

季刊 社会保障研究

貸出用

Vol. 34

Autumn 1998

No. 2

研究の窓

疾病が持つ意味 黒川高秀 122

特集：経済学者から見た年金改革論

厚生年金の保険料負担問題 高山憲之 124

厚生年金財政の将来とスライド制 八代尚宏・小塩隆士 133

租税構造における年金課税の意義と効果 井堀利宏 143

年金改革と世代間再分配 八田達夫・小口登良・酒本和加子 155

日本の年金改革—「国民共通の基礎年金」と「基礎年金を
超える年金の民営化」— 田近栄治 165

退職金税制と労働市場 大竹文雄 174

総括コメント 井堀利宏 181

論文

イギリス法における社会保障関係の代理人及び嘱託代理人 新井誠 186

退職年金等積立金に対する法人税の立法趣旨をめぐって 増井良啓 195

世代間再分配政策と世代間負担 宮里尚三 203

研究ノート

誤差修正モデルによる医療費の分析 佐川和彦 212

動向

社会保障法判例 古畑淳 218

—実母及び養父による児童虐待が疑われる事案において、児童
福祉法 27 条 1 項 3 号の措置のうち、里親委託又は養護施設への
入所を承認した事例—

書評

藤澤益夫著『社会保障の発展構造』 小山光一 226

研究の窓

疾病がもつ意味

疾病が個人と社会に対してもつ意味をあきらかにする必要があるのではないだろうか。病院というかぎられた場所ではあるが、さまざまな疾病をもつ方々に接してきた実感として、疾病という現象を受けとめるわれわれの態度は、その根底にある考え方をふくめて、みなおす必要があるという気がする。増大する医療費の負担、あたらしい医療技術のあつかい、高齢者の世話、治療法のない疾患への対策などの問題も、共通して疾病に対するわれわれの基本態度を問うているように思われる。

疾病は、いまだに特殊な状態とみられている。専門家と当事者以外は関係しないのが常識で、われわれは疾病を考えにいれない環境にすっかり慣れている。建造物や施設の大部分は、ときには病院までが、あたかも疾病が存在しないかのようにできており、組織などの運営も、疾病がその場がないことを前提にしている。中学・高校の教育は、疾病についてまったく考えないわけではないが、全体としては疾病というものがほとんどない空間になっている。これから、あたかも疾病のない状態が本来の人間社会であるかのような印象をうける。

現実には、疾病はまれでなくなっている。疾患をもちながら社会人として活動することは、すこしもめずらしくない。腎機能の全廃という重大な場合でさえ、血液透析によって何十年も社会活動をつづけることができる。個人の一生のなかで、疾病をもちながら生きる期間も長くなった。社会全体では、高齢者が増え、健康者は相対的に減りつつある。疾病は、ある意味ではごくありふれた状態である。今後も、医学・医療の進歩にともなって、疾病をもつ人は増え続けると予想され、いまや医療の最大問題は経済である。費用の面でわが国の医療はまもなくエネルギー不足におちいると予測され、欧米の経験を参考にしながら医療費を抑制する政策がすすめられている。

しかし、疾病を経済問題として処理しきれるものであろうか。すくなくとも、疾病に対するわれわれの考え方を、経済とはことなる観点からみなおしておく必要はないだろうか。

疾病は、プライバシーではあるが、当事者だけのものではない。生きることと不可分に結びついており、われわれは疾病からはなれて生き続けることはできない。また、今日の健康者は明日の病者であって、われわれ自身、現在あるいは将来の疾病の当事者にほかならない。家族や子孫をふくめると、誰もがきわめて多くの疾患と潜在的な関係をもっている。疾病は、ポリオや結核で経験したように、医療と予防によってひとつを解決してもつぎがのこる。生命に限界がある以上、すべての疾患を予防することは原理的に不可能である。この観点にたてば、疾病は、すべての個人が負わされている人類共通のリスクということができる。

疾病と人間との実際の関係のうえに、疾病観をたてなおせないだろうか。誰ひとり疾病を免れるものがないことを知れば、疾病のない状態を人間本来の姿とはみなせないだろう。人間は、もともと病むようにできている。ただ、疾病の明らかになる時期が誕生時から死の直前までさまざまであり、その持続が一瞬であったり一生であったりするにすぎない。人間社会は、かならずあ

る割合の構成員が疾病を帯びている。その割合は、医学の進歩とともに増大すると予想され、自分自身あるいは家族の疾病と無関係に生活できる者はますます少なくなるのである。健康者のつくる社会が本来の人間社会であるという観念はあきらかに誤っている。それは、人間の夢を述べたにすぎず、疾病をもたない人間だけで社会をつくることは不可能である。

疾病は、けっしてのぞましいものではない。疾病のもたらす身体的あるいは精神的負担を軽減する努力はつづけなくてはならない。疾病を肯定することはできないが、かといってあらゆる疾病から逃れられると思うのは幻想である。疾病は、生物であるわれわれが共有する運命であり、誰かがかならずその運命を身にひきうけてはならない。それは、生産活動が社会のどこかで行われなくてはわれわれが生存できないのと似ている。

疾病をもつ人は、人類が共有するリスクを身にひきうけているといえる。疾病をもつ人々が社会にもたらしている恩恵は大きい。臨床医学と医療は、多くの場合、疾患の経験をとおして進歩する。その恩恵をうけるのは、明日の病者である。さらに、われわれ自身も、われわれの社会も、疾病をもつ人とともにあることによってより人間らしくなっている。病者を、社会から恩恵を受ける者あるいは社会の負担になる者としかみない古い観念が、社会に対する病者の貢献を隠しがちだった。

現実に立脚するあたらしい疾病観は、疾病体験を明朗にするだろう。疾病を自分のものとして受けとめた人間は、疾病の有害性ばかりでなく、疾病をとおして得た利得をも自覚するだろう。たとえば、自分あるいは家族の疾病を経てはじめて代者への共感を人間の尊厳にふれるまで深めることもあるだろう。また、疾病がわれわれを真に謙虚にすることもあるにちがいない。筆者の知るだけでも、疾病の体験をとおして高い人格をあらわした人が、若い世代をふくめてじつに多かった。

疾病への対策は、医療の専門家と当事者にまかせるのではなく、社会の構成員ができるだけ多くの知識を中等教育の段階で勉強し、日常生活の一部として協力すべきではないだろうか。

黒川高秀

(くろかわ・たかひで 東京大学名誉教授)

厚生年金の保険料負担問題

高山 憲之

はじめに

最近、厚生年金保険料引き上げの前倒し実施を求める声（以下「前倒し論」と省略する）が強い。たとえば総理府社会保障制度審議会年金数理部会が1998年春に発表した第5次報告では、動態平準保険料を賦課することが望ましいとした上で、保険料引き上げのスピードアップを求めている。

厚生年金の保険料はいわゆる段階保険料制が採用され、少なくとも5年に1回の間隔で段階的に少しずつ引き上げられてきた。引き上げ幅はかつて1.5%の時代もあったが、その後1.8%、2.0%、2.5%と徐々に大きくなり、1999年改革では3.5%説が一部で唱えられている。保険料引き上げのスピードアップは現にこれまで実施されてきた。その延長上で1999年引き上げも考えようというのである。

低成長経済への移行。前倒し論の背景にあるのは、このような厳しい現実である。親子の間にかつてのような生活水準の差はもはやない。給付水準がそれほど変わらないとすれば、負担をめぐる世代間格差をあまり大きくするわけにはいかない。これが前倒し論者の判断である。

厚生年金の保険料は1998年時点で17.35%となっている。ピーク時の保険料率は34.3%になると見込まれており、世代間格差が大きすぎる。今から急いで保険料を引き上げていけばピーク時の保険料率を抑制することができ、世代間格差も縮小するというのである。

厚生省年金局が1998年春に発表した『年金白

書』の行間にも上記の考え方が色濃くにじみ出ている。また経済企画庁も1995年夏の『経済白書』でいわゆるタックス・スムーzing仮説を紹介し、年金保険料引き上げの前倒し実施を暗に求めた。大蔵省主導の下で進められている財政構造改革においても、前倒し論は当然のごとく主張されている。日本の政府関係者は、この前倒し論に関するかぎり共同戦線をはっており、今のところ戦線に乱れはないように見える。

前倒し論は政府関係者の主張するように本当に望ましいことなのだろうか。以下では、まず、その主張の背後に隠されている基本的前提を明らかにする（第II節）。そして、基礎年金財源を年金消費税で賄う場合を想定し、どのような変化が生じるかを議論する（第III節）。その上で、この問題について欧米諸国の最近の動きを紹介しながら、前倒し論の是非について筆者の意見を述べる（第IV節）。第V節では、恒久措置として年金保険料引き下げ問題に言及する。

I 前倒し論における2つの前提

前倒し論の背後には2つの前提が隠されている。1つは給付水準不変の前提であり、もう1つは基礎年金国庫負担率不変の前提である。

1. 国庫負担問題

公的年金の国庫負担は原則として基礎年金給付（いわゆる1階部分）の3分の1に限定されている（老齢福祉年金等に対する経過的例外措置もある。高山1992）。基礎年金給付の残り3分の2は

保険料で賄われており、厚生年金の保険料はこの部分を賄う財源としても使われている。単に月給比例の年金給付（いわゆる2階部分）を賄っているだけではないのである。

厚生年金の保険料をどうするかという問題は、したがって基礎年金の国庫負担問題と密接に関連しており、後者の問題と切りはなして議論することは適切でない。ちなみに基礎年金給付の国庫負担率を2分の1に引き上げたり、基礎年金給付の全額を税金で賄ったりすれば、その分だけ年金保険料負担は減ることになる。ピーク時の保険料率も34.3%よりかなり低くなる。世代間の負担格差を縮小させる方法は保険料引き上げの前倒し実施だけではないのである。

年金財源として税をどう位置づけるか、どのような税目を想定するか、保険料と税の違いは何か、どちらの方が経済に与えるマイナス効果は少ないか、等々。これらの問題を議論しないままに、軽々に結論を述べることは性急にすぎるとはいえない。前倒し論者は、これらの議論を怠っているように思われる。

本稿の第III節で基礎年金財源として年金消費税（仮称）を導入した場合の効果を検討するのは、上記のような問題意識があるからである。

2. 給付水準問題

数理部会の第5次報告書では、給付水準をめぐる議論を守備範囲外であると考え、給付水準不変を前提にして前倒し論を展開している。給付水準問題は年金審議会等、他の機関が議論すべきものであり、数理部会みずからが率先して議論し将来の方向づけを行う立場にはないという判断である。ただし現行の給付水準を今後とも維持することが望ましい、と数理部会が考えているわけでもない。

仮に給付水準を引き下げることが望ましいとしてみよう。この場合、ピーク時における厚生年金の保険料率は34.3%よりも確実に低くなる。世代間の負担格差は、この場合にも縮小する。

負担格差の縮小だけが課題であれば、給付水準を引き下げるといふ選択肢も当然のことながら議論されてよい。保険料引き上げの前倒し実施を求

める前にクリヤーすべき問題は少なくないのである。

II 基礎年金財源として年金消費税を導入した場合の効果

現在、基礎年金給付の3分の2は年金保険料で賄われている。仮に、この部分を年金消費税（仮称）で賄ったらどうなるか。以下、1998年度を例にとって粗い試算をしてみたい。なお基礎年金給付の3分の1は従来どおり一般財源で賄われると仮定する（念のため）。

1. 負担の増減

基礎年金給付（および基礎年金相当分）は総額で12兆8000億円強である。この3分の2が年金保険料負担となっているので、8兆6400億円が年金保険料引き下げの対象となる。代わりに年金消費税（税率は3.2%）が導入されるので、国民全体としての年金負担に変わりはない。

変わるのはいくつかの年金負担である。国民年金第1号被保険者（非サラリーマン）は全体として約2兆円弱の保険料負担減となり、事業主・サラリーマン本人は合計で6兆7000億円弱の保険料負担減となる。事業主負担はその半分であるから、全体として3兆3000億円強の負担減になる。これは同額の法人事業税減税と同じ効果をもつ。事業主は年金消費税を考慮した後もネットで負担減となることは間違いない。

国民年金第1号被保険者の国民年金保険料は廃止が基本的方向となる。国民年金保険料（1人月額1万3300円）と同額ないしそれ以上の年金消費税3.2%を納付することになる自営業者はほとんどいないだろう（夫婦2人が国民年金保険料を納めている世帯を想定すると消費月額でおおよそ100万円以上の場合のみがネットで負担増となる）。

現役のサラリーマンもネットでみると総じて負担減となるだろう。総務庁統計局『全国消費実態調査』（1994年）を利用して計数チェックをしてみよう。まず専業主婦のいるサラリーマン4人世

帯(子供2人)の場合、年金保険料本人負担減(厚生年金保険料で2.15%減)は月額で9500円、年金消費税分8600円であり、差し引き900円の負担減となる。夫婦ともに被用者の場合、年金保険料本人負担減1万1600円(2人分)、年金消費税分1万円となり、ネットで月額1600円の負担減が見込まれる。事業主負担減の一部が賃金増につながればネットの負担減はサラリーマン本人にとってもっと多くなる(推計にあたり消費税課税対象分を消費支出全体の82.4%と仮定した。移転支出・家賃・地代・医薬品・保険医療サービス・授業料等を課税対象から除く必要があったからである。なお上述の金額はいずれも平均値)。

負担がネットでふえるのは年金受給者である。年金財政安定のための将来基盤確立、年金負担の生涯にわたる平準化、年をとっても年金制度へ貢献しつづけるための1つの道筋、切りかえ時点における負担と給付のアンバランス是正等々、この負担増をやむをえないと考える理由はいくつもある。

なお年金受給者の負担増は年金給付のスライド改善でかなりの部分がかもどってくる(財源切りかえ時点の翌年度から)。ちなみに1997年4月に消費税率は3%から5%に引き上げられた(2%分の引き上げ)。その結果、消費者物価は上昇し、1998年4月から年金給付は1.8%引き上げられたのである。年金受給者は若干の時差つきではあるものの、負担増のかなりの部分を年金給付改善でとりもどした。

なお年金受給者団体の中には基礎年金のスライド実施、基礎年金財源の税への切りかえを求める人が少なくない(ただし税目を特定化した主張は今のところない)。

2. 基礎年金をめぐる従来の懸案事項は解決されるか

基礎年金は現在、いくつかの懸案事項を抱えている。まず第1: 第1号被保険者に対する定額保険料の賦課。周知のように定額保険料は悪名高い人頭税と変わりがなく、逆進税が最も大きい負担である。消費税にも逆進税が伴うものの、その

程度は定額保険料よりはるかに小さい。

第2: 第1号被保険者の未納・未加入問題。第1号被保険者は建前上、強制加入となっているが、実際には保険料自主納付の形をとっている。そのため保険料未納者が年々増大しつつある一方、未加入者も少なくないといわれている(高山1998b)。最近では非サラリーマン層の4割近くがドロップアウトの状況にあると考えてよいだろう。国民皆年金体制は日本ではこれまで一瞬たりとも実現したことがなく、そのような年金ロマンの実現は今日ますます遠のきつつある。基礎年金財源として年金消費税を導入すれば、この未納・未加入問題は一挙に解決し、悲願であった国民皆年金体制も実現する。

第3: 学生加入問題。学生は20歳到達時から第1号被保険者となる。所得を稼得していない学生を公的年金に強制加入させている現行制度に対する不満は大きい。その保険料は親が負担している例が一般であり、大学授業料の大幅な負担増とあまり変わりがなく、せめて障害年金制度だけに20歳から加入し、その他の年金制度については卒業後からの加入でもよいのではないかという意見もある。基礎年金の財源を保険料ではなく税で賄うことにすれば学生加入問題も自動的に消滅する。

第4: 第1号被保険者の加入促進、保険料納付督促のために膨大な行政事務コストがかかっている。これも基礎年金財源を税に切りかえれば節約可能となる。

第5: 第3号被保険者問題。独身女性や共働き組は、第3号被保険者(大半は専業主婦ないしパートタイム労働に従事している主婦)がみずから年金保険料を直接納付していない現行制度に対して強く抗議している。かれらの言い分は必ずしも正しくないものの、仮に基礎年金財源が税に切りかえられる場合、この問題も究極解決となる。また第3号被保険者の届出漏れに伴う問題も消失する。

このように基礎年金財源を税に切りかえれば、従来の懸案事項はそのすべてが一挙に解決されよう。ただし、新たな問題も生じうる。経済環境が

悪化すれば年金給付のスライド実施が見送られたり、基礎年金の給付水準引き下げやミーンズテストの導入等につながったりするおそれがある。この点は生活保護制度（ミーンズテストつき）の役割と併せて考えるべきだろう。老後の所得保障を国がどの制度を使ってどこまでやるかという問題である。この点に関する哲学をはっきりと確立し、国民合意を事前に得ておくことが肝要であると思われる。

なお仮に基礎年金財源を税に切りかえるとしても給付算式が税方式に完全に移行するのに40年の経過期間が必要となる。過去の拠出実績を無視するわけにはいかないからである。したがって仮にミーンズテストが導入されるとしても、それが大きな財政節約効果を発揮するまでには相当の年月が経過するのを待つ必要がある。

基礎年金給付費は今後とも長期にわたって毎年増大していく。その主要部分を年金消費税で賄うとすれば、毎年のように税率アップを迫られるおそれもある。それは煩わしくもあり、販売業者に余分のコストを毎年負担させることにもなる。ただし基礎年金収支の5年間ないし10年間プールを想定することもできる。その場合、年金消費税率は5年間ないし10年間変わらない。なお年金消費税率は2025年度時点で6.1%になると試算されている。ただ、スライド方法を変えたり富裕テストつきとしたりすれば、それを5~6%にとどめることも可能だろう。

III 欧米諸国における最近の動き

OECD加盟国は人口高齢化が進んだ国が少ない。増大する高齢者を社会的にサポートしつづけることは決して容易でないが、各国ともその国力に応じてそれなりのサポートを継続している。苦い経験から導き出されたOECD諸国の教訓は「社会保障は自国の社会経済の体力にあわせて給付・負担両面の調整をしていかざるをえない」というものである。以下、典型的だと思われる事例をいくつかとりあげることにする（詳細は高山1998aをみよ）。

1. スウェーデンの年金改革

1991年以降、スウェーデン経済は3年連続で実質マイナス成長を記録した（91年マイナス1.1%、92年マイナス1.4%、93年マイナス2.2%）。国民の享受しうるパイの大きさが年々小さくなったのである。現役労働者は生活水準の切り下げを余儀なくされた。失業率（失業対策事業従事者を除く）は1993年時点で8.2%と高く、かつてのスウェーデンとはまったく異なる様相を示した。

そうした中で1994年に年金改革の基本的枠組みが与野党合意のもとで決められた（さらに1998年6月に内容が一部修正された）。その内容は以下で紹介するように、きわめてドラスティックである。

周知のようにスウェーデンの公的年金は1階が定額、2階が所得比例の2階建てであった。それを所得比例型に一本化する。いわばドイツ・フランス流の大陸型への変更である。それも給付建てから掛金建てへの切りかえという形で断行しようとしている。

スウェーデンの新制度では保険料は賃金の18.5%に定められ、将来にわたって不変である。このうち16.0%は賦課方式で運営され、積立金とはならない。ただし各人の拠出額は個人別の年金勘定に記録され、それには「みなし運用利回り」がつく。みなし運用利回りは賃金の上昇率（名目値、税込み）に等しい。残りの2.5%は積立方式で運営され、積立金は市場で実際に運用される。その運用成果も個人年金勘定に記録され、自分の年金クレジット（それまでの保険料拠出累計額、運用利回り込み、みなし運用利回りつき）が毎年いくらになっているかを知らされる。

年金の受給開始は61歳以上70歳までの間のいつでもよい。平均余命に応じて、それぞれ年々の年金額が決まることになる。平均余命が伸びれば年々の給付額はその分だけ少なくなる。

掛金建てに切りかえ、給付を所得比例の年金1本にすれば拠出と給付の結びつきはストレートになる。制度改革のねらいはこの点にある。

ただし、この点において例外をいっさい認めないというわけではない。ちなみに次のような規定が設けられている。

- 1) 年金額には最低保障額がある。拠出分がそれに満たないときは全額国庫負担で、その差分をうめる。
- 2) 公的年金対象の賃金には上限がある。上限を超える賃金部分に対する事業主負担分(青天井)は給付にはいっさい反映されない。
- 3) 育児・兵役期間は保険料拠出がないものの、あたかも拠出したかのようにみなして給付を計算する。そのための財源は国庫が負担する。
- 4) 2.5%保険料拠出分(プレミアム・リザーブ分)に男女差を設けない(平均余命には男女間で違いがある)。

注意を促したいのは、公的年金保険料の引き上げを今後いっさい考えていないことである。欧米ではすでに社会保険料の引き上げは事実上不可能に近い。その引き上げは現役組の手取り所得を実質的に減らすおそれ強い一方、企業経営をさらに圧迫し成長のための「金のタマゴ」を台無しにしてしまうという意識が強いからである。スウェーデンの人口高齢化は21世紀になるとさらに進むと見込まれているが、それにもかかわらず年金保険料の引き上げは予定されていない。

2. ドイツの1999年年金改革法

ドイツでも公的年金は若者に不人気である。その若者たちをどう納得させるか。また世界規模の激しい経済競争にも対応していかざるを得ない。公的年金の保険料率を過度に高めることは、この2つの観点からみて得策ではない。

年金受給期間も平均余命の伸長によって長くなっている。今後とも平均余命はさらに伸びる。それに伴って必要となる年金負担増を、これまでどおり、すべて現役世代に担わせてよいのか。この点も改めて検討する必要がある。

上述のような問題意識に基づいて1996年7月5日に年金改革委員会が連邦政府により設置された。年金改革委員会は10回の会合を経て1997年1月27日に年金改革に関する新提案をとりまと

めた。その主要内容は以下のとおりである。

まず改革の基本線は次の4つである。すなわち①年金給付と年金保険料負担(賃金)との関連性を今後とも維持する(税を財源とする基礎年金への一部切りかえはしない)。②保険主義(事前負担と反対給付の原則)の強化。③賦課方式の維持。④積立金を早期に積みますことはしない。①に関連して、年金制度の枠内では最低所得を保障しない。最低所得は生活保護制度で保障する。

③に関連して言うと、積立方式の切りかえには10兆マルク(GDPの3.3倍)の資金が追加的に必要となる(いわゆる「二重の負担」)。このような大規模の資金を高利で市場運用できる保証は必ずしもない(むしろ市場金利を引き下げおそれが強い)。また民営化と規制緩和という今日の流れからみて、このような大規模な資金を政府部門に蓄積することにも問題がある。積立金の使途について政治的介入はさけられず、財政赤字の削減も遅々として進まなくなるだろう。賦課方式を維持することにしたのは、このような理由によっている。なお④については積立金の早期積み増しが雇用にマイナスの影響を与えるからにはほかならない。

改革案にはいくつかの柱がある。ここでは2つだけ紹介しておこう。第1の柱は、給付算定式に人口要因を新たに導入することである。平均余命伸長による年金負担増を現役世代と受給世代が等しく分かちあう。これが新しいルールである。1992年65歳時の平均余命を基点とし、性別の違いを考慮しない。ちなみに1983年からの10年間で65歳時平均余命は1.4歳ほど伸長した(1年間で1.7ヶ月分の伸長に相当している)。この傾向は今後とも継続すると見込まれている。

給付算式に人口要因を導入すると、年金保険料(1997年時点で20.3%)は2030年時点において22.9%に抑えることができる(人口要因を導入しない場合には25.9%に達してしまう)。モデル年金額(手取り賃金比)は現在70%であるものの、これが徐々に下がって2030年には64%になる。連邦補助金(国庫負担)も2030年時点で853億マルクが754億マルクに抑えられる。

長生きができるようになったことは本来、喜ぶべきことである。ただし、それに伴う年金負担増をすべて現役世代に押しつけることは今日もはや妥当だとはいえない。OBのすべてが経済的弱者では必ずしもないからである。現役組とOBは1つの財布を分けあっていくしかないのである。若者が負担増を受けられるからには、お年寄りも給付について多少の遠慮をする。負担増は若者もお年寄りも等分に分かちあう。それが公平というものではないか。1997年1月の新提案における基本的考え方はこのようなものである。

なお平均余命の伸長に対して支給開始年齢をさらに引き上げるという対応も考えられるが、近い将来についてはその必要性を認めない。これが年金改革委員会の結論である。

改革案の第2の柱は、税を財源とする家族ファンドを年金制度の枠内に設け、育児手当財源および育児期間保険料相当分の財源にあてることである。なお子供の数で年金保険料に差を設けることは1997年1月提案では見送られた。改革の基本原則①②に反すると考えられたからである。子供の養育にかかわる私的負担の軽減は税を財源とした制度で対応するのが筋だという考え方である。

年金改革委員会報告をうけて、連立与党最大のキリスト教民主同盟は1997年3月に「年金改革'99」と題する基本的な考え方を決定した。その内容は大半が政府年金改革委員会の報告を踏襲している。ただし重要な変更点もある。それは年金負担増について「保険料負担者と年金生活者が正当に分担する」という考え方を新たに打ち出したことである。政府の年金改革委員会報告では負担増は「等分に分かちあう」ことになっていた。「正当に」という形に内容を改めることにより、保険料の引き上げに否定的なスタンスを公式に打ち出し、その代わりに付加価値税を増税して年金への国庫負担を特別に増額する方向を明言した。失業率を引き下げするためには企業経営を圧迫している年金保険料をむしろ引き下げ、「目に見える形で」負担減を実現する必要があるからである。

連立与党は、このようなキリスト教民主同盟の決定を踏まえて「1999年年金改革要綱」を1997

年4月にとりまとめた。そして同年6月に年金改革法案が閣議決定され、同年10月に連邦議会下院を通過した。それによると、まず現行20.3%の年金保険料を1999年から1%引き下げ、今後20年間にわたってそれを現行水準より低い20%以下に抑え込む。その見返りに付加価値税の税率を1999年から1%引き上げて16%とする一方、モデル年金給付の水準を当初の予定どおり(年金改革委員会の提案にそって)現行の70%から64%に徐々に切り下げる。年金保険料は2010年時点で19.1%、2020年時点で20.0%となる見込みである(2030年には22.4%)。付加価値税1%アップによる年金国庫負担増(特別枠分)は2000年時点で約150億マルクと推計されている。

1999年年金改革法案のうち付加価値税にかかわる部分は(したがって結果的には年金保険料の引き下げも)野党民主社会党(SPD)が多数を占める連邦参議院の同意を必要としていたが、1997年12月議会の両院協議会はその1%アップの前倒し実施(1998年4月から)で合意した。

いずれにせよヨーロッパ主要国の中でドイツのみが今後とも年金保険料を引き上げていくと、従来考えられていた。そのドイツも、ついに方向転換を迫られることになった。

3. イギリスの年金改革

イギリスは1986年の年金改革より、将来の年金負担を実質的に軽減させることに成功した。公的年金負担問題はイギリスにはもはやない。

イギリスでは1980年以降、基礎年金(1階部分)は物価スライドしかしていない。その結果、対賃金比でみた基礎年金の実質水準は低下しつづけている。1994年時点における基礎年金1人分の給付率(対平均賃金比)は約16%であったが、このまま推移していくと2050年には7%になる(実質賃金は年率1.5%で上昇していくと仮定する)。賃金比例年金(2階部分)も当初の標準給付率(20年以上拠出)は25%であったが、1986年改革により長期的に20%に引き下げられることになった。それも49年拠出が条件である。40年弱の拠出だと長期的には15%程度の給付率にし

かならない。しかも、いわゆる20年ルールは廃止され、生涯平均給与が算定ベースとなった。2階部分も長期的には実質的にはほぼ半減すると予想されている。

女性の年金受給開始年齢（現行では原則60歳）も1995年改革で長期的に65歳に引き上げられることになった。2010年から10年かけて調整する手はずとなっており、これで男女平等の取り扱いになる。この措置も将来の年金負担を軽減することに貢献する。

公的年金給付支払総額の対GNP比も1985年がピークで5.47%、1993年には4.47%まで低下している。年金保険料は1996年時点で18.25%であったが、2001年には17.7%、2021年16.8%、2051年14.0%と徐々に下がっていく見通しである。

このようにイギリスでは公的年金の負担増問題はすでに解決済みである。結果的に公的年金だけでは手元不如意になってしまう高齢者も少ない。すでに年金受給者の15%は貧困線以下の所得に甘んじており、年金受給者の3分の1は何らかの形でミーンズテスト付きの給付を受けている。年金問題は解決したが、その代わりに年金受給者間の所得格差が拡大し、生活保護予算も増大しているのである。

1997年春の総選挙直前に保守党政権は公的年金制度の全廃（1階を含む）および強制積立制度への切りかえを打ち出した。この提案は直ちに英エコノミスト誌から「政治的自殺行為」と称された。事実、同年5月の総選挙で保守党は惨敗した。

代わりに労働党が政権を担当することになった。ブレア政権はステークホルダー年金制度を提案し、その具体的内容を現在検討中である。

4. アメリカにおける年金改革論議

アメリカで年金大改革が行われたのはレーガン政権時代の1983年であった。アメリカでは1970年以降、すでに25年余が経過しているが、この間、1人ひとりのサラリーマンに着目すると総じて「成長感なき社会」がつづいている。賃金の実質アップを手にしたのはサラリーマンの2割にす

ぎない。残りの8割は賃金の実質ダウンないし賃金の実質的据えおきを余儀なくされた。「親の世代より豊かになれない」という思いが支配的であり、増税や社会保険料の引き上げは国民の多数派が拒否しつづけてきた。年金の世界では給付面の調整しか選択肢はなく、支給開始年齢を将来67歳に引き上げること、給付水準を引き下げること、年金保険料は12.4%（労使込み）で長期間固定すること、などを1983年改革で決めている。

1983年改革後、アメリカでは年金制度にかかわる大改革をしていない。1996年の大統領選挙においても争点の1つとはならなかった。民主党・共和党とも年金改革を争点としないことで事前に合意していたからである。

1998年に入りアメリカでも新しい動きがあった。民主党の重鎮パトリック・モイニハン上院議員が同僚のロバート・ケリー上院議員とともに年金改革法案を議会に提出したからである（3月）。それによると、年金保険料を当分の間、12.4%から10.4%に2%引き下げ一方、任意加入の個人貯蓄勘定（私的年金）を創設し、引き下げ分2%まで税制上の優遇をする、支給開始年齢を将来（2073年から）70歳に引き上げる、満額年金の支給要件を加入35年から加入38年に延長する、年金スライド指標を「消費者物価上昇率マイナス1%」に変更する、在職老齢年金の減額制度を廃止する（高齢者の就業促進のため）、地方公務員を新規採用者から公的年金に強制加入させる等々。注目すべきは保険料率の引き下げである（2001年から2024年まで）。これは積立金を現在水準以上に増やさないための提案であり、財源調達方法として賦課方式への純化・回帰を求めたものにほかならない。基本的考え方として積立は公的年金という器の外側で行おうというのである。

モイニハン議員は1983年の年金改革法案を共和党のドール議員との間でまとめあげた民主党の大物議員である。今回もロス上院議員（財務委員会委員長）、ギングリッチ下院議長など共和党の有力議員がモイニハン提案に賛成している。1998年中にアメリカ議会でのどのような調整が行われるか、注目したい。

5. 前倒し論の評価

すでに述べたように欧米の主要国で今後、年金保険料を引き上げようとしている国は皆無に近い。むしろ反対に年金保険料を引き下げはじめている。無論、年金の成熟度が日本より高い国が多く、この点を無視して議論することは適切でない。しかしアメリカやドイツ等21世紀に入っても人口構造の高齢化がかなり進むと見込まれている国も少なくない。これらの国と比べると日本における年金の成熟度がことさらに低いとは必ずしもいえない。成熟度の違いは50歩100歩であると考えても大過ないだろう。

年金保険料の引き上げは企業経営を圧迫する一方、現役組の手取り賃金を実質的に引き下げおそれが強い。経済は一段と停滞し失業率も上昇する。このような事態を回避しようとするれば年金給付を削減したり別の年金財源（主として消費課税）を探したりせざるを得ない。各国は過去20年強にわたる試行錯誤の中で、このような教訓を学んだのである。

一方、日本では年金保険料引き上げの前倒し実施を求める政府関係者の声が強くなり、欧米の主要国とは正反対の方向に進もうとしている。公的年金という器のなかでの積立にかつてのような妙味を期待できなくなった。企業経営や現役組の生活水準とも密接に関係する問題であり、政府関係者がどのように力説しても労使の賛同を得るのは容易でなくなりつつある。前倒し論はもともと説得力に乏しいものであった。前倒し論は2つの強い前提に依存しており、その2つをはずせば成立しない議論である。しかも、その2つの前提をはずすことこそが今、求められている。

IV 恒久措置としての年金保険料引き下げ

日本は今、不景気である。就業者数が減り、失業率は1998年4月時点で4.1%にはね上がった。サラリーマンの賃金は実質でマイナス成長となっている。バブル崩壊によって土地・株式は1200兆円弱、目減りした。国富の33%にも相当する資産デフレが生じ、金融不安がつづいている。太

平洋戦争で日本が失った国富は25%だった。今の日本は終戦時並みの国難にある。

非常事態から一刻も早く抜け出すにはどうするか。そのためには、タイムスケジュールを明示した包括的な不良債権処理策を具体的に策定する一方、民の手許に残る資金を可能な限り厚くする必要がある。

政府は1998年5月に総合経済対策の一環として4.3兆円の減税を決定したが、年金保険料の引き下げを全く議論しなかった。1998年度当初予算によると、所得税20兆円、法人税15兆円である。一方、社会保険料負担は総額で55兆円超となり、事業主負担29兆円、本人負担26兆円の見込みである。今や社会保険料は所得税や法人税より日本経済に占める位置が大きい。それなのに、なぜ減税のみを議論し、社会保険料の引き下げを求めないのか。

日本の公的年金は今年度7.5兆円の黒字を見込んでいる。黒字分は財政投融资の原資となったり福祉還元されているが、運用が不透明であったり、無駄遣いが指摘されるなど問題が多い。過去からの惰性で7.5兆円もの上納金を公的年金を通じて官が民から余分に吸い上げている。その必要性は本当にあるのだろうか。

年金保険料を恒久措置の1つとして引き下げても、年金給付は現行どおり支払われる。そして7.5兆円にのぼる保険料引き下げの恩恵はすべての企業、すべての青壮年層に及ぶ。民の手許資金は厚くなり、日本経済の基礎体力は強化される。しかも減税・公共事業拡大と異なり、財政赤字は拡大しない。

厚生年金の場合、1998年度は5兆円の黒字が見込まれている。5兆円を保険料率に換算するとほぼ4%弱になる。厚生年金保険料の本人負担分が2%引き下げられると、典型的な男性サラリーマンの場合、年額で9万円程度の手取り賃金増となる。事業主負担減が賃金引き上げの対象になれば、サラリーマンの手取り賃金増はもっと多くなるだろう。

無論、中長期的には年金負担を引き上げる必要がある。ただ、年金保険料を急いで引き上げる必

要はない。基礎年金財源として年金消費税(仮称)を導入したり、給付水準を調整したりすれば、厚生年金の保険料はピーク時においても現行水準より低く抑えることができるだろう。

モイニハン提案のように民間ベースの個人年金勘定を創設し、年金保険料引き下げ分を限度にして税制面から優遇する(拠出時非課税とする)ことも本格的に検討すべきだろう。積立は民間スキームのなかですること、老後所得の安定という目的達成のために従来より自己責任原則を強めること等、基本原則の再構築に向けた作業も怠るべきではない。

おわりに

本稿では、給付水準引き下げの是非については紙幅の制約により踏み込んだ議論をしてこなかった。筆者自身は1階部分の基礎年金給付を切り下げることが適切でないと考えている(ただしスライドは政策改訂分を含め消費者物価スライドにとどめる、あるいは現役組の可処分所得の伸びが消費者物価指数の伸びより低い場合には年金スライドも可処分所得の伸びにとどめるべきである)。

一方、2階部分の賃金比例年金は共稼ぎが一般化しつつある現状等をふまえると、下方調整する余地が高い。給付水準引き下げの余地があれば、前倒し論はさらに根拠薄弱となる。この点の議論は別の機会に譲りたい。

公的年金の給付水準を引き下げる場合には代替措置が必要となる。民間スキームを利用した年金制度の奨励がそれである。積立メリットの活用はこの部分で行うのが本筋ではないか。公的年金制度という器のなかで積立の要素を強める意見もあるが、筆者はそう思わない(高山 1997, 参照)。この点も別の機会に改めて検討するつもりである。

参考文献

- 高山憲之(1992)『年金改革の構想』, 日本経済新聞社。
 ———(1997)「性急な制度変更論の落とし穴」『論座』12月号。
 ———(1998 a)「年金改革」『経済研究』49(1)。
 ———(1998 b)「国民皆年金は崩壊寸前だ」『This is 読売』3月号。
 D. Patrick Moynihan and Robert Kerrey (1998), a bill entitled “The Social Security Solvency Act of 1998”.
 (たかやま・のりゆき 一橋大学教授)

厚生年金財政の将来とスライド制

八代 尚宏
小塩 隆士

はじめに

公的年金と私的年金との大きな違いの一つが、スライド制(物価スライド、賃金スライド)の有無である。公的年金が平均40年間の拠出と20年間の給付を前提とする長期の契約である以上、インフレ・リスクに対する物価スライドは不可欠の仕組みとされる。また、所得が極めて低い水準から年率10%近い成長を遂げてきた高度成長期においては、引退世代の相対的な窮乏化をもたらす「経済成長のリスク」も大きく、これに対応した賃金スライドが必要とされた。しかし、これまでの高い経済成長を前提とした年金のスライド制による受給者の所得安定機能は、今後の少子化の急速な進展という人口動態変化のリスクによって脅かされている。

公的年金制度改革の検討のためには、過去ではなく、将来の経済環境を前提として考えることが必要である。今後の少子・高齢化が進展する環境では、労働力人口が減少し、年金受給者に対する被保険者の比率が傾向的に低下することが不可避である。また、労働力人口が減少すれば、実質賃金上昇率が経済成長率を上回るという、これまでとは逆の関係が生じる。こうした新たな経済環境の下で、引退世代の年金給付額を勤労世代の賃金にリンクさせるスライド制は、結果的に「労働力人口減少のコスト」をもっぱら後世代のみに負担させることを意味する。すなわち、少子化・人口減少という前の世代の行動が、後の世代に大きな負担を担わせる世代間の所得再分配の仕組みは、

年金制度の長期的な安定性を損なう大きな要因となる。

本稿ではまず、スライド制の基本的な概念とその経済理論的な意味について検討する。次に、1974年の年金改革時に導入された賃金スライドが、当初の予想を大幅に上回る少子・高齢化の進展による厚生年金財政の悪化の度合いを大幅に拡大させたことを示す。最後に、マクロ経済と公的年金をリンクさせた計量モデルを用いて、賃金スライドの廃止が、2050年までの厚生年金財政の改善とそれにとまなう保険料水準の安定化に与える効果を示し、それに基づく政策的な結論を導くこととする。

I 年金スライド制の経済的意味

1. 物価スライドと賃金スライド

年金給付の実質価値を維持するためのスライド制には、物価スライドと賃金スライドの2つがある。このうち物価スライドは、毎年の年金給付額をインフレ率だけ高め、インフレ分を除いた年金の実質価値を維持するための仕組みである。他方、賃金スライドは年金給付額を現役世代の賃金上昇率だけ高め、勤労世代の賃金との相対的な価値を維持するものである。

この物価スライドと賃金スライドの両者の組み合わせについては、幾つかのパターンがある。日本では、支給開始時点における年金裁定額を賃金スライドで再評価するとともに、裁定後は、賃金スライドと物価スライドを併用するという仕組みになっている。ただし、賃金スライドは5年に1

度の年金制度改革に際してのみ実施される。ところが、諸外国の例を見ると、裁定時と裁定後いずれも物価スライドだけを適用し、賃金スライド制の適用はないスウェーデンやフランス等、また、裁定時と裁定後のいずれも賃金スライドを適用するドイツ等、および裁定時は賃金スライド、裁定後は物価スライドだけを適用するイギリス、アメリカ、カナダ等、といったタイプが見られる。これら諸外国の例と比較すると、日本のスライド制の仕組みは年金受給者に対してかなり手厚い仕組みになっている。このようなスライド制は、公的年金のあり方を考える場合、どのような意味を持っているのだろうか。

2. 公的年金の財政方式とスライド制

スライド制の意味は、公的年金の財政方式のあり方、すなわち同一世代内での所得移転である積立方式と世代間移転である賦課方式で異なってくる。

積立方式では本来、積立金の運用利回りが年金給付の実質価値を保証する機能を果たすことになる。競争的な金融市場では、長期金利は経済成長に見合った資本収益率に等しくなるからである。高度成長期の日本では、統制された金融市場における低金利政策によって、経済成長率を著しく下回る金利水準が維持されていた。しかし、1970年代半ば以降は金利は経済成長率とほぼ見合った

水準で推移しており、ここ数年間では経済成長率を上回っている(図1)。仮に、完全な積み立て方式の下で、積立金の運用利回りが長期金利に等しい水準に設定されていれば、年金収支を均衡させたままで年金の実質価値を維持することができる。このように金利が完全に自由化されていれば、インフレ率は名目金利にそのまま反映されるので、積立方式の場合は、原理的には賃金・物価スライドを適用することが不要になる。

年金給付にスライド制を導入することの必要性は、現役世代と引退世代との間で所得再分配を伴う賦課方式の場合に生じる。完全な賦課方式の場合、所得代替率 r (=引退世代への年金給付額/現役世代の賃金)、保険料率 t (=保険料/現役世代の賃金)、従属人口比率(=引退世代の人口/現役世代の人口) d の間には、

$$r=t/d$$

という関係が恒等的に成り立つ。スライド制の導入は、この所得代替率 r を長期的に一定の水準に維持するためのものである。そして、所得代替率は、現役世代と引退世代の間の所得再分配の程度を示す指標となっている。例えば、インフレが進行すれば現役世代の名目賃金は労使交渉によって上昇するが、年金給付額は自動的に上昇するわけではないので、そのままなら所得代替率は低下して引退世代が相対的に不利になるため、物価スライドが求められる。他方、現役世代の労働生産性

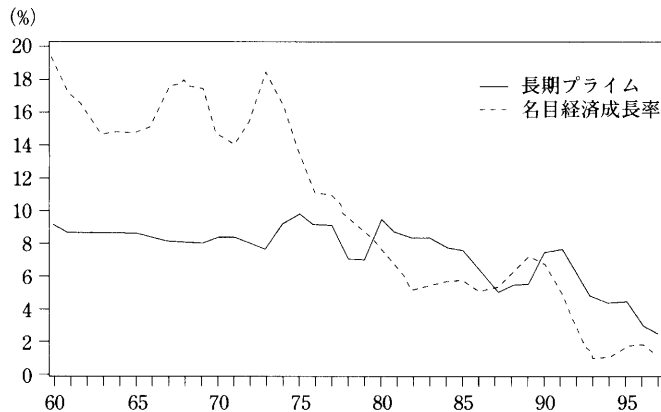


図1 名目経済成長率と長期金利(成長率は3年移動平均値, %)

の高まりを反映して実質賃金が上昇する場合も、引退世代の所得が相対的に減少することを回避するために賃金スライドが必要となる。このように、スライド制は、賦課方式を前提とした世代間所得再分配のための仕組みである。

3. ネット所得スライドと世代間の公平

1994年の年金制度改革で導入された「ネット所得スライド」は、この所得再分配の仕組みをさらに精緻化したものである。すなわち、年金給付額を、現役世代の名目賃金上昇率で修正していくのではなく、賃金から税・社会保険料を差し引いたネット所得(可処分所得)の上昇率で修正する仕組みである。少子・高齢化の下では、社会保障関連支出が一本調子で増加することが見込まれるが、それによって現役世代の負担も傾向的に増加する。そこで、賃金スライドのベースを名目賃金からネット所得に変更することにより、可処分所得ベースで見た世代間の公平性は維持される——これがネット所得スライド導入の根拠とされる。上の式で言えば、ネット・ベースの所得代替率($r/(1-t)$)を固定しようという発想である¹⁾。この発想は、マスメディア流の世代間の公平観に合致するものでもあり、肯定的に評価されることが多い。

ところが、この解釈は必ずしも正しいとは言えない。確かに、ネット所得スライドの導入によって現役世代の負担は軽減される。しかし、その現役世代が引退時に受け取る年金額がこの制度の導入によって抑制されるとすれば(少子・高齢化が進む限りその傾向は続くはずである)、生涯を通じて見ると収益率に変化は生じない。完全な賦課方式を前提とする限り、年金の収益率は賃金所得の増加率によって規定され、賃金スライドの方式をどのように変更してもその値は影響を受けない。つまり、各時点で現役世代と引退世代の可処分所得の比率が固定されるとしても、それは見せかけの公平に過ぎないのである(小塩 [1998] 参照)²⁾。

もちろん、賃金スライド制を廃止しても、各世代にとっての年金収益率は影響を受けない。しかし、賦課方式の場合の保険料は見返りを期待しな

い税に近い性格を持っていることから、賃金スライド制廃止に伴う保険料率の抑制は、現役世代の就業インセンティブを高めるという効果を持つことになる。

4. 基礎年金・報酬比例部分とスライド制

さらに、年金のスライドの意義については、基礎年金(老齢基礎年金)部分とそれ以外の二階部分(報酬比例部分)とでも異なってくることに注意する必要がある。

まず、基礎年金については、老後における最低限度の所得保障のための仕組みとして政府が責任を持って運営すべき部分であると考えられる。この部分については、現役世代から保険料を徴収し、引退世代に分配するという賦課方式の考え方が無理なく当てはまる。ただし、ここで問題となるのは、最低限度の所得を保障する年金額をどの水準に設定するかという点である。実際には、政府が保障すべき最低限度の所得は絶対水準で与えられるわけではなく、現役世代の平均的な生活水準との相対関係で決定されるべきものであろう。この発想は、いわゆる生活保護基準額の設定でも用いられている。

したがって、基礎年金については、物価スライドが容認されるだけでなく、賃金スライド(厳密にはネット所得スライド)の導入も是認できる。確かに、現行の基礎年金の給付額は賃金スライドの考え方が明示的に適用されているわけではなく、「現役世代も含めた全世帯の消費水準の伸び等を総合的に勘案して、生活水準の向上に応じて」(厚生省年金局数理課 [1995]) 決定されている。しかし、この考え方を突き詰めれば、結局は物価スライド・賃金スライドの考え方になることは明らかである。

一方、二階部分におけるスライド制の役割については、運営形態のあり方に依存する。まず、二階部分の機能を各個人の従前生活の保障として捉え、世代間の所得再分配機能を期待しないとしよう。その場合、二階部分は積立方式で運営されるのが本来の姿であり、したがって、上述の理由により、政府がスライド制によって年金給付額の実

質価値を保証しなければならないという理屈は成り立たなくなる。しかし、実際には、日本の制度もそうであるように、二階部分についても実質的に賦課方式で運営されているのが通常であり、そこには世代間の所得再分配機能が少なくとも部分的に期待されている。このような現実の運営形態を前提にすれば、二階部分においてもスライド制の適用を否定することはできないということになる。

5. 少子・高齢化とスライド制の再検討

このように整理すると、物価スライド、賃金スライドというスライド制による年金給付額の調整は、結局のところ世代間の所得再分配の仕組みとして位置づけられる。そして、現実の公的年金が基本的に賦課方式という世代間の所得再分配を伴う仕組みで運営されている以上、スライド制が公的年金に付加されているという現在の姿も、あながち不自然なものとは言えない。さらに、裁定後も賃金スライドを適用する根拠として、「平均寿命が長く、年金の支給開始年齢が早い日本では、平均的な支給期間が諸外国よりも長期にわたるため物価スライドだけでは不十分」(堀 [1997], p. 59) とする見方もある。

