

〔共同研究：現代経済理論とその応用〕

公的年金の政治経済学¹⁾

——現代のミダス王たちの物語——

望 月 和 彦*

「年金は、生産手段に対する貸付ではなく、生産手段に対する所有権に基礎を置かねばならない。しかもその所有権は、特定の企業の所有権ではなく、アメリカという国全体の生産能力の所有権でなければならない。」

——P. ドラッカー『見えざる革命』

第一章 隠されていた関係 不況と年金

はじめに

1997年春の消費税増税を機にわが国経済は新たな停滞期に突入した。同年秋には大手金融機関が倒産するに及び、いよいよ景気の失速が明白になり、1997年度の経済成長率はマイナス0.7%と23年ぶりのマイナス成長となった。1998年4月の鉱工業生産動向速報によっても、鉱工業生産指数は1995年を100として98.8で、前月比1.1%減少している。さらに在庫も第一次石油ショック時以来の高さにまで積み上がっており、消費減→在庫増→生産抑制という景気悪循環の姿が鮮明に浮き上がってきている²⁾。その上、金融ビッグバンを控えて、銀行などの金融機関の淘汰はもはや避けられず、貸し渋りが横行し、金詰まりが一般企業の経営を破綻させている。英エコノミスト誌も1998年4月11日号で日本経済の破綻を予想している³⁾。

昨年7月1日の香港返還の翌日、タイが変動相場制に移行したことを契機にして始まった東南アジア経済通貨危機は、東南アジア各国のバブル経済を破綻させただけでなく、インドネシアにおいて30年間続いたスハルト独裁政権を終わらせ、いまやロシアにまで飛び火しつつある。先進国の中で最も早く危機に見舞われるのは日

本である可能性はかなり高い。

このような本格的恐慌状態は、第二次世界大戦以来初めての出来事である。だが、このような経済危機に直面して、政府・自民党をはじめとする政策当局者ならびに経済学者たちは、有効な景気対策を提言できていないのが現状である。それでは、現在のデフレ・スパイラルは、資本主義体制のもつ内在的矛盾の激発によるものであり、本質的解決の存在し得ないものなのであろうか。だが、このような超越論的な資本主義崩壊不可避論が事態の説明になっていないことは明らかであり、そこから建設的な政策提言を期待することもできない。本論では、現在の景気悪化の原因を従来とは異なるアプローチで説明するとともに、その原因について考察し、不況脱出とこれからの高齢化社会に向けての政策提言を行なう。今日の不況は、株式・不動産バブルの清算プロセスの中で生まれたものであるが、そこには、政策の誤りも大きく作用している。この誤りが正されなければ、やがてこれに「年金不況」とでもいうべきデフレ要因が新たに日本経済に襲いかかることになるだろう。

1) 本稿は、本学総合研究所共同研究プロジェクト「現代経済理論とその応用」(代表：伊代田光彦 本学経済学部教授)の成果として執筆されたものである。本稿の作成において、同プロジェクトのメンバー諸氏からは多くの有益なコメントをいただいた。また本学経営学部の武田久義教授からも多くのご教示をいただいた。ここに心からの感謝を行うものである。なおありうべき誤りはすべて筆者個人の責に帰すことはいふまでもない。

2) 『日本経済新聞』1998年5月28日夕刊。

3) "Japan on the Brink," *The Economist*, April 11th 1998.

* 本学経済学部

日本経済のパラドックス

日本経済が深刻な不況にあるというのは誰もが認める事実である。また日本政府、中央にしても地方にしても、深刻な財政難にあるということも否定できない。だが、この二つの事実の関係を経済学的に説明することは意外に難しい。

通常の経済学の教科書では、巨額の財政赤字の弊害としてクラウディング・アウト（公共投資による民間投資の圧迫）、インフレ、国際貿易の赤字が挙げられるのだが、今日の日本経済を見てもそのような懸念はまったくない。むしろ逆のことが起こっている。いま最も深刻な問題は、日本経済が真性デフレ（物価下落の不況）になっているのではないかと、貿易黒字が拡大して貿易摩擦が起きるのではないかというものである。

事実、物価は下落している。1998年4月の国内卸売物価指数は、前年同月比2.3%の低下となった。1997年には消費税率が3%から5%に引き上げられているにもかかわらず消費者物価上昇率は2%にとどまっており、今後さらに低下する見込みとなっている。物価が下落傾向にある中、経済成長がマイナスになっていることから、現在の日本経済は、まさに真性デフレの状況にあるといっていよい。長期金利も1998年5月以降、1.2%を割り、史上最低を更新している。5月には男性の失業率が米国のそれを上回るといふ「日米逆転」現象が出来た。

さらに、1997年度の貿易黒字は前年度比55%増の13兆6139億円、経常黒字も同81.8%増の13兆362億円と大幅に増加している⁴⁾。つまり財政赤字によって発生するといわれている弊害とは全く逆のことが起こっているのである。

ある国民経済が、大幅な財政赤字を抱えたまま深刻なデフレにあるというのは、マクロ経済学的には矛盾している。なぜなら、経済がデフレであるというのは、供給（生産能力）が需要を上回っているということであるが、他方、政府が大幅な赤字にあるということは、需要が供給を上回っているということを意味しているか

表 I - 1 国及び地方の長期債務残高

（各年度末、見込み値、単位兆円）

年度	1997	1998	1998 (補正後)
国の長期債務残高	355	389	400
普通国債残高	255	279	285
地方の借入金残高	149	156	160
国と地方重複分	▼15	▼16	▼17
国・地方長期債務	489	529	544

（出所：『読売新聞』1998年5月20日朝刊）

らである。いったいこのパラドキシカルな現象は何故起こったのか。

政府は本当に巨額債務を抱えているのか

多くの人びとは、今日、国や地方自治体が膨大な借金を抱えており、それが将来世代にとって過重な負担となることを心配している。大蔵省の推計によると、98年度末の国と地方の長期債務残高合計は529兆円にも上り、さらに補正予算後には544兆円に達する（表 I - 1）。この額は、98年度の政府経済見通しの国内総生産520兆円よりも多い。つまり家計でいえば、借金の総額が年収を超えてしまうのである。

ここまで借金が増えた原因のひとつは、バブル崩壊後、政府が、事業規模で計66.4兆円（うち公共投資は27.9兆円）に達する景気対策を実施したことにある（表 I - 2）。このために政府は、計約17.8兆円の国債を発行した。ところがこれだけ景気対策を行っても、景気は結局よくなかった。このため従来のケインズ経済学の信用は完全に失墜したのであった。このまま追加的景気対策を講じて、景気はよくならず、借金だけが雪だるま式に増えていくという意見が優勢になった。彼らによれば、そうでなくてもこれからやってくる高齢化によって「国家財政は破綻の道を歩んでいる」のであり、ここで財政出動をするのは自殺行為である。そして現時点でのわが国の最優先課題は、財政赤字の解消であるというのである。この意見に従って、所得減税は取りやめられ、消費税率が引き上げられたのであった。結果として、これが今日のデフレ・スパイラルの引き金を引いてしまった

4) 『日本経済新聞』1998年5月13日夕刊。

表 I - 2 経済対策事業、一般政府投資貯蓄差額（億円）と経済成長率（％）

年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
経済対策事業 （うち公共投資）			107,000	132,000*	152,500	142,200	—
建設国債			86,000	157,700	72,000	128,100	—
赤字国債			22,560	58,620	21,820	67,532	—
貯蓄投資差額	153,293	157,965	5,666	▼66,938	▼126,173	▼195,854	n. a.
実質経済成長率	5.5	2.9	0.4	0.5	0.6	2.8	3.2

*) 1993年度の経済対策のうち9月16日決定の「緊急経済対策」では、事業規模が公表されていないので、この数字は4月13日決定の「総合的な経済対策の推進について」分のみの数字であり、公共投資額と矛盾する数値となっている。

（出所：『読売新聞』1998年3月27日朝刊、『平成九年度 財政統計』、『東洋経済統計月報』）

表 I - 3 中央及び地方府の資産、負債残高（兆円、1995年3月末）

	中央政府		中央政府及び公的企業		地方政府	
	資産	負債	資産	負債	資産	負債
短期債権	5.0	23.0	—	—	—	—
長期債権	1.0	207.1	0.9	—	—	—
資金運用部資金	8.0	—	0.5	—	—	—
政府貸出金	8.5	22.5	13.0	43.9	7.4	63.4
政府投資	21.5	—	—	9.4	3.7	0.0
対外資産	11.5	1.3	—	—	—	—
その他	15.8	3.9	0.9	—	—	—
株式	0.5	—	—	—	0.1	—
他の一般政府部門からの資本移転	3.5	—	—	—	—	—
公的企業債権	—	—	0.7	0.6	—	—
地方政府債権	—	—	0.2	—	—	30.0
その他	—	—	3.8	—	—	—
銀行及び保険会社への投資	—	—	36.3	—	30.4	—
市中借入金	—	—	—	0.3	—	7.4
資産－公的企業負債	2.1	—	—	—	—	—
合計	77.4	257.8	56.3	54.2	41.7	100.8
正味資産	-180.3		2.1		-59.1	

（出所：OECD事務局 経済企画庁調整局訳 『日本の構造改革は成功か OECD対日経済審査報告書'97』東洋経済新報社 1997年 60ページ。）

のであった。

しかしながら、巷間流布しているわが国の政府は巨額な公的債務を抱えているという主張は、本当なのだろうか。確かに、わが国の政府部門は、巨額な債務を抱えてはいるが、それは粗債務であって、表 I - 3 に見るように、政府部門が保有する金融資産を算入すれば、その債務規模は大幅に減少する。OECD によると1997年末のわが国の中央及び地方政府の粗債務はGDP

の90%に達しているが、純債務はGDPの65%にとどまっている⁵⁾。

つまり、多くの人は、現在のわが国政府は膨大な借金を抱えていると信じているが、その国の借金の最大の貸し手は国自身なのである。表 I - 4 を見ても、平成8年度末における国債発

5) OECD 事務局 経済企画庁調整局訳『日本の構造改革は成功するか OECD 対日経済審査報告書'97』東洋経済新報社 1997年 59ページ。

表 I - 4 平成八年度末の国債、
借入金等の所有者別現在額

所有者別又は 借入先別	平成八年度現在額	
	総額（百万円）	割合（％）
政府	172,192,490	48.5
資金運用部	140,709,522	39.6
国債整理基金	6,841,890	1.9
簡易生命保険	9,334,326	2.6
金融自由化対策資金	15,306,662	4.3
政府関係機関等	2,517,433	0.7
金融機関	111,943,977	31.5
日本銀行	45,048,925	12.7
市中銀行	66,895,052	18.8
その他	68,514,601	19.3
合計	355,168,501	100.0

（出所：大蔵省理財局編 『国債統計年報』 平成八年度版
大蔵省印刷局 1998年 9ページ）

行残高355兆円あまりのうち、国や政府関係機関及び日銀が保有しているものが、61.9%を占めているのである。これは国民が知らず知らずのうちに国にお金を貸していることを意味しており、それ自体大きな問題であるので、後に論ずることにするが、政府の借入は実は政府内部でファイナンスされており、政府のネットの借金という形で見れば、それほど大きな金額ではないことがわかる。同様のことは、地方自治体の債務についてもあてはまる。表 I - 5 に見るように、地方債の引受先の60%以上が国又は政府系金融機関であり、民間資金に依存する比率は低い。国や地方自治体の負債の多くが国の内部資金で賄われていることから、公的債務が膨らむことによって、金利が上昇し民間投資が圧迫されるという「クラウディング・アウト」は起こらないのは当然なのである。

社会保険は巨額の黒字

わが国の経済のパラドックスである財政赤字と不況の共存に対する経済学者からの答えは、これまで経済全体の貯蓄が投資を大幅に上回っているからだというものであった。確かに、それである程度は説明ができる。だが、それではなぜこのような巨額の貯蓄が行われるのか。単

表 I - 5 地方債資金の原資

（単位：億円）

区分	平成九年度計画額 構成比		平成八年度計画額 構成比	
政府資金	86,000	49.5	87,300	48.2
公営公庫資金	22,200	12.8	22,200	12.3
民間等資金	65,459	37.7	71,603	39.5
市場公募	14,400	8.3	14,400	7.9
縁故	51,059	29.4	57,203	31.6
合計	173,059	100.0	181,103	100.0

（出所：地方債制度研究会編 『地方債の手引』
平成九年度版 地方財務協会 1997年 301ページ）

に日本人が勤勉だからか。そうではない。実は日本には、「強制貯蓄」ともいうべき制度がある。つまり日本人は、無理矢理にでも貯蓄をするように仕向けられているのである。それが現今の不況の原因となっている。

その強制貯蓄とは、社会保険料である。私たちは、医療保険及び老後の生活のために、社会保険料を払っている。雇用者の社会保険料は標準報酬月額額の25.85%（厚生年金17.35%、健康保険8.5%程度）であり、これを労使折半で負担している。多くのサラリーマンは、所得税よりも高い社会保険料を払っているのである。その社会保険料負担の規模は、表 I - 6 に示されている。

97年度の国民年金・厚生保険特別会計を見ると、歳入が41.1兆円という巨額に達している。これは同年度の直接税収入20.8兆円の約2倍であり、いかに年金財政の規模が大きいかわかる。この歳入に対して保険給付費などの歳出は、33.7兆円であり、差し引き7.4兆円の剰余金が生まれているのである。現在巨額の財政赤字が問題になっているが、社会保険料収支を勘案すれば、事情は一変する。この7.4兆円というのは、97年度の赤字公債発行額7.4兆円に一致する。

もし政府の収入を税金と社会保険料からなると考え、財政収支を予算と社会保険収支を合算したところから見れば、現在の経済状況をうまく説明することができる。つまり一般会計の財政収支だけ見れば大幅赤字なのだが、社会保険料まで含めた一般政府全体の収支を見れば、87

表 I - 6 主要国の社会保障関係指標

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
高齢人口比率 (65歳以上人口比率) (1995年)	14.1	12.6	15.5	15.2	14.9	17.3
社会保障給付費の対G N P 比 (1992)	14.6	19.4	26.9	31.5	35.6 ¹⁾	52.5
租税・社会保障	24.4	25.9	36.0	31.3	33.3	50.5
負担の対国民所得比	12.1	10.6	10.2	24.9 ²⁾	29.0	19.9
(1993)	36.5	36.5	46.2	56.2	62.3	70.4
社会保障費中の公費負担割合 (1992)	24.4	33.1	58.8	26.9	18.8	49.4
中央政府の歳出予算中の社会保障・ 福祉費の割合 (1995)	36.8 (38.4)	29.2 (48.4)	31.1 (45)	45.3 (62)	39.2 (61)	51.9 (52.1)

(カッコ内は保健費を含んだもの)

(1)国連『世界の将来人口』(総務庁統計局『世界の統計』参照)

(2)社会保障給付費はILO調べ、国民所得はNational Account (OECD, 1996)。1) は、1990年度のもの。

(3)大蔵省、2) は、旧西ドイツのもの。

(4)社会保障研究所。アメリカは特別税0.5%、フランスは同4.6%を含む。

(5)IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1996から作成。日、仏は93年、独は91年。

(出所: 高藤 昭「年金制度改革の基本的視点、論点と将来展望」『法律のひろば』 Vol. 51, No. 4, 1998 April. 5ページ)

年から92年までは黒字だったのである⁶⁾。つまりわが国の政府は、ストック面から見てもフロー面から見ても、それほど深刻な赤字に陥ってはいないのである。

また92年から95年のバブル崩壊後の財政出動期の間に社会保障積立金の黒字は、累計で57.6兆円に達しており、これは同時期の政府の景気対策予算の87%に相当する⁷⁾。つまり政府は、景気対策として支出を増加させる一方で、年金積立金を大幅に積み増しており、政府支出の純増は9兆円弱でしかなかったわけである。景気対策のうちの「真水」の部分はもっと小さいので、これでは景気はよくなるのは当然のことといえよう。従って、マクロ経済における政府の役割を見るためには、一般会計予算だけではなく、社会保険収支を含めた一般政府部門で考えねばならない。

不況の原因

経済が不況の時、政府が大きな需要者となっ

て、供給過剰部分を吸収しなければならない。ところが、いまの日本政府は、一般会計のところで大幅な赤字を出す一方、社会保険収支では大幅黒字を出しているために、差し引きすれば、それほど大きな需要者になっていないのである。そのために全般的に供給が過剰になり経済が不況に陥っているのである。

このように見れば、現在の不況の原因は、マクロ的な需要不足にあることは明らかである。現今の不況も、通常のケインズ経済学的な考え方で十分説明可能である。現在の日本経済は明らかに需要不足なのである。だからこそ、物価は上昇せずむしろ下落し、貿易も膨大な黒字を生み出しているのである。これまで財政出動をしているといっても、同時に膨大な社会保険料収支の剰余を抱え込んでいたため、政府部門全体としてみれば、需要者として機能していなかったのである。

表 I - 7 にあるように、民間部門が貯蓄超過になった1992年以降、中央政府と地方政府の投資超過は民間部門の貯蓄超過を上回っており、それだけ見れば、超過需要が発生しているはずで、景気は良くなるはずなのである。ところが実際には1992年から3年間低成長が続いた。このため、政府による景気回復策の有効性に赤信号がともってしまったのである。だが、一般会

6) 大蔵省主計局調査課編『平成九年 財政統計』大蔵省印刷局 1997年 20ページの第14表「一般政府財政収支表」参照。

7) ただし、同時期に、財政投融资の計画も21兆円追加されている。

富田俊基『財投解体論批判』東洋経済 1997年 82ページ。

表I-7 日本の貯蓄・投資バランスの推移(%)

	1960	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
民間部門のバランス	▲2.2	0.0	3.6	4.4	▲2.4	▲0.9	3.0	4.5	5.4	5.9
総貯蓄	27.4	33.5	28.6	26.9	23.9	24.4	26.0	25.8	26.3	26.9
家計部門	13.0	14.7	17.0	15.0	11.4	12.3	12.3	12.8	13.1	12.9
企業部門	14.4	18.8	11.6	11.9	12.5	12.2	13.6	13.0	13.2	14.0
総投資	29.7	33.5	25.0	22.5	26.4	25.3	23.0	21.3	20.9	21.0
政府部門のバランス	2.2	1.8	▲4.0	▲0.8	3.5	3.4	0.1	▲1.4	▲2.6	▲4.0
中央政府	0.0	0.0	▲5.4	▲3.6	▲0.3	▲0.2	▲2.1	▲2.8	▲3.5	▲4.2
地方政府	0.0	▲0.4	▲1.3	▲0.3	0.3	▲0.1	▲1.1	▲1.6	▲2.0	▲2.7
社会保障基金	0.0	2.2	2.6	3.1	3.5	3.7	3.3	3.1	2.9	2.8
国内部門計	0.0	1.8	▲0.4	3.7	1.0	2.5	3.2	3.1	2.8	1.9
海外部門バランス	0.0	▲1.1	0.6	▲3.7	▲1.1	▲2.6	▲3.3	▲2.9	▲2.6	▲2.1
統計上の不突合	0.0	▲0.7	▲0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	▲0.2	▲0.3	0.0

(出所:『図説 日本の財政』平成九年度版 63ページ)

計の所に社会保障基金を算入すれば、景気が回復しなかった理由は明らかとなる。1992年では社会保障を含めた一般政府は黒字なのである。これでは景気は回復しない。

その後、一般政府の貯蓄投資差額は、1993年度より投資超過に変わり、以後投資超過額は拡大していく。それとともに経済成長率も上向きになっている。これを見るかぎり、財政政策は、タイムラグを伴っているものの、有効であると判断できる。今回の景気失速は、1996年度の比較的高い経済成長を自立的なものと見なして、緊縮財政政策をとったところにあった。ところが、わが国経済の実態は、巨額な政府部門の投資超過によってようやく支えられてきたような状態にあったのであり、財政が緊縮に向かうと、その効果がてきめんに出てきたわけである。つまり相対的な需要不足から、景気が失速してしまったのである。これは典型的な「政策不況」である。

従って、この不況に対する処方箋も、年金積立金の取り崩しを含むオーソドックスな積極財政政策であることになる。その内容については後で検討するが、この処方箋に対してはいろいろな批判が出て来るであろう。一つは、社会保険収支が黒字であるというが、これは将来の年金支払いのための積立金であり、これを当期に費消することはできないというものであり、さらに、このような積極財政政策は、さらなる国

債発行に導き、将来世代の負担となるという議論である。

これらの批判は、同じ誤解から生じている。それは貯蓄概念の誤解である。金銭による貯蓄と実物による貯蓄を混同している。私たちは、年金問題や公的債務問題を考える際には、貨幣という外衣を剥がして考えねばならない。

第二章 マクロ的に見た貯蓄の世代間移転

実物経済からみた年金と公的債務

年金制度は、わが国の社会保障制度の重要な一分野である⁸⁾。憲法で保障された生存権を生

8) もちろん社会保障は、年金だけを指すものではない。

「社会保障は、最小限、社会保険と公的扶助を含むものであり、通常、この両者を中心として構成されている。もっとも、あるべき姿としては被保障者の直接の負担は必ずしも必要ではないから、疾病その他困窮の原因となるような事故に対する、保険的方法または直接の公の負担による経済的保障の制度(社会保険または援護=手当)を中核とし、これによっても保障しきれず現に生活困窮に陥った者に対して公費によって最低限度の生活を保障するための制度(公的扶助)によって補充されているといってもよい。「社会保障」を社会福祉や公衆衛生と並列的に掲げている憲法二五条二項の文言は、その文理上は、右のような社会保障の最小限・不可欠の要素である一連の経済的給付だけを「社会保障」としてとらえているものと解せられるが、一般の用語法と比較すると狭きに失している。

通常は、これらの経済的保障のほかに、社会福

表Ⅱ－１ 主要国の65歳以上人口割合

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
1950	4.9	8.3	10.7	9.7	11.4	10.3
1960	5.7	9.2	11.7	11.5	11.6	12.0
1970	7.1	9.8	12.9	13.7	12.9	13.7
1980	9.1	11.2	15.1	15.6	14.0	16.3
1990	12.0	12.4	15.7	15.0	14.0	17.8
1995	14.5	12.6	15.8	15.2	15.2	17.3
2000	17.2	12.4	15.8	15.9	16.2	16.7
2010	22.0	13.0	16.5	18.8	17.0	18.0
2020	26.9	16.3	19.1	20.0	20.8	21.0
2025	27.4	18.3	20.3	21.8	22.5	21.6
2030	28.0	20.0	21.9	24.9	23.9	22.4
2040	31.0	20.8	23.6	28.6	26.0	23.9
2050	32.3	21.2	23.2	29.2	26.4	23.2

(出所：厚生省 『厚生白書』 平成九年度版 1997年 287ページ)

涯にわたって確保するためには、年金制度の充実は不可欠であると考えられる。私的個人が、自助努力で老後の生活を確保することももちろん必要であるが、社会として最低水準の生活は保障しなければならない。問題はその仕組みである。現在サラリーマンが加入する厚生年金保険は、政府が保険者となって運営している政府管掌保険の一つである⁹⁾。

表Ⅱ－１に見るように、わが国社会は、急速に高齢化している。OECD が述べているように、「過去30年の間に日本社会の高齢化は進展し、人口の平均年齢は1970年の31歳から現在の

約40歳へと上昇した。現在のところ、OECD のうちでイタリアーカ国のみが日本より平均年齢が高い。¹⁰⁾ さらに高齢者のシェアに関しても、一層の高齢化が進むと考えられており、やがて他の先進各国に比べても高齢者の割合の高い社会になることが予測されている。そのために、高齢化社会に対応するための備えに励んでおかなければならないことは、いうまでもない。

そのひとつが年金制度である。現在膨大な黒字を抱えているわが国の年金積立金も、予想される急速な高齢化への備えのひとつであるといえることができる。高齢化の進展により、2050年ごろには10人の被保険者が6～7人の年金受給者を支えなければならなくなるといわれている。さらに老齢年金に加えて、通算年金、遺族年金を加えて負担を計算すれば、人口動態の推移によっては、若年世代一人が年金受給者一人以上を支えなければならなくなるような状態も起こりうるのである¹¹⁾。このときの年金をその時点の被保険者の払い込む社会保険料だけで賄うことは不可能のように見える。そこでいまから社会保険料の一部を積み立てることによって、そ

祉（この用語もあいまいで、金銭的給付の一種である援護＝手当の一部もこの中に含めて用いられることもあるが、その中心はサービスである。）、公衆衛生など具体的なサービスや措置を要するものを含めて社会保障と呼んでいる。」

西原道雄編『社会保障法』〔第四版〕有斐閣双書 1998年 4ページ。

なお、このような社会保障制度を資本の本源の蓄積期における派生物とする見方があるが、現存社会主義体制が崩壊し、マルクスの思想、史観の現実妥当性に大きな疑問がもたれている現在では、このような見方は改めねばならない。このような見方からは、社会保障政策のもたらすインセンティブの歪みや逆選択といった副作用を分析することはできない。

9) 政府管掌保険には、このほか、政府管掌健康保険、船員保険、国民年金、雇用保険及び労働者災害保険がある。西原道雄編『前掲同書』20ページ。

10) OECD 事務局 経済企画庁調整局訳『日本の構造改革は成功するか OECD 対日経済審査報告書'97』東洋経済新報社 1997年 111ページ。

11) 田近栄治・金子能宏・林文子『年金の経済分析』東洋経済新報社 1996年 95-96ページ。

の収益と場合によっては元本を取り崩すことによって、年金を支払おうと考えるのは、常識的な判断であり、それは個人が自身の老後のために貯蓄するのとなんら変わらないように見える。

これが年金制度のうちの積立方式とよばれるものである。年金制度にはもうひとつ、賦課方式とよばれるものがある。高山は、この両方式の特徴を次のようにまとめている。

「賦課方式 (pay-as-you-go program) とは、ある 1 時点について高齢者の生活維持に必要な年金給付の財源をその時に働いている世代の負担で賄う方式を指している。換言すれば当面の収支均衡だけを考えて、いわばなりゆきまかせ (pay-as-you-go) で年金財政の運営をしようという考え方がそれである。つまり世代間の再分配という形を公的年金制度に導入しようというものである。これと対照をなすものが積立方式 (funded method) にほかならない。この方式は、1 人の個人 (ないしひとつの世代) について老後のための金を自らが働いている若い段階に何らかの形で積み立てておく方式を指している。そのさい老後の生活に要する年金額の合計が支給開始時点で換算してそれまでの積立分の元利合計に等しくなるようにあらかじめ積み立て負担分を設計することを基本としている。つまり 1 人の個人 (ないしひとつの世代) について消費に関する異時点間の配分を公的機関が介入する形で行うのである。」¹²⁾

ここで高山は、賦課方式は、いわば「なりゆきまかせ」、つまりやや無責任な方式であると考えており、自分たちが将来受け取る年金を働いている間に蓄積する積立方式に高い評価を置いているように見える。事実、年金の専門家のほとんどは積立方式を支持しており、純然たる賦課方式を主張する者は皆無である。だが、その背後には、しばしばミクロとマクロの貯蓄の違いに対する誤解がある。

確かに、個々人は、購買力を預金することに

よって将来に蓄えておくことは可能である。多くの人は、社会全体でもそのようにして購買力を将来に残しておくことができると考えてしまう。だが、それは誤っている。

なぜ個人のできることが社会全体ではできないのだろうか。私たちは、つつい貯蓄は現金や預金であるものと考えてしまうが、それは個人レベルでは正しくとも、社会全体としては正しくない。社会全体として購買力を将来に繰り越すことはできない。つまりある社会が全体として差し引きプラスの預金を持つことはできない (ただし外国に対して債権を持つことはできる)。なぜなら、経済全体としてみれば、すべての金銭貸借は、相殺されてしまうからである。これは紙幣といった現金についても同じである。一般的に、貨幣の機能の一つとして価値保存があげられるが、それはあくまで個人の場合であり、また今日のように貨幣が商品貨幣ではなく、紙幣という法貨の場合には、社会全体として、通貨は財産とはならないのである。なぜなら、紙幣つまり日銀券は、私たちがもてば資産であるが、発券元である日本銀行にとっては日銀券は負債であるからである。それ故、年金積立金は、社会全体としてみた場合、預金という形で持つことはできない。

私たちが、将来年金を期待するのは、単にお金をもらうことが目的なのではなく、それによって、老後の生活に必要な財・サービスを購入するためである。あくまでも最終目的は、現物の財・サービスの獲得なのであり、お金の獲得ではない。それはギリシア神話のミダス王の話を思い出すだけで理解できよう。手に触れるものがすべて金に変わってしまったミダス王は、最後は餓死するのである。

貯蓄を預金という形で将来に取っておくことができないとすれば、貯蓄を現物として繰り越すことはできるのだろうか。社会全体として、将来の年金生活の時のために、貯蓄しようと考えよう。その場合、その社会は、現在生産している商品やサービスを蓄えることはできない。即時的に消費されるサービスを蓄えることができないのは当然のこととして、商品にし

12) 高山憲之『不平等の経済分析』東洋経済新報社 1980年 143-144ページ。

ても在庫として残すことはある程度可能であるが、長期にわたってそれを保存することは現実的ではない。商品貨幣の場合は、一種の在庫のようなものであるから、その形で将来にとっておくことはできるが、全ての貯蓄を商品貨幣の形で繰り越すことは現実的ではない。つまり私たちは将来使う商品やサービスをそのままの形で持ち越すことはできないのである¹³⁾。

それゆえ、現在の私たちが将来の私たちにできることと言えば、現在生産したものを投資することによって、生産基盤や環境を拡大・改善し、それによって将来の生産性や生活環境を改善することでしかない。私たちは将来の生産を増加させるという形でしか、将来に備えることはできないのである。すべての社会は、これまでこのようなやり方で、生活を向上させてきたのである。従って、私たちの年金積立金も最終的には、現物の投資または消費に変わっているのである。経済理論における貯蓄・投資は、必ず、現物で考えられている。つまり理論上は、貯蓄も投資も現物で行われると考えており、金銭債権で保有するとは考えていない。

