

## 2015年を見据えた社会保障制度の検証 ～社会保障制度改革国民会議報告書を受けて～

結 城 康 博

### はじめに

「この報告書は、日本を世界一の長寿国にした世界に冠たる社会保障制度を、将来の世代にしっかりと伝えるために、現在の世代はどのような努力をしたらよいか、ということを考え抜いた私たち国民会議の結論であります。」<sup>(1)</sup>と、述べられているように、2013年8月6日、社会保障制度改革国民会議の最終報告書がまとまった。

2012年8月10日に成立した社会保障制度改革推進法において、法律施行後1年以内に国民会議における審議の結果等を踏まえて、2015年以降に具体的に実施されると見なされる社会保障制度施策の骨子が決定されることになっていた。その骨子が既述の社会保障制度改革国民会議の最終報告書である。

今後、この報告書に基づきながら、社会保障審議会における医療・年金・介護などの各部会で具体的な施策について議論され、来年以降の通常国会に必要とされる法案が上程されると予測される。筆者は、社会保障審議会介護保険部会において臨時委員という立場からも、この最終報告書については注視していた。

本稿の目的は、2015年以降、抜本的な社会保障制度改革が実施される現状を踏まえ、高齢者施策を中心とした医療・年金・介護といった動向について検証することにある。そして、高齢者ニーズと絡めながら、今後実施される社会保障施策の問題点を究明していきたい。

---

(1) 社会保障制度改革国民会議『社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～』2013年8月6日。

## 1. 高齢者の生計について

### (1) アベノミクスに取り残される人々

昨年、第二次安倍政権が発足し「アベノミクス」効果から「円安」「株高」といったように先行き不透明ながら景気回復の期待感が高まっている。経済学者の一部からは、実態が伴わないまま「バブル経済」を生み出そうとしているとの批判もあるが、短期間であっても、株価が上がり外国人投資家と共に国内でも恩恵を受けている人は少なくないはずだ。しかし、仮に、安倍政権による経済政策が上手く機能したとしても、高齢者や障害者といった年金生活者にとっては、かなりの物価変動に伴う社会保障給付費の拡充がなければ厳しい生活を余儀なくされる。

現在、政府は「特例水準」の見直しとあってデフレ経済下において年金額を多く給付し続けてきたことから、今後3年かけて給付額を引き下げるという施策を実施している。また、昨年、4月から介護保険料が大幅に引き上がる地域が増え、65歳以上の介護保険料の基準額が約5,000円となっている（低所得者に対しては減免）。また、2年毎に医療保険料も引き上がり、両保険料は高齢者における年金額から天引きされるため、実質的に手許に残る可処分所得は目減りしていく。

いわば年金額のみで生計を立てている人にしてみれば、世の中の景気が上向きになったとしても、それ以上に年金水準額が上回らなければ可処分所得は維持できない。しかも、現在の経済情勢が暫く続けば、間違いなく2015年には消費税が10%に引き上がる。しかも、消費税が引き上がると診療報酬及び介護報酬も引き上がるため、若干ながらもそれらの自己負担額も増えることになる。そうなれば身近な消費生活にも影響をきたし、さらに生活が厳しくなる。いわば年金生活者にしてみれば、負担増もしくは実質的な年金給付の減額を直視するしかない。

確かに、世代別に見ると高額な金融資産を有している割合は、年を経るほど高い数値となっている。高齢者世帯のうち数千万～数億円という預貯金を有している者も少なくない。しかし、年金受給者の大半がこのような高額な預貯金を有しているわけではない。むしろ、高齢者を中心に経済格差が拡充しており、景気回復により生計が厳しくなる高齢者世帯も一定程度存在する。

