

第1章 我が国経済社会の中の社会保障

本章では、まず、我が国経済社会の中で、社会保障はどのような役割と機能、特徴を持つのかについて、諸外国とも比較しつつ概観する。また、経済社会の変化に伴い、社会保障がどのような課題を抱えるようになり、国はそうした課題に近年どのような考え方で臨んできたのかについて見ていく。さらに、我が国において今後、持続的な経済成長の基盤となる社会保障を築いていくための視点を整理していく。

第1節 社会保障の役割と機能

1 社会保障とは

本題に入る前に、第1部のテーマとなる「社会保障」とは何かについて整理しておく。まず、一般的な「社会保障」の概念についてのこれまでの議論を踏まえた上で、本白書でいう「社会保障」の範囲を明らかにする。

(1) 社会保障制度審議会（1950年）における定義

〔1950年勧告〕では、**社会保障は主に「最低限度の生活の保障」を行うものだった**

我が国において「社会保障」という言葉は、1946（昭和21）年11月に公布された日本国憲法第25条に用いられたことを契機に一般化したといわれている。

図表 1-1-1 日本国憲法（昭和21年憲法）第25条

第1項 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
第2項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、**社会保障**及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

この憲法第25条で使われている「社会保障」という言葉は、明確な定義がされていたものではなく、具体的に定義が示されたのは、内閣総理大臣の諮問機関として1949（昭和24）年に設置された社会保障制度審議会による1950（昭和25）年の「社会保障制度に関する勧告」（以下「1950年勧告」という。）であった。

「1950年勧告」の中で、社会保障制度とは、「疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齡、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もって全ての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすること」と定義した上で、このような社会保障の責任は国家にあることを規定している。

(2) 近年における社会保障の定義

(社会保障制度の充実・拡大に伴い、社会保障の目的は、「生活の最低限度の保障」から、「広く国民に安定した生活を保障するもの」へと変化)

「1950年勧告」が出されて以降、我が国の社会保険制度は大きく発展した。「1950年勧告」が出された当時は、生活保護が社会保障の大きな柱であったが、1961（昭和36）年には全ての国民が公的な医療保険制度や年金制度に加入する「国民皆保険・皆年金」が実現し、その後も高度経済成長の下で、高齢者福祉、障害者福祉や保育などの児童福祉に関する制度が整備されていった。

社会保障制度が質量ともに様々な充実・拡大が図られたことにより、社会保障制度の目的は、「1950年勧告」当時の貧困からの救済（救貧）や貧困に陥ることの予防（防貧）といった「生活の最低限度の保障」から、近年では「救貧」、「防貧」を超え、「広く国民に安定した生活を保障するもの」へと変わってきた。

1993（平成5）年の社会保障制度審議会「社会保障将来像委員会第一次報告」では、社会保障とは、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすやかに安心して生活できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」とされている。これらの定義をもとに、社会保障及び関連制度を整理すると、その概要は図表1-1-2のとおりとなる。

図表 1-1-2 社会保障及び関連する制度

①社会保障（給付）
国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民に健やかに安心して生活できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの。 (具体的には、社会保険または社会扶助の形態により、所得保障、医療及び社会福祉などの給付を行うもの。)
②社会保障の基盤を形作る制度
・医療や福祉についての資格制度、人材の確保、施設の整備、各種の規制等 ・公衆衛生、環境衛生、公害防止等 ※これらは、「給付」を社会保障の要件としなければ、社会保障としてとらえ得るものであり、①と②を併せて「広義の社会保障」と呼ぶこともできる。
③社会保障と類似の機能を果たす制度
生活に関わる税制上の控除（公的年金等控除、障害者控除など）
④社会保障が機能するための前提となる制度
雇用政策一般及び住宅政策一般 ※なお、雇用や住宅に関する施策のうち、失業者、高齢者、障害者等に対する生活保障のための施策は、社会保障制度を構成するものとして積極的に位置づけていく必要がある。
資料：総理府社会保障制度審議会事務局監修「安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」

この報告を基に、社会保障制度審議会では、1995（平成7）年に「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」を取りまとめた。この中で社会保障制度の新しい基本的な理念として、「広く国民に健やかに安心して生活を保障すること」とし、国民の自立と社会連帯の考えが社会保障制度を支える基盤であるとしている。

(3) 国際的な社会保障の定義

各国の社会保障政策は、その国の個別の事情を反映して策定され発展してきており、社会保障の考え方は国によって異なるが、国際機関では、各国の社会保障費用について比較・参照できるように、一定の定義のもとに社会保障に係る費用に関する統計を作成している。

以下、国際的に社会保障の定義として従来から最もよく使われた「ILO^{*1}基準」と、ILO基準が廃止されて以降、最もよく使用される「OECD^{*2}基準」について見ていく。

1 ILO基準について

(ILO基準は、1996年以降、諸外国のデータ更新が途絶えている)

ILOは、1949（昭和24）年以来、社会保障費用について19次にわたる調査を実施してきた。ILOの社会保障費用調査においては、以下の3つの基準^{*3}を満たすものを社会保障給付費として定義している。

- ①制度の目的が、(1) 高齢、(2) 遺族、(3) 障害、(4) 労働災害、(5) 保健医療、(6) 家族、(7) 失業、(8) 住宅、(9) 生活保護その他、のリスクやニーズのいずれかに対する給付を提供するものであること。
- ②制度が法律によって定められ、それによって特定の権利が付与され、あるいは公的、準公的、若しくは独立の機関によって責任が課せられるものであること。
- ③制度が法律によって定められた公的、準公的、若しくは独立の機関によって管理されていること。あるいは法的に定められた責務の実行を委任された民間の機関であること。

ILOの調査は、長年にわたり、社会保障費用を国際比較する上での基本資料であったが、1996（平成8）年以降、諸外国のデータ更新が途絶えており、現在は国際比較ができない状況となっている。

2 OECD基準について

(OECD基準は、社会保障の国際比較で現在最もよく用いられている)

OECDは、1996年より社会支出統計を公表している。社会支出統計は、我が国を含めたOECD加盟国が毎年継続して、OECDに統計データを提供しており、社会保障制度にかかる国際比較を行う場合に、現在最もよく用いられている。

OECDの基準では、社会支出を以下の①及び②を満たすものと定義している。

- ①人々の厚生水準が極端に低下した場合に、それを補うために個人や世帯に対して公的あるいは民間機関により行われる財政支援や給付。
- ②社会的目的を有しており、制度が個人間の所得再分配に寄与しているか、または制度への参加が強制性を持っていること。

OECDの社会支出に含まれる社会保障制度は9つの分野に分けており、分野別の定義と我が国における支出の具体例を示すと以下のとおりである（**図表1-1-3**）。

* 1 国際労働機関（International Labour Organization）の略称。加盟国の政府および労使の代表で構成され、各国政府に対して労働条件の改善や社会福祉の向上に関する勧告・指導を行う国際連合の専門機関。
* 2 経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development）の略称。欧米などの先進国を中心とする加盟国間の協力によって、経済成長の促進、開発途上国への援助、世界貿易の拡大などを旨とする国際機構。
* 3 第18次ならびに第19次調査における基準。

図表 1-1-3 社会保障分野別分類の定義と支出の例 (OECD 基準)

分野	OECD 定義	日本において含まれる制度
高齢	退職によって労働市場から引退した人及び決められた年齢に達した人に提供される現金給付が対象。給付の形態は年金及び一時金を含み、早期退職をした人の給付もここに含めるが、雇用政策として早期退職をした場合の給付は「積極的労働市場政策」に計上。高齢者を対象にした在宅及び施設の介護サービスを計上。施設サービスにおいては老人施設の運営に係る費用も計上。	厚生年金保険：老齢年金給付、脱退手当金等 国民年金：老齢年金、老齢福祉年金等 介護保険：介護サービス等諸費、 介護予防サービス等諸費 社会福祉：高齢者日常生活支援等推進費 生活保護：介護扶助
遺族	被扶養者である配偶者やその独立前の子どもに対する制度の支出を計上。	厚生年金保険：遺族年金給付 国民年金：遺族基礎年金等
障害、業務災害、傷病	業務災害補償制度下で給付されたすべての給付と障害者福祉のサービス給付、障害年金や療養中の所得保障としての傷病手当金などを計上。	厚生年金保険：障害年金給付、障害手当金 国民年金：障害年金、障害基礎年金等 労働者災害補償保険
保健	医療の個人サービス及び予防接種や健康診断等の集団サービスを計上。傷病手当金等の疾病に係る現金給付は「障害、業務災害、傷病」に計上。	OECD SHA2011に基づく公的保健医療支出額 但し、介護保険からの支出額及び補装具費については「高齢」等に計上されているため除外。 最新年度は速報値、それ以前は確定値。
家族	家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）を計上。	児童手当：現金給付、 地域子ども・子育て支援事業費 社会福祉：特別児童扶養手当、児童扶養手当等 雇用保険：育児休業給付、介護休業給付
積極的労働市場政策	社会的な支出で労働者の働く機会を提供したり、能力を高めたりする為の支出を計上。障害を持つ勤労者の雇用促進を含む。	雇用保険：職業紹介事業等実施費、 教育訓練給付等 雇用対策：若年者等職業能力開発支援費
失業	失業中の所得を保障する現金給付を計上。なお、年金受給開始年齢であっても失業を理由に給付されるものを含むが、それが労働政策の一部であれば「積極的労働市場政策」に含まれる。	雇用保険：一般求職者給付金、 高年齢求職者給付金等 雇用対策：高齢者等雇用安定・促進費
住宅	公的住宅や対個人の住宅費用を減らすための給付を計上。	生活保護：住宅扶助 住宅：住宅対策諸費
他の政策分野	上記に含まれない社会的給付を計上。具体的には公的扶助給付や他に分類できない現物給付。	生活保護：生活扶助、生業扶助 社会福祉：防災政策費、 臨時福祉給付金等給付事業助成費

資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」（2015年）の巻末参考資料をもとに作成。

(4) 本白書における社会保障の範囲

社会保障の範囲は、時代により、また定義する主体によっても異なってくるが、本白書では、OECD 基準におおむね準じ、年金、医療、福祉といった一般的な社会保障に加え、国民生活の安定に深く関わる一部の労働政策も視野に入れながら、以下記述していく。

2 社会保障の役割と機能

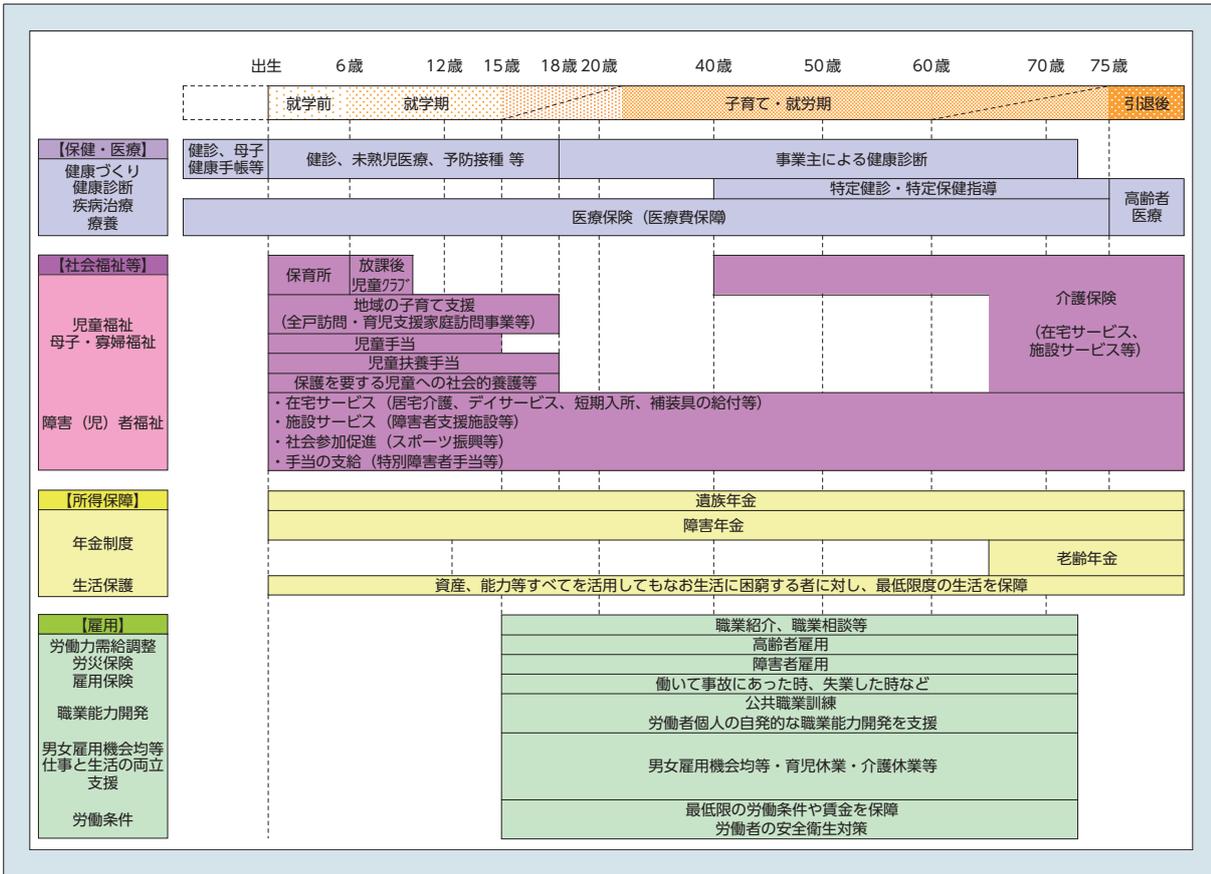
(1) 社会保障の役割

(個人のみで備えることに限界がある生活上のリスクに対して、幾世代にもわたる社会全体で、国民の生涯にわたる生活を守っていくことが社会保障の役割である)

私たちの人生には、自分や家族の病気、障害、失業、死亡など様々なリスクが潜んでおり、自立した生活が困難になるリスクを抱えている。健康で長生きすることは望ましいことであるが、誰にも自分の寿命はわからないため、老後の生活費が不足するリスクもある。また、将来の経済状況や社会状況の中には予測することが困難な領域もある。このような、個人のみで備えることに限界がある生活上のリスクに対して、幾世代にもわたる社会全体で、国民の生涯にわたる生活を守っていくことが社会保障の役割である。

我が国の社会保障制度は、戦後、様々な制度が創設され、それぞれの制度の給付内容等を充実させながら発展し、生涯にわたる生活を支援する制度として、国民生活に不可欠のものとなっている（図表 1-1-4）。

図表 1-1-4 国民生活を生涯にわたって支える社会保障制度



(2) 社会保障の機能

社会保障の機能は、主として、①生活安定・向上機能、②所得再分配機能、③経済安定機能の3つがあげられる。ここでは、それぞれについて、どのような機能を果たし、国民の暮らしにどのような効果を及ぼしているのかを見ていくこととする。

1 生活安定・向上機能

（社会保障の「生活安定・向上機能」は、生活のリスクに対応し、国民生活の安定を実現するものである）

社会保障が持つ機能の一つ目は、生活のリスクに対応し、生活の安定を図り、安心をもたらす「生活安定・向上機能」である。

例えば、病気や負傷をした場合には、一定の自己負担で必要な医療を受けることができ、現役引退後の高齢期には、老齢年金や介護保険により安定した生活を送ることができ、失業した場合には、雇用保険を受給することにより生活の安定が図られるとともに、業務上の疾病等を負った場合には、労災保険により、自己負担なしで受診できる。また、職業と家庭の両立支援策等は、子育てや家族の介護が必要な人々が就業を継続することに寄与することで、その生活を保障し安心をもたらしている。

このような社会保障の機能により、私たちは社会生活を営んでいく上での危険（リスク）を恐れず、いきいきとした生活を送ることができ、それが社会全体の活力につながっていくと考えられる。

