

## 日本の社会保障制度の何が問題なのか ～消費税の課題も含めて～

講師：大阪市立大学大学院 経済学研究科

松本 淳 教授

日時：2018年12月14日（金）18：30～21：20

議事録担当： M18AB506 加藤 謙作

### はじめに

本日の講師、松本教授のご専門は財政学、中でも社会保障の財政、年金の課税問題の論文を執筆されており、また本学のラグビー部の部長を務めておられる。最近ではいろいろなことに取り組み、社会保障を考えるためには、地域のあり方や住民自治のあり方など広い視野で問題を大きく捉えなければ問題解決できないと痛切に感じておられる。本日の都市行政コースワークショップでは社会保障制度の問題解決についての提案をグループ毎で討論してみたい。

### 日本の生活保障機能の変化を社会保障制度

これからの社会保障制度の教科書では、各制度ごとにパッチワーク的に議論がなされ、改革案が示されてきたが、おそらくそのやり方では上手い解決策が見いだせないであろう。社会保障制度をどのようにすれば良いのかをもう少し考えるためにも、我々の生活保障の機能やあり方をどのように考えていけばよいのか。

日本には幼年期から勤労期を経て老年期に至るまで、ライフステージごとに生活保障システムが機能していた

- 幼年期：家族の扶養機能、地域のつながりが生活保障機能
- 勤労期：日本型経営や企業内福祉が生活保障機能
- 老年期：だからこそ、老年期には年金（所得保障）・医療という社会保険制度を整備（た

だしその前提は安定的な雇用・ピラミッド型人口構造など)

しかし現在、上記の様々な前提条件が大きく変容している。一方、社会保障制度は旧態依然としているために（システムとしての制度が老後中心に偏っている）各ステージで（老年期も含めて）問題が露出。わかりやすい指標として財政赤字、あるいはその象徴として生活保護受給者の構造的増加。

## 日本の生活保護の現状や貧困への国民のリアクション

生活保護の増加は日本の生活保障機能が効かなくなってきたことへの危険信号。1997年以降、景気と生活保護受給との間の関係は薄れ、生活保護受給者の増加は構造的な問題であることを示す。1997年以降、生活保護は増加の一方で、過去最多を毎年更新。増加要因は明確で「単身高齢者世帯」が増加しているから。

生活保護に関する新聞記事の多くは「不正受給」について。生活保護の費用がうなぎのぼりで増加、その費用の4分の1は自治体が費用負担、大阪市は特に、生活保護が増加するほど大阪市の財源が削られるので、橋下前市長時代には、大阪市の問題ではなく構造的な問題なので全額国庫負担を主張するが、国側はそれぞれの自治体の努力の問題を主張。自治体では不正受給対策の専門職員を配置している。

大阪市西成区 (cf. 大阪市西成区の「西成特区構想」) の問題は負の意味で日本の課題の頂点、それを解決する事で何かヒントが生まれるのではないかと。西成は日雇いの街ではなくなり、働けない老人達が集まってくる地域になってきている。西成に行けば生活保護が受給できるのではないかと外部から人々が集まる。

- 西成で、ひと花プロジェクト（単身高齢者の自立支援）を実施、なぜ生活保護受給者にさらに税金を使うのか議論が起きた。
- 子どもの貧困や経済的な理由により進学を断念するというニュース。それをバッシングする現状。何がそうさせるのか。

グループ討論1：生活保護がバッシングされる理由、その状況が生まれる理由。

- やっかみがあるのではないかと。
- 税金なので贅沢する事は理解が得がたい。生活保護受給者の普段の生活を知らないからバッシングの対象になるのかも知れない。
- 世代間の助け合い支え合いという考え方が希薄。貧困のイメージが古い。

西成のひと花プロジェクトではアンケート調査も行われ、道路の清掃やお祭りの手伝いを

通じた地域との関係性を作る取組が行われ、地域との繋がりができれば、その地域の人達は税を使ってもいいのではないか、という反応がある。他方このプログラムがある事自体を知らなかったという回答が73%くらいあった。知らないという事が批判の原因、知ってもらう事がとても大事。

厚労省では、年金は世代間の助け合いと説明するが、年金担当者が今の学生から、なぜお年寄りのために納付しなければいけないのか、という問いに対して説明をする時に、障害年金の事例を取り上げて、自分の納めた保険料が、自分自身が今受け取る機会がある事を説明する事がある。

## 日本の生活保障機能の実態・変化

1970年当時もっとも多かった「夫婦と子供世帯」(41.2%)は減少傾向、税の標準世帯は夫婦と子どもの世帯を例にとる。2010年時点でもっとも多いのは「一人世帯」(32.4%)、「一人世帯」と「夫婦のみの世帯」の合計は(52.2%)。

