

21世紀政策研究所新書—14

シンポジウム

# 新しい社会保障 の理念

— 社会保障制度の抜本改革に向けて

第78回シンポジウム（2011年2月14日開催）

基調講演

これからの社会保障のカたち……………

7

参議院議員・元厚生労働副大臣

民主党「社会保障と税の抜本改革調査会」副会長

長浜博行

報告

新しい社会保障の理念——市場とセーフティネットを両輪に……………

32

21世紀政策研究所研究主幹／

東京大学大学院経済学研究科教授

岩本康志

【パネリスト】

参議院議員

長浜博行

経済産業研究所上席研究員

鶴光太郎

早稲田大学法学学術院教授

菊池馨実

学習院大学経済学部経済学科教授

鈴木 亘

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹

岩本康志

## ごあいさつ

21世紀政策研究所では、わが国の経済社会が直面する課題を取り上げ、内外の多くの学者、研究者の方々にご参加いただき、積極的に研究、提言活動を行ってまいります。社会保障制度もその中の重要なテーマの一つであり、岩本康志 東京大学大学院経済学研究科教授に研究主幹をお願いし、研究プロジェクトを立ち上げ、社会保障制度本来のあり方に立ち戻って、1年間検討していただきました。

急速に進行する少子高齢化、あるいは経済の成熟化、さらには労働市場の多様化・流動化を背景とし、わが国の社会保障制度が抱える問題点が顕在化しています。わが国経済社会の停滞感、閉塞感の根底には、まさにこの問題に対する不安感があり、その抜本改革が急務と考えています。

政府におきましても社会保障と税の一体改革を6月末までにまとめるということ  
で検討が進められており、改善に向けて一刻も早く超党派の議論が始まること  
が期待されますが、残念ながら現時点ではその目途すら立っておりません。

二〇一一年二月十四日に開催した第78回シンポジウムでは、当研究所の研究成果を  
報告させていただくとともに、厚生労働副大臣をお務めになり、現在与党の「社会  
保障と税の抜本改革調査会」の副会長として社会保障制度改革の最前線で活躍され  
ている長浜先生に加わっていただき、改革に向けた忌憚ない議論を行っていただき  
ました。

本シンポジウムが社会保障制度の抜本改革に向けての一助になれば、主催者としても喜びに堪えません。

二〇一一年四月

21世紀政策研究所理事長 森田富治郎

基調講演

# これからの社会保障のカタチ

参議院議員・元厚生労働副大臣

民主党「社会保障と税の抜本改革調査会」副会長

長浜博行

本日は、「これからの社会保障のカタチ」というテーマを設定し、民主党あるいは政府で議論している、社会保障と税に関して一体的な改革が必要となる理由・背景、とりわけ社会保障の抜本改革がなぜいま必要なのかという点について、述べてみたいと思います。

### 社会保障制度の骨格形成期を振り返る

社会保障と経済の関係については、少子高齢化や低成長を背景とし、伝統的に社会保障負担が経済成長の足かせになるのではとの厳しい見方が多かったのも事実です。こうした厳しい指摘を受ける理由は、高齢者のための年金・医療・介護の費用が拡大し、今や国の一般歳出の半分以上を社会保障費用が占めるといふ財政面の圧力の問題だけではなく、特にここ数年は年金記録問題に見られるように、行政のオペレーションのまずさからくる信頼の失墜という面があったことも否定できません。





長浜参議院議員

ご承知のように現在審議中の平成23年度予算案においては、国債費、地方交付税交付金等を除く一般歳出は54兆円となっており、このうち社会保障関係費は28兆7000億円で、53%を占めています。

本来、社会保障は社会の安定と経済成長の基盤となるものです。われわれは元気に生活しているときは気づきにくいのですが、自分や家族、友人が高齢になって医療や介護が必要になった場合、あらためて社会保障というのとはなくてはならないものだということに気づかされます。

日本人の平均寿命は男性が79歳、女性が85歳

です。一方、日本は世界一高い健康寿命（健康でいられる期間）を有し、男性が73歳、女性が78歳といわれます。平均すれば5年から6年は、なんらかの病気にかかったり介護が必要な期間があり得ます。またなんらかの障害を有しておられる方は人口の5%とも推計されていますから、その部分における社会保障の必要性もご理解いただけるころだと思えます。

社会保障はわれわれの生活のリスクに対応するものであるだけに、制度も社会の変化とニーズに即したものでなければなりません。そのために不断の見直しが必要になってきます。

現在の社会保障制度は半世紀前の1960年代に骨格ができ上がっています。1961年の国民皆保険、皆年金は、当時としては先駆的な政策であり、わが国の高度経済成長を社会的に支えたといえます。

その60年代からさかのぼること十数年前、1946年11月3日に公布され、翌47

年5月3日に施行された日本国憲法の第25条には、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とあります。そして、それに続き「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定されています。ですからこの分野においては、不断の見直しが必要となります。

社会保障制度の骨格ができた当時の社会構造を振り返ると、特徴は三つあると思います。

第1は右肩上がりの経済成長です。1960年、池田勇人内閣のころですが、下村治先生が理論づけたといわれる「所得倍增計画」、国民総生産を10年以内に倍増させるという政策がありました。実際には6年間で実質国民総生産は倍増し、1人当たり実質国民所得は7年間で倍増となりました。これによって給付を賄うために必要となる保険料の増大を、経済の拡大、給与の増加という中で吸収できたわけで

す。

私は東京の下町の、仏壇屋がいつぱいある稲荷町というところで生まれました。近くに上野駅がありました。当時の状況は、団塊の世代の「金の卵」といわれた中卒の労働力によって支えられており、「ああ上野駅」という歌にあるような集団就職の光景が、上野駅でずいぶん見られました。

第2に正規雇用で終身雇用が中心、しかも男性はほぼ完全雇用に近いかたちでした。企業が男性を終身で正規雇用することにより生活が安定し、サラリーマンは健康保険や厚生年金といった職域保険でしっかりカバーされ、それ以外の方々は国民健康保険や国民年金といった地域保険でカバーされることにより、皆保険、皆年金が達成されていたわけです。

第3は社会保障以外の支えがしっかりしていたことです。配偶者が専業主婦である核家族の形態が多く、地域社会のつながりが残っており、各種手当など企業の福

利厚生が次第に厚くなっていった時代であったことから、比較的小さい社会保障でも国民の暮らしを支えることができたのではないかと思います。

### 社会構造の変化に対応した制度改革が必要

しかし時代は変わりました。社会も大きく変わり、少子高齢化や経済成長の鈍化といったことはもちろん、社会が質的に変化しています。わが国における社会構造の変化を考えてみたいと思います。図表1（14ページ）をご覧ください。

まず雇用形態が変わりました。美しく言えば多様化されたということになります。男女ともに非正規雇用がたいへん増え、今や企業に雇用される人の3分の1が非正規雇用であることはご承知のとおりです。

また、近時報道されていますように就職難が続いており、たいへん厳しい状況です。その結果、企業に雇用されていても本来サラリーマングループに適用されるは

図表 1 変化する社会構造(雇用・家族)

①雇用基盤の変化 ……就労形態の多様化

	従前	現在
○非正規労働者割合	16.4%(1985年)	33.6%(2010年)
うち男性の割合	4.4%(1985年)	10.2%(2010年)
○片働き世帯数	1,114万世帯(1980年)	851万世帯(2007年)
○共働き世帯数	614万世帯(1980年)	1,013万世帯(2007年)

＜これまでの変化＞

- 非正規労働者の増加、とりわけ男性の非正規労働者の増加
- 片働き世帯から共働き世帯が主流に

(出所) 総務省「労働力調査」

※1985年は労働力調査詳細集計1985年2月、2010年は2010年1～3月平均

※片働き世帯数は「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」数、共働き世帯数は「雇用者の共働き世帯」数

②家族形態の変化 ……少子化、家族のつながりの希薄化

	従前	現在
○家族同居率	52.5%(1980年)	23.3%(2005年)
○65歳以上単身・夫婦のみ世帯数	96万世帯(1970年)	850万世帯(2005年)
○婚姻率	10.0(1970年)	5.7(2007年)
○合計特殊出生率	2.13(1970年)	1.37(2008年)
○離婚率	0.93(1970年)	2.02(2007年)
○母子世帯数	37万世帯(1975年)	72万世帯(2007年)

＜これまでの変化＞

- 家族同居率の低下に伴う単身高齢世帯の増加
- 婚姻率・出生率の低下
- 離婚率の増加に伴う1人親世帯の増加

今後、2015年には1,160万世帯、2025年には1,270万世帯になると推計

(出所) 家族同居率／厚生労働省「国民生活基礎調査」、65歳以上単身・夫婦のみ世帯数／総務省「国勢調査」

婚姻率・離婚率(人口)1,000人当たりの件数、合計特殊出生率／厚生労働省「人口動態統計」、

母子世帯数／1975年厚生省「厚生行政基礎調査」、2007年厚生労働省「国民生活基礎調査」

ずの健康保険や厚生年金保険の適用がされず、これが地域保険に流れている状況にあります。

一方、今や共働き世帯が専業主婦世帯を上回るようになり、男性も女性も外で働くのが当たり前という社会に近づいています。この背景には一家の稼ぎ手である男性の給与が厳しい状況にあるという見方もありますが、それだけではなく他の先進国同様に女性の自己実現といった観点も含め、女性の就業について大きな流れができてきています。

さらに申しあげれば、家族の形態が変わってきたことです。家族の同居率が減り、高齢の単身世帯や夫婦のみの世帯が増えています。深刻なのは婚姻率が低下していることで、あと20年もすると未婚率が3割に達するという推計もあります。

こうしたことについて、これを若者のわがままととらえる向きもあるかもしれませんが、アンケート調査によれば、従来同様9割の若者は「結婚したい」と願って

おり、「雇用が安定しない」などの理由で結婚に踏み切れない人が増えているというのが実態です。

これが何を意味するかといえば、ひとりでいる「孤族」とよばれるような人たちが、都市部を中心に増えているということです。単に少子化や社会保障の観点からだけではなく、社会が変質しかねない重大な問題であると私は認識しています。

次に地域が変わってきました（図表2参照）。全体では2005年から人口減少に入っていますが、もう少し地域的に見れば、人口が減少した都道府県が40あり、増加した都道府県は7に過ぎません。この40年あまりで過疎市町村の割合も高まっていることはご承知のとおりです。

高齢化が高まっても、それを逆手にとって高齢者の力を生かして活性化を図っている町も出てきています。そうした地域は人のつながりがある地域です。高齢化に悩む現在の地方の姿は、将来の大都市の姿です。むしろ大都市圏では今後一気に高



図表2 変化する社会構造(地域、生活・リクス形態)

③ 地域基盤の変化

……地域の人口減少化、高齢化、過疎化

	従前 (1970年)	現在 (2009年)
人口 (人口増減率)	10,372万人 1.15%	12,751万人 ▲0.14%
地域の人口増減状況 (都道府県数)	人口増加……47 人口減少……0	人口増加……7※ 人口減少……40
高齢化率(全国)	7.9%	22.7%
地域の高齢化状況 (都道府県数)	高齢化率7%未満… 7 7%以上14%未満… 40 14%以上20%未満… 0 20%以上30%未満… 0	高齢化率7%未満… 0 7%以上14%未満… 0 14%以上20%未満… 2 20%以上30%未満… 45
過疎市町村数	23.7% (776/3,280)	41.1% (730/1,777)

＜これまでの変化＞

- 都市部を除き、ほとんどの地域で人口減少
- 高齢化率は、都市、地方ともに急激に増加
- 過疎市町村数も増加

今後 2025年には、全国の高齢化率は28.7%、20~30%が19、30%以上が28都道府県と推計

④ 生活・リクス形態の変化

……社会的ストレス・社会的排除の増大、自殺、うつ等の増加

	従前	現在
自殺者数	20,788人(1978年)	32,845人(2009年)
生活保護世帯数	65.8万世帯(1970年)	127.4万世帯(2009年)
若年無業者数	36万人(1980年)	75万人(2000年)