2 所得再分配機能

(社会保障の「所得再分配機能」は、社会全体で、低所得者の生活を支えるものである)

社会保障が持つ機能の二つ目は、所得を個人や世帯の間で移転させることにより、国民の生活の安定を図る「所得再分配機能」である。

社会保障制度の財源である税や社会保険料の多くは、所得に応じて額が決められている。所得の高い人がより多くの税や保険料を拠出するようになっており、所得の格差を緩和する効果がある。また、低所得者はより少ない税・保険料負担で社会保障の給付を受けることができる。

例えば、生活保護制度は、税を財源にしており「所得の多い人」から「所得の少ない人」への再分配が行われている。また、所得再分配には、現金給付だけでなく、医療サービスや保育などの現物給付による方法もある。現物給付による再分配により、所得の多寡にかかわらず、生活を支える基本的な社会サービスに国民が平等にアクセスできるようになっている。

3 経済安定機能

(社会保障の「経済安定機能」は、経済変動の国民生活への影響を緩和し、経済を安定させる機能である)

社会保障が持つ機能の三つ目は、景気変動を緩和し、経済を安定させる「経済安定機能」である。

例えば、雇用保険制度は、失業中の家計収入を下支えする効果に加え、マクロ経済的には個人消費の減少による景気の落ち込みを抑制する効果（スタビライザー機能）がある。また、公的年金制度のように、経済不況期においても継続的に一定の額の現金が支給される制度は、高齢者などの生活を安定させるだけでなく、消費活動の下支えを通じて経済社会の安定に寄与している。さらに、雇用保険制度に限らず雇用・労働政策全般についても、前述の生活安定・向上の機能を有するのみならず、国民に、困った時には支援を受けられるという安心をもたらすことによって、個人消費の動向を左右する消費者マインドを過度に萎縮させないという経済安定の機能があるといえる。

3 国民経済から見た社会保障

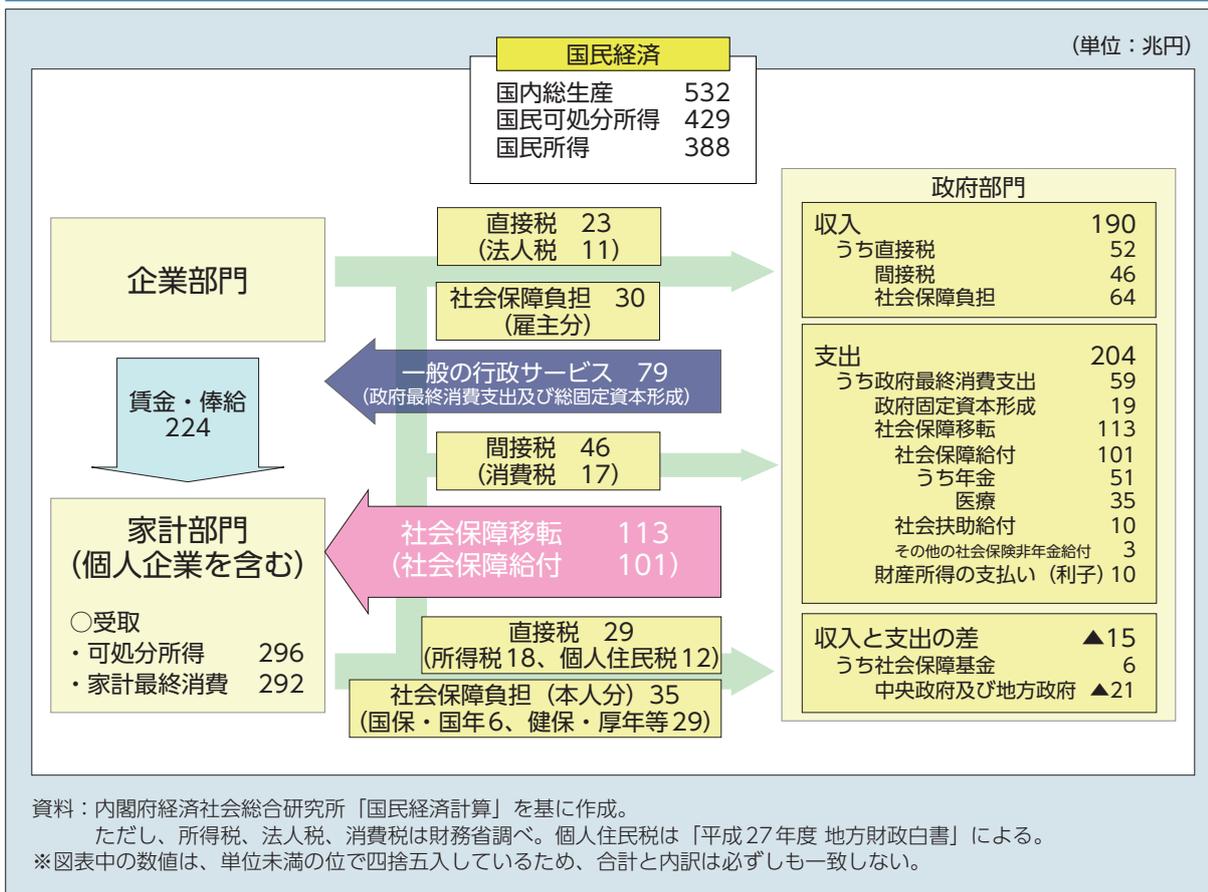
ここでは、現在の国民経済の中の社会保障にかかる給付と負担をめぐる資金の動きを最初に見た上で、社会保障の給付と負担のそれぞれについて、過去の推移を交えながら見ていくこととする。

(1) 国民経済における社会保障の給付と負担

(社会保障が国民経済に占める比重は大きい)

現在の社会保障にかかる給付と負担をめぐる資金の動きを見ると、所得税（18兆円）や法人税（11兆円）よりも大きな金額が社会保障（社会保険料）負担（雇主分30兆円、被保険者本人分35兆円）として負担されている。この社会保障負担を主な財源として、国や地方による一般の行政サービス（警察・消防、教育、インフラ整備、公共サービスの提供など）を上回る規模の金額が、年金や医療、福祉その他として国民に給付されている（**図表1-1-5**）。

図表 1-1-5 国民経済の中の社会保障（2015年度）



(2) 社会保障給付費と国民所得の動向

国民経済に占める社会保障の規模の大きさを見るため、社会保障給付費（ILO基準に準拠）の対国民所得比を中心に戦後の変遷を見ていく（図表1-1-6）。

(1950～70年にかけては、社会保障給付費が大きく伸び、国民所得も同程度に上昇した)

我が国の社会保障給付費は、「1950年勧告」が出された当時は1,261億円であったが、その後の社会保障制度の発展に伴い、国民皆保険・皆年金が達成された1961（昭和36）年度には7,900億円、1970（昭和45）年度には3兆5,239億円と20年間でおよそ28倍となった。社会保障給付費の対国民所得比を見ると、この時期においては、社会保障給付費がかなりの伸びを示しているものの、国民所得もそれとほぼ同程度に伸びていたため、おおむね5%前後で大きな変動がなく推移している。

(1970年代には、福祉年金等の受給者数の増加や給付水準の大幅な引上げ等により、社会保障給付費が増大した一方で、経済の低迷により、社会保障給付費の対国民所得比は大きく上昇した)

1970年代における社会保障給付費の推移を見ると、1973（昭和48）年の「福祉元年」における老人医療費の無料化のほか、医療保険における高額療養費制度の導入や福祉年金等の受給者数の増加、年金の制度改正による給付水準の引上げ等により、社会保障給付費が着実に増大した。一方で、1973年の第1次石油ショックを契機に経済が低迷したため、1980年代の前半まで、社会保障給付費の伸びは国民所得の伸びを上回った。その結果、

社会保障給付費の対国民所得比は、1970年度の5.77%から1980（昭和55）年度の12.15%へと10年間で倍増している。部門別に社会保障給付費に占める割合を見ると、1970年度では、医療給付費が6割近くを占めていたが、その後年金受給者数の増加や年金の給付水準の引上げなどに伴い年金給付費が急拡大し、1981（昭和56）年度には医療給付費を上回るに至った。

（1980年代後半から1990年代前半にかけては、社会保障給付費の対国民所得比は、ほぼ横ばいで推移した）

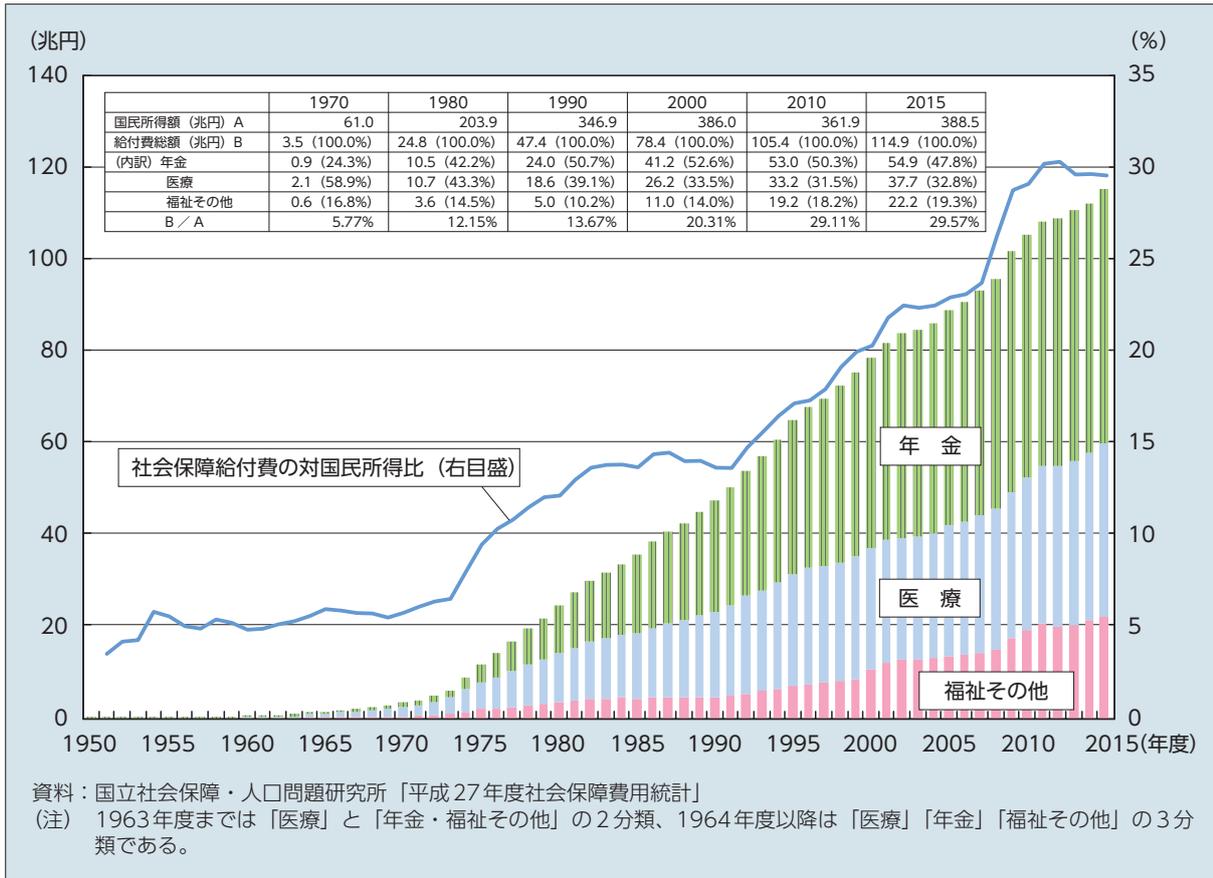
1980年代後半から1991（平成3）年頃までは、社会保障給付費の伸びは国民所得の伸びとほぼ同程度であり、対国民所得比で見るとおおむね14%前後で推移している。この要因としては、1983（昭和58）年に創設された老人保健制度により、高齢者にも無理のない範囲で一部負担を求めたことや、1984（昭和59）年に健康保険において本人1割負担が導入されたことなどが考えられる。

（1990年代以降、高齢化の進展に伴い社会保障給付費が増大する一方で、長期的な経済不況により、社会保障給付費の対国民所得比は大きく上昇）

1991（平成3）年度以降も、高齢化の進展に伴う給付対象者の増加などの影響により、社会保障給付費は着実に増大する一方で、バブル経済の崩壊後の長期的な経済不況により、国民所得は伸び悩んだ。

また、2008（平成20）年から2009（平成21）年にかけては、「リーマン・ショック」による不況の影響もあり、社会保障給付費の対国民所得比は大きく上昇した。ここ数年は、年金給付の支給開始年齢の引上げにより、伸びが鈍化しているものの、2015（平成27）年度では29.57%となっている。部門別に社会保障給付費に占める割合を見ると、2000（平成12）年に介護保険制度がスタートしたことに伴い、同年以降「福祉その他」の割合が増えている。

図表 1-1-6 社会保障給付費の推移



(3) 国民負担率の動向

(1970年度以降、国民負担率は約1.8倍に増加)

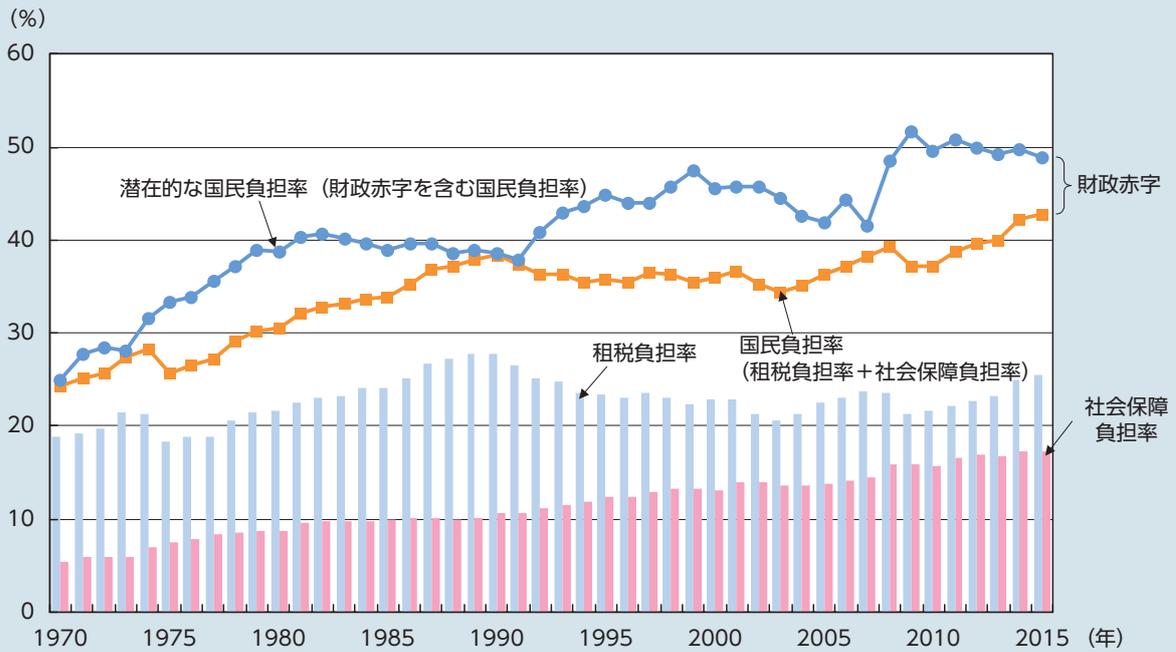
次に、社会保障にかかる負担の推移について、国民負担率（社会保障負担と租税負担の合計額の国民所得比）の概念を用いて見ていくこととする。

