

## 集中検討会議への準備作業会合議事要旨

開催日時：平成23年4月7日(木) 13:15～15:27

場 所：中央合同庁舎第4号館第2特別会議室

出席者：

与謝野	馨	社会保障・税一体改革担当大臣
藤井	裕久	内閣総理大臣補佐官
末松	義規	内閣府副大臣
和田	隆志	内閣府大臣政務官
古川	元久	民主党社会保障と税の抜本改革調査会副会長
岡村	正	日本商工会議所会頭
古賀	伸明	日本労働組合総連合会会長
成田	豊	電通名誉相談役
堀田	力	さわやか福祉財団理事長
峰崎	直樹	内閣官房参与
宮島	香澄	日本テレビ解説委員
宮本	太郎	北海道大学大学院法学研究科教授
矢崎	義雄	独立行政法人国立病院機構理事長
柳澤	伯夫	城西国際大学学長
渡辺	捷昭	トヨタ自動車株式会社代表取締役副会長

説明者：

伊藤	元重	東京大学大学院経済学研究科教授
土居	丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
麻生	渡	全国知事会会長
森	民夫	全国市長会会長
渡邊	廣吉	全国町村会常任理事

### 概要

(中村内閣官房社会保障改革担当室長) ただいまから集中検討会議への準備作業会合を開催する。まず、与謝野大臣より、集中検討会議への準備作業会合の開始に当たりご挨拶申し上げる。

(与謝野大臣) 集中検討会議が震災の関係で開催できないため、このような形で開催するが、4月中には集中検討会議も官邸において再開したい。

今、世界が日本を2つの視点で見ている。1つは、震災復興をきちんとやれるかどうか。それによって日本の経済がどうなるか。もう1つは、日本の財政がきちんと再建されるのか。あるいは日本の社会保障制度が持続可能性を持っているのかどうか。こういうものを非常に厳しい目で見ている。

この2つは、実は国民にとっては一番大事な政策の車の両輪のようなものである。震災対策もきちんとやる。社会保障・税一体改革もきちんとスケジュールどおりやる。これが我々に課せられた責任である。

(中村内閣官房社会保障改革担当室長) 資料の説明をさせていただく。3月26日に何人かの幹事委員にお集まりいただいた。震災が発生しなければ3月12日の集中検討会議で実施予定であった関係府省のヒアリングを行った。その際、関係府省が使用したプレゼンテーションの資料を参考資料1として配布している。

同じく3月26日の会合で使用した資料として、各政党の社会保障改革に関する主な提言を事務局でまとめたものを参考資料2としてお配りしている。

集中検討会議では、子育て、医療、介護、貧困・格差などに、現場で取り組んでおられる委員が参加されているが、それらの委員と与謝野大臣とが小グループに分かれて意見交換の場を持った。その意見交換の場の開催結果の報告を参考資料3として配布している。

また、3月12日の集中検討会議に提出予定だった委員提出資料を参考資料4として配布している。

本日の議事に入りたい。社会保障と経済・財政の関係について御意見を承りたい。本日は伊藤元重東京大学大学院経済学研究科教授、土居丈朗慶應義塾大学経済学部教授にお越しいただいている。両先生からはそれぞれ10分程度で社会保障と経済・財政の関係について御意見を伺う。

#### ○ヒアリング (伊藤東京大学大学院経済学研究科教授)

(伊藤東京大学大学院経済学研究科教授) 頂いた時間が10分であるので、今日はメッセージだけお話をさせていただく。

下から2つ目の項目に「財政健全化：二つの視点」とあるが、今日の私の役割は、財政の問題は財政の問題としてだけとらえるのではなく、マクロ経済の動きの中では非お考えいただきたいということを申し上げることである。

これは、次の2つの視点との関わりで見ればいい。

1つは、長期的に財政バランスをどう考えるのか。もちろん、この中には社会保障制度についても含めて考える。これは大前提であるが、残念ながら我々の置かれている状況はそんなに悠長なことを言っていられないかもしれない。

2つ目の論点は、もし国債の価格が暴落したらどうするのか。あるいは、そういう可能性はないのか。もしそういうことが起こったときに、財政再建のプロセスは変わってくるのか、変わってこないのか。

これは単にタイミングの問題だけでなく、日本は国債の累積残高が非常に多いにもかかわらず国債利回りが非常に低いので、結果的に利子負担が非常に少なく済んでいる。単に長期的な整合性の取れた財政再建策を採るだけではなくて、目先のマクロ経済の状況をよく見ながらやらないといけないのではないか。

なぜ、これを申し上げなければいけないかというと、実は震災前と震災後で、マクロ経済の状況が非常に大きく変わりつつあるということを我々は感じつつある。

前の状況については、上から2番目の「マクロ経済動向と財政健全化：震災以前」に書いてある。

基本的に何が起きているかという、今の国債と財政の問題はまさにマクロ経済の反映であって、デフレと非常に深く関わっている。家計部門は社会保障等の将来に対する不安から消費を非常に抑えている。日本の家計部門の貯蓄残高は可処分所得の4倍ぐらいであり、ドイツやフランスは2倍、北欧はそれよりも低いわけであるから、やはり年金・医療等の不安もあって、非常に消費を抑えてきている。だから、景気が悪いということだけではなくて、大事なことは膨大な金融資産が金融機関に入っているということである。

困ったことに、その家計部門の貯蓄は、足元で高齢化のために少し減り始めているが、それを補って余りあるほど企業の貯蓄が増えている。つまり、企業は投資にお金を回さないで非常に貯蓄に回している。それを受けて、金融機関もなかなか設備投資等にお金を回しにくいということで、結果的に国債に回している。金融のプロの方には聞くと、当分デフレは続く。当分景気は悪い。したがって、当分長期金利は上がらない。当分国内の資金は入ってくる。したがって、国債は大丈夫だということで膨大な国債を持っている。だから、デフレと非常に深く関わっているわけである。

そういう中で、残念であるが、政治的になかなか財政健全化は動かない。過去に何度も財政健全化のプログラムはつくられながらも、景気動向によってすぐに腰砕けになってしまう。

私の知り合いのある医師の講演が非常に印象に残っている。我々は胸が痛くなったら、心臓が悪いと思ってすぐに医者に駆け込みむし、歯が痛くなったら、これは歯が悪いと思って歯医者さんに駆け込む。痛みというのは、我々の体の不調を教えてくれる非常に重要な特徴だ。ただし、残念ながらコレステロールが高いとか、中性脂肪が多いとか、あるいは血糖値が多いとか、それが自分の体にとって非常に厳しいことはわかっていながらも、なかなかそれを修正しようとしない。だから、その医師の夢は、メタボの人が飲めば体中が痛くなる薬が開発できればきっと日本ではまずメタボの人がいなくなるだろう、ということ。

残念ながら、財政はそういった状況に非常に近い。だから、そういう厳しい状況に行く前に我々の意志の力で財政を健全化できるのか。それとも結局、最後に痛みが出たところで、それに対応して後追いで行わざるを得ないか。これらのどちらの道を選ぶかということには、非常に重要な違いがある。

幸いなるかな、デフレと国民の非常に慎重な需要の不足とその他の状況で、この問題は先送りできた。だから、金融機関のアナリストが適切に分析しているように、今の状況が続けば十分、あと3年でも5年でもお金は流れる。残念ながら、震災も含めた流れの中でマクロ経済が大きく変わりつつある。

それでは、震災後何が起きているか。これから起きることであるけれども、御案内のように膨大な復興資金が必要である。しかし、それはマクロ的に見ると巨額の公共事業であり、需要増である。

他方で供給サイドはどうなっているかという、インフラが破壊されて、あるいは

工場が破壊され、そして電力が不足している。だから、今までの日本のマクロ経済は過剰供給状態で、物価が下がって、そして景気が悪い状態だったけれども、今後、逆にいわゆる超過需要あるいは過小供給の中で物価に効いてくるかもしれない。

今、世界を見ると、新興国を中心にマクロ的な過熱が起きている。本日の夜にECBは金利を上げるという判断をするだろうとマスコミは言っている。日本、アメリカ、ヨーロッパ共通にソブリンリスクが高まっている。いわゆるリーマンショック後、特に国債の方に動いている。したがって長期金利が上がっていく、国債利回りが上がっていくということがもし起こるとすると、それは日本発で起こるというよりも、ひょっとしたら今の世界的な資源価格の高騰が原因となるとか、あるいは欧州かアメリカの長期金利の上昇もあり得る。そういう中で日本の状況は非常に深刻で、特に負債が非常に多いことはいろんな意味を持ってくる。