＜これまでの変化＞

- 自殺者数は約1.6倍増
- 生活保護世帯は倍増
- 若年無業者も倍増

(出所) 自殺者数/警察庁統計資料、生活保護世帯数/厚生労働省「社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)」、若年無業者数/総務省「国勢調査」(2005年は39万人に減少)

齡化が進むため、地域における人のつながりを今のうちから強化しておくことが必要になってきます。

また、これもよく報じられるところですが、1998年には自殺者が、前年の2万3000人から3万1000人台に大きく増加いたしました。その後3万人台から下がっていません。一時期50代の方の自殺が増えましたが、今はそれは減り、30代の自殺者が増えています。失業などの社会的ストレス、孤独、うつ等のさまざまな要因があると思われるが、いずれにしても痛ましいことであり、家族にとっても社会にとっても損失であることは間違いありません。

この三連休の間にNHKの番組で「無縁社会」が報じられました。私も見て、ファクスや電話をお寄せになる数の多さに愕然としました。スタジオにおられる方以外に、電波を通じ無縁社会の中でのコンタクトを求めている姿だと思っています。

こうした社会構造の変化は日本にだけ起きたのではなく、世界的にも経済のグ

ローバル化によって若者の雇用など深刻な状況にある先進国は多く、高齢化によって財政負担にあえぐ国が増えています。

社会の変化に対しては、自公政権下でも社会保障制度の持続可能性を高めるためにさまざまな改革が行われてきました。その中には基礎年金の創設や、介護保険の創設など社会の安定のために重要なものが含まれていましたが、やはり財政規律の観点から給付を切り詰める制度改革が多かったように思います。

その結果、老後の生活保障がされない、救急医療などの命を助ける医療が不十分といったほころびが指摘されるようになり、国民の安心はかなり損なわれる状況になっていきます。給付の効率化は当然行わなければなりません。こうしたほころびも前政権の下、認めざるを得ないほど広がりました。

その最大の原因は、これまでの対応が社会の質的な変化に対して本質的な対応、つまり質的な改革をするのではなく、総量規制的な量的な改革が中心であったこと

によるものではないかとも思えます。したがって社会保障制度の改革に当たっては、社会構造の変化に対応し、国民の安心を確保する質的な改革、機能強化が行われなければならぬと思っています。

それと同時に現在の消費税は年金、高齢者医療、介護といった、いわゆる高齢者三経費の国庫負担に充てるとされています。私が担当していた平成22年度においても16・6兆円必要なのに対し、国庫に入る消費税収は6・8兆円、本年度の予算ベースでいえば17・2兆円に対して7・2兆円、いずれにしても約10兆円が不足している状況です。社会保障の費用により赤字が生じ、次世代に負担を付け回す構図は見直さねばなりません。これは、今を生きる私たち世代の責任でもあると感じます。

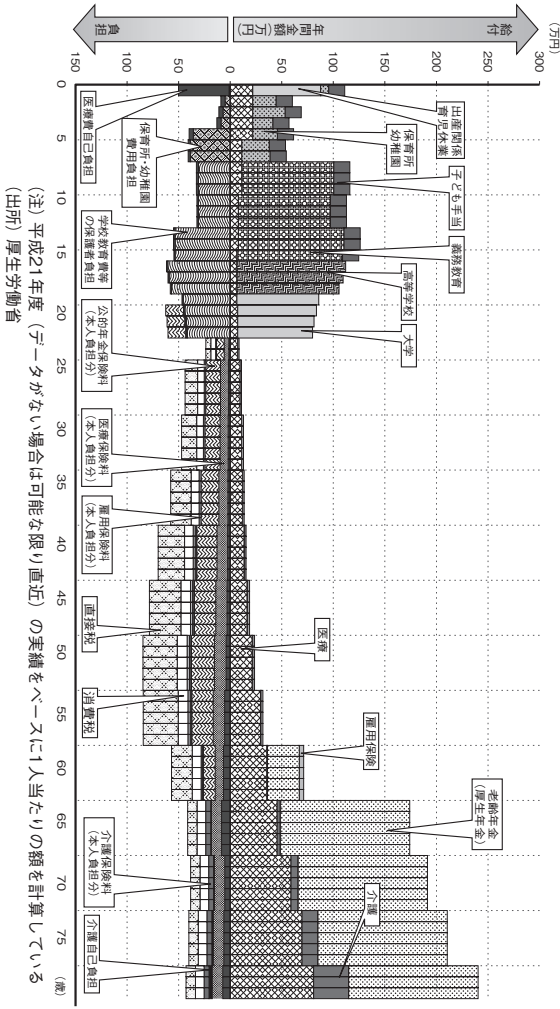
## 人口減少社会における子ども手当の意味

あまりご覧になられたことがないかもしれませんが、図表3（22ページ）は長妻厚生労働大臣のときにつくられた資料です。生まれてから死ぬまでにどういう費用がどれだけかかるかを示したのが真ん中より上のところで、それに対してどういう負担をするのが真ん中より下の部分になります。1人の人が人生でいくらかかっただけを表しているのではなく、ある年度で切ったときにそれぞれの年代の人がどれだけ給付を受け、負担をしたかを大雑把に示しています。

これでわかることは二つです。一つは高齢者の給付は厚く、子どもも教育費がかかりますが、子どものところの負担は実際にはその親が負担するわけなので、現役世代がほとんどの費用を賄い、社会全体を支えているということなのです。

このこと自体は現役世代に所得があり、自分もいずれは高齢者になるのですから、お互いさまと考えればおかしくないかもしれません。しかし今その現役世代の雇用

図表3 ライフサイクルでみた社会保険及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ



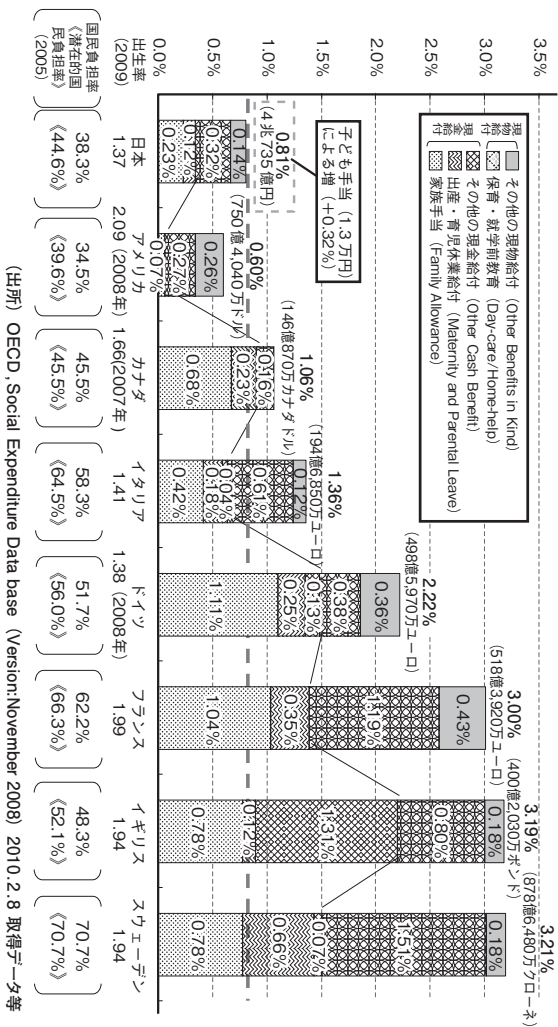
が不安定になり、新卒者が就職難という事態になっており、このまま放っておけば社会の支え合いの構図が難しくなるわけです。

もう一つは給付の部分の面積と負担の部分の面積を比べると、給付の部分の面積が広いことがわかりになると思います。その差額が赤字国債というかたちで次世代に回されることを意味しています。現在の給付を現在生きている人が負担する、これはある意味で当然ですが、これをどのように分担していったらよいのかというのが、社会保障の負担の問題だと思います。

図表4（24ページ）はOECD加盟国の子育て世代への給付に関する資料です。民主党の政策の中で子ども手当がばらまきとのご批判をいただいています。実際はわが国の社会保障は高齢者に給付の比重がかかっており、子どもに着目した家族関係支出の対GDP比は、他のOECD諸国と比較して低い状況にあります。

こうしたことに対して平成22年度、子ども手当を1人月額1万3000円として

図表4 OECD各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較(2005年)



(出所) OECD, Social Expenditure Data base (Version: November 2008) 2010.2.8 取得データ等



創設し、さらに平成23年度予算案において子ども手当は3歳未満を月額2万円とする一方、待機児童の解消を目指す地方の取り組み、地方独自の子育て支援策を支援する交付金約500億円を創設し、現金給付と現物給付のベストミックスを追求しようとしたわけです。

全体として子育て手当を厚くしようという、家族重視の政策は基本的には先進国のトレンドになっています。決して選挙目当てのばらまき、ポピュリズムの次元で考え出した政策ではないことだけはご理解いただきたいと思っています。

子どもがいらっしやる方もいらっしやらない方も、高齢者の給付を支えていくのは次の世代の子どもたちです。2005年から人口減少社会に入っており、これを放置しておくことは日本のマーケットが縮小することになりますし、皆様方の企業活動にも影響が出てくるという意味においては、企業もステークホルダーであるといえます。

こういつた中で、社会全体で子どもの育ちを支援することは、いま最も必要ではないかと思っています。ちなみに介護の問題は、その家庭独自の問題であるとか、年老了た親を介護するのは嫁の仕事である、義務であるといった考え方があった時代から、高齢者の介護の問題を社会的にとらえようということによって10年ほど前に介護保険のシステムを導入し、介護は社会的な問題であるということによって措置、対応されていることはご承知のとおりです。

### 給付と負担について国民的議論が必須

経済成長と労働市場についても言及しておきたいと思います。今日（2011年2月14日）のお昼のNHKのトップニュースでは、中国が日本を抜いてGDP世界第2位となったと報じていました。この国の豊かさを、次の世代によいかたちで伝えていくのがわれわれの責任だとすると、このGDPの問題も無視することはでき

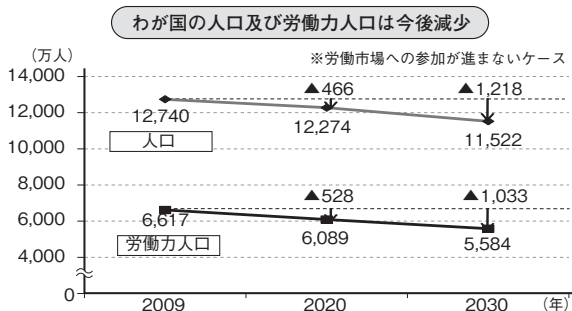
ません。

労働人口が今後減少していく中で、どうしたらGDPを高めていけるのか。中長期的にはGDP総額は人口の減少に伴って減少せざるを得ないのか。

GDP総額の多い国の中で、1人当たりのGDPで比べてみると、日本は第17位です（28ページ図表5）。同時に就業率を男女別に見ると、男性は第2位であるのに対して、女性は第15位です。就業していない女性は1000万人いるといわれており、高齢者と並んで潜在的な力はたいへん大きいと思います。生産性も重要ですが、女性が活動しやすい環境を整え、女性の就業率を高めていくことはわが国の国家戦略上も必要なことです。

もちろん、これを雇用というかたちで吸収できるようにする必要があります。一つには企業において男女とも働き方を大きく変えていく必要があります。パートではなく短時間正規雇用という形態が重要になってくると思います。また地域レベルでは

図表5 人口減少社会における経済成長と就業率との関係



(出所) 人口：「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」（国立社会保障人口問題研究所）

労働力人口：2009年は「労働力調査」（総務省）、2020・2030年は「2007年度需給推計研究会」（JILPT）における推計結果をもとに算出

1人当たりGDPも女性の就業率も高くない

国名	1人当たりGDP	就業率（20歳～64歳）	
		男性	女性
ノルウェー	第1位	第3位	第1位 78.7
スイス	第2位	第1位	第3位 76.0
デンマーク	第3位	第4位	第4位 75.9
アイルランド	第4位	第10位	第14位 64.6
オランダ	第5位	第5位	第7位 71.2
スウェーデン	第6位	第6位	第2位 77.2
フィンランド	第7位	第15位	第5位 73.2
オーストリア	第8位	第9位	第9位 68.6
オーストラリア	第9位	第7位	第11位 68.3
ベルギー	第10位	第19位	第16位 60.9
アメリカ	第11位	第12位	第10位 68.4
カナダ	第12位	第13位	第6位 72.2
フランス	第13位	第17位	第13位 65.8
ドイツ	第14位	第14位	第12位 67.8
イギリス	第15位	第8位	第8位 68.7
イタリア	第16位	第18位	第19位 50.6
日本	第17位	第2位	第15位 63.3
スペイン	第18位	第16位	第17位 58.3
ギリシャ	第19位	第11位	第18位 52.8

