

持続可能な社会保障制度と世代間格差

国会版社会保障国民会議

2013年4月17日

加藤久和(明治大学)

論点

1. 社会保障は持続可能か？ **NO!**

Why? さらに進む社会保障の給付拡大と負担増
今のような負担の後送りは限界

- ①政府債務の拡大・財政破綻
- ②世代間格差の拡大
付. 将来予測の重要性

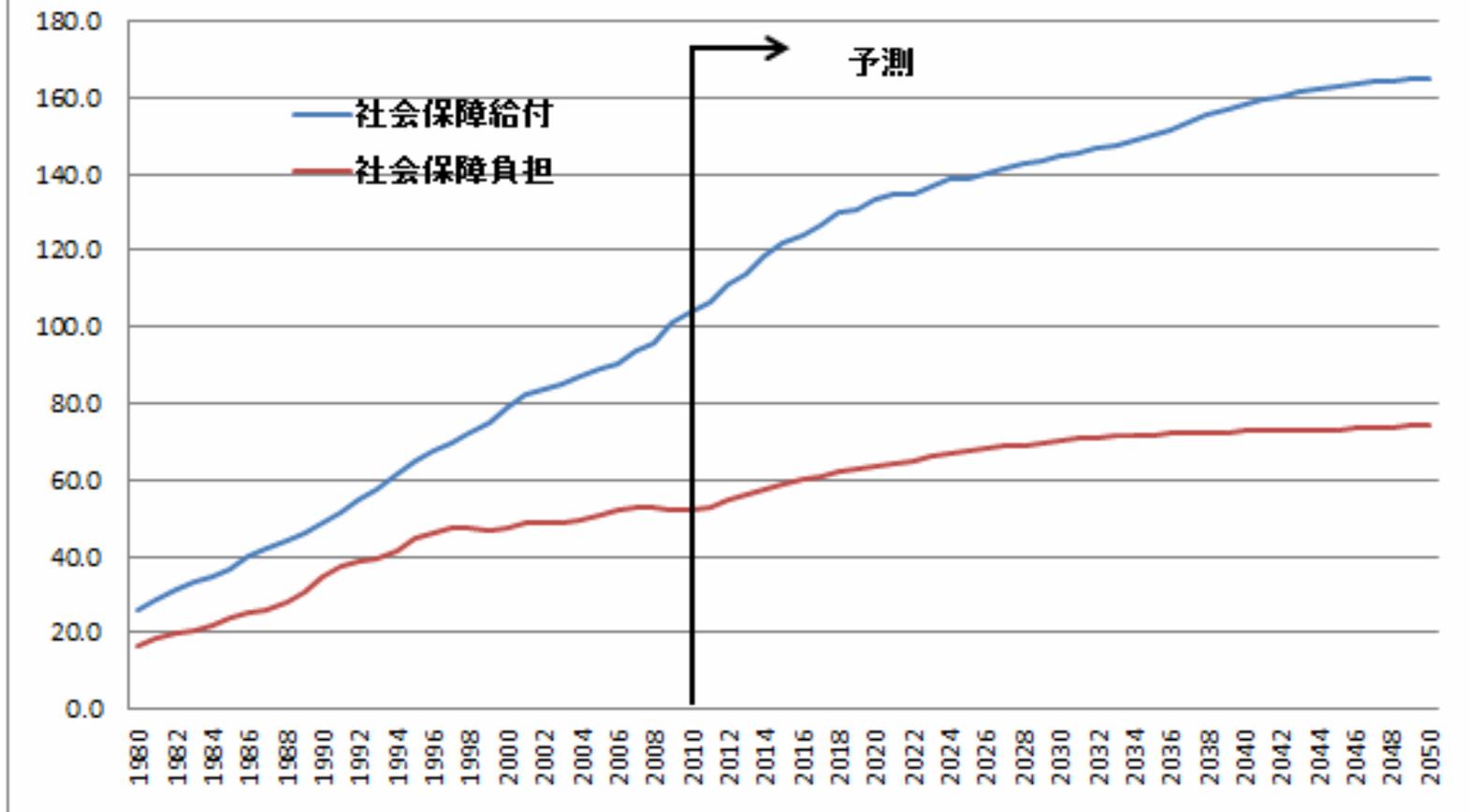
2. 世代間格差を巡って

- 世代間格差をどう考えるか？
なぜ世代間格差は拡大したのか？

3. 世代間格差縮小と持続可能な社会保障制度改革

- ・保険と扶助の明確化: 年金は扶助、医療は保険→高額療養費制度
- ・持続可能な社会保障制度にするための試案
- ・忘れてはならない少子化対策の重要性

図 社会保障給付と負担の予測(兆円)



