

社会保障・税一体改革の展望

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

現在、社会保障・税の一体改革の集中的な議論が進んでいる。この前段階として、2010年後半からの、政府部内と民主党内（税と社会保障の抜本改革調査会）で議論が行われている。また、内閣府におかれた学識者からなる「社会保障改革に関する有識者検討会」の報告書が昨年12月に公表された。その後、2011年1月の内閣改造により、与謝野経済財政担当大臣が就任すると、社会保障改革に関する集中検討会が官邸に設置され議論が加速している。本論では、社会保障・税の一体改革において、どのようなことが議論されているのか、議論のポイントを紹介したい。

社会保障制度と財政問題

まず、最初にわが国の財政状況および社会保障の状況を見てみよう。

こまむら こうへい

1964年生。慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。博士（経済学）。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に、『最低所得保障』（岩波書店、編著）、『大貧困社会』（角川SSC新書）、『社会保障の新たな制度設計』（慶応大学出版、編著）など。

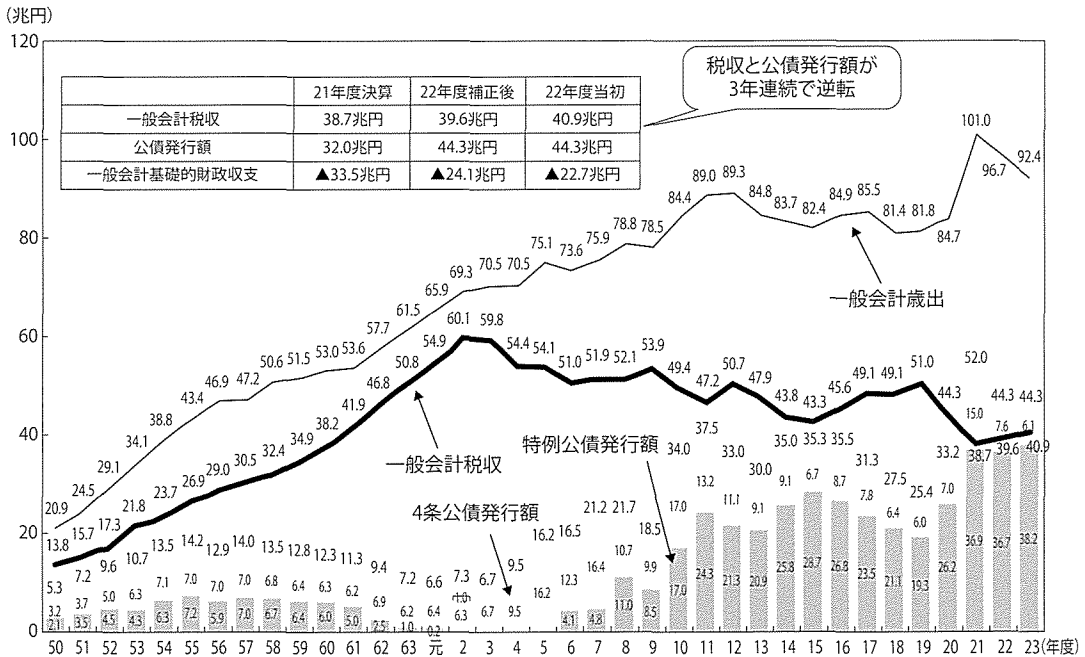
(1) 財政の概要

2011年度の国の予算（一般会計歳出）は約92兆円であり、その内訳は、社会保障給付関係が約28.7兆円（全体の31%）、地方交付税交付金が約17兆円（18.2%）、国債費が約20兆円（21.5%）となっている。防衛費は約4.7兆円、公共事業費は4.9兆円である。歳入は税収が40.9兆円、その他収入が約7.1兆円、公債金が約44.2兆円としており、2010年度ほどではないが、依然として公債金が税収を上回っている状態が続いている。これまでの一般会計歳入と支出の乖離が広がっていく状況は、図1で示すような鰐が口をあけたようにも見えることから「ワニの口」と呼ばれている。この歳入と歳出の乖離を埋めるのが公債であるが、3年連続して40兆円以上の発行が続き、公債残高は2010年度末で862兆円、GDP比181%に達している。

