

IPSS STUDY SERIES 99. 2

平成10年度 厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）研究報告書

社会保障給付費の財源としての租税と社会保険料の在り方に関する研究

平成10年度 報告書

1999年3月

主任研究者 井堀 利宏
(東京大学経済学部教授)

目 次

第1部

1. 研究の趣旨とまとめ	1
2. 社会保障の負担に関するいくつかの論点	3
2.1 Social protection の支出と財源	
2.2 分野別負担の現状	
2.3 社会保障の機能	
2.4 所得分配	
2.5 高齢者にかかる社会的コスト	
3. 公的年金の財源－公平性と効率性の基準から－	15
1.はじめに	
2.世代間の公平性	
3.公的年金と所得再分配	
4.結論	
4. 第2部の要旨	35
付録 IPSS と London School of Economics との交流	37

第2部

The Welfare State in the UK : Evolution, Funding and Reform	39
by John Hills (London School of Economics and Political Science)	

1. 研究の趣旨とまとめ

A. 研究目的

社会保障の規模の拡大にともなう、社会保障が国民経済に与える影響や社会保障負担の在り方が重要な課題となっている。

本研究は社会保障各制度の効率性や公平性の観点から社会保障負担に焦点を当てて、租税・保険料・利用者負担の組み合わせや事業主負担の大きさについて、掲げる福祉国家モデルとの関連においてその在り方を研究することを目的とする。

B. 研究方法

研究班を設けて、研究の方向や枠組を議論し、研究を進めた。社会保障の負担に関する国内で得られる資料を収集し、The Brookings Institution や London School of Economics の研究者とも議論する機会をもった。研究班メンバーのレポートをもとに報告書をまとめた。

C. 研究結果

1. 社会保障の負担に関する論点をいくつか整理するとともに、効率性の基準に基づいて日本の公的年金制度の所得再分配機能をモデルを用いて分析した。
2. London School of Economics (LSE)の Dr.Hills から寄せられた論文について、サマリーを作成し、第2部にその全文を掲載した。

D. 考察

1990年代に入ってどの先進国でも社会保障改革が重要なテーマとなっている。アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスのいずれの国でも税や社会保障負担をこれ以上増やさずに社会保障の機能を維持する方法が模索されている。負担の問題については、負担のマクロ的規模以外に、負担の構造や負担と給付の公平という視点が重要である。平成9年度はThe Brookings Institutionと、平成10年度はLondon School of Economicsと研究協力を行ったが、今後とも多様な形態の「共同研究」を行っていくことの重要性が示された。

E. 結論

先進各国とも社会保障改革に取り組んでいるが、拡大する社会保障の財源については、各国とも新たな負担増を国民に求めることが困難な状況である。社会保障が成熟している国では税であれ社会保険料であれ、負担をこれ以上増やさずに制度を効率化することによって社会保障の役割を再定義しようとしている。負担の限界、負担の公平性、社会保障負担の経済に与える影響、等まだ研究されなければならない課題は多い。

2. 社会保障の負担に関するいくつかの論点

2.1 Social protection の支出と財源 (Eurostat, 1998)

Social protection の範囲は次のとおりである。

医療
障害
老齢
遺族
家族/子ども
失業
住宅
その他の social exclusion

- ・租税支出は含まれていない。
- ・失業者に対する支援は失業給付以外にも住宅、その他の給付等にも含まれている。
- ・障害給付は長い間、中高年の失業者に対する支援策の役割を果たしている。
- ・財源構成はフランス、ドイツなどが社会保険料中心、北欧やイギリスが租税中心である。
- ・ドイツにおける社会支出のうち社会保険制度による給付額の対 GDP 比はおよそ20%で、その財源構成は保険料が85%、公費が13%、その他が2%であった(VDR, 1998)。

表1. Social protection の支出と財源 : 1995

	フランス	ドイツ ¹⁾	スウェーデン	イギリス
支出の対 GDP 比 (%)	30.5	29.5	35.6	27.5
老齢・遺族	13.1	12.5	13.2	10.8
医療・障害	10.6	11.2	12.1	10.4
失業	2.5	2.7	4.0	1.6
家族/子ども	2.7	2.2	4.0	2.5
住宅・その他	1.5	0.8	2.3	2.2
財源の構成割合 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
事業主負担	49.5	40.3	37.9	25.4
被用者負担	22.1	23.3	4.5	13.2
自営業者負担	5.3	5.4	0.7	0.7
公費負担	21.1	28.6	48.4	49.5
その他	2.0	2.4	8.4	11.1

1) 1991

表2. 社会的支出の対 GDP 比

(単位: %)

	フランス	ドイツ	日 本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
公的制度 1993	27.9	25.3	13.4 ²⁾	38.5	23.9	18.4 ³⁾
年金 1993	13.6	10.9	6.9 ²⁾	14.5	9.5	8.3 ³⁾
医療 1995	8.0	8.1	5.7	5.9	5.8	6.5
介護 92-95	0.5	0.8	0.6	2.7	1.0	0.7
失業 1993	2.0	2.0	0.4 ²⁾	2.9	1.6	0.8 ³⁾
家族 1993	2.4	2.2	0.1 ²⁾	5.1	2.6	-
福祉 1993	2.7	2.8	1.0	6.1	2.8	1.9
私的しくみ						
年金						
医療 1995	1.9	2.3	1.4	1.3	1.1	7.6
介護 92-95	...	...	...	...	0.3	0.6
失業						
家族						
福祉						

