

公的年金制度に関するいくつかの見方*

牛 丸 聡

I はじめに

高齢社会への道を急速に歩みつつある我が国にとって、これからの公的年金制度の望ましい在り方を考えることは必要である。その場合、成長率の鈍化・年金財政の悪化といった状況変化に合わせてその制度の在り方を考えることは重要であるが、そのような視点と並行させて、人々が自主的には公的年金制度の機能としてどのような給付水準・不確実性の除去を望んでいるか、またパターナリズム (paternalism) の観点からはどのような機能の選択が人々にとって望ましいかということを知る必要がある。なぜならば日本経済の構造変化・財政収支からのアプローチによって推奨される給付水準・負担額は場合によっては公的年金制度に関する従来とは異なった機能の選択を意味することがあるからである。

そこで、本稿は高齢者に対する公的保障 (公的

年金制度) の考え方としてどのようなものがあるかを整理し、示すことを目的としている。まずIIでは、我が国の代表的な公的年金である厚生年金の昭和48年における給付水準の改正とその基本的考え方について述べる。つぎにIIIでは、高齢者に対する公的保障の望ましい在り方を検討する場合、「負担」の捉え方として留意すべき点を2つ指摘する。IVでは、高齢者の公的保障の在り方として、その機能に応じて3つの形態を示す。ただしそこで述べられることは試論的な域を出ないことをお断りしておきたい。

II 厚生年金における給付水準の改正とその基本的考え方

我が国の公的年金¹⁾の給付水準は昭和48~49年を境にして飛躍的に拡充し、今日に至っている。たとえば代表的な公的年金である厚生年金を取り上げて、その給付水準が48~49年を境にしてどのように変化したか、またそれ以降どのように推移してきたかを示してみよう。

表1は平均標準報酬月額²⁾、老齢年金月額およ

* 本稿は、拙稿「高齢者の所得保障 (未定稿)」, 「公的年金制度の根拠 (未定稿)」を出発点とするものである。しかし、その内容は全面的に改訂されている。それぞれの未定稿に対して有益なコメントや助言を下さった多くの方々に、とりわけ貝塚啓明氏 (東京大学)、島田晴雄氏 (慶応義塾大学)、倉沢資成氏 (横浜国立大学) に対して、ここに記して感謝の意を表したい。また、本稿を作成するにあたって、河幹夫氏 (厚生省) との議論から多くの示唆を受けたことに対して深謝したい。関連資料の利用にあたって堀之内敬氏 (厚生省) のご好意を賜った。記して謝意を表したい。なお、本稿に残るかもしれない誤謬の責任は、すべて筆者に属するものである。

- 1) 我が国の公的年金は次に示すような8つの制度から構成されている。厚生年金保険、船員保険、国民年金、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、農林漁業団体職員共済組合、私立学校教職員共済組合、および公共企業体職員等共済組合。
- 2) 厚生年金制度では標準報酬制度を採用しているため、保険料・年金支給額を算定する場合、標準報酬月額が基礎となっている。標準報酬月額とは被用者が稼得する報酬月額そのものではなく、各自の報酬月額が該当する等級の標準報酬をその人の標準報酬月額とするものである。表1の平均標準報酬月額とは第4種以外の被保険者のそうした標準報酬月額を平均したものである。

表 1 平均標準報酬月額・老齢年金月額・ β の推移

(単位: 円, %)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	平均標準報酬月額	老齢年金月額 新規裁定(退職)	β (2)/(1)	老齢年金月額 既裁定(退職)	β (4)/(1)
昭和30年 (1955)	11,701	3,638	31.10	3,530	30.17
31 (1956)	11,919	3,700	31.04	3,543	29.73
32 (1957)	12,115	3,451	28.49	3,462	28.58
33 (1958)	12,377	3,484	28.15	3,427	27.69
34 (1959)	12,525	3,333	26.61	3,336	26.63
35 (1960)	15,959	3,541	22.19	3,476	21.78
36 (1961)	17,558	3,586	20.42	3,475	19.79
37 (1962)	19,472	3,628	18.63	3,482	17.88
38 (1963)	21,169	3,807	17.98	3,543	16.74
39 (1964)	23,042	3,865	16.77	3,586	15.56
40 (1965)	27,905	7,680	27.52	7,594	27.21
41 (1966)	30,726	8,457	27.52	7,766	25.28
42 (1967)	33,559	8,925	26.59	7,954	23.70
43 (1968)	36,904	9,263	25.10	8,184	22.18
44 (1969)	42,788			13,767	32.17
45 (1970)	51,863	16,163	31.16	14,119	27.22
46 (1971)	59,826	17,755	29.68	15,925	26.62
47 (1972)	68,869	19,436	28.22	16,478	23.93
48 (1973)	81,460	27,490	33.75	38,089	46.76
49 (1974)	102,815	46,967	45.68	44,743	43.52
50 (1975)	117,984	58,429	49.52	55,684	47.20
51 (1976)	134,939	70,613	52.33	68,792	50.98
52 (1977)	150,156	81,554	54.31	76,247	50.78
53 (1978)	160,184	86,836	54.21	82,166	51.29
54 (1979)	169,099	90,140	53.31	85,694	50.68
55 (1980)	181,320	98,746	54.46	99,656	54.96