出所:加藤(2013)「社会保障財政の将来展望」、季刊社会保障研究第48巻第4号
注:データはSNAベースである。

- ・2010年度の社会保障給付額は104.0兆円、負担(社会保険料等)は51.9兆円、その差額を公費(租税等)で埋めている。
- ・2050年度では社会保障給付額は165.2兆円、負担(社会保険料等)は74.2兆円、その差額は91.0兆円で公費の方が多くなる！ → 保険？ 扶助？

社会保障給付と負担の予測が示すもの

- 給付水準は現状をそのまま将来に伸ばしたものの。高齢化とともに給付を受ける人口が(相対的に)増加する。そのための三つの手段
 - ⇒①**若者層の増加**:短中期的には無理
 - ②**経済成長(賃金増)**:可能性はある
 - ③(将来世代への)**先送り**?
- 公費負担の増加、先送り(借金)の増加は、何をもたらすことになるのか?
 - ⇒①**政府債務の増加**:経済成長の足かせ
 - ②今の若者と将来の若者の間の**世代間格差拡大**

将来予測の重要性

- 年金：平成21年財政検証

⇒ **名目賃金2.5%、利回り4.1% ??**

- 医療：医療・介護に係る長期推計（平成23年6月）

⇒ 内閣府「経済財政の中長期試算（平成23年1月）」の「慎重シナリオ」（平成35年度以降も名目で2.5%成長）

- 予測や見通しはもっと慎重になるべきではないか。

マイナス成長と積立金枯渇

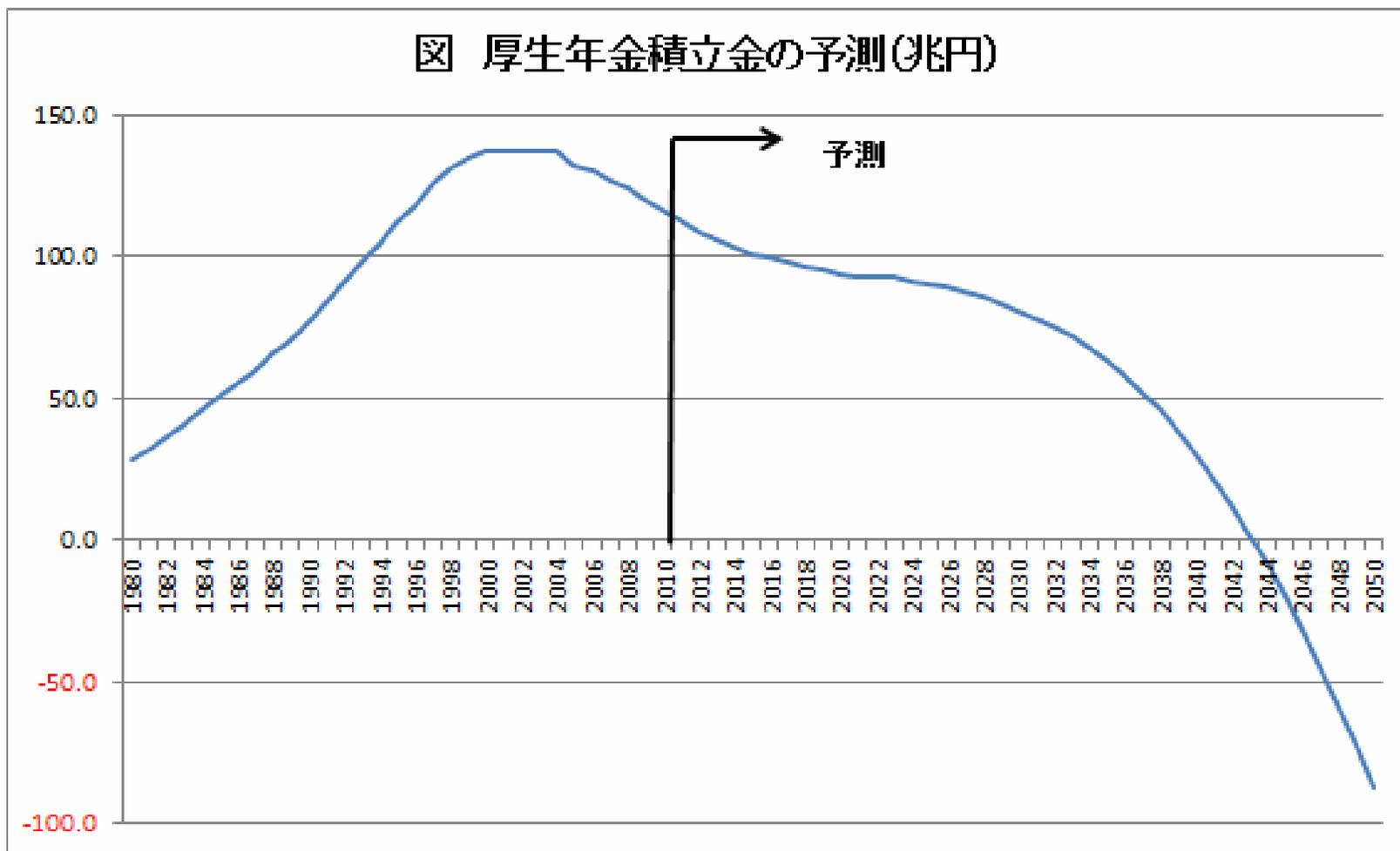
平成21年の財政再検証で仮定した経済成長率等ではなく、過去10年(機械的試算④)もしくは20年(同⑤)の平均的な成長率等を採用した場合。機械的試算④では、厚生年金の積立金は2031年に枯渇すると報告されている。(平成21年財政検証関連資料より)

