

## 年金制度をいかに改革すべきか？

吉 澤 昌 恭\*

はじめに

1. 年金問題をめぐる主たる論点
  - 1.1. 世代間の利害対立
  - 1.2. 年金空洞化
  - 1.3. 年金財政をめぐる論点
2. 年金改革案
  - 2.1. 西沢和彦の改革案
  - 2.2. その他の改革案
  - 2.3. 高山憲之の2つの著作
3. 筆者の見解

はじめに

2004（平成16）年6月5日に、年金制度改革関連法が参議院本会議で可決・成立し、年金論議にひとつのくぎりがついた。この度の制度改革によって、これまでの懸案に決着がついたとは言い難いけれども、2003（平成15）年以降の年金制度をめぐり議論によって、論点は明らかになった。1でそれについて論じる。最も重要な論点は「世代間の利害対立」である（1.1.）。それに次いで重要なのが「年金空洞化」である（1.2.）。「世代間の利害対立」と「年金空洞化」という難題に取り組むためには、「年金財政のあるべき姿」を論じなければならない（1.3.）。

2では諸種の年金改革案を吟味する。筆者は、西沢和彦氏の改革案が最も穏当なものである、と考える。2.1.で西沢氏の改革案を紹介した後、同氏の改革案並びに1で論じたことを座標軸にして、2.2.でその他の改革案を批評する。

年金問題に関しての、我が国での第一人者と目される高山憲之氏の著作について

---

\* 広島経済大学経済学部教授

は、1項を設けて論ずることにしたい(2.3.)。

最後に、3で、筆者の見解を述べる。

## 1. 年金問題をめぐる主たる論点

### 1.1. 世代間の利害対立

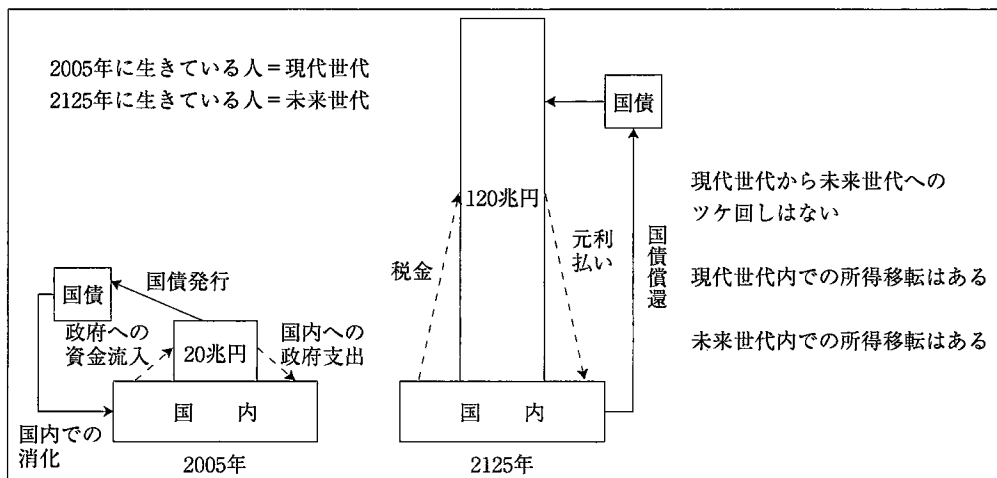
どのような社会においても、富者と貧者の利害対立は存在するであろう。人口高齢化が進行すると、このことに加えて、現役世代と高齢世代の間の利害対立、つまり、「世代間の利害対立」が生じてくる。この利害対立は年金制度において最も尖鋭なものとなる。この点への言及を欠く議論の価値は低い。

年金制度をめぐる議論において、時たま、「将来世代へのツケ回し(負担転嫁)」ということが問題にされる。このことの意味を明確にするために、少し回り道をして、「財政赤字は将来世代へのツケとなるのか」を考えてみよう。

#### (1) 「財政赤字」は将来世代へのツケとなるのか?

まず、インフレーション・デフレーション・経済成長のない世界を考えることにしよう。ある国で2005年に120年満期の国債が20兆円分だけ発行されたと仮定する(図1参照)。途中での利払いはなく、120年後に元本20兆円と利息100兆円が一括して返済されるものとする。2005年に生きている人を「現代世代」、2125年に生きている人を「未来世代」と呼ぼう。「現代世代」の中で、2125年まで生きている人は

図1 国債の国内での消化

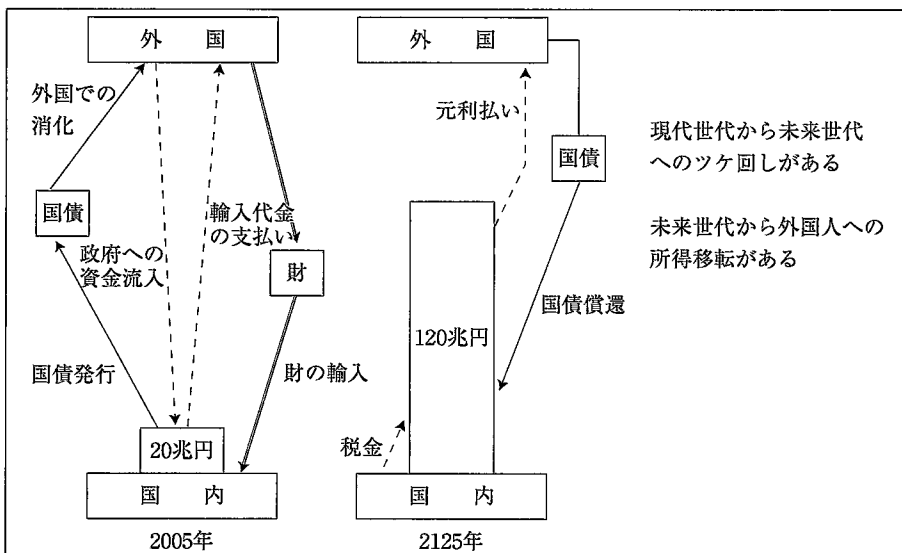


(恐らく) いないだろうから、「現代世代」と「未来世代」は全く別の人々によって構成されることになる。このような事例においては、「現代世代」から「未来世代」へのツケ回しは起らない。なぜなら、2005年に国債発行によって政府に吸い上げられた資金は「現代世代」の内の誰かに移転される一方で、2125年に国債償還のために税金という形で政府に吸い上げられた資金は「未来世代」の内の誰かに移転されるからである。あるのは、「現代世代」内での所得移転、「未来世代」内での所得移転のみである。

次に、他の条件は同じままで、国債が外国人によって購入されるという場合について考えてみよう(図2参照)。2005年に外国人への国債販売によって資金を得た(自国)政府は、その資金を、自国のインフラ整備のために必要な財の輸入に充てたとしよう。政府は、120年後に、外国の国債保有者に120兆円を支払わねばならない。その資金は税収によって賄われるとしよう。このような場合には、「現代世代」から「未来世代」へのツケ回しが生じることになるし、2125年には「未来世代」から外国人への所得移転が起る。

