

〔基調講演 2〕

逆機能を解消して機能強化を¹⁾

大 沢 真 理

1. 社会保障改革の
「共有できる流れ」？

私は「逆機能を解消して機能強化を」と題して報告します。この報告表題の意味は順次申し上げます。

日本の社会保障制度を「機能強化」する必要性があるという点は、2008年に福田康夫内閣のもとに設置された社会保障国民会議以来、2013年までの「共有できる流れ」です。「共有できる流れ」とまとめたのは、2013年8月に安倍晋三首相に報告書を提出した社会保障制度改革国民会議でした。同報告書の中では、日本の社会保障システムを「1970年代モデル」、これは、男性が稼いで妻子を養うこと、および女性は家事や育児・介護等をもっぱら担う、ということをも前提したモデルですが、今やそこから、「21世紀（2025年）日本モデル」へと転換する必要がある、このような認識が共有されていると、まとめました。では、モデル切り替えの必要性はどう捉えられたのか。いろいろな動向に言及しています。すなわち高齢化、共稼ぎ化、都市化、経済グローバル化などにより、世代間でも、家族でも、地域でも、企業でも、個人の生活を保障する機能が低下しているという認識になっています（社会保障制度改革国民会議2013：7、9）。

私はそのような認識を否定しませんが、一連の共有できる流れの中では、「逆機能」への意識が薄いと感じています²⁾。私は逆機能を、対処するべ

き事態をかえって悪化させること、という意味で使っています。つまり、機能不全（ディスファンクション）とは区別される事態です。

2. 機能強化が必要な理由

日本の「男性稼ぎ主」型ないし「1970年代モデル」の生活保障システムが、すでに少なくとも機能不全、もっと言えば逆機能に陥っている原因は何でしょうか。雇用の非正規化や低成長、その背景にはさらに経済グローバル化がありますが、それが元凶なのでしょう。少子高齢化、非婚化、晩産化などの背景に雇用の非正規化があるという点には、すでに共通認識があります。日本の自殺率は、統計がとれる諸国でトップクラスの高さですが、その背景に雇用の劣化や所得格差の拡大があるという点にも認識が共有されてきています。また日本の貧困率は、OECD諸国で4～5番目に高い水準ですが、この高い貧困率の背景は不景気であるとはいえません。というのは、景気拡張期も貧困率が上昇してきたからです。また、人口高齢化だけでもありません。それも原因の一つですが、貧困率を1980年代から通観してみると、高齢者の貧困率は低下し、子どもから中年で貧困率が上昇するという変化が顕著です。そして雇用の非正規化だけでもなさそうです。注目すべきは、日本では政府による所得再分配の貧困削減効果が、労働年齢人口にとって非常に低い、のみならずマイナスですらあることです。

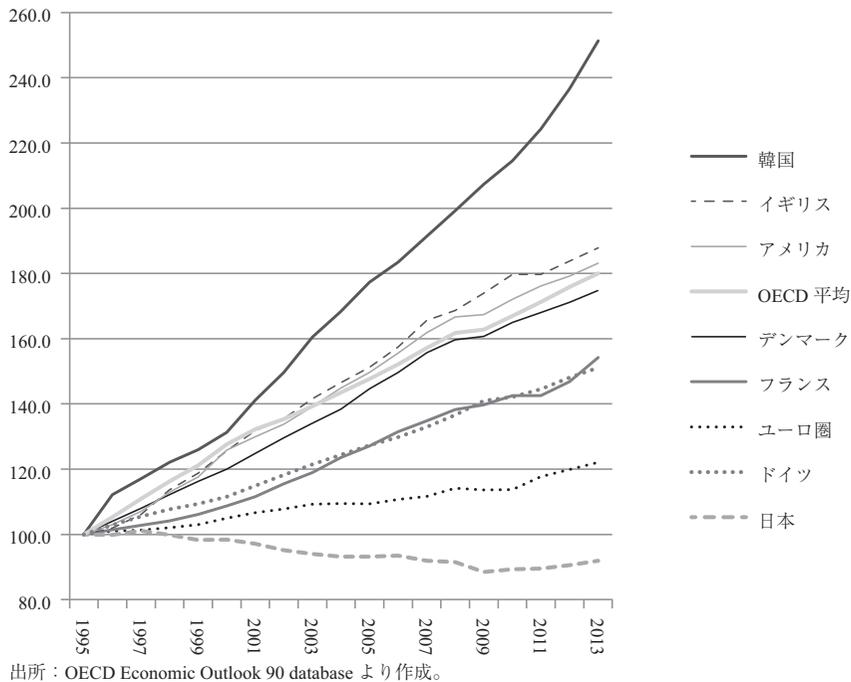


図1 民間部門の1人当たり雇用者報酬の伸び, 1995年=100

2.1 雇用は確かに劣化した

さて、雇用劣化について、簡単なデータとしていくつかの国の1人あたり雇用者報酬を見ましよう（図1）。雇用者報酬には事業主の社会保障負担も含まれますが、もちろん雇用者報酬の大部分は賃金・給与です。全ての国がグローバル化にさらされていますが、1990年代後半から実際に賃金が低下したのは主要国の中で日本だけであることが分かります。