インフレが仮に起こってくれば、長期的にはそれがいろいろなものを解消する側面があるが、物価はすぐ上がらない。仮に世界的に物価上昇期待が起こったとしても、それは2年後、3年後であり、徐々に上がってくるわけであり、その間に金利が先取りして上がっていく。これが今、日本が一番恐れなければいけないシナリオである。これに対してどういう対応をするかという、もう答えは1つしかない。そういうことが起こる前に、できるだけ早く、きちっとした財政健全化のシナリオを出して、それをマーケットに出すということだろう。そういう意味で、これからそのようにすぐにマクロ経済が動くかどうかは別の問題として、大きな変化の中で、我々はこの財政健全化を考えなければいけない。

震災について一言だけお話しさせていただきたい。復興の財源の問題が非常に大きな課題になる。これはこれから議論しなければいけないだろうと思うが、私は、もし可能であれば、復興の財源のため、恐らく税はある程度上げざるを得ないだろうと思う。そのときに、これが将来の財政健全化の方向とあまり関係ない形でない方がいいのではないだろうか。

もっと結論を申すと、例えば消費税をもし上げるのであれば上げて、当面は復興に使いながらも、時間をかけて社会保障に替えていくような形にしていかないと、復興は復興、財政改革は財政改革とやろうと思っても、今までの経験で言うとなかなか難しいだろう。そういう意味では、震災は日本にとって非常に不幸な出来事であったけれども、これを次の新しい動きに結び付ける形にできればいいと思う。

最後に、社会保障と財政の関係について一言だけ申し上げたい。社会保障の問題は複雑で、私も医療については随分勉強したつもりだが、やればやるほど、我々の世界で言うミクロの世界に入っていくってしまう。

ミクロの世界は大事である。それぞれの方が使命感を持って、年金ではこれが必要だ、介護ではこれが必要だ、医療ではこれが必要だという形で、どんどん希望的な歳出が積み上がる。それが結局、財政の手当てがないままに、もしおかしなことになると元も子もなくなる。これを我々経済学の世界では合成の誤謬と言う。このような場で非常に大事なものは、マクロ的に全体としていわゆるつじつまが取れる、国民が納得できるような絵を描くときに、合成の誤謬に陥らないように全体の案を作っていた

きたい。

もう一度、最後に申し上げるが、残念ながらマクロ経済の状況は、これまで、少なくとも数か月前よりは、かなり切迫した状況になる可能性がある。その意味では、この会議でどのような形の報告書が出てくるかということを見て、恐らくマーケットのいろいろな反応も出てくるだろう。

#### ○ヒアリング（土居慶應義塾大学経済学部教授）

（土居慶應義塾大学経済学部教授） 私が今日申し上げたいことは2ページ目に集約されている。大震災によって震災復興の必要性が当然あるわけだが、震災復興という難題も付け加わった中で、更に社会保障の強化と財政健全化を同時に達成するのはやはり無理ではないかという意見も世の中にはあるようには思うが、私は決してそうではないと思う。これら3つはそれぞれ難しい課題だが、同時に達成可能であり、更にそれを同時に達成することで国民の安心を勝ち取ることを進めていく必要があるのではないか。

なぜかと言うと、特に被災地では高齢化が進んでいて、その高齢者に対するケアは決して震災復興と矛盾するものではないから、むしろ政府から、社会保障の強化は決して震災復興と矛盾するものでないというメッセージを強く発信していただきたい。

ただ悩ましい問題は、社会保障を充実させるためには財源が必要である。国民的合意を得て、震災復興のための財源とともに社会保障を充実させるための財源もきちんと確保することが求められる。

3ページには、被災地は高齢化率が非常に高いことを表している。そのようなところに社会保障を給付すること、医療・介護をきちんと手当てすることは被災者のためにもなる。

さはさりながら、4ページにあるように、財政の見通しは、震災前でさえ厳しい状況であったけれども、震災によって一時的に落ち込む経済を考えると、この状況より足元は悪化している可能性が考えられる。

菅内閣では、財政運営戦略で2020年までにプライマリーバランスを黒字化することを目標としていて、今年1月の内閣府の試算によると、慎重シナリオで23.2兆円の収支改善をしなければ、この2020年の目標が達成できないという試算が出されていた。私は、震災によって基本的には財政健全化目標を後ろ倒しにする必要はないと考えている。

なぜなら、基本的には震災復興の財源を、後世の負担に先送りすることなく、我々の世代で増税で負担すれば、10年ぐらい経てば経済の痛手から立ち直り、2020年ごろには十分に社会保障の負担に耐えられる経済に戻っている、ないしはそのように戻すべきだと思うわけであり、それが実現するならば、震災前の経済ないしはそれよりも強い経済になって負担にも耐えられるだろう。そのような意味で、2020年の財政健全化目標を直ちに後ろ倒しにする必要はないと私は思っている。

そうではあるものの、目標を達成するには財源が必要である。5ページにあるように、社会保障の国費負担だけでも消費税だけでは十分に賄い切れていない状況であり、

お金に色は付いていないとはいえ、赤字国債で一部、この財源が賄われている状況である。社会保障の給付というのは、基本的には今を生きる世代に恩恵が及ぶわけであるから、その負担を赤字国債などで後世につけ回すということは極力避けていくべきである。

そうすると、7ページであるが、もし震災復興のために一時的に国債の増発がやむを得ないとしても、その返済負担を2020年代、2030年代に先送りすることになると、政府債務残高対GDP比は当初予定していた地震の前の状況よりも更に大きくなる可能性がある。もちろん、この政府債務残高対GDP比は、今は200%ぐらいだが、それが更に高くなれば、金利が上昇する可能性もあるし、更にそれに伴う経済社会への弊害も心配される。

人口予測では2030年代は今よりももっと高齢化が進むわけであるから、そのときには今よりもっと社会保障のための財源を負担しなければならない。そうでありながら、震災復興のための償還負担までも2030年に先送りすることになれば、その2030年代の負担増は非常に深刻なものになる。その意味では、震災復興は早期に行い、かつその財源負担も2020年代までには解消して、更に高齢化が進む2030年代には震災復興の心配を解消して、社会保障の充実に専念できるような財政運営が今後求められる。

続いて、税制と社会保障の効率化についてお話ししたい。11ページにあるように、社会保障の中で保険料の財源は引き続き重要な財源であるが、5ページに「スキマ」とあるように、税が社会保障の財源としては足りていない。その税財源を今後どのような税目に求めていくべきかについては、消費税が重要な税目であろう。

消費税の利点を申し上げたい。社会保険料では所得に比例する形で負担を求めているが、更に税でも所得に比例する形で負担増を求めることになると、所得に比例する形でどんどん負担が及んでしまう。更には、勤労世代を中心に負担が及ぶという意味では、高齢化が進む人口構造からすると、若い世代により多く負担を求めることになる。社会保障給付と消費税引上げに伴う物価上昇との連動に注意は必要だが、消費税で賄うことになれば、高齢者にも負担をお願いしながら、老若で負担を分かち合うことができる。12ページにあるような世代間で受益と負担の格差がある中、消費税は世代間格差をより小さくすることに寄与する。

更にもう一つの利点として、経済成長との親和性もある。所得税や法人税よりも消費税の方がより経済成長を阻害しないという性質を持っているという点でも、消費税が社会保障財源としてふさわしい利点を持っている。

20ページに移る。経済学者から見て消費税にまつわる誤解がいくつかある。今日紹介したいのは、いわゆる逆進性という言葉である。これは財政学の専門用語で、所得が多い人ほど負担が軽くなることを逆進的と呼ぶわけであるが、実際消費税は、単年度で見るとそう見えるが、長い目で見たときに、所得を稼いだ人はいずれ消費することを考えると、経済学の標準的な見方は、消費税は生涯所得に比例的な税であるとうたっている。つまり逆進的でもなく、累進的でもなく、比例的である。

ただ逆進的と言うときの意味は、累進的でないという消費税の性質、つまりもう少し

し高所得の人から負担を求めるとよいのではないかと思うときに、消費税はそれができない税だろう、ということではないか。つまり逆進的という言い方は、むしろ累進的でないという意味で言われているのだろうと私は理解をしている。その意味で、もちろん消費税一本槍でよいのかということは、懸念としてわかる。所得課税と消費課税のバランスをよく取っていくことが必要である。

