

# 次世代につなげる社会保障の構築

— 求められる社会保険と最低生活保障の役割分担や、  
ターゲットを絞った給付設計

明治大学  
政治経済学部教授  
加藤 久和

年金や医療保険など、私たちの生活を支えてきた社会保障制度が大きな曲がり角に立っている。若者が高齢者を支えるという「世代間の助け合い」で運営されてきた社会保障の仕組みが、少子高齢化によってバランスを失いつつあることがその背景にある。加えて、長期にわたる経済成長の鈍化が支え手の負担能力を低下させている。

## 一体改革で決まったこと・見送られたこと

2012年8月に成立した「社会保険と税の一体改革」は何を目的とし、そして何を決めたのであろうか。こう

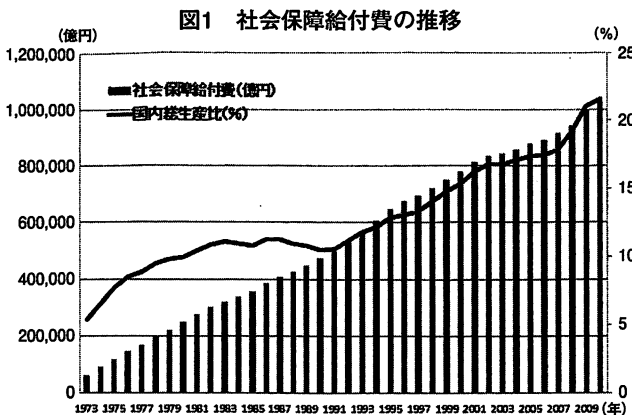
した肝心なところが一般に理解されな  
いまま、消費税率引き上げだけが注目  
されているのが実情である。一体改革  
では2014年度からの消費税率引き  
上げに加え、年金制度や子育て支援関  
連法案を成立させたほか、社会保障国  
民会議の設置を決めた。年金制度の改  
正では、(1)受給資格期間を25年から10  
年に短縮、(2)500人超の大企業に  
勤務するパート労働者の厚生年金適  
用拡大、(3)低所得高齢者・障害者など  
への年金額加算、などがその内容であ  
り、子育て支援では小規模保育などへ  
の助成制度(「地域型保育給付」)が創  
設されることとなった。こうした改正

は必要なものであるが、これからの社  
会保障制度を支える柱になるかと言え  
ば、あまりに小粒であって抜本的な制  
度の見直しが行われたわけではない。  
また、医療保険分野に関しては何ら改  
正が行われていない。  
消費税率の引き上げ分5%について  
は、その4%分は現在の社会保障制度  
を維持するために必要な経費を賄うた  
めのものであって、いわば高齢化に伴  
う自然増への対応であり、残りの1%  
は子育て支援等に使われることとなっ  
ている。こうした負担増は、やむを得  
ないことであるが、社会保障制度を維  
持するために財政的に堅固なものとな

るには、給付削減という手段もあるはずである。しかしながら、一体改革ではこの給付削減にはまったくと言ってよいほど手が付けられていない。言い換えれば、すべて給付ありきの前提で、それを賄うために財源を消費税に求めたと解釈できる。

一体改革の議論が始まった頃には、給付削減に関する提案もあり、また消費税以外にも高齢層に対する負担増となるメニューもあった。例えば、年金の支給開始年齢の引き上げやデフレ下のマクロ経済スライドの発動、あるいは医療保険における窓口負担についても、70〜74歳高齢者の2割への復帰や定額負担(100円程度)の導入などである。いずれも政治的な決断ができないなどの事情から断念された。

議は進んでいるものの、この制度を活用した「一体的な」改革の方向性は依然として見えてこない。  
**急増する社会保障給付**



資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計(平成22年度)」

一体改革は、その名のとおりに社会保険と税に関して、両分野にまたがる改革も目指していたはずである。その典型的な例がマイナンバー制度と給付付き税額控除等の導入である。消費税率引き上げに伴う逆進性緩和という目的はあるものの、もともとは生活保護や最低賃金といったナショナルミニマムを保障するという意味での真のセーフティネットの構築を目指したものであった。マイナンバー制度関連法案の審

議は進んでいるものの、この制度を活用した「一体的な」改革の方向性は依然として見えてこない。  
**急増する社会保障給付**  
一体改革で決定された消費税率引き上げの背景には、社会保障給付の急増への対応がある。現在、社会保障としてどれだけの給付が行われているかを確認しておこう。(図1)は過去およそ40年間にわたる社会保障給付額と、その対国内総生産比の推移を示したものである。1980年度では24・8兆円であった社会保障給付額は2010年度では103・5兆円と、この30年間でおよそ4倍にまで増加している。給付額が増加しているにもかかわらず、規模が同じように拡大していれば問題はな  
いが、給付額の対国内総生産比をみると1980年度の10・0%から2010年度では21・6%に上昇している。図からもわかるように、90年代初頭まで

