

若者に伝えるべき公的年金保険の原理
— 彼らの将来の生活の視点から —

2016年3月

一般社団法人 日本経済調査協議会
Japan Economic Research Institute

序

我が国の少子高齢化が進み、社会保障諸制度の基盤の充実が一段と重要な課題になる中、2013年8月、当協議会は「公的年金制度のマクロ経済的な位置づけの明確化と国民の理解を得るための方策研究会」を発足させた。その後、何回かの会合を経て、この研究会の通称を「年金リテラシー研究会」とした。

正式名称がこのように長いのは、研究会の問題意識をそのまま言葉にしたからであり、何回か議論していくうちに、研究会の目指すところが国民の年金リテラシーの向上であるという共通認識が、研究会の中で形成された。

この研究会が取り組んだ課題は、国民が年金についてまだ何も知らないからリテラシーを高めるというものではない。既に誤った理解に（僭越になることを恐れずに言えば）「染まっている」人々が少なくない中で、また、高等学校の教科書にすら必ずしもバランスの取れていない記述が散見される中で、いかにして国民のリテラシー向上を阻害するものを摘出し、そののどこが誤まりであるのかを平易に説明した上で、従来の理解に代わる新しい理解を提供するか、というものであった。

このような課題を意識した作業においてキーとなった概念は「保険」であった。報告書をお読みいただくと、タイトルその他、「公的年金保険」という六文字熟語がいたるところに出てくることに気付くはずである。

公的年金の拠出として、人々は毎月保険料を払う。しかし、公的年金が一体何に備えた保険であるのか、ほとんどの国民は日ごろ意識していない。そこで、研究会として、公的年金保険が長生きリスクに対する保険であることを強調しつつ、公的年金保険制度の「原理」の説明を「制度」の説明に優先させることを、リテラシー向上の一つの「入り口」として示した。研究会における議論は、この入り口から、まだ、ごくわずかしか進めていないのかもしれない。しかし、研究会の作業が年金リテラシー向上の一つの「道筋」へと発展していくという展望は持ち得よう。

研究会の運営および本報告書の作成に当たっては、研究会主査としてご尽力いただいた玉木伸介大妻女子大短期大学部教授をはじめ、貴重な知見を惜しみなく提供いただいたアドバイザー、委員各位、講師ならびにご協力いただいた関係各位に深甚なる謝意を表する次第である。

2016年3月

一般社団法人 日本経済調査協議会
理事長 前田 晃伸

年金リテラシー研究会 委員名簿

(五十音順・敬称略)

主査	玉木 伸介	大妻女子大学短期大学部 教授
アドバイザー	畑 満	全国労働者共済生活協同組合連合会 共済計理人 参与
委員	太田 啓之	朝日新聞東京本社GLOBE編集部 記者
	梶ヶ谷 穰	昭和音楽大学・短期大学部 非常勤講師 元神奈川県立海老名高等学校 教諭
	高橋 亘	大阪経済大学経済学部 教授
	出口 治明	ライフネット生命保険株式会社 代表取締役会長兼CEO
	中村 洋一	法政大学理工学部 教授
	野村 明弘	株式会社東洋経済新報社編集局週刊東洋経済編集部 副編集長
	藤森 克彦	みずほ情報総研株式会社 主席研究員
事務局	杉浦 哲郎	日本経済調査協議会 専務理事
	奥 雅文	(前) 日本経済調査協議会 専務理事 (現) 飛島建設株式会社 代表取締役・執行役員副社長
	前沢 裕己	日本経済調査協議会 主任研究員
	越智 信仁	(前) 日本経済調査協議会 主任研究員 (現) 尚美学園大学総合政策学部 教授

外部講師名簿

(講演録掲載順、敬称略、所属・役職は講演当時)

小塩 隆士 一橋大学経済研究所 教授

原 佳奈子 株式会社TIM CONSULTING 取締役

成松 英範 厚生労働省年金局 企画官

目次

はじめに	1
<要約>	3
第1章 若者に伝えるべき公的年金保険の原理（その1）	
・ ・ ・ 保険であるということ	9
第1節 高齢者を扶養する「負担」の仕方	9
私的な世代間「移転」を通じた「負担」（子による親の扶養）	10
「等価交換」を通じた「負担」（資産に支えられた生活）	10
社会化された世代間「移転」を通じた「負担」（政府を経由する世代間移転）	10
扶養される高齢者が長生きした場合の現役世代の負担に非常に大きな差	11
第2節 公的年金保険の「リスクプール」と「保険」の機能	11
現役世代の個々人の負担（その1）・ ・ ・ 公的年金保険制度がない場合	11
現役世代の個々人の負担（その2）・ ・ ・ 公的年金保険制度の保険機能が発揮される場合	12
第3節 年金保険とはどういう保険なのか	13
「危険回避的」という人間の「性（さが）」と保険の機能	14
年金保険は「生存」あるいは「長生き」を「保険事故」とする「掛け捨て」保険	14
保険とは、「払っただけ戻らない」ことが基本的な姿。それは「損」ではない。	15
「年金は損」という主張は乱暴	17
公的年金保険は、給付と拠出の比率が変化する保険	18
「世代間の不公平」と言われる現象の源は何か	19
出生率を上げて人口増加を前提するとどうなるか	21
第1世代の給付・負担倍率が高いからといって、年金制度が「不公平」なのではない	23
第4節 世代間の「不公平」という結論を導く世代会計の計算	24
大きな影響を及ぼした世代会計という計算手法	24
公的年金保険を積立貯蓄のように扱う世代会計	25
世代会計の計算の未成熟な要素	26
なぜ、積立貯蓄であるかのように扱われて（デフォルメされて）きたのか	
・ ・ ・ 「世代間の不公平」という歪んだイメージの「温床」	29
世代会計の計算を元にした世代間の不公平の議論は「有害」	30

第2章 若者に伝えるべき公的年金保険の原理（その2）	
・ ・ ・ 公的年金は、「国民所得」という「パイ」の世代間の 切り分けの変更の制度	-----32
第1節 少子高齢化と高齢者扶養の負担	-----32
第2節 「現役世代の取り分と高齢者の取り分の合計が国民所得」という制約条件	-----35
国民所得の世代間の分割と世代間移転という原理	-----35
「負担の大きさを表すもの」は「給付」であって「拠出」ではない	-----36
「負担」とは現役世代の消費と生活水準の低下	-----37
「積立方式」あるいは「事前積立」というソリューションは有効か	-----39
「積立」によってできることとできないこと	-----42
<対談>* 公的年金制度における積立金の機能について	-----43
※研究会での議論の内容をより分かり易く記述するために、研究会メンバーの間での 対談の形式を用いた（以下、同じ）	
（補）高齢者扶養の「原理」と国民所得制約という「予算制約」	-----46
①もっとも単純な経済における国民所得の分割	-----46
②貯蓄を含む経済での予算制約	-----47
<対談>賦課方式と積立方式との比較	-----50
第3章 「年金は破綻する、だから『抜本改革』すべき」の「罨」！	
・ ・ ・ 年金制度に「百年安心」や「抜本改革」を 求めてはならない！	-----53
第1節 年金不信とその土壌	-----53
国民に広まる年金不信	-----53
年金不信の土壌となった経済の停滞・・・バブル崩壊から資産デフレへ	-----55
生産年齢人口減少下で危機モードに入った日本経済	-----56
繰り返された人口推計の下方修正・・・年金不信に拍車	-----58
第2節 見通せない将来にどう対処するか	-----59
30年後の予測は無意味	-----59
「投影」あるいは「仮置き」で我慢するしかない	-----60
第3節 「対応の枠組み」としての「賦課方式」の長所と短所	-----61
年金が国民にどこまで「安心」を提供できるのか	-----64
<対談>年金制度が賦課方式であることの意味について	-----65
賦課方式の「深い」説明と理解が必要	-----65

「深い」理解で見えてくる賦課方式の長所	66
「PDCA サイクル活用の年金版」という切り札	67
第4節 平成16年(2004年)改正以降の「賦課方式2.0」	69
2004年改正における拠出・給付の決定の「パラダイム・シフト」	69
容易に理解が浸透しない「賦課方式2.0」のメカニズム	70
財政方式の表現を巡るややこしさ	74
賦課方式と多額の積立金の存在は不整合ではない	77
積立方式には少なくとも3つの類型がある	78
現行制度は「積立金のある賦課方式」	80
第5節 「百年安心」という四文字熟語の大罪と抜本改革論の「畏」	81
「百年安心」という四文字熟語の大罪	81
抜本改革論の「畏」	82
第4章 年金報道が直面する困難と国民に提供されたもの	85
第1節 年金報道の「問題」と「難しさ」	85
年金報道の大きな波	85
年金報道に関する「問題」	86
年金報道の「難しさ」(その1)・・・「事件」がないこと	86
年金報道の「難しさ」(その2)・・・制度が複雑であること	87
年金報道の「難しさ」(その3)・・・遠い未来と絡めねばならないこと	87
年金報道の「難しさ」(その4)・・・民間の年金や貯蓄性の金融商品と混同すること	88
第2節 2004年改正当時の報道を巡る環境	88
国民の政府への一般的な信頼の低下	88
生産年齢人口減少の事実の明確化	89
年金制度の財政再計算における保険料率引き上げ・給付削減の繰り返し	90
年金制度のバランスシートの健全性に対する懸念の拡散	90
第3節 年金論議に影響を与えた2冊の書籍に見る危機意識とその後の展開	92
『粉飾国家』(2004)・・・「未積立金」概念を強調	92
『年金が消える』(2004)・・・国民の意識と賦課方式の実態との落差に注目	93
財政投融资の不良化で年金積立金が毀損するという誤解	95
第4節 実際の報道に見るメディアの理解及び力点の変遷と問題点	96
「抜本改革しないともう年金は持たない」という意識	96
2014年財政検証に関する報道の検証	96
将来の日本経済の8通りの想定	97

積立金の運用利回りの設定に強い関心	98
経済前提作業における積立金の運用利回りの設定	98
年金財政に影響するのは運用利回りの対賃金スプレッド	100
報道は将来の長期における名目長期金利の水準と現在の長期金利の比較にウェイト	100
① なぜ積立金運用利回りに焦点が当たるのか	100
② 専門委員会報告書は名目の運用利回りを用いていない	101
③ 積立金の運用との関連付けが不明確	102
④ 運用利回りのどこが報道の焦点となるべきなのか	103
第5章 若者に年金制度をいかに伝えるか	
・・・高校生にこう話せば理解される！	105
第1節 高校の公民科の授業における年金制度	105
高校の教科書では年金をどう扱っているのか	105
用語と制度の説明に授業のウェイトがかかるのではないか	107
第2節 国民に対する説明の2つの柱	107
具体的な知識・情報を求める「後期現役層」	109
制度の複雑性に対処するための努力・・・「号階図」の限界と副作用	109
第3節 高校生にじっくり教える場合のポイントとステップ	111
<対談> 高校教育の現場における年金・社会保障の授業の実態	113
高校における社会保障についての授業の概要	113
「世代間移転の原理」を浸透させることに苦勞	114
個々の国民にとっての年金「保険」の意味	117
<対談> 大学生・短大生の年金に関する説明への反応	118
(別 添)	
【年金人生サバイバル問答・ケース1】	
【低所得で国民年金保険料未納のフリーター】	121
【年金人生サバイバル問答・ケース2】	
【国民年金か生活保護か】	124
【年金人生サバイバル問答・ケース3】	
【パートの厚生年金適用】	127

中学・高校の社会科の先生方に読んでいただきたい対談集

—— 経済学の観点からの説明の試み —— 130

1. 公的年金保険の原理について-----130
2. 年金を「保険」として理解してもらうことが年金不信払拭の道-----138
3. 「世代間の不公平」を巡る不毛な議論について-----142
4. 積立金はどういう機能を果たしているのか-----151
5. 不毛でない議論とは-----155
6. 次の世代にかけかねない迷惑とは何か-----157

(補論) 公的年金積立金が機能する原理と我が国の年金保険制度における位置づけ-----160

1. 賦課方式の年金制度における積立金とは-----160
 - (1) 賦課方式の年金制度における積立金の持つ意味 (その1)
.....年金改革の時間を買う流動性機能-----160
 - (2) 賦課方式の年金制度における積立金の持つ意味 (その2)
.....運用益獲得・抛出補完機能-----161
 - (3) 賦課方式の年金制度における積立金の持つ意味 (その3)
.....金融仲介機能-----163
2. 我が国における積立金の形成と管理運用-----165
 - (1) 賦課方式の年金制度になぜ巨額の積立金があるのか-----165
 - (2) 我が国において積立金はどのようにして持たれるのか-----165
 - (3) 我が国における積立金の「時間を買う」機能の発揮-----166
 - (4) 我が国における積立金の年金財源補填機能-----167
 - (5) パッシブ運用中心の考え方-----167
3. 2014年10月のGPIFの基本ポートフォリオ変更に至る議論のステップ及びその考え方について-----168
 - (1) GPIFの基本ポートフォリオとは何か-----168
 - (2) 2014年10月の基本ポートフォリオ変更の基盤となった考え方の変化-----170
 - ①「長期」の捉え方の変更-----171
 - ② リスク許容度の定め方の変更-----172
 - (3) 基本ポートフォリオ変更と「成長戦略」-----172
 - (4) 2014年10月の基本ポートフォリオ変更と「経済前提」・「積立金運用の在り方」・「財政検証」-----174
 - ① フォワードルッキングな分析-----174
 - ② 「全額国内債券並み」の意味の変更-----175

(5) 基本ポートフォリオ変更と「成長戦略」	178
(6) 新基本ポートフォリオは旧基本ポートフォリオよりリスクが高いのか否か	180
(7) 国民にはリスクとリスクの間の選択しかない	181
(8) 「金主」たる国民への説明のポイント	183
終わりに	186

講師講演録

(ホームページ <http://www.nikkeicho.or.jp/> に掲載)

※所属・役職は講演当時

1. 公的年金制度に対する基本的な理解や認識について
全国労働者共済協同組合連合会共済計理人参与 畑 満アドバイザー
2. 国民経済計算における社会給付と負担
法政大学理工学部教授 中村洋一委員
3. 公的年金と所得分配
一橋大学経済研究所教授 小塩隆士講師
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
5. 「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」
報告書と今後の議論のポイント
大妻女子大学短期大学部教授 玉木伸介主査
6. 公的年金の知識習得の場と担い手
株式会社 TIM CONSULTING 取締役 原佳奈子講師
7. 経済前提に関する報道等の評価について
大妻女子大学短期大学部教授 玉木伸介主査
8. 公的年金に関する情報発信に係る調査研究結果（概要）
厚生労働省年金局企画官 成松英範講師

若者に伝えるべき公的年金保険の原理

— 彼らの将来の生活の視点から —

はじめに

- ・ 公的年金保険は、政府が、勤労して所得を得ている現役世代から保険料として集めたお金（「拠出」）を、もはや勤労していないために所得のなくなった高齢者に、「給付」として配る仕組みである。名目 GDP が約 500 兆円である我が国において、年金は、今や、国民年金、厚生年金、共済年金を合わせると、6,713 万人の加入者（2015 年 3 月末¹）から 35.1 兆円（2015 年度当初予算ベース）の保険料を集め、これに 12.2 兆円（同）の国庫負担等を加えて、3,991 万人の受給権者（2015 年 3 月末）に 54.2 兆円（2015 年度当初予算ベース。週当たり約 1 兆円）を給付する、巨大な制度である。

これだけのお金が、国民と政府の間を行き来している。源泉徴収されたり金融機関やコンビニエンスストアで払い込まれたりした保険料は、毎日のように国の年金特別会計に流入する。年金給付は 2 か月に一度であるので、2 か月間にたまった保険料は、給付の日に国中の金融機関にある 4 千万人近い高齢者等の口座に、合計 9 兆円程度の巨額の給付として、音もなく送金されていき、国民の 3 人に一人の日々の暮らしを支えていく。「21 世紀の奇跡」ともいうべき現象が、ごく日常的に繰り返されているのである。しかし、こういう重要な現象がメディアでニュースになることは絶対はない。何十年もの間、あまりに頻繁に起きている現象なので、同じことがもう一回繰り返されても、ニュース性はゼロだからだ。

- ・ ところが、過去数十年間、現役世代から保険料を集めて高齢者に給付のお金を配るといふ年金保険制度がきちんと動いて、4 千万人近い国民の日々の生活を支えているという「実績」があるにもかかわらず、今、世の中では年金不信の声があふれ、「年金破綻」、「世代間の不公平」等の文字が、雑誌の表紙や書籍の背表紙で踊っている。

多くの若者は、高校の社会科の授業において、40 年、50 年前の高校生よりもはるかに詳しく、公的年金保険制度あるいは社会保障制度全般について学んでいる。しかも、50 年前の国政選挙で年金が主要な争点になることは全くなかったのに対し、近年の国政選挙においては、年金問題に関する論争がテレビその他のメディアにおいて大々的に扱われている。従って、今の若者は、今の高齢者や中高年齢層が若者であった頃に比べて、年金制度に関する知識をより多く与えられている。その結果どうなっているかといえば、自分が

¹ 厚生労働省年金局「平成 26 年度公的年金制度一覧」、「平成 26 年度厚生年金保険・国民年金事業の概況について」（平成 27 年 12 月 22 日）

高齢者になったころの日本には頼りになる年金制度はない、というネガティブなイメージから逃れられずにいるのである。

他方、日本国民が、健康保険制度の将来について、同じような不安を抱いているという話はさほど聞こえてこない。言うまでもなく、少子高齢化の波は年金にも健康保険にも等しく及ぶが、日本中どこでも安心して医療を受けられる健康保険証の威力に対する国民の信頼感は、必ずしも低下していない。

何かがおかしいのではないか。年金も医療も、同じように少子高齢化に直面し、その経済的基盤が日本国民の勤労の成果としての国民所得である点で、全く同じである。少子高齢化で年金がダメになるなら、医療も同じことになるはずだ。なぜ、国民のイメージがこれほど違うのか。どうすれば、国民、特に若者に対して、公的年金保険制度の等身大の姿を伝え、理解と納得を得ることができるだろうか。

- この問いに答えるためには、また、若者への説明のコンテンツを整えていくためには、公的年金保険制度というものについて、「制度」的な「知識」の提供の前に、その「原理」に関する「理解」を整理して提供することが必要だ。

整理して提供すべき「原理」に関する「理解」とは、以下のようなものである。

- ① 公的年金保険は「長生きリスク保険」であって、積立貯蓄（貯蓄性金融商品）ではない。
- ② 「世代間の不公平」と称される現象は、少子高齢化の別の言い方に過ぎない。
- ③ 年金制度による高齢者扶養の負担の大きさを表すのは、給付であって拠出ではない。
- ④ 積立方式は、「世代間の不公平」と称される現象のソリューションにはならない。
- ⑤ 賦課方式年金は、将来を見通すことは不可能との前提の下で、将来の各時点で制度を変えていく仕組みであって、「百年安心」はあり得ない。

- 年金リテラシー研究会は、2年間にわたる議論を踏まえて、これらの「原理」を若者に説明し、彼らに対して、有権者、被保険者そして受給者としての合理的かつ建設的な判断の基盤を提供すべきであるとの結論に至った。

この報告書が、年金制度の運営に関わる方々、年金制度の説明に関わるプロフェッションの方々、年金報道に携わるメディアの方々あるいは教育の現場で若者に常時接する方々など、次代を担う若者の年金リテラシー向上の支えを提供する方々の参考になれば、誠に幸いである。

<要 約>

1. 年金保険制度の原理（第1～3章）

① 公的年金保険は「長生きリスク保険」であって、積立貯蓄（貯蓄性金融商品）ではない。

- ・ 公的年金保険制度によって政府が国民に提供するのは、「保険」であって、「積立貯蓄」あるいは「貯蓄性の金融商品」ではない。

「保険」というからには、何かリスクを想定し、そのリスクに備えたものであるはずである。年金がどのようなリスクに備えた保険かといえば、「長生きリスク」である。

「長生き」がどうして「リスク」になるのか。長生きすれば、生活費が余計にかかり、勤労して所得を得ていない高齢者は、十分な貯蓄がない限り路頭に迷う事態に陥りかねないからである。

- ・ 年金制度がない社会では、一人っ子同士の夫婦とその親（4人）が100歳まで生き、70歳で引退した後の生活費が夫婦で年300万円で、親（4人）には貯蓄がない場合、この一人っ子夫婦においては、

自分達夫婦の老後の生活費：300万円/年×30年＝9千万円

親夫婦の老後の生活費：300万円/年×2組×30年＝1億8千万円

の、合計2億7千万円の老後貯蓄が必要になってしまう。このような長生きリスクには、到底耐えられない。

「長生き」という人間にとって最大のものと言ってもよい幸運の裏には、高齢になって勤労できない中で生活の糧を確保するという課題が、厳然として存在するのである。

しかし、自分自身や自分及び配偶者の親が長生きするか否かは、事前には、決して「分らない」。最大級の不確実性である。また、実際に長生きしたら「対処できない」ことが多い（自分と4人の親の100才までの扶養をするだけの経済力は、平均的な勤労者夫婦にはない）。「分らない」プラス「対処できない（かもしれない）」イコール「不安」である。ここで、公的年金保険という「掛け捨て」の「保険」の出番となる。

- ・ この「保険」は、
長生きする人もしない人も現役時代には同じ拠出（保険料支払い）をしつつ、早く亡くなる方々の分を長生きする方々に回すことによって（掛け捨て）、自分や親が長生きしても、生涯の生活の糧を確保できる、ようにする仕組みである。この仕組みの下では、個人の負担は、現役時代に拠出をす

ることに限定され（負担に関する予測可能性が格段に高まり）、「不安」が少なくなる（「安心」できる）。少なくとも、そうなることは、「原理」のレベルでは確保されている。

② 「世代間の不公平」と称される現象は、少子高齢化の別の言い方に過ぎない。

- ・ 「世代間の不公平」と称される現象は、各世代の国民と政府の間の年金制度に関するお金の動きを集計して比較する「世代会計」の計算を元にして説明されている。この計算は、何ら新しい発見をもたらしたものではなく、少子高齢化によって生産年齢人口と国民所得が減少するという現象の、年金制度におけるお金の流れに着目した、もう一つの表現方法に過ぎない。
- ・ 世代会計の計算には、計算自体に未成熟な要素が少なくない。何より、保険がもたらす安心の要素が取り入れられていない。従って、この計算は、個人にとっての年金に加入することの「損得計算」になっていない。
- ・ 世代会計の計算は、公的年金保険制度を、各世代の「平均的な」個人について（平均寿命で死ぬことが前提され、長生きリスクをはじめから議論の外に追いやっている）、あたかも積立貯蓄のように扱いつつ当該貯蓄の収益率を比較し、結果が世代ごとに違うことを以って「世代間の不公平」と称している。このように、公的年金保険を長生きリスクを視野に入れることなく積立貯蓄として捉えることは、公的年金保険が保険であるという正しい理解を妨げ、無意味な「世代間の不公平」論の「温床」になっている。
- ・ 「世代間の不公平」という表現は、特に長生きリスクに対して vulnerable な（傷つきやすい）経済力の弱い若者を年金制度の保険機能から遠ざける結果となっている点、「有害」というべきであろう。

③ 年金制度による高齢者扶養の負担の大きさを表すのは、給付であって拠出ではない。

- ・ まず、現役世代の「負担」を「高齢者扶養のために減ることとなった消費」すなわち「現役世代の生活水準の低下」と定義する。
- ・ 積立金のある年金制度において、「拠出＞給付」（フローの年金収支が黒字）の状態が続いて積立金が積み上がる、あるいは逆に「拠出＜給付」（フローの年金収支が赤字）の状態が続いて積立金が取り崩される局面においては、「負担」は「拠出」ではなく「給付」で測る必要がある。例えば、100の給付に対して120の拠出があつて、20が政府の手元で積立金になる場合、この20はどうなるのか。

答えは財政制度によって異なるが、日本の制度では、公的年金保険の拠出（保険料）が給付を超えて生じた積立金は、市場で国債購入や株式投資に充てられる。国債購入に向かえば、国民が国債を購入して財政支出を賄う必要はその分減り、株式購入で企業の投資を賄えば、国民の貯蓄はその分少なくて済む。すなわち国全体の経済活動を維持するために国民がしなければならない貯蓄の一部（20）は、年金の積立金の形成によってなされたことになる。

つまり、現役世代の実質的負担を表すのは、拠出の120ではなく給付の100である。給付の100の分だけ、高齢者の消費が増えて現役世代の消費と競合することになるからだ。

視野を年金制度の枠内に限定してしまうと、「高齢者扶養の負担」を見誤ることとなるのである。

- ・ 「拠出<給付」（→積立金取り崩し）のケースについては、給付に不足する資金は、積立金の取り崩しすなわち運用資産の売却によって賄われる。

売却とは取引であるので、必ず買い手となる相手方が必要である。政府が売却するのであるから、買い手となる相手方は国民であり、国民の中で誰が買うかといえば、所得の中から貯蓄をする現役世代以外にはいない。

しかし、買い手になるには、現役世代は、貯蓄をするために消費を減らさねばならないから、「高齢者扶養のために減ることとなった現役世代の消費」すなわち「現役世代の生活水準の低下」という「負担」が生じている。

積立金の取崩し（運用資産の売却）は、現役世代に消費（＝財・サービスの需要）を削らせて、高齢者が消費する財・サービスを捻出するプロセスなのである。すなわち、「少子高齢化で将来の日本経済が小さくなってしまい、賦課方式では年金制度が持続できない。しかし、積立方式にして積立金をたくさん持っておけば大丈夫だ」という主張は、間違いである。

④ 積立方式は、「世代間の不公平」と称される現象のソリューションにはならない。

- ・ 負担の大きさを表すのは給付であるから、積立方式にしたからと言って、若い世代の負担は変わらない。従って、積立方式は、「世代間の不公平」と称される現象のソリューションにはならない。
- ・ 積立金を取り崩すにはその時点での国民所得が十分に大きいことが必要、ということとは、「将来の国民所得は先細りになって、賦課方式では不安だから積立方式にする」という考え方が誤っていることを示している。国民所得が小さくなる（国民所得という円形の「パイ」の半径が小さくなる）ときには、現役世代及び高齢者の両方の生活水準を維持することは、どうやってもできないのである。

- ・ 「世代別」の積立方式は、年金制度を事実上世代別に分立させ、世代間の助け合いのルートを断ち切るものである。そうすることによって、各世代は自分が払った保険料とその運用益の累積の中からのみ給付を受ける（他世代との間の移転はしない）ようになるので、次以降の世代の出生率が下がっても、当該世代の保険料支払いと給付の比率には変化がなく、年金制度の枠内に限っては「世代間の不公平」と称される現象は生じない。しかし、積立金を取り崩す際にその時の現役世代の消費減少という負担が生じることは、世代別に制度を分立させても同じである。

⑤ 賦課方式年金は、将来を見通すことは不可能との前提の下で、将来の各時点で制度を変えていく仕組みであって、「百年安心」はあり得ない。

- ・ 賦課方式は、人口動態や国民所得という「パイ」の大きさの変動に合わせて、水面に浮かぶ船が水面と一緒に上下動するように、常時変化することをその本質とする。将来の高齢者を扶養する国民所得は将来において生み出されるが、将来のことを今知ることとはできないから、将来の時点で年金制度をその時の状況に適合させていくしかない。

これは、実は非常にストレスフルなことである。誰もが、「老後の保障」が「確実」であることを求めるし、年金制度の設計をうまくやればその欲求にこたえることができること、そうした制度の設計が可能であることを願う。しかし、年金制度の財政が持続可能かどうかは、基本的には、将来における国民所得（「パイ」あるいは拠出のベース）と高齢者の数および高齢者に保障しようとする生活水準の間のバランスで決まる。残念ながら、数十年先の国民所得や人口動態を高い確度で推計することなど、できることではない。

- ・ 一般的な日本語において、「安心」という語は、「もう大丈夫」、「何も変えなくてもよい」という語感を有する。従って、「百年安心」という表現は、将来の人口動態や経済情勢の変動に柔軟に対応して変化し続けるという賦課方式の本質と、全く不整合な理解を招いてしまう。

制度の実態は「百年安心」の語感とはもとより全く異なるから、制度の実態を知るたびに「政府の言ったことは嘘だった」という評価が積み重なっていくこととなる。この結果、「政府は都合の悪いことを隠し、実態を糊塗している」、「政府の言うことを信じていたら大変なことになる」というイメージが広がった。この延長として「年金不信」が強まったのではないか。

賦課方式の年金制度は、常時変化し続けなければならないものであり、そういう変化に適応し続ける覚悟が国民には求められる。「百年安心」という表現で目の安らぎを与えようとしたとすれば、国民の年金制度に関する理解を歪ませ、限りある国民の時間とエネルギーを空費させた点で、大罪と言わざるを得ない。

- ・ 「百年安心」という表現の問題点を整理して分ることは、賦課方式という仕組みの「しんどさ」である。今後の情勢の変化に応じて永久に変化していかねばならないから、政府と国民の間で、世代間合意をしばしば構築し直さねばならない。そのたびに、世代間の合意形成のエネルギーがいるのである。そこで出てくる欲求は、「一回、『抜本的』に改革して終わりにしたい」というものである。

この結果、年金制度の「抜本改革」というスローガンが生まれてくる。このスローガンは、大変勇ましく、掲げると恰好がよい。しかし、見通し難い環境変化に繰り返し適合していくことを原理とする賦課方式の年金制度に関しては、「一度断行すればよい」あるいは「年金制度を一旦良くすれば、そのおかげで社会が良くなる」というメカニズムは存在しない。ここに、「抜本改革論」が陥る「罨」がある。

- ・ 日本社会が有する政策論議のためのエネルギーにはあまり高くない限界があるとすれば、得るところの少ない抜本改革論議にエネルギーを費消してしまうと、少子高齢化という源を共有する医療や介護の議論の余裕が失われるし、社会保障問題全体のまさに抜本的な解決の王道である国民所得という「パイ」の拡大に向けた構造改革のためのエネルギーが不足してしまう（しかも、社会保障は、日本が抱える問題の一部に過ぎない）。

無意味な議論の果てしなき応酬の枠組みからは一刻も早く脱却し、国の進路を良い方向に向けていくための努力にエネルギーを集中すべき局面だろう。

2. 年金報道が直面する困難と国民に提供されたもの（第4章）

- ・ 年金報道には、特有の難しさがある。2004年改正の報道においては、高まる政府不信の中で、その難しさが年金不信を強めるような報道に転化した。当時、「抜本改革しないともう年金は持たない」という意識を持つ記者・メディア関係者は少なくなかったようだ。政府の出してきた案に対しては、「未納問題解決にはつながらない」とか「経済前提が甘い」等の批判が加えられた。

- ・ 2014年経済前提・財政検証の報道においては、超強気からかなりの悲観シナリオまで8つのケースが置かれる中、経済前提が「甘い」という決めつけ方は相当程度影を潜めるとともに、幅のある想定をすることに対する批判（将来の姿を政府が責任をもって明確に描くべきという主張）もさほどは目立たなかった。

他方、安倍内閣の成長戦略の一環ともなった年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）改革が進行するのと並行して経済前提が議論されたこともあって、積立金の運用利回りには強い関心が寄せられた。

しかし、報道で焦点が当たったのは、年金財政の健全性や持続可能性とは関連の薄い「名目の運用利回り」であって、本来注目されるべき対貸金スプレッドについては、ほとんど焦点が当たらなかった。

経済前提を議論した専門委員会の報告書には、その後の GPIF の基本ポートフォリオの変更の方向を半ば決めてしまうような注目点に関する記述が複数あったものの、報道はほとんど行われなかった。

3. 若者に年金制度をいかに伝えるか（第5章）

- ・ 高校の公民科の教科書を見ると、年金・社会保障制度に関し、以下のような特徴がある。
 - ① 年金は社会保険である、という説明がなされている。
 - ② 年金の「制度」に関する説明が詳しくなされている。
 - ③ 多くの教科書で、我が国の社会保障制度は問題を抱えていると説明し、いくつかの教科書では、「世代間の不公平」や年金制度の「抜本改革」への言及がある。

- ・ 高校生に限らず、年金に関する国民への説明は、制度の説明にウェイトがかかり、その中で「長生きリスク保険」という賦課方式年金の本質が見失われるリスクがある。

若者への説明に当たっては、彼ら自身の老後は余りに時間的に遠いことから、相対的に近い未来のことである自分の親及び配偶者の親の扶養に関する「長生きリスク」を例にとりつつ、年金の長生きリスク保険という機能を説明することが、年金リテラシーを高め、年金不信を払拭する第一歩ではないか。

第1章 若者に伝えるべき公的年金保険の原理（その1）

・・・保険であるということ

○ 公的年金保険制度をミクロの個人の視座から眺める場合には、「平均的な人」（例えば、平均寿命で亡くなる人）ではなく、自分という「特定の人」、すなわち少数の人にしか起きない事象（例えば平均寿命を20年上回る長生き）が起きる可能性がある人を念頭に置くことが、必要である。

また、年金給付が国民の約3人に1人の主たる生活の糧となり、その総額がGDP（国内総生産）の1割を超えるまでに大きくなった今、国の経済・社会全体の中において公的年金保険制度が全体としてどう位置づけられるのか、というマクロ的な視点も欠かせない。

このような意識を持ったうえで、以下、公的年金保険の保険としてのあり方について、整理する。

第1節 高齢者を扶養する「負担」の仕方

・ 高齢者（高齢に達してもはや勤労しなくなった者をいう。以下同じ）が生活するには、衣食住・医療・介護などを支える富（生産物・国民所得の一部）が必ず必要である。普通の生活に必要なものの他、医療ニーズは高まるし、80歳代後半の日本国民は、2人に1人が要介護（要支援）の認定を受けている。そのために年々の生産物・国民所得の一部を間違いなく充当することとなる。

生産物・国民所得は、現役世代（勤労して世の中に富をもたらす世代をいう。以下同じ）が勤労して初めて生み出されるものであり、現役世代は自らの勤労で生み出した生産物のうちの一部を高齢者の生活のために割かねばならない。このことを高齢者の扶養のための「負担」と呼ぶとすれば、現役世代は、年を取ってもはや働けなくなった高齢者を扶養する際の「負担」を負う。また、このことは、公的年金保険制度の有無や内容に依存するものではなく、一般的に言えることである。ただ、現役世代による負担の仕方（現役世代が生み出した富が高齢者に流れていくルート）には、概ね以下の3つのバリエーションがある。

- ① 私的な世代間「移転」を通じた「負担」（子による親の扶養）
- ② 「等価交換」を通じた「負担」（資産に支えられた生活）
- ③ 社会化された世代間「移転」を通じた「負担」（政府を経由する世代間移転）

・ 以下、これら3つの「負担」の仕方の異同を整理する。

私的な世代間「移転」を通じた「負担」（子による親の扶養）

- ・ この「負担」は、長男による家督相続あるいは3世代同居のように高齢の親と現役世代の子（子供たち）が家計・経済単位としてまとまりを有しているという家族のあり方を、前提としている。

すなわち、今の日本社会のような、子による相続が平等に行われ、また、核家族が中心の社会（高齢の親と現役世代の子の間の経済単位としてのまとまりが弱い）においては、子による親の扶養というやり方に頼ることはできない。更に、生涯未婚の人あるいは子を持たない夫婦が少なくない社会（例えば現在の日本）においては、かなりの数の高齢者において別の方法が確実に必要になる。

子が親を扶養する場合、子の負担は引退後の親の「余生」の長さに比例するが、「余生」の長さは見通し難いから、子は親の長生きに伴って負担が大きくなるリスクを負う。このリスクを子が負うのは、家族としての結びつきがあつてのことである。

「等価交換」を通じた「負担」（資産に支えられた生活）

- ・ この「負担」は、高齢者が、過去（現役時代）の自助努力（消費削減による貯蓄）の成果としての資産（金融資産や不動産）を有し、その資産を現役世代の利用に供して所得（利息、賃料など）を得たり、現役世代に対する資産を売却したりする際に、現役世代の消費が減ることをいう。

利息や賃料は現役世代の生産活動によって生じた付加価値の一部が、資産の利用の対価として支払われるものであり、その支払いの裏側では現役世代の消費がその分だけ減っている。また、現役世代が資産を買い取るには所得のうちの消費しなかった部分、すなわち貯蓄を要するから、現役世代の消費は減る。資産から所得を得る、あるいは資産を売却するという行為は、合意に基づく「取引」であつて、「移転」ではなく「等価交換」である。

社会化された世代間「移転」を通じた「負担」（政府を経由する世代間移転）

- ・ この「負担」は、政府が高齢者に対して行う世代間移転の原資を、現役世代が自分の消費を削って提供することに伴って生じる。

生活保護費や児童手当のような移転の原資は、国民一般から集めたもの（一般財源の税金）であるが、公的年金保険の場合は、基本的²に、（国民一般ではなく）現役世代から用途を給付に限定して集めた保険料である。

移転という点では子による親の扶養と共通しているが、現役世代と高齢者の間に政府が入り、政府が現役世代から集めた保険料を高齢者に配分する、というものである。誰が誰に富を移転しているのかという個別の紐づけの行い得ない移転、すなわち「集

² 国庫負担部分は、一般財源すなわち国民一般から集めたお金が充当されるが、ここでは、保険としての公的年金保険の原理をより簡明に説明するために、国庫負担は捨象する。

団」としての現役世代が「集団」としての高齢者に対して行う移転になっている。

扶養される高齢者が長生きした場合の現役世代の負担に非常に大きな差

- 最後の「政府を経由する世代間移転」を他の2つと比べると、扶養される高齢者が長生きした場合の現役世代の負担に関して、非常に大きな違いが浮かび上がる。

すなわち、A というある特定の高齢者が100歳まで長生きすると、「子による親の扶養」においてはAの子に、「資産に支えられた生活」においてはA自身に、100歳までの扶養・生活の負担が集中する。これに対し、「政府を経由する世代間移転」である公的年金保険制度においては、「集団」としての現役世代が「集団」としての高齢者を扶養するので、高齢者の中に非常に長生きする人がいても、当該高齢者の子のみあるいは当人のみの負担が増大するようなことはない。現役世代の個人にとっては、集団としての高齢者が長生きしない限り（高齢者の「平均」余命が伸びない限り）、負担に変化はない。同様に、Bという高齢者が早く亡くなったからと言って、Bの子の年金制度への拠出負担が少なくなるようなこともない。

大事なことは、集団として現役世代の負担が変わらない限り集団に属する現役世代個人個人の負担も変わらない、ということだ。このような効果を生むのは、高齢者扶養を社会化したものである公的年金保険制度が持つ「リスクプール」あるいは「保険」の機能であり、政府が現役世代と高齢者の間に立つことの効果である。この点を、以下、やや詳しく見てみよう。

第2節 公的年金保険の「リスクプール」と「保険」の機能

- 「政府による移転」すなわち公的年金保険制度の持つ「リスクプール」と「保険」の機能についてより明確に論ずるために、公的年金保険制度がない場合とある場合に分けて、現役世代の「個人」の負担について見てみよう。

公的年金保険制度がある場合もない場合も、世の中全体としては、現役世代がその時点における高齢者の扶養の負担を負うという点は、変わりようがない。また、現役世代一人当たりの「平均的」な負担に直してみても、同様である。

現役世代の個人個人の負担（その1）・・・公的年金保険制度がない場合

- 公的年金保険制度がない場合には、現役世代の「個人」の負担については、公的年金保険制度がある場合と異なり、個人ごとの差（ばらつき）が非常に大きくなる。というのは、個人個人の負担の大きさが、当該個人個人の親またはその人自身の長生きの度合いに依存するからだ。

この点を説明するために、人は誰もが70歳で引退して所得がなくなり、誰かに扶養してもらおうか自らの貯蓄によって形成した資産に支えられた生活を送ることとなる、

という状況を想定しよう。この時、75歳で死ぬ場合の負担と100歳で死ぬ場合の負担を比べると、70歳～75歳までの5年分と100歳までの30年分の比率すなわち1対6の差が生まれる。

子が親を扶養する場合に親が100歳まで長生きしたら、兄弟姉妹が多ければ扶養負担は分散されるものの、一人っ子の場合には、扶養負担は非常に大きくなる。これでは、平均的な若者は、たまたま自分が一人っ子であったがために、「親が長生きしたら扶養負担で経済的に破綻する」という「リスク」（親の長生きリスク）に直面してしまう。

例えば、年金制度がない社会では、一人っ子同士の夫婦とその親（4人）が100歳まで生き、70歳で引退した後の生活費が夫婦で年300万円で、親（4人）には貯蓄がない場合、この一人っ子夫婦においては、

自分達夫婦の老後の生活費：300万円/年×30年＝9千万円

親夫婦の老後の生活費：300万円/年×2組×30年＝1億8千万円

の、合計2億7千万円の老後貯蓄が必要になってしまう。このような長生きリスクには、到底耐えられない。

兄弟姉妹がいても、経済力が乏しい人であった場合には、ほぼ同様の事態となる。まして、一人っ子同士のカップルは、2組の親がよほど多くの（夫婦で100歳まで生きても困らないほど多くの）貯蓄をしていない限り、「高齢の親夫婦2組＋自分達夫婦＋子供（2人程度）」の8人程度を扶養する可能性に直面する。結婚を希望する一人っ子の若者は、特に配偶者の候補も一人っ子であったならば、結婚と子育てに踏み出すことを躊躇するかもしれない。

- ・ 自らの貯蓄・資産で賄う場合も、70歳から何歳までの生活費を貯蓄したらよいのかは「分らない」し、85才までであろうと割り切っていたらそれ以上に長生きした場合には対処のしようがない。これでは、非常に「不安」である。この不安の源は、自分自身の「長生きリスク」である。このリスクに個人のレベルで立ち向かう場合、方法は2つしかない。

一つは、長生きしたら路頭に迷えばいいと割り切ることである。もう一つは、非常に長生きした場合に備えて現役時代に消費を削りに削って貯蓄に励み、どんなに長生きしても大丈夫なほどの資産を形成することだ。

後者においては、ほとんどの場合、誰かに資産（遺産）を残すこととなるが、そうすることが大きな喜びである人（利他的な人）はともかく、そうでない人にとっては自分の人生を楽しみきれない結果になってしまう。

現役世代の個々人の負担（その2）・・・公的年金保険制度の保険機能が発揮される場合

- ・ 公的年金保険制度の「リスクプール」、「保険」機能が発揮される場合においては、

現役世代の個々人の負担はどうなるであろうか。

- ・ まず、家族の中での扶養が行われる場合に見られた、親の長生きや兄弟姉妹の数・経済力に起因する負担の「ばらつき」は消えてしまう。自分の親の寿命や兄弟姉妹の数・経済力に関わりなく、自分の所得に応じて「年金保険料を払うこと」で、高齢者の扶養という仕事が済んでしまう。すなわち、現役世代の負担が保険料の支払いに限定されるのである。このように「限定される」こととなれば、一人っ子同士のカップルが、「双方の親が長生きしたら困るから結婚できない。兄弟姉妹の多い違う相手を探さねば」となる事態を防止できるのである。

親の寿命と、高齢の親の扶養の負担を分かち合う兄弟姉妹の数・経済力は、自分では選べない。すなわち、自分の親の扶養の負担は、人生における巨大な偶然・不確実性である。巨大な偶然・不確実性に対して、貯蓄で100%対処しようとするのは、極めて非効率である。だから「保険」の出番になる。10,000人に1人しかかからないけれどもその治療や手術に5千万円を要する病気があるとする。では、誰もが5千万円を貯蓄するために、子女の高等教育を諦めるべきだろうか。そんなことをしても、9,999人の努力は空振りに終わってしまう（その陰では、多くの子供たちが進学を断たれている）。だから、保険には社会的なニーズがあるのである。

- ・ 次に、自らの貯蓄・資産で高齢になってからの生活を賄う場合にあった「想定以上に長生きしたらどうしよう」という「不安」はどうなるのであろうか。公的年金保険制度は、集団としての現役世代が集団としての高齢者を扶養する仕組みであり、自分がどんなに長生きしても、次の世代が集団として自分が属する高齢者の集団を扶養する限りは、路頭に迷う心配はない。自分の義務は、現役時代に制度の定めに従って拠出することであり、拠出の大きさに応じた給付が終身にわたって行われることによって、「長生きリスク」が相当程度解消する。

すなわち、年金制度に対する拠出として保険料を払うことによって、長生きリスクに脅かされることなく、拠出の大きさに応じた給付が可能にする生活をしていくことができるのである。

第3節 年金保険とはどういう保険なのか

- ・ 前節では、公的年金保険制度による「リスクプール」あるいは「保険」という言葉を、内容を特に細かく説明することなく用いた。しかし、公的年金保険の原理を考える上では、これらの言葉の意味を明確にしておくことは非常に重要であるので、以下で理解を確認したい。

「危険回避的」という人間の「性（さが）」と保険の機能

- ・ 「保険」とは、そもそもどのように機能するのだろうか。また、なぜ、人々は保険に入るのだろうか。公的年金保険を含む保険の人間の生活にとっての意味を考える場合には、人間という生き物が「危険回避的」であるという事実が大きな意味を持つ。危険回避的であるからこそ、人は、「大きなリスクを回避する」ためには、ある程度の経済的負担（保険料という対価を払うこと）をいとわないのである。では、危険回避的とはどういうことか。

ある月給 30 万円の人に、「今までのような確実に 30 万円の月給」と「毎月コインを投げて、表が出たら 60 万円、裏が出たらゼロ」という月給とどちらがいいかと聞けば、ほぼ 100%の人が「確実に 30 万円」である方がいいと答える。コインを投げる方式でも、コインに歪みがない限り、平均的には毎月 30 万円になる（統計的な期待値は 30 万円）にしても、人間は、「ばらつき」を好まない生き物であって、それでは嫌なのである。「危険回避的」とはこういうことである³。

このような「危険回避性」は人間の「性（さが）」とも言うべきものであり、人間がこのような「性」を有するからこそ、個々人が自分にとって良いように自由に判断する市場経済において、生命保険や損害保険がこれほど広く行われ、また、政府が行う健康保険、雇用保険その他の社会保険に多くの支持が集まるのである。

年金保険は「生存」あるいは「長生き」を「保険事故」とする「掛け捨て」保険

- ・ では、年金保険とはどういう保険なのであろうか。保険というからには、何かしら「これが起きたら保険金を払う」という事象があるはずであり、これはしばしば「保険事故」と呼ばれる。火災保険とは家が火事になることを保険事故とする保険であり、生命保険とは死亡を保険事故とする保険である。火災保険や生命保険の保険金がどこから来るかと言えば、保険料は払ったけれども保険事故（火災や死亡）は生じなかった人々、そういう人々の払った保険料である。

- ・ では年金保険は何を保険事故とする保険かといえば、「生存」あるいは「長生き」を保険事故とする保険である。年金給付は、「生存」あるいは「長生き」という保険事故が生じたので支払われる保険金である、と理解することができる。

また、年金保険は、「掛け捨て」である。「掛け捨て」とは、保険料を払っても「保険事故」が起きなかったために保険金を受けとることがなかった場合に、払った保険

³ 人々が保険に入る（自発的に保険料を払う）メカニズムの説明は、経済学（ミクロ経済学）の教科書において定番的な内容である。そのポイントは、上のコイン投げの例でいえば、人にとって、「確実な 30 万円」の「効用」の方が、「半々の確率で 60 万円又は 0 円」の効用より高い、ということであり、その説明においては、「所得の効用は所得とともに増大するが、所得の増加 1 単位当たりの効用の増大の度合いは逡減していく」という仮定が用いられる。

料が戻らない、ということだ。「長生き」という保険事故が生じなかった、すなわち長生きしなかった場合には、その人が払った保険料は戻らず、他の長生きをした人への給付（保険金の支払い）に当てられる（すなわち「掛け捨て」）のであり、これこそ、長生きリスクがプールされている、ということなのである。

例えば、65歳まで勤労して保険料を払い、支給開始直前で亡くなった人は、保険料を数十年間にわたって払っただけで受け取る給付はゼロである（掛け捨て）。この人と政府の間のキャッシュフローの累積値は、大幅な、政府への流入超過だ。

このお金がどうなるかと言えば、長生きした人への給付に充当される。平均寿命を例えば20年超えて長生きした人と政府の間のキャッシュフローの累積値は、先ほどとは逆に、政府からの流出超過である。これらの逆方向のキャッシュフローが相互に打ち消しあう裏側で、長生きという保険事故がもたらす扶養負担の増大が防がれている。

このように、長生きしなかった人が払った保険料があるおかげで、年金保険が機能するのである。

保険とは、「払っただけ戻らない」ことが基本的な姿。それは「損」ではない。

- ・ 公的年金保険の保険機能について概観したが、そのような年金保険が、個々の国民にとってどういう意味を持つのだろうか。年金制度を巡る不信の中には、「年金は、払っただけ戻らないから『損』だ」、「『損』である年金はおかしい」という認識から出発したものが少なくない。では、この認識は適切なのであろうか。

まず、保険というものにおける、お金の流れについて整理してみよう。

保険という仕組みは、保険加入者から保険者（保険会社等）への保険料の流れと、保険者から保険事故が生じた加入者への保険金の流れを含むものである。加入者の視点から見ると、前者は「払ったもの」、後者が「戻るもの」である。

では、「払ったもの」と「戻るもの」の大小関係は、加入者にとって、何か決定的な意味を持つであろうか。もとより、払った以上に戻るのであれば、加入者に有利であることは、言うまでもない。しかし、「払っただけ戻らない」ということ自体が、保険に入ることは「損だ」ということになるのであろうか。

- ・ ほとんどの人は、火災保険、生命保険、自動車保険（任意）、医療保険など、何らかの保険に入っている。これらはすべて民間の保険であり、加入する・しないは、その人の自由だ。そういう保険を巡るお金の流れは、保険を運営する保険会社と加入者（保険に入っている個人）の間で生じる。

加入者は、保険料を負担する⁴。保険料が月5千円（年6万円）で保険金が4,000万

⁴ 保険の加入者は、保険料を払うとその運用益相当の機会費用をも負担する。また、保険料を受け取った保険会社は、保険事故が生じて保険金を支払うまでの間、滞留した保険料を国債等に運用して運用益を得る。加入者が運用しても保険会社が運用しても運用益には大差がないとすると、運用益が加入者に還元されたとしても、加入者にとっては運用益相当の機会費用と相殺されてしまう。すなわち、加入者に

円という火災保険を考える（火災の確率は1,000分の1とする）。

この時、加入者にとっての「損得」を

「保険料マイナス保険金」

と表わすことはできない。なぜなら、保険料を支払わねばならないことは確実だが、保険料は「保険事故が生じたら」という条件付きの不確実なものだからだ。常識的に考えても、両者の引き算（6万円－4,000万円）に何の意味もないことは明らかだ。

そこで、確実に負担するものから引き算をして意味があるものを探す必要があるが、それが「期待値」と呼ばれるものだ。期待値は、「保険事故が生じる確率」と「受け取る保険金」の「積」である。保険に入ることを「くじ」を買うことだと思えば、保険金の期待値とは、当たりくじと外れくじをあわせた一本当たりの平均的な賞金額のよなもの、と思ってよい。

例えば、この火災保険の保険金の期待値は、両者の積（＝4,000万円×1/1,000）の4万円である。くじの例えを使えば、この保険に入ることは、1,000本に1本当たりくじがある賞金4,000万円のくじを買うようなものでもある。このくじを1,000本買くと、平均的に1本の当たりくじがあるので、買ったくじ1本当たりの平均賞金額は4万円である。

そこで、

「保険料－保険金の期待値」を求めると、

$$6 \text{ 万円} - 4 \text{ 万円} = 2 \text{ 万円} > 0$$

である。すなわち、「6万円払って平均的に4万円返ってくる」という保険である。

差額の2万円はどこに行くのか。保険会社の経費である。つまり、加入者に見れば、保険会社の経費の分だけ、「払ったのに戻ってこない」。経費の分だけ「払ったのに戻ってこない」という現象は、保険一般にみられるものだ。

- では、経費はどの程度なのだろうか。この点について考えるには、加入者が支払う保険料を、純保険料と付加保険料に分けて考えると便利だ。純保険料とは、保険金になって加入者に返る分であり、付加保険料は、保険会社の経費を賄う部分だ。

保険会社は、保険商品ごとに、加入者から受け取る保険料で経費が賄えるかを計算しなければならないから、純保険料と付加保険料への区分はしているはずだ。しかし、何らかの理由で、付加保険料がどれくらいであるのか、すなわち加入者が払った保険料のうちどれだけが保険会社の経費になって保険金として加入者には戻っていないのかは、保険会社によって開示されることはほとんどないようだ。しかし、「ライフネット生命」という生命保険会社は、保険料を純保険料と付加保険料に分割したデータを、商品ごとに細かく公表している。それを見ると、保険料のうち、2割あるいは3割

とっての「損得」を考える上では、運用益のことは忘れてよいだろう。

程度が経費になることが多いようだ⁵。

他の生命保険会社においてどうなのか、あるいは火災保険などの損害保険においてどうなのか、詳しいデータは開示されていないようだが、我々に保険商品の説明をしてくれる担当者の人件費や火災、自動車事故の発生時の対応に要する人件費やシステム費用等と毎月・毎年払っている火災保険料や自動車保険料を比較すると、保険会社の経費は、払っている保険料の「数パーセント」というよりは「数割」なのではないか。

- ・ 世の中に多く存在し、ほとんどの国民が何らかのかたちで入っている保険というものは、「払っただけ戻らない」ことを、半ば本質とするものである。では、保険会社の経費に保険料の一部が消えてしまうにもかかわらず、なぜ、人々が保険を欲するかと言えば、人間には「危険回避的」という「性（さが）」があるからだ。この「性」により、人々は、「払っただけ戻らない」保険に入る。

人がお金を払って何かを購入するときには、そうした方が自分の効用が高まるからである。130円でおにぎり1個を買うのは、130円という金銭を手放しても空腹を我慢するよりは効用が高まるから、すなわち130円を手放さないと空腹であるという状態よりも、130円は手放すけれども空腹はいやされるという状態の方が好ましいからに他ならない。同じように、保険会社の経費相当の金銭を負担してでもリスクをプールすることができるならば、そのような状態の方を人は選好するのである。

「人々が、金銭を負担してでも保険に入る」という非常に広く見られる現象を、経済学では、「コストを負担してでも保険に入ることを選好する」あるいは「効用が増す」と説明している。なぜその方を選好するのかあるいは効用が増すのかと言えば、この節で既に触れたように、人間の「危険回避的」という「性」によるのである。

「年金は損」という主張は乱暴

- ・ 「払っただけ戻らない」保険に人々が入ることについて、上のような説明が幅広く受け入れられ、特段の批判が加えられていない一方で、公的年金保険という保険に関しては、「払っただけ戻らないのは『損』」という主張が繰り返される。この主張は、公的年金保険という保険に関する理解を大きく誤った結果として導かれる、全く根拠のないものである。保険に入ることの損得は、「払っただけ戻らない」差額とリスクを

⁵ ライフネット生命の保険料の純保険料と付加保険料の内訳の開示については、<http://www.lifenet-seimei.co.jp/newsrelease/2008/1304.html> を参照。また、「払っただけ戻らない」のは経費の他に保険会社の利益も同様である。利益については、純保険料の中に含まれるため、付加保険料を見ただけでは、「払っただけ戻らない」度合いを正確に知ることはできない。ただ、ここでは、「払っただけ戻らない」ことが一般的な現象であり、また、そのマグニチュードが小さくないことを示せば十分であるので、付加保険料として定量的に示すことのできる経費にもつばら着目することとする。

逃れることの効用とを比較しなければ分らないはずであり、「払っただけ戻らないのだから、年金保険に入ることは『損』」という主張は、保険に入ることの損得に関する表現として成り立たない。

「払っただけ戻らない」ことを「損」と表現するならば、火災保険も自動車保険も「損」と表現すべきであるし、「年金は損だから入らない方がよい」あるいは「払っただけ戻らない年金が信頼されないのは当然である」という主張をするならば、「火災保険も自動車保険も、損だから入らない方がよい」、「どの保険も信頼できない」と主張するのでなければ、首尾一貫しない。すなわち、「払っただけ戻らない」ことを理由に「年金は損」という主張をするということは、火災保険その他のほとんどの人が入っている保険に入ることにしても、「損」と主張することを必要とする。「年金は損」という主張は、実は乱暴なものである。

- ・ 公的年金保険という、社会における大きな存在について首尾一貫しない主張をして、人々（特に若者）の公的年金保険に関する理解を歪めるようなことは、決してあってはならない。しかし、実際には、「年金で、『損』らしい」という認識を多くの若者の間で固定化させかねない言説は後を絶たない。そのような言説に左右されてしまった結果、年金制度に対する信認を失って制度に背を向ける（例えば、未納のまま）若者が増えていく。その結果、そうした若者の中でも経済的な弱者、すなわち老後に備えた貯蓄をする力の弱く長生きリスクに対する抵抗力の乏しい **vulnerable** な（傷つきやすい）若者達が、自らを守る術を用いまいまま年齢を重ねていってしまう。あるいは、我が国の公的年金保険は所得の再分配の機能をも有するが、国民の公的年金保険制度に対する信認が失われて再分配が行われなくなると、国民全体の厚生が低下することとなりかねない。

年金の保険としての意味を丁寧に説明することで、年金制度に対する信認を維持していく必要性は、非常に高い。

公的年金保険は、給付と拠出の比率が変化する保険

- ・ ここまで、公的年金保険という保険が、「個々人が直面する長生きリスク」をプールする機能について述べてきた。しかし、個々人の長生きリスクをプールする機能を説明しただけでは、公的年金保険についての議論の基盤としては少なからず不十分である。説明をより充実させるためには、公的年金保険が、社会的扶養の仕組みであることのより具体的な意義、あるいは「社会全体」の人口や経済の動きとの関連を可能な限り明確にすることが、不可欠である。
- ・ 公的年金保険は世代間の移転である。世代間の移転とは、その時点で現役世代が生産したものの一部を政府に拠出し、政府がそれをその時の高齢者に対価なしで給付す

る、という意味である。重要なことは、人口ピラミッドの形を決める人口動態（次の世代の人数が多いか少ないか）や現役世代の所得、労働生産性が高いか低いかによって、現役世代が高齢者の集団に移転できる富の量に変化するということである。公的年金保険制度は、人口動態や経済という親亀に乗った子亀のようなものなのだ。

- 公的年金保険については、しばしば、「世代間の不公平がひどい」という批判が加えられ、「不公平がなくなるように制度を変えねばならない」という主張に結び付く。このような批判や主張について考える場合には、「不公平」と呼ばれる現象、すなわち、「上の世代（ベビーブーマーやそれ以前の世代）は拠出の何倍もの給付を受けているのに、若い世代あるいはこれから生まれる世代は、拠出よりも少ない給付しか受けられない」という現象が、何によって引き起こされているのかを、まず見極めねばならない。
- まず、「不公平の尺度」とされているものは、どのように生み出されてくるのか。これは第 4 節で詳しく述べる世代会計という計算の結果出てくる数値であるが、その特徴は、以下のようなものである。
 - － 年金制度に関する政府との間の資金の流れ、すなわち拠出と給付を、世代別（生まれた時期ごと）に集計する。
 - － 集計した結果を比較し、ある世代についての結果が「拠出<給付」なら「その世代は得をした」、逆に「拠出>給付」なら「その世代は損をした」と判定する。
 - － 拠出の給付の比較は、引き算をして「プラスなら得、マイナスなら損」、としたり、割り算（給付÷拠出）の答えが「1 より大きければ得、1 より小さければ損」としたりする。

「世代間の不公平」と言われる現象の源は何か

- こういう計算の結果は、人口動態や労働生産性によって決まる。以下のような数値例を用いて説明しよう。
 - ① 第 1 世代の高齢者が 100 万人とする。
 - ② 現役世代は、どの世代においても、全員が同じ所得（一人当たり 100 単位）を得る（一人当たり所得、労働生産性は、どの世代も同じ）。
 - ③ 高齢者は一度に死亡し、まったく同時に現役世代は一度に高齢者になる。また、同時に次の世代が生まれて直ちに勤労を始めて現役世代になる。現役から高齢者になる際には、誰も死なない。
 - ④ 第 1 世代が高齢者になった時点で公的年金保険制度が創設される。現役世代は所得の 10%の保険料を政府に拠出し、政府はこれを高齢者に給付する、という賦課

方式の世代間移転の制度である。第 1 世代は、現役時代には年金制度がなかったので、年金制度への拠出はしていない（他方、第 0 世代を私的に扶養した）。

個々の高齢者の給付の大きさは、現役時代の所得が全員同じであるので、均等とする。個々の現役の人の所得にばらつきを与え、拠出と給付がそれに比例するとしても、ここでの議論に大きな影響はない。

