

## 社会保障の現状と改革に向けた課題（下）

### ～参考人の意見陳述にみる論点と中間報告（1年目）の提言～

第二特別調査室 こばやし ひとし  
小林 仁

1. はじめに
2. 調査の趣旨と進め方<sup>1</sup>
3. 政府からの説明の聴取<sup>2</sup>
  - (1) 厚生労働省による説明
  - (2) 文部科学省による説明
  - (3) 経済産業省による説明
  - (4) 内閣官房による説明（その1）
  - (5) 内閣府による説明
  - (6) 財務省による説明
  - (7) 総務省による説明
  - (8) 内閣官房による説明（その2）

（以上、前 319 号）

#### 4. 参考人からの意見聴取

国民生活・経済・社会保障に関する調査会は、政府からの説明聴取の後、次の4つの課題について、12名の有識者を参考人として招致し、意見を聴取するとともに質疑を行った。

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1 ライフサイクルからみた課題（平成 23 年 2 月 23 日）<sup>3</sup><br/>阿部 彩 参考人（国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長）<br/>尾形 裕也 参考人（九州大学大学院医学研究院教授）<br/>大熊由紀子 参考人（国際医療福祉大学大学院教授）</li><li>2 セーフティネットと生活・就労支援の課題（平成 23 年 4 月 13 日）<sup>4</sup><br/>岩田 正美 参考人（日本女子大学人間社会学部教授）<br/>周 燕飛 参考人（独立行政法人労働政策研究・研修機構副主任研究員）<br/>橋本 廣美 参考人（鶴岡手をつなぐ親の会会長）</li><li>3 地域からみた社会保障と雇用の課題（平成 23 年 4 月 27 日）<sup>5</sup><br/>田中 滋 参考人（慶應義塾大学大学院経営管理研究科教授）<br/>小室 淑恵 参考人（株式会社ワーク・ライフバランス代表取締役社長）<br/>南部 靖之 参考人（株式会社パソナグループ代表取締役グループ代表）</li><li>4 持続可能な社会保障（給付と負担の在り方）（平成 23 年 5 月 11 日）<sup>6</sup><br/>小黒 一正 参考人（一橋大学経済研究所准教授）<br/>大沢 真理 参考人（東京大学社会科学研究所教授）<br/>土居 文朗 参考人（慶應義塾大学経済学部教授）</li></ol> |
|---|

参考人の意見陳述について、その主な内容（質疑に対する答弁を含む）の要旨は、以下のとおりである。

**(1) 阿部 彩 参考人**

**ア 日本の子どもの貧困率は高い水準にあり、親の貧困が次の世代に連鎖している**

OECDの報告書によると、日本の貧困率は、経済状況が良かった2004年、2005年でも、OECD 30か国中4番目という高い水準にある。勤労世代の貧困率も5番目である。厚生労働省の国民生活基礎調査からは、男性若年層の貧困率が1990年代以降変化し、特に20歳代前半で高くなっていることが分かる。

この状況は、子どもの貧困率にも影響し、親の貧困が次の世代に連鎖する。母親が中卒であると、子どもも中卒になる率は非常に高い。中卒層と貧困層が重なり合っており、「貧困の連鎖」が既に起こっている。今の子どもは、「貧困の連鎖」の二代目世代で、三世代の連鎖も起きている。

**イ 日本は他の先進諸国に比べ、現役世代に対する貧困緩和・再分配政策が弱い**

日本は他国に比べて、勤労世代への再分配効果が小さいなど、現役世代に対する貧困緩和・再分配政策が弱い。多くの先進諸国では、住宅扶助、家族給付、税額控除など多様な施策を組み合わせる大きな給付をしているが、日本では、受給している給付のほとんどが生活保護であって、しかもその受給率は非常に低い。給付を受けるには多くの要件を満たさなければならず、受給できる現役世代は少ない。

子ども手当の導入後においても、家族関連支出の対GDP比（推計値）は0.55%にすぎず、決して他国に比べて高いわけではない。

**ウ 子ども・若者への投資や社会支出は、長期的には財政的にもプラスになる**

アメリカの実証分析では、貧困の状態に置かれた子どもに対する政策的投資を収益率で見ると、一番効果があるのは就学前教育であることが分かっている。非常に劣悪な地域での就学前教育への参加の有無で、40歳での収入などに差が出ている。また、10代の若者に対する施策を充実することも十分に収益率がある。

日本でも、厚生労働省のナショナルミニマム研究会で同様の報告がある。18歳から20歳までに生活保護基準程度の生活費を支給し、就労支援プログラムを行う場合、2年間で451万円掛かるが、それにより21歳から65歳まで就労すると、納税額と保険料納付額を合わせ、2010年価格で、正規雇用では2,400万円～3,300万円、非正規でも1,000万円～1,800万円程度になると推計されている。日本でも十分な収益率があり、失業率等を考慮した場合でも、費用の数倍が返ってくると考えられる。

**エ 現役世代の格差や貧困は、社会に負の影響を及ぼし、経済成長さえも阻む**

格差や貧困を放置するとどうなるのか。アメリカでは、不平等度が高い地域ほど殺人率が高い。不平等な社会では、信頼感も少なくなる。また、格差が健康に深く関係していることもよく知られている。不平等な地域に住む人は、富裕層でも健康度が悪くなる。不平等社会の放置は、ストレス疾患を増大させる。

アメリカ会計検査院（GAO）の報告書によると、貧困は人的資本の形成に負の影響

響を及ぼす。税を納めるはずの人が、生活保護受給者、犯罪者となるので、財政的にもマイナスになる。貧困は、犯罪を増やし、社会の不安定度を増幅する。そのことが投資機会を低くし、直接的費用を高くし、成長が抑制される。幾つかの実証研究によって、貧困の指標と経済成長とは明らかに負の関係があることが分かっている。

#### オ 貧困の連鎖を断ち切るには、子どもに機会の平等を保障しなければならない

絶対的貧困は飢えなどの身体的なサバイバルの問題として考えられ、相対的貧困は社会で普通に享受されている生活ができない状況と考えられている。日本では絶対的貧困の子どもは少ないが、身体的に生存できているだけでは社会的に十分に機能することはできない。基本的には、途上国の貧困と同様、先進国の貧困も子どもの将来を抑制する、可能性を摘むという意味で、問題の大きさは変わらない。

「貧困の連鎖」をなくすためには、機会の平等を保障しなければならないが、貧困の中で育つ子どもが負っている不利を補えるような政策でないと、同じスタートラインには立てない。機会の平等を保障するには、義務教育の段階で、福祉の観点からの教育が重要で、家庭での不利を補う観点から集中的な補講や家庭に対する支援が必要である。

#### カ 子どもの貧困を削減するには、扶養控除よりも給付付き税額控除が有効である

所得制限のない子どもに関する給付付き税額控除は、イギリス等で導入されている。均一な額で子どもの数に応じて付与されるので、子ども手当と同等と考えている。所得制限付きの児童手当と所得制限のない税額控除を比べると、税額控除の方がスティグマが発生せず実質的な給付の削減の対象にもなりにくい。一方、扶養控除は高所得者ほど高額となるが、誰も批判してこなかった。所得制限を設けないのであれば、税額控除の方が再分配効果が高く、扶養控除から税額控除に変えていくことは、再分配の面からも理にかなっている。

### (2) 尾形 裕也 参考人

#### ア 日本の医療提供体制では、医師、看護職員等の人員配置が極めて手薄となっている

医療は、医師、看護職員等が提供する労働集約的なサービスと考えられている。

ところが、日本では、資本集約的な医療サービスの提供が行われており、国際比較をすると、医療資本が豊富にあるのに人員配置が極めて手薄となっている。人口当たりの急性期病床数、CT・MRI台数は、いずれも先進7か国中、日本が圧倒的に多い。その一方で、日本の病床当たり医師・看護職員の数に極端に少ない。

#### イ 日本の医療政策には、機能分化と標準化が欠けていた

日本の医療提供体制の第二の特色は、病院は診療所が大きくなったものという通念があり、病院と診療所の区別、機能分担、連携が十分ではないことである。欧米諸国と違って、病院と診療所の診療報酬が基本的に同じであることや、診療報酬が出来高払いであることも国際的には珍しい。OECDの2001年報告では、日本の医療政策について、機能分化と標準化が欠けていると指摘している。

