

● 年金改革の論点

大阪大学大学院
経済学研究科助教授
國枝繁樹

I はじめに

読者の皆さんの近所にさる老夫婦が住んでいるとしよう。この老夫婦は、自分で稼いだ資産がそれほどあるはずでもないのに、豪華客船での海外クルーズやホテルでの高級ディナー等の豪遊を続けている。いぶかしげに思った貴方が、老夫婦に一体どこからそんなお金が湧いてくるのか尋ねてみると、老夫婦は、「借金です。」と答える。「しかし、担保になる物がないでしょう。」と、さらに尋ねた貴方に返ってきたのは、思いもかけない次のような返事であった。「2,000万円ほどは、今働き盛りの長男を担保に、銀行から借りました。それから、長男の嫁の腹の中にいる初孫を担保に入れて、あと4,000万円ほどサラ金から借りています。」

読者の皆さんは、実際には、そんな老夫婦はいないし、もしいたら周囲の人々から大変な非難を浴びていると思うだろう。ところが、あなたの周りにもいるのである。これは、現在の平均的な高齢世代の日本人の姿なのである。

もちろん、現在の高齢世代は、個人としては、子や孫を担保にして、借金などしていない。また、苦しい生活を続けているお年寄りも少なくない。しかし、高齢世代全体としては、賦課方式の年金制度や財政赤字

を通じて、推計方法にもよるが、1人当たり6,000万円以上の利益を得る一方、その負担は、現役世代に1人当たり2,000万円超、さらには、将来世代に1人当たり4,000万円近くの負担を負わせていると見られている。⁽¹⁾

さて、くだんの老夫婦がしばらくしてから貴方のところに立ち寄り、「長男が最近、こんなに負担を負わされるのは損だと不満を言い、家を出ていこうとしている。」とグチを言う。町の民生委員も務める貴方は、ここぞとばかりに、老夫婦のやり方がひどすぎるからだと説教を始める。「私らも戦争で苦勞したのだから少しぐらいの楽をしてもよいだろう。」と反発する老夫婦に対し、貴方は、「それでも限度があるでしょう。少しは借りた金を返して、息子さんやお孫さんの負担を減らしてあげなさい。」と忠告する。ところが、そこに偶然居合わせた何人かの大学教授の友人はまったく異なった感想を漏らす。大学教授A「親に孝行するのは、子供の当然の義務だ。損得で物を考える長男がおかしい。」、大学教授B「任意に息子さんに負担させるのが無理なら、強制的な手段で負担をさせればよい。」。そして、大学教授達は、貴方が想像もしなかったテーマで議論を始める。大学教授B「しかし、長男の負担が2,000万円で、孫の負担が4,000万円とは不公平だ。3,000万円ずつの負担に調整した後、今度は長男が孫を

担保に借金をしないよう、長男と孫は別居させよう。」、大学教授A「長男と孫の負担の調整など、その時が来ればちゃんと行われる。助け合うのが親子なのだから、別居する必要はない。」

貴方は、「そもそも、老夫婦が、子や孫を担保に6,000万円も借りていることに原因があるのでは…」とつぶやくが、大学教授達は、貴方のつぶやきを気にせず、長男と孫の負担の在り方につき議論を続けている……。

本稿においては、我が国における年金改革の議論を、欧米における最新の年金研究の成果も踏まえながら、國技(1999)での分析に沿い、整理を行う。頁数の制約もあり、議論を紹介できる論点のごく一部に限られるが、従来、我が国であまり論じられてこなかった観点も含めて、議論を紹介することとしたい。読者は、本稿を読み終える頃には、上に示したエピソードの意味するところをより深く理解するようになるであろう。

II 公的年金制度の危機の意味

論点1：公的年金制度の危機とは何か

我が国の公的年金制度が重大な問題を抱えていることについては、国民の間にも広く知られてきたが、公的年金制度の危機とは、具体的に何を意味するかは、必ずしも理解されていない。

公的年金制度の危機の根本的な原因は、実質上、賦課方式をとっている我が国の公的年金において、少子高齢化が進み、現行の給付水準を維持していくためには、現役及び将来世代の負担(保険料あるいは税)が重くならざるを得ないことにある。逆に言

えば、現行の給付・負担水準のままでは、年金財政が破綻するということである。実際、将来の年金給付に不安を持つ若い世代の中には、保険料を納付しない者も現れている。

こうした年金財政の「破綻」との指摘に対し、民間会社と違い、政府は、税の形で強制的に国民に負担を課することができるから、年金財政は決して「破綻」しないとの批判もある。しかし、経済理論においては、政府の債務の償還可能性は、政府が徴税能力を持っているかだけでなく、償還する政治的意図を持っているかにもよるものであることが、累積債務問題の分析により、よく知られている。かつて、米国の大銀行の多くが、国は決して破産しないと認識の下、ラテン・アメリカ諸国に多額の貸出を行ったが、結局、債務国は債務不履行宣言をして、多くの債務が履行されなかった。こうした諸国は、国民に課税するための強制力を有していなかったのではなく、増税等により債務返済を行うより、債務不履行宣言する方が、国民にとって望ましい選択であることから、政治的に後者を選んだのである。(累積債務問題については、例えばEaton and Fernandez(1995)参照)同様に、年金財政においても、将来世代があまりの高負担に耐えかねて負担を政治的に拒否すれば、その意味で、年金財政は破綻する。(Kotlikoff, Persson and Svensson(1988))もともと、今後、少子高齢化の進展により、国民のうち、老人の占める割合は急速に増加すると見込まれており、多数決に基づく民主主義の下では、高負担を課される世代の抵抗も少数派意見として無視され、「世代間の搾取」により年金財政が維持されるかもしれない。結局、年金財政が「破綻」するか否かを論じるのは建設的ではなく、まず求められる負担が将来世代にとって受け入れがたいほど重いものとなるか否かが、年金制度の持続可

能性の観点からは重要となってくる。このように、現在の年金財政の持続可能性に疑問があることを、年金危機と捉え、持続可能性を回復するような年金改革を求めているのが、ひとつの考え方である。

しかしながら、単なる持続可能性の問題のみならず、さらに進んで、現行の年金制度が世代間の受益と負担のバランスの観点から見て、著しい不公平を抱えているのであれば、それ自体が年金制度の危機であり、その是正を図っていくべきとの考え方もありうる。その場合、保険料負担のみに着目するのではなく、税その他の負担も含めたすべての受益・負担を考えて、世代間のバランスがどうなっているかを考えていく必要があるが、現在の我が国における世代間の受益・負担のバランスは、国際的に見ても最悪の危機的な状況にあるのである。(Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz (1999))

論点2：「世代間の助け合い」か「世代間の搾取」か

我が国の世代間の受益・負担のバランスを見るために、各世代の財政・年金制度を通じた受益・負担の状況を、世代会計を通じて見ると、平成7年度経済白書の試算では、60歳代以上の高齢世代は、6,000万円以上の大幅な受益超過となっているのに対し、20-40歳代の2,000万円超の負担超過であり、さらに将来世代は、4,000万円近くの大規模な負担超過となるなど、前提により程度に差こそあれ、高齢世代の大規模受給、現役世代の小幅負担超、将来世代の大規模負担増で一致している。

こうした世代間の受益・負担のアンバランスも、高齢者が他の世代に比べて経済的にきわめて苦しい状況になるのであれば、「世代間の助け合い」として理解しうる余地もあるが、実際には、現在の我が国において、

平均的には、高齢者が一律に経済的な弱者であるとする「高齢者かわいそう論」は当たらないことがよく知られている。例えば、平成6年総務庁「全国消費実態調査」では、高齢者夫婦世帯の年間収入平均495.3万円、貯蓄現在高平均2,246.1万円であり、標準世帯よりも高くなっている。また、高齢者世帯と現役世帯の1人当たり消費についても、食料・住居に関する支出、保険医療、教養娯楽及び交際費は、高齢者の方が高くなっている。すなわち、現在の財政・年金制度は、平均的には貧乏である現役世代から平均的にはより裕福な高齢世代への所得移転を行っており、世代間の「助け合い」どころか世代間の「搾取」と呼ぶにふさわしい状況になっている。⁽²⁾⁽³⁾

年金制度がタテマエと異なり、貧しい者から裕福な者への所得移転になっているのではないかとの問題は、我が国だけの問題ではなく、先進国及び途上国の両方について指摘されつつある。例えば、Gokhale and Kotlikoff (forthcoming) は、米国の社会保障制度において、若い世代が収益率で見て非常に不利に扱われてきたことを指摘している。それでは、年金受給者の方が平均的に生活が苦しいのかといえば、Mulligan and Sala-i-Martin (1999) は、米国においても、年金受給者の1人当たり消費支出の方が若い世代よりも高いとの推計を示している。年金制度に伴う逆所得再分配の問題は、年金制度の恩恵を受けるのが、エリート層に事実上限られる途上国において、より深刻であり、世銀レポート "Averting the Old Age Crisis," (1994) が、途上国に対し、賦課方式の公的年金の役割縮小を勧めたひとつの理由もそこにある。

本稿においては、我が国の年金改革においては、単に年金制度の破綻を回避するのみでなく、さらに進んで、聖域を設けるこ

となく「世代間の搾取」を是正し、各世代間の望ましいシェアリングを実現していくことが不可欠であるという立場から、年金改革を論じることとする。

Ⅲ 賦課方式の年金制度：世代間のリスク・シェアリングと政治的リスク

論点3：年金制度を世代間のリスク・シェアリングの手段とみるべきではないのか

世代間の不公平を重視する見方に対し、主に賦課方式を支持する論者からは、年金制度は、そもそも「世代間の助け合い(世代間扶養)」であり、そもそも損得論で議論すること自体が適当でないとの主張がある。(例えば、堀(1997))こうした主張の背景には、社会保障研究者の間で伝統的にとられてきた「社会保険」と「社会扶助」の2分法が存在している。こうした考え方においては、「保険原理」とは、リスク分散という保険の原理に従い、貢献に応じた給付及び受益に応じた負担(応益原則)を基盤とするものであるのに対し、「扶助原理」は、ニーズに応じた給付及び能力に応じた負担(応能原則)を基盤とするものとされる。その上で、公的年金は、そもそも保険原理だけではなく、扶助原理にも基づくものであるとされ、したがって、公的年金を論ずるときに、世代間の損得という保険原理のみに基づく主張を行うこと自体が、「公的年金に対する理解を欠いたものといわざるをえない」(堀(1997), p10)として否定されてしまい、結局、積立方式への移行を支持する論者との議論も、イデオロギー論争のように噛み合わない不毛なものになってしまうのである。(さらには、広井(1999)は、「連帯・相互扶助」を、アングロサクソン型保険とは異なる、共同体を重視するアルペン型保険の特質であると

