

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

玉 木 伸 介

1. 研究会としてのコンセンサス・・・これまでの議論の成果を含めて

(1) 賦課方式公的年金という制度は、政府が巨大な金融仲介機関となって全国民に貯蓄性の金融商品を提供するものではなく、政府を経由する世代間の移転の制度である。

(2) 年金制度に伴う勤労世代の「負担」(＝勤労世代の消費水準の低下幅)は、「拠出」ではなく、「給付」である。

→ (1) 及び (2) の理解は、ニコラス・バー教授の理解(別添)と整合的。

(*) SNA における賦課方式公的年金の扱いとその考え方から当研究会が汲むべきと考えられるものについては、「補論」(中村委員のご説明及び「新しい SNA」<中村洋一著、(財)日本統計協会、平成 22 年>に依拠して作成)参照。

2. 小塩教授のご説明

(1) 世代間格差の根源を、拠出していない第一世代への給付の負担に求め(「勤労世代の負担は、拠出ではなく高齢者への給付によって測られる」という捉え方)、給付の負担の大きさに関しては、積立方式も賦課方式も同等、という理解。

—— 1. のコンセンサスと整合的。

—— 「世代間格差があるから積立方式に移行すべき」という主張では、もはやない(無差別である、という主張)。

(2) 年金制度による世代間移転の効果として、国民全体の消費水準の変化に着目。

→ 消費性向の高い高齢者への移転に伴う消費の増加を、国民所得一定の下、経済全体の「貯蓄の減少＝資本蓄積の減少」と捉える。

→ 資本蓄積の減少に伴う将来の国民所得の減少を、将来世代の「負担」とし、これの制御が必要、という問題意識から給付の削減を主張。

→ 他の条件一定であれば、積立方式への移行はマクロの貯蓄増大をもたらし、資本蓄積拡大の必要条件の一つを満たす。しかしながら、積立方式の採用によって貯蓄が増加し、それによる資本蓄積の増加及び将来の国民所得の増加(世代間で切り分けられるパイの拡大)を以って積立方式がベターであるという主張をするには、少

なくとも以下の3点についての説明が加わる必要がある（別添 p20 のバー教授の指摘と基本的な発想＜新古典派的な考え方に直ちには依拠しない＞は同じ）。

① 将来の国民所得が大きくなる要因が、貯蓄の不足であるということ。

—— 投資機会は十分にあるものの、貯蓄の不足で投資が少なくなっているということ。

—— 現在の我が国のように資本移動が自由である国の場合には、経常収支が赤字であるような状態。

② 貯蓄を投資につなげるための金融仲介を、市場機能に委ねるのではなく、民主主義の下で、年金政策の当事者たる政府が行うこと（政府が金融仲介機関となること＜＝政府バランスシート拡大、金融資産保有増大＞）が、効率的な資源配分を妨げない（市場機能による金融仲介に比して、資源配分の効率性において遜色ない）ということ。

—— 年金収支が黒字になって積立金が増加するということは、政府による金融仲介のウェイトが増大するという事と同じ。

積立方式への移行と同時に、政府による金融仲介が民主主義の原理の下で行われた場合に、マクロ的な資源配分の効率性を少なくとも損ないはしないという主張が伴わねばならない。

③ 貯蓄を促す方策が税制によるもの、金融行政を通じたものその他数多くある中で、年金政策を貯蓄増進という政策目標に割り当てることが最適であること。

—— 貯蓄増強政策には、例えば、金利収入に対する税制上の優遇、貯蓄金融機関に対する信認が向上するような規制・監督、消費課税の強化等多種多様な政策「手段」が存在する。貯蓄増強という政策「目標」の妥当性の論証だけでは、政策論として片肺。

3. 賦課方式の4つの特徴・・・研究会として今後扱いたいもの

- 1. の理解によって、賦課方式と積立方式の異同は相当程度明らかになっている。また、これを国民に伝えていくうえで必要な簡潔な表現（「金融商品ではない」、「移転である」等）が既に存在する。

しかしながら、賦課方式の以下のような4つの特徴については、これまで、国民への説明の具体的方法が十分には考案されていないのではないかと。

(1) 「将来の各時点における現役世代の生活水準に対応した年金額が支給される」(第1回畑アドバイザー資料 p22)、という特徴

—— 「健康で文化的な最低限度の生活」の具体的な内容は、時代とともに変わってゆく。将来の各時点の高齢者に、その時点での「充分性」を有する給付を行う必要がある。

—— 確定給付年金は、将来の給付の名目価値を確保することを目指している。これに対し、所得代替率の下限を設定して設計された賦課方式年金は、「賃金単位で実質化」された給付の確保を目指している、とも言える。

・ ①名目ベースの給付を確保するよう設計（給付建て）・運営される確定給付年金と、②実質ベース（「所得代替率〇〇%以上」）の給付を確保するよう設計・運営される賦課方式年金、の差を、国民にどう訴えていくか。

