

社会保障問題を考える視点

慶應義塾大学教授（ニッセイ基礎研究所特別研究員）竹中平蔵

1. はじめに

社会保障の制度整備は、近代国家のほとんどすべてにおいて、常に政策論争の対象となってきた。しかしながら近年、世界中の多くの国で従来以上に、この社会保障をめぐる政策論議が活発化している。基本的な認識は、財政赤字の拡大が急速に進み、また人口の年齢構成変化が見込まれているなかで、今日の制度（公的年金や医療・介護制度）がもはや完全に維持可能性を失っている、という点にある。

日本において、こうした社会保障改革は、他の先進工業国以上の緊急性と重要性をもっている。経済の悪化を反映して財政赤字の拡大が急速に進んでおり、人口構成の変化も他に例を見ないようなスピードで進む。またそもそも、経済の悪化自体が、現在の財政破綻状況とそこから来る将来の生活に対する先行き不安から生じた、という側面がある。政府と民間の役割分担の見直しとも絡み、経済再生の一環としての社会保障制度改革が、政策上新しい争点になろうとしている。

しかしながら、そもそも社会保障に絡む議論は細部の技術論が先行しがちで、その骨格が見えにくい傾向がある。年金や介護といった問題に、ある程度の技術論議が必要としても、より基本的な視点を踏まえた検討が不可欠であるということは言うまでもない。そこで本論では、今日の社会保障問題の基本的な背景を検討する。そうすることによって、改革の基本的な方向を考えるヒントが得られると考える。

2. 「公私官民」の見直し

今日の多くの国に共通しているのは、グローバルな市場経済の枠組みが変化するなかで、それにふさわしい自国の社会経済システムをどのように構築してゆくか、という基本問題を抱えていることだ。圧倒的な市場経済圧力の高まりのなかで、基本的には市場メカニズムの一層の活用と、それに伴う政府機能の縮小という方向が求められねばならない。その意味で、財政面での負担増が際立ってきた社会保障（公的年金や介護の問題を念頭に置く）分野は、何らかの形で縮小せざるをえない状況にある。しかし同時に、自由な競争と自己責任原則を徹底させるためには、それなりのインフラ（社会的なセイフティ・ネット）が求められることも間違いない。この一見矛盾した政策目標をどこで整合させるのか、二つの目標のウエイトの置き方の違いが、各国で政治的な対立軸を生み出してきた。

基本的な認識は、次のような形で要約できる。我々の社会には、私的な財・サービスと公的な財・サービスの両方がなければならない。多くの国では、公的な財の範囲であまりに拡大させ、

純粹公共財以外の分野（公共財に準ずる分野）が拡大の一途をたどってきた。

社会保障に関する支出は多くの場合既得権化し、これが広義の財政支出拡大の圧力となってきたのである。その意味で、こうした“準”公共財を、改めて私的な財として扱う必要が生じている。言うまでもなく、私的な財は市場メカニズムを通じて配分されるべきである。社会保障支出のうちの某かの部分は、私的な財として（たとえば公的年金から私的年金へ）移行される必要が生じている。

同時に注目されるのは、公的な財・サービスが引き続きある程度重要であるとして、これをすべて政府（官）が行なう必要はない、という点である。図1. に示すように、現実問題として成熟した市民社会では、公的な財の少なからぬ部分が民間部門によって供給されている。典型的にNGO、NPOに関連する分野であるが、近年注目されているエイジェンシー化やPFIなども、こうしたジャンルに入る。戦後の日本では、公的な財・サービスの供給を官が独占してきたという経緯があり、公私官民の役割分担見直しが極端に遅れている感がある。

