

特別掲載

世代間格差論に対する考え方 (上)

— 社会保障の教育推進に関する検討会資料から —

厚生労働省 政策統括官付社会保障担当参事官 武田 俊彦

はじめに

社会保障の教育推進に関する検討会は、平成23年10月11日に発足し、これまで4回審議を重ねてきている。この検討会は、社会保障の教育が推進される環境作りを主な目的として設置されたものであるが、審議の中で社会保障制度について正確な理解が必要だという議論が出たことから、第4回の審議に一つのケーススタディとして世代間格差論についての資料が提出された。

この資料は、厚生労働省として、錯綜する論議に対してなるべく多角的にかつ詳細に誤解の

生じないよう整理したものであつて、広く関係者に参照していただきたいものである。しかし、検討会の性格上、必ずしも多くの注目を集めるに至っていない。

このため、今回は、その概要と注目点について以下に紹介することとした。

なお、全文は厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingai/2i9852000026q7i.html> に掲載されているので参照されたい。

I 正確な理解のための資料提出の経緯

社会保障教育に関する検討会では、社会保障を子どもたち、

特に中学・高校の生徒にどう教えたらいいか、について検討を開始した。その手始めに、社会とつながりが深いテーマについて、学校現場でどのような効果的な教え方があるか、有識者に来てもらってヒアリングを実施することとした。

第2回の検討会では、民間出身で杉並区立和田中学校の校長として大きな実績を上げ、教育界で大変著名な藤原和博氏から説明を受けた。藤原氏は、学校で例えば四つの選択肢の中に正解がある、という通例のやり方に疑問を呈し、自らの考案になるワークシートによる実践例を紹介した。

この方式には委員の多くから

賛同の声が上がったが、委員の一人、細野真宏委員は、その場で「いわゆる専門家と言われている人たちも含めて、みんなが間違っていたというような常識的にはあり得ないようなことが、社会保障においては起こってしまっている」という指摘をし、「社会保障は研究者自体が少なかつたのに、不幸なことにその人たちが「引っかけ問題」で間違えてしまっていたので、ずっとその後、間違え続けているような教育が、いまだに行われている」ので、「どう立て直すか」というところで、やはり新たに「中立的教育」が必要になると指摘した。ここで、そもそもワークシート方式やダイベート

方式の前提となる「正しい知識・正しい理解」が重要な論点として位置づけられることとなった。

第3回の検討会では、社会保障にどのような誤解が生じてきたのか、などについて資料を基に活発な議論が行われた。事務局から提出された資料では、特に年金について、①年金は400兆円以上の超過債務を抱えている、②未納が増えると年金が破綻する、③年金は払っただけもらえないので、若者にとつては払い損であるなどの論調が多いとしつつ、特に世代間の負担の不均衡については正確な知識と社会保障の基本的性格についての理解が必要、とした上で、具体的事例に即して議論を整理していくことが必要だとしている。この資料を基に、特に内閣府経済社会総合研究所のディスカッションペーパーとして公表された「社会保障を通じた世代別の受益と負担」(以下、「内閣府ペーパー」という。)について議論が提起され、検討会の要請を踏まえて事務局が提出した

のが今回の資料である。

II 資料の内容について

1. 計算技術的な問題点

ここで取り上げられている内閣府ペーパーは、結論において、将来世代になるほど生涯でみた負担が給付を上回るといふ計算結果を示している。このため、この試算がどのような前提を置いてどのような行われているのか、がまず確認され、検証されなければならない。

特に、今回の内閣府ペーパーの試算では、年金・医療・介護のそれぞれについて試算を行い、そのいずれについても世代間格差が生じていると主張しているが、医療や介護において格差が生じるという点に強く違和感を感じている関係者は多い。この点について、今回提出した「社会保障の正確な理解について」の一つのケーススタディ」と題する資料(以下、「ケーススタディ」という。)は、この内閣府ペーパーの試算の技術的

側面について五つの問題点を提示している。

五つの問題点とは、①保険給付の期待値を計算することの問題、②割引率の問題、③100年後の医療や介護(の現在価値を求めようとする問題)、④事業主負担の扱いの問題、⑤引き算で考えるべきか割り算で求めるのがよいかという問題、の五点である。以下、順次見ていく。

〔計算技術的問題点①〕保険給付の期待値を計算することの問題(要点)

社会保険は、あくまでも保険であり、金融商品ではない。仮に、社会保険における世代ごとの給付と負担の関係について、機械的な「計算」ができるとしても、それは、あくまでも「平均値」としての期待値を示したものに過ぎない。社会保険があることでリスクが軽減されることによる「期待効用の増加」も考慮すべきではないか。(「リスクヘッジ」こそが「保険」の意義)

たとえば、あらゆる民間の保険商品は、保険会社が事業を運営するために必要とするコストである付加保険料を徴収している分、「保険給付の平均値としての期待値」は「市場運用の期待収益額」より低くなる。だからといって、保険商品が払い損とは言えない側面があることと同様に、社会保険も単純に払い損とはいえない側面がある。

○リスクを引き受ける保険

検討会で、権丈善一座長は、この論点を取り上げて、自動車保険と金融商品を比較するようなもの、と言えば分かりやすいのでは、と解説を加えた。社会保険は、人生の様々なリスクに対して、保険の仕組みを活用してリスク分散をするものである。個人でこのリスクに備えようとすると、100歳まで生きるかもしれないし、高額医療を長期にわたって必要とするかもしれないので、平均的な必要額を大きく超えた貯蓄をしなければ決して安心できないわけだが、保険がそのリスクを引き受け、分散して、保険者としての

