

2012年7月5日(木) 19:40~21:40

乃木坂スクール 発信力で福祉を変える・医療を変える ~現場から、ジャーナリストから、行政から~

「社会保障政策転換の発信源として」

内閣府官房社会保障改革室 内閣審議官 香取照幸さん ①

ゆきさん：「物語介護保険～いのちの尊厳のための70のドラマ」のうち17のドラマに登場なさっているのが香取さんで、介護保険の生みの親のおひとりです。社会保障・税一体改革についても、自民党時代も民主党になっても、結局は香取さんが基礎をつくっておられるというのがこの業界の常識です。では、よろしく。



香取さん：厚生労働省にいます香取と申します。

あまり勉強は好きでなかったものですから、大学とか大学院とかには近寄らないようにしています。なので、こういうところで話をするのは緊張します。

90分いただいていますので、前半は仕事の話ということで今回の社会保障、税一体改革がどういう組立になっているのかという話をします。後半は、ジャーナリズムということなので、みなさんと議論をしたいと思ひまして、別のスライドを用意しています。ご質問があれば受けます。

社会保障を報道するという事は、非常に難しいことだと。いろんな人に理解してもらうのが難しい、そこをどう乗り越えていかなければならないかというのをお話します。

1. 社会保障・税一体改革の基本的考え方

まず一体改革の中身です。大変情報量が多いのでできるだけ簡潔にお話したいと思います。日本の社会保障制度はどのように作られているのかという話をします。

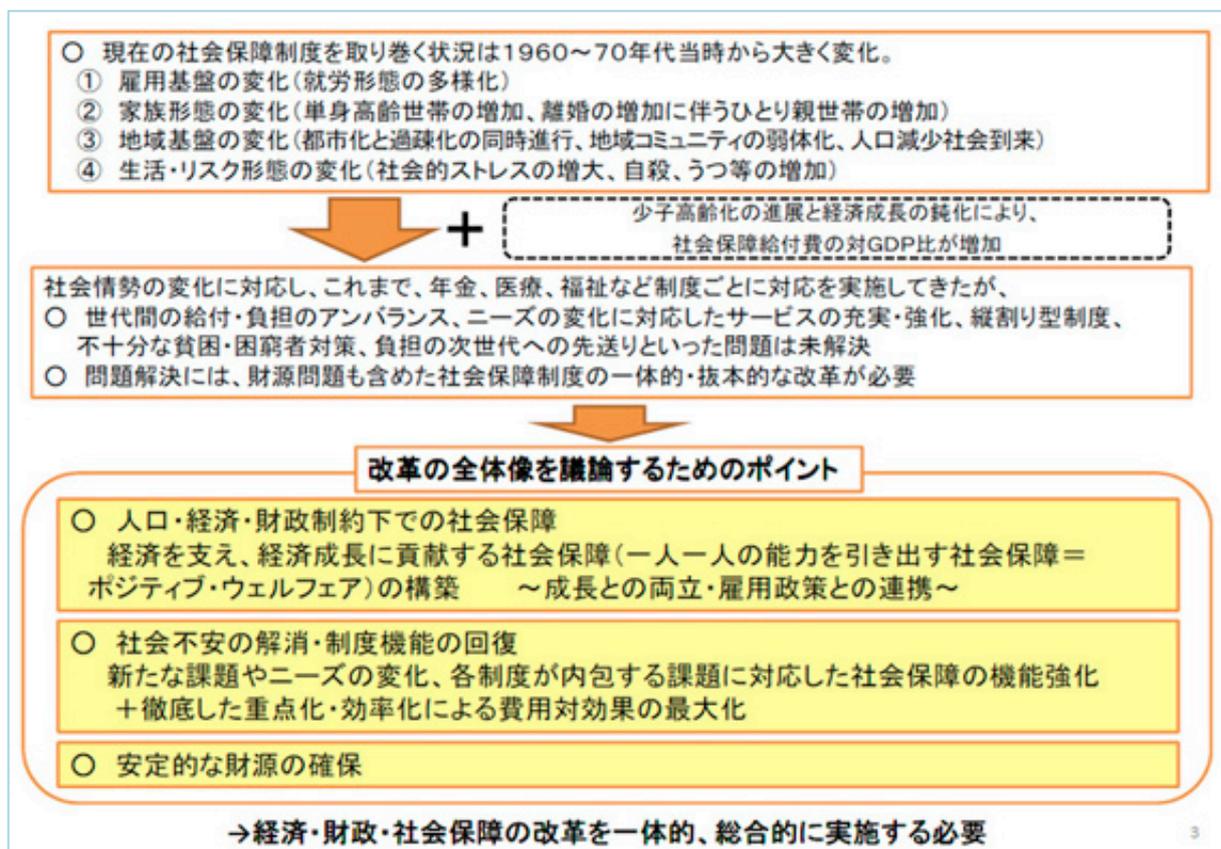
日本の社会保障制度は、世界に冠たるものです。今の社会保障制度は1960年代、70年代にかけて作られました。その時代の経済背景、社会背景をベースにつくられているので、ここにお示ししているような3つの特徴があります。

改革前史	現在の社会保障制度の基本骨格
	○ 現在の社会保障制度は、高度経済成長期であった1960～1970年代にその骨格が完成しているため、以下のような点を前提としておおむね構築されている。
	① 正規雇用・終身雇用・完全雇用 → サラリーマンは職域保険(健康保険、厚生年金)に、その他の者は地域保険(国民健康保険、国民年金)に加入することで、皆保険・皆年金を達成
	② 右肩上がりの経済成長 → 給付の増大については、給与の上昇による保険料収入の増や税収増により賄うことができる
	③ 企業の福利厚生の充実、核家族モデル(特に専業主婦)、地域社会のつながり → 現役世代については、社会保障制度による対応は補完的 → 高齢者に対する給付が相対的に手厚くなっている
	→我が国の社会保障は ①高齢期中心 ②負担・給付両面で「小さな社会保障」という特色

第1に、当時は雇用が安定していました。働いている人のほとんどが正規雇用でほとんどが終身雇用。かつ失業率が1%台。全部雇用の時代です。雇用が非常に安定していたので、サラリーマンは職域保険に入っています。サラリーマン以外は基本的には自営業者しかいない世界なので、サラリーマンは職域保険、それ以外の自営業者は地域保険とやると、ほぼ国民はカバーできるというシンプルな制度です。

第2に、60年代～70年代にかけては、年間の経済成長が、8%～10%。だいたい10年で経済成長が倍になる。経済成長を前提としている。何を意味するかというと、医療保険も年金も、皆保険を達成したあととどんどん給付が大きくなります。それまで医療にかかれなかった人が保険制度によって給付が受けられるようになりますから、給付が非常に増えます。実はこの時代も、社会保障給付は経済成長を上回ってこの時代は伸びていましたが、経済が成長しますから給料が増える訳です。そうすると仮に保険料が増えても、保険料率が上がっても、あるいは税率が上がっても、給料の上昇率の方がずっと大きいので、社会保障の負担が増えても手取りが増える傾向となるので、負担増の実感がないままに、給付が増えていく。今から考えると非常に幸せな時代ということです。

第3は、日本は、終身雇用の体制をとってきたので、企業の福利厚生は極めて手厚かった。また、この時代はまだ核家族の時代ですから、家庭とか地域に、一定のマンパワーがある時代。3世代から核家族に移行している時代ではありましたが、核家族で家に奥さんがいて地域にそれなりに力がありますから、今我々が問題にしているような介護、子育ての問題とかは、基本的には地域や家族の中で、カバーすることができる時代だった。つまり現役世代にとっては社会保障制度というのは極めて補完的なものだった。失業がほとんどない。子育てとか介護というのはだいたい家族や地域でカバーできる。現役ってまあ病気だけですよね。となるので社会保障制度は結局相対的に、高齢者、医療も年金もそうですが、高齢者の給付が中心で構成されるということになります。



したがって日本の社会保障制度は、全体としては高齢者が中心です。かつ、現役について非常にサービスが薄いということ、まあ必要なかったということと、こういう様々なインフォーマルなサービスによってカバーされているということもありましたから、全体としては給付も負担も小さいということになります。

日本の社会保障制度は給付も負担も小さいです。で、あれから 50 年。50 年たって日本の社会保障制度をとりまく状況は非常に大きく変わった。

まず雇用が大きく崩れています。就労形態の多様化。いろんな働き方をする人が増えました。社会保障制度の目から見ると、いわゆる、正規非正規という言い方はあまり好きではないですが、常用正規でない、終身雇用でない、あるいはフルタイムでない働き方をする人がすごく増えました。それは、いろんな要素があって、生活形態が多様化した、あるいは社会のいろんな背景が変わったということもありますし、さまざまな規制緩和の影響もあります。いずれにしても雇用基盤が大きくかわっている。

それから、家族形態も大きく変わりました。三世代から核家族、さらに今は単身世帯が急に増えている。高齢世帯、今、高齢者の単身の人が、500 万人くらいいるのかな。それから高齢夫婦世帯が、5~600 万位ありますから、かなりの部分の高齢者は単身または夫婦のみになります。それから、結婚しない率も増えました。離婚も増えていますので、いわゆる一人親家庭等もふえていますので、家族の基盤が非常に弱くなっている。さらに都市化と過疎化が同時進行していますので、地域の基盤もさまざま変わってきている。地域コミュニティも弱体化しますし、何よりも人口が減っています。

さまざまな、社会保障制度が前提としてきたものが全部崩れています。こういう中で社会保障がカバーすべきさまざまな新しい生活上のリスクが生まれています。

最近の大問題は、自殺です。自殺は正確な数字を忘れてしまいましたが、年間 3 万人くらいいます。97 年の金融危機のときに何千人かぼんとあがって、以来ずっと減っていません。

それから鬱の問題だとか、さまざまな社会的ストレスが増大しそれにともなって心を病む人が増えています。こういう、今までの社会保障制度では制度的に対応してこなかったような新しいタイプの問題がすごく増えています。

そういうことで、まず社会経済の下部構造が変わる。家族関係や地域が変化する中で新しいテーマが増える。そういう中で、2000 年、あるいは 90 年代以降、日本は低成長の時代に入っていますので、経済成長は、鈍化している。他方で高齢化は着実に進みますし、少子化も進むので、社会保障給付費は増えている。

90 年代以降、医療も年金も介護も福祉も、いろんな制度改革をしてきました。ひとつひとつ説明すると、頭が痛くなるくらいいろんなことをやってきましたけれども、結局、全体として高齢世代と現役世代の間の給付と負担のアンバランスの問題でありますとか、上にあるような、さまざまな社会的なニーズの変化に対応してサービスの中身を変えていかなければならない問題に対して、必ずしも十分な対応が出来ていたとは言えない。さらに言えば、医療、年金、介護といった制度の組み立てそれ自体がこのままでいいのかどうかとか、そういうことが問われています。

それから、最近は所得格差がどんどん大きくなっているの、貧困の問題とか格差の問題とか、そういうのが大きな問題になっています。日本はこの 20 年間成長していないといっても、世界の国から見れば極めて豊かな国です。路頭に迷って餓死する人が続出する、なんてことはないんですが、豊かさの中でのさまざまな貧困の問題、社会的なセーフティネットからこぼれ落ちる人が増えています。

この問題は社会的な公正に関わる問題なので、社会の大きな不安定要因になります。

さらに、巨額の財政赤字を抱えていることで、社会保障の給付のかなりの部分を子どもの世代に先送りしているという大きな問題があります。

今回の一体改革は、社会保障の安定財源を確保するというのももちろんありますけれども、こういったさまざまな構造的な課題を全体として受け止めて社会保障制度の枠組みを変えようという問題提起をしていかないと、安定的な制度が維持できなくなるので、医療も年金も介護も、この際全部まとめて、基本的に組み替えるということを考えましょう、既存の制度の枠組みにとられない改革をするというのが、今回の一体改革の基本的な考え方ということになります。

下に3つ書いておきました。一つは、人口が減る、経済が成長しない。さまざまな財政制約があるということを前提に、社会保障制度の組立てを考えなければいけない。そういう時代になった。そのときに、社会保障制度の機能をどう考えるかということがあって、もちろん一人ひとりの生活を支えるということもありますが、もう一つ、日本のGDPが500兆弱、実際には最近マイナス成長で470兆くらいなんですけど、あります。社会保障給付費は100兆を超えましたので、GDPの20%を超える給付をしている、つまりはお金を動かしていることになります。となると、社会保障それ自体が、さまざまな形で日本の経済活動を支える、もっと言ってしまえば成長に貢献するという、そういう部分があります。これ、90年代の終わり頃から経済と社会保障の関係をwin-winで考えるということ、いろいろな学者の人が研究し始めていましたけれど、ようやく少し具体的にそういう議論ができるようになってきました。

最終的に日本みたいな社会を支えるのは、成長させるのは何かと考えると、結局は一人ひとりの人的資本の能力ということになります。この話も始めると長くなるのでやめますが。要は、一人ひとりの能力、可能性を最大に引き出して行く、それは一人ひとりの自己実現のためでもありますし、社会全体の活力でもあるので、いわばポジティブな福祉という意味での社会保障を考える。このことを通じて、成長との両立あるいは雇用政策との連携を考えていきたいと思います、ということです。

