

週刊金融財政事情

Financial Affairs

特集

支店長のための

07年版

金融を読む

キーワード

金融商品販売ルール
 リテール業務
 マル保融資
 CSとCSR
 アセットファイナンス
 マネジメント・バイアウト
 郵政民営化
 地銀再編
 金融検査
 新BIS規制
 内部統制

特別論考

貸金業制度改革とその先にあるもの

金融庁 大森 泰人

第二地銀06年9月期決算分析

不良債権処理未了行に引きずられ5年ぶりに減益

ほとんどの投資家が株主利益還元数値の設定を望んでいる

生命保険協会 露木 繁夫

多重債務問題、次のターゲットは高額商品のクレジット販売 <新聞の盲点>

人口減少社会に適合した

社会保障改革を

慶応大学法学部

客員教授 麻生 良文



将来世代の利益も視野に入れた

冷静な議論が必要

財務省財務総合政策研究所

主任研究官 小黒 一正



わが国は他の先進国に先駆けて、すでに人口減少社会という未知の領域に突入している。これまでもさまざまな社会保障改革が実施されているが、先進国でも最速のスピードで高齢化していく時代に対応していくためには、たとえば「賦課方式」となっている現行制度を「修正賦課方式」に改良することも視野に入れ、将来世代の利益、世代間の負担平準化にも留意しつつ、引き続き改革を加速していく必要がある。

人口減少社会がもたらす 社会保障の世代間格差

わが国は他の先進国に先駆けて、すでに人口減少社会という未知の領域に突入しており、今後とも高齢化は進展していくことが予測されている。このため、引き続き、医療保険制度を含む社会保障改革が喫緊の課題

であるのはいうまでもない。こうした状況のなか、これまで世代間の助け合いの精神のもとで支えられてきた現行社会保険制度は、膨張する社会保障費の将来推計を前にして、その持続可能性に疑問が呈されている。またそれと同時に、「賦課方式」となっている現行制度自体に内在する世代間格差の問題にも注

目が高まっている。そもそも、医療・介護に関する支出は高齢期に集中して発生するという特性がある。したがって、「賦課方式」のもとでは人口高齢化が進んだ時点での現役世代に負担が集中する。これは、年金制度とまったく同じ構造である。ただし、医療・介護保険はたんなる所得移転と違

い、そのサービスを提供する供給側・需要側（医師・患者など）のモラルハザードをどう抑制するかという視点が加わる。このうち人口減少社会においてとくに問題となるのは、社会保障制度における受益と負担の世代間格差の問題であろう。この世代間格差がもたらされるおもな原因は高齢化の進展にある。そもそも、年金制度を含め、現行の医療・介護保険制度は、おおむねその負担は現役世代が担い高齢世代がその受益を受けるという、いわば「賦課方式」となっている（年金は積立金をもっているが、どちらかというとな賦課方式に近い）。したがって、この方式を前提にする限り、高齢化の進展は、当然のことながら、現役世代の負担（公費込みの保険料）を高めるか、あるいは高齢世代の受益（社会保障給付）を削減するかなどといった選択を迫られることになる。これは、将来の給付の約束は政府にとつての債務であると考えると、その債務を負担する人数が減ったため、一人当りの負担を高めるか、あるいは

給付を減らすことで債務を減らすかの選択を迫られているにすぎない。

これは次のように考えるとわかりやすい。現在の高齢者の負担は現役世代、そしてこの現役世代が高齢になったときにはそのときの現役世代に支えられるが、これは負担の先送りで、理論的には通常の国債が発行されていることと変わらない。そして、通常の国債は放置しておけば利子がついて債務残高が雪ダルマ式にふくらんでいくので、その膨張を抑えるには増税または歳出削減が必要であるということを意味しているのである。

世代間格差が発生するメカニズム

このメカニズムをもう少し深く理解するため、簡略化した想定を確認してみよう。まず、経済は一期と二期のみで構成されており、二期目の高齢世代は一期目の現役世代がなるものとす。また、論点を明らかにするため、年金と医療・介護を含めた高齢世代の一人当たり社会保障費は安定的であり、その費用は

すべて、現役世代の負担（公費込み社会保障料）で賄われるものとする。そして最後に、現役世代の社会保障費はゼロ、現役世代の一人当たり所得も安定的であり、また、高齢化率は一定の範囲で予測可能とする。

このとき、一期の高齢化率が一八・九％（現役世代・高齢世代Ⅱ五・一）で、そのときの高齢世代の一人当たり社会保障費を四〇〇万円とすると、その費用を賄うためには、現役世代は一人当たり、【①式】四〇〇万円÷五・一八〇万円の「移転」を行う必要がある。かりに、現役世代の一人当たり所得を四〇〇万円とすると、この期での現役世代が負担する社会保障料（公費込み）は二〇％（ $180 \div 400$ ）と計算される。