リスク引き受け代を徴収する。これがリスクプレミアムと言われているものである。

「ケーススタディ」では、図1のように、保険リスクの効用曲線などを示している。リスクを考慮しなければ、平均値を期待してしまいが、リスクプレミアムの考慮すると、 y_0 の給付で満足できる。

〔計算技術的問題点②〕 割引率の問題

(要点)

若いときに払って、歳をとってからもらう社会保険の仕組みの上では、割引現在価値換算の数値は、大きな値の金利で割り引けば、収支がマイナスになるのは当然。内閣府ペーパーの試算は、世代間の格差が大きく見えるような示し方をして、格差の大きさを煽っている。

○割引率の持つ意味

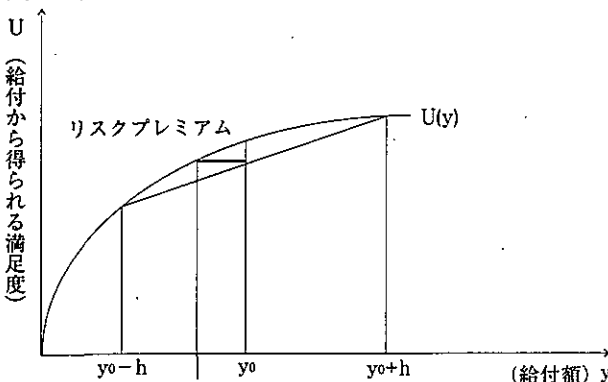
割引率の問題は、試算結果としての数字を左右する極めて根幹的な問題である。

世代ごとで比較するため、世代ごとに生涯にわたる給付総額と負担総額を計算することにな

るが、現在の1万円と40年後の1万円は等価値ではないため、一旦、現時点での価値を計算し、その上で比較することになる。現在の1万円が1万円であることは自明だが、40年後の1万円を今の価値に置き直していくらと考えるかは、自明ではない。そこで何らかの数字を置かないと計算ができないが、この数字の置き方で結果は過大にも過小にもなるのである。

○割引率の大小関係

図1 危険回避者の効用曲線の形状とリスクプレミアム



$y_0 - p$
 确实同値量
 U(y) は効用曲線といい、給付額が増えるほど満足度の伸びは小さくなると考えられる (限界効用逓減の法則)。
 (慶應義塾大学 権丈教授作成資料)

それでは、どのような割引率を用いるのが適当と考えればよいのだろうか。まず、割引率の大小関係を確認しておきたい。「ケーススタディ」にもあるように、一般に、一定の実質的な経済成長があり、かつ、資産が富を生むような、すなわち通常の経済状況の場合、

「等しい割引率」
 「等しい割引率」
 「等しい割引率」

市場は常に変動するので、一時的にこの関係が成り立たないことがあるが、それを長期にわたって続くと考えることは適当ではない。

○「利回り」を使う根拠は

内閣府ペーパーの試算では、この三つの指標のうち、最も値が大きい「利回り」で割り引いて割引現在価値に換算している。この結果、現在の負担よりも将来の

給付の方が現在価値は小さく見える。先に負担して将来給付を受ける仕組みは、負担総額の方が大きく見える構造となる。では、割引率に「利回り」を使う理論的根拠があるとすれば何なのだろうか。

これは、保険料を払わずに、その分を市場運用することで利回りを稼ぐ「金融商品」と比較して、どちらが期待収益が大きいかという発想に立つことを意味する。この発想が正しければ、「利回り」の数字を使うことは許容されることになる。

しかし、そもそも保険である以上、完全に金融商品と同じ利回りを保障することはできない。これは問題点の①に示したことである。どのような保険制度であれ、金融商品と利回り競争をすれば勝てないのである。

一方、個人としてみれば、医療費のための積立口座が設けられ、平均的な医療費だけ積み立てれば安心、とはならない。突発的に高額医療費が発生する可能性があるので、公的保険の個人としても、公的保険の

表1 割引率の考え方の整理

	利回り	賃金	物価	名目
割引率 (H21財政検証)	4.1%	2.5%	1.0%	0% (割引せず)
給付負担倍率	割引率が小さいほど倍率は大きい →			
割引の考え方	債券、株式市場での逸失利益の期待値の計算	生活水準(賃金)による価格調整	購買力による価格調整	-
保険のリスクヘッジによる効用	いずれのケースにおいても保険のリスクヘッジによる期待効用の増加(保険のメリット)は計算されていない。			
払い損かどうかの解釈	いずれのケースも給付負担倍率が1倍を下回っても、上記のリスクヘッジによる期待効用増がそれを補えば払い損にはならない。 → 特に利回りの場合は金融商品と保険という2つの選択肢の比較が計算の含意となっているが、この際、前者が保険のリスクヘッジによる期待効用の増加を評価していないことは重大な欠陥である。			

(慶應義塾大学 横丈教授作成資料)

代わりに同じ医療保障機能を持ちつつ、しかも金融商品と同じ利回りを保障してくれる保険を手に入れる可能性はないことになる。そうすれば、一体何と比較しようということになるのか。

○利回りで割引く意味
また、計算技術的に言えば、最も値が大きな利回りで割り引くことは、遠い将来の金額を相対的に小さな額で見なすこととなる。一般に、現在のお金を、大きな利回りを前提で考え

ると、将来の金額は大きくなる。「割り引く」というのは、まさにこの「逆」の話で、現在のお金を、大きな利回りを前提で評価していくと、将来のお金の価値は、そのぶん大きく目減りしていつてしまうこととなる。