(注) GDP総額上位40カ国中、1人当たりGDP上位19カ国の男女の就業率（2008年）

医療、介護をはじめサービス産業を中心に、自宅の近くで働ける産業が重要になってくるのではないかと思います。

現代は共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回っています。さらに夫婦の間に生まれる子どもの数をみると、これまた意外と思われるかもしれませんが、専業主婦世帯より共働き世帯のほうが多いという現実もあるわけです。

配偶者控除の廃止も、民主党の政策の中にありました。これは単に子ども手当の財源というとらえ方ではなく、男女共同参画型の社会における働き方、生き方に中立な制度・政策という観点からも、ていねいに議論しなければいけない点だと思います。

民主党の「社会保障と税の抜本改革調査会」は、社会保障がどういうカタチで必要なかを考え、給付と同時に費用分担をお願いするためには社会保障と税の番号制度の導入などを進め、当然のことながら制度の透明性と説明責任を確保していくか

なければならぬということ、いま国会においても議論を進めているところです。社会保障の財源については、税金の無駄づかいをなくするのは当然のことです。将来の社会保障の姿とその場合の国民負担を明らかにしたうえで、国民の皆様の判断を求めるということを総理大臣が答弁しています。そのときの社会保障の財源は、税制全体で確保します。その中でも消費税は重要で、社会保障の目的税化すること、この調査会の中で議論しています。

今後の進め方については早急に政府与党で検討を行ったうえで、国民的な議論に付して、党派を超えた議論を呼びかけラウンドテーブルをつくらないと、政権交代のたびに社会保障制度をつくり変えるなどということはできません。そろそろこの段階において、共通の問題意識の下にテーブルに着こうではないかということを訴えているわけです。超党派による常設の会議、例えば仮称「社会保障諮問会議」というものを設置し、ぜひ国民の皆様の前で議論していこうと訴えています。自由民

主党も公明党も基本的なところでは共有している部分が多いへん多いのです。

こういった国難ともいべき危機的な状況の中において、国民の皆様、会場におられる企業の皆様方においては、ぜひこの社会保障と税、負担と給付という問題の議論に参加いただき、ご自身が職場で、家庭で、地域でできることはなんだろうということ、親として、子どもとして、今を生きる責任世代として、この議論を深めていただければと思っています。

報告

新しい社会保障の理念  
——市場とセーフティネットを両輪に

21世紀政策研究所研究主幹／  
東京大学大学院経済学研究科教授

岩本康志



私からはこの1年間活動してきた、「新しい社会保障の理念」に関する研究会の研究内容の概要をご報告させていただきます。副題は「市場とセーフティネットを両輪に」で、市場とセーフティネットという、この二つの言葉に関して、今まで  
の見方と少し違った見方を提供してみたいと思います。

### 今、改めて社会保障の理念を問い直す意味

まず、私どもの研究会の目的です。今年の活動としては具体的な制度の改革の詳細に立ち入るのではなく、むしろ今、改めて社会保障の理念を問い直したいという動機で始まりました。

これにはいくつか理由があります。一つは最近、社会保障の制度改革の必要性は十分認識されており、実際に改革もいろいろ行われてきました。その改革の特徴としては、財政の視点が先行して進められてきたととらえることができます。少子高



岩本研究主幹

齡化が進む中、社会保障費用がどんどんかさんでいくということで、財政的に非常に大きな問題になってきたわけです。この視点のみが先行すると、費用面を強調し改革を進めることになり、社会保障本来の目的を損なう恐れもあります。実際そういったひずみも認識されてきました。そのような意味で、今、改めて社会保障の本来の目的とは何かを問い直すことが、改革の方向性を修正していく道ではないかと考えられます。

抜本的な改革を目指してさまざまな改革が行われていますが、いまだ抜本的ではないという

認識が中心だと思います。私も社会保障を専門にしているので、さまざまな機会にこういった議論に参加することがありますが、何かもう、議論するのにだいぶ飽きてしまったという面もあります。議論すれどもなかなか抜本改革が決定できず、実行に移せないままきているのが現状ではないでしょうか。

国会が昨年の選挙によってねじれ国会になったということで、現在さらに決定ができず実行に移せない状況になってきています。こうした状況下で難しい意思決定をしていく場合、当事者同士が共通の理解、場所を見つけて、そこから合意を積み上げていく作業が必要になってきます。そのような意味で、各方面の方が社会保障に関しての基本的なところから理解を共有していくことが大事であるといえるでしょう。

その際の選択肢としては「高福祉・高負担」「中福祉・中負担」「低福祉・低負担」など、さまざまなものがあります。さすがに「中福祉・低負担」というのは持

続可能でないというのはわかっていますが、現在すでに巨額の政府債務を抱えていますので、場合によっては「中福祉・高負担」という選択肢があるかもしれません。とりあえず均衡するところに絞って、どれを望むかは究極的には国民の選択であるといえます。

しかしながら、対立軸が明確でないままでは選択肢が見えてこないという問題があります。選択肢を整理していく必要があります、現在の政治の局面の中でも、どのように対立軸を構成していくかは重要な課題だと思います。その際にも、理念を問いただすことが有用だと私どもは考えています。

## 二つの理念、三つの問題点と、制度への視点

私どもは二つの理念をこの報告書に掲げています。一つは強い市場と強いセーフティネット、もう一つは社会保障の目的として個人の自立支援に注目しようという

ことです。

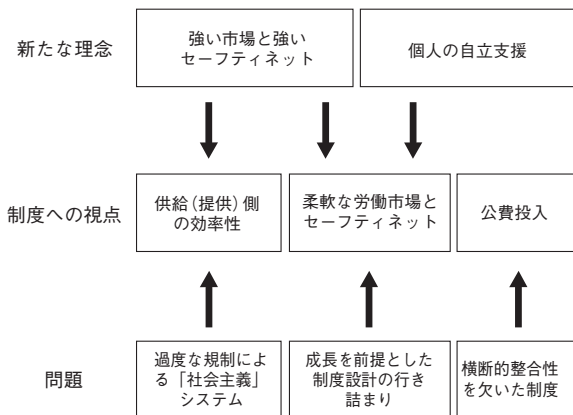
報告書では、最初に現在の社会保障制度の問題点を三つのポイントで整理しています。この部分は先ほどの長浜先生の問題意識と非常に共通する部分があります。

第1の問題として、わが国の社会保障制度の骨格が高度成長期にかたちづくられたということもあり、成長を前提とした制度設計が現在の社会経済構造に合わず、行き詰まっているという現状があります。

第2には社会保障制度の中にさまざまな規制が存在して、一種社会主義的なシステムになっていることが問題を引き起こしているのではないか、という問題意識を持っています。

第3に、現在、社会保障と税の一体改革が言われていますが、社会保障だけを見ても、必ずしも一体的、整合的に設計されたわけではありません。さまざまな制度が縦割りでそれぞれの都合で制度設計されてきた面があります。横断的な整合性を

図表6 「理念」「問題点」「制度への視点」の関係



欠いた制度であるといえるかと思えます。こういったかたちで問題点をとらえ、これから詳しくご説明する新たな理念を加え、三つの制度への視点を議論するという構造を示したのが図表6です。

制度への視点の一つ目は社会保障のサービス提供側の効率性の向上という課題です。矢印はそれぞれ理念と問題点が、制度の視点に対応していることを図示しています。

二つ目に、柔軟な労働市場とセーフティネットの整備が必要であると考えてい

ます。

三つ目は公費投入がさまざまな問題点をはらんでいますが、これについて横断的整合性を持ったかたちで整理していくことが必要ではないかと、報告書でうたっています。

この研究会は私のほかに3名の委員、鶴先生、菊池先生、鈴木先生が参加されています。それぞれご担当いただいているパートがありますので、のちほどパネルディスカッションでそれぞれの委員の方から具体的なパートをご報告いただくことにし、私が担当するパートについて、ご説明したいと思います。

### 「強い市場と強いセーフティネット」と「個人の自立支援」

まずは強い市場と強いセーフティネットとよばれる理念がどういうものかということ。対立軸の整理でご説明したいと思います。

図表7の①は、小泉構造改革が出されたときの対立軸の図式化です。それまでの自民党の旧体制というものが市場メカニズムをあまり活用せず、セーフティネットの面でも小さいものであったのに対し、小泉構造改革の特色は市場を重視するといった視点を打ち出したわけです。

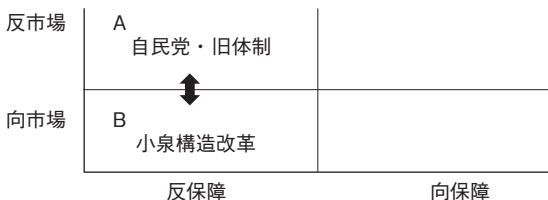
市場メカニズムが浸透すると、競争の結果、弱者が生まれることになります。それまでの経済政策の特徴は、そういった弱者をつくり出さないように、むしろ市場メカニズムをさまざまな規制、手段を通じて抑制するかたちで、それによって社会保障というものを小さなもので済ませていたというところさえ方ができるのではないかと思います。

小泉構造改革の社会保障の姿勢は、セーフティネットがもたらすモラルハザードを重視する面があったと思います。基本的には小さな政府を目指すということで、社会保障の軸としては「保障は小さく」という立場でした。

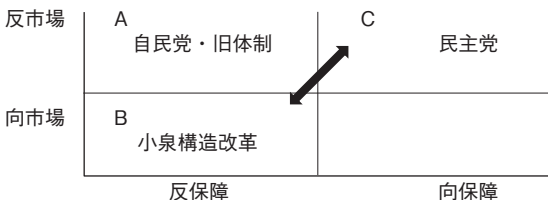


図表7 市場とセーフティネットの対立軸

① 構造改革の対立軸

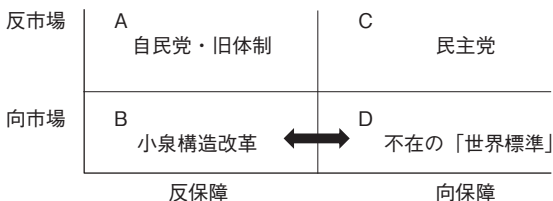


② 政権交代の対立軸



効率（向市場）と公平（向保障）のトレードオフとしてのとらえ方

③ セーフティネットの対立軸



そして政権交代が起こり、民主党の考え方が小泉構造改革の対極に出てきました（41ページ図表7の②参照）。政権交代に至るまで安倍政権、福田政権、麻生政権が入っていますので、これでは単純化しすぎるといって批判もあるかと思いますが、ここは理念をはっきりさせる意味で対極に政権交代の対立軸を置いています。すなわち、行きすぎた市場原理主義への批判が出たことから、市場へのスタンスとしては自民党旧体制に近いところに戻ったのではないのでしょうか。

一方、社会保障に関しては小泉政権時代の路線とは違った方向に進んでいるように見えます。そういった意味で社会保障の充実というところに、この政権交代の対立軸を位置づけたということです。そうすると、効率と公平のトレードオフというかたちで対立軸がとらえられます。

実はこの空白になっているところ（41ページ図表7の③のDの部分）にも、重要な考え方があってはないかということが、私どもが報告書の中で強調したいポイント

ントです。報告書でも少し引用していますが、昨年、大阪大学の太田文雄先生が『競争と公平感』という新書（中公新書）を出し、その中で国際アンケート調査を紹介しています。そこで日本人の市場に対するスタンスとセーフティネットに対するスタンスがかなり他国と違っていることが紹介されています。

どうということかという点、日本人のメンタリティはAの位置に近い、市場メカニズムもあまり信用していないし、セーフティネットによる政府の役割もあまり信用していないという位置づけでとらえることができます。