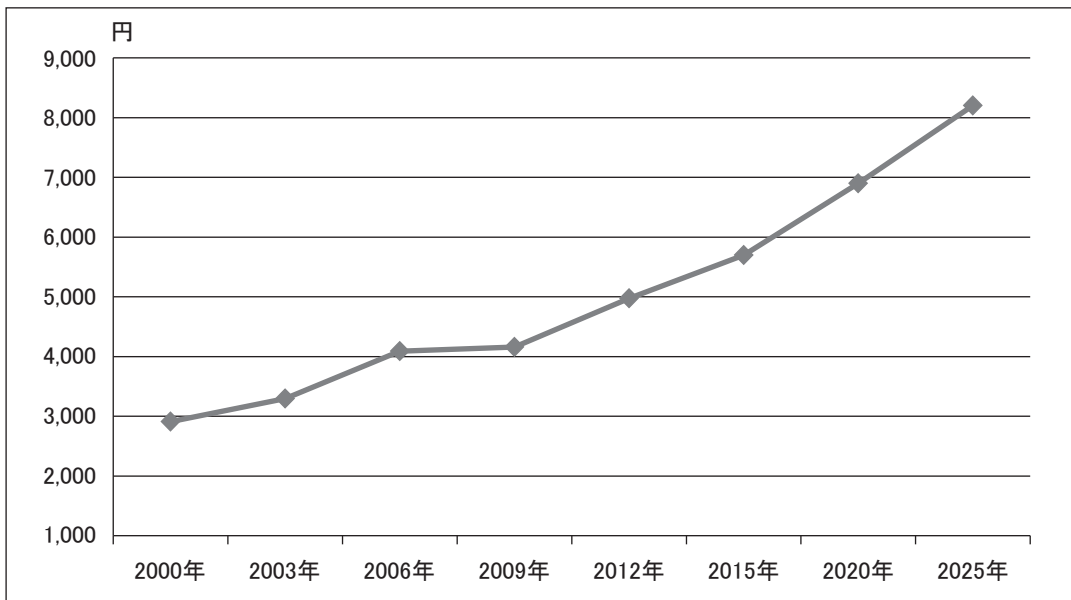
その意味では、日本経済全体の回復を目指すことは誰も異存はないのだが、それに伴い置き去りにされる層の対策を忘れてはならず、きめ細かな対策が不可欠である。

## (2) 具体的な保険料の引き上げ予測

実際、今後の医療保険料及び介護保険料の引き上げ幅について考えてみると、かなりの上昇となっている。例えば、介護保険料においては、2015年には約5,700円となり（図1）、75歳未満における国民健康保険料においては約8,100円となり（図2）、両者を合わせて毎月約14,000円が年金から天引きされる（実際、年金は2か月毎の支給）。確かに、この予想額は標準額であるため、低所得者に対しては一定の軽減策が講じられるものの明らかに保険料負担増となる。

その意味では、年金給付額が増えない以上医療や介護保険料が上昇し続ければ、高齢者の可処分所得は目減りすることとなり、徐々に生活は厳しくなるであろう。一定の預貯金を保有していれば、これらを切り崩しながら生活することができるが、その点で高齢者の格差が顕著となる。