我が国の国民負担率は、1970（昭和45）年度の24.3%から2015（平成27）年度の42.8%へと45年間で約1.8倍となっている。こうした国民負担率の増加の内訳を租税負担率と社会保障負担率とに分けて見ると、租税負担率は1970年度の18.9%からバブル期を経た1990（平成2）年度には27.7%に達したが、その後のバブル崩壊や「リーマン・ショック」後の不況などによる影響で租税負担率は伸びず、2015年度では25.5%と1990年度の水準より低く、1970年度と比較しても約1.3倍の伸びにとどまっている。

一方で、社会保障負担率は1970年度の5.4%からほぼ一貫して上昇しており、2015年度では17.3%と45年間で3倍超となっている。

さらに、将来への負担の先送りである財政赤字を含めた潜在的国民負担率で見ると、1970年度では財政赤字の国民所得比が0.5%と非常に低く、国民負担率と潜在的国民負担率に大きな差はないが、2015年度では財政赤字の国民所得比が6.1%となっており、近年では財政赤字を含めた潜在的国民負担率は5割前後で推移している（図表1-1-7）。

図表 1-1-7 国民負担率（対国民所得比）の推移



資料：財務省ホームページ「国民負担率の推移（対国民所得比）」

- (注) 1. 財政赤字の計数は、国及び地方の財政収支の赤字であり、一時的な特殊要因を除いた数値。具体的には、1998年度は国鉄長期債務及び国有林野累積債務、2006年度、2008年度、2009年度、2010年度及び2011年度は財政投融資特別会計財政融資資金勘定（2006年度においては財政融資資金特別会計）から国債整理基金特別会計または一般会計への繰入れ、平成2008年度は日本高速道路保有・債務返済機構債務の一般会計承継、2011年度は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構から一般会計への繰入れ等を除いている。
2. 1994年度以降は08SNA、1980年度以降は93SNA、1979年度以前は68SNAに基づく計数である。ただし、租税負担の計数は租税収入ベースであり、SNAベースとは異なる。

第2節 経済社会の変化と社会保障

1 我が国の社会保障の特徴

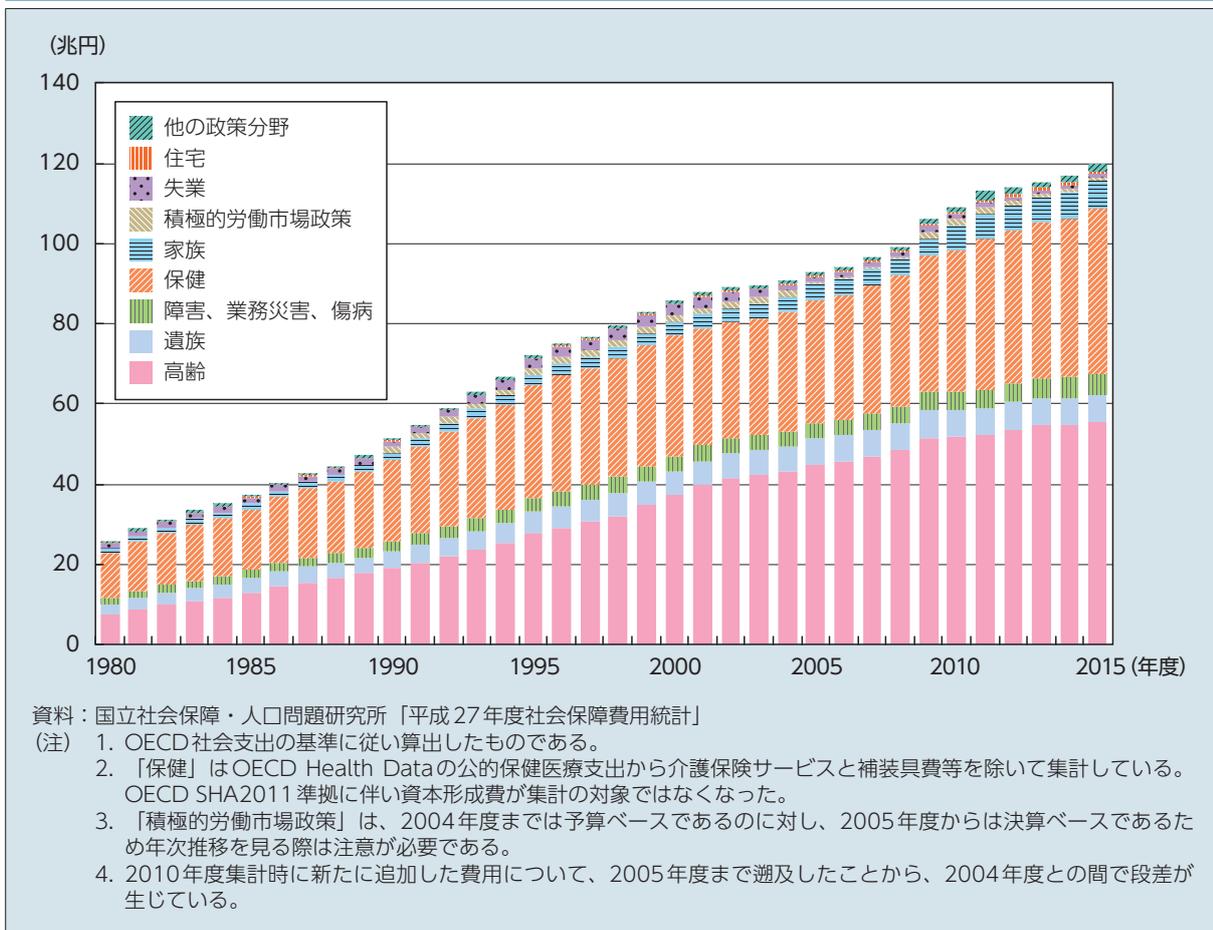
(1) 歴史的に見た特徴

(我が国の社会保障制度は、高度経済成長期にその骨格が完成しており、当時の経済事情や社会構造を前提とした制度の構築がなされている)

現在の我が国の社会保障制度は、国民皆保険・皆年金を中核として、高度経済成長期であった1960～1970年代にその骨格が完成した。そのため、右肩上がりの経済成長と低失業率、正規雇用・終身雇用の男性労働者と専業主婦と子どもという核家族モデル、充実した企業の福利厚生、人々のつながりのある地域社会、といった当時の経済社会を前提とした制度の構築がなされている。その結果、我が国の社会保障制度は、現役世代に対しては企業や家族が生活保障の中核となり、社会保障制度による対応が補完的なものとなっており、高齢者に対する給付が相対的に手厚くなる傾向が見られる。

OECD基準に基づく政策分野別社会支出^{*4}で推移を見てみると、高齢世代向けの支出である「高齢」を中心に大きく増加していることがわかる（図表1-2-1）。

図表1-2-1 政策分野別社会支出の推移



*4 政策分野別の定義と支出の具体例については、図表1-1-3を参照。

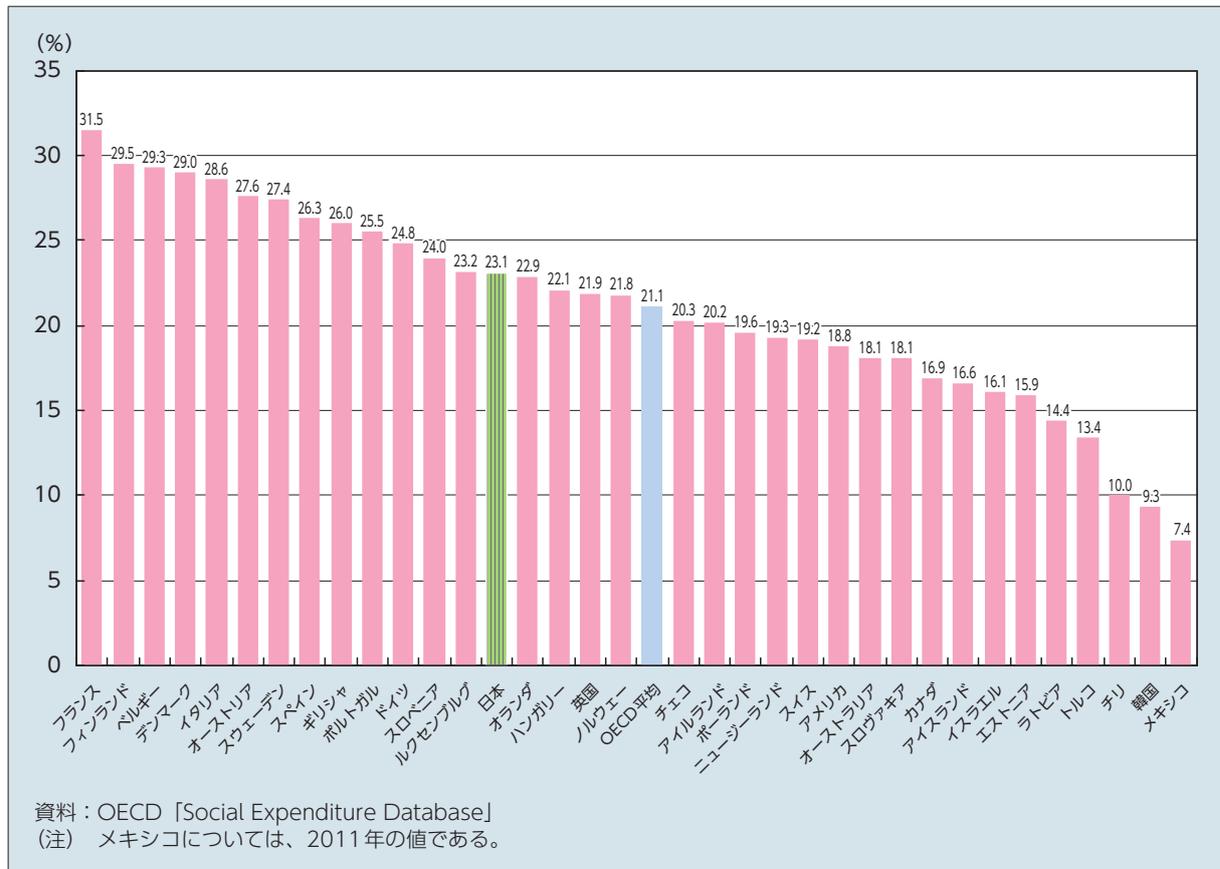
(2) 社会保障給付の国際比較

(我が国の社会保障給付の規模は、OECD加盟国平均をやや上回る水準である)

ここでは、我が国の社会保障制度が諸外国と比べてどのような状況にあるか、OECD基準に基づく社会支出データを用いて見ていくこととする。

まず、社会保障給付の規模について国際比較をしてみると、我が国の社会支出の対国内総生産比は23.1%とOECD加盟国35カ国中14番目であり、OECD加盟国平均の21.1%をやや上回る水準となっている。主要欧米諸国と比較すると、アメリカや英国を上回っているが、フランスやイタリア、スウェーデン、ドイツなど大陸ヨーロッパ諸国に比べると小さくなっている (図表1-2-2)。

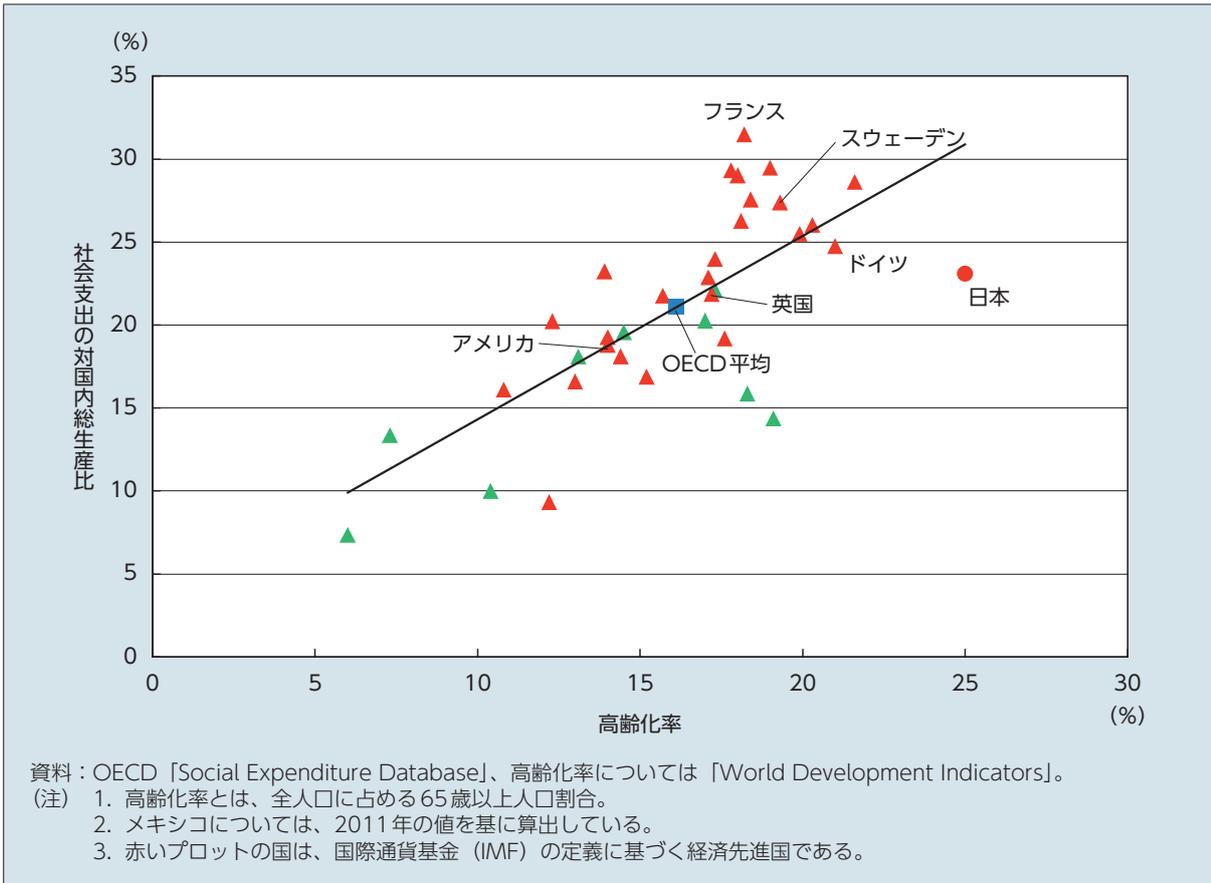
図表 1-2-2 OECD加盟国の社会支出 (対国内総生産比、2013年)



(高齢化の進展度合いから見ると、我が国の社会保障給付の水準は相対的に低い)

次に、高齢化率（65歳以上人口が全人口に占める割合）との関係でOECD加盟国の社会保障給付の規模を見てみると、高齢化が進展しているほど社会支出の対国内総生産比が高くなる傾向が見てとれる。我が国の高齢化率はOECD諸国の中で最も高く、OECD加盟国の平均を大きく上回っているが、社会支出の対国内総生産比については、先ほども見たとおりOECD加盟国の平均をやや上回る程度であり、高齢化の進展度合いから見ると、我が国の社会保障給付の水準は相対的に低いことが見てとれる（図表1-2-3）。