一方、多くの国は、「市場メカニズムはわれわれを豊かにするために必要である」と認識していると同時に、「セーフティネットを充実させて政府が貧しい人たちを助けるのは当然だ」という考え方を持っています。Dの軸のところには各国の考え方が当てはまるのではないかということです。

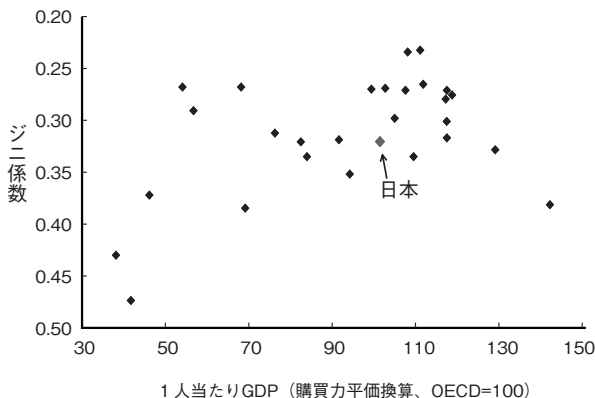
これは、市場メカニズムを十分に活用しようということですが、その過程で弱者が

生じるということが起こるかもしれませんが、それについてはセーフティネットを充実させることで救っていきましょう。逆にそういうセーフティネットがあるから、みんながリスクを取って市場にチャレンジしていくことができるという図式です。市場とセーフティネットは対立するような概念ではなく、むしろ相互補完関係というとらえ方をしているのではないのでしょうか。

日本人の意識としてはまだAのところにあります。その考え方と現状、どうしてもつじつまが合わなくなっているというかたちで、矛盾を抱えているというとらえ方ができるのではないかというのがポイントです。

それを支えるエビデンスとして、非常にシンプルなものですが図表8を示しています。OECDの国について、所得の水準と不平等の相関関係を見たものです。縦軸は不平等を表すジニ係数で、数字が小さいほど、つまり上のほうに行くほど平等であるということです。横軸は1人当たりのGDP、為替レートではなく購買力平

図表8 所得の水準と不平等の相関関係



価、各国の物価水準を反映したレートで換算したものです。右に行くほど数字が大きくなるということは1人当たりのGDPが大きいという意味です。OECDと言いましたが、ルクセンブルク、ノルウェーはかなりはずれた位置にあるのでそれは省き、いちばん大きいところがアメリカ合衆国とどうかたちで示しています。

日本は矢印で示した位置にいます。各国の状況を見ると日本より豊かで平等になっています。トレードオフのラインはこの図では右上のほうに現れますが、そのライン

に日本が乗っているわけではなく、はるか内側にあります。日本は市場メカニズムをさらに活用し、豊かになり、なおかつセーフティネットを充実させ、平等な社会をつくるといった可能性が、他国の経験を踏まえればまだ可能ではないかということが示唆されています。以上が第1の理念のポイントです。

次に第2の理念、個人の自立支援です。これについてはのちほど菊池先生から詳しくご説明があります。社会保障というのはセーフティネットの整備による事後的な最低生活水準の保障にとどまるものではないということが、大事なポイントです。社会保障の主目的とされる所得再分配は、あくまでも手段であり、その実質的な目的は国民の生活を保障することであり、子ども期から青年期にかけての人生前半期も射程に入れた、実質的な意味での機会の平等を目指すものでなければならぬといった考え方です。むしろ積極的に働きかけることが重要だといえます。そのために必要とされる施策は、年金・医療・介護・福祉といった狭い意味での社会保障

にとどまらず、雇用・教育・住宅といった幅広い領域まで及ぶことに留意する必要があります。

### 公費負担には制度横断的な整合性が必要

次に制度への視点のうちの3番目、公費投入について簡単に説明いたします。問題点として、制度のゆがみが公費負担にしわ寄せされるかたちで導入されてきて、制度全体では整合的な意図を欠いているのと同時に、公費負担の割合が非常に高く、社会保険の性格がいまになっているといえるかと思えます。

これについての考え方の整理ですが、社会保険は保険技術を使っているわけですから、仮に民間保険で運営するとすればどういった保険料体系になるかというところ、リスクに応じた負担が求められることになります。医療保険を念頭に置いていただければわかると思いますが、医療保険の場合は所得の高い低いにかかわらず、一定

の医療費を使うリスクがあります。ということは、負担に関しては同じ年齢層であれば、ほぼ同じ水準の保険料の負担を求めべきということになります。

しかし、負担能力が低い人にとってそれが非常に困難になると、社会保険が目的とする、強制的に全員が加入することが達成されにくくなります。そこで応益負担だけというわけにはいかず、応能負担の部分的な導入が必要になってきます。

こうしたことを考えると、所得捕捉の問題をできるだけ早期に解決し、応能原則の負担とすることが望ましいといえます。社会保険内での所得再分配を進めていくことが必要なのです。医療保険を例にとると、それが制度間の財政調整まで及ぶならば、公費負担を社会保険料で代替することで公費負担の比率を減らし、社会保険の中で問題を解決していくといった道があるのではないのでしょうか。こういうことを公費負担のセクションで議論しています。

以上、私から報告書の概略を報告させていただきました。ポイントとしては、



セーフティネットの対立軸、すなわちBかC、あるいはDの中で今後の政策の議論というものが整理されることにより、よりよい社会保障制度が設計されていくのではないかということです。

パネルディスカッション

【パネリスト】 参議院議員

経済産業研究所 上席研究員

早稲田大学 法学学術院教授

学習院大学 経済学部 経済学科教授

【モデレーター】 21世紀政策研究所 研究主幹

長浜博行

鶴光太郎

菊池馨実

鈴木 亘

岩本康志

岩本 最初に研究会に参加された3先生から、私の報告を補足するかたちでのコメントをお願いしたいと思います。

憲法13条を根拠とする「個人の自立支援」

菊池 私の専門は経済学ではなく、法律学です。岩本先生からお話がありました、新しい社会保障の理念のうちの個人の自立支援を軸に据えて考えていこうということについて、若干お話しさせていただきます。

そもそも社会保障というのは何のために存在するのか、その目的を考えた場合、とりわけ経済学などでは、「所得再分配が社会保障の目的である」という論調を耳にすることがあります。しかし所得再分配というのはあくまで手段であり、国民あるいは個人一人ひとりの生活保障が目的であるというのが、社会保障法学の通説です。また最近では北海道大学の宮本太郎先生などが主張されているように、生活保



菊池委員

障という言葉が一種の流行になってきています。つまり、法律学だけのとらえ方ではないということですが。

では次に、生活保障とは何かを考えた場合、狭い意味でのセーフティネットの保障では十分ではないかという認識に立っています。もう少し広くとらえて、そこに自立支援という視点を持ち込む必要があるのではないかというのがわれわれの議論でした。それは「スプリングボード（ばね板）」としての「社会保障」といったかたちで語られることもあるところです。

さらに生活保障という概念がもつインプリケ

ーション（含意）としては、高齢者のみが対象ではないということで、人生前半期も含めた保障、国民一人ひとりに対する保障であるということがいえると思います。現在、わが国では社会保障給付費の約70%が高齢者に向けられており、非常に高齢者に偏った構造になっています。この分配のパターンをもう少し変えていく必要があるわけです。

それからもう一つ、岩本先生からお話がありました。狭い意味での社会保障、すなわち年金・医療・福祉・介護などに限らない、もう少し広い視野をもって、雇用・教育・住宅なども含めた生活保障のあり方を考えていく必要があるという視点です。

長浜先生からのお話にもありましたように、わが国の社会保障を基礎づける理念、考え方として、生存権という思想が、憲法25条（54ページ図表9参照）に明文化されています。しかし、ともすると生存権という考え方の中で、どうしても「最低生

## 図表9 憲法 25 条(生存権)

すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

## 図表10 憲法 13 条(幸福追求権)

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

「生活保障」というものが念頭に置かれがちであったといわざるを得ません。ここでの個人あるいは国民は、国から一方的に給付を受ける、いわば受け身の存在であって、給付と抛出の主体、あるいは権利義務の主体というよりは、保護されるべき客体としての位置づけであったと思われまます。

もう一つは、どうしてもセーフティネット（受け皿）という点に焦点があてられる最低生活保障からは、結果平等、最終的にネットに落ちてきた人を救ってあげましようという考え方が念頭に置かれがちだった

ということです。

そこで、新しい社会保障の理念としての自立支援を考えています。自立支援あるいは個人の主体性発揮の支援としての社会保障というものが、社会保障の究極的な目的であるという考え方です。

ここからセーフティネット、あるいは結果平等のみならず、実質的な機会平等の実現に向けた支援が重要であることが導き出されます。高齢者だけでなく子どもや若者、女性、障害をもつ人などを含む、さまざまな実質的機会平等のための支援ということです。

そのための根拠としては、先ほど憲法25条について申しあげましたが、その背後に憲法13条（図表10参照）の規定を明確に根拠としてとらえたいということですが、憲法13条は「幸福追求権」といわれ、わが国の憲法における、人権の総則規定として位置づけられています。

憲法13条を持ち出すと非常に唐突な趣があるかもしれませんが、12月に出たばかりの社会保障改革に関する有識者検討会の報告書の中でも、次のような下りがあります。

「すべての国民に、社会とつながっていく基本条件を保障することこそが（ナショナル）ミニマム保障の中身であり、憲法25条が掲げるミニマム保障の理念は、憲法13条の幸福追求権とひとつながりのものとしてとらえることが可能であり、必要である」

こうしたとらえ方は徐々に認識されるようになってきているところです。

### 社会保障を支える社会的基盤の再構築を

菊池 最後に2点、述べさせていただきます。一つ目は社会保障の持続可能性ということです。岩本先生からお話がありました、社会保障の持続可能性としては



財政面における持続可能性を考える必要があることはもちろんですが、ある意味でより深刻なのは、その社会保障を支える市民的、社会的な基盤が、いま非常に揺らいでいることです。「社会連帯」という言い方をされることもありますが、その基盤が非常に揺らいでいます。これを再構築、もう一度つくり直していく必要があるのではないのでしょうか。そうした揺らぎというのは、単に年金記録問題で揺らいだよりも、もっと根深いものがあると私は思っています。

そこで、例えばできるだけ多くの人々が支え手であり受け手でもある仕組みというものを目指していこうとか、世代ごとに「もらう人」と「払う人」がはっきり分断されたような仕組みはいかかなものかといったかたちで、制度をつくり変え、この基盤の再構築を図っていく必要があるのではないのでしょうか。

## 「法律に根拠のある」「常設の」会議体の設置を

もう一つはグラントデザインの構築の必要性です。中長期的視野に立った超党派の視点。これも長浜先生のお話の中になりましたが、2001年に総理府に社会保障制度審議会があり、超党派で社会保障制度に関して、有識者、各省庁の代表なども入った議論の場がありました。しかし、これが2001年の省庁再編の中で廃止されてしまいました。私は現在の混迷状況の原因の一つは、せっかくあったこの審議会を廃止してしまったというところにあると考えています。

2010年12月の有識者検討会の報告書でも、「社会保障諮問会議（仮称）」を設置すべきということを言っています。先ほども「常設の」ということで会議体の話が出ていましたが、超党派といってもつねに政争の具になりますから、政治的な駆け引きの中で両者がテーブルに着くことは現実にはなかなか難しいと思われます。

重要なのは「法律に根拠がある」「常設の」会議体です。2001年まであった

社会保障制度審議会のような義務的に各党派が引っぱり込まれざるを得ない場をもう一度設けないと、なかなか議論は前に進まないのではないかというのが私の考え方です。

### 供給サイドの生産性を阻害する価格規制・参入規制

岩本 続きました鈴木先生、お願いします。

鈴木 一般的に医療・福祉という世界は、市場メカニズムとは全然違う世界であるという認識が、日本では非常に強いと思います。つまり効率性、生産性といった概念で推し量るべきではない、人の命は地球より重い、福祉に費用対効果という概念はなじまないとか、いろいろなことが言われるわけです。それに対し私は医療や福祉といった世界でも、今後はある程度生産性や効率性を追求する必要があるだろうと考えています。



