

年金問題 誌上ディベート
基調報告：公的年金をめぐる争点

1 はじめに＊)

本稿の目的は公的年金をめぐる日本でこれまで議論されてきた争点のなかから重要であるものを取り上げ、論点整理を試みることにある。具体的には財政方式の選択問題（公的年金保険料引き上げの是非、公的年金積立金増額の是非、公的年金の民営化をめぐる議論を含む）、基礎年金の財源問題、支給開始年齢引き上げの是非、女性をめぐる年金問題等を整理する。なお年金民営化については別稿（本誌本号の村上報告）が用意されている。村上報告もあわせてご参照願いたい。

政策問題で意見が分かれる理由は主として3つある。第1は、現行制度のうちどの部分を与件（変わらないもの）とみなし、どの部分を変更可能とみなすかの事実判断の違いである。この事実判断が異なると、処方箋の書き方もおのずから違ってくる。第2は、制度変更によってどのような結果が生じるか、とくにプラス面だけでなくマイナス面も含めて結果の広がりはそれなり大きく、多面的となる場合が少なくない。その結果をどこまで考慮するかは論者によって異なる。その違いが意見の相違に結びつく。第3に、制度変更に伴う結果についての考察範囲がほぼ同一であっても、それぞれの結果をどう評価するか（いわゆる価値判断）は人によって異なる場合が少なくない。総じて制度変更は一部の人びとに利益をもたらす一方、他の人びとに不利益を与える。この利益・不利益の軽重・妥当性についての評価は必ずしも同じとならない。意見の違いは、この評価が異なることに基づく場合も少なくない。

以下、上述の点に留意しながら議論を整理しつつ、筆者の意見を述べる。

2 財政方式の選択

公的年金は給付建での制度であることが圧倒的に多く、また、ほとんどの先進工業国でそれは賦課方式で運営されてきた。ただし最近、それを掛金建での制度に改めた国も1、2ある。また制度新設にあたって積立方式による運営を当初から予定する国も出てきた。チリのように公的年金を民営化し、強制加入の私的年金制度に切りかえた国もある。

日本でも最近、賦課方式の公的年金制度に対する批判が強く、積立方式への切りかえや報酬比例年金の民営化（実際には民営化ではなく厚生年金の廃止を意味することが多い）を求める声が少なくない。

ただし積立方式への切りかえを主張するグループは今のところ賦課方式の欠点を指摘する一方、積立方式の長所を訴えるだけにとどまることが多い。本稿に述べるように積立方式にも欠点がある。それぞれの欠点を慎重に見極め、欠点克服策を同時に提言しない政策

論は明らかにバランスを欠いている（注1）。

以下、両方式の長所と短所、掛金建て制度への変更、年金民営化について、それぞれ論点を整理する。

2.1 賦課方式の長所と短所

給付建ての年金制度においては時の経過とともに（通例では保険料の拠出に伴って）受給権（給付債務）が発生する。この給付義務に見あうように積立金を保有していくのが積立方式である。この場合、原則として年金純債務は発生しない。他方、賦課方式の場合、給付債務に見あう積立金を保有することは通常しない。そのときの年金給付支払いに必要な金額だけを拠出で賄うことを原則としているからである。

ほとんどの先進工業国で公的年金が賦課方式で運営されているのはなぜか。それは年金制度創設時に、いわゆる「二重の負担問題」が発生し、それを回避するための手段として賦課方式が採用されたからである（詳細は高山（1992）第1章、参照）。

賦課方式の年金制度を圧倒的に多くの人びとが称賛していた時代が過去にあった。高度経済成長がつづき、人口構造が比較的若かった時代である。賦課方式の公的年金が支給されたことにより高齢者の貧困者比率は大幅に下がり、退職後の生活が従前の生活とあまり変わらないように維持されたからである。旧西ドイツでは敗戦やハイパーインフレーションを乗り越える形で、高齢者の生活安定が賦課方式の年金制度によって図られた。東西ドイツ統合後、旧東ドイツの高齢者は旧西ドイツの高齢者並みに生活水準が保証された。それも、この年金制度があったからにはほかならない。仮にドイツの年金制度が積立方式で運営されていたら、このようなことにはならなかったはずである。日本の年金制度も仮に積立方式で運営されていたとしたら、今日の高齢者は生活水準の極端に低い人がきわめて多かったに違いない。

賦課方式の年金においては、着実な経済成長が見込まれるかぎり深刻な財政問題は生じない。とくに現役組の手取り収入が継続して着実に上昇しつづける場合、保険料負担をめぐる世代間格差（段階的な保険料の引き上げ）は政治的に許容される可能性が高い（注2）。

また賦課方式の公的年金を運営するために必要となる行政管理費用（ハンドリングコスト）は極端に低い。ちなみに厚生年金の場合、それは保険料拠出額の1%弱にとどまっている。

このような成功物語を有する賦課方式の公的年金は近年になって一転、いくつかの厳しい批判にさらされるようになった。経済成長に対する大きな期待感がしぼみ、少子化が急速に進行しているなかで、「賦課方式年金はいずれ財政的に破綻するおそれが強い」と指摘する人びとがふえてきたのである。この年金制度は、とりわけ若者に人気がなくなってきている。

賦課方式の下で給付建ての公的年金を維持しようとする、保険料を段階的に引き上げていかなければならない。たとえば将来の年金保険料負担を現在の水準の2倍に引き上げ

る必要がある、ということになる（これは日本の年金当局が1980年前後から繰り返して訴えている内容と同じである）。しかるに給付水準が世代間で同一であるにも拘わらず保険料負担に2倍の差が生じるのは明らかに不公平である。このような世代間の負担格差は到底容認されない。この格差を解消しようとするれば一気に年金保険料を高水準に引き上げる必要があるものの、それは労使の保険料負担を極端に重くし、手取り賃金減（消費落ちこみ）と人件費増（企業経営の圧迫）を招く形で景気を一段と悪化させてしまう（注3）。その中で失業率も上昇してしまうだろう。

このような事態を未然に避けようとするれば給付総額を減らす努力を徹底的にする他はない。ただし、その具体的手だてとなると、給付水準引き下げ、支給開始年齢引き上げ、スライド指標の見直し等、いずれも政治家にとっては難題ばかりである。保険料引き上げも容易に進まず給付の絞りこみも遅れがちとなると、年金純債務は増えつづけ、ついには財政的に立ちいかなくなることになりかねない。賦課方式の年金は、このような政治的リスク（負担の先送り）をかかえている。

賦課方式で運営される給付建ての公的年金がサステナブル（維持可能）であるためには、年金純債務が対GDP比で上昇しないことが必要である。そのためには、その時どきの状況に応じて給付や負担が適切に調整されていかなければならない。それにはかなりの政治力が必要となる。政治家の調整能力に対する国民の信頼が総じて低い国では、このような性格を有する年金制度は、早晩、破綻することになる。他方、その調整は決して容易でないものの政治の場で破綻回避の努力がなされ、大方の国民がその努力の結果を受けいれる余地があるかぎり、賦課方式の年金制度は維持される（注4）。したがって、この制度に対する評価は、このような政治的リスクをどう見積るかによって異なることになる。

賦課方式の年金制度には他の批判もある。いわゆるインセンティブ・コンパティビリティの問題である。保険料負担と年金給付の関係をみたとき、同一の負担をすれば民間の年金の方が高い給付を約束してくれるという可能性が高くなるにつれて公的年金への加入意欲は低下する。加入強制が首尾よく担保されていないと、このような場合には年金制度非加入者や事実上の制度脱退者がふえてくる（日本の国民年金制度について指摘されている空洞化現象の拡大は、この典型的な例である）。加入強制が厳しい場合には保険料引き上げに対する拒否反応が強くなる。いずれの場合も若者の年金不信は徐々に大きくなっていく。

上述した以外にも世代間所得再分配の行きすぎ、同一世代内の不公平、早期引退誘因効果、貯蓄率引き下げ（注5）等、賦課方式年金への批判は少なくない。

2.2 積立方式の長所と短所

給付建ての年金を積立方式で運営する場合はどうか。日本では厚生年金基金の代行部分がまさにこの形になっている。前述したように、この場合には理論上、純債務は発生しない。年金負担を後世代に先送りする無責任が放置されることはなく、負担をめぐる世代間の格差は理論的には生じない。

積立方式の年金は積立金の運用利回りが経済成長率より高い場合には賦課方式の年金よりメリットが大きい（同一給付額の年金を、低い保険料負担で賄うことができる）。過去はともかく将来の日本を想定するかぎり、このメリットは無視できない。

