

| | |
|--------------|---|
| Title | 公的年金財政方式の比較分析 |
| Author(s) | 山田, 雅俊 |
| Citation | 大阪大学経済学. 2008, 58(2), p. 215-224 |
| Version Type | VoR |
| URL | https://doi.org/10.18910/22975 |
| rights | |
| Note | |

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

公的年金財政方式の比較分析

山田 雅俊[†]

I. はじめに

公的年金をはじめとする社会保険はいずれも財政的な困難にしばしば遭遇し、そのたびに制度改正が行われ、その結果、そのような制度運営が批判されるとともに、制度に対する信頼を失うという経緯を繰り返してきている¹。この制度に対する信頼性の問題は年金保険で最も著しいと考えられ、この結果、基礎年金のみの加入対象者について見ると年金保険への未加入者が加入対象者の1割に、また保険料の未払いもやはり加入対象者の2割にも達する状況とされる²。

さて、公的年金のうち基礎年金部分については現在も保険料の3分の1が政府財政によって負担されているが、このような事態を反映してこれを2009年度までに2分の1に引き上げることが2004年の改正で定められている。近年はさらに、政党・経済団体・労働組合等によってこの財政の負担割合を100%すなわち基礎年金の全額を財政一税によって調達する方法が、重要な制度改正案として議論・提案される状況にある³。

ただし、財源の税方式への以上のような転換は基礎年金部分のみについてのものであり、また、現在既に1/3が税で補填され、あるいは同補填規模が1/2に引き上げられることが定まっているものについて、その規模・水準が引き上げられるものと考えられるかも知れない。しかし、基礎年金のみであるとしてもその全体を税方式に移行することは制度を基本的・抜本的に改革・変更することであり、そのような改革・変更が持つ意味は十分考慮・検討されるべきと考えられよう。

本稿は、以上のように公的年金について基本的な制度変更が考慮される状況にあることを考慮し、そのような制度変更が持っている含意、それによってもたらされる影響を検討・整理し、また、従来の制度である保険方式の年金の特徴、およびその実際の運営における問題を整理し、税一保険方式の選択の際にさらに考慮が求められる点を検討・確認しようとするものである。これを以下次の順で議論する。まず次節では、十分に理解されているはずのことであるが、本稿の基本的な考え方を確認する意味も併せ、年金制度の目的を確認し、同目的が税および保険方式のそれぞれの制度によってどのようによく実現・達成されるか、基本的な論点を整理する。第Ⅲ節では、税方式および保険方式の両制度について、各方式の下での負担および給付に関して、それぞれの長所、短所を整理する。また、その考慮に基づいて、年金制度の選択を考える際にどのような点が問題になるかを考察する。第Ⅳ節では、年金の保険方式について、その基本的な考え方、その特徴等を整理

[†] 大阪大学大学院経済学研究科

¹ この一端については Ichori and Tachibanaki (2002), 厚生労働省 (2008), 日本経済新聞 (2004, 2008), 牛丸他 (2004) 等を参照。

² ただし、厚生労働省の資料によると2007年時点で、他の年金制度の対象でない国民基礎年金の第1号被保険者は2,154万人、未加入者は99万人、4.6%、保険料未納者は265万人、11.9%とされている。しかし例えば高山 (1998) 等のように、これらがさらに高い水準にあるとする推計も複数存在する。

³ 朝日新聞 (2008), 日本経済新聞 (2008) 等を参照。

し、また、わが国の年金は通常保険と呼ばれるが、保険制度の実際の運営が論理的に考えられるあり方と比較しどのような差異があるかについても検討する。最後の第V節では、結びに代え、以上の議論を総合し、年金の税-保険方式の選択が年金制度のあり方にどのような影響をもたらすかについて再度検討・整理し、制度選択がどのように行われるべきかを考える。

II. 公的年金の機能と財政方式

II-1. 高齢時所得保障と公的年金の機能

公的年金の主たる機能・目的は、人が通常高齢時に所得獲得能力を失うことに対し、同時点において生活の維持に必要な所得を保障することにある。このような機能を持つ仕組み・制度としてわが国ではこれまで基本的に年金“保険”という方法が採られてきた。この年金“保険”において保険の対象となる“リスク”は、生活維持に必要な所得がなく生存すること、つまり、高齢時には通常あるいは多数が所得獲得能力を失うことを顧慮すれば、それは生存することあるいは長命であることそのものであることになる。

