

社会保障の経済分析

95C3145007G 丹羽 一実

1、社会保障給付・財源の構造

日本の社会保障制度の体系は社会保障制度審議会によって定められている。具体的には表1に示したように11項目に分類できる。これらの制度に基づいて国民に給付される社会保障給付額の統計は1995年で64.7兆円(国民所得の17%に相当、国民1人当たりでは51、6万円)にのぼっている。構成について次の4点がポイントとされる。

① 制度別給付の構成を調べると年金保険や医療保険など社会保障の形態をとって給付されるものが全体の8割強という大きなシェアを占めている。その一方で、公的扶助、社会福祉、公衆衛生としての給付のシェアはかなり小さくなっている。

② 社会保障給付の統計数字は、この11項目の給付を「医療」「年金」「その他」という3項目に再編成して示されることも多いので、そのベ-スで言うと、1995年度においては医療が37%、年金が52%、その他が11%という構成比になっている。ここで「その他」とは、雇用保険、生活保護、社会福祉、公衆衛生等を一括したものである。

③ ①・②より社会保険の重要性が確認される。(医療・年金は社会保険に含む。)

④ ①社会保障給付を「現金給付」「現物給付」に分類する。現物給付はほとんどが医療であり、その給付全体に占めるウエイトは医療のそれを若干上回る41%となっている。このように現物給付のウエイトはかなり高い。

⑤ ①高齢者向けの給付が大きなウエイトを占めている。これは「年金」の9割以上、医療の約3分の1が高齢者向けになっているためである。

社会保障が現役世代から高齢世代への所得移転としての役割を果たしていることがわかる。

①制度別	(10億円、%)	
医療保険	14,630	(22.6)
老人保健	8,583	(13.3)
年金保険	31,157	(48.1)
雇用保険	2,202	(3.4)
業務災害補償	1,022	(1.6)
家族手当	511	(0.8)
生活保護	1,485	(2.3)
社会福祉	2,603	(4.0)
公衆衛生	607	(0.9)
原稿	1,720	(2.7)
戦争犠牲者援助	206	(0.3)
総計	64,726	(100.0)

②形態別		
現金給付	38,199	(59.0)
現物給付	26,527	(41.0)
[うち医療]	24,059	(37.2)
総計	64,726	(100.0)

③高齢者関係給付費		
年金保険給付費	31,157	
老人保健(医療分)給付費	8,453	
老人福祉サービス給付費	1,090	
高齢者雇用継続給付費	12	
合計	40,711	

(出所) 国立社会保険・人口問題研究所「平成7年度社会保障費」より作成。

《社会保障財源》

表2 社会保障統計では、社会保障における財源として、被保険者拠出、事業主負担、公費負担（国庫負担および他の公庫負担）、資産収入、その他、が掲げられている。このうち、家計や企業が社会保険料という形で社会保障の財源を直接的に賄っているのは「被保険者拠出」と「事業主負担」の2つであり、その合計が「社会保障負担」（社会保障拠出）とよばれる。高齢化の進展に伴い社会保障給付が増大していけば、社会保障負担の水準も不可避免的に上昇していくであろう。

一方「公費負担」は国や地方自治体の予算に計上される社会保障関係費を指す。社会保障給付はその全額を社会保険料によって賄うことはできないので、公庫負担に依存しなければならない部分がある。社会保障ごとに公費のウエイトが定められているが、全体としてみると保険料にたいして4割程度の公費負担が計上されている。

被保険者拠出	24,415	(28.7)
事業主負担	26,808	(31.5)
公費負担	20,790	(24.4)
〔うち国庫負担〕	16,568	(19.5)
資産収入	9,812	(11.5)
その他	3,247	(3.8)
総計	85,071	(100.0)

《保険料か税か》

しばしば、社会保障財源のあり方として保険料よりも公庫負担のウエイトを高めるべきだという主張があるが、公庫負担も究極的には税という形で国民に課せられる - - 国債発行によって調達された場合は将来世代が払う - - ものである。保険料か公庫負担かという問題は、結局のところ保険料と税のいずれかの形で負担されるべきかという問題となる。

原則論としては社会保障制度に所得再分配機能を期待するとすれば、税による財政調達はかなり是認できる。逆に社会保障制度の目的をリスク・プ・リング機能に純化すれば、保険料による財政調達の方が望ましいはずである。しかし医療のように、もともとリスク・プ・リングを目指す制度でもそのリスクの発生が高齢時にかなり集中するということになると、事実上は現役世代から高齢世代への所得移転としての機能を色濃くもってしまうものもある。したがって、老人医療の部分は税方式で運営すべきだという意見が生まれても

おかしくない。また、年金の場合も、賦課方式で運営されている場合は現役世代から高齢世代への所得移転という色彩が強くなるから、保険料という財源調達の形をとっても、それはかなり税に近くなってしまう。このように、保険料と税のどちらかが社会保障の財源調達の方法としてふさわしいかという問いに対して、一般的な答えをしめすことはむずかしい。

2、社会保障と所得再分配

先にみたように、日本の社会保障制度は、かなりの部分が社会保険という形態で運営されており、基本的にはリスク・プ・リング的な特色を色濃くもっている。しかし給付や負担の仕組みによって、社会保障制度が結果的に所得再分配をもたらしている面も強い。

「所得再分配調査」をみると、所得階層ごとに、社会保障給付・負担や税を含まない「当初所得」をベ・スとして、それにさまざまな所得移転の効果が重ねられて家計間でどのように所得再分配が行なわれているかが調べられている。とくに所得再分配の程度を示す指標として、

$$\text{再分配係数 (\%)} = \frac{\text{再分配所得} - \text{当初所得}}{\text{当初所得}} \times 100$$

が示される。

まず、家計を所得階層別および世帯主の年齢階層別にみた場合に、所得再配分がどのように行なわれているか見てみると、第1に所得階層別にみると、すべての階層が自らが拠出した社会保険料以上に社会保障給付を受けているが、低所得層になるほどその差が極端に大きくなり、社会保障制度それ自体でかなりの程度所得再分配が行なわれていることがわかる。さらに租税負担を加えると、当初所得450万円を境界線として、それ以上の所得を得ている家計からそれを下回る世帯へという所得移転が行なわれていることが解る。第2に世帯主の年齢階層別にみてみると、世帯主が60歳未満の家計から60歳以上の家計へ所得再分配が行なわれていることが、表3からも明確である。60歳以上になると公的年金が支給されることもあり、社会保障がそうした所得移転に大きく貢献していることが考えられる。

