

(2013年11月11日講演)

4. 賦課方式公的年金制度の本質をめぐる議論の整理と今後の論点

大妻女子大学短期大学部教授 玉木伸介主査

1. 研究会としてのコンセンサス

まず、今までの議論を含めて研究会としてのコンセンサスがあるのではないかということである。賦課方式公的年金という制度は、政府が巨大な金融機関となって全国民に貯蓄性の金融商品を提供する、あるいは強制的にそれを買わせるものではなく、政府を経由する世代間の移転の制度であるという点は、皆さんの共通認識ではないかと思う。あと、年金制度に伴う勤労世代の負担を勤労世代の消費水準の低下幅と定義した場合には、これは拠出で決まるのではなく給付で決まるのではないかと思う。この辺りの理解については、先般来時々言及されているニコラス・バー教授の理解と非常に整合的な部分があるのではないかと思う。ニコラス・バー教授の資料は、別添資料の最後のほうにあるのでご参照いただきたい。

ニコラス・バー教授の資料で見ていただくと、「年金を設計するただ2つだけの方法」というところであるが、現在の生産物を蓄える、あるいは将来の生産物に対する請求権を設定する、この2つのやり方があり、それしかないのだと指摘されている。恐らく大事な点は、2番目の請求権を設定するほうに賦課方式と積立方式の両方が入っていくということではないかと思う。積立方式において何が積み立てられるかということ、請求権がたまっていくわけであり、その請求権を実際に実行するためには請求の客体である将来の生産物が必要であるという点においては、賦課方式によるものと本質的にあまり変わらないのではないかと思う。逆に、現在の生産物を蓄える設計とはどういうものかということ、これはいろいろなことがあると思うが、例えば南極の昭和基地のあたりに米や魚を山ほど蓄えて、その蓄えた米や魚が年金特別会計に属するような仕組みであれば、これは生産物を蓄えるという意味で、これこそ本当の積立方式かもしれない。しかし金をためておくという場合には、それは将来金で買える物がなければならないという点で、南極に米や魚をためておくのとはだいぶ違うといったところが、おそらくニコラス・バー教授のスライドから学ぶべき点かと思う。

あと、このような賦課方式の公的年金がSNAにおいてどう扱われているかといった点については、今日のレジュメの後のほうの数ページに補論を付けてある。こちらは、先般の中村委員のご説明及び中村委員がご執筆の『新しいSNA』という本を読み、この研究会にとって必要なインプットをまとめてみたものなので、後ほどご覧いただければと思う。

2. 小塩教授のご説明

小塩先生は世代間格差の根源を、抛出していない第1世代への給付の負担に求めておられる。この考えは、要するに勤労世代の負担というのは、勤労世代がいくら抛出したかではなく、高齢者にいくら給付したかによって計られていくという考え方と似ている。その結果として、給付の負担は、積立方式であろうと、賦課方式であろうと、第2世代以降同じだけ存在するのだという理解になっている。これは実は我々の理解と非常に近いところがあるかと思う。また、世代間格差があるから積立方式に移行すべきという主張は、少なくとも先日の小塩先生からは感じられなかったところであり、むしろ同じというか、無差別なのだというところにウエイトがあったかと思われる。

他方で、小塩先生の力点は、年金制度による世代間移転の効果として、国民全体の消費水準が変わるのではないかということであった。これは世代によって消費性向が異なるため、消費性向が高い高齢者にどんどん移転が行われ、そこでたくさん消費されることになると、国民所得一定という想定の下では、経済全体では貯蓄が減り、資本蓄積が減ると捉えられるということであった。この資本蓄積の減少によって将来の国民所得が減るので、これをもって将来の負担とすると考えると、これを制御・コントロールすることが必要ということから出発して、やはり今の年金制度は、小塩先生のお言葉を使えば重いというか、給付が多過ぎるのではないかというご指摘であった。

