

いかかもしれないが、他の先進諸国と同じジレンマに直面している。高齢化やその他の状況のために、福祉支出に対する圧力が増大している。それと同時に、増税は避けるべきであるという非常に強い政治意志が政府にも野党にも存在する。私がすでに説明したような理由で、この圧力を解消する方法として私的給付を用いる余地には、限界があり、とくに所得分配の悪化を避けようとするならば、私的給付に頼ることには問題がある。

民間保険は多くの場合、公的制度よりもコストが高くなる。それだけではなく、今までの調査の結果が示しているように、増税は人気がないけれども、医療のような中核となる公共サービスが脅かされることの方がもっと人気がない。

こういったジレンマが最終的にどのように解決できるかは分からない。しかし、現在の英国での政策論議には、いくつかのアイディアが出されており、何らかの出口が見つかるかもしれない。その中には、例えばいわゆる2階の職域年金を義務づける考え方もある。また、強制的な国民健康保険を導入し、掛金を所得に比例して徴収することが考えられる。しかし、ドイツの社会保険の場合とは違って、政府から一定の距離をおいて運営をすることが前提となっている。もう一つの提案としては、今は公共的に負担している高等教育の学

費を将来の個人の収入に応じてローン返済してもらおうというものである。このような提案は、いくつかの共通性を持っている。第1に、これらはすべて公共部門の枠の外で給付がなされるということである。したがって政府の支出には影響を及ぼさない。第2に、これらは普遍的な制度という考え方をとっているということである。つまり所得に応じた強制的支払いであるが、税金とは呼ばれない。第3に、それを支払った人は受給者になるということであり、誰が受給者であるかがはっきりしているのである。匿名の公共プールに支払いをさせるのではないということである。

もちろんこのようなやり方は、巧みなごまかしであるという人がいるかもしれない。本当は公的供給であり税金であるのに、それを隠しているだけだという人がいるかもしれない。しかし、この方法で管理の効率を高めることができるかもしれないのである。また保険料という目印をつけるという意味で、つまり誰のお金であるかをはっきりさせるということで、人々に受け入れられやすい方法かもしれない。また福祉サービスへのニーズの高まりと厳しい税収の制約とを調和させる唯一の方法であるかもしれないのである。

有難うございました。

【報 告 4】

東京大学教授 宮 島 洋

私は、日本の社会保障あるいは経済や財政問題についての若干の解説をしたい。聴衆の方々のご存じのことが多いかと思うが、外国からいらしたパネリストの方に、日本の現状をご説明しておく必要がある。必要に応じて、お手元の図表を参照して頂きたいと思う。

私の報告の焦点はどこにあるのか、一言で申し上げると、財政あるいは行政に関するさまざまな

制度・政策が現在のまま進むと、一番悪いシナリオとして、日本の社会保障が大きな不備を抱えたまま縮小に追い込まれるのではないかという懸念を持っていることである。これまで日本の社会保障は、財政なり経済社会をみると、比較的うまく推移してきたと考えられるが、ただそれは人口構造や経済の比較的恵まれた環境のもとであったという点もある。

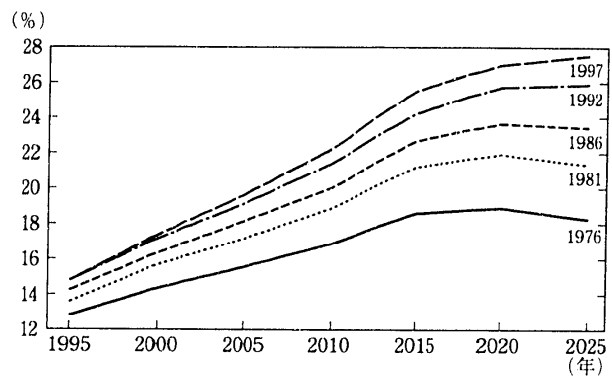
ところがこれからは、多くの点で、日本の社会が相当大きな変化を遂げる可能性がある。例えば、高齢化の問題もそうであるし、日本の従来の経済成長と不可分の関係にあった低い失業率や高い貯蓄率や、あるいは税の自然増収といった環境条件が、大きく変わっていく可能性がある。しかし、もう一つ大きな問題は、日本の社会保障の制度自体に、実は大きな問題がまだ残されているということである。