増税の時期をできるだけ先送りしないことは、経済成長にとってもメリットがある。単純化して言うと、できるだけ将来に税負担を先送りすると、必要な税を取るときにもっと高い税率にしなければならない。例えば早期に消費税を15%に上げたならば、それ以上上げる必要がない形で2030年まで行けるかもしれない。しかし、消費税を5%のまま2020年までずっと据え置いて増税を先送りすると、やがて2030年代には25%の税率にしないと帳じりが合わないなどということが起こるかもしれない。その意味では、できるだけ将来到達する税率が高くないように早目に手を打っていく必要がある。それがむしろ、経済成長にも大きなメリットがある。

「国と地方の社会保障財源」については、24ページにあるが、地方自治体も社会保障において重要な役割を担っている。ただ財源に関して言うと、全国的にケアしなければならない財源は全国的に徴収するけれども、地域に密着した独自のサービスは、受益が地元の住民の方々に限定されるわけであるから、その地元の方々から住民税や固定資産税という形で独自に課税して徴収することが必要だろう。

全国的にケアしなければならない部分について国と地方がどのように財源を分かち合うのがよいかについては、25ページのように、現状、国と地方は社会保障給付費ベースで見ると27.8兆円対9.5兆円、およそ国が3で地方が1となっていることを基本とすることがあるのだろう。

「社会保障給付の効率化」についてであるが、医療と介護の連携は常々言われていて、私もこれは特に必要だと思っているが、私の知る限りにおいては、現場での作業の協力は議論としては進んでいるけれども、それによってどれだけコストが節約できるのかについては必ずしもあまり議論が進んでいない。効率化というと、社会保障の質を悪化させると受け取られがちだが、よりよい質の社会保障をより低いコストでできるようにすることこそ国民のためになる社会保障給付の効率化である。

## ○討議

(峰崎委員) 伊藤教授にお伺いしたい。2月16日付けの日経新聞の経済教室「財政を問う」で、経済学の3つの流れを指摘されている。1点目は、市場の有効性を無条件に信じる市場主義。2点目は、国が何かやらなければいけないという、いわゆるケインズ主義。最後に、創造的破壊という考え方で知られるオーストリア学派。今の日本の財政の状況からして、創造的破壊という考え方で展開した方がいいと伊藤教授はお考えか。

(伊藤教授) それは、実は財政の問題というより、経済全体の見方について最近考えていることをまとめさせていただいていた。これは結果的に震災の話とも関係があるので、申し上げにくい部分があるが、最近の世界経済の展開を見ていたときに、従来の

経済の見方は、多くは1つの軸にどこか乗っかっている。市場型に非常に偏った見方をするのか、それとも非常に管理とか規制とかを必要と考えるのか。ケインズ型は恐らく中間的で、市場と公的なものを組み合わせようということ。どこに乗っかっても、ある種の楽観主義なのである。市場に任せるか、政府が力を入れるのか。

残念ながら、そういう経済の見方とは全然関係なく、市場経済は非常に乱暴なもので、例えばリーマンショック、アジア経済危機、もろもろの財政危機は皆そうであるが、いろいろな形で破壊していく。その後はどうやって新しいものをつくるかということが、非常に重要である。そのようには考えたくないけれども、私の問題意識の中には当時から、このままの日本の状態では、あと10年後に「失われた30年」になっているというような世界ではなくて、これから10年の間に何かドカンが来るだろうと思った。

そのドカンというのは財政問題である。ただ、残念ながらもっと大変なドカンが来てしまった。できるだけマーケットの力を利用しながら、しかも人間の英知の中で、あまり大きな波紋を起こさずに財政健全化をしようとするのがこの会の目的であり、それはそれで大切なことだと思う。しかし、少し引いて見たときに、残念ながら過去のいろいろな国のケースで見ると、大きなショックが起こり得ることも射程の中で入れておかなければいけない、特に財政問題はそういう視点が大事だと思う。

(柳澤委員) ここは日本の国家運営のマネジメント能力が問われている。見事にここでさばけば日本に対する信頼が回復して、ひょっとすると日本の国債の相場にも関係するかもしれない。

まず、復興について、過大な投資を呼ぶようなことは慎重に考えないといけないのではないか。都市の被災と農村・漁村を中心とした地域の被災はかなり違う。だから、前提として、復興のための費用、財政措置について、あまり過大に考える必要はない。被災地はそもそも高齢化率が非常に高く、どちらかというところ過疎地である。その地域の復興をどうすべきかというときに、後藤新平を引き合いに出すとようなことはかなりそぐわないので、しっかりした見方をして過剰投資にならないようにしなければいけない。

それと同時に、そこに振り向ける財源については、ここで社会保障と税の一体改革として念頭においている財政再建も進めていかななくてはならないので、きちんと分けて、違う財源を充てるぐらいの考え方がいいのではないかと。巨額の義援金に応ずる方もいらっしゃる状況であるが、ちょうど戦争後に戦災を受けたところの復興の財源を、戦災を受けなかった人たちの資産税に求めたということが日本の財政運営の歴史の中であった。復興については、そういう考え方で、この社会保障・税の一体改革や財政再建のために動員しようとする財源にはあまり触らないような財源を求める考え方がいいのではないかと。だから、先ほど伊藤教授が復興と財政再建をつなげて、とおっしゃったところに引っかかりを覚えた。

(伊藤教授) 柳澤委員の話はよくわかる。恐らく私の見方は全く逆ではないかと思う。財政再建の勝負はこれから5年ぐらいだと思う。5年かけて様々な対応を実施して、マクロ的に非常に大きなプレッシャーがこれからかかってくるかもしれない。そうし



たときに、今回の震災に対する支出面の対応は、マクロ的に大きなインパクトを持つ。それは、単に震災からの復興に費用がかかるというだけではなく、需要サイドが復興需要で膨らみながら、供給サイドが不確定な中、電力を始めとして非常にへこんできている。理想は分けて考えるということかもしれないが、残念ながらそれほどきれいな絵は本当に描けるのかどうか。

例えば、復興は一時的な需要だから所得税を一時的に上げて復興財源にして、それとは別に何年か後に消費税を上げて社会保障の財源とする、ということができればそれでいいが、本当にそういったことを実現できるだけの、言わば政治の能力と意志は、日本だけではなく、あらゆる国であるのかどうか。

そういう意味では、柳澤委員の考え方もよくわかるし、学者として大学できれいな絵を描くときには、その方が理想に近いかもしれない。しかし、是非皆さんにお考えいただきたいのは、非常に残念なことだが、マクロ経済が内外ともかなり不気味な状況になっている。

繰り返しになるが、デフレで国民が慎重になって、資金余剰が起こって、景気が悪くて、そして金融市場に国際資金が入り込むような状態が続いていけば、実は3年、5年、先送りしていても、これまでそうだったように大きな変化はない。しかし、私の個人的な印象だが、様々なマクロあるいは内外の環境は大きく変わってきている感じがする。

(古賀委員) 土居教授に伺いたい。「震災復興と社会保障の強化並びに財政健全化の同時達成は、実現可能なので、これを目標に」という前提は非常によく理解できる。ただ、とりわけ与党である民主党との議論の整合性であるとか、国民生活の理解をどう得ていくとか、そのタイミングと工夫が極めて重要なポイントになるのではないか。

我々は社会保障は年金、医療、介護だけではなく、むしろ日本の将来を担う子ども、若者、現役世代がしっかりと力を発揮する社会の基盤形成が必要だ、すなわち、社会保障の信頼性を回復するためには、それらの層への明確な制度としての裏付けが必要であり、オールトータルでの社会保障制度が必要ではないか、と主張している。その考え方について土居教授はどう思っているか。

2点目は、土居先生は震災の復興のための財源については、どうお考えか。

(土居教授) まず、2点目について、私は社会保障の財源と震災の財源は重複しないようにした方がいいという考え方を持っている。所得税の方がそういう意味では区別しやすい。

ただ、悩ましい問題は、所得税だけで済むのかどうかということであり、特に経済界からは所得税を上げるのであれば法人税も上げろということになってしまうという心配はあるだろう。私は、少なくとも法人税でこの復興財源を賄うべきではないと考える。ただでさえ日本企業が震災でダメージを受けている中で、国際的に弱い立場になっているところから更に税を取る、ないしは復興を果たした企業で利益が上がってきているにもかかわらず、被災地での企業でも法人税を特別に賦課することになると、復活のきっかけがなかなかつかめないことになってしまう。

