

我が国における経済及び社会保障の持続可能性

— 国民生活・経済・社会保障に関する調査会の3年目の活動 —

第二特別調査室 中村 高昭

1. はじめに

参議院国民生活・経済・社会保障に関する調査会（以下「本調査会」という。）は、第176回国会の平成22年11月12日、国民生活・経済・社会保障に関し、長期的かつ総合的な調査を行うことを目的として設置され、「持続可能な経済社会と社会保障の在り方」を調査項目と決定し、3年間にわたる調査を行ってきた。

1年目は、「社会保障」を中心に調査を行い、「社会保障の現状と課題」、「ライフサイクルからみた課題」、「セーフティネットと生活・就労支援の課題」、「地域からみた社会保障と雇用の課題」、「持続可能な社会保障（給付と負担の在り方）」について調査を行い、18項目の提言を含む調査報告書（中間報告）として取りまとめ、議長に提出した。

2年目は、「経済」を中心に調査を行い、「円高問題・産業空洞化への対応」、「高齢社会における経済活性化」、「内需主導の経済成長と外需（輸出）も含めた経済成長」、「我が国における今後の経済成長と雇用の課題」について調査を行い、12項目の提言を含む調査報告書（中間報告）として取りまとめ、議長に提出した。

そして、最終年となる3年目は、1年目、2年目の中間報告の提言の趣旨を更に深化させることが重要との認識に基づき、「我が国における経済及び社会保障の持続可能性」について調査を行うこととした。まず、「我が国経済の持続可能性、我が国社会保障の持続可能性」について政府から説明を聴取し質疑を行うとともに、さらに「雇用とセーフティネットの現状と課題」、「我が国経済の現状と課題（例えば、消費税増税に伴う国民生活に対する影響を中心に）」について、参考人から意見を聴取し質疑を行った。その後、委員間の意見交換を経て、これまでの調査内容を踏まえ、提言を含む調査報告書として取りまとめ、平成25年5月29日、調査会において全会一致で議決し、調査会長から議長に提出した。6月5日には参議院本会議において、調査会長が報告を行った。

本稿では、以下、本調査会における3年目の調査の概要及び提言について紹介する。

2. 政府からの説明聴取・質疑

平成25年2月6日の調査会では、「我が国経済の持続可能性、我が国社会保障の持続可能性」について、内閣官房、内閣府、財務省及び厚生労働省から、日本経済再生に向けた緊急経済対策、我が国経済の持続可能性、税財政、社会保障制度を取り巻く現状と課題、孤立死防止対策、生活保護、雇用の現状と課題について説明を聴取した。

委員からは、社会保障を充実することによる安心の確保が経済成長にもつながるとの認識が政府内で意思統一されているか、社会保障をコストと見るのではなく成長産業と見れ

ば、雇用創出や地域経済の活性化につながることを認識しているか、非正規雇用の割合が働く人の約3分の1になっている中でその対策をどうするか、生活困窮者への自立支援について法制化や財源の問題も含めどのような見解か、女性が母親になっても働き続けるための環境整備を国としてどのように支援していくか、安倍内閣の緊急経済対策は非正規の労働者に対してどの程度効果があるか、長期的に見た場合の公共事業の維持管理費の増大と持続可能性についてどのように考えるか等の質疑があった。

3. 参考人からの意見聴取・質疑

(1) 雇用とセーフティネットの現状と課題について

2月27日の調査会では、「雇用とセーフティネットの現状と課題」について、参考人として日本放送協会解説委員後藤千恵君、慶應義塾大学商学部教授樋口美雄君から意見を聴取した。

参考人の意見陳述の主な内容は、以下のとおりである。

ア 日本放送協会解説委員 後藤 千恵 参考人

・働きたくても働けない就労困難者の急増

生活保護を受けている世帯のうち、支援があれば働ける可能性のある人は厚生労働省の推計で30万人、1年以上の長期失業者は120万人、ニート、引きこもりは70万人に上る。就労困難者を放置したツケはこの社会全体が負うことになる。