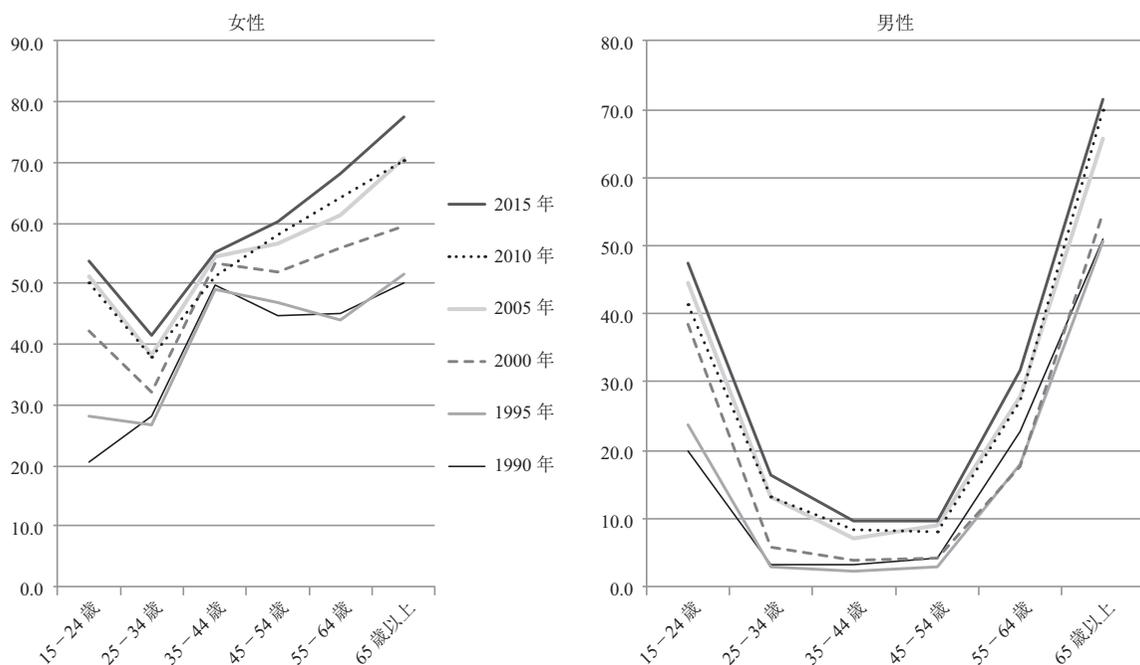
日本における平均賃金の低下の主因は、パート化あるいは非正規化にあると言われています。図2のように、雇用の非正規化の状況を性別・年齢階級別に見ると、男女とも非正規化が大きく進んだのは2000年から2005年にかけてで、小泉政権期にあたります。女性の非正規化は、15-24歳層での進行がすさまじく、55-64歳層でもそうです。

2.2 雇用保護は強くない

雇用の非正規化の状況に注意を促すと、日本では正社員の解雇からの保護が強すぎるという議論

が必ずといっていいほど登場します。そこでOECDの雇用保護指標を見たいと思います。図3の雇用保護指標は、縦軸に正規契約の解雇からの保護法制の強さをとり、横軸は非正規の労働市場の規制の強さからなっています。ところでOECDは、2008年のプレスリリースで日本の若者について論じました。若者の雇用機会を増すためには、正社員の解雇からの保護を緩める必要があるのではないかと提案したのです。日本の年次経済財政報告でも2009年報告で、雇用保護指標の高さと非正規雇用の比率、あるいは平均失業期間の長さの相関をとり、相関していると分析しました。ただし、日本では雇用保護が控え目な割には非正規比率が高いという分析も示されています。

注意すべきは、OECDは雇用保護指標を2008年、2013年などに改定したことです。改定すると、雇用保護ウェブサイトでは過去のデータにさかのぼって数値が更新されます。日本は2008年改定で正規の解雇からの保護のスコアがずいぶん下がりました。図3は、2013年改定の結果を示しま



注：1990年、95年、2000年の数値は労働力調査特別調査の各年2月の数値であり、2005年の数値は労働力調査詳細集計の1-3月平均の数値である。2000年8月からの統計では、15-24歳について「在学中を除く」という数値も掲載されているが、ここでは15-24歳の総数から算出している。