先に見たように、賃金の伸びを利回りの伸びが上回るのが通常の姿である。将来の賃金を利回りで割り戻

せば、賃金は小さく見える。したがって、内閣府ペーパーでは、将来世代ほど生涯の賃金収入は減少していくことになる。賃金は一定率で伸びていくことになつていくのに、下の世代はほとんど給与は下がる。これが内閣府ペーパーの姿なのである。

○賃金で割引く考え方
社会保険の負担は、一般に給与の一定率などで賦課され、賃金で伸びる。給付にもその構造が入るため、賃金の伸びと大きな乖離はないと考えることができる。したがって、賃金の伸びで考えていく方が、支え合いの仕組みとしての社会保障には、はるかに整合的なのである。それを無理に賃金以上の数値で割り引くと、拠出に比べて、遠い将来で受給する給付額の方が小さな額で見なされ、結果として子ども世代が負担超過だ、という誤解に結びついてしまう。

○人口100人程度の村
たとえば、人口が85歳まで各年齢二人ずつの村を考えてみる。人口構成は変わらず、高齢化比率は変わらない。すなわち、

高齢化の影響はないものと考えられる。さて、この村に社会保障制度があり、20歳から60歳まで1万円ずつ負担し、65歳から85歳まで2万円ずつ給付を受けると想定する。村民からみれば、誰でも同じ負担と給付であり、考え得る限り世代公平的仕組みである。

この村は賃金が毎年2%伸びる。負担も2%伸びし、給付も2%ずつ伸ばしていく。こうして村の中の支え合いは機能し、そうすれば、相変わらず負担と給付は均衡する。村民は公平だと思っただろうが、運用利回りの概念を入れたとたんにこの村の仕組みも世代間の不公平の社会になる。

村民にとって、この突然降つて湧いた「不公平」から逃れるには、過去から続いてきた村社会から脱退して自ら貯金し、運用(利回り)に運を任せるしかない。それでも、平均医療費以上の病気になるたとき、積立てるときの想定以上に長生きしてしまつた場合、たまたま給付開始時期に株式市場が暴落した場

この村は賃金が毎年2%伸びる。負担も2%伸びし、給付も2%ずつ伸ばしていく。こうして村の中の支え合いは機能し、そうすれば、相変わらず負担と給付は均衡する。村民は公平だと思っただろうが、運用利回りの概念を入れたとたんにこの村の仕組みも世代間の不公平の社会になる。

村民にとって、この突然降つて湧いた「不公平」から逃れるには、過去から続いてきた村社会から脱退して自ら貯金し、運用(利回り)に運を任せるしかない。それでも、平均医療費以上の病気になるたとき、積立てるときの想定以上に長生きしてしまつた場合、たまたま給付開始時期に株式市場が暴落した場

この村は賃金が毎年2%伸びる。負担も2%伸びし、給付も2%ずつ伸ばしていく。こうして村の中の支え合いは機能し、そうすれば、相変わらず負担と給付は均衡する。村民は公平だと思っただろうが、運用利回りの概念を入れたとたんにこの村の仕組みも世代間の不公平の社会になる。

村民にとって、この突然降つて湧いた「不公平」から逃れるには、過去から続いてきた村社会から脱退して自ら貯金し、運用(利回り)に運を任せるしかない。それでも、平均医療費以上の病気になるたとき、積立てるときの想定以上に長生きしてしまつた場合、たまたま給付開始時期に株式市場が暴落した場

この村は賃金が毎年2%伸びる。負担も2%伸びし、給付も2%ずつ伸ばしていく。こうして村の中の支え合いは機能し、そうすれば、相変わらず負担と給付は均衡する。村民は公平だと思っただろうが、運用利回りの概念を入れたとたんにこの村の仕組みも世代間の不公平の社会になる。

村民にとって、この突然降つて湧いた「不公平」から逃れるには、過去から続いてきた村社会から脱退して自ら貯金し、運用(利回り)に運を任せるしかない。それでも、平均医療費以上の病気になるたとき、積立てるときの想定以上に長生きしてしまつた場合、たまたま給付開始時期に株式市場が暴落した場

合、保障は全くなくなる。そういう社会を国民が望んでいるとは思えないが、いかがだろうか。

なお、この単純化したケースについて、「ケーススタディ」では参考資料として示している。本稿では、紙幅の制約から省略したが、参照していただきたい。

(注) ちなみに、払った分が戻ってくる例として知られるスウェーデン方式の年金給付も「みなし運用利回り」である1人当たり賃金の伸びで上昇するように設計されており、年金債務の計算に用いる割引率は賃金上昇率である。このため、スウェーデンの年金も、利回りで割り引けば、いわゆる「払い損」ということになる。

〔計算技術的問題点③〕100年後の医療や介護の現在価値を求めようとする問題
(要点)

医療や介護のサービス給付を割引現在価値換算し、負担と給付の関係を示すことに意味があるのだろうか。

○問題の所在

内閣府ペーパーは、今の若人が高齢者になるまでの医療や介護の費用を計算しているが、100年先の医療、介護の姿を想像できるだろうか、という問題点である。年金と異なり、医療、介護は長期保険ではなく、短期保険という仕組みをとっているのは、将来の給付水準が想定できない、という背景もある。民間保険も、現物給付を行う長期保険は設計が極めて困難であるため、たとえば入院保障であっても、一定の金額を保障する仕組みとしているのが通例である。

