

特集／社会保障の現局面をさぐる

国家財政から見た社会保障

成瀬 龍夫

1. 社会保障財政と臨調「行革」路線

(1) 第2臨調「行革」で最大のターゲットにされた社会保障

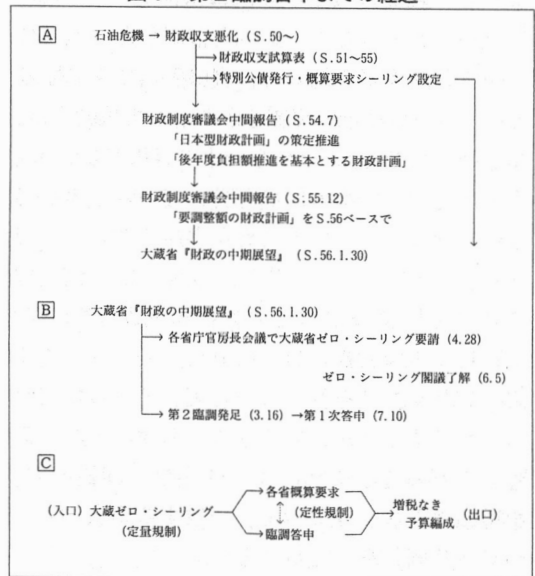
国家財政から社会保障を見ようとするとき、今日に至る社会保障改革の動きを創り出した国家財政改革の始発点として、1980年代初めの第2臨調の発足をあげなければならない。社会保障に関する国の予算編成の基調が根本的な転換を遂げたのは、第2次臨時行政調査会の一連の答申によってであった。これは、第2臨調が、「脱福祉国家」をめざして、国家財政構造改革の最大のターゲットを社会保障に向けたことによる。

若干、経過に触れると、わが国の財政収支は、石油ショックを契機に急速に悪化した。国の財政は、高度経済成長と大幅な税収の伸びに支えられた「発展」期から、不況と低成長を背景とした「危機と再編」期への移行を余儀なくされた。この転換を画するものとして打ち出されたのが、1979年4月財政制度審議会中間報告で出された「日本型財政計画」の策定勧告であった。「日本型財政計画」とは、計画作成時の制度、施策を基準として将来の財政の姿をあらわす「後年度負担額推計を基本とする財政計画」とされるもので、将来の財政需要額を示して増税—大型新税の一般消費税の導入—をはかろうとするところに大蔵省のねらいがあった。ところが、1979年10月総選挙で一般消費税導入をかかげた自由民主党が惨敗したために、増税による財政再建路線を修正せざるをえなくなった。すな

わち、後年度負担の財源確保のための増税路線から、既存の制度、施策にメスを入れて後年度負担を抑制するための「行革」路線への転換がはかられることになった。大蔵省は、1980年7月に“行政サービスの切り下げか、さもなくば増税か”の選択を迫る『歳出百科』を公表し、同年10月には69項目に及ぶ予算ゼロリストを財政制度審に提出した。1981年1月には大蔵省の『財政の中期展望』が発表されて歳出カットの目標値が示され、同年3月には第2臨調が発足、早くもその4ヶ月後には第一次答申が出された¹⁾。

国家財政における「後年度負担」といえば、いろいろなものが考えられが、簡単にいうと租税収入で将来に負担、返済しなければならない

図1 第2臨調答申までの経過



(出所) 成瀬龍夫『『日本型財政計画』と『行政改革』』島恭彦・池上惇・重森暁・二宮厚美編『行政改革』青木書店、1982年、第7章、164ページ。

国債や債務負担行為による債務、さらに既存の制度や計画で財政支出の自然増をもたらすものである。第2臨調の発足と審議、答申過程の背後で主導的役割を果たした大蔵省が、この「後年度負担」抑制の立場からターゲットにしたのは、建設国債を財源にする公共事業などではなく人口高齢化で今後急速に膨張していくことが予想される社会保障であった。

1982年7月30日に第2臨調が出した「行政改革に関する第3次答申(基本答申)」は、後年度負担の抑制を「国民負担率」の上限設定というかたちで提起したが、次のようにのべていた。