出所：労働力調査詳細集計より作成。

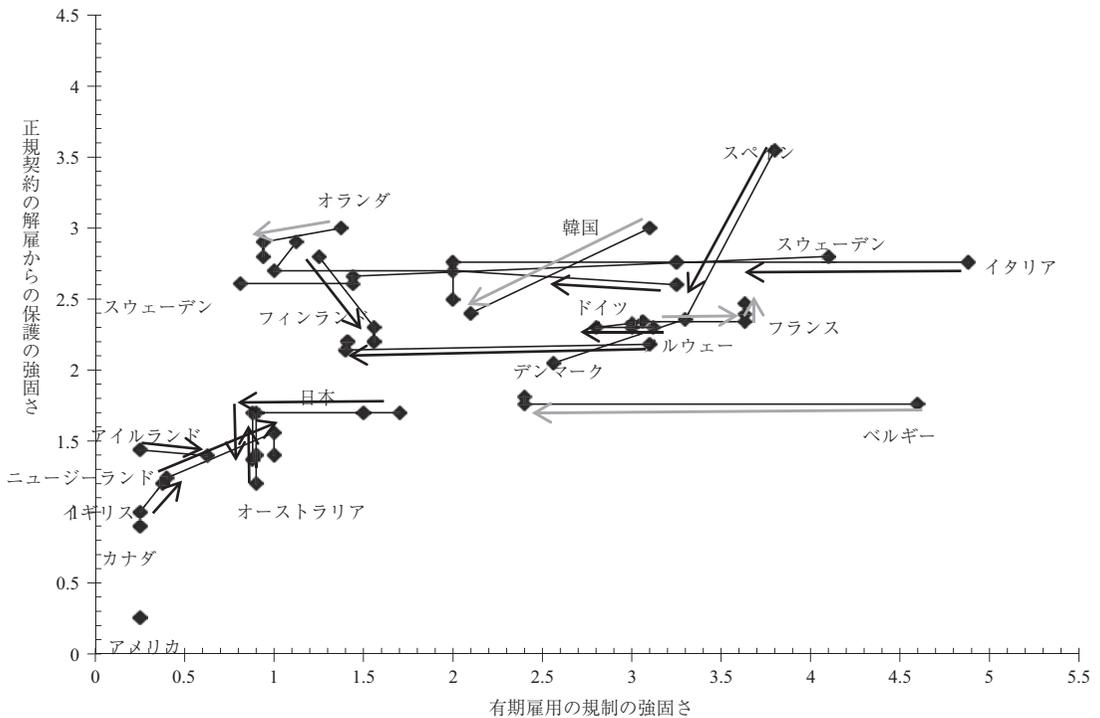
図2 非正規の職員・従業員の比率の推移、性別・年齢階級別

す。1990年、2000年、2004年。2013年の数値をドットで印し、ドットを結んで矢印を添えています。矢印の起点は1990年のスコアで、そこから日本で有期雇用の規制緩和があった年を節目に、2000年、2004年、最近の2013年と、スコアをとっています。この図からまず言えることは、日本の雇用保護法制は決して強くないということです。正社員についてはもともと強くなかったのが落ちていて、今ではアイルランド、ニュージーランドなどと極めて近い位置です。もちろん、不動の原点ともいべきアメリカがあり、カナダも動いていませんが、それらの国では処遇差別や不当解雇をすると、企業が裁判で負ける確率が高いです。つまり事後的救済の強さで労働者の保護をしている国であり、日本での雇用保護がアメリカやカナダより強いとは、必ずしも言えません。いずれにしても、日本の雇用保護法制は強くないということです。

2.3 雇用の非正規化と社会保険制度

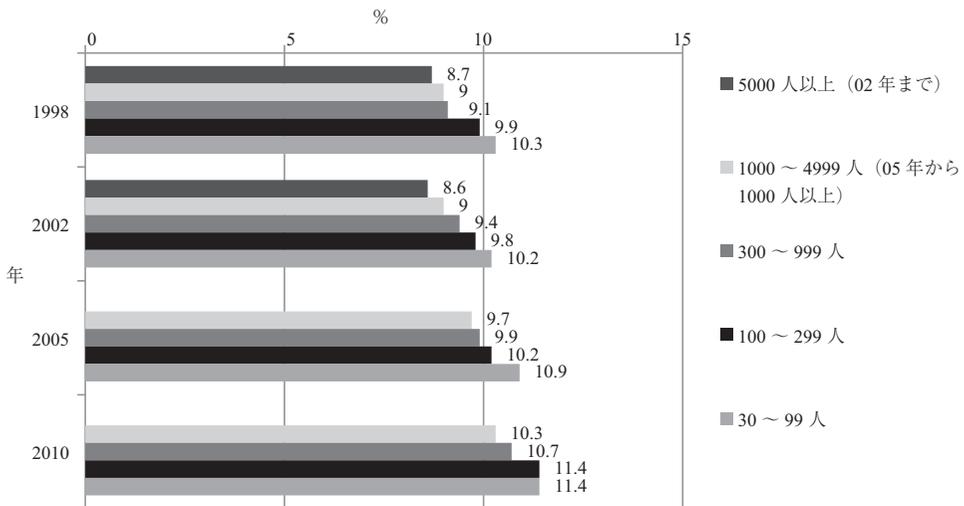
雇用の非正規化には、日本では社会保険制度の影響も強いと考えられます。このことは、2008年の社会保障国民会議の中間報告でも言及されています。すなわち非正規への社会保険適用拡大などがおこなわれなかったために、労働市場の二極化や非正規の増加が増幅されたと、はっきり書いてあります（社会保障国民会議2008：5）。日本では社会保険料負担が着実に上昇してきました。2010年時点で日本の社会保険負担の対GDP比は、スウェーデンと全く並んだわけです。雇用主にとって、従業員の労働時間を短くすることなどによる社会保険負担の回避や、制度を悪用することへの誘因は増大してきています。雇用を短時間化することはイリーガルではありませんが、年金記録の改ざんや傷病・出産休職手当の不正などにイリーガルな対応も生じています。