	実質経済成長率 (2015~2039 年度平均)	物価 上昇率	名目賃金 上昇率	名目運用 利回り	厚生年金の所得代替率の見通し
平成 21 年財政検証 (基本ケース)	0.8 %	1.0 %	2.5 %	4.1 %	50.1 % (平成 50(2038)年度以降)
機械的な試算 ④	▲1.2 %	▲0.2 %	▲0.7 %	1.5 %	マクロ経済スライドが機能しない(注2)
機械的な試算 ⑤	▲0.8 %	0.7 %	0.6 %	2.9 %	<平成 62(2050)年度に 50.6%>(注3)

(注2) 機械的な試算④のケースは、物価上昇率、名目賃金上昇率がともにマイナスであり、かつ名目賃金上昇率の方がより低くなっているため、(1)新規裁定者の年金額の改定は物価上昇率に基づくマイナス改定となり、(2)マクロ経済スライドの調整は実質的に機能せず、(3)所得代替率の分母となる手取り賃金の低下率が、分子の年金額の低下率よりも大きくなるため、所得代替率は上昇することになる。このため、財政均衡期間(おおむね 100 年間)における給付と負担の均衡を図ることができず、平成 43(2031)年度に厚生年金の積立金が枯渇する見通し。なお、同年度の所得代替率は 72%の見込み。

(注3) 機械的な試算⑤のケースは、名目賃金上昇率が基本ケースに比べて低く、マクロ経済スライドの調整は、名目額を下限とするため、基本ケースに比べて給付調整の効果が小さくなる。このため、所得代替率は低下していくものの、財政均衡期間(おおむね 100 年間)における給付と負担の均衡を図ることができず、平成 62(2050)年度に国民年金の積立金が枯渇する見通し。なお、同年度の所得代替率は 50.6%の見込み。