図1 第一号被保険者介護保険料基準額の推移及び見通し

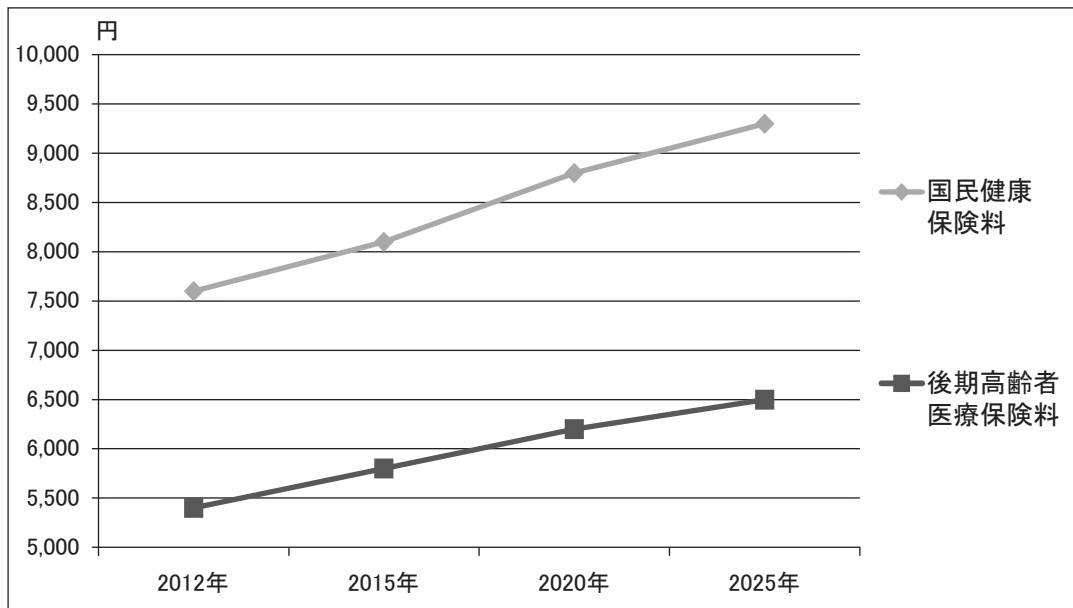


厚労省「第5期計画における第1号保険料について」2012年3月30日から作成

厚労省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」2012年3月30日から作成

※ 2000～2012年は実績。2015年～の見通し額は社会保障と税の一体改革後。

図2 医療保険制度の保険料水準の見通し額



厚労省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」2012年3月30日から作成

※ 国民健康保険料は2012年賃金換算。

※ 2015年～の見通し額は社会保障と税の一体改革後。

### (3) 消費税引き上げの実態

現在、政府は「社会保障と税の一体改革」という流れから、消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%と二段階で引き上げる見通しである。その引き上げ分5%のうち政局次第では流動的ではあるが、「1%を社会保障の充実」、「4%をその安定」とされている。これは旧政権下（民主党）から「全額社会保障」と銘打っていないながらも、単なる言い回しの違いで財政健全化が増税の大きな目的であることに変わりはない。

もっとも、会計検査院の報告によれば4,000億円以上の無駄使いが指摘されており、さらなる特別会計などの効率化をすすめれば一定の財源は生み出される、といった国民による政府への不信感もあり、消費税増税の必要性はないとする意見もある。

## 2. 今後の具体的な医療施策の方向性

### (1) 医療給付の重点化・効率化

なお、国民生活にとって、今後の医療給付の方向性がどうなるかが、最も重要な視点であろう。最終報告書では「併せて、改革推進法（第6条第2号）では、医療保険制度について、『保険給付の対象となる療養の範囲の適正化等』を図ることも求められ<sup>(2)</sup>と述べられ、保険給付の適正化と言われる抑制策が明確化されている。

具体的に高額療養費制度（慢性疾患などで受診などが多い患者に対して、一定程度の額を超えた場合に医療費を軽減するシステム）などを拡充させていくものの、外来受診時には、さらなる一定程度の定額負担の導入議論が必要とされている（表1）。つまり、かつてから議論されてきた、原則、窓口自己負担は3割であることは周知の事実だが、それにプラスして、別途、定額負担を課すといったものである。

また、2013年度においては見送られたものの、70～74歳の窓口自己負担を1割から2割負担に段階的に引き上げていく施策も検討されている。

表1 政府が示した負担増案等の一部

医 療	紹介状のない大病院におけるさらなる患者の負担増
	70歳～74歳の窓口負担2割（1割暫定の廃止）
介 護	介護保険の自己負担の見直し
	一部のサラリーマン世帯の保険料負担増（総報酬制導入）
年 金	給付年齢の引き上げなどを検討

社会保障制度改革国民会議『社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～』2013年8月6日から作成

### (2) 介護保険制度における改革

また、介護保険制度においては、要支援1及び要支援2といった軽度者を対象とした保険給付サービスを介護保険制度内の地域支援事業に移行し、給付のサービス抑制が模索された。

(2) 社会保障制度改革国民会議『社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～』2013年8月6日35頁。

しかし、この社会保障制度改革国民会議による提案を、具体的な施策を検討する段階においては、短期的には「軽度者のサービス削減」は見送られ、地域支援事業に移行したとしても財源額が継続されることになった<sup>(3)</sup>。ただし、長期的には給付費の伸び率を従来制度よりも抑制する方向性が示されたため、緩やかな給付の適正化が実施されると考えられる。つまり、現行の地域支援事業の上限額は介護給付費が尺度とされているが、今後、高齢化率の上昇といった尺度に変更されれば、長期的には軽度者へのサービス削減に繋がっていくと考えられる。

いずれにしても理論上短期的には利用者への影響は少なく極端なサービス抑制には繋がらないとしても、全国の市町村（保険者）の力量に格差があり「地域間格差」が生じる懸念がある。また、シャドーコストが心配され、膨大なイニシャルコストが生じるであろう。

そのため、本来であれば財源論を鑑みながら「要支援1」のみを地域支援事業に移行し、現行通り「要支援2」は介護給付で存続すべきであったと考える。そして、その後の状況を検証しながら「要支援2」の在り方を、次回の法改正時に検討すべきであろう。

