

国債累積と高齢化福祉社会の財源問題

— 財政危機下における高福祉型財源への視点 —

柿 本 国 弘

はじめに

- I 財政赤字、国債累積の実態と要因
 - 1 昭和 50 年代（前半）の財政支出増
 - 2 金融構造、マネーフローの変化
- II 国債発行（建設国債）批判論
- III 財政危機下の社会保障財源問題
 - 1 社会保障費の増大状況と公費負担
 - 2 年金給付、負担の推移と課題
 - 3 医療保険、老人医療費の推移と課題

はじめに

バブル経済の破綻によって低成長に陥った（1992—94 年の実質成長率ゼロ、95 年度見通し、実質 1.7%）日本経済が、財政赤字の度合いをいっそう助長していること、すなわち公債依存度、長期政府債務残高、財政歳出総額に対する利払費の割合などいずれの指標をとっても、先進資本主義国でトップクラスの状況に陥っていることは周知の事実となりつつある。ただ、他面で、この財政赤字が確かに財政硬直化を強めてはいるが、財政インフレや民間経済への圧迫（クラウドアウト、インフレ）を引き起こすまでには至っていないことの根本原因に、家計貯蓄を基礎とした大きな貯蓄の存在が与かっているということも周知のとおりである。しかし、来世紀に向けての高齢化の強まり（若手

労働力数の低下)、高齢者福祉費の増大などを考えれば、財政赤字がいずれ日本経済の衰退要因に転化するだろうとの懸念が大きくなりつつあることも確かだろう。

公債の中樞をなす(長期)国債が、戦後において発行をみたのは、昭和40(1965)年からであったが、その当時において、ドッジ均衡財政以来、いわばタブーとされていた国債の初の発行をめぐる戦わされた議論のうち、これが直ちに財政危機に結びつくだらうとの批判論は、高度経済成長のさなかの昭和40年代は妥当性をもたなかったといってもよい。いうまでもなく、成長による「順調な税収増」によって、国債発行額をごく少額に止めえたからであり、この点で40年当時の財政危機直結論は妥当なものではなかったのである。

ところが、予想しえなかった二度のオイルショックを契機とする昭和50年代以後の経済と財政の構造変化が、国債発行を飛躍的に累積させ、「国債に抱かれた財政」を定着させるに及んで今日の財政危機時代となったことからすれば、昭和40年当時の国債＝財政危機論は、妥当だったといえないこともなかろう。

ところで、昭和50年代以後、税収大幅不足や景気対策の名目で発行された国債は、主に財政法(4条)にもとづく建設国債であったが、それは固定資産として長らく後世代の資産ともなりうるものである点で、人件費など経常費に用いられる特例債とは根本的に異なる、との理由で累積を重ねてきたものであるが、これに対しては、固定資産を形成したとしても、それが直接に収益をもたらすものでない以上、事実上は特例債と変わるところがない、つまり、いずれ(増税によって)返済するしかない点で変わることはないのだとの有力な批判も展開されていた。

税負担を後世代に転嫁する(さもなければ財政歳出の大幅カットで返済財源を作る)という点では、建設国債と特例債は根本的に同一だとする視点に立つなら、国民貯蓄の大きさの面での議論の余地はまだあるとしても、国債(建設

国債)のこれ以上の発行は控えるべきだということになろう。他方、「常識化」している建設国債＝資産形成論に立てば、(国民貯蓄に余裕のある限り)今後とも大量の建設国債は許容されるべきであり、残る税財源を社会保障などに回せばよい、ということにもなる。

本稿は、今日の財政危機下での主要経費である社会保障費を、これ以上の国債に求めるべきか(先述の意味で)、それとも税(保険料を含めて)に頼るべきかを主内容として、その視点に触れることにしたい。ただ本稿では、主に若干の統計的事実の紹介に止め¹⁾、国債と社会保障財源の詳細についてはそれぞれ別個独自に、今後においてとり上げることにしたい。

I 財政赤字、国債累積の実態と要因

まず、長期国債が発行された昭和40年からの各年ごとの国債発行額と、重点経費である公共事業費、社会保障費との比較を中心にして、統計による実態をみておくことにしよう。

表1からわかるように、第一次オイルショック(1973年)の打撃がもろに生じた昭和50(1975)年から国債発行は飛躍的に増大し(50年は前年比で約2.4倍の5兆2805億円の新規発行)、「国債に抱かれた財政」の時代に転化したことが示されている。53年には新規発行額として早くも10兆円(約10.7兆円)を突破しているし、61年度からは新規発行額と借換債の額が逆転するに至っている。引受先では「シ団引受」を中心とした民間消化(80.7%、平成7年度)と資金運用部(5.3%)が中心である。累積額は同表1には示されていないが、平成7年度で約213兆円(建設国債、特例債計)であった。

このような「国債時代」を実現させた経済構造の変化は、一つに財政面での変化、二つに金融あるいはマネーフローの変化、の二つの面に起因している。すなわち、まず財政面からの変化要因として、第一次オイルショックによる法人税などの大幅税収減にもかかわらず、昭和48(1973)年の福祉国家

表1 国債発行額の推移

年 度	国債発行額 (収入金ベース)	シ 団 引 受			公 募 入 札			その他民間消化分		
40	1,972			1,085		—				—
41	6,656			6,656		—				—
42	7,094			6,110		—				—
43	4,621			4,375		—				—
44	4,126			3,826		—				—
45	3,472			3,172		—				—
46	11,871			9,172		—				—
47	19,500			17,000		—				—
48	23,620 { 17,662 5,958	15,306 { 14,722 584				—				—
49	27,958 { 21,600 6,358	17,628 { 17,400 228				—				—
50	56,961 { 52,805 4,156	44,429 { 44,405 24				—				—
51	75,694 { 71,982 3,712	61,870 { 61,844 26				—				—
52	98,741 { 95,612 3,128	85,630 { 85,612 18				—				—
53	113,066 { 106,740 6,326	93,760 { 93,740 20			10,000 { 10,000					—
54	134,720 { 134,720 —	97,720 { 97,720 —			10,359 { 10,359					—
55	144,605 { 141,702 2,903	84,702 { 84,702 —			17,316 { 17,316					—
56	137,951 { 128,999 8,952	55,191 { 55,191 —			24,412 { 20,206 4,205			9,557 { 9,361 196		—
57	73,175 { 140,447 32,727	74,797 { 73,797 1,000			30,688 { 22,009 8,679			10,113 { 7,641 2,473		—
58	180,009 { 134,863 45,145	58,174 { 57,174 1,000			43,117 { 30,349 12,769			20,340 { 10,340 10,000		—
59	181,417 { 127,813 53,603	68,164 { 67,164 1,000			38,989 { 22,750 16,239			15,112 { 49 15,062		—
60	212,653 { 123,080 89,573	74,700 { 58,700 16,000			41,561 { 16,292 25,270			17,786 { 1,538 16,248		—
61	227,435 { 112,549 114,886	93,400 { 54,400 39,000			50,313 { 19,260 31,053			497 { 199 298		—
62	248,672 { 94,181 154,490	96,966 { 33,125 63,841			61,244 { 21,735 39,509			200 { 200		—
63	210,986 { 71,525 139,461	82,921 { 31,714 51,207			64,725 { 22,500 42,225					—
元	217,183 { 66,385 150,798	76,136 { 25,966 50,170			75,902 { 14,018 61,884			212 { 150 62		—
2	259,653 { 73,120 186,532	87,511 { 39,735 47,776			109,496 { 15,080 94,416					—
3	256,057 { 67,300 188,757	91,989 { 45,698 46,291			111,962 { 4,671 107,292					—
4	310,330 { 95,360 214,969	99,000 { 55,596 43,404			120,116 { 5,780 114,335					—
5	379,869 { 161,740 218,129	113,686 { 76,752 36,934			155,830 { 33,249 122,580					—
6	393,718 { 164,900 228,818	124,000 { 78,302 45,698			189,442 { 63,030 126,412					—
7	379,758 { 125,980 253,778	122,000 { 75,100 46,900			184,648 { 33,800 150,848					—

(注) 1. 発行額の内訳の上段が新規財源債、下段が借換債である。
 2. その他民間消化分は私募発行分である。

国債累積と高齢化福祉社会の財源問題（柿本）

（新規，借換別，消化方式別）

（単位：億円）

民間消化分 計	資 金 運 用 部	日本銀行	金融自由化対策資金	郵 便 局 販 売
	1,085	887	—	—
	6,656	—	—	—
	6,110	984	—	—
	4,375	245	—	—
	3,826	300	—	—
	3,172	300	—	—
	9,172	2,699	—	—
	17,000	2,500	—	—
15,306	{ 14,722	{ 2,940	{ 2,940	{ —
	{ 584	{ —	{ —	{ —
17,628	{ 17,400	{ 5,083	{ 4,200	{ —
	{ 228	{ —	{ 883	{ —
44,429	{ 44,405	{ 8,640	{ 8,400	{ —
	{ 24	{ —	{ 240	{ —
61,870	{ 61,844	{ 10,432	{ 10,138	{ —
	{ 26	{ —	{ 294	{ —
85,630	{ 85,612	{ 10,303	{ 10,000	{ —
	{ 18	{ —	{ 303	{ —
103,760	{ 103,740	{ 3,293	{ 3,000	{ —
	{ 20	{ —	{ 293	{ —
108,079	{ 108,079	{ 26,641	{ 26,641	{ —
	{ —	{ —	{ —	{ —
102,018	{ 102,018	{ 42,586	{ 39,684	{ —
	{ —	{ —	{ 2,903	{ —
89,160	{ 84,759	{ 46,574	{ 44,240	{ —
	{ 4,401	{ —	{ 2,334	{ —
115,599	{ 103,447	{ 41,958	{ 37,000	{ —
	{ 12,151	{ —	{ 4,958	{ —
121,632	{ 97,863	{ 39,000	{ 37,000	{ —
	{ 23,769	{ —	{ 2,000	{ —
122,265	{ 89,963	{ 41,529	{ 37,850	{ —
	{ 32,302	{ —	{ 3,679	{ —
134,047	{ 76,529	{ 68,759	{ 46,551	{ —
	{ 57,518	{ —	{ 22,208	{ —
144,211	{ 73,859	{ 69,358	{ 38,690	{ —
	{ 70,352	{ —	{ 30,668	{ —
158,410	{ 54,859	{ 66,262	{ 29,443	{ —
	{ 103,550	{ —	{ 36,819	{ —
147,645	{ 54,214	{ 31,120	{ 5,060	{ —
	{ 93,431	{ —	{ 26,060	{ —
152,251	{ 40,134	{ 41,181	{ 15,418	{ —
	{ 112,116	{ —	{ 25,763	{ —
197,008	{ 54,815	{ 38,659	{ 10,000	{ —
	{ 142,192	{ —	{ 28,659	{ —
203,951	{ 50,368	{ 19,370	{ 10,870	{ —
	{ 153,583	{ —	{ 8,500	{ —
219,116	{ 61,376	{ 55,910	{ 19,560	{ —
	{ 157,739	{ —	{ 36,350	{ —
269,515	{ 110,001	{ 69,231	{ 30,231	{ —
	{ 159,514	{ —	{ 39,000	{ —
313,442	{ 141,332	{ 22,000	{ 5,000	{ —
	{ 172,110	{ —	{ 17,000	{ —
306,648	{ 108,900	{ 20,000	{ —	{ —
	{ 197,748	{ 20,000	{ 20,000	{ —
			20,609	
			10,000	{ 9,879
				{ 121
			12,500	{ 6,000
		10,863	{ 6,500	{ 8,858
				{ 6,250
			15,000	{ 8,826
				{ 2,607
				{ 6,174
				{ 4,659
			16,489	{ 8,826
				{ 4,093
				{ 6,358
				{ 7,497
			21,011	{ 10,130
		4,227	{ 3,302	{ 1,947
			{ 17,709	{ 5,551
				{ 2,759
			23,750	{ 10,389
		4,227	{ 13,361	{ 4,738
				{ 4,034
			23,750	{ 8,302
		9,560	{ 16,591	{ 7,327
			{ 7,160	{ 3,293
				{ 4,917
			22,570	{ 14,270
		28,206	{ 8,300	{ 2,895
				{ 7,812
			25,000	{ 13,100
				{ 8,300
				{ 4,298
				{ 3,202
				{ 13,100
				{ 3,980
				{ 3,520

