

座談会 社会保障制度の再建

— 民主党の社会保障政策をどう評価するか

駒村 康平 (慶応大学経済学部教授・司会)

大沢 真理 (東京大学社会科学研究所教授、生活研所長)

宮本 太郎 (北海道大学大学院法学研究科教授)

小塩 隆士 (一橋大学経済研究所教授)

〈発言順・敬称略〉

税制と社会保障制度の逆再分配

駒村 政権交代によって、今後、民主党による社会保障制度改革が進められていきます。皆さんはマニフェストも含め、民主党の社会保障制度改革をどう評価しておられるのか。まずは、現行の社会保障制度や課題に関し、どのような問題意識を持っておられるのか。その点とからめながら、お話をさせていただきたいと思います。

大沢 2009年10月20日に長妻厚生労働大臣が「日本政府として初めて」と銘打って、相対的貧困率の計測結果を発表し、OECD諸国でワーストレベルだとコメントしました。じつはすでに4月と7月に内閣府による数値の公表があつて、「初めて」ではありませんが、この取り組みは妥当だと思います。これまでずっと貧困研究者が警鐘を鳴らしてきたのですが、その認識が必ずしも広く共有されていない間に、気がついてみたら主要国の中で最も分厚い相対的貧困層を抱える社会になっていた。この解消が急務だとまず思います。

その際に考えなくてはならないのは、当初所得レベルではジニ係数も相対的貧困率はそれほどひどいわけではないのに、可処分所得レベルではいっぺんに

ワーストの部類となること。これは税制と社会保障制度の効果の問題です。税・社会保障制度による再分配が貧困を解消し不平等を緩和することを目標の一つとしているなら、という限定つきですが、それが目標ではないとしたなら、なんのための再分配でしょう。日本の事態は制度がその目標に照らして非常にパフォーマンスが悪いということになる。子どもなど、あからさまな逆再分配が起こっている人口層もあります。

これは市場の問題と言う以上に、政治の問題、制度の問題です。その意味で、新政権が真っ先に取り組むにふさわしいテーマであると思っています。

日本型生活保障の解体にどう向き合うか

宮本 新政権が今、直面しているのはこれまでの日本型生活保障の解体。いわば、新政権はその瓦礫の山の前にいるということです。これまでの日本型生活保障は官僚主導の三重構造だった。つまり、官僚と族議員が業界を守り、業界が男性稼ぎ主の雇用を守り、男性稼ぎ主が妻と子どもを養うという三重構造だったわけです。

これが、ほぼ1995年ごろから、ガタガタ崩れ始める。三重構造の内部には、いろいろな分野・業界が

あり、そこには、大企業を軸とした日本の経営の三重構造があったわけです。1995年というのは言うまでもなく「新時代の日本の経営」が発表された年です。

同時に、公的固定資本形成という点で見ると、1995年から10年間で日本の公共事業がちょうど半分に落ちていく。正確には1996年の段階でGDPに占める割合が6.4%だったのが、2007年に3.2%になり、フランスを下回ることになります。

さらに、その三重構造の中で行われていた、ある種の所得移転があった。都市型の三重構造つまり大企業を中心とした三重構造と地方型の三重構造、例えば建設業を中心とした三重構造があり、前者から後者への所得移転があった。1991年には東京圏の東京出生者が大体5割、つまり半分は地方生まれだったのが、1997年に35～55歳くらいの納税者の層の7割くらいが東京出生者になるんです。つまり地方と東京のそのような仕送り関係が絶たれていくのもこのタイミングであります。

つまり三重構造というのは保護の構造であると同時に、支配の構造であったわけです。そこで女性は、この三重構造を通して、男性を通して企業に、企業を通して官僚に依存するという形を強いられてきたわけです。そうした三重構造が瓦解し、その保護の機能が空洞化して、支配だけが残った。結局、それに対する大変な行政不信が高まったわけです。

ガタが来た三重構造を「始末する」として現れたのが小泉構造改革だったのですが、ガタが来ている建物の後ろに回ってけっ飛ばして崩したけれども、その後何もつくらなかつたから、大変な生活不安を惹起した。民主党政権は、その大変な行政不信と大変な生活不安の中に立ち現れたわけでありまして。その取り組みの評価はこれからの議論になっていくと思いますけれども、当面接点だけ申し上げれば、行政不信、裁量型の行政をできるだけ回避して、生活不安に対応する。そのアプローチが、子ども手当に象徴されるように、とりあえず家計に現金を積み上げていくという形であらわれているのだらうと思っています。

ただ、そこで留まってはいけない。そのアプローチ自体にさまざまな問題がはらまれているとは思っています。

貧困、人口減少、世代間

小塩 社会保障にはいろいろな問題があつてすぐに要約できないんですが、私が強調したい一つ目は、大沢先生がいわれたように貧困の問題です。相対的貧困率を見ても、ジニ係数など所得格差の指標を見ても、日本はほかの国と比べてかなり高い数字になっている。今まで「我々は中流社会に住んでいて、貧困はそれほど重要な問題ではない」という認識があつたのですが、これは大きな間違いだった。今まで日本の政治がまともに議論してこなかつた貧困というのが一番プライオリティの高い問題として登場した。これはやはり重視すべきことだろうと思います。

では、それに政策はどう対応してきたか。つまり、これまでの所得再分配の仕組みにどんな問題があるかという問題です。私の理解では、日本の所得再分配は機能してはいるのですが、その大部分が若い人からお年寄りにという世代間の所得移転であつて、同じ世代の中で貧困層を支援する仕組みが非常に弱い形になっています。それが相対的貧困率の数字にも出ていると思います。

もう一つは、セーフティネットから抜け落ちる人が貧困層の中でかなりいるという点です。そういう人たちを救う仕組みが今の社会保障に欠落している。これが、民主党政権が解決すべき問題として大きく立ちあがっていると思います。

さらにもう一点を挙げると、自民党政権のもとで解決してこなかつた問題があると思います。それは何かというと、これだけ人口が減少し、お年寄りが多くて若い人が少なくなるという人口構成の変化の中で、若い人に財源の多くを依存する現行の社会保障の仕組みが維持できるか、という問題です。他方で、お年寄りはふえるわけですから、社会保障給付はふやしていかないといけない。そういうジレンマに今、社会保障は直面している。自民党政権は、そのジレン