もともと、政府案が遂行されるのは間違いのないため、①市町村に対する事務経費等の財源措置、②制度移行に際して早急に通知を提示する、③十分な経過措置、などの対応を厚労省側が講じなければ、介護現場は混乱し結果的に利用者のデメリットとなるであろう。

なお、介護保険制度は所得に関わらず1割自己負担であるが、2015年4月からは高所得者に対しては2割自己負担の導入が濃厚となった。ただし、どの所得層が高所得階層であるかの議論は立場によって異なり、最終的には政治決断となりそうである。

### 3. 世代間格差を理念に

#### (1) 高齢者の優遇論

「また、社会保障が、現在、巨額の後代負担を生みながら、財政運営を行っていることは、制度の持続可能性や世代間の公平という観点からも大きな問題であり、現在

---

(3) 社会保障制度審議会介護保険部会2013年9月4日の議論にて方向性が示された。

の世代の給付に必要な財源は、後代につけ回しすることなく、現在の世代で確保できるようにすることが不可欠である。」<sup>(4)</sup>と最終報告書では述べられており、高齢者から若い世代に社会保障給付費を移転する議論が打ち出された。

確かに、2012年度の社会保障給付費は約110兆円となっており、そのうち高齢者における医療・年金・介護が約7割を占めている。経済学・財政学的に考えると、社会保障制度における「給付と負担の世代間格差」は数値的に明確化されており、例えば、厚生省の試算によれば、2010年時点で70歳になる厚生年金加入世帯は、支払った保険料（専業主婦（夫）負担分除く）の6.5倍の年金給付となるのに対し、30歳以下の世帯は2.3倍しか受け取れないとなっている。しかし、このような数値は生活実態とは乖離したものと言えるであろう。

## (2) シャドー・ベネフィット（隠れた恩恵）

最近、厚生省より女性の第一子の平均出産年齢が30.1歳と公表された。そうすると、第二子は、35歳前後となるであろう。また、現在の高校三年生の四大進学率は約50%であり、専門学校や短期大学を含めると高等教育の進学率はかなりの割合を占める。

確かに、「子育て施策」というと「共働き世帯」支援という観点から、0歳から就学前後の保育サービスの拡充が焦点化される。また、若者の雇用情勢や壮年層におけるリストラ問題などを背景に、現役世代における雇用政策の重点化が強調される。ゆえに高齢者分野への社会保障給付費を、若年者層に傾斜すべきとの議論となりがちだ。

しかし、既述のように高等教育への進学率の上昇から子育ては0歳から22歳までが基本となっており、しかも、多大な教育費がかかるのは高校から大学卒業までの5～6年間であることを忘れてはならない。

つまり、女性の出産年齢が30歳代となると、その子供が高校・大学生になる頃には両親の年齢が50歳から60歳となる。そうすると、その両親は親の介護の問題に直面する時期と重なり、結果的に教育費のかかる子育て時期と、親の介護問題の時期とが重なることになる。

実際、親の介護・看護を理由に50歳代女性を中心に介護離職を余儀なくされる人々が増え続けている。総務省が2013年7月公表した資料によれば過去5年間に介護や看護のために職を離れた人は約48万7,000人で、そのうち女性は38万9,000人と8割に達

---

(4) 社会保障制度改革国民会議『社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～』2013年8月6日3頁。

している。確かに、高齢者自身で自分の所得や資産を活用して息子や娘の支援を得ずに、公的医療及び介護サービスの不足分を補うことが可能な人もいる。しかし、実際には親族に何らかの経済的支援や介護の担い手として依存している高齢者も多い。

いわば高齢者における社会保障給付費が多くを占め、公的サービスが拡充されるのであれば間接的に現役世代や若年層にもメリットとなる。このような「シャドー・ベネフィット（隠れた恩恵）」は、経済学や財政学的な数値では明らかとはならない。

本来、「給付と負担の世代間格差」を問題視するのではなく、むしろ「世代間に関わらず所得と資産の再分配」のシステムを、いかに講じるかが重要視されるべきであろう。青年実業家であろうと高齢者であろうと、一定の所得と資産を有している者には、それ相応の負担を課すことで、公正な給付と負担の社会保障システムが構築されるはずである。

ただし、「給付と負担の世代間格差」の議論を強調させることで、高齢者分野における社会保障給付費の抑制を大義名分化させる手法としては、一定の効果は期待できるのかもしれない。