今回の一体改革の中には、雇用政策とか、イノベーションとか、そういうものも入っています。

社会保障制度はこの間、さまざまな制度改革をしてきましたが、やはり、90年代末以降、2000年に入ってから、抑制路線をずっと続けてきましたので、本来の社会保障の機能がかなり棄損されている、これは、残念ながら事実です。そういう中でさまざまな新しい課題が生まれているわけですから、もちろん、効率化とか重点化ということは考えなければいけないわけですが、やはり、直面している課題にはきちんと応えられるように、社会保障の機能は強化していかなければならない。

機能強化ということを出す。そのことを前提に、負担をきちんと国民に求めて行く、安定財源を確保する、そういうことで制度改革を考えようというのが今度の改革の基本的な考え方です。

これは何を示しているかというと、いまやっている社会保障改革とか税制改革の議論というのは、実は民主党政権になってから始めたわけではなくて、小泉改革のあと、安倍内閣、福田内閣の時代から、議論が始まっているということを示しています。

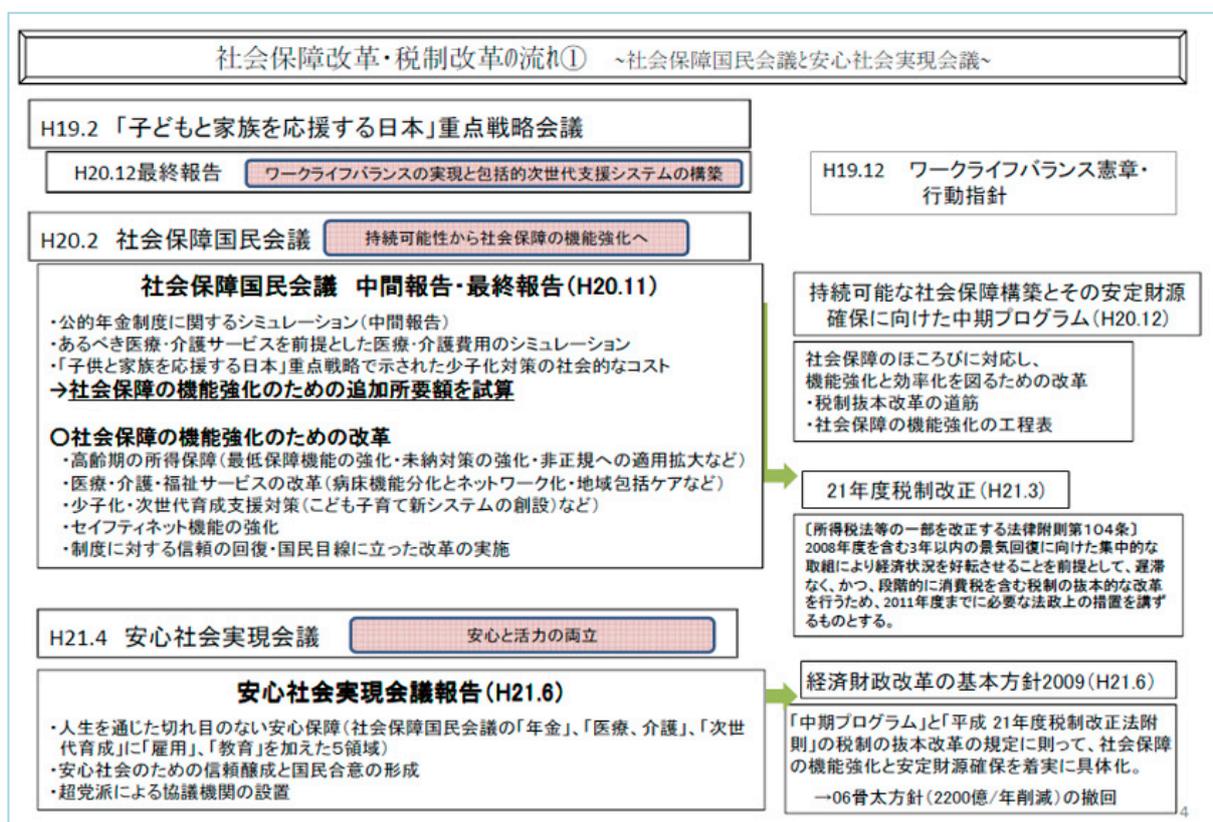
平成19年に、これは安倍内閣の時ですけども、少子化対策をきちんと、体系的に組み立てるという議論を始めました。我々は重点戦略会議というふうに呼んでいますけれども、正式名称は「子どもと家族を応援する日本重点戦略会議」。日本、って入るところが安倍さんらしいんだけど（笑）。

ここで、少子化対策というのは、二つの切り口でやらなければいけない。一つは雇用対策。もう一つは福祉というか、社会保障であると。ワークライフバランス、両立支援ということと、包括的な、子育て支援をするための新しい制度をつくると、こういう報告がなされています。

これは今回の、子ども子育て支援法につながる議論の嚆矢です。

平成 20 年に、福田内閣、麻生内閣で、社会保障国民会議を行いました。この社会保障国民会議のなかで、制度の財政的な持続可能性ということだけではなくて、必要な機能をきちんと強化することで、果たすべき役割を果たすという、いわば社会保障の機能強化路線に、大きく踏み替えをします。社会保障国民会議は中間報告を 20 年 7 月に、最終報告を 20 年の 11 月に出していますが、その中で、年金制度についての将来推計であるとか、医療・介護のサービス提供体制の抜本的な改革を行うということを前提とした費用のシミュレーションをしています。加えて、重点戦略会議でとりまとめた子育ての重点戦略に沿って、少子化対策を充実したときにどれくらいのコストがかかるかという、具体的な機能強化の絵姿と、そのために必要な財源というのをセットでお示しをするということを行いました。

この時具体的にどんな機能強化をするのかということも示していて、たとえば高齢期の所得保障では、年金の最低保障機能を強化する、あるいは非正規の人に適用拡大していく、あるいは未納対策を強化するということが書いてあります。



それから、医療介護とか福祉のサービスについては、病院病床の機能分化とネットワーク化、地域包括ケアといったことが書かれています。

子育て対策では、新しいシステムを創設するということも書いてあり、社会的な包摂を強化するというので、セーフティネット機能を強化する、制度に対する信頼回復、まあ、この時は年金記録問題が大問題だったので、そういった改革をするということが書かれています。

これはいずれも、今回、この民主党政権でやっている一体改革の内容と、ほぼ軌を一にしたような内容が書かれています。

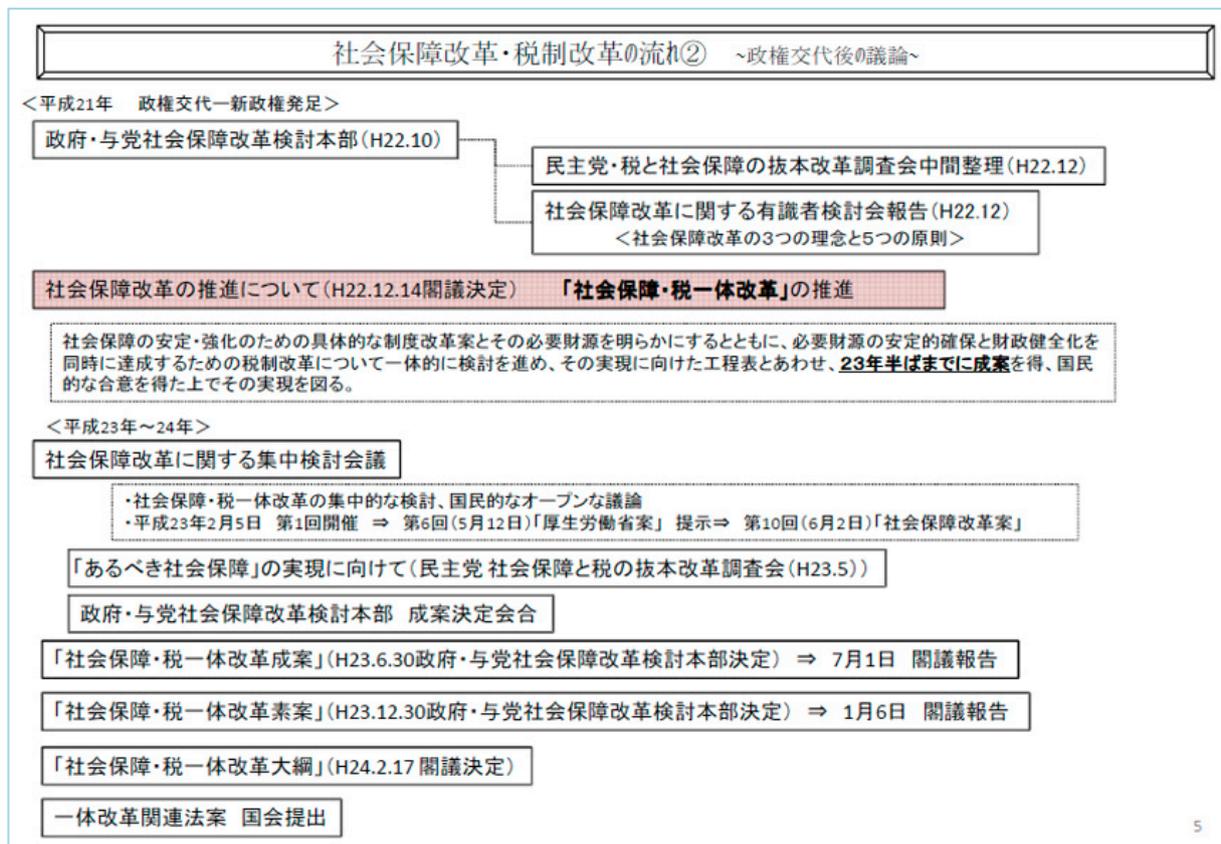
こういった改革をする一方で、税制改革の議論というのが進んでいました。これは右側ですけれども、

当時経済財政担当大臣だった与謝野さんが、「持続可能な社会保障構築と安定財源確保に向けた中期プログラム」というのを、ちょうど社会保障国民会議の最終報告が出た翌月に、当時の自民党政権で取りまとめました。この中で、社会保障制度のほころびに対応して、社会保障の機能強化をしていくと、そのために、安定財源を確保するための、抜本的な税制改正を行うと。それにあわせて、社会保障の機能強化をするための、具体的な工程表をつくるということを言い、翌年の税制改正の附則に、そこに附則104条というのがある。これは実はこの業界では有名な条文なんですけど、要するに社会保障の安定財源を確保するために、段階的に消費税を含む税制の抜本的改革をすると。消費税を上げて、それを財源に充てて社会保障の改革をするんだと。そのための法律を、2011年度までにやるというのが実は書いてあります。このあと与謝野さんは、安心社会実現会議というのをもう一つつくって、社会保障と経済成長を両立させる改革をする必要がある、年金、医療・介護、子育て、そして雇用と教育を含めた5分野について、いわば超党派の、政治の対立を超えた、超党派の枠組みの協議機関をつくって国民合意をして改革していく必要があると、いうことを言います。

こういった一連の改革を受けて、自民党政権が最後に作った骨太方針、骨太方針2009というのがあるんですけど、ここで、毎年2200億削るという悪名高い06の骨太方針は、撤回をされます。

2200億の削減をやめさせたのは自分たちだと民主党は言っていますが、実は09の時、自民党政権の最後の時に方針転換はすでになされていました。

もちろんこれに沿って予算を作ったのは今の政権ですが、実は政権交代の切れ目の時にこういう大きな政策転換が実はすでに内包されていたということでもあります。



で、この政権になってから、ご案内のように一昨年、社会保障改革検討会議をつくり、政府と与党とでそれぞれ一体改革の議論をはじめ、一昨年の12月の閣議決定で、ここで初めて社会保障と税を一体的に改革するという表現が出てきます。そこに閣議決定の文章が出ていますが、「社会保障の安定強化のための具体的な制度改革案と、その必要財源を明らかにするとともに、その必要財源の安定的な確保と、財政の健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせて、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」と書いてあります。