3. 5年度までは実績，6年度は2次補正後，7年度は当初予定である。
河上信彦編『国債』（大蔵財務協会，平成7年）56—57ページより。

元年前後から社会保障費が急激な勢いで増大するに至ったこと、また公共事業費が51(1976)年から景気対策のために激増するようになったこと、こうした財政需要増が石油危機不況(49年に戦後初のマイナス成長)の下では、大量の国債発行によってまかなわれる以外になかったことによる。

次に、金融面からの変化(対応)として、オイルショック以後、日本経済の「投資・貯蓄バランス」あるいは資金フローの構造が根本的に変化したこと、つまり高度経済成長期までは、企業の資金需要が大きくて「投資超過経済」であり、これを家計貯蓄が補う形だったものが、昭和50年代以後、企業の投資超過幅が急速に減少し、これに代って政府部門が先述のように赤字構造に転化したことである。換言すれば、50年代(1970年代半ば)以後、とくに60年代以後は日本経済全体としては貯蓄超過状態になったことであった。家計を中心とする巨額の貯蓄高と経常収支黒字の拡大がそれを示していた。

貯蓄・投資のバランス構造の変化は、①国債の大量発行を意味し、②公社債市場の拡大、発展を可能とする発行条件の整備あるいは市場原理の確立がなされることを意味する。

以下において、国債時代を導いたこの財政、金融構造の変化を、それぞれの面からもう少し具体的にみておこう。

1 昭和50年代(前半)の財政支出増

50(1975)年から55(1980)年にかけては、景気対策、福祉国家のために公共事業費、社会保障費が大きく増大した時期であった²⁾。

先ず公共事業費では、昭和50年はオイルショックインフレ抑制のために、さすがに抑制型予算(前年に続き)となったが(予算で対前年比2.4%の増、補正予算は除く)、翌51年になると不況対策のため21.2%の大幅増(5912億円、予算)となっている。52年も生活環境整備(下水道、都市公園など)が大幅に伸びている(生活環境整備費、対前年33.2%増)。

53年は万遍なく公共事業費の伸びがみられたが、やはり生活環境整備費が対前年比伸びで47.9%と大きかった。54年度も一般公共事業費は22.5%（道路、下水道、治山治水など）増の景気対策型となったが、さすがに翌55年には財政再建政策の影響から、前年同額の抑制型予算となっている（52年が「財政再建元年」）。

以後はこの抑制型が公共事業費の特徴となり、これが大きく増大に転ずるのは表2のように平成不況の時からである。

こうした昭和55（1980）年代以後最近までの抑制型公共事業費にもかかわらず、その絶対額の大きさと、50（1970）年代後半からの景気対策とが公共事業費を膨脹させ、国債増の原因となったのである。

次に社会保障費をみると、昭和50年では前年比35.8%増の大幅増（予算、補正予算は除く）となり、公共事業費を1兆円も上回った。生活保護費20.7%増、各種収容施設（老人、児童など）、老齢福祉年金（月7500円→1万2000円への引上げ）、老齢特別年金引上げなどがその主内容であった。

51年も社会保険費と社会福祉費を中心に対前年比予算35.8%増の大幅増となっている。国民健康保険費・国民年金国庫負担金の引上げなどによるものであった。52年には、同じく社会保険費が20.1%増（国民健康保険助成費、国民年金国庫負担金、社会保険国庫負担金）、社会福祉費（老人福祉費など）増が図られた。

53年においても社会保険費は22.1%増（7512億円、国民年金国庫負担金、国民健康保険費、社会保険国庫負担金など）と大きかった。54年度はさすがに前年比12.5%増に止まり、55（1980）年からは「財政再建」策によって伸び率は低下している。

このように、オイルショック時の1973年が「福祉国家元年」と称され（田中内閣による）、その実施のための財源に国債が求められることは不可避であった。

以上国債は、名目的、形式的には一時期の特例債を別とすれば、財政法第

表2 公共事業費，社会保障費と

年	一般会計 歳出額 (a)	伸び率	国債発行額 (b)	伸び率	公 共 事 業 費 (c)	伸び率
1975	208,372	8.5	56,961 (31,900)	103.7 (47.7)	29,719	9.8
76	246,502	18.3	75,694 (37,250)	32.9 (16.8)	37,923	27.6
77	293,466	19.1	98,741 (50,280)	30.4 (35.0)	49,848	31.4
78	344,400	17.4	113,066 (63,300)	14.5 (25.9)	58,031	16.4
79	396,676	15.2	134,720 (71,330)	19.2 (12.7)	66,569	14.7
80	436,814	10.1	144,605 (69,550)	7.3 (2.5)	68,010	2.2
81	471,254	7.9	137,951 (70,399)	△4.6 (1.2)	70,012	2.9
82	475,621	0.9	173,175 (70,360)	25.5 (△0.1)	72,813	4.0
83	508,394	6.9	180,099 (68,099)	4.0 (△3.2)	72,243	△0.8
84	515,134	1.3	181,417 (64,099)	0.7 (△5.9)	68,820	△4.7
85	532,229	3.3	212,653 (63,030)	17.2 (△1.7)	69,223	0.6
86	538,248	1.1	227,435 (62,489)	7.0 (△0.9)	69,463	0.3
87	582,142	8.2	248,672 (68,800)	9.3 (10.1)	74,280	6.9
88	618,517	6.2	210,986 (61,960)	△15.2 (△10.0)	66,830	△10.0
89	663,119	7.2	217,183 (64,300)	2.9 (3.8)	73,989	10.7
90	696,512	5.0	259,652 (63,432)	19.6 (△1.3)	70,132	△5.2
91	706,135	1.4	256,057 (67,300)	△1.4 (6.1)	73,434	4.7
92	714,897	1.2	310,329 (95,360)	21.2 (41.7)	98,529	34.2
93	774,375	8.3	379,869 (161,740)	22.4 (69.6)	150,569	52.8
94	734,305	△5.2	393,718 (123,457)	3.6 (△23.7)	127,707	△15.2
95	709,871	—	379,758	—	92,398	—

(注) 1. 一般会計歳出額(a)は、予算と補正予算の合計である。ただし1995年度は予算額のみに。

2. 国債発行額(b)中の()内は建設国債の額である。同様にb/cの()内は建設国債発行

4条にもとづく建設国債として発行され続けてきたが(財政法第4条〈歳出財源の制限〉は、① 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。② 前項但書きの規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。③ 第1項に規定する公共事業の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない、の3項から成っている)、じっさいには、国債増発の圧力要因となったのは、公共事業費だけでなく社会保障費などの大きな増大ぶり

国債発行額推移

(単位：億円，%)

社会保障費 (d)	伸び率	国債費	伸び率	b/a	b/c	b/d
40,310	28.8	11,024	29.6	27.3	191.7 (107.3)	141.3
48,293	19.8	18,430	67.2	30.7	199.6 (98.2)	156.7
57,119	18.3	23,153	25.6	33.6	198.1 (100.7)	172.9
67,865	18.8	32,318	39.6	32.8	194.8 (109.1)	166.6
76,439	12.6	43,756	35.4	33.1	202.4 (107.2)	176.2
82,644	8.1	54,916	25.5	29.3	212.6 (102.3)	163.1
88,676	7.3	66,542	21.2	29.3	197.0 (100.6)	155.6
91,416	3.1	69,069	3.8	36.4	237.8 (96.6)	189.4
92,313	1.0	81,675	18.3	35.4	249.3 (94.3)	195.1
96,838	4.9	92,327	13.1	35.2	263.6 (93.1)	187.3
98,308	1.5	101,805	10.3	40.0	307.2 (91.1)	216.3
100,903	2.6	106,644	4.6	42.3	327.4 (90.0)	225.4
103,218	2.3	118,514	11.1	42.7	334.8 (92.6)	240.9
118,014	14.3	120,307	1.5	34.1	315.7 (92.7)	178.8
124,742	5.7	120,898	0.5	32.8	293.5 (86.9)	174.1
115,446	△7.5	144,493	19.5	37.3	370.2 (90.4)	224.9
121,957	5.6	155,366	7.5	36.3	348.7 (91.6)	210.0
127,441	4.5	151,818	△2.3	43.4	315.0 (96.8)	243.5
133,212	4.5	142,125	△6.4	49.1	252.3 (107.4)	285.2
135,652	1.8	136,056	△4.3	53.6	308.3 (96.7)	290.2
139,244	—	132,213	—	—	—	—

額の、公共事業費に対する比率である。

3. 大蔵省主計局『財政統計（平成7年度版）』，河上信彦編『国債』（前出表1）より算出。

であった。

国債の名目的根拠をなしてきた建設（公共事業）国債の根拠とその批判論はⅡ章でみることとし，ここでは国債増発要因が公共事業費だけでなく，今一つの主要経費である社会保障費の増大でもあった（それは田中，三木内閣などの有力な選挙対策として展開されたものでもあった）ことを確認しておきたい。

国債増発の財政歳出要因は以上のものであった。

2 金融構造、マネーフローの変化

国債累積の過程と原因を金融構造、マネーフローの変化の面からみると、家計貯蓄資金（銀行資本）の主たる吸収先が、企業から政府部門へと変化したことがあげられる。マネーフローの変化は、日本経済の対外競争力強化にもとづく経常収支黒字定着、拡大の過程を背景にして実現された現象でもあった³⁾。

マネーフローの変化とは、企業の「投資超過」幅が大きく減少した（投資額の大幅減少）ために、それに代って資金不足に陥った政府部門が貯蓄資金を吸収する構造に変化するということである（高度成長から中低成長への変化）。

この変化は、それまで企業の大きな資金需要に裏づけられていた貯蓄（銀行）資金が、企業への融資から、公社債取引分野（証券業務）に比重を移すことでもあった。設備投資機会の減少から過剰資本の傾向を大きくしていた企業も、資金運用面においては、設備投資から金融資産投資（現金預金、短期有価証券などの運用）に変化させ、これが1980年代、とくにその後半期に目立つ現象となるのである。1980年代半ばごろからの転換社債などの急増も、「貯蓄超過経済」の一面を示すものであった。

このように家計と企業貯蓄、経常収支拡大、企業の投資停滞などが公社債市場拡大の底流をなしていたのであった。そして、これらがもたらす貯蓄超過経済への変化が、① 昭和50年代（1970年代半ば以後）からの大量国債を吸収させ、② このことが、金融・資本市場に金利機能の強化をもたらし、金融を自由化させる起爆剤として作用するのである⁴⁾。

以上の「貯蓄超過」経済のありさまを、いわゆる貯蓄・投資バランス（ISバランス）を示す表3によってみておこう。

表3によって、「民間部門バランス」の個所の総貯蓄と総投資の数値をみると、高度成長末期の昭和45（1970）年ごろまでは、総投資が総貯蓄を上回る状況であったが、50（1975）年ごろから、逆に総貯蓄が総投資を上回って