この点は、個人の場合と異なる。個人の場合には、預金という形で現在の所得の一部を将来に取っておくことができる。つまり現在の消費の一部をあきらめ、それを預金し、将来それを取り崩すことによって将来の消費を増加させることができる。ところが、そのようなやり方は社会全体として実行することは不可能なのである。つまりマクロ経済的にいえば、年金制度として、「賦課方式」しかありえないのであって、

「積立方式」というのは、実物面から見れば、理論的にはナンセンスなのである。現在わが国の年金は、この両方式を折衷した「段階保険料方式」がとられている。厚生省によれば、「段階保険料方式は、積立方式の要素をもちながら、物価スライド・賃金再評価のための費用のかなりの部分を後代負担とする、賦課方式の考え方を取り入れた財政方式と言うことができます¹⁴⁾」ということになっている。つまり現行方式は、賦課方式に積立方式の要素も加味することによって、将来の負担を軽減する形になっているというのである。現在政府が管理している年金積立金は、将来の負担軽減のために役に立つというわけである。

その私たちの年金積立金は、預金という形ではなく、必ず現物の形で持ち越されている。それを具体的に見ると、政府が蓄積している年金積立金は平成10年3月末で約134兆円にも達しているが、これは全額資金運用部に預託されて運用されている。法律によって、年金積立金の全額は資金運用部に預託しなければならないことになっている¹⁵⁾。つまりこれは財政投融资（財投）の原資となっているのである。つまり年金積立金という国民の貯金は、単に銀行に預金されているのではなくて、最終的には郵便貯金と同じく、財投を通じて運用されているのである。つまり年金積立金という国民の預金は、最終的には、住宅や道路のような現物投資になるか、そうでなければ赤字国債のように国によって消費されているのである。

13) 年金の世代間負担モデルの中には、貯蓄を在庫として扱うものがある。例えば、八田達夫・小口登良「賦課方式から積立方式への移行」『季刊社会保障研究』Vol. 25, No. 1, Summer 1989. 同「賦課方式から積立方式への移行と財政収支」『季刊社会保障研究』Vol. 25, No. 2, Autumn 1989. やそれに対する批判論文である塚原康博「八田・小口案に代わる賦課方式の修正案」『季刊社会保障研究』Vol. 25, No. 3, Winter 1989. などがそうである。そこでは、貯蓄は、投資に変わることなく、在庫の形でそのまま残され、来期以降に消費されることになっている。だが、そのような仮定は、本論で述べられているような理由から、適当なものとはいえない。

14) 厚生省年金局監修『平成九年度版 年金白書』1998年 19ページ。

15) 厚生省年金局監修『前掲同書』307ページ。この根拠になっているのは以下の条文であると考えられる。

国民年金特別会計法第一四条

「国民年金勘定の積立金は、資産運用部に預託して運営することができる。」（ここで「資産運用部」とあるのは、「資金運用部」の誤植であると思われる）

厚生年金保険特別会計法第一三条

「事業運営安定資金並二年金勘定及児童手当勘定ノ各積立金ハ資金運用部ニ預託シ之ヲ運用スルコトヲ得」

公的債務は将来世代の負担になるか

異時点間における消費の移転に関する個人と社会の相違点は、債権だけではなく、債務にもある。「家計運営上賢明なことは、一帝国の財政運営に適用しても、まず間違いないだろう」とはアダム・スミスの言葉であるが、このことは常に正しいとは限らないのである。その一例が公的債務問題であって、公的債務が将来世代の負担になるというのも、実は誤りなのである。個人がお金を借りれば、借りたときには豊かな生活ができるが、将来、借りたお金を返済するときには、それだけ消費水準は低下することになる。公的債務は将来世代の負担になるという主張は、この個人のロジックを社会全体に適用しているのだが、これは誤っている。このロジックを社会全体に適用することはできない。

つまり社会全体として将来世代に借金をすることはできない。このような誤解は、誰が誰から借りているのか、そして誰に返すのかということをはっきりと理解していないことから生じる。いま問題になっている国の借金は、将来世代から借りているのではなく、現在世代から借りているのである。つまり国債を買っている人たちが国に対して金を貸しているのである。従って、将来国債を償還するときには、税負担が重くなって可処分所得が低下する人も出てくるが、国債償還を受けることで所得が増える人も出てくるので、一概に将来世代の負担になるとはいえないのである。

例えば、現在私たちが積み立てている年金積立金の一部は国債の購入に回っている。公的債務は子孫からの借金であるといわれるが、実際には私たちが自らに貸しているのである。つまり私たちは、貯蓄の一部で国債を買っているのである。ここでもすべての貸借はマクロ的には相殺されているのである。

このような新正統派的考え方には、これまでいろいろな批判がなされているが、ここはあくまでもマクロ的に捉えているのであり、個々人の効用は無視されている。つまり受益と負担に関して個人間で不公平が生じるが、それは問題にしない。このような立場が正当化される根拠

として、近代経済成長が始まって以来、公的債務によって、後代の人びとの生活が貧窮化した例はないことが挙げられる。また公的債務のもたらす所得分配悪化が問題となったこともない。このような経験的事実から、新正統派の考え方は支持される。

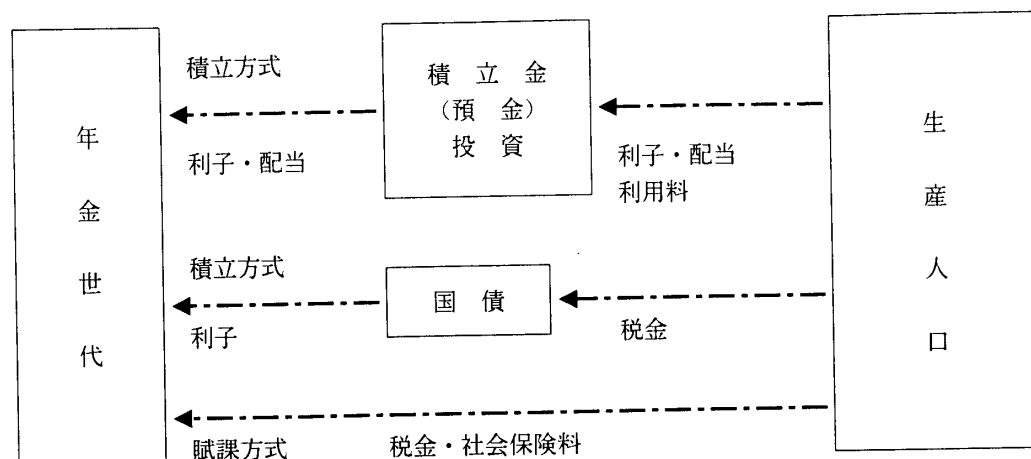
これに対して、個人の個別の効用を考慮に入れるべきだというブキャナンたちの批判が正しいければ、いかなる政策変更もそれによって効用の悪化する個人を生み出すことになるので、政策変更は不可能ということになる。例えば、税収中立のもとでの直間税比率の変更も、必然的に効用の低下する個人を生み出すが故に、実行不可能となる。また例えば、規制緩和をすれば、多くの人が既得権益を失うが、それよりも大きな利益が社会にもたらされると考えるからこそ規制緩和が進められているのである。原則として政策の評価は、マクロ的観点で行われるべきである。ブキャナンたちの主張は、余りにも偏狭であるということができよう。

また合理的期待形成派つまり新リカード派は、財政赤字による政府支出の増加は、それに見合う民間部門の支出減少によって相殺されると主張するが、今回の不況が、財政赤字是正のための増税によって引き起こされたことを考慮すれば、このような見方が誤っていたことは明らかであるように思われる。彼らのいう「等価定理」が正しいければ、人々はすでに増税を予想していたのであるから、増税によって消費支出が減少することはないはずである。だが、事実とはそうではなかった。人々は可処分所得の減少に応じ、消費支出も減らしたのである。これは逆に言えば、財政赤字によるスペンディングポリシーが有効である可能性は否定できないということになる。

人びとは、政府が借金をしていることは心配するが、企業が借金することは当然と考えている。これは、企業の借入れは投資のために行われるのであり、それは将来の収入の増加となるために、借入金の返済が可能であると考えているからである。

同じことは、政府の借入金についてもあては

図Ⅱ-1 賦課方式と積立方式



まる。政府がいくら大きな借金を抱えていても、将来の社会の生産性が上昇するのであれば何ら問題はない。この観点から見れば、公的債務の消費パターンに対する影響からこれを全て批判する立場も行き過ぎであることがわかる。特に現在の日本のように、巨額の財政赤字によって消費・投資が圧迫されることが問題ではなく、むしろ過剰貯蓄・過少消費が問題である場合には、ケインズ的な積極的財政政策には大いに意義があると考えられる。例えば、社会資本投資のために巨額の国債を発行しても、それによって将来の生産性が伸び、人びとの所得が増加すれば、その増加分の一部を増税という形で吸い上げ、国債償還に充てても、人びとの生活水準は低下しない。むしろ国債発行によって社会資本を充実させた方が有利な場合もある。

年金の積立方式の理論的根拠も、同じ所にある。すなわち、現在世代が行った積立金という貯蓄を現物に投資することにより、将来の生産基盤を拡大し、それによって生じる収益を回収して将来の年金支払いに充てるのである。この場合、年金支払いに充てられる資源は、将来の生産人口が支払う税金・社会保険料・利子・利用料等々であり、彼らが生産した生産物がこれらを通して高齢者に移転することになるのである（図Ⅱ-1）。

積立方式が、将来世代に負担をかけない方式であると考えるのは、貨幣タームで見た場合であり、積立金の利子がいかに払われるかまで考

えれば、積立方式というのは賦課方式の一変形でしかないことがわかる。つまり賦課方式というのは、年金支払いの原資を税金もしくは社会保険料にのみ求める方式であるのに対して、積立方式は、積立金によって行われた投資を通して、その時点で国民の支払う利子、配当、利用料を年金の原資に求めるのである。その意味で後者の方がより多様な資金調達方式であるといえるが、その時点での国民からの資源徴収であることには変わりはない。実物で見れば、賦課方式にせよ積立方式にせよ、負担の経路がちがうだけで、将来世代に負担を課す点は同じである。もちろん、前者の場合には、純粋な所得移転に過ぎないが、後者の場合には、その背後に生産力の増加があるので、単純な所得移転ではないという違いはある。だが後者の場合でも、いつでも生産力が増加するわけではない。

極端なケースとして、年金積立金が、すべて赤字国債購入に回った場合を考えてみる。この場合、将来の年金の原資は、国債の利払いになる。国債の利払いは、税金によってなされるのであるから、すべての年金支払いは、税金によって行われているのと同じことになる。従って、もし年金積立金が全額、赤字国債購入に回るのであれば、積立方式と賦課方式の間の違いはなくなる。このような積立方式はナンセンスということになる。

要するに、年金積立金にしても、公的債務にしても、それが将来の生産性を向上させるよう

な形で投資されておれば何ら問題は起こらないということである。

そして来るべき高齢社会において、生産人口の10人が6～7人の高齢者を支えなければならない場合でも、それはその時点での生産人口の生産物によって支えられるのであって、決してそれ以前に蓄積された貨幣で支えられるのではないのである。それ故、そのような高齢社会に対応するためには、生産人口1人当たりの生産物がそれに見合うだけ増加していなければならない。つまり労働生産性が上昇していなければならない。逆に、積立てなどしなくとも、将来の年金負担増加に備えて、これから投資を増加させ、将来の生産性の向上を図っておけば、将来の年金負担増加は、生産性上昇によって相殺されるのである。

従って、積立方式の前提条件は、その積立金が生産的に投資されている。つまり積立金という貯蓄が実物に投資されているという暗黙の前提があるのである。逆に、そうでない場合には、悲惨な結果になる。

さて現在の日本経済をこの観点で見ると、おぞましき鳥肌が立つほどの衝撃を受ける。すなわち、その暗黙の前提が実は成り立っていないのである。なぜなら、今日私たちが汗水流して働いて作ったものが、将来のために投資されるどころか、湯水のように費消されているからである。このままでは、現在でも不況にあえいでいる私たちは、将来においても貧窮のままに捨て置かれる可能性がある。

第三章 財政投融资 問題の根源

財政投融资という名の不良債権

なぜ私たちの将来が暗いのか。その理由は、財政投融资（財投）の内容にある。先に述べたように、私たちの年金積立金は、法律によって全額が自動的に資金運用部資金に預託されている。つまり、私たちには、年金積立金の運用について、何ら選択権もなければ、私たちの意見を反映させることもできない状態にあるばかりでなく、実はどのような運用がなされているかについての情報すら十分に与えられてはいない

のである。さらに年金積立金の運用責任もはっきりしていない。それでは、私たちの年金積立金が運用されている財投とは一体何なのか。

財投とは、政府が行う投融资のことで、財政政策の一翼を担っている。つまり公的支出ではあるが、通常の財政支出とは異なり、有償資金による支出であって、いずれ投下した資金は回収されねばならない性質をもっている。この財投は、フロー面から見ても、ストック面から見ても、わが国経済にとって非常に大きな地位を占めている。97年度で総額51兆3571億円、政府予算の66.4%という規模であり、97年9月末で総計507兆円（政府保証債分を除く）という莫大な資金運用している財投は、同年末の全国銀行貸出残高478兆円を凌駕する超巨大規模の投資主体であり、日本社会の将来を大きく左右する財政機構である¹⁶⁾。だがその実態は余り知られていない。また、これだけ巨額の資金を動かし、財投は「第二の国家予算」と呼ばれながら、国会のチェックも受けていない。大蔵省理財局資金第一課、第二課そして地方資金課が予算に準じて財投の編成作業を行っている¹⁷⁾。財投は、これまで郵便貯金、簡易保険、年金積立金からの潤沢な資金の流入を受け、膨張の一途をたどってきた。

この財投の歴史は古く、その中核である資金運用部資金は一般には明治11年に大蔵省国債局で逓増局貯金の受入・運用を始めたときといわれているが、そこからさらに遡って、明治9年の「準備金取扱規則」の中で大蔵省国債寮で預金の預かり・運用規定があることからこれを運用部資金の濫觴であるとする見方もある¹⁸⁾。

16) 『財政金融統計月報』No. 549 1998年1月号 36-37ページ。

97年度末の資金運用部の総資産が392兆円、簡保資金94兆円のうち財投分が56兆円、産業投資特別会計が3兆円、政府保証債約24兆円、これを合計すると474兆円になる。

厚生省年金局監修『前掲書』304ページ。

1995年度の数字は、田村義雄編『図説 日本の財政』平成九年度版 東洋経済新報社 1997年93ページの表にあるが、総額452兆円となっている。

17) 中川雅治・乾文男・原田有造『財政投融资』大蔵財務協会 1994年 72ページ。

表Ⅲ-1 資金運用部資金の原資・運用先シェアの推移(%)

	1908	1925	1935	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1985	1993
	明41	大14	昭10	昭20	昭25	昭30	昭35	昭40	昭45	昭50	昭60	平 5
原資												
預託金	87.3	83.9	84.4	95.1	98.6	99.3	98.9	98.9	99.5	99.8	99.9	99.9
郵便貯金	52.8	65.0	72.6	82.4	61.4	59.2	53.8	52.9	52.5	56.5	60.6	55.6
貯蓄債券等	9.0	3.0	1.7	3.8	0.2	0.0	—	—	—	—	—	—
簡易生命保険	—	3.7	3.4	4.7	14.0	14.3	6.8	1.8	2.4	2.6	1.5	2.5
厚生年金	—	—	—	2.0	12.7	15.8	21.7	27.8	29.7	28.3	30.1	29.6
国民年金	—	—	—	—	—	—	—	3.7	4.9	4.2	1.5	2.3
その他	25.5	12.2	6.7	2.2	10.3	10.0	16.6	12.7	10.0	8.3	6.1	9.9
積立金等	12.7	16.1	15.6	4.9	1.4	0.7	1.1	1.1	0.5	0.2	0.1	0.1
運用先												
運用	84.4	91.4	92.9	90.6	93.7	99.7	99.9	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0
国債	57.1	17.2	40.0	69.1	34.1	4.9	14.9	9.9	11.7	9.9	23.7	19.1
一般会計等	—	13.3	2.3	2.0	7.0	2.2	2.0	3.9	3.5	6.3	9.7	15.3
外国国債等	16.5	7.6	0.5	2.9	—	—	—	—	—	—	—	—
地方公共団体	—	12.7	26.3	4.9	40.5	40.5	23.0	20.6	15.3	15.8	13.9	12.4
特殊銀行会社	10.8	35.0	23.5	11.7	0.6	0.0	0.0	—	—	—	—	—
政府関係機関	—	—	—	—	—	33.5	38.9	48.1	50.1	48.5	37.4	28.4
特別法人	—	—	—	—	4.4	0.6	4.2	11.0	15.1	16.4	13.6	21.5
金融債	—	—	—	—	7.1	15.0	8.1	1.1	2.0	2.2	1.2	2.8
その他	—	5.6	0.0	0.0	—	3.0	8.8	5.4	2.2	0.9	0.5	0.5
現金等	15.6	8.6	7.3	9.4	6.3	0.3	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
総額(億円)	2	18	45	658	2560	9012	20781	50539	146297	428096	1670681	3262859

(出所：福島量一・山口光秀・石川 周 『財政投融资』 大蔵財務協会 1973年 126-129ページ、中川雅治・乾 文男
・原田有造 『財政投融资』 大蔵財務協会 1994年 82-83ページ)

他方、厚生年金の母体が創設されたのが、戦時中で、この積立金は財投で一元管理されることになった。それに先だって簡保資金も財投に統合されており、巨額な資金が政府による一元管理のもとで戦争遂行の手段として利用されたのである¹⁸⁾。その意味では、財投もまた「1940年体制」の一つであるということもできよう。そして財投は、占領改革にも生き残り、戦後の経済成長にも大きな役割を果たしてきたと考えられている。そしてわが国の経済構造の変化に伴い、財投の内容も少しずつ変化していることが表Ⅲ-1からも看取される。

この財投が問題なのである。財投には、わが

国の重要産業の発展・育成のために国家が資金を優先的配分するための仕組みであるというイメージがあるように思われる。だが、実態はイメージとはかなり異なる。確かに、財投資金の中には、政府系金融機関を通じて産業融資に回るものもあるが、そのウエイトはそれほど大きくない。財投の使途別分類を見ても、産業・技術分野への支出は、1953年度には29.1%あったものが、年々低下して、1997年度計画で、全体の2.4%にとどまっている。

かつて金融資本市場が未発達な段階において、公的金融が産業形成に果たす役割というものがあったかもしれないが²⁰⁾、現在の公的金融である財投は、事実上、政府の事業に対する資金調達機関になっており、民間金融市場を補完する機

18) 福島量一・山口光秀・石川周『財政投融资』大蔵財務協会 1973年 125ページ。

19) 竹原憲雄『戦後日本の財政投融资』文眞堂 1988年 8-9ページ。

20) 経済企画庁経済研究所編『財政投融资改革への提言』大蔵省印刷局 1997年 8ページ。

能を果たしているわけではない。日本輸出入銀行や日本開発銀行といった産業融資を行う政府系金融機関は現在でも存在するが、これらの銀行への資金の流れは財投全体の5%に満たない。

本来、財投は投資のはずである。財投の原資が、郵貯や年金といった有償資金であり、通常の税収とは異なる。つまり将来返さねばならない資金であり、滞りなく返済するためには、収益をもたらすように資金を配分しなければならない。ところが産業投資はほとんど行われていない。それでは一体どこに投資されているのか。

後でくわしく見るように、現在の財投資金は、将来の生産増加にほとんど関係ないところに投下されている。その端的な例は、国債である。先の表Ⅰ－3に見られるように、平成八年度（1996）末における政府の国債・借入金等の債務総額355兆円余りのうちの39.6%に当たる140兆円余りが資金運用部の資金によって賄われている。このうち国債は、63.5兆円である。この他に簡保資金のうち8.7兆円が国債保有に当てられている。このうちの赤字国債は当期に費消されてしまうのであるから、これは投資ではない。同様に、54兆3048億円が地方公共団体に貸し付けられている（別に簡保資金が20兆7000億円余りが貸し付けられている）が、これもまた生産的投資とは言えない²¹⁾。これらの資金回収は、結局増税という形で行われるのであり、簡単に言えば、私たちのお金を返してもらうためには、私たち自身が税金を余分に払わねばなら

ないわけで、結局私たちの生活は改善しない。このほかにも、財投の中身には、不良債権同様なものが散見される。

公益法人の経営内容

財投の主要貸出先である公益法人の経営内容がいかなるものであるかは表Ⅲ－2に見られるとおりであるが、いくつかの例を挙げて説明する。まず、住宅都市整備公団は、1996年度で国や地方自治体から計2451億円もの補助金を受け取っている。それにもかかわらず、25億円の当期損失を計上した。1995年実績を見ても、資産が約14兆9000億円に対して負債が15兆円余りあり、実質的な債務超過に陥っている。従って同公団が将来の年金支払いのための収益を生み出していけると考えることはできない。しかもこのような損失の一部は作り出されたものなのである。同公団は、子会社、孫会社を数多く作ることによって、利益を移転している。そして自らは、国家予算から補助金を受け取っているのである。

日本道路公団の場合でも、1997年度計画で25兆4246億円という固定負債を抱え、2兆1977億円という道路料金収入を見込んでいながら、最終利益は4億2900万円の予定にとどまっている。つまりほとんど利益は出ていない。だが、ここにも住都公団と同じからくりが存在している。ファミリー企業が存在である。高速道路に数多く存在しているSA（サービスエリア）やPA（パーキングエリア）のレストラン・売店を管理しているのが、財団法人道路施設協会である。この協会の年間売上高は、730億円、社員数は800人で、総資産は540億円となっている。この協会が道路公団からSAやPAの独占的占用権を得ている。

これら住都公団及び道路公団を端的な例として、これらの公社・公団の活動を放置すれば、彼らは増殖を繰り返し、無駄な投資を続けるどころか拡大しようとする。それは彼らには量的拡大へのインセンティブだけがあり、それを抑制するメカニズムが内在していないからである。自己の業務が独占的活動であり、利益が量によ

21) 「バブル後の不況期には、大規模経済対策の一環として、地方の行う公共事業を財政投融資がファイナンスする地方債発行で賄うと共に、地方債の償還財源は将来の交付税でカバーすることを約束した。この結果、地方の公共事業では実質的な地方負担が一割程度となり、そのほかは中央からの補助金と将来の交付税によりカバーされるプロジェクトが実施された。」

深尾光洋「財政投融資制度の概観と問題の所在」
岩田一政・深尾光洋編『財政投融資の経済分析』
日本経済新聞社 1998年 21-22ページ。

これが現在の地方自治体の財政赤字の原因となっている。これらのプロジェクトの中には、非効率率のものが多く含まれていると深尾は指摘しているが、当然そのようなプロジェクトに将来の収益を期待することはできない。

表Ⅲ－２ 公益法人の経営実態（1997年度予定分 単位：億円）

	借入金 利息支払い	貸付金 利息収入	差額	一般会計 補助金	特別 損失金	損失金 累計額	資金運用部 貸付累計額	負債総額	1996年度 延滞債権額
住宅金融公庫	3兆6593	3兆1635	▼4958	4400	2077	8143	74兆8455	79兆3230	1937
国民金融公庫	3196	3578	382	386			6兆6333	9兆4835	1944
中小企業金融公庫	2967	3118	151	228		43	3兆2300	7兆3880	1875
環境衛生金融公庫	438	464	26	50			1兆0826	1兆1516	208
農林漁業金融公庫	2414	1724	▼390	986			3兆9097	4兆3357	889
北海道東北開発公庫	670	685	15	5		55	7623	1兆5052	202
沖縄振興開発公庫	737	672	▼65	89			1兆3871	1兆7798	210

	当期利益	補助金・ 交付金	繰越欠損金	繰延資産	資金運用部 貸付累計額	負債総額
住宅・都市整備公団	▼24	605	253	5142	10兆0297	16兆9993
年金福祉事業団						
（一般事業勘定）	71	872	786		10兆9440	10兆9813
（資金確保事業勘定）	▼242	14	3298		7兆5673	7兆5690
（年金財源強化事業勘定）	▼893		8508		17兆1860	17兆2738
日本下水道事業団	▼49	3	293		1034	1761
社会福祉・医療事業団	—	266			2兆0771	2兆2765
日本道路公団	4	1120		1083	7兆3539	32兆9019
本州四国連絡橋公団	▼480		7809	189	4940	4兆2183
鉄道整備基金					3兆4479	
国鉄清算事業団	▼1918	401	21兆9324		11兆0988	24兆5023
水資源開発公団	0	1195		19	9477	4兆4506
石油公団	—	3561		9	5697	2兆9260
科学技術振興事業団	▼38	28	437			31
情報処理振興事業協会	▼209	19	553	830		294
簡易保険福祉事業団	870	281*	3224			11兆8669
関西国際空港株式会社	▼285		1156	16		1兆0798

* = 簡易生命保険特別会計からの同事業団に対する交付金 ▼はマイナス。

（出所：大蔵省財政金融研究所『財政金融統計月報』No. 543 1997年7月、総務庁行政管理局『特殊法人総覧』平成9年版（財）行政管理研究センター 1997年。）

って決定されるならば、量的に拡大していこうとするのは当然である。通常の企業では、利潤という抑制要因が働いて、無駄な投資をしないようにさせるが、公的企業では、利潤動機はないので、ひたすら拡大に走ることになる。そしてそのツケは全て税金で払われることになる。

これらの公社・公団が、将来の年金支払いに必要な資金を返済できるのか全く疑わしいといえよう。特に、道路公団や住宅・都市整備公団では、一方で一般予算から巨額の補助金を受け取りながら、他方で、子会社を通じて、利益を分散している。これら子会社は本体の公団をトンネルにして公的資金を自らに取り込み、資金をプールし、その資金で職員に高額給与を支払っているのである。このような体質の公団が

将来自ら進んで収益を出すとは考えられない。

このように、公社・公団が作っている株式会社は全部で3000余りあるといわれており、これらの会社の多くは、公社・公団の利益隠しのダミーとして使われている。これに対しては、会計検査院や行政管理委員会などの検査は入れない状態である。同様に、政府関連法人と呼ばれる法人は、特殊法人84、認可法人87、指定法人151あるが、これらの法人は情報公開法案では同法適用の対象から外れているのである²²⁾。

1998年4月に明石海峡大橋を開通させた本州四国連絡橋公団も、平成7年度（1995）決算において、当期損失516億円、繰越欠損6162億円で、

22) 『日本経済新聞』1998年4月30日朝刊。

表Ⅲ-3 政府系金融機関に対する補給金の推移

(単位: 億円)

	1976-85 年度累計	1986-95 年度累計	1994年度	1995年度	資金運用部 借入金総額
住宅金融公庫	20,408	43,264	4,045	4,109	79兆3230
国民金融公庫	617	3,394	538	386	9兆4835
中小企業金融公庫	352	2,616	281	228	7兆3880
環境衛生金融公庫	613	568	66	67	1兆1516
農林漁業金融公庫	9,701	12,224	1,008	1,007	4兆3357
公営企業金融公庫	910	1,002	62	56	
北海道東北開発公庫	0	122	0	0	1兆5052
沖縄振興開発公庫	829	1,247	117	91	

(出所: 深尾光洋 「財政投融资制度の概観と問題の所在」 岩田一政・深尾光洋編 『財政投融资の経済分析』 日本経済新聞 1998年 15ページ。)

資本金を繰越欠損が2623億円上回っている状態、つまり債務超過に陥っている²³⁾。1998年3月末では、借入金総額は3兆7500億円、繰越欠損金は7000億円を上回る。これに対して、利用料金などの業務収入は97年度で495億円の見込みに過ぎず、明石海峡大橋が加わっても、年間850億円しか期待できないという²⁴⁾。財投がどれほど杜撰な運用をされているかはこれだけでも十分明らかであろう。

最近、石油公団が巨額の損出を抱えていることが明るみに出た。公団が出融資する開発子会社への債権のうち、1兆4051億円の回収が危ぶまれている。

政府関係金融機関の経営実態

このほか、財投資金を原資とする政府関係金融機関の中にも不健全経営に陥っていると思われる金融機関がある(表Ⅲ-2,Ⅲ-3)。

まず北海道東北開発公庫であるが、ここは北海道の「苫小牧東部」と青森県の「むつ小川原」の二つの工業団地開発失敗で経営が行き詰まっている。同公庫の処理策として日本開発銀行との合併が決定されている。

同公庫の赤字は、電源開発促進対策特別会計や石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計からの資金注入で補ってきた。

これらは1997年度で約4.7億円である。北海道東北公庫の活動の中心地である北海道は、北海道拓殖銀行の破綻によって、深刻な不況に陥っている。1998年4月の総合経済対策では、特に「北海道経済に関する措置」という項目が設けられ、「北海道拓殖銀行の経営破綻という特殊事情に鑑み、公共事業等の執行に当たって、過去最高の前倒しを行う。加えて、貸し渋り等により資金調達に支障をきたす恐れのある企業の事業活動を支援する観点から、財政投融资を適切に活用し、北海道東北開発公庫における設備資金及び設備投資に伴う運転資金融資の拡充を図る」²⁵⁾とされ、すでに実質的に破綻している同公庫にさらに資金を投入して、貸出規模拡大を進めようとしている。だが、北海道経済に対するこのようなテコ入れにも関わらず、5月28日には北海道占冠村の大規模リゾート「アルファリゾート・トマム」の一部を所有するアルファ・コーポレーションが破産し、この企業に約100億円融資している同公庫も大きな打撃を受けることは必至である。

さらに「苫小牧東部」の開発主体である第三セクターの苫小牧東部開発の破綻が総務庁自ら認めるところとなり、この結果、同公庫は600億円以上の債権放棄を迫られることになった。