こうした「未来世代」へのツケ回しは正当化されるであろうか？ それを判定するには、経済成長を導入しなければならない。もし、政府のインフラ整備によってこの国の経済が発展し、経済成長率が著しく高まったというようなことが起れば、このツケ回しが正当化される可能性が高い。

図2 国債の外国での消化



\* \* \*

外国人が関わってくる事例についてはこれぐらいにして、資金移動は国内のみで起るという事例にもどることにしよう。

ある国での国債発行は正当化されるであろうか？これを判定するためには、「インフレーション・デフレーション・経済成長はない」という仮定を取り除かねばならない。もし、総需要が総供給を下回っているならば、国債発行を介しての政府支出によって、「経済成長率の低下」が抑制されるので、この国債発行は正当化される可能性が高い。

しかし、総需要と総供給が均衡している（あるいは、総需要が総供給を上回っている）場合の国債発行は、クラウディングアウトを惹き起し、民間の資金需要の一部が満たされなくなる。民間の投資効率の方が政府の投資効率よりも高いとすれば、経済成長率は国債発行がなかった場合と比べて、何ほどこか低下する。このことによって、「未来世代」は損害を受けることになる。

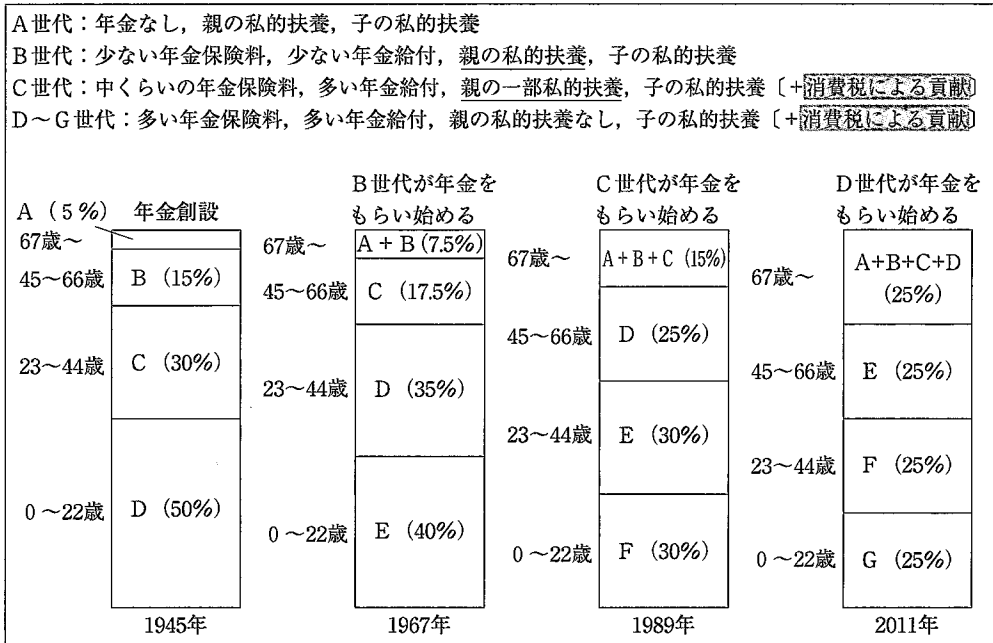
これと似たようなことが、厚生（労働）省の年金積立金の運用失敗によって生じている。

## (2) 各世代の負担と受益

「将来世代へのツケ回し（負担転嫁）」という表現は誤解を招き易いので、用いないことにしよう。これに対して、「世代間の利害対立」の意味は明瞭である。ある時に生きている現役世代（年金保険料を支払っている人々）と高齢世代（老齢年金を受け取っている人々）の間には、尖鋭な利害の対立が存在する。もし、年金制度の財源が社会保険料のみで賄われていると仮定した場合、老齢年金給付額の引き上げ（引き下げ）は現役世代の負担増（負担減）に直結するからである。現実の年金制度においては、雇主の保険料負担・国庫負担（税の投入）・積立金の運用収益が財源の一部を構成するので、「現役世代」と「高齢世代」の利害対立の尖鋭さは幾分かは緩和されるが、そうした利害対立が存在することに疑念の余地はない。

年金制度に関わる「世代間の利害対立」が発生するのは、主として、①制度創設時の二重負担、②年金受給世代（高齢世代）の比率上昇〔即ち、人口高齢化〕、という2つの要因による。モデルを用いて、この点を明らかにしよう（図3参照）。ある年（例えば1945年）に生存している人々を22歳ごとに、4つの世代〔即ち、A世代（67歳以上）、B世代（45～66歳）、C世代（23～44歳）、D世代（0～22歳）〕に区分しよう。老齢年金は67歳から支給され、23～66歳の者が年金保険料を負担す

図3 各世代の負担と受益



るものと仮定する。また、1945年における全人口に占めるそれぞれの世代の比率は、A世代=5%、B世代=15%、C世代=30%、D世代=50%とする。時の経過と共に、各世代の構成比率は、図3の示したような形で変化して行くと想定しよう。

1945年に、年金制度が創設されたとしよう。A世代には年金制度に関わる余地はない。この世代は、自分の親と子を共に私的に扶養せねばならない。

B世代とC世代は「制度創設時の二重負担」に悩まされることになる。A世代には老齢年金はないので、B世代は自分の親であるA世代を私的に扶養せねばならない。そのため自らの老後に備えて多額の年金保険料を支払うことはできない。その当然の結果として、B世代の老齢年金額はわずかなものとなり、それだけで老後の生活を支えることは不可能になる。そして、その不足分はC世代によって補われることになる（親の一部私的扶養）。これがあるために、C世代の年金保険料負担能力に制約が加わり、この世代の年金保険料負担は「中くらい」のものとならざるを得ない。

親の（一部）私的扶養という制約を取り除くために、C世代は「中くらい」の保険料しか払っていないのだが、老後生活を支えるに十分な「多い」年金給付を受けられるように制度改正が行われたとしよう。年金の財政方式を「積立方式」から「賦課方式」に変更することによって、これが可能になる。積立方式・賦課方式に

については、1.3.(1)で詳しく論ずることにする。

C世代は「中くらい」の年金保険料しか払っていないのに「多い」年金給付を受けている、という点にのみ注目するならば、C世代は過度に優遇されているように見えるかもしれない。しかし、C世代は親の一部私的扶養も行っている、ということをも考慮に入れば、帳尻は合っている。