消費税ももちろん足りなければある程度考えざるを得ない。つまり、所得税で増税

すると言っても、多額の税収が入ってくる税ではないので、復興財源に必要な金額次第では消費税もあり得ると思っている。

最初の質問については、私自身、子育て世帯であるので、当然、育児、少子化対策等々、若い人たちに向けた手当は極めて大事だと、個人的にも思うし、学者の立場としてもそう考える。

悩ましいのは、風呂敷を広げるとどんどん範囲が広がってしまうので、優先順位をどう付けるかということ。医療や介護の提供体制で、まだまだ工夫する余地があるのではないかと。給付費を増やすことだけではなく、効率化というか、よりかゆいところに手が届くような形でやりくりすればもう少し満足度が高まるのではないかと。

(堀田委員) 土居教授にお伺いする。私も震災復興と社会保障と税の一体改革については、被災者にも社会保障が必要なわけだから、当然一体と同時に進行しなければいけないと思う。この震災での影響、つまり、あれほど多くの方が被災されたことによって、何も起こらなかった場合よりも、社会保険料の額は減り、生活保護は増え、医療・介護も増えていくと思う。震災がなかったと仮定した場合に比べて、震災があったために社会保険料の収入が減り、負担すべき分が増える額はどのぐらいの規模と想定してこの議論をされているのか。

(土居教授) お亡くなりになった方が何人いらっしゃるかということもまだ確定していないという段階なので、金額については何とも申し上げられない。私が申し上げたかったことは、例えば病院などで被災して傷んだ建物や失われた機材を新設・増設するときには、より効率的に医療や介護が提供されることを考えて行うというように、震災前と同じサービスを提供するにも割高にならざるを得なかったが、復興の際に医療・介護の提供をうまく工夫することで、より少ないコストでよりよいサービスが提供できる可能性がある、ということである。そこに私は期待したい。

(堀田委員) 全く賛成である。

(与謝野大臣) 阪神・淡路大震災のときは、壊れたものや建物など毀損ストックの額は約 10 兆円だった。国は震災の起きた年から 5 年間で 5 兆円しか使っていない。しかし、今回はストックの毀損は粗っぽい計算で、大体 16~25 兆円。阪神・淡路大震災のときのように小さい予算で復興できると考えている人はいない。

プラス・アルファとしては、原子力発電所の事故による直接的な被害、風評など間接的な被害は計算できないでいる段階である。

(渡辺委員) 伊藤教授と土居教授のお二人に質問したい。合成の誤謬についてであるが、この震災が起きて財源確保の制約はますます大きくなる中で、個別の給付と負担の問題を議論すれば合成の誤謬が起こるに決まっている。例えば、効率化する、重点化する、優先順位を付ける、合理化することなどについて、知恵を教えてください。

(伊藤教授) 経済学者としていくつか申し上げたいことがある。例えば、医療、年金、介護だけではないが、個別の分野で制度設計をしたときに、鍵になるのは、いわゆるコストベネフィットバランスをどう考えるかということだろう。

医療のニーズと年金のニーズは全く違ったものだが、同じ国のお金を使ってやるとすると、その判断基準が大きなポイントになる。例えば、農水省が農業振興を一生懸

命行っている。これはこれですばらしいことだが、一方で文科省が教育にどのように取り組むか。この2つの間のバランスはなかなか難しいから、過去からの経験の延長線上でやってしまう。そういうことが結果的には非常に難しい問題を残す。

もう一つ申し上げたいのは、経済学者として個別の分野を見ると、個々のユーザーがコストを下げるためのインセンティブを様々なところに入れ込む余地がまだあるのではないのか、ということである。例えば医療費の患者負担は、今は3割といったようにパーセンテージで設定されている。ただ、経済学者から見ると、個人負担を定額とし、その額を超えれば保険から給付するということは、一人ひとりのインセンティブで見ると、非常に違うと思う。

日本国民は病院に行く回数が非常に多い。これはもちろんいいことでもある。それによって病気が早く見つかるわけだが、同時にコストもかかる。したがって、細部の設計をしっかりとやるかどうかの結果的には国民全体の動きに影響を及ぼすので、皆さんの専門のお知恵を活かして取り組んでいただきたい。

(土居教授) 確かに負担増ないしは増税となると消費を抑える懸念があるが、今、義援金を出したいという気持ちと同じような気持ちで政府に税や社会保険料を払うことを政治の力で導くことになれば、この負担増によって消費が委縮するということではなく、あたかも自分も貢献しているということで、むしろポジティブなものとしてとらえれば、民間経済に与えるネガティブな効果もある程度は解消されると思う。

(宮島委員) 社会保障と復興は矛盾がないというお話があったが、私を感じているのはまさに本当にそのところである。報道に携わっていても、誰もが予想がつかない事態に見舞われた被災地を国中で助けなければいけないということは、本来の社会保障の考え方、予想外の事態へのセーフティーネットという考え方そのものではないかと思っている。

本当に支援をすべき人たちが増えて大きな財源が必要になっている中で、同じ日本の中で家が守られた人、自分は命を守られて、職業もそのまま継続できるという人たちが、たとえ自分たちが少し大変ではあっても、多くを失った人たちを支えようとしているのが、今の義援金の集まり方なのではないか。

もともと社会保障というのは、まさにそういう気持ちのものではないかと思っている。だからこそ、義援金も国のお金も、本当に必要としている人に行っているかどうか。その配分にはより厳しい目が向けられる。

だから、政策の優先順位を付けるときに、民主党の政権になって新しく出てきた政策を見直すことだけではなく、以前から継続的にあった政策も含めてしっかり優先順位を付けなければいけないし、同じ財源を最大に活かす効率化が必要である。

自分も苦しいけれども、一番弱い人、被害に遭った人に行くのだろうと思って出したお金が、そうではないところに使われたり、中間事業者に行ったり、中間法人に行ったり、既得権を更に強くしたりということになれば、それは本当に国民の期待を裏切ることである。それは震災の復興に関しても、社会保障に関しても同じことである。

前回提出された各省庁の取組みについて意見を簡単に申し上げたい。一つは海江田大臣から提案された様々な効率化の案についてであるが、例えば医療サービス提供体

制の再編や後発薬の利用を増やすための薬価の見直し、診療報酬の配分のバランス、真に必要なニーズを満たすために保険料や税を使うこと、公的な保険で対応するものと私的な財源で対応するべきものをきちんと区分することといった考え方は、本当にそのとおりである。

子育て支援についても、災害のため若者の就労の状況が悪化すると、また少子化になると心配している。今、子ども・子育て新システムを検討しているが、徐々に一般の人から見て、何のために新システムを導入するのかがわかりにくくなってきていると思う。改めて優先順位を付けるとしたら、やはり一般の人の期待は、幼保一体化したときには、都市部では待機児童が減少すること、つまり、幼稚園が一体化によって0歳から2歳までを受け入れることで新しい保育園をどんどん作らなくてもきちんと受け皿ができることに対する期待がすごく大きい。過疎地では幼稚園と保育園が一体化して、現実的に運用できる場所に期待がある。もし新システムを導入したのに、そして税金を投入したのに待機児童が全然減らないということがあったら、本当に国民の期待を裏切ることである。新システムでも縦割り行政が温存されたり、何も変わらないと思われぬように、特に幼稚園が待機児童をより吸収してトータルとして必要な受け皿を増やししながらコストの効率化をしっかりと実現することが、非常に大事である。

年金については、特に若年層が背負うことを考えれば、給付と負担のバランスを改善することが非常に重要である。いろいろな方式についての議論もあるが、まず、適切な給付の抑制が、若い人が今後背負っていく上でどうしても必要である。その中で、マクロスライドをデフレの下でも実施することは、すぐにでも法改正などでできることである。

中長期的には、年金が一体何のためにどこまでをカバーするのか。皆無理をしながら、それでももっと弱い人のためにお金を出すのであれば、その部分はどのように配分されるものなのかを若い人も高齢者も同じ認識を持てなければいけない。

そのときに、払った人がもらえるという権利性が特徴である社会保険の方式と、所得再分配の機能であると言われている税の方式を、どういう理念と制度の下に組み合わせるのかに関しては、中期的な話だが、改めて国民の中できちんと確認する必要がある。

実は自営業者などと厚生年金などの被保険者とでは基礎年金の払った額ともらう額の仕組みが違う。だから、基礎年金は国民共通のものだと言われても、名前が同じかもしれないが、仕組みは違うと思っている。その方式がどういう理念に基づいてその制度になっているかを国民がきちんと理解できないと、年金の本当の信頼は得られないのではないかと。バランス改善や、対処を急ぐべき問題点を優先しながら、中長期的には、より納得のいくわかりやすい制度を目指すべきである。