(注)は不明を示す。

平均標準報酬月額は第4種以外の被保険者の標準報酬月額の平均である。

本表の数値は拙稿〔13〕, p. 20, 表4の数値と異なっている。その理由は、各年度の平均標準報酬月額・老齢年金月額を計算するにあたって、年度末の数値を用いたか、それとも各月の平均値を用いたかの差に基づく。どちらの方法であっても、 β の大きさ、ならびにその推移の傾向については大きな違いはない。

資料: 平均標準報酬月額

昭和30~44年度: 社会保険庁編『事業年報 (昭和48年度)』p. 321, 第14表より引用。

昭和45~55年度: 社会保険庁編『事業年報 (昭和55年度)』pp. 158-159, 第3表より引用。

老齢年金月額

昭和30~44年度: 社会保険庁編『事業年報 (昭和48年度)』pp. 304-305, 第11表より計算。

昭和45~55年度: 社会保険庁編『事業年報 (昭和55年度)』pp. 200-201, 第10表より計算。

び平均標準報酬月額に対する老齢年金月額の比率(β)の推移を示したものである。現役勤労者の平均賃金に対する比率でみると厚生年金の給付水準は48~49年を境にして増大している。

昭和48年以降、年金給付水準の決定において現役勤労者の平均賃金との対応が考慮されるようになった³⁾。具体的には、再評価率の改定⁴⁾、物価スライド制⁵⁾が導入された。このような方法は給付

3) 厚生統計協会〔9〕, p. 22, 有澤廣巳監修〔1〕, p. 17, 参照。

4) 厚生年金の支給額は次のような式に基づいている(厚生年金保険法第34条, 43条)。

支給年金額 = 基本年金額 + 加給年金額

基本年金額 = 定額部分 + 報酬比例部分

定額部分 = 2,050 円 × (被保険者期間の月数) × 物価スライド率

報酬比例部分 = (過去の平均標準報酬月額) × $\frac{10}{1,000}$ × (被保険者期間の月数) × 物価スライド率

ただし、報酬比例部分の基礎となる過去の平均標準報酬月額は、昭和48年以降、改正時の賃金水準をもとに一定の倍率(再評価率)をかけて再評価されるようになった(附則(昭和48年法律第92号)第5条)。その再評価

額をインフレーションから防衛するために、また給付額に一般生活水準の上昇を反映させるために導入されたものと思われる。厚生年金は基本的には社会保険方式で運営されているため拠出と給付の間には対応関係があるが、いま述べたような方法が導入されたので実際の給付額は民間保険ベースの保険数理上計算されるものよりも明らかに大きくなっている。昭和48～49年以降に β の値がそれ以前に比較して大きくなっていることは48年に導入されたこれらの方法に大きく関係している⁶⁾。

昭和48年の改革を境にして、それ以前とそれ以後との間では厚生年金の給付額の在り方について大きな転換があったと解釈できる。48年以降、厚生年金の給付額は拠出額に基づきながらも、事前に予測できないインフレーションや一般生活水準の上昇、あるいはその他の不確実性に対してある程度対応できるようなものと考えられるようになった。つまり、48年以後上記のような不確実性を除去することが公的年金制度の機能として捉えられるようになった。48年に改革が行われたということは、観念的には、いま述べたような考え方が選択されたことにはかならない。

もしも人々が公的年金制度の機能を上記したような不確実性の除去とみなし、実際にそのような不確実性が生じた場合にはそれに対してある程度対応できる給付額を保障することに同意するならば、「完全な積立方式」は放棄されねばならない。その不足分は当然後代世代に依存しなければならない。したがって、その機能を選択することは後代世代の負担の増加を、そして後代世代に依存するかわりに前の世代のための負担を受けいれることを意味している。昭和30・40年代に達成された高い経済成長(表2参照)が続くならば、そのような後代世代の負担も実質的には大きなものとはな

表2 経済成長率の推移

(単位: %)

	(1) 名 目	(2) 実 質
昭和36～39年度平均年率	16.4	10.8
昭和40～44年度平均年率	16.5	10.7
昭和45～47年度平均年率	14.2	7.8
昭和48年度	21.0	5.3
49	18.4	-0.2
50	10.0	3.6
51	12.2	5.1
52	10.9	5.3
53	9.5	5.1
54	7.4	5.3
55	7.7	3.7

資料: 昭和36～39年度 経済企画庁編『国民所得統計年報(昭和53年版)』
昭和40～55年度 経済企画庁編『国民経済計算年報(昭和57年版)』

らない。48年に再評価率、物価スライド制が容易に導入された背景には、昭和30・40年代に続いた高い経済成長の実績と将来もそうした高い成長が達成されるであろうという期待、そしてそれに基づく負担の軽減という認識があったのではないだろうか。48年の改革は観念的には新しい考え方の選択ということにはかならないが、実際には人々においてはそのような意識は希薄であり、むしろ楽観的な経済予測のもとに負担があまり大きくなりから給付水準を引き上げてよいといった程度の認識にすぎなかったのではないだろうか。