「より長期的には、特に社会保障関係の費用増大への対応が重要である。現行制度のままでは、年金給付の増大を中心として社会保障移転の対国民総生産比は、1980年の10%から、21世紀初頭には20%程度に達すると予想されており、社会保障制度の改革は緊急の課題となっている。しかし、相当の改革を行ったとしても、高齢化社会において必要とされる基盤的な所得保障その他の社会保障移転の増大により、一般政府総支出の対国民総生産比の上昇は避けられず、それに対する負担の在り方は今から検討しておく必要がある。こうして、租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率(対国民所得比)は、現状(35%程度)よりは上昇することにならざるを得ないが、徹底的な制度改革の推進により現在のヨーロッパ諸国の水準(50%程度)よりかなり低位にとどめることが必要である。」

また、上記に関連する国民の負担のあり方として租税負担と社会保障負担のいずれに重きを置くかについて、「受益と負担の対応を明確にする意味から、租税負担よりは社会保障負担の方を重視していくことが肝要である」とのべていた。

政府のねらいは、公共事業費については手をつけず、社会保障費を削って軍事費を増やす点にあったと思われる。第2臨調発足当時の中曾

根康弘行政管理庁長官は、「行革」を行えば「最後は防衛費が増える方向」などと語っていた。²⁾

後年度負担の抑制の方法として既存の制度であれば、政策増を避けるばかりでなく、自然増をも発生させない、あるいは後年度負担そのものを減らすような制度の抜本的改廃が意図されたといつてよい。当時のテレビのコマーシャルで流された言葉でいえば「モトから断たなきゃダメ」である。第2臨調「行革」は、社会保障に対してこうした「モトから断つ」式の後年度負担抑制路線を採用することによって、国家財政の経費配分構造を根本的に変え、そうした財政改革を基礎に国家構造の改革を図ることを意図したのである。

(2) 社会保障の後年度負担を「モトから断つ」改革

社会保障に関する後年度負担の抑制のやり方は、先ほど触れたように将来国庫負担を発生もしくは増大させる制度的諸要因について「モトから断つ」こと、すなわち、社会保障制度の抜本的な改廃によって国庫負担を大幅に縮減もしくは廃止しようとするものであった。1980、90年代に展開されてきた社会保障制度改革には、以上のような後年度負担抑制路線が貫かれている。

現在までの社会保障制度改革の内容をざっと振り返れば、社会福祉の分野では、国庫補助金のカットに始まり、福祉関係8法「改正」によって措置権を機関委任事務から団体委任事務へ切り替えて社会福祉行財政の責任を地方自治体に転嫁する改革がなされてきた。現在は、その総仕上げとして、一方で「地方分権」を強調しつつ、社会福祉基礎構造改革が打ち出されている。

年金制度では、高齢化社会の進展によって年金財政破綻が発生するという「年金危機」論が煽られ、年金保険料の引き上げ、給付水準の引き下げ、支給開始年齢の引き上げなどが強行されるようになった。現在は、厚生省が1997年12月に発表した「5つの選択肢」によって世論誘

特 集・社会保障の現局面をさぐる

導がはかられながら、1999年度の財政再計算で大幅な制度改革がなされようとしている。

医療では、増大する老人医療費の対策を理由に老人保健制度が創設され、患者の一部負担が次々と拡大されてきた。厚生省は、西暦2000年度から新たに高齢者医療保険制度を導入しようとしているが、これによって老人を被保険者とし老人医療費を老人自身にも大幅に負担させる仕組みに切り替えていこうとしている。さらには、「保健・医療・福祉の連携、統合」を理由に、医療費と社会福祉費の国庫負担の節約を意図して社会保険方式による公的介護制度が導入された。介護保険制度の導入と、いまのべた高

齢者医療保険の創設とは、政府の医療費抑制政策の総仕上げ、その車の両輪ともなるものである。

橋本前内閣は、6大改革の柱の1つとして「社会保障構造改革」を掲げたが、いかなる「構造」に変えようとしているのか。あらためていえば、社会福祉サービスの行財政責任の地方への転嫁、年金、医療、介護サービスにおける保険主義と一部負担制の強化、さらには民間企業参加による市場サービス化といった点が指摘される。とりわけ今後とも国庫負担がからむ社会保険に関しては、老人に支払われる年金を老人医療費と老人介護費に還流させ、高齢者関連の社会保障

