

「我が国の経済格差の実態と その政策対応に関する研究会」 報告書について

財務総合政策研究所研究部
総括主任研究官

寺 井 順 一

1. はじめに

経済格差には世代間、世代内、階層間など各種の態様が考えられるが、それらの格差の程度によっては、経済社会の活力に対する懸念材料となる可能性がある。

このため、経済格差の実態を把握することが重要となっており、また、望ましくない格差があれば、それを是正する政策手段についての検討が必要と考えられる。特に、社会保障制度・税制などの面からは、公的年金、医療保険、介護保険、生活保護等に関してどのような格差の問題があるのか、再分配はどのように機能しているのか、また、社会保険料・税の負担と社会保障給付とがどのように見直されるべきか、といった論点についても重要な検討課題となっている。

財務総合政策研究所では、各種の経済格差の実態について整理分析し、その問題点を明らかにするとともに、それらへの政策対応についてのインプリケーションを提供することを目的として、昨年9月「我が国の経済格差の実態とそ

の政策対応に関する研究会」(座長：貝塚啓明
中央大学研究開発機構教授・財務総合政策研究所名誉所長)を立ちあげ、鋭意検討を続けてきたところである。

さらに、この研究会の成果をメンバーの分担執筆により報告書として取りまとめ、本年6月5日に公表したが、本稿では、その概要を紹介することとした。

(本稿において意見にわたる部分は個人的見解であり、また報告書の内容において意見にわたる部分は各メンバーの個人的見解であって、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。)

2. 報告書の構成

本報告書の構成と執筆者は以下のとおり(肩書きは報告書の公表時点のものである)。

第1章(大石亜希子・千葉大学助教授)では所得格差の実態と要因、所得再分配効果の内容と推移等についての分析結果が示され、第2章から第6章までは、公的年金(麻生良文・財務

総合政策研究所総括主任研究官、牛丸聰・早稲田大学教授)、医療保険(池上直己・慶應義塾大学教授)、介護保険(油井雄二・成城大学教授)、生活保護(後藤玲子・立命館大学教授)といった社会保障の各分野について、格差と所得再分配等に関する個別の研究結果が示されている。また、第7章(田近栄治・一橋大学教授、八塩裕之・財務総合政策研究所研究官)と第8章(國枝繁樹・一橋大学助教授)は、それぞれ所得課税、資産課税の再分配機能等に関する研究結果である。さらに、第9章(山重慎二・一橋大学助教授)、第10章(森信茂樹・財務総合政策研究所長)、第11章(広井良典・千葉大学教授)は、税制と社会保障制度などを通じた一体改革に関する研究結果である。最後に、本報告書全体に対する補論(寺井順一・財務総合政策研究所総括主任研究官、小黒一正・同主任研究官、森下昌浩・同研究員)を集録している。

3. 報告書の概要

(1) 我が国の経済格差の実態と要因

大石論文は、厚生労働省「所得再分配調査」の1987~2002年調査票をもとに所得格差の実態と要因について実証的に分析している。その結果、i. ジニ係数(当初所得)は、1987年から1990年にかけて上昇した後、1996年まではほぼ横ばいで推移し、その後は上昇傾向にある、ii. この間の所得格差の拡大には人口高齢化や、単身あるいは夫婦のみ世帯増加といった人口・世帯構造変化が大きく影響している、iii. また、人口高齢化によって共稼ぎが可能な年齢層の人

口シェアは縮小しているため、一般に指摘されるような共稼ぎ世帯の増加による格差拡大への影響は大きくない、と指摘している。

また、大石論文では、世帯主年齢階層別・等価ベース(世帯の構成員1人当たりの経済厚生を示すベース)のジニ係数(当初所得)は、65歳以上の高齢層ではほぼ一貫して上昇、65歳未満の年齢層では1980年代から90年代後半までほぼ横ばいで推移し、最近になって若い年齢層において(当初所得、再分配所得とともに)上昇傾向がみられる、としている。

(2) 所得再分配の効果と今後の政策対応

大石論文では、上記「所得再分配調査」の分析結果によって、i. 1980年代後半以降における税制・社会保障制度の全体を通じた再分配は、そのほとんどが現役層から高齢層への大幅な年齢階層間の移転として行われていること、また、ii. 年齢階層内の格差を縮小させる効果は限定的であることなどが示された。さらにこのうち、税の再分配効果については、高齢層で大幅に低下し、稼働所得の高い中年層でも低下が認められたとしている。

