

年金制度と 個人のオーナーシップ

研究代表者：駒村康平

総合研究開発機構

NIRA研究報告書0605

はじめに

本書は、総合研究開発機構（NIRA）で実施された「社会保障制度における個人のオーナーシップ強化に関する研究」プロジェクトチームの研究成果をとりまとめたものである。

少子高齢化が進展するなかで、公的年金制度等、持続可能な社会保障制度の構築が喫緊の課題となっている。

「持続可能な」ためには、財政的に将来にわたって破綻しないのみならず、現在およびこれからの国民のニーズに合った制度であり、国民が制度を支える負担（保険料・税）について納得し、支持していることが求められる。

年金制度については、2004年に将来保険料の水準の固定等を含む大胆な改革が行われたところであるが、保険料の高い未納率や非典型労働者の未加入による国民年金の空洞化等、制度の持続可能性について安心できる状況とは言い難い。

本研究では、「国民一人ひとりの納得」につながる要素として、社会保障制度が自らの生活の安心・安定に深く関わっているものであるという、社会保障制度に対する「個人のオーナーシップ」の視点から、日本の公的年金制度の現状と課題の分析を行い、その強化方策を探った。

オーナーシップとは、通常「所有権、所有者意識」と訳される。また、公的年金のオーナーシップのレベル・対象としては、個人の私的財産にかかる部分と制度全体にかかる部分がある。本研究プロジェクトでは、「公的年金」のオーナーシップを考えるため、狭い意味での私的財産としての所有権に限定せず、所有者意識や公的年金の制度設計や運用に被保険者が参加する権利、並びに制度全体に関する意識、すなわち「ガバナンス」を含めて議論を行った。本研究プロジェクトで議論の対象とした範囲を図表1に示す。

メンバーの多彩なバックグラウンドを反映し、本研究会では、年金制度の理念的基盤、財産権としての年金、ゲームの理論からみた保険料拠出行動、生活保護制度の影響、年金の知識とその影響、国民参加によるガバナンスのあり方等、公的年金制度をめぐる問題につき多角的な観点からの議論を行い、

そうした議論を踏まえて各章が執筆された。各章で引用されている、本研究会で実施したアンケート「公的年金制度における意識調査」の概要および調査票は12章に掲載しているのので、適宜参照されたい。

本報告書が、公的年金制度の持続可能性を向上させる改革への新たな議論の契機となることを期待している。

最後に、本研究の実施にあたり、格別のご尽力をいただいた座長、各委員、メンバーの方に心から感謝申し上げたい。

図表1 年金制度の個人のオーナーシップに関連する事項

		意識			権利	
		個々人が持つべき知識・情報	行為・コミットメント		所有権	性格
対象	個人が受給する年金関係	所有者意識・当事者意識、自己決定、自己責任の感覚	個々人の加入記録、給付見通し	選挙での投票、審議会や運営協議会への加入者の代表の送り込み	所有権	個人の私的財産・金融資産としての年金
	年金制度全体		制度の仕組み、財政状況(の透明性)		ガバナンスへの参加(権)*	社会保障システム・連帯システムとして年金制度の設計・運営に参加

*現段階で権利として確立しているものではないが、ひとつの方向性として提示した。

平成19年3月
総合研究開発機構

目次

要約	1
第1章 総論——公的年金のオーナーシップを考える	10
第2章 年金制度の理念的基盤としての「連帯」	24
第3章 1号被保険者による国民基礎年金拠出行動のゲーム理論的分析	37
第4章 年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析	54
第5章 年金知識とその形成	79
第6章 年金通知システムと資産形成	93
第7章 公的年金ガバナンス——国民はどこに注目しているか	114
第8章 年金不信と公的年金の世代間不公平	134
第9章 年金に対する国民の知識・政策評価が投票行動に与える影響	156
第10章 公的年金制度に関する政策評価	178
第11章 公的年金制度におけるオーナーシップとガバナンス ——各章の提言を中心に	214
第12章 「公的年金制度に関する意識調査」調査概要	224

要 約

第 1 章 総論——公的年金のオーナーシップを考える

本論文の総論部分として、年金のオーナーシップに関する考え方を所有権とガバナンスへの参加にわけて整理した。そのうえで、賦課方式年金の下での年金受給権の性格、通知システムの重要性、年金改革の進め方と国民の参加のあり方をまとめている。年金制度改革においては、政府と国民が年金改革の内容や財政状況に関する情報を共有することが前提である。年金制度は長期にわたる利害を調整する必要があるため、国民が理性的な選択ができるようなルールづくりが不可欠であるとしている。

第 2 章 年金制度の理念的基盤としての「連帯」

わが国の年金制度を法学的見地から見た場合、その基礎付けの議論として、まず生存権理念が挙げられる。ただし、こうした基礎付けは基礎年金については妥当し得るとしても、従前生活保障という性格を有する報酬比例年金にまでは妥当し難い。報酬比例年金の規範的正当化を行うとすれば、その有力な根拠となり得るのが、「社会連帯」理念である。

ただし、社会連帯論の展開には、いくつか留意すべき点がある。とりわけ、超少子高齢社会の到来を迎え、いわゆる格差社会の到来が有力に主張されるなどの状況下において、連帯の社会的基盤自体が脆弱化しているとみられる点が重要である。現実の社会状況や市民意識から大きく乖離したところに、法制度は安定的な基盤を持ち得ないことから、社会保障制度改革を通じて、「連帯」に表象されるような社会保障の法的・理念的基盤をよりいっそう安定的かつ持続可能なものにしていくための社会的・市民的基盤を、社会保障法関係の基礎的主体である自律的個人の公共心に向けて、新たな立法や法制度改正を通じて働きかけることにより、再構築していくという理論的作業が、

求められていると思われる。そうした営為を通じて、単なる財源面にとどまらない「持続可能な社会保障制度の構築」のための法的・理念的基盤も、より強固なものとなり得る。

こうした観点から、社会保障制度における世代間所得移転のあり方としては、第1に、今後とも高齢者というカテゴリーそのものを（とくに経済的な意味での）弱者とみて給付・負担面で優遇することが適切か、第2に、たとえ医療・福祉・介護といった人的諸サービスに対する特有のニーズを有するとしても、高齢者を制度的に別扱いすること自体が、特定のカテゴリーに属する集団を一方的に保護されるべき客体として扱っていることになるのではないか、が問題となる。

また個人の自律や主体性を尊重する筆者の見地からすれば、年金制度の構築にあたっては、「負担」（この点から社会保険の仕組みが積極的に評価される）や「参加」の契機の尊重、さらには自己情報のコントロールの確保などが求められる。また基本的な制度枠組みにかかる議論を通常政治過程ないし議会制民主主義システムに委ねること自体の問題性との側面から、政治レベルでの超党派による年金制度の政策形成システムの構築も、有力な方向性となり得よう。

第3章 1号被保険者による国民基礎年金拠出行動のゲーム理論的分析

本論文は、公的年金制度に対する信頼性の問題を、公的年金制度における1号被保険者（自営業従事者等）の年金拠出行動に焦点を当てて分析する。1号被保険者に対する保険料徴収の強制力はきわめて弱いので、各人が合理的に拠出するか、しないかを選択するゲームを分析し、均衡における1号被保険者の納付率の比較静学¹を行う。

現行の公的年金制度をモデル化すると、国民基礎年金は、定額拠出が人口

¹ 比較静学とは、モデルの中で内生的に決定される変数（この場合、1号被保険者の納付率）がパラメータ（この場合、人口成長率や実質利子率など）を変えたときにどのように変化するかを分析・予測すること。

成長率を利子率として戻ってくる定額のリターンという部分（以下第1の部分という）と、国庫による拠出部分の受給資格者たちによる分け合いという部分（以下第2の部分という）との2つの部分から構成されていることがわかる。人口成長率が実質利子率よりも低いとき、第1の部分の、貯蓄の機会費用を考慮したネットのリターンはマイナスとなる。このとき、上記の2つの部分がバランスして、拠出と非拠出が無差別となるところで均衡拠出率が決定される。

第1の部分においては、公的年金は単に人口成長率を利子率とする資産形成と同等となり、自発的貯蓄と代替的な関係に置かれる結果、人口成長率の低下・実質利子率の上昇とともに、拠出率が低くなる。また、そうした状況下で一定の拠出率を確保するためには、国庫補助の額を大きくしなくてはならない。

現行の年金制度は、第1の部分は単に人口成長率を利子率とする資産であり、第2の部分は人々の拠出率が高くなると、拠出インセンティブが低下する構造を持っている。人々が拠出することに社会的連帯を見出すような制度とは、おそらく拠出率が増加すると、個々人の拠出のインセンティブが高まるような制度のことであろう。現行制度はそれからかけ離れた制度である。社会的連帯感を創出するような年金制度は、おそらく世代内の再分配をも内包したものになるだろう。

第4章 年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析

国民年金は加入・保険料納付が義務付けられているものの、給与から天引きされる被用者年金とは異なり、第1号被保険者について実質的に加入・保険料支払いを強制することができていない。保険料納付率は過去10年間急速に低下し、2005年度の未納率は32.9%であった。

現在の公的年金制度は社会保険「長生きしすぎることへの保険」と社会保障「世代間の助け合い」という二つの役割を負わされている。「世代間の助け合い」あるいは「(老後)生活の最低保障」を目的とした制度として、わが国

には生活保護がある。世帯保護率の推移を見ると、戦後長らく低下を続け95年頃に底を打ったが、その後、ゆるやかに増加している。

生活保護制度は健康で文化的な最低限度の生活を守るもので、例えば年金支給を受けている場合には、生活保護基準額からの差額が補填される形で扶助が行われる。重要な点は、憲法の規定に従いすべての国民が生活保護という扶助制度に「強制加入」していると考えられることである。さらに、「保険料」支払いについても、税負担でありかつ脱税には重い罰則が課されている。また、生活保護支給の要件は健康で文化的な最低限度の生活のために必要な資力があるか否かであり、困窮の理由は問わない。つまり、公的年金制度が担う老後生活の最低保障を、生活保護制度は強制加入・保険料収納で補完、場合によっては代替していると見ることができる。

本章では、「生活保護モラルハザード仮説」（将来生活保護制度による救済をあてにして、強制貯蓄である年金保険料支払いを行わないという仮説）を実証的に検討する。生活保護は理由を問わず救済を行う政策であるため、制度の趣旨からこのようなモラルハザードを防ぐことはできない。また、データの不備、実証方法の困難もあって、この理論的な仮説はこれまで検証されることがなかった。本章では、生活保護制度の補足性の原則に注目し、米国で急速に発展する政策評価手法を応用し分析する。生活保護制度では福祉の立場からは、救済が望ましいためモラルハザードは問題ではない。問題は、基礎年金制度が保障と保険という二つの政策目的を単一の（加入が義務で、定額保険料と給付額固定）制度によって達成しようとしていることにある。モラルハザードによって年金保険料の支払いが行われないうことで、一定の給付を行うため保険料引き上げが必要となり、さらなる逆選択を招き、保険としての年金の問題を深刻にする。したがって年金制度に対する生活保護モラルハザードの存在に対処するためには、社会保障制度全体の中での公的年金制度の総合的な改革が求められる。

第5章 年金知識とその形成

年金知識にかかわる先行研究は少数しかない。これは、国民に年金の知識

が正確かつ十分に行き渡っているかを重視するのは政策形成プロセスの課題であり、経済学と政治学の学際領域に存在しているため、財政の安定ほどは省みられてこなかった課題と言える。しかし、民主主義的な政策形成プロセスの一手順として、年金知識の啓蒙に目を向けることは一考の余地がある。

本章では、当研究会で実施したアンケート結果を元に、性、年齢、地域、加入している年金制度などの属性と年金知識の関係や、情報源につき分析を行い、正誤問題の全体的傾向、年金知識があいまいな内容等について検討した。年金不信感に関する設問を従属変数に、正誤重み付け合計得点を独立変数においた線形回帰分析では、年金知識があろうがなかろうが国民に根付いた年金不信感は極めて高いと考えられる結果を得た。

第6章 年金通知システムと資産形成

退職後の高齢期の生活設計において基盤となる資産を形成しようとしたとき、年金は固定収入とみなすことができる。本章では、年金加入者が自らの年金見込額を意識して年金資産とみなしているか等をアンケート結果から検証するとともに、各個人が自らの年金加入記録を把握して、高齢期の生活設計の基盤となる資産の一部として認識することについて、情報システムが貢献できる可能性と、その際の留意点について検討した。

分析結果からは約7割の人々が現実に必要な貯蓄額を確保しなければならないという意識が薄く、貯蓄目標額を低く設定している問題があることがわかった。速やかな年金情報提供システムの拡充により、個人化された資産形成シミュレーションを可能とし、個々人に自らのリスクについて気付かせることが重要である。

第7章 公的年金ガバナンス—国民はどこに注目しているか

本章では公的年金のガバナンスやモニタリングを整理した上で、加入者や

受給者がオーナーシップ²をより発揮できるようなガバナンスやモニタリングのあり方を検討する。その際、国民が年金制度の責任は誰にあり、何を問題だと考えているかをアンケートを使って探索的に分析する。

公的年金の関係者には加入者と受給者および政府があり、制度の担当者として、制度変更の決定に携わる国会議員、制度の企画や執行（保険料徴収、給付、積立金の運用）に携わる各種政府組織がある。これら制度の担当者をどのように統制・監視していくかが、公的年金におけるガバナンスやモニタリングの問題である。

当研究会で実施したアンケートによれば、人々は、国会議員や官僚に責任があり、国会議員や制度の執行が制度不信の原因だと考えるほど、年金制度に問題があると考える傾向が見られた。この結果から、国会や審議会を通じた制度改正手続きや制度執行の監視に対する国民の関与を改良することが、制度に対する好評価につながる可能性が示唆される。

第8章 年金不信と公的年金の世代間不公平

公的年金のオーナーシップは、(1)公的年金制度のガバナンスに関わる国民（マクロ）レベル、(2)所有者意識に関わる個人（マイクロ）レベルに分類できる。本稿では後者について扱うが、この場合に年金受給権に不確実性が大きいことが問題となる。

年金不信が深まれば、公的年金の所有者意識は低まる。NIRAのアンケート調査によれば、高齢化で年金制度が維持できないと考える度合いは若い世代ほど高まる。背景には、それぞれの世代が直面してきた公的年金制度が違うことがある。年金不信を探るには、これまでの年金改革の歴史を振り返る必要がある。

ライフサイクル・モデルによって、過去の公的年金制度ごとに拠出・給付バランスを計算した。(1)若い世代ほど拠出・給付バランスは低下し、(2)改

² 本章で取り扱うオーナーシップは制度に対するものであり、個人が受け取る年金に対するオーナーシップとは異なる。

革のたびに拠出・給付バランスはおおむね低下してきた。過去の公的年金改革で給付の削減と拠出（負担）の増加を繰り返した歴史が、世代間不公平を形成し、特に若い世代の年金不信を促したと考えられる。

また、国庫負担比率の引き上げにともない、公的年金課税の強化がなされた。背景には、世代間の公平性を高めることも政策的な目的とされていた。公的年金課税は給付への課税であるから、拠出・給付バランスを低下させる。ライフサイクル・モデルによれば、若い世代ほど拠出・給付バランスが低下する。古い世代には課税の効果が及ばず、公的年金課税で世代間の公平性を確保するのは難しい。NIRA のアンケートでも、公的年金課税で年金制度の信頼性が低くなることが示され、その度合いは若い世代ほど大きい。

若い世代の年金への信頼を高め、世代間の公平性を確保するには、公的年金改革の枠組みでは困難であり、特定の世代をターゲットにする課税のような政策が必要である。しかし、少子高齢化のもとで高齢者の年金給付を削減する政策の政治的実効性は低いであろう。

第9章 年金に対する国民の知識・政策評価が投票行動に与える影響

国民の年金に対する知識、考えが選挙にどのように反映されたかを検証した結果、1) 国民の社会保障制度・分配システムに対する考え方は、自民党・民主党といった二大政党支持者の間や無党派層の間では大きな違いがない、2) 年金改革に関する考え方としては、「年金一元化・消費税を年金財源にする」の考えを支持する割合と「年金一元化反対・消費税を年金財源することにも反対」の考えを支持する割合が拮抗し、支持政党間での差は小さい、3) 年金制度に対する知識量は年金制度に対する信頼性に影響を与えているわけではない、4) 国民はシンプルでわかりやすい年金制度を望んでいるが、賦課方式のもたらす世代間の問題については、国民はよく理解していない可能性が高い、5) 国民の半数近くが自民党と民主党の年金改革案の違いを識別しておらず、さらに、自らの年金改革のイメージと実際に投票した政党の年金改革案が対応していない場合が多い。具体的な各党の年金改革案を理解し

て、有権者が投票行動をしているわけではない、6) 自民党・公明党の支持層は、現行制度に対する不満は相対的に低く、民主党支持者、無党派層で高く、実際の選挙においては、民主党が年金制度に不満を持つ無党派層の票を引きつけている。選挙において、年金問題は、その具体的な改革案の是非ではなく、現行制度に対する不満層を野党が引きつけるという効果を持っていることが確認できた。

第 10 章 公的年金制度に関する政策評価

現行の公的年金制度（国民年金、厚生年金）について、2004 年の年金改革以降を中心に、N I R A 型政策評価による評価を行った。評価基準としては、効率性、公平性、影響等があるが、ここでは最上基準を「有効性」とし、まず N I R A 型政策評価の手順に従って評価を行った上で、「給付水準の適当性」「年金ガバナンス及び年金コミュニケーションの問題」等、年金政策特有のチェックポイントにつき評価を行った。

現在、我が国では公的部門のガバナンス改革を促す要求が高まっている。今後、国民の一人ひとりが制度全体に対する年金情報を理解し、関心を持ち、チェックすることが可能なスキームをいかに構築するかが、公的年金制度の運営に大きく関わってくる。

第 11 章 公的年金制度におけるオーナーシップとガバナンス —各章の提言を中心に

1 章から前章まで、2004 年の改革後の公的年金制度のあり方について、個人のオーナーシップ強化の観点から検討してきた内容につき、各章で提起された提言部分を中心に抜粋して紹介する。

第 12 章 「公的年金制度に関する意識調査」調査概要

本研究会で5月に実施した、公的年金制度に関するアンケート調査結果の概要について報告する。併せて調査票も掲載している。

調査結果として、厚生年金制度空洞化の兆し、受給額における年金別の格差の存在等が明らかになった。

第1章 総論—公的年金のオーナーシップを考える

東洋大学経済学部 駒村 康平

第1節 問題意識

人口減少・少子化社会の到来により、人口構造に影響を受ける年金財政の不安定性は高まっている。また国民年金の未納化にも歯止めができず、年金の持続可能性に対する国民の不安も高い。

年金制度の問題は、「財政の問題」と「制度体系の問題」に大きく分けることができる。財政の問題とは、人口構造の急激な変化のなかで、賦課方式の年金財政をどのように安定させるかという問題である。制度体系の問題は、年金制度の適用範囲、基礎年金と報酬比例年金の役割といった問題である。このうち、2004年の年金改革は、財政問題を対象にしたものである。今後の大きな課題は、非正規労働者に対する適用の問題や基礎年金と報酬比例年金の役割の見直しという制度体系の問題である。しかし、このアプローチは、あくまでも「制度改革」というマクロアプローチであり、これまで年金の加入側の視点、つまりオーナーシップからみた年金制度のあり方、ミクロ的なアプローチは見落とされていた。

第2節 オーナーシップと制度設計・運営

公的年金制度の評価基準をどのような基準で評価するかということについて Barr (2004)¹は、1) 給付水準の適当性、2) 年金ガバナンスおよび年金情報のコミュニケーションの問題、3) 年金制度の適用範囲の問題、4) 持続可能性と信頼性という4つの評価基準を指摘している。この中で2) 年金ガバナンスおよび年金情報のコミュニケーションとは、まさに被保険者と年

¹ Richard Levinsky, Roddy McKinnon Editors (2005) 収録。

金制度の関わり合いというミクロ的なアプローチ、オーナーシップにかかる問題である。では、公的年金におけるオーナーシップの定義をどのように考えるか。オーナーシップとは、通常「所有権、所有者意識」と訳される。本論文では、「公的年金」のオーナーシップを考えるため、図表 1-1 で示すように、狭い意味での私的財産としての所有権に限定せず、公的年金の制度設計や運用に被保険者が参加する権利、すなわち「ガバナンス」を含める²。

以下、本稿では、当研究会が実施したアンケート「公的年金制度に関する意識調査」結果を参照しつつ、論を進める。

実際の制度設計、運用について、政府は国民に十分説明し、納得を得ているわけではない。むしろ、複雑な制度改革のなかで、多くの国民が年金制度を十分に理解しておらず、直接参加する機会も制限されている点に大きな反発をもっている³。

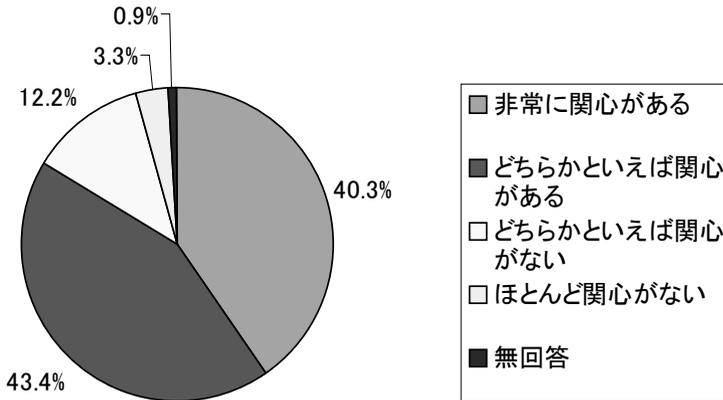
図表 1-1 年金に対するオーナーシップの種類

オーナーシップの種類	性格	知識・情報
所有権	個人の私的財産・金融資産としての年金	個々人の加入記録、給付見通し
ガバナンス・参加権	社会保障システム・連帯システムとして年金制度の設計・運営に参加する権利	制度の仕組み、財政状況

² 公的年金は社会保険の一つであるが、社会保険には「社会保険自治 self-governance」という拠出者およびその代表が自ら運営に参加するという考えがある。健康保険組合、厚生年金基金には、それぞれの保険料を拠出する労使の代表から構成される組合会、代議員会という意志決定機関がある。また、国民健康保険、介護保険には、国民健康保険運営協議会、介護保険運営協議会といった保険制度運営を審議する組織がある。具体的な給付決定においても、労働保険審査会、社会保険審査会における参与という形で被保険者の代表が給付の決定に関わる仕組みがある。しかしながら、こうした制度への被保険者・国民の直接参加の仕組みは今日、極めて形骸化し、制度設計・運営に参加する権利という点でガバナンスへの関与、参加権というオーナーシップは消滅しつつある。社会保険における参加の意義については、菊池（2000）参照。

³ 年金改革における決定機構については、第7章中嶋論文を参照せよ。

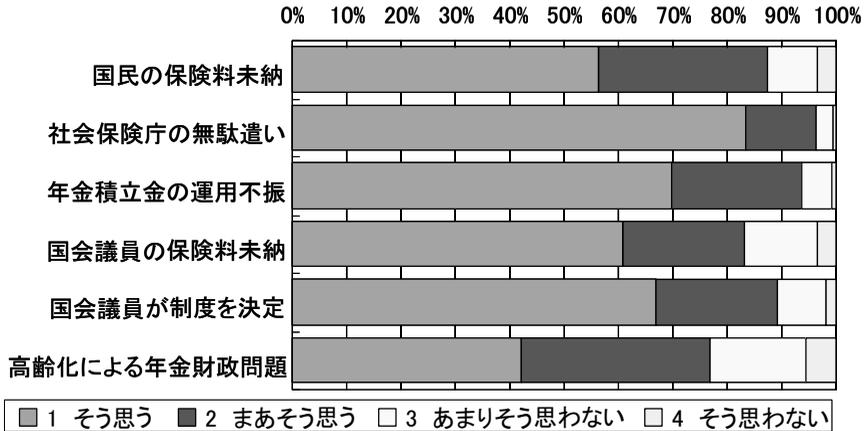
図表 1-2 公的年金に対する関心



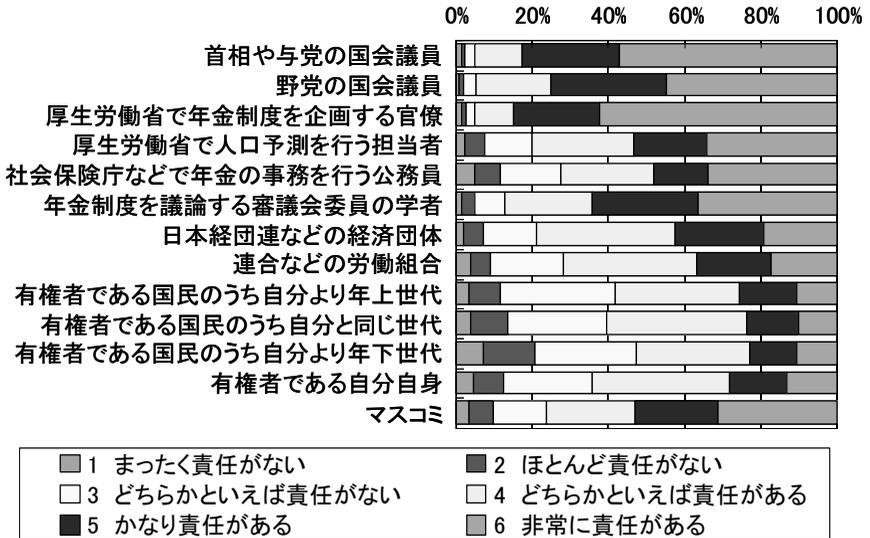
図表 1-2 で示すように年金制度に対する国民の関心は極めて強い。高齢化による有権者の関心増大、年金が老後生計費に占める割合の上昇、年金保険料の上昇により年金制度に対する国民の関心は大きくなり、今日では、国政においてもっとも重要なテーマとして、選挙の主要争点になっている。国民は選挙によってのみ年金制度に関与できるが、具体的な制度設計や運営は政治家や行政といった代理人に設計・運営を委ねている。そのため、国民は、年金制度に対する責任の所在は、意志決定の担い手である政治家、企画行政担当にあると判断し、制度がうまくいかないのは、有権者側の責任ではないと考えている（図表 1-3）。

特に、年金制度改革の根拠になって年金不信の増大の原因は、研究者レベルでは、人口高齢化による財政の不安定性にあることや世代間の不公平にあると判断されているが、国民の評価は、むしろ、社会保険庁の無駄遣いといったわかりやすい問題や国会議員の年金への対応を理由にしているものが多いが、こうしたものは代理人（行政や政治家）が適切な行動をしていないという不満の表れであろう（図表 1-4）。

図表 1-3 年金制度不信に対する責任



図表 1-4 年金制度不信の理由



第3節 所有権としてのオーナーシップ

1. 所有権からみた年金制度

年金のオーナーシップを考える際に、もっとも中心となるのが、負担に基づきその対価として保障される所有権としての年金受給権である。

(1) 負担と給付の関係をどのように考えるか

私的保険は、負担する保険料と給付の間には、「給付反対給付均等の法則」が成立し、被保険者間で保険の期待収益率が均等化している。つまり、リスクの高い被保険者ほど高い保険料を支払い、保険料と保険の期待収益率は一致する。さらに、年金保険のような長期保険になると、保険料とリスク、給付の対応関係に加え金利（や物価スライド）も重要になる。

一方、社会保険の負担と給付の対応関係は、一定の関係があるものの、給付反対給付均等の法則は成立していない。社会保険における負担と給付の関係は、私的年金ほど密接ではなく、また税ほど切断されているわけでもないという中途半端な性質をもっている。もちろん負担と給付の対応関係の切断は必ずしも非難されるべきものではなく、世代内、世代間の所得再分配、すなわち社会的連帯（あるいは単に連帯）の確保という機能のためには、積極的に評価できる部分もある。本報告書では、2章の菊池論文は、この連帯の醸成こそが、社会保障制度の法的・理念的基盤を安定化させる役割を果たすと指摘している。

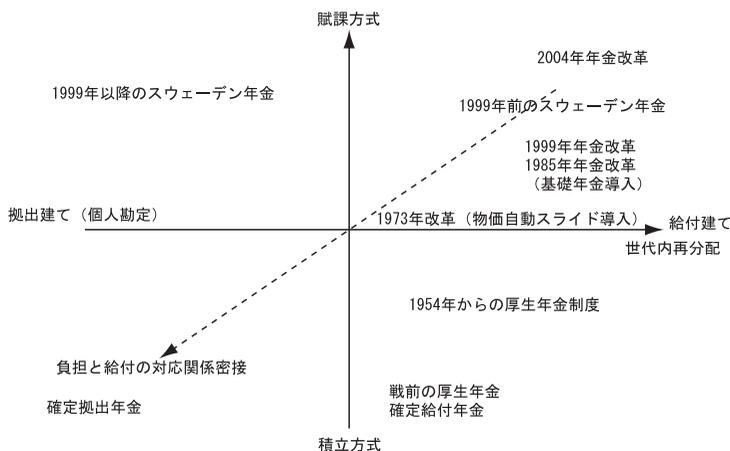
(2) 年金財政からみた負担と給付の関係

年金の場合、保険料と給付の距離は、財政方式によって大きく影響を受けることになる。積立方式の方が賦課方式よりも給付と負担の対応関係が強いであろうし、給付建てより拠出建ての方が、負担と給付の対応関係はより密接になる。これまでの年金改革の歴史は、積立方式から賦課方式、世代内・世代間所得再分配強化の歴史であった。これまでの年金改革が各世代にもたらした影響については、本研究の8章、上村論文が取り扱っている。

図表 1-5 で示すように、給付建て賦課方式の年金制度で、給付と負担の距離は最も遠くなり、拠出建て（個人勘定）の積立方式で最も接近する。給付建て賦課方式の年金制度は、極端な場合、給付と負担の完全な分断もあり得る。しかし、そうなると、社会保険料は事実上の目的税になる。介護保険の第二号被保険者の保険料や健康保険における後期高齢者への支援金など、最近の社会保険改革はむしろ事実上の目的税化の方向に向いている。

2004 年年金改革では、将来積立金が取り崩される可能性が出てきており、さらに基礎年金・国民年金第3号被保険者制度などがあるため、給付建て賦課方式の方向が強化されたようにも見える。しかし、必ずしも積立方式と賦課方式という財政方式の違いにより、「世代間の不公平の度合い」が左右されるわけではない。たとえば、2004 年の年金改革では、保険料については、固定化されたため、その後の高齢化について給付抑制によって財政安定性が確保される。積立金は将来1年分だけ保有するとしたため、より完全に賦課方式のほうに接近した。ただし、保険料収入の中で、給付を維持する「保険料先決め」が図られるため、負担に対して給付の倍率で測定される世代間収率は中高齢者世代で下がり、若年世代で上がったため、世代間再分配は縮小されたことになる。

図表 1-5 年金財政方式の概念



(3) 給付水準・給付条件の見直し

給付水準・給付条件はその時々々の社会、経済状況から必要と政治的に判断されたものに設定され、柔軟性は賦課方式・給付建てほど大きい。また、給付は単に名目的なものではなく、賃金スライド・物価スライドといった実質価値保障も行われる。

賦課方式においては、保険料は、その時々々の給付を賄うために決定、徴収されるため、一種の課税に性質が近くなる⁴。保険料を負担している世代にとってみると、将来の給付水準は、政府による「保険料という債務の償還」を意味するが、その給付は将来の政府が、社会経済状況を考慮して決定することになるという点で不確実性がある。給付条件⁵も同様であり、老齢年金の場合、普遍的な引退リスクを何歳と見るかは、その時々々の労働市場の影響も大きい。

このように負担と給付を個々人の年金受給者の視点からみると、賦課方式の下での年金受給権は、一種の所有権を擬制しているように見えるが、その基本的な性格は曖昧であり、受給資格、給付内容はその時々々の政府によって不断に見直されるということが本質的な性質である⁶。このような点から、賦課方式財政方式のもとでの年金受給権、あるいは政府と被保険者の年金契約は、一種の不完備契約となる⁷。

特に、賦課方式の年金制度は、給付と負担の対応関係が長期的である上に、

⁴ 本研究における2章菊池論文は、財産権、人格権、国家の過大な干渉という点から報酬比例年金制度の存在に疑問を投げかけている。

⁵ これには、支給開始年齢、支給停止条件なども含まれる。

⁶ 給付の見直しとしては、給付額自体を調整するだけではなく、課税による実質給付額の抑制という方法もあり、年金課税に関する分析は本研究の8章上村論文が行っている。

⁷ 厚生年金法や国民年金法は、受給条件、加入条件、保険料負担などについては明記されているが、給付や負担に関する長期的なルールを明記しているわけではない。すべての考え得る状況において従うべきルールや手順を詳細には説明していない。多くの部分は、将来起こりうる特定の状況に応じて決めることになる。この理由は、1) すべての不慮の出来事を見通す能力が足りないこと、2) 予測可能な無数の偶発的な出来事においてもルールを特定することが複雑で難しいこと、3) 特定の手順を実効に移すことができるように、偶発的な出来事を客観的に観察し、特定化することが難しいことが原因になっている。Avinash K. Dixit (1998) 参照。

財政自体はその間の人口や就業構造、産業構造の影響を強く受ける。国民の多くが、なるべく早く保険給付額を知り、老後の準備をしたいと望むのは当然であるが、賦課方式のもとでは、年金給付額は人口、社会・経済状況により変更されることは不可避である。

年金給付額は、裁定により金額が確定し、その実質価値が維持されるよう物価にスライドすることになっている。裁定される前の期待年金額は、上でのべたような給付水準の引き下げもあり得るが、裁定後は切り下げを受けず、年金受給権の財産権・所有権としての性質が強いという見方もある。しかしながら、この考えも、1999年改革まで採用された「給付先決め方式」を前提にしたものである。2004年から国民年金、厚生年金で採用された「保険料先決め方式」のもとで、人口構造の変化によっては、スライド率の引き下げにより実質年金額は引き下げられるが、名目下限方式により、裁定後の年金の名目値が引き下げられることはない。予想以上の少子高齢化の進展が進めば、既裁定年金の名目額の保障というルールにこだわると、スライド調整期間が長期化し、将来世代の給付を引き下げることになる。

2004年改革では、給付先決め方式から保険料先決め方式に変更したことから、年金受給権の性質も大きく変化することになると考える。今後、既裁定年金の名目給付引き下げの可能性も検討する必要があるが、賦課方式年金のもとでは、公的年金の所有権の性格はますます弱まる。

(4) 年金の個人情報に対する意識

年金制度を所有権強化という視点から見ると、個々人の年金額に関する情報は極めて重要である。国民が年金に関する知識・情報をどの程度、どのように入手しているかという点については第5章の和泉論文が分析している。

将来の年金額は就業・貯蓄選択にも重要な影響を与える。現行の通知システムについては、現行制度には以下のような多くの問題がある。

- 1) 年金受給者にとっては、年金加入記録がわかりにくく、追加的な年金加入が将来年金額をどの程度増やすのか不明である。
- 2) 保険料を支払う世代にとってみれば、現在そしてこれまでの加入状況、労働時間・就業形態が保険料負担や将来の年金額に与える影響が不明

となっている。

- 3) 加入記録のチェックを社会保険庁と被保険者相互でチェックすることができない。

こうした問題を克服するためには、ITを使った年金個人勘定の通知システムの確立は不可欠である。

2. ガバナンスから見た年金オーナーシップ

(1) 財政方式とガバナンス

ガバナンスの性格も年金の財源政策によって異なるであろう。再分配を伴わない拠出建て積立方式においては、個人勘定化された年金所有権が確実に確保されればよいので、被保険者・国民の関心は、積立金の運用パフォーマンスにとどまる。しかし、給付建て賦課方式においては、世代内・世代間の様々な再分配を伴うため、政治家・行政の裁量権に幅がある。ただし、賦課方式の年金制度でも、負担と給付は個人々人では対応しないものの、制度全体としては、保険料負担は年金給付のためにも使われるべきであると期待が強い。そうしたなかで、社会保険庁の保険料無駄遣いや政治家の年金未納などのスキャンダルは被保険者・国民の失望を大きくし、政治家や行政を信頼に値しない代理人とみなし、その説明・説得に耳を貸さなくなった。こうした年金不信の分析は7章の中嶋論文で行っている。

(2) オーナーシップをどのように確立するか

賦課方式の年金のもとでは、1) 所有権としての年金制度の安定性は低くなり、2) ガバナンスへの欲求が高まることになる。今後、オーナーシップを強化するためには、1) の所有権については、これまでのようなモデル年金額ではなく、個人単位で将来の給付水準見通しを年金個人勘定として通知する。その際には、一定の幅のある見通し額しか通知できないであろうが、それでも、被保険者・国民は、年金給付見通しを就業・貯蓄といったライフサイクルにわたる意志決定の材料に使うことができる。2) のガバナンスについては、現在、政府と国民の間には情報の非対称の問題があり、さらに制

度改革を担う代理人（政治家）に対する国民の不信も高い。しかし、年金のような複雑で長期の利害を調整する仕組みをコントロールするためには、国民の情報・知識は不十分である。したがって、年金制度に精通した代理人を選び、改革を行わせ、それをモニターする仕組みによって実質的なガバナンス強化を行うべきである。

被保険者・国民の参加・ガバナンスの強化について注意しなければならないのは、同じ年金被保険者・国民でも、賦課方式のもとでは、受給者世代と保険料を支払っている世代では利害が対立することである。少子高齢化社会のなかで数が増える受給世代の声、支配力が上昇し、短期的な視点から将来世代に負担が集中する恐れもある。年金財政の情報は長期の見通しを政府と国民が共有し、理性的な判断ができる仕組みを導入すべきである⁸。

第4節 まとめ—持続可能な年金制度のための オーナーシップの確立について

1. 年金未納と年金制度への参加

年金制度の不安定要因の一つとしては国民年金の未納者の増加、いわゆる年金空洞化の問題も挙げられている。空洞化の背景には、1) 少子化による制度の持続可能性に対する不安、2) 労働市場の流動化、3) 政治家・行政による年金スキャンダル、4) 未納者による近視眼的な判断、5) 未納に対するペナルティーの抑制力の欠如、6) 生活保護制度に対するモラルハザードの存在などがある。

生活保護制度への依存が年金未納につながるかという問題はこれまで十分に検証されてこなかった。しかし、本調査では、若い世代ほど生活保護制度

⁸ 十分な情報、ガバナンスを与えても必ずしも正しい政治的な判断をするとは限らない。その場合は、各国政府が、年金財政を持続可能にするために、使った不透明化戦略を採用するしかないであろう。新川（2004）参照。年金知識と投票行動については、本研究において9章駒村論文が取り扱う。

に対する依存が高いことを確認している⁹。さらに生活保護制度があるから、保険料を支払わない・年金に未加入になるのかという点について、本アンケート調査で、未納者・未加入者ほど最終的には生活保護に頼ればよいという考えを持っていることを確認できた¹⁰。特に若い世代ほど、生活保護依存の傾向が高いことから、基礎年金額が生活保護額を大幅に下回ると年金空洞化を拡大する可能性もある。年金未納と生活保護モラルハザードに関する分析は、4章の菅論文が行っている。

また3章の瀧澤論文は、ゲーム理論を使い、1) 現在のような強制力の弱い賦課方式年金制度の下で、個々の加入者の保険料拠出行動がどのように相互に依存しているかを分析し、2) 人口高齢化が続けば、保険料拠出の魅力は低下するため国庫負担を増やして加入の魅力を高める必要があることを証明している。

2. 年金改革と政治

年金不信・空洞化とともに年金制度の持続可能性にとっての脅威は、少子高齢化であるが、2004年年金改革で導入されたマクロ経済スライドはその脅威を取り除く手段のひとつである。しかし、少子化による財政不安定性の解消のコストをどのように吸収するか、保険料率の引き上げを続けるか給付抑制かという点は、国民のなかで真剣に議論すべきテーマであった。実際の年金改革においては、マクロ経済スライドという調整方法が極めて複雑であったことから多くの国民が理解できず、わかりやすい社会保険庁問題などに議論の中心が向けられた。もし、2004年改革でわかりやすい給付カット政策が採用されたならば、年金財政の持続可能性は改善しても、政権の持続可能性は失われることになったであろう。「手術は成功しても医者が死んでしまう」ことになる。そこで採用されたのが、マクロ経済スライドという給付カット

⁹ 生活保護利用可能性と回答者の年齢の相関係数は有意にマイナスであった。

¹⁰ 未納・未加入行動と生活保護依存の相関係数は有意にプラスであった。年金未納と生活保護モラルハザードの問題は4章菅論文が分析をしている。

方法であり、まさに政府・与党は「不透明性の祝福」¹¹を受けた。さらに、社会保険庁スキヤンダルは、政府・与党に致命的な打撃にはならず、むしろ給付カットにたいする非難を回避する効果を果たしたかもしれない。

3. 複雑な年金問題をどのように議論するか、議論のルールが重要

しかし、2004年のような年金不信の増大は、国民の年金に対する失望感をたかめ、年金制度の持続可能性を損なうことになる。有効な年金改革のための議論のルールの確立が不可欠である。当然、選挙という民主的な手続きが第一にくるはずであるが、本研究において、年金をめぐる選挙を分析した9章駒村論文は、年金改革を通常の選挙で行うには、多くの問題を伴うことを指摘している。同論文において、国民は、年金制度とその改革について情報と十分な知識を持ち合わせておらず、さらに賦課方式という年金財政を理解する「認知能力」が十分ではないことが確認された。そのため、年金改革は、毎回の選挙のテーマとしては取り扱うべきではない。では、年金改革はどのようにすすめ、だれが年金を議論すべきなのか。年金改革において、国民のオーナーシップはどのように発揮されるべきであろうか。

まず、年金改革の議論を行うことができるのは国民の代理人である政治家であろう。実はその政治家も年金改革に対する十分な情報を持っていない。政治家にとっても、年金制度に対するあらゆる情報、改革の効果を理解するためには多くの時間を要する。その努力の機会費用は膨大なものになる。多くの政治家に年金制度に精通することを望むのは不可能である。

少子高齢化のなか先進国いずれも年金改革は政治的な問題となり、苦慮している¹²。改革を巡る議論の「ルール」の確立として注目すべきはスウェーデンの経験である。各国ともに年金改革は政治的に困難であるが、スウェーデンも1984年から6年間、政治家・労働組合・経営者団体・年金受給者団体の代表を30人集め、年金委員会を作ったが、負担に反対する経営者代表と給

¹¹ カール・ヒンリクス (2004) 参照

¹² Reynaud, Emmanuel (2000) 参照

付カットに反対する受給者の対立により議論は進まなかった。このため、91年の政権交代後は、労働組合や経営者団体の参加を求めず、7つの全政党の年金に精通した幹部9人に委員を限定した少人数の作業グループで議論を行った。作業グループにおける協議のルールは、1) 協議中は、その時点で合意したことだけを発表し、対立点は明確にしない、2) 多数決で決めず全政党が賛成するまで議論を続ける、3) 将来制度を変える時も全政党の賛成を得る、というものである¹³。こうした作業グループが、国際的にも完成度が高いと評価される99年年金改革の原案を作成した。

日本においても、1984年のスウェーデンの年金委員会と同様な問題がおきている。2005年3月から開始した「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」では、年金に対する知識がばらばらの多人数の議員が公開の場で議論したため、結局、各政党が自らの政策イメージをアピールするだけの場になってしまった。

スウェーデンの作業グループの方法は、一見、密室における専門家による議論にも見える¹⁴。しかし、年金制度という極めて複雑・技術的であり、さらにいまだ有権者になっていない若い世代を巻き込んだ長期にわたる国民の利害を調整するテーマを議論するためには、少数の専門的な政治家が集中して行った方が、有効であろう。国民は、合意した後に公表される各党の考え方や議事録、意見に対する評価を行い、最終的には、選挙で判断することになる。

高齢化が進むなか、年金財政の持続可能性に対する不安、世代間の公平性の確保がますます重要になるが、年金を毎回の選挙のテーマとしていくことにより、世代間の利害対立は先鋭化する恐れもある。賦課方式の年金は長期の視点にたった世代間の協力が不可欠である。理性的で選択可能な年金改革案を進めるための議論のルールの確立が望まれる。

¹³ 一橋大学経済研究所(2002)、朝日新聞朝刊2004年8月26日およびカレン・アンダーソン(2005)参照。

¹⁴ 実際に、スウェーデンにおいても、左翼党が反民民的であると作業グループを脱退している。

参考文献

- ・カレン・アンダーソン「スウェーデンの年金改革」新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、2004年。
- ・カール・ヒンリクス「ドイツの年金改革」新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、2004年。
- ・Amihai Glazer and Lawrence S. Rothenberg, *WHY GOVERNMENT SUCCEEDS AND WHY IT FAILS*, 2005. Harvard University (グレーザー (著)、L.S. ローゼンバーグ (著)、『成功する政府 失敗する政府』井堀利宏 (翻訳)、土居丈朗 (著)、寺井公子 (著)、岩波書店。)
- ・Avinash K. Dixit. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective (Munich Lectures)*. MIT press, 1998 (アビナッシュ・K. ディキシット (著)、『経済政策の政治経済学—取引費用政治学アプローチ』、北村行伸 (翻訳)、日本経済新聞社。)
- ・Reynaud, Emmanuel, *Social dialogue and pension reform : United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain*, ILO, 2000.
- ・菊池馨実『社会保障の法理念』有斐閣、2000年。
- ・Richard Levinsky, Roddy McKinnon Editors, *Toward Newfound Confidence*, ISSA, 2005.
- ・朝日新聞 2004年8月26日朝刊。
- ・一橋大学経済研究所『Konberg 議員を囲む懇談会 スウェーデンに学ぶ政治家主導の年金改革 (日本版)』、2002年。

第2章 年金制度の理念的基盤としての「連帯」

早稲田大学法学学術院 菊池 馨実

第1節 はじめに

医療、社会福祉と並んでわが国社会保障制度の主要部門をなす年金制度¹については、1990年代以降、大規模な法改正が行われている。なかでも、1994（平成6）年改正による老齢厚生年金（定額部分）の支給開始年齢引上げ（60歳から65歳へ）、可処分所得スライドの導入、2000（平成12）年改正による給付乗率引下げ、老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢引上げ（60歳から65歳へ）、2004（平成16）年改正による保険料水準固定方式の採用とマクロ経済スライド方式による年金額の改定の仕組みの導入など、長期的にみた年金財政の安定化をねらいとする改正が相次いでいる。

超少子高齢社会への突入という未曾有の社会環境の下にあつて、長期保険である年金保険の財政安定化は、たとえ給付水準の適正化などを伴うとしても、現状を放置することによってもたらされ得る将来的な財政破綻を考えれば、国民にとって総体的に望ましい方策であるとの側面がある。ただし、こうした年金制度のあり方を、財政的観点から論じるだけでは十分とはいえない。今後も給付水準のよりいっそうの適正化へと向かうことが予想される改革動向を視野に入れた場合、年金受給権の財産権的性格や、それを踏まえた給付水準引下げの可否と限界などについての法的観点からの検討が欠かせない。さらに、年金制度を支える社会的・（法）理念的基盤の観点から、「持続可能な」年金制度のあり方を捉えることも必要である。

こうした観点のうち、筆者は、年金受給権の構造と財産権的性格、憲法25条等との関連での給付引下げの可否・限界などにつき、既に別稿で論じたこ

¹ ここでいう年金制度とは、いわゆる公的年金を指し、企業年金・個人年金などのいわゆる私的年金を含まない。

とがある²。そこで、これらの論点についてはこの小稿に譲ることとし、本章では、主として年金制度を支える理念的基盤との観点から、考察を加えることとしたい。以下では、2で、筆者の専攻分野である社会保障法学の観点から、年金制度とりわけ老齢年金の性格や規範的根拠についてどのような捉え方がなされてきたのかにつき概観し、3で、最近有力に主張されている「連帯」ないし「社会連帯」論の見地から、その規範的根拠・問題点・限界付けなどにつき考察した上で、4で、「持続可能な」年金制度の構築に向けて、財政的観点とは別の視点から、あるべき制度像の一端を論じることにしたい。

第2節 社会保障法における年金制度

1. 老齢年金の性格

年金制度は、老齢・障害・主たる家計維持者の死亡といった社会的事故の発生に際し、金銭給付を行う所得保障のための仕組みである。それは、医療・介護といったサービス保障とは異なった規範的評価基盤の下に置かれるとの側面がある。たとえば、憲法25条1項が規定する「健康で文化的な最低限度の生活」保障を論じるにあたって、医療や介護などのサービスについてはサービス提供主体の確保が不可欠であり、金銭給付によって当然にニーズが充足されることにはならないからである³。

年金制度のうち、もっとも財政規模が大きく、高齢者の生活に重要な役割を果たしているのが老齢年金である。この制度は、近時の年金改革論議において、議論の中心となってきたものであり、障害年金・遺族年金といった他の給付類型と異なり、一定年齢への到達を主たる受給要件としている（国民年金法26条、厚生年金保険法42条）。

² 菊池馨実「既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討——」『年金と経済』21巻4号、2002年、76頁以下。このほか、中野妙子「老齢基礎年金・老齢厚生年金の給付水準——法学の見地から——」『ジュリスト』1282号、2005年、67頁以下参照。