表1 概算要求基準等の推移

36～39年度予算概算要求枠	50%増の範囲内
40～42年度予算概算要求枠	30%増の範囲内
43～50年度予算概算要求枠	25%増の範囲内
51年度予算概算要求枠	15%増の範囲内
52年度予算概算要求枠	一般行政経費 10%増 その他 15%増 } の合計額の範囲内
53, 54年度予算概算要求枠 (閣僚了解)	一般行政経費 経常事務費 0 その他 5%増 その他 13.5%増 } の合計額の範囲内
55年度予算概算要求枠 (54. 7. 31)	一般行政経費 0 その他 10%増 } の合計額の範囲内
56年度予算概算要求枠 (55. 7. 29)	一般行政経費 0 その他 7.5%増 } の合計額の範囲内
57年度予算概算要求枠 (56. 6. 5)	0
58年度予算概算要求枠 (57. 7. 9)	マイナス5%の範囲内 (除く投資的経費)
59年度予算概算要求枠 (58. 7. 12)	経常部門 マイナス10% 投資部門 マイナス5% } の合計額の範囲内
60年度予算概算要求枠 (59. 7. 31)	〃
61年度予算概算要求枠 (60. 7. 26)	〃
62年度予算概算要求枠 (61. 7. 21)	〃
63年度予算概算要求枠 (62. 7. 31)	経常部門 マイナス10% 投資部門 0 } の合計額の範囲内 ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
元年度予算概算要求枠 (63. 7. 15)	〃
2年度予算概算要求枠 (元. 7. 11)	経常部門 マイナス10% 投資部門 0 } の合計額の範囲内 ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円

3年度予算概算要求基準(2.7.27)	経常的経費 マイナス10% 投資的経費 0 ———の合計額の範囲内 (新たに生活関連重点化枠設定2,000億円) ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
4年度予算概算要求基準(3.7.5)	経常的経費 マイナス10% 投資的経費 0 ———の合計額の範囲内 (生活関連重点化枠 2,000億円) (新たに公共投資充実臨時特別措置として 2,000億円) の範囲内で要求額に加算 ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
5年度予算概算要求基準(4.6.23)	経常的経費 マイナス10% (新たに生活・学術研究臨時特別措置) 投資的経費 0 ———の合計額の範囲内 (生活関連重点化枠 2,500億円) (公共投資充実臨時特別措置として 2,000億円) の範囲内で要求額に加算 ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
6年度予算概算要求枠(5.8.13)	経常的経費 マイナス10% 投資的経費 プラス 5% ———の合計額の範囲内 ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
7年度予算概算要求枠(6.7.29)	経常的経費 マイナス10% 投資的経費 プラス 5% ———の合計額の範囲内 (うち新たに公共投資重点化枠設定 3,000億円) ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
8年度予算概算要求枠(7.8.4)	経常的経費 一般行政経費 マイナス15% その他 マイナス10% (新たに経済発表基盤・学術研究臨時特別加算) 投資的経費 プラス 5% (公共事業費については、公共投資重点化枠とあわせて 5%) (公共投資重点化枠 3,000億円) ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円
9年度予算概算要求枠(8.7.30)	経常的経費 一般行政経費 マイナス15% その他 マイナス12.5% 利子補給等 マイナス 5% 人件費 マイナス0.8% (新たに、経済構造改造特別措置) (3,000億円) 投資的経費 0 ———の合計額の範囲内 うち公共投資重点化枠 5,000億円 (公共事業関係費 4,000億円) (その他施設費 1,000億円) ほか、社会資本整備特別措置法による事業 13,000億円