「所得再分配調査」によれば、高所得世帯から低所得世帯、世帯主の若い世帯から高齢の世帯へという所得移転が社会保障制度を通じて行なわれていることが確認される。

表3

社会保険・税と所得再分配（1993年）

①当初所得階層別再分配

（万円、再分配係数のみ%）

当初所得階層	当初所得	税金	社会保険料	受給総額	再分配所得	再分配係数
総数	598.4	63.7	45.0	107.0	596.7	-0.3
50万円未満	5.4	5.0	6.4	240.5	234.6	4,265.2
50～100	73.7	6.3	8.9	165.6	224.1	204.1
100～150	121.8	6.2	10.8	138.6	243.4	99.9
150～200	172.4	10.4	16.5	113.5	259.0	30.3
200～250	223.7	12.8	21.4	110.4	299.9	34.1
250～300	271.7	17.2	26.4	101.5	329.6	21.3
300～350	318.7	19.2	28.9	86.4	356.9	12.0
350～400	372.2	22.7	34.5	73.9	388.9	4.5
400～450	419.5	26.2	37.3	74.2	430.2	2.5
450～500	471.5	30.2	42.1	66.8	465.9	-1.2
500～600	544.5	39.4	46.7	77.2	535.6	-1.6
600～700	644.3	48.4	53.3	81.3	624.0	-3.2
700～800	744.8	64.1	60.8	73.7	693.6	-6.9
800～900	843.0	75.0	65.7	86.8	789.2	-6.4
900～1,000	943.6	89.2	71.6	84.2	867.1	-8.1
1,000万円以上	1,510.5	225.1	88.5	88.8	1,285.7	-14.9

②世帯主の年齢階級別再分配

世帯主の年齢階級	当初所得	再分配所得	再分配係数
総数	598.4	596.7	-0.3
30歳未満	340.7	314.1	-7.8
30～39歳	556.9	510.1	-8.4
40～49歳	724.3	655.7	-9.5
50～59歳	817.3	733.8	-10.2
60～69歳	514.0	608.2	18.3
70歳以上	333.2	509.0	52.8

（出所）厚生省「平成5年所得再分配調査結果」より作成。

《所得再分配効果とジニ係数》

経済全体の所得再分配の様子を要約して評価する方法として、「ジニ係数」を計算する方法がある。まず、ロ・レンツ曲線をみる。

<ロ・レンツ曲線>各所得階層の人員（世帯）構成比率を低所得階層から累積していった値を横軸にとり、各所得階層の所得比率を同じく低所得階層から累積していった値を縦軸にとって、両者の対応関係をプロットしたもの。所得が完全に均等に分布していれば、ロ・レンツ曲線は対角線になるが、所得分布が不平等になっているほど対角線の下方向にたわむ。

ジニ係数は対角線とこのロ・レンツ曲線とで囲まれた三日月形の部分の面積の三角形の面積に対応する比率であり、所得分配が不平等であるほど大きな値をとる。

「所得再分配調査」は、当初所得ベースのジニ係数と、社会保障による再分配所得ベースのジニ係数を比較することにより、社会保障による所得再分配効果を評価している。

表4 ここでは

$$\text{ジニ係数の改善度} = \frac{\text{当初所得のジニ係数} - \text{再分配所得のジニ係数}}{\text{当初所得のジニ係数}} \times 100$$

が計算されている。表に示されているように、ジニ係数自体は時代とともに上昇し、経済全体の所得格差は拡大しているものの、その一方で社会保障による所得再分配効果は上昇しており、1993年にはジニ係数を13、2%程度縮小させている。社会保障給付・負担の経済全体に占める比率が高まっていることがその背景にあると考えられる。

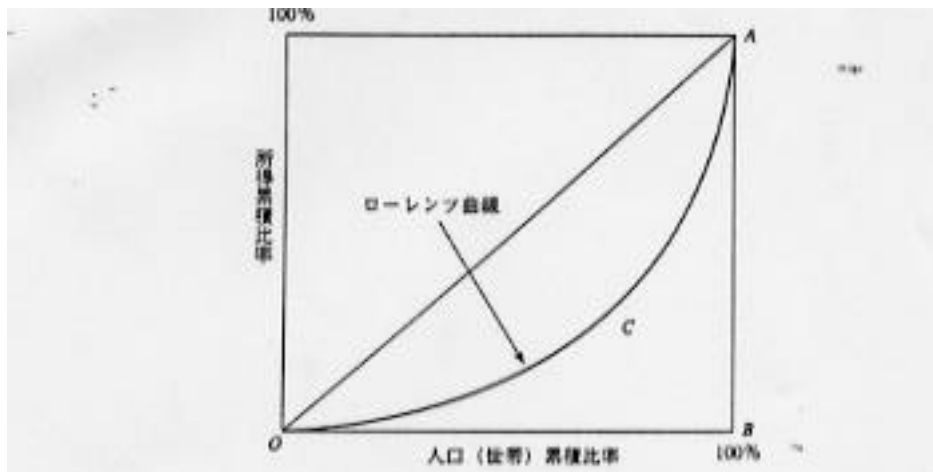


表4 所得再分配による不平等是正効果（ジニ係数）

調査年次	当初所得	社会保障による再分配所得（改善度%）	税と社会保障による再分配所得（改善度%）
1981	0.3491	0.3317 (5.0)	0.3143 (10.0)
1984	0.3975	0.3584 (9.8)	0.3426 (13.8)
1987	0.4049	0.3564 (12.0)	0.3382 (16.5)
1990	0.4334	0.3791 (12.5)	0.3643 (15.9)
1993	0.4394	0.3812 (13.2)	0.3645 (17.0)

ジニ係数の値により所得再分配の度合いは、明確になってきている。これは人口の高齢化に伴い、高齢世代の医療・年金コストを現役世代が支払うという世代間の所得移転の構図がよりはっきりとしてきているためである。しかし、現行の社会保障制度が、世代内の公平性の確保にどの程度寄与しているのかという点については、疑問がのこる。

3、社会保障と国民負担

《国民負担と国民負担率》

・ 国民負担 = 租税負担 + 社会保障負担

租税負担 + 社会保障負担

・ 国民負担率 = $\frac{\text{国民負担}}{\text{国民所得}}$ と表される。

国民負担

このようにして定義される国民負担率は1995年度で36、7%となっているが、1970年度は24、3%、80年度は31、3%と上昇してきている。その背後には、社会保障給付の増大傾向があることはいうまでもない。高齢化の進展による社会保障給付の拡大は、国民負担率の上昇傾向を不可避のものとしており、国民負担率の議論は社会保障の