注意すべきは、社会保険料の事業主負担は、企



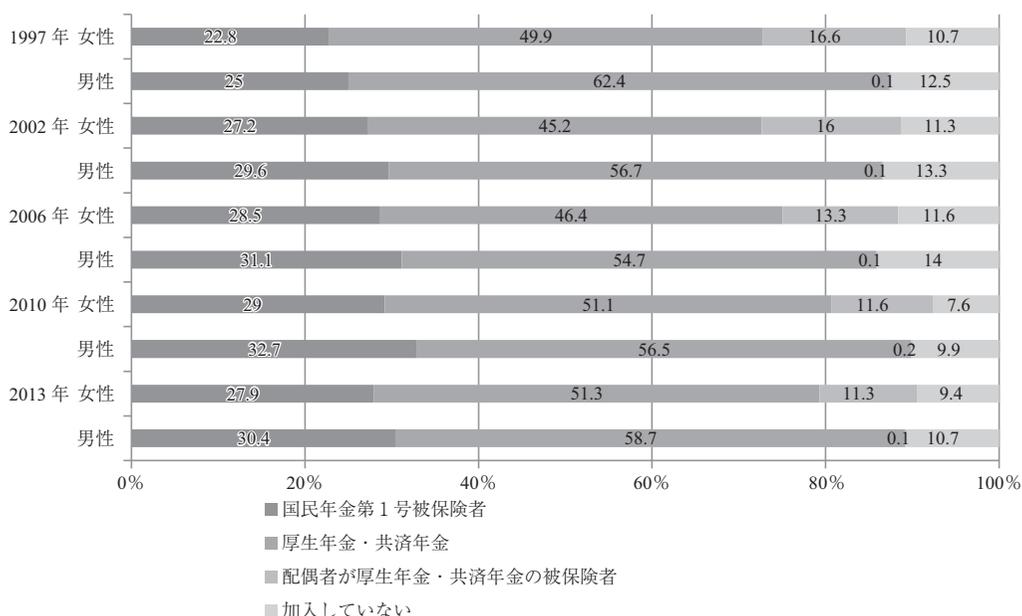
出所：OECD 雇用保護ウェブサイト www.oecd.org/employment/protection より作成。

図3 OECD 雇用保護指標（2013年改訂にもとづく）
（縦軸：正規，横軸：非正規，1990，2000，04，13年）



注：2002年まで企業規模には5000人以上という区分があったが、2005年調査からは1000人以上が最大となった。
出所：就労条件総合調査，各年版より作成。

図4 労働費用に占める法定福利費の比率，企業規模別，常用労働者1人1か月平均



注：本人の認識であり、「加入していない」には、職権適用されている者を含む。

出所：国民生活基礎調査各年より作成。

図5 20-29歳の年金加入状況の推移，性別

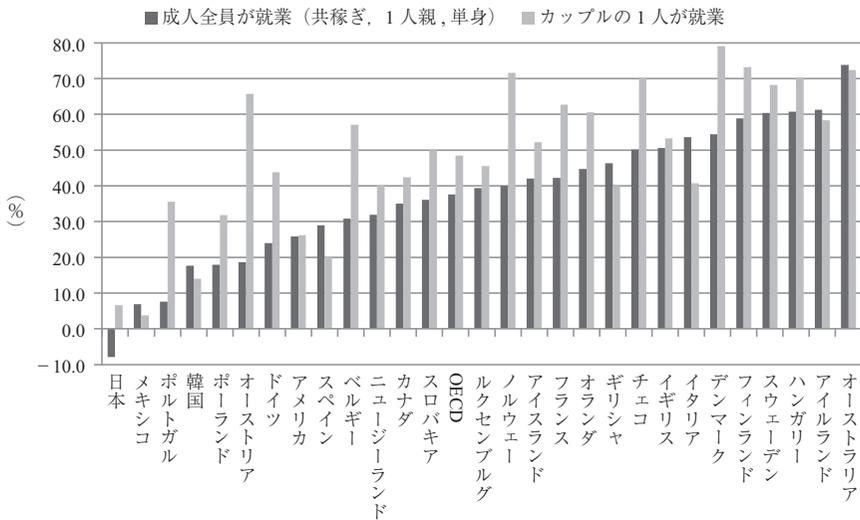
業規模が小さいほど重いということです。就労条件総合調査の結果を簡単に図示しましょう（図4）。企業規模について、2002年調査まで5,000人以上という区分がありましたが、2005年調査からは1,000人以上にまとめています。それでも、規模が大きいほど、社会保険料の負担が低いことが分かります。

また、雇用が非正規化すると、社会保険制度の適用状況も変化します。国民生活基礎調査により、20代の若年層の年金加入状況を1997年から2010年まで、性別に図示しましょう（図5）。右端に示しているのは加入していないとの回答です。20歳到達者でみずから資格取得の届出を行わない者にたいして、第1号を職権適用することが1995年に開始され、97年には基礎年金番号が導入されて職権適用は完全実施されました。それ以降は制度的な「未加入者」は激減したので、ここでの「加入していない」という回答は、第1号を職権適用されていてもおそらく保険料を払っていないために「加入」の自覚がない者を、相当数含むと考えられます。ともあれ2010年くらいまでは1号被