高齢者と子どもの関係に係る意識調査では、高齢者(親)と子どもとの間の同居意識や付き合い方も1990年代半ばから変化している。別居希望が増加して「時々会うのが良いが一番多い」。日本では味噌汁が冷めない距離が良い、欧州ではスープが冷めない距離が良いと言われる。

年齢階級別未婚率の推移を見ると、未婚・晩婚以上に注目すべき点は、生涯未婚率の上昇。2015年の国勢調査によると、男性の四人に一人(23.37%)は生涯未婚、女性の七人に一人(14.06%)は生涯未婚。家族の機能は大切であるが、家族の機能だけを声高に言うことが政策として正しいのか考慮すべきで、非常にセンシティブで重要な問題と捉える。

雇用者のうち正規雇用・非正規雇用者数の推移(若年男性)から、1990年代半ばからの非正規雇用者の増加を指摘する中で、若年男性の非正規雇用が増加したことに注目すべき。1995年では2.9%に過ぎなかった若年男性非正規雇用は2014年には16.9%に増加、男性労働者が稼げなくなってきている。

賃金分布の推移(男性労働者)を見ると、1994年時点を基準にした時、上位層(10%)の賃金は辛うじて同水準を保っているが、下位層(10%)に留まらず中位数も低下傾向。貧困層の増加ではなく、真ん中の人すら落ちているので、ギリギリで働く人達がやっかむ現状がある。

年収と結婚の関係では、年収別の結婚状況を見ると、年収300万円未満の場合20歳代30歳代共に既婚率が10%を下回り、年収300万円以上の既婚割合(25%~40%弱)

と比較して大きな開きがある。

共働き世帯数の推移では、1980年代当時6割以上を占めた専業主婦世帯は減少の一途。1997年以降は共働き世帯が逆転し、2014年時点では共働き世帯は6割。ここでも90年代半ばで変化が見られる。

共働き夫婦の就業形態では、共働き世帯が増加するとはいえ、「夫婦ともにフルタイム」世帯は減少傾向、最も多い形は「夫フルタイム・妻パートタイム」世帯になる。

子育て期における生活時間では、妻の生活時間の使い方は子どもの有無、保育等の有無により大きな変化があるが、もっとも注目すべきは夫の生活時間の使い方は妻の働き方、子どもの有無による変化が見られないこと。夫は条件が変わっても時間の使い方が変わらないことが特徴、子育てに関わっていないから、逆説的にいうとイクメンという言葉ができる。この議論を取り入れなければ社会保障の問題解決にならないので、視点を広くすると問題解決の道が開けるかもしれない。

旧来的なエリア型地域活動への参加を見ると、「参加していない」51.5%「年に数日程度」35.8%。一方でテーマ型地域活動の参加は8割以上が「参加していない」。

地域活動頻度別の付き合い程度では、近所付き合いが浅く（挨拶程度以下）、地域活動に参加していない「地域から孤立する人」が2割存在、その特性の典型はサラリーマンや単身世帯が挙げられる。また男性の地域との関わりの難しさを指摘する声も。

NPO やボランティア、地域の活動に参加しない理由（%）は、「活動する時間がない」（35.9%）、「興味がわからない」（15.1%）、「参加するきっかけがない」（14.2%）など。

社会への貢献意識の推移、「あなたは何か社会のために役立ちたいと思っていますか？」では、一方で平成に入るあたりから社会への貢献意識は高まっており、65%の人は「社会のために役立ちたい」と思っている。

グループ討論2：これまでの各種データを見て関心・問題意識を持った事

- 社会との距離が離れたことで、逆に役に立ちたいと思うようになったのかもしれないので、接点を持ちたいという願望。
- 挨拶程度の付き合いが多い。子どもが小学生くらいまでは、子どもを通じた地域活動の付き合いがあったが、子育てが終わると疎遠になる。
- 女性は結婚して家庭に入る姿を夢見たが、今は共働きが増えたので、共働きの親を見て育った子どもたちの考え方はまた異なるのではないかと思う。

子育てから手が離れると、地域との付き合いも距離ができる。今の若者は母親をモデルにしており、専業主婦の母親を見て育つ子もいれば、共働きの母親を見て育つ子もいる。今の若