この点についてちょっと私なりに考えてみると、他の条件が一定であれば、積立方式への移行はマクロの貯蓄を増やすから資本蓄積を増やすということであるが、これは確かに必要条件の一つを満たすものではあるかと思う。しかしながら、積立方式の採用によって貯蓄が増加し、それによる資本蓄積の増加及び将来の国民所得の増加、これは将来世代間で切り分けられるパイが大きくなるということであるが、これをもって積立方式のほうがよいという主張をするには、以下の3つの説明が恐らく必要であろうかと思う。なお、私は以下の3つを書いてからもう一度バー教授のスライドを見てみたら、これと実は同じことを言っていることに気が付いたので、それも併せてご説明申し上げようかと思う。

まず3つあるうちの第1点目であるが、積立方式によって貯蓄が増えたら将来の国民所得が増えるためには、将来の国民所得が大きくなならない、つまり現在の資本蓄積が少ない要因が今の貯蓄が少ないからということになっていなければならない。投資機会は十分にあるが、貯蓄の不足で投資が賄えないという場合には、今の日本のように国境を越えた資本の移動が自由であるならば、恐らく経常収支が赤字になっているはずではないかと思う。この点は、ニコラス・バー教授のスライド「政策的インプリケーション」で、積立方式は必ずしも成長率を増加させない、積立方式が生産を増加させることができるのは次のような場合とあり、その後ブレットポイントが4つあるが、最初のブレットポイントにあるように、ある国の貯蓄が不足している状況で貯蓄を増加させる場合に当たるかと思う。

もう一度私のレジюмеに戻っていただくと、第2点目として、貯蓄を投資につなげるための金融仲介のところである。これは、例えば小塩先生が念頭に置いておられるような新

古典派の経済理論モデルにおいては、銀行とか資本市場等はなく、金融仲介というのは自然に行われると想定されている。貯蓄されたものは必ず誰かに仲介されていくという前提があり、しかも、これが無コストで摩擦なく瞬時に必ず起きるという前提になっているわけであるが、そこのところをちょっと私は突っ込んでみたい。貯蓄を投資につなげるための金融仲介を市場機能に委ねるのではなく、今の日本のような民主主義の下で年金政策を行っている政府がこの金融仲介を行うと、政府が大きな金融仲介機関となって政府のバランスシートが拡大する、政府の金融資産の行為が増えるということである。これが効率的な資源配分を少なくとも妨げない、つまり市場に金融仲介を任せていた場合に比べて、金融仲介の効率性、この場合の効率性というのは、効率の高い投資を行う主体に対して貯蓄がしかるべく配分されているということであるが、その効率性において、少なくとも遜色ないということが言えなければいけないはずである。

年金収支が黒字になって積立金が増えるということは、政府が金融仲介のウエイトを増やすということであり、しかも、これを民主主義の下でやることになってくると、市場を通じた資源配分が効率性という点でどうなんだろうかということについては、これはなかなか容易に答えが出ないところではないかと思う。ニコラス・バー教授のほうのスライドをご覧いただくと、先ほどのブレットポイントのところであるが、資本市場の機能が改善され、より生産性の高い投資につながるように貯蓄の配分が改善される場合に当たるかと思う。

第3点目として、積立方式によって貯蓄を増やす場合もあるが、貯蓄を促す方策というのは別に年金制度によらねばならないという決まりはどこにもない。貯蓄に関する税制あるいは金融行政によって資本市場の信頼、あるいは金融機関の信頼を高める方策がたくさんあるはずであり、年金という政策手段を貯蓄増進という政策目標に割り当てるという考え方、あるいは公共政策としてどのようにしていくかということである。貯蓄増強については、過去日本においてもいろいろなことがされているし、ほかの国でもいろいろある。例えば金利収入に対して、昔のマル優といった税制上の優遇をする、あるいは今の NISA のようなことをしたり、貯蓄金融機関に対する信認が向上するように規制や監督を行うとか、消費に課税するとか、山ほど手段はある。その中で積立方式の年金制度を作ることによって政府のバランスシートも大きくなり、それによって政府の金融仲介におけるウエイトが高まるので、この辺りをきちんと議論しないと、なかなか政策論としては片肺飛行だと言わざるを得ないと思う。この点は、バー教授のほうをご覧いただくと、「政策的インプリケーション」の最後のブレットポイントにあるように、積立方式は成長の源の一つであるということである。

