



## 特集2

---

# 社会保障制度とその財源

— 格差縮小による経済成長と財政赤字のもとでの社会保障財源の確保

## はじめに

本特集の目的は、少子高齢化と膨らみ続ける財政赤字の現状を前提として、持続可能な社会保障財源のあり方を提案することである。

IMFによれば、二〇一六年の日本の一般政府の債務残高は二二九四兆円、国内総生産（GDP）の二・三六倍と、二位のギリシャの一・八倍、三位のイタリアの一・三倍よりもはるかに高い比率となっている（SNAベース）。IMFが消費税率を一五%まで引き上げることが勧告しているのは、債務残高を削減する政策をとらない限り、遅かれ早かれ日本財政はデフォルト（債務不履行）に陥ると判断しているからである。しかし安倍内閣は景気刺激政策を優先し、債務削減に取り組むことなく、逆に政府債務残高を増やし続けている。それゆえ、国民生活を支える役目を持つ社会保障制度を維持するためには、デフォルトを前提として、社会保障財源の確保を考える必要がある。

このような状況を国民は理解しているのであるか。財政赤字についてしばしば報道されるようになったが、一九九年度末の国と地方の長期債務残高の合計が一・二二兆円に達したこと、国債残高だけで八九七兆円、GDPの一・六倍になったという数字の紹介にとどまる。残念ながら、財政赤字が膨れ上がった理由、政府債務残高を減らす方策、財政赤字の国民生活への影響については語られない。そのため国民の大多数は、財政赤字があまりに大きすぎることもあり、思考停止に陥っているようにもみえる。

しかし、国債残高だけでほぼ九〇〇兆円という巨額の財政赤字が、国民生活に影響しないはずがない。直接的には、国債残高が膨れ上がるにつれ、歳出に占める国債費の比率が上昇し、国民サービスに使える予算が減少している。一九年度の予算の国債費は二三・五兆円で、予算の二三・六%に達している。二二年度予算では一三%だったことから、明らかに安倍内閣になってからその比率は上昇している。ちなみに国債費とは、国債への利払いと償還の費用である。つまり、国債費の割合が上昇するにつれて、自由に使える予算額は縮小する。その時、歳出に占める割合の大きい社会保障費が問題視され、削減のターゲットとなる。明らかに、巨額の財政赤字は社会保障費削減の圧力となっている。

ちなみに財務省や政府、その意を受けたマスコミは、財政赤字の主要因が「高齢者数の増加に伴う社会保障費の膨張」にあると主張している。しかし、第一章の第二節で説明するように、国債残高がほぼ九〇〇兆円に達した理由は、バブル崩壊以降、毎年のように大規模な減税政策が実施されてきたことにある。減税による歳入の欠損を埋めるために発行されてきた年三〇兆円を超える特例公債（赤字国債）こそが、国債残高の急膨張の原因である。

赤字国債は、建設国債と異なり、将来世代への借金繰り越しなので、七五年の財政法改正までは発行が禁止されてきた。発行が解禁されてからも、特例公債法により毎年国会での議決が必要とされてきたが、二〇一二年度に三年間の赤字国債を認める変更がされ、その後は五年間の赤字国債を認めるように法改正され、毎年の国会審議の必要がなくなり、最後の歯止めがなくなった。このように赤字国債の大量発行が継続された結果、国債残高の八割が赤字国債残高

となった。そして一九九年度末の国の債務残高(国債と借入金現在高)はGDPの二・二倍を超え、敗戦直前の四四年の債務残高(二・〇倍)比率よりも高くなり、いつ財政破綻(デフォルト)債務不履行)しても不思議ではないレベルとなっている。

第二次世界大戦敗戦後のハイパーインフレーションとモノ不足を思えば、大多数の国民を窮乏化させる財政破綻(デフォルト)債務不履行)を避ける政策が必要とされ、そのためには一一〇兆円を超える政府債務を少しずつでも減らす必要がある。そして政府債務を削減する方法には、歳出削減か増税による歳入増しかない。著者は国際比較を通して、日本の社会保障支出が不十分であると認識しており、これ以上の公的サービスの低下を招く歳出削減ではなく、増税による財政再建が望ましいと考えている。しかし人々が財政再建と社会保障制度の財源確保のための増税を受け入れる前提は、一〇二〇程度の継続的な経済成長と賃金水準の上昇が必要とされるであらう。賃金上昇がなければ、負担の増加に賛成する人はほとんどいない。

そして賃金を考えるときには、産業構造の変化により現在の日本産業の中心が、製造業ではなくサービス産業になっていることを十分認識する必要がある(第三章第一節を参照)。就業者でも付加価値ベースでみても、日本経済の七割はサービス産業に支えられている。日本政府もマスコミも日本国民の多くも、輸出産業である自動車産業を中心にした製造業の動向を過度に注目するが、実際に日本経済を支えているのはサービス産業なのである。とくに二〇〇〇年以降、高齢社会を迎えても就業者が増加し、需要が増加しているのは、医療・介護サービス産業である。

しかし介護サービス産業をはじめサービス産業は、パート・アルバイトなど非正規労働者の割合が高く、製造業に比較すると賃金水準が低い産業でもある。労働組合に守られていない非正規労働者の賃金の引き上げに有効なのは、最低賃金の引き上げである。一九九年度でも全国平均九〇一円という最低賃金の大幅な引き上げを求めた(第三章四節を参照)。非正規労働者が十分な賃金を得て社会保険料を負担できなければ、年金保険も医療保険も介護保険も維持できなくなり、生活に困窮し十分な介護サービス、医療サービスを利  
用できない高齢者が急増するであろう。

第二章で示すように、社会保障財源の六割は社会保険料であり、とくに社会保障制度の中心となる医療・年金は、正社員を前提とした社会保険とそれ以外の労働者のための社会保険の二本立てとなっており、社会保険から排除される低所得者の問題が深刻になっていく。第二章では社会保険方式と税方式を比較し、一般的には低所得者を排除しない税方式の社会保障制度が望ましいが、巨額の財政赤字を前提とすれば、社会保険方式のメリットが勝ることが主張される。同時に、低所得者を排除しない方法を提案する。

最後に、財政破綻を前提とすれば、一般会計から社会保障財源をはっきり区別する方策を考える必要がある。第四章では、その方法を具体的に提案する。もちろん、現在の社会保障水準の維持と社会保障財源確保のための増税の前提は公正な負担であり、マイナンバーによる個人や企業の正確な所得把握、政府による消費税の流用を許さない完全な社会保障目的税化も重要な政策となる。さらに中小企業中心のサービス産業の企業を前提とした社会保障の企業負担の廃止など、産業構造・労働市場の変化を考慮したうえで、必要な制

度の変更を考えていく必要がある。

## 第一章 財政赤字の拡大と社会保障費の抑制

### 1 景気刺激策としての減税政策

九〇年のバブル崩壊以降、小泉内閣・野田内閣を除く政権は景気拡大を優先し景気刺激策をとり、財政赤字を拡大させてきた。日本では景気刺激策はケインズ政策と言われ、金融緩和と積極的財政政策（減税と公共事業の拡大）からなる。日本では景気が少しでも悪化すると、すぐに政府の景気刺激策が求められるが、もともとのケインズ政策は、一九二九年の大不況のように総需要が一時的に大きく減少した場合の緊急的な対策である。

資本主義社会では、平均四〇カ月程度の景気循環（在庫循環）が普通に起きる。なぜならば資本主義社会では、需要と供給が常に一致する保証はなく、供給が需要よりも大きくなった時に景気後退局面に入る。そして効率の悪い企業が倒産して供給が必要に見合うまで低下した時点で景気回復に向かう。景気後退局面で効率の悪い企業が倒産することで、経済全体の効率性が向上するのである。もし効率の悪い企業がいつまでも生き残れば（ゾンビ企業といわれる）、経済全体の効率が悪くなり、経済成長率は低下する。

しかし日本では、自然な景気循環サイクルにおける景気後退期にささえ、経団連を含め景気刺激策を求める声が高くなる。そして中小

企業への補助金の必要性が声高に語られる。ヨーロッパ諸国に比べると、日本で零細企業・中小企業の割合が高いのは、景気対策として零細企業や中小企業の保護が常に求められてきたためである。

そしてバブル崩壊直前の九〇年に三万八〇〇〇円を付けた日経平均が、九二年八月には一万五〇〇〇円割れとなり、九四年六月には為替レートが一ドル一〇〇円を割った。株価低迷と円高による企業業績の悪化におびえた財界や景気回復を求める世論の強い声に押されて、一九九四年に「総合経済対策」がまとめられ、積極的な景気刺激策の実施が決定した。その一環として大規模な減税政策が実行されたのである。

九四年には総合経済対策の一環として実施された三・八兆円という大規模な減税により歳入欠損が生じ、それを埋めるために、少額であるが久しぶりに赤字国債が発行された。そして大規模な減税の結果、歳出に占める税収の割合が初めて七割を下回った（巻頭色刷り第3図を参照）。景気対策としての減税は一度で終わらず、規模の大小はあったものの毎年のように実施されてきた。

第6表は、実施された主な減税をまとめたものである。ただし、表に示されているのは主な減税のみであって、毎年のように減税が行われてきたことに注意してほしい。第6表からは、一九九〇年代の後半には所得税を中心に三兆円を超える大規模な減税が何度も実施されたことがわかる。

九四年と九五年度の両年の所得減税は、三兆八〇〇億円規模で実施され、大規模な歳入欠損を生じさせた。九六年にも一・四兆円の所得減税を実施している。三年間で九兆円という大規模な所得減税である。これは消費税率四％に相当する額である。さらにアジア通

第6表 主な減税（国税）

所得税	特別減税	制度減税
1994年度	△3.8兆円 税額の20%（上限200万円）	
1995年度	△1.4兆円 税額の15%（上限5万円）	△2.4兆円 累進緩和 課税最低限度の引き下げ (327.7万円→353.9万円)
1996年度	△1.4兆円 税額の15%（上限5万円）	
1998年度	△2.8兆円 本人3万8000円、配偶者と扶養者1人 あたり1万9000円を税額から控除	
1999年度	△2.7兆円 税額の20%（上限25万円）	△0.3兆円 最高税率の引き下げ（50%→37%）
2006年度		△3.1兆円 最低税率の引き下げ (330万円未満は10%→195万円未満は 5%)
法人税	特別減税	制度減税
1999年度		△1.7兆円 税率の引き下げ（34.5%→30%）
2003年度		△1.4兆円 研究開発・設備投資などの控除

〔出所〕 内閣府『平成24年度年次経済財政報告』の第3-2-10をもとに筆者が作成。

貨危機の景気低迷に対処するためとして、九八年二・八兆円、九九年三兆円、合計で五・八兆円という大規模な減税が実施された。

また、第6表で注意してほしいのは、特別減税と制度減税の違いである。特別減税は一度きりの減税であるが、制度減税は租税制度変更をともなう減税であり、その影響は制度減税以降の年にも及ぶ。それゆえ、九五年の累進度の緩和、課税最低限の引き上げ、九九年の最高税率の引き下げ、〇六年の最低税率の引き下げなどの制度変更は後年への影響が大きい。

法人減税は主として制度減税のかたちをとり、九九年に三四・五%から三〇%へ大幅な税率の引き下げが実施され（年一・七兆円の減税）、〇三年には研究開発・設備投資などの控除（年一・四兆円の減税）が導入された。どちらも一兆円を超える大規模な制度減税である。

継続して実施された減税政策の結果、所得税収は九〇年の二六兆円から一〇年には一三兆円へと半減した。安定財源である所得税収が半減したことは、財政学者や財務省にとっては大問題であるが、マスコミや一般国民の関心を引くことはなかった。源泉徴収制度があるために、九〇年から一〇年までの二〇年間で所得税負担が半分になったことを自覚している労働者はほ

とんどのいであろう。

ちなみに所得税減税の恩恵を最大限に享受したのは、高所得者である。たとえば、九四年の上限二〇〇万円の税額控除を内容とする特別減税をフルに活用できたのは、所得税を二〇〇万円以上支払っていた高所得者である。課税最低限の収入しかない世帯は所得税を払っていないので、特別減税の恩恵はまったくない。このように、「所得減税は高所得者優遇政策」であることを理解しなくてはならない。さらにバブル崩壊以降の減税政策と金融緩和政策により株式市場は活性化したが、株価の上昇の恩恵は株式保有額の多い高所得者をより豊かにした。継続する減税政策は、所得格差拡大の大きな要因の一つとなっている。

