

# 国民の信頼を構築するための社会保障及び財政再建の在り方

## — 国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会 最終年の調査活動 —

第二特別調査室 新井 賢治

### はじめに

国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会（以下「調査会」という。）は、国民生活の安定及び向上の観点からデフレ脱却及び財政再建に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第184回国会の平成25年8月7日に設置され、3年間にわたる調査を開始した。一方、政府では、平成24年12月26日に第二次安倍内閣が発足し、長引くデフレからの早期脱却と日本経済の再生のため、「大胆な金融政策」、「機動的な財政出動」及び「民間投資を喚起する成長戦略」の「三本の矢」による経済政策（いわゆるアベノミクス）が始まった<sup>1</sup>。本調査会の3年間の活動は、中長期的な観点からの調査を行うという、参議院の調査会制度の特徴を十分に発揮し、参考人からの意見聴取及び質疑、政府からの説明聴取及び質疑、委員間の意見交換等により、デフレからの脱却と財政再建に向けた課題等について精力的に調査を行い、その結果を提言として取りまとめ、政府に対してその実現を要請してきた。

具体的には、3年間を通じた調査項目を「デフレからの脱却と財政再建の在り方など経済状況について」とし、1年目は、調査項目について、13名の参考人からの意見聴取及び質疑等調査を行い、その結果を8項目の提言を含む中間報告書として取りまとめ、議長に提出した。

2年目は、調査項目のうち、「経済の再生と財政再建の在り方」について調査を行うこととし、「日本銀行の量的・質的金融緩和とその成果」、「デフレからの脱却と成長戦略」及び「我が国の財政事情と財政再建」について9名の参考人からの意見聴取及び質疑、また、「デフレからの脱却、金融政策の在り方及び財政再建の取組」について、政府及び日本銀行（以下「日銀」という。）からの説明聴取及び質疑等調査を行い、その結果を11項目の提言を含む中間報告書として取りまとめ、議長に提出した。

最終年となる3年目は、調査項目のうち、「信頼できる社会の構築による経済成長及び健全な財政の実現」とし、「国民の信頼を構築するための社会保障の在り方」及び「国民の信頼を構築するための財政再建の在り方」について、6名の参考人からの意見聴取及び質疑、

---

<sup>1</sup> 具体的には、金融政策は、平成25年1月22日に政府と日銀が共同声明を発表し、物価安定の目標を消費者物価の前年比2%とした。同年4月4日から日銀は量的・質的金融緩和を開始した。財政政策は、平成25年1月11日に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」を閣議決定し、その財源として、約13兆円規模の平成24年度補正予算を編成、同年2月26日成立した。成長戦略は、平成25年6月14日に「日本再興戦略」を閣議決定し、その後、累次の改訂等を行っている。さらに、平成27年9月24日の記者会見で安倍総理は、GDP600兆円を目指す「希望を生み出す強い経済」、希望出生率1.8を目指す「夢をつむぐ子育て支援」及び介護離職ゼロを目指す「安心につながる社会保障」のアベノミクス新三本の矢を発表した。

また「政府における財政再建の取組」について、政府からの説明聴取及び質疑等調査を行い、平成 28 年 5 月 18 日、8 項目の提言を含む調査報告書を全会一致で議決し、議長に提出した<sup>2</sup>。また、5 月 20 日の本会議において、鴻池祥肇調査会長が報告を行った。

本稿では、調査会における 3 年目の調査の概要を時系列で整理するとともに、8 項目の提言の内容について紹介する<sup>3</sup>。

## 1. 参考人からの意見聴取及び質疑

### (1) 国民の信頼を構築するための社会保障の在り方（平成 28 年 2 月 10 日）

平成 28 年 2 月 10 日の調査会では、「国民の信頼を構築するための社会保障の在り方」に関し、東京大学社会科学研究所教授大沢真理君、東京大学名誉教授神野直彦君及び株式会社大和総研主席研究員鈴木準君の 3 名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