## 4. 社会保障制度改革国民会議の評価

### (1) 社会保障を担う理念

最終報告書では「自助」「共助」「公助」といった助け合いの理念を用いて、社会保障制度の枠組みを構築しつつある。これは「サブシディアリティ原則」を応用したもので、弱者となった際の相互扶助機能を順位付けしたものである。

一般的に「自助」＝「自分及び家族」、「共助」＝「社会保険」、「公助」＝「社会福祉」と解釈されている。その意味では、相互扶助における根本的なシステムは「家族」である。高齢者が老いて身の回りのことができなくなれば、子どもが親を引き取り三世大家族で暮らしていく。かつて子育ては主に「妻」が担い、夫が勤め人として収入を得るといった家族形態が一般的な時代もあった。いわば「介護」や「子育て」といったシステムが、「妻」「娘」といった女性によって担われ、その核となる単位が「家族」であった。

しかし、現在、家族形態は大きく変わり、高齢者世帯では独居もしくは老夫婦世帯が増え、家族扶助機能の限界が見え始めている。また、家族扶助の大きな担い手で



あった「女性」の社会進出が進展していくことで、「共働き世帯」が珍しいことではなくなり、家族機能が大きく変わっている。

一方、個人の地域社会に対する関わり方も希薄化している。かつては近所付き合いを重要視することは常識であったが、昨今は「あいさつをしない」「隣の人と話さない」といった、人間関係の希薄さが目立つ。地域のネットワークに入ろうとしない人達も増え始め、個人の価値観の変化によって「互助組織」「地域力」の減退が顕著となっている。

そのため、繰り返すが2055年には高齢化率が約40%との数値が示されていることから、この時点を一定の到達点として睨みながら社会保障制度を考えていくべきであろう。つまり、「家族」「地域」といったインフォーマルなサービス供給形態に限界が見られ、しかも「企業」を中心とした社会構造の変化も顕著となっている現実を認識する必要がある。

そして、最終的に社会が求めている社会保障的機能が、どの程度まで必要かを検証し、一定の給付水準を見定めてから「負担」と「給付」を論じなければ、財政論ありきの議論に終始してしまう可能性が高いと考える。

## (2) 現金給付と現物給付

そもそも安定した社会保障の基本骨子を構築していくポイントとしては、第一に「現金給付」と「現物給付」といったサービス形態をどのように考えていくべきかである。

基本的に「年金」「生活保護費（生活扶助）」「社会手当（子ども手当）」「失業給付（雇用保険）」は、「現金給付」と位置付けられる。しかも、旧政権は「最低生活保障年金」の実現を掲げ、7万円を保障する施策を打ち出していた。これらは消費税増税と関連しており、昨今、推計数値の公表をするか否かでマスコミを騒がせた。

一方、「医療」「介護」「生活保護（医療・介護扶助など）」「障害者福祉サービス」「保育サービス」などは「現物給付」と言える。

しかし、「現金給付」に傾斜していく社会保障システムは、サービスを必要としている個人にとって必ずしも有益とは限らない。例えば、認知症高齢者の年金給付額が上がったからといって、「介護」といったサービスに結びつくわけではないからだ。児童福祉や教育においても同様である。つまり、「貨幣」を取得したとしても、最終的に必要なサービスに転換できなければ意味がない。特に、社会的弱者となった高齢

者や児童等は、誰かが「貨幣」を必要とするサービスにつなげなければ有益とはならない。

むしろ、「現金給付」を現行水準にとどめ、サービスが必要となった際には「現物給付」として保障していくほうが妥当ではないだろうか。しかも、「現金給付」は一部、貯蓄に回ってしまうことがあるものの、「現物給付」は看護師、介護士、保育士といった医療・福祉系従事者の雇用拡大にもつながり、部分的には経済効果が期待できる。

このように日本の社会保障のスタイルを、「現金給付」もしくは「現物給付」のどちらかに傾斜していくかの議論が求められている。なお、筆者は「現物給付型」のシステムに傾斜すべきと考える。

なお、社会保障政策の基本骨子を決めていく際には、多くの研究者によってイエスタ・エスピン・アンデルセン<sup>(5)</sup>の福祉国家論が引用されるため、これらの理論をヒントに基本骨子を議論していくべきと考えられる。