表3 日本の貯蓄・投資バランスの推移

(対名目GNP比, %)

年 度 (昭和, 平成)	1960 (35)	1970 (45)	1975 (50)	1980 (55)	1985 (60)	1987 (62)	1988 (63)	1989 (元)	1990 (2)	1991 (3)	1992 (4)	1993 (5)
民間部門バランス	▲2.2	0.0	2.9	3.6	4.3	2.7	1.0	▲0.1	▲1.7	0.1	3.1	3.1
総貯蓄	27.4	33.5	29.6	28.6	26.7	25.8	25.6	25.8	25.0	25.7	26.2	24.5
家計部門	13.0	14.7	20.9	17.0	15.0	13.9	13.4	12.5	12.2	13.1	12.9	12.7
企業部門	14.4	18.8	8.7	11.6	11.8	11.9	12.2	13.3	12.8	12.6	13.4	11.7
総投資	29.7	33.5	26.7	25.0	22.5	23.1	24.6	25.9	26.7	25.6	23.1	21.4
政府部門バランス	2.2	1.8	▲3.7	▲4.0	▲0.8	0.7	2.2	2.6	3.5	3.5	0.1	▲1.1
中央政府	—	—	▲4.0	▲5.4	▲3.6	▲1.9	▲1.1	▲1.2	▲0.3	▲0.2	▲2.1	▲2.9
地方政府	—	—	▲2.1	▲1.3	▲0.3	▲0.1	0.1	0.6	0.3	▲0.1	▲1.1	▲1.7
社会保障基金	—	—	2.4	2.6	3.1	2.7	3.2	3.2	3.5	3.7	3.4	3.5
国内部門計	0.0	1.8	▲0.8	▲0.4	3.5	3.4	3.1	2.5	1.8	3.5	3.2	2.0
海外部門バランス	▲0.0	▲1.1	▲0.0	0.6	▲3.7	▲3.3	▲2.6	▲1.9	▲1.1	▲2.6	▲3.3	▲3.0
統計上の不突合	▲0.0	▲0.7	0.8	▲0.2	0.2	▲0.1	▲0.5	▲0.7	▲0.7	▲0.9	0.1	1.0

(注) 海外部門バランスについては、▲は経常収支黒字、無印は経常収支赤字を表す。
坂篤郎編『図説 日本の財政（平成7年度版）』東洋経済新報社、46ページより。

いることが示されている。すなわち「バブル好況」のピークにあった1989（平成元）年、1990年の対GNP比0.1%、1.7%の投資超過を別とすれば、それ以外の年はすべて総貯蓄が総投資を上回っていることを示している。

この民間部門バランスにおける貯蓄超過を吸収したのが、政府部門バランスにおける中央政府と地方政府の赤字構造への転化なのである。昭和50（1975）年以來、地方政府の1988、89、90年のバブル好況にもとづく「投資」超過以外は、中央、地方ともすべて資金不足構造に転化していることがわかる。

この政府部門における「資金不足」を補ってなお余りある資金超過（貯蓄超過）は、表3のように、1975、80年だけは別にしてほぼ定着した状況であり、これが対外収支である経常収支の黒字傾向とバランスしている（「ISバランス」）ことが示されている。

以上全体として、1970年以後の貯蓄超過状態の存続が、増大する国債、公共債を支えていたことがわかる。

表4 家計部門貯蓄額及び国債発行額推移

(単位:兆円)

年	1960 (昭和35)	1970 (45)	1975 (50)	1980 (55)	1985 (60)	1989 (平1)	1993 (5)
名目GDP	16.7	75.3	152.4	245.5	324.2	402.3	466.8
家計部門貯蓄	2.17	11.10	31.85	41.74	48.63	50.29	61.15
国債発行額	—	0.35	5.70	14.46	21.27	27.72	37.99

坂篤郎編『図説 日本の財政 (平成7年度版)』46ページの表(前出表3), 296ページの表より算出。

関連して、家計部門での貯蓄高の変化を表4によってみておこう。

表4のように、絶対額の増大は着実であるが、総貯蓄の中に占める家計貯蓄の割合は、1975年の20.9%をピークに、以後漸減ぎみ(1993年に12.7%)であることがわかる(先の表3をも合わせて参照)。

以上、昭和50年代からの本格的国債時代の背景に、貯蓄超過経済の存在が横たわっていたことを確認したが、国債大量累積、財政危機時代の下での高齢化福祉社会問題を考える重要問題として、この貯蓄動向がどう変化するかの問題も主要な一要素となるのである。

II 国債発行(建設国債)批判論

前章のように、昭和50年代から今日までの「国債に抱かれた財政」への転化を可能にしたのが、法的には財政法第4条の規定であったが、これが今日先進国で最大級の財政赤字の原因をなしていること、また確かに時代不即応、談合方式、ムダなど「財政節度の欠如」といわざるをえない要素も内包してきた経緯をみれば、財政法の規定した建設国債について、その是非を改めて問わねばならない時期になっているといえよう。

長期国債については、昭和40年当時から、その是非をめぐるいくつもの議論が展開されてきたであろうが、建設国債それ自体に批判を向けていた代表的論者の一人として、故鈴木武雄氏(1901-1975年)の名をあげるこ

ができよう⁵⁾。

本章で鈴木氏の議論をとり上げるのは、少なくとも彼が、建設国債といえども返済の当てのない借金であり（この点で特例債と本質的に変わることはない）、財政節度を失わせる恐れがあることをくり返し強く批判していた（少なくとも）一人であり、この問題が今日において改めて重要な意義をもつに至っているからである。

鈴木氏の国（公）債論は、I章でみた本格的国債時代に至る昭和50年代以前の、40年代までをとり扱っており、その時々々の国債、公債発行に対してコメントを加えたもので、その内容は国債制度を中心に金融政策との関連など広範囲に及んでいる。従って、独自別個にとり上げるべきものであろうが、本稿で扱っている財源論としては、今日とのかかわりで改めて注目されるべきと思える諸点に限ってとり上げることにしたい。

第一は、建設国債の性格についてどうみるかであり、これについてもっとも力点がおかれている。それは、財政法4条にもとづく建設国債は、「目的国債」であり、それゆえに目的税と同じ税の性格（「変形された税」、「形を変えた一種の租税」、「租税と代替関係にある収入源」）、税と同じ本質をもつというものである。

このように氏が、「現在の建設国債は将来の租税を見返りとする国債であり、したがって租税の前借りにはかならない。すなわち形をかえた一種の租税であるということが出来る」⁶⁾とする根拠においているのは、建設国債の対象である公共投資の中に、財政法制定時の昭和22年ごろのように、自償性をもつ営利事業でもあった国鉄、電電などの収益事業が、その後の公社化、公団化によって一般会計の対象から外され、公共事業がたんなる無収入で、特定収入を確保しえない、無償の公共施設（行政投資）にくみ入れられるようになった、ということである。

氏の議論にあっては、一般にいわれ、みとめられているような、建設国債が耐久固定資産を形成するという点で税と代替関係にあり、従って世代間公

平性をそれなりに備えたものだとの建設国債の性格、この意味での建設国債は認論は意義を与えられていない。同様に、財源のかなりの部分を建設国債に依存することによって所得税減税を実現し、あるいは減税を期待するような、高度成長期にしばしばとられたような財源対策は、「あまりにも安易」と批判されることになる。

またこの見地のように、建設国債が目的税と同様なものにすぎないとすれば、公共投資以外の一般財源、財源不足の補てんに充用される赤字特例債と建設国債は、本質的には全く同じものとみなされることになる。これについて例えば次のようにいわれている。

「したがって、赤字国債の発行ではなく建設国債の発行であるとして国債政策の導入をジャスティファイすることは皮相的であり、危険でさえある。むしろ財政法第4条との関係もあって建設国債発行の形式をとるが、実質的には財源が足りないための国債発行であり、赤字国債にほかならないことを率直に認めてかかったほうが、かえって危険が少ないのではないかと考える。」⁷⁾

「このような弾力的な国債発行が可能であるのは、赤字国債の場合であって、建設国債のような特定の用途と結びついた目的国債の場合には困難である。そしてこのような弾力的な赤字国債発行政策こそ補整的フィスカル・ポリシーの理論と合致するものといえる。私には、40年度の国債発行について政府がとった態度の方がずっと率直であり、すっきりしているといいたい」⁸⁾。

以上が建設国債批判でもっとも力点がおかれている点である。

第二は、建設国債が特例債と同様な借金であることに加えて、社会資本が著しく不足している（昭和40年代のような）状況下では、それへの投資が構造的に定着するであろうから、政治（選挙）の性格からしても、財政節度の欠如に結びつきやすい、との批判を展開していることである。すなわち、「均衡財政は常に健全財政であるとは限らないのであるが、それと同様に、国債

に財源をもとめる財政は常に必ず不健全財政であるときめてかかるべきではない。要するに財政節度を守るかどうかということが問題であって、財政節度を重んじなければ均衡財政であっても不健全財政となるし、財政節度を守るならば国債に財源をもとめる財政であっても健全財政たりうるのである。ただ、後者の場合には均衡財政の場合よりも、国債の増発による財政規模の過度の膨脹をもたらす危険がより大きいということは、これを認めなければならぬ⁹⁾(カ点、原文)、「公債発行論は、……現在のところ赤字公債の発行を主張するものではないが、その用途が〈財政法〉の容認する資本的支出であるならば、積極的にその財源を公債調達に転換すべきであるというのであれば、それは財政の膨脹を容易にし、赤字公債の場合とあまりちがわない弊害を生ずることにもなる。ひとたび〈公債不発行主義〉を捨てたら、公債依存の増大が不可避となり、それを抑制することは至難となるという公債発行反対論は、理論的とはいえないが、実際問題としては傾聴にあたいするものがあるといえよう」¹⁰⁾と財政節度論を展開している。

このような財政節度論からすれば、建設国債発行の歯止めをどう設定するか、どう「節度ある財政運営」とするかが重要となろう。これに対して鈴木氏は、昭和40年当時、政府の歯止め措置論が、①建設国債に限る、②日銀引受けを行わず市中公募の原理を貫く、③景気、経済状況に応じて弾力的に行なう、の3点におかれていたことを指摘し、これに対して、一面で政府の態度は一応堅実であると評価しつつも、他面で次のように批判している。

先ず①については、昭和40年と41年の国債を区別しているが実質的にはそれほどちがわない、建設国債、赤字（特例）債は形式的なちがいであって実質的には、公債不発行主義の放棄という点で実質的には何の変わりもない。

②については、建設国債は合法的だからとの理由で大手を振って本格的に発行することになれば、国鉄、電電のような収益事業が公社、公団に移され

公共事業が行政投資的な分野となることから、その資金は税の先取りにほかならず、とくに一般会計から発行される建設国債は、実質的に赤字（特例）国債と大差なく、両者の間に明確な一線は引けない。建設国債も特例国債にほかならないことを率直にみとめてかかった方がかえって危険が少ない。