の論理を展開し、2分法を弁護している。)

もっとも、公的年金の機能分化を勧めた世銀レポート(1994)の影響もあり、経済学者の間でも、基礎年金は「福祉原理」で運営される賦課方式の年金とし、報酬比例部分は、世代内の「保険原理」に基づく積立方式の年金とするとの考え方をとる論者も少なくない。(小塩(1998))最近では、こうした2分法が、基礎年金は、「扶助原理」(あるいは「福祉原理」)に基づくものであるとの理由で、その財源は、「税方式」が望ましいとの主張にもつながってきているわけである。

こうした2分法については、塩野谷(1997)が社会契約論に基づくRawls的な正義論の立場から批判を加え、社会扶助についても、Rawls流の無知のベールを前提とすれば、社会保険と同様のリスク分散の観点から論じることができるとの指摘を行っている。(堀(1997)及び広井(1999)は、それぞれの立場から塩野谷(1997)に対する批判を行っている。)経済学者の観点から見れば、政策の優劣を論じるには何らかの規範が必要だが、規範となる社会厚生関数を無知のベールを通じた期待効用と位置づけ、リスク分配を通じ期待効用を向上させるものとして所得再分配を評価することは、従来からの有力な考え方のひとつであり、違和感のないものである。(例えば、代表的な財政学の教科書であるAtkinson and Stiglitz(1980)の第11章、Atkinson(1987)等を参照のこと。)

しかしながら、我が国の年金改革論議においては、年金制度を「世代間のリスク・シェアリング」の制度と見る視点はこれまで欠けていたように思われる。⁽⁴⁾ 伝統的2分法をとる者は、「世代間扶養」を保険原理と関係ないものと位置づけることにより、そもそも「世代間のリスク・シェアリング」という発想を排除していたし、他方、世代間の公平を重視する経済学者の議論も、なぜか「世

代内のリスク・シェアリング」にのみ注目し、「世代間のリスク・シェアリング」という点については、議論してこなかった。考えてみれば、賦課方式の支持者の多くは、賦課方式の利点として、想定を超えた経済変動のリスクへの対応が可能ということにも言及してきたのだから、「世代間については保険原理は関係ない」とする主張自体が、論理的に自己矛盾であったといえよう。

「世代間のリスク・シェアリング」の観点から年金改革を考えることの利点は、望ましい「世代間の助け合い」の基準を明示的に考察できる点にある。年金改革の議論が噛み合わない1つの理由も、年金制度を「世代間の助け合い」とする論者が、それでは何が望ましい「世代間の助け合い」の在り方なのかにつき、明示的な基準を示さず、単に抽象的に「連帯・相互扶助」が必要との理由で、現役世代や将来世代が高齢世代に所得移転を行うことを正当化することに終始したため、それ以上の議論の仕様がないうちに一因があったと思われる。しかも、多くの論者が、世代間の損得を語るべきではないといながら、現在の年金制度がもたらしている世代間の不公平は看過し得ないとしており、ますます何が判断の基準なのか不明であった。明示的な基準を示さず、「連帯・相互扶助」「共同体」等の抽象的な概念を持ち出すことは、一步間違えば、封建的な「家」思想や儒教的な「忠孝」の考え方に近づき、「世代間の搾取」を正当化することになりかねない。また、賦課方式の支持者は、積立方式をとらなくとも、賦課方式の保険料・給付の調整により、世代間の著しい不公平を回避できると主張するが、明示的な基準がなければ、適時の調整を行うことは困難となるだろう。

実は、欧米の経済学者による最先端の年金研究においては、年金の事務コストの分析⁵⁾等と並び、リスク・シェアリングの手段

としての年金制度の分析が主要なテーマのひとつとなっている。(例えば、一昨年末に、全米経済研究所の行った年金制度のリスクの側面に関するコンファレンスが行われ、その成果が Campbell and Feldstein (forthcoming) にまとめられている。)こうした年金制度のリスクの側面からの経済分析においては、多くの研究成果が生み出されつつあるが、未だ様々な見解が存在しており、コンセンサスがまとまったという段階ではない。したがって、本稿では、國枝(1999)の論旨に沿って、単純な世代重複モデルの分析を通じて、「世代間のリスク・シェアリング」としての賦課方式の年金制度の問題点を考察し、リスクの側面からの分析が「望ましい世代間のリスク・シェアリング」の考察に不可欠なことを示していくこととしたい。

論点4：賦課方式は、望ましい世代間のリスク・シェアリングの方式か

我が国における年金改革の論議においては、「世代間の助け合い」を、確定給付によって高齢者世代の被るリスクをできるだけ軽減することと位置づけてしまい、その結果、負担する側の現役世代が被るリスクを無視してしまっているように思える。「世代間の助け合い」を、単なるリスクの一方的な押し付けではなく、世代間でリスクをシェアすることと位置づけることにより、どのような年金制度が、各世代にとって望ましい「世代間の助け合い」に資するものとなるかを客観的に考えることができるようになる。

その際、何を望ましいとする基準とするかという問題がある。世代間の効用のウェイト付けをした社会厚生関数を定めることにより、公平性の問題まで踏み込んだ分析が可能となるが、どのような社会的割引率

を使うのが適当かは、きわめて難しい問題である。⁶⁾ 本稿では、各世代の効用が増加ないしは維持(少なくとも1世代の効用は増加)するというパレート最適の基準から、望ましい「世代間のリスク・シェアリング」を考えることとする。その場合も、リスクを考える以上、不確実性の取扱いを考えざるを得ないが、最近の研究においては、各世代の事前の期待効用がすべての世代につき増加あるいは維持(少なくとも1世代の期待効用は増加)とするような配分を実現できるかという *ex-ante optimality* の基準と、各世代がどのような状態で生まれても、各世代の効用が増加ないし維持(少なくとも1世代の効用は増加)するような配分が実現するかという *interim optimality* の基準(Peled(1982))が存在する。前者が、各世代がRawls 流の「無知のヴェール」の前にあるとの前提での最適性とすれば、後者は、そうした制約がない下での最適性と考えることができる。当然ながら、後者の基準に照らし合わせて現在の配分より望ましい配分が存在する可能性の方が、前者の基準に照らし合わせるケースよりも低いこととなる。(特に、Demange and Laroque(1999)は、固定された数量の金融資産が存在する場合には、市場において *interim optimality* が実現され、政府の介入の必要がないことを理論的に示している。) 本稿においては、より弱い基準である *ex-ante optimality* の観点から、賦課方式の年金制度等が望ましい「世代間のリスク・シェアリング」の在り方なのかを考察することとする。本節においては、各世代のリスク回避度が、現役期と高齢期で変わらない場合を考え、次節で、リスク回避度が異なる場合に言及する。(より詳しい説明は、國枝(1999)参照のこと。)

まず、ある世代特有のショック(他の世代が経験するショックとは無相関なショック)

が生じる場合を考えよう。高齢世代が被ったリスクを完全にヘッジするような賦課方式の年金制度の下では、高齢世代の被ったリスクは、すべて現役世代に移転される。この場合、年金制度の存否の影響は、各世代において、若いうちにショックを受けるか高齢になってからショックを受けるかだけの違いであり、各世代の期待効用は変わらない。しかしながら、各世代は、そのショックの全部ではなく、一部について、他の世代とシェアするのであれば、各世代が被るショックを和らげることができ、その結果、各世代の期待効用を向上させることができる。したがって、この場合には、高齢世代の受けるショックを部分的に補填するような形の賦課方式の年金制度は、各世代の期待効用を引き上げるものとなる。(Gordon and Varian(1988))ただし、現在の現役世代のみならず、将来世代も含めて広く薄くリスク負担のシェアを行う方がリスク分散の観点からはより望ましく、賦課方式の年金制度は、最適のリスク・シェアリングの在り方ではない。

しかしながら、年金制度を論ずる場合に念頭に置かれる大幅な経済変動、災害等を考えてみると、特定の世代のみならず、その時代に生存している現役・高齢の両世代にその影響が及ぶものと考えられる。まず、災害等のように、ある時代に生存する現役世代・高齢世代の双方が、一時的にネガティブショックを受けるケースを考えてみよう。この場合、賦課方式の年金制度の下、高齢世代の所得を保証しようとする、現役世代の負担をその分増加させなければいけなくなる。現役世代は、高齢世代と同様に災害等によりネガティブショックを受けているのに、その上に、重い保険料負担まで背負わされることとなり、まさに「世代間の搾取」といった状況が生じることになる。これ

は、現役世代も同様のショックにさらされている場合には、賦課方式がリスク分散ではなく、リスク「集中」を招くためであり、各世代が通常の効用関数を有している場合には、リスク集中により、各世代の期待効用は低下することになる。この場合の望ましいリスク・シェアリングとは、災害等による影響を受けない将来世代と、政府による公債発行等を通じて、リスクをシェアしていくことが望ましいリスク・シェアリングの在り方となる。(インフレの場合の議論は後述)

さらに、その時代に生きる世代のみならず、その後の世代にも同様の影響を及ぼし続けるような恒久的ショックを考えてみよう。この場合は、リスク・シェアリングの余地はなく、リスク・シェアリングを行わないことが最も望ましい対応となる。賦課方式の年金制度は、やはり現役世代の被るショックを増幅するリスク「集中」の方向に働き、各世代の期待効用を低下させることとなる。

以上のように、賦課方式は、必ずしも常に望ましい「世代間の助け合い」の方式ではなく、想定されるリスクの種類によっては、むしろ、リスク「集中」を通じ、「世代間の搾取」をもたらす可能性がある。現実の経済においては、現役世代の受け取る賃金、高齢世代が受け取る資本所得も変動するわけで、まず、そうした要素価格の変動も含めた各種ショックが主にどのような性格を有しているのかを検討する必要がある。(先進国における要素価格の変動の性格に関する研究としては、Baxter and Jermann (1997)、Bottazzi, Pesenti and Wincoop (1996)等があるが、コンセンサスは得られていない。)その上で、どのような年金制度が、「世代間のリスク・シェアリング」として望ましいのかの検討を進めていく必要があり、欧米の年金研究の最先端において多くの分析が進めら

れている(例えば、Bohn (1997)、Diamond (1997b)、Shiller (1998)、Bohn (1999)、上述のCampbell and Feldstein (forthcoming) 所収の諸論文等を参照のこと)とされており¹⁷⁾、我が国においても、「世代間のリスク・シェアリング」の観点からの研究がさらになされることが求められている。

