

## 税制調査会（第14回総会）議事録

日 時：平成27年7月17日（金）午後2時00分～

場 所：財務省第3特別会議室（本庁舎4階）

### ○中里会長

それでは、時間となりましたので、ただいまから第14回の「税制調査会」を開会します。

前回、今月2日の税制調査会総会において、私から、このたびの「骨太の方針」を踏まえ、経済社会の構造変化を踏まえた税制の見直しについて、来年、中期答申を取りまとめるべく検討を開始したいということをお話ししましたが、引き続き、その方向で議論を進めたいと思っています。

今後の運びについて、改めて整理させていただきます。検討に当たっては、まず、この四半世紀の間に我が国を取り巻く経済社会の構造がどのように変化しているのか等について、多角的に議論していくべく、さまざまな観点から、基本的ファクトやデータの確認を行うとともに、幅広い有識者の方からのヒアリング等も交えながら、構造変化の実像の把握に努めたいと思っています。

また、議論の進行状況を見ながらですが、この秋の適当なタイミングで、これも前回申し上げましたが、個人所得課税を中心に、資産課税等を含め、論点整理のようなものを行ってはどうかと、こういうことも考えています。しかし、もちろん委員の皆様と適宜御相談しながらということになりますので、よろしくお願いします。

今日の議事進行についてですが、経済社会の構造変化に関しまして、前回はマクロ面における構造変化として、経済循環の変化等について事務局から御説明をいただき、皆様からも非常に積極的に御発言を頂戴しました。これに引き続きまして、今回からミクロ面の構造変化についての議論に入っていきたいと思えます。今日と次回の2回に分けて、我が国の人口構造、家族、家計、再分配などの状況が、この四半世紀の間にどのように変化してきているのかという点を、データによって確認いただくとともに、そうした変化に対応して、税制のあり方をどのように見直していくべきかといった点について、皆様と意見交換をしていきたいと考えています。

本日は、その1回目として、事務局から人口構造と家族の構造変化に関する様々なデータを御説明いただくとともに、一橋大学の小塩隆士教授に御出席いただいておりますが、再分配政策に関するプレゼンテーションを行っていただくことにしています。

また、次回は、本日の議論に引き続いて、事務局から家計や再分配の状況等に関するデータを御紹介いただくとともに、中央大学の山田昌弘教授や東京大学の白波瀬佐和子教授からプレゼンテーションしていただいで議論を深めていきたいと考えています。

2回行って、その後、お盆過ぎに再開ということになるかと思いますが、今回の「骨

太の方針」では、若い世代に光を当てるとされていますので、例えば、若者などについて、あるいは高齢者についてもそうかもしれませんが、さらに広くデータや実態の把握が必要ではないか等の御要望、御意見があれば、そのようなセッションを皆様の御意見をもとに追加させていただくなど、丁寧に議論を進めていきたいと思っておりますので、どうぞ御意見等ありましたら、お寄せいただくようお願い申し上げます。

それでは、大変申し訳ありませんが、ここでカメラの皆様は御退席をお願いします。

(カメラ退室)

### ○中里会長

本日、議題に入る前に、今回、事務局におきまして人事異動がありましたので、お知らせします。

お手元に座席表が配付されていますが、財務省の出席者に異動がありましたので、全員に御挨拶をいただきたいところですが、時間の関係もありますので、適宜御確認ください。

それでは、早速、議題に入っていきたいと思っております。

先ほど申し上げたとおり、今回からミクロ面の構造変化について議論を進めたいと思っておりますが、その前に、事務局から簡単に御紹介いただきたいものがあります。少し古い話にはなりますが、御存じの方もいらっしゃるかと思いますが、現在進めている経済社会の構造変化に関して、ファクトやデータの検証を行うという作業には、実は先例があります。

私も鮮明に覚えています。ちょうど10年ほど前に、石弘光先生が会長でいらっしゃった当時の税制調査会の基礎問題小委員会において、「わが国経済社会の構造変化の『実像』について」と題するレポートが取りまとめられました。このレポートは大作でして、平成16年時点において、それ以前の四半世紀余りを振り返り、マクロ、ミクロ、両面において、我が国にどのような構造変化が生じたのかを把握しようとした意欲的なものです。

現在の取り組みは、まさにこの平成16年の実像レポートについて、リニューアルを試みようという作業と言えるかもしれません。尊敬する石会長の後を我々が続けていくということです。これから議論を進めるに当たって、これは参考になるのではないかと思います。御紹介申し上げました。この点について、事務局から簡単に御紹介いただければと思います。

### ○田原主税局調査課長

ただいま会長から御紹介いただいた「わが国経済社会の構造変化の『実像』について」につきましては、平成16年当時、1990年代以降の我が国経済の長期にわたる低迷を経験して、経済社会におきまして、何か構造的に大きく変容しつつあるのではないかと、それは一体何なのか、その実像に少しでも接近しようと、このような問題意識のもと、税制調査会において取りまとめられたものです。

本日は、資料14-1としまして、レポートそのものをお配りしています。御覧いただきますとお分かりいただけますように、様々なデータを広く収集、整理、分析した上で、そこから読み取れるファクトは何か、そのファクトを踏まえ、制度のあり方を考える視点は何か、こういった点を整理したレポートとなっています。今、まさにやっている議論の一つの御参考として御活用いただければと考えています。

#### ○中里会長

非常に大部のものですが、ぜひ御覧になっていただきたいと思います。

では、続きまして、データの検証や、有識者からのプレゼンテーションをいただいてまいりたいと思います。

まず、ミクロ面の経済社会の構造変化について、財務省と総務省から、人口構造及び家族をテーマとして資料の御説明をいただければと思います。

#### ○田原主税局調査課長

今、御紹介がありましたように、前回、経済社会の構造変化につきまして、マクロ面のデータを御説明しました。今回以降は、ミクロ面の構造変化、特に今回は人口構造や家族の変化につきまして御説明した上で、家計や再分配、働き方の変化などにつきましては、次回以降、御説明させていただければと考えています。家族や働き方の変化など、相互に密接に関係しているテーマでありまして、これを回を分けて御議論いただくことは大変恐縮ですが、こうした点を踏まえていただいた上で御議論を賜ればと考えています。

今回、御説明しますデータにつきましては、二つ、御留意いただきたい点があります。

一つ目は、税制は社会を支えるインフラでして、経済社会の構造変化と相互依存関係にあるものですが、「骨太の方針」にありますように、税体系全般にわたるオーバーホールを進めるに当たりましては、経済社会の構造変化の長期的なトレンドを見ていくことが重要ではないかと考えています。このため、足元の動きだけではなく、可能な限り、1970年代、1980年代以降の四半世紀の長期トレンドにつきましてデータを整理しています。これが一点です。

二点目は、経済社会の構造変化を見ていくに当たりましては、広く全体像を俯瞰することが重要であると考えています。このため、税制に直接関係のないようなデータも含めまして御説明することを予定しています。このような点も念頭に置かれつつ、御議論を賜ればと考えています。

では、早速ですが、お手元の資料14-2の説明資料に沿いまして御説明します。

まず、人口構造の変化から御説明します。資料の右下にページ番号が書いてありますが、2ページ目をお開きいただければと思います。こちらのグラフですが、この資料で注目していただきたいことは、生産年齢人口の動き、赤の線です。1970年頃にかけて生産年齢人口が急増しています。この時代は、豊富な労働力人口と、相対的に少な

い被扶養人口との組み合わせである、いわゆる人口ボーナスを享受しつつ、高度経済成長を成し遂げた時代です。その後、1995年の8,717万人をピークとしましてトレンドが逆転して、生産年齢人口が減少する時代に突入しています。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、2065年には、こちらに数字が書いてありますが、1995年のピーク時の半分以下となります4,113万人にまで生産年齢人口が減少することが見込まれています。

続きまして、3ページ目を御覧ください。これは2ページ目に実数でお示したデータを比率で表したものです。同様に生産年齢人口の割合は、1990年にかけて7割近くまで上昇を続けた後、1990年にピークアウトしまして、2065年にかけて50%まで低下することが見込まれています。一方、緑色ですが、高齢者の割合は一貫して上昇しまして、2065年には40%を超えると見込まれています。

以上、二つのグラフを拝見いただきましたが、この生産年齢人口の動向に着目したときに、これから申し上げる二つのポイントが重要になってくるのではないかと考えています。

まず、一点目ですが、全人口に占める生産年齢人口の割合が大幅に低下する一方、高齢者の割合は増加を続ける。このような人口構造のいわば大変動が生じる中で、世代をまたいだ公平性をいかに確保していくか、あるいは個々人のベースで言えば、ライフサイクルを通じた負担のバランスをどのようにとっていくのか、このような視点が重要になってくるのではないかと考えています。こうした問題意識は、所得税、消費税、資産税など、税体系全体のあり方の議論にもつながってくるものと考えられます。この点につきましては、次回以降、再分配面での構造改革に関するデータを事務局よりお示しする予定ですので、それも踏まえつつ御議論を賜ればと考えています。

二点目ですが、生産年齢人口の大幅な減少は、潜在成長力を下押ししまして、経済成長に大きな影響を与えることとなります。このこととの関係で、人口減少に対応するため、これから結婚して子供を産み育てようとする若い世代をいかに支援していくかという視点、あるいは女性の活躍など、現存する働き手をいかに増やしていくかと、このような視点も重要になってくると考えられます。

この文脈におきまして、まず少子化に関連するデータを以下、御紹介したいと思います。4ページ目を御覧ください。こちらは日本の合計特殊出生率と出生の絶対数をグラフにしたものです。日本の合計特殊出生率は、1974年に人口置換水準を下回りまして低下を続けました。近年は2005年の1.26を底としまして微増傾向にあります。それでも30年前、40年前と比較しまして大きく低下しています。人口置換水準である2.07を下回る水準で推移しているところです。

5ページ目を御覧ください。出生数が減っている要因につきまして、ここでは、国立社会保障・人口問題研究所の金子隆一先生による分析を御紹介します。これは、1975年の出生数を基準にしまして、隔年の出生数の減少に対する三つの要因の寄与率をグラ

フ化したものです。

①の青い部分の人口規模・年齢構造変化の効果は、親となる年齢層の人口の減少が出生率の減少をもたらしている部分です。

②の赤い部分の初婚行動変化の効果につきましては、結婚した者の割合の変化の寄与率。

③の黄色い部分の夫婦出生行動変化の効果につきましては、結婚した者の持つ子供の数の変化の寄与率です。婚姻や出産の減少が出生数の低下をもたらしている部分です。

1970年代から1980年代にかけて、①の人口構造の変動要因が大きくなっています。他方、1990年代半ば以降につきましては、第2次ベビーブーマーが親になる年齢を迎えまして、①の要因が一時期、縮小しました。本来、少子化はここで一旦歯どめがかかり得たところですが、②と③の婚姻、出産の低下といった行動要因による影響により打ち消され、出生数の減少が続いたと、このような形になっています。

6 ページを御覧ください。出生数を押し下げている要因のうち、初婚行動変化の効果につきましては、裏付けとなるデータを用意しています。年齢階級別の未婚率の推移です。日本の未婚率は年齢を問わずに上昇していることが、このデータから伺えるところです。