鈴木委員

菅政権も「社会保障は成長産業だ」というとらえ方をしているわけですが、成長産業であるためには効率的で、生産性の高い経営が必要です。

そして、高負担・高福祉になっていくというベクトルはもう抗いがたいものがあると思いますが、この高負担・高福祉が経済成長の阻害要因であるかどうか、議論があるわけです。私は高負担や高福祉がダイレクトに成長阻害要因であるとは考えていません。

そこは多分に、その中に広がっていく医療や福祉の産業が生産的であるかどうか、効率的で

あるかどうかにかかっているわけです。そういう意味でこれから高齢化社会、社会保障というパートがどんどん大きくなっていく中において、一定の成長率を保ち得るためには、やはり医療や福祉産業が、生産性の高い産業になっていく必要があると思います。

財源の問題、負担の面でいえば、医療や福祉産業にはやはり相当な無駄があり、無駄を支えるための公費も相当な金額が入っています。その意味では税金を上げるという議論を現在しているわけですから、当然無駄をカットする議論も車の両輪としてあるべきだということで、効率化の議論が必要です。

あるいは生産性や効率化を進めれば、供給量を増やすことができるわけです。費用をカットすれば、同じ費用で、よりたくさんさんの供給ができます。そういう意味でも今、この産業において、特別養護老人ホームの介護老人、待機児童、医師不足という問題で、公費がネックになり供給量がなかなか広げられないという時代におい

ては、効率化を高めることは必要な観点だと考えています。

さて、一般的にいつて、医療・福祉、社会保障の介護・保育という産業は生産性が低いと私は考えています。経済産業研究所のJIP（日本産業生産性）調査や、日経新聞が先日報じた法人季報で生産性を測ったものでも、これが非常に低い、しかも傾向的にどんどん下がっているという報告が出ています。理由は簡単です（図表11参照）。

まず、価格規制が行われているということですが、医療は診療報酬制度で国が価格を決めています。介護は介護報酬で決めています。保育は補助金は保育単価、保育料は自治体が価格を決めています。こういうことになると、努力をしようがしまいが同じ価格を払ってくれることになりますから、努力するインセンティブがないわけです。経営を効率化しようという動機はあまり働きません。

医療の場合、さらに問題なのが出来高払いで、価格は決まっているのに量は出来

図表11 低い効率性・生産性の背景

## I. 価格規制

- ・診療報酬、介護報酬、保育単価
- ・経営努力のいかんにかかわらず同一料金では、効率化・技術革新へのインセンティブが働かない。さらに、医療における出来高払いの問題に拍車
- ・生産性が最も低い事業者でも経営が成り立つ「護送船団方式」。高コスト構造が温存

## II. 参入規制(退出規制でもある)

- ・医療法人、社会福祉法人(介護、保育)という特殊な法人を設立することが実質的な参入要件
- ・そのため、新規参入が極めて少なく、退出もほとんど存在しない新陳代謝の低さ
- ・競争が働かないために高コスト構造が温存され、参入規制を護るための政治活動、レント・シーキングも活発化

## III. ソフト・バジェット(緩い財政規律)

- ・施設整備に対する多額の補助金や税制優遇、医療福祉機構の融資などが非効率経営を許容
- ・非営利制約と運営費使途制限、家族経営・同族経営が相俟って、過剰な設備投資、積立金としての過剰な内部留保(全社会福祉法人で約1兆円)、過剰な役員報酬
- ・(特に天下りを引き受ける法人にとって)措置費や委託費が経営救済として働くことも要因
- ・交付税や国庫補助金によって、管理すべき自治体にもソフト・バジェット

## IV. (I. II. IIIを護る制度補完的システムとしての) 既得権益構造

- ・参入規制と価格規制によるレント(超過利潤)によって形成される強大な業界団体が、官僚・自治体職員の天下り、族議員を取り込んで既得権益化し、規制を温存
- ・高コストに関する情報も公開されず、国民の目に触れない
- ・多額の公費・補助金によって利用者価格を低くして、国民のコスト感覚を狂わせ、既得権益構造自体に対する反対圧力も封じている

高払いですから、医療機関側が消費量を選ぶことが、かなりの部分可能です。そういう意味で生産性が高まるはずがないということです。価格はどうやって設定されるかという点、かなり政治的なメカニズムによって決定されます。生産性が最も低い事業者でも経営が成り立つように価格が設定されますから、定義上、高コスト構造が温存されます。

また、もう一つ生産性が低い要因に、参入規制が非常に厳しいことも挙げられます。医療法人、社会福祉法人。社会福祉法人というのはあまり耳慣れないかもしれませんが、特別養護老人ホーム、あるいは私立の保育所、児童養護施設などを設立するための福祉法人で、ほとんどが特養と保育です。こういう特殊な法人格を要することが実質的な参入の条件になっていますので、そういう意味で株式会社、NP Oはなかなか参入できない仕組みになっています。

ということは、新陳代謝がなかなか進まないということです。なかなか参入がし



づらいために、出て行くほうも出て行かないのです。これはあまり知られていないことですが、施設介護や私立の保育所というのはほとんど退出がない、つぶれる会社がありません。あっても合併ぐらいのことですので、新陳代謝が極めて低い。

そうすると競争がなかなか働きません。潜在的な競争相手が入ってこないのが仲間内ばかりになってしまいます。仲間内が仲よく業界団体をつくり、規制をもっと強化しろ、価格をもっと高くしろ、補助金をもっとよこせという具合に政治運動をすることになります。これを経済学ではレント・シーキング (Rent-Seeking) といいます。そういうものが活発化するので、効率化を高めるといこうに努力をするのではなく、この分野では、パイを拡大するほうに努力してしまうという構造がどうしてもあるということです。

もう一つの問題はソフト・バジェットです。この分野には公費が非常に潤沢に入っています。例えば施設整備ですが、社会福祉法人が認可保育所をつくると、土地

は自分で寄付しなければいけません。篤志家が寄付するという仕組みになっていますが、上モノについては4分の3を自治体が補助金で払ってくれるという制度になっていきます。特別養護老人ホームについては最近、この制度は変わりましたが、以前は保育所と同様の施設整備補助がありました。残りの4分の1も厚生労働省の独立行政法人である医療福祉機構というところが低利で貸してくれますので、非常に多額の補助金があります。ですから初期費用ゼロでできてしまいます。株式会社にした場合にはそういう補助金は一切ないわけで、そういう意味でかなりの部分で非効率が許されず。

社会福祉法人や医療法人の場合、補助金は自分の事業所で全部使い切らなければいけないことになっており、施設、社会福祉法人は同族経営、家族経営が非常に多いわけですが、相続税ゼロで全部自分の子どもに引き継がせることができます。そうすると施設に対して、これはいづれ子どものものになるわけですので、非常に過

剰な投資をするという動機があります。

最近、東京都の猪瀬直樹副都知事がプロジェクトチームをつくって調査したところ、東京都の特別養護老人ホームは1ベッド当たり2000万円の建設費がかかっているということが明らかになっています。あるいは家族経営ですので非常に高額な役員報酬を家族たちが受け取ります。

そしてなんと驚いたことに、2010年10月に、老施協（全国老人福祉施設協議会）という特別養護老人ホームの業界団体がありますが、そこで中村博彦（自民党参議院議員（全国老施協常任顧問））が明らかにしたところによると、社会福祉法人の内部留保は1兆円近いということです。つまりこれだけ待機児童が発生し、待機老人が発生し、供給を拡大しなければいけないことを政府が要請し、補助金もたくさん付けているわけですが、彼らはそういうことは努力しません。内部留保として1兆円近いものをため込んでいることから明らかに、この分野に膨大な非

効率が発生しています。

問題は、このような構造が非常に強固な既得権益構造になっているということですね。当然その業界団体があり、族議員がいて官僚は天下りとなっています。そういう意味で、この非効率を温存するような仕組みはなかなか簡単には崩れるものではないということです。

社会福祉法人はその会計すら公開していません。社会福祉法人の会計は利用者か利害関係者がその事務所に行って「見せてください」と言わない限りは見せなくていいことになっています。そういう意味でも国民の目に触れずに問題が明らかにならないという、非常に巧妙な仕組みになっています。

何が言いたいかというと、非効率は存在するし、効率化をする余地もあるということ。問題はそれをどうやって進めるかです。それについてどうするかに関しては今後の議論につながると思います。

岩本 鈴木先生にお話しいただいた内容は、図表7の「市場とセーフティネット」(41ページ参照)の関係でいいますと、やはり供給体制の中にも市場のメカニズムとして見る眼を入れていくことが大事であるという視点から、とらえることができます。

#### 日本版フレキシキュリティ・アプローチ

岩本 続きまして、私が申しあげた「市場とセーフティネットを両輪に」ということについて、非常に重要な役割を果たす労働市場とセーフティネットの関係につきまして、鶴先生からご報告いただきます。

鶴 社会保障でいいますと、先ほどからも議論がありますように、年金・医療・介護、最近の少子化といったものがメインパートになります。当然社会保障の中に長浜先生がおっしゃった家族政策や、私が今から申しあげる雇用もパートとしてはあ



鶴委員

るのですが、日本は、ヨーロッパと比較してもそれほど失業率が高くなかったことがあり、こういう分野がある意味では非常にマイナーな存在だったということだと思っています。

それが2008年のリーマンショック以降、特に非正規雇用に対する経済変動の影響が非常に大きかったということで、そういった人たちのセーフティネットが大きな問題になったわけです。

こういった問題に対処するために、セーフティネットの充実が当然必要なのですが、ただそれだけをやみくもに進めるというのは、政策

図表12 「日本版フレキシキュリティ・アプローチ」による  
労働市場の二極化問題への対応

「安心」「育成」「柔軟」の三位一体アプローチ

「安心」・セーフティネットの充実

「育成」・教育・訓練などを通じた質の高い人的資本の蓄積

「柔軟」・働き方、労働市場の柔軟性向上

・失業者と就業者、非正規雇用と正規雇用間の「壁」

を低くし、「二極化」「分断化」をいかに改善していくか

——契約終了手当・金銭解決導入等の雇用不安定への補償

——「期間比例の原則」への配慮などによる処遇格差の縮小

——有期雇用、無期雇用、両サイドで多様な雇用形態を創出し、

連続的につながるような仕組みの構築

としてたぶんうまくいかないだろうと思いま  
す。それで図表12のように「安心」「育成」「柔  
軟」の三位一体型でこうした問題に取り組ん  
でいくべきだと思います。

この考え方は、デンマークなどに例があり  
ますが、フレキシキュリティ・アプロ(注)ーチと  
いうことで、日本型にうまく改良し、こう  
いった問題に対処することができるのではな  
いかと考えています。

この中では特に「柔軟」という話が少し誤  
解されるような部分があります。私の意図す  
るところは、働き方、労働市場がなるべく柔

(注) フレキシキュリティ：Flexibility (柔軟性) と Security (社会保障) を組み合わせた造語で、「雇用の流動化」と「社会保障」を両立できる政策として、北欧を中心に進められている

軟になることです。

例えば失業者と就業者でいうと、今は若い人たちの長期失業がけっこう問題になっていて、やはり中に壁ができてしまします。それから非正規雇用と正規雇用、これも両者が分断化、二極化されるといった問題があります。こうしたものを解消していくのが趣旨です。

今日は時間も限られているので、その中で「安心」と「育成」の話のポイントだけ申しあげたいと思います。

### 「安心」と「育成」のための施策

鶴 北欧のフレキシキュリティについてお話しすると、「北欧は日本と相当違う」「デンマークなどは首切り社会ではないか」といったことをおっしゃる方もいます。

私は北欧モデルのポイントということで三つ挙げています。



「開放性、競争、イノベーションへの志向」。それから「政労使の中央集権的な労使交渉を代表とした集団的リスク・シェアリング」。さらには「国民同士、政府への高い信頼」。実はこの三つの特色が非常に重要で、日本がこれとまったく同じと考えられるかというと、かなり違う部分もあるわけです。

それからデンマークのフレキシキュリティを考えると非常に重要なのは、北欧の諸国は一つの企業、一つの家族といった印象が強く、その中では非常に透明性の高い社会ができているのですが、小さい国であるからそういう環境になれるのかなとも思っています。