論点5：高齢世代がよりリスクに脆弱か

前節では、現役世代と高齢世代が同じショックにさらされた場合、どちらも同程度、効用を低下させることを前提に、賦課方式の年金制度によるリスク「集中」の問題を指摘したが、賦課方式を支持する論拠としては、「稼得能力の減退、喪失した高齢世代は、一般に、物価や経済成長などの変動に対して脆弱であり、これらの変動に対して所得の実質価値の維持が図られる必要がある。」(『平成9年度版 年金白書』p141)との指摘がある。また、同様の指摘としては、「高齢者は、それまでの生活様式に長く慣れ親しんでいるため、現役世代と異なり、生活水準を、経済状況に応じて引き下げることが難しい。」といった指摘がある。こうした指摘に基づけば、現役世代と高齢世代が同じショックにさらされた場合も、より対応能力がある現役世代にショックを転嫁することが望ましい場合がありうる。確かに肉体的な対応能力は、現役世代の方が高いだろう。また、流動性制約が存在せず、現役世代が、ライフ・サイクルを通じた消費の平準化を自由に行える場合は、同じショックでも現役世代の効用低下を小幅に押さえることが可能となるであろう。こうした場合には、現役世代によりリスクを負わせる形のリスク・シェアリングが効率的となりうる。(Shiller (1998))

しかしながら、我が国における現役世代と高齢世代の経済状況を見た場合、一律に

高齢世代の方が経済変動に対し脆弱であると断ずるのは適当でない。すなわち、現役世代の中には、流動性制約下にある家計、住宅ローンの返済に追われる家計等も多く、また、子供の教育費等、先送りや削減の難しい支出が相当部分あるため、経済変動によるショックを被った場合、所得の減少がそのまま生活水準の低下につながる者も多いと考えられる。これに対し、高齢世代の中には、持ち家も多く、相当の貯蓄(平均貯蓄2,246万円)も抱えており、経済変動によるショックに対しても貯蓄の取り崩し等により大幅な生活水準の引下げを必要としない家計が少なくない。実際、厚生省国民生活基礎調査では、高齢者世帯の方が、その他の世帯よりも、生活にゆとりがある世帯の割合が多く、逆に生活が苦しい世帯の割合が少ないことが明らかになっている。こうした実態から考えれば、高齢世代が一律に経済変動に脆弱であるとはいえず、特に、十分な資産を保有する高齢者について、賦課方式の年金制度を通じて現役世代ヘリスクを転嫁していくことは、正当化することが難しいものと考えられる。

論点6：インフレ下では、賦課方式の年金の方が望ましいのか

賦課方式の年金制度を支持する論者は、積立方式においては、インフレがあった場合には、実質的に価値のある年金の支給を行えないが、賦課方式であれば、その時点での現役加入者の保険料の負担により実質的に価値のある年金を支給可能であるとして、賦課方式の年金制度の有利性を指摘する。これに対し、積立方式への移行を主張する論者は、政府によるインデックス債の発行(英米等で発行)、金融革新の成果を受けたインフレヘッジ手段の登場(具体的な商品設計については、例えばBodie(forthcoming))

等により、資金運用を通じたインフレヘッジは可能であると反論している。さらに、こうした反論に対し、賦課方式の年金制度を支持する論者は、我が国の戦後直後のインフレ、オイルショックによるインフレ等の想定を超えたインフレには、通常のインフレヘッジでは対応不能であり、やはり賦課方式でないと対応できないと指摘している。民間年金ベースでの対応を求めるイギリスの年金改革案においても、5%を超えるインフレについては、政府による対応が想定されている。

こうした議論においては、高齢世代に対し、インフレヘッジにより年金の実質価値を維持することが常に望ましいとの暗黙の前提が置かれている。しかしながら、前節までに説明してきたように、特に賦課方式の年金制度下では、現役世代の負担も合わせて考慮しなければ、高齢世代への給付の実質価値確保がそもそも望ましいことなのかはわからない。現役世代が、インフレにより高齢世代の損失に見合うような利得を得るのであれば、現役世代の負担において高齢世代への給付の実質価値を完全に維持することが望ましいということになるが、現役世代も損失を被っているのであれば、実質価値の完全維持は、望ましくないことになる。

例えば、賦課方式の論者が、賦課方式による対応の成功例として挙げる石油ショックによるインフレへの対応を考えてみよう。石油ショックによるインフレは、単なる一般的な物価上昇ではなく、産油国への大幅な所得移転を伴うものであり、我が国経済の構造的転換をもたらす恒久的なネガティブショックと考えられる。したがって、高齢世代のみならず、現役世代及び将来世代も厚生低下を余儀なくされることが想定され、そうした場合に、現役世代(及び将来世

代)の負担により、高齢世代への給付の実質価値の完全確保を図ることは、「世代間の搾取」を意味することになる。実際、現在の「世代間の搾取」の一因は、石油ショック前後の後世代への負担を考慮しない「ばらまき福祉」によることが知られている。(田近・金子・林(1995))

さらに、我が国の戦後インフレのような財政赤字の貨幣調達による激しいインフレの例を考えてみよう。我が国の国民的な年金制度は、戦時中に積立方式により創設されたが、戦後インフレにより、積立金の実質価値は大きく目減りし、賦課方式に転換することを余儀なくされた。この事実は、賦課方式維持の支持者から、積立方式の脆弱性を示すものとして、しばしば引用される。しかしながら、それでは、賦課方式の年金制度であれば、戦後インフレを乗り切ることが可能だっただろうか。賦課方式により、戦後インフレの下、高齢世代への年金給付の実質的価値を維持するためには、現役世代の負担する保険料を大幅に引き上げる必要があった。しかしながら、実際には、戦後直後、現役世代にそうした余裕はなく、保険料はむしろ引き下げられており、賦課方式の年金制度でも、戦後インフレに対応できなかったのは確かである。そればかりか、保険料収入に限られる中、一定の年金給付を確保していこうとすれば、積立方式の下では、積立金を取り崩し、賦課方式に転換することで、不足財源の一部を補うことができるが、積立金を有しない賦課方式の下では、そうしたことは不可能であり、不足財源は、より大きくなる。したがって、賦課方式の下では、積立方式に比べて、年金給付をより大幅に削減するか、貨幣調達を増やして不足分を充当するしか方策はないこととなる。後者の貨幣調達の増加は、よりインフレを激しくすることにな

り、結局、年金給付の実質価値はさらに下落することになる。すなわち、積立方式の場合には、大幅な経済変動の場合に、「積立方式から賦課方式への転換」という最後の手段が残されているのに対し、賦課方式にはそうした手段はないわけで、戦後インフレの経験は、むしろ積立方式の有利性を示すものといえる。(この結論を奇妙に感じられる読者もいるかもしれないが、一般会計と年金会計を統合した統合会計で考えれば、積立方式の場合には、統合会計に財政黒字を積み立てた基金があるのに、賦課方式の場合には、そうした基金が存在せず、したがって、国家財政全体で余裕のある前者の方が経済変動への対応力に優れているということである。)

ただし、積立方式で、公的に積立金を保有・運用することは、非効率な運用等の政治的リスクを負うことが指摘されており(次節注8)、実際の政策決定に際しては、メリット・デメリットを慎重に検討する必要があるだろう。(経済変動への対応能力が国家財政全体の余力に依存し、かつ年金会計での積立金運用の政治的リスクが大きいのであれば、我が国の場合には、積立金の積み増しの前に、残存する国債の償還を優先すべきとも考えられる。)

論点7：賦課方式の公的年金において、「世代間の搾取」は政治的に回避できるのか

世代間のリスク・シェアリングの観点から、仮にある基準に基づいた賦課方式の公的年金制度が望ましいとされても、その実現が政治的に可能かが、次の問題となる。年金研究の最前線では、最近のマクロ経済学を中心とした政治経済的アプローチの展開を踏まえ、年金制度の政治リスクに関する議論が活発に行われている。(サーベイとしては、とりあえず、Persson and Tabellini (Sec.3,

forthcoming)、Mulligan and Sala-i-Martin(1999)を挙げておく。

民主主義下における政治的選択を考察する枠組みとして、まず考えられるのがいわゆるMedium Voter 仮説に基づく分析である。社会保障政策や国債政策に関する政治的決定が、他の経済政策に関する政治的決定と異なるのは、高齢世代・現役世代は、その決定に参加しようが、まだ選挙権を有していなかったり、さらには、生まれてもいない将来世代は、決定に参加しえないことにある。現役世代がMedium Voter の場合は、望ましいリスク・シェアリングが選択される可能性がある(Rangel and Zeckhauser (forthcoming))が、少子高齢化が進み、高齢世代が選挙民の中で多数を占め、Medium Voterとなれば、高齢世代にとって、賦課方式の年金制度の下で給付水準の引上げを行い、現役世代、さらには、将来世代の負担で、自らの生活水準を引き上げるという行動に出ることが可能となる。(賦課方式の公的年金の給付拡充が、赤字発行による高齢世代に対する減税と、世代政策としては同様の効果を有することに留意せよ。)こうした政策が選択されていくことにより、「世代間の搾取」が、賦課方式の年金制度における過剰な給付という形で実現されていくことになる。(より詳細な分析については、Browning(1975)、Boadway and Wildasin(1989)参照)もっとも、現時点では、先進国においても、選挙権を有する者の過半数を占めているわけではなく、単純なMedium Voter 仮説のみでは、「世代間の搾取」を説明できないのではないかという批判も出てくる。しかし、年金制度が世代間の所得移転を行うだけでなく、世代内において低所得者への所得移転を行っていることにも着目すれば、高齢世代のみならず、現役世代のうちの低所得層が賦課方式の年金制度の拡

充を支持する側に回ることによって、「世代間の搾取」が維持されうることとなる。(Persson and Tabellini (forthcoming)) また、賦課方式の年金制度が導入されてしまった後は、既に保険料を一部支払ってしまった現役世代の一部が、賦課方式の年金制度廃止による経済全般への影響(金利の変化等)をも勘案して、賦課方式の年金制度維持に回る可能性も指摘されている。(Cooley and Soares(1999))