日本経済は2回にわたる石油危機を経験し、49年以後低成長の時代にはいった(表2参照)。低成長への変化は後代世代に負担の大きさをより強く印象づけた。当面は積立金の取り崩しという手段で対応できるが、最終的には保険料の引き上げが要請される。

最近になり公的年金の給付水準の見直しを迫る改革案がだされているが、それらはいま述べたような負担の増大に注目しているように思われる。しかし、もしも人々が前述したような不確実性の除去を公的年金制度の機能として考えることに同意するならば、たとえ経済成長の鈍化によって負担が増大してきたとはいえ、それに見合う負担を受けいれるのは当然であろう。もしもそれを否定するならば、公的年金制度が保障すべき給付額に

率(率)は昭和48年以後51年、55年に改正されている(厚生省年金局年金課他監修〔7〕, pp. 2-3, 参照)。

5) 物価スライド制は、総理府で作成する全国消費者物価指数が前の年度に比較して5%を超えて変動したときに、その変動した率を基準にして給付額を改定するというものである(附則(昭和48年法律第92号)第22条)。具体的には、注4)の式にみられるように、基本年金額がその比率だけスライドされる。

6) 被保険者期間が長くなってきたことも影響している。

違った機能を求めることにほかならず、つまり別の公的年金制度の考え方を選択することになる。

経済成長率の鈍化・高齢化という状況変化を機に、高齢者に対する公的保障（公的年金制度）の在り方としてどのような考え方があり、そのなかのどの考え方を選択することが各個人にとって望ましいのかを改めて考えてみる必要があるであろう。本稿ではどのような考え方があるのかについてのみⅣにおいて述べる。

Ⅲ 公的保障における負担の考え方

公的年金は高齢者に対して所得保障を行う公的な制度であるが、高齢期の生活費を負担させる方法にはそれを含めていくつかのものがある。まずそのコストを誰がどのような形で負担することができるのか、その可能性を考えてみよう⁷⁾。

- ①高齢者が自ら貧困に耐えるという形でそのコストを負担する。
- ②高齢者がなおも働き続けることによって賃金を得て、その賃金でもってそのコストを負担する。
- ③高齢者の子供達が親を扶助するという形でそのコストを負担する。
- ④高齢者がまだ収入のある勤労期に老齢に備えて自発的に（voluntary）貯蓄をしたり、私的保険を購入したりする。貯蓄の場合にはその元利合計を、保険の場合にはそれに個人間の死亡年齢の違いから生ずるリスクの除去を加えた額を支給される。その資金で老齢期のコストを負担する。
- ⑤老齢になり所得稼得能力が落ち、また私的な貯えが十分でないため貧困に陥った者に対しては、一般税を財源とする生活保護制度や負の所得税でもって最低生活水準を保障する。
- ⑥すべての高齢者に対して一律に租税を財源とする支給額（一定額あるいは最低生活水準）を保障する。そのような公的保障でコストを負担する。

⑦勤労期にある各個人から強制的に（compulsory）保険料を徴収して、老齢になった者に対しては拠出額の元利合計分、さらに同一世代内の個人間の死亡年齢の違いから生ずるリスクの除去を加えた額を支給する。そのような公的年金でもって老齢期のコストを負担する。

⑧勤労期にある各個人から強制的に保険料を徴収して、老齢になった者に対しては拠出額に基づきながらも事前に予測できないインフレーションや一般生活水準の上昇、あるいはその他の不確実性に対してある程度対応できるような年金額を支給する。そのような公的年金でもって老齢期のコストを負担する。

以上のような8つの可能性が考えられる。①から④までは「私的負担」を、⑤から⑧までは「公的負担」を意味している。とりわけ⑥から⑧までは高齢者に対する公的保障を表わしている。公的保障の場合、租税あるいは社会保険料という形で負担が要求される。

望ましい高齢者に対する公的保障（公的年金制度）の在り方とは前述の⑥～⑧のなかから1つの方法を選択することである。その場合、人々は租税・社会保険料という名目で自らの所得から徴収される負担がなるべく小さくなることを希望するであろう。だが公的保障の在り方を選択する際に判断基準として用いられる「負担」に関して、以下に述べる2つの点が留意されねばならない。

まず第一に必要なことは、平均寿命・平均余命の伸びという事実と、それに基づく老齢期の生活費の増大という事実を認識しなければならないことである。第二には、「負担」とはそれが将来においてどれだけの不確実性を除去してくれるかという「給付」との対応で考えなければならないことである。それでは順次にみていこう。

表3は平均寿命の推移を示したものである。それが過去から今日まで伸びてきた事実を把握することができる。さらに、現在勤労者である人々が老齢期になる頃の将来の平均寿命の推計値をみると、これまでのような伸びはなくなるが、男の場合にはおよそ75歳、女の場合にはおよそ80歳のと