7 ページ目を御覧ください。未婚化が進むとともに、晩婚化も進んでいます。平均初婚年齢は、2014年におきまして、男性で31.1歳、女性で29.4歳となっています。1970年頃と比較しまして、4歳から5歳程度上昇しています。特に男性につきましては、1995年頃から晩婚化のスピードが早くなっているのがこのグラフから伺えるところです。晩婚化につきましては、様々な理由があると考えられますが、例えば、背景の一つとしまして、右側の折れ線グラフになりますが、夫婦の平均出会い年齢が近年、上昇傾向にあります。

下の棒グラフですが、結婚に至るまでの平均交際期間につきましても長期化していることが伺えます。

8 ページを御覧ください。こちらは、未婚者に独身でいる理由をアンケート調査したものです。大きく分けまして、上が結婚しない理由と、下が結婚できない理由に回答が分けられています。

結婚しない理由につきましては、例えば、結婚する必要性を感じない、独身の自由さを失いたくない、このような理由が多くなっています。

他方で結婚できない理由につきましては、適当な相手にまだ巡り合わない、が一番多いのですが、それに続きまして、結婚資金が足りないという経済的な理由が2番目に多く挙げられているところです。

9 ページを御覧ください。5 ページの資料で黄色でお示した夫婦出生行動変化に関連するデータを幾つか紹介します。9 ページ目は晩産化の進行について示したもの

です。左側の折れ線グラフを御覧いただきますと、特に第1子の平均出生年齢、青色の折れ線ですが、こちらが近年、早いペースで上昇しまして、2013年には30歳を超えています。

10ページを御覧ください。以上のように晩産化が進みまして、出生率も低い水準で推移していますが、他方で夫婦が望んでいる理想の子供の数を黄緑色の折れ線グラフで示しています。足元の数字は右端ですが、2.42人と、青色の折れ線グラフで示しています、実際にいる子供の数、1.71人ですが、これを大きく上回っています。このことから、子供を産み育てる上での障害を解消すれば、子供が増える余地があるのではと、このように考えられます。

右側の棒グラフですが、理想の子供数を持たない理由について示したものです。左端ですが、子育てや教育にお金がかかり過ぎるからと、このような経済的な理由が最も多く、続きまして、高年齢で産むことは嫌だから、欲しいが、できないから、健康上の理由からという、年齢や健康上の理由が挙げられています。

11ページを御覧ください。こちらは雇用や所得環境といった経済的要因が結婚や出産行動に影響を与えている可能性を示唆するデータを御紹介したものです。こちらは結婚と出産の状況を正社員と非正社員という雇用形態別にコホート分析をしたものです。

左側の結婚の状況を御覧いただきますと、男性、女性、ともに非正社員と比較しまして、正社員の方が結婚している割合が高いことが見てとれます。

右側のグラフですが、希望する子供の数も、実際の子供の数も、いずれも男女双方が正社員の場合に最も多くなっています。希望する子供の数と実際の子供の数の乖離幅につきましては、特に男性が非正社員の場合に大きくなっていることが伺えます。

以上が人口の話です。続きまして、家族の変化について御説明します。14ページをお開きください。こちらは世帯構成の推移を示したものです。1980年頃までは、こちらのグラフで水色で示しています夫婦と子供だけの世帯が4割を超えています。夫は仕事、妻は家事・育児、出生率が2前後という、いわば戦後家族モデルが標準的であった時代です。

これが1990年代に入りまして、少子化・高齢化などを背景として、このグラフで言うところの緑色と紫色を足しました単独世帯、あるいはオレンジ色である夫婦だけの世帯の割合が増加する一方、水色の夫婦と子供の世帯の割合は減少しています。こちらは1970年の41.2%から、2010年には27.9%になっています。

他方、緑と紫を合計しました単独世帯の割合は、紫の高齢者の単独世帯を中心に増加しまして、四角囲みで書いていますが、2010年には32.3%となっています。これは、2010年には単独世帯が夫婦と子供の世帯の数を逆転したと、こういうことになっています。このように、戦後家族モデルにつきましては、いわばますます非標準化してきている、家族の多様化が進んできていることが伺えます。

15ページを御覧ください。こちらは高齢者がいる世帯構成の推移を見たものです。1995年には、3世代同居が33.3%、これが最も比率が高い状況にありましたが、その後は高齢化を背景にしまして、高齢者がいる世帯数が増える中、3世代同居の比率は低下しまして、単独世帯や夫婦のみの世帯が増加するとともに、未婚の子と同居する世帯も増加しています。高齢者がいる世帯の姿も変容していることが伺われます。

次ページ以降で、戦後家族モデルというべきものが具体的にどのように変容していったかについて、興味深いと思われる点を幾つか御紹介したいと思います。今御指摘申し上げた点や、これから御紹介する状況を踏まえますと、家族像のモデルチェンジが起きているのではないかと、このように考えられるところです。

16ページを御覧ください。まず、夫婦の世帯につきましては、いわゆる専業主婦世帯から共稼ぎ世帯へと、そのウエイトが移っている、こういう動きが見られます。こちらのグラフを御覧いただきますと、1980年代までは、緑色のグラフで示しています専業主婦世帯が大半を占めていました。これに対しまして、1990年代に入りますと、専業主婦世帯と、赤で示しています共働き世帯数が拮抗し始めました。1997年以降は、共稼ぎ世帯が逆転しまして、2000年代に入りますと、さらにその傾向が鮮明となっています。共働き世帯の割合は上昇を続け、1980年に36%であった世帯の割合が2014年には60%となっています。1990年代を中心としまして、緑の専業主婦世帯数と赤の共働きの世帯数が左右対照にクロスしまして、位置付けが完全に入れ替わっていると、このグラフを御記憶いただければと思います。

17ページを御覧ください。こちらの資料は、若年層に限ったデータですが、共働き世帯の雇用形態を示したものです。先ほどの資料で、共働き世帯の世帯数をお示しましたが、これは中身を見るものです。1985年、共働き世帯数自体が少なかった頃ですが、この頃は赤で示しています、夫、妻、ともにフルタイムでの共働きの割合が高かった状況です。その後、共働きの世帯数が増える中で、赤の夫婦フルタイムの割合は低下を続けまして、紫色で示しています、妻がパートタイムの割合が高まっていることが見てとれるかと思えます。

このように、16ページでお示しました共働き世帯数が増えるという量的な変化に加えまして、夫婦フルタイムの割合が低下して、妻がパートタイムの割合が高まるという、いわば質的な変化が起きていることが伺い知れるところです。このような妻がパートタイムの割合が高まるという質的な変化につきましては、様々な理由が考えられますが、それまでは夫の収入で生計を立てていたのに対して、夫婦合わせた収入で生計を立てざるを得なくなってしまった可能性、あるいは雇用環境全体として、非正規化が進んでいることなどが考えられます。

なお、雇用の非正規化につきましては、次回以降に御説明を予定しています。

18ページを御覧ください。共働き世帯につきまして、収入面から分析したのがこの資料です。各々の棒グラフは夫の収入階層を示していますが、夫の収入の高低にかか

ならず、妻の収入は150万円未満のところに半分以上が集中していることが伺い知れます。

19ページを御覧ください。こちらは、共働きが進んでいる要因としまして、夫婦の意識の変化について見てみたものです。夫婦の理想像につきましては、以前は、「夫唱婦随」や、「性役割分担」といった意識が強かったわけですが、1998年までの間に、「夫婦自立」や、「家庭内協力」を志向する者の割合が増加して、その後、ほぼ横ばいで推移しています。このような意識の変化が働き方に影響を与えた可能性もあるかと思えます。

20ページを御覧ください。今まで、夫婦間の意識に大きな変化が見られたということをお説明しましたが、こちらは実際に夫婦の役割分担について見たものです。子供がいるが、幼児ではない場合、あるいは幼児がいても保育がある場合と、ない場合で、夫と妻の一日の時間の使い方を比較したものです。

左から共働き、片働きと並んでいますが、夫の場合は、共働きであろうが片働きであろうが、あるいは幼児がいようがいまいが、保育があろうがなかろうが、このグラフで言いますと、緑の部分、これが仕事の量ですが、仕事中心の生活時間にはほとんど変化がありません。

他方、中ほどに赤マルをしています。共働きの妻の場合、緑の時間が食われていまして、紫色の家事に使う時間、あるいは灰色の育児に使う時間に割かれています。意識は先ほどのように変わってきているとは言いつつも、家事や育児などの負担につきましては、依然として女性の方が負担していることが伺い知ることができます。

21ページを御覧ください。家族の変化、中でも共働き世帯の増加を見てきたわけですが、こちらは、妻の就業と結婚・出産の関係について見たデータです。結婚・出産前に就業していた妻につきまして、結婚・出産前後の就業の変化を示したものです。

左側のグラフですが、青い部分、結婚後も就業を続ける者の割合は増加傾向にあります。結婚が就業を続ける上でのバリアである度合いが下がってきていることかと思えます。

他方、右側ですが、こちらと同じく青い部分、出産前に就業していた妻のうち、出産後も就業を継続した者の割合は横ばいとなっていて、依然として出産は就業の一つのバリアになっているということかと思えます。

22ページを御覧ください。こちらは、家族のあり方に影響を与える要因としまして、家事などの役割分担、妻の就業と結婚・出産の関係をこれまで見てきましたが、もう一点、介護について見た資料です。上の折れ線グラフは介護者数の構成比、下の棒グラフは介護時間ですが、左右で見比べますと、人数でも時間でも、男性より女性の方が介護に多くのリソースを投入していることが分かります。この傾向は1996年と現在を比較しても変わらないところです。

また、下の棒グラフですが、こちらは一日当たりの介護時間ですが、男女ともに1996

年に比べ減少していることが伺えます。これは、1996年当時、介護保険制度がなく、家族が介護に従事していたことが要因と考えられます。

最後、23ページですが、戦後家族モデルの変容としてもう一つ挙げられますのが、夫婦と未成年の子供という一般的な世帯のイメージではなく、夫婦と成人の子供という世帯に注目する必要があるのではないかという論点です。

左側の2つの折れ線グラフを御覧いただきますと、親と同居する未婚者の割合は、1990年代にかけて上昇しまして、その後も上昇を続けています。とりわけ下の方の紫の折れ線グラフで御覧いただきますとおり、35歳から44歳の中年層でその割合が上昇しています。人数にしますと、この下の茶色の棒グラフですが、右端の足元で305万人となっています。親との同居が増えるだけであれば、それほど問題はないのかもしれませんが、右側の折れ線グラフを御覧いただきますと、若年層のみならず、中年層も含めまして、親と同居する者は全体と比較しまして失業率が高い傾向にあることが伺えます。

以上、人口構造、家族の変化について御説明しました。

#### ○開出自治税務局企画課長

右肩に14-3、「人口構造、家族の変化（地方）」と書かれました資料を御用意いただきたいと思えます。財務省から日本全体の状況について御説明がありましたので、総務省からは地域の状況につきまして御説明申し上げます。