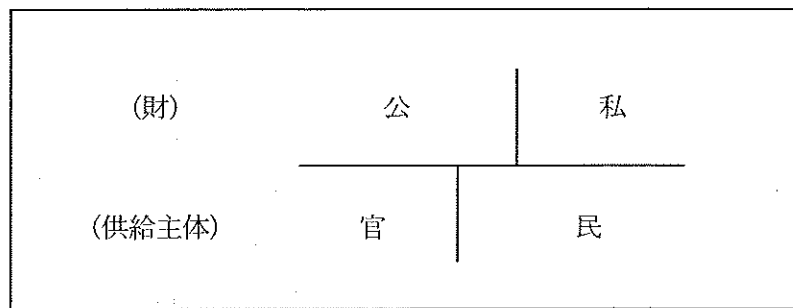


図1. “公私官民”の見直し

以上のような基本認識は、近年のアメリカ経済活性化のメカニズムを通して、より印象的なものとなった。MITのP・クルーグマンによれば、アメリカ経済活性化の一つの側面として、社会保障制度に絡んで次のような説明がなされている。図2. は、横軸に各労働者の生産性（技術水準）、縦軸にはオファーされる賃金水準を示している。当然の事ながら、技術の高い労働者には高い賃金が支払われる（賃金曲線は右上がり）ことになる。

しかしながら、どの社会にも最低限の生活を保障する水準、つまり広義の社会保障水準が存在する（図2. の水平な実線）。これを下回る賃金しかもらえない人々は、明らかに失業者となって社会保障の給付を受ける方が有利である。

問題は、今日、世界的な市場競争の高まりから、この賃金曲線の傾きが従来以上に急なものになっていることである。その場合、明らかに失業者の増加を招く。しかし、社会保障水準を引き下げた場合、こうした失業の拡大は起こらない。場合によっては、失業を減らし経済活性化を実現することも可能にある。明らかに、前者（高い社会保障水準を維持するが失業は高まる）がヨーロッパの多くの国で見られる現象であり、後者（社会保障よりも自助努力を強調し、経済を活性化する）がアメリカの政策選択に近いものである。

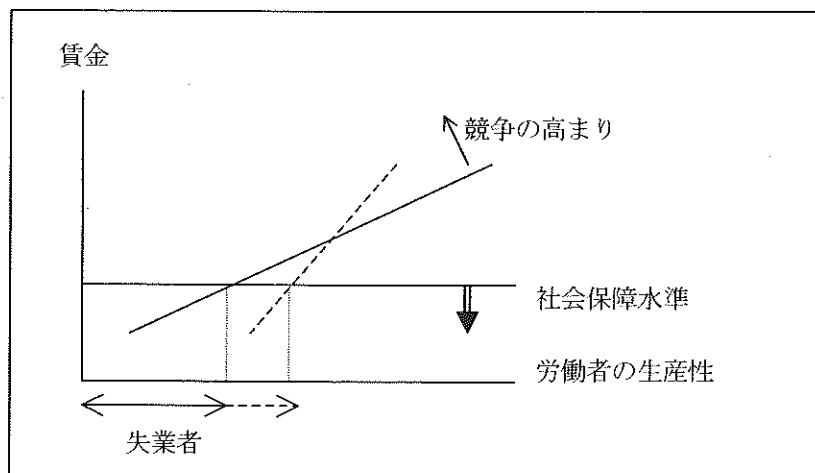


図2. 社会保障と失業問題

経済のグローバルゼーション、市場圧力の高まりのなかで、上に示したヨーロッパ型を選択するのかアメリカ型を選択するのか、社会的な意志決定を明確にする必要が生じている。しかし、いずれにせよ経済の活性化という視点から、ある程度はアメリカ的な自助努力・市場メカニズム重視の方向を指向せざるをえないというのが、基本的な認識であろう。

3. 人口変動のリスク

社会保障問題、とりわけ年金・医療・介護といった問題について、緊急に改革を要するより直接的な原因は、人口構成の急激な変化である。人口問題そのものが、実は長期的には経済の内生変数であると考えられるが、短期・中期的には所与の条件と考えざるをえない側面がある。この人口問題、具体的に高齢化、少子化は、程度の差はあれ多くの国で進行しており、これが世界的な社会保障制度見直しの背景となってきた。