注) 1. 公的制度1993は1993年度の社会保障給付費

2. 1996年度

3. 1992年度(1991年10月~1992年9月)

出典: 府川 (1999), 表5, 等

2.2 分野別負担の現状（府川，1999）

社会保障全体の財源構成をみると、税中心のイギリス、スウェーデンと社会保険料中心のフランス、ドイツ、日本に分かれる。1993年の社会保障給付費の財源構成から社会保険料と税の合計に占める社会保険料の割合を計算すると、イギリス37%、スウェーデン44%、アメリカ57%、日本68%、ドイツ70%、フランス76%の順に社会保険料の割合が高かった。

社会保険料の負担は日本、ドイツ、イギリス、アメリカで労使折半である（労災保険や児童手当は事業主が100%負担）。フランスは事業主の負担割合が医療保険で65%、年金保険で60%である。一方、スウェーデンでは社会保険料は事業主が100%負担していたが、医療保険は1994年から被保険者負担が導入され、1997年まで毎年その引上げ（従って事業主負担の引下げ）が行われた。年金保険も1995年から保険料率1%の被保険者負担が導入され、1998年は6.95%に引き上げられた（将来は労使折半に移行させるという考え方が示されている）。

ドイツでは医療、年金、失業、介護の各保険の合計保険料率が42%に達しており、1996年2月に策定された「投資と雇用のためのアクションプログラム」ではこれを2000年までに再び40%以下に抑制する目標が掲げられた。1998年4月には付加価値税が15%から16%に引き上げられ、引き上げた1%分は年金保険に当てられ、年金保険の保険料率は1999年4月に20.3%から19.5%に引き下げられた。

フランスは医療保険の被保険者負担分を賃金ベースの保険料から全所得をベースとした総合福祉拠出金(CSG = Contribution Sociale Generalisee)に2年間でほぼ全面的に移行した。全所得を対象とした総合福祉拠出金(CSG)は1991年にロカル政権下で導入された目的税（税率1.1%）で、1993年に1.3%ポイント、1996年に1%ポイント引き上げられ、それぞれ老齢年金、医療保険に当てられた。1997年1月には被保険者の保険料率が6.8%から5.5%に引き下げられ、代わりにCSGが2.4%から3.4%に引き上げられ、その増収分が医療保険に充当された。1998年1月には医療保険の被保険者保険料率が0.75%に引き下げられ、CSGは4.1%ポイント引き上げられて7.5%になった（そのうち5.1%分が医療保険用）。

先進各国では税や社会保障負担をこれ以上増やさずに社会保障の機能を維持する方法が模索されている。ドイツでは公的介護保険導入の際に事業主負担分の軽減問題が最後まで難航した。被保険者及び企業の社会保障負担はもう限界にきていると考えられており、今後の制度改革の中に保険料引き上げの選択肢はなく、少子化や高齢化に対していかに制度を中立的なものとするかが重要な論点となっている。今日、公的年金や医療の財源に占める保険料の割合はそれぞれ81%、96%で、今後とも財源構成の変化は想定されていない（VDR、1998）。

2.3 社会保障の機能

1. 背景

- ・ 社会保障の諸機能の中で所得再分配以外はあまり計測されていない。
- ・ 社会保障各制度は複数の機能を果たしているが、それらが明示的に述べられていないため、この事実は見落とされがちである。
- ・ 例えば今日の先進国の公的年金制度には次のような「しくみ」が内蔵されている。
 - － 短命な人から長命な人への所得移転（「水平的再分配」）
 - － 女性の方が平均余命が長いにもかかわらず、支給開始年齢や年金額算定の際に男女差をつけないことが公平であるとする考え方
 - － 生涯所得（lifetime earnings）に基づいた所得再分配を行い、生涯生活水準（lifetime standard of living）を保障しようという考え方

2. 社会保障各制度の機能（案）

	年金	医療	介護	家族	福祉
所得保障					
退職	○				
不測の事態		○	○		○
所得再分配					
垂直的	○				○
水平的	○	○	○	○	
社会的統合					
必要に応じた給付		○	○		○
個人の capacity の補完			○	○	○

■福祉国家モデル (Healy, 1998)

アメリカ：aとfのmix

マーケット・モデルに最も近い。医療サービスは **expensive and inequitable**。
 社会サービスは大きなボランティア部門と市場によって供給されている。

イギリス：**universalist welfare state** ただし支出水準は低い。最近まで政府が主要なサービス提供者であったが、近年は多くのサービスを他のセクターにゆだね、市場原理の導入を図っている。年金の分野では民営化を推進しようとしている。