また、法人税率の引き下げ、特例や控除の拡大により、九〇年から二〇一〇年の二〇年間で、法人税収も一八兆円から一〇兆円へと大幅に低下している。法人税の減税と株価上昇により、大企業の内留保は増加し続け、一八年には四六三億円とGDPに近づいている。

バブル崩壊後の大規模な所得減税と法人税の減税で、高所得者と企業は豊かになり、政府は貧乏になった。公的サービスの担い手である公務員数は減らされ、社会保障費の削減で低所得者に対する援助も低下している一方、経済成長率はEUやアメリカの半分以下の一〇程度である。いったい何のための減税であったのだろうか。

## 2 バブル以降の財政赤字の拡大と社会保障

安倍内閣は二二年二月の政権掌握以降、景気の回復にともなう

税増を財政赤字の縮小に振り向けることなく、優先政策である防衛費の拡大と景気対策に費やし、国債残高を拡大させている。一九年度予算は九九兆四〇〇億円、歳入のうち租税および印紙税収入は六二兆円にとどまり、将来世代が返さなくてはならない借入金である赤字国債は二六兆円に達する。現在世代と将来世代がともに利益を得るはずの建設国債は六兆円である。予算に占める割合をみると、税収および印紙税収入は六三%、赤字国債二六%、建設国債六%である。歳出の三二%を借金で賄う予算は、明らかにバランスを逸している。

しかし、このような国債依存の国家財政運営が昔から続いているわけではない。巻頭色刷り第3図でみるように、九〇年代前半までは歳出の七割以上（バブル期は八〜九割）が租税収入で確保されていた。この健全な財政運営を崩壊させたのが、バブル崩壊以降の景気回復を求める財界やマスコミの声である。株価の低迷と円高による経済の不調に対し、九四年に「経済総合対策」にもとづき三・八兆円もの大規模な所得減税が実行された。この時、税収・歳出比率が七割を下回った。これ以降、〇九年の三八%を底として、税収・歳出比率が七割に復帰したことはない。

巻頭色刷り第3図は、一九八五年から二〇一九年までの一般会計の歳出・歳入、および建設国債と赤字国債発行額の動きを示している。さらに、歳出に占める税収の割合も表として示した。この図から明らかのように、歳出・歳入のバランスが崩れたのはバブル崩壊直後からである。税収が一気に低下したのはバブル崩壊のせいであると思われるが、名目GDPは九七年まで伸び続けており、減税をしない限り、図のように税収が減少するはずはない。し

しかし、巻頭色刷り第3図に示されているように、バブル崩壊後すぐに税収の減少が起きている。明らかに、バブル崩壊直後から減税政策が実施されたことを示している。

ここで、この図では示さなかった名目GDPの動きを簡単に説明しておく。九〇年の名目GDPは四五七兆円であったが、九七年にはピークの五二一兆円になり、〇七年までは五〇〇兆円前後を維持していた。名目GDPが一段と低下し、デフレ経済（物価下落経済）に陥ったのは、リーマンショックが始まる金融危機以降である。その後一二年からは景気回復局面に入り、穏やかな経済拡張が続いているが、名目GDPが再び五〇〇兆円を超えたのは一五年のことである。

また、巻頭色刷り第3図のバブル崩壊以降の赤字国債発行額に注目すると、九四年から九七年までは少額であったが、アジア通貨危機を境に赤字国債発行額は二〇〇兆円規模になった。この間、リーマンショック以降の〇九年〜一四年には三〇〇兆円を超える赤字国債を発行し続けたのである。安倍内閣は赤字国債の発行額を三〇兆未満に抑えたことを誇るが、今も財政赤字は拡大し続けている。

政府・財務省は、財政赤字の主要因が大規模で継続的な減税政策、歳入欠損を補う赤字国債の発行にあることをはっきり知っていたながら、国民向けには「高齢者の増加による社会保障費の拡大」「景気の減速による税収の落ち込み」としてきた。本当はまったく間違っているにもかかわらず、このわかりやすい説明が国民やマスコミに受け入れられたため、政府・財務省は強い反対を受けることなく、社会保障費（社会保障給付の国庫負担分）の削減・抑制を実行することができた。社会保障給付の伸びを抑え、自己負担を増や

し、サービスの利用制限を拡大してきたのが、九〇年代半ば以降の自民党・公明党連立政権の社会保障政策である。

バブル崩壊以降の歴代の内閣のうち、とくに社会保障制度に大きな打撃を与えたのが、〇一年四月から〇六年九月まで続いた小泉内閣と一二年一二月に始まった安倍内閣である。小泉内閣は「増税なき財政再建」を唱え、歳出の大幅な削減を図った。その影響を最も強く受けたのが、金額の多い社会保障費であった。一律削減で減らされた社会保障費の減少に対応して、医療サービスの自己負担の引き上げ、介護サービスの利用の制限などが実行されたが、とくに生活保護申請の厳格化は低所得者層への影響が大きかった。豊かな日本で餓死事件が頻発したのである。生活保護水準以下であっても、申請者本人が親族から生活援助を受けられないことの証明を求める区市町村が少なくなかったのである。安倍内閣も生活保護申請の厳格化に熱心である。生活保護受給者数の推移をみれば、小泉内閣と第二次安倍内閣のもとにおいて、生活保護受給者数が抑制されてきたことがはっきりわかる（布川二〇一五、七六頁、第2図を参照）。

さらに、二〇〇〇年四月に導入されたばかりの介護保険も、小泉内閣の歳出削減政策により、〇三年には早くも介護給付の抑制政策に転換せざるを得なくなり、生活援助サービスの利用制限などが在宅介護サービス縮小を余儀なくされた。さらに第二次安倍内閣による介護保険の給付削減の要求は過酷で、今や介護保険制度は崩壊の瀬戸際にある（下野二〇一九を参照）。

一二年一二月に総選挙に勝利した安倍政権はデフレ経済からの脱却を目標に掲げ、異次元の金融緩和政策と積極的な財政政策（減税と公共事業の拡大）を実行してきた。財政政策の財源は二五兆円を

超える赤字国債であり、国債残高は今も増加し続けている。その一方で、社会保障費の抑制を図り、自己負担の増加を国民に求めてきたのである。

### 3 安倍内閣の消費税率引き上げ延期と 社会保障費の大幅な削減

一二年一二月に実施された総選挙は、民主党の野田内閣の大敗に終わったが、この総選挙が社会保障制度の維持を掲げて行われたことを忘れてはならない。

○四年には基礎年金の引き上げを目的とした年金制度改正法が小泉内閣のもとで成立し、○九年に基礎年金の国庫負担を三分の一から二分の一へ引き上げることが決定した。しかし、小泉内閣、第一次安倍内閣、福田内閣、麻生内閣は、その前提である財源確保のための消費税率の引き上げを実行することはなかった。そのため、厚生労働省は、財源確保のために赤字国債の発行に頼らざるを得なかった。

基礎年金の国庫負担引き上げをはじめ医療・介護など社会保障財源の確保に正面から取り組んだのが野田民主党内閣であり、その政策は『社会保障・税一体改革大綱について』として一二年二月十七日に閣議決定された。このなかでは、社会保障財源として、消費税率の五％から一〇％への引き上げを求めた(年一〇〇〇億・五兆円)。しかし、野党の自民党と公明党は消費税率の引き上げに強く反発し、マスコミも消費税率の引き上げに大反対した。そこで、野田首相は一二月に総選挙を行うことを条件に、一四年四月に五％から八％への引き上げ、一五年一〇月に八％から一〇％への引き上げ

を実施するという二段階での消費税率引き上げ案を、六月に「三党合意」として締結した。つまり「三党合意」とは、消費税率の引き上げを政争の具にすることなく、どの政党が政権についても計画どおりに消費税率の引き上げを行うという公党間の約束である。

一二年一二月の総選挙では、自民党・公明党連合が勝利を収め、第二次安倍自民党内閣が成立した。安倍内閣は一四年四月の一回目の五％から八％への消費税率の引き上げは約束どおり実施したが、景気の悪化を恐れ、一五年一〇月に予定されていた二回目の消費税率の引き上げという三党合意を簡単に放棄したのである。

結局、消費税率の八％から一〇％への引き上げは二度も延期され、一九年一〇月によく実施された。失われた社会保障財源は年間五兆円、四年間で二〇兆円にもなる。しかも、一九年一〇月の消費税率の引き上げに際しては、景気対策としての減税(各種の所得控除・非課税枠の拡大)とキャッシュレス社会の構築、さらに社会保障費の教育費への流用(いわゆる「全世代型の社会保障」)もあり、消費税率の増収分が社会保障財源の増加には結びつかない可能性さえある。八九年の消費税導入の際には、消費税は低所得者に重い逆進的な税であるため、弱者に手厚い社会保障給付に充てるとされたが、その前提が安倍内閣のもとで簡単に覆されている。

四年間にわたる消費税率の引き上げの延期による二〇兆円の社会保障財源不足は、社会保障サービスの全般的な低下となって現れている。実施順に挙げると、以下のとおりである。まず片山さつき自民党議員が生活保護の不正受給問題を取り上げ、ただちに生活保護の受給申請が厳しくなり、給付水準が切り下げられたのは偶然ではない。生活保護給付の七五％は国庫負担で、国の負担割合が最も大



きな制度である（巻頭色刷り第4図を参照）。それに続くのが、基礎年金給付額の引き下げ、介護保険の縮小・解体の動きである。以下では安倍内閣による社会保障水準の切り下げの動きのうち重要なものを列挙しておく。

- ① 二〇一三年二月の生活保護法改正
    - ・生活保護費の不正受給対策の強化
    - ・生活保護申請の厳格化
    - ・生活保護給付額の切り下げ
  - ② 基礎年金の引き下げ
    - ・「特例水準の解消」＝デフレ下で実施されなかった物価・賃金スライドを適応した場合の年金水準に戻す（二〇一一年の三年間で年金を二・五％引き下げる）
    - ・一五年に初めてマクロ経済スライドを実施（年金の〇・九％引き下げ）
  - ③ 介護保険の縮小と解体
    - ・一五年の介護報酬改定で大幅引き下げ（マイナス二・二七％）
    - ・要支援一と二の介護保険からの切離し（二五年に開始、一八年にすべての自治体で実施）
    - ・自己負担の引き上げ（二五年八月から二割を導入、一八年八月には三割を導入）
    - ・要介護認定の厳格化
  - ④ 後期高齢者医療制度の自己負担増
    - ・現役並み所得者の自己負担を三割に引き上げ（二〇一五年より）
    - ・七五歳以上の自己負担を原則一割から二割に引き上げ予定（二三年より）
- ①の詳細は、布川（二〇一五）、③は下野（二〇一九）を参照してほしい。
- ②のマクロ経済スライドとは、高齢者と就業者比率を考慮した年金給付削減法であり、〇四年に導入されたが、実施されたのは一五年が初めてである。一五年の厚生労働省の試算によれば、マクロ経済スライド導入により、三〇年後には、満額年金が月六万五〇〇〇円から月四万五〇〇〇円に低下する。

ここで強調しておきたいのは、このような厚生労働省の社会保障水準の切り下げと自己負担増への政策転換は、国民の選択の結果であることである。一四年一二月の衆議院選挙で安倍政権を大勝させ、消費税率の八％から一〇％への引き上げ延期を選択したのは国民である。自らの手で将来世代の年金水準を低下させるなどの社会保障水準の低下を選択したことを認識する必要がある。

社会保障制度を含め、国の制度は財源なしに運営できない。それゆえ、社会保障財源の二〇兆円以上の消失が、社会保障水準の切り下げを招くのは当然のことである。そして実際に、生活保護給付や基礎年金は切り下げられ、介護保険は解体の瀬戸際にあり、高齢者の医療サービス利用時の自己負担が引き上げられた。さらに深刻なのは、将来の基礎年金水準の大幅な引き下げが決定されたことである。

そして、社会保障サービスの縮小と並行して、自己責任と家族の責任が強調されるようになっていく。このような第二次安倍内閣による社会保障サービスの大幅な縮小政策は、社会保障財源である消費税増引き延期を選択した国民（投票しなかった人は現行の政権を支持したことになる）の選択の結果なのである。

#### 4 日本の社会保障水準と貧困層の増加

国民の大多数は今も日本を平等な国だと信じているが、バブル崩壊以降、日本の経済格差は急速に拡大している。〇三年に一時一億円を割った株価値も、金融緩和により二万円台に回復し、株式を大量保有する上位一〇％の高所得者の資産は確実に膨らんだ。バブル崩