2ページをお開きいただきたいと思えます。都道府県別の平成6年度から26年度にかけての人口の変化を表したものです。ここでは都道府県の状況を見るために、住民基本台帳の数値を用いて分析しています。全体の変化ですが、右に数字がありますが、全国では1.2%の増となっています。伸び率が高いところを見ますと、沖縄県が13.0%、東京都が11.5%、その他には神奈川県などの都市部、日本地図で申し上げますと、えんじ色であるとか、赤色がついた部分で、増加率が高くなっています。一方、下落が大きい地域ですが、14.1%減の秋田県を筆頭に、青森県等の宮城県を除いた東北地方や、四国地方、山陰地方で大きく減少しているという状況にあります。

3ページですが、東京圏への人口の移動状況につきまして、グラフを用意しています。

まず、左の折れ線グラフですが、三大都市圏への人口移動の山は、昭和30年代以降では三つあり、まず、昭和30年代からの高度成長期には三大都市圏いずれにおきましても大きく転入超過となっています。しかしながら、昭和50年代後半からのバブル期や、平成10年代以降の3つ目の山におきましては、東京圏のみ大きく転入超過となっており、名古屋圏、大阪圏ともに転入・転出が均衡しているという状況になってきています。

右の棒グラフは、平成22年から25年までの東京圏におきます年齢別の転入状況を示したのですが、年齢層ですと15歳から19歳の部分、20歳から24歳の部分、この2つの

部分、合わせまして15歳から24歳ですが、若年層の転入の割合が大きいということで、背景には、大学進学や就職の機会に東京圏に移動しているのではないかとということが伺われるところです。

4 ページは、合計特殊出生率の都道府県別の変化です。全国の出生率の変化につきましては、折れ線グラフのとおりで、これにつきましては、先ほど財務省からも説明がありました。平成6年、17年、26年と三つの日本地図がありますが、いずれの年におきましても、最高は沖縄県、最低は東京都となっています。

平成26年の状況を見ると、ピンク色の部分ですが、鳥取県、島根県といった山陰地方や、長崎県、熊本県、宮崎県、鹿児島県といった九州地方で出生率が高い数値となっています。先ほど人口の増加している都道府県を見ていただきましたが、沖縄県におきましては、出生率の高さと人口増が一致しているわけですが、その他の地域では、主に社会増によって人口が増えていることが背景としてあるのではないかとということです。

5 ページは、65歳以上の高齢者人口の各都道府県の割合です。右下に表がありますが、平成6年度から26年度にかけて、11.9ポイントの増となっています。平成6年度は、ピンク色の島根県のみが唯一20%を超えており、一番割合が低いのが埼玉県9.7%でしたが、平成16年度、平成26年度と、年の経過とともに色が赤くなっていき、平成26年度では、最高が秋田県32.7%ですが、これを筆頭に、えんじ色の30%を超える県が6県に増えています。東北地方や、四国地方、山陰地方で高くなっているという状況です。また、平成26年度において最低の沖縄県でも19%、東京都でも22%ということで、ちょうど平成6年で最も高かった島根県の水準に最低の地域も追いついてきているという状況です。

6 ページは、15歳から64歳の生産年齢人口の割合の変化です。全国では8.3ポイントの減となっていますが、年の経過とともに青い色が多くなっており、全体的に下落しています。比較的高い数値を保っているのは、平成26年度では、関東地方、宮城県、愛知県、滋賀県、大阪府、福岡県となっています。

7 ページは、15歳未満人口の割合の変化を見たものです。全体では20年間で3.5ポイントの減です。平成26年度では、青森県、秋田県といった東北地方や、四国地方で数値が低くなっています。

8 ページは、将来の人口推計です。現時点から、団塊の世代が75歳以上のいわゆる後期高齢者になると予想される2025年までの変化を見たものですが、全国では4.7%の減です。都道府県別では、沖縄県が0.3%で唯一プラスですが、他は東京を含めまして、全ての都道府県で減少していくということです。最大下落は秋田県ですが、やはり東北地方、山陰地方、四国地方の減少率が高いという予想になっています。一方、宮城県や、東京都、愛知県、滋賀県、福岡県等の大都市部を抱える地域では、減少率が低くなっています。

9 ページは、75歳以上の後期高齢者の割合の変化です。全体的に増えていくわけで

すが、平成37年には、北海道や、東北地方、四国地方、山陰地方を中心に、全都道府県の3分の1を超える18団体が20%を超えるということで、非常に割合が高くなるであろうという予測です。

家族の状況ですが、11ページをお開きいただきたいと思います。都道府県別の世帯数の変化ですが、棒グラフを見ると、全国の世帯数は増加傾向であり、平成26年度では、平成6年度比で27.5%の増という状況です。全ての都道府県におきまして世帯数は増加しているということです。

12ページが世帯当たりの人員、世帯人員数の変化ですが、平成6年度から平成26年度にかけて、世帯人員は約0.5人の減ということです。平成26年度では、東京都が最低の1.96人となっており、2人を切る水準です。それに次いで北海道、鹿児島県が低くなっており、全体として、東日本は世帯人員が多く、西日本は少ないという傾向があります。

13ページは、単身世帯数の変化です。平成22年では、北海道や、東京都、大阪府、福岡県などで高くなっており、単身世帯の比率についても、東日本よりも西日本が高いという傾向が見てとれます。

最後、14ページは、65歳以上の高齢者単身世帯数の割合の変化です。これについても、年を経過するにしたがって赤くなっており、全ての都道府県で増加しています。増加率で見ますと、埼玉県や千葉県、神奈川県といった都市部の増加率が高くなっており、今後そうした都市部の高齢者単身世帯をどうサポートしていくかということも必要な視点の一つになってこようかと考えています。

## ○中里会長

ただいまの御説明について、委員の皆様から御発言いただく前に、少しだけ申し上げたいと思います。事務局の御説明を伺っていて、人口構造にしろ、家族の変化にしろ、特に興味深かったのは、1990年代の半ば頃を境に様々な構造変化が生じていることがうかがわれるデータが多かったという点です。ここから何をくみ取るべきかという点については、委員の皆様から御意見を頂戴したいと思いますが、多少、私なりの感想を申し上げますと、

まず第一に、人口構造に関して、財務省資料の2ページ目、3ページ目にありますが、1995年を境に生産年齢人口の数が減少する一方で、65歳以上の人口は増加し、勤労世帯の比率が低下していくという大きな変化が見られるという点です。このような構造変化を念頭に置くと、世代をまたいだ公平性、あるいはライフステージを通じての負担のバランスをどのようにするかといった視点が特に重要になってきます。こうした視点に立ってどのような税体系を構築していくのが望ましいかという点が議論の中心になっていくのではないかと思います。

第二に、生産年齢人口の減少が潜在成長力の低下を招いていることを踏まえ、人口減少への対応や女性の活躍を促進するなど、働き手をいかに増やしていくかとい

う視点が重要になってくるものと思われます。この点につきましては、財務省資料にありましたが、経済的理由で結婚・出産を躊躇しているような方々がいらっしゃる中で、とりわけ1990年代以降、未婚率の上昇や晩婚化、あるいは少子化が進んでおります。こうした状況のもと、若い世代が安心して結婚し、そして子供を産み育てることができる環境を作っていくことが求められていると行うことができると思ひます。

また、1990年代を転換点として、家族の姿も大きく変化しています。具体的には、従来の専業主婦が主流だった時代から、1990年代を境に夫婦共稼ぎ世帯が、数としても、割合としても専業主婦世帯を逆転するかたちで増加していく傾向にあり、その後も共稼ぎ世帯の比重が増し続けているわけです。共稼ぎ世帯が増加する中で、そのあり方も大きく変わっているのではないか。共稼ぎ世帯が少数だった時代には、夫婦ともフルタイムが主流だったのですが、共稼ぎ世帯が増加するに伴い、妻がパートの世帯が増加しています。

事務局資料の18ページにもありますが、足元で見ると、妻の所得は150万円未満に留まる方々が多くなっていることを指摘できます。このように、ダブルインカムというよりは、ワン・ポイント・ハーフというのか、1と2分の1インカムといった世帯が主流になってきている状況です。

こうした1990年代以降の人口減少の背景や家族の姿の変化を含め、経済社会の構造変化をしっかりと分析しつつ、人口減少への対応や女性の活躍促進といった観点から、政府全体としての総合的な取り組みの一環として、全体の中の一環として税の負担構造を見直していく必要があると思ひます。

今の事務局報告につきまして、今、私が申し上げましたような問題意識も含め、委員の皆様から御発言を頂戴したいと思ひます。

#### ○梅澤特別委員

平均初婚年齢の推移のグラフ、7ページと、それから、平均出産年齢の推移のグラフ、9ページを比べてみると、妻の初婚年齢プラス1ぐらいが第一子の平均出産年齢になっているという傾向は、実は1960年から2010年まで、ほぼ変わっていない。結婚して1年ぐらいで最初の子供を産むというのが平均値であるというのは、昔から今まで一緒であるという読み方でよろしいのでしょうかというのが一点目の質問です。

二点目の質問は、10ページの理想の子供数を持たない理由。お金がかかり過ぎる、高年齢で産むのが嫌だ、この理由と水準というのは昔と今で大きく変わっているのでしょうか。

#### ○田原主税局調査課長

最初の質問ですが、1歳の乖離ですっと続いている理由等についてはまだ分析をしていませんが、データのベースが同じですので、少なくともこの期間について見ると、御指摘のような傾向になっているということかと思ひます。その内容につきましては、理由が分かりましたら、後日御説明させていただければと思ひます。

もう一点ですが、このデータですが、これはワンショットの調査でして、時系列データはないということです。

#### ○増田委員

特に質問というわけではなくて、どなたも発言されなかったので、せっかくだと思いまして、膨大な、調査課長からいろいろな分析の資料をいただいたので、大変参考になります。今、会長の方で最後にいろいろおまとめいただいたのですが、私も、ちょうど1990年代の半ばぐらいで、いわゆる家族像というものが、私などがずっと育った時代から大きく変わってきている、家族像のモデルチェンジが起きているのではないかと、この資料を見て思いました。

経済の今後の成り行きを考えますと、非常に深刻なのは生産年齢人口、さらに言うと労働力人口が極端に減っていて、たしか、今、総人口は1億2,600万人ぐらいですかね。労働力人口換算ですと、多分、6,500万人ぐらいであると思うのですが、2030年までに900万人ぐらい減って、5,600万人ぐらいに減り、2060年に3,800万人を切ってしまうなど、昨年、選択する未来委員会での資料を見ていましたら、そのようになっていました。

当然のことながら、AIですとか、ICTですとか、そのようなものを使って、輸送関係などは自動運転などを本当にすぐに実用化しなければ、難しいのではないかと、この気もするのですが、大事なことは、どれだけ働き手を増やすかという意味では、男女の性別を問わず、特に女性の労働参加率がまだまだ北欧に比べて低いところをどのように上げていくのか、制度的な障害をどのように取り除くのかということです。

また、今日の資料にも出ていましたが、若い人たちが、最近では結婚の意欲も少し薄れてきたとは言いつつ、出生動向基本調査を見ていると、結婚したいという人たちが、そのチャンスに恵まれないなど、あるいはさらに深刻なのは、経済的な要因で結婚になかなか踏み切れない、この辺りは、様々な意味できちんとした対応をしなければいけない。その点で、税の果たす役割は非常に大きいと思うため、先ほどいみじくもおっしゃったように、公平性を世代間を超えて実現していくと同時に、同じ世代の中でも公平性をきちんと担保して、何とか人口減に歯どめをかける、そういう取り組みも必要なのであろう。