大沢参考人からは、①安倍政権発足後の平成 25 年当初から経済成長が期待されたほど上がっていない要因は、家計消費の低下であり、また、家計消費低下の要因は実質賃金の低下であること、②雇用者数は増加しているが、その中身が、非正規雇用が中心であること、③雇用の非正規化が進展し、実質賃金が低下していることから、分配機能が劣化していること、④その結果、我が国の相対的貧困率は、OECD 加盟国の中で高い水準にあり、特に子どもや若者の貧困が大きな問題となっていることが指摘された<sup>4</sup>。さらに、⑤以上を踏まえ、所得再分配機能の強化のため、直接の現金給付、給付付き税額控除、配偶者控除の廃止、学校教育に対する財政支出の拡大等について意見が述べられた。

神野参考人からは、①現在、我が国の社会保障制度が動揺している原因は、経済成長の鈍化や人口構造の変化よりも、利他的行為の相互遂行である協力原理の喪失にあること、②協力原理に基づく社会保障とは、現金給付による生活保障からサービス給付による参加保障にシフトさせていくこと、③工業社会から脱工業化社会における過程でセーフティネットを張り替え、インフラについても物的なものから人的なものに変えなくてはならないこと等の意見が述べられた。

鈴木参考人からは、①人口減少は原因ではなく結果であるにもかかわらず、それを重視し過ぎ、一方で、高齢化の進展がもたらす諸問題を軽視し過ぎていること、②家計におけ

---

<sup>2</sup> 調査報告書全文は参議院ホームページに掲載されている。

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/defuredakkyaku2016.pdf>>

<sup>3</sup> 1 年目の調査の概要については、前田泰伸「デフレからの脱却と財政再建の在り方ー国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会 1 年目の活動ー」『立法と調査』No. 355 (平 26.8)、2 年目については、加藤智子「経済の再生と財政再建の在り方ー国民生活のためのデフレ脱却及び財政再建に関する調査会 2 年目の活動ー」『立法と調査』No. 367 (平 27.8) を参照。

また、1 年目及び 2 年目の調査報告書全文については以下を参照。

1 年目<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/defuredakkyaku2014.pdf>>

2 年目<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/defuredakkyaku2015-2.pdf>>

以上、参議院ホームページ。

<sup>4</sup> 日本の相対的貧困率（所得が国民の「中央値」の半分に満たない人の割合）は 16% である（OECD 平均は 11%）。『格差縮小に向けて なぜ格差縮小は皆の利益となり得るか 日本カントリーノート』（2015 年）（OECD）

<<https://www.oecd.org/japan/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Japan.pdf#search=%E7%9B%B8%E5%AF%BE%E7%9A%84%E8%B2%A7%E5%9B%B0%E7%8E%87+%E6%97%A5%E6%9C%AC+OECD>> (平 28.6.8 最終アクセス)

る社会保険料の負担増が深刻化し、かつ、後世代ほど負担率が高くなっていること、③これまで高齢者向け給付が増えてきた結果、高齢者の消費は堅調である一方、現役層は消費を切り詰めていること、④以上を踏まえ、政策資源の配分が高齢者に偏り過ぎている状況を、若者、子ども・子育て世代に軸足を移すべきである等の意見が述べられた。

参考人からの意見に対して、委員からは、学校教育に対する財政支出拡大の具体的内容、アベノミクス、経済成長及びインフレが格差に与える影響、年金制度を賦課方式から積立方式に移行することについての見解、社会保障における民間サービスの位置付け、現在の経済状況で平成 29 年 4 月に消費税率引上げを行った場合の国民生活への影響、健康に対し投資することの重要性、生活保護受給者数が終戦直後と変わらないほど拡大している理由<sup>5</sup>、地域の共同体が崩壊しつつある中で、分かち合いの原理を復活させるための意識改革、公的部門に資金を移し、地域に定住できる仕組みをつくる必要性、実質賃金が低下している理由の一つとして、拡大するサービス産業における非正規雇用の増加等の影響等について質疑が行われた。

