

岩田規久男・石川経夫編『日本経済研究』（抜刷）
（小宮隆太郎教授還暦記念論文集）

1988年12月

公的年金と世代間の公正

高山 憲之

はじめに

今後に予定されている年金改革においては、世代間の公正をどう図っていくかという問題が主要な争点となる。本稿では、この問題を考えるにあたって重要であると思われる点を、いくつか議論してみたい。まず公的年金の基本性格を述べる。ついでインセンティブ・コンパティビリティの問題を考察し、さらに世代間の生活バランスをみるために現在における年金受給者の位置どりを明らかにする。そのうえで若干の政策的インプリケーションに言及する。

1. 公的年金の基本性格

年金制度は一般に、どこの国でも私的年金と同様に、積立主義を基本線とする制度として創設された。これが通例であった。保険料は掛金と同じであり、給付は掛金納付の見返りであった。

積立主義の年金制度は、長生きのリスクを同一世代内部でプールしようとするものである。すなわち同一世代の中で寿命の短い者が寿命の長い者を助ける仕組み、これが積立主義の年金制度にほかならない。高齢者の扶養が一般に親族の手によって私的に行われているときに、このような特徴をもつ年金制度が創設されると、創設時の青年層は「二重の負担」を背負うことになる。すなわち創設時における青年層にとって自分の両親や祖父母を私的に扶養しなければならないという事実が変わりはない。しかも年金制度の創設によって自分の老後は子供や孫に頼らずに自分または自分と同世代の者だけで

準備しなければならない。

通常の場合には二重の負担に対する抵抗が強いため、制度を創設することは保険料負担を低く設定しないかぎり困難となる。しかるに、40年間拠出しても低負担のままでは積立主義を貫くかぎり老後生活費の最低線の給付さえ得られないだろう。

制度創設時における壮年層の場合、加入期間は40年より短く、また年金負担も低い。そのため、かれらの受給しうる年金額も積立主義に固執するかぎり小さい。また制度創設時の老年層には、制度に加入しようとしてもその資格が与えられないので、積立主義に固執するかぎり年金は支給されない。つまり制度創設時におけるいずれの世代も積立主義に固執するかぎり老後の安心を買えないことになる。これでは年金制度に対する国民の理解と協力をとりつけることが難しい。

積立主義の年金を創設しようとする、負担と給付の両面におけるこのような問題をどうしても避けて通ることができない。日本では制度創設当初の時期がちょうど戦後処理の時と重なったため、問題はいっそう深刻となった。制度創設時における壮・老の年齢層は経過年金・無拠出年金を受給することになるが、その給付改善をもとめる政治的要請はきわめて強く、給付の大幅改善は制度改正のたびに実現されたのである。

いったい低負担のまま高額給付はどうして可能となったか。制度創設から当分の間は経過年金の受給者しかいない。しかもその数は保険料を拠出している現役の年齢層よりはるかに少ない。このとき、低い保険料負担のままでも、現役の年齢層が拠出している保険料を流用すれば、経過年金の給付水準を引き上げることができる。このような流用は上述のような政治的要請に応えるため世界各国で広く行われた。日本も例外ではなかった（高山 [1984 a] 参照）。

後の世代の拠出する保険料が完全には積立てられずに、前の世代の年金給付を改善するための財源に充当されるようになると、年金制度はもはや積立主義を維持できない。年金制度は前後の世代が助けあう制度に事実上、切り替えられるのである。

公的年金を積立主義の考え方にもとづいて創設することにはもともと無理

があった。日本の公的年金は、ほぼ創設当初から世代と世代の助けあいという形で運営しなければならない宿命を負っていたのである。

公的年金は保険料の積立を基本とはしていない。むしろ、強制力を担保とする世代と世代の助けあいにこそ、その本質がある。拠出を通じて積立てられるのは受給権であって保険料ではない。

なお、公的年金の基本性格が世代と世代の助けあいにあるのは、積立主義の年金には負担と給付の両面において制度創設に問題があるからであって、スライド制を採用したからでは必ずしもない。実際、スライド制は制度創設からかなりの時間を経過してから採用されるのが通例である。スライド制の採用・平均余命の伸長は年金制度が名実ともに世代と世代の助けあいの制度となる日を早める役割をはたした。

公的年金の基本性格を変更することは可能であろうか。世代と世代の助けあいの制度を積立主義の制度に切り替えようとする、切り替え時点でふたたび「二重の負担」の発生するおそれがきわめて大きい。したがって平時において公的年金の基本性格を変えることはほとんど不可能であると考えてよいだろう。せいぜい可能であると思われるのは、その性格を多少とも弱めることぐらいではないだろうか。