さらに、今後の政策対応として大石論文は、i. 所得再分配が上記のとおり世代間移転を中心に行われ、年齢階層内における再分配効果は小さく、さらに年を追ってその効果が縮小する傾向にあること、ii. 加えて近年は子供が高齢者と同程度の貧困リスクにさらされており適切な再分配が行われていないと考えられることから、一層の少子高齢化が進むとみられる中で、これまでのような世代間移転に重点を置く再分

配の見直しが求められるだろうと述べている。

(3) 社会保障制度と所得再分配

次に、個別の社会保障制度に関する研究結果についてみることとする。

① 公的年金

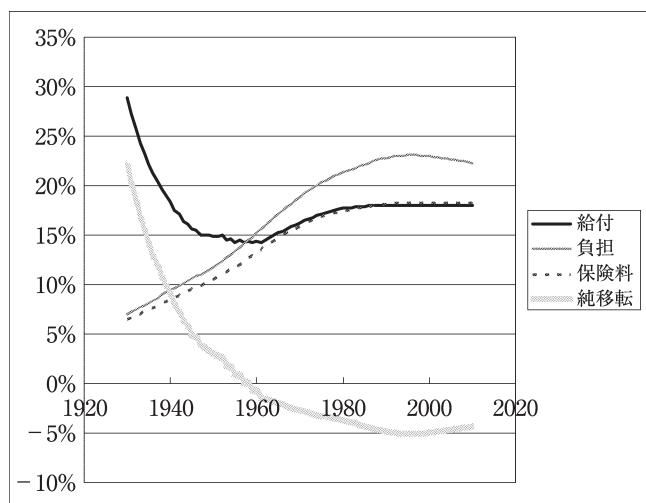
i) 世代間の格差と再分配

麻生論文は、現行の賦課方式による公的年金制度の特徴は、年金制度が未成熟だった時期に十分な負担をせず受給した世代が存在し、その負担を後の世代が行っている点にあるとし、このようにある時点の「年金純債務」をその後の世代が支えているという点が、公的年金制度における世代間格差の最も重要な原因だと指摘している。

また、2004年の年金制度改革後ベースの試算として、生涯の負担と給付がバランスするのは、厚生年金では、1958年頃に生まれた世代、国民年金（夫婦とも加入している世帯）では1965年頃に生まれた世代であり、その後の世代はいずれも負担超過となること等が示されている。

さらに、麻生論文では、ある時点の「年金純債務」はその後の世代の負担の合計に等しいという関係があるため、現時点での「年金純債務」を所与として、どの世代にどの程度の負担を負わせるのが公平性および効率性の観点から望ましいかということが問題になるとしている。また、現行の賦課方式が維持されることで「年金純債務」が先送りされ、国

厚生年金の生涯の負担と給付



(注) 夫婦合計の負担と給付。夫は厚生年金にフル加入。妻は専業主婦を仮定。

数字は生涯所得（ボーナスを含む）に対する比率。各世代の60歳時の平均余命まで受給するとして生涯給付を求めた。給付は、定額部分（基礎年金）、報酬比例部分、配偶者加給、遺族年金を含む合計である。保険料負担は本人負担分と事業主負担分の合計である。また、基礎年金国庫負担分の租税負担を求める、この租税負担と保険料負担の合計が「負担」である。純移転は給付から負担を引いた金額である。

（出所）麻生良文氏の推計。

債と同様の働きによってその分だけ資本がクラウドアウトされ資本蓄積が妨げられていることなどを指摘している。さらに、積立方式に移行するにせよ賦課方式を維持するにせよ、現時点での「年金純債務」は変わらないので、合理的な年金制度改革のためには、現時点の「年金純債務」を明示化し、別途検討すべきだとしている。

ii) 世代内の格差と再分配

牛丸論文では、基礎年金は1985年の年金制度改革で導入された理念（基礎年金はその年度の皆で支えるという考え方）に基づいた賦課方式で行われているはずなのに、未加入

者・未納者が存在し、彼らは自分が担うべき負担を回避し、さらにその負担分を制度内に残っている他の被保険者に上乗せしているので問題である、と指摘している。また、現行の基礎年金の財源調達方法では、第1号・第2号被保険者にしてみれば、その人の経済力とは全く関係なく一律の負担を前世代を支えるために提供することとなり、その見返りとして、自分が老後になったときに同じような理由で強制的に徴収される後代世代の負担（均等割）で支えてくれるというものであるため、基礎年金の場合には、同世代に属する個人間では経済力に応じた所得再分配は行われていない、とも指摘している。