保険者はじりじり増加し、2号が減ってきています。2010年から2013年でややゆり戻しが起こっています。いずれにしても男性の2号が減ると、女性も3号ではいられないので、3号も減ってきていることが分かります。こうした加入状況の推移には、雇用の非正規化と同様、先に述べたような雇用主のイリーガルな対応も反映していると思われるます。

3. 貧困削減効果が貧弱という以上にマイナス

次に、日本では政府の所得再分配による貧困削減効果が貧弱です。阿部彩さんがかねてから子どもについて主張してきたように（阿部2006）、マイナスの場合すらあるのが問題です。貧困削減効果をどう測るか、ご承知のかたも多いでしょう。可処分所得レベルで相対的貧困基準を算定し、貧困率を計測します。その相対的貧困線を市場所得レベルの所得分布にあてはめて、仮想的に市場所得レベルの貧困率を取ります。その上で、2つの貧困率の差を市場所得レベルの貧困率で割って比率



注：貧困削減率：市場所得レベルの貧困率と可処分所得レベルの貧困率の差を、市場所得レベルの値で除して比率とする。

出所：OECD 2009: Figure 3.9 のデータより作成。

図6 労働年齢人口にとっての貧困削減率、世帯の就業状態による、2005年

を出す、政府による所得再分配が貧困率をどの程度減らすかが示される、というものです。日本はOECD諸国でそれが低いほうです。

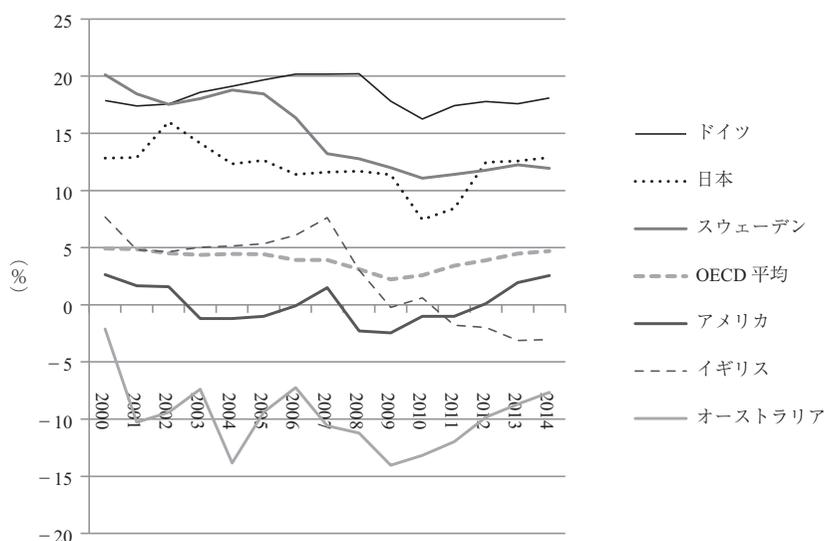
しかも2000年代なかばでは、労働年齢人口のうち成人が全員就業する世帯にとっては、貧困削減率がマイナスになっています。図6は、労働年齢人口の世帯の中から成人全員が就業している世帯、つまり共稼ぎやひとり親、単身などの場合と、カップルの1人が就業している世帯、その大多数は専業主婦世帯であることが想定されますが、その2つの世帯類型を取り出して貧困削減率を見ているわけですが、日本だけがマイナス8.9%です。子ども（がいる世帯）にとっても日本の貧困削減率はマイナスになっています。

以上はOECDデータですが、例えば慶應義塾大学等で行っているパネル調査によると、2009年では就業者全員にとって貧困削減率がマイナスでした（駒村ほか2011）。貧困削減率がマイナスになるとは、何が起きているのか想像しにくい事態です。はっきりしているのは、給付面以上に拠出面、税・社会負担を検討する必要があるということです。

4. 税・社会保障負担の水準と累進度 —ひとり親世帯にそくして

さて、ひとり親世帯の状況は、国際的に福祉国家のありようの試金石ともされます。税込み収入に対する所得課税（地方税を含む）と社会保険料の負担率、あるいは労働費用に対する「タックスウェッジ」（所得課税＋労使の社会保険料－社会保障現金給付）の比率、平均負担率累進度などを見ましょう。耳慣れないかもしれない言葉がたくさん登場して、恐縮です。説明しましょう。

データは、基本、フルタイムで働いている人の状況です。働くひとり親では、日本では非正規ないしパートの人も少なくないですから、フルタイム就業者はやや恵まれた少数のケースになります。しかも国際比較上では粗賃金収入、つまり税込み収入が平均賃金の67%と設定されています。平均賃金の67%は、2014年では327万0936円と（OECD 2015: 350）、日本のひとり親としてはかなり高収入です。というものの、この世帯の等価可処分所得は164万7570円となるのにたいして、「平成