## (2) 国民の信頼を構築するための財政再建の在り方（平成 28 年 2 月 17 日）

平成 28 年 2 月 17 日の調査会では、「国民の信頼を構築するための財政再建の在り方」に関し、法政大学経済学部教授小黒一正君、株式会社日本総合研究所調査部上席主任研究員河村小百合君及び一橋大学国際・公共政策大学院教授佐藤主光君の 3 名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

小黒参考人からは、①財政再建に必要なことは、歳出削減を進めること、増税を含め課税ベースを広げ税収を増やすこと、経済が成長することであるが、留意点として、内閣府の景気基準日付<sup>6</sup>によれば、今後景気の拡張期が終わり、税収が見積りを下回ることが考えられること、②財政再建で重要であるのは、社会保障改革であり、毎年消費税率 1%相当分の規模で社会保障給付費が拡大している現状では、財政は持続可能ではないと推計されること、③国民に財政の現状を認識してもらうため、現在 2024 年度までとなっている、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」の期間を 2060 年度まで延ばし、さらに国会に独立推計機関を設置する必要性があること等の意見が述べられた。

河村参考人からは、①デフレからの脱却は重要であり、そのため日銀は、量的緩和によりマネタリーベースを年間 80 兆円増やし、物価上昇を試みているが、その効果は最近剥落していること、②日銀による国債の大量購入は市場を介しているとは言え、事実上の財政ファイナンスの可能性が高いこと、③財政事情や実体経済が弱い状況で、アメリカの長期

<sup>5</sup> 被保護実員は、216 万 1,307 人である（平成 28 年 2 月分概数）。厚生労働省ホームページ〈<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/02-01.pdf>〉（平 28.5.30 最終アクセス）。なお、昭和 26 年度の被保護人員は 204 万 6,646 人である。（厚生労働省資料）

<sup>6</sup> 「景気基準日付は、一致 D I（Diffusion Index）の各採用系列から作られるヒストリカル D I に基づき、景気動向指数研究会での議論を踏まえて、経済社会総合研究所長が設定する。このヒストリカル D I は、個々の D I 採用系列ごとに山と谷を設定し、谷から山にいたる期間はすべて上昇（プラス）、山から谷にいたる期間はすべて下降（マイナス）として、D I（プラスとなる系列数の比率）を算出したものである。」内閣府ホームページ〈<http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/150724hiduke.html>〉（平 28.6.8 最終アクセス）

金利に上昇圧力が掛かると超低金利状態は維持できなくなる懸念があること、④金利情勢の変化により量的・質的金融緩和の継続が不可能になった場合、市場金利が国債の発行金利となるが、そこから逃げずに国債の金利形成を市場メカニズムに基づくものに戻していくこと、⑤政府は国民に分かりやすい形で、毎年の新発国債の発行額について、何年までの程度減額するのかという目標を立てる必要があること等の意見が述べられた。

佐藤参考人からは、①我が国では、財政再建か経済成長かという二項対立があるが、健全な財政があればこそ安心して経済活動はでき、高い経済成長があればこそ財政は健全化するので両方を両立させる必要があること、②我が国は政府自ら租税特別措置等により税制に穴を開けているため、租税特別措置等の効果を検証するとともに<sup>7</sup>、租税支出レポート<sup>8</sup>のような形で「見える化」する必要があること等の意見が述べられた。

参考人からの意見に対して、委員からは、増税、税外収入を増やす等歳入面からの財政再建の在り方、税収の上振れを補正予算で費消する等現在の予算制度の問題点、所得税改革に取り組む際の、世代間闘争を招かない合意形成の在り方、量的・質的金融緩和に対する評価、地域の実情に合わせた社会保障改革を行うための今後の統治機構の在り方、所得税を見直す場合、控除の見直しだけでよいか又は税率まで踏み込む必要性に関する見解、国家を民間と同一視した財政再建論議よりも国民負担率、東京一極集中の問題点から議論する必要性、独立推計機関を設置した場合における中立的、客観的推計の確保についての懸念等について質疑が行われた。