北欧の福祉国家：伝統的に社会民主主義で、高水準の社会支出をともなう **universalist welfare state**。政府は主要なサービス提供者。賃金体系はフラットで、年金制度は寛大である。これらは平等社会の実現に貢献しているが、近年は経済の低成長や人口高齢化の影響で見直しを迫られている。

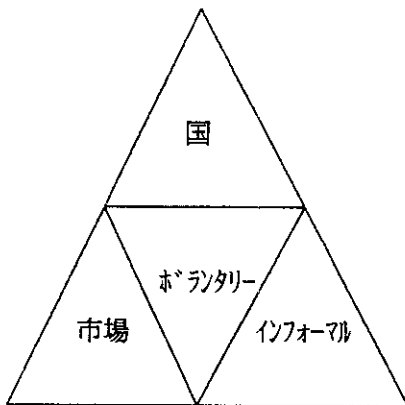
ドイツ：社会保険を中心とした **conservative-corporatist welfare state**。

オランダ：社会民主主義（高水準の社会支出）と **conservative-corporatist welfare state** の組合せ。

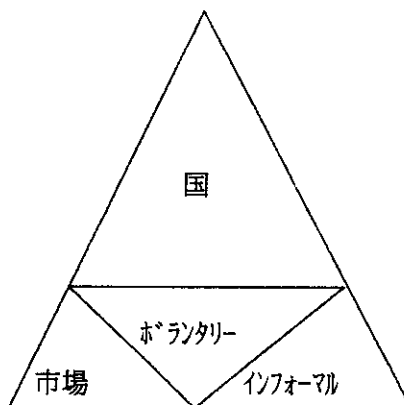
オーストラリア：**liberal and selective capitalist welfare state model** に近く、aとcのmix。

ニュージーランド：bから世界市場での競争力を高めるよう経済・社会システムを大幅に改革している。

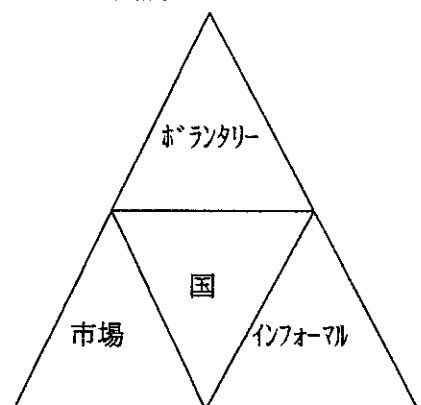
a. ボランティア・セクター・モデル



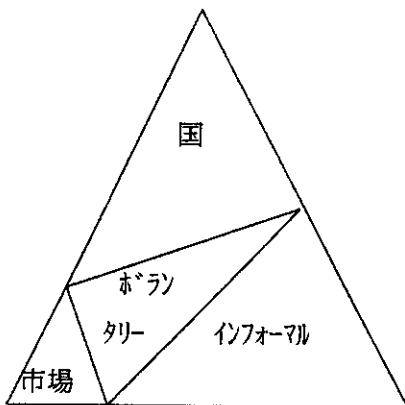
b. 国中心モデル



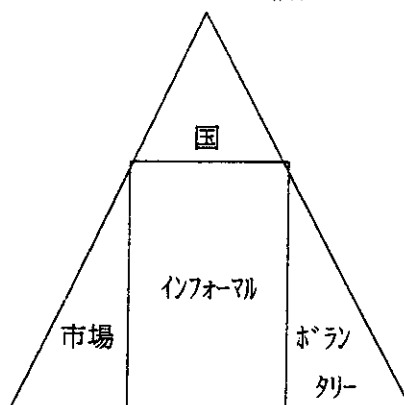
c. 国調整型モデル



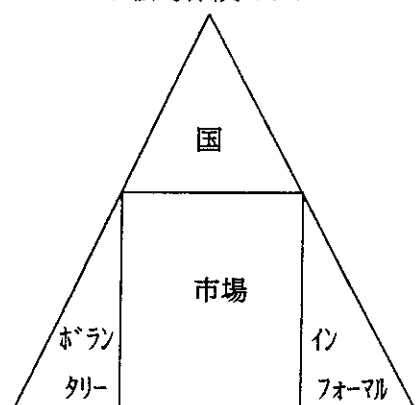
d. 社会主義モデル



e. インフォーマル福祉モデル



f. 私的保険モデル



出典：Healy (1998)

■ The Objectives and Attainments of Pension Schemes, Nicholas Barr (1991)

1. 個人からみた公的年金の目的

- (1)所得保障：貧困の回避、予期せぬ生活水準低下の回避、消費の生涯に亘る分配
- (2)不平等の是正：垂直的平等（低所得者への再分配）、水平的平等（性によって年金額に差をつけない）
- (3)社会的統合：受給の権利、社会的連帯（social status に関係ない給付、貧困水準以上の給付）

2. 基本的原則の問題

- (1)強制適用：給付水準によって正当性も変わる
- (2)国営の理由：給付スライド、人口変動への対応、再分配機能の重視、運営コストの低さ
- (3)積立方式 vs 賦課方式
- (4)拠出と給付のリンクの度合い

■ イギリスにおける welfare state (Glennerster, 1997)