(出所) 大蔵省インターネットホームページ。

費を社会保険のトータルな枠内で処理し、国庫負担にはねかえらないシステムを構築することが構想されているといつてよいであろう。介護

保険の第1号被保険者(65歳以上の者)の保険料が支給される年金から源泉徴収されることになったこと、新設の高齢者医療保険も、被保険

特集・社会保障の現局面をさぐる

者の老人の保険料は年金からの源泉徴収を想定していることが、そのことを示している。

以上のような「構造」が出来上がれば、社会保障財政においては、国庫負担そのものをゼロにすることは不可能であるとしても、国庫負担が年々自然増によって増えていく傾向を基本的に回避できるというわけであろう。

2. 公共投資優位・社会保障劣位の国家財政構造

(1) 低水準の社会保障国庫負担

国の予算編成サイドから第2臨調路線がいかに追求されてきたのかを見てみよう。

表1の「概算要求基準等の推移」を見ると、昭和40年代までは、高度経済成長期で税収入が伸びたこともあって、対前年度比で大幅な増加

表2 社会保障関係費等の推移

(単位：億円、%)

年度	社会保障 関係費	対一般会 計予算比	対一般会 計歳出比	伸率	社会保障 給付費	対国民 所得比	伸率
昭和40	5,183	14.2	17.8	—	16,037	6.0	—
45	11,413	14.4	19.0	17.1	35,239	5.8	22.6
50	39,282	18.5	24.8	28.0	117,715	9.5	30.5
55	82,124	19.3	26.7	16.0	247,632	12.4	12.7
56	88,369	18.9	27.6	7.6	275,526	13.1	11.3
57	90,849	18.3	27.9	2.8	300,882	13.7	9.2
58	91,398	18.1	28.0	0.6	319,645	13.9	6.2
59	93,211	18.4	28.6	2.0	336,278	13.8	5.2
60	95,740	18.2	29.4	2.7	356,682	13.7	6.1
61	98,350	18.2	30.2	2.7	385,822	14.2	8.2
62	100,901	18.7	31.0	2.6	406,592	14.3	5.4
63	103,851	18.3	31.5	2.9	424,492	14.1	4.4
平成元	108,954	18.0	32.0	4.9	448,711	13.9	5.7
2	116,157	17.5	32.8	6.6	472,047	13.7	5.2
3	122,132	17.4	33.0	5.1	501,203	13.8	6.2
4	127,378	17.6	32.9	4.3	538,164	14.6	7.4
5	131,457	18.2	32.9	3.2	567,975	15.2	5.5
6	134,816	18.4	33.0	2.6	604,657	16.2	6.5
7	139,244	19.6	33.0	3.3	647,264	17.0	7.0
8	142,879	19.0	33.1	2.6	—	—	—
9	145,501	18.8	33.2	1.8	—	—	—
10	148,431	19.1	—	2.0	—	—	—

(注) 1. 昭和45、50、55年度の伸率は、それぞれ過去5年間の平均伸率である。

2. 社会保障関係費は主要経費別分類により一般会計歳出において社会保障関係の費用として区分されたもの、社会保障給付費はILOの基準に従い国立社会保障・人口問題研究所が国内の社会保障各制度の給付費について毎年度の決算をもとに推計したものである。

(出所) 表1に同じ。

要求が認められていた。昭和53年度に一般行政経費中の経常事務費がまずゼロ・シーリングとなり、昭和55年度からは57年度にかけて一般行政経費がゼロ・シーリングとなった。それが、第2臨調の基本答申を受けた昭和58年度からはマイナス・シーリングとなり、昭和59年度から平成7年度まで実に12年間にわたって経常的経費はマイナス10%シーリングが続けられてきた。さらに平成8、9年度は一般行政経費はマイナス15%とされた。

国の予算編成において、概算要求基準がかくも長期にわたるゼロもしくはマイナス・シーリングのかたちで設定されてきたことは、社会保障予算にどのような影響をおよぼしてきたであろうか。