さて、上記の問題に対する方法としては、第1には各人が個別にそれに備える、つまり、各人がその長命に備え、所得獲得能力がある間に高齢時の生活維持に必要な所得を貯蓄する等の方法で準備するという方法がある。しかし、自己の高齢時における生活維持に必要な所得を準備・貯蓄するというこの素朴で直接的な方法は、将来所得の必要性についての評価・考慮が一般に容易でないという点を除くとしても、次のようなことを顧慮すれば決して容易でないことが分かる。第1は、上記で長命がリスクであると述べていることが示すように、自己の将来についておそらく最もよく知る・多くの情報を持つであろう当事者にとっても、その寿命を知ることが基本的に困難と考えられることであ

る。さらに、仮に各個人が将来の必要性を的確に評価でき、また、必要性に従って準備を行うとしても、所得獲得能力喪失後の生存期間によるが、同期間が長いことは多額の準備・貯蓄が必要であることを意味し、それは一般に数十年にわたる長い準備・貯蓄期間を要求し、同期間に物価水準の大きな上昇、大災害等も起こりうることを考えれば、この将来に備えた準備・貯蓄は決して容易でないとと言える。さらに、各人の本問題に対する認識が明確で、長命・長期生存のリスクに対して各個人がそれぞれ推測される最高齢時まで生存すると想定して貯蓄を行うと仮定すると、それはマクロ経済的には勤労時の過少消費および過剰貯蓄をもたらすという問題を生じることも考えられよう。

これに対して、高齢時の所得保障のための政策的な対応、つまり、所得獲得能力を失った高齢者に同生活維持に必要な所得を保障する公的手段としては、第1に素朴に財政支出によってその所得を保障することが考えられ、第2に保険方式とする方法が考えられる。前者は、その命名・呼称によるが、税方式の年金に相当し、後者が保険方式の年金と考えられる。後者は、当事者である国民に高齢時所得保障の問題を認識させる等の啓蒙、自身で所得保障を行うという自助機能を支援・促進する等の機能も兼ねるものと考えられよう。さて、この何れの方法とも、上記の物価変動、大災害等によって所得保障機能に影響が生じることを回避することは困難と考えられる。さらに、後者の保険方式による場合は、個人の寿命に関するリスクは解消可能であるが、物価変動、大災害等の問題の他に、個人の場合と同様一般に長期にわたることによる制度の目的達成・機能維持の困難性の問題にもさらされると言える。

II-2. 公的年金の財政方式と機能

所得獲得能力を失った高齢者に対して保障・給付する所得を年金と呼び、上記のように、年

金給付財源の調達方法として、税および保険料とする方法が区別できると考えられる。そこで、年金制度をこれら財源調達方法によって区別する場合、それを財政方式による区別・区分とすることに⁴。以下本小節では、税方式および保険方式の年金の基本的な特徴、含意等を整理しよう。

まず、税方式の年金については次のような特徴が指摘されよう。税方式の年金は第1に、序で触れたように、現行保険制度のもとでそれが大規模であるために大きな問題とされている、制度未加入、保険料未払いの問題を免れることができる。第2に、財源を税による場合、年金の給付水準は財政状況や他の政策の重要性等とのバランスを考慮して決定されるであろうから、例えば現在一部の年金制度批判にあるように、年金優先、高齢者のみが優遇されると批判されるような状況はなくなるであろう。第3にしかし、税収入を財源として所得獲得能力を失った高齢者に対して所得を保障・給付する場合、同給付（金）を年金と呼ぶか否かの問題が存在すると考えられ、そのことが示唆するように、それは機能において、生活保護等で対象が高齢者に限定されたものとまったく同等であると言える。その場合また、年金給付がなされるかについて所得審査（means test）を行う等の条件が課されることが考えられる。第4に、第2点は逆に考えると年金の給付水準、（所得審査等による）給付範囲（あるいは受給の困難－容易さ）等が、財政状況、他の政策の必要性等によって影響され、その意味で給付が不安定・不現実になることを意味すると考えられる。第5に、前2点等からも推測されるように、年金の最高（最大）給付水準は高齢時の生活を最低限維持する等のもので、個人によらず一定の水