人口減への対策は全ての総合政策が必要になってくるため、その中で税の果たす役割というの、ある部分ということであると思うのですが、まさにこれからこの税調で大きな家族像のモデルチェンジが起こっている中で、税としてどのようなことができるのかということ、やはり広く考えていく必要があるのではないかと、この資料を見て思いました。

#### ○佐藤委員

財務省からいただいた18ページの資料は非常に興味深く拝見したのですが、先ほど中里会長からも、事実上は妻はパートタイムが多いので、ダブルインカムというより

は、ワン・アンド・ハーフ・インカムであろうという御指摘があったのですが、150万円、100万円辺りを見ていると、両極端な女性の就労パターンがあって、夫の所得が低いと、それだけでは食いぶちが大変なので妻が働きに出ているというケース、夫の所得が300万円未満で100万円の辺りを稼いでいる方が結構多いというのは、そのようなことを示唆していると思うのですが、他方では、夫の所得が1,000万円を超えているところでも、妻の就業が100万円前後という方もいらっしゃいます。こちらはどちらかというと、生活を支えるというよりは、それ以外の理由かなというところが出てくると思います。

所得の低いというか、100万円前後にいる女性の就労をどう我々は理解するかというのはここからで、例の103万円とか、130万円の問題を考えると、就労促進という観点から考えれば、いかにこの山を右に持っていくかという話、この間のお話で言えば、インセンティブをどのように付けていくか、そのような議論になると思うのですが、他方で、いわゆるワーキングプア対策というか、今、特に若い人たちで、妻も夫も両方とも非正規雇用で、夫の給料も不十分だが、妻の給与も決して高くない、そういうグループを支えるということであると、その観点から見れば、夫の所得が1,000万円を超えている、そういう女性のパートタイムまで、就労支援というか、所得の拡大支援をするべきなのかどうかというのは問われてくる。これは課税単位にも関わってくるため、非常に微妙ですが、この山を、我々としては、就労促進という一点で押すのであれば、夫の所得に関係なく全体を押せばいいし、そうではなく、ワーキングプア対策というか、そのような人たちの対策ということであれば、共働きでも両方の所得が低いところにターゲットを絞っていくのか、私自身もどちらが良いとは言いがたいと思っているので、ここは考え方を整理していく必要があるのかなと思います。

あと、総務省の資料については、いつもなぜ都道府県単位なのだろうかと思います。私は秋田県出身のため、そうであるというのはよく分かるのですが、他方では、秋田市もそうですが、県の中で人口が集約していくという部分もあります。多分、北海道は札幌に集まっています。これから、例えば、地域の再編成であるとか、コンパクト・シティなどを考えていくときに、我々が目指すのは、都道府県単位で人口の減少に歯どめをかけるということを考えるべきなのか。都道府県を単位であると考えれば、都道府県の中で人口を集約化させていく、産業を集積させていく地域を考えていくべきか。もし後者でいくのであれば、この図は少しミスリーディングで、秋田県に人が足りないので、秋田県に人を回しましょうかという話をしていることになるわけです。そうではなくて、秋田県の中にどのようにして人口を集約化させていくかの方が、プライオリティであるとすれば、分析の仕方として、都道府県単位にどこまでこだわっていいのかというのは疑問です。

## ○土居委員

今も話題になっていますが、若い世代の結婚・出産に関する行動が、それ以前と比べ

て変わってきているにもかかわらず、平成になってから大規模に所得税制を改革していないということで、特に所得税制をどう改めていくかということは非常に重要なポイントであると思います。

今回の資料で私が感じたことは、我が国は婚外子が少ないということですので、結婚して子育てをすることが基本的なスタイルなのであろう。もちろん、フランスなど、様々な仕組みはあるのかもしれませんが、そこまで大胆に考えるということとはしないとしても、少なくとも所得税制で結婚や子育てに対してどう臨むかというところが問われていると思います。結婚して子育てをしようという若い人たちに対して、税負担が極度に重くならないようにするというのをどのように税制で考えていくかということは必要だと思います。

そのようでありながら、我が国は財政難でもありますし、社会保障費の財源確保がこれからますます必要になってくることを考えますと、税制が阻害要因になって結婚や子育てに支障を来している面が全くないとは思いませんが、今後、社会保障にまつわる税負担や保険料負担が増えていくことを今の若い人たちが見越して、それがむしろ逆に将来不安というのか、食いぶちがなかなか確保できないということで結婚や子育てに躊躇するということのほうがむしろ大きな要因ではないかと思います。そのような意味では、財源確保ということと、将来に対する不安を若い人たちが持っていることを税制面でどのように考えるかということになれば、私は二つポイントがあるであろうと思います。

まず一つは、高齢者にも御負担をお願いする、税負担をお願いすることにして、勤労期に税負担が集中するという今の税制を避けて、できるだけ生涯で薄く広く税負担をお願いするという構造に変えていく発想が必要だと思います。もちろん、消費税の議論をこのセッションでどこまでして良いかわかりませんが、個人所得課税よりも消費課税の方が向いていると思います。それとともに、所得税であっても、先ほど佐藤委員からも話がありましたが、若い世代に対して、税負担ができるだけ重くならないようにしながらも、所得税でしかるべき税収を確保していくことが必要だと思います。そのような意味では、税が就労を阻害していることがあるのであれ、その部分については税制を改めて、就労を阻害しないような税制に変えていくことが必要だと思います。

最後に一点、労働力人口が減少することを通じて、我が国の潜在成長率の低下が懸念されるということではありますが、潜在成長率を底上げすることに税制がどこまでできるのかということとはきちんと精査して考える必要があると思います。税制でできることとできないことがあると思います。民間ないしは個人の活動を阻害していることがあるのであれば、税制を改めて、その阻害要因をなくしていくことはできる。これは割と様々できると思います。先ほどの女性の就労の問題など、そのようなところもあると思います。ただし、何かを促すということについては、必ずしも税だけでできることでもない、ないしは民間の取り組みが求められるということがありま

すから、例えば、技術革新を促すといって、促すにも税制では限界があるであろうし、都道府県間で労働力人口を移動させるということも、国の法律で定めるというレベルで言えば、税制でできることは限りがあるということであろうと思います。

#### ○高田委員

非常に印象として思ったのが、財務省のお作りになった2ページ目でして、これは誰もが気付くことであろうと思うのですが、一つは、生産年齢人口の減少というところと、それから、65歳以上の人口が増えているということになるわけで、当然、このような状況の中での帰結ということを考えていけば、生産年齢人口を増やしていくことにもなるわけですが、これだけ65歳以上の人口が増加をしている、しかも、こういう状況の背景にあるのは、今の状況の中で言えば、健康な御老人の方がおられるということであるとすれば、この方々のカテゴリーとして、本来の老齢といったカテゴリーの意味付けみたいなものも変えていきながらの制度づくりも必要になってくるのではないかと思います。

ただし、問題は、この絵を見ていただければ分かるとおり、足元ぐらいのところまでは、老齢の方々が増えるに当たって、一方で足元の生産年齢人口が減っているという形になるわけですが、これ以降は、老齢の方々の人口の増加も余り大きくないということなので、やや難しさはあるわけですが、カテゴリーを変えるような形をしながら対応していく必要があると思います。すなわち、老齢でも健康な方には働いていただくということに当然なるわけですし、また一方で、そういう方々には、税の議論から言えば、負担をしていただくことにもつながるということと、もう一つは、今、女性の方の促進という形でのインセンティブということと、同時に老齢の方々の労働市場におけるインセンティブというものももう少し検討してもいいのではないかと。女性の方のことで、これまでずっと議論してきたわけですが、これが103万円の壁、また130万円ということであるが、一方で高齢者の方々も年金の観点で実質的に抑制をするような状況も当然あるわけですし、こうしたものも含めた制度を多角的に対応する余地があるのではないかと。そのようなことがこの辺りの絵からも浮かび出るところではないかと思いました。

#### ○山田特別委員

経営をしていて感じていたこととフィットする感じが、財務省の資料の18ページにありました。即ち、男性と同等に働きたいと考える女性が割合的にも極めて少ないのではないかとということです。なぜならば、募集活動していきまして、決められた時間だけ働きたい、オーバータイムまで働きたいとは思っていない、または責任を背負わされるのは望まないとするようなタイプの職を探す女性は意外と採用できるのですが、責任ある仕事で、年俸は600万円ぐらいいは出しても良いと考えているというケースには、なかなか応募者が出てこないという経験をしていきまして、18ページの表がそれを具体的に示しているのではないのでしょうか。

すなわち、細かな意味の103万円の壁や、130万円の壁というのは余りないのかもしれませんが、精神的な壁というのは相当あるのではないか。そのため、その辺りの風土を変えるといいですか、義務感を変えるといいですか、その工夫をどのようにするのかということも、この場で議論が少しでもできると良いのだがと思いました。

### ○中里会長

私の教え子などですと、女子学生の気合と根性にあふれた人達がいっぱいいますので、日本も変わりつつあるかもしれません。

「骨太の方針」で、若年低所得者層や子育て世代に光を当てるということを受けて我々は議論しているわけですが、公平の観点からそのようなことがあるということももちろんあるのですが、それ以上に成長戦略の一環としてのヒューマン・キャピタル・フォーメーションというところが非常に大きいのではないか。この場合に、人的資産の形成というときには、労働者の数のみならず、質の問題や、様々な労働経済学的な問題が入ってくるのではないかと思っています。したがって、税制調査会でも、ただ暗く考えるのではなく、どのような問題にも解決方法はないわけではないだろうということで、少し明るい気持ちを持って、我々も頑張っていきましょう。

一橋大学の小塩隆士教授をお招きいたしましたので、資料14-4「所得格差・貧困・再分配政策」について御説明いただきたいと思います。冒頭に申し上げましたとおり、次回、事務局からは、経済状況の構造変化について、家計や再分配の状況等の視点からデータの説明等をしていただくこととしていますが、今日のお話は次回の議論にもつながっていくものですので、その点、よろしく願います。

### ○小塩隆士一橋大学教授

用意しました資料に基づいて、格差、貧困、それから、再分配につきまして御説明いたします。

一枚めくっていただきますと、今日お話しする内容をまとめてあります。最初に、ここ数年の格差・貧困の動きを簡単に概観した後で、今日のメインのテーマになるかと思うのですが、現在の再分配政策の問題点を整理します。それを踏まえて、再分配政策をどのように見直すかということについて、私の意見を申し上げたいと思います。

2ページ目に、皆さんよく御存じの、格差を示すジニ係数の動きを示しております。ここでは、厚生労働省が3年に一度出している所得再分配調査のデータを使いまして、再分配をする前の当初所得と、した後の再分配所得、それぞれにつきまして、ジニ係数の動きを比較しています。私は、格差が広がっているという認識が共通認識だと考えておりますし、しかも、いわゆる構造改革路線で格差が広がっているのではないかという認識が強いのですが、これを見ますと、2000年以降、特に再分配所得ベースで見ますと、ジニ係数はほとんど横ばいで推移しています。