1. 多くの先進国では経済成長の低下にともなって社会支出の増加を抑制してきたが、イギリスではさらに公的年金を縮小して国の負担を軽減する道を選んだ。2025年頃の公的年金の対国民所得比は、日本、フランス、ドイツ、イタリアの15%、カナダ、アメリカの8%に対してイギリスは6% (OECD, 1995)。
2. イギリスでは1941-71年の間に従属人口比率が高まったが、女性の就業率の増加によって負担増は軽減された。2030年には退職人口に対する生産年齢人口の比率は主要先進国の中でイギリスが最も高くなり、公的年金の給付水準の抑制や女性の支給開始年齢引き上げなどの影響で年金保険料（労使合計）は1994/95年の18.5%から2040/41年には15.8%に下がる見込みである。
3. 医療・年金等の改革を一切行わないと仮定すると、イギリスの福祉国家の規模（対GDP比）は1990年の25%から2040年に30%に拡大するとみられる (Hills, 1993)。
4. イギリスのNHSは効率的な公共サービスの良い例である。もしイギリスのNHSがGDPの7%でアメリカの医療サービス（GDPの15%）と同程度のサービスを提供しているのであれば、イギリス国民は収入の8%をさらに他の財・サービス購入に振り向けられる。問題はどのような財源調達法が最も効率的で公正と考えるかである。福祉のための大きな公共部門を税で賄うのは高くつき過ぎると考えれば公共部門の縮小が課題となり、現行システムの中で効率的で公正なバランスを求めるのであればいかに必要な財源を確保するかが課題となる。
5. イギリスでは医療、教育、高齢者の所得保障は社会全体の責任であるという考え方がきわめて強い。医療や教育の分野でサービスの向上を図るために税が上がることを容認する人の割合は増加している（1983年32%、1994年58%）。しかし、期待にそぐわないサービスを支持するものではない。

■アメリカにおける公的年金 (Kingson and Schulz, 1997)

1. 政府が介入する理由

将来の不確実性：個人では対処しきれない。予測できないインフレーションに対しては、政府が最も効率的な保護を提供できる。

逆選択：政府のみが制度を強制適用とし得る。強制適用でないと「悪いリスク」だけがプログラムに加入しがちで、従って民間部門では数理的に公正な年金を提供できない。

生涯を通じた所得再分配：政府のみが低所得者に十分な保障を与える所得再分配を行うことができる。一時点の所得、特に退職直前の所得、は必ずしも生涯生活水準 (lifetime standard of living) を反映したものではない。生涯所得に基づいた再分配を行うには税では不可能である。

無思慮に対する保護：強制適用の公的制度は無思慮の人や近視眼的な人に対しても適正な負担を強制する。

親の扶養義務の社会化：世代間の移転プログラムによって親世代は子世代の寛大さに依存する必要がなくなる。

2. OASDI の 9 原則

普遍的：自営業者も公務員も適用

Earned Right：拠出することによって受給権を獲得

拠出性かつ Self-Financed：被用者と事業主からの社会保障税 (12.4%を折半、自営業者は全額負担)、年金給付に対する課税及び信託基金の利子収入で全ての年金給付と事務費 (給付の0.8%) を賄い、国庫負担はない。

報酬比例給付：定額給付では現役時代の生活水準を反映した老後の所得保障として役立つ。立たない。

資産調査付きではない：給付は過去の拠出のみに依存し、受給者の所得や資産には無関係である。この原則は企業年金や個人貯蓄を促進するためにはなくてはならない。

所得再分配：給付は低所得者や被扶養者がかかえている者を厚遇するものである。つまり、給付の十分性 (benefit adequacy) を確保するために「拠出に正比例した給付」という公平性の原則からは離れている。また、この点が強制的な個人貯蓄と最も異なる点である。低所得者の方が死亡率が高いことを考慮しても、OASDI は所得再分配の機能を十分果たしている。

退職時の年金は賃金に連動：これまでの生活水準を維持するには賃金代替率が維持されなければならない。

インフレに対する保護：年金の購買力が維持されることは、民間の商品にはない極めて価値の高い (特に高齢になればなるほど) 特徴である。

強制適用：逆選択の問題もフリーライダーの問題も回避できる。

2.4 所得分配 (Eurostat, 1998)

1. 定義

(1)最終所得＝稼働所得＋私的所得（財産所得、仕送り等）＋社会的移転（年金、医療、家族、失業、教育、福祉、住宅、等）－所得税・社会保険料（所得税は源泉徴収分）

(2)等価所得スケール(Equivalence scales)

世帯の所得をその人数や年齢構成によって調整するために等価所得スケールが用いられる。ここで用いたスケールは修正 OECD スケールで、次のとおりである。

1人目の成人（世帯主）	1.0
2人目以降の成人	0.5
15歳未満	0.3

(3)調整所得(Equivalised income)

世帯の最終所得をY、世帯員数をn、等価所得スケールによって調整した後の世帯員数をn' とすると、調整所得Y' は Y/n' で計算され、「成人」1人あたりの最終所得である。世帯のn人全員がY' の所得であったとみなされる。