③については、公共事業のための財源を国債に求めることは、今後構造的に定着するであろうから、市中公募原則の歯止めの意義は失なわれよう、以上である。

こうして、政府の歯止め論批判から次のような結論を強調している。

第一は、特例債の方が正直で危険が少ないということである。「逆説的ないい方になるが、私は、むしろ赤字国債の発行に踏み切るほうが正直であり、危険はかえって少ないのではないかとおもう。赤字国債の発行は、過去の経験に徴しても、確かに危険な政策である。けれども、その危険が身にしみてわかっているだけに、かえって慎重になるともいうことができる。これに反して、建設国債の場合には赤字国債とはちがうという安心感から、かえって慎重さを失い、上述した現在の建設国債の性格からしても、国債依存を恒常化し、国債が国債をよぶことになる危険が大きいと考える」。

第二は、景気に弾力的な国債発行という点からしても特例債の方が可ということである。「税収が減少し適正な財政規模を維持するためには、国債を発行しなければならないというときには、すなわち不況時であって、そのようなときには民間資金需要は沈滞し、国債の市中消化は容易である。反対に、民間資金需要がおう盛で市場の国債応募力が減退しているときは、すなわち好況時であって、そのようなときには税の自然増収も大きいから、国債を発行する必要はなく、むしろ余分の収入を既発国債の償還に向けることもできる」¹¹⁾。

以上の政府の国債歯止め策が、本格的国債時代となった昭和50年代以後において有効に作用したかしなかったか、また鈴木氏の批判が妥当であったかかなかったかは、それ自体一つのテーマであり独自の問題として、結論的に

だけ指摘すれば、有効であったともいえるし、なかったともいえよう¹²⁾。

第三は、日本の財政構造においては、国債増発が不可避免的に地方債、政府保証債をも増大させ、公共債全体の累積をもたらさざるをえないとの批判である。すなわち中央政府の公共事業政策が地方の補助事業に連動するし、また公共事業、公営事業の多くを地方債に依存する地方財政にあっては、地方交付税での利払い保障制が設定されることによって、いっそう地方債依存を大きくするしくみになっていることへの批判である。

その他、減債基金制度の重要性の指摘や、国債の大量増発が逆所得再配分機構（国債保有者の有利化）になるとの批判、さらに金融政策との関連など、とり上げるべき点も残されているが、本稿で問題としている財源対策としての国債論では、以上の諸点が重視されるべき内容といつてさしつかえなからう。

以上、鈴木武雄氏の、建設国債は税の前借り、変形された税、特例債よりもむしろ危険だとの議論からすれば、今日、そして将来ともども大量に累積された国債の元利払い費は、大部分は建設国債によるものなのだから、税、つまり増税によって返済すべきもの（歳出の大幅カット、もしくは返済の先送りをくり返すのでない限り）、との結論が導かれるのは、理の当然ということになる。

III 財政危機下の社会保障財源問題

II章で昭和50年代からの財源が国債によって支えられてきたこと、その主要圧力経費が公共事業費と社会保障費であったこと、国債発行の根拠は（一時的、臨時的な）特例債を別とすれば、公共事業（建設資産）であったが、その本質として、これが変形された税、目的税であるとの批判がなされていたこと（従って、いずれ返済のための増税は不可避になるのが当然と考えるべき）をとり上げた。

常識化して疑う余地のないようにみえる建設国債が、事実上の目的税だと

するなら、これからの高齢化社会を支える社会保障財源に、同じく目的税としての福祉税が考えられるのも当然ということになるであろうか¹³⁾。

以下では、社会保障費のための財源をどうみるかを、その財源の面からとりに上げることにしよう。

社会保障費においては、財源は国債（公共事業費のすべてを国債でまかない、その分だけ社会保障費に回す余地を作るという意味で、また特例債も考えられないことはないという意味）か税か、任意的支出でもある保険料かに求められるが、国債がこれまでみたように、財政硬直化をもたらし困難化していることを前提とすれば、常識的には税か保険料かということが結論されることになる。

そのさい、強制的徴収対象である税と、その面をもちつつも任意的支出の性格をも合わせてもつ保険料とのちがいが問題となる。あらかじめ税の性格、すなわち財政への役割を確認しておく以下のようになる。

第一は、財政の任務はナショナルミニマム行政の保障であり、またそのための財政再配分機能（低所得層への配慮）だということである（負担の公平も含めて、それ以上は自己責任）。

第二は、社会保険は本来任意加入であり、加入者の相互扶助（及びリスクの分散）を目的とするものだから、税と区別されるものではあろうが¹⁴⁾、税でこれを援助するさいは、先の第一の限りにおいてだ、との限定をもたされなければならないということである。それ以上は自己責任であるべきということだが、現実には、両者の区別はほとんどつかないほど錯雑化している点に、社会保障財源の問題点、困難さがあるとみなされよう。しかしそうだからこそ、考え方としてミニマム保障と自己責任の原則の区別を明確化しておくことが絶えず必要だということである。

第三に、第二にも関連して、「財政節度の欠如」が社会保障財政にみられるであろうか、という問題である。例えば薬づけ治療体制などはその例であろう。

以下、社会保障経費の動向をたどり、その問題点と財源についての基本点

について触れることにしたい。

1 社会保障費の増大状況と公費負担

まず表5によって、1970（昭和45）年から1993（平成5）年までの社会保障関係費総費用（決算）の推移と伸び率をみておこう。これによると公的扶助、社会福祉、社会保険、公衆衛生及び医療、老人保険（以上狭義の社会保障）に、恩給、戦争犠牲者援護（以上広義の社会保障）を合わせた社会保障費用総額は、1970年には実支出でまだ3兆6360億円（実収入は3兆8270億円）にすぎなかったのに、1993年には63兆8810億円（実収入は81兆5470億円）と95倍の増大ぶりとなっている。

負担の面では、表5では、保険料（本人及び雇用主）がこの間ほぼ50～55%、国庫負担が23～33%、地方負担が8～10%（国、地方合わせて30～40%）の枠で動いていることがわかる。それ以外は運用収入（10～15%）である。

次いで、同上表5での5ないし7区分をさらに具体化した11区分（社会保障研究所による）にもとづく、制度別社会保障収入の年次推移絶対額と構成割合を、それぞれ表6と表7によって確認しておこう。絶対額そのものは、先の表5（実収入額）と表6に若干のずれがあるが、本稿では、以下において主にこの方（社会保障研究所による統計）を利用することにしたい。

収入財源の大きさを比較した表7のように、昭和45年以後年金保険が最大の比重を占め、しかもその比重格差は年々拡大して、60（1985）年以後は全体の50%以上となっている。医療保険はそれまでの30%台から、58（1987）年以後20%台後半の比重となっている。広義の医療保険には、表6、表7にある老人保険分を加える必要がある。それ以外では恩給、雇用保険、生活保護、社会福祉などがそれぞれ数パーセントの比率を保っている。

次に、社会保障費の負担割合（被保険者拠出、事業主負担、国庫負担）のうち国庫負担の割合が、上述11制度のそれぞれに占めている比率をみたものが表8である。表8のように、医療保険においては、国庫負担は昭和44（1969）

表5 昭和45年度以降の社会保障関係

区 分			昭和45年度 (1970)		昭和50年度 (1975)		昭和55年度 (1980)		昭和60年度 (1985)	
				指数		指数		指数		指数
実 収 入	公 費	国庫負担	1,672 (28.7)	1	5,581 (31.8)	3.3	11,428 (32.5)	6.8	13,868 (27.4)	8.3
		地方負担	457 (7.8)	1	1,438 (8.2)	3.1	3,043 (8.6)	6.7	3,974 (7.9)	8.7
	保 険 料		3,184 (54.6)	1	8,961 (51.1)	2.8	17,345 (49.1)	5.4	25,797 (51.0)	8.1
	運 用 収 入 等		514 (8.8)	1	1,566 (8.9)	3.0	3,524 (10.0)	6.9	6,958 (13.8)	13.5
合 計			5,827 (100)	1	17,546 (100)	3.0	35,340 (100)	6.1	50,597 (100)	8.7
実 支 出	広 義 の 社 会 保 障	公的扶助	277	1	690	2.5	1,179	4.3	1,538	5.6
		社会福祉	167	1	1,121	6.7	2,111	12.6	1,996	12.0
		社会保険	2,848	1	9,535	3.3	20,728	7.3	(30,521) 27,837	(10.7) 9.8
		公衆衛生 及び医療	343	1	924	2.7	2,270	6.6	2,369	6.9
		老人保健	—	—	—	—	—	—	4,136	(1)
	計	3,636	1	12,270	3.4	26,288	7.2	37,876	10.4	
	保 障	恩 給	324	1	794	2.5	1,721	5.3	1,934	6.0
戦 争 犠 牲 者 援 護	63	1	134	2.1	270	4.3	319	5.1		
小 計			4,023	1	13,198	2.1	28,279	7.0	40,129	10.0

- (注) 1. 老人保健の()内は昭和60年度を1とした場合の数値である。
 2. 「社会保険」の上段の()内は「老人保健」への拠出金を含んだ額である。
 3. 「実収入」の()内は比率(%)である。

年から平成2(1990)年の間、最大27.0%(1980年)から最小19.0%(1990年)までの枠で動いているが、1980年代から次第に低下していることがわかる。

年金保険における国庫負担割合も、1975—1980年にかけての増大をへたあと80年代に入って次第に低下気味である(1979年16.3%、1990年10.9%)。

その他11項目の総計でみると、1979年の29.9%をピークにして次第に低下し、1990年には20.3%までにと10%近くも低下していることが示されている(「財政再建」の影響)。

同表8のように公的負担(国、地方)が約25%で、過半が拠出者の保険料

総費用（決算）の推移及び伸び率

（単位：10億円，昭和45年度=1）

平成2年度 (1990)		平成4年度 (1992)		平成5年度 (1993)		構成比 %	前年度 増減額	対前年度 伸び率
指数	指数	指数	指数					
15,653 (22.8)	9.4	17,747 (23.0)	10.6	19,207 (23.6)	11.5	23.6	1,460	1.08
5,401 (7.9)	11.8	6,717 (8.7)	14.7	7,841 (9.6)	17.2	9.6	1,124	1.17
37,532 (54.7)	11.8	42,013 (54.4)	13.2	43,419 (53.2)	13.6	53.2	1,406	1.03
10,017 (14.6)	19.5	10,793 (14.0)	21.0	11,080 (13.6)	21.6	13.6	287	1.03
68,603 (100)	11.8	77,270 (100)	13.3	81,547 (100)	14.0	100	4,277	1.06
1,352	4.9	1,353	4.9	1,388	5.0	2.1	35	1.03
2,428	14.5	2,899	17.4	3,082	18.5	14.6	183	1.06
(42,137)	(14.8)	(48,315)	(17.0)	(51,271)	(18.0)		(2,956)	(1.06)
38,458	13.5	43,844	15.4	46,402	16.3	69.0	2,558	1.06
2,819	8.2	4,037	11.8	5,418	15.8	8.1	1,381	1.34
6,037	(1.5)	7,077	(1.7)	7,591	(1.8)	11.3	514	1.07
51,094	14.1	59,210	16.3	63,881	17.6	95.1	4,671	1.08
1,871	5.8	1,850	5.7	1,828	5.6	2.7	△22	0.99
362	5.7	349	5.5	347	5.5	0.5	△2	0.99
53,327	13.3	61,409	15.3	66,056	16.4	98.2	4,647	1.08

総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報（平成7年版）』128—129ページより。

（残りは資産運用）から成る日本社会保障の財源構成について、次のような評価がなされている。

「このように、わが国社会保障の財源構成は、保険方式による財源調達方法を反映して、被保険者拠出と事業主負担からなる拠出保険料が約60%、租税が約25%、積立金運用収入が約15%という構成になっているが、この傾向は、第1にミーンズテストを伴わないいわゆる普遍主義が拡大し浸透していることによるものであり、第2にリスク発生後の生活不安への対応よりは、リスクの発生に対して集団的に備えるという強い予防志向を表したものと解釈することができるであろう。社会保障における普遍主義と

