

第3回 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」

議事録

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）

第3回 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」  
議事次第

日 時：平成23年12月1日（木）10:28～12:00

場 所：合同庁舎4号館共用第2特別会議室（404）

1 開 会

2 議 事

- （1）島澤諭氏によるプレゼンテーション
- （2）世代会計専門チームの開催について
- （3）牧原委員、菊池委員によるプレゼンテーション
- （4）意見交換

3 閉 会

○井堀主査 おはようございます。時間はちょっと前ですけども、おそろいのようなので始めさせていただきます。

では、ただいまから、経済社会構造に関する有識者会議の制度・規範ワーキング・グループの第3回会議を開催いたします。

なお、本日は菊池委員、清家委員、蓼沼委員、吉野委員が所用により御欠席されております。

また、本日は、外部有識者の先生として、秋田大学准教授の島澤諭先生にもおいでいただき、プレゼンテーションをいただく予定になっております。

本日は最初に島澤先生から世代会計についてのプレゼンテーションをいただき、その後、質疑応答の後に、世代会計専門チームの開催について、皆さんにお諮りしたいと思います。

その後、牧原委員からプレゼンテーション、事務局から本日欠席の菊池委員御提出の資料の紹介をいただきたいと思います。

最後に、委員の先生方による自由討議の時間を取りたいと思います。

プレゼンテーションの前に、1点御報告いたします。前回御議論いただきました当ワーキング・グループの中間報告については、10月27日に行われました有識者会議に私の方から御報告し、了承をいただいた上で公表しております。皆様には事務局を通じて既に送付させていただいておりますが、念のため御報告いたします。

それでは、まず島澤先生から世代会計についてプレゼンテーションをお願いしたいと思います。

島澤先生、30分程度でよろしく申し上げます。

○島澤氏 秋田大学の島澤でございます。これから世代会計について、若干お話をさせていただきます。

お手元の資料1が資料になってございます。世代会計と申しますのは、そもそも1991年、論文の発表という形が1991年ですけども、アメリカの経済学者KotlikoffとGokhaleとAuerbachが、当時アメリカも財政再建というものが課題になっておりまして、どうするかというところで、一般的に単年度、我々が普段目にする財政赤字というもので財政再建が行われていたわけですけども、日本におきまして、かつて隠れ借金というものがございましたし、発生主義と申しますか、特に社会保障の分野ですけども、既に支出を約束している将来債務というものが考慮されていないということもありまして、単年度の財政赤字というのは、赤字の概念としては非常に不十分ではないかということ批判しております。それに代わる概念といたしまして、より長い視野を持った財政評価の尺度として、世代会計というものを提案しております。

この世代会計ですけども、テクニカルにはなりますが、そもそも財政の持続可能性というものを維持されることが前提としております。財政の持続可能性が維持される前提の下で、その持続可能性を満たすためには、だれがその負担をなすんだと。ここでだれかと申しますのが、現在生きている世代なのか、もしくは将来生まれてくる世代なのかという

ことになります。これまでの財政の持続可能性の議論と申しますのは、政府の側と申し上げますか、借金を重ねる側の視点であったのに対しまして、世代会計はどちらかといいますと、その赤字を負担する側の視点と言えるかと思えます。

1枚めくっていただきまして、ここからややテクニカルになります。世代会計の基本方程式と呼ばれているものがあります。先ほども申し上げましたように、世代会計と申し上げますのは、政府の単年度ではなくて、通年度にわたる1年間の予算制約式を基本として計算されます。

したがって、単年度の予算制約式であれば、入ってくるものも幾つかキャンセルアウトされまして、結局異時点間の予算制約式で考えればいいものが、現在から将来にわたる政府収入と、これも現在から将来にわたる政府支出との差が現在の政府の純債務残高と等しい。もしくは今ある債務残高は必ず政府黒字をもって解消されないといけないというのが、政府の異時点間の予算制約式になります。

この予算制約式を前提といたしまして、政府支出というものを2つに分けます。1つが医療ですとか年金といったような移転支出であります。もう一つが非移転支出と申し上げますか、一般的には消費支出と呼ばれるもので、政府支出を2つに分けると。政府収入とこの政府支出の中の移転支出を負担する側から見て、政府の収入はとりもなおさず個人の負担でございますし、政府からの移転支出というのは個人の受益であると考えます。

さきほど、世代というのは、今、生きている世代と将来生まれてくる世代とに分けるとお話をさせていただきましたけれども、現在世代の生涯純負担と将来世代の生涯純負担が政府支出、いわゆる非移転支出と政府純債務残高を賄わなければいけないという式が得られます。これが世代会計の元になる式です。

この現在世代の生涯純負担と将来世代の生涯純負担が政府非移転支出と政府の純債務残高を賄わなければいけないという式をごらんになっていただければと思いますけれども、右辺、政府支出と純債務残高を固定して考えた場合、現在世代の生涯純負担を少なくすると、必ず将来世代の生涯純負担が増える。逆に将来世代の生涯純負担を減らそうと思えば、現在世代の負担を増やす以外はないということがわかります。いわゆるゼロサムゲーム的な性質をこの世代会計というものは持っているということになります。

1枚めくっていただきまして、では、こうした世代会計から何がわかるかということですか。世代会計は実際にはそれぞれの世代が幾ら純負担を負っているか。あるいは純便益を得ているか。数値が出てくるわけですがけれども、ある意味その数値自体にはそれほど意味がないとも言えます。ただ、もし我々が現在の政策を将来にわたって維持しまして、今、生まれたばかりの新生児を含めて、現在生きているすべての世代から新たな負担を求めないとするれば、将来世代の負担は今、生まれたばかりの世代と比べて、どのくらいの違いがあるかということがまず得られます。

一般的な世代会計で比べられますのは、すべての条件が同じで考えられます新生児、0歳世代と将来世代というものになります。もしこの0歳世代の負担と新生児世代の負担が

等しければ、Kotlikoff らによれば、これが世代間公平原則が成立しているのだということになります。

もう一つ、ある政策を変更した場合、現在生きている世代や将来世代のうち、だれがコストを負担するのかということがわかると。例えば社会保障、年金の給付を今、増やせば、その給付をどの世代がどれくらい負担するのかということが、世代会計を計算すれば明らかになると。つまり世代会計と申しますのは、政策には当たり前ですけれども、必ずコストが伴う。コスト負担なしには政策というものは行えないという全体に立ちまして、政策の変更は主にどの世代の負担によって実施されるのかということが明らかにできます。

もう一つ、世代会計でなくとも毎年度の財政赤字の大きさですとか、バランスシートというものも計算されますけれども、例えば政府全体のバランスシートからは、赤字額もしくは債務超過額というものはわかるわけですが、その債務額をだれが負担しているか。負担をしているという視点までは世代会計でなければわからないということも言えるかと思えます。

