

に苦慮し、さまざまな対策を試行することになった。

以上の3点を重点とした分析と推論は実に丹念に、かつ説得的に行われている。このことを念頭に置いて従来の諸研究を検討すればそれらのもつ問題点は明らかであり、著者はそれについても余すところなく明解に示している。戦前の関一、風早八十二、猪俣津南雄らの研究は批判的見地から取り上げたものが多く、自らの政策理念に基づいて現実の諸政策を「外在的・超越的・現象的」に批判することで事たれりとしていた。第二次大戦後にはより詳しく言及されるようになったもののこれらの政策に批判的解釈を加えるにとどまっており、したがって「政策それ自体の内容・効果・内部矛盾」を実証的に研究する必要は彼らの感じるところではなかった。

1970年代後半期にはいると、これらの事業を肯定的に評価する見地からより実証的な研究がなされるようになった。ある論者は政策意図とその実際の効果を追究して、またある論者は財政・金融支出額によってそのマクロ的効果を測定して、また他の論者はそのうちに現代資本主義のフィスカル・ポリシー効果を見ることによって、積極的に肯定的な評価を下すようになった。

著者は根拠を示してこれらの研究を批判しつつ、こ

れらの研究からは死角に置かれた上記3点の視点を示してこの政策の意義と限界とを具体的かつ総体的に解明することに成功している。従来の諸研究が社会政策史、経済政策史、社会事業史などの通史の一齣として論究しているに過ぎず、しかも上述のような一面的な把握にとどまっているために戦前の失業救済事業についてまことに平板で断片的な認識しか得られなかった。加瀬和俊氏のこの著書は、戦前期救済型土木事業に照準を合わせて明確な政策論的方法にもとづいて失業対策の複合的な構成と動態とをその全史にわたって解明しており、私たちは本書によってはじめて社会科学的にその全容を把握することができるようになった。本書のもつ意義はきわめて大きいといえよう。

本書の成果の上に立ってさらに職業紹介事業、失業救済事業などを含む全体の労働市場政策の果たした意義、失業者、半失業者などの構造と動態、戦時総動員体制下における雇用政策の展開、それらの戦後労働市場政策に与えた影響などを政策論的な立場から解明することが必要であろう。職業紹介事業を含めて雇用における規制緩和が大胆に進められつつある現在、雇用政策のたどった道を社会科学的に反省することはきわめて重要であるといえよう。

(いけだ・まこと 関西学院大学教授)

小塩隆士著

## 『年金民営化への構想』

(日本経済新聞社、1998年)

駒村康平

I 本書は経済学の立場から現行の年金制度の問題点を整理し、年金制度の持続可能性と就業・ライフスタイルの選択に対する中立性という基準から公的年金の守備範囲を検討している。この二つの基準から、筆者は公的年金の機能を高齢時における最低限度の生活保障に限定し、超える部分は個人勘定をベースにして民営化すべきであるという政策提言を行った。具体的には、①公的年金はネット所得スライドで調整された賦課方式の基礎年金に限定し、この財源は消費税などの

税方式で調達する、②基礎年金には所得制限をつけず、支給開始年齢は65歳にするが、どの年齢でも支給可能になるように繰り上げ・繰り下げ支給ができるようにする、③厚生年金・共済年金の報酬比例部分については、段階的に民営化積立方式にし、この過程で発生する二重の負担については、40年間かけて各世代が負担をする、⑤民営化のベースになるのは確定拠出型の個人勘定とし、個人勘定の積立先は個人の選択に委ねるなどである。

本書の構成は、まず1章で現行の年金制度の問題を明らかにしている。筆者はその原因を、人口構造の高齢化、日本の雇用慣行の変化や女性の労働市場進出などの労働市場の変化、そして本来年金制度が持っていた構造的欠陥に分類し、年金の給付と負担をめぐる世代間のアンバランス(世代間の移転)、世代内の逆再分配メカニズム、高齢者や既婚女性の就業意欲を減退させる給付構造の問題、転職の阻害効果をもつ企業年金の問題を分析している。2章では公的年金の存在理由、本来の機能、賦課方式と積立方式という財政方式の比較を行っている。3章では年金財政の見直しについて、厚生省の年金再計算と異なり、賃金上昇率、利率、就業率などの変数を内生化したモデルによる計量分析の紹介を行い、現行制度の持続不可能性を述べている。4章では日本の雇用慣行と現行公的年金制度が補完関係にあり、年金改革のためには日本の雇用慣行の変化が必要であるという興味深い指摘もしている。5章はこれまでの年金改革の評価、厚生省案の検討を行い、人口高齢化における公的年金の守備範囲の見直しを主張し、6章では就業行動に対する現行年金制度の悪影響を指摘し、厚生年金の民営化と基礎年金の個人単位化を主張している。7章では、賦課方式から民営化・積立方式の移行期に避けられない「二重の負担」の三つの解決方法が議論され、民営化によるメリットが整理されている。