実は、格差論議は2000年に入ってから、例えば、橘木俊詔先生の本などをきっかけにして盛り上がったのですが、そういう議論のベースになっているのは2000年頃までの

ジニ係数の動きでして、それまでは確かに上昇傾向を示していました。しかし、それ以降は安定していますので、統計の動きと格差論議との間にギャップがあると思っています。ただし、当初所得は上昇しているのですが、これも所得ゼロの高齢者の比率が増えていることも背景にありますので、格差が拡大しているというのはよく聞く話なのですが、注意して議論していく必要があると思います。

次のページには、今、申し上げたことを書いているのですが、そうは言っても格差は広がっているのではないかというのが私の実感ですし、先ほどのグラフは少し思っていることと違うなと思いましたので、所得分布の変化の様子をもう少し詳しく見てみようと思ひまして、4 ページ目のグラフを描いてみました。これは、2 ページ目で用いた所得再分配調査と同じ数字を使っているのですが、1999年と直近の2011年におきまして、それぞれの所得階層の比率がどのように変化しているかを比較したものです。赤いものが直近の数字、青いものが1999年の数字なのですが、これを見ていただきますと、ここ十何年間の間で日本の所得分布が著しい変化を見せていることが明らかになると思います。要するに、皆が貧乏になっているということです。年収200万円から300万円ぐらいの層が、この10年間ぐらいで厚くなっています。その一方で、右側に点々が書いてあります。これは1,000万円以上の人たちを一くくりにしており、それではね上がっているのですが、これを見ましても、いわゆる勝ち組が層の厚みを増しているということでもないようです。

今年、ピケティ教授がいらっしゃいましたが、日本は、勝ち組、負け組の二極分化が広がって困ったという状況では必ずしもありません。もちろん、これは社会調査でして、日本全体をカバーしていません。税務統計を使った悉皆調査で分析をしますと、トップ・リッチの人たちが所得を増やしているという傾向は最近見られるようですが、社会全体で見ると、そういう二極分化は明確になっていないようです。社会全体が貧乏になっていますから、ジニ係数という格差指標も上昇しないという、非常に奇妙なことが起こっているわけです。

ということをお次の5 ページ目にまとめました。そう考えますと、我々は格差とよく言うのですが、問題は「格差」の拡大、あるいは二極分化ではなくて、私たちが昔に比べて「貧困」リスクに直面する度合いが高まっていること、つまり、問題は貧困ではないかと思っています。

そこで、貧困の度合いを示す状況、相対的貧困率はどのようになっているのかを見たいと思います。相対的貧困率は民主党政権以降、厚生労働省から公式に出るようになっていますが、世の中の所得の中央値の50%を貧困線としまして、その貧困線を下回る世帯がどれだけあるかを示した比率です。

具体的にそれをお見せしているのが6 ページ目です。上のほうに折れ線グラフがありますが、これがここ数年の相対的貧困率の上昇傾向を示しているものです。下の方に貧困線のグラフが同時に書いてあるのですが、これを見ていただきますと、貧困線

が1997年をピークにして、徐々にレベルが落ちていきます。これは先ほどの所得分布のグラフと整合的なのですが、要するに、我々は貧乏になっていますので、貧困線自体も低下しているわけです。現在の貧困率は16.1%が公式の数字ですが、1997年でこの貧困線を固定しますと、もっと高くなることが分かります。

要するに、ここで申し上げたいのは、公式な統計で示される以上に私たちは貧困リスクに直面しているのではないかということです。それを7ページ目に文章でまとめました。

以上が社会全体における貧困、それから、格差の状況なのですが、世帯をタイプに分けてみると、いろいろ状況は違ってくるということが8ページ目に整理をしたところです。この統計は、貧困研究の第一人者でいらっしゃる阿部彩先生の研究を一部お借りしたものです。単独世帯、夫婦のみ世帯等々、世帯のタイプを分けて、それぞれにおいて貧困率がどのようになっているかを、2012年の国民生活基礎調査を使って比べたものです。赤いマルで示しているところに特に注目していただきたいのですが、単独で、特に高齢の女性の人たちの貧困率が非常に高いことがよく分かります。そして、中央に一人親と未婚子のみ、いわゆるシングルマザー、シングルファーザーの世帯の貧困率が非常に高いことが見てとれます。ほかの世帯はそれほど大きいことではないのですが、一部の世帯で貧困がより深刻な形で表れているというのが日本の貧困の特徴です。

9ページからも分かるように、それは世界的にも注目すべき特徴と言えると思います。少しデータは古いのですが、OECDの国際比較レポートから作成した左の図では、子供のいる世帯の貧困率を水色と赤色で比較をしていますが、子供のいる世帯全体で見ると、OECDの平均を若干上回る、12.5%という形になっていますが、大人が一人、一人親世帯に限定しますと、58.7%という、世界でトップという非常に残念な数字になっていることが分かります。

同様に、高齢者に限って見ましても、平均で見ると20.5%と、OECDの水準をやや上回る程度におさまっていますが、一人世帯に限定しますと、これも50%近くとトップクラスの数字になっています。貧困の問題が一部の層に集中的に表れている、というのが日本の特徴だと思います。

次のページを見ていただきますと、少し耳慣れない言葉かもしれませんが、多面的貧困という概念を紹介しております。貧困を所得だけではなくて、様々な面から多面的に把握しようという動きが最近、国際連合、あるいはオックスフォード大学を中心に進められていて、発展途上国の貧困問題を分析する場合によく使われています。これを日本のような先進国でも分析してみようという動きもありますので、日本で少し行ってみた、その結果を皆様にご紹介します。ここでは所得面だけではなくて、教育、セーフティネット、健康という四つの次元で、どのような人が貧困に陥っているかを比較しています。特に三番目、セーフティネットに注目していただきたいのですが、日

本は国民皆保険、国民皆年金が建前になっていますが、特に年金については入っていない人が少なからずいらっしゃいますので、セーフティネットに入っていないという点での貧困も無視できないだろうと思ひまして、その状況を見ようと思ひました。

概念的には、11ページに、いわゆるベン図でお見せしているのですが、どこかの次元にひっかかっている人、あるいはいずれにも重なる形で入っている人、様々いらっしゃると思うのですが、その状況を見てみようということで、計算した結果を12ページにお示ししています。

ここでは、サンプルを国民全体にしたほか、正規雇用者、非正規雇用者、一人親世帯、それぞれにつきまして、個人ベースで多元的貧困の度合いを示しています。上半分がそれぞれの次元の貧困にどれだけの人がひっかかっているかを示しました。下の段は、一つ以上かかっているか、二つ以上ではどうか、四つ全部かかっているかなどをそれぞれ調べたものです。赤いところを見ていただきたいのですが、正規・非正規に分けますと、非正規の人たちが、所得だけではなくて、それ以外の貧困の次元でどこかにかかっているケースが多いということです。同じように、一人親世帯につきましても、それ以外の世帯の人に比べますと、所得だけではなくて、それ以外のところで同時に貧困に直面している、そういう状況が見てとれると思ひます。

以上、12ページまでで、現在の貧困、それから、格差の状況について御説明しました。

それに対して、再分配政策はどう対応しているかを13ページ以降で御説明したいのですが、まず13ページでは、先ほど御紹介した所得再分配調査を使いまして、当初所得と再分配所得のジニ係数の比較をしています。それが左なのですが、これを見ていただきますと、両者の差が拡大しています。逆に言いますと、当初所得によって示される格差の拡大を、政策が格差の縮小に寄与しているという状況が見てとれます。

その寄与の度合いを社会保障と税に分けたのが右のグラフなのですが、これを見ていただきますと、税調の皆さんには申し訳ないのですが、税の役割は余り大きくなくて、社会保障の役割が大きいように見えます。しかし、この数十年、再分配に寄与する制度改革を厚生労働省が進めてきたかと言われると、余り思い浮びません。

日本の社会保障は大体、年間110兆円、120兆円ぐらい、GDPの2割以上使っています。そうした社会保障や税によって格差がうまく縮小しているかを見たものが14ページです。ジニ係数を再分配前、再分配後で比較して、ランキングをOECD諸国の中でつけました。ジニ係数で見ますと、日本のランキングは、再分配をする前に比べて、再分配をしたほうが成績は悪くなります。同じように相対的貧困率につきましてもランキングが悪くなりますので、日本の再分配政策はやはり効率が悪いのではないかというのが私の第一印象です。

では、なぜそのようなことが起こっているのか。GDPの2割以上のお金を使って再分配を行っているにもかかわらず、ほかの国に比べて成績が悪い。そして、先ほどお見せ

しましたように、貧困が一部の層に国際的に見てもかなり深刻な状況で発生しているというのはどのような理由なのかということなのですが、その状況証拠を示したものが15ページです。要するに、日本の再分配は、若い人からお年寄りという年齢階層間の所得移転にかなり使われていることが原因ではないかと思います。15ページの左には、年齢階層別に見た純受益、受益から負担を差し引いたものですが、これを見ていただきますと、若い人からお金が出ていって、お年寄りは受けているという形でかなり使われております。

そして、ジニ係数を年齢階層別に見たのが右ですが、ジニ係数の縮小はどこで起こっているかということ、高齢層の人たちの中で起こっています。高齢層の人たちが格差縮小に直面していく、これは良いことではないかと思われるかもしれませんが、少しミスリーディングなところがあります。なぜかということ、ジニ係数もそうなのですが、格差指標は、散らばりを平均で割るという形で大体でき上がっています。お年寄りは年金をもらいます。それによって平均所得が上昇することになりますので、一種の底上げが所得面で起こります。そうなりますと、お年寄りの間で所得の散らばりがそれほど縮小しなくても、平均が高まりますので、それでジニ係数が縮小したということになりますから、余り大きな再分配は起こっていないことになります。こういう状況は高齢化が進むとより顕著になります。したがって、ジニ係数の政策による縮小傾向が顕著に見えるというだと思います。

続きまして、16ページも年齢階層ごとに負担の違いがどのようになっているかを見たものなのです。分母を、お年寄りの場合は年金を含めた総所得をとりまして、それに対して税や社会保障負担がどのようになっているかを比率で見たものなのですが、同じ総所得を得ても、お年寄りは負担が低いことが見てとれるということです。

17ページは、お年寄りという若い人の所得階層をそれぞれ分けて、同じ所得を得ていても、どういってお金の受け払いを政府との間で行っているかを見たものです。これを見ていただきますと、同じ総所得でも、若い人はお金を政府に対して払っているのに対して、お年寄りは受け取っているという年齢階層間の違いが見てとれます。

以上が年齢をベースにした議論ですが、18ページは、働き方をベースにして、負担の違いを見てみました。先ほどからも非正規の人たちの比率が増えているという話がよく出ていますが、正規と非正規では、お金の払い方も、負担の仕方も大きく違ってくるというのがこの図です。少し見にくいのですが、上は世帯主が正規雇用者、下は正規以外の雇用者が世帯主の場合なのですが、それぞれ、税、社会保険料、そして、両者を合わせたものの所得に対する比率を示しています。

世帯主が正規雇用者の場合、税では緩やかなプラスの傾きが見られるのですが、ある程度、累進性があることが分かると思います。

そして、中央を見ていただきますと、水平の軸が見え隠れしているのですが、これは賃金に対して比例的な形で社会保険料が払われているので、このようになっているわ

けです。社会保険料と税を合わせたものが一番右なのですが、これを見ていただきますと、所得の高い層ほど多くの負担をしているという、非常にきれいな姿が見てとれます。

世帯主が非正規の場合になりますと、特に中央の社会保険料の状況が非常に怪しくなり、所得の低い層が多くの負担をしています。税と社会保険料を合わせた右側を見ていただきますと、かなり所得の低い層も重い負担をしているため、保険料の仕組みがうまく機能していないことがわかります。