○医療の高度化と陳腐化

医療の技術進歩の速さをもても、10年前には考えられなかったような技術が次々導入されている。医療費の増加の最大要因は医療技術の進歩となっているのは最近広く知られるようになってきた(社会保障国民会議に提出された資料を参照されたい)。医療の高度化が進む一方で、高度技術の陳腐化も同時に進んでいる。世界で1兆円以上

売り上げた新薬も次々特許が切れ、世界的にジェネリック医薬品(後発医薬品)の使用が促進されている。新薬の開発と新薬の特許切れのバランスの上で医薬品市場は成立しているのである。このほか、医療技術面では、そもそも入院治療が必要でなくなったたり、手術が不要になったりしている例も多い。それだけ技術革新の激しい世界である。

○厚生労働省の将来見通し

厚生労働省が行っている医療費の将来見通しでは、こうした医療の構造変化を分析し、織り込んだ上で、一定の指標に落とし込み、経済成長率と一定程度の相関をもつて推移すると見込んでいるのであるが、これは、あくまでも、当面(せいぜい20~30年)の間の話であり、その先、遠い未来で、どのような医療が行われ、どの程度の医療費がかかるのかを見通すことは難しいといえよう。

〔計算技術的問題点④〕事業主負担の扱いの問題
(要点)

内閣府ペーパーでは、負担に

事業主負担を含めているが、厚生労働省の試算では、本人負担のみを計上している。

○論点の所在

この論点は、かねてより議論されてきているものである。内閣府ペーパーでは、生涯の負担と給付を見る際に、厚生年金や健康保険の保険料負担に、事業主負担を入れていく。すなわち、事業主負担分も帰属としては個人が負担しているという前提で考えていることになる。一方、厚生労働省の厚生年金における拠出と給付の関係に関するこれまでの資料においては、事業主負担を入れていない。

○経済学的取扱

経済学的には、社会保障の事業主負担は給与と同じように家計部門に一旦支払われていると見なされている。ただし、これは国民経済をどうみるかというときに、そのように仕分けしているということであって、世代間の負担の公平というように国民がどのように受け止め、どのように公平感、あるいは不公平感として受け止めるか、という

議論の場合にそのままでは、
てよいということではない、と
思われる。

○疑問点

「ケーススタディ」において
は、「事業主から見ると、事業
主負担」は、従業員に対して負
担している額として計上すべき
と主張するかもしれないが、従
業員からするとその分を負担し
ているという認識は薄い。」と
か、「事業主は、社会保険料負
担の軽減策として、非正規雇用
を増やすような行動をとった
り、パート労働の社会保険適用
で、現在、適用除外の者が多い
企業団体等が強い抵抗を示すの
は何故だろうか。」といった疑
問が提示されている。

○確定的なことは言えない

そのうえで、厚生労働省とし
ては、社会保障の議論において
は事業主負担は被用者本人の
負担には含まれない、と考える
べきという従来の考え方に立ち
つつも、あえてここでは、「こ
の部分の扱いをどうすべきかに
ついては確定的なことは言えな
いのではないか。」という表現

にとどめている。

〔計算技術的問題点⑤〕「引き算」
で考えるべきか、「割り算」で
考えるべきかという問題

(要点)

内閣府ペーパーでは、保険料
の支払から受給された給付を引
き算して、その差引きがプラス
かマイナスをみている。これは、
むしろ、払った保険料の水準に
対して、どの程度の給付をもら
えるのかという点で、割り算を
して比率をみるべきではない
か。

この問題点については、「ケー
ススタディ」に書かれているこ
とが必要十分と思われるので、
該当部分をそのまま引用する。

「様々な指標を示すとき、そ
の指標が持つ意味や、その指標
を見た人たちの受止め方に十分
に注意して計算を行わなければ
ならない。内閣府ペーパーでも、
様々な指標の示し方をしている
が、そのうちの一つに、保険料
の支払から受給された給付を
「引き算」して、その差引きがプ
ラスかマイナスかを見ている。
そして、多くの世代で、マイナ

スになることを強調している。

社会保険、特に年金制度にお
いては、支払った保険料の水準
に対して、どの程度の水準の給
付を受給できるかについては、
老後の生活設計を描く上でも必
要な情報である。その際、生活
設計のための水準ということ
あれば、たとえば、今の給与水
準に対して何%程度もらえる
か、すなわち、所得代替率
が一般的な指標である。

内閣府ペーパーのように、生
涯にわたつての負担と給付の関
係をみる場合においても、同様
に、「引き算」ではなく、「割り
算」で比率をだすことで、現在
保険料を負担している若者が、
その制度に入ることにより、ど
の程度の給付の見返りが期待で
きるかが明確になるのではない
か。」

〔計算技術的問題点〕まとめ

以上、五つの問題点について
紹介した。

先にも指摘したとおり、社会
保障の問題とは、国民が公平性
の観点や公正性の観点などに照
らして、国の仕組みとしてこれ

を納得して受け入れるかどう
か、という問題になってくる。
そのためには、国民が、正しい
知識を前提に当事者意識を持っ
て考え、理解と納得をしていた
だくことが必要である。

社会の変化に応じて制度も変
わっていかねばならない部
分もある。制度の不安を煽る報
道も多いが、国民一人一人の共
有財産である皆保険を守るため
にも、給付と負担の関係などに
ついて当事者意識をもって議論
に参加していただきたいし、そ
のために最もふさわしい議論の
素材を提供していくことが関係
者に求められているのではない
だろうか。