駒村 康平 氏

マの解決策を見出さないまま民主党に政権を譲り渡したことになります。

このような貧困の問題、あるいは人口減少のもとで、社会保障をどういうふうにしていくか。非常に重い問題を民主党政権は背負わされているということだと思います。

民主党マニフェストと総合改革

駒村 今、キーワードが幾つか出てきました。「貧困」「国と地方」「世代間・人口減少社会」。この三つのテーマでおおむね今の社会保障が直面している問題をカバーしていると思います。

では、議論の次の課題として、新政権のマニフェスト、またそこで掲げている政策、取り組みをどう見ておられるのか。そこにはどういう問題点があると見ておられるのか。この辺をお話いただければと思います。

宮本 自民党政治は霞が関の官僚分立に緊縛されていた、そういう意味での縦割り行政だったとするならば、民主党のマニフェストは「この分野はオレに任せとけ」という自信に満ちた議員たちの縦割り分業体制でありまして(笑)。自分に口を出されたくないから人にも口を出さないという縦割りなんですね。そ

うした中で、横につなげようと思えばつながっていくだろうとは思っているのですけれども、当面はそうはなりにくい現状がある。実践に移しながら、議員間の縦割り分業体制を横につなげていかなければならぬだろうというのがまず一つあります。

自民党政治は確かに利益誘導政治でした。ただ、かつて政治学の世界では、こういう利益誘導政治も多元主義の一つのパターンだととらえ、「日本型多元主義」という言葉があったんです。つまり、自民党政治はそれなりに利益集団の声、これはもちろん非常にバイアスのかかった声ではあったわけですが、これに耳を傾けた。融通無碍に政策の軌道修正をやってきたわけです。

それに対し、民主党は、そういうのを一切しがらみとして排する。幹事長室に陳情を一本化するなどの形式的な対処をしてしまっている。そこでは当然民意を集約する新しい回路ができていないから、縦割りマニフェストを現実に合わせて軌道修正していく機会がないんです。

その結果どうなるかという、逆に今度は、「マニフェストこそが民意の象徴である」という形になってしまっている。マニフェストを軌道修正できなくなる状況が起きているとも言えるのではないかと。

確かに、民主党のマニフェスト自体には、非常にトータルなシステム改革につながる要素がちりばめられてはいる。しかし、先ほど申し上げたような民主党の政治的な文脈のなかで、ある部分が縦割りに突出してくる。たとえば、参議院選挙につなげていくために格好の題材として子ども手当が今、非常に突出して出てきています。でも、本来子ども手当は、扶養控除等に見られる片稼ぎ型社会保障からそれを廃止した共稼ぎ型への社会的転換を前提に、就労を前提に、補完的に社会手当として給付されるものだったはずで、ところが、そうした社会転換を下支えする保育所の待機児童解消は今度の概算要求でも事項要求に留まってしまった。藤井財務大臣が「事項要求は当面は取り上げないからあきらめてくれ」と言っているわけです。

そこで、出てきたのが、保育所の最低基準を規制緩和し、面積を小さくするとか、保育士の数を緩和するとかいったような、マニフェストにある「保育サービスの質的向上」という文言からはやや矛盾するかのとき方法で対処するに留まってしまった。ともかく行政を経由する公共サービスは後回しで、現金給付が前へ前へと突出するような格好になっている。

こうなってくると、内需拡大につながるはずの現金給付があっても、結果的に、その本当の持続可能な安心は雇用を通してしか果たされないわけで、そのままタンス預金になってしまいかねない。そういう意味ではマニフェストの可能性が引き出されていないというのが現状ではないかと思います。

駒村 非常に重要な指摘だと思います。マニフェストには、様々な要素がちりばめられているけれども、具体的な政策として、パーツをつなげるという意識、あるいは、個々の要素がつながっていないかもしれないという認識が見えてこない。民主党のなかで、マニフェストがどうも羅列的である、「仕組み」として整理されていないことへの検証、そのためのルートも限られているのではないかということですね。

避けて通れない財源論

小塩 私も政権がかわってプラスに評価できる面は幾つかあると思うんです。先ほど貧困の問題を申し上げましたけれども、新政権はそれを政策的に解決すべき課題として前面に打ち出してきた。また、今まで高齢者向けに偏重していた社会保障の給付のウエートを、子育て支援というような形で若年層にシフトしている。とにかく給付のウエートを若年層に軸足を置く形に再編しているのは、今までの社会保障のスタイルと違ってまして、非常にいいと思います。

もう一つは、これはちょっと議論の分かれるところだろうと思いますが、基本的に新政権が目指しているのは、大きな政府。つまり、小泉内閣に代表されるように小さな政府志向の問題点が明らかになってきたので、大きな政府を志向しよう。ベクトルとしてはそうだろうと思います。その大きな政府を実現するために、医療、介護等々で充実した給付サービスを提供します——と言っている。国民は「それがいいんじゃないか」と選択したのだろうと思うのです。

でも、民主党マニフェストが大きな政府像を明確に打ち出しているかと言われると、ちょっと問題があると思うんです。それは、マニフェストの中に税金の話、財源の話があまり具体的に触れられていないことです。大きな政府を提示するということは、給付の拡充ということが当然あるのですが、同時に、その裏付けになる財源を明示しないといけない。「大きな政府ですよ」と言っても半分しか像を見せていないわけです。その半分の像を見て「いいなあ」と思った国民が、もう一方の負担増についてどこまで認識しているか。私はわからないし、マニフェストでも明確でない。おそらく野党の立場であればそれでよかったと思いますが、与党になると財源の議論は明確にしないといけないと思います。これが今後の課題だと思います。

国家戦略局への期待

駒村 財源論は一つのキーワードですね。総論



大沢 真理 氏

として、大沢先生はどう見ておられますか。

大沢 マニフェストが縦割り、羅列のようになるのはある意味仕方のない部分もあったとは思いますが、やはり政権獲得に伴ってマニフェストを構造化し総合化して、中長期なあるべき日本社会像を描く作業が不可欠でした。「政権移行チーム」なり「国家戦略局」がきちんと迅速に発足していれば、その大きな仕事の一つだったはずです。どうしてこれがご承知の状態にあるのかはともかく、これ以上の先送りは避けてほしいですね。