3. 賦課方式の4つの特徴

これからは、私がこれまでの議論ではなかなか尽きていないなという点を、若干順不同であるが、整理してご提示したいと思う。

まず最初の論点であるが、これは畑アドバイザーが第1回でプレゼンをしていただいた際に、公的年金は単なる保険ではない、各時点の現役世代の生活水準に対応した年金額が支給される年金であるというご指摘があった。これはよく年金の説明で出てくるが、これについてなかなか世の中に届いていないのではないかという気が、私はどうしてもするのである。というのは、健康で文化的な最低限度の生活を我々は追求するのであるが、これは当然のことながら時代とともにレベルが変わっていくわけであり、将来の各時点、20年後、50年後のその時点の高齢者に、その時点での日本人らしい健康で文化的なものを提供する、これが恐らく年金を考える場合の十分性という言葉の手掛かりになるのではないかと思う。確定給付年金というのは、これは将来の給付の名目価値を確保することを目指しているのだと思う。これに対して今あるような賦課方式の公的年金というのは、実はわが国においてそうであるが、所得代替率何%という下限を国民に対して示しているわけであるので、賃金単位で実質化された給付といったものを実現できるように運営したいと、政府は国民に言っているのではないかと思う。

そういう意味で、名目ベースの給付を確保するよう設計されている給付建ての確定給付年金と、一種の実質ベースで取得代替率何%以上の給付を確保するよう設計がされるものとの差を、国民にどう示していったらよいのかは、なかなか難しいと思う。私が今まで年金の勉強をしている中では、今の公的年金は確定給付だと書いてあるものもあった。これは多分確定拠出ではないという意味で書いているのだろうと思うが、実は確定給付と、それから賦課方式の公的年金は非常に違うのだということについてももう少し分かりやすい言い方は何かないのかと、いつも非常に思うところである。

これを言うときに、賦課方式年金は有利だと言ってしまうと、金融商品だと言ってしまうことになるので、この言い方だと結局は議論がすっきりしないまま終わるのではないか。すぐれた実質的な移転の仕組みというのをどうやって言ったらよいのかというのが、実質も難しいし、移転も難しいし、あと普通の実質という物価で割るわけであるが、これは将来の賃金で割ることになるので、ここをどういう言い方をしたらよいのかである。賦課方式年金は金融商品ではないのだと、社会保険なのだと言っても多分伝わらないだろうと思う。これは私も、あるいはほかの方々も、若い方々に授業等で説明する際、保険は、預金、債券、株式に比べても難しいし、社会保険というのはもっと難しいかもしれないので、多分社会保険なのだと言うのでは理解してもらえない。どうやったら実質移転という仕組みをストンと国民の中に落とせるのかを考えたいと思う。

研究会として今後扱いたい2番目であるが、賦課方式公的年金の長生きリスクを国民の間で分散するという特徴についてである。経済理論的な分析で2期間モデルがあり、前回小塩先生も使われていた。そこで、これは多分数学的にはもちろん拡張は可能だと思うが、3期目まで長生きしてしまうというリスクである。これについては、多くの場合、仮定によって排除されている。先般の小塩先生の説明でも、2期において食べ尽くして死ぬことになっていたの、そこは3期目まで長生きしてしまうことは、多分ああいった分析では、

むしろ排除することによって単純な仕組みを作って、より本質に迫るという方法論を取るわけで、一方で終身給付である現実の公的年金の持つ意味というのは、分析できなくなっているわけである。

本当は人の寿命といったものを確率変数として、何人かに1人は3期目、4期目まで長生きしてしまって、そこで貧乏するというリスクに政府としてどう対応するのかが、どうしてもいるのではないかという気がする。個人による貯蓄の限界、要するにいくらためたらよいか切りがないというところについては、やはり長生きリスクの分散の必要性があるわけであるし、また、よく世代間の不公平がないとメリットが主張される世代別の積立方式の場合にも、これも世代別ということは世代間の助け合いをしないのであるから、その場合にもやはり個人による貯蓄の限界と似た短所があるわけであり、この辺りとうまく対比しながら説明できればいつも思う。