そうしたことを参考に日本の「安心」を考えた場合、セーフティネットですが、リマンショック以降、非常に急速に拡充してきたと思います。まず雇用保険の適用範囲の拡大、それからヨーロッパ型失業扶助制度の導入ということで、「緊急人材育成・就職支援基金」を自民党政権時代につくりました。これは今の民主党政権で

「求職支援制度」というかたちで恒久化されようとしています。

実は自民党政権時代に、民主党のお株を取るような政策が始められていました。それからリーマンショック以降、失業率がそれほど上がらなかつたというのは、巨額の雇用調整助成金を出したからです。2009年度で6500億円ぐらい出しているわけですが、これはかつてのピークの10倍以上ということです。まさにそういう政策を先取りしていたことが大きかったと思います。

ただ政策としてはここに二つ課題を申しあげています。一つは雇用保険です。適用範囲が「雇用見込み31日以上」に短縮されましたが、本来ならば雇用期間にかかわらず適用されるべきです。

もう一つは短時間労働者や短期間労働は、厚生年金や健康保険から適用除外されていますが、こういうところも断層ができないように広げていくべきだと思っています。

ただ、セーフティネットばかりの充実ではシステムとしてなかなかうまくいきません。そのために「育成」という視点が非常に重要になってきます。

「育成」のためにはセーフティネットの拡充と並行して、入職が高まるような、つまり失業者が再び労働市場に戻るために積極的労働政策を行うことが重要です。その中の非常に大きなポイントに、教育訓練が挙げられます。日本の積極的労働政策の場合、例えばその費用のGDP比は0.3〜0.4%ぐらいで、国際比較をしても非常に少ないです。もっと日本はここに支出すべきだということは、非常にしばしば指摘されます。

国際比較などをすると、実は消極的労働政策といわれるような、雇用保険などに使っている額が高い国ほど、積極的労働政策にも非常に多くの金額を使っている。ある意味でそこが補完的な関係になっています。そうした国というのは失業率が高いため、雇用保険などの仕組みが非常に手厚い。でもそれでは非常にモラルハザー

ドが出てしまうので、それを修正するという意図もあるわけです。この辺が非常に重要な評価だと思います。

また積極的労働政策をいろいろやれば非常に成功しているのかというと、必ずしもあまり成功していません。これはOECDの評価です。いろいろなきめ細かい政策の組み合わせが重要だということが言われています。

「育成」のためにはアクティベーション（失業者活性化対策）も重要です。実は労働者のインセンティブを高め、もう一度労働市場に戻すやり方は、雇用カウンセラーによる定期的なインタビューや、ときとしてちゃんと教育訓練を受けない人には非常に罰則的なことをやる、厳しいやり方でもあります。しかし、そうしてインセンティブを高めることをやらないと、「育成」はうまくいきません。こういうところも、日本ではまだなかなか議論は浸透していない状況です。

若年者のスキルのない人を訓練でなんとかしたいと、われわれは考えます。しか

し経済学の研究をいろいろみてみると、実はそういった人たちへの効果はあまりありません。教育訓練に過度な期待をかけるのは危険で、ペシミスティックな効果が非常に出ています。むしろ幼少期に社会とのつながりをもっと持たせるようないろいろな教育が、実は重要です。これも経済学で非常に蓄積が出ています。

最後に、スウェーデンのケースを紹介します。新たに失業者を職に戻すために何がいいのでしょうか。経済学者には「公的部門が雇用すればいいのだ」ということをおっしゃる方もいますが、実はそれはうまくいきません。民間に補助金を与え、常用雇用として他の労働者とまったく同じようなかたちで雇い入れていく。そこで経験を積むわけですが、こういうものが、非常にプラスの効果が出ています。

日本においても、政府がどんどんお金を出して、いろいろな訓練の問題をやればいいというわけにはいきません。民間とうまく連携していかなければいけません。こういうことがこれまでのさまざまな研究の結果で出ています。



岩本 3先生にご報告をいただき、これで私どもの研究会の概要を説明したかたちになります。そもそも出発点が社会保障の理念とは何かというところから始まりました。これは非常に包括的なものですので、社会保障を包括的に論じますといくら時間があっても足りません。私どもでは二つの理念と密接に結び付く制度の視点ということに絞って報告書をまとめ、今日こちらでご報告させていただきます。それでもやはり時間が足りませんので、まだなかなか消化されない部分があると思います。その部分はこれから議論のキャッチボールをしていく中で理解を深めていきたいと考

えています。

これからの議論の性格ですが、1年ほど前はまだまだ改革の意思決定は進まないだろうという見通しで研究会の企画をしていました。ところが菅首相がいろいろと動き始め、現在、一体改革の議論が盛り上がっています。今日お越しの皆様も一体改革がどうなるのだろうかという問題意識は当然お持ちだと思います。

私どもの研究会では財政論ではなく、理念を中心に議論したいということでしたが、現状をみると財政論も非常に重要な位置を占めています。これからの議論の中では、現在の制度改革の議論として財政論も踏まえ、幅広く議論していくことになると思います。

その皮切りとして、長浜先生、私どもの報告をお聞きになってのご感想、ご意見などを簡単にまとめ、今後の一体改革の展望などを交え、お話しただけですでしょうか。

## 共通の基盤に立って具体策の議論を

長浜 よくこうという席に呼ばれると、私より世代が上の先生方と議論をすることが多いのですが、今日は全員私よりも若い、60年代、70年代生まれです。私は1958年生まれですが、若い先生方の感覚の中で日本の社会保障のとらえ方が、アカデミックな分野においてもある種の古い伝統的な考え方から新たな時代を迎えているのかなという印象をもちました。

私は平成5（1993）年に初当選し、次の衆議院選挙で落選します。そのときに訴えかけていた政策は、国民福祉税の導入でした。たまたま私の師匠（細川元首相）が総理大臣のときにこの問題を提起したわけですが、当時は消費税は3%という状況です。その後橋本内閣のときに5%になりましたが、3%時点で社会福祉財源としての7%の導入というのはまるで騒動のようにとらえられ、その後封印されるかたちになりました。



90年代初頭における日本の財政赤字は300兆円規模であったと思います。現在の国、地方合わせてひよつとしたら兆の単位で4桁にならんとしている、国レベルだけでも800兆円、900兆円レベルの状況における社会福祉財源について、90年代中盤に起こしたあの議論がなぜその後議論されずにきたのか。

本来ならば議論されたわけですが、金融危機とさまざまな財政的負担の中においては、むしろ社会保障財源というよりは景気動向という観点で財政支出を増やしていった部分があります。

この負担と給付の問題と同時に、財政再建をどうするのかという部分の中で、つい自分自身の考え方が財政再建のほうに入りそうなある種の危険性を帯びるのを感じます。しかしいま議論しなければいけないのは、社会保障にかかわる費用を税で賄うのか、保険システムで賄うのかといったことです。

菊池先生のお話で、たしかに今、社会保障の目的としては昔のいわゆる措置の概念、

困っている人には政府が何かしなければいけないというかたちではなく、雇用・教育・住宅も含めたかたちでのトランポリン型、雇用保険に行く前にまだやることがあるだろうということで、先ほどご説明をいただいた雇用調整助成金、あるいは訓練システムを導入するというのも、民主党政権になってから導入をしました。

しかしこれも岩本先生の図（41ページ図表7参照）にあったように、小泉政権のときの毎年2200億円カットという状況との対比ではなく、福田政権、麻生政権と続く中において、もうすでに前の政権での市場万能主義に対する反省の延長線上に、私どもの政権の政策を組み立ててきたといえるのではないかと思えます。

前の政権と民主党政権の違いは何かを際立たせ、対立の概念の中で物事をとらえたり、この20年間を振り返ってどの政権のときに何をしたらかと論評する時間的余裕はもはや残されておらず、その延長線上にあるシステムにおいて、できれば共通の基盤で、一つひとつの医療はどうだ、介護はどうだ、障害者の方に対する福祉をど

うする、難病対策をどうする、雇用のトランポリン型の出入りをどうするのかを、議論したいと思います。

あるいは新卒者のとらえ方です。今日は企業の方が多いわけですが、なぜ大学を出て、高校を出て、すぐに入る人だけを新卒者というとらえ方をするのか、私どもの政権では3年間は「新卒者」というかたちでみてくれないかという問題提起もしています。諸外国の中には一度社会に出たあと、大学生の入学の平均年齢は25歳だと聞いたことがあります。日本特有に根づいている現行のシステムが、自由に大学に入ったり、大学院に入ったり、社会に出たりというようにこれから変わり得るのかどうか、こういうことも雇用と社会保障の概念において変更がなされ得るのかも、しれないと感じました。

また、供給サイドの課題ということで、私どもも事業仕分け、規制改革の会議等で、鈴木先生が指摘されたことはぜひぶん議論しました。極端な話をする、菅総

理大臣の「これからは成長分野の産業として医療・介護を考える」という発言に、政権内においてもアレルギーを感じる方々もおられました。

それは先ほど申しあげたように、医療や介護などの従来型の思考、日本人の社会保障の歩みの中においては措置としてとらえる、つまり憲法25条の後段部分の「国が〇〇をしなければいけない」という、自立ではなく国家として果たさなければいけない義務の過程、そのカテゴリーに分類されているものの産業化を図ることになります。利潤追求型の株式会社がその分野に入ってくることにおいて、資本の撤退は自由ですから、利潤が認められないという状況で、例えば入院患者さんがいらっしやる、介護対象の方がいらっしやる施設で撤退を決めた場合、現実的には社会的事業においてはそういうことはあり得ないと思えますが、利潤追求型の企業とこの分野とのあり方をもう一度整理しなければいけないとか、さまざまな議論が、民主党政権になって問題提起をしたがゆえにだいたい起きていることは事実だと思っ

ています。

私は千葉県選出ですが、千葉県の房総半島、鴨川にたいへん進んだ病院があります。国際的にも患者を受け入れて治療もするという、インターナショナルな医療のスタンダードの中においても評価されている病院です。一方で千葉県の新聞等においては、その市民を受け入れるというよりは近隣からも受け入れているという報道があり、もはや入院患者はキャパシティがいっぱいだと出たときには、「それみたことか」という声が巻き起こりました。

このように国際社会の自由競争に任せただけの場合、日本国の医療の公的な部分ともいうべき応招義務（患者がきたらそれを診なければならぬ）との関係において、医療を産業としてとらえていいのかどうかといった議論が起きていることも事実です。この問題は私が厚生労働省にいたときに議論が始まったところですので、今後の対応については、これからの議論にまたなければなりません。医療・介護の産業化に

については、国を開くという状況において、患者だけではなく、医師の診断への携わり方を含め、現状を変え得るのかどうか、特に次の世代を担っていく皆様方とこれから議論しなければいけません。さまざまな過去の日本的なシステムと現状において、北欧との対比もされましたが、伝統的な価値観やシステムを法制化によってどう新たに変えていくかといったステージに來ているという印象を持ちました。

### 社会保障における企業と国との役割

岩本　いくつか重要な論点が出てきたと思います。最初に年齢のことを指摘され、われわれ40代を若いと言ってくださってありがとうございます。その分、現在のシステムにしがらみがない世代であるということは言えます。

変えなければいけないという発言はしているのですが、実際どのようなように変わるのかということについてはいろいろ難しい問題があるかと思えます。部分的に変える

ということでは、全体のシステムが動かないということがあるため、なかなかその決断ができない、実行できないわけで、やはりどのように変えていくのが大事になっってくるかと思っています。その点について、鶴先生、比較制度分析に基づいた評価、日本版フレキシキュリティ・アプローチ実現の可能性をお伺いしたいと思います。

鶴 岩本先生がおっしゃられたように、制度を考えるとときに他のシステムとの補完性は非常に重要だと思います。長浜先生にもお話しいただきましたが、日本というのは80年代まで非常に安定した高い成長を維持してきたわけです。いろいろなシステムは、それと非常に整合的なかたちになっていました。

