

「公的年金制度の効率化」

八代 尚宏*

要 約

人口高齢化の急速な進展の下で、わが国の公的年金制度の大きな課題は、その長期的な安定性を確保することである。すなわち、将来の人口構造やマクロ経済環境などの変化に、弾力的に対応できるような柔軟性を制度内に取り込む必要がある。そのためには、以下のような公的年金制度の効率化が必要とされる。

すなわち、賦課方式の下でも人口変動の公的年金収支への影響を、平均寿命の伸長にリンクした年金支給開始年齢の引き上げなどを通じて中立的なものとする、公的年金の労働市場に及ぼす影響、特に賃金所得制限と結びついた給付が高齢男性や既婚女性の就業を抑制する効果を最小限度にとどめること、年金制度を通じた所得移転が高齢者世帯内部での所得分布やマクロ経済活動に及ぼす悪影響を防ぐこと、等である。

次に、人口高齢化をもたらす少子化の要因として、女性の就業と育児との両立を図ることが困難な現状がある。これに対する有力な対策として保育所の充実があり、その場合の出生率回復と女性就業率上昇への効果を連立モデルを用いて考察した。

さらに、主として公的年金制度を通じた世代間・世代内の所得移転の評価について、社会保障と経済学の分野における見解の対立の主要な争点について展望する。両者の対立は、社会保険の「社会性」と「保険原理」のいずれに注目するかによる面が大きい。しかし、同時に、その前提となっている高齢者の生活水準や女性就業の実態等の、社会経済的な状況についての認識の違いが指摘される。

最後に、以上の議論を踏まえて若干の政策的な提言を加えた。

はじめに

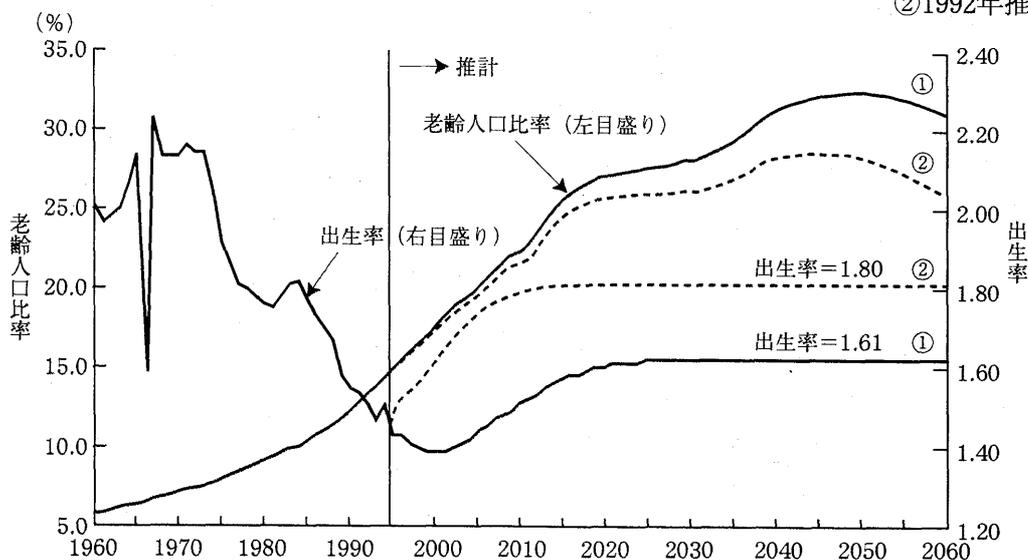
少子・高齢化の急速な進展のなかで、公的年金制度の将来の安定性についての不安感が強まっている。本年1月に社会保障・人口問題研究所から公表された新しい将来人口推計は、当初の予想に反して出生率の低下が続くなかで、安定時の出生率が5年前と比べて0.2ポイントも低く、その結果、高齢化のピーク時には、人

口の3人に1人が65歳以上で占められるという、従来よりもいっそう厳しい姿を示した(図1)。この人口推計に対応して、4月に厚生省から、94年度制度改正時のままで公的年金財政の安定性を維持するために必要な保険料引き上げ額の試算が公表された。これによれば、厚生年金財政を維持するために必要な2025年以降の

* 上智大学教授

図1 日本の出生率と高齢人口比率の見通し

①1997年推計
②1992年推計



保険料の引き上げ幅は、94年制度改正時に想定された30%弱の水準が、34%強にまで高まることになる。

しかし、こうした高い保険料を負担しても、現行の公的年金制度のままでは、人口高齢化のピーク時を乗り切ることができるかどうかについては、必ずしも明らかではない。それは第1に、人口見通しの不確実性である。仮に、出生率が今後とも回復しない場合や高齢者の平均寿命がいつそう伸長した場合には、それにとまって保険料の再引き上げが必要とされるが、後代の世代が果たしてそうした高負担にどこまで耐えられるであろうか。こうした将来の人口の年齢構成の予想外の変化に対応する仕組みが欠けていることが、公的年金制度の不確実性の基本的な要因である。

第2に、マクロ経済環境の不確実性である。将来の経済成長が、当初の想定以上に減速したり、また積立金の運用利回りが低下した場合の公的年金収支に及ぼす影響が憂慮されている。また、勤労者の所得の伸び率が低下するなかでの税・社会保険料負担の増大は、女性や男性高齢者の就業を抑制する可能性がある。また、雇用主負担の増大は、雇用需要の海外移転等を促進し、保険料の課税ベースを縮小さざるととも

に、それがいつその成長減速をもたらすという悪循環メカニズムの可能性もある。この意味で、公的年金制度は、出来る限り、労働市場に対して中立的なものであることが必要となる。

第3に、公的年金制度を通じた世代間の所得移転が、社会全体の所得分布の改善に結びついているかどうかについての不確実性である。日本の高齢者の経済水準は、家族形態の多様ななかで、その評価がいつそう困難なものとなっている(八代1993)。また、高齢者世帯の所得や資産分布の格差は、勤労世代と比べてむしろ大きい。従って公的年金制度を通じた世代間扶養の拡大は、必ずしも高齢者層内部での所得分配の改善には結びつく保証はない。

最後に、公的年金の運用方法についての不確実性である。人口の年齢構成変化のリスクへの対応のひとつの方法は、積立方式の徹底化である。しかし現実には、将来の年金給付の原資となる積立金の融資先には、事実上の不良債権と化しているものも多く、そうした運用失敗から生じるコストは、いずれ保険料か税負担の増加で賄われなければならない。一般に公的年金資産運用については、民間企業よりも公的部門の方が安定性の点では優れているといわれる。しかし、他方で政治的な圧力を受け易い公的部門

が、巨額の積立金を運用していることを考慮すれば、むしろ民間での資金運用の方が、効率性だけでなく安定性にも優れているという可能性もある。これは、米国で最近、活発に行われている公的年金の民営化の問題である。

こうした様々な公的年金の将来の不確実性を減らすことが、現行の公的年金制度をより効率的なものとするにつながる。ここでいう「年金制度の効率化」の具体的な内容は、年

金制度に対する人口や経済成長など外生的な変化に対する「自動安定化装置」を組み込むこと、年金制度を通じた所得移転が、社会の所得分配の改善に結びつくこと、資金運用や事務費等も含めた公的年金制度がマクロ経済に及ぼす悪影響を最小限度にとどめること、等である。これらの要件を満たす方向への望ましい改革の姿と、それらをめぐる主要な論争点について展望することが、本稿の主たる目的である。

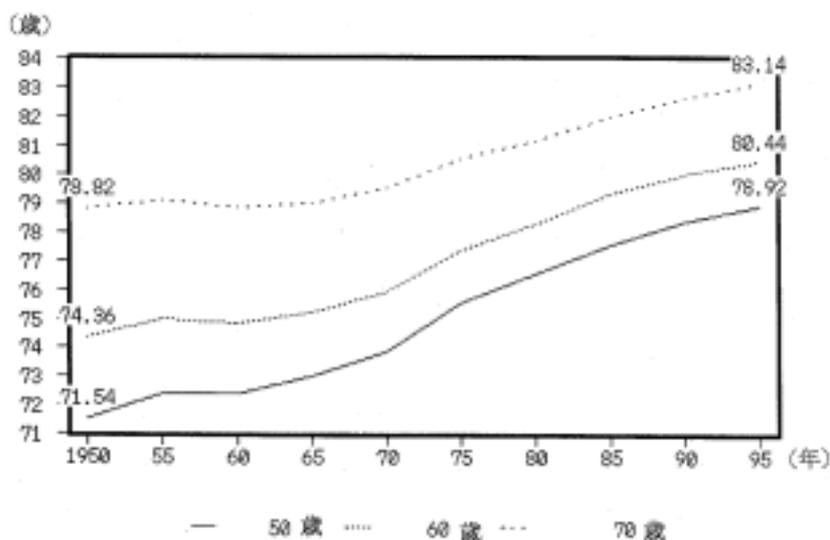
・人口年齢構成変化への対応

急速に進展する人口高齢化への対応は、先進国で共通の課題である。これは高齢化の基本的な要因である出生率の低下と平均余命の伸長とは、経済発展と密接に結びついているためである。また、公的年金制度における保険料と給付水準の設定は、将来の人口見通しと密接に関連しているため、予想外の人口の年齢構成の変化に対して自動的に対応するメカニズムが備わっているかどうか、年金制度の安定性を維持する大きなカギとなる。

