

(2013年9月13日講演)

2. 国民経済計算における社会給付と負担

法政大学理工学部教授 中村洋一委員

国民経済計算は英語では System of National Account、すなわち SNA と言う。SNA では公的年金に加えて、もう少し広い範囲でいろいろな福祉的な給付を取り扱う。すなわち、公的年金だけではなく、企業年金、医療関係、雇用、介護、生活保護などを含む広い概念として社会給付というものがあり、social benefit と言う。それに対応する社会負担があり contribution と呼ばれるわけだが、そういったものについてそれぞれの位置づけや規模、経年的にどういう変化をしていくかということについて簡単に触れさせていただく。

SNA は現在までに 4 つ重要なバージョンがあり、それは 1953 年と 68 年、93 年、2008 年に大きな改訂がなされている。日本の現在の SNA は 93 年 SNA に基づいており、これを現行 SNA と呼ばせていただくが、2008 年 SNA の体系に移行することになっており、日本では 2016 年中に移行することになる。2008 年 SNA に移行すると、年金関係でやや変化が出てくるので、後でその話もさせていただく。

(SNA における保険)

まず、SNA における保険の概念である。いくつか保険があり、非生命保険というのは馴染みがないが損害保険のことである。これは保険料を支払うと事故があったときには保険金が出るものである。保険料と受け取る保険金の間金額的な関係がないことはないが、支払っている保険料よりは事故や災害に遭ったか否かにより大きく影響を受ける。このため、保険料と保険金の間には直接的な金額的な関係はないということで、これは保険料の対価が保険金であるという考え方はとらず、保険料は保険金を得るという安心感に対する支払いと位置付けている。見返りが直接あるものではないという意味で、このような取引を SNA では移転取引といい、経常移転の一種であるととらえる。また、生命保険については貯金の一種であり、所得をやり取りする、あるいは物やサービスをやり取りするのではなく、金融的な取引で、要するに貯金であるととらえる。

これらに加えて社会保険というものが別途あり、そのうち社会保障というものは政府が運営するものに限る。SNA で社会保障といった場合は政府の運営によるものである。それ以外の社会保険は年金基金であるが、これには確定拠出と確定給付がある。

(私的保険と社会保険)

保険を私的保険と社会保険に分けるとすれば、非生命保険と生命保険は私的保険である

が、そのうち生命保険については将来受け取る給付は少なくとも保険料として支払った金額の総額であり、加入は加入者の意思によるので、これは貯金の一種であると考えられる。SNAでは生産が行われてそこから所得が発生し、その発生した所得をもとに税金や社会保険料などの再分配が行われ、利子や配当の精算が済んだ後に使える所得の金額が決まり、その中から消費支出を行い貯蓄が残るということである。この貯蓄を使い、いろいろな金融資産を取得し、あるいは負債を負うことをするわけだが、生命保険はそのような貯金の一種である。このため金融取引で取り扱うので、所得や支出を扱う勘定には出てこないことになる。

社会保険の定義は、これが年金の場合は退職後の所得の保障のため、第三者がその制度（scheme）への加入を奨励する、あるいは義務づけるものを指す。一般的に病気や失業、老齢による所得低下のリスクに備える仕組みである。社会保険といえるためには幾つか条件があり、社会保険の給付は制度へ加入している者に対して行われ、この加入は法的な強制による、あるいはそれを雇用の条件とすることになる。法的強制があるものは公的年金に当たるわけだが、それを雇用の条件とするものは企業年金になる。また、加入者は多数でなければいけない。すなわち SNA では、集合的性格を持っているということが条件である。さらに、雇い主が保険料を負担することも条件となるが、雇われているほうが負担することは条件ではない。なお、SNA の雇用者は一般の概念と違っている。雇い主は労働力を雇う法人のことを指している。雇用者という言葉は正確には被雇用者、あるいは被用者というべきだと思うが、雇用者は一般に用いられている雇用者の概念よりも広く、会社の役員、社長、国会議員、総理大臣まですべて雇用者である。

次に、社会扶助給付という概念があり、生活保護費、あるいは民間がやっている無償の奨学金が含まれるが、これは scheme ではなくて保険の仕組みではないので、社会保険には含まれない整理になる。

（社会保障以外の社会保険）

一般政府が運営する社会保障以外の社会保険（年金基金あるいは企業年金）について、現行の日本の 93 年 SNA は確定拠出型と確定給付型を区別しないことになっている。一方で、社会保障は一般政府が運営するが、一般政府というのは何かというと、公共部門から公的企業、例えば日本郵政や高速道路会社などの企業活動を行っているものと認められるもの、さらに日本銀行以下の公的金融機関を取り除いた残りを言う。