### (3) 社会保険（保険料）と福祉制度（公費）

第二に、「社会保険」と「福祉制度」のどちらかに傾斜して社会保障制度を構築していくかという議論である。実際、日本の社会保険制度は「医療」「年金」「介護」「雇用保険」「労災保険」といったように、「社会保険」システムが骨子となっている。一方、公費を用いた「福祉制度」は財政的にも少ない。

しかし、「社会保険」方式といっても、半分は公費（税金）が投入されており純粋な保険原理で運用されているわけではない。むしろ、徐々に引き上がる保険料負担において、保険者側も苦慮しているのが実態だ。政府は今後の社会保障制度を、「社会保険制度」を中心に据えているようだが、上昇する保険料負担について長期的なビジョンが描けていない。むしろ、福祉制度の機能（公費負担）の再構築も重要と考え、これら2つのシステムの在り方を議論すべきであろう。

### (4) 世帯もしくは個人単位

第三に、社会保障における「負担と給付」の単位を、「世帯」もしくは「個人」のどちらかに明確にしていくべきである。例えば、後期高齢者医療制度の保険料負担

---

(5) G・エスピン・アンデルセン著 京極高宣監修・林昌弘訳『アンデルセン、福祉を語る』75頁2008年NTT出版。

(75歳以上)は、個人単位であるが、保険料の軽減策単位は「世帯」となっている。また、非正規雇用者の厚生年金適用に関しても個人単位で保険料負担が検討されているが、医療保険制度に関しては明確なビジョンが示されていない。

かつて「家族」が社会保障の機能を担っていた時代では、「世帯」単位といったシステムが一定程度機能していたが、超高齢社会に突入した日本社会においては「家族」形態も変わり個人単位で社会保障制度を構築している側面が見られる。特に、比較的新しい介護保険制度や後期高齢者医療制度は、個人単位で保険料を徴収している。しかし、他の制度は従来通り「世帯」単位でシステムが稼働しているため、これらの整合性を見直していかなければならない。現行では「世帯分離」申請をしたほうが個人にとってはメリットとなるケースが生じてしまい(負担軽減)、現行の制度自体が公正なシステムとはなっていない。

このように「世帯単位」と「個人単位」の考え方が混在したままの社会保障制度は、不公正なシステムを維持するだけである。

## 5. 軽視される企業の役割

### (1) 社会保障を担う3主体

基本的に高度経済成長期には日本の社会保障の機能主体は、「家族」「企業」「国・自治体」といった三者で構成されていた。しかし、繰り返すが現在の日本社会の家族形態は大きく変わり、「少子高齢化」「女性の社会進出」「未婚者の増加」「離婚率の高さ」「独居高齢者の急増」などといった背景から「家族」機能が減退している。

また、「企業」の役割もグローバル化の名のもとに海外に工場等を移転し、併せて終身雇用制度を解体する動きも見え始めている。

それでは、国や自治体はどうかと言えば、経済成長が見込めない現状から税収は伸び悩み、労働者の慢性的な低賃金化により保険料収入はままならない。

### (2) 大企業の存在意義

一方大企業の内部留保は多額となっており、一部の企業に資金が集中されていることは否めない。東日本大震災によって法人税を引き下げることが凍結されたものの、

今回、法人税引き下げの議論が浮上している。確かに、日本の経済成長を考えるならば企業の税負担を低く抑え、国際競争力を踏まえた環境を整備すべきとの指摘もある。しかし、これまでも日本の法人税は引き下げられてきており、今後、消費税を引き上げることが国民に求めるならば、これらの引き下げはどのようなのであろうか。

なお、企業の公的負担を法人税所得課税のみではなく社会保険料事業主負担も併せて考えるならば、国際的に見ても必ずしも企業側の負担が高いとは言えない。確かに、アメリカやイギリスと比べると日本のほうが負担割合は高いが、他の先進諸国よりは低い数値となっている。しかも、日本の社会保障財源の項目別割合の推移を見ると、税や保険料割合と比べた場合、事業主負担の割合が1986年から3割台を維持していたが2003年以降2割台に低迷したままだ。

ただし、企業の社会保障における役割で最も重要視されなければならないのは、国内の雇用創出である。総務省が7月発表した「就業構造基本調査」では、非正規社員は2,043万人となり雇用者全体で38.2%と過去最高となった。確固たる社会保障財源のためには安定した雇用環境を作ることが条件となる。

