

世代間連帯の再構築による 社会保障改革を

土田 武史
(早稲田大学商学部教授)

社会保障を支えている基盤のひとつは世代間連帯である。しかし、最近、社会保障における負担と給付の世代間格差が大きくなり、世代間連帯に亀裂が生じているという指摘が少なくない。確かに、高齢者には年金、医療、介護と手厚い給付が行われる一方、それを支える若い世代には子育て等の支援が少ないまま負担が重くなってきている。しかし、その状況だけをとらえて世代間格差をことさらに強調することは、世代間対立をあいり、社会の分断を生じさせかねない。「自分の生活は自分で支えるべきだ」という自己責任を強調する論調が強くなっているが、安易な自己責任論は社会保障の不要論に陥りかねない。

こうしたなかで差しあたって必要なことは、世代間における負担と給付の実態を把握し、それにかかわる社会保障の仕組みを点検したうえで、是正すべきところは是正しながら、世代間連帯を再構築していくことであろう。以下では、日本の所得再分配の状況をみながら、社会保障にかかわる世代間問題について考えてみたい。

1. 所得格差の拡大とその是正

最初に、厚生労働省の「所得再分配調査」をもとに所得格差の状況を確認しておこう。この調査は、社会保障制度における負担と給付、税制度における負担が所得の分配にどのような影響を与えているかを明らかにするために1962年か

ら3年ごとに行われているもので、当初所得の格差と再分配所得（当初所得から税金と社会保障料を控除し、社会保障給付を加えたもの）の格差をジニ係数で示している。

当初所得のジニ係数をみると、1962年から1980年代初めまでは0.3台でほぼ横ばいで推移したが、1981年の0.349を底に上昇傾向に転じ、87年に0.4台となり、90年代半ば以降は一段と格差が拡大した。2005年には0.5を超え、08年には0.532となっている。

高齢化にともない無職者など当初所得が大きく減少する者が多くなることから、所得格差が広がり、そのジニ係数が上昇するのは当然であるといわれる。しかし、近年のジニ係数の上昇は高齢化だけでは説明できないほど著しく、非正規労働者の増大など高齢化以外の要因が大きく作用していることが指摘されている。

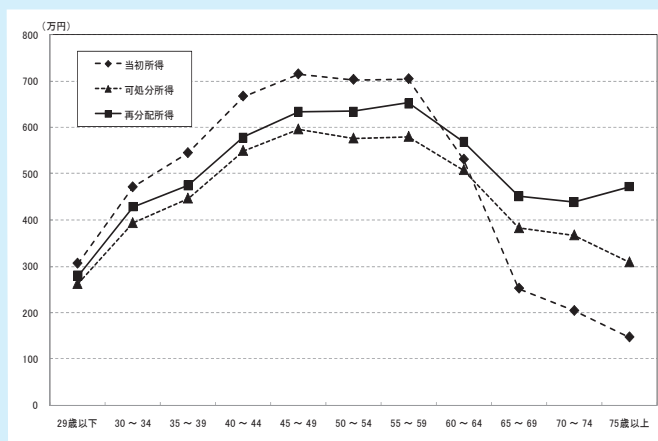
次に、再分配所得をみてみよう。実際の国民生活をみるときに重要なのは再分配所得である。当初所得に格差があっても、税や社会保障を通じて格差が是正されるのであれば、格差社会の捉え方も異なってくる。そこで再分配所得のジニ係数をみると、1962年から現在まで0.3台を維持している。2008年も0.376となっており、当初所得に比べて再分配所得では3割近い格差の改善がなされたことを示している。

所得再分配の状況を年齢別にみてみよう。図1は、2008年における世帯主の年齢階級別所得

再分配状況を示したものである。59歳までは当初所得が再分配所得の上位にあって両者が並行しているが、60歳を過ぎると当初所得が急速に低下する一方、再分配所得はそれほど下がらず、当初所得を大きく上回るようになる。

こうした当初所得と再分配所得を実額で示すと、65～69歳は252万円→451万円、70～74歳は204万円→439万円、75歳以上は147万円→472万円となるのに対して、29歳以下は306万円→279万円、30～34歳は471万円→429万円、35～39歳は545万円→475万円となっている。単純化していうと、若齢世代から高齢世代へと所得移転が行われ、高齢世代の再分配所得は若齢世代を上回る状況になっていることがわかる。

図1 世帯主の年齢階級別所得再分配状況



出所) 厚生労働省「平成20年所得再分配調査報告書」p.10

2. 大きな社会保障による所得再分配機能

「所得再分配調査」では、こうした再分配による所得格差の改善度を「税による改善度」と「社会保障による改善度」に区分している。税と社会保障による再分配の改善度の推移をみると、1980年代中頃までは両者の改善度に大きな差異はなかったが、その後、税による改善度が低下していったのに対して、社会保障による改善度が上昇していった。とくに1990年代以降は税による改善度が3%前後にとどまっているのに対して、社会保障による改善度は1993年12.7%、1999年16.8%、2005年24.0%と拡大し、2008年には26.6%となっている。税による所得再分配機能はほとんど働いておらず、所得の再分配はもっぱら社会保障を通