³ 憲法25条1項の趣旨を直接具現化した生活保護法も、金銭給付のみならず、医療扶助（同法15条）、介護扶助（同法15条の2）といった現物給付を設けている。

老齢年金の性格については、これを「長生きリスク」への対応とみる見方と、「稼働能力の減退」への対応とみる見方とがあり得る⁴。このうち前者の視点からみた場合、年金制度創設期とは異なり平均寿命が大きく伸びた現在、60歳ないし65歳という年齢基準が、保険給付の対象となる「リスク」と言えるほど偶然性のある事象なのかが論点となり得る。「長生きリスク」への対応という側面を純化すれば、本来老齢年金とはせいぜい平均年齢以上まで長生きしたことのリスクであるべきとも言えることができ、年金制度創設期以来の平均寿命の大幅な伸長に鑑みれば、受給開始年齢のさらなる引上げという方向での制度改革が、理論的には考えられる。その際、受給開始前の稼働能力の減退・喪失への対応は、障害年金でなされるべきこととなり得る。ただし、現行法は、老齢年金の性格を「長生きリスク」への対応とのみ捉えているわけではない。通常支給開始年齢の引上げスケジュール（具体的には厚生年金保険の定額部分）⁵に連動して、65歳までの定年の引上げを含む高齢者雇用確保措置を講じなければならないとし（高齢者雇用安定法9条1項、同法附則4項）、雇用との接続が強く意識されているほか、老齢厚生年金の一部または全部が支給停止となる在職老齢年金制度により（厚生年金保険法46条、同法附則11条）、稼働収入と合わせた老後所得保障が念頭におかれるなど、老齢年金には「稼働能力の減退」としての性格も組み込まれている⁶。さらに、老齢年金が高齢者の生活保障に果たしている役割や、それが国民意識において広く受容されている現状からすると、老齢年金と障害年金の役割分担の大幅な変更を伴うような制度改革については、実現可能性は低いと言わざるを得ない。

⁴ 以下の記述は、主として菊池馨実「エイジフリー社会と社会保障制度」（エイジフリー研究会編『エイジフリー社会の実現を目指して～年齢に中立な経済・社会の構築を～』財団法人社会経済生産性本部、2006年所収）126-127頁による。

⁵ 1階部分にあたる定額部分の支給開始年齢は、2001年から3年毎に1歳ずつ引き上げられており、2013年に65歳となる（2006年4月現在、62歳）。2階部分にあたる報酬比例部分の支給開始年齢は、2013年から3年毎に1歳ずつ引き上げられ、2025年に65歳となる。

⁶ 在職老齢年金のあり方について法学的視点から論じた最近の論稿として、関ふ佐子「日米の在職老齢年金制度にみる差別禁止と特別な保障」（エイジフリー研究会編・前掲書〔注4〕）137頁以下。

2. 年金制度の規範的基礎付け

わが国の年金制度は、基礎年金の財源の一部に国庫負担が導入されているものの、いわゆる社会保険方式を採用している⁷。こうした現行制度は、法学的見地からどのように基礎付けられ得るのであろうか。20歳以上の国民はいずれかの年金制度への加入を強制されることからすれば、保険料徴収による財産権侵害（憲法29条1項）との側面のほか⁸、加入強制そのものに内在する人格権侵害（憲法13条参照）との側面からも、国に対し社会保障等の向上、増進義務を定めた憲法25条2項による基礎付けにとどまらない、より慎重な規範的基礎付けの議論が必要であるように思われる。

この点で、まず考えられるのが、生存権理念に基づく基礎付けである。たしかに憲法25条1項に基づき、最低生活保障の責任が国家に課されていることから、その保障責任を果たすために設けられる制度は、国家による加入強制に比較的なじみやすいといえる。ただし、こうした基礎付けは、基礎的生活保障にかかわる基礎年金については基本的に妥当し得るとしても、最低生活保障を超えた従前生活の保障という性格を有する報酬比例年金にまで当然に射程をもつ議論であるとは言い難い。

これに対し、筆者が近時展開している「自由」基底の理論によれば、社会保障の目的を、社会保障法学の通説にいう「国民の生活保障」にとどまらず、より根源的には「個人の自律の支援」、すなわち「個人が人格的に自律した存在として主体的に自らの生き方を追求していくことを可能にするための条件

⁷ 周知のように、とりわけ基礎年金の財政方式をめぐって、社会保険方式と税方式（社会扶助方式）のいずれが望ましいかにつき、論争がなされているものの、本章では深く立ち入る余裕がない。さしあたり、堀勝洋『年金の誤解』、東洋経済新報社、2005年、第8章、小塩隆士『人口減少時代の社会保障改革』、日本経済新聞社、2005年、第5章など参照。結論的にいえば、後述するように、筆者は社会保険方式が望ましいと考えている。菊池馨実『社会保障の法理念』、有斐閣、2000年、第3章。

⁸ 国民年金につき、憲法29条1項所定の財産権を故なく侵害するものといえない旨判示した下級審裁判例として、京都地裁平成元年6月23日判決（判例タイムズ710号140頁）、国民健康保険への加入強制につき、同様に財産権を故なく侵害するものではない旨判示した最高裁判例（ただし、国民皆保険以前の事案）として、最高裁大法廷昭和33年2月12日判決（最高裁判所民事裁判例集12巻2号190頁）がある。

整備」にあると捉える。そこでは、国家による個人生活への過度の干渉をもたらす制度、あるいは個人への強制の契機をもつ制度の導入に対して慎重な配慮が求められ、具体的には、憲法 29 条 1 項の財産権保障とも関連して、基礎的生活保障を大きく超えた報酬比例年金の制度設計に対して、基本的に消極的な立場をとらざるを得ないものとする⁹。したがって、生存権理念と同様、現行制度のような報酬比例年金に対する積極的な規範的基礎付けとはなり難い。

このほか、従前所得を保障する年金は、憲法上の要請として規範的に導かれるものではなく、法学的見地からは政策判断の当否問題であるとの立場もある中で¹⁰、報酬比例年金の規範的正当化を行うとすれば、その有力な根拠となり得るのが、「社会連帯」理念ではないかと思われる。そこで、以下ではこの「社会連帯」ないし「連帯」論の展開につき、焦点を当てることにしたい¹¹。

第 3 節 理念的基盤としての「連帯」

1. 社会保障における「連帯」論

法律学の分野では、社会連帯を、生存権と並ぶ社会保障の規範的根拠と捉える見方が有力である¹²。もとより「社会連帯」あるいは「連帯」との文言

⁹ 菊池・前掲書（注 6）162 頁。ただしこのことは、必ずしも定額年金でなければならないものではなく、一階建てで所得再分配効果が強く働き、給付の所得代替率もわが国ほど高くない制度（いわばアメリカ型）であれば、正当化可能と考えられる。同「社会保障の規範的基礎付けと憲法」『季刊社会保障研究』41 巻 4 号、2006 年、316 頁（注 16）。

¹⁰ 岩村正彦＝清家篤＝西村健一郎「〔鼎談〕公的年金制度改革」『ジュリスト』1146 号、1998 年、82 頁。

¹¹ 3 での議論をより本格的に展開した試論として、菊池馨実「社会保障法制の将来構想——規範的視点からの一試論——（1）・（2・完）」『民商法雑誌』135 巻 2 号 317 頁以下、同巻 3 号 465 頁以下、2006 年がある。

¹² 高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』（法政大学出版局、1994 年）22 頁以下、西村健一郎『社会保障法』、有斐閣、2003 年、17 頁、堀勝洋『社会保障法総論（第 2

が直接みられるわけではなく、その憲法上の根拠は必ずしも明確でないものの、学説上これを憲法 25 条 2 項に求めるもの¹³、憲法 13 条の個人の尊重原理がこのような諸個人の連帯を内包しているとするもの¹⁴、生存権は単に国家によって保障されるにとどまらず、社会連帯を基盤にして保障される旨述べるもの¹⁵、等がある。

ただし、2で触れた筆者の理論的立場からすると、こうした社会連帯論の展開には、いくつか留意すべき点があるように思われる。まず、とりわけわが国において社会連帯を強調することは、社会全体の利益の中に個人を埋没させ、安易に個人への犠牲を強いかねない危険性、そして個人の自由ないし自律を抑圧する危険性を、依然として孕んでいる点である。社会連帯論はこのことを意識し、社会保障法関係における個人の主体的位置づけを損なわないものでなければならない。また、特定の制度のあり方を構想するにあたって、どこまでの連帯が規範的に求められるのか、当然にはその限界付けが明らかでない点である。とりわけ最近、老齢年金や高齢者医療のあり方をめぐって、世代間所得移転のあり方が重要な争点となっている。歯止めのない無制限の世代間連帯を主張するのではない限り、一定の規範的限界付けが求められる。

2. 「社会」等の変化と連帯

次に、1. で述べた点と関連して、連帯の社会的基盤自体が脆弱化しているとみられる点も指摘しておかねばならない。たとえば、2006（平成 18）年医療制度改革に向けた議論の過程で、独立した高齢者医療制度の財政を現役世代が支えるための仕組みを、当初「連帯保険料」と称したことに象徴されるように、社会保障制度改革に向けた政策論議において、特に国民に対し負

版)』、東京大学出版会、2004年、99頁。

¹³ 高藤昭『外国人と社会保障法』、明石書店、2001年、397頁。

¹⁴ 竹中勲「自己決定権と自己統合希求的利益説」『産大法学』32巻1号、1998年、22頁。

¹⁵ 戸波江二「憲法学における社会権の権利性」『国際人権』16号、2005年、63頁。

担ないし拠出を求めるための正当化論理として、連帯あるいは社会連帯の理念が用いられることが少なくない。しかし、こうした理念の存在を所与の前提として社会保障制度のあり方を規範的に構想していくことに対しては、慎重な姿勢が求められるべき状況に立ち至っているように思われる。

具体的には、超少子高齢社会の到来を迎え、経済格差の拡大にとどまらず、階層面にも及ぶいわゆる格差社会の到来が有力に主張される一方¹⁶、遺伝学の発展が疾病リスクの偏在を顕在化させる可能性を生ぜしめるなど¹⁷、社会的リスクの共有化の前提条件となるべき「無知のヴェール」が引き裂かれるような社会的・自然科学的な状況変化が顕著になりつつあること、各「個人」レベルでのライフスタイル・価値観の多様化、雇用・人口の流動化、さらには他者や公共への無関心・アトム化といった言葉で表象される「悪しき個人主義化」が進んでいると言われる状況などを念頭においた場合、連帯を成立せしめる社会的基盤が、脆弱化しつつあることを、規範論の立場からも無視できないのである。

先に指摘したように、連帯理念の憲法上の根拠につき、学説上議論がなされている状況下にあるとはいえ、そもそも連帯ないし社会連帯は、その母国ともいうべきドイツやフランスにおいてそうであるように、憲法上所与の前提として組み込まれた価値理念としてよりも、社会保障制度上歴史的に形成されてきたいわば実定法上の概念としての側面を重視すべきであるように思われる¹⁸。したがって、社会連帯がひとつの政策策定指針となるべき社会保

¹⁶ 佐藤俊樹『不平等社会日本』（中公新書、2000年）、山田昌弘『希望格差社会』、筑摩書房、2004年。

¹⁷ ピエール・ロザンバロン（北垣徹訳）『連帯の新たな哲学——福祉国家再考』（勁草書房、2006年、30—34頁）。

¹⁸ 倉田聡「社会保障法との関係——生存権、公私の役割分担」『法学セミナー』612号、2005年、46頁では、ドイツやフランスなどの大陸法諸国でも社会連帯に憲法上の価値を与えるという見解は非常に少ないとし、「社会連帯」をわが国の社会保障法の基本的な理念とすべきか否かというテーマ設定は、それ自体がすぐれて社会保障法という実定法学上のものであるとしながらも、「このような価値決定を憲法解釈にゆだねることなく、実定憲法典において明文化し、かなり堅い規範として固定化することは、将来の世代に対して政策選択を不当に狭めるというリスクを負わせる可能性をもつものであり」極力、回避すべきである旨述べる。

障の法理念であるとしても、先に述べたような意味で社会のありようや諸個人のあり方が大きく変化しているとみられる状況下では、少なくとも憲法レベルでの規範原理としての「強さ」は、当然には認め難いと言わざるを得ない。

3. 世代間「連帯」のあり方

連帯あるいは社会連帯といった規範概念を所与の前提として、一方的に近い大幅な世代間所得移転を伴う制度を当然のこととして受容するほど、わが国の社会保障を支える「社会」や「個人」の基盤が安定的であるとは当然には言えない状況が出現している。そもそも現実の社会状況や市民意識から大きく乖離したところに、法制度は安定的な基盤を持ち得ない。そこで、社会保障制度改革を通じて、「連帯」に表象されるような社会保障の法的・理念的基盤をよりいっそう安定的かつ持続可能なものにしていくための社会的・市民的基盤を、社会保障法関係の基礎的主体である自律的個人の公共心に向けて、新たな立法や法制度改正を通じて働きかけることにより、再構築していくという理論的作業が、求められていると思われる。そうした営為を通じて、単なる財源面にとどまらない「持続可能な社会保障制度の構築」のための法的・理念的基盤も、より強固なものとなり得るであろう。

こうした観点を踏まえた上で、年金制度（老齢年金）の有力な基礎付け論となり得べき世代間「連帯」、そして世代間所得移転の限界付けに関連して、以下の点を指摘しておきたい¹⁹。

いうまでもなく少子高齢化の進展は、年金制度をはじめとする現在の制度構造を前提とする限り、社会保障制度における現役(若年)世代から高齢者世代への所得移転をよりいっそう加速させる可能性が高い。さらにいえば、今

¹⁹ 以下では、世代間所得移転に焦点を当てた議論の展開を試みるが、連帯の社会的基盤の確保との観点からは、世代内所得移転の仕組みを如何にして組み込むかも重要である。この点で、注9で述べた私見のように低所得者への所得代替率を高めた給付設計がむしろ望まれるほか、高額所得者に対する年金課税の強化も許容される余地がある。

後確実に予想される高齢化率の上昇、高齢有権者比率の上昇は、高齢者世代における相対的な高投票率と相俟って、わが国が依って立つ議会制民主主義の下では、高齢者世代の政治的発言力をますます強化し、現在の制度構造を事実上固定化することにつながる²⁰。このことは、社会保障のあり方をめぐる世代間の対立をよりいっそう増幅し、「連帯」の社会的基盤を掘り崩す潜在的危険性を秘めている。

この点については、最近、世代会計アプローチが影響力をもち、社会保障番号の導入の必要性が論じられ、さらに2005（平成17）年10月に出された医療制度改革試案でも、構造改革の基本指針として、「医療費負担についての国民の理解と納得が得られるよう、給付と負担の関係を、老若を通して公平でわかりやすいものとする」ことが掲げられたように、まずは不透明な負担と給付の関係を可視的にすることが、情報アクセスの確保との側面からも有意義である。ただし、その上でどのような政策選択がなされるべきかについては、また別個の検討を必要とする。負担と給付の関係を個人ベースで可視的にし、オーナーシップの感覚を高めることで、社会保障の基盤が安定化するとは当然には思われないのである。

その際、問われるべき争点のひとつと考えられるのは、高齢者を他の世代と別扱いすることの合理性如何である。このことは、個人の自律に重きを置く筆者の立場からすれば、第1に、高齢者層における所得格差が相対的に大きいことを踏まえた上で、今後とも高齢者というカテゴリーそのものを（とくに経済的な意味での）弱者とみて給付・負担面で優遇することが適切か、そうではなく社会保障法関係における一方的な「受け手」としてのみならず可能な限り「支え手」としても位置づけるべきではないか、との疑問、第2に、たとえ医療・福祉・介護といった人的諸サービスに対する特有のニーズを有するとしても、高齢者を制度的に別扱いすること自体が、特定のカテゴリーに属する集団を一方的に保護されるべき客体として扱っていることになるのではないか、との疑問を生ぜしめる。このうち前者については、医療保

²⁰ 2006（平成18）年12月、国立社会保障・人口問題研究所から発表された新しい人口推計（中位推計）によれば、2055（平成67）年には高齢化率（65歳以上人口の占める割合）が40.5%になると予想されている。

険において、きめ細かな負担軽減措置を設けることを前提とした上で、基本的な保険料率・自己負担割合は年齢を問わず同一とすべきではないかと思われ、また現役時における障害・労働災害といった社会的事故の発生により、障害年金・障害補償給付など所得保障給付を高齢者になる以前から受給し始める場合にも、当該年金給付から自ら受給することになる老齢年金の保険料をまかなう仕組みに改めるべきではないかと思われる²¹。年金保険において一定年齢（厚生年金保険につき70歳、国民年金につき65歳）を超えると被保険者とならず、保険料負担を負わない点についても、給付につながらない拠出を社会保険の仕組みの中に設けることにはなるが（厚生年金保険法43条2項）、この年齢基準を撤廃することにより、法形式上は一方的な世代間所得移転の仕組みとしての性格を弱めることとなる側面を重視すべきである。後者については、とりわけ2006（平成18）年医療制度改革において、たとえ75歳以上の後期高齢者に限定するものであっても、高齢者世代を給付・拠出面で独立した別個の制度に加入させた上で現役世代からの一方的な財政援助措置を組み込んだことの適切性につき、消極的に評価せざるを得ない。また現在制限的である第2号被保険者への介護保険給付の拡充や、介護保険被保険者の年齢基準の引下げ等も、同様の観点から論じられるべき側面を有していると思われる。

これらの諸施策は、世代間所得移転のあり方につき一定の政策的対応を講じることにより、ある種の「連帯」意識の醸成を通じて社会保障の法的・理念的基盤をより安定的なものにするための方策である点が重要である。

第4節 「持続可能な」年金制度に向けて

昨今の政策的取り組みの中で広く認識されるに至った「持続可能な社会保障制度の構築」というねらい自体は正しいとしても、それを単に財源の問題としてのみ捉えるべきではない²²。本章でその一端を論じてきたように、そ

²¹ こうした措置は、オーナーシップの感覚を高めることにもつながると思われる。

²² 小塩・前掲書（注6）156頁、261頁など参照。

れを規範的な視点から捉えることも必要である。3で触れた「連帯」論の観点とは別に、筆者のように個人の主体性や自律を重視する規範的立場からすれば、年金制度をめぐって、さらに以下のような事項が重視される必要がある。

まず、社会保障法関係において想定されるべき基礎的法主体としての個人が、能動的主体的な権利義務主体であることからすれば、一方的に給付を受けるにとどまらず、自らも一定の「負担」をなすべきことが求められる。ここにいう「負担」とは、もっとも端的には財政抛出という形でなされる。こうした観点から、負担と給付が一对一で対応する点に制度の本質を見出し得る社会保険の仕組みを積極的に評価すべきではないかと思われる²³。このことはまた、ともすれば国家によるパターナリスティックな介入を招きかねない国家対個人の関係において、個人の主体性を確保することにも結びつき得る。

次に、社会保障法関係における個人の主体性や自律を確保するためには、「参加」の契機を尊重することが求められる。ともすれば国家による一方的な介入を伴いがちな社会保障制度の策定・運用にかかるでき得る限りあらゆる場面において、個人の参加による主体的な関与が本来的に望まれる。年金制度との関連では²⁴、①政策策定段階において、審議会の委員構成・選出方法を、国民の各世代・(労使・自営業主など)各分野の意見を実質的に反映させるよう改める方向での制度改革、②運用段階において、抛出・給付事務を担当する機関(現行制度上は社会保険庁)、資金運用を担当する機関(年金積立管理運用独立行政法人)による運営状況のモニタリングと情報開示のための法制度整備並びに国民の意思を(国会を通じて間接的にであっても)反映

²³ 社会保険の仕組みは、社会保障制度の策定及び実施にあたり、可能な限り個人の主体的「参加」による関与の機会の積極的保障が求められるとの観点からも、一般的な政治システム(議会)とは別個に、被保険者など関係当事者の意見反映による制度運営への積極的な参加(保険者自治)が可能となり得るという意味で、積極的に評価されるべきと思われる。ただし、年金保険の場合、「参加」による保険者自治の実質的意味合いは、積立金の運用や付加給付などを除くと、医療保険や介護保険ほどには大きくないかもしれない。

²⁴ 本報告書第7章第4節(中嶋邦夫執筆)参照。

させ得る方向での役員等の民主的基盤の確保などが求められる。

また、「参加」の一内容ともいい得るが、個人の主体性を確保するためには、自己情報のコントロールも重要である。そのためには、徹底した情報アクセスの確保を図る必要がある。この観点に加えて、高齢期に備えた自助的な所得保障手段確保（老後の生活設計）のための基盤を提供する意味でも、2008（平成20）年に本格導入が予定されている年金制度のポイント制は積極的に評価できる²⁵。その際、年金分野に限らず、ICカード化も含めた情報アクセスの容易化も検討対象とすべきであろう。このほかマクロレベルでは、政策策定の前提となる基礎資料（人口統計なども含む）の全面的開示が求められる。

ただし、こうした自己情報のコントロールによるガバナンスの確保を、制度の実体面（たとえば、社会保障個人会計の導入）にまで及ぼすとすれば、3でも指摘したように、究極的には社会保障の社会的基盤ひいては理念的基盤を掘り崩す側面があることに十分留意すべきであろう。

なお、超長期の制度設計が求められ、いったん決定された制度枠組みの抜本改正が容易でなく、さらに選挙権を有しない若年世代ひいては未来世代の利害に大きく関わる年金制度については、その基本的な制度枠組みにかかる議論を通常的な政治過程ないし議会制民主主義システムに委ねること自体に問題があるとの側面がある。その意味では、諸外国でみられるように²⁶、政治レベルでの超党派による年金制度の政策形成システムの構築が、1つの有力な方向性となり得るように思われる。

参考文献

- ・ 菊池馨実「既裁定年金の引下げをめぐる一考察——法的側面からの検討——」『年金と経済』21巻4号、2002年。
- ・ 菊池馨実「エイジフリー社会と社会保障制度」（エイジフリー研究会編『エイジフ

²⁵ 中野寛「年金に関する情報提供についての社会保険庁の取り組み」『年金と経済』25巻1号、2006年、15頁。

²⁶ 諸外国における老齢所得保障システムの基本的枠組みとその考え方に関する研究会『諸外国における老齢所得保障システムの基本的枠組みとその考え方に関する研究 報告書——欧州・北米編——』2003年3月、20頁（菊池執筆）。

リー社会の実現を目指して～年齢に中立な経済・社会の構築を～』財団法人社会経済生産性本部、2006年所収)。

- ・菊池馨実『社会保障の法理念』、有斐閣、2000年。
- ・菊池馨実「社会保障の規範的基礎付けと憲法」『季刊社会保障研究』41巻4号、2006年。
- ・菊池馨実「社会保障法制の将来構想——規範的視点からの一試論——(1)・(2・完)」『民商法雑誌』135巻2号317頁以下、同巻3号465頁以下、2006年。

第3章 1号被保険者による国民基礎年金 拠出行動のゲーム理論的分析

経済産業研究所 瀧澤 弘和

第1節 はじめに

今日、公的年金制度に対する信頼が揺らいでいると言われている。累次の改革にもかかわらず（あるいは累次の改革のためにというべきかもしれないが）、公的年金制度に対する信頼回復はいまだに実現されていないようである。本論文は、こうした公的年金制度に対する信頼性の問題を、国民基礎年金に対する1号被保険者の拠出コンプライアンス率がなぜ低いのかという点に焦点を当てて分析する。

公的年金制度には拠出の義務が課されており、政府は拠出の強制性を強化することができるものの、現在の運用実態で見ると、1号被保険者に対するエンフォースメントの力は極めて弱い。ただし現行制度に全くエンフォースメントの仕組みがないかという点と、そうではなく、25年以上拠出をしなければ、年金は全く受給できないという形で、年金拠出のインセンティブを作り出していると考えられる。

本論文は、こうした状況における公的年金の拠出に対するコンプライアンスをゲーム理論を用いてモデル化し、人々のコンプライアンス行動をゲームの均衡として分析する。とりわけ、自営業などの1号被保険者の人々に対する保険料徴収の強制力がゼロとの仮定のもとで、これらの人々のどのくらいの割合の人々が（自発的に）拠出行動をとるのかを分析する。

読者は、現実にはエンフォースメントの力が弱いといっても、それがゼロと考えることは極端だと感じられるかもしれない。しかし、今日の制度の経済学では、国家が定めさえすれば法が自動的に実効性（enforceability）を持つとは言えないと考えている。むしろ、人々が進んでコンプライアンス行動を取る場合に、法は実効性を持つという側面があるとされる（青木 2001）。1

号被保険者の基礎年金拠出のコンプライアンス率が低いという事実は、この見方を支持する一例であるということもできよう。したがって、本論文のアプローチは、制度設計のための一次接近として意味を持つと言えるはずである。

本稿の構成は以下のようになっている。まず第2節で、本論文による分析の結果をできるだけ数式を用いずに述べることにする。第3節は、著者が理解する限りでの現行の年金制度をモデル化し、1号被保険者たちの年金拠出行動をゲームの均衡として分析する。この単純化されたモデルでは国民基礎年金は、世代内の所得再分配効果を持たないため、代表的個人の行動の分析という形で分析が行われる。第4節は、仮に年金受給権を拠出の如何を問わずにすべての人に与えた場合にどのようなことがおこるのかについて考察を与える。第5節で結論を述べる。

第2節 主要な前提と結論

まず分析の詳細に入る前に、どのような前提のもとで、どのような結論が得られたのかについて要約しておきたい。

本論文で主要な分析の遡上に乗せているのは、現行の年金制度を単純化したものである。その特徴は、以下のような点にある。

1. 年金制度は1階の国民基礎年金部分と2階の部分からなると考え、3階部分は無視する。また、被保険者も1号被保険者と2号被保険者のみから構成されていると考える。
2. 国民基礎年金部分に関しては、1号被保険者も2号被保険者もともに定額を拠出し、それに国庫から拠出された金額を加え、国民基礎年金会計にプールされた額が純粋な賦課方式によって人数割されて定まる額を受給する。
3. 1階の国民基礎年金部分と2階部分との間での移転は一切ない。
4. 1号被保険者も2号被保険者も課税を免れることはできず、所得比例税を支払うが、これが国庫からの拠出金として国民基礎年金会計に充当される（必ずしも税額の全額と考える必要はないが、一定割合とし

でも結論は変わらないので、税金全額が国庫負担されると考えている。

5. 2号被保険者は給与の天引きによって、国民基礎年金と2階部分を合わせた年金保険料を強制徴収されるが（すなわちエンフォーサビリティが100パーセントである）、1号被保険者は国民基礎年金に拠出を行うか行わないかを選択できる。
6. しかし、若年期に年金拠出を行わない1号被保険者は、老年期に年金を受給する資格を得ることができない。

各個人は、年金拠出を行った方が得か否かという合理的判断に基づき、年金拠出するかしないかの行動をとる。他の人々の拠出行動によって、自分の受給額が影響を受けるという意味で、この行動は戦略的な行動となる。

さらに、恐らく現実に起こっているだろう事態を想定して、人口成長率が実質利子率よりも低いと仮定した。このゲームにおいて、均衡のもとで得られる1号被保険者の年金拠出率について、以下のような比較静学の結果が導かれた。

1. 人口成長率 \uparrow \Rightarrow 年金拠出率 \uparrow
2. 実質利子率 \uparrow \Rightarrow 年金拠出率 \downarrow
3. 1号被保険者比率 \uparrow \Rightarrow 年金拠出率 \uparrow
4. 定額保険料 \uparrow \Rightarrow 年金拠出率 \downarrow
5. 税金 \uparrow \Rightarrow 年金拠出率 \uparrow
6. 2号被保険者の2階建て部分の所得比例的年金保険料 \uparrow
 \Rightarrow 年金拠出率 \downarrow

現行の公的年金制度は、1号被保険者の一人ひとりにとって、以下の2つの側面を組み合わせたものと考えることができる。

第1には、国民基礎年金は定額の拠出が、他の人々の拠出行動に依存しない一定のリターンをもって返ってくる資産としての意味を持つということである。上にモデル化した現行制度の非常に重要な特徴は、定額拠出・定額給付という構造を持つということであるが、この構造がこうした性質をもたらしている。この性質によって、年金は各個人にとって、貯蓄と代替的な資産形成手段としての性格を強める結果になる。このことが、人口成長率や実質

利子率、定額保険料に関する比較静学上の、上記のような結論が導かれる主要な要因になっている。

第2に、国民基礎年金に対する国庫からの抛出の部分に関して言うならば、それを受給資格者の人口で頭割りする構造になっているため、国庫による抛出部分の額を一定として、受給資格者が増加すると、一人あたりで受給できる金額が少なくなる。いわゆる混雑の効果がここでは働いているといえることができる。

次節で分析する均衡においては、上記の2つの側面がちょうどバランスするところで均衡抛出率が決定される。すなわち、人口成長率が実質利子率よりも低い状況では、資産としての国民基礎年金のネットの収益率はマイナスとなるが、国庫からの1人あたりの補助がそれをちょうど相殺するところで均衡抛出率が決定されるのである。

このことは、人口成長率が低下するなどして、国民基礎年金のネットの収益率が悪化する状況において、1号被保険者の抛出率を維持するためには、より大きな国庫からの補助が必要となるということをも意味している。

こうした現行制度の持つ年金制度としての特質を探るという意味で、極端なケースではあるが、若年期に年金抛出を行ったか否かにかかわらず、老年期に年金受給が可能となるようなモデルの均衡も分析した。すなわち、抛出なければ受給なしという間接的なエンフォースメントも除去してしまったような状況である。そこで得られた興味深い結論は、このようなモデルでは、1号被保険者の年金抛出率が大きくなればなるほど、各個人が受給する金額が大きくなることである。すなわち、年金の収益率は人々の抛出行動によって正の外部性（プラスの影響）を受けるのである。その意味で、年金抛出ゲームが一種の「社会的連帯感」を伴うものとなる。しかしながら、主要モデル（若年期に抛出をしなければ受給権は発生しない上記のモデル）において意味のある均衡が出てくるパラメータ条件のもとでは、このゲームの均衡においては、1号被保険者は誰も年金抛出を行わなくなるとの結論が得られた。

また、もう一つの可能な年金制度として、国民基礎年金保険料を定額ではなく、（1号被保険者、2号被保険者共通の）所得比例とするモデルも検討した。このモデルにおいては、年金保険料自体に所得再分配効果が表われる結

果、年金制度はある一定の所得以下の人々にとって得となるため、一定の所得以下の人々が年金拠出を行うという均衡解が得られる。また、年金に拠出している人の割合が増加すればするほど、各個人が受給する金額が大きくなり、したがって拠出のインセンティブも高くなるゲームの構造が表われる。

このように年金制度の細部の違いが拠出行動に大きな影響を与えることがわかった。

第3節 現行制度のもとでの年金拠出ゲーム

1. 現行制度の資金の流れ

まず現行制度のもとでの1号被保険者と2号被保険者との年金拠出と給付の流れをどうモデル化するかについて確認しておこう。現在の日本の公的年金制度は非常に複雑である。以下では、モデル分析に載せるために、現実の制度を思い切って単純化せざるをえない。単純化のポイントを以下に整理しておこう。

もっとも大きな単純化は、現在の日本の公的年金制度を純粋な賦課方式と見なすことである。日本の年金制度は、当初は積立方式的な性格を持っていたものの、漸次賦課方式的なものに移行してきたのであって、こうした仮定もあながち非現実的とはいえないだろう。したがって、以下では勤労している若年世代から徴収した年金保険料をそのまま同時代を生きている老年世代に対して給付すると考えることにする。

第2の単純化は、公的年金が1階の基礎年金部分と厚生年金、共済年金の2階の部分から構成されていると考えることである。3階部分（企業年金）は考慮しないことにする。

第3の単純化は、人口全体を1号被保険者と2号被保険者からなると仮定し、1号被保険者は基礎年金に加入しているが、2号被保険者は基礎年金に加えて、2階部分にも加入していると考えることにする。

現行制度をまず拠出の側面から見てみよう。1号被保険者は定額（毎月約1万3580円）を国民基礎年金会計に拠出する。2号被保険者は収入の約13%を

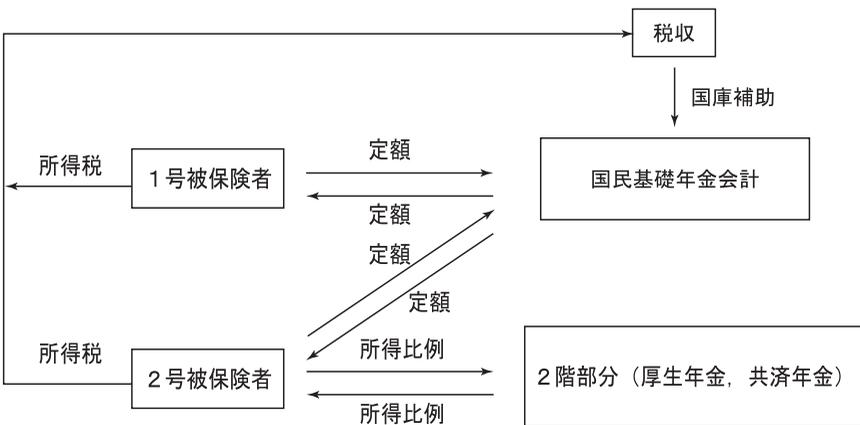
雇用者と個人とで折半して負担し、事業所ごとに人数分の基礎年金保険料が国民基礎年金会計に拠出される。この資金の流れは、2号被保険者が給与から比例的に拠出を行い、その一部（現行では約4%）が国民基礎年金会計に流れ、他の部分（現行で約9%）が2階部分の年金会計に流れると捉えることが可能であるが、以下のモデルにおいては、2号被保険者も1号被保険者と同じ定額を国民基礎年金会計に拠出し、2階部分に対して所得比例的な拠出を行っているとは仮定する。

また、国民基礎年金会計に対しては、1号被保険者、2号被保険者の両者から等しい税率の比例所得税を通じて得られた税金を用いて、国庫からの補助が行われると考える。

受給に関しては、賦課方式に従って、1号被保険者は国民基礎年金会計に拠出された合計額から人口割で受給を受ける。2号被保険者は、1階部分に関して1号被保険者と同様に国民年金会計から人口割で受給を受けるほか、2階建て部分に対して現役時代に拠出した額に比例して受給する。ただし、2階建て部分も賦課方式をとっていると仮定する。ここで重要な点は、国民基礎年金と2階建ての部分が完全に分離されているという仮定である。

以上のような現行制度の資金の流れは、図表 3-1 にまとめられている。

図表 3-1



2. 現行制度のもとでの年金拠出ゲームの概要

今、連続体で人口が存在している重複世代モデルを考える。各人は2期間生きると仮定する。これを若年期（世代）、老年期（世代）と名付けよう。老年世代の人口を正規化して、その人口（測度）を1とし、人口は每期 $100n\%$ で成長していると仮定する。したがって、若年代の人口は $1+n$ である。また、若年世代、老年世代ともに、人口のうち β の割合が1号被保険者であり、 $1-\beta$ の割合が2号被保険者であると仮定する（ β は0と1の間の数である）。

個人 i の若年期の時点で見た生涯にわたる効用は以下のような効用関数で与えられるとする。

$$w^{iY} = U(c^{iY}) + \frac{c^{iO}}{1+v} + V(x^{iY}) \quad (1)$$

ここで c^{iY} 、 c^{iO} は、それぞれ個人 i の若年期、老年期のときの財の消費を、 x^{iY} は若年期の余暇の消費を表わしている。 $U(\cdot)$ と $V(\cdot)$ は、それぞれ消費と余暇に関する効用関数である。すなわち、この効用関数において、個人 i は若年期に c^{iY} の消費をすることから得られる効用と x^{iY} だけの余暇を消費することから得られる効用を受け、老年期には c^{iO} の消費から得られる効用を受ける。老年期の効用は v で割引かれて、若年期の効用に合計されている。 v は将来の効用に対する主観的な割引率であるが、これは後の分析では、単純化のため、実質利率 ρ に等しい値をとると仮定する。また、 $U'(\cdot) > 0$ 、 $U''(\cdot) < 0$ 、 $V'(\cdot) > 0$ 、 $V''(\cdot) < 0$ など、内点解を保証するような性質を持つと仮定する。この効用関数の一つの特徴は、若年期の消費には効用関数 $U(\cdot)$ がかかるのに対して、老年期の消費は線形で導入されていることである。こうした効用関数の形を準線形効用関数と呼ぶ。準線形の効用関数は、老年期の消費 c^{iO} がすべての所得効果を吸収することを意味している。また、簡単化のため、借入れ制約は考えないことにする。

他方、予算制約式は少し複雑であり、1号被保険者、2号被保険者で異なっている。まず、実際にはモデルの中で内生的に決定される年金受給額を記号であらわして、予算制約式を記述しよう。国民基礎年金からの1人あたりの受給額を f_1 、2階建て部分からの1人あたり受給額を f_2 とする。

1号被保険者は、年金拠出をした場合、以下のような生涯にわたる予算制約式に直面することになる。

$$c^{iY} + \frac{c^{iO}}{1+\rho} = (1-\tau_1)l^{iY} - \kappa + \frac{f_1}{1+\rho} \quad (2)$$

ここで、 ρ は実質利子率である。この式の右辺は生涯所得の割引現在価値を、左辺は生涯消費の割引現在価値を表わしている。この個人は、若年期に l^{iY} だけの労働を供給して、 l^{iY} の賃金を得るが（賃金率は1としている）、そこから比例所得税の形で所得税が引かれる。所得税率は τ_1 （ $0 \leq \tau_1 < 1$ ）である。さらに、年金に対する定額拠出の額 κ を引かれる。したがって、若年期の可処分所得は $(1-\tau_1)l^{iY} - \kappa$ であり、老年期には国民基礎年金から f_1 を得る。

他方、年金拠出を行わないことを選択した場合の1号被保険者は、以下のような予算制約式に直面する。ここで、年金の拠出に関してはエンフォースメント・パワーはゼロであるのに対して、所得税に関するエンフォースメントは100%であり、課税は免れえないとしていることに注意しよう。ただし、若年期に定額 κ の拠出を行わなければ、老年期に国民基礎年金 f_1 を受けとることができないので f_1 の項が存在しない。

$$c^{iY} + \frac{c^{iO}}{1+\rho} = l^{iY}(1-\tau_1) \quad (3)$$

ここで、各個人は1単位の時間を初期保有しており、以下の式が成立するとする。

$$l^{iY} + x^{iY} \leq 1$$

自明なことだが、こうした異時点間の予算制約式のもとの異時点間消費の問題を考えると、この個人が実質利子率 ρ で貯蓄できる（借入れ制約はないとしているので、借金もできる）ことを意味しているということである。

年金拠出を行うことを選択した場合、1号被保険者は(2)式の制約のもとで効用を表わす(1)式を最大化する行動をとる。このとき、1階の条件から、 $U'(c^*)=1$ を満たす c^* を選択し、 $V'(x^{iY})=1-\tau_1$ を満たす x^{iY} を選択することがわかる。この x^{iY} を $x(\tau_1)$ と書くことにする。このときの労働供給を $l(\tau_1)=1-x(\tau_1)$ と書く。所得税率 τ_1 が増加すると、労働供給が減少する一方で、

余暇の消費が増加するようになっていることがわかる。これらを用いると、年金拠出を行った1号被保険者の最大化された効用（間接効用）は

$$U(c^*) - c^* + V(x(\tau_1)) + (1 - \tau_1)l(\tau_1) - \kappa + \frac{f_1}{1 + \rho} \quad (4)$$

となる。他方、年金拠出を行わないことを選択した場合の1号被保険者の間接効用は

$$U(c^*) - c^* + V(x(\tau_1)) + (1 - \tau_1)l(\tau_1) \quad (5)$$

と計算される。したがって、拠出した場合の間接効用(4)式から拠出しない場合の間接効用(5)式を引いた効用差は

$$\frac{f_1}{1 + \rho} - \kappa \quad (6)$$

である。これは、今考えている単純な状況では、年金に対する定額の拠出額と老年期に受給する金額の割引現在価値とを比較して、後者が前者を上回る場合に、年金の拠出を行った方が得になるという事態を示している。このモデルにおいては、各個人は貯蓄も行っているため、貯蓄と年金は代替的な関係にあることに注意しよう。

次に2号被保険者の行動を考えよう。本稿における分析は1号被保険者の行動に焦点を当てているので、2号被保険者の行動のすべてが関係するわけではないが、現行制度のもとで2号被保険者が選択する労働供給量は、税収を通じて、国民基礎年金会計にプールされる金額に影響を与えることになる。

2号被保険者の効用関数は1号被保険者のそれと全く同様であるが、異なる予算制約式に直面している。先に述べたように、2号被保険者に対する保険料の徴収は、国民基礎年金部分も2階建ての部分も（給与からの天引きなどの形を通して）強制的であり、100%のエンフォースメントがなされていると仮定する。国民基礎年金に対する定額の拠出は1号被保険者と変わらずに κ であるとし、所得税も1号被保険者と変わらずに τ_1 、2階部分に対する所得比例的の拠出額の保険料率を τ_2 ($0 \leq \tau_2 < 1$)とする。したがって若年期に $l^Y = 1 - x^Y$ だけの労働供給をしたとすると、可処分所得は $(1 - \tau_1 - \tau_2)(1 - x^Y) - \kappa$ となる。また、老年期に受給する基礎年金の受給額を f_1 、比例部分からの受給額を f_2 とする。このもとで、2号被保険者の予算制約式は以下ようになる。

$$c^{ly} + \frac{c^{lo}}{1+\rho} = (1-\tau_1-\tau_2)(1-x^{ly}) - \kappa + \frac{f_1+f_2}{1+\rho}$$

この結果、1号被保険者と同様に $U'(c^*)=1$ を満たす消費量 c^* を選択し、 $\tau = \tau_1 + \tau_2$ と書くと、 $V'(x^{ly}) = 1 - \tau_1 - \tau_2 = 1 - \tau$ となるように余暇 $x^{ly} = x(\tau)$ を選択する。ここで $\tau > \tau_1$ なので、 $l(\tau) < l(\tau_1)$ が成立し、2号被保険者の方が労働供給が少なくなることに注意しておく。

2号被保険者の間接効用関数は

$$U(c^*) - c^* + V(x(\tau)) + (1-\tau)l(\tau) - \kappa + \frac{f_1+f_2}{1+\rho}$$

となる。

さて、このモデルにおいて、国民基礎年金の受給額はどのように決まるだろうか。今、暫時的に1号被保険者のうちの a ($0 \leq a \leq 1$) の割合の人々が国民基礎年金に拠出している定常状態を考えよう。また、定額の拠出 κ に加えて、財政から徴収された所得税分（税率 τ_1 による徴収部分）が全額、国民基礎年金会計に拠出されていると仮定しよう（その一部としても結論に変わらない）。老年期の1人に対して若年期は $1+n$ 人存在しているが、このうち、人口の $1-\beta$ の割合の2号被保険者たちは定額保険料 κ と $\tau_1 l(\tau)$ を拠出し、人口の β を構成する1号被保険者たちのうち年金拠出を行う a の割合の人々は定額保険料 κ と $\tau_1 l(\tau_1)$ を支払い、年金拠出を行わない $1-a$ の割合の人々は $\tau_1 l(\tau_1)$ の税額のみを支払う。また、老年世代全体の人口は1であるが、そのうち年金の受給者は $1-\beta + \beta a$ である。したがって、国民基礎年金の一人当たり受給額に関して、以下の式が成立する。

$$f_1 = \frac{1+n}{1-\beta+\beta a} \left[(1-\beta+\beta a)\kappa + \tau_1 \{ (1-\beta)l(\tau_1+\tau_2) + \beta l(\tau_1) \} \right] \quad (7)$$

これを(6)式に代入すると、1号被保険者で年金に拠出した場合と拠出しない場合の間接効用の差は、

$$\frac{(1+n)\tau_1 \{ (1-\beta)l(\tau_1+\tau_2) + \beta l(\tau_1) \}}{(1+\rho)(1-\beta+\beta a)} + \frac{n-\rho}{1+\rho} \kappa \quad (8)$$

となる。

3. 年金拠出ゲームの均衡解の性質

(8)式を見ると、 $n > \rho$ （すなわち人口成長率が実質利子率よりも高いの）であれば明らかに年金拠出を行った方が間接効用が高くなり、人々が合理的であるならば、すべての人々が年金拠出を行うことがわかる。この場合でも、人々は完全には合理的ではなく、年金に拠出する行動と拠出しない行動との利得の差が大きければ大きいほど、より高い確率で拠出するというような確率的な最適反応行動を行うと仮定して分析することも可能だが¹、ここでは、そうした分析方針を取るよりも、むしろ人口成長率は実質利子率よりも低い（ $n < \rho$ ）と仮定して均衡拠出率を分析する方針をとることにする。どちらのケースで分析しても、比較静学の結果は異ならない。

分析の鍵を握るのは、上の間接効用の差が2つの部分から成ることである。第1は、(8)式の第2項の部分、すなわち定額の拠出に対して、受給額がその「リターン」として返ってくる部分である。われわれが考えている現行制度のスキームでは、国民基礎年金の部分と2階建て部分との間での移転は存在しないので、賦課方式のもとでは、基本的に国民基礎年金は実質利子率＝人口成長率 n の資産形成と異ならない。したがって、 $n < \rho$ の場合は、この部分は拠出率 a とは無関係にマイナスとなる。第2の部分は、(8)式の第1項の部分であり、これは、国庫による補助の部分である。この部分は、明らかに分子の税収が拠出率に依存せず一定であるのに対して、年金受給者の人数は拠出率に依存することになるので、税補助による一人あたりの受給額の部分は拠出率 a の減少関数となる。つまり、この部分でコモン・プールの奪い合い（混雑）が生じていることになる。

このようなゲームにおいては、年金に拠出することと、しないことが無差別となる状態、すなわち、年金に拠出する場合と拠出しない場合の間接効

¹ この行動は、政治経済学の文献では確率的投票行動（probabilistic voting）と呼ばれているものであり、ゲーム理論の文脈では質的最適反応（Quantal Best Response）による質的反応均衡（Quantal Response Equilibrium）を考えることを意味する。

用の差がゼロとなり、定額拠出に対するリターンがマイナスになる一方、国庫からの補助がそれと釣り合うような状況になるのが均衡点となる。

すなわち、(8)式をゼロとおくこといよって均衡拠出率は一意に決定され、

$$a^* = \frac{(1+n)\tau_1\{(1-\beta)l(\tau) + \beta l(\tau_1)\}}{\beta(\rho-n)\kappa} + \beta - 1 \quad (9)$$

となる²。

まず、貯蓄と公的年金との競合が均衡行動に与える影響について見てみよう。式(9)において a^* は n の増加関数であることから、人口成長率が高ければ高いほど、拠出率が高くなることがわかる。また、 a^* は ρ の減少関数であるから、実質利率が高ければ高いほど、拠出率は低くなる。また、現在仮定している $n < \rho$ のもとでは、定額保険料 κ が増加すると、均衡拠出率 a^* が減少することがわかる。これらの結果は、公的年金と貯蓄とが代替的な関係にあり、公的年金への拠出の態度が公的年金の収益率の貯蓄の実質利率との相対的關係で決定されることを意味している。

興味深いのは、税による補助の部分である。税による補助の部分については、明らかに補助の総額が拠出率に依存せず一定なのに対して、年金受給者の総人数は1号被保険者たちの拠出率に依存することになるので、税補助による一人あたりの受給額の部分は拠出率の減少関数となるということである。この部分で一定額の資源の奪い合いが生じていることになる。

このことから、このモデルでは、1号被保険者の割合 β が増加すると、拠出率が高まるという性質が生じることになる。これは2つの効果が組み合わさって生じる。第1に、このモデルでは、1号被保険者の直面する税率が2号被保険者のそれよりも低くなるので、より多くの労働供給をしている。このため、1号被保険者の方が、納税を通した国民基礎年金会計に対する貢献

² このような a^* が0と1の開区間に存在する条件は、

$$\frac{(1+n)[\tau_1\{(1-\beta)l(\tau_1 + \tau_2) + \beta l(\tau_1)\}]}{(1+\rho)} + \frac{n-\rho}{1+\rho}\kappa < 0$$

$$\frac{(1+n)[\tau_1\{(1-\beta)l(\tau_1 + \tau_2) + \beta l(\tau_1)\}]}{(1+\rho)(1-\beta)} + \frac{n-\rho}{1+\rho}\kappa > 0$$

である。

が高いことになる。したがって、 β が増加すると税額による補助が増加するようになっている。第2に、仮に第1の効果を考慮しないとしても、 β が増加すると、1号被保険者の拠出率 a を一定に固定しておいた場合、国民基礎年金の受給資格者 $1-\beta(1-a)$ が減少することになる。このことは、税による補助部分の恩恵を受ける人々の総数が減少することを意味する。これら2つの効果から、 β が増加すると、均衡拠出率 a^* が増加することがわかる。

最後に、パラメータ τ_1 と τ_2 の効果も、この所得税による国庫補助の部分から出てくることになる。まず、2階部分に拠出される所得比例部分の保険料 τ_2 が増加すれば、2号被保険者の労働供給が減少するため、税収の減少を通して国民基礎年金に拠出される部分が減少する。この結果、均衡拠出率 a^* は τ_2 の減少関数となる。また所得税率 τ_1 が与える影響はより複雑だが、要するに所得税率 τ_1 の上昇によって、税収が増加するならば、国民基礎年金に対する拠出部分が上昇するため、均衡拠出率 a^* が増加することになり、税収が減少するならば、均衡拠出率 a^* が減少することになるのである。

第4節 他の制度との比較

現行制度の持つ特徴を明らかにするために、代替的な制度との比較を試みよう。

1. 一定以上の拠出期間を課することの意味

現行制度では、(一定以上の長さの期間の)年金拠出を行った人のみが老後に年金受給の権利を持つとされているが、そうではなく、年金拠出を行ったとしても、行わなかったとしても、すべての人に年金受給の権利があるような状況のゲームを考えてみよう。前節で分析した現行制度は、エンフォースメント力がゼロであるとしても、拠出を行わなければ、老年期に年金を受給できないという意味でのエンフォースメントは作用していた。ここでは、そうしたエンフォースメントすら存在しないと考えるのである。

このときには、国民基礎年金会計にプールされた金額が老年世代の人口1

(=受給資格者)にそのまま支給されることになるので、1人あたりの受給額は、

$$f_1 = (1+n) \left[(1-\beta + \beta a) \kappa + \tau_1 \{ (1-\beta) l (\tau_1 + \tau_2) + \beta l (\tau_1) \} \right] \quad (10)$$