**II** 本書の立場は明解であるが、現実の年金改革はどうであろうか。1997年末に厚生省は五つの選択肢を提示し、E案として小塩氏と同様な民営化案を示している。また、経団連や首相の諮問機関である経済戦略会議も30年間をかけた厚生年金の民営化を提言している。しかし、現実の年金改革は全く逆の動きを示している。景気後退の中の改革となったため、基礎年金の保険料、厚生年金の保険料率は据え置きされ、賦課方式の性格が益々強まり、いわゆる積立不足は一層増大する傾向となっている<sup>1)</sup>。一方、研究者間においても賦課方式を主張する側と積立方式あるいは民営化を主張する側に分かれている<sup>2)</sup>。重要なことは、それぞれの仮定に基づけば、双方ともに論理的には整合性があり、どちらかが間違っているかというよりは、両者の違いは経済・人口に対する予測と公的年金政策に対する期待と価値判断の違い<sup>3)</sup>である。したがって、それぞれの論者が賦課方式と積立方式を主張する根拠を詳細に検討する必要がある。厚生年金が「世代と世代

の助け合い」=賦課方式でなくてはならないということになると、民間では絶対に運営できず、公的年金以外あり得ない。しかし、インフレヘッジと逆選択の問題を解決するためならば、積立方式の可能性も残る。問題は公的年金に求められる機能である。この積立方式にもいくつかあり、①自由加入民営化、②強制加入民営化、③公的積立方式などがある。小塩氏は逆選択の問題には否定的であり、さらに積立方式でもインフレヘッジ機能を持つと考え、自由加入民営化を主張している。

**III** 小塩氏の主張の中心である積立不足、二重の負担問題、民営化移行プロセスに焦点を絞って議論してみよう。

現在の日本の公的年金は修正積立方式であるとされているが、その性格は賦課方式なのか積立方式か明確ではない。教科書的な説明では、積立方式から始まった公的年金は現実の保険料・給付の改訂により、現在、事実上の賦課方式の性格をもっているということになっている。しかし、これは財政上の現象面の説明であり、本来のシステムが積立方式なのか賦課方式なのかということは明らかではない。論者によって現状把握が異なっている。しかし、本来の公的年金はどちらの財政方式を前提に制度を設計していたのかは受給権の性格を規定することになり、積立不足の存在自身も左右する。賦課方式のもとでの受給権は次の世代から受け取る各自の年金額の計算基準を意味するだけで、「いくら年金をもらえるか」を意味する年金資産ではないことになる<sup>4)</sup>。そして、現行公的年金の積立金はたまたま使い残した資産を運用しているに過ぎず積立金に対して拠出者各人の持ち分があるわけではない。したがって、積立不足という概念は本来賦課方式には存在しない。このように現在の公的年金は財政における現象面だけではなく、仕組みにおいても完全に賦課方式の性格を持っているといえる。しかし、制度上はそのような整理ができて国民がどう理解しているかが重要である。国民は基礎年金、厚生年金いずれの拠出記録も「資産」として理解しているかもしれない<sup>5)</sup>。年金受給権を年金資産と理解すると逆に政府は年金負債(積立不足)を持っていることになる。積立方式の主張する論者は、国民が年金受給権を資産と理解しているという前提に立っている。公的年金の機能が積立方式でも十分であり、今後積立方式の方が有利であるとする立場に立てば、増税かフェルドシュタ

イン・モデルのように国債を発行してこの積立不足を埋める必要がある<sup>9)</sup>。しかし、いずれの方法も特定の世代に負担が集中するなど欠点がある。そこで小塩氏は多くの世代がこの積立不足を分担し、長期間かけて個人年金に切り替えていく段階的民営化案を主張している。この案は先の2案よりは現実可能性があると云えよう。

IV 以上本書の解題と現実問題における位置づけを行ってきた。本書の見解については方向性としては概ね理解できるが、現実の政策問題としてとらえた場合、敢えて次の五つの質問をしたい。

①基礎年金に最低所得保障機能を求めることと減額繰り上げ支給は矛盾しないか。

現行の老齢基礎年金の受給実態では、自分の寿命を短いと予測する人ほど繰り上げ受給を選択しており、これが低い年金受給額の一因になっている。基礎年金に最低生活水準の保障というセイフティーネット機能を求めるのならば、受給水準に選択の余地が残るようなシステムが望ましいか疑問である。むしろ一定年齢に達し、一定所得以下ならば給付を行うという社会手当的な性格も持たせた方がすっきりするのではないか<sup>7)</sup>。

②基礎年金の消費税方式への移行期間をどうするか。

消費税にするとしても、これまでの基礎年金の納付実績をどのように反映させるのか<sup>8)</sup>。消費税方式といっても、直ちにすべての高齢者に最低所得水準の年金が支給されるわけではなく、移行期間においては、納付実績の短い人の基礎年金額は低いままであろう。この移行期間は長期間かかることになる。

