

# 我が国の社会保障制度の問題点と改革の方向

— 年金改革を中心に —

貝塚啓明

関理事長 お待たせしました。ただいまから今月の「資本市場を考える会」を開催させていただきます。

今日は、御案内しましたように、中央大学の教授の貝塚啓明先生をお招きして、「我が国の社会保障制度の問題点と改革の方向—年金改革を中心に—」という題でお話をいただくことになっております。

先生の御略歴等はお配りしてありますが、そこにございますように、社会保障審議会の会長もお務めてございますし、それらの制度を裏付ける財政、金融の面についても、財政制度審議会会長、金融審議会会長等々のお仕事を担当され、まさにこの問題の中心にいらっしゃる方でございます。

厚生労働省の年金制度改革案も発表になったばかりですし、この問題がこれから最重要な政策課題であるということとは、皆様御存じのとおりです。このような時期に先生のお話を伺えることは大変タイミングがよかったなと思っています。

それでは、先生、どうぞよろしくお願いします。

## 一、はじめに

ただいま御紹介にあずかりました貝塚です。日

本証券経済研究所には今から一〇年か一五年前頃から何度も伺っておりますが、今日は、理事長の御依頼を受けて久しぶりに呼ばれまして、ここに参ったという次第です。

資本市場の話と社会保障制度とは関係あるのかということになると、直接の関係があるかないかは、非常に微妙です。一番直接関係のある話は、今日は余り触れませんが、年金の資産運用に関して株式を組み入れるか入れないかという問題が前から議論されています。日本はある程度株式を組み込んでいるのですが、アメリカの公的な年金は、今も株式を入れていないのです。これは、アメリカでいろいろ論争があつて、今でも、学者間、あるいは、私は余り正確な経緯を知りませんが、アメリカの社会保険庁が四、五年前に公的年金の運用に関して株式運用をしようとしたときに、グリーンспанFRB議長が反対したわけで

です。それでその話はつぶれて、今もそのままになっているのではないかと思います。

資産運用という点では、公的年金というのは現在も物すごい積立金の残高がありますので、その運用の問題は資本市場と相当関係があります。量的な意味でも強い影響力を持っている可能性はあります。しかし、公的年金の運用——これは年金福祉事業団が担当していますが——うまくいっているかという点、簡単にいえば失敗した経緯があつて、現在でも問題は残っていると思います。そういう意味で、資本市場との関係は間接的には当然ありますが、社会保障全体の改革の話は、もう少し事情が違うといえますが、かなり広い分野にわたつております。今日お話しすることは、どちらかといえばそういうことを中心にお話して、多少最近の話まで及ぶということにしたいと思ひます。

## 二、社会保障改革の背景

社会保障の問題をやっている専門家がどの程度いるのかというと、ある意味では多くなく、社会保障の講座がある大学があるのかというところとどないのです。東京大学の経済学部にもない。もちろん講義はだれかに頼んで、関心のある方が、財政学でいえば宮島洋教授がある程度話はされていたと思います。あるいは、昔風にいえば、社会政策というのがありまして、もう亡くなられた隅谷先生という方が社会政策をやっておられました。私、東大にいた時代に記憶があるのですが、人事の委員会を二度位作ってやったのですけれども、適任者なしということになって、結局、社会保障は、どうも余り、ほかの大学もそういう感じが強くて、専門家の方は必ずしも多くはないと思

います。私自身も、どちらかといえば財政の方をやっておりましたので、その関係から社会保障の方へ入ったというべきなのかもしれません。

現在の財政のいろいろな問題、財政支出、それから負担の問題、負担の問題というのは税とそれ以外の保険料ですが、その問題と社会保障とは非常に密接な関係がありまして、現在いろいろな案が出ております。今から一年ぐらい前からいえば、厚生労働省が最初に出した案もありますし、坂口大臣が出された案もありますし、それから、今度また厚生労働省が出した案もあります。それから、年金問題は選挙の間にもかなり議論されたことは間違いのないのです。

その辺の話はまた後で多少申し上げますが、今日申し上げることは、社会保障の全体の話が今どういうことになっているかということです。全体の話というのは、先進諸国共通のかなり大問題な

のです。一番深刻なのは多分ヨーロッパ大陸諸国です。特にドイツであり、フランスもある程度そうですが、要するに、社会保険として年金保険という形で公的な年金をつくっていた国々です。

元来、ドイツは社会保険の母国なのです。ビスマルクの時代に始まり、ビスマルクがつくった社会保険の制度が伝統的にずっと続いて現在もあるわけですし、そういう意味で社会保険の母国であります。端的に言えば、ドイツの社会保険特に年金は、ほとんどどうしようもなくなってしまうている。社会民主党のシュレーダー首相が二、三回改革の提案を出したのですが、選挙とか、ドイツはやはり労働組合が非常に強いので政治問題化してしまいます。SPDが社会保険をカットするという提案を出しても非常に抵抗が多くて、今なお模索の過程ではないかと思えます。日本の年金問題もある意味では深刻であります。ヨーロッパ

大陸諸国は経済が、失業率が多いとか成長率が低く、ドイツはもうゼロに近い状況にあります。

アングロサクソン諸国はややタイプが違い、イギリスあたりは随分弾力的に運営していて、元来は厚生年金基金的なものなのでしょうが、企業年金と公的年金とはある部分は代替可能になっている。報酬比例部分は、簡単にいいますと、年金で掛金の率に応じて年金の給付が違っている、その部分は企業年金といつても入れ替えることができ。元来は企業年金の方が中心であって、コントラクトアウトという言葉を使っているようです。イギリスは非常に身軽ではないかと思えますが、国によってかなり相違があるということです。後で多少申し上げます。

(1) 人口動態の変化

今日のレジユメ（別紙参照）に書いてあります

ことは、社会保障の話というのは、五年や一〇年で簡単に換えられるかというところ、そう簡単に換えられないということが一番の基本的なポイントです。それはどうということかとすると、人口の変化とか、そういうものが一番背後にあるからです。

普通人口動態の変化とっておりますが、出生率は低下して、死亡率も極めて低くなつたわけですから。これにはいろいろな原因がありますが、基本的には医学の進歩というのが一番大きいのです。

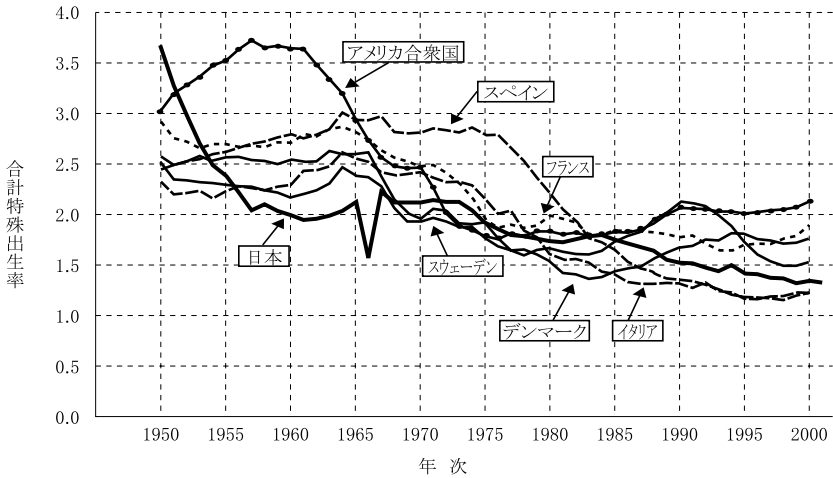
一番ハックグラウンドにある人口の変化については、今日お配りした資料に一番有名な数字があります。厚生労働省所管の社会保障・人口問題研究所が作っている統計集が日本では一番幅広くいろいろな問題をとらえており、現在の日本の人口学では、その研究所の所長である阿藤誠先生が一番の大家です。東大の社会学の御出身だと思いますが、最近では、税制調査会も、人口の話の聞か