・平均余命伸長への対応

年金保険は、本来、一定の年数が建てば自動的に償還される貯蓄ではない。個人の死亡時期が予測できないことから、予め蓄えておいた定額の貯金だけでは対応できない、「長生きのリスク」をカバーするための「保険」である。従って、平均余命の伸長という「長生きのリスク」が急速に高まっている現状では、それに見合っただけで保険料の引き上げや給付の削減が行われなければ、保険としては成り立たない(図2)。

図2 男性高齢者の平均余命の推移



このためには、以下のような制度的な仕組みが必要となる。

第1に、賦課方式よりも積立方式の方が人口変動への対応面で優れていることである。個々の世代が、自らの貯蓄を通じて自己の老後の生活の安定を図る積立方式は、引退世代が勤労世代によって扶養される賦課方式と比べて、人口の年齢構成の変化に中立的である。しかし、現実には、積立方式を意図して作られた現行の公的年金制度は、しだいに賦課方式へと移行している。即ち公的年金制度が、高齢化比率の高まりのなかで、より不安定なシステムの方向へ向かっていることという矛盾が見られる。現段階で完全積立方式へと再び向かうことは、その移行期における大幅な負担増を伴うことから現実的ではないが、少なくとも保険料引き上げの前倒しにより、積立金の水準を高めることで、高齢化のピーク時の保険料率を少しでも抑制することは可能である。

第2に、保険料と給付との関係を、長期的に一定の給付水準を目標とする現行の確定給付型から、人口変動のリスクを織り込んだ確定拠出型へと変更することである。例えば、スウェーデンの改革後の年金制度では、平均余命の伸長は、それに応じた年間給付額の引き下げとリンクした形になっている。こうした将来の年金給付額が変動する仕組みでは、老後の生活安定が図れないという批判もあるが、逆に確定給付に拘れば、年金制度自体の存続が危うくなるというトレード・オフ関係に、より配慮することが必要であろう。公的年金は、あくまでも老後の生活資金の一部であり、それで不足する層は、別途、生活保護制度等の直接的な所得再配分の制度で補完するという対応が必要である。

第3に、平均余命と年金支給開始年齢とのリンクである。現行の公的年金制度の基礎となった「福祉元年」の制度改革時において想定されていた高齢化のピーク時の高齢者比率は、現在の26%を大幅に下回る16%強の水準に過ぎなかった(八代・伊藤1995)。しかし、その当時と比べて、男女平均の65歳時の平均余命は5歳

弱、高まっている。これは、最近時点の厚生年金の平均水準(16.8万円)では、一人当たり生涯年金受給額の約1,000万円の増加に等しい。仮に、高齢者の平均余命の伸長に見合っ、年金の支給開始年齢の引き上げ、すなわち平均就業期間の延長が見合っていれば、社会保険としての公的年金財政は、予想を上回る高齢化の進展にもかかわらず、現在よりもはるかに健全に維持されていた筈である。このように平均余命の伸長に対応した年金の支給開始年齢の引き上げは、年金給付額の削減ではなく、その生涯給付の自然増を相殺し、年金制度の長期的な安定性を保障するために不可欠な手段である。定年退職等の雇用慣行の見直しを通じて、世界の平均寿命の長さを反映して、先進国のなかでもっとも高い就業意欲を持つ、日本の高齢者の就業機会を広げることが必要とされている。

・少子化への対応

女性の就業と育児との両立を支援するための政策は、その就業率の向上だけでなく、子供を持つことを諦めて就業を続けている家族にとっての出生率を高める可能性も持っている。過去の公式な人口推計が、実績値を常に下回る方向にバイアスが掛かっていたことは、単なる偶然ではなく、子育てのコストが高まる方向への経済の構造変化が、十分に織り込まれていなかったことを反映している。

家族にとって子供を持つことの需要は、その所得水準と子育ての費用とに依存する。女性の就業率の高まりは、家族の所得水準を高めるとともに、出生にともない母親の就業継続が困難になることから生じる機会費用を増加させる。これまでの出生率の低下は、女性就業の増加が家計所得水準の向上を通じて、出生率を高めるというプラスの所得効果よりも、機会費用の高まりによるマイナスの代替効果の方が上回っていたことによる面が大きい。

このため、保育所サービスの充実は、女性の就業率をいっそう高める一方で、子供を持つことの機会費用を引き下げる役割を果たすことに

よって、就業と子育てとのトレード・オフ関係を改善させることに結びつく。もっとも、このためには、現行のような消費者に選択の余地の乏しい公立保育所だけでは不十分であり、民間の保育サービス産業の発展が必要とされる。

女性の就業率と出生率との間には、以下のようなメカニズムが働くものと考えられる。第1に、出生率は女性の初婚年齢の高まりとともに低下するが、保育所サービスの充実によって高まるという関係がある。第2に、保育所が充実すれば女性の就業はそれだけ容易となり、実賃金水準の向上とも相まって就業率（雇用労働力率）はいつそう高まる。第3に、女性の就業率が高まれば、それだけ結婚の是非の選択の幅が拡大し初婚年齢は高まる。第4に、これまでの保育所サービスの供給は公的部門を中心に行われており、女性就業の高まりに対応して増加してきた。しかし、全国ベースでは定員割れが生じて来たこともあり、1985年頃から定員数はほぼ横ばいに抑制されている。従って、新たな政策転換が行われなければ、このままの抑制策が持続することになる。

以上のような関係を同時方程式の体系で表示したものが、以下の式である。

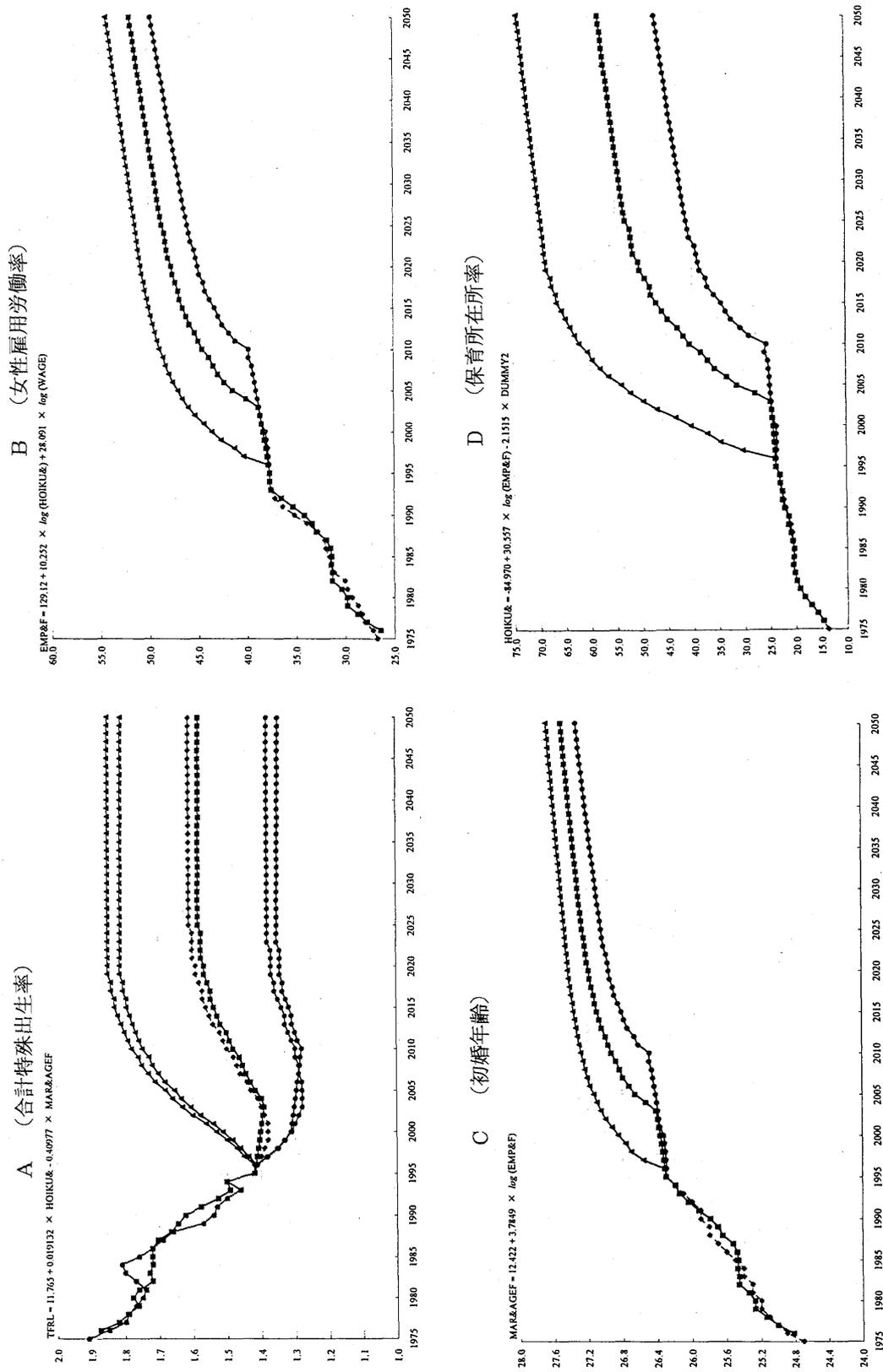
$$\begin{aligned} \text{出生率} &= 11.765 - 0.410\text{初婚年齢} + 0.0191\text{保} \\ &\quad (7.14) \quad (-5.61) \quad (1.65) \\ \text{育所在所率} \quad R^2 &= 0.880 \quad \text{---} \quad (1) \\ \text{女性就業率} &= 129.12 + 28.09\text{Ln賃金率} + 10.25 \\ &\quad (6.91) \quad (8.74) \quad (5.88) \\ \text{保育所在所率} \quad R^2 &= 0.951 \quad \text{---} \quad (2) \\ \text{女性初婚年齢} &= 12.42 + 3.78\text{Ln女性就業率} \\ &\quad (20.4) \quad (21.5) \\ R^2 &= 0.961 \quad \text{---} \quad (3) \\ \text{保育所在所率} &= -84.94 + 30.56\text{Ln女性就業率} \\ &\quad (-6.9) \quad (8.38) \\ -2, 15\text{ダミー} \quad R^2 &= 0.88 \quad \text{---} \quad (4) \\ &\quad (-2.66) \end{aligned}$$