その国家戦略局のようなものの下に、調査審議機関を設けることが必要だと思います。なぜ厚労省の社会保障審議会ではだめかといいますと、税についても各種控除や特別措置もあわせて議論しないとだめなんですね。その意味で、総理大臣直属のような位置に、税・社会保険料・利用者負担も含めたすべての負担と給付の関係や、政策手段の成果・副次的効果などを調査分析する調査審議機関を設ける必要がある。中長期的なビジョンを描くうえでの実証的根拠を示す。実行可能性が高く費用対効果のうえで望ましい政策の選択肢を幾つか出す。そういったシンクタンクを備えて戦略を策定していく必要があるでしょう。

貧困について言えば、子ども手当がもちろん貧困対策になる部分もあります。しかし、いかんせん日本の貧困の特徴は何なのかということが、まだ本当に部分的にしか明らかになっていませんね。

労働年齢人口に限定すると、働いている世帯が非常に多いということです。OECD平均では相対的貧困世帯のうち、有業者が1人もいない世帯が4割近くを占めるわけですが、日本の場合には2人以上働いている世帯がなんと4割近くを占めている。いっぽう、有業者が1人もいない世帯は、相対的貧困層の17%程度しか占めていないのです。イン・ワーク・ポバティー (in-work poverty)、就労貧困というのでしょうか、フルタイムで働いても貧困から脱することができない構造になっている。それを税制が改善するのではなくて、むしろ悪化させるような税制になってしまっている。

最低賃金の引き上げとか、自民政権時代からずっと議論されている給付つき税額控除のような政策手段も、きちんとモデルをつくって、数値を入れてシミュレーションしないと、その効果がわからないわけです。意図せざる副次的効果も伴うので、とりあえずという感じで導入できるものではない。そういった調査研究がまだまだ欠けているので、それを行いつ

つ中長期的な戦略を作っていかななくてはならないと思います。

雇用と税と社会保障の連携プレー

駒村 税と社会保障給付をあわせて議論できる場が必要なのではないか。そういう機関・組織が必要である。その大沢先生の提言に対して、お二人のご意見をいただきたいと思います。その際、社会保障制度だけではなく、税制、それからワーキングプアを含めた労働政策という3軸を踏まえた整合性のあるプランをどのようにつくるのか。この労働政策、社会保障政策、税制度の3軸を通して考えたときに、どういう社会モデルがいいと思われているのでしょうか。例えば派遣は原則禁止にするなどの議論が行われていますが、労働、社会保障、税の関連から見てどういう社会が望ましいと民主党は評価しているのか。いかがでしょう。

小塩 税と社会保障を一体に議論するというのは、今まで重要だと言われながら、ちゃんと議論していなかった。新しい政権の下でしっかりと議論していただきたいと思うんです。

経済学サイドからいうと、社会保険の限界を税でカバーする仕組みを設定できないかということです。それは何かというと、例えば国民健康保険の資格証の問題に代表されると思います。社会保険の仕組みは、保険料の拠出実績がない人、あるいは乏しい人を救済しない排除原理です。つまり、お金を納めていない人は、資格がないから社会保険の仕組みでは救済しませんという仕組みです。でも、保険料を払っていない人は、おそらくものすごく困っている人です。社会保険ではそういう人を救えない。

一方、現行の税の仕組みは、もちろん所得控除等々、低所得層を支援する仕組みはあるけれども、社会保障の給付実績までカバーするところではできません。所得再分配の構造を見てもわかるのですが、税は低所得層ほど負担率が低くなるけれど、社会保障料は定額部分がありますので、むしろ低所得層は負担率が高くなる。そういう逆進的な構造になってい

る。そう考えると、やはり税と保険料を一緒にして議論することが必要になってくると思います。

その問題を解決する一つの方法は、税額控除でしょう。控除して還付するかわりに社会保険料を拠出したとみなして実績として残すような仕組みです。このアイデアは財政学の分野ではこれまでもよく議論されていますが、現実の政策課題として意識しないといけないと思います。

駒村 再分配上の連携の話ということですね。

宮本 大沢先生がいわれたように、日本では相対的貧困とみなせる世帯の4割近くが2人以上働いているわけです。その状況下では、先ほど保育サービス等、人々を就労につなげる手段の話をしました。それだけではワーキングプアへのいざないになってしまうかと思っています。したがって、駒村先生がいわれた、まさにここで税と雇用と社会保障の連携プレーが必要になってくるわけですし、民主党が今必ずしも得意としてはいない横のつながりが求められてくるわけです。

民主党マニフェストの中のアイテムから拾うなら、最低賃金と均等待遇がまず見返りのある労働市場をつくるために出てくる。でも、ここでは当然、今の中小企業の体力を考えると厳しいのではないかという議論が出てくるわけです。スウェーデンは均等待遇を前提にした最低賃金を法的に制度化するのではなくて、協約の中で設定することで、あえて中小企業の体力を無視した賃金水準を実現してきました。つまり、かつてのスウェーデンモデルは、この賃金水準を担えない生産性の企業は舞台を去れ、という形で、その賃金水準を産業構造の高度化を促進する圧力に変えていった。ところが、今のグローバル化の段階では、これはできない。先端部門もそんな雇用を吸収してくれない。勤労所得だけで見返りのある労働市場をつくっていくことはきわめて厳しいだろうと思います。

したがって、ここで連携プレーが必要になってくる。その連携プレーのアイテムも、マニフェストの中に確実にある。一つは、給付つき税額控除です。勤労

所得を対象とした給付つき税額控除を展開することで、勤労所得プラス税によって生活保障が可能になり、また両稼ぎ型への転換を前提にした社会手当もまさにここに出番があるわけです。本来、ここに子ども手当の役割があり、まさに勤労所得と税と社会保障の連携で、アクティベーションを実現する生活保障に展開していくはずなんです。その方向が見えていないのだと思います。

同時に、こうした方向を示して、持続可能な社会保障政策のビジョンを提示した上で、今やっている事業仕分けや埋蔵金の搜索などは一つの「儀式」としては必要だと思います。三重構造の一つの負の財産としての行政不信は根強いものがあるだけに、「儀式」として、みんなが納得していくプロセスはある種不可避だと思います。ただ、その先にどういう新しい負担構造を見ていくのか。その負担構造と新しい生活保障、先ほど申し上げた雇用と税と社会保障の連携プレーが人々の生活保障にどう結びつくのかを今から考えないと、間に合わないかもしれません。