1枚めくっていただきまして、日本の世代間格差。ここでは世代間不均衡と呼んでおりますけれども、これがどのくらいの大きさなのだろうか。日本以外にも幾つかの国があります。この日本以外の試算は若干古うございまして、出典はそこにもございまして、Auerbach、Kotlikoff たちが 1999 年に国際共同研究を行いました。その推計が 1995 年現在ということになっております。日本は内閣府の経済研究所から去年公表されましたものですので、若干基準となる年次、推計の年次が異なりますので、直接比較というものは残念ながらできないわけですが、それを勘案しましても日本の世代間不均衡の大きさというものは 240.6% ですから、0 歳児に比べて将来世代の負担が 3 倍大きいという結果になっております。

いろいろな数値が並んでおりますけれども、例えばスウェーデンは社会保障が充実しているとよく言われますけれども、世代間格差を見ますとマイナスになっておりますので、どちらかというところと現在世代から取り過ぎているという解釈ができます。したがって、社会保障がどれだけ充実しているかということと、世代間格差の大きさ、不均衡というものは余り関係がないのかなとも言えるかと思えます。

今、若干推計時点が異なりますので、正確ではないかもしれませんが、日本の世代間不均衡といえますのは、かなり大きいということがわかりました。東北大学の吉田先生を始め、日本のさまざまな研究者も世代会計を推計しております。勿論、内閣府でも推計されておりますけれども、その結果を見ましても、やはり日本の世代間不均衡というものは他の国と比べて、かなり大きいという結果が得られております。そうした世代間不均衡の源泉はどこにあるのかと言いますと、大体 3 つのことが指摘されております。

1 つ目が、より高齢な世代になるほど、負担に比べて受益が相対的に大きくなる。現在の財政や社会保障制度に起因するアンバランスな受益負担構造というものが指摘されております。一般的にどの国も先進国であれば、当然高齢世代ほど受益が相対的に大きくなる

のですけれども、この相対的なバランスが、日本の場合は高齢者に偏っているという特徴が挙げられると思います。

2つ目が、他の先進国に比べましても、少子化や高齢化の進行速度が著しく早いという人口構成といいますか、人口変動の問題も挙げられると思います。

3つ目が、現時点の政府純債務残高が他の国々と比べまして大きいという政府債務の問題。この3つが主に日本の世代間不均衡の原因として挙げられているということになります。

1枚めくっていただきまして、世代会計、世代間格差を明らかにできるということではありますが、幾つか留意しないといけない点がございませぬ。

1つが、経済学の世界ではよく知られておりますけれども、バローの中立命題というものがございませぬ。こうしたリカード＝バローの中立命題が成り立つような世界におきましては、そもそも公的な負担が幾らあっても、その公的な負担を相殺するだけ私的な移転がなされるのだと。今、生きている世代から例えば将来の世代に、公的負担と同額だけ私的な移転が遺産などでなされますので、相殺されるのだと。そういう世界であれば、勿論公的負担にのみ着目した世代間格差というものは問題にはなりません。政府に起因する世代間格差がどんなに大きくても、私的な遺産の移転がありますから、そこでは問題にならないだろうと。

ただし、こうしたリカード＝バロー的な環境が明確に成立しているとする実証研究は存在してはいない。リカード＝バロー的な世界がだんだん最近成り立ちつつあるという実証研究はありますけれども、現在で明確に成り立っているという実証研究はございませぬ。つまりすべての人々が利他的であるわけではないと。自分だけのことを考えて行動をしている世代があれば、当然バロー的な世界は成り立たないということになります。

また、望むと望まざるとにかかわらず、子どもを持たない家計も増加しております。すなわち、そもそも世代間のリンクというものが断絶していれば、私的な遺産による相殺ということもなされませぬので、やはりバロー的な世界は成り立たないということが言えると思います。ですから、そうしたバロー的な世界が成り立たなければ、やはり世代会計による世代間格差というものは意味があるだろうと。

もう一つ、そもそも強制力を伴う公的移転による格差と自由意思に基づく私的移転とは異質なものであるということも指摘できると思います。これが世代会計を考える上での1つの留意点。

もう一つ、こちらはやや本質的と申しますか、こちらは議論がいろいろあるところですが、先ほど世代会計の基本方程式などでも見ましたけれども、受益として考えておりますのは、政府支出のうち年金や社会保障、その他がありますが、移転支出のみであると。すなわち、残りの政府消費でございませぬとか、政府投資といったものの受益としては、原則換算していないというところがあります。世代会計ではそもそも受益や負担といたしまして、家計の予算制約に直接影響を及ぼすものを考えましようという原則と申し上げま

すか、考え方があります。

左辺が家計の消費でございまして、右辺の第1項  $W$  とありますのが所得であります。控除されております  $T$  が税で  $B$  が移転支出であるとしますと、この所得から控除されている四角で囲ったところを世代会計として見ていきたいと思いますというのが世代会計の大前提といえますか、一般的な約束事になっています。ただし、こうした考え方には勿論幾つかの批判があります。

例えば公共財を政府が供給しなければ、家計が自ら購入しなければならなかったはずだと。そうであるとすれば、政府が政府消費もしくは公共財などを供給しているということは、家計の負担が軽減されているはずだという意見、考え方もあります。したがって、すべての政府の消費項目を受益に参入すべきだという立場がございまして、実際に政府消費項目をすべて受益に参入している先行研究もございまして。

また、そこまですべての消費項目を受益に換算するということまではいかなくとも、年齢別に適切に割り振れる消費項目があれば、それを受益とみなすという研究もあります。例えば教育支出などを受益と見なす場合もあります。これは **Kotlikoff** たちの先行研究でも、政府による教育支出というものを受益に換算しているものがあります。ただし、国防や外交、司法といったものもそうですけれども、政府消費の大半は受益を年齢別に割り振る適切な方法が見当たらないということもございまして、これを受益に換算する場合には、各世代均等に受益を得ていると割り振っているのが実情だということもあります。

結局、政府消費を受益に参入する場合、世代会計の受益評価というものが所得ベースなのか、効用ベースなのかということがどうも不透明になってしまう、これは哲学的な問題になるかもしれませんけれども、そういう問題もございまして。ただ、効用ベースの世代間格差を考える場合には、世代会計ではなくて、より家計の行動を明示化した世代的重複モデルもございまして、そういったもので考えていこうという立場もございまして。

1枚めくっていただきますと、もう一つ、マクロ経済からのフィードバック効果が捨象されているという点も指摘されます。すなわち世代会計といえますのは、ややテクニカルになりますが、計算をする場合、経済成長率や利子率といったものを使うわけですけれども、それは一旦置きますと未来永劫変化しないと。何があっても変化しないのだという仮定、もしくは前提の下に計算を行います。

普通、税率の変更というものがあれば、税引きの所得が変化いたしますので、例えば労働供給が変わる。あるいは消費が変わることによって貯蓄が変わる。貯蓄が変われば投資も変わりますので、回り回って経済成長率が変化します。あるいは利子率が変化するというふうには、何か政策変更があれば、それが回り回ってマクロ経済の環境自体を変化させるということになるわけですけれども、世代会計の場合はそちらの方を一切考慮していないということになります。経済学で言うところの部分均衡分析としての世代会計というものがあります。