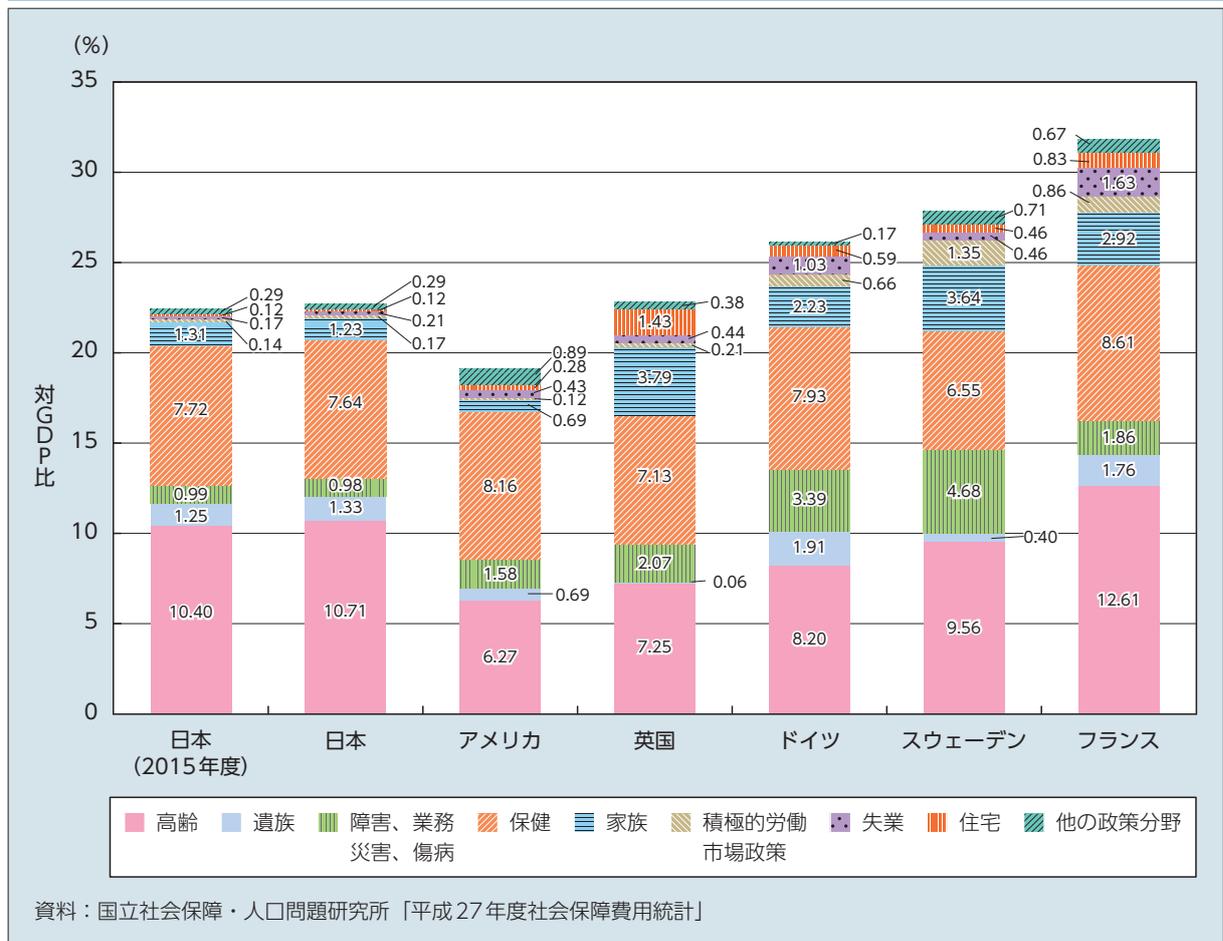
図表 1-2-3 高齢化率と社会支出の国際比較（2013年）



(ヨーロッパ諸国と比較して、我が国の現役世代向けの社会保障支出の割合は少ない)

さらに、社会保障給付費の内訳について見るため、OECD基準に基づく政策分野別の社会支出の対国内総生産比を2013（平成25年）年度について主要欧米諸国と比較してみると、我が国の高齢関係支出の割合は、人口高齢化を反映して10.71%と高くなっている。また、「保健」の過半を高年齢世代向けの支出が占めていることにも留意する必要がある。一方、家族関係支出や積極的労働市場政策といった主に現役世代向けの支出については、それぞれ1.23%、0.17%とヨーロッパ諸国と比較して低い水準となっている。また、住宅への支出を見てみると、ヨーロッパ諸国の対国内総生産比は、0.46%～1.43%と一定の割合を占めているのに対し、我が国では0.12%と低水準である（図表1-2-4）。

図表 1-2-4 政策分野別社会支出の国際比較（2013年度）

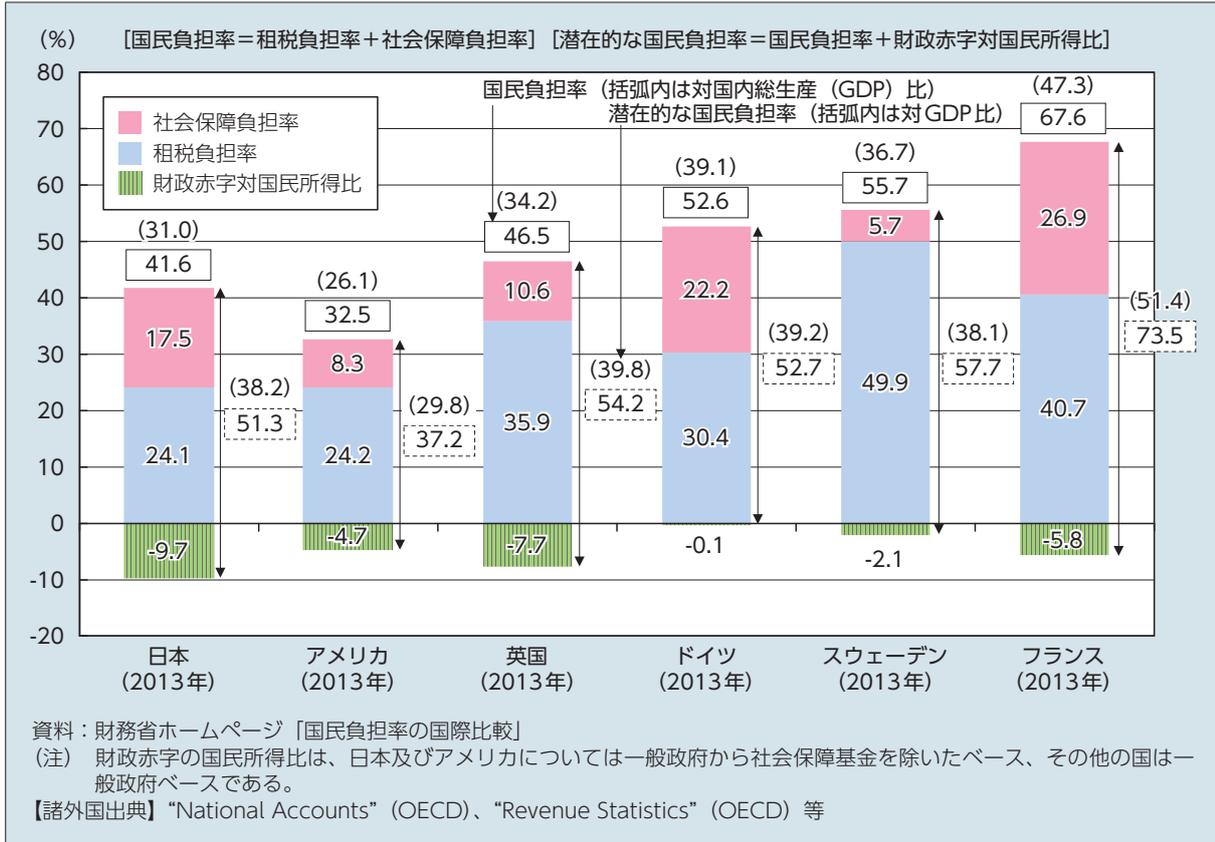


(3) 国民負担率の国際比較

(我が国の国民負担率は、大陸ヨーロッパ諸国と比較して低い水準である)

次に、我が国の社会保障の負担規模を国民負担率（社会保障負担と租税負担の合計額の国民所得比）によって主要欧米諸国と比較をしてみると、我が国の国民負担率は41.6%とアメリカの32.5%を上回るものの、ヨーロッパ諸国と比較すると低い水準にある。国民負担に財政赤字を加えた潜在的国民負担率について見ると、我が国では51.3%と、ドイツ（52.7%）や英国（54.2%）に近い水準となっている（**図表1-2-5**）。

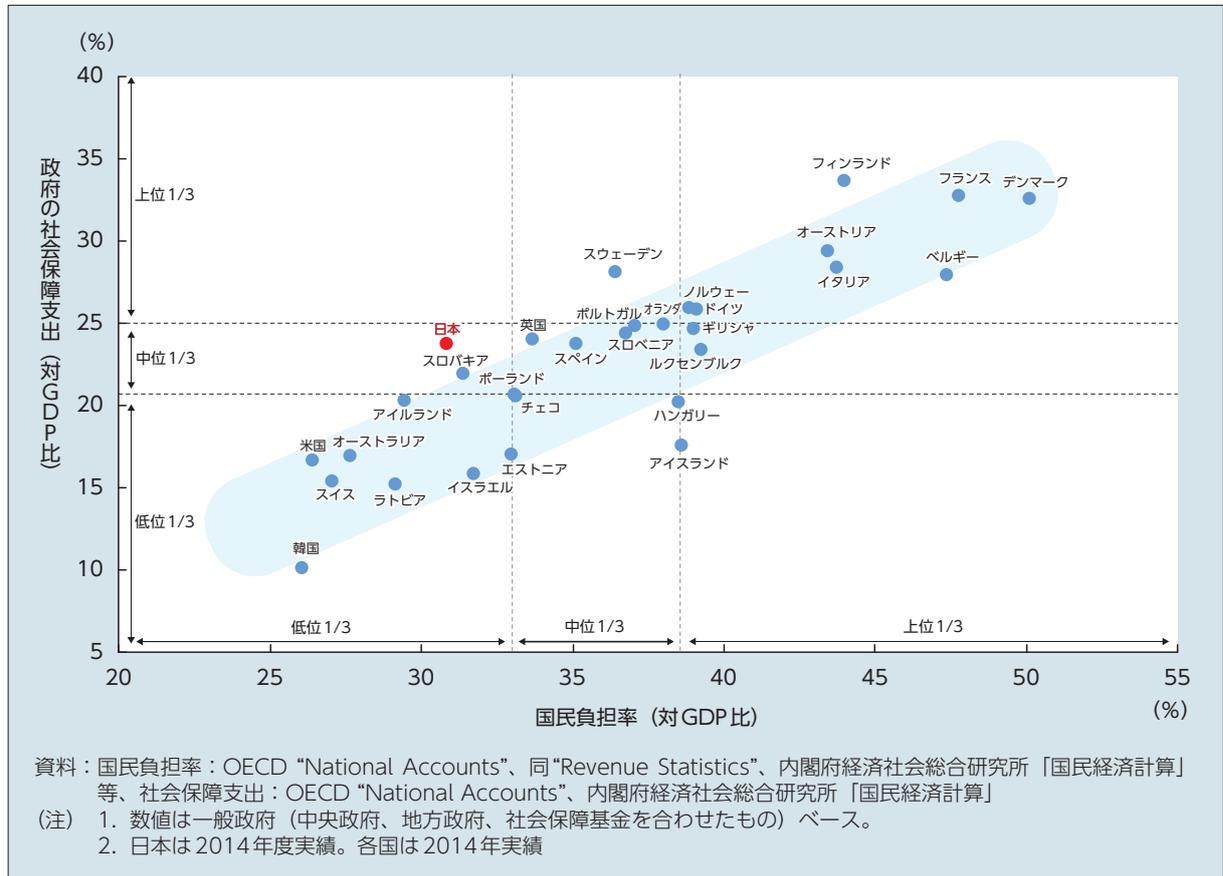
図表 1-2-5 国民負担率（対国民所得比）の国際比較



(OECD諸国と比較すると、我が国の社会保障支出は中程度である一方で国民負担率は低水準にとどまっている)

さらに、社会保障支出と国民負担率の関係についてOECD諸国と比較すると、我が国の社会保障支出は中程度である一方、国民負担率は低水準であることが見てとれる(図表1-2-6)。

図表 1-2-6 OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係 (2014年)



2 我が国の社会保障を取り巻く状況の変化

先にも述べたとおり、現在の我が国の社会保障制度は、高度成長期であった1960～1970年代にその骨格が完成している。ここでは、その当時と比較して、我が国の社会保障を取り巻く状況がどのように変化してきたかについて、①人口構成の変化、②働き方の変化、③家族形態・地域基盤の変化、の視点でそれぞれ見ていくこととする。

(1) 人口構成の変化

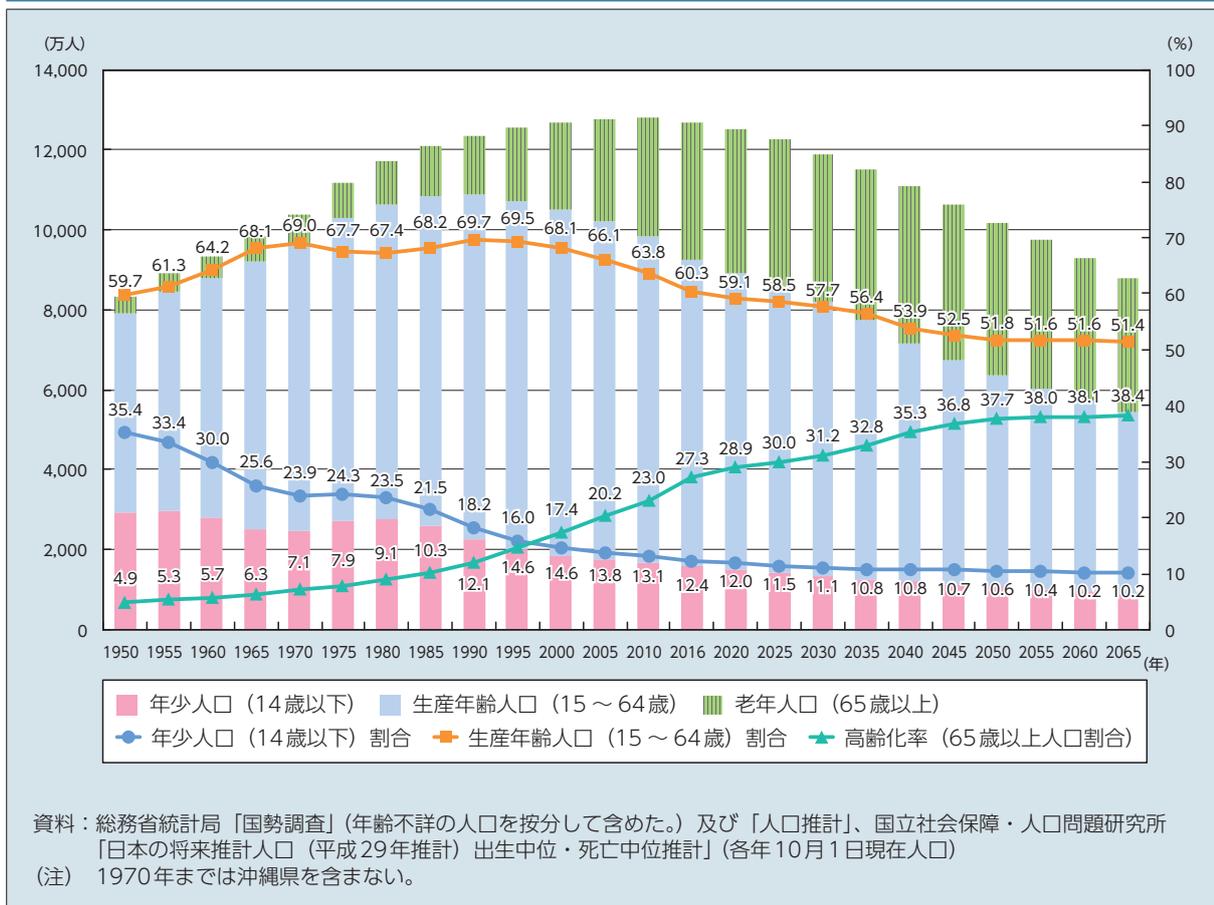
(我が国の少子高齢化は急速に進展している)