⑤ 出生率は 1.4（一世代ごとに人口が 3 割減る）で推移し、寿命も一定。従って、高齢者と現役世代の人数の比は、常に 10 : 7。

- このような設定の時、各世代の「給付・負担倍率」（年金制度の枠内での給付と保険料という負担の比率すなわち『給付÷負担』）をみてみよう。これが 1 より大きければ、「払った以上に戻っている」、1 より小さければ「払っただけ戻らない」こととなる。

第 1 世代の 100 万人は、現役の時には制度がなかったので、高齢になって制度が創設されてから給付を受けるのみである。従って、「給付・負担倍率」は、分母（拠出）がゼロであるので、無限大である。

第 2 世代の 70 万人（ $=100 \text{ 万人} \times 0.7$ ）は、生まれた時から年金制度があるから、現役の時には所得の 10% すなわち一人当たり 10 単位、世代全体で 700 万単位（10 単位 \times 70 万人）を拠出し、第 1 世代を扶養する。公的年金保険制度があるので、私的な扶養は行わない。次の第 3 世代の人数が 3 割少ない（第 2 世代の 0.7 倍しかいない）ので、第 3 世代が第 2 世代と同じく一人当たり 10 単位の拠出をすると、第 2 世代は一人当たりでは年 7 単位（ $=10 \times 0.7$ ）の給付を受け取る。すなわち、10 拠出して 7 の給付を受ける、という比率であるので、「給付・負担倍率」は 0.7 である。

第 3 世代の 49 万人（ $=70 \text{ 万人} \times 0.7$ ）は、一人が 10 単位、世代全体で 490 万単位を拠出して、政府はこれを 70 万人の第 2 世代に給付する。次の第 4 世代の人数が 3 割少ないので、第 4 世代が第 3 世代と同じく一人当たり 10 単位の拠出をすると、第 3 世代は一人当たりでは年 7 単位（ $=10 \times 0.7$ ）の給付を受け取る。すなわち、10 拠出して 7 という比率であるので、「給付・負担倍率」は 0.7 で変わらない。

第 4 世代以下についても、同様に繰り返され、給付・負担倍率は 0.7 のまま維持される。

図表 1-1 出生率 1.4 における給付・負担倍率

世代	人口 (a)	所得 (a)×100 = (b)	拠出(*) (b)×10% = (c)	給付 次世代の(c) = (d)	給付・負担 倍率 (d/c)
1	100 万人	10,000 万単位	0	700 万単位	∞
2	70 万人	7,000 万単位	700 万単位	490 万単位	0.7
3	49 万人	4,900 万単位	490 万単位	343 万単位	0.7
4	34.3 万人	3,430 万単位	343 万単位	240 万単位	0.7
5	24.0 万人	2,401 万単位	240 万単位	168 万単位	0.7
・	・	・	・	・	0.7
・	・	・	・	・	0.7
・	・	・	・	・	0.7

(*) 第一世代は拠出しない。

- つまり、年金制度創設時の第 1 世代においては、親の世代の扶養を年金制度外で行っているため、年金制度における拠出はゼロであり、その結果、年金制度の枠内に限定された給付・負担倍率は無限大となるが、第 2 世代以降は、人口構成（高齢者と現役世代の比率）や現役世代の所得・労働生産性が何世代にもわたって一定ならば、その間、給付・負担倍率は一定である。

もとより、第 1 世代の親（第 0 世代）の高齢になってからの生活水準を年金制度の給付で実現できるものと同じとすれば、年金制度の枠内における給付と枠外における私的な扶養に要した負担の比率は、制度の枠内の給付・負担倍率と同様に、0.7 になる。

出生率を上げて人口増加を前提するとどうなるか

- 給付・負担倍率は、人口に占める高齢者の比率が高くなれば下がるし、出生率の上昇で現役世代の数が増えて人口構成が逆の方向に動けば、上昇する。このように、給付・負担倍率は、高齢者と現役世代の比率と同様、人口構成を表す表現方法の一つである。では、上の数値例のうち、人口動態に関する仮定のみを修正して、人口が増加していく社会（出生率が 2 を超える社会）で給付・負担倍率はどうなるであろうか。出生率を 2.4（世代ごとに人口が 2 割増）として同じ表を作ってみよう。

図表 1-2 出生率 2.4 における給付・負担倍率

世代	人口 (a)	所得 (a)×100 = (b)	拠出 (b)×10% = (c)	給付 次世代の(c) = (d)	給付・負担 倍率 (d/c)
1	100 万人	10,000 万単位	0	1,200 万単位	∞
2	120 万人	12,000 万単位	1,200 万単位	1,440 万単位	1.2
3	144 万人	14,400 万単位	1,440 万単位	1,728 万単位	1.2
4	172.8 万人	17,280 万単位	1,728 万単位	2,074 万単位	1.2
5	207.4 万人	20,736 万単位	2,074 万単位	2,488.32 万単位	1.2
・	・	・	・	・	1.2
・	・	・	・	・	1.2
・	・	・	・	・	1.2

- この表から、人口動態に関する仮定を修正（世代ごとに 3 割減→世代ごとに 2 割増）すると、給付・負担倍率が人口動態の仮定の修正と同様の変化を示した、ということが読み取れる。どうしてそうなるかと言えば、ある世代が受ける給付は、次の世代の拠出と等しいので、給付・負担倍率は、「次の世代の拠出（＝自分の世代が受ける給付）÷自分の世代の拠出」の答えに等しく、これは次の世代との人口の比率（＝出生率÷2）に等しいからである。

このことを式で表現すれば、以下のようになる。

各世代の給付・負担倍率

$$\begin{aligned}
 &= \text{自分の世代の給付（世代合計）} \div \text{自分の世代の「拠出」（世代合計）} \\
 &= \text{次の世代の「拠出」（世代合計）} \div \text{自分の世代の「拠出」（世代合計）} \\
 &= \text{次の世代の「所得」（世代合計）} \div \text{自分の世代の「所得」（世代合計）} \\
 &= (\text{次の世代の一人当たり所得} \times \text{人口}) \div (\text{自分の世代の一人当たり所得} \times \text{人口}) \\
 &= \text{次の世代との人口比（∵一人当たりの所得一定）} \\
 &= \text{出生率} \div 2
 \end{aligned}$$

- もし、労働生産性あるいは一人当たりの所得が世代ごとに 20% 上昇するとか、拠出の所得に対する割合（保険料率）を変動させたりすれば、それに呼応して、給付・負担倍率は変動していく。

次の世代の一人当たりの所得あるいは労働生産性が自分の世代より 20% 高まれば、次の世代の所得（世代全体）もその 10% としての拠出も、同じ比率（20%）で増えるから、給付・負担倍率も同じように上昇する。人口が 3 割減って給付・負担倍率が元々 0.7 であったとすれば、同倍率は 0.84（＝0.7×1.2）倍に高まるし、人口が 2 割増えるので給付・負担倍率が元々 1.2 倍であったとすれば、1.44（＝1.2×1.2）倍に上がる。

次の世代が政府に払う保険料率の引き上げも、自分の世代の給付・負担倍率に対しては、押し上げる効果を持つ。例えば、保険料率を10%から13%に引き上げれば、給付・負担倍率は、元々0.7倍であったとすれば、 $0.91 (=0.7 \times 1.3)$ 倍に上昇する。

- ・ 最も重要なことは、各世代の給付・負担倍率は、その世代の人口動態（どれだけ子を産み育てるか→次の世代の人数の決定）及び労働生産性（どれだけ構造改革や技術革新を成し遂げて一人当たりの所得を引き上げるか）の変動の反映であって、人口や経済という社会の基本的な動きと独立に決まるものではない、ということだ。

従って、給付・負担倍率が世代が下るにつれて低下していき、1を下回ることを問題視するということは、出生率の低下あるいは労働生産性の伸びの低下という現象を問題視するということと、同義である。何が独立変数で何が関数（＝従属変数）かと言えば、人口動態や労働生産性が独立変数であり、給付・負担倍率が関数なのである。

給付・負担倍率の計算は一時期盛んに行われたし、「世代間の不公平」の計測指標としての地位を確立してしまったかのようだ。しかし、その値が示すものは、少子高齢化の進行や一人当たりの所得の伸びの鈍化という既知の現象であって何ら新発見ではなく、その価値は全くない。

このような論理的な価値のない概念が「不公平」というレッテル貼りのツールになってしまったことは、非常に大きな不幸であった。

第1世代の給付・負担倍率が高いからといって、年金制度が「不公平」なのではない

- ・ 若者の中で「不公平」という感情が沸き起こるのは、「ベビーブーマーなどの『上の世代』は、払った保険料の何倍ももらっている」という事実によるところが大きい。しかし、この「事実」はいくつかの意味で過渡的なものである。

「上の世代」が現役であったころ、我が国の国民所得は急増していた。ベビーブーマーを含む「上の世代」が労働力化して日本経済が人口ボーナスを享受する時期に当たったほか、技術革新が盛んに行われて労働生産性が急激に改善したからである。また、この時期は、年金制度の導入・拡充の初期段階であり、親の世代を私的に扶養することがまだ当然のことであった社会において、社会的扶養のための拠出を多く求めることには、立法府も労使も積極的ではなかった。だからこそ、給付・負担倍率が高くなったのである。

また、かつて人口ボーナスをもたらしたベビーブーマーは、今や人口オーナスをもたらしつつある。これも、今の現役世代の拠出を増やす要因であり、給付・負担倍率の差を広げる。

- ・ しかし、そのような時期が過ぎれば、各世代の給付・負担倍率はおのずと一定の水準に収まってくる。「不公平」と言われる給付・負担倍率の差が年金制度のつくり年起

因するなら制度のつくりを変えることで対処する道もあり得るが、制度の枠外にあるものに起因している以上は、給付・負担倍率の世代間の差を取りあげて「年金制度は不公平」と言ってみたとところで、何の意味もない。

年金制度の枠内での「給付」と「拠出」にのみ焦点を当てて、一見精緻な計算を進め、出てきた計算結果について「不公平」という人の感情に訴えやすい言葉を用いることは、合理的、建設的あるいは冷静な議論ではない。

第4節 世代間の「不公平」という結論を導く世代会計の計算

大きな影響を及ぼした世代会計という計算手法

- ・ 世代会計という手法が、特に経済学者の間で広く用いられるようになったのは、1990年代以降のことである。

この時期、我が国では、人口推計が財政再計算のたびに下方に外れ、また、バブル崩壊から金融システム不安が長期化するとともに生産年齢人口が減少に転じて経済成長の中長期的なトレンドが下振れる中で、年金財政の持続可能性に多くの疑問が投げかけられた。その際、世代会計の計算結果がしばしば用いられ、「今の年金制度は基本的小おかしい」という世論の形成に大きな影響を及ぼした。どのような文脈で用いられたかといえば、「若い世代は、年金制度のために何千万円も損をする。そんな年金制度は持続可能ではないから、抜本改革が必要だ」といったものであった。

- ・ 例えば、学習院大学の鈴木亘教授は、著書『年金問題は解決できる！ー積立方式移行による抜本改革』（2012年8月）の第3章「祖父と孫の年金受給格差は6300万円」で、厚生年金に40年加入の男性で専業主婦の配偶者がいるケースに関し、1940年生まれの人は生涯の純受給額がプラス3,460万円であるのに対して、2010年生まれの人（1940年生まれの人の孫の世代）は純受給額がマイナス2,830万円、すなわち2,830万円の払い超であるという試算を示している。同じ章では、給付と負担の比率（給付負担倍率）も示されている。1940年生まれの人は、受け取る額が払った保険料の2.23倍であるのに対して、2010年生まれの人は0.62倍に過ぎないとなっている。

こうした状況は、「財政的幼児虐待」という強烈な表現で描写されることすらある（鈴木教授も同じ表現を用いている）。

- ・ 他方、厚生労働省はこういう計算をしているのだろうか。厚生労働省は、世代会計の計算が多く行われるようになった当初は、「そういう『損得』の計算は、世代間の『連帯』に基礎を置く世代間の移転である公的年金保険制度に『馴染まない』」と、いわば「超然」の風であったが、その後、自らも計算してその結果を公表するようになって

いる。

「平成 26 年財政検証結果レポート」（平成 27 年 9 月、厚生労働省年金局数理課）でも、基本的に鈴木教授と似た計算を行ってその結果を公表している。似た計算をすれば似た結果が出そうなものだが、その結果は、大きく異なる。厚生労働省が計算すると、今の若者でも、払った以上に給付が受けられるとなっている。例えば 2015 年に 20 歳（1995 年生まれ）の人は、厚生年金では 2.3 倍、国民年金では 1.5 倍という具合だ⁶。鈴木教授の上述の試算では、1965 年より前の生まれの人が得をし、それ以降の生まれの人は損をするという結果になっているのと比較して、余りに差が大きい。

これは、なぜなのだろうか。また、こういう計算に大きな建設的な意味があるのだろうか。以下で見てみよう。

公的年金保険を積立貯蓄のように扱う世代会計

- ・ 世代会計の計算の基本構造は、
 - ① 国民をコーホート（同じ時期に生まれた集団）ごとに分け、
 - ② 各コーホートの政府との間の年金制度に関わる拠出と給付を算出し、
 - ③ 同一時点における現在価値に直したうえで、引き算によって大小を比較したり、割り算によって比率を出したりする。
- ・ このような計算は、実体として何をしているのだろうか。最も重要なことは、ここで扱われている数字がすべて確定した（ばらつきのない）値である、ということだ。確率的な要素（同じコーホートの中でばらつきが生じる可能性を反映した要素）は全くない。例えば、1990 年生まれの人が現役時代に拠出する保険料は、1990 年生まれというコーホートの平均的な値として確定する。このコーホートに属する人が 21 世紀の半ば以降に受け取る給付も、同様に確定する。保険料と給付をコーホートごとに合計したうえで、割り算をすれば給付・負担倍率が出るし、引き算をすれば払い超・受け超の数値が出る。

こういう計算は、事実上、各コーホートの平均的な所得の人が「保険料相当の積立」をし、平均寿命まで「給付相当の元利金」を受け取るという「積立貯蓄の収益性」を算出するものである。「積立貯蓄」であれば、「払っただけ戻らない」などというのは、誰も容認しないであろうし、生まれた年によって収益性が異なるなどというのは、不公平と呼ぶにふさわしい。

しかし、現実のコーホートは、多くのばらつきを有する人々からなっている。そのうちの寿命に関するばらつきをプールするのが年金保険であるので、ばらつきを考慮しない計算が、保険に加入する人にとっての損得や評価に必要な情報を提供できる可能性は限られる。平均以上に長生きした場合に平均以上に受け取ることができるとい

⁶ 「平成 26 年財政検証結果レポート」 p407、ケース E、人口中位。

う安心感のメリットが算入されていないので、自分の寿命を知ることのできない人々にとって、隔靴搔痒の感の強い情報しか提供しない。

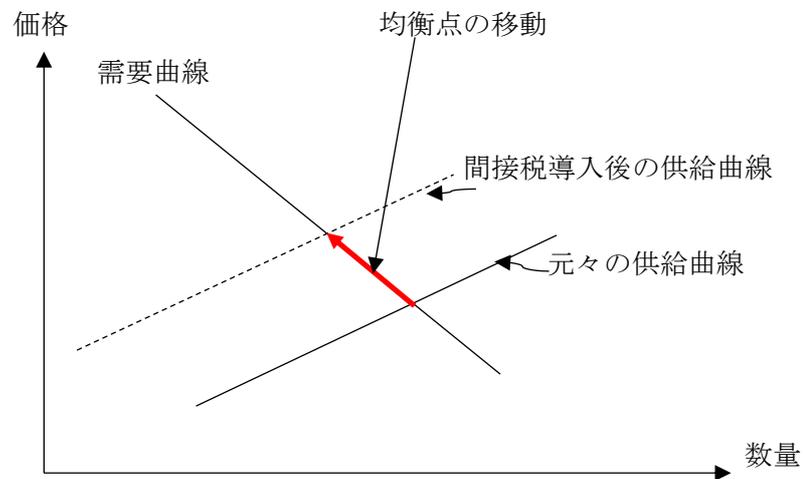
しかも、第3節で述べたように、計算結果は、基本的に、人口動態や労働生産性、実質賃金の動きを反映したものであるもので、年金制度に関し、特段の質的に新しい情報を提供するものでもない。

世代会計の計算の未成熟な要素

- ・ しかも、積立貯蓄の収益性の計算であるとしても、我が国の社会保障制度の理解を進めるための作業としては、実はあまり成熟していない。消化不良の論点は、例えば、企業負担の保険料の扱い、もう一つは保険料が税務において所得控除・損金算入されることの扱いに関するものである。
- ・ まず、企業負担の保険料の扱いについてみてみよう。保険料は雇う企業と雇われる個人（被保険者）が折半で負担するが、拠出として世代会計の計算に入れるべきなのは、保険料全体なのか、それとも個人が負担する部分のみ（企業負担分は含めない）とするのが妥当なのか、あるいはその間のどこかであるべきなのかについての議論が、実は専門家の間でも収れんしていないのである。この点が明確にならないと、給付と拠出の倍率が2倍になったり半分になったりしてしまう。

保険料の企業負担を企業の立場から見ると、人を雇って労働を買うと労働の対価である賃金ばかりでなく保険料の事業主負担分という名の間接税（ $\text{税額} = \text{賃金} \times \text{保険料の事業者負担の率}$ ）を払わされるようなものだ。消費者が購入するガソリンや酒に多くの揮発油税や酒税が課されているのによく似ている。揮発油税も酒税も国税当局に納税するのは業者であるが、実際の「負担」は売り手と買い手のどちらに「帰着」しているのだろうか。経済学の初中級の教科書では、需要曲線と供給曲線の交点が、斜め左上に移るところを図示し、「買い手が払う価格が間接税の分だけ丸々上がるのではなく、売り手も一部を負担している」、「需要曲線が垂直に近ければ買い手の負担する割合が高くなる」というような解説が加えられる。

図表 1-3 間接税導入による部分均衡の変化



- ・ 実際にどれほどが売り手、買い手それぞれの負担になっているかという点、上の図からも明らかのように、需要曲線や供給曲線の形状に依存するために、多くの場合に「よく分らない」こととなる。また、上の図のような分析は、部分均衡分析と言われるもので、年金保険料のような経済全体に大きな影響を与えるものの分析に最も適したものではない。従って、そこを何とか解明しようと経済学者は色々工夫する。ある研究では「企業負担分は、賃金引き下げを通して従業員に転嫁されることなく、企業に帰着している」という結果が導かれ、また別の研究では「少なくともある程度は従業員に転嫁されているので、丸々企業が負担しているのではない」という結果が出ていて、完全な通説と言えるものはまだないようだ⁷。

上述の学習院大学の鈴木教授は、『年金問題は解決できる！』(p84)において「経済学では、理論的にも、実証的にも、会社側の負担は『実際には』そのほとんどが『労働者の負担』となっていることが知られています」としているが、そこまで言い切っていないものか、疑問が残るところだ。他方、厚生労働省の上述の「平成 26 年財政検証結果レポート」(p409)は、企業負担分は企業の負担として計算は行いつつ、「公的年金保険制度の給付と負担の関係において、社会保険料の事業主負担をどう位置づけるかについては様々な意見がある」として、「試算では、事業主負担分は厚生年金制度に

⁷ “The Estimation of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan” (橋本俊詔、横山由紀子 Japanese Economic Review, Vol. 59, No. 1, March 2008)では、「企業がほとんど負担している」という結果が出されている。この論文に対しては、“A Reappraisal of the Incidence of Employer Contributions to Social Security in Japan” (濱秋純哉、岩本康志 The Japanese Economic Review, Vol. 61, No. 3, September 2010)が、「ある程度は、従業員の負担になっている」と反論しているなど、経済学者の間でも論争が継続している。

なお、企業負担分の帰着に関する研究の動向に関する記述に関しては、小塩隆士一橋大学経済研究所教授にご助言を頂いた。

よる事業主への義務付けではじめて事業主に生じるものであること、及び、給与から天引きされる保険料に含まれておらず、普段は意識されないことが多いと考えられることから、事業主負担分は保険料負担額には含んでいない」と、従業員の実感に近いところでの試算であると説明している。また、「なお、仮に、事業主負担分を負担に含めると保険料負担額は2倍となり給付負担倍率は半分となる。」としているので、「様々な意見」のうちの「企業が払う分は、全部が賃金引き下げによって従業員の負担に帰着している」という意見を採りたい人は、単純に厚生労働省の計算結果を半分にするにすればいいことを明示している。

- もう一つの論点は、税金に関するものだ。社会保険料は、年金にせよ健康保険にせよ、所得税、住民税の税務において所得控除されるし、企業が払う保険料については法人課税において損金算入される。従って、年金制度があることによる企業や従業員と政府とのお金の流れへのインパクトを包括的に考える場合には、税金が減ることの効果を織り込まねばならない。社会保険料はその全額が所得控除あるいは損金算入されるので、拠出として扱うべきは、「保険料×(1-限界税率)」である。

一般的な収入の個人で、所得税と住民税の限界税率の和が20%またはそれ以上になることは珍しくない。20%の場合、実際の負担となる拠出は保険料の0.8倍に過ぎなくなる。計算結果を給付・負担倍率で出す場合、分母の拠出が0.8倍になれば、給付・負担倍率は所得控除を勘案しなかった時の数値の1.25 ($1 \div 0.8 = 1.25$)倍になる。あるコーホートの給付・負担倍率が0.8という計算結果が出た場合、限界税率が20%程度の人、表面的には「2割も損をする」が、税務を考慮した実効倍率は約1.0倍 ($= 0.8 \times 1.25$)であるから、損得トントンになってしまう。他方、同じコーホートに属していても、低所得でそもそも所得税、住民税を払っていない場合には、0.8がそのまま適用される。

すなわち、世代会計の計算を積立貯蓄の収益性の検証のプロセスとしてきちんとやろうとすれば、個人については、各コーホートを所得に応じた限界税率ごとに細分し、企業については黒字で納税する先と赤字で納税しない先に分割しないとイケないこととなる。しかしながら、実際に行われている世代会計の計算は、税務上の扱いを勘案していないのが実情だ⁸。

積立貯蓄のための金融商品を個人が老後貯蓄の形成という観点から評価する場合、運用益の税務上の扱いは半ば決定的に重要である。我が国でも他の国でも、個人の貯蓄や投資の運用益を一定限度まで非課税にするような措置を講じているのは、個人の自助努力を後押しする意図があるからだ。

⁸ 税務上の扱いは、給付についても勘案する(税引き後の手取りで給付を計算する)のが本来の手順のはずだ。ただ、公的年金等控除があるので、多くの高齢者にとって税負担は小さくなっている。このように、税務を考慮に入れるほど計算はどんどん複雑になっていくが、何の説明もなしに一切勘案しないという手法は、適切でないだろう。

世代会計の計算において、税務上の扱いがなぜ考慮されないのか、その理由は明らかではない。ただ、少なくとも個々の国民の観点から公的年金保険を積立貯蓄と見てその収益性を評価する場合、税務上の効果を勘案していない数値の価値が著しく低いことは間違いないだろう。

なぜ、積立貯蓄であるかのように扱われて（デフォルメされて）きたのか

・・・「世代間の不公平」という歪んだイメージの「温床」

- ・ 公的年金は保険であるという説明を繰り返してきたが、なぜ、多くの人が「積立貯蓄」という捉え方をしてしまうのだろうか。

年金保険は、他の多くの保険と、ある点で異なる。それは、保険料の支払いと給付の受け取りの「時間差」が非常に大きいという点である。我が国の制度においては、国民は20歳になると年金制度に加入し、保険料を支払う義務を負う。20歳の若者は、概ね半世紀後に受け取る給付を念頭に、保険料を払い始める。また、社会保険方式であることから、完全な比例関係ではないにせよ、より多く（長く）拠出をすると、より多くの給付が行われる、という関係はある。

このため、個々の国民の目には、「毎月こつこつと政府に納めておくと、老後の生活の支えが得られる」と映る。このメカニズムは、積立貯蓄とそっくりである。こういう年金保険の「見え方」に対し、健康保険は、国民の目に「毎月健康保険料を納めているから保険証が手元にあって、今日、病院に行ったら医療費が安く済む」仕組みとして映る。年金保険も健康保険も保険であり、その機能はどちらもリスクのプールであるが、「時間差」の有無によって国民にとっての「見え方」が大きく異なっているのである。

- ・ 健康保険は保険料の支払いと給付（窓口で払う医療費が安くなること）が同時に並行して起きるので、保険としての機能・メリットを人々は理解しやすい。同時に、保険料を政府に納めることが自分にとっての貯蓄になっていて、病院に行って医療費の支払いが必要になったら蓄えたものを取り崩すから病院の窓口で払う金額が少なくなる、とは誰も考えない。

これに対して年金保険では、長期間にわたって保険料を納めた結果として給付を受けるために、一般国民の目には積立貯蓄のように見えてしまうとともに、保険としての機能や意味が見えにくくなることは、相当程度やむを得ない。しかし、社会保障の専門家や年金制度を経済学の観点から分析する経済学者が、保険としての機能や意味を忘れて積立貯蓄のように扱うことは許容し難い。積立貯蓄という理解をすれば、長生きリスクに対処する保険という公的年金保険の本質が見失われるからである。

- ・ もう一つの理由は、「積立貯蓄」という捉え方をしても、経済が高度成長を遂げたこ

となどから給付の方が拠出よりも十分多い状態、すなわち積立貯蓄としても十分高い「見かけ上の」収益性が確保された状態が数十年間継続したことが、挙げられる。結果的には、貯蓄という誤った理解をしていても「特段の害」がなかったために、国民にとって直感的な納得性が高い「積立貯蓄」という理解が生き残ってしまった、ということだ。

しかし、高度成長は昭和の時代に終わり、既に生産年齢人口が減少トレンドに入っ
て約 20 年が経過している。かつては、貯蓄であるという誤解が国民に失望をもたらす
ことはなかったが、今や、貯蓄として捉えられることの裏側で保険としてのメリット
が忘れられるために、貯蓄としてのマイナスリターンをもたらす失望が、年金に対す
る信託を損なっている。今や、「特段の害」が生じているのである。

- ・ 公的年金保険を積立貯蓄として捉えることは、保険であるという正しい理解を妨げ、
無意味な「世代間の不公平」論の「温床」になってしまっている。年金保険という制
度の本質を踏まえた正しい認識に基づく、年金保険制度の理解を確立することに特段
の意を用いるべき段階に来ているといえよう。

世代会計の計算を元にした世代間の不公平の議論は「有害」

- ・ 世代会計の計算を元にした「不公平」という根拠のない批判に対し、厚生労働省は、
「損得の議論は年金制度に馴染まない」という、「相手にしない」という切り返し方を
した。確かに、世代間の移転である年金制度を積立貯蓄であるかのごとくに扱うこと
はおかしいし、移転という制度の属性と「馴染まない」ことは間違いない。しかし、
このような切り返し方は、十分に有効ではなかった。「積立貯蓄ではない」ことを強調
したうえで、「長生きリスクは実は恐ろしいもの。それに対する保険のメリットを考慮
していない世代会計の計算は、『損得勘定』になっていない」と、「損得勘定」として
の方法論の欠陥をつく方が、まだしも有効であったのではないか。
- ・ 「世代間の不公平」の議論は、「今の制度ではだめで、抜本改革をしなければなら
ない」、「世代別の積立方式という解決策があるのにやろうとしない政府は信頼できない」
という主張につながった。

しかし、世代間の不公平と言われるものの実態は、第 3 節の数値例で示したように、
少子高齢化や経済成長の鈍化であって、年金制度の作り方の問題ではない。従って、
年金制度が悪いから不公平が生じるという主張には根拠がないにもかかわらず、「不公
平」という言葉には独特の発信力があるために、国民の間に広がってしまう。この結
果、長生きリスクに対する「保険」としてのメリットが忘れられたまま、「積立貯蓄」
の収益性が世代によって異なるのはおかしい、という年金保険制度に関する評価が拡
散していく。これが何をもたらすのだろうか。

第一は、国民の中の弱者、**vulnerable** な（傷つきやすい）層を長生きリスクに晒す可能性が高まるということだ。現役世代は、国民皆年金の制度下、年金制度に加入するはずである。しかし、加入の仕方は、働き方によって大きく異なる。多くの企業の正社員及びその扶養される配偶者は、2号または3号被保険者として、本人が特段のアクションを取らなくとも制度に加入するし、保険料は賃金から源泉徴収されるので、将来の給付は確保されている。問題は、1号被保険者（自営業者、非正規労働者・短時間労働者など）のうちの所得の低い人々、典型的には非正規労働者として出発した若者達である。彼らは、自らの意思で加入の手続きを取らねばならないし、保険料も自分の意思で納付せねばならない。彼らは、雇用が不安定である上に多くの場合に賃金水準が低いかから、老後に備えた貯蓄ができにくい。まして、長生きリスクに備えて厚めの貯蓄をすることは困難である。すなわち、長生きリスクに対して脆弱な集団（長生きした場合に貧困に陥るリスクが高い集団）である。その彼らに対して、「損だ」というメッセージを送って年金制度から遠ざけさせること（具体的には、「未納」のままていさせること）は、将来の高齢貧困者予備軍を増やす点で「有害」というべきであろう⁹。

第二は、弱者ではない国民に対しても、年金制度に対する信認を損なうようなメッセージとなる点だ。人は誰しも「近視眼的」であるので、現在の消費を抑えて老後に備えた貯蓄を、長生きリスクあるいは予想されないインフレーション、金融システムの不安定化等のリスクを織り込んだ上で、十分なボリュームで行うことは、困難だ。この問題に対処することも公的年金保険の機能であるところ、「損」というメッセージを送ることは人間の「性」とも言うべき近視眼性に拍車をかけることとなりかねない。ここでも、「有害」という評価が可能であろう。

- 第2章以降で詳しく述べるが、世代間の不公平に対するソリューションとして持ち出される世代別の積立方式は、まったくソリューションにならない。ソリューションがあるとするれば、出生率の回復が可能な環境を整える一方で労働供給の増加や労働生産性を向上させる経済政策を講じていくことを通じて潜在成長率を底上げしていくこと、すなわち国民所得を増やすこと以外にはない。この道は苦痛の多い険しい道である。であるのに、世代別の積立方式という、別の、苦痛の少ない道があるかのような主張は、ソリューションにならないばかりでなく、苦痛を乗り越えて本当に必要なことに取り組むためのエネルギーを分散させ、目的達成のハードルを高くする。これこそまさに「有害」である。

⁹ パート労働者への厚生年金の適用拡大は大きな論点の一つであるが、パート労働者に「厚生年金加入は損だ」という先入観を植え付けることは、大変好ましくない。この点でも、「有害」である。

第2章 若者に伝えるべき公的年金保険の原理（その2）

・・・公的年金は、「国民所得」という「パイ」 の世代間の切り分けの変更の制度

○ この章では、「国民所得」という「パイ」と、世代間の移転としての公的年金制度の関係をなるべくきちんと整理してみたい。これから行おうとする整理によって明確にしようとしているのは、次の2点である。

① 「負担」の大きさを表すものは「給付」であって「拠出」ではないこと

- ・ 公的年金保険の給付によって高齢者を扶養する際の現時点の現役世代の「負担」の大きさを表すのは、「拠出」ではなく「給付」なのである。「将来」世代の「負担」の大きさを決めるものも、その時点での「給付」である。

② 積立方式は、「世代間の不公平」と称される現象のソリューションにならないこと

- ・ 積立金を取り崩すことによって給付を賄うことは、その時の現役世代の「負担」なしにはできない。すなわち、各世代が、自分たちが高齢になった時の給付のために取り崩す積立金を蓄積しても、将来世代の負担が変わらない以上、世代別の積立方式は「世代間の不公平」と称される現象を解消するソリューションにはならない。

第1節 少子高齢化と高齢者扶養の負担

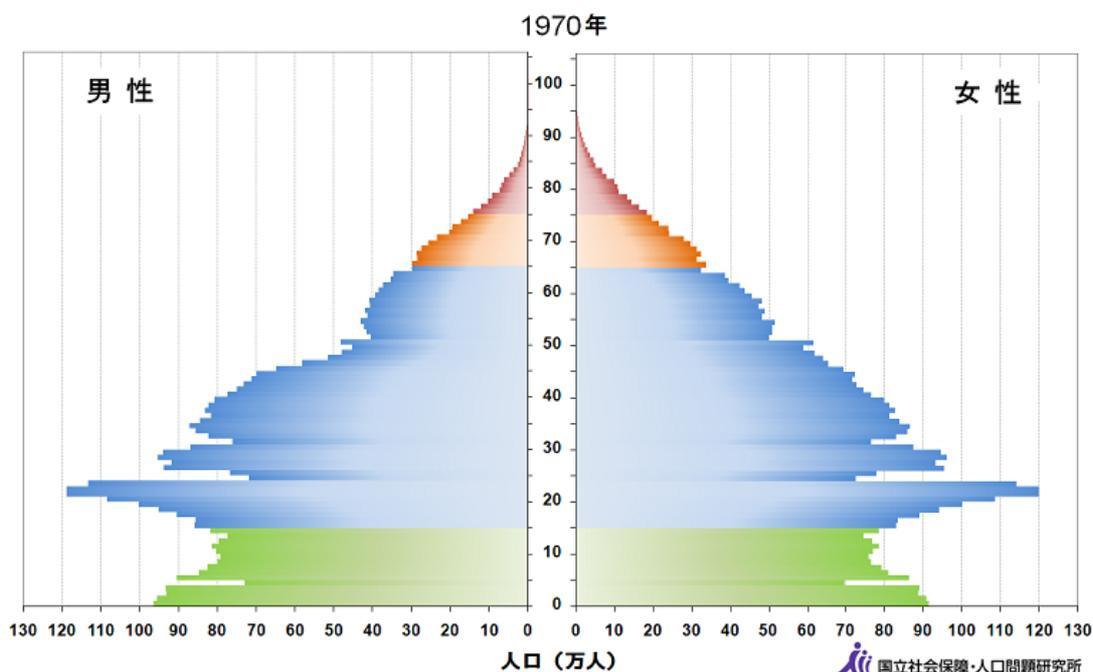
- ・ 現在のわが国の合計特殊出生率は1.4程度であり、国立社会保障・人口問題研究所の平成24年1月推計¹⁰における中位推計では、長期的には1.35に収束していくとされている。この意味するところは、一世代ごとに人口が概ね0.7倍弱になっていく、ということだ。この推計における、1970年時点（ベビーブーマーの結婚・出産期）、最近の2010年時点と半世紀後の2060年時点の3つの人口ピラミッドを比較してみよう。

3つのうち、2060年時点のピラミッドの形は今後の出生率に依存し、高位、中位、低位の3つの推計に応じて、グラフは描かれている。将来の長期の合計特殊出生率は、高位が1.60、中位が1.35、低位が1.12である¹¹。

¹⁰ <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/gh2401.asp>

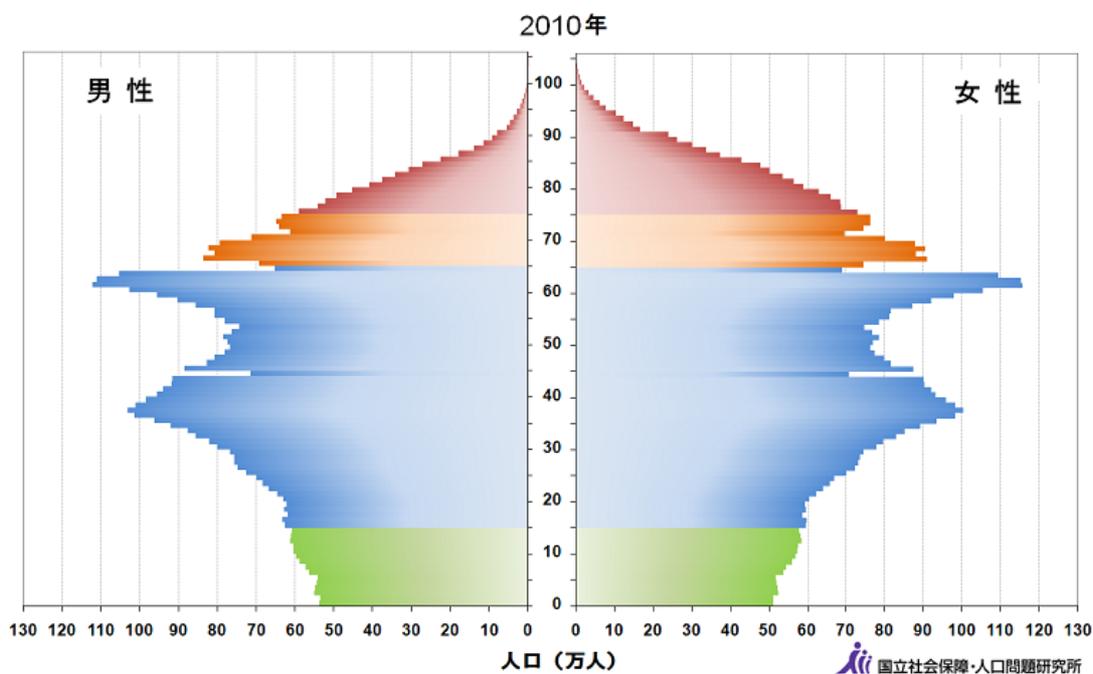
¹¹ <http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/youyaku.html>

図表 2-1 1970年の人口ピラミッド



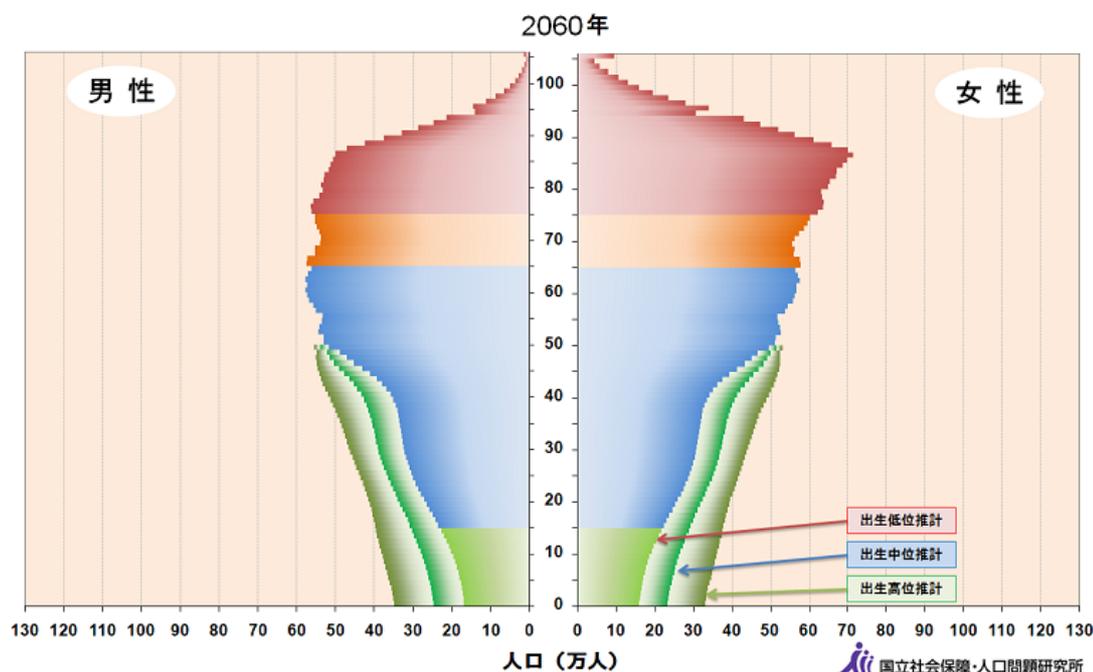
資料：1920～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

図表 2-2 2010年の人口ピラミッド



資料：1920～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

図表 2-3 2060年の人口ピラミッド



資料：1920～2010年：国勢調査、推計人口、2011年以降：「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

- この3つのピラミッドを見ると、1970年には、生産年齢人口（15～64歳）が多く、女の赤ちゃんは、毎年90万人程度生まれていたことがわかる。また、90歳を超える長寿の方はごく少なかった。

40年後の2010年のピラミッドを見ると、ベビーブーマーたちは60歳を過ぎ、その子の世代は30代後半に達している。ここで目に付くのが、この時期の年少人口の少なさだ。女の赤ちゃんは、毎年50万人強しか生まれていない。ベビーブーマーの子供たちは、あまり子供を産まなかったのである。

2060年のピラミッドでは、90歳を超える長寿はもはや例外ではなくなっている一方で、生産年齢人口は年齢が下がるにつれてどんどんしりすぼみになり、出生中位推計の女の赤ちゃんは20万人強しか生まれていないことがわかる。

- 人口動態がこのようなものである場合、勤労する現役世代が負う高齢者扶養の負担が増すことは、確実である。

ただ、このことを単に「現在のような社会保障制度の財政の持続可能性が低下する」という角度からのみ捉えるべきではない。社会保障制度が全くなく、全ての高齢者が家族の枠組みの中で私的に扶養されていたとしても、現役世代の平均的な負担は、社会保障制度がある場合の拠出が増大するのと同じく増大する。

少子高齢化が進み、その直接の影響（生産年齢人口の減少による潜在成長率の低下）をはねのけるだけの生産性向上や高齢者の労働参加（現役化）がなければ、現役世代

が生み出す国民所得のより多くの部分が高齢者の扶養に振り向けられざるを得ない。その場合、現役世代の負担増大と「痛み」の激化は、不可避である。

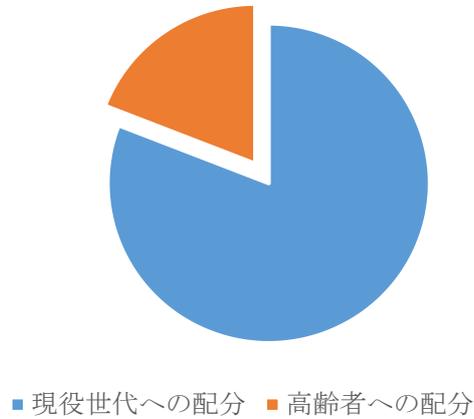
第2節 「現役世代の取り分と高齢者の取り分の合計が国民所得」という制約条件

- ・ 第1節で見たような人口動態（少子高齢化の進行）を前提に今後の我が国の公的年金保険制度を論じる場合、年金制度は国民所得が可能にする範囲でしか機能しえない、という制約を明確に意識することが不可欠である。ある年の国民所得は、その年に生み出された、国民（＝現役世代＋高齢者）が利用可能な財・サービスの総体であり、高齢者であろうと現役世代であろうとその一部で生活するしかない。
- ・ 都市化・核家族化が進行し、家族内での世代間移転のパイプが細ると、政府の仲介による、社会化された世代間移転が必要となる。これが公的年金保険制度である。この制度の骨格を定める際の予算制約ともいべき制約条件は、「現役世代の取り分と高齢者の取り分の合計が国民所得」という関係である。この点を、順を追って説明すると以下のとおりになる。

国民所得の世代間の分割と世代間移転という原理

- ・ 我が国を含む多くの国において、生産活動における付加価値の過半は労働が生み出したものである。労働を提供する現役世代は、労働の対価として賃金を得る、という意味で市場経済の中で分配にあずかることができる。労働や資本を「生産要素」と呼ぶことがあるが、生産要素を提供した者には、提供した生産要素の生産への貢献に応じた分配が行われる、というのが市場経済の基本的な仕組みである。その半面、労働を提供しなくなった高齢者など、生産要素を提供しない者は、市場経済の中で分配にあずかることはできない。
- ・ しかし、周囲を見渡すと、勤労していないが生活できている高齢者は数多い。これはなぜか。「労働の対価としての賃金」以外のいくつかの経路で、国民所得の一部が高齢者に流れている（＝直接、間接に分配されている）からである。国民所得は、その国の国民が分け合う生産物の総体であり、「パイ」といってもよい。「パイ」は、労働者と資本家、A という産業とそれ以外の産業、というように、複数の取り手の間で分割あるいは分配される。分割の仕方はいくらでもあり得るが、下図のように、現役世代と高齢者という分け方も可能である。

図表 2-4 国民所得という「パイ」の世代間の分割



「負担の大きさを表すもの」は「給付」であって「拠出」ではない

・ 図表 2-4 から、一つ、年金論議において大変重要なメカニズムが見えてくる。それは、高齢者を扶養するための現役世代の負担は何によって生じ、その大きさの把握の方法はどういうものか、という論点に関するものである。

・ まず、一つの仮定を置いて議論を進めよう。「高齢者は、何等かの経路で国民所得の一部の配分を受けると、それをすべて消費に充当する（貯蓄はしない）。他方、現役世代は配分された所得の一部は消費せずに貯蓄する」、という仮定である。

この仮定を置くと、高齢者への配分が年金給付によってのみ行われている場合、年金給付が増えると高齢者の消費がそのまま増える。給付と高齢者の消費が増えても国民所得が増えるわけではないから、

- ① 現役世代の消費が減る、あるいは
 - ② 現役世代の貯蓄すなわち社会全体の貯蓄が減る（高齢者は貯蓄しないため）、
- のいずれかが生じねばならない。

まず、「①現役世代の消費が減る」ということは、現役世代の生活水準の低下そのものである。他方、「②現役世代の貯蓄すなわち社会全体の貯蓄が減る」ケースではどうなるのか。現役世代のその時点の消費は、貯蓄が減っているので維持されている。しかし、貯蓄は投資を賄って生産のための資本ストックを充実させるものであるから、今年の貯蓄の減少は今年の投資の減少すなわち来年の資本ストックの減少（またはより少ない増加）を招き、これは来年の国民所得の減少（同）を招く。すなわち、給付の増加がなかった場合よりも、現役世代の消費は少なくなる。

「負担」とは現役世代の消費と生活水準の低下

- ここで注意を要するのは、「負担」の定義である。現役世代の負担を「高齢者扶養のために減ることとなった現役世代の消費」すなわち「現役世代の生活水準の低下」と定義する。これに対し、狭く、そして誤ったと言うべき定義は、「負担＝年金制度上の拠出」とするものである。

賦課方式の理念形のような年金制度、すなわち、納付された保険料が直ちにそのまま給付に充てられ、積立金が形成されないような制度であれば、どの期間をとっても「拠出＝給付」であるので、負担を拠出で測っても給付で測っても同じである。しかし、積立金が形成されたり取り崩されたりする我が国のような年金制度については、

①「拠出＞給付」（→積立金増加）、あるいは

②「拠出＜給付」（→積立金取り崩し）、

となることがむしろ常態であるから、「拠出」と「給付」のどちらで測るのかについて明確にする実益がある。

- まず、「拠出＞給付」（→積立金増加）のケースについてみてみよう。このケースでは、ある年の「拠出－給付」すなわち年金制度の黒字は、我が国であれば年金特別会計の積立金となって政府の手元に残る。かつての（2000年度まで）制度では、積立金の全額が郵便貯金等とともに大蔵省（当時）が管理する資金運用部（同）に対する預託金になり、財政投融资の原資として社会資本整備等に投じられた。2001年度の「財投改革」以降は、財政融資資金（資金運用部が改称）への新規預託が行われなくなり、その後年金特別会計に満期償還された預託金は、漸次、債券市場や株式市場での運用に供せられるようになって、現在に至っている。

このように、我が国では、100の給付に対して120の拠出があつて、20が政府の手元で積立金になる場合、20は市場で国債の購入や株式投資に向けられて財政赤字や企業の設備投資を賄うことから、市場での資金ニーズの一部を充足することとなる。従つて、年金制度外での市場への資金供給（貯蓄）ニーズは、積立金増加の分（20）だけ減少し、現役世代はその分を消費に充てることができる。

つまり、現役世代の実質的負担を表すのは、拠出の120ではなく給付の100である。給付の100の分だけ、高齢者の消費が増えて現役世代の消費と競合することになるからだ。このように、視野を年金制度の枠内に限定してしまうと、「高齢者扶養の負担」を見誤る（120と思ってしまう）こととなるのである。

もとより、我が国のように年金財政を一般財政と明確に分離している場合には、年金財政の黒字が直ちに一般的な財政支出に充てられるわけではない。しかし、我が国で積立金がどんどん形成されていった高度成長期には、年金特別会計で生じた積立金はそのまま資金運用部に預託され、財政投融资の原資となって日本道路公団や日本開発銀行等の諸機関に投融资された。東海道新幹線や東名高速道路のようなインフラ整

備等の財源の一部は、年金積立金であったのである¹²。

これらのインフラ投資は、当時の日本にとって非常に必要なもの（投資の限界効率が非常に高いもの）であり、その完成によって日本経済の発展と国民生活の向上に大きく寄与した。すなわち、当時の現役世代は、給付を上回る保険料支払いに伴う消費の削減と引き換えにインフラ整備に伴う生活水準の向上というメリットを得ていたのである。

となると、現役世代にとって、その年の給付以上に必要な拠出をしても、そのうちの給付相当分だけが高齢者扶養の負担なのであって、それを超える分すなわち積立金の形成（→インフラ整備その他の財政支出）につながった部分は、その時点の消費の削減ではあっても、「高齢者扶養の負担」ではない。「インフラ整備に伴う生活水準の向上というメリットを受けるための対価提供」というべきなのである。

では、もし、年金積立金が全く無駄な支出（例えば、利用者ゼロのハコもの施設の建設）に使われたらどうであろうか。そんな施設を作っても、国民の生活水準は向上しないから、充当された拠出はどう見ても何等かの「負担」である。しかし、これは「高齢者扶養の負担」かと言えば決してそうではなく、「無駄な施設を作ったことの負担」である。

つまり、「高齢者扶養の負担」を表すものは、高齢者に対する「給付」であって、年金制度上の「拠出」ではない。

なお、第1章で世代会計の計算に基づく世代間の不公平の議論の無意味さあるいは有害であることを説明したが、あの計算において「負担」として扱われているものは、年金制度上の拠出であって、それを「高齢者扶養の負担」とすることは概念として間違っている。ここでの「負担」の定義に関する説明は、世代会計の計算の概念としての無意味さに関する主張を補強するものにもなっている。

- ・ 次いで、「拠出<給付」（→積立金取り崩し）のケースについて見てみよう。このケースでは、年金制度の収支は赤字であり、給付に不足する資金は、積立金の取り崩しすなわち運用資産の売却によって賄われている。

売却とは、取引であるので必ず買い手となる相手方が必要である。政府が売却するのであるから、買い手となる相手方は国民であり、国民の中で誰が買うかといえば、所得の中から貯蓄をする現役世代以外にはいない。つまり、積立金の取り崩しを行えば、現役世代から、年金制度上の拠出としてではなく売買の取引の結果として、年金制度に資金が流入してくる。この資金は給付に充当されるので、年金制度上の拠出はその分だけ少なくて済む。

しかし、そうなるためには、現役世代は消費を減らして運用資産を買うための貯蓄をせねばならない。すなわち、現役世代は、貯蓄をするために消費を減らさねばなら

¹² 高度成長期の財政投融资の原資のうちで最大のものは、郵便貯金であった。

ないから、上で述べた「高齢者扶養のために減ることとなった現役世代の消費」すなわち「現役世代の生活水準の低下」という「負担」の定義にびたり当てはまる現象が生じている。つまり、運用資産売却に相当する「負担」が生じている。

積立金を取り崩して給付を賄うならば、現役世代に拠出を「強制」する必要はない。売買という「取引」すなわち売り手と買い手の双方の合意に基づく行為によって給付を賄うことができるのであるから、民主主義の下での合意形成は、間違いなく楽である。しかし、現役世代の消費が減る、すなわち「負担」が生じているという事実には変わりがない。

「積立方式」あるいは「事前積立」というソリューションは有効か

- ・ 今の我が国は、今後長期にわたって生産年齢人口が減少し、経済成長には下方圧力がかかっていくことが確実視されている。このことが、賦課方式年金に依存する将来の高齢者にとって大きな不安材料であることは事実である。不安というのは、図式的には以下のようなものであろう。

将来の国民所得の縮小、現役世代の拠出ベースの縮小

- 年金給付の絶対レベル維持のための保険料率引上げ
- 現役世代の生活水準低下と世代間の不公平拡大
- 将来の現役世代の不満増大
- 将来の給付カット、高齢者の生活水準低下

- ・ このような「将来の国民所得縮小」あるいは「現役世代の拠出ベースの縮小」に源を有する不安を解消するソリューションとして、「将来に備えて積立しておけばよい」という提案が聞かれることがある。例えば、学習院大学の鈴木亘教授は、著書『年金問題は解決できる！－積立方式移行による抜本改革』（2012年8月）の第5章『積立方式移行』で年金問題は解決できる」で、概ね以下のような主張を展開している。

- ① 現行の賦課方式を積立方式に移行すると同時に、既往の「年金債務」を国鉄清算事業団のような年金清算事業団に移す。
- ② 年金清算事業団が年金債務の履行のために現在あるいは将来の現役世代に負担を負わせるのであれば、公的年金の「同等命題」によって、現在あるいは将来世代の負担は変わらない。
- ③ しかし、年金清算事業団が年金債務の解消に要する資金を保険料ではなく税によって徴収すれば、現在の高齢者および間もなく給付を受ける層も消費税等を通じて負担をするので、完全に「逃げ切る」ことはできない。
- ④ あるいは、国が債務（国債）の発行によって調達し、その債務を長期間にわたって各世代が少しずつ返済していけばよい。

- ・ この他、法政大学の黒一正准教授は、著書『2020年、日本が破綻する日』（2010年、日本経済新聞出版社）の第5章『崩壊する社会保障』の再生プランにおいて、「賦課方式の下では、高齢化でどんどん保険料が上がっていくこととなるが、早めに保険料率を引き上げて『事前積立』をしておき、これを高齢化の進展後に取り崩せば、保険料水準は平準化され、各世代の社会保障に関する負担は平準化する」という議論を展開している。

なお、専門の年金学者が「事前積立」（英語では、**advanced funding**）という場合は、受給開始時までには予め受給開始以後必要となる原資を積み立てておくことを意味しており、黒一准教授のいう「事前積立」とは異なっていることに注意しておく。以下では、年金学の専門用語としての使い方からは外れているものの、黒一准教授の議論の評価を明確にするべく、事前積立という用語を用いることとする。

- ・ では、積立方式への移行や事前積立は、少子高齢化に伴って賦課方式の年金制度が直面する課題に対するソリューションとして、どの程度有効なのであろうか。
- ・ 鈴木亘教授の主張の一つの力点は、現在の高齢者及び間もなく給付を受ける層からも税（消費税等¹³）を徴収してその可処分所得及び消費を減らすことによって、現在の若者あるいは将来世代の負担を軽減する点にあるように思われる。実務的、制度的なフィージビリティは別として、現在の高齢者及び間もなく給付を受ける層の消費を「年金制度外」のルートから減らす、ということのようだ。これを現在の現役世代の消費、生活水準の低下を「負担」と捉える立場から見ると、国民所得のうちの高齢者の消費に充当される分が少なくなるのであるから、「負担」が小さくなる、ということになる。すなわち、高齢者を含む国民に対する課税で年金清算事業団の年金債務の解消を図るという「高齢者の消費、生活水準の実質的な切り下げ」の提案であり、（やや迂遠ではあるとしても）高齢者の消費を減らす方向での「パイ」の切り分け方の変更を求めている点、一つの論理ではある。ただし、「下流老人」あるいは「老後破綻」などの新語が世の中の共感を得ているとすれば、この論理の延長上の政策提言には、老後の貧困を念頭に置いた大きな留保が付されることになるだろう。例えば、高齢者の世代内の所得格差は無視できないものであり、「年金清算事業団」の債務の履行に足りるような多くの税を徴収するとすれば、消費税の負担等を通じて、一部高齢者の老後の貧困をよりひどくすることとなる。鈴木教授の主張が政策提言として成り立つためには、この点が課題として残るだろう。

¹³ 「消費税等」と「等」を入れたのは、鈴木教授が現在の高齢者が亡くなった時の相続税を増税することを提言していることを意識したものである。しかし、相続税は、亡くなった高齢者の次の世代が負担するものであるため、高齢者がなくなる前に負担する消費税と同じように扱うことについては、疑問の余地がある。亡くなる前の高齢者の消費が減らない限りは、次の世代の負担は変わらないと考えるべきではないだろうか。

また、高齢者の消費、生活水準を下げることに関し、高齢者の同意が得られるのであれば、現行の賦課方式でも単に給付を減らせばよいのであるから、鈴木教授の提案は必ずしも革新的なものではない、ということも言えるだろう。高齢者に対し、「あなた方が若い頃の日本は今に比べれば貧しくて所得が今ほどではなく、(また、保険料「率」も低かったので) 支払った保険料が少なかったのだから、引退したら低い消費、生活水準で我慢してください」という説得あるいは合意形成の道筋は、鈴木教授の提案の中には見出せない。結局、年金清算事業団のアイデアを用いた積立方式への移行という提案は、ソリューションとは言えないのではないか。

- ・ 小黒教授の『事前積立』の提案は、将来の少子高齢化（騎馬戦型→肩車型）が予測されるのであれば、「騎馬戦型」（現役世代が多い）の社会であるうちに、保険料率を給付に必要なものよりも高く設定して積立金を増やしておき、肩車型（現役世代が少ない）の社会になったら積立金の取崩しで給付を賄って保険料率の上昇を防ぐことによって、保険料の平準化を図ればよい、というもののようだ。こうすることによって、「各世代の純負担（負担と受益の差）は平準化される」（p146）とされているように、小黒教授の提案は、年金制度の枠内の保険料と給付の差を負担として捉え、このように定義された負担の世代間の差を減らすことにより世代間の不公平の解消を図るという発想に基づくように窺われる。

「負担」を年金制度内の国民と政府との間の資金移動の差とする限り、小黒教授の提案は、騎馬戦型の時期から保険料を上げることがどこまで現実的に可能かという問題を別とすれば、一つの考え方である。実は、我が国の年金制度も、高度成長期から90年代にかけての積立金が増加した時期においては、給付に必要なもの以上の保険料を徴収していたので、小黒教授の言うような『事前積立』をしていたのである。近年は、運用資産のうちの国債等の国内債券を中心に取り崩すことによって、拋出を超える給付をしつつ制度を維持することができている。

- ・ ここで問題となるのは、負担の定義だ。「事前積立で世代間の不公平は抑制される」というロジックは、年金制度の枠内での資金移動にのみ着目して負担を定義した場合に成り立つものである。

しかし、積立金の取崩しにともなって、取崩し時点の現役世代（肩車型社会の現役世代）が、消費を減らして積立金の運用資産の買い手になることを現役世代の「負担」として捉える立場からは、「不公平が抑制される」とは到底言えない。小黒教授の提案は、高齢者の消費を抑制する要素が含まれない以上は世代間の不公平の軽減策にはなっていないと言わざるを得ない。また、我が国のこれまでの制度運営においても、「積立金の活用」（取崩し）によって世代間の不公平を抑えてきた、とも言えない。

「積立」によってできることとできないこと

- ・ 積立方式の公的年金は、個人の老後貯蓄の形成・取崩しとパターンが似ていることから、社会全体で行う場合についての理解も容易にできるように思えてしまう。しかし、積立方式の年金積立金は、以下に示すように、個人の老後貯蓄のように取り扱うことはできない。

現代社会では、貯蓄は、通常、金融資産の蓄積によって行われる。政府が将来の公的年金給付に備えて行う積立においても、もちろんそうである。政府が積立金を取り崩して高齢者に給付をする場合、「取り崩す＝現役世代に売却」であるから、現役世代に十分な貯蓄を形成するだけの分配が行われていなければならない。そのためには、十分な大きさの国民所得が必要である。

- ・ 積立金を取り崩すにはその時点での国民所得が十分に大きいことが必要、ということは、「将来の国民所得は先細りになって、賦課方式では不安だから積立方式にする」という考え方が誤っていることを示している。国民所得が小さくなる（「パイ」の半径が小さくなる）ときには、現役世代及び高齢者の両方の現在レベルの生活水準を維持することは、どうやってもできないのである¹⁴。

- ・ 他方、公的年金積立金は、例えばリーマンショックのような大きな経済変動によって国民所得あるいは現役世代が行う拠出が減少したとき、あるいは少子高齢化の進行等に対処するための制度変更に時間を要するような場合に、その取崩しによって給付を継続することができる、という非常に大きなメリットをもたらすものでもある。過去の年金収支の黒字とその運用益の累積である積立金は、政府が年金給付財源として用い、国民所得の一部（取り崩しに相当）を高齢者の消費に充てるという国民全体の合意を体現する「合意の蓄積」とでも言うべきものである。しかも、それを給付に充てるには、政府は運用資産の買い手との間の「取引」を行えば十分であり、民主主義の手続きを経た拠出の強制は不要である。

イギリスの政治家ウィンストン・チャーチルの言葉を借りるまでもなく、民主主義とはひどい仕組みであり、公的年金制度の安定した運営に対するノイズを発することが時にはある。しかし、積立金は、年金給付財源とすることについての民主的な政治的合意形成がとうに済んだ資金のストックであるので、そうしたストックの「取引」を通じた取崩しによって、「ノイズ」が鳴り響いている間も給付を継続して高齢者の生活を支え続けるとともに、政治的な合意形成の時間を提供することができる。このような機能を有する積立金の存在は、年金制度の安定性に大きく貢献するものと言える（積立金の機能等に関するやや詳しい説明については、「補論」参照）。