表 6 制度別社会保障収入の年次推移

(単位：億円)

年 度	総 数	医 療 保 険	老 人 保 健	年 金 保 険	雇 用 保 険	労 災 補 償	家 族 手 当	生 活 保 護	社 会 福 祉	公 衆 衛 生	恩 給	戦 後 援 護
昭和 44 (1969)	45,247	16,503	—	16,423	2,656	1,375	43	2,299	1,161	1,624	2,842	321
45 (1970)	54,681	19,714	—	20,191	3,014	1,644	49	2,765	1,498	1,886	3,234	686
46 (1971)	64,978	22,520	—	25,653	3,561	1,995	130	3,128	1,866	1,983	3,589	554
47 (1972)	77,877	26,464	—	31,144	3,971	2,232	511	3,926	2,643	2,462	3,949	577
48 (1973)	97,916	32,396	—	39,485	4,822	2,687	918	4,500	4,718	2,755	4,973	662
49 (1974)	134,987	44,790	—	55,652	6,420	3,769	1,318	5,788	6,539	3,428	6,288	996
50 (1975)	167,374	53,744	—	69,544	8,765	5,126	1,962	6,892	8,318	3,742	8,178	1,104
51 (1976)	200,480	63,881	—	86,042	8,511	5,259	2,445	8,002	10,172	4,165	10,661	1,341
52 (1977)	234,987	73,682	—	103,620	9,628	5,814	2,658	9,061	11,865	4,726	12,349	1,583
53 (1978)	269,575	84,734	—	119,088	11,015	6,376	2,980	10,551	13,687	5,442	14,083	1,618
54 (1979)	298,255	92,950	—	133,247	12,086	6,830	3,387	11,312	15,333	5,755	15,582	1,773
55 (1980)	335,263	102,292	—	153,830	13,185	8,763	3,829	11,766	16,526	6,056	17,102	1,914
56 (1981)	374,123	112,802	—	176,191	14,091	9,791	4,082	12,648	17,793	6,277	18,446	2,003
57 (1982)	400,773	120,628	2,534	189,774	15,607	10,129	4,313	13,615	17,967	6,755	19,196	2,002
58 (1983)	419,621	124,327	33,154	199,076	16,384	10,090	4,587	14,263	13,243	5,897	19,156	1,869
59 (1984)	445,366	128,751	36,208	216,388	16,515	10,465	4,817	14,890	13,612	6,409	18,981	2,168
60 (1985)	485,754	136,919	40,737	244,347	17,737	11,028	4,915	15,304	14,166	6,333	19,139	2,166
61 (1986)	512,499	142,712	44,888	263,150	18,154	11,872	4,908	14,998	14,904	6,453	19,269	2,187
62 (1987)	533,706	149,943	48,887	274,634	18,913	12,238	4,960	14,619	15,238	6,475	19,444	2,417
63 (1988)	573,111	157,399	50,939	304,022	19,959	13,099	4,955	13,982	15,732	6,476	19,081	2,516
平成 元 (1989)	603,321	173,319	55,093	380,166	21,226	21,295	4,956	13,792	17,016	6,657	18,736	2,362
平成 2 (1990)	658,773	181,657	60,094	354,558	23,213	17,044	4,893	13,294	18,886	7,005	18,595	2,249

社会保障研究所編『社会保障費統計の基礎と展望』(有斐閣, 1995年) 18ページより。

表7 社会保障収入の制度別構成割合（総数=100）の年次推移

(単位：%)

年 度	総 数	医 療 保 険	老 人 保 健	年 金 保 険	雇 用 保 険	労 災 補 償	家 族 手 当	生 活 保 護	社 会 福 祉	公 衆 衛 生	恩 給	戦 援 護
昭和 44 (1969)	100.0	36.5	—	36.3	5.9	3.0	0.1	5.1	2.6	3.6	6.3	0.7
45 (1970)	100.0	36.1	—	36.9	5.5	3.0	0.1	5.1	2.7	3.4	5.9	1.3
46 (1971)	100.0	34.7	—	39.5	5.5	3.1	0.2	4.8	2.9	3.1	5.5	0.9
47 (1972)	100.0	34.0	—	40.0	5.1	2.9	0.7	5.0	3.4	3.2	5.1	0.7
48 (1973)	100.0	33.1	—	40.3	4.9	2.7	0.9	4.6	4.8	2.8	5.1	0.7
49 (1974)	100.0	33.2	—	41.2	4.8	2.8	1.0	4.3	4.8	2.5	4.7	0.7
50 (1975)	100.0	32.1	—	41.6	5.2	3.1	1.2	4.1	5.0	2.2	4.9	0.7
51 (1976)	100.0	31.9	—	42.9	4.2	2.6	1.2	4.0	5.1	2.1	5.3	0.7
52 (1977)	100.0	31.4	—	44.1	4.1	2.5	1.1	3.9	5.0	2.0	5.3	0.7
53 (1978)	100.0	31.4	—	44.2	4.1	2.4	1.1	3.9	5.1	2.0	5.2	0.6
54 (1979)	100.0	31.2	—	44.7	4.1	2.3	1.1	3.8	5.1	1.9	5.2	0.6
55 (1980)	100.0	30.5	—	45.9	3.9	2.6	1.1	3.5	4.9	1.8	5.1	0.6
56 (1981)	100.0	30.2	—	47.1	3.8	2.6	1.1	3.4	4.8	1.7	4.9	0.5
57 (1982)	100.0	30.1	0.2 (0.6)	47.4	3.9	2.5	1.1	3.4	4.5	1.7	4.8	0.5
58 (1983)	100.0	29.6	2.6 (7.9)	47.4	3.9	2.4	1.1	3.4	3.2	1.4	4.6	0.4
59 (1984)	100.0	28.9	2.8 (8.1)	48.6	3.7	2.3	1.1	3.3	3.1	1.4	4.3	0.5
60 (1985)	100.0	28.2	2.8 (8.4)	50.3	3.7	2.3	1.0	3.2	2.9	1.3	3.9	0.4
61 (1986)	100.0	27.8	2.7 (8.8)	51.3	3.5	2.3	1.0	2.9	2.9	1.3	3.8	0.4
62 (1987)	100.0	28.1	2.8 (9.2)	51.5	3.5	2.3	0.9	2.7	2.9	1.2	3.6	0.5
63 (1988)	100.0	27.5	2.8 (8.9)	53.0	3.5	2.3	0.9	2.4	2.7	1.1	3.3	0.4
平成 元 (1989)	100.0	28.7	2.8 (9.1)	63.0	3.5	3.5	0.8	2.3	2.8	1.1	3.1	0.4
平成 2 (1990)	100.0	27.6	2.8 (9.1)	53.8	3.5	2.6	0.7	2.0	2.9	1.1	2.8	0.3

(注) 老人保健の収入割合には医療保険からの移転収入を含むものと含まないもの両方を示している。()内の数字は移転収入を含む割合である。

前出『社会保障費統計の基礎と展望』19ページより。

表 8 制度別にみた社会保障収入に占める国庫負担割合の年次推移

(単位：%)

年 度	総 数	医 療 保 険	老 人 保 健	年 金 保 険	雇 用 保 険	労 災 補 償	家 族 手 当	生 活 保 護	社 会 福 祉	公 衆 衛 生	恩 給	戦 犠 援 護
昭和 44 (1969)	26.5	21.4	—	9.7	14.8	1.2	100.0	79.8	74.4	75.8	75.4	100.0
45 (1970)	26.4	21.1	—	9.5	13.8	1.1	100.0	79.9	74.8	75.8	74.6	100.0
46 (1971)	25.1	19.8	—	9.5	15.2	0.9	71.9	80.1	74.6	80.2	75.2	100.0
47 (1972)	25.7	21.0	—	9.8	15.7	0.8	53.9	79.9	73.7	76.5	75.7	100.0
48 (1973)	27.0	22.3	—	11.3	14.0	0.7	54.9	79.9	70.9	77.4	77.9	100.0
49 (1974)	27.8	23.6	—	12.9	16.1	0.6	55.6	79.9	71.6	76.6	76.4	100.0
50 (1975)	29.0	24.6	—	15.3	22.3	0.4	55.2	79.8	71.9	76.1	75.6	100.0
51 (1976)	29.1	25.1	—	14.7	20.9	0.4	59.3	79.8	72.1	75.7	76.3	100.0
52 (1977)	28.9	25.1	—	15.0	20.1	0.4	59.9	79.8	72.0	75.1	77.0	100.0
53 (1978)	29.7	25.8	—	15.9	22.4	0.4	63.8	79.8	71.7	73.6	78.2	100.0
54 (1979)	29.9	26.3	—	16.3	19.4	0.4	66.1	79.7	70.6	73.0	79.7	100.0
55 (1980)	29.2	27.0	—	15.5	18.6	0.3	69.1	79.7	71.0	73.0	80.8	100.0
56 (1981)	28.3	26.2	—	14.8	20.1	0.2	73.0	79.6	71.3	72.9	81.5	100.0
57 (1982)	27.9	26.0	20.4	14.2	21.0	0.2	74.0	79.7	72.2	74.9	82.1	100.0
58 (1983)	26.5	24.6	20.2	11.9	21.1	0.2	73.9	79.7	75.3	72.1	82.5	100.0
59 (1984)	25.9	22.7	20.3	12.7	18.7	0.2	75.0	79.6	75.2	73.4	82.8	100.0
60 (1985)	24.1	21.0	20.0	12.5	17.5	0.1	75.6	69.6	67.3	70.9	83.3	100.0
61 (1986)	23.3	20.9	20.2	12.5	16.5	0.1	73.2	69.5	51.9	71.6	83.7	100.0
62 (1987)	22.7	20.3	19.8	11.9	16.5	0.1	69.4	69.8	51.7	73.2	84.0	100.0
63 (1988)	23.9	19.5	20.3	16.0	14.0	0.7	64.1	69.9	51.4	72.6	84.3	100.0
平成 元 (1989)	21.0	19.5	20.2	11.2	12.0	0.1	63.3	75.0	51.6	73.6	84.7	100.0
平成 2 (1990)	20.3	19.0	20.2	10.9	10.9	0.1	61.7	74.4	51.7	75.3	85.1	100.0

(注) 老人保健は医療保険制度からの拠出である移転収入を含む額で割っている。
前出書、20 ページより。

表9 医療・年金・その他別にみた社会保障収入の年次推移

(単位：億円，%)