積立方式の年金は貯蓄率を高める可能性があること、制度の透明度が高く誰にもわかりやすいこと（拠出と給付の関係が世代ごとに原則として1対1に対応していること）など、賦課方式とは異なる長所を有している（注6）。

ただし単純な理論的想定と実際はしばしば異なる。積立方式の年金保険料は各種の基礎率（運用利回り、物価上昇率、賃金上昇率、死亡率など）を想定して算出される。現実の利回りが予定利率を下回ったり、予想を超えるインフレや賃金上昇があったり、死亡率の予想外の低下があったりすると、積立不足（年金純債務）が発生する。このとき 保険料の引き上げか、給付の引き下げか、あるいは 新財源の導入か、のいずれかがスムーズに実現しないと年金財政は破綻するおそれがある。新財源を導入すると制度の透明度は低下する。保険料の引き上げは賦課方式の場合と同様に容易でないことが多い。保険料を引き上げずに制度のサステナビリティを確保しようとするれば、給付の引き下げは避けられない。そのとき期待していた老後所得は手にできなくなり、老後の生活は大きなリスクにさらされてしまう。

実際、積立金の運用にはリスクが避けられず、利回りの変動幅（ボラティリティ）も大きい。このボラティリティを前提とすると、積立分の過剰や不足はかなりの金額オーダーで日常的に発生する。とどのつまり給付額（または拠出額）は世代ごとに大きく異なるということになる（詳細は Thompson(1998)参照）。

総じて年金制度そのもののサステナビリティは積立方式の方が賦課方式の年金より大きいかもしれない。しかし、その分、年金給付の安定性が損なわれ、年金受給者の生活リスクは賦課方式の年金より大きくなる。両方式で異なるのは、まず、このリスクの中身に他ならない。

近年、解散に追いこまれる厚生年金基金が急激にふえたり、代行返上を求める声がきわめて大きくなったりしている。これは、給付建ての年金を積立方式で賄うことが決して容易ではないことを如実に物語っている。

くわえて積立方式の年金はスタートアップ時の立ちあげが大変である。いわゆる二重の負担問題が発生するからにほかならない。この問題を回避しようとするれば当初は低率保険料でスタートせざるを得なくなる。ただし低負担のままでは、たとえ長期間負担したとしても老後の安心につながるような年金を受給することは、まずできない。現にシンガポール（積立方式の成功例としてしばしば引用される国）で実施されているプロビデント・ファンドにおいては年金用の保険料は労使込みで現時点においても4%にとどまっており、制度発足後40年以上の年月が経過した今日においても、子供からの経済支援なしには老後生活が営めない人が圧倒的に多い。

さらに、もう1つ大きな問題がある。積立方式の年金は積立金の運用と管理にかなりの

ハンドリングコストを要する（注7）。とくに私的年金への強制加入の形をとる積立方式の年金において、このハンドリングコストは無視しえないほどに大きい。積立方式のもう1つの成功例としてしばしば引用されるチリにおいても、このハンドリングコストは保険料収入の25%前後に達しているといわれており、結果的にネットベースの運用利回りを大幅に引き下げている。チリの年金当局(Superintendency)によれば、チリの年金は1981-1998年の間、ハンドリングコスト控除前で見ると実質11%の運用実績(年平均)挙げたが、それを控除すると利回りは実質4.2%にすぎないという。なお1990年以降だけを見ると、ネットの年平均運用利回りは実質でマイナスを記録している。

多額のハンドリングコストはとくに低所得階層に不利益を与えがちである。ハンドリングコストは保険料には必ずしも比例せず、保険料の多寡を問わない定額部分があるからにほかならない(注8)。

積立方式は少子化の影響を受けないと考える人も多い。しかし少子化が進展するなかで年金資産が積み上がっていくとき、その資産収益率は低下するおそれがないとはいえない(国外の高成長経済に投資し、しかも為替リスクを上手に避ける運用ができれば話は別である。注9)。

またマクロ経済的にみると積立方式であれ賦課方式であれ、高齢者の生活を維持していくために必要となる部分(現役世代がみずからの消費を犠牲にする部分)こそが真のコストであり、それは現役として働いている世代が資産所得の形で払うか、賃金の一部をトランスファーするか、あるいは高齢者の資産を現役世代が購入するか、の3つの形で賄われる。仮に年金保険料が低くなった(賃金からのトランスファー部分が少なくなった)としても、資産所得の支払いがその分だけ多くなれば、マクロ的にみた総コスト(現役世代の消費減少分)に違いはなくなってしまふ(Thompson(1998)参照。ただし強制力を伴っており、ギブ・アンド・テイクで本人の納得を前提としたとはコストの意味内容が異なる)。

積立の要素を強めることが得策であるとしても、それを公的年金の内枠とするのか私的年金を奨励して行うか。これも、きわめて重要な問題となる。現在、欧米主要国のなかで公的年金の積立金を実質的にふやそうとしている国はほとんどない。ヨーロッパの主要国は給付支払い準備として1~2ヶ月分の給付に相当する積立金を保有しているにすぎない。公的年金の積立金は官僚による管理や政治家の恣意的利用を通じて効率的でない運用に終わる結果が多いからである。官僚による権限行使の手段として悪用されることも少なくない。日本でも近年における財政投融资のパフォーマンスをみるかぎり不良債権化した部分が少なくなく、効率的運用が担保されているとは到底いえない状況にある。

積立金非効率運用の政治リスクが無視できないとすれば、積立の要素を強めることは公的年金のなかではなく、民間の自主的な取り組みを支援するなかで行うのが望ましくなる。公私年金をあわせて積立の要素を強めていけばよいからである。そのためには賦課方式で運営される公的年金の守備範囲を徐々に縮小させていくことも、あわせて必要になる。

2.3 掛金建て制度への変更

財政方式の選択と年金受給権賦与の仕方は別問題である。スウェーデンやイタリアでは最近、賦課方式を維持したまま給付算定の仕方を掛金建て制度に改めた。公的年金の保険料を今後長期間にわたって一定に保つこと（保険料の長期凍結）を決める一方、「みなし運用利回り」という考え方を新たに導入し、年金哲学のイノベーションを図った。みなし運用利回りは賃金上昇率に等しく設定されている。この新機軸により年金制度のサステナビリティの問題は賦課方式の下でも解決されることになった。

掛金建て制度の下では「拠出と給付の関係」は原則として1対1に対応する。世代間の不公平が問題になることはないし、世代内の不公平も同様に問題とならない。また資源配分上の非効率（早期退職誘因効果や貯蓄率の低下）も生じない。

このように従来、賦課方式の問題点として指摘されていたものは、実は、その方式に固有のものではなく、むしろ給付建て制度の問題点だったのである。この点は World Bank（1994）レポートの執筆者自身が認めている（James（1996）参照）。

ただし掛金建て制度に切りかわったことによりスウェーデンやイタリアにおける公的年金の実質給付水準は今後、徐々に低下していくと予想されている。低年金受給者には年金の内枠で全額税負担の最低保障が与えられる。スウェーデン・イタリアの公的年金が今後どうなるか、世界の年金専門家が引きつづき注目している（注10）。

2.4 年金民営化

チリの例に触発されたのか、公的年金を民営化しようという提案も少なくない。そのほとんどは World Bank（1994）のレポートやアメリカにおける M.フェルドスタインの提案等を参考にしている。ただし日本で多少とも具体性のある提案をしているのは経団連（1998）および小塩（1998）のみであり、他の提案はすべて各論ゼロの放言ばかりである。なお経済戦略会議も経団連の意向にそった提案をその最終報告（1999年）に盛りこんだ。

年金民営化案には、すでにいくつかの批判も寄せられている。ILO の年金専門家はそれに徹底的な批判を試みた（Beattie-McGillivrey（1995）参照）。アメリカでも Diamond（1996）や Myers（1996）をはじめ民営化に疑問を投げかける人が少なくない。

フェルドスタイン教授は従来の主張を 1998 年段階で変えるにいたった（Feldstein-Samwick（1998）参照）。現行の公的年金を制度的枠組みとして存置する（従来は移行期間 25 年の完全民営化、公的年金の廃止を主張していた）一方、公的年金の保険料を長期にわたって現行の 12.4%に凍結するため、個人退職勘定（Personal Retirement Accounts, PRA）を新設し、その掛金を収入の 2%まで毎年、税額控除すべきだというのである。そして PRA から支給される民間の年金給付額のうち、その 4分の3に相当する金額を公的年金減額にあてる。このような公私年金の組みあわせ（combination）をフェルドスタイン教授は主張するにいたった。私的年金の短所である給付の不確定性・不安定性に対する批判をかわす