その中の一部が社会保障基金と呼ばれる部分であり、これには年金特別会計、国民健康保険、あるいは共済関係、労働保険、介護保険といったものを扱う会計をまとめて社会保障基金と言う。社会保障制度は社会保障基金により運営される。

現在、社会保障以外の社会保険は、確定拠出、確定給付を区分しないので、一律に年金基金に対する支払いと年金基金からの給付をフローで記録することになっている。年金基

金は SNA では金融機関に含まれるのだが、年金基金が実際に保有している金融資産、あるいは雇主の積立不足を一部含む負債を記録することになっている。これが 2008 年 SNA に移行すると、確定拠出型は今までどおりだが、確定給付型については全面的に積立不足を記録することになる。

(確定拠出型と確定給付型)

確定拠出型についてはリスクはすべて加入者が負担する。給付は退職時に一括払いで、人によっては何年かにわたって取り崩すという選択を行うわけである。ただし、退職者全体を企業側から見ると、毎年一括払いで支払われる給付額と、全退職者が徐々に取り崩していく額の合計はほぼイコールであろうということになる。このため、全体を見ると多数の者が負担して多数の者が給付を受けており、共同で支え合っている格好に見えるというのが集合的な性格ということの意味である。本当は現役時代から貯めた貯金を退職後取り崩すという行為なのだが、これを多くの人が同時にやるので団体として支え合っているかのように見えるので、この給付は経常移転である。つまり、年金基金から毎年所得として給付されているものとして取り扱うということになる。

確定給付型についても今まではそういうことになっていたが、2008 年 SNA に移ると、給付見込額あるいは年金受給権が毎年増減することになる。これは後でもう少し説明するが、給付見込み額の増分が拠出総額と年金基金を運営するための費用の合計に等しくなる。つまり将来給付されると見込まれる額の増分から運営費用を除いたものに、常に拠出が見合っていなければいけない格好にする。したがって、この拠出総額に現実の拠出額が満たない場合は雇い主が基金に対してその分負債を負う格好に改めることになる。

(確定給付型の雇主帰属負担)

確定給付型の雇主帰属負担の細かい計算だが、まず個々の雇用者について見ると、退職に 1 年近づくことにより給付見込額の現在価値が増加する。つまり退職後もらう金額を割引率を使い割引くわけだが、退職に 1 年近づくとも毎年の給付額を割引く分母の割引率が 1 年分その掛け算が少なくなり、現在価値が大きくなるということになる。これは個々の雇用者から見ると将来の年金給付見込み額が増加するので、年金基金に加入していることによる配当と考え、雇用者に帰属するものとする。雇用者はこの配当の一種を追加負担として、保険の世界でいうと追加保険料に当たるが、追加負担として年金基金に払い込むこととして取り扱う。現役の雇用者については、毎年退職に 1 年近づくことによる給付見込額の現在価値の増分があり、これにプラスしてその年に働いたことにより年金受給見込み額が増えるわけで、それらの分、年金給付見込額が増える。この額に年金基金運営費を加え、すべての実際に払い込まれた保険料を差し引いてこれがプラスだと、つまり現実の保険料が不足している場合には雇い主が年金基金に対して借金をすることになり、その部分

を雇主帰属社会負担と言う。

雇主帰属社会負担は実際には払われないわけだが、この金額を含むものとして給料が計算される。つまり SNA では給料、俸給などの合計を雇用者報酬と言うが、この雇用者報酬の中には雇い主が払う社会保険料の負担も含まれる。雇い主が雇用者報酬として、つまり給料の一部として雇用者に支払い、雇用者はその分と自分が負担する保険料を含めて年金基金に支払うという迂回的な取り扱いになる。つまり、2008 年 SNA になると、確定給付型の年金基金については将来年金の受給見込額を記録するということになり、それが増加しないように、それに対して保険料の払込みが不足しないように、不足する場合にはそれが払われたものと見なして負債を記録するということにして、常に収支がバランスする取り扱いになる。

(社会保障に負債は記録しない)