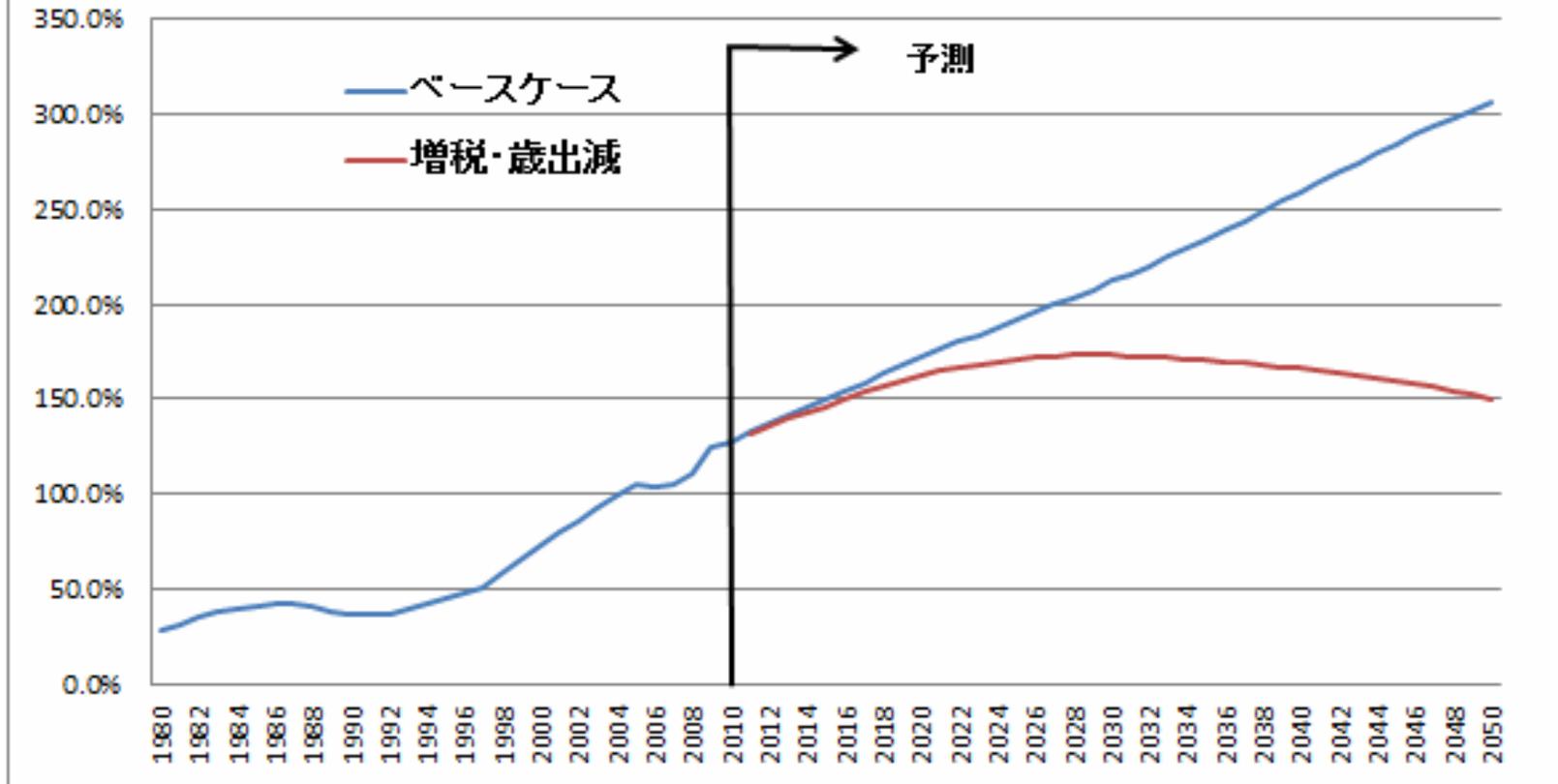
参考



出所:加藤(2013)「社会保障財政の将来展望」、季刊社会保障研究第48巻第4号

厚生年金積立金は2040年代に枯渇する。

国債残高の対GDP比



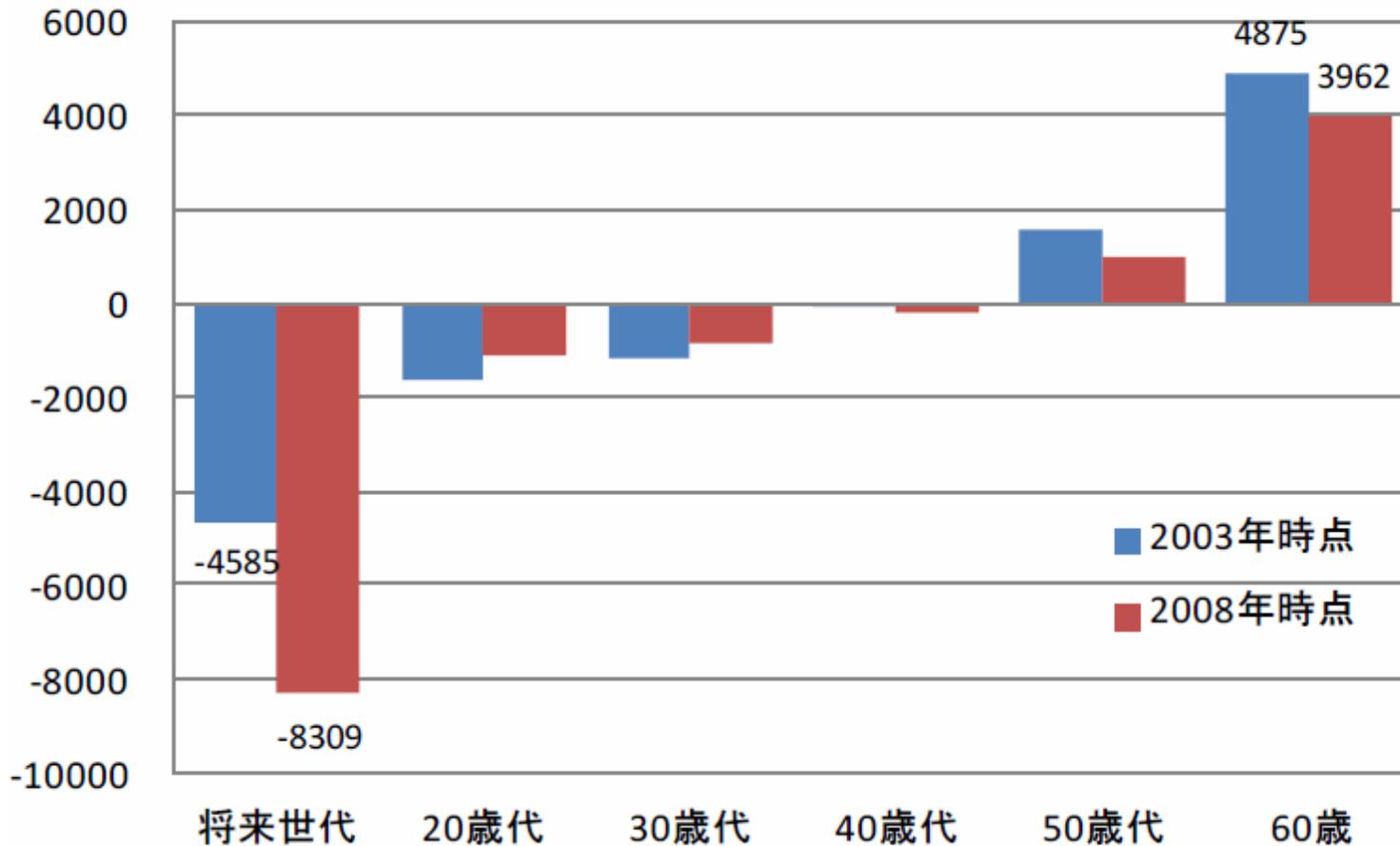
出所:加藤(2013)「社会保障財政の将来展望」、季刊社会保障研究第48巻第4号

注:増税・歳出減は政府最終消費支出の徹底的な歳出削減と消費税を段階的に25%まで上昇させるケース