また、二期において、高齢世代の一人当たり社会保障費が一期と同様であるとする。このとき、高齢化率が二五％（現役世代・高齢世代Ⅲ三・一）と進展すると、高齢世代一人に対し、現役世代は一人当たり、【②式】四〇〇万円÷三・一三三万円の「移転」を高齢世代に行う必要があ

る。かりに、現役世代の一人当たり所得を四〇〇万円とすると、この期での現役世代が負担する社会保障料（公費込み）は三三％（ $133 \div 400$ ）と計算される。

以上のケースにおいて、二期においても高齢世代の一人当たり社会保障費を維持するには、現役世代が負担する社会保障料（公費込み）を引き上げる必要性に迫られる。他方で、現役世代の保険料の引上げを抑制するためには、高齢世代の一人当たり社会保障費を抑制する必要性に迫られる。すなわち、高齢化が進展すると、「賦課方式」を前提としている現行の社会保障制度においては、現役世代と高齢世代の負担（公費込み保険料）や受益（社会保障給付）は変動し、ある特定の世代の負担が過重となり、別の世代はそうではないということが生ずることになる。これが人口減少社会において、社会保障の世代間格差をもたらすメカニズムである。

「修正賦課方式」という試み

この世代間格差を解決するためには、どうすればよいだろうか。この点については、年金制度も含め、医療・介護保険等の「積立方式化」を提示している論者もいる。一方で、「二重の負担問題（注1）」が発生するので、積立方式への移行は困難であるとの批判もある。しかし、この批判は積立方式への移行を即時に行わなければならないという誤解に基づいたものである。

これは次のように考えるとわかりやすい。そもそも、すでに説明したように、現行の社会保障制度において、現在の高齢者の負担は現役世代、そしてこの現役世代が高齢になったときにはそのときの現役世代に支えられるが、これは負担の先送り、理論的には通常の国債が発行されていることと変わりない。そして、通常の国債は放置しておけば利子がついて債務残高が雪ダルマ式にふくらんでいくので、その膨張を抑えるには増税または歳出削減が必要となる。つまり、賦課方式のもとでも負担が発生しているのである。また、「二重の負担」によ

る批判は、純債務(注2)を比較的短期間で返済することを暗黙のうちに考えており、そのため純債務の負担が特定の世代に集中せざるをえないとの誤解に基づいた議論なのである。純債務の償還は長期を要しても構わない。その際、留意すべきは「世代間の負担の平準化」である。

さきほどの想定では、一期から二期で高齢化が進展するため、二期の現役世代の負担が、一期の八〇万円から一三三万円に高まった。それではこのような変動をもたらす問題の主因が何かというと、現役世代が老齢世代に対して拠出する「移転」が一人当りみて、一期(八〇万円)と二期(一三三万円)で異なっていることにある。見方を変えれば、一期の「移転」(八〇万円)が「少なすぎ」であり、二期の「移転」(一三三万円)が「多すぎ」ということを意味している。

したがって、この問題を解決するためには、たとえば、(1)一期目において、現役世代一人当たりで、一期の移転を「八〇万円+△」と増加させ、その増分△

を社会保険勘定において積立(Ⅱ以下「世代間格差調整勘定」という。)し、(2)逆に、二期目では、その積立とその利息分を二期の「移転」に利用して、現役世代一人当りみて、二期の移転を「一三三万円-δ」まで減少させることが考えられる。このとき、前述と同様の計算(①・②式)で、「八〇万円+△Ⅱ一三三万円-δ」が成立するならば、現役世代の社会保険料(公費込み)は一期と二期で平準化できるのである。

すなわち、「世代間格差調整勘定」の創設により、現役世代一人当りベースでみて、異時点間である一期と二期の「移転」を安定化することで、現役世代の社会保険料(公費込み)を平準化させることが可能となる。これが「世代間の負担平準化」という考え方である。

つまり、今後の高齢化の進展は一定の確度で予測可能であることから、年金制度も含め、医療・介護保険制度も、あらかじめ高齢化の進展に備えて一部積立(Ⅱ世代間格差調整勘定)を保有しておけば、社会保険に関

する世代間の受益と負担を一定程度平準化できるはずである。しかもこの考え方は、将来の社会保険料上昇の平準化を目的としたものである。

「世代間の負担平準化」の効果

以上が世代間格差改善のための社会保障改革の考え方であるが、その効果を確認するため、ここでは、医療保険制度に関するわれわれの研究の一部を紹介しよう。

図表1および図表2は、世代間の負担平準化の観点から、「賦課方式」となっている現行医療保険制度を「修正賦課方式」とする場合、その改革の効果を一定の仮定のもとで推計したものである。この図表1をみると、〇六年時点での保険料は「賦課方式」である現行の医療保険のほうが高いものの、二〇年と三〇年を境にして、「修正賦課方式」の改革案のほうが低くなっている。そして、改革案の保険料は異時点間で一定となっていることから、世代間の負担は平準化されており、これは