となる。したがって、1号被保険者が年金に拠出したときとしないときの効用の差は、(6)式により、

$$\begin{aligned} \frac{f_1}{1+\rho} - \kappa &= \frac{1+n}{1+\rho} \left[(1-\beta + \beta a) \kappa + \tau_1 \{ (1-\beta) l (\tau_1 + \tau_2) + \beta l (\tau_1) \} \right] - \kappa \\ &= \frac{(1+n)(1-\beta + \beta a) - (1+\rho)}{1+\rho} \kappa + \frac{(1+n)\tau_1 \{ (1-\beta) l (\tau_1 + \tau_2) + \beta l (\tau_1) \}}{1+\rho} \end{aligned}$$

となる。前節と同様に $n < \rho$ のケースでは、定額の拠出に対するリターンの部分(第1項)はマイナスとなっている。

ここで興味深いのは、年金拠出行動に対するインセンティブの強さを表わすと考えられる、拠出した場合としない場合の間接効用の差が、この場合には、他の1号被保険者の拠出率 a の増加関数となっているということである。すなわち、このときには人々が拠出すればするほど、自分が受け取るリターンが大きくなり、拠出するインセンティブが高まるという「戦略的補完性」(他の人々がその行動を取る比率が多くなればなるほど、自分もその行動を取った方が得になるゲームの性質)が発生することになる。しかしながら、前節において導いた均衡拠出率 a^* が开区間 $(0, 1)$ に存在するための条件のもとでは、 $a=1$ としたときの上の間接効用の差の式はマイナスとなるため、一意の均衡はすべての人が拠出しない ($a=0$) という結果となる。

すなわち、拠出の如何に関わらず、すべての人に年金受給権を与えると、ゲームそのものは戦略的補完性を持つゲームとなり、一種の「社会的連帯感」を伴うゲーム的状况が創出されるが、均衡においれすべての1号被保険者が拠出せず、1号被保険者に関する限り、国民基礎年金は崩壊することになってしまうのである。この分析だけでは、それを一般化した結論を述べることは難しいが、若年期にある一定期間以上の拠出を行わないと年金を受給できないという制度は、1号被保険者の年金拠出に対して非常に大きなインセンティブを与えている可能性が高い。

2. 年金保険料を所得比例的にした場合

次に、年金保険料を所得比例としてみよう。今までの定額拠出型のモデルにおいては、個人の所得の相違を入れたとしても、年金拠出をする場合としない場合の間接効用の差に各人の所得の相違は反映されないので、あたかも人口の全員が同質的であるとしてきた。第3節で、代表的個人のモデルを用いてきたのはそのためである。しかし、年金保険料を所得比例とする場合には、各人の所得の相違は年金拠出行動に大きく影響することになる。また、賦課方式のもとでの定額拠出・定額受給モデルでは、年金の拠出とそのリターンとの関係は自明な関係にあり、年金と貯蓄との関係は明白な代替関係にあったが、所得比例の年金保険料の場合には、年金と貯蓄との関係はそれほど単純ではなくなる。

詳細は省くが、年金保険料を所得比例的にした場合には、各人が受給する年金受給額は1号被保険者のうち年金拠出を行っている人々の割合 α の増加関数となる。この結果、より多くの人々が拠出していけばいほど、一人ひとりの年金拠出のインセンティブが高くなることが示される。

以上の2つの例との比較からもわかるように、年金制度の小さな制度的相違は、年金の拠出行動に大きな影響を与える可能性があることがわかる。

第5節 結論

本論文は、1号被保険者の年金保険料の徴収についてのエンフォースメントがゼロに近いという仮定のもとで、1号被保険者の年金拠出行動の戦略的側面を簡単なゲームを用いて分析した。そこから得られた具体的な結論は、すでに第2節で要約したので、以下ではそこで述べなかった点について触れることにしたい。

第1に、第2節でも少し述べたが、現行の公的年金制度においては、国民基礎年金部分は定額拠出・定額給付という構造をしており、世代内の再分配機能は税による国庫補助という回路に限られているため、賦課方式のもとでの年金が人口成長率を収益率とする「財産権」に極めて近いものとなっている

るということである。ここで「財産権」に近いということの意味は、(他の人々の拠出行動に依存しない)一定の収益率を生み出す資産としての意味を持つということである。しかし、年金がひとつの資産運用の仕方として相対化されるようになると、当然、他の資産運用との間に競合関係を生じることになる。この意味で、「財産権」としての性格を強化すればするほど、公的年金制度は、このような代替的資産との関係をどうするかという問題に直面せざるをえないだろう。

このように年金が財産権としての意味合いを強めると、単に個人の貯蓄に任せるのではなく、公的年金制度が存在しなければならないのは何故かという論点が浮かびあがる。この問題に関する一つの可能な回答は、自分の将来に対する不確実性に直面した人間が必ずしも合理的な貯蓄行動をとらないことである (Amador, Werning and Angeletos 2006)。この場合には、強制貯蓄の形でコミットメントすることが最適となるので、公的年金制度を設けることが望ましいことが示されている。この場合の公的年金制度の存在意義はパターンナリスティックなものである。しかし、パターンナリスティックな存在意義だけでは、個々人による資産形成を個々に援助していくという機能以外の機能を内包する必要がないという含意を持つことにも注意が必要だろう。

他方、法的な観点からは、年金受給権は基本的には財産権としての性格を持つとされているものの、その内容の変更は全く許容できないわけではないとされている (菊地 2002)。受給額は政治的に裁量的に変更される可能性があるのである。その意味で、資産形成の一手段として公的年金を捉えた場合、その財産権としての性格に不確実性が残ることになる。政府によって将来裁量的に政策変更されるという期待が、人々の年金の信頼性に与える影響は大きいと考えられ、それが今日の年金不信の大きな要因となっていると考えられるが、そのフルな分析は、たとえば Athey, Atkeson and Kehoe (2005) のような金融政策に関する分析を年金政策に拡張して行う必要があるだろう。

本論文で提示したモデルは、単純で非常に扱いやすいため、さまざまな年金制度によって、どのようなパフォーマンスの違いが得られるかを分析するには好都合なものである。たとえば、本文で紹介したケース以外にも、国民基礎年金と2階建て部分を一体化し、全人口から所得比例的な年金保険料

を徴収するモデルを考えることができる。このモデルは、年金保険料において所得再分配を内包したものである。筆者はこのようなゲームの均衡分析も行ったが、そこにおいては、1号被保険者の中でも所得の低いもののみが年金拠出を行うという結果が得られた。またこのモデルにおいて、若年期に年金拠出を行っていないものは老後に年金を受給できない状況では、ゲームは戦略的補完性も戦略的代替性も持たないものとなる（すなわち人口の何割の人々が拠出行動を取っているかによって自分の行動は左右されない）という興味深い結果が得られている。

本稿における大きな前提は、1号被保険者による年金拠出に関して、エンフォースメント力が非常に弱いという事実である。この点を抜本的に解消する方法としては、拠出額を100%税に依存する税方式が考えられるが、それ以外の制度を取る限り、本稿のようなゲーム理論的分析は有効であり、さまざまな制度デザインと比較分析を行う意味がある。

年金制度といっても様々な可能性が考えられ、それに従って、拠出のインセンティブは大きく異なると考えられるが、様々な類型化された年金制度に対する本モデルの適用については、今後の課題としたい。

参考文献

- Amador, Manuel., Werning, Ivan and Angeletos, George-Marios, “Commitment vs. Flexibility,” *Econometrica*, Vol. 74, No. 2, 2006, pp. 365-396.
- Athey, Susan, Atkeson, Andrew and Kehoe, Patrick J., “The Optimal Degree of Discretion in Monetary Policy,” *Econometrica*, Vol. 73, 2005, pp. 1431-1475.
- Aoki, Masahiko, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2001. (邦訳：青木昌彦著、瀧澤弘和・谷口和弘訳、『比較制度分析に向けて』、NTT出版、2001年。)
- 菊地馨実、「既裁定年金の引き下げをめぐる一考察——法的側面からの検討——」、『年金と経済』、Vol. 21, No. 4, 2002年、pp. 76-84.

第4章 年金未加入と生活保護モラルハザード に関する実証分析¹

国立社会保障・人口問題研究所 菅 桂太

第1節 「生活保護モラルハザード仮説」を 検証することの意義

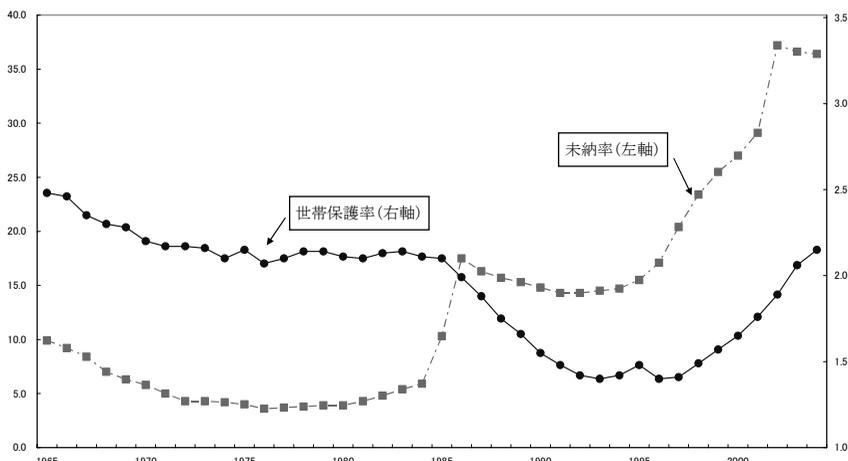
周知のように国民年金は加入が義務付けられており、第1号被保険者の保険料支払いも国民年金法で義務付けられているが、事業所単位の加入で保険料が給与から天引きされる被用者年金とは異なり、実質的に加入・保険料支払いを強制することができていない。実際、保険料納付対象月数に対する納付月数で測られる納付率は1986年から1990年代半ばまで8割を超え推移していたが、この10年間に急速に低下し、2004年度の未納率は36.4%であった。(図4-1)

現在の公的年金制度は社会保険「長生きしすぎることへの保険」と社会保障「世代間の助け合い」という二つの役割を負わされていることはこれまで多くの識者によって度々論じられてきた。年金制度のほかにも、「世代間の助け合い」あるいは「(老後)生活の最低保障」を目的としたわが国の制度には、生活保護がある。生活保護制度から保護を受けている被保護世帯割合(世帯保護率)の時系列推移を見ると、戦後まもなくの4%程度から長らく低下を続け、1995年前後1.5%程度で底を打ち、2004年には2.2%と、直近では国民年金未納率の上昇と平衡して緩やかな上昇傾向がある。

生活保護制度は健康で文化的な最低限度の生活の底辺を守るもので、例えば年金支給を受けている場合には、生活保護基準額からの差額が補填される形で扶助が行われる。重要な点は、憲法の規定に従いすべての国民が生活保

¹ 本章は著者個人の考えにしたがったものであり、所属機関等を代表する主張ではない。誤りは筆者の責に帰す。

図4-1 国民年金未納率と世帯保護率の推移 1965-2004年



資料：社会保険庁「事業年報」、厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」（福祉行政報告例）、厚生労働省年金財政ホームページ（<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/index.html>）、国立社会保障・人口問題研究所ホームページ（<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>）より入手した。
 世帯保護率/100＝被保護世帯数÷全世帯数、納付率/100＝1－実際に納付された月数÷保険料を納付すべき月数

護という扶助制度に「強制加入」していると見るができるということである。さらに、「保険料」支払いについても、現行制度では、国4分の3、地方4分の1の割合で保護費は負担されているが、課税ベースと帰着や補足率などの問題を余所にする、費用負担は税であり、かつ脱税には重い罰則が課されている。また、生活保護支給の要件は、健康で文化的な最低限度の生活のために必要な資力があるか否かであり、困窮の理由は問わない。つまり、公的年金制度が担う老後生活の最低保障を、生活保護制度は強制加入・保険料収納で補完、場合によっては代替していると見るができる。

本章は、「生活保護モラルハザード仮説」を実証的に検討する。「生活保護モラルハザード」とは、将来生活保護制度による救済をあてにして、強制貯蓄である年金保険料支払いを行わないという仮説である。生活保護は理由を問わず救済を行うこと、たとえ過去に不正行為をしていたとしても救うのが望ましいとの理念に基づく政策である。したがって、制度の趣旨からこのよ

うなモラルハザードを防ぐことができないことは明らかである。この理論的な仮説は、公的年金制度を正当化する理由として常に指摘されるものであるが、データの不備、実証方法の困難もあって、これまで検証されることがなかった。本章の分析は「生活保護モラルハザード仮説」を検証した、恐らく初めての試みである。

本章では、生活保護制度の補足性の原則に注目し、米国で急速に発展が進む政策評価 (program evaluation) の手法を応用した分析を行う。すなわち、補足性の原則から、扶助を受ける前にあらゆる努力を行うことが求められているので、将来の生活設計・困窮時への対策として「生活保護を受ける」ことは制度上許されていない。そのため、将来生活保護を受けるという意図があることは、生活保護法によって規定される被保険者と保険者との間の契約に対する不実と見ることができる。また、現実に年金保険料を支払っていないという未納・未加入を合わせた非納行動は、現に検証可能である。そのため、不実の程度が高く年金保険料支払いをしていない場合には、補足性の原則が前提とする自助努力は十分でなく年金制度に対する生活保護モラルハザードを起こしていると考えることができる。「不実」は本来観測することができないものに対する代理指標 (proxy indicators, latent indices, variables measured with error) でしかないため、その行動への影響は分析モデルの定式に依存せざるをえないが、厳密なモデル設定と結果の解釈を政策評価研究が明らかにしている。

分析から、生活保護を通じた年金保険料非納モラルハザードの存在を実証的に確認した。より具体的には、将来生活保護に頼れることをあてにして保険料支払いを行わない人の、未納・未加入者に占める割合は2割弱であった。これは、モラルハザードによる未納が最近になって顕在化したと仮定できるなら、ここ10年の急速な未納率の上昇の4割から半分程度がモラルハザードに起因するものに対応するという大きさである。

生活保護制度内、言い換えるなら福祉の立場からは、救済が望ましいためモラルハザードは問題ではない。問題は、基礎年金制度が保障と保険という二つの政策目的を単一の（加入が義務で、定率保険料と給付率固定）制度によって達成しようとしていることにある。モラルハザードによって年金保険

料の支払いが行われなかったことによって、一定の給付を行うための保険料引き上げが必要となり、さらなる逆選択を招き、保険としての年金の問題を深刻にする可能性がある。したがって、年金制度に対する生活保護モラルハザードの存在に対処するためには、社会保障制度全体を見据えた公的年金制度改革が求められる。

第2節 生活保護依存意識と年金非納行動

そもそもモラルハザード (moral hazard) とは、事前に締結された契約に関して、契約履行への努力を強制することができない場合に発生する問題を指す。これには、契約履行の努力を監督できない場合や、監督に非常に大きな (経済的でない、不合理な) 費用が必要な場合、努力を直接観察することができない場合などを含む。

生活保護という最低限度の文化的な生活を、国民の義務である税拠出に対して保障する制度の存在によって、モラルハザードが発生しているとしても、定義からモラルハザードは本来観察することができないものである。また、もし年金制度への未納・未加入 (以後非納) 率が上昇することを問題とするなら、非納という結果は直接観察することができ、また結果に対して罰則規定という契約を設けることができるため、ミクロ経済学 (契約理論) 的な意味でのモラルハザードとは趣を異にしている。

本章は次のような視点で「生活保護モラルハザード仮説」を実証的に検討する。消費者は現在の状況と将来への見通しを基に、将来への備えとしての年金拠出や資産選択、リスクの影響を受けにくいような働き方の選択などに関し、最適なポートフォリオの構築を行う。もしも、非常に詳細なデータを利用することができるなら、この選択された最適なポートフォリオ全体について観察し考察することが可能かもしれない。しかしながら、消費者が生活保護制度に頼らずとも済むよう行う将来への備えに関する自助努力の水準は、どのように数量化すればよいのかも一見明らかではない。他方、政府は老齢期の生活保障として、年金制度と生活保護制度を運用している。このうち公的年金制度は、全国民が加入を義務付けられており、いわば最低限必要な自

助努力の水準を社会的な望ましきの観点から規定していると見ることができる。そこで本章は、将来生活保護制度に頼ることのないようにおこなう備えが欠けていること（自助努力の欠如）が、検証可能で社会的に望まれている自助努力の結果に欠けているか（どれほどの年金非納に結びついているか）を検証する。

生活保護制度に頼ることのないよう将来へ備えるという自助努力の水準を測るための指標を構築するため、当研究会では「公的年金制度に関する意識調査」（平成18年5月、以下では「アンケート調査」と略記する）の中で、次の質問を行った。

Q11. あなたが将来定年などで仕事をやめたあとに、生活が苦しくなったらどうしますか。次の中から**最もあてはまるもの3つ**を選び、優先順位の高いほうから1番目、2番目、3番目の順で解答欄に**番号を記入**してください。

- 1 生活保護を受ける
- 2 どんなに条件が悪くても仕事をする
- 3 銀行からお金を借りる
- 4 消費者金融を利用する
- 5 きょうだい、親戚、または自分の子どもに頼る
- 6 年金があるので生活に困ることはない
- 7 十分な蓄え（資産）をする（ある）ので生活に困ることはない

生活保護制度には「補足性の原則」があり、働けるなら働く、必要以上の資産は処分する、頼れる身内には頼るなど、生活保護制度から扶助を受ける前にできる限りの自助努力を求めている。そのため、上の質問に対して「生活保護を受ける」ことを第1に選んでいる場合、制度が前提とする自助努力を行っていない（行いう意思がない）ため、将来への備えも十分でない（モラルハザードがある）可能性がある。²

² もちろん、回答者に「補足性の原則」が周知されていない可能性がある。実証的な

表4-1は、年金制度への加入状況別に、このように構築された変数によって生活保護モラルハザードがあるか否かを見たものである。年金非納者のうち3割弱にモラルハザードの意図がある可能性がある。これは1号被保険者で保険料拠出を行っている人たち（1割半弱）と比べ2倍ほどであり、年金非納状況と生活保護モラルハザードには強い関係があることがわかる。実際、モラルハザードの意図があると考えられるのは平均的には13%程度であるが、年金加入状況によってモラルハザード意図を持つ人の割合は、適合度検定から未納・未加入のときに統計的に有意に高いことがわかる。

表4-1 公的年金の加入状況別に見た生活保護モラルハザードの有無

		年金加入状況				合計
		1号	2号	3号	未納・未加入	
生活保護 モラルハ ザードの 有無	なし	158 (85.9)	351 (90.5)	130 (86.7)	52 (72.2)	691 (87.0)
	あり	26 (14.1)	37 (9.5)	20 (13.3)	20 (27.8)	103 (13.0)
合計		184 (100.0)	388 (100.0)	150 (100.0)	72 (100.0)	794 (100.0)
ピアソンのカイ二乗値		18.27				
有意確率		0.000				

注：各セルの上段は標本数、下段（括弧内）は年金加入状況別生活保護モラルハザード有無の割合。対象は20～59歳男女である。生活保護モラルハザードの程度を測る代理指標には、「生活保護を受ける」を「1番にあてはまる」と答えたケースを用いた。

しかしながら、生活保護制度へのモラルハザードによって年金非納率がどれほど増加したのかという仮説の検証としては、表4-1の単純集計には少なくとも3つの問題がある。

第一に、表の行列を逆に読み替えてもモラルハザードの意図があると答えているグループと、ないとみなせるグループの比較であり、ある個人にモラルハザードがある場合とモラルハザードがない場合の比較（counterfactual comparison）、すなわちモラルハザードの意図を持つことでどれだけ年金非納

見地からは、生活保護を通じたモラルハザードの意図があって、補足性の原則が習熟されていると、意図的な誤答を行う可能性があるため、このような意識に関する質問から一定の基準を満たすか否かの変数を構築する場合には回答者には分析者の真の意図は見えない方が望ましい。ただし、「補足性の原則」が周知されていないことは、将来安易な扶助請求を招き、制度運営費用の著しい増大を招く可能性があり、制度としては重大な問題である。

率が増加するののかという検証にはならない。これは以下の問題がある場合、より深刻である。

第二に、モラルハザードの意図は最適なポートフォリオの構築の中で自己選択されるものである。モラルハザードが就業状態など第3の要因に起因し、現在の状況が悪い人がモラルハザードを起こすグループに多く、年金非納率も高いという相関があらわれるかもしれない。さらに深刻なのは、年金非納行動を規定するすべての要因を観測することはできないことである。年金非納からの利得は観測されない要因の分布がモラルハザードの有無によって異なることによるのかもしれない (sorting gain) し、観測されない要因によって、もともとモラルハザードを起こすつもりがなかった人が、モラルハザードを行った場合の年金非納による利得とモラルハザードを起こさなかった場合の年金非納による利得に差がある (selection bias) かもしれない。このような場合、年金非納行動の単純集計³による比較はバイアスを含んだものとなる。⁴

第三に、自助努力の水準がモラルハザードであるとみなせるほど不十分なものであるとする本章の定量化は、意識に関する質問の集計によって構築したものであり、計測誤差から逃れることはできない。生活保護に関するモラルハザードを定量化する際の誤差が、年金非納率と独立であるとは限らないため単純集計を一般に行うことはできない。

³ この単純集計は、ワルド推定量 (Wald Estimator) と呼ばれている。ワルド推定量については第4節を見よ。

⁴ 年金非納行動を属性に依存する部分 μ と観測されない部分 U の和とし、 $D=1$ によってモラルハザードの意図があることを表すと、モラルハザードの有無による年金加入の期待利得の差 (モラルハザードから得る純利得の期待値) は $E[Y|D=1]-E[Y|D=0]=[\mu_1-\mu_0]+E[U_1-U_0|D=1]+\{E[U_0|D=1]-E[U_0|D=0]\}$ と、3つの部分に分解することができる。ここで下添え字はモラルハザードの状態 (1のときモラルハザードあり) を表す。右辺のそれぞれの項が、第1項の観察される属性による系統的な差、第2項のモラルハザードを起こすこと ($D=1$) によって得る年金加入の純利得のうち観察されない部分 (U_1-U_0) の期待値 (Sorting gain)、第3項がモラルハザードをもともと起こすつもりのない人 (下添え字 0) がモラルハザードを起こしたとき ($D=1 \leftarrow D=0$) にその人の観察される属性に関わらず得る利得の期待値 (Selection bias) に対応する。

のちに、第4節で見るように、これらの問題によって表4-1の単純集計は、モラルハザードによって年金非納から発生する利得の増加を過小に推計している。特に、観測される属性によるモラルハザードの利得差では説明できない部分での年金非納の利得（のうち *sorting gain*）が非常に大きい可能性があることが指摘される。

第3節 実証モデルの定式

実証モデルは、モラルハザードのもとでの年金非納を決定付ける方程式、モラルハザードがない場合の年金非納式、それからモラルハザードの有無を決定する状態選択式という3本の方程式体系からなる。より直感的には、次のような構造である。消費者には、将来生活保護制度に頼ることのないよう行う備え（自助努力）の水準を決めたとき、どの程度の年金非納行動を行うのかに関する最適反応が（事前に）ある。これは年金非納を決定付ける2本の方程式で定式化される。消費者は、この最適反応を所与として、モラルハザードを起こすのが得なのか否かを選択する。これが最後の状態選択式によって定式化される。つまり、自助努力の水準に対応する最適な年金非納戦略を先に決め、実際の年金非納から得られる利得を勘案して、生活保護モラルハザードに関する意思決定を行うという枠組みによって「生活保護モラルハザード仮説」を検証する。推定量の求め方など、統計的モデルの詳細は補論を参照していただきたい。

なお、このような同時方程式体系から、年金加入行動を識別するためには、方程式体系に制約が必要となる。本章では、国民年金制度で個人を基礎とした加入・給付決定の運営が行われているのに対し、生活保護は世帯構造に依存した給付を行っており、世帯人員はもちろん母子加算や児童養育加算、教育扶助などの加算給付が世帯構造に直接依存していることを利用する。

具体的な推定式の定式として、最適な自助努力水準の元での年金非納最適反応行動は、性・年齢の他、教育水準（高卒に対して、中卒、専修・専門・短大、大卒）、住宅所有関係（持ち家に対して、ローン返済中、民間・公営の賃貸）、調査時の就業状態（正規雇用に対して、自営・家族従業、非正規雇用、

失業中、専業主婦・非労働力）と、以上のようなグループを特徴付ける属性では説明できない部分からなるとした。また、モラルハザード有無の状態選択は、年金非納の最適反応行動が異なる属性の他、世帯構造（有配偶者に対して、配偶者なしで単身・世帯規模 2～3 人・世帯規模 4 人以上）にも依存するとし、さらに属性では説明できない部分はロジット分布にしたがうと仮定した。これらの属性で、どの程度モラルハザード意図を持っているか、またどのような年金制度への最適反応を見せるのかは、先験的にそれほど自明ではない。理論的にも明確なインプリケーションが得られているわけではなく、本章では変数間に線形指標構造（index structure）を仮定する努めて実証的なアプローチをとる。⁵

なお、推定に用いる標本は、年金非加入・非納付を行うことができない第 2 号被保険者を除き、また年金加入行動が完全に自発的に決定されていると言えない第 3 号被保険者も除いたものによっている。⁶ 推定の対象となった標本数は 256 件である。これは、多変量解析を行うのに十分な情報量であるとはいえない。統計的推論は、再標本法の一種であるブートストラップ（bootstrap）の中でもパフォーマンスのよいことが知られている百分位 t 法（percentile t-method）によったが、小標本の情報量不足を十分に補えるものではない。⁷ 結果の解釈には留意が必要である。

⁵ 本章の想定する枠組みで理論的に忠実な推定値の解釈を行うためには、動的契約理論の枠組みで消費者は貯蓄を行うことができる状況を考察する必要がある。そのような状況について理論的にもそれほど多くのことがわかっているわけではない。最大の理由は、最適な契約が十分な誘引を提供するためには、最適解では混合戦略が用いられなければならないが、混合戦略を理論的に描写するのが容易ではないためと考えられる。例えば、Park, “Moral hazard contracting and private credit markets,” *Econometrica*, Vol. 72: 701-46, 2004 を参照していただきたい。

⁶ 実は、第 2 号被保険者が年金非加入・非納付を行うことができないことは、年金加入行動からモラルハザード意図へのフィードバックを完全に取り除いたモラルハザード状態選択式の推定に利用できる可能性がある。これはモラルハザードの意図を定量化している変量の計測誤差を余所とすれば、本章のような一定のモデル定式の下でモラルハザードの年金加入行動への外生的な影響を見ることができると示唆する。今後このような制度の特性を活かした政策研究がますます重要になるものと思われる。

⁷ 推定式は、観測されない要因の年金最適反応に対する影響に関し、関数形の特性を

表 4-2 記述統計量

	平均	標準偏差	最小値	最大値
生活保護モラルハザード	0.180	0.385	0	1
年金未納・未加入	0.281	0.450	0	1
年齢	38.2	12.1	20	59
年齢 ×年齢/10	160.3	9.75	40	348.1
女性	0.473	0.500	0	1
女性 ×年齢	18.4	21.2	0	59
女性 ×年齢 ² /10	78.5	10.7	0	348.1
教育				
中卒	0.066	0.249	0	1
高卒	0.418	-	-	-
専修・専門・短大	0.207	0.406	0	1
大卒	0.309	0.463	0	1
教育×女性				
中卒	0.027	0.163	0	1
高卒	0.203	-	-	-
専修・専門・短大	0.145	0.352	0	1
大卒	0.098	0.297	0	1
住宅所有関係				
ローン返済中	0.281	0.450	0	1
持ち家	0.469	-	-	-
民間・公営の賃貸	0.250	0.434	0	1
就業状態				
自営・家族従業	0.301	0.459	0	1
正規雇用	0.152	-	-	-
非正規雇用	0.238	0.427	0	1
失業	0.082	0.275	0	1
専業主婦・非労働力	0.227	0.419	0	1
世帯構造				
有配偶者	0.477	-	-	-
配偶者なし×単身	0.109	0.313	0	1
配偶者なし×世帯規模 2～3人	0.238	0.427	0	1
配偶者なし×世帯規模 4人以上	0.184	0.388	0	1
標本数	256			

注：対象は20～59歳の第2号、第3号被保険者を除く男女。生活保護モラルハザードの程度を測る代理指標には、「生活保護を受ける」を「1番にあてはまる」と答えたケースを用いた。

なるべく避けるために、補注で紹介する「十分指標」条件の下で、セミパラメトリックな定式を行っている。ブートストラップとはモデルの確率的要素に実証的分布を用い、実証分布から再標本を行う手法一般を指し、係数推定量の母集団分布へのより急速な収束をもたらす可能性があるため、有限標本での推論に用いられるものである。なかでも百分位 t 法は、係数の有意性を判断する t 分布の実証分布を構築することで信頼区間を定める手法であり、収束の速さが優れている、したがって限られた標本の下でより母集団分布に近い信頼区間を得ることができることが知られているものである。本章の推定一般については Yatchew, *Semiparametric Regression for the Applied Econometrician*, Cambridge University Press, 2003 が参考になると思われる。

第4節 推定結果

1. 「生活保護モラルハザード」の状態選択

「生活保護モラルハザード」の状態について、「アンケート調査」前掲の問11から、「生活保護を受ける」を一番に選んだものを代理指標とした、モラルハザードの状態選択に関するロジット推定の結果が表4-3である。

表4-3 選択方程式：「生活保護モラルハザード」の状態選択式のロジット推定

		点推定値	標準誤差	Z値の	95%信頼区間	
		一致推定量	大標本近似	有意確率	下限	上限
年齢		-0.310	0.198	0.117	-0.80	0.21
年齢	×年齢	0.005	0.002	0.055	-0.002	0.011
女性		-10.217	5.978	0.087	-22.99	6.77
女性	×年齢	0.786	0.350	0.025	-0.16	1.59
女性	×年齢 ²	-0.015	0.005	0.003	-0.027	-0.003
教育	中卒	-0.173	1.139	0.879	-3.24	14.55
	高卒			基準		
	専修・専門・短大	-3.195	1.809	0.077	-7.99	36.15
	大卒	0.020	0.596	0.973	-1.42	1.49
教育×女性	中卒	3.989	1.645	0.015	2.89	9.96
	高卒			基準		
	専修・専門・短大	3.390	2.251	0.132	-0.54	10.22
	大卒	-1.557	1.141	0.172	-7.11	1.12
住宅所有関係	ローン返済中	1.989	0.769	0.010	0.15	3.67
	持ち家			基準		
	民間・公営の賃貸	1.963	0.842	0.020	-0.41	3.68
就業状態	自営・家族従業	0.654	0.964	0.497	-2.87	2.73
	正規雇用			基準		
	非正規雇用	2.831	1.001	0.005	0.02	4.86
	失業	2.286	1.208	0.058	-0.89	5.01
	専業主婦・非労働力	1.410	0.936	0.132	-1.52	4.39
世帯構造	有配偶者			基準		
	配偶者なし×単身	-0.921	1.019	0.366	-4.59	1.68
	配偶者なし×世帯規模2~3人	0.744	0.643	0.247	-1.55	1.70
	配偶者なし×世帯規模4人以上	3.306	0.865	0.000	1.04	5.20
定数項		-0.554	3.979	0.889	-8.50	9.95
	標本数			256		
	ワルド統計量		54.12			
	擬似決定係数		0.469			

被説明変数：生活保護モラルハザードを起していることを測る代理指標として、「生活保護を受ける」を「1番にあてはまる」と答えたときに1を取るダミー変数。

注：95%信頼区間は、1001回の復元抽出(re-sampling with replacement)による百分位t法ブートストラップ(parametric/model-based bootstrap based on a percentile t-method)によって構築されたものである。

男性の高卒の有配偶者で、持ち家に住んでおり、正規雇用にあるものを基準としている。係数推定値から、(特に女性で)年齢には2次の効果があり、(中年より)ごく低年齢と高年齢でモラルハザードの意図が強く、また女性・中卒、ローンを返済中、非正規雇用の場合に、統計的有意にモラルハザードの意図が強い。また、世帯構造については、有配偶者と比べ単身者が有意にモラルハザードの意図を持っているとはいえないが、配偶者がおらず世帯規模が4人以上の場合に、係数推定値は非常に大きくなっており、かつ統計的有意にモラルハザード意図が強い可能性があることもわかる。

語弊を恐れずに直感的に解釈を行うと、「アンケート調査」結果からは、典型的には次の二つのようなグループでモラルハザードの意図が強い可能性がある。第一が、若年非正規雇用で、第二が年配の女性で配偶者がおらず他の家族と同居しているような場合である。ただし、繰り返しとなるが、本章の推計の結果は、非常に限られた標本に基づくものである。他の大規模調査によって、再検証されることが望ましい。

2. 年金未納・未加入の最適反応行動

モラルハザードの意図が、年金非納行動における消費者の属性の違いでは説明されない要因を通じ、年金非納確率を高めるという影響を取り除いた推計の結果、つまり消費者の属性による年金非納行動の系統的な差異を表4-4に示した。具体的な推計方法は補注で解説される。

標本数が限られているためもあり、年金非納行動を系統的に説明できる属性はほとんどない。年齢以外で説明力を持っているとみなせるのは、就業状態が正規雇用でないことによる非納確率の上昇である。実際、消費者の属性による年金非納行動の差が、モラルハザードの有無によって異なるのかというと、係数推定値に関する同時Fテスト⁸から5%水準で異なるとはいえない。

⁸ $\beta_1 - \beta_0 = 0$ を帰無仮説とする大標本(ワルド)検定である。ブートストラップの信頼区間が0を含まない変数は年齢の2乗のみなので、大標本近似(あるいは小標本誤差)は深刻ではないものと考えられる。

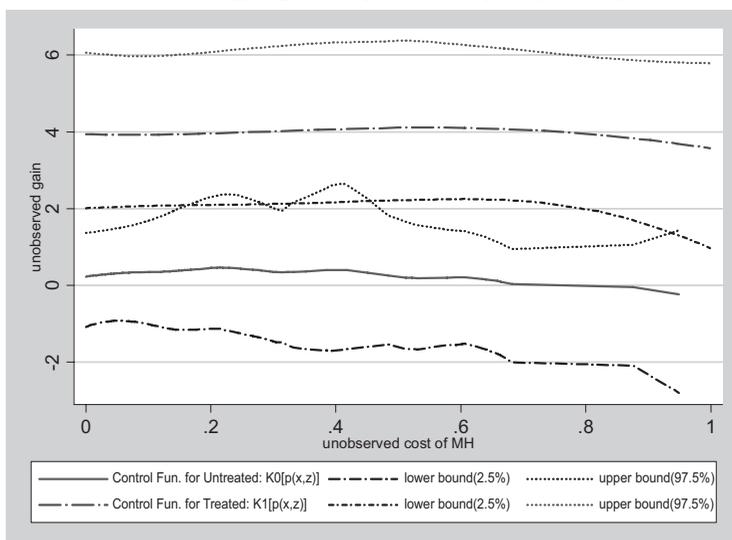
表 4-4 モラルハザード意図を制御関数によって除去した
年金未納・未加入行動

		点推定値 一致推定量	標準誤差 大標本近似	Z 値の 有意確率	95%信頼区間 下限 上限	
主効果 β_0	年齢	-0.004	0.031	0.899	-0.064	0.066
	年齢 × 年齢	-0.00004	0.00038	0.919	-0.001	0.001
	女性	-0.157	0.786	0.842	-1.750	1.662
	女性 × 年齢	0.006	0.042	0.877	-0.084	0.087
	女性 × 年齢 ²	-0.00007	0.00052	0.898	-0.001	0.001
	教育	0.111	0.165	0.504	-0.236	0.460
	高卒			基準		
	専修・専門・短大	0.192	0.135	0.158	-0.036	0.503
	大卒	-0.020	0.085	0.811	-0.202	0.147
	教育×女性					
	中卒	-0.078	0.263	0.768	-0.586	0.470
	高卒			基準		
	専修・専門・短大	-0.284	0.166	0.089	-0.629	0.026
	大卒	-0.045	0.137	0.746	-0.303	0.226
	住宅所有関係					
	ローン返済中	-0.030	0.073	0.679	-0.178	0.109
	持ち家			基準		
	民間・公営の賃貸	0.024	0.073	0.746	-0.124	0.175
就業状態						
自営・家族従業	0.048	0.091	0.598	-0.129	0.232	
正規雇用			基準			
非正規雇用	0.321	0.111	0.004	0.102	0.561	
失業	0.312	0.133	0.020	0.062	0.573	
専業主婦・非労働力	0.300	0.098	0.002	0.111	0.516	
世帯構造						
有配偶者						
配偶者なし×単身						
配偶者なし×世帯規模 2~3 人						
配偶者なし×世帯規模 4 人以上						
除外制約						
モラルハザード 程度との交差項 $\beta_1 - \beta_0$	年齢	-0.197	0.071	0.006	-0.358	-0.058
	年齢 × 年齢	0.0025	0.0009	0.007	0.001	0.005
	女性	-0.963	2.540	0.705	-6.419	3.968
	女性 × 年齢	0.072	0.135	0.595	-0.186	0.364
	女性 × 年齢 ²	-0.001	0.002	0.554	-0.005	0.002
	教育			基準		
	中卒					
	高卒	-0.621	0.391	0.114	0.784	-1.418
	専修・専門・短大	-0.261	0.385	0.499	-1.151	0.406
	大卒	-0.222	0.227	0.328	-0.667	0.221
	教育×女性					
	中卒	1.010	0.843	0.232	-0.712	2.835
	高卒			基準		
	専修・専門・短大	0.131	0.552	0.812	-0.909	1.379
	大卒	0.225	0.469	0.632	-0.759	1.215
	住宅所有関係					
	ローン返済中	0.340	0.189	0.074	-0.032	0.732
	持ち家			基準		
民間・公営の賃貸	0.257	0.197	0.193	-0.162	0.634	
就業状態						
自営・家族従業	0.131	0.346	0.706	-0.550	0.825	
正規雇用			基準			
非正規雇用	-0.389	0.341	0.255	-1.030	0.310	
失業	0.104	0.412	0.801	-0.668	0.980	
専業主婦・非労働力	-0.369	0.326	0.258	-0.992	0.324	
世帯構造						
有配偶者						
配偶者なし×単身						
配偶者なし×世帯規模 2~3 人						
配偶者なし×世帯規模 4 人以上						
除外制約						
標本数		254				
決定係数		0.232				
説明変数の多さに罰を与えた決定係数		0.114				
$\beta_1 - \beta_0 = 0$ に関する F 値		1.55				
F テスト有意確率		0.081				

被説明変数：第 1 号被保険者が未加入あるいは年金保険料を未納のときに 1 を取るダミー変数。
注：ロビンソンの二階残差法による推定量(double residual estimator)。95%信頼区間は、1001 回の復元抽出(re-sampling with replacement)による百分位 t 法ブートストラップ(parametric/model-based bootstrap based on a percentile t-method)によって構築されたものである。

他方、モデルで明示的に統御した属性によっては説明されない年金非納の利得は、モラルハザード意図があることによって、有意に大きくなっている。図4-2は、モラルハザード意図あり（破点線）なし（実線）の別に、モデルで説明されない年金非納からの利得（縦軸方向）を、モラルハザードをおこすことの費用（横軸方向）に対して、95%信頼区間とともにプロットしたものである。ほぼすべての区間でモラルハザードありの信頼幅は、なしのそれより上にあり（大きく）、すなわちモラルハザードをおこすことによって発生する費用の多寡に関わらず、消費者はモラルハザードをおこすことによってモデルでは説明されない部分で利得をえることがわかる。

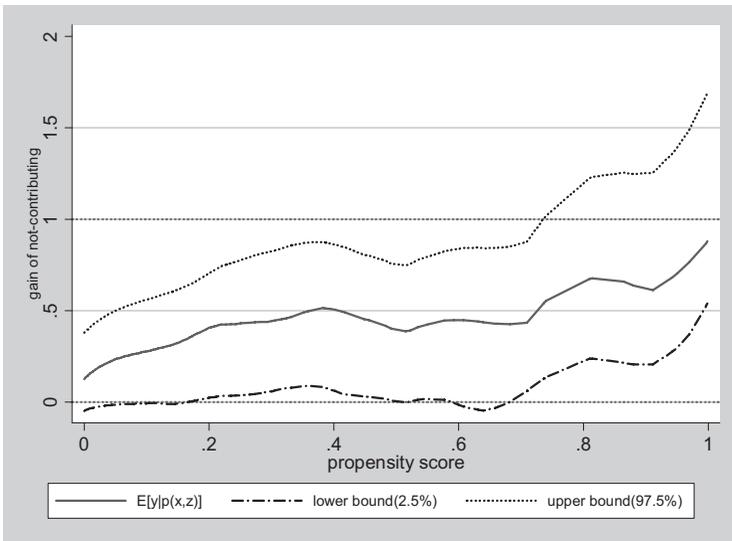
図4-2 推計された制御関数とその信頼区間



つまり、「アンケート調査」の結果からは、年金非納の利得は、教育水準や住宅所有関係、就業状態などの属性による最適反応の違いによっては説明することができないモラルハザードを起こすことの利得 (sorting gain) から発生している可能性がある。

この点をより明確に見るために、図4-3は年金非納の期待利得とその95%信頼区間を示したものである。⁹ 横軸にはモラルハザードをおこす確率を、縦軸には年金非納期待値をとっている。縦軸は、期待確率であるが、誤差項が一様分布にしたがうときの期待利得としての解釈を持つものである。モラルハザードを起こす確率が高いほど年金非納から得られる利得が大きいことがわかる。

図 4-3 生活保護モラルハザードの程度と年金非納期待値

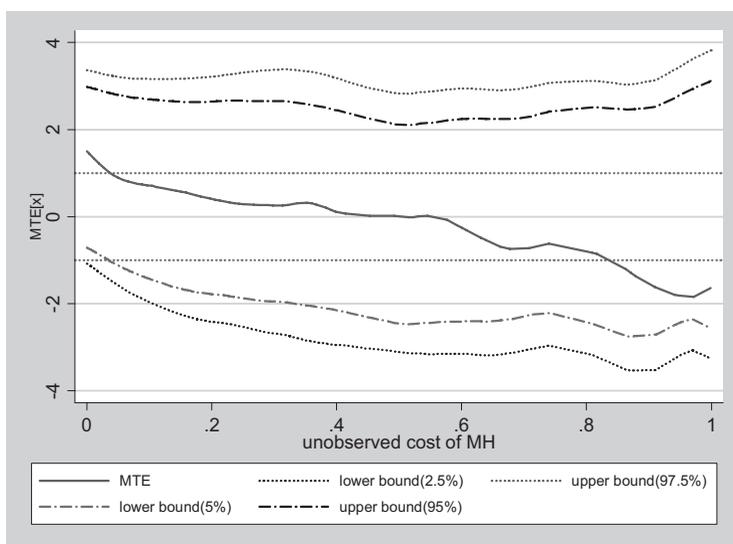


また、図 4-4 は、モラルハザードの限界処方効果 (Marginal Treatment Effect、以下 MTE) とその 90%、95%信頼区間についてみたものである。MTE は補注で定義されるが、費用が $[0, 1]$ の間の、ある特定の値においてモラルハザードをおこすか否かが無差別になる人が、モラルハザードをおこしたと

⁹ 年金非納行動に対しては、線形確率モデルを用いているため、95%信頼区間が $[0, 1]$ の外に出てしまう領域がある。補注で解説されるように線形確率モデルは推定を非常に容易にするが、確率モデルとしては望ましくない。今後の課題である。

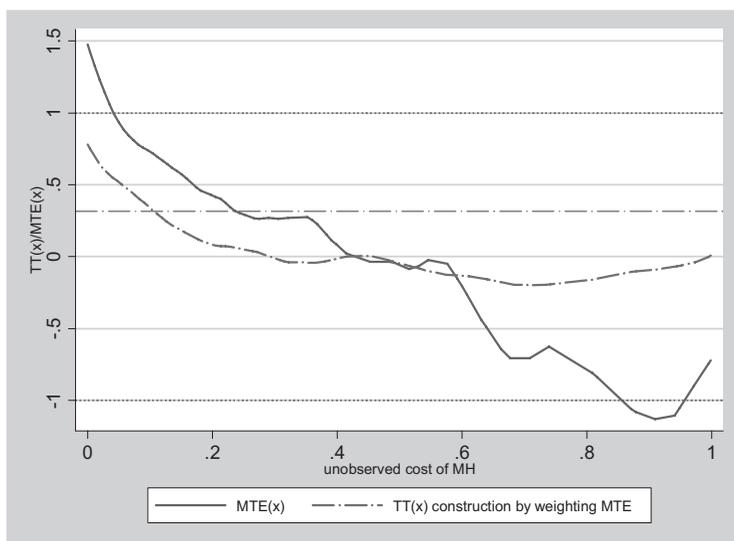
きに年金非納から得る（限界的な）利得を示している。モラルハザードをおこすか否かが無差別となる費用が0に近いほど、費用が小さくてもモラルハザードをおこすのでモラルハザードをおこしやすい人である。図4-4から、モラルハザードを起こしやすい人ほど（ほぼ）一様に年金非納から大きな利得を得ていることがわかる。これはモラルハザード状態選択が年金非納率の重要な決定因である可能性を示唆する。¹⁰

図4-4 生活保護モラルハザードの程度と限界処方効果



¹⁰ 信頼区間は非常に広く、特にモラルハザードのコスト（横軸）が0.6程度以上の領域では標本数が限られることによって95%信頼区間が拡大している。そのため信頼区間の中で、モラルハザードのコストが高くなると、年金非納からの利得が増えるという線を描くこともでき、前注で指摘したように線形確率モデルを改善することは重要な課題である。ただし、信頼区間は各費用点について年金非納利得の区間を構築したものであり、費用が高くなるほど下限が大きくなるということはないことに注意を喚起したい。

図 4-5 状態選択が年金非加入に与えた影響に関するパラメータ推計値



3. 生活保護モラルハザードによる年金非納率の増加

生活保護制度へのモラルハザードを通じ、年金非納率はどれほど増加したのであろうか。この間に直接答えるのが、処方を受けた人の処方効果パラメータ $E[\Delta^{TT}(x)]$ (Treatment on treated、以下 TT) であり、具体的には補注で定義されるものである。TT は実際にモラルハザードをおこしたとき、モラルハザードがない場合に比べて年金非納からどれだけ利得を得ることができるかを測るものであり、前小節で推計された MTE から構築することができる。

「アンケート調査」の結果、本章のモデル設定ではモラルハザードによる年金非納率の上昇 (TT パラメータ推計値) は 31.6%であった。(表 4-5) すなわち、すべての人がモラルハザードをおこさない状態から、すべての人がモラルハザードを起こした場合に見られる年金非納率の上昇が 31.6%である。なお、本章のモデル設定でモラルハザードの影響を除去した、つまり、まったくモラルハザードがなかった場合の年金非納率は 24.2%であった。補

表 4-5 生活保護モラルハザードによる年金未納・未加入割合の変化

	点推定値	年金未納・未加入 率の期待値	モラルハザードに よる未納・未加入 率の上昇	モラルハザードの 影響を除去した 未納・未加入率
ワルド推定量	0.187	0.281	0.034 (12.0)	0.248 (88.0)
TT (weighted MTE)	0.316	0.298	0.057 (19.0)	0.242 (81.0)

注：推定量については本文を参照せよ。セルの上段は非納（未納＋未加入）率をモラルハザードの寄与分とそうでない分に分解したもので、下段（括弧内）は寄与分の占める%割合。生活保護モラルハザードの程度を測る代理指標として、「生活保護を受ける」を「1番にあてはまる」と答えたケースを用いている。

注の方法で分解を行うと、第1号被保険者全体でモラルハザードによって約5.7%ポイント程度の年金非納率の上昇があったことになる。この結果、現在の年金未納・未加入率のうち2割弱が、将来生活保護に頼ることをあてにしたモラルハザードに起因する可能性があるといえる。図4-1で見たように、社会保険庁の公式の統計では2004年の公的年金未納率は36.4%であり、「アンケート調査」の、未納・非加入は過小である可能性がある。年金非納の2割弱がモラルハザードに起因するという以上の結果を対応させると、公式の未納率36.4%のうち約7%ポイント程度がモラルハザードによることになる。これは、1995年以後急速に見られた国民年金未納率上昇の4割から半分程度の大きさに相当する。

また、表4-5には、比較のためワルド推定量によるパラメータ推計値も合わせて掲載した。¹¹ ワルド推定値はこれまで利用してきた「生活保護モラルハザード」の状態に関する代理指標が、あたかも実験によって外生的に操作

¹¹ ワルド推定量 (Wald estimator) は、モラルハザードの状態変数が、(モラルハザード状態別) 年金非納率の平均からの乖離と統計的に独立である時の、モラルハザードの状態の変化による年金非納率の上昇を測るものである。上注と同様に、年金非納率を系統的部分 μ と系統的要因からの乖離 U の和、 $D=1$ によってモラルハザードの意図があることを表すことにすると、ワルド推定量は D と独立な (U_0, U_1) に対して $(\mu_1 - \mu_0)$ と表すことができる。いま $Y=1$ が年金非納を表す二項変数であるとすると、 $(\mu_1 - \mu_0)$ の一致推定量 (ワルド推定量) は、 $D=1$ のときの Y の平均から $D=0$ の Y の平均を引いたものとなる。

されているかのようにして得られる。そのため、推計は非常に簡便で、表 4-1 のような単純クロス集計によって行うことができる。しかしながら、モラルハザードの意図、あるいはモラルハザードをおこすことの費用が、年金非納行動モデルで明示的に統御された属性によっては説明されない部分を通じ年金非納の利得を高めるという可能性を事前に排除することになる。すでに、年金非納の利得は教育水準や住宅所有関係、就業状態などの属性によって説明することができないモラルハザードをおこすことの利得から発生している可能性を指摘した。表 4-1 の結果からも計算することができる簡便なワールド推定量を用いると、モラルハザードの年金非納への影響を過小に評価してしまうことがわかる。実際、モラルハザードによる非納率の上昇は 12%と 7%ポイント過小になっている。2つの推定量の差異は、モラルハザードの有無によって消費者の属性による最適反応行動によっては説明できない部分の利得差にあり、モデル分析によって初めて明らかになるものである。逆に言えば、モデルを成り立たせる仮定に依拠した結論であり、データの制約はもちろんのこと、この点にも留意が必要である。