### (3) 大局的見地からの分析

また、企業の利潤を考えても内需における消費者の生計状況が安定しなければならない。製造業を中心に良質の商品を生み出すには、多くの経済力を保持した国内消費者が存在してこそ、海外で勝負できる新製品も生み出される。国内の低賃金な消費者が増え続ければ安価な消費ニーズ者が増え、結果的に技術革新された新商品は生み出されにくくなる。

現在、法人税の引き下げが議論されているが、短期的な収支に惑わされることなく大局的見地から検証し、これらの引き下げ分を安定した雇用創出に充当すべきである。それによって、未来への社会保障の財源確保や長期的な企業利益を見据えた議論が可能となるであろう。

## 6. 軽減税率導入の壁

### (1) 簡易な給付措置

既述のように消費税増税関連法により、経済の動向を見極めたうえで、現在5%の

消費税率を2014年4月に8%、2015年10月から10%と二段階で引き上げることになっている。しかし、消費税の問題点として逆進性が挙げられる<sup>(6)</sup>。その意味では低所得者への負担増が大きな課題となり、「暫定的かつ臨時的な措置」として、一律に定額の給付金を配布する措置が考えられている。

確かに、消費税引き上げ8%段階においては諸々の準備に時間を要するという理由で、簡易な給付措置を講じることはいたしかたない。しかし、10%引き上げ段階においては時間的な余裕も残されており、軽減税率の導入は充分に実現可能ではないだろうか。

## (2) 各界の反対論

そもそも「軽減税率」の導入においては、多くの団体・機関・行政サイドから消極的な意見が多い。特に、現行の消費税においてはインボイス方式（税額が記載された請求書等）が盛り込まれておらず、どうしても「軽減税率」を導入するにはこれらのシステム導入の検討が避けられない。以下は経済産業省がインボイス方式の困難性をまとめた各界の意見資料であるが<sup>(7)</sup>、これらから導入反対の骨子が窺える。

日本税理士会連合会（平成24年度税制改正に関する重点要望事項より抜粋）は、「しかし、インボイスに記載された税額の合計という事務負担も考慮すべきであり、積上計算を検証するためには消費税の帳簿記載も不可欠となる。インボイス方式だから税額計算が簡単になるという保証はない。さらに、免税事業者が取引から排除されるという問題もある。」

日本商工会議所（『社会保障と税の一体改革』の推進に向けてより抜粋）は、「1枚の帳票を消費税の根拠とするインボイス制度は、中小・零細事業者に1枚1枚の帳票処理や、法人税・所得税の帳簿の計算に加えて消費税の計算が必要となる等の煩雑な作業を強いる。」

全国商工会連合会（平成24年度中小企業関係税制改正要望〈重点要望項目〉より抜粋）は、「税率引き上げのみならず、免税点、簡易課税制度の見直しや複数税率・インボイスの導入など、中小企業の事務負担を増加させるような消費税の見直しには、反対する。」

---

(6) 田代昌孝「消費税の逆進性とその緩和策」『埼玉学園大学紀要 経営学部篇』215～220頁 2009年12月。

(7) 「インボイス方式の導入に伴う事務負担の増加について」2011年12月14日経済産業省資料。

以上のことから、軽減税率に伴いインボイス方式を導入することになれば膨大な事務量が創出され、経済動向に悪影響を及ぼすというものである。そして、免税事業者などを考えると税の公平性においても問題点が多いと理解できる。

### (3) ロビー活動と事務コスト

また、業界内の品目に軽減税率を適用してほしいという陳情が激化することが予想される。例えば、ウナギは軽減税率の対象にならないが、アナゴは対象になるのかというように、どの品目を軽減税率の対象にするか議論が分かれるであろう。いわゆる「ロビー活動」の激化が懸念される。ヨーロッパ諸国においても、軽減税率の採択にあたってのロビー活動は活発で、最終的には裁判にまで発展したケースがある。

そして、経済産業省や国税庁などを中心に行政側の事務が煩雑となり、膨大な事務コストが懸念される。このような負担は、企業や事業者側にも同様である。特に、中小企業においては大きな課題となる。

そして、軽減税率の導入によって官僚組織においては権限が増すことが想定され、最終的には天下り先を増やすといった官庁の影響力を増大させる結果にもつながることは否定できない。しかし、このような癒着の危険性が生じるため軽減税率の導入が難しいというのは、はじめから政府側が不公正な行政運営を前提とした議論で好ましくないと考える。