これに対し、賦課方式の公的年金拡充による搾取を図っても、その後の世代が保険料の支払いを(政治的に、あるいは、現在の国民年金のように個別的に)拒否してしまえば、年金制度は崩壊してしまうため、そうした政治リスクにさらされる現役世代は、「世代間の搾取」には加担しようとしのではないかとの指摘がある。その場合には、後世代の離脱可能性が歯止めとして働き、「世代間の搾取」となるような年金制度は回避しようとの指摘(例えば、Kotlikoff, Persson and Svensson(1988))もある。ただし、こうしたメカニズムが働くには、実際に、後世代への負担を考慮せず給付水準の拡充を図る世代が現れた場合には、後の世代がそうした世代に対し、適切なペナルティを課すことが必要となる。そうしたペナルティを課すことなく、後世代が高負担を受け入れてしまえば、後世代の離脱可能性は信頼できる脅しではなくなり、その国での年金制度の歴史は、「世代間の搾取」の繰り返しに終始することになってしまうおそれがある。また、現役世代が時間の制約等から政治的な行動が難しく、「世代間の搾取」に対し、年金制度への加入拒否・保険料の納付拒否等の個別的な離脱しか対抗手段がない場合は、高齢世代が、年金制度の財源を保険料方式から、より強力な徴収力を有する税方式に切り替えることにより、後世代の離脱のお

それを除去して、引き続き「世代間の搾取」を維持していく可能性もある。(國枝(1999)。なお、企業年金における「世代間の搾取」と離脱可能性の問題は、國枝(2000)を参照のこと。)

また、圧力団体によるロビー活動を明示的に組み入れた分析においては、高齢世代が、単なる投票者数以上の政治的影響力を持ちうるということが指摘されている。(Mulligan and Sala-i-Martin(1999)) 退職者は、自由に政治活動に時間を使うことができるのに、現役世代は、逸失所得の形で機会費用が高く、政治的活動に時間を費やすことが事実上不可能な場合がある。確かに、米国における高齢者の利害を代表する政治団体はきわめて強力な圧力団体であるし、また、我が国においても、特に地方における政治家の後援会活動等を見れば、高齢世代の政治的影響力は大きいものと考えられる。政府の政策決定が、そうした政治的影響力を反映するならば、高齢世代の人口比にかかわらず、「世代間の搾取」政策が維持されていく可能性がある。

こうした「世代間の搾取」を避け、望ましい年金政策を実現するためには、理論的には、年金政策につき、現役世代のみに投票権を与えること等が考えられるが、現実にはそうした政治制度の変更はまず不可能であろう。(Pesson and Tabellini(forthcoming)、なお世代別選挙区構想については、井堀・土居(1998)でも言及されている。)実際の先進国の年金改革においても、高齢世代への給付削減は限定的にしか行われておらず、現役世代が将来の年金制度破綻の危機感からあえて負担増に応じるといった形の改革がほとんどであると指摘されている。(McHale(forthcoming))最近においても、賦課方式の年金制度を擁するドイツにおいて、昨年、労働組合が年金支給開始年齢の引下げを重

要要望として掲げ、「世代間の搾取」強化を図るといった事態が起こっている。こうした事態に対し、20代の若者達が「失業に苦しむ若年層が、すでに十分裕福な高齢者を養うのは不公平。」との主張の下、「新世代の権利擁護財団」を組織する動きが出てきているが、「世代間の搾取」を図る政治勢力は、強力である。(玉利 日経(夕)2000.2.25)

我が国において、急激な少子高齢化が進む中、高齢世代の政治的影響力は現在以上に大きくなるものと思われ、政治経済学的アプローチからは、賦課方式の年金制度が「世代間の搾取」メカニズムとなっていくおそれが現在以上に高まるということが指摘されている。賦課方式の年金制度維持を支持する論者には、「世代間のリスク・シェアリング」の具体的な基準を示すのみならず、「世代間の搾取」を政治的にどのように回避するのかまで踏み込んだ議論が求められている。⁽⁸⁾⁽⁹⁾

IV 積立方式への移行： 「世代間の搾取」との関係

論点8：積立方式の年金制度の導入と積立方式への移行は同じか

積立方式への移行を支持する議論においては、積立方式への移行により世代間の不公平が是正されるとともに、経済全体に純利得をもたらされると指摘される場合がある。(小塩(1999)) 最も単純な議論としては、動学的に効率的な経済(利子率>人口成長率+労働生産性の上昇率)においては、年金の収益率は、積立方式を導入した場合の収益率(利子率)の方が、賦課方式の年金制度を導入した場合の収益率(人口成長率+労働生産性の上昇率)より高くなるというものがある。しかし、我が国の年金改革の問題は、年金制度の存在しない経済に新しい年金制

度を導入するペンション・デザインの問題ではなく、すでに相当規模の年金制度が存在している状況からのペンション・リフォームの問題であり、積立方式への移行の是非を論じる場合には、賦課方式から積立方式への移行に伴うコストを含めて判断する必要がある。

賦課方式から積立方式への移行で、各世代にどのような影響が出るかを考えるため、最も単純な重複世代モデルを考えよう。各世代の所得は、endowmentの形で与えられ、利率及び人口成長率も、 r と n に外生的に決まっており、 $r > n$ の関係が成り立っていると仮定する。(一般に、先進国においては、こうした関係が成立していると考えられている。Abel, Mankiw, Summers and Zeckhauser(1989)参照)賦課方式の年金制度がすでに存在しており、各世代は B だけの保険料を現役の間に支払い、 $(1+n)B$ だけの給付を受け取っている。保険料 B を支払わず、別途積み立てていけば、 r の利率が期待されるわけだから、各世代は、 $(r-n)B$ だけの負担を余儀なくされている。

ここで、賦課方式の年金制度から積立方式の年金制度へ移行することを考える。ただし、移行時点での高齢世代への給付 $(1+n)B$ は、減額することなく、給付を続けるとする。移行後の各世代は、積立方式への移行により $(1+r)B$ の給付を受けることとなり、高齢期に $(r-n)B$ だけ利得が生じることとなる。しかし、移行に当たっては、その時点の高齢世代への給付 $(1+n)B$ を、誰かが負担しなければならない。もし移行時点の現役世代がすべて負担するとすれば、彼らは、1人当たり B だけの負担増(人口が n の率で増加していることに留意)を被ることになる。これが、積立方式への移行の問題点としてよく言及される「二重の負担」問題である。

積立方式への移行を支持する論者は、二重の負担問題につき、現役世代のみならず、将来世代にわたって負担することで、問題が解決できると主張する。それでは、移行時の現役世代に B だけの負担増を求めるのではなく、移行時には、国債を現役世代1人当たり B だけ発行して、高齢世代への給付を維持することとする。その上で、各世代が、その高齢期において、現役世代の1人当たりの国債残高が維持されるよう、 $(r-n)B$ だけの税金の支払いを行うケースをベンチマーク・ケースとして考える。この場合、各世代は、積立方式への移管により、高齢期に $(r-n)B$ だけの収益増を得るが、同時に、二重の負担問題解消のため、 $(r-n)B$ だけの負担増を余儀なくされるので、結局、このベンチマーク・ケースの年金改革により各世代の置かれた状況は何ら変わらないこととなる。

この結論を奇妙に感じる読者もいるかもしれないが、これは、そもそも賦課方式の年金制度と、国債発行により高齢世代に所得移転を行った後、1人当たりの国債残高の維持を図る政策が、世代間の資金の流れという観点からは、同じであるという理論的にはよく知られた事実に基づくものである。(Kotlikoff(1992)は、火星マーティエのエピソードの中で、呼び方(ラベリング)は違っても世代政策的には同値の例につきユーモアを交えながら説明している。)すなわち、いわゆる「二重の負担」とは、過去に年金給付に見合うだけの保険料を支払わなかった世代の残した債務(=ベンチマーク・ケースの移行時の国債発行額)のことであり、賦課方式の年金制度を維持しようが、積立方式に移行しようが、その債務自体の圧縮を図らない限り、逃れることのできない負担である。(Shiller(1998))「二重の負担」は、賦課方式の維持を主張する論者からは、積

立方式への移行のデメリットとして指摘されることが多いが、むしろ、「二重の負担」問題とは、現行の賦課方式の下ですでに発生している「二重の負担」を世代間で負担していくのに、現在の賦課方式の下で予想される負担配分(将来世代に特に重い負担)のままではよいのかという問題なのである。

論点9：積立方式への移行で、現役世代と将来世代の間の不公平は是正されるのか

積立方式への移行を支持する論者の議論においては、少子高齢化の進む中、賦課方式の下では、現役世代の負担に比べ、将来世代の負担が非常に重くなるという不公平が存在していることを指摘した後、積立方式への移行により世代間の不公平が解消されるとの主張がなされる。その上で、移行時の問題として、「二重の負担」問題とその解決の方策が語られることが多い。しかしながら、前節のベンチマーク・ケースからわかるように、二重の負担を1人当たりの国債額を維持するという形で現役世代及びすべての将来世代に広く分配した場合には、積立方式に移行しても、世代間の不公平は、賦課方式下での状況と変わらない。

その意味では、積立方式への移行が必ず現役世代と将来世代の間の不公平を是正するわけではなく、不公平是正に資するか否かは、「二重の負担」の解消方法にかかっているのである。すなわち、もし移行時に発行した国債を、ベンチマーク・ケースより前倒して償却していくのであれば、現役世代の負担がより重くなり、現役世代と将来世代の間での負担の不公平は解消されることとなる。例えば、積立方式への移行を支持する論者(例えば、小塩(1998))によりよく引用されるFeldstein(1998)の論文においては、積立方式への移行により経済に純利得が発生すると結論が導かれているが、

Feldstein(1998)のモデルにおいては、1人当たり国債額ではなく、経済全体の国債残高を維持することが仮定されており、 $n > 0$ である限りは、1人当たりの国債残高が減少し、ベンチマーク・ケースより前倒しの償還となるため、現役世代の負担が重くなっている。そして、同論文においては、利子率が社会厚生関数における割引率より高いと仮定されているため、前倒しの償還により、社会全体として純利得が発生するのである。逆に、国債償還のペースがベンチマーク・ケースより遅れる場合には、将来世代の負担が重くなり、世代間の不公平はむしろ悪化することになる。

なお、上述の議論より、世代間の不公平是正のためには、年金改革のみを論じても意味がなく、財政再建の方策と合わせて論じなければ、意味がないことも明らかになる。例えば、「二重の負担」に対応する国債を前倒しして償却しても、それ以上に、一般会計に係る財政再建が先送りされ、1人当たりの国債額が増加するならば、世代間の不公平はむしろ悪化することになりかねない。

論点10：積立方式への移行は、「世代間の搾取」是正に有効なのか

積立方式への移行により、現在の最も重要な問題である「世代間の搾取」(現役世代及び将来世代の負担による高齢世代の大幅な受益)を是正することはできるのだろうか。これまでの議論で明らかのように、積立方式へ移行したところで、高齢世代への給付を削減しない限り、過去に年金給付に見合うだけの保険料を支払わなかった世代の残す債務は圧縮されず、単に搾取される側である現役世代と将来世代の間で、負担配分が変更されるにすぎない。すなわち、給付額の削減を伴わない積立方式への移行は、