あり方と密接な関係にある。高齢化が急速なペースで進む今後、現行の制度を前提とすると国民負担率は2025年時点で50%前後ないしそれを上回るのが一般的な試算結果となっている。単純に考えて、せっかく稼いだ所得のうち政府によって徴収される部分が高まることを意味するから、歓迎すべきことではない。

国民負担率の上昇を抑制することは、これまでも行革審や財政審でもしばしば強調され、「財政構造改革の推進方策」でも、国民負担率の抑制が財政構造改革の1つの目標とされている。しかし、この国民負担という概念は、社会保障制度や財政のあり方を考える上で大きな問題あるとする批判もいくつかある。ひとつに、公的な社会保障サービスの供給を民間に委ねたり自己負担を高めたりすれば、国民負担率は統計上低下するが、社会保障サービスを受けるために家計が支払う総コストは低下するとは限らず、むしろ、上昇するかもしれない。ふたつめに、宮島(1992)が強調するように、国民負担率が高いほど経済成長率やインフレ率、失業率といったマクロ経済のパフォーマンスが悪くなるという関係はクロスセクション・データをみることはできない。との指摘も聞かれる。こうした批判的な意見は一定の説得力をもっており、全面的に否定することはできない。

しかし、国民負担ないし国民負担率の政策的意義を完全に否定することはできない。なぜなら、第1に、税や社会保険料は個人に対して、「強制的」に徴収されるものであること、公的な社会保障サービスの提供は選択の余地が限られていることを考慮すれば、国民負担率の上昇は個人の自由な意志決定を歪めるものである。第2に、社会保障サービスといえども市場原理の働かない公的部門への依存度を高めると、効率的なサービスの提供が期待できなくなる危険性が高まる。第3に、公的部門の介在によって負担と受益の直接的な関係が薄れると、国民の側でなるべく受益を大きくしようとするインセンティブ(モラル・ハザード)が働く。したがって、国民負担率の上昇は手放しでは容認できない。

《財政赤字》

国民負担率の概念には、財政赤字の存在が考慮されていない。

政府が国債の発行によって社会保障財源を調達すれば、その分は現在世代の負担とはならず、国民負担率は引き下げられる。しかし、発行された国債は将来世代がその償還財源の負担を負うことになる。つまり財政赤字は現時点の国民負担率を引き下げるものの、将来時点の国民負担率を高めるという効果を持っている。赤字の「垂れ流し」で国民負担率の水準を抑えるという方策は、将来世代への負担の先送りにほかならないわけである。

そこで経済企画庁では国民負担に財政赤字を加え、潜在的国民負担率を表しているが、こ

れには、各時点で発生した財政赤字は含まれるが、過去から現在までに発生した財政赤字の累積額は考慮されていない。つまり、潜在的国民負担率は、通常の国民負担率にフロアの財政赤字ではなく、政府純債務残高の国民所得費を加えたものでなければならない。

表5 参照

国民所得比ベース	1994	2000	2010	2025
国民負担率 (a)	35.8	40.2	45.2	51.5
一般政府の財政赤字 (b)	3.4	1.8	6.8	19.1
潜在的国民負担率 (a + b)	39.2	42.0	52.0	70.6

(出所) 経済企画庁財政・社会保障問題ワーキング・グループ (1996) より作成。

しかし、このように国民負担率を最定義しなくとも、社会保障制度が将来においても持続可能であるためには、それが政府の純債務残高を「発散」させないような仕組みにする必要がある。1つの目安として、一般政府の「プライマリ・バランス」(全体としての財政収支から国債の利払い費、および償還費を除いた分のこと)がある。

プライマリ・バランス $P_t = B_t + rD_t$

B_t = t 年における財政収支
 D_t = t 年の期首に存在した政府の純債務残高
 r = 金利 (一定と仮定する。)

一方、政府の純債務残高と財政収支との間には、

$D_{t+1} = D_t - B_t$ という定義的な関係がある。
 いま、プライマリ・バランスが常に均衡していれば ($P_t = 0$)、上の2式より

$D_{t+1} = (1+r)D_t$, $D_{t+2} = (1+r)^2 D_t, \dots$

となるから政府の純債務残高の割引現在価格は、将来にわたって現在の水準で保たれることになる。一方、プライマリ・バランスが赤字であれば、政府の純債務残高は累積的に膨らむことになり、将来世代はその償還財源のための負担の拡大に苦しみ続けることになる。

もちろん、財政収支全体 D_t の均衡を目指せば純債務残高は減少していくが、とりあえず

プライマリ・バランスの均衡化を財政再建への現実的なアプローチと考えられる。
 なお、プライマリ・バランスを働かせることは、一般的な財政スタンスを緊縮気味にすることが必要である。この場合、国民負担率が当分の間上昇する可能性もある。しかし、それによってプライマリ・バランスの改善がもたらされるのならば、長期的にはそれを社会保障制度の持続可能性を高める効果を持っていると考えられる。

《世代会計》

国民負担をめぐる議論は世代間の負担格差を考慮する必要がある。その方法のひとつに「世代会計」の考え方がある。これは、政府にたいして支払うネットの負担が世代によってどのように異なるかを示したものである。先にも見たように、社会保障の仕組みは世代間の所得再分配の色彩をますます強めるようになっている。この考え方は、社会保障制度の質的な変化に対応したものであるといえる。

$t + 1$ 年の年初（ t 年の年末）における政府の純資産は、 t 年の初頭に存在した純資産に、 t 年において存在する各世代の政府に対する純負担（税 + 社会保障負担 - 社会保障給付）を加え、特定の世代にそのサービスが帰着しない政府支出を差し引き、その額を（ $1 +$ 利子率）で膨らませたものとして表現できる。つまり

$$A_{t+1} = (1 + r) \left(A_t + \sum_{s=0}^D X_{t,t+s} - G_t \right)$$

となる。ここで、

A_t = t 年の初頭における政府純資産

$X_{t,t+s}$ = t 年における s 歳の世代の純負担

G_t = t 年における政府支出

r = 利子率

である。

そして、 D は最大年齢である。 t 年にはゼロ歳から D 歳までの世代が共存している。この式から A_t を逆算し、将来に向かって解いて整理すると、

$$\sum_{s=0}^D N_{t,t+s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} = \sum_{s=0}^{\infty} G_{t+s} / (1 + r)^s - A_t \quad ※$$