国際比較をしていないので、これが日本の特徴だとは一概にいいにくいわけだが、日本の社会保障は年金と医療に著しく偏った制度になっている。「その他」という全体の10%を切るぐらいのカテゴリーの中に、社会福祉や公的扶助などが入っている。日本の社会保障は年金と医療に非常に偏った制度であり、しかもその6割以上が高齢者向けの給付となっている。しかし、これは今後の日本の社会の大きな変化に適合的な仕組みではないと考えている。そこで結論的には、社会保障の相互調整と民営化の可能性を処方箋として申し上げたいと思う。

1 人口高齢化の加速

そこでなぜそういう議論をするのかということ、を、徐々にお話ししていきたい。日本の将来人口の推計によれば、高齢化が急速に進んでいくことは、すでにご承知のことと思うが、私が人口の将来推計について強調したいのは、図1である。この図は、1976年からつい最近出た1997年までのほぼ5年ごとに行われた将来人口推計がどのように変わってきたかを示している。

先程アーロンさんが、人口推計はあてにならないものだというお話をされたけれども、あてにならないという意味は、場合によって過大推計になったり、過小推計になったりして、あてにならないならばいいが、日本の場合は極めてはっきりと、推計が新しくなるたびに、人口の高齢化のスピードが上がっていくのである。例えば、1976年推計当時は、わが国の人口構成はだいたい2015年ぐらいでほぼ定常状態になって、65歳以上人口の総人口に占める割合は18%ぐらいで安定する



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」。

図1 将来人口の推計年次による65歳以上人口比率の変化(%)

だろうとみられていた。ところが20年後の今日の推計では、なんと2025年の高齢者の総人口に占める割合は、10%も上回った27.4%である。しかもこれはピークではなく、2050年にピークがある。このように日本の将来人口の推計は、行われるたびに、高齢化が加速化してきたということである。

なぜ私がこのことを重要視するかというと、社会保障政策や教育政策は将来人口推計に基づいて立案される。ところがこれが推計をするたびに変わるものだから、そのたびに政策を変えなければならない。その典型が年金で、政策立案の基礎になる人口推計が、なかなか安定しないで、加速化していくために、政策がどんどん陳腐化してしまっていて、たえず政策を作り直さなければならない。ところが政策を作り直すことは大変なエネルギーが必要で、それは既得権を制限しなければならないからである。

これはポリティカル・エコノミーの世界でもあるが、政策を変えることは難しい。実は政策の立案、そして実施が遅れているというのが、私の率直な印象である。つまり急速な高齢化の進行に、政策の立案や政策の実施にあたる政治や国民の意識が追いつかない。そのギャップが非常に大きくなってきていて、場合によってはそれが破局というようなシナリオになりかねないことを心配しているのである。

2 家族構造と女性の地位

こうした人口構造の大きな変化は、いうまでもなく、単なる人口の規模とか高齢者の数とか労働力人口という量的問題だけではなく、もっと質的な意味での例えば家族や女性という面での大きな変化を伴っている。すでにご承知かと思うが、この10年ぐらいをとっても、日本においては例えば60歳なり65歳以上の高齢者の方が1人で住む、あるいは夫婦のみで住むという世帯や人数の割合が急速に上昇してきており、現在では約4割の高齢者が1人だけあるいは夫婦だけで生活している。これは家族形態として非常に大きな変化である。

さらに、長い間家庭において育児や介護の主要な担い手であった女性に大きな変化が起こっている。高学歴化が進み、就業率が高まり、結婚年齢がそれに従って上昇していくことが、顕著にみられる。

そればかりでなく、私たち経済学者のいい方であると、子供のコストが非常に高くなったということである。所得の伸びよりも、子供にかかるコストが上昇している。一方で、女性が次第に家庭から外部の労働市場に参入する。他方で、子供の費用が、時間の機会コストも含め、教育とか育児とか住宅などで上がってくる。そうであれば当然賢明な人たちは、子供の数を減らす。これはまったく合理的な行動であって、非難されるべき行動ではない。

そういう女性の行動は、いくつかの経済的な変化から必然的に生じたものであって、もしそういう問題に対処しようとするならば、先程ヘンさんがおっしゃったように、単に経済的なものだけではなく、社会的、法律的などのあらゆる政策を動員しなければいけない。しかし私は、現在起こっている少子化、出生率の低下を、根本的に解決するような手段は、容易には見出しえないと考えている。むしろ高齢化が進むことを前提条件として、これからの社会保障のあり方や財政のあり方や経済のあり方を考えていくべきだと考えている。