ければということになると、阿藤先生を呼んで一体、なぜかとも出生率が落ちたのかという話になります。

図表1に示される合計特殊出生率というのは、女性が一生の間に何人子供を産むかという数字です。二を少し超えていけば、大体人口はそのまま、長期的には再生産されますが、二を切ると、人口はやがて少しずつ下がっていくということが予想される。

表で見ていただくと、日本は、一九五〇年には三・六から三・六五ぐらいです。女性の方が一生の間に三人から四人の子供を産むわけですから、人口は、そのスピードがそのまま変わらなければ相当増えていく、ある時期まで、日本の人口は、団塊の世代というところが一番象徴的ですが、非常に増えたわけです。ところが、この合計特殊出生率は、一九六五年とか一九七〇年位には二にな

図表1 主要先進国の合計特殊出生率：1950～2001年



(出所) UN, Demographic Yearbook及びCouncil of Europe, Recent demographic developments in Europe and North Americaによる。

りました。二になるといことは、ほぼ同じ規模で人口が再生産されるという形になります。最近は一・三ぐらいの数字ですかね。「一・三六シヨック」といわれたときがたしかあったと思うのですが。ですから、この数字は、将来を予想するとき、ある意味では悲観的な感じになるという数字であります。

ただ、日本だけがそうなのかというと、必ずしもそうではなくて、もう少し低い国もあり、どこかというイタリアとスペインです。これらはカソリックの国ですが、あるときにローマ法王が避妊はカソリックの教義に反しないということを宣言した、カソリックの国にはそういう背景があるようです。

アメリカは、依然として二を少し上回っている。アメリカという国は人種構成が非常に多様であり、余り正確な数字は知りませんが、多分、黒

人の人の出生率は白人よりも高いようですし、ヒスパニックとかスペイン系の人も高いのかもしいない。多分、白人はかなり落ちていてるのではないかと思いますが、全体としては、アメリカは二ぐらいのところを維持しているという感じ

です。  
出生率は低下しているのですが、この背後にいろいろあるのは、もう一つ付け加えますと、医学の発展との関係です。昔は赤ん坊の時代に物すごく死んだわけです。多分、今から三〇年ぐらい前は、一歳になるまでの赤ん坊の死亡率が非常に高かったのですが、今や未熟児でも相当大丈夫になっており、赤ん坊、幼児の時代に子供が死んでしまうということはほとんどない時代になりました。そこが非常に大きな違いであり、死亡率の低下は医学の進歩によるところが非常にあります。

遺伝子の世界に入ってくると話は複雑なよう

で、私は全くの素人ですが、伺ったところによると、病気にかなりやすい遺伝子を持った人は当然その病気になるやすいが、その遺伝子がない人は病気になるわけではないわけです。遺伝子についてある程度のところまで情報があれば、この人はこういう病気になるやすいし、この人はこういう病気にほとんどならないということまでわかるということになるようです。国立国際医療センターの矢崎義雄先生のお話では、今の医学は基本的に対症療法の世界である、こういう症状だからこうらしい、そのためにはこういう薬を出したらいいらしいというものです。経過を見て、うまくいかなければ別の薬を出すというのも、どこの病院でも大体同じだが、それは対症療法である。本当の原因が何であるかということは、結局遺伝子の問題が絡んでくるのではないかということになるようです。

図表2 世帯の種類別平均世帯人員：1920～2000年

(人)

年次	総世帯	一般世帯	施設等の世帯	普通世帯	準世帯	2人以上の世帯
1920	4.99	…	…	4.89	16.48	…
1930	5.07	…	…	4.98	16.09	…
1940	5.10	…	…	4.99	16.78	…
1950	5.02	…	…	<sup>1)</sup> 4.97	10.15	…
1955	4.97	…	…	4.97	4.98	…
1960	4.52	4.14	31.66	4.54	4.06	4.91
1965	4.08	…	…	4.05	4.77	…
1970	3.73	3.41	17.01	3.70	4.58	4.02
1975	3.48	3.28	15.66	3.45	4.69	3.84
1980	3.25	3.22	11.26	3.33	1.76	3.77
1985	3.17	3.14	13.71	3.23	1.96	3.70
1990	3.01	2.99	16.71	3.06	2.03	3.59
1995	2.85	2.82	17.79	2.88	2.11	3.44
2000	2.70	2.67	19.41	2.71	2.32	3.30

(出所) 総務省統計局『国勢調査報告』による。1) 沖縄を除く世帯数16,425,390による。ただし、これは1人の準世帯を含む。

## (2) 家族の変化

人口動態は大体そういう感じですが、家族が非常に変化したということも間違いないです。我々が日常観察しているものもそうできて、普通の統計をとりますと、図表2の統計の表にあります。が、世帯の種類別平均世帯人員は一九二〇年以降、大正時代からのデータです。大正時代はどれぐらいかというところ、普通世帯の人数は四・八九人ですから、五人近く家族がいるということになります。しかし、現在の普通世帯の家族数は、二〇〇〇年で大体二・七一人で、平均的には三人を切っていて、家族の人数が減ったということが分かります。二人以上の世帯だけでも三・三〇人であり、かなり減っております。

問題なのは、図表3ですが、単独世帯といわれているものが非常に増えたということです。単独世帯の典型は、おばあさんの世帯です。単独世帯



## 我が国の社会保障制度の問題点と改革の方向

図表3 総世帯及び世帯の種類別世帯数の割合：1920～2000年 (%)

年次	総世帯	一般世帯		施設等の世帯	普通世帯		準世帯
		総数	単独世帯		総数	単独世帯	
1920	100.00	…	…	…	99.12	5.72	0.88
1930	100.00	…	…	…	99.17	5.46	0.83
1940	100.00	…	…	…	99.11	…	0.89
1950	<sup>1)</sup> 100.00	…	…	…	<sup>1)</sup> 99.07	<sup>1)</sup> 5.36	0.93
1960	100.00	* 99.9	* 16.5	* 0.1	<sup>2)</sup> 95.26	<sup>2)</sup> 5.06	4.74
1965	100.00	…	…	…	95.84	7.75	4.16
1970	100.00	* 99.7	* 20.2	* 0.3	96.36	10.36	3.64
1975	100.00	* 99.7	* 19.5	* 0.3	97.29	13.18	2.60
1980	100.00	99.5	19.7	0.4	94.70	14.96	5.15
1985	100.00	99.6	20.7	0.3	95.66	16.76	4.26
1990	100.00	99.1	22.9	0.3	95.50	19.27	3.86
1995	100.00	99.5	25.5	0.2	96.31	22.26	3.45
2000	100.00	99.4	27.4	0.2	96.70	24.73	2.92