ため、現行の公的年金水準額を今後は公私を組みあわせる形で必ず支払いつづけると約束したのである。上記の組みあわせにより公的年金と PRA をあわせた給付額は現行の公的年金水準額を上回る可能性がきわめて高くなるからにはかならない。

フェルドスタイン教授の新提案は、現役組や事業主に負担増をまったく強いることがない点においても従来の民営化案（最大の懸案はいわゆる二重の負担をどう克服するかということであった。注 1 1）とは異なっている。連邦財政の黒字分を減税にまわす。ただし減税は PRA 拠出分を税額控除する形で行うというのである。なお PRA 給付と一部相殺されることになる公的年金給付の減額には多大なハンドリングコストが伴うと予想される。

経団連は報酬比例年金民営化を提案しているものの、その具体的移行過程は今のところ必ずしも十分には明らかでない。また基礎年金の税方式化もあわせて主張している。経団連案に対する主な疑問点は次の 3 つである。

現在 380 兆円（注 1 2）あると推計されている年金純債務を時間をかけて完全償却する立場をとっており（完全民営化の前提）そのための財源として保険料または税金（当面は国債か）を予定している。ただし報酬比例年金は被用者のみに給付され、非被用者には給付されない。一般に税金は非被用者を含む国民全体が負担することになる。このような措置が非被用者に受けいられるとは思えない。

年金純債務を保険料財源で償却しようとするすると年金保険料を本来であれば急激かつかなり高率なレベルに引き上げる必要が生じる。経団連は現行水準で年金保険料を凍結することを主張しており、そのためには給付の大胆な即時切り下げ（30 年償却の場合、過去分 24%、将来分 40%の給付カット）が既裁定年金を含めて必要になる。これを国民の多数派が受けいれるとは到底思えない。

基礎年金を税方式に切りかえると、本来であれば年金保険料を引き下げることができるはずである。しかるに年金保険料を凍結する一方、基礎年金用に増税すれば（たとえば消費税率を引き上げれば）税負担込みの年金負担は全体として急激に高まる。給付カットを断行し年金負担を一挙に引き上げることに大方の国民が納得するとは思えない。

小塩（1998）はフェルドスタイン教授がかつて提案した民営化案（1996 年案）を日本流に手直ししたものである（民営化は報酬比例部分のみ）。40 年にわたる段階的移行を想定し、賃金の再評価（新規裁定時前）を含め賃金スライドはせず、給付も物価スライドにとどめる、そして支給開始年齢は 65 歳へ引き上げるという案である。この民営化案によると移行開始時の中年世代は全体として実質負担増を余儀なくされる一方、その後の世代の年金負担は実質的に低下する。このような負担調整（給付調整込み）が国民多数の政治的支持を得ることができるか否かは判然としない。

ただし現行制度の基本線を維持しつつ（表向きは民営化とは言わない）公的年金給付のスリム化を図ることは、段階的民営化と実質的にあまり変わらないと小塩（1999）は述べている。このような理解は筆者のそれと基本的に同じである。

公的年金の民営化はクリントン政権もドイツの旧コール政権も拒否した。日本でも報酬

比例年金の完全民営化が議論されるようになったものの、その具体案はほとんど作成されず、また、その経済的帰結についても不明の部分がきわめて多い。2階部分民営化論者に求めたいのは、何よりもまず包括的な具体案を提示することであり、かつ、民営化に伴って新たに発生すると予想される問題点をどのように克服するかについての具体的説明である。

民営化については、さらに述べるべき点も少なくない（たとえばイギリスではマックスウェル事件や不正販売などスキャンダルが続出しており民間の年金商品に対する規制のあり方をめぐって試行錯誤を余儀なくされている）。ただし紙幅の関係もあり、これ以上ここでは言及しない（詳細は高山（1997）および本誌本号の村上報告を参照されたい）。

筆者は年金改革にあたり公的年金については賦課方式での運営に純化する（すなわち公的年金の積立金を今後ふやすことはしない）一方、積立の要素を強めることは私的年金の積極的奨励で行う方が望ましいと考えている。そのさい公的年金給付の適正化（スリム化）をあわせて図り、公私の役割分担を見直す（公の守備範囲を徐々に縮小していく）ことが肝要である。同時に基礎年金は税方式に改め、年金目的消費税でその財源を調達する（後述参照）一方、年金保険料は現下の景気状況に配慮して4%分だけただちに引き下げ、今後最低10年間は保険料を下げたまま凍結する。その後、景気回復をまって年金保険料を徐々に引き上げるものの、ピーク時においても現行水準以下にその料率を抑えるのが望ましいと考えている（詳細は高山（1998b）、高山（1998c）、高山・山口（1999）参照）。

日本の経済学者・財政学者は今後における日本の社会経済状況に鑑み、公私年金全体として積立の要素を強めることには誰も反対していない。意見が分かれているのは、積立の要素を公的年金のなかで強めるべきか否かという点である。これは、老後所得の安定を公的年金の内枠でどこまで図るかという価値判断、世代間再分配の要素をどこまで公的年金の内部に取り入れるかという判断、どのような状態を「世代間の不公平」と考えるかという判断、積立金非効率運用の政治リスク（政府の失敗）、負担先送りの政治リスク、年金保険料引き上げのマイナス効果、等々をどう評価するか基本的に依存している。問題は経済面における意見の相違というよりも政治判断に属する部分がほとんどである（注13）。

3 基礎年金の財源調達

基礎年金をめぐる争点としては、税方式か社会保険方式か、税方式の場合の財源は所得税か消費税か、税財源は一般税か目的税か、給付水準は実質的に引き上げるべきか否か、等々、がある。本稿では、この～を順番に議論し、には深く立ち入らない（注14）。

3.1 税方式か社会保険方式か

現在、基礎年金財源の3分の1は国庫が一般財源で負担している。この国庫負担割合を

遅くとも 2004 年度までに 2 分の 1 に引き上げることが政府・与党の最終方針となった（1998 年末の方針決定）。ただし、それに伴う所要財源は今のところ特定化されていない。

議論が分かれているのは、この国庫負担割合を将来 100% に引き上げる（税方式）か、それとも 2 分の 1 にとどめる（社会保険方式の維持）か、という点である。日本の労使は双方とも税方式化に賛成しており、また受給者団体も税方式化をおおむね支持している。さらに自由民主党以外の各政党も税方式化に賛成している。一方、社会保障学者の一部と厚生省・大蔵省・自由民主党は今のところ税方式化に反対している。

社会保険方式の下では保険料の未納・未加入問題、膨大な保険料徴収コスト（保険料収入の 1 割前後）・第 3 号被保険者問題（後述参照）が避けられない。いわゆる国民年金の空洞化現象が急速な保険料引き上げの中で拡大している。悲願であった「国民皆年金」の実現は絶望的な状況にある（詳細は村上(1998)参照）。

「国民皆年金」の旗を降ろし、ラスト・リゾートとしての生活保護にそれなりの役割を期待するというのであれば社会保険方式の維持にこだわってもよいだろう（現に英国はそうしている）。ただし社会保険方式にこだわるかぎり国民年金の保険料引き上げは今後とも続き、国民年金の空洞化は一層深刻になる。国民年金の保険料引き上げが政治的に困難になれば、将来、基礎年金の給付水準引き下げ・スライド凍結・支給開始年齢のさらなる引き上げ（たとえば 67 歳へ）等が提案される可能性もある。

他方、高齢者には一定額の年金給付の支払いを例外なく保障しようという考え方もある。ユニバーサル・ペンションの名前で、すでに世界のいくつかの国（カナダ・デンマーク・フィンランド・アイスランド・ノルウェー・ニュージーランド・スウェーデン・オーストラリアなど）が支給している制度である。一定期間の国内居住のみを支給要件とするユニバーサル・ペンションは社会保険方式では支給できない。社会保険方式は保険料の拠出を担保にした年金支給制度であり、保険料未納であった人には高齢時に年金を支給しないからである。ユニバーサル・ペンションは、したがって税を財源とせざるを得ない。税方式と呼ばれるのは、このためである。