しかし、少子・高齢化の進行の中では、世代間の所得再分配の仕組みとしてスライド制を維持することが次第に難しくなる。従属人口比率が傾向的に高まる中で、引退世代が受給する年金の水準を現役世代の賃金と比較して安定的に維持しようとするれば、現役世代に対する保険料を引き上げざるを得ない。この点は、前述の賦課方式の恒等式を見ても明らかであろう(d が上昇する中で r を一定に保つには、 t を引き上げるしかない)。また、前述のように、賦課方式の場合の保険料は将来における年金給付を必ずしも約束するものではなく、むしろ税にかなり近い性格を持つから、その引き上げは現役世代の就業意欲を阻害し、経済成長を抑制する方向に働く。したがって、スライド制の存在は、公的年金の持続可能性をめぐる不確実性をさらに強めることになる。

1997年1月に国立社会保障・人口問題研究所

が公表した新しい人口推計(中位推計)では、出生率は2050年に1.61までしか回復しない見込みとなっており、少子・高齢化がいままでの想定以上に進むことが予想されている。しかし、過去の人口推計がことごとく過大推計の方向へのバイアスを持ってきたことを考慮すれば、出生率の予想以上の低下が、将来の公的年金制度の安定性にとって最も大きなリスクになることは疑いない。したがって、公的年金制度におけるスライドを縮小することは、公的年金制度の「少子化のリスク」に対する頑健性を高める有力な手段の1つとして位置づけられる。

6. 過去の厚生年金財政悪化の要因

将来の年金制度改革を考える場合、これまで年金財政の悪化をもたらした要因を検討することも重要である。ここでは、仮に公的年金の外的環境が現実のものとは異なっていたとすればどうであったかという、「反歴史的(counter-historical)」シミュレーションを行うことにより、将来の制度改革へのインプリケーションを得ることにしよう。

厚生年金における予想を上回る財政悪化の要因としては、経済成長や金利水準の変化の他に、出生率の低下や寿命の伸長等の人口動態要因や、賃金スライド導入等の政策的な給付拡大要因が挙げられる。

ここでは、過去20年間の人口見通しの誤りが公的年金財政に及ぼした影響や、仮に賃金スライドを採用しなかった場合の年金収支の改善効果の大きさを定量的に検討してみよう。「福祉元年」の制度改革の前提となった、1974年時点での2010年の厚生年金受給権者数の被保険者数に対する比率は27%と推計されていたが、この値は1994年時点における「財政再計算」の見通しである35%を大きく下回っていた。これは、1960年代には安定していた出生率が1975年以降下降傾向に転じたことと、平均寿命が予想を上回るペースで高まったことによるものである。このため、仮にこの1974年人口見通しを1994年の財政再計算の前提に置き換えることで、他の条件を一定としたままで、当初の人口見通しの誤りが、その後

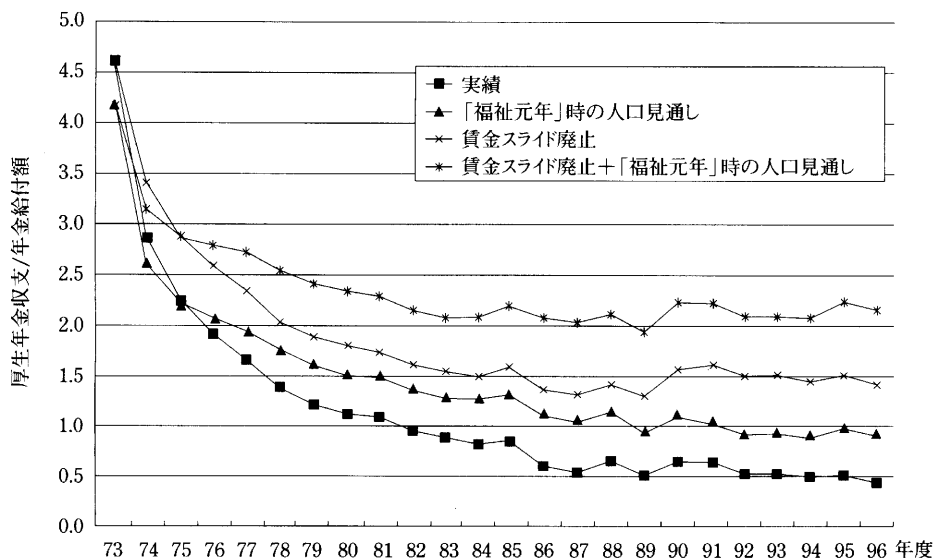
の厚生年金の財政収支に及ぼした影響の大きさを試算することができる。1996年度の時点での厚生年金収支は、実績値で6.7兆円の黒字であった(ケース1)。これを仮に他の条件は一定のまま、人口の年齢構成だけを「福祉元年」時に想定していたものに置き換えれば、厚生年金の収支は大幅に改善する(ケース2)。また、人口は現実のものを用いるが、仮に賃金スライドを採用しなかったとした場合には、収支の改善幅はより大きい(ケース3)。この両者のケースを組み合わせたものがケース4である(表1)。人口見通しの誤りが生じた場合の年金財政収支の悪化の度合いは、賃金

スライドなき場合のケース3と4で比較すれば、黒字幅が2.2兆円(13%)の減少であることに對して、賃金スライドの下でのケース1と2とは4.1兆円(38%)と倍程度に拡大する。このように、賃金スライドは当初に予期しない人口変動の年金財政への影響度を、結果的に著しく拡大させる効果を持っている。これを年間給付費に対する収支差の比率の推移で見ても、賃金スライドの有無によって、予期しない人口変動への年金財政の頑強性が大きく変化することが分かる(図2)。なお、これは、すでに2020年までについて、ほぼ同様の分析を行った八代=伊藤[1995]の結果と

表1 厚生年金収支の試算結果(1996年度) —反歴史的シミュレーション—

ケース1	ケース2	ケース3	ケース4	各ケースの比率		
実績	「福祉元年」時の人口見通し	賃金スライド廃止	賃金スライド廃止 + 「福祉元年」時の人口見通し	(ケース2)-(ケース1) (ケース2)	(ケース4)-(ケース3) (ケース4)	
厚生年金収支(兆円)	6.65	10.78	15.42	17.64	0.381	0.126
厚生年金収支/年金給付額(年)	0.42	0.90	1.43	2.14	0.533	0.332

(注) 1. 社会保険庁「事業年報」等に基づき、筆者推計。
2. マクロ変数は実績値で固定。



注) 社会保険庁「事業年報」等に基づき筆者推計。

図2 厚生年金収支の実績と試算結果

も整合的である。

II 厚生年金財政の将来見通しと賃金スライド

1. EPA モデルの特徴

それでは、将来の厚生年金の財政見通しにおいて、賃金スライド制の修正は、どの程度のインパクトを持っていると考えられるのだろうか。

厚生年金の財政見通しについては、すでに厚生省が新人口推計（中位推計）に基づいた再推計を公表している（厚生省年金局数理課 [1997]、厚生省年金局 [1998] 参照）。それによれば、旧中位推計を前提とした現行のスケジュールでは厚生年金の最終保険料率は 29.8% となっていたのに対して、新中位推計を適用すると最終保険料率は 34.3% に引き上げざるを得なくなっている。しかし、この厚生省の試算については、その手法や前提が必ずしも完全にオープンになっていないという問題がある。

我々が 1997 年に公表した経済企画庁経済研究所の研究プロジェクト「高齢化の経済分析」は、年金財政の将来見通しと各種制度変更の効果を、手法や前提を完全にオープンにしたマクロ計量モデル（以下、「EPA モデル」と呼ぶ）で定量的に分析しようとした試みである（詳細は八代・小塩他 [1997] 参照）。本節では、この EPA モデルに基づく、スライド制変更の効果を検討するが、その前にこのモデルの特徴を簡単に紹介しておく。

第 1 の特徴は、マクロ経済、労働供給、（年金を含めた）財政政策の相互関連を明示的にモデルの中に組み込んだことである。「財政再計算」など厚生省による年金財政見通しでは、賃金上昇率や長期金利等マクロ経済変数について政府の長期経済計画等に基づいて一定の想定が置かれ、各種の試算が行われている。しかし、年金制度改革は、労働供給や家計貯蓄、財政収支に対して無視できない影響を及ぼし、またそれが年金財政の動向にフィードバックする性格を持っているので、マクロ経済全体の中でその効果を評価する必要がある。EPA モデルでは、このような年金制度改革とマ

クロ経済変数の間の相互依存関係をできるだけ整合的な形で捉えている。

第 2 に、今後 50-60 年間の長期予測を行う関係上、需要決定型のケインジアン・モデルではなく、供給決定型の新古典派モデルの枠組みを採用した。経済成長率は、各最終需要項目の積み上げで決定されるのではなく、資本、労働、技術進歩という生産要素の長期的な経路によって決定される。長期金利や賃金上昇率は、長期的な経済成長によって基本的に決定されることになる。年金制度改革は、家計貯蓄を通じた資本蓄積への影響、就業インセンティブを通じた労働供給への影響等の経路で経済成長に無視できないインパクトを与えることになる。なお、供給決定型のモデルなので、インフレ率はモデル内では解かれず、外生的に与えられることになる。我々は、厚生省の試算と同様に、消費者物価上昇率を 2% と想定した。

2. 標準ケース

新中位推計をベースにするとともに、1994 年の年金制度改革を前提としてモデルを解いたケースを「標準ケース」と呼ぶことにしよう（八代・小塩他 [1997] では、国民年金、共済年金についても分析しているが、ここでは厚生年金の分析結果に限定する）。この標準ケースによれば、厚生年金の財政収支は 2030 年頃に赤字に転じ、2045 年頃には積立金も枯渇することが予想される。1994 年の「財政再計算」の結果と比較すると、2020-25 年頃からの収支の悪化が著しいことが分かる。これは、少子化の程度に関する見通しの違いが、2000 年前後に出生して 2020-25 年頃から保険料を拠出し始める世代の人口から反映し始めるからである。

さらに、2050 年まで黒字を維持するための最終保険率については、2025 年時点で 37% になるという試算結果も得られた。これは、厚生省の試算（厚生省年金局数理課 [1997]、厚生省年金局 [1998]）の 34.3% をやや上回る数字となっている。この理由は 2 つある。

第 1 は、モデル内で経済成長率が鈍化し、賃金上昇率がやや低めになったことで、保険料収入が

厚生省の試算より少なめになったことである(名目賃金上昇率は厚生省は4%と想定, EPAモデルの解は約3.7%)。もちろん, 賃金上昇率が低めになれば, 賃金スライドによって年金給付額が抑制される。しかし, 当分は保険料収入が年金給付額を上回る構造が続き, 賃金の伸び悩みによる収入の抑制の方が影響は大きい。

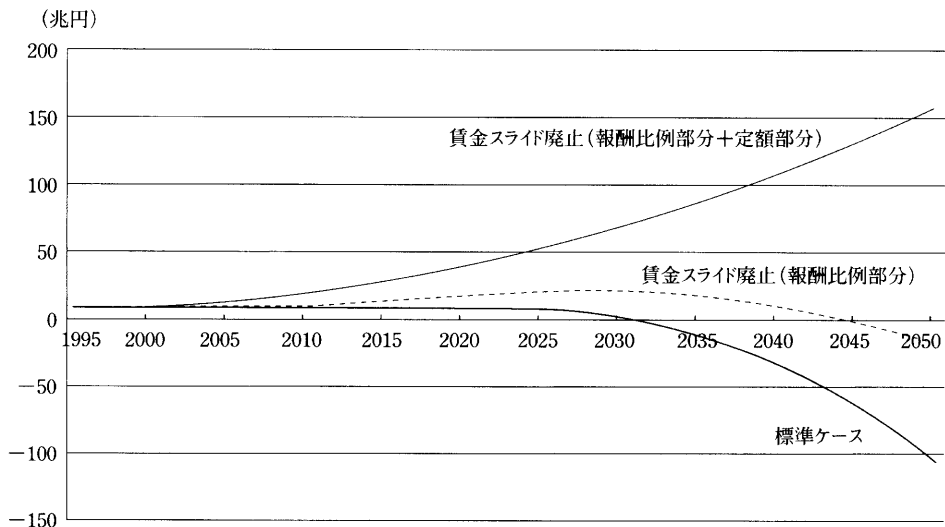
第2は, 積立金の運用利回りが, これも経済成長率の鈍化に合わせて低目になったことである(長期金利は, 厚生省が5.5%という予定利率を想定, EPAモデルの解は約3.4%)。厚生年金は現時点で約110兆円の積立金を有しており, その運用益は年金財政に無視できない役割を果たしている。運用利回りの想定が少しでも変わると, その長期的な影響はかなり大きい。従来の保険料率・年金支給額の設定は, 予定利率に関する特定の想定に基づいたものとなっているが, その予定利率の想定が非現実的であれば制度運営自体に無理が生ずることになる。

3. 賃金スライド廃止のインパクト

それでは, このような標準ケースをベースにして, 賃金スライドを廃止した場合の効果を試算す

ることにしよう。ここでは, 賃金スライドの廃止を, 年金給付額の裁定前後のいずれにおいても一切行わず, 物価スライドだけを適用するという意味で捉えることにする。したがって, シミュレーションを行う時点で年金給付の実質価値は固定され, それ以降は年金額はインフレ分だけ引き上げられていくという状況が想定されることになる(もちろん, 各個人の年金給付の大きさ自体は, 現役世代の報酬月額に応じて個別に設定されることになる)。

こうした制度変更が, かなりドラスティックな想定であることは否定できない。実際, 裁定後は物価スライドだけを適用するとしても, 裁定時は賃金スライドを適用するという国が諸外国でも多い。しかし, 特に報酬比例部分については世代間の所得再分配機能をそこに期待しないとすれば, 賃金スライドは年金額の裁定時においても是認することが難しい。過去に拠出した保険料の再評価が必要だとしても, それは基本的には金利だけに基づいて行えばよいはずである。同様に, 金利によって再評価が行われているのならば物価スライドも原理的には是認できないが, 過去の高度成長期に金利が自由化されてこなかったことを考慮す



注) 八代・小塩他 [1997] より作成。

図3 賃金スライド廃止の効果(厚生年金)

れば、実際には是認すべき部分がある。

シミュレーションでは、賃金スライドの廃止を報酬比例部分に限定した場合と、報酬比例部分だけでなく定額部分(基礎年金)部分の双方で実施した場合についての試算を行った。厚生年金の財政収支に対する影響は図3に示される。まず、報酬比例部分の賃金スライドを廃止すると、厚生年金は2045年前後まで黒字を維持することができ、それ以降の赤字の発生もかなり抑制することができる(2050年時点の赤字額は、標準ケースが104兆円であるのに対して、このケースでは18兆円)。さらに、定額部分についても賃金スライドを併せて廃止すると、厚生年金は黒字を膨らまし続けることが分かる(2050年時点では157兆円の黒字)。

4. 保険料率の引き下げと年金制度の頑健性

このように賃金スライド制の廃止によって年金財政が大幅に改善する理由は単純である。EPAモデルでは、今後50年間の平均でネット所得の上昇率として3.5%という値が得られる。これに対して消費者物価上昇率は2%として外生的に与えられているから、賃金スライドの廃止と物価スライドへの一本化によって年金額の伸び率は標準ケースの6割以下に低下し、年金の給付規模はかなり抑制されることになる(2050年時点では4-5割に低下)。さらに、積立金の運用益増大の効果がここに加わる。

なお、賃金スライドの廃止による年金財政の改善分を、保険料負担の軽減に当てようとするとうなるだろうか。標準ケースでは、最終保険料率を37%にまで引き上げる必要があることはすでに述べたが、報酬比例部分の賃金スライドを廃止することで最終保険料率は31%にとどめることができる。また、定額部分についても賃金スライドを廃止すると、最終保険料率はさらに21.5%にまで抑えることができる。さらに、この賃金スライドの廃止によって大幅に保険料負担を引き下げられた個人は、その選好に応じて任意に私的年金に拠出する資金的余裕ができる。したがって、賃金スライドの廃止だけで、大幅な制度改革なしに、公的年金の「なし崩し的な民営化」が達成で

きることになる³⁾。

こうした賃金スライド廃止の年金財政への結果は、当然ながら賃金上昇率インフレ率と(消費者物価上昇率)の想定に大きく依存する(賃金スライドとインフレ率の差、すなわち労働生産性の伸びが大きいほど賃金スライド制の廃止の効果は大きくなる)。賃金スライドの廃止が年金財政にかなり大きなインパクトを及ぼすことは、ここから明確に示唆されている。同様の試算は、厚生省年金局[1998]でも行われている。厚生省の場合は、賃金スライドの廃止を基礎年金と報酬比例部分の双方で行うとするものの、裁定後に限定した場合の試算となっているが、標準ケースの最終保険料率が34.3%にあるのに対して、賃金スライドを廃止すると最終保険料率は約6%ポイント引き下げられるという結果になっている(賃金上昇率を4%と想定した場合)。この厚生省の試算でも、賃金スライド制廃止のインパクトが大きいことが示されている。

さらに、我々の試算では、賃金スライドの廃止とそれに伴う保険料率の引き下げという、年金制度の「スリム化」によって、年金制度の「少子化のリスク」に対する頑健性が高まるという点も確認されている。例えば、標準ケースの場合、人口推計を新中位推計から新低位推計に置き換えると、最終保険料率は37%から40%へと3%引き上げざるを得ない。これに対して賃金スライド制を廃止すると、最終保険料率の引き上げ幅は報酬比例部分だけの場合2.5%(31%→33.5%)、報酬比例部分と基礎年金部分両方の場合1%(21.5%→22.5%)と縮小する。これは、賃金スライドの廃止とそれに伴う保険料率の引き下げが、人口動態の圧力に脆弱な賦課方式の規模の縮小にほかならないことを考えれば当然の結果である。

III 政策的含意

公的年金の給付と負担とのこれまでの関係は、公的に引退世代のニーズに見合った給付水準をまず確定し、それを賄う保険料を設定するというものであった⁴⁾。この仕組みの中心的な役割を担っ

ているものが、賃金スライドである。賃金スライドは、人口の増加や高い経済成長を前提として、高齢者の年金受給額を現役世代の賃金にリンクさせることにより、世代間の公平を確保するものと評価され、公的年金の「確定給付性」をいっそう確実にするための有力な手段であった。しかし、経済活動が長期的に低迷し、当初の予想以上の速度で進展する少子・高齢化の下では、賃金スライドによる確定給付を維持するための負担を、もっぱら後代世代に転嫁する。その結果、年金財政の累積債務を拡大させ、公的年金の将来の持続可能性を危ういものとしている。

今後とも、労働供給の制約の強まりから女性の高学歴化や社会進出の高まりのなかで、インフレや成長のリスクよりも、少子化のリスクの方がより大きなものとなっている。出生率が低下がもたらす年金財政への負担は、後代世代ではなく、その責任を持つ年金受給世代が負担する必要がある。これは同時に、公的年金財政を高齢化のピーク時にも安定的に維持する上で不可欠である。そして、そのためには、これまでの確定給付ではなく、確定拠出型の公的年金への移行が大きなカギとなる。その場合、賃金スライドは当然ながら見直す必要があるが、その具体的な方法としては次の3つの可能性がある。

第1は、すでに1994年の制度改革で導入された、ネット所得(可処分所得)スライドである。ただし、ネット所得を算定する場合に、直接税・社会保障負担だけでなく、消費税などの間接税負担も考慮する、スウェーデン方式の採用も考えられる。しかし、この方式では、従属人口比率の変化による影響を排除できず、少子化のリスクに十分対応することができない。

第2に、スライドの基準を賃金上昇率から経済成長率に置き換える「経済成長スライド」方式がある。豊かな労働力に支えられてきた戦後の日本経済では、経済成長率はつねに賃金上昇率を上回ってきたが、今後の高齢化社会では、平均的な経済成長率は賃金上昇率をつねに下回り、そのギャップは出生率の低下が進むほど大きくなる。したがって、この経済成長スライドでは、賃金上昇率

を所与とすれば、少子化が進行するほど年金給付の増加率は低くなり、公的年金は「少子化のリスク」に対して、より頑健なものとなる。

第3は、賃金スライドを裁定前後のいずれにおいても廃止し、物価スライドだけとする方式である。この場合には、保険料率をほぼ現行の水準にとどめることができるため、結果的に制度不変の場合と比べて、賦課方式による公的年金の規模が縮小する。このため、個人的に民間年金へのシフトを促すことで、いわば「なし崩し的」な公的年金の民営化を達成することに等しい。

これまで高い経済成長や人口増加の時期には、年金制度の改革は、制度の安定を当然の前提として、もっぱら年金の給付水準の実質的な価値を維持することに主眼が置かれてきた。しかし、今後の少子・高齢化の進展する社会では、制度自体の持続可能性に着目し、現在の高齢者だけでなく将来の高齢者の利益をも守ることを主たる目標とする必要がある。賃金スライドの廃止は、支給開始年齢の引き上げや第三号被保険者の廃止と並んで、そのための基本的な条件の1つとなっている。

注

- 1) ただし、通常の賃金スライドの場合と同様に、その所得代替率をどの程度の水準に固定するかは、別途検討されなければならないテーマである。また、ネット所得の定義として、現行のように直接税と社会保険料を賃金から差し引くという方法のほかに、年金保険料だけを差し引くという考え方や、マクロ全体の可処分所得とするという考え方もあり得る。
- 2) 八田=内田 [1996] は、ネット所得スライドの導入によって、現在の10歳代より若い世代のネットの負担が減少する一方で、20歳以上の世代のネットの負担がむしろ増加することを示している。
- 3) EPAモデルによる分析では、賃金スライド制の廃止のほかに、部分年金の廃止(支給開始年齢の65歳までの完全引き上げ)、報酬比例部分の支給乗率の引き下げ(0.075から0.067へ)、第三号被保険者からの保険料徴収などの選択肢についてもその収支改善効果を試算したが、賃金スライド廃止の効果はそれらに比べてかなり大きいことが確認された。
- 4) 公的に定められた高齢者の生活ニーズの前提が、専業主婦世帯となっていることは、今後の

女性就業の拡大のなかで、それが過大な給付水準となることを意味している。これが公的年金財政の安定化を、保険料の引き上げよりも給付水準の削減で行うことが合理的な1つの要因ともなっている。

* 本論文の試算に必要なデータを提供して頂いた松谷萬太郎氏（経済企画庁）に感謝する。

参考文献

小塩隆士 [1998] 『年金民営化への構想』, 日本経済新聞社。
 厚生省年金局数理課監修 [1995] 『年金と財政』, 法研。
 厚生省年金局数理課 [1997] 「新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響について」。

厚生省年金局監修 [1998] 『年金白書・21世紀の年金を「選択」する』, 社会保険研究所。

八田達夫・内田香屋子 [1996] 「1994年の厚生年金改革の研究」『日本経済研究』第33号。

八田達夫・八代尚宏編 (1998) 「社会保険改革」日本経済新聞社。

堀 勝洋 [1997] 『年金制度の再構築』, 東洋経済新報社。

八代尚宏・伊藤由樹子 [1995] 「高齢者保護政策の経済的帰結」, 八田達夫・八代尚宏編著 『「弱者」保護政策の経済分析』, 日本経済新聞社。

八代尚宏・小塩隆士・井伊雅子・松谷萬太郎・寺崎泰弘・山岸祐一・宮本正幸・五十嵐義明 [1997] 「高齢化の経済分析」, 経済企画庁経済研究所『経済分析』第151号。

(やしろ・なおひろ 上智大学教授)
 (おしお・たかし 立命館大学助教授)

租税構造における年金課税の意義と効果

井堀利宏

はじめに

本論文の目的は、年金課税の問題を課税理論の基本的な原則に対応させて整理することにある。まずIでは、年金課税と関連する課税の基本原則を、リスクの分散の観点と効率的な財源調達との観点から、最適課税論の枠組みを用いて理論的に整理する。IIでは、年金の機能を、リスクの分散機能、世代間所得再分配機能、老後へ備える機能の3つに分けて説明する。最後にIIIでは、年金改革の方向をふまえて、賦課方式を前提とした場合の年金課税のあり方及び積み立て方式に移行するときの年金課税の考え方をまとめる。

I 課税の基本原則

1. 最適課税論とは何か

年金課税の問題を課税理論の基本的な原則に対応させるために、本節では、年金課税と関連する課税原則を検討したい。最適課税論は、ある所与の大きさの税金を徴収する際に、最も経済的に合理的な方法は何かを検討するものである。所与の税金をどのような課税方式によって実現すべきか、すなわち課税原則については、古くから、アダム・スミス以来様々な議論がある。例えば、スミスは、平等性、明確性、支払い便宜性、最小徴税費の4原則を挙げている。しかし、課税原則としてもっともらしいと思われるのを羅列するだけでは、結果としてどんな租税体系が望ましいのかわからない。最適課税論では、資源配分の効率性

と所得分配の公平性の基準にもとづいて、経済合理性を考慮した課税体系を分析する。大きく分けると、所得格差が不確定であるときに、リスクを分散するために累進的に課税するのが適当かどうかに関する議論と、一定の税金をなるべく効率的に課税するときに、複数の税をどのように組み合わせればいいのかに関する議論がある。

まず、最初にリスク分散の観点からみておこう。所得が多いか少ないかは、本人の努力の結果である場合も多いが、運・不運の場合もある。たまたま景気が悪くなって所得が落ち込むケースも考えられるし、幸運に恵まれて所得が増加する場合もある。運・不運の結果として所得の変動が予想されるときには、事前にリスクをシェアするような再分配政策が望ましくなる。

いましてすべての人が、 Y_H , Y_L の2つの所得のどちらかになる可能性があるとし、その確率が1/2であるとしよう。事前には所得は Y_H か Y_L かどちらかであり、その確率はそれぞれ1/2である。平均的な期待所得は $(Y_H + Y_L)/2$ 、また平均的な期待効用は $[U(Y_H) + U(Y_L)]/2$ になる。ここで、 $U(\cdot)$ は効用関数である。確実に $(Y_H + Y_L)/2$ だけの所得が得られるとすれば、そこからの効用は $U[(Y_H + Y_L)/2]$ になり、所得格差のある場合の平均的な期待効用 $[U(Y_H) + U(Y_L)]/2$ を上回る。運が良くても悪くても、政府の再分配政策の結果、手取りの所得が $(Y_H + Y_L)/2$ になれば、 (Y_H, Y_L) のいずれになるかわからない状態よりも、満足度は高くなる。したがって、すべての個人は完全平等を実現する再分配政策で得をする。本人の努力とは無関係に変動する所得については、モラル・

ハザードの弊害が生じないので、政府による極端な再分配政策 (= 完全平等) が望ましい。

次に、財源調達効率性の観点からみておこう。最適課税論の1つの重要な分野は、いくつかの異なった財やサービスに税をかける場合に、どのように課税するのが経済合理的であるかを分析するものである。このような最適税問題は、1920年代のRamsey (1927) の古典的な論文に基づいている。そして、1970年代以降、より複雑な経済的な状況のもとでの様々な理論的拡張が精力的に進められてきた。

この最適課税論のもとにある理論的な枠組みについて、整理してみよう。ラムゼイ型の最適課税問題は、次のような枠組みを持っている。

政府にとって利用可能な租税体系は、各財の需要に対して課せられる線形の消費税体系である。なお、比例的な労働所得税も利用可能である。消費する主体である消費者は、すべての面で等しい代表的家計である。家計間での所得格差は考慮されていない。代表的家計は、市場で与えられる各財の価格を与件として、自らの効用を最大化するように、各財への消費と労働供給の配分を決める。消費者が直面する消費者価格は、生産者価格に政府の課す消費税を加えたもので与えられる。生産者価格は一定であり、課税によって変化しない。最後に、政府は、一定の税収を確保するという財政上の制約を満たしつつ、代表的家計の効用水準を最も高めるように、各財に対する税率 (および労働所得税率) を決める。なお、最適な消費税を決める際には、代表的家計が効用最大化行動をとることを、政府は織り込んで問題を解く。

この問題の基本的な解は、ラムゼイのルールとして知られている。それによると、課税の誘因効果 (= 超過負担) が各課税ベースで大きく異なるように、誘因効果の大きな課税ベースにはあまり重い税をかけない方が望ましい。

2. リスク回避と課税

年金のもっている1つの大きな役割は、リスク回避という保険機能である。こうしたリスク回避機能に対して、課税原則はどうあるべきだろうか。

リスク分散の観点からは、完全平等を実現するような極端な累進税率が常に望ましいのだろうか。この点を簡単なモデルで説明しよう。ある個人の総所得を \tilde{y} と表し、この所得は恒常的な所得 \tilde{x} と一時的な所得 (個人的には予測できない所得) $\tilde{\varepsilon}$ に分割できるとしよう。恒常的な部分と一時的な部分は、統計的に独立である。 \tilde{x} と $\tilde{\varepsilon}$ の分布については、それぞれの期待値が $\mu = E\tilde{x} > 0$, $0 = E\tilde{\varepsilon}$ であり、分散は、それぞれ $Var\tilde{x} = \sigma^2 < \infty$, $Var\tilde{\varepsilon} = \tau^2 < \infty$ で与えられ、これらのことは政府も知っているとしよう。

さて、恒常所得について、当該個人は完全に予測できるものとする。個人的には確定した所得である。その値を x で表そう。 x は \tilde{x} の実現値である。個人間での属性の相違から、 x は個人間で異なり、これが \tilde{x} の分布に対応している。しかし、一時的な所得については当該個人でも完全な予測はできないとする。たとえば、資産所得のケースでは、安全資産の収益率に対応する所得の部分が恒常所得に相当し、それ以上の収益率を期待されるキャピタルゲインなど、個人レベルでもリスクを持っている所得が一時的な所得に対応する。安全資産を上回る収益率を長期的に確保することができないとすれば、一時的な所得の期待収益率はゼロとなる。

政府支出は1人当たり g の一定水準が必要であるとしよう。政府が税関数 \tilde{t} を決めるについては、2つの制約を考慮する必要がある。1つは予算制約であり、平均的な期待税収が g に一致することである。 $E\tilde{t} = g$ 。もう1つは情報上の制約であり、課税ベースが政府にとって観察可能なものに対応していることである。

$u(x + \varepsilon)$ を消費者の効用関数としよう。危険回避的な効用関数を前提とする。すなわち $u'' < 0$, $u' > 0$ である。期待効用仮説のもとで、税収制約下で課税後の所得から得られる期待効用が最大になるような租税構造が、最適となる。すなわち、

$$\text{Max } Eu(x + \tilde{\varepsilon} - \tilde{t}) \text{ s.t. } E\tilde{t} = g$$

この問題の解は、政府にとってどの程度の情報が利用可能かに依存している。

政府がすべての所得に関する情報を知ることが

できれば、 \tilde{t} の選択については \tilde{x} と $\tilde{\varepsilon}$ を課税ベースとして組み立てることが可能になる。したがって、最適問題は次の形に変形できる。

$$\text{Max } Eu(x + \tilde{\varepsilon} - t(x, \tilde{\varepsilon})) \text{ s.t. } Et(x, \tilde{\varepsilon}) = g$$

この問題の最適解は、次式で与えられる。

$$\tilde{t}(x, \varepsilon) = \tilde{t}_1(\varepsilon) + g = \varepsilon + g$$

すなわち、政府支出 g の財源を一括固定税＝定額税として恒常所得から徴収し、さらにすべての一時的な所得を100%の限界税率で徴収する体系が最適となる。もし政府の必要な税収がゼロであれば、恒常的な所得は課税ベースには含まれない。

このような税制は、一時的な所得の変動を完全に相殺しており、リスク回避的な家計にとって保険の機能をもっている。ただし、この税制で、課税後の所得が均等することはない。恒常的な所得は個人レベルでは確実な所得であるが、社会全体では個人間の属性の相違を反映して、ばらついている。その結果、課税後所得も分散 σ^2 で散らばっている。

不確実な所得、一時的な所得の代表的な例は、遺産、贈与、土地や株式の投機的な売買による所得であろう。これらの所得に対しては、リスクを回避する消費者にとっては100%の課税が望ましい。もちろん、損失を被る場合には100%の補助金が必要になる。その結果、一時的な所得の変動を税制によって完全に相殺することができる。ただし、上の最適な税制を現実適用するには、一時的な所得に関する情報が必要である。

政府がすべての所得に関する情報を得ていない場合には、事後的に完全平等を実現するような極端な累進税は望ましくない。それでも、事後的に誰が得をして誰が損をするのかが、事前では不確実であるから、リスク回避的な個人を前提とすると、何らかの再分配政策が事前にはすべての個人にとって望ましい。一般的にはばらつきの大きな資産所得には、より累進的な税制が適用されるべきであろう。たとえば、相続税において、親から遺産を相続する場合よりも、遠い親戚の遺産を相続する場合の方が、より不確実でありばらつきも大きいとすれば、そのような遺産の相続に対しては、通常の親からの相続の場合よりも、より累

進的な税率が適用されるべきである。

3. 資産所得に対する課税

年金課税の問題は、広い意味では、年金資産の形成と引退後の年金所得に課税上どのように対応すべきかの問題でもある。したがって、ここでは、効率性の観点から資産所得課税のあるべき姿を議論しておこう。この問題を議論するときに、支出税を支持する立場からよく主張されるのが、本来資産所得は非課税であるべきだという議論である。

利子所得の経済的な効果は、2期間モデルで考えることができる。すなわち、ある代表的個人は2期間生存し、現在働いて得た労働所得を現在の消費と、将来のための貯蓄に配分する。将来の消費は、この貯蓄から得られる資産所得（＝利子所得）と貯蓄の元本で与えられる。労働所得は現在のみであり、生涯にわたる予算制約は、現在の労働所得と消費の割引現在価値との均等を意味する。

最適課税問題を効率性から考えると、負の誘因効果の小さい財、サービスに対して相対的に重く課税することが望ましい。この2期間モデルで負の誘因効果の最も小さい財・サービスは、通常労働所得とみなされている。なぜなら、労働供給あるいは労働所得が課税とは無関係に所与であると、暗黙のうちに仮定されているからである。だとすれば、労働所得に集中的に課税する労働所得税が最も効率的であり、労働所得に全然課税しない資産所得税が最も非効率なのは、当然の結果と言える。

労働供給あるいは労働所得に対する負の誘因効果を無視することで、資産所得非課税が導出されるとすれば、それと同様の議論を用いると、貯蓄あるいは資産所得に対する負の誘因効果は無視することで、労働所得非課税も理論的には導出され得る。すなわち、ある代表的個人は、第2期＝将来消費のある水準を課税とは無関係に実現しなければならないとしよう。逆に、現在どれだけ働くかは、働くことの限界的な便益＝賃金率と働くことの限界的なコスト＝レジャーの機会費用との大小関係で決まるとしよう。最適課税論の議論をこのモデルに適用すると、労働所得税の非課税が望

ましく、すべての税収を資産課税でまかなうのが最も効率的となる。

負の誘因効果は、労働所得税、資産所得税のいずれにもあり得るから、資産所得税と労働所得税のどちらを重課すべきかは、理論的にはなんとも言えない。課税による負の誘因効果が、労働供給と将来消費でどちらが大きいか依存する。ただし、すべての税収を資産所得だけで賄うのが理論的に望ましい状況は、もっともらしい想定のもとで、その可能性を排除することができる。また、個人の選好に特殊な想定（財とレジャーとの分離可能性）をおくと、Atkinson=Stiglitz (1972) が示したように、労働供給の負の誘因効果を認めても、理論的に資産所得非課税を導出することができる。その意味で、労働所得非課税よりは、資産所得非課税の方が、理論的にはその可能性が高い。しかし、効率性の基準から、ただちに資産所得非課税が導出できないのは、留意すべきポイントであろう。

最近、無限期間に及ぶ個人の計画期間での最適な成長モデルを用いて、長期的な税率をゼロに収束させるべきであるかどうかという議論が、関心を呼んでいる。Chamley (1985, 1986), Judd (1985) などによると、資本所得に対する税率は長期均衡ではゼロにすべきである。その直感的な説明は、以下の通りである。政府支出の時間的な経路を外生的に所与とすると、短期的には、資本所得も労働所得ともにプラスの税率で課税すべきである。しかし、長期的には資本所得への課税が資本蓄積を抑制するのに対して、労働供給の存在量が外生的であるので、労働所得への課税は超過負担を引き起こさない。つまり、資本所得よりも労働所得に課税すべきである。以上の議論は、付録でモデルを用いて説明されている。

しかし、外生的な労働供給（可能）時間という仮定をはずして、労働供給の存在量を内生化する、以上の結果は修正されるだろう。特に、人的資本の蓄積という観点から労働供給を生産化する試みが、内生的成長理論として注目されるようになってきている。この枠組みでは、労働も物理的な資本も、同様に蓄積されるものとして考えられてい

るので、両方の課税ベースに対して特に区別して税金をかける論理的な必然性はない。したがって、長期的に、資本所得とともに労働所得に対する非課税が正当化されるかもしれない。

この点は、実は人的資本の蓄積課程をどのように定式化するかに依存する微妙な問題である。たとえば、Lucas (1990) や Roubini = Milesi-Ferretti (1994) などが示したように、人的資本の蓄積に投入される時間が固定されていれば、人的資本収益への課税が超過負担をもたらさないため、長期的に（物理的）資本所得に対する最適な税率はゼロに収束してしまう。逆に、あるケースでは、（物理的）資本所得に対する最適税率とともに、労働所得に対する最適税率も、長期的にゼロに収束する状況も導出できる。たとえば、人的資本と物理的な資本が完全に対称的であり、同様に、私的な消費と貯蓄を通じる蓄積とが完全な代替関係を持つ場合には、2つの資本が存在するモデルと本質的には同じになるから、どちらの資本に対しても長期的に課税しない方が望ましい。このとき、長期的な政府支出の財源は、当初の財政余剰の収益でまかなわれる。つまり、短期的には資本蓄積は非弾力的であるから、高い税率で課税する方がより効率的となる。したがって、最初のうちは財政支出を上回る税収を資本所得税と労働所得税で確保して、やがて税率を低下させて、最終的には税率をゼロにする無税国家が望ましい。いわば、負の公債の発行で将来の政府支出の財源対策をするのが、正当化されるのである。

II 年金の機能

1. リスク回避機能

年金の方式としては、大きく分けて、積立方式と賦課方式の2つの方式がある。積立方式は、青年期に毎年ある額を積み立てて、年金の基金として市場で運用し、将来老年期になってから、運用収益とともに年金基金を老後の生活のために使うものである。ある世代のなかで早く死ぬ人と長生きする人との間では助け合いが行われるが、年金の収支は世代ごとに行われ、世代間での所得の移

転はない。これに対して賦課方式は、ある期に青年期の世代が負担する年金の額を、その期の老年期の世代にそのまま回して、老年世代の年金給付にあてる方式である。年金基金は積み立てられずに、世代間での所得の移転が行われる。わが国の年金制度は、原則としては積立方式であるが、実体は賦課方式に限りなく近く、修正積立方式である。これら2つの年金方式には、それぞれ特徴的な機能がある。

年金の機能としては、以下の3つが重要であろう。まず第1は、リスクの分散機能である。人々の寿命が長くなってきている。高齢期が長期化すれば、必要とされる生活費も増加する。各個人の寿命は不確実であるから、要する生活費の大きさも不確実なものとなる。高齢になると退職するから、それまで勤労によって得ていた(労働)所得が入らなくなる。その意味で生活の安定度が低下する。もし高齢者に対する雇用が十分に存在し、高齢者が健康であるならば、自ら働くことによって生活費を稼ぐことができる。しかし、高齢者雇用が必ず確保できるという保障はない。また、健康に関しても不確実な要素が多々ある。身内・家族によって扶養してもらおうという家庭内扶助方式もあるが、時代の移り変わりとともに、家族形態に関する人々の意識も変化してきており、そうしたやり方も確実なものではなくなってきている。

さらに、高齢期の生活費そのものも変動する。多くの人々は引退した後でも、現役世代(勤労する若中年者世代)が享受している一般生活水準に見合った生活水準を送りたいと望むであろう。だとするならば、インフレーションが高進したり、実質経済成長に基づいて現役世代の一般生活水準が上昇した場合には、生活のために要する費用も当然その分だけ増加することとなる。インフレーションがどの程度進むか、また、一般生活水準がどの程度上昇するかは、事前に正確には把握できない。これも不確実性の1つである。

以上に述べてきたように、高齢期には事前に把握できないいくつかの不確実性、すなわちリスクが存在している。公的年金制度は世代内での所得を再分配して、このような長生きのリスクを軽減

する効果を持っている。世代内の再分配とは、早く死んだ人の年金負担額が、長く生きた人の年金の給付に回されることである。これは、生存期間が不確実であり、また、人々が長生きのリスクを好まないのであれば、正当化される。しかし、世代内の再分配は、私的な年金制度であっても、年金保険である以上当然持っている特徴である。あえて、公的な年金に特有の機能ではない。

2. 世代間所得再分配機能

私的な年金になく、公的な年金に特有の再分配機能は、賦課方式の年金が持っている世代間の再分配機能である。これは、年金を世代間の助け合いとして理解するのであれば、望ましい性質である。ただし、世代間で助け合うとしても、どの程度の助け合いが望ましいのか、また、社会的にみて望ましい助け合いの程度が賦課方式の年金で本当に実現するのかは、別の問題である。賦課方式の場合には、世代間の人口の大きさの変動で、世代ごとの損得が大きく左右される。戦後のわが国のように、世代ごとの出生率が大きく変動している場合には、世代別の損得も大きく変動する。このような世代別の年金収益率の変動が望ましいかどうかは、議論の余地がある。

青年世代が老年世代を助けるのが世代間の助け合いだとしても、すべての人は両方の世代を経験するから、1つの世代の人にとっては定常的な経済では損得はゼロであるべきであろう。一方的にある世代が損をして(青年期と老年期を通じて)、別の世代が得をするのを、世代間の助け合いというのだろうか。失業保険のように、リスクがあるので、事前的には損得がなくて、事後的には損得が出てしまうというのなら理解できるが、世代間でそうした状況は考えにくい。経済状況次第では、すべての世代にとって一生の間での公的年金からのネットの受け取りがプラスになって得をするケースと、すべての世代が損をするケースが生まれる。前者は高度成長期の日本経済が永遠に続く場合であり、後者のケースは高齢化・少子化が永遠に続く場合である。現在は前者から後者への移行期なので、たまたま、老年世代がプラスで、若年

世代がマイナスになっているが、これは世代間で助け合いをしているからそうなのではない。

また、賦課方式による年金は、どの世代に属するか、すなわち、いつ生まれたのかによる所得再分配政策であるが、年齢がその人の経済的な豊かさや貧しさの指標として有益かどうか、疑問であろう。日本経済全体があまり豊かでなかった時代、そして、高度成長によって毎年実質賃金上昇していた時代には、年齢は経済状態を反映する有益な指標であった。しかし現在では、年齢をみるだけではその人の経済状態は必ずしもよくわからない。老人といっても、資産をたくさん持っている裕福な人もいれば、ほとんどその日暮らしの生活しかできない貧しい人々もいる。それら様々な人に対して、一律に年齢を基準として、再分配を行うメリットは少ないだろう。

3. 老後へ備える機能

積立方式の年金は、老後の生活資金を蓄えるという意味で、私的な貯蓄とかなり近い性格を持っている。それにもかかわらず、公的年金が存在し、しかも、国民すべてが何らかの公的年金に強制的に入らなければならない理由は、何だろうか。

人々は、あまり将来のことを考えないで若い時期の消費行動をするので、ともすれば、老後になってからあわてる傾向がある。したがって、政府が個人の意思決定の足りないところを補うために、公的な年金を整備する必要があるという議論がある。これは、個人の消費・貯蓄行動が近視眼的なものであり、人生の後で考えると最適とはいえない場合が多いので、政府がある程度強制的に、老後のための準備をしてやろうというものである。人々は一度しか人生を経験できない。老後の準備という選択についても、若いときに使いすぎて老後の備えがなくなってしまうと、もう一度やり直しをすることができない。このようにやり直しが効かない選択において、取り返しのつかない事態を避けるために、政府が介入することを、価値財の公的な供給として正当化する立場である。

この点は、個人の主権をどの程度尊重すべきか

という、価値判断にもかかわっている。人によっては、たとえ将来の消費水準が貧しくなっても、遊べる時間と体力のある若いときに、大いに消費をして楽しみたいと考えるものもいるだろう。逆に、老後にどんな病気になるかもわからないから、できるだけ貯蓄をして、将来に備えようというものもいるだろう。いわば、「ギリギリスカアリか」という、個人の選好の問題でもある。個人の判断をあくまでも尊重して、政府が介入すべきでないという議論も、有力であろう。

ただし、現状では、若いときに貯蓄をしないで、老後に資産がほとんどない人を、そのまま見過ごすわけにはいかない。結果として生活保護など何らかの公的援助をせざるを得ない。とすれば、それを見越して、ますます私的な貯蓄をしない人が増えるだろう。モラル・ハザードの現象である。そうすると、正直に老後のために貯蓄をする人が、損をすることにもなりかねない。したがって、ある最低水準の貯蓄を公的に整備するのは、それなりの理由があるだろう。こうした機能は、積立方式の年金に特徴的な機能である。

III 年金課税のあり方

1. 年金改革と年金課税

高齢化・少子化を背景として、年金財政の悪化が予想されており、年金給付に対する制限との関連で、年金課税のあり方が活発に議論されている。これは、年金白書(1998)でもまとめているように、

- (1) 年金が高齢期の所得保障であると考え、一定以上の収入のある人は稼働能力の喪失という保険事故は生じていないと考えられる。
- (2) 一定以上の収入のある人は公的年金に依存する必要性が低い。
- (3) 将来世代の負担を軽減するため、世代間、世代内で助け合う必要がある。

などの考え方による。

他方で、これに反対する議論もある。たとえば、

- (1) 現役時代に保険料を納めておきながら、

受給者になった時点で他の収入があるという理由で支給を制限することは、拠出に応じた給付を行うという社会保険方式の基本にかかわる問題であり、年金に対する信頼感を損なわせる。

- (2) 年金の支給制限ではなくて、公的年金等控除を見直し、高額所得者等に対して適切な課税によって対応すべきである。
- (3) 適切な所得把握や支給制限額の認定を行うのに、膨大な事務処理上のコストが発生する。

などの問題点が指摘されている。

以上の議論はさまざまな観点から展開されている。また、水野(1997)、中里(1997)、渋谷(1997)は法学者の立場から年金課税について議論している。このような議論は、年金方式として賦課方式を前提とするのか、積立方式を前提とするのかで、その構造が大きく左右される。したがって、年金制度としてどちらを採用し、また、年金の機能として何を重視するのかを明示することが、年金課税のあり方を議論する際にも、重要なポイントである。

さらに、年金改革を考える場合には、広く社会保障全体のなかで、公的年金の役割分担を整理する必要がある。同時に、税制との役割分担を整合的に見直すことも重要である。医療、介護との兼ね合いでは、主としてリスクのシェアという保険機能をもつ医療、介護の公的保険制度と所得移転の役割の方が大きい現在の公的年金制度の役割分担の評価が、ポイントであろう。リスクのシェアというセーフティーネットの守備範囲を超えてまで、公的に所得を再分配すると、もらう方が本当に弱者なのかという公平性の観点からの疑問や、もらう人が怠け、負担する人がめげるというモラル・ハザードの問題を考慮しなければならない。

また、受益と負担との対応関係が希薄な現行の賦課方式を将来も維持するとすれば、財源調達手段として、本当に社会保険料制度でいいのかどうか、重要な検討課題となる。賦課方式的な制度が中心であるなら、あえて、捕捉に問題の多い保険料方式を前提とするよりは、税方式できちんと