機能分化については、医療計画が大幅に見直され、地域で機能分化と連携を進める

方向が打ち出され、標準化については、平成 18 年の診療報酬改定で診断群分類別包括評価（DPC）等が導入され、診療行為の標準化を進める方向が打ち出されている。

#### ウ 民間主導の医療提供体制では、今後、有効な政策を行うことが難しい

第三の特色は、民間主導の医療提供体制である。日本の場合、保険料と税金で財源のほとんどが賄われているが、医療サービスの提供は、民間が重要な役割を果たしている。日本の場合は「公・民」という組合せと考えてよい。国際的には、イギリスのような「公・公」、アメリカのような「民・民」という組合せもある。日本では、これまで「公・民」の組合せによって、需要が供給を引っ張る形で医療提供体制の整備が進んだが、今後は、民間主導の医療提供体制に対し、有効な政策を行うことは難しい。

#### エ 選択と集中、機能分化を進めると医療費は増大するが、その財源確保が大きな問題

医療政策の選択肢を考えるに当たっては、社会保障国民会議の最終報告に注目すべきである。選択と集中、機能分化を進めていくと、医療・介護費用が全体としては増大する可能性が高いことを初めて明確に示し、本来の意味での医療政策上の選択肢が明示的に提示された。今後は、費用増大分の財源確保が大きな問題である。

小泉構造改革は、医療費は増やさずに労働集約的にしようとしたが、大きな摩擦が起きた。社会保障国民会議の最終報告は、医療費を増やしつつ労働集約的にしようとしている。いずれを取るかは国民の選択の問題だろう。

#### オ 医療費の財源確保には、保険料の引上げを選択肢として考えるべきである

現在の国民医療費は、公費が 37.1%、保険料が 48.8%、患者負担が 14.1%という財源構造になっている。日本は皆保険体制、社会保険方式と言っているが、社会保険方式の国で保険料が 5割を切っているのは非常に珍しく、国民健康保険制度、後期高齢者医療制度に多額の公費がつき込まれている。消費税増税には賛成だが、相当大幅に上げない限り、公費を更に医療につぎ込むというのは難しいのではないか。

医療については、保険料引上げを政策の選択肢として考えるべきである。保険料を引き上げる時期の問題があるかと思うが、国民健康保険加入者、低所得者について難しい問題が生じるので、公費を有効に活用して、重点的に配分することによって保険料を引き上げる前提をつくっていくべきではないか。

### (3) 大熊由紀子 参考人

#### ア 医療費が同程度でも、日本では満足度が低く、デンマークでは高い

日本とアメリカ、EU 15 か国で実施された 1 人当たり医療費と医療に対する満足度の調査を見ると、アメリカは 1 人当たり医療費で日本の倍も掛けているのに 10 人中 1 人しか満足せず、日本はデンマークとほぼ同じ医療費なのに満足度はデンマークよりも低かった。なぜデンマークでは人々が満足しているのか。デンマークでは、社会的入院は財政に負担となるので、終末期の患者の 85% が自宅で過ごしている。市町村が配食などの在宅サービスを実施しており、手厚い訪問介護サービス、電話一本で駆け付ける家庭医、夜勤専門の看護師、総合病院から痛みを取る専門医が派遣されてくる。

日本では長く、妻や娘、息子の嫁といった身内が介護をするのが当然とされてきた。

「寝たきり老人」とは、このような日本型福祉政策が生んだ悲劇である。日本より先に高齢化した国には、今では、どの国にも「寝たきり老人」という言葉はなく、介護が必要な半身不随の人も「介護が必要な年金生活者」と呼ばれ、寝かせきりではない。

#### イ 医療、福祉の充実こそが好調な経済社会の基盤である

日本人には、福祉が進み過ぎると、老人が孤独になって自殺する、税金が重くなって外国へ逃げ出す、怠け者になって経済が傾くという三つの思い込みがある。この思い込みは、かつてアメリカのアイゼンハワー大統領が、演説で間違った記事を引用したことから生じた。事実は、老人の自殺率が高かったのは日本であり、北欧の経済は好調で、出生率も順調である。

#### ウ 自宅やグループホームなどでの介護は誇りと役割を膨らませ、無駄な出費を減らす

デンマークなどにおいても、かつては「寝たきり老人」に当たる「水平の人」という言葉があった。しかし、彼らは、間違っていると気付いて変えていった。デンマークでは、老人病院、療養型病床すらなく、思い出の家具に囲まれた個室に居住している。ケア付き共同住居の方が本人の力が引き出されるという。

日本でも、町の中で暮らすことが可能となりつつある。訪問医が採血し、その結果を受けた大学病院が治療方針を決定するという病診の機能分化と連携が行われ始めた。ただ、日本では、他国が減らしてきた精神科病床が今も数多く存在する。この空きベッドに認知症の人を入れてはならない。認知症の原因疾患はいろいろだが、多くは好ましい環境と良い介護があれば良い感じで暮らせるし、そもそも入院費が掛からない。本人が暮らしたくないと思う所に老人が追いやられている状況をなくすべきである。

#### エ 社会保障の安定財源確保のために消費税は必要であり、国民が納得できる説明を

消費税率は日本だけが低く、大部分の国は消費税 20%、25%となっている。問題は、それがどこに使われているかである。消費税は上げるべきだが、借金を返すためだとなかなか国民の納得は得られないのではないか。

消費税を上げる理由と、福祉という形で必ず戻ってくるということを示す必要がある。年金は、医療と福祉が安心であれば、そんなにお金が手元になくても大丈夫なので、福祉、医療、年金という順番での重み付けが良いのではないか。

### (4) 岩田 正美 参考人

#### ア 日本の生活保護は、八つの扶助の全てが一つの制度、共通の原則の下にある

日本の生活保護には、四つの特徴がある。

第一は、一般扶助、無差別平等原則で、貧困であれば、稼働層でも利用できる。

第二は、オール・オア・ナッシング・アプローチで、生活保護の受給を認められる場合には八つの扶助の全てが得られるが、認められない場合には何もない。

第三は、補足性の原則で、家族の扶養、労働能力の活用のほか、他法他施策が優先する。

第四は、大きな一つの制度で運営されており、複数の制度に分かれていないことである。他国では、公的扶助には幾つかの制度があるのが普通である。

#### イ 1965年以降、病気、高齢などで働けない非稼働世帯が稼働世帯を上回っている

生活保護制度は、戦後にいち早くでき、国民生活の下支えに大きな役割を果たした。その後、国民皆保険・皆年金の実現と成熟、介護保険制度の導入、福祉サービスの発達、雇用の拡大と企業福利の発達があり、生活保護は大きく役割を変えた。稼働層もいるが、高齢者、傷病者の単身世帯など、ほとんど非稼働層に対応する制度に変わった。稼働世帯の数と、病気、高齢などで働けない非稼働世帯の数は、1964年から1965年にかけて逆転した。保護世帯の数は、単身世帯が増えたため少しずつ増えたが、保護人員は大幅に減少し、保護率も下がった。2度の石油危機の後、保護人員は少し増えた後、再び減少し、保護率も大変低くなった。

#### ウ 最近、生活保護の受給者が急増している背景には、非正規雇用の拡大がある

ところが、受給者数は、1990年代の終わりから増え始め、2000年以降急増し、直近では200万人近くと、高度経済成長直前の1950年代の水準に近づいている。

背景には、雇用状況の変化に伴う非正規雇用の拡大がある。非正規雇用が拡大すると、企業福利の枠外に押し出される人、社会保険が適用されない人が増えてくる。また、特に都市部では、単身化が進み、家族扶養が弱体化し、最後のセーフティネットである生活保護を受給する人が増えてきたと考えてよい。

#### エ 75%以上が単身世帯、42%が高齢者世帯、失業や収入の低下によるものが急増

生活保護受給世帯の75%以上が単身世帯で、家族がいる世帯は少数である。世帯類型は、高齢者世帯が42%、傷病・障害者世帯が33%、母子世帯が8%、その他の世帯が17%となっている。保護開始のきっかけは、かつては傷病が多かったが、2008年から2009年にかけて失業や収入の低下が急増し、傷病を超えた。次が貯蓄等の減少で、資産で頑張っていた世帯が頑張れなくなったと思われる。保護を受けている高齢者の4割は年金を受給している。年金額が最低生活に満たないため、その差額が生活保護から出ている。受給者のうち医療保険未加入者は1割程度であり、また、社会保険が適用されていてもそれでは十分ではないという世帯もある。

