

No.59

公的年金の 世代間公平性を考える

現行の公的年金制度では、少子高齢化が進むにつれ、若い世代ほど受け取る年金額に比べて負担が大きくなる。この世代間の不公平性の問題をどう考えるべきか。本号では、世代でみて受益と負担の収支差を大体同じとすべき、また、個人単位でみて受益と負担が釣り合うべきという見方がある一方、社会保障制度全体で公平性を確保すべきとの指摘もなされた。

C O N T E N T S

複合的な視点で世代間の公平性の議論を

伊藤元重

総合研究開発機構(NIRA) 理事長

識者に問う

公的年金の世代間公平性とは

世代と所得を軸に改革を

小塩隆士

一橋大学経済研究所 教授

世代を超えた思いやりを

牧原 出

東北大学公共政策大学院 教授

公平性は個人単位で考えよ

宇佐美 誠

東京工業大学大学院社会理工学研究科 教授

社会保障制度全体で公正の実現を

宮本太郎

北海道大学大学院法学研究科 教授

世代内での再配分も課題に

白波瀬佐和子

東京大学大学院人文社会系研究科 教授

複合的な視点で世代間の公平性の議論を

伊藤元重

総合研究開発機構(NIRA)理事長

税と社会保障の一体改革

社会保障制度は、日本の財政問題の本丸といつてよい。その財政的規模は膨大であり、税や社会保険料で国民が負担する金額も大きい。また、個々人の人生設計においても、社会保障制度のあり方は大きな影響を及ぼす。

そのような理解から、政府は税と社会保障を一体にした改革を打ち出した。2012年6月に民自公三党で「税と社会保障の一体改革」に関する合意が成立し、政権交代によってその取り組みに大きな変更がないような仕組みを構築した。改革の手始めとして、まず消費税率の引き上げが決まり、そして社会保障制度改革国民会議を立ち上げて社会保障制度の議論を進めている。

今回、インタビューした識者の方々も、いくつか議論の進め方には注文をつけながらも、税と社会保障の一体改革という考え方を支持している。ただ、社会保障制度改革国民会議は今年の8月までと期限を切られた暫定的な組織である。社会保障制度を実際に改革するにはまだ膨大な時間がかかることは覚悟しなくてはいけない。その意味では税と社会保障の一体改革の議論は、まだ始まったばかりと言える。

今回の政策レビューでは、こうした背景の中で、「公的年金における世代間の公平性」について取り上げることにした。社会保障制度とはいっても、年金・医療・介護・子育て支援などで、公平性といっても大きく異なる側面がある。そのため、あえて年金にしぼった方が、議論が明確になると考えた。また、団塊の世代が本格的な年金支給の時期にさしかかるということで、年金改革がもっとも早い対応を求められているのも事実だ。

ただ、当然のことながら年金で取り上げられる問題は、他の社会保障制度にも関わることである。また、年金だけを切り離すのではなく、社会保障を全体として取り上げることの意義も大きい。これはインタビューの中で識者の方も指摘している点である。



今回のヒアリングのキーワードは世代間公平性という考え方だ。少子高齢化が進む中で、若い世代ほど公的年金

制度から受ける利益に比べて負担が大きくなる。国民の多くが不公平感を感じるような制度は、持続性を持つことが難しい。世代間公平性は、制度の長期持続性を考える上で重要な鍵となる。

しかし、残念ながら、政府における社会保障制度の改革論議では、世代間公平性の視点が十分とはいいがたい。当面の課題に対応するのに精一杯という面もあるだろうし、ことさらに世代間の不公平を表に出すことで改革論議に混乱が出ることを避けたいという意識があるかもしれない。

ただ、白波瀬氏も指摘しているように、「どの世代の人々も、自らの生活が社会によって支えられているというのを実感してもらえ」という社会保障制度にしないと、年金制度の持続性も確保することはできない。世代間公平性の問題を避けては通れない。

公平感の捉え方

現在の高齢者世代は低い負担で高い年金支給額を得ている。しかし、若い世代になるほど、支給額に対して負担が大きくなる。これから生まれてくる世代は、さらに重い負担となる。今の年金制度の下では、制度の不整備によるつけが後の世代に回され、若い世代ほど不利になる。こうした世代間の不公平を放置することが、問題視されているのだ。