図2で示すように、こうした公債の利払い費とそれが歳入に占める割合（利払い費率）は、2009年で約9.8兆円、10.6%になっており、税収に占める割合も24%程度になっている。そして、このペースで進むと、財務省は、2014年には税収に占める利払い費の割合が32%、そして税収に占める国債費の割合が63%に達すると推計している。

このように、公債残高の増加とその利払い費が増え続けると、1) 財政のうち政策分に回せる余地が低下すること、2) 借金の返済の速度以上に利払い費が

図1 歳出・歳入における「ワニの口」



(注1) 平成21年度までは決算、22年度は補正後予算、23年度は政府案による。
 (注2) 平成2年度は、湾岸地域における平和回復活動を支援するための財源を調達するための臨時特別公債を約1.0兆円発行。
 (注3) 一般会計基礎的財政収支(プライマリー・バランス)は、「国債費－公債金」として簡便に計算したものであり、SNAベースの中央政府の基礎的財政収支とは異なる。
 (出所) 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy014/sy014b.htm>

増加していくなかで、もし金利上昇が起きれば、一気に財政破綻の危険性が高まること、3) 日本の公債は主に国内金融機関が購入しているがその原資は個人金融資産であり、そして高齢化により家計貯蓄率が低下していることから、今後は個人金融資産の国債吸収余力が低下する危険性があること、が指摘されている。国債は、金融機関を通じて間接的に国民が保有していることになる。もし、2)、3)のような事態になり、国債価格が大幅に低下すると、国内金融機関は大きな損失を受けることになり、最終的には国民の個人金融資産が大きく減少し、経済混乱につながる可能性もある。

このような状況に対し、政府は新規国債発行額について、2011年度予算編成においては、2010年度予算の水準(約44兆円)を上回らないことを目標にし、政府は歳出の絞り込みを行うために「中期財政フレーム」を設定し、1) 2011年度から2013年

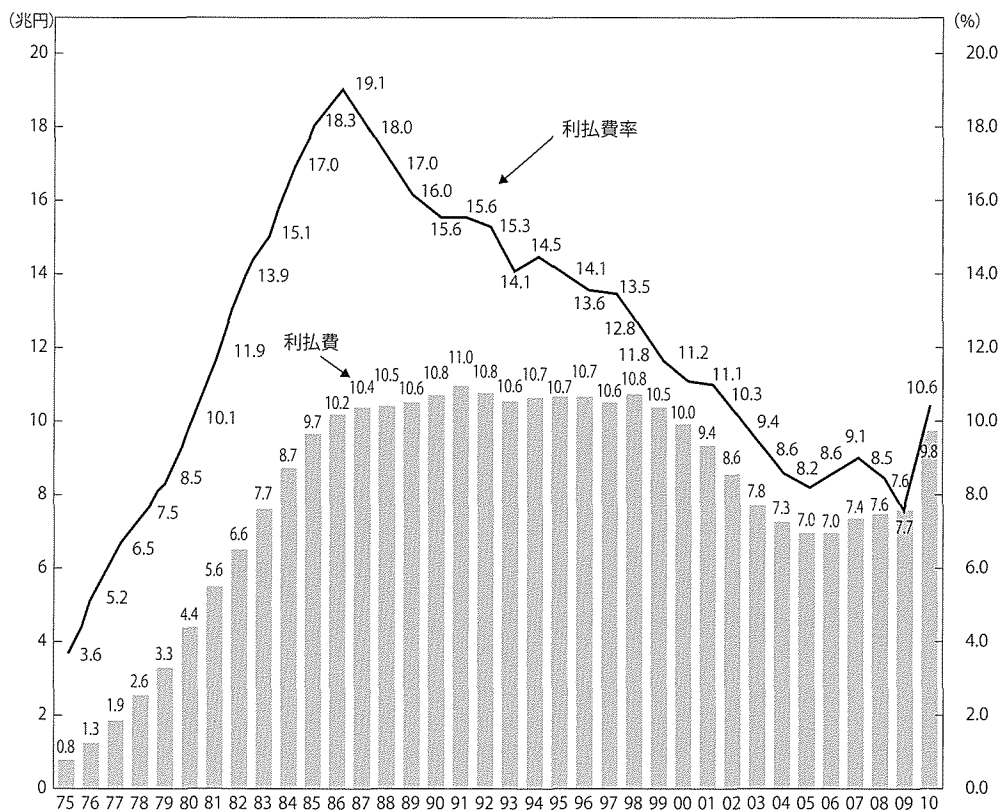
度の間は、国の一般会計歳出のうち国債費を除いた「基礎的財政収支対象経費」について前年度当初予算を上回らないこと、2) 歳出増につながる施策を新たに実施する場合は、恒久的な更なる歳出削減により財源を確保すること、いわゆる「ペイアズユーゴー原則」を導入した。