#### オ 第二のセーフティネットである求職者支援は、生活保護への歯止めとなっていない

稼働世帯への求職者支援を拡大するという第二のセーフティネットによって、生活保護への負荷を小さくしようという政策が行われてきたが、求職者支援は、稼働世帯が生活保護に落ちてしまうのを十分予防できておらず、生活保護の方が頼りになるという現状がある。生活保護は、無差別平等の非常に強固な制度で、その中には八つの扶助があり、生活の安定度が非常に高い。一方、求職者支援には、生活給付、住宅手当があるが、それぞれに細かい条件があり、その情報がきちんと伝わっていない。また、初期に貸付制度が中心であったこともあり、生活保護の歯止めには至っていない。

#### カ 生活保護は全員に同じ対応で、抜け出た後の施策が薄く、他制度との関連が弱い

現在の生活保護には三つの問題がある。

第一は、高齢者、障害者などの非稼働層と稼働可能層に対して同一の制度で全く同じ対応をしている。

第二は、保護から抜け出た後の対応が薄い。徐々に保護から抜け出るのではなく、

様々な扶助が一気になくなる。

第三は、社会保険や求職者支援対策との関連が弱く、それぞれの制度がばらばらになっている。生活保護受給者は認定を受けると、国民健康保険から抜け、国民年金については保険料負担も免除されるので、特殊な層をつくってしまう。

#### キ 生活保護から抜け出ていきやすいように八つの扶助を分けて使えるような制度に

生活保護から抜け出ていくときに段階的な制度設計をする必要がある。そのためには、八つの扶助を分けて使うこと、つまり、低所得層には住宅扶助を住宅手当として給付し、高齢者には住宅手当と年金と生活保護の医療扶助だけを認めるというような制度設計をしていくことが大事である。住宅扶助を独立させると、賃貸住宅に住んでいる低所得層が生活保護から出ていくことができる。また、住宅扶助と年金で生活できる高齢者もいる。他の先進諸国のように、障害者や高齢者の場合、年金と医療扶助という類型に整理する必要もあるのではないか。

さらに、求職者支援の場合は、もう少し生活保護の生活扶助水準と連動させた求職者扶助というような類型に整理して制度設計をしていく必要がある。

生活保護の中で働ける層は、負の所得税をはじめとする就労と関連付けられた所得保障に移行し、高齢者や障害者は、福祉サービスと関連させる。両方で違う仕組みに分けていくことが合理的だろう。

### (5) 周 燕飛 参考人

#### ア 母親の就業率が高いにもかかわらず母子世帯の半数以上が生活保護水準以下で生活

厚生労働省が平成 18 年に実施した全国母子世帯等調査によれば、母子世帯の母親の就業率は 84.5 %で、OECD 24 か国中、上から 2 番目だが、同省が平成 18 年の国民生活基礎調査を基に平成 21 年に算出した一人親世帯の相対的貧困率は 54.3 %で、半数以上の一人親世帯は中位所得の半分未満の生活をしている。全国母子世帯等調査によると、母子世帯の 75 %が年収 270 万円未満で、母子世帯の半数以上が生活保護水準以下の収入で生活している。

国民生活基礎調査に基づいて再計算すると、子どものいる世帯の貧困率は、母子世帯が二親世帯の約 6 倍であり、かなり深刻な状況にある。アメリカやイギリスでは、母親が失業中又は不完全就業が原因で貧困になっている事例が多く、有業の場合、母子世帯の貧困率が急激に下がっているのに対し、日本では、有業であっても母子世帯の貧困率が 58 %と極めて高い。無業の場合は貧困率 60 %で、それほど差がない。

#### イ 母子世帯の貧困は、母親の稼働力の低さと養育費、所得再分配に問題があるから

母子世帯の母親が働いていても貧困なのは、三つ要因がある。

第一は、母親の稼働力の低さである。平成 18 年現在、母子世帯の母親の平均勤労年収は 171 万円で、女性全体のそのの半分にすぎない。母子世帯の母親の半数弱はパートタイマーとして働いており、時給や収入が低い。

第二は、養育費など補填的な収入が非常に少ないことである。母子世帯の母親の 48 %が預貯金 50 万円未満で、本人名義の持家がある人は 11 %、元夫から養育費を受

け取っている人は19%にすぎず、しかも養育費の平均は4.2万円と非常に低い。

第三は、所得再分配が進んでいないことである。OECD 30か国中、日本だけが再分配後に子どものいる世帯の貧困率が逆に上昇している。子どものいる世帯の貧困率には、母子世帯の貧困率の高さが大きく影響している。

#### ウ 母子世帯の貧困を解消するには母親の正社員への就労を促進することが必要

どのように母子世帯の貧困を解消、軽減し、稼得力を高めるかであるが、まず母親の正社員への就労促進が必要である。

厚生労働省の全国母子世帯等調査によると、正社員の時間当たり賃金は非正社員より4割から7割高く、平均収入は約250万円である。非労働所得も入れれば、かなりの可能性で母子世帯は貧困から脱出できる。母子世帯の正社員比率を、平成18年時点の42.5%から60%まで引き上げることができれば、母子世帯の母親の貧困率を最大で8ポイント改善することができる。母子世帯の母親は、中卒、高卒など低学歴であることが多いが、短大卒以上だと正社員として就労する可能性が高くなる。正社員経験者、看護師などの専門資格の保有者も正社員として就労する可能性が高い。ただし、母子世帯の母親の半数以上は、育児制約が正社員就労の大きな障壁になっている。

#### エ 母親の正社員への就労促進策としては、高等技能訓練促進費制度が有効

厚生労働省も母子家庭の母親の正社員への就労促進のため、多くの政策を打ち出している。平成15年に導入され平成20年に大幅拡充された高等技能訓練促進費制度は、2年以上養成学校に通学する場合、期間中の生活費及び入学支援修了一時金を助成するものである。月額7万円以上最大14万1,000円も出してくれるので非常に有り難いという意見が多い。また、自立支援教育訓練給付金制度では、雇用保険に加入していなくても教育訓練給付金が得られる。ほかに、事業主に奨励金を支給する常用雇用転換奨励金制度等もあるが、母子家庭の母親の正社員就労に最も有効なのは、高等技能訓練促進費制度である。平成21年度には1,590人が看護師等の資格を取得し、約7割は正社員就労を果たしている。ただし、1人当たり最大512.6万円も必要であり、支給件数は、平成17年から平成21年の間に計1万件程度、児童扶養手当受給者の0.2%と少なかった。したがって、より多くの母親が受けられる費用の安い助成金や貸付型の自己啓発・職業能力開発も、正社員就労の効果は比較的弱い、必要である。

#### オ 養育費の徴収がアメリカ並みになれば母子世帯の平均年収は6.4%上昇する

補填的な収入を増やす方法として養育費の徴収強化に注目したい。8割の母子世帯は離婚が原因なので、現在19%となっている養育費受給率がアメリカ並みの53%になった場合、母子世帯の平均年収は6.4%上昇すると考えられる。専門機関が養育費の取決めや受給の仲介等をすれば、かなり養育費受給率が上昇するのではないかと。

#### カ 税や社会保障制度の所得再分配によって母子世帯の貧困を軽減することが必要

更に重要なのは、税や社会保障を通じて母子世帯へ所得移転し、貧困度合いを軽減することである。具体的には負の所得税がある。アメリカやイギリスには、低所得の勤労者世帯への所得控除があり、払うべき所得税が控除額よりも低い場合、差額は現金で受け取ることができる。児童扶養手当の役割強化も必要で、最大4万1,000円程



度受給できるが、教育費がかさむ時期には金額を増やす必要がある。また、祖父母との同居は母子家庭の母親の就業には有利だが、同手当の受給には世帯所得の審査があり、同居の場合は受給しにくい。同居が不利にならないよう工夫できないかと思う。

#### キ 負の所得税は、所得分配後の貧困率を下げるが、生活保護の代替にはならない

母子家庭の母親について、所得再分配後に貧困率が上がるのは、低所得層の中に、支払った税金等よりも受け取った社会保障給付の方が少ない世帯が、相当の割合でいることを示している。