最低賃金引き上げか、給付つき税額控除か

駒村 経済学の中では、最低賃金の引き上げにするか給付つき税額控除にするか、二者択一みたいな議論が行われてきました。でも、宮本先生のご意見としては、最低賃金は上げられる範囲で上げればよく、むしろ労働政策と、給付つき税額控除という税政策、社会手当という社会保障政策の三つを組み合わせると今よりはいい、プアの状態を脱する仕組みをつくれなかと。均等処遇はともかく、非正規みたいな働き方は存在せざるを得ないだろうということでしょうか。

宮本 というよりも、均等待遇を今直ちに実現し、長い間正規の職につけなかった人のハンディをいっきよになくす改革の実現はすぐには難しい。したがって、勤労所得、税制、社会手当のベストミックスで対処するという局面もやはり必要だろうということです。

大沢 再分配上の連携に関して、給付つき税額控除は別の面から見ると、低賃金の雇い主に対する

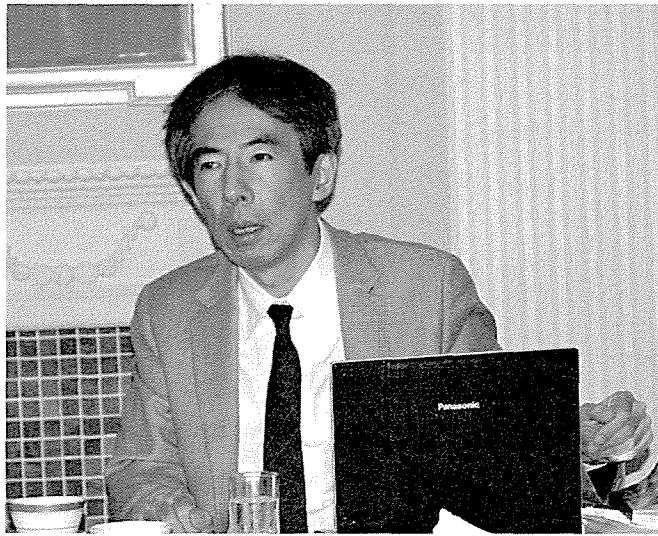
補助金になってしまう問題があります。他方で最低賃金のレベルをあまり高くすると、生産性が低いとされる労働者が労働市場から退出しなければならない。事業主だけではなくて、労働者も退出を迫られるという影響がある。この点は、国によって労働市場の構造や賃金分布が違うので、実証分析しないとなかなか答えは出てこないと思います。

OECDのEmployment Outlook 2009年版によると、日本の最低賃金のレベルは、データが取れるOECD諸国の中でアメリカに次いで2番目に低い。ここでのレベルとは、子どもがいない単身者の中位可処分所得に対する最低賃金の比率で、日本の場合は0.46しかありません。高い国では0.8を超えています。したがって最低賃金をきちんと底上げすることは大切です。

ところで、どのくらいの人が最低賃金の近傍で働いているかを示す数値に、未満率と影響率というものがあります。当該年度の最低賃金の引き上げ前に最低賃金に満たなかった人の割合が未満率、引き上げによって最低賃金以下になった人の割合が影響率です。労働政策研究・研修機構のデータブック国際労働比較によると、日本の2005年の場合、未満率は1.4%でほかの国に比べて低いというデータもあります。

上げ幅が3円程度と小さかったためでもあるでしょう。しかし、そこで出てくる疑問は、地域別、産業別に最賃を決定する委員会、使用者はなぜ、その引き上げにかくも頑強に抵抗するのかということです。実は最賃は高卒初任給の時給換算も参考にしており、これを引き上げることは年功賃金のプロファイルに影響するという問題が出てくる。ここでもまた、男性稼ぎ主中心のあり方がネックになっているわけです。最賃を引き上げたければ、年功賃金に代表されるような今までの雇用システム、雇用慣行の総体的な見直しも必要になってくるということです。

それから社会手当のなかで見逃されがちなのが住宅給付です。これが多くのヨーロッパの国などでは効果をあげている。就労の有無を問わず、ユニバー



宮本 太郎 氏

サルな通常の給付として住宅給付がある。もちろん家族手当あるいは児童手当もユニバーサルです。それらによって、働いている場合、失業して失業保険の給付を受ける場合、そして公的扶助なり失業扶助なりを受ける場合の激変、ギャップが回避される仕組みになっている。ところが、日本では、生活保護以外にセーフティネットがなくて、生活保護にあらゆるツケがまわるため、生活保護の基準のほうが高いじゃないか、といった転倒した批判も出てきます。そうした本末転倒は解消すべきです。

駒村 もう少し詳しくうかがいたいのですが、給付つき税控除というのは低賃金への補助金、具体的に誰に対しての補助金になるのですか。経済学ではどのような評価ですか。

小塩 社会保障負担、税負担が、企業に帰着するか、従業員に帰着するか。それは実証分析にゆだねられるということです。私は、どちらかに100%すべて帰着すると想定した議論はよくないと考えています。むしろ、目の子で半々という議論をしたほうが制度設計はやりやすいと思っています。

駒村 給付つき税控除は、低賃金産業を生き延ばす可能性もあるという評価があるわけですね。

子ども手当—ドイツモデルへの接近?

駒村 では個別政策をどう見ているのか。もう少し突っ込んで、子ども手当についてのご意見をうかがえませんか。

宮本 基本的には、今のままいくと手厚い児童手当が先走るドイツモデルになってしまうんです。かつての三重構造が解体し、そのルートでお金が落ちてこなくなっている今、直接注入することは大切です。しかし、ドイツでも第一子に関する限りは約2万円、スウェーデンでも月割りにすると1万3600円くらいですから、日本は突然「児童手当大国」になってしまいう。ややバランスを欠いていると思うわけです。

先ほど、ドイツ化と言いましたが、そのドイツでは今、何が起きているか。現金給付もやるのですけれども、2004年に内閣で2013年までに保育所を75万件つくと決議しました。育児休業中の所得保障もこれまでは300ユーロのフラットでしたが、従前の所得の67%にという所得比例保障に転換した。つまり、ドイツ型が北歐型に接近している。そこにあって、日本はドイツ型に接近でいいのかな、と思います。