7) 以下に述べる考え方は、小宮〔6〕, p. 277に多くを負っている。

表 3 平均寿命（出生時の平均余命）の推移

	年 次	平 均 寿 命 (年)	
		男	女
実績	昭和25年 (1950)	57.91	61.13
	30 (1955)	63.63	67.76
	35 (1960)	65.33	70.15
	40 (1965)	68.09	73.30
	45 (1970)	69.76	75.00
	50 (1975)	71.75	76.98
	54 (1979)	73.14	78.50
推計	55 (1980)	73.55	78.97
	60 (1985)	74.37	79.79
	65 (1990)	74.74	80.14
	70 (1995)	74.92	80.30
	75 (2000)	75.00	80.36
	80 (2005)	75.04	80.39
	85 (2010)	75.06	80.41
	90 (2015)	75.07	80.41
	95 (2020)	75.07	80.41
	100 (2025)	75.07	80.41

昭和1100年以降は一定

資料：上記の数値は日本の将来人口新推計を行なう際に仮定されたものである。厚生省人口問題研究所『日本の将来人口新推計について』（昭和56年11月），p. 6，表1より引用した。

ころで落ち着くとなっている。これは平均寿命であるため、60歳の平均余命でみればもっと大きくなるであろう。こうした老齢期の長期化という事実、たとえ老齢期に不確実性がなかったとしても、経済的に表わせば自らの老齢期の生活費という意味でのコストの増大ということになる。その生活費は制度の如何にかかわらずその時点の国民生産物から調達されねばならない⁸⁾。さもないければ前述の①の方法で対応するしかない。平均寿命・平均余命の長期化という事実は、何らかの形で負担が上昇しなければならないことを意味している。したがって、仮に老齢者に対する公的保障のための租税・社会保険料という名目の負担の上昇を避けることができたとしても、一方ではそれ以外の負担、すなわち、私的負担（①～④の方法）や他人の租税負担（⑤の方法）が増大することになる。これからの望ましい老齢者に対する公的保障の在り方を検討する場合、人々はそのための租税・社会保険料の引き上げの回避は負担の軽減ではなく、私的負担を含めた他の負担の増加を意

味していることをまず認識しなければならない。

次に、第二の点に眼を向けよう。一般的傾向として老齢期が長期化し、そのためにどのような形であるにせよ負担が上昇しなければならないことについてはすでに指摘したが、負担の大小ということはそれとは別にその拠出が将来どれだけの給付を保障するか、換言すればどれだけの不確実性を除去するかということと大きく関連している。

老齢期は次に示すような勤労期においては完全には予測できないさまざまな不確実性をともなっている。

③健康状態に対する不確実性

病気になるれば、老齢期の生活費を自らの労働で稼ぐ（②の方法）ことはできなくなる。

④老齢者に対する雇用状況の不確実性

たとえ健康であったとしても職がなければ自らの労働で稼ぐことはできない。

⑤子供の生活力・扶助に関する不確実性

子供に親を扶助するだけの生活力がなかったとするならば、あるいは生活力があっても親を扶助する気持ちがなければ、③の方法で対応することはできない。

⑥長生きの不確実性

誰であろうと自らの寿命を正確に予測することはできない。そこで、長生きした場合には当然生活費の増大がおこる。

⑦インフレーション・一般生活水準の上昇による実質生活水準の低下という不確実性

⑧その他の不確実性

各個人の生涯設計において、上に示したような老齢期の不確実性への対応が極めて重要となってくる。人々は何らかの方法でそのような不確実性の軽減を求めるであろう。前述した④～⑧の方法もそうした不確実性に対する対応策の1つと考えられる。

④の方法は不確実性に備えて事前に自発的に貯蓄をしたり、私的保険を購入することであるが、このような私的な方法では対応できる不確実性も限られたものになる。そこで公的な対応策（⑤～⑧の方法）が考えられる。このような公的対応策は再分配機能の観点から正当化されることもある

8) 伊東〔4〕，p. 42，参照。

が、次に示すように不確実性の除去のために人々の同意によって選択された公的制度というように正当化されはしないだろうか。

前述したように、老齢期には様々な不確実性がある。そのようなリスクが生じた場合に、もしも公的な対応策がなく私的な対応も十分でなかったとするならば、貧困に甘んじなければならない。そこで、人々はリスクが発生した場合でも自らが良しとする水準の生活を確実に送ることができるとするならば、そのために拠出することにやぶさかでないであろう。したがって、公的保障が要求する負担とは人々が自ら良しとする不確実性の除去、換言すれば給付額を支給されるために各人が負う代価であると考えられる。公的保障によって除去される不確実性が大きくなればなるほど、各人が負わなければならない代価も大きくなる。