(出所) 総務省統計局『国勢調査報告』による。1) 沖縄を除く。2) 沖縄の「間借り・下宿などの単身者」を含む。※1980年の定義に基づいて組み替えた場合の総世帯数を100とした割合。

の比率は二四・七%、四世帯に一世帯が単独世帯というの、かなり恐ろしい数字です。出生率と死亡率の変化とともに、家族形態が実質的になり変わりつつあるというのが重要な変化であります。レジュメの方に書きましたが、二世帯家族、三世帯家族が非常に減ったのです。

また、晩婚化がずっと進んでおります。先ほどの阿藤先生は、今から数年前までは、やがて日本の出生率の低下は食いとめられて、少し上がるかもしれないといわれておりました。それは、晩婚化で出生数が減ってくるのだけでも、あるところではリ子供を産むということになり歯止めがかかるというのが阿藤仮説でしたが、そうはならなかった。日本のある種の人口面のバイタリティーというものが本質的に落ちたのではないかと考えざるを得ないという、やや悲観的な話であります。

結局、社会保障の問題というのは基本的にどういふことかといえますと、もちろん経済あるいは財政の方にいろいろ問題がありますが、何といつても、このように社会構造が変わっていくプロセスで、家族が扶助するという形がどの程度有効か、家族同士で扶助できるかということです。家族形態が変わると、家族の持つ相互扶助的な機能が落ちるわけであり、二〇世紀に入ってからほとんどそれは落ちてきたわけです。落ちてきたものをそのままほっておけばいいかというと、それは決してそうではなくて、社会構造の変化がどうしても社会保障的なものを要求する時代にあるときから入ったということは、疑いがないと思います。

これは長い期間の変化でして、実をいうと、決して先進諸国だけではなくて、皆さん多分御存じだと思いますが、東アジアとか東南アジアとか、

それから中国ですら相当その傾向は見られます。

中国では、毛沢東の時代かな、ちょっと正確に覚えていませんが、一人っ子政策というのをとりました。農村部は必ずしも守っていないようですが、都市部はそれを本当に守ったらしいのです。

子供一人の家族が結構多く、中国語でいうと、子供は小帝王というようになり、家族に一人の男の子しかないので、おばあちゃんもおじいちゃんも物すごくかわいがるということになる。将来は、中国人民解放軍の戦力も落ちるかもしれない、というのが中国の社会です。

### (3) 社会保障観の変化

しかし、社会保障の話は、そういう基礎的な社会の構造の変化だけではなく、社会保障に対する見方が変わったということが否定できないのです。多分、一九七〇年代ぐらいからでしょうか、

一番の典型的な例を挙げれば、英国のサッチャー元首相が一番はつきり物事をいった。レーガン改革もある意味でそういうものですし、日本ですと、中曽根元首相も、基本的には同じような考え方をお持ちです。そういうところに典型的に出ておりますが、別の言葉でいえば、福祉国家というものがある、あるときまで非常にプラスのシンボルであったのですが、ある時期からマイナスのシンボルに近い状況になったということは否定できないわけです。

このように、ある時期から福祉国家への批判というものが、相当顕在化しました。福祉国家というものにはいろいろなケースがあり得るわけで、それほど簡単ではありませんが、一番の典型例はスウェーデンとかデンマークという北欧の国です。

イギリスの社会保障制度は何から出発したかと

いうと、ベバリッジ報告ですが、ベバリッジという人は保守党です。ロンドン大学の学長もやりましたが、チャーチルの保守党の時代に政治とかかわりを持ちました。ですから、イギリスで社会保障制度をつくったのは何も労働党ではないわけです。何のために社会保障制度をつくったかというと、これはいかにもイギリス人らしい発想法です。分かり易くいうと、第一次世界大戦では、イギリスは、どちらかというと言族階級が兵隊の中心になってヨーロッパで戦ったわけです。ところが、第二次世界大戦になると、ナチスがフランスのドーバー海峡のところまできて、英国本土に侵攻してくるか分らないという状況になり、イギリスとしては、第二次世界大戦は本当に総力戦になる、労働者階級も全部動員してナチスと戦わなければならぬ状況になりました。

結局、総力戦を勝つために、労働者階級に対し

て、戦後、労働者階級には社会保障をちゃんと行うということを約束するというのが保守党の基本的な考え方でした。それを提示してバレッジに報告書を書いてもらい、戦後になってイギリスの社会保障制度が発達したというのが大体の経緯です。このように、福祉国家というものは政治的なある種の産物ではありますが、イギリスの場合は明らかにそうでした。

それから、ビスマルクは皆さんよく御存じだと思いますが、当時のヨーロッパの中ではイギリスとかフランスが先進国であり、ドイツ・プロシアはおくれて出てきた国であり地主制というのか非常に古い形態をとっている国でした。そこでビスマルクが出てきて労働者階級を弾圧して、労働組合を非合法化しましたが、そのかわりに医療保険制度をこしらえたのです。アメとムチという高校のテキストにも出てくる話です。ドイツの社会保

障はそういう形で出発しました。

このようにヨーロッパでも、それぞれ違いますが、戦後の日本においてどうして社会保障が今のような形になったのか、正直にいうとよくわからないというところがあります。なぜかというところ、連合軍の時代につくったからです。ですから、連合軍の有名な報告書があるようですが、日本の社会保障制度は一体だれがつくったのかというと、バレッジみたいな人もビスマルクみたいな人もいなかったし、マッカーサーだということも変です。戦後の日本の社会保障は、基本的にはアメリカの、どちらかというとニューディール派の人が力を持った時代ではありますが、その影響を受けた形で日本の社会保障制度ができたということではないかと思えます。したがって、今の段階で日本の社会保障制度は、ヨーロッパ大陸、イギリスを含めても、制度としてはある程度完成

され整っております。

アメリカだけが違うのです。アメリカはどこが違うかという点、アメリカは全体をカバーする公的な医療保険制度はなく、健康保険はすべての人をカバーしているわけではありません。たしか六五歳以上の人と所得の低い人に保険的なものが与えられることですが、普通のサラリーマン等は、公的な健康保険に加入しておらず、全体をカバーする公的な健康保険はないのです。前のクリントン大統領の奥さんのヒラリーさんがその創設を提案をしましたが、つぶれたため、二度と再び、一五年か二〇年、アメリカでは公的な医療保険制度はできないだろうといわれているわけです。ですから、アメリカはそういう意味ではやや特殊であります。

アメリカ人、白人の中産階級の人達は、基本的に余り社会保障というものにはいいイメージを持つ

ていないと感じられます。随分昔（まだ助教の頃）ですが、私はイェール大学にいたことがありました。イェール大学はニューヘブロンにあります。ちょうどニューヨークとボストンの真ん中ぐらゐのところある都市で、人口が四〇万とか五〇万であり、完全に大学町ではありません。そして、そのニューヘブンの町の真ん中にはコモンズという公園があります。公園を横切つて大学に行く途中でみたわけですが、ベンチのところでは白人の男性がお金をせびっていると、私の後ろからきた白人がベンチの男性に説教を始めた、つまり、働かざる者は食うべからず、おまえはけしからぬやつだということを説教する、これがアメリカ人の倫理観だということ、基本的には、アメリカの中産階級はそういう倫理観を持っていると思えます。