準とされるであろう。このことは、高齢時においても一般に勤労時の所得水準に対応した所得が必要であるとすると、現行の厚生・共済年金等のように、追加的な年金－所得保障制度が必要であることを意味する。第6に、税負担額と年金受給額は通常対応していると考えられないから、受給のバランスという意味での公平性は確保されない。第7に、前小節で個人的に高齢時所得を準備する場合にマクロ経済的な問題が生じうることを述べたが、税方式、保険方式何れの場合もそれが一定水準の高齢時所得を保障するものであれば、同問題を回避できるであろう。

これに対して保険方式の年金については、税方式のそれとほぼ対照的に次のような特徴が指摘される。第1に、年金は保険からの給付であるから、給付は政府財政の一般的な状況とは分離され、確実で安定性が高いと言え、さらに、保険料－給付年金水準の設定の如何によるが、一定水準の年金を保障することが可能あるいはより確実であると考えられる。第2に、勤労時所得に対応する給付を保障する年金制度は、上述のように、一般に保険方式の下でのみ可能と考えられる。第3に、年金受給額は基本的に支払い保険料に依存するから、受給のアンバランスの問題が存在しない。第4に、年金受給において所得審査の問題は存在しないが、代わりに、制度への未加入、保険料の未払いの問題が生じうる。第5に、年金の給付水準と財政状況、他の政策の必要性等とのアンバランスも生じうる。また保険方式に関しては、現実の問題として、大量の年金加入・支払い記録が紛失・不完全に置かれていることが現在大きな問題とされているが、これについては、保険方式が公的なもののみでなく私的事業としても可能であり、かつ、私的な年金保険に関しては保険者である企業、被保険者である各個人がそれぞれ加入・支払い記録を保存しなければならないことが前提であることを考えると、保険方式の前提

⁴ 年金について財政方式という場合、「賦課方式」「積立方式」の区別がよく知られるが、それは年金保険制度内における財源・保険料の運用に関する区分で、ここで考えるものとは異なっている。

条件が満たされていないことを示すものであるから、ここでは捨象しよう⁵。

Ⅲ. 年金の財政方式：負担・給付に関する比較

Ⅲ-1. 年金財政方式と負担・給付の比較

Ⅱ-2節で見たように、税方式と保険方式では、その財源負担および年金受給の両面で基本的な違いが存在する。公的年金に関して税-保険という財政方式の選択の際重要になると考えられる問題の第1は、それぞれの財政方式の下でどのような負担が課され給付が行われるかであろう。そこで、前節でも触れたが、両者の特徴・差異をその負担・給付に絞りより詳細に見ておこう。

A) まず税方式では、特定の税の年金目的税化等が行われるか否かに拘わらず、税負担と年金受給の間には一般に明確な関係は存在しないと考えられる。つまり、所得税であれば所得に（累進的等に）応じる形で、消費税であれば消費・購入額に応じて、税負担が行われる。これに対し年金給付は、Ⅱ-2節で見たように、一般に負担と給付の間に明確な関係があるとは考えられないから、現行の基礎年金のように給付（最高額）が一定水準に設定されると考えられる。同給付水準はさらに、一般的な政府財政の状態、他の政策的支出等と比較・考量し、年金給付の相対的な重要性等の評価に基づいて決定される、すなわち、他の財政条件に依存するであろう。また、負担-給付のそのような関係から、年金水準は最低限の生活水準を満たすような水準に設定されると考えられ、したがって、高齢時において勤労時の所得水準に対応する所

⁵ もちろん「公的」つまり政府・公共部門による運営には常にそのような問題が生じうると言えるが、それは、政府・行政の機能一般を否定するものになるのでここでは考慮しない。また、私的保険においても大規模な「保険金不払い」が問題になった（問題はまた完全には解明されていないと考えられる）ことを顧慮すると、同様の問題は必ずしも公的年金・政府部門にのみ限られないと考えられる。