しかし、このように単純に捉えると、問題解決の選択肢も非常に限られたものになってしまう。高齢者への支給をもっと減らすことで、若い世代の負担を少しでも軽減していくということだ。しかし、選挙の有権者は高齢者が圧倒的に多いことを考えると、そうした改革を単純に実現することはきわめて難しい。

今回のインタビューから受けたもっとも重要なメッセージは、世代間の公平性という問題を単純化して捉えてはいけないということだ。世代間だけではない、より多様な軸で公平性を議論しなくてはいけない。どのような軸が考えられるだろうか。たとえば、小塩氏は所得という軸の重要性を強調する。高齢者の中にも所得や資産の多い層は少なくない。そうした同じ世代内の移転も含めて考えれば、世代間の対立という難しい問題を少しでも緩和できる。白波瀬氏も「公的

年金は社会保険の枠組みをベースとして、…将来に備える蓄えであって、世代間の損得論を強調しすぎるのは望ましくない」とし、世代内の再配分の重要性を強調する。高齢者間の再配分を行うことで、若い世代の負担が軽減できる。

宇佐美氏は公平性を個人単位で考えることを強調する。所得を重視すべきだという他の二人の方の意見と似た面はある。ただ、「公平性」ということを徹底して詰めていくとなると、個人という視点から制度の公平性について議論を深めていくということがどうしても必要だ。ただ、一方で家族内の分配ということも、社会システムの中で重要な意味もっている。公平性は深く掘り下げていけばいろいろな論点が出てきそうだ。

社会保障制度全体の中での公的年金

公的年金というお金のやりとりだけに議論を限定すると、選択の幅が狭まる。社会保障制度全体の中で公的年金制度のあるべき姿を考えるべきだ。白波瀬氏や宮本氏はこの点を指摘する。白波瀬氏の言葉を借りるのであれば、現金給付だけでなく、「生活保障の観点から、教育・保育サービス、医療等の現物給付を通して、世代を超え、生涯にわたる社会保障制度」全体で、公平性を担保する方向が考えられるのだ。さらに、宮本氏の言葉を借りれば、公平性は制度の信頼性を高めるために重要だが、「年金制度の世代間の公平性ばかりが強調され、社会全体の公正(justice)が議論されていない」ことは問題である。「雇用や家族、福祉を含むトータルな社会保障制度の中で、現役世代への就労支援や家族支援に財源が振り向けられること」も重要なのだ。公的年金制度だけの枠で世代間の公平性の議論をするのではなく、現役世代が何を求めているのかという点にもっと議論を向けるべきである。牧原氏も指摘するように「高齢者は給付の一部を我慢してでも、それを次世代に投資するという発想」を持つことも含めて、総合的な視点から世代間の公平性の議論をする必要がある。

つまり、公的年金に論点をしぼることで世代間の公平性という重要な問題の存在が分りやすい形で浮かび上がって

くる。そうした形で多くの人が問題の存在を認識することができる。しかし、そのようにして公平性という問題をいったん深く考え始めると、公的年金だけに限定した制度論議ではすまなくなってくる。また、公的年金を超えたより広い社会保障制度や雇用・教育制度にまで選択の幅を広げることで、より多くの国民が納得するような改革の方向が見えてくる。

社会保障制度は国民全員が納得して支えるものでなくてはいけない。だからこそ公平性が重要なのだ。ただ、公平性を個々人の損得勘定の問題だけにとどめてはいけない。宇佐美氏が指摘するように、国民の多くが議論に参加し、ある程度納得できるような「熟議的合意」を目指すことが求められる。また、宮本氏が指摘するように、年金制度の公平性と同時に、社会の公正にまで議論を広げていく必要がある。宮本氏によれば、社会の公正とは、「社会参加の条件がいつの世代でも確保されていくということ」である。「雇用の安定性が揺らぎ、家族の形成も不安定化している」にもかかわらず、現役世代は負担のみに余儀なくされ、必要な支援を受けることができていないことが大きな問題だと言う。

「年金の勝負どころは公平性だ」としつつも、日本の場合、「年金の公平性を確保するという議論を突き詰めると、そのためだけに財源が使い尽くされてしま」うという点を宮本氏は危惧する。日本の社会保障の支出の中で、若い人に対する支援の比率を高めるためにも、社会保障制度全体、あるいはそれに雇用支援なども含めた、大きな枠組みの中で考える必要があると指摘している。今後の公的年金と世代間の公平性をめぐる議論においても、大いに参考になるだろう。 ■