ユニバーサル・ペンションは義務教育サービスに似ている。ユニバーサル・ペンションにミーンズ・テストをつけているのはオーストラリアだけであり、他の実施国はいずれもミーンズ・テストなしである。ミーンズ・テストの背景には、その対象となる給付は福祉的性格が強いという判断がある。他方、ユニバーサル・ペンションの基本性格を義務教育サービスとほぼ同等のものと理解すると、ミーンズ・テストをつけることがむしろ不自然になる。税方式とミーンズ・テストを不即不離のものと考えている社会保障学者が日本には少なくない。ただし、それは彼らの「哲学の貧困」を物語っているにすぎない。

なお税方式の財源を目的税で賄う場合、税方式か社会保険方式かの議論は質の違いではなくなくなってしまう。社会保険方式の年金は財源を保険料に求める。保険料の徴収ベースは賃金（被用者の場合）または事業所得等（非被用者の場合）であり、また、その用途は年金目的に限定されている。年金保険料は年金目的税の 1 つと考えてよいのである。ちなみ

に米国では、それをペイロール・タックスと呼んでいる。

年金目的消費税（筆者はこの提案者の1人である）で基礎年金を賄うとすると、基礎年金財源の徴収ベースは消費支出に変わる。年金目的消費税は国内に居住するかぎり、現役組だけでなく子供も年配の人も例外なく負担する。その負担を担保に一定年齢以上の人に基礎年金を支給するのである。しかも年金目的消費税は用途が年金に限定されている。徴収ベースが消費支出に変わるだけであり、他は現行の年金保険料と大差がない。

このように年金目的消費税で基礎年金の財源を調達しようとする者にとって、税方式か社会保険方式かの議論で対立点をことさらに強調することはそれほど有益であるとは思えない。

社会保険方式論者は税方式の欠点の1つとして「巨額の税財源が必要となる」ことを必ず指摘する（厚生省年金局（1998）参照）。ただし税方式であれ社会保険方式であれ、基礎年金給付を大幅に切り下げないかぎり巨額の財源が必要となることに変わりはない。社会保険方式の場合にも巨額の財源が同様に必要となることに意図的に言及しない情報提供は偏っている。

税方式に切りかえると、巨額の税財源（1998年度で8兆6000億円）が切りかえ時点で必要となる一方、国民年金の保険料は基本的に廃止され、被用者年金の保険料は引き下げ（厚生年金の保険料は17.35%から13.35%へ4%引き下げ）が可能となる。負担総額は給付に手をつけないかぎり変わりが無い。変わるのは個々の当事者の年金負担である。年金目的消費税（税率は3.3%）に切りかえる場合、総じて現役組は負担純減、事業主も負担純減、年金受給者は負担純増となる。これが切りかえ時点の変化である（詳しくは高山（1998a）参照）。

税方式への移行に際して過去の保険料拠出記録をどうするかも問題となるだろう。負担の公平性を重視する立場からは、その拠出記録は最大限に尊重されざるを得ない。ちなみに過去、任意加入であった専業主婦が拠出した国民年金保険料は第3号被保険者への切りかえ後も最大限に尊重されている。過去に保険料拠出を怠った人は、その分だけ給付は減額されることになる。財源切りかえは、その気になれば即座に可能となる一方、給付額は拠出実績に応じて当分の間、違いが残ることになる。新制度が完成して給付減額のない国民皆年金が実現するのは40年（現行の基礎年金は40年拠出を要件としている）後となるだろう。

3.2 所得税か消費税か

国庫負担分を除く基礎年金財源を現在、被用者グループは年金保険料（賃金比例税）、非被用者は定額保険料（一種の人頭税）の形で負担している。定額保険料は最も逆進的な負担であり、問題が多い（注15）。

年金制度の立案者はこの点を当初から知っていた。しかるに非被用者の所得を正確に捕捉することは行政上容易でなく（いわゆるクロヨン問題）、やむなく定額保険料制で当分の

間、走ることになった。クロヨン問題が解決され次第、所得比例の保険料に切りかえることを検討していた節がある。ただし非被用者の所得捕捉については依然として国民多数派の不信が強く、国民年金発足後 40 年近くなった今日においても定額保険料制が維持されている。

国庫負担分を拡大したり税方式に切りかえたりするさいにも、主要財源としてまず検討されたのは従来、所得税であった。とくに包括的所得税の場合、負担は累進的になると期待されていた。

しかるに、この間の税制改革論議の中で所得税に過度に依存する税体系が見直され、所得税率のフラット化も進んでいる。職業間の所得捕捉割合の差異についても、被用者層を中心に不満が残っている。こうした中で、所得税の実質増税を求めることは今後の日本において適切でもなく、また現実的でもないだろう。

経済企画庁の研究グループ(牛丸ほか(1999))は最近、基礎年金の税方式化と、所得税財源への切りかえを提案した。所得税財源へのこだわりは、この間の税制改革論議を無視しており、また、これまで長期間にわたって定額保険料制がなぜ改められなかったかという事情も無視している。

主要な税財源として将来、増税することが望ましく、また増税が可能でもあるのは事実上、消費課税に限られていると筆者は考えている。ちなみに軒並み国民負担率が日本より高い西欧諸国(ドイツ・スペイン・ポルトガル・スイス等)でも国民的な大議論を経て付加価値税の税率を引き上げ、その引き上げ分を年金財源化する一方、年金保険料を引き下げている。消費課税は貯蓄や投資には課税されないの、経済成長阻害度が最も小さい(他方、所得税は経済成長阻害度が最も大きい。麻生(1996)参照)。税負担もライフステージのすべてに分散され、負担の平準化も期待できる。現役世代だけに負担を押しつけがちな所得税や年金保険料とは、この点で異なる。年金受給者も負担に参加する分、現役組の負担は相対的に減る。

年金保険料であれば事業主も折半負担する。しかし消費税では事業主の負担が大幅に減るという意見がある。納税義務者という法律的側面に着目すれば、確かにそのとおりである。しかるに事業主負担分の年金保険料は人件費の一部に他ならない。その引き下げは当然のことながら労使交渉の場で賃金引き上げ要求を正当なものとしよう(他の事情に変化がない場合)。事業主にとっては「事業主負担の年金保険料」というラベルの名前が中長期的にみると「賃金」に変わるだけである可能性が高い(ちなみにスウェーデンでは事業主負担分の引き下げは賃金増になっているケースが圧倒的に多い)。事業主の負担は実質減となるものの、その減少分はそれほど大きくないと考えてよいだろう。

消費課税の問題点として多くの論者が指摘するのは、負担の逆進性である。負担だけに着目するかぎり、この指摘は正しい。ただし基礎年金給付を賄うための年金目的消費税として用途を特定し、負担だけでなく給付もあわせて考慮すると、この逆進性は消失する。

図 1 は、この点を説明するためのものである。横軸が所得水準、縦軸が年金消費税負担

と基礎年金給付水準である。年金給付(B)は所得水準(Y)に関係なく一律になる。消費支出(C)を $C = a + bY$ とすると、年金消費税(T)は消費支出に比例するので $T = a + bY$ となる。給付と負担が総額ベースで一致すると仮定すると、低所得者の場合、年金消費税負担より年金給付の方が多くなる。一方、高所得者の場合には年金負担の方が年金給付より多くなる。使途を年金財源として限定した消費税を考えると、結果的に高所得者から低所得者に所得移転が起こることになり、逆進性の問題は消失する。

3.3 一般税か目的税か

目的税は大蔵省関係者の間では評判が悪い。特定財源化は財政を硬直化させ、ときに優先順位の低い財政支出を温存させる原因となる、というのである。総論のレベルでは、この目的税批判は正しい。

年金目的消費税は最初から巨額に達することが見込まれている。その負担に痛みを覚えない人はほとんどない。負担が重くなれば給付のあり方が適切か否か、常に厳しいチェックを受けることになるだろう。年金目的消費税が寛大な年金給付の放置につながるおそれはまずないのではないだろうか。

今日の日本に蔓延している消費税アレルギーの主因は、その使途が特定されておらず、どんな支出に使われているか判然としていない点にある(注16)。使途を特定化しないかぎり今後、その税率を引き上げていくことはかなり難しい。年金目的に使途を限定し、その税率引き上げを図る一方、年金保険料を引き下げる(増税分と保険料減収分は当初同額とする)。当面、国民の多数派がしぶしぶながら同意するのは、このようなパッケージしかないのではないか。

なおインボイスがないことをはじめとする現行消費税の問題点は年金目的消費税を導入するさいに改める必要がある。

4 支給開始年齢の引き上げ vs 給付水準の引き下げ

政府は報酬比例年金(2階部分)の支給開始年齢を2013年から2025年までの間に60歳から65歳へ引き上げることを、このたび提案した(民間の女性被用者は5年遅れの実施)。将来の年金給付費を全体として20%カットすることが念頭に置かれ、その一環として支給開始年齢の引き上げが不可欠かつ妥当だと判断されたからである。