はこの比率は安定していた。すなわち社会保障給付の規模が増加しても経済も拡大していたということである。しかしバブル経済が崩壊した後、90年代中盤以降、この比率は急上昇している。もう少し、最近の動向をみておこう。

2000年代に入ってから10年間の社会保障給付費の年平均伸び率は2・9%であり、また絶対額では毎年およそ2・5兆円増加している計算になる。

その一方、名目国内総生産はデフレからの脱却が進まないこともあり、2000年度の510・8兆円から2010年度では480・1兆円と、年平均成長率は、マイナス0・6%に留まる。

この数値だけを見ても、経済の身の丈に合った社会保障制度が維持できていないということになる。もちろん、今後、経済成長が急加速すれば話は別であるが、これから本格的に人口が減少する社会ではその可能性は低いと言わざるを得ない。

## 「持続可能」の定義とは何か

持続可能な社会保障制度とは、果たしてどのような状況をいうのだろうか。「持続可能」という用語はよく使われる半面、その定義があいまいなことも多い。社会保障を巡る議論でも安易に用いられるが、その定義が定まっているわけではない。公的年金制度を例にとりて考察してみよう。

持続可能な公的年金制度の定義を、単純に制度が存続するということとしてみよう。そうならば、年金制度は破綻することはない。少子高齢化や経済成長の鈍化で財政的に厳しくなれば、給付を大きく削減し、負担をさらに高めていけばいいだけの話である。それによって最低限度の生活も維持できない低水準の年金と、現在よりも数倍高い保険料を支払うことになっても、制度は存続し、持続可能ということになってしまう。しかし当然ながら、それ

では社会保険としての年金の機能は失われる。年金制度は高齢になった際の所得低下というリスクを社会全体でプールして備えるということが目的である。すなわち、制度が継続するだけではなく、①適切な水準の給付がなされなければならない。同時に、その給付が若年世代などに②過度な負担を強いるものであってもならない。ここで述べた二つの必要条件を満たして初めて

持続可能な制度ということになる。このことは、賦課方式に近い現行の年金財政の仕組みを前提とするならば、「世代ごとに給付と負担のバランスが維持されている」と表現することもできる。

制度の持続可能性を定義する際、もう一点追加すべき条件がある。現存する世代における給付の拡大と負担の軽減という組み合わせは、将来世代にツケを残すことを許容すれば選択肢として残る。しかし、こうした自転車操業的な負担の先送り（経済学で言うポン

ジゲーム）が続かないことは明らかである。従って、③将来世代に多額のツケをまわさないこと（非ポンジゲーム）も持続可能性の条件として付け加えたい。以上の三点を社会保障制度の持続可能性の条件としよう。

## 世代間格差と社会保障制度

世代間格差は社会保障制度の持続可能性と密接に関連する。ここでも年金制度を例に取ろう。もし先行する世代が、その負担を考慮せずに潤沢な給付を受けたとするとどうなるだろうか。長期に渡る時間軸を想定しても給付と負担はバランスしなければならぬ。

先行する世代が負担よりも給付を多く受ければ、その超過給付分をその子どの世代以降で賄う必要がある。このことは保険料の負担だけに限らず租税の負担、さらには公債という政府の借金にもあてはまる。しかし、このようなアンバランスな状況は、子や孫の世代の生活に多大な影響を与えるであろう。従って、上記で提示した三つの条件を維持できなくなり、制度は持続可能ではないということになる。

よれば、1950年生まれの世代では生涯収入に占めるネットの年金給付率（給付額から負担額を引き、生涯収入額で除した値）は2・0%と受益超過であるが、1955年生まれ以降の世代では、すべてマイナスであり、2000年生まれでは8・4%の負担超過となっている。すなわち、年金だけに限っても世代によって生涯収入で1割以上の格差が生じている。将来世代（これから生まれてくる世代）では、その格差はさらに広がると考えられる。



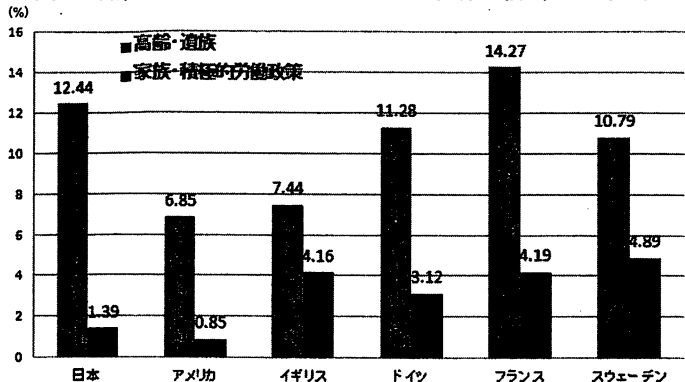
かとう ひさかず

1958年、東京都生まれ。慶応義塾大学経済学部卒業、筑波大学大学院経営・政策科学研究科修士。財力中央研究所主任研究員、国立社会保障・人口問題研究所室長、明治大学政治経済学部助教授を経て、2006年より現職。専門は人口経済学、社会保障論、計量経済学。計量分析の手法をもとに、出生動向に関する実証研究や社会保障財政等の将来予測などの研究を行う。著書に「人口経済学」「世代間格差」。