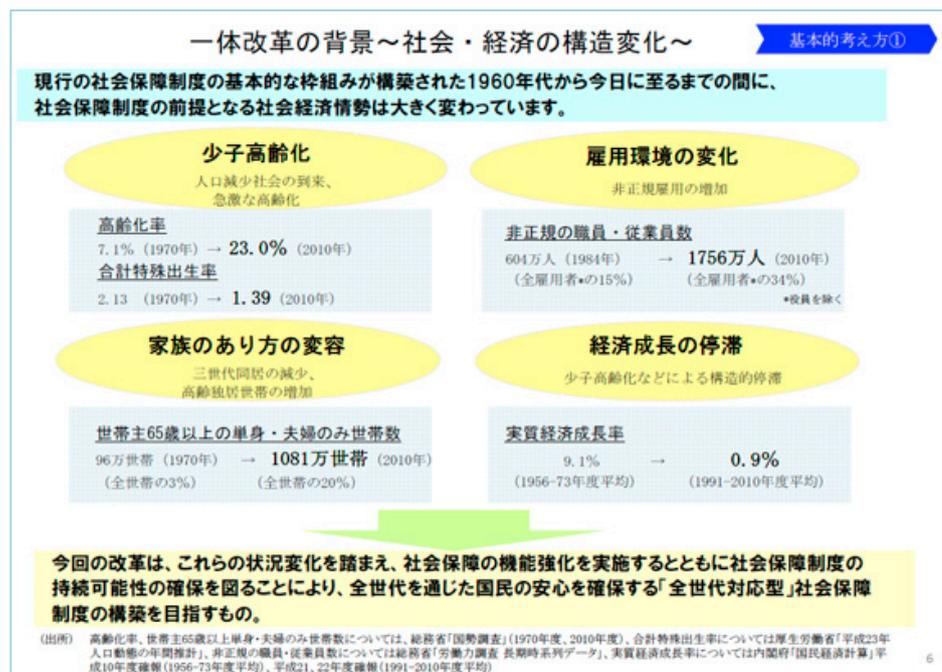
ずっとこの間私たちが作業をしてきているのは、この閣議決定に従って案を作る作業をしている。なので、やっている側からすると、この政権になってからだけでも1年半以上やっているということです。今頃になって聞いてないとか知らないと言われると非常に困る。とくに与党の人からそういうことをされると困る。ほんと、与党の人とか元与党だった人にそういうことをと言われるのは非常に困るんですが（笑）。まあまあ、これはそういう話です。

このあと、与謝野さんが一体改革担当大臣で入閣されて社会保障改革に関する集中検討会議というのを設置して議論を続けます。この集中検討会議は、今度また時間があつたら説明する機会もあるかと思いますが、とってもおもしろい会議でした。賢人会議みたいなそういう有識者のグループと、現場の人のグループと二つグループがあつてですね、このグループが官邸で同じテーブルで議論をするということでも面白い会議だったんですけど、これで6月に、成案というのをとりまとめました。

その時も非常に民主党内がもめたんですけど、その成案に沿って12月に草案をとりまとめ、年明けに大綱をつくり関連法案を出すという、こういう一連の作業があつたということです。

ここから先は、一体改革の背景だとか、なんでそういうことをやらなければならなかったのかということが書いてあります。

この1枚目のスライドは、先ほどご説明したとおりです。今の社会保障制度を支える、背景、さまざまな前提条件が変わっていますという話です。



2つ目は一体改革の基本コンセプトで、社会保障のための財源を確保することと、日本の財政の健全化を図ることを同時に達成すると。

そのために必要な財源を、税制の抜本改革で確保する。そういうことです。なので、二兎を追ってい

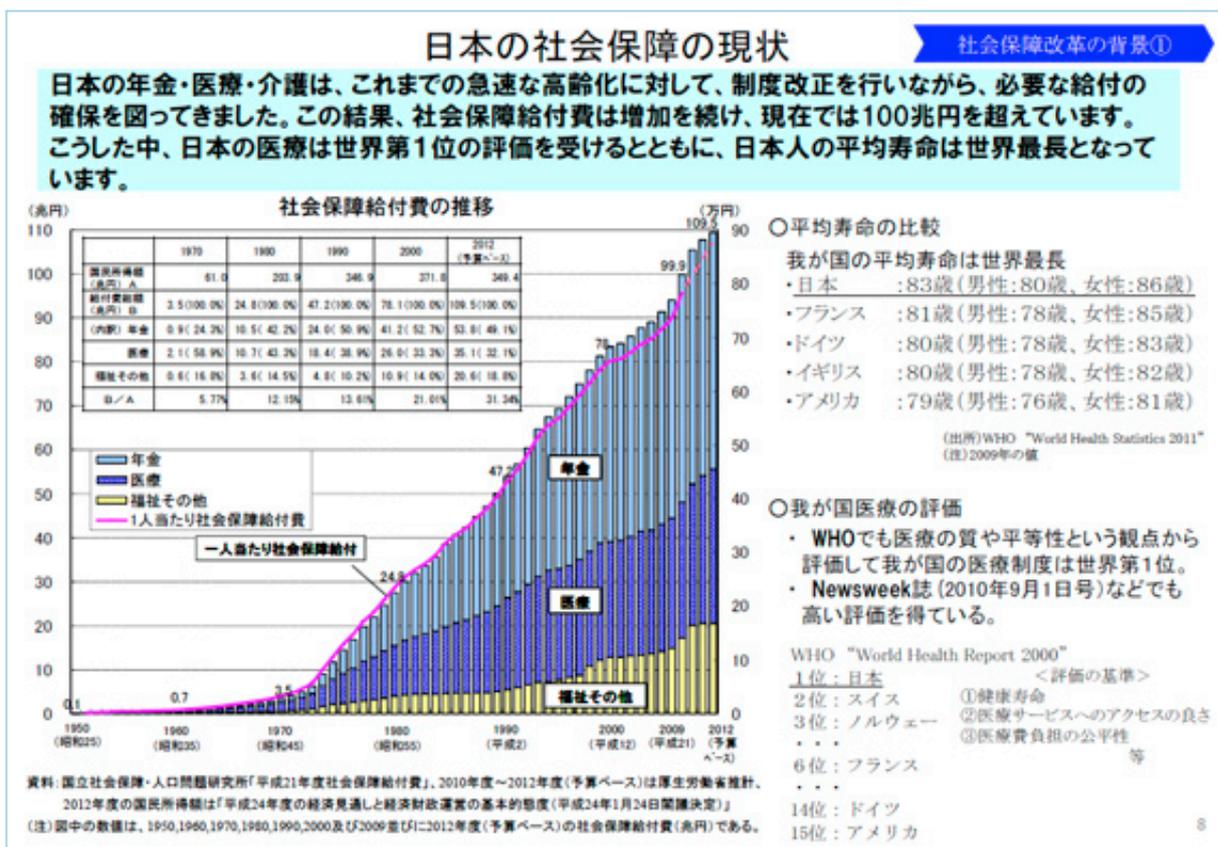
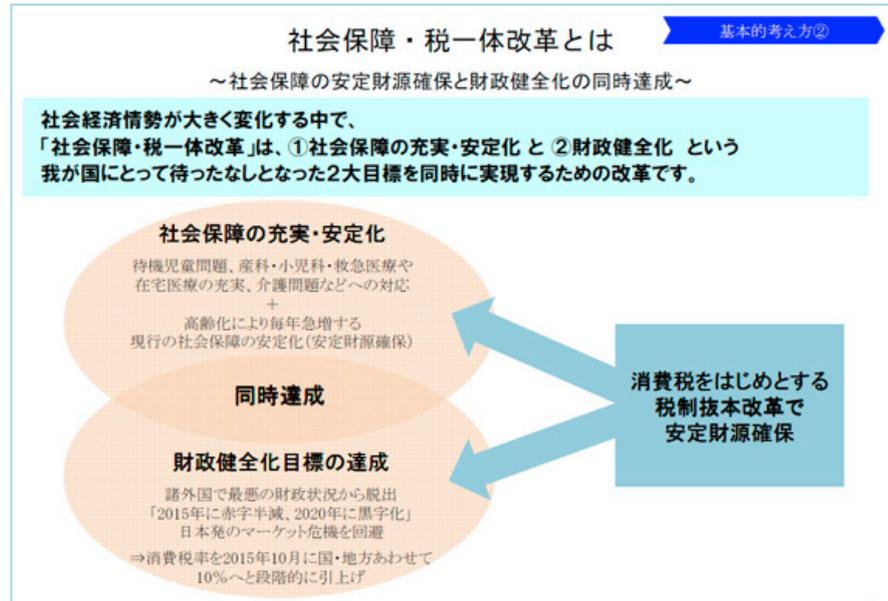
るのが今度の一体改革
ということになります。

このへんはみなさん
勉強されているので分
かっていると思いますが、日本の社会保障費
の伸びということです。
今すでに 100 兆円を超
えている。先ほどお話
したように日本の
GDP が 500 兆弱、470 兆
円程度ですから、対 GDP
比 20%を超えるという

ことになります。国民所得比でいくと 30%を超える水準であります。

ただ、その水準ですが、日本の社会保障給付の水準は、マクロ的に言うと、非常に小さいです。負担
も小さいです。こういうのは、よその国の話って分からなくて、自分の生活実感で議論するのでなかなか
理解されません。このこと自体が大きな問題なんですけど、給付も負担も小さいのが日本の社会保障。
実はそうです。

右側にいくつか書いておいたんですけど、日本の社会保障制度のパフォーマンスは非常に高いです。

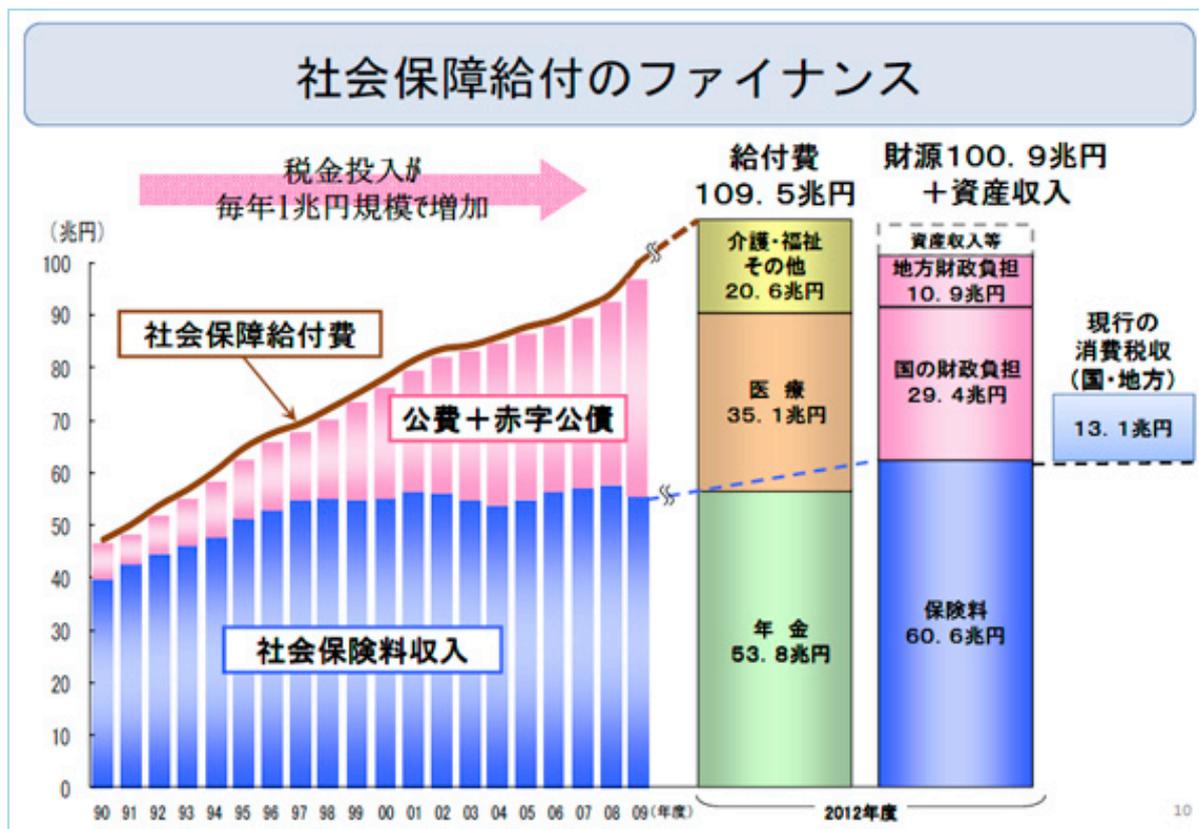
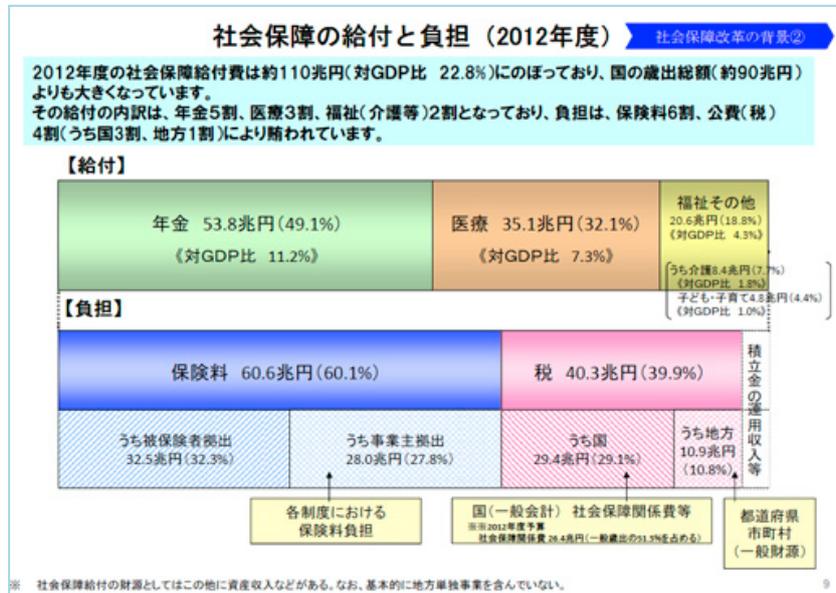