第 5 節 結論

本章は、当研究会が実施した「公的年金制度に関する意識調査」（平成 18 年 5 月）による独自調査結果を用いて、生活保護制度に頼ることないよう将来へ備えるという自助努力の水準を測るための代理指標を構築し、国民年金未納・未加入（非納）行動への影響を計測することで、「生活保護モラルハザード仮説」を実証的に検証した恐らく初めての試みである。

米国における政策評価研究の成果を応用し、生活保護モラルハザードの意図が、年金非納最適反応行動が系統的に異なる属性では説明されない利得の増加を通じて非納率を高めることを明示的に取り扱った計測を行い、年金非納率をモラルハザードがない場合とモラルハザードの寄与に分解した。計測の結果、本章の定式では系統的に年金非納最適反応行動が異なると考えられる属性による利得の増加はほとんどなく、それらの属性では説明できない部分から年金非納の利得は発生しており、現在の年金非納率のうち 2 割弱が将

来生活保護に頼ることをあてにしたモラルハザードに起因する可能性があることなどがわかった。

本章の計測は、限られた調査標本とモデル設定に基づくものであることに十分な留意が必要である。たとえば、ミクロ経済理論的にも非常に困難な状況は、将来への備えという自助努力によって構築されるポートフォリオに貯蓄のような内生的な状態変数 (endogenous state variable) が含まれる場合である。そのような状況では、割引率 (heterogenous discount factor) や危険選好 (heterogenous risk aversion) などの存在などによって、モラルハザード・モデルの逆選択モデルからの識別は非常に困難になり、また真に外生な説明変数を探すことは極めて困難になる。パネルデータを用いることができなければ、現実的な仮定のもとでパラメータ推定を行うことはほとんど不可能となってしまいただろう。

また、冒頭や第4節3で、モラルハザードの寄与が最近10年程度の間急速に見られた国民年金未納率上昇の半分程度の大きさに相当すると述べたのは、直感的な説明のために最近の急速な未納率上昇の大きさにモラルハザードによる非納上昇の大きさを対応付けただけであり、急速な上昇がモラルハザードで説明できるというのではない。そのような仮説の検証には時点間の比較が可能な、理想的にはパネルデータが必要である。この点からも、さらなる研究の発展には、パネルデータによる大規模調査資料の蓄積が不可欠であると考える。

補注 実証モデル：パラメータの定義、定式と推定法

実証モデルの構造は標本（自己）選択モデルの特殊型であり、状態 (state) 選択構造に代理指標 (latent index) モデルを取り入れたものである。補注の内容は、本章の技術的側面を解説するものであり、本文中の議論に本質的な改変を加えるものではない。

本章の統計的モデルは米国のヘックマンらの政策評価に関する研究グループによって集中的な開発・実証が進められているものであり、膨大な研究蓄積がある。直接関連する中で特に重要なのは次の3つであろう。

Heckman-Vytlacil (2005) は政策評価に関するヘックマン・グループの一連の研究の包括的整理と位置づけることができる。選択構造を代理指標モデルと見るアイデアや、政策評価に用いるべきパラメータを限界処方効果 (marginal treatment effect) からどのように構築するかなどに関して丁寧な議論が展開されている。Heckman-Navarro (2004) は、政策評価のためのパラメータを推計する複数の手法を比較し、利点・欠点を整理している。本章の推計にとって重要なのは制御関数法が選択構造に関する特定 (specification) の誤りに対して頑健であることを示したことである。Heckman-Ichimura-Smith-Todd (1998) は、これらのパラメータを規定する選択構造の関数形が未知の場合にどのように推定を行うべきかを明らかにした。彼らの開発した手法は Carneiro-Heckman-Vytlacil (2003) など、その後多くの研究で用いられている。

次のような枠組みを考える。各消費者には観測できない生活保護モラルハザードへの意図 (intention) がある。この不実の程度がある一定以上であるとき、この消費者はモラルハザードを行っている (状態 1 になっている) と峻別する。この特定の消費者は経済環境や年金政策によっては「一定」以上の自助努力を行っていた (状態 0) かもしれない。いま推定しようとしているのは、生活保護モラルハザード (観測されない自助努力の減少) によって、年金非納行動がどのように変化したかである。年金非納とは第 1 号被保険者が未加入もしくは未納している場合であり、国民年金法によって加入が義務付けられているので、どれだけの自助努力が社会的に望ましいのかという水準が与えられているものである。したがって、生活保護モラルハザードによって年金非納行動がどのように変化したかは、この特定の消費者が状態 1 のときの年金非納率から同じ消費者が状態 0 のときの年金非納率を引いたものによって推定できる。

繰り返し本文で述べたように、モラルハザードを起こしている (自助努力を減らしている) か否かは観測することはできず、その代理指標 (proxy) にしかアクセスできない。利用可能なのが代理指標であるがため、われわれは観測誤差 (variables measured with error) を避けることができない。そこで、代理指標は、生活保護モラルハザードの「程度」を潜在的に測っている

もの (latent index) であると考える。

より具体的には次のような状態選択構造を想定する。

$$D = 1\{D^* > 0\}, D^* = \mu_D(Z) - U_D, Z = [X', \tilde{Z}']$$

ここで、 $1\{A\}$ は事象 A が真のとき 1 をとる指標関数、モラルハザードによって得る真の純利得 D^* のうち (μ_D, U_D) はそれぞれ観察される属性に依存する系統的部分と確率部分、 $\tilde{Z} = Z - X = \{z | z \in Z, z \notin X\}$ は年金非納行動には関わらないが状態選択に影響する変数である。

このモラルハザードの状態選択 ($D=1$ のときモラルハザードの状態にある) 構造によって、観測される年金非納行動は、

$$Y = \begin{cases} Y_1 & \text{if } D = 1 \\ Y_0 & \text{if } D = 0 \end{cases}$$

と各状態における非納行動として書くことができ、各状態での年金非納行動 (各状態が選択されたときの年金非納に関する最適反応) について

$$Y_1 = 1\{\mu_1(X) + U_1(Z, \varepsilon_1) > 0\}$$

$$Y_0 = 1\{\mu_0(X) + U_0(Z, \varepsilon_0) > 0\}$$

というモデルを考えよう。 $\mu_s(\cdot)$ が年金非納行動を規定する構造要因であるが、状態 D の自己選択によって観測される確率的要因 (U_0, U_1) も影響を受ける。ここで、モデルに以下の制約を課すことにする。

1. (U_0, U_1, U_D) と (X, Z) は統計的に独立である。
2. (U_0, U_1) と $D | U_D$ は統計的に独立である。
3. (Y_0, Y_1) は線形確率モデルによって表される。

第1の仮定は制御関数アプローチにおいて最も本質的な識別条件、第2の仮定は十分指標 (index sufficiency) 条件と呼ばれ、制御関数 (control function) の推定を容易にするものである。すると、

$$\begin{aligned} E(Y | X, Z, D = 0) &= E(Y_0 | X, Z, D = 0) \\ &= E(\mu_0(X) | X, Z, D = 0) + E(\tilde{U}_0 | P(X, Z), D = 0) \\ &= \mu_0(X) + K_0(P(X, Z)) \end{aligned}$$

ここで、 $E(\cdot | \cdot)$ はもちろん条件付期待値オペレータである。

第1の等式は Y に関するモデル設定により、第2の等式は仮定 1~3 によっ

て成立し、最後の等式は条件付期待値の定義から成立する。なお、第3式第2項が制御関数 $K_0(\cdot)$ の定義である。モラルハザードの状態にある ($D=1$) のときについても同様である。この関係を利用して、年金非納行動に関するモデルを (U_0, U_1, U_D) と独立な確率変数 (ξ_0, ξ_1) に対して次のように書き換えることができる。

$$Y = (1-D)[\mu_0(X) + K_0(P(X, Z)) + \xi_0] + D[\mu_1(X) + K_1(P(X, Z)) + \xi_1] \cdots (\text{式 1})$$

推定しようとしているパラメータは、生活保護モラルハザードの状態が変化したときの年金非納率の変化期待値 $E(\Delta)$, $\Delta \equiv Y_1 - Y_0$ であり、次のように定義されるものである。(Heckman-Vytlacil, 2005)

$$\begin{aligned} \Delta^{TT}(x) &\equiv \int E(\Delta | X=x, P(X, Z)=p, D=1) dF_{P(X, Z)|X, D}(p | X=x, D=1) \\ &= \int \Delta^{MTE}(x, u_D) h_{TT}(x, u_D) du_D, h_{TT}(x, u_D) = \frac{1 - F_{P|X}(u_D | x)}{\int [1 - F_{P|X}(t | x)] dt} \end{aligned}$$

$$\Delta^{MTE}(x, u_D) \equiv E(\Delta | X=x, U_D = u_D)$$

これらパラメータ推定の簡単化のため、構造要因を線形に特定する。 $(\mu_s(X) = x'\beta_s)$ また、モラルハザード状態選択式の推定にあたってはロジット分布を仮定する。

方程式体系の推定にはさらなる制約が必要である。ここでは、本文中でも触れたように、国民年金制度は個人単位の加入・受給であるが、生活保護制度は世帯を単位とした給付であり、世帯人員はもちろん母子加算や児童養育加算、教育扶助など世帯構造に依存した給付が行われていることに注目する。年金制度からの純利得が世帯構造に依存せず、生活保護モラルハザードの純利得が世帯構造に依存するということは、年金非納行動の世帯構造変数に関する除外制約 (exclusion restriction) が得られるということである。このような除外制約がある場合、制御関数の形が特定されていなくても、Robinson (1988) の推定量によって非常に簡単に β_s の推計を行うことができる。

Robinson (1988) の二重階差推定量 (double residual estimator) は次のような簡単な観察に基づくものである。モデル(式1)の $P(X, Z), D$ に関する条件付期待値は

$$E(Y|P(X,Z),D=d) = (1-d)[E(x'|P(X,Z))\beta_0 + K_0(P(X,Z))] + d[E(x'|P(X,Z))\beta_1 + K_1(P(X,Z))] \dots (式2)$$

であり、したがって(式1)－(式2)によって制御関数 $K_s(\cdot)$ を除去することができる。制御関数を除去した推定式は古典的線形回帰モデルであり、最小二乗法によって β_s を推定、誤差の予測値を得れば、ロジット推定による予測値 $\hat{P}(X,Z)$ に対するノンパラメトリック回帰によって制御関数も推定することができる。以上の推定値によって、 $\Delta^{MTE}(x,u_D)$ は

$$\Delta^{MTE}(x,u_D) = x'(\hat{\beta}_1 - \hat{\beta}_0) + \frac{\partial [\hat{P}(X,Z) \{ \hat{K}_1(\hat{P}(X,Z)) + \frac{1-\hat{P}}{\hat{P}} \hat{K}_0(\hat{P}(X,Z)) \}]}{\partial \hat{P}(X,Z)}$$

によって数値解析的に得ることができ、この限界処方効果の加重平均によって上で定義したTTパラメータを構築することができる。なお、この $\Delta^{MTE}(x,u_D)$ の識別は $P(X,Z)$ のサポートなど追加的条件なしに達成できることに注意されたい。このため、モデルの定数項を識別することができない場合でも $\Delta^{MTE}(x,u_D)$ は識別することができる。この点が、限界処方効果を基礎としてパラメータを構築するアプローチの最大の利点といえよう。なお、モラルハザードによる年金非納率の変化は、

$$E(Y) = E[Y_0 + D(Y_1 - Y_0)] \quad E[D(Y_1 - Y_0)] = \int D \int (Y_1 - Y_0) f(Y_1 - Y_0 | D) d(Y_1 - Y_0) f(D) dD \\ = E(Y_0) + Pr(D=1)E(Y_1 - Y_0 | D=1)$$

また、ワルド推定量は、 (U_0, U_1) と U_D の統計的独立性を仮定するので、

$$E(Y) = E(Y_0) + Pr(D=1)E(Y_1 - Y_0)$$

すなわち、期待年金非納率＝モラルハザードなしの非納率＋期待モラルハザード発生率 $\times E[\Delta^{TT}(x)]$ (もしくはワルド推定量) により、期待モラルハザード発生率と推定されたパラメータを用いて期待年金非納率を分解した。

補注参考文献

- Carneiro-Heckman-Vytlacil, "Understanding What Instrumental Variables Estimate: Estimating Marginal and Average Returns to Education," mimeo, The University of Chicago, 2003.
- Heckman-Ichimura-Smith-Todd "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data," *Econometrica*, Vol. 66 (5), 1998, pp. 1017-1098.

- Heckman-Navarro, “Using Matching, Instrumental Variables and Control Functions to Estimate Economic Choice Models,” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86 (1), 2004, pp. 30–57
- Heckman-Vytlacil, “Structural Equations, Treatment Effects, and Econometric Policy Evaluation,” *Econometrica*, Vol. 73 (3), 2005, pp. 669–738
- Robinson, “Root-N-Consistent Semiparametric Regression,” *Econometrica*, Vol. 56(4), 1988, pp. 931–954

第5章 年金知識とその形成

田園調布学園大学人間福祉学部 和泉 徹彦

第1節 年金の知識

1. 年金知識にかかわる先行研究

財政的な持続可能性を示すことができれば公的年金制度は安泰であるという考え方がある。2004年年金制度改革で実現した保険料固定方式とマクロ経済スライド調整方式はその考え方に則っていると見ることができる。しかしながら、国民に年金の知識が正確かつ十分に行き渡っているかを重視するのは政策形成プロセスの課題であり、経済学と政治学の学際領域に存在している。そのために財政的な安定ほどは省みられてこなかった課題と言える。年金の知識は研究対象として魅力的ではなかったのかもしれない。先行研究の少なさがそれを示している。

国民年金保険料の未納問題に示されるように、一定条件の下で財政安定を実現したとしても、年金不信と呼ばれるような状況が生まれたときには条件が変わってしまい、結果的に安定を損なうことにもつながっている。国民が年金の正確な知識を持てば、合理的な判断に基づいて年金制度改革が支持されると期待できる。これに関連した先行研究に若尾信也(2004)¹がある。資料による学習と討論、専門家との質疑応答を通し「知識」を得ることで、選好選択の理由の不確実性、判断能力の限界を改善し、正しい知識に基づいた、つまり根拠のある判断が可能になるという仮説を示し、実証実験を行っている。あくまでも政策の是非や制度の善し悪しを測るのではなく、知識の変化、選好の変化、行動の変化の関係性を把握しようとするものである。この仮説自体は年金に特化したものではなく、討論民主主義として Fishkin (1992)、

¹ 若尾信也(2004)、pp. 71-87

Fishkin (1997) でより洗練された民主主義のあり方として示されている。

日本の年金制度改革の議論に当てはめて考えてみると、国民年金、厚生年金、共済年金と制度が分立している状況で、国民は自分が加入している制度についてはある程度知っていても公的年金制度の全体像を知っているわけではない。正確な知識を持たない有権者はいつまでも年金不信を払拭できない。民主主義的な政策形成プロセスの一手順として、年金知識の啓蒙に目を向けることは一考の余地がある。

2. 知識正誤の全体的傾向

当研究会が実施したアンケート「公的年金制度に関する意識調査」(以下、年金調査)²では、年金制度に関しての正誤問題を通じて知識の有無をその自信度とともに回答してもらった。知識正誤と自信度によってスコアリングして重み付け合計得点を算出した。その方法については章末の補論を参照されたい。

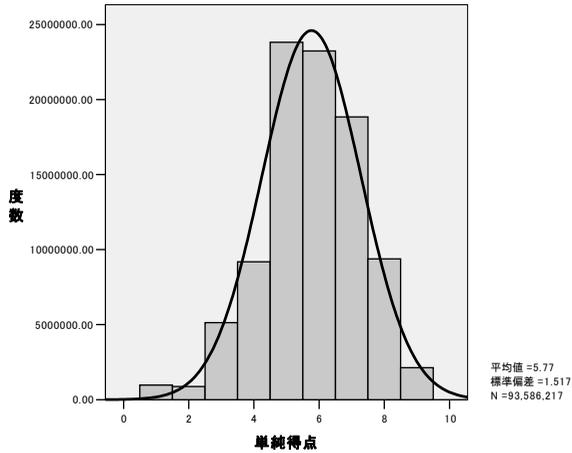
「図表 5-1 知識正誤問題の単純得点分布」をみると、0点より右側に頂点を持った分布が観察される。ここから、まあまあ自信があつて正解している割合が多く、自信を持って不正解つまり思いこみというケースは少ないことが分かる。

「図表 5-2 重み付け得点の昇順分布」は、ケース毎の重み付け得点を昇順に並べ替えたグラフを示している。全問合計については、中央値に目盛線を表示しており、マイナスからプラスへと重み付け得点が連続的に変化していく棒グラフになっている。このとき中央値がマイナスであるかプラスであるかだけでなく、波状あるいは階段状の変化が緩やかであるか急激であるかも観察ポイントになっている。図表 5-3 中の「⑦04年改正で年金受領年齢が65歳から67歳に変更」については多くの人々が誤りであることを自信をもって答えているため、プラスの分布が比較的大きくなっている。次項の年金知識があいまいな内容でもとりあげるが、図表 5-3 中の「⑧04年改正で保険料

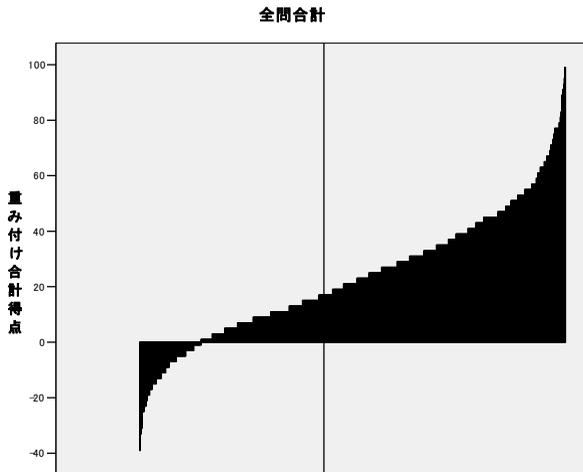
² 調査結果データについてはウエイト調整済みである。

固定が法律に盛り込まれた」に関しては、思いこみで不正解になっている不幸な結果となっており、他の設問と比較してマイナスの分布が大きくなっている。

図表 5-1 知識正誤問題の単純得点分布



図表 5-2 重み付け得点の昇順分布 (全問合計、Q1~Q9)



図表 5-3 知識正誤に対する自信度重み付け得点分布

	正誤	-11	-9	-7	-5	-3	-1	0	1	3	5	7	9	11	平均	分散
①年金を受け取るためには最低25年間加入が必要	○	3.6%	3.1%	4.8%	4.1%	4.4%	1.5%	3.6%	1.6%	5.4%	7.8%	18.6%	17.8%	21.5%	4.6	43.1
②基本的に物価の上昇にあわせて年金額が増える	○	8.8%	8.9%	15.0%	10.4%	6.2%	1.6%	2.8%	0.7%	3.0%	6.5%	13.9%	9.4%	10.8%	-0.1	59.0
③基礎年金は保険料を納めなくても受け取れる	×	1.2%	1.2%	2.7%	2.1%	2.0%	1.0%	2.7%	2.7%	7.1%	12.6%	21.1%	17.6%	24.2%	6.1	26.1
④国民年金の保険料は住民税の額に応じて決まる	×	2.4%	3.3%	5.6%	6.2%	4.5%	2.7%	3.5%	3.5%	7.2%	11.3%	14.7%	12.0%	21.3%	3.9	42.4
⑤国民年金額は加入した全期間の収入に比例	×	7.7%	7.5%	11.9%	9.5%	5.6%	1.5%	3.6%	2.3%	4.7%	10.6%	12.1%	9.5%	11.1%	0.6	55.4
⑥厚生年金額は加入した全期間の賃金に比例	○	1.6%	3.1%	5.4%	6.1%	3.7%	1.4%	3.5%	2.4%	7.6%	14.0%	20.2%	14.4%	14.5%	4.1	36.9
⑦04年改正で年金受領年齢が65歳から67歳に変更	×	2.3%	3.5%	5.4%	5.8%	2.8%	1.8%	3.5%	4.5%	8.2%	16.3%	19.0%	11.8%	13.5%	3.7	37.0
⑧04年改正で保険料固定が法律に盛り込まれた	○	6.0%	7.5%	13.1%	23.8%	11.9%	9.4%	5.6%	2.6%	4.3%	5.6%	5.2%	1.9%	1.9%	-2.7	28.1
⑨04年改正で専業主婦(夫)は保険料直納になった	×	2.8%	3.5%	7.1%	8.3%	5.5%	2.3%	4.5%	7.1%	10.2%	16.7%	15.8%	7.0%	7.5%	2.1	36.3

(注) 自信度による重み付けは補論参照

3. 年金知識があいまいな内容

9問出題した知識正誤について、平均は6問正解を下回った。不正解は次の3問に集中している。

(1) 基本的に物価上昇にあわせて年金額が増える（正しい）。

1973年以來の物価スライド制であるが、年金受給者にならなければ実感しにくい知識だったのかもしれない。それを裏付けるクロス集計結果があり、70歳代の正答率が他の世代に比べて高くなっている。

近年ではデフレ時にマイナス年金額改定を行わず、その後の物価上昇でも年金額改定を行わずに帳尻を合わせたという厚生労働省と財務省とのつばぜりあいもあった。2004年年金改革ではマクロ経済スライド調整方式が導入されたことが一つの目玉であったが、これと物価スライド制は極めて密接に関連している。

(2) 国民年金額は加入した全期間の収入に比例する（正しくない）。

男性と女性の正答率を比較すると、男性の56.8%が正答したのに対して女性は44.8%となり、女性の誤答率が過半数を超えるクロス集計結果が出ている。年金受給者の高齢者層や第三号被保険者として保険料納付義務のない主婦層に誤答が多く見られる。

国民年金額は加入期間と保険料免除等の関係によって決定されるもので報酬比例の仕組みとはなっていない。第三号被保険者見直しが先送りされ、年金一元化の議論からも取り残された部分でもある。

(3) 04年改正で保険料固定が法律に盛り込まれた（正しい）。

正答率は21.9%にとどまった。04年改正は2017年に18.3%まで段階的に保険料を引き上げて固定することを特長としている。これは5年ごとの財政再計算によって保険料水準が上昇してきたことによって若年世代から不信感をもたれた反省にたったものであり、保険料収入に枠をはめることでマクロ経済スライド調整方式という年金支給額を抑制する仕組みを同時に実現させ

た。本来であれば広く国民的理解を得て、公的年金制度の持続可能性に信頼を集めることに資する特長である。

4. 年金知識と回答者属性の関係

(1) 支持政党と年金知識

支持政党と年金知識の関係を重み付け得点の分布で見ると、自民党と民主党の支持者の得点は拮抗していることが明らかとなっている。

普段支持している政党あるいは2004～2005年にかけての国政選挙での投票先のいずれを見ても、公明党と共産党支持者の年金知識は比較的正確であることがわかる。一方で、無党派層と呼ばれることの多い支持政党無しあるいは投票に行かなかった棄権者については、年金知識が豊富な者と乏しい者との幅が広がっていることが判明している。

(2) 年金知識と地域性

図表5-4によって示されているのは年金知識と地域性の関係である。重み付け得点の分布を箱ヒゲ図に示し、地域ブロックそして都市区分によって有意差が存在するかどうかを確認した。

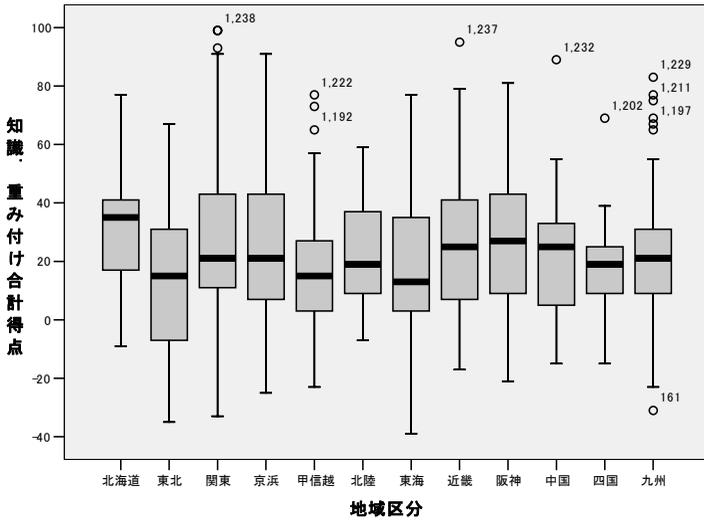
地域ブロック内において正答率が高い層が多いのは、北海道、関東、京浜、北陸、近畿、阪神であった。一方で、正答率が低い層が多いのは、東北、甲信越、北陸、近畿、四国であった。このうち北陸はサンプル数が少なく極端な構成比になった可能性がある。

なお、都市規模で区分した重み付け得点は大都市と町村部では大きな差は生じなかった。都市規模と年金知識の相関は見あたらない。

(3) 年金知識と情報源

正確な年金知識を獲得するためにはどのような情報源を活用したら良いのだろうか。正誤重み付け合計得点を従属変数とし、各情報源を独立変数として強制投入した線形回帰分析を行った。モデルの決定係数は高くない。「図表5-5 年金知識と情報源」参照。

図表 5-4 年金知識と地域性



図表 5-5 年金知識と情報源

係数^a

モデル	非標準化係数		標準化係数	t	有意確率
	B	標準誤差	ベータ		
1 (定数)	10.250	.005		2060.848	.000
年金情報源：国や自治体の広報	2.593	.003	.092	830.667	.000
年金情報源：勤め先での広報や説明会	-1.256	.004	-.031	-292.981	.000
年金情報源：テレビ、ラジオ	-.523	.004	-.018	-143.316	.000
年金情報源：新聞	3.471	.003	.125	1118.617	.000
年金情報源：雑誌	-.788	.005	-.018	-173.250	.000
年金情報源：インターネット	.597	.005	.011	110.820	.000
年金情報源：書籍	10.277	.007	.144	1430.850	.000
年金情報源：友人・知人	-2.152	.003	-.066	-622.943	.000
年金情報源：その他	5.273	.008	.064	634.017	.000
年金情報源：特に情報を得ていない	-6.746	.007	-.125	-947.334	.000
年金情報源：無回答	1.899	.009	.024	207.390	.000

a. 従属変数：正誤重み付け得点

R2 乗：.086 / 調整済み R2 乗：.086

係数の符号に着目すると、正確な知識に比較的むすびついている情報源は、国・自治体広報、新聞、インターネット、書籍である。中でも書籍を情報源とした人の正答7問以上の割合は61.3%にのぼっている。一方で、勤務先での広報・説明会、友人・知人といった情報源では、接したことによって誤った知識が取り入れられてしまったと見られる結果となっている。つまりロコミなどで仕入れた情報は正確さに欠けており、誤った理解につながっていると考えられる。

(4) 加入制度と年金知識との関係

被保険者は自ら加入している制度についての知識はあるが、加入していない制度については年金知識が乏しいのではないかという仮説に基づいて、加入制度と年金知識の関係について分析した。

9問の知識正誤問題を、共通制度問題4問、国民年金問題3問、厚生年金問題2問に分類した。そして回答者をそれぞれ年金受給者、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者に分類した。設問分類毎に重み付け得点がどのような分布になっているか、箱ヒゲ図によって示した。図表5-6～図表5-9参照。

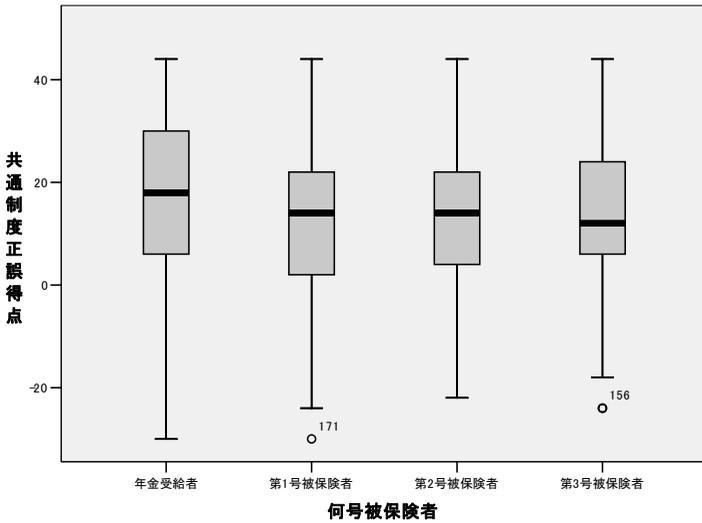
共通制度問題については、年金受給者の知識が高い傾向を示した。最低受給資格期間25年や物価スライドといった既に受給を開始していれば難なく正解できる設問があったためと考えられる。

国民年金問題については、平均得点では加入制度によって大きな差は見られないものの、正誤の幅の広さという点では第2号被保険者と第3号被保険者が大きくなっている。これは自分の加入している制度ではないことが知識の不足につながったとみることができる。

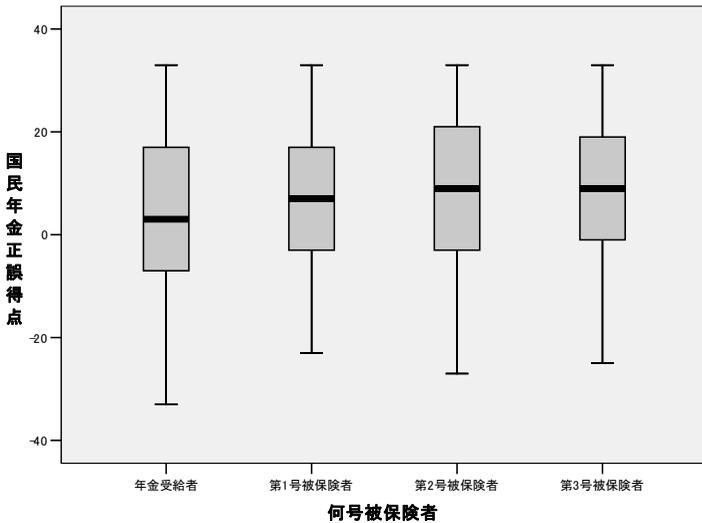
厚生年金問題については、自分の加入している制度のことではない第1号被保険者は高い得点を獲得できていない。一方で、自らが加入している第2号被保険者よりもその扶養されている配偶者である第3号被保険者の方がわずかに高い得点傾向を示している。

全問合計での重み付け得点をみると大きな差は生じていない。

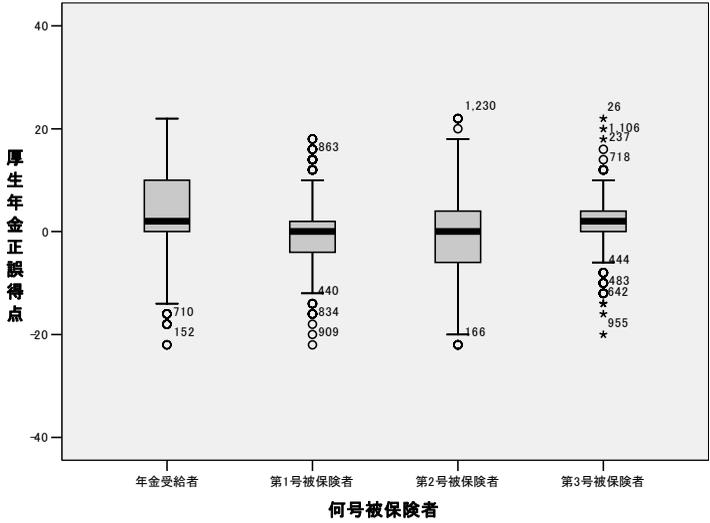
図表 5-6 加入制度と年金知識（共通制度）の関係



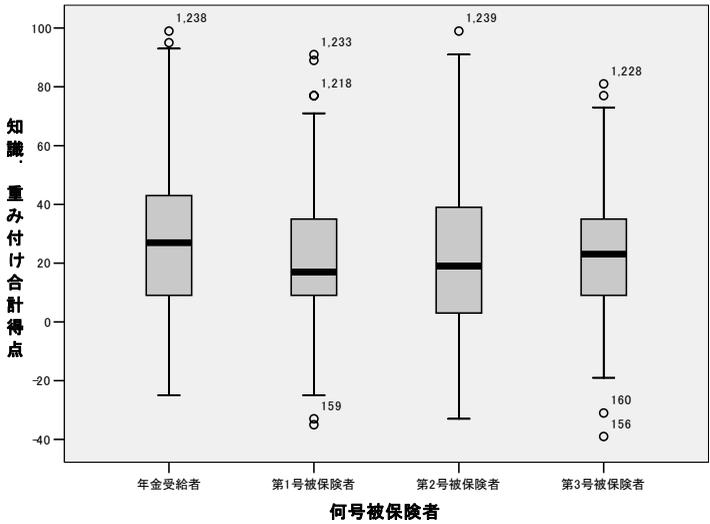
図表 5-7 加入制度と年金知識（国民年金）の関係



図表 5-8 加入制度と年金知識（厚生年金）の関係



図表 5-9 加入制度と年金知識（重み付け得点）の関係



(5) その他

男女別では男性がわずかに正答率が高く、年代別では50歳代が最も正答率が高い。20～30歳代と70歳代では正答率が低くなる結果となっている。

子どもがいるかどうかという属性では、子どもがいない人の正答率は大きく下がる結果となった。

ものごとに取り組む姿勢について、慎重的であるか積極的であるかを問うた質問群との関連では、慎重でよく調べて準備をする人がわずかに正答率が高かったが、大きな差ではなかった。

充実した社会保障制度と自己責任との選択、また社会的格差の容認度といった質問群との関連では、正答率に大きな差はなかった。

現在の生活と将来の生活のバランスについても、正答率に大きな差はなかった。

第2節 年金への不信感

1. 年金制度への信頼と改革

年金制度に問題があったと思うかとの問いに対して、問題が無かったと回答したのは13.7%に過ぎず、84.6%が何らかの問題があったと回答している。

それではどのような改革をすれば国民は支持するのだろうか。関連する質問群への回答から浮かび出てくるのは、全国民加入の年金一元化が望ましく、年金保険料は報酬比例で高額所得者には天井突抜けて負担してもらい、年金給付額は保険料納付額に比例する、そして世代間公平に十分な配慮をする、といった改革である。その時期は先送りして財政が不安定になってから着手するのではなく、早期に実施すべきだという考え方が多数を占めている。また、低所得者対策は年金で優遇すべきか生活保護で対応すべきかについて、そして家族形態や支え手となる子どもの数で優遇すべきかについては意見が割れる。

2. 年金への不信感と責任

年金制度の不信の理由についての質問群のうち、最も多数が同意したのは「社会保険庁の無駄遣い」であり82.7%もの回答がそう思うとしている。まあそう思うという回答と合わせると95.6%もの同意を得ている。ここ数年は株高の影響もあって運用成績も良いことが多い年金積立金であるが、かつての年金福祉事業への浪費の悪印象が強いのか、年金積立金の運用不振については92.6%が不信の理由として同意している。

質問群で挙げた不信の理由候補は軒並み80%以上の同意を得ているのであるが、高齢化が進むと年金制度が維持できないという項目については不同意の割合が23%となっている。また、国会議員の保険料未納については大きな政治スキャンダルとなったわけであるが、実際には年金への不信感としては大きな要因とはなっていない。マスメディアがとりあげたような議員年金の問題などは、国民らの年金問題について大きな影響を与えるものではないと冷静に見ているのかもしれない。

公的年金制度に責任があるのは誰かその程度を問う質問群に対しては、厚生労働省で年金制度を企画する官僚、首相や与党の国会議員、野党の国会議員の順に責任が問われる回答結果となった。官僚と政治家に最も重い責任があり、過去の改革、そして将来の改革についても重要な役割を果たしていくことが求められている。年金制度を議論する審議会委員の学者、マスコミにもある程度の責任があるとされており、官僚や政治家が役割を果たせるように活動していくことが求められていると言えよう。

年金不信感に関する設問を従属変数にして正誤重み付け合計得点を独立変数においた線形回帰分析を行ってみた。これは年金知識が高いほど、不信感がつるのでないかとの仮説に基づいた分析であったが、結果は全く適合しなかった。これは年金知識があろうがあるまいが国民に根付いた年金不信感は極めて高いことが原因と考えられる。

図表 5-10 年金不信の責任の所在

	まったく責任がない	ほとんど責任がない	どちらかといえば責任がない	どちらかといえば責任がある	かなり責任がある	非常に責任がある	無回答
首相や与党の国会議員	1.5%	0.9%	2.3%	12.1%	25.0%	56.0%	2.3%
野党の国会議員	0.9%	0.9%	3.3%	18.8%	29.6%	43.3%	3.2%
厚生労働省で年金制度を企画する官僚	1.5%	0.9%	2.4%	9.8%	22.0%	60.3%	3.1%
厚生労働省で人口予測を行う担当者	2.3%	5.0%	11.9%	25.8%	18.4%	33.1%	3.4%
社会保険庁などで年金の事務を行う公務員	4.8%	6.2%	15.3%	23.7%	13.6%	32.7%	3.6%
年金制度を議論する審議会委員の学者	1.5%	3.1%	7.6%	21.8%	26.5%	34.5%	4.9%
日本経団連などの経済団体	1.9%	4.8%	13.2%	34.4%	21.9%	18.2%	5.6%
連合などの労働組合	3.4%	5.2%	18.0%	33.1%	18.3%	16.4%	5.6%
有権者である国民のうち、自分より年上の世代	3.2%	7.9%	28.5%	31.0%	14.2%	9.9%	5.3%
有権者である国民のうち、自分と同じ世代	3.7%	9.3%	24.5%	35.2%	12.7%	9.8%	4.8%
有権者である国民のうち、自分より年下の世代	6.8%	12.9%	25.4%	28.1%	11.9%	10.1%	4.7%
有権者である自分自身	4.3%	7.5%	22.5%	34.5%	14.4%	12.5%	4.3%
マスコミ	3.3%	5.8%	13.1%	22.2%	20.6%	29.5%	5.4%

補論・知識正誤と自信度によるスコアリング

正誤問題とそれぞれの回答に対する自信度を聞いていることを利用し、正解時には（自信度×2-1）で重み付けし、不正解時には負の（自信度×2-1）で重み付けして合計し得点とする。無回答は各設問で0点とする。自信度回答は1~6の数値をとるため、重み付けするときには間隔2の尺度を用いる。最大の自信度で正解したときには11、最大の自信度で不正解の場合には-11というスコアになる。

合計得点 = $Q1$ [正解 : (自信度 $\times 2 - 1$), 不正解 : $-$ (自信度 $\times 2 - 1$), 無回答 : 0] + ... + $Q9$ [正解 : (自信度 $\times 2 - 1$), 不正解 : $-$ (自信度 $\times 2 - 1$), 無回答 : 0]

単純得点 = $Q1$ [正解 : 1, 不正解 : 0, 無回答 : 0] + ... + $Q9$ [正解 : 1, 不正解 : 0, 無回答 : 0]

スコアリングの結果、自信を持って正解すれば重み付け得点は高くなり、思いこんで不正解すれば重み付け得点は低くなる。単に確率二分の一で正誤を選択するだけではなく、その知識に対する理解度を測ることができる。全 9 問を最大の自信度 6 で正解した場合のスコア合計は 99 となり、逆に全 9 問を最大の自信度 6 で不正解した場合のスコア合計は -99 となる。

参考文献

- ・若尾信也 「『公的熟慮』の意義と可能性—年金制度を巡る実証分析」、『選挙学会紀要』、3号、2004年。
- ・James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale Univ. Press, 1992.
- ・James S. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale Univ. Press, 1997.

第6章 年金通知システムと資産形成

田園調布学園大学人間福祉学部 和泉 徹彦

第1節 資産形成

1. 年金資産の見積もり

退職後の老齢期の生活設計において基盤となる資産を形成しようとしたとき、年金は固定収入として見なすことができる。つまり年金資産からの収入という見方ができるので、預貯金やその他金融資産などと同様に自らの保有資産（ポートフォリオ）として見なすことが可能なのである。しかしながら、具体的な年金見込額が判明するのは50歳代に入ってからであり、その他の金融資産収入をどの程度見込めば期待通りの生活設計ができるのかが不明であった。

経済学的に合理的に行動する主体ならば、現役時代に十分な貯蓄や資産形成を行って退職後の老齢期の生活費をまかなおうとすると考えられている。本節では、年金加入者が自らの年金見込額を意識して年金資産と見なしているかどうか、また、個人の資産構成と現在貯蓄額／将来貯蓄目標額／老後生活費とのつながりがあるかについて、当研究会が実施したアンケート「公的年金制度に関する意識調査」（以下年金調査）¹の結果に基づき検証する。

金融資産の中でもリスク商品である株式や投資信託の保有状況についても回答を得ている。預貯金だけの資産構成では経済成長に見合った運用収入が得られずに保有資産の実質的目減りが発生する可能性がある。個人資産を保全する目的でのリスク商品の組み入れは今後の金融環境では十分に考慮されなくてはならない。リスク商品選択の意識についても検証する。

¹ 調査結果データについてはウェイト調整済みである。

2. 公的年金と家計資産に関わる議論

高山憲之他（1990）は1984年の全国消費実態調査のデータを基にして、50歳代後半の勤労者世帯における家計資産のなかで公的年金資産が最大になっていることを指摘する。高山らの関心は賦課方式の公的年金制度によって世代間の所得移転がどのようになっているかにあるが、平均保有資産が約3500万円に対して、年金資産が約4200万円と1.2倍も形成されているという指摘は大変興味深い。

将来不安に対する予備的貯蓄のうち公的年金不安を対象を絞って論じているのは村田啓子（2003）²である。（財）家計経済研究所「消費生活に関するパネル調査」（1993～1998）を用いて、30歳代を中心とした家計を分析している。これによれば、公的年金不安が金融資産増加につながる家計は、親と同居していないことが条件となる。

年金資産とは直接関連しないが、家計がリスク商品を保有するかどうかについて塩路悦朗・藤木裕（2005）は金融知識の有無で説明している。これは「家計の金融資産に関する世論調査」（2001～2003）の分析によっている。

中高年世代を対象に分析する栗林敦子・井上智紀（2005）³は、情報収集能力や冷静な判断力を持っているが投資余力が少ないグループと必ずしも知識経験豊富とは言えないが投資余力が大きいグループについてリスク選好度が高いことを示している。後者については持ち家資産などを背景としており、金融トラブル予備軍との捉え方がなされている。

3. 現在の金融資産額とリスク選好

年金調査では現在の金融資産額について金額そのものではなく選択肢として回答を得た。金融資産額を見積もるためには回答を数値に変換する必要がある。例えば「100万円以上～300万円未満」という名義尺度に対してはそ

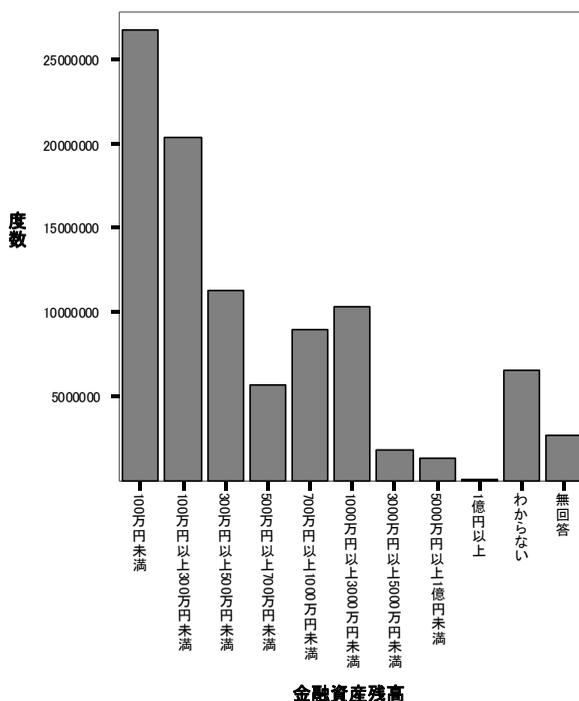
² 村田啓子（2003）、pp23-58。

³ 栗林敦子・井上智紀（2005） pp54-83。

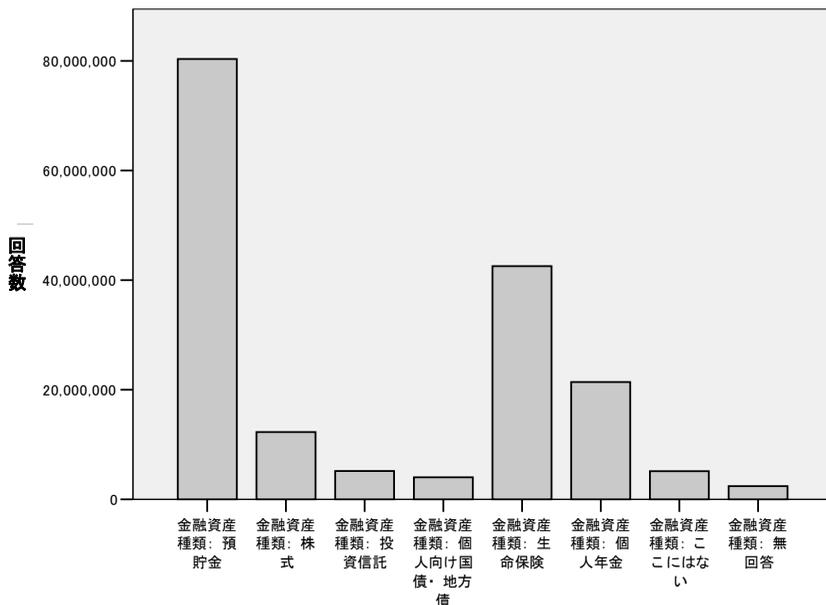
の中央値である200万円を数値として変換して見積もっている。最大値の選択肢である1億円以上の場合には1億5千万円として数値化している。このようにして得られた現在金融資産額の平均は694万円であった。「図表6-1 現在金融資産額の分布」参照。

「図表6-2 金融資産を構成する商品（複数回答）」では、回答者の金融資産を構成する金融商品について複数回答で尋ねている。選択肢には預貯金、株式、投資信託、国債・地方債、生命保険、個人年金などを設定していた。ここで注目するのは名目で元本割れリスクのある金融商品を加えているかどうかで、リスク回避型かリスク選好型かを判断している。特に株式あるいは投資信託を少なくともどちらかを保有している回答者はリスク選好型であるとした。

図表 6-1 現在金融資産額の分布

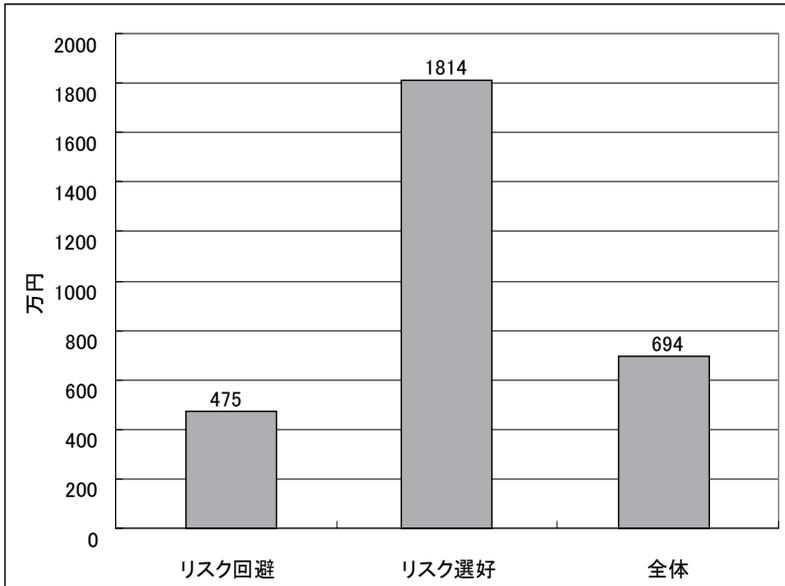


図表 6-2 金融資産を構成する商品（複数回答）



リスク回避型とリスク選好型ではどのような違いが見られるのだろうか。「図表 6-3 リスク金融商品保有と平均金融資産額」に示したように、リスク回避型の金融資産額平均が 475 万円であったのに対して、リスク選好型の金融資産額平均が 1814 万円であった。単純にリスク選好型の投資を行ったから金融資産額平均が大きくなったという関係を言うことはできないが、保有金融資産額が大きくなるとそこにはリスク商品が含まれている傾向がある。

図表 6-3 リスク金融商品保有と平均金融資産額



4. 現在貯蓄額／将来貯蓄目標額／老後生活費

(1) 合理的な資産形成シナリオ

合理的な選択がなされるならば、老齢期の生活設計を行うとき、将来貯蓄目標額と年金資産の合計は退職時から平均余命（つまり死亡）に至るまでの年数掛ける年間生活費を満たすはずである。

$$\text{将来貯蓄目標額} + \text{年金資産} \geq \text{平均余命} \times \text{年間老後生活費}$$

(4-1 式)

年金収入を生活費全体の何割程度と想定しているかを尋ねており、その割合によっても年金資産をどの程度に考えているかが分かる。年金収入が $[0 \leq a \leq 1]$ とすれば将来貯蓄目標額は次の通りである。

$$\text{将来貯蓄目標額} \geq \text{平均余命} \times \text{年間老後生活費} \times (1-a)$$

(4-2式)

さらに、現在貯蓄額と将来貯蓄目標額との関係を見ると退職時までギャップは埋まって同額になるか、あるいは超過するはずである。

$$\text{将来貯蓄目標額} \leq (\text{退職年齢} - \text{現年齢}) \times \text{年間貯蓄増加} + \text{現在貯蓄額}$$

(4-3式)

毎年均等額が貯蓄されていくのではなく、退職金を考慮することもできる。年間貯蓄増加に含まれている勤続年数に応じた退職金積み上げを明示的にするならば次のような書き方もできる。

$$\text{将来貯蓄目標額} \leq$$

$$(\text{退職年齢} - \text{現年齢}) \times \text{年間金融資産増加} + \text{現在貯蓄額} + \text{退職金}$$

