

## 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。

いずれももっともな指摘である。(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)