

「社会保障問題の本質と『全世代型社会保障』」

■開催：2020年1月

■講師：学習院大学経済学部教授 鈴木 亘氏

○全世代型社会保障検討会議と中間報告の内容

これまで社会保障改革にはほとんど手をつけてこなかった安倍政権は、昨年(2019年)の参院選後に、「全世代型社会保障検討会議」を立ち上げた。同会議は、業界団体代表を入れず、厚生労働省社会保険審議会委員も最小限にして、官邸主導の意思決定が可能な仕組みであり、その成果が期待された。安倍総理は今年(2020年)1月6日の年頭記者会見で、「全世代型社会保障の実現が、内政面では政権にとって最大のチャレンジ」と述べた。ところが昨年末に公表された中間報告書の中身は、残念ながら期待外れとしか言いようがない。

年金については、受給開始時期の70歳から75歳までの選択肢拡大に触れただけで、現在65歳の支給開始年齢の引き上げについては議論されなかった。厚生年金のパート適用拡大についても、従業員50人以上の企業で2024年10月から実施するという中途半端な決着に終わった。厚生年金をパートに拡大すると、厚生年金の保険料収入は増えるものの、20~30年後には支出が増えることになるので財政改善にならない。在職老齢年金については、もはやあまり意味の無い64歳以前の基準額を47万円に引き上げただけで、マクロ経済スライドの強化(つまり、年金受給カット)についても議論されなかった。

医療については、高所得高齢者のみ自己負担率2割とすることになったが、収入額については規定されなかった。診療報酬についても、0.55%のプラス改定を行った中央社会保険医療協議会(中医協)に対してモノ申すこともしていない。少額の外来受診時定額負担(ワソコイン負担)は見送られ、代わりに、大病院外来初診・再診時の定額負担の対象拡大を確認するにとどまっている。

介護についても、自己負担率の原則2割化は見送られ、軽度要介護度の保険外対象化については議論されず、自治体が望む予防インセンティブ(保険者努力支援制度、介護インセンティブ交付金)の制度・予算拡充のみに終わっている。

○答えは全世代型社会保障にはない

労働改革は70歳までの就業拡大という点で多少の進展があったかもしれないが、その是非については議論の余地がある。幼児教育無償化、大学入学金減免・給付型奨学金創設も

問題である。また、負担と給付改革だけではなく、経済成長や支え手増、予防、IT 化についても、調整しやすい既定路線しか議論されていない。

さらに、政府の中間報告書でありながら、自民党厚生労働部会や厚労省社会保障審議会の各部会との協働を強調していることも理解できない。医師会や厚労族の活躍がマスコミで喧伝されたり、各部会が検討会議での議論を先取りして結論を出したりするなど不思議な状況が起きていた。

給付と負担の一体改革や社会保障のために経済成長や支え手増が必要なことはいうまでもない。しかし、それだけでは物事は解決しない。日本の社会保障で最も本質的な問題は、財政の維持不可能性であり、それが国の財政も維持不可能にしている。社会保障財政の改革が必要であるにもかかわらず、その議論すら行わないのは認識が甘いといわざるを得ない。

○国の財政赤字問題は社会保障財政赤字問題

日本の一人当たり社会保障給付費は1970年の3.5万円から90年47.4万円、2010年105.4万円と右肩上に増加し、2019年には123.7万円（GDPの約25%）に達している。一方、日本経済は1990年以降ほとんど成長していないため、保険料収入は微増にとどまっている。収入と給付の差額（いわゆる「第2のワニの口」）は拡大の一途をたどり、保険料収入でその約6割を賄い、残り4割（34.1兆円）は国の一般会計の社会保障関係費で穴埋めされている。ちなみに、国の一般会計の歳出と税収とのギャップの開きを「ワニの口」といい、「第2のワニの口」とリンクしている。

日本の社会保障財政の悪化の原因は高齢化の急進展にある。生産年齢人口と高齢人口の割合は、1950年には10%以下だったが、2020年には約50%に達し、2060年には70%を超えると予測されている。1970年は10人で1人の高齢者を支える「ピラミッド社会」だった日本は、数人で支える「おみこし社会」、3人で支える「騎馬戦社会」を経て、現在は2人で支える社会になり、10年後には1人で支える「肩車社会」になっていく。

わずか50年でこのような変化が起きている。2年後には「団塊の世代」が後期高齢者になる。「全世代型社会保障改革」では社会保障財政を維持することはできないことは明らかである。

○2019年財政検証で解決済みか

全世代型社会保障会議が始まる前後に、「2019年財政検証」が行われた。年金財政を5年に1度チェックする「年金の健康診断」である。同検証によれば、6つのうち3ケースでは年金財政が維持不可能であり、残り3ケースでは維持可能とされている。今回の「全世代型社会保障改革会議」の中間報告では、財政の話はまったく検討されていないので、維