駒崎委員や安藤委員からも、社会保障の生産性を高めるという問題提起があった。財政も苦しく、社会保障、復興支援とやらなければならない課題も多いこの時期だからこそ、単に必要なだからといって膨らませて増税をするという発想では、国民は受け入れてもらえない。どういう仕組みでどこは抑えるのかをきっちり制度や数値も含め

て示して、負担をできるだけ抑えながら決して国民にとっての社会保障は後退させるわけではなく、お金は最大限有効に使う、という形をきちんと見せることで、やっと国民はそこまできちんと効率化されるのであれば、苦しいけれども、もう少しの負担は受け入れなければいけないと考えるのではないか。また議員の歳費削減とか公務員の人件費削減とか、そういった国民がわかる形での皆の痛みの共有をしっかりと見せることも必要なのではないか。

(中村内閣官房社会保障改革担当室長) 本日は、地方3団体から御意見を伺うこととしている。各団体から10分程度で御説明を伺いたい。

### ○ヒアリング(全国知事会)

(麻生全国知事会会長) 資料の1ページ目に我々の基本的な考え方をまとめている。要は持続可能で国民から信頼される社会保障制度をつくっていくということである。我々地方側もこれに積極的に参画をしていく覚悟である。

第一に、重要なことは相互扶助という基本に立ち返って制度設計を行うことである。その場合に、受益と負担の関係をわかりやすくすることが非常に大切である。これがあいまいになると、まさにお互いにどんな助け合いをしているのかがわからなくなってしまう。

2番目に、社会保障を充実するという考え方は重要であるが、その前提として、もっと共助社会を作っていくという考え方をとるべきである。そして、その場合には、いろいろな生活支援が必要になってくるが、これを行政だけで担当するのは現実には不可能である。行うサービスの質を考えても、今後はいわゆる新しい公共という考え方が非常に重要であり、NPOやボランティアの皆さんと協力してやっていくことが不可欠な社会になっている。

3番目に、激しい勢いで高齢化社会になっていて、定義上は65歳から高齢者だが、実態から見ると83歳が寿命であり、高齢者は心身ともに非常に元気である。仕事もしたい、あるいは社会的な仕事もしたいという気持ちもあるので、元気な高齢者が就労する、あるいは社会的な活動に積極的に参加できる社会を作らなければ、何もかも現役時代にかぶせていって、どうにもならないというのが高齢化社会の実態である。

その場合に、多様な働き方ができる社会をつくらなければいけない。正規、非正規ということが言われているが、今後、元気な、あるいは意欲ある高齢者に大いに働いてもらう、また、特に今後、女性の社会進出を進めていかなければいけないわけであるが、それを可能にするためには、多様な働き方ができる、または同じような仕事をした場合には、同じような賃金を払うという原則が非正規労働者にも貫かれるような体系の社会を作らなければ、バランスの取れた社会はできていかないし、保障費用ばかりますます増えていくことになることを我々は非常に恐れている。

5番目に、社会保障制度を実行するに当たっては、当然、国と地方が協力して進めていくことが大事である。基本的な考え方としては、国が全国一律の現金給付を担当する。それぞれの地域で実態に合わせた工夫をしていく、いわゆるサービス給付を地

方側の創意工夫を大いに活かして行う、任せるといふ考え方が大事である。地方の中でも今後、実際のサービス給付を担当する中心は市町村である。市町村の役割が非常に増えていくし、都道府県はそのような市町村の役割を応援する、あるいは広域調整をしていく役割になっていく。このような協力関係の原則をきちんと確認しながら、制度設計あるいは実施を図っていくことが大事である。

続いて、具体的な制度についての意見である。年金制度については、我々の中にもいろいろな意見があるわけであるが、保険料と税という2つの財源は併用してやっていくことが現実的であると考えている。税方式へ移行すべしという意見もあるが、これはあまりにも大きな金額を税の方に移さなければいけない。それは現実的なのかという疑問がある。

しかし、その場合にどうしても大きな問題になるのは、未納問題である。未納問題は、徴収主体を地方から国に移した途端に深刻化した。これは現場に近い地方でやらなければうまくいかないという例である。ただ、もはや国に移した。これに対する対策は、今、議論されている社会保障と税に関わる番号制度を早く導入して、税と社会保障の給付の関係を一体的にとらえ、また、フォローがずっとできていくようにすることであり、これをきちんとしなければ、混乱してしまう。

非常に頭を悩ませているのは、無年金・低年金者をどのように救うかということである。実際に高齢になって、無年金・低年金という方がずっと増えている。生活保護世帯の半分くらいは、高齢世帯になってしまっている実態がある。このような方々をどう救済するかについては、やはり無年金・未納防止ということと、年金をもらっても基礎年金だけでは到底やっていけないという実態があることも考えると、基礎年金の最低保障機能はどうしても強化していかざるを得ないのではないかと考えている。この点は、実は生活保護とのバランスという大きな問題が背景にあるが、やはり年金は年金制度としての最低保障機能を持つ方向で考えていくべきである。

次に、医療保険制度についてである。現在、一つの大きな問題となっているのは後期高齢者医療制度である。厚生労働省では、この後期高齢者医療制度を廃止して一元化するとの方向を出しているが、実際にでき上がった制度設計は、国民健康保険に統合した形になっているが、区分経理をまた設けており、ほとんど現在の後期高齢者医療制度と変わらない。

我々は非常に苦勞をしてこの後期高齢者医療制度を定着させてきた。この制度は、非常にお金がかかる後期高齢者の医療費を、一体誰が負担するのかということについて、受益と負担の関係が明確になっているという大きなメリットがある。このようなことを考えると、我々は後期高齢者医療制度を維持した方がいいのではないかと考えている。

国民健康保険制度についてであるが、加入者の構造が随分変わった。産業構造が変わり、雇用が流動化して、非正規労働者の比率が高くなった。また無職者の加入が増えている。制度発足当初は自営業者が中心だったが、随分実態が変わっている。その結果、国保財政は非常に逼迫、むしろ破綻をしている状態である。その結果、それぞれの地方団体は保険料に加えて一般会計からの繰入れや前年度繰上げ充用という、本

当はおかしな運用をやりながら、何とか運営している状況である。

国民健康保険制度をこのままでやっていこうとすると、保険料をむやみに上げていかなければいけない。これはそう簡単にできる話ではない。これだけそれぞれの自治体がつぎ込んでいるお金をどう補っていくのか。国費の投入を考えなければ、国民皆保険の中心である国保がもたないという現状である。

安定的な運営を行うため、市町村国保から都道府県国保にしる、という議論が非常に強い。我々都道府県側もその問題は十分理解しているし、逃げるわけではないが、現在のような構造をそのまま受けて、そのまま今の赤字を我々の財政が負担することは到底できない。きちんとした制度設計がされる場合には、我々もしっかりとした役割を果たす覚悟はあると申し上げておきたい。

医療については、医師、看護師といった人材養成が大事である。しかも、人材は偏在している状態である。これが医療制度の実際の運用を非常に難しくしている。医師、看護師の養成と偏在の防止、あるいは医療の集中化を実現しなければ、いい制度にならない。

公費負担医療制度においては、56の疾患は特定疾患として対象になっているが、同じような病状で対象になっていないものについては、無理をしながら地方自治体が負担しているという状況である。このような対象疾患について、もう少し公平性のある仕組みが必要である。

介護保険制度については、我々が特に強調したいのは、要介護に陥る前の予防をもっと思い切ってやらなければ、介護費用がどんどん増える、あるいは対象者がどんどん増えていく。そして、介護保険料が上がってってしまう。ところが、介護費用の中で予防分は非常に少ないが、我々は予防対策をいろいろとやっている。きちんと効果が上がっているので、介護制度を考える場合に、介護予防にもっと大きく重点を移さなければいけない。

もう一つは、介護分野は本当に人材不足である。理由は明確で、待遇が悪いということである。この待遇改善を図っている最中であるが、有効求人倍率が全産業では0.45倍の場合でも介護分野は1.33倍という実態である。どうしても処遇改善しなければ、介護制度は人材面でうまくいかない。

今のような状況で行くと、保険料をどんどん上げていくことになるが、実際問題として、保険料の月額が既に4,500円くらいになっていて、5,000円が限界ではないか。これ以上となると、公費投入を思い切って行わざるを得ないのではないか。こういうことを避けるためにも、予防に重点を置くべきである。