表2によって社会保障関係費（一般会計歳出

において社会保障関係の費用として区分されたもの）の伸び率を見ると、一般行政経費がゼロ・シーリングとなった昭和55年度から57年度にかけて急激に低下し、マイナス・シーリングとなった昭和58年度以降は、バブル経済の一時期を除いて2%台にとどまっている。社会保障関係費の対一般会計予算比は、昭和50年代以降ほとんど横ばい状態である。対一般会計歳出比も昭和50年代後半から年々わずかな伸び率となっている。ここに、上述した社会保障行財政責任の地方転嫁や補助金カット、社会保障料や国民の一部負担の値上げなどによって社会保障関連の国庫負担が徹底して抑制されてきた過程を明瞭に読み取ることができる。第2臨調路線が長期にわたって見事に貫徹しているといつてよいであろう。それでも、社会保障関係費がわずかでも増えるのは、急速な

表3 年金及び医療保険の国庫負担

	日本		アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
年金	基礎年金給付費の1/3		原則としてなし	原則としてなし	給付費の約20%	原則としてなし	基礎年金給付費の約32%
医療保険	国保 (市町村)	政管健保	補足的医療保険について 総収入の約70%	費用の約80%	原則としてなし	原則としてなし	医療保険支出の約20%
	医療給付費 及び老健拠 出金負担額 の50%	保険給付費 の13.0%、 老人保健拠 出金負担額 の16.4%、 特別保険料 の1/5					

- (注) 1. 日本の被用者医療保険である組合健保、共済組合については、保険給付に対する定率による国庫負担は行われていない。
2. アメリカの補足的医療保険とは、65歳以上の老人を対象として、医師による治療・手術等の医療サービスを提供する任意保険のことで、日本の制度とは異なる。
3. イギリスの国庫負担が高いのは、医療が国民保健サービスによって提供されているという特殊な事情があるからである。
4. スウェーデンの年金制度については97年1月より実施される予定の改革により、低所得者向けを除き原則として国庫負担を廃止することとなっている。
(出所) 石弘光監修『財政構造白書』東洋経済新報社、1996年、69ページ。

人口高齢化と関連して年金や医療関係の国庫負担の自然増が回避できないからである。

次に、社会保障の国庫負担に目を向けてみよう。

財政制度審議会・財政構造改革特別部会が1996年

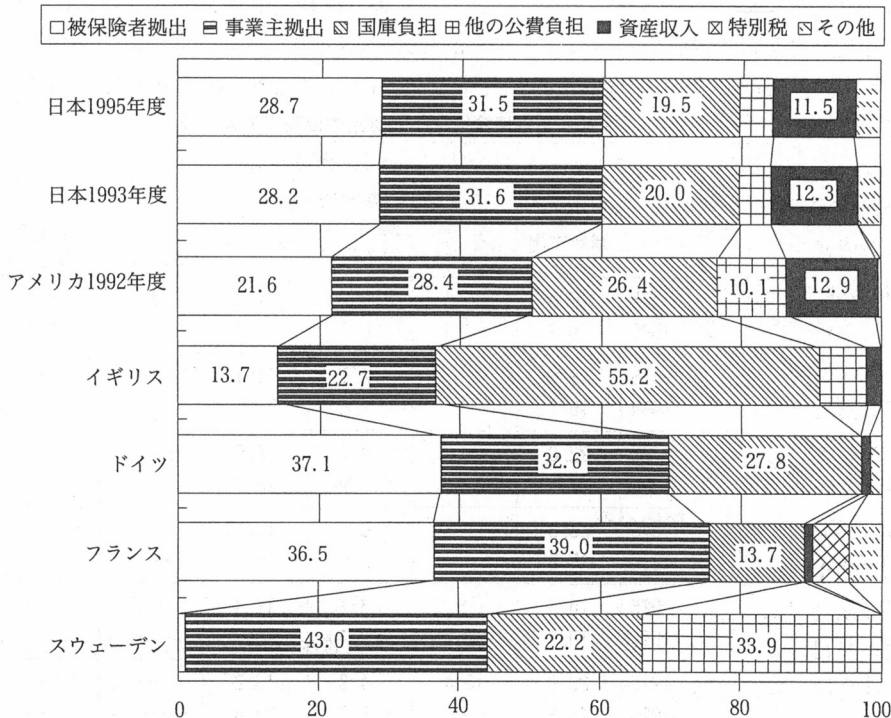
8月に発表した『財政構造改革白書』は、「社会保障の費用負担についての我が国の特徴は、社会保障の国庫負担（租税財源）への依存度が高く、年金や医療保険に対して、手厚い国庫負担が行われていることです」³⁾