確定給付型の企業年金ではなく、公的年金の記録はどうなるかということ、公的年金の将来負債についてはこれまでもかなり議論があったわけだが、この点に関しては負債は記録しないという結論に現在ではなっている。その根拠は、賦課方式では政府、加入者ともに貯蓄の概念はないので、負債の概念もないと考えるのである。それから民間の scheme と違い、先ほどの退職に近づくと 1 年間にこれだけ増える、あるいは 1 年間余計に働いたのでこれだけ年金の受給額が増えるという計算が、個々の雇用者について民間の場合には可能と考えられる一方、公的年金についてはそういう計算は難しい。また、たとえできたとしてもその推定値が信頼できるものかどうか危うく、さらにその上に財政制約でそういう給付水準が維持できなくなれば、政府は計算の基礎を変えることが十分あり得る。このため、せつかく将来の給付見込み額を推計したとしてもその根拠はすぐに崩れるかもしれないということで、こういう計算はあえてしないということになっている。

ただし、将来の給付見込み額の推計が十分に信頼性を持ってでき、政府もその制度を維持できるということであれば、社会保障の給付見込を補足表に示すことは勧められると 2008 年 SNA は言っている。ただ、多くの国でこういうことは難しいのでやらないだろうと考えられており、アメリカとカナダはすでにこのような計算をしない方針を決めている。

(第一次所得の配分勘定)

現行の SNA では家計が所得を得て、そこから支出や貯蓄をするところまで 5 枚の表に分けている。その後さらに貯蓄から例えば住宅を購入し、あるいは土地を売るというような資本取引を含めて記録し、さらに所得や支出の裏側のお金の流れを記録する金融取引を記録し、最後はバランスシートまであるのだが、今日の話題はこのうちの生産から貯蓄まで、つまり SNA では所得支出勘定と呼ばれる勘定を中心にお話をする。

まず、最初の勘定は第一次所得の配分勘定で、生産に参加することによりどれだけの収

入があるか、あるいは自分の持っている金融資産を運用することによりどれぐらいの収入があるかということなどを示す。つまり、家計が人的資本や家のような実物資産、あるいは金融資産を使って獲得する所得を示した表である。

雇用者報酬受取の中身は賃金・俸給と雇い主の社会負担、つまり雇主現実社会負担、これは年金、医療、介護、雇用に関する雇い主の負担であるが、これが雇用者報酬の一部になる。雇い主の保険料負担は家計がそれを雇用者報酬の一部として受け取るということになる。その社会負担は現実社会負担と帰属社会負担になっているが、これは両方とも雇い主が支払っているものであるが、帰属社会負担は退職金である。

持ち家の営業余剰というのは、ご存じだと思うが家を持っている人は自分の家を自分に貸して家賃を取って、その家賃を支出しているということになる。自分で自分に家を貸すという賃貸業を営んでいる結果として営業利益を得ているということで、それがこの営業余剰である。混合所得とは個人業者の所得であり、個人企業では、そこで家族がただ働いていることも多く、あるいは個人業者が自分で機械を動かすということもあり、つまり個人業者の所得というのは経営者の所得と雇用者の所得が入り交っているので混合所得と言う。

さらに財産所得は利子や配当、それから保険に入っていることにより保険契約者に帰属する財産所得ということで、先ほど追加保険料の話をしたが、それに似たようなものである。つまり保険会社が資産運用して得た利子、配当収入のうち、保険契約者に帰属するものがこの財産所得に入る。それから土地の賃貸料などである。

(所得の第二次分配勘定)

所得の第二次分配勘定は、社会給付負担関係で中心的な表になる。現物社会移転以外の社会給付があり、4つの内訳になっているが、先に言葉の解説をしたいと思います。この4つの内訳の内容だが、①現金による社会保障給付とは、社会保障であるから公的なものであり、公的高齢年金、失業給付、児童手当などである。また、②年金基金による社会給付は企業年金によるもの、③無基金雇用者社会給付は退職一時金等、④社会扶助給付は生活保護費等であり、合わせて4つが社会給付の受け取りになる。受け取りについては、現金による社会保障給付は年金が中心だが、2011年は55兆円で、2001年から11年までの伸び率をみると30.5%増えている。年金基金による社会給付は6兆8,000万円で、同期間に23.5%増、無基金雇用者社会給付は21.8%減、社会扶助給付（生活保護費）は約4割増となっている。

一方、支払いについては、所得税が16.4%減っている。また、社会負担の雇主現実社会負担は29兆円で3.7%増えているが、そのうち強制的現実社会負担が25兆円で10年間で11.8%増えている。これに対し、自発的現実社会負担というのは年金基金だが、強制的なもの、つまり公的なものに比べて小さく、その上3割ほど減っている。これは雇われる方も

