages Database に基づき作成 純負担率=所得税+保険料-給付

8)。今申し上げたように、オランダは税と保険料の階層がたった三つしかないにもかかわらず、税額控除により低所得者に給付を行うことで、所得の低いほうから高いほうに向かってきれいな累進性を示しています。非常に公平な仕組みです。他方、日本は、低所得者の負担率は確かに低いものの、中高所得者の税率はほぼ二五%でフラットになっています。なぜなら、所得税は所得控除が適応されて高所得者ほど負担が軽減され、かつ、社会保険料は逆進的であるからです。

日本の場合、社会保険料控除、給与所得控除によって課税ベースが侵食され、累進的な構造になっていません。また、所得税の納税者数と税率を見ると、極めて歪んでいます。税率5%の納税者が約六割を占めており、累進性が非常に低下しています。

では、なぜオランダは税と保険料の一体改革が

できたのか。保険というのは常勤雇用を前提とした仕組みです。しかし、それでは労働市場の変化に対応できないということで一九九〇年代に抜本的な改革が行われました。オランダの選挙制度は完全比例代表制ですから、常に三党か四党の連立政権となります。合意形成が非常に難しく、それぞれの党が好き勝手なことを言っている、いつまでたつてもまとまりません。そこで重要なことは、合意形成に向けた科学的な分析です。政府内には専門家で構成される独立的な機関が多数あり、そこで様々な分析を行いました。まさにエビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング（EBPM）です。つまりオランダには、合意形成のためにはまず科学的な分析が必要である、そういうカルチャーがあり、税と保険料の一体改革が行われたわけです。

日本はというと、税は財務省、社会保障は厚労

省の縦割り行政です。また、政府税調は、地方税と交付税は議論しますが、保険料は議論しません。それでは合理的な仕組みを考えることはできません。日本でもEBPMと言っていますが、残念ながら霞が関ではほど遠い状況です。

最後にまとめです。日本では、所得税などの増税が難しいために保険料を引き上げました。

しかし、保険制度こそが日本経済にマイナスの影響を与えていると私は思います。岸田文雄政権は、少子化対策の財源として医療保険料の引き上げを決めたことに加え、「年収の壁」対策として雇用保険料を流用することも決めましたが、いずれも大きな問題です。

また、日本経済が低迷する中、持続的な経済成長やイノベーションのためには、人的投資とセーフティネットが不可欠であり、リスクがとれるような仕組みを作っていかなければいけないにもか

かわらず、日本はそれが遅れています。社会保障、雇用、教育、税制が縦割りで検討されているため、全体最適の仕組みを考えることが難しくなっています。

日本は財政赤字が増えています。しかし、財政再建が目標ではなく、少子高齢化・人口減少をどう乗り切るか、これこそが日本の課題です。そのためには、保険料と税、つまり国民の負担面と税金の使い方の一体改革が必要だと私は考えていますが、残念ながらそういう状況にはありません。

今日申し上げたことは、昨年出した『新しい国民皆保険』構想』に書いていますので、御興味のある方はお読みいただければと思います。

非常に駆け足になりましたが、私の話はこれで終わりまして、この後は皆様から御質問、御意見をいただければと思います。

ありがとうございます。(拍手)

○森本理事長 年金や保険制度に関する問題点について、日本経済に与える影響も含めて包括的に御説明くださり、ありがとうございました。

それでは、質疑応答に移りたいと思います。今日のお話の中で、ヨーロッパの年金や健康保険制度が参照されていました。ヨーロッパは今、政治状況を見ると二極化がかなり進んでいます。年金や健康保険制度に関してはコンセンサスが得られているのでしょうか。それとも、政治的にも論点になっているのでしょうか。

○田中 おっしゃるように、ヨーロッパは政治的分極化が進んでいるので、意思決定を図ることが非常に難しい状況で、その典型例がフランスです。マクロン大統領が年金改革を行い、激しいデモが起りました。フランス国民は政府にそれほ

ど従順ではないので、反対の意思表示をします。特に社会保障については、フランスだけでなくドイツも日本と同じくらい意思決定が難しくなっています。したがって、改革はそう簡単ではありませぬ。

