

書評

八田達夫・八代尚宏編

『社会保険改革』

(日本経済新聞社, 1998年)

一 圓 光 彌

I 本書は、八田と八代の編になる編著書で、全体をまとめた序章に続く八つの章で構成されている。編著書の場合、多数の分担執筆者の間で考え方や方法に食い違いが出るのが一般で、全体を通してまとまりのある主張が説得的に提示されることは稀である。しかし本書は、それぞれの論文が、丁寧な実証分析に依拠して説得力のある議論を展開しているだけでなく、現在の社会保障に対する共通した問題意識に基づき、その問題にこたえうる対策をも提示している点に特徴がある。その意味で、編者の意図は十二分に達成されていると評価することができる。

この本の社会保障の現状に対する共通の問題意識と社会保険改革の方向は、編者達の序章「高齢化と社会保険改革—保険の原点に戻る」でもまとめられているように、次の四つの点にある。第1は、急激な人口の高齢化の下での賦課方式の社会保険は、現在の勤労者の負担を軽減するとともに将来の勤労者の負担を引き上げ、世代間の不公平をもたらすという認識である。この問題意識は、年金を扱った始めの第1章、第2章と第3章で特に明示的に示されている。また、賦課方式の社会保険の世代間の不公平の議論と密接に関係しているのが、世代内の所得や消費の格差の問題を取りあげた第4章と第8章である。世代内の不平等の形成に、賦課方式による公的年金等が寄与しているとすれば問題である。

若い世代の負担において高齢世代の給付が賄われるという財政構造は、年金保険だけでなく医療保険や介護保険についても程度の差こそあれ妥当する。したがって、第1の問題意識を突き詰めれば、医療保険や介護保険についても、積立方式への転換が議論されておかしくないが、医療保険や介護保険を扱った第6章と第7章では、むしろ賦課方式の社会保険を前提とした上で、制度の統合や合理的な財政調整のあり方が提案

されている。年齢構成によって保険者の間で支出と収入に関する不公平があるならば、それを十分に財政調整すべきというのが、この本のもう一つの共通認識となっている。

上に述べた、年金と医療・介護保険との財政方式に関する問題意識の違いは、厳密に考えると矛盾しなくもない。詳しく論じられているわけではないが、編者達の序章では、個人単位の公的年金保険と医療や介護のリスクをカバーする公的保険の総合化が提案されているので、あるいは、全体を統合した積立方式の社会保険が究極の目標となっているのかもしれない。この点、雇用保険を論じた第5章の立場は明快で、現在の雇用保険が持つ中高年齢層に有利な取り扱いを批判し、失業というリスクをカバーする保険に徹すべきだと主張している。

雇用保険の章で取りあげられているもう一つの論点は、異なる社会保険間の整合性の問題で、具体的には年金保険と雇用保険の併給が問題としてとりあげられている。これも複数の章に共通する著者達の問題意識で、介護保険を扱った章では、社会的入院といった医療保険の無駄を介護保険がどう合理的に解決できるかが議論される。

共通の問題意識のもう一つの点は、社会保険の単位を、かつての世帯・家族から個人に直していくべきだというものである。特に仕事を持つ女性と専業主婦の間における保険料負担面での不公平の問題が、基礎年金を取りあげた第3章や介護保険を論じた第7章で取りあげられている。

II 各章の概要を簡単に紹介すると、八田による第1章「厚生年金の積立方式への移行」は、現在の賦課方式による厚生年金が将来の勤労世代に大きな負担を課す問題に関して、これを積立方式に転換させる方法を、小口とともに開発したモデルを使って、順を追っ

て具体的に提示している。

まず第1に、各世代ごとの給付と保険料との均衡を目指す「年金数理的にフェアな」積立方式を検討する。具体的には、保険料の引き上げと給付の抑制とを組み合わせた改革により、2060年時点で改革前と積立金が等しくなる「残高中立的」な積立方式が検討される。ネット賃金スライド制の一時停止と、支給開始年齢の弾力化(65歳支給と繰り上げ減額年金制度の実施)を組み合わせると、一律保険料23.5%程度で、上の条件がみたされることが示される。またネット賃金スライド制について、財政再建を目標とする立場からはその永久廃止が主張されているが、世代ごとの公平性を確保する立場からすれば、同制度を2015年頃まで一時停止する方が望ましいとの興味深い判断も導かれる。