注：純負担（所得税＋社会保険料－社会保障現金給付）が粗賃金収入に占める比率。

出所：OECD, StatExtracts より作成。

図7 働くひとり親と子ども2人の世帯の純負担率の推移、粗賃金収入は平均賃金の67%と設定

表 ひとり親（子ども2人）の税・社会保障の純負担，2013年，粗賃金収入が平均賃金の％は粗賃金収入にたいする比率

	税の控除 (○は給付つき)	所得税 a	雇員の社会保険料b (事業主の社会保険料)	子ども手当c	純負担 a+b-c
ドイツ	○：所得控除<税額控除	-2.4%	20.2% 事業主がほぼ同じ額	なし	17.7%
日本	年少扶養控除を2011年に廃止	6.1%	13.9% 事業主がほぼ同じ額	7.3%	12.7%
スウェーデン	○：税額控除<所得控除	15.2% 国税はマイナス地方税が重い	7% 事業主が4倍近い額	10.3%	11.9%
イタリア	○：所得控除<税額控除	9.5%	9.5% 事業主が3倍以上の額	13.5%	5.5%
アメリカ	○：税額控除<所得控除	-6.2%	7.7% 事業主が1.4倍の額	なし	1.4%
イギリス	○：税額控除<所得控除	-3.1%	8.1% 事業主がほぼ同じ額	7.4%	-2.5%
オーストラリア	○：少額の税額控除	17%	0% 事業主のみ賃金税	26%	-9%

出所：OECD 2014: Part III より、各国の2013年の制度の概要と負担率の内訳をまとめた。

25年国民生活基礎調査の概況」によれば、2012年の等価可処分所得（名目）の中央値は244万円でした。そして労働年齢のひとり親世帯の人口のうち、8割近くの等価可処分所得は165万円に届かないと見られます（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa13/dl/03.pdf>）。つまり平均賃金の67%を稼ぐひとり親とは、恵まれた2

割のボーダーラインのケースとご理解ください。

純負担率は、所得課税と社会保険料負担から社会保障現金給付を引いた純負担額が粗収入に占める比率で取っています。いくつかの国のグラフを描くと（図7）、日本はドイツに次いで純負担率が高いことが、顕著な事実です。しかも日本のグラフには大きな上下動があります。2010年には子ど

も手当の導入により、ひとり親の純負担が大きく軽減されました。しかし、新児童手当への変更、および年少扶養控除の廃止によって、2012年段階で負担が激増して、スウェーデンを超えています。このあと、2013年から実質賃金が低下し、消費税率が引き上げられました。日本のひとり親世帯は、ほとんど虐待と言っているような扱いを、この2年で受けたこととなります。

ちなみに前頁の表は、このグラフの2013年の負担や受取の内容を示しています。税について○印は、給付付きの税額控除制度がある国です。ひとり親の純負担がマイナスになる国はオーストラリアやイギリスです。オーストラリアの場合は、児童手当が粗収入に占める割合が非常に高いです。イギリスのマイナスは所得課税に給付付き税額控除が存在することが大きな効果となっています。

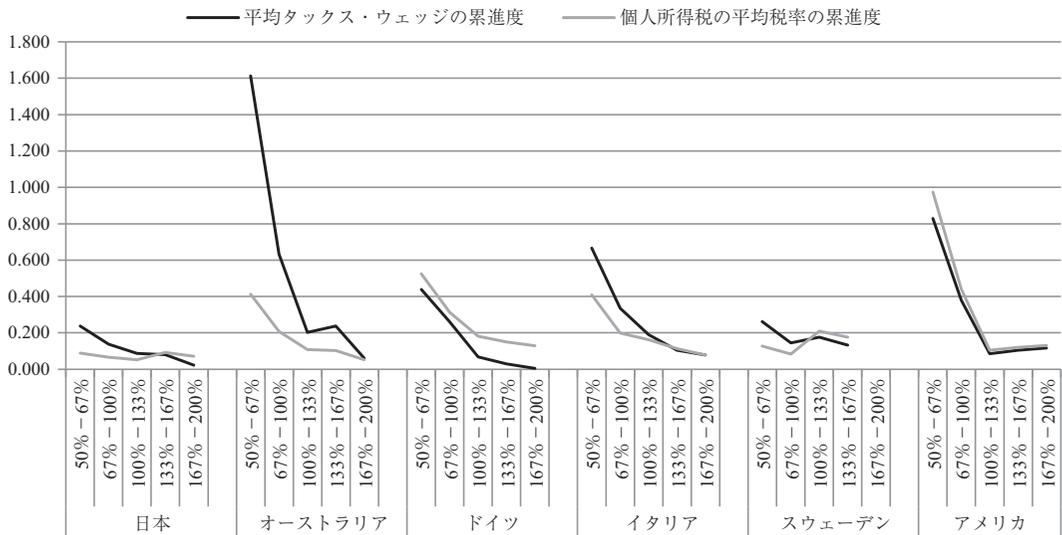
各所得段階での所得課税とタックスウェッジの平均負担率累進度は図8のようになります。横軸の粗賃金収入は平均賃金に対する比率です。縦軸では累進度を表しています。平均負担率累進度は負担率表上のある点における累進度を測定する基