(4-4式)

ただし、今回の調査では年間貯蓄増加や退職金をいくらと想定しているかは尋ねていない。

(2) 現実の資産形成状況

65歳以上の高齢期に年間生活費がいくらかかるのだろうか、これは実際に65歳以上の方からの回答を元に把握することができる。年間生活費は平均で約368万円かかっている。一方、65歳未満の現役世代が想像する年間生活費は約329万円であり、そこには10%以上のギャップがある。

65歳時点の平均余命⁴は男性で18.11歳、女性で23.16歳となっている。「図表6-4 平均余命と老後生活費総額・受給可能年金総額」では、まず高齢期の生活費が総額でいくら必要になるのかを試算している。ここでは65歳未満の現役世代が推測する生活費ベースで男性の場合に5958万円から、65歳以上の年金受給世代が示す生活費ベースに平均余命の長い女性の場合に8523万円まで約2500万円もの幅が生じている。

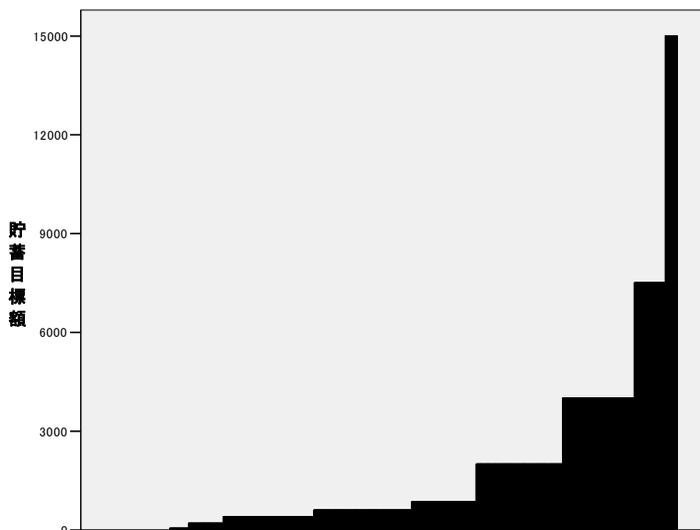
⁴ 厚生労働省『平成17年簡易生命表』

図表 6-4 平均余命と老後生活費総額・受給可能年金総額

	男性	女性
平均余命	18.11 年	23.16 年
老後生活費(65 歳以上・実績)	368 万円	
老後生活費(65 歳未満・予測)	329 万円	
A総老後生活費(実績年間生活費×平均余命)	6664 万円	8523 万円
B総老後生活費(予測年間生活費×平均余命)	5958 万円	7620 万円
年間年金受給額	279.6 万円	
C生涯年金受給額	5064 万円	6476 万円
差し引き		
C-A	1601 万円不足	2047 万円不足
C-B	895 万円不足	1144 万円不足

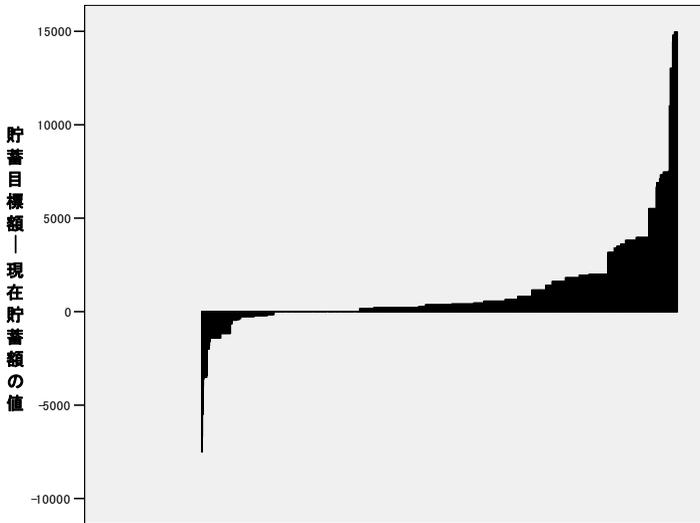
「図表 6-5 貯蓄目標額の分布」に示されたのは老齢期の生活設計に必要なとされる貯蓄目標額を昇順に並べた分布である。平均貯蓄目標額は約 2026 万円となっている。

図表 6-5 貯蓄目標額の分布



「図表 6-6 貯蓄目標額と現在貯蓄額のギャップ」に示されたのは目標額に達するまでの所要貯蓄額を昇順に並べた分布である。マイナスで示されているのは現在貯蓄額に余裕があり貯蓄目標額を超過していることを意味しており、右側に行くほど目標と現実のずれが大きいことを示している。年齢が違う回答者の目標なので貯蓄できる期間はそれぞれ長短あるが、平均所要貯蓄額は約 1154 万円となっている。

図表 6-6 貯蓄目標額と現在貯蓄額のギャップ

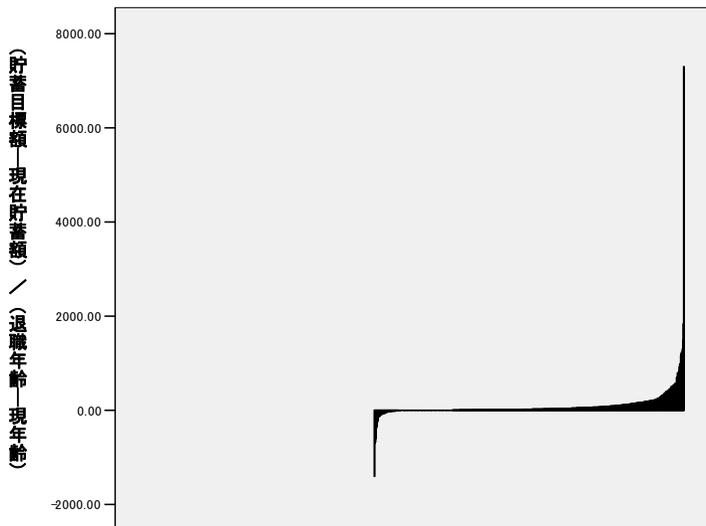


「図表 6-7 必要年間貯蓄額の分布」に示されたのは、

$$\frac{\text{退職年齢} - \text{現年齢}}{\text{貯蓄目標額} - \text{現在貯蓄額}}$$

で計算される必要年間貯蓄額を昇順に並べた分布である。つまり貯蓄目標額に達するために退職年齢まで毎年貯蓄しなければならない金額を示したもので、平均額は約 83 万円となっている。

図表 6-7 必要年間貯蓄額の分布



(3) 年金資産額と必要貯蓄額を見積もる

2005年3月末における厚生年金のモデル世帯（会社員と専業主婦）の年金平均受給額は月額23万3千円と示されている。年額では約279万6千円となる。60歳代前半から受給できる報酬比例部分相当の老齢厚生年金や特別支給の老齢厚生年金は脇に置いて、65歳以降の生活費について考えてみる。男性の平均余命までに受給可能な年金額の総額を計算すると5064万円、女性の場合で6476万円となる。これは個人単位で集計するのではなく世帯単位での生活費であることに留意する必要がある。

老後生活費総額から受給可能年金総額を差し引いた残額が個人的貯蓄で補う必要のある金額となる。最低でも895万円、最高でも2047万円という幅の貯蓄必要額が求められる。これを回答された貯蓄目標額の平均である2026万円と比較すると幅上限に近い金額に寄っていることが分かる。「図表 6-4 平均余命と老後生活費総額・受給可能年金総額」参照。

別の角度から貯蓄と年金資産の関係をみると、生活費に占める年金収入の割合をどの程度見込むかという視点がある。前段で検討した老後生活費総額

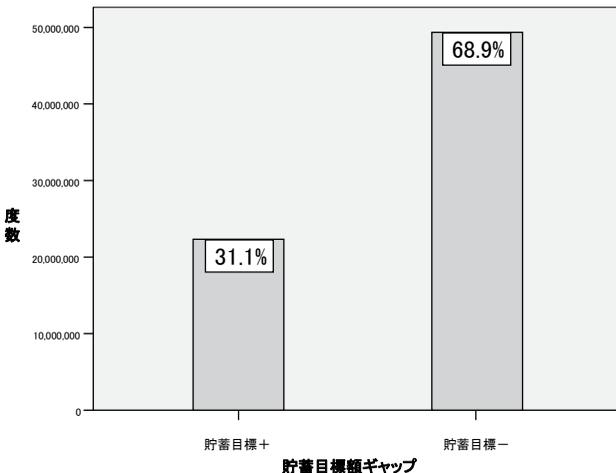
と受給可能年金総額の比率では、76～85%という結果が示されている。ただし、これは厚生年金モデル世帯の受給可能額を用いた試算であった。調査回答からは、65歳以上の年金受給世代の実績として64%、65歳未満の現役世代の予測として62%が得られている。回答結果を（4-2式）に当てはめて年金資産額と必要貯蓄額を試算してみる。

全世代での必要貯蓄額の平均は3768万円に達するが、65歳以上の年金受給世代と65歳未満の現役世代とでは平均値に有意な差が見られる。年金受給世代では必要貯蓄額の平均は1395万円なのに対して、現役世代の平均は4292万円に達する。直接回答を得た貯蓄目標額の平均はそれぞれ1461万円と2181万円であるため、そこには大きなギャップが存在する。

老後生活費に占める年金収入割合から算出した必要貯蓄額と、直接回答を得た貯蓄目標額は個票レベルにおいてもギャップが存在するのかを確認してみた。

必要貯蓄額に対して貯蓄目標額が上回っていれば生活費に困ることは無いのであるが、「図表 6-8 貯蓄目標ギャップ（個票）」で示したように、貯蓄目標額が十分なのは31.1%に過ぎず、68.9%は貯蓄目標額が低いとの結果が得られた。

図表 6-8 貯蓄目標ギャップ（個票）



約7割の人々が現実に必要な貯蓄額を確保しなければならないという意識が薄く、貯蓄目標額を低く設定していることは問題が大きい。年金資産額と個人貯蓄のバランスによって老齢期の生活設計の基盤が支えられることを再認識すべきである。また、速やかな年金情報提供システムの拡充により、個人化された資産形成シミュレーションを可能とし、個々人に自らのリスクについて気付かせることが重要である。

第2節 年金情報の個人開示にかかる情報システムの可能性

本節では、各個人が自らの年金加入記録を把握して、老齢期の生活設計の基盤となる資産の一部として認識することについて、情報システムが貢献できる可能性について検討する。現状における年金加入記録照会方法、技術的な留意点、そして将来的な発展可能性について考察する。

1. 年金ポイントの通知

2004年年金改革において決定された事項に、2008年4月以降、年金加入者に対して記録をポイントで定期的に通知することが含まれている。ポイントに掛け合わせる金額が操作可能であることに対して批判はあるが、定年退職直前まで年金見込額が分からなかった従来の方式に比べて、年金資産を把握しやすくする目的がある。

これはスウェーデンが1999年年金改革から導入しているオレンジレターという仕組みによく似ている。毎年、加入者に送られてくるオレンジ色の封書には、職歴や収入記録に応じて数百通りものパターンが組み替えられたメッセージとともに、自分の収入が現状のままであったときに得られる年金見込み額が試算されている。年金受給開始年齢を遅らせると増える年金受給月額も示されている。加入者は自分の貯蓄など資産額と年金見込額を照らし合わせながら老齢期の生活設計ができる仕組みになっている。

従来、日本では個人別の年金加入記録を照会するためには社会保険事務所

に出向いて確認しなければならなかった。社会保険庁の不祥事や事務取扱ミスに関する報道が相次いだこともあって、窓口は長蛇の列ができて、さらに混乱に拍車をかける事態を招いていた。加入者にポイントを定期的に通知する改革は、年金資産への理解を高める手段として期待されている。既に2006年度から年金見込額を試算する手段が前倒しで提供され始めている。

2. 現状で利用可能な年金見込額試算手段

社会保険庁が2006年9月現在インターネットで提供している試算手段⁵は、年金額簡易試算、年金見込額試算、年金加入記録照会、年金個人情報提供サービスの4つで、個人加入記録に基づいて提供されているのはその内3つである。現状では、共済組合の年金記録が社会保険庁に提供されるまでにはタイムラグが発生するため、年金見込額の試算について共済組合加入者には十分な情報提供ができない現状がある。

(1) 年金額簡易試算

生年月日、加入していた年金の種類と期間、平均給与月額などの設定情報から年金見込額をシミュレーションするもので、パソコンと携帯電話の両方で利用可能となっている。個人加入記録に基づくものではないため正確さには欠けるが、平均給与月額の参考情報なども提供されており、おおよその見込額を知るには便利な手段となっている。

(2) 年金見込額試算

50歳以上の加入者が対象となり、社会保険庁で管理している個人記録に基づいた年金見込額試算を計算の基礎となった年金加入記録とともに郵送で知らせる手段である。申請には基礎年金番号と氏名が必要である。受付日において年金受給資格期間を満たしていない場合や、共済組合年金加入者については試算できない。また、厚生年金加入者は60歳で退職する、あるいは60

⁵ URL: <http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/simulate/index.htm> [2006年9月1日]

歳以上 65 歳未満の在職者は 65 歳で退職するといったいくつかの仮定条件が試算に用いられている。

(3) 年金加入記録照会・年金見込額試算（電子申請）

社会保険庁で管理している個人記録に基づいた年金加入記録を電子文書で知らせる手段である。50 歳以上の加入者については年金見込額試算も通知されるが、50 歳未満の場合には年金加入記録のみの照会となる。試算条件は郵送通知される(2)年金見込額試算と同様であるが、電子申請の場合には基礎年金番号と氏名の他に、公的個人認証サービスの電子証明書が必要となる。一般的には住民基本台帳カードを所持して、なおかつ公的個人認証サービスを利用する手続きをした者のみが利用可能な手段である。技術的な留意点は後述する。

(4) 年金個人情報提供サービス

ユーザ ID とパスワードを使うことによって、個人年金加入記録をインターネットで即時回答するサービスである。回答される情報は毎月更新される。利用者は最初にユーザ ID とパスワードを発行する利用登録が必要である。サービス概要には、本サービスと内容が重複する情報提供手段が検討される時本サービスを優先することもあり得ると示されており、社会保険庁が今後の情報提供の主要なサービスとして認識していることがうかがえる。

3. 年金個人情報通知手段の技術的留意点

(1) IT か非 IT か

スウェーデンのオレンジレターに倣うならば、日本でも封書で通知する仕組みにすればよいとの考え方があがる。スウェーデンの場合には封書だけではなく、インターネットでも情報提供を行っている。そこで個人認証は新規利用登録しなくてもインターネットバンキングなどのアカウントも利用可能になっている。これは国民総背番号制が導入されていて、個人の銀行口座や年金試算などが全て紐づけられていることが背景にある。

高齢者にはデジタルデバイドの問題が起きやすいとの認識から非 IT による手段が望ましいとの見方もある。しかし、年金個人情報通知を有益に活用できるのは年金を受給開始以前の段階であり、この世代の大部分は十分に IT を活用できるスキルを身につけている。定期的な通知を郵送で行うための膨大なコストによって年金積立額が影響を受けるようでは本末転倒と言わざるを得ない。

ともかくも通知手段として情報システムを利用すべきかそうでないかという議論は結論部分であり、そのコスト、情報提供内容、情報量から測られる便益と効率性の観点から選択されるべきものである。

(2) 年金カードを巡る議論

日本政府が進める電子政府化プロジェクト e-Japan 重点計画において、厚生労働省は「社会保障総合カード」の提供を目標に掲げている。既にモデル事業としては健康保険・介護保険の IC カード保険証の実証実験が行われている。将来的には医療、介護、年金などを一枚のカードに集約した総合 IC カードが個人単位で発行されることになるだろう。

年金個人情報の通知手段を検討する段階において、2005 年秋頃から「年金カード」の導入が計画されているとの複数の報道⁶ がなされた。IC 内蔵カードを金融機関の自動預け払い機（ATM）に差し込めば加入記録が照会できる、さらに金融機能が付加されている、あるいは住民基本台帳カードとの統合も視野に入れているといった内容であった。その後、「年金カード」と年金個人情報提供を連結させた報道は途絶えている。

金融機関 ATM との提携が模索される背景には、金融機関が磁気カードから切替を進めている新採用の IC キャッシュカードと住民基本台帳カードとの互換性があることが指摘できる。この規格 ISO/IEC7816 の IC カードに盛り込まれている暗号化技術は極めて堅牢なものであり、偽造や複製が困難である。

⁶ 読売新聞 2005 年 10 月 22 日「受取額一目で判明、年金カード導入を検討」
日本経済新聞 2005 年 12 月 27 日「08 年度にも年金カード、クレジット機能も・社保庁」
産経新聞 2006 年 1 月 8 日「受給照会＋身分証明＋クレジット 『年金カード』検討」

個人情報扱う上での技術的な要件を十分に備えている。

住民基本台帳カードそのものを「年金カード」として使うアイデアも検討できる。住民基本台帳カードにはアプリケーションを追加して書き込むことで新しい機能を持たせることができる。但し、住民基本台帳カードの発行枚数は伸び悩んでおり、しかも写真付きのタイプを選択しなければ公的個人認証サービスを利用できない制限がついている。前述した公的個人認証サービスを利用する電子申請による年金加入記録の照会サービスでは、パソコンにICカードリーダを周辺機器として設定し、専用ソフトウェアをインストールするといったハードルが控えている。誰もが気軽に利用できる仕組みとは言い難い。

ICカードの規格を巡っては、交通系カードで実績があり、電子マネー等の媒体としても利用されている FeliCa も一つの国際標準となっている。JR 東日本で利用されている Suica(スイカ)、JR 西日本で利用されている ICOCA(イコカ) の他、先行した香港でも交通系カードとしての実績を持っている。電子マネー edy(エディ)あるいはクレジットカード系ポストペイ(後払い)決済なども FeliCa をベースとしている。何よりも「おサイフケータイ」として携帯電話に内蔵されて市民の手に渡っていることが利便性の面で有利となっている。新しいカードを作製して配付しなくともカード媒体を民間活用によって調達できるのである。年に数回の頻度しか使わないカードを財布に入れておくよりも、普段使う携帯電話にアプリケーションとして内蔵してしまえば物理的制約が無いのである。携帯電話端末上で年金個人情報を表示できるのもメリットである。携帯電話の契約には本人確認が義務づけられていることも個人情報を扱う上で考慮されるべき点である。

(3) インターネットの安全性

現在、社会保険庁が提供している年金個人情報提供サービスでは、公開鍵暗号方式と共通鍵暗号方式という2種類の暗号化技術が採用されている。これはインターネットにおけるショッピングや金融機関取引などでも採用されている技術であり、盗聴、なりすまし、改ざんを防止することに効果がある。個人情報が漏洩することは技術的にはあり得ない。

しかしながら、ハガキや封書での架空請求詐欺事件に巻き込まれる被害者が後を絶たないように、年金個人情報を確認したいといった詐欺的な要求に 대응してしまう加入者が出てくることは技術的には解決できない問題である。インターネット上でもフィッシング（phishing）詐欺と呼ばれる、架空サイトに個人情報や認証情報を入力させる新手の詐欺行為が問題化している。加入者が慎重に対応するように求めると同時に、社会保険庁側で要求する可能性のある情報項目は何かを明確にして理解してもらう広報は欠かせない。

4. 年金情報ポータルサイトの構想

(1) 現状の年金情報提供システムの限界

本節「2 現状で利用可能な年金見込額試算手段」で前述したように現状ではインターネット上で4つの試算手段が提供されている。この情報提供システムは単に個人年金記録を確認できたり、仮定条件での年金見込額が分かったりするだけでは不十分である。特に個人資産の一部として年金を捉えるときに情報が不足する限界について指摘する。

年金支給開始年齢は生まれ年によって異なるが、それだけではなくて就業を継続して在職老齢年金をもらうかどうかといった条件によっても年金見込額は変わってくる。60歳で定年退職した場合に、そのまま年金生活に入るよりも65～70歳くらいまでは再就職するなどして就業を継続することがある。このとき在職老齢年金は減額されて支給されるが、その減額幅は就業継続したときの賃金額によって変化する。つまり、就業継続したときにいくらの賃金をもらうことで減額されて支給される在職老齢年金の見込額を事前に知っておくことが、老齢期の生活設計には必要な情報なのである。現状のシステムは仮定条件のみで試算しており、年金受給予備軍のニーズに応えるものとはなっていない。

国民年金の任意加入制度を活用すれば、最低受給資格期間25年加入を満たせない人であっても受給資格を得られる可能性がある。また、加入期間を長くすることによって年金受給額を増やすこともできる。このような就業条件などを考慮した試算ができなければ、生活設計の役には立たないのである。

(2) ポータルサイトに組み込む情報

政府が年金個人情報を提供する意味とは、加入者に漠然とした老齢期の生活資金への不安を持たせることなく、正確な資産形成の見積もりができるように年金資産額の見込み額を知らせたり資産運用に関する知識を提供したりすることで、年金制度への信頼を高めることにある。幅広く年金個人情報提供の意義を捉え直すことで、現状の年金個人情報提供サービスが行っている情報項目のみで十分なのか、追加すべき情報項目は何かが見えてくる。

具体的には、年金加入記録の詳細と条件を変えた年金見込額の試算が確認できること、金融商品の候補あるいは自分のポートフォリオから資産運用のリスクとリターンを試算できること、FP (Financial Planning) に関する情報提供が受けられること、総じて引退後に利用可能な総資産を預貯金+資産運用収入+年金受取額という形式で把握できることが挙げられる。

ポータルサイトとは、関連する情報を一元的に集めたスタートページとして位置づけられるものである。検索エンジンの多くが通信販売やオークション、掲示板といったサービスと組み合わせた総合ポータルサイトを目指して顧客獲得に動いていることは周知の事実である。日本政府の電子政府化プロジェクトのポータルサイトとしては、「電子政府の総合窓口 (<http://www.e-gov.go.jp/>)」がある。年金情報についてもポータルサイト化の可能性が検討できる。

極端な形態としては現状のまま、加入記録さえ開示できれば良いとする考え方があられる。もちろん現状のシステムの限界を指摘したところであるから、最低限の機能としては条件を変えた年金見込額の試算ができるようになっていなければならない。そして政府が情報提供主体となって資産運用の情報提供も行っていこうとする、言ってみれば電子政府ベースのFPポータルサイトという形態もあり得る。これは全ての情報管理を政府が行うものである。政府にできることには限界があるとの認識に立てば、民間ベースのFPポータルサイトを推進する方向性もある。アカウントアグリゲーションサービスを活用した年金加入記録の情報提供である。

(3) アカウンドアグリゲーションサービス

銀行口座や証券会社口座あるいはクレジットカード、生命保険といった様々な会社に点在している「アカウント」を一画面に集めて管理するためのサービスが、アカウントアグリゲーションサービスである。既に民間ベースでは資産管理ソフトウェア、あるいはASP (Application Service Provider) といった形態で存在しているサービスである。

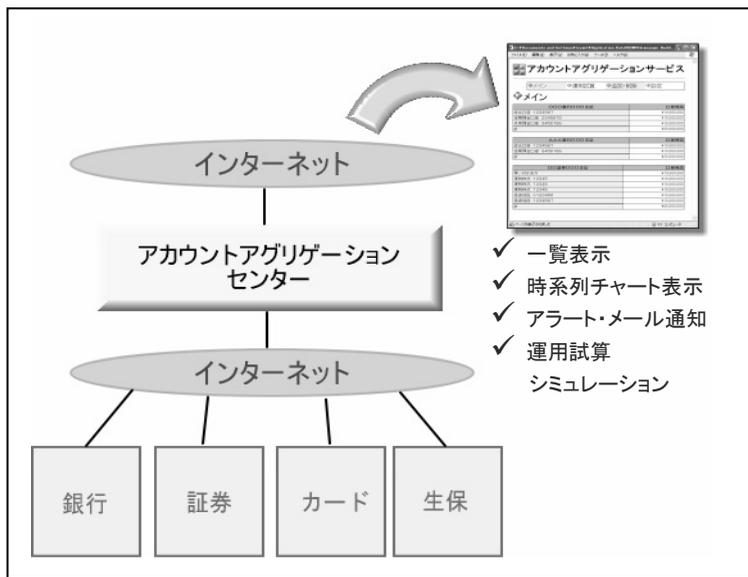
仕組みとしては、各アカウントのユーザ ID とパスワードを設定画面に登録しておくことで、一画面に整理して一覧表示させたり、時系列チャート表示をさせたり、資産運用シミュレーションを行ったりといったことができるサービスとなっている。つまり自分の資産を一元的に把握することを支援するサービスと言える。そこに年金加入記録が加われば、年金見込額もシミュレーションに含めることが可能になる。

調査会社 Forrester Research が示しているように、アカウントアグリゲーションサービスが一般に受け入れられるようになるかは甚だ疑問という現状⁷にある。サービスを提供している事業者がプライバシーを侵すような情報操作や盗み見をすることがあれば信頼を失ってしまうだろうし、利用者にもその警戒感がある。

老齢期の生活設計に備える資産形成を十分に理解して、併せて年金制度への信頼を高めるためにも、アカウントアグリゲーションサービスに類することは必要不可欠になっている。フィナンシャルプランナーに個別相談をするよりも情報システムを利用する方がはるかに簡便である。「図表 6-9 アカウンドアグリゲーションサービスの仕組み」参照。

⁷ Forrester Research, Strong Authentication Kills Account Aggregation, 2005
Forrester Research, Account Aggregation: The Elusive ROI, 2001

図表 6-9 アカウントアグリゲーションサービスの仕組み



(4) イギリスの年金情報提供

イギリスでは全面的な電子政府化が推進されている最中である。電子政府ポータル⁸では、郵送通知で受け取った PIN（個人認証番号）を全ての電子政府サービスで利用できるようになっている。サービスの一つとして SERPS（報酬比例公的年金）受取額の試算が可能になっている。公的年金制度からの適用除外を認めているイギリスでは、企業・個人年金については個別の問い合わせが必要となっている。

また、金融機関の監督当局である金融サービス庁が消費者向けに提供している情報⁹では、資産形成に関するクイズ（意識を高めるような設問）、人生設計において想定すべき出来事や目標について、具体的な家計収支の試算な

⁸ URL: <http://www.thepensionservice.gov.uk/> [2006年1月]

⁹ URL: http://www.fsa.gov.uk/consumer/03_PLANNING/ [2006年1月]

どが項目として含まれている。

5. 情報システムの有用性

年金情報の個人開示にかかる情報システムの可能性をいくつかの側面から検討してきた。総括するならば、情報システムの有用性と留意事項を指摘することができる。

まず、情報システム特にインターネットというメディアを活用する場合、加入者にとって次のことにメリットがある。年金個人加入記録を理解しやすい、満足できるかたちで表現することができる。加入記録を基に将来受取額を試算する、さらに自ら条件を設定して試算するといった操作が可能である。年金資産をベースに資産運用情報を提供し、老齢期における生活設計に見合った個人資産管理を促すことができる。

留意事項としては、社会保障総合カードという形態であろうと年金情報ポータルサイトという形態であろうと、コスト・パフォーマンスの評価を実施することが求められる。情報提供という大義のためにコストを度外視した事業費投入が認められるわけではない。また、政府主体でFPポータルサイトを管理してしまうと、民間の信託ビジネスを妨害することにもなりかねない。最後にコスト・パフォーマンスとも関係するが、特定の規格やベンダーに拘ってロックインされてしまうことのないように望みたい。

参考文献

- ・高山憲之・舟岡史雄・大竹文雄・関口昌彦・澁谷時幸・上野大・久保克行「人的資産の推計と公的年金の再分配効果」、『経済分析』、第118号、1990年。
- ・村田啓子「マイクロ・データによる家計行動分析：将来不安と予備的貯蓄」『金融研究』、第22巻第3号、2003年。
- ・塩路悦朗・藤木裕「金融不安・低金利と通貨需要：『家計の金融資産に関する世論調査』を用いた分析」、『IMES Discussion Paper Series 2005-J-11』、2005年。
- ・栗林敦子・井上智紀「中高年生活者のリスク性金融商品利用に関する一考察—金融行動の成熟度と投資余力による類型化をもとに—」、『ニッセイ基礎研所報』、Vol. 39、2005年。
- ・厚生労働省『平成17年簡易生命表』
- ・URL: <http://www.sia.go.jp/sodan/nenkin/simulate/index.htm> [2006年9月1日]

- ・読売新聞 2005年10月22日「受取額一目で判明、年金カード導入を検討」
- ・日本経済新聞 2005年12月27日「08年度にも年金カード、クレジット機能も・社保庁」
- ・産経新聞 2006年1月8日「受給照会＋身分証明＋クレジット 『年金カード』検討」
- ・Forrester Research, Strong Authentication Kills Account Aggregation, 2005.
- ・Forrester Research, Account Aggregation: The Elusive ROI, 2001.
- ・URL: <http://www.thepensionservice.gov.uk/> [2006年1月]
- ・URL: http://www.fsa.gov.uk/consumer/03_PLANNING/ [2006年1月]

第7章 公的年金ガバナンス —国民はどこに注目しているか

ニッセイ基礎研究所 中嶋 邦夫

第1節 問題意識

本章では公的年金ガバナンスの現状と国民の意識を整理した上で、加入者や受給者がオーナーシップ¹をより発揮し、不信や不満、不安を軽減できるようなガバナンスやモニタリングのあり方を検討する。

近年、公的年金制度に対する不信や不満、不安が問題になっている。生命保険文化センターの生活保障に関する調査では、老後の不安として「公的年金があてにならない」をあげた割合が79%と、複数回答の他の選択肢より群を抜いて多い。同調査の「自分の老後の日常生活費は公的年金でかなりの部分をまかなえると思うか」という問いに対して「まったくそう思う」「まあそう思う」と回答した割合は、1993年をピークに近年低下傾向にある。また、年金不信の象徴としてしばしば取り上げられる国民年金保険料の納付率は、近年60%程度にとどまっている。

国民年金への加入や保険料の納付行動に影響する要因については、多くの先行研究がある。小椋・角田（2000）は、国民生活基礎調査のプールデータから、納付の有無には収入と調査年と世帯人員数が、納付率には世帯の所得と貯蓄、世帯主の職業、調査年が影響することを明らかにした。阿部（2001）は、加入行動は年齢や職業、居住地などに影響を受け、納付行動は世帯人数や保険料率や性別、年齢に影響を受けることを明らかにした。鈴木・周（2001）は、国民年金への未加入は、流動性仮説に基づく失業・無業者ダミーや金融資産、逆選択仮説に基づく病気・病気がちダミー、年齢、個人年金加入に影響

¹ 本章で取り扱うオーナーシップは制度に対するものであり、個人が受け取る年金に対するオーナーシップとは異なる。

響を受けることを明らかにした。鈴木・白石（2003）は、年齢効果、世代効果、年効果に分解する擬似パネル分析によって、個人年金加入率は新しい世代や高年齢ほど高い傾向が、国民年金未加入率は新しい世代や35-40歳以降で高くなる傾向を明らかにした。

これらの分析は公的年金の給付と負担のバランスに関する世代間不公平に着目し、相対的に不利である新しい世代（若年者）ほど、未納や未加入の傾向にあることを指摘している。

一方で、給付と負担のバランスといった制度の内容以外の要因が年金不信を引き起こしているとも考えられる。Tsukahara（2001）および塚原（2004）は、自営業者にアンケートを実施し、任意加入であったら加入するか否かを質問し、年齢が高いほど、予想寿命が長いほど仮に公的年金が任意加入制度だった場合に加入の意思が高くなる傾向を明らかにした。中嶋・臼杵・北村（2005）は、自営業者にアンケートを実施し、流動性制約があったり、主観的余命が短かったり、時間選好率が高かったりするほど納付の頻度が低かったり未加入になる傾向があること、流動性制約があったり、主観的余命が短かったり、時間選好率が高かったりするほど、仮に公的年金が任意加入制度だった場合に加入する意志が低いことを明らかにした。鈴木（2005）は勤め人を対象にしたアンケートで、年齢が若く、男性で、予想寿命が短く、年金の知識が多く、保険料の応能負担を公正と考え、給付が負担を上回ったり世代間で給付に差があることを公正と考えるほど、2004年改革を不満と思う傾向を明らかにした。中嶋・臼杵・北村（2006）は加入者の情報不足に着目し、年金制度についての説明を通知することで制度への納得度が高まることを、30～40代の会社員を対象としたアンケート実験によって示している。

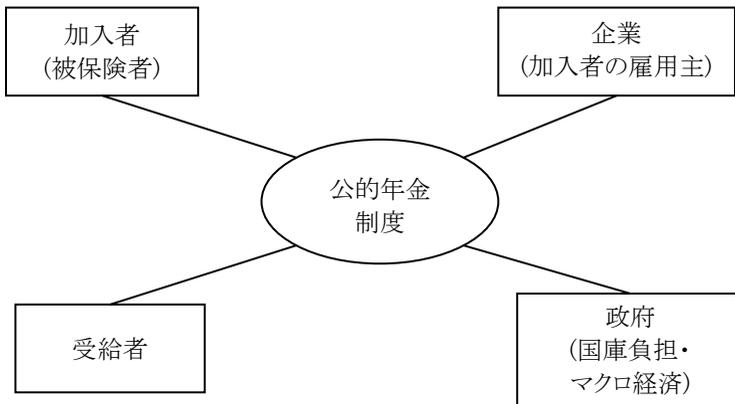
本章では、加入者や受給者の制度に対するオーナーシップに着目し、公的年金制度の評価を向上させる1つの方法として、加入者や受給者がオーナーシップをより発揮できるようなガバナンスやモニタリングのあり方を検討する。第2節で公的年金のガバナンスやモニタリングを整理した上で、第3節では、国民が年金制度の責任は誰にあり何を問題だと考えているかを当研究会で実施したアンケートの結果を使って探索的に分析する。最終節では、分析結果を踏まえて今後のガバナンスやモニタリングのあり方について考察す

る。

第2節 公的年金ガバナンスの整理

公的年金の関係者には、(1)現役世代である加入者²(被保険者)、(2)被用者である加入者と保険料を分担している企業(雇用主)、(3)引退世代である受給者、(4)基礎年金の費用を分担し、マクロの経済政策を行っている政府があり(図表7-1)、制度の担当者として、(5)制度改革に国民の意見を反映させ、法律を決定する国会議員、(6)制度の企画や執行に携わる各種政府組織(制度運営者)がある。

図表7-1 公的年金制度の関係者

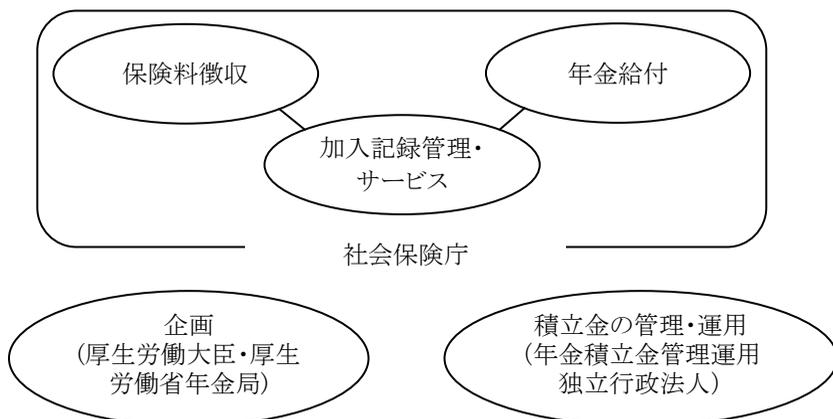


各関係者が持っている公的年金制度への関心は、次のように異なるだろう。加入者は主に、保険料の徴収が公正に行われていること、自らの納付実績が適正に管理されていること、納付した保険料が適正に運用されていること、自らの年金給付の可能性(年金財政の長期的な持続可能性)、将来の年金改革、

² 公的年金制度が将来の加入者・受給者となる未出生世代や未成年世代の負担や給付も規定する点も、留意する必要がある。

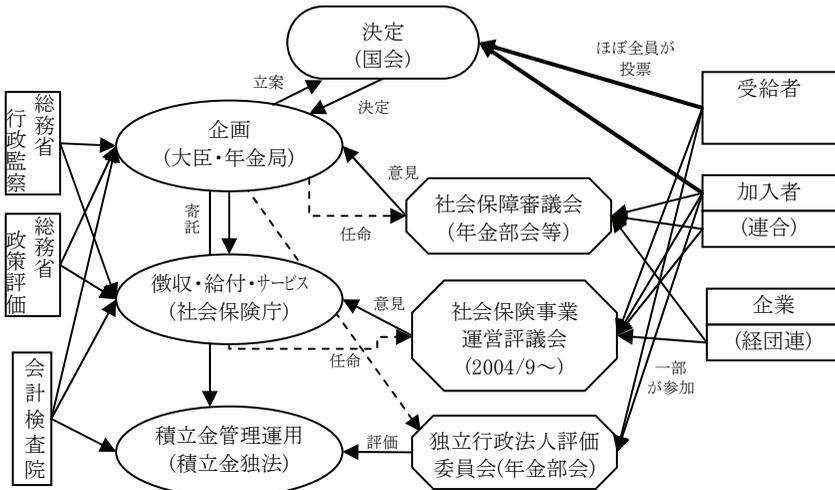
に関心を持っていると考えられる。企業は主に将来の負担水準に関心を持っていると考えられる。受給者は主に将来の給付水準や年金給付の可能性（年金財政の短期的な持続可能性）に関心を持っていると考えられる。政府は主に将来の国庫負担の水準や年金財政の持続可能性、マクロ経済への影響に関心を持っていると考えられる。国会議員は、有権者である受給者や加入者および企業の満足度に関心を持っていると考えられる。公的年金の制度運営者は、年金財政の持続可能性や制度の効率性、制度への信頼などに関心を持っていると考えられる。なお、現在の日本では公的年金の制度運営者は、企画や数理予測を行う厚生労働大臣および厚生労働省年金局、保険料徴収や給付、記録管理や情報提供サービスを行う社会保険庁、積立金の資産運用を行う年金積立金管理運用独立行政法人に分かれている（図表7-2）。

図表7-2 公的年金制度運営者の内部構造



加入者や受給者に状況を明らかにしながら制度運営を統制・監視するために、図表7-3のような仕組みが作られている。公的年金制度の企画を担当する厚生労働大臣は国会から監視されている。厚生労働省年金局も提出した法案が審議されるという意味で国会から統制を受け、また制度改正案の策定にあ

図表7-3 現在のガバナンス・モニタリングの構造



たっては社会保障審議会から答申や意見書³の提出を受けている。社会保障審議会の中で制度改正の方針などの審議を担当する年金部会は、2004年改正に向けた議論では、学識者、経済団体の職員、労働組合の職員など17名の委員から構成されていた⁴。

保険料の徴収や給付、サービスなど執行を担当する社会保険庁は厚生労働省の外局であるが⁵、2004年7月に長官を民間から任命し組織の刷新を図っている。新長官就任直後の同年9月から社会保険事業運営評議会が招集され、社会保険庁の事業内容や業務の実施方法等事業全般について加入者や利用者の意見を反映させ、その改善を図ることを目的とし、毎年社会保険庁の事業の運営状況について意見を聴くものとして1～2か月に1回程度のペース

³ 2004年改革に携わった社会保障審議会（年金部会）は、答申の形式をとらず、意見書を提出した。

⁴ 各委員の立場（誰かの利益や意見を代表しているか否か）は明らかにされておらず、それ自体が議論された。なお、医療制度改正を審議する場である中央社会保険医療協議会では、あらかじめ各委員の立場が明らかにされている。

⁵ 現在の社会保険庁を改組し厚生労働省の特別の機関として「ねんきん事業機構」を設置する法案が、現在国会で継続審議となっている。

で開催されている。この評議会は加入者や経済団体の職員や労働組合の職員など9名の委員で構成されている。

また国民による直接のモニタリングではないが、厚生労働省や社会保険庁および年金積立金管理運用独立行政法人は、行政組織としてそれぞれ所定の行政監察や会計検査を受けている。

第3節 アンケート分析

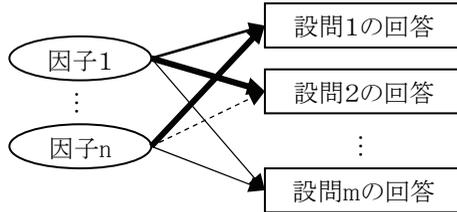
1. 分析方法

本節では、当研究会が実施したアンケート「公的年金制度に関する意識調査」を使って、国民が日本の公的年金のガバナンスやモニタリングの仕組みをどのようにみているか、その評価と公的年金制度全体の評価との関係はどうなっているかを探索的に分析する。このアンケートは、加入者だけでなく受給者世代も対象にした調査であり、国民年金だけでなく、厚生年金や共済年金の加入者・受給者も調査の対象としている点が特徴である⁶。

ガバナンスやモニタリングの仕組みをどのようにみているかは、因子分析の手法を用いて分析する。この手法は、人々の物事に対する評価は観測できないいくつかの因子（評価基準）によって決定されると考え、明示的に得られたアンケート結果から観測できない因子を推測する統計の手法である（図表7-4）。今回のアンケートでは、ガバナンスやモニタリングの仕組みを構成する厚生労働省などの各主体にどの程度の責任があるかや、どの程度年金不信の理由になっているかを尋ねている（調査票のQ16とQ7を参照）。これらの設問がいくつかの評価基準に基づいて回答されていると考え、それを統計的な手法に基づいて推計する。さらに推計された評価基準に基づいて、複数

⁶ その他、設問にも工夫を凝らした。例えば年金制度の知識を問う設問では、他の調査でみられる「知っていますか」という再認をみる設問ではなく、正誤式の設問により再生に近い認知状態を確認している。さらにその正誤回答にどの程度自身があるかも合わせて聞いている。また、先行研究でみられた主観的余命などの主観的な要素も調査している。

図表7-4 因子分析のイメージ

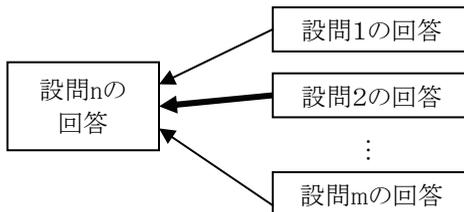


(注) 線の太さは関係の強さを表している。

の設問をいくつかのグループに集約することで、アンケート回答者の判断傾向を計測することができる。

ガバナンスやモニタリングの仕組みに対する評価と公的年金制度に対する問題意識（評価）との関係は、回帰分析の手法を用いて分析する。この手法は、アンケートのある設問の回答が、他の設問によってどのように説明できるかを推測する統計の手法である（図表7-5）。今回のアンケートでは、これまでの公的年金制度に問題があったかどうかを6段階の尺度で尋ねている（調査票のQ4を参照）。この評価結果の高低を他の設問でどのように説明できるか、評価結果に強い影響を与えているものは何かを明らかにするのが回帰分析による分析である。その際、因子分析で得た判断傾向や先行研究で明らかにされている知識や予想寿命などの主観的な要素も、評価結果を説明する項目と仮定して分析に加える。

図表7-5 回帰分析のイメージ



(注) 線の太さは関係の強さを表している。

2. 分析結果

(1) 各主体の責任

ガバナンスやモニタリングの仕組みを構成する各主体の責任については、調査票のQ16で、13主体の責任度を「1 まったく責任がない」から「6 非常に責任がある」の6段階で尋ねた（詳細は調査票を参照）。設問にあげた13主体は、政府の一部でもある与党の国会議員、国会で政府・与党のモニタリングの役割を担っている野党の国会議員、企画や執行にあたる公務員（3種類）、審議会に参加している学識者、経済団体、労働組合、有権者である国民（世代別3種類と回答者自身）、情報伝達を媒介するマスコミとした。

単純集計の結果は、「非常に責任がある」の比率を見ると最も高いのが「厚生労働省で年金制度を企画する官僚」（62.2%）、次いで「首相や与党の国会議員」（57.3%）、「野党の国会議員」（44.7%）となっている。数値は無回答を除く有効回答の中での比率（ウエイト反映後）。

これらの設問を使って因子分析を実施して評価軸を推計した結果、統計的な指標や解釈可能性から評価軸が4つあると推計した（詳細は補論を参照）。1つ目は「首相や与党の国会議員」、「野党の国会議員」、「厚生労働省で年金制度を企画する官僚」からなる政策決定や企画に関する評価軸、2つ目は「厚生労働省で人口予測を行う担当者」「社会保険庁などで年金の事務を行う公務員」からなる制度の執行に関する評価軸、3つ目は「年金制度を議論する審議会委員の学者」「日本経団連などの経済団体」「連合などの労働組合」からなる審議会に関する評価軸、4つめは上記の設問以外の有権者やマスコミに関する設問からなる国民に関する評価軸である。

(2) 不信の理由

公的年金制度の不信の理由については、調査票のQ7で、6つの事柄に対して不信の理由と思うかどうかを、「1 そう思う」から「4 そう思わない」の4段階で尋ねた（詳細は調査票を参照）。設問にあげた6つの事柄は、国民の保険料未納、社会保険庁の問題、資産運用の不振、国会議員の保険料未納、議員年金、高齢化の進展とした。

単純集計の結果は、「そう思う（不信の理由だと思う）」の比率を見ると、最も高いのが「社会保険庁の無駄遣い」（83.4%）で、次いで「年金積立金の運用不振」（69.8%）、「国会議員が制度を決定」（66.9%）となっている。数値は無回答を除く有効回答の中での比率（ウエイト反映後）。

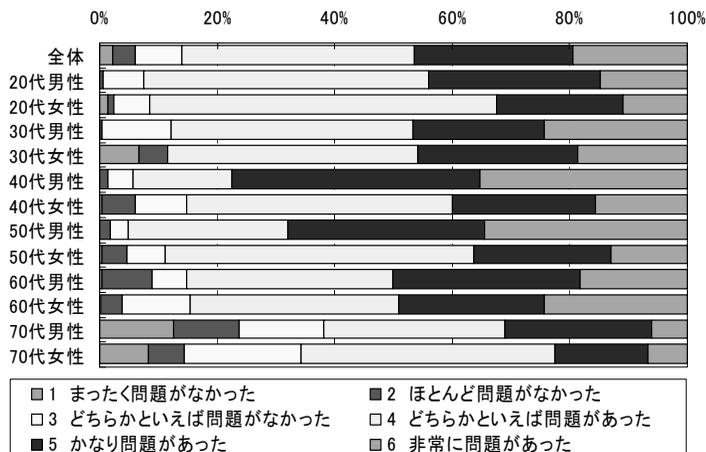
これらの設問を使って因子分析を実施して評価軸を推計した結果、統計的な指標や解釈可能性から評価軸が4つあると推計した（詳細は補論を参照）。1つ目は「社会保険庁の無駄遣い」と「年金積立金の運用不振」からなる制度の執行に関する評価軸、2つ目は「国会議員の保険料未納」と「国会議員が制度を決定」からなる国会議員に関する評価軸、3つ目は「国民の保険料未納」からなる国民（未納者）に関する評価軸、4つ目は「高齢化による年金財政問題」からなる財政見直しに関する評価軸である。

（3） 公的年金制度に対する問題意識の要因

公的年金制度に対する問題意識については、調査票のQ4で、「これまでの公的年金制度に問題があったと思うか」という問いで、「1 まったく問題がなかった」から「6 非常に問題があった」の6段階で尋ねた（詳細は調査票を参照）。単純集計の結果は図表7-6のようになっており、回答者全体でみて最も比率が高いのが「どちらかといえば問題があった」（39.5%）で、次いで「かなり問題があった」（69.8%）、「非常に問題があった」（19.5%）で、「まったく問題がなかった」「ほとんど問題がなかった」「どちらかといえば問題がなかった」は合計14.0%でとなっている（数値は無回答を除く有効回答の中での比率（ウエイト反映後））。性・年齢別に見ると、(1)各年齢層で男性の方が女性より「かなり問題があった」「非常に問題があった」の比率が高い、(2)70代で他の年齢層に比べて「まったく問題がなかった」の比率が高いという傾向が見られた。

公的年金制度に対する問題意識と関係が強い要因を探るために、回帰分析を使って推計した（詳細は補論を参照）。問題意識を説明する要因として想定した項目と仮説は次の通りである。前項で推計した各主体の責任と不信の理由の評価軸に基づいた評価（下位尺度得点）は、どの評価軸が有意に影響を与えているかは分からないが、これらの項目が有意に影響を与えていれば、

図表7-6 公的年金制度に対する問題意識



(注) 無回答を除く有効回答の中での比率 (ウエイト反映後)。

人々がガバナンスやモニタリングの仕組みの中のどの点に注目しているかが分かる。公的年金に関する知識 (Q 1) は、先行研究 (鈴木 (2005)) から類推すれば、知識が多いほど問題があると評価する傾向にあると思われる。ただし今回は、(1) 知っているかという再認を問う設問ではなく、再生に近い認知状態を確認する正誤問題であること、(2) 各設問への回答にどの程度の自信があるかを合わせて聞いている点が鈴木 (2005) とは異なる。さらに、知識と関連が強い認知判断傾向を示す心理尺度として滝聞・坂元 (1991) の認知的熟慮性—衝動性尺度 (Q 8)⁷ も考えられる要因として加えた。認知的熟慮性とは物事を判断する際により多くの情報を収集し、じっくりと考えて慎重に結論を下すことを指し、衝動性はその逆である。人々が熟慮した上で年金制度に問題があると判断しているならば、この要因が有意に影響を与えることになる。

主観的余命 (Q 9) は、先行研究ではこの値が大きいほど年金制度への参加意欲が高まることが明らかにされている。これは、公的年金は死亡するま

⁷ 山本 (2001) 所収の項目内容と採点法を利用した。

で受給し続けられる終身年金であるために、自らの余命を長いと思う人ほど加入したがるためである⁸。人々が好む社会システム（Q12）は、仮に各主体の責任と不信の理由の評価軸が有意に影響していた場合に、それが人々が好む社会システムに依存しないことを確認するために加えたコントロール項目である。また、これまでに最も長く加入した年金制度（Q28）⁹ や性別・年齢、金融資産残高、世帯年収、アンケートの回答者のバイアスを示す selection も、仮に各主体の責任と不信の理由の評価軸が有意に影響していた場合に、それがこれらの要因に影響しないことを確認するためのコントロール項目である。

