

# 社会保障制度改革

## ~ 大事なものは政府の大小ではなく透明性

駒村康平氏 東洋大学経済学部教授 / 経済学博士

年金制度をはじめとする社会保障制度が国民の重大な関心事となっている。財政難、少子高齢化という厳しい環境の中、どのような制度を構築していくべきか。東洋大学経済学部教授・駒村康平氏にうかがった。



国民の納得を得るにはシステムの透明性が大切  
国民は税金の負担増を嫌がるというより、その使われ方に不信感を持っている。大事なものは政府の大小より、むしろ政府の透明性のはず。特に分かりにくい年金制度について、すべての国民にきちんとした情報提供をすると同時に、個人への意識付け、動機付けをする必要がある。ITの活用を含め、多様化に対応した通知システムを早急に検討するべき。



駒村康平『年金はどうなる』(岩波書店・2003)

## 生活保護との整合性

前政権の社会保障制度改革をどのように評価されますか。

駒村 2004年に年金改革が行われ、その後、介護保険改革、医療保険改革と立て続けに改革が行われました。この時期にこれだけ熱心に改革を行ったのには政治的な理由もあったものと思われます。人口の高齢化とは、すなわち有権者の高齢化です。団塊の世代が給付される側に回り、やがて介護や高齢者医療を受けることになれば、給付カットを伴う改革が困難になってしまう。ついては、今のうちに集中改革を行おう。そのような判断があったのでしょう。2004年の年金改革の評価ですが、保険料の将来の上限を定め、人口要因を中心として給付を調整する「マクロ経済スライド」を導入したことは大きく、これにより2023年までに累積で15%の給付をカットすることができます。現在価値に直せば、2100年までに厚生年金だけで300兆円超もの給付抑制効果がある計算になります。GDPに占める年金の給付の割合がほとんど上がらないわけですから、高齢化が進んでも財政の持続可能性はとりえず確保されることになりました。ただし、副作用として検証しなければならない点も出てきました。基礎年金と生活保護の整合

性です。

基礎年金の給付額をカットしたため、生活保護とのバランスが大きく崩れたということですね。

駒村 将来に備えて基礎年金を40年間コツコツと積み立てて満額受給しても、老後の月額はずか5万~6万円です。努力のいかにかわらず、もらえる生活保護の給付は、それよりはるかに多い。そのアンバランスの是正について、生活保護の給付をカットすればよいとする議論が一部にあります。確かに、生活保護の方がはるかに高額であれば年金未納の圧力要因になりますが、年金額を下げなければならないのはあくまでも年金財政の都合です。生活保護は国民に文化的で最低限の生活を保障するものです。国のセーフティネットの根幹部分ですから、私は年金とのバランス論だけで安易に切り下げるべきではないと考えます。ただし、現行の生活保護制度に問題がないわけではない。また、環境としても非典型労働者が増え、格差が拡大し、年金のない高齢者が増えています。そのような状況を踏まえ、給付水準を含め、低成長時代の高齢化社会における生活保護のあり方を抜本的に見直す時期にきていると言えます。例えば、全国知事会や市町村会など地方の側から提案されているように、生活保護を高齢者の部分と若年者の部分で分け、高齢者については国が責



任を持ち、働くことができる若年者については有期にして就業支援をしていく、という考え方は傾聴に値するでしょう。

#### 年齢で制度を分けるメリットは、

駒村 働ける若年者の場合、生活保護に頼って貧困から抜け出す努力を怠らないよう働くインセンティブを生活保護給付制度の中に入れられます。例えば、働いても給付を全面的にカットされず、働いた分だけ実入りがあるようにする。北欧などは既にそのような仕組みをつくり、自立支援とパッケージでやっています。そのほか、訓練を受けることを条件にすることや、5年なら5年で自立する計画をつくってもらうようなことも考えられます。5年なりの有期にした場合、資力調査で身ぐるみはがせば再チャレンジの意欲が失われかねませんから、財産保有制約は軽くしてよいかもしれません。一方、高齢者の生活保護については、財産チェックを若年者より厳しくしてよいでしょう。年齢のほか貧困に陥った理由で分けることも考えられます。年金をきちんと払っていたが、若いときの平均賃金が少なかったために受給額が少ないとか、離婚や死別の結果、少額になってしまった人たちと、そうではなく、確信犯的にあえて年金を払わなかった人では、給付水準を変えてよいかもしれません。つまり、就業可能性という観点から年齢で分け、さらに貧困になった理由で分ける。そのように一律でない新