なお、昨年の政策提言型事業
仕分けにおいても、最初のセツ
ションにおいて世代間の不公平
という論点と数字が提起されて
いるが、その場において、私か
ら、世代間の負担の公平が大事
な論点であることは同じ意識で
あるものの、数字については慎
重であるべき旨発言してい
ることも付言しておく。



世代間格差論に対する考え方 (下)

— 社会保障の教育推進に関する検討会資料から —

厚生労働省 政策統括官付社会保障担当参事官 武田 俊彦

II 資料の内容について (続き)

2. 社会保障の本質に関する定性的な(理念的な)問題点について

前回、内閣府ペーパーの五つの計算技術的問題点について論じてきた。今回は、定性的な論点、すなわち理念的な論点について論じてみたい。

これらは、いずれも社会保障の本質に関する論点であり、単なる計算の問題ではない。最近、このような本質論が議論される機会が減少しているきらいもあるため、こうした問題提起は重要だと考えている。

(注) 今回も、多くの図表は省略

している。詳細は厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/> 29852000026q7.html を参照された。

〈理念に関する問題点①〉「社会保障」の概念とは何なのか(要点)

内閣府ペーパーの前提にある社会保障の世代間格差論は、「所得再分配は、税で行えばいいのであって、社会保障の中で行うべきでない」という考え方に立っているが、これについてどう考えるべきか。

○問題の所在

世代間の負担の公平についての議論は行われるべきであるし、現在の社会保障制度におい

て世代間の問題がないとは言えない。医療保険の分野のように短期保険の場合は、生涯の給付と負担ということではなく、各年度においてこうした問題が提起されることになる。問題はどのような観点に立ってどのようなものを理想として議論を行うかである。

近年の世代間の不公平論は、計算技術論で検証したように社会保障をあたかも金融商品であるかのように想定して試算をし、人口100人程度の村の例で見たように所得再分配や世代を超えた支え合いからの離脱を志向しているように思える。そして、所得再分配は税の世界に追いやられ、税で行われる限り世

代間の不公平の問題とか公債発行による将来世代への負担の先送りなど、どんな問題が起ころうが一切関知しないという立場のようである。

このような考え方が妥当なのかどうか、というのがここで提起されている問題意識である。

○税と社会保障の違い

これは、なぜ「社会保障」という仕組みが生み出されてきたか、という社会保障政策の進化過程と現在の各制度の理念に関わる問題であるように思う。

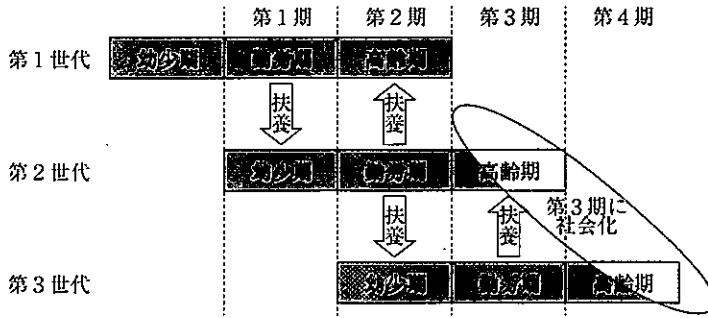
「社会保障の正確な理解についての一つのケーススタディ」と題する資料(以下、前回と同様、本稿において「ケーススタディ」という。)では、以下の

表2 扶助原理、社会保険、私保険の違い

	扶助原理 (生活保護)	社会保険	私保険
私保険の原則 (給付反対給付均等原則)	—	給付反対給付均等原則は、社会政策目的に従属させ、個々人の事故発生率の大小を操作することにより、生活事故へのリスクヘッジを行う目的を置く。共に、再分配にも主目的を置く。	確率を媒介項として個人単位で給付反対給付均等原則が厳守される。
受給の権利性	薄い、もしくは無し	高い	あり
財源調達と給付の安定性	不安定	税財源とするよりも財源調達は安定的であり、したがって給付も安定性が高い。	—

ように整理されている。生活問題の救済に際して、税による一方的扶助では、厳しいミーンズ・テスト(給付を受けるものに対して行われる資産調査)によるスティグマ(否定的

図2 社会保険の創設と扶養の社会化(親の扶養を第3期に社会化)



(慶應義塾大学 権丈教授作成資料)

評価、汚名の刻印)が避けられない。さらに、税による扶助では、財源の性質上、ミニマムの保障しか行うことができず、それでは貧困問題をはじめとした生活問題を軽減することができないため、国民の不安を緩和することができなかつた。この状況に鑑み、社会保険は、生活者の所得の一部を拠出させることによって自助の強制制度

の型式をとりつつ、私保険の原則(給付反対給付均等原則)に社会政策目的による変容を加え、高所得者から低所得者へ、生活事故発生確率の低い者から高い者への再分配を行うとともに、給付に権利性を付与することをねらった制度として導入され、発展してきた。以上を要約すれば、生活上の様々なリスクに対して救済を図る仕組みとして、税による方式と社会保険による方式があるが、社会保険には給付に権利性を付与し、スティグマを避けられ、給付も一定水準を確保できる、という有利性がある、ということである。