もうひとつの「むつ小川原」についても、開発が断念され、約2300億円にのぼる第三セクタ

23) 総務庁行政管理局『特殊法人総覧』平成9年版(財)行政管理研究センター 1997年 78ページ。

24) 『AERA』1998年4月13日号。

25) 『日本経済新聞』1998年4月25日朝刊。

一むつ小川原開発の処理が問題となっている。

国民金融公庫も利益を全く計上していない。やはり一般及び特別会計から1995年度では906億円、1997年度予定で386億円の補助を受けている。北海道東北開発公庫と同じく、国民金融公庫でも、1997年度損益計算では、貸し倒れ引当金を1996年度の159億円から27億円に減少させて赤字を免れている。1997年度の貸付金予定3兆5410億円のうち、自己資金つまり回収金等による原資はわずか3680億円であり、貸付金総額の10.4%でしかない。残りはすべて借入金である。

中小企業金融公庫の場合、1996年度の借入金利息および債券利息の合計は3187億円であったのに対して、貸付金利息は3063億円しかなく、124億円の業務損失が出ている状態にある。この公庫の経営実態はよくわからない。その業務損失を「その他収入」823億円で補っている状況にあるが、この「その他収入」の性質が不明である。実質的には、一般会計からの資金注入であると考えられる。

環境衛生金融公庫は厚生省関係の特殊法人で、国民金融公庫から67年に政治主導で分離独立した政府系金融機関であり、飲食業、ホテル・旅館業、理・美容業、クリーニング業に対して貸し付けを行っているが、職員数がわずか60人と小所帯で、常に行革のリストに挙げられている存在である。ところが、これを仕切っている環境衛生議員連盟の会長（つまりは「厚生族」の首領）が橋本龍太郎前首相といういわく付きの公益法人である²⁶⁾。

やはりここも一般会計からの資金注入を受けている。それは1995年度には91億円に達している。1997年度にも50億円の注入が予定されている。この公庫の場合、驚くべきことに、フローで見た場合、一般貸し付けの増加よりも資金運用部借入金の増加額の方が大きい。これは自己資金がマイナスになっているためである。このマイナス額は1997年度では8億円に達している。つまりこの公庫は、流動性がマイナスになって

おり、普通の銀行であれば、倒産状態になっていることを意味する。ここでも、1997年度で貸し倒れ引当金を、28億円から5億円へと減らしており、損失を故意に過小に評価している。

農林漁業金融公庫でも、中小企業金融公庫と同じく業務損失が出ている。この公庫の場合には、1991年度以来業務損失続きとなっており、この赤字は、毎年一般会計からの1000億円前後の資金注入で補われている状態である。

財投の最大の借り手である住宅金融公庫は、1996年度末で貸付金残高が70兆1063億円という超巨大金融機関である。だがこの住宅金融公庫も、巨額の業務損失を出し続けており、1996年度で4818億円に達している。この赤字は、一般会計よりの5266億円の資金注入で賄われている。この住宅金融公庫の1996年度の資本合計1389億円は、同年度の特別損失金5498億円よりも小さい。つまりこの企業は、実質的な債務超過に陥っており、事実上倒産状態にある。住宅金融公庫の総資産72兆5275億円から、実体上資産ではない特別損失金と繰延資産を差し引けば、正味資産は71兆8859億円となるが、これに対して負債は72兆3887億円あり、差し引きすれば、5028億円のマイナスとなる²⁷⁾。

政府は、これまで表Ⅲ-3に見られるように、多額の補助金を政府系金融機関に投じてきた。このように、政府系金融機関は、政府から多額の補助金を受けながら、巨額の損失を出しているのが現状であり、深尾によると政府系金融機関を維持するための機会費用は合計で年間1.5兆円あまりに達するという²⁸⁾。

ほかに財投資金を原資としている日本輸出入銀行、日本開発銀行、国民金融公庫の三政府系金融機関の不良債権（半年以上元本返済が滞っているケース）も、96年3月末で総額3371億円に達している。97年後半に発生したアジア通貨危機に対処するための資金の供給も日本輸出入銀行を通じた財投資金が使われている²⁹⁾。

27) 大蔵省財政金融研究所『財政金融統計月報』No. 546 1997年10月。

28) 深尾光洋「前掲論文」17ページ。

29) 『日本経済新聞』1998年4月7日朝刊。

26) 『フォアサイト』1997年1月号。

その他の不良債権問題

戦前においても、財投資金（資金運用部資金）が不良債権化したケースがあった。それは、当時の中国に対して行われた「西原借款」である³⁰⁾。これは政治的目的のために資金運用部資金の一部が使われたのであるが、今日の財投における不良債権の発生も多分に政治的要素が絡んでいるといつてよい。

このような不良債権問題は、年金積立金本体もその例外ではない。その例証が年金福祉事業団（年福）の経営である。年福の問題経営は、三つの部分に分かれる。市場運用事業、還元融資事業、大規模年金保養基地整備事業である。

まず市場運用事業であるが、年福による市場運用事業は、会計上、資金確保事業勘定と年金財政強化事業勘定に分かれている。この二つの勘定を合計すると、年福は、年金積立金の中から、24兆円弱を借り入れ運用しているが、運用に失敗し、巨額の累積損失を出している。

次に、還元融資事業であるが、これは一般事業勘定に含まれている。これは住宅金融公庫と同じように住宅ローンを提供する目的で行われているのだが、この一般事業勘定の支払い利息と受取利息を比べると、支払い利息の方が大きく、事業がうまく行っていないことを証明している。また同じく一般事業勘定に含まれる大規模年金保養基地整備も問題を含んでいる。同事業団が保有しているグリーンピアと呼ばれる大規模年金保養基地の収支も毎年2億円から3億円の赤字となっている。

このようなずさんな経営の結果、年福全体では、96年度末で約1.5兆円の累積損失を抱えている。同期に同事業団は548億円の補助金を受けているにもかかわらず、損失見込額は4703億円に上っている。1997年度末までに政府は年福に対して、累計で8094億円の交付金（補助金）を支出したほか、同年度末までに、1兆500億円の出資を行ってきた³¹⁾。年福については平成9年の閣議決定で、平成11年度をめどに廃止すると言

うことになっている³²⁾。だが同事業団廃止にともなう大規模年金基地の売却は進んでいない。おそらく年福廃止の際には、これまでの累積損失が受け皿機関に「飛ばされる」ことは確実である。

政府系金融機関は、主要な住宅ローンの供給者でもある。だが、バブル崩壊後の不動産価格低迷によって、個人の住宅やマンションに巨額の含み損が発生している。第一生命経済研究所の推計によれば、86年度以降に個人が購入したマンションや一戸建て住宅の含み損の総額は、97年9月現在で32.8兆円に達し、96年度の住宅投資額28兆円を上回っている。ステップ償還の期限が到来し、これからローン返済額が急増することになる。だが、それに対応する給与の伸びが当初の見込みより少ない家計が多数あると考えられる。これらの住宅時価は債務額よりも小さくなっている。この場合には、ローン返済が滞って競売にかけられても、資金は回収できない。このように住宅ローンの中には、これから不良債権化するものが多数含まれていることになる。

このような事態に対応するため、住宅ローンを貸し付けている住宅金融公庫や年金福祉事業団は、ステップ返済を一部猶予する措置を取る予定だが、そうすれば、収益が悪化することは避けられない。富田は、財投を原資とする政府系金融機関は、金融市場の不完全性を補完する役割を果たすと述べているが³³⁾、わが国において、民間金融機関ですら、実行困難な融資審査を政府系金融機関ができると考えるのはおそらく彼だけであろう。最もあり得べき結末は、ずさんな融資の乱発であり、それは、住宅金融専門会社（住専）の乱脈融資で明るみになったところである。

さらに、巨額の資金が株価維持（いわゆるP KO）のために使われていると考えられる。その資金源は、まず、財政投融资の中の郵便貯金特別会計（金融自由化対策特別勘定）であると考えられる。ここには財投から1996年度で40兆

30) 福島量一・山口光秀・石川周『前掲書』127ページ。

31) 厚生省年金局監修『前掲書』308ページ。

32) 厚生省年金局監修『前掲書』100-107ページ。

33) 富田俊基『前掲書』67-70ページ。

円余りが投入されており、この資金で33兆円余りの有価証券（うち15兆円が国債）を購入したになっている。さらに寄託金が6.5兆円あり、この寄託金がP K Oに流用されている。元来、この勘定は、資金運用部預託期間が7年と長いものに対して、郵貯の平均預入期間が3～4年となっていることによる資産と負債の期間のミスマッチを埋めるために設けられたもので、一種の支払い準備の性格を持っており、リスクの高い投資をするための資金ではない。

このほかにも、有価証券を購入するための資金としては、年福と簡易生命保険福祉事業団を通すルートがある。1997年度の財投予算では、郵便貯金特別会計7.5兆円、年福2.53兆円、簡易保険福祉事業団2兆円の合わせて12兆300億円の追加的資金投入が予定されている。その結果、財投での運用事業は、郵便貯金特別会計45.7兆円、年金福祉事業団7.6兆円、簡易保険福祉事業団11.4兆円、合計64.7兆円の資金規模となる。読売新聞によると、このうち簡保福祉事業団の資金全額と郵便貯金特別会計の中の寄託金7.5兆円が、簡保福祉事業団を通じて信託銀行の「単独運用指定金銭信託（指定単）」の形で株式市場に投入されている³⁴⁾（表Ⅲ－4、表Ⅲ－5）。

この資金運用事業ではすでに巨額のキャピタルロスが生じていると考えられる。例えば、簡易保険福祉事業団の運用事業勘定を見れば、同事業団は1995年度実績で1187億円、また1996年度見込みで431億円の損失を出している。これは簡易生命保険特別会計から同事業団に対して1995年度で261億円、1996年度で273億円の交付金つまり補助金を出したうえでの損失である。この事業団による資金運用は明らかに失敗しているにもかかわらず、1997年度にはさらに2兆

円の資金が新たに投入されることになっており、874億円の利益を計上する予定になっているが、これが官僚の立てた机上のプランであることは、いずれデータが物語ってくれるであろう。1997年度の株式市場の低迷からも巨額の損失は免れないところである。

市場から有価証券を購入することは、所有権が移転するだけであって、投資や消費のための支出増には必ずしもつながらない。つまりこれは真の意味での実物投資ではない。これらの有価証券が、株式市場低迷によってキャピタルロスを生み出している可能性すらある。現在、政府および自民党は、金融自由化対策特別勘定を中心として行われている株価維持を拡大するために、より多くの資金を郵貯や簡保から引き出そうとしている。これは、自らの政治資金調達を容易にするためであり、かつ現在株式を保有している個人・法人の損失補填を意図していると考えられる。

これまで見たように、簡易生命保険事業団および年金福祉事業団ともに大幅な損失を抱えている。このまま財投の運用事業を拡大すれば、その損失額は天文学的数字となろう。従って、このような政策は余りにも愚かであるといえる。自民党の政治家達は、自らの政治資金調達のために国民の貯蓄をドブに捨ててもよいと考えているのである。

政治家・官僚によるツケ回しの最たるものが、旧国鉄清算事業団債務である。民営化以前、国鉄は毎年一兆円を超える赤字を出しており、国家赤字の3 K（国鉄・健康保険・コメ）と呼ばれていた。これが87年に民営化された際、国鉄全体で37兆1千億円の債務が発生した。そのうちの11兆6千億円は、J Rや新幹線保有機構が継承したが、残る25兆5千億円は、J R株や広大な土地資産と共に国鉄清算事業団が引き継いだ。この時点でも、最終的に13兆8千億円が国民負担となることが予想されていたが、いまやそれは27兆円にも膨らんでいる。その大きな要因が、債務の利子負担である。旧国鉄債務のうちの有利子負債のうち、財投資金が11兆8千億円あり、その金利は5.33%という高利であった。

34) 『読売新聞』1998年3月24日朝刊。

このほかにも、簡易生命保険特別会計に簡易保険福祉事業団への貸付以外に1996年度で4.2兆円の「運用寄託金」がありこれもまた株式への投資資金として使用されている可能性があるが、詳細は不明である。

大蔵省財政金融研究所『財政金融統計月報』No. 543 1997年7月 63ページ 19.簡易生命保険資金運用状況（残高）。

表Ⅲ－4 簡保資金の指定単運用額 [億円]

年 度	旧指定単	新指定単	運用寄託指定単	年 度 計	年度末残高
1987	3,500	—	—	3,500	3,500
1988	5,000	—	—	5,000	8,500
1989	14,000	—	—	14,000	22,500
1990	16,500	—	—	16,500	39,000
1991	16,500	—	—	16,500	55,500
1992	4,000	12,700	—	16,700	72,200
1993	—	20,000	—	20,000	76,200
1994	—	—	15,000	15,000	91,200
1995	—	—	10,000	10,000	101,200
1996	—	—	17,000	17,000	97,200
1997	—	—	28,300	28,300	122,000
1998	—	—	25,000	25,000	142,000

1997年、1998年は推移

出所：『AERA』 1998年4月20日号 15ページ

表Ⅲ－5 郵貯資金の指定単運用額 [億円]

年 度	旧指定単	新指定単	年 度 計	年度末残高
1989	2,500	—	2,500	2,500
1990	5,000	—	5,000	7,500
1991	7,500	—	7,500	15,000
1992	6,000	10,000	16,000	31,000
1993	4,500	5,000	9,500	40,500
1994	4,500	5,000	9,500	50,000
1995	2,500	5,000	7,500	57,500
1996	4,000	3,500	7,500	65,000
1997	7,000	4,400	11,400	76,400
1998	*	*	17,000	93,400

*1998年度の旧指定単と新指定単の振り分けは不明。1997年、1998年は推計

出所：『AERA』1998年4月20日号 15ページ

これだけで年間約6300億円の利子支払いが必要となる。何よりも、国鉄債務は、他の投資先とは異なり、何の収益も生まない貸出しであり、このようなところに高利の利子を課すことは、将来の国民負担の増加を招来するだけであることは、関係者の誰もが承知していたはずである。ところが実際には、この国鉄債務処理は放置されたままであり、今日に至っても、その解決を見ていない。国鉄清算事業団が1998年10月1日で解散することになっているにもかかわらず、旧国鉄債務処理計画は、1998年7月の参院選後

の臨時国会まで先延ばしにされているのである。この間にも、旧国鉄債務は膨れ続けている。

富田は「清算事業団債務に低利借り換えの途はない。なぜなら、契約の事後変更は、たとえ政府内部の取引であっても、事前契約にのっとり取り引きする市場経済の否定にほかならないからである」³⁵⁾と財政当局の弁護を行っているが、これは要するに、財政当局の利害が国民の利害に優先するということなのである。市場取

35) 富田俊基『前掲書』46ページ。

引とは別の次元で動いているのが財投であるのに、この点だけは市場取引の原則を堅持するというのは納得がいかない。そもそも彼自身が認めているように、これは政府の内部取引なのであって、市場を通じた契約ではなく、国民の利益に応じて、変更することこそが政府の責務であるはずである。そしてこの問題を長年放置し続け、将来にツケ回しができたのも、財投による潤沢な資金供給があったからである。

さらに、政府・自民党は、民間金融機関の貸し渋りに対応して、中小企業向けの公的融資を拡充しようとしている³⁶⁾。ここで利用されるのが、財投資金の受け皿の一つである中小企業金融公庫と中小企業信用保険公庫である。これらの融資や保証条件を緩和して、融資・保証の適用範囲を拡大しようというのである。だが、先に見たように、中小企業金融公庫は、1995年度において一般と特別の両会計から合計971億円の補助を受け入れて、赤字を免れているような状態であり、また中小企業信用保険公庫も、同年度で約30億円の損失を計上している³⁷⁾。つまり現状でも両公庫は不健全な経営をしているのである。

政府の指示を受けて、中小企業金融公庫の98年1～3月の融資件数は6645件で前年同期比47%増、金額では同55%増の5224億円と大幅に増加している。このうち28%が新規企業で、昨年の約3倍に増えている。このうちの7割が民間銀行の紹介であるという。これは民間銀行の貸し渋りの尻拭いを公庫が行っていることを意味している。またさらに穿った見方をすれば、民間銀行で不良債権化したものを中小公庫に押しつけていると見ることもできる。つまり政府は民間金融機関から不良債権を買い取っているのである。

政府が貸し渋り対策として、政府系金融機関による融資拡大を政策として打ち出しているため、中小公庫も1～3月の申し込みに対して9割以上に融資している³⁸⁾。この中には、相当の

不良貸付も含まれていると考えるのが常識である。その上、不景気状況で業務を拡大すれば、損失は膨らむばかりであるのは目に見えている。これはいずれ昭和金融恐慌時の「震災手形」と同じように金融破綻の一つの原因になる可能性もある。いずれにしても、将来巨額の損失をどう負担するかが問題となるのは必至である。これは明らかに政府の秕政である。

財投を通して形成されている社会資本は、膨大な量に上る。だがこれらの社会資本は、預金とは異なり、解約して現金化することはできない。また財投資金で大量に買い付けた株式もそれを一気に売却すれば、価格が暴落するため、資金調達のための大量売却は事実上不可能である。つまりこれらの社会資本や株式を売りに出すことはほぼ不可能である。将来の年金支給のために投資された社会資本から資金を回収する手だては、その社会資本から得られる収益を徴収することだけである。だが先に概観したように、財投を受け入れているほとんどの公益法人が一般財政資金を受け入れることによって何とか存在しているような状況であり、収益をもたらすような状態にはない。株式についても同様である。わが国の株式の配当性向は非常に低く、株式保有による収益率は普通預金に比べてもなお低いことが多い。

世上「官益」法人と揶揄される特殊法人に対して、政府は累計で28兆円を出資し、96年度には約34兆4858億円もの巨額資金を財投から融資する一方、合計3兆1400億円もの補助金を提供している³⁹⁾。このほか、特殊法人を含む公益法人の事業に対しては地方自治体からの補助もあり、膨大な資金がここに投入されているのである。補助金を受けているような投資事業から将来収益が上がると見込むことはできない。

総じて、財投からこのような公団をはじめとする特殊法人に約121兆円、公庫をはじめとする政府関係機関に約129兆円の資金が投入されている。このほかに国や地方自治体への貸付が147兆円ある⁴⁰⁾。つまり財投資産474兆円のうち397

36) 『日本経済新聞』1998年4月11日朝刊。

37) 総務庁行政管理局『前掲書』260-265ページ。

38) 『日本経済新聞』1998年4月19日朝刊。

39) 『日本経済新聞』1998年4月30日朝刊。

兆円が、収益性の疑わしい貸付に回っているのである⁴¹⁾。このほかにも57兆円が株価維持のために使われている。このように、財投のほとんどが問題債権となっているのである。だからこそ、官僚たちは財投の実態をひた隠しにしているのである⁴²⁾。財投の総額は、95年末から一年間で22兆円増加している。まさに底なし沼のように巨額の資金を毎年吸収している。いくら富田が、財投の集中管理による規模の経済を強調しようと⁴³⁾。それを上回る「政府の失敗」が生まれているのが現実なのである。

従って、公益法人による社会資本投資は、本来の意味で投資とはいえないのである。このように、財投の内容は余りにも問題が多く、これで将来の年金が賄われるとはとても考えられない。積立方式の前提条件である利回りの確保ができていない以上、積立方式を取り入れた現在の年金システムは妥当性を失っている。財投の投資先から収益が生まれなければ、当然のことながら、年金財政は破綻する。その場合、年金だけでなく、郵便貯金や簡易保険も破綻することになる。

不良債権が累積していけば、やがて資金回収が困難になっていく。財政投融资も不良債権の累積が進むと資金繰りが悪化していくことになる。資料を見ても、財投の資金回収は徐々に困難となっている。1996年度見込みでは資金回収額が当初見込みの24兆9897億円に対して実績見

込額が20兆8952億円と4兆1000億円近くが不足している⁴⁴⁾。

財投資金のほとんどは、収益性の疑わしい用途に費消されているといってよいのである。財投を擁護する議論もあるが、財投の実態を見れば、これを擁護するというのは非常に困難であるといわざるを得ない⁴⁵⁾。国民の多くは財政

44) 大蔵省財政金融研究所『財政金融統計月報』No. 543 1997年7月 49ページ。

45) 財投を擁護する論者として、例えば、富田俊基がいる。彼は、住宅金融公庫の意義について次のように述べている。

「住宅金融公庫への財投の貸付残高は64兆円強で、一般会計からの補給金は毎年約4000億円（利子補給に換算すれば0.6%相当）が支出されている。まずは、これだけの税金を使って個人住宅建設を促進するという政策が必要かどうかが問われねばならない。わが国の住宅建設戸数は年間160万戸に達する。欧米主要国での建設戸数を日本の人口にひき直してみると、どこの国もほぼ65万戸であり、わが国での住宅建設は量的にはきわめて高水準に達している。」（富田俊基『前掲書』33ページ）と、わが国の住宅建設の隆盛は住宅金融公庫のためであると主張しているが、逆に言えば、わが国においては住宅価格があまりにも高いために、利子補給でもしない限り、住宅建設は進まなかったということではないか。またそれほど住宅建設が重要であるならば、他人資本である財政投融资を利用するのではなく、もっと別の方法で住宅建設を促進すべきである。いくら意義があるといっても、このまま住宅金融公庫が不良債権を抱えていっても良いということにはならない。

また富田は、政府系金融機関をはじめとする公益法人が多額の補助金を受け取っていることに対しては、それらは「政策的補助」なのであり、財投機関が非効率的であるということを経済学上は意味しないと述べているが、そのような補助を受けるような分野で活動していること自体、市場金利とは関係なく活動していることを意味し、将来、年金を支えたり、郵便貯金を払い戻したりすべき収益の確保が困難であることを意味していると考えるのが正常な感覚の持ち主ではないだろうか。補助金を算入してはじめて、黒字になるような活動が、将来の国民の年金を支えることはできないのは明らかである。それは別のところで税金投入という負担を強いているからであり、活動全体として市場収益に見合うだけのものをもたらさない限り、そのような投融资に意味はない。かかる裁量的政策分野に、民間の貯蓄を使うこと自体が問題である。さらには、財投を積極的に擁護する富田自身が、住宅金融公庫の補給金は後年度負担をもたらすことを認めているのである。

富田俊基『前掲書』94ページ。

40) 深尾も財投資金の三分の一が中央政府や地方府の赤字ファイナンスに使われていると推定している。

『「財投リポート」等の財投に関する公的な文献は、財投資金の運用は民間部門への融資や投資からの収益が期待できる公共プロジェクトのファイナンスが中心であるような印象を与えているが、実際には全体の資金の三分の一が中央政府や地方府の赤字ファイナンスに使われていると推察される。』

深尾光洋「前掲論文」6ページ。

41) 厚生省年金局監修『前掲書』304ページ。

42) 例えば、大蔵省幹部が執筆している『財政投融资』という本では、財投の融資先の政府機関の設立目的、その沿革や資金計画は詳細に述べられているものの、会計情報は皆無である。

中川雅治・乾文男・原田有造『前掲書』

43) 富田俊基『前掲書』121-124ページ。

“投融資”という名称に騙されているのである。

1997年11月27日に資金運用審議会の懇談会が出した答申では財投の資金調達システムとして、財投債なるものが提唱されているが、財投の使途をチェックする機関が作られない限り、問題の本質は変わらない。なぜなら元利支払いを政府が保証すれば、収益性とは関わりなく、市場金利よりも高い利率で市場から資金をいくらでも調達できるからである。

むしろ財投債が問題であると思われるのは、財政投融資の収支が赤字化したときである。不良債権が蓄積されていけば必ず、財政の収支は赤字になっていく、つまり資金不足に陥るのであるが、その場合に、現行の制度では、赤字を埋め合わせるすべはない。財投の資金の出所は決まっており、ここで巨額の資金不足になったときのことは想定されていない。もし財投債というものがあれば、財投全体が資金不足に陥ったときに、これを発行し日銀がこれを引き受けることによって、財投システムの延命を図ることができる。その場合、国は、財政赤字と、財投赤字という二つの赤字を抱えることになるのである。

今日のわが国の財投システムは、先の戦争遂行のために整備されたものであり、郵便貯金や簡易保険を通じて国民の資金を効率よく吸収するためのものであった。これによって幅広く国民から吸収された貯蓄は、戦争遂行のために費消され、終戦時には何の裏付けもない国債のみが残り⁴⁶⁾、戦後の激しいインフレの中でその価値を失っていったのであった。そのような歴史にも関わらず、財投自体は生き残ったのである。

今日では、莫大な郵便貯金に、厚生年金や国民年金の資金が加わり、強制貯蓄動員システムは、さらに強化されている。国民の所得の一部は、これらの強制貯蓄システムによって政府に吸収されている。これがわが国における過剰貯蓄の原因となっており、これが貿易面では、大幅黒字の元凶となり、国民生活面では、所得の割に豊かさを実感できない日本人の生活の原因

となっているのである。これらは、すべて将来の生活のため、豊かな老後のためということになっているが、その原資となるべき財政投融資の運用が非常にずさんであることはすでに述べたところで明らかである。昨今「第二の敗戦」という言葉が流布しているが、まさに1945年の敗戦時と同じように、今日の財投にも、見るべき資産は余りない。従って、「歴史は繰り返す」可能性は残されている。私たちの老後を支えるべきはずの年金積立金はこのように不良債権化しているのである。

諸外国の例を見ても、年金制度は、独立した組織が責任を持って担当しており、年金積立金の運用も、その組織が独自に行っている。スウェーデンでは、全国年金公社、フランスでは全国老齢保険金庫がそれに当たる⁴⁷⁾。わが国の場合、全額が資金運用部に委託されており、責任の所在が曖昧なままとされている。ここにわが国の年金制度の重大な欠陥があるように思われる。1997年に大蔵省と厚生省は年金資金の資金運用部への預託を廃止して、自主運用することで合意したが、これによって事態が改善するかどうかは不明である。その理由は、すでに自主運用を行なっている年金福祉事業団で1兆4400億円もの累積赤字が発生しているからである。

かつてドラッカーは、企業年金のあり方について次のように書いた。

「被用者の貯蓄たるものを自社株に投資させることは、産業民主主義と呼ぶことができるかもしれない。しかしそれは、財務的には無責任である。

被用者は自らの企業に対し、すでに大きなものをかけている。仕事である。仕事とは現在の金のことである。その同じ筈に、未来の金、年金受給権まで入れることは、投資原則に反する。

しかもそれは、財務的な不正である。被用者の面倒を見る顔をして、彼らの未来賃金たる年金基金の金を雇用主すなわち企業自身の

46) 竹原憲雄『前掲書』62-63ページ。

47) (財)厚生統計協会編「保険と年金の動向」『厚生指標』臨時増刊 1997年 287-288ページ。

ために使うことになりかねない。

そのような年金基金は、産業民主主義を装いつつ、その実、企業にとっての補助金、マネジメントにとっての松葉杖としての役を果たすだけである。いかにマネジメントがまずくとも、企業は常に、その身を助けてくれる保釈金を手にしていることになる。⁴⁸⁾

また、別のところで、「年金基金を壊すうで、資産の没収に優るものはない。今日拠出を行っている年金加入者の将来の受給を不可能にするうででも、これに勝るものはない。」⁴⁹⁾と述べているが、まさにこのドラッカーの警告は、現在のわが国の状況にびたりとあてはまるのである。ドラッカー自身、政府や自治体の無責任な行政のつけ回しとしての年金基金による国債や公債の購入は行政による年金資産の没収であると考えている。さらに、現在の年金制度が、私たちに豊かな暮らしを約束するものではないことを次章以下で考察する。

第四章 わが国の公的年金制度

公的年金の経済学的説明

わが国の公的年金制度は、明治時代の軍人・官吏を対象とする恩給制度に始まった⁵⁰⁾。一般労働者対象の年金制度は、戦争中の1942年に創設された労働者年金保険をその嚆矢とする。これは戦後厚生年金保険となった⁵¹⁾。このように、公的年金制度もまたいわゆる「1940年体制」の一つなのである。さらに、1961年には自営業者等を対象とする国民年金制度が作られ、これによって国民皆年金となった。また1973年度の年金制度改正によって、それまで積立方式であったものが、賦課方式に改められた。同時に、年金支給水準が、それまでの固定的な金額では

なく、現役労働者の賃金の一定割合の水準に設定されることとなった。この改正によって、厚生年金の老齢年金額は27年加入で標準報酬の60%となったが、これは当時のILO第102号条約の40%、またそれよりも高い水準を定めたILO第128号条約の45%よりも高いものであった⁵²⁾。すなわち、この改正によってわが国の年金水準は、諸外国に比べても高くなっていくのである。同時にこの改正で物価スライド制も導入された。

年金制度は、法律的には、憲法に保障された社会的生存権の確保にその意義が求められるが、この公的年金制度に対して経済学からはいかなる意義が与えられるのだろうか。牛丸によれば、公的年金への公的介入の意義は経済学的には次のように説明される⁵³⁾。

- ①経済全体の動学的効率性の視点から見た望ましい異時点間の資源配分を求めての介入、
- ②高齢者に対する最低生活水準の保障のための介入、
- ③個人が近視眼 (myopia) であるため、自らの高齢期のために十分な貯蓄・保険購入をしないから温情的に (paternalistically) に行う介入、
- ④公的に運営することによる「社会的費用」の軽減及び「規模の経済性」に基づく介入、
- ⑤予測できない高齢期における広範な不確実性に対処するために行う介入。

この②と⑤に当たる高齢者の生活保障という意義について、現行制度においても、「生活扶助」制度が存在し、すべての国民は、最低生活水準は保証されている。そこに公的年金という新たな制度を設けることは、制度の重複ではないかという批判があることに配慮して、牛丸は、次の要件が満たされるときには、公的年金制度は正当化されると述べている⁵⁴⁾。