所得再分配後の貧困率を下げる方法として、負の所得税は問題もあるが、悪用されたとしても多くの人が救済できるならば、制度の導入を試みるべきではないか。アメリカでは勤労者所得税額控除（EITC）導入後、無職の母子世帯の母親の多くが働きに出て、ある程度貧困も解消できた。ただ、アメリカのEITCは、今まで全く働かないで家にいる人たちが労働市場に参入させるという意味では有効な制度だが、働く時間を増やすとEITCが減るので、労働時間を増やすわけではない。逆に、労働時間を減らす誘因効果がある。負の所得税は、あくまでも低所得層を救済する一つの手段にすぎず、生活保護の代替になることは期待しない方がよい。

### （6）橋本 廣美 参考人

#### ア 障害者に対するケアマネジメント制度とケアマネジャー配置の法定化を

障害者の地域での生活は、家族、グループホームの世話人、隣近所、職場、友達、障害福祉サービスの事業所等多くの人とのつながりの中で成り立っているが、障害者自らつながりを構築することはできないので、介護保険でいうところのケアマネジャー役が必要となる。

障害者が障害福祉サービスを利用する場合、ケアマネジャーのような調整役は配置されていないが、その配置を法定化すべきである。障害者の生涯にわたるケアマネジメントを専門的、体系的に支援する体制があれば、安心して暮らせることになる。

#### イ 障害者雇用促進法の納付金制度は事業主の雇用義務を帳消しにしている

障害者の就労支援は、主に障害者雇用促進法によって行われている。同法で義務付けられている障害者雇用率は民間が1.8%、地方公共団体は2.1%、教育委員会は2.0%であるが、山形県の民間の雇用率は、平成22年6月1日現在で1.58%と、全国平均1.68%よりも低い。山形県は四つの圏域に就業・生活支援センターを設置し、障害者の就労促進に向けた支援や就労後の支援等を行っているが、法定の雇用率を達成できていない。地方では、就労の場、企業数が少なく、企業側の障害者に対する理解も進んでいないからだと思う。国は、未達成の企業から障害者雇用納付金を徴収している。納付金は、罰金ではなく、障害者の雇用義務を免れるものではないとのことであるが、事業主の雇用義務を帳消しにしているとしか思えない。障害者雇用納付金制度を期限を切って廃止するなどの対策が必要と考える。

#### ウ 「障害者権利条約」の批准に向け、国内法の早期整備を

日本は国連の「障害者権利条約」に署名しているが、批准には至っていない。同条

約の「合理的配慮」は、障害当事者だけではなく、障害のない人の暮らしも考えたものであり、国民生活のセーフティネットを支える仕組みの基本になると思う。障害当事者も参画した障害者の制度改革はこれまでなかった。同条約の批准に向け、早期に国内法の整備が図られるよう、お願いしたい。

## エ 今回の障害者施策は、障害基礎年金が低く、成年後見制度にも問題がある

グループホーム等に入って生活するには10万円～11万円程度掛かる。障害基礎年金だけで賄い切れない部分は、生活保護や就労に頼っている。就労といっても、働きたくても働けない人もいて大きな問題である。また、障害者本人の一生涯を通じた障害者支援が必要であり、成年後見制度をうまく取り入れていかなければならないが、成年後見制度には問題がある。その利用により選挙権がなくなることはおかしい。

## (7) 田中 滋 参考人

### ア 社会保障による雇用には、二つの視点があり、それぞれに役割がある

近代社会における生活保障は、社会保障と就業保障によって成り立っている。社会保障は、根源的には社会の安心、安全を守る社会的な装置としてつくられてきた。就業あるいは雇用については、二つの視点が可能である。一つは、社会保障分野における就業と雇用であり、もう一つは、社会保障によって支えられた本人あるいは家族が労働市場に参加できるという視点である。二つそれぞれに役割がある。

### イ 介護分野は地域の雇用と就業を支える機能を持っている

介護保険は、年金、医療に比べると、地域とのつながりが大変強い。介護保険の保険者は市町村であり、地元のサービス提供体制、ひいては雇用、就業にも大きな影響がある。また、介護の世界における地域の単位は非常に小さく、地域包括ケアシステムにおける地域とは日常生活圏域を意味し、人口1万人程度の中学校区に当たる。つまり、介護分野は、小さい単位での地元の雇用と就業を支える機能を持っている。

介護保険制度の上位目的は、要介護者が放置されるのを防止することであった。制度発足時から提供体制と一体としてつくられてきたことから、介護サービス費用の補填機能が意識されており、その多くが従事者の人件費に充てられている。介護分野は、雇用、地域という言葉とつなげて考えてみると、強い結び付きがある。介護分野における雇用あるいは就業は、かなりの過疎地においても維持していくことができる。

また、介護保険は、要介護者の家族が労働市場から退く事態を予防してきた側面も重要である。介護保険制度を活用しつつ、それを地域包括ケアシステムというしっかりとした哲学の下につくっていくことは、我が国の社会の広い意味での安全保障にとって重要である。

### ウ 地域包括ケアシステムには住み慣れた地域・住宅での生活の継続という原則がある

介護保険の基盤整備には、地域のコミュニティづくりという視点がある。地域包括ケアシステムとは、日本の2025年の地域社会の在り方である。介護の需要を反映した住宅の提供を基本に、おおむね30分以内の日常生活圏域において、安心・安全に生活していく上で必要な、医療と介護サービスに加えて、生活支援、福祉などの多様なサ

ービスが、包括的かつ連続的で継ぎ目なく適切に利用できる提供体制と定義できる。

2025 年は団塊の世代が全員 75 歳を超える年であり、その後 10 年間、我が国は未曾有の多死社会を迎える。地域包括ケアシステムの理念は、自立支援、すなわち要介護者の尊厳ある自立を重層的に支援することであり、背景には、利用者の自己能力の活用、本人による選択、住み慣れた地域・住宅における生活の継続という原則がある。

## エ 地域包括ケアシステムを動かしていく力は自助、互助、共助、公助である

自助とは、自分が主体となり、年金などの収入によって自らを支えることであるが、自助だけでは社会は分断され、長続きしない。そこで、重層的な支援が必要となる。互助とは、公的ではない助け合いを指す。昔からある近隣の助け合い、現代のボランティアやNPOの活動のほか、寄附なども含まれる。共助とは、公的に定められた相互扶助制度、具体的には社会保障制度である。共助は互助とは規模が全く異なる。東日本大震災で集まった募金は1兆円に達するのではないかとされているが、年間年金制度は50兆円、医療保険は30兆円台前半、介護保険は8兆円近くである。公助とは、自助、互助、共助では対応し切れない困窮した独り暮らしの重度要介護者などを社会福祉的に助けることであり、行政が地域での必要性を把握することで実施され、自治体が地域経営を果たすことである。

## オ 大切なことは、「地域包括ケア」ではなく「地域包括ケアシステム」である

個別のサービスを組み合わせ、調整し、連動させる力が必要となる。軽度又は中度の要介護者の生活の質（QOL）を高めるサービスとしては、リハビリテーションが第一であるが、小規模多機能施設も大切なサービスである。重度者に対しては、自宅で過ごしたい気持ちを可能にする方法が必要であり、定期短時間巡回、随時対応など、対象者を特定して1日何回か訪問するサービスが重要である。また、日本でさほど普及しなかった訪問看護サービスも重度者を支える。ターミナルケアとは、末期にある人々をきちんと看取るサービスである。在宅、施設あるいは居住系サービスなどで家族に看取られながら終末期を過ごす、こういった人々をケアできるサービスを今からシステムとして組み上げていく必要がある。

## カ 介護にはそこで働く人に、医療にはサービスを使う人に問題が顕在化している

介護については、医師や看護師ならば持っているような職業専門性、専門能力にふさわしい賃金支払いができなかったために、介護職の専門職化が遅れている。医療については、職業専門性は確立している。問題は、利用者の費用不足、格差社会の中で保険を使えない人たちが増えてしまっていることである。具体的には、保険料が払えない世帯が三百数十万世帯まで増え、自己負担分を払えない層も増えており、医療サービスを使えない人が潜在的に増えている。これが医療費不足の問題だと考える。介護サイドでは働く人に、医療サイドではサービスを使う人に問題が顕在化している。