たな枠組みの生活保護制度を考えていくべきではないかということです。そもそも生活保護や基礎年金とはどういふものなのか、ここ数年が議論の正念場になるでしょう。

#### 格差についてはいかがお考えですか。

駒村 努力した人が報われる。この考え方は是認されるべきです。ただし、それと貧困は別の話です。政府が決めた最低水準以下の所得の人が増え、十分な年金が受け取れない高齢者が増え、ワーキングプアの若年者が増えたのに何も手を打たなければ、その政府の不作為を問われて当然です。この問題は表層的なレトリックでごまかさず、真正面から取り組み、克服しなければ、日本の中に階層をつくってしまう可能性があります。特に1990年代の不況のあおりをまともに受けた世代を見殺しにするべきではありません。また対策は、ただ機会を平等に与えれば足りるというものではありません。場合によっては、かなり踏み込んだサポートが必要です。仮に、生活保護や母子家庭の給付カットをしても、そのようなサポートを条件にしてしかるべきです。住宅に関して言えば、劣悪な住宅が貧困につながることはいくつかの研究で明らかになっています。ところが日本は、世界でも珍しく低所得者向けの住宅政策がありません。生活保護を受けなくても一定水準の住宅に住めるようにするなどの政策を別途考えてよいはずですが、ともかく、格差や貧困の問題を放置すれば、中産階級という日本の背骨を壊しかねません。今回の『犯罪白書』も失業率と犯罪発生率の相関関係を指摘していますが、貧困層が増えれば治安が悪化するのとは、諸外国の研究でもはっきりと示されています。

## 「市場の再設計」とは

経済財政諮問会議の民間委員による『「創造と成長」のための7大重点改革分野』（7頁・資料3参照）についてお考えをうかがいたいと思います。社会保障改革で挙げられているのは「医療・介護市場の再設計」です。

駒村 それが具体的に何を示しているかもう一つははっきり分かりませんが、例えば、今後有望な分野に検診予防ビジネスがあります。保険者に検診予防保険事業を義務付けるというのですが、これを民間事業者が請け負うことで大きな市場になっていくでしょう。既にフィットネスクラブや健康食品、損保などさまざまな業界から参入の動きがあるようです。

#### 介護の市場についてはいかがでしょうか。

駒村 現在、6兆円弱の公的介護給付が2020年から2025年にかけて20兆円規模になるという予想が出ています。公的給付以上のものを使いたいという人がいますし、予防に力を入

れていこうという動きもあり、それらも市場と見なすことができるでしょう。ただ、不確実性があるのが介護労働者の確保で、既に人手不足が露呈しています。政府はすべての介護労働者には介護福祉士の資格を持たせる、というように規制強化の方向に持っていきたいようですが、質の高い介護士を置くのであれば、それにふさわしい賃金を提供しなければならず、そうすれば保険料に跳ね返るというジレンマがあります。外国からの介護労働者の受け入れということもにらみながら、そのあたりを検討していかなければなりません。

### 「保育市場の再設計」については。

駒村 東京都では認証保育が始まっていますし、認定こども園のように保育園と幼稚園との相互乗り入れや中間的な施設をつくる取り組みも始まっています。改革は進みつつあり、厚生労働省としてはスタートしたばかりの認定こども園についてじっくり検証してから次のステップを踏みたい、というところなのでしょう。一方、規制改革・民間開放推進会議は第3次答申の中で、さらに保育や子育て支援の新しい仕組みを求めました。今回の経済財政諮問会議の民間議員がどこまで求めているのか定かではありませんが、保育パウチャー的なものと児童手当をパッケージにしたようなものであり、参入障壁を緩め、サービスを複数用意し、保護者に選んでもらおうという、いわば介護保険の保育版ということまで意図しているのかもしれません。

