

第 2 部

第2部 我が国経済社会の構造変化の「実像」について

～成長基盤と生活基盤の再構築に向けて～

ここでは、税制をはじめとする諸制度について検討するための基礎として、この四半世紀における我が国経済社会の構造変化の「実像」を把握すべく行ってきた、諸データの分析や有識者からのヒアリング¹を踏まえ、経済社会の構造変化の「実像」の特徴とそこから導き出される視点を整理している。

I. 我が国経済社会の構造変化の「実像」の特徴

1. 若年層を中心とする低所得化と少子化、家族モデルの変容

バブル経済が崩壊した1990年代以降、この四半世紀における我が国経済社会の構造変化を鳥瞰すれば、人口構造の変容と、円高トレンド下におけるグローバル化・ICT化が同時に進行し、これにより、家族の「かたち」や人々の働き方などが大きく変容し、「若年層を中心とする低所得化と少子化のスパイラル」ともいうべき状況が現出した。

グローバル化・ICT化による企業間・地域間競争の激化と国内産業のサービス化、流通構造の変化が進む中で、円高下における国際競争力の維持や生産性の向上を図るため、企業は賃金を抑制し非正規雇用比率を高めてきた。その結果、足下では正規雇用の増加や賃金上昇など雇用情勢の改善が進んでいるものの、この四半世紀で見れば、若年層を中心とする世帯の低所得化や雇用の不安定化が生じ、未婚化・晩婚化や出生行動の変化を通じて少子化が進んだ。また、税・社会保障等を通じた受益と負担の構造を見ると、若年層は負担超過幅が拡大している一方、高齢者層では受益超となっている。

賃金の抑制や非正規雇用の増加は、激変する経済環境の下にあって、個々の企業にとっては企業経営上の合理的な行動であった。しかし、これらが、全体としては、「若年層を中心とする低所得化と少子化のスパイラル」といった状況を

¹ 諸データの分析や有識者からのヒアリングについては、「参考」でその概要をまとめている。

生み、名目賃金の減少等を通じて、マクロ経済をデフレ化させるなど、「合成の誤謬」ともいうべき状況を招いたことは否めない。さらに、そうしたデフレが、企業による更なる賃金の抑制等を招くといった悪循環が生じた。

家族の「かたち」も、高度成長期に形成され定着した標準的家族モデル（夫婦2人、夫が仕事、妻が家事育児を担う）に代わって、「一人世帯」や「夫婦のみの世帯」が増加するとともに、夫がサラリーマンの世帯においては共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回るようになった。また、「ひとり親世帯」や「親と成人した未婚の子世帯」なども増加している。こうした中で、正社員と専業主婦から成る標準的家族モデルを主たる前提として形成された企業や社会の諸制度は、必ずしも現状に対応したものではなくなってきている。

2. 会社・家族のセーフティネット機能の低下と新たな課題

～生活基盤が脆弱化するリスク～

1990年代以降、リストラに加え、非正規雇用の増加や雇用の流動化により、年功賃金や終身雇用に基づく会社の生活保障機能（会社のセーフティネット）が低下した。

少子化や未婚化等により家族が少ない、あるいは全くいない者が増加するとともに、老後における子どもとの同居の減少や付き合い方の希薄化など、家族とのつながりも弱まってきている。高齢化や非正規雇用の増加等により家族の構成員の経済力も低下してきており、家族のもつ本来的な支え合い機能（家族のセーフティネット）が低下してきている。

少子高齢化に伴う過疎化や、隣近所との関係が希薄な都市部への人口集中等を背景に、地域コミュニティの支え合い機能に頼ることも難しくなっている。

こうした中、再分配機能を有する諸制度（公的セーフティネット）は、正社員と自営業主を主たる対象として形成され、現役世代から高齢世代への所得移転が中心となっており、非正規雇用の増加や若年層の低所得化、高齢世代内の経済格差などの新たな課題が生じている現状に十分に対応しうるものになっていない。

このため、学卒後不本意な形で非正規雇用になった場合のみならず、正規雇

用であっても、失業や病気等をきっかけとして一旦意図せざるライフコースに陥った場合には、家族にも、会社にも、公的制度にも十分に守られないまま、貧困に陥りそのまま老後を迎えるといった「貧困化リスク」に晒されるようになってきている。昨今、「下流老人」といった言葉が注目されるのも、潜在的に生活基盤が脆弱化するリスクが強く意識される社会状況の反映であると考えられる。