・第二のセーフティネットである求職者支援制度の問題点

政府は、第二のセーフティネットの重要性を訴えているが、十分に機能しているとは言えない。例えば、政策の柱とされる求職者支援制度は利用者にとって要件が厳しく、働くことに困難を抱えている人たちが最初から排除されているという指摘もある。採用企業と連携して質の良い就労につながる訓練の在り方を模索するなど、制度の再構築が必要である。

・雇用対策と社会保障政策による安心して働ける環境づくりの必要性

雇用対策と社会保障政策に車の両輪として取り組んで、安心して働ける環境づくりを進めていくことが欠かせない。雇用対策としては、多様な正社員を広げ、非正規から正社員への転換を促す制度、そして将来的には、同一価値労働同一賃金の実現に向けて踏み出すことが大事である。

イ 慶應義塾大学商学部教授 樋口 美雄 参考人

・少子高齢化とグローバル経済が進展する中での雇用問題

少子高齢化の下において持続可能な経済社会と社会保障をどう考えていくのか、グローバル化を国民の豊かさにどうつなげていくのかといった視点が重要である。

少子高齢化については、現役世代、給与所得者が減少することにより、結果的に内需が減少し、供給も減り、縮小均衡に陥ってしまう可能性もあり、これをどのように回避していくのかが大きな課題である。

また、グローバル化の中で、人件費等の抑制により国際競争力を維持してきたが、競

争力が高いと円高が更に進展し、また費用削減の要請が強まるということが労働市場でも起こっており、賃金の調整の結果として起こる消費需要の減少から、どのようにすれば脱却できるか考えなければならない。

・求められるセーフティネット改革

日本は人材の国であり、人々の能力、意欲を高め、付加価値の高い製品を作っていく、サービスを提供していくことが必要である。「殻の保護より翼の補強へ」であり、殻というシェルターさえ強くなっていれば安心ということでは持続可能ではなく、自分で意欲を持って働こうとする人たちへの就業支援をいかに進めていくかが、社会保障の在り方として必要になってくる。また、常雇の非正規労働者が特に増加しており、非正規の長期化あるいは固定化が起こっている。ヨーロッパにおいて有期労働者は、本人の努力次第によって正規雇用に転換できるが、日本では非常に難しく、どのようにして本人の努力、就業支援によって正規に転換していくことができる国にしていくのかということである。

これらの意見に対し委員からは、非正規雇用の企業内での能力開発について中小企業にどのようにインセンティブを持たせるのか、中間的就労を支援するNPOを支えるための法整備の必要性についてどのように認識しているか、生活保護を受給する手前の生活困窮者に対する自立支援及び民生委員の関わりはどうあるべきか、多様な働き方の正規雇用者を増やしていくことが必要ではないか、非正規雇用対策による雇用安定化の必要性と企業責任等についてどのような認識か、外国人労働者に活躍してもらうためにどのような政策展開を行っていくべきか、貧困に関する法律を制定する必要性についてどう考えるか等の質疑があった。

(2) 我が国経済の現状と課題（例えば、消費税増税に伴う国民生活に対する影響を中心に）について

3月13日の調査会では、「我が国経済の現状と課題（例えば、消費税増税に伴う国民生活に対する影響を中心に）」について、参考人としてクレディ・スイス証券株式会社チーフエコノミスト白川浩道君、株式会社大和総研調査提言企画室長鈴木準君から意見を聴取した。

参考人の意見陳述の主な内容は、以下のとおりである。

ア クレディ・スイス証券株式会社チーフエコノミスト 白川 浩道 参考人

・前回消費税増税以後の税収及び非裁量的な財政支出の変化

平成9年度の前回の消費税増税のときから、名目GDPは50兆円、国税収入は10兆円減少し、一方で、非裁量的な支出である社会保障費と国債費は15兆円増加した。税収と非裁量的な支出のバランスは25兆円分悪化しており、政府の財政運営が厳しくなっている。