② 医療保険

池上論文では、医療へのアクセスは司法による生命・財産の保護と同様に、平等に提供すべき基本サービスであり、混合診療を解禁すれば有効で安全な医療サービスの担保、患者の医療費による経済破綻の防止、公的に負担する医療費の抑制が難しくなると主張している。そして、公的医療保険制度としては、同じレベルの医療ニーズに対する地域間の給付の格差に着目すべきだとし、負担と給付の関係を都道府県単位で明確にすることによって、負担に見合った給付にすることが課題だと述べられている。具体的には、i. 国は都道府県間の所得水準による負担能力の格差と年齢構成による負担の格差を是正するための財政調整を行う、ii. 都道府県は各県内の保険者間の保険料率の格差を縮小するための財政調整を行う、iii. 調整後に残る各都

道府県における保険料率の格差の原因を医療サービスの内容から追究し、ストック面から再構築する、という改革案が提示された。

また、医療費負担の世代間格差に対処するための財源積立方式への移行の論議について、池上論文では、医療は年齢に関係なく国民全員に普遍的に提供すべき基本的サービスであり、しかも、医療費と経済成長の将来予測は困難であることから、負担と給付を年度ごとに均衡させる賦課方式を継続すべきだと主張している。一方、小黒・森下論文は、医療保険の積立方式化の考え方も参考にしつつ、現行制度を、今後の保険料上昇等の平準化を行うための調整勘定を加えた修正賦課方式とすることによって、世代間格差の改善が図れる可能性を示唆している。

③ 介護保険

公的介護保険制度について油井論文は、杉並区のレセプト・データをもとに所得階層別にみた介護保険の利用実態を分析している。その結果、i. 所得水準と介護認定率が負の相関関係を有すること、ii. 所得階層が高いほど居宅サービスの受給率が上昇する一方、所得階層が低いほど施設サービスの受給率が上昇すること、iii. 低所得者の利用者負担が制度的に大きく軽減されていることなどから、所得階層の観点からは低所得者、特に生活保護被保護者世帯等に対して大きな所得再分配が行われている実態が示された。

このような実態を踏まえ、油井論文は、高齢化が進行し要介護認定者の増加が予想される中で、維持可能な公的介護保険制度とするために

は、公的保険としてカバーすべき範囲を限定し、自己負担の民間保険との組合せを進めるなど、制度の見直しが必要だと述べている。

④ 生活保護・社会福祉

後藤論文では、現に生活上のさまざまな困難・困窮に直面している人々に対して、それぞれの理由を尊重しながら、迅速かつ適切な経済的支援（社会生活や将来設計をも含む最低生活の保障）を行う公的扶助制度が構想されている。特に就労インセンティブ問題については、困難に直面したときにはいつでも公的扶助を受け、就労できる条件をもてた時には公的扶助制度を支える側にまわるという、広やかな相互性を社会の中につくりあげることが重要であるとしている。

(4) 税制と再分配

次に、所得課税・資産課税と再分配に関する研究結果についてみることとする。

① 所得課税

所得税と住民税の負担の実態を中心に分析した田近・八塩論文においては、我が国の税と社会保険料負担について、i. 所得税と住民税の控除が非常に大きく、課税ベースが大きく浸食されている、ii. 税よりも社会保険料負担が非常に大きい、iii. 公的年金等控除が大きいので年金世帯の税負担が非常に軽減されている、という特徴が指摘されている。これは、税と社会保険料負担における世代間格差の存在を示すものである。特に年金所得への控除については、比較的裕福な年金世帯でも税負担が大きく軽減