得が必要であると考えれば、税方式の下でも、一定水準を超える年金給付は保険方式によって保障されなければならないと考えられる。さらに、同様の点から、同方式の下では負担と給付のアンバランス・不公平の問題が常に存在すると言える。

B) これに対し保険方式では、年金給付は保険料負担を基礎とする支払いであるから、保険料負担が決定された段階で基本的に年金受給額が定まる、よりの確には、保険料と保険金・保険給付はリスクとの関係で同時に決定されるものと言える⁶。したがって、本方式の下では必然的に負担と給付のバランスが図られ、その意味において負担・給付に関する不公平の問題も存在しないと言える。さらに、同方式の下で保険料と保険金・保険給付が保険として合理的・論理的に決められるとすると、その給付水準は通常政府財政の一般的な状態、他の政策的支出の緊急性等とは独立に定められ、また、保険料と保険金・保険給付の双方を勤労時所得に依存させる等、被保険者の状態に応じた保険料と保険金・保険給付水準を選択することが可能であると言える。

Ⅲ-2. 年金財政方式と公平性

税方式-保険方式という公的年金財政方式の選択において重要になると考えられるもう1つの大きな問題は、負担・給付のバランス、さらには制度全体についての公平性であると考えられる。そこで次に、両財政方式が公平性の点でどのように評価されるかをさらに検討しておこ

⁶ 序で触れたように、現実には、制度改正のたびに（保険料の引き上げとともに）給付切り下げが行われそれが制度の信頼性を損なわせている。このことが示すように、保険の論理に矛盾する（第4節を参照）が、保険方式の下で現実には保険料負担後の給付切り下げが行われている（ただしこれについても、現行の年金制度では上述のように基礎年金の一部が財政によって負担され、純粋の保険方式でないという点も顧慮されなければならないかも知れない）。

う。

A) まず税方式は、未納者、未加入者の問題が存在せず、したがって国民全員に年金給付が行われるという意味で、給付・所得保障に関わる公平性を持つとすることができる。さらに、税方式の下で給付水準が給付がなされる時点の政府財政の状況、政府の他の政策経費の重要度等を総合的に評価して決定され得ると述べたが、そのことは年金給付水準が社会的公平性を考慮して決められるものと考えられる。また、上述のように、給付に当たって所得審査が行われ、必要度の判断に基づいて年金給付が決められるとすると、そのこともまた年金給付が社会的公平性を満たすものになると考えることができよう。他方これに対し、税方式の下では上述のように負担と給付の関連性が、したがって負担と給付はアンバランスであり、その意味で不公平であると指摘される。

B) これに対して保険方式は、第1に、負担と給付が相互に保険の論理にしたがい保険論理的に対応するよう決定され、そのような意味で負担・給付の公平性が満たされるとされる。しかし他方、保険方式における負担・給付のこのような特徴は、年金給付が財政状況や他の政策的支出の緊急性と切り離されることを意味し、その意味で不公平やアンバランスの批判を受ける可能性がある。また、同方式の下では現在そうであるように一般に未加入者や保険料未納によって高齢時所得保障が不可能になるという問題が生じ、これは、各人の選択・行動の結果であるとも言えるが、考えられる中で最大の不公平とも言える。ただし、未納、未加入がそのようなにせざるを得ない状況・理由で生じている場合には、そのような人に対しては当然生活保護等がなされるべきであり、したがって、この点での不公平の問題の程度は生活保護等の他の社会保障施策のあり方にも大きく依存すると考えられる。さらに、現行年金の所得比例部分のように勤労時所得に依存して負担・給付を変える

という方法を取る場合、高齢時にも所得較差を持ち込むという批判がありうるかも知れない。

Ⅲ-3. 年金財政方式の比較：要約

財政方式の比較・選択において重要な問題・論点になるのは、1つには、高齢時の所得保障がどのような水準で、どのような人に、どれだけ確実に行われるかという点であり、第2には、各制度の下での負担および給付のあり方がどれほど公平と判断されるかであると考えられよう。このような理解に基づいて以上では負担・給付、および公平性の点で税方式および保険方式の特徴、長所短所を展望・整理した。そこで、両財政方式の特徴、長所・短所を以上のように考える時、優劣が存在するか、あるいはまた年金財政方式の選択がどのようになされるべきかが問題になる。しかしこの問題を考える前に、次節で保険方式の年金の機能・特徴について概観し、両制度の比較に関わるさらに1つの重要な問題を考えよう。