ただし、ここで $N_{t,s}$ は

$$N_{t, k} = \sum_{s=\max\{t, k\}}^{k+D} X_{s, k} / (1+r)^{s-t}$$

であり、 K 年に生まれた世代が t 年以降に政府に対して行なう純負担の割引現在価値を意味する。（ N を世代勘定と呼ぶ。）

したがって、式を言葉で表現すると、

$$\begin{array}{l} \text{現代世代が今後負担する} + \text{将来世代が負担する} = \text{政府支出の} - \text{政府純資産} \\ \text{純負担額の割引現在価値} \quad \text{純負担額の割引現在価値} \quad \text{割引現在価値} \quad \text{割引現在価値} \end{array}$$

という関係がなりたつ。このように世代会計は、現代世代の負担と将来世代の負担とが密接な関係にあることを明確にしている。（ただし、現代世代がこれまで負担してきた分は含まれないことに注意したい。）つまり、現代世代の負担と将来世代の負担は完全にトレード・オフの関係にあることが明らかになる。

この世代会計の考え方にたいしては、いくつかの批判がある。たとえば、世代間における利他的な所得移転が存在すれば、世代会計が注目する世代間格差の問題はある程度解消されてしまうという指摘もある。しかし、世代会計の考え方をもち出すのは、社会保障制度を全面的に否定するからではなく、政府が責任をもって世代間の所得再分配を行なうべき範囲はどこまでかを明確にし、人々が納得して指示していこうと考える社会保障制度の姿を検討するために重要な手法であると考えられるためここで触れた。

4、社会保障と公的年金

公的年金は、社会保障制度の中で最も重要な位置を占めており、その制度をどう設計するかで世代間格差、財政収支、経済成長等の面で大きな違いが生じる。よって、公的年金制度のあり方は、日本の社会保障制度のあり方を大きく左右するものである。

《公的年金の役割にみる所得再分配機能の問題》

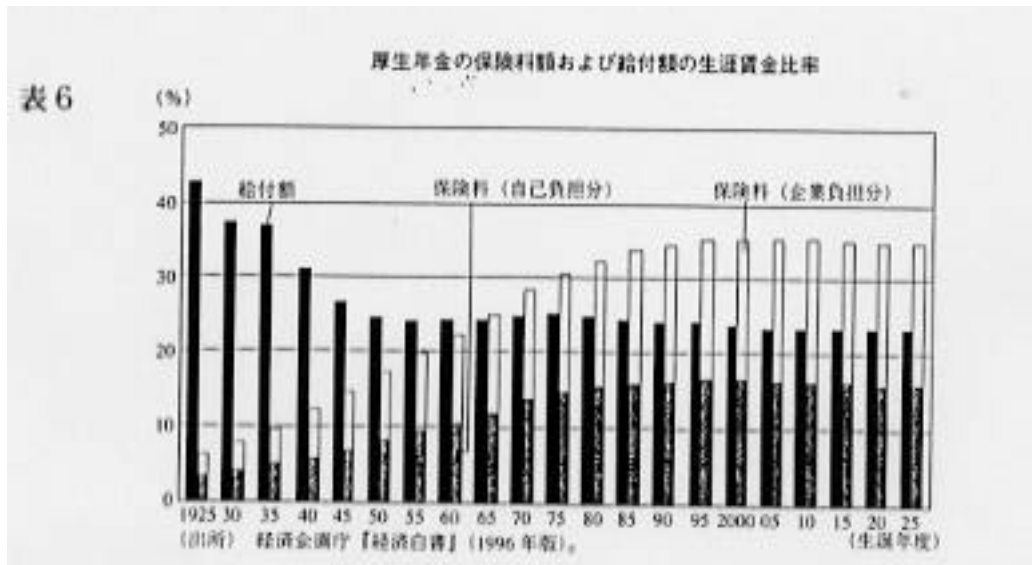
公的年金の役割としては、「世代と世代の助け合い」（世代間扶養）、すなわち世代間の所得再分配機能が期待されることもしばしばある。高齢者は現役世代が家族の中で扶養するというのがこれまでの姿であったが、家族の扶養能力が低下していることもあって、社会全体で高齢者を助けようとするのが公的年金の重要な役割であると説明されることが多い。公的年金の理由づけは、民間保険や貯蓄だけでは老後にける所得稼得能力の減少リスクを十分カバーできないから、政府が強制的に貯蓄させなければならないというものである。これは現時点に保険料を積み立てておき、それを高齢時に取り崩していくというタイプの公的年金「積立方式」 - - を暗黙のうちに想定したものである。

これに対して、「世代と世代の助け合い」という観点から公的年金の意義を説明しようとする場合は、各時点において、現役世代から保険料を徴収しそれを高齢世代に支給するというタイプの公的年金 - - 「賦課方式」 - - が念頭におかれている。したがって、公的年金の存在意義を説明する場合、「世代と世代の助け合い」という側面を重視するほうが現実的である。また、その「世代と世代の助け合い」を公的年金に期待すべきかで、公的年金に対する考え方が大きく異なってくる。

ここで「世代と世代の助け合い」の意味を再確認すると、賦課方式の場合は保険料は現役世代が支払い年金は高齢世代が受け取っているので、公的年金は一見すると現役世代から高齢世代への所得再分配の装置として機能しているように見える。ただし、現役世代はその時点の高齢世代に所得移転を行なっている一方で、将来、次の世代から所得移転を受けることになる。したがって、「世代と世代の助け合い」は、実際には、所得移転の出し手が受け手に姿を変えていく状況 - - 親を扶養した自分たちは、子供たちに面倒を見てもらう - - をしめしている。

そこで問題となるのは、「世代と世代の助け合い」という言葉が使えるほど「世代間の

公平」が本当に確保されているかという点である。実際には現役時代に支払った保険料（の現在価値）と高齢時代に受け取る年金額は一致するわけではなく、ネットでみて得をする世代と損をする世代が生まれることになる。ここは先で見た「世代会計」の考え方が反映されている。その試算結果によれば、1965年以降に生まれた世代は自らが受け取る年金受給額以上に保険料を支払っていることになり、その差は若い世代ほど大きくなることがわかる。（表6）



こうした現実には、「世代と世代の助け合い」とはあまりにかけ離れていると言わざるを得ない。若い世代になるほど公的年金が不利になっていくという状況は、公的年金の持つ世代間の所得再分配機能を今のままで是認しておいてよいかということになる。