我が国の人口構成について、年齢3区分別人口で推移を見てみると、1970（昭和45）年の時点では、高齢化率は7.1%とおよそ14人に1人が高齢者の社会であったが、医療水準の向上等により平均寿命が上昇する一方で、1974（昭和49）年以降、合計特殊出生率

が人口置換水準^{*5}を下回る状態が続いてきた結果、少子高齢化が急速に進展し、2016（平成28）年では、高齢化率が27.3%と4人に1人以上が高齢者の社会となっている。また、生産年齢人口割合についても、1990（平成2）年以降減少を続けている（図表1-2-7）。

高齢化の進展は、年金・医療・介護などの社会保障給付費を増大させる要因となる一方で、税金や社会保険料を主に負担する現役世代の相対的な減少を意味するため、社会保障の給付と負担のアンバランスを高めることとなる。

図表1-2-7 年齢3区分別人口及び人口割合の推移と予測



（高齢者1人を支える現役世代の人数は大きく減少しているが、労働参加が適切に進んだ場合、非就業者1人に対する就業者の人数は増加する可能性）

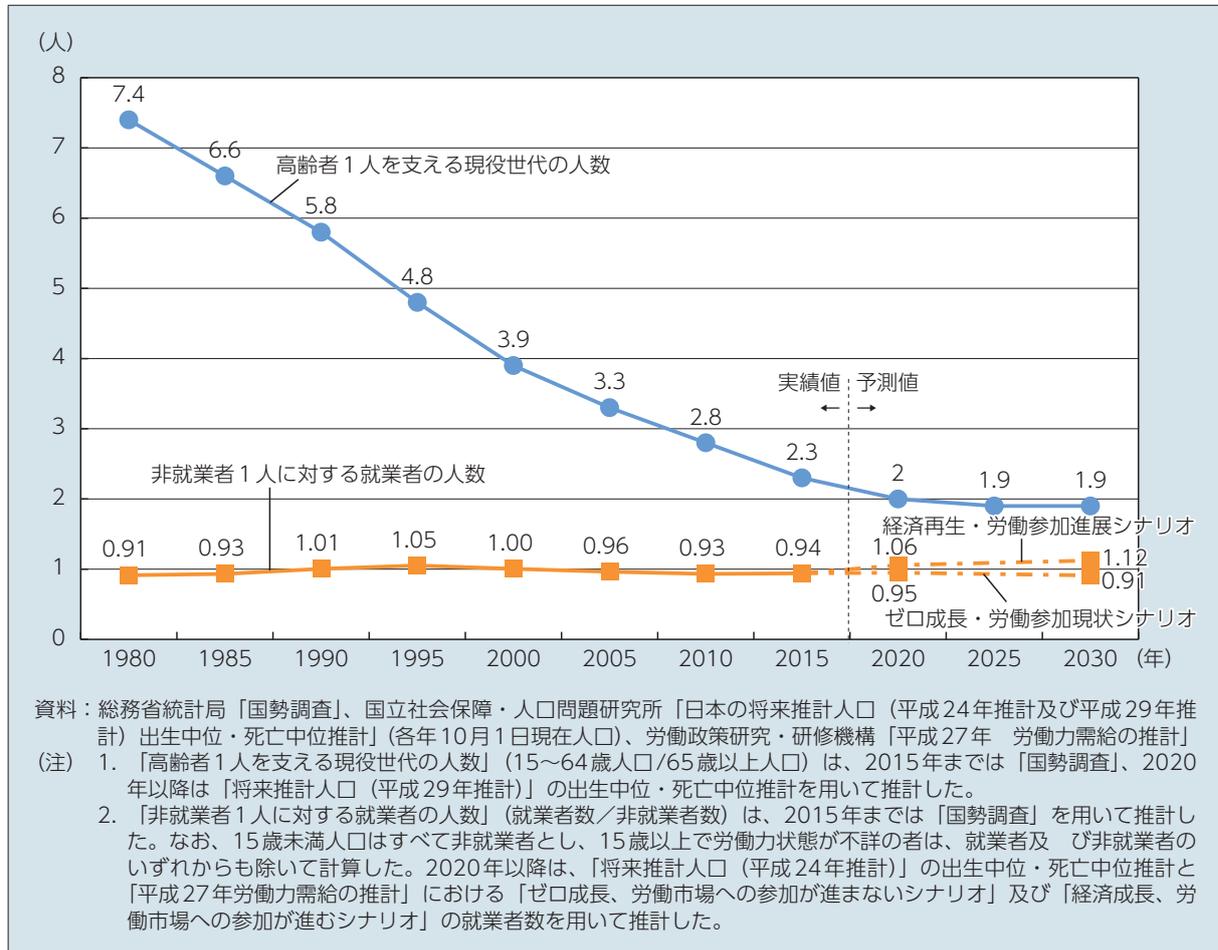
65歳以上の老年人口と15～64歳の生産年齢人口の比率、すなわち高齢者1人を支える現役世代の人数を見てみると、1980（昭和55）年には1人の高齢者に対して7.4人の現役世代がいたのに対し、2015（平成27）年には高齢者1人に対して現役世代2.3人になっており、今後この数字は減少していくことが予想される（図表1-2-8）。

一方で、社会の変化について、非就業者（子どもを含む。）と就業者の比率によって見る見方もある。非就業者1人に対する就業者の人数は、これまでも、0.9～1程度で推移しており、大きな変化はない。今後、若者・女性・高齢者等の労働参加が適切に進んだ場合、この数字が上向き可能性がある。ただし、就業者の内訳の変化（非正規雇用労働者の

*5 「人口置換水準」とは、（国際）人口移動がなく、かつ年齢別死亡率が変化しないとした場合に、長期的に人口が維持される合計特殊出生率の水準。年によって変動があり、1974年は2.11、現在は2.07である。

増加など)、非就業者の内訳の変化(子どもの減少・高齢者の増加など)があり、支える立場の就業者と支えられる立場の非就業者の関係も、時代によって内容に大きな違いがあることに留意が必要である。

図表 1-2-8 高齢者現役世代比と非就業者就業者比の推移と予測



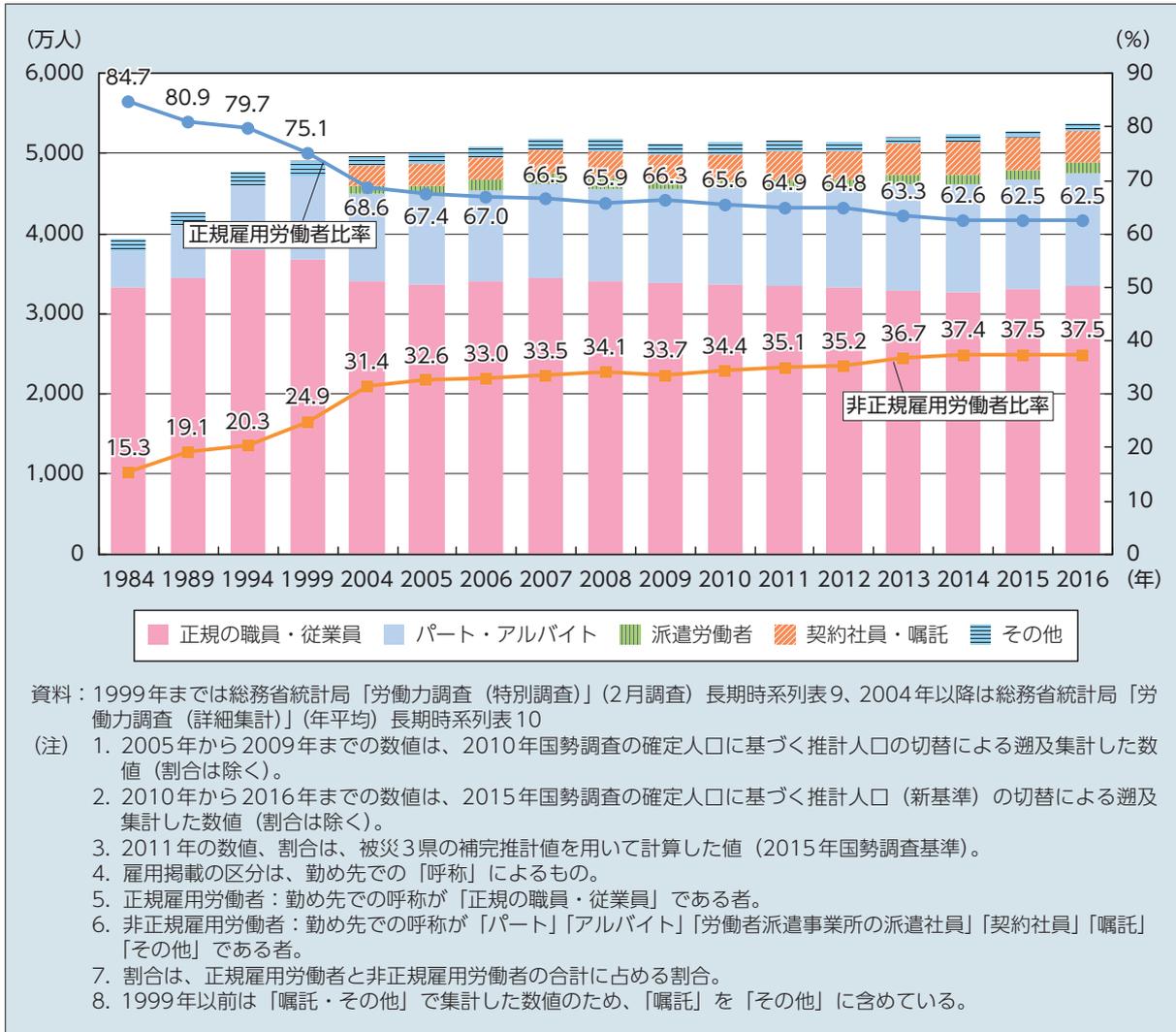
(2) 働き方の変化

(経済のグローバル化や国際競争の激化などにより、非正規雇用労働者比率が上昇している)

戦後の我が国では、1960年代の高度経済成長期に、不足しがちな労働力を確保するため、「終身雇用」、「年功序列賃金」、「企業別組合」といった日本型雇用慣行により、主として男性労働者を正社員として処遇してきた。このような日本型雇用慣行は、農林水産業や自営業に従事する人が減少し雇用労働者が増加する中で、我が国の失業率を諸外国と比較して低水準に抑えることに貢献するとともに、労働者とその家族の生活の安定や生活水準の向上に大きく寄与し、生活保障の中心的な役割を果たしてきた。

しかし、その後の経済のグローバル化や国際競争の激化、高度情報化の進展などを背景に、こうした雇用慣行は変容し、近年では、非正規雇用労働者比率が4割近くを占めている(図表1-2-9)。

図表1-2-9 雇用形態の推移



(3) 家族形態・地域基盤の変化

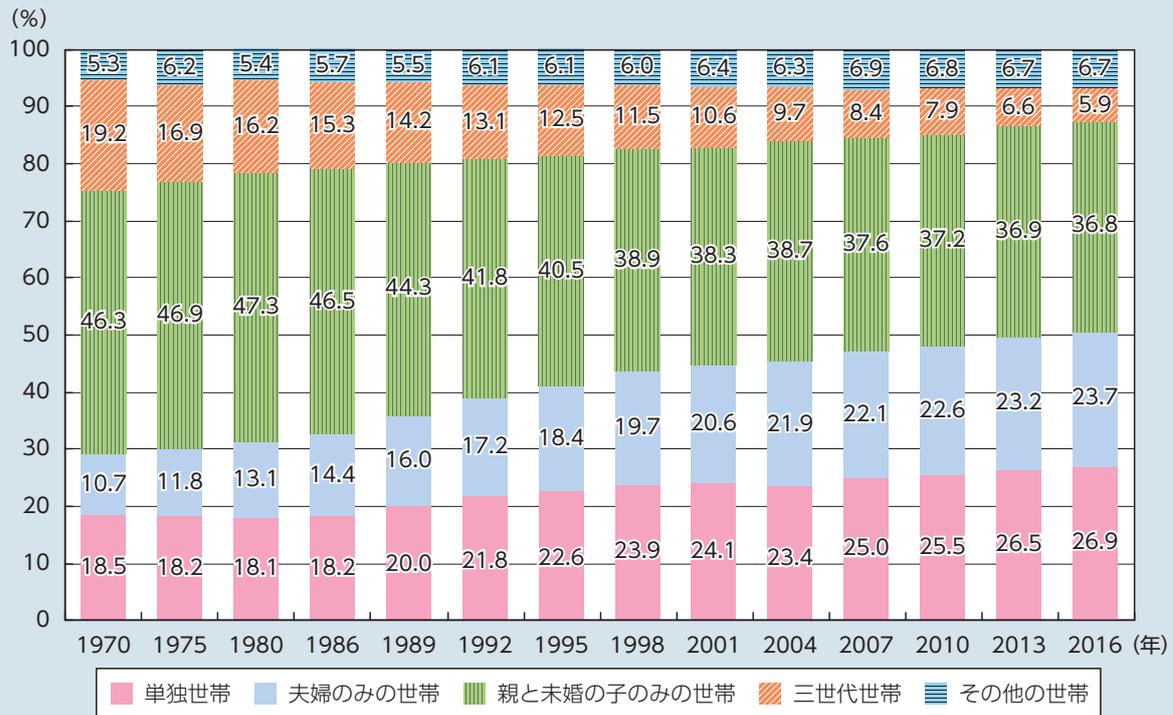
(家族や地域での支え合い意識の希薄化が進んでいる)

家族形態の変化について、世帯構造別の構成割合の推移で見ると、三世帯世帯の割合が減少する一方で、単独世帯と夫婦のみ世帯の割合は増加しており、2016（平成28）年では、単独世帯と夫婦のみ世帯の割合を合わせると5割を超える状況となっている（[図表1-2-10](#)）。また、高齢化の進展に伴い、全世帯に占める高齢者世帯の割合も急激に上昇している（第2章第1節[図表2-1-2](#)参照）。

また、家族形態の変化について、共働き世帯と専業主婦世帯の数の推移で見ると、1980（昭和55）年時点では、専業主婦世帯が主流であったが、その後、共働き世帯数は継続的に増加し、1997（平成9）年には共働き世帯が専業主婦世帯を上回った。その後も共働き世帯は増加を続けており、専業主婦世帯数との差は拡大傾向にある（[図表1-2-11](#)）。

こうした家族形態の変化は、我が国の社会保障制度が前提としていた家族での支え合いの機能に影響を及ぼしていると考えられる。

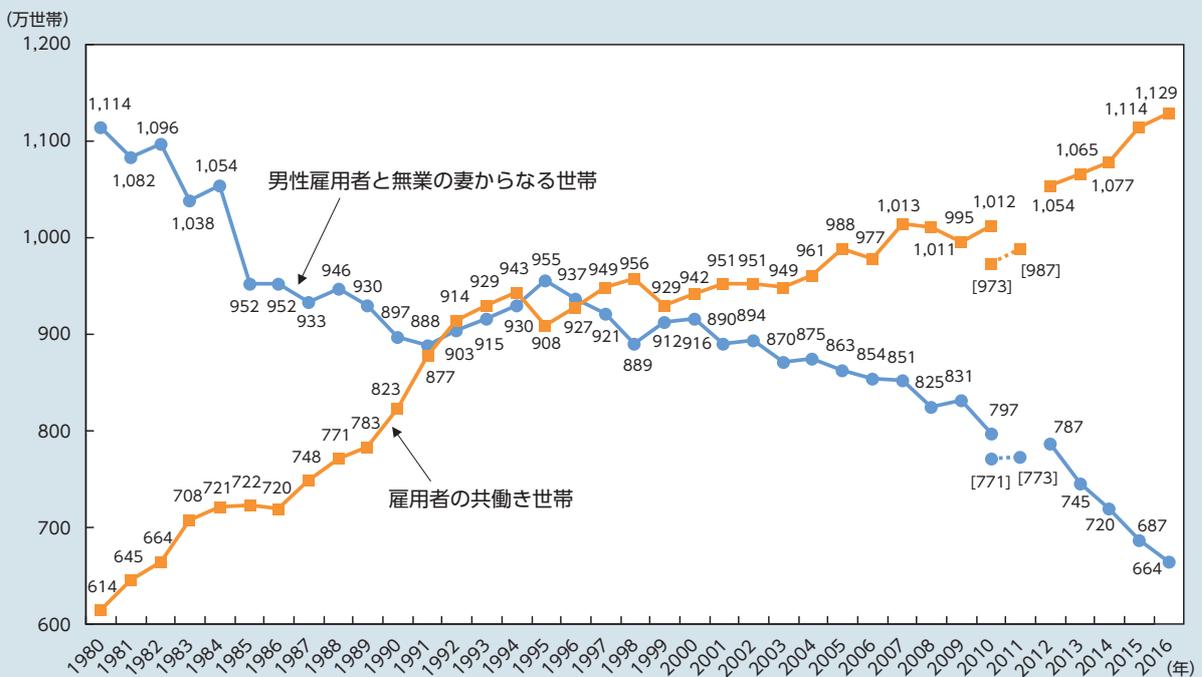
図表1-2-10 世帯構造別にみた構成割合の推移



資料：厚生労働省政策統括官付世帯統計室「国民生活基礎調査」

- (注) 1. 1995年の数値は、兵庫県を除いたものである。
 2. 2016年の数値は、熊本県を除いたものである。
 3. 「親と未婚の子のみの世帯」とは、「夫婦と未婚の子のみの世帯」及び「ひとり親と未婚の子のみの世帯」をいう。