1997年初に公表された将来人口推計では、20歳台の結婚率の低下は、30歳台の回復によって

相殺され、出生率は特段の対策をとらなくとも自律的に回復するという想定になっている。しかし、上記の体系では、保育所の抑制政策が続く限り、出生率の回復は自律的には生じないことになる。このため、将来人口推計で仮定された出生率回復の三つのパターン（低位、中位、高位）を実現するために必要な保育所の在所要率の高まりを逆算した。例えば、人口の中位推計値に対応した出生率の回復を実現させるためには、2020年までに在所要率を現在の倍の水準に引き上げることが必要となる（図3D）。なお、これは保育所の充実が、他方で女性の就業率を高めることを通じて、出生率の低下をもたらす効果をも織り込んだ上での試算結果である。またこれは仮に、そうした政策がなしに、ある程度の出生率の自律的な回復が可能となった場合でも、例えば低位推計値と中位推計値との間の出生率のギャップを埋めるために必要な政策の度合いを示すものと言える。

他方で、仮に、保育所サービスの充実が進み、直ちに出生率の回復が見られたとしても、2025年の最初の高齢化のピーク時の高齢化比率には大きな影響は見られない。しかし、次のピーク時である2050年の、より厳しい高齢化の水準を引き下げることにより、出生率の回復は大きな貢献を果たすことができる。このように、少子化対策は、より長期的な視点から考えることが必要とされる。

図3 出生率と保育所サービスとの同時決定モデル



・ 公的年金と労働市場の相互関係

将来の年金財政が悪化することの基本的な要因は、高齢化の進展により、被保険者数に比べて受給者数が増加する成熟化である。従って、人口の将来推計がいつその高齢化の方向に振れる毎に、年金財政の見通しは悪化し、保険料率の大幅な引き上げ、それとも年金給付額の削減が、行政当局によって提唱される。しかし、当初の想定以上の少子化が進む毎に、機械的に国民が保険料の引き上げか、それとも給付の削減かといった二者択一の選択を国民に迫ることは、余りにも安易な選択に過ぎ、それ以前に、しかるべき対策の可能性の検討が必要とされる。

仮に所与の人口の下で就業率を高め、被保険者数を増やすことが出来れば、保険料の課税ベースが広がり、一人当たりの負担はそれだけ軽減され、公的年金制度の基盤はより堅固なものとなる。他方、高齢化社会において経済成長を制約する主たる要因は、労働力供給であるため、女性や男性高齢者の就業率の向上は、経済活動と賃金所得の水準を高め、それだけ被保険者の保険料負担の余地を増大させることができる。このように、公的年金財政と労働供給との間には、密接な相互依存関係が働いている。

しかし、それにもかかわらず、現行の公的年金制度には、逆に高齢者や女性の就業を抑制するメカニズムがいくつも存在している。これらの制度上の問題点を改善することは、保険料負担の増加か、それとも給付水準の抑制かといったゼロ・サムを選択ではなく、経済活動の拡大のなかで、安定した年金制度を維持するプラス・サムを通じた制度改革であると言える。

・ 1 高齢者の就業促進のための制度改革

すでに見たように、公的年金の意味は、人生の一定時期からの「長生きのリスク」に対する生存保険であり、その支給開始のための基本的な要件は、高齢者の年齢のみとなる。しかし、多くの国々の公的年金には、私的年金にはない、もうひとつの「就労能力の喪失」のリスクに備えるという機能もある。すなわち、年齢だけでなく「職業生活からの引退」を、公的年金の支給要件として定め、支給開始年齢に達しても、一定水準以上の賃金所得があれば、公的年金の支給額の全部または一部が支給停止となる¹⁾。また、本来の支給開始年齢以前に、労働能力を喪失した場合に備えて、所得制限付きの年金を支給する制度を補完的に備える場合もある²⁾。

これは高齢になっても、幸いにして健康で就業する能力を持つ人々から、早期に引退せざるを得なかった人々への所得移転の意味をもっており、多様な高齢者世代内部での所得再配分の機能を果たすものといえる。

・ 在職老齢年金の就業抑制効果

現行の厚生年金制度には、基礎年金と比べて、60歳台前半期の高齢者の就業を抑制するメカニズムが存在している³⁾。厚生年金の本格的な支給は65歳からであるが、一般的な60歳定年制の普及に見合って、60歳からの早期受給（在職老齢年金）が可能となっている。この場合、

¹⁾ 例えば米国の公的年金では、満額の年金給付を受けられる条件としては、62-65歳では年収が\$ 8160以下、また65-70歳では\$ 11280以下と規定されている(1995年)。

²⁾ 例えばドイツでは、60-65歳では月額570DMの所得制限で満額年金が受給できる。

³⁾ これは共済年金制度についても同様に妥当するが、ここでは簡単化のため省略する。

同じ60歳支給でも、基礎（国民）年金のように1年早く支給すれば、それだけ支給額が減額されるのであれば、就業行動には中立的である⁴⁾。

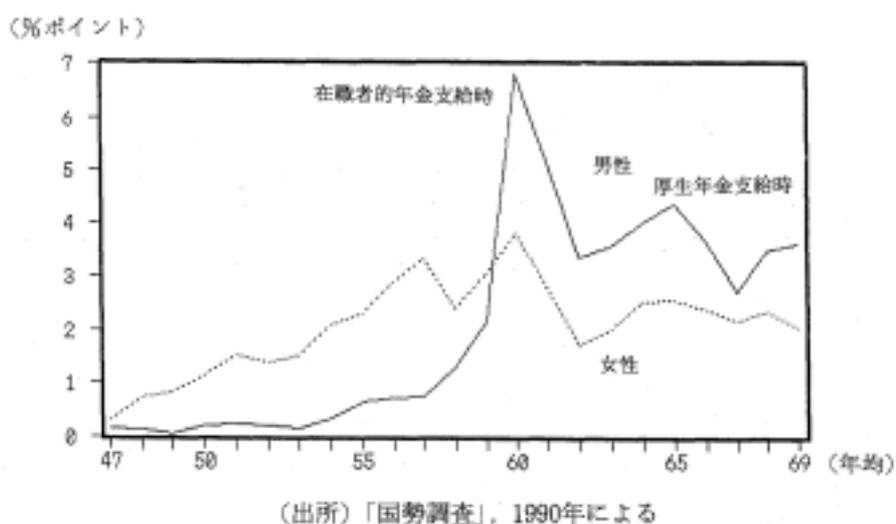
しかし、厚生年金の場合、早期支給でも減額されず、一定の所得制限の下での全額支給となっている。このため、生涯の期待年金受給額（年金資産）を不変とすれば、60歳を越しても就業を続けることで、さもなければ得られたであろう年金額の一部を失うことになり、高齢者の就業を抑制する要因となる（1993清家）。また、この生涯年金資産の損失額は、い多くの年金支給額を受け取れる者ほど大きくなる。一般に、報酬比例年金では、受給額は勤労期間中の賃金率に比例することから、高い賃金事に見合った優れた人的資本の保有者ほど、就業抑制効果が大きいことになり、それだけ社会的な損失度合いも大きい（Seike 1996）。

在職老齢年金のように一定の賃金水準以下であることを、公的年金の支給開始要件とすることは、そうした制度自体が人々の就業意欲を損ねるモラルハザードを引き起こす。これは、部分的な年金の支給額が、雇用者の賃金額に応じて段階的に調整される場合には、それが労働供給に対する実質的な「課税効果」として働いた

めである。この限界的な課税効果の大きさは、1994年度改正前には100%であったものが、それ以降は50%（例えば60-64歳の雇用者が2,000円余分に賃金を稼ぐと、それに応じて1,000円分の年金給付額が削減される）に低下した。しかし、以然として著しく高い「税率」であることには変わりはない。