Ⅳ. 保険方式公的年金の意味と特徴

Ⅳ-1. 保険方式年金の機能と特徴

保険の基本的構造は、同一の危険（不確実に発生する損害）を持つ者を対象に、全員に一定の保険料（premium）を負担させ、危険が生じた者に一定の保険給付（保険金（insurance money, (insurance) benefit）支払い）を行うというものである。このような状況（が存在すること）・行為を保険、それを内容とする契約を保険契約と呼び、また、保険契約を提供し保険を実施する者を保険者、保険契約によって危険を回避・軽減しようとする者は被保険者と呼ばれる。これらの概念を用いると、事業としての保険は、保険事業を行う保険者が、ある危険に関して、一定の被保険者との間で保険契約を結び、それを執行するものであると言える。

保険の機能がこのようであるとするときそれ

は、保険方式の年金・年金保険の基本的なあり方が、同程度に所得がない状態で生存するという（同程度の）危険を持つ人について、同危険が生じた場合に同じ一定水準の所得を保障・給付するものということになる。また、保険が以上のような機能を果たすものであることは、保険の基本的な部分においては保険料と保険金支払い・保険給付が均等させられる、つまり、被保険者の総数（被保険者全体は保険集団と呼ばれ、その構成員数を N 、1人当たりの保険料⁷を p 、危険の発生する確率を r 、危険が生じた場合の保険給付を B とすると、 p および B は次の関係を満たすように決定されることになる、

$$pN = rNB \quad (1)^8$$

保険料と保険給付の間にこのような関係が求められることが、保険方式の下では保険料が決定されれば給付水準も定まると先に述べた理由である。この関係はまた、保険方式の下で保険料負担と給付が直接的に相関・依存する関係にあることを示すものでもある。

処で、(1)のような負担-給付の関係は保険の対象が1時点あるいは短期的な事象についてのものである場合には、（危険が発生する確率が明確であるとして）きわめて単純・明瞭であると言える。しかし、これが年金-高齢時所得保障問題のように、保険料の支払期間が40年余、年金給付期間もまた平均して20年にわたるような場合には、以下のように回避・解決が容易でない問題がいくつも生じる。

1つは、上では明確であると想定した危険確率について、保険の対象とする危険がこのように長期にわたる場合にはその把握が大きく困難になると考えられる。さらに、例えば医療の進

歩や、生活に対する考え方の変化等々によって、同危険確率が保険期間内に変化することも十分考えられ、それは危険確率が事前に分かっているという保険の前提を崩すことになる。特に、年金財政不均衡の主要な原因の1つとされる高齢化はこの点に関係していることが注目されよう。第2に、保険が長期にわたることは保険料の負担・徴収と保険金の支払いの間に時間的なずれが存在することを意味し、そのことは、負担-給付の関係が上記のように単純なものではあり得ず、保険料の積み立てとその運用、物価水準・積み立てに対する利子-収益率の予測と変動等を考慮して、(1)式を満たすような負担-給付を設定することが要求されることを意味する。第3に、以前にも触れたが、保険が長期にわたることは保険の遂行に影響を及ぼすような大災害・戦争等のリスク・影響についても考慮されなければならない、あるいは考慮することを意味する。第4に、わが国でも経験されたことであるが、ある時点において、純粋に保険の論理にしたがって(1)の関係を満たすように保険料負担-保険給付が決定される場合でも、時間経過とともに例えばより高い給付水準等が求められる等によって、(1)のような負担-給付の関係が壊される可能性が存在する、等である。

IV-2. 保険方式公的年金と政府の機能

A) 公的年金は税方式、保険方式の何れの場合も年金事業を政府・公共部門が行うもので、それは、保険方式を採用場合は政府が年金保険事業の保険者となることを意味する。しかし、年金保険の場合、前小節で見たように、保険事業の遂行が容易でない大きな問題がいくつも存在する⁹。繰り返しになるが、その問題をいく