3. 生産年齢人口の減少と人的資本形成の阻害

～成長基盤が損なわれるおそれ～

経済成長を支える生産年齢人口が減少トレンドに陥っている中、結婚・出産に踏み切る経済的余裕がなく、家族を形成することができない若者の増加もあり、少子化が進行している。生産年齢人口の減少を補う形で、女性や高齢者の就労が進んできているものの、依然として多数の就業希望者が存在するなど、多様な人材が十分に活かされていない。

非正規雇用比率の高まりは、教育訓練の機会が限られた労働者を増やすことにより、特に若者を中心に人的資本の形成を阻害しかねない。非正規雇用は成果が報酬や処遇につながりにくいことから、労働者の創意工夫や生産性を高めるインセンティブも働きにくい。

さらに、世代を超えた低所得化の連鎖や格差の固定化が進めば、社会の活力が一層低下するおそれもある。

1990年代初以降、イノベーションの創出やその成果の活用の遅れ等により生産性の伸び悩みがみられる。生産年齢人口が減少する中で、人的資本の形成や個々人の能力の発揮による生産性の向上が進まなければ、我が国の潜在成長力が低下し、我が国経済の成長基盤が損なわれかねない状況となっている。これは成長戦略の観点からも、大きな課題になりうる点である。

II. 今後への視点 ～今後の税制等の諸制度のあり方を考えるための視座～

以上のように、我が国の経済社会は、地域間のばらつきを有しつつ、「若年層を中心とする低所得化と少子化のスパイラル」が進行し、生活基盤と成長基盤

が脆弱化しつつある。今こそ、将来の成長の担い手である若い世代に特に光を当てて、経済の成長基盤を再構築することが求められる。安心して結婚し子どもを産み育てることができる生活基盤の確保を後押しするとともに、格差が固定化せず、若者が意欲を持って働き、努力する者が報われるといった社会の実現を目指すことこそが喫緊の課題である。また、産業構造の変化により、人口の流出が続く地方圏においても、生活基盤を確保しやすくなるよう後押しすることが重要である。

こうした問題認識に立って、今後、税制のみならず社会保障制度を含めた関連する諸制度のあり方を総合的に検討するにあたっては、以下のような視点が特に重要となる。

1. 希望すれば誰もが結婚し子どもを産み育てられる生活基盤の確保

若年層における非正規雇用の増加や低所得化が家族を形成することへの障害となっており、少なくとも夫婦で働けば子どもを産み育てられるだけの生活基盤を確保するといった視点が重要である²。また、「ひとり親世帯」の増加や単身の低所得者の存在など、世帯の状況は様々であり、その状況に応じたきめ細かい対応も求められる。こうした中、長時間労働等の正社員の無限定な働き方や家事育児の女性への偏り等の意識や慣行を是正するとともに、保育環境の整備を進めること等により、仕事と家庭の両立を可能とすることが求められる。同時に、税制等の諸制度が社会慣行に与える影響も含め、働き方の選択に対して歪みを与えることがないように、働き方に中立的な制度を構築するとともに、後述の再分配機能を再構築するといった点も重要になる。

こうした取組により、生活基盤が確保され、家族が形成できることは、家族のセーフティネット機能を再構築することになると同時に、人口減少の抑制や女性の就労拡大等を通じて、経済の成長基盤の強化にもつながる。

² 日本創成会議の提言（「ストップ少子化・地方元気戦略」（平成26年5月8日））では、「30代後半で500万円（夫婦）以上の収入が「安定的」に確保されていることが目標」とされている。

2. 就労等を通じた社会とのつながりの回復

若年層において、若年無業者や、本人が望まない形での非正規雇用が増加するとともに、高齢者層においても、若い頃からの不安定な仕事や生活の結果、生活に困窮し、社会的に孤立する者も増加している。これは、いわゆる「社会的排除（social exclusion）」と言われるように、就労等を通じた社会とのつながりが希薄化しつつあることを示唆するものである。

こうした状況の下では、若年無業者等の職業的自立に困難を抱えている人への包括的な支援はもとより、若者や女性、高齢者を含め、多様な人材が、自らのライフスタイルやニーズに応じて働くことができ、どのような働き方であっても、その努力が報われるようにするといった誰もが社会に参加しうる環境の整備が特に重要である。このためには、非正規雇用者の処遇の改善や、希望する者の正規雇用への転換、「多様な正社員」の一層の普及、起業を含めた雇用者以外の働き方の環境整備等を図るとともに、個々人が働き方の違いによって不利に扱われることのない中立的な制度を構築することが求められる。