- (1)公的年金制度を通して行われる垂直的公平の意味の所得再分配が、公的年金制度以外の手段によって行われる垂直的公平の意味

48) P.ドラッカー、上田惇生訳『見えざる革命』ダイヤモンド社 1996年 10ページ。

49) P.ドラッカー『前掲同書』104ページ。

50) 「公務員の年金制度は、明治8年太政官達をもって公布された「陸軍武官傷疾扶助及ヒ死亡ノ者祭梁竝ニ其家族扶助概則」から始まった。」

(財)厚生統計協会編『前掲書』26ページ。

51) 牛丸聡『公的年金の財政方式』東洋経済 1996年 131ページ。

52) (財)厚生統計協会編『前掲書』31ページ。

53) 牛丸聡『前掲書』6-7ページ。

54) 牛丸聡『前掲書』9ページ。

の所得再分配に対して、例えば効率性の面などにおいて優位性を持つか、あるいはたとえ優位性がなくともマイナスの効果をもたらすことなく有効な補完関係を保つこと、(2)垂直的公平の意味の所得再分配機能以外の理由から作られた公的年金制度が、垂直的公平の意味の所得再分配を行うことによって、当該制度の本来の目的・機能を阻害するようなマイナスの効果を招かないこと。

牛丸は、「以上に示したような要件を満たすならば、垂直的公平の意味の所得再分配機能以外の要因から作られた公的年金制度が、高齢者に対して最低生活水準の保障を目的とした垂直的公平の意味の所得再分配機能を兼ねてもよい」⁵⁵⁾としている。このように、経済学的にも、年金には、社会的厚生を増進する機能が認められるのである。

さて、牛丸も触れているように、生活保障制度としてわが国には、年金と生活保護という二つの制度が存在する。両者とも生存権を確保するという役割を持っている点では同じであるが、前者が年齢さえ満たせば、無条件に支給されるのに対し、後者は、実際に生活困窮者であることが証明されない限り支給されないという相違点がある。従って、例えば、多くの資産を持つ高齢者に対して、手厚い年金を支給することは、所得分配を悪化させるので、垂直的公平を損なうことになる。だが現在の方式では、資産保有による年金支給制限はない。その原因は、現在の年金制度が、純粋な賦課方式ではなく、積立方式を部分的に含んでいるからである。これはいわゆる二階建て部分を指す。そして保険方式で掛け金という形でお金を払っている以上、年金は無条件で支給されねばならない。

社会保険の強制加入と税金とはどう違うのかという問題もまた問われなければならない。年金が賦課方式であれば、このような問題は生じない。つまり年金がその時点での生産人口の負担する税金によって賄われるのであれば、社会保険＝税金となるからである。問題なのは、積

立方式を強制加入させることである。特に公的年金制度でこれを行い、政府がその運用を行うとなると、それが果たして政府本来の役割であるかどうかという問題が出てくる。これは本来、私的保険が行うべき機能である。それを強制的に加入させて、政府が運用することにどれだけ正当性を見出しうるのか。このような制度は、自己責任原則を根幹とする自由主義社会でいかなる正当性を持つかという原理的な問題を持っている。

公的年金の原理的説明(1)

——保険としての公的年金

それでは、果たしてどのような観点で公的年金制度は考えられねばならないのだろうか。牛丸はこの点について四つの課題として次のように述べている。

すなわち、「①公的年金制度が年金を必要としている人々に対して、どの程度の年金を保障するのが適正なのか、②年金財源を支える人々の負担が過大なものとならないためには、どの程度の負担が適正なのか、③受給額・負担額を考えるにあたって、世代間のバランスが大切となるが、どのような世代間バランスが適正なのか、④公的年金制度を設計する前提として、私たちは高齢化が進む中であってどのような社会を目指そうとしているのか、という四つの課題に関して、検討を行い、そのうえで年金財政の要素である年金総支出と総収入の相互のあり方とそれらの今後の展望を行うべきである」⁵⁶⁾というのである。そこで、公的年金を考える際の原理的問題として、保険原理とセーフティ・ネット原理を説明する。

これまで、公的年金は、保険原理によって正当化されてきた。これは老後における生活のリスクを国民全体でプールしようというものである。そして保険であるから、保険料を払い込んだ者は、無条件で年金を受け取ることができる。これによって、保険料を払う動機づけもなされるというのである。

55) 牛丸聡『前掲書』9ページ。

56) 牛丸聡『前掲書』185ページ。

これは医療保険と同じである。加入ベースが拡大すれば、民間保険では加入できない人や保険料の高い人も、保険に安い保険料で加入できるので有利となる。そして年金という社会保険を公的に行う根拠として、人々は、自分たちが老人になった後の生活設計を考えようとしなからであるとされる。それはあまりにも遠い先のことであって、人間はそこまで準備することができないし、また人によっては、自分は高齢になる前に死んでしまうだろうと考えることで、老後の備えを放棄する者もいると考えられるからである。そのような場合には、政府が強制的に保険制度に加入させることにより、社会的により望ましい状態に移ることができるのである。

保険とは、元来リスクに対するプールである。多くの人が保険に加入することにより、個々人のリスクを分散させることができる。これは病気や事故に対しては有効に働くと考えられる。

それでは、果たして年金は、保険が適用できるような性質ものなのだろうか。まず加齢自体はリスクではない。これは自然現象であり、生きている限りすべての人間に等しく生じるものである。その点で、病気や事故とは本質的に異なる。つまり年金は、リスクに対する保険ではなく、人間が生きている限り必ず備えておかねばならないことになる。もちろん、先にも述べたように、人によっては早死にすると信じている人もいたので、その人たちにとって老後の生活は一種のリスクとなる。そのために強制的な保険制度が必要となる。さらに、自分たちが早死にするとまでは考えなくとも、多くの人たちは、自分たちの老後の生活にまで配慮はしない。そのための準備をするよりも、現在の生活を楽しむ方を選択しがちとなる。従って、任意加入の年金制度にはほとんどの人は加入しないであろう。

年金に対する人々のそのような態度は、国民年金基金への加入状況に見られる。国民年金基金は、強制加入である国民年金の付加部分であり、任意加入となっているが、1997年3月末現在で国民年金の第一号保険者は1936万人いるの

に対して、国民年金基金加入者は1996年度で91万人でしかなく、加入率は4.7%にとどまっている。このように年金に対する人々の需要は低いと考えられる。これが逆に、年金制度に対する公的介入の根拠にもなっている。

さらに、一般的に民間保険では、保険の責任限度額というのが定められている。つまり保険会社が支払う最高額というのが決まっており、それ以上お金が支払われることはない。加齢とともに死も、生あるものとして免れることのできぬものであるが、生命保険では死亡はリスクとなっており、ビジネスとして成り立っている。これは、ある特定期間内での死亡が保険の対象となっていることと、死亡保険金が確定しているからである。

さて、年金の場合であるが、わが国では、生命保険会社の提供する個人年金の95%は保険金額があらかじめ定められている確定年金である⁵⁷⁾。ところが、公的年金の場合、支払限度額というものはない⁵⁸⁾。つまり現行の公的年金は、「白紙保険」であり、受給権者が生きている限り支払われる。もちろん、個々人の寿命は有限であるから、支払額が無限大になることはない。だが、加入ベースが非常に大きいために、平均寿命の増加は、年金財政に非常に大きな影響を与える。逆に、公的年金のような強制加入の場合で、平均年齢以前で死亡した者の掛け金を他の年金受給者に配分するという方式をとれば、このような年金制度は、老後の生活保障手段としては、貯蓄よりも理論的に優れていると言うことになる⁵⁹⁾。

57) 田近栄治・金子能宏・林文子『年金の経済分析』東洋経済新報社 1996年 139ページ。

58) 半官半民の厚生年金基金も終身年金となっている。

59) 井口直樹「個人年金保険の限界と公的年金制度」金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』東京大学出版会 1990年。

これは貯蓄の場合、本人の死亡によりそれ以降の消費が断念されてしまうからである。年金の場合、その掛け金は他の人々の給付に使われるために、他の人々の消費は増加する。従って、個人レベルで見れば、年金制度の方が優れていると言うことになる。だが、効用の単位を個人ではなく家族単位とすれば、このような議論は成り立たなく

また年金保険は、非常に長期的な保険であり、かついま述べたように、最終的な支払額の確定していない保険である。それ故、現行のような年金制度は、民間保険で完全に代替することはできない。それ故、公的年金という形をとるのであるが、それでも、完全な積立方式で運営することは不可能である。そこにはあまりにも不確定な要素が多く含まれているからである。

例えば、利子率、インフレ率、平均寿命、労働力率、経済成長率、出生率その他諸々の変化が年金の受益と負担を変化させる。さらに、技術進歩によって、生活の質も変化していく。経験的には、時間の経過と共に、人々の生活は、より快適・便利になっており、それは部分的には、財・サービス価格の低下に反映されているが、新製品や新サービスの登場のように、必ずしもすべてが価格に反映されているわけではない。長期になればなるほど、このような生活の質の変化の重要性が増していく。従って、積立方式では将来の不確実性のすべてをカバーすることはできない。従って、年金受給者の生活を保障するためには、部分的にではあっても賦課方式を取り入れざるを得ないのである。またこの点を考えれば、民間保険によって老後の生活保障を完全に行うことは不可能であることも明らかである。

牛丸は、個人よりも政府のほうが正しい判断を下すことができるという根拠でこのような強制加入保険制度を正当化しようとしているが、果たしてその前提が正しいかは綿密に検討する必要がある。また理論的根拠として、政府が行った方が、規模の経済が働き、社会的費用も少ないと言うことが挙げられている。さらに年金のように何十年もの期間にわたる長期保険の場合には、不確実性があまりにも大きく、これに対処できるのは政府だけだという議論も成り立つ⁶⁰⁾。

なる。この場合には、遺産相続によって、家族の消費が増加するためである。この観点から見れば、現行の遺族年金は年金の優位性を失わせる結果をもたらすものといえる。

60) 牛丸聡『前掲書』9-16 ページ。

そしてこの場合でも、年金掛け金が生産的に使用されているという条件が満たされていない。つまり将来その掛け金で投資されたものから生産物が生産され、それが年金の原資となることが必要なのである。ところが、この条件が必ずしも満たされていないことはすでに見たとおりである。

公的年金の原理的説明(2)

——セーフティ・ネットとしての公的年金

このように、公的年金はこれまで保険原理で意味づけられてきた。これに対して、公的年金を保険原理ではない原理から根拠づけることもできる。これは年金をセーフティ・ネット（安全網）に基づく生活保障という観点からとらえようとするものである。

ILOの「所得保障に関する勧告」によれば、「①所得保障制度は、労働することの不能（老齢を含む）若しくは有償的雇用を得ることの不能により又は所得者の死亡により喪失した所得を合理的の水準まで回復することにより窮乏を救済し、且つ貧窮を防止しなければならない。②所得保障は、できるかぎり強制社会保険の基礎の上にそれを組織し、……給付を受ける権利を有するようにしなければならない。③強制保険制度の適用されない窮乏に対しては社会救済によりこれを充足しなければならない。④各場合の必要に適合する社会救済は、窮乏に悩むその他の者にこれを講じなければならない」とされている⁶¹⁾。わが国の年金を含む社会保障制度もこのILO勧告の枠組みに基づいて設計されていると考えられる。

この中で、年金制度は加齢によって、労働能力が減退、または全く喪失することで所得を十分もしくは全く稼得することができなくなる状態に陥るために必要とされる。大多数の人は、大なり小なりこのような運命を免れることはできない。つまり加齢による所得低下の保障として年金はとらえられるのである。

61) 坂寄俊雄編『図説日本の社会保障』法律文化社 1996年 81ページ。

表IV-1 高齢者世帯における公的年金・恩給の総所得に占める割合世帯数の構成割合

公的年金・恩給の 総所得に占める割合	シェア (%)
100%	50.5
80～100%未満	12.2
60～80 "	10.7
40～60 "	11.4
20～40 "	9.4
20%未満	5.9

(出所：厚生省「平成八年国民生活基礎調査」ここでは高藤昭「年金制度改革の基本的視点、論点と将来展望」『法律のひろば』 Vol. 51, No. 4, 1998 April. p. 5から再引用)

事実、表IV-1でも明らかなように、高齢者世帯の半数以上は、年金以外の収入源をもっていない。つまり彼らの多くは、稼得能力を失っており、年金がなければ生活できない状態になっていることを意味する。すべての国民にたいして、「健康で文化的な生活」を保証する責務を政府は負っているのであるから、稼得能力を失った人々に対しても生活の保証をすることは当然である。だがどのような場合でも、政府が生活の保証をすべきであるというわけではない。自由社会である以上、まず求められるのが「自助」であり、自助でカバーできない部分を政府が補償するというのが自由社会の原則である。

従って、多くの人は、自分の老後に備えて、貯蓄する。それ故、単にある一定年齢に達すれば、潤沢な年金を無条件で政府から支給されるという発想自体が、独立した市民を構成基盤とする自由社会では受け入れられない。純粋な積立方式であれば、もちろんそれは自分が積み立てた金であるから、給付を受けるのは当然であるが、そのようなことは民間の保険会社に任せべきであって、政府がすべきものではない。

豊かな老後の生活を送りたいという人は、大いに働いて、大いに貯蓄すればよい。だが、このような自由放任政策にも種々の弊害があるのも事実である。例えば、人生には、病気、事故、不幸がつきものであり、必ずしも計画通りに物事が運ぶわけではない。しかし、そのような不確実性に対して、個人や家族でできることには

限界がある。このような不確実性に対して何の保障もなければ、資本主義のような不安定なシステムの下で、人々は生活の不安を抱えながら暮らさねばならなくなる。

そこで政府が最後の守り手としての役割を果たさねばならない。これがセーフティ・ネットの考え方である。また年金以外の医療・介護サービスについても政府は最低限の供給を行う必要がある。むしろ高齢者とその家族にとっては、年金という金銭給付よりも、医療・介護サービスといった現物給付の方が重要であると考えられる。つまり「所得サイドの生活保障」ではなく、「消費サイドの生活保障」である⁶²⁾。

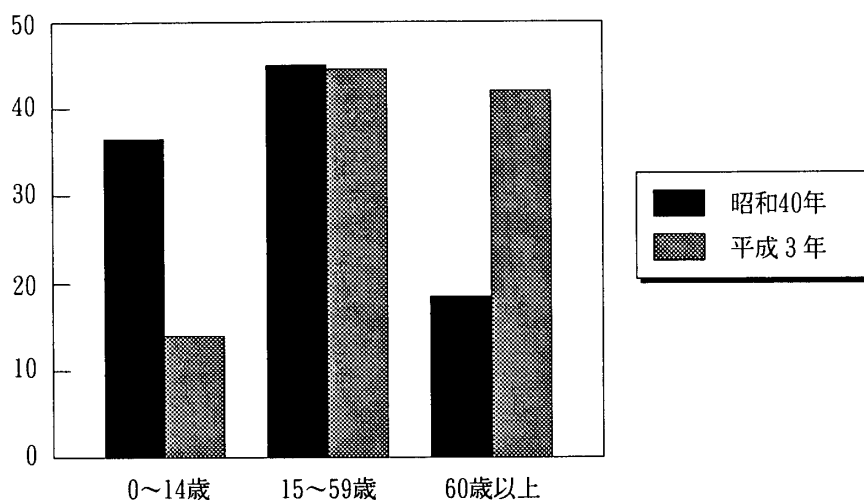
これらは、いわゆる社会的セーフティ・ネットとしての機能を果たすものである。介護サービスを受けることができないために、働きに行くことができない状態になれば、その人にとっては、稼得機会の喪失、所得の喪失につながり、社会にとっては、生産の低下につながるの、大きな社会損失となる。特に、機会費用の大きい、すなわち高所得の人間ほどそのダメージも大きい。このような仕組みは、社会の安定のためには必要欠くべからざるものである。その意味で、この章の冒頭に牛丸が述べた公的年金への公的介入の正当化の理由としてあげた②と⑤に相当する。

さらに、公的介入の根拠の③にあるように、年金の意義をパターナリスティック（温情的）なところに求める議論もあるが、セーフティ・ネットの考え方には、パターナリスティックな要素も含まれている。そしてセーフティ・ネット自体には、①の動的資源配分の改善効果がある。

人びとは、不確実性が大きいときには、消費を手控える。つまりセーフティ・ネットがない場合には、自らそれに手当しなければならないので、貯蓄しなければならない。もし人びとが各人のリスクを過大に見積もれば、消費は減退してしまう。もしセーフティ・ネットがあれば、

62) 庄司洋子・杉村宏・藤村正之編『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣 1997年 第10章。

図IV-1 被保護者の年齢別構成



(出所：坂寄俊雄編『図説日本の社会保障』法律文化社1996年103ページ)

人びとの将来に対する不確実性は低下するので、人々は将来に対してより楽観的になり、消費は拡大する。これは、長期的には、投資を刺激することによって、経済成長を高めるのである。つまりセーフティ・ネットの存在は、社会を安定させるとともに、経済全体の効率を高め、成長を促進する。

このようなセーフティ・ネットとして、年金を考える場合には、保険料ではなく、税金で年金が賄われるべきであるということになる。諸外国では、税法式で年金を賄う例の方が多い。

現行公的年金制度に見る社会的不公平

現在のわが国の社会保障制度には、様々な矛盾、不公平が存在している。それを年金制度を中心に考察することにする。まず第一は、制度間の整合性である。憲法で認められている生存権を保障するためのスキームは高齢者に関しては二つある。すなわち、年金と生活扶助である。もちろん、この両者は同じ生活保障の手段ではあっても様々な違いがある。前者は、高齢者のみを対象とするのに対して、後者は、すべての年齢層の人々を対象とする。前者は、保険原理で運営されており、加入者は無条件で年金受給の権利を有するが、後者は、事前に保険料などを払う必要はない代わりに、真に困窮していることを証明しなければならず、そのためにミ-

ンズテストを受けねばならない。前者では、一部国庫負担はあるものの、費用の多くは社会保険料によって賄われるが、後者は全額国庫負担である。このような違いはあるものの、両者は、高齢者の生活保障の面では重複する性格をもっている。

だが、高齢者の生活保障には2つの手段が作られているにもかかわらず、高齢者の最低生活保障は決して十分とはいえない状態にある。生活扶助を受ける被保護者の年齢構成の変化を見ると、少子高齢化を反映して、子供のシェアが大幅に低下する一方、高齢者のシェアが大幅に増加している(図IV-1)。これは、現行の年金制度では、生活できない人が多数存在することを意味している。

その大きな原因は、年金制度間の格差である。表IV-2に見られるように、自営業者等が加入する国民年金とサラリーマンや公務員が加入する厚生年金・共済組合金の間の格差は非常に大きなものとなっている。国民年金を受給するためには、最低25年加入しなければならない。さらに国民年金を満額受け取るためには、40年間掛け金を払い続けなければならない。その国民年金は満額で月額65,458円である。だが、国民年金制度自体が40年に満たないために、国民年金を満額受け取る人はまだ存在せず、表IV-2にあるように平均受給額は4万円に満たない。

表IV-2 年金制度別1人当りの老齢年金額と受給者数

	支給実額	指 数	受給者数(万人)	構成比(%)
老齢基礎年金	39,287	25	176.1	34.3
老齢厚生年金	101,262	64	267.7	52.1
老齢年金相当	157,824	100	161.6	31.5
通算老齢年金相当	36,570	23	106.1	20.7
国家公務員共済	188,401	119	25.2	4.9
地方公務員共済	206,157	131	33.6	6.5
農林漁業団体職員共済	112,598	71	5.9	1.1
私立学校教職員共済	91,411	58	5.3	1.0

(出所：庄子洋子・杉村宏・藤村正之編 『貧困・不平等と社会福祉』 有斐閣 1997年 183-185ページより計算)

これは厚生年金の4分の1に過ぎず、さらに地方公務員共済に比べると5分の1にも満たない。

このような格差の結果、現在の年金制度は、公的扶助制度と矛盾する側面をもつに至っている。例えば、公的扶助であれば、1級地1に住む老人単身世帯の70歳女性は、年額129万円あまりの生活扶助を受けられるが、他方、国民年金の支給額は平均年55万円あまりであり、所帯の年収が100万円に満たない高齢者が17%存在するという⁶³⁾。公的扶助はミーンズテストはあるものの、生活に困窮した国民であれば無条件に受けられるものである。ところが、年金は掛け金を支払うものであるのに、現在の年金水準は、無拠出の生活扶助よりもなお低いのである。

一方で潤沢な年金を受け取る高齢者がおり、他方で、生活扶助に満たない年金しか受け取れない高齢者がいるというのは明らかに社会的公正に反する。また拠出によって受け取る年金額が、無拠出の生活扶助額よりも小さいというのも社会的公正の点から問題であり、年金加入への動機づけに悪影響を与えるであろう。

さらに、国民年金は、年金制度の基礎部分を構成するものであり、ここにはすべての国民が加入していなければならないはずである。ところが、現在、国民年金には、158万人にも上る未加入者および172万人の滞納者が存在する⁶⁴⁾。

このほかにも、低所得層を中心とする免除者が334万人いる。つまり厚生年金に加入していない人たちのための国民年金ですら、31.7%の人たちが何らかの理由で掛け金を払っていないのである。このこと自体、国民年金では積立方式が事実上機能していないことを示しているが、問題はこれだけではない。将来、これは大変な問題をわが国社会に投げかける。

つまり、将来、これまで掛け金を払っていなかった未加入者・滞納者に対する生活保障をどうするかという問題である。掛け金未納入を理由に、彼らの生活保障を拒否することは、憲法に保障された生存権の否定にもつながる。だからといって、逆にこれらの人たちの面倒を見となれば、それまで真面目に掛け金を払ってきた人との間で不公平が生じる。さらにこれらの人びとが公的扶助を受けることになれば、国民年金よりも多い金額を受け取ることになり、社会的公正はさらに大きくなる。このように、これは将来のわが国社会にとって重大なジレンマとなるのである。

さらに現在の年金制度には、受益と負担のアンバランスの問題もある。この問題は、専業主婦のような第三号被保険者にまつわるものである。つまり給付は、個人ベースになっているが、拠出は一部家族ベースになっているという非整合性が現行制度にはある。そのため、専業主婦が、働く女性に比べて優遇されているという不満が生じている。これは専業主婦サービスが市場を通さずに生産されるサービスであるために

63) 岩波一寛・谷山治雄・中西啓之・二宮厚美『日本財政の改革』新日本出版社 1998年 214ページ。

64) 厚生省年金局監修『前掲書』32ページ。

表Ⅳ－３ 高齢者夫婦世帯の年間収入分布

年 収	シェア (%)
200万円未満	8
200～300万円	16
300～400万円	27
400～500万円	17
500～600万円	11
600～700万円	6
700～800万円	4
800～1,000万円	5
1,000万円以上	6

(出所：厚生省年金局監修 「平成九年度版 年金白書」
1998年 134ページ)

起こる問題であり、拠出・無拠出のいずれの解決法をとっても不満が残ることになる。

そのほかにも、現行制度では、家族構成による不公平がある。『東洋経済』誌によれば、現行の年金制度は、①共働き世代に比べて専業主婦世帯が有利、②平均寿命が長い女性が有利、③低所得者の方が有利、という特徴があり、厚生省の「年金白書」のモデル年金額に基づき、65歳支給を前提に、平均寿命まで生きたときの負担と給付のバランスを計算すると、掛け金に対して最も多く年金が戻ってくるのは、独身女性の1.5倍、次いで専業主婦世帯の1.4倍、共働き世帯は1.1倍であるのに対して、独身男性は0.8倍と、払った分すら返ってこないという結果が出ている⁶⁵⁾。これもまた保険原理のもつ本質的欠陥ということができよう。

もし本当に受益と負担をマッチさせようとするのであれば、平均寿命が相対的に長く、従って、より多くの年金を受け取ることが期待される女性の方が男性よりも多く負担しなければならないはずである。だが、現行制度ではそれは全く逆になっている。女性の方が負担が軽く、かつ現時点では支給年齢も女性の方が男性よりも一歳低い。これは受益と負担のバランスから見れば明白な不公平である。

先に、現行の年金制度には、大きな制度間格差があることを説いた。表Ⅳ－３とⅣ－４を見

表Ⅳ－４ 高齢者夫婦世帯の貯蓄現在高分布

貯 蓄 高	シェア (%)
150万円未満	4
150～300万円	5
300～450万円	6
450～600万円	5
600～750万円	6
750～900万円	5
900～1,200万円	10
1,200～1,500万円	8
1,500～2,000万円	11
2,000～3,000万円	15
3,000万円以上	25

(出所：厚生省年金局監修 「平成九年度版 年金白書」
1998年 134ページ)

ても明らかなように、現状でも、高齢者の所得や資産には非常に大きな格差がある。わが国において、全ての高齢者世帯が生活に困窮しているわけでは決してない。高山のいうように、「高齢者かわいそう論」は誤っている。厚生省の調査でも、生活が「大変苦しい」、「やや苦しい」と感じている世帯の割合は、高齢者世帯の方が他の世帯より低くなっているのである⁶⁶⁾。現在の年金制度は、全ての国民に対する生活水準の保障とはなっておらず、高齢者の中で恵まれた者と恵まれない者との間に歴然とした格差を生み出すような内容となっている。

この状態を放置し、年金制度改革の中で、資格制限をより厳しくすれば、制度内で大きな格差が生まれることも予想される。非常に長い間継続的に加入しなければ、満額の年金を受給できないとなれば、雇用の安定している公務員や大企業の従業員は有利となるが、相対的に雇用の不安定な中小企業の従業員は、十分な年金を受け取ることができなくなる可能性がある。つまり相対的に恵まれている人々がより多くの年金を受け取り、恵まれていない人々はより少ない年金を受け取るという格差が生まれる。

またこのままでは、多くの資産をもち、恵ま

65) 『週刊東洋経済』1998年3月28日号 82ページ。

66) 厚生省年金局監修「平成九年度版 年金白書」
1998年 137ページ。

れた年金を受け取る高齢者を支えるために、相対的に貧しい若年層が重い経済的負担を負わねばならないという矛盾が生まれことになる。

これら受益と負担にまつわる問題のすべては、年金を保険原理によって運営しようとするところから生まれる。年金の意義を社会的セーフティ・ネットとすることにより、これらの問題は原理的に解決できる。要するに年金受給権を拠出とは無関係な権利とするのである。

さらに、国民年金における未加入者・滞納者の問題は、徴収システムの欠陥にその原因がある。そもそも、国税庁—国税局—税務署という立派な徴収システムがありながら、別個に国民から資金を集めること自体、不効率であるし、行政改革の理念に反する。特に、財政構造改革法（財基法）第十一条で、わざわざ国や地方公共団体の「年金事業等の事務費」を国や地方公共団体の負担以外の財源を充てることで国や自治体の負担を軽減すると謳っているが、それは要するに年金収入によって事務経費を負担せよということであり、国や自治体の不効率な事務組織を維持するために掛け金を使えといっているのである。徴収コストがかかるのであれば、徴収システムを税務行政に一本化するのが筋であろう。

社会がその構成員の老後の生活を保障しなければならないと言うのであれば、それは強制的に加入させねばならない。その際、その原資を税金に求めるのは当然であるし、また効率的でもある。税金によって年金資金を徴収すれば、受益と負担のジレンマは起きない。従って、わが国の年金制度に残存している積立方式という発想は一切捨て去らねばならないのである。積立方式という発想があるかぎり、年金制度には各種の矛盾が残ることになる。

「バラマキ政策」としての年金制度

何かにつけて、わが国の人々は、諸外国と比較して、自国が遅れていると憤慨することに生き甲斐を見出しているが、年金制度に関しては、そのような生き甲斐を見つけることは困難であろう。

表IV-5を見れば明らかなように、厚生年金だけに限ってみれば、わが国の年金制度は他の先進諸国と比べてもまったく遜色はなく、むしろ手厚いものとなっている。年金支給開始年齢も諸外国に比べて早い。また年金の支給額も平均賃金で比べれば、それほど高いわけではないが、絶対額で見れば、非常に高い水準にあることが分かる。

現行の1946年憲法二十五条一項にいう「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」いわゆる生存権は、公的扶助制度によって保障されているといえる。少なくとも、これが最低水準なのであり、これをベースに公的年金も考えなければならない。年金問題の元凶は、公的年金水準を非常に高く設定しようとするところにある。

誰でも、無条件で、ある年齢（それもそれほど高齢でもない）に達すれば十分な年金給付を受けられるというような制度は維持できない。そのような制度は、自助努力を基本とする市民社会の倫理に反する。そのような制度を支持するのは、人びとに怠惰と堕落を囁くポピュリストの所業である。人は誰でも、働きもせず安楽な生活をしたいと、心のどこかで思っているものである。そしてその生活を国家が保障してくれるのなら、自分で働いてお金を貯める必要がなくなるのであるから、これほど安直なことはない。ポピュリストたちは、そのような人間の弱みに巧みに付け入ってくる。

だがこのようなポピュリストの巧言に惑わされて、バラマキ的な年金制度を作ると、後に詳しく考察するように、生産人口に対して重い負担をかけることになり、生産人口の労働意欲を低下させるとともに、高齢者の労働意欲も阻害し、全体として社会の生産活動を低める結果をもたらす。高額な年金が、厳格な所得制限のもとで支給されている場合、人々は働くことよりも、引退して完全な年金生活を望むようになるだろう。