③年金以外の社会保険においても女性の就業抑制効果があるのではないか。

個人の選択にとって中立な年金制度としているが、健康保険や公的介護保険といった被用者社会保険も世帯単位であり3号被保険者と同様な問題がある。この問題は社会保険全体に共通している。また、小塩氏の就業決定のアプローチは個人単位でシンプルな余暇-労働選択モデルを前提にしているが、夫婦の就業決定は余暇-市場労働-家事労働選択を世帯単位で行っていると考えると別のインプリケーションもでるのではないか<sup>9)</sup>。

④積立方式はインフレリスクに対応できるのか。

金融市場が自由化されれば、名目金利が完全にイン

フレを吸収できると述べているが、これについてはフィッシャー仮説の検証が必要になり、現在のところ成立すると証明されていない。確かに元本と利息がインフレ率に連動するインフレ連動国債<sup>10)</sup>によって対応は可能である。しかし、現実において、国債残高が大量にある日本でインフレスライド債を発行する政策判断を財政当局ができるのか疑問である。

⑤小塩氏は2章で確定拠出方式と賦課方式は両立しないとしているが、最近のイタリア、スウェーデンの公的年金改革で拠出立ての賦課方式が検討、導入されている<sup>11)</sup>がこれをどのように評価するのか。

以上、細かい問題についても注文をつけたが、本書は理論分析、先行研究もきちんとして行い、データ・資料の説明も十分に読みやすい。本書は年金改革を次の世代に説明する責任を果たすものであり、年金改革の一端をになう指針になる本であることは間違いない。

#### 注

- 1) 99年改革案に対する評価については駒村・渋谷・浦田(1998)を参照せよ。
- 2) 賦課方式への移行について保険料を推計した分析としては田口(1998)がある。
- 3) 両者の価値基準についてここで詳細に論じる余地はないが、「世代と世代の助け合い」=世代間の公平性基準を賦課方式の年金に求めることは決して間違っているわけではない。
- 4) 積立金の性格について、深尾(1998)は「政府は法改正を前提としているため「道徳的債務」を負っているに過ぎない」とし、小林(1995)は「年金勘定の積立金は責任準備金とは異なるもので、単なる歳出歳入の現金余剰の累計に過ぎない」としている。
- 5) 小塩氏はこの「年金資産」という考え方を第6章の就業行動の分析で使用している。また賦課方式の受給権が安全な「年金資産」と理解されれば、貯蓄率に影響を与えることになる。しかし、賦課方式における年金受給権は将来の年金改革によって金額が変わり「制度リスクのある資産」であることも考慮しておく必要もあろう。
- 6) 国債発行による方法も現実性は薄いであろう。昨年末に、国債の大量発行と関連し資金運用部が国債引き受けができなくなったことを原因に、国債価格が下がり長期金利が急上昇した。数十年にわたって合計400兆円、毎年継続的に10兆円近い国債が発行されることは国債市場に大きなインパクトを与える。
- 7) オーストラリアは社会手当としての年金手当と強制加入の企業年金の組合せになっている。
- 8) もちろんこれまでの拠出実績を考慮しないこ

とも可能である。

- 9) 評者は夫婦単位で就業—家事労働—余暇の選択が行われているとするならば、3号被保険者問題や遺族厚生年金のかけ捨て問題といった現行年金の改革は年金分割でも対応できると考えている。また、高い所得の夫を持つ女性ほど就業率が低いというダグラス—有沢の法則から、3号被保険者制度は金持ち優遇という批判もあるが、この考えは2号被保険者が2号・3号被保険者に割り当てられた基礎年金拠出金を均等に負担するということを前提にしたもので、実際には基礎年金部分の保険料は厚生年金保険料の4%部分であり、高い所得の世帯ほど高い基礎年金保険料を支払い定額の基礎年金を受けている点も考慮する必要がある。
- 10) 既にイギリス、オーストラリア、カナダ、アメリカなどで発行されている。インフレ連動債はインフレ時には利子率が上昇し、政府の支払う国債利子費用が増加し、財政負担を増大させるという危惧もあるが、証券市場が自由化されていれば、インフレ期待が存在する経済ではインフレ・リスクがないインデックス債の金利は非インデッ

クス債よりもリスクプレミアム分だけ低くなり、政府の資金調達コストは小さくなる。

- 11) 経済企画庁編(1996), pp. 171-173を参照。

#### 参考文献

- 小林俊之(1995)「年金・医療保険と特別会計制度」『証券研究』Vol. 106。
- 駒村康平・渋谷孝人・浦田房良(1998)「公的年金改革——安全保障の視点から」日本経済新聞朝刊1998年11月11日～12月4日。
- 経済企画庁編(1996)『平成8年世界経済白書』大蔵省印刷局。
- 島澤諭(1998)「年金制度移行に関する理論分析の最近の展開について」ESP 99.1。
- 田口博之(1998)「公的年金制度の落とし穴—5つの選択肢の前提条件にもっと議論を」『DIO』No. 116。
- 深尾光洋(1998)「財政投融资制度の概観と問題の所在」『財政投融资の経済分析』岩田一政・深尾光洋編。
- (こまむら・こうへい 駿河台大学助教授)