持可能な3ケースを前提しているとみられる。

実は、財政持続可能なケースでは今後30～40年の実質年平均経済成長率を0.9%～0.4%としている一方で、財政持続不可能なケースでは0.2%～マイナス0.5%である。しかし、この検証にはあるマジックが隠されている。それは、経済成長率とその裏側にある物価上昇率や運用利回りなどの経済前提の数字が必ずしもリンクしていないというマジックである。それを見破るために、いくつかの数字を足し算すると、財政持続可能ケースでは、積立金の運用利回りを5.0%～4.0%としていることがわかる。100年間の利回りとしてはあり得ない数字である。さらに、財政にとって重要な「金利と成長率の差」を見ると、ほぼすべてのシナリオで金利が成長率よりも2%高いという前提を置いている。

年金財政は賃金にリンクしているため、経済成長すると支出が増える。そこで運用利回りを稼ぐ必要があり、利回りが低いと困る。つまり、金利で稼ぐ一方で、成長率は低いので支出は増えないというシナリオになっていて、現実的ではない。一方で、経済財政諮問会議の中期経済試算では、金利よりも経済成長率が高いので国の財政は持続可能であると結論付けている。ここでの金利は借金の利払い金利である。つまり、年金財政では金利が2%も高いとし、国の財政は金利よりも成長率が高いとの相反する前提を置いているということである。

○世代間の不公平と医療・介護の問題

2019 財政検証で示された年金の財源と給付の内訳（バランスシート）を見ると、若い世代の損失がますます広がっていることも明らかになる。

年金は政府にとっては債務である。高齢者に年金を支払うと約束して保険料を徴収しているからであり、それはまだ支払いが実現していないため、いわばオフバランスの債務である。この債務は「過去債務」と「将来債務」に分けることができる。「過去債務」とは、現在の高齢者に対しての支払い総額であり、「将来債務」とは現在年金を払っている人たちが年金受給年齢になったときの受け取り総額である。そして、過去債務と将来債務の合計は、保険料、過去の高齢者が支払った保険料の積立金と国庫負担（税金）と等しくなる。つまり、

$$\begin{aligned} & \text{過去債務 (1320 兆円) + 将来債務 (1080 兆円)} \\ & = \text{保険料 (1670 兆円) + 積立金 (210 兆円) + 国庫負担 (520 兆円)} \end{aligned}$$

この式の各項を移項すると次のようになる。

$$\begin{aligned} & \text{過去債務 (1320 兆円) - 積立金 (210 兆円)} \\ & = \text{保険料 (1670 兆円) + 国庫負担 (520 兆円) - 将来債務 (1080 兆円)} \end{aligned}$$

左辺は、現在の高齢者たちがこれから受け取る年金から支払い保険料（積立金）を引いた「年金純債務」である。一方、右辺は、保険料と税金の合計から将来受け取る年金額を引いた「将来純負担」である。つまり、

年金純債務（1110兆円）＝将来純負担（1110兆円）

要するに、現在の高齢者たちは受給年金額よりもはるかに少ない保険料しか払っていないため、現在の若者世代（つまり将来年金を受け取る世代）が、自らの受給年金額よりもはるかに大きな保険料を支払わなければならないということである。

実は、財政検証を行うごとに年金純債務（＝将来純負担）が増えている。2004年の小泉改革では、年金給付を大幅カットして年金財政を維持可能にするための「100年安心プラン」を策定したが、そのときの年金純債務は690兆円だった。それが2014年には1000兆円に増え、現在1110兆円に達している。年金に関して隠れたオフバランスの債務が急拡大しているということであり、その原因はマクロ経済スライドの仕組みを発動していないことにある。

また、厚生労働省は、医療や介護は予測不能であり、保険料の引き上げなどの負担面の中長期計画をつくることができないという。確かに、オプシーボなどががん治療薬の出現については予測不可能かもしれないが、人口動態の変化は予測可能であり、医療や介護はほぼ予測可能な部分が多い。そして、医療・介護の支出は、技術革新によって上振れし、しかも介護は高齢者増とともに長寿化することによって要介護期間がさらに伸びるため、高齢化以上に増えることは明らかである。それにもかかわらず、負担面の中長期計画を立てないことは疑問だといわざるを得ない。

○第三者機関による中立的財政予測・評価の必要性

医療・介護の維持可能性の評価や世代間格差については「見える化」がなされず、その場しのぎの対症療法的改革とバラマキが繰り返されている。なぜ政府は対症療法的改革に終始して本質に踏み込めないのか。その理由は「囚人のジレンマ」で説明できる。囚人のジレンマとは、個人の最適化を図ろうとする選択が、結果として全体の最適選択とはならないことを示唆するゲーム理論モデルの一つである。