「世代間格差調整勘定」を導入した効果である。そして、図表2は、現行と改革案のケースにおいて、〇六年の現役世代の所得を一に基準化して、将来世代を含む各世代の純便益(割引現在価値)を推計したものであるが、改革案のケースでは、八五年生まれの世代を境にして世代間格差が改善され、純便益がもちなおす傾向となっている。

以上は、医療保険制度における改革案の効果であるが、年金・介護保険も同様の問題を抱えている。すなわち、これら制度も現行の「賦課方式」のもとで暗黙の債務が発生しており、高齢化が進展すると、現行方式のもとでは、特定の世代に負担が過重となり、別の世代はそうではないという問題が発生することになる。このため、年金・介護保険においても、「世代間の負担平準化」に留意しつつ改革を行う必要がある。

改革先送りのリスクをどう評価するか

次に、改革先送りのリスクをどう評価するかという問題も重

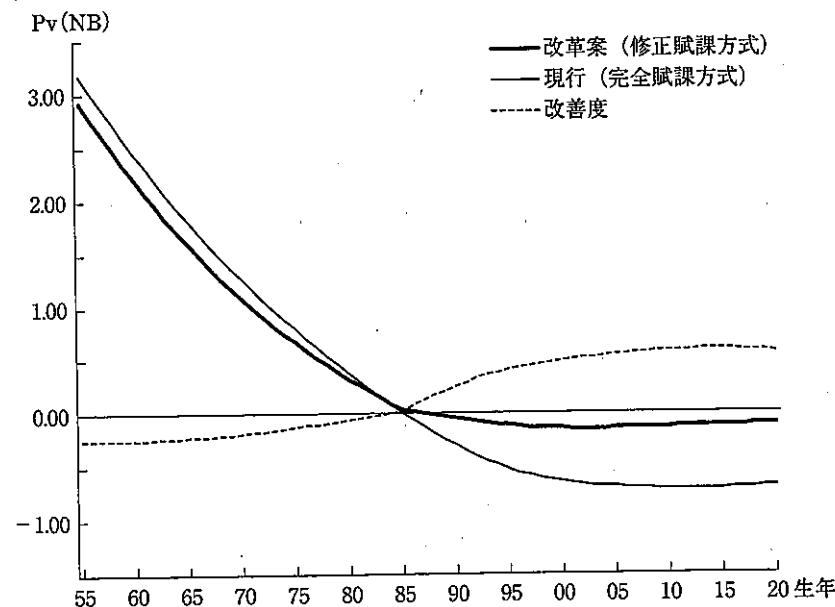
■社会保障改革への視点

【図表1】 高齢化と保険料率：医療保険制度のケース (単位 %)

年	高齢化率	改革案 (修正賦課方式)		現行 (賦課方式)	
		現役世代の保険料率	高齢世代の保険料率	現役世代の保険料率	高齢世代の保険料率
2006	20.5	17.85	7.14	13.8	5.5
2010	22.5	17.85	7.14	14.8	5.9
2020	27.8	17.85	7.14	17.4	7.0
2030	29.6	17.85	7.14	18.4	7.4
2040	33.2	17.85	7.14	20.5	8.2
2050	35.7	17.85	7.14	22.0	8.8
2060	35.8	17.85	7.14	22.1	8.8
2070	35.2	17.85	7.14	21.7	8.7
2080	34.5	17.85	7.14	21.2	8.5
2090	33.6	17.85	7.14	20.7	8.3
2100	32.5	17.85	7.14	20.1	8.0

(注) このケースの自己負担は、高額医療費制度などが存在するため実質的な自己負担を推計し、現役世代2.5割、高齢世代0.8割としている。

【図表2】 各世代の純便益と改革案の効果：医療保険制度のケース



(注) 図表1の現行と改革案のケースにおいて、2006年の現役世代の所得を1に基準化して、将来世代を含む各世代の純便益(割引現在価値)を推計したもの。

【図表3】 先進6カ国で対GDP比100%の債務がT年後にλ%となる確率

T年後	λ = 150%			λ = 200%		
	25	50	100	25	50	100
日本	0.2378	0.3232	0.3636	0.1016	0.2014	0.2858
アメリカ	0.0330	0.1042	0.1742	0.0012	0.0132	0.0650
フランス	0.1572	0.2360	0.3370	0.0492	0.1278	0.2154
ドイツ	0.0824	0.1674	0.2324	0.0096	0.0484	0.1240
イギリス	0.0410	0.1176	0.2064	0.0022	0.0188	0.0698
イタリア	0.1870	0.2748	0.3390	0.0642	0.1430	0.2300