大沢 子ども手当は子育て支援だと思われがちですが、私が考える、あるべき子ども手当は、子ども

が育つのに必要なベーシックなコストを国が直接保障するというものです。なぜかという、子どもは義務教育制で児童労働は禁止されているのだから、せめて食費くらいはベーシック・インカムで対処すべきではないでしょうか。子どもの口座に対して直接振り込み、使い方については親が子どもの最善の利益のために後見するというような。児童虐待のケースのように親と同居できない、子どもの側が望まない場合には、自分の児童手当を持って親と離れることができる。民主党内でも、実際そういう議論はなされていました。

小塩 若年層向けの社会保障給付を充実させるというベクトルはいいと思います。でも、財源がそんなにないところで、子育て支援だとして、すべての家庭におしなべて行うというのは、あまり筋はよくないと思うんです。また、子育て支援の効果を分析することは非常に難しい。子育て支援をすることによって子どもの数がふえることを証明した実証研究はそんなにないんです。むしろ、子ども手当の目的はもつと限定的にしたほうがいい。何を指すべきか。ズバリ、子どもの貧困を解消する。救貧対策として打ち続けるほうがいいというのが私のスタンスです。

子どもの貧困は、その時点の貧困の問題で終わりません。教育達成、大人になってからの貧困、さらには健康にまで影響を及ぼすんです。子どもの貧困状態を解消する必要があるわけです。もし子ども手当を展開するのであれば、低所得層向けに手厚くやる、普通の家庭は要らないという形のほうがいいと思います。

子ども手当—所得制限か、課税対象か

駒村 両立支援対策として見たときに、子ども手当という片一方だけが大きな車輪になっているのはいかがなものかという宮本先生のご指摘。大沢先生はベーシック・インカムである以上、子ども対象に一律給付するのは問題ないというご意見。一方、小塩先生は、少子化対策としての有効性は疑問であり、貧困対策として打ち出せというご意見。その場

合、傾斜配分がよいということですね。

小塩 財源があれば一律に給付してもいいとは思いますが、うんですけど。

大沢 社会政策の専門家にとっては古典的な問題ですけど、ターゲティングしても、必ずしもそのターゲット対象をうまく救済できるわけではないことが、多くの事例から知られています。私は、手当はユニバーサルに子どもに対して給付し、税の面では世帯所得として合算してとらえて、子ども手当も課税対象にすればいいと考えています。すると高所得世帯からは、税の形でクローバックといって国庫に戻ってくるわけです。

所得制限をかけて選別するのと、ユニバーサルに給付して非課税扱いせずクローバックするのと、どっちが行政コストがかからないか。加えて、いわゆるスティグマの問題を回避できるか。それらを考え合わせ、多くの社会政策の専門家は、ユニバーサル給付のほうが行政コストも低いし、スティグマは伴わないと見ています。今度の子ども手当を課税所得の対象にはしないが、生活保護の収入認定にはするというような議論、発想は全く本末転倒だと思います。

小塩 本来なら、一律に給付してよいと思います。行政コストも軽減されると思うんです。負担のほうの所得との連動を今以上に厳格にすれば、どっちの制度を設計しても大きな差はない。でも、それがセットでなければ、だめです。

宮本 気になるのは、今のベーシック・インカムの議論の潮流です。原理的には大沢先生が言うとおりなのですが、新自由主義者の側からベーシック・インカムが主張され始め、ホリエモンまでベーシック・インカムと言っている状況があります。心配なのはベーシック・インカムの水準はいつでも引き下げられるという点なんです。民主党の内部にはいろんな潮流があつて、ベーシック・インカムが社民派と新自由主義的潮流とのある種の“手打ち”として突出していった場合、大丈夫かなと思うところがあります。

ユニバーサルといった場合でも、北欧を見ている



小塩 隆士 氏

と、ユニバーサル給付の基本は所得比例なんです。就労との連携をつけた上で行う。児童手当は所得との連携はなく、どちらかというと補完的なポジションになるわけです。ですから、所得との連携を欠いたユニバーサル給付が突出するのは心配な面もあります。

駒村 子ども手当については、今のベーシック・インカム議論の危うさも含めて考えないといけないということですね。

大沢 私は勤労層、労働年齢人口についてはベーシック・インカムは反対です。子ども、障害者、高齢者限定です。

駒村 勤労層についてはベーシック・インカムは避けたほうがいいということですね。

小塩 新自由主義者と社会民主主義者との“手打ち”、落とすどころという意味はあるかもしれませんが、そこには貧困から抜け出すインセンティブがない。「とにかく最低限のことを国が保障します。あとは皆さんでどうぞ」というふうに突き放してしまって、貧困層が就労インセンティブを持って入ってこられるのか、排除されないで普通の勤労生活を送れるのか。なかなか、そうはならないと思うんです。

年金—移行期の問題解決

駒村 次は年金です。これは大きな課題です。

小塩 年金は、長妻大臣フル回転ということですよ。年金記録問題の解決を短期的・集中的にやりましょう。それは別に文句をつけようがないし、ぜひやっていただきたいと思います。でも、それと現行制度の持続可能性の問題はちょっと次元が違うだろうということです。やはり民主党がどのように年金制度改革を具体的に実行に移していくのか。そこが重要だと思います。

マニフェストには、「一元化をします」あるいは「最低保障年金を設定します」「所得比例の保険料と給付のリンクをします」といろいろあります。けれども、それは理想論であって、そこに至るまでのプロセス、移行期の問題解決についてはほとんど議論されていない。これまで、社会保障国民会議では、さまざまな年金改革案のクリアすべき問題点を数字で示してきたわけですが、民主党案の問題点は、今回のマニフェストでそれを勉強している形跡が見当たらない。小沢さんが前の選挙のときに出したものとほとんど同じです。おそらく民主党内で、年金改革をどう進めるのかというアイデアはまだないのじゃないかという気

がしてなりません。

さらに大きな問題は、社会保障というのは長期的な政府のコミットメントを求めるものです。自民党時代にこういうふうな給付をしますよと約束してしまったことを、民主党は完全には反故にできない。そういう過去の遺産を背負ったまま、自分たちが望ましい改革を進めていくというのは非常に大変なことです。なおかつ自分たちの目指している改革を進めることに国民の納得を得るにはどうしたらいいか。明確にビジョンを示して、そのビジョンを実現するためには、ひょっとしたら追加的な負担をこれだけ必要としますということを出さないといけません。