似たような動きで、雇用者の社会負担のうち、強制的なものが 15.1%増に対し、自発的なものについては 6 割減となっている。ここで雇い主の強制的現実社会負担というのは、年金保険料、医療保険、雇用保険など実際的な支払いだが、これは当然社会保障基金という一般政府の一部門に受け取られる。一方、自発的社会負担は年金基金であり、年金基金は保険会社の一形態として金融機関に分類されるので、これは金融機関が受け取るということで、雇用者の負担についても同じである。

なお、先ほどの第一次配分勘定の表で、雇用者の帰属社会負担は退職金であると説明したが、第二次配分勘定の表の帰属社会負担と無基金雇用者社会給付も同じ数字が入っている。これらは全て退職一時金である。第一次配分勘定の表で雇用者報酬として家計の受け取りに入っていたので、すでに家計はこの金額を受け取っており、さらに第二次配分勘定の表でもう一度受け取る。2回受取ってダブルカウントになるので支払いに同じ数字を入れて打ち消しているのである。

社会給付を受けて、その他いろいろな移転があるわけだが、所得税を支払い、社会保険料を支払い、そのほかの移転を行って残るのが可処分所得で、家計が消費支出のために使える金額であり 286 兆円になる。

(現物所得の再配分勘定)

SNA では可処分所得は現物所得の再配分勘定があり、ここに現物社会移転というものが加わる。現物社会移転というのは、現物社会給付と個別的な非市場財・サービスの移転となっているが、現物社会給付には、払い戻しによる社会保障給付がある。これは現金による支払いであり、小さいが高額医療費の払い戻しや出産給付金などがある。

その他の現物社会保障給付は医療費で、被保険者が 3 割払った残りの 7 割を保険が払うわけだが、これが現物社会保障給付の大部分を占めている。これは保険が支払うので、先ほど申し上げた一般政府の中の社会保障基金が支払う。このため、誰が支払っているかという点に着目すると政府が支払っているのが、これは政府最終消費支出である。ところが、その便益を受けているのは誰かという、給付を受けた家計であるので、政府が支払っていても、それは現物の医療サービスとして家計に移転されているということになる。

さらに次の個別的な非市場財・サービスであるが、非市場財というのはマーケットで提供されているものではなく、代表的なものは公立学校の教育費である。教育費も政府が費用を賄っているが、その便益を受けているのは家計であるということで、家計にサービスが移転されている。したがって現物社会移転がいろいろな格好で家計に移転され、それが可処分所得に加わり、調整可処分所得というものになるということである。

(所得の使用勘定)

可処分所得から最終消費支出を行った残りが貯蓄であるということを示したのが、可処

分所得の使用勘定である。同じく調整可処分所得から現実最終消費を行った残りが貯蓄であるということを示したのが、調整可処分所得の使用勘定になる。

調整可処分所得というのは可処分所得に政府からの現物移転を加えたものであり、現実最終消費というのも最終消費支出に政府からの現物移転を加えたものである。両方とも現物移転の分だけ違っているので、差引である貯蓄は同じ金額となる。

最終消費支出というのは家計が自ら支出しているものを指しており、現実最終消費というのはそれに政府からの現物移転を加えているので、現実の家計が享受している便益、あるいは福祉水準といったものは現物を含む現実最終消費のほうがよりよく表わしていると考ええる。

なお、年金基金年金準備金の変動は、年金基金に振り込まれた保険料マイナス給付額で決まるが、貯蓄率を計算するとき分母に年金基金年金準備金の変動を足している。

(年金基金年金準備金)

賦課方式の公的年金は世代間移転であるが、年金基金との取引は同一家計の所得の異時点間の移動である。つまり現役時代の所得を退職後に移すという行為なので、これはまさしく貯金である。年金基金は、68年 SNA までは社会保障基金の一部、つまり政府の一部であったが、93年 SNA 以降、金融機関として保険会社の一部と考えられている。昔は年金基金が成熟しておらず、保険料の払い込みのほうがずっと多かったので年金基金は黒字だったわけだが、企業年金の黒字が政府の黒字に含まれるのはおかしいとなり、93年 SNA 以降それが改まったということである。

年金基金は金融機関であり、企業年金に対する払い込みは貯金の積み増し、給付を受けることは貯金の取り崩しになるのだが、家計としてはそういう認識はしないであろう。公的年金からの給付であろうが企業年金からの給付であろうが、それは年金給付であると認識するであろうというので、可処分所得を決めるときに年金基金からの給付は加えて、社会負担は差し引くのである。それは本来の可処分所得の決まり方とは違い、貯蓄がゆがんでしまうので、その効果を取り消すために給付を加えて負担を差し引いた逆を、つまり負担を加えて給付を差し引くということを年金基金年金準備金の変動を通じて行いバイアスを排除するのである。年金基金年金準備金の変動については、昔は負担のほうが多かったのでプラスだったが、最近マイナスになっている。