いずれにしても小さな政府の路線と言いますが、民間の力を活かしていくという発想ということですね。

駒村 もちろん民間、市場を使った効率性は求めていくべきですが、同時に互助、共助という地域で支え合うシステムとい

う視点も必要です。わが国は、これを歴史の中で一度壊してしまい、家族システムを支える社会の機能を脆弱にしていまいましたが、ようやく今、地域のNPOがやる気を出してくれるようになっていきます。特に団塊の世代という大きなマンパワーが地域社会に帰ってきますから、ここが中心となり新しいシステムが機能するようになれば、自助、互助、共助、公助のバランスが良くなると期待されます。自治体に求められるのは、地域の互助システムを復元し、地域に合った福祉、予防医療のシステムをつくっていくことです。また、自助ということでは個人、特に高齢者が自ら健康を保ち、社会参加できる寿命を延ばしていくことが大切です。政府はそういった自助努力を促進するため、健康をきちんと管理し、医療費の抑制に貢献してくれる人については医療保険料を下げる、といった仕組みを考えていくべきでしょう。

## 政府の透明性

社会保障制度の今後の改革についてはどのような議論が求められるでしょうか。

駒村 「年金の空洞化」ということが言われていますが、それは雇用の流動化と表裏一体です。フリーター、ニートが増え、その人たちが保険料を払わなくなっているのです。これは行動経済学でも確認されていることですが、若い人ほど「年金を払いたくない」と考え、やがて後悔するものです。そういう意味では、強制的な天引きは方法として合理的なのですが、雇用の流動化や非典型労働者の増加によって自動的な天引きシステムから外れる人が増えてしまった。現状はその結果としての空洞化です。本来、1990年代に雇用が流動化したとき、厚生年金や健康保険の適用拡大で追いかけるべきでしたが、それをやり損ねてしまった。これ以上侵食されれば、国民皆保険、国民皆年金が維持できなくなります。2004年の年金改革は保険料を上げ、給付水準を下げるという年金のウエイトの話でした。次に必要なのがデザインの話で、例えば年金一元化ということで厚生年金の適用の範囲をどこまで広げるのか、非典型労働者に適用するのか、国民年金と厚生年金を統合するのか、そのあたりが重要な論点とされていますが、それらはあくまでもデザインの話であり、より抜本的な給付・財源の議論が不可避です。

給付と財源について、それぞれどのような改革が可能でしょうか。

駒村 まず給付の抑制ですが、医療については一昨年からの歳出・歳入一体改革、あるいは経済財政諮問会議の「骨太方針」でも議論され、総額抑制の動きがありました。それを受



けて厚生労働省は、後期高齢者の診療報酬の別立て、療養病床数の削減、予防医療などでどうにかしのぎました。日本の高齢者の医療費は、現役の5～6倍もかかっています。諸外国はせいぜい3倍くらいですから、日本は高いと言えますが、現実には大幅に抑えようとしても難しいでしょう。介護については介護労働者が不足すれば、むしろ予想以上にかかるようになるかもしれません。年金は既に切り過ぎてしまったとも言えます。給付の総額を大きく圧縮できないとすれば、どうも財源政策の方を見直さなければなりません。

#### やはり、消費税率アップに帰着するのでしょうか。

駒村 安倍政権が志向するのは小さい政府でしょうが、それは限度のある話です。過度に小さくすれば、国民の不満が高じるでしょうし、自助を強調し過ぎれば、やがて所得格差の拡大を招き、犯罪や貧困といった別のかたちのコストがかかるでしょう。そうさせないためには、いずれかの時点で社会保障の財政確保のための負担増を国民に納得してもらわなければなりません。負担増を求める上でネックになるのが自営業の所得捕捉です。自己負担が増えていく中、地方税の申告額が少ない人は社会保障の負担も軽い、というのでは、どうしても不公平感が出ます。医療も介護も、あるいは社会保障だけでなく、あらゆる公共サービスについても大切なのは透明性であり、税制で言えば消費税が適しています。そもそも、わが国の消費税の5%は先進国としては例外的な低率です。