ところが、おそらく記録問題の解決が喫緊の課題ですので、その議論が後回し、本体の改革が後回しになっているのではないかという危惧を持っています。

年金記録問題は解決するか

駒村 大沢先生、そのあたりはいかがですか。

大沢 野村修也さん（中央大学大学院法務研究科教授）などは、年金記録を回復することに割く人手や時間があったら、むしろ、性善説に立って一律的な救済を図るべきだと言っていますね。その考えには結構、根拠があるという気がするので、駒村さん、小塩さんのお考えをうかがいたいですね。本当に完全に記録回復できているのかどうか。

また、民主党の年金制度改革案に関して言えばスウェーデン型あるいはフィンランド型を元にしており、私は基本的に賛成しています。でも、違和感をもつところが2カ所あります。まず一点は、最低保障年金の財源を目的税、間接税にすると民主党が主張していること、これにはあまり賛成できない。もう一点は、第3号被保険者がまだ1000万人以上いるときに、夫婦間の年金分割をしないで最低保障年金を入れると、例えば年収2000万の夫がいて妻は無収入という場合、この妻が税負担による最低保障年金を受けるとかというおかしなことになります。ここははっきりすべきでしょう。

一元化のためには、もちろん社会保障番号あるい

は納税者番号は必要ですが、今まで自民党があえて手をつけてこなかったところでは、これをやらずに何の改革もできないと思うので、その壁を乗り越えてもらいたいと思っています。

駒村 年金記録については、そういう見方があることはもちろんわかっていると思います。大臣はまずは記録の実態を徹底的に解明し、国民に納得してもらった上で、ということだと思います。8億5000万件をどう解明するか。野村さんがおっしゃるとおりの部分がかかなりあると思います。今は実態解明に大臣が集中しているという感じで、それをどう評価するかは、まだ難しいところではあります。その次のステップとして、何らかのデータ上、あるいは、第三者委員会のあつせん状況などを参照して簡易救済方式が見つければ、そういう議論もあるのかなと思います。

小塩 僕はもう「徳政令」をやっていると思います。たぶん完全に解決するのは無理です。ズルズルやっていて、それで本体の改革が後回しになるほうが長期的にはコストが大きくなる。

大沢 残された時間はそんなに多くないですね。改革をしても旧制度から新制度に完全に移行するのにどんなに急いでも20年かかる。長ければ40年かかるわけですから。高齢化の胸突き八丁で保険料収入が給付費に満たないとき、給付を維持する原資になるのは今の積立金です。このままズルズル改革が遅れれば虎の子の積立金もなくなって、移行も何もできなくなります。

年金—魂なきスウェーデンモデル

宮本 1点だけスウェーデン絡みでお話しすれば、小塩先生がいわれたように、年金については政権交代ごとに変わっては困るわけで、一貫性を持っていかなければいけない。対立するアイデアが衝突しているならいざ知らず、自公案も民主党案も実は両方スウェーデンモデルを参考にしているんですね。自公案はスウェーデンモデルから抛出建てというところを引き継ぎ、民主党案は一元化というところを引き継いでいる。でも、ともに仏作って魂入れずという案

なのです。

問題は、年金だけスウェーデン型を持ってきても成り立つわけがないということです。スウェーデンモデルでは、生活保障のシステム全体がアクティベーション型になっている中に、社会契約としての年金が埋め込まれているのです。ですから、社会全体の成長を一つの関数として、概念上の拋出建てがきちつと就労に見合った見返りとなって提供される明確なルールがある。それに対して、自公案はスウェーデンモデルから拋出建てを引っ張ってきたものの、結局、給付水準が従前所得に対して50%を切るか切らないかということばかりが問題になる。それはスウェーデンモデルにおける年金制度の魂ではないわけです。けれども、給付水準という政治的公約だけがひとり歩きをしてしまっている。民主党案も、結果的に、税による最低保障年金だけをクローズアップしてしまっている。

先ほど小塩先生がいわれたことも重なりますが、現状として年金の保険料を払えない人がこれだけいるという事実があるわけです。これを税制に変えたって何も変わらないわけですよ。そこがあいまいにされたまま、マジックのように、税財源に転換すれば年金がよみがえるかのような議論になっていて、これもアクティベーションの魂が入っていない。もう一回、自公も民主党も一堂に会して魂を入れてほしいという印象を持っております。

小塩 ちょっとマイナーなテーマなのですが、年金課税の話がありますね。私は余裕のあるお年寄りにはちゃんと税金を払っていただくのが筋だろうと思うんです。年金だからといって控除するというのは、ちょっと納得いかない。ほかの所得も全部合わせた上で、現役世代と同じような税の体系を適用するというのが理想だろうと思います。

駒村 このままでいくと全部、課税しなくていいという不思議な議論になっていくということですね。年金だからといってそんなに優遇する必要はないという議論も必要かと。たしか民主党案は年金優遇課税をもとに戻すという話をしていましたね。

大沢 年金に限らず、総合課税がどうしても必要だと思います。

小塩 僕も基本的にはそうです。

医療、介護、障害者福祉

—デモクラシーの行方

駒村 最後に医療、介護、障害について、少しまとめて現行の評価をうかがいたいと思います。

大沢 後期高齢者医療制度を除けば、民主党が最もアイデアもビジョンも持っていない領域が医療制度改革のように思います。専門家がいないのでしょいか。

駒村 技術的なことはくわしいですが、医療政策全体としてはちょっと、という印象はありますね。

大沢 後期高齢者医療制度はとにかく導入の段階で非常に混乱して、あまりにも悪評を買ってしまった。それで廃止がいいことであるかのように言われていますが、廃止してどうするのが肝心です。障害者自立支援法についても、応益主義で原則1割の自己負担を取るの是不当だと批判されますが、各種の減免措置を合わせれば実際の自己負担は3%以下ですね。ただちに廃止と、振りかぶることがいいのでしょうか。

宮本 医療に関して言うならば、中医協の改革を行って医師会を外すということがありました。勤務医の就労条件を考えれば、勤務医の声を反映させることはもちろん大切です。ただ、先ほどの民主党の民意集約の回路とかかわっていえば、医師会であれ労働組合であれ、中間団体は全部バイアスがかかっているからと切り捨ててしまっているのだろうか。デモクラシーの基本はアソシエーションです。根本に私利私欲があるとしても、人々が自分たちの利益を反省し、公的に主張できる形に練り上げる場があることで、デモクラシーがそれなりの公共空間になっていく。そこを全部排除してしまって、巨大なマスが右に左に動くというデモクラシーにしてしまうのはいかなものかという気がしています。