次のステップとして、完全積立方式への移行が論じられるが、達成目標年次を2150年とする場合、上に述べた給付面での改革とセットにすると、一律保険料率は25.1%程度が必要になる。今の保険料17.35%を直ちに8%ほど引き上げることになるが、その分将来の保険料率(34.3%)を大きく抑制できる。積立方式への移行の効果と実現可能性が説得的に示されている。さらに次のステップとしては、現在完全な積立金がないことにともなう保険料の超過負担分をどう国庫負担で解消するか、さらには年金の民営化へどう導くかの手順が示される。

八田と内田と酒本による第2章「1994年の厚生年金改革の教訓」では、当時の改革の個々の事項に関して、第1章と同様のモデル(ただしこの場合は1992年の人口推計が用いられている)を用いて、それが2060年時点での厚生年金の積立残高をどの程度引き上げるかを分析し、世代間の格差は正に対する貢献度を分析している。当時の改革のうち、支給開始年齢を遅らせて部分年金を導入する改革の効果をもっとも大きいこと、ネット賃金スライド制の導入の効果は報酬比例部分に対する効果を基礎年金部分に対する効果が弱めていること、保険料率引き上げの前倒しは、当面積立金を引き上げる効果を持つが将来はそれを引き下げる結果となることなどが示されている。

小口による第3章「基礎年金の財源と受給および負担の世代間格差」では、基礎年金に関して、保険料未納者の問題とそれに関連する厚生年金被保険者の負担増の問題、過去の国民年金の払い過ぎによる年金債務

の処理の問題、専業主婦から保険料を徴収しないことによる負担の不公平の問題などが指摘され、こうした問題を解決する方法として、基礎年金を税でまかなった場合の効果を分析している。現在基礎年金費用の1/3は国庫が負担しているが、残りの2/3を所得税で負担した場合と消費税で負担した場合の違いを、厚生年金の各世代の負担と給付の関係に着目して分析している。その結果、物価スライド制とネット賃金スライド制の下では、所得税の方が消費税よりも世代間公平化の効果が高いことなどが導き出されている。

清家と山田による第4章「Pension Richの条件」では、公的年金の給付格差がその人の職業経歴などどの程度反映しているかを分析し、所得比例や拠出期間比例の公的年金の給付構造が世代内の格差を反映した形になっていることを実証し、それが公的年金の賦課方式という財政方式と矛盾する点を問題としている。データには『高齢者就業実態調査』(1992年)の個票が用いられ、55歳時点で非農林業雇用者であった男性で調査時点で60歳代の者について、厚生年金・共済年金の受給の有無あるいはその額と職業経歴との関係を調べ、55歳時点で正社員であったことや大企業に勤務していたことやホワイトカラーであったことなどが年金の額にプラスに作用していることを明らかにしている。また年金の有無や額と、高齢期の他の条件との関係についても分析を行い、年齢の高い人ほどまた健康状態のよくない人ほど年金額が少ないことや、過去の職業経歴が年金にも資産形成にも同じ方向で影響を与えることからPension RichはまたStock Rich(持ち家あり)でもあることなどが明らかにされている。

八代と二上による第5章「雇用保険制度改革と高齢者就労」では、失業者に対する求職者給付が、長年拠出してきたことに対する対価としての要素を強めていること、給付水準が再就職時の市場賃金水準にリンクされるべきであるのに本人の従前の賃金水準にリンクされていること、など社会保険の基本的な考え方にもかわる問題点が指摘され、それが55歳以上の雇用を阻害する結果になっていることが実証される。また60歳代前半層を対象とした企業に対する高齢者雇用補助金の制度は、50歳代後半層の早期退職圧力となりかねない問題、また日本の企業が高齢者雇用に本格的に取り組まない基本的な問題の対策になっていない点が指摘される。60歳代前半層の低賃金就労者に支