伊藤元重(いとう・もとしげ)

NIRA理事長。東京大学経済学部卒。米国ロチェスター大学Ph.D.。専攻は国際経済学、流通論。1993年東京大学経済学部教授、96年より同大学大学院経済学研究科教授、現在に至る。経済財政諮問会議議員、社会保障制度改革国民会議委員、など。



世代と所得を軸に改革を

小塩隆士 一橋大学経済研究所 教授



公的年金制度は、生まれた時期にかかわらず、生涯を通して見た年金の受け取り総額と、保険料や税による負担総額との収支差が、大体同じになっていることが望ましい。しかし、現実には、受益と負担の収支差額が世代によって大きく異なり、世代間の不公平性が存在する。制度の沿革上、そこにはやむを得ない部分もあるが、これから生まれてくる将来世代が一方的に不利な立場に追い込まれるような制度は是認できない。公的年金制度は、生まれた年代の違いや政策決定への参加の有無にかかわることのない「世代間の公平性」を基礎に運営すべきだ。

世代間格差を是正するためには、若い世代が負担する保険料収入の額に応じて、年金給付額を全体として自動的に削減する仕組みを組み込むことが必要だ。しかしながら、その結果、高齢の低所得世帯が増加してしまい、その人達への生活保障をどうするのかという反論もでるだろう。そこで、所得面で困っている人は年齢にかかわらずみんなで助け、そうでない人は高齢者であっても助ける側に回る仕組みにする。「世代」と「所得」の2つを軸に制度改革を考えるべきだ。

[詳しくはこちら](#)

世代を超えた思いやりを

牧原 出 東北大学公共政策大学院 教授

政治学における「世代」には、次の3つの捉え方がある。1つは、ある時代を共有する一つの集団（コホート）である。例えば、戦間期の世代、団塊の世代など。2つは、家族、すなわち、祖父母、親、子ども、孫といった血縁の系譜で捉える考え方だ。3つは、若年、高齢という年齢による区分である。

高い経済成長がある程度終焉を迎える1980年代頃までは、コホートや家族という意味で世代を捉え、経済成長の果実を世代間で分配しようとの意見が説得力を持っていた。しかし、その後、少子高齢化が進行し、低成長、デフレ、財政危機といったその時々の経済情勢の変化に若年世代が晒されるなかでは、「年

齢」の立場から世代を考えていくことが重要になる。高齢者は給付の一部を我慢してでも、それを次世代に投資するという発想が必要だ。たとえ、自分達が働き盛りの時に豊かであったとしても、退職後に社会状況が悪化したのであれば、次世代への思いやりを持たねばならない。

この「世代を超えた思いやり」は、制度の透明性を高くして、じっくり話せばわかるといった理性に訴えるだけではなく、最後にあと一歩を踏み出すために共感できるような物語（ふわっとした理屈）が必要となる。その理屈をメッセージとして送るのは政治の役割だ。

[詳しくはこちら](#)

公的年金の世代間公平性とは

わが国の公的年金制度は、少子高齢化が進行するにつれて世代間の不公平が拡大する。

こうした問題が指摘されながらも、抜本的な改革が行われずに放置されている。

公的年金制度における世代間公平性とは何か。そして、現状をどう打開すべきか。

経済学、法哲学、政治学、社会学の第一線で活躍している識者に聞いた。

インタビュー実施:2012年10~12月 聞き手:島澤 諭(NIRA主任研究員)

社会保障制度全体で公正の実現を

宮本太郎 北海道大学大学院法学研究科 教授



年金制度の勝負どころは、支払った分がしっかりと自分に還元されることであり、しかもその仕組みが透明度の高い形で提供されることが公平性だと思っている。

しかし、昨今の年金改革の議論をみると、年金制度の世代間の公平性ばかりが強調され、社会全体の公正(justice)が議論されていないことに戸惑いを感じる。負担と給付のバランスだけではなく、社会参加の条件がいつの世代でも確保されていくということが公正の中身として大切だと思う。雇用の安定性が揺らぎ、家族の形成も不安定化している現状にもっと目を向けるべきだ。現在の社会にとってより重要なのは、雇用や家族、福祉を含むトータルな社会保障制度の中で、現役世代への就労支援や家族支援に財源が振り向けられることによって、社会の公正が実現されることだ。それは、現役世代が就労でき、家族を作って子どもを育てることができ条件を社会が用意することを意味する。

