

<書 評 (社会保障) >

小塩隆士著『人口減少時代の社会保障改革』
(日本経済新聞社, 2005年)

粟 沢 尚 志

評者は本紀要の前々号において、少子高齢化と経済、経営、労働、そして年金との関係を扱った3冊の書評をおこなった。その目的は、最新の議論をフォローして分析の枠組みや政策的含意を求めることにあった。今回も引き続きその目的を求めるため、社会保障改革（たとえば公的年金の民営化など市場重視の改革）を提案する神戸大学の小塩隆士氏の著書を取り上げている。

その基本的な立場は、フェルドスタインなどに始まるサプライサイダーの考え方に近いものといえよう。もちろん、それは従来型の貯蓄や労働供給の促進を重視する政策（たとえば資本所得税の減税、累進税率の緩和、年金の削減など）から進化し、所得格差を是正するためには高齢者向け社会保障における「選択と集中」をしなければならぬと強調する。なぜならば、もしそれをしなければ、若年世代の経済活動を脆弱化させ、さらに彼（女）らの世代内所得格差を拡大させるからである。以下、その議論を追ってみよう。

第1章では、少子化が加速させる社会保障改革の背景を財政学の視点から論じている。ここでの筆者の主張はきわめてはっきりしている。それは、政府への依存は将来世代に対する依存に等しく、特に異時点間の所得再分配を特徴とする社会保障ではその依存度と負担が如実に表れてしまう。後述するように、その負担をどこまで認めるのかは人々の価値判断に委ねられるものの、もはや高負担・高福祉や大きな政府はありえず、少子高齢化は必然的に私たちへ低負担・低福祉と小さな政府を選ばせるとする。特に、高齢化が進み有権者に占め

る退職者の割合が高まったり、彼（女）らが政治的な圧力団体となると、将来負担を心配せずに自らの利益を増すような政策を押しつける可能性すらある。筆者は、このような少子化による民主主義の機能不全を懸念し、いわば退職世代の横暴を防ぐような政治の役割を重要視する。

第2章では少子化対策への評価が展開されており、その主張は以下の3点に集約される。まず第一に、政府が出生力回復へ介入する経済学的な背景には、子どもは社会へ正の外部性を持つ価値財であるか、それとも家族にとっての私的財であるかに依存している。理論的に解釈すると、年金給付の削減分を子育て支援に回すという政策には、子どもの持つ外部性を内部化するという側面を持っている。第二に、日本やOECD諸国における少子化対策（育児休業、保育所、児童手当、男女共同参画）が出生率に及ぼす効果の実証分析を見ると、それら対策に出生率を引き上げる有意な効果が読み取れない。先行研究ではポジティブとネガティブの双方が見られ、はっきりとした結論はなかなか得にくい。第三に、出生率低下の要因分析より既婚夫婦の出生力はさほど低下していないものの、晩婚化と非婚化がその低下の最大の理由であるとわかる。したがって、学校から仕事への移行を円滑にするといった若者の結婚力の回復が重要であるものの、若者の所得稼得能力の強化がただちに結婚や出生力の回復へ直結するとはかぎらない。したがって、今後の社会保障制度はあくまで少子高齢化を前提とせざるを得ないとする。

第3章ではその前半において、筆者が1998年の著書で主張した年金民営化論を再評価し、後半では2004年の年金改革の評価を展開している。ここで、民営化とは報酬比例部分を完全な積立方式で運営することを意味している。民営化論が失速した理由として、運営コストの高さや個人の年金額が資産運用の巧拙に依存するという不安定性がしばしばあげられるが、著者は現実に将来世代の年金収益率がマイナスになる可能性があること、また厚生年金の保険料徴収は企業に多くの負担を求めたり、旧年金福祉事業団による年金資産運用の失敗など政府による失敗も少なくないとする。さらに、民営化論を失速させた最大の