所得分配の問題も、政府がいろいろなことをやらなくても、企業がかなり受け持っていたところがあります。企業の中にどんどん若い人たちが入ってきて、その若い人たちから逆に上の人たちに向け所得分配を、年功賃金というかたちでやっていたと思います。教育訓練などもまさに企業が受け持っていました。

しかし、その状況が変わってきて、企業にその余裕がなくなってきました。全部企業に任せるということはできません。そうしたときに政府として何をやらなければいけないのかということ、大きな時代の変化の中、政府がどのくらいの役割を担うのかは明らかに変わってきたと思います。

それは自民党の政権末期も非常に強く意識され、政策担当者もそれを考えなければいけない場面に向き合わざるを得なかったわけです。そこから大きく流れは変わり始めています。これは単に政権交代でまったく白から黒に変わったとか、黒から白に変わったということではないということが、認識として非常に重要だと思います。

岩本 それに関連して、菊池先生、何かご意見がありましたらお伺いしたいと思います。

また、これから変えていくという手続きのところ、菊池先生が法律に基づく会



議体の必要性を指摘されましたが、現状ねじれ国会になっていると、政府で決定したとしてもそれが最終決定ではないという状況があります。衆参両院とも多数党が同じであれば、事実上、政府と与党が一体になることによって政府での検討が非常に大きな意味を持ちますが、現状でそういうかたちでない場合、その会議体と国会との関係は非常に微妙なものになってくるのではないかという気がいたします。

例えば有識者がそういうところに入るとして、そこでの結論を国会がどのように受け止めたらいいのかといったこと、この2点についてお考えをお伺いしたいと思います。

菊池 私の専攻は社会保障法という分野ですが、労働法とも若干関連しています。鶴先生のお話で言えば、企業の役割と国の役割をどう考えていくかを再考すべき時期にきているのではないかと思います。それは広い意味での雇用法制、労働法制的あり方ともかかわる大問題ではありますが、要するに従来、企業が担ってきた、い

わゆるフリンジベネフィットの部分、企業福祉の役割を、国として家族政策などのかたちで担っていくというのが、一つの方向性ではないかと思っています。

### 繰り返しブランドデザインを巡る議論を行うことが重要

菊池 後段部分ですが、以前あったような審議会を、法律をつくって再生するといっても、その法案を通すために政治的にどういう議論がされるのかは難しいところです。例えば内閣府にそういった会議体を設け、そこで各党の議員、労使の有識者、関係省庁の代表者が入って、非常に大きな枠組みの部分でブランドデザインを議論していくことは重要ですが、だからといってすべてがうまくいく保障はありません。しかしそれでも、そうした場を設け、党派を超えてそこで議論を繰り返していく。対立もあるでしょうが、それによって従来の社会保障制度審議会でも、節目節目で考え方をまとめてきたわけです。例えば1995年に「新しい社会保障に向けて」

という勧告を出し、それで社会福祉基礎構造改革等の社会保障制度改革が進んだ、あるいは改革のバックボーンになったという部分があります。そういう会議体をつくってすぐに状況が変わるかというところと必ずしもそうではないでしょうが、中長期的な視点から見ても必要があります。

例えば今の年金制度を変えるような枠組みの議論ですと、それはもう30年、50年単位の話になります。逆にそれを1年、2年の議論で変えるというのは、なかなか難しいのではないかと思います。

社会保障のグランドデザインを巡る議論というのは、2001年の社会保障制度審議会の廃止後も前政権の下で数年に1回、検討会などが設けられていました。最近でも社会保障国民会議や安心社会実現会議といったかたちで、繰り返し設けられています。現民主党政権の下でも、2010年12月に先ほども述べた有識者検討会の報告書が出されています。

それらの中身をよく見ると、内容的には断絶がない、連続性があると私には思えます。財源の問題に対する危機感、自民党政権下の安心社会実現会議でも、社会保険方式に必ずしもこだわらないというようなニュアンスのことも言っていました。

雇用、社会保障、教育の一体改革ということも、安心社会実現会議から今回の検討会に引き継がれています。連続性があると私には読めますので、決して実質的に合意できないものではないと思います。そういった強制的な審議会場を設けなくても、実質的には連続性のある議論をしているので、今の枠組みの中でもどこかに落としどころはあるのではないかと思います。

岩本 少しその議論を進めたいと思います。長浜先生からこれからの一体改革の進行として、ラウンドテーブルに皆が着くことが重要だというご指摘がありました。それがこれまで実現しておらず、これから実現するかどうかというと、なかなか難しい問題です。テーブルに着かなければ決まらないということは明らかですので、

仮にテーブルに着いたとして、その後どう進めるのかについてお伺いしたいと思います。

私の考えとしては、何か政府案が示され、それをもとに与野党で協議があり、議論して、修正して合意を得るというプロセスが頭に浮かびます。そのときに現在二大政党制になっているわけですが、自民党と民主党の違いは何か、国民に対してどういう選択肢が示され、どういう選択が行われているのかといった点が気になります。

長浜先生、自民党の考え方、民主党の考え方、その違いをどのようにとらえているか、私のほうで報告した対立軸の示し方、あれも単純すぎるかもしれないところがあるかと思いますが、現在の対立軸の考え方についてどのようにお考えなのかお伺いしたいと思います。

与野党の差異を見出している余裕はない

長浜 たぶん今日一番難しい質問がそれだと思います。民主党の中、自民党の中、図表7（41ページ）に描いていただいたような、先生自身が「単純」とおっしゃいましたが、たぶん図で描けばああいったかたちに落とし込みをせざるを得ないと思います。

では、民主党の中はすべてあの構図でまとまっているのか、逆に言えば、対立軸の自民党の方々はあの中ですとまとまっているのかというと、今日はもはや安全保障や経済の議論をしているのではないわけで、社会保障の分野に限定していけば、もうかなり収斂されてきているのではないのでしょうか。

つまり、無駄に時間をかけてこなかった。国民の皆様からすると、いったいいつまで何をやっているのかというフラストレーションを抱えておられる方が多いのは、よくわかります。その状況の中で、まだ時間があると考えなのか、もう時間がない

と考えるのかぐらいの違いで、社会保障の分野においては、方向性は出てきていると思います。

ただ、私の基調講演の中でも申しあげましたように、政治、政治家、政党というのは選挙を抱えるものですから、これだけ重要な国家的な状況においても、果たして今の与党の考え方に乗るのがどうい姿に見えるのかも、宿命的に抱えるわけです。逆に言えば、民主党が野党のときに「消えた年金はどこにいったのか」と、あの消えた年金を探し出すということ、あるいは今はなくなった社会保険庁（現日本年金機構）が、ああいったかたちに変容を遂げる中で、問題点の指摘をせざるを得なかったという部分はあるかもしれません。現実には与党と野党が逆の立場になったときに、果たして民主党の政策に乗れるのかどうかです。

私が厚生労働副大臣をやっていたときに、年金というのはまさに1年や2年で変えてはならないものですから、今盛んに問題になっている消えた年金ではなく新た

なる年金制度、持続可能性のある年金制度をつくるときに、民主党案を提示しようという「ミスター年金」といわれる厚生労働大臣のご意見がありました。内閣からすると、これは共通のテーブルの中で議論をするべきことなのだから、できれば民主党色を消してくれ。つまり民主党案というのは基礎年金を税方式で、税の中における最低保障年金というかたちで7万円という数字も提示していますが、こういう数字を入れずに共通の土俵で議論をすべきではないかと、まさに手続き論の中において、もさまざまな悩みを抱えながらやっているわけです。

共通の常設の会議を設置しようということも、2010年12月14日の閣議決定の中において、しっかりとしたスタンスを決めています。

あるいは今、社会保障改革に関する集中検討会議を設け、議長は内閣総理大臣、副議長は与謝野大臣です。これは政府と与党、与党からは2人、仙谷さんと国民新党の方しか入っていません。あとは有識者の方です。有識者の代表の中に、自民党



政権下で厚生労働大臣を務められた柳澤伯夫 城西国際大学学長に入っていただいた構成になっており、現実に通の基盤の中において議論が進んでいます。国会の中でなぜそれができないのかということの答えにはならないかもしれませんが、今は、違いというよりは、もうある程度の合意形成にかかっている状況にあります。

例えばここにおられる方なら当然議論の経過はおわかりのように、9・6・4ク ロ ヨシといわれているところの所得の把握の問題を含め、番号制度の問題があります。

昔とは違い、今は社会保障制度と税に関する番号制度を導入しないと、消費税を増税したときの給付付き税額控除の問題も克服できません。この社会保障と税に関する番号制度においては、付番はどうするのか、あるいは新しい番号をつくったときに年金番号や雇用保険番号などの共通情報をどうしていくのか。もっといえば住民基本台帳ネットワークに基づくところの本人確認をどうやっていくのか。こう

いったきわめて技術的、実務的な問題を克服しなければ、間接税の問題を深めていくことにはならないわけです。

そういう意味で、あえて誤解を恐れずに言えば、差異を見出している余裕がないといった状況が現状だと思います。

### 医療分野は効率化の余地がある

岩本 続きました鈴木先生にお伺いしたいと思います。報告にありましたように、医療をそもそも産業としてとらえていいのかという議論もあります。長浜先生のコメントに関して、何かご意見がありましたらお願いします。

財政論の議論も踏まえていきたいと思うのですが、研究会のわれわれメンバーの中では、社会保障に関しては機能充実面の方向性が見えているような気がします。しかしそういうものに関しては、高い負担が経済成長を阻害するといった批判があ

るわけですか。そういった考え方について鈴木先生はどのようにお考えなのか、お伺いしたいと思います。

鈴木 お聞きしていろいろなことを言いたくしようがなかったのですが、二つに限っていただいたのでそれについてお答えしたいと思います。

まず、長浜先生からご意見をいただいた件です。市場メカニズムを利用して生産性の高い産業にするという話と、まったくそれを考えずに措置のままですよという話と、どちらがよいかという件です。私どもは経済学者なので、一方の対極の市場原理主義だという批判をよく受けるわけですが、われわれのような社会保障をやっている経済学者は、そもそも市場の失敗を扱っている経済学者ですから、純粋な意味での市場原理主義は考えていないということ、まず申しあげておきたいと思います。

しかし、効率化などを図れるようなメカニズムをまったく考えないというのお

かしい。でもそればかりで、株式会社がどんどん参入してきたらそれでもう万々歳かということ、そんなこともないわけです。問題はその間でどういう落としどころ、両方のよさがあるようなシステムにするかが議論すべき課題であるということです。

例えば医療ですと、これは自由価格にしてしまうというのは、さすがに「そうしろ」と言っている経済学者はあまりいないと思います。しかしながら開業医と病院の差が、今のようであるのはいかがなものか。民主党になって診療報酬をほんのわずかに上げたときに多少の配分を変えましたが、実質的に焼け石に水で、ほとんど変わりません。再診料などというのは開業医のほうが多いというような配分の問題を、もう少し改善するべきで、まったく医療行為の質や技術の差がつかないというのはおかしい。

ある程度、アウトカムを評価し、診療報酬に反映するということは、完全市場ではありませんが、一種の擬似的な市場メカニズムの価格を入れるということになり、

欧米ではやっていることです。アウトプットの評価をし、それを評価した価格づけをする。そういうことでも現状の何もないということから出発すれば、ずいぶん効率化が進むわけです。

それから株式会社を入れるというのも、確かにいろいろ懸念があるでしょうが、株式会社でも簡単に退出ができないように、例えば自己資本をきちんと積んで親会社が倒産しても年度内は営業を続けざるを得ない。その後ももし退出するのであれば、他の保育園が子どもを預かるようなメカニズムをつくるといった規制をきちんと考えればよい。要は制度設計の話です。

株式会社だったら何がなんでも悪いということではなく、株式会社が入ってくるのであれば、それなりの制度設計で株式会社にも規制をきちんとかける。こういうことを考えれば問題ないので、それはいろいろ議論の余地があるのだらうと思います。

安易に給付拡大すべきではない

鈴木　また、高負担・高福祉、財政の話です。これはいろいろ言いたいことはありますが、菊池先生とのお話とも少し絡めると、私が懸念するのは、今の税と社会保障の一体改革の仕組みをやっている限りは、財政の拡大というところでしか調整がなされないのではないかということです。民主党も自民党もあまり差はない、要は選挙対策で、何かちよつとごねてみたりしているだけだということは、それはそのとおりだと思います。