同じようなことは厚生労働省も確認をしており、19ページ、20ページのグラフを紹介いたします。

一つ目は、市町村国民健康保険の保険料負担が逆進性を持っていることです。もちろん、健康保険に入れば、賃金に対して比例的に保険料が払われるので、逆進性は存在しませんが、国民健康保険の場合は保険料に定額部分がありますし、あるいは家族の数に比例して払うというところもありますので、所得の低い層が非常に重い負担に直面しています。

同じように、次のページの国民年金も、御存じのように定額ですので、もちろん減免措置はありますが、所得の低い層にとっては重い負担になっている場合があります。これはいわゆる「1号期間滞納者」、つまり、2年間一回も国民年金の保険料を払っていない人たちがどれだけいるかを示した図なのですが、これを見ても、所得階層が低いところで高くなっています。

以上から分かるように、再分配政策の問題点を簡単に言いますと、若い人からお年寄りという年齢階層間の所得移転にかなりのウェイトがかかっています、同じ年齢階層でも困っている人が放置されている、ということになります。それは若い人もそうであるし、お年寄りもそうであるということです。特に社会保険が、正規の場合は問題ないのですが、非正規になりますと逆進的に働いていることになっています。しっかりと払える人はまだ良い方で、負担が払えなくて、セーフティネットの外に出てしまうという層も無視できない厚みを増しています。そのような人たちこそ本来は救済すべきなのですが、社会保険には排除原理がありまして、会員制の仕組みで、保険料を払わない限り支援の対象にならないという冷酷な世界です。セーフティネットがしっかりと整備されているにもかかわらず、その恩恵を享受できない人が少なからずいますし、これからも増えていくかもしれません。

では、どのようにしたら良いのかということで、これ以降は完全に私の個人的な見解ですが、社会保障国民会議の最終報告でも言われていることなのですが、年齢をメルクマールにして、様々な制度を動かすというのは良くないのではないかと。困っていない人も、年齢がメルクマールになって助けられている、困っている人が助けられないという状況になっていますので、年齢という軸ではなくて、困っているか、困っていないかという軸で、困っている人を年齢と関係なく助けましょうという形で制度改革

に臨むべきではないかと思えます。

それにつきまして、次のページ以降で四点ほどコメントします。

一つは、世代間格差についてです。今日、中里会長からも、若い人に光を当てるという御発言がありまして、それは非常に重要なことで、ぜひ議論していただきたいです。私は社会保障を勉強してきましたが、世代間公平とか、世代間格差という議論は非常にコントロールが難しいです。私たち経済学者は、現行制度が世代間の格差を生んでいることを問題視して、いろいろな試算をするわけですが、社会保障の専門家の中には、余りに世代間格差に重きを置いた議論をするのは問題があるのではないかという立場の方もいます。そして、内閣府の立場と厚生労働省の立場も違って、様々な論争があります。

論争だけで終われば良いのですが、世代間格差を軸にして、若い人を助けて、お年寄りに少し我慢していただきましょうと政策を出しますと、途端にブレーキがかかります。もう少し若い人の負担を引き下げて、お年寄りに我慢していただくというのは、マクロ的にも重要かと私も思うのですが、それは政治の場ではほぼ実行不可能だと思います。

どのようにしたら良いかということなのですが、世代間公平を追求することは重要なことなのですが、お年寄りにも困っている人、困っていない人、両方います、若い人にも両方います。したがって、最終的には世代間公平を追求するのは重要なことなのですが、現役、高齢層、それぞれの多様性に十分配慮することが必だと思えます。そのようでないとは全然先に進まないと思えます。

そして、二番目のコメントとして、そのように言っても、「困っている人」と「困っていない人」をどのように線引きするのかという、いつも問われる問題があります。通常、フローの所得が最大の注目点になります。そうしますと当然反論が出てきまして、ストックが多くあって、フローの少ない人がお年寄りに相当いるという意見があるのですが、マイナンバーが導入されますと、財産所得の捕捉ができるようになりますし、その後も、ストック、金融資産の把握も視野に入ることになります。それを考えると、困っている人、困っていない人の線引きは、今までに比べると、フロー、ストック、両面の所得が分かるようになり、容易になるのではないかと思えます。

三点目は、社会保障と税の一体改革についてです。通常、社会保障と税の一体改革と言いますと、社会保障の財源を消費税で賄うという話に終わってしまうのですが、給付、負担、両面で、税・社会保障連携して見直しすることが必要ではないかと思えます。

まず、給付サイドでは、高所得の高齢層の負担増をどのようにするかという問題があるのですが、例えば、年金を減らすことで対応するのか、あるいは公的年金等控除を含む、様々な控除の見直しで対応するのかが非常に重要な論点になるかと思えます。

そして、負担サイドにおいても、先ほど社会保障の負担が逆進的である状況をお見

せしましたが、それを社会保障だけで対応するのか、あるいは税の見直しと一緒にすべきなのかという点も重要になるかと思えます。これから社会保障負担は増えていかなければならないと思うのですが、セーフティネットから排除される人をできるだけ少なくするという点でも、税サイドからのアプローチが重要になると思えます。

最後に四点目、これは議論があるところだと思うのですが、「生物学的制約」というのも重要になるのではないかと思います。私は最近、何でも生物学的に考えようと思っています。人間も生物なので、人間の問題も生物の問題も共通しているのではないかと思います。

何が問題なのかということ、どれだけの富が次の世代に残っているか、どれだけ余裕があるか、そのような形で整理しようと思えます。そうしますと、財政赤字が政府貯蓄という形で姿を見せます。民間の貯蓄と政府の貯蓄を合わせて、現在の資本ストックをメンテナンスするためのコストを差し引いて、どれだけお金が残っているかを見た「国民純貯蓄」という概念を見ますと、1990年ぐらいをピークにして、どんどんと減少しているという非常に深刻な状況が分かります。先ほど財務省の資料にもありましたが、1990年代半ばをピークとしまして、生産年齢人口が減少していくのとよく似た絵がここに描かれるわけですが、要するに、働く人が減ってしまって、食べる人が増えるということですから、生物学的なバランスが崩れるというのが、このグラフであらわれたということです。

それが経済政策にどのような政策的含意を持っているのかを次のページにまとめましたが、要するに、我々に余裕がなくなっているということだと思います。限られた資源を困っている人に限定的に配分する仕組みにしないといけないということが言えると思います。そうしないと、次の世代に残しておく資源も枯渇してしまいます。

それと同時に、生物学的制約を克服するためには、先ほどから様々な御意見が出ていますが、働き手を増やすことが重要だと思います。高齢者の方々にも、能力、体力のある方には働いていただく必要があると思えますし、女性にも今以上に働いていただくということで、今、非常に深刻になっている生物学的制約を克服することも必要になるのではないかと思います。

最後のページにもまとめましたが、要するに、貧困リスクが高まっているのに、今の再分配政策は、貧困リスクの高まりに十分対応できていないということが大きな問題です。このままにしておくと、困っている人が放置されているという困ったことになります。それを直すためには、「困っている人」を「困っていない人」が助けるという、非常に単純素朴で、誰もが理解できるような、納得できるような仕組みに改変する必要があるというのが私の意見です。

## ○中里会長

小塩教授のただいまのプレゼンテーションの内容の中で、再分配政策のあり方として、若年層が高齢層を支えるという仕組みから、困っている人を困っていない人が助

けるという仕組みに変えるべきであるという、22ページの、この問題意識、大変に重要だと感じました。

それでは、今のプレゼンテーションを踏まえまして、委員の皆様から御意見をいただきたいと思います。

### ○林特別委員

質問と、意見を述べさせていただきたいと思うのですが、まず、9ページの子供の貧困率のところですか。この数字の見方を確認したいのですが、要するに、子供がいる世帯のうち、どのぐらいが貧困線以下にいるかという数字でよろしいですか。そうであるならば、この理解の仕方なのですが、単にお金を持っている層が子供を持たなくなったという理解でも良いのですか。それが一つです。

それと、これを見ると、子供を養育する世帯というのは貧困層に集中しているという理解もできます。ということは、これは先生にお願いするというよりも、事務局にお願いすることになるかもしれませんが、子供を持っている世帯を所得階層別に見て、どのぐらいの所得の世帯がどのぐらいの子供を養っているのかという数字があると思います。

少子化の中で、これから労働力の生産性を上げなければいけません。ということは子供の教育に力を入れる必要がある。もちろん公教育も重要ですが、子供の教育というのは、皆様も体験上分かると思いますが、家庭の教育がどうであるかというのが非常に重要になると思います。したがって、所得に関連して子供に分布の歪みがあるのであれば、その辺りの公的支援をしっかりとしないと、今後、労働人口の生産性を上げるというのは非常に難しくなるのではないかと考えています。質問と意見で申しわけないですが、このようなことが一つです。データとして私も非常に興味がありますので、御示唆いただければと思います。

10枚目のスライドなのですが、三番目のセーフティネットのところですか。公的年金非加入のところですが、例えば、高齢者で無年金、低年金の場合、65歳以上の場合、私の理解が正しければ、制度上は生活保護受けられるはずですが、生活保護基準はほぼ貧困線に等しくなっていますので、本来、生活保護が機能していれば、高齢者の貧困率はゼロに近くなるというのが私の理解です。

ただ、実際そうではないということなので、この辺りの理解はどのようにしたら良いのか。生活保護費の公的年金の代替としての機能は実際どのように見るべきなのか。もちろん生活保護を65歳以上の全てに払ったら、地方の財政上も大変なことになるとと思いますが、セーフティネットという意味では、公的年金というよりも、生活保護を高齢化が進む中でどう考えるか。少し税とは関連しにくい話ですが、必要になってくるのではないかと考えています。

あとは、セーフティネットも、高齢者のセーフティネットと、子供がいる人や、若い人たちに対するセーフティネットを分けて考えて、特に子供がいる世帯で所得が低い

人たちへのセーフティネット、要するに、子供たちの将来に対するセーフティネットという言い方をしてもいいと思いますが、そのような点でも、給付プラス公的な教育サービスという組み合わせで何か考えていかなければいけないと思います。

### ○小塩隆士一橋大学教授

子供の貧困については、林特別委員御自身が御回答されたところがあると思いますが、子供のいる世帯の貧困率を見ているということなのだが、それ以外のところはやはりもう少し勉強しないといけないと私も考えます。

それから、二番目の点なのですが、実は、先ほどの多元的貧困の数字は、59歳までに限定しています。というのは、年金を受け取っているというのと、保険料を払っているというのは次元が違うものですし、林特別委員の御指摘のように、生活保護の問題がありますので、保険を払っていることに注目しようと思い、59歳以下に限りました。

### ○梅澤特別委員

前半の議論と、それから、今、いただいた、大変示唆に富んだ御提言と、合わせて感じたことを幾つか、私自身もどのようにすべきだという結論がないものが多いのですが、是非、これからの議論の中の論点として御留意いただいたほうが良いのではないかと思うものを幾つか挙げさせていただきたいと思います。