D世代以降には、親の私的扶養の義務はないので、多い年金保険料に対して多い年金給付があるということになって、原理的にすっきりする。

\* \* \*

しかし、ここで人口高齢化が問題になってくる。図3の1989年と2011年を比べてみよう。仮定により、67歳以上の者が老齢年金を受け取り、23～66歳の者が年金保険料を支払っている。議論を単純化するために、老齢年金支給に必要な財源はすべて社会保険料によって賅われているものとしよう。1989年には、全人口の55%を占める現役世代（D・E世代）が、全人口の15%にしかならない高齢世代（A・B・C世代）を支えている。つまり、約3.7人の現役世代が1人の高齢世代を支えていることになる。これに対して、2011年には、全人口の25%にもなる高齢世代を、全人口の50%に減少した現役世代が支えることになる。従って、現役世代2人で1人の高齢世代を支えねばならなくなる。

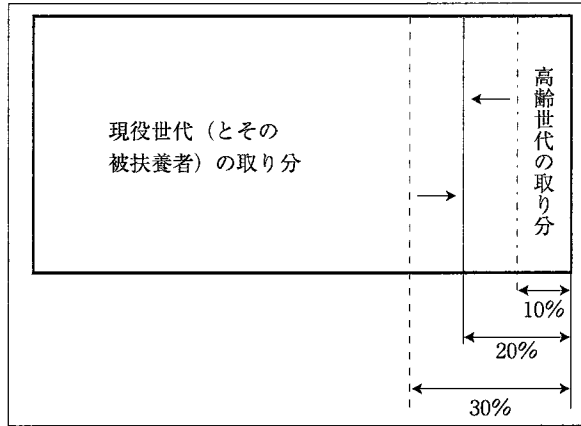
2011年の現役世代は、1989年の現役世代よりも、はるかに大きな負担を強いられることになる。そこで、どこかの時点（例えば、2011年）で、年金目的消費税を導入して、高齢世代にも年金財政の一翼を担ってもらうようにすれば、「世代間の利害対立」は何ほどか緩和されるであろう。〔年金目的消費税が導入されれば、A世代（133～154歳）やB世代（111～132歳）も税を負担することになるが、その点の記述は図3では省略した。〕

### (3) 高齢者扶養の真の負担

経済学では、社会における諸現象を「カネ」の面からとらえたり、「モノ」の面からとらえたりする。1.1.におけるこれまでの議論は「カネ」に焦点を当てたものであった。ここでは「モノ」に視点を移してみよう。

ある国である年に500兆円に相当する財やサービスが生産されたと想定しよう（図4参照）。図3の場合と同様、67歳以上を高齢世代（老齢年金の受給者）とし、23～66歳を現役世代（年金保険料の納入者）としよう。0～22歳の者は現役世代に

図4 500兆円分の財・サービスの分配



よって扶養されるものとする。また、図3の2011年の場合と同様に、全人口に占める高齢世代の比率を25%、その他世代の比率を75%としよう。

一般に、高齢世代の消費力はその他世代の消費力よりも小さい、と考えられる。そうすると、例えば、全人口の25%を占める高齢世代が、すべての財やサービスの内の20%を消費できることが「望ましい」という、社会的合意が成立したとしよう。もし、高齢世代の取り分が10%しかないというのであれば、高齢世代は冷遇され過ぎである。その場合には、「カネ」の面での手当が必要である。つまり、老齢年金の支給額を引き上げねばならない。

逆に、すべての財やサービスの内の30%もが高齢世代の取り分となるというのであれば、高齢世代は優遇され過ぎである。この場合には、年金支給額の削減（や年金目的税の負担）が必要になる。

「モノ」に焦点を合わせるなら、高齢者扶養の真の負担とは、「生産された財やサービスの内、高齢世代の取り分となるもの」ということになる。この取り分の比率を、現役世代と高齢世代の双方が何とか我慢できるものとなるよう、調整し続けられよいのである。そうすれば、年金制度は維持され続けるのである。

## 1.2. 年金空洞化

### (1) 資本主義体制と社会保険

資本主義体制と社会主義体制の優劣争いには、完全に決着がついた。前者の方が優れていることは誰の目にも明らかである。しかし、それと同時に、資本主義体制が完璧なものでないことも明らかである。資本主義体制の最大の欠陥は、①景気循環の存在、②所得格差の存在の2つである、と筆者は考えている。

第二次世界大戦後、資本主義諸国はケインズ政策によって、第1の欠陥に取り組んできた。第2の欠陥に対する答えのひとつが社会保障制度である。

資本主義体制は、i) 生産手段の私的所有、ii) 財の需給調整を媒介する市場、を制度的支柱としている。後者、即ち、市場においては、「消費者の欲求充足に貢献したか否か」のみが報酬決定の尺度となる。そうした貢献のできない者は無報酬となる。このような市場的所得分配様式に修正を加え、市場で十分な所得を稼げない人に対して文化的最低生活を保障しようというのが、社会保障制度の根本精神である。

そうしたことを行うに際して、税を財源とし・貧者を事後的に救済する「公的扶助」よりも、保険料を主たる財源とし・あらかじめ貧困の発生を予防を狙った「社会保険」の方が、資本主義の体制原理とより親和的であることは明らかである。第二次世界大戦後、日本も含めた多くの国で社会保障制度が整備されて行ったが、その中核を成したのは「社会保険」であった、ということには十分な理由が存在するのである。

しかし、社会保険制度にも欠陥がある。何らかの理由で、社会保険料を負担できない（あるいは、負担しない）者は無保険者となってしまう、というのがそれである。さて、人口高齢化が進むと、老齢年金の給付額も増え、そうなると、当然のことながら、現役世代が支払わねばならぬ年金保険料も上昇せざるを得ない。年金保険料が上昇すればするほど、それを負担できない（あるいは、負担しようとしぬ）人の数も増えて行く。

年金保険料の未納者が増加しつつあるという問題、俗にいう「年金空洞化」が、我が国において深刻化しつつある。

## (2) 国民年金（と厚生年金）の空洞化

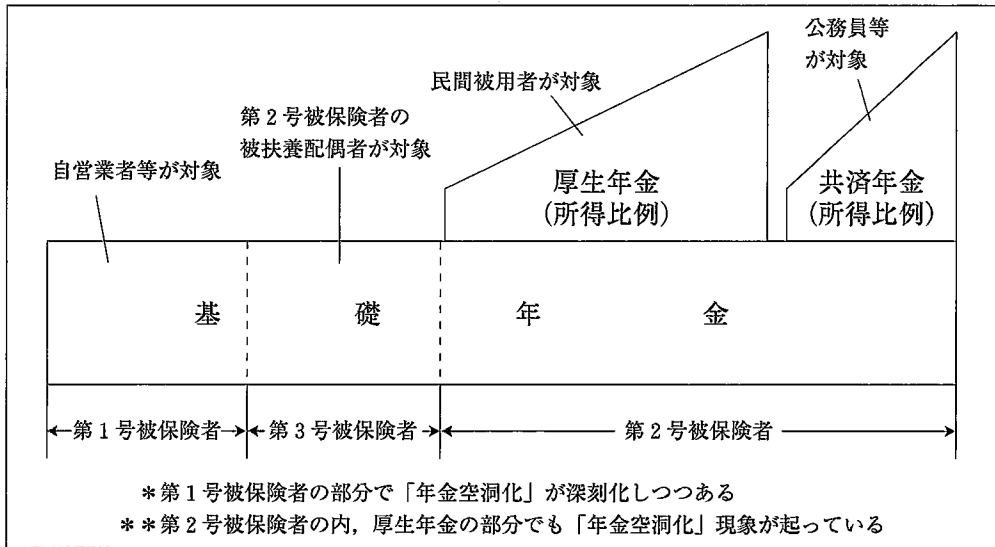
我が国の年金制度は、概略、図5に示したような形になっている。被保険者は、①自営業者等の「第1号被保険者」、②民間被用者や公務員等から成る「第2号被保険者」、③第2号被保険者の被扶養配偶者である「第3号被保険者」に区分されている。