図表1-2-11 共働き等世帯数の年次推移

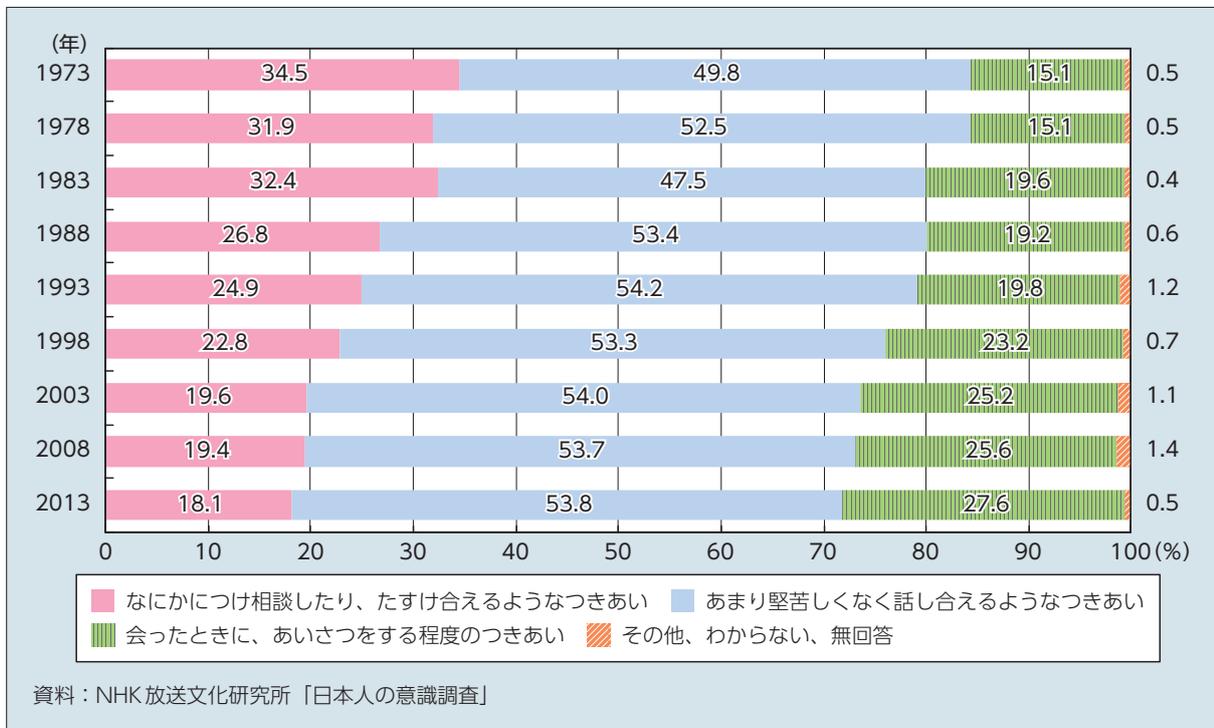


資料：1980～2001年は総務省統計局「労働力調査特別調査」、2002年以降は総務省統計局「労働力調査（詳細集計）（年平均）」

- (注) 1. 「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯。
 2. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。
 3. 2010年及び2011年の[]内の実数は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。
 4. 「労働力調査特別調査」と「労働力調査（詳細集計）」とでは、調査方法、調査月などが相違することから、時系列比較には注意を要する。

また、NHK（日本放送協会）が継続的に実施している意識調査で、隣近所との望ましい付き合い方の推移を見てみると、「なにかにつけ相談したり、助け合えるようなつきあい」と回答した人の割合は、1973（昭和48）年の34.5%から2013（平成25）年には18.1%へと大きく減少しており、地域での支え合い意識の希薄化も進んでいる（図表1-2-12）。

図表1-2-12 隣近所との望ましい付き合い方



3 社会保障と税の一体改革

ここまで見てきた経済社会の変化に対応すべく、我が国の社会保障は様々な見直しが進められてきた。近年の見直しの中で最も大きなものが「社会保障と税の一体改革」である。

（全ての世代が負担し支え合う「全世代型の社会保障」を目指す）

急速な少子高齢化が進む中、社会保障の費用が急速に増加し、社会保障制度を財政的にも仕組み的にも安定させることが必要となってきたことから、2008（平成20）年の「社会保障国民会議」での議論を皮切りに、社会保障改革の全体像や、必要な財源を確保するための消費税を含む税制抜本改革について検討が進められた。その結果、2012（平成24）年に成立した「社会保障制度改革推進法」において、年金・医療・介護・少子化対策の4分野の改革の基本方針が明記されるとともに、同年に成立した「税制抜本改革法」において消費税率の引上げ等が定められた。

その後、社会保障制度改革推進法に基づき設置された「社会保障制度改革国民会議」では、各分野の改革の具体的方向性が議論され、2013（平成25）年8月に取りまとめられた報告書の総論においては、日本の社会保障モデルを「1970年代モデル」から「21世紀（2025年）日本モデル」へと転換を図り、全ての世代が年齢ではなく負担能力に応じて負担し支え合う「全世代型の社会保障」を目指すべきとされた。

この報告を踏まえて、2013年12月に「持続可能な社会保障制度の確立を図るための

改革の推進に関する法律」(社会保障改革プログラム法)が成立・施行され、同法に基づき、2014(平成26)年以降順次、社会保障4分野(年金、医療、介護、少子化対策)の改革が進められている(図表1-2-13)。

図表1-2-13 社会保障制度改革推進法に基づく改革の流れ

<p>2012(平成24)年社会保障・税一体改革</p> <p>↓</p> <p>社会保障制度改革推進法(自民党が主導し、民主党・公明党との3党合意に基づく議員立法)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障改革の「基本的な考え方」、年金、医療、介護、少子化対策の4分野の「改革の基本方針」を明記。 ○ 社会保障制度改革に必要な法制上の措置を法施行後の1年以内(2013(平成25年)8月21日)に、社会保障制度改革国民会議の審議結果等を踏まえて講ずる。 																	
<p>2013年8月6日：社会保障制度改革国民会議 国民会議報告書とりまとめ</p> <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 改革推進法により設置され、少子化、医療、介護、年金の各分野の改革の方向性を提言。 ○ 報告書総論では、意欲のある人々が働き続けられ、すべての世代が相互に支え合う「全世代型の社会保障」を目指すことの重要性を強調。 ○ 医療・介護制度改革については、医療・介護提供体制の改革と地域包括ケアシステムの構築、国民健康保険の財政運営の責任を都道府県が担うことなど医療保険制度改革、難病対策の法制化などを提言。 																	
<p>2013年12月5日：社会保障改革プログラム法成立(同13日：公布・施行)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障4分野の講ずべき改革の検討項目、改革の実施時期等を規定。 ○ 改革推進体制の整備等について規定。 																	
<p>【社会保障・税一体改革による社会保障制度改革の主な取組状況】</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>主な実施事項</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2014(平成26)年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○年金機能強化法の一部施行(2014年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化、遺族基礎年金の父子家庭への拡大、産前・産後休業期間中の厚生年金保険料の免除 ○育児休業中の経済的支援の強化(2014年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・育児休業給付の支給割合の引上げ(50%→67%) </td> </tr> <tr> <td>2015(平成27)年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○子ども・子育て支援新制度の施行(2015年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・待機児童解消等の量的拡充や保育士の処遇改善等の質の改善を実施 ○医療介護総合確保推進法の一部施行 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県において、地域医療構想を策定し、医療機能の分化と連携を適切に推進(2015年4月～) ・地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実(2015年4月～) ・低所得者への介護保険の1号保険料軽減を強化(2015年4月より一部実施、消費税率10%時まで完全に完全実施) ・一定以上の所得のある介護サービスの利用者について自己負担を1割から2割へ引上げ等(2015年8月～) ○被用者年金一元化法の施行(2015年10月～) <ul style="list-style-type: none"> ・厚生年金と共済年金の一元化 </td> </tr> <tr> <td>2016(平成28)年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○年金機能強化法の一部施行(2016年10月～) <ul style="list-style-type: none"> ・大企業の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大(501人以上の企業対象) </td> </tr> <tr> <td>2017(平成29)年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2017年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・中小企業の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大(労使合意を前提として500人以下の企業対象) ○年金機能強化法の一部施行(2017年8月～) <ul style="list-style-type: none"> ・老齢基礎年金の受給資格期間を25年から10年に短縮 </td> </tr> <tr> <td>2018(平成30)年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○国民健康保険の財政運営責任等を都道府県に移行し、制度を安定化(2018年4月～、医療保険制度改革関連法案関係) ○医療計画・介護保険事業(支援)計画・医療費適正化計画の同時策定・実施(2018年4月～) ○年金改革法の一部施行(2018年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・マクロ経済スライドについて、名目下限措置を維持しつつ、賃金・物価の上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整 </td> </tr> <tr> <td>2019(平成31)年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2019年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・国民年金1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除(財源として国民年金保険料を月額100円程度引上げ) ○年金生活者支援給付金法の施行 <ul style="list-style-type: none"> ・年金を受給している低所得の高齢者・障害者等に対して年金生活者支援給付金を支給(消費税率10%時まで実施) </td> </tr> <tr> <td>2020年度</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2020年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・年金額改定において、賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底 </td> </tr> </tbody> </table>			主な実施事項	2014(平成26)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金機能強化法の一部施行(2014年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化、遺族基礎年金の父子家庭への拡大、産前・産後休業期間中の厚生年金保険料の免除 ○育児休業中の経済的支援の強化(2014年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・育児休業給付の支給割合の引上げ(50%→67%) 	2015(平成27)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○子ども・子育て支援新制度の施行(2015年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・待機児童解消等の量的拡充や保育士の処遇改善等の質の改善を実施 ○医療介護総合確保推進法の一部施行 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県において、地域医療構想を策定し、医療機能の分化と連携を適切に推進(2015年4月～) ・地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実(2015年4月～) ・低所得者への介護保険の1号保険料軽減を強化(2015年4月より一部実施、消費税率10%時まで完全に完全実施) ・一定以上の所得のある介護サービスの利用者について自己負担を1割から2割へ引上げ等(2015年8月～) ○被用者年金一元化法の施行(2015年10月～) <ul style="list-style-type: none"> ・厚生年金と共済年金の一元化 	2016(平成28)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金機能強化法の一部施行(2016年10月～) <ul style="list-style-type: none"> ・大企業の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大(501人以上の企業対象) 	2017(平成29)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2017年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・中小企業の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大(労使合意を前提として500人以下の企業対象) ○年金機能強化法の一部施行(2017年8月～) <ul style="list-style-type: none"> ・老齢基礎年金の受給資格期間を25年から10年に短縮 	2018(平成30)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○国民健康保険の財政運営責任等を都道府県に移行し、制度を安定化(2018年4月～、医療保険制度改革関連法案関係) ○医療計画・介護保険事業(支援)計画・医療費適正化計画の同時策定・実施(2018年4月～) ○年金改革法の一部施行(2018年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・マクロ経済スライドについて、名目下限措置を維持しつつ、賃金・物価の上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整 	2019(平成31)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2019年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・国民年金1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除(財源として国民年金保険料を月額100円程度引上げ) ○年金生活者支援給付金法の施行 <ul style="list-style-type: none"> ・年金を受給している低所得の高齢者・障害者等に対して年金生活者支援給付金を支給(消費税率10%時まで実施) 	2020年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2020年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・年金額改定において、賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底
	主な実施事項																
2014(平成26)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金機能強化法の一部施行(2014年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化、遺族基礎年金の父子家庭への拡大、産前・産後休業期間中の厚生年金保険料の免除 ○育児休業中の経済的支援の強化(2014年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・育児休業給付の支給割合の引上げ(50%→67%) 																
2015(平成27)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○子ども・子育て支援新制度の施行(2015年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・待機児童解消等の量的拡充や保育士の処遇改善等の質の改善を実施 ○医療介護総合確保推進法の一部施行 <ul style="list-style-type: none"> ・都道府県において、地域医療構想を策定し、医療機能の分化と連携を適切に推進(2015年4月～) ・地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実(2015年4月～) ・低所得者への介護保険の1号保険料軽減を強化(2015年4月より一部実施、消費税率10%時まで完全に完全実施) ・一定以上の所得のある介護サービスの利用者について自己負担を1割から2割へ引上げ等(2015年8月～) ○被用者年金一元化法の施行(2015年10月～) <ul style="list-style-type: none"> ・厚生年金と共済年金の一元化 																
2016(平成28)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金機能強化法の一部施行(2016年10月～) <ul style="list-style-type: none"> ・大企業の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大(501人以上の企業対象) 																
2017(平成29)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2017年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・中小企業の短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大(労使合意を前提として500人以下の企業対象) ○年金機能強化法の一部施行(2017年8月～) <ul style="list-style-type: none"> ・老齢基礎年金の受給資格期間を25年から10年に短縮 																
2018(平成30)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○国民健康保険の財政運営責任等を都道府県に移行し、制度を安定化(2018年4月～、医療保険制度改革関連法案関係) ○医療計画・介護保険事業(支援)計画・医療費適正化計画の同時策定・実施(2018年4月～) ○年金改革法の一部施行(2018年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・マクロ経済スライドについて、名目下限措置を維持しつつ、賃金・物価の上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整 																
2019(平成31)年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2019年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・国民年金1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除(財源として国民年金保険料を月額100円程度引上げ) ○年金生活者支援給付金法の施行 <ul style="list-style-type: none"> ・年金を受給している低所得の高齢者・障害者等に対して年金生活者支援給付金を支給(消費税率10%時まで実施) 																
2020年度	<ul style="list-style-type: none"> ○年金改革法の一部施行(2020年4月～) <ul style="list-style-type: none"> ・年金額改定において、賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底 																
<p>(注) 年金生活者支援給付金と介護保険1号保険料の低所得者軽減強化については、現在の法律の規定やこれまでの社会保障の充実の考え方に従って記載。</p>																	