じて行われているのである。

このように税による所得再分配機能が低下した要因としては、所得税の累進緩和措置があげられる。すなわち、1987年～88年の税制改正で個人所得税の最高税率が88%から65%に引き下げられ、94年には最高税率の適用が2500万円以上から3600万円以上に引き上げられ、さらに99年には最高税率が37%に引き下げられた。また、94年～96年の特別減税や99年の定率減税により、税の所得再分配機能は著しく低下した。

それに対して社会保障では、高齢化にともなう年金保険および医療保険の給付が増大し、2000年からは介護保険の給付も加わるなど、社会保障給付の増大が所得再分配に大きく寄与することとなった。最近、財界や研究者の一部から社会保障の所得再分配機能を緩和させるべきだという主張が行われているが、そうした主張は果たして上記のような所得再分配の実態をふまえてのことであろうか。むしろ検討すべきことは、所得税の最高税率を引き上げるなど、その所得再分配機能を高めることであろう。

3. 世帯類型別にみた所得再分配の状況

社会保障による所得再分配が高齢者世帯と若齢者世帯ではどのような負担と給付を通じて行われているのかを示す適切な資料は持ち合わせていないが、それに関連するものとして「所得再分配調査」のなかに一般世帯、高齢者世帯、母子世帯の3類型による世帯類型別所得再分配状況を示すデータがある。

表1はその主な数値を示したものである。高齢者世帯では、平均当初所得は90.1万円であるが、再分配所得は374.9万円となり、再分配係数は316.3%となっている。再分配所得は年金をはじめとする社会保障給付から行われ、合計額が324.2万円となっている。ジニ係数は当初所得が0.8073、再分配所得が0.4038と格差は大きいですが、その割合は低下している。

それに対して、30歳代・40歳代が多い母子家庭は、当初所得が207.5万円と高齢者世帯を100

万円以上上回っているが、再分配所得は234.9万円が高齢者世帯より130万円ほど少なく、再分配係数は13.2%と低い。拠出は税金が8.2万円、社会保険料20.1万円と低いが、受給額も55.6万円と少なく、高齢者世帯の2割にも満たない。ジニ係数は所得格差の低い状況を示しているが、これは多くの母子世帯が低所得のまま再分配が行われているからである。

また、一般世帯（高齢者世帯と母子世帯を除いた世帯）は、当初所得が568.5万円、再分配所得が572.6万円と差異が少なく、拠出額と受給額もほぼ等しい。ジニ係数は当初所得0.4204から再分配所得0.3492で、改善度が16.9%となっている。

以上、やや細かな数値を羅列してきたが、高齢者世帯に対して手厚い給付が行われる一方、それ以外の世帯との間には明らかに大きな差異がみられる。母子世帯など社会保障による支援を受けるべき世帯が手薄な給付のままにおかれている。これらは世代間格差を直接示すものではないが、社会保障給付が高齢者世帯に傾斜している状況をうかがうことができよう。

表1 世帯類型別所得再分配状況

| | 一般世帯 | 高齢者世帯 | 母子世帯 |
|------------------|--------|--------|--------|
| 世帯人員数 (人) | 2.91 | 1.15 | 2.59 |
| 当初所得 (A) (万円) | 568.5 | 90.1 | 207.5 |
| 可処分所得 (万円) | 514.1 | 263.4 | 208.9 |
| 再分配所得 (B) (万円) | 572.6 | 374.9 | 234.9 |
| 再分配係数(B-A)/A (%) | 0.7 | 316.3 | 13.2 |
| 拠出 合計額 (万円) | 122.5 | 39.4 | 28.2 |
| 税金 | 59.9 | 21.9 | 8.2 |
| 社会保険料 | 62.6 | 17.5 | 20.1 |
| 受給 合計額 (万円) | 126.6 | 324.2 | 55.6 |
| 年金 | 63.8 | 210.1 | 13.4 |
| 医療 | 45.6 | 90.9 | 22.6 |
| 介護 | 12.6 | 10.3 | 0 |
| その他 | 6.1 | 6.8 | 19.6 |
| ジニ係数 当初所得 | 0.4204 | 0.8073 | 0.3915 |
| 再分配所得 | 0.3492 | 0.4038 | 0.2809 |
| 改善度 | 16.9 | 49.9 | 28.3 |

4. 高齢者優先の政策をもたらす背景

社会保障給付が高齢者に傾斜し、世代間で負担と給付の格差がある状況をもたらしている要因として、高齢者が政治勢力として多数を占めていることが指摘されている。総合研究開発機構の推計では、60歳以上の世代が有権者に占める割合は、1980年には20%弱に過ぎなかった

が、2010年には38%となっている。高齢者が選挙の投票者に占める割合はさらに大きくなり、1980年に19%であったのが、2010年には44%を占めている。こうした投票行動を背景に、政治家や政党は高齢者の負担を回避し、他の世代の負担を増やしてでも高齢世代に利する政策を遂行してきたという指摘がなされている。