また、賦課方式年金というのは長生きリスクを分散する保険機能があるわけであり、要するに長生きリスクが顕現化した人、平均寿命を大きく超えた長生きの方、しばしば社会の一番弱い方の一部を構成するのだと思うが、どうしてもこういった方々の生存権を確保するという機能の過小評価にならないのかということである。賦課方式年金の非常に長生きした方の生存権を確保するという機能は大変大事な部分であるので、これはもう少し分かりやすく言いたいないつも思っている。

今言ったことを言い換えると、人間というのは誰もが近視眼的で、時間選好率はプラスである。それを前提にすると、平均を大きく超えた長寿な方の生存権を、システムティックに、要するにきちんと制度がありリスクがヘッジされるのだという安心感を与えるというのがシステムティックの意味であるが、あと stigma なくというのは長生きしてしまったら、誰かの施しを受けるとか、引け目を感じながら給付を受けるのではしょうがないのだろうかということである。そういった人間の尊厳が損なわれるのではなく、長生きされた方が堂々と給付を受けられるような仕組みをいかに確保していくかという問題設定ではないかと思う。

この場合には、貯蓄の限界と裏表であるが、金融商品ではないという性格付けである。金融商品という性格付けをとにかく払拭したうえで、徹底して社会保険だということに純化させた公的年金を表現する表現の仕方・方法が何かないかいつも思う。移転という説明は、長生きリスクがない普通の単純なモデルでももちろん説明できるが、保険となっていくと、どうしても確率変数が入ってくるはずである。確率変数がなかったら保険もないと思うが、これまた確率変数が非常に概念として難しいので、なかなか私なんかは、私の学生によく説明できない。この辺りを含めた説明がどうやったら届くだろうか、平易な日本語で言えるだろうかということである。

今後抜きたい論点の3番目である。これは先ほどの1番の将来の各時点における現役の生活水準との対応とも似ているが、将来の経済変動に対して、ここでは例えばインフレーションを考えることである。その場合に拠出が賃金に連動する、移転されるボリュームが

将来の賃金の総量に連動することに伴って、将来の経済変動に対する耐性が強い給付を確保しやすいという特徴をどう表現するかである。この点については、わが国はここ 10 年、15 年、少子高齢化が政策課題としてクリアに意識されるようになってきているが、実はこの時代というのはどういう時代かという点、インフレが問題になっていない時代である。日本でインフレというのは我々の若いころ、昭和 40 年代から 50 年代にかけて、今日おられる方々の、私を含めて半分ぐらいの方が学生時代を過ごしたと思う。そのころは確かにインフレというのは常に問題だった。

ただ、日本の場合、第 2 次オイルショックが 78 年にあり、そこで輸入インフレをうまく抑えて、日本だけがホームメイドインフレを抑えて、80 年代に非常に安定した経済を実現した後、約 30 年間、インフレーションという問題が生じたことはない。確かにバブルの時代に株価や地価は上がったが、これは資産インフレであり、フローの経済における賃金・物価のインフレではなかった。したがって、今の日本の国民のおおむね 40 歳以下の方々というのは、困った問題であるインフレーションについては実感がないわけであり、なかなか関心を持ちにくい。その裏として、デフレでなくなれば経済が好転する、デフレではないということとよい経済とが一致しているかもしれないわけである。