子ども・子育てについては、自治体がそれぞれ工夫をして力の限りやっている。ただ、全体としては、日本は子ども・子育ての分野にかけるお金が少ない。やはり日本は高齢者に非常に大きなお金をかけていて、子どもたちという未来にあまりお金をかけていない。これは社会の将来にとっても大きな問題であるから、子育て支援を充実することが全体の方向であろう。

その場合には、地方と国の役割について、先ほど申したような原則に基づいて実施することが不可欠である。資料に都道府県の取組例を挙げている。

我々にとって大きな課題は障害者福祉である。障害者の数はずっと増えてきている。障害者自立支援法では身体障害、知的障害、精神障害のいわゆる3障害を対象とすることになっているが、実態としては、高次脳機能障害あるいは難病患者は3障害と変わらない。変わらないけれども、制度的な対象になっていない。これをどのように埋めるかで我々は非常に苦労している。谷間を埋めるような制度設計をする必要がある。

利用者の負担は1割であるが、実際にはこのような負担は非常に難しい。所得はないというのが実態である。やはり応能負担という考え方を取り入れなければならないのが実態である。

我々は徹底的に自立ということを強調して、少しでも自立のための職業開拓を行っているし、就労支援も行っている。いろいろな教育と就労支援、医療を総合的に行っていかなければ効果が上がらないということであり、総合的なサービスができるような制度体系にする必要がある。

生活保護についてであるが、受給者がずっと増えていて、特に不況になると、あつと言う間に増えていくという実態である。我々は、生活保護から抜け出すこと、就労・自立支援に非常に力を入れている。今後とも就労・自立支援に大きな力点を置かなければいけない。一度親が生活保護になると、子ども、その次の子どもまで生活保護から抜け出ない。埼玉県の実算によると、一人の若者が生活保護を受けると年間170万円のコストがかかるが、就労支援のコストを3万円かけうまく就職すると生活保護コストが減るという計算もある。

その場合には、地方自治体の福祉事務所とハローワークが職業訓練を一体的に運営していくことが大事であるし、また、そうしなければ効果が上がらない。

生活保護の中の医療扶助については、一旦病気になるとなかなか治らない、社会的入院という問題を起こしている。我々はレセプトを点検したりして、適正化に努めているが、この医療扶助の適正化はどうしても進めなければいけない。

住宅さえ確保すれば生活保護を受けなくてもいいという方もいる。生活保護になれば住宅、医療、生活扶助などの給付を受けるが、これは実態に合わせて、住宅だけ給付するといったようなやり方もあるのではないかな。そういう実態に合わせた給付の方法を工夫すべきである。

不正受給がなかなか頭の痛い問題である。暴力団が絡んでいる、あるいは貧困ビジネスが食い込んできている。警察と一緒に防止対策をしている最中である。もう少し効果的な調査ができるような調査権限を我々はもっと持ちたいと考えている。

社会保障制度といっても、実態的には雇用が大事であり、雇用を確保できるかどうかの方が本当に鍵になる。そういう点から言うと、社会保障制度だけで今の問題は解決できない。何とか活発に雇用を創出しなければならず、そのためにも成長戦略を思い切って実行する必要があるし、財政再建も増税とか歳出削減だけではどうにもならない。やはり成長によりパイを増やさなければできない。我々も税収は減ってしまって、どんなに努力をしても先が見えない状況である。その意味で、社会保障制度の改革あるいは財政再建は、成長戦略を強力に進めていくことと一体として行っていただきたい。

雇用政策については、国と地方が分断された格好で行っているが、福祉業務、産業



振興、教育、これと雇用が一体として行われる体制を作っていかなければ、効果的な施策はできない。その意味で、我々はハローワークを思い切って地方に移管して、一体としてやらせてくださいということを行っている。地方の行っている若年者、女性、障害者などの就労支援と組み合わせて、雇用政策をもっと効果的に行うことができる仕組みを作っていく必要があると考えている。

## ○ヒアリング（全国市長会）

（森全国市長会会長） 最初に、社会保障に限らず私の持論であるが、政策というのは企業の商品と考えたときに、民間企業であればクレームは最大のビジネスチャンスという言葉がある。使ってみてクレームがあって、需要者に合わせて不断の改良をすることによって、日本が成長してきたと考えれば、その政策を製品と考えたときに、あまりにも国、都道府県、市町村の差があって、たまにこのように意見を聞いていただくのは大変ありがたいことであるが、特に社会保障関係で言えば、現場の声を聞くのではなくて、一体となって政策を改良していくということが必要ではないか。それが私は地域主権という考えであると思っている。

まず社会保障給付の多くは、我々基礎自治体が供給している。社会保障サービスのうち、年金を除く医療、介護、子育て、障害者福祉等の多くは基礎自治体が担っている。市民と向き合う中でいろいろな疑問、あるいは改良点を感じている。

また、社会保障は対人サービスであり、あくまで顔が見える政策であるから、使いながら改良していくことが必要な分野である。

3点目であるが、我々基礎自治体が相当量の単独事業、つまり国の支援が全くない事業を実施している。市民にとって、国の政策か、県の政策か、市町村の政策かは全く関係ない。市民はどういう給付が受けられるか、どういうサービスが受けられるかだけを見ているわけであるから、単独事業はこの会議の議題ではないと言わないようお願いしたい。

4点目であるが、人口が減少する中で、基礎自治体が提供する相談業務等の事務量も大変増加している。

5番目であるが、特に申し上げたいのは、国民健康保険が制度崩壊の危機に直面している。

以上が総論である。

2ページの「Ⅱ 社会保障改革の目指すべき基本方向」で私が一番申し上げたいのは、4番目である。地域社会・社会福祉法人・NPO・企業等との協働による社会保障を行うためには、我々基礎自治体をもっと頑張らなければいけない。

4ページの「Ⅲ 社会保障制度の課題と改革の具体的方向」の「1 社会保障の総合プラットフォームの構築」についてであるが、いろいろな保障があるが、それらを総合的に実施できるのは、我々市町村である。霞が関でそれぞれ縦割りになっているいろいろな政策が、最後に1か所にまとまるのが我々市町村である。そのことを是非考えていただきたい。縦割りを越えた相互の様々な連携ができるのは、我々市町村だけである。これを強調しておきたい。

5 ページの「2 国民健康保険制度」についてであるが、既に一人当たりの保険料の地域格差は5倍に達している。これは大問題だと思っている。しかも長岡市の事例で言えば、医療費は年間4～5%伸びる。一方で所得が低下しているから、その両方でここ数年、危機的状況になっている。長岡市は今年、やむを得ず、国民健康保険の総額275億のうち10億円を一般会計から繰り入れた。そうしないと大変な値上がりになるという状況である。

「3 介護保険制度」については、第5期事業計画期間において、保険料が月額5,000円を超えることが見込まれている。これは大変な問題だと思っている。

「4 子ども・子育て支援策」についてであるが、これは我々が一貫して主張しているのは、地方が負担をしないということは誤解であり、現金給付のようなお金を配るだけの単純なものについては国でやっていただきたいが、対人サービスを供給するのは我々の責任だと思っているから、そこは負担をすると申し上げていることを御理解いただきたい。

「5 生活保護制度」についてであるが、これも忘れてはならないのは、制度を仕組んでも魂が入らない。現場の市町村で就労支援、つまり生活保護から抜け出して就業する支援が最も大事な仕事である。それで日夜、市町村職員が大変な努力をしている。そのことを抜きにして生活保護制度は成り立たないとことだけは申し上げておきたい。

「6 医療提供体制」については、医師の偏在が大変問題になっていることだけ指摘させていただく。

「7 障がい者施策」も国の方で政策の変更等があるが、自治体間格差を解消して、超過負担が生じないように十分な措置をお願いしたい。

若干事例を申し上げますと、資料には市町村の政策として、長岡市の市民防災センターや子育ての駅が出ているが、これは霞が関で縦割りになっている政策を長岡市の現場で総合したという事例である。例えば子育ての駅は、公園に保健師を置いて子育て相談の場所にした。単純な政策だが、大変人気になっている。

長岡市の子育て関連事業費については、単独事業費が非常に多い。例えば、特に今後非常に大事になってくる特別支援教育推進事業費は1億5,000万円。これは全く国の支援なしで長岡市が実施している。