国民に広く負担を求め、より公平な形で給付する方が自然であろう。また、積立方式のように給付と負担とが連動している世界では、年金給付も貯蓄の収益と同じであるから、高額所得者であるからといって、年金給付を削減すべきではない。むしろ、IIIの3.で議論するように、利子所得に対する課税と同様の観点から課税のあり方を検討する必要がある。

2. 賦課方式と年金課税

本特集号のいくつかの論文が指摘しているように、わが国の年金改革の基本は、積立方式への移行とスリム化(=部分的な民営化)であろう。しかし、政治的な制約が強ければ、次善の策として、現行賦課方式を前提として小幅な改革にとどまざるを得ないかもしれない。かりに現状の賦課方式を基本的に維持するしか、選択の幅がないとしよう。その場合、どのような改革のポイントが重要であろうか。これは、給付水準の見直しと保険料の見直しの2つの観点から議論できるだろう。

まず、給付水準の改革では、給付開始年齢の更なる引き上げが検討課題となる。そもそも年金の基本的な役割が「長生きすることで生活費が余計にかかる」というリスクをカバーすることにあるなら、平均寿命よりも長生きすることのリスクのみをカバーすればよい。保険の基本的な考え方は、悪いこと(極端に長く生きることで予想外の生活費がかさむ)が生じるリスクを全員でカバーするということである。現在のわが国では少なく見積もっても、男性は75歳、女性は80歳まで平均寿命が伸びている。したがって、60歳から65歳程度の支給開始年齢は、まだまだ早すぎるといえよう。わが国よりも平均寿命の短い欧米諸国で支給開始年齢が65歳以上であることを考慮しても、わが国で65歳以上への支給開始年齢の更なる引き上げは、十分検討に値する。

たとえば、男性75歳、女性80歳を公的賦課年金の支給開始年齢としてもよい。そして、それまでの時期については、積立方式あるいは個人年金などの自助努力をとる公的、私的年金や貯蓄の整備で対応し、平均寿命を超えるまで長生きし

た人々に対してのみ、賦課方式による公的年金で対応することも考えられる。そうすれば、賦課方式の年金給付はマクロ的には大幅に削減されるから、将来の勤労世代の負担も大幅に軽減されるはずである。平均的に長生きするようになれば、賦課方式の給付開始時期を調整することで、賦課方式にともなう人口変動のリスクを軽減することが可能となる。

こうした給付の削減を年金課税によって実質的に達成することも可能である。たとえば、平均寿命以上生存している高齢者の年金給付に対して、基本的な生活費までは非課税として、それを超える給付額に対して極端に累進的な税率を適用するというやり方である。賦課方式の年金制度でも報酬比例部分については、世代内での給付の格差が存在する。これが部分的な積立方式に対応していると考えれば、年金給付に累進的に課税すべき根拠は乏しい。もっとも、自らが過去に拠出した額に見合う給付額まで削減するために、一律に比例的に年金給付に課税することは有効である。したがって、年金給付に対する課税体系は、2つに分けて考えるべきであろう。

平均以上長生きしている期間でのリスクの世代内での分散という機能を重視すれば、課税後の年金給付が事後的にあまり変動しない方が望ましい。平均寿命を超えた部分については、基本的にリスク回避機能が重要であるから、こうした報酬比例部分に対応する年金給付に累進的な課税を行うことはもっともらしい。また、こうした長生きのリスクは外生的な要因で決定されるところが大きく、したがって、累進的に課税してもモラル・ハザードの弊害も少ないだろう。

給付水準の改革としてもう1つ検討に値するのは、賃金物価スライド方式の見直しである。特に、賃金スライドは若い世代の経済成長の成果を老年世代も分かち合うことを意味している。しかし、マクロ的にみると老年世代は土地を多く所有している。土地は経済成長とともに労働以上にその価値が希少となり、キャピタル・ゲインを発生させた資源である。したがって、賃金スライドを導入しなくても、多くの老人世代の人々は経済成長の

メリットを享受できたはずである。あえて、賃金スライドを導入してそれ以上に老人世代の給付水準を政策的に拡大するメリットは、薄れてきたと思われる。

生活費のインフレ・リスクは物価スライドで対応可能であるから、今後は物価スライドのみで十分であろう。さらに、現在の給付水準がかなり大きいことを考えると、高齢化・少子化が急激に進展する今後10数年間は、あえて物価スライドを停止することも検討に値するだろう。現在の給付水準が最適水準かあるいは低すぎるのであれば、物価スライドの維持は不可欠な条件である。しかし、現在でも国際的にも、また、若い世代との購買力の比較という面でもかなり割高な給付水準であるとすれば、中長期的に、給付の実質的な水準を引き下げの方が日本経済全体にとって望ましいと思われる。

短期的に名目給付水準を引き下げることは無理であるが、今日のように消費者物価が安定している時期には、あえて物価スライドを停止しても、それほど負担を受給者に与えないと考えられる。もちろん、本当の弱者にはそれなりの政策的な配慮が必要である。しかし同時に、経済的に恵まれている多くの年金受給者に少し負担をかけることで、将来の若い世代の負担が大きく軽減するという視点も重要である。こうした改革も、年金給付への課税の強化によって、実質的に代替可能である。

3. 積立方式と年金課税

以下では、積立方式のもとでの年金課税のあり方を考えてみよう。高額所得者の年金給付に対しては、課税をきちんとすべきであるという意見も強い。しかし、年金課税は他の資産課税と同様に、効率性のコストももっている。せっかく多額の年金拠出を負担して老後の所得を確保しようとする高額所得者の年金給付に累進的に高率で課税すれば、国外を含めて課税ベースの流動化が生じるかもしれない。あるいは、年金負担に対する回避行動が誘発されるかもしれない。こうした効率性の観点も考慮して、積立方式へ移行した後の年金

課税の問題は、広く資産所得全体の課税のあり方を議論するなかで、長期的な視点から検討すべきである。

積立方式の場合には、年金所得は私的な貯蓄と同じく資産所得である。したがって、Iの3.で議論したように、基本的には非課税が望ましい。非課税であることは、課税しないというばかりではなく、補助金も出さないことを意味する。すなわち、税率ゼロが望ましいという意味である。資産所得を非課税にする際に、年金課税を消費税、支出税と比較することが有益であろう。まず、消費税は消費段階でのみ課税する。次に、支出税は、貯蓄を課税ベースから控除して課税し、貯蓄の収益には課税する。現在の年金課税では、支出税のように、年金拠出段階で課税ベースから控除されるのに対して、支出税とは異なり、給付段階でも大幅な控除が認められている。これは、実質的に年金貯蓄に補助金を出しているのと同じである。したがって、Iの3.の議論からすれば、年金拠出段階での控除を廃止するか、あるいは、給付段階での非課税を廃止するかどちらかの改正が必要となる。他の年金の機能との関連でいえば、給付段階での控除水準を見直す方がもっともらしいだろう。

ただし、場合によっては、効率性の観点からむしろ、年金所得を非課税とするばかりではなく、むしろ年金資産形成に補助金を出す方が望ましいことも考えられる。たとえば、積立金が公的な資本ストックの形成に配分される制度を維持するときに、公的資本からの外部性が年金収益に反映されないとすれば、社会的に公的資本が不足するかもしれない。そうした場合には年金資産を税制上優遇して、公的資本形成を促進することが望ましい。そうした状況が現実的であれば、現在のような大幅な年金給付への税制上の優遇も認められるかもしれない。

もう1つのポイントは、年金課税の時間的な経路である。Iの3.でも述べたように、資産所得に対しては長期的に税率を低くするのは望ましいが、短期的にはむしろ税率を高くする方が望ましい。したがって、特に高齢化・少子化の進展が急

速であるわが国では、短期的に年金給付に対する課税を強化するのは、効率性の観点からも正当化できるだろう。高齢化が定常状態になる21世紀の半ばでは、年金課税を軽減することで、長期的なメリットが享受できるとしても、それまでの移行過程では年金課税を強化することのメリットも大きい。

4. 年金課税と公平性

最後に、公平性の観点から、年金所得に対する課税原則を整理しておこう。積立方式に移行すれば、同じ世代内での年金所得の格差がより明確になるだろう。拠出額は賃金所得に比例するから、賃金所得の格差は年金給付＝年金所得の格差でもある。また、積立方式は、引退期と年金支給開始年齢とをリンクする必要がないため、年金所得と勤労所得を同時に手に入れる高齢者が多く存在するようになるだろう。公平性の観点から累進的な税体系が望ましいとすると、賃金所得と年金所得を区別することなく、それらに総合課税することが望ましいだろうか。

年金所得などの資産所得が労働所得と最も異なる点は、ある個人の生涯にわたる予算制約に注目すると明確になる。すなわち、ある個人が一生の間で得る所得の割引現在価値は、遺産（贈与も含む）として親からもらう額と労働所得の割引現在価値で与えられる。この人が使う支出の割引現在価値は、消費の割引現在価値と遺産として子に残す額で与えられる。予算制約は、収入と支出との均衡を意味するから、遺産の受取プラス労働所得の割引現在価値が消費の割引現在価値プラス遺産の残す額に等しい。

ここで注目したいのは、生涯にわたる予算制約において、年金所得も含めて遺産以外の資産所得がなんら姿をみせないことである。彼（彼女）は、毎年毎年の予算制約では、それまで蓄積した資本ストックから資産所得を得る一方、その一部を年金給付や私的な貯蓄に回す。しかし、資本市場が完全である限り、年金所得や貯蓄は異時点間での消費機会や所得の大きさを再配分しているだけであり、トータルとしての所得の大きさや消費の大

きさ、すなわち、現在価値でみた収入額や支出額は、遺産以外の資産所得とは無関係になる。

さて、人々の生涯に及ぶ経済的満足度あるいは効用水準は、その人の生涯にわたる予算制約で規定されるであろう。すなわち、遺産の受取額と労働所得の現在価値が多い人ほど、生涯の効用水準も高くなると考えられる。彼(彼女)は、生涯の効用水準を最大化すべく、予算制約のもとで最適な消費・貯蓄計画を立てると定式化すると、予算制約の収入サイドの大きさが、生涯の到達可能な効用水準を規定する最大の要因である。したがって、各個人間で生涯を通じる効用水準に格差が存在し、その意味で社会的に不平等が問題になるとすれば、それは、各個人の直面する生涯を通ずる収入の格差を反映していると考えべきであろう。

ここで次の点に注意したい。第1に、所得格差の原因が何であるかを明確にする必要がある。たとえば、人的資本の能力格差を反映して、労働所得に格差が存在するために、結果として、年金拠出額、年金資産ストックあるいは年金給付所得に格差が存在することも考えられる。このケースも、労働所得格差、能力格差に対してどう課税すべきかが問題となる。

第2は、年金所得それ自体になんらかの格差を想定することが適切かどうかという点である。個人勘定の年金資産運用が行われるとしても、年金所得自体に能力の差を認めるのは、労働所得に能力の差を認めるよりも相対的に困難である。賃金率が能力の差を反映していると考えるのは、ある程度もってもらいしが、年金の運用収益率は、取引単位における制約はあるにせよ、個人間でほとんど共通と考えられる。したがって、年金所得を高額所得者がより多く得ているとしても、その理由が何かをより明確にしないで、垂直的公平の原則を適用するのは問題が大きいといえよう。

以上の議論は、人々の間での生涯にわたる効用水準格差、不平等格差に対して、課税によって是正するときには、遺産に対する相続税や労働能力あるいは労働所得に対する累進所得税を用いるべきであることを示唆している。年金所得は、生涯にわたる予算制約に表れないから、累進的な年金

所得税によって不公平を是正しようとしても、あまり有効とは言えない。

最適課税論の立場で、公平性の観点から、積立方式での年金課税において、累進的な年金所得税が望ましいのは次のようなときだろう。捕捉の面を考慮すると、納税者番号制度が実施されていない以上、特に金融資産に関する相続税は、容易に回避することができる。また、労働能力は、税務当局にとっては、観察不可能な指標である。したがって、相続税や労働能力に対する適正な課税は、なかなか現実には実施できないだろう。遺産、労働能力といった、所得格差をもたらす直接の対象に適正に課税できない次善の状況では、労働所得税とともに年金所得税を用いる必要が生じる。なぜなら、積立方式の年金を前提とする限り、遺産や労働能力の高い人には、労働所得とともに年金所得も多くなるからである。労働所得とともに年金所得にも累進的に課税することで、間接的に、不公平を是正できるのである。

したがって、課税原則の2大原則である効率性と公平性を同時に実現するには、それぞれの基準の達成に比較優位を持っている複数の課税方法をうまく組み合わせることが重要であろう。最善解を求める問題においては、公平性を実現するために、相続税や労働能力課税を活用すればよい。しかし、相続税や能力課税のような直接不平等を生み出す源泉に課税できない次善の世界では、労働所得税とともに年金所得税に累進的に課税する他はない。この場合、公平性の観点から、それぞれの税率構造は累進的にして、また、効率性の観点から、労働所得と年金所得を包括的に同じ所得として総合的に課税するのではなくて、労働所得税と年金所得税の相対的な累進税構造は、超過負担を小さくするように、それぞれ別個に設定すべきである。その場合でも、年金所得税の累進構造は、労働所得税の累進構造よりは、緩やかであるべきだろう。

おわりに

本論文は、年金課税のあり方を課税理論の基本

的な原則に対応させて整理した。年金課税のあり方は、年金方式として賦課方式と積立方式のどちらを前提とするかで、その姿も異なる。賦課方式を維持するのであれば、リスク分散機能が重要であるから、平均寿命を超える高齢者に対する極端な累進課税も正当化できる。また、年金給付のスリム化を年金課税で実質的に肩代わりすることにも、論理的な矛盾はない。しかし、積立方式に移行する場合には、年金所得への課税は長期的な視点が重要となる。この場合は、他の資産所得と同様に、年金所得には非課税にする方がもっともらしい。それでも、高齢化社会への移行期には年金所得への課税を強化することは、効率性の観点から正当化できる。世代内の格差は正については、年金課税の役割を限定的に捉えるべきであろう。

付 録

次のような無限期間モデルを想定しよう。ある代表的な家計は、以下の式で与えられる生涯効用を最大にするように、行動している。

$$(1) \quad U = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U(C_t, L - N_t)$$

ここで、 C は民間消費、 N は労働供給、 L は労働供給の存在量、 β は割引率である。分析を単純化するため、効用 U は消費 C と余暇 $L - N$ とで分離可能とする。彼(彼女)の予算制約式は、以下のようになる。

$$(2) \quad r_t(1 - t_r)K_t + w_t(1 - t_w)N_t \\ = C_t + K_{t+1} - K_t + B_{t+1} - (1 + r_t)B_t$$

ここで、 K は資本、 B は公債、 $\{w_t, r_t, t_w, t_r\}$ は外生的に与えられる賃金率、利子率、労働所得税率、資本所得税率の時間的な経路である。

生産関数 $F(K, N)$ を一次同次の新古典派的な関数とすると、企業の利潤極大化行動より、次の条件が成立する。

$$(3) \quad F_K = r$$

$$(4) \quad F_N = w$$

ここで、 $F_K(F_N)$ は資本(労働)の限界生産である。

最適課税問題は、以下の2式の制約のもとで(1)式を最大にすることである。

$$(5) \quad F(K_t, N_t) + K_t = C_t + G_t + K_{t+1}$$

$$(6) \quad \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [U_{1t}C_t - U_{2t}N_t] \\ = U_{10}[K_0 + F_{K0}(1 - t_{r0})K_0]$$

G は政府支出の外生的な経路であり、(5)式は生産可能条件、(6)式は効用最大化行動を前提とした家計の予算制約条件である。 $U_1(U_2)$ は消費(余暇)の限界効用である。

定常状態での資本所得、労働所得に対する最適な課税は、 C_t, N_t, K_{t+1} に関する最適条件式である以下の式から導出できる。

$$(7) \quad \beta^t U_{1t} + \phi \beta^t (U_{1t} + U_{11t}C_t) = \lambda_t$$

$$(8) \quad \beta^t U_{2t} + \phi \beta^t (U_{2t} - U_{22t}N_t) = \lambda_t F_{Nt}$$

$$(9) \quad \lambda_t = \lambda_{t+1}(1 + F_{Kt+1})$$

ここで、 ϕ は(6)式の乗数であり、 λ は(5)式の乗数である。政府の支出を調達するためには、攪乱的な課税が必要である($\phi > 0$)。

(7)(8)式より、定常状態では次式を得る。

$$(10) \quad (1 + \phi)U_2 - U_{22}N = F_N[(1 + \phi)U_1 + U_{11}C]$$

また、競争均衡の条件より、次式を得る。

$$(11) \quad w(1 - t_w) = \frac{U_2}{U_1}$$

(3)式と(11)式を(10)式に代入して、

$$(12) \quad (1 + \phi)U_1 t_w = -(U_{11}C + U_{22}N) > 0$$

この式は、定常状態での最適な労働所得税がプラスであることを意味する。

定常状態では、(7)式あるいは(8)式より、

$$(13) \quad \frac{1}{\beta} = \frac{\lambda_t}{\lambda_{t+1}}$$

も得られる。また、競争均衡では次式も成立している。

$$(14) \quad (1 - t_r)F_K = \frac{1}{\beta} - 1$$

したがって、(9)(13)(14)式から、次式を得る。

$$(15) \quad (1 - t_r)F_K = F_K$$

この式は、定常状態での資本所得に対する最適な税率が0であることを意味する。

参考文献

- 渋谷雅弘(1997)「公的年金の課税」『日税研論集』37。
 中里 実(1997)「社会保険料と年金制度」『日税研論集』37。
 水野忠恒(1997)「高齢化社会と年金税制」『日税研論集』37。
 厚生省年金局監修(1998)『年金白書—21世紀の年

- 金を「選択」する』, 社会保険研究所。
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz (1972), The structure of indirect taxation and economic efficiency, *Journal of Public Economics* 1, 97-119.
- Chamley, C. (1985) Efficient taxation in a stylized model of intertemporal general equilibrium, *International Economic Review* 26, 451-468.
- (1986) Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives, *Econometrica* 54, 607-622.
- Judd, K. (1985) Redistributive taxation in a simple foresight model, *Journal of Public Economics* 28, 59-83.
- Lucas, R. E. (1990) Supply-side economics: An analytical review, *Oxford Economic Papers* 42, 293-316.
- Ramsey, F. P. (1927) A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal* 37, 47-61.
- Roubini, N. and G. M. Milesi-Ferretti (1994) Optimal taxation of human and physical capital in endogenous growth models, *NBER working paper* no. 4882.
- (いほり・としひろ 東京大学教授)

年金改革と世代間再分配

八 田 達 夫
小 口 登 良
酒 本 和 加 子

現在日本の年金制度は大きな世代間不公平を生みだしている。日本の年金が賦課方式を採用していることがこの原因であることは、これまで幾たびとなく指摘されてきた。八田(1998)は、厚生年金を賦課方式から脱却する方法として、保険料を①保険として合理的な年金保険料部分と、②過去の大盤振舞の処理のための負担とに、区分経理することを提案した。小口(1998)は、国民年金を消費税によって賄う積み当て方式化の道筋を示した。

本稿は、八田(1998)の分析のエッセンスをよりわかりやすく説明するとともに次の点を補強することにある。

第一に、最終的な給付額を現状より1割切り下げ、保険料率を一律20%にすれば、GNP成長率2%、利子率3.5%の下では、GNPの1.47%の国庫負担を行うことによって、いずれは完全基金が達成されることを示す。なおGNP成長率が高ければ高いほど、又利子率が低ければ低いほど、必要国庫負担の対GNP比は下がる。

第二に、前論文では、積立方式への最終的な移行を論じたが、本論文では、積立方式への切り替えの効果を論ずる。

本稿の構成は次の通りである。

Iでは、高齢化前に年金積立を増強する改革案を示し、それを厚生省の5つの選択肢の中に位置づける。IIでは、政府の年金純債務を論じる。IIIでは、理論的に筋の通った改革案を提示する。最後のIVは結論である。

本研究のシミュレーション分析では、「大阪大学専修大学年金予測モデル(OSUモデル)97年

B版」を用いる。

I 賦課方式から完全積立方式へ

1. 世代間不公平

現在日本の年金制度は、世代間不公平を生み出した。

厚生年金を例にしてこのことを示そう。図1の2本の実線は、平均的サラリーマンの生涯受給率(生涯受給率の生涯賃金に対する比率)と生涯保険料率(生涯保険料支払い額の生涯賃金に対する比率)とを示している。横軸は、生まれ年である。

この図からわかるように、現在63歳である1935生まれのサラリーマンの生涯純受給(生涯受給と生涯保険料の差)は、生涯賃金の24.5%である。しかし高齢化時代の現役である2000年生まれの生涯純受給は、生涯賃金のマイナス13.8%である。前者にとって年金は「棚からボタモチ」だが、後者にとって年金は「持ち出し」である。損得なしの分かれ目は、2本の実線が交差する1960年生まれ、つまり現在38歳である。

2. 不公平の原因—賦課方式

このような年金の世代間不公平が起きる原因は、公的年金をファイナンスする方法にある。一般的にその代表的方法は2つある。

第1は、積立方式である¹⁾。これは、現役の人達が支払う保険料と、それが生み出す給付とが年金数理的に見合うように積立方式は、「自分のことは自分でやる」方式だから、世代間の再分配をもたらさない。

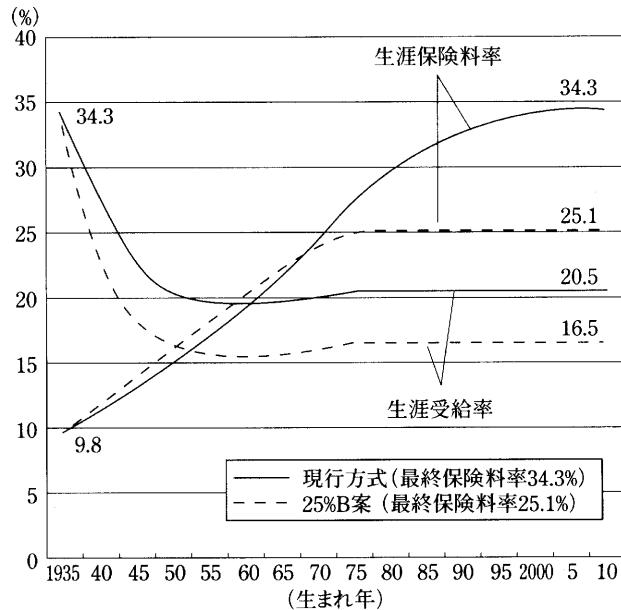


図1 現行方式と改革案の生涯保険料率と生涯受給率の比較

第2は、賦課方式である。これは、同時代の老人への給付を、同時代の勤労者の保険料を財源にして賄う仕組みである。この方式では、勤労者の支払う保険料は積み立てられず、そのまま同時代の退職者の給付として用いられる。高齢化時代には、現役世代に比べて退職世代の数が相対的に多いから、賦課方式の下では、現役世代の保険料負担が、現在よりも重くなる。

現在の日本の年金は、基本的に賦課方式で運用されている。つまり日本で賦課方式を採用していることが、高齢化時代に年金財政が逼迫する根本原因なのだ。

したがって、世代間の不公平を縮小する根本的な解決方法は、賦課方式に決別し、年金制度を積立方式に近づけることである。すなわち、図1の2つの実線をできるだけ一致させる改革である。以下では、その線にそった改革案を2つ示そう。

3. 25%B案

保険料率は、現在17.35%であるが、2025年には34.3%まで引き上げられる予定になっている。しかし積立方式に近づけるためには、現在の勤労

者の保険料を引き上げ、将来の勤労者の保険料を引き下げる必要がある。このため、保険料率の一律化を行う。すなわち、保険料率を前倒しし、現在から将来まで25.1%に一律化する。図1の右上がりの点線は、この改革を行った後の生涯保険料率を示している。保険料率の一律化は、若い世代の負担をめざましく軽減する²⁾。

次に、給付については、本稿で給付の基本改革と呼ぶ次の2つの改革の組合せを行う。

第1に、支給開始年齢の弾力化を行う。すなわち早期退職してもしなくても生涯受給額が同額になるように、早期退職者に対する厚生年金の報酬比例部分の支給率を引き下げる。

現行制度では、厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢は65歳である。しかし、60歳から64歳までの期間に退職しても、65歳で退職した場合と同じ額の年金を、65歳時点でもらえる。すなわち現行制度では、65歳より早くもらい始めても、それに対する代償を支払わなくてもすむ。

早期退職者の支給率を引き下げ、何歳で退職しても、厚生年金の報酬比例部分の生涯受給額は、65歳で退職した場合と同額になるようにする改

革を、支給開始年齢の弾力化という。この改革を行うと、現在の50代、60代の人への給付も節約できる。

第2に、2015年まで報酬比例部分のネット賃金スライド制を一時停止する。すなわち、2000年から2015年までの間、報酬比例部分の給付の引き上げは、物価スライドのみにする。

現行制度では、年金給付は、勤労世代のネット賃金(すなわち税や保険料をのぞいた手取り賃金)にスライドして引き上げられている。このスライド制を報酬比例部分に限って2015年まで中止し、その間は、物価スライドのみによって引き上げることにするのである³⁾。

図1の右下がりの点線は、これらの改革を行った後の生涯受給率を示している。

図1の実線の組合せと点線の組合せを比較すると、この改革案によって、世代間の不公平は大幅に減少している。このことは、生涯純受給率(=生涯受給率-生涯保険料率)を示している図3の実線と点線を比較すると一層はつきりする。

一方で、図2の点線は、この改革によって、年金基金の積立残高が21世紀初頭には、大幅に増

大していることを示している。早期に年金基金の積立をつくる改革が、世代間不公平を縮小するのである。

給付の基本改革と25.1%での一律保険料率の組合せを25%B案とよぶ。(なぜB案かはIの5

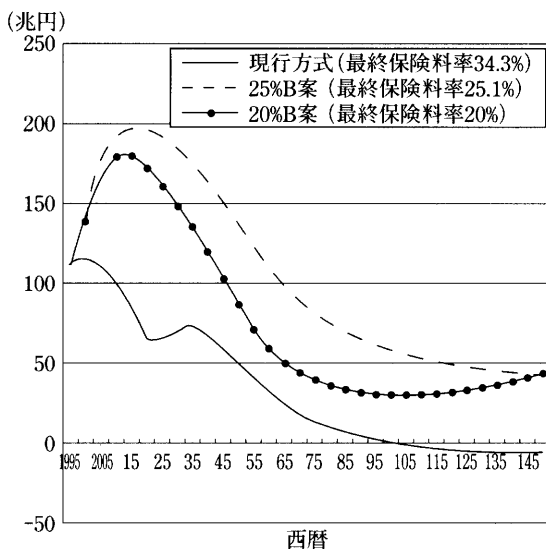


図2 厚生年金積立金

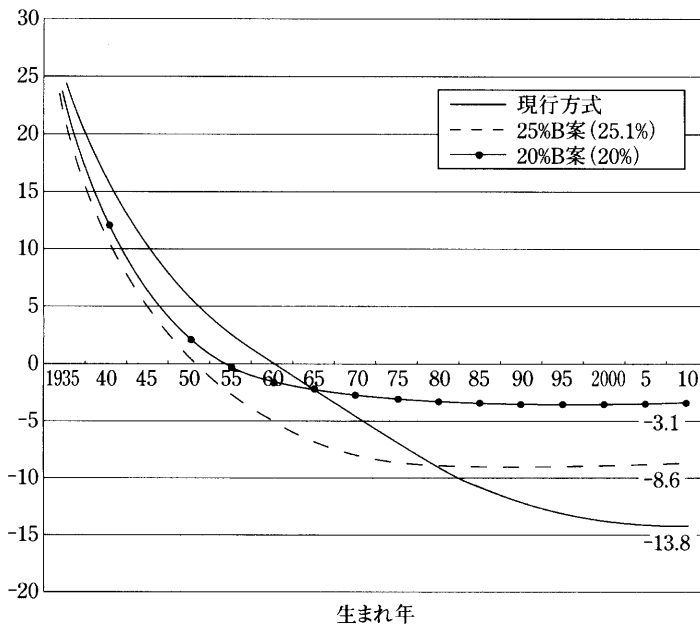


図3 政策変化後の純受給率の比較

で明らかになる。)

4. 20%B案

給付の基本改革を行うと同時に保険料率の20%での一律化を組み合わせた改革を20%B案という。この改革を行うと各生年ごとに年金制度自体が生む生涯受給率の絶対値は、図3の黒丸線が示すように大幅に0に近づき、最終の純受給率は、-3.1%に収まる。

ただし25%B案に比べて保険料収入が減るだけ、一般会計からの国庫負担による補填を行わなければならない。2150年に25%B案と等しい積立残高を持つように補填するとしよう。GNPの成長率が2%だとすると、GNPの1.8%を国庫負担しなければならない。これは1995年ベースで8.9兆円であり、現行の国庫負担より6.1兆円多い。このことが表1の列(7)に記されている。

なお図2の黒丸線は、20%B案の下での積立残高の動きを示している。

5. 厚生省の5つの選択肢

厚生省は、1998年版『年金白書』で5つの選択肢を示した。A案は現行通りである。B案とC案は、給付をそれぞれ1割と2割削減する案である。表1の列(2)は、厚生省のA、B、C案の最終給付削減率を示している。この場合、それぞ

れの最終代替率(年金受給額と現役の賃金額の比率)は、62%、55%、50%になる。表1の列(4)はこの代替率を示している。第(3)列は支給月額を示している。これらの各案は、保険料率を現在の予定通り引き上げ、給付の引き下げを最終保険料率の抑制に反映させるといものである。表1の列(5)は、それぞれの案の最終保険料率を示している。

ところで我々の「給付の基本改革」を行うと、最終給付は1割削減される。これは、厚生省のB案の削減率と同一である。「給付の基本改革」に加えて、ネット賃金スライドを2030年まで停止すると、最終給付は2割削減となり、厚生省のC案の削減率と同じになる。

したがって、25%B案と20%B案は、厚生省のB案の給付削減額に具体的な肉付けをし、保険料率の一律化を組み合わせた案だといえる。それがこれら改革案の名前の由来である。

II 年金純債務

1. 二重の負担

現在の賦課方式は、現在38歳以下の世代に、自分の受給を越えた保険料負担——すなわち、二重の負担——を強いている。

図1から明らかなように、現行制度のもとでは、

表1 厚生省のA案・B案・C案

(1) 案名	(2) 最終給付 削減率	(3) 支給月額	(4) 最終 代替率	(5) 厚生省案 最終保険料率	(6) 2150年に完全積立 を達成する 一律保険料率	(7) 20%一律保険料率下で 2150年完全積立 達成に必要な 国庫負担の対GNP比 (GNP成長率:2%)	(8) 20%一律保険料率下で 2150年完全積立 達成に必要な 国庫負担の対GNP比 (GNP成長率:3.5%)
(A案)	0%	23万円	62%	34.3% (26.4%)	30.7% (23.6%)		
(B案)	10%	20.7万円	55%	30% (23%)	「25%B案」 25.1% (19.8%)	「20%B案」 1.8% (8.9兆円)	1.1%→0.4% (5.2兆円→2兆円)
(C案)	20%	18.6万円	50%	26% (20%)	23.1% (17.8%)	1.4% (7.0兆円)	0.8%→0.3% (4.1兆円→1.6兆円)

注: (5), (6)のカッコ内の数字は、ボーナスを含む年収から徴収する場合の保険料率。

(8)の→の後の数字は2080年以降の国庫負担。

若い世代の生涯保険料率(34.3%)は、彼らの生涯受給率(20.5%)より高い。この生涯受給率は、積立方式であったのならば、若い世代が払うべき保険料率となる。結局はこの差(13.8%)が、現在の制度のもとで彼らが父や祖父の世代に対するツケの支払のために貢ぐ二重の負担である。これは次のように書ける。

$$\begin{aligned} \text{現行制度：} 34.3\% &= 20.5\% \\ & \quad \text{〔現実の保険料率〕} \quad \text{〔積立方式の保険料率〕} \\ & \quad + 13.8\% \\ & \quad \quad \text{〔ツケの支払〕} \\ & \quad \quad \quad (1) \end{aligned}$$

一方、25%B案による改革を行うと、現行制度に比べて二重負担が減少する。まず2150年以降は、完全積立方式になるから、二重の負担は0になる。しかし、それ以前に生涯を終える人にとっても、この改革によって二重の負担は減少する。例えば、1975年以降生まれ世代の受給率は16.5%である。これは、彼らが払う25.1%の一律保険料率を8.6(=25.1-16.5)%下回っている。これが他人に押しつけられたツケを負担する部分だといえよう。したがって、彼らが支払う保険料率は次のように分割できる。

$$\begin{aligned} 25\% \text{ B案：} 25.1\% &= 16.5\% \\ & \quad \text{〔現実の保険料率〕} \quad \text{〔積立方式の保険料率〕} \\ & \quad + 8.6\% \\ & \quad \quad \text{〔ツケの支払い〕} \\ & \quad \quad \quad (2) \end{aligned}$$

この式は、25%B案の保険料率を、積立方式に基づく部分と、過去の大盤振舞に対するツケの支払い部分との2つに区分している。

式(1)(2)では、保険料のうち、過去の大盤振舞によるツケの支払部分を区分経理して示した。しかし「過去の大盤振舞のツケ」とは、具体的には何なのだろうか。

過去および現在の退職世代の被保険者に対して、保険料を超えた額の給付が支払われてきた。また現在の勤労世代の人々に対しても、彼らがこれまで払ってきた保険料に対して、それを超えた額の給付をすることを、社会はすでにコミットしてしまった。したがって今では、3種類のツケが残さ

れている。

- ① 死亡したものが払わないまま残したツケ
- ② 退職したものが残す予定のツケ
- ③ 現役のものがすでに発生させたツケ

過去の大盤振舞のツケは、これらの3つのツケの現在価値の総計である。

2. 完全積立方式

過去の大盤振舞のツケを算定するには、完全基金と完全積立方式という概念が役立つ。

もし年金制度設立の当初から積立方式を続けてきたのであったならば、現在時点で存在するであろう積立金を完全基金という。図4の太実線と太点線は、それぞれ現行制度のもとでの①現実の積立残高と②完全基金の動きとを示している。両曲線は、少なくとも2150年までは一致していない⁴⁾。

単に保険料と受給額がマッチする年金の仕組みを積立方式と呼んだが、さらに完全基金を持つ積立方式を、完全積立方式と呼ぶ。

これまで賦課方式であった年金制度において、保険料率を改定して、将来もらう給付に(年金数理的にみて)等しくすれば、その瞬間に年金は積立方式になる。しかし完全積立方式にはならない。積立額が、完全基金には足りないからである。

厚生省のB案の改革のもとでは、保険料率は、積立方式に基づいたものより高いので、積立方式にはならない。しかし、この改革の下では、2080年に完全基金が達成される。(C.D案の下でも2080年~95年の間に完全基金が達成される。)つまりこの年以降に、保険料率を生生涯受給率と等しいレベルまで下げ積立方式にすれば、完全積立方式に切り替えることができる。すなわち、最終保険料率を30%のかわりに16.5%にすることができる。

実は、25%B案の改革の下でも2150年に完全基金が達成される。図4の細実線と点線は、25%B案のもとでの①現実の積立残高と②完全基金の動きとを示している。それらの二本の曲線は2150年に一致している⁵⁾。なお図には示していないが、20%B案も、GNPの1.8%の国庫負担の

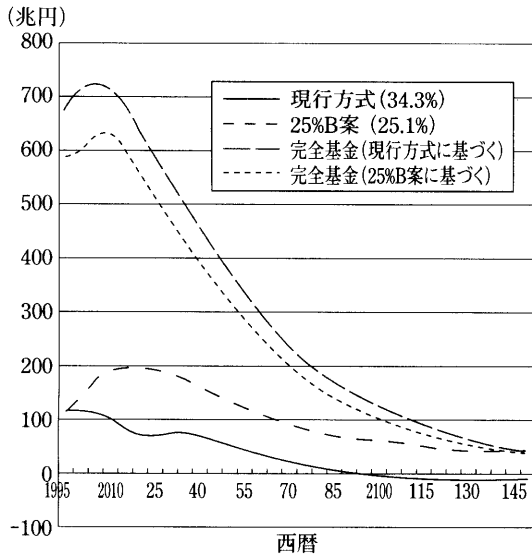


図4 厚生年金積立金(実質賃金上昇率2%, 実質利率3.5%)

下では、2150年に完全基金を達成する。

このように、日本の年金制度を完全積立方式に移行することは、現実的に可能なのである。厚生省のB案は、その最終保険料率が30%という高率の故に人気がないが、この保険料率は、不必要に高すぎることがわかる2080年以降は、完全積立方式の下で必要とされる保険料の倍の保険料を取る案である。我々の25%B案あるいは20%B案で全く同額の給付を行い、かつ最終的に積立方式に移行することが可能である。

3. 年金純債務

完全基金の残高と現実の積立金の残高の差を、政府の年金純債務という。直感的に明らかなように、「過去の大盤振舞のツケ」は、「政府の年金純債務」に等しい⁷⁾。

図4の完全基金の線と現実の積立金残高の線の垂直距離が、政府の年金純債務を示している。この図は、25%B案では2150年に年金純債務が0になることを明らかに示している。したがって、(2)式右辺のツケの支払い部分は、2150年にツケの元利合計を完済する額である。さらに表1の列(6)は、A, B, Cの各案の給付削減の下で、

2150年に完全積立を達成する一律保険料率を示している⁷⁾。

表1の列(7), (8)は、20%の一律保険料の下で2150年に完全基金を達成するために必要な年々の国庫負担を示している。

III 理論的に筋の通った改革案—政府の年金純債務をどう解消するか

政府の年金純債務は、年金を通じた過去の大盤振舞へのツケだから、戦債のようなものである。したがって、元来ならば、これからの被保険者のみが、しかも賃金に比例する形で、負担すべき筋合いではない。累進的な所得税を財源にした長期にわたる国庫負担によって、処理すべきものである。

以下では、①保険料と給付との関係自体は積立方式にし、②過去のツケの支払いは一般会計からの補填にまかせることにする年金改革を詳しく説明しよう。

1. 積立方式への切り替え

まず、年金制度を積立方式にするためには具体的に、次の改革を行う。

(1) 現在までの保険料支払いに対応して予定されている給付予定額は、そのまま給付する。(この給付額は、必ずしも年金数理的に見合っていないが、それには目をつぶる。)さらに、過去に遡及した保険料の増額もしない。例えばその残り少ない勤労期間に、現在55歳の人に今までの保険料の支払い不足のツケを、すべて払ってもらう要求はしない。

(2) ただし、これから支払う保険料については、「保険料と、それが生み出す給付とが年金数理的に見合う」ように、保険料率を定める。すなわち、これから支払う保険料の積立を市場利率で運用した結果生まれる利子と元金の合計が、これから支払う保険料に対応した給付の総額と年金数理的に等しくなるように保険料率を定める。

本稿では、この改革によって得られる年金制度を積立方式と呼び、この改革自体を積立方式への

表2 積立方式への切り替え案

(1) 案名	(2) 最終代替率	(3) 区分経理		
		(a) 積立方式 下での 最終保険料率	(b) 積立方式の保険料率下で 2150年完全積立 達成に必要な 国庫負担の対GNP比 (GNP成長率:2%)	(c) 積立方式の保険料率下で 2150年完全積立 達成に必要な 国庫負担の対GNP比 (GNP成長率:3.5%)
(A案)	62%			
(B案)	55%	16.5% (%)	2.3% (11.4兆円)	1.5%→0.4% (7.2兆円→2兆円)
(C案)	50%	15.4% (%)	2.2% (11兆円)	1.5%→0.3% (7.4兆円→1.5兆円)

注：(a)のカッコ内の数字は、ボーナスを含む年取から徴収する場合の保険料率。

(c)のカッコ内の→の後の数字は、2080年以降の国庫負担額。

切り替えと呼ぶ⁹⁾。例えば、給付の基本改革を行ったうえで、各世代がこれから支払う保険料率を、図1の右下がり点線で示されたそれぞれの世代の生涯受給率と等しくすれば、給付の基本改革に対応した積立方式の年金に切り替えたことになる。この場合、40年生まれの保険料率は20%、45年生まれば18%、最終保険料率は16.5%となる⁹⁾。

2. 政府の年金純債務の国庫負担による解消

年金制度を積み立て方式に切り替えただけでは、年金純債務が膨張し続ける。このことを示すために次の2つの年金制度FとPを比較しよう。年金制度Fと年金制度Pの給付計画は、従来も今後も全く同一であるとしよう。但し、年金制度Fは、制度発足当時から積み立て方式で運営してきた完全積立方式である。一方、年金制度Pは、長年賦課方式で保険料を徴収してきた後で、最近になって積立方式に切り替えたとする。したがって、制度Pには、積立はほとんどない。

制度FとPとでは、それぞれの基金に入ってくる保険料収入も、基金から支払われる給付も、同じ額である。では、国庫負担をしなくても、すべてが万々歳かというそうではない。積立金が生み出す利子収入が異なる。最近遅まきながら保

険料率を積立方式に直した制度Pでは、積立金が入ってくる利子が完全基金が生む利子より少ない。したがって、制度Pをずっと続けていくと、完全基金と現実の積立金の残高の差は、ますます大きくなってしまふ。将来完全積立を達成するためには、この差を縮小するために穴埋めをする必要がある。

年金の保険料率が積立方式に基づいて設定されている場合、年金純債務を縮小するのは、国庫負担の役割である。国庫負担によって年金純債務を縮小する基本的な方法は、年金純債務への利子プラス・アルファを一般会計から補填し、次第に債務の絶対額を減らすことである。つまり、①積立方式の保険料率を設定し、②一般会計からの補填とを併用することである。

この純債務縮小過程では、年金保険料負担と国庫負担との役割分担がはっきりする。すなわち、年金保険料は、市場収益率に基づいて、あくまで自分のために支払うものである。したがって、再分配は含まれない。一方で、国庫負担のほうは、過去に大盤振舞したことによって生じた負債への利子負担と元金返済である。それは、前に述べたように、戦債の償還と同じようなものだから、累

進的な所得税で賄えばよい。

3. 国庫負担を伴う改革案

例として、給付の基本改革案をとり、保険料率を積立方式にするとしよう。保険料率を図1の点線の生涯受給率と等しくするのである。

その場合、2150年に完全基金を達成するのに必要な国庫負担の対GNP比を表2が示している。この表の3(b)列によれば、GNPの成長率が2%であるなら¹⁰⁾、GNPの2.3%を毎年国庫負担すれば2150年に完全積立を実現できる。これは、1995年価格では11.4兆円にあたる。(同年の厚生年金の基礎年金部分に対する国庫負担より8.6兆円多い額である。)

さらにGNPの成長率が3.5%であるならば、7.2兆円以上の国庫負担(現状より3.4兆円増し)をすれば2150年に完全積立が達成できる。表2の(3).c)列が示しているとおりで¹¹⁾。

想定している利率が3.5%ではなく、それより低ければ保険料率は高くなるが、国庫負担はさらに下がる。

こうして、給付の基本改革案のもとで保険料率を積立方式にした場合に、2150年における完全積立達成までにどれだけ国庫負担が必要かがわかる。この分割も、もともとの保険料率のもう1つの区分経理と見なせる。

さらに、最終代替案を50%にして、2150年に完全積立を達成する改革案についても、区分経理した場合の保険料率と必要国庫負担額が表2の最終行に示されている。

4. 経済成長と国庫負担軽減

これまでの分析では、2150年に年金純債務を0にする改革案を検討し必要国庫負担額を算定した。しかし実際には、年金純債務を0にする必要はない。利子だけ返済していても年金純債務の膨張を妨げる。さらに言えば、年金純債務残高のGNPに対する割合が、現状以上に増えないようにすればよい。より豊かな国は、豊かさに応じて大きな債務を抱えることができるからである。したがって、国の年金純債務の対GNP比率が現在

より上昇しないように、一般会計から債務の利子の一部を長期にわたって負担すればすむ。

そのためには、一般会計からどれだけの国庫負担が必要なのだろうか。

積立方式ではあるが、完全積立方式ではない年金制度を考えよう。すなわち、これから支払われる保険料と受け取る給付の間は、年金数的に結ばれているが、積立残高は、完全基金より低く、年金純債務が存在しているとする。

その場合に国庫負担がなければ、純債務は利率に等しい成長率で成長する。一方でGNPは、もちろんGNP成長率で成長する。したがって、もし利率がたまたまGNP成長率と等しいならば、純債務とGNPとは、同じ成長率で成長する。結局この場合、一般会計から利子負担を1銭もしくはなくても、純債務の対GNP比率は一定のまま保たれる¹²⁾。

したがって、GNP成長率と利率が等しい場合には、国庫負担によって多少なりとも純債務の利子補填をすれば、純債務の対GNP比は、次第に減り続け、最終的には、いずれかの年に完全積立が実現できる。

仮にGNP成長率のほうが利率より低いならば、純債務はGNPより早く成長してしまう。しかしこの場合も、利率とGNP成長率の差と純債務との積を国庫から補填すれば、純債務の対GNP比は増大しない。すなわち長期的な健全財政のためには、年金純債務に対する利子そのものを国庫負担する必要はなく、利率が成長率を超える分と純債務との積を国庫負担すればすむ。

給付の基本改革案のもとで、もしGNP成長率が2%であるならば、国庫負担をGNPの1.47%(1995年で7.2兆円)以上にすれば、いずれかの年に完全積立が実現できる¹³⁾。現在の厚生年金に対する国庫負担である2.8兆円を4.4兆円上回る額である。保険料率を積立方式にする場合を再び考えよう。利率3.5%のもとでは、もしGNP成長率が3.5%であるならば、国庫負担をほんの少しでも毎年続ければ、いずれの年にか年金純債務を解消できる。

5. 20%B案に必要な国庫負担

ところで、積立方式の下での保険料率は、20%より低いから、仮に保険料率を一律20%にすれば、上の国庫負担よりさらに低い負担で、いずれかの年に完全積立が実現できることがわかる。すなわち、20%B案の給付と保険料の下では、年7.2兆円より少ない額の国庫負担で完全積立にできる。

IV 結 論

年金の世代間戦争を防ぐ唯一の方法は、賦課方式に決別して積立方式に近づける改革を行うことである。すなわち、自分の世代の老後の年金の原資は、自分達が若い時に積み立てる制度に直すことである。本稿では、この改革が、実現可能であることを具体例を用いて示した。特に、厚生案の5つの選択肢のうちのA案を除くすべての案は、2080年から95年の間に完全積立方式に移行する案であることを明らかにした上で、厚生省のB案を多少修正すれば、将来完全積立が実現するだけでなく、二重の負担が大幅に軽減されることを示した。

具体的には、給付を1割減らした上で、保険料率を一律20%にすることによって、国庫負担をGNPの1.47%行えばGNPの成長率2%、利子率3.5%の下では、いずれ完全積立が実現できることが示された。GNPの成長率が高ければ高いほど又利子率が低ければ低いほど、この必要国庫負担は減少する。理論的には、この改革は積立方式への切り替えの近似と見なすことができる。

積立方式への移行は、現在40歳以上の世代の純負担を大きくする。しかしそれは、将来の年金制度の存続を確実にするから、この世代にとっても必要不可欠な改革だと言えよう。

注

- 1) これを八田(1990, 1993, 1994)は「市場収益率方式」、八田(1997)は「年金数理的にフェアな方式」、Hatta・Oguchi(1992)は、actuarially fair methodと呼んできた。なお、これを田近栄治・金子能宏(1996)氏は「フェアな年金シス