第1号被保険者ならびに第3号被保険者に年金受給権が発生するなら、彼らは基礎年金を受け取ることになる。第2号被保険者に年金受給権が発生するなら、彼らは基礎年金に加えて所得比例部分も受給できる。

今、第1号被保険者の部分で「年金空洞化」が深刻化しつつある。これを放置するなら、将来、農業や自営業を営んでいる人の相当部分が無年金者となる。また、民間企業の一部でも年金保険料の内の雇主負担分を払おうとしない、といったことが



図5 我が国の年金制度の概要



起り始めている。こういう企業に勤めている人は、将来無年金者となる可能性が強い。

### 1.3. 年金財政をめぐる論点

年金制度を維持して行こうとするなら、その財政方式をいかなるものにすべきか、ということが決定的に重要になる。論ずべき点が3つある。①積立方式か賦課方式か、②社会保険方式か税方式か、③年金保険料の積立金はいかなる形で運用されるべきか、というのがそれである。

#### (1) 積立方式か賦課方式か

年金給付に必要な財源を積み立てておく、というのが積立方式である。これに対して賦課方式の下では、その時々々の年金給付に必要な金額が保険料として徴収される。積立方式の最大の長所はその原理的明晰さにある。ある世代の人々が保険料を積み立てておき、彼らが老齢になった時に積立金を年金として受け取る、というのは非常に分かり易い。

しかし、積立方式には、少なくとも2つの重大な欠陥がある。まず第1に、積立方式はインフレーションに対して脆弱である。インフレーションの時代にあっては、積立金の実質価値は減少して行く。こうなると、老後の生活保障は危うくなって来る。そして、第二次世界大戦後には、概ねインフレーションが優位したのである。

積立方式の第2の欠陥は、制度創設時の二重負担問題に十分対応できない、ということである。年金制度創設時に「現役世代」であった人々（図3のB・C世代）は、①自らの親や祖父母を私的に扶養する一方で、②自らの老後に備えて年金保険料も負担しなければならない。こういった世代の負担を許容可能な範囲に留めるために年金保険料を低水準に抑えるなら、積立方式の原理に立脚する限り、彼らが将来受け取る年金額もわずかなものとならざるを得ない。

そこで、ある世代（図3のC世代）に対して、保険料支払額によって正当化される以上の年金が給付されることになる。こうして、年金制度の財政方式は積立方式から逸脱することになる。

以上、インフレーション並びに制度創設時の二重負担問題に対応する中で、各国の年金制度は積立方式から賦課方式へと変質して行ったのである。賦課方式の下では、年金制度は「世代と世代の助け合い」という性格を帯びてくる。そうなること、現役世代のみが保険料納付という形で年金財源を支えるということは妥当なのか、という問が生じてくる。

## (2) 社会保険方式が税方式か

資本主義体制の下では、「消費者の欲求充足に貢献した者のみが、その貢献の程度に応じた報酬を得る」という形で所得分配が決定される。社会保障制度は、資本主義のこの所得分配原理に修正を加えるものである。

公的扶助と社会保険が社会保障制度の二大支柱である。1.2.(1)でも述べた通り、公的扶助よりも社会保険の方が、資本主義体制とより親和的である。しかし、社会保険制度の下では、現役世代に過大な負担がかかることになり易い。医療保険の場合には、高齢世代の多くが保険料を納入するので、彼らも制度の一翼を担っていると言える。しかし、年金保険にあっては、高齢世代が保険料を支払うことはないのので、制度維持のための負担は専ら現役世代にかかることになる。雇主が負担する保険料も、現役世代か高齢世代かという分類基準によれば、現役世代の負担ということになる。

しかも、「人口高齢化 → 年金給付額の増大 → 年金保険料の上昇」ということの帰結として「年金空洞化」問題が深刻化しつつある。だとすれば、「年金制度の財政方式（の少なくとも一部）を、社会保険方式から税方式に改めよ」、「年金目的税を新設して、高齢者にも年金財源の一部を担わせよ」、という主張が登場してくるのは自然な流れである。

### (3) 積立金の運用方法

積立方式の下では多額の保険料が積み上がって行くことは明らかであるが、賦課方式の下ですら、制度の運営を円滑にするために何ほどかの積立金が保有されるのが一般的である。こうした積立金をいかに運用すべきか、ということが問題となる。積立金を、ハイリスク・ハイリターンの投資先に投入することは許されるだろうか？

許されない、というのが多くの人が出す答えではないかと思われる。

## 2. 年金改革案

### 2.1. 西沢和彦の改革案

まず、西沢和彦氏の改革案から始めることにしよう。筆者の知り得た改革案の中で、同氏の改革案が最もバランスのとれたものである、と筆者は考えている。

#### (1) 現行制度の問題点

2003（平成15）年3月に刊行された、西沢和彦氏の『年金大改革<sup>(1)</sup>』は7つの章によって構成されている。同書の核心部分は、我が国の年金制度の問題点を論じた第2章・第3章と、改革案を論じた第7章である。

西沢氏は『年金大改革』の第1章で、年金制度を取り巻く諸状況を論じた後、同書の第2章と第3章で、我が国年金制度の問題点に焦点を当てる。西沢氏によれば、最も重大な問題は、「世代間格差〔本稿での用語に翻訳すれば、世代間の利害対立、1.1.(2)~(3)参照〕」と「年金空洞化」であり、これに次いで重要なのが積立金運用問題である。

現役世代と高齢世代の間で、受益（年金受給額）と負担（保険料負担）のバランスに大きな差が生じている、と西沢氏は言う<sup>(2)</sup>。保険料負担に対する年金受給額の比率を「給付倍率」と呼ぶことにすると、夫が1940年生まれの夫婦世帯の給付倍率は2.68になるのに対して、給付倍率は、夫が1960年生まれの場合には1.05、夫が1980年生まれの場合には0.73、そして夫が2000年生まれの場合には0.61になる、という試算を西沢氏は行っている。