先ほども申し上げましたが、世代的重複モデルというものがあります。これは家計の行動

を明示的に考えておりますので、政策の変更があれば、マクロ経済の変更も起こりまして、いわゆるフィードバック効果も考えているということになります。ただし、Kotlikoff たちもそうですし、東北大学の吉田先生もそうですけれども、そうした問題意識は勿論お持ちでありまして、一般均衡モデルと世代会計とで政策効果の変化の影響がどのくらい異なるのだろうかというのを調べた先行研究があります。

こちらは吉田先生の結論ですけれども、標準的な世代会計では一般均衡モデルのケースに比べまして、将来世代の負担が確かにやや大きめに出来ますけれども、その課題な大きさは 10%程度であるということで結論づけられております。この 10%を大きいと見るか小さいと見るかはさまざまだと思いますけれども、そういった研究結果もございます。

こうした留意点を考慮に入れつつ、世代会計をいかに活用していくかということもございますけれども、予算編成において世代会計を試算し、それを公表するというものもあるかと思えます。いわゆる世代間格差の実態を明らかにしておく。あるいは政策のコストをどの世代が負担しているか、していないかというのを可視化するわけですから、そういった点でも有効だろうと。あるいは大幅な世代間不均衡の存在が明らかになった場合には、是正措置を講じるということが必要なると思えますけれども、そうした是正のための政策オプションを再び世代間格差の観点から評価するという形でも活用できるものと思えます。

今後の検討課題といたしまして、一般的な世代会計では、過去に行われた受益や負担を考慮していないものが多くあります。ですから、今、生きている世代が過去に行った負担をどのように扱うかというところが、今後の検討課題になるかと思えます。

ただし、現在の政策財政スタンスを評価する指標ということもありますので、同一制度、同一財政スタンスの下でどのような格差が生じているかというのを見るのであれば、0歳と将来世代の比較ができれば十分という考え方もありますし、次は経済とは異なるかもしれませんが、政治行動もしくは格差に対する行動として見れば、過去の受益や負担はサンクコストとみなせますので、意味ある格差というのは将来分の格差だろうということも言えると思えます。

ただ、こうした過去分の受益や負担を知りたくなるというのは人情でございまして、やはり過去分の受益や負担を考えた、より拡張された世代会計というものもあります。その場合には、名前が生涯純税負担という名前が変わるわけです。ただ、当然と言えば当然ですが、社会保険料ですとか所得税といったようなものは、所得比例部分、累進的な構造となっておりますため、所得が高い世代ほど負担が大きくなる傾向にありますので、過去分の受益負担に加えまして、生涯所得というものの推計し、その比率が評価する生涯純税負担率というものを見るのが、過去を考え方場合には一般的です。

先行研究といたしましては、アメリカやオーストラリア、あるいは日本におきましても既に生涯純税負担率の計算はなされているということになります。

1枚めくっていただきまして、検討課題といたしましては、先ほど申し上げましたように、世代会計というのは経済成長率や利子率というものを使うわけですが、ある程度世代会計



の試算結果はそうした経済成長率や利子率に依存していますので、これをどう設定するかというものも検討しないといけないだろうと。政府系の試算では政府の予測というものがある場合が多いですから、それを使っております。

もう一つ、物価変化率。今はデフレですけれども、インフレやデフレといったものをどのように扱っていくかということも必要になります。例えばインフレになれば、財政再建も進んでみんなハッピーになるんだという考え方があるわけですけれども、インフレというものを考えた場合、実はインフレというのは形を変えた税金であるとも考えられますので、そうしたインフレやデフレといったものは当然、世代間格差に影響を及ぼします。そういった物価変化率というものをどう扱っていくかも今後の検討課題だろうと考えます。

1枚めくっていただきましたが、これがより本質的なものだと思いますけれども、世代会計を計算して世代間格差というものが明らかになったと。その世代間格差をどこまで許容するのも検討しておく必要があるかと思えます。先ほども申し上げましたように、Kotlikoffでは0歳世代と将来世代の負担が同じであるという世代間公平原則を持っておりますけれども、もちろんそれは極端な立場であります。どこまで格差を認めるか。非常に難しい問題だとは思いますが、それも検討しておく必要があるだろうと。

最後ですが、蛇足的ですが、世代間格差を指摘しますと、どうしても世代間の争いを引き起こすのではないかと批判されることがありますけれども、そういった今から対処しておけば、世代間の闘争は起こらないわけですから、そういったことを考えるためにも世代会計もしくは世代間格差という問題は重要なのかなと思っております。

私からの説明は、以上です。

○井堀主査 ありがとうございます。

それでは、ここで今の島澤先生のプレゼンテーションについての質疑応答の時間としたいと思います。御質問、御意見等がありましたら、御自由にお願ひします。

長谷部委員、どうぞ。

○長谷部委員 とてもわかりやすい御説明をどうもありがとうございました。

細かい点で、素人なので教えていただきたいのですけれども、5枚目の下の「政府消費・政府投資の受益への不算入」、政府が公共財を供給しない場合というお話のときに、その公共財の中身ですが、例えば道路をつくるとか、警察防衛サービスとか、そういうものを全部ひっくるめた公共財だと理解してよろしゅうございますか。

○島澤氏 そのとおりでございます。

○長谷部委員 どうもありがとうございます。

○井堀主査 牧原委員、どうぞ。

○牧原委員 1つ教えていただきたいのですけれども、7ページ目「世代間不均衡の国際比較」ということで非常に興味深く拝見したのですが、これは日本が240と非常に高い数字が出ているということで、基本はこの数字はゼロであることが望ましいということなのだと思いますが、政策的に見て、このデータを前提にして、ほかの国を見て、大体どれく

らの数字までこれが低くなれば許容範囲と考えられるのか。そういう政策的な質問をしたいので、御意見をいただきたいと思ひます。よろしくお祈ひします。

○島澤氏 ありがとうございます。

どこまで許容範囲なのかということについては、かなり難しくございまして、この数字だけを見ますと、かなり大きいというのはわかるのですけれども、先ほど申し上げました生涯純負担率というものがございまして、これはすべての負担、受益と生涯所得との比率ですが、この240.6%という下ですと、将来世代の生涯純税負担率が大体50%くらいになります。ですから、生涯所得が100あるとすると、ネットで見ると半分が今、政府に持っていられるという状況になっております。それですと、さすがに将来世代の生活自体が成り立たないのではないかということになりますので、この240.6%という数字も大切だとは思ひますけれども、これだけでどのくらいの数値がいいのかというのは、なかなか判断しづらいたころもありますので、生涯純税負担率みたいなものと併せて考えた方がいいのかなと思ひてお祈ひします。