また、大事な点として、日本に公的年金その他いろんな制度があるが、高齢化が進行するという非常に厳しい条件の下でインフレへの抵抗力を試されたことはない。これは公的な政策だけではなく、例えば 1,000 円の床屋、100 円ショップとか、物価が 1 割、2 割上がったらどういうことになるのだろうと思う。1,000 円の床屋というのはもう千円札しか金を扱わないということでコストを削減しているし、100 円ショップというのはもうビジネスモデルの名前になっているわけであるので、140 円均一などというのはできるのかという問題がある。そうすると、これはその業界においては、もしこれから消費税が上がっていくとか、あるいはインフレで本当に 2、3%の上昇が 5 年続いたら 1 割上がってしまうわけであるので、5 年毎に名前を変えていくのかということにもなりかねないわけである。実は同じようなことがパブリックセクターにおいても、もしかしたらあるかもしれない。いろいろインフレとの関係が議論されていない政策分野があるのではないかと思うが、実は賦課方式の公的年金というのは割とそれについて正面から取り組んでいる部分があり、問題に備えてあるという長所が、なかなか理解してもらえないという面があるかとも思う。

今後消費税の引き上げもあり、CPI が上がってくる。これは本当に冗談ではなく上がっていくのであり、内閣府等を出している資料でも、2014 年度というのは大体 3、4%の物価上昇となっている。そういうとき、国民、特に今の勤労世代、現役世代、若者、こういった方々は賦課方式の年金による世代間移転、特に拠出に対してどのような反応を示すのか、少し興味がある。そこでは 3 つ考えられる。

1 つ目は、次の世代による将来、つまり自分たちの次の世代による将来の拠出が賃金物価に連動するという点で、自分の年金は賦課方式でよかったなと思う。これは貯蓄しているとか、あるいは確定給付だったらインフレで目減りしてしまうところ、賦課方式でよ

かったなと思うかもしれない。

2つ目は、例えば2014年度物価が3.何%上がったときに、賃金がどれだけ上がるかということであるが、人によってだいぶ違うだろうと思う。そうすると、特に非正規の方などは、自分の賃金がインフレに追いつかないという状況を見て、そうすると、次の世代、つまり30年後の自分のような世代はやはり賃金が実質下がっていくのだろうと思い、将来今の自分より貧しい若い世代が養ってくれるのだろうかと考えて、今の年金は駄目だと今以上に思う。

3つ目は、勤労現役世代というのは、自分の賃金が例えば3.5%上がる物価に対して1%しか上がらない、2.5%遅れるという恐れがあるわけである。しかも、経済予測では消費税の10%への引き上げが終わった後は2%近辺に下がっていくだろうと予測されているが、3.5%とかをいったん経験した人間は、そんなにすぐに半分になるのかと思うとする。そうすると、そこで妙に高い悲観的なインフレ期待が醸成されたりする一方で、実際の年金の給付というのは実現したアクチュアルな賃金物価に0.9%遅れていくようになっているので、自分の賃金は物価にすごく大きく遅れるのに、高齢者は0.9%しか遅れないと、一種の新たな不公平感の種を生み出すことになりかねない。この辺りは何しろ私の学生を含め、若者たちは物価が上がることについてイメージーションが届いていない。それは多分、20年前に我々が、物価が下がることについていまひとつよく分からなかったことと全く変わらないと思うので、この点はあまり軽く見てはいけないのではないかと思う。

あと、積立金運用の問題である。運用では、インフレというのは結構厳しいものになりかねないと思う。よく金利のフィッシャー効果というのが持ち出され、物価が上がる時には金利も上がるのだから、運用は簡単だ、実質価値を保つのは簡単だという言い方がなされることもなくはないが、この金利のフィッシャー効果というのは期待インフレ率が名目金利を上げるということであり、期待インフレ率と実際のインフレ率はしばしば違う。実際のインフレ率と実際の金利との関係がどのようなものかというのは、少なくともあまり理論はないし、経験則もあまりはっきりしていないと思う。例えば80年代のアメリカで非常に期待インフレ率が高くて、10%を超える超高金利が実現したが、その後の物価の実際の展開というのはご承知のとおり90年代に入ったら1桁前半になってしまったわけであり、80年代のアメリカの期待インフレ率は明らかに外れたわけである。逆方向に外れると、期待インフレ率とその後の実際のインフレ率をundershootする、つまり期待インフレ率が後を追ってしまうという場合には、積立金の実質価値はもちろん損なわれるわけであり、実質価値を維持する運用というのはなかなか難しいと思う。