年金制度は「世代と世代の助け合い」の制度であり、年金制度を「損得勘定で議論すべきではない」という主張も存在するが、給付倍率の格差がこれほどまでに大

(1) 西沢和彦『年金大改革「先送り」はもう許されない』日本経済新聞社、平成15年。

(2) 西沢和彦、同上、32-34頁。

きくなると、「助け合いの精神だけでは万人の納得を得ることは難しい<sup>(3)</sup>」と西沢氏は言う。こうした給付倍率格差の是正が、西沢改革案の中心テーマとなる。

『年金大改革』の第2章で、「世代間格差」と並んで取り上げられているいまひとつの重大問題は「年金空洞化」である。本稿でも、1.2.で「年金空洞化」について論じた。

『年金大改革』の第3章で、我が国における公的年金積立金の運用方法の不備が指摘されている。

## (2) 2004年の年金制度改革

西沢氏の年金制度改革案を検討するに先立って、2004年の年金制度改革の中身を簡単に振り返っておくことにしよう。今回の制度改革の主たる柱は以下の通りである。

1. 厚生年金の保険料を現行の13.58%から毎年引き上げ、2017年度以降は18.30%に固定する一方で、国民年金の保険料も現行の13,300円から徐々に引き上げていって2017年度以降は16,900円に固定する。(保険料の引き上げと上限設定)
2. 年金給付水準を、厚生年金のモデル世帯で、現役の手取り年収の50%とする、また、現役世代の減少などに応じて給付水準の伸びを抑制する「マクロ経済スライド」を導入する。(年金給付水準の抑制)
3. 基礎年金の国庫負担割合を、2009年度までに、現行の3分の1から2分の1に引き上げる。(更なる税の投入)

## (3) 西沢の改革案

『年金大改革』の第2の核心部分へと議論を進めることにしよう。同書第7章の冒頭で西沢氏は次のように述べている。

「本書で示される改革案は、大向こうをうならせるような派手なものではない。いくつかの施策を組み合わせることにより世代間格差を是正し、政府による運営のリスクを極力小さくすることで公的年金の信頼を回復し、同時に、マクロ経済政策との整合性維持を目指すものだ。」<sup>(4)</sup>(傍点は、吉澤が付した。)

---

(3) 西沢和彦，同上，37頁。

(4) 西沢和彦，同上，211頁。

西沢氏の提唱する「いくつかの施策」は以下のように整理できる。

- ①基礎年金の給付水準維持
- ②基礎年金の税方式化（年金目的消費税導入）
- ③厚生年金財政からの基礎年金拠出金の廃止
- ④厚生年金（の所得比例部分）の3割カット
- ⑤2060年度をめどにした完全な賦課方式への移行
- ⑥積立金運用の全額国債シフト

上記①に異論のある者は少ないであろう。それに対して、②に異を唱える者はそこそこ存在する。こうした異論を封ずるべく、西沢氏は次のように述べている。

「基礎年金の消費税へのシフトを議論する際、税か社会保険料かといった議論がしばしば持ち出される。しかし、現行制度が『社会保険』の看板を掲げつつも実質的には任意加入であり、かつ応益性が薄いなど、理論通りの社会保険としては機能していない以上…中略…、理論的な社会保険の利点を強調して税方式への変更を否定する議論は間違っている。議論の進め方としては、まず、①所得捕捉をはじめ理論通りの社会保険方式を実現するために必要となる基盤整備の具体策を詰め、次に、②①が早期に実現困難であれば、①の実現までにどのような代替手段をとるか——といった方向でなされるべきだろう。<sup>(5)</sup>」

③（厚生年金財政からの基礎年金拠出金の廃止）は、②（基礎年金の税方式化）の当然の帰結である。

④の厚生年金（の所得比例部分）の3割カットは、新規受給者に対してのみ行うべきであって、既に受給中の年金額のカットは行うべきではない、と西沢氏は言う<sup>(6)</sup>。受給中の年金額カットは年金生活者の生活設計を狂わせるし、また、その年金財政への寄与は大きくない、というのがその理由である。

厚生年金財政に巨額のプラスの収支を発生させ続け、積み上げた積立金を「基金」として利用し、高い運用収入を得るといった、現行の「修正積立方式」のシナリオは、机上の空論に過ぎない、と西沢氏は断じている<sup>(7)</sup>。そして、厚生年金の積立金を

(5) 西沢和彦，同上，216頁。

(6) 西沢和彦，同上，213-215頁。

(7) 西沢和彦，同上，219頁。

段階的に取り崩し、⑤2060年度をめどに完全な賦課方式へ移行せよ、との提言が為される。

最後に、⑥公的年金積立金の運用対象は国債に限定し、<sup>(8)</sup>長期的な残高管理計画に沿った厳格な残高管理を行え、と西沢氏は述べている。

## 2.2. その他の改革案

### (1) 八田達夫・小口登良『年金改革論』

本稿では、2003（平成15）年並びに2004（平成16）年に登場した議論に焦点を合わせている。しかし、例外が2つある。1999（平成11）年に八田達夫並びに小口登良の両氏によって刊行された『年金改革論 —— 積立方式へ移行せよ』<sup>(9)</sup>と、2000（平成12）年に高山憲之氏によって刊行された『年金の教室 負担を分配する時代へ』<sup>(10)</sup>がそれである。後者については2.3.で論ずることにする。

年金制度の財政方式として積立方式を支持する議論は今では下火になったけれども、八田・小口両氏の『年金改革論 —— 積立方式へ移行せよ』が刊行された時、それはかなり注目されたので、この著作に論評を加えておくことにしよう。世代間の利害対立（西沢氏の表現を用いれば、世代間格差）が生じるのは、年金制度創設時の二重負担問題と人口高齢化（年金受給世代の増加）に由る〔1.1.(2)参照〕。八田・小口両氏は、こうしたより実体的な要因にではなく、年金の財政方式に注目する。世代間の利害対立（八田・小口両氏は「世代間の不公平」という表現を用いている）が発生するのは「賦課方式」の故であり、従って、年金の財政方式を「積立方式」にもどせ、というのである。『年金改革論 —— 積立方式へ移行せよ』の「はしがき」で次のように述べられている。

「現行の日本の年金制度のもとでは、現在64歳の平均的なサラリーマンが厚生年金から得る生涯受取超過額（生涯受給額と生涯保険料支払い額との差）は、4500万円である。彼にとって厚生年金は、実においしい制度である。しかし現在64歳の彼がこれまで得てきた所得を今年生まれた人たちが直面する保険料率と給付率に当てはめると、厚生年金から得る生涯受取超過額は、マイナス3000円である。