テム」と呼んでいる。

- 2) ただし実線との差が示すように、この改革は、現在50歳代～60歳代の負担をあまり増やさない。彼らがこれから保険料を払う期間が短いからである。
- 3) 本稿で「ネット賃金スライド制の一時停止」と呼ぶ改革のもとでは、停止期間中はどの世代も実質給付が固定される。それに対して、厚生省年金局(1998)は、将来まで年金裁定時の受給額には、ネット賃金スライドを適用するが、年金裁定後の実質給付は一定とする案を示している。つまり、各世代が受給し始めるときの額は、ネット賃金スライドで変化する。しかしいったん受給すると、生涯の間、実質で裁定された額を受け取ることになる。ただし、どちらの方式をとっても世代間再分配に与える効果に大きな違いはない。
- 4) 算出の方法論について詳しくは、八田・小口(1993)およびHatta and Oguchi(1997)、八田・小口・酒本(1998, 付論A)を参照。厚生省の完全基金の推定値は、我々の値より格段に近い。その推定理由については、八田・小口・酒本(1998, 付論A)参照。
- 5) 2150年を目標とした理由は次のとおりである。国立社会保障・人口問題研究所(1997)は、2100年までの出生者数を予測している。したがって、2150年の受給者数はすべてこの人口予測に基づいて推計できる。しかし、2165年を目標値にすると、そのときの受給者数は、モデルによる2100年以降の出生者数の予測に依存することになる。このため、切りのよい2150年とした。
- 6) 八田・小口・酒本(1998, 付論B)では、この等式を証明している。
- 7) この場合の国庫負担は現行のままである。
- 8) 保険料率や給付率を改定して「各世代が年金に関して損得無し」にする年金制度改革には、2つの方法が考えられる。第一は、各世代の生涯保険料率を生涯受給率に直ちに等しくする改革である。第二は、各世代がこれから払う保険料を生涯受給率に等しくする改革である。
- 第一の改革では、もう現在55歳の人にまで、その残り少ない勤労期間に、今までの格安保険料の落とし前を全て付けてもらうことになる。つまり、積立方式の観点から見た保険料不足分を過去に遡及して支払ってもらうことになる。一方第二の改革では、今までの格安の保険料支払いによって得した部分はそのままにする。つまり、過去に遡って保険料不足を追徴しない。その代わりにこれから支払う保険料は、それが生み出す給付とが年金数理的に見合うようになるように、改革をすることになる。これが積立方式への切り替えである。この場合、過去の保険料不足分は、国の年金純債務の一部となる。

(すなわち、国の年金純債務は、退職世代への給付支払債務と現役世代の過去の保険料不足の総計から成り立っている。)

- 9) このように保険料率を設定すると、保険料率が減少することによって、保険料率のみを差し引いた手取り賃金が増加する。このためネット賃金スライド制を通じて、年金給付額も現状より増加することになる。したがって、代替率が目標としている水準を上回ってしまう。代替率を目標水準に等しくするためには、各世代の保険料率を図1の右下の点線よりは上に設定する必要がある。ただし保険料率を引き下げた分、他の税を引き上げて財政補填するから、税と保険料の両方を差し引いた手取り賃金は、平均的には、25%B案の場合と等しくなる。したがって本稿ではこのことの調整は行っていない。
- 積立方式に切り替える場合には、保険料率を世代ごとに変えなければならない。保険料率を世代間で一律にするという制度的な制約のもとでは、積立方式への切り替えはできない。ただし将来世代の一律化した生涯受給率に等しく保険料率を一律化する改革を行うと、いずれは積立方式の年金制度が実現する。このようにして将来、積立方式が実現する改革を積立方式への移行と呼ぶ。切り替えと移行では、数値的な効果にほとんど差がないことがわかった。純給付の大きな世代の多くがすでに退職してしまっているからである。なお、積立方式への切り替えは、完全積立方式への切り替えとは、まったく異なることに注意せよ。
- 10) GNP成長率を正確に予測することは不可能である。厚生省は現在賃金率の成長率は2%であると想定している。過去日本の経験では長期的にみてGNPは賃金率の1.5倍のスピードで成長した。したがって2%の賃金成長率をGNPの成長率に換算すると3.5%になる。これは、厚生省が想定した利子率(3.5%)と等しい。
- 11) 案は、GNPの1.5%より低い一律の国庫負担で2150年に完全積立が実現できるが、途中で基金が負になるため、その期間国債を発行する必要がある。2050年まで1.5%でいけば、その後は0.4%まで落としても、残高がマイナスにならない。
- 12) このため、厚生年金の基礎年金部分に対して現在行っている国庫負担は不要になる。
- 13) 年金純債務の対GNP比を一定にするには、年金純債務482兆円の1.5%、すなわちGNP493兆円の1.47%の国庫負担があればすみ、

これは1995年価格では、7.2兆円にあたるからである。

参考文献

- 小口登良(1998)「基礎年金の財源と受給および負担の世代間格差」『社会保険改革』, 日本経済新聞社。
- 厚生省年金局監修(1998)『平成9年度年金白書—21世紀の年金を「選択」する』, 社会保険研究所。
- 国立社会保障・人口問題研究所(1997)『日本の将来推計人口(平成9年1月推計)』。
- 田近栄治・金子能宏(1996)『年金の経済分析: 保険の視点』, 東洋経済新報社。
- 八田達夫(1988)『直接税改革』, 日本経済新聞社。
- (1990)「年金改革—市場収益率方式への移行」『日本の政治経済システム』現代経済研究グループ編, 日本経済新聞社。シリーズ現代経済研究1, 11月, 103-140頁。
- (1993)「公的年金の市場収益率方式への移行」『分配構造の変化と分配システムの総合的研究・下巻第4章』No. 46, 日本労働研究機構, 11月, 81-106頁。
- (1994)『消費税はやはりいらぬ』, 東洋経済新報社。
- (1997)「年金改革」大阪大学教授グループ著, 『日本経済のこれから』, 有斐閣。
- (1998)「厚生年金の積立方式への移行」『社会保険改革』, 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。
- Tatsuo Hatta and Noriyoshi Oguchi (1992) “Changing the Japanese Social Security System From Pay-As You-Go to Actuarially Fair”, in David Wise ed., *Topics in the Economics of Aging*, University of Chicago Press.
- (1997) “The Net Pension Debt of the Japanese Government”, in M. Hurd and N. Yashiro eds. *The Economic Effects of Aging in the United States and Japan*, University of Chicago Press, pp. 333-351.
- Joseph E. Stiglitz (1986) “Economics of the Public Sector”.
- 「年金改革と世代間再分配」ISER Discussion Paper, 1998.
- (はった・たつお 大阪大学教授)
(おぐち・のりよし 専修大学教授)
(さかもと・わかこ 大阪大学経済学部学生)

日本の年金改革

——「国民共通の基礎年金」と「基礎年金を超える年金の民営化」——

田 近 栄 治

I 日本の年金問題とは何か

本稿の目的は、日本の年金問題を政策的な観点から論じることである。日本の年金をめぐるすでに多くの研究がなされ、人口の高齢化の年金財政の及ぼす効果、負担と給付に関する世代間の不平等など、問題点は繰り返し指摘されてきた（八田・八代編，1998，八代他，1997，田近他，1996など）。また，1994年の「年金再計算」（厚生省によるほぼ5年おきの年金政策の検討と提言）では，部分年金とネット所得スライドが打ち出され，60歳から64歳までの間は，年金給付は報酬比例部分に限定され，給付の算定にあたっては，現役時代の給与に税・社会保険料を除いたネット所得スライドが適用されることになった。このような改革をつうじて，年金の負担は増えるもの，給付は減るものという，年金制度に対するあきらめのような気持ちが，国民の間に形成されている。

こうしたなかで，1999年の改革が進められようとしているが，ここでもっとも大切なのは，日本の年金問題のなかで抜本的な改革の迫られているものは何かを明らかにし，国民に訴えることであろう。公的負担をどこまで求め，老後の所得保障においてどこから個人の責任とするのか。負担のない公的給付はないと同時に，公的負担の歯止めを明確にすることが，今もっとも求められているのではないだろうか。

こうした観点から，本稿では，二つの抜本改革を提唱する。すなわち，基礎年金を真に国民共通の公的年金とすること，および基礎年金を超える

年金を民営化（積立年金化）することである。これらをわが国の年金改革のもっとも重要な問題として取り上げ，その実現に向けた検討を行いたい。

以下IIでは，この二つの抜本改革がなぜ必要となったのかを明らかにする。そして，厚生省の資料を通じて，これまでのわが国の年金政策の考え方を検討する。そこで強調されている，「世代間扶養」や「公的年金は若い世代にとっても損ではないこと」¹⁾が，どれほど適切か検討する。IIIでは，現行の基礎年金の検討を通じて，国民に共通の基礎年金とは何かについて考える。IVでは，年金民営化，すなわち，賦課方式から積立方式への移行がなぜ必要かについて検討する。ここでは，1997年1月に提出されたアメリカの「年金勧告委員会」（Social Security Advisory Council）の報告書を通じて，年金民営化の具体的な進め方についてふれる。最終節では，本稿を通じて浮かび上がる社会保障における公私の役割分担について振り返る。

II 日本の年金政策——「公」中心の考え方

1. 保険料負担の急増

日本の年金問題は，高い給付と人口高齢化のなかで，現役労働者や後代世代の負担の急増となって現れている。すでにわが国の公的年金は，実質的に賦課方式となっているが，そのもとでは，保険料負担は年金の給付水準と人口の高齢化によって決定される。

今，現役の労働者の賃金を w ，その数を P_Y ，年金保険料率を θ として，年金の給付額の賃金

に対する割合を α 、年金受給者数を P_0 とする。この時、毎年の保険料徴収額と年金給付額は等しいので、

$$\theta w P_Y = \alpha w P_0$$

という関係が成立する。これより保険料率は、

$$\theta = \alpha \frac{P_0}{P_Y}$$

となる。すなわち、年金保険料率は、年金給付額の賃金に対する割合（以下、代替率）と年金受給者数と現役労働者数の割合（以下、成熟度）の積となる。

わが国の被用者年金では、40年加入で代替率はほぼ0.7である。一方、年金受給者と現役労働者の比率である年金制度の成熟度は、厚生年金で現在ほぼ0.25であるが、今後0.6程度にまで増える。また、年金受給者には遺族年金の受給者もいるので、実質的な成熟度はさらに高くなり、田近らの推計では、2040年頃には1を超える²⁾。

このように高い年金給付と人口の高齢化のなかで、わが国の年金の保険料は、きわめて高い水準になる。もし完全な賦課方式を続けられれば、70%もの高さに達する。これを回避するには、代替率の引き下げや、保険料率を早く引き上げるなどの対策が必要であるが、そうした対策が講じられた1994年の再計算結果によっても、保険料率は、30%に達すると予想されている（この水準はさらに引き上げられ、後述の厚生省、「年金改革5つの選択肢」1997年では、34.3%となっている。）

このようにわが国の年金は、現役世代や後代世代に膨大な負担をしいることになり、世代間の大きな不平等が生じる。また、労働者個人にとっては、高い保険料は賃金への課税と同様に感じられるので、労働供給や労働意欲にマイナスの効果を及ぼす。さらに、公的年金の保険料は課税所得を算定する場合、全額、社会保険料として控除されるため、所得税の課税ベースが侵食され、それにとともに所得税率の引き下げが困難となるという問題も生じる。

賦課方式年金では、このほか、貯蓄へのネガティブな効果が指摘されている。これまでわが国の家計の貯蓄率は高かったこと、またとくに現在の

ような不況期では、消費の増加が求められているなどの理由で、賦課方式年金と貯蓄の関係は、わが国では問題視されていないが、高齢化がさらに進んだ段階で、無視できない問題となる可能性がある。この点は、年金の引き起こす潜在的な問題として、長期的な観点から注意を続ける必要がある。

2. 厚生省の年金政策

このように世界に類をみない、年金の高い給付水準と高齢化のなかで、その負担は後代世代にしわ寄せされていくが、そうした事態を厚生省はどのようにとらえているのだろうか。1994年の再計算の報告書である『年金と財政』では、公的年金と私的年金の役割についてふれ、そのなかで、「長期にわたる老後生活の支柱としては、世代間扶養の仕組みに基づいた公的年金が好ましいと考えられる」（249ページ）とし、公中心の年金政策を唱えている。

公的年金と私的年金に関する厚生省の考え方は、表1に示された通りである。ここでのポイントは二つあると思われる。まず、公的年金は賦課方式により、世代間扶養（後代世代の負担）を通じて、物価スライドや給付の改訂（標準報酬の再評価）を行うことができる。それによって、「国民生活水準の向上に対応した年金額が支払われる」。第2に、給付に対する国庫補助、税制上の優遇措置、および事務費の国庫負担などを通じて、私的年金より有利である。

この二つの論拠によって、後代世代に過大な負担をしいているわが国の年金制度を正当化することができるのであろうか。第1の給付の水準であるが、受給サイドに立てば、給付額ができるだけ高く、インフレや国民生活の向上に対応している方がいい。しかし、その結果が30%を超える保険料となっているなかで、後代世代の負担を抜きにした、賦課方式による公的年金を謳っても無意味ではないだろうか。

第2の、公的年金には各種の補助金があるので、私的年金より有利であるという議論は、厚生行政の奢り以外のなにものでもない。また、国民の側

表1 公的年金と私的年金の違い

	公 的 年 金	私 的 年 金
役 割	老後生活の支柱となるに足る保障	老後生活を個性豊かに生きるための補完的役割
仕 組 み	終身年金であり、世代間扶養の仕組みのもとに、完全自動物価スライド制・標準報酬の再評価制により、 <u>国民の生活水準の向上に対応した年金額が支払われる</u>	本人が払い込んだ保険料に運用利息を加えたものを原資として給付し、基本的に給付は契約時の額で固定される ↓ 物価や賃金が上昇しても、年金額は変わらない。(例、オイルショック時の急激な物価上昇) ↓ このため、老後生活の所得保障を私的年金に全面的に依存することは困難
給付に対する国庫負担	基礎年金の1/3が国庫負担	なし
税制上の優遇措置	給付面…公的年金等控除 負担面…社会保険料控除(限度額なし)	公的年金等控除がない 個人年金保険料控除(限度額年5万円)
事 務 費	全額国庫負担	掛金の一部を事務費に充当するので、事務費分は給付に反映しない

出所) 厚生省(1995),『年金と財政』。

に立てば、その補助金はしよせん、自分達が負担しているのではないかということになる。

したがって、現在のわが国の公的年金を是とする厚生省の議論には、根拠を見出すことはできない。さらに問題なのは、負担と給付の関係に関して、「公的年金は若い世代にとっても損ではない³⁾」としていることである。

厚生省は、1994年において0歳から70歳までの男子を考え、20歳で厚生年金に加入して、その後は平均的な標準報酬を得るケースを想定する。その他、妻帯を仮定し、夫と妻の年齢差を3歳とするなどの仮定をおく。推計の結果、たとえ1994年に0歳の場合であっても、生涯にわたる給付と保険料の比率は、1.9であり、「損ではない」と言うのである。同様の推計が、1996年度の『経済白書』でもなされていて、そこでは、負担が給付を超える結果となっているが、厚生省推計の問題は、「保険料は本人負担分であり、社会保険料控除を考慮した実質的な負担額」(推計結果の脚注2:厚生省,1995,『年金と財政』)とし

ている点である。

すなわち、厚生年金の保険料の半分は企業が払うので、本人負担ではないとされるのである。企業にとっては、年金保険料部分であろうと、なかろうと、被用者への支払いには変りはない。したがって、年金保険料の部分だけ、追加的に労働者に払うことはないと仮定するほうが現実的であろう。とすれば、企業の払った保険料は、そうでなければその部分を個人がひとまず賃金として受け取り、そこから個人が払ったであろう額と等しいと考えるべきである。すなわち、保険料は全額、本人負担であると考えべきである。

また、厚生省の推計では、厚生年金の保険料は、社会保険控除となっているので、それにともない所得税の負担が軽減されているとして、保険料の15%を減額している。これもまた、厚生行政から見た場合であり、この減額部分は消費税などの他の税金で取られているかもしれない。したがって、年金の負担計算では、社会保険の控除にとまなう節税額を保険料負担から引くべきではない。その

ほか、重要な点は、基礎年金の給付の3分の1は、国庫補助であることである。この部分を国からもらったものと考えるサラリーマンはいないであろう。自分の右のポケットから左のポケットにお金を移して、儲かったと考えることがないのと同じである。したがって、基礎年金の3分の1は、年金給付のなかから除くべきであろう。

このような修正を加えると、1959年生まれまでの世代で給付と負担の比率は1を超え、それより後の世代では、負担が給付を超える。これはまた、ほぼ前掲の『経済白書』の結果と一致する。また、ここでは、被扶養配偶者を持つ男子をだけを取り上げているが、単身の場合には、1949年生まれ以降の世代で負担が給付を超える⁴⁾。

このように、重要な仮定は脚注においただけで、「公的年金は若い世代にとっても損ではない」という厚生省の主張は、ミスリーディングである。この結論にしたがって、わが国の年金政策が立案されるようなことがあってはならない。

3. 「5つの選択肢」

さて、公中心の年金制度を唱える厚生省ではあるが、1999年の年金再計算を控えて、「年金改革の5つの選択肢—給付と負担の均衡をどのように図っていくか」という問いかけを国民に開始した。上述した1994年の再計算では、「単純に本人の負担した保険料総額と年金受給額とを比較し、公的年金の有利不利を論じるのは適切ではない⁵⁾としたうえで、公的年金は、すべての世代にとって損ではない、しかも給付と負担の比率が、2000年生まれの場合でも1.9にもなるとしている。

年金に関する厚生省の見解は、一貫して次のようなものであった。すなわち、公的年金には、そもそも給付と負担の均衡という考え方は相いれない。しかし、たとえその問題をもちだしても、公的年金はけっして損にはならない。だから、負担は上がっても、これまでの年金を続ける。数字をつけたその表明が、うえで検討した94年の再計算の主張であったはずである。

ところが、99年の再計算の間際になって、突然、「給付と負担の均衡をどのように図っていく

か」と国民に問いかけましたのである。そして、保険料が34.3%にまで達する現行制度を維持する案から、保険料を30%、26%、20%程度とする代替案、そして厚生年金の廃止(民营化)案の5つの選択肢を示した。日本の年金政策を振り返って、この5つの選択肢は、行政の失敗の国民への押し付けのように思われる。最終保険料が30%を超える事態にまで陥ったところで、給付と負担は国民それぞれで考えて下さいというのである。それなら、なぜもっと早い段階で、年金政策の信を国民に問わなかったのだろうか。

また、最後の選択肢で示された厚生年金の廃止については、十分な検討のないままに、「(賦課方式から積立方式への)移行期の世代の保険料負担によって二重負担の問題を解決することについて合意が得られるか、新たな国債や巨額の負担を行うことは困難ではないかという指摘があります⁶⁾と、すでに結論のようなものを下している。要するに、選択肢を厚生年金廃止以外の4つに閉じ込めたうえで、あとは国民の責任とする。選択の衣を着た、責任の転嫁なのである。

III 国民に真に共通の基礎年金とは何か

高い給付と急速な高齢化のなかで、世代間扶養を前提とするわが国の年金政策を検討した。将来世代への負担のしわ寄せの真相を明かさないうまま、公中心の方針を変えずに、国民に選択を突きつけても問題は解決しない。今後高齢者人口に対する若年人口の比率が大きく減少していくなかで、国民に真に問うべきことは、負担が給付を上回っても、世代間扶養のために、現役労働者の賃金の70%をも公的年金で給付する必要性があるか否かであろう。

この問に対する本稿の答えは以下の通りである。一人当たり、ほぼ現行の月額6万円ないし7万円の基礎年金を職種を問わず国民に共通の年金とし、それを超える年金は、企業年金であれ、個人年金であれ、国の年金ではなく、積立方式による民間年金とするべきである。この改革によって、老後の所得の基礎部分は公的年金が保障し、それを超

える保障は、現役時代を通じる個人の自助努力によることになる。この枠組みをもとにして、わが国の年金改革を進めるために、1986年の改正によって導入された基礎年金の問題と、年金民営化の真のねらいをそれぞれ、本節と次節で検討する。

わが国の基礎年金のかかえた問題の一つは、職種を問わず、すべての年金の1階部分となっているという国の解説とは違って、国民に共通の年金となっていないことである。この点を明らかにするには、国民年金という用語の定義から始めねばならない。

全国民に共通というキャッチフレーズの名のもとに、1986年に基礎年金が導入され、それを契機にして、自営業者の年金である国民年金の財政は一挙に改善され、赤字体質を脱却することになるが、ここで、国民年金という言葉に不連続が生じている。それ以前の自営業者を対象とする制度と、それ以降のサラリーマンやその被扶養配偶者を含む全国民を被保険者とする制度との間のギャップである。しかし、ここで国民に真に共通の基礎年金を考えていくためには、自営業者からなる年金を国民年金とよび、それと被用者年金の比較を行う必要がある。

さて、自営業者の年金を国民年金と呼ぶと、基礎年金が職種によって異なることが明らかになる。すなわち、自営業者は、毎月定額の保険料を支払うのに対して、サラリーマンは定率の保険料を支払う。どちらにとっても共通なのは、保険加入期間などから決定される給付額の算定方法であるが、基礎年金に関わる保険料は完全に別建てとなっている。換言すれば、基礎年金といっても、全国民を対象とした独立した制度になっているわけではなく、給付額の計算だけ共通で、あとはそれぞれの保険に加入している自営業者(第1号被保険者)とサラリーマン(第2号被保険者)の割合にしたがって、負担の按分を行っている。

老後の所得保障の基礎となる年金を国民に共通にするには、こうした勘定を改め、負担と給付の両面で職種を問わず共通な保険としなければならない。そのための改革には、まず保険料の定額制度を廃止するべきである。これは、定額保険料と

一律給付基準による基礎年金では、所得の再分配機能がいっさい働かないからである。じつは、現在でもこの問題は存在していて、零細な自営業者も、弁護士や開業医も同一の保険料を支払い、同一の給付基準に従っている。

老後のミニマムな所得保障となる基礎年金では、給付水準を一律としつつも、その負担にあたっては、所得や消費などの負担力を反映させ、負担力のある者からそうでない者にたいする移転を図るのが適切であると思われる。もちろん、ここで問題となるのは、所得分配の程度であるが、負担能力を所得に求めれば、消費の場合より再分配の程度は高くなるであろう。

一方、執行の面では、所得に応じる負担の場合には、自営業者とサラリーマンの間の、いわゆるクロ・ヨンなどの所得申告の問題がある。これに対して、消費に負担を求める場合は、消費税率の付加によれば、執行上は負担を公平にすることができる。所得に負担を求める場合は、保険料と呼ぶことができるが、保険料と給付の間に保険原理が働くわけではないので、その実態は税と考えるべきであろう。これは、負担を消費税に求めた場合、より直観的に理解できる。また、所得、消費負担のいずれの方法によるにせよ、高齢者、被扶養配偶者を含め、基礎年金の負担は国民すべてが支払うことになる。

以上、基礎年金の負担を所得に求めるか、消費に求めるかという選択は残るが、現在のような職種による負担の相違は解消され、基礎年金は真に国民に共通の年金となる。これが基礎年金に関する本稿の提案であるが、以下、職種間の相違以外に、現在の国民年金のかかえた重要な問題を指摘しておきたい。

それは、被用者保険から自営業者の保険である国民年金に対して、膨大な制度間財政移転がなされているという事実である。この点に関しては、田近(1997)で、被用者保険から国民年金への移転額の推計を行ったが、問題は、1986年に基礎年金が導入された際、国民年金において同年4月1日において60歳以上の人々には、基礎年金以前の旧制度を適用するとしつつも、その給付を被

用者にも担わせたことから生じた。厚生省の用語を使えば、旧制度の受給者を対象とする「みなし基礎年金」給付費をもまた、被用者を含むすべて年金加入者が負担すべきものとしたのである。つまり、破産した国民年金を救うために、国民年金の給付は旧制度分を含めて、自営業者だけではなく、サラリーマンも背負うべきであるとしたのである。

こうした負担の付け替えによって、厚生年金や共済組合からなる被用者保険から国民年金にどれほどの移転が行なわれるようになったかは、表2に示された通りである。

この表で、「他年金制度からの移転額」が、86年の基礎年金の創設による、被用者年金から国民年金への移転額である。その推計にあたり、「基礎年金給付費」のうちどれほどの割合が、国民年金の給付となっていたかという情報が必要となる。それを3分の1と、おそらく、実際より小さく見積もった場合でも、被用者年金は、86年以降、毎年1兆円をはるかに超える移転を自営業者の年金に行っていたと思われる。またその結果、この節のはじめに言及したように、1986年以降、国民年金財政は一貫して黒字となった。

このように、基礎年金は、国民年金の財政の立て直しの切り札として、86年に導入されたと見るべきである。とすれば、それが国民共通の制度

になっていないのは、当然のことであり、厚生省には当初からそうした改革の意図はなかったと考えるべきであろう。

IV 年金民営化の真のねらい

年金民営化の本質は、賦課方式から積立方式へと移行することにより、年金の収益率を大きく引き上げること、および、それにともない保険料の引下げが可能になり、労働供給の歪みが是正されることにより、人々の厚生が高まることである。しかし、その実際の方法やねらいについて、先に掲げた「5つの選択肢」にみられるように、十分な理解が得られていないのが実状である。そこで、ここではまず、1997年1月に提出されたアメリカの「年金勧告委員会」(Social Security Advisory Council)の報告書によって、年金民営化の具体案を示す。つづいて、年金民営化のねらいを明らかにする。

「年金勧告委員会」は、三つの改革案を併記している。第1案は、賦課方式年金の前提のもとに、ベビーブーマー達が年金を受給するまで増加していく年金基金の積立金の40%までの株式投資を認めるものである。第2案は、賃金の1.6%を確定拠出年金の個人勘定(Individual Accounts)として、政府の運用する債権や株式のインデック

表2 国民年金の財政
「基礎年金給付費」の3分の1が国民年金への給付である場合(10億円)

	収入				支出		
	収入総額	保険料	国庫負担	他年金制度からの移転額	給付総額	「みなし」基礎年金給付額	基礎年金給付額
1986	3,315	1,213	657	1,446	3,064	2,914	151
1987	3,289	1,262	726	1,301	2,957	2,737	220
1988	3,401	1,284	920	1,197	3,188	2,929	259
1989	3,554	1,284	970	1,300	3,385	3,071	313
1990	3,814	1,305	955	1,554	3,536	3,173	363
1991	4,281	1,451	1,068	1,762	3,716	3,265	451
1992	4,489	1,542	1,155	1,792	3,928	3,276	651
1993	4,590	1,647	1,238	1,705	4,100	3,234	865
1994	4,525	1,730	1,089	1,707	4,330	3,218	1,112
1995	4,880	1,825	1,185	1,871	4,609	3,219	1,390

出所) 田近(1997)。

ス債に投資させる。限定されているが、年金の一部を積立方式に移行させるものである。それに対して、第3案は、以下に述べるように、個人の運用による年金勘定 (Personal Security Account) を創設して、年金の民営化を図ろうというものである。ちなみに、13人の委員会メンバーのうち、第1案の支持者は、6名、第2案、2名、第3案、5名であり、委員会として1つの案に集約できなかったという経緯がある。

さて、年金の民営化を積極的に謳った第3案であるが、この案によると年金は、2階建てとなる。改革は漸進的に進められるが(その完成時には)、1階部分では、7.4%の保険料から、一律の給付が支払われる。これは、1996年価格で毎月410ドルであり、一人暮らしの老人の最低生活レベルの65%である。2階部分は、5%の保険料を原資として、個人が運用する。これは、政府によって運用される第2案の個人勘定と大きく違うところである。また、原資となる5%の保険料は、年金保険料のほぼ半分であり、積立では、確定拠出型とし、受給時には年金以外の取り崩しも認める。この場合には、死亡時の積立金の残存額は、遺産とすることも可能となる。

保険料の半分以上を積立方式に移行させることにより問題となるのは、積立方式への移行期の年金財政である。ここで提唱されている制度が完全に定着するまでの間は、旧制度の受給権者には、そのもとで裁定した年金の給付を行わなければならない。それにとまなう債務額 (earned social security obligations) は、1996年において8兆ドルから10兆ドルと見込まれているのに対して、年金基金の積立額は、6000億ドルである。したがって、その差額の補填が必要となる。

ここで、この債務を賦課方式によってファイナンスすれば、移行過程の現役世代の負担がふえ、世代間の不平等がさらに大きくなる。そこで、この第3案の提案者達は、付加価値税による債務の返済をもっとも望ましいとしているが、アメリカにおけるその実現性がきわめて小さいことから、保険料の上積み提案している。すなわち、改革後70年間にわたって、保険料を1.5%ふやす。

個人年金勘定への5%の積立を認める一方、1.5%の保険料の増加を求めるということである。このようにして、賦課方式による年金の債務額を、新制度の加入者達が長期にわたって負担することになる。

もちろん、1.5%の保険料の上積みでは、従来の賦課方式世代への給付に対して保険料は不足するので、年金基金の負債は、しばらくの間増大する。しかし、その負債額も2070年頃には完済されるというのが、積立方式への移行に関するこの案のポイントである。1996年価格で、2兆4000億ドル程度の借入れが必要となるが、それは長期におよぶ1.5%の保険料の増加で支払われることになる。

以上が、アメリカの「年金勧告委員会」の示した年金民営化案である。この案を通じて、年金民営化のねらいを考えることにする。かりに賃金や各年齢の人口が、一定の状態を考える。この時、賦課方式の年金であれば、負担と同額の給付を受け、年金の収益率はゼロである。それに対して、積立方式の収益率が実質で5%程度であれば、積立期間は長期にわたるので、賦課方式と比べて、同額の負担による年金給付額には、膨大な差が生じる。年金民営化とは、民営化後の世代にその利得を認めようというものである⁷⁾。

しかし、それにとまなない、賦課方式のもとで受給権の発生した人々の給付の財源を何に求めるかという問題が生じる。それを消費税(付加価値税)によって、受給者を含むすべての国民が幅広く負担するか、あるいは、ここで示されたように、70年という超長期にわたって将来世代で支払うかという問題が生じる。いずれにしても、ここでのポイントは、賦課方式下で裁定している給付の額の現在価値は、受給者の平均余命などに特別の変化がない限り、現在価値で見てもほぼ確定しているということである。

したがって、年金債務のファイナンスを消費税によるにせよ、付加的な保険料によるにせよ、その方法が明示されれば、債務額の大きさに惑わされる必要はない。「年金勧告委員会」では、積立方式による5%の民営化年金を認める代わりに、

1.5%の付加保険料を徴収することによって、将来世代の利得の一部から年金債務の支払を行うことを提唱している。このように考えると、厚生省の「5つの選択肢」において、「新たな国債や巨額の負担を行うことは困難ではないか」という指摘があります」という解説は、年金民営化に対する結論を先取りして、歪んだ理解を国民に与えるものである。

V む す び

高い給付と人口の高齢化のなかで、わが国の年金の負担は増加を続け、最終保険料率は30%を超えると見込まれている。こうした事態の背後にあるのは、世代間扶養、すなわち賦課方式を前提に、公を主、民を従とする、これまでの年金政策である。こうした考え方は、1994年の年金再計算の報告書にしっかりと示されたうえ、「公的年金は若い世代にとっても損ではない」ので、負担と給付の世代間の不平等は存在しないと主張されてきた。

しかし、本稿で示したように、若い世代の負担は給付を超えることは明らかであり、世代間の不平等は深刻な問題となっている。また、30%という年金保険料は、その他医療・介護保険の負担や、税負担とあいまって、人々の労働意欲や納税協力にも重大な影響を及ぼすであろう。

そうしたなかで、1999年の再計算を目前に、給付と負担の均衡を課題に「5つの選択肢」が示された。しかし、世代間扶養や「公」中心主義が変わったわけではなく、少ない負担なら少ない給付だとするだけで、負担と給付に関する世代間の不平等がどれほど改善されるかは、示されていない。また、年金民営化に対しては、意図的に歪んだ情報が提供されている。

本稿は、このような年金行政に対して、二つの抜本的な改革を提示した。すなわち、基礎年金を国民に真に共通なものにすること、および、基礎年金を超える年金の民営化(積立方式化)である。基礎年金には、適度な所得再分配的な機能がともなうべきであると思われるが、そのための財源と

して、所得と消費の選択を行う必要がある。分配の面からは、所得が望ましいとしても、執行の観点からすれば、消費の方がはるかに適正であろう。いずれにせよ、基礎年金の財源は、税と考えるべきである。

基礎年金を超える年金については、賦課方式から積立方式への移行を図るべきである。実際、任意加入で自営業者に認められている国民年金基金は、加入できる年金の種類に国で定めた制約があるが、積立方式年金となっている。この制約をゆるめ、個人年金勘定とし、職種を問わず認めるとするのがここでの提案である。

その場合、賦課方式から積立方式への移行をどのようにするかという問題がある。この論文では、この点について具体的な政策提言を行うまでは、至らなかった。しかし、年金債務の返済方法として、消費税によるのか、将来世代に付加的な保険料を求めるのか、あるいは両者の組み合わせによるのかに関して、国民の合意が得られれば、あとは長い期間にわたって債務を返済することによって、移行の問題を乗り切ることができると思われる。また、年金債務の額は、ほぼ確定しているため、長期におよぶ返済過程で、経済規模に対する年金債務の相対的な大きさは、しだいに小さくなることにも留意するべきである。

注

- 1) いずれも、厚生省(1995)、『年金と財政』から。
- 2) 田近他(1996b), 95ページ。
- 3) 厚生省(1995)、『年金と財政』, 251-252ページ。
- 4) 負担と給付に関する厚生省の推計の検討については、田近(1996a)で行っている。
- 5) 厚生省(1995)、『年金と財政』, 251ページ。
- 6) 括弧のなかは、筆者挿入。
- 7) ここで示した利得が、Feldstein(1995)らの年金民営化による人々の厚生改善の議論の基礎となっている。

参考文献

- 小塩隆士(1998)『年金民営化への構想』, 日本経済新聞。
 厚生省年金局数理課監修(1995)『年金と財政——年金財政の将来を考える』, 法研。

- 厚生省年金局監修 (1998) 『年金白書——21 世紀の年金を「選択」する』, 社会保障研究所。
- 厚生省年金局 (1998) 『年金改革 5 つの選択肢——給付と負担の均衡をどのように図っていくか』。
- 田近栄治 (1996 a) “フェアな年金” 創設で再出発を, 『週刊東洋経済』, 3 月 23 日。
- (1997) 全国民共通の真の基礎年金とは何か, 国民年金“赤字”脱却の謎, 『週刊東洋経済』, 9 月 27 日。
- 田近栄治, 金子能宏, 林文子 (1996 b) 『年金の経済分析——保険の視点』, 東洋経済新報社。
- 八田達夫・八代尚宏編 (1998) 『社会保険改革——年金, 介護・医療・雇用保険の再設計』, 日本経済新聞社。
- 八代尚宏他 (1997) 「高齢化の経済分析」, 経済企画庁『経済分析』, 151 号。
- Aaron, Henry (1997) , A bad idea whose time will never come, *Brookings Review*, Summer, 18-23.
- Feldstein, Martin (1995) Would privatizing social security raise economic welfare?, *NBER Working Paper Series*, 5281.
- Kotlikoff, Laurence J. and Jefferey Sachs (1997) It's high time to privatize, *Brookings Review*, Summer, 18-23.
- Schieber, Sylvester (1997) Your retirement, your social security, *Wall Street Journal*, January 8.
- Social Security Advisory Council (1997) Report of the 1994-1996 Advisory Council of Social Security.
- (たぢか・えいじ 一橋大学教授)

退職金税制と労働市場

大竹文雄

はじめに

日本の転職率が、国際的にみて低い水準にあることの理由として、賃金が勤続年数にしたがって増加する年功賃金制度の存在がしばしば指摘されてきた (Mincer and Higuchi 1988)¹⁾。これに加えて、勤続年数とともに増加する退職金制度の存在が、転職を抑制しているとされている (清家 1995)。

ところが、退職金の転職抑制効果は、理論的には指摘されていたものの実証研究はほとんどなかった。清家 (1995) は、企業規模別産業別の定着率と賃金制度や退職金制度の関係を実証的に分析している。その結果、退職金制度をもっている企業比率が高い産業や企業規模の労働者の方がそうでない労働者よりも定着率が高いことを示した。さらに、1年勤続年数が長くなることによる退職金の増加額を純退職金利得とよび、それが若年層では増加してゆき高齢層では低下する傾向があることを示した。その結果、退職金制度は、若年者には退職抑制的に働くが、高齢者には退職促進的に働くことと指摘している。この退職金の退職抑制・促進機能は産業別に異なっており、賃金プロフィールが急な産業ほど退職金による退職促進効果がより若い年齢層から観察されることも示している。ただし、この退職金純利得と転職率の関係については実証分析が行われていない。

退職金制度については、企業の雇用政策として使われているだけでなく、税制上の優遇措置の影響も受けている。具体的には、退職金制度には、

法人所得税制および所得税制において優遇措置が存在する。法人所得税制においては、退職金給与引当金を損金算入として計上することが認められている²⁾。また、退職年金積立金については、労働者負担分は運用益が非課税であり、企業負担分の運用益については、積立額の1%に相当する額が法人税率となっている (特別法人税)³⁾。さらに、所得税制においては、勤続年数が長くなるにしたがって、退職金の所得控除が大きくなる上、分離課税制度になっている。

したがって、退職金制度は、その運用の際に加えて、受け取りの際にも税制上の優遇措置が存在する。このことは、労働者にとってみれば、現在価値で同額の賃金を受け取る場合には、つぎのような報酬の受け取り方が税引後所得をより高くすることを意味する。まず、できる限り多くの賃金の部分を退職金として受け取ることである。これは、利子所得が非課税あるいは軽減税率による課税であるとともに、退職金受け取り時の税制上の優遇措置のためである。つぎに、同じ額の退職金を受け取るのであれば、勤続年数を長くする方が有利となる。制度的には退職金制度が存在していることを前提にして税制優遇措置が整備されてきた可能性が高い。しかし、一度税制上の優遇措置ができてしまうと、その優遇措置を前提とした退職金制度が作られていく。仮に、退職金に関する優遇税制がなくなったとすれば、企業の雇用政策の観点からの退職金制度は全く異なったものになる可能性があり、その結果、日本の労働市場の流動性も高くなっていった可能性もある。

本論文の目的は、日本の退職所得税制が転職率

に与えた影響を、時系列データとクロスセクションデータの双方を用いて明らかにすることである。本稿の構成はつぎのとおりである。IIにおいて、日本の退職金所得税制について説明する。IIIでは、時系列データを用いて、退職金非課税枠の推移が、転職率にどのような影響を与えたかを分析する。IVで、クロスセクションデータを用いて、日本の大企業労働者における自発的な転職率が、退職金および年功賃金制度にどのような影響を受けており、退職金税制の変更で転職率がどのような影響を受けるかについて分析する。Vで、結論と今後の課題を述べる。

I 退職所得税制の歴史

1956年の「退職金制度調査結果報告書」(労働省)によれば、日本の企業が退職金制度を制定した時期は、1945年から1950年の間が最も多く、ついで戦前の制定が多くなっていた(山崎1988)。戦後の混乱期の大量解雇の時期に多くの企業が退職金制度を始めたといえる。退職金制度の普及を背景として、退職金制度に関する特別な税制が、1950年のシャープ税制で始められた。シャープ税制においては、退職金は変動所得と見なされ、15%を控除した残りを5年間で平均的に課税するという制度であった。この退職所得税制は、1952年に改訂され15万円控除後、半額を分離課税することになった。その後の日本の退職所得制度は、この半額分離課税制度が続けられることになった。

1962年の改正では、退職所得の控除額は勤続年数の増加関数になった。特に、1967年の税制改革では、平均的な退職所得まで非課税にすることを目標にして、勤続1年あたりの控除額が引き上げられた上、勤続年数が長くなるにしたがって、1年あたりの控除額も大きくなる形に改訂された。その後もこの勤続年数に応じた控除制度が続けられることになり、現在に至っている。

1998年時点における退職所得税制は、1989年に改訂された制度を維持している。具体的には、勤続年数が20年前までは、1年あたりの控除額

表1 退職所得税制の推移

1950年	シャープ税制(変動所得とみなす)15%控除後5年間で平均的に課税
1952年	15万円控除後、半額分離課税
1962年	勤続年数のうち次の各期の1年毎の控除額
	40歳まで 3万円
	40歳超50歳 4万円
	50歳超 5万円
	最低限度 20万円
	傷害退職加算 50万円
1964年	勤続年数1年につき5万円
1967年	勤続年数のうち次の各期の1年毎の控除
	10年まで 5万円
	10年超20年 10万円
	20年超30年 20万円
	30年超 30万円
	最低限度 20万円
1973年	勤続年数のうち次の各期の1年毎の控除
	10年まで 10万円
	10年超20年 20万円
	20年超30年 30万円
	30年超 40万円
	最低限度 40万円
1974年	勤続年数のうち次の各期の1年毎の控除
	20年まで 20万円
	20年超 40万円
	最低限度 40万円
1975年	勤続年数のうち次の各期の1年毎の控除
	20年まで 25万円
	20年超 50万円
	最低限度 50万円
1989年	勤続年数のうち次の各期の1年毎の控除
	20年まで 40万円
	20年超 70万円
	最低限度 80万円

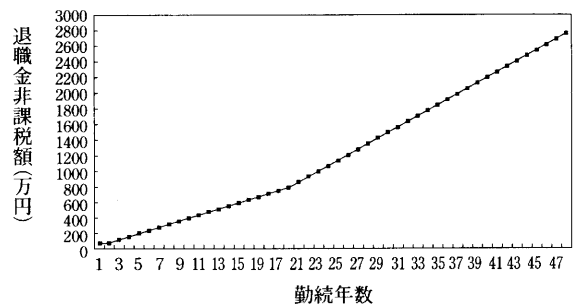


図1 勤続年数別退職金非課税額(1998年)

が40万円であり、20年を越えると1年あたり70万円ずつ控除額が増加していく制度となっている。図1には、1998年時点での退職金所得の非課税

限度額を勤続年数別に示している。例えば、勤続35年でみれば1850万円まで退職金は非課税となっている。

このような勤続年数にしたがって控除額が逡増していく制度は、転職を抑制することになる。日本の企業の賃金制度や退職金制度の多くは、勤続年数とともに上昇していく傾向があるが、それに加えて税制がその傾向を加速しているのである。仮に、転職抑制の必要性がなくとも、税制上の優遇措置を前提として退職金制度を設計するということもある。

II 退職一時金非課税枠が転職率に与える影響：時系列分析

退職一時金の非課税枠が、大きくなることは、2つの意味から転職率を抑制することになる。労働者は、同一の現在価値の賃金と退職金の組み合わせであれば、借入れ制約に直面しない限り、退職金ができるだけ大きい組み合わせを望むことになる。さらに、退職金の非課税枠が勤続年数の増加関数であり、その増加額が逡増していけば、転職を抑制し、勤続年数を長くし、より多くの退職金をもらうことを選択する。

この退職金の非課税枠の増加が、実際転職率を抑制してきたのか否かについては、今まで実証的な分析は乏しい。連合総研(1996)の退職金に関する意識調査によれば、男性労働者の半数近くは、転職を考える場合に退職金の高さを重視している。また、40歳代前半層では、その割合が過半数を越えている。しかし、この調査でも、退職金の非課税枠と転職との関連は、調べられていない。

本稿では、日本の男女計の既就業者の転職率を、消費者物価指数で実質化した退職金非課税枠と有効求人倍率で説明するモデルを推定することで、退職金非課税枠が転職率に与えた影響を分析する。具体的に推定した式は、つぎのものである。

$$\begin{aligned} \text{対数転職率} = & a_1 + a_2 (\text{対数有効求人倍率}) \\ & + a_3 (\text{対数実質退職金非課税枠}) \\ & + a_4 (\text{トレンド}) \quad (1) \end{aligned}$$

ただし、転職率は、『雇用動向調査』(1964～1994)の年間既就業者の入職者数を期首の労働者数で除して算出している。また、実質退職金非課税枠は、35年勤続の場合の退職金の非課税限度額を消費者物価指数で実質化している。

労働市場が逼迫している時期には、通常新しい仕事との遭遇確率が高くなるので、転職率が高くなる。その効果をコントロールした上で、退職金実質非課税枠の転職率に与える影響を検討する⁴⁾。さらに、トレンドは、労働者構成や産業構造の変化をとらえるために導入している。

図2に、転職率、実質退職金非課税枠、有効求人倍率の推移を示した。まず、転職率と有効求人倍率の間には、正の相関が見られる。しかしながら、退職金実質非課税枠との間には、はっきりした関係は図からは読みとれない。

表2に転職率のロジット変換を被説明変数にしたモデル、表3に対数転職率を被説明変数にしたモデルの推定結果を示した。実質退職金非課税枠と有効求人倍率は対数変換した。退職金の非課税枠として、その年の値だけでなく、1年前、2年前のラグを取ったものも推定した。これは、非課税枠変更の情報のラグを考慮したものである。推定結果はいずれのモデルも定性的に同じ結果を示している。有効求人倍率は、転職率に対して正の影響を与え、退職金非課税枠は負に有意な影響を与えている。退職金非課税枠の1%の上昇は、転職率を約0.1%低下させている。

以上の時系列分析から、日本の退職所得の非課

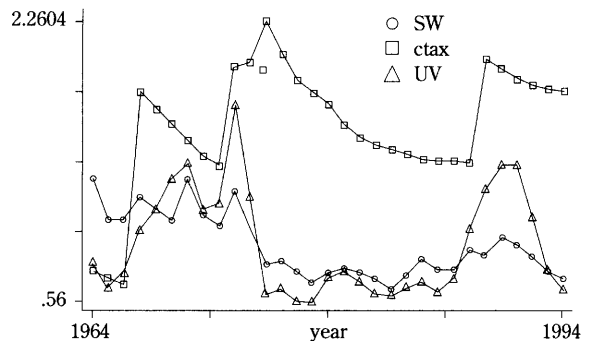


図2 転職率(SW)・実質退職金非課税枠(ctax)・有効求人倍率(UV)の推移

表2 転職率の推定(ロジット変換)

被説明変数(転職率のロジット変換)	(1)	(2)	(3)
定数項	-0.08471 (-0.202)	-0.3564 (-1.0273)	-0.5598 (-1.5563)
有効求人倍率	0.4675 (8.796)	0.4424 (10.224)	0.4336 (9.499)
退職金非課税枠(当年)	-0.1561 (-2.432)		
退職金非課税枠(前年)		-0.1373 (-2.609)	
退職金非課税枠(2年前)			-0.1185 (-2.2010)
トレンド	-0.0129 (-5.690)	-0.0115 (-5.8044)	-0.0107 (-4.9954)
自由度修正済み R ²	0.8841	0.9031	0.9054
D-W	1.8105	1.9171	1.7921
サンプル数	31	30	29

注) 退職金非課税枠は、35年勤続のケースで算出し、消費者物価指数で実質化した。括弧内はt値。推定方法は、いずれもAR1である。

表3 転職率の推定(対数モデル)

被説明変数(対数転職率)	(1)	(2)
定数項	-0.4137 (-1.082)	-0.8208 (-2.509)
有効求人倍率	0.4242 (8.704)	0.3938 (9.467)
退職金非課税枠(当年)	-0.1379 (-2.355)	
退職金非課税枠(2年前)		-0.1076 (-2.200)
トレンド	-0.0118 (-5.584)	-0.0097 (-4.927)
自由度修正済み R ²	0.8859	0.9063
D-W	1.8169	1.782
サンプル数	31	29