これからの公的年金制度の望ましい在り方を検討する場合、いま指摘した2つの事柄を忘れてはならない。重要なのは、高齢化・経済成長の鈍化という構造変化を迎えた我が国にとって、老齢者に対する公的保障としてどれだけの給付水準・不確実性の除去を果たすことが望ましいかを考えることである。そこで、次節において、老齢者に対する公的保障の基本形態にはどのようなものがあり、それぞれの形態の下での給付額を保障するためにはどのくらいの負担を必要とするかを明らかにしよう。

IV 老齢者に対する公的保障の在り方

(公的年金制度の基本形態)

IV-1 公的保障の第1形態 (公的年金制度の基本形態・その1)

老齢者に対する公的保障は、それが保障する給付水準、あるいは除去する不確実性の程度に応じて、基本型として3つの形態に分類できる。

まず第一に考えられる形態は、老齢者に対する所得保障の給付水準を拠出額とは直接に対応しない一律の額で十分であると考ええるものである。一律の額といっても、その水準はリスクとは独立した一定額に定められている場合もあれば、インフ

レーションや一般生活水準の上昇というリスクに最小限対応した最低生活水準の場合もある(前述の⑥の方法)。

老齢者に一定額を支給するにせよ、その時点の最低生活水準を支給するにせよ、拠出額と給付額との直接的な対応関係を切断しているため、給付に必要な資金は保険料ではなく勤労世代の納める租税によって賄われる。したがって、そうした給付水準が保障されるためには世代間の再分配が必要となる。

給付水準として前述のいずれの場合をとるにせよ、後述する第2・3形態と異なり、(租税という形で納めた)拠出額は給付水準に直接反映されない。だが、人々はそのような租税を納めることによって、前者の場合には老齢期に一定額の給付を受けることができるし、後者の場合にはインフレーションや一般生活水準の上昇が起こったとしても最低生活水準の保障を得ることができる。そうした視点から捉えるならば、拠出と給付は全く切断されているわけではなく、間接的には対応していることになる。したがって、勤労期にある各個人が自らが老齢期になった時に一定額の支給を受けることを望むのであるならば、あるいはパターナリズムの観点から各個人にとってそのような支給を受けることが望ましいと考えるならば、各個人はその代価としての租税を納めなければならない。すなわち、彼らは現在の老齢者に対しても一定額の支給を保障するためにその財源となる租税を納めることに同意しなければならない。

しかし、老齢者に対して一定額を支給するだけでは老齢期に生ずるリスクに対する十分な対応とはならないだろう。そこで、支給額として一定額ではなく、その時点の最低生活水準が望ましいということになれば、彼らは現在の老齢者に対しても最低生活水準を保障するためにその財源となる租税を納めることに同意しなければならない。第1形態を選択する限り、いま述べたような租税を代価として負担しなければならない。ただし、実際の租税の徴収方法としては、各個人から一律に徴収する方法もあれば、資力に応じて徴収する方法もある。どのような方法が採用されるかは垂直

的公平の基準に依存している。

IV-2 公的保障の第2形態（公的年金制度の基本形態・その2）

前節で述べた老齢期の公的保障の第1形態では、公的保障の果たす役割はある定められた額の支給か最低生活水準に対応した額の支給で十分であると考えられていた。しかし、前述したように、一定額の支給だけではリスクに対して十分な対応はできない。それに、老齢になり実際にリスクが生じた場合に最低生活水準ではなく自分の退職前の所得水準（あるいは生活水準）に見合った生活を送りたいと望む人々がいる。これらの人々は老齢期における公的保障に対して一定額の支給や最低生活水準の保障だけではなく、拠出額（間接的には従前所得）に直接的に対応した不確実性の除去・保障を求めるであろう。これは前節の第1形態とは異なった公的保障の在り方を要請する。老齢時に拠出額と直接対応した給付水準・不確実性の除去を各個人が自主的に望んでいるか、あるいはそのような拠出額と直接対応した給付水準を保障することがパターナリズムの観点から各個人にとって望ましいとするならば、そのような機能を果たす制度が必要となってくる。老齢者に対する公的保障の新たな形態はいま述べたような機能を果たすものである。だが、このような公的保障の在り方も、それがどのような不確実性を除去するかに応じて2つに分けられる。

1つは老齢期の公的保障の役割を拠出額と直接対応した不確実性の除去と捉えながらも、給付額を拠出額の資本蓄積に対する貢献度（利子率）に限ってしまうものである。このような在り方であっても、各個人の死亡年齢が異なっているため長生きというリスクはプールされているが、インフレーション・一般生活水準の上昇による実質生活水準の低下というリスクはプールされていない。このような公的保障の在り方を第2形態と呼ぶことにしよう（前述の⑦の方法）。

もう1つの公的保障の在り方は、それが除去する不確実性のなかにインフレーション・一般生活水準の上昇というリスクも含めようというもので

ある。それを第3形態と名づけよう（前述の⑧の方法）。

本節ではまず第2形態について取り上げ、第3形態にかんしては次節にまわすことにしよう。

第2形態が果たす機能のなかに最低生活水準の保障ということが含まれていない。これは老齢者に対する公的保障と貧困者に対する公的保障の機能を峻別しているためである。第2形態の公的保障は単独に選択されるわけではなく、老齢者に限定しない貧困状態に陥った者のすべてに最低生活水準を保障する制度、たとえば我が国の生活保護制度⁹⁾や負の所得税構想¹⁰⁾など（前述の⑤の方法）と併用される。したがって、最低生活水準の保障についてはそれらの制度に委ね、第2形態の老齢者に対する公的保障の機能は長生きというリスク・プールを行いながらも拠出額に応じて利子を加えた額を支給するということに限られる¹¹⁾。