## (8) 小室 淑恵 参考人

### ア 女性が出産、子育てで辞めずに済むよう継続就業の支援が必要

日本がワーク・ライフ・バランスに向かわざるを得ない社会的背景には、少子高齢

化、労働力人口の減少がある。これは年金の支え手の減少でもある。

年金保険料の払い手を増やすための政策には、出生率の向上がある。しかし、これには落とし穴がある。今の日本社会では、女性は出産で辞めるか、復帰した職場が長時間労働で辞めるかのどちらかなので、出産が増えると、短期的には女性の就労者が減少してしまう。そうすると、年金保険料は減少し、年金問題の解決にならない。まずは、女性が辞めなくても済むように、女性の継続就業を支援することが必要である。

#### イ 女性に対する仕事と家庭の両立支援と男性を含めた働き方の見直しが必要

日本では、女性が働くから子どもを産まなくなったというイメージを持っている人が多いが、日本では、女性を家庭に入れて男性を労働に従事させた結果、出生率が落ちた。他国では、女性が働くと子どもを産めないのが問題なのだから、安心して子どもを預けることができる保育所を増やす、両立支援制度を企業に義務付ける、男女共に早く帰って家事、育児に携われるよう労働時間を規制するという対策を行ってきた。

また、妻が働くことで収入が2本立てになるので、教育費が高くとも2人以上育てる見込みが立ったことも、出生率、女性の労働力率が共に向上した要因である。

さらに、女性に対する両立支援だけでは十分ではない。女性が2人目を産まないことは、男性の労働時間と大きな関係がある。内閣府のデータによれば、夫の帰宅時間が遅く、家事、育児への参画時間が短い家庭ほど妻の出産への意欲が落ちるという傾向が出ている。根本的には、男性を含めた働き方の見直しが重要である。

#### ウ 企業はワーク・ライフ・バランスの推進と女性の積極的な活用を始めている

団塊世代の定年退職によって、人が少なくなっているにもかかわらず仕事量が変わっていない。中堅層の残業時間が膨大になり、うつ病の多発が問題となっている。長時間労働の企業には、優秀な人材は集まらず、定着もせず、士気も上がらない。一方、優秀な人材を採用し続ける企業はワーク・ライフ・バランスを推進している。

また、女性が政治や経済にどの程度参画をしているかを示す指標、ジェンダー・エンパワーメント指数（GEM）を見ると、日本は2008年では58位であった。これを前向きに捉えると、能力を十分に活用できていない人材がこれほどいる国は日本だけということになる。このことに気付いた企業が、女子学生採用の他社に対する優位性を確立し、女性人材の長期的な育成、女性管理職比率を高めることなどを積極的に行うようになった。

#### エ 長時間労働をなくすために残業を規制すれば、企業にも国にもメリットがある

短期的思考の企業は、固定費を下げようとして人員削減に走るが、そうすると、残業代の増加が削減したはずの固定費を上回ってしまう。また、精神的な疾患の増加に伴い、優秀な人材が流出、社員の士気も低下し、事業継続が不可能になる。

逆転の発想で、時間的な制約がある社員を積極的に採用して残業させないようにすれば、集中力のある質の高い労働で業務を遂行できる。

短期的思考の企業が多い場合と逆転の発想の企業が多い場合とでは、社会が行政に求めるものも違ってくる。前者では、残業で迎えに行けないから深夜まで延長保育をする施設を増やしてほしいなど、要求が次第に拡大して財政が逼迫する。後者の場合

は、定時に帰宅できるので主体的に育児に向き合うことができるようになる。

国は残業ができないように一定の強制力を発揮し、企業は長時間労働をさせないことで浮いた残業代を若者の雇用に充てるべきである。逆転の発想の企業が増えれば、行政に対する要求、財政需要の小さい社会が出来上がるのではないか。

#### (9) 南部 靖之 参考人

##### ア 一人ひとりが強くなると、個人が強くなって国家は栄える

個人を強くするという事は、個人が自立をする社会をつくるということである。個人が自立をする社会とは、企業に属さなくても、依存しなくても、安定した収入が得られる社会である。企業・組織依存型社会から個人自立型社会をつくる事が、個人を強くする仕組みづくりであり、その結果、国が強くなると思っている。

##### イ 同一労働同一賃金になれば、雇用形態にとらわれないで働く人たちが増える

どのような社会基盤を整備すれば、女性の社会進出を可能にすることができるか。オランダの雇用制度が参考になる。どのような就労形態であっても、年齢、性別を問わず、同じような仕事をする限り同じ賃金がもらえるという同一労働同一賃金に目を向けるべきである。

社会基盤の整備には、民間でできることと政府がしなければならないことがある。民間企業がすべきことは、中小企業でも大企業と同じように健康診断、健康管理が受けられること、福利厚生施設があること、企業内教育をきちんと受けられる仕組みをつくることである。多様な働き方を望んでいる若者に対して、企業としてできる社会基盤づくりというものもある。政府は、年金の問題、社会保険の問題などにメスを入れるべきである。そうすれば、雇用形態にとらわれないで働く人たちが増えるだろう。女性も1日4時間だけ働くなどして、社会に進出できるようになる。

##### ウ 政府は、大学入試をなくし、正規、非正規という呼び方をやめるべきである

現状では、知能（IQ）が偏重されているが、感性（EQ）、やる気（SQ）も大切である。これらを合わせたものを人柄（PQ）と呼んでいるが、今の世の中は、IQを中心にした教育制度で育った人が多いので、社会に出てからもEQとSQの存在に気が付かず、自分の才能、能力を発揮できないという状況ではないか。IQだけで評価される社会でなくなるような基盤づくりも必要ではないか。

今、雇用を創出するためには、二つの課題がある。一つは、フリーターこそ堂々と働けるような、個人を強くする社会基盤をつくることであり、もう一つは、若者が元気で働けるような教育の仕組みづくりをすることである。政府は、大学入試制度をなくし、正規、非正規という呼び方をやめ、フリーターでも多くの収入と企業の福利厚生を受けられることができるような社会基盤づくりを行うべきである。

##### エ ハローワークを民営化し、職業訓練も外部委託すれば、雇用はもっと創出される

行政が行っているハローワークの就職支援や人材育成については、ハローワークは民営化あるいは外部委託し、学校や職業訓練も外部委託すれば、雇用はもっと創出されるだろう。

(10) 小黒 一正 参考人

ア 2020年頃には、政府借金が家計貯蓄を食い潰す可能性がある

政府借金の引受原資となる約1,400兆円の家計の金融資産が伸びないという想定の下では、2020年頃に政府借金が家計貯蓄を食い潰す可能性がある。これは総額の議論であるが、政府の純負債、家計の純資産で考えるともっと厳しい状況になり、3年以内に借金が資産を超えるかもしれないという議論もある。

政府借金の利払い費は、金利と借金の残高を掛けたもので、昭和60年度には約10兆円であった。利払い費は、その後横ばいで推移し、平成10年度頃からは金利低下の効果により下がり続けていたが、平成18年度頃からは金利が1.4%で下げ止まっている状況及び借金の増加により、増え続けている。つまり、「金利低下ボーナスの終焉」であり、今後は借金が増えるほど利払い費は増える構図となっている。

イ 膨張する社会保障財源を経済成長による増収効果で賄うことはできない

膨張する社会保障財源を経済成長による増収効果で賄うという議論があるが、経済成長による財政再建は難しい。公的債務の対GDP比の変化は、金利と成長率の差等から成る公式で算出するが、重要な点は、金利と成長率は大体同じ動きをすること、金利が成長率を上回るリスクがあること、「成長の壁」があることの三つである。金利と成長率は、1980年から2008年頃までのデータでは大体同じ動きをしているが、金利が成長率より高い状況が時々発生していることが重要である。「成長の壁」とは、国が豊かに成熟するに従い、1人当たりGDPの成長率は高くないことである。

基礎的財政収支が余り変化しないとした場合、金利を上回る形で成長率を高めると、公的債務を減らせる可能性がある。しかし、成長率より金利が高くなると、むしろ公的債務残高が膨らむことになる。この危険性は、これまでの金利と成長率の平均値と標準偏差から見ると、日本だけではなく欧州主要国にもある。

実質成長率が何パーセントあれば、公的債務残高を縮小もしくは変化させないようになれるのか。内閣府の「経済財政の中長期試算」の「慎重シナリオ」を用いて考えると、例えば金利1%のときは約3%となる。3%の成長率は実際に達成できるのか。実質成長率は、1人当たり成長率に人口成長率を加えたものであり、2100年までの人口成長率は、国立社会保障・人口問題研究所の試算では0.7%減なので、1人当たり実質GDP成長率は3.7%以上必要となる。OECDのデータからこれを求めると、現在の日本では約2%となり、3.7%には及ばない。つまり、経済成長だけで財政再建をすることは相当難しく、基礎的財政収支を黒字化するしかない。