## 2. 政府からの説明聴取及び質疑（平成 28 年 4 月 6 日）

平成 28 年 4 月 6 日の調査会では、「政府における財政再建の取組」について、内閣官房、内閣府、財務省及び厚生労働省からそれぞれ説明を聴取した。

委員からは、2%の物価安定目標を達成できていない現状がデフレ状況であるかについての政府の認識、国土の均衡ある発展に資するため、公共事業を集中的に行う必要性から、公共事業関係予算を例えば特別会計で経理し、国として適切な社会資本整備を実施する必要性、経済成長と医療改革に関する政府の基本的な考え方、我が国が深刻な財政危機に陥った根本原因及び過去の財政再建策が機能しなかった理由、社会保障の受益と負担を国民に明示し、負担に対する納得感を醸成するための政府の取組、低賃金や非正規雇用の若者の増加が消費活動に与える影響についての政府の認識、2%の物価安定目標の達成後、長期金利の暴騰を避けるため、日銀が貨幣を供給し続けた結果激しいインフレが生じる可能性、原油価格の下落等により消費者物価が伸び悩んでいる現状に対する評価、国及び地方の長期債務が 1,000 兆円を超える状況<sup>9</sup>において基礎的財政収支を財政の指標とする妥当性、相対的貧困率を算出する指標である国民生活基礎調査について、毎年精度の高い調査を実施する必要性<sup>10</sup>、社会保障費の「見える化」の取組、軽減税率導入による減収分 6,000

<sup>7</sup> 租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律（平成 22 年 3 月 31 日法律第 8 号）に基づき実施されている。

<sup>8</sup> アメリカ、イギリス、カナダ等で導入されている。

<sup>9</sup> 政府見通しでは平成 28 年度末で 1,062 兆円である。『日本の財政関係資料』（平成 28 年 4 月）（財務省）6 頁

<sup>10</sup> 我が国の相対的貧困率は、厚生労働省が 3 年おきに実施している「国民生活基礎調査」の大規模調査に基づ

億円の財源等について質疑が行われた。

### 3. 委員間の意見交換（平成 28 年 4 月 6 日）

政府からの説明聴取及び質疑に続いて、同日、委員間の意見交換を行った。主な意見の概要は以下のとおりである。

- 金融政策については、現在の大胆な緩和措置は評価するが、後数年ほどしか続けられないことから、出口対策については、欧米の状況や財政再建との関係に留意しつつ、できる限り景気に悪影響を与えないよう慎重に対応する必要がある。経済財政政策については、人口減少に歯止めを掛け、地方創生を軌道に乗せるため、今後 10 年間は集中的に経済対策を行う必要がある。具体的には公共事業が重要であり、国土の均衡ある発展に資する公共事業を集中的に実施、完成させることである。これにより多くの人、物、企業が動くようになれば、伸び悩む消費や投資に火が付き、経済再生と財政再建の両方が進む。財政再建については、消費税増税以外では、人的控除や金融所得、租税特別措置の見直し等による個人及び法人所得課税改革と資産の流動化等による税外収入の上乗せにより、現在の財政計画を経済再生と財政再建の二兎を粘り強く追う計画に見直すことも必要である。
- 社会保障については、スウェーデンの例がよく挙げられるが、スウェーデンにおいても消費税の増税は反対も多かった。できる限り負担は少なく受益は多くという人間のさがを、どう乗り越えてきたかが重要である。人間は数字だけでは余り実感できないため、税金がどこに何に使われているかを明確にすることで、生活において実感できることが必要である。例えばスウェーデンでは、医療費について、患者が治療のために節制するなど努力をしている場合は薬代が安くなるなどの工夫をしている。一律ではなく、自分たちの税金や社会保険料がどのように使われているかについての納得感が必要である。
- 日銀は従来からの量的・質的金融緩和に加え、平成 28 年からマイナス金利を導入し、名目金利、予想物価上昇率両方の経路でデフレ脱却に取り組むという明確な決意を示した。そのため日銀が、国民に金融政策の意図や目的を誤解なく伝えることが重要であり、政策のコミュニケーションに更に努力する必要がある。また、政府も、政労使の対話の継続など、デフレ脱却に向けた環境整備に引き続き努力すべきである。
- 企業投資も個人消費も伸びておらず、経済の好循環が生まれぬ要因は、実質賃金が増えないためである。取り分け、消費税率 8 % への引上げが消費を冷え込ませたことを踏まえ、平成 29 年 4 月の消費税率の再引上げは中止すべきである。また、財政ファイナンスとも言うべき金融政策は、将来の国債暴落のリスクを高め、財政再建にも逆行する。雇用の安定を図り、実質賃金を上げる、社会保障を充実して将来の不安を無くす等国民の懐を暖める経済政策に切り替えるべきである。
- 日本の GDP が伸びない原因は為替政策を行わず、円高を放置してきたことにある。