推計結果は図表7-7のとおりで、有意確率の欄に「***」がついている項目、すなわち、責任所在として政策決定・企画、不信理由として制度執行と国会議員、および70歳代が、公的年金制度に対する問題意識に特に有意に影響していることを示している。また、影響の方向は係数の欄の符号から、(1)政策の決定や企画を担う国会議員や官僚により大きな責任があると思うほど、(2)「社会保険庁の無駄遣い」と「年金積立金の運用不振」からなる制度の執行が年金不信の大きな理由だと考えるほど、(3)「国会議員の保険料未納」と「国会議員が制度を決定」からなる国会議員の問題が年金不信の大きな理由だと考えるほど、これまでの年金制度に問題があると考える傾向が読み取れる。また、年齢が70歳代であればこれまでの年金制度に問題がないと考える傾向が見られた¹⁰。

⁸ この傾向は逆選択の問題と呼ばれる。公的年金が強制加入である根拠の1つとされる。

⁹ 転職などによって複数の公的年金制度に加入した経歴がある場合、年金額はそれぞれの制度の加入期間に応じてそれぞれの制度にしたがって決定される。そのため、このような場合に受け取る年金額に影響を与えるのは、最も長く加入した制度と考えられる。他の研究では現在加入している制度を分析に加えるケースが多いが、当研究会のアンケートでは上記の理由から最も長く加入した制度を尋ねて、分析に加えた。

¹⁰ 70歳代が他の年齢層に比べて年金制度に問題がないと考えている傾向は、図表7-8でも読み取れる。この傾向は、本書第8章で指摘されるように、現在70歳代の世代は他の世代と比較して払った保険料に対する給付が大きいことが一因になっている可能性がある。

図表7-7 公的年金制度に対する問題意識の要因（順序ロジット）

	係数	標準誤差	Wald	有意確率
責任所在：政策決定・企画	0.233	0.088	7.060	0.008 ***
責任所在：審議会	0.081	0.083	0.946	0.331
責任所在：制度の執行	-0.038	0.060	0.409	0.522
責任所在：国民	-0.011	0.071	0.024	0.878
不信理由：制度執行	-0.670	0.130	26.650	0.000 ***
不信理由：国会議員	-0.418	0.097	18.564	0.000 ***
不信理由：国民(未納者)	-0.038	0.082	0.218	0.640
不信理由：財政見通し	-0.038	0.070	0.296	0.587
知識：正答数	0.075	0.045	2.714	0.099 *
知識：自信度の合計	0.017	0.008	5.193	0.023 **
性格：認知的熟慮性-衝動性	-0.023	0.012	3.954	0.047 **
逆選択：主観的余命	-0.007	0.008	0.786	0.375
選好：社会保障 vs 自己責任	0.004	0.050	0.006	0.938
選好：再分配 vs 競争社会	0.124	0.058	4.570	0.033 **
最長加入：国民年金(納付)=1	-0.014	0.158	0.007	0.931
最長加入：国民年金(未納)=1	0.153	0.346	0.195	0.658
最長加入：国民年金(3号)=1	0.379	0.218	3.031	0.082 *
最長加入：共済年金=1	-0.130	0.217	0.359	0.549
最長加入：公的年金未加入=1	-0.340	0.783	0.189	0.664
性別：女性=1	-0.566	0.316	3.205	0.073 *
年齢：20歳代=1	-0.083	0.328	0.063	0.801
年齢：30歳代=1	-0.334	0.311	1.151	0.283
年齢：40歳代=1	0.157	0.291	0.290	0.590
年齢：60歳代=1	-0.442	0.300	2.172	0.141
年齢：70歳代=1	-1.561	0.322	23.541	0.000 ***
性・年齢：20歳代女性=1	0.300	0.443	0.459	0.498
性・年齢：30歳代女性=1	0.412	0.433	0.907	0.341
性・年齢：40歳代女性=1	-0.487	0.408	1.421	0.233
性・年齢：60歳代女性=1	0.124	0.423	0.085	0.770
性・年齢：70歳代女性=1	0.498	0.446	1.244	0.265
経済力：金融資産残高	-0.005	0.036	0.016	0.900
経済力：世帯年収	0.016	0.054	0.086	0.769
selection	0.000	0.000	3.393	0.065 *
[Q4 = 1]	-4.733	1.007	22.111	0.000 ***
[Q4 = 2]	-3.734	0.991	14.200	0.000 ***
[Q4 = 3]	-2.508	0.983	6.506	0.011 **
[Q4 = 4]	-0.392	0.979	0.160	0.689
[Q4 = 5]	1.227	0.980	1.569	0.210

(注) *印は、***が1%水準、**が5%水準、*が10%水準で有意であることを示す。

第4節 今後のガバナンスやモニタリングのあり方

前節の分析結果から、人々はガバナンスやモニタリングの仕組みを次のようにとらえていると解釈できよう。まず、国民から選挙によって選ばれ法律を決定する立場にある国会議員に対しては、人々は年金制度の評価を左右する重要な役割を担っていると考えており、決定する内容だけでなく国会議員自身の行動にも注目している。また、政策の企画を担う官僚に対しても年金制度の評価を左右する責任があると考えている。制度の執行を担当する公務員に対しては、国会議員や官僚のように責任があるとは考えていないものの、その仕事ぶりに対しては年金制度の評価を左右する要因だととらえている。またこれらの結果は、これまで最も長く加入した制度や性別や年齢、金融資産残高や世帯年収に左右されない結果である。

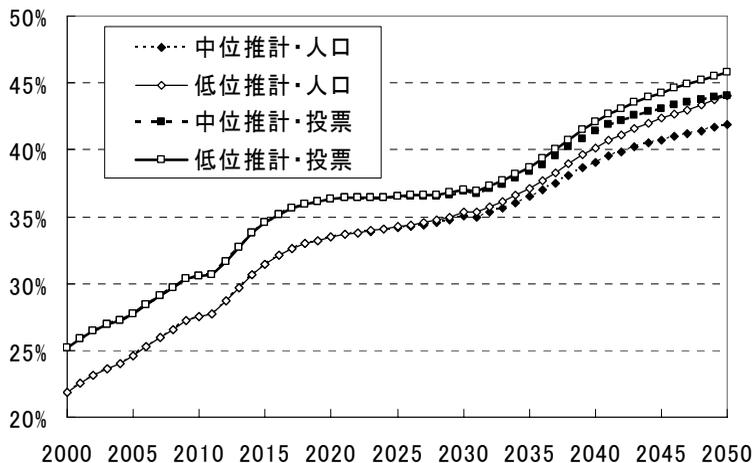
この結果を踏まえて今後のガバナンスやモニタリングのあり方を検討すると、次のような方向性が考えられよう¹¹。まず国会議員に対しては、選挙によるガバナンスを継続することになる。ただし今後の高齢化を考慮すると、選挙の結果が受給者寄りになる懸念がある。図表7-8は20歳以上の人口や投票数に占める65歳以上の割合を示しており、現在20%台後半をしめる高齢者の割合が2050年には40%代前半にまで上昇することを示している。受給者は、自らの給付が充実することを希望する傾向があるため、将来の制度改正が年金財政の持続可能性が十分に担保されない方向に傾く可能性がある。

このような傾向を是正する意味でも、またアンケートの分析結果に表れた政策の企画・立案に責任があるとする意見に応えるためにも、企画段階への加入者・受給者の参加を見直す必要があろう。この段階に対しては、現在でも社会保障審議会という仕組みが用意され（図表7-3参照）、公的年金制度のあり方を担当する年金部会には学識者、経済団体の職員、労働組合の職員などの委員が参加している。また年金部会以外に、年金財政の見通しやその計算方法について審議する年金数理部会がある¹²。2004年の制度改正にあつ

¹¹ 本書の第10章では政策評価の観点から同様の問題を検討しているので、参照されたい。

¹² 年金積立金の運用に関しては社会保障審議会に年金資金運用分科会があったが、

図表7-8 20歳以上の人口や投票数に占める
65歳以上の割合（将来推計）



(注1) 人口は国立社会保障・人口問題研究所 将来推計人口(2002年1月)を利用した。

(注2) 投票数は、人口に、明るい選挙推進協会公表の第43回衆議院総選挙、第19回参議院通常選挙、第18回参議院通常選挙の性年齢階別投票率の平均を乗じた。

ては、2002年1月に年金部会が招集され、2003年9月に意見書を提出するまで26回の会議が開催された。会議は公開され、定員の範囲内で希望者は傍聴できるとともに、資料や議事録は厚生労働省のホームページに掲載されている。また、2003年3月から9月にかけて全国8か所で委員がパネリストを務めた一般公開のシンポジウム（年金対話集会）、「年金改革に関する有識者調査」¹³（2003年3～4月に厚生労働省年金局が実施）、「公的年金制度に関する

2006年3月に廃止された。年金積立金の運用方法については、2006年4月に設立された年金積立金管理運用独立行政法人の内部に設置された外部の専門家による運用委員会で審議されている。しかし年金資金運用分科会で議論されていた年金財政と積立金運用との関連は、2004年の制度改正で年金財政と積立金運用関係がより密接になったにも関わらず、現時点では審議の場が準備されていない（北村・中嶋・白杵（2006））。

¹³ 当調査が内包する問題については、平塚（2003）を参照。

世論調査」(2003年2月に内閣府が実施)など国民との接点についても考慮された。

このように手続き上は国民との接点も確保された審議会ではあるが、国民がオーナーシップを発揮する場として、さらに改善の余地がある。

まず審議会(部会)の職務の拡大が課題である。現在の社会保障審議会の職務は、主に、厚生労働大臣の諮問に応じて社会保障に関する重要事項を調査審議して厚生労働大臣または関係行政機関に意見を述べることとされており、厚生労働省に対するモニタリングは明確に規定されていない。この結果、制度改正に伴う財政再計算の結果や手法について、法律が成立したあとに年金数理部会で審議するという時間的な逆転現象が生じている。このようなことが生じないように、審議会の役割や位置づけより明確にして、審議会(部会)の職務として制度の企画に関するモニタリングを盛り込むべきであろう¹⁴。

委員の任命方法も問題である。厚生労働省年金局への意見提案やモニタリングを担うにもかかわらず、厚生労働省(年金局)から指名、任命されている点である。これを、厚生労働省が候補を選出して国民が選抜するなどの、より国民に主体性がある方法に変えるべきである¹⁵。そして国民が、各委員が真摯に議論に取り組み、これまで起こってきたような誤りが再び発生しないように注視することが必要である。2004年改正に向けた今回の年金部会は、2000年の審議会の再編成を受けて、幅広く意見を徴収して議論することを目的に開催され、従来の審議会のように改正案の答申は行われなかった¹⁶。ま

¹⁴ 2004年改正において当時の厚生労働大臣がいわゆる坂口試案を発表したが、試案と審議会での審議や厚生労働省案策定との関係は不明瞭であった。これも、審議会の位置づけが明瞭でない一例である。

¹⁵ 加入者や受給者がオーナーシップを持つ組織には、相互会社形態の保険会社がある。相互会社は保険会社にのみ認められた形態で、社員と呼ばれる議決権を持つ契約者によって統治されている。現実には社員総会の代わりに、社員の中から選出された総代により構成される総代会が議決機関となっている。総代は、総代会で選出された総代候補者選考委員会が候補を選出し、社員の投票によって選出される。最近は、契約者のオーナーシップ発揮を高めるため、総代の立候補制を導入した会社もある。

¹⁶ 年金部会での議論の結果は、「年金制度改革に関する意見」として、2005年9月12日に厚生労働大臣に提出された。

た、参加した委員は有識者としての個人と位置づけられた¹⁷。しかし実際には、経済団体や労働組合に所属する委員の立場が所属組織の代表なのか一人（有識者）なのかがはっきりせず、どちらかといえば所属組織の代表としての発言やメモの提出が多かった。そのため組織代表の委員は意見書に各組織の意見を盛り込むことに注力し、議論が深まらない場面が多かった（宮島（2005））。また、1990年代後半に大幅な制度改革を実現したスウェーデンでは、年金改革の審議機関のメンバーに労働組合や経済団体、年金受給者などの利害関係者を加えなかったことが成功の原因だったと指摘されている（井上（2003））。このように、審議会での議論が近視眼的にならないようにコントロールする仕組みが必要である。

また、委員が活発に意見を述べるためにはある程度の知識が必要であり、学識者など専門家委員による意見も重要である。さらには、委員の知識が不足している事項について、厚生労働省からの説明だけでなく委員や委員外の専門家による解説や意見陳述によって補足し、独立性を保ちながら議論が噛み合うようにすることも必要であろう。2004年改正のマクロ経済スライドのように財政を自動均衡させるルールや、財源の裏付けを持った給付水準を確保するルールの検討や検証は容易ではない。しかし、一般国民が納得して制度を信頼していくためには、まず審議会委員がよく理解して議論を交わしていくことが必要であろう。

アンケートの分析結果で明らかになった制度の執行に対するガバナンスやモニタリングについては、現在社会保険庁で開催されている社会保険事業運営評議会などの組織をより整備していく必要がある。特に社会保険事業運営評議会は法令に基づいておらず、その権限が明確になっていない。また社会保障審議会と同様に、モニタリングの対象である社会保険庁によって委員が任命されている。年金積立金管理運用独立行政法人をモニターする独立行政法人評価委員会年金部会の委員は厚生労働大臣によって任命されているが、

¹⁷ 第4回社会保障審議会年金部会（2002年5月17日）の冒頭で、宮島部会長は「今回この部会の委員としてお願いしている方々は、それぞれ有識者としてお願いをしているわけでございまして」や、各委員から出された文書に対して「経団連の代表というのではなくて、個人の意見としていただきたい。」と発言している。

独立性が十分とは言い難い。社会保障審議会の委員任命方法や職務の明確化と同様に、これらの組織でも改善が必要であろう。

また、これらのガバナンスやモニタリングの仕組みについて、国民に周知することも重要である。その際、2008年度から開始される予定の個人向けの通知（年1回送付予定）に、過去1年間のこれらの組織の活動状況などを紹介したり、それを紹介するホームページのアドレスを掲載するなどの工夫も有効であろう。

補論

1. 各主体の責任についての因子分析

ガバナンスやモニタリングの仕組みを構成する13主体の責任に関する設問（Q16）を使って、主因法による因子分析を実施した。固有値の変化と因子の解釈可能性から4因子が妥当であると考えた。そこで4因子を仮定して主因法・Promax 回転による因子分析を行った結果が図表7-9である。各因子に高い負荷量を示した項目から判断して、第1因子を政策決定や企画に関する評価軸、第2因子を制度の執行に関する評価軸、第3因子を審議会に関する評価軸、第4因子を国民に関する評価軸と名付け、各因子に各因子に高い負

図表7-9 各主体の責任についての因子分析：回転後の結果

	因子1	因子2	因子3	因子4
有権者である国民のうち自分と同じ世代	0.97	-0.01	-0.03	-0.01
有権者である自分自身	0.91	0.00	-0.07	-0.02
有権者である国民のうち自分より年下世代	0.80	0.03	-0.01	0.02
有権者である国民のうち自分より年上世代	0.78	-0.04	0.07	0.04
マスコミ	0.40	0.16	0.17	0.04
首相や与党の国会議員	0.01	1.06	-0.06	-0.13
野党の国会議員	0.07	0.75	0.08	-0.06
厚生労働省で年金制度を企画する官僚	-0.08	0.61	-0.06	0.38
日本経団連などの経済団体	-0.07	-0.02	0.98	-0.03
連合などの労働組合	0.14	-0.07	0.81	-0.01
年金制度を議論する審議会委員の学者	-0.03	0.25	0.49	0.13
厚生労働省で人口予測を行う担当者	0.00	0.03	0.00	0.82
社会保険庁などで年金事務を行う公務員	0.05	-0.09	0.01	0.82

荷量を示した項目の平均を各因子の得点とした¹⁸。

2. 不信の理由についての因子分析

公的年金制度の不信の理由に関する設問（Q7）を使って、主因法による因子分析を実施した。固有値の変化と因子の解釈可能性から4因子が妥当であると考えた。そこで4因子を仮定して主因法・Promax回転による因子分析を行った結果が図表7-10である。各因子に高い負荷量を示した項目から判断して、第1因子を制度の執行に関する評価軸、第2因子を国会議員に関する評価軸、第3因子を国民（未納者）に関する評価軸、第4因子を財政見通しに関する評価軸と名付け、各因子に高い負荷量を示した項目の平均を各因子の得点とした¹⁹。

図表7-10 不信の理由についての因子分析：回転後の結果

	因子1	因子2	因子3	因子4
社会保険庁の無駄遣い	0.86	-0.03	0.05	-0.12
年金積立金の運用不振	0.59	0.06	-0.07	0.18
国会議員の保険料未納	-0.06	0.79	0.04	-0.03
国会議員が制度を決定	0.10	0.66	-0.04	0.01
国民の保険料未納	0.01	0.01	0.55	0.05
高齢化による年金財政問題	0.00	-0.03	0.04	0.52

3. 問題意識に対する回帰分析

公的年金制度に対する問題意識（Q4）に影響を与える要因を探るために回帰分析を行った。この設問は、「1 まったく問題がなかった」から「6 非常に問題があった」の6段階の順序尺度で尋ねているため、順序ロジット回

¹⁸ ウェイトを加味して因子分析を行った場合も、各因子に高い負荷量を示す項目は、ウェイトを加味しない場合と同じであった。

¹⁹ ウェイトを加味して因子分析を行った場合も、各因子に高い負荷量を示す項目は、ウェイトを加味しない場合と同じであった。

帰で行った。また、多重共線性を確認するために最小自乗法による回帰も行い、VIFを求めた。推計の結果、VIFが10を超えるような変数はなく、多重共線性の問題はないといえる。

参考文献

- Gillion, C., J. Turner, C. Bailey and D. Latulippe, eds., “Social Security Pensions: Development and reform”, International Labor Office, 2000.
- Tsukahara, Y., “An empirical analysis of adverse selection in pension plan: Evidence from individual data in Japan”, Bulletin of Institute of Social Sciences Meiji University, Vol.24, No.1, 2001, pp1-14.
- 阿部彩、「公的年金における未加入期間の分析」、『季刊社会保障研究』、国立社会保障人口問題研究所、39巻3号、2003年、pp268-285。
- 阿部彩、「国民年金の保険料免除制度改正」、『日本経済研究』、日本経済研究センター、No.43、pp.134-153、2001年。
- 井上誠一、『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析：21世紀型社会保障のヒント』、2003年、中央法規出版。
- 小椋正立・角田保、「世帯データによる社会保険料負担の納付と徴収に関する分析」、『経済研究』、一橋大学経済研究所、51巻2号、2000年、pp97-110。
- 北村智紀・中嶋邦夫・白杵政治、「マクロ経済スライド下における積立金運用でのリスク」、『経済分析』、178号、2006年（近刊予定）。
- 鈴木亘、「年金に対する効用・選好の評価」、『厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業 家計の効用・行動の視点、地域経済への効果等を踏まえた公的年金の役割および改革に関する実証的研究 平成16年度総括研究報告書』、年金総合研究センター、2005年、pp.9-72。
- 鈴木亘・周燕飛、「国民年金未加入者の経済分析」、『日本経済研究』、日本経済研究センター、No.42、2001年、pp.44-60。
- 鈴木亘・白石小百合、「我が国の年金政策に対する加入者の反応-疑似パネルデータを用いた分析-」、『生命保険文化センター「生命保険の全国実態調査」の再分析』、SSJ Data Archive Research Paper Series、SSJDA-25、東京大学社会科学研究所日本社会研究情報センター、2003年、pp.35-59。
- 塚原康博、「年金における未納・未加入問題の経済学的評価」、『年金と経済』、年金総合研究センター、23巻2号、2004年、pp.46-50。
- 中嶋邦夫・白杵政治・北村智紀、「国民年金1号被保険者の加入・納付行動と効果的な情報提供のあり方」、『厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業 個人レベルの公的年金の給付と負担等に関する情報を各人に提供する仕組みに関する研究 平成16年度総括研究報告書』、2005年、pp.55-75。

- 中嶋邦夫・臼杵政治・北村智紀、「厚生年金制度に関する通知による30代40代の態度変化」、『厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業 個人レベルの公的年金の給付と負担等に関する情報を各人に提供する仕組みに関する研究 平成17年度総括研究報告書』、2006年、pp.17-34。
- 久塚純一、「年金制度『改革』を巡る言説—私たちはいかに語ることになっているのか?—」、URI: <http://www.asahi.com/ad/clients/waseda/opinion/opinion63.html> 2006年9月13日。
- 宮島洋、「年金改革の行政・政治プロセス」、URI: <http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/events/workshop/summary/ws20050622.htm>, 2006年10月18日。
- 山本真理子、『心理測定尺度集I：人間の内面を探る〈自己・個人内過程〉』、2001、サイエンス社。

第8章 年金不信と公的年金の世代間不公平

東洋大学経済学部 上村 敏之

第1節 はじめに

独立行政法人・国立国語研究所の「外来語」委員会によると、「オーナーシップ (ownership)」という言葉は「所有権」に言い替えられるという。この場合、「オーナーシップ」とは、「所有者である権利」もしくは「所有者であるという意識 (所有者意識)」の意味をもつとされている¹。

公的年金は社会保障制度の根幹に位置する。わが国において、公的年金はすべての国民が加入する制度であり、国民が拠出する保険料によって年金給付が賄われている。保険料を一定期間以上拠出した人が年金受給権をもち、老齢などの一定の要件を満たした場合に、年金給付を受けることができる。

「オーナーシップ」の意味がもつ「所有者であるという意識 (所有者意識)」という文脈に沿うならば、公的年金のオーナーシップの強化とは、公的年金の所有者であるという意識を高めることを意味する。このとき、公的年金のオーナーシップは、(1)国民 (マクロ) レベルと(2)個人 (マイクロ) レベルの2段階に分類できるであろう。

(1)国民 (マクロ) レベルのオーナーシップとは、国民全体が公的年金制度を統治 (ガバナンス) できているという意味での所有者意識である。このとき、国民の意思が、選挙制度や議会、政治家や官僚機構などを通して、公的年金制度に反映されているかどうかの問題となる。国民の意思が制度に反映されない状況であると国民が考えるならば、国民レベルのオーナーシップは低下するだろう。

いまひとつは、(2)個人 (マイクロ) レベルのオーナーシップである。民主主義的な政治的意思決定過程のもとでは、どうしてもマジョリティの声が採用

¹ 独立行政法人・国立国語研究所ウェブサイト (<http://www.kokken.go.jp/>) を参照。

されがちである。このことは、少子高齢化に直面しているわが国において、公的年金制度を設計する際に問題となる。若い世代より退職世代が多くなる状況で、若い世代の個人が公的年金の所有者意識をもつことは難しいと考えられる。

本稿では、(2)個人(マイクロ)レベルにおける公的年金のオーナーシップについて考察する。個人レベルのオーナーシップと年金受給権には関連性がある。年金受給権が実際の金銭の受給として実現する見通しがつけば、それだけ個人がもつ公的年金への所有者意識は高まるであろう。

しかしながら、日本の公的年金の財政方式は賦課方式に近い形をとっており、積立方式のように自身の拠出を退職後に受け取るわけではない。少子高齢化によって、拠出する世代の数が減り、受給する世代の数が増えるとき、世代によって拠出と受給のバランスが崩れる可能性がある。

年金受給権を言葉通りに解釈すれば、単純に年金を受け取ることができる権利である。注意したいのは、受給する金額については確実性がないことである。年金受給権が存在したとしても、将来の年金給付の金額が変動することはよくある。その変動は、年金改革や年金給付に対する課税の強化といった形で生じる。

将来に受け取ることができると考えていた年金給付の金額が減額されてしまう場合、その家計の貯蓄や消費行動はもちろん、公的年金の所有者意識に与える影響は大きいだろう。近年、保険料の不払いや年金不信といった社会問題が発生しているが、個人が公的年金の所有者意識をもつことが困難であることが背景になっていると考えられる。

公的年金のオーナーシップを強化し、個人が公的年金の所有者となることを意識することは、国民自身が年金改革について議論する基盤となり、望ましい社会のあり方を選択するうえで好ましい。そういう意味では、(1)国民(マクロ)レベルと(2)個人(マイクロ)レベルのオーナーシップはリンクしているといえる。

しかしながら、個人(マイクロ)レベルの公的年金のオーナーシップ強化を目標とした場合に、公的年金の世代間不公平の存在や、年金財政の健全化がそのハードルとなる可能性があることを本稿は指摘する。

本稿では、以上の問題意識にしたがって、次のような構成で議論を組み立てる。第2節では、年金不信の世代間ギャップについて総合研究開発機構（NIRA）が実施した「公的年金制度に関する意識調査」の結果の一部を示す。第3節では公的年金における世代間不公平の実態を、ライフサイクル・モデルによるシミュレーションによって示す。第4節では、公的年金税制と世代間不公平の関連性について述べる。2005年の公的年金課税の強化の背景を紹介し、公的年金課税の強化による世代間不公平への影響について分析する。最後の第5節では、本稿で得られた結果をまとめることでむすびとする²。

第2節 高齢化にともなう年金不信の世代間ギャップ

総合研究開発機構（NIRA）は「公的年金制度に関する意識調査」を2006年5月に実施した。そのなかで、「高齢化により年金制度が維持できないから」という設問があり、アンケート対象者の7割以上が不信の理由だと回答している。この設問について、本稿の問題意識に照らせば、世代間での意識レベルの違いを見る必要がある。それを示したのが図表8-1である。

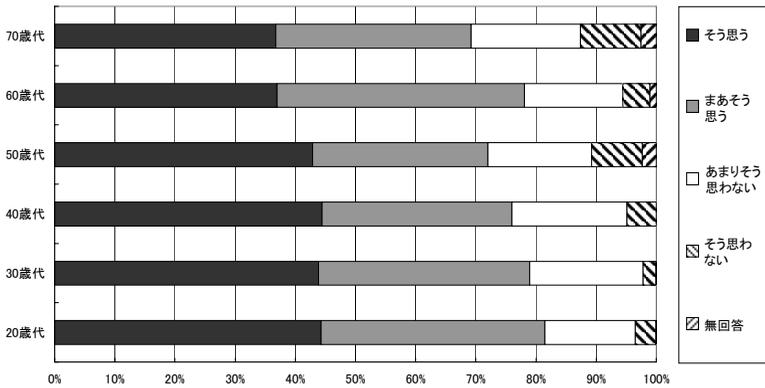
図表8-1によると、高齢化によって年金制度の維持が難しくなると考えている度合いは、世代によって異なることが分かる。若い世代ほど、高齢化にともなう公的年金制度の維持に対する不信をもっている。ただし、年金受給年齢に到達する60歳代で、不信の度合いが高まることは興味深い。また、すでに年金受給年齢に到達している70歳代でも、7割弱が不信を感じている。

この結果は、2004年7月（2004年公的年金改革法案が成立した翌月）に実施された読売新聞社の世論調査とも整合的である。「年金制度を信頼しているか」との設問に対し、信頼していないという回答は、20歳代で87.4%、30歳代で83.7%、40歳代で59.6%、50歳代で73.4%、60歳代で64.0%、70歳代で45.8%となり、世代が若いほど年金不信の度合いが高い。

年金不信の度合いが世代間で異なる様相を見せるのは、それぞれの世代が直面してきた年金制度が異なるからである。ある世代にとってみれば、年金

² また、補論では、公的年金課税に関わる租税論の展開と既存研究をサーベイする。

図表 8-1 高齢化ともなう年金不信の世代間ギャップ



備考) 総合研究開発機構 (NIRA) 「公的年金制度に関する意識調査」より。ウェイト付きの結果。

制度は老後の安定をもたらすものであるかもしれないが、ある世代にとってみれば逆の状況かもしれない。特に若い世代において、年金不信の度合いが大きいことは、将来において公的年金の個人のオーナーシップの強化が困難であることを意味する。

次節では、年金不信の世代間ギャップを説明する有力な仮説として、公的年金が抱える世代間不公平の実態を数量的に示す。年金不信は複合的な要因で発生しているものの、社会保険庁や国会議員などによる要因は、さほど本質的な要因ではない。注目すべきは、過去の年金改革の歴史や年金制度そのものが年金不信をもたらしてきた可能性である。

第3節 公的年金が抱える世代間不公平

1. ライフサイクル・モデルと利用データ

公的年金は長きに渡る人生に影響を与える。年金改正はほぼ5年おきになされるため、世代が異なれば直面する年金制度も異なり、それに対する意識

も異なってくる。この点を踏まえ、本節では公的年金改革の歴史的な経緯を反映したライフサイクル分析の結果を紹介し、公的年金制度が抱える世代間不公平の実態を浮き彫りにする。

ライフサイクル・モデルによって公的年金を分析した代表的な既存研究には、橋本・林・跡田（1991）や前川（2004）などがある。本稿では、過去の公的年金制度の歴史的な変遷を可能な限り反映させた中嶋・上村（2006）の結果を示す。以下では、中嶋・上村モデルを簡単に紹介しよう。

西暦 i 年生まれ世代のライフサイクルの効用水準 U_i を、下記のような CRRA 型ライフサイクル効用関数で特定化する。

$$U_i = \frac{1}{1 - 1/\gamma} \sum_{s=Minage}^{Maxage} (1 + \delta)^{-(s-Minage)} C_{i,s}^{1-1/\gamma} \quad (1)$$

ここで、年齢 s 、異時点間消費の代替の弾力性 γ 、経済への参入年齢（就労開始年齢） $Minage$ 、退出年齢（生存年齢） $Maxage$ 、時間選好率 δ 、消費 C である。 s 歳時の予算制約式は次式となる。

$$A_{i,s+1} = [1 + (1 - \tau_t)r_t]A_{i,s} + W_{i,s} + B_{i,s} - T_{i,s} - P_{i,s} - Q_t C_{i,s} \quad (2)$$

ここで、貯蓄 A 、マル優考慮後の利子所得税率 τ 、賃金収入 W 、年金給付 B 、賃金収入に対する所得税住民税 T 、年金保険料 P 、税込み一般物価水準 Q ($Q_t = (1 + v_t)q_t$)、時点 t ($t = i + s$)、消費税と個別間接税の税率 v 、税抜き消費価格 q である。

さらに、制約条件として貯蓄の端点条件と流動性制約を加え、遺産や借り入れがないと考える。

$$A_{i,Maxage+1} = A_{i,Minage} = 0 \quad (3)$$

$$A_{i,s} = 0 \quad (4)$$

これらの制約のもとでライフサイクル効用を最大化すると、消費の変遷方程式（オイラー方程式）を得る。

$$C_{s+1} = \left[\frac{1 + (1 - \tau_{t+1})r_{t+1}}{1 + \delta} \right]^\gamma \left[\frac{\phi_{t,s}}{1 + (1 - \tau_t)r_t} \right]^\gamma \left(\frac{Q_t}{Q_{t+1}} \right)^\gamma C_{i,s} \quad (5)$$

ここで、流動性制約にかかるラグランジュ乗数 ϕ （流動性制約に抵触する際の調整項）である。

本稿では、年金制度の分析指標として、年金の拠出と給付のバランス β を世代別に測定する。具体的には次式のように、拠出 P と給付 B を物価水準 Q で実質化した比率を用いた。

$$\beta_i = \frac{\sum_{s=Minage}^{Maxage} (B_{i,s} / Q_t)}{\sum_{s=Minage}^{Maxage} (P_{i,s} / Q_t)} \quad (6)$$

効用関数のパラメータは、上村（2002）を参考に $\gamma = 0.03$ 、 $\delta = 0.01$ と設定した。またモデル家計は、(a) 夫は 20 歳から働き厚生年金に加入、年金受給開始年齢に退職し、80 歳まで生存（81 歳で死亡）、(b) 妻は夫より 3 歳年下の専業主婦で、第 3 号被保険者として国民年金に加入（第 3 号被保険者制度ができる 1985 年以前は任意加入せず）、(c) 2005 年以降および年金受給開始後は消費を(5)式にしたがって最適化する、と設定した。

分析に利用したデータについて、詳細は中嶋・上村（2006）を参照されたいが、ここではデータの出所について簡単に言及をしておく。賃金収入 W は厚生労働省『賃金センサス』と『厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果』を利用して作成した。過去の消費 C については、総務省『家計調査』から世代別年齢別の可処分所得に対する平均消費性向を求め、賃金収入 W に乗じることで消費 C を得た。

所得税住民税 T については、1950 年以降の税制を考慮し、総務省『家計調査』から得られる世帯人員データを利用して、各種の所得控除額を考慮して税負担を計算している。消費税を含む間接税率については、1950 年以降の家計の間接税実効税率を計測した上村（2006）の推計結果を利用している。

税込み物価水準 Q は総務省『消費者物価指数年報』から 2004 年の物価水準を 1 に基準化したデータを作成した。利子率 r については日本銀行『経済統計年報』『金融経済統計月報』の銀行の預金金利（1 年）を利用している。

2. 年金不信を引き起こした年金改革

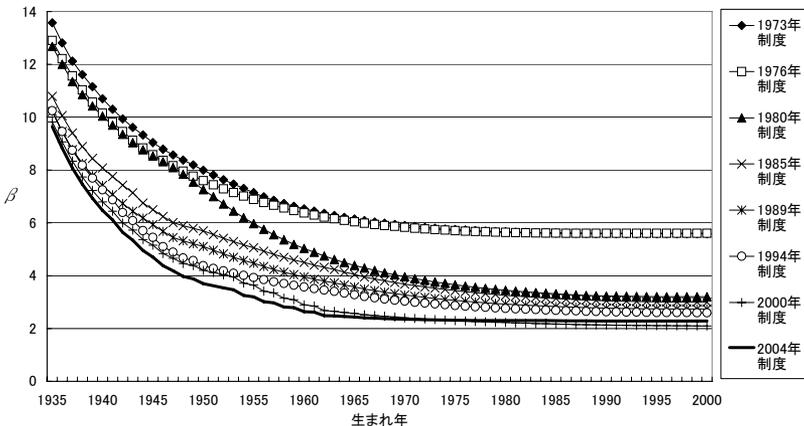
図表 8-2 は、先の手順によって得られた公的年金の制度別・世代別の拠出・

給付バランス β である³。全体的に、拠出・給付バランス β が、世代が新しくなるごとに右下がりとなるのは、公的年金制度に世代間の不公平が存在することを意味している。なお、図表 8-2 の世代は生まれ年によって区別されている。

総合研究開発機構（NIRA）のアンケート調査では、世代が新しくなるにつれて、年金不信の度合いが高まる結果が示されていた。その背景には、新しい世代ほど拠出・給付バランスが低くなることがあると考えられる。右下がりでも推移する拠出・給付バランスをみれば、誰でも将来の公的年金について不安をもつことは当然であろう。

また、図表 8-2 では、1973 年から 2004 年までの制度を前提にした場合の拠出・給付バランスが測定されている。おおむね、過去の制度ほど拠出・給付バランスは大きく、新しい制度に改正されるにしたがって、拠出・給付バランスが小さくなる。このように、ほぼ 5 年おきになされる改正によって、拠出・給付バランスが低下してきた。

図表 8-2 世代別の拠出・給付バランス β の推移



³ 拠出・給付バランスにおける拠出には、保険料の事業主負担は考慮されていない。

以上の測定結果を裏付けるために、1973年以降の公的年金改革を振り返ってみよう。図表8-3には過去の公的年金改革の概要が示されている。公的年金の世代間不公平は、昨日今日で突然降ってわいた問題ではない。発足時の経緯、ほぼ5年おきに実施される改革など、長きに渡る歴史の積み重ねの結果として、世代間不公平が問題として浮上している。

図表8-3から分かることは、1973年改正以降、給付を減らすか、負担を増やすか、もしくは両方を実施するか、という方法により、抛出・給付バランスを悪化させるような改革が続けられてきたことである。

1973年改正から1994年改正までは、年金保険料率を引き上げる改革がなされた。特に、1980年改正では、最終保険料率が34.9%という高水準に設定された。もちろん、直ちに年金保険料率が引き上げられたわけではなく、将来的な引き上げが想定されたわけであり、そのために当時の将来世代の年金

図表8-3 過去の公的年金改革の概要

	給付乗率の 引き下げ	支給開始年 齢引き上げ	スライド率 引き下げ	保険料率引き上げ (最終保険料率)
1973年 改正	なし	なし	なし	実行 (19.6%)
1976年 改正	なし	なし	なし	実行 (20.7%)
1980年 改正	なし	なし	なし	実行 (34.9%)
1985年 改正	比例部分を 最大25%カット	なし	なし	実行 (28.9%)
1989年 改正	なし	なし	なし	実行 (31.5%)
1994年 改正	なし	定額部分を 段階的に65歳へ	実行(ネット所得 スライド)	実行 (29.8%)
2000年 改正	比例部分を 5%カット	比例部分を 段階的に65歳へ	実行(既裁定年金の 改定停止)	据え置き (27.8%)
2004年 改正	なし	なし	実行(マクロ経済 スライド)	保険料固定方式 導入 (18.3%)

注) 駒村・永井・中嶋(2005) および中嶋・上村(2006) より作成。

保険料負担を高める改正であったといえる。

その結果が図表 8-2 にも示されている。1980 年改正により、新しい世代の拠出・給付バランスは極端に低下している。1980 年改正の時点では、まだ生まれていない、もしくは選挙権を持っていない未成年の世代の年金保険料負担を増やす改革が行われたことになる。このことは、政治的にも大きな問題をもつといえる。

1985 年改正以後は、給付をカットする改革がなされた。給付をカットする方法には、給付乗率の引き下げ、支給開始年齢の引き上げ、スライド率の引き下げがある。注意したいことは、すでに確定している既裁定年金には、給付のカットの効果が及びにくいことである。

たとえば、給付乗率の引き下げと支給開始年齢の引き上げについては、その時点で年金支給開始年齢を過ぎた年金給付を減額できない。つまり、改革が効果を持つためには、相当の時間が必要だということである。ただし、スライド率の引き下げについては、既裁定年金についても効果を持つ。図表 8-2 をみれば、1985 年改正以後は古い世代の拠出・給付バランスが引き下げられていることがわかる。

以上の結果から、年金不信の原因を次のように推測できる。古い世代については、1985 年改正以後の年金改革によって、給付水準がカットされ、拠出・給付バランスが引き下げられてきたことが、この世代の年金不信を形成することになる。

一方、新しい世代については、古い世代と比べたときに、拠出・給付バランスが決定的に低く、さらには新しい世代になるにつれて低下しており、そのこと自体が年金不信を招いている可能性がある。当然ながら、古い世代よりも、新しい世代がもつ年金不信の度合いの方が強くなる。

近年の年金改革は、年金財政の健全化という立場からなされたものが多い。確かに、負担を増やし、給付を削減する改革は、年金財政を健全化させるためには必要である。しかし、その一方で、家計の拠出・給付バランスを著しく低下させ、さらには世代間不公平を引き起こし、年金不信を招く結果となった。年金財政の悪化は、公的年金のオーナーシップを強化する上で、大きなハードルであろう。

ところで、公的年金の拠出と給付には、所得税制が関わっている。特に年金給付については、原則的には課税されるものの、特別な所得控除が設定されている。2005年には、公的年金税制の改革がなされ、年金給付に対して課税強化が行われた。家計にとってみれば、年金給付の課税強化は、拠出・給付バランスの低下をもたらす。次節では、2005年の公的年金税制の改革について考察する。

第4節 公的年金税制と世代間不公平

世代間不公平の存在と、年金改革のたびに拠出・給付バランスが低下してきたことは、近年に社会問題化している年金不信の原因のひとつだといえる。古い世代ほど手厚い給付をもらい、新しい世代になればなるほど給付水準は改革のたびに下がってゆく。このような状況に直面している新しい世代にとってみれば、将来の年金に対する不安が高まるのは当然であり、それが年金未納などの年金不信につながっている。世代間不公平の存在がもたらす年金不信は、公的年金の個人のオーナーシップ強化には大きな障害になる。

世代間の不公平を是正するためには、高い拠出・給付バランスを享受している古い世代の年金受給金額を減額する必要がある。ただし、年金支給開始年齢を過ぎ、年金受給を申請する手続きを裁定と呼ぶが、裁定後の年金受給額を減額することは非常に困難である。

公的年金だけの枠組みでは、世代間の不公平について抜本的な改革を行うことは難しいが、世代間の不公平を是正する政策として、公的年金課税の強化が掲げられることがある。裁定後の年金受給額に対して直接的に課税できる方法が、公的年金課税の強化であり、この方法を採用することで、古い世代の年金受給額を減額できる可能性がある。

2001年6月に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」には、世代間における公平を確保するための年金税制の見直しが謳われている。抜粋すると「公的年金は・・・若年世代の給与所得者に比べ優遇した課税が行われている。この点を含めた年金税制のあり方について、世代間の公平や、拠出・運用・給付の各段階を通じた負担の適正

化の観点から見直してゆく」とある。

これを背景にして行われたのが 2005 年の公的年金課税の強化であった。このような公的年金課税の強化によって、世代間の公平性は確保されたのであろうか。また、公的年金について、「所有者である意識」というオーナーシップ強化に対して、公的年金課税の強化はどのような影響を与えるだろうか。それを考える前に、公的年金課税の制度について整理をしよう。

1. 公的年金と所得税

所得税法においては、所得は 10 区分（利子、配当、不動産、事業、給与、退職、山林、譲渡、一時、雑）に分けられている。公的年金の給付は公的年金収入と呼ばれる。公的年金収入は 1987 年以前には「給与所得」に区分されていたが、現在では「雑所得」となっている。

公的年金収入に関わる税額計算の流れは下記のようになっている。ここでは、給与所得や公的年金収入以外の雑所得を得ていない家計を想定しよう。まず、(1) 公的年金収入から公的年金控除を差し引いて雑所得を得る。次に、(2) 雑所得から所得控除を差し引いて課税所得金額を得る。最後に、(3) 課税所得金額に対して超過累進構造の税率を乗じて所得税の金額が得られる。

- (1) 公的年金収入－公的年金等控除＝雑所得
- (2) 雑所得－所得控除（基礎・配偶・扶養など）＝課税所得金額
- (3) 課税所得金額×超過累進税率＝所得税の金額

一方、拠出時の掛金、すなわち年金保険料についても、所得税による特別の扱いがある。サラリーマンが給与収入を得て、そこから年金保険料を支払っている場合を考える。まず、(1) 給与収入から給与所得控除を差し引いて給与所得を得る。次に、(2) 給与所得から所得控除および年金保険料の全額を社会保険料控除として差し引いて課税所得金額を得る。最後に、(3) 課税所得金額に対して超過累進構造の税率を乗じて所得税の金額が得られる。

- (1) 給与収入－給与所得控除＝給与所得
- (2) 給与所得－所得控除（基礎・配偶・扶養など）－社会保険料控除
＝課税所得金額
- (3) 課税所得金額×超過累進税率＝所得税の金額

以上により、現行の所得税においては、公的年金収入には公的年金等控除や所得控除を適用し、年金保険料については給与所得から全額控除している。また、公的年金には積立金が存在し、年金積立金管理運用独立行政法人が運用を行っているが、そこで得られた運用収入には課税がなされない。つまり、拠出時に控除されることで非課税となり、運用時の収益も非課税となり、給付時に控除を受けるという構造となっている。

2005年に改革がなされたのは給付時の控除の程度である。2004年以前の所得税制には、給付時の公的年金収入（雑所得）にかかる所得控除として、公的年金等控除（最低控除額140万円）、老年者控除（65歳以上は50万円、70歳以上は60万円）があり、その他の所得控除として基礎控除（38万円）、配偶者控除（38万円）、扶養者控除（38万円）などがある。

仮に、65歳以上の夫がいる専業主婦世帯の場合、最低でも140万円＋50万円＋38万円＋38万円＝266万円だけ控除を受けることができた。266万円を月額にすると22万円強となり、この金額は厚生年金給付のほぼ満額に相当する。したがって、2004年以前の所得税制では、給付時においても公的年金は優遇されていたことがわかる。

なお、給与所得者に対する公的年金の課税の状況を、日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスで比較してみよう。これらの国では、拠出段階において、事業主負担をすべて損金算入するが、本人負担分を控除するかどうかで違いがある。日本とフランスは全額控除できるが、ドイツは控除に限度があり、アメリカとイギリスは控除できない。給付段階においては、イギリスを除く日本、アメリカ、ドイツ、フランスにおいて控除がなされる。すなわち、公的年金を税制上優遇しているのは、日本とフランスということになる。

2. 公的年金への課税

2005年に公的年金税制の改革がなされ、公的年金控除が縮小化された。現行の公的年金控除の制度は下記のようになっている。具体的には、65歳以上の定額控除を50万円減、最低保障額を最大50万円減（65歳以上は20万円減）、老年者控除の廃止となっている。

- ・ 定額控除
65歳以上 50万円（2004年以前は100万円）
65歳未満 50万円
- ・ 定率控除（定額控除後の公的年金収入に対して）
360万円まで25% 720万円まで15% 720万円超5%
最低保障額70万円
- ・ 65歳以上については老年者特別加算50万円プラス
（2004年以前は65歳以上について140万円）

このような税制改革がなされた背景は次の通りである。2004年の公的年金の改正により、基礎年金への国庫負担率を三分の一から二分の一への引き上げが決定した。そのため、財源対策として、公的年金課税の改革がなされた。国庫負担率の引き上げに必要な財源は約2兆7千億円と言われているが、公的年金等控除の縮小と老年者控除の廃止で約十分の一の税収しか確保できないとされている。

ところで、公的年金の給付には、どこまで課税できるのだろうか。国民年金法（抄）第25条（公課の禁止）には、「租税その他の公課は、給付として支給を受けた金銭を標準として、課することができない。ただし、老齢基礎年金および付加年金については、この限りではない。」とある。

また、厚生年金保険法（抄）第41条（受給権の保護及び公課の禁止）には、「2 租税その他の公課は、保険給付として支給を受けた金銭を標準として、課することができない。ただし、老齢厚生年金については、この限りではない。」とされている。

したがって、遺族年金と障害年金については非課税であるが、老齢年金については課税してもよいと解釈できる。しかしながら、どこまで課税できるのか、という程度の問題は残る。

1986年の厚生省に設置されていた年金税制に関する研究会『公的年金税制のあり方について』によると、「・・・給付費用が世代間の扶助という社会的連帯のシステムによってまかなわれていることから、税制上これにふさわしい対応を考える必要がある」「・・・標準的な年金額の給付にも課税が及ぶことは本来想定されていないと考えるべきである」「・・・この標準的な年金額（1986年度220万円）にまで課税が及ぶことは、公的年金に対する国民の支持と信頼を確保する観点からも適切ではない。老齢年金を受給する者について少なくともこの標準的な年金額までは実質的に課税されないよう措置すべきである」のような記述がある。

すなわち、年金給付には課税は可能であるが、標準的な年金額というものが存在し、それを浸食しないように課税しなければならない、ということになる。ただし、標準的な年金額という概念は、現時点または将来においてどの程度の金額になるのかは価値判断によることになる。

3. 公的年金課税を考慮した場合の拠出・給付バランス

ここで、公的年金課税が世代間の公平性に与える影響について計測してみよう。世代別の拠出・給付バランスを利用する。先に計測した拠出・給付バランスには、年金給付に対する課税は考慮されなかった。しかしながら、公的年金課税は年金給付を減額するから、課税を考慮するかどうかで拠出・給付バランスは変わってくるはずである。

公的年金課税を考慮した場合の拠出・給付バランス $\hat{\beta}$ は次のように示される。

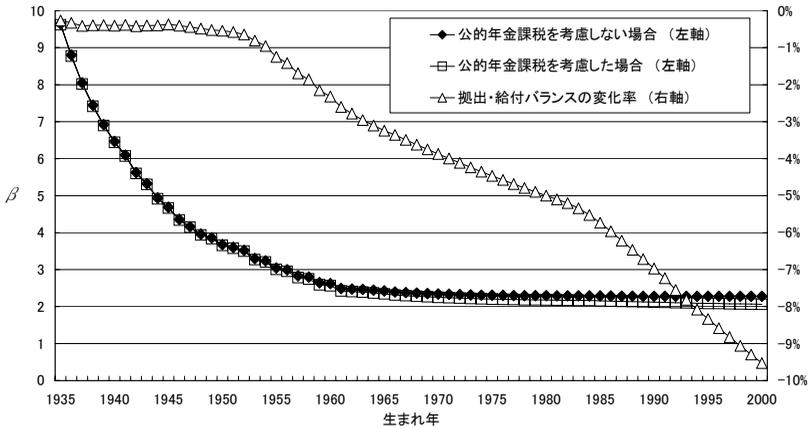
$$\hat{\beta}_i = \frac{\sum_{s=Minage}^{Maxage} [(B_{i,s} - T_{i,s})/Q_i]}{\sum_{s=Minage}^{Maxage} (P_{i,s}/Q_i)} \quad (7)$$

分子において年金課税 T が減額されており、公的年金課税が拠出・給付バランスを低下させることになる。

図表 8-4 は、2004 年の公的年金制度を前提にし、年金課税を考慮しない場合の拠出・給付バランスと、年金課税を考慮した場合の拠出・給付バランスを示している。図表 8-4 ではやや見にくいですが、年金課税を考慮した場合に、拠出・給付バランスは低下する。

この効果をより明確にするために、図表 8-4 には拠出・給付バランスの変化率 $(\hat{\beta}_i - \beta_i) / \beta_i$ を計測して図示している。図表 8-4 によると、公的年金課税による拠出・給付バランスを引き下げる効果は、世代によって異なることが分かる。比較的古い世代に対しては、拠出・給付バランスを低下させる効果はそれほど大きくない。公的年金課税の強化が 2005 年になされたとしても、すでに年金受給世代であれば、課税がなされても減額される効果が小さいことを意味する。