また、在職老齢年金制度の下では、賃金収入が一定の限度額以下であれば支給できる年金を、就労することによって年金受給開始年を遅らせることになる。これは、個人の一定の寿命のなかでは、それが年々の年金給付額の増加分によって補償されない限り、生涯に受け取れる筈の年金資産の減少を意味するからである。例えば、米国の雇用者の労働市場からの引退確率が62歳で急増することは、それが部分年金の支給開始年齢であることと密接に関連している。また、日本でも定年退職の効果とも相まって、60歳時点で、就業率の大幅な落ち込みが生じている。この落ち込み幅は公的年金の本格支給時である65歳時点と比べてもはるかに大きい。これは60-64歳で支給される在職老齢年金の生涯資産価値が、就業すれば永久に失われることが影響していると見られる（図4）。

第4図 高齢者労働力率の変化幅



⁴⁾ 但し、現行の国民年金の早期支給にともなう減額率は、古い生命表を用いているために、平易余命が伸びた現在では、減額年金の受給者にとって著しく不利なものとなっている。

・公的年金の就労への中立性

定年退職後の60歳台の高齢者の就労と公的年金との間には、公平性と効率性との間に大きな矛盾が生じている。これは、一方で公的年金の支給要件に年齢だけでなく就業の有無や賃金所得の大小を加えると、そうした資格に見合うよう行動することから、労働意欲への阻害効果を避けることはできない。しかし、他方で、仮に公的年金の支給開始の条件として引退要件を撤廃し、本格的な公的年金の支給開始年齢に達したことだけをもって、高給の賃金所得を持つ個人に対しても年金給付額をフルに支給することは、世代間の大幅な所得移転が行われている現状では、公平性の問題がある⁵⁾。公的年金は単なる老後の貯蓄ではなく、就労能力喪失リスクへの対応といった意味をもつと見なせば、賃金と報酬比例年金の両方を満額受給するといった状況は、特に後で見ると、高齢者世帯の所得水準の平均的な高さ必ずし考慮すれば望ましくはない。

仮に60歳台の高齢者の就業が増えれば、それによって年金受給者数が減る一方で、被保険者数が増えることから、年金財政の改善に大きく貢献する。また、2,000年以降のように、労働供給が経済成長の大きな成長抑制要因となるような経済環境の下では、高齢者の就業増加は、そのまま経済成長を高める主要な要因となる。こうしたマクロ的な効果も考慮すれば、それだけ公的年金の高齢者就業抑制効果の社会的なコストは、いっそう大きなものとなる。

・就業中立的な方向への改革

こうした公的年金による就業抑制効果を減らすためには、以下のような二つの方法がある。第1は、国民年金のように、過去の拠出要件の他は、年齢のみを唯一の支給要件とすることで

あり、厚生年金でも65歳以上は、そうした仕組みとなっている。しかし、これでは、「特定の年齢のみにリンクした福祉給付 (Age-specific Welfare Payment)」近く、「年金保険」とは言えない。年金保険とは、労働能力の喪失という「リスク」に対応した社会保険であるとすれば、年齢だけでなく「労働市場からの引退」が、その主要な支給要件となる必要がある。

第2の方法は、国民年金における本来の減額年金のような「保険数理的に公平 (Actuarially-fair)」な形で、いつ労働市場から引退しても、生涯に受け取れる年金総額は不変という仕組みである。こうした仕組みであれば、個人は働ける内は就業を続けても、生涯所得の受取面で不利になることはない。

上記の二つの選択肢は、いずれも労働供給には中立であるが⁶⁾、公的年金を年齢のみを唯一の要件として支給する場合には、その支給開始年齢に到達するまでは引退できないとの意味で、労働者の選択の余地を大きく狭めることになる。この場合には、公的年金の支給開始以前に、就業能力を失った者への対応ができなくなる。とくに公的年金の支給開始年齢が、今後段階的に引き上げられて行くことを考慮すればなおさらである。こうした人々に対して、障害年金や失業保険を適用している国もあるが、それは所詮、別の社会保険制度への付け回しに過ぎない。この意味で、第2の方法の方がより望ましいといえる。

2. 女性の就業率向上のための制度改正

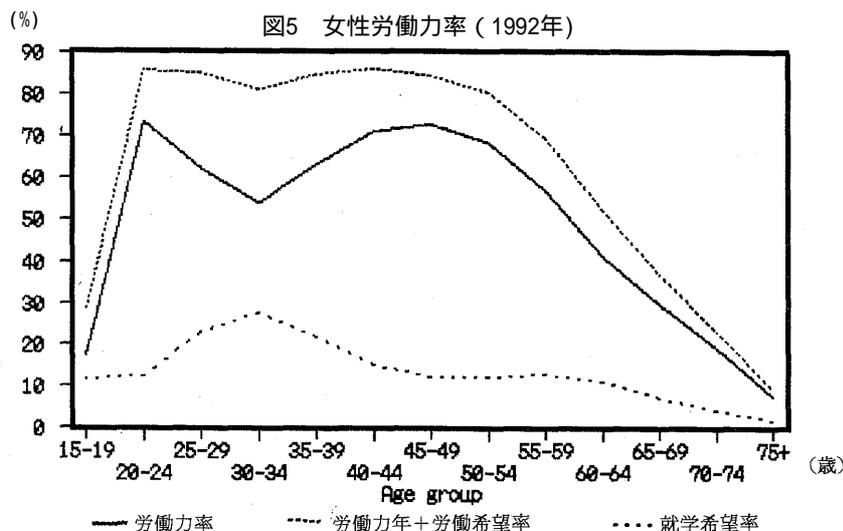
日本の労働市場の大きな特徴のひとつに、子育て期の既婚女性の就業率が大きく落ち込むM字型の就業パターンがある。しかし、この年齢層の女性は、必ずしも望んで労働市場から退出しているのではない。総務庁「就業構造基本調

⁵⁾ 仮に報酬比例年金が、他の世代に負担をかけない完全積立方式であればこの問題は生じない。

⁶⁾ 厳密には、第1にの方法では、労働と引退との選択における代替効果がなくなるだけで、年金給付という非労働所得が増えることによる、就業への負の所得効果が生じることは避けられない。

査」によれば、25-35歳の女性の非労働力人口に占める就業希望者の比率は割と高く、これを現実の就業率と合わせれば、ちょうどM字型の底の部分埋まるようなパターンとなっている(図5)。こうしたM字型の底の年齢層の女性の高い就業意欲が実現しないことの最大の要因は、子育てと就業との両立が困難なためであ

る。これは長くて固定的な就業時間、頻繁な転勤、量・質の両面で不足している保育サービス、等の要因による。幼児を持つ女性の雇用条件が改善され、また民間による多様な保育サービス産業が発展すれば、すでに豊富な仕事経験を有している既婚女性の多くが、労働市場に復帰する可能性は大きい。



他方、子育て期を終えた既婚女性についても、その大きな部分が年間の賃金所得100万円以内の不完全就業にとどまっている。これは、無業の妻としての所得税の配偶者控除制度が、制度改革後もいぜんとして女性の就業に対して家族の所得に実質的に5割の限界税率が課しているに等しい状況にあることが影響している。また、既婚女性の賃金所得が年収110万円以内であれば、社会保険の被扶養者としての地位にとどまるといふ恩恵も、逆に女性の本格的な就業を妨げている大きな制約条件となっている。既婚女性の労働の質は、高学歴化を背景に年々向上しており、こうした子育て期やそれ以降の女性の未就業や不完全就業者は、将来の労働力供給の貴重な「含み資産」となっている。

厚生省「年金と財政」による、現行の厚生年金の将来推計では、女性の就業率向上の可能性について、2,000年以降の女性の被保険者比率は、過去の急上昇にもかかわらず、ほぼ横ばいとどまるといふ極めて慎重な見方を取ってい

る。しかし、一女性の就業と育児との両立を図れるような保育所サービスの充実や、社会保険の被保険者の基準となる所得水準の大幅な引き下げなど、女性の就業をいっそう促進する制度改革が行われれば、女性の被保険者比率を大幅に引き上げる余地は大きい。

ここでサラリーマンの無業の妻が被保険者となれば、公的年金収支は大幅に改善される。これは現在100万人の無業の妻は、すでに独自の保険料なしに、基礎年金や遺族年金を受給しているため、既婚女性が被保険者となれば、その保険料収入増に見合った将来の年金給付額は、男性の場合よりもはるかに少ないためだ。基礎年金の給付額を、65歳からの女性の平均余命に基づいて算出すれば、生涯で1,000万円(95年価格)に相当する価値がある。この大幅な年金額を、単身や共稼ぎ世帯と比べて平均すれば豊かな専業主婦世帯が、独自の保険料なしに受給できるという、負担と受給とのアンバランスは、厚生年金制度改革の大きな争点ともなっ