○井堀主査 ほかにいかがでしょうか。どうぞ。

○國枝委員 世代会計について、大変コンパクトで要領のいい説明をどうもありがとうございました。

1点質問というよりコメントと申ひますか、一番最後におっしゃられた、世代間格差拡大への懸念を誤解とか、世代間闘争をあおるとかいう議論は的外れというのは、まさにおっしゃるとお祈ひだと思ひます。特に今も御説明がありましたように、これは過去の受益等も勘案した場合だと思ひますけれども、単に高齢世代と若い世代だけではなくて、これから生まれてくる将来世代との関係というのが世代関係で明らかになってくるわけで、将来世代は闘争すらできないという立場で、そういう意味で言うとお祈ひようがないわけがございまして、むしろそういう意味では現役世代の将来世代に対する配慮義務があるのだとすれば、その義務をどうやって守っていくかという前提となるデータを提供するものかなというふうな気がいたしますが、その辺はどうお考えでしょうか。

○島澤氏 今、國枝先生の御指摘のことは私も全く同感でありまして、現代世代の中でも投票できない世代もありますし、将来世代はそもそも投票もできないわけですから、世代会計は、そうした声を上げたくても上げられない世代の権利をいかに守っていくかということの基礎資料になるのかなと思ひてお祈ひします。

○井堀主査 上川委員、どうぞ。

○上川委員 私はこういうことに全く素人なので、質問も的外れな質問だと思ひますけれども、あえて申し上げますと、0歳世代と今の世代との比較を行うのだから世代間闘争をあおるというのは的外れだという議論はよくわかりましたが、それでは、例えば私はこの中では比較的若いと思ひますが、若い世代は、これはもうあきらめるしかないのかなということ、今の世代の問題はひとまず措いて、今後のことを考えて、という議論と申ひていいのかという点。

それから、記憶が定かではないので間違いがあるかもしれませんが、昔、社会保障の専門家の人に、そもそも年金とか保険というのは損をするものだから、いざというときにいいことがあるんだよと言って払ってもらおう。社会で、みんなで助け合いなどと言って、そもそもコストとかベネフィットと考えてはだめだとかいう意見を聞いたことがあるのですが、その点について何かお考えがあれば、お聞かせいただければと思います。

○島澤氏 ありがとうございます。

まず第1点目、若い世代はもうあきらめないといけないのかということですが、必ずしもそうではございませんで、先ほども申し上げましたけれども、政策変更を行えば、当然すべての世代の純負担額が変化しますので、今後給付をカットしたり、もしくは給付に伴うくらいの負担を行えば、我々の負担も当然変わってまいりますので、あきらめる必要はなくて、政策を少しずつ変えていくことが重要かと思えます。

2点目の年金とか社会保障というのは、そもそも損をするものだという御意見はよく賜るのですが、もしかしたらそうなのかもしれないですけれども、日本の場合は諸外国と比べましても、損をする度合いが大き過ぎますので、損をするのは仕方がなければ、その損の度合いを小さくしていくこともできるのではないかと。諸外国はそうなっておりますので、日本だけできないということも多分ないと思えますから、損をするものだからということで試行を放棄するのではなくて、いかにみんながハッピーになれるかを考えた社会保障制度の在り方を考えた方がいいのかなと、私は思っております。

○井堀主査 ほかによろしいでしょうか。どうぞ。

○松山統括官 今日はありがとうございました。世代会計につきまして、このワーキングとして非常に重要なものだと考えております。それから、今日御提案のありました純負担率も併せて重視していくべきだというのは、おっしゃとおるだと思えました。

技術的なことで伺いたいのですが、7ページの表です。成長率、利子率について1.5%、5.0%というのが先行研究であって、島澤先生がやった最近の試算では、格差は2.0%ということでしたようですが、我々は中長期の経済財政運営を考えますときに、これだけ成長率と利子率に格差があると、大体は財政破綻になります。

そういう前提になるわけですが、これだけ大きな差を設けるのは何ゆえ標準的なのかなと。それに関連しまして、11ページにマクロ経済からのフィードバック効果という話が書かれておまして、動学モデルが一般均衡に比べて標準的な世代会計モデルでは、将来世代の負担がやや大きめに出る傾向にあると書かれています。そのメカニズムについて、それも恐らく関係していると思えますが、教えていただければありがたいと思えます。

○島澤氏 ありがとうございます。

まず、第1点目の金利・成長率格差がなぜこんなに大きいのかということですが、最初にKotlikoffたちが計算をしたときは、もっと大きかったんです。1991年のものと利子率が6%、成長率が1%とかだったのですが、聞くところによりますと、うまく収束しなかったというか、当時、計算をするとアメリカの財政赤字が結構大きくなって、そ

れでうまく割引現在価値で考えますので、利子率が大きければ大きいほど、将来が小さくなっていきますので、その関係で大きくしたと聞いております。

ただ、1.5%、5%という大きさ自体は、勿論これは仮置きでありますので、幾らでも変更は可能ですけれども、現在の増島部長がやったときは格差を2%と置いていますが、これもそもそも金利が成長率を上回らないと、この試算自体ができないところもありますので、妥当な線ではないかということで2%と置いておりました。客観的な根拠があるわけではなかったんですけども。

もう一つ、一般均衡モデルと比べてという話ですが、ここは成長率や利子率が一般均衡の場合は動きますので、ずっと格差が一定の場合よりも長期的な成長率というか、技術進歩率をどのくらいの大きさに置くかということと勿論関係はするのですが、それ以外の人口の変動の関係で成長率は変わってまいりますので、多分その一般的に1.5%と置くよりも、人口成長率がマイナスになったりして、マクロの成長が小さくなる場合もあると思います。その場合には将来世代の純負担が大きくなったりしますので、成長率が変化して金利成長率格差が変わってくると、どのように変わるかで勿論どちらの世代の負担の大きさが変わるのですが、この場合は将来世代の負担が大きくなる方に動いたのだと思います。

○井堀主査 よろしいですか。

では、最後に私の方からコメントというよりは要望です。1つは世代会計と世代間公平の関係です。世代会計は政府の財政・社会保障のネットのやり取りですが、世代間公平で言いますと、要するに経済が成長していて非常に豊かな世代だと、ネットの出し入れで公的な出し入れで損をしても、可処分所得が非常に高ければ、その世代は裕福だという。例えば高度成長を実現した世代とその前の世代を比較すれば、当然その高度成長を実現した世代がその前の世代を支えるのが社会的に公平だという見方もあります。世代間公平の観点から、世代会計でも政府の財政・社会保障の事務負担を求めると同時に、生涯効用なり生涯純可処分所得のデータも求めていただいて、トータルでどの世代がどのくらい特をしているか、損をしていかの情報があれば、なおいいのかなと思います。

もう一つは、上川委員も指摘されたのですが、0歳世代と将来世代の比較は確かに重要ですが、政策的により関心があるのは、現在生きている世代の中での高齢者と20代、40代、60代それぞれの世代、あるいは将来でも何年に生まれたか。今から10年後に生まれてくるか、50年後に生まれてくるかで当然違ってきますので、年齢別のきめ細かい世代会計の情報です。純税負担になるのかもしれませんが、その情報も出していただいた方がいい。要するに0歳世代と将来世代の比較だけでは、世代間公平の情報量としては少し不足かなという気がしますので、その点は大変でしょうけれども、検討していただければと思います。