払われる雇用継続給付については、実質的に限界税率が高いこと、さらに在職老齢年金と併給される状況ではその税率はさらに高くなることなどが指摘される。こうした分析結果を踏まえて、失業保険を失業というリスクに対する保険制度の本来の姿に戻すべきだと主張する。

岩本による第6章「試案・医療保険制度一元化」では、多元的な医療保険組織のもつ年齢構成の違いによる財政力格差の問題を指摘するとともに、実現可能な制度一元化の案を提示している。現在の仕組みは、各制度に対する公費負担が適切なルールに則っていないこと、老人保健制度による財政調整は高齢者の保険料負担能力の問題を調整できていないことなどが指摘され、制度一元化の案として、ドイツの疾病保険で導入されているリスク構造調整の仕組みが提案され、また公費負担については、財政調整財源として集中管理するよう使途が明確化されている。

木村による第7章「介護費用の推計とその経済効果」では、高齢化で高齢者のみの世帯の増加により家族の介護力は大幅に減退すること、介護保険により施設や在宅のケアを充実して社会的入院を解消することは総介護費用を低減させること、介護保険の導入で国の負担は軽くなるが地方公共団体の負担は増えること、介護保険の導入はどの程度労働供給あるいは需要を増やすか、どの程度GDPを引き上げるか、どの程度国民負担率を引き上げるか、介護保険の導入で現在実施されている介護世帯の所得税の減税措置や地方自治体による介護手当が廃止できたとしてその費用規模はどの程度か、再分配機能に着目した場合の介護保険の問題点、などが分析されている。

大竹と斉藤による第8章「人口高齢化と消費の不平等度」では、1979年と1984年と1989年の『全国消費実態調査』のデータを用いて、コーホートごとの不平等度がどう変化したかを検討するとともに、同様の分析を行ったアメリカ、イギリス、台湾との比較を試みている。そして、消費の不平等度は40歳以降で急速に拡大していること、より新しいコーホートほどコーホート内の不平等度が増していることを明らかにするとともに、高齢化との関係で考慮すべき点として、家族規模の縮小や人々の長寿化に伴うリスクの拡大が、社会保障の必要性を高める可能性を示唆している。

Ⅲ 最後に、「保険の原点に戻れ」という本書の主題

について、その論点を整理し検討しておきたい。

編者は、日本の社会保障の問題を、「保険と所得再分配の機能がどんぶり勘定で組み込まれている」ことにあるとし、両者を区別しなければならないと主張する。またその原因は、日本の高齢者福祉制度が、世代間の助け合いという曖昧な理念の下に設計されていることにあるという。ここで提起されている、賦課方式か積立方式かの問題と、保険と再分配の混同の問題は、同じことではないので、これらに関して次の四つの組み合わせを提示し、本書の議論を整理しておきたい。

- ①賦課方式を用いかつ保険と所得再分配を統合する
- ②賦課方式を用いかつ保険と所得再分配を分離する
- ③積立方式を用いかつ保険と所得再分配を統合する
- ④積立方式を用いかつ保険と所得再分配を分離する。

このうち①は、著者達が批判する現在の年金保険などの組み合わせである。④はその対極に位置する組み合わせで、著者達の究極の目標なのかもしれない。加入者全員について保険数理的に公平な仕組みを作ろうとすると、結局は民間保険でも代替できる制度になる。その場合でも社会保険を残すとすれば、その根拠は逆選択を防ぐ点に限られるであろう。所得再分配の機能は、専ら生活保護に委ねられることになる。しかしこの組み合わせを、現実の社会保険に直ちに適用するのは難しいであろう。