いる。

このサラリーマンの無業の妻を持つ家族の、単身・共稼ぎ、および自営業等の家族と比べた負担と給付との不均衡が、既婚女性のフルタイ

ムでの就業が増えることによって是正されることが、公的年金収支改善の大きな要因となっている。

・公的年金制度の公平性

高齢化社会の負担を国民各層でどのようにして分担するかという基本的な考え方について、行政部門や社会保障、および経済学の専門家間で、まだ十分な合意が得られていない。その結果、個別の社会政策が、互いに必ずしも整合的でない形で行われている例も多い。これは年金・医療・介護等の社会政策の間でも見られるが、とくに高齢化社会の基本的な課題である高齢者雇用と公的年金との間の整合性をどう図るかが重要な課題となっている。

雇用と年金との問題について、経済学と社会保障の専門家との考え方を大きく整理すると、以下のような違いとなって表れる。経済学では労働市場や社会保険の分野でも、できる限り市場原理を働かせることを原則とする。公的規制や所得再配分は、あくまでもその必要性が明確に示された場合に必要となるものとする。これに対して、多くの労働法や社会保障論では、市場原理が働かなかで取り残される弱者の立場に立って、労働者保護のための規制や社会的弱者への所得再配分を行うことを主眼とする。しかし、いうまでもなく、そうした規制や所得再配分が、逆に経済活動におよぼすマイナスの影響にも十分に配慮しなければ、所得再配分政策自体の基盤が失われる。後者の観点は、日本経済の成長率が低下する一方で、社会保障の規模が傾向的に高まるとともに、ますます重要なものとなる。経済活動から得られた所得を社会保障で再配分するという一方的な関係ではなく、社会保障の肥大化が経済活動に及ぼすという逆方向の影響についても考慮する必要性は高まっている。

現在、労働市場との関連で公的年金制度改革の方向について、経済学と社会保障の専門家との間で論争となっている主要な点としては、以下の三つがあげられる。第1に、公的年金等を通じた世代間の所得移転の評価である。経済学的な論理からは、現在の公的年金の受給者は、過去にそれに見合った十分な拠出を行っておらず、後世代の貯蓄を取り崩している。このため、結果的に世代毎の給付と負担との不均衡が生じているという見方となる（八田・小口1993、経済白書1996）。これに対して、社会保障の専門家からは、公的年金は元々、「世代間の助け合い」の原則に基づく制度であり、私的年金とは異なり、個々人の損得勘定を議論することは無意味という批判がある。しかし、「世代間の助け合い」が公的年金の重要な機能であることと、いかなる世代間の所得移転も「助け合い」と見なすこととは、全く別の問題であり、「世代間の助け合い」という概念の具体的な基準について検討する必要がある。

第2に、女性の年金権をめぐる世代内の所得移転の問題である。経済学的論理では、単身や共稼ぎ世帯と比べて、個人としての専業主婦が、拠出に見合わない基礎年金や遺族年金給付を受給していることは公平でない。これに対して、そうした個人単位の見方は私的年金の論理であり、家族単位で見れば、同じ保険料を払う家族は同一の年金給付を受給するという見方がある。これは、所得税の配偶者控除の問題にも関連した税や社会保険料の「課税単位」の問題である。しかし、家族と個人のいずれが課税単位としてより望ましいかは、本来、イデオロ

ギーよりも、現実には多くの家族の働き方が、専業主婦と共働きのどちらの方式により合致しているかという現状認識の問題であろう。

第3に、すでに見たような60歳台前半期の高齢者を対象とした雇用と年金制度の在り方である。現行の在職老齢年金のように賃金所得の水準に応じて公的年金給付額を減らすという制度自体が、高齢者の就労に対する実質的な課税であり、その就労意欲を損なうという経済学的な批判がある。これに対して、定年退職後の高齢者の低賃金を補うためには「部分就労・部分年金」の仕組みは止むを得ない選択とする立場である。これは社会保険に不可避的にともなうモラル・ハザード（保険制度により人々の行動がそれをより活用する方向へと変化すること）の弊害をどの程度まで重要視するかについての問題である。

以上の三点は、いずれも次回の公的年金制度見直しの焦点でもある。しばしば現行の公的年金制度をどのように変更したとしても、何らかの不満を持つ者がでることは避け難いとして、現状の制度を弁護する論者がある。もとより公的年金制度の改革には当事者間の利害調整という政治的な要素が絡むことは当然であるが、無原則的な妥協ではなく、何が社会全体にとっての平等性と効率性の観点から望ましいかについての「原則」について、まず合意することが必要である。このためには、まず現状の制度についての経緯論や政治的な利害調整の問題とは切り離して考え、その上で、社会的コストを考慮しつつ、様々な政治的な妥協を通じて、現実の社会制度を作っていくことが必要である。

1. 「社会的な助け合い」としての公的年金の意味

公的年金など社会保険は、元来、「保険者による加入者の選別(Adverse Selection)を原則として禁じている。例えば、一定水準以下の所得層について国民年金の保険料を免除したり、また病弱な人々の医療保険料を高く設定しない

という点で、民間保険とはやや異なる原理に基づいており、その結果、加入者間での所得再分配は、ある程度までは必然的に生じる。この意味で公的年金は、人々の間での「助け合い」の精神に基づくものとされている。しかし、いうまでもなく公的年金制度を通じたあらゆる所得再分配が「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」として容認されるわけではなく、その個々の具体的な内容についての社会的な妥当性が検討される必要がある。

・水平的な所得再分配

疾病等の事故に見舞われた人々に対して、それ以外の人々から移転される所得は、リスクの分散という保険制度の本来の目的に沿ったものであり、まさに「助け合い」に基づくものである。医療保険や失業保険が、各々疾病や失業などの特定のリスクに対応しているように、公的年金の対象となる国民生活上のリスクとしては「長生きのリスク」がある。人々は一般に勤労時に貯蓄を蓄積し、引退時にそれを取り崩すものと考えられる。しかし、こうしたライフサイクルを通じた消費水準の安定化は、国民全体ではともかく、個々人の死亡時期を予め確定できないために、貯蓄水準が不足する危険性が生じる。こうしたリスクを平均よりも早死した人々から長生きした人々へ所得を移転するメカニズムによって、全体として分散することが生存保険としての年金の主たる役割である。これは、早死した人の家族に長生きした人々が所得を移転する、生命（死亡）保険とは正反対の機能である。こうした生存保険の機能は、私的年金にも可能であるが、すでにみた「逆選択」以外の面でも、数十年という長期間にわたる契約を私企業だけに依存することには、インフレや企業倒産など不確実性が大きい。この意味で、公的部門が保証する年金制度を通じた「長生きのリスク」への対処が必要となる。

もっとも、こうした水平的な所得再分配機能は、あくまでも負担と給付とが原則として均衡したものであることが、その大きな前提となる。

例えば、高齢者の平均余命が伸長し、長生きのリスクが平均的に高まるならば、それに応じて、保険料の引き上げ、給付水準の削減、給付開始年齢の引き上げなどによって、リスクを自動的に再分配するメカニズムが必要となる。これは私的保険でも社会保険でも共通に免れることができ—ない制約であり、それなくしては保険制度自体が維持できなくなるという単純な原理である。

単年度で均衡する賦課（税）方式の公的年金財政では、長生きのリスクの高まりが、自動的に勤労者世代の税負担の引き上げの必要性に結びつくが、積立方式の公的年金制度では、後代負担の積立金から流用するという形で、「粉飾決算」が容易に行われるため、制度改革の必要性がしばしば忘れられ勝ちになる。この結果、世代間の所得移転が、明確な合意なしに著しく拡大し、1950年生まれ以降の世代は、最近時点ほど大幅な世代間の所得移転の負担者となっている（経済白書1996）。また、これを別の形で表せば、1990年では本来の完全積立方式を維持した場合と比べて、465兆円（GDP比106%）もの積立金不足が生じている（八田・小口1993）。

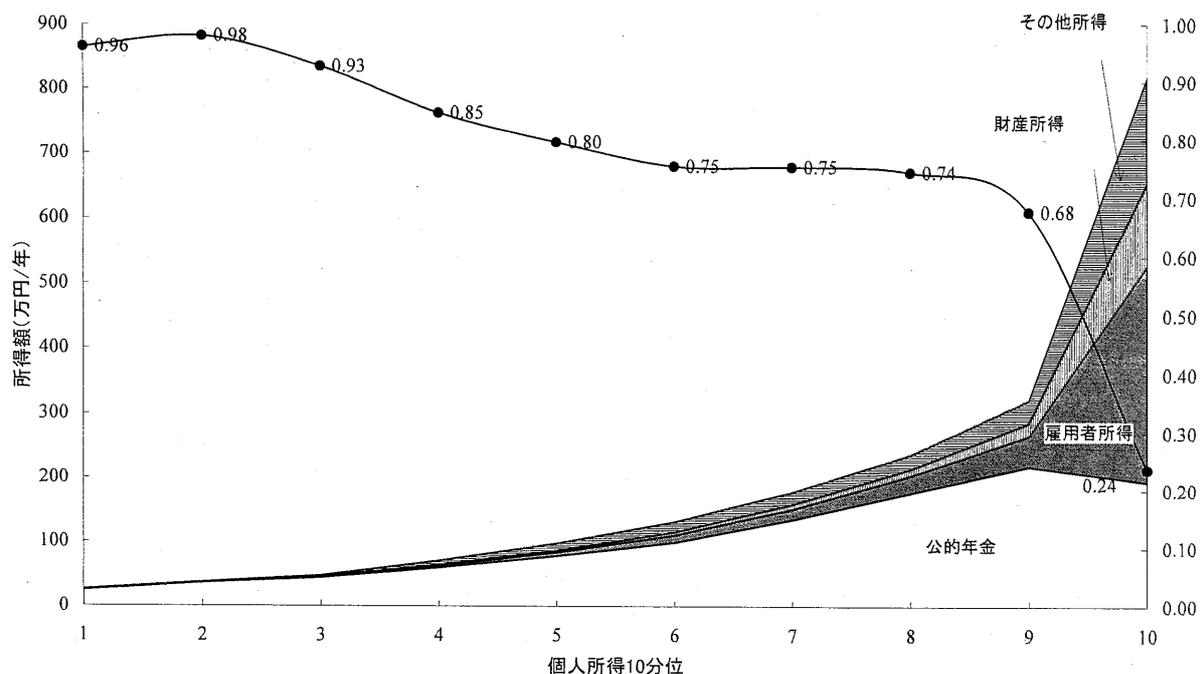
これが果たして、「妥当なr世代間の助け合い」の範囲に入るかどうかを検討されなければならない。