例えば平均寿命は世界で最長ですし、その下にある WHO がやってくれた医療の評価というのがあるんですけど、まず医療の質。そしてアクセシビリティ、平等性等々の観点でダントツに日本の医療制度はいいといわれています。我々が自分で思っている以上に日本の医療制度は評価されている。そこはやはり我々は守らなければならないということだと思います。

これは金目の構成です。年金が5、医療が3、その他が2。その他の2のうち1は介護というのがだいたいの構成です。

財源は6割は保険料で4割が税財源、で、保険料は労使折半、国保があるので若干被保険者の比率が高い。税金は4割入っていて、4割ということは40兆くらい入っているんですが、国が3、地方が1という配分。なので国はだいたい30兆くらい社会保障にお金を入れているということになります。

社会保障がどういったファイナンスになっているかというのが次の絵です。



社会保障給付は毎年3兆円ずつくらい伸びています。国庫負担、公費負担だけでも1兆円くらい伸びるんですが、これはべつに一人一人のサービス水準が高くなっているわけではなくて、サービスを受ける必要のある人が増えるからなんですけれども、一方で、ずっとここ20年くらい日本は経済成長していません。保険料というのは給料の一定割合をとるということになりますから、国民の給与というか、所得が増えなければ、社会保険の収入は増えて行きません。この間、保険料率の引き上げもやっていますが、保険料収入は頭打ちです。そうすると、給付が膨らんでいる分どうなっているかという、結局公費を投入して財源の手当をしているという構造になっているので、全体としてみると、社会保障給付に占める公費の割合がずっと増えるという構造になっています。

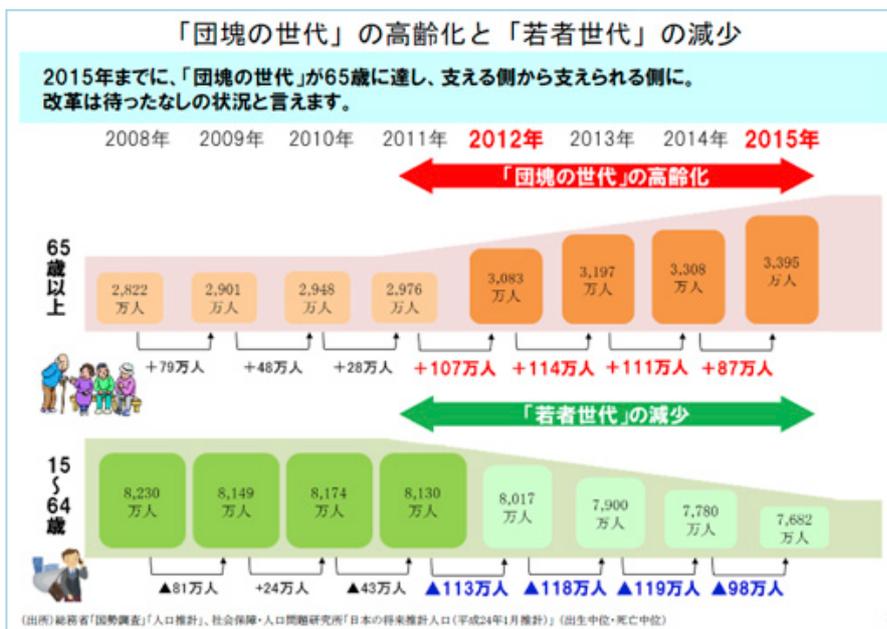
もう一つは、現役の医療、たとえば健保組合の医療というのは、公費は入っていない。保険料で賄っているということですが、後期高齢者、高齢者の医療は半分公費になります。それから各医療保険制度が高齢者医療のために出しているお金の中にも公費が入っています。

つまり、高齢者の給付になればなるほど公費負担の割合が高いというのが日本の社会保障給付の基本構造になっていますので、高齢化が進むと構造的に公費の割合が上がっていきます。

他方、先ほど公費40兆、うち国費30兆が入っていると言いましたが、この公費というのが全部税金で賄えていないわけです。日本はいま年間90兆くらい国がお金を使っていますが、それを賄う歳入の半分は赤字公債。赤字公債発行が44兆。つまり、社会保障給付費のうちの、公費と言われている部分の、半分は、赤字公債で賄っている、こういう構造になっています。

このことは、私は個人的には非常に大きな問題だと思っていて、よく年金の世代間格差だとかなんだとか言いますけれど、言ってみれば我々は、今享受しているいろんなサービスの費用を、我々の世代で賄っていない、恒常的に賄えていないという状態がずっと続いているということで、これは増税しても手当しなければいけない。

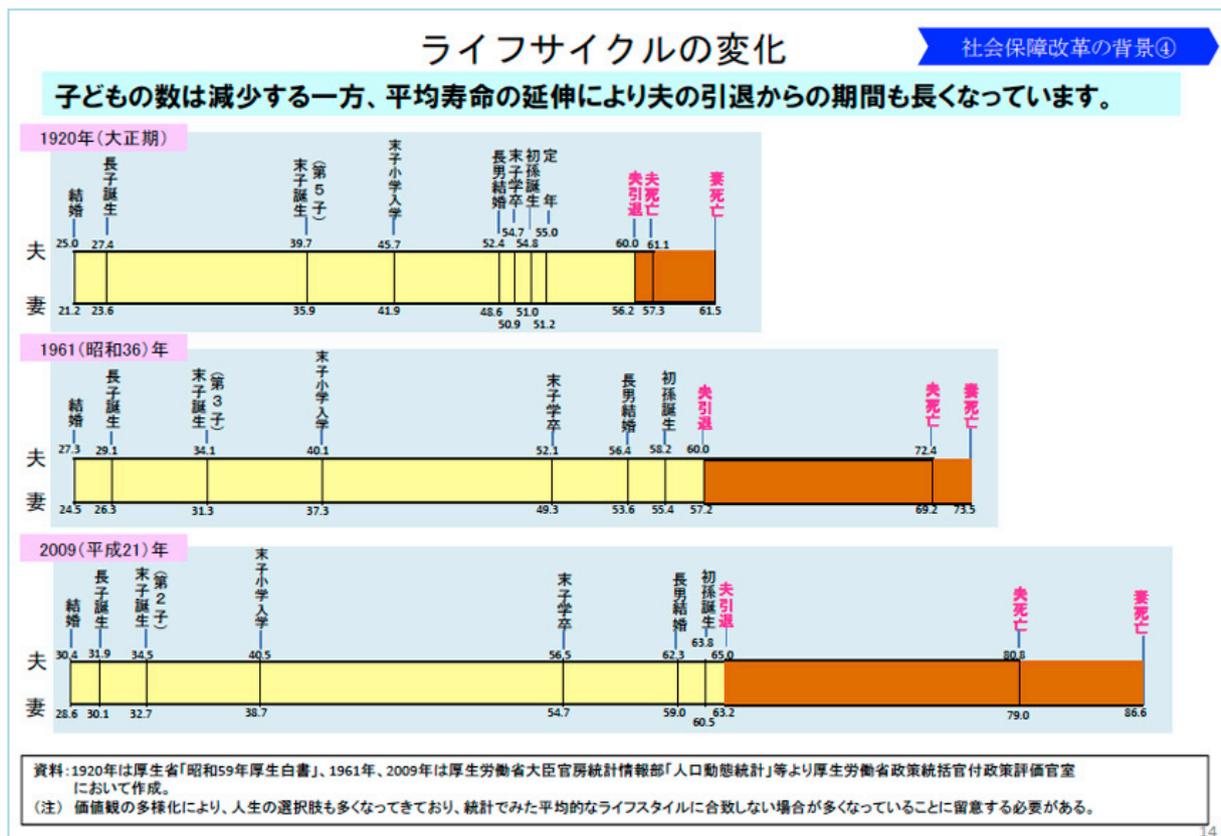
なぜ私が今回の一体改革が必要かと思っているかという、これが一番大きいことです。子どもの世代に、しかもこれから子どもの数は減っていくわけですから、その子どもの世代に、社会保障だけでも毎年毎年20兆近いお金を借金で残し続けているというのは、どこかで止めないといけないというふうに思っています。



これは、年齢構成が変わるっていう話を少し細かく見せたものです。65歳以上人口は、今3000万人になろうとしていますけれども、このあともずっと増えていきます。で、これから団塊が高齢化世代に入っていきますから、2015年には3400万人くらい。毎年100万人弱くらいずつ増えていく

のはご存知だと思いますけれど、で、現役世代は少子化が進んでいますから、新しく若者世代になっていく子どもの数はどんどん減っていますから、現役が減って高齢者が増える。こういう構造です。これはもう、人口構成の問題なので、いますぐどうこうしてどうなるという問題ではありません。来年、子どもの数が倍になっても、その子どもたちが働くようになるまでには20年かかりますから、日本の人口構成は向こう20年はセットされてしまっていると思った方がいいということになります。

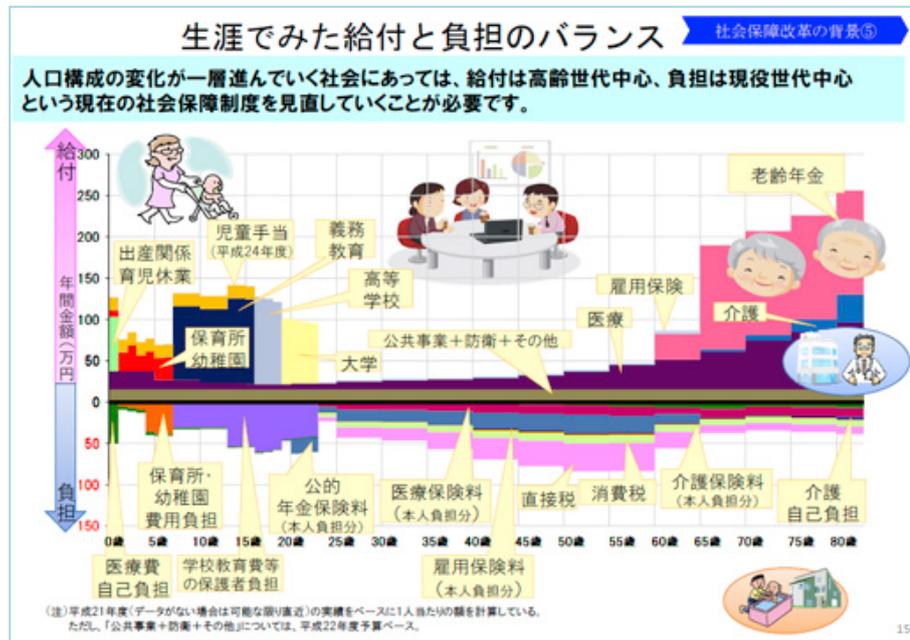
それからもう一つ、これはものすごく私は大きいと思っているんですが、長生きするようになったわけですよ。長生きするようになったということは、社会全体として高齢者が増えるということもありますが、一人ひとりのライフサイクルを考えても、たとえば大正時代だったらだいたい60内外でみんな死ぬわけですよ。18とか15とかで仕事について、25とかそのへんで結婚して、だいたい54~5くらいで仕事をやめて、リタイア後5年か10年すると死ぬという構造になっているので、人生の中で、引退後の期間というのはこんな感じなんです。で、昭和36年、皆保険、皆年金ができた時、平均寿命がだいたい70歳強でしたから、絵をかくとこんな感じです。



で、今は、平均寿命が90近くまでいきますから、だいたいこういう絵になります。そうすると、一人ひとりの生活を考えても、働いている期間と、働いたあとのバランスってこういうバランスになっています。このことだけ考えたら、相似形で考えたらだいたいみんな70か75くらいまで働いてもらわないと、間尺があわないというか、計算があわないんです、本来は。そうはいっても、現実にはそれだけの雇用が確保できるかということや、高齢者になっても30代40代のような働き方ができるかというような問題があるので、簡単にはいかないんですけど、構造的にこういう問題を一方で内包しているということです。

実は、この絵から考えると、支給開始年齢を65歳からさらに上に上げるかというのは一つの大きな問題なんですけれど、ライフサイクルからいくと、やっぱりもうちょっと現役の時代が長くするというような社会構造に切り替えていかないと、これは年金だけじゃなくて、世の中そのものが、持たないということになるということだと思います。

次は、何年か前の白書につけたやつですけれど、生涯で見た給付と負担のバランスです。こういう図を作ると非常にいろんなことがクリアに見えてきます。当たり前ですが、保険料負担とか税金の負担は、稼いでいるときに払うものですから、負担は現役時代にします。30代40代、50代くらいがい