2. インセンティブ・コンパティビリティ

日本の年金制度は、異なる世代間の所得再分配手段として機能している。世代間の私的扶養は逆進性を免れない。これに対して世代間の社会的扶養は金持ちの子弟にも扶養負担を迫る一方、貧乏人の子弟の扶養負担を軽減する可能性が強い。このかぎりにおいて、世代間の社会的扶養は私的扶養より優れている。また、世代間の社会的扶養は前の世代が支払った犠牲に対するアフター・ケアという側面を有しているので、世代間交換の一部と考えることもできる。

他方、世代間扶養を社会化すると、人口構造が変化するのにもなって拠出と給付のバランスは少なからず変わってしまう。とくに高齢化が進行すると、若い世代ほど拠出と給付のバランスは悪くなるおそれがある。

「若者の年金ばなれ」は、年金制度のインセンティブ・コンパティビリティ

(加入意欲との両立可能性)にかかわる問題である。以下、日本における厚生年金加入世帯を例にとり、この問題を具体的に考えることにしたい。

考察の対象としたのは、昭和59年現在において世帯主が厚生年金に加入している世帯である(ただし世帯主の年齢は60歳未満とした)。ここでは現行制度(昭和61年4月実施)が永続すると仮定して年金制度内部における拠出と給付の関係を調べてみた。拠出と給付の計算にさいして用いた主要な仮定は次のとおりである¹⁾。

- ① 過去に拠出した保険料(事業主分も含む)は年間6.5%の利子率(名目値)で積立てられた。
- ② 将来の保険料率は5年ごとに1.8%ずつ引き上げ、最終的に28.9%(昭和95年以降)とする。
- ③ 基礎年金は1人月額5万円、報酬比例の老齢厚生年金は平均月収の30%、遺族厚生年金は老齢厚生年金額の4分の3とする。
- ④ 年金は60歳支給開始とし、男子は78歳、女子は82歳まで受給する。
- ⑤ 基礎年金は物価スライド、報酬比例部分は賃金スライドとする。
- ⑥ 割引率は賃金上昇率に等しく、物価上昇率より年率で1.8%高い。

表1は、拠出と給付を昭和59年時点において一時金に換算した結果である。給付は50歳代で3600万円前後となっている。世代が若くなるにつれて給付額が減少するのは、基礎年金物価スライドを仮定したからである。他方、

表1 厚生年金加入世帯における拠出と給付の関係

昭和59年における年齢(歳)	拠出現価①(万円)	給付現価②(万円)	②/①(倍)
25~29	2,646	3,025	1.2
30~34	2,292	3,099	1.4
35~39	2,048	3,231	1.7
40~44	1,754	3,347	2.1
45~49	1,437	3,440	2.7
50~54	1,153	3,570	3.6
55~59	893	3,691	5.0

(資料) 総務庁『全国消費実態調査』(昭和59年)より算出した。

(注) 現価は昭和59年現在で一時金換算をした平均金額。

拠出額は世代が若くなるにつれて増大する。保険料率を今後とも段階的に引き上げていくと仮定したからにほかならない。

拠出と給付の関係は、全体として世代が若くなるほどバランスがとれたものになる。ただし表1の結果から次のような推測が可能となろう。すなわち昭和59年現在で20歳未満の者の拠出は平均でみるかぎり給付を上回るおそれ強い。現行制度においてもインセンティブ・コンパティビリティはこの意味において否定できないのである²⁾。

なお若い世代の場合、拠出が給付を上回るおそれは一般に賃金水準の高い者ほど大きい。他方、厚生年金加入世帯が享受する年金の純給付額は、昭和59年現在で50歳代後半に位置する世代の場合、2000万円以上が90%弱(50歳代前半の世代でも70%強)に達している。50歳代の場合、一般に賃金水準が高い者ほど純給付額も大きいことを確認しうる。

表1に示された推計結果を読み取るためには若干の注意が必要である。まず拠出と給付の関係は割引率の大小に依存している。英米では割引率は賃金上昇率よりも大きいとして分析している例が多い。英米のように仮定すると、拠出が給付を上回るおそれは表1のケースより強くなる。ここでは、多少とも控え目の仮定を置いたとしてもインセンティブ・コンパティビリティの問題は依然として残されることを指摘しておきたい。