ですから、アメリカでは余り社会保障というも

のは好まれないのです。下手をすると、社会主義に近いとかというような批判すらある。このように、国によって随分違うということです。

### 三、改革の中心課題

#### (1) 公的年金をどうするか

「改革の中心課題」というところになります。日本の制度は現在どうなっているかというと、レジュメに示したように、公的年金があります。それから健康保険です。制度の順番でいえば雇用保険の方が当然早いのですが、今雇用保険と名を変えている以前の失業保険があります。これは外国では普通はアンエンプロイメント・インシュアランスといます。公的年金と健康保険と失業保険があります。もう一つつけ加えれば、労災、労働者災害というのがあります。これは今ではそれほ

ど大きなウエートは占めておりません。ただ、時々、非常に過酷な労働条件のもとで、何回も徹夜しておかしくなっちゃったというケースに労災を適用するかという話があります。これは元来は、昔の日本の町工場みたいなところで、まさに工場が火事になるとか爆発するとか、いろいろなけがが発生するとか、実際的にもかなり起きていたのですが、そういうところに対応するのが労災保険です。

三年前に新しくできたのが介護保険であります。皆さんもある程度御存じでしょうが、厚生労働省の社会保障審議会に介護保険部会があります。私はその部会長をしており、今、一月に一回ぐらい会合があるんですが、これは非常に大変です。介護保険が始まってから二年少々たちまして、今はまだどういう点が問題であるかということを検証している段階ですが、非常に複雑な問題

です。ドイツの方が早いんですが、介護保険というのは、ドイツと日本を除くとほかの国にはありません。

皆さんも多少御存じでしょうが、介護保険というのは、簡単に申し上げれば、ケアマネージャーというのがいて、介護の程度、必要性を五段階に分けて認定するわけです。そのうちの一段階、二段階ぐらいは大したことはない。主として、身体的に見て不自由があるかどうかというのを認定している。外見上で認定しないと、それ以外の認定の仕方はそれほど簡単ではないわけです。アルツハイマーといわれているものが当然あるのですが、これはお医者さんだつてよくはわからないわけですから、それを、ちょっとした研修を受けてしばらくトレーニングを受けた人が判定するといつても、非常に難しい。

しかし、制度としては、この介護保険といつ

が新しくできまして、どちらかというと、うちにて介護を受けるということで、在宅のサービスが中心になっているわけですが、実質的には施設の方へどんどん行っているようです。そういう新しい保険であります。

介護保険と健康保険はかなり関係があるといわれていまして、要するに、社会的入院といわれている現象が病院にあります。現在の病院は、多分三カ月入院していると、もう出て下さいといわれるので次の病院を探さなくてはならない、社会的入院といつのはもつと長い期間になりますので、次々と別の病院を探すといつことになっていきます。

それから、日本の病院では、今は多少よくなっているのですが、やはり寝たきり老人的なものが多くなる傾向、結果的にそうなるという可能性が高い。有名な話では、デンマーク等の病院は、福

社国家といわれていても、少し元気になるとベッドが立つようになるそうです。自分で立つということが重要で、足が弱くなるとだめですから、寝たままではいられないから自分で動くようになる。日本の病院はそういうのを採用しているところは今もないと思いますが、だけれども、ある種の合理性を持っています。今でも日本の入院日数は先進諸国の中で断然長いのです。

介護保険は、今健康保険で医療としてみている部分のある部分は介護をしていることに近い、だから、介護保険をつくって別のシステムによって、必ずしも病気とはいえない身体的な不自由とか、そういう人々をうまく保険制度の中でカバーして、できれば在宅という形でみていったらいいのではないかというのがもともの考え方です。

これは非常に広く浸透したわけですが、財政的な問題はいろいろあるものの、とりあえずは日本

の社会保障の中では非常に新しいタイプの社会保障です。

今までの日本の家族制度とかそういうもの伝統によると、やはりお年寄りは家族で全部みなければならぬというふうに思われているし、農村部へ行けば行くほどそうなる。そうすると、物すごい負担が家族にかかるわけです。今やお年寄り是非常に増えたわけで、九〇歳の人の息子は、三〇歳引いて六〇歳、要するに、一〇〇歳近くになれば、老人が老人を介護していることになり、物理的にも不可能です。昔の家族の相互扶助は、お互いにある程度元気であれば、それが前提になってきているのですが、今の相互扶助では、ある意味では元気でない人同士がやっていると、ききどうするかということになり、別の言葉でいえば、そういう介護ということは社会化する必要があります。介護保険制度というのは、基本的に



は介護というものを社会化する、要するに、介護問題は個人のレベルでは解決できない話だから相互扶助的に社会である程度やらなければならぬということを知したという制度です。

これは社会的な影響が相当大きいことです。私は、そういう点では、介護保険制度はある種のプラスの面を持っている。ただ、これで健康保険がどの程度節約されたのかは必ずしもよく分からない。今作業中ですし、健康保険制度で医療費が増えるのを相当抑えられたかどうかというのは、まだもう一つ要領を得ないところがあります。

もう一つだけつけ加えれば、介護保険というのは市町村がやっている制度です。国の制度ではありませんし、県の制度でもありません。市町村主体ということば、やっぱりコミュニティーに近いところで見ているということばです。しかし、市町

村になりますと、財政力の強いところと弱いところがありまして、財政力の弱いところは財政負担が問題だ。全国町村会の会長は、たしか福岡県の産炭地域に近いところの山本文男さんという方ですが、その方の発言は相当めり張りが効いており、要するに今のままいったら市町村はともやれない、何か不必要な介護まで増えてきているというのです。要するに民間の業者が出てきまして、介護の対象になる人を掘り起こしているというのです。また、不正な請求もかなりあるようで、不正請求はチェックできているのかという問題もあります。ですから、介護保険制度は出発して間もないのですが、いろんな問題があるということば間違いない。全体的に、これからどうするか大きな問題がありますが、しかし、介護保険は今後とも非常に重要な制度ではないかと思えます。

(2) 公的年金の重要性

結局、現在の日本の社会保障制度というのは、公的年金と健康保険と介護保険と雇用保険で大体構成されている。そうすると、今、社会保障を変えなくてはといういろんな話があるのですが、何が一番重要かという話になると、これは人によって意見が違うのかもしれませんが、やはり公的年金が一番重要ではないかと思えます。公的年金というのは老後の生活の一番の支えになるもので、それを基礎にしてそれ以外の制度がある、やはり老後の生活を保障するということで公的年金が一番重要であります。それがちゃんと今後も存続して、それらの役割をちゃんと果たすかどうかというのが一番の問題になります。

国民に不安があるというのは、こういう公的年金について不安を持たれているのですが、今回の選挙でも、もう一つ要領を得ない。与野党ともに

要領を得ない。今の坂口厚生労働大臣は公明党の方ですが、どうも坂口さんの意見は、やはりやや高めに給付を設定したいという方向になっている。制度設計の中で、多分一番重要なポイントですが、以下、大体どういうふうに変えていくのが一番いいのかということをお話したいと思えます。

例えば、年金がなぜ重要かと申しますと、年金以外の収入というのはそれほど多くありません。ですから、老後の生活を支えるときに、例えばの話、私は今、年は六五歳を過ぎましたので、医療保険で、要するに病院の窓口で、最近是自己負担が三割になる。昔、東大病院に入院したことがあって、最後に払うときに隣に七〇歳位のおじさんがいて、その人はほとんど無料なのです。こっちは、幾らぐらいたったか忘れませんでしたけれども、とにかく一割でも負担が重い。