(8) 西沢和彦，同上，220-222頁。

(9) 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，平成11年。

(10) 高山憲之『年金の教室 負担を分配する時代へ』PHP 新書，平成12年。

すなわち年金として戻ってこない保険料を3000万円余計に支払うことになる（本書第I部序章参照。）

こうした世代間の不公平が発生するのは、日本の年金制度が『賦課方式』で運営されているからである。<sup>(11)</sup>

いったん「賦課方式」となった年金制度を「積立方式」にもどすには膨大な財源が必要になるが、そのような財源の調達は可能だろうか（八田・小口両氏は可能だと主張している）？ また、それが可能だとして、積立金はうまく運用されるのだろうか？ こうしたことを考え合わせるなら、八田・小口両氏の主張は、「机上の空論」に過ぎないのではないかと筆者には感じられる。しかし、筆者は、この点で両氏と争うつもりはない。筆者は、両氏の改革案の原理的部分を問題にしたい。

\* \* \*

八田・小口両氏は、公的年金制度を設計・運営するに当って、「世代間分配を行うべきではない」<sup>(12)</sup>と主張している。つまり、「世代と世代の助け合い」は行わない、ということである。

八田・小口両氏は、低所得者に対する所得再分配は容認しているように見える。<sup>(13)</sup> [今日の先進諸国において、低所得者に最低生活を保障するための公的扶助制度の創設を真向から否定できるような人がいるとは思えない。] そのみならず、両氏は、「戦争ですべて資産を失った世代に対しては、世代間の助け合いは必要だったのであり、これを公的年金で行うのはふさわしい手段だ」という主張に、全面的に賛成している。<sup>(14)</sup>

なぜ、「世代間の（再）分配」のみが否認されねばならないのか？ 両氏の議論は「価値判断の恣意性」という批判を免がれな得ない、と筆者は考える。

\* \* \*

分配問題を扱うに際して、「厚生経済学の基本原理」は役に立たない「無用の長

(11) 八田達夫・小口登良『年金改革論——積立方式へ移行せよ』、i頁。

(12) 八田達夫・小口登良、同上、17頁。

(13) 八田達夫・小口登良、同上、8-9頁。

(14) 八田達夫・小口登良、同上、23頁。

物」である、と筆者は考える。八田・小口両氏の議論は、この「厚生経済学の基本原理」に立脚したものである。<sup>(15)</sup> 両氏は次のように述べている。

「現在の日本経済は二つの原則によって運営されている。第一は自由主義市場経済の原則であり、第二は、市場が失敗するケースに限定しては、国が市場経済に干渉するという原則である。<sup>(16)</sup>」

ピグー (Arthur C. Pigou) の『厚生経済学 (The Economics of Welfare)』(1920)、それに対するロビンズ (Lionel Robbins) の批判、その批判から生まれてきたヒックス (John R. Hicks) の「新厚生経済学」について知る者にとっては、<sup>(17)</sup> 上記の八田・小口氏の主張は、恐ろしく浅薄なものに見える。このようなものが登場してきたのは、「市場原理主義」「市場至上主義」が優位した1990年代の「時代風潮」と無縁ではないだろう。

## (2) 榊原英資『年金が消える日』

『年金が消える日』の「まえがき」で、榊原氏は、社会保険料の引き上げは増税より容易であったため社会保険料負担率が上昇してきたし、今後も上昇するであろう、と述べている。<sup>(18)</sup> しかし、社会保険料、とりわけ、年金保険料の引き上げは限界に近づいており、抜本的改正なしには年金制度は維持し得ない、というのである。

その証拠に、年金保険料を収めないという「静かな反乱」が進行しつつある、と榊原氏は言う。基礎年金の保険料未納者の増加は、保険料を払えないという経済的困難だけがその理由とは考えられず、「年金はあてにできない」「支払う保険料総額よりも受け取る受給総額の方が少ない」といったことを理由にした若者の年金不信が、基礎年金の「空洞化」の大きな原因になっている、というわけである。従って、「世代間の利害対立」と「年金空洞化」は密接にからみ合っていることになる。

榊原氏の年金制度改革案は次のように整理できる。

### ①基礎年金部分は完全に「賦課方式」としその財源を全額税で賄う一方で、二階

(15) 八田達夫・小口登良、同上、19頁、28頁、143頁。

(16) 八田達夫・小口登良、同上、7頁。

(17) 吉澤昌恭『市場・貿易・分配・貨幣』見洋書房、平成14年、第7章を参照されたし。

(18) 榊原英資『年金が消える日』中央公論新社、平成16年、1-2頁。

(19) 榊原英資、同上、42-45頁。



部分（所得比例部分）は完全に「積立方式」とし民営化する<sup>(20)</sup>。

②現行の「修正積立方式」の下で積み上がっている膨大な積立金をできるだけ早く取り崩す<sup>(21)</sup>。

(3) 竹本善次『「年金」これが正しい理解です』

竹本善次氏の『「年金」これが正しい理解です』は、年金制度の解説書的性格を多分に持っており、初学者が年金制度を学ぶ上で大いに役に立つ、バランスのとれた好著である。しかし、同書は単なる解説書に止まるものではなく、竹本氏の主張も盛り込まれている。本稿では、この部分に注目することにしよう。

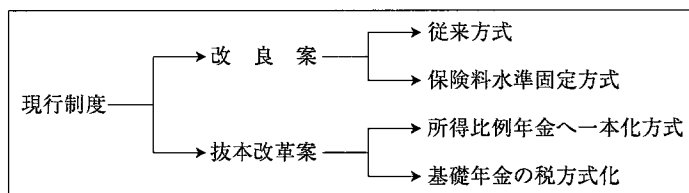
竹本氏は、「国民年金の空洞化」を論じ<sup>(22)</sup>、「世代間の不公平」を論じ<sup>(23)</sup>、そして、年金制度をめぐる不安として、次の3つを挙げている<sup>(24)</sup>。

1. 保険料がどこまで上がるか、わからない
2. 給付水準がどこまで下がるか、わからない
3. 支給開始年齢がどこまで上がるか、わからない

こうした不安を解消するためには、年金制度の「抜本改革」が必要である、というのが竹本氏の主張である。同氏によれば、年金制度改革の選択肢としては、図6に示したような、4つのものがある<sup>(25)</sup>。

1. 改良案①：給付と負担の双方を見直し、支給開始年齢を引き上げることで、年

図6 年金制度改革の選択肢



(20) 榊原英資，同上，5-8頁。

(21) 榊原英資，同上，154頁。

(22) 竹本善次『「年金」これが正しい理解です“改革”がはじめてわかる30テーマ』中央経済社，平成16年，46-51頁。

(23) 竹本善次，同上，78-82頁。

(24) 竹本善次，同上，120頁。

(25) 竹本善次，同上，144頁。

金財政の均衡を図ろうとする方式（従来方式）

2. 改良案②：負担の上限を決め、給付をそれに合わせて調整するという、2004（平成16）年の改正で提案された方式（保険料水準固定方式）
3. 抜本改革案①：公的年金制度を所得比例年金に一本化し、これに最低保証年金を付加する方式（所得比例年金一本化方式）
4. 抜本改革案②：基礎年金の財源を税で賄う方式（基礎年金の税方式化）