ちばん負担が大きくなっています。給付はほとんど高齢期。医療も高齢者医療が全体の3分の1ですし、年金は殆ど高齢期になっています。申し上げたように、失業も少なかったし、現役時代の給付というのは日本の制度ではほとんどなかったもので、現役は給付が薄いです。子どもの時代も、ここに一応児童手当とか、保育所の給付とかがありますが実はそんなに大きくはないです。見かけ上、子どものところの給付が立っているように見えますけれど、実はこの青いところと灰色のところは教育の給付ですから、厳密にいうと社会保障ではないんですね。これを抜いたら、子どもの時代もまあ、制度的な給付というのはほとんどないということなので、日本の社会保障はこういう構造になるということになります。

もう一つ、今回の改革は、財政健全化ということと同時にやっていくということになるので、国の財政との関係で、どういうことがおこっているかということも見ておかなければいけないということです。これは平成2年と、今年の予算とを比較したものです。平成2年の、日本の予算は70兆です。この年の税収は60兆。で、この年の公債発行額は7.3兆円です。で、今年はどうかということ、歳入総額は90兆です。実は歳出が90兆あるから90兆歳入があるので、90兆組んでいるわけなんですけれど、税収は42兆しか入ってこない。20兆落ちています。これはもう、法人税の税収が大きく落ち込んでいますということです。

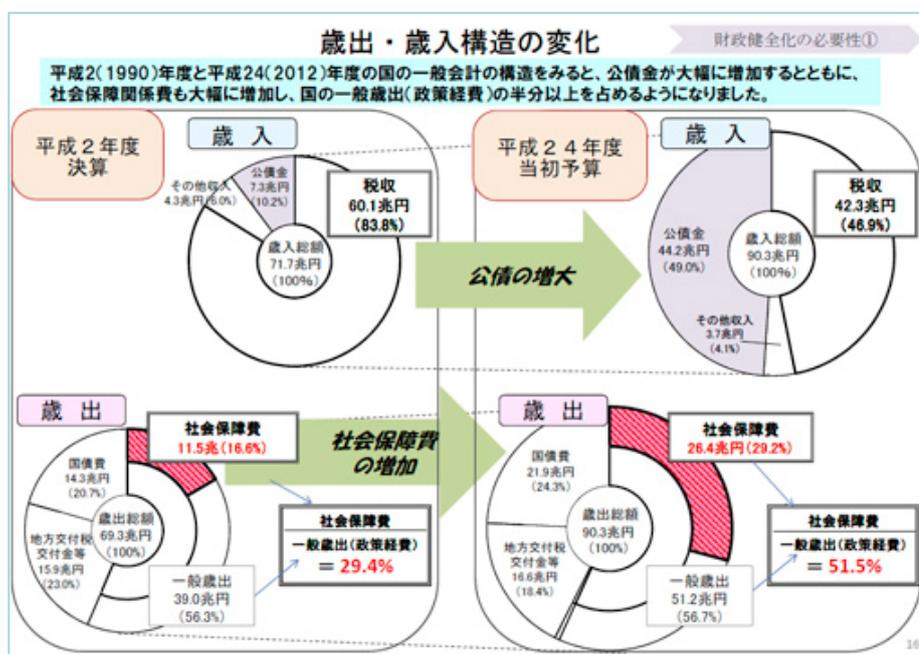
で、歳出が90兆ありますから、残りは借金で賄うんです。なんと44兆円。税収よりも、後代負担である赤字公債で賄っている額の方が多いということです。

歳出はどうかと。90兆、って何でこんなに歳出が膨らんじゃうんだという話になるんですが、歳出を

見ると、平成2年は69兆です。この時代にすでに日本は結構な借金を持っていましたから、借金返しが14兆くらいあって、歳出の20%くらいは借金を返しています。それから地方交付税で15兆くらい。残りが国が本当に使える可処分所得。これを「一般歳出」といいますが、約39兆です。このうち社会保障は、11.5兆。で、今年を見ると、一般歳出は51兆です。そのうち社会保障が26.4兆円あります。可処分所得、一般歳出のうち社会保障の占める割合は、20年前は3割だったんですけど、今は5割。ざっと見ても26兆と11兆ですから、15兆くらい増えているわけですね。国全体としての歳出は20兆増えたんですけど、増えた20兆のうち15兆円は社会保障。一般歳出で見たら社会保障の増加額の方が歳出全体の増加額よりも大きい。

ということなので、要は、国の歳出は社会保障で膨らんでいる。何せ社会保障以外の歳出は減っていて社会保障だけが膨らんでいるんですから。でもって、膨らんだ分に見合って税収が増えているわけではないので、賄えていない分、借金をしていると。現実の日本の財政構造はこうなっています。だから、財務省が目の色を変えて社会保障をなんとかしろというのはそのとおり。まあ、かれらの立場からしたらそのとおりなんです。

それと、よく歳出をカットして、あるいは歳出削減をすることで、財政の健全化を図るべきだという人がいます。それはそのとおりだと思いますが、その場合の歳出のカットというのは、実は何を意味するのかといいますと、最大の歳出項目、かつ、これから先も確実に毎年増えて行く



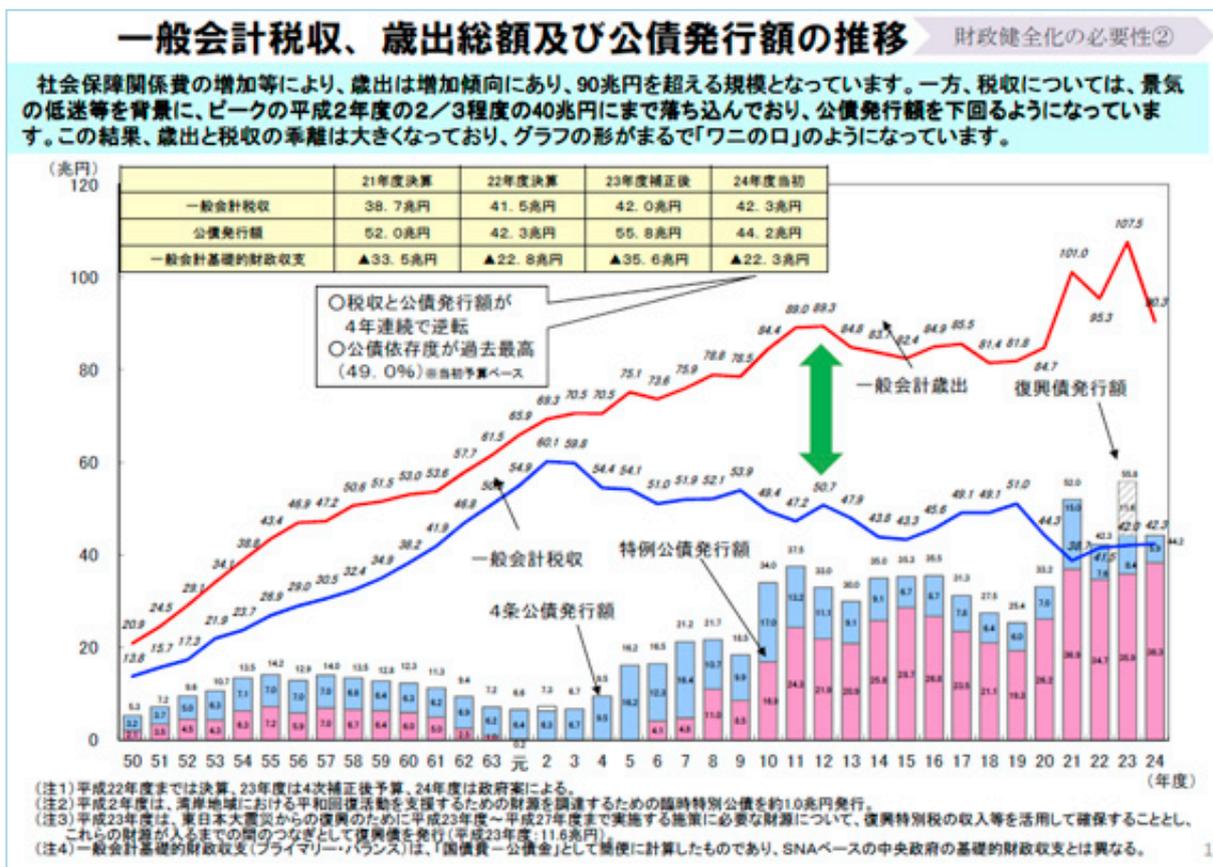
のは社会保障ですから、社会保障のカットをしない限り、歳出カットで財政再建を達成するということとはできません。

もちろんそれはやってもいいんです。増税はしない、負担増はしない、無駄遣いを減らし歳出カットで財政を健全化させる、そういう判断を国民がするのであれば。それは何を意味するのかといえば、要は社会保障をカットするということの意味します。

病気になる人は毎年一定数いますし、要介護になる人もいるわけですから、医療や介護に対するニーズは社会的には存在しています。社会保障をカットするということは、それを社会保障という形ではなく、別の形、民間の保険や個人・家族の責任で賄うという形にする、そういう判断をするかどうか、結局そういうことになります。

つまり、この問題は、無駄遣いを減らしますとか、公務員の頭数を減らしますとか、そういうことでなんとかなるようなレベルの話ではないということです。

財務省の人はワニの口ということをよく言います。次のグラフのことを言ってるんですけど、先ほど言ったように、税金は、平成2年の60兆をピークに、ずっと横ばいないしは下がるということになっています。他方で、一般歳出はずっと増えていく。申し上げたようにその増えていく中身のほとんどが社会保障なんですけれど、歳入と歳出のギャップがどんどん開いていく。この、赤と青の間のことを彼らはよくワニの口というふうに呼んでいます。



日本の借金なんですけれど、日本の借金ってどれくらいすごいかって、なかなかみなさん分からないと思うんですけど、左側に債務残高を書いています。日本は今だいたい1000兆くらいありますから、だいたいGDPの倍。200%です。

この節話題のギリシャとか、スペインとかイタリアとかは、130%とか140%とかぐらいですから、日本はダントツで世界一の借金大国です。で、この借金ってどのくらいの額か。というので、右側を見てください。日本は1945年に、戦争に負けます。太平洋戦争末期は、とにかくありとあらゆることを、いわば戦争に使っていたんですね。それこそ、私の親父の世代なんか、金目のもの、金属という意味ですが、金目のものは全部供出させられたという、金時計の金の輪っかをとられるとか、金歯も抜かれて持って行かれたとか、なんていう話もありますし、街に立っていた銅像は全部つぶされて大砲の玉にされたとか、まあ、大変な騒ぎだったんですけど、日本は戦争に負けて完全に財政破綻するわけですね。戦後、ハイパーインフレが来て、大変なことがあったわけですが、そのときの、太平洋戦争末期の、

日本が一番すごかった時の債務残高って、197%なんです。それよりも、でかい。

これは、すさまじいことであります。

ちょっと数字は
 忘れちゃったけれど、
 今日本で一番財政
 状況の悪い自治体
 は、夕張。夕張が
 ですね、確か人口
 1万で、借金が300
 億だか400億だか
 なんです。確か。
 人口1万で300億
 で、とてもそんな
 借金返せるわけな
 いよねって思うじ
 ゃないですか。1
 万倍してください。
 人口1億で300兆

でしょ。日本は1000兆持っているんですよ。はっきり言って、そういう意味で言えばいつ倒れてもおかしくないって財務省さんがいうのはそのとおりであります。

もう一つ、この話をしていると長くなるのもうそろそろやめますけれど、プライマリーバランスという言葉があります。プライマリーバランスを黒字にするっていうのが今の日本の、財政健全化の目標です。で、プライマリーバランスって何かというと、今年の歳出は、今年の税収で賄えるようにする

(参考) プライマリー・バランス(PB)の定義について

プライマリー・バランス(PB)とは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標(=政策的経費-税収等)。なお、財政収支とは、利払費の扱いが異なる。

歳入		歳出	
公債金収入	債務償還費	利払費	政策的経費
税収等			

財政収支 ↑ ↑
PB ↑

PBが均衡している状態では、債務残高対GDP比の分子と分母は次のとおりに変動。

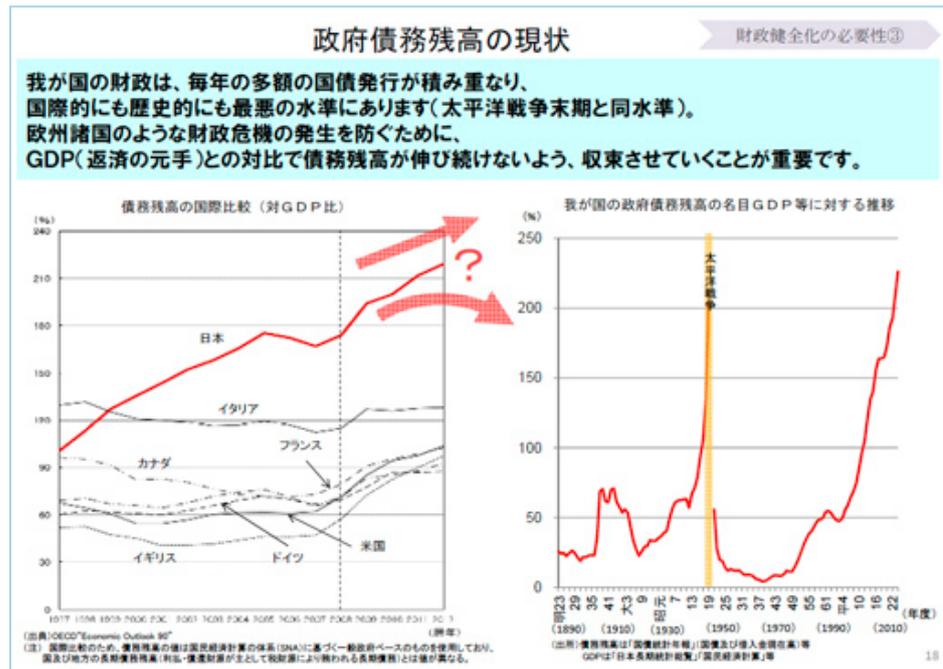
PB均衡時には、債務残高は利払費分だけ増加。この利払費は、「債務残高×金利」として計算。したがって、PB均衡時の債務残高は、金利の水準に比例して増大。