壊以降の所得減税、住宅や株などの非課税枠の拡大も高所得者に有利に働いた。一方、九六年の労働者派遣法の成立をきっかけとして年収二〇〇万円前後の非正規労働者が増加し、低所得者層も拡大している。非正規労働者の増加とともに、平均賃金は九七年をピークとして低下している。アベノミクスで経済回復したといわれるが、平均賃金はピークの九七年に及ばない。

このような所得格差の拡大とともに、日本の貧困率は上昇している。所得の中央値の半分以下しか収入がない相対的貧困率は上昇を続け、OECD統計によれば、一二年にはアメリカ並みの一六%（他の先進国は一〇%未満）となっている。つまり信じ難いことであるが、六人に一人が年間一二三万円未満、月一〇万円程度の生活さえない貧困に陥っているのである。貧困者増加の理由は、非正規労働者として就業する若者・女性の低賃金（一九年の最低賃金さえも全国平均九〇一円）、基礎年金（平均受給額は月五万円）しか受給できない単身高齢者の増加にある。

このような貧困者は最後のセーフティネットといわれる生活保護によって救われているのであろうか。残念ながら答えはNOである。日本の生活保護制度が申告制であること、親族の援助が期待できないことを明らかにする必要があること、利用しうる資産・能力・その他あらゆるものを活用することが求められるため、生活保護水準以下の所得しかない低所得者のうち二割程度しか生活保護を受給していない（厚生労働省調べ）。

少なくとも親族の扶養負担を廃止すべきである。さらに、所得把握のための個人番号であるマイナンバーを活用すれば、市町村が生

の餓死がしばしば報道される日本は、何かが間違っているとしか思えない。個人情報保護は生存権よりも重要なのであろうか。

ちなみに、教育や住宅補助などを含む広い意味の社会支出のGDP比をみると、日本はアメリカよりは高いものの、ヨーロッパ諸国よりも低く、GDPの二三%程度となっている（下野二〇一七、一九〇頁）。しかも高齢者向け支出（老齢年金・介護など）だけで社会支出の半分を占め、高齢者向け支出だけはGDPの一%と、ドイツの九%、スウェーデンの一〇%よりも高くなっている。一方で、児童手当、育児・介護休業手当などの家族向け支出や家賃補助、失業手当などは限られている。このように高齢者向け支出の割合が高いのは、社会保険料に支えられる厚生年金の充実度の反映である。一方、巨額の財政赤字の圧力により、社会保障費（国庫負担）は、政府・財務省の積極的な削減対象となってきた。つまり生活保護や児童・障害者福祉はその財源が社会保障費であるため、給付削減の対象となりやすいのである。

そして財務省は一貫して、財政赤字の最大の原因が高齢者の増加にあるとしてきたが、優秀な官僚が高齢者の増加に対処する方法を考えてこなかったはずはない。人口推計は最も簡単に将来予測が可能であり、高齢者数の増加を織り込んだ将来像を描くのは決して難しいことではない。実際、厚生労働省の優秀な官僚は、消費税率の引き上げによる社会保障財源の確保を前提として、高齢社会でも維持可能な社会保障制度を想定し、将来にわたる制度の維持を計画してきた。

しかし厚生労働省の計画どおりに進まず、財務省の圧力のもとで社会保障費の削減・抑制政策を進めざるを得ない理由は、社会保障

財源である消費税率引き上げの縮小と延期が続いたことにある。実際、消費税率の引き上げは政治家にとって困難であった。具体的に言うと、竹下内閣のもとで八九年に5%の消費税を導入するはずが3%になり、宇野内閣にとって代われ、橋本内閣が九七年に消費税率を3%から5%に引き上げた際には、引き上げ反対の声は大きく、不人気から小渕内閣に政権を譲ることになった。竹下内閣と橋本内閣の不人気と内閣交代の経緯から、消費税率の引き上げは政治家にとって非常に困難な政治課題となつてしまった。

逆に、安倍内閣は一四年一二月の衆議院選挙では、一五年一〇月に予定されていた消費税率8%から一〇%への引き上げの延期を前面に打ち出し、大勝したのである。国民は常に増税に反対し、減税をいう政治家を支持してきた。その結果が制御不可能な財政赤字の拡大と社会保障水準の低下である。

## 5 財政赤字の拡大と社会保障制度

景気回復にはほとんど効果を持たなかった大規模な減税政策を続けたために、政府が巨額の財政赤字を抱えてしまったという現実を直視する必要がある。もし一九九〇年代に大規模な減税政策を行わなければ、赤字国債を発行する必要はなく、国債残高は建設国債のみで構成されたことであろう。建設国債残高は、二〇一九年度末で二七兆円なので、予算に占める国債費はせいぜい予算の一〇%程度にとどまる。

実際には国債費は二〇〇年以降、二〇%前後で推移しており、一九年度予算では歳出の二三・六%を占める。つまり予算額のう

ち、自由に使えるのは四分の三に限られる。国債残高が多くても国民の生活には関係ないという論調が一般化しているが、それは間違いである。予算の四分の一を国債の利子支払いや償還に充てることで、歳出削減圧力が強まる。そして社会保障費(社会保障給付の国庫負担分)の削減で国民生活は不安定になり、地方交付税や国庫補助金の削減で地方財政は悪化している。身近な地方自治体のサービスを低下させ、国民生活を不安定化させているのは、巨額の財政赤字の存在である。

ちなみに国債残高が急増しているにもかかわらず、予算に占める国債費の割合が二〇%前後で安定している理由は、国債利率が大きく低下し一%を切る低金利になっていること、そしてマイナス金利政策により長期金利がさらに低下していることが挙げられる。一九年度予算に占める国債費二兆五〇〇億円のうち利払い額は八兆八五〇億円で、予算の九%にとどまっている。

しかし長期利率が上がれば、国債の応募利回りも上昇するので、少し遅れて国債の利払い費用は急増することになる。もし景気の回復により物価が上昇すれば、長期金利も上昇する。財務省が行った一三年データを起点として景気の回復を仮定した推計によれば、景気回復後の一〇年後には、金利の上昇による利払い費の膨張により、国債費は五〇兆円(歳出も膨らむので歳出の三五%)を超える(吉田二〇一五を参照)。つまり、安倍内閣の計画どおり物価上昇率二パーセント、実質経済成長率一パーセントに回復した場合には、国債金利が上昇し国債費が膨らむので、自由に使える予算枠は、予算総額の六五%以下になる。その場合、社会保障費は現在以上に削減・抑制の対象となるであろう。このことは、社会保障財源

として国庫負担（税金＋国債発行）を想定することの危険性を示している。

高い社会保障水準の維持に關し保守党を含めてほぼ誰も異を唱えない北欧諸国では、収入の半分という重い税負担を受け入れている。一方、いかなる税の引き上げも抵抗を受け（佐藤・古市二〇一四を参照）、GDPの二倍以上の政府債務を抱える現在の日本を前提とすれば、社会保障財源を一般財源に求める「税方式の社会保障制度」は現実的でないだけでなく、危険でもある。なぜならば、税方式の社会保障制度は、財政破綻と同時に破綻するからである。

それゆえ、財政破綻の可能性を考慮して、社会保障制度を持続させるためのシステムを考えていく必要がある。まず第二章において、現行の日本の社会保障制度とその財源の特徴を理解しよう。

## 第二章 日本の社会保障制度とその財源

### 1 社会保障制度とその財源

この節では、日本の社会保障制度とその財源について簡単に説明する。社会保障制度の財源は、中央政府の負担（国庫負担）、県・市町村の負担（地方自治体負担）、そして本人と企業の支払う社会保険料、さらに年金基金の運用益などの資産収入等からなる。

巻頭色刷り第4図は、厚生労働省が作成した一四年度の「社会保障財源の全体像」である。各社会保障制度は、国庫負担割合の高い

順に並べてある。日本の社会保障制度の財源は、社会保険料、国庫負担、地方自治体負担、そして年金基金の運用益などの資産収入からなる。年金基金の運用益などの資産収入を単年度で正確に把握するのは簡単ではないため金額は明記されていないが、一四年度の社会保障給付額はほぼ一〇兆円で、巻頭色刷り第4図に示された資産収入を除く社会保障財源の合計が一〇七兆円なので、資産収入は三兆円と計算される。

つまり日本の社会保障財源は、社会保険料六四・一兆円、国庫負担三一・一兆円、地方自治体の負担一一・九兆円、資産収入三兆円で、社会保障財源に占める割合は、順に五八％、二八％、一〇％、三％となる。社会保険費（国庫負担）は三兆円で、社会保障財源の三割以下である。一方、社会保障財源の六割が社会保険料である。このように、日本の社会保障制度は公費（国と地方の税金）の割合が低く、主に社会保険料によって支えられている。ちなみに一四年度と一九年度を比較すると、社会保険料の割合はほぼ六割と同じであり、公費負担のうちで国庫負担割合が若干低下し、地方負担割合が若干増加しているだけで、社会保障財源の配分にはほとんど変化がない。

ただし巻頭色刷り第4図を見れば明らかのように、社会保険料と公費負担（国庫負担と地方自治体負担）の割合は、制度によってまったく異なる。国庫負担と自治体負担の公費で運営される生活保護や福祉制度がある一方で、社会保険料だけで運営されている制度も少なくない。公務員の共済組合（医療）や零細企業を除く民間雇用者を被保険者とする健康保険や厚生年金は、社会保険料だけで運営されているので、その財政は安倍内閣の社会保障抑制策の影響を受

けにくい。つまり社会保障料（企業、本人が半々の負担）で支えられている制度は、国の財政状況や政策によって、直接の影響を受けることを避けられる。

一方、国庫負担の割合が四分の一を超える社会保障制度は、生活保護、児童手当や児童・障害福祉だけではなく、基礎年金、国民健康保険・後期高齢者医療制度、介護保険、雇用保険が挙げられる。財政悪化による社会保障費の抑制政策の影響を最も受けるのが、このような国庫負担割合の高い制度である。

ここで、安倍内閣が成立し、直ちに生活保護給付の引き下げと申請の厳格化、不正受給の取り締まり強化を実施したことを思い起こしてほしい。給付額の四分の三が国庫負担である生活保護給付の削減は社会保障費削減に直接つながるだけでなく、給付条件の引き下げを通して他の制度への影響も大きいので、生活保護給付の引き下げは社会保障費削減の有効な手段になる。

生活保護の次に給付削減の対象となったのが、給付額二〇兆円を超える基礎年金である。〇四年の年金法改正で導入された（就業者と高齢者の比率を考慮して年金額を削減していく）マクロ経済スライドは、デフレが継続する経済の低迷のため実施されることはなかったが、一五年に初めて実施され、基礎年金額は〇・九％引き下げられた。基礎年金の半分は国庫負担（社会保障費）なので、給付総額約二二兆円が〇・九％引き下げられたことにより、社会保障費の削減額は約一〇〇〇億円と計算できる。さらに、それ以上に大きかったのが「特例水準の解消」で、基礎年金給付額が一三年から一五年の三年をかけて二・五％引き下げられた。社会保障費の削減額は三年間で約二五〇〇億円である。デフレ下で実施されなかった物

価・賃金スライドを実施した場合の年金額を本来年金として、基礎年金額の引き下げを行ったのである。このように給付額の半分が国庫負担である基礎年金給付水準の引き下げは、直接的に社会保障費の削減に結びつく。

同時に、年金と連動して同様のスライド措置がとられてきたひとり親世帯や障害者等の手当の特例水準（一・七％）についても、三年間かけて解消することが決定された。国家財政の悪化により、このような過去にさかのぼって社会保障費の削減を図るような政策さえ実施されることを理解する必要がある。

なお、一九年八月の社会保障審議会年金部会で、将来の基礎年金水準についての財政計算が公表された。国民年金財政が安定し制度の維持可能になるまでマクロ経済スライドの実施を続ける前提で、厚生労働省が試算した結果である。経済成長率が〇・九％の場合でも、四六年までマクロ経済スライドは継続し、基礎年金は二七％低下する。もし経済成長率が〇％であれば、五八年までスライドが続き、基礎年金は四〇％も低下する。

現在は二〇歳から六〇歳までの四〇年間国民年金保険料を納め続けられれば、六五歳で月六万五〇〇〇円の満額の基礎年金を受給できる（ただし平均受給額は五万円）。しかし成長率〇・九％の場合でも、四六年には四万七〇〇〇円まで低下する。成長率〇％の場合には、五八年の満額の基礎年金は四万円に達しない三万九〇〇〇円にまで低下する。そしてマクロ経済スライドは、すでに基礎年金を受給している高齢者にも適応されるので、たとえ現在満額の基礎年金を受給していたとしても、基礎年金だけを受給する高齢者の老後生活は、将来確実に破綻する。