この税(方式)と社会保険(方式)の違いについては、社会保障の教育に関する検討会の本来の議題である教育教材づくりにおいても議論され、子どもたちが学ぶべき論点としてこの点が学習するワークシートが提案されている。社会保険料総額は今や約60兆円と国税収入42兆円の1.5倍の規模に達している。この社会保険の意味と役割は、私は、社会保障の教育を考える上で非常に大事な論点であるし、それにもかかわらず国民の間で必ずしも十分認識がされていない論点だと考えている。なお、税に基づく制度、社会保険、私保険の違いについては、「ケーススタディ」に整理してあり、内容を表2として示した。○私的扶養から社会的扶養へ また、社会保険の発展過程を全体としてとらえることも重要である。そもそも、社会保険は、特に年金や介護については、制度創設前は(賦課方式的に)子世代が親世代を直接的に支援してきた仕組みを、経済発展とともに起こってきた都市化・核家族化などで増幅されたリスクを社会全体で支えるべく「社会化」したものである。これについては図2のとおりである。第二世代は私的扶養として高齢者を支え、第三世代は社会的扶養で高齢者を支えているが、下の世代が上の世代の高齢者を扶養するという構造自体は変わっていないことが示され

ている。

こうした経緯を踏まえれば、子世代が親世代を支えるという行為に対して、「社会化」後の制度の中だけに着目して機械的な割引現在価値を計算することはどのような意味をもつのか、ということが問われなければならない。

〔理念に関する問題点②〕世代間の「格差」はなぜ生じたのか(要点)

内閣府ペーパーには、以下のような記述がある。

「例えば、介護保険では制度創設が2000年なので現在の高齢者は、現役時代に保険料を負担することが無かった。年金、医療でも、これまで段階的に保険料率を引き上げてきたので、前世代は後世代よりも負担が軽くなっている可能性が高い。」

しかし、社会保険の仕組みを創設して、創設時点で最初の世代にサービスを給付をした場合、生涯の保険料負担額には、当然、世代間の「格差」が発生する。

○介護保険創設時の議論
介護保険についても世代間の

負担の不公平がある、と内閣府ペーパーは分析しているが、この指摘には強い違和感があった。ここで、あらためて介護保険の制度創設時の議論を振り返ってみたい。

制度創設時に70歳の世代と40歳の世代について、あえて、内閣府ペーパーと同様に、介護保険制度内における生涯の保険料負担と給付の関係だけを見て比較すると、表3のように、世代間の「格差」が発生するという指摘が成り立つように見える。

表3 世代間の「格差」の指摘

	制度発足時 70歳世代	制度発足時 40歳世代
生涯の保険料負担	20年程度負担	50年程度負担
生涯の介護給付	おおむね同じ (介護が必要となるのは概ね 70歳以上のため)	
給付/負担	高い	低い

しかし、介護保険制度は、むしろ現役世代も含めた国民の声を踏まえて創設された仕組みであった。創設時の高齢者が保険料を負担してこなかったことをもって、給付を制限すべきだという声は全くなかった。

そもそも、根本的な部分での疑問だが、介護給付は高齢者への給付と考えられるものなのだろうか。上述のように、社会保険制度の創設が、従来の私的負担を社会化するものと考えた場合、誰の負担をどう社会化したことになるのか。介護負担で言えば、現役世代の私的な介護負担が軽減されることから、現役世代への「給付」も考えられるのである。

さらに、保険料負担の低い制度創設時にすでに高齢者となった世代は、これまで私的扶養という負担を受け入れてきた世代だったのである。

○年金制度における私的扶養と社会的扶養の関係

以上は、比較的新しく導入された社会保険制度である介護保険についての議論だが、このよ

うな制度創設に伴う世代間格差は、年金、医療でも生じている。年金制度について見たのが、図3である。

また、社会保険料の負担水準は、社会保険制度の創設時以降、経済成長や社会基盤の整備とともに、段階的に、今の水準に至っていると考えられる。すなわち、当時の低かった社会保険料も、当時の経済の規模からすると、相当の「負担感」は生じていたということも指摘しておきたい。具体的な数字は図4を参照されたい。前の世代が計算上負担が少ないからと言って、当時の生活状況や社会インフラも含めて、前の世代になりたいと思っている若者世代は少ないのではないだろうか。

なお、内閣府ペーパーにある「年金、医療でも、これまで段階的に保険料率を引き上げてきた」という指摘について言えば、年金は、急激な保険料の引上げと莫大な積立金が蓄積されることを避けるために段階保険料方式を採用してきたが、一方、医療は時代と共に医療が高度化し

図3 年金制度の制度創設時の“私的な扶養”と“社会的な扶養”