- ・国債残高対GDP比は、**ベースケースでは2010年度の128%から2050年度では306%に急上昇。**もはや政府は破綻状態。しかし制度改革・増税を行うと安定させることができる。
- ・**予測とはどのような努力を行うかを示すために用いるもので、安心感を確認するものではない。**

広がる「世代間格差」

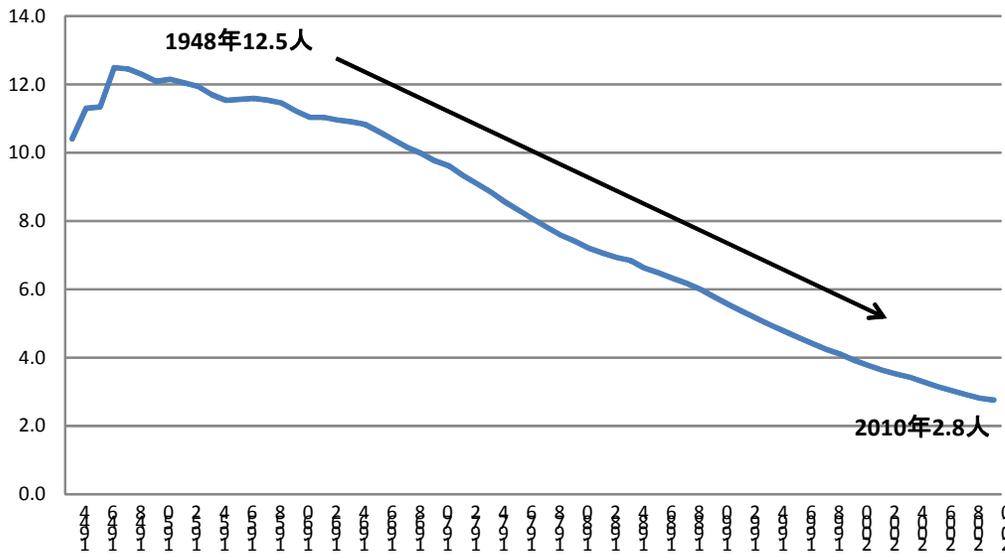
(世帯当たりの生涯純受益:万円)



