

財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」 中間報告（「世代間公平の観点を中心に」）

はじめに

本ワーキング・グループは、制度・規範の観点から財政・社会保障の持続可能性の議論を行うために、東京大学井堀利宏教授を主査として、「経済社会構造に関する有識者会議」の下に設置された。

本中間報告は、財政・社会保障の持続可能性に関する議論の中で主な論点と考えられるものについて、ワーキング・グループの構成員が共有できる標準的な見解を示すことを目的とするものである。

1. 我が国の財政状況とそれを巡る議論

1-1 財政収支の動向

財政収支の動向を景気変動によって変化する「循環的収支」と景気とは独立に主に制度的要因によって決まる「構造的収支」に分けて概観すると、我が国の財政赤字の大半は構造的赤字であり、景気変動による循環的財政赤字は概ね小幅である。

構造的赤字は、高齢化の進展により社会保障関係費が増大する一方で、租税負担率が全体として引き下げられてきたことなどを背景に、90年代以降拡大基調を続けている（公共事業等の歳出削減が行われた2000年代前半期には縮小）。また、バブル崩壊後の景気後退・デフレやリーマンショック等に対する景気対策も構造的赤字拡大の一因と考えられる。

厳しい財政状況に対応するため、過去、財政健全化を目指した様々な努力が行われた。しかし、過去に実施された税制改革はネット減税・税収中立を意図しているなど財政健全化の観点から十分な成果を挙げておらず、現在も大幅な財政赤字と世界の中で最も高い債務残高対GDP比が続くなど財政状況は厳しさを増している。財政赤字の改善を先送りした場合には、後に必要となる増税幅がより大きくならざるを得ない（課税平準化の必要性）。また、市場の信認が一たび失われると国債金利が急激に上昇し、財政が破綻するリスクがあることに留意する必要がある。（（補論1）財政再建の取り組み、（補論2）財政赤字発生のメカニズムを参照）

1-2 財政健全化を巡る議論

財政健全化のための増税や歳出削減は国民の痛みを伴うものであり、政治プロセスにおいては多くの慎重論、反対論がある。

また、経済政策の観点からも、経済成長により財政健全化は可能といった意

見もある¹。しかし、現在の財政状況を踏まえれば、成長戦略への取組みは重要であるものの、経済成長のみで財政を健全化することは不可能であり、歳出の削減や社会保障制度や税制の改革による歳入改革を同時に進める必要がある。

財政・社会保障の持続可能性を確保するためには、世代を超えて支え合う必要があり、そのためには世代間公平の考え方が重要となる²。

この世代間公平に関しては、現在の高齢者世代と比べれば、20歳未満及び今後生まれる世代³の間では一人当たり受益・負担の差が約1億円程度になるとの試算が示されるなど、大きな格差の存在が指摘されている。また、公的年金の未納率の上昇など制度の存続を脅かす事態も生じている。本中間報告では、財政・社会保障の持続可能性と密接に関係する世代間公平の観点を中心に検討を行う。

2 世代間公平の観点からの考察

2-1 世代間公平についての検討の必要性

世代間の問題には、現在世代と将来世代の間の問題及び現在世代の中での高齢者世代と若年世代の間の問題がある。このうち、長期にわたる世代間の問題に関しては、一方の当事者である将来世代が現時点では存在していないという点で、世代内公平の問題とは本質的な違いがある。そして、将来世代をどのように生み育てていくのか、将来世代のためにどのような資産や負債を残すかといった重要な選択は、すべて現在世代の意思決定に委ねられている。また、現在世代の中でも、投票権を持たない20歳未満の世代は、現在世代の意思決定には参画できない。

従って、世代間の問題に関しては、利害関係者が参加する通常のプロセスで意思決定を行うことはできず、通常のコスト・ベネフィット関係によって問題を処理することもできない。