ウ 財政赤字は世代間問題に直結しているが、各世代の負担を平準化すれば解決できる

財政赤字がどのような状況を生み出しているか。公債発行時と公債償還時において、同じ個人が生き続けている場合には問題はないが、世代の交代があるとそうではない。例えば公債発行時の親世代がお金を使ってしまった場合と、将来の増税に備え、公債償還時の子世代のために遺産のような形でお金を残した場合とでは、子世代の損得は変わってくる。後者のようなことが広く見られるかどうか重要になってくる。

生涯の損得を世代会計で見ると、60歳以上は約5,000万円の得をすることになるが、

将来世代は約 5,000 万円の損をする。しかし、家計の金融行動に関する世論調査では、60 歳以上の貯蓄は、平均が約 1,600 万円、中央値が約 900 万円であり、貯蓄がない世帯も約 2 割ある。5,000 万円を子世代に残すという行動はほとんどできておらず、財政赤字は世代間の問題に直結している。

社会保障関係費が毎年 1 兆円膨らんでいく中、その財源を確保するために、現在、税金のほかに公債という形で補填が行われている。更に高齢化していく中、現在のよう単年度で収支の均衡を図る方法では、徐々に保険料や税金が上がっていき、世代間の格差が広がっていく。そこで、まず、保険料や税金を一気に上げて、入ってくる保険料を社会保障給付よりも多くして積立金をつくり、次の段階では、保険料等が給付よりも少なくなる中で財政を仕組むと、各世代の負担が平準化でき、財政面での世代間問題を解決することができる。

## エ 独立した世代間公平委員会の設置と社会保障財源を区分する世代間公平基本法を

日本は財政規律が弱いので、投票に行く人の年齢が高くなると、社会保障給付は削らず増税はしないというように、財政赤字が膨らんで最終的に財政がおかしくなる。それを避ける手段として、世代間公平基本法を提案している。

世代間公平委員会は、日本銀行のような独立性が強い機関を想定しており、社会保障給付の水準を議会が決めるならば、対応する負担の方法を委員会で決定し、それを議会に掛けるという仕組みである。あわせて、社会保障の財源とそれ以外の財源の区分が必要となるので、こういったことを世代間公平基本法に定めてはどうか。

### (11) 大沢 真理 参考人

#### ア 日本の自殺死亡率は高く、出生率は世界最低水準、貧困率は主要先進国で最高水準

お金の回りの悪さが日本経済の抱える問題の一つである。平成 22 年度の年次経済財政報告は、日本は主要国中、国債残高が群を抜いて高く、リーマン・ショック後の GDP の落ち込みが最大で、かつ、歳入力が弱いことに着目している。これは、財政による景気の自動安定化機能が極めて低いということでもある。これらはマクロの問題であるが、個々人の日々の生活に影響を与えるし、また、ミクロの集成でもある。

ミクロで幾つかの指標を取り出すと、日本の自殺死亡率は大変高く、年間自殺死亡者数が 13 年連続で 3 万人を超えている。出生率は世界最低水準、貧困率は主要先進国で最高水準にあり、これらは男女の性別の分業や役割期待と強く関連している。日本は生きにくい国と表現しても過言ではないと考えている。

#### イ 日本では共稼ぎでも貧困から脱出しにくく、最近では 20 代単身女性の貧困率が上昇

貧困に関する国際比較では、可処分所得で相対的貧困率を見ると、主要国中、日本は 2 番目に高い。日本は労働年齢人口の貧困層において、有業者 2 人以上の世帯が占める割合が約 4 割で、他国より高いという特徴を持ち、共稼ぎをしても貧困から脱出しにくい。これは、労働条件や社会政策の在り方と強く関連している。

日本において共稼ぎ世帯の貧困割合が高いといった現状の背景には、女性の稼働力が貧弱なことがある。これは、高学歴女性の労働力率が低く、働けばかなり稼げるは

ずの女性が働いていないという問題とも関連している。

単身高齢女性の貧困率は、1980年代よりは改善しているが、依然半数近くが貧困状態にある。懸念されるのは、20代単身女性の貧困率が上昇してきたことである。これらには非正規化に代表される雇用の劣化という分配の問題と税・社会保障による再分配の問題が混ぜ合わされているが、日本の場合、問題は再分配にある。

#### ウ 1997年以降、主要国で実質賃金が低下しているのは日本だけ

デフレ下の実質賃金の低下は、名目賃金では更に低下していることを意味する。2002年から2007年にかけての戦後最長の景気拡張期の間、雇用者の実質所得は全く伸びなかったが、実質企業収益は一定程度伸びた。簡単に言うと、日本は企業から家計に潤いが波及しない構造にある。賃金低下の理由は、パート比率の上昇による名目賃金の低下であり、雇用の非正規化が大きく寄与をした。

日本は労働者保護法制が強過ぎるという議論がしばしばあるが、それは大して強くない、非正規に関しては最も弱いグループに属している。また、OECDのデータによると、低賃金の水準、制度的な最低賃金額も主要国の中で最低の水準にある。

#### エ 共稼ぎ、一人親及び単身の世帯で税と社会保障制度による貧困削減率がマイナス

2000年代半ばの労働年齢人口で見ると、大抵のヨーロッパ諸国では、政府による再分配が貧困率を半分以上削減し、貧困率を10%以内に抑えている。日本では、市場所得の貧困率は他国より低いが、可処分所得の貧困率は6番目に高く、共稼ぎ世帯、一人親世帯及び単身世帯における税と社会保障制度による貧困削減率がマイナスである。このような国はOECD諸国で日本のみである。子どもについても同様である。

日本の再分配の特徴は、税は軽く、社会保険料が重いことである。また、税・社会保障負担は国際的に見ると軽い。

租税負担率は、1989年をピークに2003年まで一貫して低下しているが、長期にわたり低下した国は、OECD諸国の中で日本だけである。1998年以降、法人、高所得者や資産家への課税を軽減した結果、累進性は低下している。

他方、社会保険料の労働者負担分は、主要国で最も重くなっている。社会保険料負担には逆進性があり、特に定額の国民年金保険料と、定額部分のある国民健康保険の保険料負担が低所得者に重くなっている。国民年金第1号被保険者は、今や40歳未満の雇用者やフリーターが多いことに注意しなければならない。

#### オ 日本は貧困率の抑制に失敗しており、現在の年金偏重の社会支出は効率的ではない

貧困率の抑制に成功している北欧の公的社会支出の内訳を見ると、医療以外のサービス給付の比重が大きい。逆に、失敗している国では、公的社会支出に占める年金給付の比率が比較的高い。年金を偏重する国では、労働年齢人口の貧困率が高いという相関が認められるが、年金を偏重しても最低保障がない国では、高齢者の貧困率も高くなっている。

公的支出を抑えても、私的負担が増えれば国民負担は重くなる。北欧諸国は「高福祉・高負担」、アングロサクソン諸国、特にアメリカは「低福祉・低負担」と考えられているが、医療、保育、介護などの公的負担に私的負担を合わせると、アメリカとス



ウェーデンに大差はない。しかし、福祉で誰が助かっているかは、私的負担と公的負担では異なってきて、これが各国の貧困率の違いにも反映される。日本の純合計社会支出はノルウェーとほとんど変わらないが、日本は貧困率が高く、ノルウェーはその抑制に成功している。そういう効果の違いが問われなければならない。日本の社会支出は決して効率的ではない。

#### カ 日本では税と社会保障による逆再分配が問題、女性の就業を阻害しない制度に

社会保障・税一体改革の課題は、歳入を増し累進性を強めること、社会支出の私的負担を公的負担に再転換し、生活と社会保障制度の双方の持続可能性を増していくこと、社会保険料負担の逆進性を解消すること、年金給付の最低限を確保しつつ公的社会支出の年金偏重を改めること、社会サービスを拡充し、人々が貧困に陥る前に、あるいは元気な間に働きに出ることができる条件を各種サービスで強めることにより、貧困、少子化、自殺といった社会問題と有効かつ効率的に闘うことである。