まず、議論にあった女性の労働の量だけでなく質を上げていきたいと思いますという話と、それから、シニアの労働参加を促していくインセンティブを考えましょうと、これはもちろん私も賛成です。それに加えて、まず労働という観点で少し気になっていいますが、1つは、労働世代の男性の労働時間は削減しないといけないという社会的ニーズがあると思います。これは介護に関しても、それから、育児に関しても、いわゆるワーク・ライフ・バランス、あるいは家事負担の公平な分担の議論です。

そして、二点目として、今日もテーマになっていました非正規の方々の貧困傾向が強いということもあって、正規・非正規の格差を是正する。端的に言うと、同一労働同一賃金にいかにつけていくかという社会的ニーズもあると思います。

そして、長期で考えると、健康寿命がさらに伸びていって、100歳を上回る方も多く出てきて、人によっては90歳、95歳まで健康に働くという社会に徐々になってくるとい医療の進歩の問題もあります。そうであると、そのような方々というか、我々も含めてですが、生涯を通して見たときにどのようなキャリア形成をすべきなのか。まさに人生二毛作、三毛作を真剣に考えるべきタイミングではないかという論点もあります。

この辺りの論点を総合して考えると、一つ間違いなく言えるのは、働き方、あるいは労働形態の多様化を促進するとともに、多様な働き方、労働形態の間での公平性を実現するという論点があって、これは税制、あるいは社会保障において、どのようなインプリケーションがあるかというのは、我々としても考える必要があると思っています。

それから、二点目として、今回のデータからも明らかなのですが、一人親世帯の貧困

が著しい。そして、出生率を上げていきたいと思いますという議論において、これは前回も申し上げましたが、法律婚だけではなくて、事実婚の出生も促進をしていっても良いのではないかという観点もあります。それを二つ合わせると、婚姻形態に関しても多様化を認めて、多様な婚姻形態、あるいはパートナー形態の中での公平性を担保すべきではないのかという論点が立ってくるように思います。そうであると、限られた社会保障の再分配の原資をどこに当てるかというところ、これは明快で、出産と育児というところに集中的に手当てをする。結婚しているカップルなど、別の要因ではなくて、出産と育児というところに集中的に手当てをすることを考えるべきではないのかなと思いました。

### ○古賀特別委員

お話をお聞きして改めて認識したのは、貧困問題というのは非常に複雑な社会現象であるということですし、処方せんは一つではなくて、総合的な政策パッケージが必要であることを感じました。その上で二、三、御質問をさせていただきたいと思いません。

先ほど財務省の説明にあった中に、理想の子供の数が持てないということで、子育てや教育にお金がかかり過ぎるという指摘がありました。教育の機会均等や、あるいは貧困の連鎖を断ち切るという視点も含めて、この子育て、あるいは教育に関する負担軽減の必要性や、その施策について、何か考えがあればお聞かせを願いたいと思います。

二つ目は、資料の24ページの「税・社会保障改革の連携」の項です。まず、給付サイド、このような提言というか、諸控除の見直しで対応してはどうかということが記載されています。もう少し具体的に何か施策があれば、お教えをいただきたいと思いません。

そして、負担サイドの件ですが、実は、我々はこの関連に対して、給付付き税額控除の仕組みを用いて、例えば、低所得雇用者の社会保険料や、雇用保険料に相当する額の一部を所得税から控除する、そのような方式の勤労税額控除のような仕組みができないか、あるいは低所得世帯を対象にして、扶養者数に応じて、最低限の基礎的消費に係る消費税の負担相当分を定額で還付する消費税税額控除ができないのかということを提言しているのですが、このような考え方について、小塩教授はどのように思われるか御質問したいと思います。

### ○小塩隆士一橋大学教授

まず、一番目の御質問についてですが、私は教育経済学の仕事も少ししているのですが、人生のアウトカムは小学校に入る前はかなり決まってしまうということが様々な研究で明らかになっています。もちろん義務教育以降は無償になっているわけですが、それを考えますと、就学前の教育についても、あるいは養育についても、今以上の支援が必要になると思っています。

そして、24ページに、様々なことを書きましたが、具体的に提言すべきものはないかということなのですが、まず、給付サイドにつきましては、公的年金等控除の見直しを考えています。年金につきましては、クローバックや、高所得の人たちの年金を削減するという仕組みがありますが、私は、社会保険はそのまま、年金給付から得られた所得をほかの給付と差別なく合算して、若い人と同じような税の仕組みを適用するというのが本来の姿ではないかと思います。

そして、負担サイドについてですが、これは私の意見というより田近委員の御意見で、私もそうだなと思うのですが、給付付き税額控除についての工夫です。還付する税額を還付しないで、それを社会保険料の負担と相殺するという形を考えてはどうかと思っています。クリアしないといけない、多くの様々なテクニカルな問題があると思うのですが、特に社会保障の負担がどのようなことを行っても重くなるということを考えますと、今のままだったらセーフティネットから排除される人がさらに増えていくと思います。

社会保障に関わっている人たちは「社会連帯」という言葉をよく言うのですが、みんな制度を支えることはやはり重要だと思うのです。全ての人が社会保険という仕組みに入るのですが、お金のない人は税制面で支援するという形が重要になると思います。給付付き税額控除のような形で、税制と社会保険料をセットに見直すことも一つのアイデアではないかと思います。

#### ○武田委員

中里会長もおっしゃったように、困っている人に困っていない人からの再分配という視点を持つことが重要であるという発言がありましたが、私も本当にそうであると賛同しています。この発言に対して、質問とかではなくて、感想のようなものになりますが、低所得者層についてよく言われているように、一人親の、特に女性が子供を抱えながら育児と仕事をしているというところに注目をしていくべきと思うのです。就学前の教育が重要であることはもちろん分かっているので、習い事などに行かせたりするのですが、そのような一人親の家庭の女性は、そこに教育費をかけられなかったり、あとは送り迎えができないなど、そのような問題もあります。税で考えるべきは、梅澤特別委員もおっしゃったように、出産と育児の部分に税の分配を考えなければいけないのではないかと思います。

さらに、女性がこれから日本を背負って立つのではないですが、多くの子供を産んで、労働者としての人口の確保のためにも女性が働いて、幹部にも女性の登用を進めていますが、実際、私も様々なデータを拝見しましたが、責任のある役職に就きたくないと思っている女性が多い。

その理由は、私もまだ子供が小さいので、これからその問題が出てくると思うのですが、地方になればなるほど、様々なことを頑張らせようとするときに、交通網が整備されていなくて、自分が行けないのです。必ず送り迎えが必要である。それをしっかり

と叶わせるためには、パートタイムぐらいの短時間の労働でなければ、子供を見てあげられない。あるいは、例えば、いじめの問題などもあります。そのようなときの子供と向き合える時間が、仕事の稼ぎを優先すると、そこに目が向かないというところもあり、多くの問題がここにはらんでいると思います。

なお、アスリートの世界でも晩婚化が進んでいまして、特にスポーツ科学が非常に進んだため、私が行っていた競技でも、以前は大学卒業と同時に引退というのが相場でした。プロもない競技であったので。ただし、スポーツを続ける上で、企業などに所属をして、自分が思うところまで行えるという、スポーツ科学も進みましたし、今は30歳手前頃まで、様々な競技でも寿命が伸びているのですが、その中で、結婚して出産して選手を続けているという人は非常に少ないです。日本の女性の、特にスポーツはみんなに力を与える存在であると思いますので、女性が出産をしても、どのようなトレーニングをすれば、もう一度トップアスリートに戻れるのかなど、そのようなことなども、今後、活躍をどのようにしていくか、私もできそうというような象徴的な人が多く出てくれるようになることが望ましいと思います。

#### ○野坂委員

私も、困っている人を困っていない人が支える、基本的には大賛成でして、どのようにして制度設計するかということが問われているのだと思います。

幾つか質問があります。資料の18ページ、若い人に光を当てようという中で、問題意識として、非正規の若い人たちは大変重要なテーマだと思っています。この資料を興味深く見たのですが、論文は2012年ですが、データは2007年でして、日本ではリーマンショック以降、非正規が非常に増えたという社会的な現象があるので、直近、このデータを見た場合に、税・社会保障を合わせた負担が非正規の方にどのようになっているのか、まさに社会経済構造の直近の変化ということであれば、それを見ないと議論ができないかなと思ひまして、これは小塩教授というよりは事務局にお願いすべきことかもしれません。非正規の方にどのような負担が今、課せられているのか、非正規だけでなく、正規の若い方も含めて、その分析が必要ではないかと思っています。

二点目は、23ページ、困っている人と、困っていない人の線引きです。先ほど小塩教授も、フロー、ストック、両面の所得を見て容易になると説明されましたが、ここがまさにポイントでして、もう少し詳しく、どのようにあるべきなのか、お考えをお聞きできればと思うのですが、例えば、どのようなことが考えられるのか、御教授願えればと思います。

また、同じページの上に、政治的な抵抗を受けやすいという問題意識が設定されています。まさにそこは大変なハードルであることはわかっていますが、前段の財務省、総務省の事務局の説明を見ても、人口が減っている、生産年齢人口が減っている、あるいは少子化など、様々な課題が山積している中で、もはや政治的抵抗云々ということではなくて、このような社会をどのように改革していくかということであれば、政治

的抵抗は別にして、あるべき税制をどう考えるか、総合的なパッケージという話も古賀特別委員からありましたが、インパクトのある提言や、報告をまとめて、政治的にもそのメッセージをしっかり受けとめてもらうことが前提だと思いますので、最初から抵抗を考えずに、あるべき税制を考えたいと。

#### ○小塩隆士一橋大学教授

まず、18ページのグラフのアップデートなのですが、実は、これはできます。ごく直近はよく分かりませんが、リーマンショック直後になりますと、特に非正規の人たちの所得が低目にシフトしている可能性がありますので、そうしますと、このグラフでお見せしているように、非正規の人たちの状況が深刻になっていることは十分予想できます。これは新しいデータを使って改めて勉強する必要があると思います。

そして、線引きをどこにするのかという問題ですが、これは非常に難しい話で、フローの所得に限定すると、例えば、貧困線が百十何万円ですから、それを下回る人は困っている人と簡単に定義することは一応できます。ただ、ストック面を考えると非常に難しいというのが正直なところで、具体的にどのようなものを考えれば良いのかというのは、私は現時点ではノーアイデアです。

最後に、政治的な抵抗は余り気にしないで頑張りましょうということで、私も是非そのようにしていただきたいと思うのですが、やはり戦略は必要だと思うのです。このようなことを言うと怒られるかもしれないのですが、けんかをするときなど、一番避けたいといけないのは、相手を団結させることです。世代間格差の是正を目指して制度改革を進めるといえるのは、幾ら正論であったとしても、相手を団結させます。先ほどから議論が出てきましたが、公的年金控除を見直しますと言ったら、高齢者は絶対困りますと言うので、それで議論が終わってしまいます。そうではなくて、お金のある人には若い人と同じように払っていただく、そうでない人はいままでと同じ、というように丁寧に説明をしないと、政治的な抵抗を受けやすいので、慎重に事を進めるべきだと思いました。社会保障でも世代間格差は極めて論争的なワードになっていまして、これに引っかかると改革がまったく先に進まなくなるという経験がありますので、税制改革でも、是非ここはうまくクリアしていただきたいと思います。