準の1つであり、所得 Y_0 の場合の税負担（またはタックスウェッジ）を T_0 、所得 Y_1 の場合の税負担（またはタックス・ウェッジ）を T_1 （ただし、 $Y_1 > Y_0$ ）とすると、次式で定義されます。

$$(T_1 / Y_1 - T_0 / Y_0) / (Y_1 - Y_0)$$

この式の値が正ならば累進的、0に等しければ比例的、負ならば逆進的となります（OECD 2013: 33）。

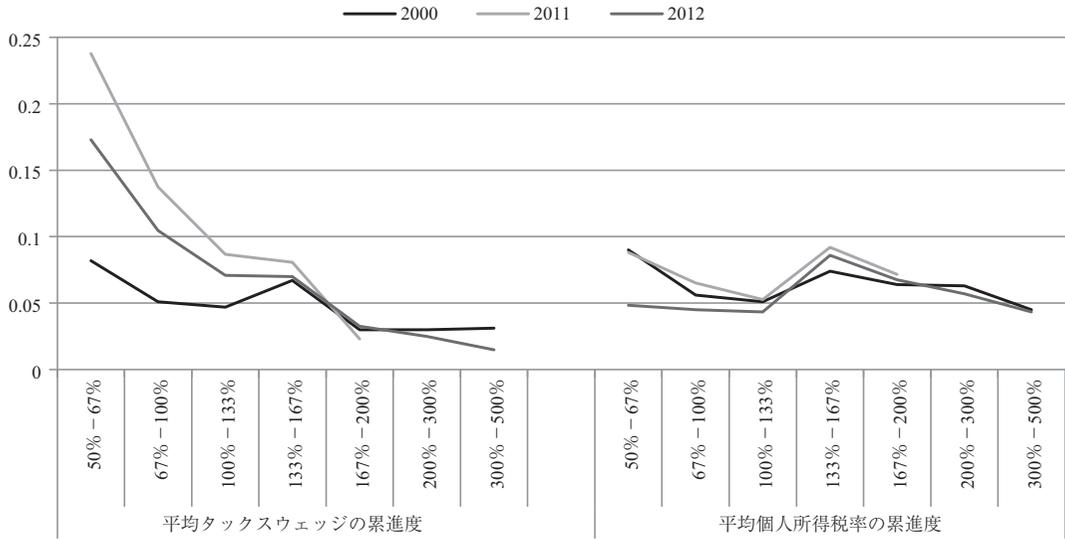
たとえば50~67は平均賃金の50%レベルでの負担率と、67%レベルでの負担率の差を所得差で割ったものです。要は税の負担率のグラフの傾きを見ていることとなります。日本の制度にはほとんど累進度がないことが明らかです。また、オーストラリアでは税制の累進度はそれほど高くありませんが、タックスウェッジでメリハリをつけていることが分かります。アメリカでは、税の累進度もかなり高いです。ドイツは平均賃金の167%から200%のあいだでタックスウェッジがマイナスです。社会保険料負担に逆進性があり、比較的に高賃金の層の負担率のほうが低くなるという現象が現れています。意外なのは、スウェーデンの



注：粗賃金収入は平均賃金にたいする比率。タックスウェッジの平均負担率は、(所得課税+労使の社会保険料-社会保障現金給付)の労働費用にたいする比率。

出所：OECD 2013: Figure S.A.2 のデータより作成。

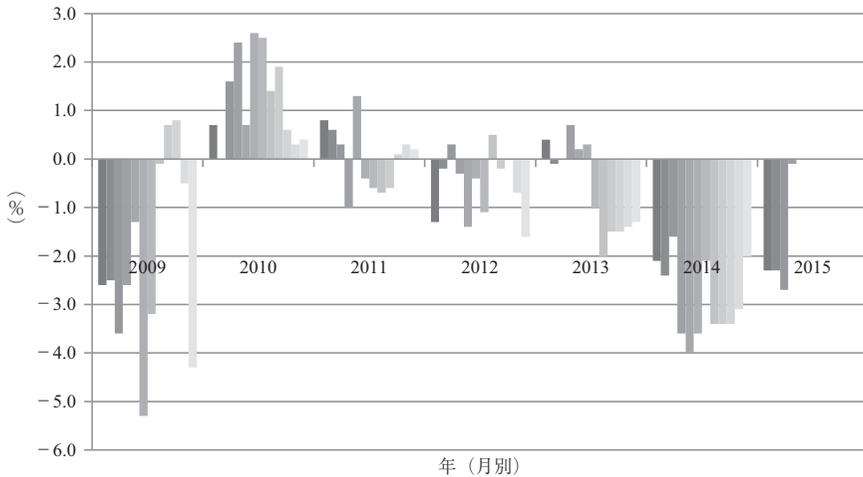
図8 各所得段階のあいだの所得税とタックスウェッジの平均負担率の累進度、ひとり親と子ども2人の世帯、2011年



注：賃貸金収入は平均賃金にたいする比率。

出所：OECD 2013: Figure S.A.2 のデータ；OECD 2014: Figure S.E. 2 of Annex S.E and Figure S.F. 2 of Annex S.F のデータより作成。