安倍内閣が一生涯就業することや基礎年金受給年齢を七〇歳まで遅らせて受給額を引き上げることが熱心に推進するのは、マクロ経済スライドによって基礎年金が徐々に減額され生活が成り立たなくなる高齢者が続出することを認識しているからであろう。国民年金第一号被保険者（一七〇〇万人、一五年度）の三割を占める非正規労働は、現在の働け貧困者であり、将来の生活保護受給者候補でもある。

財政状況の改善をめざす財務省は、社会保障費（国庫負担）の引き下げを常にめざす。このように、国庫負担割合の高い社会保障制度は、財政赤字の拡大の影響を直接受け、サービス制限、給付引き下げ、自己負担の増大という圧力にさらされているのである。

## 2 税金と社会保険料の違い

この節では、社会保障財源としての税と社会保険料の違いを明らかにする。財源が税あるいは社会保険料である場合、それぞれのメリットとデメリットを考える。そのうえで、今後の社会保障財源のあり方を考えていく。

よく知られているように、北欧諸国では社会保障制度は税金で運営されている。税方式で社会保障制度を運営することの最大のメリットは、国民全員を対象にできることである。逆に、社会保険であれば民間保険であれ、保険方式では保険料を支払うことのできない低所得者は排除される。

たとえば、国民皆保険と言いながら、国民健康保険料を支払えず保険証を持つことができない人が約一〇〇万人（一七年度）存在す

る。保険料を支払えず国民健康保険の保険証を持っていない場合には短期被保険者証が発行されるが、利用時に医療費の全額を負担する（あとで滞納期間に応じて返還される）必要があり、低所得者が医療サービスを利用することは著しく困難になる。介護サービスについても同様で、介護保険料を支払えず介護保険証を持たない場合には、あとで九割が返還されるとしても、利用時に介護サービス利用料金を全額自己負担することを求められるため、現実的には公的介護サービスを利用することができなくなる。介護保険料を支払えない高齢者の資産の差し押さえ件数は、一七年度だけで一万六〇〇〇件に達した。介護保険料の引き上げと年金の減額によって、差し押さえ件数は毎年最高を更新している。

さらに、国民皆年金と言いながら、基礎年金の受給資格の一〇年の加入期間を満たさず、無年金になっている高齢者が五〇万人以上存在する。受給資格は一七年八月一日に二五年から一〇年に短縮され新しく六四万人が年金受給者になったが、一〇年加入者の年金月額は一六〇〇〇円と、小遣いにしかならない。非正規労働者の増加とともに、将来の低年金者・無年金者の増加が懸念される。

なぜ日本は、税方式ではなく、社会保険方式中心の社会保障制度を有することになったのであるのか。その理由として、政府が社会保障に国費を投入する余裕を持たず、社会保障財源を民間企業に依存してきた歴史がある。戦前は「富国強兵」と「殖産産業」をかかげ、軍備増強と産業育成のために国費を投入してきたし、戦後は経済復興を目標にして社会インフラの整備に巨額の国費を投入してきた。戦後の自民党内閣は、年金制度の充実を図った田中内閣を例外として、基本的には社会保障給付を抑える小さな政府をめざしてき

た。

そのことを象徴するのが、源泉徴収制度である。日本では民間企業が税や社会保険料の徴収を行っていることに疑問を持つ人は少ないが、他の先進国は原則「申告所得制度」をとっている。つまり日本は、従業員の所得から所得税、住民税、社会保険料を徴収して、税務署や関係機関に納付する「源泉徴収の義務」を、法律によって民間企業に課している先進国では珍しい国である。源泉徴収制度のもとでは、民間企業は雇用者の個人情報をも合法的に集めることができるし、政府は税務署員を最小限に抑えられるし、雇用者は面倒な税の計算をする必要がない。非常に便利で合理的な制度かもしれない。ただし税務当局が直接的に個人所得の正確な情報を手にしていないため、企業を超えて公正な課税が実施されているのかについては、必ずしも明らかではない。

北欧諸国のように社会保障制度を税方式で運営するためには、正確な個人情報を国家が入手し、一元的に管理する必要がある。とくに所得や資産に関するデータが正確でなければ、公正な課税は不可能である。しかし、個人情報の保護・管理には膨大な費用と人員を必要とする。セキユリティに十分な人員も十分な資金も投資する余裕も意欲もない日本政府には、残念ながら税方式の社会保障制度の運営は無理である。人員削減を効率性の向上とみなしている日本では、銀行を含めて日本の民間企業さえ、目に見える利益を生まないセキユリティ部門を軽視し、十分な資金と人員を配していないことは周知の事実である。重要な個人情報を扱うセキユリティ部門の従業員が非正規労働者であった東芝のケース、IT企業による大量の個人情報流失、重要なデータの入ったHDDの廃棄を外部委託し、

廃棄を確認しない自治体・大企業の現状をみれば、日本のセキユリティレベルが理解できるであろう。三菱電機が管理していた政府の重要な機密も簡単にハッキングされている。

全国民を対象とし低所得者を排除しない税方式の社会保障制度は、低所得者にとって最も望ましい制度であるが、日本のセキユリティレベルを考えれば、データの改ざんや情報漏れが頻発することになることが目に見えている。それに、少なくとも公正な税負担が実現しない限り、税方式の社会保障制度は受け入れられないであろう。

さらに巨額の財政赤字を抱え財政破綻の可能性が高いことを考慮すれば、日本の社会保障制度は政府の財政状態や政策に影響を受けない社会保障方式を中心にするのが望ましいというのが、筆者の結論である。

### 3 貧困者を生み出す公的年金制度と年金格差

現在の日本の社会保障制度で早急な改革を必要としているのは、年金制度である。現行の公的年金制度は最低限の生活を維持することができない多数の高齢者を生み出し、彼らを生活保護受給者に追いやっている。生活保護世帯に占める高齢者世帯の占める割合はうなぎのぼりであり、一九年には生活保護世帯の五五％が無年金・低年金の高齢者世帯になった。一方、国際比較データをみると、日本の公的年金水準は高く、雇用者所得の五割以上を確保していると考えられる。なぜこのような年金格差が生まれるのであろうか。

ここで日本の年金制度について簡単に説明する。よく知られてい

るように日本の年金制度は二階建てで、国民年金と厚生年金からなる。国民年金が一階部分で、日本国民全員が二〇歳になると強制加入の対象となる。そして二階部分が厚生年金である。しかし厚生年金に加入できるのは、公務員と五人以上の就業者のいる民間企業で働く正社員に限られる。ただし企業規模、労働時間などに応じてパートタイムなどの非正規労働者も対象とする動きがでてきた。

つまり二階部分の厚生年金への加入は制限されており、一階部分しかない労働者も少なくない。一階建ての平屋に住む就業者は「国民年金第一号被保険者」約一七〇〇万人、二階建てに住むのは雇用者で「国民年金第二号被保険者」と呼ばれ、約四〇〇〇万人となっている（人数は一五年三月末）。二階建ての住人のほとんどは、公務員や民間企業（零細企業を除く）の正社員である。それ以外の非正規労働者、個人業者、零細企業従業員などは、二階建てに住みたくても、平屋にしか住めない。平屋と二階建てに住む住民の属性を考えれば、明らかに二階建ての住人のほうが安定した雇用環境で高い所得を得ている。しかも年金受給額の平均月額をみれば、二階建ての住人一五万円に対し、平屋の住人五万円と、三倍の開きがある。

このような年金格差は、日本の年金制度の歴史を反映している。日本の年金制度の始まりは、他の国と同様に、一九二〇年代の公務員のための制度（旧共済組合の長期）であった。民間企業従業員を対象とした厚生年金は、一九四四年に現在の形を整えた。両制度とも長い歴史を持つ。その後、二〇一五年には共済組合の長期（年金部分）と厚生年金は統合され、厚生年金になった。一方、国民皆年金をめざし、個人業者や零細企業従業員、非正規就業者にまで年金

制度が拡大され、拋出型（保険方式）の国民年金が始まったのは一九六一年のことであった。被保険者の年収が相対的に低いため、保険料も低く抑えられ、保険料に応じて給付額も低額であった。

ちなみに国民年金の老齢基礎年金の位置づけは、「老後の最低限の生活保障」ではなく、個人業のように一生涯働くことを前提とした「老後の生活補助」とされた。この前提は現在も生きており、そのため当然のように基礎年金額は生活保護費よりも低く設定されている。二〇歳から六〇歳までの四〇年間国民年金保険料を支払い続けた場合の満額の基礎年金は、月約六万五〇〇〇円である。この金額が、老後の最低保障であるといえずにはいけないであろう。

しかも、国民年金保険料は収入にかかわらず一定額（一九年で月額一万六四一〇円）なので、零細企業従業員や年収二〇〇万円程度の非正規労働者には重い負担である。それゆえ、国民年金第一号被保険者の保険料納付率を計算すると、わずか四割である。滞納者に免除者・猶予者も含む場合。つまり、国民年金第一号被保険者の少なくとも六割は、六五歳に達したときに満額の基礎年金を受給できない。実際、基礎年金の平均受給額は、満額の六万五〇〇〇円よりも低い五万円前後である。

非正規労働者や自営業者の場合、夫婦世帯で月一〇万円が平均受給額となる。月一〇万円の基礎年金額は夫婦二人の生活保護給付額より低く、生活費として十分な額ではないため、生活費を稼ぐために七〇歳、八〇歳になっても働き続ける高齢者は多い。しかし、夫を亡くした高齢の妻の年金受給額は、一気に半額の五万円に下がる。さすがに月五万円で生活するのは困難となり、生活保護受給に追い込まれる。一九年一〇月で生活保護を受給している六五歳以上



の高齢者世帯はほぼ九〇万人世帯で、単身者世帯が八二万世帯（その九割が女性）と過去最高を更新している。

毎年女性の高齢単身者世帯の生活保護受給者が増加しているのは、基礎年金の制度設計にかかわっている。たとえば、オーストラリアのように単身者の年金水準を夫婦世帯の七割とするならば、単身者になったとたんに困窮することはないであろう。

一方、高齢厚生年金額の平均額は月一〇万円なので、基礎年金と老齢厚生年金の両方を受給できる「国民年金第二号被保険者」の平均年金受給額は、基礎年金五万円と老齢厚生年金一〇万円の合計で、月一五万円になる。専業主婦も基礎年金を受給できるので、夫婦で平均月額二〇万円の公的年金を受給できる。月二〇万円は老後の最低保障以上の水準である。さらに夫が亡くなっても、夫の年金の四分の三が遺族年金として給付されるので、妻の年金額は一二・五万円となる。このように、厚生年金に継続して加入できた就業者は、引退後の生活を心配する必要はない。

現行の年金制度は、職業によつて平屋か二階建てかを区別する。厚生年金に加入できる二階建ての公務員や民間企業正社員を優遇する一方で、平屋の自営業者や非正規労働者、零細企業従業員を冷遇している。同じように日本経済のために働いても、公務員と自営業者とで三倍もの年金格差があれば、日本で起業数が少なくなるのは当然であろう。職業選択にあまりに大きな影響を与えるような年金制度は、日本の将来を考えれば変える必要がある。

さらに、現在の年金制度は女性の就業意欲にも影響を与える。具体的にいうと、「国民年金第二号被保険者」の無業の配偶者は「国民年金第三号加入者」と呼ばれ、国民年金保険料を支払うことな

く、基礎年金を受給できるという優遇を受けている。明らかに夫が公務員あるいは民間企業雇用者である専業主婦に対する優遇政策であるが、女性活躍が声高に言われる現在も、第三号被保険者の制度は生き残っている。この優遇は、女性が就業ではなく働かないことを選択する大きな誘因にもなっている。

この第三号被保険者制度には公正性の問題もある。「国民年金第二号被保険者」の無業の配偶者は第三号被保険者となり、国民年金保険料を支払うことなく基礎年金を受給できる。しかし「国民年金第一号被保険者」の無業の配偶者は、第三号被保険者ではなく、第一号被保険者として国民年金保険料を支払わないと基礎年金を受給できない。このように同じ専業主婦でも、夫の職業によつて扱いが異なる現行の年金制度は、公正な制度とは言えない。

以上のように、現行の年金制度は、職業による年金格差が大きいことで就業選択に影響を与えるし、「第三号被保険者」制度は女性の就業意欲をそぐだけでなく、夫の職業により無業の妻の扱いが異なるという不公正を生じさせている。公的年金制度は引退期の所得保障のための重要な制度であることを考えれば、職業選択に中立的で公正な制度に変えていく必要がある。

