

「小さな政府」論と社会保障改革

一橋大学教授 高山憲之

民にできることは民に 小泉首相は「小さな政府」を実現するため、このようなキャッチフレーズで国民に行政改革の必要性を常に訴えてきた。郵政改革が一段落した今も、その姿勢に変わりはない。

高度成長の時代において日本では社会保障の充実が政治における最重要課題の1つとなり、最低生活の保障だけでなく、生活安定のための諸制度を政府は可能なかぎり広範囲に導入し、その給付水準も可能なかぎり高めに約束してきた。

日本における社会保障給付は今、その約7割が65歳以上のお年寄り向けである。高齢者数が激増している中で、その割合は今後とも上昇しつづけると予想されている。

日本はいよいよ人口減少社会へ突入する。現役で働く人の数は減る一方であり、将来世代も数が少なくなる。社会保障給付を賄うのに必要となる負担はこれまで主として現役組（および将来世代）が負担してきた。負担する世代の数が減少しつづける中で、社会保障給付を受ける人の数が今後ともさらに増えつづける。従来 of 社会保障システムを構造的に変えないかぎり、早晚、日本の社会保障制度は立ちいかなくなるだろう。

「小さな政府」を求める小泉首相の政治的大決戦の場は、こうして社会保障改革に移っていかざるをえない。改革の結果、損をする人と得をする人が必ず出てくる。既得権の一部を返上させることは政治的にみて決して容易ではない。郵政改革と同様に社会保障改革においても、その過程で人柱が何本か立ち、政治生命を奪われる政治家が複数でてくるだろう。

本稿では、まず第1に、求められているのは「高福祉高負担か低福祉低負担か」の選択ではないことを述べる。そして世代間対立を世代間協調に変えるためには、自分の子供や孫あるいは自分の両親や祖父母の問題におきかえたミクロレベルの議論が必要となることを主張する。第2に、高福祉と経済活力が両立可能か否かをスウェーデンに例をとりながら検討する。そして最後に、公的年金改革の今後について考察する。

「高福祉高負担」か「低福祉低負担」か

小さな政府を求める論者は「低福祉低負担」論の支持者だと通常、思われている。ただ、社会保障を念頭におくとき、注意を促したいことが1つある。それは、社会保障改革をめぐる高福祉の維持を強く主張しているのは主として高齢者である一方、その高齢者は自らが高い社会保障負担を引き受けることに

今のところ賛成していないということである。

他方、社会保障負担の引き上げや高負担に最も強く反対しているのは青壮年層にほかならない。彼らの受給する社会保障は日本ではかなり限定的であり、そのメリットを彼らは日々の生活のなかでほとんど実感していない。

要するに日本の高齢者は高福祉を求めているものの、高負担を自ら引き受ける覚悟がいまだにできていない。高負担は現役組や将来世代に回したいと思っており、「高福祉」と「高負担」が自らの世代の中で完結していないのである。

このような高齢者の政治的未熟さは、結果的に世代間の利害対立を激化させてしまう。それを回避するためには、高齢者・現役世代・将来世代といったマクロレベルの議論にとどまるのではなく、自分の子供や孫に、あるいは自分の両親や祖父母にそれぞれ引きつけて社会保障改革を論じる必要がある。すなわち、みずから高福祉を享受しようとするれば、自分の子供や孫が高負担に苦しみ、手取り収入も上がらず、場合によっては職につけなかつたり職を奪われてしまつたりする。他方、あくまでも公的低負担にこだわれば、両親や祖父母の生活設計が大きく狂い、やりなおしの機会がほとんどない中で両親や祖父母が手元不如意に陥る危険が高くなる。そして結果的に自らが私的に追加負担して両親や祖父母の生活を支えなければならなくなる。必要なのは、このようなミクロレベルの議論である。

ミクロレベルの議論を徹底すれば、年老いた両親や祖父母には優雅だとは言えなくとも、せめて品位ある生活を送ってもらいたいと子供は願うだろう。一方、現役で懸命かつけなげに働いている子供には、その努力がそれなりに賃金で報いられることを願うにちがいない。そして、この2つの願いをなんとかかなえる調整が試みられ、妥協が成立する公算が大きい。