GDPは経済成長率に比例して増減

このため、「債務残高対GDP比」全体の変動は、「金利」と「経済成長率」の水準によって左右される。

- すなわち、PBが均衡している状態では、
- ・金利 > 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は増加
- ・金利 = 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は一定
- ・金利 < 成長率 ⇒ 債務残高対GDP比は減少

∴ 債務残高対GDP比を確実に引き下げるためにはPBに一定の黒字幅を持たせることが必要。



ということです。つまり、借金は全部棚上げにすると。利息も払わないと。そこまで許してもらって、赤、黒を見たときの、黒字だ赤字だというのが実はプライマリーバランスです。本当は、少なくとも利息は返さないといけませんよね。利息が利息を生むようになりま

すから、本当はここで言う、財政収支の二つ目の赤の矢印のところまでいかない本当はいけないんですけれど、これは全然無理ですね、いまの日本は。プライマリーバランスを回復するところまで持って行くのでも、あと GDP で5%か6%。だから、30兆か40兆くらい必要ですから、今の5%の消費税なんかでは全然間に合いません。それくらい非常に厳しい状態にあるということです。

もう一つは、これもちょっと余談ですが、ごちゃごちゃ下の方に小難しいことが書いてありますけれど、これはなぜ書いたかという、経済成長をして、税収が上がれば借金は返せるはずだから、経済成長するのが大事だ、そっちが先だという人がいます。それは、一般論としては正しい。正しいんですが、この中に経済学部の人がいると思うんですけど、経済成長率と長期金利って長期的には一致するんですよ。それはご存知ですよ。ということは、成長しはじめると、金利が上がります。5%成長している国は長期的には長期金利は5%になります。経済学的に必ずそうなります。

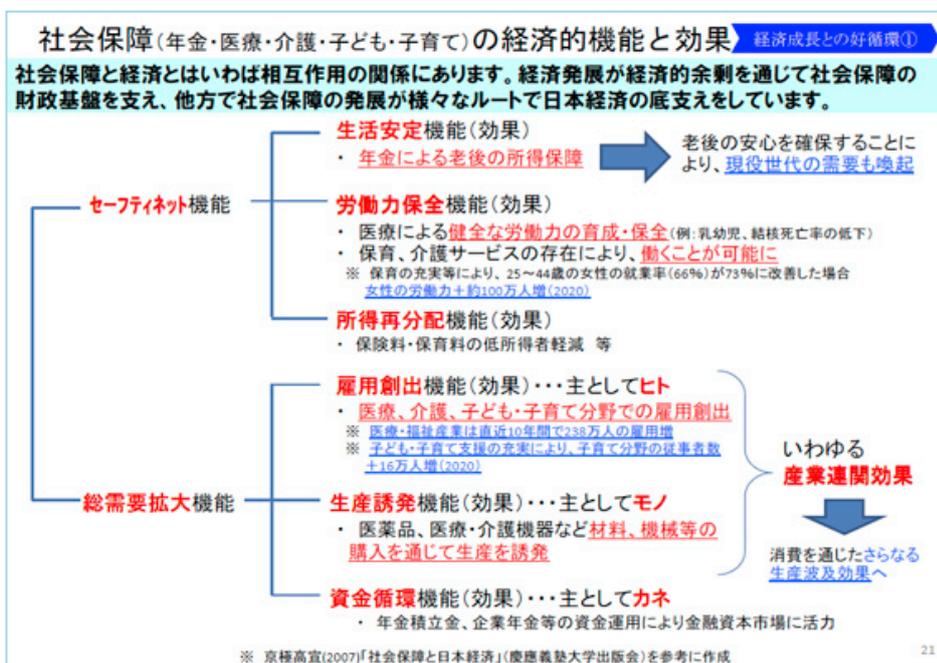
例えば、今の中国は成長率がものすごく高いので、中国の公定歩合は高いです。7%とか、そういう水準になっています。つまり、政府の経済政策のよろしきを得て成長し始めて、期待成長率が高くなっていくと金利も上がっていくということになります。で、借金の額がそんなに多くなければ、税収が増えていけば、多少金利が上がっても返せる位の借金の額ですから大丈夫なんですけれど、借金の額がかすぎると、借金の利息もあがっていくことになりまから、そっちの方が成長による税収増よりもでかくなっちゃったりする。成長すると要返額が増えるという構造になります。

で、一種日本はそれに近い状態になっているんです。だからある程度母数の債務残高を減らしておかないと、成長して税収が増えても、その分金利が上がって利払いの方が大きく増えちゃうという構造に、なりつつあるということです。

これ、ドーマーの定理というのがありまして、つまりそれくらい日本というのは厳しい状況にあるということです。

これは、最近経産省もこういうことを言いだしているの面白く思っているんですけど、実は、社会保障と経済は、お互いに支え合う関係になっていますということなんですね。

例えば、年金がきちんとあれば、老後の所得がきちんと保障されるので、過剰な貯蓄が減ります。ちゃんとみんなお金を使うようになります。老後の生活が安心できると思えば、現役時代にお金を貯め込むということがなくなります。確かに北欧とか行くと、お年寄りはいくら貯金とか持っていない



いですね。貯金持っていないでも大丈夫なので。日本は、75歳とか80歳のお年寄りが、年金を使わないで貯めているんですね。老後が心配だから貯めるという。せっかく、たとえば年間100万とか200万とか年金給付をやっても、それが消費に廻らなければその分だけ経済効果がないことになるわけです。

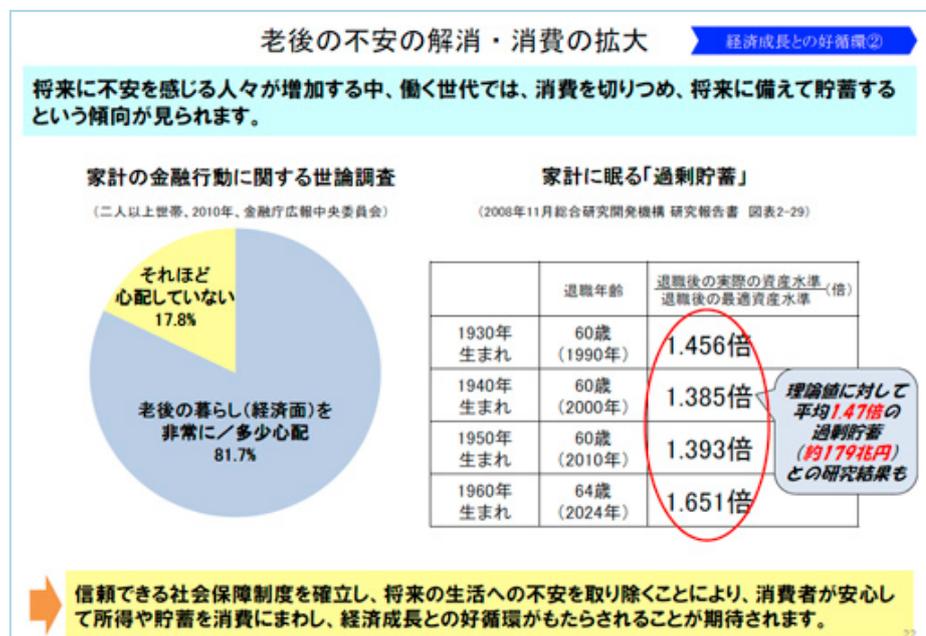
労働力の保全効果とか、所得再分配効果等々、いわばセーフティネット機能というのは、消費の下支えをするという機能があります。それからもう一つは、実は社会保障って立派な産業なんですね。とくに医療とか介護とか子育てはサービス業ですから、この分野できちんとお金が使われるということはそこで雇用と、いわば産業が生まれるという構造になります。あんまり医療とか福祉を産業っていう言い方をすると、業界の人は怒りますけれど、経済学的に言えば明らかに、人を雇ってものを買ってサービスを出しているわけですから、立派な産業で、とにかく過去10年間で日本で、雇用が増えた分野って医療福祉と子どもだけです。過去10年間で250万人くらい雇用が増えているので、実は雇用を確保しているのはこの分野ということを見ると、ある程度一定の社会保障の規模を持つということは、安定的な成長のベースを作るということになるんです。

私たちは前からずっとこういう議論をしてきたんですが、ようやく最近になって経済政策を考える人たちの間でもこういう発想が出てきました。今政府がつくっている成長戦略の中で、成長の柱って何かって言うと、医療と介護と環境。何かこういう世界になっていてだんだんこういう議論になりつつあるということです。

これから先は今まで申し上げたことをいくつか資料としてお示したものです。

これはちょっとおもしろいんですけど、左側は、なんで貯金をするんですかという話で、日本は、老後が心配だと答える人が80%います。右側は、NIRA（総合研究開発機構）が計算をしたんですけど、実際に退職したあとどれくらいの資産を持っていれば生活ができるかっていう、いわば最適水準と、現実にとどれくらいみんなが老後のためにお金を蓄えようとしているか、ということで、実は理論値の1.5倍くらいみんなお金を貯め込んでいる。

日本で一番金を持っているのはお年寄りですからね。日本の金融資産の7割は彼らが持っている。持って吐き出さない。吐き出さないという言い方は語弊があるんですけど、やっぱりそれは、使ったら不安だということなので、社会保障制度って要するに、安心を与えるものなので、安心を与えることの重要さっていうのは、もうちょっと強調されてもいいのかなと思います。



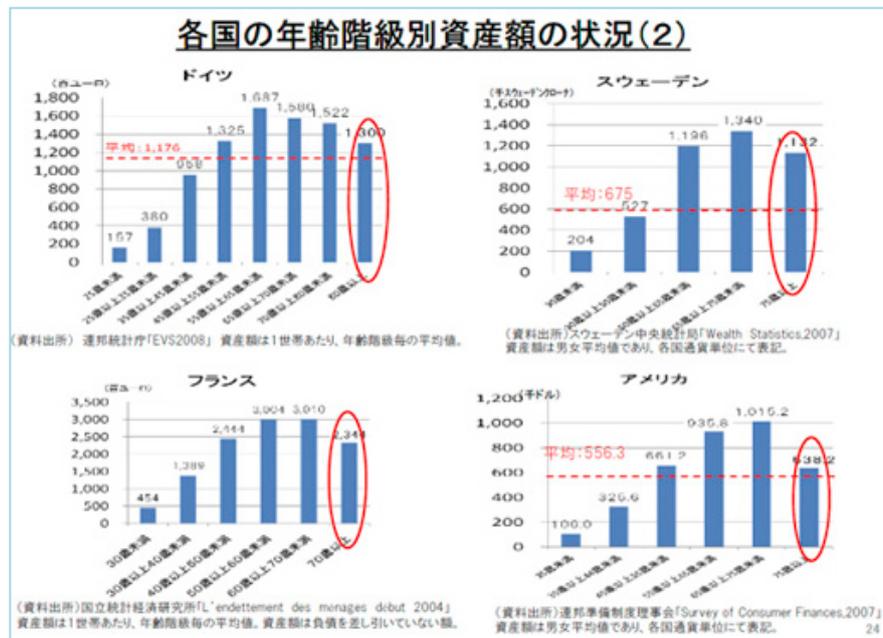
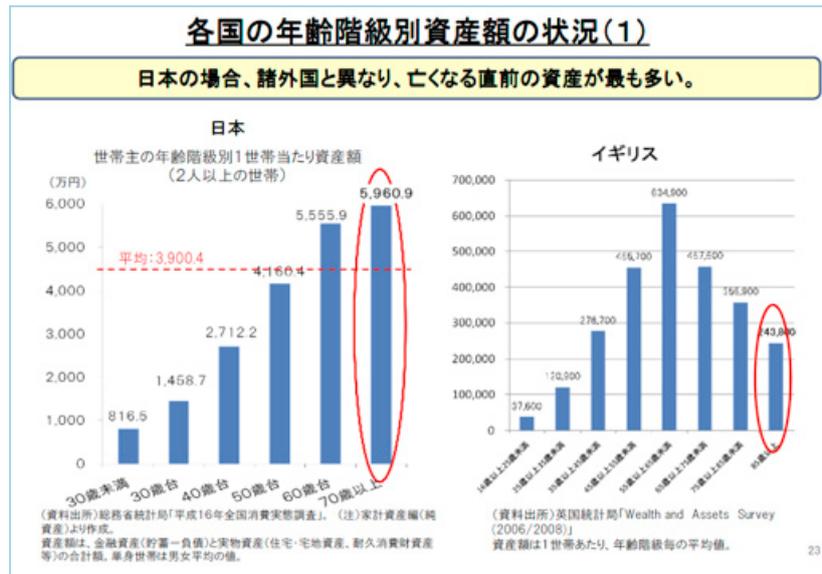
これも余談ですけど、次もちょっとおもしろいデータなんですけど、ふつう経済学的にいうと、引退する直前が一番お金を持っているはずですよ。引退した後は収入がない。もちろん年金もありますけれども、基本的には取り崩して行くことになります。ふつうの国はそうなるんです。隣にイギリスの例を出していますけれど、だいたい65歳前後が一番多くてそこから先は少しずつ減っている。ふつうはこういう構造です。