出所:産業構造審議会基本政策部会中間とりまとめ

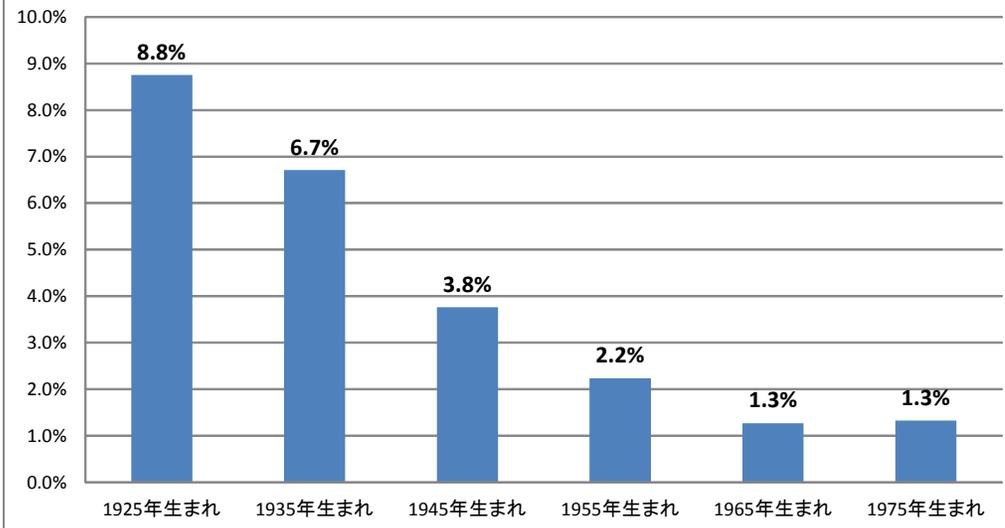
世代間格差拡大の要因

図表1-8 高齢世代を支える現役世代の数



世代間格差の拡大は、社会経済の多くの要因が複合的に絡み合って生じたものであり、これが人口構造の変化によって顕在化したと考えられる。

図表1-10 25-50歳時の平均成長率



□人口構造の変化

□若者に頼った財政システム(社会保障制度の賦課方式など)

□日本特有の雇用慣行

□近視眼的な政策対応

□経済成長の鈍化

世代間格差とは何か？

- **二つの世代間格差**

- ① 高齢層に比べ若年層に重たい負担（税や社会保障）
- ② 高齢層と比べ恵まれない若年層（経済成長、雇用）

- **なぜ若年層が負担しなければならないのか？（若者から）**

- ① 応益原則からすると、便益が得られない若者が負担をするのは納得できない。
- ② 応能原則からすると、所得が低迷し雇用も不安定な若者が裕福な高齢者を支えるのはおかしい。

- **高齢者からの反論**

- ① 先代の苦勞に感謝し、今の日本の礎を築いてくれた先輩世代に敬意を表し、少しくらいの負担をするのは当然だ。
- ② 我々も先の世代に対してさまざまな負担をしてきた。

どう考えるか？

- **世代間対立を煽っても解決にならない**。しかし世代間格差をこのまま放置すれば、将来世代が絶望し、今の若い世代も先代への支払いで汲々としてしまうことも事実なのである。さらには、今度は**今の若者世代と将来世代が同じ問題に直面**する。
- だからこそ、世代間の格差という問題に着目していかなければならないのである。
- 年金や医療制度は突き詰めていけば損得勘定の世界ではない。その意味ではどれだけ払って、どれだけもらえるか、だけを議論していたのでは、社会保障も財政も、それこそ**社会的連帯も何もなくなってしまう**。
- しかし、**現在の若者には、先代に対する感謝の気持ちを大きく超えた請求書がのしかかっていることも事実**である。