それでは、議事(2)の「世代会計専門チームの開催について」に移りたいと思います。資料2をごらんください。

冒頭で報告しましたとおり、10月27日の経済社会構造に関する有識者会議において当

ワーキング・グループの中間報告が了承されましたが、その中で、世代間公平についても正確でわかりやすい情報を伝える観点から、世代会計を用いた世代間格差の状況についての試算、主に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という記載がございます。

そこで、世代会計の手法面について専門的見地から検討を行うため、当ワーキング・グループの下に世代会計専門チームを開催したいと思っております。メンバーは別紙に示しておりますとおり、座長は國枝委員にお願いしたいと思っております。また、メンバーの追加・変更や議事に係る事項については、ワーキング・グループの主査の了解へ得て、世代会計専門チームの座長が決定することとするしたいと思います。この世代会計専門チームについて、何か意見はございますでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、御異議がないようですので、世代会計専門家チームを開催することにしたいと思います。國枝委員、よろしくお願ひします。國枝委員、何かコメント当はございますでしょうか。

○國枝委員 世代会計専門チームということで座長を仰せつかりましたけれども、なかなか荷が重いところではございますが、幸いなことに今日プレゼンをいただいた島澤先生を始めとして、この分野の専門の方々に御参集いただけることになりましたので、いろいろと検討をいたしまして、こちらのワーキング・グループの方にもその成果を報告していきたいと思っておりますので、よろしくお願ひいたします。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

なお、今後の制度・規範ワーキング・グループでは、世代会計専門チームによる手法の検討と並行して、その検討を踏まえつつ世代間公平の問題や世代会計の位置づけについて議論をしていきたと思ひます。

それでは、これより、委員によるプレゼンテーションに移りたいと思ひます。

まず、牧原委員、10分程度でよろしくお願ひします。

○牧原委員 お手元のレジюмеをもとに話をいたします。政治学研究では、自民党長期政権を前提に考えてきていたと思ひます。その典型が、今にしては歴史的な書物になったと思ひますが、1983年に出版された『日本の政治』という京極純一先生の御本でございます。京極先生御自身は政治の統計分析をされた上で、ある種の言説を生み出す政治の本を書かれたわけですが、この中で政権交代という言葉はなくて、政権抗争という言葉が出てくるわけです。これは明らかに派閥抗争と政権交代を足した言葉であって、日本国憲法の成立によって、戦前とは異なって衆議院の多数が政権を執ると。その意味で政権抗争の始点と終点が明確になったが、そこからやや議論が飛ぶのですが、それは自民党の派閥政治に収束したと説明をされる。その上で宗教社会学を前提にしたコスモス論が展開されるというわけです。

しかし、2009年になって、どうやらその前提がかなり崩れてきまして、非常に困ってい

ることが多分あると思います。それは構造的な分析は非常に難しくなってきました、今はいかなる政党システムなのかがよくわからない。政党システムがあるためには一定の年数が経って、持続的にその制度がないといけません、今は二大政党制なのかある種の多党制かよくわからない。あるいは政党支持の構造について、自民党の政党支持の構造はかなり明確な分析があるのですが、これが今後どうなるかは予測がなかなかつかないということが言えると思います。

更にこの政治学研究において非常に重要なソースだと思いますのは、マスメディア、特に政治部の情報ですが、政治部の記者の多くの分析の仕方は「見立て」といえるでしょう。非常に精緻なスケジュールをどのようにクリアーして、次の政局が安定するかしらないかということをやっていた。その多くは恐らくは、自民党の中心的な派閥の政治家の見立てをかなり自分流に解釈したものだったと思いますが、これがどうも最近では難しくなっている。見立てどおりにいかないというような問題が出ているわけでありませう。

そこで、例えば政権交代を織り込んだ政治を、見立てとは別の言葉で、「見通し」という言葉で言ってみると何が起こるか。例えば政権交代というものが今後継続的に、周期的に起こる仕組みがもし今後続くとするならば、その政権交代をどのように制度設計するか。あるいは政権交代をどうスムーズにいかせるかということは十分考えられるわけであり、アメリカでは政権移行チームをどのように組織して、どのようにそれに財政支出を行うかという法律があります。イギリスでは政権交代をスムーズに行うための保守党と労働党との間でのルールがあつて、一部の官僚と野党の幹部が選挙の一定期間前には接触ができる。その接触は、しかし受動的に官僚は行うというような暗黙のルールがあるわけでありませう。

これをより合理化するという動きで、イギリスでインスティテュート・フォー・ガバメントというかなり有力なシンクタンクで議論がなされているということはあるわけであり、それを日本に適用すべきではないかと私は主張しております。これも、政権交代を軸とする一定の「見通し」なのだと思います。

しかし、その「見通し」が今後そのとおりに行くかということ、ますます世の中は混乱しているのが最近の情報であります。昨日のフィナンシャル・タイムズを見ていると、エコノミックメルトダウンという言葉があつて、それに近づいているのではないかという記事がありましたけれども、どうなるかわからない経済の問題。それから、大災害、戦争、テロといった問題も、今後 50 年を見ると何が起こるかわからないという問題がある。

例えば E・H・カーという歴史家は『危機の二十年』という本を書いていますけれども、やはり危機というのが二十年以上も持続的に起こる状況も十分想定されるし、あるいは危機の一面だと思いますけれども、アメリカの歴史家のホフスタッターは『改革の時代』という本を書いています、これは 50 年以上続く改革の時代なんですね。19 世紀後半から 20 世紀の始めまで続くというわけであり、そういう長期に混乱が続く状況の中で、我々はどう見通せばいいのかという問題が出てくる。

例えば恐らくグローバル化で長い目で見ると、世代の所得の標準化が進まざるを得ない

と思いますので、そうするとある種の所得水準の低下が国内でも起こるのはやむを得ないのかもしれない。そういう幾つかの非常に長期の見通しがあるのでしょうけれども、それもどういう軸で考えるかというのは、なかなか難しい。今日の島澤先生のお話でも幾つかの予見を前提にしているという話がありましたね。政策変更とか経済指標を取り上げていらしたと思いますが、これが果たしてこのまま続くのかというのは、やや判断に困る状況ではあるのだと思います。

しかし、過去にそういう例がなかったかという、それは石油危機であります。ただ、条件が随分違うのは、そのときに一定のことを経済アナリストとか経済官庁の官僚の人たちとかが考えていたと思います。これはこの親会議でも前回議論になりましたが、ワーキング・グループの多分3番目でやっている中間階層の問題ですね。この石油危機の後に出てきたのが新中間階層論でありまして、それを唱えたのは村上泰亮先生を始めとする経済学者、社会学者だったと思います。