だが、そのような社会に待ち受けるのは、個人の自由の制限、政府部門の無制限な拡大であり、その最終目的地は、ファシズムである。「労

表IV-5 各国の年金制度

	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ	日本
制度名	労働者年金・ 職員年金・鉦山労働者年金	国民年金	国民保険	老齢遺族 傷害保険	厚生年金保険
対象者	労働者・職員・鉦山労働者	一般国民	一般国民	一般被用者 自営業者等	一般被用者
支給開始年齢 (1994年度)	65歳	65歳	男子65歳 女子60歳	65歳	男子60歳 女子59歳
老齢(退職) 平均年金額 (月額)	[1993年7月] 全受給者平均 75,400円 労働者年金 61,727円 職員年金 89,765円	[1993年1月] 基礎年金 単身 35,735円 夫婦 58,442円 [1992年12月] 付加年金 63,299円	[1993年9月] 基礎年金 単身 37,825円 夫婦 63,823円 付加年金 14,955円	[1993年12月] 全受給者平均 単身 68,900円 夫婦 103,355円	[1994年3月] 全受給権者 平均 159,483円
平均賃金月額 (製造業1993年)	244,791円	211,467円	181,349円	215,857円	371,356円
老齢年金/ 平均賃金	30.8%	57.6%	43.4%	47.9%	42.9%
保険料率	192/1,000 (労使折半)	基礎年金 56.6/1,000 付加年金 130.0/1,000 全額事業主負担 自営業者は本人負担	本人 100.0/1,000 事業主 102.0/1,000	124.0/1,000 (労使折半)	男子 165/1,000 (労使折半) ボーナスを含めると 127/1,000
国庫負担	拠出金で不足する 費用を負担 1995年度約20%	拠出金で不足する 費用を負担 1992年度約32%	なし	なし	基礎年金給付費の 1/3

(出所：厚生省 『厚生白書』 平成9年度版 393ページ)

働者の天国」を自称する社会主義の実態を見ればそれは自明のことである。

今日のわが国の年金制度は、そのようなポピュリスト政治家と利権にさとい官僚の合作の結果であるということができる。その最初の例が国民年金制度である。1961年に導入された国民年金は、その創設から20年後、または年金支給開始から10年後には早々と破綻してしまうのである。田近らはこの原因について次のように述べている。

「年金制度においても、これから迎える高齢化によって財政の悪化が予想され、保険料の

上昇や、国庫負担の増加は避けられない。ところが、国民年金の財政の悪化は高齢化だけが原因ではない。国民年金は1961年に導入され、本格的な給付が始まったのはその10年後の71年からであるが、給付が始まってから10年も経たないうちに支給額が保険料収入を超え、83年にはついに、単年度収支が赤字になってしまった。これは、拠出に比べて給付が大きすぎたことが原因である。

国民年金では、制度発足時にすでに50歳を超え、54歳までの人々に任意加入の道を開いた。この年金を加入者の被保険者期間をとっ

表IV-6 厚生年金の現役労働者の賃金額に対する標準的老齢年金月額比率(β)(%)

昭和48年度改正	昭和51年度改正	昭和55年度改正	昭和60年度改正
61.8	66.3	68.5	69.4

(出所:牛丸聡『公的年金の財政方式』東洋経済 1996年 134-144ページ)

て、10年年金、5年年金(再開5年年金)と呼んでいる。厚生省の『年金と財政』(1981年)によると、「10年年金の加入者は120万人であるが、これらの者が納付した保険料は10年間の元利合計で3万2363円であり、現在の価格で5万円程度で、昭和55年度の10年年金の年金額の2万6550円の2ヶ月分に満たない金額である。」同様に5年年金についても、これらの加入者は老齢年金の受給者になって1年しないうちに、納付した保険料及びその利子収入を使い切っている。また、73年の改正では給付は2.5倍に引き上げられたにもかかわらず、保険料は6割強の引き上げに押さえたことが財政を逼迫させ、その後の保険料の引き上げ幅を大きくせざるをえなかったのである。」⁶⁷⁾

このようなバラマキ福祉のために、田近らの推計によれば、10年年金や5年年金の加入者は、保険料拠出額の50倍から100倍もの年金を受け取ったのである⁶⁸⁾。当然のことながら、そのツケは、後代世代に残されることになる。

その後も、年金制度改正のたびに、厚生年金の再評価率が改訂され、さらに物価スライド制が導入されることで、年金額は大幅に引き上げられた。わが国の年金制度は、元々、積立方式であったものが、賦課方式となり、表IV-6に見るように、年金の対現役賃金割合が高まっていく⁶⁹⁾。その結果、昭和60年改正以前の厚生年金制度では、夫が40年加入している場合、夫婦の受け取る年金額は現役男子労働者の平均賃金月額額の83%になり、さらに妻が国民年金に25年加入していると、それが97%、40年加入してい

ると109%になるという計算になっていたのである⁷⁰⁾。つまり極端な場合には、退職後の年金額の方が現役の時の月収よりも高くなることになっていたのであった。

他方、大盤振る舞いをすれば、必然的に負担の問題が生じるが、これまでわが国の年金制度はこの負担の問題を先送りにしてきた。「厚生年金の保険料率は、将来の被保険者数及び受給者数の推移を前提とし、保険料負担を可能な限り世代間に不公平のないようにすることともに、当初はある程度両立を押さえ、以後段階的に引き上げるという考え方に立って保険料率が定められていた」⁷¹⁾とあるように、世代間の不公平を避けると言いつつも、負担を先送りにすることによって不公平な保険料率を是正しなかったのである。そして例えば、昭和51年度改正で、年金額を大幅に増額したため、当然のことながら負担も大きくなることが分かっていたながら、保険料の引き上げは小幅なものにとどめられたのである。その理由について厚生省は「将来にわたりなだらかな負担増をはかり、長期的な財政安定を図っていくためには、かなりの保険料率の引き上げが必要であるが、社会経済情勢を勘案し、改善に伴う急激な負担増を避けるために上記の引き上げ幅にとどめたもので、実際の保険料率の平準保険料率に対する割合は前回改正より低くおさえられた。」と述べている⁷²⁾。このような措置によって、将来の負担が増加することは分かっていたながらも、近視眼的なバラマキ福祉が通ったのであった。同時に、国もまた国民年金の国庫負担を拠出時負担(保険料の二分の一の拠出時負担)をやめ、給付時負担(給付費の三分の一の給付時負担)に改めたのであった⁷³⁾。年金の成熟度が低く、年金の受給者が

67) 田近栄治・金子能宏・林文子『前掲書』114ページ。

68) 田近栄治・金子能宏・林文子『前掲書』115-116ページ。

69) 牛丸聡『前掲書』145ページの表7-4「厚生年金保険の年度別収支状況」参照。

70) (財)厚生統計協会編『前掲書』46ページ。

71) (財)厚生統計協会編『前掲書』34ページ。

72) (財)厚生統計協会編『前掲書』34-35ページ。

少なく、掛け金支払い者の方が多い場合には、この改正によって国の負担は軽減されることになるが、将来の年金に対する税負担は重くなる。これによって国自らも負担を将来に先送りしたのである。その結果、現在私たちには、350兆円にも上る潜在債務（過去勤務債務）が残されたのである⁷⁴⁾。

牛丸は、賦課方式の欠点として、「①年金給付額をどの程度に設定するか、②経済変化に対応させてどのようにスライドさせるか、および、③拠出額が少ないものにどのくらいの年金額を支給するか、という事がらが政治的に決定されてしまうため、安易な対応によっては給付額の著しい増加が起こる危険もある。その決定いかんによって年金財政に影響がでて、後代世代が担う負担額が著しく増大し、世代間バランスを失する可能性もある」ことをあげている⁷⁵⁾。事実、牛丸があげた賦課方式の欠点がすべて現れたのがわが国の現行の年金制度なのである。

これまでは、年金を受け取る人間の数が少なかったために、また年金を受け取る人の加入年数が短かったために、実際に支給される年金額は上限に達することはなく、その総額もそれほど大きなものではなかった。例えば、国民年金で言えば、40年間保険料を支払った人の最大の給付額は6万5458円になるはずであるが、この年金制度は1961年に始まったものなので、現時点では40年間加入した者はなく、その結果、94年に支払われた平均給付額は最大限度額の70%に過ぎない⁷⁶⁾。つまりポピュリストたちのバラマキ福祉も、事実上はリップサービスに過ぎなかったのである。ところが、年金の成熟度

が高まるにつれて、つまり生産人口に対する高齢人口の比率が上昇するにつれて、その矛盾は明白になる。年金受給者の数が増えると同時に、各人が受け取る年金額も増加するのである。OECDによれば、新たな退職者の年金制度への平均加入期間は毎年ほぼ1.5%ずつ増加するために、今後25年の間に平均的な年金支給額は10%増加すると推定される⁷⁷⁾。そして年金支出は他のOECD諸国よりも急速に増加し、年金支出の推定GDP比は、1998年の5.8%から2025年の10.2%へと急速に上昇すると予想される⁷⁸⁾。

このような事態に直面して、政府は、遅まきながら、負担だけではなく、給付の見直しにも手をつけざるを得なくなっている。平成元年度改正において、一応は支給開始年齢の引き上げが提案されたが、国会審議過程で先送りされたという経緯があった後、平成6年度改正において、部分年金の導入という名の支給開始年齢の引き上げが決定されたほか、在職高齢年金を労働インセンティブを阻害しないように変更された。これによって、昭和24年4月2日以降に生まれの厚生年金受給者は60歳から64歳までは部分年金（報酬比例部分相当）を受け取り、それ以降、年金を満額受け取ることになる。これによって、60歳時点で受け取る年金額は月額106,400円と、それまでの月額236,600円に比べて半分以下になる⁷⁹⁾。だが、それでもこの年金水準は、他の欧米諸国に比べて高い。そして65歳以上には月額203,600円の年金が支払われるのである。これだけ手厚い年金を高齢化社会でも維持するためには、相当な負担をしなければならなくなるのは当然である。それではいったいどれだけの負担が必要なのだろうか。

73) (財)厚生統計協会編『前掲書』36ページ。

74) 「一般に過去勤務債務額は、将来支出されることになる総給付費の現価から、保有積立金および正常費用による将来の収入額の現価を控除することにより算出される。このようにして算出された過去勤務債務は、正常費用以外に特別の保険料(率)を定め賄っていくことになる。」要するに、過去勤務債務はいずれ特別の負担となって降りかかる性質のものなのである。

(財)厚生統計協会編『前掲書』379ページ。

75) 牛丸聡『前掲書』190ページ。

76) OECD事務局『前掲書』129ページ。

77) OECD事務局『前掲書』132ページ。

78) OECD事務局『前掲書』140ページ。

79) 昭和19年4月2日～昭和20年4月1日生まれの男性と昭和7年4月2日～昭和8年4月1日生まれの男性の比較、いずれも加入期間38年間(456月)、60歳定年退職、再就職せず、平均標準報酬月額36万円、有配偶者。

海江田万里監修『年金と保険の本』主婦と生活社 1998年 180-192ページ。

第五章 公的年金問題

——現代版「苛斂誅求」としての社会保険料

公的年金の見通し

私たちは、社会保険料を払うことによって貯金しているような錯覚をもたされているが、すでに見たようにその実態といえば、巨額の資金が政府に流れ込み、それが財政投融资制度を通じて、「官益」法人の資金源となり、官僚や政治家の利権と化したのであった。このままでは、私たちは、社会保険料という名の税金を払って、不良債権を買わされ、将来、それを清算するという名目で再び税金を徴収されることになる。つまり現在支払っている社会保険料は全くの「かけ捨て」になってしまうのである。

このような状態のもとで、昨年、社会保険料率が17.35%へ引き上げられた。さらに公的介護保険(2000年度より月額2,500円)も導入されるほか、国民年金の保険料が1998年4月から月額13,300円(従来12,800円)に値上げされ、保険料支払いはさらに重くなっている。国民年金は、20歳以上60歳未満のすべての男女が加入しなければならない、収入のない学生も、掛け金を払っていない間に障害の状態になると無年金になってしまうという理由で、掛け金を支払わねばならない。憲法で納税の義務が定められている税金ですら、収入のない者に対しては、所得税は賦課されないが、年金は払わねばならないというのである。

さらに、これだけ重い負担を国民に課しても、年金制度は将来破綻するというのである。そのため、現在の計算では、国民年金の保険料は95年の月額11,700円から2015年には21,700円へ、また厚生年金の保険料率は95年の16.5%から5年ごとに2.5%ずつアップされて、2020年には29.5%へとそれぞれ増額されることになっているが、それでも将来の年金財政は破綻してしまうので、保険料率を34.3%(個人負担は17.15%)へとさらに引き上げることが検討されている(表V-1)。

1998年3月27日には、首相の諮問機関である社会保障制度審議会が、99年度の年金制度改革

で、厚生年金の保険料率上げを前倒しで行うとの提言を出した。このままで推移すると、現在の年金給付水準を維持できないからということだが、現行の17.35%から一気に23.4%へ引き上げるというのである。昨年、保険料率が16.5%から0.85%上がった時の家計負担は3900億円と推計されている。この度の5.95%という大幅上昇によって家計の負担は、単純計算で2兆7300億円、企業の負担分と合わせれば、5兆4600億円という途方もない額になる。

その上公的介護保険である。この保険料もいづれ値上げされることは明らかである。それに加えて、現在5%の消費税率もアップすることは間違いない。すべてはみな高齢化社会に対応するため、福祉を充実させるためであるという名目で強行される。このような増税路線が承認されれば、国民負担率は今日上限といわれている50%を超えてしまう。97年度におけるわが国の国民負担率(租税と社会保障負担のGDP比)は、38.2%である。これが2025年度には55%になるという。これに財政赤字を含めた潜在的国民負担率を計算すると、73.4%にもなるというのである⁸⁰⁾。まさにこれは「五公五民」の徳川時代どころか「七公三民」の豊臣秀吉の時代への逆行である。またこれでも財源が不足するので、支給基準の引き下げと国民負担のさらなる増加が図られようとしている。

構造的な負担増加

このような将来の負担の増加は、ある意味で「構造的」である。既に述べたように、これまでの年金財政は、将来世代に大きな負担を課す方向で運営されてきたからである。それに加えて、近年の経済情勢が、年金財政をさらに悪化させている。例えば、現在の年金積立金の運用利回りは、年率5.5%と想定されているが、これは現在のような超低金利時代では全く非現実的であることは明らかである。1998年6月には財投の資金運用部預託金金利は1.80%にまで低下

80) 田村義雄編『前掲書』45ページ。

表V-1 厚生年金の財政見通し

年度	保険料率	収入合計	保険料収入	運用収入	支出合計	収支 差引残	年度末 積立金	積立 度合	6年度価格 積立金
平成7年 (1995年)	16.5	30.6	20.3	6.8	21.9	8.7	132.2	5.7	130.2
平成12年 (2000)	19.5	44.1	29.7	9.4	34.0	10.1	180.8	5.0	149.0
平成22年 (2010)	19.5	42.0	27.7	9.7	32.1	9.9	—	5.5	164.4
平成32年 (2020)	24.5	76.3	53.3	13.9	70.5	5.8	262.9	3.7	149.2
平成37年 (2025)	24.5	72.2	49.6	14.0	66.9	5.3	—	3.9	161.3
平成42年 (2030)	29.5	120.9	89.8	17.3	111.2	9.7	328.2	2.9	128.6
平成52年 (2040)	29.5	112.5	82.5	16.7	106.0	6.4	—	2.9	132.5
平成62年 (2050)	29.8	146.3	109.1	21.0	133.2	13.1	399.2	2.9	129.9
平成72年 (2060)	34.3	148.5	113.1	19.8	127.3	21.2	—	2.8	133.0
平成77年 (2065)	29.8	175.0	129.8	26.0	159.8	15.3	492.8	3.0	132.0
平成82年 (2070)	34.3	177.9	132.2	27.1	151.5	26.4	—	3.3	152.9
平成87年 (2075)	29.8	240.0	176.4	35.3	233.4	6.6	662.0	2.8	119.8
平成92年 (2080)	34.3	245.5	174.4	43.7	221.9	23.6	—	3.6	164.5
平成97年 (2085)	29.8	328.4	246.8	41.2	326.7	1.7	771.2	2.4	94.3
平成102年 (2090)	34.3	333.1	234.3	59.4	312.3	20.8	—	3.5	150.3
平成107年 (2095)	29.8	467.5	360.1	52.0	446.5	21.0	982.4	2.2	81.2
平成112年 (2100)	34.3	454.1	323.3	76.2	432.1	22.0	—	3.3	130.0

ただし各欄の上限は1994年度の財政再計算時に用いられた1992年9月の人口推計で、下限は1997年1月の人口推計に基づいて計算されているので、単純な比較はできない。

(出所：厚生省年金局監修 「平成九年度版 年金白書」 1998年 304ページ)

表V-2 出生率の見通しと実績

	実 績	1981年	1986年	1992年	1994年	1997年
		中位推計	中位推計	中位推計	協会推計*	中位推計
1995	1.42	1.79	1.92	1.50	1.43	—
2050	—	2.08	2.04	1.91	1.71	1.61

*) 財団法人財政経済協会による推計

(出所：田近栄治・金子能宏・林文子 『年金の経済分析』 東洋経済新報社 1996年 85ページ、『厚生白書』平成九年度版 288ページ)

している。すでに年金積立金は大きな逆ざやになっており、このままでは年金積立金に莫大な欠損が生じることは、後で触れる企業年金である厚生年金基金で起こっていることを見れば明らかである。予定利回りが低くなれば、それだけ掛け金支払いも重くなる。近年高まりつつある失業率も、厚生年金加入者数を抑制することにより、年金財政を圧迫する。厚生省は、現行の段階保険料方式の方が賦課方式よりも将来の負担が軽いと言っているが、現行方式よりも重

い負担というのが果たしてあるのかと疑いたくなるような見込みになっているのが現実であり、事実、後述するように厚生省の主張は理論的には誤っている。

さらに、出生率のさらなる低下や平均寿命の伸長によって、年金財政が引き続き悪化する可能性も高く、負担の増加と支給水準の低下がこれで止まるという保証はどこにもない。事実、表V-2に見られるように、年金財政計算のもとになっている将来人口推計は、ほとんど常に

わが国の人口増加を過大評価しており、その結果、負担が過小評価されてきた。論者によっては、厚生省の人口推計の偏向は、「構造的」であり、意図的に負担を過小評価してきたと主張している⁸¹⁾。厚生省は、結果的には、出生率を常に高めに推計してきたのである。これは負担を過小評価する結果となる。そのため、年金財政再計算が行われるたびに、負担の増加が問題となってきたのである。

それでは、果たして本当に年金財政は破綻するのだろうか。表V-1の厚生省の財政見通しによると、平成72年度(2060)の国民年金の財政は、保険料収入が22兆円に達し、その時点での積立金残高は、約91兆円にもなっている。これはその時点での支出額43兆円の2.1倍である。この倍率を積立度合という。この収支差額は、運用益と税金によって賄われる。同じ時点での厚生年金は、保険料収入が360兆円、支出が446.5兆円、年度末積立金が982兆円、積立度合は2.2倍である。両者合計で1073兆円という莫大な積立金を積み上げる計画になっている⁸²⁾。OECDによれば、厚生年金積立金は最終的にはGDPの30%になるという⁸³⁾。破綻するとはいっても、実際には巨額の積立金が蓄積されるのである。厚生省による年金財政の破綻というのは、この積立金が彼らの考える水準に達しないということを意味するにすぎない。つまり十分な積立金が積み立てられないことを破綻といっているのである。

なぜこれほどのお金を人口高齢化がピークに達し、人口構成が安定化した後にまで、貯めておかねばならないのか、その理由はまったく不明である。国民に対して十分な説明もないまま、官僚たちは、莫大な資金を蓄積しようとしているのである。そして今日彼らが試みようとしているように、この部分を操作すれば、自由に増税が可能である。厚生官僚から見れば、この莫大な積立金の一部を自主運用という形で、管理

すれば、大きな利権となる。すでに述べたように、年金資金の自主運用は決定済みであるが、これがどのような結果をもたらすかは、年金福祉事業団の実態を見ても明らかである。さらにそこには厚生年金基金という例も加えられるだろう。厚生年金基金は、公的年金の不足分を補うために企業などが運用主体となって作られたものだが、これはいまや厚生省の重要な利権となっている。1800ある厚生年金基金へ天下りした厚生官僚が1200人もいる。彼らとしては、自らの天下り先を拡大するためにも、年金の自主運用を含む年金制度の「充実」は是非とも必要なのがわかる。

だが、近年の低金利によって、これら厚生年金基金の積立不足額は急増し、基金の中には、財政の悪化によって解散に追い込まれているところもでてきている。基金解散の第一号は、日本紡績厚生年金基金であったが、これが解散したときの基金の責任準備金額は105億7000万円であったのに対し、資産額は約92億6000万円しかなかった。この不足分は、基金を構成する36の企業によって負担されたが、その後そのうちの一家は倒産している。日本紡績厚生年金基金の解散以降、財政破綻や母体企業の業績悪化などにより、これまで23基金が解散している。このような基金の解散により、本来厚生年金の上乗せ部分を受け取れるはずのものが受け取れなくなるわけである。また基金の解散が増えるにつれて、支払保証制度の支払いも増加し、約80億円の積立金が枯渇し、保証制度自体が危機に陥る可能性が出てきた。そのため、解散した基金に対して支払保証発動を拒否するだけでなく、各基金に対して掛け金の増加が求められており、これもまた基金の財政を悪化させている⁸⁴⁾。

企業にとって、「過去勤務債務」と呼ばれるこの積立不足を放置することは、将来の財務格付けにも影響するため、早急に積み立て不足を解消する必要がある。1998年4月に日立製作所が98年3月期決算から5年間で、約1800億円に上る年金積立不足をほぼ全額処理することを決

81) 田近栄治・金子能宏・林文子『前掲書』84-85ページ。

82) 厚生省年金局監修『前掲書』47-49ページ。

83) OECD事務局『前掲書』134ページ。

84) 『選択』1998年5月号 93ページ。

め⁸⁵⁾、98年3月期決算で約450億円を特別損失として計上したのもこのような事情からである。この他にも、三菱電機は96年度と97年度に100億円を特別損失の形で負担し、松下電器も100億円を営業費用として負担した。ほかにもブリジストンが92億円、本田技研工業も80億円負担している⁸⁶⁾。企業によって積立金を補填した基金数は、1996年度では31、1997年度では200を超えている⁸⁷⁾。このように、厚生年金基金の積立不足は、企業収益に大きな重圧をかけているのである。この原因は、厚生年金基金自体が、1966年以降に設立されたものであり、これまで成熟度が低かったために、破綻が表面化しなかったことに加え、長引く低金利によって、利差損がかさんでいるためである。予定利率という現実離れした制度が、制度自体を破壊しているのである。後に見るように、民間の年金積立基金と同様、公的年金も巨額の過去勤務債務を抱えている。

年金の将来についての五つの選択肢

1997年11月にわが国の財政収支のこれ以上の悪化を食い止めるために、「財政構造改革法」(財革法)が成立した。これによって、赤字国債の発行に上限が課せられ、平成15年度(2003)までに財政赤字の対GDP比を3%以下にするという目標が掲げられた。この目標を達成するために、各支出項目には厳しい制約が課せられている。社会保障もその例外ではない。財革法第十条と第十一条は次のように書かれている。

「(年金制度改革に関する検討)」

第十条 政府は、厚生年金保険法(昭和二十九年法律第百十五号)、国民年金法(昭和三十四年法律第百四十一号)及び共済各法(国民年金法第五条第一項第二号から第五号までに掲げる法律をいう。)に基づく年金たる給付に関わる保険料等についての将来の世代における負担の抑制を図るため、集中改革期間中において最初に行われる財政再計算(厚生年金

保険法第八十一条第四項に基づく保険料率等の再計算をいう。第三項において同じ。)に当たり、次に掲げる事項について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

一 主として高齢者が長期にわたり療養を行う医療施設その他の施設に入所している者に対する年金たる給付の在り方

二 年金の額の改定の方法

三 事業所に使用される六十五歳以上の者に対する年金たる給付の在り方

四 年金たる給付を受ける権利を有する者(次項において「受給権者」という。)となる年齢。

五 年金たる給付の水準

六 その他将来の世代の負担の抑制を図るための措置(次項に規定する措置を除く。)

2 政府は、平成十二年度までに、給付と負担の適切な関係を維持することが年金制度の円滑な運営に必要であることに配慮しつつ、高齢者の置かれた経済状況を踏まえ、一定額以上の収入等を有する受給権者に対する厚生年金保険法等による年金たる給付の額の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

3 政府は、集中改革期間中において最初に行われる財政再計算に当たり、世代間及び世代内の負担の公平の観点から、次に掲げる事項について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

一 厚生年金保険法及び国民年金法に基づく保険料率等に関し、厚生年金保険法第八十一条第六項及び国民年金保険法第八十七条第五項により段階的に行うこととされている保険料率等の引き上げの在り方

二 厚生年金保険法等に基づく年金たる給付に係る保険料及び掛け金の付加の対象となる報酬の範囲

(年金事業等の事務費に係る国及び地方公共団体の負担の抑制)

第十一条 政府は、厚生年金保険法等に基づく年金事業その他の社会保険事業の事務の執

85)『日本経済新聞』1998年4月24日夕刊。

86)『選択』1998年5月号 93ページ。

87)『日本経済新聞』1998年5月9日朝刊。

行に要する費用について、第七条の趣旨を踏まえその在り方について検討を加えるとともに、第八条第一項に掲げる量的縮減目標及び第四条に規定する財政構造改革の当面の目標の達成に資するため、平成十年度から平成十五年度までの間、厚生年金保険法及び国民年金保険法に基づく年金事業の事務並びに国家公務員共済組合法（昭和三十三年法律第二百二十八号）及び地方公務員等共済組合法（昭和三十七年法律第一百五十二号）に基づく短期給付及び長期給付に係わる組合の事務の執行に要する費用（以下この条において「年金事業等の事務費」という。）の一部に国及び地方公共団体の負担以外の財源を充てるものとし、これにより、年金事業等の事務費に係る国及び地方公共団体の負担を抑制するものとする。」⁸⁸⁾

櫻井によれば、「社会保障の場合、1998年度の当初予算における右費用が前年度分に3000億円を加算した額を下回ること、1999年度および2000年度では前年度分におおむね102パーセントを乗じた額を上回らないこととされ（八条）、以上に加えて、医療保険制度・年金制度の改革に関する検討等が要請されている（九条、一〇条）」⁸⁹⁾となっている。このように財革法によって、社会保障関係費の総額の増加には厳しい上限が課されたのである。

さてこの難解な条文を日常の言葉に翻訳すれば、次のようなことが記されていると考えることができる。

- ①老人医療給付と年金の二重受給の廃止、
- ②年金スライド制の見直しまたは廃止、
- ③在職老齢年金制度の導入、
- ④年金支給開始年齢の引き上げ、
- ⑤年金支給額の引き下げ、
- ⑥保険料率のさらなる引き上げ、
- ⑦保険料率の対象範囲の拡大（特にボーナス分への拡大、いわゆる「総報酬制」の採用）、
- ⑧年金の事務費用の年金財政による負担。

すなわち、受益の切り捨てと負担の増加が最大限追求されているのである。

厚生省自身、「給付と負担の均衡を図るための主な手法と保険料への影響」の中でより具体的な提案を行っている。そこでは給付の見直しとして、給付水準を引き下げる。また引き下げの代償として妻の厚生年金加入期間を考慮し、妻が5年以上加入している場合には、現行水準より下がらないようにする。高額所得者に対する厚生年金支給額を抑制する。スライド制のうち、賃金再評価を廃止し、物価スライドのみとする。つまり現役世代のベースアップ分は年金支給に反映されないようにする。各年金の支給開始年齢を引き上げる。さらに在職老齢年金制度を導入して、65～69歳の人で就労している人については、保険料を負担すると共に、年金支給を停止・制限する。所得制限を導入すること。最後に保険料の引き上げといった広範な見直しが提案されている⁹⁰⁾。財革法では、これだけのことをしなければ、年金制度は維持できないと見ているのである。1998年7月の参議院選での自民党惨敗をうけて成立した小渕政権は、財革法を一時凍結する意向だが、年金制度の改革の方向は変わらないものと思われる。

これとは別に、この財革法を受ける形で、厚生省は1997年12月5日に、次期年金制度改正の議論の素材として、「五つの選択案」を提示した（表V-3）。要するに、「高福祉高負担」か「低福祉低負担」かを選択せよというのである。

ここでは、この五つの選択肢のうちのE案にまつわる問題を検討する。すなわちそれは、厚生年金を廃止し、年金を民営化するというもので、厚生省及び他の多くの人たちから論外と考えられている選択肢でもある。これが論外である最大の理由は、もしこれを選択する時には、現在世代はこれまでの払いすぎの部分と将来の負担で二重の負担を負うことになるからというものである⁹¹⁾。厚生省によると、その潜在債務は350兆円にも上り、これは被保険者1人当たり

88) 『官報』平成9年11月6日。

89) 櫻井敬子「財政構造改革の推進に関する特別措置法」『ジュリスト』1998年3月1日号、61ページ。

90) 厚生省年金局監修『前掲書』186-227ページ。

91) 『週刊ダイヤモンド』1998年3月21日号。

表V-3 厚生省「年金改革・五つの選択肢」

	現役世代の最終保険料率 (2025年頃)	所得代替率 (生活維持率) %	月額 (円)
A案	現行制度の給付計画を維持 月収(標準報酬)の34.3%(年収ベースの26.4%)	62	231,000
B案	月収の30%程度(年収ベースの23%)	55	207,000
C案	月収の26%程度(年収ベースの20%)	50	186,000
D案	月額の20%程度(年収ベースの15%)	37	139,000
E案	厚生年金廃止		

(出所:高藤昭 「年金制度改革の基本的視点、論点と将来展望」『法律のひろば』 Vol. 51, No. 4, 1998 April.
8ページ)

1000万円に相当する。彼らによれば、「これはこれまで確定している現在の受給者と加入者への年金支払額の現在価値から、厚生年金基金の積立額を差し引いた潜在債務である。後の世代が埋めていかなければならないツケである」という。そして年金を民営化する際には、この潜在債務350兆円を清算しなければならないというのである。

この議論を受けて、「五番目の選択肢の厚生年金廃止案にいたっては、年金制度の充実を要望している国民の感情を逆撫でするものである」との評価を下す人もいる⁹²⁾。だが年金の充実と現在の年金制度の廃止とがまったく矛盾するものでないというのがわが国の年金制度の現実であることは、これまで述べてきたことによって明らかであろう。