七〇歳以上は無料で、それ以外は負担というように、ある年からバサッと、七〇歳以上は無料になった。

これは、かつて社会保障の問題について、東京都知事的美濃部さんの功績というよりは、マイナスだと思いますが、(笑) 美濃部さんが、老人医療の無料化ということを始めたのです。後で聞いた話ですが、その時、厚生省の人が絶対それだけはやめてくれと。少なくとも多少負担させるようにしてほしいということを頼みに行っただけでもだめだということになり、老人医療の無料化というのが出発して、東京都でやり始めたら、日本じゅうが一斉に追随してしまい、いや、これはひどいことになったという経緯があるわけです。今は、自己負担はかなり、一割、二割あるいは三割ということになっております。

要するに、老後の生活を送る人にとって健康保

険の自己負担については、やはり二割でも三割でも負担の限度があるわけです。だから年金では、そこをある程度考えてやらなくてはいかぬ。余り健康保険で自己負担を増やせというと、最終的にはそのしわ寄せは年金を受けている人が、年金の額が同じ額だったら結局病院へ行けなくなる。そんなのはひどい話ですが、その辺に相互関係があります。年金が基本的に重要であり、年金がこの程度であるとするならば、実をいうと健康保険等でも自己負担の限度というものもあるはず。個人間によっては相違がありますが、ある程度しわ寄せを受ける人がいたとすると、社会保障としてはやはりそのところをきちんとみなくてはいけないわけです。

それから生活保護という問題ですが、我々はほとんど今まで、生活保護の話ということは考えたことがない。厚生労働省でも担当する局が違って

おり、年金局は公的年金を、保険局は健康保険を担当していますが、生活保護は社会・援護局といたところが担当しております。しかし、生活保護の問題というのは、今や実をいうと、相当潜在的な重要な問題になりつつあるという気がします。

国民年金の加入率が猛烈に低いといわれています。年金制度や保険制度には、資格要件があります。年金を満たさなければ標準的なものはもらえない。年金の場合は二五年とか三〇年加入して、継続して働いて、そして老後になったときに年金が給付されるという仕組みです。そうすると、最初は入らぬといっている学生やサラリーマンは最後にどういふことになるかというところ、要するに資格要件がないということになってしまふ。私は、厚生労働省に対し、「あなたはそのときは生活保護ですよ、それを覚悟するんですね」とい

ことをちゃんという必要があると申しているのですが、そうはなかなかいわない。社会保障もドライにいえば、実をいうとそういう世界なのです。

生活保護の制度というのは、本当は一番そういうところを支えなくてはならないのですが、最近になってようやく生活保護の問題が、どうやらかなり重要な問題になってきているようです。生活保護については条件が非常にうるさい。カラートレビを持っていてはだめだとか、乗用車を持っていてはだめだとか、結構いろんなことがある。福祉事務所でいろいろ見に行つて、判定しております。とにかく生活保護の制度というのはそのような制度でありまして、これはどういふようにきちんと運用していくかが重要だということになります。

## 四、公的年金改革の選択肢

### (1) 部分的改革

以上が大体社会保障全体の話ですが、その中の公的年金というのはどういふものであったか、今後どうあるべきかというのが今非常に議論されています。レジユメに書いてありますが、これまでは部分的な改革であつたわけです。厚生省がどうやっていたかという、五年ごとに年金の再計算をやります。その年金再計算の基礎になつているのが、阿藤先生がやっておられる人口問題研究所の将来推計です。ところが、将来推計は必ず将来の落ち込みを過少にみていた。必ず過少になつて、一回やるごとに、五年ごとに前にやっていった数値からまた落ちていました。

そうすると、五年前の再計算では、年金はこれ

ぐらいの給付ができて、保険料は大体これです。ていねいというのを厚生省は出すのですが、五年たつたらそのもとの積算の根拠になつて、人口推計の数字が過少、過少ということは、要するに現役の労働者が相対的に減り、お年寄り相対的に増えるわけですが、そこにこれまでは相対的のバイアスがあり、先ほどの合計特殊出生率あたりは非常に重要なパラメーター（変数）です。

そこで、じゃあ今度変えますとやってまた五年やると、また同じように過少推計。また五年やると、また過少推計。そうすると、結局、従来の年金再計算の方式は、もうとれないということがほぼ判明したのではないかということなんです。それが、一つのポイントであります。現在の厚生労働省は、そのやり方はもはや無理であるので、変えなくてはいけないと考えています。

## (2) 全面的改革

どの程度変えるかという話ですが、アイデアとして一番おもしろいのは、そこに書いてあります「スウェーデン方式」というものですが、これは非常に有名な方式です。スウェーデンという国は小さい国でして、人口も東京都人口に達しない、五〇〇万ぐらいですが、スウェーデン人というのはすごい合理主義者です。年金の改革をいろいろやって、スウェーデンはとうとう、どうもこういうようにした方がいい、こういうようにしましようということになった。それは、要するに人口の高齢化等と独立な形で年金の給付を決めておく。独立の形というのはどういう意味かというと、人口が予想したよりも高齢化が進めば、結局自動的に年金の給付が減るというやり方です。平均余命が六五歳と想定して平均余命で計算して、そのときにはこうなるが、平均余命がそれよりも長くな

れば、そのときに自動的に年金がカットされるといふ、そういう方式です。極めて合理的な方式で、スウェーデン方式と呼ばれて非常に有名になりました。

現在の日本の年金制度については、ちょっと別な言い方をすると、賦課方式といわれているのはどういうものかということ、現役が退職者の人を支えるという方式になっているのです。しかし、退職した人たちの数は、死亡率が低くなって、その平均余命が非常に伸びるということは、非常に増えていくわけです。退職者が増えていったら、現役の人達が負担する部分が増えるということは当たり前であり、それをずっと繰り返してきた。

制度として合理的なのは、一番最後の「今後の改革の方向」というところに書いてありますが、「不確定な要素を避ける（特に給付切下げ・保険料引き上げの繰り返しを避ける）」ということでは

す。基本的には、人口動態とある部分切り離れた形でということは、実をいうと、人口動態を予想したよりも変わったときに、給付のレベルは下がります。自然に下がるというか、自動調整で下がる。そして保険料も自動調整で少し上がる。そういう、ある意味では弾力的なシステムを採用する。一番分かり易いのは、賦課方式ではどうしても、高齢者とそうでない人の間の比率で物事がすべて決まるのですね。それはやはりまずいのではないのかなというのがスウェーデン方式のメリットであります。これは世界中で非常に有名になりました、日本にもスウェーデンの人が来て、私もちょっと話を聞いたことがあります。結構複雑なシステムですが、アイデアとしては多分一番すぐれている。

結局、公的年金の制度は、私は、基本的にはやはり、スウェーデン方式的な要素を取り入れない

と、今後維持不可能ではないか、直観的にそういうふうに思っています。日本の厚生労働省も、このようなことを頭の中に当然入れていると思います。

現在どういう案が出ているかという点、まず、保険料は将来あるところで固定する、二〇％で固定するというのが厚生労働省案です。しかし、経団連は、いやいやそれは無理であり一四％とか、あるいは一六％を主張する。しかし、アイデアとしては、保険料はあるところ以上限があつて、そこで最終的には固定するという点にして、それを将来像に入れて年金の設計をするというのが、とりあえずの厚生労働省案の一番のポイントです。これに伴い給付の方で調整することになります。これは昔とは考え方が違って、年金の再計算を繰り返しやり直してやってみると、また前のと食い違ったということの繰り返しでは非常にマイ