(4)所得分配の指標

所得分配は調整所得の低い順に個人を並べ、世帯単位ではなく個人単位に調整所得の分配の状況を見るものである。

10分位比率 (the decile ratio) : 下から数えて10%に当たる人の調整所得の中央値に対する割合を P10、下から数えて90%に当たる人の調整所得の中央値に対する割合を P90とすると、10分位比率は $P90/P10$ と定義される。

シェア比率(the share ratio) : 最も低い20%の人のシェアを S20、最も高い20%の人のシェアを S80とすると、シェア比率は $S80/S20$ と定義される。

ジニ係数(the Gini coefficient) : 不平等度の集約指標で0と1の間の値をとる（1に近い程不平等度が高い）。

2. The European Community Household Panel (ECHP)1994の結果

－生活水準を調整所得の平均値でみると、1人当たり GDP が高い国ほど平均調整所得も高かった。また、ルクセンブルクは平均調整所得が例外的に高かった。

－調整所得の内訳は大部分の国で稼働所得が70%以上、年金等の移転所得がおおよそ25%を占めていた。

－平均的にみて第1・10分位のシェアは総所得の2.5%で、第10・10分位のシェアはその10倍であった。シェア比率は低い国で3倍台、高い国で5倍台であった。

－どのような指標でみてもデンマークやオランダの平等度が高く、イギリスやイタリアの平等度が低かった。デンマーク、フランス、ドイツ、イギリスは平均調整所得がほぼ同じであったが、ジニ係数にはデンマークの0.227とイギリスの0.345の間にきわめて大きな差があった。

表3. ECHP 1994

	デンマーク	フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	オランダ	イギリス	
平均調整所得 (EU=100)	115	110	113	81	180	106	107	
内訳 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
稼働所得	72.8	...	71.9	73.1	70.8	...	70.1	
私的所得	4.0	...	4.6	3.4	4.5	...	4.2	
社会的移転	23.2	...	23.3	23.8	24.4	...	25.7	
10分位比率 P90/P10	2.6	3.7	3.9	4.4	4.0	3.0	4.5	
シェア比率 S80/S20	3.15	4.46	4.89	5.39	4.78	3.45	5.63	
ジニ係数	0.227	0.290	0.296	0.314	0.304	0.247	0.345	
(参考) OECD ジニ係数	デンマーク 94 0.217	フランス 90 0.291	ドイツ 94 0.282	イタリア 93 0.345	日本 94 0.265	オランダ 94 0.253	スウェーデン 95 0.230	アメリカ 95 0.344

出典：Eurostat (1998)等

表4. 公的年金の支給開始年齢と中高年の労働参加率

	デンマーク	フランス	ドイツ	イタリア	オランダ	スペイン	スウェーデン	イギリス
公的年金の支給開始年齢								
男	67	60	65	62	65	65	65	65
女	67	60	65	57	65	65	65	60
中高年の労働参加率 (%)								
1927-31年生まれ								
55-59歳(1986)	72	51	59	44	42	50	...	67
60-64歳(1991)	38	13	21	23	15	31	...	39
1932-36年生まれ								
55-59歳(1991)	74	52	60	43	44	48	...	68
60-64歳(1996)	32	12	20	18	15	28	57	37

出典：Eurostat (1998)等

2.5 高齢者にかかる社会的コスト

■ 中高年の引退と年金

中高年の労働参加率は低下し続けている。高失業率の中でフランスは公的年金の支給開始年齢を引き下げた。各種の早期引退奨励策のため公的年金の支給開始年齢と実際の引退年齢との間には乖離が生じている（特にドイツ、オランダ）。60-64歳の労働参加率はスウェーデン、イギリス、デンマークで高く、フランス、オランダ等で低かった。

若年の失業を緩和するために高年者の引退を促進する政策は今日では疑問がもたれている。人口が高齢化しており、この政策は将来の年金財政をさらに悪化させることが懸念されている。さらに、職場での教育・訓練に高年者の経験やノウハウが重要な役割を果たしうることが示され、引退年齢の引き上げ、早期引退から「なだらかな引退への転換などが考慮されている。

医療・介護費用の国際比較

(単位：%)

	カナダ	フランス	ドイツ	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
医療費の対GDP比 1995							
総医療費	9.7	9.9	10.4	7.1	7.2	6.9	14.1
公的医療費	6.9	8.0	8.1	5.7	5.9	5.8	6.5
民間のシェア	29	19	22	20	18	16	54
介護費の対GDP比 92-95							
総介護費	1.1	...	...	...	...	1.3	1.3
公的介護費	0.8	0.5	0.8	0.6	2.7	1.0	0.7
民間のシェア	30	...	...	...	...	24	47
公的介護費(対GDP比)の 将来推計							
1995	0.7	0.6 1)	0.7	0.8 2)	2.9	1.1 3)	0.7 1)
2000	0.7	0.6	0.7	0.8	2.7	1.1	0.6
2010	0.8	0.7	0.8	1.1	2.6	1.2	0.6
2020	0.9	0.9	0.9	1.4	2.9	1.2	0.6

注：1)1994, 2)1996, 3)1992

出典：OECD(1998a), OECD(1998b)

文献

- Nicholas Barr (1991). in Thomas and Dorothy Wilson (ed.). The State and Social Welfare.
- Eurostat (1998). Social Portrait of Europe.
- Howard Glennerster (1997). Paying For Welfare Third edition.
- Judith Healy (1998). Welfare Options
- Eric R. Kingson and James H. Schulz ed.(1997). Social Security in the 21st Century.
- Verband Deutscher Rentenversicherungstraeger (1998). Prognos-Gutachten 1998.
- 府川哲夫 (1999). 先進諸国における社会保険と少子化対策. 年金と雇用, 18(1).