逆に、厚生省のいう過去勤務債務の清算という主張が、民営化阻止のための口実であることは明らかである。なぜなら、被保険者1人当たり1000万円という債務は、すでに現行制度の下で存在しており、民営化するとしないとに関わらず、それは処理されなければならないからである。厚生省が問題としているのは、民営化すれば、いますぐその350兆円を処理しなければならないということなのであり、民営化しなければ、これまでのように問題を先送りできるとい

うだけのことなのである。

さてこの潜在債務というのは、一体どういうことなのだろうか。なぜこのような債務を負ってしまったのか。実は、この巨額潜在債務の存在こそが、現在の年金制度が「バラマキ福祉」であることを証明しており、厚生省自らがそれを認めているのである。

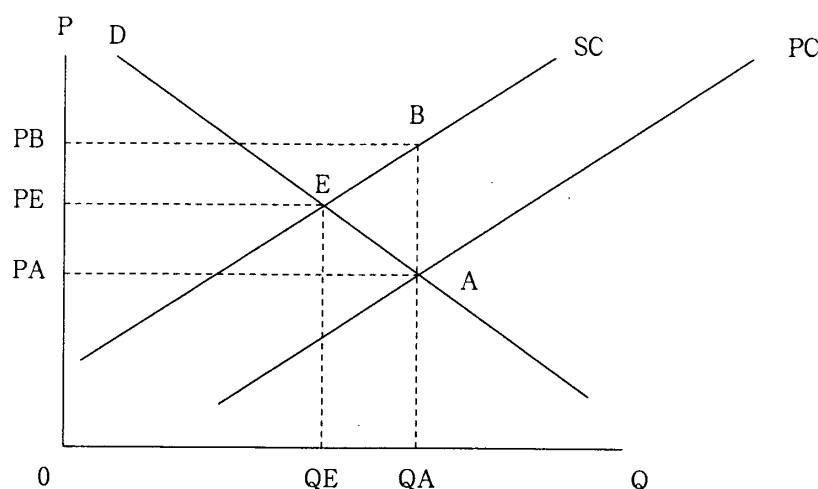
要するに、現在価値で1000万円にも上る負担をしなければ、現在の年金制度は維持できない、それほど実行不可能な制度であることを厚生省自身が認めているのである。だからこそ厚生省は五つの選択肢を提示して、負担の増加か給付水準の引き下げかを迫っているのである。もし給付水準を引き下げるのであれば、潜在債務も減少する。そしてこの潜在債務は、民営化の場合であって、賦課方式、つまり税金による年金資源の確保にすれば、この潜在債務をいますぐ清算する必要はない。

また確かに民営化するとなれば、この潜在債務をすぐに処理する必要が出てくるが、他方、公的年金制度を維持するにしても、この問題をもはやこのまま先送りすることはできないのである。いずれにせよ、この潜在債務は、時間をかけて処理するしか現実的な解決法はない。

これに対して、他の財源を削ってでも年金財源を確保せよという意見もある。例えば高藤は、「ここで、この財源法を導いた先進国中最悪の財政の危機的状態をもたらしたのは、前述のように、「族民主義」下の前近代国家的な放漫

92) 高藤昭「年金制度改革の基本的視点、論点と将来展望」『法律のひろば』 Vol. 51, No. 4, 1998 April. 9ページ。

図VI 社会保険料による資源配分の歪み



財政であることに想到されなければならない。財政健全化は、まず、その根源の放漫財政を改めること——具体的には無駄な公共事業費、防衛費、農業関係事業費等の縮減——から始めなければならないものである。それがなされないで高齢化対策、給付・負担均衡論にことよせた社会保障縮減は説得性がない。社会保障は放漫財政の巻き添えとなってはならないのである。ここで少子・高齢化対策、給付・負担均衡論を持ち出すのは問題の核心を糊塗するためのようにも見える」と述べている⁹³⁾。

行財政改革を進めなければならないのは当然のことであるが、行財政改革さえ成功すれば、年金問題が解決するわけではないこともまた明らかである。年金問題は、年金制度自体を改革しない限り、決して解決されるものではない。

第六章 わが国の現行公的年金制度の問題点

保険錯覚

わが国の公的年金制度には、受益と負担に関して様々な不公平があることはすでに見たとおりである。ここでは、現行の年金制度がわが国の経済社会にいかなる歪みをもたらすかについて考察する。

第一に問題なのは、現行の社会保険料方式で

は、社会保障に対する需要が過大になることである。なぜなら、現行の社会保険料負担方式は、労使折半の負担となっており、労働者に見れば、本来の社会保険料負担が半減されているからである。このような場合、人びとは自分たちが直接負担する費用しか考慮しない。これは一種の外部性の問題となる。

これを図で説明する。いま縦軸に社会保障の価格とコストを取り、横軸に社会保障サービスの量を取る。図の中のD曲線は、人々の社会保障サービスに対する需要を示し、人々の社会保障に対する限界的便益を示している。他方、SCは社会保障サービスを供給するための社会的費用、PCは私的費用を示す。社会保険料負担が労使折半になっているために、人々が負う私的費用と社会全体が負う社会的費用は異なっている。さて、本来のコストはSCで示される曲線であるが、費用の一部を企業が負担するため、人びとはPCしか負担しない。このような場合、人びとはより多くの社会保障を求めることになる。つまり本来社会保障の最適点は、QEなのに人びとはQAまで社会保障を要求する。

現在の社会保障が過大になっている一つの理由は、社会保険料負担に一種の外部性が存在しているためである。だが、この外部性は、企業が負担しているのであり、それはすでに述べたように、賃金抑圧や雇用の削減という形で結局は人びとが負担することになる。

93) 高藤昭「前掲論文」9ページ。

厚生省は、若年層では、給付よりも負担の方が大きくなるという批判に対して、若年層の個人負担と給付を比べればやはり給付の方が大きくなると反論するなかで、「給付と負担を比較する上で事業主負担をどのように扱うのかということも論点の一つです。事業主負担は給与の一部ととらえる見解もありますが、厚生年金制度がない場合、事業主負担分は、そのまま給与として支払われるかどうか保証の限りでないことも事実です。事業主負担分を除いた本人負担と給付を比べればいずれの世代でも給付が負担を上回っています。」⁹⁴⁾と書き、世代間の絶対的不平等はないと強調しているが、これこそが財政錯覚を利用した欺瞞的主張である。確かに、個々人のレベルで見れば、事業主負担分は個人が直接負担するわけではないので、負担とは見なされないかもしれないが、社会全体としてみたとき、事業主負担もやはり社会全体にとって負担となっており、それは製品価格の上昇、配当の低下、賃金抑圧、雇用の減少という形で現れる。特に雇用の減少は若年層のみが負担する。従って、事業主負担分は、社会全体が等しく負うべき負担なのであり、はっきりとした形での負担ではないが、だからといって給付と負担を比較する際に無視してもよいというものでは決してないのである。

従って、現在の公的年金制度は社会的便益が社会的費用を下回ることになり、このまま推移すれば、公的年金制度が国民のもつ財政錯覚によって辛うじて維持されるという状態になる可能性がある。このような制度をそのまま維持することは、社会的損失となろう。

国民としては、普通の税金とは違って、それがいずれ自分たちに返ってくるものだと信じているので、社会保険料引き上げへの抵抗は少ない。国民は、社会「保険」という名前に騙されているのである。そのいい例が、「介護保険」である。わが国において、高齢者の介護サービスがイギリスや北欧諸国のような地方自治体が租税収入を財源として地域住民に介護サービスを

提供する「地域サービス方式」ではなく、ドイツ的な「社会保険方式」になった理由の一つとして、「地域サービス方式」が「国民の税負担を引き上げ、介護給付の財源を税収に依存することが極めて困難な状況にあること」⁹⁵⁾が挙げられていた。要するに、増税はダメでも保険ならいいと国民は考えているということなのである。だが、これはまさに「朝三暮四」であって、税金であれ、保険であれ、国民が負担することには何等変わりはない。これは人びとがもつ「保険」というイメージを利用しているに過ぎない。

このような国民の誤解を奇貨として、現在政府は、積立と称して不必要な分まで国民から取り立てている。その結果、年金積立金は莫大な黒字を抱えている。この原因の一つは、国民が保険錯覚により、過剰な社会保障を要求するためである。その過剰な要求に従って、政府は過大な資源を国民から徴収しているのである。本来、目的税であれば、その目的以外に使える道理はないし、もし使い切れないのであれば、保険料を引き下げるべきである。それを積立という口実で、国民から税金を徴収し、それを財政投融资という形にして、自らの利権拡大に使っているのである。もしこの収支が悪化すれば、社会保険料率を上げていけばよい。このままでは「保険」や「福祉」という口実で、際限のない増税が可能になるのである。まさにこれは現代版「苛斂誅求」なのである。

西原がいうように、社会保障というのは、結局は所得再分配である⁹⁶⁾。ところが、現行の年金制度は、生産年齢の国民から高齢者への所得分配だけではなく、人々の財政錯覚を利用して、「官益」法人を通じての官僚や政治家への所得再分配機構となっているのである。

95) 西原道雄編『前掲書』170ページ。

96) 「社会保障の概念をどうとらえるにしても、その中心は資産や所得の不足に対する補給つまり一種の経済的保障である。人間が生活していくのに必要な生活資料は、第一次的には、そして基本的には財産や所得の形で個々人に配分されているから、社会保障は経済的には所得の再配分としての意味をもっている。」

西原道雄編『前掲書』5ページ。

94) 厚生省年金局監修『前掲書』145ページ。

年金と雇用

社会保険料負担は、雇用に対しても重大な影響を与える。現在のように、社会保険料負担が労使折半になっている場合には、個人の負担は本来の社会保険料の半分であり、それだけ負担は軽くなるような錯覚を抱き、社会的な資源配分の歪みをもたらすことはすでに述べた。

社会保険料引き上げの弊害は労働市場において最も明白に現れる。なぜなら、企業が負担する社会保険料引き上げは、人件費の上昇となり、それは結局正規雇用の減少という形で国民の負担になっていくからである⁹⁷⁾。企業にとって社会保険料の引き上げは、自動的な賃上げと同じ効果を持つ。もしこのまま、社会保険料が引き上げられれば、賃上げが抑制されるばかりか、企業によっては、従業員に賃下げを要求するところも出てくることも考えられる。それができなければ、正規雇用を極力抑えて、社会保険料負担のない雇用形態を増やすであろう。それだけ、労働者の身分は不安定なものとなる。さらに、企業にとって社会保険料負担は法人税と同じく税金なのであるから、あまりにも高い社会保険料負担に嫌気がさしてわが国から出ていく企業も続出するであろう。いずれにせよ、日本は外国企業にとって余り魅力のないビジネス地となろう。

その例証がヨーロッパ諸国における失業率の高さである。これらの国で失業率が高い原因の一つに、企業の社会保障負担が大きいことが挙げられる。例えば、ドイツでは社会保障負担があまりにも重いために、ヤミ労働が発生しているといわれている。

すでに産業空洞化は、急速に進行している。96年度には、海外法人の売上高が輸出を初めて上回った⁹⁸⁾。長引くデフレ状況の中で、わが国の貿易収支は巨額の黒字を出し続けている。この黒字を背景に、わが国の産業空洞化は一層進展するだろうが、そこにさらに社会保険料引き

上げによる人件費上昇がその傾向に拍車をかけることになろう。

現在でも企業は、企業年金の破綻によって巨額の負担を強いられている。これはすべて人件費上昇となって、雇用にハネ返ってくる。今日、わが国の失業率は、男性に限れば米国を追い越し、史上最悪といわれながらも、ヨーロッパ諸国に比べてなお低い水準にある。だが、その背後には、多くの「企業内失業者」が存在するといわれている。もしこのまま社会保険料率の引き上げによって、賃金コストが上昇していけば、企業としても、これまでのように企業内失業者を多く抱え込んでおくことはできなくなる。その結果、顕在失業率は、現在よりもさらに上昇することが予想される。さらに、景気動向に関わりなく、失業率が高止まりすることも考えられる。

企業が正規雇用を抑制すれば、厚生年金加入も抑制されることになり、厚生年金財政は悪化していく。これによって、さらに負担が増えれば、一層雇用を抑制することになり、雇用減少→年金財政悪化→保険料引き上げ→人件費上昇→雇用減少という悪循環が始まるのである。人材派遣業の対象業務の原則自由化等、労働市場での規制緩和が進めば、雇用形態が大きく変化し、それが年金財政にも大きな影響を与えることも考えられる。

これは、企業が主体的に行っている厚生年金基金の破綻にもつながる。若杉は、厚生年金基金が従業員のインセンティブを高める有力な手段であると説いているが⁹⁹⁾、もし企業がリストラなどによって、従業員を大幅に解雇した場合、厚生年金基金の運営も危機に陥るために、逆に会社に対する不信を醸成する原因となるであろう。労働力の流動化が進めば、このような企業別の厚生年金基金を運営する意義は低下していく。

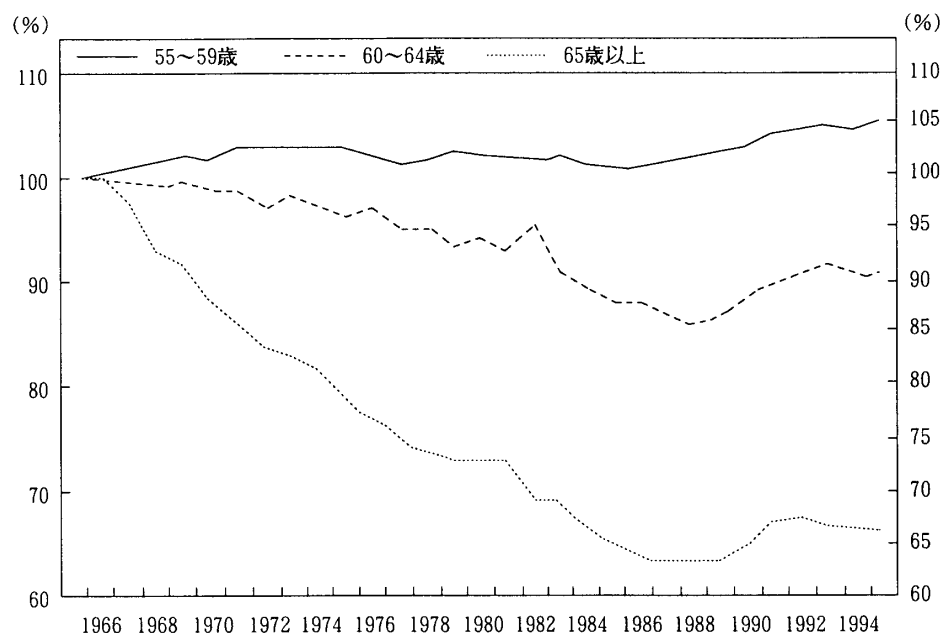
木村によれば、「これまでの実証研究によると、年金の充実は個人貯蓄を減らすという効果

97) ポピュリスト経済学者にはこの論理が理解できないようである。彼らは、企業の社会保障負担軽減を多国籍業の利益としかとらえていない。

98) 『日本経済新聞』1998年5月20日朝刊。

99) 若杉敬明「見えざる負債 企業年金への挑戦」『ハーバード・ビジネス』1998年5月号。

表VI-2 高齢男性の労働力率の変化(1965年=100)



(出所：OECD事務局 経済企画庁調整局 『日本の構造改革は成功するか OECD対日経済審査報告書'97』
東洋経済新報社 1997年 119ページ)

や年金支給開始年齢が低下すると、引退年齢が早まるという効果などが見られる。』¹⁰⁰⁾という。つまり年金制度をうまく設計しないと、社会の生産に対して悪影響がおよぶのである。

表VI-2を見ても分かるように、わが国における高齢男性の労働力率は低下している。この傾向は、年金制度によってのみ説明できるものではなく、産業構造の変化によって、農業や自営業のウエイトが低下したためであるが、この低下傾向を逆転させない限り、生産人口への負担を軽減することはできない。だが現在のように手厚い年金が支給され続ければ、誰も積極的に働こうとはしないだろう。高山によれば、サラリーマンの多くは、年金受給と共に完全退職するために、労働供給は減少しているという¹⁰¹⁾。

このように、現在のわが国の年金制度は、生産を阻害するような偏向を持っている。このような弊害は、わが国社会の高齢化の進展と共に

より明白に現れて来るであろう。もとよりわが国は、他のOECD諸国に比べても平均余命が長く、同じ年金制度であっても、負担はより重くなるのであるが、それに加えて、わが国の年金制度では、年金支給開始年齢が他のOECD諸国に比べて早いために、年金負担はより一層重くなっている(表VI-1参照)¹⁰²⁾。

年金と資本蓄積

すでに見たように、現在の年金制度は、労働の需要と供給をともに抑制することによって、経済成長を阻害する効果を持っている。だが、他方でこの年金制度は高い経済成長がなければ維持できない。つまり矛盾しているのである。従って、現行の年金制度を維持しようとすればするほど、その矛盾は大きくなり、社会にもたらす弊害も深刻なものとなる。

年金制度の導入が、貯蓄率の低下、ひいては資本蓄積へ悪影響を与えると最初に主張したのは、フェルドスタインである。彼は、アメリカのデーターを使い、年金制度導入によって、ア

100) 木村陽子「年金制度と財政負担」『法律のひろば』Vol. 51, No. 4, 1998 April. p. 14.

101) 高山憲之『年金改革の構想』日本経済新聞社 1992年 第五章。

102) OECD事務局『前掲書』128ページ。

表VI-1 OECD諸国の退職年齢

	1994年			将 来			時 点
	男性	女性	平均	男性	女性	平均	
オーストラリア	65	60	62.5	65	65	65	2014年
カナダ	65	65	65	65	65	65	—
フランス	60	60	60	60	60	60	—
ドイツ	63	60	61.5	65	65	65	2018年
イタリア	60	55	57.5	65	60	62.5	2001年
スペイン	65	65	65	65	65	65	—
スウェーデン	65	65	65	65	65	65	—
英国	65	60	62.5	65	65	65	2020年
米国	65	65	65	67	67	67	2020年
上記平均	63.7	61.7	62.7	64.7	64.1	64.4	
日本	60	60	60	60.5	60.5	60.5	2014年

(出所：OECD事務局 経済企画庁調整局訳 『日本の構造改革は成功するか OECD対日経済審査報告書'97』 東洋経済新報社 1997年 131ページ)

メリカの貯蓄が30—50%低下したと論じた¹⁰³⁾。また、野口によれば、賦課方式の年金制度においては、資本蓄積に悪影響があるという¹⁰⁴⁾。これは年金が支給されることによって消費が増加するためである。さらに麻生によれば、わが国で行われた実証研究でも、明確な結論はえられないものの、年金制度が貯蓄を減らしている可能性は大いにあるという¹⁰⁵⁾。

もっとも、フェルドスタインが行ったアメリカ経済の貯蓄率は低いことで有名であるが、わが国の経済は、逆に世界有数の高い貯蓄率を誇っているのが事実である。従って、仮に年金制度、特にわが国の場合には、賦課方式をとっているのではなおさらであるが、これが貯蓄率低下に貢献しているとしても、それが経済成長を抑

制したということにはならない。さらに、理論的にいえば、このような主張は、閉鎖経済ではあてはまっても、外部から資本導入が可能な開放経済ではあてはまらないし、ましてやわが国のように大幅な貿易黒字を抱えているような経済では、経済成長に対する貯蓄制約も外貨制約もないのでこのような議論はあてはまらない。

現実を見ても、貯蓄率の低いアメリカ経済が長期的な繁栄を謳歌しているのに対して、貯蓄率の高い日本経済が深刻な不況に陥っている。後者では、消費税や社会保険料の引き上げが逆に貯蓄率の引き上げを引き起こし、不況の原因となっている。むしろ、現在問題になっているのは、理論の示すような消費の増加ではなく、逆に消費の減少であり、それは年金に関する不確実性に起因すると考えられ、まったく別のロジックが働いていると考えられる。

すなわち、現在多くの人々が将来の年金制度に不透明感を抱いている。中高年層は、自分たちが年金を受け取る頃には、年金財政が破綻して、十分な年金がもらえないのではないかと虞れているし、若年層は、社会保険料負担が、際限もなく重くなるのではないかと虞れている。

103) M. Feldstein, "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, Sep./Oct. 1974.

104) 野口悠紀雄「公的施策による世代間移転」『季刊社会保障研究』Vol. 23, No. 3, Winter 1987.

105) 麻生良文「公的年金と資本蓄積」高山憲之・原田泰編著『高齢化社会の中の金融と貯蓄』日本評論社 1993年。

このような年金財政の不透明さは、人々の今日の消費を抑制するであろう。これは、合理的期待の議論を適用すれば、明らかである。人々は将来、増税が行われると期待すれば、今日の消費と将来の消費をならすべく、今日の消費を抑制するだろう。年金財政に関しては、通常の財政赤字の議論とは違って、増税のスケジュールがはっきりと明示されているので、わざわざ「合理的期待」というスキームを使わなくとも、通常の常識ある人間であれば、現在の消費を抑制することになる。社会保険料の引き上げが、実施されれば、人々は現在抱えている虞れが現実のものになると考えて、さらに消費を抑制するようになるだろう。

これがいわゆる「貯蓄のパラドックス」を引き起こし、社会全体の貧窮化をもたらすのである。いくらポピュリストたちが、バラ色の年金生活を約束しても、国民の多くはその実行可能性に大きな疑いを抱いている。そして消費の減退は、投資を抑制し、それが将来の生産基盤を縮小することになる。それは結局、将来の人々の生産性を押さえ、生活水準の低下をもたらす。

長期的影響

現在の年金制度は、社会の長期的発展に対しても悪影響を与える。実は、その徴候はすでに現れている。私たちが行うことのできる最も有利な実物投資とは何か。それは人間である。労働価値説を持ち出すまでもなく、人間が生産プロセスで主要な役割を果たすことは、将来においても変わりはない。

人間こそが、最も生産的な実物投資である。ところが、今日のわが国社会において最も深刻な問題が、少子化である。実は、私たちは、最も大切な実物投資を怠っているのである。政府は、「子孫に借金を残すな」と財政改革に取り組んだのだが、国民の方は、「将来に子供を残すな」とばかり、非婚化、DINKS化を進めている。

もちろん、少子化自体は、種々様々な要因の複合した結果であり、単に社会保障制度の結果ではない。だが少なくとも、この両者には論理的関連性がある。社会保険料負担が重くなれば

なるほど、人びとは、自らの老後を社会的扶養に頼ろうとするだろう。また保険料負担が重くなり、可処分所得が減少すれば、否が応でも、自助努力の範囲が狭まり、自分たちの子供に老後を託するだけの余裕がなくなってしまう。つまりコストのかかる子供を作るよりも、自分たちの老後を社会に任せた方が有利となるような状況になっていくのである。

加之、第三号被保険者となっている専業主婦は、保険料の負担を免れているが、これは不公平であるとして、専業主婦も年金保険料を負担すべきだという意見がある。現在提案されている専業主婦に対する特別扶養控除などの税制面の優遇措置の撤廃も、主婦の労働市場への参入を促すための政策の一環であると考えることができよう。だがこのような政策は、ある面では、不公平の軽減という長所を持つが、別の社会費用をもたらすことになる。

すなわち、専業主婦にも負担がかかるとなれば、一層共働きへのインセンティブが強まり、機会費用を含めた子供の養育費用が増加して少子化に拍車がかかることとなろう。専業主婦に対する圧力は、負担が大きくなればなるほど強まっていくものと考えられる。そこで、いずれ負担の公平化の方向に向かうこととなろう。結局、私たちの社会は、子供を作らせないような仕組みを作り上げているのである。皮肉な事に、少子化による負担増を軽減するための政策がさらなる少子化を引き起こし、負担は増加してしまうのである。

共働きして、子供を作らなくても、自分たちの老後は、自分たちが働いている間に作った貯金や公的年金で保障されると多くの人は考えるであろう。だが、このような期待は結局は裏切られることになるかもしれない。子供の数が少なくなれば、当然のことながら、生産の担い手が減少することになり、それを補うだけの生産性の上昇がなければ、高齢者の生活水準は低下することになる。また将来世代の負担もより重くなっていく。実物マクロ的に見れば、少子化は、よほどの生産性の向上がない限りその社会の将来の貧窮化を招くということになる。

すでに、シングル化は、年々顕著になっており、このような家族構成から生じる負担と受益のアンバランスの問題は深刻化することが予想される。だが、現在の年金制度は、このシングル化の加速に役買っているともいえるのである。これは公的保障による私的保障のクラウドディング・アウトといえよう。だが、このクラウドディング・アウトから引き起こされる少子化によって、将来の生産基盤が致命的なほどの打撃を受け、その結果、公的保障も成り立たなくなってしまうのである。

考えてみれば、実に奇妙な事であるが、今日の人々の望むライフスタイルというのは、江戸時代においては、惨めで救済の対象となるものであった。すなわち、江戸時代においては、鰥寡孤独、つまり今でいうシングル化した人々のことであるが、これは救済の対象であった。ところが、現在の人々は、まさにそのようなライフスタイルを求めているのである。これが真に社会経済条件の変化による合理的な反応なのか、単なる近視眼的な行動であるか、いずれ答えが出るであろう。

年金の経済学の根底には、個人主義がある。純粋な個人主義の仮定に立てば、個人は老後に備えてしっかり貯蓄しなければならないし、不確実性や時間選好の歪みによって現在の消費が過大になり、貯蓄が過少になる場合には、政府が介入して、公的年金制度を作らねばならないということになる。個人の努力だけではこのような長期的な問題はもとより解決できない。だが、よく考えれば、このような問題は、人類の出現以来あるわけであって、人類はこれまでこの問題を解決してきたのである。

老後の生活に対する伝統的な解決の仕方は、家族制度である。先にも述べたように、何十年も先のことを予測することは不可能である。それは政府にしても同じである。そのような人間にとって、最も安定的な将来への投資というのは、「人間」であることは今も昔も変わらない。つまり子供を産み育てることで、将来の労働力・稼働力を確保するのである。

年金制度の議論にまつわる決定的な誤解は、

この問題を個人レベルで解決しようとするものである。これは個人では解決できない。従って、もし個人主義にあくまで拘泥するのであれば、政府が登場しなければならなくなる。あまりにも長期的な保険は民間企業でも引き受けることができないからである。そこで政府が年金制度を維持するということになる。

だが個人主義に基づく年金制度というのは、家族制度に比べて決定的に劣る。なぜなら、年金制度は、年金の受給システムは作るけれども、その背後にある生産力を生み出すわけではないからである。家族制度は、労働力を生み出すことによって、この問題を解決するので、そのような問題は生じない。だが年金制度の場合、将来の生産力を生み出すシステムは存在しないし、むしろ現状では、年金制度があることによって、子供を作るインセンティブを弱め、将来の生産を阻害する結果をもたらしている。

もちろん、このような悲観的見通しに対して、反対のことも起こりうる。上方リスクとして、女性の労働力率の上昇と出生率の上昇があげられる。OECDによれば、わが国では現在未婚率が上昇しており、これが出生率の低下を引き起こしていると考えられるが、最終的に非婚率が上昇するかどうかは現時点では判断できない。つまり現在結婚していない人たちも最終的には結婚するのかもしれない。そうすると、「完結出生児数」が置換率以下になることはなく、人口減少に歯止めがかかることになる¹⁰⁶⁾。

他にも、将来婚姻率および出生率が上昇する要因がある。例えば、今日、婚姻率が低い原因の一つに、親と同居する方が、より高い生活水準を享受することができるという現実がある。結婚して独立すれば、明らかに生活水準は低下してしまうのである。だが、現行の年功序列性賃金体系が崩れていけば、相対的に若年層に有利、中高年層に不利になる。その結果、親と同居することによる有利さが低下し、結婚を抑制する要因がひとつ弱まることになる。このことは、結婚年齢を引き下げる方向に働く。

106) OECD 事務局『前掲書』136ページ。

さらに年功序列・終身雇用という日本の労働市場の特色がなくなれば、働く女性にとって、結婚・出産・育児に伴う機会費用は低下することになる。職場を辞めて、ある一定期間仕事から離れることが、再雇用の際に大きなハンディキャップにならないような雇用慣行ができれば、育児の機会費用は大きく低下する。その結果、長期的には出生率が上昇することも考えられる。

また現在の年金財政見通しでは、働いて厚生年金保険料を支払う女性の数を2010年度以降一定と想定しているが¹⁰⁷⁾、これは昨今の女性のキャリア志向に反している。もし女性の労働力率が高まれば、それだけ保険料収入も増えるので、全体としての保険料負担は軽減される。その場合には、年金制度の破綻はある程度は食い止められるかもしれない。

いずれにしても、長期的に年金負担がどうなるかは、ひとえに生産性の上昇にかかっている。技術進歩などの外生的要因によって、長期的に生産性が大幅に上昇すれば、年金負担はそれほど深刻な問題とはならない。経験的に言えば、これまで生産性の改善が、これらの問題を解決してきたのである。高齢化社会の到来により、私たちは、必然的に高齢化に適した社会のあり方を作って行かねばならない。これまで人間の示してきた適応能力を考えれば、高齢化の進行それ自体が必ずしも社会全体を沈滞させるものとは考えられない。

だが、それはあくまでも、長期的な展望であって、大幅な制度変革のない中短期的には、現行の年金制度が経済成長を抑制する可能性は高いと言えることができる。

第七章 年金制度改革の方向

積立方式と賦課方式 受益と負担のあり方

現在のわが国の年金制度は段階保険料方式と呼ばれる方式を採用しているのだが、その内実は原則賦課方式をとっていると言われている。昭和48年度(1973)の年金制度改正によって、それまでの拠出—給付関係に基づく保険原理を

維持しつつも、後代世代に負担を負わせる賦課方式に転換した¹⁰⁸⁾。その結果、現在年金を受給している人びとは、積立分以上を受給することになった。

また現行方式が賦課方式である他の理由として、年金支給には国庫負担分が含まれていることがあげられる。つまりその部分だけを見れば賦課方式と言うことであるが、純粋な賦課方式でないことは、毎年7兆円余の剰余金を出し、120兆円余の積立金があることから明らかである。これは将来の年金支払いの増加に備えたものであり、一種の積立方式が付け加えられているのである。従って、現在のわが国の年金方式は、賦課方式と積立方式の混合形態であると考えることができる。