さらに日本の将来を考えれば、雇用者の四割を占める非正規労働者が基礎年金しか受給できず、引退期に貧困化する高齢者が急増する可能性を真剣に考える必要がある。どうすれば、基礎年金しか受給できない高齢者の生活を守れるのであろうか。次節では、その方法として、最低保障年金を具体的に考えてみたい。

#### 4 高齢者の最低生活保障——生活保護が最低保障年金か

所得の中央値の二分の一以下の所得しかない低所得の高齢者は増加の一途である。相対的貧困度をはかる貧困線を見ると、平均所得ではなく所得の中央値を用いているので、一五年の貧困線は一二二万円（中央値二四五万円）となっている。ピークの九七年には一四九万円（中央値二九七万円）であったので、貧困線は一八年間で一八%も低下している。貧困線がこのように大きく下がっている先進国は、日本以外にはない（布川二〇一五を参照）。

しかも、九七年以降貧困線が低下しているにもかかわらず、相対的貧困率が上昇を続け、一二年には一六%に達したことである。その後も相対的貧困率は一五%台で推移しており、大きく低下していない。このことは、低所得世帯のなかでも、より低所得の世帯の割合が増加しており、しかも偶然ではなくシステムティックに低所得者が生み出されていることを意味する。

さて、相対的貧困率一六%とは、六世帯に一世帯が一・二万円未満、月一〇万円で生活していることを意味する（貧困線は世帯人数によって変化する）。そして貧困世帯の増加は、生活保護世帯の増加を招くはずである。しかし相対的貧困世帯が高止まりしているにもかかわらず、安倍内閣の強力な生活保護抑制策により生活保護申請が厳格化され、生活保護受給者数は徐々に減少している。一九年八月の生活保護受給世帯は一六三万七〇〇〇世帯（全世帯の三%）、受給者数は二〇七万五〇〇〇人（一・七%）である。生活保護受給世帯のうち五五%の九〇万世帯が、六五歳以上の高齢者世帯

となっている。さらに高齢世帯のうち八二万世帯が、高齢単身世帯である。

ここで強調したいのは、生活保護受給世帯が全世帯の三%でしかないことである。月一〇万円（単身世帯の場合）以下の収入しかない貧困世帯が全世帯の一六%も存在することを考えれば、生活保護制度が貧困者を守る手段になっていないことは明白である。

そして生活保護制度は、本来、失業、病気などで一時的な生活援助が必要で、再び労働市場に復帰することを前提とした制度である。それゆえ、高齢者世帯が生活保護受給世帯になるのは、制度の前提に反する。高齢者に対し就業による経済的自立を求めるとは、無茶な要求である。しかし現実には、生活保護世帯に占める高齢者世帯は年々上昇し、一九年には五五%と生活保護世帯の半数を超えている。なぜ生活保護に占める高齢者世帯が急増しているのだろうか。

その原因は年金制度にある。前節で説明したように、日本では公務員や民間企業（零細企業を除く）の正規社員以外の労働者、非正規労働者や個人業者や零細企業従業員などは、基礎年金しか受給できない。二〇歳から六〇歳までの四〇年間欠かさず国民年金保険料を支払っても、満額の基礎年金額は月約六万五〇〇〇円である（受給可能年齢は六五歳）。

現在の国民年金は一九六一年に国民皆年金として創設された。国民年金は強制加入なので、すべての日本人が二〇歳から保険料を四〇年間支払い、六五歳から満額の基礎年金を受給できる制度のはずである。現在の「国民年金第二号被保険者」にあたる公務員や民間企業正社員の場合には、賃金が源泉徴収の対象になっているため、

本人が意識せずすべての社会保険に加入し社会保険料を徴収されるので、支払い忘れはない。

しかし、社会保険料の支払いが本人に委ねられる「国民年金第一号被保険者」の場合には滞納が容易に起きる。第一号被保険者の三割は低所得者が多い非正規労働者であり、個人業者や零細企業従業員の収入も決して多くはない。低所得者の割合の多い第一号被保険者が、高額の国民年金保険料（一九年度は月一万六四一〇円）を欠かさず支払うのは困難であり、滞納することは珍しいことではない。国民年金第一号被保険者の免除者・猶予者を除く納付率は七割弱であるが、免除者や猶予者を含めて納付率を計算すると四割まで下がる。滞納の結果は、将来の無年金・低年金となる。第一号被保険者の年金受給額の平均は月五万円、年間で六〇万円程度である。

なお、「国民年金第一号被保険者」には任意加入の国民年金基金という付加的な年金制度が用意されており、政府は熱心に加入を勧誘しているが、一五年において第一号被保険者一七〇〇万人のうち、国民年金基金に加入しているのは生活資金に余裕のある三六万人にとどまる（二〇〇〇年代前半には七〇万人）。

ILOは日本の高齢者の貧困を認識しており、何度も「最低保障年金」の導入を求めてきた。しかし取り上げられることなく時間が過ぎ、民主党政権になってようやく七万円の最低保障年金の導入が議題に上がった。しかし財源問題を解決できず、最低保障年金の導入の議論は消えてしまった。高齢者の貧困化を考えると、残念なことである。

ここでは、基礎年金の最低保障年金化を提案したい。現在の満額の基礎年金は月六万五〇〇〇円である。国民年金は二〇歳以上の国

民が強制的に加入する年金制度である。加入者全員が六五歳から六万五〇〇〇円の満額の基礎年金（最低保障年金）を受け取れる制度になれば、国民年金第一号被保険者の引退後の生活は大きく改善する。夫婦であれば月一三万円となり、生活保護給付額を超える。單身者になった場合も、自宅を保有していれば月六万五〇〇〇円で生活可能かもしれない。もし単身者の最低保障年金を夫婦の七割の月九万一〇〇〇円にすれば、より強力な生活保障になる。高齢者に聞かしては、最低限の生活保障の役割を生活保護制度に求めるのではなく、最低保障年金（全員に満額の基礎年金）の役目にするのが妥当ではないだろうか。

この案の実現性に疑問を持つ人もいるかもしれないが、第二号被保険者の無業の配偶者である「国民年金第三号被保険者」九三〇万人（一五年三月末）を考えてみてほしい。彼らは、国民年金保険料を全く負担することなく基礎年金を受給できる、のである。その原資は第二号被保険者が支払ってきた厚生年金積立金からである。

もし国民年金保険料をまったく支払わず基礎年金を受給できる第三号被保険者の存在を認めるのであれば、病気や失業・低所得のために保険料をほとんど支払うことのできなかった加入者を含め第一号被保険者の全員が満額の基礎年金を受給することは十分受け入れられるのではないだろうか。

しかも「国民年金第一号被保険者」は、第三号被保険者と異なり、国民年金保険料を支払っているため、第三号被保険者のように基礎年金の全額分を補填する必要はない。第一号被保険者に対しては、満額の基礎年金に足りない分（平均一人一万五〇〇〇円）だけの補填ですむ。その原資は、第三号被保険者と同様に、厚生年金積

立金である。

医療保険と同様に、国民年金と厚生年金の財政調整を行うことで、基礎年金を最低保障年金にすることは十分可能である。その時には第三号被保険者に対する補填と第一号被保険者に対する補填で厚生年金の積立金が減少するので、「第二号被保険者」の受給する厚生年金は減少する。「第二号被保険者」の受け取る年金総額（基礎年金と厚生年金の合計）は減少する一方で、「第一号被保険者」の全員が満額の基礎年金を受給することで、両者の年金格差は確実に縮小する。

このように国民年金と厚生年金の財政調整によって満額の基礎年金を最低保障年金化すれば、基礎年金しか受給できない非正規労働者が生活保護受給者になる可能性を低下させられる。

### 第三章 格差の縮小・貧困世帯の減少による 経済成長

#### 1 低所得者層の増加と経済の低迷

安倍政権による積極的な景気浮揚政策（アベノミクス）にもかかわらず、日本の経済成長率は上がらない。二〇〇〇年以降のアメリカやEUの平均経済成長率は二％を超えているが、日本の成長率はその半分の一％未満にとどまっている。その大きな理由は、賃金の低下による家計消費の低迷にある。家計消費はGDPの六割強を占め、景気動向を決定する重要な要素である。大規模な金融緩和にも

かわらず、物価が低迷しているのは家計の消費需要が弱いからである。

賃金の低迷はどのような統計を見ても確認できる。最もよく使われる国税庁『民間給与実態調査』によれば、一九九七年の四八七万円をピークとして、二〇〇〇年には四六一万円、〇五年には四三七万円に低下した。アジア金融危機後の〇九年には雇用者報酬の水準は一段と低下し、四一〇万円前後と低迷した。一二年以降はゆるやかな上昇傾向にあるが、一八年の一人あたり雇用者報酬は四四一円で、バブル崩壊後のピークであった九七年の九四％にまでしか回復していない。家計消費は収入の関数なので、収入が増えなければ消費も増えない。

このような長期間の賃金の低迷は、日本でのみ起きている。巻頭色刷り第5図はOECDの名目賃金の推移を明示したものであるが、アメリカやEUの名目賃金水準が一貫して伸びている一方で、日本の名目賃金のみが下落している。九五年を一〇〇とすると、一二年にはアメリカ一八一、EU一四九と順調に伸びているが、日本は八七で日本の賃金の低迷が先進国のなかでも特殊であることが確認できる。ただし、一四年以降は六年連続して賃金が増加していることを確認できるが、一八年の年収でも〇四年と同じ水準である。

このような日本の賃金水準の低下は、九〇年代後半以降、非正規労働者の比率が上昇したことと無縁ではない。そしてこの非正規労働者の増加は、労働市場の自然な動きではなく、労働コストの削減を望む財界の要望に応えた政府の政策によって起きたことに注意してほしい。

労働の非正規化を進めた政策の一つが、労働者派遣法の導入であ

る。同法は八六年に中曾根内閣のもとで成立した。当初は、専門的業務として一六業種で派遣労働の導入が認められた。九六年の二六業種への業務の拡大を経て、九九年には小淵内閣により特定の業務を除き派遣業種が原則解禁された。これを契機に人材派遣業者が増加し、派遣労働者の募集が特殊なものではなくなった。

そして二〇〇〇年には森内閣が紹介予定派遣を解禁し、さらに小泉内閣時代の〇三年には、例外扱いであった製造現場と医療業務への派遣が解禁された。同時に専門的業務二六種の派遣期間は三年から無制限になり、それ以外が一年から三年に延長された。このように二〇〇〇年代に入り、派遣労働が一般化するにつれて、正社員を派遣労働者に置き換える動きは活発化し、非正規労働者が増加する要因となった。

一八年には非正規労働者の割合は、雇用者の四割に達している。正規と非正規の賃金格差は非常に大きい。たとえば、一八年の民間平均給与は四四一万円であるが、正社員五〇四万円に対し、非正規労働者の給与はわずか一七九万円である（国税庁『民間給与実態調査』）。

このように低所得の非正規労働者を大量発生させる政策をとった政府は、同時に低所得者対策と非正規労働者の労働生産性を高める政策を実施するべきであった。しかし、日本政府は当初所得の不平等の縮小を図るような政策をとらなかつたし、非正規労働者に再教育の場も与えなかつた。その結果、非正規労働者は経験を積み賃金が上がるといふ経験をせず、新しい資格や技術を身に着ける機会もないため、一生涯低所得層にとどまる可能性が高い。日本経済の未来を考えると、雇用者の四割を占める非正規労働者の賃金引き上

げが急務である。生活が安定しない限り、資格取得などの未来への投資は行えないからである。

さらに、労働の非正規化に加えて、低賃金就業者によって支えられるサービス産業の比率が上昇していることが、賃金の低迷を一層加速させている。一五年の国勢調査をみると、第二次産業の比率は二五％、第三次産業が七一％を占め、日本経済の中心が第三次産業であることを確認できる。二〇〇〇年には第二次産業比率三〇％、第三次産業比率六五％であり、この一五年間に経済のサービス化が急速に進んだ。賃金面を考えると、相対的に賃金水準が高く正規従業員比率の高い製造業企業が人件費の安い海外に移転し、非正規労働者の比率の高く賃金水準の低いサービス産業が日本経済の中心となったことが、日本の平均賃金を低下させている。

就業者の変化をもう少し詳しく見るために、〇五年と一五年の国勢調査を比較すると、製造業の就業者数は一〇四九万人から九五六万人へと九〇万人以上減少し、卸・小売業も一〇七六万人から九〇〇万人へと大きく減少している。一方、最も大きく就業者数を伸ばしているのが医療・福祉であり、五三三万人から七〇二万人へと一七〇万人も増加している。そして医療・福祉分野で就業者の増加に最も貢献しているのが介護サービス産業であり、三〇〇万人が就業する巨大産業になっている。