3 人口変化の社会保障への影響

なぜこのようなことを申し上げるかという点、

今この高齢化なり社会保障に最も関心を持っているのは、おそらく財界ではないであろうか。おそらく社会保障に関係している人たち以上に、財界は強い関心を持っている。そしてそれはきわめて危機感に満ちた考え方である。高齢者が増えるということは、一方で生産年齢人口が減少することによって、日本の場合でもすでに1995年をピークに、生産年齢人口の絶対数は減るプロセスに入っている。生産年齢人口が減るということは、長い目でみれば経済成長を制約する要因になる。あるいは働いている間に貯蓄をし、引退してから消費をするという考え方に立つと、高齢化自体が貯蓄そのものを引き下げるという効果もあることが、やはり懸念されている。

それと同時に高齢化が進むと、先程みていただいたように年金、医療、介護といった高齢者向けのサービスへの需要が膨らむので、もしそれに伴って費用の調達がうまくいかなければ、財政収支の赤字が発生することになる。もちろん日本の財政の赤字は社会保障だけが原因ではなくて、公共事業とか農業予算などさまざまな問題から生じているが、今後社会保障が一層重要性を増すことに対して、やはり経済界が強い懸念を持っていることも確かである。

その一方で、生産年齢人口や貯蓄の減少による成長の鈍化が、財源の調達を難しくする要因にもなるわけである。であるから社会保障に対する需要とその財源調達との両面からかなり厳しい見方がされているということになる。とくに私のように経済学を勉強し、あるいは一方で税制などの議論をしていると、財界の人たちの議論ははつきりしていて、今のまま日本の経済や社会保障がいくことになる、国際的な厳しい競争にさらされている日本の企業は、とても太刀打ちできないと考えられている。したがってなんとか保険料の上昇を押さえなければならぬ。あるいは若い世代の貯蓄が、将来の経済成長にとって重要だということになると、これ以上増税路線を進むということもほとんど不可能であるという考え方も、一段と強くなってきている。

4 社会保障の経済活動への影響

そればかりでなく社会保障自身が、経済に対して悪い影響を及ぼしているのではないかという議論も、またきわめて有力な議論としてなされている。例えば、日本の今の厚生年金はまだかなり多くの積立金を持っているが、21世紀になると積立金のレベルが下がり、次第に賦課方式に限りなく接近してくるが、この賦課方式の場合だと、若い世代の保険料が年金受給世代の年金の支給に回るという仕組みだから、人口構成の急速な高齢化が進むと、もし現在の給付水準を維持しようとするれば、保険料率を大幅に上げなければいけない。もし保険料率を上げたくなければ、給付率を下げる、どちらかの選択を迫られることになる。また現在の高齢者のための医療は、非高齢者の1人あたりの5倍ぐらい費用がかかっている。この意味では現在の老人医療も、年金と同じように、保険というよりは世代の間の助け合い、世代の間の所得移転という性格が強まっている。今後高齢化が進むに従って、老人医療に対する需要の高まりを通じて、同じように若い世代の保険料率なりあるいは租税負担率なりが上昇することも避けられないと懸念されている。

現在のわが国の厚生年金の年金給付と平均賃金との間の関係でいうと、フル年金、十分な期間保険料を納めた場合であるが、月額ベースでだいたい64%程度といわれている。もし若い世代の租税負担なり社会保障負担まで考慮に入れた税抜きベースで考えると、約8割といわれている。もちろんこれはボーナスを考えていないので、もし3ヵ月ほどのボーナスがあるとして年収ベースに換算すると、およそ6割ぐらいだろうと思う。これは率直に言って、かなり高いという印象を持つ。もしこのようになり高い年金給付率であると、一生懸命働くよりは早く引退をして年金をもらった方がよいという、早期退職を促す効果があるという議論も盛んにある。

私たち社会保障に関心を持っている者は、大変辛い立場であって、どこに行っても社会保障が今後の日本の経済や社会のカギを握っているといわれ、しかもあまりよい意味ではいわれていない。