注) 退職金非課税枠は、35年勤続のケースで算出し、消費者物価指数で実質化した。括弧内はt値。推定方法は、いずれもAR1である。

税制度が転職率を低下させていることが分かる。もちろん、この分析は十分なものではない。年齢別・性別・勤続年数別に非課税枠が転職確率に与える影響を分析する必要がある。

III 退職金制度が転職率に与える影響：クロスセクション分析

1. 推定モデル

大竹・大日(1997)は、『就業構造基本統計調査』(1992)と中央労働委員会事務局『退職金、定年制および年金事情調査』(1992)を用いて、退職金と年功賃金が転職率に与える影響を分析している。ここでは、その結果を紹介しよう。

彼らが推定しているモデルは、つぎのものである。

自発的転職率 = f(勤続1年増による賃金増加額, 勤続1年増による退職金増加額, 年齢) (2)

転職率関数の推定に用いられたデータは、『就業構造基本調査』(1992)の個票データである。サンプルは、1991年時点で、雇用者であったもので60歳未満の1000人以上の企業に雇用されている男性である。1991年10月から1992年9月の間に、自発的に転職したものを1、それ以外のものをゼロとして自発的転職率をプロビットモデルを用いて推定した。

勤続年数1年増による賃金増加額と退職金増加額の推定方法を説明しよう。賃金増加額については、まず、学歴別(大卒・高卒・中卒)、産業別、職種別につぎのミンサー型賃金関数を推定する。

$$\ln w(a, t) = \ln(\text{賃金}) = a_0 + a_1 \text{年齢} + a_2 \text{年齢}^2 + a_3 \text{勤続} + a_4 \text{勤続}^2 + a_5 \text{年齢} \cdot \text{勤続} \quad (3)$$

(3)式の推定結果に基づくと、年齢がa、勤続tにおける勤続による賃金増加額は、

$$dw = \exp(\ln w(a, t+1)) - \exp(\ln w(a, t)) \quad (4)$$

で求められる。ただし、aは年齢、tは勤続年数を示す。

退職金増加額については、つぎのような方法で推定を行った。まず、中央労働委員会事務局『退職金、定年制および年金事情調査』(1992)をもとに、産業別のモデル自己都合による退職金受取額(R(t))を勤続年数の3次関数で近似する⁵⁾。

$$R(t) = b_0 + b_1 t + b_2 t^2 + b_3 t^3 \quad (5)$$

(5)式から推定される退職金額を用いて、税引後の手取り退職金を算出する。退職金の所得税制は、退職所得控除制度がある上、分離課税制度となっている。R(t)から課税後退職金額Ra(t)を算出し、産業別・学歴別・職種別・勤続年数に、勤続年数が1年増加することによる退職金増加額を計算する。すなわち、

$$dRa(t) = Ra(t+1) - Ra(t) \quad (6)$$

が、退職金勤続利得である。これは、清家(1994)が純退職金利得と呼んだものと基本的には同じである。

2. 推定結果とシミュレーション

(1) 推定結果

転職関数のプロビットモデルによる推定結果を、平均値で評価した限界効果として示したものが表4である。この年功賃金と退職金制度の転職抑制効果は限界効果ではかると、理解しやすい。年間賃金が勤続によって10万円増加することで、転職率は約0.1%ポイント低下する。退職金純利得の効果はそれより少し大きく、10万円の増加が約0.15%ポイント転職率を引き下げている。また、学歴が高いほど転職率は低くなっている。

(2) シミュレーション

表4の推定結果をもとに、退職金所得に関する優遇税制を変更した場合に、転職率がどのような影響を受けるかのシミュレーションを行う。想定するケースはつぎの3つである。

- (ケース1) 退職所得控除および0.5倍という優遇措置がなく分離課税という優遇措置だけの場合
- (ケース2) 退職所得控除を廃止するが、0.5倍という優遇措置と分離課税を残す場合
- (ケース3) 退職所得控除の20年勤続を越えた部分に関する控除の拡大を廃止する場合

シミュレーションは、税制のみを変更した場合の転職確率を表4の推定結果をもとに個々の労働者について推定して、そのサンプル平均と標準誤差を計算するという方法で行った。

表4 転職関数(限界効果)

	1	2	3
賃金増加	-.0002555 (.000041)***		-.0001038 (.0000264)***
退職金増加		-.0001617 (.0000144)***	-.0001561 (.000015)***
年齢	.0022483 (.000336)***	-.0009528 (.000193)***	.0009583 (.0002006)***
年齢 ²	-.0000132 (4.46 e-06)***	6.24 e-06 (2.49 e-06)**	5.44 e-06 (2.61 e-06)**
大卒	-.0100803 (.0016953)***	-.0045352 (.0010047)***	-.0042475 (.0010479)***
高卒	-.0065223 (.0015776)***	-.0024783 (.0009304)***	-.0020434 (.0009642)**
ホワイト	-.0008177 (.012287)	-.000444 (.0007163)	-.0001204 (.0007398)
対数尤度	-5893.8871	-5833.3464	-5825.8334

注) サンプル数 55607。

***は1%水準で有意、**は5%水準で有意を示す。

ケース1に税制変更を行った場合には、全体でも0.1%ポイントの転職率上昇が観察され、年齢が高い方が勤続年数が高いこともあって税制変更の影響を大きく受けるのでその効果はより大きくなっている。

むすび

本論文では、日本の退職金税制の特徴を説明し、時系列分析とクロスセクション分析の2つの実証分析から、退職金の税制優遇措置が日本の転職率を抑制していることを実証的に明らかにした。

企業が勤続年数とともに逡増するような形の退職金制度や企業年金制度は、それが転職を抑制し、企業特殊熟練の形成や募集費用、訓練費用の削減につながるという機能をもつことから合理的に説明できる。しかしながら、そのように設計された退職金を非課税にしていくべきであるという議論は正しくない。

労働者と企業双方で、転職率を低下させるメリットが大きくない場合があるでしょう。同じ現在の価値の退職金と賃金の組み合わせを支払う場合でも、退職金の非課税措置があれば、労働者はより

表5 税制変更が転職率に与える影響

	年 齢				
	15-25	25-35	35-45	45-55	全体
全労働者					
現行	.0795265 (.0146691)	.0414668 (.0132896)	.0210926 (.0078233)	.0170774 (.0078924)	.0330241 (.0232144)
ケース1 分離課税のみ	.079703 (.0146109)	.0419064 (.0130381)	.0223526 (.0070404)	.0194195 (.0065773)	.0343156 (.0223516)
ケース2 控除のみ廃止	.0796147 (.0146399)	.0416713 (.0131842)	.0214596 (.0076037)	.017772 (.0075041)	.0334251 (.0229708)
ケース3 勤続20年越優遇廃止	.0795265 (.0146691)	.0414668 (.0132896)	.0211203 (.0077864)	.0171916 (.007786)	.0330733 (.0231675)
大卒ホワイトカラー					
現行	.0596952 (.0059497)	.0345718 (.0104237)	.0155643 (.0040964)	.0101564 (.0049546)	.0228449 (.0150265)
ケース1 分離課税のみ	.0598797 (.0059335)	.0350577 (.0102075)	.016847 (.003437)	.012617 (.0039529)	.0241337 (.0142614)
ケース2 控除のみ廃止	.0597874 (.0059414)	.0348068 (.0103274)	.0159478 (.0039337)	.0108417 (.0047069)	.0232455 (.01484)
ケース3 勤続20年越優遇廃止	.0596952 (.0059497)	.0345718 (.0104237)	.0155931 (.0040576)	.0103002 (.0048591)	.0228957 (.0149769)
高卒ホワイトカラー					
現行	.0712897 (.0104038)	.0369632 (.0092889)	.0183343 (.0059816)	.015217 (.0063049)	.0271069 (.0187353)
ケース1 分離課税のみ	.0714397 (.0103695)	.0373696 (.0090488)	.0197597 (.0047815)	.0177653 (.0047236)	.0286244 (.0177413)
ケース2 控除のみ廃止	.0713647 (.0103864)	.0371472 (.0091996)	.0187391 (.0056587)	.015987 (.0058316)	.027575 (.0184465)
ケース3 勤続20年越優遇廃止	.0712897 (.0104038)	.0369632 (.0092889)	.018377 (.0059166)	.0153588 (.0061806)	.0271757 (.0186733)
高卒ブルーカラー					
現行	.0811387 (.011974)	.0425249 (.0106881)	.022207 (.0053153)	.0178009 (.0063112)	.03822 (.0244354)
ケース1 分離課税のみ	.0813818 (.0118948)	.0431603 (.0103813)	.0238661 (.0042826)	.0209611 (.0046307)	.0397216 (.0233945)
ケース2 控除のみ廃止	.0812602 (.0119343)	.0428137 (.0105821)	.0226873 (.0050403)	.018752 (.0058193)	.0387015 (.0241414)
ケース3 勤続20年越優遇廃止	.0811387 (.011974)	.0425249 (.0106881)	.022236 (.005265)	.0179471 (.0061721)	.0382649 (.0243872)

多くを退職金で支払われることを望み、結果として転職行動は低下することになる。仮に、そのような優遇措置がなかったとすれば、労働者は転職を選んでより高い生産性を発揮していた可能性がある。また、退職金制度の設計が、非課税限度枠

と一致するようになされれば、退職金額そのものが勤続年数とともに逡増する形になる。このように設計された退職金制度が、転職率を抑制してしまうのである⁹⁾。現行の退職金税制は、中途退職を余儀なくされた人に対して不利に作用する。自

発的転職やリストラによる非自発的転職が増加してくると、この問題は無視できない。

退職金所得税制が転職行動に対して中立的になるように制度の変更を行うことが、雇用形態の多様化に伴って必要とされている。勤続年数に比例した税制上の優遇措置を残すにしても、給与での支払いとの間で税負担の現在価値が等しくなるような形の優遇措置であることが必要である。

また、現行の退職金制度や企業年金制度は基本的に確定給付型のシステムとして運営されているため、転職に伴うポータビリティの確保は困難である。確定拠出型の企業年金制度の創設によって、個人勘定ベースでの税制上の優遇措置を作ること、様々な賃金・退職金・企業年金制度の間における報酬支払形態や転職行動の差による税制上の格差を解消していく上で必要不可欠である。

注

- 1) Mincer and Higuchi (1988) は、日本とアメリカにおける賃金構造の違いが転職行動にどのような影響を与えているかを実証的に分析した。彼らは、賃金が勤続年数にしたがって上昇する上昇率が、転職行動に与える影響を推定した。そして、賃金・勤続プロフィールの勾配はアメリカでは31歳以上層で転職抑制効果をもち、日本では30歳以下の層でのみ転職抑制効果をもつことが示された。また、彼らは日本の賃金・勤続プロフィールの勾配は日本の方が急であることを示している。したがって、日本の年功賃金制度は、主に若年層の転職を抑制しているということになる。さらに、日米の転職率の差の約60%は、賃金プロフィールの形状の差で説明できるとしている。
- 2) この退職給与引当金には税法上認められている限度額が存在する。この損金算入の資本コストの軽減効果は、もしその退職給与引当金を資産運用した場合に得られる利子所得の部分が非課税になるということである。
- 3) 企業年金については、適格年金制度と厚生年金基金制度で扱いが異なる。適格年金制度は、企業負担分の積立額について特別法人税が課されるが、厚生年金基金については厚生年金制度の代行部分を越えるものについて特別法人税が課されている。
- 4) 太田 (1998) は、当期の有効求人倍率に加えて過去の有効求人倍率の影響を取り入れたモデルを推定している。
- 5) 中央労働委員会調査は、1000人以上の大企業

についてのみの調査である。したがって、賃金関数の推定についても、1000人以上の大企業のサンプルに絞っている。

- 6) 実際、1998年度から導入された松下電器の退職金前払い制度の場合もこの問題に直面している。現在価値で同額の退職金と給与では、給与で支払われる方が労働者は退職金で支払われる場合よりも多くの税金を支払うことになる。松下電器では、その差額を企業負担するというところでこの問題を解消している(『週刊東洋経済』1998年5月2-9日号, 68-69)。

参考文献

- 大蔵省財政史室編『昭和財政史：昭和27年～48年度 6 租税』, 東洋経済新報社。
- 太田 聡一 (1998) 「景気循環と転職行動——1965～94——」, 中村二郎・中村恵編『変化する労働市場と雇用制度』, 日本評論社 (近刊)。
- 大竹文雄・大日康史 (1997) 「年功賃金・退職金制度が転職行動に与える影響」, 斎藤慎編『今後の勤労者税制のあり方に関する調査・研究』。
- 清家篤 (1993) 『高齢化社会の労働市場』, 東洋経済新報社。
- (1995) 「退職金・企業年金の経済効果」, 猪木武徳・樋口美雄編『日本の雇用システムと労働市場』, 日本経済新聞社。
- (1997) 『生涯現役社会の条件』中公新書, 中央公論社。
- 清家篤・早見均・阿部正浩・堤雅彦・山田篤裕・一瀬修・中島正人 (1997) 「高齢化社会の労働市場における高齢者の能力活用に関する研究」, 『経済分析』第155号, 経済企画庁経済研究所。
- 中村圭介 (1998) 「退職金制度の現状と今後：連合総研調査より」, 日本労働研究機構。
- 樋口美雄 (1991) 『日本経済と就業行動』, 東洋経済新報社。
- 八代尚宏・小塩隆士・井伊雅子他 (1997) 「高齢化の経済分析」, 『経済分析』第151号, 経済企画庁経済研究所。
- 山崎清 (1988) 『日本の退職金制度』, 日本労働協会。
- 連合総研 (1996) 「高齢者の雇用環境の整備調査研究：退職金制度の動向に関する調査研究」 (1996年3月)。
- 労働省勤労者拠出型年金制度研究会 (1997) 『勤労者拠出型年金制度研究会報告書』, ニッセイ基礎研究所。
- Mincer, Jacob and Yoshio Higuchi (1988) “Wage Structure and Labor Turnover in the United States and Japan,” *Journal of the Japanese and International Economies*, 2, No. 2.
- 大蔵省財政統計金融月報 (各号)。
- (おおたけ・ふみお 大阪大学助教授)

特集「経済学者から見た年金改革論」総括コメント

井堀利宏

少子・高齢化が一層進む中で1999年年金制度改正に向けて年金審議会の審議と年金財政再計算が進められている。本特集号(1998年秋の号)においては、このような年金改革の重要性に鑑みて、その問題の実態を明らかにし、問題を解決するための多様な年金改革のあり方を考察することとした。問題の所在とこれに対する多様な改革のあり方を提示するためには、年金改革に対する多様な切り口を必要とすることは確かである。全世界に占める高齢者世帯の割合の増加や、親と同居する未婚者層の増加と晩婚化との関係などに注目すれば、社会学的な視点や人口学的な視点も必要かも知れない。しかし、本特集号では、厚生省年金局『平成9年年金白書』が世代間の給付と負担の公平性を視点に含めて5つの改革案を提示したこと、これを基準に年金改革の審議が進められていることを考慮して、経済学者から見た年金改革論を取り上げることにした。このような一つの視点を想定しても、ここで総括するコメントが示すように、望ましい年金改革を実行する際に留意しなければならない諸問題や、期待される効果の多様性が理解されるだろう。本特集によって、年金改革案を正しく評価するために欠くことの出来ない読者の理解と関心を、一層高めることができれば幸いである。

高山論文

本論文は、厚生年金の保険料負担問題を取り上げている。とくに、保険料の引き上げを前倒しするのが望ましいのかどうかを、議論している。前倒し論には、(1)給付水準不変と(2)基礎年金国庫負担率不変という2つの前提があることが、強調されている。そして、(2)については、税負担を増加させれば、保険料をピーク時期であっても、引き上げる必要のないことが指摘されてい

る。また、(1)については、世代間の負担格差の縮小だけが課題であれば、給付水準の引き下げも当然の選択肢となることが指摘されている。

いずれももつともな指摘である。(2)については、基礎年金の財源を税に切り替えることで、さらに、第1号被保険者に対する定額保険料の賦課という逆進性の問題、未納・未加入の問題、学生加入問題、第3号被保険者問題などの懸案事項も、すべて解決される点も、重要な指摘である。しかし、税に切り替えても、給付水準を現状で維持する限り、高齢化が進展すれば、将来の給付総額は増大せざるを得ない。税額をどのくらいに設定するのか、それを将来の給付総額の伸びにあわせて、将来引き上げるのか、あるいは、現在からあらかじめ、少しでも引き上げて、将来の税負担の急激な上昇を抑えるべきかという問題は残されている。

また、(1)については、給付水準の抑制が重要な課題であることは、強調されていまいだろう。賦課方式を維持するとしても、保険料を異時点間で一定に維持して、給付水準を高齢化に対応させて、徐々に引き下げるという考え方も有力であろう。高山論文の特徴は、さらに議論を進めて、緊急避難措置として、現時点で年金保険料を引き下げるべきであるとしている。これは、景気対策として消費を拡大させる効果を期待しているようであるが、果たしてうまく行くだらうか。この考え方には、賛成しにくい。なぜなら、現在の保険料が引き下げられたとしても、給付水準が所与であれば、将来の保険料がその分上昇することが予想できるので、家計の恒常的な可処分所得は増加しないからである。さらに、かりに景気対策としての保険料の引き下げが効果があるとすれば、将来の保険料の引き上げが逆の意味で将来の景気に対してはマイナスに働く。現在と将来の経済環境

のうち、現在の経済環境の方が悪いという判断に立てば、高山提案はもっともらしい。しかし、現在よりも将来の方がより経済環境が厳しくなると考えれば、高山提案は世代間の公平性の観点からは、支持しにくいだろう。

なお、年金保険料引き下げ分を、個人年金勘定の支払いに回すという考え方は、貴重な提案である。これは、私的な積み立て方式の年金を整備することを意味する。保険料を前倒しで引き上げるという一見逆の提案も、引き上げ部分が積み立てに担保されるとすれば、高山提案と実質的にはそれほど差はない。問題は、積み立て方式の年金を公的に運用するか、私的な運用に委ねるかの相違である。現在の受給者の給付水準を削減し、過去債務を軽減して、部分的に、個人勘定の積み立て方式に移行するのは、高山提案と実質的にはそれほど差はないと思われる。

八代・小塩論文

本論文は、年金給付における賃金スライドと物価スライドの経済理論的な意味を検討するとともに、スライド制の抑制がどの程度の財政効果を持っているかをマクロモデルを用いてシミュレーション分析している。賦課方式の年金制度は、世代間の再分配の仕組みであるから、スライド制は理論的には不自然なものではないと指摘している。しかし、高齢化・少子化社会では、スライド制を維持することが財政上きつくなるので、その改革が必要であると指摘している。そして、シミュレーション分析の結果、賃金スライド制の廃止によって年金財政が大幅に改善することが定量的に示されており、きわめて興味深い結果である。

その結果、賃金スライドの廃止だけで、大幅な制度改正なしに、公的年金の「なし崩し的な民営化」が実現できるという主張も、検討に値するものである。その直観的な理由は、労働生産性の伸びが長期的に効いてくるために、賃金スライド廃止の効果が財政上大きくなるからである。

賦課方式を世代間の所得再分配の手段とみなすと、どの程度の給付が望ましいかは、そのときどきの経済環境、世代別の再分配前の経済厚生のお

り方に依存する。特に、青年期にどれだけ保険料を支払ったかは、重要な考慮要因ではなくなる。したがって、スライド制を全面的に排除することはできないが、だからといって、スライド制を全面的に受け入れることにもならないだろう。賃金スライドが望ましくなくて、物価スライドなら望ましいという理論的な必然性はないと考えられる。

本論文のように、長期的なシミュレーションを行う場合には、賃金スライドの廃止による定量的な効果が大きくなるのは、もっともらしい。しかし、だからといって賃金スライドの廃止が望ましいという政策的な結論を出すには、少し別の論点が必要であろう。なぜなら、そうした改革が世代別にどのような再分配効果を持つかが明らかにされていないからである。とくに、「なし崩しの民営化」との関連でいえば、移行期の世代の経済厚生がどのように影響されるかが、1つの重要な論点であろう。世代会計の手法を用いたシミュレーションで補完することで、こうした分析が補強されることを期待したい。

なお、賦課方式の年金制度を維持可能な制度にする1つの方法は、給付水準の実質的な価値を維持する(物価スライドも含めて)のではなくて、保険料を維持するという可能性である。いわば、確定拠出の賦課方式である。その場合には、どんなに高齢化・少子化が進んでも、財政上維持可能性は高くなる。しかし、これを実現するには、物価スライドも廃止する必要がある。特に、現在の給付水準が実質的に過大であるとすれば、物価スライドの廃止も十分検討に値するだろう。

八田他論文

本論文は、賦課方式から積立方式への移行が実現可能であることを、具体例を用いて示している。特に、厚生省案の5つの選択肢のうちで、B案を多少修正し、給付を1割減らした上で、保険料率を一律20%削減することで、将来完全積立が実現して、しかも二重の負担が大幅に軽減されることを示している。賦課方式から積立方式への移行は、多くの論者にとっては望ましい改革と考えられる。問題は、高齢化・少子化の速度の大きいわ

が国において、こうした年金改革が移行でのコストをとまなうことである。本論文は、具体的な数値計算を示すことで、こうした年金改革が十分に実現可能であることを、説得的に明らかにしており、貴重な貢献である。

以下では、読者の理解を深めるために、あえて、こうした年金改革に懐疑的な論点に立つとすれば、どのような問題点が指摘できるかを考えてみよう。以下の点を今後より深めることで、こうした年金改革の政策的な意義はさらに大きくなるものと思われる。

まず第1は、世代間不公平に関する議論である。本論文では、生涯純受給が現在の老年世代でプラス、若年世代でマイナスであるから、不公平であるとしている。これは、公的年金が存在する以前の世代間の効用格差を、なんら政策的に問題にしないとすれば、有益な基準である。しかし、もし現在の老年世代が生涯効用の低い恵まれない世代であり、現在の若年世代が生涯効用の高い恵まれた世代であるとすれば、むしろ、公的年金による世代間の再分配は、より公平な世代間効用分布をもたらすといえるかもしれない。もちろん、現実の世界では、今後は経済成長があまり期待できずに、若年世代ほど効用水準が高くなる保障はない。しかし、本論文はプラスの経済成長を想定している。将来の世代ほど実質的な効用水準が増加する世界を仮定している以上、生涯純受給がない状態が本当に世代間の公平に対応しているのかどうかは、議論の余地があるだろう。世代間の公平性は、世代内の所得格差を是正する問題と同様に、どの世代がどの程度恵まれていないのかという初期状態における格差の程度に依存していると思われる。

第2の点は、二重の負担の定義に関してである。本論文では、現在38歳以下の若年世代の純受給がマイナスであるのは、彼らの父や祖父の世代に対する過去の大盤振舞の結果であり、これが二重負担であると定義している。しかし、賦課方式を前提とすれば、利子率よりも労働人口成長率+賃金上昇率が下回るこれからの時期では、将来のすべての世代にとって純受給はマイナスになる。40年後にはすべての生存世代の純受益が、賦課方式

のもとではマイナスになる。過去の大盤振舞というよりは、高齢化・少子化が進展する将来においても賦課方式を続ける場合の機会費用と考えるべきではないだろうか。

第3に、GNP成長率が高いほど、また、利子率が低いほど、移行のコストをあまりかけなくて、完全積立へ切り替えることができるという政策的な結論の解釈についてである。これは、そうした状況では、逆に、賦課方式を続けていったとしても、あまりでメリットがないともいえる。GNPの成長率が高ければ賃金上昇率も高いし、また、利子率が低ければ、積立方式に切り替えても運用面でのメリットは小さい。そうであるなら、何も積立方式に移行しなくても、賦課方式のままでいいのではないかという、疑問も予想される。今後のGNP成長率が低下し、将来世代の経済環境が改善されない場合の方が、世代間格差からみて積立方式へのメリットは大きいだろう。本論文の試算は、そのような場合に、積立方式への移行が容易ではないことを逆に示しているとも解釈できる。

この点を検討するには、賦課方式と積立方式がミクロ的な誘因効果にもたらす相違に注目することが有益だろう。本論文では、各経済主体のミクロ的な行動は、年金改革によっても変化がない。しかし、理論的には、積立方式では年金負担の労働意欲抑制効果も、貯蓄抑制効果もなくなる。こうした誘因効果を考慮することで、年金改革の各世代に与えるパレート改善的な効果がより大きくなることを、期待できるだろう。

田近論文

本論文は、日本の年金改革の基本的な問題を正面から議論している。抜本的な改革として、(1)基礎年金を国民共通の公的年金とするために、財源を保険料ではなくて、税方式に変更すること、(2)基礎年金を超える年金について、賦課方式から積立方式へ移行し、個人年金勘定として民営化すること、を提案している。いずれも、経済学の標準的な立場からはもっともな提案であり、こうした抜本的な改革案に賛成する人々が多いであろう。問題は、抜本的な改革であるほど、現実の年金制

度からの距離が遠くなり、移行プロセスでさまざまな調整コストが生じたり、ある特定の世代に負担が生じることが予想される点である。そうしたデメリットを上回るだけのメリットが何であるのかが、重要な論点となる。すなわち、どれだけ説得的にこうした抜本改革のメリットが説明されているかであるが、本論文ではこの点でもきわめて成功していると思われる。

したがって、基本的な改革の方向については、特に大きな異論はないが、以下では、いくつかの点について、コメントしておきたい。第1は、「公的年金が若い世代にとって損ではない」という厚生省の主張に対する評価である。本論文は、厚生年金保険料の企業負担分、社会保険料の所得控除による所得税の軽減分、基礎年金への国庫補助などを国民の負担に加えるべきで、そうした修正をすると、若い世代では負担の方が給付を超えると指摘している。この点は、マクロ的にはもっともな指摘である。しかし、ある個人が公的年金に加入するかどうかのミクロ的な誘因の観点からは、所得税の控除や国庫補助は負担の軽減として考えるべきだろう。なぜなら、ミクロの1人1人の個人の意思決定にとって、税収がどのように決まるかは与件とみなすべきだからである。国庫補助がたとえ若い世代全体で負担しているとしても、個々人にとっては自分が公的年金に加入しなくてもそうした税負担が軽減されるわけではない。したがって、ミクロ的なレベルでは、公的年金はかなりの若い世代でも損ではないと思われる。しかし、マクロでみれば、若い世代ほど損になるのも事実である。ミクロ・レベルでの損得勘定は、マクロの世代間の公平性の観点からは、ゆがんだ情報を国民に与えかねないともいえるだろう。

第2は、積立方式への移行が、公的な年金としての積立方式ではなくて、個人勘定の民営化された年金への移行として議論されている点である。この点は、賦課方式から積立方式への移行を主張する論者の間でも、議論が分かれる点である。個人勘定方式のメリットは、家族形態、就業形態が多様化する社会で、年金制度が個人の意思決定とより中立的になることで、経済の活性化に適応し

やすい点にある。デメリットは、自己責任原則がより求められるために、世代内でも運用実績の格差が生じることであろう。民営化されると、年金保険料が実質的に貯蓄に相当するため、確定給付型で個人勘定方式を構築するのは困難であろう。確定拠出で自己責任という原則に、大多数の国民が合意できるかどうかこうした年金改革の課題と思われる。

大竹論文

本論文では、日本の退職金税制の特徴を説明し、時系列分析とクロスセクション分析を用いて、退職金の優遇税制が日本の労働市場における転職率を抑制していることを実証的に明らかにしている。そして、退職金税制が転職行動に対して中立的になるように、制度を変更することを提案している。また、確定拠出型の企業年金制度を創設することで、個人ベース勘定での税制上の優遇措置を講じることが有益であると、指摘している。

年金制度は労働市場にも大きな影響を与える。中でも、公的年金の支給によって引退する時期が影響されるのではないかと、保険料の支払いが増大することが、労働者の勤労意欲、企業の雇用意欲を損なうのではないかとという点が、問題とされてきた。本論文は、退職金税制や年金税制が、転職の妨げになっている点を実証的に指摘しており、年金の労働市場への影響として、新しい点を明らかにしている点で、興味深い。

ただし、給与での支払いと退職金での支払いが現在価値で同じであれば、労働者にとって無差別であるのかどうかは、疑問も残る。資本市場が完全には機能していない以上、借入利率と貸出利率とは同じではない。現在価値で評価する際にどのような割引率を用いるのかは、かなり困難な点である。また、退職金は給与とは異なり、変動所得としての性格がより強いらろう。将来、企業が倒産すれば、十分な退職金が支払われない可能性がある。現在価値で同じであっても、リスクの程度の異なる所得であれば、同じ税率で課税するのが最適とも、必ずしもいえない。また、退職金と年金とが同じであるともいえないだろう。

年金は、給与支払いとは逆の方向での継続的な支払いであり、一時的な支払いである退職金とは、たとえ現在価値が同じであっても、リスクの程度は異なる可能性がある。

いずれにしても、今後のわが国でも中途退職が一般化し、終身雇用、年功序列賃金を前提として

制度設計がなされている税制や年金税度が、労働市場での効率的な市場機能の活用に障害となる可能性が大きくなる。こうした問題が、定量的にも重要であることを指摘している点で、本論文の政策的な意味はきわめて大きい。

(いほり・としひろ 東京大学教授)

イギリス法における社会保障関係の代理人及び嘱託代理人

新 井 誠

I 序 論¹⁾

イギリスで最も広く利用されている委任関係に、本人の依頼を受けて郵便局に行ってその人に給付される退職年金その他の公的給付金を本人に代わって受給してくるという単純かつありきたりな委任関係がある。

この場合、年金等の受給者(以下単に「受給者」という。)本人が財産管理能力を備えているのであれば、単に代理人を任命して、代理人に年金等の受給権を委任するだけでよい。

もし受給者本人に財産管理能力がない場合には、社会保障担当の国務大臣が本人に代わって年金等の受給を行うべき代理人である「嘱託代理人(appointee)」を嘱託することができる。

II 委 任

委任は、嘱託代理人の嘱託とは異なり、特に制定法の規定を根拠としない法律関係である。代理人を任命して権限を委任する方法としては、個別的なニーズに即して、短期的代理人を任命する方法、長期的代理人を任命する方法及び「第 III 部 該当施設 (Part III accommodation)」に入居している受給者の代理人となる者を任命する方法の三つの方法がある。

短期的代理人

受給者本人は(天候または一時的な傷病等の理由で)一時的に郵便局に出向けなくなったような

場合は、単に下記の手続をとるだけで、簡単に代理人を任命することができる。

- 年金等受給切符の表面に記載されている「確かに上記金額を受領いたしました。」なる文章を二重線で消した上、
- 年金等受給切符の裏面に記載されている委任状に必要な事項を記入して、署名する。

年金等受給切符の裏面に記載されている委任状様式は、「私儀、この年金等受給切符の裏面に受給者として氏名を記載されている者は、この年金等受給切符記載の金額の受給権者であります²⁾、ここに(代理人の住所氏名)を私の真正なる代理人と定め、同代理人に対し年金等受給切符によって受給すべき年金等を私に代わって受給する権限を委任いたします。」と記載されている委任状部分(署名欄には受給者本人が署名することを要する。)と、「私は本人、即ち、この年金受給切符の裏面に受給者として氏名を記載されている者の代理人であるところ、本人は本日現在存命中であり、ここに本人に代わり正にこの年金等受給切符記載の金額を受領致しました。受領した金額は直ちにこの年金等受給切符の裏面に受給者として氏名を記載されている受給者本人に払い渡します。以上の通り相違ありません。」と記載されている代理受領確認部分(署名欄には代理人が署名することを要する。)との二部構成となっている。

長期的代理人： 代理人カード

受給者本人が自分で郵便局に出向いていけない状態にあるため、誰か他の人に頼んで代わりに郵便局に出向いて、年金等を受け取ってきて貰いた

い場合は、「私儀、別段ご通知申し上げるまでの間、(代理人の住所氏名)を私の真正なる代理人と定め、私に代わって(郵便局名)に出向いて、私名義の年金等受給者手帳によって受給できる年金等を受給する権限を同代理人に委任いたします。」と記載されている EBF 73 号委任状様式³⁾を使って、長期的代理人を任命すればよい。

BF 73 号委任状様式を使って委任状を作成する場合は、

- 先ず日付を記入し、
- 立会人(一人)の立ち会いの下で受給者本人が署名欄に署名し、
- 立会人が立会人署名欄に住所氏名(郵便番号共)を記載の上署名した上、
- 年金局に返送することを要する。

委任状の返送を受けた年金局は、BF 74 号様式⁴⁾を使って作成した「代理人カード」を代理人に対して交付する。代理人は郵便局を訪れる時は必ずこの代理人カードを携帯しなければならない。この代理人カードには、「当年年金局はこの代理人カードの記名者を受給者の代理人として認めましたので、受給者に支給すべき金員はこの代理人に御支給下さい。」なる年金局から郵便局長宛の指図文言が記載されている。

第 III 部該当施設の入居者： 署名代行係

「第 III 部該当施設」とは、「1948 年国民扶助法(National Assistance Act 1948)」第 III 部の規定に基づいて、高齢、疾病その他の事情により介護を必要としていながら必要な介護をどうしても受けられない人を収容するために地方公共団体が提供する居住施設に付けられた名称である。第 III 部該当施設に入居している年金等の受給者は、一般に「署名代行係(signing agent)」の名で呼ばれている地位にある地方公共団体の職員に委任して、本人に代わって年金その他の給付を受給することができる。署名代行係は、その地位にある者が人事異動等により他の部署に異動したために行政上の混乱や事務手続の遅延が発生するようなことがないようにとの配慮から、氏名で呼ばれるよりは、官名で呼ばれている。

署名代行係に対する委任は BR 441 号様式⁵⁾を使って行うが、この様式は次の三枚綴りとなっている。

- 第 A 部： この部分は本人たる受給者の署名欄で、受給者は、所轄の地方公共団体の職員(署名代行係以外の者)一名の立ち会いの下に、ここに署名することを要する。
- 第 B 部： この部分は署名代行係が必要事項を記入した上、受給者の署名のある第 A 部と共にこれを年金局に送付しなければならない。
- 第 C 部： この部分は受給者用の控えの部分であり、受給者はこの部分を切り取って、保管しておかなければならない。この部分には、受給者は何時にても署名代行係に対する委任を取り消したり、署名代行係を更迭したり、自分で年金等を直接受給したければ受給できる旨の注意書も記載されている。

他の代理人(短期的代理人や長期的代理人をいう。)の場合と異なり、署名代行係の場合は、恰も自らが本人たる受給者である場合と同様に、自らの氏名を本人たる受給者の年金等受給切符等に署名して、本人に代わって年金等の支給を受けることができる。このことは、本人たる受給者には受給者手帳や年金等受給切符の占有権や管理権がなくなることを意味する。但し署名代行係は、本人たる受給者に代わって受給した年金等については、全額これを本人たる受給者に引き渡さなければならない⁶⁾。なお、第 III 部該当施設に入居している年金等の受給者は、希望すれば、地方公共団体の職員以外の者に委任して年金等の支給を受けることもできる。

III 囑託代理人(appointee)の任命に関する立法

囑託代理人の場合は、委任や代理の場合と異な

り、制定法上によって定められたところに従って発行される文書によりその職務権限が規制されるようになっている。現行の根拠法規は「1987年社会保障(入院患者)規則(Social Security (Hospital In-Patients Regulations 1987))」⁷⁾の第33条であり、この規則は入院患者⁸⁾以外の者だけに適用されるものであるが、同条には次のように定められている。

(1) 主務大臣は、ある者が下記の(a)及び(b)の両方に該当しかつ下記の(c)または(d)のいずれかに該当する場合において、その者に代わって他の者(自然人の場合は18歳以上の者に限る。)より書面による申請があった場合は、当該他の者を嘱託代理人に委嘱して、本人が有するあらゆる権利を本人に代わって行使する権限ならびに本人が受け取ることができる一切の金員を本人に代わって受領してこれを処理する権限をこの嘱託代理人に付与することができる。

(a) 年金等の受給権を有しているか、若しくは有していると主張している者(過去において本人自らまたは代理人により年金等の受給を申請したことがあると否との別を問わない。)

(b) 現時点において行為能力のない者。

(c) 本人に代わって年金等の受給を申請する権限または受領する権限を有する財産保全管理人(Receiver)が財産保護裁判所(Court of Protection)によって未だ任命されていない場合。

(d) スコットランドにおいては、本人の財産が法律上任命された後見人、未成年者後見人その他の監護人により管理されていない場合。

(2) 第(1)項の規定に基づいて主務大臣が嘱託代理人を委嘱した場合は、以下に定めるところによる。

(a) 主務大臣は何時にてもこの委嘱を取り消すことができる。

(b) 嘱託代理人に委嘱された者は、1ヶ

月前までに主務大臣に対して書面による辞任届を提出して、その職を辞任することができる。

(c) 嘱託代理人を委嘱した場合でも、第(1)項の(c)または同(d)にいう財産保全管理人等が任命された旨の通知が主務大臣に対してあった場合は、嘱託代理人の委嘱の効力は消滅する。

(3) 現に行為能力を喪失している者が本規則上行わなければならない行為若しくは現に行為能力を喪失している者を相手方として本規則上行わなければならない行為は、財産保全管理人、後見人、未成年後見人その他の監護人がいる場合は当該財産保全管理人、後見人、未成年後見人その他の監護人がこれを行うか、当該財産保全管理人、後見人、未成年後見人その他の監護人に対してこれを行うか、若しくは本規則の規定に従って委嘱された嘱託代理人がこれを行うか、同嘱託代理人に対してこれを行えばよいものとし、主務大臣との関係においては、この規則に基づいて委嘱された嘱託代理人が作成した領収証は、同領収証に記載されている金額の受領があったことを証する有効な領収証となる。

同規則第33条は特に持続的代理権授与制度(Enduring Power of Attorney)については何も触れていないので、持続的代理権授与証上の代理人については嘱託代理人等の他の代理人と同じように扱えば良いというのが一般的な考え方である。そうだとすれば、例えば、持続的代理権授与証上の代理人については、代理人としての責任を自覚しているかどうかを確認するための面接を行ってもよい筈であり、また主務大臣は、年金等の社会保障上の給付との関係についてだけに限っていえば、持続的代理権授与証上の代理人の権限を取り消すこともできる筈である。

「1975年社会保障(入院患者)規則」⁹⁾第16条第(2)項の規定は、病院に入院して無料の治療を受けている患者の嘱託代理人に当該病院の病院長が就任している場合に適用される規定であるが、

入院患者が有している社会保障上の給付の受給権は、患者本人の生活上の快適さや楽しみを確保するためには一定の金額しか必要としない旨若しくは一切金を必要としない旨を医務官 (medical officer) が証明した場合は、同患者の嘱託代理人は、同患者の受給金額を減額または全額これを返上することができることになっている。

無能力者となっている受給者の嘱託代理人は、受給者所有の財産については、一切如何なる処分権もない。但し財産の内容が社会保障上の給付金を積み立てたものである場合についてはこの限りではない。嘱託代理人が無能力者となった受給者に帰属するその他の財産を処分する必要が生じた場合は、指導、略式命令または場合によっては財産保全管理人の任命を求める申立を公信託局 (Public Trust Office) に行う必要がある。

IV 年金等の給付の管理能力

「1987年社会保障(受給権及び支給)規則 (Social Security (Claims and Payments) Regulations 1987)」の第33条には「現時点で行為能力を失っている」なる表現が実際に何を意味するかについては何等の定義も設けられていないが、社会保障省 (Department of Social Security) が内部資料として出している「所得援助マニュアル (Income Support Manual)」を見ると、老年性痴呆または精神病等に因り自分の身の回りの事務を理解したり管理する精神的能力を欠いている者を行為無能力者と見なす旨が示唆されている¹⁰⁾。

この種の能力に関しては特に正式な法律上の判断基準はないが¹¹⁾、社会保障上の諸給付の受給を請求し、これを受給し、且つ受給した給付金を処分する精神的能力があるとい得るためには、以下に掲げる能力を備えていなければならないということが従来より示唆されている¹²⁾。

- (1) 受給資格発生の原因となる基本的な事項についての理解力。
- (2) 受給申請書の記載内容を理解する能力と同申請書に必要事項を記入する能力。
- (3) 社会保障省からの問い合わせ書簡等に返答

する能力。

- (4) 年金等を受給するために出頭し、これを受領する能力。
- (5) 年金等が何のために支給される金であるかを理解しているという意味においての受給した年金等の管理能力ならびに受給した年金等をその支給目的のために支出するかどうかを選択するとともに、支出することに決めた場合はそれを如何に支出するかを選択する能力。

V 委嘱手続

嘱託代理人の委嘱手続は次の通りである。

- 嘱託代理人に委嘱されることになった者¹³⁾は BF 56 号様式¹⁴⁾を入手して、これに必要事項を記入の上、年金局に返送しなければならない。
- 年金局は実際に受給者本人が行為無能力者であるかどうかを確認するための調査を行う。この調査には原則として受給者本人の無能力についての医学上の証拠資料を取り付ける必要はない¹⁵⁾。場合によっては年金局の職員が受給者を訪問して直接面談し、実際に嘱託代理人の委嘱が必要かどうか、嘱託代理人の委嘱申請が単に便宜上のためだけに行われているものでないかどうか、及び受給者の代理人となっている者が既に行っていないかどうかを確かめることもある¹⁶⁾。
- 年金局が嘱託代理人就任候補者と面接して、嘱託代理人に就任した場合の責任を同候補者が自覚しているかどうかと、受給者の代理人として相応しい者かどうかを確認する¹⁷⁾。年金局の主査は、就任候補者の適性につき疑念があると認めた場合は、身元照会先となるような人の住所氏名を尋ねることができる。
- 年金局主査は、すべての点で問題がないと認めた場合は、主務大臣に代わって、主務大臣の名において、嘱託代理人の委嘱を許可する。

- 嘱託代理人に委嘱された者に対しては、BF 57号様式¹⁸⁾を使って委嘱通知を行う。この委嘱通知書には嘱託代理人の権利が明記されている。
- 嘱託代理人の委嘱は法律的には主務大臣の裁量に属する事項であるので、嘱託代理人の委嘱を行いまはこれを行わない処分若しくは一度行った委嘱を取り消す処分については、上級社会保障不服審判所 (Social Security Appeal Tribunal) への不服申立権は認められない。
- 嘱託代理人の職務執行状況をチェックするために、3年に一度「限定的実地調査」を行うことを定めた規定が別に設けられている。

嘱託代理人に委嘱された者は、すべての社会保障給付につき代理権を有することになる。1987年規則の施行日である1988年4月11日までは、理論上は受給者一人につき最高5人までの嘱託代理人を委嘱できることになっていた¹⁹⁾。

主務大臣により嘱託代理人が委嘱された場合は、委嘱を受けた嘱託代理人本人に対しては本人たる受給者に受給資格があるすべての社会保障上の給付の内容を確認するための調査を行うよう勧告するとともに、受給資格があるのにまだ受給申請をしていないものがあることが判明した場合は、これについての受給申請をするよう勧告することになる。過去に遡っての遡及的給付申請は一定期間についてしか認められないようになっていた。12ヶ月を超えて過去に遡っての受給が認められるケースは殆どなく、この除斥期間を超えた受給分については受給権が消滅してしまうことになる²⁰⁾。

嘱託代理人に事故があって一時的に本人たる受給者に代わって行う年金等の代理受給業務が果たせなくなった場合は、自らに代わってこの業務を代行させるための復代理人を任命することができる。

委嘱の取消し

主務大臣は、嘱託代理人が、本人たる受給者の利益のために金を使わなければならないという義

務を負っているにも拘わらず、この義務の履行を怠っていると認めた場合は、当該嘱託代理人の委嘱を取り消すことができる。委嘱取消し処分をする場合は、これに先だって嘱託代理人本人と面接し、置かれた立場を説明した上で、BF 57号様式²¹⁾による委嘱通知書の裏面に記載されている注意事項について注意を喚起するのが慣例となっている。嘱託代理人がこれを受けて年金等の管理事務を改めて、以後これを正しく行う気があるのであれば、暫く様子を見るためにそのまま嘱託代理人の地位に留まらせる。年金局には個々の受給者やこれについて委嘱されている嘱託代理人を定期的に訪問できるだけの十分な人数の職員がいないので、一旦嘱託代理人の委嘱が行われた後は、委嘱された嘱託代理人がその委嘱の際に課された条件に悖るような行為を行ったとしても、これを「告発」して貰うためには、ほぼ全面的にソーシャルワーカー、保健所の職員または場合によっては弁護士等の第三者の監視の目に頼らざるを得ない状態にある。従って、嘱託代理人が不正を行っているのではないかと疑うに足る十分に根拠があると考える者は、最寄りの年金局の支所に連絡して、担当の年金主査に事情を説明することになる。

嘱託代理人の個人的責任

虚偽表示を行ったり、重要な事実を隠蔽することによって年金等の給付を余分に受けたり、本来支給される筈のない年金等の給付を受けた者に対しては、余分に受給した金額の返還を命ずることができる²²⁾。GIS/774/1992は、子とその母親の嘱託代理人になっていたところ、その後暫くして母親が死亡したというケースであるが²³⁾、この事件では、子である嘱託代理人からの不服申立を受けた上級社会保障不服審判所 (Social Security Appeal Tribunal) は、死亡した母親が法定限度を超える8,000ポンドもの貯蓄をしていたという重要な事実がありながらその開示を怠ったとして、所得補助給付として支給した金額のうち4,400ポンド強が過剰支給に該当するとして、同女の遺産よりこれを返還するよう命ずる審判を下している。この審判については、これを不服として申告が行

われ、これを受けた補助裁判官は、死亡した母親の精神的能力を勘案すると、同女の遺産から過剰受給分の返済を命ずることはできず、また嘱託代理人の行った行為についての責任を同女に追及することもできないと判示した上で、過剰受給分を取り戻すことができるとするならば²⁴⁾、これは嘱託代理人本人から取り立てるべきであると判示した。

受給者の死亡

受給者本人の死亡後も同人の嘱託代理人はその地位に留まれるかどうかについては一部混乱がある²⁵⁾。第33条の規定に基づいて委嘱された嘱託代理人の場合は、本人たる受給者が死亡してしまった場合は、その時点で委嘱の効力はなくなり、受給者が死亡した時点で受給権を巡る未解決の争いがある場合は、改めて主務大臣が「1987年社

会保障(受給権及び支給)規則(Social Security (Claims and Payments) Regulations 1987)」第30条の規定に基づいて嘱託代理人を委嘱し直す必要があると思われる²⁶⁾。同規則第30条第(1)項には、「年金等の給付申請を行っている者が途中で死亡した場合は、主務大臣は適切と認める者を委嘱してその者をして当該請求手続事件を続行させることができる。」と定められている。

統計的資料

嘱託代理人の委嘱状況に関する情報として記録に残っているものは驚くほど少ない。1984年1月16日から1984年2月13日迄の約1ヶ月間に保健社会保障省(旧称)に登録されている嘱託代理人の委嘱件数は3,898件であり、このことからみると当時は年間平均して46,776件の嘱託代理人の委嘱が行われたことになる²⁷⁾。これに対して