例えば、社会保障制度について「抜本改革」と若者たちにもばらまきを行う「ポピュリズム」という2つの選択肢があるとする。野党が抜本改革を唱えた時、与党はポピュリズムを主張し、逆に与党が抜本改革を主張した時には野党はポピュリズムを主張する。そのほうが選挙で勝利する可能性が高いからである。つまり、抜本改革が必要であるにもかかわらず、与野党ともにポピュリズムを掲げ、抜本改革は行われたいということである。

「税と社会保障の一体改革」の時には、社会保障を政争の具にせずと与野党が協定を結ぶという話があった。実際、スウェーデンやドイツの年金改革は与野党が組んで厳しいシナリオを出している。とりわけスウェーデンでは、行政監督庁が30年後には年金財政が破綻すると発表していたため、国民からはポピュリズムは無責任だとの声があがっていた。

与野党が協調して社会保障改革を行うためには、情報公開によって国民が状況を理解できることが前提となる。つまり、国民が現状と将来の選択肢を理解し、甘言を弄する政党

や政治家には投票しない状況を作り出す必要がある。

情報インフラ整備のためには、独立した第三者機関による中立的な財政予測と評価が不可欠である。一つの理想形態は、小泉政権時の経済財政諮問会議である。また、原発事故調査委員会のように議会の中に独立財政機関を設置という案も考えられる。さらに、内閣府の強化や、会計検査院、総務省行政評価局、公正取引員会を合併して行政監督官省に格上げするなどの方法もある。

いずれにしても、現状の社会保障を正確に評価し、財政と社会保障の長期計画を作る機関が必要である。

[ディスカッション]

年金の「そもそも論」と「天の声」が必要

モデレーター パソナ総合研究所所長 竹中平蔵

竹中 安倍政権の任期は残すところ1年半ほどになりました。基本的には政権末期は新しいことをしてはいけないにもかかわらず、安倍総理が憲法改正と全世代型社会保障に内閣の命運を懸けようとしているのは解せません。おそらく安倍総理は、レガシーがないと言われられないようにするために何かをしたいという気持ちで、何かをしているふりをするということなのかもしれません。

特に、年金に関しては、支給開始年齢を上げるのは当然の話ですが、安倍総理は選挙キャンペーンでそれをやらないと言ってしまった。つまり、手足をもがれているような状況で、せめて高齢者医療の負担率を2割にしたいと言っていましたが、それも厚労省の猛烈な反対にあって、今度の通常国会では出さずに秋に回すということになり、年金の話だけになったと聞いています。

ところで、年金財政を運用する GPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）についてですが、GPIF の運用の多様化についてはかねてから提言していました。利回りについて心配する声もありましたが、長期的に見ると、ある程度の利回りを確保できることがわかっています。しかし重要な点は、GPIF が運用を他の会社に任せている仕組みがいかどうかということです。また、そもそも政府がすべての年金を賄う必要があるのかという点で、そんなことをするから GPIF という世界最大のソブリン・ウエルス・ファンドができてしまうわけです。日本は最低限の年金だけを公的に行い、あとは私的年金に任せるという方向での改革をすべきだと思います。

鈴木 いろいろ引きずっているものがあるので、今すぐというわけにはいかないかもしれませんが、公的な割合を徐々に減らしていくことはできるはずです。実際、アメリカでは優遇税制を入れて企業年金や私的年金を広げていき、公的年金を絞っていく方向を選んでいます。日本にとってもそれが現実的な話だと思います。

竹中 若い世代は「私たちは年金がもらえないから不安だ」といいますが、本当に不安だったら、私的年金に入ればいい。つまり、年金というのは何のためにあり、政府が何をやるべきで、プライベートで何をやるべきかという「そもそも論」がどこかに出てこないといけませんね。

鈴木 おっしゃる通りです。

竹中 最後に、第三者的な機関による中立的な財政予測が必要だというご指摘はまさにその通りだと思います。つまり、「囚人のジレンマ」は避けることができないので、どこかで「天の声」がささやかれなければいけない。本来の経済財政諮問会議の役割は、そこにあるはずで、ヨーロッパでは、赤字を何%に抑えるとか、こういう方向で法制化するという EU

指令が「天の声」であり、そういう仕組みを日本で入れていくことは絶対的に必要です。

鈴木 実は厚労省も「天の声」が欲しいと思っているかもしれません。誰かが言ってくれば、それに従って本音が言えるからです。

竹中 要するに、いい意味でのピアプレッシャー（同調圧力）が必要だということです。

鈴木 独立行政機関を作るべきだという OECD が提言も「天の声」ですね。

竹中 そうです。ありがとうございました。