さらに、歳入面でも個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等にわたる税制の抜本的な改革を行うとしている。2011年に入り、米信用格付け機関S&Pが日本国債の格付けを下げたことにみられるように、日本政府も繰り返し財政健全化の姿勢を金融市場にアピールし市場の信認の確保を行わないと、国債暴落の危険性を高めてしまうことになる。

(2) 社会保障給付費の状況

すでに見たように一般会計歳出のうち、最も大きな割合を占めるのが社会保障給付費である。ただし、

図2 利払費及び利払費率の推移



(注) 21年度までは決算、22年度は当初予算。

(出所) 財務省ホームページ <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/005.htm>

この金額は、社会保障給付費総額105兆円(2010年度予算ベース)の一部に過ぎない。日本の社会保障制度の中心は社会保険方式であり、必要な費用の7割近くが社会保険料などで確保され、一般会計からの支出は3割程度を占めるに過ぎない。簡単に社会保障給付の状況を説明すると、社会保障制度には、医療・介護や保育のように現物・サービスを提供する仕組みと、年金、雇用保険、生活保護のように現金を給付する仕組みがあり、その割合は4：6で現金へのウェイトが高い。項目別に見ると、年金が53兆円、医療が32兆円、介護7.5兆円、福祉その他で20兆円という構成になっている。

社会保障給付費の受給対象を世代別にみると、その7割以上が高齢者向けである。そして、高齢化が進む中で、高齢者向けの給付費の増加が著しい。特

に、基礎年金・介護保険・高齢者医療財源はその費用の2分の1を税財源(一般会計)に求めており、これらいわゆる「高齢者3経費」の財源確保が課題となっている。これらの費用は、高齢化によって毎年1～2兆円の支出が増加する。高齢者3経費の金額は2010年度で16.6兆円であるが、消費税分で確保できている部分は6.8兆円程度であり、差し引き9.8兆円の財政の「すきま」が生まれており、その費用を確保できないため、公債で確保し、負担を将来世代に先送りしている。また、正確には、現時点では基礎年金の1/2の国庫負担分の財源も確保できていない。基礎年金の国庫負担1/2を達成するためには2.5兆円が新たに必要であるが、いわゆる埋蔵金といわれる特別会計からの繰り入れで2011年度予算はしのいだ。しかし、これも1回限りの

埋蔵金であり、2012年度以降の安定財源の見通しはない。この分を加えると財政の「すきま」はさらに増加することになる。

消費税の社会保障目的税と 有識者検討会報告書

(1) 消費税の社会保障目的税

このような「すきま」を埋めない限り、国民が安心できる持続可能な社会保障制度の確立は困難である。まず、多額の公債発行が継続するという「出血状態」を止めることが必要であり、そのために中長期に必要な支出・財政見通しを作成する必要がある。この点については、自民・公明党政権が2008年4月に発表した「社会保障国民会議最終報告（以下、「国民会議」）」の見通しを、民主党政権は実質的に継承している。実際に、筆者も参加した「社会保障改革に関する有識者検討会（以下、「有識者検討会」）座長・宮本太郎北大教授）でも、基本的にこの見通しに基づく議論を行った。先に述べた「すきま」を埋める主要財源と期待されるのが、消費税である。これもまた自民・公明党政権が2009年に決めた「所得税法等の一部を改正する法律」の附則104条に、「基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引き上げのための、財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ…段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずる」としており、この附則は民主党政権においても有効である。