ナスであります。日本はそういう方向をとるだろう。

それからもう一つは、民営化といわれている話があるのですが、この民営化といわれているのは、アメリカの学者がある時期から非常に熱心で、学者の一番の代表者は、M. S. Feldsteinであります。ハーバード大学で一応財政学を教えていて、今は五〇代の後半ぐらいでしょうか。私は、ずっと昔、何か会議をやるのでFeldsteinのところへ行ったことがあります。Feldsteinというのはそんなに物すごいアグレッシブな人でもないのですが、Feldsteinの部屋に入ったときに、Feldsteinの机の後ろにボックスが三〇位あって、そこに自分の論文があつて、入ってきた人達に「おまえ、好きなのを持っていけ」というのです。非常に雄弁で有能な人で、いろいろな仕事をやっておりますが、一番昔の有名な論文は、

やはり公的年金を拡充すると私的な貯蓄が減るのではないかといった論文です。

その後、Feldsteinはいろいろなことをやっておりますが、最近ではプライベートーションですね。年金の民営化の一番有力な主張者です。どういふことかという、簡単にいうと、報酬比例の部分はもう民営化した方がよい。ただし、正確にいいますと、民営化というのは、国が関係してないということではありません。民営化というのは基本的には、要するに民間ですべて運用したらよろしい。日本でいえば、厚生労働省が運用しているのではなくて、民間のそれぞれの、これはある種の競争入札的な要素が入るのかもしれないが、民間の投資機関とかそういうところ、あるいは投資顧問とかそういうところに、運用は全部任せたい。ただし、社会保障としては、あくまでも社会保障だから、年金の給付はこれだけで



す。それから保険料は大体こういう水準で、これだけは保障しますということとはそうなのですが、それを運用する主体は政府ではなくて民間がやるべきだというのが民営化ということのやや狭い意味ですが、その主張者が M. S. Feldstein です。

ついでに申し上げれば、日本でいえば、確定拠出型の年金というものも非常に熱心でありますし、日本ではなかなか定着しないというか、税法上いろいろな問題はありますが、民営化というのはそういう意味です。ですから、社会保障といつても公的年金がなくなるという意味ではありません。あくまで社会保障として、給付と保険料というのはそれなりに政府が約束している。ただこれをやる主体は、実をいうと、お役所がやるわけではないということが一番重要なポイントではないかと思えます。

この民営化の提案は、実をいうと南アメリカのチリで、一五年ぐらい前に、実際に実行に移された。チリの実験として、非常に有名です。その後、アメリカでもずっと議論されておりますが、日本では民営化ということについては、どういふわけか何も触れていない。経団連の奥田会長も民営化しろといっておられないわけですが、でも民営化というコンセプトが、どうも日本では誤解されているのではないかという気はします。プライベートセッションというのはそういう意味であります。まあ、そういう考え方もあるということでもあります。現在、日本の公的年金はどういうように変えるかというのは、部分的改革から一步は踏み出たんですが、やっぱり中途半端なところが依然として残っているということは、否定し得ないのです。

(3) 日本の場合

現在、各省庁といいますが、財務省は財務省で別の提案で、財務省は財政的なことを非常に考えますので、何を提案しているかというところ、一番きついのは既裁定年金を切り下げるといっわけですね。既裁定年金というのは、あなたは年金はこれだけですよということを一応六〇歳なら六〇歳、六一歳なら六一歳のときに年金証書といっわけをもらっわけですね。そこには、あなたの年金はこれだけですよということがちゃんと書いてあるわけですよ。だから、それは権利として普通の意味ではそのまま当然保障されるというのが普通の考え方です。

財務省の提案というのは、塩川財務大臣がそういうようにいったかどうか、塩川大臣はもうちょっと別のあれですが、とにかく、要するに既裁定、既にもらっている人の年金もある程度切り

下げるといっことをしないと、もはや全体として、今の若手の人に負担を求めることはできないのではないかと。実際財政的にも、計算すればその部分が必要ですよというのが財務省の提案です。これはかなりきついんですね。政治家の人が簡単にオーケーといっふうにはいっかないと思っますが、しかし、そこまでいっかないと、現在の年金の賦課方式のやり方でとりあえずの方向を考えると、それをやらなくてはいっかぬのではないかといっのが財務省の大体の考え方でありまっす。

このように、いろんな言っ方はできるわけですが、私は京都の出身なので、時折京都に行ったりしまっすが、京都駅を下りると、新幹線から下りてくる人は七〇歳過ぎぐらゐの御婦人が断然多いのですね。男の人は余りいっないのです。そういう人たちの年金はどうなっっているのか。想像すれば、かなり恵まれた人ではあるのです。大企業に勤め

ていた人とか、公務員の人とかの奥さん方なので  
すね。年金の水準はかなりの水準である。まあ、  
病気とかをしない限りは多少の余裕はある。多分  
蓄積もある程度ある人たちである。それで、女の  
方の方が大体いつも元気で、男の人は余りいな  
い。だけど、そういうのを眺めていると、既裁定  
年金をちょっと下げてもいいのではないかなとい  
うのは、私は正直そういうふうに思いますが、こ  
れは現在のもう一つの争点であります。

塩川大臣は、もうちょっとドラスチックでし  
て、現在は年金の給付水準はどの程度にするかと  
いうときに、代替率といいますが、リブレースメ  
ントを現役の賃金のどの程度に変えられるか。そ  
うすると、今の厚生労働省というのは、ちょっと  
正確ではありませんが、五〇%少々かな。塩川大  
臣の提案は四〇%です。ですから、これはかなり  
きついですかね。その辺になつてくると、さつき

の生活保護とかそういう話も絡んでくるので、そ  
れほど簡単ではないんですが、しかし給付の水準  
は、相当程度の幅があり得るということでありま  
す。

## 五、今後の改革の方向

### (1) 介護保険の見直し

その他の重点施策としては、先ほどある程度申  
し上げておりますが、介護保険の見直しというこ  
とがどうしても必要です。介護保険制度は、その  
まま行くと、財政的な意味で、運営がかなり難し  
くなる。いろいろ話を聞いた限りでも、要介護度  
というのは五つぐらいに分かれていて、一番軽い  
ところを1とし、その次は2かな、1と2という  
のは物すごく増えているのですが、それに対して  
も介護保険のお金が出ているわけです。要介護度

の違いによって額は違いますので簡単ではないのですが、現在の日本の介護保険がどうなっているかというのは、平均水準でいうと、全部合わせたものの平均水準として、給付は多分二〇万円台くらいは出ているはずですね。だから、二〇万円台が出ているとすると、ちょっと簡単に申し上げると、有料老人ホームに入ったときに要る費用の相当程度はファイナンスできるのですね。もちろん有料老人ホームというのは、今民間でやっていますのは最初に入るときに相当のお金がかかりますから、それだけの蓄えがないといかないのですが、それ以降は多分、相当程度それで賄える。あるいは、老人ホームにもいろんなグレードがありますので、そう簡単ではありませんが、そういうことであります。

(2) 生活保護の役割再認識

それから、先ほど来申し上げておりますように、生活保護というのは隠れており、これからどうしてもやむを得ないのですが、やはり生活保護というのはどうするかという話があります。