しかし、今ご紹介したような議論は、実は一面的な見方である。先程アロンさんがおっしゃったように、例えば、国民負担率（租税負担と社会保障負担の合計）が問題にされるが、これは何らかの形の政府からのサービスが伴うわけだから、単に取られるものではない。むしろそのことよりも、政府と民間にどういう形で仕事の配分をするかという比率が、実は国民負担率であると私は理解している。その意味では政府に多くの資源をさくことは、政府がそれだけ効率的であり信頼のおける政策をとるということが前提だが、残念ながら国民はそこまで政府を信頼することはできない。であるから政府の役割なり機能を、今後もう少し縮小することの方を、私はむしろ重視しているのである。

経済界の人たちは、社会保障負担が大変重くなって、国際競争に勝てないということをよくこぼしているけれども、これは私たちからみると、やはりその企業の労働生産性が上がらないところに根本的な問題がある。わが国の事業主の社会保障負担は、ヨーロッパ諸国と比べても決して高いものではない。むしろ低い方に属しているが、しかしそれでも国際競争に勝てないというのであれば、それはむしろ労働生産性を引き上げる努力が足りないといっただけだと思う。

年金にせよ老人医療にせよ、保険というよりは世代間の所得の移転という性格が強まってくる。そのために若い世代の負担が非常に重くなるという議論が一般的である。だから将来の子供のために、なるべく給付を減らし、負担を減らそうという議論が盛んに行われているわけであるけれども、これもかなり一面的な議論であって、親の世代から子供の世代に対する所得の移転は、日本では大きいと思っている。例えば、大学の学資、結婚費用、住宅費用などさまざまな贈与や遺産が、実は親から子供へ流れているわけである。

結論的に申し上げると、世代間の負担というものはできるだけ公平にすべきだと、私も考えている。しかしその目的は、単に経済的な負担を減らすということではなくて、日本における親と子のもたれ合った関係というものを、相互に自立する

関係に持っていくということが望ましい。もう少し社会的な判断も含めて、そのようなことを考えている。

社会保障が経済に悪い影響を及ぼすとか、高齢化が社会保障に悪い影響を及ぼすという議論が大変盛んであるが、それはかなり一面的な見方であって、必ずしもそうではないということを強調しておきたいと思う。この点の一つは労働力の問題に関わる。これはすでにお三方からも指摘があったわけだが、人口の高齢化が進み、生産年齢人口が減少していく中で、いかに高齢者や女性の労働市場への参加を促していくかということが、これからの一つの大きな経済政策あるいは社会政策の目的になる。確かに1970年から94年にかけての4分の1世紀間に、女性の労働力率は着実に上がってきたが、いわゆるM字型と呼ばれる年齢別労働力率のパターンは、ほとんど変わってない。また男性と比較すると、労働力率そのものの水準もなお、かなり低い状態である。

国際的にみると、日本の高齢者の労働力率はかなり高い率であるけれども、ただ近年これが低下をしてきている。従ってこれからの大きな政策の方向というのは、女性の労働力率や中高年男性の労働力率を今後引き上げていくということである。そのためのさまざまな政策をとることが重要ではないかと思われる。高齢化をストップするわけにいかないが、経済的にみた労働力人口と高齢者人口および年少人口との関係を変えることは可能であろう。

しかし、これはそう容易なことではない。働きたいといっても、現在むしろ企業の方は早期退職優遇制度を設け、なるべく早めに企業から引退してもらおうということをやっているし、またもし今後日本の経済がうまくいかなくて、若年層の失業率が大幅に上昇すると、高齢者に早く引退してもらって、若年層の失業を解消しようという動きが強まるおそれがあり、今お話ししたような女性や中高年の男性の労働力を引き上げる政策とは結びつかなくなってしまう。だから今後の経済政策や社会保障の一つの大きな政策課題は、例えば、育児の支援政策や高齢者の就業継続に対するよりき

め細かい政策を行うことだと私は思っている。

5 社会保障の再構築

そこで結論的に、今後の日本の社会保障の再構築のシナリオを、私なりにまとめてみたいと思う。私が一番恐れているのは、今の財政事情や経済情勢の中で、社会保障も農業も公共事業も何もかも一緒にして、一律に抑制するという方向がとられることである。また社会保障の中でも、きちんとした優先順位がなくて、場当たりの支出が押さえられるというパッチワーク型の政策がとられることを一番恐れている。きちんとした優先順位に従い、社会保障自身に含まれる無駄を省き、できるだけ高齢者や年少者の実質的な生活保障の水準を下げないというのが、私の基本的な考え方である。