#### 国民の納得を得るためには、システムの透明性が大切ということですね。

駒村 北欧諸国が消費税を上げられるのは、政府に汚職などが少なく、システムが透明だからです。国民は負担増を嫌がるというより、払った税金の使われ方に不信感を持っているのではないのでしょうか。大事なのは、政府の大小よりむしろ政府の透明性のほうです。その点、日本の年金制度はその分かりにくさがネックです。スウェーデンやフィンランドの年金制度は、たくさん払った人がたくさん受け取るという、極めてシンプルなものです。そして自分がいくらもらえるか、きちんと通知されます。私は日本でも年金制度を維持していくためには、基礎年金の役割から見直し、負担能力に応じて負担していくようにすべきだと考えます。具体的には、スウェーデンと同じようにすべての国民に保険方式の所得比例型年金で保障するのがあるべき姿でしょう。そして、年金額が極端に少ない人には税財源の最低保障年金を給付する。それを最低保障年金と呼ぶか、生活保護、あるいは社会手当と呼ぶかは国の文化によって違うのでしょうか。

#### 経済財政諮問会議の提言も「社会保障制度に関する信頼性と透明性の向上」を求めています。

オレンジレター：スウェーデンで1999年より始まった、18歳以上の全国民に送付される公的年金の情報通知。年金制度への理解を深めるとともに、国民の将来設計に役立てることを目的としている。オレンジ・エンベロップともいう。

駒村 現在の日本の年金制度が分かりづらいものであることは間違いありません。私もNIRA(総合研究開発機構)の「社会保障制度における個人のオーナーシップ強化に関する研究会」というプロジェクトで約1,200人を対象に国民の年金制度の理解に関するテストを実施したことがありますが、年齢別に見ると、20代、30代はほとんど年金制度のことを分かっていない。そして50代、60代になると関心が高まり、初めていろいろなことが分かってくる、という結果が得られました。若い層は、仕組みがよく分からないまま不安を持っているのです。これについては、もちろん国民の側の責任もありますが、政府の側にも責任があります。きちんとした情報提供、個人への意識付け、動機付けをしてこなかったということです。一つには典型的なサラリーマンが多い時代には、企業をカバーしていれば、自動的に徴収できていたということもあります。しかし、非典型労働者が増え、職場を移る人が増えており、「会社に任せていれば老後のことは大丈夫」という時代ではなくなっているわけです。そのような意味でも、すべての国民に本人の個人情報を通知する必要があります。日本政府はモデル年金しか示しませんが、そのような一律の情報など多様化している個人にとっては何の意味もありません。スウェーデンのオレンジレターなど、諸外国は加入者に毎年通知します。わが国もITの活用を含め、多様化に対応した通知システムを早急に検討するべきです。

東洋大学経済学部教授 / 経済学博士

#### 駒村 康平(こまむら こうへい)

1964年千葉県生まれ。1995年慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。1993年社会保障研究所研究員。1996年国立社会保障人口問題研究所研究員。1997年駿河台大学経済学部助教授。2000年東洋大学経済学部助教授。2005年東洋大学経済学部教授(現職)。2000年～2003年厚生労働省女性と年金検討会委員、社会保障審議会人口部会委員、2003年より参議院厚生労働調査室客員調査員。主な編著書に『年金と家計の経済分析』(共著 / 東洋経済新報社・2000)、『アジアの社会保障』(編著 / 東京大学出版会・2003)、『年金はどうなる 家族と雇用が変わる時代』(岩波書店・2003)、『リスク社会を生きる』(共著 / 岩波書店・2004)、『年金改革 安心・信頼のできる年金制度改革』(社会経済生産性本部生産性労働情報センター・2005)、『社会保障の新たな制度設計 セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ』(共著 / 慶應義塾大学出版会・2005)、『福祉の総合政策』(創成社・2005)など。



- ・より深く社会保障制度を学ぶためには  
国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度改革』東京(大学出版会・2005)
- ・各国の社会保障制度改革を学ぶよい本は  
西村淳『社会保障の明日』ぎょうせい(2006)
- ・各国の生活保護制度の仕組みについては  
栃本一三郎・連合総合生活研究所編『積極的な最低生活保障の確立』(第一法規・2006)
- ・社会保障改革に関するアイデアについては  
貝塚啓明編・財務省財務総合政策研究所編著『年金を考える 持続可能な社会保障制度改革』中央経済社

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。 [h-bunka@lec-jp.com](mailto:h-bunka@lec-jp.com)