このため、現在世代には、自らが行った歴史の経路にかかわる決定が、明確な基準に照らして最善であると将来世代に説明できるように行動する責任があると考えられる。自己が責任を負うべきでない要因によって、低水準の厚生しか実現できない将来世代が存在する経路や、将来世代の自由な選択が阻害される経路は望ましくない（蓼沼委員資料、吉良氏資料参照）。

賦課方式の年金制度のような社会保障制度は、将来世代が制度を維持し、保険料や税の負担を行うことを前提として初めて成り立っている。従って、将来世代の利益を軽視すること、例えば、将来世代の人口の著しい減少や、負担を先送りし将来の財政破綻を招くような行動をとることは、将来世代への説明責

¹ 「経済分析ワーキング・グループ」（WG1）で検討・整理が行われている。

² 世代間公平とともに世代内公平の問題もあり、これらは相互に関連している面もある。

³ 平成15年度年次経済財政報告では、20歳未満及び今後生まれる世代を将来世代としている。

任を果たしているとはいえ、現在の社会保障制度を崩壊させる行為ともいえることとなる。

こうした観点を踏まえ、世代を通じた共同体への想像力を醸成し、現在中心主義の傾向を緩和することが重要と考えられる。

さらに、有権者の中位年齢は現在すでに 52.5 歳に達しており、今後さらに上昇していくとみられる。中位投票者定理が示すように、現在でも強い高齢者の政治プロセスへの影響力がさらに強まることが予想されることから、将来世代の利益を守ることでできる仕組みを構築することは喫緊の課題と考えられる。

世代間公平は法制度上どのように位置づけられているのか。憲法には具体的な規定は存在していないものの、抽象的には将来世代への配慮義務が課されていると考えられる⁴。近年、議論の進展が見られる環境分野においては、環境基本法の理念に世代間公平の考え方があると解されているが、法的拘束力のある個別具体的な権利義務とまでは位置付けられていない。財政分野では、健全財政の原則を定めた財政法 4 条には負担の世代間公平の考え方があると解されている。

2-2 情報共有の必要性、世代会計の重要性

政治プロセスにおいて、世代間公平に適切な配慮が払われるようにするためには、国民的な理解、国民世論の支持が必要不可欠である。

このため、政府が国民に対して、世代間公平についての正確で分かりやすい情報を伝えることが求められる。

コトリコフ等が提案した世代会計は、現在世代及び将来世代が、社会保障、その他の行政サービスを通じて政府からどれだけ受益し、どれだけ負担することになるかを示すとともに、政策変更が各世代の受益と負担に及ぼす影響を分析する手法である。世代会計による可視化を活用しつつ、世代間公平に関する国民的な合意が形成されることが望ましい⁵。

世代会計を用いた実証研究によれば、現在世代と将来世代の間に大きな不公平が存在し、調査された 17 カ国の中で我が国の格差は最大の大きさになっている（1995 年の時点）との結果が示されている。

世代会計を用いた世代間格差の状況についての試算、主要な政策が現在世代と将来世代に属する各世代の受益と負担に及ぼす影響についての試算を、政府が毎年度定期的に示すことが望ましいと考えられる。

⁴ 憲法第 43 条第 1 項は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と定めており、この「全国民」には今後生まれる将来世代も含まれると解される。

⁵ 世代会計の手法については、世代をいかに括るかという点を含め、問題点や限界も指摘されている（補論 3）ことから、これらを理解し改善を行いつつ、適切に活用する必要がある。

2-3 世代間公平の確保のための方策

当ワーキング・グループにおいては世代間公平の確保のための方策について検討を行った⁶。

まず、世代間公平の確保に向けて、上記のように世代会計を用いた試算の定期的な公表を行うほか、将来世代の利益への配慮義務等を定めた「世代間公平基本法」の制定や、将来世代の利益の代弁者となりうる「世代間公平確保委員会」の設置などについて検討を行う必要があると考えられる（國枝委員資料参照）。