・垂直的な所得再配分

公的年金には、基礎年金の算定方式が低所得層に有利な仕組みとなっていることや、自己申告によって国民年金保険料の免除が受けられる制度がある。また、平均寿命の長い女性と短い男性との間で年金保険料に差を設けないことは、女性の方が男性と比べて賃金水準が低いという社会的な状況から、やはり公的年金制度を通じた「助け合い」とされる。

しかし、これをもって、公的年金制度が、本来、累進的な個人所得税のような「応能負担」の原則に基づくものと言えるかどうかは疑問がある。とくに厚生年金（以下、特に断らない限り、共済年金も含めて考える）の報酬比例年金分については、過去の賃金水準に比例した保険料に見合った給付水準が受けられる、「従前生活の安定」を目的としている。このため、保険料だけをみれば賃金水準に応じた「応能負担」であっても、給付と合わせてみればむしろ「応

図6 65歳以上高齢者の所得分析



(出所)平成4年国民生活基礎調査

益負担」に近く、垂直的な所得再分配の機能は、その極く一部に過ぎない。

厚生年金の報酬比例部分が、その負担と給付の両面を見れば「応益負担」の仕組みとなっているとすれば、上記の世代間移転の拡大との整合性が問題となる。しばしば、高齢者世代が平均して所得水準が低く、勤労世代が高いことから、世代間の所得移転は、社会全体の所得分布を改善するという論理がある。これは勤労世代と高齢世代内部の所得格差を無視したもので、真の高齢弱者への所得移転を実現するために、それ以外の高齢者にも所得を移転しなければならないという意味で「非効率的」な所得再分配の典型例である)。確かに、高齢者世帯、とくに無業の高齢者だけを取り出せば、全世帯平均と比べて、貧しい層に偏った分布が見られる(図6)。しかし、他方では、所得水準の高い層にも高齢者世帯は幅広く存在しており、とくに厚生年金受給者だけを取り出せば、その所得分布は当然ながら雇用者世帯とほとんど同じパターンを示している(図7)。

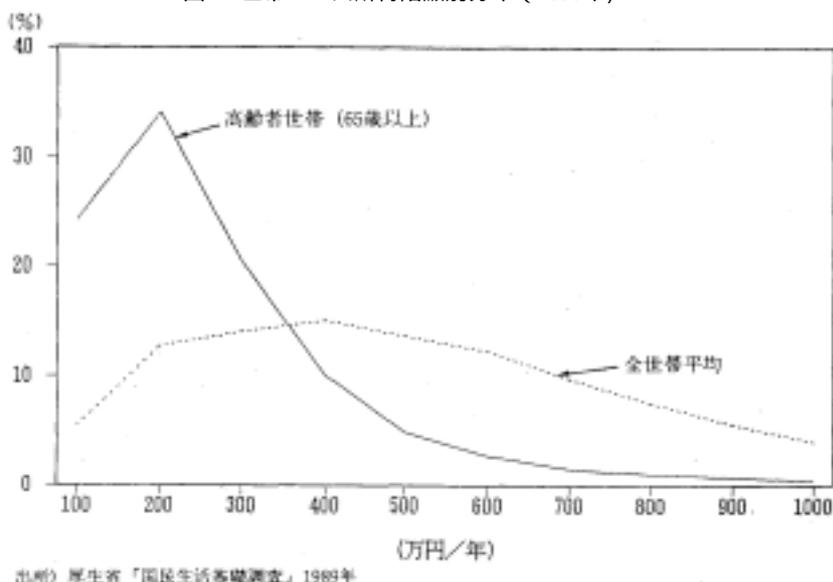
仮に、定額負担・定額給付の基礎年金であれば、世代間の所得移転も、過去の貧しい時代に十分な資産蓄積が出来なかった世代への補償という意味があるかも知れない。しかし、報酬比

例年金の下での世代間所得移転は、個々人が過去の勤労時の賃金水準に比例して、より多くの世代間所得移転を受益するという逆進的な所得再分配であり、これを正当化する論理は果たして見いだせるであろうか。

こうした世代間だけでなく世代内でも生じる所得分配の悪化は、当初の積立方式ではじまった公的年金制度が、なし崩しの賦課方式へ移行することから生じている。元々、報酬比例年金は、それが厳格な積立制度と結びついていれば、「同世代内の助け合い」の機能を果たす。また、定額の基礎年金は、賦課(税)方式と組み合わせれば「世代間の助け合い」と呼ぶことも出来よう。これが本来の積立方式からなし崩しの形で実質的な賦課方式へと移行する一方で、報酬比例年金が維持されてきたことに、世代間の不平等の基本的な問題が生じる根源がある。すなわち、世代間の所得移転自体ではなく、それが相対的に所得分布が平等な勤労世代から不平等な高齢世代へと移転する「逆進性」に問題がある。

しばしば、公的年金は元々、世代間の助け合いが基本であるとして、なし崩しの賦課方式への移行を是認する見方すらある。しかし、これは経済学で暗黙の前提としている、高齢者世代

図7 世帯ベース所得階級別分布(1989年)



の所得・資産の不平等さの実態をより明確なものにすれば、世代間移転をめぐる意見の対立は緩和されるのではないだろうか。

・異なる就労形態の世帯間での「助け合い」

公的年金制度の内部で、所得水準の低い層が有利となる再分配が許容されるとしても、夫の所得水準に関わらず、個人としては所得のない「専業主婦」が、担税力を欠くとして基礎年金の保険料の負担を免除されていることの妥当性が問われている。これが、異なる就労形態の世帯間での不平等の問題である⁷⁾。

これは形式的には、サラリーマン世帯では、被扶養者の基礎年金の保険料は世帯主が支払っているという建て前になっている。しかし、同一の賃金であれば、扶養家族の有無にかかわらず、同一の年金保険料が強制されていることは、当の世帯主だけでなく、共稼ぎ世帯や単身者もその費用を負担していることになる。

この問題についての包括的な展望論文として大石(1996)がある。また、親に扶養されていて個人としては負担能力のない筈の20歳以上の学生に、国民年金への加入を強制していることとの制度上の矛盾があることは、すでに多方面から指摘されている通りである⁸⁾

第3号被保険者制度についての問題点としては、以下のような点がある。

第1に、自営業世帯との整合性である(八田・木村・小口1994)。サラリーマン世帯の専業主婦が、自らの所得がないために夫によって一方的に扶養されている存在と見なしている現行の3号被保険者の規定は、サラリーマン世帯と、個人単位で保険料を支払い、個々に給付を受け

る自営業世帯とが、同じ基礎年金という共通の制度のなかでありながら、全く別の原理が支配していることを意味する⁹⁾これはサラリーマン世帯であっても共稼ぎや単身者については、事実上、個人単位の課税であるから、自営業世帯と同じ立場にあることを考慮すればなおさらである。専業主婦といえども自営業世帯と同様に、家庭の共同経営者として夫の所得の一部を事実上、支配しているという実態面を考慮すれば、無収入者と同じ取り扱いは余りにも形式的な論理である。夫の年間所得階層別に妻の就業の有無を比較すれば、夫の年間収入が高い層ほど専業主婦の比率が高いというのが現状である(樋口1995)。果たして、見かけ上、個人としての所得の無い無業の妻が、夫の所得水準とは無関係に、個人所得のある単身者や共稼ぎの妻と比べて、一律に社会的な「助け合い」の対象者とみなされることは妥当であろうか。

第2に、家事労働の評価の問題である。「家族的責任を果たすため就労しない被扶養配偶者にも基礎年金を支給することは、...男性と女性の年金額の差を縮小する機能を持っている(堀1996)」という、専業主婦の「社会的貢献」に注目する見方もあるが、これに対しては、「家族的責任」は専業主婦だけでなく、共稼ぎや母子家庭でも、しばしばより厳しい条件の下で、等しく担われているという批判がある。夫婦が共に市場で働くか、それとも一方が市場で他方が家庭内で働くかは、個々の家庭が各々の制約条件の下に自由に選択することが望ましいというのは、経済学では自明の基本的な原理である。そうした個々人の選択に対し、政府が税制や社会保険制度を通じて、一方の選択を選