#### ○中里会長

丁寧に進めていきたいと思っています。

#### ○佐藤委員

年齢からニーズに応じた形で支援の体系を変えようというのはそのとおりだと思うのですが、他方では、いかに困っている人を作らないかという観点も大事だと思いますので、再分配は事前の再分配と事後の再分配があって、事後というのはもちろん貧困に陥った方々をどうサポートするかですが、事前の再分配は、いかに貧困層を作らないかということだと思うのです。恐らく社会保障と税の役割分担に関わってくるのですが、事前の対応としては、やはり教育であり、まさに医療であり、健康維持するこ

とが大事なので、この辺り、社会保障と税の間の役割分担というところで対応できるのかなという気がしました。

そして、線引きなのですが、確かに所得の捕捉や、所得のラインをどう引くのかというのは難しいという話はあるのですが、制度的に言うと、所得といったところで、年金の所得というのは公的年金等控除を既に引いていますし、給与の所得というのは給与所得控除を既に引いているので、現行体制において既に手厚い控除がある中で、今の定義を使ってしまうと、高齢者は全員困った人になってしまいますし、少し事情が違ふ。つまり、困っている人か、困っていない人かを仮に所得という概念を使って線引きしろと言われると、今ある所得の定義、つまり、控除を引いた後の所得という定義自体を見直す必要があるのかなと思います。もちろん、同じ所得を持っていても、家族構成などで実際の困り方は違いますので、そこは、所得イコール経済価値だけではなく、何らかの属人性を反映させたラインが必要ではという気がしました。

また、税制調査会との関係でいくと、社会保障と税の一体改革というときに、それは決して消費税と社会保障の話ではなくて、まさに社会保険料と税、負担の面ではそうであるし、あと、もう一つ、受益という観点から見れば、多分、給付と控除の間の整合性をどのように確保するかだと思います。特に先ほどから給付付き税額控除の話が出ていますが、これはどちらも給付と税額控除、控除というのは、今の制度を前提にすると、給付は厚生労働省が決めますし、控除は財務省・総務省で決めるということになり、基準も違いますし、必ずしも整合的ではないということになります。ここで問われてくるのは、せっかくマイナンバーもできて、所得もある程度捕捉できるようになってきているので、いかに控除の部分と給付の部分を連動させていくかということで、一貫性を保つということ、その面で受益というところにある種整合性を持たせる、そのような改革が必要であると思いました。

## ○土居委員

小塩教授の資料の9ページで、先ほど林委員から御指摘ありましたが、実は私、雑誌に論文を書いています、所得階層別の子供の数というのは私も研究をしています、等価世帯可処分所得を尺度にして、10分位で所得階層をとると、大体、3、4、5、6階層の人たちで子供が多い。しかし、7階層以降からずっと人が減って、10階層という一番上の10%の人はほとんど子供がいないという構図になっていて、所得に直すと、等価世帯可処分所得で言うと、200万円から340万円、これは等価という形で、世帯人員で調整していますので、所得をおよそ1.7倍ぐらいにさせていただくと、300万円強から600万円弱ぐらいが、世帯可処分所得ですね、何人で稼いでいるかは別として、大体そのぐらいの家庭の方は割と子供が多い。しかし、それより低所得か、それより高所得になると子供の数が少ないという研究をしたことがあります。この9ページの指摘は、子供がいる層の貧困率で高いのは、実は大人が1人という、まさに一人親世帯で貧困率が高いということは一つ、重要なポイントなのであろうと思います。

もう一点思うのは、先ほどからの事務局の資料と今の格差の話で言うと、今後、労働力が不足するのではないかという見込みであることと、これまでの格差の展開とを、どのように整合的に考えるかということが私は重要だと思います。小塩教授が御指摘のように、資料の6ページにあるように、これまでは、特に1990年代後半以降、賃金が伸び悩んでいる中で、ないしは非正規化が進む中で格差が余り縮小しない、ないしは相対的貧困率が上がっていったと、このようなことであったと思います。ただし、これから労働力不足になりますから、今までのように賃金が伸び悩むということもまた考えにくい。ある程度賃金は上がってくる。そうなったときに、この格差がどうなるかというのは、1990年代後半から今までという動きとは少し違う動きをする可能性があるため予見しにくい。つまり、能力のある人がさらに稼げるようになって、能力が劣る人が余り稼げなくなるということであると、これまでの展開と違う格差の拡大というのがあるかもしれません。また、別の動きがあるかもしれないというところは、労働力不足の見通しと整合的に今後の格差がどのようになるかということもある程度にらみながら、所得税制のあり方をどのようにするかということを考えていく必要があるのではないかと。

その意味で言うと、労働力不足とは関係ないところで貧困が起こっているというのは、小塩教授の8ページにありますように、単身世帯、単独世帯、先ほどの子供のいる層の貧困率の話で、一人親世帯という話もありましたが、あとは、特に高齢者の女性で離死別をしてお一人になってしまったという状況で貧困率が高いということもあります。一方、単身世帯に対して、どのように所得税制で考えるかというのはなかなか難しいところもあります。つまり、予見可能な形でそのようなことができるならば、当然、所得税制でも構えられるのかもしれませんが、必ずしも予見可能でない形で単身になられ、貧困に直面してしまったという場合は、場合によっては所得税制だけではなくて、社会保障でその点をカバーしていくということを行わないと、先ほど小塩教授の御指摘で、所得税制では余り格差を縮小することには貢献していないという話がありましたが、所得税でできることも限りがあると思います。

#### ○翁委員

もう既に皆様、御指摘になられていますが、所得の再分配の問題を考える場合には、この税制調査会であっても、社会保険料とか、受益の関係を全体で、トータルで見ていくことが非常に重要であると思いますし、特に、今日お話がありました、困っている人に限定的に、集中的に配分する仕組みをどのように考えていくかということは、給付付き税額控除の議論をしっかりと海外の動向も見ながら研究していくことがとても大事ではないかと感じました。

また、先ほどの財務省の示した資料を見ましても、現在、非正規で未婚の方というのが非常に高くなっていて、2010年の段階でも、既に男性で50歳ぐらいのところでは2割ぐらいの方が未婚であるということで、これは恐らく非正規の方などが非常に多い可

能性があります。このような方々が、将来、貧困にならないようにどのように考えていくか、佐藤委員がおっしゃいましたが、そのような視点も非常に重要なのかなと思っています。このような方々は、一人世帯、単独世帯になっていくということが考えられますし、小塩先生の資料を見ましても、このようなところの貧困が今後考えられるので、このようなことをどのように予防していくか、どのように考えていくかということも検討していく必要があると思います。

また、小塩教授の27ページのところで、困っている人に限定的、集中的に配分する仕組みというのと、もう一つの社会全体の扶養力を高めるということに関しましては、やはり子育て支援をどのように効果的にやっていくのか、税制で考えていくことはとても重要なテーマだと思います。

### ○山田特別委員

困っている人を困っていない人が助けるというベクトルを明確に入れると良いかと、率直に思いました。といいますのは、今、働いている人たちが高齢者を支えるのが年金制度なのだと、根本はそうなのでしょうが、言い過ぎているという気がします。考えてみると、企業年金の場合、企業が倒産して、そのファンドを継続し続けられなければ、もらえなくなるし、場合によっては全くもらえないことも起こります。

もう80歳ぐらいのある方が、講演などで少し稼げるからだと思うのですが、自分は自分で食べられるから、年金は一回も請求したことがないと言ったと聞いたことがあります。たしか70歳以上になると、請求すればもらえるが請求しなければ年金はもらえないそうです。権利放棄になるということらしいです。そのような方もいらっしゃるわけですから、困っていない人は辞退という制度ではなくて、減額とか、あっても良いのではないかと、このコンセプトであったら、受け入れてもらいやすいかなと感じました。その関係で、給与所得控除と公的年金特別控除が併用できる制度なども、これで縮減できる、もしくは改正しやすくなるのかなと思います。

もう一つ、貧困という言葉何か良い言葉に変えられないかなと。貧困層と言われてしまうと、本人も子供も、それで自信をなくしてしまうのではないかと。特に子供には、自信を持って、これから次々と挑戦する大人になっていってほしいと思うのに、貧困層と言われてしまうと、自分は貧困層なのだと、最初から駄目なレッテルを張られているような気持ちを持ってしまう単語のような気がして、貧困という言葉が連続して出てきたものですから、非常に違和感を覚えまして、私もとても貧乏だったのですが、心は貧しくなかったと思っております。その辺りの感覚が入った良い表現がないか、ぜひ考えて提案していただきたいと思いました。

### ○田中特別委員

今、小塩教授の所得格差のお話、とても興味深く伺ったのですが、所得格差がそれほど広がっていない、強いて言えば年代間の問題がある、非正規とか正規という雇用の問題もあるというような雰囲気では今日はお話が進んでいるように思いました。私たち

からすると、働き方はいろいろあり、非正規と正規だけではなくて、NPOもあれば、個人事業主もあるし、企業の規模もある、関与の仕方もある。様々なものについて、どこも余り検証していないというのを、非常に感じます。

それと並行して、地方の問題、都市と地方の問題というものも、これにリンクしているような問題であると思います。この辺りの検証がもう少しできないかなとずっと悩んでいるのですが、それについても、ぜひ引き続きお知恵をいただきたいと思います。

同じことは少子化の問題でも言えると思います。先ほど佐藤委員が言っていたように、地方といっても都道府県単位で捉えるだけでは十分ではない。都道府県を比較しただけでも随分違う状況が読み取れるように、日本全国の平均の話と地方の話も違う。地方も、都市部と都市部でないところの話は全然違うため、このようなことをもう少しひもとかないと解決策が見えないような気がしますので、私としてもテーマとして見ていきたいと思います。

#### ○中里会長

小塩教授に様々な課題を押しつけてしまったような感じがありますが、何か最後にコメントなどありましたらお願いします。

#### ○小塩隆士一橋大学教授

貧困率16%ですから、困っている人というのはまだマイノリティーです。したがって、皆さん、少しずつ我慢したら、相当助けられるというのが一つです。

それから、佐藤委員が先ほど、「困らないようにしましょう」という、非常に重要な問題提起をなさったのですが、特に、これから貧困の高齢化が進むと思います。今のセーフティネットのままだったら、年を取ってから、どのセーフティネットにも入らなくて貧困になってしまう人が大量に出てくると思います。そのようなことを阻止するためには、税制面を含めて、そのような人たちが若い段階で困らないようにしていく改革を考えていくべきだと思います。

#### ○中里会長

それでは、この辺りで今回の議事は終了したいと思います。

次回についても、冒頭に申し上げましたとおり、引き続き事務局からの資料説明や有識者からのヒアリングを行い、経済社会の構造変化についての共通認識を深めていくこととしたいと思います。次回の総会につきましては、改めて事務局から御案内をします。

本日の会議は以上です。お忙しい中、本当にありがとうございました。

[閉会]

(注)

本議事録は、毎回の審議後速やかな公表に努め、限られた時間内にとりまとめるた

め、速記録に基づき、内閣府、財務省及び総務省において作成した資料です。

内容には正確を期していますが、事後の修正の可能性があることをご承知おきください。