年金制度の研究者の多くは、賦課方式は、世代間の不公平が大きいので、積立方式に切り替えた方がよいと主張している¹⁰⁹⁾。確かに、現在でも世代間で大きな不公平が存在している。例えば、OECDによれば、「1925年に生まれて1985年に退職した人は、現在価値に換算して、保険料支払いの8倍以上に相当する給付を受ける」という¹¹⁰⁾。逆に、図VIIに見られるように、1965年以降に生まれた人は、年金給付よりも年金負担の方が大きくなると言われている。高山は、このような不公平は、年金導入時にはやむを得ないものであったとしている。彼によると、純粋な積立方式にすれば、導入時に生産年齢であった者は、自分たちの親の世代の扶養と、自分たち自身の年金積立の「二重の負担」を負わねばならないので、そのような年金制度の導入には反対する。そこで、年金制度を導入する際には、生産人口の負担を軽減するために、どうしても賦課方式の要素をいれなければならないのである¹¹¹⁾。事実、わが国においても、このような問題があったために、年金充実のプロセスの中で賦課方式に転換され、多くの負担が後代世

108) 牛丸聡『前掲書』187ページ。

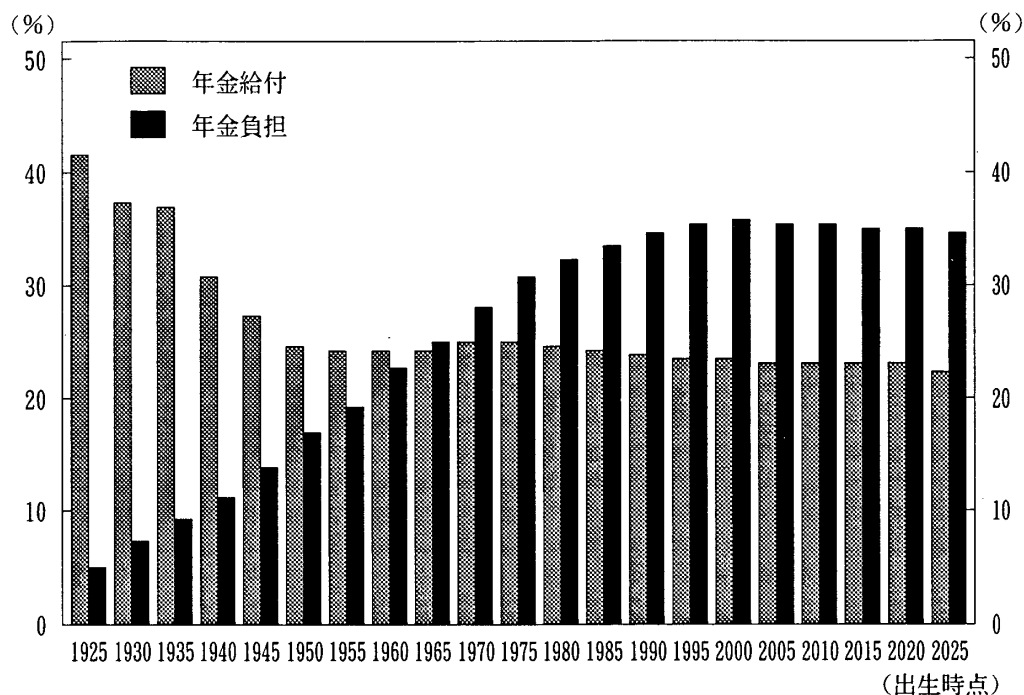
109) 例えば、八田達夫「こうすれば世代間の不公平は縮小できる」『エコノミスト』1998年4月14日号。

110) OECD 事務局『前掲書』148-149ページ。

111) 高山憲之『前掲書』5-6 ページ。

107) 『日本経済新聞』1998年4月27日朝刊。

図Ⅶ 公的年金における出生時点別給付と負担（生涯所得に占める％）



(出所：OECD事務局 経済企画庁調整局 『日本の構造改革は成功するか OECD対日経済審査報告書'97』
東洋経済新報社 1997年 149ページ)

代に残されたのであった。だが今日多くの人々は、その負担があまりにも重くなることが予想されるために、また世代間の不公平を是正するためには、賦課方式ではなく、積立方式に変更せよと主張している。

だが、先にも述べたように、実物マクロ的には、年金制度は賦課方式以外にありえない。欧米先進国の例を見ても、おしなべて賦課方式が採用されており、積立方式をとっているところはない¹¹²⁾。積立方式というのは、貨幣タームで見た場合の幻想であり、実質的には、税金以外の形で年金資源を獲得できるというだけのことで、将来世代が負担するという点では賦課方式と全く同じであることは既に述べた。だが、年金に関する議論において、社会保障が国家の責務であるとの立場に捕らわれるあまり、社会保障のためのコスト負担も国家が行うべきだとするだけで、そのコストは結局国民自身にかかってくるのがしばしば忘れられがちである。例えば、西原は社会保障費用の負担の問題に関し

て次のように述べている。

「どのような給付がなされようとも、被保障者自身がその財源について重い負担を負っているならば、それは自助の一形態にすぎず、危険の時間的・場所的分散という私保険の機能以上の役割を果たすものではない。しかも、保険料、租税等どのような型式をとっても、社会保障における拠出すなわち負担の問題は強制的であるのが原則である。そこに、被保障者自身になるべく過大な負担を課さないこと、という要請が生じる根拠がある。ただ、社会保障の人的適用範囲が全国民に及んでいる現在、社会的連帯の実現は、国民全体に対してかなりの負担を要請するものであること、また社会保障による所得再分配の効果は、主として社会保障それ自体を通じて実現するほかないことは理解しておく必要がある。もっとも、法律上・形式上の負担者と、転嫁による最終的な経済的・実質的負担者とは必ずしも一致しないことが少なくないから留意する必要がある¹¹³⁾。(傍点引用者)」つまり、

112) 西原道雄編『前掲書』第一編第二章。

113) 西原道雄編『前掲書』8-9ページ。

受益は大きく、負担は少なくというのである。

ここには一種のユートピアニズムが見られるが、ここで必要なのは、ユートピアニズムとリアリズムの調和なのである。理想のみ追求して、現実のメカニズムを無視すれば、机上の空論に終わり、逆に現実のメカニズムの分析だけでは改革の方向性は見えてこない。つまり憲法に保障されている生存権の確保は必要であるが、それを具体的に実施するときには、そのための現実的条件を勘案しなければならない。単に社会保障は国家の行政責任であると論じるだけでは不十分であり無責任である。

経済学的には、給付のみあって負担がないというのは、マクロ的には成り立たないことは自明である。負担能力の多寡によって、受益と負担に差が生ずることはあっても、マクロ的には受益と負担とは釣り合っていないからである。租税や社会保険料のように、強制的に課すものについてはこのアンバランスが比較的大きくても制度として成り立つ。そこに公的な社会保障制度の存在意義がある。私的保険では成り立たないような所でも国家権力を通して強制的に加入させることによって、保険や保障制度を創り出すことができるのである。だが給付と受益のアンバランスがあまりにも大きくなれば、労働インセンティブへの歪みや逆選択の問題を引き起こす。前者は、就業忌避による失業の長期化問題であり、後者は、負担能力のあるものが、その負担を合法的・非合法的に回避する問題である。それが蔓延すれば、制度自体が維持できなくなってしまう。それゆえ、受益を過度に要求し、負担を過度に抑制するような制度は持続不可能なのである。

社会保障といえども、受益と負担に幾分かのアンバランスを含みつつも、結局は社会全体、国民全体が負担するものであるということは、理解されなければならない。その端的な例が年金制度なのである。年金制度はあまりにも普遍的であるために、ただ乗りする余地がなく、否が応でも社会全体として負担しなければならないことが明白になるような制度なのである。

特に現在の年金制度が、ポピュリスト政治家

によるバラマキ福祉の結果であり、その矛盾がいよいよ露呈しようとしている段階においてはいかなる誤魔化しも通用しない。この矛盾に対してはポピュリスト的解決はありえない。つまり負担は少なく、受益は多くというただ乗りのな解決はもはやありえない。これからは負担の増加か、受益の低下かの選択を迫られることになるのである。まさに平成九年度版「年金白書」の表題にあるように、私たちは、「21世紀の年金を「選択」する」必要に迫られているのである。このような難問に直面して、ポピュリストたちは、人々の財政錯覚を利用したり、部分均衡論を持ち出したりすることで、一見コストが低く、受益の多いような解決案を提起しようとするだろうが、そのような弥縫的解答は、急速な高齢化の中でただちに馬脚を顕わすであろうし、それがもたらす弊害もまた大きなものとなるに違いない。

実物マクロ経済的に見た賦課方式と積立方式

さて、実物マクロ経済的に見た年金制度は、賦課方式しかあり得ないというのが、本論の基本的主張である。だが、賦課方式は、今日のわが国において高い評価を受けているとは決していえない状況にある。つまり賦課方式には色々な問題点が指摘されている。この節では、その批判について論評を加えてみる。

賦課方式に対する主要な批判は、賦課方式では、世代間の不公平が大きくなるというものである。現行制度で世代間公平が保たれていないのは、それが賦課方式によるものだからだというわけである。現在の年金制度において、これまでそれほど高い保険料を払い込まなくとも、手厚い年金を受け取ることができたのは、それが賦課方式をとっているからである。従って、これが不平等であるというのであれば、それは現行の年金支給基準が高すぎることに原因がある。当然そのような年金制度は維持不可能であり、いずれ支給基準は切り下げられねばならない。その時には必ず世代間の不公正という問題が生まれる。これは積立方式に切り替えても同じで、現行の年金水準を維持するためには莫大

な保険料を払わねばならない。

賦課方式にせよ、積立方式にせよ、現行の給付水準を維持しようとすれば、非常に重い負担になることは避けられない。問題は、どちらの方がより負担が少ないかということになる。この点に関しては、積立方式の方が賦課方式よりも常に負担が軽いとは限らないのである。

厚生省自身も、制度比較において、「(賃金上昇率+人口成長率)<利子率」のときには積立方式が有利となり、逆に「(賃金上昇率+人口成長率)>利子率」のとき賦課方式が有利となることを認めている¹¹⁴⁾。現実性を無視した机上の理論においても、利子率(収益率)が低ければ賦課方式の方が有利になるのである¹¹⁵⁾。

林も「限りなく賦課方式に近い財政方式を採用している限り、生産性の大幅な向上が期待薄で、しかも高齢化が進展する社会においては、年金財政の逼迫と世代間の不公平は不可避である。』¹¹⁶⁾と述べて、賦課方式を批判している。これは逆に言えば、生産性の伸びが期待できず、高齢化が進行する社会では積立方式の方が望ましいという意味になる。果たしてそのような経済状況はどのような状況を意味しているのだろうか。

もし賃金上昇率つまり労働の生産性上昇率よりも利子率が高いというような状況が現実的であるというのであれば、金利生活が可能だということを示している。だが、実物経済的に見れば、積立方式が有利となる状況、つまり実質利子率の方が実質経済成長率よりも高いという事態は非現実的である。なぜなら、投資が利子を生み出すのは、それが収益をもたらすからであり、投資によって国民所得が増加するからである。その場合、収益以上の利子を払うことはできない。なぜなら収益以上の利子を払い続けられれば、破産してしまうからである。従って、実質利子率が実質国民所得成長率よりも高くなると

言うことは長期的にはあり得ない。もしそれが起こりうるとすれば、要素所得間の分配率が変化しなければならない。つまり労働分配率が低下することになる。労働者の絶対数が減少し、労働分配率の低下と、1人当たり労働者の所得上昇が同時に起こるというケースを例外とすれば、積立方式が有利な状況というのは、勤労者国民にとって大変厳しい状況であることを意味している。それは高齢者による労働者の搾取ということもできよう。それとも厚生省は将来的には、すべての国民が金利生活者になっているとでも言うのであろうか!?

通常は、技術進歩があるために、実質経済成長率は実質利子率よりも高い。そうでなければ、誰も資金を借りようとはしないであろう。また民間の保険会社もとうの昔に倒産しているはずである。

事実、厚生省のデーターを見ても、利子率の方が高い状況は、不況が深刻になったこの5年間だけに見られることであり、それまでは利子率の方が低い状況が続いていた¹¹⁷⁾。現在でも、年金の予定金利が5.5%であるのに、住宅金融公庫の基準金利は、1998年5月受付分から2.75%に引き下げられている。現時点では、明らかに逆ざや状態であり、積立方式の前提条件は満たされていない。またどちらかの状況の方が現実的でかつ望ましいかは言うまでもなく明らかであろう。

そもそも現行のように、年金受給額を確定すること自体が不可能なのである。その点に現行制度の欠陥の根源がある。それをわざわざ確定させるために、予定利率というものが措置され、またその他の色々な前提条件が付けられる。そして当然のことながら、そのような条件は現実には満たされないために、時間の経過と共に見込みと現実の乖離が大きくなり、受益と負担は変化していく。

だが、その変化の方向だけは決まっている。すなわち、受益は少なく、負担は多くである。それは企業年金制度である厚生年金基金の積立

114) 厚生省年金局監修『前掲書』145ページ。

115) これは「社会保険のパラドックス」と呼ばれる。牛丸聡『前掲書』40ページ。

116) 林宜嗣『財政危機の経済学』日本評論社 1997年 115ページ。

117) 厚生省年金局監修『前掲書』306,323ページ。

不足問題を見ても明らかである。厚生年金基金の場合でも、いずれ、現行制度のもとでは企業はその負担に耐えられなくなり、支給基準の切り下げ、掛け金の増額に迫られるであろう。それはそもそものはじめから年金受給額が過度に高く設定されていたからである。いずれにしても、確定給付型年金という超長期の保険は成り立たない。そこでは、必ず、公的資金の補給が必要となろう。

むしろ私たちが目指すべき方向は、賦課方式が有利であるような状況を作り出すこと、つまり経済成長を高めることで、生産人口の生産性を上げ、扶養負担を軽減することである。高齢者の生活水準を維持する方策としては、単に年金支給額の増額しかないわけではない。高齢者の生活に必要な種々のサービスを手軽にかつ安価に提供することができれば、年金水準が低くとも、人々は快適に暮らすことができる。逆に、そのようなサービスが利用できなければ、たとえ多額の年金を受給しても高齢者の暮らしは惨めなものとなろう。つまり高齢社会を考える際には、年金というフローも重要ではあるが、高齢社会に適した社会資本というストックもまた同じく重要なのである。

従って、今日私たちがしなければならないことは、投資の増加なのである。高齢化社会に対応した社会資本を整備することにより、高齢化社会のもとでも高い生産性と、快適な生活が送れるように準備することが肝要なのである。ところが、そのような観点から見ても、これまでの政府の施策は、まったく不十分といわざるを得ない。

現在流布している積立方式の主張の最大の欠陥は、その積立金が社会の中でどのように使われるかをまったく考慮していないことである。積立金は、単に預金としてとらえられ、金利を生み出すものとしてしか考えられていない。マクロ的に見れば、その積立金は実物投資となって、将来の生産に寄与しなければ意味がないはずなのだが、そのような観点はまったく欠落している。

その弊害は、今日の状況にすでに現れている。

本来年金積立金はこれから到来する高齢化社会に対応するために使われるべきであるのだが、これまでの所そのようにはほとんど使われていない。このことは、介護保険導入によって明らかになった。高齢化社会に対応するための資金は足らないのである。これは年金積立金が別の用途に使われているためである。現在でも、老人ホームは不足しており、入所待ちの老人がまさに長蛇の列をなしている有様である。東京では、特別養護老人ホームに入所するためには三年待たねばならないという。

はっきり言えることは、現在まで政府は、高齢化社会に対応するための現物投資を十分にしていないということである。これは明らかに公約違反である。89年に消費税が導入された理由として、高齢化社会に対応するためということがあったはずである。だが、消費税が高齢化社会に対応するための投資に使われた形跡はない。

さらに、国民年金法第84条で「政府は、第一号被保険者及び第2号被保険者であった者の福祉を増進するため、必要な施設をすることができる。」また厚生年金保険法第79条で「政府は、被保険者、被保険者であった者及び受給権者の福祉を増進するため、必要な施設をすることができる。」と規定されており、その両者ともその第二項で「政府は、前項の施設のうち、年金福祉事業団法（昭和36年法律第180号）第17条第1項第1号に掲げるものを年金福祉事業団に行わせるものとする」とある。これを受けた年金福祉事業団法では第17条で「事業団は、第一条の目的を達成するため、つぎの業務を行う。一厚生年金保険法第七十九条及び国民年金法第八十四条の施設のうち、保養のための総合施設その他の施設で政令で定めるものの設置及び運営を行うこと」と定められており、これに基づいて、年福は、1973年度より、全国各地に「グリーンピア」を建設したのであった。そして二つの年金法で定められた福祉施設の規定はこだけであり、実際に国によって作られたのは年福によるこれらの施設だけなのである。

先にも述べたように年金収支は大幅に黒字であり、それは年金積立金還元融資として使われ

表Ⅶ-2 新ゴールドプランの進捗状況 上段は予算額, ()内は実績

	平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成11年度
在宅サービス						
訪問介護者	52,405人	59,005人	92,482人	122,482人	151,908人	170,000
ホームヘルパー	(69,298)	(79,689)	(95,578)			
短期入所	19,674人分	25,827人分	30,627人分	36,727	44,834	60,000
ショートステイ	(22,054)	(27,127)	(33,034)			
通所介護／リハビリ	4,330カ所	5,237	8,643	10,322	12,084	17,000
デイサービス／デイケア	(3,453)	(3,993)	(6,401)			
在宅介護支援センター	1,800カ所	2,472	3,472	4,672	6,172	10,000
	(1,238)	(1,777)	(2,651)			
老人訪問介護	—	—	1,500カ所	2,300	3,200	5,000
ステーション	(388)	(718)	(1,235)			
施設サービス						
特別養護老人ホーム	202,019人分	216,199	231,509	247,109	262,709	290,000
	(207,235)	(217,417)	(233,560)			
老人保健施設	113,811人分	139,811	165,811	191,811	220,811	280,000
	(88,828)	(93,994)	(120,298)			
軽費老人ホーム	16,811人分	23,700	30,700	38,200	51,350	100,000
ケアハウス	(6,853)	(9,889)	(16,893)			
高齢者生活福祉センター	160カ所	200	240	280	320	400
	(135)	(158)	(186)			

(出所:『厚生白書』平成九年度版 182ページ)

ている。それは1997年度において総額7兆2396億円に達するが、その中の3.1%に当たる2272億円が、厚生福祉施設（これも老人用施設かどうかは不明）建設のための地方債の購入に充てられているに過ぎない¹¹⁸⁾。全体の4分の3は年福による運用に任されており、そこで大幅な欠損が出ていることはすでに述べたとおりである。

他方、特別養護老人ホームは、全国的に絶対数が不足しており、東京の例は特別としても、入所に1～2年待たされるのは普通であり、養護老人ホームと軽費老人ホームは、近年新たな設置は行われていない¹¹⁹⁾。また高齢者向けの住宅の建設も進んでいない。

表Ⅶ-2に掲げられているように、新ゴールドプランでは、99年度までに特別養護老人ホー

ム29万床、老人保健施設28万床などを掲げているが、地方に比べて都市部の整備は遅れている。特に、東京都、神奈川県、京都府などでは老人健保施設が整備目標の3割以下（96年度末時点、厚生省調査）にとどまっている。この原因に土地価格の高騰による用地取得難が挙げられており、この対策として、政令を改正し、特別養護老人ホーム、老人健保施設などの民間社会福祉施設への貸与を目的とする土地取得を地方債の対象とすることを検討しているという¹²⁰⁾。これは元来景気対策なのだが、すでに地方自治体の多くは莫大な地方債を抱えており、これ以上の起債は実質的に不可能であると考えられる。

介護に必要なマンパワーの育成も遅れている。これは明らかに、投資配分のミスである。その中で、介護保険料の徴収だけが先行して行われ

118)『厚生白書』平成九年度版 394ページ。

119)『週刊ダイヤモンド』1998年3月21日号。

120)『読売新聞』1998年4月10日夕刊。

るのである。

このような悲惨な状況になっているのは、年金積立金があくまで預金であるという誤った発想で運用されているからである。年金積立金でしなければならないことは、高齢者社会に向けての社会基盤の整備なのであって、財投で国債や株式を買うことではない。このままでは、お金はあっても、ケアの受けられない状況に陥ってしまう。私たちは、ミダス王と同じなのだ。私たちは、お金をもちながら介護もされず放置されてしまうだろう。

このような、政策の過ちの背後には、積立方式に含まれる「資産錯覚」がある。つまり将来の資産になるのは現物投資しかありえないのに、ミクロレベルでは、それが認識できず、貨幣資産を全て資産と見なさざるを得ないのである。つまり個々の投資主体は、自分たちの行っている投資が、最終的に実物投資になっているのか、それとも、単に国債のような金融資産に投下されているのかをチェックすることはできない。個々の投資家にとって関心があるのは投資の形態ではなく、利回りとリスクである。だが、マクロ的には、実物投資しか意味はない。このミクロとマクロの貯蓄概念のギャップが年金や公的債務問題を扱うときに、誤解の源となるのである。

この問題を解くことは、民間レベルでは本質的に不可能である。民間の投資機関も自分たちの投資が実物であれ、証券や国債などの金融資産であれ、顧客に約束した収益さえ上げられればそれでよいのであるから、投資の形態には何ら関心を払うことはないだろう。

実はこの問題を解決できるのは、政府だけなのである。政府だけが、社会的利益を忖度し、実物投資を増やすことによって、将来の社会の生産性を向上させ、将来の年金や公的債務の負担を軽減させることができるのである。だが現実には、わが国政府の行っていることはこれとは全く逆であり、収益性に全く無頓着なまま、資源を浪費しているだけなのである。加之、政府は、将来の税収を担保に非経済的な投資を続けることが可能なのであり、誰も歯止めをかけ

ることはできないのである。

郵便貯金や年金積立金で謳われている「安全な」資産運用先としての財投とは、政府の投資家としての能力を指しているのではなく、単に、政府には、徴税能力があり、これによって元利が保証されているということを意味しているにすぎない。だが、これは、私たちの貯金や年金を受け取るためには、先ず税金を納めよということなのである。このような資産運用が資産運用の名に値しないことはいうまでもない。

このように政府もまた資産錯覚に捕らわれているのである。そしてこれがもたらす弊害は、民間部門よりはるかに大規模かつ深刻である。ここには大いなる「政府の失敗」がある。それ故、このような政府の失敗があるかぎり、公的年金制度を積立方式で維持することは、より悪い選択になるのである。政府も民間投資機関も等しく資産錯覚に陥っているのであれば、確実に収益を上げようとするインセンティブをもつ民間投資機関に投資させる方がより安全なのである。

何を選択すべきか

いずれにせよ、未曾有の高齢化社会に突入する中で、私たちは、年金制度をこのまま維持することはできない。高齢化社会に適合するための何らかの改革が必要である。私たちは、比較的生産人口比率の高い状態の中で、年金問題のツケをこれまで後回しにし続けてきたのである。だが、高齢化社会の戸口に差し掛かっている現在、もはや問題を先送りすることは出来ない。年金制度改革はまさに待ったなしなのである。そしてその改革には必然的に痛みを伴う。従って、私たちは、痛みを伴いながらも、その痛みができるだけ小さく、そして社会厚生への歪みの小さいものを選択しなければならない。本論の年金制度改革の最大のポイントは、年金を現在の段階保険料方式から単純賦課方式に転換することである。公的年金制度は基礎年金一本に絞り、残りは民間の年金制度で各個人の裁量に任せる。そして年金の財源は、保険料でなく、税金で賄い、年金財政も一般財政と同じく、一般

会計予算の中に含め、国会での審議対象とする。そして年金の財源を賄うために、消費税を引き上げるといものである。

これによって、人々は、特別に社会保険料を払わなくとも、一定年齢（現行よりもかなりの高齢になるが）に達すれば、誰でも最低生活に必要な年金を受け取ることができる。年金制度の具体的な細目について、ここで議論するのは、本論の目的でもなければ、筆者自身の能力を超えることなので行わない。本論では、基本的なコンセプトのみを述べるにとどめたい。

このような提言は、別に目新しいものではなく、これまでの年金制度改革の試みの中で何度か提案されたものなのである。例えば、田近たちは、将来の年金方式として次のようなものを提言している。

「検討すべき選択肢は、いくつか考えられる。しかし、いずれを選ぶにせよ、被保険者の種類によって負担の仕方が異なるような現在の仕組みを改め、給付と負担の関係を明確にしなければならない。すなわち、全国民に共通の基礎年金を創設し、そこに共通の保険料を払い込む。そのうえに、被用者保険を報酬比例年金だけからなる年金とし、それに見合った保険料を別個に徴収すべきである。」¹²¹⁾というものである。

彼らの主張は、あくまでも保険原理に基づくものであり、その点では本論における主張とは異なる。ここで提唱されるのは、保険原理に基づく年金制度からセーフティ・ネットに基づく年金制度に転換する。それに伴い、社会保険料という名目で個人から資源を徴収するのをやめて、税金で一本化するのである。付言するなら、社会保険料にかわる税金としては消費税が望ましい¹²²⁾。もちろん、これには現行の消費税制度の問題点を是正したうえでのことである。高山も述べているように、消費税は、貯蓄や投資に

課税しないので、成長を抑制する副作用が最も少ない税制である¹²³⁾。

ほかにも、このような提案は、すでに1979年に社会保障制度審議会が「基本年金」の創設という形で行われていたものである。牛丸によれば、それは「65歳になったらどのような高齢者に対しても個人単位に一律に高齢期の基礎的生活費に相当するものとして「基本年金」を支給するという提案であった。その財源は全額国庫負担とし、「基本年金」の長期安定を目標とした年金税ともいうべき特別な目的税、国民全部の所得にかかる純粋な意味における所得型付加価値税の導入を提唱した」のであった¹²⁴⁾。牛丸自身もこの構想に賛意を示しているが、目的税を設けて、年金財源とするという考え方の当否はさらに検討を要する¹²⁵⁾。目的税の弊害は、すでに揮発油税で明らかになっているからである。財政の硬直化をもたらすような収入と支出の硬直化した連関を作り出すことは避けなければならない。

現在のわが国の年金制度は、歴史的経緯の異なる複数の制度が並立して存在し、制度間によって歴然とした格差がある。つまり個人がどの制度に加入しているかによって、受益と負担に差ができるのである。いま問題となっている負担の増加は、主として厚生年金であり、この間

123) 高山憲之『前掲書』178ページ。

124) 牛丸聡『前掲書』194ページ。

125) 牛丸はこれを目的税とする根拠を次のように述べている。

「そのように各個人レベルでは拠出・給付という関係は遮断されるが、全国民に一律の基礎年金を給付するために各国民が応分に負担する目的税という考え方をすれば、そういう意味で、国民全体では拠出・給付の対応関係は維持されている。したがって、基礎年金の財源のための租税は必ず目的税である必要があり、その税収は特別会計に組み入れられなければならない。徴収される租税が基礎年金のためだけにしようされるということ、そして、その徴収された資金が特別会計として独立して存在していることが国民の目にはつきりと確認できるような仕組みでなければならない。その財政状況・会計に関しては、一般国民の目に簡単に理解できるように情報公開されていなければならない。」

牛丸聡『前掲書』195ページ。

121) 田近栄治・金子能宏・林文子『前掲書』135ページ。

122) 同様な意見は木村も述べている。彼女の場合にも、基礎年金については消費税で賄うのが望ましいとしている。

木村陽子「前掲論文」18ページ。

題の根源は、現行の年金支給水準が高すぎることにある。だが他方で、国民年金の支給水準は、厚生年金と比べて格段に低く、現状では高齢者の最低生活保障としては不十分なのである。つまり同じ年金制度といっても、その内容はまったく異なっており、問題の所在が正反対なのである。

その人がどのような雇用形態にあるのかによって、年金支給に著しい格差があることは、明らかに不公平であるが、既得権益をもつグループの抵抗もあるために、制度の統合は容易ではない。だが、長期的には、格差は是正されねばならず、制度の一本化が進められることになる。これは単純賦課方式への一つの通過点となる。

現在年金を受給している世代は、自ら支払った掛け金に比べて不当に高い給付を受けており、これが今日及び将来の世代間不公平の原因となっている。だが、これをいままぐ変更することは政治的に困難であるので、将来の税収に応じて、年金水準を決定していけばよい。厚生年金などの被用者年金については、最終的には、現在のように高い水準の年金を維持することは困難であるし、また後述するように、このような優遇された年金のもつ長期的な社会的影響を考慮すれば、現状の水準は好ましくない。現行のような高い給付は、多数の人が労働能力を失っていると推定される相当高齢な人々に限定し、それ以下の年齢層の人々の年金水準については、長期的にこれを徐々に引き下げ、年金支給水準は生活最低保障レベルにすべきであろう。逆に、現在非常に給付水準の低い国民年金は、これを引き上げて最終的に厚生年金と同じ水準にするのである。そして最終的には、セーフティ・ネットとしての年金制度に一本化されることが望ましい。

そして何よりも、単純賦課方式に転換することによって、景気はよくなるのである。すなわち、単純賦課方式への転換によって、余分に支払っている積立金の積み増し分がなくなることで、社会保険料は大幅に低下し、個人の可処分所得は大幅に増える。現在の私たちは、社会保険料

を支払いすぎているのである。これが購買力をそぎ、不況の原因となっているのである。この社会保険料を下げることは、減税とまったく同じ効果を持つ。さらに、社会保険料にかかる企業の負担も減少するので、労働コストが低下し、雇用を促進する。社会保険料は、個人にとっても、企業にとっても負担となっており、この料率の引き下げは、個人にとっては所得税の、企業にとっては法人税の引き下げに等しい。世上求められている所得税・法人税減税と全く同じ効果が社会保険料引き下げによって実現できるのである。

