

全世代型社会保障の概念

河野 惟隆

The Concept of All Generational Type's Social Insurance

KOHNO, Koretaka

キーワード：全世代型社会保障、幼保教育無償化、子育て世代、子育て「後」世代、
税負担併用型社会保険

(本稿は、公共事業学会 2020 年度大会で発表したものをまとめたものである。学会発表の際には、討論者の和田 尚久・東洋大学教授から、「本稿の意図は、巷間、全世代的社会保障と称して、恰も、新しい考え方のように言うが、所詮、言葉の言い換え、つまり、単なるレトリックでしかない、ということを確認したい所にある」との御指摘を受けたが、意図を明示化して頂き、有難かった。記して謝意を表する)。

(以下では、全世代型社会保障に関して一般的にみられるものの検討対象として『日本経済新聞』に掲載されているものを引用し、又、肯定的に引用するものとしても同様にし、それらを囲んで示すことにする)。

1 全世代に含まれるのは高齢者世代と子育て世代だけ

そもそも、全世代型社会保障という概念は、社会保障制度改革国民会議が 13 年 8 月に提言し、主として高齢者世代を給付の対象とする社会保障から、切れ目なく全世代を対象とする社会保障への転換を目指すものだ。提言では、年金・医療・介護が中心の従来型社会保障（1970 年代モデル）を修正し、現役世代の雇用・子育て支援・低所得者や住まいの問題なども対象とする新たな社会保障（2025 年モデル）の構築を目指すとした。『日本経済新聞』「能力に応じた負担制度を」2019 年 11 月 6 日。

「全世代型社会保障という概念」は、「高齢者世代を給付の対象とする社会保障から、切れ目なく全世代を対象とする社会保障への転換を目指すものだ」と言っても、「全世代」に、高齢者世代を含むことを自明とし、そのうえで、保育児・幼児の子育てを行っている子育て世代を新たに含めることを、

「転換を目指す」と表現したに過ぎない。

「年金・医療・介護が中心の従来型社会保障（1970 年代モデル）を『修正』し、現役世代の雇用・子育て支援・低所得者や住まいの問題など『も』対象とする」と言っても、『修正』とは、「年金・医療・介護」を廃止するのではなく、それを残したうえで、「現役世代の雇用・子育て支援・低所得者や住まいの問題など」を新たに付け加えるのが、「問題など『も』対象とする」という場合の『も』の意味である。

安倍政権は全世代型社会保障への転換を図るため、消費税の増収分のうち約 8 千億円を幼児教育無償化に充てる。高齢者向け給付が中心の現在の社会保障制度を見直し、将来を担う子供がいる世帯へも分配を手厚くしようというわけだ。『日本経済新聞』「幼児教育の質向上が急務」2019 年 9 月 24 日。

「高齢者向け給付が中心の現在の社会保障制度を見直し」も、「高齢者向け給付」を廃止するのではなく、その存続を前提として、「将来を担う子供がいる世帯へ『も』分配を手厚くしよう」という場合の、『も』から明らかなように、「高齢者向け給付」に付け加えて、新たに、「将来を担う子供がいる世帯へ・・・分配を手厚くしよう」ということなのである。

なお、全世代と言っても、年金世代に入る直前の現役世代の、子育て「後」世代と、現役世代に入ったが、子育て「前」世代が、一般に言われている全世代には暗々裏に含まれていない。

2 幼児教育無償化

幼児教育無償化によって、料金負担が、税負担に変わり、また、負担者が、子育て世代から、子育て「後」世代と、子育て「前」世代の両世代に変わる。

税としては所得税のみを考慮することにする。税負担者としては、子育て「前」世代よりも、子育て「後」世代の方が圧倒的に多いので、以下、負担者としては、子育て「後」世代のみを考えることにする。

幼児教育無償化によって、「将来を担う子供がいる世帯へ・・・分配を手厚くしよう」と言っても、この子育て世代が、将来子育て「後」世代になった時、その時の幼児教育無償化のための財源として、所得税の負担をしなければならない。

つまり、幼児教育無償化が行われなかった場合の所得税負担に比べ、幼児教育無償化のための負担額だけ、増税になる。子育て世代の時に、無償化によって軽減された負担額だけ、負担増になるのである。「無償化によって負担減になりますよ」と訴えるなら、対として、「将来、同額だけ、負担増になりますよ」と言わねばならないはずである（人口構成の差は無視することにする）。

幼児教育無償化によって、料金負担が、所得税負担になり、子育て世代の時の一律負担から、子育て「後」世代の時の累進的負担になる。この累進的負担は所得再分配が行われていることになる。幼児教育無償化は、一律負担が望ましいか、あるいは、所得再分配的な負担が良いか、を論ずる必要がある。

結局、幼児教育無償化の導入に際しては、子育て世代の時の負担が良いか、あるいは、子育て後世

代の時の負担が良いか、を論じ、同時に、幼児教育の負担は、一律が良いか、あるいは、所得再分配的な負担が良いか、を論じる必要がある。

「全世代型」とは本来、単に子どもや若者向けの給付を増やすという意味だけではない。若い世代に過度な負担を押しつけないように世代間格差を是正することこそが、本当の全世代型社会保障だ。いくら幼児教育が無償化されても、将来それを上回る負担増が押しつけられるなら全く意味がない。『日本経済新聞』「財政の現実『見える化』が先決」2019年11月5日。