基礎年金の税方式化に関して、竹本氏は次のように述べている。

「基礎年金を税方式化したうえで、2階の報酬比例部分をどうするかで、いくつかの変化形を考えることができます。①報酬比例部分を廃止して基礎年金だけにする方法、②報酬比例部分を徐々に縮小していく方法、③報酬比例部分は現在のまま残す方法などです。④報酬比例部分を民営化して、強制加入とする方法もあります。現在の『自動車事故賠償責任保険』に似た方式になります。」（①～④の数字は、吉澤が挿入した。）

上述の②は西沢和彦氏が提唱している方式であり〔2.1.(3)参照〕、④は榊原英資氏が提唱している方式である〔2.2.(2)参照〕。

年金制度の「抜本改革」なしには、年金制度をめぐる不安は解消されない、というのが竹本氏の立場であるが、同氏は、抜本改革案②（基礎年金の税方式化）に対して、やや否定的である。一方で、社会保険方式を捨てることへの躊躇<sup>(27)</sup>があり、他方で、基礎年金を税方式化するに際しての、巨額の財源確保の困難さについての指摘<sup>(28)</sup>がある。

#### (4) 坪野剛司『公的年金の不信・不安・誤解の元凶を斬る！』

これまで論じてきた人々、即ち、西沢和彦氏、八田達夫氏・小口登良氏、榊原英資氏、竹本善次氏は、年金制度の「抜本改革」が必要である、と主張している。これに対して、坪野剛司氏は、年金制度の「抜本改革」は必要ではなく、5年ごとの財政再計算で十分やって行ける、と論じている。

(26) 竹本善次，同上，144頁。

(27) 竹本善次，同上，126-128頁。

(28) 竹本善次，同上，128-132頁。

坪野氏によれば、日本の年金制度は非常に優れたものであるにもかかわらず<sup>(29)</sup>、多くの国民が不安の目をもってそれを眺めているのは、一部には、マスメディア、とりわけ大衆週刊誌の、興味本位で売らんがための「不正確な報道」に原因がある、<sup>(30)</sup>というのである。しかし、今日の年金制度に対する不信・不安・誤解の元凶は「年金損得論」にある、と坪野氏は言う<sup>(31)</sup>。公的年金制度とは「世代と世代の助け合い」の制度であり、受益（年金受給額）と負担（保険料負担）について「損得を言っ<sup>(32)</sup>てはいけない」、と坪野氏は述べている。

「年金空洞化」や保険料未納者問題に対する坪野氏の主張は次のようなものである。国民年金（第1号被保険者を対象とした部分）の保険料を払えない人に対しては免除制度があり、免除申請をしない人が間違っているのであり、また、保険料を納めていない人々の所得と納めている人々の所得には大差がない。かくして、次のように述べられる。

「一言で言えば、金持ち（多くの国会議員やフリーのジャーナリストの未加入・未納が判明したのもよい例かもしれません）と〔免除申請を行わない〕怠け者が保険料を納めていないということです。」「〔 〕内は、吉澤が挿入した。」<sup>(33)</sup>

「保険料をきちんと納めていれば、間違いなく年金がもらえるのが公的年金制度である<sup>(34)</sup>」と坪野氏は述べているが、ほんとうにそうだろうか？ 今日、年金制度への不信が、一部、マスメディアの危機感ばかりを煽り立てる報道に由来することは事実であろう。しかし、より重大な要因は人口高齢化であり、「年金制度は持つのか」「若者が割を食うのではないか」という不安である。

「世代間の利害対立」への言及を欠く「年金改革論」の価値は低い、と筆者は考える。世代間の利害対立が尖鋭化しつつある時に、「損得を言うな」と言っても、そうした主張には無理がある。

##### (5) 公文昭夫『2004年 年金大改悪』・小池晃『どうする日本の年金』

微調整による現行制度の維持可能性を主張せんがために、坪野氏の議論は「世代

(29) 坪野剛司『公的年金の不信・不安・誤解の元凶を斬る！』日本法令，平成16年，第3章。

(30) 坪野剛司，同上，1-2頁，12-13頁。

(31) 坪野剛司，同上，80頁。

(32) 坪野剛司，同上，83頁。

(33) 坪野剛司，同上，59頁。

(34) 坪野剛司，同上，54頁。

間の利害対立」に触れていない（ように少なくとも筆者には見える）。これに対して、党派性の故に「世代間の利害対立」への言及を欠くのが、公文昭夫氏並びに小池晃氏の議論である。

公文氏は、2004年の年金制度改革の狙いは2つある、と言う。<sup>(35)</sup> 狙いのひとつは、「有事法制の強行成立、そのがむしゃらな『発動』に象徴されるアメリカと結んだ『軍事大国化』の政治体制に従属する年金制度に仕立て直す」ことであり、いまひとつの狙いは、「大企業の『もうけ』を確保するための国際競争力の強化、総額人件費抑制政策の主軸となっている、雇用・経済政策に従属する道へとハンドルを切る」ことにある、というのである。他方、小池氏によれば、今回の年金制度改革「悪」は、「痛みしか伴わない小泉構造改革」の一環だ、<sup>(36)</sup> というのである。

人口高齢化や世代間の利害対立が年金制度をめぐる最大の問題だというのでは、体制批判はできまい。少なくとも、その批判の矛先は鈍る。かくして、公文・小池両氏の著作では「世代間の利害対立」は登場してこない。

世代間の利害対立への言及の欠如という点では、坪野氏と、公文氏・小池氏は同じなのであるが、その改革案は全く性格を異にしている。

公文氏は、全額国庫負担（税方式）による、無条件で平等の「最低保障年金」の制度を設けよ、と提唱している。<sup>(37)</sup> それに必要な財源は、雇主負担、年金積立金の取り崩し、ムダな公共事業の削減・アメリカいいなりの軍事費の削減・大企業優遇税制の是正、完全失業者400万人の雇用確保による保険料収入の増加によって確保できるので、消費税の増税の必要はない、と公文氏は言う。<sup>(38)</sup>

小池氏も、『どうする日本の年金』の後半部分で、「最低保障年金」を提唱している。小池氏は、公文氏のように「消費税の増税の必要はない」と言うに止まらず、更に一步踏み込んで、「消費税を最低保障年金の財源にしてはならぬ」と論じている。<sup>(39)</sup> それでは財源はどこに求めればよいのか？ 道路特定財源の一般財源化を中心とした歳出の見直し、大企業・金持ち減税の中止、公共事業費や軍事費の見直し、法人税率や所得税の最高税率の見直し、<sup>(40)</sup> というのが小池氏の答えである。