⁷ 保険料はこの他に事業の運営・遂行に必要な部分がさらに追加されるが、(1)式のように定まる部分が純粋保険料、後者の事業の運営・遂行のために求められる部分は付加保険料と呼ばれる。

⁸ 保険の基本構造のあり方については酒井(1982)、宮道(1996)、上山(1997)、Borch(1992)等を参照。

⁹ 私的な年金保険も多数存在するが、このように考えると、それらの保険ではいずれも何らかの方法で保険者・事業者の困難を軽減するように設定されていると推測される。

つか例示すると次のようであろう。1つは、政府は任意の保険集団について¹⁰、医療技術の進歩、生活・社会環境の変化等々を考慮しながら、通常何十年も後の同集団の（平均）寿命・生存リスクを知らなければならない。第2に、保険料積み立て金の運用、その収益率、物価水準等の長期にわたる変動についての予測を持ち、それに基づいて保険料および年金給付額を決めなければならない、等である。しかしこれらが決して容易でないことは、それらの何れもが容易に解決されないことから明らかであろう。

B）公的年金を保険方式とすることの意味は、政府が保険者として今述べたような機能を引き受けるといふものと考えられる。そこで次に、このような観点から、現在の年金運営のあり方がどのように評価されるかを簡単に見ておこう。

現行年金制度の最も大きな問題は、（他の社会保険でも同様であるが）それが経常的と言ってよいほど繰り返し財政不均衡に遭遇し、そのため特に近年は制度改正のたびに保険料引き上げ—給付の引き下げが行われ、そのことが制度自体に対する信頼を損なう状況にあることであろう。このことは、上記のような年金保険のあり方、および同運営の困難性と対比すると何を意味しているだろうか。上記の重要な含意の1つは、年金保険事業の開始に当たって、寿命・生存確率、物価変動等々の評価が合理・客観的になされていないと考えられることである。あるいは同じことは、60年余にもわたる長期を通じて(1)式に見られるような負担—給付の関係を満たすという理解・意識が十分でない、と言うこともできる。最も端的には、年金「保険」と呼ばれ、その負担は「保険料」として徴収されるが、年金事業の運営者である政府に、上記

のような意味での保険者としての理解・意識が十分存在しないことが指摘されよう。年金財政の問題や同制度の信頼性喪失の原因には、これまでマスコミ等を通じて指摘されたようにいくつもの問題があるが¹¹、その最も基本的なものとして、年金「保険」に対する政府理解のこのような不十分性があると考えられる。

IV-3. 保険方式と財源運用

次に、はじめに述べたように年金制度のあり方は長く大きな課題とされてきたが、税方式導入が言われるまでのその主要な論点・問題は、年金保険料（積立金）の運用を問題にし、それに関する年金保険の区分である賦課方式、積立方式の優劣・選択に関心が置かれてきた¹²。賦課方式—積立方式の優劣比較は本稿の課題に直接関わるものではないが、年金保険料（積立金）の運用方式に関して、上記の保険論理が意味するところを簡単に整理しておこう。上記保険論理を振り返ると、その主要な論点として次が指摘されよう。

第1に、期間の長短は別にして、保険の本質がその負担と給付に関して(1)式のような関係を求めるものであるとすると、保険自体としては、その保険料が積み立てされるか、あるいは別の（高齢）世代に対する保険給付財源とされるかは問題にならない、あるいは保険の機能は保険料運用の方法とは独立・中立という点である。つまり、上述のように保険の本来の機能は保険集団に対してその危険を軽減・解消することにあるから、その機能が保証される限り、（年金保険のような長期にわたる保険の場合にのみ問題になることであるが）保険料がどのように利用されるかは問題ではないからである。