「世代間の搾取」の是正にはまったく役立たない。積立方式への移行は、将来の人口変動の結果生じうる新たな「世代間の搾取」のリスクを排除するためには有効だが、今そこにある「世代間の搾取」を是正するためには、現在の高齢世代への給付を実質的に圧縮するしかないのである。

米国においては、社会保障制度の歴史は長く、「世代間の搾取」のチェイン・レターを始めて負担を上回る給付を得てきた世代は、すでに亡くなりつつある。このため、「二重の負担」そのものを削減することは、不可能となっている。したがって、米国の年金改革において検討されるのは、すでに存在している「二重の負担」を、いかに各世代間で公平に負担していくべきかという問題となる。(Bohn(1997)pp196-197, Gokhale and Kotlikoff(forthcoming)参照)

しかしながら、我が国においては、「世代間の搾取」を本格的に開始した世代は、現在、負担を大きく上回る給付を享受しているところであり、給付の削減により、「二重の負担」そのものを圧縮し、「世代間の搾取」を根源から是正することが可能である。もちろん、真に助けが必要な貧しい高齢世代への給付を削減する必要はない。十分な資産を保有し、現役世代よりゆとりのある生活を送っている高齢世代への給付を実質的に削減し、逆所得再分配を縮小していくことが、年金改革の第一の目標となるべきである。そのための手段としては、給付額自体の圧縮だけに限らず、年金給付課税の強化、資産課税の強化等の多様な手段が考えられる。

例えば、給付額の圧縮についていえば、平成6年改正より可処分所得スライドの考え方が導入されているが、「その時点の税・保険料のみを控除して可処分所得スライドを計算する方法」では、現役世代が国債発行による減税や保険料引上げの先送りなどに

より将来世代への負担先送りを図っている場合には、高齢世代への給付水準まで高くなり、それに係る負担増まで合わせて将来世代に負担が先送りされることになる。高齢世代の給付額は、現役世代とのバランスだけでなく、将来世代とのバランスも考慮し、財政赤字分等も控除した「潜在的な国民負担まで控除した可処分所得」を基準とすることにすれば、将来世代との均衡を考慮した水準まで給付の圧縮が可能となる。⁹⁹

実際には、現行の年金給付額を圧縮し、「世代間の搾取」を是正することは、相当な政治的困難を有している。現在(2000年2月末)、審議中の年金制度改正法案においては、十分とはいえないまでも、給付額の抑制による「世代間の搾取」の是正策が一部盛り込まれているが、連合が反対の姿勢を明確にするなど、「世代間の搾取」を維持しようとする政治勢力は、ドイツに劣らず強力である。(20世紀の政治パラダイムの中心をなしてきた資本家—労働者の対立の構図の中で、資本家による労働者搾取に対抗する組織として重要な役割を果たしてきた労働組合が、年金問題では、「世代間の搾取」維持の急先鋒となっていることは、20世紀から21世紀への政治パラダイムの転換を示すものとして象徴的である。¹⁰⁰)

しかしながら、現在の我が国における賦課方式の年金制度を通じた「世代間の搾取」は、昭和40年代以降、美濃部都政に代表される革新陣営の勢力拡大とこれに対する与党側の対応を背景とした年金給付の拡充により本格化したものであり、そうした政策は、当時の有権者の政治的選択を反映したものである。(当時の有識者の無責任な見解への批判は、例えば、高山(1983)、田近・金子・林(1995)) こうした政治的選択を行った世代が何のペナルティも受けず、すべての負担を後の世代に押し付けることがで

きるのであれば、上述の政治経済的なアプローチが示すように、続く世代も、年金制度が破綻しない限度で、年金給付の拡充を図っていくこととなり、我が国の公的年金が、「世代間の搾取」メカニズムとして定着することになりかねない。

これまでの我が国における年金改革の議論においては、積立方式への移行か、賦課方式の維持かという「世代間の搾取」是正とは実は関係ない問題を中心に議論が行われてきており¹²、「世代間の搾取」是正のための取組みは、大きな注目を集めてこなかった。しかしながら、「世代間の搾取」是正こそが、「二重の負担」を軽減する唯一の方法であり、今次年金改革の最重要課題なのである。

V 基礎年金の財源：「税方式」と「社会保険方式」

論点11：基礎年金の財源は社会保険方式か税方式か(1. 徴収方式)

年金改革を巡り、政治的にも注目を集めているテーマが、基礎年金の財源を保険料とするか、あるいは税とするかという論争である。基礎年金部分については、現在でもその1/3が国庫負担、すなわち税財源による負担となっているが、社会保険方式を維持すべきとの自民党及び消費税で賄う税方式にすべきとの自由党の両党間の協議を受け、平成11年7月国会提出の年金制度改革案においては、「基礎年金については、財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担割合の2分の1への引上げを図るものとする。」との附則が設けられた。

こうした社会保険方式か税方式かという議論においては、論点が混乱したまま、議論されている部分もあり、本稿においては、

いくつかの論点に分けて検討することにした。

税方式の導入を主張する論者の根拠のひとつは、国民年金の未加入者・未納付者の増加による空洞化を、税務当局による強制的な徴収により解決することができるというものである。国民年金の未加入者は平成7年調査で158万人、未納付者は平成8年調査で172万人で、両者の合計で、4～5%程度と見られている。未加入者については、①都市の規模が大きいほど、また若い人ほど未加入率が高い、②加入者と未加入者の所得分布にほとんど差がない、③国民年金には加入しても、国民健康保険、生命保険・個人年金に加入している人が多いといった特徴があるとされる。また、未加入の理由としては、「加入したくない」「届出の必要性や制度の仕組みを知らなかった、忘れていた」等が挙げられ、他方、未納についても同様の特徴があり、理由については、「保険料が高く、経済的に払うのが困難」「国民年金をあてにしていない」等が挙げられている。(『平成11年度版 年金白書』)こうした状況に対し、社会保険庁は、様々な対応策を打ち出しているが、状況は好転していない。

こうした状況に対し、税務当局による徴収を行うという意味での「税方式」の導入が提案されている。(例えば、八田・小口(1999))米国においても、社会保険料は、実際には、payroll taxと呼ばれ、税務当局による徴収が行われている。こうした税務当局による保険料の徴収強化は、確かに未納付・未加入といった問題を軽減することになり、同時に社会保険関係の人員削減や予算カットといった形で行政費用を削減できれば、年金制度全体に係る行政費用を減少させることも可能かもしれない。(ただし、すでに社会保険関係のシステム投資の形でsunk costが発生していることを考慮すれば、社会保

険関係の効率化が大幅に進まなければ、全体としてペイしないおそれもある。)

しかしながら、単なる徴収の強化のみでは、真の問題解決にはならない。年金制度において、強制的な徴収が正当化されるのは、逆選択の問題を回避する必要がある場合、あるいは、非合理的な行動あるいは社会保障制度の存在をあてにしたモラルハザードといった理由により個人の判断に任せておいては、自らの老後に備えた十分な貯蓄を行わないおそれがある場合(八田・小口(1999)はモラルハザード対策としての強制加入・徴収の必要性を強調している。)等に限られる。しかしながら、仮に現在の未加入・未納付が逆選択によるものだとすると、健康状態その他から平均的なケースより寿命が長いと想定される人々がその中心となるべきだが、データの的にはそうした特徴は見られない。また、未加入・未納付の人々の多くは、国民健康保険、生命保険・個人年金には加入しているとのデータからは、非合理的な行動あるいはモラルハザードが原因の未加入・未納付と位置づけるのは無理がある。

むしろ、最近、未加入・未納付が増加しているのは、国民年金への加入・納付が、「世代間の搾取」の対象になることを意味することを認識した上での合理的行動の結果ではないかと考えられる。(国民年金を「あてにしていない。」ことを理由とする未納付は、まさにそうした証拠といえよう。)こうした「世代間の搾取」を逃れるための未加入・未納付の増加は、いわば現代の「逃散(ちょうさん:「大勢の人間が申し合わせて、ひそかに居住地をのがれて山野など他地へ逃げ去ること。とくに、農民が土地を捨てて領主のもとから逃げ去ること。(小学館国語大辞典))」)とも呼ぶべき現象であり、「世代間の搾取」に対する抵抗を、「voice」ではなく、

"exit"による意思表示の形で行っているとみならず、あるいは、Tiebout モデルにおける足による投票の変形とみなすこともできよう。上述の政治経済学的アプローチからは、現役世代・将来世代の年金制度からの離脱可能性が、高齢世代が過剰な給付を選択しようとする動きに対する歯止めとして有効であることが指摘できるが、年金制度からの離脱増加に対し、単に徴収の強化だけで対処することは、離脱可能性という歯止めを弱体化させ、「世代間の搾取」強化への途を開くことになりかねない。その意味では、徴収の強化という意味での税方式への移行も、後述するように、基礎年金制度そのものの抜本的な見直しを伴わなければ、望ましい結果を生まないおそれがあることに留意する必要がある。

論点12：基礎年金の財源は、税方式か社会保険方式か(2.給付の効率化の必要性)

「税方式」か「社会保険方式」かの議論においては、徴収方法の問題にとどまることなく、基礎年金制度を負担と関係なく高齢者の最低限の生活を保障する制度として位置づけるか、あるいは、基礎年金制度を原則的には、拠出に応じて給付を受けるという社会保険制度と位置づけ、低所得者等については、例外的に他の財源により拠出分の補填を行えばよいとするかという基礎年金そのものの性格をどう考えるかという根本的な問題に関係している。

もっとも、現在の基礎年金においても、同世代内においても拠出に完全に比例して給付が決まっておらず、「世代間の搾取」問題も残されているから、現時点でも純粋な社会保険方式となっているわけではない。免除等の正当な事由なく、拠出が不十分な場合には、低年金あるいは無年金を余儀なくされるといった意味でのゆるい結びつき

で、社会保険的な性格を有するという程度にすぎない。(八田・小口(1999)は、国民年金を「歪んだ保険料方式」と呼んでいる。)

結局のところ、この問題は、基礎年金が何のために存在しているのかという根本的な問いから考えていかざるを得ない。有力な考え方としては、基礎年金は、年金改革に関してしばしば引用される世銀レポートにおいて第1の柱とされるような、国民にあまねく老後の最低限の生活を保障するものとの理解がある。もっとも、最低限の生活を保障するのが目的であるのならば、老人のみならず社会全体を対象とした社会保障制度(例えば、生活保護事業、あるいは、負の所得税)で対処すればよいではないかとの疑問が湧く。