老齢者に対する公的保障の範囲を第2形態が定めるものに限るとするならば、そのような考え方は民間企業の行う私的年金の年金数理の考え方と同じであり、結局は「完全な積立方式」を前提としている。

「完全な積立方式」の基本的な考え方は、老後に給付される年金の費用について、他の世代に転嫁させることなく、将来において年金を受け取るその世代が負担しようとするところにあり、そのために保険料を積み立て、それを運用して利子収入を稼ぎ、その元利を年金給付の資金にあてようというものである¹²⁾。

9) 日本の生活保護制度については、厚生統計協会〔8〕、参照。

10) 負の所得税 (negative income tax) はミルトン・フリードマン (Milton Friedman) によって提唱されているものである。彼の主張に従えば貧困の原因を問わない最低生活水準を保障する負の所得税が導入されるならば公的年金制度 (Old Age and Survivors' Insurance) は全く必要ないことになる (Friedman〔2〕,〔3〕,参照)。しかし、仮に最低生活水準の保障について負の所得税を受け入れたとしても、人々が本文で述べた第2形態の公的年金制度に十分な根拠があると認めるならば、理論的に両者が併存することを妨げる理由はない。

11) 除去される不確実性のなかに同一世代内の個人間の死亡年齢の違いから生ずるリスクの除去も含まれている。

12) 拙稿〔13〕, p.17, 参照。

このような方式のもとでは保険料はたとえば次のような手順で計算される。まず最初に老齢期になったときに給付される年金額が決められる。具体的には勤労者の賃金との比率(表1の β)が決められる。次に、当該世代の生存期間(平均寿命)、各年齢における死亡数の対前年増加率、勤労期間、それに利子率、賃金成長率(経済成長率ならびに物価上昇率)などが現在から将来にかけてどのように変化するかが予測される。そのような予測値に基づいて、当該世代全体として要する年金額の退職時の価値が計算される。「完全な積立方式」のもとでの保険料は、勤労期間中に拠出するそれを積み立てた退職時の元利合計額がいま計算された価値に等しくなるように決められる¹³⁾。

この定式化からも明らかなように、「完全な積立方式」であっても、同世代内の各個人の死亡年齢が違ふゆえ、長生きというリスクはプールされている。したがって、第2形態の公的保障を選択したとしても、長生きという不確実性に対してはある程度対応ができる。ところが、「完全な積立方式」に準拠するかぎり、除去される不確実性は限られたものになってしまう。実績値が予測値から乖離した場合、当初予定していた給付水準(β)を保障することはできなくなる。予測値よりも物価水準や一般生活水準が大幅に上昇するようリスクの発生に対しては全く対応ができない。

- 13) 完全な積立方式の場合の(t 期の)保険料率(α_t)は、たとえば次のような式に基づいて決められる(以下の定式化に際して、高山[11]、二宮・松川[10]、を参考にした)。

$$\alpha_t = \frac{\beta \int_{t+\hat{T}}^{t+T^*} \exp \left[\int_t^h m(x) dx - \int_{t+\hat{T}}^h r(x) dx \right]}{\int_t^{t+\hat{T}} \exp \left[\int_t^h m(x) dx + \int_h^{t+\hat{T}} r(x) dx \right]} * \\ * \frac{- \int_{t+\hat{T}}^h \delta(t, x-t) dx}{- \int_t^h \delta(t, x-t) dx} dh$$

ただし、 β は給付される年金額の現役勤労者の賃金に対する割合(表1の β に対応)、 T^* は平均寿命、 $\hat{T}$ は勤労期間、 $\delta(t, x-t)$ は t 期に生まれた世代の $x-t$ 歳の時の死亡数の対前年増加率、 $m(x)$ は x 期の賃金の成長率、そして $r(x)$ は x 期の利子率をそれぞれ示している。すべて将来に起こる事柄であるため、予測値となる。詳しくは拙稿[12]を参照されたい。

いま述べてきたように、「完全な積立方式」を前提とする第2形態の公的保障は拠出額に直接対応した給付額を保障するが、それが対象としている不確実性は限られてしまう。たとえそうであったとしても、老齢者に対する公的保障の機能として、各個人が自主的にそのような程度の不確実性の除去で十分であると考えるならば、あるいはそのような保障をすることがパターナリズムの観点から各個人にとって望ましいとするならば、第2形態の在り方が選択されるであろう。ただし第2形態の公的保障が実施される場合、各個人は老齢期に長生きというリスクの除去と利子を加えた給付額を保障されることを条件にその代価としての保険料を勤労期に拠出しなければならない。