第2に、以上のように考えると、現在のわが国年金保険のように、賦課方式—修正積立方式の考えにしたがった運営であることによって、

¹⁰ 年金の場合の保険集団は、上記の保険の論理を顧慮すると、通常は少なくとも世代ごとに形成されるものと考えられるであろう。

¹¹ 日本経済新聞（2004）、牛丸他（2004）等を参照。

¹² 八田・小口（1999）等を参照。

少子高齢化等によってなぜ（保険料の引き上げとともに）給付の引き下げが生じるかが問題となる。しかし、賦課方式－修正積立方式の下で現実に給付引き下げが生じ問題となっているのは、IV.1節で見たように保険料負担－保険給付が本来同時に決定されるものであることを顧慮すると、IV.2節で概観したような現実の保険運営における問題であり、保険料（積立金）の運用方式の問題ではなく、（年金）保険が本来負担と給付を同時に提示して契約されるものであることが、政府、国民の双方に理解されていなかったことによるものであると考えられよう。

第3に、繰り返しになるが、以上の点は同時に、保険料（積立金）の運用方式を積立方式にすれば（上述のインフレ、大災害・戦争等のリスクが考慮されているとして）、直ちに給付引き下げ問題が解消されることを意味することが注意されるべきであろう¹³。

第4に、保険料（積立金）の運用に関し次の点も注意されよう。すなわち、現実的ではないが先に、全国民が最大可能年齢までの生活を保証する所得を貯蓄することを想像すると過剰貯蓄の問題が生じることに触れたが、このことは同時に、政府が関わる年金保険料（積立金）の運用については一般に、政府がマクロ経済的な観点からその資金運用を行うことに十分な意義があると考えられることを意味している¹⁴。このことは、賦課方式－積立方式の比較・選択に関し、上記第2点とは異なる視点を提供するものであろう。

V. 結び：制度選択の考え方

V-1. 財政方式の比較：要約

さて、第IIおよび第III節で見た税方式－保険

方式の長所・短所に関する議論は次のように要約されよう。まず税方式は、未加入、未納問題に煩わされることがなく、すべての人に年金を保証する。しかし他方、年金受給には所得審査の問題が生じると考えられ、さらに、年金給付水準が不安定・不確実になることが考えられる。また、負担－給付のアンバランス・不公平も問題になるかも知れない。

これに対し保険方式については、本来年金給付水準は加入時点で特定されるものであり、現実の問題として加入後に給付水準・条件の変更が行われる場合でも保険料負担が考慮され、給付の確定性・確実性が高くなると考えられる。また、負担－給付の公平性も満たされるというのが通常の評価であろう。しかし他方、未加入、未納によって高齢時所得が保証されなくなるという、年金制度を否定するような問題を内包している。

V-2. 財政方式変更の現実性

次に、制度選択が論理的に可能であるとしても、現実の問題としてそれが可能か、そしてまた、制度変更を行うとき、大きな混乱を生じないように新制度に移行できるかが問題になる。

第1に、財政方式を保険方式から税方式に変更することの現実性については、いくつかの理由でそれが低くないと考えられよう。1つは、税方式への変更は、特定の税が年金財源である等が強調されなければ、直接あるいは表面的に年金のための負担が無くなることを意味すると考えられるから、一般に国民の支持があると考えられることである。第2に、同方式は以上でも触れた現行制度の下での大きな問題である未加入、未納者問題を解消するという点で評価されることが考えられる。第3に、おそらくこれらと密接に関係していると考えられるが、このような変更・改革が政治家・政党によって主張されていることは、同変更にある程度の支持があることを示唆するものと推測されよう。

¹³ ただし、極端に言えば政府は積立方式の下でも年金給付の引き下げを言うことは可能であろう。

¹⁴ この点には無論注5)で触れた問題も関係する。

また、制度変更に伴う移行がスムーズに行われるかも重要な点であるが、これは例えば、現行の国民基礎年金において年金給付額が保険料負担期間と比例するように定められているのに対応させ、移行時点において勤労期にある人については、制度変更以前の期間に対応する給付と制度変更後の期間に対応する給付を分け、前者については従来と同様負担期間と比例的に年金給付を決める等の方法が考えられよう¹⁵。これは、例えば年金積立金運用に関して問題とされた賦課方式から積立方式への移行と比べると殆ど問題がないと言えるものであろう。