年金給付費の20%カットが妥当であるか否かについての判断は人によって異なる。ただし現行給付のなかにはスリム化すべき部分が依然として残されているという点に関するかぎり異論はほとんどないと思われる。問題は2階部分60歳支給開始が寛大にすぎ資源配分上の歪みも大きいのか否かについての判断である。

平均余命が伸長するなかで給付内容に手をつけないと、総給付費(年金負担)は今後とも急速に増大していく。年金負担増は経済全体にマイナスの影響を及ぼすおそれが強い。

また負担をめぐる世代間の不公平を国民に強く意識させ、年金制度への信頼を著しく低下させるおそれもある。平均余命伸長に伴う年金負担増を誰がどういう形でいつ引きうけていくか。そのあり方は必ずしも1つではない。ちなみに世界各国とも同様の悩みをかかえており、対応策も国よる違いが生じている。以下、まず典型的な対応策を紹介する。

平均余命が伸長するのに伴って年金の支給開始年齢を引き上げるという対応はアメリカをはじめ世界各国ですでに採用されている。アメリカの場合、支給開始年齢を将来65歳から67歳へ引き上げることがすでに決まっている。昨今の議論によると、それをさらに70歳へ引き上げるという提案もアメリカでは少なくない。

ただしアメリカでは「65歳現役社会の実現」というようなスローガンは掲げられていない。公的年金の支給開始年齢を引き上げて、それが平均の退職年齢を引き上げる効果はきわめて小さいというのが大方の見解である。支給開始年齢の引き上げは繰上げ受給に伴う減額率の拡大とワンセットになっており、結果的に繰上げ受給者の年金水準を引き下げる。したがって形式は支給開始年齢の引き上げであっても実質的内容は給付水準の引き下げを意味している。アメリカでは、このような理解が一般的である(Diamond(1996)参照)。

アメリカの公的年金水準は主要国の中では相対的に低い(夫婦2人で平均月額12万円程度)。その低い年金水準を真正面からさらに引き下げを提案するには政治的にかなり勇気が要る。むしろ支給開始年齢の引き上げという単純でわかり易い手段に訴えて合意形成を図る。これが直球好みのアメリカ的対応にほかならない。

支給開始年齢を引き上げるのではなく、年金水準の引き下げを真正面から議論し、それに成功している国も少なくない。ドイツのコール政権は年金算定にあたって新たに人口学的要素を導入することを決め、平均余命の伸長に伴って給付水準を徐々に引き下げることにした(1997年末の議決)。ただし1998年秋に発足したシュレーダー内閣は、この議決を2000年末まで凍結することを決め、代案を模索中である。

スウェーデンでも平均余命の伸びが給付水準の引き下げに自動的に結びつく制度に切りかえることになった(1999年から実施)。イタリアも同様である。

長寿化に伴って発生する年金負担増を誰が引きうけるか。これまでのように保険料を徐々に引き上げ、後代世代にその負担増を引きうけさせていくという手法を選択する余地はもはやないに等しい。スウェーデン・イタリアのように長寿化することが予定される世代が、みずからその費用の全額を引きうけ、「細く長く」年金を受給する形で調整するという形で決着させた国もある。あるいはドイツのように「細く長く」年金を受給することになり変わらないものの、負担増の一部は付加価値税増税の形ですべての国民が引きうけるとした国もある。いずれにせよ年金水準の引き下げを真正面から取りあげているのは、公的年金水準が相対的に高い国ぐにである。

支給開始年齢にもモデル年金水準にも手をつけずに平均余命の伸長に対応する方策はないか。その方策は政治的にかなり高等なテクニックに分類されるが、モデル年金の拠出年数を延ばすという対応がある。採用したのはフランスであり、ミッテラン政権(大統領選

拳時の公約に基づき支給開始年齢を 65 歳から 60 歳へ引き下げた)の下でモデル年金の拠出年数を 37.5 年から 40 年に伸長した。1999 年になり、ジョスパン内閣の下でこの 40 年をさらに 42.5 年に伸長することが計画されている。拠出年数が短いと、その分だけ年金は減額されることになる。これも支給開始年齢に手を触れずに一部の人の年金水準を引き下げる効果がある。

フランスは年金問題の処理がとりわけ難しい国の 1 つである。モデル年金の拠出年数伸長は、そうした政治的苦難の中から生みだされた変化球にほかならない。

なおイギリスとオランダではモデル年金の拠出年数は 49 年であり、モデル年金は事実上「絵に画いた餅」にすぎない。ドイツのそれは 45 年であり、この拠出要件を満たす人は絶対少数派となっている。アメリカのそれは 35 年であるものの、それを 38 年または 40 年に伸長しようという提案が今日、多い。

日本でも 1985 年の改正で国民年金の拠出年数を 25 年から 40 年に、厚生年金のモデル年金について拠出年数を 30 年から 40 年に、それぞれ伸長することを決めた。これをさらに 45 年にするという方法もある。

拠出年数を 45 年に伸長しても中卒や高卒はほとんど影響を受けない。かれらの場合、この拠出年数を満たすことは比較的容易であり、年金水準はおおむね維持される。他方、大卒や大学院卒がこの拠出要件を満たすことはまず不可能となる。かれらの給付水準は結果的に引き下げられる。

中卒・高卒とくらべると大卒・大学院卒の年俸は総じて高い。その分だけ大卒・大学院卒の公的年金額は高くなるはずである。年金給付の抑制にあたって、まず年金月額が高くなる可能性のある人に少し譲ってもらう。モデル年金の拠出年数を伸長させようという提案の背後には、このような思いがある。

他方、支給開始年齢の引き上げは、大卒・大学院卒よりも中卒・高卒に対して相対的に厳しい選択を迫る案である。社会に出て働きはじめるのが早い分だけ 65 歳までの待ち時間は長くなる。長年にわたる労働の中でくたびれはてている中卒・高卒に対して、年金受給を 65 歳まで待て(あるいは 60 歳受給開始ならば減額年金で我慢しなさい)というに等しい。

なお年金水準の引き下げ案は年金額の低い女性や中小企業の従業員に対して相対的に厳しい政策効果を及ぼすだろう。

いずれにせよ長寿化に伴う年金負担増の対応策は 1 つではなく、手段ごとに予想される効果も異なる。今回、日本の政府がその違いを慎重に見極めた形跡はない。

支給開始年齢の引き上げという方策に大方の支持をとりつけるためには、60 歳代前半で繰上げ受給を選択する人の減額率がどうなるかをまず示す必要がある。現行の基礎年金のように 60 歳受給で 42%減額とするのはいかにも懲罰的である。スウェーデン(30%減額)やドイツ(18%減額)の例を参考にした具体的な数字がほしいところだ(注 17)。なお 1994 年の年金改正のさい、非自民の細川連立政権は現行の減額率(基礎年金の繰上げ減額率)

を 2001 年段階で直近の生命表を用いて修正する旨、決定したはずである。当時の約束事を忘れてよいのだろうか。

支給開始年齢の引き上げに伴ない、60 歳代前半層を対象とする在職老齢年金は廃止される。在職老齢年金は「雇用に対する補助金」の機能を持っている（60 歳代前半層は補助金つきで労働力市場に現れる）。この補助金を廃止すると、かれらに対する労働力需要は減退する。かれらの雇用継続はますます困難となり、「65 歳現役社会の実現」はおぼつかなくなるだろう。

支給開始年齢引き上げに積極的なのは経営者団体の中では今のところ日経連のみであり、他の団体はいずれもそれを求めている。その日経連も定年延長には反対である。連合は支給開始年齢の引き上げに強力に反対しており、その立ちあげには政治的にかなりハードな局面が予想される。

1 階部分の支給開始年齢を 65 歳に引き上げることに最終決着がついたのは前回の 1994 年改正時であった。政府による 3 回目の挑戦でようやく日の目を見たものである。2 階部分の支給開始年齢引き上げについても相当の苦難が予想されよう。提案自体に意味がないとは思わないものの、1999 年改正における実現可能性は必ずしも高くないだろう。