その村上先生は新中間階層論を基にしたライフサイクル計画、生涯設計計画というものを提案していました。一体そこで何を言っていたのかを改めて見ていると、この世代論と非常にリンクする話が出てきているわけです。そういう意味で、当時も石油危機があって、皆さんは非常に危機感を持ったのです。今にして思うと、読んでみると、まだ何か明るい感じがします。その危機の中でこれまでの社会科学の知識を組み合わせるかというときに、村上先生は随分いろいろお考えなのだなどと改めて思うのですが、その中で世代論につながることを今風にアレンジをしてみるとどうなるかということで、今日の後半の話をしたと思うわけです。

当時、何を危機だと思っていたかという、不安の3要因は、福祉向上に結び付かない成長、生涯設計を狂わせたインフレーション、ライフサイクルの変化に対応していない労働慣行。インフレをデフレにすると今と似ているような気もするのですが、当時、状況が大きく変わって困った。ただ、これから福祉国家を充実していこうという強い線があるので、そこは今と違うのですが、そのときにライフステージを考えようということを提案しているのです。

出生から学校教育終了、学校教育が終了してから家庭を築くまで。そこから定年まで働く。老後の時期。4つに分けて、それに対して、教育と住宅と社会保障と老後と4つの制度のシステムをどのように組み合わせるか。こういうふうな提案をしているんです。住宅が入るのは、ここのポイントは持ち家を当時は非常に重視していたからでして、要するにある種の家社会論が背後にあるのだと思いますけれども、それを基にしているという議論になるわけです。

このワーキング・グループで少し議論になった現役世代の世代区分で、どういうふうには考えられるだろうかということについて、生涯設計計画では当時のライフステージをいろいろ提案しているわけですね。そのポイントは世代を幾つかの区分に分けて、それに沿った政策があるということです。例えば住宅政策というのが家庭を築く前のこの時期か

ら、この前後は非常に大事になるということが当時あって、今は多分それは問題ではない。

もう一つ、当時と今と違うのは、この研究会の議論で言えば、将来世代の配慮義務があるということですが、この義務の内容が違うだろう。若い人と老後の人とそれなりに違うという議論ができるのではないか。

もう一つは、新技術を介するコミュニケーションが変わってきて、IT 技術は余りお金がかからない技術です。これが若い世代では特にある種の充実感を決めているのではないか。私はフェイスブックはやっていないですけども、若い人はああいうソーシャルメディアを活用している。しかし、お年寄りも活用している人もいるでしょうけれども、若い人ほど多くはないだろう。世代がそれぞれのコミュニケーションの質を決めているわけです。

こういう充実感を一つ大きく目指すような、例えばライフサイクルというものは考えられないかということで、考えてみたのが1つのあくまでも設例ですけども、0～25 歳、25～45 歳、45～65 歳くらいまでを定年と考えて、それから老後と大ざっぱに区分をしてみる。25 歳というのは、これからは大学院くらい出てもらいたいという意味ですが、そこまでは自立基盤育成で、45 歳までは労働技術習熟。もっと早く習熟しろと言う人もいるかもしれませんが、全体に成熟が遅れているということで、45～65 歳まではその労働能力を十二分に発揮してもらおう。老後は悠々自適ではなくて、余力も十分活用して社会に貢献してもらおうということ。

0～25 歳は学校社会でのコミュニケーションであると。25～45 歳は、今ではフェイスブックとかどんどん新しいものが出てくる。それをその人の一つの大きな生きがいにする。45～65 歳までは旧式 IT、私自身のことですが、もう最先端の技術に適応できなくて労働能力をそれまでの基盤で発揮してもらおう。逆に老後は地域とかクラブとかコミュニティで自分の充実を目指していく。

将来世代の配慮義務というのは、若い人も 25 歳以下もややあるだろうと。25～45 歳は将来世代よりも自分のことをちゃんとしてくださいよと。やはりこれが出てくるのは 45～65 歳。この世代はしっかり頑張っているいろいろ考えなければいけない。65 歳から老後もないのではなくて、少しはあるんだという曲線が描けるのではないと。

政策的には 0～25 歳は教育、25～45 歳は労働関係を多少はよくするような労働規制が必要。45～65 歳は何かと考えたら、安全・安心かなと。65 歳は社会保障。こういうように考えてみて、石油危機のころは福祉を充実して、それぞれの幸福を高めることが大事だと。不安感、危機感を取り除くということを考えているわけですが、これからはそれだけでは説明できないけれども、しかし、コミュニケーションによる充実あるいは自己実現と将来世代の配慮義務を組み合わせるのは一つの大きな考え方にはなるのではないか。

こういうライフサイクルみたいなものをもう一度組み直して、世代間公平とか世代間の負担の議論をそれにまた合わせていくと、世代論に幅が出るのではないかと、ということで、私のプレゼンを終えたいと思います。

○井堀主査 ありがとうございます。



それでは、菊池委員の資料の紹介を事務局よりお願いします。

○大西参事官 それでは、菊池先生の資料を紹介させていただきます。お手元の資料4です。時間の範囲内でできる限り詳細に御紹介をしたいと思います。

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

一体改革成案に則った社会保障制度改革が、各分野で進行し、法案化に向けた議論が活発化。

本稿は、社会保障という個別制度の具体的制度設計とその改革論議からみた、いわばミクロレベルの視点からの一考察。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分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基準ではないことを確認し、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、世代間公平が最も問題になり得るのは、年金保険（公的年金）。現在の改革論議10項目にも、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。マクロ経済スライドがその典型例。また、産休期間中の保険料負担免除も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づけることが可能。

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。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。現在、争点となっている受診時定額負担の仕組みの導入も受診回数が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税が高いものの、政策目的として直接念頭におかれているわけではない。

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、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。例えば長期高齢者医療制度。同制度は廃止される方向で検討が進められております。次に介護保険を例に挙げてご紹介します。若年障害者の介護保険もカバーする普遍的介護保険を志向していたものの、この方向は退けられた。

### 3 社会保障改革に向けた基準

以上で見たように、社会保障の各制度をめぐる改革論議にあって、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。ただし、こうした状況が2011年9月段階で65歳以上が2,980万人（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はない。現実の社会保障改革にあっては、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。具体的には以下の2つの規準。

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当たる。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、世代内公平の方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、以上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。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。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、代表民主制の下、国会に委ねられるべき問題である。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。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置かれ、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、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られる。ただし、社会保障の各分野をめぐる現実の改革論議から伺えるように、「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、障害者施策を例に挙げておりますが、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。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。

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手段として、世代会計を位置付けていくことができないであろうか。