ところが日本は、どんどん増えて行くんです。死ぬ直前が一番資産があるんです。これだけ資産を持ってどんな生活をしているかという、爪に灯をともしような生活をしているわけですよ。せっかく年金を配っているんですから使ってもらわなくちゃ困るんですけど、実はそういうことが日本ではおこっていて、やはり安心というのは、目先の負担がどうのこうのという以上に実は意味があって、社会保障の持っている民政安定効果というのはあなどってはいけない。

これはイギリス以外の国の例ですが、どこの国もだいたいそうです。ドイツもスウェーデンも、アメリカも。アメリカでさえそうですからね。日本だけですからね。死ぬまで資産が増えて行くのは。それは、それだけ老後不安が大きいということをやっぴり意味してるんだということでしょう。

これは先ほど言った雇用

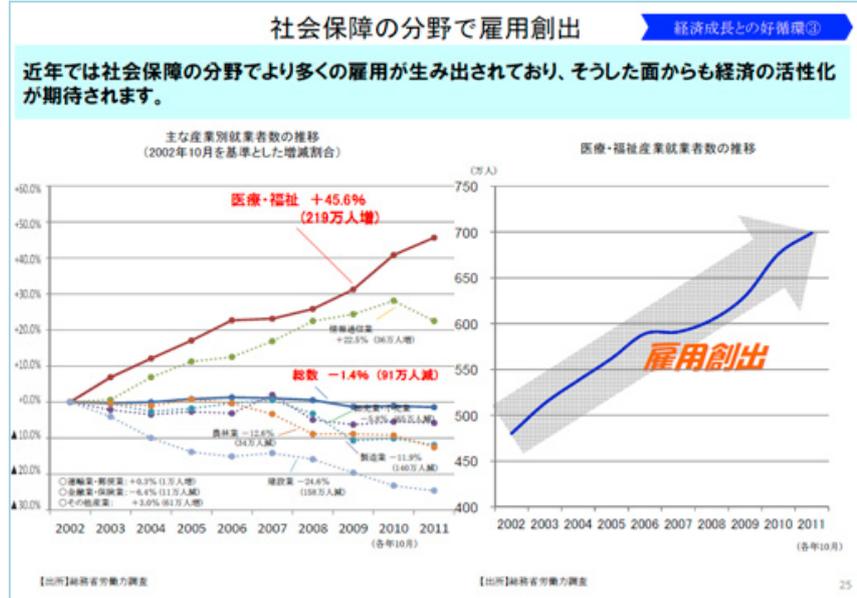
の話で、左側を見ていたくと、全体として現役の数減っていますし、失業率もちょっと上がっていますから、全体として雇用者総数は、1%強、100万人くらい減っています。見ると、製造業はやはりずっと人が減っています。建設業なんかはこれだけ人が減っているわけですね。その中で、ダントツに人が増えているのは医療と



福祉ということになるので、雇用創出という面から言うと、最も雇用吸収力があるのはこの分野とITの2つ、ということになります。

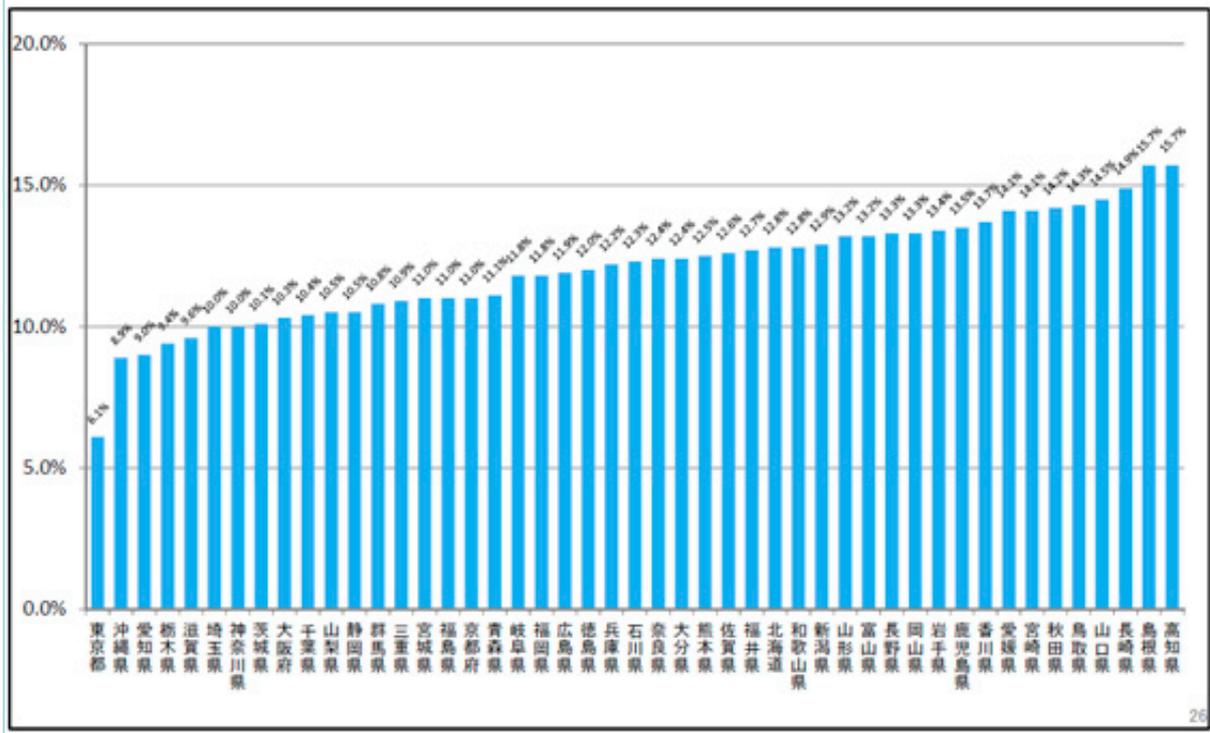
次は、どのくらい、地域経済を支えているかということですが、高齢化しているところって年金受給者が多いわけですね。見れば分かりますが、だいたい島根、高知、山口、鳥取、

秋田などは県民所得の15%ぐらいが年金ですから、年金が地域経済を支える、消費の底支えをしていると、そういう構造になっているということです。



地域の消費を支える社会保障 ～県民所得にしめる年金給付の割合～

経済成長との好循環④



2. 社会保障改革のポイント

ここから先、今回の改革の話をもっと簡単にします。今回の改革は、申し上げたように、社会の変化に対応して、新しい課題にきちんと対応できるように社会保障制度を組み替えるということになります。なので、今回の改革の1丁目1番地は子どもです。子どもに対する様々な制度的な手当。あるいはサービスをきちんとやっていくということ、現役の支援をきちんとやっていくということが一つです。それからもう一つは、真ん中のところですが、とくに医療とか介護とか現物的なサービスについては、実際に必要とされるさまざまなニーズにあわせて、サービスの組み替えをします。つまり強化すべきものは強化し、効率化すべきものは効率化するという、いわば構造的な組み替えを行う、簡単に言うと、医療から介護とか、施設から在宅・地域へとか、そういう力点のポイントの置き方を変えることをやりましょうということです。

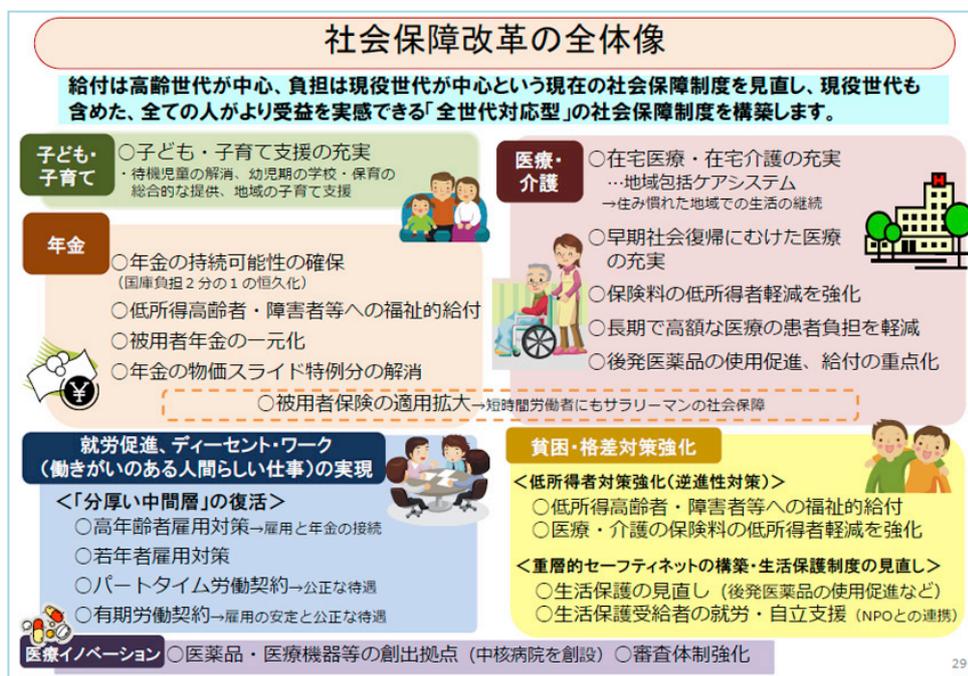
それから、三つ目は先ほどから言っている、社会保障の安定財源と、財政の健全化を同時達成することをやりましょうということです。

これは社会保障制度改革の全体像を書いたものですが、子どもは、まさに新しい子ども・子育ての制度をつくり、幼・保一元化を実現し、包括的交付金を作って、制度的にも財源的にも一元的な制度

を作るといふことです。

年金は、被用者年金の一元化とか、最低保障年金とか、障害者給付とか、そういうのをきちんとやりましょう、年金を確保しましょう。

医療介護は、在宅をきちんと進めて行く、地域包括ケアをやっていく、あるいは、ここは

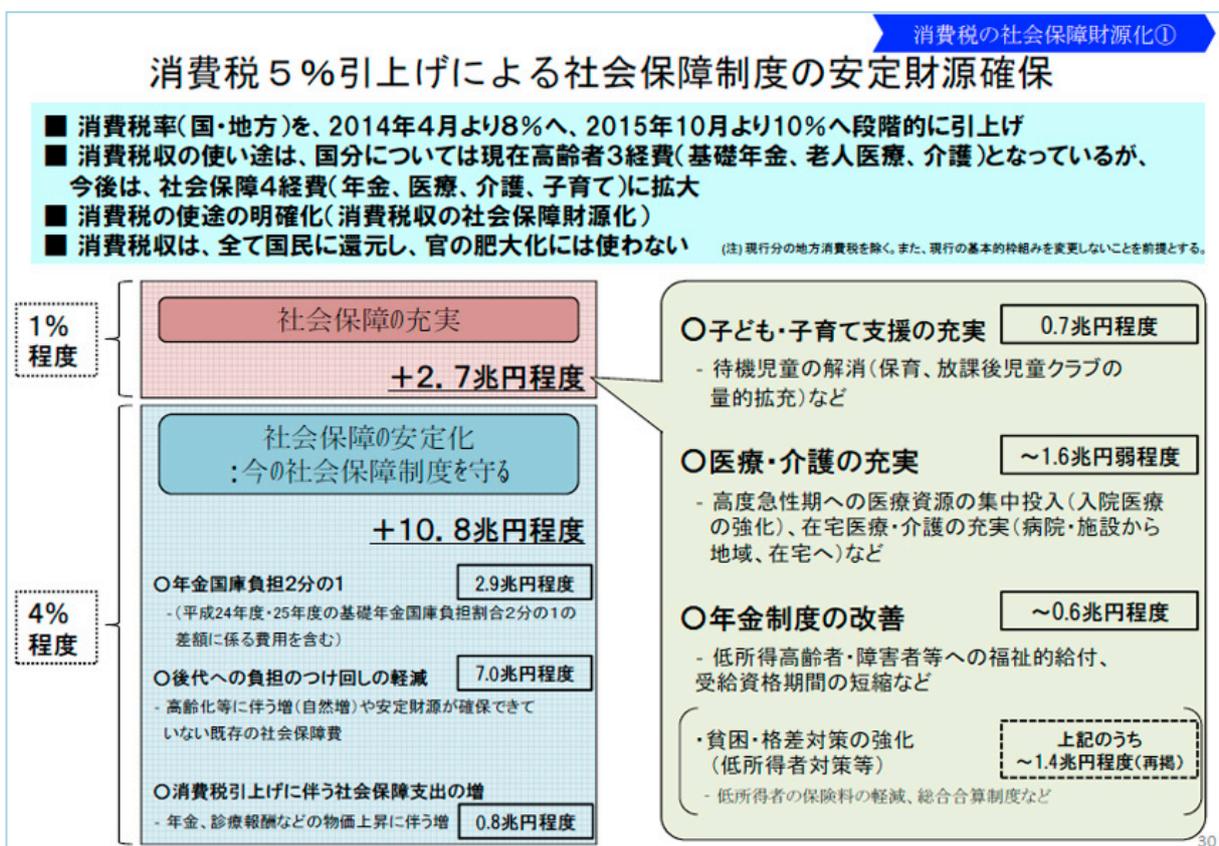


早期社会復帰と書いてありますが、要は高次機能病院の機能強化をしてできるだけ早期に退院できるような形を作って行こう、ということをやっていく。あるいは保険料の低所得者対策とか、高額医療費の手当をしていきましょう、ということをやっていくということ。