者が親になった時、その子供達の感覚はまた違ったものになるのではないか。

## 日本の社会保障制度・租税制度

世帯主年齢階級別ジニ係数の比較（2011年）では、当初所得のジニ係数は60歳以上あら急上昇するが、再分配所得のジニ係数は60歳以上において大きく低下し、再分配による格差是正が見てとれる。1970年代、80年代くらいまでは、税による再分配が行われていた、もちろん再分配による機能自体もそれ程大きくないという議論もある。現在では税による再分配ではなく、むしろ社会保障制度での再分配が日本の再分配政策の実態となっており、60代・60代後半のところで再分配の効果が大きく出ている。

日本の公的社会支出はOECD平均並み。しかし対GDP比、構成比、いずれで見ても、年金と医療はOECD平均を上回る。北欧諸国が社会保障の対GDP比が大きいから福祉国家というのは間違いであり、むしろ北欧の国々の特徴は年金と医療のしめる割合が半分、逆に言えば半分はそれ以外に使われている。日本は72%が年金と医療に使われ、介護を加えると8割近い、だから60代以上の年齢層で再分配の効果が非常に高くなる。日本は高齢社会なので必然的に高くなるが、制度の構成としても大きな特徴を持つ。

社会保障関係費の内訳の推移を見ると、社会保障関係費の4分の3は年金・医療・介護の三大保険に対する国庫補助に向けられている社会保険というが保険料だけでは賄えない、保険原理と言いつつも税金を使わないと財政的には継続できていない。今の社会保障制度を守るために税を入れなければ守れない、消費税は一般財源と言われているが目的化（目的税ではない）されている。多くの場合は年金医療介護に使われている、1999年から予算総則に消費税の使途が記されるようになった。特に基礎年金が多い（2009年の国庫負担割合2分の1への引き上げが大きい）、その結果、高齢者3経費の消費税収で賄えない部分（スキマ）の増大。税と社会保障の一体改革は今の社会保障制度を守るために増税されているのが現状。変える為にはきちんとした議論が必要で、今のままでは増税しても使途は変わらない。それでも、今の社会保障制度でも守れない者が多数出てきている、現状維持しかできていない。社会保障制度は保険料では賄いきれなく税金をどんどん投入している。国民年金の未納者が多数、社会保険なので保険料を未納の人は将来年金を受給できない。しかし、その未納者の支払う消費税も基礎年金の財源になるが、保険制度である以上は保険料を納付して受給要件を満たさなければ年金は受給できない、医療も同様。制度矛盾が起きているが、今の制度が変えられない、今の制度を守る事に必死になる。

今の社会保障制度は受け取れる人と受け取れない人を分断する制度になっている。今の社会保険制度のモデルになったのはドイツの社会保険、元々の社会保険の導入理由は国民を

統合する為の手段だった、国民を納得させる為のものとして議論が成立していたが、今の日本では、逆に皮肉なことに、社会保障制度があるから余計に、負担する側と受給する側で仲が悪くなっている。今の社会保障制度があるからこそ、世代間不公平や世代間対立といった分断が起きている。それなのに今の社会保障制度を守る為に、増税しようとしても支持されず、やっかみがうまれる。格差と分断の違いは何か？格差の中にはボーダーで交わるグレーがある、分断にはグレーがなくなるのでコミュニケーションがなくなる。

我々は何をすればいいのか？今の制度を守ればみんなは安心するのか？専門家を含めて問われている難しい問題。年金の財政の計算をして、保険料を算定し、どれくらい増税すれば何割くらいの保障ができるという議論ではない。そんな事ではうまくいかないのです、だからどうすればいいのかを生活保護、働き方、地域との付き合い、全て含めてトータルで考え直していかないと、1つの年金制度だけを議論したところで解決策にはならない。どうすれば良いか？

グループ討論3：講師の問いかけについて、どうすれば良いのかを議論する。

- 国民の負担を減らす方法で財源を確保する方法はないか。
- 消費税で基礎年金を全額国庫負担の良し悪しについて、財源の問題を考える。介護保険も構造改革の努力が必要。
- 分断をなくすには、社会主義が良いのか。年金給付が下がる代わりに、お年寄りには他よりも安く物が買えるような事があれば、収支のバランスが取れるのでは。

保険料がいかに重いのか、消費税は逆進性を持つが、国民年金の保険料はもっと逆進性が高く、保険料負担の厳しさは際立っている。保険と税のあり方をもう一度問わなければならない。税も種類が多数あり、さらにその用途も今のままで良いのかを考えるべきである。

介護保険についても、保険では保てないので地域包括ケアで地域に戻すが、地域の資源、どれだけ地域が機能しているのか、保険にできないものを地域にできるのか、どこに解決策があるのか、やれる事はたくさんあると思う。

年金を減らすのではなく、お金を給付しなくても今よりも少し安心できるような状況ができれば良いが、その方向性は難しい。