—— その際、「賦課方式年金は有利な金融商品」という打出しはできない。優れた「実質移転の仕組み」という打出しでなければならない。

—— 「賦課方式年金は社会保険である」という説明だけでは、現実には伝わらない（保険は、金融商品の中でも理解が難しい）。

(2) 「長生きリスク」を国民の間で分散することができる、という特徴

—— 「2 期間モデル」（例えば、前回の小塩教授のご説明）では、「3 期目まで長生きする」こと（リスク）はしばしば仮定により排除。従って、終身給付である現実の賦課方式公的年金の持つ意味を、十分には分析できない（人の寿命を確率変数とし、人々が長生きして路頭に迷うリスクを avert する、という仮定を加える必要が、本来はある）。

—— 個人による貯蓄の限界あるいは世代別積立方式の短所（長生きリスクを広く国民の間で分散する保険機能がない→貯蓄が尽きれば飢え死にするしかない）と対比しつつ、説明することが必要ではないか。

—— 賦課方式年金の、長生きリスクを分散する保険機能及び平均以上の長寿者（≒社会の最弱者）の生存権確保機能の、「過小評価」になっていないか。

・ 人は誰もが近視眼的である（プラスの時間選好率を持つ）ことを前提に、平均を大きく超える長寿者の生存権を、システムチックかつ stigma なく（人間の尊厳を損なうことなく）、いかに確保していくか、という問題設定が必要なのではないか。

—— 金融商品という性格付けを徹底的に払拭し、社会保険として純化させた公的年金を表現する方法が必要なのではないか。

—— 「移転」という説明と「保険」という説明の間には、「確率変数」がある。「確率変数」という概念の理解の難しさをどう乗り越えるか。

（3）将来の経済変動（典型的にはインフレーション）に対し、拠出が賃金に連動するために耐性が強い、という特徴

—— 我が国は第二次オイルショック（1978~1979年）後に輸入インフレを抑え込むことに成功して以降の約30年間、インフレが問題となったことはない。バブル期の株価・地価の上昇は、（ストックの経済における）資産インフレであって、（フローの経済における）賃金・物価のインフレではなかった。

従って、現在の日本国民のうち、概ね40歳以下の世代は、problematicなインフレの可能性に関心を持ちにくく（デフレでなくなることと経済が好転することを同義と見ている）、また、公的年金その他の我が国の諸制度は、高齢化進行の強い圧力の中での「インフレ耐性」を試されたことはない。このため、既往の政策論議において、インフレとの関係が十分扱われていない可能性がある。

—— 今後、消費税引上げもあってCPI上昇率が3~4%に達した場合に、国民（特に、現在の勤労・現役世代）は、賦課方式年金による世代間移転にどのような反応を示すだろうか。

① 次の世代による将来の拠出が賃金（物価と連動）に連動するという考え方から、インフレに強い賦課方式がより望まれるようになるのか、あるいは

② 自分の賃金がインフレに追いつかない現実を見て、次の世代の実質賃金が低下すると予測して、将来の給付の実現可能性に疑問を抱き、賦課方式年金に対する信認を失うのか。

更に、

③ 勤労・現役世代は、自分の賃金が大きく遅れるリスクに怯え、賃金・物価に給付が「0.9%しか」遅れない高齢者に不公平感を強めるのか。

—— 積立金運用においても、インフレは悩みの種となり得る。金利のフィッシャー効果（期待インフレ率が名目金利に及ぼす効果）は、「期待」インフレ率が名目金利に反映されるということ。実際のインフレ率と金利との間の関係については、確立された理論も経験則もない（期待インフレ率がその後の実際のインフレ率を *undershoot* したために、積立金の実質価値が損なわれる可能性は、排除できない）。

すなわち、積立金の実質価値を維持するような資金運用は、簡単でなく、失敗することもある。

実際、第一次石油危機当時、CPI 上昇率はピーク時 20% を大きく超え、前年比 15% 以上の時期は 2 年程度に及んだが、このような環境下で実質価値を守るような運用がマクロ的に可能であったのであろうか。

・ **経済変動に対する耐性は、国民が将来の確率的な事象に関する豊かな想像力を有していないと、その意義を正當に appreciate できない。**

—— **人の近視眼性やヒューリスティック（複雑な問題解決等のために何らかの意思決定を行う際、暗黙のうちに安易に用いている簡便な解法や法則 ⇒ 結果として、人々はインフレに伴う問題点から目をそむけることになる）をどう克服するか。**

(4) 「共同体」という下部構造を前提とする「上部構造」であるという、特徴

—— 子が老いた親を養う、という世代間移転は、「家族」という「共同体」において成立つ。一般に、民主主義の下で政府が賦課方式年金その他の移転の制度を運営する（拠出させる＋給付する）には、国民が「共同体」として機能しなければならないのではないか。

—— 企業年金や個人年金は、「市場」メカニズムの一部としての「金融」。従って、こうした年金に対する人々の信認は、市場経済の一部としての「金融」に対する信認に類似。人々は、預金や生命保険を信認する（しない）ように、信認する（しない）。

