【第三種郵便物認可】 日本経済新聞 2011年(平成23年)7月6日(水曜日)

経済教室

真の「一体改革」実現に向けて(下)

世代間の所得移転 縮小を

再分配の方法見直せ

税と組み合わせ効率的に

ポイント
- 消費税率を10%に上げるだけでは改善せず
- 若い世代が疲弊すれば社会保障は維持困難
- 高齢層でも低所得者に限定して救済すべき

小塩 隆士 一橋大学教授

今回決定した社会保障と税の一体改革によって、社会保障制度の持続可能性ははたして高まったのか。最大の注目点は、政府・与党案が2010年代半ばまでに消費税率を10%に引き上げる方針を打ち出したことである。

しかし、それだけでは現行制度が抱える問題は大きく改善しない。制度を維持するには、現役層から高齢層へという年齢階層間の所得移転の規模を縮小し、高齢化の圧力を弱めなければならない。同時に、社会保障と税を一体化して所得再分配をより効率的なものに改める必要がある。

◆◆◆

一体改革の最大のポイントは、いうまでもなく消費税率の引き上げであった。予算総則上、国の消費税収入はいわゆる高齢者3経費に充てられるが、実際には両者の差は年々拡大し、足元では10兆円程度になっている。消費税率の5%引き上げで、この隙間が当面は埋まることになる。

つまり、一体改革が打ち出した消費税の増税は、高齢者向け社会保障給付のうち財源がなくて赤字国債で調達していた分を、税の調達に切り替えることを意味する。これは、社会保障財源の将来世代への先送りを軽減するという点で肯定的に評価できる。

この点を確認するため、給付と負担の数字を眺めてみよう。国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」(08年度)によると、高齢者向け社会保障給付費の国内総生産(GDP)比は、1990年度の6・2%から08年度には13・3%へと7・1%も上昇した(社会保障給付全体では10・5%から19・1%)。

一方で、負担はどうか。税負担(消費税を含む)と社会保障負担(社会保険料)の合計のGDP比は90年度に29・4%だったが、その後はこの水準を下回り続け、08年度でも29・0%に戻っただけだ。

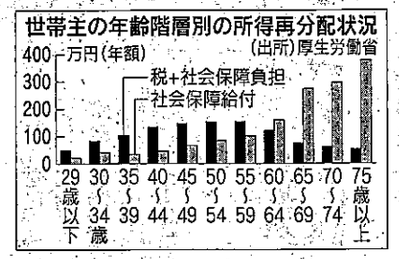
つまり、結果的にみると、私たちはバブル崩壊以降、高齢者向け社会保障給付の増加分を、税や社会保険料といった負担増で賄うことを拒否し、赤字国債の発行に委ねる選択をしてきたことになる。もちろん、赤字国債の発行分だけ貯蓄を殖やしていれば、負担は将来世代に先送りされない。しかし、内閣府「国民経済計算」によると、国民貯蓄のGDP比は、90年度の33・4%から09年度には23・7%まで低下している。

わかりやすくいえば、私たちの親世代の給付増加分は、そのまま私たちを素通りし、子や孫の世代の負担増となっている。消費税の引き上げは、私たちのこうした無責任ともいえる選択に少しでも歯止めをかけようとする動きだから、プラスに評価してよい。

◆◆◆

日本の消費税は、あまりにも政治的に敏感な税になっている。所得税や給付の仕方でいくらでも処理できる消費税の逆進性の問題も、政治的に利用されてきた面がある。そうした中で、負担の先送りにブレーキをかける方針を打ち出したことは、一体改革の一応の成果といえる。

しかし、消費税増税だけで社会保障制度の持続可能性が大幅に高まるわけではない。これが残念なところである。



今回も社会保障と税の一体改革と銘打ちながらも、社会保障のあり方を国と地方の予算という狭い土俵の中で議論しており、制度全体の見直しが不十分だった。確かに、社会保障給付には30兆円強の公費が国と地方から投入されている。しかし、高齢者向け給付は総額で70兆円、社会保障給付全体では100兆円規模である。財源としては、税(公費)よりも保険料のほうが重要なのである。