年 度	医 療		年 金		そ の 他		合 計
	実 額	構成比	実 額	構成比	実 額	構成比	
昭和 44 (1969)	19,032	42.1	19,865	43.9	6,350	14.0	45,247
45 (1970)	22,808	41.7	24,088	44.1	7,785	14.2	54,681
46 (1971)	25,754	39.6	30,088	46.3	9,136	14.1	64,978
47 (1972)	30,917	39.7	36,054	46.3	10,907	14.0	77,877
48 (1973)	38,416	39.2	45,698	46.7	13,802	14.1	97,916
49 (1974)	52,468	38.9	63,575	47.1	18,945	14.0	134,987
50 (1975)	62,856	37.6	80,192	47.9	24,326	14.5	167,374
51 (1976)	74,168	37.0	99,299	49.5	27,013	13.5	200,480
52 (1977)	84,848	36.1	119,354	50.8	30,785	13.1	234,987
53 (1978)	98,136	36.4	136,897	50.8	34,542	12.8	269,575
54 (1979)	107,244	36.0	152,960	51.3	38,051	12.8	298,255
55 (1980)	117,765	35.1	176,102	52.5	41,395	12.3	335,263
56 (1981)	128,623	34.4	200,433	53.6	45,067	12.0	374,123
57 (1982)	137,279	34.3	214,763	53.6	48,731	12.2	400,773
58 (1983)	143,025	34.1	224,120	53.4	52,477	12.5	419,621
59 (1984)	149,695	33.6	241,514	54.2	54,157	12.2	445,366
60 (1985)	158,748	32.7	269,976	55.6	57,029	11.7	485,754
61 (1986)	164,847	32.2	289,467	56.5	58,186	11.4	512,499
62 (1987)	172,817	32.4	301,424	56.5	59,465	11.1	533,706
63 (1988)	181,010	31.6	330,983	57.8	61,119	10.7	573,111
平成 元 (1989)	194,751	32.3	342,972	56.9	65,498	10.9	603,221
平成 2 (1990)	210,405	31.7	385,350	58.1	67,945	10.2	663,706

前出書、26 ページより。

予防志向は、社会保障政策が不断に追求してきた目標である。わが国の社会保障も着実にこの目標をめざして発展していることが、この財源構成の変化にも示されている。]¹⁵⁾

次に、社会保障費の9割近くを占める医療・年金を中心とした社会保障収入（支出ではない）の推移を表9でみておこう。

表9によると、1969（昭和44）年当時は、医療と年金の収入はそれぞれ全収入の42.1%、43.9%とそれほど変わることはなかったが、以後、年金が着実に比重を拡大させ、1990年にはそれぞれ31.7%、58.1%（その他10.2%）

表 10 年金受給権者数、年金総額の推移

(単位：千人、10 億円)

年次	国民年金(旧法) (千人)	基礎年金 (千人)	厚生年金 (千人)	国民年金 (10 億円)	厚生年金 (10 億円)
昭和 50 年度	3,119	—	2,449	566	1,149
55	6,256	—	4,773	1,678	3,758
60	8,837	—	7,384	2,748	6,858
62	9,148	1,210	8,642	3,653	8,583
63	9,196	1,497	9,279	3,783	9,205
平成 元	9,236	1,805	9,919	4,097	10,225
2	9,278	2,084	10,519	4,337	11,083
3	9,100	2,928	11,092	4,874	12,066
4	8,842	3,917	11,803	5,513	13,023
5	8,578	4,982	12,535	6,147	13,828
6	8,294	6,018	13,273	7,060	15,174

(注) 厚生年金保険の平成 3 年度以降は基金代行支給分を含めた額である。
『厚生白書(平成 8 年版)』441 ページより。

とその差は倍近くに開いている。社会保障費の年伸び率は、すでにみたように、1970 年代まではきわめて大きかったが、80 年代以後は 1 ケタ台に低下している。

以下では、年金保険と医療保険のそれぞれをとり上げよう。

2 年金給付、負担の推移と課題

年金支出の状況を受給権者数と受給総額を示す表 10 で確認しておこう。表 10 によれば、昭和 50 (1975) 年に国民年金 (311 万 9 千人)、厚生年金 (244 万 9 千人) 合わせて 556 万 8 千人だったものが、62 (1987) 年には基礎年金が発足したこともあって 1900 万人と大きく増大し、さらに平成 6 年には 2758 万 6 千人とうなぎ登りの増大ぶりである。それに照応して、支出総額も昭和 50 年の 1 兆 7150 億円から、63 年には 12 兆 9880 億円、平成 6 年には 22 兆 2340 億円と 63 年に比して 2 倍近くにも増大する見込みとなっている。

年金は、公的年金の他に企業(退職)年金、個人年金制度があるが、公的年金制度がその人数、給付額の点で比重が大きく、また問題を内包している

ことはいうまでもない。

公的年金制度は老後の生活保障を、主に在職中の自己（及び雇用主）の保険料にもとづき、また公的にも保障しようとするしくみであり、世代間の保険扶助方式である点が、企業年金、個人年金制度とのちがいをなしている。公的年金は国民年金、厚生年金、共済年金に区分され、それぞれは老齢年金、遺族年金、障害年金を内容としているが、その給付額もそれぞれ異なっていることは周知のとおりである。

その費用は、社会保険方式だから加入者が自分で保険料を支払い（拠出制年金）、これに国庫補助を加える（福祉年金）ことになっている。

そこで年金給付収入の財源別構成比の推移を表 11 によってみておこう。表 11 によると事業主負担割合がもっとも大きく、およそ 32～35% の間を微増減している。また被保険者拠出分がほぼ 24～28% の比率を保っていることが示されている。

国庫負担はもっとも変動が大きくほぼ 15～23% の間を動いていることがわかる。これは国庫補助金の切り下げによるであろう。すなわち生活保護費国庫負担は、1984（昭和 59）年の $\frac{8}{10}$ が、85 年度から 86、87、88 年において $\frac{7}{10}$ となり 89 年からは $\frac{7.5}{10}$ となっているし、また老人保護費負担は 84 年度の $\frac{8}{10}$ が 85 年には $\frac{7}{10}$ 、86 年以後 $\frac{1}{2}$ というように切り下がっている、などである。

負担主体のうち、残る資産収入は 20% 前後の割合を占めている。

年金における収入面での問題点として、次の点を指摘しておきたい。

第一に、年金保険は世代間扶助制でもあるから、ピラミッド型人口構造なら資金運用はうまくいくが、逆構造となれば運用が困難になることである（老若の世代間対立）。すなわち保険料を拠出する現役世代の将来人口が、94 年財政再計算の前提である厚生省の推定人口を下回る恐れが強いこと、などである。出生率は、94 年の 1.45 人から 2011 年には 1.30 人へと下がり、生産人口も 2025 年に 7091 万人で厚生省推定 7512 万人を下回るとみなされて

表 11 年金給付収入の財源別構成比の年次推移

(単位：%，億円)

年 度	被保険者 拠 出	事 業 主 負 担	国庫負担	他 の 公費負担	資産収入	そ の 他	合 計
昭和 44 (1969)	27.9	32.6	19.9	1.4	18.0	0.3	100.0
45 (1970)	27.0	34.0	19.0	1.3	18.3	0.3	100.0
46 (1971)	27.0	34.8	17.9	1.3	18.7	0.3	100.0
47 (1972)	27.0	34.7	17.6	1.3	19.3	0.2	100.0
48 (1973)	26.6	34.3	19.1	1.2	18.5	0.2	100.0
49 (1974)	27.4	34.3	19.6	1.3	17.1	0.4	100.0
50 (1975)	26.4	32.9	21.7	1.2	17.1	0.7	100.0
51 (1976)	25.4	33.1	21.8	1.1	16.5	2.1	100.0
52 (1977)	26.3	33.4	21.8	1.0	16.6	1.0	100.0
53 (1978)	25.9	32.5	22.7	0.9	16.5	1.5	100.0
54 (1979)	25.7	31.7	23.2	0.9	17.0	1.5	100.0
55 (1980)	26.0	31.8	22.2	0.9	17.7	1.5	100.0
56 (1981)	25.9	32.2	21.2	0.9	18.5	1.3	100.0
57 (1982)	25.9	32.0	20.5	0.8	19.8	1.0	100.0
58 (1983)	26.1	32.9	18.3	0.6	21.3	0.8	100.0
59 (1984)	25.6	32.7	18.5	0.7	22.1	0.5	100.0
60 (1985)	25.8	32.8	17.8	0.8	22.0	0.9	100.0
61 (1986)	24.5	33.6	17.4	0.5	22.7	1.3	100.0
62 (1987)	24.6	33.6	16.8	0.6	22.9	1.6	100.0
63 (1988)	23.5	32.5	20.0	0.6	21.5	1.9	100.0
平成 元 (1989)	24.7	34.5	15.3	0.5	21.4	3.6	100.0
平成 2 (1990)	26.3	34.8	14.5	0.2	20.5	3.8	100.0
平成 元 (1989) 億円	10,665	18,237	22,353	10,563	1,344	2,336	65,498
平成 2 (1990) 億円	11,245	19,628	22,931	11,505	1,868	798	67,945

前出『社会保障費統計の基礎と展望』30 ページより。

いる。

第二は、積立金の運用利回りの低下である。厚生省は 1978—92 年の実績にもとづいて年 5.5% の利率と見込んでいるが、21 世紀に入ると 4% への低下（名目成長率と同じとして）の恐れがあり、もし 96 年以後 4% だとすると、保険料率は 2025 年に 31.3% となって現行の負担よりさらに大きくなる¹⁶⁾。

第三は、「保険の宿命」として未納者がきわめて多いことである。とくに

国民年金の未納者、未加入者は500万人を超えているといわれる。ここから、国民年金は崩壊せざるをえないとの指摘も生じるほどである。

第一、第二の理由から、修正積立方式をとっている日本の公的年金制度は、年金保険の成熟化とともに急速に賦課方式（現役世代が高齢者を支える方式）に近づき、平均給付額に対する積立金の割合も急速に低下していく（修正積立方式から賦課方式へのいっそうの進展）と予測されている¹⁷⁾。

いずれにせよ、世代間の所得移転の公平化の必要性ということからすれば、受給額の順次引下げも必要になろうと予測されているのである。

次に年金における支出面での問題点として2点だけをあげておきたい。

第一は、各種年金間の格差を、税の任務であるミニマム保障からどうみるかの問題である。現行での、厚生年金の月額15万6000円、国家公務員共済年金20万1000円、地方公務員共済年金21万7000円はともかくとして、国民年金はわずか3万7000円にすぎない（1993年3月末¹⁸⁾）。年金の二重構造は、財政の任務に対する大きな問題を提起しているといえよう。

第二に、数は限られているが、「リッチ老人」への給付額も問題がある。これは、1985年の改革以来65歳以上が給付対象となり、その人たちに対して満額年金支給とされたものである。これによると、仮に会社社長、重役でも給料のほかに満額年金を受ける（それ以前は退職年金だった）こととされ、少数だがリッチ老人が生じる問題である。

これに対しては、現役である以上は65歳超でも年金は支給しない（現行制度を改定して）、もしくは退職したら、当然に貯蓄等に関係なく、高額所得者にも年金は支給するが、これはやむをえないとして、高額資産に対してその他の税で高課税する、との方策が考えられよう。

3 医療保険、老人医療費の推移と課題

(1) 国民医療費の動向と財政負担の推移

国民医療費の推移を先の表9でみると、1969（昭和44）年に約1.9兆円

だったものが、1975年には6.3兆円、80年にはおよそ11.8兆円、85年には15.9兆円、90年には21兆円というような増大状況となっている。このように国民医療費の伸び具合の大きい（毎年1割の割合で増大）こともさることながら、今日、そのおよそ三分の一を占めるに至った老人医療費の伸びの大きさが、医療保険にとって大きな問題となっていることは周知のとおりである。

すなわち、これまで医療保険自体は比較的順調にきていたが、近年赤字が目立つようになり、これが拡大するようになったことである。例えば、政府管掌健康保険（主に中小企業被用者）は1993年から赤字となりはじめ、96年は5600億円もの赤字が見込まれている。また健康保険組合（主に大企業被用者）の場合も94年に800億円の赤字となって、「初めての大型かつ構造赤字」が出ているのである¹⁹⁾。