(2) 全世代対象型か高齢者重点型か

ただし、「有識者検討会」の議論は、まったく「国民会議」の議論を上書きしたわけではない。安心できる社会保障制度の確立のためには財源確保、「社会保障目的の消費税」が必要になり、その結果として財政健全化につながる。これまでの議論のように財政健全化のために消費税に頼るわけではない。2010

年12月の「有識者検討会」の最終報告書でも明確に消費税を社会保障目的税と位置づけている。

また「有識者検討会」では現役世代への給付拡充も主張している。現役世代のための社会保障制度の充実、雇用政策と子ども子育て支援である。雇用政策の強化は、新規学卒者や若年失業者のための就労支援の強化、すなわち「求職者支援制度」である。

子ども・子育て支援の方であるが、育児休業、幼保一体化（保育所・幼稚園の一体化施設としての「こども園」）、子ども手当といった子どもむけ給付の政策・財政を統合し、一元化する「新システム」が政府内で議論されている。また政府は、子ども手当の1万3千円から2万円への引き上げを目標にしている。この場合、2011年度の子ども関係社会保障給付費は総額6.7兆円となり、そのうち子ども手当（現金給付）2.9兆円、こども園（現物給付）1.5兆円が中心となる。現状は子ども手当を考慮しても、子ども関係の給付費は、社会保障給付費全体の7%に過ぎず、先進国のなかでもきわめて低い水準である。また、子ども手当そのものも、先進国の子ども向け現金給付と比較して決して高い水準ではない。

子ども向けの政策は、仕事と子育ての両立支援の強化、子どもへの良好な育成環境の整備という点からも、保育サービスの充実が急がれる。政府は、認可保育所のサービス供給量を2009年の215万人分から2017年の256万人分へ、放課後児童クラブのサービス量も同じ期間に81万人分から129万人分へ増強するとしている。このような量的充実に加え、質的充実も重要である。

国際比較すると、保育士の配置状況については、諸外国と年齢区分やグループ分けの方法が異なるので単純比較できないものの、日本の水準は低い。また、保育所の施設面でも一人あたりの面積基準も国際的には低い。また、保育士の労働条件も低く、経験のある保育士が定着しない状況である。したがって、職員配置基準の引き上げや保育士の処遇改善が急がれる。このための追加的な費用は、量的拡充に

とどまった場合でも0.7兆円の支出増、これに加えて質的拡充を行った場合に1.6兆円の支出増になる。先にしめした附則104条でもあるように、保育サービス充実の財源としても消費税が期待されている。

ただし、社会保障と税の一体改革の議論のなかで、雇用政策やこども子育て支援強化については、現行制度における高齢者3経費の確保を優先すべきであり、現役世代に力を振り分ける余裕はないという意見もある。しかし、雇用の流動化や仕事と子育ての両立といった課題をかかえる現役世代を今支援しないと、今後の本格的な高齢化社会を支えることができる経済活力を確保することができない。たとえば仕事と子育ての両立支援であるが、2009年の年金財政検証で、年金財政の健全性は確保できているとされているが、出生率がこれ以上低下せず、既婚女性の就労率が2030年頃までに15-20%程度増加するという前提で計算されている。もし、仕事と子育ての両立ができない場合、年金財政の持続可能性は失われることになる。年金同様に世代送り方式の介護保険、高齢者医療も同様である。