¹⁴ 海外からの借入れあるいは海外運用資産の取り崩し（外国人への売却＝資本の輸入）がある場合は、別である。

＜対談＞ 公的年金制度における積立金の機能について

(玉木<研究会主査>) 賦課方式の公的年金には、日本やカナダのように大きな積立金を持つものもあれば、ドイツのようにないものもありますね。

(藤森<研究会委員>) そうですね。ドイツではビスマルク時代に積立方式の年金制度を導入しました。しかし、戦後の高度経済成長期に、労働者の賃金は上がるのに、年金の給付水準は現役労働者の賃金の3割程度まで減ってしまいました。また、積立金も減少していたため、1957年の年金改革で10年後に1年分の積立金を保有するよう10年間を単位として収支均衡を図る財政方式に転換しました。しかし、10年後の1967年には不況のため年金財政は赤字となり、1年分の積立金を保有できず、単年度ごとの収支均衡を図る賦課方式に切替えられました。その後も給付に向けた財源が不足していたため、積立金はさらに減っていきました。この結果、ドイツでは積立金のほとんどない、いわば純度の高い賦課方式の年金制度を回していくことになりました。給付を確実に行うということは、非常にきめ細かな対応を要すると思います。

(玉木) 日本は、もう20年くらい生産年齢人口が減少しつつあり、また、経済成長率もなかなか高まらない状態が続いています。しかし、リーマンショックなどがあっても、給付に支障が出る様子は全くないですね。

(藤森) 日本の年金制度は、不十分な面もありますが、とにかく改正を重ねて拠出と給付のバランスを回復してきました。もちろん、90年代後半以降の金融危機やデフレ、リーマンショックを予め織り込んでいたわけではありませんが、世界中で最も早いテンポで高齢化が進んだ国が、高齢者向けの社会保障を持続させていることは確かです。

(玉木) 消費税率引き上げがなかなか進まず、基礎年金の国庫負担の引き上げは何年も遅れました。そういうことがあっても、今年の給付が危ない、というような不安を国民が全く感じないでいられるのは、給付の3年分程度の積立金があり、その取り崩しが円滑に進んだからです。ここ数年、平均すると毎年数兆円の積立金取り崩しが平穏に進んだことは、本当に良かったと思います。

(藤森) 取り崩しは、積立金を市場で運用している「年金積立金管理運用独立行政法人」(GPIF)が、保有する国内債券などを市場で売却する等の方法により、行われています。これだけの量がよく売れるものだと思います。

(玉木) この間の日本は、貯蓄余剰、デフレ基調で金融機関や機関投資家は運用対象を探し求めていましたから、GPIFは国内債券をスムーズに売却できました。1999年の資金運用部ショックや2003年のVaRショックのような債券市場の混乱(債券相

場の大暴落・長期金利の急上昇)があつたらと思うと冷や汗ものではありませんが、日本銀行の金融政策が量的緩和、量的質的緩和の時期であつたことも、スムーズな売却の一因でした。もちろん、財政当局の財政再建姿勢に対するグローバルマーケットの信認が、全ての前提ではありません。

(藤森) なるほど。タイミングがよかつたことも大きかつたのですね。

(玉木) このように、年金積立金は、大きな機能を果たしています。藤森さんは、大きな積立金があることの意義をどうお考えですか。

(藤森) 近年の日本を見ていると、多額の積立金のおかげで、経済の予想外の変動があつても、給付のための短期的な資金繰りを気にかけずに、長期的な視点から制度の持続性を図っていくことができました。そのための時間的余裕が得られたように思います。

もう一つ、これは世代間の不公平が問題だという立場の方々の間でよく言われることなのですが、積立金があると、世代間の不公平が少なくなるという指摘があります。例えば、ベビーブーム世代は払った保険料よりはるかに多い給付を受けているのに対して、高度成長終了後に生まれた世代は、これから肩車型の年金制度の中で、高い保険料(将来自分が受け取る給付より多い)を払わねばならないという「世代間の不公平」に直面します。でも、積立金の運用益や取り崩しによってベビーブーム世代の給付を一部にせよ賄える、だから世代間の不公平が少なくなる、ということなのです。

(玉木) そういう現象について、「世代間の不公平が少なくなる」という表現をすることは、ある分野に限れば正しいと思いますが、別の重要な分野においては、正しくないと思います。

(藤森) 正しいのはどういう分野ですか。

(玉木) 先ほどの例を使えば、ベビーブーム世代は拠出よりずっと多くの給付を受けるのに対して、高度成長終了後に生まれた世代は、拠出より給付が少ないという意味で、「世代間の不公平」があるという表現が一応可能です。年金制度あるいは社会保障制度の枠の中に限って言えば、各世代の拠出と給付のバランスが異なること、すなわち「不公平」と称される現象は、前の世代が残した積立金のおかげで少なくなるでしょう。

ベビーブーム世代が現役であつたころに積立金が積み上がり、その運用益や取り崩しを同世代の給付に充当すると、後の世代の制度への拠出が抑えられ得るので、年金制度への拠出は減らすことができるからです。

(藤森) はい、そういう理解です。

(玉木) でも、積立金の運用益や取り崩し分が年金制度に流入する際、その時点の現役世代の消費水準はどうなるのでしょうか。

(藤森) 所得の大きさと、所得の消費と貯蓄への分割の両面から考えたほうがよさそう

ですね。

(玉木) まず、現役世代の所得から考えましょう。積立金が運用益を獲得するということは、国民所得の分配に「積立金を有する年金制度という投資主体」が参加する、「割り込む」ということです。積立金の運用益が年金制度に流入するということは、その分だけ、資本への分配を受けている他の主体の取り分が減るということです。資本に対する分配を受けるのが、その時点での貯蓄主体である現役世代であるとすれば、現役世代の所得が減ります。

次いで、積立金の取り崩しは、積立金の運用資産を購入する主体がいなければ不可能です。運用資産を購入する動機は貯蓄です。貯蓄するのは、勤労して所得がある現役世代しかいません。従って、思ったような取り崩しができるのは、取り崩しに見合うだけの貯蓄（＝消費水準の切り下げ）がある場合に限定されますが、それは現役世代が消費を削った場合に、同じく限定されます。つまり、年金給付によってベビーブーム世代が消費をしている裏側では、積立金の運用資産をお金に換える際の相手方になっている現役世代の消費の減少が必ずある、ということです。

年金制度に対する拠出とそこからの給付の差額だけが全てではありません。各世代の人生を通じた消費の大きさに着目するとすれば、「大きな積立金があると世代間の不公平が少なくなる」というイメージを国民に与えることは、決して建設的ではないと思います。

(藤森) 「世代間の不公平」という言葉は、大きな網を投げたかのような表現になっている割には、世の中のごく一部である年金制度の枠の中での、個人と政府のお金の行き来という限定的な事柄に関わる計算にすぎないですね。

(玉木) 「世代間の不公平」を「世代会計」と呼ばれる計算の結果で表す場合、議論の対象にできているのは年金制度の枠の中のお金の動きのみです。公的年金保険の重要な機能である長生きリスクへの対処とか、将来のマクロ経済や人口動態の不確実性への対処などから生じているメリットは、目に見える「お金の動き」になっていないので、捉えられていません。

「世代間の不公平」あるいは「損得」の議論でよく用いられる世代会計の数字は、一人歩きすることを非常に警戒せねばなりません。「積立金を取り崩すから若い人に負担はかからない」という言い方も、同様です。こういう言い方は、『負担』を年金制度の枠内の国民と政府の間のお金の流れに限定して考えています。決して、『負担が多いから貧しい』、『少ないから豊か』とは考えないでください」という留保を正確に聞き手に届けられるのでない限り、すべきではないと思います。

(藤森) 世代間に「格差」はあっても、それは「不公平」と言いうるものなのか、疑問です。分析の方法、表現の仕方の改善に、より多くのエネルギーが注がれるべきだと思います。

(玉木) 全く同感です。どうもありがとうございました。

(補) 高齢者扶養の「原理」と国民所得制約という「予算制約」

- 年金によってすべての高齢者に豊かな老後を提供できたらどんなによいかと、誰もが思い、そのために知恵を巡らせる。その結果、様々な提言がなされるが、どんな年金制度も国民所得の世代間の分割であるはずである。では、世代間の分割ということがどういう「制約」を課すのであろうか。

経済学では、しばしば「予算制約」という言い方をする。これは、ある量的な限界の範囲内でいかにして自分の選択を最適化していくか、という思考プロセスにおいて用いられる言い方である。年金制度は各国の政府・国民がそれぞれの判断で最適なものを選択するが、その際には、国民所得の世代間の分割という年金制度の属性が課す「予算制約」(国民所得制約)を満たしながら、判断を下していかねばならない。以下、大胆に単純化した経済を用いつつ、国民所得制約の説明を試みる。

①もっとも単純な経済における国民所得の分割

- まず、もっとも単純な経済を考える。毎年の生産は、人間の労働だけで行われ(=労働の投入量だけで生産物の量が決まる)、機械も道具も必要とされず(=資本なるものが存在しない)、しかも生産物は腐り易くて保存がきかない(=貯蓄ができない)とする(→投資なるものはない)。従って、現役世代が労働して生産し、生産物を現役世代(その子の世代を含む)と労働しない高齢者で分け合いつつ消費する、ということが毎年の経済活動の全てである。また、すべての現役世代の労働供給や所得は均一で、各家族において現役世代と高齢者は生計を一にするものとする。

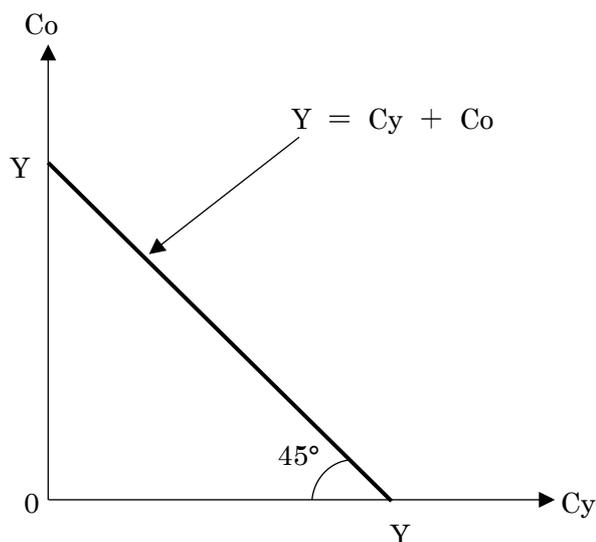
この時、その年の生産物の量を Y 、若い現役世代の消費を C_y 、老いた高齢者の消費を C_o とすれば、

$$Y = C_y + C_o \quad \dots (1)$$

が成り立つ。この関係は、社会全体でも各家族でも成り立っている。この式は、 Y の C_y と C_o への分割が、単純なゼロサムゲームであることを示している。ゼロサムゲームということは、高齢者により多く消費させたい、すなわち C_o を増やしたいならば、現役世代は自分の消費 C_y を同じだけ減らす必要がある、ということである。

こういうゼロサムゲームを視覚的に表すとすると、以下のような、横軸に C_y 、縦軸に C_o をとった座標平面における、横軸上の $(Y, 0)$ と縦軸上の $(0, Y)$ の2点を結ぶ傾き45度の右下がりの線分になる。この線分上のある点から別の点に移るには、 C_y と C_o の増減は常にキャンセルアウトしていなければならない。

図 2-5 国民所得の世代間の分割 (Co と Cy の組合せの決定)



- ・ ここまで、現役世代と高齢者が生計を一にするとしてきたが、ここで、現役世代と高齢者が別の生計を営むような家族のありかたの変化（核家族化）があったとし、同時に、政府が行う年金制度ができたとする。現役世代は C_o 相当の生産物を政府に拠出し、政府はこれを高齢者に給付するのである（いうまでもなく、賦課方式である）。

このような変化があったとしても、結局のところ、 C_y と C_o は、図 2-5 の 45 度の右下がりの線分上になければならない。年金制度に従って C_o が決まる時、(1)式が示すような C_o と他の変数 (Y や C_y) との間の関係が維持されるようにせねばならない、という意味で、(1)式は年金の制度設計に対する「予算制約」を表している。ある年金制度を選択したならば、年金制度によって C_o が決まり、 $(Y - C_o)$ として C_y が決まるということである。

この予算制約は、年金の財政方式が賦課方式であろうと積立方式であろうと、 Y が増えない限り国民所得制約という予算制約が弱まることはない。従って、少子高齢化で C_o を増やさねばならず、そのために C_y が減らねばならないことが解決すべき問題である場合、賦課方式を積立方式に変えることは、全くソリューションにならないのである。

②貯蓄を含む経済での予算制約

- ・ もう少し現実の経済に近い想定を置いてみよう。これまでは、貯蓄や投資のない経済を想定していたから、生産物が消費と貯蓄に分割される、ということにはなかった。しかし、今度は、生産物の保存がきく経済を考える。その際には、生産物すなわち現役世代の所得が消費と貯蓄の和になる。

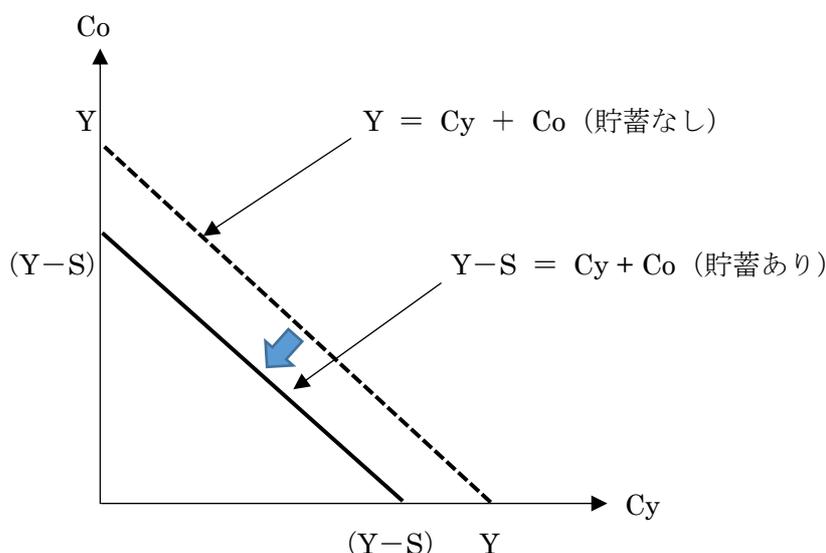
すると、①での(1)式に相当する式は、②では、

$$Y = C_y + C_o + S \dots (2)$$

という(2)式になる¹⁵。

- ここで、何らかの目的で貯蓄をすることについての決定が何らかの方法でなされたとしよう。すると、社会全体の消費は、「 $Y-S$ 」になり、これを2つの世代に分割するに際しては、「 $Y-S=C_y+Co$ 」が制約条件となる。すなわち、図2-5の線分は、図2-6のように下方に平行移動する。2つの世代は、より「乏しきを分かち合う」ものとなっている。

図2-6 貯蓄が可能となるとき国民所得の世代間の分割



- (2)を使って、別の状況の説明を試みよう。政府には年金制度の積立金が金融資産として蓄積されていて、政府はこれを取り崩して年金給付を行うとする。この場合、政府が積立金を S だけ取り崩すためには、運用している金融資産を所得を得ている唯一の主体である現役世代に売るしかない。現役世代が所得の中から買うということは、 S だけの貯蓄をするということである。すなわち、積立金の取崩しが行われる時の Y も、(2)式の制約に服しつつ分割される。

- これまで、 S は、単に消費 ($=C_y+Co$) を減らす効果しか持たなかった。次は、この S が投資に充当されて生産性が向上し、翌年の Y を 1.1 倍に大きくしたとしよう。すると、翌年のこの国の予算制約は、

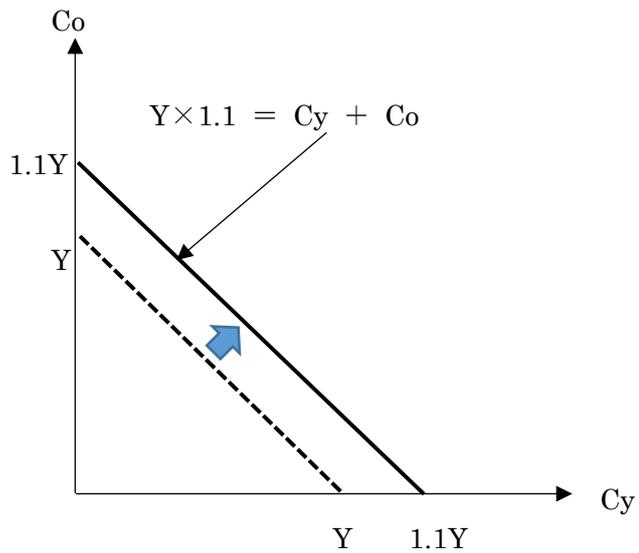
$$Y \times 1.1 = C_y + Co \quad \dots (3)$$

となるから、グラフは右上の方向に平行移動し、より豊かな中での C_y と Co への分割

¹⁵ ここでは、単純化のために、前世代からの貯蓄の持ち越しはないものとする。もし、持越しがあれば、(2)の S は前世代の貯蓄に付加された部分と解釈することができる。

になっている。高度成長期に日本国民は非常に多くの貯蓄をし、高度成長を実現してどの世代も生活水準を高めることに成功したが、それを思い起こさせるグラフになっている。

図 2-7 1.1 倍に増加した国民所得の世代間の分割



＜対談＞賦課方式と積立方式との比較

(玉木<研究会主査>) 高齢者扶養のどんな方法も、国民所得を現役世代と高齢者の間で分割する、分け合うことであると思います。もちろん、公的年金が賦課方式であろうと積立方式であろうと、このことには変わりありません。この点を意識しながら賦課方式と積立方式を比較すると、どうなるでしょうか。

(畑<研究会アドバイザー>) 積立方式は、事前に拠出して積立金を形成し、その運用益と元本部分の取り崩しで給付を賄うというものです。これは、個人の自助努力、貯蓄によって高齢になってからの生活の糧を得るプロセスとほぼ同じで、何か、一見非常に堅実な感じがします。

賦課方式は、遠い将来の給付の原資をその時点すなわち遠い将来の拠出に依存するので、危なっかしいとか、そんな先のことを政府に頼るのは危ない、という感覚が付きまとうので、それと比べると、「今のうちに積み立てておく」という安心感を与える言葉の響きに惹かれる方は多いと思います。

(玉木) 言葉の響きと実態は違うのですか。

(畑) 積み立てるということは、国債や株式などの金融資産を積み上げることです。国債には利息、株式には配当があって、所有者である積立金運用主体にお金が入ります。また、運用資産を売れば代金が流入します。これらのお金が給付に充当されます。

(玉木) そうですね。

(畑) 今、現役世代の方々が年金制度に感じている不安や不信は、「これから働き手は少なくなるのだから、自分が高齢者になったころには、保険料を払う若い人は今よりもっと少ない。自分に給付する余裕がこの国にあるはずがない。」すなわち「年金はもらえないのではないか」というものだと思います。

(玉木) 若い人ほどそういう感覚だと思います。

(畑) では、積み立てておけばどうでしょうか。今 25 歳の方が拠出した保険料で形成した積立金で国債などを買い、それを 60 年後に売って 85 歳のその方に給付するとします。国債を売ればいいのですから、その時の現役世代から保険料を徴収する必要はありません。問題は、国債を誰が買うか、です。

(玉木) 誰でしょうか。

(畑) 人が国債を買うのは、貯蓄をするからです。ということは、給付のために国債を売るからには、それに見合う買い手がいる必要があります。買い手は、所得があって貯蓄をする人すなわち大まかに割り切れば現役世代で、保険料を払う人と一致します。そして、国中の人々の貯蓄の受け皿がどれだけあるかは、その時の現役世代の生み出す国民所得の規模次第です。

- (玉木) 今おっしゃった国民所得が、現役世代と高齢者の両方が暮らすための生産物、国民を養う社会全体の力、ということですね。
- (畑) そうです。国民所得が十分に大きければ、すなわち、人数は減っていても現役世代の一人あたりの生産量(=生産性)が上昇しているのならば、国民所得が多いのだから国債の買い手はいるし、国債売却の代金で行った給付で高齢者は食べ物でも医療・介護サービスでも、お金を出すことで獲得できます。
- (玉木) 国民所得が大きいのですから、現役世代が食べるものも着るものも十分にあって、高齢者がまづまづの暮らしをしても現役世代の生活水準は下がりませんね。
- (畑) そうです。しかし、よく考えてください。こういうハッピーな状況であれば、賦課方式でも心配いりませんね、所得の多い現役世代は多くの保険料を払えるのですから。
- (玉木) なるほど。
- (畑) では、現役世代の人数が減り、しかも生産性があまり上がらない、という国民所得が小さくなる状況、賦課方式では給付が減ってしまう状況を考えましょう。
- 国民所得が小さいので、国債を売ろうとしても買い手は少ない、すなわち国債は値下がりします。従って、大したお金にならず、給付は思ったようにできません。思ったような給付ができないという点では、賦課方式と同じです。
- 仮に、何らかの方法で国債を思ったような高い値段で現役世代に買ってもらったとしても、給付されたお金でモノを買いに店に行くと、国民所得が小さいのですからモノが余りありません。起きることは、みんなが買おうとしてインフレになって生活水準が下がる、です。
- (玉木) 積立方式にしても問題の解決にはなりませんね。
- (畑) 解決しようという問題が、「今後、生産年齢人口が減って、支え手の力すなわち国民所得が小さくなる → 給付ができない → 高齢者の生活が危うくなる」である限り、積立方式は何の解決にもなりません。積立金が大量にあれば、強制徴収する保険料の料率引き上げという「痛み」を感じやすい方法に訴える必要はないのですが、少子高齢化で国民所得が減った時に、それを積立金取り崩しで賄おうとしたら、現役世代の消費水準が下がるのです。
- 在外資産を外国に売るという海外からの資本流入によって現役世代の消費を一時的に支えることはできますが、それでは持続可能性に疑問符が付きます。基軸通貨国でもない日本がとるべき道ではありません。
- (玉木) 積立金を取り崩して給付、という方法ではだめ、というのは普通の生活感覚とは違いますね。
- (畑) その通りです。そこが議論の混乱のもとです。英国のニコラス・バーという経済学者が“The Welfare State as Piggy Bank”という本を書いていて、その第7章で年金に関する10の「マクロ経済的な神話」をあげて、一つ一つ神話の問題点や誤りを

指摘しています。そこで最初にあげられているのが、「少子高齢化しても積立金があれば大丈夫だ」(“Funding resolves adverse demographics.”)という「神話」です。

その内容は、

- ① 少子高齢化で経済が小さくなっているときに積立金を取り崩して給付すると、積立金の運用資産が銀行預金のようにすぐにお金になる場合には、名目の給付は予定通りにできますが高齢者がたくさんのもをかうのでインフレになって実質給付は少なくなり、
 - ② 運用資産が株式のように売却せねばならないもの場合には、現役の所得が少ないので買い手が少なくて運用資産が値下がりして、
 - ③ 結局、いずれの場合も思ったような給付はできない、
- というのです。

(玉木) 金融資産がもたらすマジックのようなものがありますね。

(畑) そうです。金融資産は「お金」ですが、「お金」はそれで買えるもの、裏付けとなる財やサービスがあって初めて生活の支えになるのです。「お金」だけでなく、それで買えるものとあわせた両面から考えないといけないのです。

(玉木) 結局、どうすれば良いのでしょうか。

(畑) 要は将来の国民所得を小さくしないこと、むしろ大きくすることです。成長戦略そのものです。働き手を増やす、一人一人の働き手の勤労の成果が大きくなるよう社会の仕組みを変える、科学技術を進歩させる、など、「労働参加」、「殖産興業」のような四文字熟語で表される努力をすること、これにつきます。

(玉木) よくわかりました。どうもありがとうございました。

第3章 「年金は破綻する、だから『抜本改革』すべき」の「罨」！

・・・年金制度に「百年安心」や「抜本改革」を求めてはならない！

第1節 年金不信とその土壌

国民に広まる年金不信

- ・ 「年金不信」と呼ばれる現象は、広くみられる。その表れとしてよく持ち出されるのが、国民年金の未納率の高さだ。企業の正規雇用従業員は、雇用と同時に厚生年金保険に加入し保険料を給与から天引きされるが、国民年金の対象となる非正規労働者や学生は、自ら手続きをして保険料の支払いを行わない限り「未納」から「無年金」の道を進んでしまう。

政府も将来の「無年金」高齢者の出現を防ぐべく、広報活動に余念がない。そのような広報活動の一助とするべく厚生労働省が実施した調査（外部委託調査）の報告書の要約¹⁶は、以下のように述べている。

- ① 国民の公的年金制度に対する不安や不信感は大きく、20～39歳の国民年金加入者の8割以上の方が公的年金制度はいずれ破綻する可能性があると考えている。
 - ② 破綻すると考える理由は多岐にわたるが、世代間の人口のアンバランスや滞納者の増大、それにより財源が枯渇するとのイメージが破綻の理由の筆頭である。そのため十分な年金が受け取れないとの連想が働き、強い不安や不信感が生まれることになる。
 - ③ 専門家からみれば、それらの理由は表層的・一面的な見解にも思えるが、国民の頭の中では揺るぎ難い理屈として成立しており、その理屈を修正するには大きな困難を伴うであろう。
- ・ 現実の年金制度はどう動いているのであろうか。生産年齢人口が毎年数十万人単位で減少する中、財政赤字は拡大し、海外からはリーマンショックが襲ったりと、日本経済と年金制度を取り巻く環境は、決して平穏ではない。しかし、全国津々浦々の高齢者に対する年金給付には何の支障も生じていない。にもかかわらず、上の調査が示すように「20～39歳の国民年金加入者の8割以上の方が公的年金保険制度はいずれ破綻する可能性があると考えている」のはなぜであろうか。目の前の現実、年金制度

¹⁶ 『公的年金に関する情報発信に係る調査研究業務報告書』（2014.3.31）6頁。

がきちんと動いて多くの高齢者の生活を支えているということであるから、目の前の現実以外の何かが「20～39歳の国民年金加入者」に不安や不信感をもたらしているはずである。

こうした年金不信が、いわゆる「未納問題」や「記録問題」によって深刻の度を大きく増したことは間違いない。さらに遡れば、昭和の時代に年金資金で建設された保養施設の「グリーンピア」が、無駄遣いの象徴として国民の記憶に刻まれているだろう。

しかし、ここまで強い不信感が生まれた土壌としては、バブル崩壊以降の経済が長期にわたって停滞し、政府・日銀の経済政策が目立った成果を生まない中で、政府に対するフラストレーションが蓄積するとともに、信認が低下したことが、指摘できるだろう。更に、人々が日常生活のいたるところにおいて、近隣の小中学校が閉鎖されたり、街を歩く高齢者が多くなったりするなど、少子・高齢化という現象を体感するようになっていった。こうしたことも、国民の将来への不安を強めるとともに、「こんな調子で年寄りばかりの国になっていったら、年金なんて出るわけがない」という諦めに似た気持ちを持つことは、十分にあり得るだろう。

- ・ 一旦、「少子・高齢化で日本経済は衰えていく」、「日本経済は他の先進国にも新興国にも負ける一方」という見方が広まると、人々の将来に関する「期待形成」に大きな影響が及ぶ。企業は国内市場向けの投資を行わず、国内の雇用を減らす。若者は、正規雇用につけないという現実を前に、長い将来にわたる期待を悲観の方向に曲げた。若者は結婚と出産から遠ざかり、少子化を加速する。

こういう空気の中で過ごす国民、特に若者の耳には、「政府の年金制度に加入していれば数十年後に年金を受給できる」という説明が、「そんなうまい話があるものか」と虚ろに響く（「政府は嘘をついている」という言説に靡くようになる）。

彼らは、この時期の日本経済の素晴らしいパフォーマンス、例えば多くの分野で我が国の科学技術や企業の技術水準が一貫して世界最高レベルにあること、若年失業率が非常に低いこと、リーマンショックの際に我が国の金融システムが他の先進国をはるかに上回る安定感を保ったこと、生産年齢人口一人当たりのGDPの伸びが他の先進国より高いこと、上場企業の半分は実質無借金であること、等には何ら心を動かされないまま、「日本経済が成長する」、あるいは「自分の生活水準が上がっていく（親よりも良い生活ができる）」可能性について、ヴィジョンを描く能力を喪失していく。

国民の年金リテラシーに関する議論を建設的に行おうとすれば、このような国民の心理を形成するに至った、過去約20年の日本経済や人口動態を踏まえ、リテラシー向上のための働きかけの客体である国民、特に若者の心の中と頭の働きに関する想像力を高めていくことが、必要であろう。

年金不信の土壌となった経済の停滞・・・バブル崩壊から資産デフレへ

- ・ 我が国経済は、1990年代初のバブル破裂以降、金融機関の不良債権問題の深刻化とともに、急速に不安定化した。当時の政府・日銀には、金融機関が不良債権の増大で破綻する場合に、預金者の取付け・金融機関破綻の連鎖を抑制しながら事態を抜本的に收拾する法的・資金的手段がなく、また、日本社会全体としても、不良債権問題の深刻度の実像の理解もなければ、金融システムの動揺に対する備えもなかった。このため、不良債権問題の出口が見えず、政策的対処は問題先送りの批判を浴び、経済政策の司令塔不在という不安感も高まった。

日本銀行の金融政策は、公定歩合が、1989年5月の第一回引上げ(2.5%→3.25%)以降、10月、12月、翌1990年3月と引き上げられ、8月には湾岸戦争で石油価格が上昇する中で引き上げられてこの引き締め局面のピークである6%に達した。大蔵省(当時、現財務省)の金融行政においても、1990年3月に、地価上昇を食い止めるための異例な措置として、「土地関連融資の抑制について」という大蔵省銀行局長通達を発し、金融機関の建設、不動産、ノンバンクの3業種向け貸出を総貸出以上に増やしてはならないという規制を導入した。この規制は、金融機関のビジネス上の判断に行政が直接的な制限を加えるものであるもので、現在よりも当局による金融上の規制がはるかに多かった当時においても、扱いには慎重のうえにも慎重を要する劇薬という意識が存在し、それを押しての措置であった。

- ・ これらの措置により、株価は1989年末に天井を付け、地価は1990年にかけて下落に転じていった。その後、株価と地価は下落を続け、「バブル崩壊」が明らかになった。金融政策は1991年7月には緩和に転じた(公定歩合を6%から5.5%に引き下げた)。その後も、公定歩合は累次にわたって引き下げられて1995年9月には0.5%にまで低下、この時点で従来型の金融政策は打ち尽くしたかたちとなった。財政政策も発動されたが、金融機関の不良債権問題、企業の過剰雇用、過剰負債、過剰設備が重石となって、経済に浮揚感は生まれなかった。

資産デフレは、経済活動に対して、根強い下方圧力を与え続けた。バブル期の金融機関の融資は多くが不動産担保によるものであり、資産デフレは担保価値の継続的の下落と金融機関の損失の累増を招いた。高度成長期以降、数十年にわたって経験したことのない地価の継続的の下落という現象に対する備えは、我が国経済のどこにもなかった。また、1990年代半ばの我が国には、金融機関の不良債権の情報開示、金融資産の時価会計や企業の工場設備等の減損会計等の、「不都合な真実」を早期に明らかにする仕組みが整っていなかった。このため、不良債権問題の広がりや企業の財務的体力の実態が、なかなか明らかにならなかった。このことは、金融機関や企業において「いずれ資産価格が回復すれば、問題は自然と消えてしまう。待つことが上策だ」という問題先送り志向を生んだ。その裏側では、問題の広がりや深さが分らないことに伴う

不安感の高まりが見られた。

80年代以降の貿易摩擦問題も、90年代半ばの時点においては相変わらず重大な懸案であった。加えて、1995年1月には阪神淡路大震災、同年春には1ドル=80円前後の超円高が襲ったこともあって、日本経済の心理的閉塞感は色濃かった。

このような時期に、生産年齢人口の減少という「潜在成長率の低下」に直結するショックが加わったのである。

生産年齢人口減少下で危機モードに入った日本経済

- ・ 生産年齢人口の減少が始まってからの日本経済の歩んだ道は、甚だ厳しいものであった。1995年には「住専」(住宅金融専門会社)が、金融システムの安定を損なうものとして、多くの国民の目の前に突然現れた¹⁷。平成8年度予算での住専処理のために「公的資金」の注入を巡る議論の混迷は、国民の経済政策への信認を低下させた。

1997年11月には、山一証券と北海道拓殖銀行が破綻し、日本経済は一気に危機モードに移行した。1998年には日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が行き詰まり、「金融国会」を経て、実質国有化された。この頃、我が国金融関係者の間では、日本発の世界金融恐慌勃発のリスクが、相当の切迫感を持って感じられていた。大変幸いなことに、我が国の金融システム問題は、1997年11月の危機をきっかけに公的資金投入についての国民的合意の形成が急速に進んだことを背景に、局面打開のきっかけをつかんだ。政府・日銀は、不良債権問題の深刻化で持続可能性を失った多数の金融機関を、「処理」していくフェーズに移行した¹⁸。

この時期においても、数多くの企業等に関する信用不安は潜在し、バブル期までは隆盛を誇った企業のうちのいくつかが相次いで破綻したが、2003年のりそな銀行の国有化を一つの転換点として、金融システムの安定性は回復していった。

しかし、この間の日本経済は、海外におけるアジア危機(1997年)やITバブル崩壊(2000~2001年)の悪影響を受けたほか、金融システムの安定が失われたために経済全般にリスク回避志向が強まり、前向きのモメンタムを欠いたものとなった。我が国産業の競争力は、新興国の追い上げを受けつつ低下していった。企業は生き残りをかけて、負債の削減とコストカットに注力した。残念ながら、新しい技術や製品を世

¹⁷ 住専とは、個人向けの住宅ローンを主に取り扱っていた貸金業(ノンバンク)の一業態で、金融機関からの借入を主な資金調達源としていた。バブル期には、本来の業務の個人向け住宅ローンから商業用不動産向け融資等に進出したが、バブル崩壊でその多くが不良化し、金融機関の住専向け融資も同時に不良化した。これに伴う損失は一部の金融機関の屋台骨を揺るがしかねないもので、我が国全体の金融システムの不安定化の恐れすらあった(結局、6,850億円の公的資金の投入を余儀なくされた)。

住専問題は、盤石を誇った金融システムの不安定化という現実を国民に突き付け、従来の問題金融機関の処理とは全く異なることをしなければならぬという強い印象を与えた。後に控えるより大きな問題の序章として、非常に注目を集めたのである。

¹⁸ 多数の金融機関の「処理」は預金者を保護しつつ行われた。預金者保護のための財政負担は少なくなかったが、「処理」の後、金融システムの安定が取り戻され、預金者の金融システムに対する信認が回復していることは、大変喜ばしい。

に送り出して、マクロ経済を拡大させていく「プロダクト・イノベーション」は低調であった。

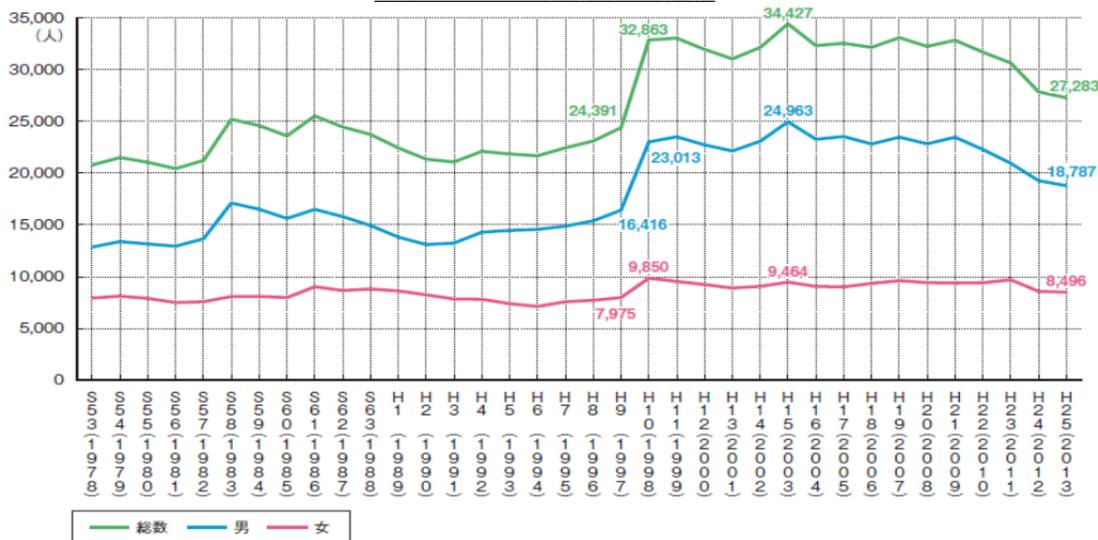
雇用の面では、賃金の低下、リストラ、非正規雇用の増加が見られた。今や、わが国企業には、本来は最も活力に溢れた層である 20 代、30 代の中堅・若手従業員の中に、経済成長の皮膚感覚を失った集団が大量に存在するのである。

金融システムの安定が回復してからも、経済はデフレ均衡とも言うべき状態に陥り、また、6 年間に 6 人の首相という政治の異常事態が続く中で、2008 年のリーマンショックと 2011 年の東日本大震災に見舞われた。

- この間に生じた最も悲惨で人々の気持ちを暗くする統計上の変化は、自殺の増加であろう。平成 27 年版『自殺対策白書』によると、北海道拓殖銀行と山一証券の破綻があった 1997 年の翌 98 年、自殺数は前年の 24,391 人から 32,863 人に急増した。同白書のグラフ（下掲）から明らかなように、1998 年以降、自殺数は 1997 年までとは明らかに違う高い水準で推移しているし、男女に分けてみれば、増加した自殺の多くは男性である。これが、主たる働き手としての男性の自殺が、バブル崩壊後の金融危機、雇用の動揺等の経済的な要因を背景に数千人単位で増加したためであるとすれば、社会の隅々に至るまで、日本経済の将来への期待度や政府・日銀の経済政策への信認が低下したと想定しても、さほど誤りではあるまい¹⁹。

年金改革の議論は、このような経済情勢の中で進行したのである²⁰。

図表 3-1 自殺数の推移



資料：警察庁「自殺統計」より内閣府作成
(平成 27 年版『自殺対策白書』<内閣府>、p2)

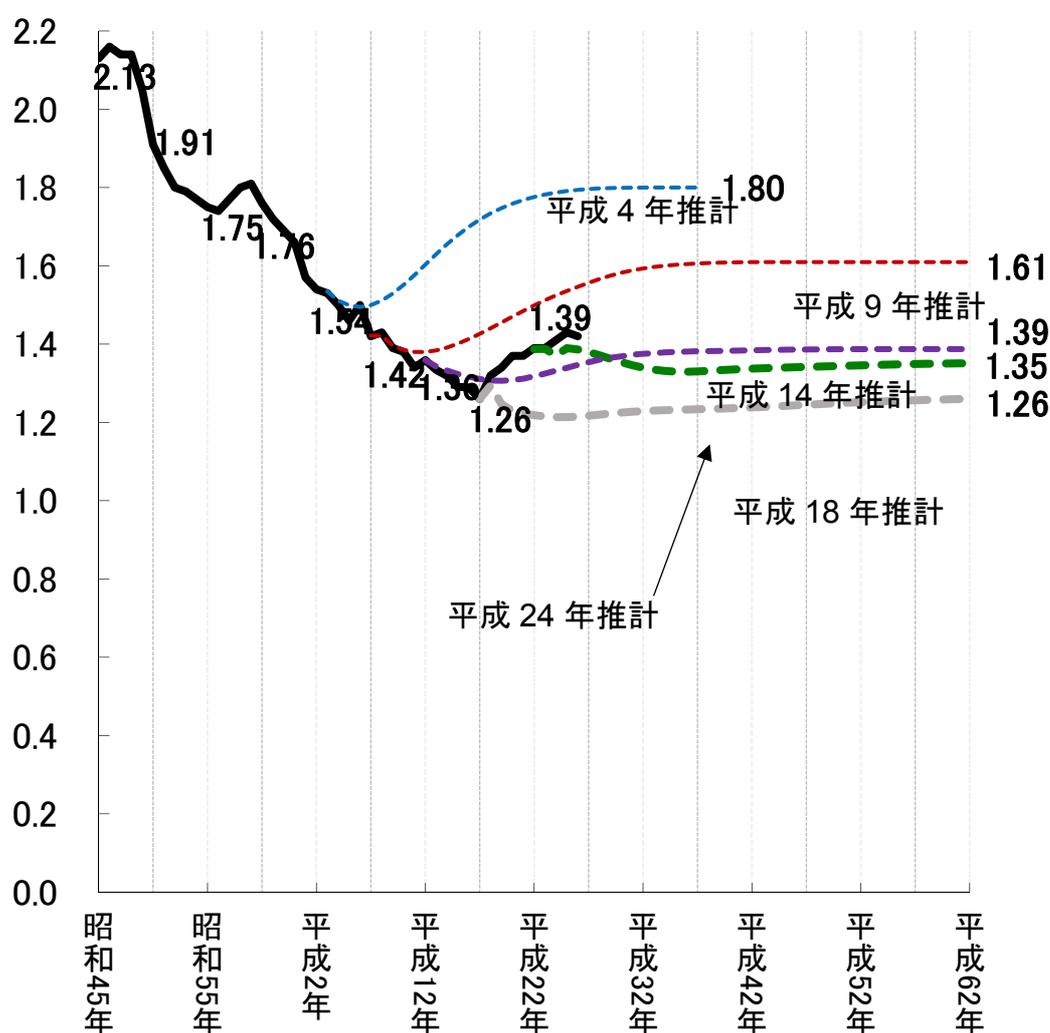
19 1998 年の増加が特に顕著であったのは、45 歳～64 歳の男性である（平成 27 年版『自殺対策白書』1-6 図参照）。

20 グラフから明らかなように、ここ数年、自殺数は減少しつつある。経済が改善した結果なのか、あるいは自殺対策基本法の施行（平成 18 年<2006 年>）などの対策の効果があつたのか、いずれにせよ誠に幸いなことである。

繰り返された人口推計の下方修正・・・年金不信に拍車

- 我が国の年金制度は、5年ごとに財政再計算あるいは財政検証が行われ、その際には長期的な人口推計が作業の基礎となる。この人口推計が、何度も連続して、しかも同じ方向に（出生率・将来人口の過大推計）外れ続けたために、「政府は年金財政の困難を隠すために推計値を操作している」という誤解²¹が一時広がり、年金不信に拍車をかけた。図表3-2は、国立社会保障・人口問題研究所の出生率の推計と実際の数値を比較したものである。

図表3-2 合計特殊出生率の「実績」と「仮定値」の比較



人口動態統計（厚生労働省）及び将来推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）より作成

²¹ その後の議論を経て、「操作」という見方は後退した。むしろ、人口学を用いた推計が長期的な動向を対象にしたものであり、推計直後の短期間の動きを「当てる」ことを意図したものではないことが、理解されるようになった。

- ・ このグラフを見ると、政府は、毎回、将来の出生率を高く見積もって年金財政の姿を明るく見せようとしたのではないかという疑念がわいてくるのも無理はない。長期の予測が出てそれに基づく具体的な議論が進行しているさ中に、その予測を下回る足元の実績値が出てしまったこともある。予測を担当している国立社会保障・人口問題研究所には、「推計が甘すぎる」、「毎回同じ方向に外れるならば、推計の手法を変えるべき」という批判が集まった。

他方、「甘すぎる」という批判とそれに対する対応の中から、「人口学というものは、長期的な人口の動きを論じるもので、短期的な『当てる』という発想はそもそもないものなのだ」という理解も進み始めた。

結局、政府による推計値の「操作」という疑念は払拭されつつあるようではあるが、年金制度に対する信認を確保していくには、短期的な「当てる」ための工夫もあってよい²²。長期的な推計に関しても、子供を持って親になる、という人々の意思決定の要因（所得や雇用、保育環境等）を分析して、そうした要因に働きかける今後の変化や政策対応のインパクトを盛り込んだものも併せ行うべきだ、という議論も可能だろう。人口動態が社会や経済にもたらすインパクトは、従来、過小評価されてきた可能性がある。人口学という学問の一層の活用の努力が必要になっているのではなかろうか。

第2節 見通せない将来にどう対処するか

- ・ 賦課方式は、人口動態や国民所得という「パイ」の大きさの変動に合わせて、水面に浮かぶ船が水面と一緒に上下動するように、常時変化することをその本質とする。将来の高齢者を扶養する国民所得は将来において生み出されるが、将来のことを今知ることとはできないから、将来の時点で年金制度をその時の状況に適合させていくしかない。

これは、実は非常にストレスフルなことである。誰もが、「老後の保障」が「確実」であることを求めるし、年金制度の設計をうまくやればその欲求にこたえることができるものであること、そうした制度の設計が可能であることを願う。しかし、年金制度の財政が持続可能かどうかは、基本的には、将来における国民所得（「パイ」あるいは拠出のベース）と高齢者の数および高齢者に保障しようとする生活水準の間のバランスで決まる。残念ながら、数十年先の国民所得や人口動態を高い確度で推計することなど、できることではない。

30年後の予測は無意味

- ・ 30年前、1980年代半ばの日本経済は、第二次石油危機後のインフレを水際で防ぎ

²² 人口推計は、年金制度のような超長期のニーズがある一方で、目先数年間の乳幼児に関する政策（乳幼児の健康や保育等）等に関する情報としても貴重なのではないか。オーソドックスな人口学の枠からは外れるとしても、例えば、サンプル調査でもよいので、妊娠中に自治体が交付する母子手帳の交付数を迅速に集計すれば、その年あるいは翌年の出生数の先行指標となるであろう。

つつ、自動車、鉄鋼、精密機械、家電等の分野で圧倒的な国際競争力を有し、米国や欧州の企業を圧倒していた。まして中国や他のアジア諸国の企業は、全く問題にならなかった。我が国企業の日本的経営は、強い競争力をもたらすものとしてもはやされた。

米国は、高度成長期以来の高インフレを 70 年代末～80 年代初めの猛烈な金融引き締めで何とか押さえ込んだものの、産業の競争力低下に苦しみ、日本との貿易摩擦が強まり始めていた。欧州はイギリスやフランス等が高インフレに苦しみ、英国は「英国病」を打破するためのサッチャリズムが功を奏するのか、見極めがつかかねていた。

当時、1990 年代半ばから我が国の生産年齢人口が減少することは分かり切っていたが、これによる潜在成長率の低下が注目されることはなく、日本国民は自信に満ち溢れていた。そのような（過度の）自信が大きな理由となって日本経済はバブルの膨張の渦に巻き込まれ、その後のバブル破裂と金融システムの混乱の素地が用意された。

- ・ その 30 年前の 1950 年代半ば、我が国はようやく戦後の混乱と廃墟の中から立ち上がって、国民が飢えの恐怖からは概ね逃れていたが、国民の生活水準は先進国と呼べるものではなかった。国民が映画館で目にするアメリカ人の生活、すなわち多くの人が毎日のように肉を食べ、冷蔵庫から冷えた飲み物を出し、自家用車を持つという生活は、夢物語そのものであった。30 年後の 1980 年代半ばに我が国の産業が米国や英国を超える国際競争力を持つとか、「国際収支の天井」（景気が拡大していくと輸入が増えて国際収支が悪化して固定相場が維持できなくなるので、早めに引き締め政策を打たねばならないこと）から日本経済が解放される、更に円が各国の外貨準備の一部を占めるなどということは、全く予想外のことであった。

このように、30 年とは人間の予測能力の限界をはるかに超える長さであり、それ以上の遠い将来になると、合理的な予測は全く論外である。

「投影」あるいは「仮置き」で我慢するしかない

- ・ こう言うと、「年金の財政検証では 100 年後までの経済の姿を描いているではないか、あれは予測ではないのか」という疑問が湧いてくるかもしれない。しかし、財政検証で提示される数十年後の経済の描写は合理的な「予測」の結果ではなく、人為的に設定された人口動態や生産性上昇率等に関する前提を元に、同じパターンの経済的な変化が毎年繰り返される場合の計算結果を単に先に伸ばしていったものであり、「予測」というよりは「投影」あるいは「仮置き」と言うべきものである。

もとより、人口動態や生産性上昇率等に関する前提の置き方は合理的でなければならないし、置かれた前提とそれを元にした「投影」の作業（前提に従って将来の GDP を予測していく作業等）は前提と整合的に行われる必要がある。前提をあまり絞り込むことはできないから、幅広い前提を元に数多くのケースに関する「投影」作業を行う必要があり、結局、我が国の経済や人口の 50 年後、70 年後の将来像として提示されるも

のは、非常に幅広いものとなる。

- ・ そうなると、数多く示された将来像のどれかが「標準形」あるいは「平均的」であってほしいと思うのは人情であるが、どれを「標準形」、「平均」と認定するかとなれば、人知を超えていると言わざるを得ないのではないか。1950年代半ば時点の30年後の日本に関する「標準的」、「平均的」な見方が、「標準」と言えるほど当たっていたであろうか。1980年代半ば当時の2010年代半ばの日本に関するイメージは、現実にはまずまず近いものであったらどうか。あるいは、1950年代半ば時点における60年後の2010年代半ばの日本の姿の見通しの中に、「少子高齢化が大問題」という要素が入っていたであろうか。

結局、政府が提示できるのは、たくさんの「仮置き」であり、国民からは、「これでは分らないではないか」、「安心できない」、「確実な将来を示せ」という不満が寄せられるであろう。残念ながら、こうした不満は「ないものねだり」あるいは「わがまま」であり、政府がすべきことは、「分らないことを前提に行動しましょう」と呼びかけることである。これを、専門家やメディアが「無責任」、「他人任せ」などと評することは、国民に誤解を与えるだけで、百害あって一利なしである。

- ・ では、できることは何か。数十年後の将来を見通すことはできないが、少しでもよい方向に振れていくように努力を傾注しつつ、将来、結果が明らかになった時点で、年金制度を柔軟に調整していけるような態勢を整えておくことだ。今後50年間に、どういいうプラス、マイナスの変化が起きるのかは誰にも分らないが、それが生じたときに年金制度の柔軟な調整が可能な社会を作っておくことは、人間の努力の及ぶ範囲内だ。

第3節 「対応の枠組み」としての「賦課方式」の長所と短所

- ・ 賦課方式の英訳は、“pay-as-you-go”である。“as”という接続詞・前置詞は意味が多様で日本中の高校生を悩ませるが、ここでの意味は、「～しながら、～につれて」である。賦課方式は、「高齢者への給付をその時点の現役世代の拠出で賄う財政方式」と説明されることが多いが、「その時点の」と“as”が対応関係にある。

賦課方式とは、ある時点における現役世代がその年の所得の一部を拠出し、それが高齢者に給付されるという、「同一時点」における移転であり、将来の拠出と給付は将来の日本国民の意思決定に委ねられている（だからこそ、法律を変えれば保険料率を上げたり、支給開始年齢を変更したり、給付を改善したりカットしたりすることができる）。この仕組みの長所と短所を考えよう。

賦課方式の短所は

「給付の絶対水準を約束できない」

「長期の拠出を伴うため年金の本質が誤解されやすい」

「自転車操業の流動性リスクがある」

- ・ まず、短所を見てみよう。

第一の短所は、将来の拠出と給付の意思決定の前提となる人口動態や国民所得が見通せないで、政府は将来の高齢者の生活の「絶対」水準を約束できない、ということだ。

積立方式であれば、政府は「(積立方式の企業年金のように) ほら、ここに約束しただけの給付に必要な積立金がありますよ」と見せることができるのに対し、賦課方式ではそうはいかない。政府は、「今後の人口動態や経済の動きを見ながら、拠出と給付のバランスがとれるよう、時には政治的に不人気なこともやります」と言うだろうが、それがうまくいくという「動かぬ証拠」は出しようがない。このため、国民は年金制度には避けようと思えば避けることのできる欠陥があるように感じてしまい、その欠陥を避けようとしぬ政府に不信感を抱きかねない。

第2章で述べたように、賦課方式では少子高齢化に対応できないが積立方式にすればできる、ということでは決してないが、賦課方式には国民に必要以上の不安を与えるリスクが残る（だからこそ、年金リテラシー向上の努力が必要である）。

- ・ 第二の短所は、賦課方式は、マクロ的には（社会全体で見れば）同一時点における移転であっても、ミクロ的には（国民個々人にとっては）長期にわたる義務としての拠出の後に給付を得るという積立貯蓄に似た効果を有するものであるために、国民にその本質が伝わりにくく、誤解されやすい、ということだ。

この誤解が、世代間の不公平論のような言説が広まる「温床」となり、国民の間のフラストレーションを高めてしまうリスクがある（再び、だからこそ、年金リテラシー向上の努力が必要である）。

- ・ 第三の短所は、給付と拠出が基本的に同時並行するという自転車操業の流動性リスクである。

我が国やアメリカの制度は賦課方式ではあっても給付の数分分というような多額の積立金を有するが、そうでない賦課方式の制度では、いわば自転車操業を前提とするので、流動性対策を講じておく必要がある。急激な雇用の減少で拠出が減った場合など、積立金の無い賦課方式年金には脆弱性があることとなる。

賦課方式の長所は

「予想外のショックの影響が社会の一か所に集中しない」

「給付と現役世代の所得のバランスがとりやすい」

「政府が大きな積立金を持たなくて済む」

- ・ 次いで、長所に目を転じよう。

第一の長所は、賦課方式は、国全体の経済や人口動態という水面に浮かぶ船のようなものであり、予想外のショックで水面が上下しても、船全体が動くので、社会のどこか一か所にショックの影響が集中することがない、ということだ。

将来の人口動態や国民所得がどうなっているかはまったくもって見通し難い。仮に医学の突然の進歩で高齢者の平均余命が突然 3 年想定以上に伸びたら、給付は大きく増加する。賦課方式であればそういうショックに対して、国民全体で少しずつ拠出増や給付減に応じる方向で制度を変えていくことができる。この点は、給付を減らさねばならない時に、すなわち痛みを配分をしなければならない時に、特に大きな意味を持つ。

- ・ 第二の長所は、将来の給付による高齢者の生活の「絶対」水準を約束していないからこそ、給付と現役世代の所得のバランスがとりやすい、ということだ。

現役世代の所得が予想外に伸びれば給付を増やせばよいし、所得が予想外に少なくなった時には、給付を減らして国民の間の世代間の生活水準の均衡を回復することができる。企業年金のような積立方式では、30 年後、50 年後の給付の「絶対」水準を今から確定することとなるが、将来の現役世代の所得や生活水準とどういう「相対」関係になるのかはよく分らないし、その時点になって変えようとするれば、過去の約束をいったん反故にして組み直させねばならない

- ・ 第三の長所は、政府が非常に大きな積立金を持たないことによって、GDP の規模をはるかに超える超巨大な機関投資家にならず、国全体の資金循環構造あるいは金融仲介システムの中で政府が大きな位置を占めることがなくて済む、ということである。

例えば、我が国の年間の給付額は約 50 兆円であり、積立方式に移行すれば、その十数年分の積立金がなければ「積み不足」である。やり方にもよるが、7 百兆円、8 百兆円というオーダーの積立金を政府が持つこととなる。我が国の銀行・信用金庫の融資の合計は 5 百兆円弱²³であり、東証一部の時価総額は日経平均が 2 万円前後の場合 6 百兆円前後²⁴である。我が国の金融仲介システムというのはこの程度の規模であり、その中にうまく積立金が溶け込めるものであろうか。

このことが何を意味するかといえば、「量が多すぎて効率的な運用ができない」とい

²³ 日本銀行「貸出・預金動向」(<http://www.boj.or.jp/statistics/dl/depo/kashi/kasi1511.pdf>)

²⁴ 東京証券取引所 (<http://www.jpx.co.jp/markets/statistics-equities/misc/02.html>)

うことその他、政府が金融仲介の主役になることの、我が国経済の「体制」の選択に関わるような、著しく大きな問題が生じ得る、ということだ。今の我が国の制度では、年金の積立金運用の際に株式投資を行っても、株式の議決権は国が持たないようにしてあるが、潜在的には我が国政府は日本企業の圧倒的に最大の株主である。仮にその議決権を政府自身が持って行使することとなれば、日本経済の準国有化に近いことになってしまう。そうならないための仕組み作りは、大変な議論が必要であるし、いくら議論をしても恒久的な解があるとは限らない(積立金のあり方等については、補論で再度論じる)。

年金が国民にどこまで「安心」を提供できるのか

- ・ 賦課方式にせよ積立方式にせよ、年金は、国民にどこまで「安心」を提供できるだろうか。この問いに答えるには、「安心」の中身をきちんと固めることが不可欠だ。

「年金があるから老後は安心」という表現を取り上げると、ここでの「安心」が、「まずまず満足できる程度の高さの生活水準が数十年後において確保されていると信じられること」を言うとしよう。では、このような意味での安心を確保できる年金制度はあり得るだろうか。答えは、「どんな年金制度も、将来の各時点で国民所得という予算制約 ($Y = C_0 + C_y$) に服する。将来の国民所得が分らない以上、そのような年金制度はあり得ない」だ。第2章の(補)で述べたような予算制約に縛られるのである。

すると、誰もが、「そんなことでは老後が不安だからしっかりした年金制度を作ってくれ」と政府に要望するだろう。しかし、そのような要望は、決して満たされない。年金制度をどう変えようと、数十年後の国民所得の大きさが確実に見通せることなどないからだ。

- ・ 賦課方式を積立方式に変えても、国民所得の予算制約 ($Y = C_0 + C_y$) に服することには変わりがない。従って、積立方式に変えても、「将来の国民所得が減っても年金があるから老後は安心」というような年金制度はあり得ない、という結論は変わらない。ただ、企業年金のように、社会のごく一部を対象にした積立方式年金の場合は、国民所得という予算制約はあまり関係がない。なぜなら、国民所得が小さくとも、積立金の運用が何らかの理由で高いリターンをもたらし、ゼロサムゲームの勝者となった場合には、ごく一部の高齢者が多くの給付を受けて高い生活水準を享受することは可能だからだ(その陰で敗者の生活水準は低くなっている)。

- ・ では、「安心」に向けて何かできることはないのか。大いにある。

第一に、年金制度の日常的な運営の質を上げることだ。年金に関する国民の不安を掻き立てた最たるものは記録問題だろう。保険料を納付したのにその記録に大量の不備があるなどというのは、我が国の公的機関の仕事の質として想像を絶する。政府は、事務処理が確實・正確に行われるように職員の事務レベルを高め、窓口等における国民と

の日々の接触において信頼感の醸成につながる対応が行き渡るよう、日本年金機構の経営に一層本腰を入れるべきだ。

第二は、将来の国民所得や人口動態と整合的となるよう、年金制度を少ない摩擦で柔軟に変更していくような国民的合意形成の枠組みを定着させることによって、国民に「年金制度は変わっていくけれども、その変わり方はまっとうで『安心』できる」と思ってもらえるようにすることだ。そのためには、変更の論理をすっきりさせて国民に理解しやすくするとともに、制度変更に関する予測可能性を高める工夫が必要だ。

＜対談＞年金制度が賦課方式であることの意味について

賦課方式の「深い」説明と理解が必要

(玉木<研究会主査>) 我が国の公的年金保険は、賦課方式によって運営されています。

従って、年金について国民の理解を得るには、賦課方式についての多面的な理解が必要ですね。

(畑<研究会アドバイザー>) そうですね。新聞等でも年金の財政方式に賦課方式と積立方式の 2 つがある、それぞれ一言で言えばこういうもの、という説明はよく載っています。しかし、残念ながら、そうした説明や理解では不足なのです。

(玉木) 「賦課方式とは、その年の給付をその年の保険料で賄うやり方、現役世代から受給世代への仕送りのイメージ」、「積立方式とは、将来の年金給付に必要となる財源をあらかじめ積み立てておく方式」というような説明は、メディアでもよく目にしますね。

(畑) おっしゃったような説明に、もちろん間違いはありませんし、メディアの関心がこれらの用語に向いていることは、国民の理解増進に貢献するものですから、心強いです。しかし、このような説明は賦課方式や積立方式の持つ意味の一部しかとらえていないにもかかわらず、今のような説明で説明を受ける側が分かったような気分になってしまうことが多いのです。その先にあるとても重要な事柄に、人々の関心が及んで行きません。

(玉木) 我が国の年金制度は、何しろ巨大な代物です。受給者は 4 千万人弱と人口の約 3 割。給付総額は年に約 54 兆円、週に 1 兆円の見当です。地域によっては、地場経済を支えている柱の一つが年金給付、というところもあるでしょうね。

(畑) その通りです。賦課方式とは、こういう巨大なものを貫く原理なのです。賦課方式の年金というものが、国民経済全体の動きとどういう関係にあるのかという基本的な仕組みについて、国民の間で広く理解されて欲しいものです。