一方、公的年金は同一世代内の所得再分配という面でも、大きな問題を含んでいる。第1に、厚生年金や共済年金の場合、現役世代の賃金所得に報酬比例部分と、定額で支給される基礎年金とに分けられる。基礎年金は、支給に限ってみれば、同一世代内における低所得層を相対的に優遇する効果を持っている。しかし、基礎年金に対応する保険料も定額だから、引退時の支給額が現役時代の保険料を現在価値で比較して下回れば、基礎年金はむしろ逆進的になる。さらに、報酬比例部分は現役時代の所得格差をそのまま高齢時代に持ち越すわけだから、世代内の「垂直的公平」にはまったく貢献していない。

第2に、現在の公的年金制度は基本的に世帯を1つの単位として構成されているが、同じ所得を稼いでいる世帯でも年金の負担・支給に差が生じており、いわゆる、「水平的公平」の面でも問題がある。なかでも、前述のように無業の専業主婦は保険料の支払いを免除されているので、経済全体でみると、共稼ぎ世帯から片稼ぎ世帯への所得移転が生じてい

る点は大きな問題である。これらは、明らかに差別であるが、一部には、「専業主婦は遊んでいるのではなく、家事のために働いている。しかも、彼女らの労働は市場では評価されないのだから、保険料を徴収されるのは酷である。現行制度は無給の専業主婦の年金権を保障している」という主張もある。しかし、専業主婦の家事サービスを受けているのは直接的にはその配偶者であって社会全体ではないから社会全体（なかでも働きながら家事にも従事しなければならない女性）が専業主婦の年金財源を拠出するいわれはない。専業主婦が保険料を払えないのなら、その配偶者がその分を専業主婦に渡して支払わせるべきである。このように考えると、世代間、世代内いずれの場合も、現行の公的年金制度は望ましからざる所得再分配を生じていることになる。

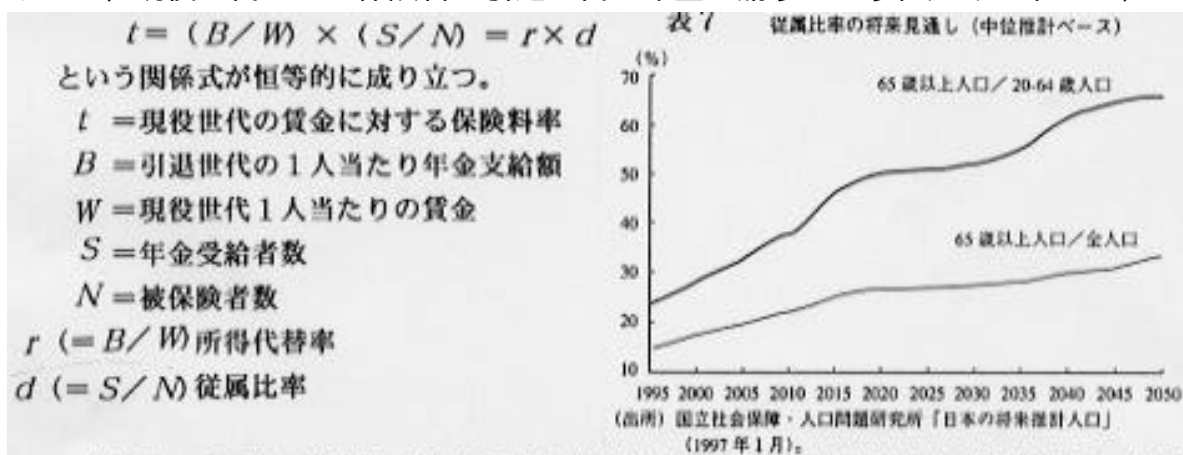
《年金制度の持続可能性～賦課方式の限界～》

年金制度改革には、基本的な目標がある。そのひとつである、年金財政のバランスを長期的に維持し世代間格差の拡大をなるべく抑制することによって、年金制度の「持続可能性」高めるという点に絞ってみたい。

年金財政への視点

高齢化・少子化は、年金を受け取る高齢世代の比率が上昇し、保険料を支払う現役世代の比率が低下することを意味する。その場合、年金方式が賦課方式で運営されているとすると、制度改革なしでは年金財政の収支バランスが崩れ、年金制度が財政的に維持できなくなる可能性が出てくる。公的年金にいくら重要な意義が認められたとしても、それが維持できなければほとんど意味がない。

賦課方式の下での制度のあり方は、概念的に成立する次のような恒等式で理解できる。すなわち、現役世代からの保険料で引退世代の年金を賄うという仕組みの下では、



高齢化・少子化の進展は、鉦式のうち従属比率 d の値が上昇することを意味する。国立社会保障・人口問題研究所が1997年1月に公表した人口推計に基づいて、65歳以上人口の20～64歳人に対する比率を従属比率の大雑把な値として計算してみると、1995年の23、2%から2025年には50、2%、2050年には64、6%へと大幅に上昇することが予想される。つまり、4、3人現役世代が1人の引退世代の年金を支えているという現在の状況が、約50年後には1、5人で1人を支えるという状況に変化してしまうことになる。

このような従属比率 d の上昇の影響は、鉦の恒等式を前提とするかぎり、

保険料負担の引き上げ（ t の引き上げ）

年金支給額の削減（ B の引き下げ）

年金受給者の絞り込み（ S の引き下げ）

被保険者の範囲の拡大（ N の引き上げ）

という4つの方法のいずれかか、その組合せで吸収するしかない。このうち r は所得代替率 r の引き下げを目指したものであり、 d と r は従属比率の上昇を制度的に抑制することを意味している。日本における実際の公的年金の仕組みは完全な賦課方式ではなく、積立方式の部分を含んだ修正積立方式であり、鉦式が厳密に成り立つわけではない。しかし、賦課方式のなかでの年金制度改革は、結局のところこのような内容に集約される。