②は、短期的なリスクに関して、保険と所得再分配とを分離するもので、第5章の雇用保険を扱った議論がこの立場に近い。これに対し、年齢で給付費が大きく異なる医療保険と介護保険を扱った第6章と第7章の立場は微妙である。積立方式への移行を主張しているわけではないので、保険と所得再分配の機能の混在を認めていると解釈すべきであろう。年齢ごとに保険数理的に公平な保険料を設定したのでは、高齢者や低所得者の多くが加入できなくなるであろう。医療や介護で皆保険を実現するには、賦課方式の下では、低所得者や高リスク者を補助することが必要である。第6章と第7章は、社会保険の仕組みを用いながらその補助のあり方をいかに公平にするかを議論していると解釈できる。第6章での医療保険における国庫負担の位置づけについての議論などは、年金保険を扱った第1章での、過去の積立不足の債務の返済のための国庫負担の区分経理の議論とも似ている。所得再分配と保険

との両機能の役割が明確に「区分」され、それぞれが合理的に役割を果たすのであれば、社会保険の中で両機能が共存すること自体を妨げるものではないということであろう。

本書の主張ではないが、所得再分配と保険とを区別せよとの主張の中には、社会保険に国庫負担が入り込むのはおかしいとの議論がある。保険は保険料だけで賄われるべきで、公費による制度は保険料以外の財源で維持されるべきだというものである（たとえば広井良典『医療保険改革の構想』日本経済新聞社、1997）。これに対し、第1章の区分経理の考え方は、国有の社会保険財源の一部としてではないが、国庫負担の必要性を積極的に認めている点は重要であろう。

この点に関する評者の考えは、自助の考え方を取り入れた社会保険の受け皿に、できるだけ多くのリスクあるいは多くの対象者を包摂し、生活保護への依存を少なくする方が、人々の自立を助けることになるという意味で、両機能の併存を肯定する立場である。この点は、人の生涯をリスク対象に捉える年金保険などの場合に一層当てはまるように思う。

人は生涯を通してさまざまな経歴を経る。仕事や学習や余暇の多様化傾向は一層顕著になろうとしている。ある時点で所得が少ない人も、その前や後で高い所得を得る場合は少なくない。それを平準化して、生涯を通して安定した生活を維持するのは、基本的には一人ひとりの努力にかかっているが、人生の設計をうまく行うには、その間に起こりうるリスクに対して、保険をかけておく必要がある。保険のかけ方として、コーホート間の公平性に配慮して、積立方式を採用するとしても、さまざまな所得の人の中で、再分配機能を働かすことは可能であるし、人の生涯における運不

運をリスクの対象とする考えに立てば、そのことは支持されるであろう。定率の保険料で二層構造の給付を保障する厚生年金の設計は、そうした考えを反映している。このような給付設計を採用すれば、第4章のような分析結果が出るのは当然であるが、だからといって厚生年金がコーホート内の不平等を「増幅」していることにはならないであろう。コーホートごとの社会保険に、保険と所得再分配の機能を取り入れる組み合わせは、③に当たる。

評者は、賦課方式を支持している。本書が「過去の大盤振る舞い」と呼ぶものも、決してオイルショック当時の一時の寛大な政策で生れたのではなく、戦争直後のインフレにもさかのぼる長年の一連の年金改革の結果であり、その一つ一つは決して「大盤振る舞い」と表現できる内容のものではなかった。戦争やオイルショックやバブル崩壊のような社会経済的な変動をどの年齢で経験するかは、コーホートの運不運に大きな影響を与え、これを調整する役割を国（または社会保険）が果たすことは必要なことである。今後も起るかも知れない社会変化に伴うリスクを調整する機能を国が果たさざるを得ないとすれば、第1章の区分経理で示されたような国庫負担の役割は永久に続くのかも知れない。そのような事実を認めた制度が賦課方式による社会保険だということができる。

本書は、保険原理を追求することによって、一方では長期にわたって安定的な一律の保険料の設定の必要性を導き出すとともに、他方ではその保険料で賄うのが適当でない債務の規模とその処理方法を示し、結果として賦課方式による財源の必要性についてもその根拠を示した形になっているといえよう。

（いちえん・みつや 関西大学教授）

二木立著

『保健・医療・福祉複合体——全国調査と将来予測』

（医学書院、1998年）

尾形裕也

I はじめに——本書の位置づけ

本書は、日本福祉大学の二木立教授が最近数年間に

わたって専門誌等の場で精力的に展開してこられた「保健・医療・福祉複合体」論の集大成である。2000