これに対し、将来の「移転」に対する信認を確保する（＝現在の勤労・現役世代に「将来は自分たちが移転の受け手になる」という期待が定着する）には、どうしたらよいのか。

将来の国民的合意を縛ることは、民主主義の下、また将来の経済情勢（国民所得のパイの大きさ）が確定しない中で、どのようにすれば可能なのか。

- ・ 企業年金や個人年金と原理が基本的に異なる賦課方式公的年金を、「信認」の確保という観点から、どう捉えるか。
 - 「信認」の源として、国民という「共同体」を想定するか。

以 上

(補論) SNA における公的年金及び年金基金の扱いとその考え方

○ 我が国の SNA における公的年金その他の「社会保障」及び「年金基金」は、以下（1.～2.）¹で示すように、「金融取引」ではなく「経常移転」として扱われている。

1. 「社会保険」のうちの「社会保障」は「経常移転」

「社会保険」は、以下の条件を満たすもの。

- ・ 給付は、制度（scheme）への加入が条件。
- ・ 加入は、法的強制または雇用の条件。従って、家計の自由意思によるものではない。
- ・ 加入者は、多数。従って、集合的性格を持ち、集合的性格に着目した扱いが行われる。
- ・ 雇い主の負担（抛出）が条件（雇用者の負担は条件ではない）

「社会保険」のうちの「社会保障」は「経常移転」

- ・ 社会保険のうち、一般政府が行うものは「社会保障」。

- ・ 「移転」は、「経常移転」と「資本移転」からなる。

「経常移転」：繰り返し行われ、かつ消費支出など経常的支出に充てられることが予定されるもの（p43）。

以下の4つの類型がある（p43-45）。

- *) 財産所得・・・SNA では、金融資産や土地など「生産物でない資産」はサービスを一切生み出さないとされ、その利用の対価（利子、地代等）はサービスの対価ではなく、一方的に生ずる支払あるいは受取。生産物である建物や機械の賃貸料は、サービスの対価。
- *) 契約に基づく移転・・・純保険料、保険金。
- *) 政府との間の義務を伴う移転・・・所得・富等に課される経常税、社会保障負担・給付、罰金からなる。年金加入者は年金受給権を得るが、年金資産という金融資産を得るわけではない。賦課方式の公的年金は世代間の扶助の仕組み。社会保障基金を介して、社会保障負担と給付は分断されている。従って、社会保障負担と給付は移転。

¹ 文中のページへの言及（「p43」など）は、「新しい SNA」における該当ページを示す。

＊) その他の任意の移転・・・家計間の仕送りや贈与、民間非営利団体への会費や寄付等。

「資本移転」：金額が大きく、継続的には生じるものではなく、その使途も資本形成と考えられるもの。巨額の贈与や相続、公共事業等の補助金、一般政府による第三セクターへの出資など (p61)。

・「経常移転」と「資本移転」を区別する意義：

経常移転は、可処分所得の一部を構成し、家計への経常移転は最終消費に影響を及ぼすと考えられている。

これに対し、相続税を支払った家計がその支払いが故に最終消費を削ることはなかろう、という考え方から、相続税支払いは政府への「資本移転」とされている (同)。

2. 社会保険のうちの「年金基金」も「経常移転」

① 「年金基金」(DB 及び DC) の位置づけの変化

・ 68SNA では、原則的に一般政府の一部である社会保障基金に含まれていた。

⇒ 93SNA において、社会保障基金から切り離して金融機関に含め、家計との受け払いを移転ではなく「金融取引」とすることとなった (p51)。この時、DB も DC も「金融機関」として扱われている。

② 可処分所得との関係

・ 年金基金 (DB、DC とも) を「金融機関」として扱うということは、家計と年金基金との受け払いは、本来は貯蓄 (save) とその取り崩し (dissave) であって、移転ではないとすること (「金融機関」という位置づけと整合的)。

・ しかしながら、

① 年金基金の集合的性格から、個々の家計では「save→dissave」という金融にかかる受け払いが異時点間で生じていても、基金を多くのメンバーの集合的存在と観念すれば、基金と家計の間で同一時点において資金が「対価なく」移動している、とも解し得る。

② また、基金との資金の受け払いに関する家計の実際の認識は「貯蓄する、取り崩す」ではなく、「取られる、貰う」というものであろうという推察も成り立つ。

・ そこで、年金基金と家計との受け払いは、公的年金同様「経常移転」として扱う (→ 可処分所得に含まれる<給付が拠出より多ければ、可処分所得は増える>)。

ただし、これでは可処分所得が歪む (貯蓄である拠出で可処分所得が減る、貯

蓄の取り崩しである給付で可処分所得が増える、というのはおかしい) ので、「所得の使用勘定」(使用＝消費＋貯蓄) では、給付(拠出) 超過の場合には当該超過分を可処分所得から控除(可処分所得に付加) したものが、消費と貯蓄の合計に等しいとされる。

- ・ DB については、2008SNA において雇主の基金に対する負債を記録する。

3. 公的年金及び年金基金の積立金の扱い

- ・ 資金循環統計における公的年金及び年金基金の積立金の扱いについては、現在、日本銀行において 2008SNA への対応の作業中。本年 10 月 17 日、日本銀行は見直し方針を公表しパブリックコメントを募っている。

http://www.boj.or.jp/research/brp/ron_2013/data/ron131017a1.pdf

以 上