社会保険料負担を軽減するために、黒字の蓄積をやめて、積立金の取り崩しも選択肢にいれよと言う提言は OECD も行っている¹²⁶⁾。OECD の報告書は、わが国の年金制度の改革の方向性として、このほかに、厚生年金の支給開始年齢の引き上げ、年金のインデクセーションを物価上昇だけにとどめ、賃金上昇との連結をやめること、積立金の収益率の改善などをあげている¹²⁷⁾。そして収益改善のためには、資金運用部への預託をやめることを示唆している¹²⁸⁾。

126) 「経済成長が鈍化し、最新の政府予測が示すように労働力の減少が加速することを前提とすると、年金保険料は大幅に引き上げなければならないであろう。実際、政府の計算によると、年金保険料を標準報酬月額¹²⁶⁾の34.3%へ引き上げれば年金制度の長期的安定性を十分保障することができる。しかし、この見通しによると、年金積立金は積み上がり続け、黒字は保険料の5分の1に達する。短期的に年金負担を少なくするための一つの選択肢は、黒字を蓄積することをやめて収支均衡を目指すことである。この場合、OECD の計算によれば、2025年以降はより低い28%程度の保険料率で十分である。実際、高齢者数が減少を始めるため2050年以降従属人口比率が傾向的に低下することを考えると、21世紀の半ばに生じるかもしれない保険料負担の増加をなだらかなものにするために上記選択肢の一類型として多少の資産の取り崩しを許すような選択肢もメリットがあるかもしれない。しかしながら、より長期的には、これらのいずれの場合にも、保険料の引き上げにより利子所得の減少を補わなければならない。さらに、そうした変化の世代間の公平に対する影響も考慮する必要がある。」

OECD 事務局『前掲書』146ページ。

127) OECD 事務局『前掲書』146-147ページ。

128) OECD 事務局『前掲書』148ページ。

このうち支給開始年齢の引き上げやスライド制の見直しについては、厚生省の提案の中に取り入れられている。

年金システムは賦課方式しかないとなれば、年金給付およびそのための財源確保は、一般会計予算のなかで行うべきということになる。こちらの方が現在よりもはるかに透明性が高く、国民の納得を得やすい。他方、現行のシステムの場合、財投は、国会の議決を経る必要はなく、官僚が勝手に決めることができる。このままでは、国家予算を上回る巨額の資金が財投という「伏魔殿」のなかで国民のあずかり知らぬうちに分配されてしまう。

政治家や官僚としては、増税という政治的に困難な資金調達方式よりも、保険料というよりソフトな口当たりの資金調達の方が抵抗が少なく、さらに、その使途についても予算審議を経ずに決定できるのであるから、大変有利ということになる。資金が不足すれば、目的を明確にした財源を作ることによって、自らの利権を確保することになる。すでに揮発油税はそのような利権になっている。これと同じように、他の用途には流用できないような税金や保険料、その他の名目で国民から資金を調達することがこれからの官僚と政治家の行動目的となるであろう。

その結果、財政はますます硬直化し、本来使わねばならないところでは資金は不足し、使う必要のないところでは資金が余って無駄な支出が行われるということになる。そして国の財政の本当の姿は誰も知らず、その当事者でなければわからない特別会計や財投計画が複雑に入り組むようになり、新たな支出が増えるたびに、それを目的とする新たな財源が設けられ、国家財政はラビリンスのようになってしまうだろう。すでにこのことは、介護保険創設で明らかである。実は年金積立金という潤沢な財源がありながら、それが高齢社会のための資本支出にはほとんど使われていないのである。わが国では財政の硬直化はすでに相当進行しているといわねばならない。この硬直化は、財政赤字よりも深刻な影響を公共支出に与える。これ以上の硬直

化を防ぐためにも、すべての国家支出の予算化を図らねばならない。

負担の問題をどう考えるか

このままでは年金制度が維持できないので、世代間負担の公平を図るという名目で公的年金を積立方式に転換しても、それによって現行の給付水準に合わせて社会保険料を引き上げるといのであれば、国民にさらなる負担をかけることになり、おそらくは耐えきれないほどの重い負担となるであろう。働いているときの68.5%にも当たる年金を受け取るためには、生産人口に対してとてつもない負担を要求しなければならない。そのような社会は、生産全体が、ほぼ機械化され、労働分配率が極端に低くなっていなければならない。所得の源泉の大部分が資本であり、利子所得が所得の太宗を占めるような社会であれば、このような年金制度を維持できるかもしれない。だが、現状はそうっていないし、近い将来そうなるという見通しもない。つまり社会保障負担は、主として労働者にかかるということになる。従って、そのような年金制度は維持できない。

従って、私たちは、このまま賦課方式を維持する方が得策ということになる。もしくは、積立方式で、現行の保険料に見合った水準にまで給付額を低下させることも考えられる。いずれにせよ、現在の給付水準の引き下げは不可避である。だが、積立方式に転換する場合、これによって、現在年金を受給している人たちの年金額を減額することができれば相当な効果があるが、それは政治的に困難である。そしてそれができなければ、積立方式への移行は無意味である。なぜなら、これから年金を受け取る人たちは、相対的に加入期間が長い人たちであり、積立方式に転換してもそれほど年金額は低下しないからである。したがって、積立方式に移行するといっても、現在の受給額を全面的に引き下げない限り、賦課方式が残ることになり、年金財政は改善しないばかりか、将来の年金受給者は、自分たちの年金水準の低下に抵抗する有力な根拠を見出すことになる。従って、社会保険

料の重圧は残ることになり、それでも支払えない分は、結局税金投入ということになる。だがこのうち、厚生年金への税金投入は、比較的恵まれた人たちへの支援のために一般国民の税金を使うことであり、社会的公正を著しく損なうことになる。従って、公的年金の積立方式への移行は、将来の負担を増加させ、日本経済を破綻させるだけでなく、社会的公正の立場からも容認できないのである。それ故、積立方式への移行は、最悪の選択となる。

賦課方式は確かに、世代間の受益と負担のアンバランスを生み出す。だからといって、この方式が全くナンセンスと言うことはできない。世代間負担の不公平といっても、世代によって、その直面する経済社会状況には大きな違いがあり、その実質的な負担を公平にすること自体が不可能なことなのである。特に技術的・経済的・社会的変化が大きな時代においては、世代間の負担に大きな違いが出てくるのは避けられない。

世代間の所得移転問題について野口は次のことを指摘している。

「①経済成長・インフレーションの進行は、貯蓄者の得る収益の実質値を低下させる。一般に資産保有者は高齢者、債務者は後代世代であるから、高齢者から後代世代へ所得移転が行われていることとなる。

②租税を財源として建設された社会資本は後代世代に便益を与えているが、資金の提供者である高齢者はそれに見合う報酬を得ていない。したがって、ここでも高齢者から後代世代への所得移転が行われていることとなる。

③技術開発・教育というものは後代世代の福祉を向上させるものである。ここでも、高齢者から後代世代へ所得移転が行われていることとなる。」¹²⁹⁾

つまり世代間の負担問題は、単に金銭的な所得移転だけでは把握しきれない要素を含んでいるのである。もし後代世代が高齢者から受け継いだ物的・人的・知的資本によってより豊かな

生活が送れるとすれば、その所得の一部を高齢者に移転させてもそれは当然と言うこととなる。これは実質的には賦課方式を意味するが、何よりも、実物的にみれば、積立方式というものはあり得ず、すべては実質的に賦課方式になるのである。

さらに、世代間のアンバランスと言うが、そのアンバランスの原因となるのは、年齢構成であり、それは子供の数によって決まるが、それを決めるのは親なのである。結局、より少ない子供しか持たなかった世代は、自分たちが老齢になったとき、より少ない子供に頼らねばならないわけなので、その分生活は苦しくなるが、その決定を下したのは元々自分たちの世代なのであって、誰のせいでもないのである。今日の中老年層は、扶養すべき高齢人口も少なくれば、自ら決めた少子化によって、年少人口も少なくしたのである。従って、彼らの扶養負担は相対的に軽かったわけである。その意味では、世代間の不公平とはいっても、その不公平のもとになる決定は自らが下しているのだから、自業自得といえる。

十分な公的年金がもらえない最大の理由は自らが招いた少子化なのである。子供が少ない分、その世代は養育負担が少なくなっている。つまりそれだけ将来に対する投資を怠ったわけである。その結果、自分たちが高齢になったときの収益が少なくなってもそれはやむを得ないことであるといわざるを得ない。その意味では、受益の減少は自己責任の範囲内であると考えられる。

もっとも、社会保険料負担があまりにも重くなれば、子供の養育費負担に耐えられなくなり、その結果、少子化がいつそう進むという可能性もある。そうなれば、それは単なる世代の責任と言うよりも制度的欠陥と言うことになるが、その欠陥のツケを払うのは最終的にはその世代と言うことになる。やはりその場合にも、その制度的欠陥を是正しなかった責任が問われるのである。そうならないためにも、現在の年金制度は改めなければならない。

社会的セーフティ・ネットとして年金制度を

129) 牛丸聡『前掲書』68ページの引用による。

設計するならば、このような世代間の不公平は甘受されるだろう。それは安定した社会を維持するために払わねばならない必要なコストである。もちろん、賦課方式の世代間アンバランスは否定できないので、年金支給基準は、あくまでも社会的セーフティ・ネットとして許容できる水準でなければならない。現在のように世界的に非常に高い水準の年金を維持することは不可能である。

水平的公平の観点からは、賦課方式に移行すれば、厚生年金で、高い料率で掛け金を支払ってきた人は当然不利になる。それゆえ、このような制度変更は不公平であるという意見が当然出てくるだろう。もちろん、不公平である。

だが、よく考えてみれば、より多く払った者が常に、より多くの見返りを受けとるとは限らない。現在の税制下でも、高額所得者は、累進税制によって、過重な負担を課されている。つまりより多くの割合で税金を負担しているのである。それに対して、より多くの見返りがあるのかといえば、全くそうではない。より多くの税金を払った人に対して、政府がより多くのサービスをしてくれるわけではない。むしろ逆である。低所得者に対しては、各種の優遇措置が講ぜられているのである。年金だけは別という考え方は必ずしも成り立たないのである。むしろ社会保険料の場合は、税金とは違って累進税率ではなく、保険料の最高額が固定されている。標準報酬の最高額である30号の59万円以上の給与に対しては、一律51,182.5円となっており、高額所得者には有利となっている。従って、厚生年金のうちの報酬比例部分がなくなったとしても、それほど大きな打撃を受けるわけではない。

年金の位置づけを保険原理に基づくものから、社会的セーフティ・ネットへと変更し、単純賦課方式に転換することによって、これまで厚生年金で高額の社会保険料を掛け続けてきた高額所得者は明らかに損失を被ることになる。従って、彼らから強烈な反対論が出てくることは当然予想される。だが果たして、この提案よりも現行の方式の方が、高額所得者にとって有利な

結果になるという保障は一切ないのである。いずれにしても、年金制度は破綻し、積み立てたお金の全部は戻ってくることはない。もしこの制度を維持しようとするれば、それを口実に際限のない実質増税が待っているのである。そしてその税金の多くが、無駄に使われることは目に見えているのである。果たしてどちらがよいのか。ここは冷静な判断がなされねばならない。既に支払ったコストは、サunkコスト（埋没費用）であり、合理的な判断するときの判断材料に入れてはならない。なぜなら、すでにこれまでの年金受給者に支払われた年金が、いかに社会的公正を欠いたものであっても、それらはすでに費消されており、すでに年金を受け取った人々やその相続人に対して、年金の返還を求めることはできないからである。従って、既に支払ったお金は戻ってこないものであり、そこで判断しなければならないのは、将来どちらの方式の方がわれわれ自身にとって有利であるかという一点だからである。むしろ社会保険料負担を軽減し、そこで生まれた貯蓄を民間の金融機関に預けた方がよほど安全有利ではなからうか。もちろん、現在私たちが負っている「過去債務」を一気に帳消しすることは政治的にも道義的にもできないので、年金給付額を長期にわたって段階的に引き下げ、最終的にセーフティ・ネットの水準に持っていくことが現実的な解決になるだろう。特に相対的に「若い」高齢層の年金支給額は引き下げられるべきである。これによって労働供給が増加し、それだけ年金負担が軽減されるからである。

そして厚生年金基金の拠出法についても、これまでのような確定給付型年金方式に基づくのではなく、現在政府・自民党が2000年度をメドに導入を検討しているアメリカの401Kのような確定拠出型年金制度に変更すべきである。確定給付型の場合には、将来の社会・経済情勢によって社会保険料率が大きく変化する可能性がある。これは加入者本人にとっても又企業にとっても将来の不確実性を増すことになり、保険本来の機能を阻害する結果をもたらす。そしてその影響は、社会の構成メンバー全員に及ぶ。

他方、確定拠出型にすれば、社会保険料の大きな変化はないために、そのような不確実性はない。もちろん、確定拠出型の場合には、受け取る年金額が不確実になるために、年金生活者や近い将来に年金を受け取ろうとしている人々にとっては大きな不確実性をもたらす。しかしながら、セーフティ・ネットとしての年金という考え方に立てば、最低生活保障はされているので、生活の不安はない。不確実なのは、「豊かな生活」ができるかどうかであり、それを確保するのは、各人の努力次第ということになる。

最近、厚生省も、基礎年金について税法式を検討している模様である。厚生省の試算によると、基礎年金の原資をすべて税金で徴収する場合、消費税ならば、税率が3.2ポイント上昇する。他方、サラリーマン本人が負担する厚生年金保険料率は現行より約2%下がり、基礎年金しか入っていない自営業者の負担は当然ゼロになる¹³⁰⁾。

年金の問題は、世代間負担の「正義」の問題をどう考えるかに行きつく。つまり分配の正義の問題である。積立方式は、受益と負担をバランスさせることで、この正義の問題を解決しようとしている。これは理論レベルでは正統なやり方であるといえよう。賦課方式では、このような形で正義の問題を解決することはできない。それは最低生活水準を保障するという社会的セーフティ・ネットの考え方を取り入れることによって、社会全体の保険と言うことでその根拠を主張するほかはない。だが、実行可能性となると、積立方式は実質的に実行は不可能であり、実行可能なのは賦課方式だけなのである。牛丸によれば、このような考え方は、保険原理とは相容れないということだが、「公的」年金という性格上、それ以上のことは不可能なのである。政府のシステムとして、その時点で資源の再配分をすることはできる。つまり徴税システムと分配システムを利用して、生産人口から高齢人口に対して資源を再配分することは可能である。だが、政府が金融機関の役割を果たすことはで

きない。それは財投で立証済みである。もし保険原理に固執するのであれば、年金制度は破綻せざるを得ないし、諸外国の例を見ても、ここで提案されている年金水準が劣っているわけでもない。

終章 年金不況がやってくる

このままでは、日本経済に明るい展望をいざくことはできない。もし社会保険収支の黒字をまったく無視し、一般会計の赤字だけを見て、政府支出を削減すれば、日本経済は、奈落の底へと沈むことになる。そこへ金融ビックバンによる金融市場の混乱がこれにさらなる拍車をかけることは必定である。まさにこれは、典型的な「政策不況」であり、税政といってもよい。政府の政策運用の失敗による経済破綻は、日本社会に深甚な影響を与えるかもしれない。

なぜなら、戦後わが国民は、経済成長を自らのアイデンティティとしてきたからである。民族としての誇りをもつことを禁じられたのが戦後の日本社会の特徴であったといえる。人々は民族的アイデンティティを失った補償として、経済成長に邁進したのであった。これまで多くの日本人は、諸外国から「トランジスター・セールスマン」とか「エコノミック・アニマル」と揶揄されながらも、営々と経済活動にいそしんできたのである。その理由は、経済的成功こそが日本人の存在証明であったからである。驚異的な経済成長をもたらしたことにより、いわゆる「戦後民主主義」体制は人々から支持されたのである。このわが国民の存在証明としての経済成長が破綻すれば、人々は「アイデンティティ・クライシス」に陥るであろう。その結果、ナショナリズムやショービニズムが台頭し、日本社会を根本から変質させることになりかねない。それほど現在の不況は大きな影響を日本社会に与える可能性があるのである。

しかるに、これまで政府は、あくまでも財政構造改革法の枠組みを墨守し、一般会計の財政赤字の削減を強行してきた。これだけでも日本経済に大きなデフレ効果をもたらすが、これからさらに、社会保険料の引き上げというもう一

130)『日本経済新聞』1998年4月7日朝刊。

つのデフレ政策もとろうとしているのである。

今のところ、小渕政権もこの不況の主要原因が、年金財政にあることを認識していない。むしろ、将来の年金財政の破綻を避けるためには、早急に社会保険料率を引き上げねばならないと考えている¹³¹⁾。もしそのようなことが実行されれば、それまでの景気対策はすべて水泡に帰し、再び厳しい不況に突入することとなろう。社会保険料率の引き上げは、増税と全く同じ効果を日本経済に与える。

多くの人々は、現在の不況の原因は、バブル清算の最終段階における金融機関の不良債権処理にあり、金融機関の淘汰が進めば、不況は終息すると考えているかもしれないが、今回の不況が、不良債権問題だけではなく、政府によるデフレ政策にあるとすれば、不良債権不況の次には、年金不況がやってくるのは確実である。なぜなら、これから予定されている社会保険料の引き上げ幅が大きければ大きいほど、デフレ効果も大きくなるからである。その結果、国民所得の伸びは小さくなる、もしくは最悪の場合マイナス成長になる。その結果、税収は落ち込み、財政赤字は改善されず、さらなるデフレ政策が要求されることになる。他方、年金支払いは、増加する一方なので、年金財政はますます苦しくなり、再び社会保険料率を引き上げねばなくなる。まさに「地獄のスパイラル」が始まるのである。

不況により、企業倒産が増加し失業率が高まるだけでなく、企業年金も破綻し、年金の引き下げという事態も頻発する。また社会保険料率が高くなれば、企業としても労働コストが増加することになり、新規雇用には慎重にならざるを得なくなる。また中高年の労働コストが最も大きいので、年功序列賃金体系を見直したり、早期退職を奨励することになる。年金支給開始

年齢は上昇することが確実なので、退職のタイミングと年金支給のタイミングのずれの問題は現在よりもより深刻になることが予想される。つまりこのまま社会保険料が上昇すれば、すべての年齢階層で失業率が上昇することになろう。厚生年金への加入者が減少すれば、社会保険料率はさらに上昇せねばなくなる。もしくは、厚生年金の赤字補填のための税金投入が避けられなくなる。

社会保険と租税を合わせた国民負担が重くなったからといって、その経済が必ずしも停滞するわけではない。それは北欧諸国を見れば明らかである。だが、わが国の場合、年金制度が単純賦課方式ではなく、莫大な積立を強行する積立方式が含まれているところに問題がある。これは本質的なデフレ政策なのである。そしてその積立金を運用しているのが年金の運営主体とは異なっており、責任の所在が曖昧なまま、年金の確実な運用という目的以外の政治目的で年金積立金を使用されてきたのである。

差し迫った経済恐慌を回避するためには、財政政策の根本的な転換を行わねばならない。すなわち、実質的な減税である。この場合の減税は、税金を減らすのではなく、社会保険料率を下げることである。現在の不況の最大の要因は、「有効需要不足」にある。そしてこの有効需要不足は、単に購買力が不足しているのではなく、政府による社会保険料徴収によって、国民の可処分所得が奪われているところに原因がある。つまり私たちは、ものが買いたくても可処分所得を減らされているために十分ものが買えないのである。つまり現在の政府がとっている政策は、本質的にデフレ政策なのである。このような誤った政策はただちに變更されねばならない。これが年金制度の変革によって行われるべきであるというのが本論の中核的主張である。

現在の減税策は、家族構成に応じて減税額が決まる「定額方式」であり、これによって、税金を納めないサラリーマンが激増し、所得税は一部の中高所得層に著しく偏重した構造となっている。これも典型的「バラマキ」政策といえるだろう。社会保険料引き下げは、このような

131) 社会保障制度審議会(首相の諮問機関)の年金数理部会は、99年の公的年金制度改正で、厚生年金の場合で保険料率を現在の17.35%(これを労使折半)から23.4%程度へ保険料率の引き上げの前倒しを求めたことはすでに述べた。

『読売新聞』1998年3月27日夕刊。

社会的公正を欠くようなバラマキ所得減税よりも、規模も大きく、成長誘発効果も高いと考えられる。

私たちは、一刻も早く、日本の財政にまつわる迷妄から目を覚まさねばならない。日本の財政赤字はそれほど深刻ではないし、年金の積立が将来役に立つ保証もなく、公的債務が将来世代の負担になるわけでもない。多くの人は将来のことを心配するが、実はいまのことの方が問題なのである。諸悪の根元は過重な社会保険料負担であり、これによって現在の私たちの生活が圧迫されているところが問題なのだ。このままでは、私たちは、現在でも政府による苛斂誅求のために苦しい生活を強要されるだけでなく、将来の生活も圧迫されるのである。逆に言えば、年金を単純賦課方式に切り替えることによって、現在の可処分所得が増加し、それだけ消費も増やすことができる。つまり現在の生活水準を向上させることができる。そして消費が増加すれば、投資も増加し、景気が回復すると共に、将来の生産基盤も拡大し、将来の生活水準も向上する。それによって、将来の社会保険料負担も軽減するのである。ところが今わが国の政府や国民が選択しようとしているのは全く逆の方向なのである。

財政再建という誤った目標達成のために、景気を腰折れさせてしまった橋本政権は、景気後退が明かになっても、財政再建に縛られたままであった。景気がこれほどまでに悪化してもなお、財政構造改革法の枠内では98年度中に発行できる赤字国債は1兆3880億円だけだと主張した¹³²⁾。財革法に縛られ続けている政府は、政策の明らかな失敗を目の当たりにしているにもかかわらず、単年度収支の赤字脱却の目標年度を二年繰り下げただけで、あくまでも均衡財政に固執していた。政府の財政政策の失敗は、増収を意図して実施したはずの増税策の結果、97年度の一般予算で1兆5620億円の歳入欠陥が生じ、財政赤字が拡大したことからも明らかである。政権が交代して、ようやく緊縮財政路線も転換

しようとしている。ところが、政府もマスコミも国民も、財政赤字だけ見て、社会保障積立金の黒字を見ようとしないう。政府の経済政策の背後には誤った経済理論が依然残っているのである。このまま誤った財政政策がとられ続けられることになるのだろうか。

今日の政治家や官僚に、財政管理能力や問題解決能力が欠如していることは、旧国鉄債務処理を見ても明らかである。彼らには、問題を先送りするしか能はない。彼らは、年金給付水準の抜本的な見直しもできなければ、現行の給付水準に見合った負担増を求めることもできないであろう。彼らは、これまで通り、出生率を高めに見積もり、予定利率を非現実的なほど高い現行の水準でとどめることによって、社会保険料率の引き上げを抑制しようとするだろう。現在のところ、日本経済は貯蓄過剰であるため、問題は顕在化していないが、これまでに述べたように、現在の年金制度は、労働の供給と需要を抑制する方向に働いていくために、早晚、生産が停滞し、過剰貯蓄もそれに伴い消滅することになる。そこが日本国民の「真実の時」の到来となるかもしれない。政府も戦後生まれが60歳となる2005年から貯蓄率が低下すると予想している¹³³⁾。また田近らによれば、厚生年金収支が単年度で赤字化するのも、2005年であるという¹³⁴⁾。彼らの使用した人口推計は、出生率を過大評価しており、また近年の低金利によって運用収入が低下しているために、実際にはこれよりも早く赤字化する可能性がある。その時点で、郵便貯金や年金積立金の大部分が不良債権化しており、高齢者の生活保障にならないことが明らかとなろう。その結果、たとえ一般会計が大幅黒字であっても、社会保障部門の赤字によって、日本経済はインフレ、クラウディングアウト、貿易赤字に悩まされることになるだろう。

このままでは、恐慌のなかで国民負担だけが

133) 衆院緊急経済対策特別委員会での財政構造改革法改正案審議における橋本首相の答弁。

『読売新聞』1998年5月15日朝刊。

134) 田近栄治・金子能宏・林文子『前掲書』101ページ。

132) 『読売新聞』1998年3月14日朝刊。

強化され、人びとはもはや未来に何の希望も見いだせず、子供の数は減少し続け、勤労意欲はますます失われていくだろう。年々重くなる一方の税金や社会保険料は、人びとの購買力を奪うことによって不況を永続化させるだけでなく、社会保険料負担の増加によって人件費が上昇するために、企業の雇用は増加せず、失業者は増大する。同時に、税金や社会保険料を逃れようとする誘因は強められ、経済はアングラ（闇経済）化し、国家財政を破綻に追い詰めるだろう。

その結果、財源不足のために福祉政策は後退し、年金の支給はますます遠ざかり、支給基準は切り下げられ、受給資格は厳しく制限されていく。つまり年金をわずかししか受け取れない、もしくはまったく受け取れない人々が多数出現する。他方、社会資本は老朽化し、公共サービスは十分に提供されず、治安は悪化し、悪性のインフレが蔓延し、これがさらに経済を破綻させ、多数のホームレス老人が街を彷徨するようになるだろう。これが私たちに待ち受けている日本社会の将来像である。発想の転換をしない限り、私たちが進む先にあるのは出口のないトンネルなのである。

参 考 文 献

- ロバート・アイズナー 都留重人監訳『経済の誤解を解く』日本経済新聞社 1995年。
浅子・加納・倉沢『マクロ経済学』新世社。
麻生良文「公的年金と資本蓄積」高山憲之・原田泰編著『高齢化社会の中の金融と貯蓄』日本評論社 1993年。
井口直樹「個人年金保険の限界と公的年金制度」金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』東京大学出版会 1990年。
石弘光『日本の借金 財政赤字の経済学』講談社現代新書。
石弘光編『財政構造改革白書』東洋経済新報社 1996年。
猪瀬直樹『「日本国」の研究』文藝春秋 1998年。
井堀利宏『財政学』岩波書店。
入谷純・岸本哲也『財政学』八千代出版。
岩波一寛・谷山治雄・中西啓之・二宮厚美『日本財政の改革』新日本出版社 1998年。
岩田一政・深尾光洋編『財政投融资の経済分析』日本経済新聞社 1998年。
牛丸聡『公的年金の財政方式』東洋経済 1996年。
OECD 事務局 経済企画庁調整局訳『日本の構造改革は成功するか OECD 対日経済審査報告書'97』

- 東洋経済新報社 1997年。
大蔵省主計局調査課編『平成九年 財政統計』大蔵省印刷局 1997年。
海江田万里監修『年金と保険の本』主婦と生活社 1998年。
木村陽子「年金制度と財政負担」『法律のひろば』Vol. 51, No. 4, 1998 April.
経済企画庁経済研究所編『財政投融资改革への提言』大蔵省印刷局 1997年。
(財)厚生統計協会編「保険と年金の動向」『厚生指標』臨時増刊 1997年。
厚生省年金局監修「平成九年度版 年金白書」1998年。
坂寄俊雄編『図説日本の社会保障』法律文化社 1996年。
櫻井敬子「財政構造改革の推進に関する特別措置法」『ジュリスト』1998年3月1日号。
J. サックス, P. ラレーン 石井ほか訳『マクロエコノミクス』(上)日本評論社。
庄司洋子・杉村宏・藤村正之編『貧困・不平等と社会福祉』有斐閣 1997年。
J. スティグリッツ, 藪下ほか訳『マクロ経済学』東洋経済新報社。
——『公共経済学』東洋経済新報社。
M. Sayle, "Japan's Social Crisis," *The Atlantic Monthly*, June, 1998.
総務庁行政管理局『特殊法人総覧』平成9年版 (財)行政管理研究センター 1997年。
高藤昭 「年金制度改革の基本的視点, 論点と将来展望」『法律のひろば』Vol. 51, No. 4, 1998 April.
高山憲之『不平等の経済分析』東洋経済新報社 1980年。
高山憲之『年金改革の構想』日本経済新聞社 1992年。
竹原憲雄『戦後日本の財政投融资』文真堂 1988年。
田近栄治・金子能宏・林文子『年金の経済分析』東洋経済新報社 1996年。
田村義雄編『図説 日本の財政』平成九年度版 東洋経済新報社 1997年。
塚原康博「八田・小口案に代わる賦課方式の修正案」『季刊社会保障研究』Vol. 25, No. 3, Winter 1989.
富田俊基『財投解体論批判』東洋経済新報社 1997年。
P. ドラッカー, 上田惇生訳『見えざる革命』ダイヤモンド社 1996年。
中川雅治・乾文男・原田有造『財政投融资』大蔵財務協会 1994年。
中谷巖『入門マクロ経済学』日本評論社。
西原道雄編『社会保障法』(第四版)有斐閣双書 1998年。
西山賢一『複雑系としての経済』日本放送出版協会 1997年。
野口悠紀雄「公的施策による世代間移転」『季刊社会

- 保障研究』Vol. 23, No. 3, Winter 1987.
- 八田達夫「こうすれば世代間の不公平は縮小できる」
『エコノミスト』1998年4月14日号。
- 八田達夫・小口登良「賦課方式から積立方式への移行」『季刊社会保障研究』Vol. 25, No. 1, Summer 1989.
- 「賦課方式から積立方式への移行と財政収支」『季刊社会保障研究』Vol. 25, No. 2, Autumn 1989.
- 林宜嗣『財政危機の経済学』日本評論社 1997年。
- R. L. Barro, "The Ricardian Approach to Budget Deficits," *Journal of Economic Perspectives*, Spring 1989, pp. 37-54.
- M. Feldstein, "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, Sep./Oct. 1974.
- 福島量一・山口光秀・石川周『財政投融资』大蔵財務協会 1973年。
- N. G. マンキュー 足立ほか訳『マクロ経済学II』東洋経済新報社。
- 若杉敬明「見えざる負債 企業年金への挑戦」『ハーバード・ビジネス』1998年5月号。