さらに、非常に複雑な問題として、精神障害者という方が、やはり社会にある程度いる。そういう人たちをどういうような形で社会保障の制度に入れるかということがあります。実をいうと、今は、多少外側にあるといつてもいい状況なのですね。そこをどういうように入れるかも、かなり重要な問題であります。

(3) 次世代育成のための政策

それから、よくいわれているのは、「少子化対策」という言葉を政府は使つのですが、もうこの言葉はやめた方がいいということで、そこにある

ように「次世代育成のための政策」という名前に変わりました。中身は同じなんです、表現上、今まで日本では、先ほど来、合計特殊出生率が下がってきたと。それについて、政策的に何か手を打たなくてはいかぬということをしていた人はある程度はいるのですが、やはりこれは、もともと個人の非常にプライベートな意思決定であつて、そこに政府が入ってきていろいろとやるのはいかぬのだという考え方が、少なくとも二、三年前までは非常に強かつたのです。

だけど、そんなことをいつている時期ではないし、やはりそこところはいろんな考え方があつて、児童手当の話もありますし、その他にもかなり複雑で、保育所の問題とか、それから企業の労働慣行の話もあるわけです。どれぐらい休暇をとれるか。子供を育てるために休暇をとっていると、職場における評価が落ちるといふような、労

働慣行の話になる。やはりそういうところが一番重要であり、労働慣行とか、企業の中での昇進とか、そういうことと関係するといふのでは非常にまずいのです。

それから、次世代育成については児童手当という問題、多分これも本当は大きな話です。さらに、教育にお金がかかるという問題が潜在的に随分あります。教育にお金をかけることには、私は大学の人間なので余りそういうことをいうのはよくないのですが、誰がお金をかけると他のみんなもかけるようになり、ある種の悪循環が発生しているところもあります。

さらに、これから先は文部科学省の批判になりますので、余りいいたくはないのですが、ゆとりある教育といふようなことをいいますが、教育にゆとりがあるといふのはどういふことか、教育といふものは大体しようがないからたたき込むとい

う教育の部分があって、ゆとりある教育というのは言葉の矛盾じゃないかというのが私なんかの感想なのですが、やはりその種の教育の問題があつて、しかも教育にお金がかかるということ、それから高学歴化しているということもあります。大学制度が非常に変わつて、法科大学院もできたし、ビジネススクールみたいなのもできました、私は法学部のメンバーですが、法科大学院ができたら法学部はどうするのか、法律学科というものは、もう要らないに近いのではないかという議論さえ可能なわけです。法科大学院で、しかも一般教養だけに入れるようなシステムになるのですから。このようにして教育の問題も非常に関係していると思いますし、多分住宅の問題もある程度は関係しているということです。

#### (4) 移民問題

最後に、労働力の問題と直接関係している移民の問題ですが、労働力が足りなく、今、日本経済はずっと調子がよくないので、余り労働力供給が非常に逼迫しているという感じはないのですが、基本的にはその問題が依然としてあります。そうすると外国からの労働者を労働力としてある程度考えることになり、その人たちが住み始めたら今度には本当に移民の問題になるのです。

日本社会ほど移民に対して消極的な社会は少ないということは多分間違いないと思います。ドイツなんかは非常に移民を受け入れましたが、現在でもドイツの労働力は、将来的に考えると、とてもドイツ人だけでは賄えない。海外から相当の移民があつても、なおかつその二倍とか三倍ぐらいないと、ドイツは労働力が本当は足りないのだというような議論をドイツの学者はしておりま

す。だから、最終的には移民の問題、その前に外国人労働の問題があるということですが、これはやはり相当考えておく必要があります。

外国人労働力とか移民が入ってくると、やはり世の中の感じが変わってきて、警察の仕事が増えるというような話も十分あり得るし、非常に複雑な問題がありますが、これは、最終的には避けては通れないことではないかと思えます。現在では外国人労働者は、年金の受給資格を得るまでには当然戻っていき、そう長い間いるわけではありませんが、少なくとも健康保険とか、労災保険というものの対象になるはずで、現在は、多分かなりの数の非合法的な人が入っていることは間違いないのですが、その辺の規制の話とも関係が出てきます。いずれにいたしましても、社会保障制度に結構いろんな課題がありまして、今後改革すべき点は数多くあるわけでありませう。

一応このあたりで今日のお話を終わりたいと思いますが、何か御質問がありましたら、どうぞ御自由に。

関理事長 先生、どうもありがとうございます。制度の本質に係わるいろいろな問題点を浮き彫りにしていただいたように思いますが、先生に質問時間もいただいておりますので、何か御意見、御関心がありましたら。

質問者 先ほどスウェーデンのお話をいただいたのですが、先ほども、一九七〇年代に福祉国家がかなり成熟してしまつて、少子化の問題等があつて、一方で直近、スウェーデン方式ということで、非常に合理的な制度になつています。この間どういうディスカッションが国民レベルであつて、それとというのは日本の参考になるのかならないのか、先生のお考えを承れればと思ひます。

貝塚 スウェーデンについては、一九九〇年代にほとんどゼロ成長、マイナス成長になりました、それで福祉国家のある種の典型として、北欧はもうだめじゃないかという話が出てきて、アメリカの学者とスウェーデンの学者、さっきの Feldstein がプロジェクトを組みまして、要するに福祉国家というのは果たしてどうなっているのか、そこをいろいろ調べて、いろんな意見があったわけですが、やはりアメリカの社会なんかとは社会的にネットワークがどうも違うらしいということが一つありました。

もう一つは、北欧は日本と違って、現金で社会保障をやるといよりは、サービスを提供するという面が非常に強くて、例えば育児なんかについては、私は、スウェーデンの福祉国家というのはシニカルに言えばどういふことかという、母親がいて子供がいるとしますね。別々の家族で育児

をやっているときは、お母さんは勤めに出ない。ところが、一九七〇年代ぐらいから、お母さんで地方公務員を勤める人がかなり増えてきて、何をやっているかという、Aのお母さんはBの子供の世話をして、Bのお母さんはAの子供の世話をしていることになる。(笑) シニカルというと、スウェーデンの福祉国家というのはこういう面を持っているのですね。だから、地方公務員が猛烈に数が増えたのはどこで増えたのかある学者が調べたら、地方公務員で増えているのは保育所で働いているお母さん達が増えたと指摘しています。

これがいいか悪いか。サービス面ですごくスウェーデンは特徴がありまして、必ずしも年金の給付が非常にウエートが高いかという、そうではありません。北欧というのはやはり福祉サービス中心の国です。日本は必ずしもそうではありません。



せん。だから、年金の話はスウェーデンにとつて、非常に合理的な制度をつくったことには間違いないのですが、社会保障の制度の中で物すごいウエートが高いというよりか、レベルはそれほど高くはない。だけれども、先ほどいった方式を採用して、これで何とかやりましようというわけです。

国として非常に小さくて、私もたしかインタビューに行つたことがあります、日本なんかと非常に違つて、スウェーデンの厚生省が何かの担当官一人が全部考えたわけです。これは自分がやった、なるほど、なかなかうまくできているなという話になりました。私は、スウェーデン方式の考え方が多分一番合理的ではないかと思ひます。