つぎに、「若者の年金ばなれ」³⁾はすでに米国をはじめとする欧米各国で経験ずみのことであり、日本だけが例外であるという保証は今のところどこにもない。エゴイズムに発する行動であると道徳的に非難してみたところで、その動きを止めることはできないだろう。むしろインセンティブ・コンパティビリティに抵触しないように制度改革を今後とも進めていくことが求められている。

なお、昭和59年現在で50歳代後半に位置する世代の場合、全体として給付の80%は世代間の再分配である。この再分配は絶対額でみてもかなり大きい。ただし、その評価は年金制度の枠内のみですべきではないだろう。かれらの場合、自分の両親をみずからの手で私的に扶養することが一般的であったからである。もっとも、世代間の再分配が賃金の高い者ほど多いという推計結果については考えさせられる点が少なくない。給付算式の見直しが必要

要であると思われる。

3. 年金受給世帯の位置どり

若者の年金ばなれを未然に防ぎ年金制度の安定を図るためには、拠出と給付のバランスをとっていくことが長期的には重要となる。そのためには負担と給付の両面にわたって今後とも制度内容を見直していく必要がある。

ここでは給付の調整可能性および負担方式の変更可能性をさぐるため、現在における年金受給世帯の位置どりを明らかにしておきたい。

考察の対象としたのは、世帯主が60歳以上の男子であり、かつ年金を受給しながら妻と2人で生計を営む世帯（高齢夫婦世帯）である。総務庁『全国消費実態調査』（昭和59年）によると、高齢夫婦世帯における年金受給額の分布および年金受給額階級別にみた年間所得・年金受給額・貯蓄残高・消費支出月額（いずれも平均額）は表2のようになっていた。年金受給額は平均値・中央値ともに年額180万円強であった。年額で300万円以上という世帯も10%近い。

つぎに年間所得は平均値350万円強、中央値290万円、最頻値250万円である。年間所得600万円以上の世帯も10%あまりとなっている。また平均所得金額は上から数えてほぼ3分の1のところに位置する世帯が手にしている金額である。

年金が年間所得に占める割合は全体として50%強である。この割合は一

表2 高齢夫婦世帯の経済的側面

	年金受給額階級（万円）							全 体
	36未満	36~72	72~120	120~180	180~240	240~300	300以上	
世帯構成比	4.0	11.7	12.2	20.2	27.5	15.1	9.4	100
年金受給額①	26	50	94	151	207	263	364	181
年間所得②	314	257	294	331	360	408	500	353
①/②	8.4	21.5	31.9	45.7	57.6	64.5	72.8	51.2
貯蓄残高	678	633	737	870	1,022	1,455	1,860	1,043
消費支出月額	15.2	13.9	15.5	17.4	20.2	23.4	28.0	19.3

(注) 金額はすべて平均額（万円）。比率は%表示。

(資料) 総務庁『全国消費実態調査』（昭和59年）。

般に年金額が多いほど高く、また世帯主の年齢が高くなるにつれて上昇する。なおこの割合は世帯主が就業している世帯では平均 35% にとどまっている一方、夫婦ともに就業していない世帯では平均 80% 強に達している。年金以外の所得として主要なものは、賃金・事業収入・家賃・地代・利子・配当等である。

高齢夫婦世帯の平均貯蓄残高は 1000 万円あまりになっているが、これもほぼ上位 3 分の 1 の水準に相当している。中央値は 600 万円台にある一方、最頻値は 100 万円台の後半 (50 万円きざみ) にある。貯蓄残高 300 万円未満の世帯がほぼ 4 世帯に 1 世帯の割合である一方、1500 万円以上が 20%、3000 万円以上が 5% ある⁴⁾。

実物資産の保有はどうなっているか。高齢夫婦世帯の持家比率は 86% に達している。ここでは、60 歳代前半層のみを抜きだして国土庁『地価公示』調査等を利用して土地保有額の推計を試みた。昭和 59 年末現在の分布は図 1 のようになっていた。保有額は 1000 万円台の世帯が最も多い (ほぼ 3 分の 1)。3000 万円以上が 18% である。平均値 2000 万円前後、中央値 1500 万円 (保有世帯のみ) と推計される (高山・舟岡・大竹ほか [1989] 参照)。

高齢夫婦世帯の消費支出月額額は図 2 のようになっていた。平均消費支出月額額は 19 万円強であるが、この水準はほぼ 3 分の 1 のところにある。最頻値は 13 万円台の後半にあり、中央値は 16 万円台である。10 万円未満でやりくりしている世帯が 6 世帯に 1 世帯の割合である一方、25 万円以上が 5 世帯に 1 世帯、30 万円以上が 8 世帯に 1 世帯の割合でそれぞれある。中には 50 万