仮にいま述べた内容をもつ第2形態の年金制度が必要だとしても、それだけではその事業を「公的」たらしめる根拠にはならない。そのためにはさらに2つの条件を必要とする。

まず第一には、前述の内容の年金制度を「公的」に行うことに要する社会的費用が「私的」に行うよりも小さいということである。第2は、長生きというリスクをプールするための保険集団を形成する場合、「公的」に行う方が「私的」に行うよりも「規模の経済性」が大きいという条件である。もしも規模を公的に行うほどに拡大してもそれほどの「規模の経済性」がなく、加えて公的に行うことに要する費用が民間企業が行うのに要する費用よりも大きいならば、「公的」に運営する根拠はない。そのような場合には、前述したような不確実性の除去は民間企業が運営する私的年金制度で十分であろう。もしもパターナリズムの観点から強制加入が必要であるとするならば、私的年金制度に強制加入させれば足りるだろう。

IV-3 公的保障の第3形態(公的年金制度の基本形態・その3)

第2形態は老齢期の公的保障の役割を拠出額と直接対応した不確実性の除去と捉えながらも、「完全な積立方式」を前提としていたため、給付額は拠出額の資本蓄積に対する貢献度(利子率)の範囲に限られてしまい、物価上昇や一般生活水準の上

昇のようなリスクについては全く考慮されていないかった。

本節で述べようとする第3形態は拠出額に直接対応した形で不確実性の除去を公的保障に求めている点では第2形態と共通しているが、それがプールするリスクのなかにインフレーションや一般生活水準の上昇というリスクを含めている点で大きく異なっている。すなわち第3形態の公的保障とは、たとえば事前の予測値よりも物価水準や一般生活水準等が大幅に上昇したとしても、拠出額がそれらのリスクの発生に対してもある程度調整された給付水準を必ず保障するというものである(前述の⑧の方法)。

年金制度がいま述べたような機能を果たすためには、財政方式として「完全な積立方式」は放棄されなければならない。「完全な積立方式」による年金制度の場合、当初の予測値よりも大きな物価上昇・経済成長が生じ、同時に利子率が予測値と変わらないか、あるいは予測値よりも大きくなったとしても物価上昇率・経済成長率に及ばないとするならば、各個人の拠出額に対して物価上昇や一般生活水準の上昇を調整した額を保障することはできず、当初予定していた給付水準(β)を引き下げるしかない。加うるに名目利子率は必ずしもすぐに現実の物価上昇率を反映させはしない¹⁴⁾。となると、「完全な積立方式」に準拠するかぎり第3形態の機能を満たすことはできない。したがって、その機能を実現するためには、第1形態の場合と同様に世代間の再分配が必要となる。すなわち、異なる世代の間でインフレーション・一般生活水準の上昇というリスクに対するプールが必要となる¹⁵⁾。そのために、賦課方式が取りいれられなければならない。これが年金制度を「公的」たらしめる根拠であり、第3形態の機能を私的年金制度で実施することはできない。

「完全な賦課方式」とは、ある一時点における高齢者に対して給付される年金額がすべてその時点に生存する勤労世代の拠出する保険料によって賄われるというものである。このような賦課方式

が実行されるならば、各個人に対して物価や一般生活水準の上昇に対応した給付額を保障することが可能となる。なぜならば、そのような給付額を保障するために必要な資金を賄うような形で後代世代から保険料が徴収されるからである^{16, 17)}。

いま述べてきたように、第3形態の機能は、長生きというリスクについてはもちろんだが、たとえインフレーションや一般生活水準の上昇が起こったとしても、各個人にその拠出額に応じてそうしたリスクに対応した給付水準を保障するというものであった。高齢者に対する公的保障の機能として、各個人がこのような第3形態の機能を自主的に望むならば、あるいはそのような保障をすることがパターンリズムの観点から各個人にとって望ましいとするならば、第3形態の在り方が選択されるだろう。ただし、この在り方が実施される場合、賦課方式が前提とされねばならないゆえ、賦課方式のもとで決まってくる保険料を受けいなければならない。勤労期の各個人にとって自らの老齢期に物価や一般生活水準がどのように変化するかを事前に正確に知ることはできない。しかし、この第3形態の公的保障が実施されれば、老齢期に物価や一般生活水準がどのように上昇したとしても、拠出額に基づきながらもそれらの変化に対応した給付額を必ず保障される。したがって、勤労期の各個人はそうした将来の不確実性の除去ということを条件に、その代価として賦課方式のもとで決まってくる保険料を受けいなければならない

- 16) 賦課方式の場合の(t 期の)保険料率(α'_t)は、たとえば次のような式に基づいて決められる。

$$\alpha'_t = \frac{\beta \int_{t-T^*}^{t-T} \exp \left[- \int_h^t \rho(x) dx - \int_0^{-h+t} \delta(h, x) dx \right] dh}{\int_{t-T}^t \exp \left[- \int_h^t \rho(x) dx - \int_0^{-h+t} \delta(h, x) dx \right] dh}$$