世代間格差への視点

年金制度の持続可能性は、年金財政をめぐる議論にとどまらず、世代間の格差の拡大をできるだけ抑制するという点もきわめて重要である。確かに最近では、先にしめした4つの改革のうち d に依存してきたこれまでのせいど改革の進め方を改め、現役世代の負担を軽くするために r や t のウェイトを高めるべきだという主張が高まっている。しかし、生涯を通じてみればどうだろうか。賦課方式の下では、高齢化が年金の収益率を若い世代ほど低下させるという事態はどうしても避けられなくなる。この点は鉦式を用いても確認することができる。生涯を通じた年金の収益率は、記号で表現すると $B/(tW) - 1$ となる。ところが、この値は鉦式を用いると、

$$B/(tW) - 1 = 1/d - 1 \quad (2)$$

となり、従属比率だけで決定される。つまり賦課方式を前提とするかぎり、従属比率の変化につながらないようなせいど改革は、どのような形をとるにせよ、年金の収益率の世代

間格差を変化させることはできない。

年金財政が維持できたとしても、年金制度を支える人々のインセンティブがなくなってしまえば、年金制度の持続可能性には大きな疑問がのこる。賦課方式の枠内での制度改革は限界にきているといえる。

《公的年金とマクロ経済》

年金財政の将来展望、それに伴う制度改革のあり方を議論するためには、マクロ経済と公的年金の相互関連を明示的にとらえる必要がある。そこでマクロ経済と公的年金との関係を明示的に組み込んだ計量モデルを策定して、年金制度改革に関する各種の政策シミュレーション分析を行なう。また分析結果を参考に年金制度改革の年金財政や世代間格差への影響を検討し、公的年金の持続可能性についてみていく。

財政収支と社会保障

公的年金の制度変更は、財政収支の動向にも大きな影響を与える。社会保障をめぐる収支の動きは、国民経済計算の中では社会保障基金の収支に集約される。しかし国庫負担等によって社会保障基金と一般政府の中の一部門として捉えることによって、年金制度改革と長期的な財政戦略との関連を分析することができる。例えば、保険料負担を抑えるために国庫負担の比重を高めるべきだという議論がしばしば聞かれるが、これは国（中央政府）から社会保障基金への所得移転を増やすことを意味する。この時中央政府の収支は悪化することになるが、それと財政構造改革の目標との関係はどうなるか。あるいは引き上げられた国庫負担分を調達するために増税を行なうとすれば、税と保険料を合わせた国民負担は結局上昇するのではないか。こうした問題を定量的に分析するには、年金の問題を財政全体の枠組みのなかで捉えることが必要である。

まず、1994年の制度改革を経た年金制度が、どの程度持続可能であるかをみる。ここでは、現行制度に盛り込まれている支給条件の変更や保険料率の引き上げスケジュールを反映させるとともに、公的年金とマクロ経済との相互関連を捉えて年金財政の将来推計を行なう。

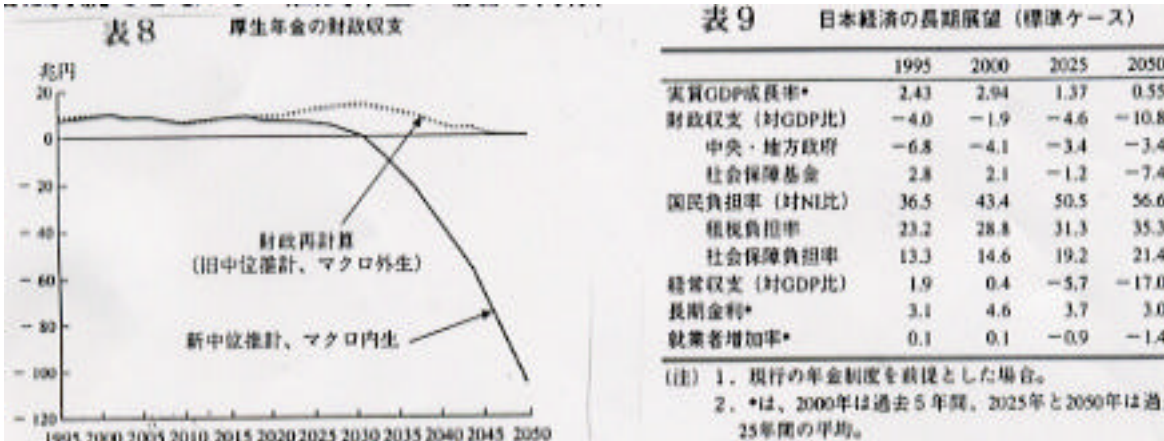
技術進歩率（全要素生産性の上昇率）は過去の平均である年率1、7%とする。

政府支出（公的固定資本形成や政府消費）は経済成長率と同じペースで増加させる。

税制については、所得税の制度変更は盛り込まないものの、消費税は、中央・地方の「プライマリ・バランス」を均衡させるように税率を自動的に調整していく。

といった想定を置く。

以上の想定に基づいて「標準ケース」を想定しシミュレーションを行なうと厚生年金は2030年ごろから赤字に転落し、その後赤字は加速度的に拡大することがわかる。表8そのため、積立金も2045年に枯渇することになる。つまり現行制度の下では、厚生年金は持続できない。（国民年金の場合も同様）



現行の年金制度を前提とした「標準ケース」の下で、今後50年間の日本経済の姿は以下のように考えられる。（表9）

第1に、実質経済成長率が2000年以降1%前後に減速することは、高齢化・少子化に伴う労働供給の減少を考えればやむをえない。実際、生産年齢人口（15～64歳人口）は、2000年～2025年には年平均で0.5%の減少、2025年から2050年には同1.1%の減少が見込まれている。資本蓄積のペースも、ライフサイクル仮説によって貯蓄率の低下が見込まれるため、次第に低下していくことになる。また、表には示されていないが、経済全体の総貯蓄のGDPに対する比率は、1995年の30.8%から2025年には19.1%、2050年には2.9%まで落ち込む。

第2に、年金財政の悪化を反映して、一般政府の収支バランスが大幅に悪化することが注目される。平成不況期における税収の低迷と財政拡張策を反映して、一般政府の財政赤字は1995年にはGDP比で4%まで拡張している。景気回復によって循環的な赤字縮小は予想されるものの、高齢化・少子化は財政赤字の拡大を構造的なものとし、2050年時点ではGDP比で10%を上回る赤字が予測される。

第3に、社会保障負担・税負担の拡大を反映して、国民負担率の大幅な上昇も予想される。高齢化の最初のピークである2025年で50%を上回り、2050年にはさらに57%まで上昇することになる。国民負担の上昇は就業意欲の抑制や企業収益の圧迫という

経路を通じて経済活力を阻害する。

第4に、民間貯蓄の減少と財政赤字の拡大によって、現在の様な貯蓄超過が一転して貯蓄不足になり、経常収支の赤字が定着する。21世紀前半の日本経済は、財政赤字と経常収支赤字が併存する「双子の赤字」状況に直面する。高齢化によって拡大する社会保障経費は国内では完全に調達しきれず、国外から借入れられることになる。