(玉木) 先ほど申し上げたような、よくある説明だけでは不十分ということですね。

(畑) もっと深い説明がなされ、より深い理解が国民の間で広がることが必要です。賦課

方式の長所が理解されないために、国民の年金不信が助長されてしまう傾向があるように思えてなりません。この点は大変残念です。

「深い」理解で見えてくる賦課方式の長所

(玉木)「深い」というのは、何を念頭に置いているのでしょうか。

(畑) 経済全体に視野を広げれば、理解は深くなるでしょう。よくある説明は、どうしても年金という制度、より具体的には年金特別会計のお金の出入りにのみ焦点が当たって、年金と経済全体との関係をカバーしていないことが多いのです。

もう一つ、非常に重要な点は、将来の経済や人口動態は予測不可能・不確実であるということです。これらの点に説明が及べば、「深い」ものになります。

(玉木) 年金は大きな制度で、経済全体とのかかわりは確かに大事だと思います。どのような点が、一番大切ですか。

(畑) 現在から遠い将来にかけての、経済の規模、国民所得の大きさと、年金制度の関係が、一番大切でしょう。年金制度は何のためにあるのか、たとえば、言うまでもなく、年をとって勤勞できなくなった高齢者を、「社会全体の力」で扶養するためです。

(玉木)「社会全体の力」の源泉が国民所得ですね。

(畑) そうです。国民所得は、現役世代が勤勞によって生み出すもので、これが大きければ大きいほど、現役世代も高齢者も豊かな生活ができますし、逆なら逆です。賦課方式は、給付を行う時点で、その時の給付に必要な拠出をその時点の現役世代に求めるものです。

(玉木) その拠出が、我が国であれば年金特別会計に入って行って、そこから 4 千万人近い高齢者に配分されていくわけですね。

(畑) そうです。我が国の厚生年金の場合、保険料率は 2017 年以降は 18.3%で固定されます。この持つ意味は何でしょうか。我が国の 6 千万人くらいの勤勞・現役世代がある年に作り出した富（国民所得）が、国中の勤勞者に勤勞の対価たる所得（給与など）として分配され、そのうちの 18.3%という比率で表されるある部分が政府に集められて、それが国中の 4 千万人近い高齢者への年金給付の「総合計」になる、そういう仕組みです。

(玉木) 我々が年金に関心を持つのは、自分がいくら貰えるのかと、一人当たりの数字に関心が向きがちですが、国全体の経済の流れの中で考える場合には、「総合計」も大事ですね。

(畑) はい、そういう視点を持つと、「深い」理解になるのです。

(玉木) 次いで、先ほどおっしゃった「将来の経済や人口動態は予測不可能・不確実」ということと、「深い」理解のつながりについて、お聞かせください。

(畑) 賦課方式というのは、現時点でも将来のある時点でも、その時点における拠出で給付財源を賄うのです。そして、将来、それも半年後、1年後のような近い将来ではなく、

数十年先の遠い将来のことは、決してわかりません。今から 30 年前の 1980 年代、あるいは 60 年前の 1950 年代の人が、2010 年代の日本経済、世界経済について何を知っていたのでしょうか。

(玉木) 何も知らなかったと言っていいでしょう。

(畑) そうです。30 年、60 年というのは、それだけ長い時間だということです。年金は、こういうタイムスパンで考える、すなわち将来は不確実で分かりようがない、という前提で考えねばならないのです。

(玉木) 賦課方式だと、将来の不確実性に対処できるのですか。

(畑) 賦課方式であれば、30 年後、60 年後のその時点の日本経済の状態に応じた拠出・保険料の集め方と給付の配り方ができる、ということです。

特に、今の日本の制度では、将来の保険料を固定してしまっています。厚生年金では 18.3%です。また、そうやって決まった保険料で今後 100 年間の年金の収支が合うように給付を調整する（減らす）ための「マクロ経済スライド」という仕組みができています。保険料が最初に決まって、入ってきた総額を高齢者に配分する、という仕組みなのです。

ということは、将来のどの時点でも、現役世代が作り出す国民所得のうち、大体一定の割合が保険料として政府に集められ、高齢者に給付されていくこととなります。

要は、事前には予測不可能な変化が起きたときに、その変化をしっかりと見てから決めていく、ということです。最新の情報を活用した「PDCA サイクル活用の年金版」とでも呼べばいいのではないのでしょうか。

(玉木) ということは、将来の日本経済が繁栄して国民所得という「パイ」が大きくなったら年金給付で可能な高齢者の生活の水準が上がり、日本経済が縮小して「パイ」が小さくなったら給付で可能な高齢者の生活の水準が下がる、ということですか。

(畑) そうです。日本について言えば、アベノミクスが大成功して将来の国民所得が大きく増加したらそれに応じて給付が増え、失敗して国民所得が少なくなった場合は逆、ということです。

(玉木) そういう説明には、国民所得が少なくなったときに年金で可能な生活水準が下がるのは困る、という声が出そうですね。

(畑) 確かに困ります。でも、国全体が貧しくなったときに高齢者だけが豊かなままではないとしても、不可能なのです。無理にやろうとすれば、現役世代に非常に大きな負担をかけるか、あるいは国の外から借金をするしかありませんが、そういう仕組みに持続可能性はありません。

「PDCA サイクル活用の年金版」という切り札

(玉木) 先ほどの「PDCA サイクル活用の年金版」というのは面白い比喻ですね。もう少し具体的にお話しいただけないのでしょうか

(畑) 少子高齢化によって生産年齢人口が毎年数十万人規模で減っています。生産年齢人口の減少はもう 20 年近く継続していますが、この間は、団塊の世代がベテラン層として健在でしたし、バブル崩壊後の金融システム不安などもあって企業の雇用意欲が低下し、生産年齢人口の減少の影響を企業は余り切実に感じませんでした。しかし、これからは違うのではないのでしょうか。

(玉木) どのように違うのでしょうか。

(畑) 今、日本経済はバブルではありませんし、欧米を見渡しても、少なくとも 2007～2008 年に崩壊したサブプライムバブルのような大きなバブルはないかもしれません。しかしながら、バブルは崩壊するまで分からないのが普通であり、途上国に 2008 年を超える大きなバブルがあるという指摘を聞きますが……。いずれにしても、今のわが国ではほぼ完全雇用になっていて、特に若年労働力の不足は明確です。企業は、ここ数十年で初めてこういう情勢に直面しています。そうなった時に、企業がどういう行動をするのか、正確な予想は困難です。

(玉木) 人手不足を乗り越えるために工夫をするでしょうね。

(畑) そうです。非正規従業員を正社員化する動きは広まるでしょう。また、若い正社員がやっていることを分割して短時間労働ならやってみようという高齢者 3～4 人で若い正社員 1 人を代替しようとするかもしれません。あるいは、人工知能を使った労働節約的な技術革新が起きて、労働人口が減少しつつある日本が、実質賃金の上昇と企業の利潤確保のバランスの取れた成長軌道を歩めるようになるかもしれません。

(玉木) そうなったらバラ色ですね。

(畑) はい、確かにバラ色ですが当てに はいけません。しかし、企業が数十年ぶりに人手不足に直面して何ら有効な手を打たない、有意なインパクトのある技術革新が起きない、というのも相当強い仮定です。第一次石油危機当時、日本国内には、石油の輸入がこれ以上増えないとなれば経済成長は止まる、というような悲観論もありました。しかし、実際に起きたことは省エネの成功と更なる日本経済の発展でした。その前の高度成長期だって、ものすごい人手不足の中、企業は賃金を毎年大幅に引き上げながら、技術革新によって荒波を乗り越えてきました。

生産年齢人口が減る分だけ単に日本経済が縮小していく、という慎重な見方も、もちろん可能です。東海地震や東南海地震で太平洋岸の工業地帯に大きな被害が出れば、その経済的ダメージは東日本大震災の比ではありません。どんな慎重な見方も吹っ飛ぶでしょう。

(玉木) お話を伺っていると、どれもありそうな話で、結局、将来の日本のイメージがつかめなくなりました。

(畑) 本来分からないのですから、イメージがつかめないのは仕方がありません。不確実性と共存する以外に道はありません。だからこそ、「PDCA サイクル活用の年金版」という切り札を持つ賦課方式によるしかないのです。

(玉木) 賦課方式の理解が深まったようです。ありがとうございました。

第4節 平成16年(2004年)改正以降の「賦課方式2.0」

2004年改正における拠出・給付の決定の「パラダイム・シフト」

- ・ 近年の年金に関する議論の一つの山は、2004年改正である。この改正において、我が国の年金制度は根本的なパラダイム・シフトを果たした。この結果、我が国年金制度の賦課方式は、「賦課方式2.0」とでも呼ぶべき、新たなステージに入った。

2004年以前のやり方(「旧パラダイム」、「賦課方式1.0」)では、5年ごとに、「給付をこう改善しよう」、「そのためには保険料はここまで引き上げねばならない」、「いや、そこまでの保険料引き上げは無理だ」と、給付と拠出を同時決定するためのせめぎ合いが、政治レベルで繰り返されていた。こうしたせめぎ合いが、「賦課方式1.0」においては、つきものであった。

これに対し、2004年改正以降の「新パラダイム」では、将来の保険料率を何%にするかという議論は起きようがない。なぜなら、厚生年金なら、2017年以降、18.3%で固定することとされてしまっているからである。国全体の賃金総額は、年金制度とは直接には関係なく決まる。従って、保険料率を固定すると、保険料「総額」も政策的な議論の余地なく決まる。このように保険料「総額」の決まり方が事前に決められてしまっている「新パラダイム」においては、残された議論の余地は大幅に狭められている。

- ・ 「旧パラダイム」では、5年後(次回)以降の財政再計算で保険料がどこまで上がるのか、等の「将来の年金の姿」については、見通しはあったが国立社会保障・人口問題研究所の将来人口見通しが5年ごとに下方修正されたため、将来の年金制度がどうなるのか、特に少子高齢化が進むと現役世代の負担はどこまで増えていくのか、という不安が高まらざるを得なかった。また、5年ごとのせめぎ合いに投じられるエネルギーあるいは国民的な合意形成のコストは、せめぎ合いの姿を広く国民の目にさらすことが国民の年金制度に対する素朴な信認を損ないかねないことまで含めると、まさに莫大である。

これに対して「新パラダイム」では、将来の保険料率を18.3%から更に引き上げるという選択肢を放棄する代わりに、将来の年金制度に関する予測可能性を高めて国民の不安を抑え、また、5年ごとに繰り返される政治レベルでのせめぎ合いに伴うコストを省いている。

「旧パラダイム」 2004年改正前	・給付と保険料率の同時決定。5年ごとに政治レベルの大激論（世代間対立の顕在化）。
「新パラダイム」 2004年改正後	・保険料率を与件とし、少子高齢化の現実の進行に見合っ て給付を自動的に（＝年金改革の政治プロセス抜きで）削減。

容易に理解が浸透しない「賦課方式 2.0」のメカニズム

- ・ただ、こうしたパラダイム・シフトは、人々の頭の構造が速やかに変わっていくことを要求するが、現実にはなかなかそうはいかない。一つの例が、支給開始年齢を巡る議論の混迷である。

2004年のパラダイム・シフトから約9年を経た2013年9月22日、日本経済新聞の「けいざい解説」欄に刺激的な見出しが躍った。「年金支給開始年齢 引上げ阻む珍説」である。「珍説」とは、「年金の支給開始年齢を上げても年金の運営は楽にならない」という「新説」のことだという。しかも、記事によると、その「珍説」がどこに出ているかと言えば「社会保障制度国民会議」という最高度にオフィシャルなフォーラムの報告書（2013年8月6日。以下、この項において「報告書」という）だ、というのである。このような報告書は、会議のメンバーの責任で書かれてはいるが、その際には厚生労働省の官僚がサポートするのが普通であるから、この記事は、「厚生労働省の官僚も珍説を認めている」というトーンになっている。

更に記事は、政府は別の公式文書（2011年6月の「社会保障・税一体改革成案」）では、「（基礎年金の支給開始年齢を）1歳上げるごとに毎年5千億円の国費が節約できる」と書いているのではないかと指摘している。これを元に、どちらも厚生労働省の考えが反映されているのだから、2011年に「毎年5千億円節約できる」と書いてから2013年に「年金の運営は楽にならない」と書くまでの2年間に、「厚生労働省は『変節』した、それは与党、産業界等の圧力に屈して支給開始年齢引上げの苦い薬を飲む努力を放棄したからではないか」と批判している。

大新聞が政府のオフィシャルな「報告書」に述べられていることに「珍説」と見出しをつけるのだから、読者・国民は「珍しいくらい誤った説」のことだと思うだろう。しかし、「報告書」に書いてあることは、正しい。「珍説」という評価が全くの誤りなのである。

- ・大新聞の見出しに誤りがあるだけでも穏やかでない。しかも、記事をものしているのは、メディア関係者の中でも年金問題に詳しいことで知られている大林尚編集委員（当時）である。一体どうなっているのか。

まず、「珍説」の実際の文言を確認してみよう。「報告書」の「Ⅲ 年金分野の改革」の「3 長期的な持続可能性を強固にし、セーフティネット機能（防貧機能）を強化する改革に向けて」の中の「(3) 高齢期の就労と年金受給のあり方」において、以下のよ

うな記述（43 ページ）があり、この最後の部分が「珍説」とされているものである。

「・・・これまで、年金の支給開始年齢については、将来の年金の給付規模の伸びを抑制する観点から、専ら年金財政上の問題として議論されてきた。しかし、2004（平成 16）年の制度改革によって、将来の保険料率を固定し、固定された保険料率による資金投入額に年金の給付総額が規定される財政方式に変わったため、支給開始年齢を変えても、長期的な年金給付総額は変わらない。」（下線玉木）

なぜ、下線部分が「珍説」でも何でもなく、正しい説明なのか。65 歳から支給されている年金を例えば 68 歳からの支給に変えれば、死亡するまでの支給年数が 3 年減るのだから、年金財政は好転するにきまっているように見えるが、どうなのか。この問いに対する答えの鍵は、下線部分のすぐ前の部分にある。「2004（平成 16）年の制度改革によって、将来の保険料率を固定し、固定された保険料率による資金投入額に年金の給付総額が規定される財政方式に変わった」のである。

すなわち「給付総額」が決まっているので、支給開始年齢の引き上げとは「薄く長い給付」を「厚く短い給付」に変えるということであり、支給開始から死亡するまでの支給総額は変わらない、ということだ。長方形の横を支給年数、縦を毎年の給付額とすると、支給総額はこの長方形の面積だ。横（支給年数）を短くしても、面積（給付総額）が一定になるように縦（毎年の給付額）を伸ばす、と言ってもよい。

支給開始年齢の引き上げは、しばしば、年金財政の建て直しの方策として扱われる。上に示した「報告書」の文章でも、「これまで、年金の支給開始年齢については、将来の年金の給付規模の伸びを抑制する観点から、専ら年金財政上の問題として議論されてきた」とされているが、妥当な評価だろう。最近のギリシャ危機では、「緊縮策」の一環として年金支給開始年齢の引き上げが論じられている。我が国においても、2004 年改正までの「旧パラダイム」においては、支給開始年齢が引き上げられる度に「この引き上げにより、引き上げない場合に比べ、将来の保険料率は〇〇%低くて済みます」という説明が行われている²⁵。

しかし、2004 年以降の「新パラダイム」においては、長方形の面積は一定であるから、「報告書」の言うように、「長期的な年金給付総額は変わらない」のである。日本経済新聞の記事は、2004 年のパラダイム・シフトを考慮していなかったために、妥当な説明を「珍説」と決めつけてしまった。

- ・ また、記事の見出しは、「支給開始年齢 引き上げ阻む珍説」であり、「報告書」は

²⁵ 支給開始年齢の引上げによる保険料率抑制効果は、平成 6 年改正では「2%分程度」、平成 12 年改正では、「3%分程度」と見込まれた（「支給開始年齢について」<第 4 回社会保障審議会年金部会/平成 23 年 10 月 11 日/資料 1 <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001r5uy-att/2r9852000001r5zf.pdf>>）。

「珍説に基づいて、必要な支給開始年齢引上げを阻もうとしている」という批判になっている。では、「報告書」は、支給開始年齢引上げに反対なのか。この点は、この「報告書」を「霞が関文学」として読めば、「阻もうとはしていない」ということが分かる。

先ほどの引用の同じページには、まず「現在 2025（平成 37）年までかけて厚生年金の支給開始年齢を引き上げている途上であり、直ちに具体的な見直しを行う環境にはないことから、中長期的課題として考える必要がある。」とされている。「霞が関文学」では「中長期的課題」とは「当面は手を付けられない事柄」という意味である。

しかし、その次の段落では、「この際には、雇用との接続や他の社会保障制度との整合性など、幅広い観点からの検討が必要となることから、検討作業については速やかに開始しておく必要がある。」と「検討作業については速やかに開始しておく必要」という表現になっている。これを普通の日本語に訳すと「当面は無理であることは理解しますが、諦めてはいません。」になる。

続いて、「一方、世界に目を向けると、高齢化の進行や平均寿命の伸長に伴って、就労期間を伸ばし、より長く保険料を拠出してもらうことを通じて年金水準の確保を図る改革が多くの先進諸国で取り組まれている。」と、「多くの先進国」を引き合いに出している（まず他の先進国の実情を出すのは、我が国政府機関の常套手段である）。

更に続けて、我が国において、65歳時点の平均余命が今後半世紀のうちに約4年伸びること等に触れている。ここまでくると、この「報告書」の筆者は、支給開始年齢引上げをやりたいのだな、（サポート役の厚生労働省の官僚達も、少なくとも「そんなことは書かない方がいい」とは言わなかった）ということ分かる。ただ、様々な利害対立に正面からぶつかるだけの気力をみなぎらせているかといえばそうではない、ということなのだろう。

それでも「報告書」にここまで必要性を書き込むのは、「(今までは)専ら年金財政上の問題」であった支給開始年齢が、パラダイム・シフトによって年金財政上の問題ではなくなり、別の問題になったことを強調したいからであろう。すぐ次の段落では、「・・・今後、支給開始年齢の問題は、年金財政上の観点というよりは、・・・ミクロ的には一人一人の人生における就労期間と引退期間のバランスをどう考えるか、マクロ的には社会全体が高齢化する中での就労人口と非就労人口のバランスをどう考えるかという問題」だと言っている。特に「社会全体が高齢化する中での就労人口と非就労人口のバランス」をどうするのか、より平易に言えば相対的に若い高齢者（60代後半から70代前半のイメージ）に、いかにして働き手になって日本経済を支えてもらうか、という問いが重要だ、と言いたいのだろう。

- ここまでで、記事が誤ったものであることは、お分かりいただけたら。しかし、なぜ、こんな誤りが生じたのか。実は、記事の執筆にあたって、大林編集委員は「報告書」の記述について、厚生労働省年金局に照会したようだ。記事において、「厚生労働

働省年金局がそのココロを説く。『04年の年金改革法は保険料の上限を定めた。今後100年間の支給総額は入ってくる総保険料と積立金の範囲でやりくりする。だから支給開始年齢の変更は年金財政に影響しない』と、きちんとした説明を受けたことが書かれている。にもかかわらず大林編集委員が納得できなかったのは、2011年の「毎年5千億円の節約」という文書があったからなのだろう。こんな文書があれば、記事のような誤りが誘発されることも止むを得ないではないか、という疑問は当然生じる。そこで、「毎年5千億円の節約」の正体を考えてみよう。

「毎年5千億円の節約」は、2011年6月に「政府・与党社会保障改革検討本部」が出した「社会保障・税一体改革成案」²⁶の「資料2」において、「基礎年金の支給開始年齢を引き上げる場合、1歳引き上げる毎に、引上げ年において0.5兆円程度公費縮小」とあることから来ている。日本経済新聞の記事では省かれているが、「引上げ年において」という修飾語が入っているのである。「霞が関文学」的な読み方として、こういう修飾語は反対解釈が必要なことがある。つまり、「節約になるのは引上げ年『だけ』である」、「引上げ年以外の時間的な間口を取ると結論が違う」という含意があるということであり、より平易な言い方をすれば、「引上げ年だけでなく長期的に考えると、5千億円の節約ではない」という意味にもとれないわけではない、ということである。

「5千億円の節約」は、1歳引き上げたその時点における、引き上げ前の支給開始年齢に達した人に給付をしないことによる効果（のみ）を言うのであろう。しかし、「新パラダイム」には、「マクロ経済スライド」という給付を徐々に減らす仕組みがあるので、財政検証で対象とする100年間の年金財政は、既定路線の保険料引き上げと相まって、概ね均衡するようになっている。ということは、今支給開始年齢を引き上げて今の給付を減らすと、今後の給付削減が少なくなり、支給開始年齢の引き上げがなかった場合に比して将来の給付が高くなる、ということである。つまり、やはり「長期的な年金給付総額は変わらない」ことになる。

結局、「引上げ年には節約になる」とことと「長期的な年金給付総額は変わらない」とことが、「霞が関文学」的な読み方をすると、整合的と言えないこともないのである。だから、2011年の文書でも政府は誤ったことは言っていないと考え得る。しかし、正しいことはこの表現では、普通の日本語を話す国民にはまず伝わらない。そういう表現をわざわざ用いた事情は何かあるのだろうが、国民に対して分かりにくい表現をしたという事実は消えない。

年金問題に詳しいことで知られる大新聞の編集委員の年金関係の公文書を読み解く国語力が乏しいとは、到底思えない。この編集委員が、「引上げ年には」の修飾語の裏にある「長期的な年金給付総額は変わらない」という事実を読み取れなかったことをもって、「読み方が浅い」と責めるのは、アンフェアと言うべきだ。

²⁶ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>

財政方式の表現を巡るややこしさ

- ・ 日本経済新聞の「けいざい解説」欄は、国民が様々な経済現象や制度を深く理解するための重要なインフラである。そこでこのような誤った内容が国民に届けられてしまった。執筆者にばかり責任があるわけではないが、由々しきことである。結局、何が問題なのか。諸悪の根源は、2004年改正のパラダイム・シフトの事実が、国民への説明に不可欠の知識としてメディア関係者に行き渡っていないことにある。

そうになっていることに理由がないわけではない。我が国の年金財政については、「賦課方式1.0」の時代またはそれ以前においても、大きく言って、以下のような変遷があった。しかし、変遷の節目のそれぞれにおいて「変化した」という事実が国民に十分伝わらなかったのではないか、という問題意識を抱かざるを得ないのだ。以下、変遷をたどってみよう。

- ・ まず、我が国の年金保険制度が国民皆年金の旗印の下で本格的に展開し始めた高度成長期はどうであったのか。当時は積立方式、すなわち、制度発足当初の給付がごく少ない時期にも高い保険料率（長期にわたり平準化された保険料率。「平準保険料率」と称される）とし、高齢者が増えてからの給付増加に見合う積立金を形成する（こうしておけば、後に高齢者が増えた時点では保険料率を引き上げる必要がなくなる）、という考え方が厚生省（当時）によって導入された。平準保険料率を用いると、将来の制度の成熟に伴う給付増加は積立金によって賄われるのであるから、そういう制度を「平準保険料率による積立方式」と呼ぶことができる²⁷。

この「平準保険料率による積立方式」を支持する考え方の背後には何があったのか。戦時中に創設された現在の厚生年金保険制度の保険料率は、戦後のハイパー・インフレーションのため1948年に平準保険料率の3分の1の3%に引き下げざるを得なかったが、その後、日本経済・国力が回復すると、政府や社会保障審議会（会長は大内兵衛氏）は、積立方式を主張した。更に、高度成長初期の1961年に発足した国民年金制度（拠出制）は当初積立方式を採用したが、その背景にはこれから高度成長に向かわんとしていた当時の時代状況があったようだ。

高度成長するということには、どんどん投資をして資本ストックを増やしていくために国全体の貯蓄を増やしていく必要があるという面と、高度成長の成果が貯蓄主体に運用収益という果実として還元されてくる、という面の両方があり、当時の厚生省には、国民年金で平準保険料率を採用して積立金の形成すなわち国全体の貯蓄増強を図るとともに、経済成長の成果を年金制度に運用収益として取り込み、もって将来の

²⁷ 「平準保険料率による積立方式」以外にも、積立金を形成して給付を賄う年金は、後述（78ページ）のようにあり得る。

給付増加に充てるべし、という考え方があった²⁸。一方、厚生年金保険においては、事業主側が退職一時金との負担の調整が未解決であることを理由に保険料引上げには強く反対し、平準保険料率・積立方式を受け入れなかったことなどのために、保険料率は徐々にしか上がらなかった。それでも、長期にわたって保険料を払った高齢者がまだいないのだから給付総額は少なく、徐々にしか上がらない保険料率でも、高度成長で現役世代の所得が急増したので保険料収入は給付を上回り、今我々が見るような積立金が積み上がっていった。

一つ重要なことは、当時の制度の下では、将来の物価上昇・実質賃金増は、財政再計算の際に直ちに将来の給付増加につながるものとしては扱われていなかったことである（この点は、現在の賦課方式とは大きく異なる）。すなわち、将来の名目給付が固定されていて、将来において物価上昇や実質賃金増・生活水準向上があったならば、その時点で対応する、という発想であったのである。この点は、高度成長が終わりに差し掛かった 1970 年代前半に大きく変化する。

- 1973 年に起きた年金保険制度上の大変化は、物価スライド制の導入である。それまでは、インフレや生活水準の上昇があれば事後的に年金を引上げることとし、財政再計算においては、その時点での給付額や賃金の高さに応じた平準保険料率を算定して、徴収すべき保険料率を決める根拠あるいは理念としていた。しかし、実際には、その平準保険料率よりも低い保険料率しか設定できなかったため、段階的に引上げて数十年後の将来に一定率の料率で均衡する見通しを作成していた。これを、「段階保険料方式にもとづく修正積立方式」と厚生省は称していた。段階保険料方式では、制度発足当初は積立方式の要素が強いが、年金の給付改善が重なり後代負担が増加するため徐々に「賦課方式」の要素が高まっていく。

1973 年は、戦後の日本経済史上の大事件の年でもあった。第一次石油危機に襲われ、石油価格が約 4 倍になったのである。我が国経済は、石油危機の前から、田中角栄内閣の「列島改造」ブームの中にあり、地価上昇と物価上昇の勢いが強まりつつあった。そこへ強烈なコストプッシュが襲ったのであるから、「狂乱物価」として記憶されることとなったインフレーションが発生した。これはすなわち年金給付の後代負担の急増であり、年金財政は「賦課方式」の色を一段と強めることとなった。

厚生年金では 1954 年財政再計算以降、国民年金では 1966 年財政再計算以降において段階保険料方式を採用しており、後代負担の増加が「狂乱物価」で加速されるなど

²⁸ 国民年金法制定に尽力し、初代の厚生省年金局長となった小山進次郎氏の著書『国民年金法の解説』の 77～78 ページによれば「そもそも古典的な積立方式の長所は、現在の消費抑制によって投資増大を図り、将来の国民所得増加分を高齢者の消費分として確保しようとする点にあり、現象的にはそれは年金財源として大きな比重を占める利子に表現される。高度の経済成長を達成することを至上の要請としているわが国民経済において、このような長所をもつ積立方式が、消費増大効果あるいは貯蓄投資削減効果をもつ賦課式よりも、さしあたり望ましいことはいままでもない。このような事情からこの制度においては、財政運営方式としては積立方式をとった」と記されている。

する中で「修正『積立』方式」というイメージからかけ離れていく。制度の実態は、特に 1973 年以降、(相当程度の積立金を有するものの) 実質的には賦課方式と呼ぶべきものに向かって変化していった。後代負担の状況は徐々に変化していくものであり「賦課方式の色がどこまで濃くなったら『修正積立方式』という言い方を止めて、『賦課方式』を含む表現に変えるべき」と判断する定量的な基準・境界は不分明で、学問的にも定説は存在しないので明言することは困難である。更に、1970 年代から 80 年代にかけての時期にも、その時点での給付に必要なもの以上の保険料を徴収し、その運用益あるいは取り崩しによって将来の保険料率の上昇を抑制しようという政策意図はもちろんあったから、基礎年金創設前までは「修正積立方式」という言い方は、政府によって放擲されなかった。1984 年の基礎年金創設を図る抜本的な改正法案により、それ以降は「世代間扶養」、「世代間の仕送り」という説明の仕方が主となり、「修正積立方式」という言い方は影を潜めていった。

- ここで出てくるのは、「政府が 1973 年改正時で、『本日をもって修正積立方式という説明は止めます。我が国の仕組みは、賦課方式が基本なのです』とはっきり言うべきではなかったのか」という疑問である。「財政方式」は年金財政の国民への説明の基本概念であるから、政府の中で考え方が変わったのなら国民に対する明瞭かつ丁寧な説明がなされて然るべき、という指摘はあり得る。ただ、現実には、以下のような問題点があったことも忘れてはならない。

それは、積立金が既に積み上がった時点で「さあ、これからは賦課方式です」となったら、「今ある積立金を速やかに取り崩して給付を増やせ」という圧力を招く、ということである。実際、1970 年代に、一部の学者から「積立金を取り崩せば保険料を引上げなくても年金額は直ちに倍にできる。」という主張²⁹がなされ、大きな勢いを得たことがあった。もし、この時にこの主張に沿って積立金を取り崩し給付の改善を行っていたら、年金制度の成熟化と寿命の伸長で、その後の給付規模の上昇カーブは急角度になり、保険料率引上げもより大幅になったに違いない。1980 年代に 3K 赤字と称されたコメ、国鉄、健保のうち、国鉄の共済年金は積立金を大きく取り崩していく財政運営の結果、大ナタが振るわれ最後は厚生年金に統合された。もし、厚生年金が一部の学者の主張に従い賦課方式と宣言して同じ財政運営を行っていたら、その問題の大きさと解決の困難さは国鉄共済年金とは比べものにならないくらい巨大なものになっていたであろう。

- 政府が「修正積立方式」という表現を控え、「賦課方式を基本」という言い方をするようになって久しいことは事実である。古くは 1984 年の基礎年金創設の提案の頃から、

²⁹ 地主重美・力石定一「1 億人の経済」NHK (高橋武「厚生年金を考える」p2(『季刊社会保障研究』Vol 8, No 3) による)

政府は「世代間の順繰りのお世話をする仕組み」といった言い回しで世代間扶養を前面に出して説明し、当時及びその後しばらくの間のマスコミ報道においても、財政方式は「世代間扶養」すなわち「賦課方式を基本」とするものとされるなど、社会保障の学者・専門家との間に理解の齟齬は余りなかった。その後、世代会計の計算に基づく世代間の不公平を強く指摘する一部の経済学者の主張が「積立方式への移行」という問題解決の（余り意味のない）提案を伴って国民の前に現れ、「賦課方式 1.0」についての国民に理解が乱されることとなった。そこへ、「賦課方式 1.0」から「2.0」へのパラダイム・シフトであるから、「2.0」の国民への説明は、負荷の重い課題になっている。年金リテラシーにしっかりと取り組む必要がある所以である。

賦課方式と多額の積立金の存在は不整合ではない

- ・ 上のような説明の際に、のどに引っかかった小骨のように感じられるのは、多額の積立金の存在である。その市場運用が株式や外貨資産が半分あるいはそれ以上を占めつつ行われているので、短期的な市場変動の影響を強く受け、国民の感覚では天文学的な金額のプラスあるいはマイナスのリターンが日常的に発生している³⁰。このため、メディアの注目³¹を集めやすく、国民の関心も高い。この積立金の存在を、賦課方式という枠組みの中でどう説明すべきであろうか。
- ・ 経済は数年～十年程度のサイクルでの景気循環を繰り返すし、死亡・出生の人口推計がある程度の確率で外れることは避けがたい。だからと言って、想定がほんのわずか外れるたびに保険料率や給付の変更をするわけにはいかない。そこで、例えば景気の下降に伴う保険料収入の減少や想定外の余命の伸びによる給付の増加があっても、保険料率や給付を安定させようとするれば、積立金の流動性補完効果に依存するしかない。また、積立金の運用益は、国民所得のうちの利潤への分配の一部に食い込むものであり、他の資本提供者の所得を減らしてはいるものの、年金制度にそれを流入させるのに、保険料の「強制徴収」という手段ではなく、自発的な「等価交換取引」のルートによっている。こうすることによって、「強制徴収」の「痛み」を軽減し、制度の持続可能性を高めている。

米国の公的年金制度には、日本の2倍くらいの積立金があるが、これは全額、特別な国債（給付のために積立金を取り崩す場合には、この国債は財政当局が随時償還する義務を負う）で保有されている。給付・取崩しの際、財政当局は償還資金を債券市

³⁰ 国民年金と厚生年金の積立金の運用を行っている年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の運用結果は、絶対値で四半期ごとに2～3兆円程度に達することはざらであり、平成26年度第3四半期は6.6兆円のプラス、平成27年度第2四半期は7.9兆円のマイナスであった。このような短期的な激しい変動を示しつつも、賃金上昇率対比のスプレッドについては、現行の仕組みになってからの通算で、財政検証で想定されているものを超過している。

³¹ 積立金運用のリターンの評価に関しては、メディアを含めて理解に大きな混乱がある。この点については、補論で詳述する。

場での普通の国債の新規発行で賄う。すなわち、給付の財源は、実質的に新規国債の発行である。この仕組みは、少なくとも専門家にはよく理解されている。こういう米国の仕組みについて、誰も積立方式だなどとは思っていないのである。

積立方式には少なくとも3つの類型がある

- ・ そもそも積立方式とは何であるのか。個人単位で行うものを除くと、少なくとも以下の3つの類型がある。

第一の類型は、確定給付（DB）の企業年金のような積立方式で、積立方式として純度の高いものである。厚生年金や国民年金も制度発足当初は、保険料率の設定に関しては同じ考え方であった。なお、この方式でも、企業年金の場合ですら、死亡率の低下や積立金運用における逆ザヤにより追加負担（積不足の解消）が必要になることがあり、その追加費用の償却の途中では、あるべき積立金の水準から乖離することがあることを注意しておく。

第二の類型は、我が国でかつて高度成長期以降志向されたような、高齢化が進む前から高い保険料を徴収することによって、保険料を長期にわたってできるだけ「平準化」させるもしくは「段階保険料」とするという、「保険料率設定の戦略」としての積立方式である。我が国の場合、1969年財政再計算までのような、将来の自動物価スライドなどの給付改善を織り込まずに保険料率を設定する仕組みの下では、段階保険料率が将来のある時点以降一定料率になるとともに積立金の運用収入が支出に占める比重も大きいものとなるので、「修正積立方式」と、「修正」という修飾語はつくにせよ、「積立方式」と呼ぶことには十分な理由があると言えよう。また、次の第三の類型と異なって、全世代を一括したものである。

他方、同じ段階保険料率であっても、1973年財政再計算以降のような、将来の自動物価スライドなどの給付改善を仕組みとして導入した制度においては、将来の給付の増加を将来の保険料率引き上げで賄う要素が格段に強まるため、制度の実質は賦課方式というべきであろう。

第三の類型は、「積立方式にすれば世代間の不公平がなくなる」という主張で想定されている「世代別」の積立方式、である。

- ・ 第一の確定給付企業年金のような積立方式とは、将来の年金給付を確定した債務（年金債務）として認識し、年金債務の現在価値に相当する積立金を持てばよいとする。

制度のバランスシートは、負債サイドに年金債務、資産サイドに積立金を計上した非常に大きなものとなる。これは、集団的な積立貯蓄の制度であり、「異時点間」の「貯蓄（掛け金支払い）→運用→取り崩し→給付」というプロセスからなる（個人の老後貯蓄とのアナロジーがききやすい）。

将来の給付をその時点の情勢に合わせて調整することは、基本的には想定されてい

ない点で、賦課方式とは原理的に異なる。他方、積み立てられた貯蓄で老後の生活をする際にはその時の現役世代の消費を減らす、という点では他の方式と何ら変わりはない。

- 第二の保険料率の長期にわたる平準化を狙った方式は、世代間の移転を賄う保険料の料率設定の戦略にかかわるもので、各世代の保険料支払いという負担を均等化させるためのものだ。

少子高齢化が進む前の人数の多い現役世代に、後の人数の減った現役世代と同じ保険料率を負担してもらって大きな積立金を形成すれば、人数の減った現役世代は、積立金を取り崩して給付の一部を賄うので保険料支払いを増やさなくて済むから、年金制度の「枠内」での「世代間の不公平」と称される現象は起こらない。

上述の積立金は、国全体で一つしかなく、全世代の保険料と給付の差額の累積である。従って、後述の世代別の積立方式のように、年金制度が世代別に分立するものではなく、全世代をカバーする制度が一つある場合のものである。

この類型は、保険料率設定の戦略の類型であり、年金債務は認識しないし（「国の財務諸表」において年金債務を認識しないことについては、後述）、将来の情勢変化に応じた給付の調整はあり得るなど、制度の実質は賦課方式と変わらない。だからこそ、かつて積立方式を標榜していたのに、なし崩し的に今のような保険料率の設定のやり方に移行できた。このことから賦課方式年金に積立金があることは、何らおかしくないことがわかる。

- 第三の「世代別」の積立方式は、年金制度を事実上世代別に分立させ、世代間の助け合いのルートを断ち切るものである。そうすることによって、各世代は自分が払った保険料とその運用益の累積の中からのみ給付を受ける（他世代との間の移転はしない）ようになるので、人口動態がどうなろうと、保険料支払いと給付の比率には変化がなく、年金制度の「枠内」での「世代間の不公平」と称される現象は生じない。積立金を取り崩す際にその時の現役世代の消費減少という負担が生じることは、世代別に制度を分立させても同じである。

この方式の特徴は、年金保険という長生きリスクのプールの仕組みをいくつも作る結果、特定の世代に降りかかったショック（プラス、マイナスの両面）は社会全体で受け止めるのではなく、当該世代のみで受け止めることとなる、という点に見出せる。例えば、iPS細胞の実用化で、突然、平均余命が6年の高齢者の世代の余命が2年延びたとする。この世代の保険料支払いはもう終わっており、給付水準を大きく下げて、6年分しかない給付の財源で8年をカバーせねばならない。これに対して若い世代は、支給開始年齢の引き上げその他の対応策があるから、柔軟な対応が可能である。あるいは、医学の進歩で女性の安全な妊娠・出産が50歳まで可能になって出生率が上昇、

その結果経済成長率が高まって所得が増えると、その恩恵に直接浴するの若い世代に限られる。年金に関する限り、上述のような医学の進歩の前後で、国が二分されたような状況になり、実際には実現不可能な代物となるのである。

現行制度は「積立金のある賦課方式」

- ・ 政府は、現在の年金制度を、「賦課方式を基本とする」ものと表現しているが、この表現の裏側には、「積立金があると賦課方式ではなくなる」という意識があるのではないか。しかし、賦課方式であることの本質は何であろうか。この問いに答える一つの鍵は、年金債務という概念がないことにある。

すでに述べたように、賦課方式の長所の一つは、将来の人口動態や経済の状況に応じて、船が水面の上下動に応じて垂直方向の位置を変えながら常に浮かんでいられるように、現役世代と高齢者の生活水準の相対関係を一定の範囲内に収められることにある。このことの制度的表現は、将来の年金給付に関して、年金債務として会計的な認識をしないことである。債務認識したならば、それが将来の給付のありかたを制約し、日本の経済・社会という「水面」が上下動しても、年金という「船」が上下動できなくなってしまう。上述の 3 つの積立方式の種類のうちの第一として挙げた確定給付の企業年金のような積立方式は、将来の年金給付を債務として認識するが、そうしないことが、我が国の制度を賦課方式たらしめている要因の一つと言える。

現在の我が国の年金特別会計の貸借対照表に年金債務はもちろん計上されていないし、財務省が中心になって作成している「国の財務諸表」でも、債務認識はされていない。債務認識しないことについての議論は、財務省が作成した「国の財務書類ガイドブック」(3. (1) ⑧) に、以下のように集約されている。

「国の財務書類ガイドブック」³² (3. (1) ⑧) における説明

(年金支払義務の負債非計上と「公的年金預り金」の負債計上)

公的年金である厚生年金及び国民年金については、・・・企業年金のように積立方式が法定されているものではないことから、企業会計における退職給付の会計基準をそのまま適用することは適当ではないと考えられます。

公的年金の会計上の取扱いについては、・・・保険料の支払いによって、制度の運営者である国に年金を支給する義務が生じることから、過去期間対応の給付現価自体を負債として計上すべきであるという意見や、賦課的要素が強い財政方式により運営されるものであり、・・・会計上の負債として認識しないことが適当であるという意見もあります。

このように、・・・「賦課方式」を基本とした制度であること、年金の支払義務

32

https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_pf/material/zaiseidg260128/sankou_2.pdf

は保険料の払い込みによって発生するものではなく、受給資格を満たすことによ
って発生するものであることから、負債としては認識しないこととしています。

ただし、将来の年金給付財源の一部（保険料収入から既に年金支給された残り）
については「運用寄託金」等の資産として保有されているため、当該資産に見合
う金額を「公的年金預り金」として計上するという考え方を採っています。

（下線玉木）

- ・ 賦課方式において政府が今の現役世代に対してする約束とは、「将来の現役世代に世
代間移転に応じてもらいます（保険料を取ります）」というものであって、「いくら給
付します」ではない。「いくら」かは、将来にならないと決まらない、ということ国民に受け入れてもらうしかない。

こういう説明に対しては、「それでは安心できない」という不満が出ることは十分予
想できる。しかし、そのような不満に対して政府にできることは、第一に賦課方式年
金の原理の説明と、それに基づく、「積立方式で問題が解決するものではありません」と
いう説明を尽くすことである。第二に、将来の「水面」がなるべく高くなるよう、人々
が子育てをしやすい社会を作り、全要素生産性の向上を妨げる障害を除去し、女性や
高齢者の労働参加を促し、生産性が高く多くの富を生み出す労働者が多く出現するよ
うに教育等に注力することである。国民をわずかの期間だけ「安心な気分」にさせる
ために、あてにならない安心を打ち出すことではない。

第5節 「百年安心」という四文字熟語の大罪と抜本改革論の「罨」

「百年安心」という四文字熟語の大罪

- ・ 「年金不信」が勢いを保つ大きな理由の1つが、2004年改革の際に「百年安心」と
いう著しくミスリーディングな表現が広まったことである。この表現は、あえてきわめ
て好意的に解釈すれば、国民への以下のようなメッセージになる。

「国民の皆さん、政府は、今般、今後100年間の年金財政の姿を、人口動態や経済
成長に関するいくつかの仮定において、描いてみました。その結果、今直ちに制
度に大きな変更を加える必要性は認められませんでした。今後の財政検証で制度
変更が必要になったらやることは言うまでもありませんが、今回の財政検証では、
その必要はなかったということです」

- ・ しかし、一般的な日本語において、「安心」という語は、「もう大丈夫」、「何も変え
なくてもよい」という語感を有する。従って、「百年安心」という表現は、将来の人口
動態や経済情勢の変動に柔軟に対応して変化し続けるという賦課方式の本質と、全く
不整合な理解を招いてしまう。すなわち、賦課方式の我が国の年金制度を描写するの

に用いてはならない表現である。その後も5年ごとに財政検証が行われるが、「百年安心」という表現が記憶に残っている国民にすれば、「ついこの間、安心と言っていたのに、また何か変えようというのか。変な話だ。」という印象を持つことになる。

また、「安心」という言葉のもう一つの意味合いは、「(給付が)十分な」である。「十分な給付で自分の老後は大丈夫なはずだ」という「安心」を国民に与えてしまうのである。しかし、2004年改正においてマクロ経済スライドが導入されて、デフレでない限り、年金の実質価値は概ね年に0.9%ずつ低下していくこととなったから、国民は「安心」の語感と実際の給付のギャップに驚き、失望することとなった。

これらの結果、「政府は都合の悪いことを隠し、実態を糊塗している」、「政府の言うことを信じていたら大変なことになる」というイメージが広がった。制度の実態はもとより「百年安心」の語感とは全く異なるから、制度の実態を知るたびに「政府の言ったことは嘘だった」という評価が積み重なっていくこととなる。こうした評価の延長として「年金不信」が強まったのではないか。

更に、国民や政治の限りある時間とエネルギーが、本来は「パイ」を大きくする方向で用いられるべきところ、誤解と不信の空しい連鎖に空費され、人口が減少に転じるという大きな転換点において、「失われた時間とエネルギー」が生じた。これこそ、将来世代に残した負の遺産であろう。

賦課方式の年金制度は、常時変化し続けなければならないものであり、そういう変化に適応し続ける覚悟が国民には求められる。従って、国の指導者は、国民に覚悟を求め、必要な精神的なスタミナを掻き立てるようなコミュニケーターとして機能せねばならない。「百年安心」という表現で目先の安らぎを与えようとしたとすれば、国民の年金制度に関する理解を歪ませ、限りある国民の時間とエネルギーを空費させた点で、大罪と言わざるを得ない。

抜本改革論の「畏」

- ・ 「百年安心」という表現の問題点を整理して分ることは、賦課方式という仕組みの「しんどさ」である。今後の情勢の変化に応じて永久に変化していかねばならないから、政府と国民の間で、世代間合意をしばしば構築し直さねばならない。そのたびに、世代間の合意形成のエネルギーがいるのである。そこで出てくる欲求は、「一回、『抜本的』に改革して終わりにしたい」というものである。

この欲求自体はもつともである。また、我が国のバブル崩壊後の不良債権問題のように、「問題先送り」や「小手先の対応の繰り返し」が問題をかえって大きくし、一気呵成に対処することによって次の発展をもたらすチャンスを逃した、という反省を与えた材料が身近にある。

この結果、年金制度の「抜本改革」というスローガンが生まれてくる。このスローガンは、大変勇ましく、掲げると恰好がよい。世の中で成功している人ほど、企業経

営その他の場面で「抜本改革」をやった経験が豊かで、経験談には説得力がある。確かに、不良債権問題においては、問題の所在と大きさをなるべく早く情報開示し、過去の膿みを一気に出す破綻処理が、その後の景気のV字型回復と金融システムの安定の回復につながっていく、というメカニズムがあった。不良債権問題に対処するだけの準備が1990年代前半において整っていれば、90年代半ば以降の日本経済のたどったパスは、大いに違っていただろう。企業経営においては、しばしば過去のしがらみを断つための蛮勇が経営者になかったために、長期的なパフォーマンスが悪化した事例は枚挙にいとまがない。抜本改革を目指すべきことは、自明のように見える。

- ・ しかし、見通し難い環境変化に繰り返し適合していくことを原理とする賦課方式の年金制度に関しては、「一度断行すればよい」あるいは「年金制度を一旦良くすれば、そのおかげで社会が末永く良くなる」というメカニズムは存在しない。ここに、「抜本改革論」が陥る「罨」がある。

賦課方式の原理に沿った年金制度の運営は、少子高齢化の予想以上の進行などがあった場合には、現役世代の負担増と高齢者の給付削減を伴うマイナスサム作業になり、国民は必ず不満を抱く。それが、人口推計の下方修正の繰り返しの中で行われたりすると、「小出しの『数字合わせ』はいい加減にしろ」、「そもそも政府の経済前提は『甘い』。甘いことを言って改革の努力を怠るのは無責任だ。」という批判に、多くの人が説得力を感じるようになる。メディアも、「抜本改革の苦い薬を飲もうとしない政府を批判することは、メディアの義務」という意識に駆られるだろう。

この結果、国民の間には、

- ① 今の制度には大きな欠陥があり、
- ② その欠陥は抜本的に直すことが可能で、
- ③ そうしない政府が提供する年金制度は信頼できない、

という意識あるいは「空気」が広がっていく。そうになると、もはや、賦課方式の原理を政府が説明しても、国民の耳には入っていかない。

- ・ 抜本改革論とそれに対する政府の反論の応酬は、時として「あの研究者は厚労省寄り」などの非生産的な修辭を伴いつつ衆人環視の下であてもなく続き、そのこと自体が国民の年金不信を増幅し、世代間の合意形成のコストをますます高めていく。それだけでなく、日本社会が有する政策論議のためのエネルギーにはあまり高くない限界があるとすれば、得るところの少ない抜本改革論議がエネルギーを費消してしまうと、少子高齢化という課題の源を共有する医療や介護の議論の余裕が失われるし、社会保障問題全体のまさに抜本的な解決の王道である国民所得という「パイ」の拡大に向けた構造改革のためのエネルギーが不足してしまう（しかも、社会保障は、日本が抱える問題の一部に過ぎない）。

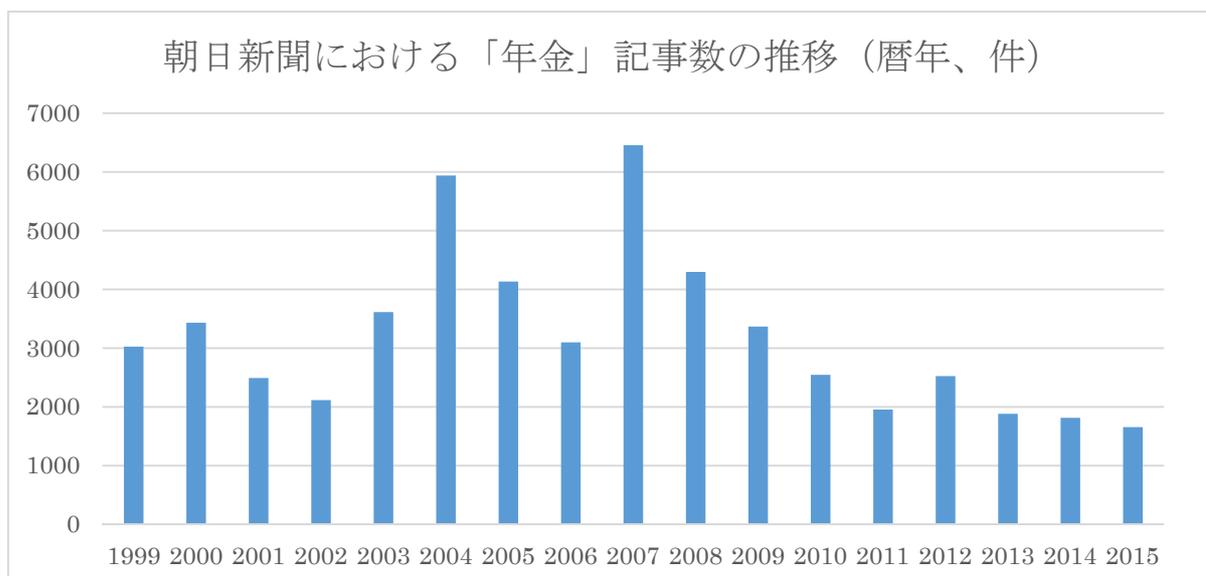
無意味な議論の果てしなき応酬の枠組みからは一刻も早く脱却し、国の進路を良い方向に向けていくための努力にエネルギーを集中すべき局面だろう。

第4章 年金報道が直面する困難と国民に提供されたもの

第1節 年金報道の「問題」と「難しさ」

年金報道の大きな波

- 年金は国民の大きな関心事であり、報道も多い。しかし、年金と言えども、その報道の量には波がある。「朝日新聞」の「聞蔵Ⅱビジュアル」で、「年金」をキーワードにして同紙における毎年の記事数を検索³³してみたところ、2004年と2007年にピークがあったことが分る。おそらく、現在の年金制度の骨格を作り直した2004年改正と、2007年2月に一気に表面化した「記録問題」が記事数を押し上げているのであろう。



現在の「年金不信」は、2007年の「記録問題」³⁴あるいは2015年に起きた日本年金機構に対するサイバー攻撃・情報流出等によって少なからず増幅されている。

³³ 検索は、「聞蔵Ⅱビジュアル」で、「朝日新聞」を対象に（朝日新聞デジタル等は除外）、「年金」一語をキーワードにして行った。「年金」という単語が入った記事はすべて含まれるため、年金問題に関する記事以外のものも含まれている。

³⁴ もとより、記録問題はどこの国でもあるし、偽名を使う、意図的に加入・保険料負担を逃れる等の、国民の側に原因がある部分もある。しかし、例えば紙台帳からコンピューターへ、あるいはカタカナの氏名情報から漢字情報への移行の際に、金融機関や他の政府機関では大きな問題が生じなかったのに、なぜ旧社会保険庁の年金事務においてのみ問題が生じたのであろうか。納得のいく説明はなされていないし、日本国民の政府機関の事務の正確性に関する要求水準が高いことからすると、年金制度に対する信頼感に与えたダメージは大きいと言わざるを得ない。

「年金定期便」の開始等の改善はなされたものの、政府は、信頼回復のため、日本年金機構において正確な事務遂行が長期にわたって確保され、誰も事務の正確性に関心を持たなくなる（懸念を持たなくなる）まで、粘り強く取り組まねばならない。

度は細かく、複雑であるから、多くの国民にとって、どんなに丁寧な説明を受けたとしても、それで満足し、制度への信頼感を持つか否かは、説明する「人」に対する素朴な信頼感に依存する面が残らざるを得ない。旧社会保険庁・日本年金機構という年金行政・年金事務の主体に対する国民の信頼の低下が、年金制度そのものへの信頼感の更なる低下につながることは、言を俟たない。

他方、記録問題表面化の3年前の2004年改正に至る時期に、様々な報道を通して、あるいは報道による年金不信の「増幅」の結果として、年金制度への信頼感の低下、それも合理的な理由のない低下が見られたのではないか。このような問題意識の下、まず、年金というテーマと報道の間の一般的な関係を整理し、また、当時の時代の「空気」を推し量り、その上で、実際に行われた年金報道の一部を見ることによって、その変遷の一端を見ることとしよう。

年金報道に関する「問題」

- ・ これまでの年金に関する報道に「問題」が多いことは、紛れもない事実である。しかし、ここで年金報道に関する「問題」を論ずる目的は、「近頃のメディアは質が低い」と嘆くことではなく、国民に理解されるべきことが伝達されず、しばしば却って国民の理解を妨げたり歪ませたりする伝達がなされることについて考えることである。

なぜそうになってしまうのか。報道する記者の勉強不足であるなら、話は簡単だ。記者に勉強させればよいし、勉強しないあるいは勉強しても国民に分かってもらえる記事を書けない記者は、別の人に代えればよい。しかし、おそらく問題の根は、記者の勉強不足だけにあるのではなく、より広く深いものであろう。記者・メディアが頼りとすべき専門家の言説あるいは「広く読まれている教科書的な本」に誤りや偏りがあるかもしれない。政府による情報開示の不足、甚だしい場合には情報の操作に起因する「問題」も、警戒せねばならない。

まずは、公的年金という報道の対象自体に内在する、報道を難しくする属性について、以下の4つに絞って（もとよりこの4つで尽きているわけではない）、見てみることにする。

年金報道の「難しさ」(その1)・・・「事件」がないこと

- ・ 公的年金保険は非常に大きな制度であり、国民に伝えられ理解されるべき事柄は多い。しかし、これを報道するとなると、いささか形而下的に聞こえるかもしれないが、これは一大事だという「事件」が少ないことが現場の記者にとっては悩みの一つになるのではないか。

記録問題は「事件」である。誤った記録の実物は「画像になる」ネタである。しかし、所得代替率が下がる、というような手に取ることも写真にとることもできない抽象的な現象は、報道するとすれば抽象的な概念や込み入った数字（あるいは数式）を

ちりばめたものとせざるを得ない。これは、報道の現場にとっては、非常に大きな負担であろう。もし、抽象的な現象を人々の耳にずっと入って腹にすくとんと落ちる言葉で表すことができればよいが、年金というテーマにはそのような言葉は多くない。

年金報道の「難しさ」(その2)・・・制度が複雑であること

- 年金制度は、公平に見て、やはり複雑である。若い世代は、なぜ、一つの国の中で年金がいくつもの制度に分かれているのかと、不思議がるであろう。制度の分立に至った歴史的経緯は、彼らにとっては関係ないことだ。あるいは、初めて年金制度についてまとまった説明を受けた人に、説明を聞きながら「厚生年金」と「厚生年金基金」を聞き分けろと言っても、それは無理な相談というべきだ。「3号被保険者は年収130万円までは保険料納付不要」と言われて、その理屈をすぐに理解できる人、あるいは説明に納得できる人がいるとは思えない。

こういう制度の実態がある時、新聞にせよテレビにせよ、使える文字数や時間に厳しい制約のある媒体において、平均的な国民の理解を得られるように報道することに難しい面があることは事実だ。

年金報道の「難しさ」(その3)・・・遠い未来と絡めねばならないこと

- 年金というテーマは、「遠い未来」と絡めることなく語ることができない。また、人間という生き物は、ごく近い過去や目の前の現在の現象の影響を受けることなく、「遠い未来」を偏りなく語り、聞くことが大変苦手である。30年後の日本経済や世界経済を語る時、今日の株価、先週の円相場は何の意味もない。しかし、今日の株価が前日比2%高(日経平均では約300~400円高)であるときと2%安である時を比べると、30年後の日本経済が力強く発展しているという仮説について考えることの難易度は、全く同じであろうか。

また、遠い未来に関する想定を置いた場合に、それを批判的に検証することが必要となるが、近い過去において、未来に関する想定が結果的に甘かったという経験をしている場合、「甘いのではないか」という問題意識が生じやすい。人口推計が何回も連続して過大であったという事実は、当然、その次の人口推計に関する評価の軸を「また過大なのではないか」という疑念を持つ方向にシフトさせる。換言すれば、「過去の過大推計という事実につ引っ張られて、今起きていることを見る際にバイアスがかかる」ということだ。特に、遠い未来に関することは、目の前の事実と照らし合わせて検証することが困難であるから、評価の軸がシフトしたまま、バイアスのかかった報道が行われやすくなる。

評価の軸のシフトあるいはバイアスは、発信するメディアの側ばかりでなく、受信する国民の側でも起きる。報道の目的が、国民にきちんと理解してもらうことである以上、メディアの記者は、自分の中で生じかねないバイアスを克服するばかりでなく、

筆の力で受け手の国民の心の中のバイアスまで消去せねばならない。これはかなりの難事業である。

年金報道の「難しさ」(その4)・・・民間の年金や貯蓄性の金融商品と混同すること

- ・ 年金について国民に伝えるべき最重要事項の一つは、賦課方式の社会保険であるということである。しかし、積立方式の民間保険あるいは貯蓄性の金融商品が、「先にお金を払うと後で増えて戻ってくる」仕組みとして、国民の頭の中に深く刻まれている。これとの差別化をきちんと行いながら、「先に払う」、「後で貰う」という類似性のある公的年金保険が占めるべき座を国民の頭の中に作ることは、かなり大変だ。

受け手の国民は、既に理解しているもの（貯蓄性の金融商品等）とのアナロジーで公的年金保険を理解しようとするだろうし、「必ずしも払っただけ戻らない」という公的年金保険では当然の現象に対しては、「何かまやかしかがある」という拒絶反応を示すこととなるだろう。

更に悪いことに、同じ「年金」という言い方をする企業年金は、「先に払って後でもらう」という積立貯蓄の性格を色濃く有し、賦課方式の公的年金保険とは原理が大きく異なっている。このため、企業年金を積立貯蓄のアナロジーで漠然と理解した国民に、メディアが「さあ、同じ年金という名前はついていてもその原理が全然違う公的年金保険について学びましょう」と呼びかけても、国民が学ぶ意欲を持ってくれなければ、国民にきちんと伝わる年金報道は成り立たない。やや極端な言い方をすれば、原理が全く異なる企業年金と公的年金保険に、同じ「年金」という言葉を用いること自体が、国民に余計な負担をかけ、それがメディアにとっての難しさになっているとも言えよう。

第2節 2004年改正当時の報道を巡る環境

- ・ 2004年改正の議論は非常に紛糾し、また、我が国年金制度にとってまさにエポック・メイキングな変革をもたらしたにもかかわらず、国民の年金制度への信頼を高めることにはつながらなかった。その理由は種々あるところ、議論を巡る環境あるいは時代の空気とも言うべきものの影響もあるように思われる。以下にあげるものは、当時の「空気」に関する単なる仮説に過ぎないものかもしれないが、議論の起点として敢えて提示したい。

国民の政府への一般的な信頼の低下

- ・ 当時、「官の肥大、非効率」に対する国民の批判が強まり、省庁再編、特殊法人改革が叫ばれていた。年金に深く関係するものとしては、グリーンピア（年金資金で建設された保養施設）の問題が大きく取り上げられた。同時に、バブル崩壊以降の日本企

業の競争力低下、景気低迷の長期化に対するフラストレーションが高まっていた。安定雇用のおもわれていた大企業で中高年従業員がリストラされ、若年層では非正規就労が増加した。このように国民生活の基盤が揺らぐ中、従来型の経済政策・景気対策が功を奏さないことに国民は失望し、政府への信頼が広汎に損なわれていった。