とのべている。また医療関係予算とかかわって「我が国と同様に医療に関して社会保険方式を採用している主要先進国（ドイツ、フランス）で我が国のように定率かつ巨額の国庫負担を行っている国はありません」⁴⁾とのべている。

表3は、『財政構造白書』に掲載されている年金と医療

図2 社会保障財源の構成割合の国際比較（1993年度）

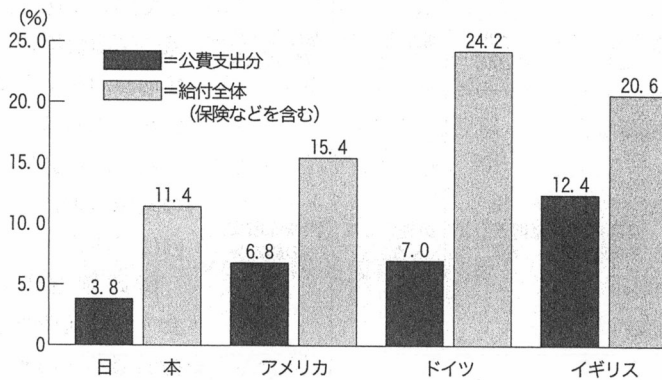
(単位: %)



- (注) 1. 社会保障財源は、ILO基準に基づく分類（他制度からの移転を除く部分）に従い、計上している。
(出所) 表1に同じ。

特集・社会保障の現局面をさぐる

図3 社会保障公費支出と社会保障給付費の対GDP比率（92年）



(出所) 自治体問題研究所編集部著『社会保障の経済効果は公共事業より大きい』自治体研究社、1998年、31ページ。

保険の国庫負担に関する各国の制度状況である。

しかし、社会保障の各制度に関する国庫負担の有無や程度については、各国の制度形成の歴史的事情や制度の仕組みが異なっており、ただちに評価し難い。さしあたり国際比較できるのは、社会保障の財源において国庫負担割合がいかほどか、また国庫負担の国内総生産（GDP）に対する割合がいかほどかである。『財政構造白書』の「手厚い国庫負担」という説明からは、他の国々はわが国に比べて

国庫負担の割合が少ないかのように聞こえるが、図2の「社会保障財源の構成割合の国際比較」によれば、そうとはいえない。日本は20.0%であるが、アメリカ26.4%、イギリス55.2%、ドイツ27.8%、フランス13.7%、スウェーデン22.2%となっている（1993年度。アメリカは1992年度）。著しく国庫負担の割合が低いフランスに次いで日本は低い。図3は、社会保障公費支出の対GDP比の

国際比較を示すものであ

る。公費支出なので国だけでなく地方の支出分を含んでおり、日本の場合は公費支出の20～25%が地方分である。これを見ると、アメリカ6.8%、ドイツ7.0%、イギリス12.4%となっているが、日本は3.8%にすぎない（いずれも1992年）。

（2）先進国で突出した公共投資水準

他方、日本の財政を先進国のなかで比較すると、断然突出しているのが公共投資の水準である。

日本の公共事業費（行政投資額）

は、1995年度で50兆8944億円、うち国支出分は18兆516億円、地方支出分は32兆8428億円である。日本の場合、諸外国と比べると、このように地方支出分が国支出分よりも大きいことが特徴であり、公共事業費のだいたい3分の2を地方支出分が占めている。中央政府と地方政府の公共投資の合計規模をあらわす一般政府総固定資本形成の対GDP比（表4）を見ると、日本は6.7%（1995年）であるが、アメリカ1.8%（1994