「将来それを上回る負担増」とは一般的には、若い世代が年齢を重ねて中高年になった現役時代に、その時の引退世代のための負担を指すが、以上述べてきた負担は、子育て後世代の、子育て世代のための負担である。念のため、付け加えておく。

【2 への参考資料】

「義務教育費等の公的支出と「全世代型社会保障」

子育て支援で明示的に対象とされているのは、保育児や幼稚園児などの就学前人間の保護者である。しかし、子育て世代への、子育て「後」世代と子育て「前」世代による所得再分配なら、義務教育無料化や、高校教育無償化や大学教育への補助も同様である。これらを全世代型社会保障に含めるのが適切か否か、あるいは、これらと、前者の就学前に対するものとを、一括して、全社会型社会保障とは独立させて考慮すべきか否かはさておき、後者のうち、義務教育について以下、述べる。以下では、子育て世代それ自体を、子育て「時」だけでなく、子育て「前」と子育て「後」それぞれにおいても考慮するので、謂わば時系列的に考慮するので、保護者と称することにする。(以下は、河野 惟隆 (1999 年)『地方財政の研究』税務経理協会、203-205 頁)。

義務教育の受益者は、生徒本人、その保護者そして社会全体であるが、ここでは保護者について考えることにする。

以下では義務教育のためだけの税負担を考える。もちろん税負担は個別に義務教育あるいは他の項目に課されるのではなく一括して課されるのであるが、以下では、便宜的に義務教育のためだけの税負担について考える。

次のように記号を定める。

t : ある特定の期間。したがって t 期よりも 1 期だけ前の期間は $t-1$ で、後の期間は $t+1$ で、それぞれ表す。

y_t : 自分の子供に t 期には義務教育を受けさせず、将来の $t+1$ に受けさせる、一般には若年の、人々の、 t 期の税負担。

r_t : t 期に自分の子供に義務教育を受けさせている人々の t 期の税負担。

m_t : t 期よりも過去の $t-1$ 期に自分の子供に義務教育受けさせた、一般には中高年の人々の t 期の税負担。

E_t : t 期の教育費。

そうすると次のようになる。

$$E_t = y_t + r_t + m_t$$

つまり、さしあたり、義務教育は受益者が授業料を払わない限りで、無償で

はあるが、それは自己負担が全くない、ということではない。無償ではあるが、 r_t だけの自己負担は負っているのである。 r_t だけの自己負担を負いつつ、同時に、 $y_t + m_t$ の補助を受けているのである。 t 期だけに関する限り、保護者は、若年と中高年とから所得再分配を受けている。世代間の所得再分配が行われている。

さらに次のように記号を定める。

$(t-1)$: $t-1$ 期の期首。各世代は 3 期だけ税負担をするものと仮定し、したがって例えば、 $(t-1)$ に初めて税負担を行う世代は、 $t+1$ 期の期末までしか税負担は行わないと仮定する。

$G_{(t-1)}$: $(t-1)$ に初めて税負担を行うことになった世代の、 $t+1$ 期の期末までの、生涯の税負担。そうすると次のように表せる。

$$G_{(t-1)} = y_{t-1} + r_t + m_{t+1}$$

ここで年齢構成に差異がないと仮定すると一般には次のように考えてよい。

$$y_t + r_t + m_t = y_{t-1} + r_t + m_{t+1}$$

$$\text{よって} \quad y_t + m_t = y_{t-1} + m_{t+1}$$

つまり、 t 期の保護者が受けた補助額は、その保護者が、過去の $t-1$ 期と、将来の $t+1$ 期に与える補助額と同額と考えてよい。結局、 t 期には横断的に見ると、世代間の所得再分配が行われているが、時系列的に見ると、それは行なわれておらず、全額が、自己負担になっていると言って良い。無償と言っても、全額が自己負担になっているのである。

ただし、年齢構成の差異により部分的に世代間の所得再分配は行われている。この点を別にすれば、基本的には全額が自己負担になっているということになる。

このように無償制度において、結局は、全額が自己負担になっているとすると、無償制度と有料制度とは異ならないということになる。有料制度は、謂わば定義によって、自己負担になっているからである。

ここでこれまでの無償制度を、完全な有償制度つまり有料制度と比較することにする。その際に、無償制度の下での税負担分だけ、減税にする、と仮定する。両者を比較するためにはこのような仮定が必要である。税負担を温存した状態での無償制度の廃止も、想定されうるが、それは有償制度との比較たりえない。

有料制度にしても、無償制度と基本的には同一である。 t 期に保護者である世代について考える。 $t-1$ 期の減税相当額 y_{t-1} を貯蓄して t 期に取り崩す。 $t+1$ 期の減税相当額 m_{t+1} だけ、それによって $t+1$ 期に返済することを契約して、 t 期に借り入れる。結局、 t 期の取り崩し額 y_{t-1} と、 t 期の減税相当額 r_t と、 t 期の借入額 m_t との、合計額を、 t 期の教育費 E_t に支出する。各世代の負担額は、無償制度の場合とまったく同一である。