調整と妥協の結果、社会保障給付の伸びは総じて抑制され、さらに高齢者内部で社会保障負担が従来より高くなる。

高福祉と経済活力の両立可能性

スウェーデンは高福祉高負担の国として有名である。それでも過去 10 年間、総じて経済は活況を呈してきた。公的高負担の下で経済活力をどう維持しているのだろうか。

スウェーデン人は総じて絶えざる変化に柔軟かつ機敏に対応する。かつては鉄鋼をはじめとする重厚長大産業が経済の中核であった。しかし国際的な競争条件が急速に変化する中で、技術開発に不断に取り組み、高付加価値・高生産性・省労働力型・技術集約型産業への転換を遂げた。日本と違い、変化してやまない状況の中で重要性を失いつつある産業や事業には執着しない。新たな産業や事業にヒト・モノ・カネの3つをためらわず移しかえていくのである。

ヒトを移しかえるには教育制度の充実と並んで、積極的な失業対策や職業訓練が欠かせない。日本で重視されている既存企業による雇用確保という考え方はスウェーデンでは強くない。むしろ労働者が新たな知識や技術を身につけて再就職することを積極的に支援している。この点で失業保険の果たす役割は大きい。

スウェーデンの1人あたり国民総生産（GDP）はすでに世界で最高のグループに属している。ただ、法人税率は28%と低く、また1時間あたりの労働費用も米国並みであり、日独より低い。総合的なビジネスコストという点では主要国よりもかなり低く、企業立地上とくに不利とはなっていない。

スウェーデンの国民負担率（国民所得に対する税・社会保険負担の比率）が50%を超えたのは1975年以降である。生活全般の質を向上させることを大半の国民が希望し、安全と安心そして良好な生活環境を手に入れるためには、大きな政府が必要だと考えたからであった。

政治や政府への信頼を維持していくために、スウェーデン人はすさまじい努力をしている。徹底した情報公開による透明性の確保、国民の意思を手際よく政治に反映させるための具体的な装置の開発、政策決定への積極的な住民参加などである。

自国の社会に対する若者の満足度は、高負担にもかかわらず、スウェーデン人が世界で一番高いといわれている。政治や政府への国民の信頼度が政府の規模を決めているのではないだろうか。

公的年金給付の抑制

2004年における年金改正の結果、日本では「マクロ経済スライド制」が導入された。これは年金給付の伸びを抑制するための制度であり、向う20年間にわたって2つの人口要因（年金保険料を拠出する世代の人口減少率、および65歳時平均余命の伸び率）を考慮しながら年金スライド方法を変更しようというものである。

従来、日本では自動物価スライド制が採用されてきた。物価が1%上がれば（下がれば）年金給付額も法律改正なしに1%だけ引き上げる（引き下げる）。そのようにして年金給付の実質購買力を一定に維持してきたのである。

新しいマクロ経済スライド制の下では、物価上昇率だけでなく、上述した2つの人口要因も年金給付の毎年改定のさいに考慮される。2つの人口要因は向う20年間でみるかぎり、年平均でマイナス0.9%になると見込まれている。すなわち物価が1年間で1%上がっても、人口要因の変化分0.9%がマイナス調整の対象となり、年金給付は全体として0.1%の引き上げにしかならない。毎年、年金給付の実質購買力を0.9%ずつ引き下げていくというのである。

日本のマクロ経済スライドはほぼ 20 年間の暫定措置となっており、暫定期間終了後は自動物価スライド制に復帰することになっている。このような給付調整により年金の給付水準は最終的に 15%ほど引き下げられる。

年金給付の伸びを自動的に抑制する試みはスウェーデンやドイツでもすでに実施されている。スウェーデンでは公的年金のバランスシートを毎年作成し、債務超過となった場合には、その債務超過を解消するように年金給付のスライド率を自動的に下方調整することになっている。「年金財政の自動安定装置」といわれるゆえんである。他方、ドイツでは年金成熟度（年金受給者数を年金保険料拠出者数で除した値であり、拠出者 1 人で何人の受給者を支えるのかを示したもの）に着目した新スライド指標を開発した。成熟度が上昇すれば年金給付のスライド率を自動的に下方調整するというのである。成熟度は人口要因の 1 つであり、日独ともに人口要因に着目して新しいスライド方法を開発したことになる。