都市化、核家族化による、私的な扶養から年金制度を通じた社会的な扶養への移行

少子化と長寿化の進行による現役世代にかかる扶養負担の高まり

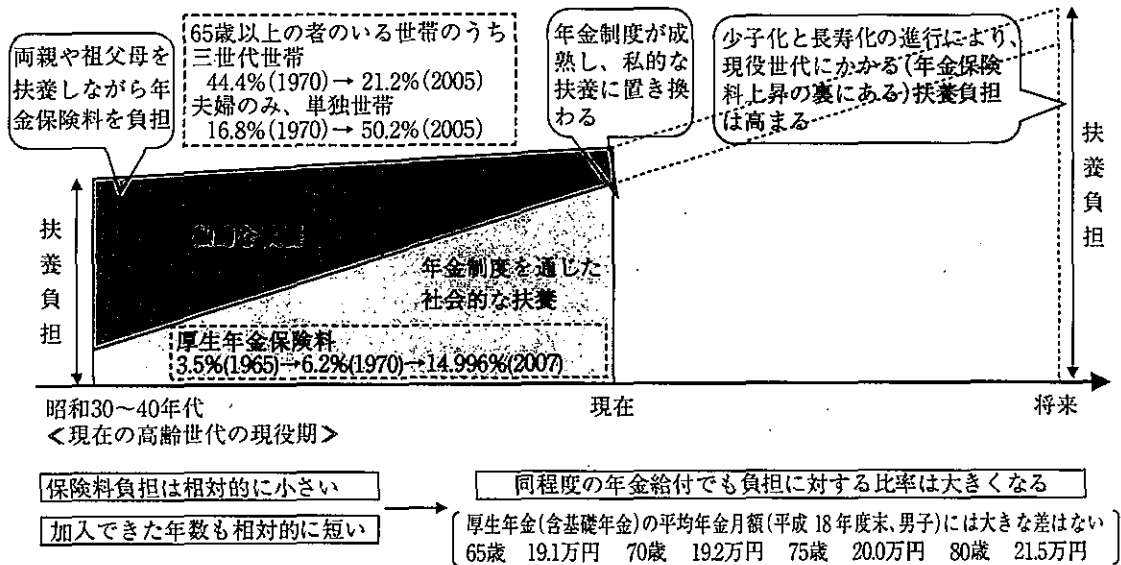
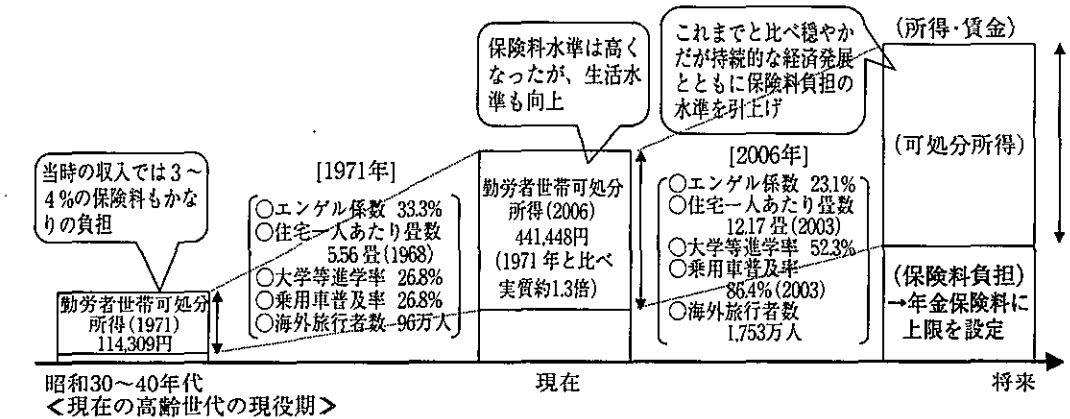
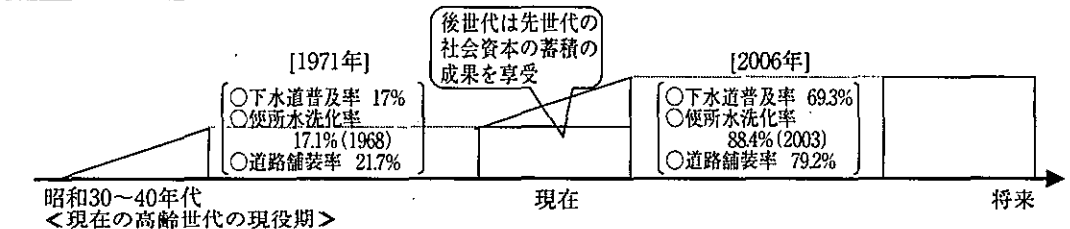


図4 社会的な背景の違い

生活水準の向上と実質的な保険負担能力の上昇



社会資本の蓄積の享受



先世代から後世代への教育費、住宅取得費、相続等の経済的移転があることなども考慮すべき要素

て医療費が増加してきたことで保険料が上昇したという医療の特性の影響が大きく、同じく段階的に保険料が上がってきたとしても、その意味は全く違うことも付言しておく。

〈理念に関する問題点③〉社会保険での世代間の「格差」は、本当に問題なのか

(要点)

そもそも、社会保険制度の中の世代間の「格差」は本当に問題なのか。社会保険は、この制度がなければ発生したであろう、世代間の生活水準の格差を縮小する役割を果たしてきた。この政策目的を遂行する際の政策基準は、各世代の「生活水準」であった。

こうした社会保険の中で世代間格差を推計すれば、世代間格差は確実に存在する。しかしながら、そこで推計された格差について、各世代の生活当事者達には、はたして「不公平」と感じているのであろうか。

○各世代の公平に係る指標

各世代の生活当事者達が意識する「公平」「不公平」感に近

似できる指標を作るといっているのであれば、次のような要素も考慮にいられた方がいいのではないか。

・老親への私的扶養は、社会保険制度の充実に伴い減っているのではないか。

・教育や子育て支援による給付は、今の若人の方が高齢者より充実しているのではないか。

・少子高齢化の中で、親からの一人当たりの相続財産は、昔よりは増えているのではないか。

・前世代が築いた社会資本から受ける恩恵は、今の若人の方が高齢者より大きいのではないか。等

これらを考慮に入れて世代間の「公平」「不公平」を表す指標を作成しないと、各世代を生きる人たちにとって生活実感と掛け離れた指標で議論していることにはならないか。もともと、同一世代の中で、相続財産を受ける者とそうでない者がいるであろうが、そうした問題は、世代内の格差問題として把握すべきことである。