このように年金制度改革を実施しないまま21世紀を迎えると、日本経済は、経済成長の鈍化、財政収支の悪化、国民負担の上昇、経常収支赤字の拡大、という4つのおおきな変化に直面することが予想される。

高齢化・少子化の進行の中で年金財政の黒字を維持する最も単純な方法は、現役世代への保険料負担を引き上げることである。厚生省も新しい人口推計に対応して2050年まで年金財政の黒字を維持するための最終保険料率を再推計し、厚生年金の保険料率は34、3%まで引き上げなければならないとしている。ただし、これらの数字はマクロ経済変数を外生扱いしたものであり、それらを内生化したシミュレーションによれば、保険料率は最終的には37%にまで引き上げる必要が示されている。

しかし、保険料率の引き上げは現役世代の負担をさらに高め、経済活力をいっそう阻害するという問題がある。公的年金が賦課方式で運営されている以上、保険料率の引き上げは（直接的な見返りが期待できない）増税として受けとめられ、貯蓄率の低下にもつながりかねないからである。そこで、現役世代の負担の上昇を抑制するため、賃金スライドの廃止、支給開始年齢の完全引き上げ、支給乗率の引き下げ、第3号被保険者からの保険料徴収の4つの改革案を検討すると、年金財政は具体的にどの程度改善するか。改革を行わないケースを標準ケースとして、そこからの乖離幅を比較すると表10のようになる。ここからもわかるように、それぞれの改革はかなりの程度、年金財政を改善することがわかる。なかでも賃金スライドを廃止し、物価スライドに一本化することで、ずいぶん収支が改善することが注目される。ただし、年金スライド制については、年金の支給開始の前後とも物価スライド、支給開始前は賃金スライド、開始後は物価スライド、支給開始前は賃金スライド、開始後は賃金スライドと物価スライドの併用、という3つのタイプがあり、国によってそれぞれ異なっている。日本は、このタイプであるが、シミュレーションでは、物価スライドに移している。つまり、賃金スライド制を廃止した時点以降、その時点における年金の実施価値は保障するものの、それ以降の労働生産性の上昇分は年金給付には反映させないという、厳しい想定をおいているわけである。これによって、制度の効果は期

間が長くなるほど大きなものとなる。

	標準ケース	①	②	③	④
2025年	+7.0	+48.8	+19.2	+10.4	+7.8
2050年	-104.2	+261.5	+68.5	+35.1	+19.5

(注) ①賃金スライドの廃止（物価スライドへの移行）
 ②支給開始年齢の65歳への完全移行（部分年金の廃止）
 ③支給率の引き下げ
 ④第3号被保険者からの保険料徴収

表11 厚生年金の黒字を2050年まで維持できる最終保険料率 (%)

	中位推計の場合	cf. 低位推計の場合
改革なし	37.0 (2025年-)	40.0 (2025年-)
②+④	31.0 (2025年-)	33.5 (2025年-)
①	21.5 (2004年-)	22.5 (2004年-)
①+②	19.7 (2004年-)	20.5 (2004年-)
①+②+④	19.1 (1999年-)	20.0 (2004年-)

(注) ①賃金スライドの廃止（物価スライドへの移行）
 ②支給開始年齢の65歳への完全移行（部分年金の廃止）
 ④第3号被保険者からの保険料徴収

次に年金制度改革の目指すべき目標の一つが世代間格差の縮小であれば、以上の改革によって現役世代の保険料負担がどの程度引き下げられるかをチェックする。

そこで、4つの改革案をいくつか組み合わせる上で、2050年まで厚生年金の黒字を維持できる保険料を逆算し、その結果をまとめたのが表11である。容易に予想されるように、物価スライドへの移行を盛り込むと年金財政が大幅に改善されるので、その分保険料率を引き下げる余地が出てくる。実際、物価スライドへの移行だけでも、最終保険料率は21.5%という水準にとどまる。

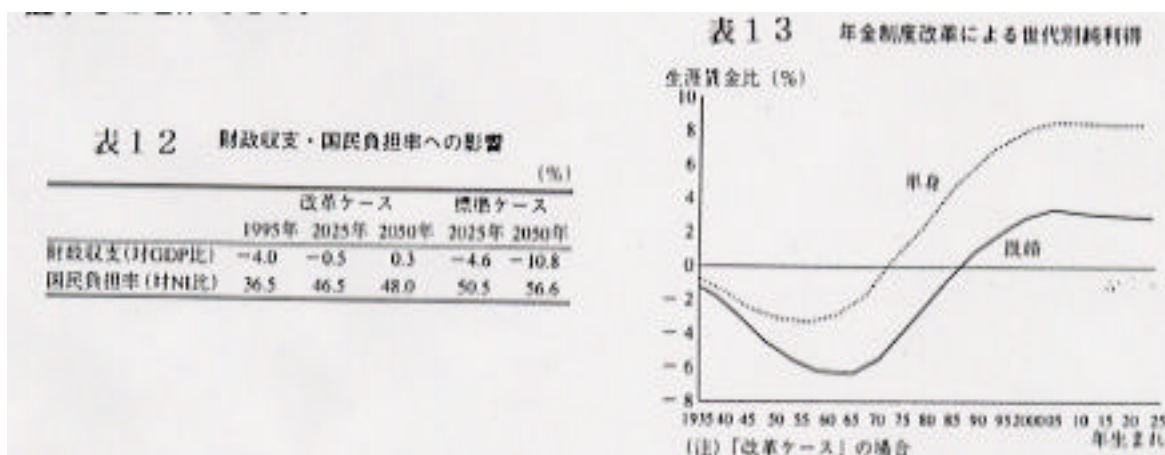
また、物価スライドへの移行にあわせて、支給開始年齢の完全引き上げと第3号被保険者からの保険料徴収を組み合わせる（「改革ケース」）と最終保険料率は19.1%へとさらに低下することになる。現在予定されている引き上げスケジュールでは、最終保険料率は29.8%であるから相当低いと言える。

年金財政の将来推計のベースとなる人口推計を、「中位推計」（出生率を2050年で1.61と想定）から「低位推計」（出生率を2052年で1.38と推定）に入れ替えると、表11からも明らかなように、現行制度のままでは最終保険料率は40%と3%ポイントも引き上げなければならない。それに対して、支給条件の厳格化や第3号被保険者からの保険料徴収を盛り込んだ場合は、低位推計の場合の最終保険料率の引き上げ幅はかなり小さいものにとどまる。この結果は、賦課方式は人口動態の変化に対してきわめて脆弱であることをあらわしている。しかし、ここで示した改革案の組み合わせは、全体として見れば、賦課方式で運営されている現行の年金制度の守備範囲を縮小することを意味する。したがって、その分、年金制度の人口動態の変化に対するロバストネス（頑丈さ）が強まるという結果が得られたのは意外なことではない。