私法上の代理人と嘱託代理人との間の相違点

私法上の代理人	嘱託代理人
私法上の代理人の任命は受給者本人が行う。	嘱託代理人は社会保障担当主務大臣が委嘱する。委嘱については受給者本人の承諾は特に必要ない。
私法上の代理人は、受給者本人が直接郵便局に出向いて年金等受給給付を現金化するのが困難であったり、不便な場合に任命される。	嘱託代理人は、受給者側に自分の身の回りの事務を理解して処理する精神的な能力が欠けている場合に委嘱される。
医学上の証拠資料の提出は特に必要としない。	医学上の証拠資料の提出を必要とする。
私法上の代理人の場合は特に最低年齢制限はない。	嘱託代理人は18歳以上の者でなければならない。
代理人に認められる権限は本人たる受給者に支給される年金等の受給切符を現金化する権限だけに限られる。	嘱託代理人の場合は年金等の給付の受給請求権、年金等の給付金の受給権、本人たる受給者のおかれている事情に変化が生じた場合に関係する年金等の支給を所轄する官庁に報告を行う権利義務および給付調整担当官の下した処分不服がある場合にこれについて不服を申し立てる権利等、本人たる受給者が有するすべての権利義務を本人に代わって行使または履行することができる。
私法上の代理人の場合は本人に代わって受給した金員はすべてそっくりそのまま本人たる受給者に引き渡さなければならない。	制定法上の嘱託代理人の場合は、本人たる受給者に代わって受給した金員については、これを受給者本人またはその扶養家族の最善の利益のために使わなければならない義務を負う。
私法上の代理人の辞任に関しては特に要件は定められていない。	嘱託代理人は、辞任しようとする場合は、その1ヶ月前までにその旨を社会保障省に通知する義務が課されている。
本人たる受給者は何時にても代理権を取り消すことができる。	主務大臣は何時にても嘱託代理人の委嘱を取り消すことができる。
特別な「監視制度」はない。	抜き取り検査方式による3年毎の限定的な「監視」が行われる。
私法上の代理人は代理権を復代理人に委任することはできない。	嘱託代理人の場合は復代理人を任命してその権限の一部を委任することができる。

財産保護裁判所では現在年間平均約 5,000 件の新たな財産保全管理人の任命を行っているほか、ほぼ同数の持続的代理権授与証発行登録を受け付けている。1988 年についてみると、全体の社会保障給付の 1% が嘱託代理人経由で受給されている模様である²⁸⁾。大部分の嘱託代理人は主として退職年金等よりは、付添介護手当、就業不能者用生活扶助、就労不能者給付及び重症心身障害者手当等の就労不能者のための給付金の受給業務に携わっているという事実を示す資料もある²⁹⁾。

VI 法律改正案

法律委員会 (Law Commission) は 1995 年 3 月に発表した「*Mental Incapacity* (精神的無能力)」なる表題の報告書³⁰⁾の中で、現行の嘱託代理人制度につき様々な改正を提案している。嘱託代理人の委嘱に関する規則は社会保障大臣の所管事項となっているので、法律委員会自身が新たな規則の起草作業を担当することはない³¹⁾。同委員会が提案している改正の内容は次の通りである。

- (1) 受給者本人に「1992 年社会保障行政法 (Social Security Administration Act 1992)」上の権利や本人に受給権のある年金等の受給権、処分権を行使する能力があるかどうかを判断する場合の基準としては、「意思無能力者法案 (Mental Incapacity Bill)」第 2 条に定められている「無能力 (Incapacity)」に関する法律上の定義を採用する³²⁾。
- (2) 管理している金銭を実際にどのように支出したかについては少なくとも概要報告させるようにすべく、毎年嘱託代理人全員に調査表を送って、必要事項を書き込ませて返送させる方式を考える³³⁾。
- (3) 嘱託代理人の任期については 3~5 年を限度として一定の制限を設けた上、任期満了に際して重任を希望する場合は、嘱託代理人側から重任許可申請を出させるようにする³⁴⁾。
- (4) 恐らく居住型養護ホームや介護ホームの経

営者や責任者等が入所者の嘱託代理人となることを法律を以て禁ずる必要があるであろう³⁵⁾。

〔付 記〕

筆者は、拙稿「アメリカ法における代理受取人の法的構成」(『国学院法学』32 巻 4 号, 159 頁以下, 1995 年)においてアメリカ法における社会保障関係の代理人について論じたことがあるが、本稿はその続編である。

注

- 1) これから代理人や嘱託代理人になろうとする人のための資料として、「支援の手 (Helping Hand) : 障害を持つ人々の社会保障給付の受給を手助けするためにあなたはどのようなことができるか」という題名の案内資料的パンフレット (配布資料 AP 1) が 1994 年 2 月に年金局 (Benefits Agency) から発行されている。このパンフレットは, Heywood Stores, Manchester Road, Heywood, Lancashire OL10 2PZ の年金局広報課に連絡すれば, 入手できる。Penny Letts, *Managing Other People's Money* (Age Concern, 1990) も参照のこと。
- なお, 本稿は Denzil Lush, *Elderly Clients* (Jordans, 1996) p. 179, 以下に依拠したものである。
- 2) 何等かの理由で委任者たる受給者が年金等受給切符記載の金額の受給資格を喪失しているような場合に, もしこの文章をそのままにして年金等受給切符記載の金額を受給してしまうと, 代理人ではなく, 受給者本人が「1992 年社会保障行政法 (Social Security Administration Act 1992)」第 71 条にいう過剰給付を受けたことになる。過剰給付を受けた金額は返還しなければならない。
- 3) BF 73 号委任状様式の実物は前掲 Denzil Lush, p. 191 (英文) の例 1 に掲げる通りである。
- 4) BF 74 号委任状様式の実物は前掲 Denzil Lush, p. 192 (英文) の例 2 に掲げる通りである。
- 5) BF 441 号様式の実物は前掲 Denzil Lush, p. 193 (英文) の例 3 に掲げる通りである。
- 6) 前掲 Penny Letts, *Managing Other People's Money* (Age Concern, 1990), p. 30.
- 7) 「1975 年社会保障 (入院患者) 規則 (Social Security (Hospital In-Patients Regulations 1975)」(1975 年行政規則第 555 号) を参照のこと。
- 8) 1987 年行政規則第 1968 号。
- 9) 1975 年行政規則第 555 号。

- 10) 所得援助マニュアル第2.1002項。
- 11) 補助裁判官 (Commissioner) の言い渡した判決の中には年金等の過払いとの関係において受給者の能力について踏み込んだ意見を述べているものがある。R (SB) 28/83 の判決の中でワトソン補助裁判官は、受給者本人が、自分がある種の資本資産 (Capital Asset) を所有していることを実際に知っていたか、然るべき注意能力を駆使して調べれば当然知り得ていた筈であるという事実を立証する必要があると述べている。CBS/1093/1989 の判決の中で、ミッチェル補助裁判官は、重要なのは、受給者が、受給申請書に署名した際に、自分が正に年金等を受給することになる原因書面ともいべき受給権の行使に関する書類に署名しているのだという認識があったかどうかである、と述べている。CIS/545/1992 におけるジョンソン補助裁判官の判決ならびに1995年5月10日付の Time 紙に掲載された Chief Adjudication Officer v. Sheriff (1995) における「同女に年金等の受給を請求する能力があったというのであれば、同女には当然問題の虚偽表示をも行う能力があったというべきである。」とするヌアース控訴裁判所判事の判決も参照のこと。
- 12) Ruth Lavery and Laura Lundy, 「The Social Security Appointee System」(1994) *Journal of Social Welfare Law*, 313-327, p. 316.
- 13) 通常は受給者本人の身近にある友人、親戚若しくは受給者本人が入所している養護施設の所長が就任する。社会保障省が出している「所得援助マニュアル」の第2.1011項には、養護施設等の経営者や所長が嘱託代理人に就任するのはどうしても他に適当な人がいない場合だけに限ると書かれている。「1988年養護居住型養護ホーム (改正) 規則 (Residential Care Homes (Amendment) Regulations 1988)」(1988年行政規則第1192号)の規定上「1984年登録ホーム法 (Registered Homes Act 1984)」の規定上の登録を行っている者は、ホームの入居者別に、入居者に代わって受領したり、入居者から直接受領した金銭の出納に関する状況を記載した記録を作成して備え付けておかなければならないことになっている点に注意。「Home Life: A Code of Practice for Residential Care (ホームでの生活: 入居者の介護に関する倫理規定)」(Center for Policy on Aging, 1994)の第2.6.5項には「どのような差し迫った事情があるにせよ、施設の所長や経営者がこの地位に就くのは絶対に好ましくない。」と述べられている。
- 14) BF 56号様式の実物は前掲 Denzil Lush, p. 194 (英文) の例5に掲げる通りである。
- 15) Ruth Lavery and Laura Lundy, 「The Social Security Appointee System」(1994) *Journal of Social Welfare Law*, 313-327, p. 320 には、「北アイルランドの社会保障局では、受給者本人が入院していない場合 (1993年6月28日付通達参照) またはかつて受給者本人の法律的無能力に関して社会保障担当官が疑念を持った場合 (1993年7月1日付通達参照) は、いずれも医学上の証拠資料の提出を求める必要があるとしている。」と述べられている。
- 16) 社会保障省発行の「所得援助マニュアル」第2.1009項参照。
- 17) 読み書きのできない者、虚弱者、意識が清明でない者、不正直者または金にだらしのない者として評判のある者等は相応しくない。Penny Letts, *Managing Other People's Money* (Age Concern, 1990), p. 45.
- 18) BF 57号様式の実物は前掲 Denzil Lush, p. 197 (英文) の例6に掲げる通りである。
- 19) Gordon Ashton and Adrian Ward, *Mental Handicap and The Law* (Sweet & Maxwell, 1992), p. 565.
- 20) 「1992年社会保障行政法」第1条第(2)項第(b)号には、「受給申請に関わる給付が障害者給付または所得減少補填給付である場合は、何人も受給申請日から逆算して12ヶ月超前に支給日の到来した給付については、遡及してこれを受給することはできない。」と定められている。
- 21) 実物は前掲 Denzil Lush, p. 197 (英文) の例6に掲げる通りである。
- 22) 「1992年社会保障行政法」第71条第(3)項。
- 23) 事件の内容は(1994)1 *Journal of Social Security Law* 3, p. D 127 に記載されている。
- 24) 嘱託代理人が重要な事実の開示を怠ったかどうかを判断するに当たっては、次の二点、即ち (a) 嘱託代理人が当該重要事実を熟知していたこと (この点に関しては、嘱託代理人の立場は、患者の資産状況につき詳しい正確な情報を把握することが要求される財産保全管理人のそれと対比させることができる (R (SB) 28/83 参照)) と (b) 「開示を怠った」といい得るような何等かの事実、即ち、当然に何等かの義務違反の存在という事実、言い換えれば、少なくとも何等かの開示をして貰える筈であると当然期待されている状況下において不開示の責任を追及されている者が情報の開示を怠ったという事実の存在、を証明する必要がある。CIS/734/1992 (J.M. ヘンティー補助裁判官: 4 March 1994: Starred Decision (第9項))。
- 25) 標準的教料書といわれている Bonner, *Non-Means Tested Benefits: The Legislation, 1995* (Sweet & Maxwell, 1995), p. 25 には、「受給者が不服審判所に不服申立をした後に死亡してしまったような場合には、検認書上または遺産管理状上任命された故人の人格代表者若しくは

- 「受給権及び支給に関する規則 (Claims and Payment Regulations)」第 33 条の規定に基づいて主務大臣から正式な委嘱を受けた嘱託代理人がいて同嘱託代理人に不服申立手続を継続する意思がある場合を除き、不服審判所の管轄権は消滅してしまうものと思われる。R (SB) 8/88。R (SB) 5/90 の判決においてグッドマン補助裁判官は、主務大臣による嘱託代理人の委嘱は遡及効を有すると判示した。R (SB) 8/88 における判決のいわんとするところをさらに詳しく咀嚼して述べている。従って、不服審判省との関係でいえば、不服申立が行われた日からこれに関する審尋手続の期日までの間に嘱託代理人の委嘱が行われている場合は、管轄権の存在を認める十分な根拠となる』と書かれている。但しこの中で Bonner が第 33 条の規定に基づく嘱託代理人の委嘱について言及しているのは実は間違いであり、Bonner が取り上げている補助裁判官による 2 件の判決はいずれも「1981 年補助給付 (受給権及び支払) 規則」(1981 年行政規則第 1525 号) 第 28 号第 (1) 項の規定に基づくものである。なお、同条同項の規定は、現在は「1987 年社会保障 (受給権及び支払) 規則」(1987 年行政規則第 1968 号) の第 30 条 (死亡時における給付 (Payments on Death)) として存続している。
- 26) 1987 年行政規則第 1968 号。
 27) Age Concern, *The Law and Vulnerable Elderly People* (1986), p. 104.
 28) *Mentally Incapacitated Adults and Decision-*

Making: An Overview, Law Com Consultation Paper No. 119 (HMSO, 1991), p. 70.

- 29) Ruth Lavery and Laura Lundy, 「The Social Security Appointee System」(1994) *Journal of Social Welfare Law*, 313-327, p. 314 には、北アイルランド社会保障局から入手した次のような統計的数値が掲げられている。「北アイルランドでは、1991 年 12 月 17 日現在でみると、付添い介護手当の受給業務を取り扱っている嘱託代理人が 10,600 名、就業不能者生活扶助の受給を取り扱っている嘱託代理人が 10,000 名、退職年金の受給を取り扱っている嘱託代理人が 326 名いる。1993 年 6 月の時点でみると、就業不能者手当の受給を取り扱っている嘱託代理人の数は 593 名、重度心身障害者手当の受給を取り扱っている嘱託代理人が 5,017 名、児童福祉手当の受給を取り扱っている嘱託代理人が 17 名いる。」
- 30) (1995) Law Com No. 231 (HMSO, 1995). *Mentally Incapacitated Adults and Decision-Making: A New Jurisdiction*, Law Com Consultation Paper, No. 128 (HMSO, 1993), 第 5.7 項～第 5.9 項も参照のこと。
- 31) Law Com, No. 231, 第 4.23 項。
 32) 前掲同第 4.24 項。
 33) 前掲同第 4.25 項。
 34) 前掲同第 4.25 項。
 35) 前掲同第 4.27 項。

(あらい・まこと 千葉大学教授)

退職年金等積立金に対する法人税の立法趣旨をめぐって

増井良啓

I はじめに

1. 本稿の目的

本稿の目的は、「退職年金等積立金に対する法人税」(法人税法 83 条, 以下これを「特別法人税」と略称する)の立法趣旨を再検討することにある。

この特別法人税の立法趣旨については, 昭和 37 年に適格退職年金制度が創設されたおり, 税制調査会答申が, 次のように説明していた。

「年金について従業員の受給時まで課税しないこととするときは, 企業拠出部分及び運用益部分について非課税の『たまり』ができることとなる。この点で他の投資形態に対する課税とのバランス及び社内引当ての退職給与引当金の課税とのバランス等の点に着目すると, 企業拠出部分と運用益部分についてなんらかの課税を行なうべきことが結論として導びき出される。そこで, 従業員の所得としての課税は, 年金受給時においてすることとし, その間の繰り延べによる利益, すなわち, 税金の納付を延期するための利息に相当するものを, その年金基金に対し, 特別の法人税として課税することが適当と考えた。すなわち, この延滞利子に相当するものとして, 基金に対し, 従業員の所得に対する平均上積実効税率及び通常の利子率を基礎とし, 個人所得課税の遅延利息に相当するものとして定める一定の税率で, 年々課税することとすべきである。」(税制調査会 (1961) 581-582 頁, 以下これを単に「答申」という。なお, 引用文における下線は増井による。)

この説明は, その後の議論において, 特別法人税の正統的な理解として定着した。しかしながら, ここにいう「繰り延べによる利益」の正確な内容については, 必ずしも一義的な理解が共有されてきたわけではないように思われる。そこで, 本稿では, 所得税の純粋なモデルを用いて, 答申の議論を解釈し直してみたい。

2. 本稿の構成

本稿の構成は, 以下の通りである。

II で, 一定の条件の下では, 拠出時に課される租税と, 受給時に課される租税とが, 現在価値において同値になることを示す。この条件が妥当している場合には, 答申のいう「税金の納付を延期するための利息に相当するもの」を改めて賦課する必要はないはずである。だが, III で論ずるように, 純粋な所得税モデルの下では, 年金資産の運用期間中に生ずる受給権の増加益に対して毎年課税することが, 正しい扱いである。その意味で, 答申の「企業拠出部分及び運用益部分について非課税の『たまり』ができることとなる」というくぐりたりは, 正当な主張を含んでいる。その限りでは, 受給権の増加益に対して代替課税を行うことに理由がある。ところで, これらは, いずれも, 純粋な所得税モデルにおいて, 一定の前提条件が満たされる場合についての議論である。そこで, IV では, 上の議論の前提となっていた諸条件を緩和した場合, 上の結論にいかなる修正が必要となるかをみることにする。

3. 先行業績との関係

本論に入る前に、先行業績との関係を一言しておく。周知のごとく、年金課税の方式については、1966年のカーター報告書、1977年の財務省ブループリントおよび同年のミード報告書により、基本的な課税モデルが広く認識されるに至った。日本でも、年金課税の重要性が高まるにつれ、野口(1986)、藤田(1989)、水野(1991)をはじめとして、多くの業績が公表されてきた。この中で、拠出時・運用時・受給時の課税をどのように組み立てるべきかをめぐり、いくつかの構想が提示されている。特別法人税の評価についても、各論者の構想に応じて、一方における廃止論(高山(1987)、和田(1987)、藤田(1989)、厚生年金基金連合会(1997))と、他方における擁護論(税制調査会(1986)、植松(1996)、中里(1996)、佐藤(1998))とが、対立している状況にある。

この中で、本稿の議論と直接に関係する近年の指摘としては、植松(1996)の一連の連載が、運用収益の発生時課税のための手法として特別法人税の考え方を他の領域にも拡張すべきである旨提案しており、注目される。また、吉牟田(1997)は、特別法人税に代えて運用収益発生時に20パーセントの源泉徴収を行う可能性を示唆する。さらに、佐藤(1997)は、「この特別法人税は運用益に対する課税であると考え余地も生じる」と論じつつ、そのような考え方と現行制度との間の齟齬を指摘している。なお、比較法的には、日本の特別法人税は他国に類例のないものといわれることがしばしばである。これに対して、運用益課税という観点からみれば、ディルノット(1997)が、ニュージーランドが年金積立金のすべての運用益を課税している旨報告している。

これらの貴重な指摘を踏まえ、答申のテキストを改めて熟読することによって、特別法人税の立法趣旨の再解釈を試みるのが、本稿である。テキストをよく読むことは、法律家として当然の作法であるが、ここでは、解釈の道具立てとして、金銭の時間的価値に関する知見を明示的に援用する。この点が、考察方法の上で新しい点である。

なお、本稿は、特別法人税の導入過程をめぐる

立法史研究(増井(1997))の続編をなす。前稿では、過去におけるさまざまなアクターの議論を、当時の状況の中で説明しようと試みた(歴史的再構成)。これに対して、本稿では、この特別法人税の性質を、自分自身の言葉を用いて合理的に再構成してみたい。

II 課税繰延の利益を現在価値で計測する

1. 繰延報酬一般についての議論

課税繰延が生じたとしても、課税ベース自体が一般的な収益率で増加するならば、その課税繰延によって納税者は有利にも不利にもならない。まず、このことを、Warren(1986)の簡潔なまとめに依拠して示しておこう。

(i) たとえば、従業員がある年に100の報酬を得たとして、その年に25パーセントで課税されたとする。すると税引後で75が手元に残る。この75は、税引後の収益率が1年あたり10パーセントであれば、1年後には82.50に増える。

$$1.1 \times 75 = 82.50$$

(ii) これに対して、この報酬支払が繰り延べされかつ課税が繰り延べられる場合であっても、100が企業の手元において課税事業に投資され、かつ、企業の投資機会および適用税率が従業員のそれと同じである場合には、結果は全く同じになる。すなわち、1年後、この100は、企業の手元において、企業にかかる租税を引いた後の数字で110に増える。そして、この110が従業員に支払われた時点で、従業員に対して25パーセントで課税されると、結局、従業員の手元には税引後で82.50だけ残ることになる。

$$110 - 110 \times 0.25 = 82.50$$

この例が示すように、いずれの課税タイミングをとっても、従業員(納税者)の手元に残る額は82.50という同じ数字になる。同じことを裏から言えば、政府にとっての税収も、現在価値に換算してみると同値になっている。(i)の場合、その年の税額が25であるから、1年後の価値に換算すれば27.5となる。(ii)の場合、1年後の税額が27.5である。両者は等しい。

なお、この計算例において、10パーセントという収益率が、税引後のそれであることに注意しておきたい。もし仮にここで税引前の収益率を用いたとすれば、計算が合わなくなる。IIIで後述するように、この点こそが、答申の議論を解釈する上で最も肝心な点である。

ところで、上の数値例を一般化して算式で表現すると、次のようになる。報酬の額を A 、税率を t 、税引後収益率を r とする。このとき、 y 年後に従業員の手元に残る額は、(i) 報酬が支払われその年度に課税された場合であるか、あるいは、(ii) 支払と課税が共に繰り延べられた場合であるかを問わず、次の同じ式で表すことができる。

$$(1-t)A(1+r)^y$$

すなわち、一方で、(i) の場合には、従業員は、税引後で $(1-t)A$ を受け取り、それが複利で増加していくから、 y 年後には $(1-t)A(1+r)^y$ となる。他方で、(ii) の場合には、 A が企業の手元で複利で増加して $A(1+r)^y$ となり、従業員に支払われた時点で、税引後で $(1-t)A(1+r)^y$ となる。

上の議論が成り立つためには、いくつもの条件が同時に満たされていることが必要である。すなわち、

- ・税率が一定であること
- ・繰り延べられた租税が確実に徴収されること
- ・節税額を同種の資産に投資できること
- ・異なる課税方式にもかかわらず収益率が一定であること
- ・特定年度において租税を徴収する外生的な理由が存在しないこと
- ・インフレのないこと

等の条件があって、はじめて上の等式が成り立つ。これらの諸条件が同時に満たされない場合には、課税繰延によって納税者には利益(ないし不利益)が生じうる。これらの条件はかなり厳格なものであるから、ここから現実の政策論を短絡的に帰結することはできない。上の議論は、あくまで、基本的な考え方の出発点である。

2. 年金積立金を企業が拠出する場合

繰延報酬一般についての上の議論は、企業年金プランにおいて、企業が従業員に代わって積立金を拠出する場合にも、そのまま応用することができる。応用点は2点ある。

第1点は、企業側の費用控除のタイミングについてである。上の前提条件が満たされる場合には、拠出年度に控除するか給付年度に控除するかで、企業にとって有利不利の差が生じない。というのも、上の議論と全く同じ理屈によって、次の等式関係が成り立つからである。すなわち、拠出時点で控除すると、早期に税額を減少させることができる。これに対して、給付時点まで控除を繰り延べると、たしかに控除のタイミングは遅くなるが、支払給付額の複利運用に伴い、控除することのできる額自体が増える。そして、上に列挙した前提条件が妥当している場合においては、その増加分が控除繰延の不利益とぴったり相殺する。こうして、現在価値に換算すると、拠出時点の控除による節税額は、給付時点まで繰り延べられた控除による節税額と等しくなるのである。

第2点は、従業員側の所得計上のタイミングについてである。年金給付は繰延報酬の一形態であるから、拠出時課税と給付時課税の現在価値における等式関係が、ここでもそのまま妥当する。この議論の重要な含意は、課税繰延によって納税者にはいささかも利益が生じないということである。利益が生じない以上、「税金の納付を延期するための利息に相当するもの」を改めて賦課する必要はないことになる。その意味で、上の議論の前提条件が成立している場合には、答申の説明は成り立たない。あるいは、答申は、課税繰延に伴い課税ベース自体が増加することを考慮せずに、年金基金に対して「延滞利息に相当するもの」を賦課する必要性を導き出していたのではないかと推察される。これに対して上の議論の前提条件が満たされる場合には、このような「延滞利息に相当するもの」は不要となる。

III 所得税の下では運用益課税が必要となる

1. 税引後収益率は運用益課税を前提している

上の議論からすれば、企業が年金積立金を拠出する時点で課税せず、従業員が年金給付を受給する時点まで課税を繰り延べても、企業や納税者には課税繰延による利益が生じないことになる。とすれば、従来「延滞利息に相当するもの」を特別に賦課してきたのは、誤った理解にもとづいていたのであろうか。

このように論断することは、早計である。なぜならば、まず第1に、上の議論は多くの厳格な前提条件を必要としており、その射程が限られるからである。これらの条件を緩和した場合にいかなる修正が必要となるかは、IVでみることにする。

第2に、より重要な点として、上の議論においては、運用益課税が前提の中に埋め込まれている。先に注意を喚起しておいたように、上の計算例は、税引後の収益率を用いていた。いうまでもなく、税引後収益率とは、運用収益に対して課税された後の率を意味する。したがって、先の計算例で税引後収益率が10パーセントであるとしていたのは、暗黙のうちに、運用益に対して課税がなされた後のネットの収益率が10パーセントであると前提している。同様に、税引後の収益率が r であるというとき、 r は、税引前の収益率 R を運用益課税分だけ減じた数値を意味している。要するに、上の議論は、運用益に毎年課税されていることを前提していたのである。

これに対して、企業年金基金の運用益が課税されない場合には、計算式において税引後収益率 r を用いることができない。運用期間中において運用益が課税されない場合、運用財産は、税引前の収益率 R によって複利で増価していく。この場合、 y 年後の従業員の給付手取額は、次の式で表すことができる。

$$(1-t)A(1+R)^y$$

すなわち、拠出額 A が企業の手元で複利で増加して $A(1+R)^y$ となり、 y 年後に従業員に支払われる時点においては、従業員の所得税率 t で課税

された後の手取額でみて、 $(1-t)A(1+R)^y$ となる。

2. 運用益課税の角度からみた特別の賦課

いま、この第2の点に着目して、運用益課税の角度から年金基金に対する特別の賦課を根拠づけることができるかどうかを考えてみよう。

純粹な所得税モデルにおいては、個人資産の増価益に対して毎年課税する。これが、サイモンズの所得の定義の帰結である。年金基金の毎年の運用益は、個人の年金受給権の増価部分とみなすことができるから、所得税モデルの下では、運用益に毎年課税することが正しい取扱いである。これに対して、運用益に対して課税せず、税引前収益率 R による複利計算を認めることは、所得税モデルからの逸脱を意味する。なお、周知のごとく、所得税モデルのもつこのような性質については、「貯蓄に対する2重課税」であるとの批判が存在する。

この点に関連して、答申は、年金受給時まで課税を繰り延べることによって「企業拠出部分及び運用益部分について非課税の『たまり』」ができることとなる」と述べていた。非課税の「たまり」という比喩的な表現は、直観的な説得力を有するものの、その正確な意味について多様な解釈の余地を残す。そのため、これを合理的に再構成することは、かなり難しい。だが、ひとつの読み方としては、答申のこのくだりは、年金資産の運用益の非課税が所得税モデルからの逸脱であることを部分的に含意しているものと読み直すこともあながち不可能ではない。

再構成された考え方によれば、運用益に対して毎年課税することが、所得税モデルからは正当化できよう。その場合、年金受給権の増価益に対して個人所得課税を行うかわりに、年金基金段階で代替的な特別の課税を行うことが、一般論としては、根拠づけられる。以下では、このような課税のことを「運用益特別税」と呼び、現行の特別法人税と区別する。この考え方による場合、運用益特別税の課税ベースは年金資産の運用益部分とし、税率は資産所得に対する一般のそれを適用するこ

とになる。たとえば、年金資産が公社債の形で運用され、ある年度に公社債の利子が得られる場合には、20パーセントの税率で源泉分離課税を行うなどの措置が想定できる。この運用益課税の仕組み方には、現行法上の源泉分離課税の方式をそのまま準用するやり方だけでなく、いろいろな可能性がありうる。もし包括的な所得課税のモデルにより忠実であろうとすると、運用により損失が生ずる場合には、欠損金の繰戻還付もしくは繰越控除を行うといったことも考えられよう。

なお、やや順序は前後するが、この点に関する現行制度について付言しておく。信託銀行が、適格退職年金契約および厚生年金基金契約にかかる信託の信託財産につき、公社債の利子等の支払いを受けたとする。その場合、特段の規定がなければ、公社債の利子等につき、利子所得として分離課税がなされるはずである。しかしながら、この点については特例が設けられており、信託銀行は、一定の手続をとることによって、源泉徴収を免れることができる(所得税法176条1項)。その意味で、年金資産の運用益に対する課税が免除されていることになる。

3. 運用益特別税と現行特別法人税との差異

このような運用益特別税は、現行の特別法人税とは、課税ベースおよび税率の組み立てにおいて、かなり異なっている。

現行の特別法人税の場合、①その課税標準は「各事業年度の退職年金等積立金の額」であり(法人税法83条)、②それに対して1パーセントの税率(法人税法87条、なお地方税も含めると1.173パーセントの税率)を乗ずることで、税額が算出される。これを式にすると、次の通り。

$$(\text{退職年金等積立金の額}) \times 1\%$$

一方で、①「退職年金等積立金の額」は、適格退職年金の場合には、各適格退職年金契約にかかる信託財産の価額または保険料積立金の額から、受益者または保険金受取人たる従業員の負担した掛金等の金額を控除した金額である(法人税法84条2項)。これを換言すれば、適格退職年金契約に基づき企業が負担した掛金等の額と、企業およ

び従業員の掛金等の運用益の額とが、課税ベースに含まれることになる。ちなみに、厚生年金基金契約や特例適格退職年金契約については、非課税限度額という重要な問題があるが、行論の便宜上ここでは割愛する。

他方で、②税率の算定根拠としては、答申は、「従業員の所得に対する平均上積税率」に、「通常の利子率」(実際には所得税の延納の利子税率)を乗じたものと説明している。この説明は、拋出時に課税すべきであったものに対する遅延利息という答申本来の論理をそのまま反映している。III 2.で述べた意味における運用益特別税の考え方をうけたものではない。

このように、現行の特別法人税は、あくまで、「個人所得課税の遅延利息に相応するもの」という発想によって構築されている。とすると、運用益課税の考え方によって現行の特別法人税の新しい正当化を図ることには、やや無理がある。

ただし、運用益特別税と現行特別法人税との間には、一定程度のラフな近似性が存在する。いま、適格退職年金を念頭におきつつ、年金資産の運用益部分が、信託財産の価額または保険料積立金の額に、税引前の収益率を乗じることによって計算できるものとしよう。さらに、このようにして計算された運用益部分に対して、たとえば20パーセントの税率を乗じたものが、その年度における運用益特別税の税額をなすものと想定する。この場合、運用益特別税の税額は、次の式で表すことができる。

(信託財産の価額または保険料

$$\text{積立金の額}) \times (\text{税引前収益率}) \times 20\%$$

ここで、もし仮に税引前収益率を5パーセントとみなしたならば、この式は、次のように書きかえることができる。

(信託財産の価額または

$$\text{保険料積立金の額}) \times 1\%$$

このように、みなし収益率をはじめとするいくつかの仮定をおけば、運用益特別税の組み立ては、現行の特別法人税にラフな形で近似するに至る。このことは、将来の議論にむけてのひとつの着目点たりうる。

IV 前提条件を緩和した場合に必要な修正点

現実の世界では、以上の議論の前提条件が完全に満たされることは、稀である。

たとえば第1に、現実の世界においては、税率は一定ではない。企業の拠出時に従業員に対して課税する場合の適用税率と、受給時に課税する場合の適用税率とは、異なっていることが通常である。もし後者が前者を下回っていれば、受給時課税のほうが従業員にとって有利である。これは、金銭の時間的価値による利益というよりは、低税率を適用できることによる利益である。

第2に、繰り延べられた租税は、後になってフルに徴収されるわけではない。すなわち、従業員が年金給付をうけると、現行所得税法上、公的年金等として雑所得に所得分類され、公的年金等控除をうけることができる(所得税法35条)。公的年金等控除は、定額控除と定率控除の2種類の控除からなっており、その金額は、受給者が65歳未満の場合は、収入金額が少ない場合を除き給与所得控除の金額よりも小さいが、受給者が65歳以上の場合は、いずれの所得段階においても、給与所得控除の金額を相当に上回っている。したがって、企業の拠出時にただちに給与所得として課税する場合に比べて、受給時に雑所得として課税する場合のほうが、受給者が65歳以上の場合、従業員にとって有利である。これは、控除額の差による利益である。

なお、注記するならば、この議論は、現行法上の給与所得控除と公的年金等控除との比較に基づくものである。実際には、拠出時と給付時の間に何年もの時間差が存在するから、従業員のライフサイクルに即して次のように考えることがより正確である。これを引退世代についていえば、現役時代の過去の税制下における給与所得控除と、退職後の現在の税制下における公的年金等控除とを比較するべきである。同様にして、現役世代についていえば、現行法上の給与所得控除と、未来の税制における公的年金等控除とを比較するべきであるということになる。もちろん、その間におい

て税制改正が生ずれば、計算の基になる変数は変動する。

さて、以上の2条件について論じたことは、他の前提条件についても及ぼすことができる。IIで論じた等式が成り立つための前提条件としては、以上の2条件の他にも、節税額を同種の資産に投資できることや、異なる課税方式にかかわらず収益率が一定であること、特定年度において租税を徴収する外生的な理由が存在しないこと、インフレのないこと等があった。これらの前提条件を外した場合にも、課税繰延の利益(ないし不利益)は、大きくなったり小さくなったりする。このように、条件によっては、年金の受給時まで課税を繰り延べることは、従業員にとって有利になったり不利になったりする。こうして、条件が変われば拠出時課税と受給時課税との等式関係は崩れる。

とすれば、そのような有利(ないし不利)を相殺するための金銭賦課として、年金基金段階で特別税を課する(ないし還付する)という考え方も生じうる。この考え方は、「個人所得課税の遅延利息」という答申本来の論理とも、「運用益特別税」というIIIで述べた理屈とも、道筋を異にする。

V おわりに

1. 本稿の結論

以上、本稿では、特別法人税の立法趣旨を再検討する目的の下に、若干の前提条件において、年金給付にかかる課税繰延がどのような意味をもつかを整理してきた。ここで明らかにしたように、「課税繰延の利益」という場合、核心の問題は、運用期間中に生ずる運用益の課税問題にある。この点を明確に認識し、ありうべき条件とシナリオに即して定量的な議論を進めることが必要である、というのが本稿の主要な結論である。

冒頭に記したように、特別法人税については、その廃止論・擁護論を含め、さまざまな政策提言が存在する。本稿の整理は、これらの政策論とやや平面を異にし、より基礎的な分析枠組みを提供するものである。本稿に強い規範的主張があるとすれば、それは、廃止論者・擁護論者を問わず、

金銭の時間的価値に関する共通の理解に基づいて議論を進めるべきだということである。わざわざ答申を読み直そうと試みたのは、そのために他ならない。その意味で、本稿は、特定の政策論を唱導するものではなく、むしろ、複数の異なる政策論を建設的に戦わせるための土俵の設定を願っている。

2. モデル自身に内在する問題点

もっとも、本稿の用いた枠組み自体の中にも、一定の規範的要素が含まれている。そこで、終わりに、その点に関する問題点を記しておくことが公正であろう。

まず第1に、論証なく所得税モデルから出発してよいか。支出税論者は、特にこの点に疑問をおぼえるであろう。だが、現行税制は、少なくとも建前としては所得税であり、支出税ではない。その限りでは、所得税モデルの下ではどのような課税ルールをとるのが筋であるかをみておくことは、議論の出発点として意味があるものと考えられる。

第2に、現実の税制が結果としてハイブリッドになっている状況の下において、純粋な所得税モデルがどれほどの説得力を有するか。確かに、企業年金という特定の項目について純粋な所得税モデルを実現したとしても、個人の他の貯蓄項目について支出税的取扱いが残存している場合に、それほど経済厚生が改善されるかは、問題である。だが、全く同様のことは、支出税的取扱いに対してもあてはまる。企業年金課税の分野について支出税的取扱いを忍び込ませたとしても、所得税制全体がなお貯蓄項目に課税する建前をとっている場合には、状況が改善されるかどうか問題が残るからである。とはいえ、当面の政策論としては、ハイブリッドの所得税制を与件としつつ、課税ルールの足並みを揃えるなどのピースミールな改革を行うこと以外に、現実性は少ない。

第3に、所得税の論理と社会保障の論理をどう折り合わせるか。企業年金の一層の普及を図るための誘因措置として、運用益を非課税にするという考え方は、所得税の論理だけからは出てこない。しかし、それは、社会保障制度の構築の観点から

はひとつのありうる議論である。ただし、その場合、個人年金やその他の貯蓄手段と比較して、なにゆえに企業年金に対して特別のインセンティブを与えなければならないかを説明することが必要となろう。なお、破綻しそうな厚生年金基金を救済するために特別法人税を廃止すべきであるという議論は、多くの厚生年金基金が非課税限度額のおかげで特別法人税を納付していない現状からすると、根拠薄弱である。

参考文献

- 植松守雄(1996)「講座所得税法の諸問題第117回 第1納税義務者・源泉徴収義務者(統116)(企業年金・特別法人税)」税経通信51巻8号、36-40頁。
- 小塩隆士(1998)『年金民営化への構想』、日本経済新聞社。
- 金子 宏(1995)『所得概念の研究』、有斐閣。
- (1998)『租税法(第6版補正版)』、弘文堂。
- 企業年金研究所(1998)『平成10年版企業年金白書——年金改革の現状と方向』、ライフデザイン研究所。
- 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。
- 厚生年金基金連合会編(1997)『21世紀の企業年金』、東洋経済新報社。
- 佐藤英明(1997)「私的年金の課税」日税研論集37巻、143-199頁。
- (1998)「企業年金と課税——適格退職年金制度の検討を中心として」ジュリスト1128号、15-21頁。
- 渋谷雅弘(1997)「公的年金の課税」日税研論集37巻、121-142頁。
- 税制調査会(1961)『昭和36年12月税制調査会答申及びその審議の内容と経過の説明』答申別冊、573-583頁。
- (1986)『年金課税に関する専門小委員会報告』。
- 高山憲之(1987)「年金課税に関する一考察」一橋大学経済研究38巻3号、263-272頁。
- 田近栄治・金子能宏・林 文子(1996)『年金の経済分析——保険の視点』、東洋経済新報社。
- 通商産業省産業政策局編(1997)『高齢社会と経済活力研究会企業年金等退職後所得ワーキンググループ報告書』。
- A. デイルノット(1997)「私的年金と税制——費用と結果」、OECD『企業年金改革——公私の役割分担をめぐって』79-98頁(船後正道監修、厚生年金基金連合会訳)、東洋経済新報社。

- 中里 実 (1992) 「課税繰延の利益について」税研 40=41号, 3-16頁。
- (1996) 「金融取引に関わる国際課税上の諸問題」, 日本租税研究協会『第48回研究大会記録』, 109頁。
- (1997) 「社会保険料と年金制度」日税研論集 37巻, 39-118頁。
- 野口悠紀雄 (1986) 「年金に対する課税について」一橋論叢 96巻, 1号, 21-30頁。
- 藤田 晴 (1982) 「年金と所得課税」ジュリスト 757号, 26-30頁。
- (1986) 「年金税制の改革」, 総合研究開発機構『長期的な税制のあり方に関する研究(第3段階報告)』, 41-54頁。
- (1988) 「税制改革と年金課税」日本年金学会誌 8号, 59-66頁。
- (1989) 「年金税制の再検討」近畿大学商経学叢 36巻 1号, 1-18頁。
- (1992) 『所得税の基礎理論』, 中央経済社。
- 堀 勝洋 (1997) 『年金制度の再構築』, 東洋経済新報社。
- 増井良啓 (1997) 「退職年金等積立金の課税」日税研論集 37巻, 201-287頁。
- 水野忠恒 (1991) 「年金と税制——私的企業年金に対する税制と社会保障制度との交錯——」, 金子宏編『所得課税の研究』, 205-233頁。
- (1997) 「高齢化社会と年金税制」日税研論集 37巻, 3-37頁。
- 宮島 洋 (1992) 『高齢化時代の社会経済学——家族・企業・政府』, 岩波書店。
- 吉牟田勲 (1991) 「社会保障と税制の過去・現在・未来——年金税制を中心に——(上)(中)(下)」共済新報 32巻 1号, 30-41頁; 2号, 6-17頁; 3号, 2-16頁。
- (1992) 「税制からみた年金水準——旧国公水準と相当年金水準等——」共済新報 33巻 2号, 2-10頁; 3号, 14-20頁; 4号, 8-21頁。
- (1994) 「社会保障と税制——最近生じている問題を中心に——」共済新報 35巻 7号, 2-13頁。
- (1997) 「高齢社会に適応した年金関連税制の再構築——掛金建年金制度と税制の関係をを中心に」, 財団法人長寿社会開発センター『高齢社会における社会保障体制の再構築に関する理論研究事業の調査研究報告書(第1部会)』, 63-87頁。
- (1998) 「年金税制をめぐる最近の諸問題について」租税研究 580号, 4-22頁。
- 和田 勝 (1987) 「厚生年金基金の運営の年金税制」季刊労働法別冊 10『退職金・年金の運営』, 89-106頁。
- David F. Bradford and the U. S. Treasury Tax Policy Staff (1984), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Second revised edition, Tax Analysts (first edition 1977).
- The Carter Commission (1966), *Report of the Royal Commission on Taxation*, Queen's Printer.
- David I. Halperin (1986), Interest in Disguise: Taxing the "Time Value of Money," *The Yale Law Journal*, Vol. 95, 506-552.
- The Institute for Fiscal Studies (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Report by a Committee chaired by Professor J. E. Meade, George Allen & Unwin.
- Myron S. Scholes and Mark A. Wolfson (1992), *Taxes and Business Strategy, A Planning Approach*, Prentice Hall.
- Henry C. Simons (1938), *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press.
- Alvin C. Warren, Jr. (1986), The Timing of Taxes, *National Tax Journal*, Vol. XXXIX, No. 4, 499-505.