なお、参考として、「ケース

スタディ」では子ども一人当たりの社会保障給付費の推移、子ども一人当たり教育費と教員一人当たり児童生徒数の推移が示されている。

○公債による負担の先送り問題
我々の世代は、国・地方の公債等残高の対GDP比で200%に至ろうとする公的債務を残してしまった。そのため、将来世代に多額の公債費(国債・地方債等の元利払い)を負わせることとなった。

これは明白に問題視されるべきことであるが、こうした特に社会資本を残すこともない赤字公債の公債費を後世代に負わせたいゆえに生まれる世代間格差と、社会保障の中で観察される私的扶養の社会化ゆえに生まれる世代間格差の現象を、混同して議論していないか、厳しく問われるべきであらう。

○国際社会と社会保障の充実

なお、国際社会においては、古くからILO条約で一定の水準の社会保障制度を整備することが求められており、各国とも戦後の世界規模の経済成長期

に、世代間で生活水準に大きな格差が生じないように社会保障給付の充実に努めてきた。

そして、わが国は、同時期、他の先進国と比べて経済成長率が高く、高齢化のスピードが速かったのであるから、日本の社会保険の中の計算上の世代間格差は他国と比べて大きくなることはやむを得ないと考えられる。

〈理念に関する問題点④〉世代間の「格差」の解消は可能か
(要点)

現行の社会保険の下で、一部の論者に問題視されている「格差」を完全に解消してしまうためには、次のいずれかを行うしかない。

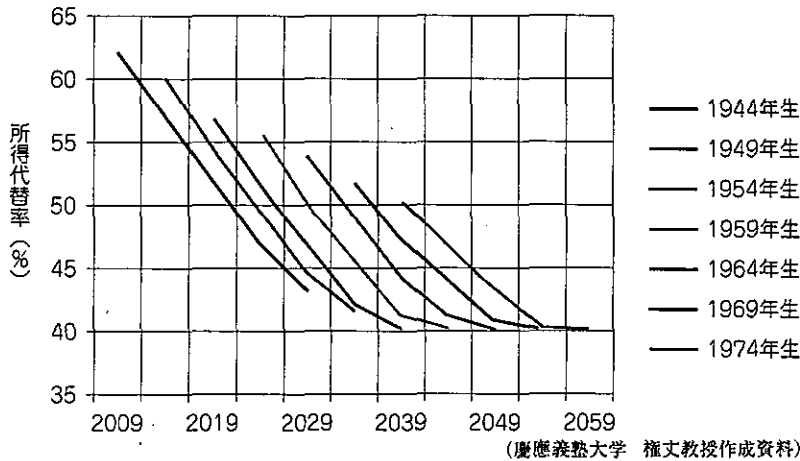
① 現在の高齢者の負担に対する給付の倍率(給付負担倍率)を下げる

② 若人及び将来世代の給付負担倍率を上げる

○給付の引き下げ等

①については、現在の高齢者の「給付を下げる」、「追加負担を求める」のいずれしかない。しかし、多くの論者は、既裁定

図5 既裁定年金の給付スケジュール



年金は物価スライドであり、2004年年金改革で、図5のように年金の給付水準の伸びを抑制するという改革が行われたことを認識していないのではないだろうか。

○公債部分の世代間格差

②について、内閣府ペーパー

のように、「社会保険料」と「給付」の関係だけで世代間格差を論じる場合、その格差の是正にあたっては、税で処理すれば、一見解消できたようにみえる。しかし、税も含めた拠出と給付の関係をみると、あまり大きな変化を期待できない。また、むしろ社会保険に多額の公費が投入されているが、それに相当する財源が確保されておらず、公費(税)負担こそが将来世代への負担のつけ回しとして、社会保険・税一体改革が進められていることとの関係を考える必要がある。

○積立方式賦課方式論

社会保険が創設された時、もともと家族内で子が老親を扶養するという「賦課方式」が社会化されたのである。社会保険の創設で、自分の老後のために積み立てる仕組みが壊されて、これが賦課方式

に置き換えられたのではない。かつて一度も、自分の老後は自分が責任をもつ(子は親の養育責任を負わない)社会だったことはないのである。特に今は、「社会保険」の仕組みができるまでの過渡期であり、その部分だけを取り出して、格差を議論することは国民に誤解を与えるおそれ大きい。

積立方式で自分の老後を賄う方法が、変動が激しくその動きが不確実な市場社会、とりわけ金融市場の不安定さの中で、あたかも簡単に成立するかのような主張がなされているが、積立方式のデメリットももっと議論されていいのではないか。

まとめ

以上、「ケーススタディ」について、詳しく紹介させていた

少子高齢化が進む中で、持続可能な社会保障制度を構築するためには、世代間・世代内の公平性を確保することは重要である。しかし、その際の重視すべ

き「公平性」を示す指標として、社会保険の中だけで給付と負担の関係を比較した一面的な数値のみで評価することは、これまで紹介してきたように、不適切だと見えよう。

社会保障制度が、子ども世代と親世代、現役世代と高齢世代の支えあいという仕組みが基礎になっていることを踏まえ、仮に、将来65歳以上人口割合が40%程度になっても、その際の支えられる人を減らし、支える人を増やして社会経済を活性化していく取り組みを拡充していくことで、制度の持続可能性は確保できるし、それ以外の方法は根本的な解決とはならない。

なにより、国民の貴重な財産である保険制度を維持・発展させていくことこそ今取り組まなければならぬ課題であって、制度の不安をことさらに強調したり、世代間の対立をおおったりするようなことではなく、冷静に、正しい現状認識や正しい理解を基に議論が行われることが望まれている。