(注) IMF "International Financial Statistics" データからモンテカルロ法により推計。

要である。すでに説明したように、賦課方式による負担の先送り、理論的に通常の国債が発行されていることと変わりがないという認識が重要である。たとえば年金の純債務を一定の仮定のもとで推計すると、約一五〇%(対GDP)の規模であることが予測される(注3)。また、

別の研究では、医療・介護の純債務は、約八〇%(対GDP)の規模であると試算されている(注4)。このため、年金・医療・介護を合計した社会保障全体の純債務は約二三〇%(対GDP)もの規模となっている。この社会保障全体の純債務には、みかけ上、利子が発生しない

ようにみえるが、実際には、通常の国債と同様に利子が発生していると考えるべきである。「純債務」は「完全積立方式であれば存在していたであろう積立金とその時点での積立金との差額」であるので、その積立不足分だけ利子収入を失っていることになるからだ。すなわち、

この失っている利子収入分が、社会保障全体の純債務から発生している利子なのである。たとえば、金利が四%であるとする、対GDP比で九・二%(二三〇%×四%)の利子が発生し、純債務は膨張していることになる。

る確率は、アメリカは約〇%であるのに対し、日本は一〇%となっている。また、五〇年後に二〇〇%になる確率は、アメリカ約一%、日本約二〇%となっている。このため、改革を先送りする場合、二五年後には一〇%の確率で、社会保障全体の純債務は二倍の約四六〇%となり、その利子も二倍となる可能性があることになる。このため、改革を先送りすることなく、将来世代の利益を現在の賦課方式のもとで発生している暗黙の債務を明らかにし、その負担方法について冷静な議論が必要になる。その際に重要となる認識は、すでに論じたように、純債務の償還は長期を要しても構わず、留意すべきは世代間の負担の平準化であるということである。

民主主義の成熟度が問われている

最後に、将来世代の利益と政治システムとの関係を述べておきたい。そもそも、社会保障については制度設計者としての政府を除くと、たとえば年金保険

の制度設計の影響を受けるおもなアクターは、①現役世代、②老齢世代、③将来世代の三つとなっている。また、「現物給付」である医療保険と介護保険には、「現金給付」の年金保険と異なり四つ目のアクターとして、医療サービスや介護サービスを提供する医療機関などの供給主体があり、サービス提供コストをどう抑制するかも課題となる。そして、人口が増えていた時代と異なり、民主主義という政治システム上、人口減少社会においてとくにその成熟度や国民性が問われるのは、将来世代の利益に関する取扱いである。というのは、将来世代は、まだこの世に生を受けていないのでその制度設計にかかわる意思決定には参加できず、その利益をくみとる枠組みはないためである。

これまでも社会保障制度については、小泉構造改革でも経済財政諮問会議を中心に、さまざまな制度改革を検討しその改革プログラムが実施に移されてきたが、それでも社会保障費は大幅増加しており、財政にとって

大きな負担圧力となっている。

そして、人口減少・少子高齢化は今後も長期的に進展していくため、その負担増は避けられない状況となってきたが、その対応としてたんに保険料や自己負担を引き上げるだけでは公的保険の機能を縮小していくことになってしまいう可能性が高いと考えられる。このため、一部の専門家や政治家だけではなく国民一人一人が社会保障の役割や将来像について真剣に考え、たとえば「賦課方式」となっている現行制度を「修正賦課方式」に改良することも視野に入れ、将来世代の利益も考慮しつつ引き続き改革を推進していくことが重要である。

(注) 1 賦課方式から積立方式に切り替える場合、切替え時の現役世代が自ら受給の積立に加えて、そのときの受給世代の受給分も負担する必要があること。

2 「完全積立方式」であれば存在していたであろう積立金と、その時点での積立金（医療・介護保険制度の場合にはゼロ）との差額。

3 麻生(2006)「世代間・世代内の受益と負担の格差への対応」『我が国の経済格差の実態とその政策対応に関する研究会』報告書。

4 赤井編(2001)「パランスシートで見る日本の財政 政策評価のための財務諸表の作成」。

あそう よしづみ

84年慶応大学法学部卒、一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了、郵政省郵政研究所研究官、新潟大学経済学部、日本大学経済学部、一橋大学経済研究所等を経て、01年慶応大学法学部助教授、04年同教授、06年慶応大学法学部客員教授、財務総合政策研究所総括主任研究官。

おぐろ かずまさ

97年京都大学理学部卒、京都大学大学院経済学研究科修士課程修了、大蔵省入省（現財務省）。大臣官房文書課、広島国税局国税調査官、理財局財政投融資総括課、関税局調査保税課、同監視課等を経て、05年財務総合政策研究所主任研究官、06年埼玉大学経済学部非常勤講師。