・名目GDP減少と家計消費安定の背景

減少した名目GDPの内訳を見ると、消費はほとんど横ばいであり、投資不況、外需

の縮小の中で、消費が日本経済を支えてきた。消費税を考える上では、消費がどのような動きをするかが非常に重要になる。

また、家計可処分所得は 24 兆円減少しており、サラリーマンを中心とした現役世代の所得が減少しているが、現金社会給付、つまり年金は 22 兆円増加しており、年金給付による高齢者の消費が日本経済を支える要因になってきた。

・消費増税は若年層消費にマイナスの影響を与える

消費税耐久力が弱い若年層にとっては、消費税増税はマイナスのインパクトをもたらす。20 代は所得と預金の合計が消費の 2 倍だが、70 代は、年間消費の 5 倍に近い金額を預金と所得で持っている。預金や貯蓄も含めて考えると、消費税増税のインパクトは若年層に非常に大きく出る。また、食料、家賃、光熱水道という家計がコントロールしにくい固定費は、若年層では消費の半分を占めており、固定費が削れないということは、消費税増税により楽しみの消費が減ることになる。一方で、高齢者は、この固定費のウェイトが小さく、高齢者と若年層のバランスを考えていくことは非常に重要になる。

・富裕層高齢者の貯蓄に課税する“新型税制”の検討

消費税ではなく貯蓄に課税すべきであるというのが持論である。バランスを考えると、余裕がある高齢者、富裕層の貯蓄に課税していく方が基本的には正しく、その方がデフレ脱却にも資する。

イ 株式会社大和総研調査提言企画室長 鈴木 準 参考人

・基礎的財政収支の改善目標が遠のいている

基礎的財政収支（プライマリーバランス）は、平成 25 年度で 6.9%のマイナス、34 兆円の赤字である。プライマリーバランス赤字を平成 22 年度対比で平成 27 年度までに半減させ、平成 32 年度までに黒字化する政府の目標は、消費税の引上げを見込んでも、赤字半減の目標も達成できない可能性が出てきている。平成 12 年度から平成 23 年度において、社会保障費が財政収支悪化の一番の要因となっている。

・消費税増税における低所得者対策への傾倒は改革の本質を見えにくくする

社会保障とは、リスクが顕在化した人、つまり弱者に給付するものであるが、財源として消費税を増税すると、ここでも弱者対策が必要という話になっている。一般論として低所得者対策は必要だが、例えば、大部分の年金受給者が消費税増税の負担を負わない形にすると、何のための増税か分からなくなる。本当の弱者がどこにいるかで整理する必要がある。

・消費税が適切な理由

消費税は他の税と比べて経済活動に対して中立的であり、世代間不公平を少しでも是正するという意味で、消費税が現実的である。また、用途を社会保障に限定したことにより、受益と負担を比較考量しながらバランスの取れた議論ができるようになるとともに、消費税を上げると物価が上がるが、給付を物価上昇ほど上げなければ、実質で給付削減となり、財政のサステナビリティ回復に寄与する。

・国民負担率で見た国家像の選択肢

平成 23 年度の社会保障給付の所得代替率は 82.4%であり、この水準を維持するケースでは、平成 62 年度でプライマリーバランスを均衡させる消費税率は 25%程度、国民負担率は 70%程度である。所得代替率を平成 43 年度で 57.7%と 3 割程度下げ、そこから横ばいとした場合、平成 62 年度でプライマリーバランスを均衡させる消費税率は 18%台、国民負担率は 60%未満である。給付をどの程度下げるかによって、国民負担あるいは政府の大きさが変わってくる。

これらの意見に対し委員からは、消費税増税による非ケインズ効果が働き国の景気や GDP にプラスの効果を与えるという議論をどう評価するか、社会保障給付の所得代替率を削減していく必要があるとのことだがバランスの取れた望ましい割合はどれくらいと考えているか、長期金利が上昇しないのは我が国がまだ本格的な景気回復に至っていないからか、消費税への理解や支持を求めるためには軽減税率を採用する必要があると考えるがどうか、政府が行ってきた仕事を民間に委託することで歳出改革を行いそれが経済成長につながるのではないかと、労働力の減少や生産設備の老朽化といったボトルネック解消のために具体的にどのような政策が必要か等の質疑があった。