- ・ 今となっては昔の感があるが、当時は郵便局は政府そのものであり、郵便局員は国家公務員であった。また、高速道路は道路公団が建設・運営していた。この頃の大きな政治課題は、郵政や道路公団の民営化であり、広義の政府の諸機関に関する問題の記事などがしばしばメディアを賑わし、その度に国民の政府への信頼は低下した。

そのような事件の極め付けが、道路公団総裁の主務大臣（国土交通大臣）による解任事件ではなかったか。道路公団の総裁が、同公団の財務状況を巡る議論の混乱（公団の公式財務諸表では資産超過であるのに対し、債務超過であるとの内部告発が民営化推進派の職員によってなされたと報じられた）の中で、2003年10月、国土交通大臣によって「解任」された（辞任ではない）のである。この時の国土交通省道路局の発表文³⁵によれば、解任事由は、「日本道路公団の総裁として適格性を欠いており、日本道路公団法第13条第2項本文に規定する『その他役員たるに適しないと認めるとき』に該当すると認められる」ことである。

ここでは、当時の道路公団の真の財務状況はどうであったのか、あるいは解任された総裁が「役員たるに適しない」か否か等について、論じるつもりはない（解任された総裁は、もしかすると立派な方だったのかもしれない）。しかし、毎日高速道路を走り、通行料金を払う多くの国民が、「この国の政府、大丈夫なのだろうか」という不安を多少なりとも覚えたことは間違いないであろうし、そうした積み重ねが年金不信の土壌となる政府不信につながることは、避け難いだろう。

生産年齢人口減少の事実の明確化

- ・ 90年代半ば、生産年齢（15～64歳）人口の減少が始まった。その後数年を経て、2004年改正に向けた時期には、人口動態が経済成長の足かせになるという現実が、次第に強く意識されるようになっていった。90年代半ばに生産年齢人口が減少に転ずることは、はるか以前から（遅くとも90年代半ばに15歳になる赤ちゃんの出生数が判明した1980年頃から）、人口統計にわずかでも関心を持てば、明らかなことではあったが、生産年齢人口の減少が景気を左右するという発想は、経済政策担当者、エコノミスト、企業経営者などにおいて、不思議なほど希薄であった。人口は超長期の変数であって、今年や来年の景気とは関係がない、という意識が一般的であった。

今から思えば不思議とも言えるが、我が国の出生率の大幅な低下は、1990年に1.57

³⁵ http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/06/061024_.html

ショックとして明らかになっていたものの、短期的な景気循環の予測においてばかりでなく、中長期の経済分析においても、人口動態はあまり注目されなかった。というのは、人口推計自体において、団塊ジュニア世代が1990年代に出産年齢に達して多くの赤ちゃんを産むだろう、従って将来の生産年齢人口はさほど減らないだろう、という予測がなされていたために、生産年齢人口の減少が長期にわたって継続するという意識がなかなか浸透しなかったのである。

また、人口動態の変化により経済成長が抑圧されるようになった時期が、1990年代のバブル崩壊とその後の金融システム不安の時期と重なったことから、生産年齢人口が減少し、我が国における生産活動を担う人々の平均年齢が上昇することの我が国経済に及ぼすインパクトが見えにくくなってしまった。そうしているうちに、90年代にはバブル崩壊後の経済の低迷、雇用情勢の悪化（就職氷河期）、非正規労働の急拡大など、若者の結婚・子育ての環境は急速に悪化した。その一方で、子育て支援の政策対応は十分な拡大が見られず、出生率は90年代から2004年改正に向けて一段と低下していった。

年金制度の財政再計算における保険料率引き上げ・給付削減の繰り返し

- ・ 1985年改正以降におけるわが国の年金制度の歴史は、保険料率の引き上げと給付の削減の歴史でもある。90年代以降、厳しい経済・雇用環境の下で保険料率の引き上げや給付削減が行われると、国民の間には、「またか」、「いつまで繰り返されるのか」、「なぜ一度に出来ないのか、これでは老後の生活設計ができない」という疑問と不安感が強まることとなる。

我が国の年金について、将来の高齢者の生活水準を政府が高度成長期と同程度に手厚く「保障」する制度であるという期待交じりの理解が広くみられる。しかし、年金制度の本質は長生きリスクに対する保険の提供であり、日本経済が沈む中であつてもなお年金給付で高齢者の生活水準だけが沈まないでいることは、不可能というべきだ。このような、期待交じりの理解と実態との間のギャップが経済の停滞の中で明らかになるにつれて、「年金について政府が言うことは当てにならない」という意識をもたらし、「抜本改革がなければ年金は破綻する」というイメージが広まった。

年金制度のバランスシートの健全性に対する懸念の拡散

- ・ バブル崩壊から2004年改正に至る時期は、我が国の企業、金融機関等の民間セクターのみならず、特殊法人等の公的セクターにおいても、「バランスシートは一見健全そうだが実は中身はスカスカなのではないか」という疑念を持たれる事例がどんどん増えていった。典型的には、バブル期に投機的な株式投資、不動産投資を行った企業やそうした行動を財テク融資、不動産融資で支えた金融機関において、多額の損失が財務諸表に出ないまま「含み損」あるいは「隠れ不良債権」として存在しているとい

う事実が、徐々に知れ渡るようになった。そして、ある程度の期間、「問題先送り」がなされた後、突然国民の前に大問題として出現する事態が何度も繰り返された。

90年代半ばの住専問題はその一例である。1997年の北海道拓殖銀行、山一証券、1998年の日本長期信用銀行、日本債券信用銀行の破綻は、いずれも、長期にわたって大きな損失、資本の大幅な毀損が噂されていたにもかかわらず抜本的な対策が講じられないまま、破局を迎えた。中には、破綻して初めて「飛ばし」の実態が明るみに出た事例もあった。このようなパターンの繰り返しは、国民は、「政府は問題を隠す」、「隠すためにいろいろな策を弄する」という印象を与えた。

- ・ 「問題先送り」から「問題の破裂」を何度も経験した国民は、年金制度にも疑念を抱きやすくなった。年金制度のバランスシートを作ってそれを厳しく検証すれば、何か国民には隠された政府に不都合なものが暴き出されるのではないか、という予測も広がった。また、積立方式の企業年金では、将来の給付に必要な資産を現時点で持っている（「積立不足」ではない）ことが「健全性」の基準となるが、同じような検証作業をすれば公的年金保険の健全性あるいは信頼可能性の尺度が得られるのではないか、という期待も高まった。こういう流れの中で、「今後の年金給付はいくらかかるのか」、「その金はどこから来るのか」という問いが政府に投げかけられ、政府は何回か試算を公表した。
- ・ 2004年改正の議論の頃に公表されていた試算³⁶は、将来の厚生年金の給付総額 2,140兆円のうち、その後の保険料率引き上げで賄うこととされていた金額を 530兆円とした（過去拋出対応分 450兆円、将来拋出対応部分 80兆円の合計額）。もとより、我が国の年金制度は賦課方式であるから、積立方式の企業年金のような給付の「約束」は、政府と国民の間でなされてはいない。企業年金はこれこれの金額を給付するという「債務」を加入者・受給者に対して負う（加入者・受給者は「債権」を有する）が、公的年金保険における政府は国民に対して「債務」を負っているのではない。「給付債務」あるいは「積立不足」という概念がそもそもないし、将来、給付を減らすことは国会が決めれば可能である（80年代以降、何度も給付は実際に削減されている）。したがって、バランスシートを作るとしても、公的年金保険の場合には、「現行制度を維持したら、という条件付きの給付総額」を示すことにしかない。

ところが、いったん「530兆円」という数字が世に出ると、公的年金保険が賦課方式であることは忘れ去られ、積立方式のアナロジーを用いて「積立不足」、「未積立金」という名称が付けられ、その金額の大きさは、解決の道筋が見えていない「問題」の大きさと同一視された。

このような思考の流れの中で注目を集めた書籍を2つ、例として示そう。一つは、

³⁶ この試算に関する計数については、『年金の誤解』（2005年、堀勝洋。p7）によっている。

金子勝・慶応義塾大学教授の『粉飾国家』（2004）であり、もう一つは榊原英資・元大蔵省財務官の『年金が消える』（2004）である。

第3節 年金論議に影響を与えた2冊の書籍に見る危機意識とその後の展開

『粉飾国家』（2004）・・・「未積立金」概念を強調

- ・ 『粉飾国家』は、年金だけでなく企業・金融機関を含め、日本の社会のあちこちに不都合なものを隠してその場をしのぐという傾向が見られ、このままでは将来に禍根を残す、という警鐘を鳴らした書である。扱う分野は多岐にわたり、その多くについて、傾聴に値する分析、指摘を行っている。

扱われたもののうち、年金制度については、バランスシートに正面から着目している。すなわち、「問題は、現状において、すでに膨大な未積立金という過去債務が積み上がってしまっているという点だ。・・・この未積立金を支払うために将来の世代に負担を先送りして、出生率や経済成長率（賃金上昇率）や運用利率を甘めに見積もって『粉飾』する、という方法を断ち切らなければならない」（p127）と、バランスシートにあいた穴である「未積立金」に見合う保険料の徴収という痛みを、「甘めの見積もり」によって回避することとなるリスクに着目している。

- ・ しかし、「未積立金」という概念は、実は、賦課方式の年金制度においては、そもそもナンセンスである。賦課方式は、積み立てておいて払うのではなく、払う時点で徴収するものであるからである。元厚生労働省官僚の堀勝洋氏は、「未積立金」と言われているものは「現行制度を固定した場合という条件付きの、将来の財源不足額」であり、「その財源不足が2004年改正における保険料率引き上げ等によって解消されているのだ」という解説を丁寧に加えている³⁷。

賦課方式の年金制度は、その時々状況に応じて給付と拠出を動かすことが特徴であり、厚生労働省の試算の意味は、「今の制度を全く改めずに維持すると将来の財源不足はこの金額になります」という、国民への情報提供あるいは保険料率引き上げその他の制度変更への覚悟を国民に求めること、にある。年金制度の持続可能性との関連においては、問題はむしろその先にある。すなわち、「将来の財源不足＝給付と拠出のギャップ」の大きさを認識したうえで、保険料率の引き上げや給付の削減をやるのかやらないのか、そこが肝心なところである。

2004年改正は、例えば厚生年金については13.58%から18.3%までの保険料率の引き上げを決めたが、これが途中で腰砕けになる（引き上げを止める法改正をする）のか、あるいは整齊と実行されるのか、当時は分からなかった、と言えなくもない。だ

³⁷ 『年金の誤解』（2005年）第1章。

から、「530兆円も穴が開いているじゃないか」という議論と「その穴をふさぐ法律が目の前で成立したじゃないか」という議論は、決め手を欠いたまま相打ちになる。これが2004年当時の、年金論議の姿である。しかし、その後10年以上を経て、保険料率はリーマンショック等があっても2004年改正法に従って上がって、13%台だった厚生年金保険料率は17%台半ばに達し、2017年の18.3%に向かうスケジュール変更の提案は聞かれない。2004年当時には決め手がなかった議論も、既に決着と言えるだろう。

- ・ 『粉飾国家』を2004年に読んだ人は、「未積立金」というブラックホールに年金制度が飲み込まれてしまうような不安を覚えたかもしれないが、この本の出版以降10年以上を経て、我が国の年金制度は、2004年改正の骨格が維持されたまま、「破綻論」が当時以上に勢いを増すこともなく運営されてきている。もとより、パート労働者への厚生年金の適用拡大その他、必要な施策で実現への道筋が明確になっていないものも少なくないから、年金論議は継続せねばならない。しかし、「未積立金」のような制度の原理と不整合な概念に基づく議論は無用だ。『粉飾国家』は、年金論議の来し方を振り返るのに好適の書である。

『年金が消える』(2004)・・・国民の意識と賦課方式の実態との落差に注目

- ・ 『年金が消える』は、経済成長とインフレーションが止まるとともに、賦課方式の年金制度による世代間移転が機能する基本的な条件が失われたのではないか（だから年金が消えてしまう）、という問題意識の下で書かれたようだ。

第2章のタイトルが「公的年金はインフレ時代の遺産」であることにも、そのような問題意識がうかがえる。「賦課方式による年金制度は、引退した老人世代が貧しく、働いている現役世代が豊かだということを暗黙の前提にしています。・・・実は老人世代のほうが若い世代より貯蓄額がかなり大きい・・・貧しい若年世代から豊かな老人世代への所得の移転とは、いかにもおかしな制度・・・」(p24)という見方を示し、政府が示した今後の給付のための保険料負担が非常に大きく、「いったい、将来の被保険者や納税者がこれに応じる保証はどこにあるのでしょうか」(p77)と、2004年改正後の制度が想定する大きさの世代間の移転に関する国民的な合意形成は可能なのか、という問題を提起している。

- ・ この本は、我が国の年金制度が、国民に貯蓄の制度、あるいは自分が払った保険料について自分の持ち分があるかのようなイメージを与えつつ展開してきたこと、そのために制度の実態と国民の理解とがどんどん離れていき、このままでは、国民は後になって「こんなはずではなかった、話が違う」と失望し、いたずらに政府への不信を強めるだけだ、という点が最大のメッセージになっている。このメッセージは、失望

から年金不信という連鎖は危険だぞ、という警鐘としては有益だ。他方、国民の失望と不信の度合いが、賦課方式の本質を見失った一部の経済学者による損得論（世代会計の計算に基づく）によって、非建設的なかたちで強められていたことも事実だ。

従って、上のメッセージからは、「制度の実態と国民の理解の落差は埋められず、年金制度は年金不信の強まりの中で立ち往生してしまう」という危機意識が生まれ得る。一方、政府が 1984 年における改正案提示以降、制度の実態につき、「世代間扶養」という賦課方式の本質と整合的な言い方をしていたことを受けて、国民の理解を制度の実態に近づける方向でもっと努力すべき、という提言も、同じようにこのメッセージから生まれ得る。

我が国の現役世代は、少なくともこれまでのところは 2004 年改正で決められた保険料率の引き上げに応じてきているし、その間にデフレと名目賃金の低下、リーマンショックもあったことを考えれば、この本で示された心配はたいへん幸いなことに当たらなかった、と言えそうだ。国民の意識と制度の実態の整合性確保は、常に意識せねばならないが、少なくとも 2004 年改正で現役世代に求められたことについては、現役世代は実際に保険料を払うという行動で応えてきたのである。若年層における 1 号被保険者の未納問題の解決等に一層の努力が必要であることは間違いないが、我が国の賦課方式年金制度の持久力あるいは復元力の強さについての判断材料が一つ出来たことは間違いないだろう。

- この本のもう一つのメッセージは、積立金に関するものだ。公的年金積立金の運用の制度的構造が形成された第二次大戦中以来の歴史を振り返りつつ、積立金が財政投融资の原資として「財政的に」運用されることの危険性や、金融資産の運用に政府が関わる場合に起こり得る好ましくない事態に関して、警鐘を発している。

この本の「年金をめぐる一九四〇年代から高度成長期を経て現在までの展開を分析しての重要な結論の一つは、財政と金融を混同して運用してきたことによる大変なマイナスの顕在化です。国民の金融資産の運用ということに、本来政治や行政はかかわるべきではありませんし、もし例外的にかかわらなければならない時には、政治や財政から完全に独立した制度や組織をつくって行うべきなのです。」(p185) という指摘は、年金制度とマクロ的な金融構造の関係あるいは積立金運用の担い手が政府であることのリスクの認識を国民に求めている点で、貴重なものとなっている。

この章の後段で述べるように、積立金とその運用を巡るメディア報道等には運用を制度全体との関係でとらえていない、あるいは経済全体のマクロの視点を欠くことに起因する混乱が多いが、この本は、積立金の運用を、マクロ的な金融仲介システムの中にオーソドックスに位置付けている。特に、2001 年度の財投改革以前の積立金が、資金運用部への全額預託という仕組みによって財政投融资に組み込まれていたことにつき、せつかくの積立金が必ずしも効率的な投融资に充当されなかったとの当事者（著

者は大蔵省理財局で財政投融資計画の編成担当課長を経験)による率直な回顧は貴重だ。年金への国民の信認を確保していくためにも、積立金の運用の在り方・メカニズムについて国民に正確に認識してもらうこと、そのために歴史をきちんと把握することは、きわめて重要である。

財政投融資の不良化で年金積立金が毀損するという誤解

- ・ このように、『年金が消える』は参考になる点もある本であるが、腑に落ちないところもある。それは、積立金が資金運用部に預託され、資金運用部預託金を財政投融資計画の原資として、高速道路、空港、港湾その他のインフラや住宅融資、地方債消化等に投融資されたものが回収不能になれば、資金運用部預託金が焦げ付き（年金特別会計に戻ってこない）、その結果として給付原資が少なくなってしまう、という認識だ。具体的には、財政投融資の原資となった年金積立金が「杜撰な運用でかなりの部分は回収不可能」(p31)と指摘し、また、「(積立金)一三五兆円のうち一三〇兆円は財政投融資として第二の予算として使われていますから(九九年度末現在)、いざ払うとき回収できるのはせいぜい六〇%程度(七八兆円程度)」(p77)というように、財政投融資に関する信用リスクが年金財政に直接及ぶかのような表現になっている。

財政投融資の中には経済合理性が乏しく、収支相償を旨とする財政投融資の理念に合わないものがあるという指摘は大いにうなずけるものの、投融資先からの回収ができないから預託金が償還されない(→給付原資が少なくなる)、というのは、事実全く反する。年金特別会計による運用は資金運用部に預託するまでであって、その先の財政投融資計画に従った投融資が不良化しても、資金運用部の責任で預託金の償還は行われねばならない。すなわち、「回収不可能」は資金運用部がデフォルトしない限り生じない。預託金の仕組みを知り尽くした榊原氏が「回収不可能」という表現を敢えてしたのは、年金積立金や郵便貯金のような、財政とも金融とも言い難いお金の流れが非常に大きいことに関する議論の活性化を、読者に訴えたかったからなのかもしれない。

ただ、積立金が資金運用部に全額預託される制度は、2000年度までで終了しており、2004年頃は、毎月膨大な金額の預託金が年金特別会計に満期償還され、債券や株式への市場運用に投じられつつあった(一部は、財投債という、財政投融資計画の原資とするための国債の引き受けに充当されたが、償還金の主たる部分は市場運用に回っていた)。その後の実際の推移を見ると、幸い、資金運用部預託金は全額が年金特別会計に償還済みであり、財投債の償還もかなり進んでいるので、「回収不可能」ということには全くなっていない。

- ・ このように、年金積立金が財政投融資の原資になったこと自体が給付財源を損なうことはロジックとして飛躍があるし、事実としてそうはなからなかった。運用部預託

金が財政投融资という「ブラックボックス」に流れてしまっている、という得体のしれない不安感が年金制度の持続可能性に関する疑念と重なったためだろうか、財政投融资の不良化が年金制度に対する直接のダメージになるというイメージは、世の中にあったようだ。

前述の金子教授の『粉飾国家』でも、「年金の積立金の約三分の二が特殊法人への貸し付けで運用されており、しかも、資産運用先の特殊法人でかなり焦げ付いているかもしれない・・・積立金が一六二兆円あると言っても、それを年金支給のための積立金と呼べるかどうか怪しくなってくる。」(p74)と、「特殊法人が財政投融资借入金を返済できない」ことが「年金積立金を毀損する」かのような表現になっている。これは事実と反する。

特殊法人が財政投融资借入金を返済出来ないときに損失を被るのは資金運用部特別会計であり、預託金の償還は引き続き資金運用部の年金特別会計に対する責任である。金子教授は、特殊法人で「焦げ付き」が発生すれば、国民に何らかの負担が生じることを強調する意味で、年金積立金が危ないという言い方をしたのであろうか。

第4節 実際の報道に見るメディアの理解及びカ点の変遷と問題点

「抜本改革しないともう年金は持たない」という意識

- ・ 2004年改正当時、「抜本改革しないともう年金は持たない」という意識を持つ記者・メディア関係者は少なくなかったようだ。政府の出してきた案に対しては、「未納問題解決にはつながらない」とか「経済前提が甘い」等の批判が加えられた。その後、年金報道は変遷しているが、この点については、当研究会の現役記者である委員（太田啓之 朝日新聞東京本社 GLOBE 編集部 記者）が、当研究会の作業の一環としての日本経済調査協議会主催のシンポジウム（2015年10月26日）で自らの体験に基づいて詳しく述べているので、こちらに譲りたい³⁸。

2014年財政検証に関する報道の検証

- ・ 2014年春、厚生労働省は5年に一度の財政検証を行った。もとよりメディア各社の関心は高かったが、その報道ぶりはどうであっただろうか。第1節では、以下の4つの年金報道の難しさを扱ったが、これらを念頭に置きつつ、財政検証を巡るメディアの報道ぶりを振り返る。

＜第1節で取り上げた「難しさ」＞

「事件」がないこと

制度が複雑であること

³⁸ http://www.nikkeicho.or.jp/wp/wp-content/uploads/02nenkinsympo_ota_lec.pdf

遠い未来と絡めねばならないこと

民間の年金や貯蓄性の金融商品と混同すること

- ・ 財政検証に当たっては、まず、「経済前提」を見直し、それに基づいて今後 100 年間の年金財政のバランスを数値化する（投影する）、という手順を踏む。

まず、2014 年 3 月に、「社会保障審議会年金部会 年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という）から、「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方について」³⁹が公表された。これを受け、6 月には社会保障審議会年金部会の「平成 26 年財政検証とオプション試算の結果について」⁴⁰が公表された。

このように、経済前提と積立金運用の在り方の議論が先行し、財政検証自体の結果は経済前提や積立金運用に関する想定との反映であるので、まず、経済前提と積立金の運用に関する議論の特徴とその報道ぶりについて見ることにする。

将来の日本経済の 8 通りの想定

- ・ これまで、数十年先の日本の経済・社会の姿は不可知であることを、賦課方式が機能していく原理の説明の根幹に据えてきたが、従来の財政検証においては、経済前提の設定に際して範囲の狭い想定しか置かれていなかったために、あたかも政府が確度の高い「予測」をしているかのように見えてしまっていた。2009 年の経済前提においては、人口動態とともに将来の経済の潜在成長率を規定する全要素生産性の上昇率に関し、0.6%幅の中に中位、高位、低位の数値を置いていた。しかも、3 つのうちの真ん中のものを「中位」と政府自身が呼んだから、政府による「予測」という印象も生じてしまった。これでは、賦課方式の原理に関する国民の理解もなかなか進まない。

こうしたこともあってか、2014 年の経済前提は 1.3%幅の中に 8 通りの数値を置き、しかも、そのうちのどれが「標準形」であるのかを示さないこととされた。これは、将来の姿を知りたいという国民の自然な欲求に対し、「不可知なものは不可知である」と応えたものと言える（これを「開き直り」と言うてはいけない）。

実際の 8 つのケース（A～H）のうち、ケース A は、近い将来においてはアベノミクスが大成功し、数十年後の遠い未来においてもその勢いがあまり衰えないという、今の感覚では超強気のものである。対極にあるケース H は将来の数十年間の平均成長率がマイナスになるなど、生産年齢人口が減少トレンドにあった過去約 20 年に比しても少なからず弱い日本経済の姿を描いている。

こうした変化の結果、報道においては、経済前提が「甘い」という決めつけ方は相当程度影を潜めるとともに、幅のある想定をすることに対する批判（将来の姿を政府

³⁹ 3 月 6 日に専門部会に原案が示され、10 日に再度議論されて修正が加えられた。

⁴⁰ 年金部会は、6 月 3 日に報告書を審議し、同 27 日は追加報告を審議した。

が責任をもって明確に描くべきという主張)もさほど目立たなかった⁴¹。この点では、政府における議論と報道の波長が合い、賦課方式が機能する枠組みに関する国民の理解を助ける方向の変化があったと評価してよいだろう。

積立金の運用利回りの設定に強い関心

- ・ 他方、積立金の運用利回りについては、経済前提自体以上にメディアの強い関心が寄せられた。3月6日に政府の専門委員会で報告書の原案が審議された際、及び同10日に報告書の修正案が審議された際の新聞の見出しは、いずれも積立金運用利回りに関するものであった。

各紙の見出しは、日本経済新聞3月6日夕刊1面は「利回り3~6%想定」、読売新聞6日夕刊3面は「年金利回り3~6%想定」、朝日新聞同11日朝刊4面は「名目2~5%想定」等であった。なお、新聞によって想定された利回りの数字が異なるが、報告書の修正の影響ではない。報告書と照らし合わせると、朝日新聞の数字(文中では、2.2~5.4%)は報告書との整合性があるが、他の2紙については報告書との整合性を確認できない。各紙が見出しに使うほど重要な計数であるのに、その値が新聞によって違うというのは、読者・国民としては甚だ困った事態である。

- ・ 財政検証における積立金の運用利回りについては、その導出方法や出てきた数値の評価のための考え方自体が込み入っているばかりでなく、その表現においても、国民の理解を助けるものにはなっていない。以下、積立金の運用利回りの想定が導かれるメカニズムとその報道における落とし穴について整理したうえで、実際の報道を改めて見てみることにする。

経済前提作業における積立金の運用利回りの設定

- ・ 経済前提の作業においては、「コブ・ダグラス型」生産関数と呼ばれる数式に、人口動態や全要素生産性という「外生変数」(人為的に設定した変数)を入れて、賃金、利潤率等を内生変数(未知数として解くべき対象)とする連立方程式を解くことによって将来の日本経済を描く、という手法をとっている。ケースがいくつにも分れるのは、全要素生産性等の外生変数の組み合わせがいくつもあるからである。

2009年の経済前提においては全要素生産性について3つの数字が置かれ、それぞれの連立方程式の体系を用いて推計が行われた。2014年においては、全要素生産性が8通りで、他のパラメータも複数の前提がおかれているので、さらに多くの連立方程式

⁴¹ 全くなかったわけではない。3月8日の日本経済新聞社説では、「前提に幅を持たせると検証結果がわかりにくいものになるおそれがある。どのような経済社会が実現し、年金はどうなるのか。6月ごろに公表する結果をわかりやすく説明することが大切だ。」と、「将来がどうなるのかについて、もっと確定的な説明をしてほしい」という政府に対する期待をにじませている。

の体系を用いて推計が行われている⁴²。

それぞれの連立方程式を解くと賃金や利潤の想定が1セット得られるが、積立金の運用利回りを得るためには、利潤率ではなく長期金利が必要である。ところが、経済理論においては、利潤率が何%であったら長期金利は何%になる、という関係が解明されていない。利潤率と長期金利の間にはもとより相互に規定しあう関係はあるものの、その時点における債券市場において財政やインフレ率の先行きに関する不透明感が強いかわい（リスクプレミアムが高いか低いかわい）、あるいは中央銀行が長期国債を積極的に購入しているかわい（いわゆる需給要因）、等の、利潤率とは別次元の要因も、長期金利を少なからず左右してしまうのである。

従って、経済前提の設定作業においては、過去における利潤率と長期金利の「相関関係」（因果関係ではない）に着目し、過去における利潤率と長期金利の「比率」の経験値を将来の利潤率の想定に乗じて、将来の長期金利の想定値とする、という手法（あるいは便法）をとってきた（これは、経済現象を研究する経済学の未発達が原因であって、政府や年金関係者の責めに帰すべきものではない）。この手法は今までの経済前提作業において何度も用いられてきたものであるが、近年のわが国のデータを見ると、長期金利が低い局面では相関関係が弱まって、この手法が用いにくくなってしまった。このため、今回は、経済成長が弱く、長期金利が低く出てくるいくつかのケースにおいては、現在の市場で現に見られる金利を用いて補完せざるを得なくなった。例えば、現在の30年金利と20年金利を比較することによって、「20年後の10年金利」として「市場が想定しているもの」を導出⁴³するというものである。

こうして得られるものは、物価変動を織り込まない実質金利であり、これに物価上昇率として外生的に与えられる数値をポンと乗せて、名目長期金利を出すのである。

- 更に、長期金利を積立金の運用利回りに直さねばならない。我が国においては、積立金は国内、国外の債券や株式に分散運用されている。分散運用するのは、国内債券100%の運用よりも同程度のリスクに対するリターンがいいからであり、国内債券100%の場合と同じ程度のリスクの分散運用で0.4%程度のリターンの上乗せ（対長期金利）ができるというのが、関係者の共通の理解になっている。

結局、利潤率から実質の長期金利を出し、それに外生的に与えられる物価上昇率をポンと乗せ、それに分散運用によるリターン向上分として0.4%を加えることで、名目

⁴² 経済前提を受けた財政検証では、人口推計が3通りあるので、経済前提のケースの3倍の数のケースがあることとなる。

⁴³ この手法は、イールドカーブ（年限別の金利を結んだ曲線）から、「将来のimplied forward rateを算出する」と表現してもよい。20年後に10年金利が非常に高くなっていると思う人は、今は30年債を購入しないで20年債を購入し、20年後に利回りの高くなった10年債を購入しようと思うはずだ、というような想定を置いたものであり、市場の実務においては、非常に多く用いられるものである。ただし、過去の実績を見ると、何年も後の金利としてimplyされたものがとんでもなく大きく外れたという事例もある。

の運用利回りが出る。もちろん、外生変数の組み合わせの数だけの利潤率があるから、運用利回りも同じ数だけある。

年金財政に影響するのは運用利回りの対賃金スプレッド

- ・ ここまででも相当ややこしいし、一般国民の頭にはなかなか入っていかない。ところが、もう一つ関門がある。積立金の運用利回りが問題になるのは、運用益の多寡が年金財政に響くからであるが、年金財政にとって問題になるのは、長期金利あるいは運用利回りそのものではない。問題になるのは、賃金上昇率に対する上回り幅（対賃金スプレッド）である。なぜなら、これから給付を受ける人の給付は賃金に連動し、既に年金給付を受けている人については物価とリンクしている（そして物価と賃金は密接にリンクしている）から、給付全体が賃金上昇率に完全にパラレルではないものの密接につながっているためである。運用利回りが 8%に達しても賃金が 10%で上昇していたら年金財政には穴があき、逆に、賃金が 0.5%の上昇で運用利回りが 3%だったら、年金財政上は問題がないのである。

このことは、経済前提において想定された運用利回りが、年金財政の辻褄合せのために無理に高くしてあるのか、あるいは手堅く置かれたものであるのか、を判断するには、表面上の利回りではなく、対賃金スプレッドに着目すべきということを意味する。実際、政府の専門委員会における議論では対賃金スプレッドに関する議論が行われているし、専門委員会の報告書でも極めて重要な数値として明確に扱われている。

ところが、経済前提についての報道においては、名目の表面上の運用利回りにスポットライトが当たってしまったのである。

報道は将来の長期における名目長期金利の水準と現在の長期金利の比較にウェイト

- ・ 経済前提に関する報道は、運用利回りの名目値に大きくウェイトをかけたものとなった。そして、報告書の名目運用利回りの数値（ケース E では 4.2%）をその時点の実際の 10 年国債利回り（0.6%程度）と比較し、「高め」と評価した新聞（日本経済新聞）もある。これらの報道には、不正確なところも含まれている一方、報道の対象たる運用利回りなるものがあまりに複雑であって、報道に不満をぶつける前に国民とのコミュニケーション・ツールの開発に社会としてのエネルギーを注ぐべき、という面もある。順を追って説明していこう。

① なぜ積立金運用利回りに焦点が当たるのか

- ・ 積立金の運用利回りに焦点が当たるということは、他のことには焦点が当たらなかったということでもある。まず、経済前提自体は、超強気のケース A から、10 年後以降の 20~30 年間のトレンド成長率がマイナス 0.4%程度という日本衰退シナリオともいべきケース H まで幅広く提示され、しかもそのどれが標準形なのかについては、

政府は何も言っていない。経済前提自体は「仮置き」であって「予測」ではないから、メディアとしての評価のしようもなく、焦点が当たらなかったのであろう。

記事においては、経済前提に強気・弱気のいくつもの種類があることを表などを用いて伝える工夫が見られるが、こういう報道は、数十年先のことは分らないという現実と整合的であるとともに、賦課方式の原理に国民が気づくのを促す効果があるだろう。

② 専門委員会報告書は名目の運用利回りを用いていない

- ・ 報道は、名目の運用利回りの数値を用いて行われている。しかし、専門委員会報告書は、名目の運用利回りを一切記述していない。それどころか、「重要なのは対貸金スプレッドであって名目値ではないから名目値は用いないことにした」ということを、下のような一文を当てて明確にしている。下のように政府が書くと、メディアの本能的な反応は、「政府が出そうとしない名目値を抉り出してやろう」ということかもしれないが、その場合には、「名目値の方が国民にとって対貸金スプレッド（下の引用における「アルファ」）よりも大事である」という説明を施す責任がメディアにおいて生じる。

「名目値による運用利回りがひとり歩きして運用目標に関する議論が混乱したとの意見があり、運用目標としては、名目賃金上昇率を上回る運用利回り（ α ）のみを数値で設定（名目賃金上昇率は数値を示さない）するよう運用利回りの示し方を変更する。」（専門委員会報告書 13 ページ）

- ・ 上の引用の「名目値による運用利回りがひとり歩きして運用目標に関する議論が混乱した」とあるのは、前回（2009 年）の経済前提において 4.1%の利回りが示され、当時の金融情勢（リーマンショックの直後）からかけ離れた高いものだという、意味のない批判⁴⁴が加えられたことを指している。今回についても、現時点の金利その他の事象と比較することは、少なくとも以下の 2 つの理由でおかしなことと言える。

第一に、経済前提の数値は、基本的に「10 年後以降の長期」に関するものであって、「現時点の短期」の現象（例えば、債券市場の実勢）と比較することは、2 つの数値の次元が違うのでできないはずである。

第二に、名目値の算出には物価上昇率が用いられているが、物価上昇率がマイナス（デフレ）あるいはゼロ近傍であるときに市場で成立している金利（名目金利）と、経済前提における物価上昇率（2009 年では 1%、今回はケース E で 1.2%）が成立し

⁴⁴ 今回の経済前提に関する報道においても、前回の名目の運用利回りに関して、「高すぎた」という以下のような言及があった。

「金融危機直後にもかかわらず高めの仮定を置いたことに『実態に合っていない』という批判が出た。」（2014 年 3 月 6 日、日本経済新聞夕刊 1 面）

この記事の「金融危機直後にもかかわらず」という表現は、あたかも「金融危機『直前』なら『直後』より高い利回りを仮定することが妥当」であるかのようであり、長期的な観点から行われる経済前提・財政検証の作業とは水と油のごとくである。議論のすれ違いは否めない。

ているときの金利（名目金利）との差を無視している。経済前提において物価上昇率は人為的に設定される外生変数（すなわち、連立方程式の解として出てくるものではない）である。それをどう設定したのかについては、専門委員会報告書で以下のように明確にされている。

「(2) 物価上昇率の設定について、これまでの財政検証では、日本銀行の見解、過去の実績の平均値、内閣府による試算などを参考にして設定されてきた。今般の物価を巡る動向をみると、日本銀行は「物価安定の目標」を新たに導入し、消費者物価の前年比上昇率で2%とすることとされている。また、内閣府試算では2020年前後の物価上昇率は経済再生ケースで2.0%、参考ケースで1.2%となっている。さらに、これらのみに捉われず下方に幅を設定するケースとして、過去30年間の実績値の平均0.6%も考慮することとした。

具体的には、経済再生ケースに接続するもの（ケースA～E）については1.2%から2.0%の幅、参考ケースに接続するもの（ケースF～H）については0.6%から1.2%の幅で設定するものとし、経済成長率（実質）が高くなるほど物価上昇率も高くなるという関係になるように各ケースにおける長期の物価上昇率を設定した。」（専門委員会報告書10ページ）

③ 積立金の運用との関連付けが不明確

- ・ 運用利回りが大きな関心を呼ぶ理由の一つは、金融・資本市場に大きな影響を与える積立金の運用と関連することである。運用利回りが高くなれば、積立金の運用はよりハイリスク・ハイリターンのもに傾斜（≒株式運用の増加）する、という推測が強まるのである。とくに、今回の経済前提、財政検証の作業は、年金積立金管理運用独立行政法人（以下「GPIF」という）の運用の見直しの議論と時期的に並行して行われたことから、関心が一段と強まった。

では、GPIFの運用を左右する目標利回りとは何であるのか。これが名目運用利回りであるならば、GPIFの運用に関心の高い読者・国民に必要な情報を提供するという意味で名目値にウェイトをかけた報道に積極的な意義を認め得る。しかし、GPIFがその運用判断（債券、株式その他の資産構成割合の決定など）を行う際の起点になる目標利回りは、対賃金スプレッドであって、名目の利回りではない⁴⁵。

専門委員会では、対賃金スプレッドで示すGPIFの運用目標に関し議論され、その模様は細かく開示もされている。しかし、一般に、長期的な数値だけでは日々の生活

⁴⁵ 2014年3月11日の朝日新聞（朝刊4面）では、名目運用利回りを「積立金の運用で事実上の目安となる」と位置付けているが、専門委員会の報告書に名目利回りは記載されていないのであるから、運用の目安になどなるはずがない。そもそも、積立金運用においては透明性が重要であり、「運用の目安」が「事実上」のものであったりしたら強く批判されるべきだが、朝日新聞の記事は批判をしているようには読めない。他方で、記事の末尾や記事中の表においては、GPIFの運用目標が対賃金スプレッドの1.7%であることを正しく示している。分りにくい記事である。

との関連が分りにくいために報道の受け手の関心と呼ばないし、対貸金スプレッドという概念も一般国民にはなかなか届かないから、報道の中心に据えにくいことは事実だろう。ただ、今回は、補論で述べるように、GPIFの運用の見直しが経済政策上のイシューの一つであり、国民の関心は本来は高かったはずだ。専門委員会の報告は、約半年後に公表されたGPIFの基本ポートフォリオ（長期的な資産構成割合）の変更（債券の割合を下げ、株の割合を引き上げ）の重要な伏線となっていた。

④ 運用利回りのどこが報道の焦点となるべきなのか

- ・ 年金財政が緩に流れないためには、運用利回りを無理に高く想定していないか、という観点からの監視が必要であり、そこにおけるメディアの役割は大きい。ではメディアは具体的にどの数字に着目すべきかと言えば、言うまでもなく、政府がGPIFに目標利回りとして示す対貸金スプレッドである。

対貸金スプレッドは、経済前提の8つのケースのそれぞれについて、連立方程式の解として与えられる内生変数であり、しかも、政府は8つのうちのどれかを標準形とすることはしないという立場を明確にしていた。すると8つの対貸金スプレッドのいずれをGPIFの運用目標にするかという悩ましい問題が生じてくる。この点について、専門委員会はどう考えたのだろうか。

専門委員会では、当初（3月6日会合）、事務局から「・・・各ケースにおいて必要とされる実質的な運用利回り（ α ）に十分対応するという観点から、ケースEの実質的な運用利回り（ α ）の中央値1.7%（経済再生ケースでTFP上昇率がもっとも低位のもの）とするのが妥当」という報告書の原案が示されたが、この1.7%は8つのケースのうちの最も高いものであったこともあり、なぜこれを選択するのか、という議論が起きた。

6日の会合で西沢和彦委員は、「ケースEの α 1.7%が一番高いのですね。ほかのところはそれを下回っているわけであって、公的年金が確実に運用収益を得るように α を確保できるようにするとすれば、もっと下のほうをねらってもいいかもしれないわけであって、なぜ α の1.7%の最も高いケースEを選ぶのか、何で一番チャレンジするのか。確かに過去に幾つ確保しているから1.7%ぐらいだったらできますというなら、そういうふうには選べばいいわけであって、それはこの理論から導くのではなくて、あくまでポリシーなわけですから、少し違ったロジックが入ってこの1.7%、ケースEが選択されているのではないかという気が私はします。」（専門委員会議事録 p22⁴⁶）と、「少し違ったロジックが入って」いるのではないかと疑問を呈した。「少し違ったロジック」が具体的に何であるのかについて西沢和彦委員は特段の説明を加えていないが、「年金制度の本筋のロジックとは違うロジック」という意味と取れる発言である。他方、事務

46

http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/giziroku_2.pdf

局からは、「自主運用開始以来、実質的な運用利回りにつきましては、24年度まで2.8%、23年度まででも2.18%でございますので、実績から見てもそれほどチャレンジングではない」（同 p23）と、1.7%が高すぎるとは言えないという趣旨の説明があった。

その後、3月10日に専門委員会での議論が再度行われて、「すべてのケースに対応できる実質的な運用利回り（α）として1.7%が示される」（専門委員会報告書 p17）こととなった。

- ・ 報告書の「すべてのケースに対応できる」とは、どういうことか。これは、ケース E の1.7%が8つのケースの中で最も高いので、これを GPIF に運用目標として与えて GPIF がこれを達成してくれれば、実際の経済の動きがケース A～H のいずれになっても穴があくことはない、すなわち「対応できる」ということである。年金財政に責任を持つ厚生労働省の立場から「一番都合がいい」、ということである。

専門委員会では、1.7%を適用して100年分の財政検証作業を行うのはケース E だけであって、他のケースではそれぞれのケースにおいて内生変数として導出されたもつと低い利回りを用いることを事務局に確認して議論を終えてしまった。

しかし、上述の事務局による「実績から見てもそれほどチャレンジングではない」という評価は、「過去のデフレ基調の経済、すなわち賃金がほとんど上がらない環境」における実績を下敷きにしたものはずである。今後、デフレ基調が変化する、例えば生産年齢人口の減少が人手不足の激化と賃金上昇及び物価上昇をもたらしたときに、対賃金スプレッドはどうなるのか（名目利回りが並行して上昇するのか否か）に関する政府の見方は報告書のどこにも示されていないし、専門委員会でも取り上げられることはなかった。しかも、報告書は、GPIF の運用に関して「フォワードルッキング」な要素を求めている。すなわち、デフレが終わって物価や長期金利が上昇することの影響を資産構成割合の策定に織り込むよう、GPIF に求めているのである。専門委員会の委員方も事務局も極めて精力的に作業したことは間違いないが、議論に積み残しがあったことも事実ではないのか。

第5章 若者に年金制度をいかに伝えるか

・・・高校生にこう話せば理解される！

第1節 高校の公民科の授業における年金制度

- ・ 高校の公民科の各科目のうち、年金制度その他の社会保障を扱うのは「政治・経済」と「現代社会」である。そこで、両科目の教科書をいくつか見てみた⁴⁷。高校生という有権者になる直前またはなりたての日本国民が社会保障制度について学ぶ機会が学校教育の中にあることは、大変喜ばしいことである。しかし、教科書内容及びそうした教科書を用いて行われているであろう授業を想像すると、衆知を集めて改善していく余地がまだあるように思われる。

高校の教科書では年金をどう扱っているのか

- ・ 高校の教科書の特徴を整理すると以下ようになる。
 - ① 年金は社会保険である、という説明がなされている。

社会保障には、社会保険、公的扶助、社会福祉、保健医療・公衆衛生という分野があり、年金は、雇用保険、医療保険、介護保険等と並んで社会保険の範疇に含まれることが、説明されている。

ただし、年金がどういうリスクに対処することのできる保険であるかという説明は、詳しくはなされていない。「リスク」あるいは「長生きリスク」という表現は用いられていない。
 - ② 年金の「制度」に関する説明が詳しくなされている。

国民年金、厚生年金、賦課方式、積立方式、基礎年金、1～3号被保険者等の用語は多くの教科書で見られる。厚生労働省のホームページには、水平方向に1～3号被保険者の別、垂直方向に下から基礎年金、厚生年金・共済年金と年金の種類が1階、2階と積み上がっていく下のような図（以下、「号階図」という）があるが、これに類した図がしばしば掲載されている。

厚生労働省の図には、3階部分の厚生年金基金や確定給付企業年金は（おそらくは、公的年金の説明に集中するために）含まれていないが、高校の教科書の図にはこれらをも含んでいるものがいくつかある。

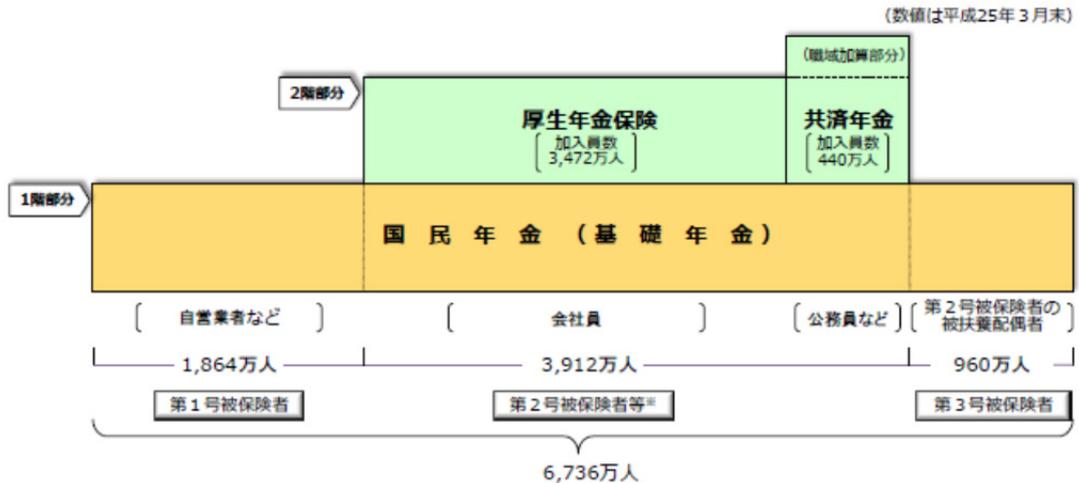
⁴⁷ 実際に見てみた教科書は、現在高校で用いられているものすべてではない。具体的には、以下のものである。

第一学習社『現代社会』、東京書籍『現代社会』、清水書院『現代社会』、第一学習社『政治・経済』、実教出版『政治・経済』、東京書籍『政治・経済』、清水書院『政治・経済』

図表 5 - 1 年金制度の「号階図」

公的年金制度の仕組み

- ◆ 公的年金制度は、加齢などによる稼働能力の減退・喪失に備えるための社会保険。(防貧機能)
- ◆ 現役世代は全て国民年金の被保険者となり、基礎年金の給付を受ける。(1階部分)
- ◆ 会社員や公務員は、これに加え、厚生年金や共済年金に加入し、基礎年金の上乗せとして所得比例年金の給付を受ける。(2階部分)



(厚生労働省ホームページ)

- ③ 多くの教科書で、我が国の社会保障制度は問題を抱えていると説明し、いくつかの教科書では、「世代間の不公平」や年金制度の「抜本改革」への言及がある。

社会保障制度が少子高齢化によって現役世代の負担が重くなる等の問題を抱えているという認識は、教科書において広く見られる。

具体的な記述は、例えば以下のようなものである。

<第一学習社・現代社会>

「・・・高齢化の影響を受けない積立方式に移行せざるを得ないという意見などもある」(p200)

「このほか、国民年金の未納・未加入の増加や年金記録の消失など、年金制度をゆるがす問題も起こっている」(p200)

「・・・年金一元化を含めた抜本的な改革が必要だとする意見もある」(p200)

<清水書院・現代社会>

「・・・『世代間の不公平』と『世帯間の不公平』が、給付水準の低下とあいまって年金制度への不信感を生み、制度が空洞化するという悪循環を招いている。年金制度の抜本的改革が叫ばれているゆえんである」(p208)

<実教出版・政治経済>

「・・・年金給付額を減らすことにすると、現役のころに負担した金額より少ない年金しかもらえない世代があらわれることになり、年金制度そのものへの不信感を強めることになる。このため、年金制度の改革が急務とされている」(p119)

用語と制度の説明に授業のウェイトがかかるのではないか

- ・ 教科書を見ただけで直ちに想像できることは、限られた時間の中での授業の難しさである。公民科の教科書の宿命ともいえるが、生徒が記憶すべき用語は非常に多い。十代後半の生徒にとって、現役世代として保険料を納めることですら高校卒業及びその後の進学や就職の向こう側（はるか先のこと）のことであるから身近には感じにくいし、高齢者として給付を受けることなど半世紀以上先のことであるから、現実感はいずれも全くないであろう。

そのような生徒に、社会保障という非常に大きなものの存在をとにかく理解させ、大人の国民としての関心を持つための基盤を提供せねばならないし、大学受験を意識した授業（用語の理解と記憶を重視）を行う必要があるケースも多いであろう。教員の苦勞が多いことは容易に想像がつく。しかも、公民科を担当する教員は、法学部、文学部、経済学部などの出身者の集合体であり、社会保障や保険というものの専門的な教育を受けているわけでは必ずしもない。

こうした授業を取り巻く環境を勘案すると、上で見たような教科書を用いた授業は、「賦課方式とは何か」等の用語の理解と「号階図」に集約されるような制度の説明にウェイトがかかっていく、というのが自然な流れであろう。

第2節 国民に対する説明の2つの柱

- ・ 国民に対する説明には、少なくとも以下の2つの柱がある。
 - 第一に、公的年金に関し、「そもそも、何のために作られた、どういう性質のものか」、特に我が国のような賦課方式の制度の、「原理」の説明である。
 - 第二に、人々が引退に備えた貯蓄や引退年齢の選択制度の際に、年金制度の存在を自らの判断と行動に合理的に織り込むことが可能になるような、「制度」の説明である。その際には、1～3号、1階、2階等の用語の説明と理解が不可欠であろう。このように、国民に行うべき説明は、「そもそも・・・」で始まる「原理の説明」と、「いつ、いくら」に関わる「制度の説明」の両面から、行われる必要がある。
- ・ 実際の国民に対する説明においては、もとより、両方が行われている。厚生労働省のホームページの「公的年金制度の概要」⁴⁸を見ると、「公的年金制度はどのような仕

⁴⁸ <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/index.html>

組みなの？」という問いに対する答において、

「公的年金制度は、いま働いている世代（現役世代）が支払った保険料を仕送りのように高齢者などの年金給付に充てるという『世代と世代の支え合い』という考え方（これを賦課方式といいます）を基本とした財政方式で運営されています」と、賦課方式の核心となる原理を説明している。

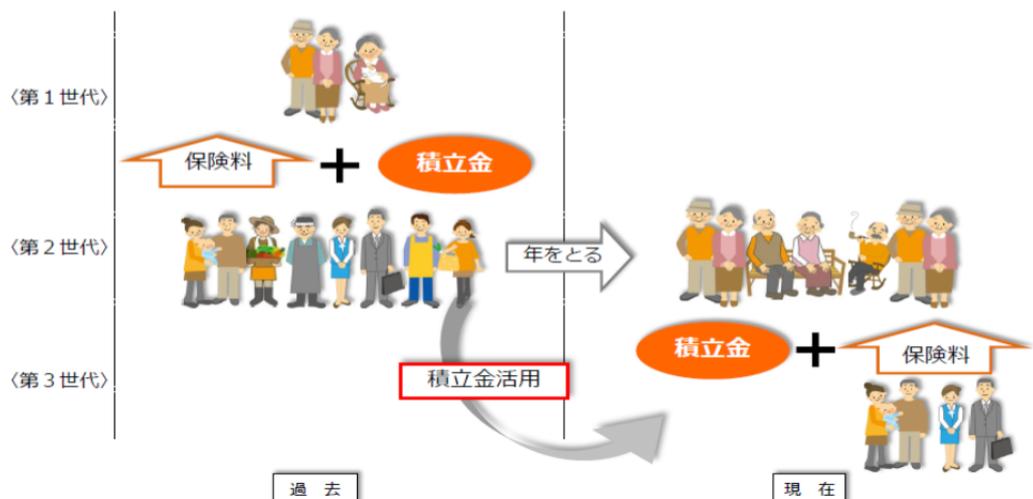
また、同じページには、下のような世代間の移転のイメージ図があり、世代間移転の基本構造の理解を訴えるものとなっている。この図は、第1世代が拠出をしていないことや、第2世代が若い時には8人で高齢になってからは7人であり、また、第2世代よりも第3世代の数が減っているさまが描かれるなど、なかなか芸が細かいものである。世代間移転のイメージを伝える図としては、相当程度有効⁴⁹と言えよう。

図表5-2 公的年金による世代間移転のイメージ

現行年金制度の財政方式

現行の公的年金制度は、現役世代が納めた保険料をその時々の高齢者の年金給付に充てる仕組み（＝賦課方式）を基本とした財政方式。

その上で、経済の変動などにより、年金給付の支給に支障が生じないように、過去に積み立てた積立金を活用しつつ運営している。



(厚生労働省ホームページ)

⁴⁹ 「相当程度」とやや留保をつけた表現としたのは、第3世代（勤労世代）が「保険料」の下にまとめて描かれ、「積立金」の下には描かれていない点に、物足りなさが残るからである。この描き方では、第3世代の勤労の成果が「保険料」としてのみ第2世代の給付に向かうように見えてしまうが、積立金の運用益（利息、配当）も、究極的な源は第3世代の労働の成果である国民所得である。

また、「積立金の活用」のうちの「(元本部分の) 取り崩し」も、第3世代が消費を減らして行う貯蓄がなければ、取り崩す際に売却する運用資産の買い手がいないこととなる。

すなわち、本来は、「積立金」と「保険料」の下に広がった勤労世代を描くべきである。逆に、この図のような描き方でよいのは、積立金の運用が全て海外資産の取得によって行われ、利息や配当が外国の国民所得からもたらされ、あるいは外国の貯蓄によって我が国の積立金運用資産が買い取られることによって、我が国の高齢者への給付が賄われるときに限られる。積立金があるからと言って、第3世代が「楽になる（高齢者への給付のために消費を減らす必要が減じる）」とは、必ずしも言えないことも伝わる図になればなおよい、ということである。

- ・ このように、「原理」に関する説明から年金に関する説明が始められてはいるものの、説明を全体としてみれば、多くの部分は、「いつ、いくら」に関わる「制度」について行われている。上述の資料でも、原理の説明が数行にわたって行われると、すぐ次のパラグラフから、「2 階建て」、「1 号」などの言葉がちりばめられた「制度」の説明に移行している。

具体的な知識・情報を求める「後期現役層」

- ・ 個々の国民が年金制度に具体的な関心を持つのは、多くの場合、中年の域に達してからである。これは、自らの労働による将来の所得の上昇の限界を感じるとともに、引退・老後の生活というものが現実味を帯びる時期に達するからであろう。

この年齢に達した現役層を「後期現役層」、それ以前の層を「前期現役層」と呼ぶとすると、後期現役層の年金に対する関心は、「現在の制度で自分はいつからいくらもらえるか」、「どうすれば少しでも多くの給付を受けることができるか」に集中し、また、近い将来における自分の生活に直結するものであるから、関心は強く、具体性の高い知識・情報を獲得したという満足感が得られるまで、知識・情報への欲求は持続する。

従って、年金というものに関する知識・情報の収集も、このような関心に応えてくれるもの、具体性の高い、納得感のある情報を与えてくれるものを求めることとなる。

その結果、政府・日本年金機構による広報・説明も、「あなたは何号です」、「今までの保険料支払いの実績はこうですから給付はこうなります」、「繰り下げや繰り上げの影響はこうなります」等の実務性、具体性の高いものとなる。これは、後期現役層の求めるところに素直に応えていくことの、当然の帰結である。

制度の複雑性に対処するための努力・・・「号階図」の限界と副作用

- ・ 給付がいつからいくらになるかを決定する仕組みは、平均的な国民にとって、少なからず複雑である（社会保険労務士やファイナンシャルプランナーという対価を取るプロフェッションが成立していることから、「複雑」という評価が妥当と言えよう）。従って、年金広報は、制度の複雑性を乗り越えて国民に「必要な知識・情報を得た」という満足感を与えるための、「複雑性との戦い」になる。

「複雑性との戦い」とは、単純化した分かり易い資料作成の努力ということでもある。その成果が、我々がしばしば目にする、横軸に1～3号あるいは制度（国民年金、厚生年金、共済年金）をとり、縦軸に1～2階（基礎年金、報酬比例部分）をとる「号階図」である。

- ・ この図と基本的に同じパターンのもは、政府・日本年金機構の広報物や社会保険労務士が作成する一般向け資料、更には前述のように高校の教科書に至るまで、日本中で広く使われている。この図の作成の意図は、個々人の職業上の立場（自営業か雇

用者か)あるいは家庭における役割(専業主婦か)によって、それぞれの年金制度上の位置づけが大きく異なることをまず認識してもらい、巨大・複雑な年金制度のどこに自分が位置しているのかを理解してもらうことであろう。このような意図・目的を持って作成された図としては、情報量が多く、視覚にも訴える点で、広報マテリアルとしての工夫の結晶と言ってもよいのではないか(だからこそ、いたるところで我々が目にするのである)。

「号階図」は、国民一人一人に年金制度上の自分の位置を伝えるという点では相当程度有効ではあるが、やはり限界はあるし、後述するような副作用もあるのではないか。

まず、限界である。

第一の限界は、この図では保険の機能が伝わらない。年金は社会保険である等の説明の際、「社会保険」という言葉の意味がそもそも通じにくく、この図を用いてもこの点は変わらないだろう。

第二の限界は、基礎年金と3号に関わるものである。1号と2号しかなければ図はもっと簡単であるし、加入する制度が勤労する際のその人の立場によって違うという説明も分かり易い(1号、2号と専門用語を用いる必要もないだろう)。ところが制度の分立や専業主婦の存在等に関わる現実的な政策配慮から、現在のような制度と図になっている。ここで生じる限界は、なぜ基礎年金は1~3号に共通なのかが分らないし、3号については多くのことが分らない。「これは何?」、「これはなぜ?」という疑問をいくつも持たせてしまい、図による説明に「制度の骨格が分らなかった」という物足りなさが必ずつきまとう、というものである。

- ・ では、副作用は何か。ここで指摘したい副作用は、号階図を見た結果として、年金制度への加入が貯蓄行為に見えてくる、すなわち賦課方式の本質である「世代間の移転」が見えなくなってしまう、という(リスクがある)ことである。

この図には、同一時点において世代間(他人同士)で移転が行われている様は、必ずしも明示的には描かれていない。この図から、「現在の1号被保険者」が払ったお金が、現時点において、赤の他人である「かつての1号被保険者」に移転していくという正しいイメージ(同一時点における世代間のお金の流れのイメージ)を持つことは、不可能ではない。しかし、「現在の1号被保険者」である自分が払った保険料が、将来において「かつての1号被保険者」としての自分の給付になるという、誤ったイメージ(貯蓄のイメージ)を持つことも、あり得る。

この図を見る多くの人は、自分の拠出や給付が気になるから、見ている。すなわち、「自分」が若い時に拠出して「自分」が高齢になったら給付を受けるという「異時点間」のお金の流れを、この図から読み取りやすいマインドセットになっている。そういうマインドセットで号階図を見ると、年金加入は貯蓄の行為という誤解をしがちで

はないのか。人間は、同じことについて複数の理解を持つことはなかなかできない。一旦、公的年金は貯蓄であるという理解をした人は、世代間の移転、とか、長生きリスクに対処する保険、という理解を併せ持つことは難しい。むしろ、貯蓄であるという理解の延長上にある、「払った元本が戻ってこないのはおかしい」、「払った保険料は積み立てられているはず」という指摘に納得しやすくなる。

第3節 高校生にじっくり教える場合のポイントとステップ

- ・ これから「前期現役層」、すなわち、拠出はするが自分が給付を受けるという事実になかなか現実感を持っていない人々になろうとする高校生に、どのような授業をしたらよいであろうか。こればかりは、各高校の教室という現場次第である面が非常に大きいので軽々にもものは言えないとしても、以下のようなポイントとステップを念頭に置いた実験的な授業は、やってみる価値があるのではないか。

(授業のポイント)

- ① 年金の「原理」の説明を重視する。我が国の「制度」の説明（1～3号、1～3階、国民年金、厚生年金等の用語説明等）は、余りウェイトを置かない。
- ② 賦課方式年金を、「貯蓄」ではなく「保険」の一例であると説明する。
- ③ 「保険」であることの意味は、自分の親、将来の配偶者の親及び自分自身の「長生きリスク」に対する対処方法であるということ、特に、生徒自身の老後の生活よりも近い将来の問題である自分及び配偶者の両親の扶養の負担に着目して、「長生きリスク」を説明する。

「生徒自身の老後の生活よりも近い将来の問題である自分及び配偶者の両親の扶養の負担に着目」という点は非常に重要なポイントである。生徒の年齢を考えれば、自分の長生きリスクよりは親の長生きリスクすなわち扶養負担リスクの方が、身近に感じられやすいからである。更に、公的年金保険の加入者は、障害年金及び遺族年金の給付を受ける可能性もある。これらは、生徒が理解しやすいリスクに備えるものであるので、説明を加えれば、公的年金保険の保険としての機能の理解を助けることになろう。

- ④ 保険には、「共助」の要素があることを生徒に感じ取らせる。保険に入ることのメリットが自分にのみ生じるのではなく、保険に入っている人全部に及ぶことを説明して、顕在化したリスクのインパクトを全員で「分担」して受け止める、というメカニズムに目を向けさせる。

(授業のステップ)