公的年金の財源

-公平性と効率性の基準から-

寺井公子¹

1 はじめに

人口高齢化の進展によって、現役世代の生産するパイを配分し与えるべき引退世代が相対的に増加しており、それによって生じる社会保障制度の問題点を解決しようと、集中的に議論がなされている。ここでは、社会保障制度の中でも、近年現役世代の負担が過重になっているとの指摘が多々行われている公的年金制度の問題を取り上げる。

公的年金制度は、賦課方式であれば同時点の現役世代の負担と引退世代への給付、積立方式であれば同一主体の現役時の負担と引退後の給付という二つのプロセスに分解される。負担に関しては、どのような方法で負担を徴収するかという財源の問題、給付に関しては、給付の適正基準の問題がすでに政策アジェンダにのぼっている。以下では、公的年金の望ましい負担の方法に関して、効率性と公平性という二つの基準から分析を行なう。

日本の現行年金制度は名目上、社会保険料方式を採用している。しかし、多くの先行研究がコーホートごとの負担の現在価値と給付の現在価値を比較した結果、実際には両者が乖離しており、世代間で所得再分配が行われていることを指摘している。本来、所得再分配は税が行なうべき役割である。従って、原則的には、現在社会保険料として徴収しているもののうち、所得再分配を担っている部分を租税による徴収と代替することが可能である。

そもそも保険料方式と税方式の本質的な相違はどこにあるのだろうか。著者は、拠出と給付が直接的に、厳密に結びついているかどうかにあると定義する。田近他(1996)は「フェア年金」という概念を導入し、拠出の現在価値と給付の期待現在価値が等しくなるような年金制度を提唱している。この場合、「フェア年金」制度の負担は給付に直接的に、厳密に結びついているので、負担は保険料と見なすことができる。フェアな部分を除いた部分は、他の経済主体からの移転分であり、税による所得再分配と見なすことが可能である。

¹国立社会保障・人口問題研究所客員研究員

公的年金の持つ機能は大きく次の三つに分けることができる。第1には、個々の経済主体の寿命及び所得の不確実性によるリスクを政府が経済全体で強制的にプールすることによって、民間保険市場で生じやすい逆選択の問題を解決しつつ、リスクの分散を行うことである。このような強制的保険機能に関しては、生じるであろう状態の可能性に基づいて保険数理に従って計算される保険料を負担とすべきである。そうであれば負担する側は、保険料は自分の将来のリスクを軽減するものだと理解することができる。

第2に、政府のパターナリズムに基づく強制的貯蓄機能である。小口他(1994)は、たとえ政府の介入が生み出す非効率性を考慮したとしても、老後のための強制貯蓄は価値財として正当化できるとしている。そうであれば、強制的貯蓄機能に関しては、政府が必要と考える老後の実質消費を期待収益率で割り引いたものと等しい額を保険料として徴収すべきである。ただし、強制的貯蓄機能が正当化されるのであれば、生活保護制度の必要性は事前にはなくなる。²

第3には、経済成長の果実を世代間で分配する所得再分配機能である。現在議論されている給付の適性水準の問題は、経済成長期に給付を拡充した現行年金制度が、成長が鈍化してからも大きな制度改革が行われないうまま、現役世代から引退世代に過大な所得移転を行なっていることから生じている。このような所得移転に関しては、負担するものと給付を受ける者は必ずしも一致していないから、税方式による徴収に代替することができる。

公的年金の第1の機能に関しては、1980年代より負担の現在価値と給付の現在価値を比較する研究が多く行われ、そのほとんどが、ある世代を境に、負担の現在価値が給付の現在価値を上回っていることを指摘している。第2の機能に関して政府が保障する消費水準は、第1の機能によって被保険者が確保したい老後の所得水準よりも一般的に低いと考えられるから、期待収益率と割引率が等しい場合には、第1の機能が十分に果たされていれば自動的に第2の機能も果たされていると考えられる。

社会保障制度を評価する際には、「公平性」と「効率性」という二つの基準が必要となる。世代間で純負担を比較する研究は、「公平性」の基準に基づく分析と考えられる。一方、第3の所得再分配機能に関しては、最適課税の理論が示すように、「効率性」の基準から最適な所得移転政策を求めることができる。斉藤(1998)は効率性の基準に基づいて日本の所得移転政策を実証し、若年齢層から高年齢層へ過度の所得移転が行われて