増島・白石・森重「社会保障を通じた世代別の受益と負担」(ESRI Discussion Paper Series No.281, 2012年)に

ささまざまな負担をしてきたからやむを得ない、あるいは今の若者のほうが豊かな生活をしている、といった反論も聞かれる。もちろんこうした論点を否定する気はない。しかし社会保障制度として、持続可能な仕組みとして機能させていくのであれば、やはりここは

図2 政策分野別社会支出の対GDP比の世界比較 (2009年度)



資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計（平成22年度）」

世代間格差を縮小するということは避けられないであろう。さらに、どこまで格差を縮小すればいいのか、と問われると万人が納得する答えはないと言えないが、しかし現状を改善するということについては多くの人が賛同するのではないだろうか。いずれにせよ、現状では持続可能な年金制度とはいえない。これは医療、介護などの他の分野においても同様である。

### 高齢世代と若者世代の社会保障

持続可能な社会保障制度を構築するには、給付と負担のバランスを世代ごとに改善していく必要がある。これが今までの結論である。その手段として、高齢世代に対する給付の見直しがある。これは一体改革で手をつけられなかった部分でもあり、給付削減は若者世代の負担を和らげることもなる。わが国の社会保障は高齢者に偏っているという指摘がある。社会保障の給

以上の議論を前提とし、持続可能な社会保障制度を構築するためには、次の三点が重要になると考える。

第一に、社会保障と最低生活保障の役割分担を明確にすることである。社会保険はリスクに対する事前的な準備

付額のうち、およそ7割は高齢者を対象としていられるとされ、また国際的に見ても高齢者に対する支出の割合は高い。(図2)は国際比較可能なOECDのデータから、高齢世代向けと若年世代向けの社会保障関連支出の対国内総生産比を示したものである。図にある「高齢・遺族」は主として年金や高齢者福祉に関する支出であり(医療は除く)、「家族・積極的労働政策」は子ども手当や雇用に関する教育訓練費用など主として現役で働いている若年世代向けの支出である。わが国の場合、「高齢・遺族」支出が12.4%であるのに対し、「家族・積極的労働政策」は1.4%に過ぎない。

こうしたアンバランスな状況と身の丈に合わない社会保障給付の伸びを考えると高齢者に対する給付の見直しを、という議論が出てくる。但し、ここで留意すべきは、すべての高齢者から社会保障を取り上げる、と言っていない。例えば疾病などの医療保険であれば、高額療養費制度を拡充してリスクに備える一方、風邪などの受診には窓口負担を高めるなどの自助部分を拡充させる必要がある。大きなリスクへの対応を重視し、高額療養費制度を充実させるためにも一体改革の議論の中で断念された窓口での定額負担の導入も再度検討すべきである。また、基礎年金の税方式化によって高齢期の最低生活保障としての役割を強調するとともに、二階部分は社会保険として積立方式等への移行も検討すべき段階であろう。

第二に、ターゲットを絞った給付設計が求められる。これは本場に必要ならにのみ給付を行うということである。年金制度であれば、長期療養中の方に年金を全額支給するよりも、その分医療介護の負担を減らす方がいい。また、高所得者に対して公的年金を支給する必要があるのか、という問題も

のではない。持続可能性条件の①から適切な水準の給付は必要である。そのためには、高齢世代にあっては、その給付を本当に必要な人を選択して給付するということを徹底すべきである。そのことにより、若者世代の負担を軽くすることも可能になる。

(図2)を違う角度から見ると、わが国の若年世代を対象とする社会支出の少なさも問題である。若者世代は負担をするだけで受益がないということになりかねず、さらなる支援は必要である。しかし、その一方で現在の若年世代の給付を増やすことは、それを現存する世代で賄いきれない場合には、いまだ生まれていない将来世代の負担を増やすことになりかねないという将来の世代間格差の問題をはらんでいく。将来世代のバランスを考慮することまで求められるのである。

### これからの社会保障制度

ある。すべての所得を合算し、一定上の所得を持つ高齢者には年金給付を減額するといったクローバックの仕組みも考えるべきではないだろうか。

第三は、社会保障制度を支える負担の対象者の拡大である。既に述べたように、若年世代だけで高齢世代を支えるには無理がきている。社会保険料から消費税にその財源をシフトすることで高齢世代にもその負担を分かち合ってもらおう、というのがその具体的な方策となる。また、70〜74歳高齢層の医療費窓口負担割合の1割から2割への復帰もまた、こうした議論の一環として考えられる。

社会保障制度は私たちにとっての最後のセーフティネットである。その機能を有効に維持し、未来に向かってバランスのとれた給付と負担となるように制度を改善して、次世代につなげていくことが、まさに持続可能な社会保障制度ではないだろうか。