医療を通しての安心・安全をどう守るかというピ

ジョンが見えないまま、医師会等、特権を剥奪すればバイアスが消えるという議論になっているんじゃないか。例えば単純に診療報酬の配点を変えていって、診療報酬を急性期病院に重点的に割り当てたとしても、勤務医の給料につながるとはかぎらない。さらに言うならば三位一体改革の結果、地方の公立病院などを支える交付税からの繰入金がなくなっている。診療報酬だけで片がつく問題ではないわけです。

また、今20代の医師の35%が女性で、その就労環境という問題も非常に大きい。そうしたトータルな問題が中医協で大声を出している医師会の横暴に還元されてしまう。医師会を擁護するわけでは決まっていなくても、システムとしての医療問題に対し、処方箋が出ていないという印象です。

駒村 指摘されているのは、デモクラシーの多元主義の部分をちゃんと見ていくこと、現物給付の場合は、現場にいる人間に聞くべきであるということ。そして、問題はそこを切っちゃっているのではないかということですね。

医療、介護、障害者福祉——世代間公平

小塩 後期高齢者医療について言えば、民主党のマニフェストは、年齢で差別するのはけしからんというスタンス。でも、私は、いや、年齢で差別すべきだと思うんです。疾病リスクが後期高齢者とそれ以外では全然違うのですから、同じ制度でそういう人たを抱えるのはもともと無理なんです。「若い人からお年寄りに」というお金の流れが必ず発生します。それだったら「財源をここから取ってきています。若い人はこれだけ負担します。足りないこの部分は、すみませんがお年寄、払ってくださいね」という制度は悪くないと思うんです。

もちろん、年齢で差別しないというのは一つの考え方だろうと思います。でも、それだったら、そのかわりに所得で差別してくださいと言うべきです。所得の高い人は年齢とは関係なくたくさん保険料を払っていただいて、そうでない人は年齢とは関係なく負担を少なめにする。所得で片をつけないと、政策のパッ

ケージとして完結しません。

もう一点、経済学者の中には医療費を削れと言う人たちがいます。そのなかには、GDPに比例する形で医療費の総額を設定しようという提案もありました。これは自民党政権でも最終的に採択されませんでした。それはやはり無理ですね。

高齢者の増加にともない、医療費は増加する。そうした人口動態要因だけではなく、医療技術の高度化により医療費は増加する。それに応じて医療サービスを拡充するのは悪くない選択だと私は思います。ただし、その財源は、将来の世代ではなくて、今の世代の人たちが払わないといけないと思うんです。教育も同じですが、そういうサービスを充実するためにお金が必要だということであれば、国民は納得すると思います。その意味でも給付の拡充と負担の引き上げを同時に見せておくことが重要です。

駒村 皆さんに一度お聞きしたかったのですが、経済学でいわれる世代間公平論について、社会保障改革の中で、どう評価されているのでしょうか。お聞きしたいと思います。

宮本 社会保障だけを見てしまうと、確かに人生後半の社会保障に集中しています。ただ、これまでの日本の生活保障システムをトータルに見た場合、人生前半と後半で雇用と社会保障とが棲み分けてきたわけです。ところが人生前半を担当していた雇用が崩壊した。ところが後半部分の社会保障制度は簡単に消えません。したがって、雇用が脆弱になっているにもかかわらず、社会保障が継続しているから、バランスが悪くなり、経済財政白書が出したように、65歳以上と20歳以下では持ち出しと給付に大きな差があるという話になってしまうわけです。問題は、やはり人生後半にシフトしている社会保障をいかに、人生前半のリスクをカバーする方向に転換していくかということ。現行制度の中でアンバランスを言っている、ラチがあかないと思っています。

駒村 前半が雇用で後半が社会保障というフレームから、前半にも社会保障を、後半にも雇用という感じで負担の調整をし、徐々に直していこう。そう

というお話ですね。

宮本 相互乗り入れみたいなことをやっていかなきゃいけないと思います。

駒村 この世代間論は経済財政白書でもよく言われて、給付カットの一つの根拠にもなっている感じもするのですが、どうでしょうか。

大沢 給付が乏しい中では、高齢者に集中しているという批判はそのとおりです。では、その日本の高齢者が他国の高齢者に比べて恵まれているかといったら、決してそうではない。高齢者に集中し過ぎているから、そこからはぎ取って若い者に移すという議論は、見当違いでしょう。

世代間の公平というのは、経済成長や物価上昇率が落ち着いて、定常的になった社会では議論できるけれど、急速な経済成長と非常に圧縮された人口転換をくぐってきた日本のような社会については、ジェネレーションよりもコーホートという捉え方が適当ではないでしょうか。そういう社会には世代間公平論の適用は難しいのではないかと思います。圧縮された発展と人口転換の結果が、超高齢化です。

駒村 社会構造が大きく変化する中で起きたことだというご説明ですね。

小塩 世代間格差は、経済学者の中でも議論がいろいろありますが、若い人は昔の政策の意思決定に参加していないということはやはり問題だと思うんです。

大きい政府と小さい政府の組み合わせ

駒村 社会保障制度の再建というテーマで民主党の社会保障政策についていろいろお話いただきましたが、最後にまとめということでしょうか、ということだと思います。

小塩 私はどちらかというと経済財政諮問会議メンバーの方々の指導を厚く受けてきた人間ですし(笑)、経済学者でもありますので、最近の新自由主義批判や市場原理批判に対して苦々しく思うところはなきにしもあらずなんです。その観点から少し申し上げたいと思います。

民主党政権には、ぜひ市場メカニズムを使っただきたい。経済学で市場の話を議論するときには、二つに議論を分けます。一つは、資源配分。もう一つは、所得分配です。そのうち市場メカニズムが威力を発揮するのは、前半の資源配分。つまり効率性の追求です。ところが、後者の所得分配については、市場メカニズムはたいしたことはできない。だから、市場原理主義あるいは新自由主義に対する批判について、当たっているところと当たっていないところがあります。当たっているのは、今までの構造改革路線は、市場メカニズムで全部世の中の問題が解決できると勘違いしているという批判です。確かに効率性は高まるかもしれないが、貧困や格差がはっきり出てきた。だから、所得再分配では別の政策的な手当てが必要であり、この点で今までの構造改革は間違っていたというのは、確かにそのとおりです。