なお上記のスライド方法にはいずれも「自動」という言葉が付されている。これは、いわば政治への不信を反映したものである。給付の調整を政治家に委ねると、その調整はしばしば遅れがちとなる。給付の下方調整は政治的に不人気の政策だからである。ただ、その遅れが結果的に年金財政を不安定なものにしてしまう。各国は、近年、そのことによろやく気づき、法律改正なしに給付を調整する方法を新たに開発した次第である。

ただ、日独の新しいスライド方法は人口要因のみに着目しており、経済要因の変化には着目していない。また日本のマクロ経済スライドは期間限定となっており、恒久措置ではない。いずれも年金財政の安定化という点で問題が残っており、今後さらに精緻化されることになるだろう。

給付水準の引き下げとならんで、もう 1 つ重要な政策手段がある。それは受給開始年齢の引き上げにほかならない。日本では現在、65 歳受給開始へ向けた調整が行われている。ただ、アメリカでは既に 67 歳受給開始に向けた調整が 2003 年からはじまっている。ドイツでも 2005 年 11 月にキリスト教民主同盟と社会民主党が大連立に合意し、その合意文書の中に 2010 年から 20 年かけて年金の受給開始年齢を 65 歳から 67 歳に引き上げることが盛りこまれた。さらにイギリスでも 2005 年 11 月に公刊された政府レポート（年金委員会レポート：委員長はターナー卿）が 2020 年から年金の受給開始年齢を 65 歳から 67 歳へ段階的に引き上げる必要があると提言している。

日本は世界の最長寿国であり高齢化最先進国である。米国、独国、英国の動きをみているかぎり、日本でも年金受給開始年齢を 65 歳から 67 歳へ引き上げる必要性が早晩、高くなるだろう。そして、そのための議論が近々、開始されるに違いない。

年金の受給開始年齢引き上げ問題は現在の年金受給者や団塊の世代にはほとんど関係しない。現在 45 歳未満の青壮年に直接かかわる重大問題である。彼らは年金保険料の引き上げや給付水準の引き下げも求められている。若者の年金離れがこれらの一連の措置によってさらに進むおそれがある。「みなし掛金建て」制度への切りかえを含め、若者への対応を本格的に検討する必要性も高い。

年金給付を抑制する第 3 の方法は、税金負担で賄われる年金給付部分の見直しである。従来、日本では基礎年金の 3 分の 1 を国庫が負担してきた。その国庫負担割合を 2007 年までに 2 分の 1 に引き上げることになっている（2004 年改正事項）。

基礎年金は定額の年金給付であり、所得の多寡にかかわらず高齢者であれば原則として誰もが受給できる年金である（ただ、保険料拠出が受給要件となっているので、保険料滞納者には受給資格がない）。2005 年時点で基礎年金は月額 6 万 6000 円強である（65 歳受給開始の場合）。その 2 分の 1 すなわち 3 万 3000 円強が国庫負担となる（2007 年以降）。国庫負担分は夫婦 2 人で月額 6 万 6000 円強、年額で約 80 万円である。国庫負担割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げるのに必要な財源は 2004 年度時点で約 2 兆 7000 億円と見込まれていた。この増税を国民の多数派はすんなり受け入れるだろうか。

年金受給者の中には経済的に恵まれている人も少なくない（たとえば財界トップが典型的事例である）。その彼らも税金負担の年金給付を受けとることができる。経済的に支援する必要性に乏しい彼らに増税を強行してまで税金負担の年金給付を届ける必要があるだろうか。

そもそも増税は皆きらいである。増税には然るべき理由が必要であり、何のための増税なのかについて多数派の理解と納得をとりつける必要がある。

欧米における最近の傾向をみると、所得水準でみて「上に薄く下に厚い」年金給付を賄うために税金を投入している国が少なくない（オーストラリア、カナダ、スウェーデン、イギリス等）。日本においても定額給付の一定割合を賄うのではなく、税金の効率的投入を考える時期に来ている。

参考文献

高山憲之 『信頼と安心の年金改革』 東洋経済新報社、2004 年。