それから、池田市の独自制度であるエンゼル祝金・補助金制度。これが子育て支援に大変効果がある。

その次のページについてであるが、新たな高齢者医療制度及び市町村国保の広域化についての要望が、大阪府知事と大阪府市長会会長、大阪府町村長会長の3名連名で出ているが、これは国民健康保険についてはいずれ都道府県単位化を図るという要望を大阪府は出しているということを示している。ただ、大事なことは3番目に書いてあるように、持続的な運営が可能となるように、将来の医療費推計を見極めた上で国庫負担割合を引き上げるなどの国の責任を明確にしてほしいということである。こういった動きが都道府県レベルでも出ていることは大変すばらしい動きである。

稲城市の介護支援ボランティア制度は、介護支援ボランティア活動に対して、確認

スタンプを押印して、ポイント制にして、年間最大で5,000円の交付をするという仕組みである。これは新しい公共といったような民主党の政策にも通じるものである。

三鷹市は新たな支え合いを目指して、地域ケアネットワークを推進している。さまざまな機関が一つの地域の中でまとまって、一つのステージをつくって、相談しながら各政策を総合的に実施している。まだモデル地区は3地区だけであるが、それこそ病院、警察、消防、保健所、町内会、自治会、NPO、シルバー人材センターといったすべての機関を新しい福祉のために総合化している事例である。

こういった努力を基礎自治体である市町村が実施しているといったことを抜きにして、社会保障制度の政策はあり得ないということを申し上げた。

## ○ヒアリング（全国町村会）

（渡邊全国町村会常任理事） まず、我々地方も様々な意味でお互いに問題意識を共有しながら社会保障制度を担っていることを御認識いただきたい。

1 ページに書いてあるが、社会保障関係経費に対する国と地方の負担割合は、平成22年度ベースで国費が27兆6,000億円、地方負担で16兆8,000億円。これだけの地方負担もきちんと国民を預かる我々市町村の立場で担っているという事実をやはり確認してほしい。

国が政策決定して、それに基づき市町村が国の指導を受けながら担っていかなければならない責務・役割が、現実の今の政治の形になっているわけである。これは我々もきちんと国の制度を理解しながら、これまでの様々な政策に対して、例えば子ども手当一つとっても、現場が混乱するなど地方の声として御意見を申し上げてきたのは、そういうところから端を発しているということも、この場で御理解いただければ大変ありがたい。市町村は、社会保障制度の中核を担っていることも再認識いただきたい。医療保険制度、特に国保、さらに介護保険制度については、すべからく国民と向き合いながら、保険事業運営、または事業者との連携を担っているのは市町村である。そういう中で、いろんな課題や問題意識を背負って、そして解決しながら、限られた市町村の財政運営の中で対応せざるを得なくなっていることも御理解いただきたい。

子育て支援については、国でも子ども・子育て新システムの議論をしている。私も2つのワーキングチームに出席し、意見交換させてもらっているが、介護保険と同じように、社会で支える子ども・子育ての地域環境を作っていこうという大義がある。ようやく議論が最終段階になっていることもあり、こういうベースで御理解いただければ大変ありがたい。

社会保障制度は、ただ単に社会保障というのではなくて、幅広い見地に立って福祉分野も常に考え併せていかなければならない。現実に義務教育の小学校、中学校で、多動性の子ども、精神的に問題がある子ども、場合によっては重症化している子どもについてまで、自分の子どもは健常者と同じ環境の中で学ばせたいと求めてくる親御さんも多い。現実の問題として、市町村はそれを拒否することができない。そういうものを幅広く社会保障の政策の中で位置付けながら考えていく必要性もあるのでは

なからうか。

次に、2ページの「これからの社会保障のあるべき姿」であるが、これは先般、全国の町村から、今の社会保障制度に係る現場の声としてアンケートを取った。そのアンケートの主なものを点線で囲んだ提言という形で書いている。

まず、これからの社会保障を支えていくには、自助、共助、公助の適切な組み合わせが重要なのではなからうか。場合によっては、公の立場だけではなくて、地域のコミュニティも含めたボランティア団体とか、NPO法人など、多様な形での賛助の参加を考えていかなければならないのではなからうか。

次に、社会保障そのものの考え方は、これまでも民主党政権の地域主権改革の中で位置付けているように、分権型・連帯型の社会保障にしていかなければならない。そして、現場が混乱しては困るわけだから、現場の我々がきちんと認識した中で、自由裁量に任せて、それぞれの地域の実態に合わせて運用できる。そういう創意工夫をしたものでなければならぬのではなからうか。

現金給付についてはやはり国が担って、現物給付についてはやはり地方がきちんと担っていく。それだけの市町村の基盤ができ上がっている。また、それだけ住民からの信頼性も確保されている。そのことを信頼いただきながら対応していく必要があるのではなからうか。

次に、資料の3ページであるが、社会保障制度が将来を担う子供たちの教育の中でどう生かされているのか。社会保障制度が、自分たちが暮らしている生活環境の中に、または自分のお父さん、お母さん、家庭の中に、どう反映されているのかを、子どもたちにきちんと教育として知識の蓄えをさせていく必要性もあるのではなからうか。そして、雇用保障を社会保障制度の基盤としていくべきと考えている。

切れ目なく全世代を対象とする社会保障制度の実現をしていかなければならないのではなからうか。

個別の制度もそれぞれが持続可能でなければならぬのではなからうか。点線の中で囲まれている「町村からの提言」に書いてあることも御理解いただきたい。

5ページに「3. 個別制度のあるべき方向性」ということで、意見を申し上げたい。

現状の医療保険制度については、今、政府で新たな高齢者医療制度の最終報告をまとめて、次の段階に入ろうとしている。また、市町村の国保ではそのことをにらみながら、今までの後期高齢者医療制度や老人保健制度との関連を含めて、今後どうなるのかということも見つめながら、新しい制度改革に向けた諸準備をしている。しかし、現状で理解していただきたいことは、世界有数の国民皆保険制度を堅持している日本の制度の中での国保の実態を申し上げますと、本来であれば、自営業者や所得の少ない方々が本来国保に加入しているわけであるが、最近の動向を見ると、やはり失業者とか非正規雇用者、長期療養者などが非常に多くなってきている。そういう面から、市町村の国保の財政基盤が非常に圧迫されてきている。正直なところ、全国の市町村は、本来は制度上、法定繰出し以外、赤字繰出しはできないことになっているが、ほとんど半分以上、赤字繰出しをしているのが実態である。私の町も厳しい状況にあるが、真面目に国の言うとおりに、それはだめだ、違反だということを町民にきちんと説明し

ながら、何とか赤字を出さないように四苦八苦しなからやっているのが実態である。しかし、そうできないような実態が今、全国であるということも理解して、今後の医療制度改革を考えてもらいたい。

中山間地に行けば、人口4千人、5千人の町や村は多い。その中で、住民の医療保険制度だからといって国保制度を保険者として運営していくには、今の社会構造からして、難しい環境にあるという実態を理解していただきたい。後期高齢者医療制度も広域連合という都道府県単位で医療保険制度の運営を今やっているわけだから、都道府県が保険者になることも可能でないわけではない。そういうことをきちんと考えていってもらいたい。

8ページに書いてあるが、介護保険事業を展開していく中で我々町村にとっての悩みの種は保険料である。特に特別養護老人ホームは国全体で40万床の不足が指摘されている。特別養護老人ホームを造り、待機している高齢者に安い自己負担で入所していただきたいというのが、市町村の気持ちだが、100床ぐらいの特別養護老人ホームを造ると、町村では1,000～1,500円程度保険料が跳ね上がってしまう。聖籠町は4,800円で、新潟県内でも3番目に高いが、更に1,500円も高くなると、7,000円近くになる。それを高福祉・高負担ということで、住民が受け入れてくれるかということ、非常に難しい。その点、財源として公費と受給者の自己負担のバランスをどうとるかが大きな問題になってくるのではなかろうか。

子ども・子育ての問題については、まずはやはり社会で支える。そして、今の待機児童の問題など、都市部と地方で現場の実態が異なるから、すべて同じ制度ではなじまず、その実態に即した形の制度設計が大事である。そして、国民にやさしい、そして国民に受け入れられるわかりやすい政策を社会保障制度の中にきちんと位置付けていただければ、町村の、また一自治体としての立場としては大変ありがたい。