---

き算出されている。

為替は動かさないもので、動かないことが良いという思い込みにより、円安を目指す政策を全く取ってこなかったため、日本はデフレが続き経済が伸びなかった。

- 国と地方の借金が1,000兆円を超えている現状をこれ以上放置することはできない。しかし、税収が上振れると、機械的に補正予算が組まれ、財政規律が機能しているとは思えない。財政を統制する責任を国会が果たす必要があり、そのための機関を設置する必要がある。また、ドイツが連邦予算の収支を均衡させたことを日本も学ぶべきである。さらに、格差の是正が必要である。雇用については、非正規雇用から正規雇用へと政策誘導するとともに、同一価値労働同一賃金を進める必要がある。税制については、逆進性の強い消費税に重点を置くことにより、個人消費に大きな影響を及ぼしていることに留意する必要がある。社会保障については、介護、年金、医療、子育て等を充実させ、税と社会保険料負担の納得性を高める改革が必要である。
- デフレから脱却できない原因の一つはデフレギャップであり、需要を増やさなければならない。本来であれば構造改革を進め、市場メカニズムにより需要を増やすべきであるが、構造改革の効果が現れるまで時間が掛かるため、マイナス金利付き量的・質的金融緩和に連動させて、大胆な財政出動を行うべきである。
- 医療や介護等社会保障は、充実させつつも、必要以上に利用しなくてもよいよう、健康を維持できる医療の仕組みを整えていく必要がある。また、税収を増やすためには、航空券税などの国際連帯税を導入する必要がある。さらに、伊勢志摩サミットも活用し、国際的な租税逃れ対策に各国と協調して取り組まなくてはならない。

#### 4. 8項目の提言

調査会では、調査の結果を踏まえ、8項目の提言を取りまとめた。項目とその内容の概要は次のとおりである。

##### (1) 協力原理に基づく社会保障制度の再構成

協力原理とは、お互いに協力し合って生きていくという原理で、利己的か利他的かという議論を超越した、利他的行為の相互遂行を前提に成り立つものである。協力原理に基づいて社会保障を再構成する場合、目指すべきビジョンは、生活点における自発的な協力を基盤とした地方自治体、生産点における自発的な協力を強制的な協力にする社会保障基金政府及びミニマムを保障する中央政府の三つの政府体系が提供する社会保障サービスを再編していくことである。

##### (2) 産業構造の変化への対応及び格差、貧困対策の充実・強化

産業構造は、サービス産業の比重が高まっている一方で、サービス産業においては、非正規雇用の割合が高く、賃金も低い状況にあり、労働者の処遇改善が産業構造の変化に追いついていない。非正規雇用から正規雇用への転換を進めるとともに、賃金の引上げ、労働法令の遵守等労働者の処遇改善を一層進める必要がある。また、現在我が国の相対的貧困率は、OECD諸国の中で高い状況にあり、国民生活基礎調査等を一層有効活用し、格差、貧困対策の更なる充実・強化に努めるべきである。