どうするべきか？

- 高齢世代にお願いしたいのは、「世代間の助け合い」だけではなく「世代間の分かち合い」である。（世代間格差の縮小・緩和が重要で、完全な公平を求めているのではない。）
- 年金や医療の給付を少し抑えてもらい、消費税などによる負担にも応じていただくなどの、若い世代への温かい眼差しを向けてもらいたいというささやかなものである。
- そしてその考え方で、現実の社会保障制度（及び税制や雇用制度など）を改革していかなければならない。

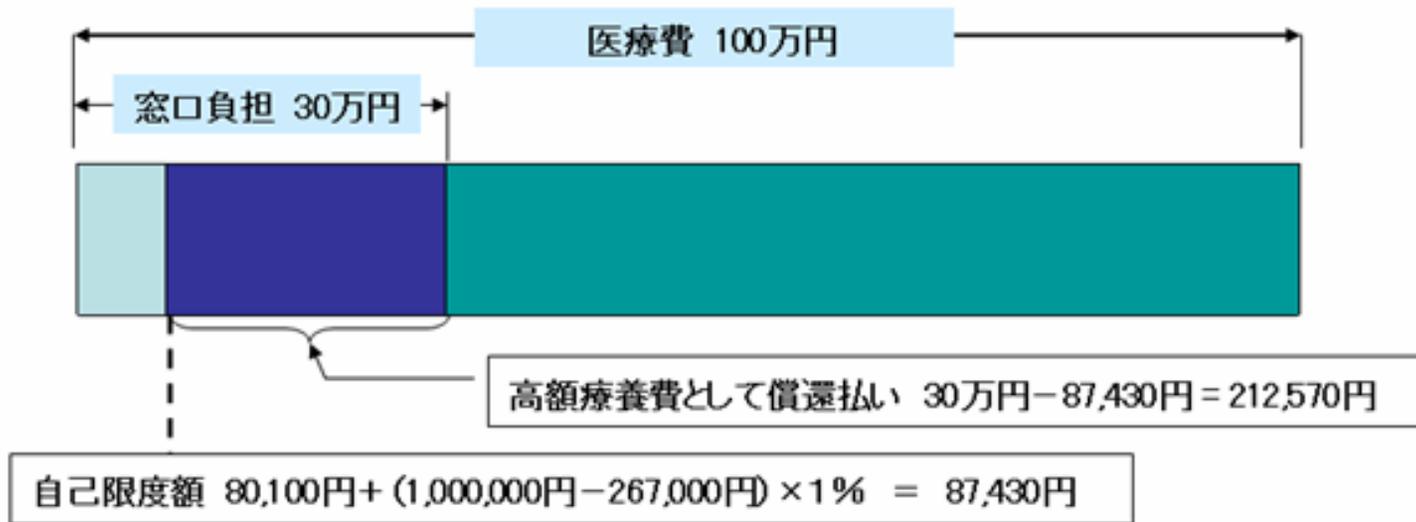
世代間格差縮小と持続可能な社会保障制度 改革のメニューを考える

保険方式と扶助方式

- 保険はリスク分散。保険料が財源。
- 扶助は所得再分配であり、公費（租税）が財源。
- 年金は保険か？再分配か？
⇒ 保険料と公費が1/2。再分配であるべき性格を持ちながら、保険であるため **扶助すべき高齢者を排除**している。
(生活保護へ) ... **65歳以上のベーシック・インカム化**
- 医療（及び介護）は保険原理を中心とするべき。
⇒ その場合、小さなリスクまで保険の対象にするべきか？重要なことは **ビッグリスクへの対応** ではないか？
... **高額療養費制度の充実、保険者機能の強化**

高額療養費制度

<一般的な例 被用者本人(3割負担)のケース>



医療費の自己負担額が高額となって家計の負担が重くなるため、その軽減を行うために一定の金額(自己負担限度額)を超えた部分が払い戻される制度。

70歳未満の場合(2006年10月以降)