図9 各所得段階のあいだの所得課税とタックスウェッジの累進度の変遷、ひとり親と子ども2人の世帯、2000年、2011年、2012年



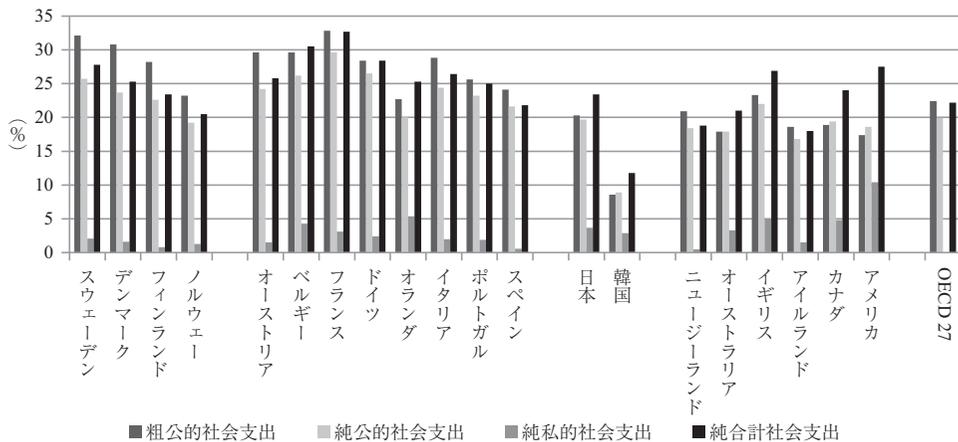
出所：毎月勤労統計より作成。

図10 実質賃金指数，2010年平均＝100とする対前年同月への増減率

制度にもほとんど累進制がないことかもしれません。

次に図9は、日本について2000年、2011年、2012年でどのように所得課税負担とタックスウェッジが変化したかを見ています。2000年に対して2011年は、子ども手当導入の影響もあり低所得の範囲

の累進度が増しましたが、2012年でまた下がってしまっています。税制は年少扶養控除廃止の影響でほとんど累進性のないシステムとなったといえます。実質賃金が下がるのはこの後です。図10が示すように、実質賃金の対前年同月比は、2013年7月からマイナスとなり、以来2015年の4月まで22



注：要素費用表示 GDP = GDP - (生産・輸入品に課される税 - 補助金)。

出所：Adema, Fron & Ladaïque 2011: Table 1.4 より作成。

図11 福祉の純負担，2007年，要素費用表示 GDP にたいする比率

か月間マイナスが続いています。こうした賃金低下の影響は、低所得層にとってより厳しいのではないかと懸念されます。

5. 結論的に

結論として、日本の税・社会保障制度では逆機能が見られます。逆機能はスペシフィックには、政府の所得再分配により貧困率がかえって高まるグループがあることをさします。そういった逆機能を含む機能不全は、公的社会支出の規模（対GDP比）が小さいからではなく、その構造に累進性がほとんどないという意味で、「非効率」だからなのではないかという点を強調したいです。日本の公的社会支出の規模は、直近でOECDの平均にほぼ等しくなってきました。今や支出が小さいとは言えない国になっています。ただ、公的支出だけ見ていたのでは分からないことがあります。私的負担を含む国民の福祉の負担には、医療費の窓口負担や個人年金の費用なども含まれているからです。

私的負担を含めて国民の福祉負担を見るネット（純）会計を、OECDは示しており、グラフにすると図11のようになります。各国について4本の棒グラフがあり、その左側のグラフが粗公的支出、

左から2番目の棒グラフが純公的支出、次が私的負担で、最も右側の棒グラフが公私の純負担の合計です。

北欧諸国では社会保障給付に対しても税金をかけています。逆に税制上の優遇措置は多用しないので、純公的支出は、粗公的支出から相当に低くなります。これに対してアメリカなどでは、粗公的支出より純公的支出が高くなっています。これは租税支出、つまり税制上の優遇措置を使って、主として中以上の階層に福祉を配給しているということが影響しています。北欧では私的負担も低いわけです。その対極がアメリカです。

日本の福祉の純負担はフィンランド並みですが、貧困率は2倍近い水準です。私が非効率という意味もご理解いただけると期待します。

注

- 1) 本稿の論点では論拠をすべては示していない。論拠やデータについては、大沢2013を参照していただければ幸いである。
- 2) ただし、2008年の社会保障国民会議の中間報告に逆機能への意識が伏在していたことにつき、大沢2014を参照。

引用文献

Adema, W., P. Fron and M. Ladaïque (2011), "Is The European Welfare State Really more Expensive? In-

- dicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 124.
- OECD (2009) *Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*, OECD.
- OECD (2013) *Taxing Wages 2011-2012*, OECD.
- OECD (2014) *Taxing Wages 2012-2013*, OECD.
- OECD (2015) *Taxing Wages 2013-2014*, OECD.
- 阿部彩 (2006) 「貧困の現状とその要因—1980年代～2000年代の貧困率上昇の要因分析—」小塩隆士・田近栄治・府川哲夫編『日本の所得分配—格差拡大と政策の役割—』東京大学出版会, 111-137頁。
- 大沢真理 (2013) 『生活保障のガバナンス—ジェンダーとお金の流れで読み解く—』有斐閣。
- 大沢真理 (2014) 「日本の生活保障システムは逆機能している—税・社会保障制度の累進性に焦点を当てて—」, 『貧困研究』第13号, 17-28頁。
- 駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎 (2011) 「社会移転が相対的貧困率に与える影響」, 樋口美雄ほか編『貧困のダイナミズム—日本の税社会保障・雇用政策と家計行動』慶応義塾大学出版会, 81-101頁。
- 社会保障国民会議 (2008) 「中間報告」2008年6月19日。
- 社会保障制度改革国民会議 (2013) 「社会保障制度改革国民会議 報告書—確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋—」2013年8月6日。

(おおさわ・まり 東京大学教授)