(ますい・よしひろ 東京大学助教授)

世代間再分配政策と世代間負担

宮 里 尚 三

I はじめに

近い将来、他の先進国同様日本は、高齢化の進展に伴い人口構造が大きく変わる。高齢化の進展は若年世代の扶養負担の増加、経済成長の鈍化をもたらすと考えられるが、本論文では、このうち扶養負担に着目し、高齢化の進展による人口構造の変化が個人または財政におよぼす影響を世代間の公平性の観点から分析する。その際、世代会計の手法が有用となる。世代会計は将来の財政収支を議論する際、人口構造の変化を明示的に取り入れた新しいアプローチであり、Kotlikoffらにより提唱されている。

世代会計の研究はアメリカにおいてはKotlikoff (1987, 1991, 1992)が、日本においては麻生・吉田 (1996)、経済企画庁 (1995) などによって行われている。しかしそれらの推計はいずれも将来世代の負担を平均で見ているため例えば2005年、2015年に経済に参加する世代の生涯の負担を区別していない。本論文は将来世代の生涯の負担を10年ごとに経済に参加する世代を区別して推計を行った。そのように区別することにより何年に経済に参加する世代の負担がもっとも大きいかを明示的に示すことができる。

また、本論文における第2の拡張として遺産動機をふくめて世代間の負担を議論する。これまで世代会計の議論をする際、いずれにおいても遺産動機を持たない個人が仮定されている。しかし、現実には額の大小はあるが親から子供へ遺産が行われている。そう考えるなら、政府によって行わ

れる所得再分配は民間のトランスファー、つまり遺産を通じて一部が相殺される。従って、遺産動機も考慮することにより初めてネットでの生涯の負担額、または所得再分配額を示すことができる。

本論文では以上の拡張を基に、遺産の行われる経済で将来世代の負担額がどれだけ増加するか分析を行う。

II 世代会計の概略と推計

本論文の目的は、政府によって行われる所得移転から親が子供に対して行う所得移転、つまり遺産を差し引いたネットの生涯の負担額、またはネットの所得再分配額を示すことにある。そこで、まず政府によって行われる所得移転を明らかにするため、世代会計の手法を用いる。

1. 世代会計の概略

世代会計のもともとの問題意識は、財政赤字を正確に計測するということにある。財政赤字を取りあげるとき、財政赤字は将来世代の負担となり将来世代の厚生を低下させ世代間の公平性を損なうものであるという問題意識に基づく。世代会計は現在から将来にかけての政府の収入と支出を世代別に分解して、生涯を通じた負担の割引現在価値を世代別に算出したものであるから、負担の公平性について有用な情報を提供するのである。

そこで実際の推計であるが、世代会計は政府の債務残高が発散しないという次の制約式から出発する。

現在世代の将来負担の現在価値 + 将来世代の

表1 各世代の負担

将来世代	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代
5309.2	2500.6	1808.8	412.9	-1264.9	-3700.6
6197.9 (麻生・吉田推計)	4018.8	3005.5	1370.1	-1205.9	-4596.8

単位：万円，1995年価格（麻生・吉田推計は1992年価格），1世帯あたり。

将来負担の現在価値+現在の政府の純資産=
将来の政府支出の現在価値
これを数式で表すと次のようになる。

$$\begin{aligned} & \sum_{t=s-D}^s N(s, t) + \sum_{t=s+1}^{\infty} N(s, t) + A^g(s) \\ &= \sum_{k=s}^{\infty} G^c(k) \prod_{i=s+1}^k \frac{1}{1+r(i)} \end{aligned} \quad (2.1)$$

(2.2) 式，(2.3) 式が $N(s, t)$ の導出の仕方を表した式である。

$$N(s, t) = \sum_{s=\max(k, t)}^{t+D} T(k, t) P(k, t) \prod_{i=s+1}^k \frac{1}{1+r(i)} \quad (2.2)$$

$$T(k, t) = \sum_j R_j(k, t) \quad (2.3)$$

ここで，変数の説明を行う。 $N(s, t)$ は t 年生まれの世代全体での s 年における負担の割引現在価値。 $A^g(s)$ は s 年における政府純資産。 $G^c(s)$ は s 年における政府消費支出，ただし移転は含まれない。 $r(s)$ は利子率。 D は死亡年齢の上限。 $P(k, t)$ は t 年生まれ世代の k 年における人口。 $T(k, t)$ は t 年生まれ世代1人当たりの k 年における負担。 $R_j(k, t)$ は t 年生まれ世代1人当たりの k 年における j 番目の項目の支払いまたは給付。

世代会計の手法で分析するのは現存する各世代の負担と将来世代の負担である。まず現在世代の生涯の負担を「家計調査」，「国民経済計算」などのデータをもとに一定のルールに従って算出する。算出された年齢別1人当たりの負担の値に年齢別人口をかけ，仮定する利子率で割引くと(2.2)式が求まり，(2.1)式の左辺第一項が求まる。次に将来世代の負担であるが，まず(2.1)式の右辺を現時点における人口1人当たりの政府支出額，将来人口の推計値，一定の経済成長率をもとに求める。すると，(2.1)式の第三項の政府純資産は s 時点において既知であるので，(2.1)式を満たす

ように将来世代の負担は決定される。この方法によって，現在の支出構造を前提とした場合，将来世代の負担がどのくらいかを知ることができる。これで現存する世代の負担と将来世代の負担を比較することが可能となる²⁾。

2. 現在世代と将来世代の負担

麻生・吉田(1996)の手法に従い再推計を行う。推計結果を表にまとめると上のようになった(表1)。

麻生・吉田(1996)の推計と比べると，現存世代の負担は軽くなっている。これは，1995年の政府収入が低下し，個人の政府に対する支払が低下したことによるものである。しかし，政府支出はほぼ変わっていないため将来世代に対する追加的負担は現存する世代に対し相対的に大きくなっている³⁾。ただし，麻生・吉田推計は基準年が1992年であるのに対し，本推計の基準年は1995年である。

III 効用関数の特定化

前章では世代会計の手法を用いて政府によって強制的に行われる所得再分配額を明らかにした。しかし，ネットの生涯の負担額，またはネットの所得再分配額を明らかにするためには，民間の所得移転，つまり遺産も考慮しなければならない。本章では遺産額を個人の最適化から求めるために，効用関数を特定化する。高齢化を反映する形でシミュレーション分析を行う場合，Auerbach and Kotlikoff(1987)のモデルが適している。そこで，効用関数及び家計の予算制約に関してはAuerbach and Kotlikoffのモデルをもとにした。遺産動機は消費としての遺産とし，遺産動機を表す関数の定式化はNeusser(1993)に従った。それら

のモデルは21歳で経済に参加し、75歳で死ぬ個人を仮定し、55期間のOLGでシミュレーション分析を行っている。本論文では世代会計の推計において6期間生きる個人を考えているため、ここのモデルは6期間のOLGでくむことにした(1期間を10年と考える)。

1. 効用関数

本節では効用関数の特定化を行う。個人は6期間生存し、消費と労働を每期行い、第3期に親から遺産を相続し、第6期に子どもへ遺産を残す。つまり、30歳代で子供を生み、70歳代で子供に遺産を残すと仮定している。代表的個人の効用関数は次のように表せる。

$$U_t = \sum_{s=1}^6 \beta^s u(c_{t,s}) + \beta^6 v(b_t) \quad (3.1)$$

ここで、 β は主観的割引率で $0 \leq \beta \leq 1$ である。各期の効用関数はCES型の効用関数で表されるとし次のように特定化する。

$$u(c) = (1 - 1/\delta)^{-1} [c^{1-1/\delta} - 1] \quad \delta \geq 0 \quad (3.2)$$

ここで、 c は消費を表し、 δ は異時点間の代替の弾力性を表す。

また、個人は子どもへ遺産を残すことにより効用を得る。遺産から得られる効用関数はここでもCES型の効用関数で表されるとし次のように特定化する。

$$v(b_t) = \Gamma(1 - 1/\delta)^{-1} [b_t^{1-1/\delta} - 1] \quad (3.3)$$

ここで、 Γ は遺産の選好率である。

遺産動機については、一般的に次のようなものがあげられる。子孫の効用が親の効用関数に入ってくる利他的遺産動機モデル。遺産は親の消費行動であり、遺産それ自体が親の効用関数に入る遺産消費モデル。親は子供からの見返りと交換で遺産を残すと考える遺産交換モデル。生存期間が不確実であり、年金が整備されていないため、親が意図せざる遺産を子供に残すと考える偶然遺産モデル。本論文では消費としての遺産動機を有する個人を想定するが、これは、Bernheim, Shleifer & Summers (1985) や Altonji, Hayashi & Kotlikoff (1989) などの実証研究により利他的遺産動機が必ずしも成立しているとはいえないと

いう実証結果や、本論文では個人の生存期間に不確実性はないとの仮定などから消費としての遺産動機を想定した。つまり、本論文では個人は遺産というものを消費として考えているという立場に立っている。

2. 家計の最適化

個人は每期、労働供給を行い $w_{t,t+s}$ の賃金収入を得る。第3期に親から遺産 b_{t-1} を相続し、第6期に子どもに遺産 b_t を残す。また每期、 $n_{t,t+s}$ を政府に対して負担する。ここでいう負担とは、前章で求めた各年齢階級で政府に対しての拠出額であり、 $\sum_{s=1}^6 \left[\prod_{i=2}^{s+1} (1+r_i)^{-1} \right] n_{t,s}$ は生涯の負担に対応する。ここで、それぞれ第1期は20歳代、第2期は30歳代、第3期は40歳代、第4期は50歳代、第5期は60歳代、第6期は70歳代とする。予算制約は次のようになる⁴⁾。

1期目

$$c_{t,1} = w_{t,1} - s_{t,1} - n_{t,1} \quad (3.4)$$

2, 4, 5期目

$$c_{t,s} = (1+r_s)s_{t,s-1} + w_{t,s} - s_{t,s} - n_{t,s} \quad (3.5)$$

3期目

$$c_{t,3} = (1+r_3)s_{t,2} + w_{t,3} - s_{t,3} - n_{t,3} + b_{t-1} \quad (3.6)$$

6期目

$$c_{t,6} = (1+r_6)s_{t,5} + w_{t,6} - n_{t,6} - b_t \quad (3.7)$$

各期の予算制約式を生涯制約式に書き換えると次のようになる。

$$\begin{aligned} \sum_{s=1}^6 \left[\prod_{i=2}^{s+1} (1+r_i)^{-1} \right] c_{t,s} &= \sum_{s=1}^6 \left[\prod_{i=2}^{s+1} (1+r_i)^{-1} \right] w_{t,s} \\ &\quad - \sum_{s=1}^6 \left[\prod_{i=2}^{s+1} (1+r_i)^{-1} \right] n_{t,s} + \left[\prod_{i=2}^3 (1+r_i) \right] b_{t-1} \\ &\quad - \left[\prod_{i=2}^6 (1+r_i) \right] b_t \end{aligned} \quad (3.8)$$

最適な消費と遺産を求めるために、(3.8)式を制約条件とし(3.1)式を最大化する。効用最大化のための一階の条件を求めると、次のようになる。

$$c_{t,s+1} = [(1+r_{s+1})\beta]^s c_{t,s} \quad (3.9)$$

$$b_t = \Gamma^\delta c_{t,6} \quad (3.10)$$

(3.9)式、(3.10)式を生涯予算制約式に代入し、

$c_{t,s}$, b_t を求めると次のようになる。

$$c_{t,s} = \Omega_{t,s} H_t \quad (3.11)$$

$$b_t = \Gamma^\delta \Omega_{t,6} H_t \quad (3.12)$$

ここで、 H_t は生涯の可処分所得であり、生涯労働所得に親からの遺産をプラスしたもののから生涯の政府に対する税負担を引いたものの割引現在価値である。 $\Omega_{t,s}$ は各期の限界消費性向である。限界消費性向 $\Omega_{t,s}$ は利子率、主観的割引率、異時点間の代替の弾力性、遺産動機に依存する。以上より、 H_t が決まれば消費のパス、遺産額が決定できる⁵⁾。

3. パラメータの推計

本節では効用関数のパラメータの推計を行う。パラメータの推計には (3.9) 式、(3.10) 式を用い年ごとに乗数倍増加していく変数を 10 乗し 1 期間の変数とした。効用関数のパラメータの推計には操作変数法を用いた。

異時点間の代替の弾力性 δ の推計には (3.9) 式を用いるが、 $c_{t,s}$ に個票データを用いるとサンプル数が確保できないので次のよう考えて推計を行った。経済には同じ効用関数を持った個人が存在すると仮定しているため、世代が異なっても異時点間の代替の弾力性 δ は変わらない。従って、異なる世代の消費の関係式をアグリゲイトすることができる。すると次のように表せる。

$$\sum_{t=1}^6 c_{t,s+1} = [(1+r_{s+1})\beta]^\delta \sum_{t=1}^6 c_{t,s} \quad (3.13)$$

ここで、 $\sum_{t=1}^6 c_{t,s}$ に国民所得統計の民間最終消費支出を用いて δ を推計した。

パラメーターの推計の結果は以下の通りである。

β : 主観的割引率 0.905

δ : 異時点間の代替の弾力性 0.97

t 値 29.05 決定係数 0.865

Γ : 遺産選好率 0.64

t 値 13.46 決定係数 0.807

今回の推計では β は本間 (1988) の値にしたがった。

δ の推計に当たってはサンプルを 1970 から 1995 の期間を使用した。また、消費支出を実質

化する際のデフレータとして GNP デフレータを用いた。さらに、実質利子率を求めるに当たり、公定歩合から期待物価上昇率を差し引いたものを実質利子率とした。ここでの期待物価上昇率は静学的期待形成を仮定し今期の消費者物価指数から 1 年前の消費者物価指数を差し引いたものを期待物価上昇率とした。また、73 年から 75 年の消費者物価指数はオイルショックの影響を受けていると思われるので 73 年から 75 年の消費者物価指数は 72 年と変わらないとした。さらに、操作変数として人口成長率を用いた。これに人口動態統計の人口増加率を用いた。

また、遺産選好率 Γ の統計に当たっては、遺産額の年次データが国税庁の資料のみによってしか手に入らないため、資料を以下のように加工した。a) 相続税を控除されている額をカウントするため、70 歳以上の保有資産のうち住宅の資産評価額を国税庁の資料にプラスした。b) 1 世帯当たりの平均的な遺産額を求めるため、毎年の遺産額を 70 歳以上の帯数で割った。 Γ の推計ではサンプルを 1965 年から 1995 年の期間を使用した。保有資産のうち住宅の資産評価額のデータは全国消費者実態調査から利用したが、そのデータは平成元年以前は分類されておらず、それ以降はまだ公表されていない。従って、相続税を控除されている額分は、国税庁統計年報書より分かる遺産相続額と 70 歳以上の人が保有する住宅の資産評価額の割合を算出し、その割合を国税庁統計年報書のデータに上乘せすることにした。また、 Γ を推計するにあたり、 $c_{t,s}$ には家計調査の 60 歳代の消費支出を用いた。そして、操作変数にはタイムトレンドを用いた。

IV ネットでの生涯負担の推計

前章では、効用関数を特定化し、パラメータの推計を行った。本章では、その推計された効用関数をもとに、遺産額を算出し本論文の目的であるネットの負担額を推計する。そして、その結果をもとに社会保障給付額が削減された場合の効果を分析する。

1. 遺産額の算出

本節では、まず遺産額を算出するが遺産額を算出するためには、(3.12)式からわかるように、生涯の可処分所得を求めなければならない。そこで家計調査年報から得られる、世帯主の定期収入に他の世帯人員の収入を足したものを1世帯あたりの収入額とした。そして、年齢階級別の収入額は変わらないとし、生涯所得を求めた。

ここで、生涯可処分所得は「生涯可処分所得＝生涯所得＋親から相続する遺産－生涯の負担＝生涯の消費＋子供への遺産」である。生涯所得は家計調査年報から得られる。親から相続する遺産であるが、IIIで国税庁統計年報のデータを基に算出した遺産額で明らかになるのは現存世代では40歳代と50歳代の相続する遺産額である。従って、それ以降の世代の親からの遺産は理論値を用いた。例えば、1994年に経済に参加する世代の相続する遺産額は現存の50歳代の世代が子供へ残す遺産額である。そこで、現存の50歳代の生涯可処分所得をもとめるため、過去に負担した額もカウントした生涯の負担を、過去に遡れるところまで遡り作成した(表2)。

また、生涯所得も同様に求めた。このように求めた現存の50歳代の生涯所得、生涯を通じた負担、親からの遺産から生涯可処分所得を求め、(3.12)式に代入することにより子供へ残す遺産額を算出した。同様な作業をそれ以降の世代で行い、子供へ残す遺産額を算出した。

2. ネットでの生涯の負担

今回の推計に当たって、経済成長率と利子率とともに3%と仮定した。これは、現存の世代とそれ以後に経済に参加する世代の負担額を直接比較しやすくするために経済成長率と利子率は等しいと仮定した。

また、将来世代の負担額を明らかにするために1995年以降の政府の歳入と歳出の差額を各年代の税負担率で按分し、それを追加的負担にカウントした。つまり、以下のように追加的負担をカウントした。

$$ad(t) = \sum_{s=t}^{s+79} \{(GE(s, t) - GR(s, t)) \times a(s, t)\} / P(s, t) \quad (4.1)$$

ここで、 $ad(t)$ はt年に経済に参加する世代の追加的負担、 $GE(s, t)$ はs年の政府支出、 $GR(s, t)$ はs年の政府収入、 $a(s, t)$ はt年に経済に参加する世代のs年での租税負担率、 $P(s, t)$ はt年に経済に参加する世代のs年における人口である。

租税負担率とは、各世代の税支出を全世代の税支出の合計で割ったものである。 $n(s, t)$ をt年に経済に参加する世代のs年での租税支出だとすると、租税負担率は次のようになる。

$$a(s, t) = \frac{n(s, t)}{\sum_{t=s-60}^s n(s, t)} \quad (4.2)$$

(4.1)式的前提にあるのは、毎年の歳入と歳出の差を現存するすべての世代で負担するということである。つまり、毎年、均衡財政政策が取られ

表2 過去の負担も含めた各年代の負担額

割引率 ^{a)}		-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60歳-
(1+d) ^{a)}	生涯負担	2,062.5	1,898.7	1,008.6	-138.9	-6,681.6
	過去の負担	420.0	1,273.0	1,853.0	2,156.0	-2,615.8
	1995	1,016.8	1,470.1	1,450.5	1,770.9	-2,032.9
1.0	2005	1,470.1	1,450.5	1,770.9	-2,032.9	-2,032.9
1.0	2015	1,450.5	1,770.9	-2,032.9	-2,032.9	
1.0	2025	1,770.9	-2,032.9	-2,032.9		
1.0	2035	-2,032.9	-2,032.9			
1.0	2045	-2,032.9				

単位万円，実質経済成長率3%，実質利子率3%。

ることを前提としており、すべての世代の租税負担率を足し合わせると $\sum_{t=s-60}^s a(s,t)=1$ となることを前提としている。

本論文では、これまでの世代会計の推計では取り扱われていなかった遺産動機を個人の効用関数に取り入れ、遺産の行われる経済で将来世代の負担額がどれほどになるのかを明らかにするのが目的である。そこで、まず遺産動機がある場合と遺産動機がない場合との追加的負担を比較する。結果は右の図1の通りである⁶⁾。

ここでいうネットの追加的負担とは「ネットの追加的負担＝追加的負担－親からの遺産」である。推計の結果、遺産動機がある場合は、遺産動機がないときと比べネットの追加的負担は59%以上減少する結果となった。つまり、追加的負担は親からの遺産によって59%以上相殺される結果となった。また、遺産が行われる経済でもっとも負担を強いられる世代は2045年に経済に参加する世代である。まず、政府の歳入と歳出の差がもっとも開くのは2045年前後であるが、その時期に経済に参加する世代、つまり2045年に経済に参加する世代は重い負担を強いられる。また、2015年に経済に参加する世代は政府の歳入と歳出の差がもっとも開く2045年に租税負担率の最も高い50代になる。このことは2015年に経済に参加する世代の生涯可処分所得は減少し、子供に残す遺産も減少する。従って、2045年に経済に参加する世代は、親からの遺産が減少することによりネットの追加的負担が重くなる。以上の理由で2045年に経済に参加する世代が、もっとも負担を強いられることになる。これは図2の厚生比較で見るとより明らかである。また、図2から遺産が行われる場合のほうが、行われない場合より世代間の効用水準の差は小さくなる。

しかし、遺産動機が存在した場合でも1995年に経済に参加する世代にくらべ、それ以降に経済に参加する将来世代は、経済に参加する年によって異なるが、1,029万円から3,410万円のネットの追加的負担(＝追加的負担－親からの遺産)を負うことになる。また、ネットの生涯負担を「ネ

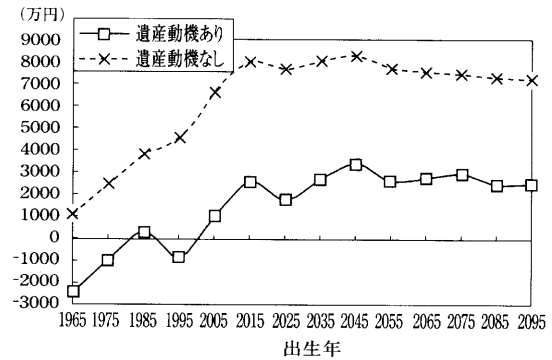


図1 ネットの追加的負担の比較

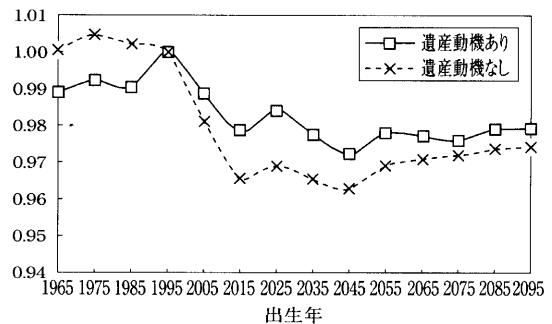


図2 遺産動機がある場合とない場合の厚生比較

ットの生涯の負担＝生涯の負担－親からの遺産」とすると、1995年に経済に参加する世代にくらべ、それ以降に経済に参加する将来世代は、2.5倍から4.4倍のネットの生涯の負担を負う結果となっている。金額にすると800万円から4,000万円のネットの生涯の負担を負うこととなる。

3. 社会保障給付削減の効果

2.ではネットの追加的負担を推計したが、ここでは社会保障給付削減の効果を分析する。そこで、まず社会保障給付額を1995年に25%カットするシミュレーション分析(ケース1)を行う。次に、社会保障改革のタイミングの問題を分析するため高齢化の真つ最中にある2035年に社会保障給付を25%カットするシミュレーション分析(ケース2)を行う。この場合、2035年までの単年度財政赤字を2035年以降に経済に参加する世代に負担を負わせることになり、その上で社会保障給付額

の25%カットの効果を分析する。

まず、1995年から1人当たりの社会保障給付額を25%カットするとする。その効果は図3のようになる。

25%の社会保障給付水準のカットが行われるとほぼどの世代でも追加的負担を親の遺産で相殺する結果となった。

しかし、社会保障給付水準のカットによる生涯を通じた税負担の増加が、追加的負担の軽減を上回るならば、かえって効用水準を低下させることになる。このことをふまえて社会保障給付額のカットが厚生水準に与える影響を分析した。結果は図4の通りである。

結果は、2005年より前に経済に参加する世代は社会保障給付カットによる追加的負担の減少より、生涯を通じた税負担の増加が上回るため効用水準が低下している。それ以降に経済に参加する世代は社会保障給付カットにより効用水準は増加

する結果となった。つまり、1995年より後に経済に参加する世代の効用の上昇は、それ以前の世代の効用水準の低下を伴って可能となる⁷⁾。

つぎに、社会保障改革のタイミングの問題を分析するため、社会保障改革を先送りし、2035年に社会保障給付を25%カットするケースを考える⁸⁾。その結果を示したのが図5である。この場合、社会保障給付額を25%カットしても2005年以降の世代は1995年に社会保障改革をするときと異なり、追加的負担を遺産で相殺することができない結果となった。

次に、効用水準(図6)でみると、このケースでは、世代間の効用水準のばらつきをより広げる結果となっている。

本論文では、遺産動機を取り入れることで、従来の世代会計の研究では推計できないネットの負担額を求めたことに、これまでの研究にはない貢献があると思われる。しかし、遺産動機のあるなしによって消費計画は異なり、消費に対する課税額の影響を通じて純負担額が影響を受ける。社会

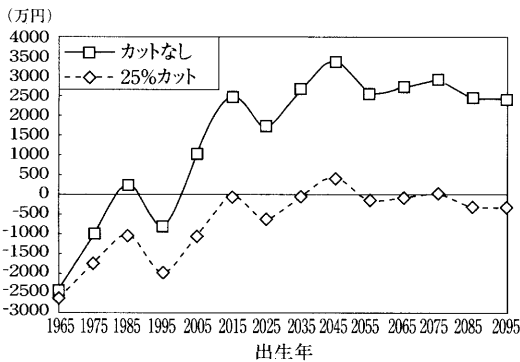


図3 社会保障改革ケース1

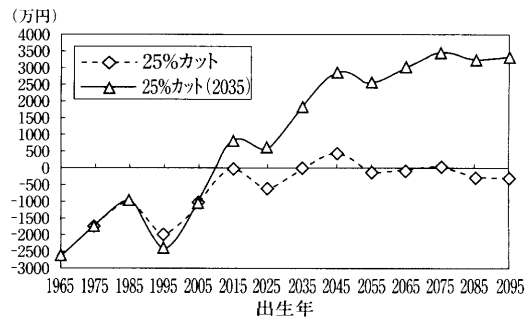


図5 社会保障改革ケース2

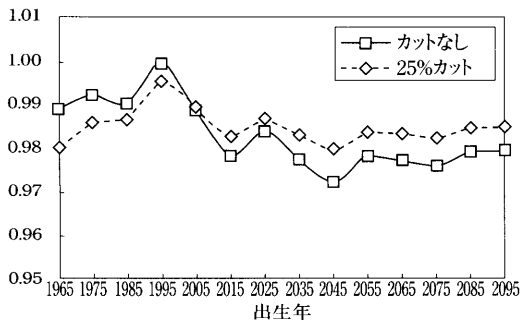


図4 ケース1の厚生比較

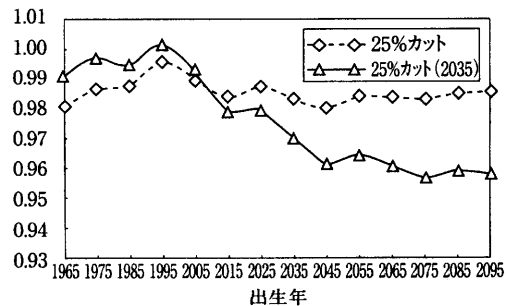


図6 ケース2の厚生比較

保障給付カットのシミュレーションでは、消費、遺産の変化から純負担額が影響を受ける。このような消費、遺産の変化から純負担額に影響を与える効果は本論文では考慮されていない。消費、遺産の変化から純負担額に影響を与える効果を考慮し推計を行うことが望ましいが、そのような効果織り込んで推計を行うのは非常に計算が複雑になるため今回の推計ではそのような効果を考慮せずに推計を行った。消費、遺産の変化から純負担額に影響を与える効果を考慮し推計を行うのは今後の研究の課題とさせていただきます。

V ま と め

本論文では、遺産動機を取り入れることで、従来の世代会計の研究では推計できないネットの負担額を求めた。推計結果をまとめると、まずネットでの負担額を求め、遺産動機のある場合と、ない場合との負担額の比較を行った。つぎに、社会保障改革の効果を分析した。ここで、簡単に結果をまとめると、まず、遺産動機を取り入れると、将来世代の追加的負担は59%以上遺産によって相殺される。また、社会保障給付額を25%カットすると将来世代のほぼどの世代でも追加的負担は遺産によって相殺されることとなる。しかし、社会保障給付額の削減は将来世代の効用水準を上げる代わりに、現存世代の効用水準を下げることとなる。そして、社会保障改革を2035年に先延ばすと、2005年以降に経済に参加する世代は追加的負担を遺産で相殺することができない結果となっている。

最後に政策提言としては、同じ25%の社会保障給付削減でも、後の世代に負担を負わせるような改革ならば世代間の負担をより不公平にする。したがって、社会保障改革にあたっては、後の世代に負担を負わせぬよう早急に改革を進めるべきだといえる。

謝 辞

本論文は、平成9年理論・計量経済学会(現名 日本経済学会)での報告論文を基にしている。

論文作成時に井堀利宏東京大学教授には多くの貴重なコメントを頂いた。また、理論・計量経済学会では吉田浩東北大学助教授に多くの貴重なコメントを頂いた。記して感謝の意を表したい。残る本論文の過誤は、著者の責任である。

注

- 1) Kotlikoffにより行われた推計は個人のデータを使用しているのに対し、日本では個人のデータが無い世帯数のデータを使用している。
- 2) より具体的な算出方法については麻生・吉田(1996)、経済企画庁(1995)を参照。
- 3) 麻生・吉田(1996)に従い、利子率5%、経済成長率3%で推計を行った。
- 4) 80歳で死ぬ個人を仮定しているため、70歳代で遺産を残すことになる。また、30歳代で子供を産むと仮定しているため、遺産を相続するのは40歳代となる。
- 5) 効用最大化から導かれる消費経路と現実に観測される年齢別消費経路は異なる形状にあると思われる。しかし、効用関数を明示的に示すことで、これまでの先行研究では表すことのできなかった世代間の厚生比較をすることが可能になる。
- 6) 本論文では単年度の均衡予算を前提としているが、これまでの世代会計の研究においては通時的な政府予算均衡を前提としている。しかし、このような変更を行っても(2.1)の政府予算制約式は満たされている。また、単年度の均衡予算を前提とすることのメリットは、これまでは基準年で生存している世代は、現行制度が維持されたという前提の下で計算され、将来世代は(2.1)の残差として計算されるという非対称な扱いであったという点を修正し、すべての世代が同じように扱われるようになった点にある。デメリットは、現在生存している世代の負担がこの手法を用いることにより、増加または減少し、その分将来世代の負担が減少または増加することが生じるため、従来の研究結果と比較する際注意がいる点である。さらに、単年度の予算均衡を前提とするため、2035年に社会保障給付をカットするケース2以外では国債の発行を行わないことが暗黙のうちに仮定されている。
- 7) つまり、パレート最適な政策ではない。
- 8) ここでの先送りの額は、1995年に社会保障給付額を25%カットしたときに軽減させる追加的負担額である。また、先送りの負担額を背負うのは2035年から2095年までの世代とした。
- 9) 割引率は $(1+d)^n$ であるが、 d は実質経済成長率と実質利子率の差である。ここでは $d=3\%-3\%=0$ となり、割引率は1となる。また、割

引率とは将来の負担の割引現在価値を求める際に用いる割引率のことである。

参考文献

- Altonji, J. G., Hayashi, F., and Kotlikoff, L. J. (1989) "Is the Extended Family Altruistically Linked? Direct Evidence using Micro Data," *American Economic Review* 82: 1177-98.
- Auerbach, Alan J., Jagedeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff (1991) "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," In Bradford, David, ed. *Tax Policy And the Economy*, vol. 5, Cambridge: MIT Press, 55-110.
- Auerbach, Alan J. and Laurence J. Kotlikoff (1987) *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
- Bernheim, B. D., Shleifer, A., and Summers L. H. (1985) "The Strategic Bequest Motive," *Journal of Political Economy* 93: 1045-1076.
- Klaus Neusser (1993) "Saving, Social Security, and Bequests in an OLG Model. A Simulation Exercise for Austria," *Journal of Economics* 57 Suppl. 7: 133-155.
- Kotlikoff, L. J. (1992) *Generational Accounting — Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, New York: The Free Press. (邦訳『世代の経済学』, 香西 泰監訳, 日本経済新聞社, 1993)。
- 麻生良文・吉田浩 (1996) 「世代会計からみた世代別の受益と負担」, 『フィナンシャルレビュー』第39号。
- 本間正明・跡田直澄・大竹文雄 (1988) 「高齢化社会の公的年金の財政方式: ライフサイクル成長モデルによるシミュレーション分析」, 『フィナンシャルレビュー』第7号。
- 経済企画庁編 (1995) 『平成7年版 経済白書』。

参考資料

- 経済企画庁「国民経済計算年報」。
- 厚生省人口問題研究所「日本の将来人口推計」。
- 厚生省大臣官房統計情報部「人口動態統計」。
- 厚生省大臣官房政策課調査室「所得再分配調査結果」。
- 国税庁「国税庁統計年報書」。
- 総務庁統計局「家計調査年報」。
- 総務庁統計局「全国消費者実態調査報告」。
- 総理府統計局「国勢調査報告」。
- 日本銀行調査統計局「経済統計月報」。
- 文部省「文部統計要覧」。
- IMF, *International Financial Statistics Yearbook*. (みやざと・なおみ 東京大学大学院博士課程)

誤差修正モデルによる医療費の分析

佐川和彦

I はじめに

わが国においては、医療費の増大による医療保険財政の悪化が懸念されている。もし、早急に適切な対策が講じられなければ、近い将来、医療保険制度の存続さえも危うくなるであろう。医療保険審議会も、1996年11月に「今後の医療保険制度のあり方と平成九年改正について」と題する建議書をまとめ、当面の財政危機を乗り切るためには国民の負担増加が必要であることを示している。この建議書をうけて、医療保険制度改正(1997年9月施行)がおこなわれたが、その主な内容は被用者保険本人の患者負担の1割から2割への引き上げ、高齢者の患者負担の引き上げ、従来の薬剤費患者負担に加えて別途負担の設定などである。いうまでもなく、この改正によって、国民生活は大きな影響を受けることになる。

本稿においては、患者負担の引き上げが医療費を抑制する効果に着目して実証分析をおこなうが、その際、1つの試みとして、誤差修正モデルを用いることにする。誤差修正モデルの基本的な考え方は、次のようなものである。すなわち、経済理論から導かれる関係式は長期均衡解と関連するものであり、このモデルをそのまま推定するだけでは短期の不均衡を含んだ現実を説明することはできない。しかし、誤差修正モデルを用いることによって、このような不均衡調整過程を表すことができるのである¹⁾。

以下のIIでは、誤差修正モデルについての定式化をおこなう。IIIでは、そのモデルを用いて日本

を対象とした実証分析をおこなう。IVでは、本稿の分析結果について結論を述べる。

II モデル

まず、分析に用いる誤差修正モデルについて定式化をおこなう²⁾。長期において、

$$e = \alpha + \beta y + \gamma h + \delta b \quad \beta > 0, \gamma > 0, \delta < 0 \quad (1)$$

ここで、

e : 医療費の対数

y : 所得の対数

h : 高度な機能を有する医療機関の割合

b : 患者負担率

$\alpha, \beta, \gamma, \delta$: パラメータ

であると仮定する。 e_t が生成されるプロセスを表す一般的なモデルを次のように仮定する。

$$e_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^p \alpha_i e_{t-i} + \sum_{i=0}^q \beta_i y_{t-i} + \sum_{i=0}^r \gamma_i h_{t-i} + \sum_{i=0}^s \delta_i b_{t-i} + u_t \quad (2)$$

u はホワイト・ノイズの攪乱項である。

本稿の分析において、利用可能なデータは年次データである。自由度を考慮に入れるならば、(2)式で表されるモデルのうちできるかぎり単純な形のものを採用するのが望ましい。実際に推定を試みた結果から、本稿では、 $p=q=r=s=2$ としたモデルを採用する。すなわち、

$$e_t = \alpha_0 + \alpha_1 e_{t-1} + \alpha_2 e_{t-2} + \beta_0 y_t + \beta_1 y_{t-1} + \beta_2 y_{t-2} + \gamma_0 h_t + \gamma_1 h_{t-1} + \gamma_2 h_{t-2} + \delta_0 b_t + \delta_1 b_{t-1} + \delta_2 b_{t-2} + u_t \quad (3)$$

である。ここで、 Δ_1 が1階の階差をとるオペレーターであると定義する。(3)式の両辺から e_{t-1} を引き、整理すると次式のようになる。

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_t = & \alpha_0 + (\alpha_1 - 1)\Delta_1 e_{t-1} - (1 - \alpha_1 - \alpha_2)e_{t-2} \\ & + \beta_0 \Delta_1 y_t + (\beta_0 + \beta_1)\Delta_1 y_{t-1} \\ & + (\beta_0 + \beta_1 + \beta_2)y_{t-2} + \gamma_0 \Delta_1 h_t \\ & + (\gamma_0 + \gamma_1)\Delta_1 h_{t-1} + (\gamma_0 + \gamma_1 + \gamma_2)h_{t-2} \\ & + \delta_0 \Delta_1 b_t + (\delta_0 + \delta_1)\Delta_1 b_{t-1} \\ & + (\delta_0 + \delta_1 + \delta_2)b_{t-2} + u_t \end{aligned} \quad (4)$$

次に、長期均衡状態においては、

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_t = \Delta_1 e_{t-1} = \Delta_1 y_t = \Delta_1 y_{t-1} = \Delta_1 h_t \\ = \Delta_1 h_{t-1} = \Delta_1 b_t = \Delta_1 b_{t-1} = 0 \\ e_{t-2} = e \\ y_{t-2} = y \\ h_{t-2} = h \\ b_{t-2} = b \\ u_t = 0 \end{aligned}$$

になると仮定する。これらを(4)式に代入して整理すると、次のような長期均衡式がえられる。

$$\begin{aligned} e = & \alpha_0 / (1 - \alpha_1 - \alpha_2) + [(\beta_0 + \beta_1 + \beta_2) \\ & / (1 - \alpha_1 - \alpha_2)]y \\ & + [(\gamma_0 + \gamma_1 + \gamma_2) / (1 - \alpha_1 - \alpha_2)]h \\ & + [(\delta_0 + \delta_1 + \delta_2) / (1 - \alpha_1 - \alpha_2)]b \end{aligned} \quad (5)$$

(5)式と(1)式とは等しくなければならないから、パラメータの関係は次のようになる。

$$\begin{aligned} \frac{\alpha_0}{1 - \alpha_1 - \alpha_2} = \alpha \\ \text{あるいは} \quad \alpha_0 = \alpha(1 - \alpha_1 - \alpha_2) \\ \frac{\beta_0 + \beta_1 + \beta_2}{1 - \alpha_1 - \alpha_2} = \beta \\ \text{あるいは} \quad \beta_2 = \beta(1 - \alpha_1 - \alpha_2) - \beta_0 - \beta_1 \\ \frac{\gamma_0 + \gamma_1 + \gamma_2}{1 - \alpha_1 - \alpha_2} = \gamma \\ \text{あるいは} \quad \gamma_2 = \gamma(1 - \alpha_1 - \alpha_2) - \gamma_0 - \gamma_1 \\ \frac{\delta_0 + \delta_1 + \delta_2}{1 - \alpha_1 - \alpha_2} = \delta \\ \text{あるいは} \quad \delta_2 = \delta(1 - \alpha_1 - \alpha_2) - \delta_0 - \delta_1 \end{aligned}$$

これらを(4)式に代入すると、

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_t = & \alpha(1 - \alpha_1 - \alpha_2) + (\alpha_1 - 1)\Delta_1 e_{t-1} \\ & - (1 - \alpha_1 - \alpha_2)e_{t-2} + \beta_0 \Delta_1 y_t \\ & + (\beta_0 + \beta_1)\Delta_1 y_{t-1} + \beta(1 - \alpha_1 - \alpha_2)y_{t-2} \\ & + \gamma_0 \Delta_1 h_t + (\gamma_0 + \gamma_1)\Delta_1 h_{t-1} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & + \gamma(1 - \alpha_1 - \alpha_2)h_{t-2} + \delta_0 \Delta_1 b_t \\ & + (\delta_0 + \delta_1)\Delta_1 b_{t-1} \\ & + \delta(1 - \alpha_1 - \alpha_2)b_{t-2} + u_t \end{aligned} \quad (6)$$

となる。(6)式を誤差修正モデルの形にすると、

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_t = & (\alpha_1 - 1)\Delta_1 e_{t-1} + \beta_0 \Delta_1 y_t \\ & + (\beta_0 + \beta_1)\Delta_1 y_{t-1} + \gamma_0 \Delta_1 h_t \\ & + (\gamma_0 + \gamma_1)\Delta_1 h_{t-1} + \delta_0 \Delta_1 b_t \\ & + (\delta_0 + \delta_1)\Delta_1 b_{t-1} - (1 - \alpha_1 - \alpha_2) \\ & \times (e_{t-2} - \alpha - \beta y_{t-2} - \gamma h_{t-2} \\ & - \delta b_{t-2}) + u_t \end{aligned} \quad (7)$$

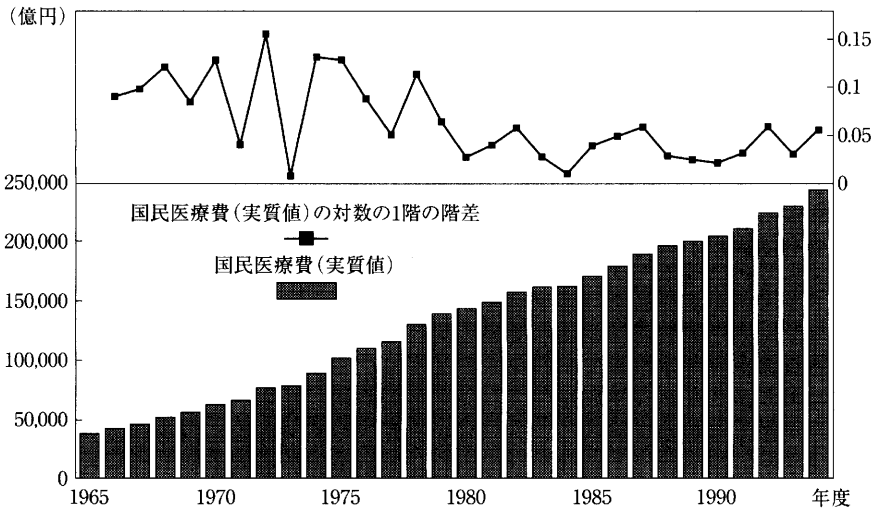
となる。なお、(7)式をそのまま推定することはできないから、これを推定可能な式に変形すると次のようになる。

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_t = & \alpha(1 - \alpha_1 - \alpha_2) + (\alpha_1 - 1)\Delta_1 e_{t-1} + \beta_0 \Delta_1 y_t \\ & + (\beta_0 + \beta_1)\Delta_1 y_{t-1} + (\beta - 1)(1 - \alpha_1 - \alpha_2) \\ & \times y_{t-2} + \gamma_0 \Delta_1 h_t + (\gamma_0 + \gamma_1)\Delta_1 h_{t-1} \\ & + (\gamma - 1)(1 - \alpha_1 - \alpha_2)h_{t-2} + \delta_0 \Delta_1 b_t \\ & + (\delta_0 + \delta_1)\Delta_1 b_{t-1} + (\delta + 1) \\ & \times (1 - \alpha_1 - \alpha_2)b_{t-2} - (1 - \alpha_1 - \alpha_2) \\ & \times (e_{t-2} - y_{t-2} - h_{t-2} + b_{t-2}) + u_t \end{aligned} \quad (8)$$

III 推定結果

この節では、上述のモデルにもとづいて、日本の医療費についての実証分析をおこなう。分析にあたって利用可能となるデータは、年次データ(推定期間は1967年度~1994年度)である³⁾。まず、国民医療費のデータを用いて推定をおこなう。図1は、実質化した国民医療費のデータと、このデータを対数変換し、さらに1階の階差をとったもの(これは近似的に国民医療費の対前年度変化率となる)のプロットである。推定結果は、次のようになった⁴⁾。

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_{1t} = & -1.01848\Delta_1 e_{1t-1} + 1.06673\Delta_1 y_t \\ & (-6.303) \quad (3.739) \\ & -0.180290y_{t-2} + 6.48445\Delta_1 h_{t-1} \\ & (-4.778) \quad (2.238) \\ & + 8.47014h_{t-2} - 2.02851\Delta_1 b_{1t-1} \\ & (3.404) \quad (-1.913) \\ & -2.68336b_{1t-2} - 0.720569 \\ & (-4.721) \quad (-5.490) \\ & \times (e_{1t-2} - y_{t-2} - h_{t-2} + b_{1t-2}) \end{aligned} \quad (9)$$



資料) 厚生統計協会編『特別編集号・厚生指標 臨時増刊・国民医療費の年次推移・第43巻第16号・通巻679号』, 経済企画庁編『国民経済計算年報(平成8年版)』。

図1 国民医療費の推移

$$\bar{R}^2=0.782, Q^*(2)=1.755,$$

$$JB=1.567, BP=3.899$$

ここで

$e1$: 国民医療費(実質値)の対数

y : 実質国内総支出の対数

h : 病院総数に対する総合病院数の割合

$b1$: 国民医療費についての患者実効負担率

\bar{R}^2 : 自由度調整済決定係数

$Q^*(2)$: Ljung and Box の2次までの系列相関に対する Q^* 統計量

JB : Jarque and Bera の誤差項の正規性に対する検定統計量

BP : Breusch and Pagan の誤差項の分散不均一性に対する検定統計量

() 内の数値は t 値

(9)式は、当初のモデルから統計的に有意でない定数項, $\Delta_1 y_{t-1}$, $\Delta_1 h_t$, $\Delta_1 b1_t$ を除いたモデルについて推定した結果となっている。なお, $\Delta_1 b1_{t-1}$ に対応するパラメータについては5%の有意水準では有意とならなかったが, t 統計量の確率値が0.07であることから, この変数は残すことにした。 Q^* 統計量をみると, 誤差項に2次までの系列相関はないことがわかる。Jarque

and Bera の誤差項の正規性に対する検定統計量によると, 誤差項が正規分布にしたがうという仮定が満たされていることがわかる。Breusch and Pagan の誤差項の分散不均一性に対する検定統計量は, 誤差分散が均一であるという仮定が満たされていることを示している。自由度調整済決定係数の数値もほぼ満足のものである。

この推定結果から長期均衡式をもとめると,

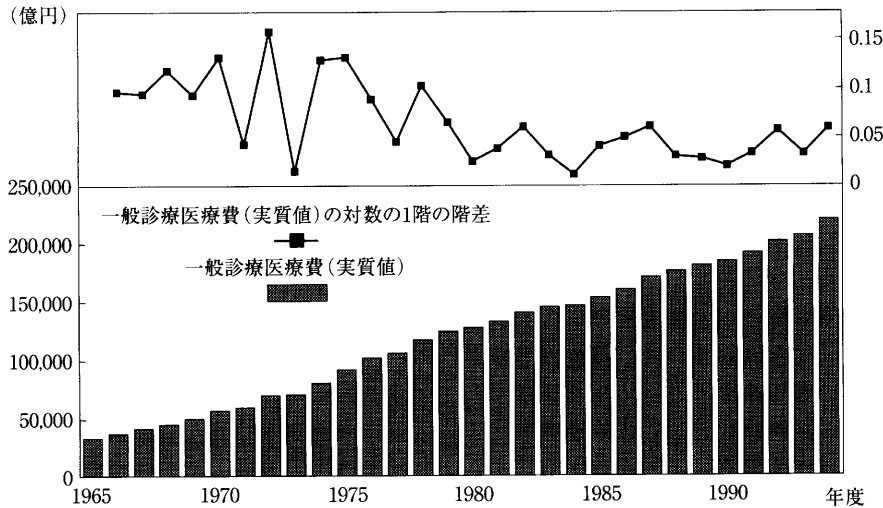
$$e1=0.749795y+12.7548h-4.72395b1 \quad (10)$$

となる。推定結果を誤差修正モデルの形で表すと, 次のようになる。

$$\begin{aligned} \Delta_1 e1_t = & -1.01848\Delta_1 e1_{t-1} + 1.06673\Delta_1 y_t \\ & + 6.48445\Delta_1 h_{t-1} - 2.02851\Delta_1 b1_{t-1} \\ & - 0.720569(e1_{t-2} - 0.749795y_{t-2} \\ & - 12.7548h_{t-2} + 4.72395b1_{t-2}) \quad (11) \end{aligned}$$

次に, 国民医療費のうち, 入院医療費と入院外医療費とを合わせた一般診療医療費のデータ⁵⁾を用いた推定もおこなってみた。一般診療医療費(実質値)と, これを対数変換して1階の階差をとったものについては, 図2に示してある。推定結果は, 次のようになった。

$$\begin{aligned} \Delta_1 e2_t = & -1.07390\Delta_1 e2_{t-1} + 1.05505\Delta_1 y_t \\ & (-6.817) \quad (4.219) \end{aligned}$$



資料) 図1と同じ。

図2 一般診療医療費の推移

$$\begin{aligned}
 & -0.228528y_{t-2} + 7.62870\Delta_1 h_{t-1} \\
 & \quad (-5.339) \quad (2.971) \\
 & + 11.0285h_{t-2} - 2.76399\Delta_1 b_{2t-1} \\
 & \quad (4.241) \quad (-3.422) \\
 & - 2.97970b_{2t-2} - 0.842285 \\
 & \quad (-4.930) \quad (-5.785) \\
 & \times (e_{2t-2} - y_{t-2} - h_{t-2} + b_{2t-2}) \quad (12)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \bar{R}^2 &= 0.819, \quad Q^*(2) = 0.262, \\
 JB &= 1.434, \quad BP = 4.298
 \end{aligned}$$

ここで、 e_2 は一般診療医療費(実質値)の対数、 b_2 は一般診療医療費についての患者実効負担率である。

この場合も、統計的に有意でない変数を除き、有意な変数だけを残した。それゆえ、(12)式は当初のモデルから定数項、 $\Delta_1 y_{t-1}$ 、 $\Delta_1 h_t$ 、 $\Delta_1 b_{2t}$ を除いたモデルについての推定結果となっている。(12)式のすべての変数に対応するパラメータは、1%の有意水準で有意となっている。さらに、 Q^* 統計量、Jarque and Beraの誤差項の正規性に対する検定統計量、Breusch and Paganの誤差項の分散不均一性に対する検定統計量とはともに問題はない。自由度調整済決定係数の数値についても、国民医療費の場合より高くなっている。

この推定結果から長期均衡式をもとめると、

$$e_2 = 0.728681y + 14.0935h - 4.53764b_2 \quad (13)$$

となる。推定結果を誤差修正モデルの形で表すと、次のようになる。

$$\begin{aligned}
 \Delta_1 e_{2t} &= -1.07390\Delta_1 e_{2t-1} + 1.05505\Delta_1 y_t \\
 & + 7.62870\Delta_1 h_{t-1} - 2.76399\Delta_1 b_{2t-1} \\
 & - 0.842285(e_{2t-2} - 0.728681y_{t-2} \\
 & - 14.0935h_{t-2} + 4.53764b_{2t-2}) \quad (14)
 \end{aligned}$$

以下においては、より満足のいく結果がえられた一般診療医療費のケースについて検討をおこなうことにする。もとめた長期均衡式のパラメータは、理論的に予測されるとおりの符号を持っている。長期においては、一般診療医療費の所得弾力性は0.73、高度な機能を有する医療機関の割合に関する弾力性は14.09h、患者実効負担率に関する弾力性は $-4.54b_2$ となっている。(14)式の誤差修正項のパラメータからは、次のようなことがいえる。すなわち、 $t-2$ 期において e_2 の長期均衡値よりも現実値の方が大きい場合、その差の84%分だけ $t-1$ 期よりも t 期の e_2 は減少する。一方、 $t-2$ 期において e_2 の長期均衡値よりも現実値の方が小さい場合、その差の84%分だけ $t-1$ 期よりも t 期の e_2 は増加する。よって、

(14) 式は、短期の不均衡が調整されて、長期均衡へと向かうプロセスを示しているのである。さらに、(14) 式については次のこともいえる。すなわち、 t 期の一般診療医療費の変化率は、 $t-1$ 期の一般診療医療費の変化率、 t 期の所得の変化率、 $t-1$ 期における総合病院数の割合の変化、 $t-1$ 期の患者実効負担率の変化にも依存して決まるのである。

ここで、医療費抑制のため患者実効負担率が引き上げられた場合の効果について、誤差修正モデルの観点からもう少し細かく述べておくことにする。まず、即時的効果についてであるが、 $t-1$ 期において患者実効負担率の変化分が1%上昇すると t 期の医療費の増加率は2.8%低下することになる。次に、長期的効果についてであるが、患者実効負担率が仮に11%であるとする、弾力性は-0.499となる。また、患者実効負担率が大きくなるにつれて弾力性の絶対値は大きくなるのである。長期的効果についての情報がえられることは、誤差修正モデルの利点の1つである。さて、本稿の分析においては、患者実効負担率の引き上げが即時的な医療費抑制効果を持っていることと、短期の不均衡調整プロセスを経ることにより長期的な抑制効果も持っていることが明らかになったのである。

IV むすび

本稿においては、医療費の分析に誤差修正モデルを応用することを試みた。日本を対象とした実証分析の結果は、ほぼ満足のいくものであった。ところで、医療費に影響を及ぼす要因としては、本稿でとりあげたもの以外にも、人口高齢化の進展、診療報酬の改定や薬価基準の改正などが考えられる。できればこれらの要因も説明変数として加えたかったのであるが、自由度の制約により、この分析からははずした。

最後に、本稿の結論を述べることにする。まず、本稿の実証分析によって、患者実効負担率の引き上げが1期のラグをとまって医療費を低下させること、また、長期においても、患者実効負担率

の引き上げが医療費を抑制する効果を有することがわかったのである。本稿の分析は、まさにこのような長期的効果がわかるという点において意義がある。さて、以上のことから医療費抑制政策として患者負担の引き上げが有効であることはわかった。しかし、ここで十分に注意しなければならない問題がある。それは、このような手段で削減される医療費の部分が、はたしてすべて過剰な診療によるものであるかどうかということである。もし、負担の増大によって、本来必要であるはずの医療サービスまでも受けられなくなるとすれば、これは福祉の後退につながるのである。この問題については、今後より詳細な研究が必要である。

[本稿の改善にあたって、本誌レフェリーの方から貴重なコメントを頂いた。記して感謝する。なお、本稿の内容に関する一切の責任は、著者1人が負うものである。]

注

- 1) 誤差修正モデルの考え方については、養谷(1996) p. 226を参照。
- 2) モデルの定式化および推定結果の解釈にあたっては、Davidson, Hendry, Srba and Yeo (1978) の他、和合・伴(1995)第6章、養谷(1996)第7章、養谷(1997)第5章を参照。
- 3) 医療費、患者負担分、総合病院数、病院総数のデータの出所は、厚生統計協会編『特別編集号・厚生指標 臨時増刊・国民医療費の年次推移・第43巻第16号・通巻679号』である。医療費の実質化には、国内総支出デフレーター(平成2暦年基準)を用いた。国内総支出デフレーターおよび実質国内総支出のデータの出所は、経済企画庁編『国民経済計算年報(平成8年版)』である。
- 4) 本稿において示した推定結果は、普通最小二乗法によるものである。計算にあたっては、TSP Version 4.3を利用した。なお、本稿においては採用しなかった1期前の誤差を修正するモデルについての推定結果も一応示しておく。

$$\begin{aligned} \Delta_1 e_{1t} = & 1.06252 \Delta_1 y_t - 0.178511 y_{t-1} \\ & (3.500) \quad (-5.300) \\ & + 9.44650 h_{t-1} - 3.06483 b_{1t-1} \\ & (4.054) \quad (-4.705) \\ & - 0.679517 (e_{1t-1} - y_{t-1}) \\ & (-5.922) \\ & - h_{t-1} + b_{1t-1} \end{aligned}$$

$$\bar{R}^2 = 0.690, Q^*(2) = 6.033,$$

$JB=1.910$, $BP=3.460$

この推定結果の Q^* 統計量をみると、誤差項に2次までの系列相関があることがわかる。

- 5) 整合性を考慮に入れて、一般診療医療費とその患者負担分のデータには、1977年度以降も薬局調剤医療費を含めてある。また、1994年度のデータについても入院時食事医療費を含めてある。なお、1981年度については、一般診療医療費の患者負担分のデータが入手不可能であった。そこで、推定の際には、前後の年度の数値を平均したものを代理として用いた。

参考文献

Davidson, J. E. H., Hendry, D. F., Srba, F. and Yeo, S. (1978) "Econometric Modelling of the Aggregate Time-Series Relationship between Consumers' Expenditure and Income in the United Kingdom," *The Economic Journal*, vol. 88, pp. 661-692.