⁷⁾ 医療保険制度でも世帯主の賃金が同じであれば、保険料負担は被扶養者の数に関わらず不変という、第3号被保険者と全く同じ問題がある。もっとも次世代の保険料負担の担い手である子供の保険料については、社会的扶養として加入者全体で負担することは合理的であろう。

⁸⁾ なお、駒村(1995)で指摘されているように、国民年金に加入すれば障害年金が受給できるというメリットは、現実の支給確率からみても余りにも僅かなものであり、とても加入強制の対価とはいえない(大石1996)。

⁹⁾ この自営業世帯とサラリーマン世帯との公的年金の原理の違いを是認しつつ、それは「本来、異なる原則に基づくものであるため、両者を比較して論ずるのは妥当ではない(堀1996)」という説明は、それらが何故、異なる原則でなければならないかの説明がなければ、無意味である。

んだ家族に対してだけ多大な補助金を与えるような政策は、夫婦の一方が（多くの場合に女性であるが）家庭に被扶養者としてとどまることが社会的にプラスとなるという暗黙の価値判断を下していることになる。こうした価値判断の明確な根拠が示されない限り、それに基づいた社会的な「助け合い」の妥当性も疑われる。

第3に、国民年金の免除者とのバランスである。所得水準が低く、担税力を欠く者は、自己申告によって国民年金の保険料の免除を受けることができる。しかし、この場合には、給付も国庫負担分に相当する3分の1に削減されてしまうという規定がある。もし、「専業主婦が保険料の負担能力がないから自ら納める必要がない」のであれば、本来の貧困者に対する現行の公的年金制度の厳しい規定との不公平は明らかとなる。

・労働供給への阻害効果

これまで検討したような公的年金制度を通じた社会的な「助け合い」の是非については、見方によって大きく分かれる。しかし、経済学では不正な所得分配は、多くの場合、それが資源の浪費に結びつくことから、二重の意味で問題とする。

しばしば誤解されているが、経済学の立場は、何でも市場原理に還元すれば良いというものではない。所得が極端に不平等な社会では、市場は十分に機能しない。こうした所得分配に垂直的な、または水平的な所得再分配のメカニズムを整備することは、危険回避的（Risk averse）な個人が大部分を占める社会では、公共財としての意味を有している。経済学で考える望ましくない所得再分配は、逆進的なものを別にすれば、モラルハザードをともなうものである。

モラルハザードをともなう所得移転は、それが単に不平等であるだけでなく、社会的な資源配分の浪費を引き起こす要因となる。すなわち、現行の制度上で、一定の所得水準以下であることを条件として、税制や社会保険制度の下

で優遇されている高齢者や既婚女性が、本格的に就労しようとする場合には、それまで得ていた利益を失うことから、その労働供給を抑制することが合理的な行動となる場合である。こうした賃金所得とリンクした人々の受益が、本格的な就労によって減らされることが「暗黙の課税（Implicit Tax）」である。しばしば、高齢化社会で税や社会保険料負担が大幅に増加すると、それが人々の勤労意欲を損なうという一般的な懸念があるが、就業抑制効果の大きさでは、この暗黙の課税の方がはるかに重要な問題である。

・「社会的な助け合い」の合理的な基準

このように考えれば、年金制度を通じた「社会的な助け合い」の妥当性を判断するひとつの基準として、モラル・ハザードを大きさがあげられる。例えば、男性と女性との間で長生きのリスクが異なるにもかかわらず、同じ保険料を適用することの妥当性は、それがモラル・ハザードとは無縁であることから説明される。これに対して、とくにパート就労者にとっては、税や保険制度が被扶養者に付いて一定の所得基準を定めれば、それに合うように、労働時間の調整を行うことは容易であり、モラル・ハザードを引き起こし易い。

経済学で公的年金の「損得勘定」にこだわるのは、経済学者の心が狭いからではなく、こうした社会制度が意図しない内に人々の就労を罰する仕組みを作っており、それによって多くの人々が現に就労時間や時間当たり賃金の調整を行っているからである（清家1993，樋口1995）。これに対して、そうした税制や公的年金制度にとらわれず、フルタイムとして就労した方が生涯可処分所得では有利になるという指摘もある。しかし、それにもかかわらず、多くの家庭の主婦がパートタイマーの地位に甘んじているのは、単にマスコミに踊らされているのではなく、個々の事情に応じた合理的な判断によるものであろう。例えば、専業主婦でいるよりもフルタイムで働いた方が有利となるという試算には、個々人の就労にともなうコストがどこまで

含まれているのだろうか。体力の衰えや家事・育児負担のなかで就労するか否かの選択を迫られる高齢者や既婚女性にとって、労働の限界コストはきわめて大きい筈であり、それが故に税制や年金制度による「暗黙の課税」がより、重要な意味をもつのである。先の樋口（1995）の試算によれば、専業主婦の行動は、その制約条件の下ではきわめて合理的なものであった。従ってそうした就業行動を制約するような社会的な条件が変われば、別のより個人にとっても社会全体にとっても望ましい状況へと変化する可能性が大きい。

また、第3号被保険者問題に関して、専業主婦と共稼ぎ世帯の不平等を引き起こすという批判に対し、「女性もフルタイムで就労すべきであるという価値観」との誤解もある。第3号被保険者制度の廃止を必要とする見方は、専業主婦を共稼ぎの妻に強制することを目的とするものではなく、むしろその正反対である。すなわち、女性でも男性でも、人々が各々の制約条件の下で最適な就業パターンを選択することを、「一定の賃金所得以下の配偶者」という特定の条件を満たす者だけを第3号被保険者として、年金加入者全体で「助け合う」仕組みが妨げていることが問題と考える。

もし、同じ基礎年金制度のなかで、自営業世帯と同様に、サラリーマン世帯でも、夫と妻が個々に保険料を払い、独自の給付を受け取る制度であれば、配偶者は年間賃金所得の制約なしにパートでもフルタイムでも、或いは就業しないことも含めて自由な選択ができることになる。このように経済学では公的年金制度は、人々の就業行動に「中立的（モラル・ハザードが生じない状況）」であることが望ましい状態と考える。

元々、制度改正前には、サラリーマン世帯の無業の妻の大部分が、その必要性を認識して、夫が支払う保険料で国民年金に任意加入してい

た。この任意に支払われていた保険料を、年金制度変更時にわざわざ免除したことのひとつの理由は、離婚に備えた女性の年金権確保の要請があった。しかし、女性の年金権確保のためには年金制度の加入者全体の負担ではなく、世帯主の報酬比例部分も含めた年金給付額を夫婦で平等に分割する方式もある。その場合には、世帯主の死亡後は、配偶者分の年金がそのまま現行の遺族年金に相当する¹⁰⁾。

この考え方は、世帯主の支払った保険料の原資となる賃金所得には、配偶者の家事労働等による貢献部分も含まれるとする見方と整合的である。しばしば第3号被保険者の規定を無償の家事労働への評価の表れとする見解があるが、本来、配偶者の家事労働に感謝する主体はその夫であり、他の世帯の共稼ぎの妻や単身者ではないという点が忘れられ勝ちとなっている¹¹⁾。

また、第3号被保険者問題のより根本的な解決法としては、国民年金の未加入者が学生の負担の問題とも合わせて、基礎年金の財源を全額国庫負担とする方式がある。これは税負担と保険料負担とを置き換えるだけであり、国民全体の負担増にはならない。また、とくにその財源を消費税で負担する方式は個人単位の保険料と基本的には同じであり、基礎年金の給付が個人単位であることとも整合的である。また、世帯の就労形態とは無関係であり、労働供給への中立性も維持される。このように、社会保険料を目的税に置き換える方式は、一律的な拠出・給付の基礎年金には妥当な方式と言える。

社会保障の専門家の間にも、「社会保障など公的な制度は、現実の社会経済の状態を前提に構築せざるを得ず、主婦を含め女性の大多数が就労するようになれば、第3号被保険者制度の見直しが必要」との見方もあり、経済学者との見解の違いは、もっぱら現状認識の差にある。

すなわち、夫が就業者である世帯の内、妻も就業者である世帯の数は、すでに1980年代から専

¹⁰⁾ もっともこの場合には、現行の遺族年金が本来支給額の3分の2であることとの調整が必要となる。

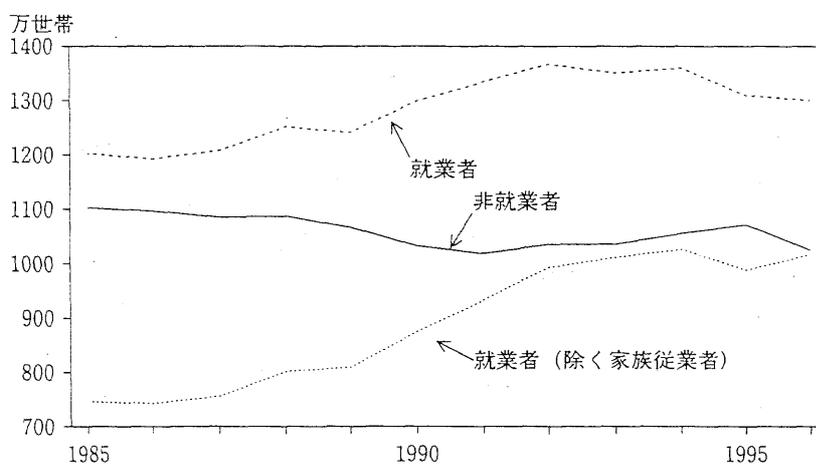
¹¹⁾ 夫婦の間での年金権の生前分割については、駒村(1995)、大石(1996)を参照。