で、今やっている改革は、子どもと年金は今国会に法案が出ています。医療介護の法案は、工程表上「来年やる」ということになっているので、この国会にはここはまだ出ていないです。全体像が出ていないという議論があって、医療と介護の法案が出ていないじゃないかと言われていて、そこはその通りなんですけど、大綱その他では全体の改革の内容とスケジュールをお示ししている。

実はこの、子ども、年金、医療介護という消費税を使ってやる部分以外でも、雇用対策であるとかイノベーションであるとか、実はそういうものについても今度の改革では方向性をお示ししている。

で、5%引き上げて何に使うんですかという話なんですけど、簡単にいうと、1%は、ネットで社会保障の充実に使います。4%は、今の社会保障制度の水準を守るために使います。この4%の中には、年金の国庫負担2分の1の実現に必要な費用、—これでだいたい消費税1%飛ぶんですけど—も入っていますが、4%は今の社会保障の水準を維持するために使う費用です。



こういう構成になっているので、5%増えて、全部が全部給付改善で使い切れるわけではありません。先ほどから何回も申し上げているとおり、社会保障給付を支えている公費負担の相当部分は公債負担で賄われているので、そこを埋めることを同時にやる。そのことが財政健全化、財政赤字の削減にもつながるということになっています。

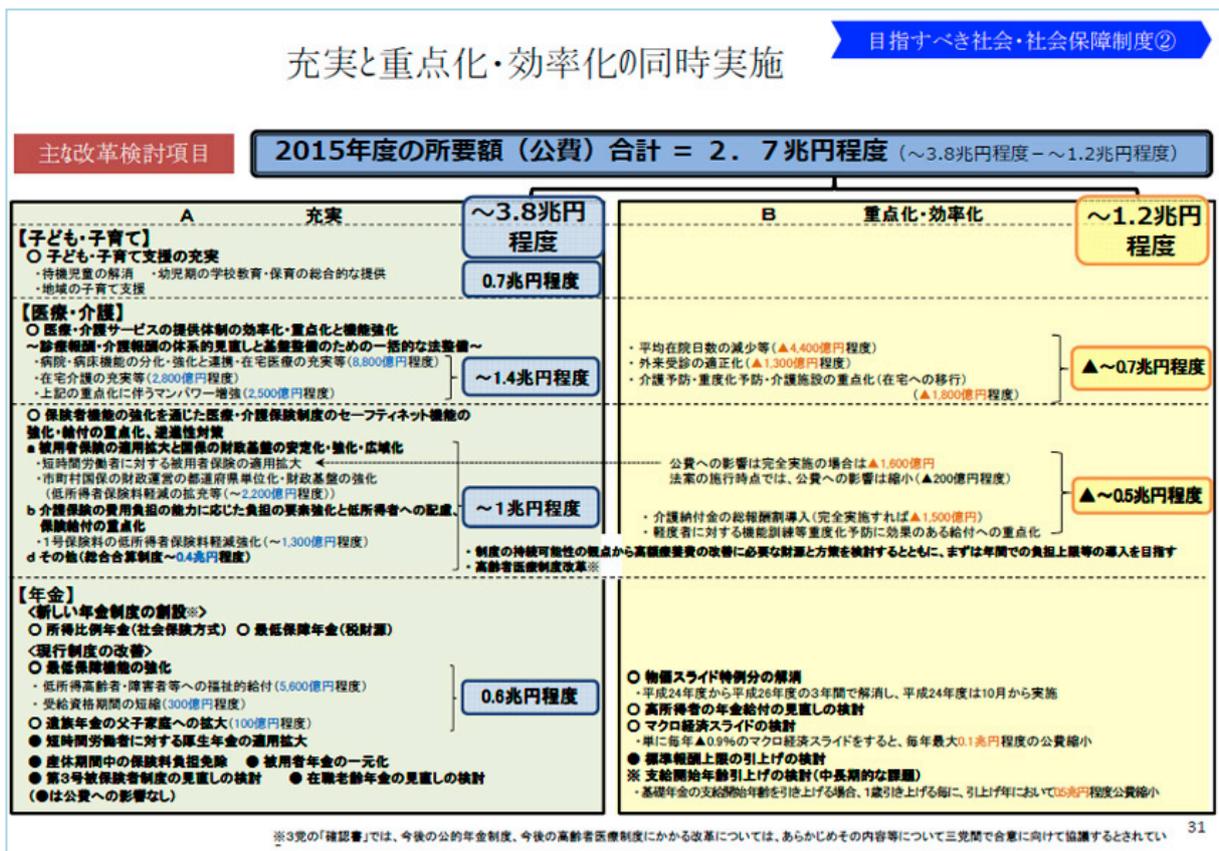
社会保障の充実の2.7兆の中身は、子どもに0.7兆、医療介護に1.6兆、年金に0.6兆と、こういう配分になります。

配分はこんなですけれども、さっき見ていただいたように、年金給付って50兆あるんですね。医療介護は、35兆とか40兆。子どもって、児童手当を入れても3兆かそこらしかないんですね。そうすると子どもに対する7000億の配分というのは、母数の額からすると相当破格の配分をしていることになります。今回の改革というのはそういう改革です。

上の方に書いてありますが、いままで消費税は、予算総則では高齢者3経費に使いますと書いてあって、高齢社会に対応するための、税金が消費税だということになっていたんですけど、今度は子どもを入れて、社会保障4経費という概念をつくって、この4分野に充てるということにしました。かつ、今回の改正でこの4分野にしか使ってはだめだと法律（消費税法）に書きました、

なので消費税はこの4分野にしか使えない。消費税を社会保障目的税化した、というのはこのことをいっています。

これが、改革の中身、医療介護年金子育ての分野ですけれども、実は2.7兆の中身っていうのは、なんというか充実と効率化。つまりつけるべきところにはちゃんとつけ、効率化するところは思い切り効



率化するという、充実と効率化がセットになっていまして、差し引きでプラス2.7兆というのが今度の改革です。

なので、効率化すべきものは効率化すべきものとして入っています。たとえば年金はずっとデフレだったので消費者物価は下がっているんですけど、年金の額は据え置いているわけです。そうすると本来の年金水準より高い水準になっています。年金が高い分にはもらう人はそれでいいのかもしれませんが、これはその分だけ現役の負担にはねていることになるので、ここは申し訳ないけれど本来水準に戻させてもらおうと。3年かけて戻すんですけど、そういったようなことも入っているということです。

この先ずっと個別の制度のことが書いてあって、これはあとで見ていただいたらいいかと思います。それで、なんでこんなに一杯資料を持ってきたかという、この間ずっと社会保障・税一体改革の議論をしてきて、我々の議論もそうだし、国会の審議もそうだったし、各党の中での議論もそうですけれども、議論の75%か80%は社会保障の話だったんです。それはもちろん社会保障の効率化も含めてどうするかという話だったんですが、実は税の議論というのはほとんどという語弊がありますが、比率からすると3割ぐらいしかしていなかった。国会でも、衆議院で120時間以上国会審議しましたが、質問の7割は社会保障でした。税の議論をほとんどしていなくて、それこそ社会保障の話というのは相当議論してきていますね。だけど、世の中的には、社会保障は全体像が見えてないとか、増税先行だとか、そういう議論になっていますね。テレビのニュースを読む人も、「増税先行の一体改革」と、キャッチフレーズのように言うわけです。

なんでそうなるのか？ やっている側からすると決してそのようなことはないし、社会保障を先に議論して、そのための財源として税の議論をずっとやってきているんですが、なぜかそうならない。ならないのはなんでなのかな、とずっと考えていて、その話をみなさんとしたいというのが今日の後半戦の話です。後半戦でもう後半3分の1くらいになっちゃいましたけど。

それから、これ。さっきの話で、社会保障改革は一応工程表が作ってあってですね、消費税が上がるのは2014年に8%。2015年に10%だから、10%になるまでには3年。8%になるまでには2年あるわけです。それまでにいろいろな改革を順番に片付けるということになっていまして、ここにありますように、年金とか子どもは今年出ますけれど、医療とかそういうのは来年です。あるいは診療報酬改定とか介護報酬改定はその先になりますから、こうやって順番にやっていくというふうになっています。

社会保障改革 工程表		平成24年3月30日閣議決定			
	2012(平成24年)	2013(平成25年)	2014(平成26年)	2015(平成27年)	
【子ども・子育て】 子ども・子育て新システムの創設	新法提出		恒久財源を得て早期に本格実施(子ども・子育て会費や国の基本指針など可能なものから段階的に実施)		
【医療・介護】 ① 医療サービス提供体制 (病院・保健機能の分化・強化、在宅医療の推進、医師確保対策、チーム医療の推進) ② 地域包括ケア創設 (在宅サービス・居住系サービスの強化、介護予防・重症化予防、医療と介護の連携の強化、認知症対応の推進) ③ 医療・介護保険制度 ○ 市町村国保所得者保険料軽減、財政基盤強化 等 ○ 介護保険料低所得者軽減、介護納付金の総額削減の検討 等 ○ 高額療養費の見直しと給付の重点化 ④ 高齢者医療制度等 ・高齢者医療制度の見直し・高齢者医療の支援金の総額削減の検討 ・70歳～75歳未満の患者負担の見直し・国保組合の国庫補助の見直し ⑤ 総合合算制度 ⑥ 難病対策 ⑦ その他(重症者に対する給付の重点化、後発医薬品のさらなる使用促進、予防医療、チーム医療 等)	同時改定 ● 法案提出検討 ● 新医療計画(平成25年度～平成29年度) ● 診療報酬改定 ● 介護報酬改定 ● 新事業計画(平成27年度～平成29年度)				
	● 法案提出 ● 法案提出検討 ● 改定に必要な財源と万策を模索		● 税制技術改革と同時実施		
	● 法案提出予定				
			<引き続き検討>		
			<法制化も視野に入れ検討>		
			<引き続き検討>		
【年金】 ① 新しい年金制度の創設 ② 基礎年金国庫負担1/2の恒久化 ③ 物価スライド特例分の解消 ④ 最低保障機能の強化等(低所得者への加算、障害基礎年金等への加算、支給資格期間の短縮、高所得者の年金給付の見直し) ⑤ 短時間労働者適用拡大(医療保険も併せて実施) ⑥ 被用者年金一元化 ⑦ 第3号被保険者制度の見直し、マクロ経済スライドの検討、在職老齢年金の見直し、標準報酬上限の見直し ⑧ 支給開始年齢引上げの検討 ⑨ 業務運営の効率化 ⑩ 産休期間中の保険料負担免除などその他現行制度の改善	● 法案提出予定		消費税引上げ後に消費税財源により国庫負担2分の1を恒久化 平成26年度は歳出予算と年金交付関係で2分の1を確保 平成25年度から消費税引上げまでの間の取扱いを引き続き検討		
	● 法案提出 ● 法案提出 ● 法案提出 ● 法案提出 ● 法案提出予定(※4/13提出済み)		● 税制技術改革と同時実施		
			<引き続き検討>		
			<将来的な課題として中長期的に検討(平成24年通常国会法案提出は行わない)>		
			<引き続き検討>		
			<引き続き検討>		
			一部法案提出		
【就労促進、ディセント・ワーク】 ① 高齢者雇用対策、有期労働契約、パートタイム労働対策、雇用保険制度 ② 総合的ビジョン・若年者雇用対策	● 一部法案提出				
	● 非正規労働者のための総合ビジョン策定				
【貧困・格差】 ① 生活困窮者対策・生活保護制度の見直し ② 生活保護基準の検証			<法案提出も検討>		
			(運用改善は速やかに実施)		
			必要に応じ生活保護基準の見直し		
【医療・介護】			<医療法・薬事法の改正も検討>		
【障害者施策】	● 法案提出				