- ① 保険の原理を確認する（火災保険や自動車保険のように、「保険事故」が理解しや

すく、また、短期である保険を例として用いる)。

＜火災保険の説明＞

- ・ 毎月 5 千円、年 6 万円の火災保険料を払うと、家が火事になったら 4,000 万円の保険金が支払われて、火事の金銭的損害を埋められる保険があるとす
- ・ この保険を提供する保険会社は、過去のデータから、火事の 1 年間の発生確率が 1,000 分の 1 であることを知っている。だから、1,000 人から年 6 万円ずつ集めると、保険料収入が 6,000 万円であるから、1 件の火事に対し 4,000 万円の保険金を払って、2,000 万円分の経費が確保できる、として、保険料を設定できる。
- ・ 加入する人は、「月 5 千円を払ってでも、火事にあつて大損害を被る危険から身を守りたい」と思うから、保険料を支払う。個々人にとってはこのような動機で保険に入るが、一人が加入しただけでは保険が成り立たないことを指摘し、多数が加入して顕在化したリスクを共同で受け止めるという「共助」になって初めて個々人の「安心」につながることを指摘する。

② 長生きというリスクがあることを、まず、一人っ子同士の夫婦とその両親 (4 人) が 100 歳まで生きた場合の扶養負担を、実額を用いて理解させる。

- ・ 年金制度がなく、老後の生活はすべて自助努力の貯蓄に依存する社会では、一人っ子同士の夫婦とその親 (4 人) が 100 歳まで生きると、70 歳で引退し引退後の生活費が夫婦で年 300 万円、親 (4 人) には貯蓄がない場合、

自分達夫婦の生活費：300 万円/年×30 年＝9 千万円

親夫婦の生活費：300 万円/年×2 組×30 年＝1 億 8 千万円

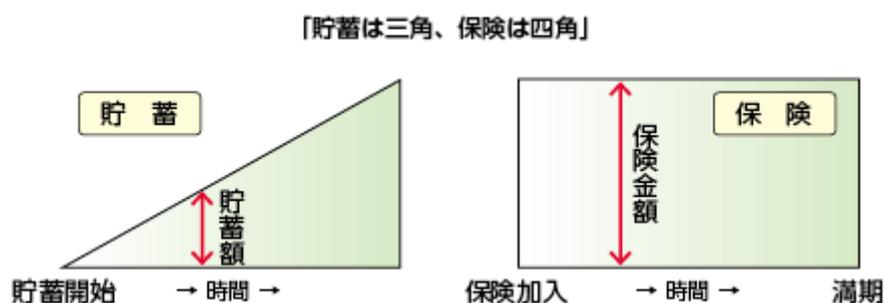
の、合計 2 億 7 千万円の貯蓄形成が必要になってしまう。このような長生きリスクには、到底耐えられない。

③ 親の世代や自分自身の長生きリスクに「貯蓄」で対処しようとするれば、途中の生活を非常に切り詰める必要があることを示す。その際、「家が火事で焼けても困らないだけの貯蓄」あるいは「運転中に死亡事故を起こしても賠償金支払いに困らないだけの貯蓄」を持つことの困難さと比較する。

- ・ 100 歳まで生きると、このように多くの貯蓄が必要。月に 10 万円貯めても、年に 120 万円、10 年で 1,200 万円でしかない。
- ・ しかも、1,000 人中 999 人は 100 歳まで生きない。70 歳を過ぎてすぐになくなる人も少なくないのに、「もし 100 まで生きたら」という備えのために、自分の子供に厳しい儉約を強いるべきだろうか。

④ このような困難に効果的に対処し、「安心」を得るために「保険」という知恵が生まれたこと、実際に非常に多くの人が各種の保険に入って「安心」を得ている (負担を限定させている) ことを説明する。

- ・ 一部の人にしか起きないことなら、火災保険のように保険を作ってリスクプールあるいは共助のメリットを得ればよく、全員が多額の貯蓄をする必要はない。
- ・ 火災保険の「火事」に当たるものが、年金という保険では「長生き（に伴う生活費の増加）」である。
- ・ 理解力に余裕のある生徒に対しては、あり得べき困難に貯蓄によって備えるばかりでなく、「保険料」の支払いによって「保険金」に相当する備えを得る道があることを、「貯蓄は三角、保険は四角」という表現を活用するなどして、説明する。



（金融広報中央委員会「大学生のための人生とお金の知恵」 p42）

- ⑤ 年金は、扶養の負担を限定することによって長生きリスクに対処する保険であることを、改めて説明する。その際、我が国では政府が社会保険として行っていること及び年金加入が20歳以上の国民の義務であることを、付言。

＜対談＞ 高校教育の現場における年金・社会保障の授業の実態

高校における社会保障についての授業の概要

（玉木＜研究会主査＞）高校の公民科の授業における社会保障の授業は、どのようになっているのでしょうか。

（梶ヶ谷＜研究会委員＞）政治・経済、あるいはそれより基礎的な学習内容で、学習範囲も広い現代社会という科目で、年金、医療など社会保障全体の意義、制度、歴史などを、教科書では3～4ページ、授業時間数では2～3時間というイメージの分量で行われています。

（玉木）他にもいろいろ教えねばならないことがありますから、社会保障にそう多くの時間は割けないわけですね。

（梶ヶ谷）そうです。また、高校生の基礎学力というのは非常にばらつきが大きいですし、

政治・経済や現代社会の教員も、法学部で法律学や政治学を主に勉強した人、経済学部で経済学や経営学を主にやった人など色々です。憲法は得意だが経済や金融の仕組みは苦手、というように、分野ごとの得意不得意は、もちろんあります。

(玉木) 年金の授業は、どういうところにウェイトをかけて行うのですか。

(梶ヶ谷) 生徒の学力や状況による個別の要素はたくさんあるでしょうが、年金であれば、日本は国民皆年金の国だとか、年金制度は国民年金、厚生年金などのカテゴリーがあると、積立方式と賦課方式の概要とそのメリット、デメリットなどを教えます。

(玉木) 結構数多くの用語や概念を扱うのですね。

(梶ヶ谷) はい、そうです。授業というのは、当然のことながら、定期試験と結びつけて行います。年金について、用語や概念を知っていることは、社会人として新聞等を読んで理解して自分なりの考え方を持つのに必要なことです。

(玉木) 教えた手ごたえというのは、いかがですか。

(梶ヶ谷) 今、日常的に新聞を読んだり、インターネットでニュースのページを見たりする習慣のある生徒は、かなり少なくなっています。あまり数は多くないのですが、ニュースに接して、世の中のこと、政府が何をしているかというようなことについての関心を自然と持つような生活習慣がある生徒は、どんどん吸収しますね。消費税と社会保障の関係も理解しますよ。

(玉木) 素晴らしい生徒がいるんですね。そういう生徒はいいですが、問題はそうでない生徒ですね。

(梶ヶ谷) そうなんです。問題は、そういう生徒に社会保障、そして年金では何をどのように教えるか、です。

(玉木) どうするのですか。

(梶ヶ谷) 難しいところです。こういう生徒たちは、紙の新聞だけでなく新聞社のウェブサイトその他のニュースのページを見ているわけでもなく、普通の社会人が普通にニュースと言っているものに接することが、驚くほど少ないのです。その一方で、インターネットを通じて、いろいろなブログやソーシャルネットワークシステムから、実に多様で玉石混交の情報を受け取ります。その中には、弱者を一律に怠け者と決めつけたりするものもあれば、騎馬戦型から肩車型になるから年金はもうだめだ、と短絡的に決めつけるものもあります。こういう情報は、吸収するというよりは、「染まる」というべきものです。こういう情報から生徒を完全に隔離して無菌状態に置くことがいいとは思いませんが、「染まる」ことのないよう、論理の通らないことには納得しないための知的な訓練は、しなければいけないと強く思いますね。

「世代間移転の原理」を浸透させることに苦勞

(玉木) 私も短大の教員として、高校を出たての18歳の学生を毎年受け入れるのですが、社会に出るまでに、おっしやるような訓練の機会を与えたいと、痛切に思いますね。

(梶ヶ谷) そういう訓練のために何が必要かという、具体的な知識が本当に最低限のところまではあるとした上でのことですが、生徒達に、複雑に見える現実の事象の根底にあるいくつかの「原理」を理解する機会を与えることも、有効なのではないでしょうか。原理を求める探求心を持って現実に対峙させるのに、社会保障の授業など、いい機会だと思うのです。

(玉木) どういうことでしょうか。もう少し詳しくお聞かせいただけませんか。

(梶ヶ谷) 日常生活で得た常識で理解したいわば「表面」と、もっと掘り下げて考えて初めて見えてくる「原理」がまるで違う、という経験を高校生にさせるという点で、賦課方式の年金というのは、格好の材料なのではないでしょうか。

年金は、若い時に政府にお金を保険料として払うと、将来年金給付を受けられるというふうに、個々の国民からお金が出ていき、将来帰ってくるというお金の流れだけを見ると、積立貯蓄と似ていますよね、表面的には。

(玉木) そうですね。しかも、年金手帳のデザインも、いかにも手堅い積立貯蓄通帳という感じです。

(梶ヶ谷) しかし、積立貯蓄と賦課方式の年金制度は、原理という点では全く違います。銀行や信用金庫などの金融機関で積み立てる際には、例えば毎月一定額が普通預金から天引きされて定期預金になります。貯蓄者は金融機関に一定期間後に元本に利息を付けて返してもらう権利（債権）を有し、預かった側は元本に利息を付けて支払う義務（債務）を負います。積立の期間中、両者の間の債権債務関係は継続して存在し、積立てたお金が全部利息とともに払われると、債権債務関係はなくなります。このように、積立貯蓄というのは、ある期間を挟んだ「異時点間」における、貯蓄者と金融機関の間の「債権債務関係の構築と継続」なのです。

これに対して、年金、今の日本のような賦課方式年金では、どうでしょうか。若者が政府に保険料として渡したお金は、その時の高齢者、若者の祖父母の世代への給付に充当されるので、政府の手もとには若者の払ったお金は残りません。政府と保険料を払った若者の間に、お金を「預かった・預けた」という関係、債権債務関係は生じないのです。

若者が政府に払った保険料は、国中の若者が国中の高齢者に、血のつながりなどはなくとも行なう「集団的な仕送り」になるのです。これを「世代間の仕送り」と言ったり、「世代間の移転」と言ったりします。「移転」の対立概念は「交換」、特に「等価交換」です。移転ですから、対価なしで、単にあげるのです。

ただ、話はここでは終わりません。現時点の若者と政府・年金制度の関係の前半部分しかまだお話していません。後半は、移転のサイドチェンジがあります。今は若い人も、数十年後には100%確実に高齢者になります。そして、日本という国と年金保険制度が存続する限り、という前提は付きますが、政府から年金給付を受けることができる、つまり社会全体で行う移転の受け手に回るのです。

年金保険制度というのは、国民と政府の間に金銭を預かったら返すというような債権債務関係はないけれども、一人一人の人生の局面（年齢）に応じて、移転をする側と移転を受ける側のどちらにいたるかが決まる、誰が移転する側、移転を受ける側かは基本的に年齢で決まる、そういう仕組みです。

(玉木) 移転のサイドチェンジがあるところが、積立貯蓄のような印象を与えてしまうのでしょうか。

(梶ヶ谷) そうなのです。しかも、社会保険方式ですから、若い時に保険料をより多く払うと数十年後に受け取る給付が多くなるわけですが、この点が、たくさん積立ると将来において積み上がったお金が多くなるという関係と大変よく似ているので、余計に積立貯蓄と混同する誤りが生じるのです。

今の若者が数十年後に受け取る給付は、今の若者すなわち自分達が払ったお金の元本でも利息でもなく、数十年後の若者が政府に払う保険料なのです。今仕送りをしている若者が、将来、自分がした仕送りの度合いに見合った仕送りを、今度は自分がしてもらおう、ということなのです。

つまり、同じように見える積立貯蓄と年金が、実は全く異なる原理で動いているのです。ここを理解すると、高校生にせよ短大生にせよ、知的なブレーク・スルーでしょうね。

(玉木) そういうブレーク・スルーを、なるべく多くの学生に経験してほしいものです。

さて、政府の役割は何なのでしょう、積立貯蓄の金融機関とは全然違うということとは分りましたが。

(梶ヶ谷) 世代間の仕送りの仲介者、ではないでしょうか。

(玉木) 「仲介者」ということは、給付に要するお金は別のところ、すなわちその時点の若者から来ているということであって、政府が自らの財布から払っているのではない、ということですね。

(梶ヶ谷) そうです。政府は生産活動をする主体ではないのですから、国民に由来するのではない、自らの固有の富を持っているわけではないのです。生産して富を創出している主体から持ってくる以外の方法は、そもそもあるはずがないのです。

(玉木) 仲介者である政府が、富を増やして返してくれる（はずの）人のように見えてしまう、ということでしょうか。

(梶ヶ谷) そうです。しかし、こういう理解を高校生にさせることは、大変です。「世代間の移転」として生徒たちの日常の中にある最大のものは、親が子を養育することですが、これはなかなか年金制度の理解にはつながりません。昔のように3世代同居が普通であれば、世の中全体でみれば3世代同居をしているのだから、政府が仲介者になって、社会全体として高齢世代を養っているのだといえ、イメージを持たせたいかもしれません。しかし、3世代同居という日常はもはやありませんし、祖父母は年金で生活していますから、生徒の親の多くは仕送りをしていません。このた

め、「親への仕送り」という概念が、生活の中にないのです。

拠出と給付が時間的に大きく離れた社会保険というものを理解させようとする
と、まず、教員自身が先ほど話題になった知的なブレーク・スルーをして、「原理」
の違いを脳細胞に染み込ませておかないと、生徒の頭の中を揺さぶって彼らのブレ
ーク・スルーを引き出す授業はできないのではないのでしょうか。この点は、教員と
しての自戒です。

個々の国民にとっての年金「保険」の意味

(玉木) 年金が、積立貯蓄ではなくて世代間の移転ということはよくわかりました。高校
生がここまで理解するとしたら、立派ですね。

(梶ヶ谷) まったくそのとおりです。

(玉木) でも、制度に参加する、すなわち若いうちに自分の可処分所得を減らして高齢者
に移転するという仕組みを理解したとしても、その制度と自分の生活との関係がど
うなるのか、積立貯蓄では「ない」という理解をする一方で、「これこれである」と
いう理解の角度はないのですか。

(梶ヶ谷) そこが、「保険」ということです。

(玉木) 私も金融に関する基礎知識を人に伝える試みをした経験がありますが、預貯金や
借金の仕組みはすぐわかっても、有価証券になると難しくなり、保険が一番難しい、
という印象を持っています。

(梶ヶ谷) そのとおりです。必要な数学的な考え方、大数の法則や期待値の考え方を理解
できる高校生は、ほんの一部の理科系の生徒などに限られるでしょう。でも、保険
によってリスクに対処するということは、日常生活の中にいくらかでもあるので、こ
ういうのもリスクだよ、と指摘すれば、理解の入り口までは連れて行けるでしょう。
年金と関係のあるリスクというのは、長生きリスクですね。

(玉木) ただ、高校生に、半世紀以上先の自分の人生の最後の10年、20年について、イ
マジネーションを働かせろといっても、なかなか難しいでしょうね。

(梶ヶ谷) 40歳未満の教員にとっても、そうですよ。しかも、今の教科書には、年金制
度に参加することによって個々の加入者は自分にとっての長生きリスクから解放さ
れるという、保険機能とその個人にとってのメリットについての記述はありません。
教科書に書かれていることをカバーするだけでも四苦八苦しているうえ、そもそも
多くの公民科教員に確率とかリスクのプールという概念を易しく噛み砕いて教える
ことを求めるのは酷ですよ、数学の教員にとっても大変なんですから。

(玉木) 社会保険としての賦課方式年金は長生きリスクへの対処の方法だ、個々人にとっ
ても保険としての大きなメリットがあるものだ、という理解がないと、年金に入る
ことの自分にとってのプラスが認識できませんね、障害年金というメリットもある
のですから。

(梶ヶ谷) はい、保険機能の個人にとってのメリットを省いた説明は、片肺だと思います。
社会人、有権者になるまでに身につけるべき基礎知識は実に多い、ということです。
(玉木) 高校教育の大切さがよくわかりました。どうもありがとうございました。

＜対談＞ 大学生・短大生の年金に関する説明への反応

(玉木<研究会主査>) この研究会には、高校で長期にわたって教鞭をとった経験者が一人いる他、3人のメンバーが現に大学(理科系学部及び文科系学部)や女子大の短期大学部で日々学生と接しています。この研究会では、学生たちが自立した社会人として「生きていく」ということに焦点を当てた「年金人生サバイバル問答: ケース1~3」(別添<121ページ~129ページ>)を作成して、我々3人が学生に全部ではないにせよ実際に読ませて議論する、という試みをしました。

その際には、公的年金保険がセーフティ・ネットとして機能すること、保険料を払う余裕のない人には免除等の仕組みがあること、あるいは年金は貯蓄ではなく長生きリスクに対処するための保険であり、世代間の不公平というようなことはロジックになっていない、等のポイントに焦点を当てたわけです。その際の学生の反応などについて、伺いたいと思います。

(高橋<研究会委員>) 学生達は、年金制度にある程度の関心を有しています。また、高校を卒業するまでに、日本は少子高齢化しつつあって、それが財政や社会保障の変革を迫っているという認識も、ちゃんと持っています。この点に関する限り、高校までの社会科教育は成功していると思います。

(中村<研究会委員>) 年金は破綻する、という情報というか言説というか、いろいろインプットされます。それに対して、無条件に信じ込んでいるかと言えば、そうではありませんね。頭の中で半分だけ信じていて、違う説明は一切受け付けないということではないようです。

(高橋) そうなのです。私が、年金は長生きリスクに対する保険だという説明をすると、そういう説明で納得した学生から「だったら、なぜ、あんなに破綻する、破綻すると騒ぐ人がたくさんいるのですか」という質問が出たくらいです。

(中村) 学生には、きちんと話せば通じるという経験は、私もしました。長生きリスクに対する保険だということを説明したら、「保険ということは分る。では、なぜ政府がやるのか、あるいは強制するのか」という次の論点を出してきました。給付と拠出の倍率が世代間で異なることについては、人口動態や経済成長に基づくもので年金制度の問題ではないということは、少なくとも頭ではすっと理解しました。ただ、「それでもやはり平等な方が・・・」という感覚はあるようですね。

(玉木) 短大生に話すと、親が長生きしたら大変なんだ、みんな結婚したら親と別の家庭を作ることができるのは年金があるからなんだ、ということはかなり良く理解します。自分の老後より親の老後の扶養の方が、時間的な距離が短い分、学生にとっては切実感があるようです。長生きリスクを若者に説明するときには、親の扶養負担に関する長生きリスクから入った方がいいようですね。

(高橋) そうですね。学生に「将来の配偶者の候補の親が無年金だったらどうする？ あなたが自分のお金で扶養することに納得できる？」と聞くと、その人が将来の配偶者で自分としていいかどうか、考えてしまうかもしれないという反応も、見られます。

(玉木) 短大生の「自立しなくちゃ」という意識は大変明確です。20代の自分に関する自立意欲には、フリーターは絶対嫌だ、就活をしっかりとってちゃんとした正社員になるんだ、そのためには就活の準備をしっかりとやる、就職してもすぐにやめたりしたらいけないんだ、という具体性があります。

ただ、何しろ二十歳前ですから、彼女らの視界が自身が高齢者になる50年後以降には達していません。「あなたの老後のために」という切り口で年金保険制度に関心を持たせようとしても、効率よくはいかないでしょう。ただ、「こつこつ貯蓄することは大事」という意識は、高校までの教育の成果でしょうか、きちんとしています。この貯蓄マインドを、「だからセイフティー・ネットである年金に若いうちから入らねば」というリスク対応マインドに発展させたいですね。

(中村) 「最後は生活保護に頼ればいいや」というモラルハザードはありますか。

(玉木) 自立したいという意欲と表裏一体かと思いますが、生活保護に関するスティグマは確実にあります。例えば、生活保護の申請をすると自分のきょうだいなどに役所から「扶養してあげられないのか」という問い合わせが行くかもしれないという話をすると、「そんなの耐え難い」という反応です。不正あるいは過度に安易な受給の恐れが少ない一方で、将来において不幸にも深刻な貧困に陥ってしまったときに求めるべき助けを求めないのでは、と心配になるくらいです。

高校までの学校での教えられ方はどうですか。少子高齢化という現象の理解は、かなり行き渡っているのではないのでしょうか。

(高橋) 少子高齢化が非常に大きなインパクトをもたらす、という認識は浸透していますね。教科書には、「年金その他の社会保障には、世代間の不公平など問題が多い」というトーンのものもあります。年金は要注意、という印象を持たされているのではないのでしょうか。また、賦課方式等の用語は結構知っていますね。

(玉木) 用語は結構知っていても、トータルな説明にはあまり接していないので、断片的な知識がフワフワ浮いているのではないのでしょうか。そこへ、「世代間の不公平」だとか「年金は破綻する、自分達の世代はもらえない」ということを吹き込まれると、自分達の世代は損、というネガティブな「空気」だけが広がって、実は誰もきちん

と何がいけないのかという説明をできなくなっている、ということではないでしょうか。

(中村) そう思います。そういう「空気」がどこから来るにせよ、きちんとした論理で説明することが何より大事です。学生は、国民年金保険料の未納の人が多いためにきちんと払った人がもらえなくなるということはない、ということをお話せばすぐに理解します。未納のために無年金の高齢者が出てしまうことこそ問題、というところまで、彼らの頭はすぐに回りますよ。空気ではなく、ロジックを吸収させたいですね。

(高橋) 教えれば理解するし、きっかけを与えれば議論を始めると思います。

(中村) その際に、年金保険制度に関するネガティブな空気あるいは先入観があると、障害になります。そういう障害を乗り越えるための武器は、ロジックであり、「原理」に関するこなれた説明だと思います。

(玉木) 年金リテラシー向上の道はありそうですね。どうもありがとうございました。

(別 添)

【年金人生サバイバル問答・ケース1】

【低所得で国民年金保険料未納のフリーター】

ファイナンシャルプランナー (F P) 「こんにちは、A 君。いとこのあなたと会うのも久しぶりね。高校を卒業して以来だわ。いくつになったの？」

A 君 「22 歳だよ。誕生日を迎えたばかりさ」

F P 「仕事はどう？ 高校を卒業して食品会社に就職したんだっただわね」

A 君 「そこは1年でやめたよ。今は一人暮らしで、居酒屋のチェーン店でバイトしている。ちゃんと働き続ければ、正式に雇ってくれるかもしれないってさ」

F P 「そう。がんばっているのね。ところであなた、国民年金の保険料はちゃんと払っている？」

A 君 「何だよ、急に」

F P 「私は人生設計のお手伝いをするのが仕事。あなたの将来のことを心配しているのよ」

A 君 「国民年金って国の年金のこと！？ そんなの払っているわけないだろ」

F P 「保険料の免除申請は？」

A 君 「免除申請？ 何それ！？ そんな面倒くさそうなこと、しているわけないよ」

F P 「あなた、月にどれくらい稼いでるの？」

A 君 「月に10万円ぐらいかな。カツカツの生活だよ」

F P 「だったら保険料の全額免除の対象になる可能性が高いわね。今ならぎりぎり免除申請をすれば間に合うわ。もし、このまま免除申請をサボり続ければ、仮にあなたが85歳まで生きるとして、この2年間だけで合計104万円損をすることになるわよ」

A 君 「えっ」

F P 「あなたのように収入が十分ではない人にとって、国民年金の保険料免除制度はとても強い味方なの。保険料を支払わなくても、老後に年金が受け取れるし、現役時代に事故や病気で障害者になった時にも年金がもらえるわ。免除申請をしなければ、あなたはその権利を放棄することになってしまう」

A 君 「何だよ、それ。ただで年金が受け取れるなんて、そんなにうまい話があるわけないじゃないか」

F P 「国民年金の半分は税金から支払われているの。所得が低くて保険料を支払う余裕がない人も、保険料免除の申請をきちんとしてそれが認められれば、老後に税金分の年金を受け取れるのよ」

A 君 「国の年金なんてどうせそのうち破綻するんだろ。保険料払っても損するだけだって、みんな言っているよ」

F P 「確かに年金破綻論って根強いわね。世の中の空気みたいになっている。でもね、A 君。世の中の空気に簡単に流されてしまうような人が、この社会で自分自身や家族を守っていくことは難しいわよ。特にあなたのように経済的に弱い立場にある人は、自分に有利な仕組みをきちんと知って、どんどん活用して、少しずつ足場を固めていくことが必要よ。保険料免除の仕組みは、その中でも最優先でやるべきことなの」

A 君 「年金の保険料は半分ぐらいの人しか払っていないってニュースで言っていたぜ。オレみたいに保険料を払っていない人が半分もいる。そんな仕組みが長続きするわけじゃないか」

F P 「そこは確かに誤解しやすいところね。いいこと、A 君。今、現役世代の人約 7 千万人が公的年金に加入しているけど、あなたのように保険料を過去 2 年間まったく支払っていない人は約 350 万人、20 人に 1 人しかいないのよ」

A 君 「ええっ！」

F P 「説明のために、簡単な図を描くわね。年金にはサラリーマン向けの年金と、あなたのようなフリーターや自営業者向けの国民年金、そして会社員の妻の専業主婦向け年金の 3 種類がある。4 千万人が加入する厚生年金では保険料は給与天引きなので保険料を支払っていない人はごく少数だし、専業主婦の分の保険料はサラリーマンの夫が支払う保険料に含まれている。不払いが多くて問題になっているのは国民年金だけの話で、実は大半の日本人は、年金の保険料をきちんと支払っているってわけ」

A 君 「・・・」

F P 「ついでに言うと、あなたのように保険料を支払わない人が増えても、実は年金の財政には大して影響がないのよ。支払わない人が増えると、確かに入って来るお金は減るけど、その分将来の年金を支払うのに必要なお金も減る。長い目でみればプラスマイナスはゼロに近くなるってわけ。『保険料を払っていない人が多いから年金は破綻する』なんて根拠のない話に踊らされて損をするのは、あなた自身なのよ」

A 君 「・・・。じゃあ、保険料免除の申請さえすれば、本当に保険料を払わずに年金を受け取れるのかい」

F P 「もちろん本当よ。実は、国民年金の支払いの半分は税金でまかなわれているの。経済的に保険料を支払う余裕がない人でも、税金分については年金を受け取る権利がある、というわけ。免除申請をしない人は、自分の年金を受け取る権利を、どぶに捨てているようなものよ。仮に 40 年間ずっと免除申請をサボり続けるとすれば、65 歳時点で年額 87 万円の年金を丸々損することになる。年金額は物価に応じて上がるから、仮に 85 歳まで生きるとすれば総額 2082 万円を棒に振ることになるわね」

A 君 「やばいじゃん！！ どうすればいいの？」

F P 「簡単よ。あなた、年金手帳は持っている？」

A 君 「うーん、分からないな。探せば出てくるかもしれないけど」

「じゃあ、帰ったら探さない。出てこなくても大丈夫。住んでいる市区町村の役所

に行って再交付の申請書を出せばいいのよ。行く時間がなければネットで申請書をダウンロードして、役所に郵送することもできるわ。だけどあなたの場合、役所の雰囲気慣れるためにも、直接行って見た方がいいかもしれないわね」

A 君「正直、入りづらい雰囲気があるんだよなあ・・・」

F P「何言っているの。役所は私たち住民に、色々なサービスをするためにあるのよ。しかも役所のサービスは、収入が低い人向けのものほど充実しているの。それを使いこなせば、ぐっと生きやすくなるわよ」

A 君「分かったよ、しつこいなあ。で、年金手帳が手に入ったらどうすればいいの？」

F P「今度は市区町村の役場に保険料の免除申請書を出せばいいの。もちろん役場には申請書を置いてあるし、これもネットからダウンロードできるわ。あなたの場合、過去2年分の免除申請もする必要があるから、今年分も合わせて3枚の申請書を出す必要があるわね。これも最初は役所に行って、書き方を教わりながら書いた方がいいかもしれないわ」

A 君「それだけでいいのかい？」

F P「そうよ。後は役所があなたの所得を調べて、免除に該当するかどうか調べてくれる。仮に全額免除にはならなくても、所得に応じて4分の3免除、半額免除、4分の1免除が認められることもある。その場合は月額3900円～11700円の保険料を支払わなくてはいけないわ。だけどその分、将来受け取る年金額も増えるから、決して損にはならないわよ」

A 君「そうか。面倒くさいけど、まあやってみるよ」

F P「一度免除申請をして認められれば、次の年度からは役場が自動的に免除にあたるかどうか審査してくれるから、改めて申請をする必要はない。だからがんばってやってみて。免除申請をしてそれが認められれば、現役時代に病気や事故で障害者になった時にも、1年に78.5万円～97.5万円の障害基礎年金を受け取ることができるの。だから、できるだけ早く、すぐにでも免除申請をするのよ」

【年金人生サバイバル問答・ケース2】

【国民年金か生活保護か】

F P 「こんにちは、B君。国民年金保険料の免除申請はもう済ませたの？」

B 君 「ああ。過去2年分を含めて全額免除が認められたよ」

F P 「そう、良かったわね！」

B 君 「でも・・・」

F P 「どうしたの？」

B 君 「オレ、保険料免除のことについて、友達のDにも教えてやったんだよ。そしたら逆にバカにされた。お前、何にも知らねえんだなって」

F P 「どういうこと？」

B 君 「今から老後の心配をして、どうするんだってさ。年を取って働けなくなったら生活保護に頼ればいい。国民年金よりも生活保護の方が、ずっとたくさんお金をもらえるって言っていた。本当かい？」

F P 「金額だけ見れば本当ね。国民年金は40年間支払い続けた満額で月額6万5千円だけど、生活保護を受給すれば、生活費として月に7万3千円受け取れるわ。持ち家がない場合、家賃も別に支給されるの。医療保険や介護保険の保険料も負担しなくていいし、医者にかかった時に自分で支払うお金もゼロになる」

B 君 「ええ！？ そっちの方が全然いいじゃないか」

F P 「だけどね、私に言わせればあなたの友達のD君は、物の見方が浅いわね」

B 君 「どうして？」

F P 「確かに今の仕組みだと、年金を受け取っているとその分生活保護の額が減ってしまうから、プラスマイナスゼロになる。でもね、そんなことを気にしなくちゃいけないのは、本当に生活が苦しくなって、生活保護を受けるようになった時だけよ。あなたはまだ22歳でしょ。まさか自分の将来は生活保護に決まっている、と思っているわけじゃないでしょう」

B 君 「そりゃあ、そうだよ。がんばる気持ちは十分あるさ」

F P 「あなたが保険料の免除で獲得した『年金を受け取る権利』は、どんなことがあっても保障されている。それは必ず、あなたが生きていく上での支えの一つになるし、仮にあなたが大金持ちになっても受け取れるのよ。それに、けがや病気で障害者になった時にも、障害年金が受け取れる。免除申請をするのとならないのでは、『自立して生きていくための支え』の強さが全然違ってしまふのよ」

B 君 「じゃあ、やっぱり免除の申請はやっておいて正解だったんだね」

F P 「もちろんよ。それにD君の『いざとなれば生活保護に頼ればいい』という考え方は、

とても甘いと思うわ。生活保護って実は厳しい仕組みなのよ」

B君「どういうことだい？」

F P 「生活保護は『生活に困っている人であれば誰でも受けられる』というのが建前だけど、実際に受ける時には、本当にお金や財産をもっていないのかきびしく調査されるし、役所から親や兄弟、子どもにまで『あなたの家族が生活保護を受けようとしているが、あなたが養うことはできないか？』という問い合わせが行くの。貯金は半月分ぐらいしか持つことができないし、自家用車も持てない。持ち家もローンが残っている時には処分しなくてはならないの」

B君「どうしてそこまできびしいんだい？」

F P 「生活保護は、国と都道府県が本人に何の見返りも求めず、一方的にお金を渡したり医療を受けさせてあげたりする仕組みよ。そのために必要なお金は、きちんと働いた人が支払う税金から出ている。簡単に生活保護を受けられるようになり、それに頼ろうとする人が増えてしまったら、税金を払っている人の納得は得られないし、社会全体の働く意欲が下がってしまいかねないからよ」

B君「まじめに働くのが馬鹿馬鹿しい、という気になってしまうわけか」

F P 「ましてや、D君のように『将来は生活保護に頼ればいい』という安易な気持ちで、年金の保険料の支払いや免除申請をさぼり続けてきた人々が年を取って、大量に生活保護の受け取りを求めてきたらどうなるかしら」

B君「そんな無責任な人たちを、どうして税金を使って養わなくてはいけないのか、と思う人たちがさらに増えるだろうな・・・」

F P 「最近でも、生活保護の額は6.5%も引き下げられたわ。全国で生活保護を受けている人が最も多い大阪市では、保護費をプリペイドカードで渡すことで、使い道を制限しようとする動きもある。もちろん、病気や思いがけない不運に襲われて、やむをえず保護を受けている人が大多数よ。だけど、これからもみんなの生活がきびしくなるほど、生活保護を受けている人に対する風当たりは強くなるし、政府は生活保護に使うお金を少しでも減らそうとするでしょうね。生活保護というのはとても不安定さを抱えた仕組みなのよ」

B君「生活保護をあてにしすぎるな、ってことか」

F P 「実際に生活が立ち行かなくなれば、もちろん保護を受けることを考えるべきよ。だけど、自分で人生を切り開く試みもしないうちから、生活保護を当てにするというのは、決してほめられた生き方はないわね」

B君「オレはそこまでバカじゃないから、安心してよ」

F P 「私が公的年金の大切さを強調するのは、生活保護よりも『受け取る権利』がずっと強く保証されているからよ。現役時代にきちんと保険料を払った。払えなくても免除申請をちゃんとした。この事実の持つ重みはすごいわよ。2007年に、公的年金の保険料の支払い記録がきちんと管理されていなかったことがわかり、日本中が大騒ぎにな

った。そのせいで自民党は選挙で大負けし、安倍さんも一度は首相をやめた。生活保護は政治の力で比較的簡単に引き下げられてしまうけど、公的年金の問題をないがしろにすれば、政治はとても大きなダメージを負ってしまう。だからこそ、公的年金は生活保護よりもずっと信頼できる、と言えるのよ」

【年金人生サバイバル問答・ケース3】

【パートの厚生年金適用】

店長「おお、C君。ちょっと話があつてな」

C君「何ですか、店長？」

店長「君の働きぶりがいいんでな、アルバイトのチーフに昇格してもらいたいんだよ。うちの本社の方も了解済みだ」

C君「えっ。収入も増えるんですか」

店長「もちろんだよ。時給を千円にあげさせてもらう。ただ、働く日も増えるがね。今までは1日5時間で週4日働いてもらっていたけど、これからは1日6時間で週5日働いて欲しいんだ」

C君「もちろんいいですよ。そろそろ親元から離れて自活したいと思っていたんで」

店長「それでな、これから君は社会保険に加入してもらう。厚生年金と医療保険だ。その分の保険料を給料から天引きするよ。ちょうどうちの会社がお世話になっている社会保険労務士さんが来ているから、説明してもらおう」

C君「保険料って、いくら払うんですか」

社労士「月に20日働くとして、月収は12万円だね。そうすると、君が支払う厚生年金は月額1万300円。医療保険は5900円だから、合計1万6200円だな」

C君「ええ！ そんなのムダじゃないんですか」

社労士「公的年金も公的医療保険も、安心して生きるために欠かせないアイテムだよ。君は今までどうしていたの？」

C君「医療保険は会社員のオヤジの扶養者扱いで入っているし、国民年金の保険料なんて、当然支払っているわけじゃないですよ」

社労士「医療保険で被扶養者の扱いが認められるのは年収130万円未満だよ。君はそれを超えるから、これからは自分で保険料を支払わなくてはならない。それに、年金の保険料を払わずに将来無年金になってしまったら、きっと後悔するよ。国民年金の保険料は月額1万6000円。君ぐらいの収入の人が厚生年金に入れば、実質的には国民年金よりも少ない負担で、将来はより多くの年金が受け取れる。医療保険の分を計算に入れたとしても、君の将来にとって、社会保険に加入するのは大きなプラスなんだよ」

C君「なんで、少ない保険料でたくさん年金がもらえるんですか？」

社労士「君の分の保険料は、本当はこの倍の3万2400円なんだけど、保険料の半分は雇い主の会社が負担しているからさ。けがや病気で障害者になった時に受け取れる障害年金にも、厚生年金は上乘せがある。万が一、君が死んでしまった時にも、奥さんや子どもには遺族年金が支払われる。君自身や君の家族が、この厳しい社会を自力でサバ

イバルしていくためにも、厚生年金は強い味方になるんだ」

C君「国の年金なんて、そのうち破綻する。保険料なんて払ってもムダですよ」

社労士「君たち若い世代は年金と言えば『破綻』だな。君は『年金破綻』ってどんなことが起きるのをイメージしているのかな」

C君「そんなに詰めて考えたことないですよ。20歳代の有名な社会学者の人が新聞でインタビューに答えて『35歳以下の半分が、もう保険料を払っていない。若い人は年金制度が崩壊しても困らない』『どうせ僕らは将来、年金なんてほとんどもらえない』って言っているのを読んだことあるけど、だいたいそんな感じかな」

社労士「私もその記事は読んだけど、まず言いたいのは、その先生は大変な事実誤認をしている、ということだね」

C君「えっ」

社労士「保険料の不払いが問題になっているのは、国民年金だけだ。サラリーマン向けの厚生年金は、保険料が給与から天引きされるので、大半の人が保険料を払っている。年金制度全体から見れば、保険料を支払っていない人はごく少数なんだよ（年金問答1参照）。その先生自身、記事の中で『社会貢献のつもりで厚生年金の保険料を支払っている』と言っていたよね。世の中の大半の人は『破綻する』と言いつつも、実は保険料をきちんと払っている。君のように保険料の免除や支払い猶予の申請もせず、本当に保険料を払っていないのは少数派であることは覚えておいた方がいい」

C君「……」

社労士「これは私の思い込みかもしれないけど、君たち若い世代が、『老後に年金はちゃんともらえると思っている』と仲間に話すと、『なに甘いこと言っているの？』『そんなわけないだろ！』と突っ込まれかねない。『年金なんてどうせもらえるわけない』とか言っている方が、現実を分かっているように見えるんじゃないかな。だけどこの社会学の先生自身、自分の断片的な知識だけに基づいて、いい加減なことを言っているのは明らかだろう」

C君「じゃあ、先生は『年金はちゃんともらえる』と思っているわけ？」

社労士「もちろんだよ。現在の高齢者世帯の7割が公的年金だけを頼りに生活している。そうではない世帯にしても、よほどの資産がない限り、公的年金なしで生活設計をすることは無理だろう。それは私たちや君たちの世代でも同じことだ。『年金は破綻する』と言っている人は多くても、実際にそれに備えて今からお金をためている若い人が、一体どれぐらいいるだろうね？ 仮に年金制度が本当に破綻してしまったら、まったく生活が立ち行かなくなり、食べるのにも困るお年寄りが続出するだろう。そうなったら、年金の破綻どころか、日本社会それ自体の破綻だ。年金制度が破綻する、と言っている人は『日本が破綻する』と言っているのと同じなんだよ」

C君「だけど、現役世代1人でお年寄り1人を支える『肩車社会』がやってくるって言われているよ。そんな社会がやっていけるわけじゃないか」

社労士「果たしてそうかな。話を分かりやすくするために、人口 100 人の村の例えで考えてみよう。今までは 100 人の村の中でお年寄り 20 人だけだったが、子どもがあまり生まれず、高齢化が進んで、100 人のうち 40 人がお年寄りになってしまった。君がこの村の 1 人だったらどうする？ お年寄りの暮らしを支えることはさっさとあきらめて、飢え死にしてもらukai？」

C 君「そんなわけないでしょ。まずはみんなで知恵を絞って、村が何とかやっつけていけるようにがんばるよ」

社労士「じゃあ、具体的にはどうする？」

C 君「うーん……。まずは働ける元気なお年寄りにはちゃんと働いてもらうかな」

社労士「そうだよ。今は『65 歳以上』がお年寄りの定義みたいになっていて、それを元に『肩車社会』とか言っているけど、現実には、今の 65 歳がかつての 65 歳よりもはるかに元気であることは、誰もが認めるだろう。実際に、65 歳以上の人の働く意欲も強い。そうした人たちにはどんどん仕事をしてもらって、『支えられる側』から『支える側』に回ってもらえばいい。年金制度で言えば、年金を受け取る側から、働いて年金保険料を支払う側になってもらうことだ。年を取っても働ける社会になれば、年金の受け取り年齢を遅らせてその分、より高額年金を受け取ることもできるようになる。それに、お年寄り以外にも、日本の専業主婦は世界で最も層が厚いと言われている。主婦の女性たちが他の先進国なみに働くようになれば、日本の経済規模は 15% 増える、という試算があるぐらいだ。主婦の人たちがどんどんフルタイムで働くようになり、厚生年金の保険料を支払えば、年金財政もさらに好転するだろう」

C 君「肩車社会も、工夫次第で乗り切れるってことかい？」

社労士「私はそう思っているよ。日本の高齢化が進んだ大きな理由は、1 人ひとりの女性が産む子どもの数が減ったからだけど、それも最近は徐々に回復し始めているんだ。もっと子どもを産み、育てやすい社会にすれば、生まれてくる子どもの数はさらに増えるだろう。今の日本社会の仕組みは、経済が高度成長し、人口もどんどん増えていた幸せな時代のままだ。低成長と人口減少に合わせた社会にするために、これからやれることはいくらでもある。私は『日本の未来は明るい』とさえ、感じているんだよ」

C 君「何か、楽観的すぎる気もするなあ」

社労士「もちろん、社会の仕組みを変えるのは簡単じゃない。だけど、それに向けて努力する価値は十分にある。いい加減な『年金破綻論』を信じて不安におびえ続けるよりも、ずっとまともな生き方じゃないかな。ところで、社会保険料を支払う決心はついたかな。君が保険料を払えば、自分自身のためになるだけではなく、『社会全体でお年寄りを支える』という責任を果たすことにもつながる。一人前の大人に一歩近づいた、ということなんだよ」

中学・高校の社会科の先生方に読んでいただきたい対談集

—— 経済学の観点からの説明の試み ——

1. 公的年金保険の原理について

公民科の授業が持ち得るインパクト

(中村<研究会委員>) 我々が中学や高校に通ったのは高度成長期です。あの頃の今でいう公民科の授業の内容は、今とはずいぶん違いましたね。

(玉木<研究会主査>) 私は東京育ちのせいでしょうか、都市の過密や公害問題について、学校で色々やったような記憶があります。他方、社会保障については、憲法の生存権や朝日訴訟は習ったと思いますし、英国は「ゆりかごから墓場まで」の社会保障の国、というようなことも学校でやったのだと思います。しかし、年金については全く学ぶことはなく、大学の経済学部でも、少子高齢化については、全くテーマになっていませんでした。過密や資源の枯渇が意識されていた時代ですから、少子化や人口増が止まることは、むしろ好ましいという捉え方が、世の中に結構あったと思います。

(中村) 今は、高校の教科書に、社会保障における「世代間の不公平」という言葉がのっけていたりするそうです。

(玉木) 私も、息子が高校生の頃に、息子の机の上のノートをひょいと見たら、1階、2階だけの1号とか3号とかの図が書いてあったので、びっくりした記憶があります。先日、勤務先の短大の学生に聞いたら、結構、高校までの社会科の授業で年金のことをやった記憶がある、というのです。

(中村) どういう理解が学生の頭に残っているのでしょうか。

(玉木) 高校生の年齢で年金に興味を持って勉強して知識が定着するというのは、かなり壁が厚いと思いますが、あるイメージは形成しているようです。

(中村) どういうイメージですか。

(玉木) 学生は、少子高齢化という現象はきちんと認識しています。それが効いているのでしょうか、騎馬戦型から肩車型になるから、先行きはうまく行かないらしい、というネガティブイメージを持っています。高校の社会科の授業で年金を授業でやったという記憶のある学生はほぼ例外なく、ネガティブイメージを持っていると思います。

(中村) ネガティブイメージの根源は、少子高齢化なのですか。

(玉木) そうです。上の世代は得するけれども若い世代は損をするという数字を示されたという記憶を持つ学生が少なくありません。

高校生ですから、国民所得とか世代間の移転という概念はなかなか理解させにくい

でしょう。でも、少子高齢化という言葉には、この国は先行きしぼんでいく、発展することなどない、というネガティブなイメージを植え付ける威力があるのではないのでしょうか。若い世代は損をするという説明が耳に入り易いと思います。

(中村)そこはちょっと短絡的ですね。

(玉木)同感です。同じ国土面積で人口密度が下がれば、むしろ自然の恵みを一人当たりでは多く受けて、生活が良くなる道もあるはずですよ。少子高齢化の一面しか見えなくする要素が、どこかにあるのですよ。

(中村)例えば、どんなものなのでしょう。

(玉木)少子高齢化で自分達の世代は割を食う、という一般理論のようなものがあって、遠い将来のことほど悲観的に捉えてしまう癖があるのではないのでしょうか。まして政府が絡むものは、何か大事なことが隠されているに違いないと思い、そこで思考停止に陥るリスクすらあると思います。

思考を停止することは、考えずに済ませる、という楽をすることですが、「どうせ格差があるんだ」という意識が楽をすることについての自分に対する言い訳のような機能、あるいは「自分は世の中の裏を知っているんだ、政府の言いなりなんかになりはしないさ」という満足感をもたらす機能を果たすのではないのでしょうか。

こういう点で、「世代間の不公平」という言葉には、発信力がありますね。

(中村)経済学者としては、発信力のある言葉を若者に対して使うときには、気をつけないといけませんね。世代間の不公平と称されている現象は、少子高齢化に伴う経済規模の縮小または成長率低下の結果です。世代間の不公平というものの説明をしようとしたら、少子化に伴う経済規模の縮小または成長率低下ということをまず理解させないといけませんね。「不公平」の一面だけが伝わると、若者の頭の中をゆがめてしまいます。説明する側も受ける側も、大変です。

(玉木)私も、教員として、学生には、強い発信を受けて自分が受信しても、直ちに染まりはしない、というか、一旦距離を置いて眺めて自分の判断をする、そういう力を持ってほしいと思っています。

そのためには、年金というものがとても大きく、関心を持つに値するものだとということを知ってほしいと思います。

(中村)年金について関心を持つとしたら、具体的にはどういうことについてでしょうか。

(玉木)給付がいくらかについての関心は、20年後、30年後くらいでいいと思います。若いうちは、なぜこういうものがあるのか、自分がなぜ保険料を払うのか、について、社会全体の角度から見て欲しいですね。その際、「世代間の不公平が問題だ、だからダメなのだ」という擦り込みがあるとすれば、困ったことです。

(中村)若い人が、年金というものに、背を向けてしまいますね。高校の公民科の教科書にも、年金は社会保険の一つという説明があります。保険ということは何かのリスクに対処するためのものであるはずですから、リスクに対する抵抗力が弱い **vulnerable**

な人ほど、社会保険制度の中に包摂する必要があります。

(玉木) 年金はセイフティー・ネットの機能を果たすのですから、社会全体及び若者個人のためにも、おっしゃる「背を向ける」という事態を防ぐことを、まず考えるべきでしょう。

(中村) 背を向けさせないためには、自分が年金保険制度の中にいないとどういうリスクに晒されてしまうのか、という理解を提供しないといけないと思います。ところが、長生きリスクを生徒に話しても、半世紀以上先のことですから、全くぴんと来ないでしょう。高校生が老後の生活の心配をするというのは、どう見ても変です。人間は遠い将来のことを頭の中でとらえることが苦手な生き物です。

(玉木) そうですね。ですから、日本の年金保険の「制度」の知識を与えようと思っても、吸収が良くないのではないのでしょうか。むしろ、年金保険というものの「原理」の理解にウェイトをかけた方が、生徒にとって世の中の仕組みを貫くものの存在を知りやすい機会になるのではないのでしょうか。

(中村) 経済学を教える者として、学生が「世の中の仕組みを貫くもの」すなわち「原理」に興味を持つことを強く望みます。同じことは、社会科学全般に言えることではないでしょうか。

(玉木) 同感です。公民科の授業が持ち得るインパクトとして、大変重要なものだと思います。

年金保険の原理

(玉木) 年金保険というものの原理として、何を理解しておけばいいのでしょうか。

(中村) 第一に、長生きリスクに対処するための保険であって、貯蓄ではないこと。第二に、国民所得という「パイ」を世代間で切り分ける際の切り分け方を変える仕組みであるということ、その結果として大きな「パイ」があれば高齢者に大きなスライスを提供できるし、逆なら逆、ということでしょう。

(玉木) 貯蓄ではない、保険だ、ということですね。火災保険は火事による損害のリスクに対処するためのものですが、年金保険は、長生きリスクに対処するためのものですね。

(中村) そうです。人が、高齢で生産活動が出来なくなってから長生きすれば、生活の糧をより多く確保する必要があります。もし 100 歳まで生きたら大変です。しかし幸か不幸か、中には早く亡くなる方がいるので、その人たちが払った保険料を長生きした人の給付に回す仕組みを作ることで、長生きリスクに対処するのです。

火事に遭わなかった火災保険加入者が払った火災保険料は返ってきません。掛け捨てです。どこに行ったかと言えば、火事に遭った方への保険金になっているのです。火災保険の火事を長生きに置き換えたものが年金保険でしょう。

(玉木) 国民所得という「パイ」の切り分け方を変える、というのはどういうことでは

うか。

(中村) 老いも若きも、生活の糧は国民所得の一部です。国民所得は人々の勤労の成果であり、放っておくと、勤労できない高齢者への分配はゼロになってしまいます。それを、政府が勤労する現役世代に拠出させ、政府がそれを高齢者に給付するのです。集合的な高齢者を、集合的な現役世代が扶養する、その仕組みを組織化するのが政府、ということです。

かつては、家族の中で、自分の親という特定の高齢者をその子という特定の現役世代が扶養していましたが、こういう仕組みは核家族化とともになくなっていきます。こういう「子による親の扶養」に代わって、高齢者に生活の糧が行き渡るようにする役割を担うのが、公的年金保険の制度です。この制度があると、高齢者にも国民所得すなわち生産物の一部が回るようになります。これが「切り分け方」の変更ということです。賦課方式の年金について、「世代間の移転」とか「世代間の仕送り」と言うことがあります。これは「国民所得という『パイ』の『切り分け方』の変更」と同じものを念頭に置いている、と言っていいでしょう。

(玉木) 貯蓄ではなく保険ということも、国民所得という「パイ」の切り分け方の変更ということも、日常生活の中ではなかなか見えにくいですね。

(中村) そうです。だからこそ、若者にはそういう原理をきちんと説明してあげるべきではないでしょうか。

「不公平」というレッテル貼り

(玉木) 年金制度における様々な問題について、「不公平」という表現がよく使われますね。

制度によって国庫負担の割合が違ったりしたらまさに「不公平」ですが、少子高齢化のように日本全体に及ぶ現象が源の場合には、うっかり不公平とは言えません。

(中村) 人口ピラミッドの形は、世の中のあり様を様々なところで大きく決めるものなので、少子高齢化という人口ピラミッドの形の変化の結果として、様々な「不公平」と言いたくなるような現象は年金に限らず、いたるところにあります。

何でもかんでも「不公平だから是正しろ」と決めてかかるのは、どうかと思います。

「不公平」に向かって戦いを挑んでいるつもりでも、「不公平」と思ったものが実は少子高齢化の反射的な効果に過ぎないとすると、少子高齢化に向かって「不公平」と叫ぶというおかしなことになってしまいます。

(玉木) 全く同感です。

賦課方式の年金制度がある国で、少子高齢化の進行があったとします。そうすると、高齢者は、自分が若い頃には騎馬戦型の年金制度であったので少ない拠出しかしなかったのに対し、若者は肩車型の制度の下で多くの拠出をします。

どの世代も一人当たりで同じ給付を受けるとすると、拠出と給付の比率は世代ごとに異なります。第一世代が多くの子（第二世代）を産むと、第一世代は高齢になった

時に第二世代から多くの給付を受けます。払った以上の給付を受けるので、「給付÷拠出」は1を超えます。しかし、第二世代が余り子を産まないと、第一世代ほどには給付を受けられないので、第二世代の「給付÷拠出」は第一世代より下がり、1を下回る、すなわち「払った分だけ返ってこない」ことにもなり得ます。これを「不公平」と批判する人は批判する、特に世代会計という90年代に盛んになった計算を行う人は、「年金の損得を世代別に計算した」として、「若い世代は〇〇円の損」という数字を出して「いまの制度はおかしい」と批判する、というわけです。

(中村) そういう世代会計という手法は、何か新しい「発見」をもたらしたのでしょうか。

(玉木) 残念ながら、私には「新発見」というものはなかったと思えます。出てきた結果は、少子高齢化という既知の現象の言い換えに過ぎません。質的には分かっていたことを量的に捉えたということはあるのですが、そうやってとらえた量の扱い方、知見としての活かし方には、強い違和感があります。

(中村) 最大の問題は、年金という制度は社会「保険」であるのですから、人々が直面する長生きリスクを有効にプールできているか、という観点を欠いたら評価できるはずはないのに、個々の人を長生きリスクから解放していることのプラスの作用、経済学でいう「効用の増大」を全く視野に入れないで、評価を下していることです。若者に向かって、「君たちは損をする」と言っているにもかかわらず、「損得」の計算を実はしていないのです。

(玉木) 損得を量的に把握するためには、長生きリスクから逃れたことの効用の増大を金銭に換算しなければなりません。それは世代会計では出来ていない、というよりはテーマとして認識していないにもかかわらず、「損得を計算した」と称し、その結果について「世代間の不公平」というレッテルを貼ってしまった、ということですね。

(中村) 経済学の一般的な教科書では、人がどうして保険を求めるのか、どうして保険が市場経済においてビジネスとして成立するのかについて、「効用」あるいは「危険回避的」という概念を用いた説明がしばしば行われています。経済学者は、そういう説明を学生にしているはずですが、こと年金になると、途端に保険であることを忘れてしまうのです。

(玉木) 奇妙なことです。少子高齢化の進行を想定しつつ設計された賦課方式の年金制度において、世代間で「給付÷拠出」の数字が異なる（下がっていく）ということは、半世紀以上前に各国で公的年金制度が整備され始めた頃から分かり切っていたことです。別に、90年代になって世代会計の手法が普及し始めるまで分からなかったことではないと思います。

(中村) そうすると、賦課方式の制度を一生懸命設計してきた社会保障の専門家にしてみると、90年代以降の世代会計の計算結果を元にした「世代間の不公平はいけぬ」という主張は、「何を今頃言っているんだ、今まで賦課方式を批判しなかった人間がいきなり何を言う」というものであったのではないですか。

(玉木) 社会保障の専門家にしてみると、「キョトンとする」という状態だったのではないのでしょうか。ただ、「不公平」という言葉は世代会計の作業によって分かり易い数字を与えられたために強力なメッセージ性・発信力を持つこととなり、「不公平が問題だ」という声、問題提起は存在感を増していきました。

高度成長期までは「年金＝老後のための貯蓄」という誤解も「結果オーライ」

(中村) 何ら「新発見」ではないものが、どうして強いメッセージ性・発信力を持つこととなったのでしょうか。

(玉木) 根底にあるのは、年金制度に加入して拠出することを（誤って）「老後のための貯蓄」と捉えることではないかと思います。本当は、今生きている高齢者を今の現役世代全体で扶養しているのですが・・・。

(中村) 年金制度は、今生きている世代の間の対価のない「移転」（同一時点で起きる）であって、元本が将来増えて戻ってくる「貯蓄」（異時点間にまたがる）ではないのです。現役世代が出したお金は高齢者に渡されて高齢者の生活に使われてしまって、何も残っていません。「貯」でも「蓄」でもないのです。

(玉木) その通りです。ですから、「払った分だけ戻るか否か」などと考えること自体、ロジックとして変なのです。でも、「老後に備える」ためにできた制度であると説明されれば、人々が貯蓄と思うのも無理はありません。でも、貯蓄以外にも、老後に備える仕組みはあるということを忘れてほしくないのです。

(中村) 保険の仕組みですね。

(玉木) そうです。公的年金保険に加入し、収入の一部を割いて保険料を払うと、貯蓄ではないけれども、老後の備えにはなっているのです。長生きすれば、貯蓄の取り崩しの代わりに、年金給付がなされるからです。

(中村) 老後の備えに 2 つのやり方があるのは分りますが、国民にとっては収入の一部を消費しないでおくという点で、積立貯蓄も年金保険料の支払いも、大差ありませんね。

(玉木) そうです。もし、早くに亡くなった場合に払った保険料が掛け捨てになることを気にしないのであれば、公的年金保険に入ることは、利率が貸金や物価に連動する大変便利な積立貯蓄をすることと大差ありません。

(中村) 自分は早くに亡くなると確信している人は少ないでしょう。

(玉木) そうでしょうね。ですから、個々人において、貯蓄と思おうが保険と思おうが、その人の生活設計に大きな差は生じません。90年代に入って、年金を貯蓄とのみ捉えて世代会計の計算をする一部の経済学者が「損だ」「得だ」「世代間の不公平だ」と口角泡を飛ばす議論を始めるまでは、実際には保険である年金を積立貯蓄と国民が思っ
ていても、さほどの実害はなかったのですよ。

(中村) 確かに、そんな議論は90年代以降ですね。

(玉木) 70年代半ばまでの高度成長期を念頭にお話ししましょう。あの頃は、貯蓄である

という「誤解」をしていても、「結果オーライ」だったのです。エコノミストの内輪の会話では、論理は間違いだが予測は当たった時に、「結果オーライ」と言いますね。例えば、「需要が増えるから価格が上がる」という予測をしたけれども実際には「供給が減ったから価格が上がった」場合、論理は間違いですからその予測は間違いと言うべきですが、経済予測の世界では最終的な結果が大事なので、「自分の予測は結果オーライだった」といって胸を張る人が結構いるのではないのでしょうか。

(中村) 年金が貯蓄という誤解は、どういう風に「結果オーライ」だったのですか。

(玉木) 個人のレベルと社会全体のレベルに分けて説明しましょう。

まず、当時は人口が増えつつあるとともに生産性や一人当たりの所得がどんどん増える時代ですから、次の世代から受けられる移転すなわち給付がどんどん増えていきました。年金を個人にとっての貯蓄の制度と誤って捉えても、結果的には、保険料を払って将来において現役世代から移転を受ける権利を蓄積していくことは、利回りの高い貯蓄をするのと似た効果を有したのです。

ですから、貯蓄であるという誤解をしていても、人々は自分の貯蓄が成功したと思うので、誤解していても大した問題は起きなかった（政府に騙されたと思う人はいなかった）、ということです。

他方で、人々は馴染み深い貯蓄と思えば年金制度に加入する気になります。貯蓄という誤解が制度の普及を促す効果を持った、とも言えるでしょう。

次いで、社会全体については、こういうことです。高度成長期の我が国は投資を賄うだけの貯蓄が不足がちの経済でした。企業の設備投資や政府の公共投資が盛んになると、国内の貯蓄では賄えず、多くの輸入をしなければならぬので、国際収支が悪化するという現象が繰り返されました。これに対して、年金制度において給付以上の保険料を徴収して現役世代の消費を抑える（→社会全体としての貯蓄増加）とともに、積立金を増やし、この積立金を、財政投融资の原資として、非常に必要性の高かったインフラ整備（東名高速道路の建設など）を進めました。

このような「保険料を多く徴収→消費抑制→積立金増加→インフラ整備」という政策は、当時の日本の経済にぴったり合った、大変合理的なものでした。

(中村) 年金制度を、経済「全体」の「貯蓄」を増やして経済成長を支えるというメリットを有する制度であると捉えても、そう実態から離れていたのではなかった時代もあった、ということですね。

(玉木) はい、そうです。数十年前、日本は、東名高速道路がないために国道 1 号線にトラックが殺到して大渋滞になり、また、住宅難で親子 4 人が 6 畳一間、トイレは共同、風呂は子供の手を引いて銭湯という木造アパートに多くの人が住む国でした。そういう日本においては、年金制度は、「経済『全体』の貯蓄」を増やしてインフラや住宅のストックを充実させるという望ましい効果を有する仕組みであった、という理解は正しいと思います。

(中村) いつの時代も制度の本質は変わらないけれども、高度成長期という特定の時代においては、貯蓄という誤解も結果オーライ、というわけですね。

(玉木) そうです。確かに結果オーライです。でも、結果オーライの時代はとっくの昔に終わっています。

(中村) とっくの昔に終わって、今は貯蓄であるという捉え方は単なる誤りになっている、しかも国民の年金制度に関する理解や評価を歪める有害なものになっている、ということだと思います。

日本人にとっての「貯蓄」

(中村) 「貯蓄」となると、「元本」とか「利回り」という言葉が入ってきますね。

(玉木) そうです。しかも、日本人は、他国民に比べても、預貯金などの元本確保型の貯蓄手段を好みます。米国人のように株式など価格変動リスクのある金融商品には手を染めることが少ないので、日常生活の中で「元本が返ってこなかった」という経験をしません。株式投資はばくちであって、まっとうな人間のすることではない、という考え方は今でも根強いでしょう。