むしろモデル年金の拠出年数を 45 年に延長したらどうか（ちなみに昨年秋から今春にかけて英米独の政治指導者が打ち出した年金新政策に共通しているのは、一律の対応ではない。低所得者や一部の恵まれない特定の人びとを特別に配慮しつつ、老後所得の保障と年金財政の長期安定化を両立させる努力だ。モデル年金の拠出年数延長はこのような新政策の基本的な方向と矛盾していない）。そして、その後必要であれば周辺環境を整えた上で 2 階部分の 65 歳支給開始を提案するとしても決して遅くはないと思われる。

5 女性と年金

「女性と年金」の問題は、この間いわゆる第 3 号被保険者問題に集約される形で活発に議論されてきた。第 3 号（その大半は専業主婦）にも保険料を直接納付させるべきか否かをめぐる議論である。

現行制度は専業主婦世帯を優遇している。この事実認識はすべての論者に共通のものである。ただし、その優遇がどこから発生しているかについての理解には依然として論者の間に大きな溝が横たわっている。その結果、改正すべき部分がどこにあるかの判断に違いが生じている。さらに将来、日本が目指すべき方向（とくに完全個人単位化の是非）についても意見の一致はない。

無用な誤解を避けるため、筆者の考え方をまず述べる。それは次のとおりである。

女性の就業選択から中立的な年金制度を構築する。この目的に筆者は賛成である。そのためには 基礎年金を税方式に切りかえ、年金目的消費税で基礎年金を賄う、夫婦の年金は両者間で所得分割を認める、年金保険料の徴収ベースとなる年間賃金の下限（現行

130万円)を限りなくゼロに近づける(米国方式の採用)の3つを実施する。それが最も望ましい。以下、主要な論点について議論の整理を試みる。

5.1 共働き世帯 vs 片働き(専業主婦)世帯

共働き世帯組は第3号被保険者の取扱いに不満を持つ人が圧倒的に多い。ここでは老齢年金をまず議論し、ついで遺族年金問題に言及する。念頭におくのは被用者世帯である。

日本の年金制度は被用者年金がまず創設され、その中で日本流の年金原理が確立されてきた。被用者年金は当時の典型的な世帯類型を念頭に置き、専業主婦世帯モデルを想定した。世帯単位の発想をベースとしたのである(これは医療保険も同様であった)。

夫婦単位で拠出と給付の関係をみると、老齢年金に関するかぎり共働きと片働きに違いは基本的でない。たとえば片働きの夫の月給が40万円、共働きの月給が夫20万円、妻20万円の場合を想定してみよう。このとき1階の年金は1人月額6万5000円(1994年度価格)で双方まったく同じである。2階の年金月額も40年加入で片働きの夫が12万円、共働きの夫婦が1人6万円ずつで合計12万円となり、双方にまったく違いはない。一方、保険料負担も月給に比例するので夫婦合計の月給が同じであれば同額になる。

片働き世帯の主婦は年金保険料をいっさい納めない。それにも拘わらず上記のように片働き世帯と共働き世帯の間に「拠出と給付の関係」をめぐる不公平は存在しない(双方、無差別になっている)。これが1985年改正の考え方である。この考え方は当時、反論らしい反論が1つもなく大方の人に受け入れられた。

その後、主として共働きグループから、この考え方にクレームがつき始めた。クレームは主として3つある。

第1。専業主婦の家事労働を考慮すれば、上述の例でも片働き世帯の世帯賃金の方が共働き世帯のそれより多くなる(注18)。その分が考慮されていないという批判である。

専業主婦の家事労働に伴う帰属賃金を考慮するのであれば持家の帰属家賃もあわせて考慮する必要がある。そもそも帰属所得を正確に捕捉することは容易でない。たとえ平均値がわかっていても個々の帰属所得の分散はかなり大きいと考えるべきではないか。捕捉が不正確だと新たな不満が生じる。ちなみに所得税制においても帰属所得は課税対象とはなっていない。上述の批判は正当かもしれないが、帰属所得を行政レベルで直接的に取り扱うことは慎重でなければならないだろう。

第2。片働き世帯と共働き世帯では労働時間が違う(家事労働時間は無視する)。世帯賃金と同じでも労働時間が違うので、現行の取扱いは不公平であるという批判である。この批判はどうか。

この批判は世帯賃金の合計額ではなく、賃金率で比較するのが望ましいというものである。1日の労働時間を1人8時間とすると、共働き組は片働き組の2倍の労働時間で片働き組と同額の世帯賃金(上述の例では40万円)を手に入れていることになる。片働き世帯の労働時間を念頭に置くと、上述の例では片働き世帯の賃金は40万円、共働き世帯の賃金(合

計)は20万円とみなすべきだというのである。このとき年金拠出が双方同じというのは不公平だという批判にほかならない。

公平・不公平の判断は、どのような状態を比較可能なものとするかに依存する。片働き世帯同士でも賃金月収が違えば年金負担は異なり、2階部分の年金給付に差が生じる。賃金が40万円と20万円では年金負担に2倍の違いがある。これは片働きであろうと共働きであろうと変わりがない。片働き世帯の月給20万円と共働き世帯の月給(合計)20万円を比較すると、この場合も「拠出と給付の関係」は無差別になっている。労働時間の違いを理由にして現行制度を批判することは的外れではないか。

第3。世帯合計の賃金月額40万円という事例が一般的でないという批判。たとえば月給65万円のケース(共働きの夫35万円、妻30万円)を想定すると、確かに両世帯の無差別原則は成立しない。現在、標準報酬月額に59万円の上限があるからである。

この問題は上記の上限を高目に設定すれば基本的に解消する。ただ、年金対象賃金の上限設定にあたって考慮すべき事項は他にもいくつかある(たとえば公的年金の守備範囲、拠出と給付で別々の賃金上限を設定すべきか否かなど)。共働き世帯について月収合計59万円(今回改正案では62万円)超となるケースが一般的であるとすれば、この第3の批判は無視できない。

くわえて第3号のあり方を批判する人は非被用者グループに適用されている考え方を援用しがちである。非被用者グループ(第1号)は年金制度の中では後発グループである。その年金権確立のため、暫定的で無理の少ない考え方の下に年金制度が発足し、そのまま今日に及んでいる。個人単位の考え方や定額保険料制は、いずれも所得の正確な捕捉に対する信頼の欠如という当時の状況が産んだものである。「所得がなくとも保険料を払わなければならない」「所得の多寡にかかわらず定額の保険料を納める」という考え方は、いずれも暫定的なものであり、無理が少ないことは当初から自明であった。ところが、これを日本の一般的な年金原則であると誤解している人が少なくない。そして、この例外的・暫定的考え方に立脚して第3号のあり方を批判し、悪法の最たるものを一般化しようと提案している。

政策問題として優先順位が高いのは、まず悪法を正すことではないのか。第1号のあり方を改める方がはるかに政策優先順位は高いはずである。

5.2 遺族年金

遺族年金制度は専業主婦世帯を優遇している。この批判は正しい。現行制度の下では世帯ベースで同額の保険料を負担しても遺族年金は片働き世帯の方が多くなるケースがあるからである。

このとき「片働き世帯から年金保険料をもっと多く徴収せよ」というか「双方の遺族年金を無差別にしなさい」というかは政策判断の問題である。「第3号から年金保険料を直接徴収せよ」という声の一部にあるが、なぜ負担調整が給付調整より望ましいのか判然とし

ない。

筆者は昨今の経済状況に鑑み、保険料の引き上げが即座に必要となる提案には反対である。給付調整で双方の遺族年金を無差別とすること（注19）で、よいのではないか。

5.3 シングル vs カップル

第3号のあり方に関するもう1つの批判はシングル（独身）グループから行われている。すなわち前述の例で被用者本人の月給が40万円であるとしてもシングルと片働き世帯（専業主婦世帯）では「拠出と給付の関係」が無差別となっていないという批判である。ちなみに世帯ベースで見るとシングルの年金月額が基礎年金1人分（6万5000円）だけ少ない。

シングルとカップルを比較する場合、どのような状態を念頭においたらよいのだろうか。上記の批判は世帯合計の月収で比較している。他方、1人世帯と2人世帯では月収が同じであっても負担能力に大差があるという考え方もある。通例、カップルの生活費はシングルのその2倍に近い。負担能力からするとカップルで40万円の収入はシングルで20万円強の収入に見合っていると考えるのである。この場合、単純化するとカップル40万円の収入と比較すべきなのはシングル20万円の収入となる。

月収40万円の片働き夫婦と月収20万円のシングルをくらべると、年金負担も年金給付も前者は後者の2倍になっている（ n 分 n 乗という考え方である）。1人あたりで見ると双方無差別であり、問題はないということになる。