その方策として、介護保険の導入を前提に、社会保険および税制の相互調整をきちんとすることが、一つの戦略だと考えている。もう一つはとりわけ福祉サービスの供給面における民営化、規制緩和が必要だろうと考えている。

前者の社会保険と税制の相互調整というのは、介護保険の導入を軸にして、第1に高齢者医療との調整を図り、無駄をなくすということが、重要な課題になってくる。厚生省の推計によると、高齢者の医療費のうち約2割は、事実上介護にあたるものだそうである。介護政策が不十分なために、事実上病院で介護を受けているわけである。ところが病院で行われる介護は、福祉施設に比べると、単価でいうと2倍程度高い。これは人の配置の問題などから、そういうことになっている。

したがって、介護保険の導入を軸として、従来病院の中で行われていた介護を、介護保険の方に移すことによって、介護サービス水準を維持しながら、費用を節約することができるのではないかな。こういう戦略が一つ考えられる。

第2に、老後の何が一番心配かといわれると、やはり介護が必要になった状況ではないか。今の状況では、そのときに非常に重い経済的な負担を負わなければならない。そのために年金はできるだけ高い方がいい。そしてなるべく貯蓄をしなけ

ればいけない。そういう気持ち強いのではないか。もちろん介護保険の内容については、いろいろな議論があると思うが、介護保険が導入され、1割ぐらいの自己負担で介護サービスを購入できる仕組みになれば、それほど高い年金は必要ではないと思う。介護保険の導入によって介護に対するリスクがカバーされれば、年金の高い給付水準は、おそらく必要ではなくなってくる。それを引き下げる余地が十分出てくると考えている。

私は年金については、今申し上げたように介護との関係において、その給付率を引き下げることが必要だと思っている。それ以上に報酬比例年金、厚生年金にミーンズテストをやる年金に変えるべきだという意見が、やはり経済界にはかなり強い。しかし私はこれに反対である。長期の保険に入っただけで拠出をしていく人たちにミーンズテストを入れることは、一生懸命働いて貯蓄した人が罰を受ける仕組みになるからである。一生懸命働いて高齢になったときに、資産や所得があるために年金がもらえない、これでは勤労・節約は損だというメッセージを若い世代に与えることになるので、私は基本的にこの考え方には反対である。

ヒルズさんの議論と関わることであるが、報酬比例年金を民間の企業年金なり個人年金と代替させるという考え方も、今有力な議論として出てきている。これについても、私は基本的に賛成ではない。一つはすでにご紹介があったように、過渡期における若い世代の二重負担という問題が、どうしても避けられない。もう一つは私的な年金保険が、どれだけ逆選択、あるいはクリームスキミングといった、保険市場の失敗を克服できるか。あるいはインフレーションに対して、どれだけ対応できるのか。私は必ずしもそのところに十分な信頼をおけない。

年金の改革については、先々の段階として議論すべきことはいろいろあると思う。しかし私が当面考えているのは、介護保険の導入を前提にして、年金の給付水準を引き下げる、つまり公的年金を縮小するということである。

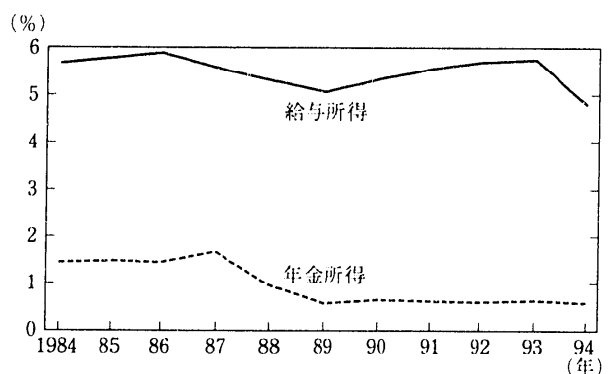
それからもう一つ私が重要視しているのは、税制と社会保障との調整の問題である。わが国では

高齢者はすべて貧しい人だという発想のもとに税制が作られていて、ご存じのように利子は65歳になると、非課税になる。それから図2をご覧くださいとわかるように、年金は普通の年金であれば、人的控除と年金特別控除でほぼ非課税である。