(一般政府部門内の経常移転)

一般政府部門内の経常移転の表をみていただくと、一般政府は国である中央政府と地方自治体の地方政府と社会保障基金に分かれている。この間でも移転が行われ、例えば中央政府から地方政府に移転する金額は、地方交付税交付金や事務に関する経常移転などである。社会保障基金に対するものは国民年金に対する国庫負担などがある。

(一般政府の機能別支出)

政府の機能を細かくとらえると、国連が示している政府機能の分類（COFOG）という分類があるのだが、それに基づく分類で、10大分類があり、それぞれ細分類されている。保健というのは医療関係で、社会保護が年金あるいは生活保護関係になる。

その他の社会保護の欄の集合消費支出が2011年に6,819億円とあるが、震災関係の食料や医療費支援などの支出が嵩んでおり、例年だと2,000億円ぐらいである。また、総固定資本形成というのは仮設住宅建設などで、6,400億円だが、例年は1,000億円ぐらいである。なお、震災関係の食料援助や毛布の供給などは被災者個人に渡されたので、個人が便益を受けているとすると個別消費支出に記録されるのだが、SNAでは災害に対する緊急支援的なものは個人に対して行っているのではなく、その安定に向け社会全体のために行っているということで、集合消費に含めている。

(社会保障関係の報酬・所得比等)

医療、年金両方含めた社会保障負担の総額の雇用者報酬に占める割合を計算すると、10年間で18.4%から22.7%に増えている一方で、企業年金の自発的なものは減少傾向にある。年金と医療については、年金が10%ぐらいから2ポイントほど上がり、医療のほうも1.7ポイントほど上がっている。

給付について可処分所得に対する比率については、年金給付が13%から17.1%、医療が8.8%から11.1%という伸びになっている。

社会保障基金の純金融資産だが、これもSNAの年報に金融資産の負債の合計額が載っており、200兆円前後で動いている。非常に大きく減っているように見えるが、私は、それほど大きい減少ではないと評価している。

(主要国の租税負担率等の比較)

最後に若干国際比較を行いたいと思うが、公的な社会保障負担の国民所得に占める比率と、租税の国民所得に占める比率を足したものが、国民負担率である。さらに、財政赤字の国民所得比を加えると、潜在的国民負担率ということになる。

社会保障負担率を見ると、日本はアメリカ、イギリスよりも高いが、大陸ヨーロッパよりは低い。租税負担率はアメリカとともに非常に低い。国民負担率は40%を切っているが、潜在的国民負担率にすると5割は超えている。

スウェーデンをご覧いただくと、国民負担率が62.5%になっている。少し前まで国民負担率は75%あったので、給料の4分の3は政府に持っていかれていたわけだが、さすがにそれは高すぎるということで年金改革など行い、62.5%まで下げたというのが現状である。今、非常に高いのはデンマークで、デンマークはまだ7割を超えていると思う。

参考までにGDPの支出項目別の構成をみると、民間最終消費支出は大体どの国でも6割

程度だが、アメリカは非常に高く、これに対してスウェーデンは非常に低いということである。逆に政府最終消費支出については、アメリカは低くてスウェーデンは非常に高くなっている。先ほど申し上げたように、政府最終消費支出の中には社会保障基金が支払う医療費があり、アメリカの場合は軍事費を含めて見ても GDP に対する比率が低いということは、医療費の負担がかなり効いているのではないかとということが想像される。これに対してスウェーデンの場合は、政府が非常に手厚いサービスを提供しているのでその最終消費の比率が高いのだが、そのために家計が自分で支払う必要がなく、民間最終消費支出の比率が低くなっているのではないかと思う。

(主要国の分野別社会支出の国民所得比)

SNA に準拠した OECD 基準の分野別社会支出という統計で、日本では社会保障・人口問題研究所がつくっている統計であるが、2009 年の国際比較をお示ししている。高齢、遺族、障害、保健、家族、労働市場、失業という分野について、公的支出を国民所得に対する比で表わしている。日本の場合は高齢（年金）がフランスやスウェーデンとともに高く、保健については各国並みでやや低く、家族に対する支出がわりと低い。家族というのは子供手当や育児、介護給付などである。労働市場というのは職業訓練であるが、大陸ヨーロッパよりは低いが、アングロサクソンよりは少し高い。失業が低いのは失業率が低いということである。