以上であります。

○井堀主査 ありがとうございます。

それでは、ここで自由討議の時間とさせていただきます。牧原委員のプレゼンテーションについての質疑も含め、御意見のある方は御自由に御発言ください。

長谷部委員、どうぞ。

○長谷部委員 物すごく大ざっぱな話で申し訳ないですが、2番目で牧原先生がおっしゃった見通しについてです。これは憲法学の中で、憲法学者がみんなそう考えているわけでもないのですが、現在の福祉国家政策というのは、大体19世紀の終わりにドイツの第二帝国から始まって、各国へ広がっていった政策の在り方ですが、これは要するに当時のそれぞれの国の在り方として、非常に長期にわたる徴兵制度を採っていて、いつ前線に引きだされるかわからないという風に戦争の仕方が根本的に変わったものですから、国民についてはなるべく格差がないようにみんな生活の面倒を見て、かつ政治のシステムで言うと、普通選挙制とワンセットにして、大衆を政治に参加させると、当然福祉国家政策がどんどん推進されていくという話になります。

冷戦期の下でも、これはある意味一つの見方ですと、大量破壊兵器をもって両陣営が対峙してましたから、ある意味では子どもから老人まで全国民が動員されているという、戦争をしていたわけで。そこでも福祉国家政策が続いていくというのは、それなりに自然な話ですが、冷戦が終わってしまったということになると、果たしてこれがいつまで続くのだろうかということに、疑問があり得ないわけではないですね。

先ほど島澤先生の御指摘のとおり、世代間公平ということを考える前提として、基本的には同じ政策がずっと続いていくという条件がありますが、本当に続いていくかという問題が出てきます。勿論、私は福祉国家政策がなくなるとは全然思っていないですけども、今のような形では維持されえないかもしれないという見通しはあり得るんです。国家がだ

んだん撤退していくかもしれない。その点についての見通しを牧原先生に伺いするのがよろしいのかどうかかわからないですが、いかがでございましょうか。

○牧原委員 ある種の生涯にわたって個々人のライフサイクルを担保する仕組みを国家が責任を持つということは持続すると思うんです。ただ、その中身はどうかということが、理念も含めて、問われるだろうと思います。

例えばアメリカの経済史学者のニール・ファーガソンが数年前の『フォーサイト』という雑誌のインタビューの中で、リーマンショックが終わって、経済史の観点から見ると、福祉国家という理念は崩壊せざるを得ないということをはっきり言いました。その後の彼の議論を見てみると、さすがにそういうことは言っていないように見えますけれども、そういう議論は一部では出てきているのだろうと思います。

ただ、それはあくまでも一面では、長谷部先生のおっしゃったような福祉国家であって、この問題を抱えながら、個々人の生活あるいは存在を充実させていくための政策というのは、政治の基本ということには変わらないだろうと思います。問題はどのような政策のセットと、持てる財源の中でそれを行うかということではないかと思っております。

やはりポイントは大事で、それをどういうふうに打つかというときに、私は今日お話をしたように、ライフサイクルを提案しながら、その中で考えていくということは、一つの思考実験としては意味があるのではないかと思っております。

○井堀主査 ほかにいかがでしょうか。

國枝委員、どうぞ。

○國枝委員 大変興味深い話をありがとうございました。牧原先生と、菊池先生のお話にもコメントがあります。

牧原先生への質問ですが、ライフサイクルに応じてという話は非常に面白いお話でございました。ただ、それを政治的にどう実現していくかが問題です。メモに書かれているような政策は、20世紀的な労使に近い二大政党のどちらの政党と直接関係しているような話でもない。従って、どちらかの政党が勝てば、こういった政策が実現できるということでもない。とは言え、世代政党みたいなものがすぐに生まれてくるかと言えば、それもなかなか難しい。

そうすると考えられるのは、超党派で物を決めていくようになるということだと思います。とは言え日本では、自民党の福田内閣のときも、あるいは最近の民主党政権も、両方ともその政権につくと超党派での協議、場合によっては連立まで提案しているわけですが、なかなか実現しない。質問としては、超党派での政策決定が難しいのはどこに支障があるのか。単に歴史的経験値が低いので、状況が変わってくれば、超党派での決定も普通になるのか。

更には、超党派で物を決める先輩としては、アメリカのケースが重要だと思いますが、最近心配なのが、アメリカの経済状況を考えると、別に財政危機にならなくてもいいのに危機になってしまっている点です。実は相変わらず昔どおりの超党派で物事を決めようと

いう人たちがきちんと合意できそうな案をつくったけれども、ティーパーティー・ムーブメントがそれを阻止しているという状況もある。超党派で物を決めることについて、何かその支障となるような政治的な動きがあるのかどうか。その2点でございます。

菊池先生はいらっしゃらないのでコメントでございますけれども、その社会保障を考える上で、世代間公平以外の重要な要素があるというのは、そのとおりだろうと思います。ただ、世代内と世代間というのは別に必ず対立するものでは恐らくないだろう。世代間公平を重視する人たちも高齢者の貧しい人について、何もしなくていいと言っているわけではなくて、むしろこれまで高齢者の貧しい人について、一律にほかの世代から財源を払って給付を行うような形で分配が行われているわけですが、そうではなくて、世代内でまず助け合ってくださいという主張かと思います。

それでも世代内の助け合いではなかなか難しい部分について、世代間の負担を求めるという考え方に改めていくべきとの認識だと思います。そういう意味で言うと、菊池先生の指摘する世代内の公平の重要性という話と、世代間の公平という話は、必ずしも対立する概念ではなく、むしろ方向性としては同じではないかと思います。これはコメントでございます。

○牧原委員 決め方の仕組み、あるいは現行の政治状況の中でどういう対応が可能かという御質問だと思います。これは見立てが困難というところで、実はやや遠まわしに申し上げたつもりでございまして、見立てようとする、例えば来年の政治日程とかいうことを言うと、多分何も出てこない。それはいろいろな状況の中でいろいろな判断が今後加わる中で、おのずから力学で決まってくる部分が多々あると思いますので、そこを見立てるよりは、もともとのこの会議は中長期的なスタンスで考えていくということなので、中長期的に妥当する、あるいは正しい、まずはそういう理論をきちんと練り上げていくことがまずは大事だと思います。それで世代間公平という概念や世代会計というものを仕上げていくということが、今後必要なのだろうというのが1つです。

もう一つは、菊池先生からいろいろな法制の提案の中で、例えば社会保障制度審議会のようなものが必要ではないかという議論があったと思います。ただ、歴史的に見て、日本では余り審議会というものの正統性、レジティマシーが高くないという伝統があつて、これは例えばアメリカのプルデンシャル・コミッションとかイギリスのロイヤル・コミッションのように、議会制や大統領制の中で、一定の第三的な識者による検討が有効であり、正しい決め方であるという伝統があるのに比べると、日本の場合は、審議会はやや隠れみのであるとか、ややテクノクラティックであるといった批判があり、これはドイツもある時期までそういう批判的な議論がありました。その意味で議会制民主主義の根つき方がまだ浅いところでは、審議会という手続が警戒される傾向がこれまではあったと思います。

しかし、戦後、現在の憲法体制で、我々は議会制民主主義をきちんと運用してきたということ踏まえた上で、もう一度この審議会というものの位置づけを正当な第三的な位置づけであるとしてみて、一定のレジティマシーの高いところで、そういう社会保障なり、