図表 8-4 公的年金課税を考慮した拠出・給付バランス β と変化率



むしろ、若い世代や将来世代に対しては、変化率のマイナス幅が大きく、2005 年の公的年金課税によって、拠出・給付バランスの引き下げを経験させることが分かる。先述したように、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、公的年金課税の強化は、世代間の不公平の是正が目的のひとつとされていた。しかしながら、公的年金課税の強化は若い

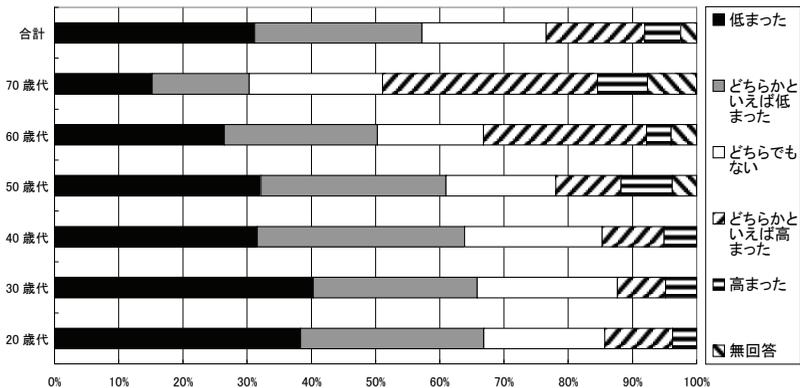
世代の抛出・給付バランスを引き下げること、世代間の不公平性の是正には寄与しない可能性がある。

ところで、「公的年金制度に関する意識調査」では、公的年金課税と年金不信の関係についても調査している。まず、図表 8-5 では、「年金課税によって世代間公平が高まったか」どうかについて聞いている。

一見して分かるように、「低まった」と「どちらかといえば低まった」を合わせた場合、年金課税によって世代間公平が高まったとは考えていないアンケート対象者が多い。ただし、世代が異なればかなり見解に相違が出てくる。70 歳代は公的年金課税によって世代間公平が高まると考える傾向がある。その一方で、若い世代は、公的年金課税によって、世代間公平がむしろ低まったと考える傾向をもつ。

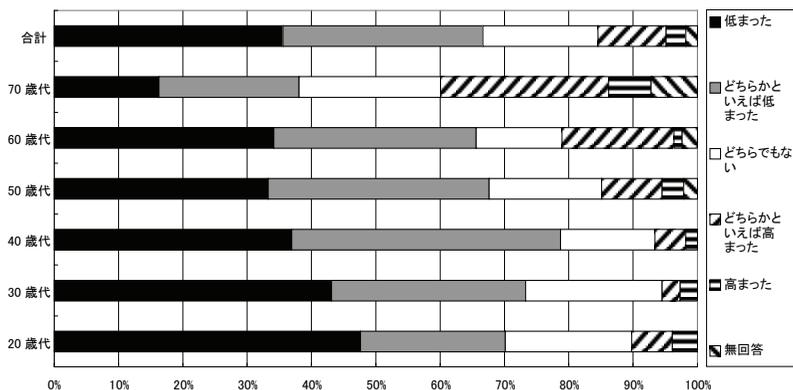
さらに、「公的年金制度に関する意識調査」では、アンケート対象者に「年金課税によって年金への信頼や満足度が高まったかどうか」についても聞いている。図表 8-6 に結果を示している。ここでも、図表 8-5 と同様に、公的年金課税によって年金への信頼や満足が高まったとはいえ、さらに世代が若ければ、その傾向が高まることが分かる。

図表 8-5 年金課税によって世代間公平が高まったか



備考) 総合研究開発機構 (NIRA) 「公的年金制度に関する意識調査」より。ウェイト付きの結果。

図表 8-6 年金課税によって年金への信頼や満足度が高まったか



備考) 総合研究開発機構 (NIRA) 「公的年金制度に関する意識調査」より。ウェイト付きの結果。

家計にとっては、公的年金制度と公的年金課税は一体の制度であると考えられており、年金課税の強化による年金給付の減額が、特に若い世代の年金不信を引き起こす可能性が示唆されている。課税による実質的な給付の減額が、公的年金の「所有者であるという意識」を低める恐れもある。

年金課税の強化は現在の退職世代だけでなく、将来世代も課税のターゲットになってしまう。そのため、世代間の公平性の確保に大きく寄与するわけではなく、むしろ年金給付の減額によって年金不信を増幅することが示された。

すなわち、世代間の公平性の確保と年金不信の抑制の間には、トレード・オフの関係があり、双方を満たすことは政策的に難しい。年金不信が高まれば、オーナーシップが弱体化することになる。

第5節 むすび

本稿では、公的年金のオーナーシップ強化と世代間不公平の関係を考察した。国民にとって、公的年金のオーナーシップの強化は、所有者意識をもち、

公的年金制度に関心をもつという意味で望ましい。しかしながら、本稿では、世代間不公平と公的年金課税が、個人のオーナーシップ強化に立ちはだかるハードルとして存在することを指摘した。

公的年金の世代間の不公平は、過去の公的年金改革の積み重ねによって生じてきており、それが年金不信を引き起こしている。その結果として、古い世代と若い世代の間で拠出と給付のバランスが崩れている。

公的年金制度にまたがる世代間の不公平と将来の年金財政に対する不安が年金不信の主因であることは間違いない。そのため、世代間不公平を是正する改革、年金財政を安定化させる改革が望まれることは当然である。しかしながら、世代間不公平を是正し、年金財政を安定化させると考えられる公的年金課税の強化は、将来世代の世代間の拠出・給付バランスを低下させることで、ますます若い世代の年金不信を助長する恐れがある。

すなわち、世代間不公平の是正、年金財政の安定化といった政策は、公的年金の個人のオーナーシップ強化、公的年金に対する所有者意識の醸成、といった政策とトレード・オフの関係にある可能性がある。特に、公的年金の将来を担う若い世代の年金に対する信頼感を回復させなければ、現状の公的年金制度は存続しないであろう。

若い世代の年金不信を回復させるためには、世代間不公平の是正にさらに切り込む必要がある。古い世代が受け取っている既裁定年金を若い世代が将来に受け取る程度にまで減額させる必要があるが、公的年金制度の枠組みではそのような大胆な改革は難しい。

そのためには、世代間での所得移転よりも、世代内での所得移転という性質を公的年金制度に導入してゆく必要がある。たとえば、期限を設けて公的年金課税の強化を実施することが有効である。課税において、期限を設けたり、年齢を特定化することにより、若い世代への課税の影響を軽微にする。また、相続税を強化して、それを年金財源とする方法もある。

このようにすれば、世代間不公平が改善され、(2)個人(ミクロ)レベルのオーナーシップが若い世代を中心にして回復するかもしれない。しかし、古い世代が受け取る公的年金へのねらい打ちのような課税の強化には、反対意見が多数を占めるであろう。少子高齢化が進むとき、政治的発言力は古い世

代が握る。しかしながら、賦課方式における公的年金制度は、新しい世代から古い世代への所得移転であるから、どうしても新しい世代は政治的には弱者とならざるを得ない。

古い世代は老齢によって所得が減少しているという意味で社会的弱者かもしれないが、若い世代は少子高齢化のもとでは政治的弱者となる。このことが、公的年金制度のオーナーシップに与える影響は大きい。どちらの弱者の保護を考えるかによって、公的年金に対する所有者意識に与える影響は多大であろう。

(2)個人（マイクロ）レベルのオーナーシップが、(1)国民（マクロ）レベルのオーナーシップにつながるかどうかは、さらなる改革が必要だと考えられる。公的年金制度が民主主義的な手続きによって決定されているものの、世代間の問題を解決するためには、究極的には政治的意思決定システムを見直さねばならない。

補論 租税論における公的年金税制

租税論は、公的年金税制をどのようにとらえているのだろうか。大きな考え方として、包括的所得税と支出税の2つがある。

第一に、包括的所得税の課税ベースは次式で示される。

包括的所得＝消費＋純資産の増加

このとき、年金受給権は資産の一種となり、課税ベースに含まれることになる。したがって、毎年の拠出ごとに純資産が増加することになり、その増加分は所得税の課税対象にすることになる。厳密に包括的所得税を適用する場合は、将来の年金給付の割引現在価値を「毎年」計算して課税すべきとなる。

公的年金税制を包括的所得税で構築する場合、拠出は事業主負担と本人負担ともに課税し、実現した運用収益を個人に帰属させて課税し、給付は非課税となる。ただし、通常の包括的所得税と同様に、利子の二重課税の問題を回避できておらず、運用収益を個人に帰属させることが現実的に実行可能かどうか課題といえる。

第二に、支出税の課税ベースは次式で示される。

消費＝所得－純資産の増加

すなわち、所得から貯蓄を控除した金額が課税ベースとなる貯蓄控除方式である。貯蓄時点では課税されず、取り崩し時点で課税されることになり、包括的所得税が抱えるような利子の二重課税は生じない。公的年金税制を支出税で構築する場合、拠出は非課税、運用収益も非課税とし、給付のみを課税することになる。

以上の伝統的な租税論の議論をベースにして、公的年金税制については様々な見解が示されてきた。下記に代表的な既存研究を掲げよう。

藤田（1989）は、拠出、運用、給付の3段階の整合性が必要であり、長期的な制度設計が必要であるとしている。年金受給権は不確定要素を含むため、包括的所得税の概念を適用しにくく、事業主負担の存在や資金の合同運用などにより、各人の持ち分を帰属させるのは困難であると指摘している。

太田（1990）は、包括的所得税では拠出時の保険料と運用時の収益を非課税にすべきではないこと、支出税では給付もしくは拠出の双方を非課税とすべきではないこと、以上の原則に立ち返ることで議論を整理している。包括的所得税にしたがえば、拠出時の保険料の将来所得に対して課税する、運用収益を個人レベルにして課税する、これらは困難である。そのため、支出税にしたがい、貯蓄控除方式として年金給付に課税する解決策が妥当であるとする。その結果として、拠出時も運用時も給付時も課税を軽減する現行方式は矛盾すると指摘している。

宮島（1986）は、所得税は包括的所得税を基本とすべきだが、年金課税については唯一の例外として支出税の考え方を導入すべきとしている。以上の三者は、いずれも伝統的な租税論の立場から公的年金税制について検討したものであった。

その他にも、様々な視点から公的年金税制は考察されている。

高山（1987）は、社会的弱者の観点から公的年金税制について考えている。高齢者は必ずしも一律に社会的弱者ではないという指摘をすることで、現行の公的年金等控除には問題があるとする。さらに、社会保障のコストを高齢者にも応分に負担させることが必要と主張している。

井堀（1998）は最適課税論の立場から、公的年金等控除の縮小を支持して

いる。その理由は、急速な高齢化にともない増加する年金給付に対して課税することは、徴収における効率性の面から評価できるとされている。

麻生（1995）は税収の視点により、公的年金等控除による税収上のロスを計算している。また、同様に林（1999）や森信・前川（2001）では、課税ベースの視点から分析を行っている。国の個人所得税の課税ベースが所得控除制度によって狭くなっており、その主な原因が公的年金税制にあるとされている。また、将来的に年金保険料が引き上げられれば、さらに所得税の課税ベースが浸食されることを懸念している。

以上の既存研究は、年金保険料控除の縮小、もしくは公的年金等控除の縮小を支持している。

参考文献

- ・麻生良文「公的年金課税と課税ベースの漏れ」、『経済研究』46-4、一橋大学、1995年、313～322頁。
- ・井堀利弘「租税構造における年金課税の意義と効果」、『季刊社会保障研究』34-2、1998年、143～154頁。
- ・上村敏之「社会保障のライフサイクル一般均衡分析：モデル・手法・展望」、『経済論集』28-1、東洋大学、2002年、15～36頁。
- ・上村敏之「公的年金税制の改革と世代間の経済厚生」、『総合税制研究』11、2003年、111～131頁。
- ・上村敏之「家計の間接税負担と消費税の今後：物品税時代から消費税時代の実効税率の推移」、『会計検査研究』33、2006年、11～29頁。
- ・大田弘子「年金課税改革の方向」、貝塚啓明・石弘光・野口悠紀雄・宮島洋・本間正明編『税制改革の潮流』、有斐閣、1990年、245～278頁。
- ・駒村康平・永井攻治・中嶋邦夫「年金改革の決定過程：近視眼的な政治による持続可能性の喪失」、城戸喜子・駒村康平編『社会保障の新たな制度設計：セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ』、慶應義塾大学出版会、2005年、171～198頁。
- ・高山憲之「年金課税に関する一考察」、『経済研究』38-3、一橋大学、1987年、263～272頁。
- ・中嶋邦夫・上村敏之「1973年から2004年までの年金改革が家計の消費貯蓄計画に与えた影響」、『生活経済学研究』24、2006年、近刊。
- ・中嶋邦夫・駒村康平・永井攻治「厚生年金改革の数理：パラメーター設定の視点から」、城戸喜子・駒村康平編『社会保障の新たな制度設計：セーフティ・ネットからスプリング・ボードへ』、慶應義塾大学出版会、2005年、199～221頁。
- ・橋本恭之・林宏昭・跡田直澄「人口高齢化と税・年金制度：コーホート・データに

- よる制度改革の影響分析」、『経済研究』42-4、1991年、330～340頁。
- ・長谷部秀孝「高齢化と年金課税」、『季刊社会保障研究』28-2、1992年、153～160頁。
 - ・林宏昭「年金課税の現状と課題」、『総合税制研究』7、1999年、151～174頁。
 - ・藤田晴「年金税制の再検討」、商経学叢（近畿大学）36-1、1989年、1～18頁。
 - ・前川聡子「社会保障改革による世代別受益と負担の変化」、『フィナンシャル・レビュー』72、2004年、5～19頁。
 - ・森信茂樹・前川聡子「わが国所得課税ベースのマクロ推計」、『フィナンシャル・レビュー』57、2001年、103～122頁。
 - ・宮島洋『租税論の展開と日本の税制』、日本評論社、1986年。

第9章 年金に対する国民の知識・政策評価が 投票行動に与える影響

東洋大学経済学部 駒村 康平

第1節 問題意識と先行研究

公的年金制度改革のために、理論的・実証的な研究に基づく様々な案が経済学者から提案されている。しかし、こうした案が必ずしも実際の改革に採用されるわけではない。その理由は、公的年金制度の実際の改革は、政治過程で決定されるからである¹。まさに新川（2004）が簡潔に指摘するように、公的年金改革は、政治の問題である²。公的年金制度改革は、すべての国民の厚生を配慮した全知全能の独裁者によって決定されるわけではなく、情報について不完全で、近視眼的な選択を行う可能性のある有権者によって決定される³。そのため、公的年金制度を支える経済力と整合性のある改革選択肢が必ずしも選択されるわけではなく、多くの先進国で年金改革は政府にとってもっとも難しい問題になっている。さらに公的年金は、規制緩和や薬価・米価の決定などのように利害が特定の利益グループに集中するのではなく、全国民に巻き込むものであり、一般国民の関心も極めて高い。

公的年金を巡る選挙において、国民は十分な情報に基づいて、首尾一貫した選択をしているのであろうか。公的年金と選挙に関する分析は、日本では極めて少なく、谷口（2005）、遠藤（2005）などしかない。両論文の fact findings

¹ 経済政策を提言する際に、政治過程をどの程度考慮すべきかは、Avinash K. Dixit. 1998 が詳しい。これまで「科学的客観性」を維持すべきと考える経済学者は、政治過程に影響を受けないと仮定した理想型を提示することが使命であると考えている。あるいは、理想型を提示し、その後政治による修正を受ければよいという立場もある。しかし、Dixit は、最初から政治過程を組み入れた政策提言をすべきとし、経済学者と政治学者の協力を主張している。

² 新川（2004）。

³ Avinash K. Dixit. 1998.

については、本論文の関係する部分で改めて言及するとし、ここではその概要を簡単に紹介しよう。谷口論文は、各政党のマニフェストが有権者の投票行動にどのような影響を与えるか、インターネット調査を使い、マニフェストを見た人と見ない人での投票行動の違いを分析している。遠藤論文は、JSS-GLOPE データを使い年金改革とそのほかの様々な政策争点における有権者の投票行動の違いから、複雑な年金改革特有の問題を明らかにしている。両論文は、年金に関する投票行動の実証的分析としては、非常にユニークである。特に谷口論文は、同一回答者を継続的に観察するとパネル分析を使っている点で、際だっている。しかし、いずれも年金改革そのものを分析対象とするよりは、年金改革を材料に有権者の投票行動を分析したものになっている。そのため、年金制度に対する知識や具体的な年金改革の選択肢に対する有権者の行動を明らかにしているわけではない。本論は、国民の年金に対する知識、情報、評価が、実際の投票行動にどのような影響を与えているか、各党の掲げる年金改革案を有権者は理解し投票をしているか、「公的年金制度に関する意識調査」（以下、本アンケート）にもとづいて、年金に対する国民の知識・政策評価が投票行動に与える影響について実証的に分析することを目的とする。

第2節 年金知識と改革選択肢に関する国民の支持状況

年金制度に関する知識と被保険者・国民が望む制度改革について見てみよう。

1. 被保険者・国民のもつ年金知識量

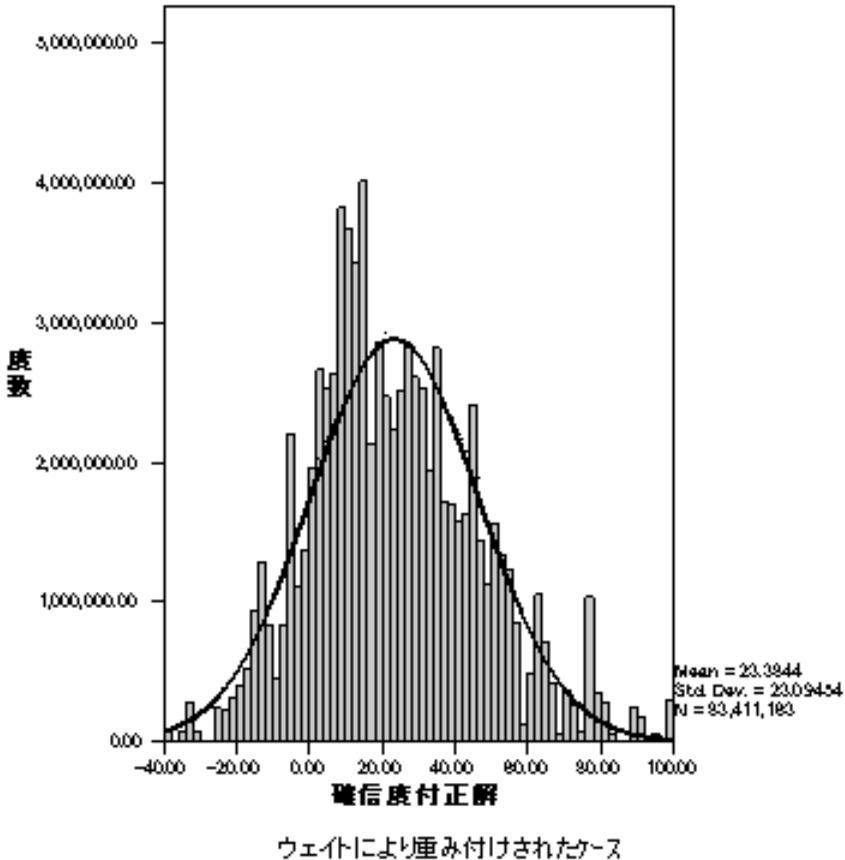
被保険者・国民の年金知識をスコア一化⁴すると図表 9-1 のよう分布している。この年金知識スコアを詳細に分析すると以下のことが明らかになった。

まず知識・情報源であるが、図表 9-2 で示すようにテレビ・新聞が圧倒的

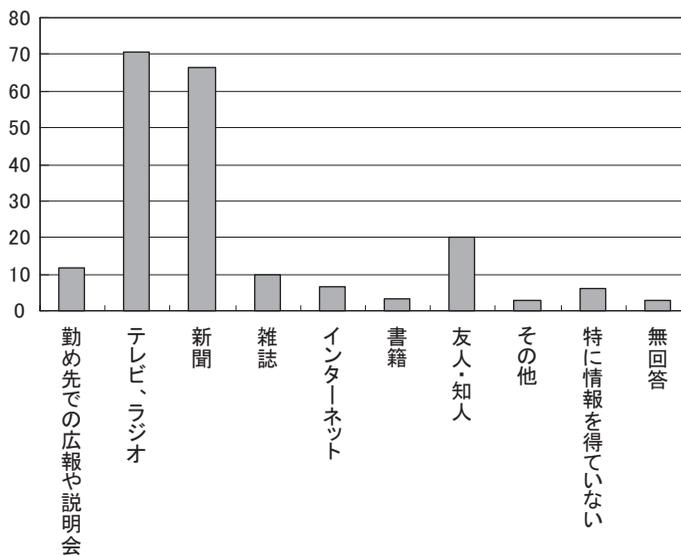
⁴ Q1の回答について、自信度によってウェイト付をした数値。

である。こうした情報源を利用している人はそうでない人よりも年金知識は有意に大きい。しかし、図表 9-3 で示すように、テレビ・新聞などの受け身の情報と異なり、書籍などで積極的に情報を取りに行く人の間では、大きく年金知識の差が発生している。

図表 9-1 年金知識スコアの分布



図表 9-2 年金の情報源

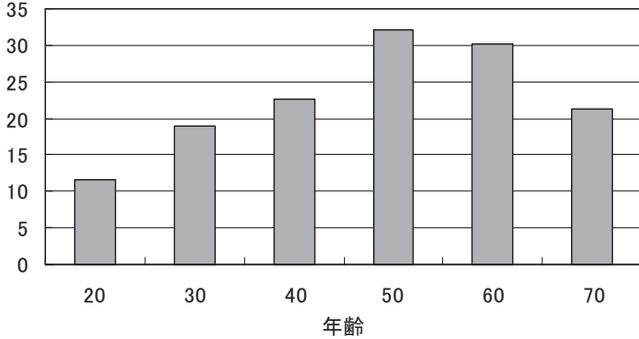


図表 9-3 情報媒体別の年金知識スコア

情報媒体	スコア
テレビ、ラジオ	24.5
新聞	26.5
書籍	42.2
平均	23.4

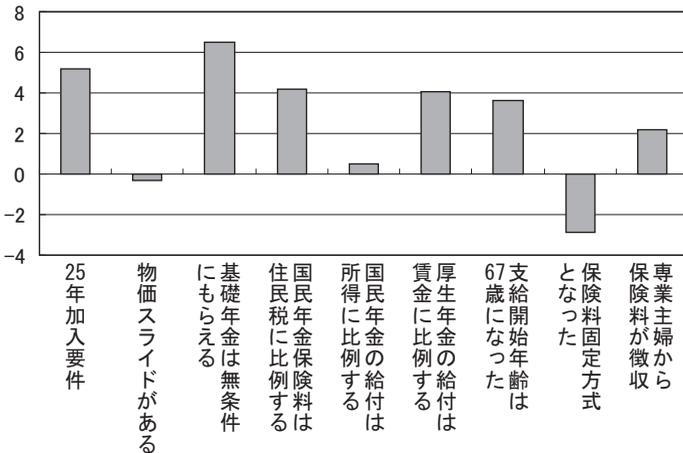
年齢別にみると、40、50、60歳代の年金知識はそれ以外の世代に対して有意に高いことが確認できる（図表9-4）。

図表9-4 年齢別年金知識スコア（平均点）



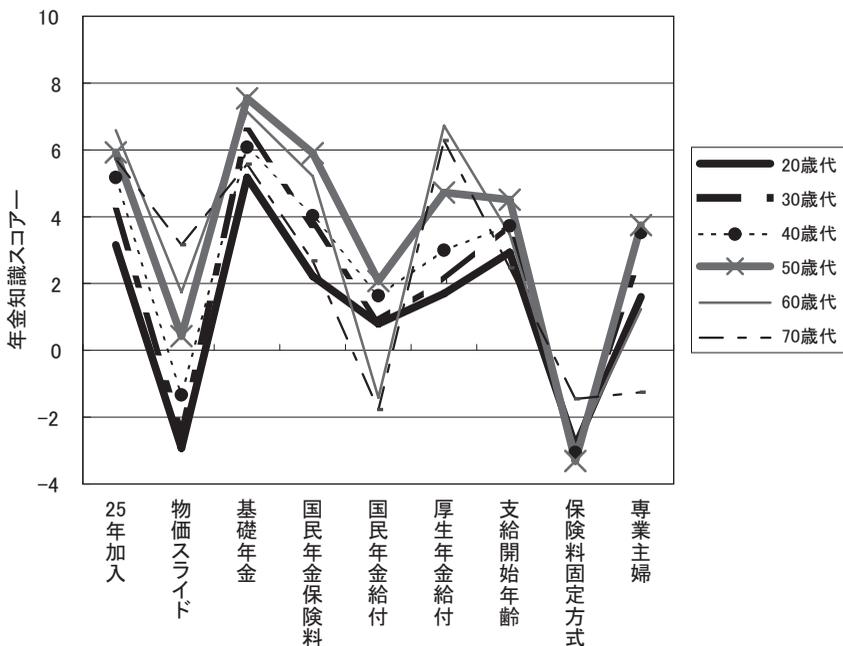
この年金知識スコアの構成内容まで見てみると、基礎年金の基本的な性格については理解しているものの、一方で保険料固定方式、物価スライド、国民年金・基礎年金の受給計算方式についてはスコアが悪い（図表9-5）。

図表9-5 項目別年金知識スコア



この質問別の年金知識スコアを年齢別に比較すると図表 9-6、のようになる。物価スライドや保険料固定方式の導入などは、年齢に関わりなく知られていないことがわかる。さらに、年齢別の年金知識スコアの得点をテューキーのHSD検定で分析すると図表 9-7 のような年齢別知識スコアの優劣関係が確認できる。

図表 9-6 年齢別項目別年金知識の構造



図表 9-7 年齢別項目別年金知識の優劣関係

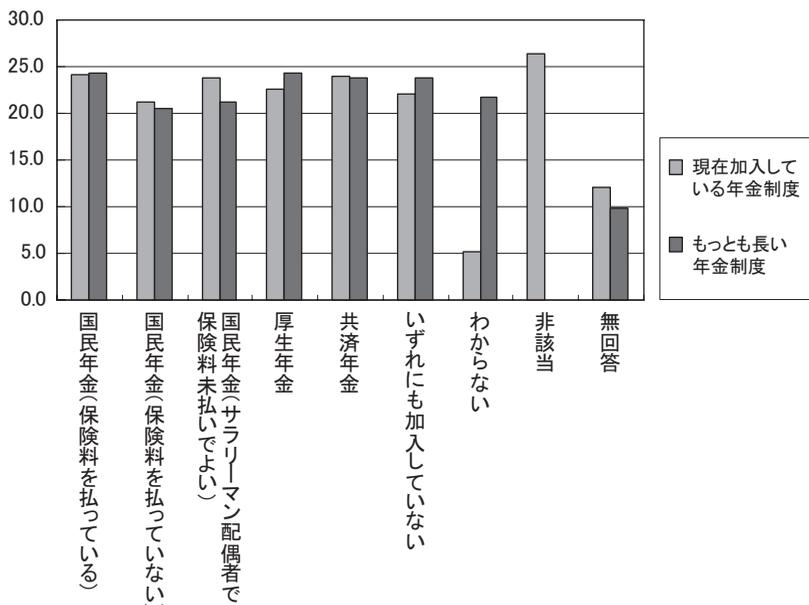
	年齢別の知識の 優劣関係 1	年齢別の知識の 優劣関係 2	年齢別の知識の 優劣関係 3
25年加入期間	20, 30歳代<50歳代		
物価スライド	20, 30歳代<50, 60, 70歳代	40歳代<60, 70歳代	
基礎年金	20, 30歳代<50歳代		
国民年金保険料	20歳<50歳代	70歳代<40, 50, 60歳代	
国民年金給付	40歳代<70歳代		
厚生年金給付	20, 30, 40歳代<50, 60, 70歳代		
支給開始	20歳代<70歳代	30, 40, 70歳代<50歳代	
保険料固定	40, 50歳代<70歳代		
専業主婦	20歳代<50歳代	70歳代<30, 40, 50歳代	70歳代<60歳代<50歳代

注 ; A<Bは、「BはAよりもよく知っている」を意味する。

一般的に 20 歳代、30 歳代で劣るが、70 歳代などは、保険料負担に関する知識でやや劣っていることが確認できる。これらをまとめると、国民は自分に現在関係する年金制度について知識はあるが、包括的・体系的な年金知識は不十分であることが確認できる。

さらに、加入している年金別の知識の比較を行った。(図表 9-8) 現在加入している年金、もっとも長く加入している年金で比較を行った。加入している保険の種類別の知識の比較については、国民年金未納者の知識が低いことがわかる。

図表 9-8 加入保険別年金知識スコア



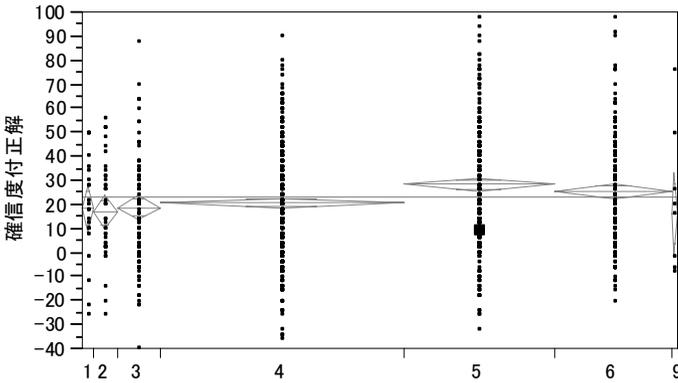
2. 年金制度に対する情報が年金制度の評価に与える影響

年金制度に対する知識不足が年金不信を生んでいるという見方もある。この点について、年金制度に関する評価別⁵に年金知識スコアを比較した。この結果、図表 9-9 で示すように、5 「かなり問題があった」と評価しているグループの年金知識スコアが有意に高い⁶。したがって、年金制度に対する不信は年金に対する知識不足からではなく、むしろ知識がある人の方が制度に対する不満を持つ傾向があることが確認できた。

⁵ 質問は、「これまで年金制度に問題があったと思いますか」であり、選択肢は1は「まったく問題がなかった」、2は「ほとんど問題なかった」、3は「どちらかといえば問題がなかった」、4は「どちらかといえば問題があった」、5は「かなり問題があった」6は「非常に問題があった」とした。この番号は図表 9-8 の番号に対応する。なお、9は無回答である。

⁶ Tukey の多重比較分析。他の回答群間、有意な差は確認できなかった。

図表 9-9 年金に対する評価別の年金知識スコア



注：縦軸の「確信度付正解」が年金知識スコアを意味する。横軸の1 = 「まったく問題がなかった」、2 = 「ほとんど問題がなかった」、3 = 「どちらかといえば問題がなかった」、4 = 「どちらかといえば問題があった」、5 = 「かなり問題があった」、6 = 「非常に問題があった」、9 = 「無回答」であり、各評価グループ別の年金知識スコアを比較している。

3. 国民の望む年金制度の姿

(1) 年金による垂直的所得再分配効果に対する国民の評価

アンケート調査では、保険料の負担のあり方、保険料と給付の関係、再分配の方法について質問をしている。

① 定額保険料と所得比例保険料について

図表 9-10 のように「定額保険料の支持」と「所得比例保険料の支持」のクロス集計を行うと「両者に賛成をする」あるいは「反対する」という矛盾した回答をした割合は、斜線部で示すように 17%ほど存在した。このような論理的に矛盾を除くと、所得比例保険料に賛成の割合（「そう思う」と「だいたいそう思う」の合計）は、全体の 71%おり、定額保険料賛成の 29%を大きく上回っている。

図表 9-10 保険料に対する考え方

(%)

	所得が高い人ほど 年金の保険料を高く すべき						合計
年金の保険料は所得に 関わらず定額にすべき	そう思う	だいたい そう思う	どちらで もよい	あまりそう 思わない	そう思わ ない	無回答	
そう思う	4.35	1.46	0.83	2.04	6.37	0.27	15.31
だいたいそう思う	2.51	3.91	1.46	5.33	0.60	0.00	13.81
どちらでもよい	3.23	2.87	2.62	0.65	0.21	0.00	9.59
あまりそう思わない	9.20	16.25	1.88	2.39	0.28	0.00	30.01
そう思わない	23.15	3.92	0.56	1.66	1.03	0.00	30.31
無回答	0.00	0.11	0.00	0.00	0.30	0.55	0.97
合計	42.44	28.53	7.35	12.08	8.79	0.82	100.00

②保険料と給付の関係についてと再分配の方法について

給付と負担の関係について、「給付は保険料納付に関わらず低所得高齢者に厚くすべき」と「給付は納付額に比例する仕組みがよい」という回答に対する支持をクロス集計すると、両者に賛成するあるいは反対するという矛盾する回答は、全体の29%存在した。一方、「給付は納付額に比例する仕組みがよい」という給付と負担の対応関係を求めるものは、全体の37%、給付における所得再分配を支持するものは14%存在した。

「負担は所得に比例する仕組みがよい」と「給付は納付額に比例する仕組みがよい」の両者を支持する「負担も給付も完全所得比例年金支持」は47%存在し、反対のものは6%にとどまっている（図表9-11の太字）。

図表 9-11 給付に関する考え方

(%)

	給付は納付額に比例 する仕組みがよい						合計
所得が高い人ほど 多くの負担をする	そう思う	だいたい そう思う	どちらで もよい	あまりそう 思わない	そう思わ ない	無回答	
そう思う	12.49	14.94	2.90	5.98	6.09	0.04	42.44
だいたいそう思う	4.81	14.50	2.94	5.02	0.73	0.52	28.53
どちらでもよい	2.58	2.46	1.40	0.91	0.00	0.00	7.35
あまりそう思わない	3.44	5.78	0.62	1.88	0.36	0.00	12.08
そう思わない	3.12	1.70	0.15	2.42	1.40	0.00	8.79
無回答	0.00	0.00	0.00	0.00	0.27	0.55	0.82
合計	26.44	39.37	8.01	16.22	8.85	1.11	100.00

③再分配の方法

負担も給付も所得比例年金を選択すれば、年金制度内での所得再分配は行われなくなる。そこで、「負担と給付が対応する」と「低所得高齢者は生活保護や税財源給付で所得を保障する」のクロス集計（図表 9-12）をとると、「負担と給付が対応する」という所得比例年金を支持しつつ、「低所得高齢者は生活保護や税財源給付で所得を保障する」という生活保護・税による再分配を支持するものは、全体の 47% おり、反対するものは全体の 7% にとどまっている。再分配は税や生活保護で行えばよいという見方が強いことがわかる。

基礎年金は、国民年金や厚生年金で集めた基礎年金拠出金を財源としている。特に事実上、報酬比例で集められる厚生年金からの基礎年金拠出金は、基礎年金が定額給付であることから所得再分配機能を果たしている。また、第 3 号被保険者の負担分や 15 歳から 20 歳あるいは 60 歳以降の厚生年金加入が基礎年金には反映されないことから、負担と給付の対応関係は断絶が存在する。本調査では、多数の国民が、負担と給付が密接に対応したシンプルな所得比例保険料・所得比例給付型の年金制度を望んでおり、公的年金制度に垂直的な所得再分配を望んでいないことを示唆している。収入のない 3 号被保険者の負担分を被用者全体で負担することへの疑問など、今後、基礎年金による垂直的な所得再分配機能への疑問も高まるであろう。このことから公的年金は、それ自体は垂直的所得再分配機能を保有すべきではないという考えも説得力を持つことになるであろう。公的年金制度は、長期にわたり負担と給付に一定の対応関係を保たせる必要があるが、長期間の間には垂直的な所得再分配への国民の評価も変化するであろう。そのたびに再分配の程度を調整することは長期保険への信頼を損なうのではないかと考える⁷。

⁷ Amihai Glazer and Lawrence S. Rothenberg. 2005 は、政府が再分配について長期的なコミットメントができないとしている。

図表 9-12 再分配に関する考え方

(%)

	低所得高齢者は生活 保護や税財源給付で 所得を保障						合計
給付は納付額に比例 する仕組みがよい	そう思う	だいたい そう思う	どちらで もよい	あまりそう 思わない	そう思わ ない	無回答	
そう思う	11.58	6.11	3.00	3.70	1.94	0.10	26.44
だいたいそう思う	6.49	22.57	5.38	3.30	0.99	0.63	39.37
どちらでもよい	1.30	2.40	3.01	1.03	0.28	0.00	8.01
あまりそう思わない	2.67	6.12	2.98	3.73	0.71	0.00	16.22
そう思わない	3.13	1.86	1.25	0.65	1.95	0.00	8.85
無回答	0.04	0.44	0.00	0.00	0.00	0.64	1.11
合計	25.21	39.51	15.62	12.42	5.87	1.37	100.00

(2) 世代間移転に関する国民の評価

賦課方式の年金方式のもとでは、ほぼ同じ給付を受けるにしても世代間で負担する保険料に差がでるため、負担に対する給付倍率で測定した収益率は世代によって異なる。こうした世代間の損得を解消するためには、給付を抑制し、保険料の上昇を抑制する必要がある。そこで「生まれた世代によって損得が発生すべきでない」という意見と「将来世代が不利にならないよう現高齢者給付を引き下げるべき」という意見のクロス集計を行った(図表 9-13)。現在と将来世代は今後保険料が上昇するため、世代間の損得の差は拡大する。これを防ぐためには、現在の高齢世代の給付カットが不可避であるため、両者は両立する質問である。

ところが、「生まれた世代によって損得が発生すべきでない」という意見に賛成しつつ、「将来世代が不利にならないよう現高齢者給付を引き下げるべき」に反対する回答者が46%という矛盾した回答をする割合がもっとも多く、両者に賛成する22%の倍以上存在する。さらに、両者の年金知識スコアを比較すると、矛盾する回答をする方が平均得点が有意に高いことが確認できた⁸。このことは、多くの被保険者・国民が、賦課方式の年金財政が引き起こ

⁸ t検定によって有意である。ただし、このことは年齢と知識スコアに相関が強いことも考慮する必要がある。実際に、ロジット分析を行ったところ、年齢が高いほど、所得が高いほどこの矛盾した考えに賛成する割合が高くなるが、年金知識スコアの影響はプラスの符号を持つものの有意ではなくなる。

す問題を正しく理解していないことを示している。このことは、非常に重要なことを示唆していると考える。十分な情報がない状態で、人々が政治的な決定を行う場合、理性的な選択⁹ができるかいなかという点に関わる。Arthur Lupia and Mathew D. McCubbins (1998) は、情報が不完全だとしても、選択の結果について正確な予測を行う能力があれば、理性的な選択は可能であり、必ずしも完全な情報は必要ないとしている。したがって、政治的選択において真に不足しているのは、情報量ではなく、必要な情報を選択し、処理し、知識に変換する認知資源の不足ということになる。

図表 9-13 世代間移転と給付保障に関する世論

(%)

	将来不利にならないよう現高齢者給付を引き下げるべき						合計
生まれた世代によって損得が発生すべきでない	そう思う	だいたい そう思う	どちらでも よい	あまりそう 思わない	そう思わ ない	無回答	
そう思う	6.64	6.38	4.87	11.93	13.69	0.00	43.51
だいたいそう思う	3.61	5.91	5.73	15.77	4.91	0.00	35.93
どちらでもよい	1.11	0.82	2.02	1.56	1.01	0.00	6.52
あまりそう思わない	0.60	1.19	1.74	3.02	1.90	0.00	8.45
そう思わない	0.60	0.50	0.05	0.74	2.15	0.00	4.03
無回答	0.04	0.44	0.05	0.28	0.27	0.49	1.57
合計	12.59	15.23	14.48	33.29	23.92	0.49	100.00

給付建ての賦課方式という年金財政方式や基礎年金を巡る拠出金という複雑な仕組みは、国民にとって、判断できる領域を超えているかもしれない。また賦課方式の年金制度は、不完備契約の性格が強い。将来の不確実性により、給付と負担は大きく変化する。2004年改革では、負担の不確実性は縮小されたが、その分、給付の不確実性が拡大した。さらには、就業構造の変動という不確実性もある。このため、公的年金は、シンプルでわかりやすい制度のほうがより不確実性を引き下げ、国民も理解しやすいのではないかと考

⁹ ここでの理性的な選択とは、その選択が、結果について正確な予測に基づいているものであるという意味である。Arthur Lupia and Mathew D. McCubbins (1998) 参照。

える。

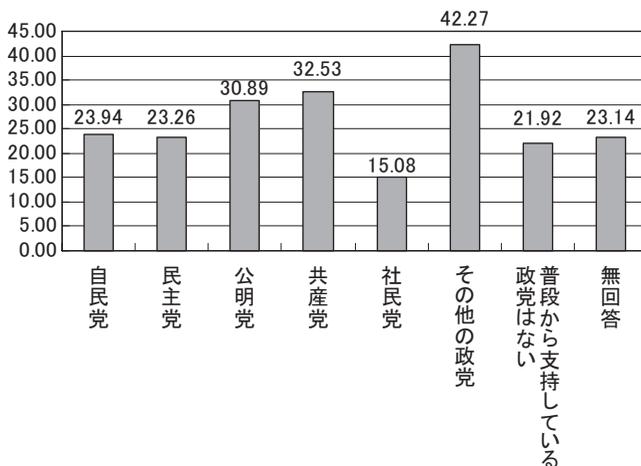
第3節 支持政党と年金知識

ここでは、支持政党と年金の知識、社会保障制度への評価の関係を分析する。

1. 支持政党別の年金知識

図表 9-14 は、普段支持する政党別の年金知識(年金知識スコア)である。二大政党を形成する自民党と民主党の支持者の間、そして「普段支持政党がない」という回答者の間で、年金知識において差がない。この一方、共産党、公明党の支持者は年金知識が高く、社民党の支持者は低いことがわかる。

図表 9-14 支持政党別年金の知識



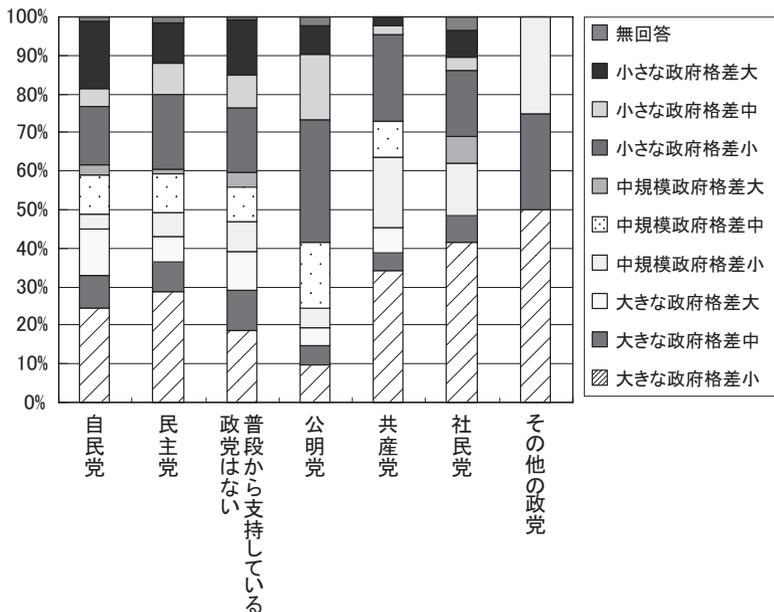
2. 支持政党別の社会保障システムに対する考え方

アンケート調査では、「高い保険料や税金の負担はあるが、充実した社会保障制度がある社会」、「低い保険料や税負担であるが最低限の社会保障制度はあり自己責任の社会」と「両極端のどちらともいえない」という、いわば「大きな政府」「小さな政府」「中規模政府」のいずれを支持するか質問した。さらに、「実績に関係なく貧富の格差が小さい社会」、「実績によって格差の大きい競争社会」と「両極端のどちらともいえない」という、いわば「格差縮小社会」、「格差拡大社会」と「格差中立社会」のいずれを支持するかを質問した。これらの二つの質問をクロスすると「大きな政府・格差縮小社会」、「大きな政府・格差拡大社会」、「大きな政府・格差中立社会」、「中規模政府・格差縮小社会」、「中規模・格差拡大社会」、「中規模政府・格差中立社会」、「小さな政府・格差縮小社会」、「小さな政府・格差拡大社会」、「小さな政府・格差中立社会」の9通りの組合せに分類し、普段支持する政党によって、望ましい社会保障制度・分配システムが異なるか分析を行った。

図表 9-15 は、支持政党別の望ましい社会保障制度・分配システムの支持構成である。政府の大きさについては、大きい政府を支持する割合の多い社民党支持者と小さい政府を支持する公明党支持者の間で、格差については格差拡大を許容する割合の多い自民党と格差拡大を許容しない共産党支持者の間で統計的に有意な違いが確認できた。

興味深いのは、自民党と民主党の二大政党と支持政党なしの構成はかなり近い。政権担当可能性のある二大政党の支持者と、支持政党なしの浮動層の政策選好が重なっているとすると、実際の投票行動は、選挙直前のハプニングやイレギュラーな情報によって大きく左右されることを意味する。

図表 9-15 支持政党別の社会保障タイプの支持状況



第4節 年金制度に対する考え方と投票行動

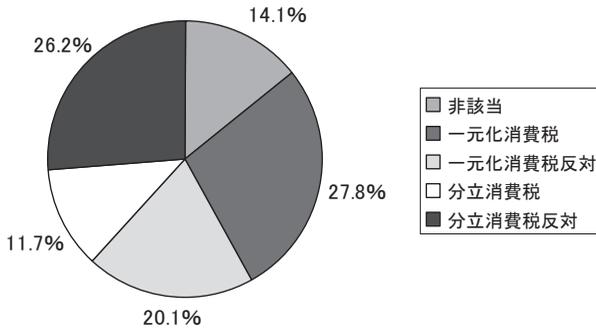
1. 支持する年金制度改革案

2004年参議院選挙においては、年金改革が選挙の中心的なテーマであり、2005年の衆議院選挙においても、郵政民営化とともに年金改革が注目された。実際の年金制度の課題、年金改革の内容は多岐にわたり、決してその詳細が国民にとってわかりやすいものではなかったが、制度一元化と消費税に財源を求めるか否かという点は、重要な選択肢になった。本アンケート調査においても、「制度一元化を望むか否か」、「年金の財源を消費税に求めるか否か」という選択肢¹⁰について回答を求めた。図表 9-16 はその回答状況であるが、

¹⁰ アンケート調査 Q15。集計は、ウェイト調整済。

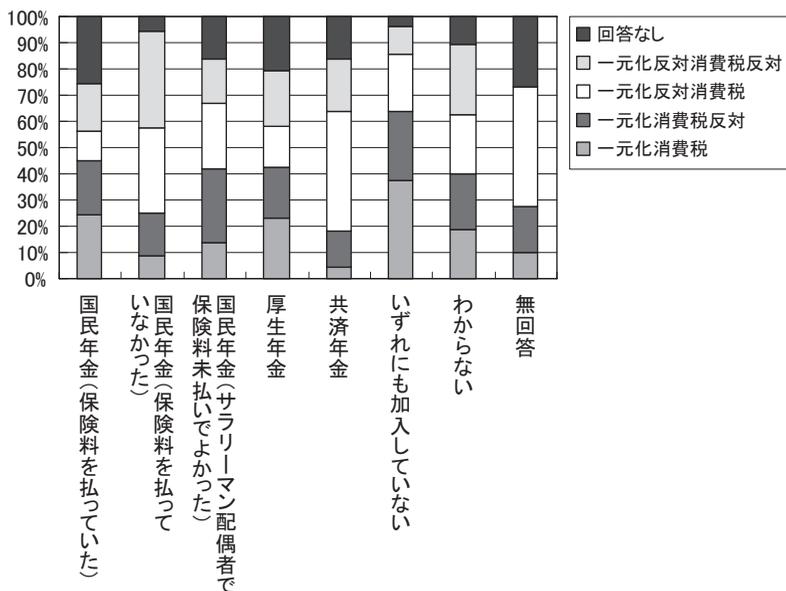
一元化・消費税賛成と分立維持（＝一元化反対）・消費税反対がほぼ拮抗していることがわかる。

図表 9-16 年金改革に対する支持状況



また、加入する公的年金によって支持する改革案が異なるかを見たのが図表 9-17 である。いうまでもなく、加入する公的年金は職業によって異なるため、職業別の改革案の支持状況という意味合いもある。全般的に大きな違いはないが、唯一共済年金加入者については、一元化について、反対の意見を持つものが有意に多いことが確認できた。

図表 9-17 加入保険別年金改革に対する支持状況



2. 年金改革に対する各党の政策の違いは認識されているか？

2004年参議院選挙、2005年衆議院選挙いずれにおいても年金改革がひとつの大きな争点になった¹¹。与党自民党・公明党は現行年金制度を前提に、「年金制度一元化」については消極的、「年金の財源を消費税に求める」ことも消極的であった。一方、現行制度の抜本的な改革を求める民主党は、「年金制度一元化」「年金の財源を消費税に求める」ことを看板にした。社民党・共産党は「年金制度一元化」には積極的であったが、「年金の財源を消費税に求める」ことには消極的であった。こうした各政党の年金改革案の違いが国民に認識されていたであろうか。本アンケートでは、「年金一元化」、「年金の財源を消

¹¹ アンケート調査による投票行動は参考資料2。実際の投票行動は参考資料3

費税に求める」という2点について、各党の政策が異なっているか認識しているかを確認した。

その結果、政権交代の可能性のある自民党と民主党の年金制度改革案を「同じ」と理解している人は、47.8%を占めていた。両党の政策が「同じ」と考えているグループと両党の政策を区別して認識しているグループとの間での年金知識の差を比較したところ、両党の政策を区別して認識しているグループのほうが、「同じ」と考えているグループよりも年金知識スコアが有意に高いことが確認できた¹²。

3. 自らの年金改革希望と投票行動

「年金制度の統合に賛成するか反対するか」、「消費税を年金財源とすることに賛成するか反対するか」という4通りの組合せについて、各党の案が自分の考えと一致しているか否かで投票行動がどの程度影響を受けるか、自民党と民主党への投票者の判断を見てみた。