一体改革が目指す消費税増税で可能になるのは、現行制度が想定している高齢者向け給付に対する公費負担が実現すること、ほぼそれに尽きる。

もちろん、社会保障財源に空いていた穴を消費税増税で埋めようとしたことは評価できる。しかし、実現した場合でも埋められる穴は10兆円。決して小さい規模ではないものの、100兆円の社会保障給付全体からみれば限定的だ。様々な給付の充実も打ち出されたが、財源の裏付けがない。実現するには、保険料や消費税率のさらなる引き上げなど追加負担を国民に求めるしかない。給付の効率化も、もっと議論されてよい。

少子高齢化の下で社会保障制度の持続可能性を高めるための方策は、実は単純である。制度のうち世代間の所得移転を伴う部分を弱めればよい。

グラフは、厚生労働省「所得再分配調査」(08年)に基づいて、世帯主の年齢階層別に、負担(所得税・住民税などの直接税および社会保険料)と給付(年金や医療・介護給付など)を比べたものである。60歳を境に現役層と高齢層を区切ると、現役層では負担が給付を上回り、高齢層では逆に給付が負担を上回るという構図がはっきりする。現行の社会保障は、現役層から高齢層へという所得移転によって成立している。

もちろん、こうした年齢階層間の所得移転がすべてダメだというわけではない。高齢になると、所得を得られなくなったり、病気や要介護状態になったりするリスクが高まるから、現役層が高齢層を支援するのは自然な姿である。

しかしこうした所得移転は、人口が順調に再生産され、現役層の経済力が高まり続けなければ持続できない。この制約を認識するかしないかで、社会保障改革に対するスタンスは大きく変わる。

社会保障には「自己破壊性」がある、というのが筆者の考えである。社会保障は簡単にいえば、老後を自分の子供や家族ではなく社会全体に任せる制度である。その仕組みが充実すると子供を産み育てようとする意欲が弱まり、非婚化も進む。ところが、社会保障はその子供が再び生まれないと維持できない。若い世代の人数が減り続けるから、政府は1人当たりの負担を増やすしかない。

若い世代の経済力はさらに疲弊し、最悪の場合は制度を維持する気力を失う。社会保障には一歩間違うと自分で自分の首を絞める側面がある。

社会保障の自己破壊性を軽減するには、逆説的ながら、世代間の所得移転の規模を圧縮するしかない。実は、今回の一体改革にもこうした発想による改革案が随所で顔を出している。デフレ下のマクロ経済スライドの適用、支給開始年齢の引き上げなどがその代表例である。しかし、それらはつまみ食い的に登場しているだけで、改革の中心としては位置付けられていない。

というのも、このタイプの改革には大きな痛みが伴うからである。とりわけ高齢者にとっては、賛成しかねる改革だろう。そうした中で、できるだけ国民の理解を得ながら改革を進めるには、年齢に関係なく「所得に余裕のある人が余裕のない人を助ける」仕組みにする、という方針を併せて打ち出す必要がある。

しかもその方針は、年齢階層間の所得移転の効率化を目指すものでもある。高齢層でも高所得者は救済する必要はない。むしろ負担を重くする。救済は、低所得者に限定して集中的に行う。そこで節約できる財源は、これまで手薄だった現役層の低所得者の支援に回す。

◆◆◆

しかし、こうした改革は社会保障制度単独の修正だけでは難しい。もう二つの再分配装置である税の見直しと一体的に進める必要がある。例えば、所得に応じた年金給付の削減よりも、年金所得とそれ以外の所得を合わせて税負担を設定するほうが合理的だ。

また、非正規労働者など、被用者保険に加入していない低所得層では、社会保険料が逆進的になっていることがしばしば指摘される。この問題も、給付付き税額控除を導入することで保険料負担を相殺するという、税制改革との合わせ技で対処できる。

日本の所得格差や貧困率は、再分配前には経済協力開発機構(OECD)加盟国の中で平均的な水準だが、再分配後には上位になってしまう。前出のグラフが示唆するように、年齢階層間で大規模に所得を移転しているにもかかわらず、高齢・現役層ともに貧困リスクから抜け出せない人たちが多く存在する。日本は再分配の方法が良くない、といわざるを得ない。しかも高齢化が進むと、この再分配の仕組みは維持が難しくなる。

消費税率引き上げ方針が打ち出されたことで、将来世代への負担の先送りにようやくブレーキがかかり始めた。しかし社会保障と税の一体改革はむしろこれからである。社会保障の持続可能性を高めるためには、税制改革と組み合わせて、所得再分配の見直しをさらに進める必要がある。

おしお・たかし 60年生まれ。東大教養卒、大阪大博士。専門は公共経済学