しかし介護サービス産業は、残念ながら低賃金で雇用されているものが多い。常勤であっても産業平均賃金三八万円よりも一〇万円も低く、ホームヘルパーの時間給は介護保険導入時の一四〇〇円から一二〇〇円前後まで低下している。一九年現在では三〇〇万人が就業するが、介護サービス産業は女性のパートタイム労働者・非正

規労働者を中心にした低賃金労働者によって支えられている。つまり、介護サービス産業の賃金水準が下がらないまま介護サービス産業で働く就業が増加すれば、日本の平均賃金は確実に低下する。

ちなみに、医療・介護サービス産業は、医療保険や介護保険に支えられている特殊な産業である。医療・介護サービス産業の就業者（医師、看護師、介護福祉士、ホームヘルパーなど）の賃金は、政府が決定する診療報酬点数改定（二年ごと）・介護報酬点数改定（三年ごと）によって決定される。つまり、介護サービス産業の就業者の低賃金は、介護報酬点数の低さの反映である。安倍政権は五年の介護報酬点数改定時に二・二七％のマイナスイ改定を決めた。マイナスイ改定で、介護事業所は賃金引き上げの余力を失い、低賃金が定着してしまい、一気に介護職員不足が深刻化したのである。

## 2 格差縮小が可能にする経済成長

この節では、所得格差と経済成長との関係を検討する。これは昔から議論になってきた「公正（格差の縮小）と効率（経済成長率）」の関係をめぐる問題であり、伝統的な経済学の枠組みでは、両者はトレードオフの関係にあると教えられる。

経済学では、より高い収入を求めて人は働くかと仮定するので、所得格差の存在は、労働のインセンティブを高める。また、高い収入を求める人々は高い教育を受けるので、社会全体の労働者の質が高くなり、それが経済成長を促進する効果を持つ。さらに所得格差の拡大は高所得者の割合を増やし、高所得者はより多くの貯蓄を行うので社会全体の貯蓄を増加させる。貯蓄は投資に回るので、設備投

資の増加、生産の増加を通して、経済成長は促進されることになる。このように、所得格差が労働のインセンティブを高め、貯蓄（＝投資）を増加させ成長率を引き上げるという思想が、伝統的な経済学の基礎にある。それゆえ、経済学を中心であるアメリカで所得格差が大きな問題になることはなかった。

しかし、リーマンショックを契機にアメリカでも経営者報酬と労働者の賃金との格差が問題視されはじめ、さらに全世界的な所得格差の拡大と長引く経済の停滞を受けて、所得格差が経済成長を阻害するのではないかと、と問う声が経済学者からも出始めた。

先進国の成長率が低下した九〇年代に、世界で最も影響力のある経済学専門雑誌である『The American Economic Review』（八四巻、六〇〇～六二二頁、一九九四年）に掲載された Persson, T. and Tabellini, G. の論文「Is Inequality Harmful for Growth?」（不平等は経済成長を阻害するか）は大きな衝撃を与えた。彼らは伝統的な経済理論の枠組みで理論モデル（overlapping generation model）を組み立て、公正と効率が両立する可能性を示した。さらに統計データを用いた推計により、民主主義国では格差の縮小が経済成長率を高めることを示した。彼らのモデルの特徴は、経済学のなかに政治（投票行動）を取り込んだことである。

日本でも、ピケティ『二一世紀の資本』（二〇一四年、みずす書房）が話題を呼び、アトキンソン『二一世紀の不平等』（二〇一五年、東洋経済新報社）も続けて出版され、所得格差に対する関心が高まっている。ピケティ、アトキンソンの本が注目されている背景には、日本を含めて先進国において所得格差の拡大と経済成長率の低下が同時に起こっているという事実がある。

一九九〇年代以降の全世界的な所得の不平等度の高まりと経済の停滞を受けて、OECDも平等と経済成長の関係に関心を寄せている。F. Cingano (二〇一四) の論文「Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth」(所得不平等の拡大とそれが経済成長に及ぼす影響) は、OECD諸国のデータをを用いて、不平等を低下させることが経済成長につながることを示した。彼は不平等が経済成長を低下させる理由として、以下の三点を挙げている。

①投資の低下。所得格差の拡大は、国民の政府、経済システムに対する信頼を失わせ、治安を悪化させる。そのため国内外からの投資が減少し経済成長が鈍化する。

②労働の質の低下。低所得世帯の子どものよい教育を受ける機会がないので、国レベルでの人的投資の不足により全体として労働者の質が低下する。

③新技術の受容の困難。アメリカで貧困世帯の携帯電話・パソコン保有率の低さが問題になったように、新しい製品を購入する金銭的余裕のない低所得者は新しい技術から取り残される。新技術の受容が困難な低所得が多ければ、経済成長率を低下させる。

日本では相対的貧困率が一五〜一六%と、アメリカ並みの高い比率で推移している。貧困率が高いのは高齢者世帯とともに、母子世帯であり、貧困世帯の子どもの問題は深刻である。Cinganoの指摘した②と③は日本でも当てはまる話であろう。

一般の経済誌でも平等と経済成長の関係はたびたび取り上げられるが、伝統的経済学とは相性の悪い北欧福祉国家の評価は、北欧諸国とアメリカ、北欧諸国と日本の経済成長率の相対的な大きさによって、おもしろいほど変わる。スウェーデン経済が停滞した九〇年代前半には、福祉国家批判の声が席卷した。しかし、二〇〇〇年以降のスウェーデン経済の好調により評価はがらりと変わった。たと

えば『週刊東洋経済』(二〇〇八年一月二日号)では「北欧はここぞでやる」という特集が組まれ、『週刊ダイヤモンド』(二〇一五年三月一四日号)の特集「北欧に学べ」では、北欧の社会保障制度が人々を豊かにし、経済成長と両立していることが高く評価されている。

第7表は、八〇年代、九〇年代、二〇〇〇年代、一一年〜一五年の四期間の経済成長率をまとめたものである。八〇年代の日本の年平均成長率は四・七%で、アメリカ三・四%、スウェーデン二・七%よりはるかに高かった。しかしバブル崩壊後の成長率(一九九一〜二〇一五年平均)は〇・九%で、アメリカやスウェーデンの半分以下である。日本は何を間違えたのであろうか。

ここでアメリカとスウェーデンに注目する。スウェーデンとアメリカの九一年から一五年までの二五年間の成長率の単純平均は二・

第7表 経済成長率の推移 (各年の成長率の平均値、%)

	1981~1990年	1991~2000年	2001~2010年	2011~2015年	1991~2015年平均
日本	4.65	1.14	0.75	0.62	0.88(1.96)
アメリカ	3.43	3.27	1.66	2.03	2.38(2.68)
スウェーデン	2.65	2.21	2.15	2.00	2.14(2.29)

〔備考〕 注：( )は1981年から2015年の平均。

〔出所〕 OECDデータを利用して筆者が作成。

一%と二・四%で、ほぼ同じ水準であった。ゲーム論で複数均衡が表れるように、スウェーデンとアメリカは二つの安定均衡のようにみえる。小さな政府で競争的なアメリカは経済学の教科書に出てくる「公正と効率のトレードオフ」が当てはまる国であり、大きな政府を持ち福祉国家のスウェーデンは「公正と効率の両立」を試みている国である。アメリカは不平等度の高い国であるが、経済成長率は高く、平均賃金は上昇を続けている。一方、重い税負担と社会保障制度などを通じた大規模な所得移転によって所得の平等化を図ってきたスウェーデンの成長率もアメリカ並みである。一方、二五年間の日本の経済成長率の単純平均は〇・八八%で、アメリカやスウェーデンの半分にもならない。

このような日本とアメリカ・スウェーデンとの差は、名目賃金の動きにある。日本の名目賃金は九七年以降低落傾向にあり、現在も九七年の賃金水準に戻っていないが、アメリカやスウェーデンの名目賃金は一貫して上昇している（巻頭色刷り第5図参照）。賃金の低迷は、GDPの六割を占める家計消費の低迷を招き、経済成長率の低迷につながっている。雇用の四割を占める非正規労働者の賃金の引き上げこそが、格差縮小による経済成長につながるであろう。

### 3 最低賃金の引き上げによる経済成長と

#### 生活保護受給者の削減

非正規労働者の大きな部分を占めるのは、パート・アルバイト・フリーターと呼ばれる最低賃金水準で働く労働者である。派遣労働者や日雇いなどの賃金も最低賃金水準に影響を受ける。

日本も最低賃金制度を持つ先進国の一つであるが、地域や産業で最低賃金が異なるといふ複雑なシステムとなっている。一九九一年一月に決まった最新の最低賃金をみると、東京・神奈川で初めて一〇〇円を超えたが、時間給七九〇円の県も、青森・岩手・秋田・山形・鳥取・島根・愛媛・高知・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄と一五県もある。全国平均は九〇一円である。

ちなみに、日本のように地域別・産業別に細かく最低賃金を定めている先進国はない。一八九四年に全国一律の最低賃金制度を初めて導入したのはニュージーランドであるが、現在ではオーストラリア、大半のヨーロッパ諸国は全国一律の最低賃金制度である。アメリカは全国一律の最低賃金と州ごとの最低賃金の二つをもつ。

日本における都市と地方の最低賃金の格差は、都市と地方の経済格差の固定化につながっているし、都市への人口集中を後押ししている。たとえば、賃金が最低賃金水準に近いコンビニエンス・ストアで同じように働いた場合、東京では時給一〇一三円以上になるが、青森では七九〇円以上しかない。同じ仕事に対して二二三円もの差があり、東京では二九%も多くの収入を得ることができるといえる。このように同じ仕事に対して時間給が大きく異なるならば、東京で働きたいと考えるのは当然であろう。労働者として少しでも高い時間給を得られる都会をめざすのは、経済的に合理的な判断である。それゆえ、もし地方から都市への人口移動を押しとどめ、地方の人口を維持したいとすれば、地方自治体は全国一律の最低賃金制度の導入を政府に迫らなくてはならないはずである。

よく最低賃金を全国一律にすると、地方企業が倒れるという議論がなされるが、その明らかな証拠はない。むしろ低賃金に頼る企業



が生き残ることが、その地方の将来の経済成長にとってマイナスになる可能性も高いのである。逆に、全国一律の最低賃金を導入しても地方で倒産数が多くなり失業者が増加することはないという経験や研究結果の蓄積が、ヨーロッパ諸国における全国一律の最低賃金制度の導入につながっている。

次に、最低賃金水準の比較をしよう。国際比較は為替レートに依存するので、どの年を選ぶかによつて金額の違いが出てくる。しかし、日本の最低賃金水準は他の先進国に比べるとかなり低い水準にあることだけははっきりしている。二〇一〇年代で最低賃金水準が最も高いのはオーストラリアであり、日本円で一三〇〇～一五〇〇円になる。ヨーロッパ諸国は一〇〇〇～一三〇〇円である。アメリカでさえ日本よりも最低賃金は高く、オバマ前大統領はヨーロッパ並みの一二〇〇円の最低賃金をめざした。

ちなみに、現行の地域別の最低賃金制度は、一九年四月に創設された外国人労働者の在留資格「特定技能一号」「特定技能二号」と矛盾する。「特定技能一号」や「特定技能二号」の労働者は技能実習生と異なり、雇用主を選択することができ、企業間の移動が自由となっている。都市と地方の最低賃金に格差があれば、「特定技能」で来日した外国人労働者は、時間給の高い東京か神奈川県に移動するであろう。それゆえ、もし地方自治体で外国人労働者の就業を望むならば、全国一律の最低賃金制度の導入を政府に要求すべきであろう。

次に、最低賃金の引き上げによる生活保護世帯の減少の可能性を論じる。二〇〇〇～二〇一五年の生活保護世帯の六〇・九％は母子世帯であった。女性雇用者の半数以上はパートなどの非正規労働者と

して就業しているが、パートタイムの時間給はほぼ最低賃金水準である。それゆえ、もし最低賃金がヨーロッパ並みの一二〇〇円になれば、フルタイムで働いて月額一九万二〇〇〇円になる。かりにオーストラリア並みの一五〇〇円になれば、月収二四万円になる。つまり最低賃金水準を上げれば、母子世帯のなかの貧困世帯数は確実に減少する。