社会保障の問題の本質は、基本的にはいかなるメカニズムで所得再配分・所得移転を行なうか、という点にある。その場合、所得階層を越えた配分、地域（空間）を越えた配分、時間を越えた配分といった問題が生じうる。また、年金・失業保険など明示的な制度に基づくものばかりでなく、より黙示的なものまで含めて考えることも可能だ。たとえば日本の公共事業は空間を越えた所得移転を黙示的に行なうものであり、一種の社会保障であると言えなくもない。しかし、今日特に大きな関心を集めているのは、高齢人口の増加により、実体的に賦課方式で行なわれてきた世代間の所得移転メカニズムが、事実上破綻することが明らかになってきたことである。

ここで、「高齢化社会」とは、高齢比率（人口に占める65歳以上の比率）が7%以上の社会をいう（国連の定義）が、さらに同比率14%以上を「高齢社会」という。日本はまぎれもない高齢社会であり、こうした人口変化への対応をもっと早い時期から進める必要があった。しかしながら現実には、ようやく99年度の公的年金制度改革において、

- ・ 賃金スライド制の廃止など年金給付の抑制を行ない、給付総額を段階的に1-2割削減する。
- ・ 基礎年金（国民年金）の国庫負担率（現在3分の1）を将来2分の1に引き上げる、という措

置を先送りする。

- ・年金額が運用実績に連動する確定拠出型の企業年金を導入し、公的年金を補完する。

といった方向が採られようとしている。こうした対策は、年金財政の改革という点でそれなりに評価される面を持っているか、同時に抜本改革からはかけ離れたものでもある。

総じて、公的年金に象徴される今日の社会保障改革案は、程度の差はあれ次のような要素を何らかの形で組み合わせたものとなっている。第一は、これまで保障していた給付の額を、財政事情悪化を理由に削減することである。第二は、給付にあたっての条件を、より厳格にするものである。具体的には、支給年令の引き上げや、必要な人のみ支給するといった改革が考えられる。第三は、コスト負担を引き上げるものであり、社会保険料の引き上げがその典型である。そして第四に、制度の効率化のために、資産運用などの面で民間の市場メカニズムを取り入れることである。

しかし年金に関して言えば、これらの改革は当面の財政問題を多少緩和するという効果を持つものの、必ずしも本質的な解決を約束するものではない。そもそも年金制度には、常に市場変動のリスク（運用利回りの変動）と人口変動のリスクが伴う。このうち、市場変動のリスクは今後一層高まる可能性があり、効率的運用のための枠組み整備や責任体制の明確化などが必要になる。だからこそ、人口変動のリスクを回避する必要性が従来以上に高まってくる。基本的に、これを実現する方法は、賦課方式から積み立て方式への切り替えしかない。

その場合の基本問題は、仕組みを切り替える段階で、いずれかの世代が二重の負担——前世代の為の負担と自世代の為の負担——をしなければならないことである。技術的な工夫で多少の負担軽減はできるとしても、こうした基本問題に正面から取り組んで行くことが必要になる。

4. むすび

社会保障制度の改革は、世界の各国に共通する課題である。その背景には、世界の市場経済メカニズムが大きく変化するなかで、公私官民の役割分担をどのように見なおすか、という根本問題がある。さらに、人口構成の劇的な変化にあわせ、財政面での制度改革をいかに進めるかという問題が重なっている。現実の政策論議は、年金の給付条件変更や負担調整など技術論が先行しがちだが、基本問題に対する社会的コンセンサスをどう作るかがより重要な課題である。

公私官民の役割分担については、政治が国民に対し、どのような社会を目指すべきか明確なメニューを提示する必要がある。そのなかで、基本的にはアメリカ型の自助努力重視のシステムに移行することが求められてこよう。財政面では、市場変動のリスクに備えるため、人口変動のリスクを回避する必要性が高まる。そのために、長期的には賦課方式から積み立て方式への移行が焦点となり、世代間の負担に関する調整が重要な課題となる。

ただ、いずれにせよ今日の社会保障システムが維持可能性（サステナビリティ）を欠いていることは否定し難い。急速な市場の変化のなかで、制度のすみやかな整備が急がれている。