### (4) 税収減の懸念

なお、消費税を引き上げたにもかかわらず、軽減税率の導入によって税収が減るといふ財務省の考えも推測される。そもそも、社会保障費に使われているとされる赤字国債費の削減を目指すことが、旧政権（民主党）における消費税引き上げの目的となっていた。もし、軽減税率の導入が実施されると、税収がその分減ることになり消費税引き上げによる財政健全化の道筋が希薄化してしまう。

いわば「簡易な給付措置」による財政負担と、軽減税率の導入における税収減とを比べると、前者のほうが財政健全化には有効である。現金給付が永続的に行われる保証がなく、例えば、政府がエコカー補助金を打ち止めしたように、現在の財政状況を見る限り、おそらく支給は限定的と考えられる。そうなると、給付措置による財政負担も一時的となる可能性が高い。しかし、軽減税率を導入してしまうと、永続的な措置となり確実な税収減となる。このように分析すると限定的な期間内で現金給付され

たとしても、低所得者の家計に効果的とは考えにくい。つまり、現金支給は、短期的な国民負担を軽減させるに留まると言えるのではないだろうか。

いずれにしても現金が直接支給される「簡易な給付措置」によって、消費税における「逆進性」に対応したほうが妥当という考えも理解できなくもない。

## (5) 介護現場を経験して

かつて私が勤めていた自治体で年一回、75歳以上の高齢者を対象に「敬老祝い金」を給付していた。使途を聞いた高齢者のほとんどが、「寝たきりや病気になった時に備えて貯金する」と答えた。特に、国民年金のみを受給している人で毎月の収入が5万円ほどしかない高齢者に多かった。筆者が食費を切り詰めて生活している高齢者に、「たまには温泉でも行かないのですか」と尋ねたが、「現金は貴重なので貯金する」という声をよく耳にした。実際、年をとると「物」が欲しいという気持ちが薄らぎ、将来の不安のために貯蓄してしまうのであろう。つまり、国民の多くが、社会保障への信頼性が低く現金を貯蓄してしまうのかもしれない。

また、消費税増税後、ヘルパーが買い物支援を頼まれた際、日々、定期的に購入する食材などのために5%引き上がった分を支出して欲しいと高齢者に説明しても、増税前の支出額しか理解を示さず、安価な食材を購入するように頼まれるだろう。中には消費税が引き上がったことすら、認識できない高齢者もいるに違いない。

そのため、できるだけ内需を冷え込ませないためにも、食費などの生活必需品の消費税は5%に据え置き、できるだけ消費行動に影響を及ぼさない措置を講じるべきだろう。

## まとめ

いま稼働している社会システムは、高度経済成長期に構築された。しかし、これからの社会においては、先に触れたように、高齢者や認知症の患者が増えていく時代である。そうした、いわば社会的弱者への対応を前提に社会システムを構築していくことが大切であろう。

社会保障と税の一体改革において「財政状況が厳しい」「財源の裏付けがないとサービスは維持できない」といった議論が、政府の社会保障審議会や国会等でも繰り返されて

いる。確かに、日本の財政状況は厳しい状況であり、早急に対策を講じていくべきであろう。

しかし、同時に社会保障費以外の部分でも無駄使いや優遇税制などが持続・維持されている。いずれ国民に社会保障における給付削減もしくは大幅な負担増を求めなければならない時期が来るかもしれないが、それらは全ての分野の無駄使いや優遇税制などを廃止・是正されてから実施されるべきであり、現在の財政規律を主張する論は、安易に削減もしくは負担増が可能である部分に焦点をあてているに過ぎない。

ただし、繰り返すが、消費税増税は低所得者には不利で「逆進性」という問題もあるため、その使途は慎重に考えていかなければならない。その意味でも、増税分は着実に社会保障サービスに直結しなければ国民の理解は得られないだろう。

つまり、消費税を中心とした「社会保障と税の一体改革」で財政健全化を目指すことには限界があり、所得税、法人税、相続税などといった文字通り税制の抜本改革を実施しなければ、根本的な財政健全化の解決にはいたらない。

その意味では、昨今の政府の案を詳細に分析すると、現在の社会保障と税の一体改革は、消費税といった安易な税収源を頼りに財政再建を目指している政策と考えられ、本来の社会保障制度の抜本改革ではないと言わざるをえない。

(ゆうき やすひろ 淑徳大学教授)

キーワード：消費税／保険料／軽減税率／  
財政／社会保障