要するに、高齢化とかそういうようなことがちよつと間違つと、えらく給付とか負担が動いて

しまうからです。そのこと自体が制度に対して非常に不信任感を招く。それは特に若い人達にですね。しかし、福祉国家では全体として、東京を見てもそうなのですが、保育のサービスとかそういうものがすごくウエートが高い。それがいいことか悪いことか。ある意味、選択の問題であり、それほど簡単ではないのですが。現在は、スウェーデンの景気は多少よくなったようです。それからスウェーデンは、たしか出生率も、統計で見ると、ほかのヨーロッパ大陸諸国に比べればやや高めだと思ひます。ですから、スウェーデン経済は、それらの展望は現在は、前に比べるとよくなっているんじゃないか。お答えにはなりません、大体そういう感じですよ。

質問者 国の年金、財源の問題でして、民主党ですとか経団連も含めて、社会保険方式から税でやるつという議論があるわけですけども、これは

先ほど触れられた国民年金の空洞化の問題、あるいは過去分の年金さえも四百兆くらいあるので、そこをどう処理するかという問題も絡むと思いますので、広く薄くという意味では、やはり非常に有効な手段ではないかと思つわけです。

あともう一つは、基礎年金が既に三分の一が国庫負担になっていまして、二分の一になると。そうすると、現在はそもそも社会保険方式であるのかという事態があると思いますので、この辺、先生はどのようにお考えなのか、ちょっとお聞かせいただければと思います。

貝塚 私の個人的な意見は、御質問の後半の意見に私は賛成で、日本の税方式はもう混合型なんですね。だから厚生労働省の人にもいのですが、社会保険、社会保険というけれども、税金をこれだけ払つたら社会保険ではないのか、あるいは混合型というグレーな状況ではないか。

ただ、全部税方式でやつたらいいかということ、そうなってくると話は簡単じゃないですね。要するに全部税方式でやると、理念的には実をいうと、生活保護とある部分同じになるのですね。要するに今の社会保障の給付というのは、基本的には拠出があつて給付があるという関係になります。だから、拠出の部分を完全に税方式で消費税にしてしまつたら、みんなが拠出しているわけですが、これだけ拠出したからこれだけ給付が起きるといふ関係はかなり切れません。ということは、普通の一般財源で社会保障的なサービスをやるか、というのが差があるのか。まあ、消費税は確かに現金を出すのですけれども。だから、その部分が一番の制度として問題ではないでしょうか。

やはり社会保障制度というのは、拠出があつてそれに対する対価として給付があるのだというのが社会保険の考え方で、そこを完全に切つてし

まったら、社会保険制度自身のある意味では自己否定になるのです。日本はそこがややグレーになってきているということはそのとおりです。ですから、この問題は非常に難しい問題です。

ただ、税方式ということになると社会保険庁はもう要らないのか。ちょっと話は脱線しますが、アメリカはペイロール・タックスといているのですね。ペイロール・タックスはタックスなですね。結局雇用者から、国税庁あるいは税務署が取っていくわけです。だけど計算の仕方としては、ペイロール・タックスを払ったから、それに対して給付としての年金がありますという形をとるのです。ですから、そういう形態はあり得ると思います。そのときはやはり、計算上は独立会計的になっていて、これだけペイロール・タックスを払っているから、この人はそれだけの保険料を払ったものとして給付を出す。その部分は

結果的には社会保険料と実際は変わらないんですが、タックスはタックスで税金ですから、税務署がやっているわけです。だから、日本の社会保険庁よりは、多分日本の税務署がやった方がもうちょっとうまくきっちり徴収できるのではないかなという問題があります。アメリカの制度はそうなっていますが、一応タックスという名前になっている。

税方式の問題は、理念的にいうと、どんどんやっていくと、税方式で社会保障を賄ったら、目的税にするかという話もありますが、消費税を目的税にして、それで今度は社会保障の給付をやるかという、給付と負担の関係というのは普通の意味では切れてしまいますね。だから一般税として、消費税は一般税ですから、その辺は、私、正直いってそれほどちゃんとした強い意見を持っているわけではありませんが、ひとところに比べる

と、やはり目的税としての消費税という考え方は非常に今や薄れたと思います。それは、昔の大蔵省の多少の悪知恵があったことと関係しているのではないか。やはり、消費税を入れるといったときどうするか。社会保障の充実はどうしても必要である。そのために財源が要りますという形の議論で何か目的税的な話になってしまったような節もあるんですが、それ自身余りどうなのかなという、非常にあいまいなものであったということだと思います。ちょっとお答えになっているかどうか。

関理事長 それでは、本日の資本市場を考える会  
はこれで終わらせていただきます。貝塚先生、どうもありがとうございました。(拍手)

(本稿は、平成十五年十一月二十一日に行われた講演会の記録で、文責は当研究所にある。)

(かいつか けいめい・中央大学教授)

我が国の社会保障制度の問題点と改革の方向

貝塚啓明氏

略 歴

1956年 3月 東京大学経済学部卒業  
1958年10月 米国コロンビア大学留学  
1964年 4月 学習院大学経済学部助教授  
1966年 3月 大阪大学経済学部助教授  
1972年 4月 東京大学経済学部助教授  
1976年 8月 東京大学経済学部教授  
1992年10月 東京大学経済学部長  
1994年 1月 大蔵省財政金融研究所顧問(名誉所長)  
1994年 3月 東京大学教授定年退職  
1994年 4月 中央大学法学部教授  
2001年 1月 財務省財務総合政策研究所顧問(名誉所長)

現 役 職

東京大学名誉教授、中央大学法学部教授、財務省財務総合政策研究所名誉所長、  
日本銀行金融研究所特別顧問、日本政策投資銀行理事(非常勤)

審議会委員

財政制度等審議会会長、金融審議会会長、社会保障審議会会長、国税審議会会長  
(国家公務員共済組合審議会会長、国税審査会会長、財政制度審議会、金融制度  
調査会、その他委員歴任)

主 著 書

『財政支出の経済分析』(創文社)  
『財政』(共著、岩波書店)  
『日本の財政金融』(有斐閣)  
『金融論』(共著、東京経済)  
『経済政策の課題』  
『財政学』第3版(東京大学出版社) 他

(別紙)

2003年11月21日

## 今後の社会保障改革の方向

貝塚啓明

1. 社会保障改革の背景
  - 先進諸国共通の問題
    - 人口動態の変化
      - 出生率と死亡率の低下
    - 家族の変化
      - 単独世帯の増加
      - 親族世帯（三世代家族）の減少
      - 晩婚化
    - 社会保障観の変化
      - 「福祉国家」への批判
2. 改革の中心課題
  - 公的年金をどうするか？
    - 公的年金・健康保険・介護保険・雇用保険
  - 公的年金の重要性
    - 社会保障制度への安心感の中心
    - 信頼性のある制度設計下で他の制度の運営を左右（自己負担の限度・生活保護等）
3. 公的年金改革の選択肢
  - 部分的改革
    - 従来年金再計算
  - 全面的改革
    - スウェーデン方式
    - 民営化
  - 日本の場合
    - 保険料固定方式？
4. 今後の改革の方向
  - 不確定な要素を避ける（特に給付切下げ・保険料引き上げの繰り返しを避ける）
  - その他の重点政策
    - 介護保険の見直し
    - 生活介護の役割再認識
    - 次世代育成のための政策
    - 移民問題