²事後的には、期待収益率と実現した収益率の乖離により、確保したい消費水準が保障できなくなる場合が生じるので、生活保護制度が必要となる

いる点を指摘している。

以下では公平性と効率性という二つの基準に留意しながら、最適な財源のあり方を考察する。2章では世代間の公平性の基準から、負担と給付の現在価値を世代間で比較した先行研究を概観し、特に田近他(1996)によって引用された「フェア年金」の概念に基づいて、第1の強制的保険機能に関して望ましい財源のあり方を考察する。3章では、効率性の基準から消費の世代間分配を分析するモデルを提示し、日本の所得移転政策の評価を行い、齊藤(1998)の結果と比較する。4章では、2章・3章の議論をもとに、最適な年金財源について結論を述べる。

2 世代間の公平性

1980年代以降、コーホート別に保険料負担の現在価値と給付の現在価値を比較する研究が相次いだ。それらの研究の基礎となっているのは Atkinson(1970)によって提唱された年金制度の費用便益分析、あるいは Auerbach, Gokhale, and Kotlikoff(1991)によって提唱された世代会計の考え方である。

日本の公的年金制度に関して行われた先行研究のほとんどは、早く生まれた世代ほど給付が負担を上回っており、ある世代を境に受給と負担の関係が逆転することを指摘している。厚生年金に関しては、植田他(1987)の推計によると1965年生まれのコーホートを境に、それ以降の世代で負担が給付を上回る。小椋他(1984)は1958年生まれで、小口他(1994)は1948年生まれで、給付と負担が釣り合うとした。このような結果の相違は、利子率、賃金上昇率、加入期間、受給期間の想定の違いに大きく依存していると思われる。

田近他(1996)も同様に負担と給付の現在価値を比較しているが、先行研究と大きく異なるのは、厚生年金が保険としてフェアかどうかという新しい視点を導入したことである。1章で述べた通り、公的年金保険制度の機能の一つは、高齢に伴って生じる寿命や所得の不確実性によるリスクの強制的なプールである。フェアとは保険数理的に見て掛け金総額と保険金の期待総額が一致することを指す。彼らの推計によれば、1960年代生まれ以降の世代では、給付・負担比率が1を下回る。

田近他(1996)は、世代間の不公平性の問題を解決するために、負担の現在価値と給付の期待現在価値を等しくするようなフェア年金を提唱している。フェア年金の財源は、負担と給付が直接的に結びついているから、保険料として徴収することが望ましい。フェア年金を現実に施行する際には、負担した者だけが給付を受ける厳正なルールを設定するべきであり、

これは現行制度でも行われていることである。

しかしながら田近他(1996)においては、負担と給付の最適相対比率(1:1)は求められているが、負担と給付の最適な絶対水準については触れられていない。民間保険と異なり、老後に保険によって保障すべき所得水準は政府が決定するので、たとえ負担と給付が釣り合っていたとしても、政府が各経済主体に最適な保険料よりも高い保険料を設定していれば、それによって経済的な歪みを生じることがあり得る。たとえば現行制度では、現役世代のネット賃金の80%を標準として給付水準が設定されているが、この水準が各経済主体が保険によって生存している限り保障されたいと考える所得水準よりも高ければ、このような政府による強制貯蓄によって最適なライフサイクル消費が阻害され、特に若年齢層の消費が過小に押さえられる可能性もあり得る。

3 公的年金と所得再分配

小口他(1994)は、公的年金制度に内在する所得再分配機能について、再分配の手段としてすでに累進的な所得税や相続税ならびに生活保護があるので、そのうえ重ねて公的年金で再分配を行なわねばならない積極的な理由はないとしている。日本の公的年金制度が所得再分配機能を持つようになったのは、経済成長期に導入された年金制度が、経済成長に貢献した世代に成長の果実を還元する機能を負わされたことによる。その是非をここで議論するのは適当ではないが、福祉元年の大幅な制度改正によって規模が拡充された公的所得移転システムが、経済成長が鈍化してからも大きな方針転換がなされないまま、現役世代から引退世代へ所得移転を続けていることが、世代間の不公平感を助長している一つの原因であると考えられる。

齊藤(1998)は日米英のクロス・セクションの消費分布を比較し、高度成長期に大規模な所得移転システムが導入された日米では、英国に比べて、一人あたりベースで高年齢層の消費のシェアが上昇し、若年齢層の消費のシェアが低下していることを指摘した。また、保険市場が完備しているという仮定のもとで、クロス・セクションの消費分布を年齢効果とコーホート効果に分解することによって間接的にコーホート間の生涯所得隔差を推定し、日本では1932~1936年生まれのコーホートで生涯所得がピークに達し、以後低下しているという分析結果を示した。一方、本論文では完備市場という強い仮定をおかずに、初めに家計が異時点間で最適な資源配分を行っているかどうかをオイラー方程式によってテストする。また、世代間所得移転を行なう政府の役割を明示的に導入し、政府による公平

な分配の結果、消費の限界効用が世代間で均等化されることを理論的に示す。その上で、オイラー方程式の推定結果を用いて公平な世代間分配の必要条件をテストし、福祉元年以降の日本の世代間所得移転政策を評価する。