理由は、賦課方式から積立方式に移行させても、移行期にさしかかった世代にとっては自分のための積立と退職世代への負担という二重の負担があるためと分析する。次に、2004年の年金改革における給付水準のマクロ経済スライドを望ましい改革と評価している。これは、スウェーデン方式の年金改革とも整合的である。なぜなら、それは、みなし運用利回りと合わせて賃金総額以上の給付で将来世代に負担を増す賦課方式が持つ最大の欠点を修正し、過去の年金債務の削減へと繋がっているからである。

第4章では「過去債務－積立金＝将来の保険料収入＋国庫負担－将来債務」というバランスシートから見た公的年金改革が扱われている。筆者はバランスシートを使った試算に基づき、年金財政の安定化に最も重要である過去債務の削減には給付の削減が何より必要であると強く主張している。過去債務の削減とは政府が国民に保証した年金額の削減であるからいわば公約違反であり、世代間格差をどこまで認めるのかは公平性に基づくものであるから、経済学を超えて人々の価値判断にも依拠する。しかしながら、筆者は負担の引き上げは合理的ではないとそれを否定する。なぜならば、たとえ老後の消費が保証されても、これ以上に若年代へ負担を求めてその消費を減らすことは彼（女）らの生涯を通じての消費行動を過度に歪めるものであるとする。個人が近視眼的であればあるほど公的年金の必要性が増すが、その一方で異時点間の所得移転は若年期消費への選好を阻害することとなるからである。

第5章では、公的年金給付の財源調達方式を社会保険とすべきか、それとも税とすべきかが扱われている。著者は、双方の方式に一長一短があり、どちらが優れた制度であると簡単には言えないものの、税方式を支持し、最終的には「基礎年金の財源は全額消費税で賄うことも選択肢とすべき」との結論を導いている。著者による社会保険方式と税方式の5つの優劣比較を整理すると、以下の2点にまとめることができるだろう。まず第一に社会保険方式支持者の主張の中には、公的年金に社会的連帯という公平性を求める一方で、拠出と給付の連動という効率性を求めるという経済学的な矛盾が多く存在すること。第二に、

保険料は労働所得へ課す負担であるが、税方式ならば（保険料よりは超過負担が小さいと考えられる）消費税を用いることができる。経済学的には最適課税論の分析から消費税調達の望ましさはかなりクリアーになっているので、残る現実的な段階は、年金目的税として消費税の増税を選択するのかという政治的なプロセスへと進んでいくのであろう。

第6章では、医療制度改革の方向性が議論されている。特にそこでは、高齢者医療の効率化に焦点が当てられている。まず2つの改革案、「独立方式」と呼ばれる独立した高齢者向けの医療制度を設ける案、そして「突き抜け方式」と呼ばれる高齢者になっても現役時代に加入していた同じ保険に加入させるという仕組みのそれぞれの特長と問題点を整理した上で、政府の改革方針は部分的には独立方式に近い側面を持っているものの、現行制度を維持する内容が多いことに懸念を示している。需要サイドで高齢者の自己負担の引き上げ、供給サイドで（諸外国より長い）平均在院日数の削減、若い頃からの生活習慣病の予防といった疾病リスクの軽減なども重要とする。そして、マクロ的には、経済財政諮問会議の民間委員が提案する社会保障費の伸び率を名目GDP成長率の範囲内に抑えるという改革を支持している。その理由は若年者と比較した高齢者の一人当たり医療費が諸外国より高く、これ以上高齢者と若年者との世代間負担のギャップを拡大することは（低所得層への配慮を適切におこなえば）望ましくないという考え方によっている。

第7章では、介護保険制度が解決すべき課題が議論されている。その中で経済学的理由から以下の2つの改革を著者は支持している。まず第一に、介護保険は、現役世代が保険料を支払っても給付を受けられるのは65歳以上と（医療保険のような）現時点の自分が直面するリスクをカバーするものではないという意味で、保険方式よりも税方式としての性格が強い。そのような税による再分配は現役世代に過度の負担となっており、自己負担の引き上げが望ましいとする。また実証分析より介護サービスの価格弾力性はおよそ0.4と推計されているので、財政の節約効果も期待できる。第二に、家族介護への現金給付は妥当