## ○討議

(矢崎委員) 私は医療者なので、医療提供体制の視点からお聞きしたい。

まず、このたびの大震災で外国の方は、日本人はパニックに陥ることなく整然として、被災地でも混乱が全くない、集団での略奪行為が見られない、日本は必ず復興すると話してくれる。また、多くの方が義援金を拠出しているという事実がある。

ところが、社会保障の負担や税の改革となると、どうしてこのように混乱してしまったのか。本当におかしな現象で、政治家の責任が大きくて、国民の意識改革を妨げてきたのではないかと思う。それは国が国民に甘いことばかり言って、財政規律を無視すれば国が破たんしてしまうことが明確なことを、今日までよく国民に伝えていたのかどうかということを感じている。

そこで知事を始め、地方行政の責任者である首長も地方主権を主張するなら、横並びに国に財源をお願いするのではなく、地域での財政規律をしっかりと考えて、このサービスを充実するならこれぐらいの予算が必要で、これを仮に負担する、例えば地方税などで負担すれば、住民の方1人にいくらぐらいになりますということを提示して、国に要求する前に、まず住民の方々に給付と負担をわかりやすく見える化を行って、

住民の方々の意識を変えていく御努力を是非お願いしたい。

例えば私の身近な例で言うと、地域で複数の公的病院、公立病院の機能分担を各病院長、市長、県知事と話し合っ、粛々と地域医療再生計画を進めてきた。公立病院は行政の支配が強く、院長のガバナンスが確実でないために、医師の士気が低下して、機能が衰えてしまっているところがある。その市立病院も療養型病院に転換した方が、地域医療ニーズとマッチし市の財政負担も少なくなると、我々だけでなく市長も決断された。ところが、先の市長選では、多額の補助金でようやく成り立っている市立病院を、財源を更に確保して強化すべしと主張した方が当選してしまって、数年以上かけた地域医療再生計画は頓挫してしまった。すなわち、公立病院の赤字は必ずしも地域の方々には切実な課題ではなく、受益者負担が全く見えてこない仕組みになっているのではないかと思う。

赤字の公立病院へのさらなる財源の投入は、それこそ人件費の補てんに使われて、見方によれば最も避けなければならない官の肥大化となって、住民には必ずしもサービスの向上につながらない可能性がある。

そこで1つ目の質問だが、地域医療に公立病院の充実が必要であると政治的に判断されたら、国に要求する前に、地方税にしたらいくらぐらいの負担になるかをよく住民に説明されて、受益と負担の見える化をまず地方から行わないと、社会保障と税の一体改革で消費税すらスムーズに成立しないのではないかと思う。この点で森会長と渡邊常任理事の御意見あるいは先行した取組がもしあればお教えいただきたい。また、麻生会長も御意見があればお聞きしたい。

2つ目の質問だが、地方格差をどう是正するかは国の役割だと思うが、一方で地方分権やサービスと財源の両面における地方の自主性を唱える首長からすれば、全国を平均的な姿一色にしてしまうのは望ましくないようにも思われるが、この点についてのお考えもお聞きしたい。

(森全国市長会会長) 長岡市には公立病院はないので、具体的にはお答えしかねるが、基本的に医療行政は都道府県行政になっている。その中で、市でできることとして、例えば夜間休日診療などで単独費を支出して、市と連携をして大病院の救急患者を減少させる政策はやっている。

それと若干関連したことで申し上げますと、地方の努力として、例えば職員数の削減率を見ると、平成16年～21年の5年間で市町村は10%の職員数を減少させた。一方、国は3%の減少である。人件費については、平成16年～20年の4年間で市町村は5%の削減であるが、国は0.1%の削減に過ぎない。そのほかに様々あるが、基本的には人件費の削減の分で扶助費の増加をカバーしているという構図がはっきりしている。

(渡邊全国町村会常任理事) 我々の自治体は国保診療所を運営している。基本的に施設の整備を必要とする場合は、町の一般財源から支援をしながら施設整備をし、運営は国保の医療保険制度の中で対応する方法を取っている。

しかしながら、私も先輩も赤字に対する執着があったので、そうならないような自主独力を促すために、町で一般会計から繰り出して建物を造ったけれども、それににかかる元利償還金の返済分についてはきちんと施設の方で運営の義務負担として考え

てもらわなければだめだということでやってもらってきた。だから、診療所の医師や看護師は、住民に対する医療行為そのものを窓口診療・訪問診療も含めて住民に密着した形で行うとともに、経営という立場に立った運営をしてくれているので、何とか赤字になっていない。

しかし、近年、周辺が都市化され開業医が増えたため、診療施設に通う利用者の方が少なくなっている。そのため、基金の積立ても取り崩さざるを得ないような現状も見られる。今後、施設となれば限界も確かにあるので、今の診療報酬など改革の道行を理解しながら、新たな経営戦略に取り組んでいくのが課題である。給付と負担の中で限られた財源を基にしながら、どう切り盛りをするかというのは、我々現場の町村の究極の使命である。

全国一律の制度に対してどう考えるかについては、ものによっては全国一律に行うことも、数字が決まっているようなものについては、いい面もある。しかし、実際に運用する現物サービスなどについては、地域における特殊性、地域の文化的な歴史とか、いろいろな問題点はその施策・制度の中に潜在しているものが多くある。それは地域の実態に即した形で制度を柔軟に運用する幅を設けていくことも大事ではないのか。

(岡村委員) お三方のプレゼンテーションに対する感想を申し上げたい。若干質問もさせていただく。

麻生会長が冒頭に話された自助と共助の考え方は、恐らく今後の社会保障を考えていく上で一番基本になる理念ではないか。自助と共助の精神をどう貫いていくのかということも国民も理解しなければいけない。まさしくこの震災でお互いに助け合うという心が日本の社会のベースになっているわけなので、是非この理念を社会保障全体の理念として考えられるようにしていただきたいということがまず第1点である。

その実現のために公平性と経費の抑制という面から考えると、共通番号制をしっかり敷き、かつ、ITを最大限に利用することによって効率化を進めていく。この2点はその底辺になるのではないかと感じた。

自助と共助という点から考えると、1点目は、負担増の問題をどうとらえるか。基礎年金の問題について、麻生会長は保険方式を主張されているが、基本的には現行のとおり、2分の1は国庫負担で税によりまかなう、という理解でよろしいか。

2点目は、高齢者の就労を促進していかなければいけないことは、まさしくそのとおりだと思うが、それに従って、年金の支給開始年齢を若干でも上げるということも視野に入れているのか。

3点目は、医療についてであるが、公費の増加はやむを得ないと我々も思っているが、一方で70~74歳までは本則の自己負担2割に戻すとか、そういった国民の負担増についてどうお考えか。麻生会長に代表してお答えいただきたい。

(麻生全国知事会会長) 1点目は、実際問題として考えた場合に、保険方式をやめてしまつて税方式に持っていっていった場合に、今すぐでも8兆円ぐらいかかり、消費税にすれば3%強ということになる。これは本当に現実的に可能なのかということもあって、実際問題として考えた場合には、今の保険料と税の両方を使っていくというやり方し

かないのではないかと考えている。

2点目は、最小限の保障の問題まで考えていくと、どうしても生活保護制度と年金制度との調整をやらなければいけないが、生活保護制度が相当高いので、この中で年金の機能をどこまでもたせるかについては、年金の支給額を上げなければいけないことは方向としては正しいけれども、どこまで上げて、どういうバランスを取るかというところは、今後よほど研究しなければうまくいかないのではないかと考えていて、2つの意見があるということを併記している。

(森全国市長会会長) 三鷹のような地域包括ケアの事例では、共通番号が非常に役に立つのではないかと期待感を我々は持っていて、基本的に共通番号も賛成をしている。

医療の負担増をどう考えるかについては、医療費が4～5%ずつ毎年伸びていって、国民健康保険がどうにもなくなるといっているのは目に見えている。その問題を一自治体で解決できない部分がある。そこが一番大きな問題だろう。

極端なことを言うと、医療水準の悪い市町村ほど国保財政の状況がいい。それを国としてどう考えるかということ。軽々には言えないところがあるが、私は何か適正な医療水準とか、そういうものがあるのではないかという気がしている。

(中村内閣官房社会保障改革担当室長) 議論が尽きないが、時間の制約もあるので、本日はこれまでとさせていただきます。本日の議事内容は会議終了後に概要を記者にブリーフィングする。また、議事要旨は後日公表する。なお、本日の会議資料は内閣官房のホームページに掲載する形で公表する。

次回の会合については、日程調整の上、決定させていただきます。

以上をもって、本日の会合を終了する。

(以 上)