小中学校の先生方は、「お金は計画的に使いましょう。貯蓄を忘れてはいけません。一度に大儲けしようとしてはいけません、着実なことが一番大事ですよ。」と一生懸命教育なさいます。

(中村) 株式投資を頭からばくち扱いするのはどうかと思いますが、お金というものについて、様々な危険に備えて貯蓄をする、等の金銭教育あるいは生活設計の教育を行うことは非常に大事です。

(玉木) そういう教育が成功して、着実・堅実が大事だという考え方が骨の髄までしみこんでいる国民だけに、「政府に渡したお金の元本が返ってこない」ということについては、他の国民以上に「けしからん」と思うのでしょうか。

(中村) そういう精神風土の日本において、世代会計の計算が盛んになった90年代が、バブル崩壊・金融システムの動揺と雇用の不安定化に伴う不安感の増大、若者を襲った就職難などにより、国民の政府に対する信認が特に大きく低下した時期と重なったことも忘れてはならないでしょう。

(玉木) こういう環境の下で、「世代間の不公平」はいけないことだ、「そんな年金は破綻するに決まっている」というイメージが社会の中に広がっていったのではないのでしょうか。

(中村) 次の世代の公的年金保険に関する理解を歪んだまま放置しておくことは、我々の世代の怠慢と言われかねません。

(玉木) その通りだと思います。若者が自分の頭で理解して得心するのを、「原理」の説明で助けるべきではないのでしょうか。そのための多少なりとも建設的なお話ができたのであれば幸いです。どうもありがとうございました。

2. 年金を「保険」として理解してもらうことが年金不信払拭の道

誰もが「払っただけ返ってこない」保険に入っている

(玉木) 高橋さんは、お住まいのマンションに火災保険をかけておられますか。

(高橋<研究会委員>) もちろんです。

(玉木) 私も自宅にかけています。でも、保険の原理を考えると、人はなぜ火災保険をかけるのだろうか、と考えてしまいます。

(高橋) どういうことですか。

(玉木) 火災保険の保険金は、保険料が源泉です。しかし、保険料の全額が保険金になるのではなく、保険会社の経費の分だけ少なくなっています。

(高橋) 保険金が支払われるまで、保険料は保険会社に滞留するので、その間の運用益も保険金の源泉になるのではないですか。

(玉木) 表面的にはそうです。しかし、保険加入者は、保険料を払うと同時にその運用益を失ってあるので、保険会社による運用益が加入者による運用益よりも多い分しか(もしあれば、ですが)、加入者にとってもメリットはありません。ざっくりとした議論においては、運用益は無視していいと思います。

(高橋) そうすると、火災保険の加入者全体についていうと、

$$\text{受け取る保険金の合計} = \text{支払う保険料の合計} - \text{保険会社の経費}$$

ですね。

(玉木) そうです。つまり、平均すると、払った保険料だけの保険金が戻ってこない、という仕組みです。

(高橋) 「払っただけ戻ってこない」というのは、どこかで見た表現ですね。

(玉木) はい。大きな違いは、「払っただけ戻ってこない」ことが、年金では年金不信の原因になるのに、火災保険では全くなならない、ということです。

ということは、「払っただけ戻らない」のに、なぜ、人々は火災保険に入るのか、という問いに対する答えを見つければ、「払っただけ戻らない」年金制度を信じるのが合理的かどうかを判断する材料が得られるのではないのでしょうか。

(高橋) その問いは、ミクロ経済学の教科書の「限界効用逓減と危険回避行動」などの項目に出てくる内容とそっくりですね。

(玉木) そうです。今、手元にあるミクロ経済学の教科書にもそういう項目があり、まさに火災保険の例が載っています。火事になって受け取る保険金の期待値(「火事になった場合の保険金」×「火事になる確率」と同額の(あるいは、保険会社の経費の分だけ期待値より多くの)保険料を払うことによって、人々の火事にあつた場合の火事の影響と、火事にあわなかった場合の火災保険料の影響を織り込んだ自分の所得を、確定的なものにすることができます。

人間は、大儲けと大損を繰り返して平均的にある水準の所得になると、初めから

その水準に確定しているのでは、確定している方が好きでアップダウンが激しいのは嫌い、という傾向があるのです。これを「危険回避的な人間の性」と言ってもいいでしょう。経済学では「所得の限界効用が逡減していく人は危険回避的である」と言ったりします。

(高橋) 経済学部のみクロ経済学の授業では、ごく標準的な内容ですね。こういう一般教養に近い専門知識を、もっと学校の授業やメディアの説明の中で生かせないものかと思えます。

「効用」という言葉は経済学の教科書の第1章に出てくるものですが、人間の「効用」を高めることが経済活動の目的ですよね。保険というのは、リスクをプールするだけです。火災保険に火事を減らす力はありません。社会全体としての、火災による「困ったこと」の大きさは変わりません。でも、火災のリスクを保険によってプールできれば個々人の効用は増すのです。

親の扶養の負担に対する保険としての年金制度

(玉木) 公的年金保険がどういうルートで国民の効用を高めるのか、原点に戻って考えてみましょう。

一応の答えは、長生きリスクというリスクを国民全体でプールすることによって、危険回避的であるという「人間の性」を刺激することで、人々に安心を与え、その効用を高める、というものだと思います。

(高橋) 保険が普及しているこの国であれば、十分国民に理解してもらえるでしょう。もっとも、「貯蓄という誤解」を乗り越えねばなりません。

(玉木) そうだと思います。もちろん、多くの研究者や厚生労働省は、「公的年金は、あなたの長生きリスクに対する保険になりますよ」という指摘はしてきてはいます。でも、もっと国民の心に届くような表現の工夫をすべきですよ。

(高橋) 誰も自分が何歳まで生きるかは分かりません。自助努力だけで老後の生活を支えようとすると、仮に65歳で引退してから98歳までの分を蓄えとなると、33年分です。医療や介護などすべてを含めて年に200万円とかなり質素な生活をして、6600万円、300万円なら9900万円です。普通の人には到底無理ですよ。

(玉木) そうです。平均寿命より10年、15年長く生きる人は少なくありませんが、幸いにも生きたときのことを考えると、想定し得る限りもっとも長生きした場合を念頭に自助(貯蓄)をしなければなりません。その点、公的年金という保険に加入していれば、自分が長生きした場合の貯蓄が底をついて路頭に迷ってしまう「リスク」を、社会全体に分散できます。

どういうことかといえば、公的年金の保険料は、現役世代は全員が払います。しかし、給付を受けられるのは支給開始年齢まで生きた人だけで、58歳で亡くなった方の払った保険料は、もちろん亡くなった方には戻りません(火事にあわなかった人に火

災保険料が戻らないのと同じ)。支給開始後も、70歳そこそこで亡くなれば、給付はそこで終わりです。

つまり、早く亡くなった方の分が長生きした方に回って、長生きした方の生活を支えるのです。そうすると、現役のうちに保険料を払って保険というリスクプールの輪の中に入っていれば、生きている限りは皆同じ生活水準になる、ということです。

(高橋) 自分の長生きだけでなく、自分の親の世代の長生きもリスクになり得ますね。年金制度がない場合、高齢者は、家族の中で、私的に、例えば仕送りによって扶養することとなります。

(玉木) そうです。この仕送りは、誰が一番たくさんするかというと、自分と配偶者がいずれも兄弟姉妹がおらず、かつ、実の親と義理の親が4人とも長生きという人です。

(高橋) その場合、現役世代の2人は、自分たち2人、自分の子供(例えば2人)及び高齢者4人の計8人を養うこととなりますね。しかも、4人の高齢者が65歳で引退して98歳まで生き、また老夫婦一組当たりの仕送りを年300万円とすると、2組で年600万円、33年間で1億9800万円です。平均的な勤労者の年収を500万円とすると、仕送りだけで40年分近く、1人分の収入が丸々消えます。夫婦で働いても生涯年収の半分近くが仕送りに消えますから、この夫婦の子供たちは、とても十分な教育は受けられないでしょう。

(玉木) 自分と結婚相手の両親の扶養負担が余りに不確実であると、経済的な生活設計を合理的に行なうことはほぼ不可能になりますね。

(高橋) そうですね。今おっしゃったような事例がある一方で、きょうだいが多い夫婦で、親が平均寿命かそれ以下でなくなる場合には、扶養負担はぐっと軽くなりますね。

(玉木) そうです。このように、人によって高齢者扶養の負担が偶然の要素に少なからず左右されつつ大きく異なる、ということです。公的年金制度とは、高齢者の扶養を、ある程度までは社会的に行なうということに関する社会全体の合意を基盤として成り立っています。すなわち、個々の家族に全面的に依存するのではなく、政府が仲介役になって、現役世代からお金を集めて国中の高齢者に一定の基準で配るようにする、ということです。

そうするとどうなるかということ、現役世代の高齢者扶養の負担が、きょうだいがいるかとか、自分や配偶者の親が長寿かどうかなど、偶然の要素に左右されることなく決まるようになります。

(高橋) それは、リスクのプールによる負担の平準化であり、まさに保険の機能ですね。

(玉木) そうです。自分の長生きのリスクは、多くの若者にとってははるか遠い将来のことですが、自分の親の長生きに伴う自分の扶養負担の平準化であれば、相対的に近い将来のことですので、年金制度の意味が分かりやすいのです。

(高橋) 「相対的に近い将来」というところが、肝心ですね。

(玉木) そうです。年金制度が保険として機能するのは、長生きリスクに対してです。若

者にとって自分の長生きリスクは、仮に顕在化するとしてもはるか先のことです。近視眼的という「人間の性」から、遠い将来のことは、いいことも悪いことも小さく見えます。これに対して、若者にとって自分の結婚とか結婚相手、その相手との生活はおそらく最大の関心事であり、近視眼的であっても、容易に関心を持つでしょう。

(高橋) 近視眼的という「人間の性」に着目した説明をしないといけませんね。

(玉木) はい。自分が想定以上に長生きするという長生きリスクはあまり切実な感じがしませんが、自分と配偶者の親の扶養には切実感があります。これは、若者が、いずれ生まれる自分の子供の養育に関して切実感を持つことと、根は同じでしょう。

(高橋) となると、個人にとってもメリットが近い将来あるいは現在において感じられるのであれば、その意味が理解しやすいということになりますが、他にそういう例はありますか。

(玉木) 健康保険や火災保険は、そうでしょう。健康保険の給付は高齢者の方が多いので、世代間の移転の要素を多く含みます。少子高齢化で加入者の年齢構成が騎馬戦型から肩車型になると、若い加入者の抛出を増やさねばならない、という点では年金と同じです。でも、若者の間に、健康保険不信は聞かれませんが、これは、若者でも医療は受けますから、給付の有難みを実感する機会が多いからだと思います。また、年金と違って、「健康保険不信」を声高に唱える人もいません。

(高橋) 人間には、もう一つ、近視眼的、という「性」があります。誰もが、アリとキリギリスのキリギリスに近いものをどこかに持っていますよね。嫌なことは先に延ばす、という「夏休みの宿題」現象は非常に広くみられます。ですから、長生きするかどうかかわからないのに今日の消費を削って十分な老後貯蓄をするというのは、なかなか凡人にできることではありません。

(玉木) 単に、「キリギリスさん、100歳まで長生きするかもしれないのだから、消費を削ってちゃんと貯蓄しなさい」といくら言っても、効果には限界があります。でも、親の世代の扶養負担で自分の現役時代が押しつぶされてしまっただけではかなわない、という気持ちを梃子に消費を削る（年金保険料を払う）ことは、できるのではないのでしょうか。同じように消費を削るにしても、苦労や抵抗の少ない方法を選ぶべきです。

(高橋) 高齢のキリギリスが多数出現することは、社会全体にとっても個々のキリギリスたちにとっても、大きな負の効用を伴います。これを防ぐことも、公的年金「保険」の意味だと思います。

(玉木) 多くのことが整理できたと思います。ありがとうございました。

3. 「世代間の不公平」を巡る不毛な議論について

国民に届かなかった政府の反論

(高橋) 「世代間の不公平」なるものを、若干の経済学の言葉や発想を用いて理解してみようと思います。90年代に、少子高齢化が現実に行進するとともに、世代会計という計算の手法が広まりました。これは、世代間の移転の合意の制度である賦課方式の年金にとって、思わぬ逆風となりました。

(玉木) 政府は、「賦課方式の公的年金は、各世代の国民の間の『連帯』に基づく、『世代間の仕送り』であるから、世代間格差を『損得』として捉える表現は、年金制度の本質に『馴染まない』ものだ」と説明しました。言わば、「議論の土俵がおかしいのではないか」と反論したわけです。

(高橋) 反論の結果、どうなったのですか。

(玉木) すれ違いですね。

(高橋) どういうことですか。

(玉木) 政府の反論は、賦課方式の原理と整合的であり、論理として正しいものです。しかし、ほとんどの国民は、年金制度を老後のための貯蓄の制度と理解し、政府の反論は、この「年金は貯蓄である」という国民の考え方を覆すほどに強力なものではありませんでした。

年金は貯蓄、特に自分のための老後の備えであると考えた国民は、政府に払ったお金と政府から受け取るお金、すなわち年金特別会計と個々の国民の間のお金の流れしか、視野に入れません。そのような国民に対して、「若い世代は損をする」という世代会計の数字が示されて、「えっ、そうだったのか」という気分が広まっていったのです。

貯蓄であるとするならば、世代によって収益率が違う、例えば早く生まれた世代は払った保険料以上に戻ってくるのに、若い世代は払った分が戻ってこないとなれば、「冗談じゃない！」という反応になるのは、ごく自然です。

ただ、残念ながら、「ごく自然」な反応が、不合理な反応であり、問題解決に何ら貢献しないばかりか、不毛な議論を巻き起こしてむしろマイナスになっているのではないでしょうか。そうであれば、国民全体にとってマイナスの効果を有する「自然な反応」とそこから生じざる不毛な議論を惹起するような言説は、相当慎重に扱われるべきだと思います。

(高橋) 国民が公的年金を貯蓄と理解していたら、世代間の不公平と言われると、いわば定期預金や国債が預金者や国債保有者の世代によっては高い利回りであったり元本割れであったりする、というのと同じことが起きていると受け取るかもしれません。

(玉木) そうです。すると、損をしていると言われた若者は、政府に「馴染まない」と説明されると、政府は議論から逃げている、あるいは問答無用の高飛車な言い方をしていると受け取るかもしれません。こういうことが、年金不信を増幅していると思いま

す。

不毛な議論の2つの増幅装置（その1）・・・世代会計

（高橋）年金不信はなかなか抑えきれいていませんね。1号被保険者の納付率は6割程度です。もちろん、支払われた保険料と受け取る給付の間には、より多くの保険料を払ったらより多くの給付を受ける、という関係があるので、未納で年金財政が破綻することはありませんし、1号被保険者のほか2号被保険者や3号被保険者を合わせた国全体では現役世代の95%くらいの方が制度に加入し保険料を払っています。

それでも1号被保険者の4割以上（公的年金全体では5%程度）が払っていないという事実は、皆年金を掲げる国で、年金というセーフティー・ネットが及ばない人がそれだけいるという点で、残念だと思います。

どうしてここまで火の手が広がってしまったのでしょうか。

（玉木）少子高齢化は、ほぼ必然的に、年金など「現役世代→高齢者」という方向の世代間移転の各制度の枠内における「世代間の不公平」と称される現象を引き起こします。それに加えて日本では、バブル崩壊、金融危機、リストラ・就職氷河期、6年で6人の首相など、国民の政府に対する素朴な信認を揺さぶる事態が続きました。

そうした基本的な環境の下、すれ違ったままの不毛な議論を繰り返すうちに年金不信だけが強まるという事態となったのには、2つの増幅装置が作用したと思います。

（高橋）为什么呢。

（玉木）一つ目は、世代会計の計算です。色々なバリエーションがあり得ますが、どういう計算をするかという、まず、社会保障に関する拠出（保険料など）と給付を世代別に計算します。

その上で、拠出と給付の差額を取って、拠出の方が多いと「払った分だけ返ってこない、損だ」とし、給付の方が多ければ「得だ」とするのです。

年金だけの計算もできますし、社会保険だけ、あるいは税も含める、など、カバレッジはいろいろです。

（高橋）どういう結果が出るのでしょうか。

（玉木）多くの場合、ベビーブーマーあるいはそれ以前の世代は大きなプラス、すなわち政府から自分に向うお金の流れの方が大きく、1950年代生まれくらいでプラス・マイナスがほぼ均衡、それより後の世代はどんどんマイナスが拡大、ということになっています。

（高橋）それが、「世代間の不公平」のひどさの指標、是正されるべき困った現象の定量的表現として扱われている、ということですね。

（玉木）世代会計の計算については、公的年金の長生きリスクに対する保険としての安心感を与える機能を見捨てているという点で、理論的に致命的な欠陥を抱えていると思います。保険であるものの保険としての機能を見捨てた計算をして「損得」を論じる

というのは、ナンセンスです。

また、制度発足当時の第一世代が年金給付の無い自分の親を養っていた(私的扶養)ことを考慮していなかったりするにもかかわらず、各世代の国民にとっての「損得」が客観的、包括的に算出できているかのように打ち出されている点、私は強い違和感を覚えます。

例えば、2016年には、1930年(昭和5年)生まれの86歳の人は、年金に大きく依存して生活していることでしょうし、世代会計上の数字は大きな「得」でしょう。でも、この人の明治生まれの親は、年金制度が普及する前に引退するかあるいはごくわずかの保険料しか払っていませんから、年金では暮らせず、1930年生まれの人が私的に養ったわけです。

(高橋) 第一世代は特別な扱いが必要ですね。

(玉木) はい。年金の第一世代は、制度の枠「外」で高齢者扶養の負担をしているので、その人たちの制度の枠「内」の拠出のみを取り出した議論と言うのは、著しく片手落ちあるいは歴史を無視した議論です。

(高橋) 若者に対する発信力が強い議論だけに、教員として注意しないといけないと思います。

(玉木) 今、4千万人くらいの高齢者が年金給付を受け、その多くは主に年金給付で暮らしています。ということは、今の現役世代は親を私的に扶養しなくてもよくなっているし、また、仮に自分の親が幸いなことに大変長生きであったとしても、その幸せの裏側にある親の扶養の負担が社会全体に分散される、という保険のメリットも、享受しています。

短大生の中には、中学や高校の社会科の授業で少子高齢化や年金制度を習ったという記憶を鮮明に持っている者が結構いるのですが、その多くが持っている印象というのは、年金制度は駄目になっていく、というネガティブなものです。そういう学生達に年金制度の意義を説明する際に、「あなたにプロポーズしてきた素敵な男性の親が無年金だったらどうする？」と問いかけると、教室がちょっとざわつきます。

(高橋) 思いがけない落とし穴がこの世にはあるということに気付いたということでしょうね。

(玉木) 短大生たちは、自分の勤務先が倒産するとか、将来の夫が失業するかもしれないというリスクは、かなりしっかり認識しています。立派なものです。でも、そういう学生が夫の親が無年金という可能性に無頓着であったということの裏側には、今の若者が、結婚相手の親が実は無年金で将来大きな扶養負担を負うというリスクから解放されている、だから普段は意識しないでいられる、という事実があると思います。このリスクからの解放は大きな効用を若者に与えるはずであり、今の制度が若者にとって価値があることを意味するはずです。

こういうメカニズムに気付かずに世代会計の数字を出して、若者に対して「君たち

は〇〇円の損をするんだぞ」という研究者がいるとすれば、公的年金保険という保険の一番の本質を外した発言という点で、滑稽とすら言えるのではないのでしょうか。気づいているのにそう言っているとすれば、不誠実でしょう。

(高橋) そうですね。年金制度は年金「保険」制度ですから、保険機能を無視した評価をすることはとんでもないことだと思います。

民間の保険の保険料は、その何割かは保険会社の事務経費で消えます。つまり、「払っただけ返ってこない」のです。それでも多くの人が自分の意思で生命保険や火災保険などの保険に入っているということは、人間にはリスクを回避したいという強い傾向、人間の性(さが)ともいうべきものがあるということの意味していると思います。そういう人間のためにある年金保険制度を評価するうえで、確率や不確実性の要素のない世代会計の計算にどういう意味があるのか、特に経済学者はきちんと説明すべきだと思います。

とはいっても、世代会計の数字を出す作業に敢えて意味を見出すとすれば、どういうことになるのでしょうか。

(玉木) 世代会計の計算の結果の意味するところは、人口動態が少子高齢化の方向に変化した、あるいは経済成長が事前に思っていたほどではなかった、という場合に、そういう事実が「国民と政府の間のお金の流れの累積値」に反映されると、世代ごとにどういう数値になるか、という試算であるというに過ぎません。

決して、少子高齢化という非常に大きな広がりを持つ現象の、各世代の生活に対するインパクトを、全体的 (holistic) に捉えたものではありません。

高齢者の生活水準も現役世代の生活水準も、決して年金制度、社会保障制度だけで決まるものではありません。人口動態や経済成長のテンポなど「世の中全体」の動きに大きく依存します。「世の中全体」が問題となる以上、年金や社会保障全般に関する国民と政府との間のお金の流れという、世の中全体から見ればごく一部に過ぎない現象だけを取り出して、世代ごとにプラスだ、マイナスだ、と言ったり、「世代間の不公平だ」と言ったりすることの意味は本当に乏しいと思います。

まして、年金不信を招くことによって、高齢者の扶養を社会全体で行うという絶対に必要な仕組みに対する国民の支持を損なうようなことになるのであれば、有害としか言いようがありません。

確かに、少子高齢化は将来の経済規模を小さくする方向に作用しますし、その場合に賦課方式の年金財政は、拠出と給付のバランスを柔軟に変えていかねばなりません。そのための仕組みであるマクロ経済スライドは、着実に実行していかねばなりません。しかしこれまでは全部は実行されていないので、そこに焦点を当てた指摘には建設的などころがあります。国民の各世代に、「柔軟に変わってしまう」ことへの心構えをしてもらう必要はあります。

しかし、将来の高齢者扶養を社会全体としてうまくやる、ということが我々の課題

である時に、ごく部分的な（恣意的とまでは言いませんが）切り取りをして、「不公平だ」「損だ」「得だ」と数値を出して何になるというのでしょうか。

（高橋）世代会計の数字が、部分的な切り取りの産物であることはよく分かりました。ということは、部分的な切り取りのやり方は無数にあるはずですから、同じような手法でいろいろな分野でいろいろな計算ができて、いろいろな（一見したところの）「不公平」の存在を示すことができる、ということになるのではないのでしょうか。

（玉木）その通りです。2つの例をあげましょう。

第一は、ベビーブーマーの義務教育費です。戦後のベビーブームの数年後から児童・生徒が激増したので、あちこちで小中学校が新設されました。私自身が具体的な計算をしたわけではありませんが、焼け跡から立ち直りつつあった当時の我が国の経済にとって、校舎、教員、教科書等を用意することは非常に大きな負担であったことでしょう。

そのコストを負担したのはベビーブーマーの親の世代です。親の世代が税金を払い、それが子であるベビーブーマーの義務教育（9年間）に投じられました。

税金を払う親の世代の義務教育（戦前）は6年間でしたから、親の世代は子供の頃の義務教育費の受益が少なく、親になってからの負担が多かったはずです。

年金に関する世代間の不公平のロジックを使えば、義務教育費に関しても「世代間の不公平」があったという言い方は可能です。ベビーブームは今の少子化の反対の多子化の現象ですから、世代間の移転の方向は、前の世代が損、後の世代が得、と年金とは逆です。でも、「世代間の不公平」であることには変わりありません。

（高橋）そんなものを問題にする人はいませんね。

（玉木）幸いなことにそうです。

（高橋）もう一つの例は何ですか。

（玉木）世代間ばかりでは面白くないので、「地域間の不公平」を一つ出しましょう。国道の除雪費は、圧倒的に日本海側や山間部でかかります。国道の除雪費が一般財源なのか道路の特定財源なのかは知りませんが、いずれにせよ日本中から集めています。つまり、除雪費に関しては、地域間の移転が起きています。

除雪に関する負担と受益を雪の多い地域（日本海側、山間部）の住民とそうでない地域（太平洋側）の住民に分けると、前者では受益の方が大きく、後者では負担の方が大きくなるに違いありません。これを、「地域間の不公平だ、けしからん」という人はいません。

（高橋）似たような計算ができるものは、他にいくらでもあるでしょうね。でも、年金に関してここまで世代会計が広まって「世代間の不公平」への関心が高まることには、何か特別な要因があるのではないのでしょうか。

（玉木）おっしゃる「特別な要因」というのが、年金を貯蓄と捉えること、だと思います。

一般国民は、毎月保険料を払い、高齢になったら給付を受ける当事者ですから、これ

を貯蓄と思って行動することもやむを得ないでしょう。でも、研究者や政策提言を打ち出す立場の人が一緒になって年金を貯蓄と捉えてはいけないと思います。

もう一つ、私が「不毛だなあ」と嘆かざるを得ないのは、テクニカルではありますが、世代会計の計算の際に用いられる拠出の数字の取り方を巡る議論です。世代会計に着目する研究者が計算を行う場合、従業員と会社が折半で出している厚生年金の拠出として、保険料の従業員負担分及び会社負担分の合計を用いることが多いのですが、これが議論を引き起こすのです。

実は、厚生労働省も、以前から世代会計の数字を出しています。

(高橋) 厚生労働省も、公式の資料を出しているのですね。

(玉木) 最近でも、「平成 26 年財政検証結果レポート」という分厚い報告書で、一つの節を当てて「世代間の給付と負担の関係」を論じています。そこでは、従業員負担の分だけを拠出として扱った数字を出しました。拠出が半分になっていますから、「給付÷拠出」の値は 2 倍になります。その上で、「会社負担分も拠出に入れるという考え方もあり、その場合は倍率が半分になる」と説明しています。厚生労働省は、おそらく、従業員の実感に合うように、給料から天引きされる金額だけを拠出としたらこうなるということを示したかったのだと思います。

このように会社負担を除くやり方に対しては、多くの世代会計を用いる研究者から厳しく批判されます。「実態を糊塗している。『給付÷負担』が 1 を超えるように見せるための、見え見えのまやかした」というわけです。

(高橋) 会社負担を含めて拠出とするのは、会社負担の分も実は賃金が下がるかたちで従業員が負担している、という想定でしょうか。

(玉木) そうだと思います。でも、これは、結構強い仮定です。もし、会社負担の年金保険料がすべて賃金の低下に結びついているなら、会社あるいは株主の負担はゼロです。そうすると、パート労働者の厚生年金加入について、パートの多い小売・サービス業の経営者が「保険料を含めた労働コストが上がる」として反対しているという厳然たる事実の説明がつかなくなります。パート労働者の年金保険料の雇用者負担分は、全て賃金の引き下げで賄われるはずなので、反対の理由がなくなるからです。

(高橋) 逆に、会社負担分を全部除くのも、賃金の引き下げに全く結びつかない、という強い仮定を置いていることになりませんか。

(玉木) その通りです。事實は、その中間にあるはずですが。雇用者負担の一部は賃金の引き下げに当てられ、残りは企業の負担すなわち利益の減少になっているはずですが、その比率は、一概には言えません。

両方算出して、「実態はこの中間にあるけれども、具体的にどこかは何とも言えない」という説明をきちんと付しておく、というのが、本来が一番良かったと思います。

(高橋) そうですね。でも、これは、ミクロ経済学の初・中級の教科書に載っている間接税の負担の話とそっくりではないですか。

ある商品に間接税がかかると、その分だけ供給曲線が上方にシフトします。需要曲線には変化がないので、需要と供給が一致する均衡点は、需要曲線に沿って左上に動きますが、この時、価格がどれだけ動くかは、需要と供給の弾力性に依存する（従って、分らない）、という、経済学部出身者にはおなじみのストーリーですね。

(玉木) そうです。本来なら、世代会計の計算をして「不公平論」を展開する研究者は、両方を抛出として扱うなら、「会社負担分はすべて従業員の賃金引き下げに結びついている」というおそらく現実とは違う強い仮定を置いたものであることを、人々にはっきり言うべきであったし、厚生労働省も反論の際にそこをもっとつくべきだったと思います。小売業などの経営者があれだけパート労働者の厚生年金加入拡大に抵抗している、という事実が目の前にあるのですから。

(高橋) 経済学の基礎的な知見がもっと共有されれば、不毛な議論を国民の前で繰り広げて制度への信認を損ねる事態が多少なりとも防げたかもしれませんね。

(玉木) 同感です。不毛な議論はもうたくさんですよ。

不毛な議論の2つの増幅装置(その2)・・・「解決策」としての事前の積立の提案

(高橋) 世代間格差の発生をもって「賦課方式ではダメだ」とする人は、しばしば「解決策」として事前の「積立て」を提案します。

(玉木) 積立金によって世代間格差が解消あるいは軽減される、という「解決策」あるいは「出口」があると考えるから、賦課方式への批判に力がこもり、また、国民は「そういう方法があるならやればいいじゃないか。それをやらない政府は信用できない」という思いを強めます。

誰もが「積立て」という言葉に、堅実さを感じ安心感を覚えます。少子高齢化で日本経済の縮小が進行したら自分の年金はどうなるのだろう、という不安を感じている人々の耳に、「積立て」という言葉が根本的な解決策のように響くのも、無理はありません。

(高橋) 国民は、何より安心感を求めますね。

(玉木) そのとおりです。しかし、実体のない虚ろな安心感を与えるのは極めていけないことです。このことは、「百年安心」という無責任な表現がもたらした弊害を見ればよく分かります。

積立てに関する私の結論を先にいえば、積立てをしたからといって、将来の少子高齢化した社会において、高齢者は約束された年金給付を受けて想定したような水準の生活ができ、現役世代も高齢者扶養の負担で消費水準が低下する事態を防げる、というハッピーな状況にはなりません、ということです。ハッピーな状況が出現するには、将来の国民所得が多くなっていなければならない、その点では賦課方式と何ら変わるところはありません。賦課方式で駄目なことが積立金を多く持ったらできるようになる、ということは、残念なならないのです。

(高橋) 積立ては、個人の生活でいえば貯蓄です。貯蓄してもダメ、というのはどういうことでしょうか。

(玉木) 個人の貯蓄であれば、若いうちに多くの老後貯蓄をしておけば、高齢になったらその貯蓄の利息収入や元本の取り崩しで生活し、子供の世代の負担にならずにいられます。しかし、国全体をカバーして構築した公的年金制度においては、個人のような貯蓄とその取り崩しによる国民のある世代全体の生活の安定は、他の世代の負担なしには、原理としてできないのです。

この点は、積立金を積み上げるといふこと及びその取り崩しの実際の姿をちょっと丁寧に想像してみればすぐ分ることで、後ほどご説明します。

(高橋) 日本の経済社会の中の小さな存在である個々の国民の貯蓄と、国全体で行う年金制度の積立ては、何か原理的な違いがあるということですね。

(玉木) そういうことです。日常の生活実感とは違う原理に目を向ける必要があるのです。

もう一つ、さらに先走って結論を申し上げると、積立金の取り崩しによる年金給付は、将来における世代間移転のための民主主義に基づく合意形成の手続き、例えば国会の議決を経ることなく世代間移転をする方法だ、ということです。手続きを経ることがない、というのは事前に手続きが済んでいる、すなわち、手続きの効果である「合意」が前もって蓄えられている、ということであり、手続きがうまくいかずに給付が滞るといふ心配はなくなります。ここに多くの人が安心感を覚えるのかもしれない。

手続きを経ないでいいようにしておくことによって、手続きの失敗による不測の事態を避けることができる（民主主義の手続きが、必ずしも後世からみて合理的に行くとは限らないことは、我々がしばしば経験するところです）、あるいはそういう事態の心配から解放される、というのは大きなメリットです。このメリットを、「賦課方式で駄目なことが積立てをすればできる」という「魔法のようなこと」と混同しないでください、というのが、私の「積立て」という「解決策」の提案に関するメッセージです。

(高橋) まず、積立てやその取り崩しが、実際にどう行われるのか、について説明してください。

(玉木) 積立てをすることの目的は、将来の給付を、その時の人数の減った現役世代からの移転で賄うのではなく、積立金の取り崩しによって賄うことによって、将来の現役世代の拠出を抑えることにあります。問題は、第一に積立てという場合に実際に何がたまっていくのか、第二に取り崩しとは具体的にどういうことか、にあります。

(高橋) 実際に何がたまっていくのですか。将来の高齢者の生活を支えるものですよ。

(玉木) 将来の高齢者が生活のために消費するモノ（食料や衣類など）をためるのでありません。モノをためるのは、保管が大変です。また、医療や介護のようなサービスは保管のしようがありません。従って、積立の際にためるのは、将来において、高齢者に給付するお金の換えることができる「金融資産」（国債や株式などのペーパー・アセ

ット) です。

(高橋) そうですね。絶海の孤島に一人で暮らすロビンソン・クルーソーなら、干しブドウなどの保存食を洞窟の奥にしまっておくくらいしか「積立て」の方法はありませんが、近代国家では「金融資産」をためるという方法がありますね。

(玉木) その通りです。次いで、この金融資産の「取り崩し」についてお話しします。取り崩されるのが食べられるお米の山ではなくペーパー・アセットですから、ペーパーをお金に換える、すなわち「売る」というプロセスが必要です。

(高橋) 「売る」には「買い手」が必要です。

(玉木) ポイントはそこです。「買い手」は現役世代です。現役世代にとってペーパー・アセットを買うことイコール貯蓄です。貯蓄とは、所得のうちの消費しなかった分です。

(高橋) 現役世代が多くの貯蓄をしないと、すなわち消費を削らないと、給付に必要なお金は得られませんね。

(玉木) そうです。取り崩すには、見合いの追加的貯蓄 (=消費削減) が現役世代によってなされなければなりません。積立によって世代間の不公平を解消したつもりでいても、実は、将来の世代が消費を削ることを当てにしていた、ということです。

(高橋) 今おっしゃったことと、積立金をお米などの実物資産ではなく、債券などの金融資産で持つということとは、どういう関係にあるのでしょうか。

(玉木) 積立金が増えて国債や社債を買ったとします。そうすると、国債を発行した政府や社債を発行した企業は、その資金でインフラを作ったり工場の機械設備を増やしたりします。積立金が増えるということは、その時点の現役世代がより多く拠出した、すなわち消費を削ったということですから、社会全体としては貯蓄が増えています。この増えた貯蓄がその時の政府や企業に回り、そのお金でインフラ建設や機械設備の増強などの有効需要を賄っています。社会全体としては、この時点の貯蓄はもう使ってしまったので、取り崩しの際に、高齢者の消費という有効需要をもう一回賄うことはできない、ということです。

(高橋) 一回の貯蓄では一回の有効需要しか賄えない、ということですね。

(玉木) その通りです。

個人の貯蓄の場合と比べてみましょう。高齢者が銀行預金を引き出す場合、お金は銀行から来ます。銀行は誰か他の人からの預金受入れ (まさに貯蓄です)、あるいは他の人に貸し付けていたお金の回収 (借金を返済することも貯蓄です) によって、高齢者への預金の払い出しを行います。高齢者が生活のために預金を引き出して食料や衣類を買う際、預金を引き出す向こう側では誰かが消費を削って貯蓄をしているのです。だから、個人の貯蓄であれば、「貯めておいて下して使う」ことによって、将来に備えることができます。誰か他人が消費を削ることは、自分にとってはどうでもいいことだからです。

でも、この高齢者の貯蓄が、自分の子供への預け金であつたらどうでしょうか。親

が貯蓄を引き出すには、子供は、自分の消費を削らねばなりません。親としては、子供に負担をかけないつもりでいたかもしれませんが、そうはいかないのです。

(高橋) 個人の自助努力が成り立つメカニズムが、社会全体の積立金においては働かないのですね。個人が貯蓄を取り崩す場合は、その個人が使える生活の手段、例えばお米の量は増えますが、政府と現役世代の間でお金と金融資産の交換(=金融資産の売買)が行われても、国民所得は増えませんからね。

(玉木) 国全体で行う年金制度の積立てには、国民という大家族の中でお金を預ける、預かるという行為のようなところがあります。今の現役世代が一生懸命積立をしても、結局は、次の子供の世代(将来の現役世代)は、親の世代である高齢者のための取り崩しの受け皿になるための貯蓄をしなければいけないのです。

少子高齢化によって次の世代の人数が少なくなっている場合、次の世代が生活・消費の水準を損なうことなく取り崩しの受け皿になるには、将来の労働生産性と一人当たり所得が高くなっていることが必要です。でも、これが実現できるならば、実は賦課方式でも全く問題ありません。どちらのやり方でも、高齢者も現役世代も同じ様に高い生活・消費水準をエンジョイできます。

(高橋) 国民が生み出す生産物の量すなわち国民所得が決め手、ということですね。

(玉木) 逆に、労働生産性と一人当たり所得が上がっていなければ、高齢者が期待通りの給付を受ける場合には、賦課方式でも積立方式でも、現役世代の生活・消費水準は同じ様に低いのです。現役世代の負担を、「高齢者の生活のために自分の生活を切り詰めること」、と定義すれば、「負担の大きさを表すものは給付」なのです。決して、「負担は拋出」ではありません。

(高橋) つまり、積立ては、世代間の不公平と称される現象の解決策や出口ではないのですね。

(玉木) そうです。解決策でも出口でもありません。積立方式に変えていこう、という提案を巡る議論でエネルギーを使うのではなく、国民所得を大きくする改革のためにこそ、エネルギーが使われるべきです。

4. 積立金はどういう機能を果たしているのか

賦課方式なのになぜ積立金があるのか

(高橋) 今の制度でも、約135兆円(2015年9月末)と非常に多額の積立金がありますね。

これを運用する年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)は金融・資本市場での存在感が大きいので「(市場という『池』の中の)鯨」と言われるくらいです。賦課方式なのに、どうしてこれほどの積立金があるのでしょうか。

(玉木) 実は、特に少子高齢化が進む前の高度成長期に、保険料を完全・純粋な賦課方式

の水準より高く設定して、給付より多くの保険料や国庫負担が年金特別会計に流入するようにしていたのです。国庫負担というのは分りにくい表現ですが、一般会計から年金特別会計に移されるお金のことです。源泉は国民の税金ですから、国民が拠出しているという点では、保険料と同じです。

ベビーブーマーが生まれて75年後には75歳になり、80年後に80歳になることも、ベビーブーム後の高度成長期に出生率がベビーブームの頃より大きく低下したことも、年金制度の整備を進めた時期には、もちろん分っていました。ですから、将来高齢者が増えた時にもものすごく高い保険料にしなくても済むように、あるいは保険料率が長期的になるべく平準化するように、保険料率を高くしたのです。「高くした」というのは、当時は給付がごく少なかったので、「その時点の給付を賄うのに必要な水準よりは高くした」という意味であって、絶対水準としては今よりずっと低いものでした。

一言でいえば、将来の給付増加をそのまま将来の保険料に反映させるとえらいことになるから今のうちにためておこう、という政策を政府が取ったということです。

(高橋) それって、学習院大学の鈴木亘教授や法政大学の小黒教授のおっしゃる「事前積立」とよく似ていますね。

(玉木) はい、国民に今の給付以上の拠出をしてもらって政府の手元にお金を積み立てておく、という点で、同じです。企業年金のような積立方式にすることは制度の大掛かりな変更が必要ですが、両教授とも、事前積立なら今の制度ですぐにできると説明されています。形式的にはその通りです。我が国の制度では、その年の給付の額と同じ保険料しか集めてはいけないという制約はないので、将来を見通して、今年の給付を大きく上回る保険料を集めてもよいし、将来給付が多くなったら、積立金を取り崩しつつ集める保険料を給付よりもずっと少なくしても、制度としてはよいのです。

ただ、非常に重要なポイントは、「事前積立」をすることと今徴収する保険料率を大きく上げることがイコールである、ということです。積立のための「強制貯蓄」が必要です。これを実現するための合意形成の道筋の説明と妥当性の検証がないと、「事前積立」は政策提言としては少なからず未完成だと思います。

積立金の年金財政を支える効果

(高橋) そういう積立金があると、年金財政にはどのような効果があるのですか。

(玉木) 一つは運用益が年金制度に流入することです。積立金は、市場で、日本の債券や株式あるいは外国の債券や株式に運用されているので、利息や配当が入ってきます。GPIFが市場で運用してきた資金の運用利回りは、ゼロ金利のご時世でも決してゼロではありません。株式の配当や外国の金利は結構高いからです。値上がり益も、長い目で見れば見込めます。

実際、財政検証で見込んだものよりもかなり高い利回りが出ています。このことを経済全体の視点から見ると、経済が成長すると、資本に対する報酬である利潤を

源とする利息や配当が増え、積立金を有して経済に資本を提供している我が国の年金制度には経済成長の果実が流れ込んでくる、ということです。労働を提供する労働者の賃金の一部（保険料）だけでなく、経済活動が生み出す利潤の一部も、高齢者扶養に充当されるようになっている、ということです。

（高橋）高齢者扶養のための富のソースが、保険料・国庫負担の他にもう一つできるということですね。

（玉木）そうです。また、この新しいソースは、資本を「所有」していることで得られているので、政府が誰かに金を出せと「強制」しているわけではありません。「強制」されていないので「痛み」が生じません。高齢者扶養の「痛み」を軽減するという意味もあるのです。

（高橋）先ほど、取り崩しはその時点の現役世代の貯蓄が見合いにしなければできない、と伺いました。今の我が国の年金制度は「取り崩し」の局面にあるのではないですか。

（玉木）そうです。この「取り崩し」は積立金が持つ年金財政への影響の2つめに深くかわります。

近年、GPIFは年に数兆円の資産、典型的には償還までまだ時間がある債券を市場で売ったり、債券の償還金を再運用しなかったりして資金を作り、これを給付に充当しています。これは、少子高齢化のトレンドを反映したものです。

また、リーマンショックの直後、多くの国民が突然職を失いました。ということは、その瞬間に、職を失ってしまった方々が払っていた厚生年金保険料が入ってこなくなった、ということです。もし完全な賦課方式（積立金がゼロ）、すなわち、入ってきた保険料を右から左に給付に充てるようなやり方であったら、保険料の減少に対して直ちに保険料率の引き上げまたは給付の削減が必要であったはずですが、これは世代間の移転の合意形成のやり直しです。そんなことが頻繁にあったら、国中大変です。国会審議だって、どんなことになるのでしょうか。でも、積立金があったので、大慌てでミニ年金改革をする必要もなく、積立金の運用資産を売って資金を確保し、給付を継続することができました。こういう芸当は、積立金があればこそ、です。積立金には、流動性を確保する力がある、ということです。

（高橋）そういうことは、積立金の使途や使う目的が年金給付に限られていることが、そもその前提ですね。

積立金は「スーパー特定財源」として機能する「合意の蓄積」

（玉木）年金特別会計に多くの金融資産が蓄積されていて、これを買ったお金の使途が年金給付に限定されているということは、金融資産を買い取る現役世代の貯蓄が振り向けられる先が、住宅やインフラあるいは次の世代の教育などではなく、高齢者の消費であることが、法律によって事前にかっちり決まっている、その年の生産物の一部が事前に「イヤマーク」されている、ということです。財政の用語を用いれば「特定財

源」の中の「特定財源」、「スーパー特定財源」でしょう。「民主主義の手続きを経ないで」世代間移転に充当できるお金、ということです。

民主主義は手続きのかたまりですが、その手続きを経ないということは、手続きの結果である合意が既にある、積立金というのは給付のためにお金を政府に集めるといふ昔からの合意がお金に姿を変えたもの、という意味で「合意の蓄積」と言ってもよいものです。

(高橋) 民主主義には、時々、誰が考えてもおかしなことをやってしまう欠点があります。いい例は、アメリカの連邦政府債務の上限の問題です。米国の場合、国債の発行は、議会が定める残高の上限の範囲内で行わねばなりません。国債の利息の支払いなどがありますから、国債の残高は増やしていかざるを得ないのですが、財政支出を抑えようとする議会は、2011年、上限引き上げをなかなか議決せず、もう少しのところで米国債の利息の支払いができなくなるころでした。この時は、世界中の金融関係者が固唾をのんで推移を見守りましたが、有力な格付け会社は、世界一安全な資産であるはずの米国債を格下げしました。

(玉木) 米国議会は、世界中に迷惑をかけ、自分の国の国債の信用度を下げて資金調達コストを上げてしまうという、理解しがたいことをしてしまったのです。英国の政治家ウィンストン・チャーチルの言うように民主主義とはひどいものであり、我が国の年金も、同じ民主主義なのですから、いつ米国債のような目に遭うか分かりません。その点、積立金があれば、こういう不安はかなり抑制できるでしょう。

でも、だからと言って、積立金があれば、将来、現役世代が生み出したもの以上の暮らしを日本国民ができるとは、決して考えないでほしいのです。唯一の例外は、積み立てた金融資産を外国に売って、そのお金で外国から高齢者の生活に必要なものを輸入するような、海外からの資本流入がある場合です。でも、海外からの資本流入とは、売り食いまたは借金ですから、長期にわたって続けることはできません。

(高橋) 積立金の運用資産を売った分は、誰かの貯蓄に見合っているからですね。

(玉木) そうです。実際の現象としては、慢性的に貯蓄超過の日本経済において、特にリーマンショック後の家計も企業も急速に支出を控えて貯蓄が急増した時期においては、人々が安全な資産を求めたので、GPIFは保有する国債を順調に売却できました。

その後も、たまたまデフレの時期で長期金利が低下（＝債券価格は上昇）傾向にあったので債券の買い手がたくさんいましたし、特に日本銀行が金融政策のために国債を大量に買う時期に当たってもいたので、これまで売却はスムーズです。他の売り手、例えば国債を新規発行する政府や社債を新規発行して工場を作ろうとしている企業と、債券の買い手を巡って競合するようなことにはなりません。

でも、需要超過・インフレの局面になって金利がいつ上がるかわからなくなれば、債券を買うといつ値下がりするのか分からないので、他の売り手との競合は避けられません。債券市場が売り手で混み合って誰かが締め出されることになります。経済学の

教科書に出てくる「クラウディングアウト」(crowding out)です。これは、経済にとって負担です。

(高橋) インフレになると、債券を売りにくくなるということですね。

(玉木) そうです。残るは、株式と外貨資産(外国の株式や債券)です。株式を売れば、見合う買い手が新たに出てこない限り株価が下がります。外貨資産を売れば、外貨を売って円を買うので、円高になります。経済のその時の局面にもよりますが、景気に影響することもあるでしょう。

(高橋) 給付は高齢者がいる限りは必ず行うので、取り崩しのタイミングは選ばせませんね。

(玉木) そうです。「今、債券や株を売るのはまずいから、給付は半年待ってください」というわけには絶対にいきません。

(高橋) 取り崩しを市場の側から見ると、売り手にとって不利な環境でもとにかく売って資金を作らねばならない巨大な「鯨」がいるということですね。

(玉木) GPIFは「株を買う鯨」にも「株を売る鯨」にもなり得ます。もちろん、GPIFは、色々な工夫を凝らして「波を立てない鯨」であろうと懸命の努力をするでしょう。

(高橋) これらのことを理解するには、マクロ経済の基本的な仕組みに関する知識があるので、国民に分かり易く説明するに際しては、経済学者の出番ということになります。しかし、世代会計を多用するのは、経済学者ですね。

(玉木) 皮肉と言えば皮肉です。

5. 不毛でない議論とは

社会全体を見渡した全体的な議論を

(高橋) 先ほど、世代間格差の議論、特に世代会計の数値を元にした議論は、「少子高齢化という非常に大きな広がりを持つ現象を、全体的(holistic)に捉えたものではない」というご指摘がありました。では、逆に、「全体的(holistic)」な議論とは、どのようなものでしょうか。

(玉木) 年金特別会計の収支が合うことだけに視野を限った議論ではなく、社会全体として、高齢者の社会的扶養の力を強めることにつながる議論が、必要だと思います。

社会的扶養の力を強めることとは、結局、国民所得を増やすことに帰着します。国民所得とは、現役の勤労者が自分の世代及び親と子の世代の生活を支える力、と言い換えることができます。

(高橋) 国民所得を増やすにはどうしたらいいのでしょうか。少子高齢化で、日本経済がどんどんシュリンクしていくというイメージが、世の中全般に広まっていると思います。

(玉木) 国民所得を増やすルートはいろいろありますが、年金制度と関係が深いのは、今

は高齢者と言われている 65 歳以上の人たちによる労働参加でしょう。

高齢者を支える力を最大限発揮できるような年金保険制度を

(高橋) 65 歳以上の労働参加が増大すれば、実質的な生産年齢人口が増えますね。

(玉木) そうです。先ほど「全体的 (holistic)」という表現をしましたが、年金制度のあり方を論ずるときには、年金特別会計の収支にばかり注目しているのでは不十分で、高齢者の労働参加へのインパクトにも目配りして初めて「全体的 (holistic)」な議論になると思います。

(高橋) 年金制度の改革だけで高齢者の労働参加が増えるでしょうか。

(玉木) そう簡単ではないことは、言うまでもありません。でも、少なくとも、年金制度が高齢者の労働参加を抑制することがないようにすることは、必要です。

(高橋) 例えばどういうことですか。

(玉木) 今の「在職老齢年金」という制度は、60 代後半で多くの勤労収入があると、給付がカットされることになっていきますし、カットされる給付の繰り下げももちろんできません。これは、60 代後半の人の労働参加を抑制する課税と同じです。

あるいは、今の制度は、健康やスキルに恵まれて 70 歳を過ぎてもバリバリ働いている人から、保険料を徴収しません。高齢者を支える力を持つ人の力を利用しきっていません。

また、給付の繰り下げ（支給開始が遅くなる一方で、支給開始後の亡くなるまでの毎年の給付は増える）も 70 歳までしか給付増額には結びつかないので、70 歳以降も働いて何とか生活を支え、引退後の給付を増やそうというインセンティブがそがれてしまいます。もし、給付の繰り下げがいくらでもできるとすれば、75 歳まで頑張っただけで、76 歳からより分厚い給付を受ける、というようなより長く働く選択肢が、当該個人に与えられます。75 歳までの給付の繰り下げを可能にしても、繰り下げ期間中の給付を単に後ろ倒しにするだけですから、年金財政に追加負担が生じないようなかたちでの制度設計が可能はずです。

いずれにせよ、65 歳以上の労働供給が増えるような方向に制度を変更すれば、我が国経済の潜在成長率は高まり、国民所得は増えます。

我が国の年金には、これからどんどん増える 65 歳以上の方々の労働参加を抑制する、あるいは、あたかも若者のようにバリバリ働く方々が、そうではない高齢者を支える側に回ることのないような仕組みになっている、という問題点があるのです。

(高橋) 65 歳以上になると、人々は、それまで以上に 2 つの層に分化していくはずで

一つは、働くだけの体力も新たなスキルを身につける柔軟性もないために勤労所得を得ることができず、とにかく早く給付を受けざるを得ない人々です。

もう一つは、体力やスキルに恵まれ、より高い年齢まで勤労して国民所得を増やし、社会全体として勤労できない高齢者を支える力を増すことに貢献しつつ、より高い年

齢、例えば 80 歳からより多くの給付を受けて悠々自適の生活を送る道を選択できる人々です。

(玉木) そうです。分化はどの年齢でもあるでしょうが、65 歳以上の高齢者においてはより顕著になりますから、年金制度は決して“one-size-fits-all”であってはならないと思います。2つの層のそれぞれの人々が、自分に合った道を選択できるとともに、結果として社会全体で高齢者を支える力が増していくようでないといけません。

(高橋) 日本国民の働き方や企業の人事制度、雇用の慣行、年金以外の社会保険制度や税制などを、全体として高齢者の労働参加を促す方向に変えていく必要がありますね。単に企業の定年を延長するだけでは、60 代の人々の働き方やスキルの向上のテンポに大した変化が起きませんから、働き方のイノベーションを起こすことが必要です。

先ほど申し上げた「体力やスキルに恵まれた人々」がより生産的であるには、例えば 67 歳の人々が 24 歳の同僚とともに新たなスキルを学びつつ、32 歳の上司に仕える、という風景が、人々の心の中や社会の諸制度において何の変哲もないものとして扱われるようになることが必要です。

そういうことが広く起きるためには、企業経営者がいかにして元気な高齢者の労働を、自分のビジネス、そして利益に結び付けるかを真剣に考えることが必要ですね。

(玉木) そうです。今後、まず間違いなく人手不足がより広く見られるようになります。今は、介護職や建設業、外食産業などに限られていますが、いずれ、システム・IT 産業や観光産業などにまず広がっていくでしょう。「必要は発明の母」です。経済の根底には、今まで働いていなかった人に働いてほしいという「うねり」のようなものがあることは間違いありません。この「うねり」を人々の生活の向上に結び付けるには、もちろん、教育・訓練の充実や諸制度、例えば税制の修正も必要でしょうし、年金保険制度の改革もメニューに当然含まれる、ということだと思います。

これらは、どれも社会的・政治的な抵抗の大きい、難物の構造改革ですから、実行は大変です。

(高橋) 非常に多くの変革エネルギーを要しますね。

(玉木) そうです。だからこそ、無意味な不公平論などに変革エネルギーを浪費してはならないのです。

6. 次の世代にかけかねない迷惑とは何か

(高橋) 世代間の「不公平」という言葉に振り回されてはいけないということはよく分かりました。でも、ある世代が迷惑をかけるということもあるでしょうね。

(玉木) あると思います。でも、公的年金保険制度あるいは高齢者の扶養という切り口で、ある世代が次の世代にかけかねない迷惑というものを意識しておくことは、とても大

切だと思えます。

この切り口で考えると、次降の世代が社会全体として高齢者を扶養する力を下げってしまうような結果をもたらすことをしてはいけない、ということではないかと思えます。

(高橋)「高齢者を扶養する力」とは、要は国民所得ということですね。

(玉木) そうです。今生きている現役世代及び高齢者が変なことをすると、次の現役世代の生み出す国民所得が下がって、今の現役世代すなわち次の高齢者の扶養が苦しくなる、そんなことになってはいけないということです。

(高橋) 国民所得を決めるのは、労働力、資本ストック、生産性の 3 つですね。例えば少ない労働力を次の世代にもたらし、次の世代に迷惑をかける、というのは、どういうことでしょうか。

(玉木) 少子化ですね。人間の自然な本能として子供を持ちたいという人がたくさんいるのに、その本能を押さえつけるような制度や仕組みがあると、子供が減って、次の世代は少ない人数で高齢者を扶養しないといけない、ということになります。

(高橋) 資本ストックで迷惑をかけるとするのはどういうときですか。

(玉木) 必要な投資をしないまま、古びた資本ストックを次の世代に残すと、次の世代はいくら働いても資本ストックが少ないので生産性が低く、貧しくなります。貧しい中で高齢者を扶養するのは大変です。

(高橋) どういうときに投資が少なくなるのでしょうか。

(玉木) 100%確実に言えることは、貯蓄が少ないと投資が少ない、ということです。年金との関連で貯蓄が少なくなる状況を考えてみると、年金給付が多すぎて高齢者がたくさん消費してしまっていて投資に充当する貯蓄が社会全体として不足したら、いけませんね。支給開始年齢が 55 歳で所得代替率が 80%なんていう制度を作り、保険料では給付に足りない分を外国からの借金で賄ったりしたら、次の世代は大変です。

もちろん、社会全体の貯蓄を決めるのは年金だけではありませんから、給付を減らせばよい、というものではありません。

(高橋) 生産性についてはどうでしょうか。

(玉木) 生産性が高いか低いかの決定要因は、まず、技術水準でしょう。科学技術が発達している国では、少ない労働で多くのモノを作れます。また、社会の様々な仕組みも問題です。無用の規制が多ければ生産性は下がります。独占がはびこっても、労使の紛争が頻発しても、やはり生産性は下がります。

(高橋) 生産性が高くなるような社会の仕組みを作った経験は日本にあるのでしょうか。

(玉木) 典型的には明治維新でしょう。開国して外国から様々な技術や制度を採り入れました。殖産興業政策を打ち出し、推進しました。明治以降の歴史を無条件に賛美する必要はないでしょうが、我が国経済の生産性が急速に高まったことは間違いありません。

(高橋) 殖産興業政策とベクトルが逆方向になるようなことはしてはいけない、ということですね。

(玉木) そうです。「台風の進路は変えられなくても国の進路は変えられる」、です。

(補論) 公的年金積立金が機能する原理と 我が国の年金保険制度における位置づけ

1. 賦課方式の年金制度における積立金とは

- ・ 賦課方式の年金制度は、「同一時点」における現役世代と高齢者との間の移転の仕組みである。すなわち、積立方式のような「異時点間」で行われる貯蓄の形成・取り崩しの要素は、基本的にない。賦課方式の年金制度においては、積立金は不可欠なものではなく、ドイツの公的年金のように、積立金をほとんど持たない制度も立派に存在し得る。

積立金など無くても、将来の経済成長や人口増加が確実である社会、あるいは、制度の安定を脅かすような経済や人口動態の変化（経済成長の鈍化や少子高齢化）に対して給付、拠出の増減によって世代間移転のバランスを速やかにかつ社会的な摩擦なく回復できる社会（年金改革がスムーズに行える社会）であれば、そこにおける賦課方式の年金制度は健全で持続可能性があると言える。

賦課方式の制度での積立金は、給付以上の拠出を集めた場合にのみ発生する、何とも中途半端な存在だ。一点、注意を要するのは「積立金」という呼称が、「留保利益」あるいは「剰余金」という誤ったニュアンスを与えかねないことである。政府が行う年金という事業の中身は、世代間の移転の組織化であって、勤労世代に分配された国民所得を高齢者に有利なように再分配することである。そこには、営利企業のような「利益」という概念が入る余地はない。年金事業の毎年度の「黒字」は現役世代から徴収する方が高齢者に給付するよりも多かったことを意味するだけであって、政府が年金事業を通じて富を新たに創出したわけではない。積立金の経済実態は、国民からの拠出の「前受け金」あるいは「預り金」である⁵⁰。

現実には、我が国を含むいくつかの国においては、多額の積立金が形成されているということは、何かしら、積立金に期待される機能があるはずだ。賦課方式の制度における積立金の機能について、考えることとしよう。

(1) 賦課方式の年金制度における積立金の持つ意味（その1）

・・・年金改革の時間を買う流動性機能

- ・ 経済成長の鈍化や少子高齢化は完全には予見できないし、また、予見できたとしても、それが実際に生じるまでに、年金改革が民主主義の枠組みの中で十分迅速に行え

⁵⁰ 似たようなことは、「外貨準備」についても言える。「外貨準備」が増えると、国が豊かになったかのようなイメージがあるが、多くの国において、外貨準備とは国が国債を発行して得た自国通貨で外貨を購入した残高という意味であって、国の富や豊かさを表すものではない。例えば、外国から借金をして基軸通貨国の国債を買えば外貨準備は増えているが、この国が豊かになったとは言えない。

るとは限らない。最悪の場合、年金給付ができなくなり、高齢者の日々の生活の基盤が損なわれることとなる。

民主主義の下での政治的なプロセスが、時として著しく不合理な判断を招き、多くの人々が苦しむ結末に至った例は少なくない。近年では、2008年のリーマンショックの引き金を引いた米国の政策が良い例だ。

米国の大手証券会社のリーマンブラザーズ社が2008年9月に経営危機に陥った際、米国議会は、経営の誤りを納税者の負担でしりぬぐいするわけにはいかないと、公的資金を投入して同社の破綻を回避しようとはしなかった。その結果、同社は破綻し、世界の金融・資本市場は大混乱に陥った。すると、その直後、大手保険会社のAIGに対して中央銀行のFRBは巨額の資金支援を行なうという甚だ異例な行動をとり、また、米国株が暴落したこともあって議会はTARPと呼ばれる公的資金投入を可能にする法案を大急ぎで可決した。どう見ても、初めから公的資金を投入してでもリーマンブラザーズ社を破綻させない方が合理的な判断だったが、納税者の反発を恐れた議会はその道を自ら閉ざしたのである。その結果は、世界的な広がりを持った急激な不況であり、我が国では「日比谷派遣村」が出現した。

- ・ 民主主義にこういう属性があるという前提の下で、絶対に年金給付の切れ目を作らないという要件を満たすには、積立金によって年金改革に必要な「時間を買う」ことができるという仕組みが、極めて重要だ。

近い過去の現実を見ても、例えばリーマンショック後の米国では失業率が6%程度から10%程度まで一気に上昇したが、もしこのようなショックが日本を襲ったら、厚生年金の保険料収入は兆円単位で減少するかもしれない。積立金がなければ、待たなしの年金改革を強行するか給付を遅延させる以外に、選択肢はない。そうなれば、国民の間に不満が渦巻き、年金制度への信認は低下するだろう。