- ・低所得者(生活保護世帯、市町村民税非課税世帯)35,400円
- ・一般 $80,100円 + (医療費 - 267,000円) \times 1\%$
- ・高所得者(標準報酬月額が53万円以上) $150,000円 + (医療費 - 500,000円) \times 1\%$

これからの社会保障制度のあり方

① 社会保障制度に貯蓄増、労働力供給増を促す仕組み

⇒年金制度：積立制の導入・在職老齢年金の見直し、医療保険：個人ベースの貯蓄口座

② 正社員を前提とした仕組みからの見直し

⇒非正規化、グローバル化対応、雇用者負担の見直し（法人税と同様な議論）

③ 自助努力の拡大と対象の明確化

⇒必要な人に必要な給付を与える仕組み、かつ自己負担の引き上げなど

④ すべての世代が負担する財政方式

⇒世代間格差の縮小、消費税を主たる財源とした財政方式

制度の持続可能性に向けた私案

年金制度

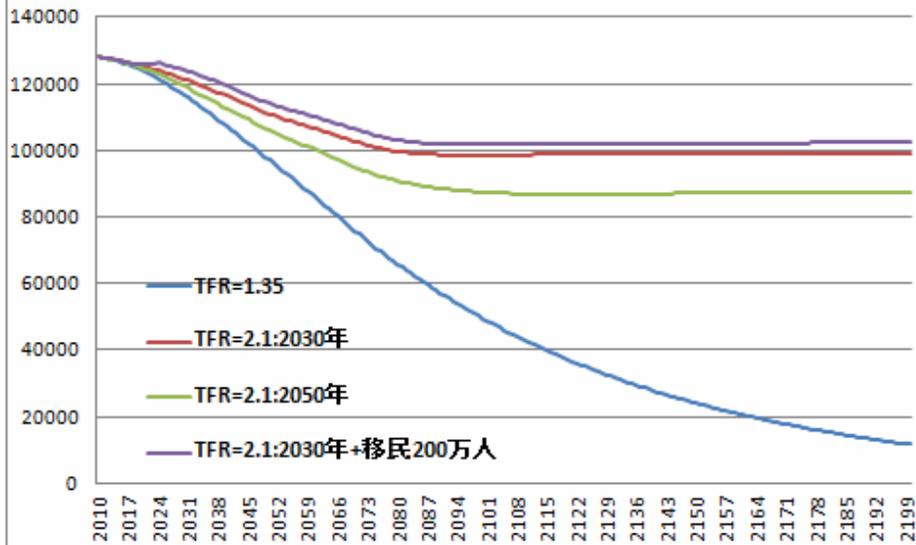
- 基礎年金のベーシック・インカム化
 - ① 基礎年金の税方式化
 - ② 高齢者限定のベーシック・インカムを制度化
 - 二階部分の積立方式への移行・民営化
- 報酬比例部分については、政府に代わって民間保険会社などが管理・運営し、政府は監督する仕組みへ変更。⇒積立金の運用や管理コストの効率化

医療制度

- ビッグリスクへの対応重視
軽微な疾病等に対する窓口負担割合の引上げ、窓口負担における免責制の拡大、予防等の重点化⇒高額療養費制度の重要性
- 保険者機能の強化
- フリーアクセスの見直し
- 医療貯蓄口座の導入

忘れてはならない少子化対策

図 超長期人口推計:人口総数



ケース1: 2061年以降、TFRが1.35を維持されるケース。
 ケース2: TFRが2030年に2.1まで直線的に上昇し、2031年以降、2.1が維持されるケース。
 ケース3: TFRが2050年に2.1まで直線的に上昇し、2051年以降、2.1が維持されるケース。
 ケース4: ケース3に加え、2020～24年にかけて男女20～39歳の層に毎年1万人ずつ、5年間で合計200万人の海外からの移民が加わるケース。

ケース1では総人口は減少を続け、2150年には2,400万人、**2200年には1,164万人**にまで減少し、現在の総人口のおよそ1/10以下になる。

一方、ケース2では**2120年頃に9900万人**程度で。またケース3では**2140年頃におよそ8700万人**で定常化する。ケース2と3では、総人口で1200万人の差をもたらす。

ケース4は、2120年頃に1億200万人程度で定常に落ち着く。総人口1億人を維持することの意味は別として、出生率の回復と移民の受け入れによって1億人を維持することは可能となる。

図 超長期人口推計:高齢化比率