こうした取組は、個々人の生活基盤の安定・強化とともに、家族形成を可能とすることを通じて、家族のつながりの回復にも資すると考えられる。また、地域におけるコミュニティ機能強化の取組とも相俟って、個々人が社会での居場所を持つことにもつながる。

こうした取組は、個々人の能力と個性の発揮や、人的資本の形成を可能にし、成長基盤の強化にもつながる。今後、健康寿命が延伸し、ロボットやAIをはじめとする技術革新が進展するにつれ、人々の働き方はより知識集約的で、時間や場所に捉われないものになっていくことが予想される。こうした将来を踏まえれば、個々人がその事情に応じて、多様で柔軟な働き方を選択でき、その努力が報われる環境を整えていくことが一層重要になると考えられる。

3. 経済力を踏まえた再分配機能の再構築

就労や家族形成を通じた生活基盤の確保に加え、生涯を通じたリスクに対しては、公的な再分配施策が重要な役割を担っている。若年層の低所得化や高齢世代内の経済格差など、再分配施策を取り巻く課題が変化してきている中で、

誰が困っているのかを改めて問い直し、セーフティネット機能を新たな視点で考える必要が生じてきている。このため、年齢ではなく、所得や資産など経済力を踏まえた制度とし、再分配機能を高めることが必要である。まさにこうした観点から、すべての世代が年齢ではなく負担能力に応じて負担し支え合う仕組みを目指して、「社会保障と税の一体改革」が進められており、今後も、こうした方向で、再分配機能を有する諸制度の改革を進めていく必要がある。

再分配機能を高めることは、経済力がある者も含む社会全体のセーフティネットを充実させ、社会の安定性の維持につながる。若年層・低所得層の活力を維持することにより、将来の社会保障制度の持続可能性を高めることにもなる。若い世代に経済的な余裕がないことが、子どもを産み育てることをためらわせる要因ともなっていることも踏まえれば、人口減少問題に対応していく上でも重要である。さらに、世代を超えて格差が継承・固定化することを防ぎ、人的資本の蓄積の向上を通じて成長基盤の強化にもつながる。

一方で、公的年金の給付水準について中長期的な調整が行われていく見込みとなっており、公的年金やそれを補完する企業年金に加え、企業年金に加入できない者も含めた老後に備えた自助努力を支援する必要性が増している。

Ⅲ. 結びにかえて ～成長基盤と生活基盤の再構築に向けて～

以上は、当調査会として、この四半世紀に生じた経済社会の構造変化の「実像」の一端についてできる限りの接近を試み、そこから導き出される視点を一つの試みとしてとりまとめたものである。今後の税制のあり方を検討するにあたって、これを十分考慮に入れる必要がある。

いうまでもなく、税制は、公的サービスの財源を安定的に賄うるものでなくてはならない。同時に、経済社会を支える重要なインフラストラクチャー（基盤）の一つとして、その時々を経済社会構造を基礎として構築されるべきものである。このため、「公平・中立・簡素」の三原則をふまえつつ、経済社会の構造変化に対応した不断の見直しが必要である。

こうした中、これまで見てきたように、我が国経済社会は、この四半世紀の間、大きな構造変化を遂げてきた。今こそ、税制の構造改革（オーバーホール）に着手すべき時である。ここで指摘した構造変化の「実像」を十分踏まえつつ、

①成長基盤の構築に寄与するとともに、②年齢ではなく経済力を重視した世代内・世代間の公平性を確保し、生活基盤を下支えするといった観点から、思い切った税制改革がなされるべきである。

一方で、我が国経済社会の構造変化は広範にわたることから、そうした税制改革を行うことに加え、社会保障制度を含めた関連する諸制度における総合的かつ整合的な対応も求められる。

最後に、我が国経済社会の来し方行く末について、ここでの整理をきっかけとして、個人、企業、NPOをはじめとする国民各層において議論がなされ、コンセンサスが形成されていくことを期待したい。

加えて、こうしたコンセンサス形成を通じて、直面している経済社会の大きな構造変化に立ち向かい、次の明るい時代を切り開くべく、政府のみならず国民各層において、成長基盤と生活基盤を持続可能なものに再構築していくための各般の主体的取組が進められることを願ってやまない。