OECD事務総長は、女性の就業率向上が日本の成長戦略の鍵であり、その障害は、ワーク・ライフ・バランスが難しいこと、雇用の非正規化、強固な年功賃金制度、女性の就業を阻害する税・社会保障制度であると指摘している。

日本とアメリカの貧困率は、OECD諸国の中で最悪の水準にあるが、その原因は非常に異なっている。日本は税と社会保障による逆再分配が、アメリカは当初の分配と公的社会支出の低さが問題である。

#### キ 税制や社会保障制度による子どもの貧困は一刻も早く是正する必要がある

今は経済成長の質が重要である。かつての経済成長では、企業も働く人々も潤い、豊かさを実感できた。しかし、1990年代半ば以降、とりわけ2000年代の経済成長では、雇用者や中小企業が潤っていない。この不均衡が金融経済危機の原因にもなっており、世界経済の安定に対する日本の責任は大きい。今は経済成長の質が重要である。

相対的貧困は絶対的貧困とは違うが、日本の相対的貧困の尺度は、ほぼ生活保護基準と合致しており、健康で文化的な最低限度の生活を割り込んでいるのが相対的貧困層ということになる。この層がなるべく少なくなる、あるいは貧困に陥ることがあってもそれが固定化しないような経済社会の仕組みを考えていかなければならない。それが、豊かさが実感できる持続的な社会の在り方ではないか。

ところが、現在の日本では、税制や社会保障制度が何もしなければ貧困でなかったはずの人が財政が働いた結果として貧困に陥っている。特に子どもがそうであるというのは大問題で、一刻も早く是正をする必要がある。

### (12) 土居 丈朗 参考人

#### ア 社会保障の財源確保と同時に、所得税、法人税、地方税等の税制の抜本改革が急務

我が国の税制は、少子高齢化、グローバル化への対応、財政健全化に向けた税収確保、地方分権化といった課題に十分対応できないものになっているのではないか。例えば、所得税の負担は勤労世代に集中し、高齢世代はほとんど負担しておらず、世代間格差は税制では是正できていない。社会保障の財源確保と同時に、所得税、法人税、

地方税制を含めた税制の抜本改革が急務である。

#### **イ 増税は避けられないので、経済成長を阻害しない税の在り方を検討することが重要**

我が国は支出に見合うだけの税収を確保せず、借金を膨らませてきたので、今後は次々と減税を行うようなことはできず、むしろ、増税の方向しか残されていない。増税が経済成長を阻害することがない税の在り方を検討することが重要である。この一点では、所得税や法人税よりも、消費税ということになる。

社会保障財源としての消費税の利点は、所得税や法人税よりも景気の変動に左右されにくいことである。社会保障給付は景気の良し悪しで増減するものではないので、その財源も景気の変動を受けにくいものが望ましい。もう一つ、社会保障の受益と負担の世代間格差を是正する上では、世代を超えて負担を分かち合っていくことが必要であり、そのためには高齢者にも負担をお願いできる消費税に利点がある。所得税には公的年金等控除があるので、年金所得の大部分は課税対象所得から外れている。

#### **ウ しかるべき時期にきちんと社会保障財源を確保できるような増税が求められる**

5%の消費税だけでは、社会保障給付の財源を十分に賄えない。消費税は全てが国庫に入らず、地方消費税、地方交付税の財源にもなっており、税率換算で2.82%分だけが国の支出に充てられる。予算総則では、消費税財源を高齢者3経費に充てることになっているが、平成22年度予算では9.8兆円不足しており、この不足分には、所得税、法人税や赤字国債等が充てられている。2020年には、経済成長で税収が増えたとしても、高齢化による社会保障給付に必要な税財源がそれ以上に増えていくので、しかるべき時期にきちんと財源を確保できるような増税が求められると思う。

#### **エ 消費税は累進的ではないので、消費税と所得税のバランスが重要となる**

消費税は低所得者に対してより重い負担を課し、逆進的ではないかという議論がある。単年度ではそうだが、高所得者が単年度で所得を全て消費せずに貯蓄しても、生きている間に貯蓄を取り崩して消費するとなると、消費時に消費税を負担する。したがって、消費税は所得に対して比例的な税と言うべきである。ただし、消費税は累進的ではないので、高所得者からより多くの負担を求めることには適していない。累進性を担保するなら所得税で担保すべきである。しかし、そればかりだと勤労世代の負担、経済成長への悪影響の問題があるので、消費税と所得税のバランスが重要である。

#### **オ 社会保障の給付を維持しようとするなら、負担増は避けられない**

国民の間に、自分以外の誰かが負担すれば給付を受けられるのではないかという思いが渦巻いている。経済学に「ノーフリーランチ」という言葉がある。「ただ飯は食えない」という意味であるが、社会保障も同じである。給付を維持しようとするれば、負担増は避けられない。

社会保障の財源は、主に税と保険料である。そこで、保険料を引き上げないために国庫負担をもっと増やすべきではないかという議論もよく聞かれる。しかし、国庫負担といえども国税で賄う財源であり、国税負担を増やさない限り、国庫負担を増やすことはできないという点に留意すべきである。

## 5. 提言

### (1) 委員会の意見交換と調査報告書（中間報告）の取りまとめ

4回にわたる参考人の意見聴取と質疑の後、調査会は平成23年5月18日、中間報告を取りまとめるに当たって、委員間の意見交換を行った<sup>7</sup>。調査会において政府が行った説明や参考人が陳述した意見、そこで提起された問題意識や主要論点を踏まえて、活発な意見が表明されたところである。

これを受けて、調査会長と両筆頭理事を中心に協議が重ねられ、18項目の「提言」を含む調査報告書（中間報告）（案）が取りまとめられた。

### (2) 提言の基本的な考え方と主な内容

以下、調査報告書（中間報告）に盛り込まれた「提言」について、その基本的な考え方を簡潔に紹介する。

提言においては、冒頭、我々は、世界的に見ても近代国家が大きな転換期に来ているとの認識に立つ旨が述べられている。次いで、これからの持続可能な社会の在り方を考えるとき、今日の我が国の社会構造が、例えば、正規雇用と非正規雇用、高齢世代と若年世代、都市と地方といった様々な要因で分断されており、その在り方を問う必要があるとしている。さらに、社会保障制度においても、一人一人が給付と負担の両面にわたる当事者であるとの意識を国民として共有すること、そのことが持続可能な社会保障制度の礎となるとしている。

また、急激な少子高齢化、経済の長期低迷と厳しい財政状況の下、多くの参考人から「負担なくして給付の維持・充実なし」といった傾聴に値する見解が述べられたことを踏まえ、給付と負担の在り方については、今後は、どの程度の負担増でどの程度の給付を求めるのかという、国民の政策選択に資する論議を総合的に行っていかなければならないとしている。

その上で、政府に対し、18項目にわたる提言を行っている。以下、その主な内容を4項目、紹介しておく。

第一は、社会保障制度の持続可能性を高めるため、政府に対し、社会保障制度と税制の一体的、抜本的な改革を進めるとともに、できる限り早期に改革の全体像と社会保障制度の将来像を明らかにすることを求めている。

第二は、社会保障の給付と負担の在り方についてである。

まず、給付と負担の関係が国民に見えるよう分かりやすい制度にすること、加えて、給付と負担のバランスについては、多様な国民の意識を踏まえた検討を行った後、国民にどのような水準で均衡を図るのかという選択肢を示し、国会との協議を経て、早期に成案を提示すべきであると提言している。

第三は、給付の在り方についてである。

若年世代に対する給付の充実、年金偏重の見直しと医療・介護等を含めた給付体系全般にわたる再構築、その際の社会的弱者や低所得者への対策の充実を求めている。

我々は、近代国家が大きな転換期に来ているとの認識に立つものである。これからの持続可能な社会の在り方を考えるとき、今日の我が国の社会構造が、例えば正規雇用と非正規雇用、高齢世代と若年世代、都市と地方といった様々な要因で分断されている現実を直視し、その在り方を問う必要がある。元々人間社会が持っていた絆の中で、国民一人ひとりが構成員としての当事者意識を持てるような社会を築いていかなければならない。社会保障制度においても、一人ひとりが給付と負担の両面にわたる当事者であるとの意識を国民として共有することが、持続可能な社会保障制度の礎となる。

給付と負担の在り方については、急激な少子高齢化、経済の長期低迷と厳しい財政状況の下、多くの参考人から「負担なくして給付の維持・充実なし」などの傾聴に値する見解が述べられた。今後は、どの程度の負担増でどの程度の給付を求めるのかという国民の政策選択に資する論議を、総合的に行っていかなければならないと考える。

