

社会保障における世代間公平の位置づけ

早稲田大学 菊池馨実

1 はじめに

社会保障・税一体改革成案（2011年6月）に則った社会保障制度改革が、年金、医療・介護、子ども・子育ての各分野で進行し、法案化に向けた議論が活発化している。

本稿は、国の財政全般をマクロ的に捉えた議論や国家レベルでの規範的議論とは異なり、社会保障という個別制度の具体的な制度設計とその改革論議からみればマイクロレベルの視点からの一考察である。具体的には、社会保障の各分野において世代間公平がどのような文脈で論じられているのかを明らかにした上で、世代間公平は重要ではあるが社会保障のあり方を論じるにあたって唯一の規準ではないことを確認し、世代会計や世代間公平の問題を考えるにあたっての筆者なりの留意点を明らかにしたい。

2 社会保障の各分野と世代間公平

社会保障の各制度のうち、単体としてその財政構造につき世代間公平が最も問題になり得るのは、長期保険である年金保険（公的年金）であろう。現在の改革論議 10 項目（①最低保障機能の強化、②高所得者の年金給付の見直し、③短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、④マクロ経済スライド、⑤第 3 号被保険者制度の見直し、⑥在職老齢年金の見直し、⑦支給開始年齢の引上げ、⑧産休期間中の保険料負担免除、⑨被用者年金の一元化、⑩標準報酬上限の引上げ）にも、世代間公平の観点から論じられるべきものが少なくない。④のマクロ経済スライドがその典型例であり、2000年から2002年まで3年度にわたって消費者物価指数が下落したにも関わらず法定された物価スライドを特例的に行わなかった分（現在では2.5%分）の見直し（特例水準の解消）のほか、賃金・物価の上昇分が小さい場合における名目額を超えたマクロ経済スライドや賃金・物価の下落分を超えたマクロ経済スライドを行うことの可否が争点となっている。現在の受給者に対する給付額の調整を行う時期が遅れば遅れるほど、現在の受給者の年金水準の実質的な引上げがもたらされると同時に、将来の受給者の年金水準の切下げにつながる。このほか、⑧産休期間（産前産後休業期間）中の保険料負担免除も、後述する「子ども・子育て」施策の一環であり、家族への積極的給付を通じて世代間公平を図ることにつながる施策と位置付けることが可能である。

ただし、⑥の在職老齢年金の見直しのように、現在の受給世代に有利な改正（60歳代前半の者に係る賃金の調整限度額を緩和し、60歳代後半の者と同じとする。年金支給開始年齢は65歳に引き上げ中なので、将来の受給者にはメリットがない）も検討されているほか、⑦の支給開始年齢引上げのように、将来の受給世代にのみ不利益となる改正も検討課題となっている。

長期保険である年金保険とは異なり、医療・介護保険は短期保険である。このため、財

政構造そのものに世代間公平の問題が内在するというわけでは必ずしもない。今回の社会保障・税一体改革成案でも、平均在院日数の減少、外来受診の適正化、介護施設の重点化、などを通じて、高齢者医療・介護費用の重点化・効率化を一定程度図ることを目指しているものの、これらは現在の高齢世代と現役世代との医療費の配分に関わる問題であり、直接的に将来世代の医療費の削減を念頭においているわけではない。現在、争点となっている受診時定額負担の仕組み（初診・再診時に定額の一部負担を窓口で支払う仕組みを設け、その財源を長期高額医療に係る高額療養費の見直しに充てる）の導入も、受診回数の多い高齢者からの相対的な所得移転がもたらされる可能性が高いものの、政策目的として直接念頭におかれているわけではない。

ただし、医療・介護保険の制度枠組み自体が、中長期的な世代間公平を緩和し、あるいは助長する可能性はある。しかし、この点につき、わが国の制度改革の動きは世代間公平を図る方向には向かっていない。たとえば2006年制度改革により、75歳以上の者は従前加入していた医療保険を脱退して長期高齢者医療制度に加入することとし、それまで被扶養者として保険料支払を免れてきた高齢者の多くが被保険者として保険料支払義務を負うことになるなど、高齢者の負担にも踏み込んだ仕組みを導入したものの、同制度は廃止される方向で検討が進められている。また介護保険についても、65歳以上の第1号被保険者が主たる受給者であり、40歳以上64歳以下の第2号被保険者が財政的に支える現行の仕組みを障害者自立支援制度と合体させることで、若年障害者への介護サービスもカバーする普遍的介護保険を志向していたものの、この方向は斥けられ、障害者には公費負担による新たな制度（総合障害福祉法〔仮称〕）を設けるべく現在構想中の段階にある。

このように、医療・介護領域においては、高齢者にも応分の負担を求めることを前提とした、あるいは現役世代と融合的な世代間公平緩和策の進展が、あまり積極的には見られない状況にある。

他方、子ども・子育て新システムの本格的実施は、子どもと親の世代に対する支援を手厚くすることにより、現在圧倒的に高齢者に偏っている社会保障給付費（2008年現在69.5%）のバランスを、児童・家族（同3.9%）にシフトさせることを通じて、世代間公平を図ることにつながり得る。ただし、社会保障・税一体改革成案の中で、「子ども・子育て」が個別分野の第1に掲げられているにも関わらず、その本格実施を前にして、既に2012年度からの子ども手当の廃止が決まるなど、同分野の本格的充実如何は未だ不透明であると言わざるを得ない。このことは、わが国において「子育て」「子育て」が依然として社会化を必要としない「私事」と捉えられているのではないかとの疑念さえ生じさせる。