ただ、例外がオランダです。私も何度かオランダに行きましたけれども、彼らには合理的に考えるというカルチャーがあります。ですから、建前としては社会保障を維持しながら、保険料は実質的に社会保障目的税へと変えました。

保険料の負担は企業にとって非常に重いものです。国際競争力の観点から問題が大きいため、フランスも社会保障目的税に変えましたが、改革はまだまだ中途半端です。

○質問者A 世界的に見れば、年金制度は公的年金から私的年金に移り、また、私的年金も確定給付から確定拠出に移っていると思います。私的年

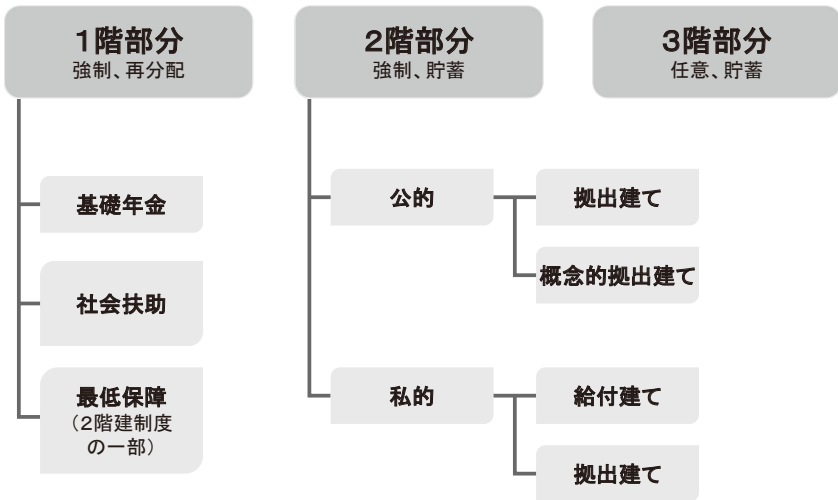
金は基本的に税制であり、金融制度です。財政だけではなく、そういったことも含めて考える必要があるのではないでしょうか。

○田中 非常にクリティカルな質問だと思います。説明が不十分だったので、改めて補足します。

これは国際機関が提唱している年金制度のモデルです（図表9）。将来には様々なリスクがあり、それらに対応するためには、異なる年金制度を組み合わせる必要があります。全て政府がやるとなれば、当然、税金などの負担が重くなりますので、一定の自助努力も必要だということです。ポイントはどのように組み合わせるかです。

先ほど申し上げたように、カナダは非常に興味深く、ベースの一階部分は税金で賄い、二階部分は日本で言う厚生年金です。しかし、基礎年金と厚生年金の給付額はそれほど多くないため、その

図表9 3階建年金制度



※経済協力開発機構、国際労働機関等の資料に基づき作成

上の三階部分に企業年金や個人年金があります。ポイントは、低所得者は日本で言うところの生活保護と基礎年金で対応し、中高所得者は年金特別課税で削られるので厚生年金と企業年金で対応する、こういう役割分担ができています点です。

日本の場合、見かけはそうなっていますが、実態は違います。基礎年金は半分保険料ですから、国民誰でも保障する仕組みにはなっていません。また、基礎年金と厚生年金、さらには医療保険、失業保険を合わせると負担が非常に重く、三階部分である企業年金や個人年金の保険料を払う余裕がありません。PPOなどの個人年金をもっと拡充すべきだと私も思っていますが、社会保険の保険料が重い今の状況では、収入が中程度の一般的なサラリーマンにとっては残念ながら無理です。厚生年金の基礎年金部分の保険料は明らかにされていませんが、四％程度と推計されます。もし

も基礎年金が全て税金になり、所得の高い人がより多く負担する仕組みになれば、その四%の分は浮きますから、それを企業年金やEPOなどの個人年金に振り向けることができます。三階部分をもっと充実させるには、公的年金を小さくして、より自助努力を求める、こういう役割分担が必要だと思います。