表4 国民経済に占める財政の役割（国際比較）

		国内総生産比					
		政府最終消費支出	うち人件費	一般政府総固定資本形成	社会保障移転	うち医療等	うち年金、失業給付等
日本	1975	10.0	8.4	5.3	7.8	3.2	4.4
	1995	9.8	7.3	6.7	13.3	4.7	8.5
米国	1975	18.6	—	2.1	11.1	—	—
	1994	16.1	—	1.8	12.8	—	—
英国	1975	22.0	—	4.7	9.9	—	—
	1994	21.7	—	1.9	15.4	—	—
ドイツ	1975	20.5	11.4	3.6	17.6	—	—
	1994	17.8	—	2.0	16.2	—	—
フランス	1975	16.6	—	3.7	17.4	—	—
	1995	19.3	—	3.1	23.2	—	—
スウェーデン	1975	23.8	16.4	4.3	14.2	—	—
	1995	25.8	—	3.2	23.4	—	—

(注) 日本：国民経済計算年報（1990年基準による）、諸外国：OECD/National Accounts（出所）表1に同じ。

年)、イギリス1.9% (1994年)、ドイツ2.0% (1994年)、フランス3.1% (1995年)、スウェーデン3.2% (1995年) となっている。日本はアメリカ、イギリス、ドイツの3倍以上、フランスとスウェーデンの2倍以上である。先の社会保障公費支出の対GDP比と合わせて検討すると、日本は公共投資水準が社会保障公費支出のざっと2倍近くになるが、アメリカ、ドイツでは逆に社会保障公費支出が公共投資の3倍以上、イギリスは6倍ほどにもなる。いかに日本が公的財政において公共投資が厚遇され、社会保障が軽視されているかが明白である。

3. 高齢化社会に見合った財政構造改革を

元朝日新聞東京本社経済部長の小比木潔氏は、『財政構造改革』(岩波新書)のなかで、次のように書いている。

「著者は、新聞記者として財政問題などを取材しながら、政府の財政再建路線に疑問を抱き続けてきた。同時に、本来の財政構造改革のありかたを考えてみた。その結果、まず追求されるべきは、『公共事業偏重型財政』の解体、すなわち過度の公共事業依存を欧米並みの水準に是正することであると確信するに至った。GDP比で欧米諸国の2-3倍にも達する『大きすぎる公共事業国家』を解体・変革する。そうすることを通じて財政の体力を回復し、貧弱な福祉・社会保障の現状を克服しながら、安心して暮らすことのできる『高齢社会対応型財政』へと転換すべきだというのが、著者の考えである。」⁵⁾

氏のいうように、今こそ公共投資優位、社会保障劣位型の国家財政構造の転換を図るべきである。最後に、その理由について筆者なりに言及しておこう。

第1に、これまでの公共投資優位、社会保障劣位型の国家財政構造は、高齢化社会に見合ったものではないことである。

費用の負担と受益に関する世代間関係の観点からいえば、公共投資の負担者は老人世代と現

役勤労者世代であり、公共投資によって建設された道路、鉄道、橋、通信施設、学校などの便益の主な受益者は現役勤労者や若年世代である。老人が現役の勤労者であった時代に負担した公共投資によって整備された社会資本の中で、老後になってもその利用者として便益を得るのは病院や老人福祉施設といった社会保障関連の施設である。もちろん、過去に整備された上下水道等の生活基盤関連の社会資本も老後生活を支えているとはいえ、それらは、費用を負担しなかった若い世代がより長期的な受益者となる。要するに、公共投資では、高齢者世代から若年者世代への所得移転がなされるといってよい。

他方、社会保障(年金、医療、介護サービス、老人福祉サービス)では、現役世代あるいは子の世代から高齢者世代あるいは親の世代への所得移転が行われる。年金は、財政方式が完全積立方式の場合には世代間が遮断され、世代間での所得移転が生じないが、賦課方式の場合は現役や子の世代が老人、親の世代の年金財源を負担する世代間扶養の性格をもつ。わが国の現行の年金財政は、実質的に賦課方式である。急速な人口高齢化のもとで社会保障給付費が増大しているが、世代間関係からいえば、現役あるいは子の世代から老人あるいは親の世代への所得移転が増大していることになる。