されている実態が明らかにされている。

さらに、田近・八塩論文は今後の所得税のあり方について、増税が避けられないとした場合、所得の低い階級の税負担を増大させることなく税収増加を図る方法の一つとして所得控除の縮小、税額控除の導入を挙げている。なお、2004年の年金課税改革（老齢者控除の廃止、公的年金等控除の縮小）によって、給与世帯と年金世帯の税負担率の差は縮小したが、上記のとおり、年金世帯の所得控除率が高く、課税ベースが給与世帯と比較して大きく浸食されているという状況は継続していると指摘している。

② 資産課税

國枝論文は、経済格差は遺産相続のみならず、遺伝、家庭環境、教育投資等を通じて世代間を超えて継承されるとしたうえで、相続財産に課税される累進的な相続税について、高額所得者（特にスーパーリッチ）への資産集中を抑制し、機会の平等を確保するうえで重要な役割を担うものだとしている。なお、相続税は課税対象が死亡者全体の約4～5%と少ないにもかかわらず、国民の誤解等によって政治的な支持を失いややすい側面があることから、相続税を巡る政策決定に当たっては政治経済学的な観点からの検討も必要だと述べられている。

同様に広井論文においても、我が国では各世帯の資産格差が世代を通じて累積しており、個人が生まれた時点で経済的に共通のスタートラインに立っているとは言い難い現状があることから、例えば相続税を強化し富の再分配を行うことが必要になるとしている。

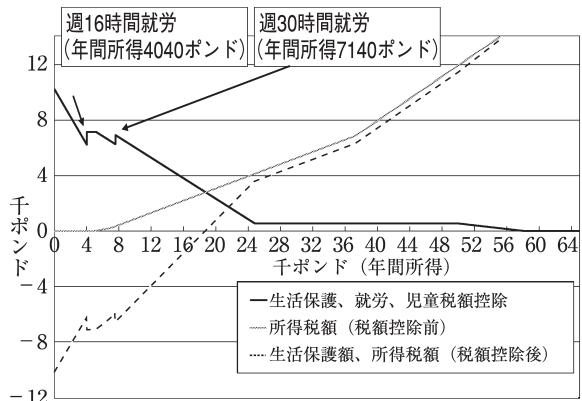
(5) 税制、社会保障制度等の一体改革

経済格差への政策対応として、税制・社会保障制度等を一体的に見直すという観点から、例えば、次のような提言がなされている。

山重論文では、人々の潜在力を引き出すことで格差を是正するための政策として、
 i. 格差問題の一因となる就業時間・職種によって異なる公的年金を、個人勘定として統一するとともに、企業の保険料負担は雇用者への賃金支払い総額の一定割合とし、基礎年金部分の財源を全額消費税で賄うこと、ii. 社会保障給付のうち、児童手当、児童扶養手当および生活保護関連の給付を、税制の扶養控除、寡婦・寡夫控除などと一体的に設計（例えば児童手当額を税額控除する制度を導入）することで合理化すること、iii. 能力が低い水準に留まる個人の潜在力支援のため、高所得者が民間非営利組織への寄付などを通じて自発的に社会全体に資金提供しやすい環境を税制面で整備すること、などを提言している。

また、森信論文では、我が国においても、米英等主要先進国で実施されているような「給付つきの税額控除制度」を導入することによって、税制と社会保障制度の一体運営による政策の効率化が可能となり、低所得者層の所得保障による貧困問題への対処と労働インセンティブの強化による就業率の拡大、さらには子育て世代への支援が同時に期待できるとともに、課税ベースの浸食が限定され、所得税の所得再分配効果を高めるという税制上の効果も期待できるとし

イギリスの就労・児童税額控除額と所得税額
(子供 2 人のケース)



(出所) 財務総合政策研究所研究部において作成。

ている。その上で、我が国にそのような制度を導入するまでの課題について指摘している。

最後に、広井論文では、今後はストック面の再分配、即ち資産課税や土地・環境課税を通じた再分配を重視し、フロー面の再分配については、例えば公的年金をベーシックインカム等に一元化することで簡素化するとともに、労働時間の短縮（ワークシェアを含む）とベーシックインカムの組合せなども検討すべきだとしている。

以上のように、本研究会では経済格差の問題を切り口として、社会保障制度・税制などについて様々な角度からファクトファインディングが試みられ、その結果、国民の負担と給付がどのように設計されるべきか、どのようにすれば経済社会の安定が永く維持できるか等の問題意識に立脚した報告書ができあがった。