改革の進め方

IT化やグローバル経済のなかで、日本の社会経済システムを巡る環境で大きな変化が発生している。戦後、高度成長のなかで、日本の社会経済システムのアンカーの役割をしていた日本型雇用システムは縮小し性別役割分業も見直され、一方で、非正規労働者も急増している。こうした大きな変化に日本の社会保障制度は十分対応できていない。非正規労働者の多くが、国民健康保険や国民年金に加入したが、定額保険料であるために負担できず、結果的に未納者が増加している。日本の社会保障の中心であった皆保険・皆年金に大きな空洞が発生している。雇用保険もまた、非正規労働者の増加を想定していなかったため、失業手当は失業者の一部にしかとどいていない。教育システムもまた、学校教育から正社員への連続的な移行を想定していたため、非正規労働

者の増加、教育から就労へ移行の断絶に対応できていない。急激な環境変化と社会経済システムの変化に対応するためには、社会保障制度改革だけ不十分であり、雇用システム、教育システムを含んだ大がかりな社会経済システムの再構築が必要である。また、勃興するアジアの経済成長の利益を享受するためには、より積極的にグローバル経済への対応が求められるが、その際には、産業構造の変化、雇用の流動化が発生する可能性もある。こうしたリスクは自己責任では対応できない。セーフティネットの充実や職業訓練などの現役向けの社会保障制度の充実が不可欠である。

高齢化が加速するなかで、5%程度の消費税アップでは止血剤程度の効果しかもたない。グローバル化と高齢化のなかで、長期的に安定した社会保障制度を築くためには、政府は具体的で詳細な「新しい社会保障制度」の「仕様書」、「見積書」を示した上で、国民に負担増という「請求書」を提示する必要がある。この作業は、すでに政府内で様々な改革チームがスタートし、作業に入っている。しかし、もっとも重要なことは計画作りではなく、利害調整と実行力であり、政治的な覚悟が必要である。

年金を含む社会保障制度改革は、国民各層間の利害調整、将来世代への配慮をする必要があり、政治的には極めて困難な作業であり、往々にして目の前の選挙を当てに「政争の具」になる傾向がある。しかし、近年のような衆議院・参議院での多数派のねじれ、連立政権、あるいは政権交代があるような政治状況であるからこそ、長期の視点に立ち、客観的なデータに基づき、専門的な議論をする場が不可欠である。そこで、「有識者会議」では、与野党議員を構成員にし、法律に基づき、長期的な視点から年金や社会保障制度の議論を行い、その途中でたとえ政権交代があったとしても、議論を続ける常設の「社会保障諮問会議」の設置を提案した。

実は、与野党議員が参加し、社会保障制度について議論する場としては、1948年に設置され、内閣総理大臣の所轄に属し、社会保障制度につき調査、

審議及び勧告を行う社会保障制度審議会がかつてあった。

社会保障制度審議会は、戦争国家 (Warfare State) に突き進んだ戦前の国家のあり方を反省し、経済成長、完全雇用、福祉の充実を追求する福祉国家 (Welfare State) への道の原動力となり、1950年の「社会保障制度に関する勧告」をはじめとし、日本の社会保障の理念と制度化の方向を示し、時には当時の厚生省とは異なる政策を提案している。しかし、2001年に省庁再編に伴い社会保障制度審議会は廃止され、その機能は経済財政諮問会議や社会保障審議会に移管されたことになっている。しか

し、これらの会議体は、与野党の国会議員が参加していないことから、政治的な調整の役割を果たしていない。今こそ、社会保障制度審議会と類似機能を持った「社会保障諮問会議」を設置する必要がある。

衆参ねじれ国会のなかで、自民・公明党政権と同様に、菅政権もまた次第に求心力を失いつつある。しかし、仮に衆議院を解散して総選挙を行ったとしても、参議院でねじれは発生する。与野党が社会保障改革を政争の具にし、本格的な高齢化社会を前にしながら無為に時間が過ぎていく恐れがある。菅政権が、せめてこうした会議の設置だけでもできれば、政権交代の大きな功績になるであろう。■