あるいは世代も含めて、正しい理論を練り上げていくということが必要なのではないかと思います。

例えばイギリスで、ビバレッジ報告が出たから、すぐに社会保障制度ができるというわけでもなくて、そこはタイムラグが当然あったわけです。重要かつインパクトのあるレポートをしかるべき機関が出すということは、直ちにそれが政策として実現しないとしても、重要な意味があるわけですから、そういうことは今後、十分考えていくべきなのではないかと思います。

○井堀主査 上川委員、どうぞ。

○上川委員 これは質問というよりは最近思っていたことで、別にだれかにお答えをいただかなくても、しかし私が言うだけではまとまらないので、だれかがお答えいただいた方が助かるのですけれども、牧原先生の方で石油危機のお話がありましたけれども、石油危機のときは政治学の世界で言うと、一部のコーポラティズムの国ではどうも成功をしているようだということで、成功している国もあれば、成功していない国もあって、その違いは何かとかいうような研究が、その後に栄えたということがあったと思います。

今の場合はどこも総倒れみたいな感じで、外国を見ても何を学んだらいいのかという見通しが全然立たないということになっていまして、政治学者は何を研究すればいいのか難しくなってきたなと思います。こういう事態ではどういうふうに政治学者は研究をやればいいのか。こんなことを聞くのは変ですけれども、悩んでいるというのが1つ。

あと、菊池先生の方でポピュリストの話が出てきたのですが、これは私は最近考えるところがありまして、私は大阪府におりますもので、大阪市長になります橋下前知事とか、小泉純一郎さんを考えますと、日本の場合のポピュリストというのは、一般に言われるポピュリストというのは、何かあると予算ばらまき、福祉ばらまきという感じなのですが、日本の小泉さんにしても橋下さんにしても、どちらかと言うと財政再建で公務員はけしからぬ、行政改革をするという形で、むしろ予算を切る方に回っていると。

ここがよくわからないところで、そういう厳しいことを言うから人気があるのか、それとも人気があるから厳しいことができるのか、どちらなのだろうと考えまして、今の政府はどちらかと言うと、政府と言うとよくないですね、民主党の内部の話だと、どちらかと言うと予算を切る方は嫌で、上げる方の話ばかりしているのですが、これは人気がないから甘いことを言うのか、それとも甘いことばかり言うので国民からすると信用ならない、責任感がないのではないかと思います。思われて人気なくなるのか、その辺りはどうなのかなと最近考えておまして、もし何かお考えとか、だれかに伺えたら勉強になるかなと思っています。余計なことを言いましたけれども、以上です。

○井堀主査 どうでしょうか。

○牧原委員 後の質問は別にして、石油危機のときの話ですけれども、あの当時は政策構想フォーラムという集まりができましたけれども、決してほかの国にモデルがあるとは思っていなかったと思います。それはたまたま日本も結果的には石油危機を比較的早く乗り

切ったわけですが、当初は相当大変だと思っていたわけで、その意味で手持ちの社会科学の理論を使いながら、どう適用するかといろいろ考えるということの一つのモデルケースになっていると私は思います。

ちなみに今の政治に関して言うと、彼らの政治のビジョンの関する報告書の中で、新中間階層の「心のうずき」というのがあって、要するに多くは政治に対して委任というか、任せるというやや距離を取っている。しかし、関与したいという部分がある。これは『産業社会の病理』の中で村上先生がトゥレーヌという社会運動の社会学者の議論を使っているので、そこがベースにあると思うのですが、心のうずきというものがあるのだと。

そして、こうした「うずき」を抱えた新中間階層が政治に能動的になるようにするには、どうすればいいかを考えなければいけないということを使うわけですが、私はその表現は非常に面白いと前から思っていたのですが、今日の世代間闘争になってはいけないというのは、いろいろな意味で将来世代のことを考えたということは皆さんが思っている部分がある。その「うずき」をどのように我々は理論化するか。これは政治学の大きな課題なのではないかと思います。先行研究がどうかという問題もさることながら、チャレンジングなテーマが多くあると思いつつ、この会議でもいろいろな議論を拝聴しているという気分でございます。

○井堀主査 どうぞ。

○長谷部委員 私は政治学は素人ですが、ポピュリズムについて、私が思っている話です。ポピュリズムが何かについて、一般的に受け入れられた定義があるわけではないと思いますが、1つの見方としては、敵をつくり出す。エリートだったり、官僚だったり、外国人だったり、少数民族だったりですね。それに対して多数派の我々は文化的にも伝統的にも一体性を持っていて、しかも正しいことが何かについて、共通の考え方を持っているのだから、それを実現すれば、政治も社会もみんなよくなるのだというのが、一つの捉え方だと思います。

さらにポピュリズムとは別の話ですが、いつも正しい政策を実現するために、有権者は投票行動をするとは考えない方がいいと思いつつ、周りに同調して投票するということがありますし、あるいはもう少しプリミティブなもので、私が投票した候補者が勝つとうれしいというのがありますね。そういう性向は意外と否定しがたいと考えていつつ、この候補者が勝ちそうだと思うときには、その人がどういう政策を実現するかはよくわからないけれども、とにかく自分が投票した一票が無駄にならなくて、その候補者が勝ったらそれである程度の満足が得られるということはよくある話ではないか。そういうことが、今回も起こった可能性はあると思います。

○井堀主査 ほかにいかがでしょうか。牧原委員のプレゼンテーションで、配慮義務の話がありましたが、義務とか権利は経済学だと考えるのが難しいのです。例えば45～65歳の人の配慮義務は高いとして、ここをどういう具合に具体的に生かすと考えればよろしいのでしょうか。

○牧原委員 配慮義務が高いといえますか、やはり一番その所得が高い年代ですので、その意味でもいろいろお考えいただきたいというような意味です。ここはむしろその中身よりは、その変化をライフサイクルを追ってみたという部分があるわけで、逆に 65 歳を過ぎれば本当に中かという、実はもっと高いかもしれない。あなたたちはもっと今後の次世代のことを考え、子孫のために美田を残さずか、残すかわかりませんが、よく考えてほしいというような議論もできると。この変化をどうイメージして考えていくかが私の問題提起です。

実は配慮義務を区分することが望ましいのかというのは、法学的な観点からたたくことができるだろうとは思いますが。そういうこともあって、書いてみたということもございません。

○井堀主査 法律をつくって強制的に何かしろというイメージですか。

○牧原委員 そういうよりは、ある種の責任といえますか、私の認識ではそういうようなイメージであります。

○井堀主査 責任感を持つべきだということですね。

ほかによろしいでしょうか。

それでは、活発な議論をどうもありがとうございました。そろそろ時間がまいりましたので、以上をもちまして、本日のワーキング・グループは終了させていただきたいと思えます。

次回以降の開催につきましては、私より事務局を通じて、メールにて連絡をいたします。

それでは、本日の会議は以上をもちまして、終了させていただきます。どうもありがとうございました。