しかし、理論的には、高齢者に貧困が多いということが先験的にわかっている場合には、高齢者集団に札貼り(tagging)を行い、その集団に限定した負の所得税スキームを導入する方が、社会全体を対象とした負の所得税スキームを導入するより効率的であることが、Akerlof(1978)の「札貼りの経済学(The Economics of "Tagging")」の結論としてよく知られている。ただし、そのための行政費用、資格審査における過誤に伴う不公平の問題等のデメリットにも留意する必要がある。(Atkinson(1987))

さらに、高齢者集団向けの生活保護事業でなく、「年金」という形をとる理由としては、同じ給付を受け取るにしても、「生活保護」という形では、対象となる者がstigma(汚名、恥)を感じて、真に保護が必要な場合でも申告してこなかったり、あるいは、心理的負担を感じるという側面があることが知られている。

こうした生活保護的な意味での基礎年金の財源を保険料とすることは、確かに問題がある。高齢期に十分な資産形成を行って

いない者は、現役時代にも十分な所得を得ていなかった可能性が高く、最低限の給付に見合うような拠出を求めること自体に無理があるおそれがある。結局、怠惰等の理由でなく、十分な所得がない者については、結局、保険料免除とするしかなく、その場合には、財源は国庫に求めていかざるを得ない。

ただし、基礎年金を所得保障の手段と位置づけ、税方式に財源を求める場合には、所得・資産等のミーンズテストを行った上、一定の資力を持たない者に限り、給付を行うことが選択肢となってくる。しかしながら、最近の我が国における年金改革の議論においては、現行の基礎年金制度の特徴である一律定額給付を維持する前提で、巨額の国庫負担を求める議論を行う者が、経済学者の中でも少なくない。(高山(2000)、八田・小口(1999)、牛丸他(1999))

一律給付維持を支持する理由としては、まず、十分な資力を有している人々も給付対象にしないと、「国民皆年金」の理念が崩れるという主張がある。(高山(2000))同様に、「高齢期費用の基礎部分に充当させるためのものであるから、基礎年金は高齢者に一律に支給する。」(牛丸他(1999))との主張もある。また、厚生省も、「税負担が高まるにつれて、所得制限等の導入が避けられないという考えもあり、この場合は年金は第2の生活保護化され、国民皆年金とは異なる制度になる」との指摘を、税方式の「問題点」として示しており(平成11年度版 年金白書 p163)、「国民皆年金」自体に価値を見出しているようである。

しかし、そもそも社会保険としての基礎年金から高齢世代の所得保障としての基礎年金にその基本的な性格を変えた時点で、「国民皆年金」という発想自体、意味がなくなっていることに留意すべきである。すな

わち、社会保険であれば、逆選択を避け、なるべく多くの人々のリスクをプールすることが望まれるから、「国民皆年金」との理念の下、なるべく多くの国民をカバーする社会保険を目指すことには意味があることになる。しかし、社会保険という性格を変えるのであれば、そうした保険の論理自体が不要になる。また、所得保障の観点からは、米国のメディケイドのように、低所得階層がセイフティネットから外れている場合には、これを救うために、「国民皆保険」を目指すことは所得再分配の観点から重要だが、すでに十分な資力を有している高齢者が基礎年金を受給できないという意味での「国民皆年金」の未達成は、何の問題も生じるものでもない。結局、所得再分配の観点から、政府が心配すべきは、高齢者が適正な水準の生活を行っていくための十分な資力を持っているかどうかであり、そのためには、十分な資力を有していない高齢者に対し、不足分を補っていくだけの資金援助を行っていくことが価値のあることであって、国民全体に現金給付を行うこと自体は、社会保障関係者にとっては悲願でも、国民にとっては意義を見出すことはできない政治的スローガンなのである。

次に、ミーンズテスト付きの給付では、モラルハザードを引き起こすことから、そうした問題のない一律定額給付が望ましいとの議論がある。しかし、単純に給付面だけ見て歪みを引き起こさないとするのは短絡的であり、一律給付によりミーンズテストを行った場合に比して増加する給付を支える財源まで勘案して、効率性につき議論を行う必要がある。すなわち、そうした財源を増税で賄えば、税目は何であろうと、必ず歪みを引き起こすこととなるわけで、そこで発生する非効率まで含めたところで、給付方法の効率性を論じていく必要がある。

それでも、経済学者の中では、増税分による非効率を含めても、一律定額給付の方が効率的であるとの主張が少なくない。しかし、それは、一定の資産や所得がある場合には、給付を全額行わないという従来のミーンズテストをイメージし、一部では事実上の限界税率が100%近くなるといった問題を念頭に置いているからである。しかし、かねてより経済学者が主張してきたように、「負の所得税」型の給付構造にすることで、限界税率が一部で異常に高くなるといった事態は避けることができる。すなわち、例えば、 $B(\text{給付額}) = -\tau Y(\text{所得等の資力の指標}) + R(\text{最低所得保障額})$ という給付算式により給付(マイナスの場合は課税)を行えば、給付に係る事実上の限界税率は、 τ で一定ということになる。

生涯での税引き後の所得に着目すれば、八田・小口(1999, pp99-103)が指摘するように、一律定額給付と累進課税でも、ここで提示した「負の所得税」型給付と同様の生涯を通じたペイオフのパターンを生み出すことができる。しかし、一律定額給付案では、高額所得者にも一律に給付が行われるため、必要となる財源が大きくなるのに比較して、「負の所得税」型給付では、差額の給付が中心となるため、必要とされる財源が少ないという違いがある。実際、ミーンズテストを導入しているオーストラリアは、額の多少はともかく7割に当たる高齢者に給付を行っているが、ミーンズテストを行わないユニバーサル・ペンションを実施しているニュージーランドに比較して、GNP比で見ても1/2の費用で済んでいるとの指摘もある。(World Bank(1994)p117) このため、財源を税方式で調達するにしても、一律定額給付の方が、課税時の税率が高くなる可能性が高い。一律定額給付では、高額所得者も、高齢になってからの給付を受け

られるので、課税による所得効果は相殺されるにしても、課税の価格効果により経済に引き起こされる歪みは残ることとなる。したがって、効率性の観点からは、高額所得者に関して、わざわざ高い税率で課税して、後で定額給付を行うよりも、差額に着目して、所得に応じて給付額を増減する方が望ましいケースが多いものと考えられる。(少し状況は異なるが、財源サイドに着目して、所得保障の対象を狭くした方が効率的な場合がありうることを示したAkerlof(1978)の「札貼りの経済学」の教訓に通ずる要素がある。)

さらに、財源をどう負担させるかにもよるが、所得分配の観点からは、一律定額給付自体は、世代内の所得再分配を阻害するという問題点を有する。³³ また、現在の最重要課題である「世代間の搾取」を是正するためには、高齢世代の給付圧縮が不可欠であることを繰り返し強調してきたが、一律定額給付の維持は、給付の効率化を通じた「世代間の搾取」是正の努力を、基礎年金の分野では放棄することを意味している。

以上見てきたように、基礎年金を高齢世代の所得保障を目的とした制度と位置づけるのであれば、理論的には、一律定額給付よりも、「負の所得税」型の給付による効率化を図る方が望ましい。

その他、ミーンズテストの問題点として挙げられる問題としては、上述の stigma の問題が存在する。生活保護と同様の位置づけとなってしまうと、生活保護同様、年金給付を受けること自体を恥と感じ、給付申請も行わない人々が出てくるのではないかと懸念である。stigma 自体、経済理論を超えた問題なので、理論的分析は難しいが、要は、現在の年金制度が人々を stigma から救っているとしたら、それは何かを突き止めることで、stigma の問題が生じないよう

な給付システムを構築していくことができる。例えば、人々は、「生活保護」といういかにも社会によって施しを受けるというイメージの名前に、stigma を感じているのかもしれない。そうだとすると、税方式となっても、「基礎年金」という名前を続けることで、stigma を避けることができる。あるいは、人々は、実際には受益分には見合わない額だとしても、保険料を支払っていることで、年金の受給権が当然の権利として発生するものとして、給付金を受け取ることができるのかもしれない。そうだとすれば、給付条件としてごく小額の拠出を要求することで、一方的な施しという印象を薄めることができるかもしれない。さらには、「年金を受け取っていること自体が、低所得層とのレッテルを貼られることになり、嫌だ。」という人々も考えられる。この場合には、「負の所得税」型の給付構造を決定するときに、中間所得層も小額の給付を受け取ることができるようにしておき、「年金給付を受け取ること自体が、低所得層である」との印象を与えないようにする配慮も必要かもしれない。³⁴

最後に残るのが、Akerlof(1978)においても指摘されていた行政コストや適格審査の過誤といった執行面の問題である。確かに、給付サイドにおいては、「負の所得税」型の給付の場合は、単純な一律定額給付の場合に比べ、新しい事務が増加し、行政費用が増加することも考えられる。(もっとも、税方式になり、国民年金の未加入・未納付の問題が存在しなくなることを受け、これまでそういった事務についていた関係者を投入することも考えられる。)また、給付算出に税務申告で使われた所得等のデータを使うことが考えられるが、税務当局による所得把握が不十分な場合は、実の所得と比較した給付額に不公平が生じるおそれもあり、

また、資産も使う場合には、資産の把握・評価といった問題も生じることになる。こうした問題があまりに大きい場合は、一律定額給付は維持するが、年金給付課税を強化することで、実質的な給付額の圧縮を図る方が効率的となるケースもありうるだろう。その場合でも、これまでの議論に見られるような一律定額給付を望ましいものとした上で年金課税を論じる立場と、一律定額給付自体は望ましくないが、執行上の制約から仕方なく実施しているものであり、そのデメリットである逆所得分配を是正するために年金課税の強化が必要とする立場では、その結論が大きく変わりうることとなり、一律定額給付自体が理論的に望ましいかどうかという点についての議論が必要となってくる。

いずれにせよ、裕福な高齢者への現金給付を削減しないまま、税方式に移行すれば、15兆円近い増税(全額国庫負担とした場合における2025年度の必要増収額の推計)が必要となることを考えれば、「負の所得税」型の給付方式の採用や年金課税の強化等に多少の手間をかけようとも、給付の実質的な圧縮を図ることが、基礎年金の財源の全面的な税方式への転換の前提条件となるべきと考える。^{(15) (16) (17)}

論点13：年金目的消費税は望ましいのか

基礎年金の財源を巡る議論の中で、自由党から示された考え方が、基礎年金の財源を「税方式」とし、年金目的消費税を導入するという考え方である。また、有識者の間でも、年金目的消費税の導入を求める主張が存在する。(例えば、高山(2000)) 他方、牛丸他(1999)、八田・小口(1999)のように、累進的な所得税により財源調達すべしとの考え方もある。