このような年金制度改革は、マクロ経済にも無視できない影響を及ぼす。もちろん、高齢化・少子化が、労働供給の減少や貯蓄率の低下を通じてもたらす、経済成長率の押し下

げ効果そのものを完全に相殺することはできない。しかし、現役世代の場合は税・社会保障負担の軽減によって、高齢世代の場合は年金支給条件の厳格化によってそれぞれ就業インセンティブが高まるため、「改革ケ-ス」の2000年~2050年における実質経済成長率は、「標準ケ-ス」に比べて0.1~0.3%ポイント引き上げられる。この効果は、潜在的経済成長率が1%前後となる今後の日本経済にとっては、無視できない大きさである。

さらに、年金制度改革によって財政収支や国民負担の面で大幅な改善がもたらされる。(表12) 財政収支は、社会保障基金が黒字を維持し続けるため、2050年時点でも48%と50%を下回る水準にとどまることになる。このように、高齢化・少子化という人口動態の変化が財政収支や国民負担に及ぼす圧力は、年金制度を抜本的に見直すことで回避することができる。



先にみたように、賦課方式の場合は、保険料は税としての色彩が強いから、保険料率の引き下げによって、現役世代の就業意欲が高まり、マクロ的にみれば経済効率は高まると考えられる。しかしそれと同時に、制度改革が世代別に見てどのような効果をもたらしているかという点も重要である。そこで、世代間の格差は制度改革によってはたして縮小したのか最後に確認する。

表13 がその結果をまとめたものである。ここでは、標準的な男性サラリ-マンを想定するとともに、保険料率を引き上げるだけで年金財政の黒字を2050年まで維持するというケ-スに比べて、上述の「改革ケ-ス」における各世代の年金受給額と保険料負担額がどの程度変化するかを計算し、両者を差し引きして得られるネットの効果を各世代の生涯賃金に対する比率で示している。

試算結果は、第1に、単身者に比べると既婚者の方が改革によって受けるメリットは小さくなる。これは、妻に新たに保険料が徴収されることと、妻の基礎年金額が物価スライドだけの適用を受けることによって減少することを反映している。

第2に、現在の現役世代のうち、最もデメリットを受けるのは、1995年時点で30代前半から40代前半の世代、つまり、「団塊の世代」と「団塊ジュニア」に挟まれた世代である。いずれの世代も保険料負担の引き下げという制度改革の影響を受けるが、この世代は、後者の効果に比べると前者の効果が小さく、制度改革によって最も不利益を受ける世代となる。最も、「団塊の世代」に追加的な保険料負担を負わせることによって、年金制度改革のネットのメリットをなるべく早めに発生させるという方策も考えられる。

ここで分析した制度改革は、年金支給条件をかなり厳しくして保険料負担の軽減をねらったものであり、賦課方式の枠内の改革としては思い切った内容である。しかし、これは事実上賦課方式の規模縮小を意味しており、暗黙のうちに積立方式への移行を目指したものと解釈できる。(人々は、保険料が引き下げられた分を民間貯蓄に回すことができるからである。)その場合、現在世代は追加的な負担をかなり明確な形で求められることになる。一方、年金支給条件の厳格化を緩めにすれば現在世代の追加的な負担は軽減されるものの、保険料負担はあまり軽減されず、将来世代に対する改革のメリットは削減されることになる。このようにすべての世代をbetter offにする年金制度改革はありえず、何らかの形で世代間の「利害対立」を引き起こすことになる。

おわりに

本論で1、では社会保障統計をベースにして日本における社会保障の給付と負担の特徴を述べた。

2、では現行の社会保障制度が全体としてどの程度まで所得再分配機能を発揮しているかという点をマクロ的に示した。社会保障はもともと所得減少というリスクをプ-ルしたり軽減することを目的としたが、結果的所得再分配をもたらしている部分があることがわかる。

3、では社会保障を支える国民負担の経済的意味、財政収支の関係、世代間格差の問題をとりあげた。重要な点は、社会保障制度を支える国民負担がどの程度持続可能な大きさであるかを確認することである。また世代会計の考え方によって、現在世代と将来世代の負担がお互いにトレ-ド・オフの関係にあることが明確となる。

最後に4、では、社会保障のなかで最も重要な位置を占めている年金について、まず役割や持続可能性をとりあげた。そしてマクロ的なシュミレーションに基づいて、年金制度の経済的な効果を分析した。

社規保障制度は高齢化、少子化、ライフスタイルの多様化が進むとそれに対応するかたちで改革をすすめる必要がある。社会保障制度改革をすすめる上で、「最低限度の所得保障」を再確認し、所得水準の平均的な上昇のなかで見逃されがちな真の経済的「弱者」を重点的に救済する必要がある。また分野ごとに独立した議論がされがちな社会保障の総合的検討、財政やマクロ経済との関係を明示的に踏まえた検討が必要である。しかし、避けられない問題として、メリットを受ける世代とデメリットを受ける世代を生むという点があると考えられる。

- 参考文献 「社会保障の経済学」 小塩隆士 （日本評論社）
「年金の経済分析」 （東洋経済新報社）
「社会保険改革」 （日本経済新聞社）
「超高齢化社会の経済学」 石山嘉秀 （日本評論社）

近年、メディアなどを通じて、高齢化・少子化が叫ばれ、社会保障という問題がとても深刻であることは認識していた。そして、漠然と社会保障をテーマに論文を書こうと決めたのが、少し甘かったように思う。社会保障の範囲の広さと難しさにどう的を絞ってよいかわからず、まとまりのない論文になってしまった。しかしものごとを今まで一面的にしが見れなかったことが多面的に見れるようになったように思う。とても自慢できるような論文ではないが、苦勞して書き上げたことはよかったと思う。

$$\text{再分配係数 (\%)} = \frac{\text{再分配所得} - \text{当初所得}}{\text{当初所得}} \times 100$$

当初所得のジニ係数 - 再分配所得のジニ係数

$$\text{ジニ係数の改善度} = \frac{\text{当初所得のジニ係数}}{\dots} \times 100$$