したがって比較基準の選択次第で、シングルとカップルの間に不公平があるかないかの判断は分かれる。負担能力を無視し世帯合計の月収でシングルとカップルを比較すべきであるという意見が大方の支持を集めるかどうかは、今のところ不明である。

5.4 完全個人単位化 vs 夫婦間所得分割

被用者グループも完全個人単位化を年金の世界で進めるべきだという意見が最近とくに多い。専業主婦世帯優遇をやめるにはこれしかないというのである。

年金の完全個人化を断行し、遺族年金の廃止まで敢行した国は、今のところスウェーデンだけしかない。そのスウェーデンも「行きすぎ」を最近、認め、夫婦間の所得分割制度を導入することになった。

男女間の賃金格差はスウェーデンにおいても歴然としている。世帯単位の考え方を捨て完全個人単位化すれば、この賃金格差がそのまま老後にまで持ちこされる。総じて男性より長く生きる女性にとって、夫と死別した後の生活は苦しいものになるおそれが強い。スウェーデンの方向転換は、このような重い事実を無視できなかったからである。

夫婦間の所得分割を認めれば男女間の賃金格差は年金の世界では緩和される。夫婦の賃金額に違いはあっても夫婦双方が平等に賃金を処分する権利をもつ。同様に夫婦双方が同額の年金を享受する。これが所得分割の背後にある考え方にほかならない。

夫婦間の所得分割はカーター政権時代にアメリカで提案されたものである。アメリカで

は所得税納付が2分2乗制となっており、年金への援用は哲学としては不自然ではなかった。ただしレーガン政権以降、この制度は実施されていない。年金の世界で夫婦間の所得分割を部分実施しているのはカナダ・スイス・ドイツ・スウェーデン等の国ぐにである。その実施は他の国ぐににも及びつつある。日本も、この世界の流れにしたがったらどうか。

5.5 パートタイマーの適用問題

年間賃金130万円の壁をめぐる議論（とくに低賃金の女性パート温存批判）も少なくない。この問題は日本だけでなく各国とも頭を悩ませている。

1階の基礎年金を税方式で賄うことを前提とすれば、議論はしやすくなる。就業形態に中立的な取扱いは、賃金の多寡を問わず基本的にすべての賃金収入を年金算定対象とすることで実現する。ちなみにアメリカでは現にそうしている（ただしアメリカに基礎年金制度はない）。

事業主グループはこれまで低賃金労働者やパートタイマーに厚生年金制度を適用することには一貫して反対してきた。無視できないハンドリングコストが存在する一方、基礎年金制度を通じて高賃金グループや通常労働者から大規模な所得移転が行われるからである。

基礎年金を税方式に改めると、上記の批判理由の1つは消失する。ハンドリングコストは確かに無視できない。ただしアメリカですでに実施されていることを勘案し、税金と社会保険料（年金保険料以外のすべてを含む）の徴収一元化を進めるなかで、すべての賃金を年金保険料徴収対象とするという原則に切りかえてもよいのではないか（注20）。

6 おわりに

公的年金は政治性がきわめて強い経済政策問題の1つである。切れれば必ず血のでも問題にほかならない。いずれの政策提言においても一部の人のみに必ず不利益が及ぶことになる。その不利益を承知した上で、不利益が発生するにもかかわらず腹をくくって政策提言し、返り血を甘んじて受ける覚悟がないかぎり真剣な議論とはならない。

日本の経済学者・財政学者は最近、とみに公的年金改革について積極的に発言するようになった。しかるに、その発言は、視野狭窄に陥ったまま改革案のメリットばかりに着目しデメリットは無視するといった極楽トンボまがいの議論が多い。このような知的不誠実、緊張感のなさは「愚かなるオプティミズム」（中西輝政）の典型例ではないだろうか。時代が閉塞すると空理空論がはびこるといふ（勝海舟）。自戒の念をこめつつ、この言葉をかみしめる必要性が高いと思わざるを得ない。論者の慎重な発言を求める次第である。

注

* 本稿の基礎となった研究に対して文部省科学研究費（課題番号10430009 および

10873010) を受けた。記して謝意を表したい。

1. かつて筆者は高山(1997)の中で「制度を変更すれば問題の一部は確かに解決する。しかし、同時に新たに別の問題や別のリスクが発生する。新しいリスクが何かをいっさい議論せず、リスクへの対応を1つも示さずに、ただ新提案のよい側面だけを強調し、現行制度の悪い側面だけをことさらに言いつのる。これでは、たちの悪いセールスマンと同類ではないか」と述べた。この考え方は今も変わらない。

2. 経済成長率が今後とも長期間にわたって実質で年率1%弱以上となることが着実に予想されるかぎり、年金保険料を引き上げていっても後代世代の生活水準は実質的に上昇しつづけるだろう。この場合、「親の世代より豊かになれない」という事態にはならない。なお経済成長を持続させるためには成長阻害度が小さい財源を年金財源として選ぶ必要がある。賃金税の一種である現行の年金保険料よりも消費課税の方が魅力的な年金財源となるのは、このためである(後述参照)。

3. 1999年度における日本の当初予算によると、国税収入は総額で47兆円、社会保険料は54兆円強と見積られている。このような規模に達した社会保険料が景気と無関係であることはありえない。年金保険料はすでに社会経済の具体的あり様と相談しながら、その水準を決めていかざるを得ない段階にある。

4. 賦課方式で運営される給付建ての年金制度が財政的に健全であるためには、社会経済環境の変化に柔軟に対応する形の絶えざる制度改革が必要となる。そのなかで給付設計や年金負担のあり方は常に改革の対象となり、はじめから給付が「確定する」ことは、まずない(「確定給付型」は"defined benefit plan"を誤訳したものであり、"define"に「確定する」という意味はない)。従来 of 公的年金給付は、したがって厳密な意味での支払い約束とはなりえないものである。これを厳密な意味での支払い契約だと錯覚し、絶えざる制度内容の見直しに耐えられないような軟弱な精神の持ち主が多数派を占める社会では、この制度の許容度は低くならざるをえない。賦課方式の給付建て公的年金は「親孝行」を社会化したものである。ふつうの親子であれば環境変化に弾力的かつ柔軟に対応して財布の分け方を工夫する。それと基本的に同じことが社会全体でも行いうると考えれば、この制度の将来は安泰のはずである。

5. 過小蓄積経済では貯蓄率を引き上げなければならない。他方、過剰貯蓄経済では貯蓄率の引き下げが望ましくなる。現実の経済がどちらの状態にあるかによって政策の方向は正反対になる。麻生(1996)参照。

6. 積立制度が掛金建てで運営される場合、多様な人生(今日、多様性はますます高まりつつある。たとえば就業する国の選択、就業時間の長短、就業年限の長短、子供の有無および人数の選択、離婚・再婚の自由度、等々)に柔軟に対応することが比較的容易となる。

7. 掛金建て私的年金の場合、日本ではハンドリングに伴う経費は積立金の1%前後になるといふ。積立金がふえつづけるかぎり、このハンドリングを行う金融機関には多大な

ビジネス・チャンスが待ちうけていることになる。

8．掛金建て積立年金の制度はクリームスキミングを通して女性に不利益を与えがちでもある。低所得に甘んじている人が少なくなく、所得の安定性・継続性は男性より劣るケースが一般であるからにはほかならない。また平均余命も女性の方が男性より長い。

9．ゴールドルール上にある（すなわち労働者1人あたりの消費額が最大となるような）クローズド・エコノミーにおいては、利子率＝賃金上昇率、という関係が成立している。

10．八田ほか(1998)は給付を10%カットし保険料を一挙に20%に引き上げる提案を新たにしている。この案を「積立方式への移行」案とみずから命名しているものの、むしろ、それを「掛金建て制度への移行」案と呼んだ方が無用な誤解は生じないだろう。八田氏は年金純債務ゼロの年金財政運営を「完全積立方式」と命名する一方、年金純債務はゼロではないものの世代間の再分配が皆無の制度を「積立方式」と命名して両者を区別している。ただし世代間再分配が皆無であるのは掛金建て制度に固有の特徴である（ちなみに、八田ほか(1998)では給付建てか掛金建てかについての言及はいっさい行われていない。近年、欧米の経済学者は給付建てか掛金建てかに言及するのが通例である）。従来、年金専門家は年金純債務を発生させない財政方式を積立方式と呼んできた。用語の無用な混乱は避けるべきではないだろうか。