その一方で、市場メカニズムをやめて全部政府に任せると、別の問題が起こってくるわけです。所得再分配面では、今以上に市場以外のところで政策的な手当てが必要ですが、政策を展開するときには、市場や価格は重要なパラメーターとして意識しておく必要があると思います。

その点では、経済学者と非経済学者の間で実はそんなに大きな意見の差はないと思います。人々の行動をよりよい方向に変化させることを常に意識しながら政策を立案していくのは重要だと思うんです。そういう点からいうと、市場メカニズムはうまく活かせば人々の幸せにつながると思いますので、政策を考える上で重視していただきたい。

駒村 つまり、構造改革路線では規制緩和と小さなセーフティネットという双方とも小さい政府を組み合わせでいった。一方、デンマークでは労働市場を流動化させるけれども、セーフティネットや社会保障はきちんとやった。つまり、小さい政府の規制緩和と大きい政府のセーフティネットを組み合わせた。その方がいいのでは、ということですか。

小塩 そう思います。両方ともいいところを使うということです。

雇用戦略会議への期待

宮本 もはや官僚主導の三重構造では日本は立ち行かない。その解体を受けての民主党政権です。いろいろ厳しい注文を出してきましたが、民主党政権が持っている幾つかの政策ツールそれぞれは、非常に大きな可能性を持っているだろうと思っています。問題なのは、先ほど来申し上げているように、それをどうつなげるか、です。

大沢先生が国家戦略室がやや存在感を欠いていると指摘されましたが、ここに来て戦略室が雇用政策をベースに存在感を示していこうという展開を見せているのは、大きな希望であると思っています。雇用政策では情報通信産業を軸とした雇用創出を狙うICT鳩山ビジョンをはじめ、セーフティネット型雇用として介護雇用創造、グリーン雇用創造、さらに社会的企業も含めた地域社会雇用創造という三本立ての緊急雇用対策を打ち出しています。後者は地域社会を支える雇用に関して具体的なメニューを打ち出したものであり、非常に大事だと思います。

また、雇用戦略会議が、産業全体が競争力を維持しつつ雇用を安定させていく労協協調体制の場として機能していくならば、バラバラになっているさまざまな政策ツールがアクティベーションをベースにうまくつながっていくことも可能になるかもしれません。この雇用政策の展開を基盤に、労働と社会保障と税がベストミックスし、そこにアクティベーション型の年金政策がつながっていく形が切り開かれていけば、参加型社会のビジョンとして輪郭が明確になっていくと思います。

アクティベーションは決して人々をある方向に動員していく考え方ではありません。基本的には、菅直人さんがいうところの「最小不幸社会」。つまり、人々が生活資源から遠ざけられ、社会に身の置きどころもなく不遇をかこつような事態をできるだけ少なくして、逆に人々が何らかのつながりを持っていけるような条件づくりをしていく。それがアクティベーションです。そうした考え方がもう少し現政権の中で共有

され、そこに、この雇用政策の新展開が重なれば、希望が持てると思っています。

中長期的な戦略立案に向けて

大沢 まとめにあたって、もう一度、医療のことに戻りたいと思います。全体として見ると、日本の医療制度は少ない費用でパフォーマンスは高いという状態で今日まで来ました。ここ数年で途端に破れ目が広がって、「医療崩壊」とも言われるようになっていますが、それでもほかの国と比べて、やはり医療アクセスはよく、国民医療費の対GDP比は低いけれど国民の健康度は高い。そう悲観的になって大騒ぎする必要はないと思います。

もちろん問題はいろいろあります。たとえば、日本の高齢者の受診行動は欧米とかなり違うようです。日本と韓国はわりと似ていて、欧米の2倍以上の頻度で受診しているのではないかと。タイムリッチな高齢者が頻繁に受診し、しかも大病院志向が強くて、すぐに大学病院に直行してしまう。これが医療従事者の過労にも結びついている側面があると思います。

これをどういうふうに解決するか。最近医師の意見を聞く機会がありました。一元的な国営救急医療体制をつくって、いつでも誰でも無料で受診できるようにしたらいいのではないかと、という意見が出ています。もちろん、本当に救急であるか否かというスクリーニングは、医療者の側がする。そして救急でない疾病等については、「まちの保健室」というような、徹底した住民参加の保健体制をつくるべきだ、と。そのためには看護職や保健職の権限をもっと大きくする必要がありますね。退職した看護師さん、保健師さんに復帰してもらい、住民がいつでも行っているような相談ができる。

いわば、学校の保健室のイメージですね。家庭の事情で朝ご飯が抜けた子や、いじめられている子など、保健室に来ることが多いじゃないですか。それと同じような機能を「まちの保健室」に期待できるのではないかとのお話もあり、勉強になりました。改革すべき点はいくつかありますが、制度の細かいとこ

ろを縦割りに見るのではなく、大きく総合的に見る必要があると考えています。

何はともあれ政権が交代したのはいいことです。有権者やこれから選挙権を持つ若い人たちのあいだでも、政治の有効性感覚はかつてなく上がっていると思います。そうした感覚をより促すためにも、いろいろな「儀式」はあつていいでしょう。政治ニュースがこれほどテレビやラジオや新聞で見聞きされたことがあったか、と思われるくらい、政治ネタへの関心が、ある意味で下世話な関心も含めて、高まっております。それはいいことに違いありません。民主党が間違った方向に行こうとすれば、支持率にもかなり敏感にあらわれるようです。

全体として民主党政権の社会保障政策に希望を

持っています。ただやはり、中長期的な戦略を立てる部署を確立してもらいたい。その部署は、きちんと収集されたデータに基づいて客観的分析を行うシンクタンクを備える必要があります。社会政策学者であれ経済学者であれ政治学者であれ、政治家が使えるといいわけですから、オープンにどんどん使うべきです。外には見えないパイプから部分的な意見やデータが政治家にインプットされているというのが、今の状態であるなら、それは好ましくありません。

駒村 どうもありがとうございました。

(座談会は2009年11月12日、東京竹橋・KKRホテル東京で行われました。——編注)