3 社会保障改革に向けた規準

2でみたように、社会保障の各制度をめぐる改革論議にあつて、世代間公平を直接の政策目的とする提案もみられるものの、それらが主流を占めるとまでは言えず、むしろそうした方向と逆行する政策動向さえみられることが明らかになった。ただし、こうした状況

が、2011年9月段階で65歳以上人口が2980万人（人口比23.3%）を占める中で、投票率が相対的に高い高齢者に偏重したポピュリズムの下での政治決定に依るものと単純に評価することは必ずしも適切でない。現実の社会保障改革にあつては、世代間公平と並んで重要な規準があり、それらにも配慮した改革論議が展開されざるを得ない面があるからである。具体的には、以下の2つの規準を挙げることができる。

第1に、世代内公平の視点である。経済的側面に限定すれば、「格差」「貧困」に関わる規準と言うことができる。たとえば、先述の年金の改革論議10項目に照らして言えば、①の最低保障機能強化策としての低所得者への加算などがこれにあたる。②の高所得者の年金給付減額あるいは公的年金等控除縮減も、世代間公平というよりはむしろ①とセットで検討されている。③の短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大も、正規雇用・非正規雇用の格差拡大を念頭において論じられており、⑩の標準報酬上限の引上げも③による財源確保策の一環として考えられている側面がある。このほか、⑤第3号被保険者制度の見直し（二分二乗方式の導入）と⑨被用者年金の一元化は、必ずしも「格差」「貧困」に直結するものではないが、いずれも同世代内における不公平（感）の解消をねらいとしたものである。そもそも歴史的にみれば、社会保障とは、貧困・所得喪失等の契機となる一定の要保障事故の発生に際しての所得再分配を通じての生活保障のための仕組みとして発展してきたものである以上、世代内公平のほうがむしろ社会保障内在的な規準であるということもできる。

第2に、第1で述べた経済的側面に限定されない「公平」に係る視点である。すなわち、障害者・長期療養患者・被虐待児童といった人々の保障ニーズの充足には、経済的側面とは別個に考慮されるべき側面がある。そうだとすれば、単なる経済的保障を超えた保障ないし支援のあり方も別途考慮する必要が生じる。このことは、社会保障を単に帰結主義的な意味での「受け皿」として捉える視点のみならず、個々人が自立した生活を営んでいく上での前提条件の確保策として捉える見方ともつながるものである。換言すれば、社会保障を結果の平等ではなく実質的な機会平等を実現するための仕組みとして捉える見方といえよう。

4 複合的視角の必要性

憲法25条（生存権）など憲法上の実体的根拠規定に基盤を置くとはいえ、社会保障制度のあり方の多くは、代表民主制（憲法43条1項）の下、国会に委ねられるべき問題であると言わねばならない。そこで、民主主義プロセスを経由する際の実質的問題点として、筆者はかつて①ポピュリズム、②少子高齢化の帰結としての若年世代の政治的発言力の相対的低下、③過剰な公費負担と財政赤字の増加により、現在の世代が未来の世代に負担を付け回し、未来世代の利益を侵害する可能性を指摘した。そしてこれらに対する方策として、①地方分権の推進、②一般の政治システムと切り離された独自の参加ないし意思決定システムとしての社会保険の再評価、③世代超越的かつ融和的な社会保障制度の再構築、④確

固たる理念に基づいた規範的政策指針の導出、といった方向性を提示した（拙著『社会保障法制の将来構想』有斐閣、2010年、341頁）。さらに2001年中央省庁再編以前に存在した社会保障制度審議会のような政府機関の再設置をも提案した。同審議会は、内閣総理大臣の下におかれ、有識者委員のみならず、与野党国会議員、関連省庁の役人、労使など関連団体の代表などで構成され、戦後日本の社会保障の政策推進にあたって数々の重要な提言を行ってきたものであり、現在、こうした超党派の審議体はみられない。しかしながら、とりわけ年金制度のように超長期の制度のあり方を議論する際、超党派の審議機関の必要性は大きいと言わねばならない。

上記の③のような世代超越的かつ融和的な社会保障制度の再構築を目指す私見の立場からも（その意味で結論的には現在の後期高齢者医療制度のような独立した仕組みは世代対立的であり、社会保障の規範的前提である「連帯」観念の涵養という意味で問題があると考える）、負担と給付の構造を渾然一体として捉えるのではなく、まずはいったん可視化する作業が有意義である。その意味で筆者は、何をどこまで比較の対象とするか等についての専門的知見を持ち合わせていないものの、世代会計の考え方もひとつの有益な視点を提供する可能性があると考え。ただし、社会保障の各分野をめぐる現実の改革論議からも伺えるように、「世代内公平」のあり方を捨象して社会保障のあり方を論じることは不可能である。また社会保障制度を、（例えば障害者施策を考えれば典型的に当てはまるように）様々な状況におかれた個々人の実質的な機会平等を実現するための仕組みでもあると考えれば、その意味でも世代毎の公平では論じ尽くせない価値があると言わねばならない。

なお戦争や大災害などの要因は、国家補償的な要素が加わるため、一般の社会保障とは切り離して論じ得る可能性がある。また私見によれば、相続制度に対する消極的評価（具体的には相続税引上げの方向性への支持）は、先述した実質的な機会平等の視点から導かれるものである。

世代間公平から社会保障制度を論じ尽くせるものではないし、世代間公平から社会保障制度を論じ始めることも、制度の本質を見誤る恐れがないとはいえない。しかしながら、その点を踏まえつつ、制度を論じる複合的視点のひとつを可視化する有力な一手段として、世代会計を位置付けていくことはできないであろうか。