4 ニッポン一億総活躍プラン

〔「ニッポン一億総活躍プラン」では、子育て支援や社会保障の基盤を強化し、それが更に経済を強くする、という「成長と分配の好循環」メカニズムを提示〕

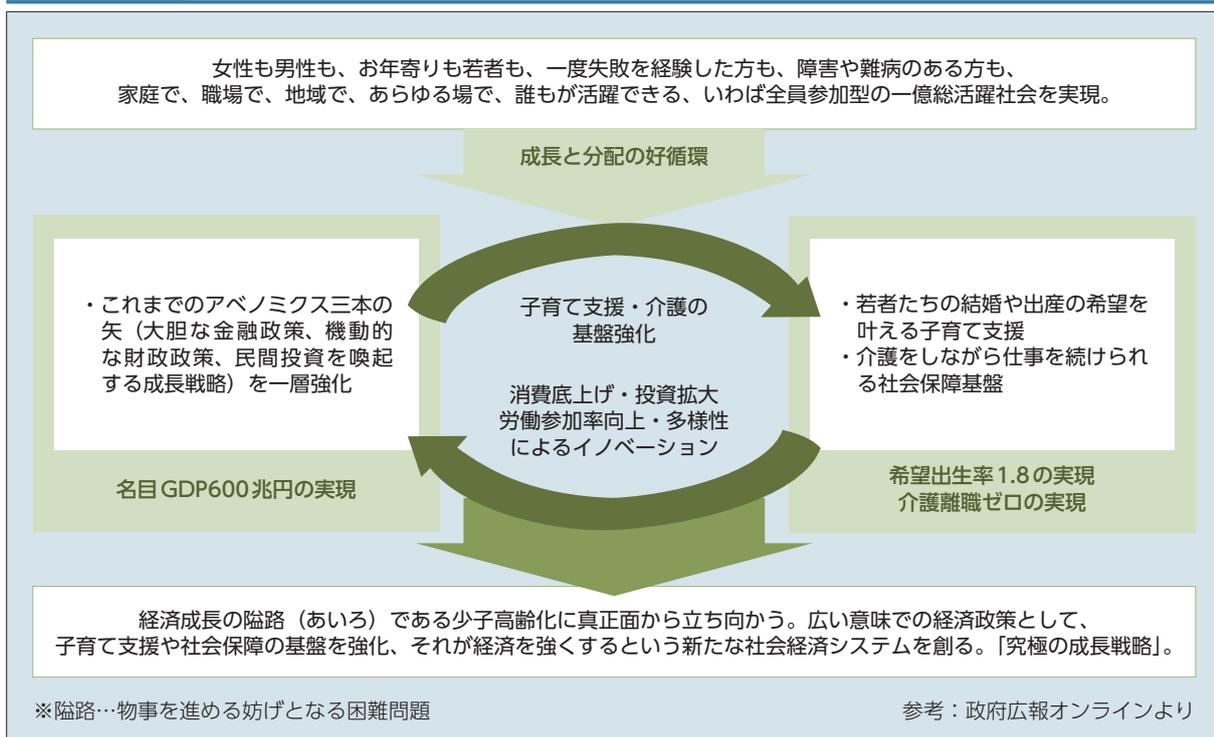
2016（平成28）年6月2日に、あらゆる場で誰もが活躍できる、全員参加型の社会を目指すため、「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された。

同プランでは、少子高齢化の進行が、労働供給の減少のみならず、将来の経済規模の縮小や生活水準の低下を招き、経済の持続可能性を危うくするという認識が、将来に対する不安・悲観へとつながっているとし、少子高齢化という構造的な課題に取り組み、女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した方も、障害や難病のある方も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが包摂され活躍できる社会「一億総活躍社会」の実現を目指すとした。

一億総活躍社会とは、「成長と分配の好循環」を生み出していく新たな経済社会システムの提案である。すなわち、全ての人々が包摂される社会、一億総活躍社会が実現できれば、安心感が醸成され、将来の見通しが確かになり、消費の底上げ、投資の拡大にもつながる。さらに、一人一人の多様な能力が十分に発揮され、多様性が認められる社会を実現できれば、新たな着想によるイノベーションの創出を通じて、生産性が向上し、経済成長を加速することが期待される。このように、「ニッポン一億総活躍プラン」では、アベノミクスによる成長の果実を活用して、子育て支援や社会保障の基盤を強化し、それが更に経済を強くするという「成長と分配の好循環」メカニズムを提示している（**図表1-2-14**）。

社会保障は、従来、もっぱら「分配」を担うものとして位置づけられてきたが、少子高齢化という構造的な問題の克服のため、「成長」との好循環を求められている。成長との好循環を実現できる社会保障とは何か、その意味を、次節以降で改めて考察していく。

図表1-2-14 成長と分配の好循環メカニズムの提示



第3節 「分配」と「成長」の関係

(社会保障による「分配」は、「成長」にとってプラスかマイナスか?)

第1節で見たように、社会保障には様々な機能があるが、ここでは、その中でも中心的な機能といえる「所得再分配機能」に着目し、経済成長との関係について整理する。

社会保障は、日本国憲法第25条に規定された「生存権」の担保はもとより、広く国民に安定した生活を保障することを目的として「分配」の仕組みを発達させてきた。それ自体は必要不可欠なものではあるが、その一方で、先にも見たように、「分配」は多大な国民負担を伴って実現するものであり、その具体的な有りようを考えるに当たって、分配が国民経済全体に与える影響を無視することはできない。

しかし、そもそも「分配」は「成長」にプラス、マイナスどちらの影響を及ぼすのだろうか。ここでは、これまでの議論の中で主なものを取りあげて見ていく。

1 経済成長と所得格差の関係

社会保障が持つ機能の一つである「所得再分配機能」は、言い換えれば、市場による分配の結果生ずる所得の「格差」を是正する機能である。つまり、所得格差があることが前提となっているわけであるが、その「格差」は、世界各国が経済発展を続ける中でどのように変化してきたのだろうか。そして、その変化はなぜ起こったのだろうか。経済成長と所得格差の関係について、経済学の分野におけるこれまでの主な議論を見ていこう。

(1) クズネッツの理論

(経済発展が進めば格差は自然に縮小すると主張)

格差と経済成長の関係について古くから知られている理論として、アメリカの経済学者サイモン・クズネッツの理論がある。彼は、「経済成長と所得格差」(1955(昭和30)年)^{*6}の中で、アメリカ、英国、ドイツの課税前所得のデータをもとに、経済発展の過程では、主要産業が農業から工業へと進むにつれて、労働生産性の低い農業従事者と労働生産性の高い工業従事者が混在することなどにより国内の所得格差は広がるが、その後、経済発展の果実にあずかることのできる人口の比率が高まることや、民主化社会において法律や制度の整備が進むことなどにより、所得格差は小さくなるとした。この理論は、経済発展に伴い格差の程度が逆U字型の曲線を描くことから「逆U字仮説」とも呼ばれている。

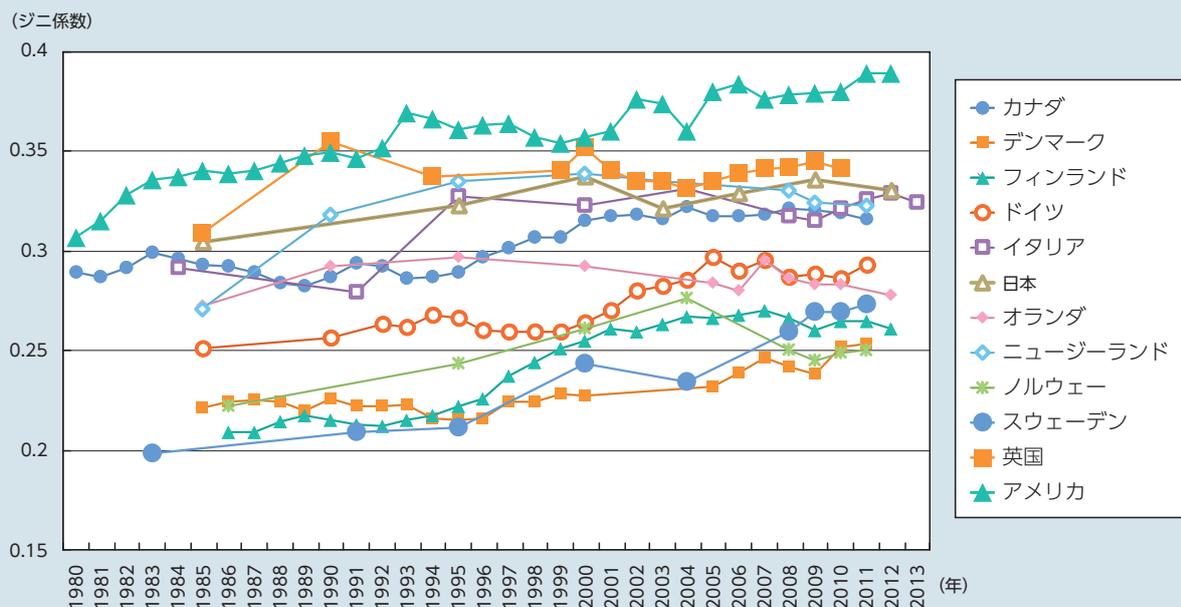
また、この理論を発展させたものとして、富裕層が更に豊かになって経済全体が拡大すれば、その恩恵は、低所得層にまでしずくが滴るように行き渡るとする「トリクルダウン理論」がある。

(1980年代以降、多くの国で所得格差が拡大)

クズネッツの理論によれば、一国の経済社会の発展に伴って、国内の所得格差は自然に縮小していくことになるが、その後の世界は、必ずしも格差縮小の方向へは向かわなかった。1980年代以降、多くの国で、所得格差が拡大する傾向が見られている(図表1-3-1)。

*6 Kuznets, S. "Economic Growth and Income Inequality" (The American Economic Review, 1955年)

図表1-3-1 OECD主要国のジニ係数の推移



資料：OECD. Stat (2017年3月9日閲覧) より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成

(注) 1. 「ジニ係数」とは、所得の均等度を表す指標であり、0から1までの間で、数値が高いほど格差が大きいことを示している。

2. 等価可処分所得のジニ係数の推移を示している。

(2) ピケティの理論

(資産集中が進むことにより、格差は自然に拡大すると主張)

フランスの経済学者トマ・ピケティは、「21世紀の資本」(2014(平成26)年)において、世界各国の税務データを収集して分析した結果、多くの国で格差が拡大しており、その主たる要因として、「 r (資本収益率) $>$ g (経済成長率)」、すなわち、経済成長の過程においては資本家が経済成長率を上回る投資利益を得ることにより、資産集中が進むことをあげた。

彼は、クズネッツは20世紀前半におけるアメリカなどのデータを元に、格差は逆U字カーブを描くと推論しているが、この時期は、二つの世界大戦を経験し、戦争後のインフレ等による資本の毀損や、高い累進税制の導入などで格差が是正された特殊な時期であったとしている。そして、資本市場が完全になればなるほど、 r が g を上回る可能性も高まるとして、格差縮小のためには資本に対する世界的な累進課税などが必要であると主張した。

(3) アトキンソンの指摘

(格差拡大の多様な要因を指摘)

不平等研究の大家である英国の経済学者アンソニー・アトキンソンは、「21世紀の不平等」(2015(平成27)年)の中で、ヨーロッパでは第2次世界大戦後の数十年間に格差が縮小し、1980年代以降、格差が拡大に転じたとしている。その理由として、1970年代まで格差の縮小を説明してきた要素(①再分配政策(社会保障制度と累進課税)の拡大、②国民所得に占める賃金のシェアの増大と資本のシェアの縮小、③個人資産の集中の減少、④団体交渉や最低賃金の引上げによる収入の散らばりの縮小)が逆転した、あるいは終わったことにあるとしている。そして、格差を縮小するため、社会保険制度を刷新し、給付水準を引き上げ、支払範囲を拡大すべきことや、最低賃金以上の報酬慣行規範をつくることなどを主張した。

2 「分配」と「成長」の関係

次に、社会保障による「分配」や、分配による格差の是正（公平性の実現）が、経済の「成長」にどのような影響を及ぼすのかということを考えていく。

「分配」には、市場から得られる賃金や財産収入などの一次的な分配と、社会保障給付などによる二次的な分配（再分配）があるが、ここでは、再分配と成長の関係を中心に見ていく。

(1) 「効率性」と「公平性」

(経済学ではしばしば、「効率性」と「公平性」はトレード・オフ関係にあるとされる)

経済学においては、「効率性」という言葉がしばしば用いられる。「効率的」とは、他の誰かの状態を悪化させないとある人の状態を改善させられない状態をいい、効率的な資源配分、すなわちある集団の効用が最大となる資源配分は、完全な競争市場において実現される。

市場経済を重視する経済学においては、「効率性」と「公平性」はしばしばトレード・オフ（二律背反）の関係にあり、経済の発展や成長に当たっては「効率性」を高めることが重視されてきた。

ただしこの考え方は、完全な市場、すなわち家計や企業が完全な情報を得て完全に競争的に振る舞うことを前提にしており、実際の経済はこれとは異なることに留意する必要がある。

(2) 社会的厚生関数

(資源配分の在り方についての価値判断を定式化)

経済学の分野で公平性をめぐる判断を行う際の理論的な枠組みの一つとして「社会的厚生関数」がある。これは、社会全体の資源配分の在り方についての価値判断を定式化することにより、社会全体の経済的厚生水準を評価しようとするもので、よく知られたものとして、各人の効用の総和が最大になる所得分配が望ましいと考える「ベンサム型」の社会的厚生関数と、最も所得が低い人の効用を最大化する分配が望ましいと考える「ロールズ型」の社会的厚生関数がある。分配上の価値判断は、採用される社会的厚生関数の形状に依存することとなる。

(3) 格差や再分配が成長に及ぼす影響

1 理論面での様々な考え方

格差や再分配が成長にどのような影響を及ぼすかについては、経済学において古くから関心を持たれてきたテーマの一つではあるが、1980年代後半以降の内生的成長理論^{*7}の発展に伴い、理論面・実証面での研究が活発に行われるようになってきた。

これまで理論面で展開されてきた主な考え方は、以下のとおりである。

(再分配は労働や投資の意欲を低下させるとする考え方)

①アメリカの経済学者アーサー・オークンは、「平等か効率か—現代資本主義のジレンマ」（原文は1975（昭和50）年）において、経済原則である資本主義では所得の不平等が

^{*7} 「内生的成長理論」とは、経済成長の決定要素の一つである技術進歩、すなわち1人当たり所得の成長率は、外生的に与えられるのではなく、内生的に決定されるとする考え方。その決定要因として、政府支出やその活動に伴う外部効果、技術のスピルオーバー効果、人的資本の蓄積などによる説明が試みられている。

存在するとした上で、税や所得移転による再分配を「水漏れするバケツ」に例えて、再分配には必ず非効率性が伴うことを指摘した。水漏れ（非効率性）となりうる要素として、税や社会保障の負担が大きくなることによる人々の労働や投資の意欲の低下のほか、税の徴収や所得移転のための行政費用、人々の態度への悪影響（富裕層のやる気の低下、貧困層の自立と労働倫理への悪影響）をあげている。

(格差は高所得層の投資を増やすという考え方)

- ②上記と同様に比較的古くからある考え方として、格差が高所得層における貯蓄や投資を増加させ、経済成長にプラスに働くというものがある^{*8}。高所得者や高資産保有者は高い貯蓄性向を持つので、彼らに多く配分すれば、資本蓄積が進んで生産に寄与するというものである。また、報酬に格差をつけて有能な人や意欲の高い人の報酬を高めることにより、経済全体の生産性が高まるとするものもある^{*9}。

(格差が人々の投票行動に影響するという考え方)

- ③政府による課税や再分配政策に特に着目した考え方として、大きな所得格差の存在が有権者にとって受け入れがたいものとなると、人々の投票行動を通じて増税や分配強化が選択され、それが資本蓄積を妨げて、長期的な成長を損なうとするものがある^{*10}。この考え方によると、当初所得（再分配前の所得）の格差の度合いが大きいほど、再分配が強まり、経済成長は抑制されることになる。

ただし、これに対しては、実際には低所得層より高所得層の方が政治への参加率が高いために、必ずしも多くの有権者が望む政策が選択されるわけではないという批判がある^{*11}。