その理由として、高齢化と経済成長力低下の影響が根底にあるが、直接には前述のように、医療保険に対する国庫負担割合の低下も与かっている。

そこで、医療給付収入の財源構成費の推移を表12によってみよう。表12によれば、全収入に占める被保険者拠出割合は、およそ全体の31%から35%の枠で、事業主負担は26%から30%の枠で動いていることがわかる。

国庫負担の割合は1973年から30%を超え、大きい年では1980年の33.5%を占めていたが、1985年ごろから20%台に低下し、この低下度がかなり大きいことがわかる。他の公費負担として、地方負担も5~7%の枠で動いている。これら被保険者拠出、事業主負担、国庫負担額の変動については、「3財源のうちで、最も大きく揺れ動いたのは国庫負担である。国庫負担は、一時期、高い増加率が継続し、医療収入に占める割合が非常に上昇したことがある。最高時の昭和53~55年度には33%強を占め、その最高時をはさむ昭和48~57年度の期間は国庫負担のウエイトが被保険者拠出のウエイトを上回って最大であった。しかし、昭和58年度以降、国庫負担の増加率は急激に減少し、そのウエイトも再び低下した。被保険者拠出は国庫負担とは逆

表 12 医療給付収入の財源別構成比の年次推移

(単位：%)

年 度	被保険者 拠 出	事 業 主 担 担	国庫負担	他の公費 負 担	資産収入	そ の 他	合 計
昭和 44 (1969)	32.6	30.3	29.5	4.5	0.7	2.5	100.0
45 (1970)	32.2	29.9	29.4	4.6	0.7	3.2	100.0
46 (1971)	33.1	30.4	28.3	4.2	0.7	3.3	100.0
47 (1972)	31.9	29.0	29.7	4.9	0.7	3.7	100.0
48 (1973)	31.1	28.3	31.7	5.6	0.7	2.6	100.0
49 (1974)	30.7	28.4	32.0	5.5	0.8	2.7	100.0
50 (1975)	30.8	28.2	32.4	5.4	0.7	2.6	100.0
51 (1976)	31.1	27.6	32.7	5.3	0.6	2.6	100.0
52 (1977)	31.8	27.4	32.6	5.2	0.6	2.5	100.0
53 (1978)	31.5	26.7	33.2	5.2	0.5	2.9	100.0
54 (1979)	31.5	26.5	33.4	5.3	0.5	2.8	100.0
55 (1980)	31.6	26.3	33.5	5.1	0.7	2.7	100.0
56 (1981)	32.4	26.7	32.6	5.0	0.7	2.7	100.0
57 (1982)	32.6	26.3	32.7	4.9	1.0	2.5	100.0
58 (1983)	32.4	26.0	31.8	5.7	1.0	3.1	100.0
59 (1984)	32.7	26.1	30.4	5.9	1.0	3.9	100.0
60 (1985)	33.3	26.1	28.3	6.9	1.1	4.3	100.0
61 (1986)	34.1	26.1	28.5	7.2	1.2	2.9	100.0
62 (1987)	34.4	25.9	27.9	7.0	1.1	3.7	100.0
63 (1988)	35.0	26.4	27.0	7.3	1.1	3.3	100.0
平成 元 (1989)	34.7	26.7	26.8	7.0	1.1	3.8	100.0
平成 2 (1990)	34.5	27.1	26.2	7.3	1.3	3.5	100.0

前出書、28 ページより。

の動きをしている」²⁰⁾といわれている。

以下、健康保険困難化の一大要因としての老人医療費をみてみよう。

老人医療費増大の第一の原因は、組合員が被用者保険（組合健康保険、政府管掌健康保険）を退職脱退したとき、子供の被扶養者（同居して）になるか、国民健康保険に入るか、のいずれかを選ぶことになるが、国民健康保険の場合は、老人加入者が多くなるので医療費が上がることになる。そこでこれを解決するため、1983年に老人健康保険制度を発足させ、70歳以上の老人と65歳以上寝たきり者については、各医療保険制度（組合健康保険、政府管掌健康保険、国民健康保険）に加入したとき、老人保健制度から給付を受けることとし

た。これに対応して、各医療保険制度は、加入者数に按分して老人保健拠出金を負担することになったが、この老人保健拠出金がいよいよ拡大するわけである。

第二は、高齢者（70歳以上）の自己負担部分が少ないことである。すなわち約8兆円（1995年度）を要する老人医療費のうち、患者本人が負担する割合は5%弱、66.5%が各種健康保健制度、28.5%が公費負担となっている²¹⁾。このため自営業者などの加入者の多い国保だけでなく、負担の平等を要求される組合保険、政府管掌保険も老人医療費負担割合が大きくなっているのである。

このように医療保険の大きな問題は、高齢者医療体制の問題であり、つまりは介護問題でもあること、またこれは先の年金にもかかわる（費用負担との関連で）問題だから、次に老人介護問題に触れることにより、医療保険制度をみることにしよう。

高齢者介護制度については以下が問題となる。

第一に、緊急性を要していること、つまり現状の切迫度が大きいことである。第二に、老人医療費の内訳である。ここでは病院での社会的入院との関連、独自に介護施設を作るかどうかなどが問題となる。ここからまた、介護施設、ヘルパーなどの費用を税でまかなうか、保険料でまかなうか、公債に依拠するかが問われることになる。

（2）高齢者介護の現状と医療費の内訳

現在日本での在宅介護者はおよそ86万人に達し、虚弱高齢者を合わせると200万人に達するともいわれている。しかも毎年10万人以上が増大しつつあるとみなされている。ところが現在の介護施設の収容能力は40万人程度である。介護問題の深刻さは、このために毎年8万人もの人が退職を余儀なくされている事実にも示されている。

この介護に要する費用をみるため、先ず老人医療費総額の内訳を表13に

表 13 老人医療費の内訳

(平成7年度予算ベース)

(単位：億円)

	医 療 費
老人医療費総額	84,600
A. 入院・入所分	43,300
(1) 介護的要素の大きい部分	8,500
・介護力強化入院医療費	5,600
・老人保健施設療養費	2,900
(2) (1)以外入院医療費	34,800
うち3か月以上	15,000
6か月以上	10,200
B. 外来・在宅分	41,300
(1) 介護的要素の大きい部分	200
・老人訪問看護医療費	200
(2) 入院外医療費	33,700
(3) 歯科医療費	2,800
(4) その他	4,700

(注) 「介護力強化入院医療費」とは、公費5割対象となる介護力強化病棟、療養型病床群、老人性痴呆疾患療養病棟に係る医療費である。

『厚生白書（平成8年版）』198ページより。

よってみておこう。

表 13 によると、A. 入院・入所分として介護的要素の大きい部分は 5600 億円 + 2900 億円 = 8500 億円、B. 外来・在宅分として、(1) 介護的要素の大きい部分 = 200 億円 + 老人訪問看護医療費 200 億円 = 400 億円、合計して老人介護費（純粹の、つまり医療費を除く）は 8500 億円 + 400 億円 = 8900 億円である。つまり現状では、わずか 9000 億円程度の介護費用を費しているにすぎない。

特別養護老人ホームなど施設にかかわる費用は、Ⅱ章での論理からしても建設国債で全額調達することに何らの問題もなからう。

(3) 高齢者介護費用と税負担問題

老人医療費問題をみるばあい、高齢者介護のあり方とその費用ならびに税負担の問題が今後重要になることは明らかである。先ず高齢者介護制度については、新ゴールドプラン（1994年12月発表、1990—99年計画）が次のようにまとめているので、これをそのまま紹介しておきたい（総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報（平成7年版）』36—37ページ）。

新ゴールドプランの概要

1. 整備目標の引上げ等（平成11年度末までの当面の整備目標）

(1) 在宅サービス	旧ゴールド プラン	
・ホームヘルパー	10万人	→ 17万人
（ホームヘルパーステーション）	—	→ 1万か所
・ショートステイ	5万人分	→ 6万人分
・デイサービス	1万か所	→ 1.7万か所 (デイケアを含む)
・在宅介護支援センター	1万か所	→ 1万か所
・老人訪問看護ステーション	—	→ 5,000か所
(2) 施設サービス		
・特別養護老人ホーム	24万人分	→ 29万人分
・老人保健施設	28万人分	→ 28万人分
・高齢者生活福祉センター	400か所	→ 400か所
・ケアハウス	10万人分	→ 10万人分
(3) マンパワーの養成確保		
・寮母・介護職員	—	→ 20万人
・看護職員等	—	→ 10万人
・OT・PT	—	→ 1.5万人

2. 今後取り組むべき高齢者介護サービス基盤の整備に関する施策の基本的枠組みの策定

《基本理念》

利用者本位・自立支援、普遍主義、総合的サービスの提供、地域主義

《サービス基盤の整備》

(1) 在宅サービス

- ・かかりつけ医の充実強化
- ・ケアプランの策定
- ・配食サービス，緊急通報システムの普及

(2) 施設サービス

- ・特別養護老人ホームの基準面積の拡大（個室化の推進）
- ・充実した介護力を整えた老人病棟の整備推進
- ・福祉用具の積極的導入による施設機能の近代化

(3) 寝たきり老人対策（新寝たきり老人ゼロ作戦の展開）

- ・地域リハビリテーション事業の実施，市町村保健センターの整備

(4) 痴呆性老人対策の総合的実施

- ・痴呆性老人の治療・ケアの充実（グループホームの実施等）

《支援施策》

(1) マンパワーの養成確保

- ・養成施設の整備，研修体制の整備

(2) 福祉用具の開発・普及の推進

- ・福祉用具の研究開発・普及の促進

(3) 民間サービスの活用

- ・民間サービスの積極的活用によるサービス供給の多様化・弾力化

(4) 住宅対策・まちづくりの推進（建設省と協力して推進）

- ・シルバーハウジング等の高齢者対応型住宅の整備
- ・高齢者・障害者に配慮されたまちづくりの推進

《施策の実施》

これらの目標を具体化するために，国，都道府県，市町村等がそれぞれの役割を踏まえ，適切に事業を実施するとともに，地方公共団体が地域の特性に応じて自主的に行う高齢者介護施策を支援。

3. 五年間の総事業費

9兆円を上回る規模

この新ゴールドプラン案実現のため厚生省は96年6月に次のような具体的制度案（公的介護保険法案）を提示している。

それによると、在宅介護サービスの保険給付を平成11年4月から始める。在宅介護重視型であり、施設介護は平成13年ごろから給付したいとする。負担方式としては、当面必要な介護費用を4兆8000億円とし、そのうち6000億円は65歳以上利用者の自己負担（利用料金の1割＋食事代）とし、残りの4兆2000億円は公費で50%（2兆1000億円）、介護保険で50%（同）とする。介護保険料は40歳以上の全国民から徴収する。その中味は表14のようである（新聞報道による）。

表14 厚生省・政府案（1996年6月発表）

年	1999	2000	2005
在宅介護サービスのみのみ	月 500 円 (計 0.9 兆円)	月 600 円 (計 1.1 兆円)	月 1200 円 (計 2.2 兆円)
在宅介護 ＋特別養護老人ホームサービス	月 1800 円 (計 3.4 兆円)	月 2100 円 (計 3.8 兆円)	月 2700 円 (計 5.2 兆円)

同表14での負担は事業主、国負担分も含むものであり、保険料の半分は原則事業主負担（サラリーマンの場合。自営業者は半分国負担）であり、従って個人負担（40歳以上）は同表のおよそ半分と見込まれる。徴収方式として、64歳以下の者の介護保険料は医療保険料に上のせされる（自己負担分支払高齢者の大半は年金から天引き）とし、さらに介護サービスを利用したければ費用の1割が自己負担となる。関連して老人医療費の自己負担も年金上昇もあるので、1割負担とする、というものである。