政府に対しては、国民の政策選択に必要な情報の開示を求めていくとともに、政府においても、次の事項について、その取組を一層強化し、関連施策の見直しを含めた必要な措置を講ずべきである。

1. 我が国の社会保障制度の持続可能性を高めるため、社会保障制度と税制の一体的、抜本的な改革を進めるとともに、できる限り早期に改革の全体像と社会保障制度の将来像を明らかにすること。
2. 今後の社会保障改革の進め方については、その議論の前提となる試算がより正確で客観的な推計となるようにするとともに、試算の公表の在り方についても検討を行うこと。
3. 社会保障の給付と負担の在り方については、その関係が国民に見えるよう分かりやすい制度設計に努めるとともに、給付と負担のバランスについて、国民の意識を踏まえた検討を行った後、どのような水準で均衡を図るのかという選択肢を示し、国民の代表である国会との協議を経て、できる限り早期に成案を国民に提示すること。
4. 社会保障給付の在り方については、高齢世代に対する給付を引き続き重視しつつ、若年世代に対する給付についても充実を図ること。あわせて、年金偏重を見直し、医療・介護等とのバランスを含めた給付体系全般にわたる再構築を行うとともに、その際、社会的弱者にしわ寄せが行かないよう十分配慮し、低所得者対策に遺漏なきを期すこと。
5. 社会保障給付のための歳入の在り方については、次世代への負担の先送りを避けるため、必要な方策を速やかに検討するとともに、国民の合意形成が円滑に図られるよう社会保障制度に対する国民の不信感を払拭すること。あわせて、社会保障給付のための費用とその財源を明示するなど、負担に対する国民の納得が得られるよう必要かつ十分な説明に努めること。
6. 社会保障負担の在り方については、若年世代においてワーキングプアが増加していること、税制や社会保障制度による所得再分配の政策的効果が逆行していること、子どものいる家庭とりわけ母子家庭において相対的貧困率が高くなっていることなどを踏まえ、現役世代や低所得者への過剰な負担とならないようにするとともに、税制や社会保障制度が本来の再分配効果を果たせるよう、合理的な制度設計を行うこと。
7. 税と社会保険料については、それぞれの性質や果たすべき機能の違いに留意するとともに、社会保険制度に投入される国庫負担についても国民の負担であることから、国庫負担の在り方については、その

財源の裏付けなど、給付と負担の関係を明確にすること。

8. 社会保障に係る国と地方の役割分担については、「全国一律の現金給付は国、地域の実情に応じて提供すべき現物給付は地方」という地方の意見も踏まえ、具体的な制度の見直しを行うこと。
9. 社会保障のうち医療、介護、福祉等の分野については、これらの事業が地域における雇用創出の機能を有することを踏まえ、地域の期待に応えるため、積極的な施策を展開すること。
10. 医療政策については、医療提供体制の選択と集中、機能分化を更に進めると同時に、地方においては医療過疎に陥らないよう配慮すること。また、今後、増大が見込まれる医療費を賄うため、必要な財源の確保に努めること。
11. 健康の維持・増進に資するため、国民誰もが目的に応じた生涯スポーツの機会を得られるよう、必要な環境整備に努めること。
12. 地域における福祉サービスの在り方については、地域包括ケアシステムの理念の下、必要に応じて、医療、介護、生活支援などの関連する多様なサービスが継ぎ目なく連続的に提供され、適切に相談、利用できる体制を構築すること。あわせて、サービスの質を確保するため、介護従事者等の処遇の改善を図ること。
13. 母子家庭の母親の多くが、フルタイムで就労していても貧困状態を抜け出せないという現状を踏まえ、国、地方自治体、NPO法人等が一体となって、その正規雇用への転換を促進する施策を推進するとともに、母子家庭等において「貧困の連鎖」が生じないよう、子どもの教育をはじめとする関連施策の充実を図ること。
14. 最後のセーフティネットである生活保護については、自立の助長が制度の目的であることにかんがみ、受給者の労働への意欲が損なわれないよう、また、自立支援、就労支援が効果的に行われるよう、必要な体制の整備を図ること。あわせて、失業者等で稼働能力がありながらやむを得ず一時的に生活保護を受けている受給者と、重度の障害者、高齢者等の稼働能力がない受給者とに分けた対応が可能となる仕組みとすること。さらに、受給者が「貧困のわな」に陥らずに生活保護からの円滑な離脱が可能となるようにするため、他の制度との関連も含めて、生活保護制度の見直しを行うこと。
15. 障害者福祉については、「障害者権利条約」（仮称）の批准に必要な国内法を早急に整備するとともに、障害者の就労促進策の推進、障害者施策の地域間格差の是正、ボランティア団体やNPO法人等との連携の強化等に努めること。
16. 心身の障害などで雇用から遠ざかっている人々や長期の失業者に対しては、社会への受入れ（ソーシャル・インクルージョン）を図るため、必要な財政的、行政的な支援を検討すること。
17. 今後、労働力人口が減少していくことを踏まえ、社会保障制度の支え手でもある女性の就労促進を図るとともに「働きがいのある人間らしい仕事」を実現するため、男性を含めた働き方の見直し、労働条件の改善等の必要な施策を推進すること。また、民間企業が経営戦略としてワーク・ライフ・バランスへの取組を強化することを支援するため、必要な支援措置を講ずること。他方、深刻な少子化の進展を踏まえ、安心して子育てができるようにするための施策を推進すること。
18. 教育は「未来への投資」であるとの観点から、幼児教育の充実、年少期における教育の機会を平等に確保することや義務教育の改革に向けた施策の推進を図ること。大学・大学院教育においては、社会人を含めた職業能力開発に係る機能の充実を図ることにより、日本の成長につながる強い人材の育成に努めること。

第四は、負担の在り方についてである。

若年世代のワーキングプアが増加していること、税制や社会保障制度による所得再分配効果が逆行していること、子どものいる家庭、とりわけ母子家庭の相対的貧困率が高いことを踏まえ、負担が現役世代や低所得者に過剰なものとならないようにすること、あわせて、税制や社会保障制度が本来の再分配効果をもたらすよう合理的な制度設計を行うことを提言している。

## 6. おわりに

調査会は平成 23 年 6 月 8 日、国民生活・経済・社会保障に関する調査報告書（中間報告）を提出することを決定し、あわせて、本会議における中間報告を申し出ることを決定した<sup>8</sup>。これを受け、同日、調査報告書が議長に提出され、6 月 13 日には、調査会長が参議院本会議において中間報告を行っている<sup>9</sup>。

一方、政府・与党社会保障改革検討本部は 6 月 30 日、社会保障と税の一体改革の具体的方向を示す「社会保障・税一体改革成案」を決定し、翌 7 月 1 日の閣議に報告した。2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10 % まで引き上げ、当面の社会保障改革に係る安定財源を確保するとし、この財源確保を見込んで、社会保障改革の強化・充実と重点化・効率化などの具体策、工程及び費用試算を明らかにしたものである。

政府・与党は、この改革の実現のためには、立場を超えた幅広い議論の上に立った国民の理解と協力が必要であり、この「社会保障・税一体改革成案」をもって野党各党に社会保障改革のための協議を提案し、参加を呼び掛けるとしている。

このように状況が進展する中、調査会の今後の進め方については、調査会長が 6 月 13 日の参議院本会議において、調査報告書（中間報告）に盛り込まれた『提言』の実施状況等を踏まえつつ、今後も『持続可能な経済社会と社会保障の在り方』について更に議論を深めていきたい」と述べているところである。

---

1 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 1 号（平 23. 2. 2）

2 厚生労働省による説明、文部科学省による説明及び経済産業省による説明については、第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 2 号（平 23. 2. 9）

内閣官房による説明、内閣府による説明、財務省による説明及び総務省による説明については、第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 3 号（平 23. 2. 16）

3 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 4 号（平 23. 2. 23）

4 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 5 号（平 23. 4. 13）

5 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 6 号（平 23. 4. 27）

6 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 7 号（平 23. 5. 11）

7 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 8 号（平 23. 5. 18）

8 第 177 回国会参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会会議録第 9 号（平 23. 6. 8）

9 第 177 回国会参議院本会議会議録第 21 号（平 23. 6. 13）