最低賃金制度は労働政策であるが、社会保障制度と深い関係がある。高齢者の「最低限の生活保障」が最低保障年金の役割であるように、働く世代の「最低限の生活保障」は最低賃金制度の役割である。生活保障制度は最後のセーフティネットであるが、その前に低所得者の生活改善の手段が存在する。

#### 第四章 財政破綻可能性を見据えた

##### 経済成長と社会保障財源の確保

##### 1 財政破綻の可能性と国庫負担に頼らない 社会保障制度

日本の財政破綻は、いまや避けられない可能性が高い。すでに日本の財政赤字の規模は、戦争末期の四四年を超えている。第二次大戦の巨額の戦費を賄うために戦時国債の乱発したように、バブル崩壊後に景気回復のために赤字国債を際限なく発行してしまったのである。GDPの二倍を超える政府債務残高の大きさを考えれば、財政破綻（デフォルト）は避けられないと考えるのが合理的な判断であろう。しかしバブル崩壊、リーマンショックと同様に、デフォル

トが起きる正確な日時がわからないために、昨日と同じように今日を過ごしている。しかしデフォルトが起きれば、ハイパーインフレと円安が同時に起きる。予算は執行できなくなり、国庫負担に頼る社会保障制度は一気に崩壊する。この章では、将来のデフォルトを前提として、できる限り社会保障制度を守る方策を考えていく。

まず、日本の財政破綻の可能性の高いことを確認しておく。その兆候は日銀の国債保有の急膨張である。今から一〇年前の一〇年一二月末の日銀の国債保有額は五八兆円、国債のわずか八%を保有するに過ぎなかった。この時の最大の国債保有者は国内銀行で国債の四五%、三二七兆円を保有していた。海外保有割合は五%を切っていた。しかし一二年一二月に安倍内閣が成立し、一三年に黒田日銀総裁が誕生すると、日銀は内閣の景気刺激策にあわせて「異次元の金融緩和」政策を実施し、年間五〇〇兆円の大規模な国債買入れを開始した。その結果、一五年六月末には、日銀の国債保有額は二九五兆円、国債全体の二八・五%に増加した。その一方で、国内銀行の保有割合は三割にまで低下した。海外保有割合は九・二%に上昇した。

その後も大規模な金融緩和政策は継続され、一九年九月末には、長期国債と短期国債の合計額は一一四一兆円となり、その四四%の五〇兆円、GDPとほぼ同じ額の国債を日本銀行が保有している。国内銀行の保有割合が一五%に低下した一方で、海外保有割合は一三%まで上昇した。

このように、安倍内閣以前の日本銀行の国債保有額は少なく、銀行、生命保険・損害保険会社、家計が安全資産として国債を購入していた。その理由は、〇六年以降利回りが低下し始めたが、一〇年

でも一〇年国債の平均応募者利回り（利子受け取り+譲渡益）が一・三%程度を確保していたからである。しかし利回りの低下は続き、一二年には一%を切り、一五年には〇・五%にまで低下した。さらに一六年一月のマイナス金利政策により利回りは一層低下し、一九年二月から平均応募者利回りはマイナスになった。利回りがマイナスになれば、資産としての価値はない。

この一六年一月のマイナス金利政策の導入により、国債金利（利回りではない）もマイナスになった。代表的な国債である一〇年国債の金利は一六年二月以降、マイナス金利が続いている。マイナス金利とは、購入者が販売者に金利を支払うことを意味する。合理的な企業、個人が、購入者が絶対に損する国債を買うことはあり得ない。マイナス金利の国債を購入するのは、損得を考えない日本銀行と為替操作で金利の損失を補填できる海外銀行や海外ファンドくらいである。実際、日本銀行と海外部門だけが国債を買い増し、保有比率を引き上げている。現状を見れば、日本国債を買い支えているのは日本銀行と海外部門である。

しかし、出資証券の五五%を政府が保有しているが、日本銀行の出資証券は株式と同様に株式市場で売買されており、日本銀行には破産する可能性がある。黒田総裁が就任した一三年初頭には六万円をつけた日銀の出資証券であるが、二〇年二月には半分の三万円まで下落している。少なくとも株式市場は、日本銀行の政策の妥当性を信じていないし、将来性に明るい展望を持っていない。日本銀行の資産は無限ではなく、外貨残高という天井があるので、いつまでも国債を買い支えられるわけではない。ちなみに、日銀が国債を買い支えられなくなり、国債価格が暴落する（＝金利が暴騰する）時

が、日本のデフォルトの始まりである。

同時に、国債の引き受け手がなくなれば、大量の赤字国債発行で歳入を確保している予算も執行できなくなる。この時、国庫負担割合の大きな社会保障制度は運営できなくなるであろう。具体的には、生活保護、児童・障害者福祉制度であり、国庫負担が半分を占める基礎年金は大幅な削減に追い込まれることになる。基礎年金の大幅カットと生活保護制度の崩壊は、高齢低所得者の生活を破壊する。

かりに幸運にも日銀が破綻することなく、金融緩和政策が今後うまくいって物価上昇率2%目標を達成し、名目経済成長率3%という内閣府の将来計画が実現したとしても、別の問題が起きる。物価上昇は好景気のシグナルなので、必ず長期金利も上昇しはじめる。長期金利が上昇すれば国債利回りも上昇し、結果的に国債の利払い費は急増する。財務省は、内閣府の計画どおり一四年から物価上昇2%と名目経済成長率3%が達成された場合、利払い費が膨らみ、予算に占める国債費比率が上昇し、予算の硬直化が起きることを示した(吉田二〇一五、一三五頁)。財務省の試算によれば、二三年の国債費は五三兆円規模となり、予算に占める比率は三七%にもなる。

一九年度予算で国債費は予算の二三%にとどまっているのは、政府の計画どおりに経済回復していないことで、低金利の恩恵をうけていることになる。このことは、巨額の国債残高を抱える日本を前提とすれば、かりに2%の物価上昇、1%の実質経済成長(名目成長率は3%)を達成できたとしても、長期金利の上昇によって国債費が膨らみ、予算の四割近くになる可能性があることを示唆してい

る。つまり、デフレ経済から回復しても自由に使える予算割合は小さくなり、社会保障費(社会保障の国庫負担分)の一層の削減が求められるという未来が待っている。

つまり、この節の結論は、財政破綻するにせよ、景気回復するにせよ、近い将来に社会保障費(国庫負担)は大きく削減されることである。それゆえ社会保障制度を守るためには、①できるかぎり国庫負担(一般会計の社会保障費)に頼らない社会保障制度への転換、②政府の政策に左右されない制度設計、をめざす必要がある。

そして、③社会保障財源として、一般税ではなく、特定財源をあてる必要がある。

## 2 社会保障財源の簡素化

### ——企業負担の廃止と「法人社会保障税」

現在の日本の社会保障財源の六割は社会保険料である。社会保障財源を税に求める声は強いが、これまで述べてきたように、一一〇兆円の政府債務を抱える日本においては、北欧諸国のような税方式の社会保障制度はあまりに危険である。財政破綻すれば無くなってしまう社会保障制度では、あまりに危うい。国庫負担に頼る制度をできる限り縮小し、財源の変更を考えるべきであろう。

たとえば、生活保護制度は財源の四分の三が国費なので、中央政府の財政状態に大きな影響を受ける。このような制度はできるだけ縮小するのが望ましい。そして生活保護制度を縮小する方法は、基礎年金の最低保障年金化と最低賃金制度の全国一律化と引き上げによって、高齢者世帯と母子世帯の平均所得を引き上げ、生活保護に頼る世帯を減らすことである。

具体的な手段は次のとおりである。

①基礎年金を最低保障年金化する。つまり六五歳以上高齢者全員に同額の月六万五〇〇円を給付する。生活保護を受給する高齢者世帯の大部分が無年金か低年金の単身世帯なので、もし最低保障年金があれば、生活保護を受給しなくても生活できる可能性が高まる。

②現在の地域別・産業別の最低賃金を全国一律にして、その水準を一〇〇円、できれば一五〇〇円に引き上げる。そうすれば、週五日八時間二〇日働けば、月二〇万円〜二十四万円になり、母子世帯の多くが生活保護から離れることができる。

政府の政策や財政赤字から距離をおくためには、社会保障財源を税ではなく社会保障料に求めるのが望ましい。そのとき問題になるのが、企業負担である。公務員や民間企業の雇用者の場合（ほぼ「国民年金第二号被保険者」に対応）、厚生年金・健康保険・介護保険の保険料の半分が自己負担で、残りの半分は企業負担である。しかし、正社員でない大半の非正規労働者、個人業者、零細企業従業員、六五歳以上高齢者の社会保障料は、全額自己負担になる。

企業の社会保障料負担には別の問題もある。社会保障料の企業負担の重さが、雇用者数を増やさない大きな理由になっていること、さらに、社会保障料負担逃れのために正社員を非正規労働者に代替する動きにつながっていることである。それゆえ、筆者は企業の社会保障料負担の撤廃を提案する。

ただし、個別の雇用者ごとの企業負担は求めないが、企業所得あるいは売上高に応じた負担を求める。あるいは、四六〇兆円もある内部留保に対する課税も考えられる。いずれにしても、それを「法人社会保障税」と呼び、社会保障目的税とする。日本の法人税は、多くの特例や租税特別措置で課税ベースが小さくなっており、法人

所得以外のみなし課税が望ましい。

さらに個人が負担する社会保障負担は、所得の一定割合とすることを提案する。イギリスの社会保障制度の財源は Social Security Tax（社会保障税）として、所得税とともに徴収される。現行の社会保障料とイギリスタイプの社会保障税は大きく異なる。ここでは、企業負担なしで所得の一定割合で課される社会保障負担を、「社会保障税」と名づける。そして社会保障税を社会保障目的税にすることで、一般財源と区別することが可能となる。

### 3 税・保障負担の公正な負担

#### ——マイナンバーの活用による正確な所得・資産把握

この節では、社会保障財源の確保の前提として、公正な負担が必要であることを強調したい。そして公正な負担のためには、所得や資産の正確な把握が必要である。そして所得や資産の正確な把握のためには、個人番号が必要である。

しかし、日本では導入されたマイナンバーがまったく活用されていない。先進国で個人番号が導入されながらもまったく活用されていないのは、日本だけであることを明確にしておく。政府の介入を嫌うアメリカでさえも、正確な所得把握による公正な租税負担のために、社会保障番号というかたちで個人番号を導入している。

日本では一五年まで個人番号が導入されなかったが、個人番号の代わりをしてきたのが、戸籍であり会社である。戸籍には人が生まれた時から死亡するまで情報が記録される。しかし、より詳細な個人情報を集めているのが会社である。生年月日、家族構成、所得、住宅取得などの個人情報を各企業が保有している理由は、企業に

「源泉徴収の義務」があり、従業員の所得から税や社会保険料を差し引いて、それを国や社会保障関係団体に納めなくてはならないからである。

しかし、企業が把握できる所得は支払賃金だけであり、企業外の個人の収入は把握できない。個人番号のない日本において、税務当局は個人業者や非正規労働者の収入を正確に把握する手段を持たないだけでなく、株や土地の売却で得た収入を正確に把握できない。二〇万円以上の副収入のある給与所得者は、確定申告をしなくてはならないはずであるが、所得把握の手段がないため、申告は任意に任されている。このように個人番号が活用されない日本では、個人の正確な所得、資産を誰も把握していないので、公正な税・社会保障負担は実現していない。

しかし、日本では個人番号の必要性はほとんど理解されず、プライバシーの侵害や個人情報流出という理由を挙げて、個人番号制度の導入・活用には強い反対がある。過去にも、グリーンカード、社会保障番号、住民基本カードなど、何度も個人番号の導入が試みられたが、常に失敗してきた。そして税収不足、財政赤字の拡大、社会保障制度の維持可能性に赤信号がついてから、ようやく「マイナンバー」として個人番号が本格的に導入された。

一五年一一月に配布が開始され、その本格的な運用時期は消費税の一〇％への引き上げ時の一七年四月に予定されていた。しかし消費税率の引き上げの再度の延期により、マイナンバーの活用の気運も消えてしまった。さらに悪いことに、もともとマイナンバーは税・社会保障に限定するはずであったが、医療情報の民間利用の話が出たのを皮切りに、カード化して図書カードや買い物カードとし

て使用すること、NHK受信料に活用しようという話まで出てくる。

韓国、アメリカ、カナダなどの個人番号先進国の経験として、個人番号の利用範囲を大きくすると、不正利用の規模も大きくなることと知られている。セキュリティが甘い日本で利用範囲を拡大するのは、あまりに無謀である。個人番号の導入に際してはデータの流失の可能性を前提にして、データ流失があつても被害が大きくなるような対策を講じておく必要がある。