近年の年金、医療等の制度改革では、「世代間の負担と給付の公平」ということが重要なキーワードの1つになっているが、いまのべたように、社会保障では若年世代から老人世代への所得移転がなされているが、公共投資では逆に老人世代から若年世代へ所得移転がなされており、社会保障の枠内だけで「世代間の不公平」を云々することはバランスを欠いた議論である。そして、いつまでも公共投資優位型であることは、高齢化社会における世代間所得移転のあるべき姿を国家財政が十分に反映していないことの証拠であるといわなければならないであろう。

第2に、経済的効果の面においても、いまや

特集・社会保障の現局面をさぐる

「公共投資神話」は崩れており、むしろ社会保障の経済的効果が積極的に見直されてきていることである。

わが国が開発途上国から先進工業国へと発展した時期には、産業基盤整備の公共投資が経済成長に積極的な役割を果たしたことは認めてよいであろう。しかし、高度経済成長時代が終焉して以降、不況のたびに公共事業の大盤振る舞いがなされたが、景気対策としての効果は薄れる一方であった。近年では、不況対策として公共事業は果たしてどの程度有効か、減税や社会保障の拡大による消費購買力の拡大の方がベターではないかといった議論が経済界や政界、研究者のなかで活発に交わされている。

この点に関して、政府自らが国会に提出した資料がある。1990年産業連関表を用いた社会保障と公共事業の経済的効果の分析結果である。産業連関表における「社会保障」は社会保障と社会福祉を内容とし、「公共事業」は道路や河川、下水、農林関係の公共土木事業などを内容としているが、それによれば、それぞれ1兆円を投入した場合の生産波及効果（需要増に伴う第1次生産波及効果、その生産に携わる労働者の所得の増大に伴う消費の増大に伴う第2次生産波及効果、それに伴う第3次生産波及効果）は、第一次効果では社会保障1兆5162億円、公共事業1兆9960億円で公共事業の方が大きい。第2次と第3次の効果を加えると、社会保障2兆7164億円、公共事業2兆8091億円で、両者は大差ない結果となっている。⁶⁾

経済成長政策や不況対策の効果に関連して永年いわれてきた「公共事業はプラス、社会保障はマイナス」という言い分が、もはや当てはまらない分析結果となっている。今日では公共事

業は、経済的効果が期待されるほどではないのに加えて、浪費や環境破壊の性格をもつものが少なくなく、かつ国債増発で政府債務を膨張させるだけ、という酷評がなされてもやむをえない。社会保障は、不況にあえぐ国民の生活安定に直結し、国民の生命や健康を守り、浪費や環境破壊とは無縁である。公共事業費を削減して浮いた財源を社会保障に振り向ければ、政府債務を増やすことにもならず、増税も必要ではない。

国家財政の経費の重点化をめぐって、かつて1950年代の再軍備期に「大砲かバタールか」（軍事費か社会保障費）かの選択が問われたことがあった。21世紀の高齢社会を目前にして、「鉄とコンクリートか、それともバタールか」（公共事業費か社会保障費か）の選択が問われている。

(注)

- 1) 政府・大蔵省の「増税による財政再建」路線から「増税なき財政再建」路線のもとでの後年度負担抑制への転換、それを後押しさせるための第2臨調の発足といった経過の分析については、拙稿「『日本型財政計画』と『行政改革』」島恭彦・池上惇・重森暁・二宮厚美編『行政改革』青木書店、1982年、第7章を参照して欲しい。
- 2) 「「改革棚上げ」にひた走った臨調の軌跡—入り口と出口を閉ざした官僚の悪知恵—」（第一線記者座談会）『エコノミスト』1981年7月28日号、参照。
- 3) 石弘光監修『財政構造改革白書』東洋経済新報社、1996年、69ページ。
- 4) 同上、79ページ。
- 5) 小比木潔『財政構造改革』（岩波新書）、1998年、iiiページ。
- 6) 政府が国会に提出した資料は、有働正治参議院議員（共産党）が資料提出を求めたものである。その詳しい内容およびいくつかの地方自治体が行っている社会保障の経済的効果に関して行った分析の紹介については、自治体問題研究所編集部著『社会保障の経済効果は公共事業より大きい—産業連関表による生産・雇用・GDP効果比較—』自治体研究社、1998年、参照。

(滋賀大学教授)