○質問者B オランダにできて日本では不可能と
いうことでしたが、どうすれば縦割りの日本でも税と社会保障の抜本的改革ができるのでしょうか。その工程をお示しいただけないでしょうか。
○田中 なぜオランダ、カナダ、スウェーデンは改革できたのか。簡単に言うと、経済危機になつて改革せざるを得なかったからです。日本は確かにデフレで苦しんできました。失われた二〇年、三〇年ということで経済は低迷しましたけれども、幸か不幸か、財政に頼って一時はマイナス金

利となりました。よく言われるように茹でガエル状態です。もちろん、非正規労働者など苦しい人たちはたくさんいます。しかし、日本全体としては危機意識に乏しい。これから人口もどんどん減り、日本の企業も海外に投資していきますから、残念ながら日本の将来は厳しいと私は考えています。

ですから、社会保障に対してだけでなく、国民はもっと怒り、政治に注文をして、改革していく、そういう機運が盛り上がらないといけないのではないのでしょうか。今はまだそれなりに貯金もあり、すぐに日本が危機に陥るとは思いません。しかし、一〇年後、二〇年後、特に二〇四〇年代後半、団塊ジュニアが七五歳に到達する状況において経済成長を維持できるかというと、私は悲観的です。御質問に対して直接的なお答えにならないかもしれませんが、今の状況を考えると、

日本全体としては徐々に沈んでいくことになると思います。

○森本理事長 日本でも経団連が、会社の保険料負担がどんどん重くなっていることに耐えかねて年金・健康保険制度の見直しを主張しています。田中さんの考えておられる方向とどう違うのか、ご意見をいただけますでしょうか。

○田中 先ほどフランスの例を御紹介しました。フランスもある意味、日本と同じぐらい改革が難しい国ですが、そうした中でも、保険料を上げると企業の負担が高まり、国際競争力を維持するには保険料を引き下げる必要があると考え、保険料から社会保障目的税（所得を賦課対象）に変ええました。日本もそれに学ぶべきだと思います。しかし、厚労省は、保険はいわば自分たちのテリトリーなので、保険を守ろうとします。財務省も、税金を上げるのは難しいので、保険料のほうがい

いのではないか、こういう両省の縦割りが今の状況を招いており、それが日本経済をさらに悪化させていくだろうと私は思っています。

今、厚労省は被用者保険（年金・医療）の適用拡大の旗を振っています。私は、この政策には反対です。それは、企業の味方をしているわけではなく、これを進めていくと日本経済はいずれ減ぶと思っているからです。ドイツはまだ保険中心主義ですが、日本よりも保険に対する依存度は低いです。フランスは保険料に依存することをやめました。社会保険料に依存する仕組みを維持する限り、極端に言うところ、日本経済に未来はないと思います。ぜひ皆様方には声を上げていただいて、被用者保険の適用拡大をとめてください。

○森本理事長 最後に、非常に明快なメッセージをいただきました。

ちょうど時間になりましたので、本日の「資本

市場を考える会」を終わりたいと思います。田中様、本日はどうもありがとうございました。（拍手）

（たなか ひであき・明治大学公共政策大学院 教授）

（本稿は、令和六年八月三〇日に開催した講演会での要旨を整理したものであり、文責は当研究所にある。）

田 中 秀 明 氏

御 略 歴

明治大学公共政策大学院教授。東京工業大学で工学学士・工学修士を取得後、1985年に旧大蔵省に入省。同省の他、内閣官房、内閣府、外務省、旧厚生省等で勤務。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスで修士（社会保障政策）、政策研究大学院大学で博士（政策研究）を取得。オーストラリア国立大学や一橋大学で教育・研究に従事。2012年4月より現職。

専門は、公共政策・マネジメント、財政、予算・会計制度、社会保障・高等教育など。

主な著書

『高等教育改革の政治経済学』（共著、明石書店、2024年）

『「新しい国民皆保険」構想』（慶應義塾大学出版会、2023年）

『人口動態変化と財政・社会保障の制度設計』（共著、日本評論社、2021年）『官僚たちの冬』（小学館新書、2019年）

『財政と民主主義』（共著、日経新聞、2017年）

『日本の財政』（中公新書、2013年）

『民主党政権失敗の検証』（共著、中公新書、2013年）

『財政規律と予算制度改革』（日本評論社、2011年）