日本の場合、年金の公平性を確保するという議論を突き詰めると、そのためだけに財源が使い尽くされてしまい、現役世代への支援に必ずしも振り向けられないおそれがある。そこで、戦略的には、年金制度の公平性だけではなく、トータルな社会保障制度として公正を実現することも同時に考えたい、と思っている。

[詳しくはこちら](#)

公平性は個人単位で考えよ

宇佐美 誠 東京工業大学大学院社会理工学研究科 教授



制度の公平性(fairness)とは、一人ひとりの市民に特定の社会制度が与える利益と負担が釣り合うことである。重要な点は、つり合いを個人単位で考えることだ。個人単位の公平性が確保されれば、世代は個人の集合であることから、世代間の公平性も保証される。現在の高齢層はかつて私的扶養や高度経済成長への貢献をしたのだから、現状の世代間格差に問題はないという意見もある。しかし、同一世代に属していても、私的扶養の有無や経済への貢献度は一人ひとり違うので、高齢層として一括りにする意見にはあまり説得力がない。

少子高齢化が進む今日、現行の賦課方式では、後

に来る世代ほど負担が増大してしまい、世代間公平性がますます損なわれるから、積立方式・税方式も視野に入れた抜本的改革が必要となる。だが、国民が十分な情報に基づいて、活発に議論して賢明な合意に達するのは、現実には難しい。他方で、世代間格差は拡大していくので、待たなしの状況だ。そこで、政府は、仮に情報に基づき市民が議論すれば行き着くだろう「熟議的合意」によって支持されると考える制度改革を自らの責任で進めるとともに、その改革の是非を市民が判断できるように情報提供を行うべきだ。

[詳しくはこちら](#)

世代内での再配分も課題に

白波瀬佐和子 東京大学大学院人文社会系研究科 教授



格差や不平等を語る際に、現時点での状況のみならず将来への見通しが重要になる。例えば、公的年金に関する不公平感は、自分がいざ高齢者になった時の保障への不確実性に根ざしている。

公的年金は社会保険の枠組みをベースにして、不確実性が高い長期にわたる将来に備える蓄えであって、世代間の損得論を強調しすぎるのは望ましくない。そこで、どの世代の人々も、自らの生活が社会によって支えられているというのを実感してもらえようにする必要がある。年齢を中心に設計された現状の制度を再検討し、生活保障の観点から、教育・保育サービス、医療等の現物給付を通して、世代を超え、生涯にわたる社会保障制度の恩

恵をアピールすることが考えられる。

生まれた時期(出生時期)によって時代背景が異なり、リスクの種類や程度も違ってくるので、世代間の不公平は公的年金制度の中にある程度はビルトインされているといってもよい。それでも、社会全体で共に支えあうことのメリットは理解されるべきだ。そこで、若年対高齢という世代間格差だけでなく、同じ世代内の格差に対応する再分配政策を積極的に検討してはどうだろうか。例えば、裕福な高齢者を財源提供者として積極的に制度に組み込むことで、若い現役世代だけに負担を強いることがないよう世代間バランスへの軌道修正を試みる。

[詳しくはこちら](#)



[NIRA 公式 Facebook]

<http://www.facebook.com/nira.japan>

NIRAの研究成果や活動状況を紹介していますので、ご利用下さい。
研究を進める上で大きな励みになりますので、ぜひ、たくさんの「いいね」をお願いいたします。

[NIRA ホームページ]

<http://www.nira.or.jp/index.html>

NIRA 政策レビューのバックナンバーをはじめ、
NIRA の諸活動を紹介するホームページをご利用ください。

総合研究開発機構 (NIRA)
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー 34 階
Tel. 03-5448-1735 Fax. 03-5448-1744 E-mail. info@nira.or.jp

NIRA 政策レビュー 【No.59】

2013年1月30日発行
©公益財団法人総合研究開発機構

編集発行人：伊藤元重 NIRA 理事長

※ 本誌に関するご感想・ご意見をお寄せください。
E-mail：info@nira.or.jp