しかし、積立金があり、しかも、換金性・市場性の高い資産を多く保有していれば、積立金を流動化・資金化して給付を継続している間に十分な時間をかけて合意を再形成した上で年金改革を行って、給付の安定性を確保することができる。

予想外のことは常に起きるから、賦課方式年金の制度を持続させるということは、予想外の経済情勢や人口動態への適応を繰り返すということでもある。その中で、積立金を持つ、年金改革のための合意形成に必要な「時間を買う流動性功能」は、国民の素朴な信認に基礎を置く年金制度にとって、いくら強調しても足りないほど重要だ。

(2) 賦課方式の年金制度における積立金の持つ意味(その2)

・・・運用益獲得・拠出補完機能

- ・ 積立金の持つ機能は、年金改革のための時間を買う機能に止まらない。収益性機能、あるいは拠出補完機能ともいうべきものがある。

この機能は、積立金の運用（債券や株式への投資）に伴うものでもある。積立金は、我が国において年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が行っているように、金融・資本市場で運用益を求めて運用される。この運用益が、年金制度にとって持つ意味を考えよう。

保険料などの拠出は、現役世代にとって、政府が自分にとっては赤の他人の高齢者の扶養のために、「権力」を背景に自分の懐に手を突っ込んでくるのであるから、多くの「痛み」を伴うものである。徴収する政府にとっても、民主主義の下で、有権者である現役世代に「権力」を行使して「痛み」を感じさせることは、気の進まないことであろう。

これに対し、運用益は、積立金の運用対象（債券や株式）に対する政府の財産権をバックに年金制度に流入してくるから、「権力」は介在しない。運用益の獲得は、「財産権」という「権利」が基盤であり、金融・資本市場における、対等な売り手と買い手の間の自発的な「取引」（等価交換）の結果である。そこには、「権力」を行使されたことに伴う現役世代の「痛み」は存在しない。

- ・ 何やら、積立金の運用益が多ければ、少子高齢化社会での高齢者扶養が楽になるかのようだ。しかし、そうはいかない。なぜなら、運用益は国民所得というパイの一部であり、年金制度が積立金の運用益を獲得したからといって、パイが拡大するわけではないから、政府による運用益獲得の裏側で、誰か（多くの場合、現役世代）の所得が減っているはずだからである。

誰かの所得が減らない、すなわち社会全体の高齢者扶養が楽になるのは、政府が積立金の運用を行うことで、例えば「コーポレート・ガバナンスが改善→経済効率向上・全要素生産性上昇→国民所得というパイ拡大」というハッピーな連鎖が生じるときに限られる。

- ・ 結局、積立金の運用益があっても、国民所得というパイを生み出す現役世代が高齢者を扶養する負担は基本的に変わらないということだ。現役世代の負担は、拠出ではなく給付だからである。ただ、現役世代の「拠出」の「痛み」は緩和されるから、民主主義社会で賦課方式の年金制度を維持していくことが多少は容易になるとは、言っ
てよいだろう。
- ・ しかし、「痛み」がなくなると問題の存在を忘れるのは、人間の性である。積立金が市場で運用されていると、経済変動のサイクルに応じて積立金の運用益が増減するが、経済が上昇局面にあると、賃金の増加で拠出が増えるし、人々の心理が強硬化して資産価格が上がるから運用益も急増する。我が国の場合、年間の保険料総額の何割もの運用益が出るのが、これまでもあった。そうすると、人口動態の長期的な変化に対

応して制度の長期的持続可能性を確保するための「憂鬱な改革」を推進する機運は、民主主義の下で殺がれてしまうかもしれない。憂鬱な選択に直面したくない国民が、運用益を増やすことで何とかならないのか、という心理になり得るからだ。

こういうメカニズムは、長期的な持続可能性にはマイナスだ。この点に着目すると、積立金の運用益があっても、高齢者の扶養が楽になるということではないという原理をきちんと踏まえることの重要性が、浮かび上がるだろう。

- ・ 逆に、経済変動の下降局面では、年金財政は賃金の減少（→保険料収入の減少）と人々の心理の弱気化による資産価格の下落に伴う運用損失のダブルパンチを受ける。そうすると、国民は政府の運用のやり方がまずいのではないかと疑念を持つ。更に、これまた人間の性として、経済の上昇局面での運用益獲得の記憶はすぐに消えて下降局面での損失の記憶は長く残るから（メディアの扱いは損失の方が圧倒的に大きい）、そうした疑念は経済変動のサイクルを重ねるごとに堆積していく。

このような疑念の堆積は、年金制度に対する素朴な信認に明らかにマイナスである。信認が守られるとすれば、長期的な観点から積立金運用を見ていくことの重要性が、国民の間で広く共有されているときであろう。

（3）賦課方式の年金制度における積立金の持つ意味（その3）

・・・金融仲介機能

- ・ 積立金の3つ目の機能は、金融仲介機能だ。大きな積立金を持つ年金制度は、社会保障の装置ではあるものの、その意図の有無にかかわらず、金融仲介機関の性格も帯びてしまう。年金制度の担当者にとっては、積立金は（1）や（2）のような機能を果たしてくれればいいのであって、年金と直接の関係のない金融仲介機能があると言われても困るかもしれない。しかし、流動性を提供して時間を買うとか、運用益を獲得するという年金にとってのメリットは、積立金（の運用主体）が金融・資本市場のplayerであってこそである。playerである以上、playに付随する機能にも向き合わざるを得ないだろう。

典型的な金融仲介機関は銀行である。人々から元利を保証しつつ預金を集め、これをリスクのある融資に回すことで、貯蓄と投資を結びつけるという機能を果たしている。大事なことは、銀行の融資の行き先によってその社会の姿が大きく変わってしまうことだ。例えば、銀行が企業の設備投資資金の融資に専念し、住宅ローンを出さなければ、工場設備が多く住宅の少ない社会になる。銀行が、しっかりした経営を行う企業には融資しそうでない企業には融資しなければ、世の中の企業はしっかりした経営を行うところが多くなって、経済全体もよくなるだろう。

金融仲介の持つこのような機能を、金融仲介の資源配分機能と呼ぶこともできる。

- ・ 積立金を有する年金制度は、預金の代わりに拠出によって資金を集め、多くの場合、債券や株式を市場で購入する。つまり、年金制度のバランスシートには、資産側に運用対象資産（債券、株式等）、負債側に加入者から徴収した拠出のうちの給付に充当されていない分がある。これは、立派な金融仲介機関のバランスシートだ。

では、金融仲介機関としての年金制度が、国民のためにきちんと機能するようにするための原理・原則は何であろうか。公的年金に限らず民間の年金でも、あるいは多くの人から資金を託されて運用する立場の多くの組織（金融機関等）においても、資金の出し手に対して最大限の奉仕をする（ひたすら運用益の極大化を目指して努力する）ことを求める「受託者責任」が強調される。この責任を果たすには、「慎重なる専門家」が普通に有する知見を活用することが、必要条件の一つである。例えば、「慎重なる専門家」なら有するであろうファイナンス理論の知見を駆使した効率的な運用が、要請されるだろう。

- ・ また、積立金による金融仲介の規模が相当程度大きい場合には、積立金運用とマクロ経済の関係も無視できなくなる。経済学の教科書的な考え方に従えば、マクロ経済は、貯蓄主体と投資主体、あるいは資金の出し手と取り手が、自分の効用と利益を少しでも改善しようと自由に競争する（せめぎあう）中で金融仲介が行われる（資金の流れの行き先が決まる）ときに、資源配分の効率が最も良い状態（経済学では「最適」という）になる。この考え方に従えば、公的年金積立金の運用主体が、自らは民間の利潤極大を目指す主体ではなくとも、あたかも民間主体のようにひたすら運用益を追求することが、「受託者責任」を果たすこととマクロ経済の最適な状態をもたらすことに、同時につながる事となる。

そうするには、公的年金積立金の運用という金融仲介をどのような枠組みで行えばいいのだろうか。一つの答えは、公的な存在である積立金運用主体が、あたかも民間主体であるかのように行動するよう、なるべく政府から切り離す（独立させる）というものだ。資源配分の効率が最適でなくなるのはどういうときかと言えば、例えば特定の勢力の私利私欲に左右されて運用の意思決定が経済合理性を欠いてしまう場合だ。こういうことを防ぐには、積立金運用主体を、「公的」という立場とは裏腹に、ひたすら運用益の獲得という単純で単一の目標を追い求める存在にしてしまうことだ。そのためには、組織として、社会の中の様々な利害から遮断してしまう制度的な構造が必要だろう。

他方で、積立金の持つ「財産権」（株主の権利など）を、社会全体のために、「公益」増進のために使えばいいではないか、政府の「権力」ではやりにくいところを補う工夫を積極的にすべきだ、という意見もあり得る。今までとは違う、夢のある政策論議ができそうだ。しかし、何が増進すべき公益かについての取捨選択という、民主主義の原則に従えば議会にしかできないことを、金融・証券市場で「取引」というゲーム

を日々戦う組織（GPIF）にさせねばならないし、また、その結果についての国民の同意を継続的に確保していかなければならない。これらの要件を満たすための議論は、かなり緻密に行う必要があるだろう。

2. 我が国における積立金の形成と管理運用

（1）賦課方式の年金制度になぜ巨額の積立金があるのか

- ・ 賦課方式の基本的な仕組みは、同一時点での世代間の移転であるから、拠出された保険料等は右から左に給付に充てられ、積立金は発生しない。しかし、我が国には、公的年金保険制度の積立金を運用する GPIF には 135 兆円（2015 年 9 月末）もの運用資産がある⁵¹。
- ・ これだけの巨額の積立金は、どこから来たのであろうか。我が国の場合、当初は平準保険料率を設定する積立方式を志向していたが、途中から賦課方式の要素の強い財政運営方式に変わったと説明されている。ただ、この説明だけでは、一体いつからいつまでが何方式なのか、頭の整理がつかない。この点につき、年金保険制度の草創期からの推移を制度設計の現場で見てきた厚生労働省出身者による『日本公的年金制度史－戦後七〇年・皆年金半世紀－』（2016 年。吉原健二、畑満共著。中央法規出版）においては、厚生年金では 1942 年の発足時は積立方式で、戦後のハイパーインフレで 1948 年には形式的なものになり、1954 年から修正積立方式に移行し、基礎年金制度の創設に伴い 1986 年から世代間扶養の考え方に基づく実質的な賦課方式に移行したと、整理されている。

こうした推移の中で、我が国の保険料は、1954 年以降「段階保険料」と呼ばれるものとなった。我が国の場合、高度成長期の初期に年金制度の整備が本格化した。その時点ですでに将来の高齢者の大幅増加が見通されていた。このため、段階的に保険料率を引き上げて、高齢者が増加するまでに大きな積立金を形成し、運用益と取崩しによる給付財源の確保及びその時点の現役世代の拠出負担の軽減を図ることとしたのである。

（2）我が国において積立金はどのようにして持たれるのか

- ・ 政府が国民からお金を集める場合、所得税のように、予め用途を決めることなく「一般財源」として集め、用途は毎年の予算の編成、国会審議の中で決めるやり方と、国民から集める段階で「これは〇〇に使う」と「色」を着けて集めるやり方（特定財源）

⁵¹ GPIF が運用するものの他、厚生年金との一元化が予定されている国家公務員共済、地方公務員共済及び私学共済（3 共済）の積立金が約 30 兆円ある。

がある。年金保険料は、後者であり、「色」の着いた資金は一般会計とは別の年金特別会計で管理される。「年金財源としてのみ使う」という約束の下で徴収された保険料の一部が積立金になるが、徴収されたときに着いた「年金財源としてのみ使う」という「色」は、積立金になっても落ちない。このことは、積立金の運用は「専ら被保険者の利益のため」に行わねばならないと法定されている⁵²ことに表れている。

- ・ そうした運用の実務を担うのは、GPIF である。政府は積立金を GPIF に「寄託」し、GPIF は債券や株式に運用して運用益を稼ぐ。稼いだ運用益は、最終的に年金特別会計に帰属する。「寄託」とは、「無利息要求払い」の預け金のようなもので、給付財源として必要になったら、政府は GPIF から寄託金を回収することができる (GPIF は、債券や株式を売って資金を作り、寄託金を償還する)。

GPIF が巨額の積立金を運用するには、何らかの道しるべが必要だ。行き当たりばったりの運用で何とかなる規模ではない。その道しるべは政府によって与えられ、その内容は、これだけの利回りは上げてほしいという目標利回りリスク許容度だ。詳細は 3. で述べるが、注目すべき点は、目標利回りが賃金上昇率と結びつき、リスク許容度が全額国内債券で運用した場合のリスク水準と結びついていることだ。

前者は、賦課方式という基本構造と、将来の給付が賃金に連動する給付決定のメカニズムという、我が国の年金制度の根幹に根差している。後者は、2014 年財政検証時の議論で大きな変更があった。

(3) 我が国における積立金の「時間を買う」機能の発揮

- ・ 近年の我が国の経済成長の鈍化や少子高齢化のように、完全にではないが相当程度予見できた変化に対しても、積立金の存在は大きな意味を持った。我が国の年金制度の長期的な持続可能性に当局者が強い不安を感じ始めたのは、高度成長末期の社会保障の急激な拡大と二度の石油危機を経た 1970 年代末～80 年代ではないのか。1985 年に基礎年金の創設と将来の給付水準の引き下げという大きな改革が実現したが、1.57 ショックが起こった 1990 年以降において人口問題研究所 (当時) の推計をはるかに上回る出生率の低下が継続的に生じたことにより、何度も行われた年金改革の効果が持続せず、結局長期的な持続可能性を確保する改革は、2004 年改革までの時間を要した。年金改革とは、これほど時間のかかるものなのだ。

- ・ 2004 年改正で導入されたマクロ経済スライドは、毎回々々国会審議を経ることなく

⁵² 国民年金法及び厚生年金保険法においては、「(積立金の) 運用は、積立金が・・・保険料の一部であり、かつ、将来の保険給付の貴重な財源となるものであることに特に留意し、専ら厚生年金保険 (国民年金) の被保険者の利益のために、長期的な観点から、安全かつ効率的に行うことにより、将来にわたって、厚生年金保険事業 (国民年金事業) の運営の安定に資することを目的として行うものとする。」と、積立金運用の目的は「専ら被保険者の利益のため」と規定されている。

給付の実質価値を切り下げていくという、画期的な仕組みではあったが、デフレが長期にわたるといふ事態には対応しきれていなかった（物価が下落している場合には発動されないこととなっている）。最近でこそ年金給付が名目値で減るといふ事態を国民が受け入れる兆候が見られ始めているが、2004年当時は国民の間で抵抗感が強かったのである。

この間に給付や所得代替率はオーバーランしてしまったが、毎年数兆円の積立金の取り崩し（キャッシュアウト）が円滑に進んだので、給付が出来なくなることもなかったし、そうしたリスクがメディア等で取沙汰されることも回避できている。

（４）我が国における積立金の年金財源補填機能

- ・ GPIFによる運用は、2014年の基本ポートフォリオ変更を境に、国内債券に資金の過半を投じる運用から内外の株式に半分を投じる運用に移行した。

収益については、四半期ごとにはもちろんのこと、年度ごとの数字で見ても非常に大きな振幅を繰り返している。しかし、積立金の運用の大枠が現在のものとなった2001年度以降の平均で見ると、年金財政の検証の際に長期的な姿として織り込んだ対賃金上昇率スプレッドを超えた収益を上げてきている。

実際、2015年度第2四半期（7～9月）の損失は7.9兆円⁵³と、四半期の保険料収入がほぼ帳消しになるような巨額の損失であったが、これは前年度に15.3兆円の利益を上げた後のことであった。長い目で見れば、2001年度以降2014年度までの対賃金スプレッド⁵⁴は+3.11%と財政検証で求められたもの（当該期間については+0.25%、長期的には+1.1%や+1.6%）をかなり超過している。

（５）パッシブ運用中心の考え方

- ・ GPIFの運用の特徴の一つに、「パッシブ運用中心」がある（運用資産の8割程度がパッシブ運用）。「パッシブ」とは「受動的」であり、「アクティブ（能動的）」の反対概念である。パッシブ運用が何を意味するかと言えば、例えば、東証株価指数（TOPIX）というインデックスになるべく連動するよう、TOPIXに属する全銘柄をTOPIXでのウェイトに従って買う運用手法を指すのである。この時、運用収益とTOPIXの騰落とは、概ね一致する。具体的にどうするかというと、GPIFが外部の運用機関（投資顧問会社等）に、運用報酬を払って資金運用を委ねる際に、「この資金は日本株に投じてください。その際、TOPIXに連動するようパッシブ運用をしてください」と指示するのである。

逆に、アクティブ運用では、TOPIXの銘柄のうち、個々の企業の業績見通しなどを

⁵³ GPIF「平成27年度第2四半期運用状況」http://www.gpif.go.jp/operation/state/pdf/h27_q2.pdf

⁵⁴ GPIF「平成26年度業務概況書」p23

詳細に分析して株価が上昇しそうなものに傾斜して運用することでTOPIXの騰落以上の収益を狙う。GPIFも資金の一部はアクティブ運用をしており、運用機関には「あなたはどういう方法論、運用手法でTOPIXを超えるリターンを上げるつもりですか」と聞き、それに対する答えがリーズナブルであった場合には、運用を委ねる。

- ・ 「パッシブ中心」の背後にある考え方は何であろうか。一つは、GPIFほどの規模になると、アクティブ運用でコストを賄いつつ利益を上げることは容易でないことだ。アクティブ運用とは、プロ同士の戦いの中で、対TOPIXで勝者が40人、敗者が60人という確率のゲームだ。なぜ敗者の方が多いかと言えば、個々の企業の分析に多くのコストが確実にかかり、このコスト分だけ、実はマイナスサムになっているからだ。しかも、GPIFのように非常に大きな投資家が大規模なアクティブ運用を行うと、自分で自分と戦うのと似たことになり、おまけに、コストはパッシブ運用よりもかなり高い運用報酬というかたちでGPIFが払うが、その源は年金保険料である。

GPIFは独立行政法人であるので、主務大臣（厚生労働大臣）から「中期目標」という指示を受ける。この中期目標においては、以前は「パッシブ運用を中心にせよ」とされていたが、現安倍政権の下では、「原則としてパッシブ運用とアクティブ運用を併用すること」とされた。

3. 2014年10月のGPIFの基本ポートフォリオ変更に至る議論のステップ及びその考え方について

(1) GPIFの基本ポートフォリオとは何か

- ・ 2014年10月31日、GPIFは、「年金積立金管理運用独立行政法人 中期計画の変更について」⁵⁵を公表した。これは、GPIFの基本ポートフォリオの株式運用を大幅に増やすとの変更（下表）をGPIFが決定し、それに対する認可を厚生労働大臣が与えたことを受けての発表であった。

⁵⁵ http://www.gpif.go.jp/topics/2014/pdf/1031_midterm_plan_henkou.pdf

【基本ポートフォリオの変更】

(変更前)		国内債券	国内株式	外国債券	外国株式	短期資産
	資産構成割合	60%	12%	11%	12%	5%
	乖離許容幅	±8%	±6%	±5%	±5%	—



(変更後)		国内債券	国内株式	外国債券	外国株式
	資産構成割合	35%	25%	15%	25%
	乖離許容幅	±10%	±9%	±4%	±8%

(GPIF 公表資料⁵⁶)

- ・ たまたまこの日に、日本銀行も、市場の意表を突くかたちで、資金供給の拡大や株式（ETF）買入の増加を含む追加的な金融緩和策を発表したことから、内外の金融・資本市場はこの 2 つのニュースで一時騒然となり、その後の株式その他の市況にも影響を与えた。このように、内外の市場に大きな影響を与える「基本ポートフォリオ」とは、一体何なのであろうか。
- ・ 退職金などの資産を運用する個人は、多くの場合、預・貯金や株式、投資信託などの各種の資産を保有する。各種の資産は、運用する資産全体に対し、それぞれ何パーセントかになっているはずである。では、多くの個人が「預・貯金に A パーセント、国内株式に B パーセント、〇〇に C パーセント、△△に D パーセント、・・・」とそれぞれの資産のタイプごとに決まった比率を予め設定し、それに従って運用を行っているかと言えば、必ずしもそうではない。ボーナスや退職金を受け取ったり、定期預・貯金や国債の満期が到来したりしたとき等に、「この資金はどう運用しようか」と考え、その時点で有利と思われる金融資産に資金を投じるというパターンが、むしろ普通であらう。

しかし、このようなやり方は、必ずしも合理的ではないとされている。「ファイナンス理論」という学問分野が（大変ややこしいことに「金融論」とは別に）ある。そこにおいては、ある程度の規模の資産を長期的な観点から運用する場合には、一種類の資産で全額を運用するのではなく、ローリスク・ローリターン（預・貯金や国内債券、ハイリスク・ハイリターンの株式等の、いくつかの「資産クラス」に「分散」して、ポートフォリオとして（色々な資産の束として）運用し、その際には事前に定めた各

⁵⁶ http://www.gpif.go.jp/topics/2014/pdf/1031_midterm_plan_henkou.pdf

資産クラスの構成割合からあまり離れない方がよい、という結論が得られているのである。

- この考え方は、自分自身の所有するものではない資金（GPIF の場合には国民から徴収した保険料）を運用する機関投資家においては、特に重要であるとされている。年金基金であれば、資金は最終的には加入者や受給者に帰属し、投資信託であれば投資信託に投資した個々の投資家に帰属する。これらの資金の運用を託された機関投資家は、資金が最終的に帰属する人々（以下「金主」と呼ぶ）のために、その時々気分や目先の短期的相場観によるのではなく、何らかの一貫した方針の下で運用のプロとしての判断を行うべきである、という考え方が確立されている。ここに言う「一貫した方針」の根幹をなすのが各資産クラスの「資産構成割合」であり、GPIF の場合には「基本ポートフォリオ」と呼ばれている。

GPIF 法では、「年金積立金の管理及び運用における長期的な観点からの資産の構成に関する事項」（第 20 条第 1 項第 2 号）すなわち基本ポートフォリオを、独立行政法人として決定する「中期計画」の中を含めねばならないと、規定されている。従って、基本ポートフォリオを定めることなく、その時々短期的な相場観によって運用することはできない。基本ポートフォリオの今回の変更の公表資料⁵⁷のタイトルが「中期計画の変更について」とされているのは、基本ポートフォリオの変更すなわち中期計画の変更であるからである。

- GPIF の「金主」は国民、中でも国民年金、厚生年金の保険料を支払う「被保険者」である。GPIF は、金主たる被保険者に対するアカウンタビリティを確保しつつ長期的な観点から合理的な運用を行うために、（長期的な）基本ポートフォリオを定め、公表している。基本ポートフォリオの決定や変更にあたっては、GPIF 法によって、運用委員会（GPIF 理事長に対する助言、GPIF 業務の監視等の機能を持つ）の「議を経なければならない」⁵⁸（GPIF 法第 15 条第 2 項）とされ、また、独立行政法人の中期計画に関する一般的な定めとして、主務大臣の認可を要することが法定されている。

（2）2014 年 10 月の基本ポートフォリオ変更の基盤となった考え方の変化

- 2014 年 10 月の基本ポートフォリオの変更にあたっては、資産構成割合の決定の基盤となる考え方の変更があった。2014 年の前半に行われた公的年金保険の「経済前提」や「財政検証」の議論の中で、基本ポートフォリオ導出の重要な要素である「長期」の捉え方や「リスク許容度」の定め方等に、「大きなかつ注意深い理解が必要な変化」

⁵⁷ http://www.gpif.go.jp/topics/2014/pdf/1031_midterm_plan_henkou.pdf

⁵⁸ GPIF 法では、「議を経る」ことのみを求め、議を経た後は理事長が決定することとされている。しかし、2014 年 8 月 5 日の運用委員会で、「理事長による決定の前提として」「運用委員会の承認」を得なければならないと、合意された。<http://www.gpif.go.jp/operation/committee/pdf/kanri02iinkai832.pdf>

が打ち出され、今回の GPIF の基本ポートフォリオの変更作業はこれらの変化を織り込みつつ行われたのである。では、「大きなかつ注意深い理解が必要な変化」とはどのようなものであろうか。

①「長期」の捉え方の変更

- ・ 「ファイナンス理論」を用いて基本ポートフォリオを導出する際、各資産クラスの将来の平均的な収益率を設定するが、この収益率が、従来は長期均衡（10 年後以降の数十年単位）のものであったのが、今後約 25 年におけるものに変更された。

このことの影響は、長期金利に強く及ぶ。出発点（現在）における長期金利が明らかに異常に低いからだ。先進国における長期金利（10 年国債金利）がどの程度で推移するかと言えば、高度成長期やインフレーションに悩んだ頃の日米欧の長期金利は 5% をはるかに超え、米国等では 2 桁になることもあった。米国のサブプライムバブルは、長期金利が 4~5% という環境下で膨張した。リーマンショック以降の、欧米でデフレが心配された環境下においても、米国の長期金利は 1% 台後半~3% 台後半で推移してきた。

これに対して我が国では、長期金利は長期にわたって非常に低い水準で推移してきた。10 年国債利回りは、90 年代末以降、2% を超えることはなく、1% 台で推移することが多かった（1% を切ることはあったが短期間であった）。しかし、2012 年前半以降は 1% 割れが継続し、基本ポートフォリオ変更作業が盛んに行われていたであろう時期は、消費者物価が上昇しているにもかかわらず、0.5% 近辺の超低水準で推移していた。また、日本銀行の、長期債等を大量に購入する政策（量的・質的緩和）が当面は継続しそうであるが、やがて訪れるであろう「マイナス金利付き量的・質的緩和」からの「出口」においては、長期金利の大きな上昇の可能性が取りざたされている。

すなわち、基本ポートフォリオ策定時点の水準から 2% 下がる（長期金利がマイナス 1~2% になる）可能性よりも、2% 上がってプラス 2~3% になる可能性の方が高いと思われる状態が出現していた。また、デフレから脱却して日本銀行が目標とする 2% のインフレーションが定着すれば、長期金利は 3% を超えるとみるのが常識的であろう。

- ・ このように、今後の長期金利の上下動の見通しが上昇サイドに偏ることが、基本ポートフォリオ策定の出発点となった。長期金利の上昇（＝債券価格の下落）は国内債券の収益率の低下要因であるから、最適なポートフォリオ導出の際には、国内債券は魅力の少ない資産になって、配分される割合が減ることとなる。この点を理解する際のキーワードは、「フォワードルッキング」である。この点は、(4) ①で詳しく述べることとする。

② リスク許容度の定め方の変更

- 基本ポートフォリオ全体でテイクされるリスクの上限に関する概念も変わった。従来は、ポートフォリオ全体の収益率が変動し得る度合いが「全額国内債券のポートフォリオ並み」とされていたが、新たな概念は、「収益率が賃金上昇率を下回る蓋然性」が全額国内債券並み、というものである。

今後、デフレ脱却が実現するとすると、賃金上昇率は高まるであろう。従って、対賃金スプレッドを確保するには、より高い利回りが必要である。その際、賃金上昇が起きるような環境においては長期金利が上昇しやすく（長期債が値下がりしやすく）、国内債券のウェイトが高いポートフォリオでは、長期金利が上昇する間、対賃金スプレッドが低下する。すなわち、「全額国内債券のポートフォリオの利回りが賃金上昇率を下回る（＝対賃金スプレッドがマイナス）蓋然性」は、高くなるのである。

- これだけでもかなり複雑であるところ、この時の基本ポートフォリオ変更は、安倍内閣の「成長戦略」と密接に関係してもいたことから、なぜ急に大きな変更が必要になったのかが十分理解されず、年金のための積立金が成長戦略のために（株式市場の活性化のために）目的外使用されたのではないか、という疑念が生じてしまったことは否めない。

上記のような大きな割合の変更（国内債券の減少、株式運用の増加）が行われるに至ったメカニズム全体の把握は、少なからず骨の折れる作業になるが、大事なテーマであるので、順を追って考えていくこととしたい。そこで、まず、「成長戦略」との関係を整理し、その後、フォワードルッキングな分析あるいは「全額国内債券並み」概念の変更について述べ、その上で積立金運用に関する国民への説明のあり方について述べることとする。

(3) 基本ポートフォリオ変更と「成長戦略」

- 安倍内閣の「成長戦略」は、公式文書としては2013年6月の「日本再興戦略 ― JAPAN is BACK ―」⁵⁹としてまとめられた。そこでは、以下のように、GPIFの運用を「成長戦略」の一環として、提示した。

「一．日本産業再興プラン」

「5．立地競争力の更なる強化」

「⑥公的・準公的資金の運用等」において、

「公的年金、独立行政法人等が保有する金融資産（公的・準公的資金）の運用等の在り方について検討を行う。」とし、

「○ 公的・準公的資金の運用等の在り方

- ・ 公的・準公的資金について、各資金の規模や性格を踏まえ、運用（分散投

⁵⁹ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf。2013年6月14日閣議決定。

資の促進等)、リスク管理体制等のガバナンス、株式への長期投資におけるリターン向上のための方策等に係る横断的な課題について、有識者会議において検討を進め、本年秋までに提言を得る。」(下線玉木)

とした。

- その後、上記の「有識者会議」が「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」⁶⁰として2013年7月～11月にかけて開催され、11月に報告書⁶¹が公表された。この報告書の提言は、「日本再興戦略」が翌2014年6月に改訂された『日本再興戦略』改訂2014——未来への挑戦——(2014年6月24日閣議決定)に織り込まれた。

すなわち、

「IV. 改訂戦略の主要施策例」

「1. 日本の「稼ぐ力」を取り戻す」

「(1) 企業が変わる」

「②公的・準公的資金の運用等の見直し」において、

- 年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)の基本ポートフォリオについて、財政検証結果を踏まえ、長期的な経済・運用環境の変化に即し、年金財政の長期的な健全性を確保するために、適切な見直しをできるだけ速やかに実施する。
- あわせて、GPIFのガバナンス体制の強化を図るため、運用委員会の体制整備や高度で専門的人材の確保等の取組を速やかに進めるとともに、今後の法改正の必要性も含めた検討を行うなど必要な施策の取組を加速すべく所要の対応を行う。」

(下線玉木)

とされた。

このように、安倍内閣の「成長戦略」とGPIFの基本ポートフォリオの変更には密接な関係があることが分かる。

具体的にどのような変更を「成長戦略」が求めたかと言えば、第一に、「長期的な経済・金融環境の変化に即し」、国内債券の比率を下げること(他の資産の割合を上げる)ことである。ここで意味されている「長期的な経済・金融環境の変化」とは、長期にわたったデフレが終わって経済が活性化するという経済環境の変化と、それを映じた長期金利の上昇という金融環境の変化である。このことと、後述する「フォワードルッキングな分析を踏まえて」という基本ポートフォリオ策定のステップとは、意味

⁶⁰ http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koutekisikin_unyourisk/

⁶¹ http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koutekisikin_unyourisk/houkoku/h251120.pdf (本文) 及び http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koutekisikin_unyourisk/houkoku/h251120_gaiyou.pdf (概要)。

するところがほぼ重なる。

第二に、基本ポートフォリオの見直しを「年金財政の長期的な健全性を確保するために」行うというのであるから、年金財政の健全性に直結する対賃金スプレッドの確保にウェイトをかけることとなる。この点は、これも（４）②で述べるように、「全額国内債券並み」の意味の変更につながっている。

（４）2014年10月の基本ポートフォリオ変更と「経済前提」・「積立金運用の在り方」・「財政検証」

- ・ 2014年は、年金制度の持続可能性を5年ごとに点検する年にあたっていた。このため、社会保障審議会の中の関連する部会や専門委員会で、詳細な議論が行われた。

2011年10月から2014年3月にかけて、「社会保障審議会年金部会年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」（以下「専門委員会」という）で、今後の年金制度の持続可能性の検証の基礎となるマクロ経済の経路（成長率、長期金利等）に関する前提を審議するとともに、積立金運用のあり方に関する議論が行われた。

ここでの議論は多岐にわたるが、議論の結果のうち、今回の基本ポートフォリオの変更特に大きな影響を与えたのは、

- ①「フォワードルッキングな分析を踏まえて基本ポートフォリオを策定する」という考え方が打ち出されたことと、
 - ②「全額国内債券並み」の意味が変更されたこと、
- の2点である。以下、これらの点をやや詳しく見てみよう。

① フォワードルッキングな分析

- ・ 「フォワードルッキングな分析」をするということは、「分析」をする時点での金利等の位置（長期的な水準に比して高いか低い）とそこから「変化」（今後の金利変動）がもたらすもの（国内債券のリターン変動）をポートフォリオに反映させる、ということである。

従来は、長期金利は、「将来の長期的な均衡水準」（将来における、長い目で見た、平均的な水準）を用いてポートフォリオ全体の収益やその変動などを計算していたから、現時点の水準を起点とした今後の変化はポートフォリオの策定に影響を与えなかった。

今回の場合、長期金利は日本銀行の「量的・質的金融緩和」の影響も受けて0.5%前後と、高度成長期やバブル期はもとより、日本経済がデフレ局面に入ってから平均的な水準よりもかなり低いところ（ほぼ史上最低水準）にあった。この水準は、金融政策による長期国債の大量買入れが長期金利に強くかつ直接的な影響を与えているという極めて異例な環境下で形成された（金融政策という一時的な

要因の影響を特に強く受けた)、と言えるものである。また、デフレ脱却が実現したならば、長期金利の上昇はほぼ確実である。

従って、一時的な要因の影響がいずれは剥落していく（量的・質的緩和もいつかは終わる）し、デフレ脱却の可能性も十分にあることを考慮に入れること、すなわち、近い将来における長期金利の上昇（＝債券価格の値下がり）による国内債券という資産クラスの収益率低下を基本ポートフォリオの策定に織り込むことは、唯一の正解ではないにしても、妥当な選択肢の一つではあるだろう。

- ・ フォワードルッキングといっても、短期的な相場観を重視しつつ運用するということであってはならない。専門委員会の言い方は、「フォワードルッキングな分析を踏まえて長期的な観点から」と、「長期的」な観点から基本ポートフォリオを考えるとという点では、従来と同じである。また、専門委員会は、「投機的」にならないよう、明示的にくぎを刺している。

GPIF は、実際の基本ポートフォリオ策定作業において、「足元から向こう 10 年間の金利上昇シナリオを想定」し、この 10 年間を含めた 25 年間で想定運用期間とした。25 年間というのは確かに「長期」である。また、GPIF が「25 年間」を選択した理由として挙げているのは、「財政検証において概ね 25 年後に積立金の継続的な取崩しが始まるとされ、流動性の確保に重点を置く必要があるなど運用の条件が変わる」ことである。これはこれで、想定運用期間を画する理屈になっている。

- ・ 今後の金利上昇を織り込んで各資産クラスの収益率やリスクを設定すること、特に国内債券の収益率が金利上昇によって低下すること織り込むことは、収益率が下がった国内債券を減らして収益率の高い他の資産クラスで埋め合わせることに繋がる。株式運用が 50%にまで上昇するかどうかは別にして、上記の専門委員会の議論が 2014 年 3 月に決着した時点で、国内債券運用の割合引下げ・内外株式運用の割合引き上げの方向感は、固まっていたと言えよう。

② 「全額国内債券並み」の意味の変更

- ・ GPIF の基本ポートフォリオ構築に際し、どの程度までのリスクを取るのかが、極めて重要な判断ポイントである。従来、株式等に分散投資するポートフォリオ全体のリスクが「全額国内債券に運用した場合のリスクと同程度」であることをリスク許容度とし、今回も「全額国内債券並み」という表現は変わらなかった。しかし、リスクの定義が変わったことから、同じ表現でも実際の意味は違うものとなった。

従来は、株式等に分散して構築する基本ポートフォリオの「収益率が変動する

度合い」を、全額を国内債券で運用した場合の変動の度合いと同程度に抑えることをもって、「基本ポートフォリオのリスクは国内債券並みに抑制している」、という説明が行われてきた。

この説明は、「リスク」の意味が、ポートフォリオの収益という「新聞の見出しになる数字」の変動性の度合いであるので、分かり易いという長所があった。また、積立金運用関連の各法律では、積立金は「安全かつ効率的」に運用することとされているが、リスクを国内債券並みに抑えることが「安全」の中身であり、分散投資によって国内債券よりも高いリターンを得るよう努めることが「効率的」ということである、という説明もなされてきた。

- ・ 今回、専門委員会は、「全額国内債券並み」の意味を変更した（「リスク」の定義を変えた）。どうしたかと言えば、ポートフォリオ全体の収益率が賃金上昇率を下回る（対賃金スプレッドがマイナスになる）蓋然性に着目して、「全額国内債券運用において名目賃金上昇率から下振れするリスクを超えないことをリスク許容度として示す」（専門委員会報告書 p15）こととしたのである（専門委員会のこのような結論を受けて、厚生労働大臣が策定する中期目標も、同じ趣旨で改正された）。

「財政検証」では、ケースによって 0.9%~1.7%の対賃金スプレッドを想定していたから、「下振れ」（マイナスの対賃金スプレッド）という年金財源に穴が開く（「年金財政の長期的な健全性を確保」できない）事態が生じる蓋然性に一定の枠をはめるということである。

- ・ 結局、新旧 2 つの「全額国内債券並み」があるということだ。どちらがいのだろうか考えるにあたって、超えねばならないハードルが一つある。それは、国民の間に「全額国内債券」の運用という言葉に、ほとんどの国民が自分で行っている預貯金での運用（元本割れリスクのない運用）のような安全性を求めてしまう傾向があることだ。そうすると、「全額国内債券並み」と言っておきながら株式運用で損失が出るというのはおかしい、政府は何か隠しているのではないか、という疑念を呼んでしまう。

しかし、「全額国内債券」という運用であっても、金利が上昇すれば、非常に大きな損失が生じ得ることは、まぎれもない事実だ。「国内債券」の平均残存期間を「修正デュレーション」という概念で計測すると 7~8 年で、このことは、金利が 1% 上昇すると債券価格が 7~8% 下落することを意味する。もし、130 兆円ほどの積立金を全額国内債券にしていると、中長期の金利が 1% 上昇した場合、9.1 兆円（130 兆円の 7%）~10.4 兆円（130 兆円の 8%）の値下がり損失が生じる（リーマンショックのあった 2008 年度の損失は、9.3 兆円であった）。

- ・ 国内債券運用のこのような現実を踏まえた上で、2つの「全額国内債券並み」の比較を試みよう。従来型は、分かり易く、また、「安全かつ効率的」という法律の要請との関係もシンプルであった。これに対し、新しい方は、一度読んで分かる人はまずいないだろうから、再度、説明を試みる。

GPIFは、債券や株式で積立金を運用して、賃金上昇率をある程度上回る収益率を上げることを目指している。しかし、景気が拡大して賃金が上昇する（→将来の年金給付が増える）局面では、長期金利は上昇する（債券価格は下落する）ことが多いだろう。このような場合には、全額国内債券の運用では、ポートフォリオの収益率は賃金上昇率から下振れる（→将来の給付財源が不足する）蓋然性が高い。むしろ、株式が多く入ったポートフォリオの方が、景気の上昇に伴う株価上昇で債券価格の下落をある程度相殺できる可能性があるから、ポートフォリオ全体の収益が賃金上昇率から下振れる蓋然性を下げることができる。

他方、景気が後退して賃金が上がらない（→将来の給付はあまり増えない）環境下では、長期金利は低下して債券価格は上昇するから、全額国内債券の運用であれば賃金上昇率から下振れる蓋然性は低い。これに対して株式を多く含む運用であれば、景気後退による株価下落で賃金上昇率から下振れる蓋然性が高くなる。

- ・ このような、株式等のリスクのとり過ぎを収益率が賃金上昇率から下振れる蓋然性に着目して抑えるやり方は、従来のやり方と比べて進歩なのだろうか、それとも退歩なのだろうか。

進歩と言える要素は、積立金運用の目的が賃金上昇率を一定程度上回る収益を上げることであることが、より明確になることだ。全額国内債券という運用にも大きなリスクがあるという現実を国民に改めて理解してもらうためにも、一考に値するものだろう。そういうものが議論の俎上にのせられたことはよいことであるし、今後の積立金運用を国民が見ていくうえで新しい視角が提供されたという点では、進歩だろう。

ただ、今回の専門委員会での議論では、新しいやり方の利害得失や国民への伝え方については、公表された記録を見る限り、喧々諤々の議論が繰り広げられたということではないようである。また、2014年3月に専門委員会の報告書が公表された際にも、メディアの関心は、なぜか将来の経済成長等に関する8つの前提における「名目」運用利回り（対賃金スプレッドではない）に集中し、「フォワードルッキング」や「全額国内債券並み」に関する記述の部分は、メディアの報道や識者のコメントにおいて、きちんとした扱いを受けなかった。

従って、10月末の基本ポートフォリオ変更時、GPIFが「このような制約をクリアしつつ基本ポートフォリオを策定しました」と説明した際には、その意味が

メディア等になかなか伝わらず、株式の割合が大きく増えたことの理由が平易な言葉では語られなかったために、国民の間に唐突感が生じたことは否めない。

専門委員会の議論が終わってからの GPIF の作業は、ファイナンス理論を活用しつつ、専門委員会報告書やそれを受けて厚生労働大臣が定めた中期目標に表れた新しい考え方に沿ってコンピューターを回したということであり、基本ポートフォリオ変更に関する GPIF による説明は、「(専門委員会の議論を反映したものはと思いますが) 厚生労働大臣が中期目標をこのように変えたので、それに忠実に作業した結果がこれです」という内容に終始する(独立行政法人として当然である)。

- ・ 専門委員会、厚生労働大臣及び GPIF の三者の動きは、基本的に整合的であり、論理として無茶なものではない。しかし、国民に対する説明として政府から出されたものあるいはメディアが実際に伝えたものは、「大きなかつ注意深い理解が必要な変化」を 2014 年 3 月の時点でタイムリーに国民に説明するものではなかったのではないか。この点は、今後課題を残したものとは言えるであろう。

(7) で述べるように、積立金運用にはリスクとリスクの間の選択しかなく、銀行に預金するような意味での「安全」はない。このことに対する覚悟を国民に求めていく貴重な機会が、今回の専門委員会の議論から基本ポートフォリオの策定に至るプロセスであったのではないか。この機会が生かされなかった点は、残念である。

(5) 基本ポートフォリオ変更と「成長戦略」

- ・ ここまでの整理を、一度、時系列で振り返ろう。
 - 2013 年 6 月：「成長戦略」閣議決定(「有識者会議」設置)
 - 〃 11 月：「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」報告書
 - 2014 年 3 月：「社会保障審議会年金部会年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」報告書(「フォワードルッキング」、「全額国内債券並み」)
 - 〃 6 月：『日本再興戦略』改訂 2014—— 未来への挑戦 —— 閣議決定(基本ポートフォリオの見直し要請)
 - 〃 10 月：GPIF、基本ポートフォリオ見直し公表
- ・ このように、「成長戦略」と GPIF の基本ポートフォリオ変更の間には連関が見て取れる。しかし、本来、「成長戦略」と GPIF の基本ポートフォリオ変更の間には、どのような関係があるべきなのか、あるいはあるべきではないのだろうか。

- まず、安倍内閣の大看板である「成長戦略」については、今、政府が本腰を入れて取り組むことの妥当性には疑いの余地がない。ただ、ここで注意を要するのは、「成長戦略」の「成長」の意味である。

「成長戦略」が目指す「成長」とは、経済の長期的な巡航速度（経済学では「潜在成長率」という）の引き上げであって、ある時点で巡航速度未満でしか走っていない経済を巡航速度まで上げること（経済学では、「短期的な有効需要管理」ということがある）ではない。また、「成長戦略」とは、「巡航速度の上昇を『もたらす』戦略」のはずである。

では、今回のような基本ポートフォリオの変更は、巡航速度の上昇を果たして「もたらす」のか。GPIFがハイリスク・ハイリターンの株式運用等を増やせば、少なくとも短期的には株価は上昇するだろうし、株価が上がれば人々の気持ちは明るくなり、経済が活性化したような外観は生じる。しかし、冷静に考えてみると、基本ポートフォリオの変更が巡航速度の上昇という意味での成長をもたらす、というロジックは必ずしも強固ではない。

- 経済の巡航速度が上昇するのは、労働人口がより急速に増える（又は減少が緩やかになる）、資本ストックが増大する、あるいは技術進歩や諸制度の改革等によって経済全体の生産性が上がる、という3つの要因のいずれかによる。

GPIFが株式運用を増やして株価が上昇すると、人々の資産が増加して消費を増やす人が出て景気は多少良くなる。しかし、これは上の3つの要因のいずれでもないから、巡航速度未満の経済が巡航速度まで加速することはあっても、巡航速度そのものは上がらない（長期的な成長の展望には変化がない）。

他方、株価上昇で企業経営者が強気になり、技術革新をもたらす投資に踏み切れば、資本ストックが増加し生産性も上がるだろうから、巡航速度は上がる。ただ、株価の上昇は経営者の心理や行動が変わって初めて意味を持つものであって、GPIFが株を買っても、何も起きないかもしれない。また、構造改革が進展したり将来の経済政策への信認が高まったりすれば、GPIFが何もしなくても同じことが起きるだろう。

- このように、GPIFの基本ポートフォリオの変更が「成長をもたらす」戦略になるというのは、さほどすっきりした因と果の関係ではない。

他方、「日本再興戦略」が政府と国民との対話のための文書でもあることに鑑みれば、安倍内閣の下で起きるであろう変化を網羅的に記述して、『成長』、『再興』というのは、具体的にはこういうことですよ」と国民にひとまとめにして示すことにも意味はあるだろう。「成長」の意味を上述のように厳格に考えるのは、経済学の専門用語に囚われたマニアックな趣味に過ぎないのかもしれない。

ただ、その場合でも、「すっきりした因と果の関係ではない」ことは、国民にきちん

と伝わらないと困る。なぜなら、今回のような GPIF の基本ポートフォリオの変更が「成長をもたらす」という理解が広まってしまうと、「もっとやれ」という声が強まるだろうし、成長をもたらすのに本当に必要な構造改革の苦痛を先送りする口実にもなってしまうからだ。

- ・ 更に、年金制度、社会保障制度の一部として扱われてきた積立金の運用を、経済政策のツールの一つに「変質」させてしまうことによって、社会保障への国民の信認が揺らいでしまうかもしれない。そうなってしまったら、著しく高いコストが生じる。「専ら被保険者の利益のため」という現行法に掲げられた原理原則との整合性の確認は丁寧に行われねばならない。もとより、「変質」が国民にとって長期的な利益である可能性はあるが、そうであるならそのような説明が正面から行われることが必要であろう。

特に今回は、日本銀行の追加的金融緩和と同日に公表されたことから、既に国際金融・資本市場では、「安倍内閣は公的年金積立金を経済政策に『活用』している」という評価が多く流れている。また、国内でも、新しい基本ポートフォリオのリスクについての理解が行き渡っているわけでもない。「政府は年金のお金で勝手にリスクをとっている」という声が、株価や金利、為替相場の変動が繰り返される中で GPIF に大きな「短期的」損失が生じるたびに聞かれることとなるリスクはぬぐいきれない。

(6) 新基本ポートフォリオは旧基本ポートフォリオよりリスクが高いのか否か

- ・ 2014年11月13日、衆議院厚生労働委員会では、塩崎厚生労働大臣と民主党の長妻議員（元厚生労働大臣）の間で、興味深い質疑が行われた。会議録によると、長妻議員は塩崎大臣に「新基本ポートフォリオのリスクは以前の基本ポートフォリオに比して増したのか否か」を問い、塩崎大臣は「収益率のブレを示す標準偏差は従来の7.0から12.8に上がっている。しかし、年金財政の持続可能性に最も関係の深い名目賃金上昇率からの下振れリスクは、『全額国内債券並み』の範囲内に収まり、また、新旧基本ポートフォリオの下振れの確率は下がっている」と応じている。これに対して長妻議員は、「株式の割合は大幅に上がっていてもリスクは下がったと言えるのだ、と考えているのなら、国民がそのロジックを把握し納得するまで国民に説明することが非常に重要だ」と指摘している。

塩崎大臣の説明は正しいし、長妻議員の「国民が納得するまで説明を」という主張ももつともだ。

- ・ 長妻議員と政府との間では、質問主意書⁶²によるやり取りもあった。長妻議員は、「基本ポートフォリオの変更で、リスクは上がったのか、下がったのか。」と問い、また、下方確率は経済中位ケースで45.8%から44.4%に、市場基準ケースで44.8%から

⁶² http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a187067.htm

43.8%に下がったという計測結果についての確認を求めている。政府は、上の計数を確認し、また、リスクについては「名目賃金上昇率から下振れするリスクは下がっている」と答弁書で答えている。

こうした政府と野党議員の間のやり取りは、有用だ。責任ある数字が政府から示されているし、「リスクは上がったのか、下がったのか」という問いも、単純なようでいて思考を刺激する。ただ、新しい考え方が出てきたのだから、国民への説明の努力はまだまだ必要だろう。

(7) 国民にはリスクとリスクの間の選択しかない

- ・ GPIF の運用委員会の議論も、国会の論戦に劣らず興味深い。基本ポートフォリオ変更の決定の一つ前の運用委員会の会合（10月3日）では、GPIF が公表した議事要旨⁶³によれば、以下のようなやり取りがあった。

委員 専門的な説明も必要だが、抛出者に分かりやすい説明も必要だと思う。候補となっている基本ポートフォリオは、いずれも株式の比率が高いので、大きな経済的なショックが生じたときに、単年度では大きな評価損が発生する可能性は当然あるが、それを否定してはならないわけで、中長期的に影響はならされていくということを、しっかり説明することが必要だと思う。

GPIF の場合は、単年度の損益が母体企業に影響する会社とは異なり、5年ではどうか、10年ならばどうかという本質的な累積で考えていくという概念も必要ではないか。

委員 2008年度の損失は国内債券中心であったため9兆円で済んだわけだが、それを大幅に上回る30兆円という、単年度で発生する可能性のある大きな損失を国民が受け入れるかどうか。年金部会の専門委員会の報告を踏まえるところのような結果になるわけだが、本当にそれでよいのか。

個人的には、国民の感覚とここの議論のギャップを感じざるを得ない。

- ・ 最初の発言の委員は、「単年度では大きな評価損が出て中長期的にはならされることを説明することが必要」と言っている（「説明が可能」という立場なのだろう）。次の発言の委員は、「30兆円の損失」を国民が受け入れるかどうか、自信がなさそうである。だったらリスクの少ない基本ポートにすればいいのかと言えば、株式を増やさなければ賃金上昇率+1.7%という運用目標はおそらく達成できない（年金財源に穴が開く）し、長期金利の変化の方向が上向きにほぼ限られる状況⁶⁴では、国内債券も少なからずリスクがあることから、道は狭くなる。同じ会合で、以下のようなやり取りもあ

⁶³ <http://www.gpif.go.jp/operation/committee/pdf/kanri02iinkai854.pdf>

⁶⁴ 2016年1月、日本銀行がマイナス金利の導入を決定すると、我が国でも、10年国債利回りがマイナスになる事態となった。

った。

委員 財政検証上、国内債券 100%だと積立金が足りなくなるということを説明するのではないか。

委員 最初からじり貧で行くことになる。

委員 これまでは確かに国債の比率が高かったので、損失は少なかったが、昨年、今検討しているようなポートフォリオで運用していたら、利益も大きな金額になっていたと思う。このようなポートフォリオでは上も下も大きいということ。そこは機会損失と潜在的損失の兼ね合いで決めるしかないと思う。

委員 年金財政上設定される目標に応えるために運用をしているわけなので、それを説明することが必要。

事務局 仮に 100%国債で運用していると、1%の金利上昇で約 10 兆円のロスが出る。国債の金利上昇リスクも大きい。

委員 リスク資産が増えたというより、国債を減らしたというのが主と私は解釈している。

事務局 そこは分散を進めていくことで対応していく。

委員 国民の受け止め方としては、リスクに目が行くだろう。我々の考え方をしっかりと説明するだけでなく、きちんとリスク管理をしていけるのかということも問われていると思うので、そこも併せて示さないといけない。

- このやり取りは、読む者の気分を重くする。国内債券 100%では年金財源に穴が開く、1%の金利上昇で 10 兆円のロスだという。だからと言って株式を増やせば、前述のように 30 兆円のロスもあり得るといふ。国民の前には、国内債券のリスクと株式のリスクの間の選択しかない。国民の日常感覚にマッチしたような「大儲けはしなくても安全で、年金財源に穴をあけない運用」という選択肢はない、ということだ。

以前は、国内債券が多い運用で、財政検証で見込んだ対賃金スプレッドを確保できていたはずなのに、どうして急に株式運用を大きく増やさないといけなくなったのか。多くの国民はキツネにつままれたような気分になるだろう。

からくりは、デフレの間は賃金が下落していたために、対賃金スプレッド獲得というハードルが低かったことにある。しかし、仮にアベノミクスが多少なりとも奏功してももう少し景気が上昇すれば、既に完全雇用に近い我が国の労働市場で賃金が上がらないということはないだろう。いずれ賃金は上がり始めるとすれば、上がり始めた賃金の上を行く収益率を確保していかなければならず、そのためには、一年に 30 兆円のロスも受け入れねばならない、というメカニズムの中に我々はいるのである。

こういう状況に至った最大の要因は、長期金利水準が非常に低く反転上昇した場合の損失が大きいことと、GPIF に与えられた運用目標が、「賃金上昇率+1.7%」と経済前提の 8 ケースの中では最も高いものであることだ。GPIF にとって、この目標の達成

のために株式の比率を高めつつできることは、分散投資によってリスクを抑制することに尽きるが、それがどこまで可能なのか、また、何より、市場変動に常時さらされる中で積立金運用に対する国民の信託をいかに確保していくかは、大変重い課題だ。

(8) 「金主」たる国民への説明のポイント

- まず、将来の年金の実質的な価値を維持するには積立金の運用で対賃金スプレッドを確保することが必要、という理解の浸透が望まれる。預貯金のような将来の名目値が確定しているものは安心なようであり、長期デフレ以外の局面では、実は給付財源の確保にあまり貢献しないのである。

もう一つ、運用委員会の議事要旨にも出ていたように、単年度では目の玉の飛び出るような損失が生じても、10年、20年という長い期間を取ると、意外に収益というのは出るものだ、ということである。多くの国民は、損失の方をよく記憶し、心配する。しかし、長期の運用を合理的に行うとすれば、記憶の偏りは排除せねばならない。また、「長期の運用を合理的に行う」という精神を少しでも忘れると、焦って短期的な収益を確保しようとして傷を広げるリスクが高まる。不幸にしてそうなった事例は、プロ中のプロが運用に従事している場合でもいくらかも起きている。

- このような論点は、今回のような大きな変更の説明の基盤にあるものだ。しかし、今回のようなケースにおいては、少なくとも以下のような論点に関する追加的な説明がないと、唐突感がなかなか解消しないだろう。

- 第一は、フォワードルッキングな分析を踏まえることの意味についてである。2014年3月の専門委員会の結論に至った議論も、記録で見ると、さらっと行われただけであるし、その後のメディア報道でもほとんど注目されなかった。このままでは、「金主」たる国民の説明を受ける権利は満たされない。

現在のような異常な長期金利水準を踏まえてフォワードルッキングな議論することには、妥当性を認め得る。しかし、従来の基本ポートフォリオ策定とは異なるステップとしたことについては、より丁寧な説明が必要だろう。

また、ロジックには一貫性が大事である。金利水準が異常に低い水準で株式を増やすということは、インフレと長期金利がピークを付け、これからは長期金利水準が下がることがフォワードルックされる（債券運用の収益率が高いと見込まれる）環境においては、債券を増やし株を減らすこととなるはずだ。国民は、短期的な都合で積立金運用をコロコロ変えていくことに強い不安を覚える。今後の説明に当たっては、長期的に一貫した論理を貫くことを明確にすべきだろう。

- 第二は、「全額国内債券並み」概念の変更についてである。運用利回りの名目値は大

して重要でなく、重要なのは対賃金スプレッドである、という理解は年金の専門家の間では確立している⁶⁵。だからこそ 2014 年 3 月の専門委員会の報告でも、「名目値は（公表計数から導出できるにしても）、出さない」とされた。今回、長妻議員と塩崎大臣のやり取りでも、運用利回りが賃金上昇率を下回る確率（下方確率）が以前のポートフォリオに比べて下がっていることにスポットライトが当たっているように、下方確率のステイタスが上がり、それと同時に「全額国内債券並み」の意味も変わっている。

このこと自体は、賦課方式年金の原理と整合的であり、おかしいことをしているわけではない。しかし、これを国民が理解するには、名目運用利回りではなく対賃金スプレッドが重要であるという認識が広まっていることが必要だ。下方確率などという概念まで広く国民が理解するには相当の時間がかかるであろうが、その前段階として、対賃金スプレッドが大事であること（インフレが例えば 5% の場合には、4.1% や 4.2% の運用利回りでは全く不足するということ）の理解を広める努力が必要であろう。

忘れてならないことは、(6) で見た塩崎厚生労働大臣の答弁にあるように、「収益率のブレを示す標準偏差は従来の 7.0 から 12.8 に上がっている」ことだ。より具体的には、収益率（名目）が平均的に 4% 台であるポートフォリオの標準偏差が 12.8 であるということは、6 回に一回くらいの確率で、収益率が -8% 程度になる、すなわち 8% 程度の損失（実額では、最近時の資産規模では 10 兆円程度）になるということだ。このことは、国民は、今後、従来よりも頻繁に、10 兆円あるいはそれ以上の巨額の損失のニュースに肝を冷やすこととなることを意味する。国民には、理解と覚悟が求められるのである。

- ・ 成長戦略との関係においても、GPIF が株式に多く資金を配分すること自体が成長を「もたらす」のではないことは、政府がきちんと説明しないと、将来に禍根を残す。もちろん、GPIF が「金主」たる国民によりよく奉仕するべく、機関投資家としてコーポレート・ガバナンスの改善に尽力し、その結果として資源配分の効率性が向上して経済の巡航速度が上昇するというような、成長を「もたらす」道があることは事実であり、成長を「もたらす」戦略として打ち出すべきだ（実際、そういう説明が行われている）。GPIF と成長戦略の間関係を、長期的な巡航速度の角度から整理して国民に伝える努力が必要だ。

今回の基本ポートフォリオの変更に関する説明をリファインしていくプロセスは、

⁶⁵ 専門委員会メンバーでもある駒村教授（慶應義塾大学）は『日本の年金』（岩波新書。p231）で「公的年金は、賃金に対して一定の給付水準を維持することを目標としているため、その積立金の運用利回りの目標は、名目賃金上昇率をどの程度上回るかということになる」、「2009 年の財政検証で使われた名目利回り 4.1% をクリアしないといけないという見方があったがこれは誤解」、「賃金デフレのもとでは、4.1% の利回りを確保する必要はない」と述べている。

賦課方式の原理や積立金の機能に関する国民の理解を増進するうえで、またとない機会だ。逃してはならないであろう。

終わりに

- ・ 今、非常に強い台風が日本を襲うとしよう。「台風の進路」は人間が全くコントロールできないものであるから、人間は耐えるしかない。しかし、人が何歳で働くのをやめて引退するののかというような現象は、長期的には多少なりともコントロール可能である。

- ・ 確かに年金制度は複雑であり、また、少子高齢化に直面するのも初めてのことである。年金制度を取り巻く人口動態や経済成長に関わる環境が大きく変化したことによって、この巨大な制度の国民への説明のあり方も、同様に変化せざるを得ない。

しかし、過去を振り返ると、説明がそもそも高難度であるとともに、高難度の技を決めることができなかつたということが、改めて浮かび上がる。なぜそうなったかと言えば、まず、制度に関する多様な説明をせざるを得ないから、原理と制度の間で説明の焦点が揺れてしまう。そこへ、特に我が国では、世代会計の計算に基づく損得論という大きなノイズが入って、議論は迷走した。政府による反論も、正しくはあつたがさほど有効ではなかつた。

結局、無意味な年金破綻論や年金不信、世代間の不公平論が広まり、年金制度の保険のメリットを享受すべき人々、特に経済力の弱い若者を制度から遠ざけてしまったとすれば、誠に不幸な事態である。

- ・ 我が国の年金制度は、バブル崩壊と生産年齢人口の減少局面入りに伴う経済成長の鈍化の直撃を受け、また、グリーンピア問題や未納問題、記録問題など国民の信頼を失うような失策も繰り返された。国民の制度に対する信認が動揺することは、ごく自然かもしれない。しかし、だからと言って、政府を国民の対立物とみなして不信をぶつけるだけでは、現在の世代の将来世代への責任は果たせない。

国民の信認を得た年金制度は、世代間の移転を円滑に行うための仕組み（一種の社会関係資本）として、今後の我が国にとって貴重なアセットとなり得る。そのためには、国民の年金リテラシーが一定水準以上であることが必要である。

年金制度の原理の理解を広く共有したうえで、将来世代が享受できる「パイ」を少しでも大きくするよう「国の進路」を定めていくことが、現在の世代の課題と責任であろう。

以 上