V-3. 制度選択の考え方

以上、最近問題とされる公的年金の財源調達方式である税方式および保険方式について、その負担および給付に関する長短、公平性の点での評価、および制度変更の現実性の問題についても考えた。最後にこれらの議論の纏めとして、年金財源調達の税－保険方式に関わる選択がどのように考えられるかを整理しよう。

まず、税および保険方式の下での負担および給付に関しては、第Ⅱ、第Ⅲ節で見たようにそれぞれ長短が存在すると言える。最も端的には、税方式では未加入、未納による無年金の問題を回避できるが、給付の安定性、確実性についてはいくらか疑問が存在すると考えられるのに対し、保険方式では給付は相対的に安定し確実であると言えるが、現在大きな問題とされる無年金の問題にさらされることになる。

また、両財政方式は公平性に関しても、年金－高齢時所得保障の確実性を重視するか、負担－給付のバランスを重視するか等によって、異なる観点から異なる評価があり得ると考えられる。さらに、保険方式の下での無年金問題のうち、勤労時の所得が高くないことから生じる部分については、生活扶助等の社会保障制度が

どれほどよく整備・運用されているかと密接に関係していることも顧慮されよう。

さらに前節で見たように、保険方式を採用する場合、保険者である政府・行政に求められる機能はかなり高いものであるが、それは税方式の下で同機能の必要性が解消・軽減されることを意味するものでないことも注意されるべきであろう。つまり、負担と給付の均衡を図るという困難な機能が税方式の下では一見不在になるように思われるが、それは、同等の問題が年金財源のための税負担および給付水準の決定に関して常時解決が求められることを意味すると考えられるからである。

以上を総合すると、税方式－保険方式の間には、年金制度を考える上で基本的な要素である負担－給付、公平性等の点で大きな差が存在することが分かる。このような差異を考えると、財政方式に関わる決定は、両方式の上記のような長所・短所および特徴が十分明確にされ、十分に検討・考慮されたうえで、国民・社会の選択としてなされなければならないものであることが意味されていると言える。

参考文献

朝日新聞、2008年2月19日版。

Borch, K. H. (1992), *Economics of Insurance*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Feldstein, M. and H. Siebert (2002), *Social Security Pension Reform in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.

八田達夫・小口登良 (1999), 「年金改革論：積立方式へ移行せよ」, 日本経済新聞社。

Ihori, T. and T. Tachibanaki (2002), *Social Security Reform in Advanced Countries*, New York: Routledge.

厚生労働省 (2008), 「厚生労働白書」2007年版。

日本経済新聞、2008年4月23日版。

¹⁵ 朝日新聞 (2008) 等を参照。

日本経済新聞 (2004), 「年金を問う」, 日本経済新聞社。
宮道潔 (1996), 「リスクマネジメントと保険」, 税務経理協会。
酒井泰弘 (1982), 「不確実性の経済学」, 有斐閣。
上山道生 (1997), 「保険の経済分析」, 中央経

済社。
高山憲之 (1998), 国民皆年金は崩壊寸前だ, 「This is 読売」第8巻14号, pp. 50-57。
牛丸聡, 飯山養司, 吉田充志 (2004), 「公的年金改革: 仕組みと改革の方向性」, 東洋経済新報社。

A Comparative Examination of the Tax and Insurance Methods of Financing the Public Pension

Masatoshi YAMADA

All social insurance systems in Japan, including the public pension system, have faced difficulty in their finances, and the difficulty has naturally led to repeated modifications of these insurance systems, mainly in their premiums and benefits. However, such revisions have created a serious problem in that the systems themselves have lost their reliability. As to the public pension system, a most keen issue in recent years has concerned whether the basic part of the system, called kokumin-kiso-nenkin, should be financed by tax or should continue to be financed by insurance premiums. The purpose of the present paper is to make a comparison between the tax-finance and insurance-finance methods of the public pension system and to provide a clear understanding for the provable choice between the two financing methods in the near future. The paper, after examining the merits and demerits of the two methods, arrives at the conclusion that the choice ultimately depends on what the public desires in the public pension system.

JEL classification codes: H55, I38

Key words: Public pension, Financing methods, Insurance, Tax finance