また、選挙制度においても選挙年齢の引き下げなど世代間公平の確保に資する制度について検討を深めることも課題と考えられる（井堀委員資料、青木氏資料参照）。

3 財政健全化に向けて

3-1 政府の取組み

財政の健全性を担保するための基礎として、憲法（財政民主主義（83条）、単年度主義（86条）等）や財政法（健全財政主義（4条）、会計年度独立の原則（12条）等）の規定がある。

しかし、それにも拘わらず、我が国の財政は国際的にみて最も深刻な状況に陥っている。政府は、昨年6月22日に財政運営戦略を閣議決定し、国・地方及び国の基礎的財政収支について、ともに「遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする」こと、「2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる」ことを財政健全化の目標と定めた。また、これを実現するため、ペイ・アズ・ユーゴーなどの予算編成ルールを定めた。

また、本年6月30日には、「まずは、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」ことなどを内容とする「社会保障・税一体改革成案」が政府・与党社会保障改革検討本部で決定（7月1日に閣議報告）された。

基礎的財政収支の均衡は、その年度に必要とされる政策的経費を当該年度の税収・税外収入で賄うこと（今年は「つけ」はしないということ）であり、将来世代の負担を増やさないようにするための重要な目安である。

3-2 財政健全化に向けた規範・プロセスの在り方

ギリシャの財政問題等を背景とした国際的な金融危機等を踏まえれば、我が国の財政健全化を迅速に進めることの必要性は従来以上に高まっている。

それを実現するためには、財政民主主義の観点から、まず、国民に対して財

⁶ 補論4において理論面も含め整理している。

政に関する正確で分かり易い情報を提供し、国民的な合意を形成する環境を整えることが重要である（スウェーデンの例については小川氏資料参照）。具体的には、財政についての中長期的な予測（内閣府が行っている経済財政の中長期試算等）とともに、種々の格差の状況に関する調査（世代会計、ジニ係数等）、世帯類型ごとのミクロレベルでの受益・負担の試算、税制や社会保障制度の改革等が各世代や個人に及ぼす影響の分析などを行うことが重要である⁷。これらの分析手法の確立に向けた研究を深めるとともに、これらの情報の公表を制度化することについて検討を行うべきと考えられる。

種々の世論調査をみると、財政状況の厳しさを認識している者が多数を占める一方で、増税や歳出削減といった具体的な政策手段に対しては否定的な回答者が多数となる場合が多い。その大きな原因は、具体的な政策が財政健全化のために必要であるとの論理的な情報の整理や説明が不足していることにもあると考えられる（長谷部委員資料参照）。そうした意味で、上記のような情報提供の重要性は高いと考えられる。

市場の信認を確保する観点から、財政健全化への政府の対応を説得的に示す必要がある。

財政健全化に向けて、現時点における最大の課題は、まずは、「社会保障・税一体改革成案」に沿って法案を準備し、早期成立を図ることにより、改革を規範として確立することである。これにより財政・社会保障の持続可能性は相当程度向上すると考えられ、確実に実現されることが期待される。

また、現在の政府の財政健全化目標等を定める財政運営戦略（閣議決定）の規範性をより高めるため、与野党間の合意を形成することや法制化を行うことを含めた検討が必要である。

さらに、財政ルールに関しては、例えば、①構造的財政赤字が増加する場合に自動的に歳出削減や増税を実施する仕組み、②歳出の増加を必要とする政策を導入する場合にはそれ以上の財源を求める強いペイ・アズ・ユーゴー方式、さらには、③公共部門から民間部門に資金をシフトさせ財政健全化と経済成長を同時に促すために国債残高を抑制する等の財政ルールについて、さらに検討を深める必要がある（井堀委員資料、吉野委員資料参照）。

本ワーキング・グループは、今後、これらの課題について引き続き検討を深めていく予定である。

（以上）

⁷ 政策が各世代や個人の受益・負担に及ぼす影響が明確であること自体、財政民主主義の観点からみて重要な条件である。例えば、国債の日銀引受けのような政策は、その影響が予測困難であるという問題がある。