4. 委員間の意見交換

4 月 3 日の調査会では、委員間の意見交換を行った。

委員からは、持続可能な経済社会と社会保障の在り方を考えると、安定、安心、支え合いが重要である、雇用のセーフティネットの構築に当たっては、所得保障にとどまらず、雇用を確保するためのスプリングボードにならなければならない、一人一人を社会の構成員として大切にす包容力ある社会、例えば女性や高齢者も労働市場に参加できる社会にしなければならない、少子高齢化が進むと国内の市場規模が小さくなるため、世界に市場を求めるとともに日本も国を世界に向けて開いていくことが必要となる、出生率の低下をいかに防ぐかにプライオリティーを置くべきであり、若年層の雇用を充実させなくてはならない、経済再生に当たっては、社会保障を充実させ、経済と社会保障を車の両輪としなければならない等の意見が述べられた。

5. 提言

上記のような調査を踏まえ、最終報告においては、持続的な経済成長の必要性、持続可能な社会保障の構築、雇用とセーフティネットについて提言が行われた。

その主な内容は以下のとおりである。

第 1 は、持続的な経済成長の必要性についてである。

社会保障は、国民生活の安心・安全を支え、経済社会に安定をもたらす社会基盤であるが、持続可能な社会保障制度を構築するためには、持続的な経済成長が不可欠であり、我が国経済を持続可能なものとするためには、供給、需要の両面で改善を図る必要がある。

供給面では、日本の強みをいかした産業の活性化、高齢者需要を取り込む産業の育成、さらには医療、介護、保育などの分野を成長分野と位置付け、経済成長を促していくこと

が考えられる。また、需要面では、新興国市場の需要を始めとした海外需要を積極的に取り込むため、国内雇用を維持し、海外へ進出する企業の支援を検討する必要がある。

第2は、持続可能な社会保障の構築についてである。

今後、我が国では、超少子高齢社会の到来が予想され、社会保障制度を持続可能なものにしていくためには、出生率の低下に歯止めを掛ける対策が必要である。

また、我が国の社会保障制度はこれまで主に高齢世代を給付対象としてきたが、子育て支援等全世代を対象とする社会保障としていくとともに、例えば元気な高齢者もNPOやボランティアとして地域の社会保障に参加する全員参加型の社会保障制度への転換が求められる。

第3は、雇用とセーフティネットについてである。

雇用は国民の生活の質を決め、国の基盤を成すものであり、雇用のセーフティネットの構築に当たっては、所得保障にとどまらず、失業者を労働市場に復帰させるものでなければならない。

具体的には、子どもの貧困等の相対的貧困率を低下させるための対策の実施、各自治体が行っている生活保護の充実、欧州において行われている積極的雇用政策の活用、国際化に対応する人材育成に向けての教育制度の充実等を図るべきである。

6. おわりに

参議院改革の一環として調査会が昭和61年に設置されて以来、回を重ね今期で第9期となる。調査会は、国政の基本的事項について長期的かつ総合的な調査を行うため、3年ごとの通常選挙後の国会においてその都度設置されるが、今回調査会の名称等に初めて「社会保障」が明示された。社会保障については、委員の関心も高く、上述したとおり、今期1年目の調査の中心テーマに据えられた。

バブル崩壊以降、我が国経済が20年以上にわたり低迷を続けてきたことから、近年「経済」について大きく取り上げられることが多いが、我が国の将来を考える上で、経済と社会保障の両方を見据えた今般の提言が、政府及び関係者にその趣旨が十分に理解され、実現されることが望まれる。また、本調査会に課せられたテーマは、「国民生活」、「経済」そして「社会保障」と広範に及んだ。今期の調査会は終了となるが、以上の課題については、今後も一層充実した議論が行われることが期待される。

(なかむら たかあき)