確かに、そうした対応がみられる。例えば、2006年の医療保険法改正で70～74歳の患者一部負担は医療費の1割から2割に引き上げられたが、その後の参議院選挙で敗北した自公政権が08年の施行を前にして1割のまま凍結した。それを批判した民主党も政権獲得後は1割負担を踏襲し、毎年度2,000億円を補正予算で計上してきた。年金制度において、賃金や物価が低下しているのに年金のマクロ経済スライドが実施されないままになってきたのも、年金受給者からの反応を危惧してのことであろう。

社会保障と税の一体改革において野田首相は消費税率引上げの理由として「将来世代にツケを残さないため」と主張していた。消費税を社会保障の財源とすることで国債による将来世代へのツケ回しを避けるとともに、高齢者も消費税を通じて財源を負担することになるということであろう。確かにそうした効果はあるが、高い消費税率で負担する期間は若い世代の方が長くなるため、それだけで格差が解消するわけではないことにも留意する必要がある。

5. 年齢による負担区分の解消

これまで述べてきたように、現在の社会保障制度においては負担と給付の世代間格差が明らかにみられる。低い経済成長の下で少子高齢化が進むと、若い世代の負担はますます重くなっていく。こうした状況のなかで若い世代の社会保障制度への信頼感はますます弱くなり、社会保障の縮小を求める声が高まってくるのが懸念される。

そうしたなかで差しあたって行うべきことは、年齢を軸にした負担の考え方から脱却すること

であろう。先にも少しふれたように、医療保険では年齢によって患者一部負担に格差を設け、高齢者の負担を軽減している。これはかつての「年寄りかわいそう論」の名残ともいべきものである。社会保障本来の考え方からすれば、患者の一部負担は年齢ではなく所得を基準にして定められるべきであろう。

実際にドイツの医療保険では、患者一部負担を入院診療、外来診療、医薬品等により一律に定め、それらの負担総額の限度額を年間所得の2%（一定の慢性疾患患者には1%）とし、それを超える患者負担は課されないことになっている。年齢等による基準は一切なく、所得に比例して負担が大きくなるという仕組みである。

こうした仕組みを日本に導入することはさして難しいことではない。当初は所得税の医療費控除と同じように自己申告により行うことになるだろうが、マイカード制が導入された場合には、所得額に応じて自動的に限度額以上の一部負担は課されないようにすることも可能であろう。そうした方式を導入した場合、高齢者の一部から批判が出るかもしれないし、選挙にも影響を及ぼすかもしれない。しかし、世代間格差の実態や医療保険財政の厳しさなどを丁寧に説明すれば、高齢者の理解は得られると思われる。高齢者にきちんと向き合って制度改革の理由を説明し、改革を進めていくのが政治家の本来の役割であろう。

いまひとつ、差しあたって行うべきことは、世代に関係なく低所得者に対する支援を強化することである。先に高齢者世帯のジニ係数が当初所得で0.8、再分配所得でも0.4と高いことを示したが、高齢世帯では貧富の差が大きいのが特徴となっている。事実、生活保護の被保護世帯数では高齢者世帯が最も多く、全体の4割強を占めている。しかも近年、その数が増大している。貧困問題は高齢社会の主要な課題であり、将来的には社会保険と生活保護の間に中間的な救済策を導入することが求められよう。

6. 世代間に公平な社会保障の再構築

国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計によると、50年後の日本の人口は8700万人に減少し、そのうち65歳以上が40%になるとされている。将来的には高齢になっても働ける年齢層が増え、就業する女性もさらに増えていくと思われるが、そうだとでも現行の社会保障制度のままでは高齢者を支える若い世代の負担が重くなっていくことは避けられない。

これからの社会保障は、その対象を高齢者中心から全世代に広げ、社会の活力を維持していくことが肝要であろう。日本では、年金・医療・介護をはじめとして高齢者への対応を基軸に社会保障制度が構築されてきた。これからは子どもを欲しい人が産み、育てられる社会へと環境を整備していかなければならない。

フィンランドやスウェーデンでは、社会改革の中心に教育改革を据えている。とくに近年は就学前教育における国家の支援が強化されている。幼いときの教育が大人になってからの生活に大きな影響を及ぼすという認識の下で、幼児や児童に対する教育に多額の国家予算を投下し、親の経済格差が幼児や児童の教育に反映しないような対応策を講じ、それを将来社会の建設の基礎にしているのである。これからは日本においても教育と社会保障との連携が重要な課題となっていくであろう。親の経済格差を縮小することは容易ではないが、子どもの教育を平等化することは実現できるのではなかろうか。世代間連帯のカギは教育にある。

日本の社会保障制度の改革を進めていく際には、外国の制度をモデルに一挙に改革を行おうとしたり、その時どきの風潮に流されて特定の価値基準の下に改革を強行することは避けることが肝要であろう。そうした改革の失敗はすでに幾度か経験してきたところである。外国の先行事例に学び時代の要請に応じていく際には、現行の制度体系やこれまでの歴史過程をふまえ、社会の合意を得ながら進めていくことが必要であろう。