公文氏や小池氏の議論には、体制批判の必要性から、「世代間の利害対立」とい

(35) 公文昭夫『2004年 年金大改悪』学習の友社、平成15年、34-35頁。

(36) 小池晃『どうする日本の年金』新日本出版社、平成16年、3-4頁。

(37) 公文昭夫『2004年 年金大改悪』13頁、74頁。

(38) 公文昭夫、同上、76-77頁。

(39) 小池晃『どうする日本の年金』、44-45頁。

(40) 小池晃、同上、85頁。

う視点が欠落している。そうであるとすれば、「消費税の増税（とりわけ、年金目的消費税の創設）によって、年金受給世代も年金財政の一翼を担うことによって、世代間の利害対立が何ほどか緩和される」ということに、公文氏や小池氏は思い至らないのであろう。

### 2.3. 高山憲之の2つの著作

#### (1) 『年金の教室』と『信頼と安心の年金改革』<sup>(41)</sup>

筆者は、高山憲之氏の『信頼と安心の年金改革』（2004）を、非常な期待を持って読み始めた。しかし、読み進むうちにガッカリした。本当にガッカリしたのである。

ガッカリした理由は、2.3.(2)～(3)で述べることにするが、なぜ、筆者が高山氏の著作に期待を寄せたかということ、同氏の『年金の教室』<sup>(42)</sup>（2000）は秀作であり、筆者自身多くのことをそこから学んだからである。そこから学んだことのひとつが、年金制度創設時の二重負担問題〔1.1.(2)参照〕の故に、積立方式から賦課方式への移行は避け難い、ということであった。

『年金の教室』の中心テーマは、世代間の利害対立の調整（高山氏の表現によれば、世代間の負担格差の縮小）であり、同書の第2章で、それを実現するための手段として、①基礎年金の税方式化、②年金給付水準の抑制が挙げられている。そして、年金給付水準抑制の方法として、「60歳代後半層への在職老齢年金の再導入」「既裁定年金の物価スライド化」「モデル年金の45年拠出化」が論じられている。

#### (2) バランスシートと「年金債務」

『信頼と安心の年金改革』が、『年金の教室』と違っているのは、前者でバランスシート・アプローチが導入され、「年金債務」への異常なまでのこだわりが認められる、という点である。

『年金の教室』でも「年金債務」への言及があり、賦課方式の短所は年金債務の膨張である、と論じられている<sup>(43)</sup>。しかし、『信頼と安心の年金改革』での「年金債務」への言及の頻度と量は、その比ではない。

筆者に読み落としがないとすれば、『信頼と安心の年金改革』での「年金債務」

(41) 高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社、平成16年。

(42) 高山憲之『年金の教室 負担を分配する時代へ』PHP 新書、平成12年。

(43) 高山憲之、同上、64-66頁。

への言及は6度に及んでいる。<sup>(44)</sup>

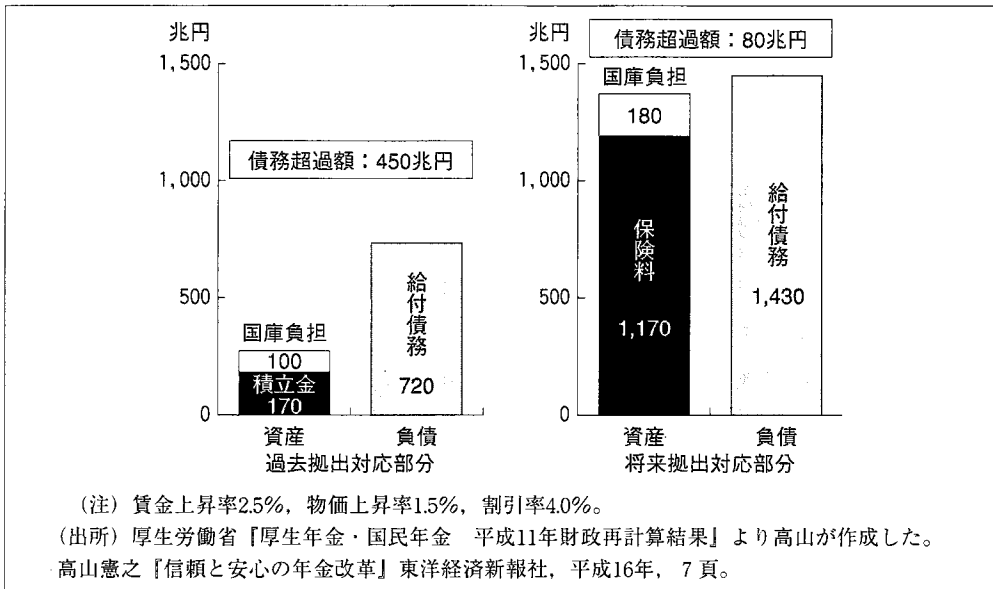
(3) 積立方式から賦課方式への移行の意味

『信頼と安心の年金改革』の7頁に、厚生年金のバランスシートが掲げられている(図7参照)。図7の左側の「過去拋出対応部分」の作図に誤りがあるのではないか？

資産の項目に「国庫負担」と「積立金」のみが記入され、負債の項目に「給付債務」が記入されるというのであれば、これは積立方式を前提にしている、ということになりはしないのだろうか？ 積立方式から賦課方式へ移行するということは、過去の「給付債務」をチャラにする、ということではないのか？ あるいは、給付の約束は守られねばならず、「給付債務」を負債の側から消去することは許されないというのであれば、資産の側には、将来の「保険料」を記入せねばならぬのではないか？

筆者の会計学についての知識は初学者の域を出るものではないので、筆者は、上のようなことを怖怖<sup>おそおそ</sup>と主張するのである。

図7 厚生年金のバランスシート(2000年3月末時点)



(44) 高山憲之『信頼と安心の年金改革』, iii-v頁, 6-8頁, 54-56頁, 92-95頁, 171頁, 193頁。

### 3. 筆者の見解

『信頼と安心の年金改革』における高山氏の議論は、(過去の)年金債務を圧縮すべし、ということにとらわれ過ぎた「後向き」の議論である、と筆者は考える。

1.1.(3)で論じたように、高齢者扶養の真の負担に「モノ」の面から迫るアプローチを提唱したい。こうした観点に立つなら、①ある年に生産される財・サービスの量をいかにして維持するか、あるいは、増加させるか、②そうした財・サービスを「高齢世代」と「現役世代(並びにその被扶養者)」にいかに分配するか、が年金制度をめぐる最も重要な課題となる。

こうした課題に応えるために、「カネ」の面での手当が必要である。その点に関しては、筆者は、西沢和彦氏の主張(2.1.参照)に賛成である。それは以下のようなものである。

- ①基礎年金の給付水準維持
- ②基礎年金の税方式化(年金目的消費税導入)
- ③厚生年金財政からの基礎年金拠出金の廃止
- ④厚生年金(の所得比例部分)の3割カット
- ⑤2060年度をめどにした完全な賦課方式への移行
- ⑥積立金運用の全額国債シフト