問題は両党が合意していることも、それが国民にとって本当に望ましいことかということを、私は懸念します。まず第1に、今回の税と社会保障の一体改革は、作業日程が非常に短い設定です。先ほど菊池先生は1年、2年とおっしゃいましたが、今回の社会保障改革は4月までに法令骨子をまとめるとなっており、2カ月で年金の改革案をまとめなければいけません。年金だけではなくて全部をまとめなければ

いけないということ、今、厚労省が分野ごとに6チームづくり、必死に案をまとめているところ、

聞くとところによると、彼らは自分の改革案を「請求書」と呼んでいるそうです。

要するに、消費税が5%ぐらい上がることを想定し、そういう財源の中から給付拡大を各分野でいろいろ考え、請求書を民主党にたたきつけるというような方向で議論している。こういう実態を見ると、給付効率化などの動機は全く働かないのだからということがよくわかります。

そして既得権にもいろいろ立ち入ることになりますから、効率化みたいな議論は、やはり両党にとつてもなかなか議論しにくい。それをやるということになると、とうてい2カ月でまとまる話ではありません。与謝野さんが言っているとおり、歳出削減という議論はできない、2カ月でまとめる以上は、そういうことはできないというのは当然のことだと思います。

しかし、それでいいのかということ。2カ月でまとめてしまい、それがスタンダードになってしまっているのかということは、私は非常に疑問だと思います。

もちろん、国民が、負担が大きくても給付拡大したい、高福祉・高負担を選ぶということであれば、経済学的にはまったく問題がないわけです。それによってGD Pのうち生産性が低い部分が拡大するので、それが成長障害になる可能性がある、もう少し効率性を高めるべきだということはいえると思いますが、大きなものを選ぶか、小さなものを選ぶか、中ぐらいを選ぶかということは国民の選択ですので、それは何を選んでもまったく問題ないわけです。

しかし、ここに大きなバイアスが生じるのは、日本のように急速に少子高齢化が進み、ダイナミックに人口が変化をしている社会においては、負担する人と、今、給付を受ける人が違うわけです。給付拡大というのは非常にコンセンサスを得やすいわけですが、それで受益にあずかるのは主に今の高齢者で、負担は今の現役層、



あるいはこれから生まれてくる世代がその負担を負うので、給付と負担のバランスを同一世代でとっているわけではない。今、給付拡大を行うという選択は、その負担を背負わされる世代の選好をちゃんと反映している選択ではないということが実際に問題です。選挙の大票田である今の高齢者は、給付拡大をしても負担をほとんどしませんから、この改革はものすごく給付拡大にバイアスがかかるように調整されてしまうでしょう。

今は人口構成でいうと3人で1人の高齢者を支えていますから、3人の現役で高齢者1人分の社会保障を割り勘しているようなものです。これは2050年ぐらいになると1対1になります。そうすると3人で割り勘していたものを1人で負担しなければいけないことになりますから、単純に考えて負担は3倍になります。

ここでもし給付を拡大する、例えば2倍になるとしましょう。2倍になると、確かに相当給付が拡大することは、そのときの高齢者を中心に喜ばれるでしょうが、

今2倍にしてしまうと、将来は何もしなくても3倍になるわけですから、2倍にしたものは単純計算で6倍になるわけです。将来の負担が6倍になることをちゃんと今の時点で織り込んでそれを選択しているのかということ。あるいは、その選択肢すら提示されない、生まれていない人たちがその負担を負うということを考えてそれをやっているのかという問題があります。

ですから、私は簡単に給付拡大という方向でまとまってしまうのは問題だと思います。しかし今の選挙制度、民主主義の下でダイナミックなものを織り込んで給付と負担のバランスを選択できるような仕組みがあるのかというと、それもちょっと難しいかもしれません。いずれにせよ、私はまず安易に給付拡大すべきではないと思います。

## 消費税の目的税化には議論が必要

岩本 その議論をもう少し深めたいところですが、時間がだいぶ押しています。最後に消費税のことも少し触れておく必要があると思います。この件については、私はモデレータではなく個人の意見をお話しさせていたただきたいと思います。

長浜先生の報告で、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も会計上も明確に、という表現がありました。これは現在どうなっているかといいますと、国のほうですが、消費税収を高齢者三経費（基礎年金、老人医療、介護）に充てるということを決め、予算総則に「消費税を充てる経費は〇〇です」と書かれています。

私が非常に疑問に思う点ですが、消費税収を高齢者三経費に充てることと、高齢者の三経費をすべて消費税で賄うということは別物ではないかと思えます。消費税はすべて高齢者三経費に充てられていて、足りない分は他の税収でということが最初に決められたように思うのですが、予算総則では「消費税収が充てられる経費は

〇〇である」と書かれているものですから、すべての財源が消費税で賄われていなければいけないかのようにも読めるというかたちになっているかと思えます。

ですから、高齢者三経費をすべて消費税で賄うというのが望ましいかどうかということは決まったことではなく、議論すべきことではないかと思えます。紐づけするという合理的な根拠はあまりなく、一般財源で考えていってよく、特に目的税化する必要もないというのが私の個人的な意見です。

これから増える社会保障費を賄うためには、消費税がいちばん考えられる財源だということに関しては同意しますが、増える分を、消費税を増やして賄うという意味であり、すべての消費税収を社会保障経費と対応づけるということは別物という考え方です。この件については、鶴先生はどちらかというところを総額を合わせる、目的税化に関して親和的考え方だと思えますが、私の考えをどう思われるか、お伺いします。

## 総額アプローチと増税アプローチ

鶴 社会保障経費と消費税収の対応付けについては厳密に考えてどういう意味があるのかという問題提起は、まさに岩本先生がおっしゃるとおりです。消費税を上げることでこれまで政権が倒れてきているということを考えると、どのように納得してもらおうかです。私なども経済財政諮問会議で仕事をさせていただき、2006年当時はまだ財政再建のために、つまり歳出カットだけではどうしても足りないということをいかに見せるかということで、ずいぶん議論をしました。

それでもなかなか理解はされません。そうしたところで政権でも考え方がだいぶ変わっていきました。いちばん大きなポイントだったのは、社会保障と消費税の議論をリンクさせないと、とてもじゃないけれども国民の方々に理解していただけないだろうという点です。

実は2008年から2009年当時、自民党の政権時代に議論をしたときに、これ

は政府の中でも非常に大きな議論になりました。先ほど高齢者三経費というところ  
と、要は根っこの部分、全部社会保障の関係費と消費税を対応づけるのか、それと  
も2008年10月に福田総理の肝入りで社会保障国民会議が始められ、東大の吉川  
洋先生が座長で出されましたが、今の社会保障をどのくらい機能を強化するか、機  
能を強化した分と消費税の引き上げを少しリンクさせていくという議論が、政権の  
中でかなりありました。私は前者を総額アプローチ、後者は増分アプローチと呼び  
分けています。

長浜先生がおっしゃった、新しく入られた今度の社会保障改革集中検討会議にお  
いて、柳澤伯夫さんは前者の総額アプローチ、高齢者三経費に非常に限定した議論  
に立ち、与謝野大臣や吉川先生はむしろ増分アプローチ、機能強化アプローチとい  
うことで、考え方がかなり違っていたという部分がございます。

鈴木先生が給付の増大ということもおっしゃいましたが、消費税で賄う場合でも

社会保障経費を単に増やしていくというよりは、かなり効率化を進めながら実際の機能を強化していくという発想で、当時からずっと今のところも引き継いでいるのではないかと思っています。どんどん大きな政府を目指したらいいということでもないだろうと思います。

消費税引き上げを考えると、どちらのアプローチで考えるのかということ、消費税の引き上げ幅が変わってきます。ここはこれからまた、大きな議論になってくるでしょう。今、民主党政権の中で、消費税の関連で進んでいる点を1点申しあげると、長浜先生からご紹介があったように、番号制の話を非常に推し進めています。軽減税率は逆進性対策としてはあまりうまくいくとは思っていません。経済学者はおおむね高額所得者も軽減税率の恩恵を受けるという意味で漏れが非常に大きいと思っています。消費税率を10%ぐらいにする程度の引き上げでは、とてもじゃないけれども、軽減税率は導入できないというのは財務省の考え方です。

それよりも必要な人に必要なサポートを与えていくという観点からすると、給付付き税額控除というかたちで消費税を引き上げたときに、相対的にいろいろ負担の大きい方々に対して何か手当てをするというのが一番いいやり方だと思えます。それをやるために番号の話があります。これは民主党政権のほうがずっと議論が進んでいます。ですから私はここに、議論の進展を大いに期待したいと思います。

**岩本** 本日は「新しい社会保障の理念」ということで、私どもの研究報告とディスカッションに足を運んでいただきましてありがとうございます。有意義な検討時間が持てたと思います。これにて終了させていただきます。





---

## 鶴 光太郎 (つる・こうたろう)

経済産業研究所 (RIETI) 上席研究員

1960年生まれ。1984年 東京大学理学部卒業、オックスフォード大学大学院経済学博士号 (D.Phil.) 取得、1984-1995年 経済企画庁、1995-2000年 OECD 経済局エコノミスト、2000-2001年 日本銀行金融研究所研究員、2001年より現職。その間、内閣府経済社会総合研究所客員主任研究官、内閣府本府政策企画調査官を歴任するとともに、現在、慶應義塾大学大学院商学研究科及び経済学部特別招聘教授、中央大学公共政策研究科客員教授、東京大学社会科学研究所非常勤講師などを兼務。

---

## 菊池馨実 (きくち・よしみ)

早稲田大学法学学術院教授

1962年生まれ。1985年 北海道大学法学部卒業、1993年 北海道大学大学院法学研究科博士課程修了、博士号 (法学) 取得。1994年 北海道大学法学部助手、1997年 大阪大学大学院法学研究科助教授、2001年早稲田大学法学部助教授、2002年 早稲田大学法学部教授、2003年 カリフォルニア大学ロサンゼルス校客員研究員、2006年より現職。

---

## 鈴木 亘 (すずき・わたる)

学習院大学経済学部経済学科教授

1970年生まれ。1994年 上智大学経済学部卒業後、日本銀行入行。1998年 同行退職後、大阪大学大学院経済学研究科博士課程前期課程修了、後期課程単位取得後退学 (2001年 経済学博士号取得)、大阪大学社会経済研究所助手、(社) 日本経済研究センター副主任研究員、東京学芸大学准教授などを経て、2008年 学習院大学経済学部経済学科准教授、2009年より現職。

## 報告者等略歴紹介 (敬称略、2011年2月14日現在)

---

### 長浜 博行 (ながはま・ひろゆき)

参議院議員 参議院厚生労働委員会筆頭理事／民主党財務委員長

1958年生まれ。1981年 早稲田大学政治経済学部卒業。1986年 松下政経塾卒塾(2期生)。細川護熙(元首相)の秘書を経て、1993年 衆議院初当選。衆議院議員4期を務め、民主党『次の内閣』環境及び国土交通を担当。2007年 参院選に当選。2009年9月 鳩山内閣で厚生労働副大臣に就任。2010年6月 菅内閣で厚生労働副大臣に再任。同年9月より現職。

---

### 岩本 康志 (いわもと・やすし)

21世紀政策研究所研究主幹／東京大学大学院経済学研究科教授

1961年生まれ。1984年 京都大学経済学部卒業、1987年 大阪大学社会経済研究所助手、1990年 大阪大学経済学部講師、1991年 大阪大学経済学博士、京都大学経済研究所助教授、2002年 一橋大学大学院経済学研究科教授、2005年 東京大学大学院経済学研究科教授・公共政策大学院教授、現在に至る。この間、オーストラリア国立大学豪日研究センター客員研究員、ボストン大学経済学部客員研究員、国民生活審議会特別委員、財政制度等審議会専門委員、社会保障審議会臨時委員、統計委員会専門委員等を歴任。

---

第78回 シンポジウム

**新しい社会保障の理念**  
——社会保障制度の抜本改革に向けて

---

2011 年 4 月 18 日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2  
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

---



 21世紀政策研究所