なお市場収益率が賃金上昇率に等しい場合、八田ほか(1998)の提案はスウェーデン・イタリアにおける最近の改革と事実上、同内容となる。スウェーデン・イタリアでは賦課方式をあくまで維持するとして最近の改革を進めている。

11．フェルドスタイン教授は移行開始時の負担増が必ずしも2倍にはならないと主張した。実質運用利回りが年率で9%、移行期間が25年の場合、負担増は保険料の3～4%引き上げで済ませることができるというのである。この主張の是非が、運用利回りの仮定に大きく左右されることは言うまでもない。

12．この金額は予定利率・割引率や物価上昇率・賃金上昇率・死亡率などを具体的にどう見込むかによって大きく異なる。

13．このような理解は Arnold-Graetz-Munnell(1998)でも示されている。いずれにせよ財政方式や受給権付与の仕方が異なると、それぞれがかかえるリスクの中身に相違が生じる。1つの制度ですべてのリスクを克服することが不可能であることを考慮すると、積立方式の方が賦課方式より優れているとは必ずしもならないのではないか。なお本稿第2節は Takayama(1997)に基本的に依拠している。

14．1998年10月に提出された年金審議会の意見書は基礎年金水準の実質維持を求めている。筆者も同様の考え方である。2階部分民営化論者の一部は基礎年金水準の実質引き上げを中長期の課題とする（たとえば経団連（1998）をみよ）一方、厚生省年金局の中には1階と2階のバランス論から1階部分の水準引き下げを提案する動きもあった（厚生省年金局（1998））。後者は経過措置として従前額保証（いわゆる物価スライド凍結）をあ

わせて提案していた。

1999年春に発表された政府の年金改正要綱（および年金財政の収支見直し）によると基礎年金は中長期的には可処分所得の上昇にあわせてスライドすることはせず物価スライドにとどめるとしている。

15．被用者が負担している年金保険料も賃金税の一種であり、逆進性を免れていない。すなわちボーナスが月例賃金と同様に取り扱われていないこと、対象賃金に上限が設定されていること、資産所得や移転所得が徴収の対象からはずれていること、等（高山（1992）参照）。少子化と高齢化が同時進行する将来の日本において、賃金のみを徴収ベースとする制度は効率・公平の双方からいずれ行きづまるリスクが大きい。

16．消費税の増税（1997年4月時点）が景気後退の主犯であるとする意見が少なくない。しかし97年全体（暦年ベース）を前年比でみると日本のGDPは実質1.4%の成長を記録しており、実質マイナスとなっていない。経済企画庁『国民経済計算年報』1999版、参照。

17．高山・山口(1999)によると、日本の減額率は1歳繰上げで約5%（60歳受給の場合には25%減）とするのが年金数理的にみて中立的である（第18回生命表利用）。

18．経済企画庁（1998）の試算によると、専業主婦の家事労働は平均で年間304万円の賃金に相当している。

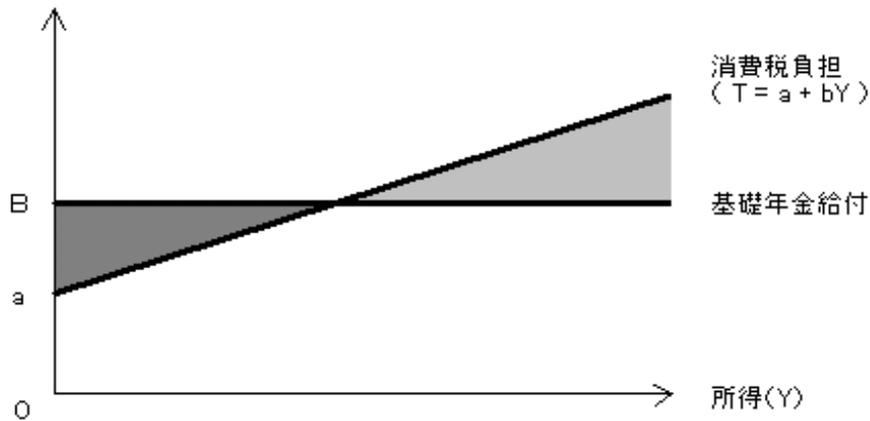
19．夫婦の老齢厚生年金額を合算し、その2分の1（または4分の3）を遺族厚生年金とすれば、片働き世帯と共働き世帯の遺族年金は無差別になる。なお、この場合、専業主婦の老齢厚生年金はゼロとみなしている。

20．「専業主婦も年金保険料負担を」という主張をまず最初に声高に主張したのは高齢社会をよくする女性の会の研究グループおよび木村陽子氏である。その主張は素人うけし、マスコミを賑わしたが、玄人うけはほとんどしなかった。女性と年金をめぐる議論は、専業主婦を含む大半の女性が納得できる形で展開される必要がある。ボタンの掛けちがいが利害対立をエスカレートさせ、無用な敗戦気分を生みだしているように思えてならない。

なお女性と年金をめぐる資料としては、婦人労働研究会（1998）が有益である（とくに大沢真理氏の主張や塩田咲子氏の主張は賛否を別とすれば一読の価値がある）。

21．最近の日本では「行き過ぎた専門分化」と「専門軽視」が同時進行し、本物のプロが冷遇され、十分な敬意を受けていない。これは猪木武徳氏が日本経済新聞誌上(1999年4月8日付け)で指摘した「日本社会の危なさ」の一断面である。

図1 年金消費税は逆進的か



参考文献

- 麻生良文(1996)「公的年金・税制・人口高齢化と資本蓄積」高山憲之ほか編『高齢化社会の貯蓄と遺産・相続』日本経済評論社.
- 牛丸聡ほか(1999)「新たな基礎年金制度の構築に向けて」『経済分析』13.
- 小塩隆士(1998)『年金民営化への構想』日本経済新聞社.
- 小塩隆士(1999)「年金民営化の経済厚生分析」『日本経済研究』近刊.
- 経済企画庁(1998)「1996年の無償労働の貨幣評価」経済企画庁.
- 経済団体連合会(1998)「国民が信頼できる公的年金制度の再構築を」経済団体連合会.
- 厚生省年金局監修(1998)『平成9年度版年金白書：21世紀の年金を選択する』社会保険研究所.
- 高山憲之(1992)『年金改革の構想』日本経済新聞社.
- 高山憲之(1997)「性急な制度変更論の落とし穴」『論座』12月号.
- 高山憲之(1998a)「社会保険料から消費税へ」『健康保険』5月号.
- 高山憲之(1998b)「公的年金、保険料下げを」日本経済新聞・経済教室欄、7月24日.
- 高山憲之(1998c)「年金不信をどう解消するか」『税経通信』11月号.
- 高山憲之・有田富美子(1996)『貯蓄と資産形成』(第9章) 岩波書店.
- 高山憲之・山口光太郎(1999)「年金財政の将来予測」『経済研究』50(3).
- 婦人労働研究会(1998)『女性労働』21(特集：女たちの年金改革)および23(特集：年金改革と女性労働) ニューラル研究所
- 村上清(1998)『年金制度の選択』東洋経済新報社.
- 八田達夫・小口登良・酒本和加子(1998)「年金改革と世代間再分配」『季刊社会保障研究』34(2).

- 八田達夫・木村陽子(1993)「公的年金は専業主婦世帯を優遇している」『季刊社会保障研究』
- Arnold, R. D., Graetz, M. J. & Munnell, A. H. eds. (1998), Framing Social Security Debate, National Academy of Social Insurance.
- Beattie, R. and McGillivray, W. (1995), "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis," International Social Security Review, 48(3/4).
- Diamond, P. (1996), "Proposals to Restructure Social Security," Journal of Economic Perspectives, 10(3).
- Feldstein, M. and Samwick, A. (1998), "Two Percent Personal Retirement Accounts," NBER Working Paper 6540.
- James, E. (1996), "Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defense of Averting the Old Age Crisis," International Social Security Review, 49(3).
- Myers, R. J. (1996), "Privatization of Social Security: A Good Idea?" Journal of the American Society of CLU & ChFC, July.
- Takayama, N. (1997), "Summary Comments by Rapporteur," stated at the ILO-OECD Workshop on Development and Reform of Pension Schemes, Paris, mimeo.
- Takayama, N. (1998), The Morning After in Japan: Its Population Decline, Too Generous Pensions and a Weakened Economy, Maruzen.
- Thompson, L. (1998), Older & Wiser: The Economics of Public Pensions, Urban Institute Press.
- World Bank (1994), Averting the Old Age Crisis, Oxford Univ. Press.

以上