ただし、 $\rho(x)$ は x 期の出生数の対前年増加率を示している。それ以外の変数の定義については注13)を見られたい。 α'_t を決定する要因は、積立方式の場合と異なり、すべて現在か過去の変数である。詳しくは拙稿[12]を参照されたい。

- 17) 積立方式は予測値が変化した場合にそれに対応できないという短所をもっている。賦課方式はそれに対応できることが長所であるが、安易に負担を後代世代に転嫁できるゆえ、同時にそれが短所ともなる。したがって、公的年金の第3形態の機能を選択するにしても、適正な β を選択することが重要となってくる。

14) 貝塚[5], p. 95, 参照。

15) 貝塚[5], p. 96, 参照。

らない。すなわち、彼らは現在の高齢者に対してもインフレーションや一般生活水準の上昇に調整された拠出額を保障するためにその財源となる保険料を拠出しなければならない。

第2形態の場合、長生きという不確実性の除去は別として、拠出額と給付額との関係は利子率で接合されているため、どの世代をとっても生涯に拠出した保険料と給付される年金額の割引現在価値は等しくなっている。ところが第3形態の場合、死亡した後で当該世代が生涯に拠出した保険料と給付された年金額を計算してみると必ずしも等しくなっていない。さらに、その乖離の程度が世代によって異なってくるだろう。乖離の大きさはその世代が生きた時点でどの程度のインフレーションや一般生活水準の変化が起こったかに依存している。たまたま激しいインフレーションが起こったときに高齢世代を支えなければならなかった世代は大きな負担を要求される。これをもしも第2形態の際の視点でながめれば世代間の不公正が生じていることになるだろう。だが第3形態の場合には、前述したように、将来においてインフレーションや一般生活水準がどうなるかわからないが、それが、どのようになろうと拠出額に対してそれに対応したものを必ず保障してくれるという便益との対応で拠出を捉えなければならない。したがって、第3形態の機能を選択するかぎり、事後的に乖離が生じ、その大きさが世代によって異なってもやむを得ないだろう。

V おわりに

厚生年金は昭和48年以降観念的には新しい考え方に基づくようになり、給付水準も引き上げられた。ところが、日本経済は昭和48年を境にして低成長の時代にはいり、加えて諸外国に例を見ないスピードで高齢社会へ移行しつつあるため、そのような給付水準を満たすには負担の増大が必要とされるようになった。そこで、給付水準の見直しが検討されるようになってきたが、高齢者に対する公的保障の望ましい在り方を考える場合、重要なのは公的保障が果たす機能にどれだけのもの

を求めることが人々にとって望ましいかを明らかにすることである。もしも公的保障に高い給付水準・大きな不確実性の除去を求めることが必要であるならば、負担が大きくなるのは当然である。

これからの公的年金制度の在り方に関する議論は、経済成長の鈍化・高齢化という状況変化を考慮にいれたうえで、公的保障の在り方としてどのような形態を選択することが最適であるかを検討することである。本稿では高齢者に対する公的保障の在り方としてその機能に応じて3つの形態を示した。

文 献

- 〔1〕 有澤廣巳監修、厚生省年金局編『年金制度改革の方向——長期的な均衡と安定を求めて——、年金制度基本構想懇談会報告書』東洋経済新報社、1979年。
- 〔2〕 Friedman, M., *Capitalism & Freedom*, The University of Chicago Press, 1962. 熊谷尚夫ほか訳『資本主義と自由』マグロウヒル好学社、1977年。
- 〔3〕 Friedman, M., "Second Lecture", in *Social Security: Universal or Selective?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C., 1972, pp. 21-49.
- 〔4〕 伊東光晴「老後保障の俗説を排す」、『世界』1982年6月号。
- 〔5〕 貝塚啓明「個人貯蓄行動の限界と老齢年金の役割」、『週刊東洋経済』臨時増刊号、1976年10月7日。
- 〔6〕 小宮隆太郎「福祉の理念と税制」、『現代日本経済研究』東京大学出版会、1975年。
- 〔7〕 厚生省年金局年金課・社会保険庁厚生年金保険課監修『厚生年金保険法・国民年金法、改正点の解説』社会保険研究所、1980年11月。
- 〔8〕 厚生統計協会『国民の福祉の動向』（『厚生指標』臨時増刊号）、1981年。
- 〔9〕 厚生統計協会『保険と年金の動向』（『厚生指標』臨時増刊号）、1981年。
- 〔10〕 二宮洋二・松川忠晴「公的年金の経済効果」、『調査季報』第14号、1979年3月。
- 〔11〕 高山憲之「積立方式と賦課方式」、『季刊社会保障研究』第12巻第4号、1977年3月。
- 〔12〕 牛丸聡「厚生年金制度に関する考察——積立方式と賦課方式——」（未発表）。
- 〔13〕 牛丸聡「厚生年金の財政収支について」、『日本労働協会雑誌』第276号、1982年3月。

（うしまる さとし・東京大学大学院経済学研究科）