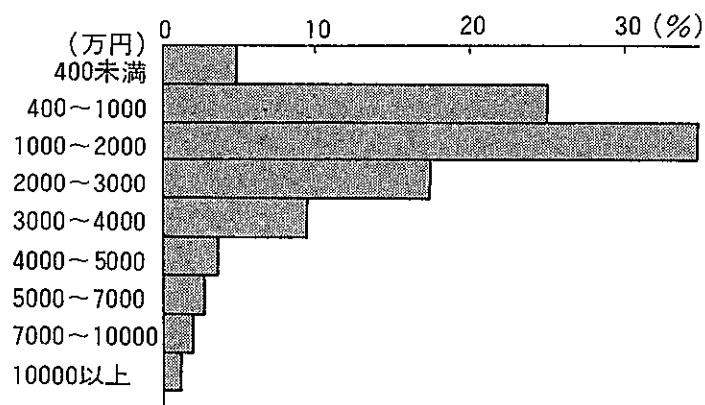


図 1 土地資産の保有額 (高齢夫婦世帯, 60 歳代前半)

(資料) 総務庁『全国消費実態調査』昭和 59 年, および国土庁『地価公示』調査, 昭和 60 年, 等。

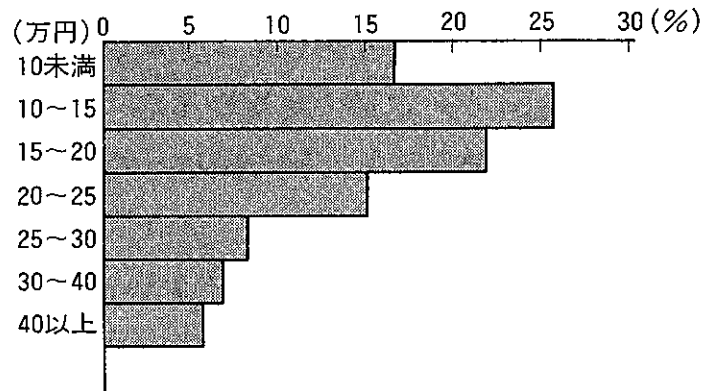


図2 高齢夫婦世帯における消費支出月額

(資料) 総務庁『全国消費実態調査』昭和59年(図3も同じ)。

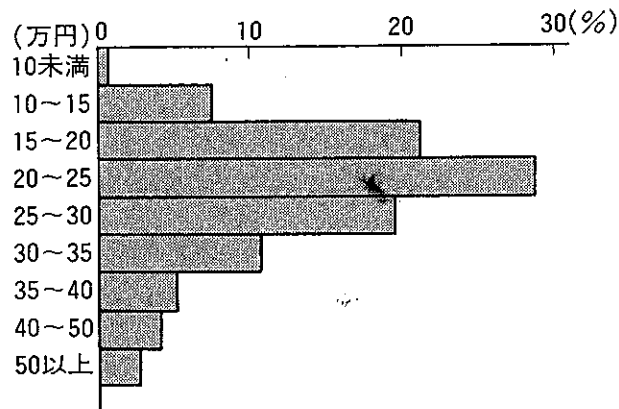


図3 4人世帯の消費支出月額(世帯主:30～49歳)

円以上という世帯もある。

年金受給世帯の消費水準を現役世代のそれと比較しておこう。図3は現役4人世帯の消費支出月額の分布を調べたものである。ここでは世帯主が30～49歳の男子就業者であり、専業主婦の妻と未婚の子供2人で生計を営む世帯をとりあげた。それによると、月々消費支出は平均25.5万円であるが、25万円の水準以上にある世帯は4割あまりである。15万円以上25万円未満という世帯がほぼ半数を占めている。最頻額は22.6万円、中央値23.6万円である。

日本の高齢者はこれまで一律に貧しいと考えられ、被扶養者として処遇されてきた。しかし、ここで調べた年金受給世帯の暮らしぶりをみると、その有り様は著しく変わりつつあるといってもよいだろう。むしろ、高齢者の暮

らしぶりはバラツキが大きく平均値が通用しないという側面を忘れてはならない。しかし所得・資産の両面で恵まれている年金受給者が現在では少数派であるものの着実に増えているという事実は注目に値する。

また高齢者はストックの保有という点では若年や壮年の者よりはるかに恵まれている。昭和60年以降の3年間に生じた地価の急騰によって世代間の資産保有格差はいっそう拡大した。東京圏では若い者が一生働きつづけてもみずからの勤労所得だけではマイホーム一つさえ手に入らないという事態が現出している。こうした中で、所得を基軸とする従来の公平観念には揺らぎが生じはじめているといっておよいだろう。