実施主体は市町村とし、赤字のかさむ市町村には全国プール分を援助する、また企業、農協、生協などの民間業者の導入を促進する、などが主内容である。

この案に対しては、介護のしくみ、サービス内容が不明である、65歳以下の者は給付がないのに保険料を納めねばならないので、納めない人が多く

出る、運営主体の市町村財政を圧迫する、早晚破綻は免れないだろうなどの批判もあるが、他方で、事態の緊急性から積極的な評価もなされている。

以上は高齢者介護についてのプラン²²⁾であるが（96年法案の秋の臨時国会提出は、市町村などの反対で見送りとなった）、その前提としての現行の老人保険制度において、次のような費用負担面での問題点が内在していることを厚生省は指摘している²³⁾。第一は、世代間の負担不公平化の問題である。高齢者の所得は個人差が大きいこと、平均的に若年齢世代と余り差がないこと、資産は若手層を上回る、などの特徴がある。

他方医療費給付は1～3割の自己負担（残りは保険給付）と低く、また高額医療費は月6万3600円に抑えられている。そのうえ70歳以上老人保険対象者については、外来で1カ月1010円、入院は1日700円（ただし食事代は別に1日600円）の定額負担、外来なら同じ月では何度診断してもらっても1010円である。こうしたことのため老人医療費の割合は、（前述のように）全体の4～5%程度にすぎない、つまりその相当部分は現役の若手世代が負担しているのである。従って高齢者も所得、資産を考慮して特別扱いせず、定率負担にすべきことが考えられる。

第二は、保険料負担における高齢者世代間の不公平問題である。国民健康保険においては、すべての高齢者が一定の保険料負担をしているが、被用者保険では被扶養者が保険料を負担していない。

第三は、若年齢世代内での負担不公平問題である。国民健康保険には老人加入率が增大しているのに、若年層は被用者保険への移行（自営業者が減り、被雇用者が増える）により若手層の加入が減少している。

現行老人医療制度のこれらの課題も含め、先の老人介護費用問題のまとめとして、厚生省、政府案は老人介護費用の50%を税負担とする、というものであった。介護費用のこの50%公的負担論に対しては、介護の重要性、保険料徴収の困難性などからして、全額公的負担にすべきとの有力な反論も提起されている。

これに対しては、原則的考え方としてミニマム部分は税負担とし、残余は能力（資力）に応じた利用料、保険料とすべきであろう。具体的には、第一に、希望者が全員介護施設（特別養護老人ホーム）に入れるだけの施設を用意する（希望者には個室）ことは、文字通りミニマムの義務であろう。

第二に、自宅ケア希望者については、最低限のホームヘルパー料はともかくとして、原則本人負担とすべきであろう。負担料はサービス、資力に応じたランクづけがありうる²⁴⁾。

この視点からすれば、50% 公的負担論は、考え方と現実の事態のあいまい化や細部はともかくとして、財政任務（ミニマム保障）論からして、大まかな枠から外れていないようにみえる。

問題は、現状よりかなりの負担増となる50% 負担の財源は何かということになるが、行革、不公平税制改革のうえでの消費税増税が妥当性をもつ（国税所得税、「地方所得税」としての住民税は負担度の大きい現状からして無理）と思われる。行財政改革は不可欠の前提条件である。

いずれにせよ、「成熟社会」にふさわしい高齢化社会老人介護体制の充実、整備は、財政任務としてのミニマム保障からして緊急を要しているという事実こそ、何より重視されるべきことである。

〔注〕

- 1) 本稿は、1996年6月における本学主催市民講座でのテーマ「高齢化福祉社会の財政、税制問題」の原稿の一部に加筆したものである。
- 2) 以下は主に、納富一郎他共著『戦後財政史』（税務経理協会、昭和63年）第7章を参照。また主要経費の各時期ごとの動向については、柿本国弘編著『日本財政の動向と課題』（八千代出版、1996年）第2章参照。
- 3) 1970年代からのマネーフローの変化については、内田茂男『日本証券史3』（日経文庫、1995年）第Ⅷ編参照。
- 4) 1970年代半ば（昭和50年代）からの本格的国債時代を導いた金融政策面での具体要因としては、①1997年に、国債発行1年後を条件に日銀買オペ対象とすることを認めたこと、②同年からの中期割引国債（5年物で年3000億円、年4回発行、額面100円につき68円75銭、利回り年7.781%、本格的には78年6月から

発行、80年6月から4年物となる）が、それまでの10年国債のようなシンジケート団方式による引受けでなく、日銀取引のある415社の金融機関を対象とした公募入札方式で発行されるようになったこと、③1983年4月から金融機関（証券会社だけでなく銀行も）窓口販売（リーディング）を実施して、流通市場を拡大させたこと、などがあげられる。また税制面からは、国債別枠非課税の対象を50万円から100万円、300万円と拡大したこともあげられる。以上、前注3)の『日本証券史3』第Ⅷ編参照。

- 5) 鈴木武雄『日本公債論』（金融財政事情研究会、1976年）。
- 6) 同上、160ページ。
- 7)・8) 同上、122、123—124ページ。
- 9)・10) 同上、79、78ページより。
- 11) 以上、引用文も含めて同上、120—123ページより。なおここでの歯止め論①の議論は、昭和40年の（戦後初の長期）国債が財政法第4条にもとづく建設国債でなく、特例法を制定して発行された国債（特例債）であり（収入金ベースで、表1のように、1972億円）、翌41年からは建設国債として発行されるようになったとの経緯にもとづいている。
- 12) 具体的には、第一に、建設国債に限定するという点では、特例債もかなりの期間、発行を余儀なくされ、現在もされているが、大枠としては守られてきたこと、第二に、建設国債の大量累積、これによる財政硬直化の進展ということからすれば「財政節度」は守られず、財政危機を深刻にしたことである。しかし、鈴木氏も各所で指摘しているインフレ要因となったかどうかの点では、必ずしもそうとはいえないであろう。第三に、市中公募債は、本文中のように発行後1年すれば日銀買取りを認めるようになったが、「1年後」の条件が市中公募の原則に反しないと解釈すれば、歯止め論は守られたことになる。すなわち、1年後の日銀買取り方式であっても、ひとまずは民間資金の担保に裏付けられたとみなしうるので、政府の歯止め論が不当だったとはいえない。
- 13) 1994年12月に、時の細川首相が目的税である国民福祉税（消費税7%）を提唱したが、手続き不透明などの理由から批判を受け、内閣退陣の一因となったことは記憶に新しい。
- 14) 財源調達方法としての保険方式が「すぐれている点」として、以下の諸点があげられている。すなわち「a 給付の引き上げが保険料負担の上昇としてフィードバックされるため無責任な給付の引き上げ要求を抑えることができる。b 給付は拠出に伴う当然の権利であり、ミーンズテストを要しない普遍主義的アプローチである。c 拠出により加入する保険の運営に参加できる。d 保険料は賃金に賦課されるため、事業主にリスク発生予防への誘因を与え負担の増大を抑える動機づけに

なる。e 被用者保険では保険料の徴収コストが低くかつ簡素である。f 保険料は目的税的な性格をもっているため、被保険者の拠出意欲が租税の場合に比べて高い。g 保険料が積み立てられる場合には公共投資の原資として役立つなどの諸点である（社会保障研究所編『社会保障の財源対策』東京大学出版会、1994年、20—21ページ）。

- 15) 同上、26ページ。
- 16) 参考までに、厚生省の1994年度の財政再計算によれば、ネット所得スライドの導入、特別保険料1%の導入、保険料の引上げ幅の拡大（5年ごとの引上げ幅2.2%を2.5%にする）などの改定によっても厚生年金の最終保障料率は2025年で29.8%と30%内に収まることになり（本人負担15%）、積立金残高も、94年価格で95年の130.2兆円から2025年には129.9兆円の微減に止まることと計算されていた（以上、本文も含めて『日本経済新聞』1995年6月17日より）。
- 17) 前掲注14)の『社会保障の財源対策』25ページ。
- 18) 久野万太郎『年金の常識』（講談社現代新書、1996年）25ページ。
- 19) 『厚生白書（平成8年版）』202ページ。
- 20) 社会保障研究所編『社会保障費統計の基礎と展望』（有斐閣、1995年）24ページ。
- 21) 医療費全体における高齢者の負担割合は4~5%の低さとされているが、各種老人施設、病院などへの入所、入院に対する本人負担はもっと高くなっている。これを1カ月1人当りの単位でみると、特別養護老人ホームでは、26.2万円のうち利用者（本人）負担4.3万円、国、地方 $\frac{1}{2}$ ずつ、老人保健施設では32.5万円のうち利用者6万円、拠出金 $\frac{1}{2}$ 、国 $\frac{1}{3}$ 、地方 $\frac{1}{6}$ 、療養型病床群では42.8万円のうち利用者3.9万円、拠出金 $\frac{1}{2}$ 、国 $\frac{1}{3}$ 、地方 $\frac{1}{6}$ 、一般病院（長期入院）では約45~50万円のうち、利用者3.9万円、拠出金 $\frac{7}{10}$ 、国 $\frac{1}{5}$ 、地方 $\frac{1}{10}$ というようになっており（以上、『厚生白書、平成8年版』199ページより）、これを合計すると本人負担は12.1%である。
- 22) 以上にみた新ゴールドプラン及びその財源案の前提となっている旧ゴールドプラン（大蔵・厚生・自治3大臣合意の「高齢者保健福祉推進10か年戦略」、1990—99年計画、1989年12月、総事業費約6兆円強見込み）について、費用面などから次のような推定評価もなされていたのでみておきたい。この推定方式によると、1990年度の老人介護費用の現在値について、「1990年における老人介護の社会的費用の総額は3兆7652億円であった。その内訳は、施設サービスコスト1兆5251億円、在宅サービスコスト1059億円、家族ケアのコスト2兆821億円、施設ストックコスト520億円となっている。内訳から明らかとなっており、老人介護費用の最大の負担者は家族である。推計では、家族ケアのコストが全体の55.3%を占める一方、

在宅サービスコストは2.8%にしかならず、在宅介護における家族の負担が非常に重いことを示している」としている。そのうえで、2000年において「トレンド型」（現状に老人人口の伸びだけを加味した型）で約5兆5353億円、「ゴールドプランA型」（厚生省旧ゴールドプランに公的サービスを拡充させた型）が5兆6313億円、「ゴールドプランB型」（家族ケアのコスト抑制型）で5兆2965億円と推定されていて、厚生省案と決定的に異なっていない。ここから、「ゴールドプランは公的サービスの飛躍的拡充を図るものであるが、それはとりわけ在宅サービスにおいて著しい」と高く評価されている（以上、引用箇所も含め、前掲注14）の『社会保障の財源対策』234—237ページより）。

23) 以下『厚生白書（平成8年版）』199—200ページより。

24) 総務庁『貯蓄動向調査報告（平成6年版）』の世帯主の年齢階級別貯蓄・負債現在高（162市町村，6300世帯抽出）調査によると、平成6年度における50歳代の貯蓄現在高は1446万6千円、負債は901万2千円で差引貯蓄545万4千円、60歳以上は貯蓄1663万4千円、負債733万8千円で差引929万6千円となっている（47ページ）。またこれを、大都市元サラリーマン（サラリーマンOB）でみると、年間平均総収入は358万円、8割が貯蓄をもち平均値は1520万円、持家率71%であり、サラリーマンOBは「大変リッチ」との報道もある（『日本経済新聞』1996年5月14日付）。