であるとの立場をとる。なぜならば、もしも介護サービスの内容に情報の非対称性が強ければ利用者や介護者に選択を委ねることは非効率性を生むが、介護は医療ほど専門知識を必要としないので情報のバイアスは低いからである。つまり、消費者主権に信頼を置いてよいとする。

第8章では、厚生労働省が発表する所得再分配調査の個票データを用いて筆者がおこなった所得格差に関する分析が紹介されている。そこでの分析によると、日本は1980年代～1990年代にかけて当初所得、再分配後所得のいずれをとっても所得格差が拡大しており、その57%は高齢化によって説明できるとする。日本では利用できるデータがほとんどないものの、疑似パネル・データを用いると、コーホートが若くなるほど所得格差が拡大すると結果を見いだしている。次に社会保障による再分配効果を見ると、年齢階層間の効果はあるものの年齢階層内の再分配効果は限定的な効果しかもたしていない。そして高齢者はその全体としては若年世代からの移転により所得格差が改善しているものの、その内部を見るとむしろ社会保障や税はわずかながら逆進的に作用しているとの結論を導いている。その理由は、公的年金の二階部分が比例報酬であるから、現役時代の所得格差が引き続き退職後の格差として現れてしまうからである。

最後に、以上の各章の紹介に基づき著者が描く現実的に望ましい社会保障の姿をまとめ、それと前々号で取り上げた3冊（著者はそれぞれに松谷明彦氏、清家篤・山田篤裕の両氏、そして高山憲之氏）との比較をしてみたい。著者の基本的な立場は、現時点での若年世代の負担は限界を超えており、これ以上の高齢世代に対する所得移転は経済全体を縮小させ、かえって所得分配を歪めるとの考え方である。したがって、公的年金に関してはバランスシートにおける過去債務の削減を進めねばならず、そのことは退職者が受け取る給付額の削減を意味している。このような過去債務の縮小（つまり保険料は維持しつつ給付は引き下げる改革）の重視は、高山氏の主張とほぼ共通している。そして、高齢世代内の所得格差が広がっていることに懸念を示し、年金課税のみならず低

所得高齢者への手厚い給付といった「選択と集中」型の社会保障制度が望ましいと強調している。このような考え方は、清家・山田両氏がおこなった実証分析からの政策的含意とも共通している。さらに、少子化のもとでは小さな政府という選択肢しかないとする立場は松谷氏と共通する。筆者は将来世代への過度な負担をその主たる理由とし、松谷氏は少子化による総貯蓄率の低下は投資の低下をもたらし、それは財政政策の乗数効果を弱めるからケインズ的な大きな政府は役割を失うと指摘する。

筆者は市場重視の立場をとりつつも、もちろんのこと、価格メカニズムが適切に機能しない場合への政策的配慮の必要性を随所で記している。財政赤字削減で効率性が求められる中、公平性を維持するためには社会保障の質をどのように高めていけばよいのであろうか？ 評者は、各地域で築かれた医療や介護サービスの疑似市場がその中心となりうると考える。公的年金に関しては、筆者の主張どおりその給付額の削減は不可避であろう。過去債務の削減が制度維持に不可欠であることは共通認識となりつつあるからである。したがって、世代間の所得移転は縮小するという前提のもとで私たちは高齢者への保障を考えざるを得ない。そうであるならば、おカネではなく、医療サービスや介護サービスの質の向上によって高齢者を支援することとなり、その支援の場が疑似市場（評者の造語を使えば医療・福祉クラスター）となろう。理論的に言えば、疑似市場に参加する主体間の取引が価格のみならず信頼をベースとすること、そしてその場から新たな知が生まれることが望まれる。前々号そして本号における書評より、私たちには小さな政府という選択肢しか残されていないことを本格的に覚悟しなければならないとわかる。その小さな政府を補完する役目が、医療・福祉クラスターの参加者によって演じられるべきであり、その場を地方自治体は積極的に支援していかなければならない。それが今後の地方財政での中心課題であろうと評者は考える。

（あわさわ たかし 本学助教授）