こうした提案については、まず用途を特

定する「目的税」という考え方自体が妥当かどうかという点から考える必要がある。消費税の福祉目的化については、消費税の導入当時から議論がなされてきた問題であり、すでに種々の問題点が指摘されてきている。(例えば、政府税制調査会「今後の税制のあり方についての答申」(1993))そもそも、財政理論においては、目的税が正当化されるのは、受益・負担の直接的な対応関係が存在する場合(例えば、揮発油税と道路財源)等に限られるが、消費と年金の間にそうした関係は認められず、消費税の年金目的税化は、むしろ資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招く傾向を持つことから望ましくないと考えられる。また、目的税化が、消費税の用途を年金以外には認めないとの趣旨であれば、今後さらに増加せざるを得ない国の一般財源(国債の元利支払いを含む)及び地方の一般財源(消費税収の約4割)には、何を充てるのかという根本的な問題もある。結局のところ、目的税化といっても、消費税を他の目的に支出することをまったく排することを意味するものではなく、少子高齢化の進展に対応して消費税増税が必要となるといった趣旨を明らかにしていくといった抽象的な意味しか持ち得ないであろう。

そうだとすると、税体系の在り方を、年金改革との関係だけで議論すること自体、意味がないこととなる。税体系のうち、消費税課税に依存する割合をどうしていくべきかは、年金改革のみならず、財政改革全体と併せて、議論すべき問題である。最近の傾向として、年金問題のみならず、問題を先送りして、後はいずれ消費税増税で対応するといった政策提言が散見されるが、消費税増税で何もかも対応できるわけではない。専門家以外の議論では、消費税は経済に与える歪みがない税目との前提の議論も

見られるが、消費税は、導入時に存在する資本に対する capital levy となる限りでは歪みは少ないが、実質賃金の低下を通じて、労働供給を阻害するという意味では、フラットな労働所得税増税と同様の効果をもたらす。(例えば、Kotlikoff(1998)のシミュレーションにおいては、年金民営化に伴う二重の負担を賄う財源を、消費税で調達した方が、経済厚生が高くなるとの結果が示されているが、capital levyの影響を除くと、労働所得税の一律増税で対応する場合と経済厚生上の効果はあまり変わらなくなる。) 税収的にも、消費税を一定の税率以上増税した場合には、一般にその逆進的な効果を相殺するため、必需品等に軽減税率を設けざるを得なくなるため、同率の増税を行っても、期待される税収が減少していく。また、税がもたらす歪みはラフに言えば税率の2乗に比例して増加するから、消費税のみですべてを担うことには無理がある。

逆に言えば、将来、どの程度、年金給付を抑制すべきかを論じる場合に、年金保険料と給付水準のみで議論することは、ミスリーディングとなりうる。例えば、厚生省は、平成10年に「年金改革に関する有職者調査」を実施し、いわゆる5つの選択肢のうち民営化案(E案)を除く4案のうち、C案(2025年に保険料年収20%(月収26%)、年金給付2割抑制)が40.5%、B案(同保険料月収30%、年金給付1割抑制)が30.8%の支持、D案(同保険料月収の20%程度、年金給付は4割程度抑制)が7.2%の支持であった(「年金改革に関する有職者調査」の概要(1998))との結果を公表している。しかし、有職者調査の際、前提として、国民の租税負担については、2025年には、33%程度、一般政府赤字分を増税で補うことまで含めると、さらに15%程度の負担が予測されている(経済企画庁総合計画局「財政・社会保

障問題についての参考資料」(1996)) ことを明確に示す必要があったであろう。現在の2割超の租税負担を前提とした保険料の在り方と、5割近くの租税負担を前提とした上での保険料の在り方は、国民にとって自ずと異なってくるはずで、常識的には、税負担を考慮すれば、特に若い世代においては、より給付抑制を行う方に支持が集まったと推測されるからである。

また、その中身のみならず、改革のタイミングが特に重要である。例えば、基礎年金の「税方式」化を図るといっても、即時に対応する増税がなされず、給付水準は維持したまま、当分の間は国債で賄うということになれば、結局、「世代間の搾取」が強化されてしまうことになる。上述したように、賦課方式の年金制度は、世代間の負担の観点から見れば、1人当たりの国債残高を維持していくことと同じであり、そうした潜在的な国債残高と実際の1人当たりの国債残高が減少していくような年金改革・財政改革でなければ、高齢世代とその他の世代の間における「世代間の搾取」、現役世代と将来世代の間における受益と負担の不公平が是正されることにつながらないことは、すでに指摘したとおりである。(そうした観点からは、「目的税化」という考え方も、「基礎年金の国庫負担増と対応する増収策は同時で実施されるべき」とのタイミングに関するルールを意味するのであれば、その限りにおいて、「世代間の搾取」回避に役立つ可能性はある。)

いずれにせよ、我が国の年金改革における議論においては、「現在の給付水準を維持していくためには、消費税を増税すればよい」とのいわば「搾取の論理」に基づく議論が少なくないが、前節で示したように、給付の効率化により「世代間の搾取」をどれだけ減らすことができるのかが、まず真剣に

議論される必要があるだろう。

VI おわりに

公的年金の危機については、年金財政の持続可能性の問題とみる見方と、それにとどまらず、「世代間の搾取」とも呼ぶべき世代間の受益と負担の著しい不公平の問題とみる見方の2つがある。世代間の所得移転を伴う賦課方式の年金制度は、運営次第で、裕福な者が貧しい者を救う「世代間の助け合い」と呼ぶにふさわしい制度ともなりうるし、逆に、裕福な者が貧しい者から奪う「世代間の搾取」のメカニズムにもなりうるものである。年金改革が、今そこにある危機である「世代間の搾取」を是正することなく、単に年金財政の持続可能性を確保することに留まるのみであれば、我が国の年金制度は、後者の途を歩むこととなりかねない。

他方、積立方式への移行も、将来の「世代間の搾取」の発生は予防できるかもしれないが、今そこにある「世代間の搾取」には、何の効果も有しない。

我が国の年金改革論争は、今そこにある危機である「世代間の搾取」を直視せず、むしろそれを所与のものとして、残された負担をどう現役世代と将来世代で分配していくかに係るルール(賦課方式or積立方式)に議論を集中させてきた感がある。基礎年金を巡る問題についても、国民年金からの「逃散」が意味する問題を真摯に受け止めず、どの財源なら強制力をもって従来どおりの一律定額給付を確保できるかといういわば「搾取の論理」に基づく議論に終始しており、消費税を目的税にすべきかどうかの議論もその延長線上にある。冒頭のエピソードでいうならば、そもそもの問題の原因である老夫婦の借金に触れることなく、長男と孫

の負担の在り方を論じている様に例えることができる。

しかし、現役世代と将来世代が抱える負担の総額を減らそうとすれば、その後の年金財政の方式は関係なく、唯一、現在の高齢世代に対する給付を効率化していくしか途はない。米国と異なり、「世代間の搾取」を本格的に始めた世代が現存している我が国においては、それが可能である。そして、「世代間の搾取」を各世代にとって決してペイしないものとするのが、将来世代が参加しない議会政治の下でも、年金制度等を通じた望ましい「世代間の助け合い」を実現していくためには、必要なのである。

筆者は、冒頭のエピソードを、高齢世代を聴衆とする講演会で話したことがある。初めは笑っていた聴衆は、次第に静かになり、彼らにとっては厳しい内容である年金改革の話に熱心に耳を傾けてくれた。話の後に、聴衆の中から出た声は、「現役世代や将来世代にこんなに重い負担をかけているとは知らなかった。」というものであった。「世代間の搾取」是正は、確かにきわめて困難な政治的課題ではあるが、世代間の受益と負担のアンバランスの実態を広く国民に示していくことにより、より多くの国民の理解を得ることが期待できる。そのためにも、我が国の年金改革論議が、本稿による論点整理を踏まえ、将来起こりうる世代間の不公平の問題よりも、今そこにある危機である「世代間の搾取」の実態とその是正を中心とした議論に移っていくことを強く望みたい。

- (1) 後述の平成7年度経済白書による。なお、ここでの議論はかなり単純化したものになっていることに留意。
- (2) 筆者は、貧しい現役世代から裕福な高齢世代への所得移転まで、「世代間の助け合い」の美名の

下に正当化されているのではないかとの疑念を抱いており、以下、本稿においては、相対的に貧しい現役世代から裕福な高齢世代への所得移転が行われているケースを、「世代間の搾取」と呼び、本来の「世代間の助け合い」との違いを明確にする。

- (3) もっとも、遺産・生前贈与のように、高齢世代から現役世代への所得移転も行われている。しかし、その場合も、すべての現役世代がそうした所得移転を受けられるわけではなく、遺産を受けることのできなかった現役世代にとっては、「世代間の搾取」であることには変わらない。また、子から親への所得移転も含めた世代間の自発的な所得移転が十分行われているのであれば、公的年金の必要性は限定的なものとなり、やはり公的年金給付の圧縮が望ましいこととなる。
- (4) 年金の事務コストについては、Diamond(1997b)らにより、民営化の場合の事務コストが高いのではないかと指摘がなされており、年金問題において、重要な論点となっている。年金の事務コスト問題に関するコンファレンスにおける諸論文がShoven(forthcoming)に所収されている。
- (5) なお、牛丸他(1999)が世代間のリスクシェアリングに言及しているが、リスクシェアリングの在り方に関する本格的な分析は行われていない。
- (6) 世代間の公平の概念、社会的割引率に関する最近の論文集として、Portney, P. and J. Weyant(1999)、Williamson J., D. Watts-Roy and E. Kingson(1999)等がある。
- (7) 要素価格の動き等をどう見るかによって、どのような年金制度が望ましいリスクシェアリングを実現するかについての結論が変わりうるため、現時点では、望ましい年金制度についてのコンセンサスは得られていない。
- (8) 公的年金制度による「世代間の搾取」を回避する可能性としては、高齢世代が現役世代・将来世代を思いやる利他的動機を有している場合が考えられる。利他的動機を明示的に組み込んだ政治経済的モデルとしては、例えば、Tabellini(1990)を参照のこと。
- (9) 本文においては割愛しているが、政治リスクは、賦課方式の年金制度のみならず、積立方式の年金制度においても存在する。特に、積立金を公的部門が運用している場合、非効率な投資が行われたり、運用利回りを意図的に高く設定する

ことにより積立金を取り崩して、現在の給付増額に充ててしまう問題が指摘されている。こうした問題に対しては、積立金の運用を公的部門ではなく、チリの年金民営化において見られたように、個人勘定を設定して、個人ごとの積立金を明確にし、自己責任で運用を行わせることが、政治リスクからの隔離のためには有効と論じられる。(Diamond(1997a))しかし、Diamond(1997b)においては、個人勘定の場合においても、年金税制の変更という形の政治リスクが残っていることが強調されている。