業主婦世帯を上回っているが、この内、妻が家族従業者ではなく独自の所得を持つ共稼ぎ世帯だけに限定しても、その数は急速に専業主婦世帯に接近している¹²⁾ (図8)。

しかも、女性の大学(四年制)への進学率が最近、加速傾向にあること、2000年以降の労働力が純減することによる女性の就業機会の拡大、等の状況を勘案すれば、今後、サラリーマン世帯でも自営業世帯と同様に、共稼ぎが主流となり、専業主婦世帯の方が、むしろ社会での

「特定のグループ」となりつつある。こうした状況のなかで、専業主婦世帯に対する公的年金制度を通じた優遇処置の根拠として、単に「多くの家族的責任を負っているため」だけでは、もはや不十分であろう。子育てや介護のために女性が家庭にとどまる必要がある場合には、同様の責任を負っている共稼ぎや単身者と同じベースでの児童手当や在宅介護サービスが必要とされる。

図8 夫が就業者の世帯での妻の就業状態



資料：総務庁「労働力調査特別否調査報告」

・ 公的年金資金運用の改善と行政改革

・ 公的資金運用の問題点

勤労世代の保険料負担は、現在、120兆円にも達している公的年金の積立金を効果的に運用すれば、それだけ軽減される。現状では、公的年金の資金は、大部分が財政投融資を通じて運用されており、見かけ上は5.5%という高金利収入が得られるものの、その実態は極めて不明瞭である。

とくに一般会計の財源の制約が強まるなかで、財政投融資はますます将来の収益性が見込

まず、事実上の所得再分配の手段となっている公共事業等につぎ込まれている。現に、旧国鉄清算事業団や林野特別会計等、明らかに不良債権と化している融資先も多い。これらの投融資の損失は、いずれ税で補填されることから公的年金会計には影響しないという見方もあるが、勤労者にとって保険料負担の代わりに税負担が増えることには変わりはない。

今後とも増え続ける公的年金資産の内容を時価で再評価し、将来の年金債務額との対比を示

¹²⁾ 1990年代に入って、共稼ぎ世帯数が伸び悩んでいることは不況による一時的な影響と見込まれる。

さなければ、今後の税・社会保険負担の増加額は明らかにはならない。年金資産についての情報公開は、制度改革の議論の基本的な前提である。

また、年金保険料を軽減するために国庫負担率を引き上げることは、勤労世代のなかでの負担のつけ回しに過ぎず、およそ責任ある改革論とは言えない。むしろ、基礎年金給付額の3分の1を賄う一般会計の財源について、一般財源とは切り離れた目的税として、年金保険料と合わせた負担額を明確にする必要がある。

・公的年金行政の効率化

公的年金制度を運営するための事務費の合理

化も大きな課題である。96年末の産業構造審議会報告によれば、国民年金の事務費は、保険料徴収額の一割にも昇り、源泉徴収方式の厚生年金の10倍となっている。これは雇用者以外の社会保険料は、所得税と別個のシステムで徴収されるため、強制的に欠け、コストが大きいだけでなく補足率も低い。

仮に、社会保険庁の業務を国税庁と統合することが出来れば、所得税と社会保険料の徴収という類似業務の重複が避けられ、より効率的な運営が可能となる。また、年金給付についても、年に6回に分けて送金され、その度に同一給付額を通知する郵便代をかけるなど、現行制度のままでも事務効率化の余地は大きい。

・結論

公的年金制度の改革の方向をめぐって様々な意見の対立があるが、その内の多くは論理上のものよりも、論理の前提や社会の現状認識の違いが大きいのではないか。本稿では、主として経済学の立場から、公的年金のもつ「社会的な助け合い」機能の具体的な内容を検討した。まず、世代間の所得移転の拡大は、それが報酬比例年金と高齢者の世代内所得分布の不平等を結びつく時に、逆進的な所得分配となり、単なる「世代間の助け合い」とは呼べないことである。また、就業形態の異なる世帯間での所得移転が、専業主婦の就業活動を一定の年収額の範囲にとどめるというモラル・ハザードを引き起こすことを指摘し、女性の就業が増加し、共稼ぎ世帯が過半数を占めた現在、世帯の被扶養者が固有の賃金収入がないことをもって、「世代内部での助け合い」の対象となることの非合理性を検討した。

さらに、高齢者の引退を前提とした公的年金支給が、やはりその就業抑制というモラル・ハザードを引き起こす一方で、フルタイムでの就業を続けている高齢者に満額の報酬比例年金の

支給を行うことの公平性との矛盾について言及した。これは結局、基礎年金はともかく、私的年金に近い性格の報酬比例年金を公的年金制度の枠内にとどめていることから生じると言える。日本の経済発展の現状では、従前生活の保障という「予測可能な平均的成本」に対応する報酬比例年金については、原則として個人貯蓄や企業年金など私的なリスク管理に委ね、インフレや資産価格の乱高下など個人にとっては不確実性の大きな部分のみ社会全体でプールしてリスク対応を行うことに限定する（太田1995）という考え方も明確である。いつまでも「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」といったような、いかようにも解釈される大原則に依存するのではなく、所得再分配機能は所得税に委ね、公的年金制度は社会の安全弁として個人単位の基礎年金に基づいた簡素な形に改めることが必要な時期に来ている。そもそも「人々のニーズを政府が決める」という発想自体が、人々の多様な働き方に対応しない硬直的な制度を生む要因ともなっているのではないだろうか。

財政赤字削減のための社会保障改革が唱えら

れるが、そのために単に年金保険料の引き上げや給付削減を行うだけでは、国民的な合意は得られない。現行の公的年金制度の真の問題点は、その将来の資産・負債の見通しについての情報が余りにも少なく、どれだけ負担すれば高齢化のピーク時にも健全な収支が維持されるか不明なことである。このため、現在の高い保険料に見合っただけの将来の給付の保障についての不信感が、世代間対立の原因となる。

これは、従来の年金財政についての将来推計が、被保険者・受給者比率の動向と密接な関係にある労働市場についての前提、一般会計負担の原資や財政投融资を通じた資金運用の実態、年金制度運営のための事務費の内訳、等について十分な情報を欠いていることに大きな責任がある。年金制度改革においても、他の構造改革と同様に、情報公開を進めることが何よりも必要とされている。

参 考 文 献

- 岩村正彦（1995）「労働者の引退過程と法政策」『ジュリスト』NO.1063-64
- 木村陽子・瀬川雅美（1989）「主婦パートタイム労働者の年金加入に及ぼす税制の影響」『日本年金学会誌』第9号
- 清家篤（1993）『高齢化社会の労働市場』東洋経済新報社
- （1994）『高齢者の労働経済学』日本経済新聞社
- 八田 達夫・小口 登良（1990）「年金改革」『日本の政治経済システム』日本経済新聞社
- 八田達夫・小口登良（1993）「日本国政府の年金純債務」『日本経済研究』No.25
- 八田達夫・木村陽子・小口登良（1994）「日本の公的年金の再分配効果」石川経夫編『日本の所得と富の分配』東京大学出版会
- 樋口美雄（1995）「専業主婦保護政策の経済的帰結」八田達夫・八代尚宏編『「弱者」保護政策の経済分析』日本経済新聞社
- 堀勝洋（1996）「女性と年金」『季刊社会保障研究』第31巻第4号
- 堀勝洋（1997）「年金制度の再構築」東洋経済新報社
- Hurd, Michiel. and Yashiro, Naohiro. (1997), The Economic Effects of Aging in the United States and Japan, The University of Chicago Press.
- 太田弘子（1995）『リスクの経済学』東洋経済新報社
- 田近栄治・金子能宏・林文子（1996）『年金の経済分析』東洋経済新報社
- 橋木俊詔・下野恵子（1994）『個人貯蓄とライフ・サイクル』日本経済新聞社
- 高山憲之（1994）『年金改革の構想』日本経済新聞社
- 八代尚宏（1982）『女性労働の経済分析』日本経済新聞社
- （1992）『公共政策の対象としての家族』伊日本経済研究』第22号
- （1993）「高齢者の経済的地位」『日本経済研究』第23号
- ・大石亜希子（1993）「女性の年金権と就業」『日本年金学会雑誌』第13号
- ・大石亜希子（1994）『経済環境の変化と日本的雇用慣行』日本労働研究雑誌No.423
- ・日本経済研究センター（1995）『2020年の日本経済』日本経済新聞社
- ・伊藤由樹子（1995）「高齢者保護政策の経済的帰結」八田・八代編前掲書
- 他（1997）『高齢化の経済分析』「経済分析第151号」大蔵省印刷局