蓑谷千鳳彦 (1996) 『計量経済学の理論と応用』日本評論社。

——— (1997) 『計量経済学 [第3版]』東洋経済新報社。

和合肇・伴金美 (1995) 『TSPによる経済データの分析 [第2版]』東京大学出版会。

(さかわ・かずひこ 東海大学短期大学部専任講師)

社会 保 障 法 判 例

古 畑 淳

実母及び養父による児童虐待が疑われる事案において、
児童福祉法 27 条 1 項 3 号の措置のうち、里親委託又は
養護施設への入所を承認した事例

浦和家庭裁判所平成 8 年 5 月 16 日審判(平成 8 年(家)610 号児童の
福祉施設収容の承認申立事件), 認容(確定), 家庭裁判月報第 48 巻
第 10 号 162 頁

I 事実の概要

1 家族関係は次の通りである。本人は審判当時(平成 8 年 5 月), 小学校 2 年生の男児である。実父及び実母は, 平成 6 年 3 月本人の親権者を母と定めて協議離婚している。その後実母は, 平成 7 年 5 月現在の養父と正式に婚姻し, 本人と養父とは養子縁組を結んでいる(以下実母・養父を「両親」という)。なお, それ以前から実母と養父は同居している。

2 平成 7 年 2 月 14 日, 児童相談所(以下「児相」という)は, 両親による虐待の事実があったとして, 当時小学校入学前であった本人を一時保護し, 養護施設に一時保護委託した。しかし, 両親が入所に承諾をしなかったため申立人児童相談所長は, 児童福祉法 28 条に基づき, 養護施設入所を内容とした承認を家庭裁判所(以下「家裁」という)に求めた。しかし, この申立ては認められず, 本人は平成 7 年 11 月に両親のもとに戻っている。

本人には平成 7 年 12 月ころから不登校が目立

っていたが, 両親は翌平成 8 年 2 月になってからは, 本人の小学校への登校を禁止し, 学校からの働きかけにも応じなかった。やがて警察その他から, 本人が虐待されているのではないかと, 通報が児相になされるようになった。

平成 8 年 2 月 26 日には, 頭部挫創の傷害で事件本人は病院で手当を受けるが, 両親は二回通院させたのみで治療を中断させている。その後 3 月 11 日午前 0 時過ぎには, 本人の反応が鈍くなったとして, 両親に連れられ, 新たな頭部傷害, 栄養障害, 脱水症状, 意識障害の状態で, 再受診, 入院ということになった。

3 以上の状況及び経過から申立人は, 「児童福祉法 27 条第 1 項 3 号の措置を包括的に承認する審判を求め」た。しかし, 両親は, 本人が登校していないこと, その疾病, 入院治療等の事実は認めつつも, 虐待の事実は否認し, 退院後は自宅で本人を監護したいとの旨を述べた。なお, 児童本人の意向については明らかでない。

4 本件は, 承認申立事件を本案とする, 審判前の保全処分申立ても行われている。これにつき, 家裁は, 「一時保護自体は児童相談所長の権

限に属する事項であるが、このまま推移すれば、一時保護等をめぐって、親権者兩名との間に紛争が生じることが予想される」として、親権者による転退院手続の禁止、退院後の申立人による一時保護等を認める審判を行った（浦和家審平成8年3月22日・家月48巻10号168頁）。

なお、事件本人は回復退院し、埼玉県中央児童相談所に一時保護された。

II 判 旨

申立人が、本人を里親に委託すること、もしくは養護施設に入所させることを承認する。

1 (1) 「両親が本人を虐待したかどうかはさておき、その余の事実、特に本人の傷害、入院治療、本人が登校していないこと等の事実、申立人の主張どおり認められる。」

(2) 「両親は、……基本的には本人を再度引き取りたいと希望しているが、本人の今後の監護、健全な育成について、これまでの方法を改善することなど、十分な配慮ができるかについては明確な陳述はない。」

(3) 「一件記録から窺われる諸般の事情、両親の性格や行動等を総合すると、前記本人の各傷害が両親のいずれかの行為に直接起因するかは別としても、両親が本人の監護を怠ったことは明らかであり、このまま本人を両親の監護に委ねると、同様の事態が生ずることが十分に予想され、本人の福祉を著しく害する結果となると推認せざるを得ない。」

(4) 「してみると、今後本人を両親の監護に委ねるのではなく、両親から離して児童福祉施設等において養育するのが相当であると認めざるを得ない。その期間も相当長期間にならざるを得ないであろう。すなわち、本人は、傷害（火傷）がまだ全治しておらず、再度の手術が必要であるし、また、これまでの栄養不良の状況から、本人の肉体的成長も著しく停滞しているのではないかと危惧される。また、本人には、学校や養護施設でかなりの程度の逸脱行動が見られたことも窺える。それらの行動も是正され、本人がこれまでに受け

た心身の傷害から癒され回復し、健全な児童として生育していくためには、長時間にわたる十分な配慮がされた援護が必要とされることは明らかである。」

2 (1) 「教護院入所の点について検討する。……一時的にしる県内の教護院に収容することには、次のような問題を考慮せざるを得ない。まず、収容者の多数を占める中学上級または中学卒業者の非行性のある児童と共同の生活をするようになる。また、小学校2年生という本人の年齢は、同施設に収容されている児童らの中では、際立って幼いことになる。体力的にも、その施設での処遇についていけるか憂慮される。……当裁判所としては、現在の状況で、本人の教護院の入所についてまで包括的な承認を与えることには躊躇せざるを得ない（処遇上教護院収容がどうしてもやむを得ない場合には、今後の本人の行動等を十分に観察、検討して、それらに基づき再度承認を求めるしかない。）」

(2) 「さらに付言すると、当裁判所としては、現在の本人の状況でもっとも望ましいのは、親族も含む里親的な家庭での個別処遇で、これまでの欠陥状態の養育により心身に受けた傷から本人を回復させることである。もし養護施設に収容するとしても、収容者ができるだけ少人数の施設で、きめ細かな個別処遇が可能ところが望ましいものとする。」

3 「なお、予想される処遇の中で、今後本人が成長し、事態が理解できるようになるまで、両親との面接、その他本人との直接の交渉は禁止すべきである。面接交渉に両親としての権利性が認められることは否定できないとしても、これまでの経緯からして、本件はその権利の行使が制限される典型的なケースと認められるからである。」

III 評 釈

1 はじめに

(1) 本件承認申立ては、実母及び養父による児童への虐待があったとして、児相が、児童福祉法（以下「法」という）27条1項3号の措置を包括

的に承認する審判を家裁に求めたものである。これに対し本件審判は、教護院入所については妥当でないとしつつも、本人を里親に委託すること、もしくは養護施設に入所させることを承認した。

(2) 児童虐待に対する法的対応としては、刑法、民法、児童福祉法の三法による対応が考えられる[石川1979, p. 306]が、被虐待児童を直接的に保護するシステムは児童福祉法に規定されている。同法は25条以下で、要保護児童に関する諸規定をおくが、当該児童、保護者に対する措置として、27条1項1号から3号の措置を用意している(同措置は都道府県が措置権者であるが、権限の委任により(法32条1項)実際上は児相が措置権者となっている)。具体的には、1号が「訓戒・誓約措置」、2号が「指導措置」、3号が「里親・保護受託者委託措置、施設入所措置」である。ただし3号措置については、同措置が親元から分離する性格であるため、「親権を行う者又は後見人の意に反して、これをとることができない。」(法27条4項)とされ、親権の側面から同措置が同意を要する行政処分であることが確認されている[田村1990, p. 305参照]。しかしこの場合でも、「保護者が、その児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合」は、家裁の承認を得ることにより、同号の措置が採れることになっている(法28条)。なお、緊急の保護を要する場合は、親権者等の同意を要しない一時保護(委託)を見相は採ることができる(法33条)。本件は、これら児童福祉法の諸制度に基づき、埼玉県中央児童相談所長より浦和家裁に承認の申立てがあったものである。

(3) ところで、本件審判が目されるのは、法28条事件の審判法上の以下3つの課題(特別家事審判規則18条以下参照)につき、児相、家裁のそれぞれが独自の判断に立った点である。すなわち、①児相の承認申立てはいかにあるべきかとの点につき、本件児相が、「法27条1項3号の措置を包括的に承認する審判を求めた」こと。②家裁の審理の対象は、法28条の要件のみで足りるのか、あるいは、児相が予定している措置の相当性

をも審理の対象とするのかとの点につき、本件家裁が、児相の包括的申立てを「里親委託、養護施設・教護院入所」として扱い、それぞれの相当性判断から(判旨2(1)(2))、「里親委託、養護施設入所」を相当としたこと。さらに、③家裁の承認は、主文で措置を特定する必要があるのかとの点につき、同家裁が、「里親委託、養護施設入所」を承認し、「包括でも特定でもない中間的な立場」[床谷1997, p. 88]に立ったことである。

(4) そこで本評釈では、①については、臨床・実務上の観点を中心に児相の法運用のあり方について検討を行い、②③については、家裁が具体的な措置について審理し承認することが法28条の趣旨として妥当であるのか、また、このような承認方法が実務の要請に対応しているのかについて検討することとしたい。なお、本件審判は、承認審判の継続的效果について配慮が見られるので、最後に若干の検討をしておきたい²⁾。

2 児相の承認申立てはいかにあるべきか

(1) 児相の「承認申立内容」については、「知事は同法27条1項3号のいずれの措置をとるべきかを判断し、当該具体的な措置について家庭裁判所に対しその承認を求めるのが原則」(福岡高決昭和56年4月28日・家月34巻3号23頁)と判示するものがある。この場合、「当該具体的な措置」とは具体的な施設名まで指定する趣旨であるのかとの疑問はあるが、当決定が、「養護施設に入所させる措置」とする申立内容に、特に言及していないことから、そのような趣旨ではないと解せられる。なお、これまでの承認申立事例では、上記決定の言う具体的な措置について承認を求めるものが多数となっている³⁾(ただし、申立ての経緯や意図は必ずしも明らかではない)。

(2) 学説においては、古く田中が「申立にあたっては、申立の趣旨として、児童を里親もしくは保護受託者に委託し、または児童福祉施設に収容するについての承認を求め」る[加藤編1969, p. 372(田中稿)]との見解を表明し、一般にこの見解が支持され[斎藤・菊池編1994, p. 606(仁平正夫稿)]、言わば当然のこととされてきた

[鈴木・三ヶ月監 1981, p. 220 (糟谷忠男稿), 栗原・太田 1995, p. 196 (梶村太市稿)]。また, 実務の記載例も同様であり, 具体的な措置について承認を求むる旨を示すものが三例 [長山他 1989, p. 456, 虐待問題研究会編 1995, p. 7 (白石孝稿), 大阪弁護士会編 1996, p. 455], 具体的な施設名の明記については括弧書に留めるものが一例 [斎藤編 1994, p. 104 (木下淳博稿)] という状況になっている。

(3) このように児相の承認申立ては, 具体的な措置についてなされることを原則として, 判例, 学説, 実務上確立されている。しかし, これまでの法運用, 法解釈が適切, 実際的であるのか再考する必要があるように思われる。

第一に, 臨床・実務上の問題として, これまでの申立実務では, 得られる承認は具体的な措置の一点でしかないため, その後の措置変更には対応できないという問題がある。また, 措置変更に応じ承認申立てが必要とされると, 司法機関がその都度関与することになり, 保護者との対立を深めかねないという問題がある [鈴木 1993, p. 433]。さらに, 承認申立てには様々な事務上の負担が伴うから, 児相に消極的心理が働くという問題がある。

第二に, 法解釈上の問題としても, 同条に基づく承認申立ては被虐待児童の保護(すなわち, 親権の制限)を目的とするものであるから, 具体的な措置まで承認を求むる必要はないと解せられ, また児相は, 高度な専門性を有する専門機関として位置づけられているから(法 15 条の 2), 状況に応じた措置変更が可能となる承認申立てが, 法の趣旨に適合していると解せられるからである。

したがって, 本件児相の承認申立ては, 実務上, 解釈上, 極めて妥当な判断を示したものとして評価できると思われる⁴⁾。また, 今後の実務の参考にされるべきであろう。

もっとも実際実務には, 児相が承認申立てに至る経緯から, (ア)すでに特定の養護施設に一時保護委託されている場合(事実の概要 2 参照), (イ)同意入所後に親権者等から引き取り要求があった場合⁵⁾には, 包括的承認の申立てになり難いとの

反応があるかもしれない。しかし児相としては, 措置変更を念頭に置き, 包括的承認申立てを心がける必要があると言えるのではなかろうか。

3 家裁の審理と承認方法——包括的承認の当否

(1) 家裁の審理の対象と承認方法は連続的に論じられ, 次の問題として整理されることがある。そしてこれが, 一般の理解に合致しているようである。

すなわち, 家裁の審理・承認は, ①具体的な措置・施設名まで審理・承認すべきか, ②具体的な措置について審理・承認すべきか, あるいは, ③審理の対象は法 28 条の要件のみで足り, 法 27 条 1 項 3 号に規定される措置を包括的に承認すべきか, との整理である [栗原・太田 1995, pp. 196-197 (梶村稿), 最高裁判所事務総局家庭局 1997, p. 74 参照]。法文上は, 「家庭裁判所の承認を得て, 第 27 条第 1 項第 3 号の措置を採ること」(法 28 条 1 項 1 号, 2 号)とされており, 措置決定に対する家裁の積極的関与の趣旨は見出せないが, これまでの審判, 抗告審では, ②の立場に立つものが多いという状況である⁶⁾(もっとも, このような立場も申立てに対応するものであり, 必ずしも家裁の意図を反映していない)。

(2) ところで, 本争点については, 具体的な措置の申立てに対し包括的に承認した福岡家審(原審・昭和 56 年 3 月 12 日・家月 34 卷 3 号 25 頁)と, それを変更し, 申立てにかかる具体的な措置を承認した福岡高決(抗告審・前掲)で, それぞれ次のような判示がなされている。

福岡家審は, 「児童福祉法 28 条の審判にあたって, 主文で施設の指定をするのが審判例の大勢であるが, 右 28 条は同法 27 条 1 項 3 号の措置が児童を家庭から分離するものであるから, 児童の福祉上親権者や後見人の意に反して右措置をとる必要があると認められる場合に親権及び後見の一般的監督機関である家庭裁判所の承認を要するものとしているのであって, 同条掲記の施設は, 心身に障害のある児童や, 保護者のない児童等, 福祉上の保護を要する児童について治療や養(教)護を行なう施設であり, 具体的にどの施設でこれを

行なうかは、専ら医学的、心理学的、教育学的及び精神衛生法上の見地からなされるべきで、その分野の専門機関である児童相談所(同法15条の2第1項2号)の判断に委ねるのが相当であり、同法28条はこれを前提とした規定と解せられる。従って家庭裁判所が施設の指定をすべきでないとして解するのが相当である。」とした。

これに対し福岡高決は、具体的な措置の申立てが承認審判の前提であることを確認し、「原審判は、……同号(筆者注、法27条1項3号)の規定するいずれの措置をとることについてもこれを承認する趣旨のものであることが、原審判の理由説示により明らかである。しかしながら、同号に定められた措置はかなり多様なものであり、いずれの措置がとられるかによって児童やその親権者、後見人らに対して生じる影響も自ら異なるのであるから、同法28条1項にいう家庭裁判所の承認が、知事(ないしその事務の委任を受けた児童相談所長。)においてかかる多様な措置のいずれをとるかについてすべて承認するようなものであるということとはできない。」「家庭裁判所が最も適切であると判断した措置と、承認を求めて申し立てられたそれとが異なる場合には、釈明権の行使によりその申し立てを変更する余地があるほか、具体的な措置がとられた後に事情の変更により新たな措置が必要とされるのであれば、当該新たな措置につき知事において改めて承認の申し立てをなせば足りるものである。」とし、原審を変更して「養護施設に入所させることを承認」した。

(3) 学説の状況は、福岡高決と同様の立場を採るものが多数見受けられ[加藤編1969, pp. 372-373(田中稿), 鈴木・三ヶ月監1981, p. 220(糟谷稿), 斎藤・菊池1994, pp. 606-607(仁平稿), 栗原・太田編1995, pp. 197-198(梶村稿)], すなわち、措置の相当性も審理の対象とし、具体的な措置につき承認するとの立場に立ち、主な理由として、法27条1項3号の措置が児童の人権制限を伴うこと[栗原・太田編1995, p. 197(梶村稿)], 「当該児童についてどのような措置が必要であるかは当該児童の要保護性に依じて個別に判断すべき事柄である」[鈴木・三ヶ月1981, p.

220(糟谷稿)]ことを挙げている。なお、学説には、施設での体罰事件なども視野において、「家裁が施設入所への承認を扱う場合、……当該子どもの福祉が当該施設で実現されるのか、他の要件と同じように独立して検討されてよいのではなかろうか。」[南方1992, p. 566]とする指摘や、児相の専門性と処遇への柔軟な対応の観点から、家裁の判断は法28条の要件で足り、原則として包括的承認で足りるとする見解[鈴木1993, p. 433]などが見受けられる。

(4) 審理の対象・承認方法については、以上の立場、見解が見られるが、以下の理由から福岡高決、多数学説は妥当でないと言わなければならない。

第一に、家裁の承認は、児童の保護の必要性から行われるものであり、措置内容の相当性から承認されるものでないからである⁹⁾[厚生省児童家庭局編1991, pp. 195-197参照]。第二に、専門性・措置決定権限の問題としても、児相は、「児童の福祉に関する事項について高度に専門的機能を有し、児童福祉行政の中核的役割を果たすべき」[厚生省児童家庭局編1991, p. 77]機関として位置づけられているから、具体的な措置の決定は児相に委ねるのが相当と考えられるからである[鈴木1993, p. 433参照]。第三に、措置決定の相当性(適否)・適法性は、行政争訟の活用⁹⁾で解決が可能であり、強調されるほど家裁の承認で措置決定の相当性を担保する必要性はないと考えられるからである。また、同意に基づく入所が圧倒的という現状で、承認事件だけに児童の人権制限の観点から措置の相当性のチェックが必要というのは、制度上整合的でないからである⁹⁾。第四に、要保護児童措置における措置(処遇)決定手続¹⁰⁾は、システムとして専門家による調査・各診断が用意され、また、手続法的にも保護者、児童の意向聴取が担保されているから、児相の行政裁量も、「ニーズへの最適給付の保障という見地から手続的に統制」[又坂1995, p. 240]されることが予定されているからである¹¹⁾。第五に、これは臨床・実務上の問題として、本件審判、福岡高決の立場は新たな措置が必要であれば、「改めて承認の申し立てをなせば足りる」ということで

あるが、臨床の問題に加重に司法手続を求めると次のような問題が予想されるからである。(7)承認審判に2ヶ月から3ヶ月かかる〔児童虐待防止制度研究会編1993, p.177(津崎稿)〕という問題¹²⁾のなかで、児相はどのような処遇指針を立てたらよいか、(i)措置変更に承認の効力が及ばない場合では、状況、ニーズに応じた措置変更に消極的にならないか、(ii)承認を待つまでの期間は、新たな施設での処遇は理論上一時保護扱いということになるが、長期の一時保護の問題をどう考えたらよいか、(iii)一時保護の問題から新たな施設で処遇を実施しない場合は、現時点での処遇と申立内容の処遇が異なることになるが、こうした矛盾を児童の利益からどう考えるか、という問題である。

したがって、本件家裁が、児相の包括的承認申立てを具体的な措置(里親委託、養護施設・教護院入所)に置き換え、措置の相当性も審理の対象とし、結果、具体的な二点のみの承認を与えたことは失当として評価せざるを得ないであろう¹³⁾。

(5)最後に、包括的承認の実質的内容を確認しておきたい。すなわち、“包括的”承認とは、児相への白紙委任を意味するのか、それとも、児相の裁量範囲を念頭においた“包括的”承認を意味するのか、との確認である。この点については、処分の相手方に「行政庁に対して裁量権の合理的な行使を求める権利」がある〔宮崎1991, p.360〕ことに留意すれば、おのずと後者ということになる。したがって、白紙委任的な包括的承認はあり得ないということになる。包括的承認は肯定されるべきであるが、その実質的内容は、裁量権行使の限界から確定されると言うべきであろう。

4 承認審判の継続的効果

(1)本件審判は、親子分離の期間について、「期間も相当長期間にならざるを得ないであろう。」(判旨1(4))と言及している。これは、これまで争点の一つであった承認の継続性〔許斐1989, pp.80-82参照〕に一定の配慮を示すものとして評価できよう。

承認の継続性(親権の制限期間)については、措置解除に関する審判手続の不備から、その効力に疑問が持たれてきたところである〔石川1995, pp.90-91参照〕が、先頃の通知、「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」(平成9年6月20日・児発第434号)で、厚生省の見解が示されるに至っている。それによると、「保護者等の引き取りに対しては、法第28条による家庭裁判所の承認があった以上、児童福祉施設の長に与えられた監護権が保護者等の監護権に優先することになるので、これを拒むこと。」としている。

(2)また、本件審判は、承認後の措置の安定という観点から、面接交渉権についても付言している(判旨3)。これは、審判の本来の趣旨ではないから法的効力があるとは言い難いが、承認後、親権者等からの引き取り要求にしばしば対応することがある施設に配慮したものとして評価できよう〔床谷1997, p.88〕。また、このような配慮は、里親への委託措置¹⁴⁾において一層の意義を持つことになろう〔津崎1995, p.155参照〕。

5 おわりに

(1)以上展開された論理は、児相の専門性への信頼が前提とされて、初めて説得力を持つものとなる。児相の運営実態からサービス決定を児相にのみ委ねることに限界を見る指摘もあるが、法28条の趣旨、児相の専門性と措置決定権限の所在、事前手続による裁量統制と行政争訟による適否・適法性審査、さらに、ニーズへの柔軟な対応の観点から、家裁の審理は法28条の要件のみで足り、包括的承認が妥当と結論づけることができよう。そして児相の承認申立てもこれに対応し、包括的承認申立てで足りると解せよう。

(2)なお、本件はこれに先立ち、審判前の保全処分が行われている¹⁵⁾(事実の概要4)。28条審判について、保全処分が認められるか否かについては、これまで解釈に委ねられていたが(家事審判法15条の3第1項、特別家事審判規則18条参照)、同審判により、一時保護を認めるという形で保全処分が認められることになった。児相が行

う一時保護については、手続保障をはじめとする様々な法的問題が指摘されていた〔吉田 1997 c, p. 279 以下参照〕が、このような裁判手続の活用で、明確な法的根拠のもとに保護の実施ができることとなった。通知（平成 9 年 6 月 20 日・児発第 434 号）でも紹介されているが、本件審判例は行政実務の参考とされるべきであろう。

注

- 1) 児童福祉法は、平成 9 年に大幅に改正された。したがって、本件申立て時と筆者評釈時とは法状況が異なっている。例えば要保護児童関係では、施設の名称、機能の変更があった（教護院が児童自立支援施設に変更されるなど）。また、児相の措置決定手続についても、措置を行うにあたっては児童の意向等を聴取すること、都道府県児童福祉審議会の意見を聴くこととされた。なお、本文中の条文は、基本的に改正前のものである。
- 2) 本件審判例の先行評釈に床谷 [1997, pp. 85-89] がある。法 28 条の要件をめぐる実体法上の検討については床谷参照。
- 3) 審判例（『家月』ではこれまでに 20 件の審判例（本件含む）が公表されている。）では、申立内容がはっきりしないものが多いが、判明する 12 件では、10 件が、具体的な措置についての申立てを行っている。包括的な承認申立ては、本件と仙台家審昭和 32 年 5 月 13 日（家月 9 巻 5 号 76 頁）があるのみである。
- 4) この点につき床谷 [1997, p. 88] は、「子の利益に大きくかわかり、権利の制約の度合いも異なるから、家庭裁判所による法的判断を求めべきである。」としている。
- 5) 例えば、大阪家審昭和 48 年 1 月 11 日（家月 25 巻 12 号 57 頁）参照。
- 6) 申立内容が判明している 12 件では、8 件が具体的な申立てに対し具体的な措置の承認を行っている。例外としては、包括的な求めに対し包括的に承認した前掲仙台家審と、具体的な申立てに対し包括的に承認した福岡家審（後掲）、そして本件がある。また、施設収容の必要はないとして却下した大津家審昭和 50 年 10 月 15 日（家月 28 巻 8 号 77 頁）がある。
 なお、全 20 件（審判例）では、主文で具体的な施設名まで承認したものが 1 件（福井家審昭和 30 年 2 月 2 日・家月 7 巻 3 号 13 頁）、具体的な措置について承認したものが 13 件、包括的に承認したものが 4 件、中間的な承認（本件）が 1 件、却下が 1 件という状況である。
- 7) 福岡高決、学説の多数的見解〔鈴木・三ヶ月監 1981, p. 220（糟谷稿）、斎藤・菊池 1994, p.

607（仁平稿）、栗原・太田編 1995, pp. 197-198（梶村稿）〕が、法 28 条の要件に該当する事実がある場合でも、申立てにかかる措置内容に相当性がなければ申立ては却下されることになるとしている点が問題なのである。なお、学説には、具体的に承認するとの立場を採りつつ、「承認の審判は必ずしも申立に拘束されない。適切と認める措置について承認を与える審判をすることができよう。」〔加藤編 1969, p. 373（田中稿）〕とする見解がある。

- 8) 行政争訟の活用という点では、規定を欠く承認審判後の措置解除手続を代替するという点で意義を持つ。現行法では、法 28 条の承認審判は、「当該児童を現に監護する者及び親権者（親権者のないときは後見人）」は、即時抗告をすることができることとされている（特別家事審判規則 20 条 2 項）が、それ以降については、当該承認を取り消す法的手段がない。したがって、こうした立法上の不備を補うものとして、行政争訟の活用が考えられなければならないのである。つまり、児相の措置決定を取消すことにより、結果として親権の制限が解かれることが必要であろう。なお、この点については、家事審判法 9 条 1 項甲類 13 号を類推し、家裁の審判を求めるとする見解もある〔床谷 1997, p. 88〕。
- 9) 子どもの人権をめぐる問題は、適正手続の保障をはじめ、最低基準実施の監督（法 46 条）の徹底や、子どもオンブズマンなど苦情処理制度の整備で解決を図る問題であろう。
- 10) 児相の措置（処遇）決定手続については、『児童相談所運営指針』〔厚生省児童家庭局企画課監 1990, pp. 39-60〕で具体的に通知されている。それによれば、①相談受付、②受理会議、③診断会議（予備診断会議）、④判定会議（総合診断会議）、⑤処遇会議、の過程として整理することができよう。ところで、本通知の評価としては、その法的位置づけこそが問題である〔柏女 1997, pp. 206-207 参照〕が、厚生省通知として（ア）必要に応じて専門性を有する者により、調査、社会診断・心理診断・医学診断・行動診断、その他の診断がなされること、（イ）いずれの手続も児童、保護者等の意向の尊重、プライバシーが配慮されるよう強調されている点が注目される。
- 11) 措置（処遇）決定手続については、これまで職権主義が強調されるあまり必ずしもその解明が行われていない。しかし、行政手続法の制定、児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）の批准、平成 9 年の児童福祉法改正を経て、手続に対する関心は高まっている。

なお、平成 9 年の児童福祉法改正では、手続的には、児童の意向聴取義務が児相に課されたこと（法 26 条 2 項）、措置権者に都道府県児童福

祉審議会への意見聴取義務が課されたこと(法27条8項)が注目される。ところで、法27条8項手続については、本評釈との関連でその位置づけを明らかにさせる必要がある。

法27条8項の細則は政令(児童福祉法施行令)に委ねられているが、同政令9条の8によると、法27条8項手続が必要とされるのは、「児童若しくはその保護者の意向が当該措置と一致しないとき、又は都道府県知事が必要と認めるとき」とされている(平成9年9月25日・通達児発第596号参照)。つまり、同手続は、審判手続が予想されるケースを対象とし、それに先行する手続として位置づけられている。このように見ると、法27条8項が同手続を要しない場合として、「第28条第1項第1号又は第2号ただし書の規定により採る」場合を挙げるのは、審判後において二重の手続を回避するためと解すことができよう。つまり、法28条ケースは、措置の相当性は事前手続で担保することにし、親権の制限は家裁の審判手続によるという、手続分業が行われたと見ることができよう。

なお、本手続には、①迅速性、②専門性、③権限の観点から、同審議会が兄相のバックアップ機関として位置づくかという問題がある。詳しくは、吉田[1997 a, p. 22]参照。

- 12) 家裁調査官である星山によると、「審理期間は、実務的な印象では、3ヶ月以内に約6割が、6ヶ月ではそのほとんどが終結して」いるとのことである[星山1997, p. 11]。
- 13) 床谷[1997, p. 88]、最高裁判所事務総局家庭局[1997, p. 74]は、審判に肯定的である。
- 14) なお、被虐待児童の里親委託については、「現在里親の数自体も少ないうえ、養育上困難が予想され、実親が里親委託に反発している場合もあり、課題は多い。」との指摘がある[児童虐待防止制度研究会編1993, p. 201(岩佐嘉彦稿)]。
- 15) 「審判前の保全処分申立事件」の審判例研究については、吉田[1997 b, pp. 1-4]参照。

引用文献

- 石川 稔(1979)「児童虐待——その法的対応——」, 谷口知平他編『現代家族法体系3』, 有斐閣。
 ——(1995)『家族法における子どもの権利——その生成と展開』, 日本評論社。
 大阪弁護士会・弁護士研修委員会編(1996)『家庭裁判所甲類審判事件の実務』, 新日本法規出版。
 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』, ミネルヴァ書房。
 加藤令造編(1969)『家事審判法講座第三巻』, 判例

タイムズ社。

- 虐待問題研究会編(1995)『児童虐待への法的介入——児童虐待についての申立書式集——』, 子どもの虐待防止センター。
 栗原平八郎・太田武男編(1995)『家事審判例の軌跡(2)〔手続編〕』, 一粒社。
 厚生省児童家庭局編(1991)『改訂・児童福祉法, 母子及び寡婦福祉法, 母子保健法, 精神薄弱者福祉法の解説』, 時事通信社。
 厚生省児童家庭局企画課監修(1990)『児童相談所運営指針』, (財)日本児童福祉協会。
 許斐 有(1989)「児童福祉法による親権の制限」『淑徳大学研究紀要』23号。
 最高裁判所事務総局家庭局(1997)「家庭裁判所事件の概況」『家庭裁判月報』49巻1号。
 斎藤 学編(1994)『児童虐待〔危機介入編〕』, 金剛出版。
 斎藤秀夫・菊池信男(1994)『注解家事審判規則〔特別家事審判規則〕〔改訂〕』, 青林書院。
 児童虐待防止制度研究会編(1993)『子どもの虐待防止』, 朱鷺書房。
 鈴木隆史(1993)「里親制度の改革と法的対応について」, 石川稔他編『家族法改正への課題』, 日本加除出版。
 鈴木忠一・三ヶ月章監(1981)『新・実務民事訴訟講座8』, 日本評論社。
 田村和之(1990)「福祉施設の利用関係」『ジュリスト増刊行政法の争点(新版)』。
 津崎哲郎(1995)「親権制度の改革」『ジュリスト』1059号。
 床谷文雄(1997)「児童虐待と福祉施設収容のための家庭裁判所の承認」『判例タイムズ』933号。
 長山義彦他著(1989)『家事事件の申立書式と手続〔第四版〕』, 新日本法規出版。
 星山卓朗(1997)「家庭裁判所と児童虐待事件」『児童福祉法研究会会報』, 19号。
 又坂常人(1995)「福祉行政手続」『自治体行政手続法〔改訂版〕』, 学陽書房。
 南方 暁(1992)「父親の虐待で家出した少女の施設入所を承認した事例」『民商法雑誌』106巻4号。
 宮崎良夫(1991)『行政争訟と行政法学』, 弘文堂。
 吉田恒雄(1997 a)「児童福祉法の改正」『法律時報』69巻8号。
 ——(1997 b)「保全処分による被虐待児の保護」『CAP ニュース』23号。
 ——(1997 c)「児童福祉法における一時保護の法的諸問題」『白鷗法学』8号。
 (ふるはた・じゅん 神奈川大学大学院博士課程)

藤澤益夫著

『社会保障の発展構造』

(慶応義塾大学出版会, 1997年)

小山光一

本書は、社会保障の分野において長年にわたり重要な貢献を行ってきた著者が、慶応義塾大学を退官されるに際し、それまでの仕事の一部を単著としてまとめたものである。本書は9つの章から構成されており、70年代までのイギリスの社会保障制度の研究および欧州諸国の社会保障制度の比較分析を中心に、公的年金、医療保障、および生活保護などの諸問題が広い視野から考察されている。

以下、本書の内容を各章ごとに紹介していくことにしよう。第1章「ナショナル・ミニマムの思想と政策」では、イギリスにおける社会保障の思想と政策の発展が論じられている。イギリスにおける社会保障の歴史の中で、ブーズとラウントリーによる貧困の実態調査、ウエップ夫妻によるミニマム思想の形成から『ベヴァリッジ報告』に結実していく流れに焦点が当てられている。特に、この時代の著名な経済学者であるマーシャル、ピグー、およびケインズがかれらの経済理論の中で社会保障をどのように位置づけてきたかを説明し、思想、経済理論および政策の相互関係が論じられている。社会保障の思想と政策の原点に立ち戻ることによって、ミニマム思想の変遷をながめ、社会保障制度の形成過程が解き明かされている。

第2章「社会保障と国民経済」では、社会保障の役割と機能を論じている。まず、社会保障の役割を社会不安を防止し市場機構の欠陥を補う生活処理問題であると位置づけ、この視点から社会保障の発展段階を論じている。新救貧法での貧困救済の抑圧段階から社会保険の登場を経て、フローの側面で家計消費構造の制御メカニズムが形成され、さらにストックの側面で国民的生活基盤が形成される段階になったとしている。次に、社会保障の機能を制度の側面から捉え直し、最低生活維持と所得再分配について論じている。最低生

活維持機能については、貧困線の判定の問題点を指摘し、給付という貨幣タームに偏らない公共福祉サービスの必要性を説いている。所得再分配機能については、垂直性および水平性の両面が必要であり、社会保険における再分配の方向と帰着は企業の保険料負担の転嫁や租税構造に依存するとしている。広い視野にたち社会保障の姿を浮き彫りにしている。

第3章「社会保障費用負担の論理と特性」では、50年代までの欧州諸国における社会保障制度の中で費用負担方式に焦点をあて比較検討している。まず、各国において異なる費用負担方式が定着した理由は、歴史的な経緯や社会経済的な構造の特質などによるものであるとしている。次に、年金、医療保障、業務災害、失業給付、および家族手当の5つの部門について、各国での費用負担方式を比較検討している。総じて、社会保障の費用負担方式は、本人・企業型の大陸系と本人・公共型の北方系の二系統に大きく分類できるとし、それぞれの制度的な特質を論じている。最後に、費用負担方式の国際比較をより明確にするため、ローレンツ累積度数図を応用した負担配分係数という著者独自の概念を導入している。この比較分析は興味深いものであるが、ここでの費用負担方式とは単に本人・企業・公共の間の費用負担割合に限定されていることに留意する必要がある。

第4章「社会保障の構造と類型」では、社会保障の基本類型として北欧、ドイツ、およびイギリスの社会保障制度をとりあげ、それぞれの形成過程と展開を論じている。最初に、北欧の平等主義・均一型、ドイツの応能主義・比例型、および特殊イギリス的均一型の歴史的な形成過程がそれぞれ解明されている。次に、各国が社会保険と最低賃金制度を採用した時期を国際比較し、イギリス系諸国はドイツや日本などの産業後

進国と異なり最低賃金制度を社会保険よりも先に採用した事実を示し、その原因を産業の発展段階との関係で論じている。最後に、均一型と比例型という異なる制度が時代とともに互いに接近・融合しており、例えば老齢年金の場合、イギリスで66年に比例型に移行し、西ドイツでも50年代末に独立自営農民に均一型を実施したとしている。本章の内容は、社会保障制度の動学体系の観点から、初期形態は経済社会構造の特質などに依存して決定されるが、時の経過とともに制度は国際的に長期的収束傾向をもつと解釈できる。

第5章「社会保障のレヴェルとトレンド」では、社会保障の発展段階を2つの側面から分析している。第1に、社会保障の発展段階をGNPとの関連において捉えている。56カ国の社会保障水準(給付費/GNP)と1人当たりGNPの相関図を1966年度現在のデータから作成し、制度の相違などを十分考慮して、これに基づき独自の社会保障の発展モデルを提示している。このモデルは、GNPの増加とともに社会保障水準は緩上昇→加速→低速→飽和といったS字に似た形状を描くというものである。第2に、社会保障の発展が均一型や比例型といった社会保障制度の類型とどのように関連しているかを考察している。各国は、医療保障、年金給付、災害給付、失業給付、および家族手当という給付部門のうちどの部門を歴史的に優先し採用してきたかという〈政策選好ラグ〉は、制度の類型と深く関わっていることを指摘している。さらに、社会保障制度の類型が、社会保障支出の制度別構成、各給付部門の給付水準、および本人・企業・公共間の費用負担方式の決定に深く関わっていることを実証データに基づいて解明している。以上は、実証データに基づく比較制度分析として貴重な成果である。

第6章「医療保障の水準と組織」では、社会保障制度のうち医療保障に限定して、均一型保健サービス方式と比例型保険方式の二方式について医療給付費とGNPの関連を実証分析している。具体的には、1955年度、60年度、および63年度の3カ年の統計データを用い、均一型と比例型の2つのグループ(サービス型4カ国、保険型6カ国)に分けて、医療給付費と社会保障給付費総額の対GNP比およびGNP弾性を計測している。サービス型と保険型を比較した主な結果として、第1に、社会保障給付費総額の対GNP比は一般的に保険型の方がサービス型よりも高い反面、医療給付費の対GNP比の場合は逆の関係になる。第

2に、医療給付費のGNP弾性値は、イギリスを例外として一般にサービス型の方が保険型よりも大きい。以上の結果は、データが古いという欠陥はあるものの、医療給付費に関する制度比較の実証データとして興味深いものである。

第7章「疾病と貧困—鹿児島県における結核世帯の生活構造」では、1964年に実施された鹿児島県での結核患者生活実態調査の分析結果が示されている。平均所得が低く生活保護率が高かった当時の鹿児島県において、結核の指標が死亡率で停滞し罹患率では上昇を示し、低下傾向にあった全国平均値と顕著な乖離を示す状態にあった。実態調査は、貧困と結核との関連を分析するため、結核世帯と一般世帯を所得別、業態別に区分して行われている。まず、所得階層別家計支出構造の分析において、一般世帯、結核世帯(入院)、および結核世帯(入院外)の3世帯について平均消費性向、エンゲル係数、保健衛生費をそれぞれ計測している。この実証データは、当時の被用者保険の家族5割給付、国民健康保険の世帯主7割・家族5割給付の医療保険制度の下で、結核が所得の喪失を生み貧困を招来している状況を明確に示している。次に、世帯を事業経営者世帯、勤労世帯、農業世帯、および不安定世帯の4つに分類し、世帯業態別に結核世帯(入院、入院外)と一般世帯の所得分布を比較することによって、貧困への落層要因として作用する結核に対し各世帯がどの程度の経済的抵抗力を有しているかを検討している。本章の分析は、医療保障制度における貧困形成メカニズムを実証的に解明しており、非常に重要な貢献である。

第8章「戦前期企業内共済制度の位置と役割」では、戦前期において社会保障の一翼を担ってきた企業内共済制度が、社会保障の源流である西欧諸国の自主的共済組織と異なり、特殊な日本的性格を帯びていった形成過程が論じられている。明治末期から大正初期にかけての企業内共済制度は、労使対立の宥和策として主従関係からの温情主義に基づいていたが、大正中期以降、労使両者が自他の権利を尊重し理解しあう「参与・協同」の機関となった。このことは、大企業の労働者が年功賃金の形成を通して企業への依存度を深めていく中で、経営家族主義の精神を支える土台になったとしている。本章は、ほかの章とは若干異なる内容となっている。

第9章「イギリス社会保障の形成と展開」では、70

年代までのイギリスの社会保障制度の形成と展開が3部構成で論じられている。第1部は、19世紀の救済医療からロイド・ジョージの国民保険法を経て、戦後の『ベヴァリッジ報告』に基づく国民保健サービスの実現に至るまでの医療保障の歴史的な展開が論じられている。第2部では、『ベヴァリッジ報告』に基づく均一拠出・均一給付方式の老齢保障が、インフレーションに対し十分な対応能力がなかったため保険給付水準が最低生活水準以下となる状態に陥り、この打開策として50年代後半に労働党と保守党により提案された所得比例方式への改革案が比較検討されている。第3部では、均一型制度が公的扶助においても行き詰まりを示した結果、66年からの制度改革で新たに採用された一種の逆所得税(負の所得税)である公的扶助制度について述べ、逆所得税のメカニズムとその限界を論じている。興味深い歴史的な事例や実証データなどを通して社会保障制度に関して深い洞察が行われている。

本書の分析は、現在のわが国の社会保障の制度改革に多くの示唆を与えるものである。著者が未開拓なこの分野を切り開き、重要な貢献をなしてくれた今、社会保障の分野で今後どのような研究の発展を図るべきかについて私の見解を記しておきたい。

第1に、医療制度の制度分析が十分に解明されていない点である。医療制度の分析は2つの問題から成り、第1の問題は医療サービスの需給による医療費の決定、第2の問題は、第1の問題で決定された医療費の費用負担ルールである。本書においてもこの2つの問題が混乱している箇所がある。例えば、本書(第6章)で医療給付費のGNP弾力性を検討した際、保険方式の場合に低い値をとる理由として拠出と給付の対価関係に着目し、給付率は拠出水準にしばられ拠出は所得に連動するため、医療給付は医療の要請とは独立にGNPに制約されやすいためであるとしている。しかし、医療給付費を決定するのは医療サービスの需要と供給であり、費用負担構造ではない。また、医療給付費のGNP弾力性を決定するのは、需給の構造である。

医療費は需給により決定されるが、需要は限界的な医療サービスに対する価格(対価)である患者の自己負担額に依存し、固定費用である保険料に依存していない。供給は診療報酬支払い方式に依存している。いま、イギリスの保健サービス方式において医療費の

GNP弾力性が低い理由は、患者の自己負担額がないため価格はゼロとなり医療需要が増大するが、供給は患者の登録制や登録人頭払制のため増加せず、医療費は供給で決定される仕組みになっている。日本の保険方式の場合も、医療費が供給で決定される構造をもち、もし需要が供給を上回ると、出来高払い制度のため医療機関の利潤最大化により供給は需要にあわせて増加し、逆にもし供給が需要をある程度上回ると医師による誘発需要が生じる。

次に、医療費の費用負担ルールについて、本書では本人・企業・公共の間の費用負担割合のみに限定しているが、費用負担ルールの制度を分析しそのメカニズムを解明していく必要があると思われる。例えば国民健康保険の場合、療養給付費負担金、財政調整交付金、保険基盤安定制度、基準超過医療費共同負担制度、および国保財政安定支援事業といった諸制度により公的負担が行われ、市町村の徴収すべき保険料総額と被保険者の保険料は、これらの諸制度との関連で決定されている。医療保険制度における費用負担ルールを公平性の側面から検討し、社会的に望ましい負担ルールを構築する必要がある。

第2に、公的年金の制度改革について、本書では多くの興味深い考察を行っており、例えばイギリスにおける所得比例型への制度改革の議論は、わが国の国民年金の空洞化問題に対し重要な示唆を与えている。いま、本書での多くの示唆を踏まえ、公的年金制度の構造を体系的に分析し、公平性と効率性の両面からそのメカニズムを解明する必要がある。

第3に、本書(第4章)では各国の社会保障制度が、歴史的な経緯などにより初期形態は異なるが、動学的に国際的な収束傾向にあることを指摘している。特に、公的年金制度は動学的な収束傾向が強く、国際的な制度間格差がなくなる傾向を示しているのに対し、医療制度は収束傾向が弱く、国際的な制度間格差が残ることを指摘している。この点は非常に興味深い。公的年金の場合は、制度として国際間で共通する部分が多く、制度の均衡が国際的にそれ程乖離しない反面、医療保障は制度として均衡が一旦成立すると制度改革が困難になる性格を有しているように思われる。この点について厳密な制度の経済分析が必要である。

第4に、本書(第7章)の鹿児島県の実態調査は非常に興味深い。この結果は、社会保障制度の体系を検討していく上で重要な視点を与えてくれる。わが国に

において、医療保険における自己負担額の増加や公的年金における国民年金の空洞化は、今後どのような貧困の形成メカニズムを生じさせるかを実証的に分析する必要がある。

本書は、社会保障制度における先駆的な研究業績として高く評価されるものである。本書の中には、著者が長年にわたって培ってきた社会保障制度に対する鋭

い洞察力が示されており、多くの歴史的な実例や自らの実証研究を通して制度の本質をみごとに捉えている。本書には流行に流されず素直に現実を直視する著者の実証的態度が示されており、この本は社会保障制度の研究において貴重な財産となるものである。

(こやま・こういち 北海道大学助教授)