ただし従来型の高齢者像どおりの人びとも、少数派であるとはいえ今日依然として残っている。とくに独り暮らしの女性老人の場合、生活に困っている者が少なくない。このような者に対しては、できるかぎりの援助の手をさしのべる必要があると思われる。

4. 政策的インプリケーション

世代間の公正（ないし公平）という観念には多くの側面があり、それを単純な指標で割り切ってしまうことは適切ではないだろう。

ただしインセンティブ・コンパティビリティと抵触するような事態は未然に防ぐことが世代間の公正を達成するうえで少なくとも必要になると思われる。そのためには将来世代の拠出分を予定より引き下げること、給付についても下方調整の余地をさぐり、その実現に努めることが今後とも求められている。

図2、図3から判断すると、現役世代と年金受給世代の生活バランスは現在ほどほどのところにあると考えても大過ないだろう。今後は現役世代と年金受給世代の生活バランスが大きく崩れないように互いに折りあいをつけていくことが一つの目安になるのではないだろうか。

人口構造が高齢化する中で現役世代の負担は増えつづけるだろう。ただし高齢化に伴う負担を現役世代のみに押しつけることは世代間の助けあいを円滑に進めるうえで適切であるとは思えない。余力を多少とも残して年金受給者となった者には引きつづき応分の負担をしていくことが求められよう。た

んに「みこし」の上に乗っているだけでは済まなくなったのではないだろうか。

高齢者自身の負担への参加は、具体的には次のような方策が主要なものとして考えられる。まず年金の場合、基礎年金の国庫負担割合（現行では3分の1）を多少とも引き上げ（たとえば40%とか45%まで）、その財源に高齢者も応分に負担できるような税目（消費税・資産課税）を新たに充てる。このようにすれば現役のみが負担する社会保険料は引上げ幅を抑制することが可能となる。第2に、世代間の生活バランスを維持しようとするならば給付面の下方調整も避けられない。具体的にはスライド指標の再検討・過剰給付の整理・年金支給開始年齢の引上げ幅等が考えられる（高山 [1985] 参照）。このような措置は、結果的には生活面における年金受給者の実質的負担を引き上げることの意味しよう。第3に、年金給付（現行では原則課税にもかかわらず非課税となっている例が圧倒的に多い）について所得課税を強化することが考えられる。

世代間の負担調整は年金制度の枠外でも試みる価値がある。とくに年金受給者の長期入院に伴う生活部分の費用は医療と切り離し、受給している年金から支払うように工夫することが考えられる。また福祉サービスの分野においても原則を応能負担から利用者負担に切り替えることが選択肢の一つとなる（高山 [1982] 参照）。

なお、高齢者自身に対して負担増を求める場合、保有しているストックを諸々の形でフロー化する手だてを新たに開発する必要性が今日高い。

いずれにせよ、ある程度の経済成長をつづけていかなければ世代間で折りあいをつけることも困難となる。負担増は手取り所得さえ多少ともふえるのであれば甘受しやすいからである。この意味で年金制度そのものが成長を阻害しないように配慮しなければならない。

注

- 1) 賃金の生涯パスについては、世帯属性をコントロールして年齢別の賃金を推計して求めた、詳しくは高山・舟岡・大竹ほか [1989] をみよ。

- 2) 内部収益率を計算してインセンティブ・コンパティビリティを議論したものに高山 [1984 b] がある。
- 3) 公的年金からの給付を要求しないから保険料を強制的に取り上げることはやめてくれ、という主張がその典型的なものである。あるいは、保険料納付に消極的となって無断欠勤をしたり「もぐりの労働」に励んだりすること。
- 4) 年金受給世帯の暮らしぶりについては高山・有田 [1987] をみよ。

参考文献

- 高山憲之, 1982. 「保育サービスの費用負担」『経済研究』第33巻第3号.
———, 1984 a. 「日本の年金政策」『季刊現代経済』第58号.
———, 1984 b. 「厚生年金をめぐるふたつの問題について」『信託』140.
———, 1985. 「年金改正と今後の課題」『経済研究』第36巻第2号.
高山憲之・有田富美子, 1987. 「年金受給世帯の経済的側面」『一橋論叢』6月号・7月号.
高山憲之・舟岡史雄・大竹文雄ほか, 1989. 「日本の家計資産と貯蓄率」『経済分析』.