ただ異なるのは世代内の所得再分配が行われるか否かということだけである。有料制度で一般に想定されるのは所得格差とは独立に同一の授業料が課されるということである。無償制度の下での税負担は累進的となっている。したがって、無償制度の下では、若年時、保護者時、中高年時の各期において、世代内の所得再分配が行われる。特に、年功序列型賃金制の下にあっては、中高年時の、世代内所得再分配は大きなものとなる。有料制度の下ではこのような所得再分配は行われぬ。無償制度との対比で言えば、有料制度の下での教育費の下での世代内における負担は、逆進的である、ということになる。

3 所得代替率の 50%以上の維持

年金財政は人口推計に併せて 5 年ごとに検証され、持続可能性を確認する。2019 年の財政検証結果は 8 月 27 日に公表された。

年金財政を巡り少子化の進展などに合わせて給付額の伸びを抑える「マクロ経済スライド」が導入されている。財政検証では①年金保険料を固定しつつ②所得代替率（モデル世帯の年金額を同世帯が 65 歳になった時点の現役男性の平均手取り年収で割った値）を 50%以上に維持する③100 年後の積立金について 1 年間の給付に必要な分を確保する——などの条件が成立しているか否かを確認する。

なおモデル世帯とは、40 年間夫が平均賃金で働き、妻が 40 年間専業主婦だった世帯のことだ。モデル年金の所得代替率は年金水準の尺度となっている。『日本経済新聞』「基礎年金の劣化回避が急務」2019 年 9 月 19 日。

「所得代替率（モデル世帯の年金額を同世帯が 65 歳になった時点の現役男性の平均手取り年収で割った値）を 50%以上に維持する」、という目標を実現するために、保険料収入と税収を投入しているのである。

年金（保険）、医療保険、介護保険と、主な社会保障制度は社会保険方式をとっており、本来は保険料収入で賄われるべきだ。しかし保険料収入を大幅に上回る給付を続けており、その差の赤字額は毎年約 50 兆円にも及んでいる。

このため国や地方は一般会計からその穴埋めをしている。『日本経済新聞』「財政の現実『見える化』が先決」2019 年 11 月 5 日。

「保険料収入を大幅に上回る給付を続けており」、「このため国や地方は一般会計からその穴埋めをしている」、のは、「所得代替率（モデル世帯の年金額を同世帯が 65 歳になった時点の現役男性の平均手取り年収で割った値）を 50%以上に維持する」、ためである。だとすれば、「社会保障制度は社会保険方式をとって」いるからと言って、「保険料収入で賄われる」、のを、「本来」と、言うべきか、疑問である。むしろ、最初から、保険料収入に税収を上乗せすることを予定している、というのが、「本来」のように思われる。

公的年金保険制度の財政的な骨格は、現役世代が保険料を政府に支払うと、政府はその時点の高齢者に、その人の現役時代の保険料支払い実績に応じて給付する、というものだ。『日本経済新聞』「『100 年時代』適合で安心導け」2019 年 9 月 18 日。

「現役世代が保険料を政府に支払うと、政府はその時点の高齢者に、給付する」、というのは不正確であり、「現役世代が保険料」 『と税』 「を政府に支払うと、政府はその時点の高齢者に、給付する」、というのが正しい。従って、「政府はその時点の高齢者に、その人の現役時代の保険料支払い実績に応じて給付する」、としても、「保険料支払い実績」に等しい額を、いわば返済するのではない。「現役時代の保険料支払い実績に応じて」は、あくまで支払い基準でしかない。「所得代替率（モデル

世帯の年金額を同世帯が 65 歳になった時点の現役男性の平均手取り年収で割った値) を 50%以上に維持する」、という目標を実現する、際に、支払い基準として、「現役時代の保険料支払い実績」を採用しているに過ぎない。

4 おわりに

(以下、幼児教育無償化は、幼保無償化と言うことにする)。

全世代型社会保障という概念は、幼保無償化が新たに行われるようになって初めて登場したものである。しかし、子育て世代への、現役世代の子育て後世代からの、世代間所得再分配なら、以前から、義務教育無償化が存続している。この義務教育無償化は、社会保障ではなく、教育費に分類されているが、世代間所得再分配という観点から位置付けるのであれば、幼保無償化と同じであり、社会保障に分類するのが望ましい。しかも、幼保無償化への歳出より、義務教育無償化への歳出の方が多いことに鑑みるのであれば、世代間所得再分配としては、従って、全世代型社会保障としては、高齢者への支出に次いで、まずは、義務教育無償化を取り上げ、次に幼保無償化を取り上げるのが望ましい。尚、蛇足として、日本では義務教育水準は全国一律であるが、アメリカでは学区の所得水準によって異なり、低所得地域の学区の教育水準は低い、ということを付け加えておく。

以上

(受理日：2021 年 3 月 1 日)

(この ことか・八洲学園大学 生涯学習学部 生涯学習学科 非常勤講師)