しかし、わが国では2千万、3千万という所得を申告している最高所得層の約2割は高齢者である。高齢者は年金だけで食べているのではなくて、資産を持っている人もいる。土地を持っている人もいる。あるいはなお社長であったり会長であったりして、非常に高い給与所得を得ている人もいる。それを一律に経済的な弱者としてみなして、利子も非課税、年金も非課税というのはあまりに不公平ではないかというのが、私の考え方である。

むしろ所得税という課税最低限を持っている税の再分配効果をうまく使うことが、大事ではないか。つまり、比較的恵まれた高齢者には、高齢化のためのコストをきちんとシェアしてもらうために、所得税の再分配効果を使うことが私は大事だと思っている。

こういう議論は、残念ながら税制調査会ではまったく通らなくなっており、消費税率を上げることだけで何事も解決するという方向に動いているというのは、大変残念である。とにかく世代間つまり高齢世代と若年世代という固定的な2分法のもとで、税制改革には消費課税しかないという発想に全体が動いている。



(出所) 国税庁『国税庁統計年報書』。

図2 給与所得と年金所得の実効源泉税率
(源泉税額/支払金額：%)

最後に申し上げることは、福祉サービスの民営化ということである。現在の日本の社会福祉制度、とりわけ介護や育児の制度は、ご存じのとおり政府が一般財源を調達し、政府が需要と供給の両方を管理する仕組みである。資力調査とか資格調査を行って、需要や供給をコントロールしている制度である。

このために、急増かつ多様化している後期高齢者を中心とした介護に対する需要、あるいは若い夫婦を中心とした育児に対する需要に、きちんと対応しきれていない。政府は法律を定めないと何もできない。そういう点では、私は市場の持っている柔軟性と、消費者と生産者の間をつなぐ情報をもっと活用すべきだろうと思う。

例えば、介護保険という形で、介護の費用の方が社会保険化されれば、介護サービスの供給側は、

できるだけ規制を緩和して、多様な供給業者（もちろん非営利団体もあれば営利企業もあるかもしれない）がそこに参入し、多くのメニューを用意し、需要者の要求に応じて質・量を変えていくという仕組みが必要であろうと思う。

幸いなことに介護には医療ほどの市場の失敗はない。医療の場合には、医者と患者の間には、非常に大きな知識の差、情報の非対称性が存在する。介護の場合には、それほど大きな非対称性はない。それだけ市場になじむものだと考えている。しかも大事なことは、今後医療・保健・介護・福祉といった新産業の成長が、女性や中高年にとって非常に重要な雇用機会を提供していくということである。その意味で、私はとくに福祉サービスの民営化ということを、もう一つの大きな戦略に加えておきたいと思っている。

討 論

人口と経済成長

塩野谷(司会) 包括的な問題として、次の三つの問題を議論していただきたい。第1に、人口減少の経済的帰結をどう考えるか。第2に、社会保障の負担をどう考えるか。第3に、所得再分配の諸側面をどう考えるか。

さて、午前のセッションでは、人口の問題についてはヘーンさんからお話を聞いたわけだが、人口問題が持ついっそう大きなインプリケーションは何かということを議論したいと思う。ヘーンさんが示されたように、2050年までをとってみてみると、ヨーロッパの大部分の国々では、2000年を超えたところすでに人口はピークに達し、それ以後減少のプロセスに入ることになっている。2050年までに減少に転じていないのは、先程の図をご覧になってもお分かりになるように、スウェーデンとアイルランドのみである。アメリカはその図に入っていないけれども、同じような計算

をしてみると、アメリカでも2050年までには人口は減少しない。国連の推計によれば、1950年を100とすると、1990年には164になり、2050年にはもっと増えて229になり、一貫して上昇している。

日本をこのグラフに入れてみると、1950年を100としたとき、2007年でピークに達し、指数は152になる。そして2050年には120に減少する。この日本のパターンは、ヨーロッパの国々の中では、オランダのパターンに大変近い形をとっている。さて日本について考えると、1700年代の江戸時代に100年近くにわたって人口が減少した。その後1830年代から人口上昇が始まり、今日まで続いてきたわけである。1830年代から今日まで、約170年にわたって増加してきた人口が、減少の局面に入ることになる。

先進国におけるこのような人口減少を、どのようにみるかということである。人口の構成が高齢