2世代重複モデルによって、最適な社会保障給付水準のための必要条件を導出した論文にFeldstein(1985)がある。Feldstein(1985)は、賦課方式のもとで社会保障負担と社会保障給付を家計に外生的に与え、家計が生涯効用を最大化するよう貯蓄を決定することを前提にしたうえで、このようなライフ・サイクル消費に基づく社会厚生関数を最大化するような社会保障給付が最適であるとする。一方、本論文では9世代重複モデルを用いて、修正積立方式のもとの家計、政府の最適化問題を提示する。特に政府の最適化問題では、年齢階層ごとに異なる社会保障負担を課すことが可能であると仮定し、各期の年齢階層間の公平な分配に関する必要条件を導出することで、クロス・セクションの経済厚生の直接的な比較が可能になり、「どのコーホートが優遇されているか」だけでなく、「どの年齢層が優遇されているか」を知ることができる。

齊藤(1998)と同様に、所得分布ではなく、消費分布に基づいて検証を行うのは、以下の理由による。第1に、消費は家計の経済厚生より直接的な源泉である。第2に、消費データのほうが所得や資産のデータに比べて入手しやすく、より正確であると考えられる。特に、データが家計の申告に基づいている場合、所得、資産を正直に申告するインセンティブは消費を正直に申告するインセンティブに比べて小さいと推察される。第3に、計測作業のコストの問題である。世代勘定の計算のためには、現行財政制度に基づいて将来にわたる負担を緻密に計算する必要がある。生涯可処分所得を将来所得と将来負担の予測に基づいて推計する作業はいつそう困難である。一方、ライフ・サイクル仮説、恒常所得仮説に基づく実証分析では、生涯所得制約のもとの家計の最適化問題は連続する2期の消費の限界効用についてのオイラー方程式に集約されるので、家計の所得・資産データ、財政データを詳細に求める必要がない。

以下、初めにモデルを設定し、後に推計結果を提示する。

3.1 モデル

3.1.1 家計の異時点間資源配分

各世代は9期間生存し、寿命の不確実性はない。i期に生まれた家計をi世代と呼ぶ。i世代は1期から8期までの8期間労働し、9期初めに引退する。i世代の代表的家計がt期初めに保有する実質資産を A_{it} 、実質労働

所得から実質税負担を除いたものを Y_{it} 、実質社会保障負担を D_{it} 、実質消費を C_{it} で表す。³ 金融市場はすべての家計に開かれており、家計は最適な消費プロファイルを実行するために、実質市場利子率で自由に資金を貸借できる。家計が A_{it} を運用して $t+1$ 期初めに確定する事後的な実質市場利子率を r_t で表す。 r_t は t 期の情報集合には含まれていない。また r_t はその期に生存するすべての世代に共通である。9 期目の引退生活では社会保障給付 ($-D_{i,i+8}$) を受け取る。世代間の利他的動機は存在せず、遺産を遺さない。労働供給は非弾力的であり、実質労働所得、実質税負担は外生である。

i 世代の代表的家計は、時間分離型の生涯効用関数を最大化するよう、消費 $C_{it}(t = i, i+1, \dots, i+8)$ を自分自身で決定する。

$$\begin{aligned} \max E_i \left[\sum_{t=i}^{i+8} \left(\frac{1}{1+\delta} \right)^{t-i} U(C_{it}; \Theta_{it}) \right] \\ \text{s.t. } A_{i,t+1} &= (1+r_t)(A_{it} + Y_{it} - D_{it} - C_{it}), \\ A_{ii} &= A_{i,i+9} = 0 \end{aligned} \quad (1)$$

E_i は i 期初めの情報集合に基づく条件付期待値オペレーター、 $U(\cdot; \cdot)$ は家計の 1 期間の効用関数、 Θ_{it} は年齢に基づく選好のシフト・パラメーターである。 δ は時間選好率ですべての家計に共通とする。家計の消費プロファイルは、現在と将来の実質可処分所得と、異時点間の消費の相対価格を表す実質市場利子率に基づいて決定される。

不確実性に対する経済主体の合理的期待形成の仮定のもとで、連続する 2 期間の消費の関係を表したオイラー方程式は、(1) より、

$$E_t \left[\frac{U'(C_{i,t+1}; \Theta_{i,t+1})(1+r_t)}{U'(C_{it}; \Theta_{it})(1+\delta)} \right] = 1, \quad (2)$$

$U'(\cdot; \cdot)$ は U の C_{it} に関する偏微分である。(2) は、家計の最適消費計画においては、事前には、現在と将来の消費の限界代替率が限界変形率に等しいことを表している。事後的には実質市場利子率が完全に予見されていなかったために、限界代替率と限界変形率が乖離することがあり得る。

$$\frac{U'(C_{i,t+1}; \Theta_{i,t+1})(1+r_t)}{U'(C_{it}; \Theta_{it})(1+\delta)} = 1 + e_{it} \quad (3)$$

e_{it} は平均 0 の予測誤差を表す。

³ 税として徴収されるが、実際には高年齢層への所得移転として用いられるものは税ではなく社会保障負担と見なす。