### （３）真に必要な医療費の確保及び健康社会を目指すための積極的な取組

医療費については、機械的に抑制するのではなく、国民皆保険の下で、必要な医療を提供していくことが重要である。また、健康への投資を推進することが、結果的に医療費の抑制につながるため、政府としても、健康の価値が高い社会を構築するため、国民的運動を進めるべきである。

### （４）経済成長及び財政再建の一体的推進

健全な財政があればこそ安心して経済活動ができ、高い経済成長があればこそ財政は健全化するので、経済成長と財政再建を両立させなければならない。また、医療、介護、教育、保育、観光等将来更に大きな需要が見込まれる分野に対して、政策資源を十分に配分し、成長をけん引する産業として育成すべきである。

### （５）租税特別措置、所得控除等の見直し等租税負担率の再検討

租税特別措置については、より一層「見える化」に努めるとともに、アメリカやカナダ等が実施している租税支出レポート等を参考に、国民に対する周知を徹底すべきである。また、導入当初は必要性があった所得控除も、時代の変遷によりその役割を喪失したものについては、早急に見直すべきである。

### （６）公共サービスの受益と負担の再構成を通じた財政再建の推進

公共サービスの受益の対象を低所得層に限定せず、広く行き渡らせることにより、受益を実感し、納税の納得感につなげ、租税負担率の引上げに対する理解を得ることが、財政再建に資することになる。目指すべき政府の在り方の観点から、国民負担率について、民主主義の原則である参加と公開と納得性を担保した上で、再検討すべきである。

### （７）堅実な財政規律に基づく財政運営の推進

財政を持続可能なものとするためには、財政規律の確立は不可欠である。補正予算については、特に緊要となった経費の支出等に限るように、改めて財政法第29条<sup>11</sup>の趣旨を徹底する必要がある。また、予算と同様決算についても、国民の関心が高まるよう、様々な機会を通じて機運を醸成する必要がある。

### （８）財政の長期推計等を行う独立推計機関の設置

財政の長期推計及び世代会計の作成を担う独立推計機関を国会に設置すべきであるとの意見があった。欧米諸国では、財政当局に対して独立性を有する機関を設置し、経済財政

---

<sup>11</sup> 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。

1 法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合

2 予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合

運営の見通しの作成、予算編成過程への関与等を行っている。

## おわりに

冒頭述べたように、本調査会は、平成 28 年 5 月 18 日に調査報告書を取りまとめ、3 年間の調査を終了した。同時期に 3 年を経過したアベノミクスは、完全失業率は 3 % 台で推移し、ほぼ完全雇用状態と言える水準となり、企業収益も高水準で推移しているなど一定の成果が現れているが、一方で、日銀による量的・質的金融緩和政策にもかかわらず、デフレ状態ではないものの、2 % の物価安定目標は達成されず、デフレからの脱却には至っていない。また、個人消費は低迷が続き、デフレギャップの解消が急務である。さらに、原油価格の低迷、中国経済の構造改革の遅れ等不安定な世界経済、少子高齢化等の構造的な問題等課題も山積しており、アベノミクスはいまだ道半ばである。

調査報告書の提言にもあるように、経済成長と財政再建の二兎を追うことが望ましい処方箋であるが、そのためにも、政府等は国民に政策の意図を明確に伝えることが求められていると考える。本調査会も、その調査活動を通じて、国会の立場から政府等の政策に対し関与してきた。その意味では、国民にデフレからの脱却及び財政再建に係る課題等について明らかにするという役割を果たしてきたと言えよう。今後は、調査活動を通じて取りまとめられた 8 項目の提言を、政府等がどのように受け止め、政策に反映させていくのか、引き続き注視する必要がある。

(あらい けんじ)