- (10) 平成11年度における国民負担率は、36.6%だが、財政赤字まで考慮した潜在的国民負担率では、48.6%となっている。
- (11) 労働組合と「世代間の搾取」の関係については、國枝(2000)がより詳細な議論を行っている。
- (12) 田近・金子・林(1995)の1935年生まれからのフェア年金適用案、八田・小口(1999)の「1人20%削減案」は、給付水準の削減を伴い、「世代間の搾取」是正に資するものであるが、両者の議論においては、必ずしも、「世代間の搾取」是正について重点が置かれていない。
- (13) 八田・小口(1999)では、累進課税による累進性の確保が提案されているが、例えば、同一の税制の下で、「負の所得税」型の給付を行い、さらに残った税収を、国債削減等に充てる方が、効率性のみならず、「世代間の搾取」是正のためにも望ましい。
- (14) 例えば、クレジットカードを考えてみると、カード社会の現代において、カード会社の資力審査の結果、カード保有自体が認められなかった者は、stigmaを感じるかもしれないが、高額所得者等のみに認められるゴールドカードやダイナース・カードの保有が認められなかった一般カード保有者が、それを恥に思うことはあまりないのではないか。
- (15) これに対しては、増税の見返りとして、保険料引下げが行われるのだから、新しい負担はないとの反論も考えられる。筆者は、様々な所得移転を伴っている現在の保険料方式は税方式と同様の歪みをもたらしていると考えており、完全に保険としてフェアな形に基礎年金を改革するのでない限りは、現在の保険料自体も、給付の効率化により軽減していく余地があると考えている。

- (16) 年金改革の順序として、まず「世代間の搾取」是正を先行させる必要性については、國枝(1999)の議論を参照のこと。
- (17) 一律定額給付の基礎年金を維持することを支持する別の論拠としては、「国民皆年金」という国民に受けやすい政治的スローガンに基づくことによつて、いずれにせよ必要な保険料引上げあるいは消費税引上げが実施しやすくなるとの政治的な理由も指摘しうる。しかしながら、これまで「福祉元年」「〇万円年金」といったそれに伴う負担を無視した政治的スローガンを活用してきたことが結果的に現在の「世代間の搾取」をもたらしてきたことを考えれば、そろそろ政治的スローガンから脱却した政策論議を行っていく時期に至ったのではないか。

【参考文献】

(英文文献)

- ・ Abel, A., G. Mankiw, L. Summers and R. Zeckhauser, "Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence," *Review of Economic Studies*, 1989
- ・ Akerlof, G., "The Economics of 'Tagging' as Applied to Optimal Income Tax, Welfare Programs and Manpower Planning," *American Economic Review*, 1978
- ・ Atkinson, A. and J. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, NYC, 1980
- ・ Atkinson, A., "Income Maintenance and Social insurance," in A. Auerbach and M. Feldstein eds. *Handbook of Public Economics Vol.2*, North-Holland, 1987
- ・ Auerbach, A., L. Kotlikoff and W. Leibfritz, *Generational Accounts around the World*, University of Chicago Press, 1999
- ・ Baxter, M. and U. Jermann, "The International Diversification Puzzle Is Worse Than You Expected," *American Economic Review*, 1997
- ・ Bodie, Z., "Financial Engineering and Social Security Reform," in J. Campbell and M. Feldstein eds. *Risk Aspects of Investment Based Social Security Reform*, University of Chicago Press, forthcoming
- ・ Bohn, H., "Social Security Reform and Financial Markets," in S. Sass and R. Triest eds. *Social Security Reform*, FRB Boston, 1997
- ・ Bohn, H., "Risk Sharing in a Stochastic Overlapping Generations Economy," mimeo, University of California, Santa Barbara, 1999
- ・ Bohn, H., "Social Security and Demographic Uncertainty: The Risk Sharing Properties of Alternative Policies," in J. Campbell and M. Feldstein eds. *Risk Aspect of Investment Based Social Security Reform*, University of Chicago Press, forthcoming
- ・ Bottazzi, L., P. Pesenti and E. Van Wincoop, "Wages, Profits and the International Portfolio Puzzle," *European Economic Review*, 1996
- ・ Boadway and Wildasin, "A Median Voter Model of Social Security," *International Economic Review*, 1989
- ・ Browning, E., "Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy," *Economic Inquiry*, 1975
- ・ Campbell, J. and M. Feldstein, *Risk Aspect of Investment Based Social Security Reform*, University of Chicago Press, forthcoming
- ・ Cooley, T. and J. Soares, "A Positive Theory of Social Security Based on Reputation," *Journal of Political Economy*, 1999
- ・ Demange, G. and G. Laroque, "Social Security and Demographic Shocks," *Econometrica*, 1999
- ・ Diamond, P., "Insulation of Pensions from Political Risk," in Salvador Valdes-Prieto ed. *The Economics of Pensions*, Cambridge University Press, 1997a
- ・ Diamond, P., "Macroeconomic Aspects of Social Security Reform," *Brookings Papers on Economic Activities*, 1997b
- ・ Eaton and Fernandez, "Sovereign Debts," in G. Grossman and K. Rogoff eds. *Handbook of International Economics Vol.3*, North-Holland, 1995
- ・ Feldstein, M., "Introduction," in M. Feldstein ed. *Privatizing Social Security*, University of Chicago Press, 1998
- ・ Gokhale and Kotlikoff, "Social Security's Treatment of Postwar Americans: How Bad Can It Get?" in M. Feldstein and J. Liebman eds. *The Distributional Effects of Social Security Reforms*, University of Chicago Press, forthcoming
- ・ Gordon, R. and H. Varian, "Intergenerational Risk Sharing," *Journal of Public Economics*, 1988
- ・ Kotlikoff, L., *Generational Accounting*, Free Press, 1992
- ・ Kotlikoff, L., "Simulating the Privatization of Social Security in General Equilibrium," in M. Feldstein ed.

- Privatizing Social Security*, University of Chicago Press, 1998
- ・Kotlikoff, L., T. Persson and L. Svensson, "Social Contracts as Assets: A Possible Solution to the Time-Consistency Problem," *American Economic Review*, 1988
 - ・McHale, J., "The Risk of Social Security Benefit Rule Changes," in J. Campbell and M. Feldstein eds. *Risk Aspect of Investment Based Social Security Reform*, University of Chicago Press, forthcoming
 - ・Mulligan, C. and X. Sala-i-Martin, "Social Security in Theory and Practice," NBER Working Paper#7118/7119, 1999
 - ・Peled, D., "Informational Diversity over Time and the Optimality of Monetary Equilibrium," *Journal of Economic Theory*, 1982
 - ・Persson, T. and G. Tabellini, "Political Economics and Public Economics," in A. Auerbach and M. Feldstein eds. *Handbook of Public Economics Vol.3*, North-Holland, forthcoming
 - ・Portney, P. and J. Weyant, *Discounting and Intergenerational Equity*, Resource for the Future, Washington D.C., 1999
 - ・Rangel, A. and R. Zeckhauser, "Can Market and Voting Institutions Generate Optimal Intergenerational Risk Sharing?" in J. Campbell and M. Feldstein eds. *Risk Aspect of Investment Based Social Security Reform*, University of Chicago Press, forthcoming
 - ・Shiller, R., "Social Security and Institutions for Intergenerational, Intragenerational and International Risk Sharing," presented at Carnegie-Rochester Public Policy Conference, 1998
 - ・Shoven, J., *Administrative Costs and Social Security Privatization*, University of Chicago Press, forthcoming
 - ・Tabellini, G., "A Positive Theory of Social Security," NBER Working Paper #3272, 1990
 - ・Williamson J., D. Watts-Roy and E. Kingson, *The Generational Equity Debate*, Columbia University Press, 1999
 - ・World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, 1994
- (邦文文献)
- ・井堀利宏・土居丈朗【日本政治の経済分析】木鐸社 1998
 - ・牛丸聡・荒木万寿夫・木滝秀彰・吉田充志・伊藤寛・飯山養司【新たな基礎年金制度の構築に向けて】経済企画庁経済研究所編 1999
 - ・小塩隆士【年金民営化の構想】日本経済新聞社 1998
 - ・國枝繁樹【世代政策としての年金改革：予備的考察】医療・介護・年金の各システムが経済活動に与える影響に関する調査研究報告書 1999
 - ・國枝繁樹【年金基金のコーポレート・ガバナンス】医療・介護・年金の各システムが経済活動に与える影響に関する調査研究報告書 2000
 - ・経済企画庁総合計画局【財政・社会保障問題についての参考資料】1996
 - ・経済企画庁【経済白書】1997
 - ・厚生省【年金改革に関する有職者調査】の概要 1998
 - ・塩野谷祐一【社会保障と道徳原理】季刊・社会保障研究 1997
 - ・社会保険研究所【平成9年度版 年金白書 21世紀の年金を「選択」する】1997
 - ・社会保険研究所【平成11年度版 年金白書 21世紀の年金を「構築」する】1999
 - ・政府税制調査会【今後の税制のあり方についての答申】1993
 - ・高山憲之【年金改革再論－喜多村悦史氏の反論に答える】季刊現代経済 1983
 - ・高山憲之【年金の教室】P H P 新書 2000
 - ・田近栄治・金子能宏・林文字【年金の経済分析 保険の視点】東洋経済新報社 1995
 - ・八田達夫・小口登良【年金改革論 積立方式へ移行せよ】日本経済新聞社 1999
 - ・玉利伸吾【独世代間「骨肉の争い」、「助け合い」の年金 限界】日本経済新聞 2000. 2. 25(夕刊)
 - ・広井良典【日本の社会保障】岩波新書 1999
 - ・堀勝洋【年金制度の再構築】東洋経済新報社 1997

Unresolved Issues in Japanese Pension Reform

by Shigeki Kunieda

In this paper, several essential but unresolved issues in Japanese pension reform are discussed. Japanese public pension crisis can be considered from two viewpoints: sustainability of the current public pension or very unfair intergenerational distribution ("intergenerational exploitation") under the current public pension. Based on the latter viewpoint, we discuss the problems of pay-as-you-go pension systems as "intergenerational risk-sharing" scheme and their political risks. On the other hand, we find that the shift to funded pension system itself cannot solve the "intergenerational exploitation" which already exists in Japanese public pension. Further, we point out that it is necessary to consider "efficient" benefit distribution before discussing how to raise money for the benefit in the reform of Japanese Basic Pension.