(格差が人的資本への投資に影響するという考え方)

- ④所得格差が、低所得層における教育への過少投資^{*12}を引き起こし、それが人的資本^{*13}の蓄積に影響を与えて、成長率の低下につながるという考え方もある^{*14}。この考え方によると、再分配により低所得層の所得水準が高まれば、人的投資の増加を通じて経済成長を促すことになる。

(格差の縮小が社会の安定性に寄与するという考え方)

- ⑤再分配により所得格差が縮小して社会や経済の安定性が高まれば、犯罪や反社会的行動、それらの予防などに費やされていた労力が生産的な活動に投じられるようになったり、投資や

*8 英国の経済学者ニコラス・カルドアは、資本家の貯蓄率が労働者の貯蓄率より高いことを前提に、前者により多く分配することで経済成長が高まるとした。(Kaldor, N. "Alternative Theories of Distribution" (Review of Economic Studies, Vol.60, 1956年))

*9 例: Lazear, E. P. and Rosen, S. "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts" (Journal of Political Economy, Vol.89 (5) , 1981年)

*10 例: Alesina, A. and Rodrik, D. "Distributive politics and economic growth" (Quarterly Journal of Economics, 1994年)

*11 例: Stiglitz, J. "The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future" (W. W. Norton & Company, 2012年)

*12 資本市場が完全であれば、教育投資の収益率が投資資金の利子率よりも高い限り教育投資が行われるが、実際には借金してまで教育投資が行われないということ。

*13 「人的資本」とは、教育や訓練、経験により身につけられた、生産活動に有用な熟練・技能知識のこと。内生的経済成長理論の中には、生産関数の投入物の一つとして「人的資本」を捉え、人的資本の質を高めて経済成長につなげようとする考え方がある。アメリカの経済学者ロバート・パローは、世界各国のパネルデータを用いた実証研究により、男性の中等学校教育以上の水準の教育年数がGDP成長率に有意でプラスの影響を持つことを明らかにした。

*14 例: Galor, O. and Zeira, J. "Income Distribution and Macroeconomics" (Review of Economic Studies 60 (1) , 1993年)

イノベーションが活発化したりすることにより、経済成長が高まるとする考え方もある^{*15}。

2 格差や再分配が経済成長へ及ぼす影響に関する実証分析

〔「効率性」と「公平性」のトレードオフは、単純には当てはまらない〕

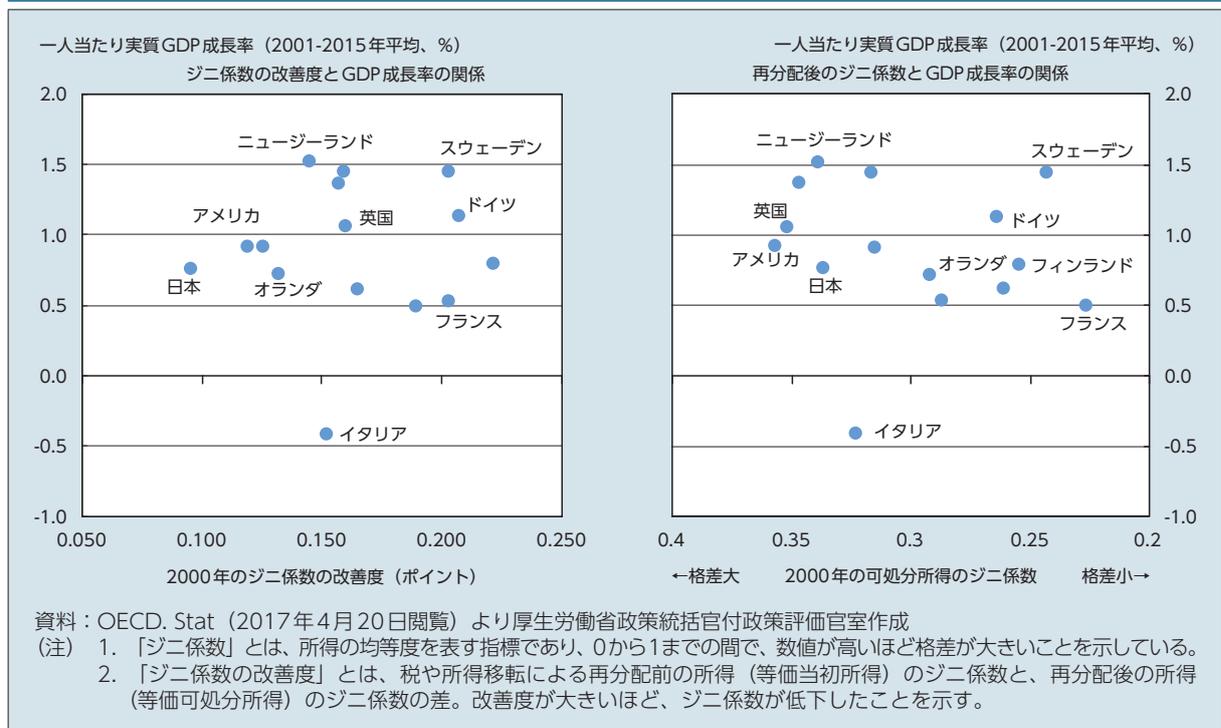
上記のように、理論面では、格差や再分配が経済成長に及ぼす影響は、プラス、マイナスの両面で様々な考え方がある。しかしそれらは、それぞれが実際の経済社会における一つの側面をとらえているにすぎない可能性もあり、実際にどのような要素が強く影響しているのかを見極めることは難しい。

そこで試しに、実際に各国における再分配と成長の状況を単純に比較して見てみよう。ここではOECD諸国の格差や成長率のデータを用いてその関係を見てみると、再分配の程度（当初所得から可処分所得へのジニ係数の改善度）についても、再分配後の格差の程度（可処分所得のジニ係数）についても、1人当たりGDP成長率との間には、はっきりした関係は何も見えてこない（図表1-3-2）。例えばスウェーデンやドイツのように、日本よりも高い水準の成長と再分配を同時に達成している国もある。

もちろんこのデータだけで、分配と成長は無関係と結論づけることは早急である。しかし、少なくとも経済学の分野でよくいわれる「効率性」と「公平性」のトレードオフは、単純には当てはまらない、ということだけはいえるのではないだろうか。

なお、前出のアンソニー・アトキンソンは、「21世紀の不平等」において、主要国のジニ係数とGDP成長率の相関データや各種研究論文などを参照した上で、「一言でまとめると、不平等と効率の間には絶対に確実な負の相関などない、ということになる」と総括している。

図表 1-3-2 分配と成長の関係



*15 格差が拡大すると社会の不安定さが増して投資が減少するとした例：Alesina, A. and R. Perotti “Income Distribution, Political Instability and Investment” (European Economic Review, Vol. 40 (6), 1996年)

(近年の分析では、格差は成長にマイナスの影響を及ぼす)

経済学の分野では、1990年代以降を中心に、世界各国の格差や成長率などのデータを用いて、所得格差が経済成長に及ぼす影響を推計する実証研究が複数なされてきた。その結論は、推計に用いたデータや推計方法によって異なっており、所得格差が経済成長率にプラスの影響を持つとするもの、マイナスの影響を持つとするもの、両者に関係はないとするものなどがある。

しかし、近年国際機関で行われた分析においては、再分配後の所得格差が大きいほど、経済成長にマイナスの影響があることが相次いで示されている。

例えば、OECDの分析^{*16}においては、

- ①再分配後の格差（可処分所得のジニ係数）が大きいほど、OECD諸国の成長率が押し下げられる
- ②税や社会保障による再分配それ自体は、成長を阻害しない
- ③格差が大きいほど、低所得層において人的資本への投資（子どもへの教育投資など）が低下する

ということが示され、再分配後の所得格差の拡大は、低所得層における人的資本への投資の低下を通じ、長期的な経済成長を損なうとされた（コラム「格差は経済成長を損なうか？」を参照）。

また、IMF（国際通貨基金）のオストリーらによる分析^{*17}においても、再分配後の所得格差が広がる、すなわち可処分所得のジニ係数が上昇すると、中期的な成長率（5年間の国民1人当たり実質GDPの平均成長率）が低下し、また経済成長が翌年に終了する確率が高まるため、経済成長の持続性も弱まるとの推計結果を得ている。併せて、再分配それ自体による経済成長への影響についても試算し、再分配の規模がかなり大きい場合には経済成長に直接的にマイナスの影響を及ぼす可能性を否定できないが、それ以外の場合は経済成長への直接への影響は見られず、再分配を通じた格差縮小による経済へのプラス効果を考慮すれば、再分配それ自体がもたらす経済成長への影響は総じて中立的であるとしている。

* 16 OECD “In It Together : Why Less Inequality Benefits All” (2015年)

* 17 Ostry, J., A. Berg, and C. Tsangarides “Redistribution, Inequality, and Growth” (IMF Staff discussion note, 2014年)

コラム 格差は経済成長を損なうか？

OECDは、「格差縮小に向けて」（2015年）の中で「格差の拡大は経済成長を損なう」と指摘している。これは、計量経済学に基づく分析の結果出てきたものであるが、理解に資するため、分析結果をもう少し具体的に紹介しよう。

格差の拡大は経済成長を損なう

格差がいかに経済成長へ影響を及ぼすかを明らかにするため、OECD各国のパネルデータを用いて試算を行ったところ、可処分所得の格差（ジニ係数）が大きくなるほど、その後の経済成長（一人当たりGDPの伸び率）が押し下げられる関係があるということが明らかになった。

推計可能なOECD19か国の平均では、1985～2005年にジニ係数が0.02以上拡大したことにより、1990～2010年の累積成長率が4.7%ポイント下がったと推計される。もし格差の拡大がなかったら、累積成長率は28%から33%近くまで上昇していたことになる。

再分配は経済成長を阻害しない

格差是正の手段としては、税や社会保障などによる再分配があるが、再分配自体が（「水漏れするバケツ」の例のように）経済成長を抑制するという考え方もある。そこで、市場所得（再分配前の所得）の格差（ジニ係数）と可処分所得（再分配後の所得）の格差（ジニ係数）の差を再分配の程度の大きさとみて検証したところ、再分配の程度の大小は、成長に明確な影響を与えるものではないということが明らかになった。このため、再分配自体が経済成長を阻害するとは言えない。

広範な低所得者対策が必要

また、試算結果によれば、格差が経済成長にマイナスの影響を及ぼす最大の要因は、低

所得世帯とその他の世帯の所得格差であり、最貧層だけでなく所得階層の下位40%に影響を及ぼすことも明らかになった。これは貧困対策だけではなく、より一般的な低所得者対策が必要であることを示唆している。

格差は貧困層の人的投資に影響を及ぼす

上記の分析結果は、「格差は低所得層の教育投資を困難にする」とする理論で示されたように、格差が成長に影響を与える重要な経路は、低所得層の投資・就業機会の低下であることを示唆している。そこで、この理論を検証するため、OECDの国際成人力調査(PIAAC)を用いて分析した結果、格差（ジニ係数）が大きいほど、低学歴の両親を持つ子の学力が低くなることや、高等教育を受ける確率が下がることが確認された。また、格差が大きいほど低学歴層が就業できない確率が高まる傾向も見られた。一方、中・高学歴層には、格差による有意な違いはみられなかった。

結論

分析結果は、格差縮小と機会平等政策を進めることの重要性を強調するものである。格差縮小の方法として、高所得者を主な対象とした税制改革もあるが、本分析は、低所得層に焦点を当てることが重要であることを示唆する。政府による所得移転は重要であるが、所得保障の在り方には慎重な配慮が必要である。子育て、教育、健康、住居などの公的サービスを利用しやすくすることや、包括的な雇用の促進も重要である。

（出典：OECD「In It Together : Why Less Inequality Benefits All」(2015年) 第2章より厚生労働省政策統括官付政策評価官室にて要約・編集)

(施策によって成長へのインパクトは異なりうる)

上記のOECDやIMFの分析によると、再分配により格差を縮小した方が、経済成長が高まるということになるが、それぞれの施策が経済成長に与えるインパクトは異なる可能性があることに留意する必要がある。OECDは、再分配は成長を阻害しないとの分析結果は、「分配政策が全て同等に成長に良い影響をもたらすということの意味しているわけではない」と述べている。

例えば、賃金など市場から得られる所得の分配に影響を与える政策（積極的労働市場政策など）は、純粋な所得移転（年金や失業給付など）のように分配効果を金額で明示することはできず、上記の実証分析の対象外となっているが、実際には雇用の増加や賃金の上昇を通じて、より直接的に経済へのプラス効果をもたらすと考えられる。

重要なのは、経済成長への影響を意識して、何が最善の分配政策なのかを考え、選択していくということである。

3 我が国への示唆

ここまでの議論をまとめるとともに、我が国の社会保障にとってどのような示唆が得られるのか考えてみたい。

(格差の是正は世界共通の課題、分配政策について考える必要性が高まっている)

まず一つ目は、世界各国において、長期的な経済発展の中で、所得格差が拡大を続けているということである。日本の状況は第2章で詳しく見るが、再分配後の所得格差はここ最近おおむね横ばいで推移しているものの、人口の急速な高齢化と相まって当初所得の格差は拡大しており、社会保障による分配の役割も拡大を続けている。格差の是正は世界共通の課題であり、分配政策の在り方について考える必要性は高まっているといえる。

(成長という視点をもって社会保障を考える必要)

二つ目は、経済学の分野では、「分配」は成長の阻害要因とする考え方もあるが、理論面でも実証面でも、必ずしもそうとはいえないということである。近年の実証研究では、格差拡大を放置した方が、長期的な経済成長にマイナスの影響を与えるとの考え方も出てきている。これを我が国の状況にすぐに当てはめて検証することは難しいが、人口減少と急速な少子高齢化が進む我が国においては、分配の原資となる経済の規模が縮小し、分配自体が立ち行かなくなる危険性が常にあり、成長と分配を切り離して考えていくことはもはや難しい。そうした中、成長という視点も踏まえて今後の社会保障の展開を考えていく必要がある。

(成長という視点からあるべき分配政策を見極めていく)

最後に、ここでとりあげた議論は、分配に関わる様々な政策をひとまとめにしているものが多かったが、分配の内容やその進め方によって、経済成長に与えるインパクトは異なりうることに十分留意する必要がある。仮に、格差を是正することが長期的な経済成長に総体的にプラスだとしても、そのやり方によっては、労働・投資意欲の低下などの弊害の方が大きくなってしまいうる。財源に限りがあることを考えれば、今後あるべ

き政策を慎重に見極めて選択していく必要がある。

(成長の視点を踏まえた社会保障とは)

成長という視点を踏まえると、我が国の社会保障はどのような姿が望ましいと考えられるのだろうか。

ここで、OECDの分析において、格差が家計による教育への過少投資を引き起こし、それが経済成長を阻害すると指摘されていることが、ひとつのヒントになるのではないだろうか。つまり、経済社会の支え手となる現役世代、特に現役の低所得層が、自身のキャリア形成や子どもの教育などの人的投資を十分に行えるように支援するという観点からの分配政策が考えられる。これは高齢者への分配が不要ということではない。現役世代による自身の将来や老親の扶養などへの負担や不安を軽減し、将来の見通しを明るくするという観点から、幅広く考えられる必要がある。

また、分配の手法も考える必要がある。例えば、同じ人の所得を増やすのであれば、市場で得られる所得（賃金など）の増加を促す方が、単に他の人の所得を再分配するよりも、労働供給の増大や生産性向上などを通じて直接的に経済成長につながりやすいと考えられる。

つまり、成長との関係から今後の社会保障を考えると、我が国経済社会の支え手となる現役世代やその子どもの現在や将来の生活の安定、あらゆる立場の人々の労働参加や生産性向上の促進といった観点も重要になると考えられる。