マイナンバーの本来の目的は、正確な所得・資産把握による公正な負担で社会保障制度を支えることである。とくに負担の公正のためには、個人番号による資産把握が重要である。下野恵子「資産格差の経済分析」(名古屋大学出版会、一九九一年)は所得と資産の関係を詳細に分析しており、高所得者ほど貯蓄額も多いこと、株式保有世帯は全世帯の一〇％程度であり、高所得・高資産保有者ほど株式保有額・保有率とも高いことを明らかにしている。個人番号による名寄せが実施されないために、資産が把握されず、資産から生じる所得が正確に把握されていないことで、高所得者に対する課税が軽くなっていることは明らかな不正である。

日本の所得税制はすべての所得を合計して課税する「包括所得課税」を建前としていながら、税務当局が把握することが困難な利子所得、配当所得、譲渡所得には二〇％の分離課税が適用されている。この分離課税制度により高所得者の租税負担は大幅に軽減され、所得一億円あたりから平均税率が下がり始める(国税庁の申告所得データ)。つまり分離課税制度を廃止して、マイナンバーを活用して所得や資産を把握すれば、負担の公正を実現できるし、所得

税収の大幅な増加も期待できる。

税であれ社会保険料であれ、社会保険制度の維持には多額の財源が必要であるが、正確な所得・資産把握にもとづく公正な負担が成立しない限り、人々は負担を拒み社会保険制度の維持もできなくなるかもしれない。

## 4 社会保障財源の確保と保護

### (1) 特別会計による社会保障財源の保護

最初に、社会保障財源を安全に確保する手段として、「社会保障特別会計」を提案する。政府が特別会計を設ける理由は、特定の事業に関する収入と支出を明確にすることである。しかし事業によっては、特別会計の創設により資金の流れが複雑になり、かえって収入と支出の流れが不透明になる可能性もあるし、一般会計のように国会で議論されることがないために、不明朗な資金の流れが問題になる場合も少なくない。それでも、社会保障財源を一般会計から切り離しておけば、他費目への流用を防ぐことができる。

特別会計が特定財源の確保のために活用された例がある。それが道路財源を確保するために五八年に設置された「道路整備特別会計（旧建設省 国土交通省）」であり、道路特定財源を全国の道路整備に活用してきた。日本全国の道路整備が進み、役割を終えた道路特別会計は、〇八年には他の特別会計とあわせて「社会資本整備事業特別会計」の一部となったが、一三年にはこの特別会計が廃止された。

中央政府には、以下のように現在一三の特別会計が存在する。このなかで、社会保障関係の特別会計は、「年金特別会計」と「労働保険特別会計」があり、国民年金と厚生年金の年金資産の運用と雇用保険と労働災害保険などの労働保険を扱っている。

\* 交付税および譲与税配付金特別会計（内閣府、総務省および財務省）

\* 地震再保険特別会計（財務省）

\* 国債整理基金特別会計（財務省）

\* 外国為替資金特別会計（財務省）

\* 財政投融资特別会計（財務省および国土交通省）

\* エネルギー対策特別会計（内閣府、文部科学省、経済産業省および環境省）

\* 労働保険特別会計（厚生労働省）

\* 年金特別会計（内閣府および厚生労働省）

\* 食料安定供給特別会計（農林水産省）

\* 国有林野事業債務管理特別会計（農林水産省）

\* 特許特別会計（経済産業省）

\* 自動車安全特別会計（国土交通省）

\* 東日本大震災復興特別会計（内閣府ほか主要省庁）

ここでは一三の特別会計に加えて、新たに社会保障目的税である消費税、「社会保障税」、「法人社会保障税」を特定財源とする「社会保障特別会計」を提案する。この会計は、年金と労働保険を除いた、医療・介護関係および児童手当・障害者手当などの福祉関係の収入と支出を管理する。

### (2) 消費税の完全な社会保障目的税化

八九年に導入された消費税は、その逆進性（低所得者ほど所得に對する税負担率が高くなること）から、低所得者に手厚い社会保障

に用いることを条件として導入された。実際、消費税法第一条第二項で、消費税は「年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」と明記されている。文章どおり読めば、明らかに消費税は社会保障財源である。

しかし、安倍内閣は一九年一〇月の消費税の八%から一〇%への引き上げに際して、「全世代型社会保障」という言葉によって、社会保障財源である消費税引き上げ分を、幼児教育無償化や低所得世帯（非課税世帯）出身の学生の学費無償化という本来は教育費で実施すべき施策を社会保障財源によって実行しようとしている。このような予算の流用を避けるために、道路特定財源のように、消費税を社会保障目的税、社会保障特定財源にし、特別会計で確保し、一般会計で流用されないようにしなくてはならない。

多くの国民が、社会保障の充実のためでも増税を拒むのは、税金が政府の自由に使われてしまうと考えているためである。一般の人を対象としたセミナーや講演で、日本の社会保障が危機にあり負担の増加が必要であるという話をする、必ず戻ってくる答えが「社会保障の充実に使われるのなら増税に応じてもいいけれど、それが軍事費に（あるいは、政府の勝手に）使われそうだから、増税には賛成できない」である。

政権にかかわらず、増税分は必ず社会保障給付として使われる、流用されないという保証をしない限り、政府に対する不信感を持つ大部分の国民は、社会保障制度維持のため、負担増には応じないであろう。それが消費税の特定財源化であり、特別会計の創設を必要とする理由である。

### (3) 社会保障財源——消費税、「法人社会保障税」、「社会保障税」

社会保障制度の財源は消費税だけではない。できるだけ縮小するとしても一般会計からの歳出（公費負担）が必要かもしれない。さらに、個別の雇用者の社会保険料の企業負担をなくす代わりに、売り上げか内部留保に対し一定割合で課す「法人社会保障税」、そして個人所得に対し一定の割合で課される「社会保障税」も必要である。

ちなみに一四年の公費負担分は国庫負担三一・一兆円と地方自治体負担分二一・九兆円で合計四三兆円なので（巻頭色刷り第6図参照）、一〇%の消費税だけでは賄えない。消費税一〇%はほぼ二五兆円なので、残りの一八兆円はどうしても一般財源からの移転（国の社会保障費、地方の民生費の一部）になる。しかし今後も公費負担は確実に削減されるので、できるだけ公費負担に依存しない社会保障制度を確立するためには、消費税のさらなる引き上げか、「法人社会保障税」と「社会保障税」の引き上げが必要になる。かりに消費税率を一七%に引き上げれば、公費負担は必要でなくなる。高税率であるが、消費税が確実に年金、介護、そして児童手当などの福祉政策に使われ、その恩恵を受ける人が多くなれば、消費税率の引き上げにも抵抗がなくなるかもしれない。

さらに社会保険料は六四兆円なので、それを「社会保障税」と「法人社会保障税」のかたちで徴収する。個人に課される「社会保障税」は、これまでの社会保険料とは異なり、次のような条件を満たすものとする。①公務員や民間企業の雇用者の社会保険料に存在した企業負担を廃止、②所得税と同時に課税、③所得の一定%割合

で課税、とする。企業負担を廃止すれば、公務員・民間企業雇用者と非正規社員・個人事業者・フリーランスに課される社会保障負担は、個人所得をベースに課され、所得に比例して課される。「社会保障税」を完全な所得比例税にすることで、低所得者が負担できず、社会保障サービスを利用できなくなるケースを避けられる。

雇用者の所得に応じた企業負担をやめれば、正社員を社会保障負担のない非正規労働者に置き換えるという動きはなくなるであろう。現在、年金・医療・介護保険の企業負担は賃金の一五%にもなるので、企業には重い負担である。社会保障の企業負担の増加を避けるために、企業はぎりぎりの人数しか雇わず、正社員ではなく社会保険企業負担のない非正規労働者を雇うことも少なくない。

現行の社会保障料の企業負担相当は「法人社会保障税」として、売り上げ、あるいは内部留保への一定割合の課税によって賄われるのが望ましい。法人所得への課税は、大企業だけが活用できる特例や租税特別措置が多いこと、赤字企業が半分を占めること、などから公正性に問題があると思われる。

これら「社会保障税」と「法人社会保障税」は、消費税とともに社会保障目的税として、「社会保障特別会計」の特定財源とする。

## おわりに

本特集では、財政破綻の可能性の高い日本の現状を考慮して、将来の社会保障制度の維持可能性を考えてきた。社会保障制度の維持のためには、社会保障財源の確保が最も重要である。

安倍政権による一五年一〇月から一九年一〇月までの四年間の消

費税率八%から一〇%への延期は、社会保障財源に大きな損失を与えた、消費税は社会保障目的税なので、四年間の延期は、二〇兆円の社会保障財源の喪失を意味する。二〇兆円の社会保障財源不足により、生活保護給付の削減・申請の厳格化、基礎年金の引き下げ、要支援一・二の介護保険からの切り離し、医療・介護の自己負担の引き上げなど、社会保障水準の引き下げが起きている。

しかし、社会保障水準の向上が目的だとしても、税負担の引き上げを受け入れる国民は少数派である。巻頭色刷り第8図は、六〇歳以上を調査対象にした『第八回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査』（二五年）の社会保障制度の負担のあり方についての問いに対する回答をまとめたものである。

「社会保障水準の向上のためなら、税や社会保障負担の引き上げを受け入れる」を選択した割合は、スウェーデン五二%、ドイツ四七%、アメリカ四四%に対して、日本はわずか二八%にとどまる。逆に「税や社会保障負担を増やさないためには、社会保障水準が下がってもやむをえない」という選択肢を選んだのは、スウェーデン六%、ドイツ一%、アメリカ一〇%に対し、日本は最も高い二〇%である。

この調査結果は、日本人の政府への信頼感の低さを反映している。社会保障制度の運営には多額の財源を必要とするが、その財源を政府に委ねることに不安を感じている国民が多いのである。国民の不安感を払しょくするためには、①社会保障財源を特別会計とし、一般会計と分離する、②消費税第一条第二項で書かれている「消費税は年金・介護・少子化に係る施策に用いる」という目的に沿って、消費税を完全に社会保障目的税化する、③一般財源による



公費負担はできる限り削減し、社会保障特定財源は消費税、「社会保障税」、「法人社会保障税」とする必要がある。

財政破綻の可能性がかなり高いことを考慮すれば、社会保障財源を守るために、まず「社会保障特別会計」を創設することが重要になる。それもできるだけ急いだほうがよいであろう。さらに、公費負担に依存する制度を縮小することも重要である。とくに生活保護制度の対象になりやすい高齢者世帯、母子世帯の所得対策は重要である。生活保護世帯の半分以上を占める高齢者世帯の貧困は、最低保障年金（満額の基礎年金給付）の導入によって防げる。さらに母子世帯の貧困率は、最低賃金の引き上げによって下げられる。高齢世帯や母子世帯の収入が増加し、相対的貧困率が現在の一六%からヨーロッパ諸国のように一〇%以下になれば、家計消費も活発になり、経済成長率が高くなる。格差縮小による経済成長の実現である。

社会保障制度は低所得者だけでなく、中所得者の生活を守る制度である。現在は社会保障制度に何の意味も見出すことのない高所得者も将来はわからない。そして一〇歳まで生ければ、誰もが医療サービスを必要とするであろうし、わずかな例外を除き介護を必要とするようになる。つまり医療だけでなく介護も必需品となる。そのとき、介護事業所がなくなり利用するサービスがなくなっていないことを祈るばかりである。

（下野 恵子）

（注）本特集は、下野恵子『所得増税』の経済分析（ミネルヴァ書房、二〇一七年一月）の第一章、第五章、第六章から、財政赤字と社会保障制度

に関する部分を取り出し、さらに社会保障財源とその確保に関する議論を付け加え、大幅に加筆・修正し再構成したものである。

【参考文献】

- \*佐藤滋・古市将人「租税抵抗の財政学」、岩波書店、二〇一四年。
- \*下野恵子『所得増税』の経済分析、ミネルヴァ書房、二〇一七年。
- \*下野恵子「介護保険解体の危機」、法政大学出版局、二〇一九年。
- \*布川日佐史「生活保護法改正と生活困窮者自立支援法」、『日本労働年鑑二〇一五年版』、七三―一〇七頁、二〇一五年。
- \*吉田博光「我が国財政の利払費に関する考察―持続的な経済成長の実現と利払増加の関係―」、『経済のプリズム』、一三四号、一―二〇頁、二〇一五年。
- \*Gingano, F., 'Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth', OECD Social Employment and Migration Working Paper, no.163, OECD Publishing, 2014.