振り返って、日本でインフレが問題になった時点というのは、戦後の混乱期を除くと、やはり第1次オイルショックの当時であるが、そのときCPIの上昇率は20%を超えた。かつその時期、15%以上を超えている期間は1、2年あり、そうすると、この間実質価値を守るような運用、すなわち15%を超えるような1年金利とか2年金利、こんなものは続けられたのだろうか、そうなったときに日本の経済はどうだったのだろうか。逆に、当時の日

本では金利が自由化されていなかったので預貯金金利等が低いままであったから、むしろストックとしての国民の貯蓄が大きく目減りするという現象が起きたわけであり、どちらがよかったのかよくわからない。いずれにせよ、将来のインフレーションの場合には積立金を伴う年金制度においては、これが大きな問題になるわけである。

経済変動に対する耐性は、国民が将来の確率的な事象であるインフレについて豊かな想像力を持っていないと、これに耐えられる制度を正当には高く評価できないことになってしまうわけである。人々はどうしても今現実にはインフレを経験していないので、インフレに強い仕組みについて価値が分からない、一種平和ぼけしてしまうといったことにどうしてもなるのではないかと思う。人間というのは近視眼的であり、また、ヒューリスティックに左右されて生きていくわけであり、これをどう克服して説明していくのかということである。

最後に4番目の論点であるが、賦課方式の公的年金というのは、何らかの共同体的なものがあり、そういう下部構造があって成り立つ上部構造ではないかと思う。子が老いた親を養うという世代間移転は、家族という共同体の中においてできているわけである。一般に民主主義の下で政府が賦課方式年金、あるいはいろんな医療、介護、社会福祉など、移転の仕組みを持っているわけであるが、この移転の仕組みには必ず国民に拠出をさせるという部分があり、それを給付しているわけである。そうすると、やはり何らかの意味で国民が共同体として機能しているはずである。

本日お配りした資料として、朝日新聞の10月6日の記事がある。こちらは朝日新聞の大野氏という論説主幹の方が書かれたものであるが、公的年金について「損得？それを言っちゃおしまいよ」という見出しになっている。これについては、大和証券の鈴木氏が、年金は金融商品ではないと、金融界の方がまさに言っておられ、あるいは出口委員がコメントされている。あと、私が年金というのは仕送りクラブのようなものと申し上げたところが引用されているが、この記事でも、支え合いで成り立つ共同体という知見が社会にはあり、公的年金という仕送りを引き受けるのが共同体だから確かに損得は馴染まないとある。これは昔から厚生労働省が馴染まないと言ってきたわけであるが、そこにメディアが「共同体」という言葉を使って言及しているわけである。

私のレジュメに戻っていただいて、企業年金や個人年金は市場メカニズムの一部として、金融として行われており、こうした年金に対する人々の信認というのは、預金や生命保険に対する信認と基本的に似ているわけである。人々が預金や生命保険を信認したりしなかったりするように、金融としての年金を人々は信認したりしなかったりするわけである。これに対して、将来の移転というものに対する信認を確保するということになると、どうやったらよいのだろうか。これは金融行政を駆使して金融に対する信認を確保すればよいということではなく、先ほどのパー教授の「請求権」という言葉を使えば請求権を実行できることによって、今の勤労世代が将来高齢者になってから請求権を実行できるようになるには、つまり期待された生活水準が請求権の実行によって実現するという信認を確保す

るには、どうしたらよいのかということである。信認の源として、将来の日本人が共同体意識を持っていると前提するということであり、これはある意味大変な前提である。ただし、過去 1500 年とか 2000 年とか、少なくともわが国は日本人によって書かれた歴史を持っているので、過去を参考に将来を見ればよいのかもしれない。できれば、そういう前提に成り立っている制度なのだとしたことまで、国民に理解してもらいたいと思うところである。

いま一つ理解が広がってきていないと思う特徴を 4 つ申し上げたが、これを広めていくにはどうしたらよいのかとか、あるいはこの特徴は実はこういう特徴ではないのかといったようなご意見とかご批判をいただければと思う。