自分の考えと自民党の政策案（自分自身の認識している）が一致していると考えている人のなかで、実際に自民党に投票した人は2004年の参議院選挙比例区で39%¹³となっている。一方、自分自身の考えと民主党の政策案（自分自身が認識している）が一致していると考えている人のなかで、実際に民主党に投票した人は2004年の参議院選挙比例区で36.1%¹⁴と傾向はほぼ同じである。

このように、有権者は必ずしも十分に政党間の年金制度改革の違いを認識しているわけでもなく、また自分が認識している各党の年金改革案と自分の支持する年金改革案が同じであるからといって、投票行動を変えているわけ

¹² 「同じ」と判断しているグループの年金知識スコアの平均値は21.77、「違う」と判断しているグループの平均値は27.74であり、両者の差は有意である。

¹³ 普段の支持政党を無党派層に限定すると40.5%となる。また、2005年の衆議院比例区では36%、普段の支持政党を無党派層に限定すると32%となる。

¹⁴ 普段の支持政党を無党派層で37.9%となる。ま2005年では35.6%、普段の無党派層で36.2%となる。

ではないことがわかる¹⁵。

4. 年金に対する不満が投票行動に影響を与えているか

本アンケートでは、「これまでの年金制度に問題あったか否か」質問している。支持政党別に見ると、自民党、公明党の支持層は、共産党支持層や支持政党なしよりも「年金制度に問題あった」と考える割合が有意に低くなっている。

この回答状況と実際の投票行動別にみると04年の比例区、04年の選挙区、05年の比例区、05年の選挙区いずれにおいても、民主党に投票した人の方が、自民党に投票した人よりも「年金制度に問題あり」と考えている割合が有意に高いことが確認できる。また支持政党なしの無党派層ほど「年金制度に問題あり」と考えており、民主党がこうした無党派層の受け皿になっていたことが確認できる¹⁶。

第5節 まとめ

本論では、年金に関するアンケート調査にもとづいて、国民の年金に対する知識、考えが選挙にどのように反映されたかを検証した。本章の分析結果を以下のようにまとめる。

1) 年金制度に対する知識量は、世代によって大きく異なり、50歳代がもっともよく理解している。また、すべての世代を通じて、物価スライドや保険料固定方式の導入はあまり理解されていない。

2) 国民の社会保障制度・格差に対する考え方は、自民党・民主党といっ

¹⁵ Donald A. Wittman (1997) は、有権者が政策情報を完全に持っていないくても、候補者の政治的な位置（政策課題におけるスタンス）さえ知れば、正しい選択が可能であるとしている。しかし、年金のような複雑な問題においては、有権者は候補者や政党の主張を十分に理解することすらできないのではないだろうか。この点について、谷口（2005）を参照せよ。

¹⁶ 谷口（2005）も年金不信が野党票に結びついたことを確認している。

た二大政党支持者の間や無党派層の間では大きな違いがない。

3) 年金改革に関する考え方としては、「年金一元化・消費税を年金財源にする」の考えを支持する割合と「年金一元化反対・消費税を年金財源することにも反対」の考えを支持する割合が拮抗し、支持政党間での差は小さい。

4) すべての世代で世代間の公平に賛成しつつも、高齢者は給付カットに反対し、年金改革の先送りを望んでいる。世代間の公平性と年金給付維持については、半分近い回答者が矛盾した選択肢を選んでいる。高齢化が賦課方式の年金財政に与える影響について、国民はよく理解していない可能性が高い。

5) 国民の半数近くが自民党と民主党の年金改革案の違いを識別しておらず、さらに、自らの年金改革の考えと投票した政党の年金改革案が対応していない場合が多い。具体的な各党の年金改革案を理解して、有権者が投票行動をしているわけではない。

6) しかしながら、現行制度に対する不満は自民党・公明党の支持層で相対的に低く、民主党支持者、無党派層では高い。さらに、実際の選挙行動においては、民主党が年金制度に不満を持つ無党派層の票を引きつけている。

実際の選挙において、年金問題は、その具体的な改革案の是非ではなく、現行制度に対する不満層を野党が引きつけるという効果を持っていることが確認できる。このことは、遠藤（2005）の結論をほぼ裏付けるものである。

国民が制度改革について具体的に考えないで漠然とした不満によって投票行動を行うことが続くと、与野党とも新川（2004）のいう「不透明化戦略」、「非難回避戦略」を続けることになり、人口高齢化に対応した改革に着手できなくなる。

有効な年金改革のためには、年金制度に対する体系的な情報の普及やわかりやすい制度への工夫が重要であるが、それとともに、改革を検討するための適切な「議論のルール」の確立が不可欠である。

冒頭述べたように、公的年金の制度の改革は、当然、選挙という民主的な手続きが第一優先順位にくるはずであるが、年金改革を通常選挙で行うには、多くの問題を伴う。

国民は、年金制度とその改革について情報と十分な知識を持ち合わせてお

らず、さらに賦課方式を理解する「認知能力」に限界もある¹⁷。また高齢者はどうしてもまず自分の世代の利害を優先する傾向があり、長期的な視野からの年金改革が理解されにくい。そのため、年金改革は、個々の選挙のテーマとしては取り扱うべきではなく、選挙とは一定の距離をおいた改革議論のルールを確立すべきである。

参考文献

- ・遠藤晶久「政治経済制度の変化と有権者の政策争点態度—2004年参議院選挙における年金改革争点に関する分析」北岡伸一・田中愛治編『年金改革の政治経済学—世代間格差を超えて』東洋経済新報社、2005年。
- ・新川敏光「日本の年金改革政治—非難回避の成功と 限界」新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房、2004年。
- ・谷口尚子「2004年参院選における政策争点と有権者意識」小林良彰編『日本における有権者意識の動態』慶應義塾大学出版会 2005。
- ・若尾信也『「公的熟慮」の意義と可能性—年金制度を巡る実証分析』『選挙学会 No3』、2004年。
- ・Arthur Lupia (著), Mathew D. McCubbins, 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Really Need to Know?* (Political Economy of Institutions and Decisions) Cambridge Univ. Press. (アーサー・ルピア、マシュー・D. マカビンズ、『民主制のディレンマ—市民は知る必要のあることを学習できるか?』山田真裕(翻訳)木鐸社、2005年。)
- ・Avinash K. Dixit, 1998, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective* (Munich Lectures). MIT press (アビナッシュ・K. ディキジット(著)、『経済政策の政治経済学—取引費用政治学アプローチ』、北村行伸(翻訳)日本経済新聞社、2000年。
- ・Donald A. Wittman, 1997, *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*. University Of Chicago Press. (『デモクラシーの経済学—なぜ政治制度は効率的なのか』ドナルド ウィットマン、奥井克美(翻訳)東洋経済新報社、2002年。)

¹⁷ ただし、一見単純ながら実は複雑な政策を議論する場合に認知能力や知識の限界を補う方法がある。それは「公的熟慮」という考え方である。若尾(2004)は学生にたいし公的熟慮に関する実験を行った結果、公的年金への理解が高まっていることを確認している。

第 10 章 公的年金制度の政策評価

総合研究開発機構 辻 明子
総合研究開発機構 佐々木香代
東洋大学経済学部 駒村 康平

総合研究開発機構（NIRA）では政策課題の研究にあたっては、現在実施されている政策の評価・点検を可能な限り実施することとしている。そこで本研究においても、現行の公的年金制度（国民年金・厚生年金）について政策評価¹を実施した。

実施にあたっては、NIRA型政策評価モデルを適用した。このモデルは、国の政策を外部評価者が評価するためのツールとして、NIRAが開発したものである。

第 1 節 評価対象と基礎情報

評価の対象は、2004 年年金改革後の国民年金制度・厚生年金制度である。NIRA型政策評価では、評価基準として、効率性、有効性、公平性、目的適合性、影響、継続性、柔軟性、予測可能性、透明性を挙げている。ここでは評価を行う際の最上基準を「有効性」とした。

評価対象：2004 年年金改革後の国民年金制度・厚生年金制度

基準：有効性

この制度の根拠法及び政策目的その他政策上の基礎情報については次の通りである。

¹ 総合研究開発機構、『政策形成支援のための政策評価：NIRA 型政策評価モデルの提言』NIRA 研究報告書 0506、2005 年。

■根拠法：名称 国民年金法、厚生年金法

（施行年 国民年金法 昭和 34 年、厚生年金法 昭和 29 年、国民年金法の一部を改正する法律 昭和 60 年、平成 16 年）

■政策の目的

・（法律上指定のもの）

国民生活の安定が老齢、障害または死亡によってそなわれることを国民の共同連帯によって防止しようとする。

■関係府庁：厚生労働省、社会保険庁

■関係者：（国民一般）

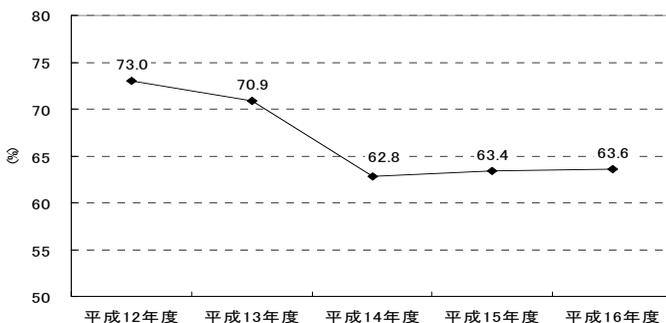
■年表：（図表 10-1、図表 10-2）

■政策体系図：（図表 10-3）

■問題意識：

問題意識としては、近年の国民年金納付率が非常に低く、制度自体が空洞化していることがある。

○国民年金納付率



注 1. 平成 13 年度までは「検認率」である。

2. 納付率（検認率）は、当該年度分の保険料として納付すべき月数（全額免除月数及び学生納付特例月数を含まない。）のうち、当該年度中（翌年度 4 月末まで）に実際に納付された月数の割合である。

出所：社会保険庁、平成 16 年度社会保険事業の概況

○就業形態別公的年金加入状況

就業形態別公的年金加入状況

	総数										
	加入者							非加入者			
	第1号 被保険者	第2号 被保険者	厚生年金	共済組合	第3号 被保険者	第1号 未加入者	第3号 届出運者	その他の 非加入者			
	(単位：千人)										
総数	68,485	67,580	21,839	34,728	30,229	4,500	11,012	905	362	4	539
就業者	57,101	56,457	16,857	33,925	29,529	4,396	5,676	644	284	4	355
自営	7,614	7,365	6,671	262	262	0	432	249	147	3	99
自営業主	4,446	4,251	3,926	167	167	0	158	195	119	2	74
家族従業者	3,168	3,114	2,745	95	95	0	274	54	28	1	25
雇用者	46,070	45,794	8,078	33,663	29,267	4,396	4,053	276	98	1	176
フルタイム雇用者	38,304	38,159	4,468	33,163	28,768	4,396	527	145	53	0	92
フルタイムでない雇用者	7,766	7,636	3,610	499	499	0	3,526	131	45	1	84
その他	3,417	3,298	2,107	0	0	0	1,191	119	39	0	80
非就業者・不詳	11,384	11,122	4,982	804	700	104	5,336	262	78	0	184
	(単位：千人)										
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
就業者	83.4	83.5	77.2	97.7	97.7	97.7	51.5	71.1	78.5	100.0	65.9
自営	11.1	10.9	30.5	0.8	0.9	0.0	3.9	27.5	40.5	73.2	18.4
自営業主	6.5	6.3	18.0	0.5	0.6	0.0	1.4	21.5	32.8	45.4	13.8
家族従業者	4.6	4.6	12.6	0.3	0.3	0.0	2.5	6.0	7.8	27.8	4.6
雇用者	67.3	67.8	37.0	96.9	96.8	97.7	36.8	30.4	27.2	26.8	32.7
フルタイム雇用者	55.9	56.5	20.5	95.5	95.2	97.7	4.8	16.0	14.7	0.0	17.1
フルタイムでない雇用者	11.3	11.3	16.5	1.4	1.7	0.0	32.0	14.4	12.5	26.8	15.6
その他	5.0	4.9	9.6	0.0	0.0	0.0	10.8	13.1	10.8	0.0	14.8
非就業者・不詳	16.6	16.5	22.8	2.3	2.3	2.3	48.5	28.9	21.5	0.0	34.1

注1) 20～59歳の者にかかる状況である。

2) 用語は次のとおりである（社会保険の適用関係を直接示すものではない）。

- 自営 : 個人経営の商店主・工場主・農業主などの事業主や開業医・弁護士・著述家・行商従事者などをいう。家族従業者を含む。
- フルタイムの雇用者 : 雇用者であって、1日の所定労働時間及び1か月の所定労働日数が概ね一般社員に相当する者をいう。
- フルタイムでない雇用者 : 「フルタイムの雇用者」以外の雇用者をいう。
- その他 : 「自営」、「雇用者」以外の就業者をいう（例：学生の家庭教師等のアルバイト、内職等）。

出所：社会保険庁、平成16年公的年金加入状況等調査結果

図表 10-1 年金制度の主な変遷

大正 12 年	(1923)	恩給法制定 (官吏・軍人対象)
昭和 14 年	(’39)	船員保険法制定
16	(’41)	労働者年金保険法制定
19	(’44)	厚生年金保険法に名称変更、適用範囲拡大
23	(’48)	国家公務員共済組合法制定 (官庁雇用人対象)
24	(’49)	私立学校教職員共済組合法制定
29	(’54)	厚生年金保険法全面改正 (定額部分と比例報酬部分の二階建て、5年ごとの保険料見直し決定)
31	(’56)	公共企業体職員等共済組合法制定
33	(’58)	国家公務員共済組合法全面改正 (恩給と旧国公共済制度を統合)
34	(’59)	<u>国民年金法制定</u>
36	(’61)	拋出制国民年金実施 (「国民皆年金」の実現)
37	(’62)	地方公務員等共済組合法制定
40	(’65)	厚年法改正 (1万円年金、厚生年金基金創設)
41	(’66)	国年法改正 (夫婦1万円年金)
44	(’69)	厚年法・国年法改正 (2万円年金〈国年は夫婦〉)
48	(’73)	厚年法・国年法改正 (5万円年金〈厚年は現役平均賃金の6割を決定、国年は夫婦〉、物価スライド導入)
55	(’80)	厚年法改正 (支給開始年齢上げは見送り)
60	(’85)	<u>厚年法、国年法の抜本改正 (全国民共通の基礎年金導入)</u>
平成元年	(’89)	国年法改正 (3年4月から学生も強制加入に、国民年金基金創設)
6	(’94)	厚年法改正 (定額部分の支給開始年齢60歳→65歳へ引き上げ決定〈実施は13年度～25年度にかけて〉)
9	(’97)	基礎年金番号の実施、JR・JT・NTTの3共済を厚生年金に統合。
12	(2000)	厚年法改正 (報酬比例部分の支給開始年齢上げ決定〈実施は25年度～37年度にかけて〉、総報酬制の導入決定)
16	(’04)	<u>年金改革法成立</u> (保険料水準の固定、マクロ経済スライドによる給付水準の調整、国庫負担金割合を2分の1に引き上げ、在職高齢年金制度の見直し、第3号被保険者期間および離婚時の厚生年金および離婚時の厚生年金の分割)

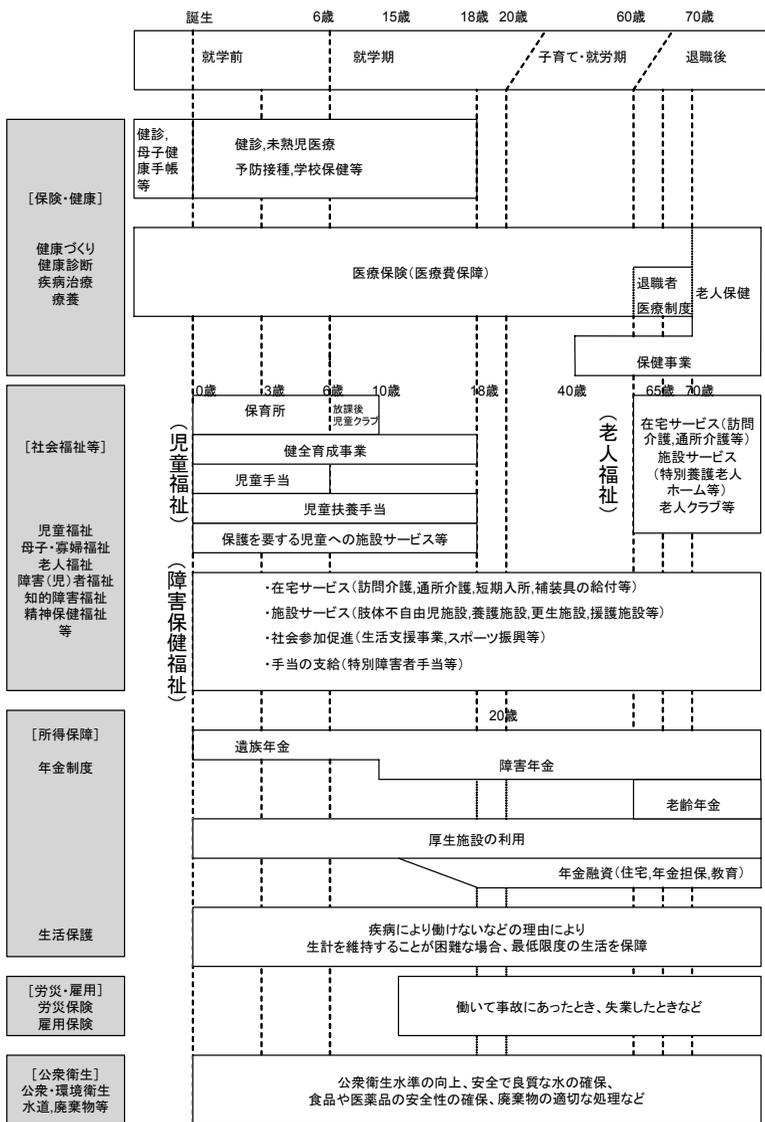
出所：(財)厚生統計協会『保険と年金の動向・厚生指標』

図表 10-2 公的年金制度の一元化に関する経緯

時期	概要
1984年2月 (昭和59年)	公的年金制度一元化に関する閣議決定 ○平成7年を目処に公的年金の一元化を完了させる。
1985年 (昭和60年)	年金制度改正〔施行:1986(昭和61)年4月〕 ○基礎年金の導入による1階部分の給付の一元化 ○2階部分の給付の公平化(共済年金の給付設計を厚生年金並びとする)
1987年9月 (昭和62年)	「公的年金制度に関する関係閣僚懇談会」 ○残された課題(負担の公平化)に向けて、平成元年財政再計算期に地ならし措置を行うことを申し合わせ
1989年12月 (平成元年)	「被用者年金相互間の費用負担の調整に関する特別措置法(制度間調整法)」 ○当面構すべき負担の不均衡の是正
1992年11月 (平成4年) 1993年4月	「被用者年金制度間調整事業に関する懇談会」報告 制度間調整法一部改正法施行
1994年2月 (平成6年)	「公的年金制度に関する関係閣僚会議」 ○公的年金制度の一元化について公的年金各制度を通じて議論し、関係者の合意形成を図るため、「公的年金制度の一元化に関する懇談会」を開催することを申し合わせ
1994年12月 (平成6年)	公的年金制度の一元化に関する懇談会「公的年金制度の一元化に関する中間とりまとめ」 ○公的年金制度の一元化については、引き続き同懇談会において検討するとともに、当面日本鉄道共済組合に対する支援の仕組みを継続することを決定
1995年7月 (平成7年)	公的年金制度の一元化に関する懇談会「公的年金制度の一元化について」報告 ○公平な被用者年金制度の統一的な枠組みの形成を目指すことが望ましい。被用者年金制度が今後21世紀にかけて成熟化する段階において漸進的に対応する必要がある。
1996年3月 (平成8年)	「公的年金制度の再編成の推進について」閣議決定 ○被用者年金制度の再編成については、財政単位の拡大及び共通部分についての費用負担の平準化を図ることを基本として、これを行うものとする。
1996年3月 (平成8年)	「厚生年金保険法の一部を改正する法律案(三共済統合法案)」国会提出
1996年6月 1997年4月	三共済統合法成立・交付 三共済統合法施行
2000年6月 (平成12年)	公的年金制度の一元化に関する懇談会再開
2001年2月 (平成13年)	公的年金制度の一元化に関する懇談会「公的年金制度の一元化の更なる推進について」報告 ○公的年金制度の一元化については、財政単位の拡大及び共通部分についての費用負担の平準化を図ることを基本として、統一的な枠組みの形成を図ることを基本として、統一的な枠組みの形成を推進することとする。
2001年3月 (平成13年)	「公的年金制度の一元化の推進について」閣議決定 ○厚生年金保険等との財政単位の一元化も含め、更なる財政単位の拡大と費用負担の平準化を図るための方策について、被用者年金制度が成熟化していく21世紀初頭の間に結論が得られるよう検討を急ぐ。
2001年3月 (平成13年) 2001年6月 2002年4月	「農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律(厚生年金との統合法案)」国会提出 厚生年金との統合法案成立・交付 厚生年金との統合法案施行

出所：久保知行『年金改革の原点』、2005年。

図10-3 社会保障制度体系図



出典: 厚生省『平成11年厚生白書』。

第2節 国会答弁の確認（別添1）

まず、過去の国会答弁などから、どのようにこの制度の議論がなされてきたのかみると、次のようなことが改めて明らかとなった。

年金の目的については、2つの目的があった。また、拠出者の運営参加や生活保護制度との棲み分けに関する議論もあった。

■年金の目的1

昭和34年3月24日（火曜）衆議院本会議、社会労働委員長説明

最近のわが国の人口趨勢を見ますと、戦後、国民の死亡率は激減し、平均寿命は飛躍的に延び、その結果、高齢人口は、絶対数においても、また、国民全体の中において占める比率においても、著しい増加の傾向を示しておるのでありますが、一方、これら高齢者の置かれている生活状態は、戦後における社会経済情勢の変化、家族制度の崩壊等からいたしまして、戦前に比べ、むしろ、きびしさを加えている状態であります。このことは、程度の差こそあれ、身体障害者や母子世帯の場合にも同様であります。

かくして、社会保障制度の一環として年金制度を全国民に及ぼし、これを生活設計のよりどころとして、**国民生活安定への体制を確立**することが、国民の一致した要望となって参ったのであります。政府が今回提出いたしました本法案は、これにこたえるためのものでありまして、昨年六月の社会保障制度審議会の国民年金制度に関する答申を参考として企画立案せられたものであり、**国民生活の安定が老齢、障害または死亡によってそこなわれることを国民の共同連帯によって防止しようとするのが、その目的**であります。

■年金の目的2：できるだけ安く運用したいという面がある。（年金資金の運用益を小さくしたい）

■拠出者の運営参加

■生活保護制度との棲み分け、最低生活保障と年金

目的の1は法律上規定されている目的と同じである。一方で目的の2は、年金運営役割と、それを借りる役割が同一政府に付与されていることによって生じている。

このように、年金制度は、社会保障制度という側面のみでなく、その莫大な資産の運用を通じた財投における重要な役割を担っており、このことは目的の多元化であるといえ、それにより年金加入者（預託者）は十分に利益が得られていない可能性がある。

また、拠出者の運営参加についての議論では、国民から国への信任の存在を前提として拠出者の運営参加を否定している。現状においては、国民から年金政策への信任が十分にあるとは言い難く、拠出者の運営参加の可能性を十分に考える必要があろう。

さらに、従前から指摘されている、生活保護制度との棲み分け問題についても、問題の認識はあってもその具体的な解決策にまで踏み込んだ議論はなされていない。

国会議事録抜粋

目的の多元化

○衆議院 社会労働委員会、内閣委員会、地方行政委員会、大蔵委員会、文教委員会、農林水産委員会連合審査会 昭和 59 年 12 月 12 日

吉原健二政府委員 今後とも、今後の年金財政の将来というものを考えますと、年金の積立金そのものの大きさというものはだんだん給付が大きくなってまいりますから減ってまいりますけれども、やはり将来の保険料負担が大変ということを考えますと、多少でもそれを緩和するためには積立金をできるだけ有利に回すということは、私どもの立場からいうと当然の要求でございまして、そういった有利運用と、それから被保険者の意向をできるだけ反映した運用ということにつきまして、現在もなお大蔵省と、できるだけそういった私どもの考え方が入れられますように協議をしているわけでございませぬ。

宮本政府委員 今、厚生省の方からお答えがあったわけでございますが、この年金のお金、これは実は郵便貯金とともに、国の制度であるとかあるいは信用を通じて集められてきました公的資金でございまして、これは現在、制度的には資金運用部資金に統合いたしまして運用しているわけでございます。

私どもといたしましても、資金運用部資金のあり方といたしまして、一つは、やはり財投という役目を果たさなくてはいけない。住宅であるとかあるいは中小企業であるとかいろいろな公的な運用を考える。これはできるだけ安く資金を運用したいという面がございまして、一方で、年金、郵貯等預託者の方の利益も十分考えなくてはならないわけでございまして、この辺のバランスをどこでとっていくかということを考えながら、厚生省等とも御相談しながらこの預託金利を決めてまいってきたわけでございますけれども、臨

調答申にもございますし、私どもといたしましては、預託者の方の利益にも十分配慮しながら、有利運用という点につきましては、公共性とのバランスをとりながら今後とも最大限の努力をしてみたい、こう思っております。

拋出者の運営参加

○衆議院社会労働委員会 昭和 59 年 12 月 18 日

村山富市委員 今、厚生年金の積立金は、五十八年度末で四十四兆円、五十九年になりますと大体四十八兆円になるというふうに聞いているわけです。今の厚生年金の積立金というのは資金運用部に入っております、七・一％ぐらいの利回りで運用されているわけです。これはもうずっと以前から指摘をされておりますように、**被保険者**が介入する余地は全然ないのです。意見が反映されるという余地は全然ないのです。一方的に資金運用部に入れられて運用されているわけです。わずかに原則三分の一ぐらいは福祉関係に還元融資をするということが決められているだけであって、この資金運用について何らの発言権もないのです。共済は自主運用ですから自主的に運用しています。もっといい利子で運用すればこれは大変な財源の違いがある。こういう問題について、これは以前から共済並みに厚生年金の積立金も自主運用ができるように、さもなくばこの審議会に**被保険者**の代表も参加できるように、意見が反映できるようなそういう**運営**にしてもらいたい、こういう要望が大変強いのです。これは一％利子が違っただけで四千四百億ぐらい違うのですから、これは大変な違いですよ。私は、そういう運用を、今後は当然掛けた**被保険者**のためにも考えるべきではないかと思いますが、どうでしょうか。

中曽根内閣総理大臣 国民年金あるいは厚生年金というようなものは、ある程度、国の信用とか国の制度とか国の政策とか、そういうものが背景でこれが実行されております。国民の皆さんも国を信用しておやりいただいているのではないかと思います。そういう意味におきまして、これが処理につきましても、国の一般方針というものと関係なしに処理されるということは必ずしも適当でない、やはり国の一般政策あるいは金融関係との調整、こういうものをよく考えて行われることが望ましい、そのように考えております。

村山富市委員 これは各委員会、審議会等の答申も指摘をされていることですから、大臣よく調べて、そしてやはり答申も尊重して、少なくとも、被保険者の掛けた金ですから、被保険者の意向なり意見が十分反映できるような仕組みに考えていくのは当然だと思いますから、なお検討をお願いしておきます。

それから、今の問題と関連をして、これはきょうの午前中の質疑の中でも行われたのですが、行革特例法で五十七年、五十八年、五十九年と国の負担をカットしているわけです。これは三カ年間の特例法ですから、特例法は期限が切れるわけです。そうしますと、当然本則に戻らなければならぬ。利子をつけて返すという約束になっているわけです。六十年度予算編成の前ですが、この扱いはどうするつもりですか。

中曽根内閣総理大臣 この問題は、前内閣のときにおきまして、五十九年度赤字公債依存体質から脱却する、そういう目標を立てまして、五十九年という年次が区切られたものと記憶しております。今その年次が参りまして、六十年度予算編成中ですが、この予算編成の過程におきましていろいろ考えながら処理してまいりたいと思っております。もうしばらくの時間ですが、よく検討してまいりたいと思っております。

年金給付水準（生活保護給付水準との比較など）

【1961年改正時】

○38 - 衆 - 社会労働委員会 - 40号

昭和36年05月31日

小山（進）政府委員 ただいまのお尋ねの点は、現在の制度をもとにいたしますと、井堀先生がおっしゃっているものに当たっているのが二千円の金額であります。ただ井堀先生がおっしゃっているものに当たるというふうに回りくどく申し上げたのは、実は国民年金における老齢年金を、先生がおっしゃっているほど厳密な意味で最低生活を保障するものというふうに初めからきめておらないわけでございます。これは社会保障制度審議会で論議がありましたときにもいろいろありまして、年金だけで生活をするということが理想ではあろう、しかし実際問題として労働者の年金である厚生年金が現在月平均で三千三百円程度の状態である、この場合に、今直ちに生活の保障をすべてそれで行けるといふ目標を掲げることが、いかにもむずかしかろう、そういうことからいたしまして、まず共通経費的なものは、一応若い世代の人々におんぶする、言いかえますと、年をとってもそういう人々と一緒に暮らした場合に、必要な金額はおよそどのくらいかということを考えてみようじゃないか、こういうことになったわけであります。それで出て参りましたのが二千円という金額であります。

それで現在の制度におきましては、この二千円の金額に達しますのは、老齢年金におきましては二十五年目であります。この点が私ども今後の改善の目標になるわけでありまして、二十五年たつて二千円というこの期間を、今後の経済成長の力をかりまして極力縮めて参りたい。先日来大臣がたびたび申しております長期計画のねらいの一つがそこに置かれているわけでありまして、いずれ、いろいろな案を検討しておりますけれども、一番控え目な案の場合でも、十年たつたらその金額に達するというように全体の金額を引き上げる、こういう計画をしているわけであります。それで、後の分はもちろ

ん法律できめて初めて意味の出ることでもありますから、今から計画の作成にかかっておいて、五年後の改正の際にそういうものを織り込めるように準備をして進めていく、こういう心組みであります。繰り返して申し上げますと、老齢年金は現在の仕組みでは二十五年拠出で二千元になっております。

小山（進）政府委員 お答えの前提としまして、今の問題は滝井先生が二年半前にやはりおっしゃっている問題であります。あのときに、国民年金の年金給を一体どういう考え方できめるのだ、生活を保障するという趣旨にするのかどうかというお尋ねがあつて、そうではございません、生活のよりどころになるという程度をねらっております。あのときはたしか家計支持的という言葉を使って、おもしろい言葉使いで初めてだと先生にひやかされたわけですが、これは別に初めてじゃないので、社会保障制度審議会の考え方がそういうわけであります。従つてそのことについていろいろな御議論があると思いますので、制度を始めるときから、ある意味においてはそういう現実に即したささやかな目標で始めたという事実には、これは変わりがないわけでございます。まずそういうことを頭に置きまして、それじゃ一体その場合に、もとなるのはどうかというと、国民年金の場合は、これは対象が何といつても半分以上は農民でございます。従つて農民と非熟練労働者の生活費といったようなものをおよそ頭に置きまして、それとの関係において今のようなことを議論して詰めていくというのが国民年金におけるものの考え方になっている、こういう事情でございます。

【1985年改正時】

○103-参-農林水産委員会-5号

昭和60年12月19日

政府委員（山内豊徳君） 今、特に新しいといひますか、もっと新しい時期の六十年度の保護基準を引いての御質問がございましたんですが、私ども基本的に、先ほど申し上げました公的年金制度とは何ぞやから始まるんでござ

いますが、個々の世帯、個々の個人の、生活保護法で言いますような最低限度の生活をすべてカバーするものが、基礎年金を含めた年金の水準では必ずしもないという前提をとっております。

私、ここで余り法律論を申し上げるのはどうかと思いますが、あくまで公的年金制度は国民年金法にもございますように、国民の共同連帯によって国民生活の安定が損なわれることを防止するという観点から設けられた趣旨でございます。したがって、私どもがあえて五十九年の保護基準、先生お示しのように、二級地の六十五歳男女平均五万三千元をあえてその時点で申し上げましたのは、必ずしも国民の皆さんにも五万円ということは保護基準そのものではございませんということを率直に申し上げた意味でお示したわけでございます。

さらに、先生は、私が申し上げました消費実態調査から引く場合に、雑費を引いたために、あるいは統計上そこに含まれていた保健医療費とか、交通、通信費が入っていないじゃないかということをおっしゃったわけでございますが、先ほど私が総合的に勘案したというのは、そののところを必ずしも四万六千八百八十五円を使ったから基礎年金は保健医療費に充てることは全くできないんだという、かつて生活保護のマーケットバスケットのように積み上げた考えではなくて、あくまで五万円の水準が、もちろん保護基準が基礎ではございませんが、保護基準を念頭に置いた場合どの程度の金額であるか、消費実態調査を念頭に置いた場合どのような金額であるかを総合的に勘案し、繰り返すようでございますが、保険料負担の水準も考えながら基礎的な年金の水準として設定したという、そこがまさに総合的勘案の結果でございます。

○103-参-内閣委員会、地方行政委……1号

昭和60年12月19日

野田哲君 この基礎年金の水準ですけれども、少なくとも基礎年金の水準というのは生活保護の基準よりは下回らない、こういう形で定額支給というものを考えるべきじゃないかと思うんですが、この点はどうですか。

国務大臣（増岡博之君） 私どもの基礎年金の水準の考え方は、生活保護のような考え方ではございませんで、したがって国民の最低限度の生活を保障するという制度ではございません。基礎年金は、老後の生活の基本的な部分を保障するという立場から、高齢者の現実の生計費等を総合的に勘案して定めたわけでございますので、必ずしも水準が生活保護の基準を上回るべきものとは考えていない次第でございます。

○103-参-文教委員会-5号

昭和60年12月12日

国務大臣（増岡博之君） 生活保護の場合には、財産も収入も全くない方々を対象にいたしておるわけでございまして、こちらの基礎年金につきましては、そのような方々とは違う階層に対しまして、その生活の基本的な部分ということを保障したいということでございますし、また基礎年金を余りにも高くいたしますと、やはり負担もふえていかざるを得ないという両面がございますので、この程度でやむを得ないというふうに考えております。

中西珠子君 生活保護で生活扶助費をもらう方は掛金は掛けてないわけでございますね。そして今度基礎年金をもらうことになる人は、四十年掛金を掛けてやると五万円ということになるわけですね。そのところは、結局、同じ国民なんだから、一応最低限のものは、掛金を掛けようが掛けまいが、保障してやろうというお考えなのか、それとも掛金を掛けた者に対しては、やはり少しは考慮しなければいけないとお考えなのか、どちらでございましょうか。

説明員（丸山晴男君） お答え申し上げます。

生活保護基準につきましては、先ほどお答え申し上げましたとおり、五十九年度、男女平均六十五歳で平均五万三千元でございますが、これは五万三千元が全額自動的に被保護世帯の方々に給付されるというものでございまして、五万三千元を基準にいたしまして、その方々の生活費、仕送りでござ

いますとかあるいは恩給、年金その他のいわば収入を引きまして、その差額が御本人に福祉事務所を通じて給付されるわけでございます。他方、基礎年金につきましては、四十年、月額現在六千七百四十円を掛けていただきまして、それが六十五歳になりましたらお一人五万円、夫婦二人で十万円の年金額としてお手元に届くというわけでございまして、この五万円の水準で保険料負担が推移してまいりました場合に、六十一年四月には六千八百円、あるいはピーク時には一万三千円ということで、かなりの御負担をおかけするわけでございます。国民年金法の改正前の国民年金の保険料でございまして、ピーク時に二万円近い保険料が計算されるわけでございまして、そういった負担についてはいかがかということで前国会での法律改正をお願いいたしまして、三割ほどダウンいたしまして一万三千円程度の保険料で何とか対応していくということでお願いしているわけでございます。

○103-衆-農林水産委員会-6号

昭和60年12月03日

谷口説明員 お答え申し上げます。先ほどお答え申し上げましたように、老後生活の基礎的部分ということで、先生お話ありましたように、私どもとしましては、この基礎的部分といたしまして総理府の全国消費実態調査等をもとにいたしまして、食料費でございましてか住居費あるいは被服費、さらには光熱費、こういったものが老後生活の基礎的部分になるのではないかというように考えたわけでございます。そして、先ほど申し上げました調査で、五十九年度の時点でもってそういった基礎的部分が六十五歳以上の単身者の方についてどのくらいかかるかという推計をいたしまして、それが約四万七千六百円というものも勘案いたしまして五万円の水準を設定したわけでございます。

先生お話ありましたように、それ以外の交際費等々につきましては基礎的部分に入らないのかという御指摘でございますが、私どもとしましては、やはりその基礎的部分といたしましては、いわゆる衣食住を中心とするこういった費用を基礎的部分と考えるのが妥当ではなかろうかということで、先

ほど申し上げました四万七千六百円という実態を勘案いたしまして月額五万円、そして御夫婦十万円というのは妥当な水準ではなかろうかということで設定いたしましたものでございます。

○103-衆-大蔵委員会-8号

昭和60年11月29日

増岡 閣下、基礎年金の額でございますけれども、この五万円というのは、高齢者の現実の生計費等を総合的に勘案しまして、その基本的な部分を保障しようという水準といたしたわけでございます。これをさらに引き上げるといことにつきましては、保険料負担との関連や今日の厳しい財政状況等を考えますと極めて困難であります。総体的に申しまして、高齢化社会を迎えるに当たって制度の安定を期するためには給付の適正化を行わざるを得なかったということに起因いたしておるわけでございますので、御理解をいただきたいと思っております。

上田 委員、御理解もへちまも、要するに、今まで国民年金の場合は二十五年掛けたら五万円であったのでしょうか。今度四十年掛けるのでしょうか。そうしたらそれが五万円になるのじゃなしに、四十年掛けたら七万五千円ぐらいになるとか八万円ぐらいになるというのならわかりますけれども、何かどうもここがわからぬということが一つ。

それから、基礎年金だと言うならば、その掛金を四十年掛けたら五万円だけれども、掛けられなかったら減額されるというのはおかしいのじゃないのか。掛けるとか掛けないとかいうことよりも、基本的にある人が一定の年齢に達したら皆平等に五万円だったら五万円、七万円だったら七万円を上げるというのが基礎年金の基本的な姿勢じゃないのかということを知っているのです。

吉原 政府委員、もし仮に、先生おっしゃいますように、六十五歳になってみんなが五万円もらえるようにするということにしますと、それはいわば保険

料ということではなしに、全部その財源を税金で見て、だれもが六十五になれば年金をもらえるようにする、こういうことでございます。それも一つの制度のあり方としては十分考えられるわけですがけれども、果たして現実的にそういうことが可能かということを考えてみますと、先ほどもお話のございましたように、今まで国民年金も、ずっと保険料を納めて、二十五年で大体五万円ということで今日まで来ているわけでございます、今それを全部、今までの掛けた分はいわば棚上げにして全部税金でみんながもらえるようにするということが果たしてできるかどうか。実際問題としてはなかなかそういうわけにはまいらぬだろうと思うわけでございます。

それから同時に、全部税金でやるといたしますと、仮にその五万円を六十五歳から全部の方に差し上げるとしますと、六兆円ぐらいの財源が必要になるわけでございます。今、年金に対してやっております国庫負担が大体二兆円ちょっとでございます。約三兆ないし四兆の財源を税金で賄う、増税が必要になるわけでございます。そういったことが現実的に今の時点で可能かということを考えますと、先生のような御提案は、考え方としてはあり得ても、なかなか実際問題としては難しいと考えざるを得なかったわけでございます。

【2004年改正時】

○参議院厚生労働委員会

平成16年6月3日

朝日俊弘（民主党） 実は、年金制度の問題を考えるに当たって、一方で生活保護の制度がどうなるかということが大変重要であります。先日、ちょっとお調べいただきました。そうしたら、平成十四年度で生活保護をお受けになっている方が約百二十万。結構増えてきているんですね、最近。その百二十万の方の中の四十五万が六十五歳以上の高齢者なんです。その四十五万人の高齢者の方のうち約二十二万人が年金をいただいているんです。

ところが、その平均は実に四万五千円ないし四万六千円程度。だから、も

もちろんいろんな経緯があるんでしょうけれども、大ざっぱに考えて、現在の年金の水準、特に私がずっと問題にしてきた国民年金・基礎年金の給付水準というのは、残念ながらそれをいただいても、なおかつ生活保護を併せて受けざるを得ないような水準だと。これでいいのかという問題はやっぱり大きな問題として残っていると思うんですね。先ほどの質問に対する答弁、説明では、今後、現状維持か若しくは下がっていくかもしれないということをおっしゃっているとすると、こういう人たちについての言わば生活保障はどうなるのだという気がしてなりません。

そこで、現在、生活保護全体の見直し作業が進められていると、こういうお話を聞いております。どんな状況でしょうか。特に心配していますのは、生活保護費の国庫負担金の見直しについて平成十七年度に結論を得るというふうにごどこかでだれかが決めたようでありまして、それが一体どうなっているのかも含めて教えていただきたいと思います。

国務大臣（坂口力） 生活保護とそれから年金と、本来は趣旨が違うわけではございますけれども、現実問題として、高齢者の皆さん方で、そして生活ができていけないということになれば、今お話ございましたように年金プラス生活保護という形になっていかざるを得ない。そういうことであれば、年金としてそれをどこまで見ていくか、生活保護ならば生活保護としてそれは引き受ける形にするのか、ここは少し整理を今後しなければならぬ課題であるというふうに思っております。

この生活保護につきまして、やはりもう市町村に渡してはどうか、市町村じゃないですね、都道府県ですね。都道府県に渡してはどうかという正直お話があるわけがございます。現在のところ、まだ具体的なところまでは進んでおりません。おりませんが、そういう話が昨年も出ましたことも事実でございます。もし仮に渡すということになりますと、それに対する財政を、財源をどうするかという話とこれはセットのことでございます。

地方自治体の方も、そこを一体、明確にした上で事を進めてほしいと。まず地方にそれをゆだねるということが先にあつて、財政問題は後でやるというようなことでは困る、こういう知事さん方からの御意見が既に届いている

ところでございまして、そのこのところの議論というのをこれからやっていかなければならないということで、ここはまだ今どうするということまで正直なところいっていないのが現実でございます。

この生活保護の問題のときに、やはり地方にゆだねるということになりますと、それで自由度が、地方自治体に渡すことによって、それで自由度が増すかどうかという、地方自治体がそれを引き受けて自由度が増すところがあるのかという問題が一番大きな私は論点になるというふうに思っております。四十七都道府県の中で見ましても、確かに一番多いところと一番少ないところでは十倍の格差があることも事実でございます。そして、その認定の仕方等につきましても若干のやっぱりニュアンスの違いがあることも事実でございますが、地方自治体にその認定の仕方も含めてお渡しをするのか、それはやはり国の方が一律にちゃんとやっていくということで、そしてお渡しをするのかといったところが最大の問題点になるのではないかと。

それ以外のところで自由度というのはなかなかないものですから、私はそのこのところが一番大きな課題になるというふうに思っているところでございます。

第3節 政策ロジックの検討

つづいて、ロジックチェックを行った。

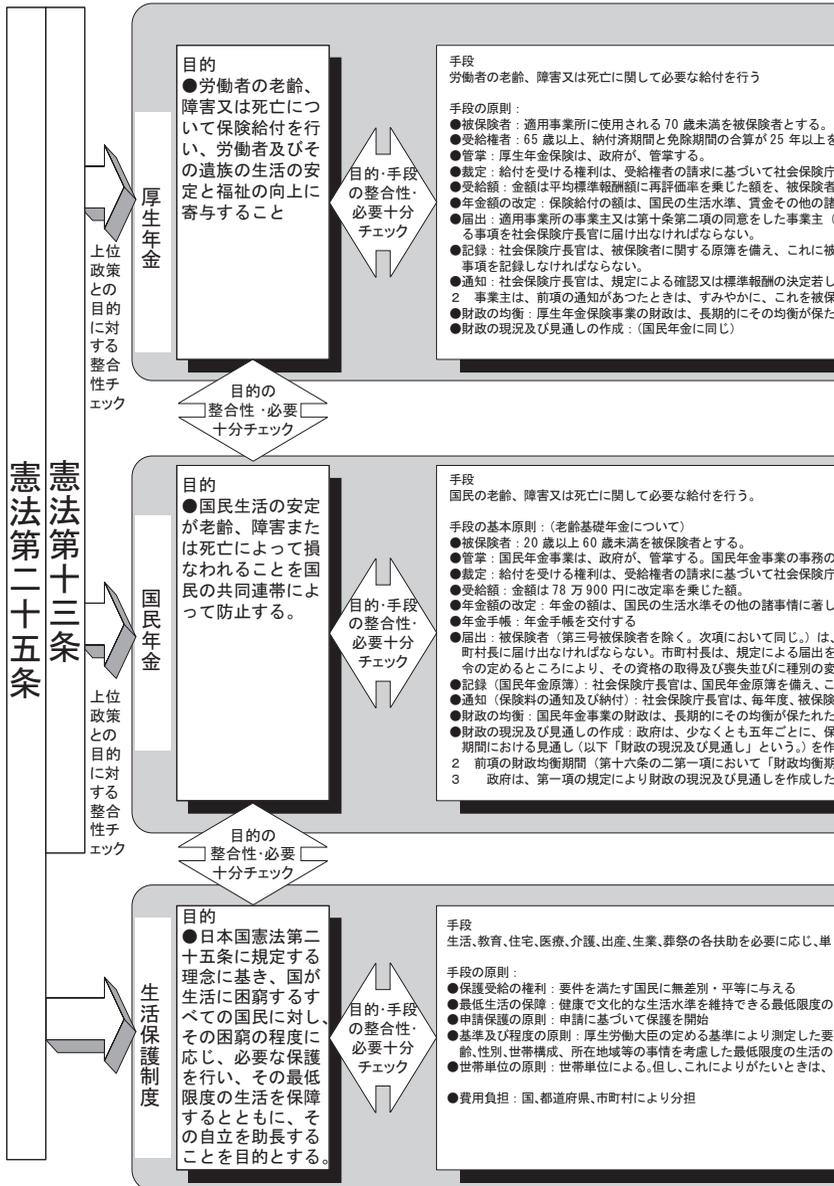
まず、年金政策に関する目的・手段の整合性を、関連政策とともにチェックした（図表 10-4）。

国民年金法、厚生年金保険法について見てみよう。両者はいずれも憲法第25条、第13条を上位法とする。目的については²、国民年金は、「国民生活の安定が老齢、障害または死亡によって損なわれることを国民の共同連帯によって防止する」としている。厚生年金は、「労働者の老齢、障害又は死亡について保険給付を行い、労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与すること」となっている。国民年金には国民生活の安定の手法として、「共同連帯」を示しているが、厚生年金には共同連帯という文言は入っていない。厚生年金の被保険者は、国民年金の被保険者でもある（1階部分）。よって1階部分については厚生年金加入者も共同連帯によって支え合うべきものと考えられるが、1階以外の部分については係らない。といっても、厚生年金の徴収段階において1階部分と2階部分を弁別して行っているわけではないから、その連帯のあり方は不明瞭なものとなっている。

また、憲法第25条を上位法とする、生活保護制度と年金制度の整合性についても、老後の生活保障の役割分担について「概念整理が不十分」との指摘がしばしばなされている。生活保護は「生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」とされているが、両者の給付水準の妥当性をめぐり国会でも議論がなされてきている。年金の受給には25年以上の保険料納付が必要な一方、国民年金だけでは現代の老後の生活を支えるのに十分とは言えない。これに対して生活保護は税金でまかなわれ、新たな保険料納付義務を伴わずに受給可能であることから、公的年金に加入して25年以上保険料を納付するよりも、老後生活に困れば生活保護を受給すればよいと考える人々が若年層に多いことが、今

² 目的規定そのものの法律効果が明確ではないが、ここでは国民年金法と厚生年金保険法の規定につき比較を行った。

図表 10-4 年金政策に



関する目的・手段の整合性

受給権者とする。

長官が裁定する。

期間月数で除した額

事情に著しい変動が生じた場合には、変動後の諸事情に応ずるため、速やかに改定の措置が講ぜられなければならない。

以下単に「事業主」という。)は、厚生労働省令の定めるところにより、被保険者の資格の取得及び喪失並びに報酬月額及び賞与額に関する

被保険者の氏名、資格の取得及び喪失の年月日、標準報酬(標準報酬月額及び標準賞与額をいう。以下同じ。)その他厚生労働省令で定める

くは改定を行ったときは、その旨を当該事業主に通知しなければならない。

険者又は被保険者であつた者に通知しなければならない。

れたものでなければならず、著しくその均衡を失すると見込まれる場合には、速やかに所要の措置が講ぜられなければならない。



一部は、政令の定めるところにより、市町村長が行うこととすることができる。

長官が裁定する。

い変動が生じた場合には、変動後の諸事情に応ずるため、速やかに改定の措置が講ぜられなければならない。

厚生労働省令の定めるところにより、その資格の取得及び喪失並びに種別の変更に関する事項並びに氏名及び住所の変更に関する事項を市変理したときは、厚生労働省令の定めるところにより、社会保険庁長官にこれを報告しなければならない。第三号被保険者は、厚生労働省令に関する事項並びに氏名及び住所の変更に関する事項を社会保険庁長官に届け出なければならない。

れに被保険者の氏名、資格の取得及び喪失、種別の変更、保険料の納付状況その他厚生労働省令で定める事項を記録するものとする。

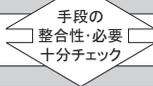
者に対し、各年度の各月に係る保険料について、保険料の額、納期限その他厚生労働省令で定める事項を通知するものとする。

ものでなければならず、著しくその均衡を失すると見込まれる場合には、速やかに所要の措置が講ぜられなければならない。

険料及び国庫負担の額並びにこの法律による給付に要する費用の額その他の国民年金事業の財政に係る収支についてその現況及び財政均衡成ししなければならない。

間」という。)しが作成される年に降おおむね百年間とする。

ときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。



給または供給する

生活を維持できるようにする

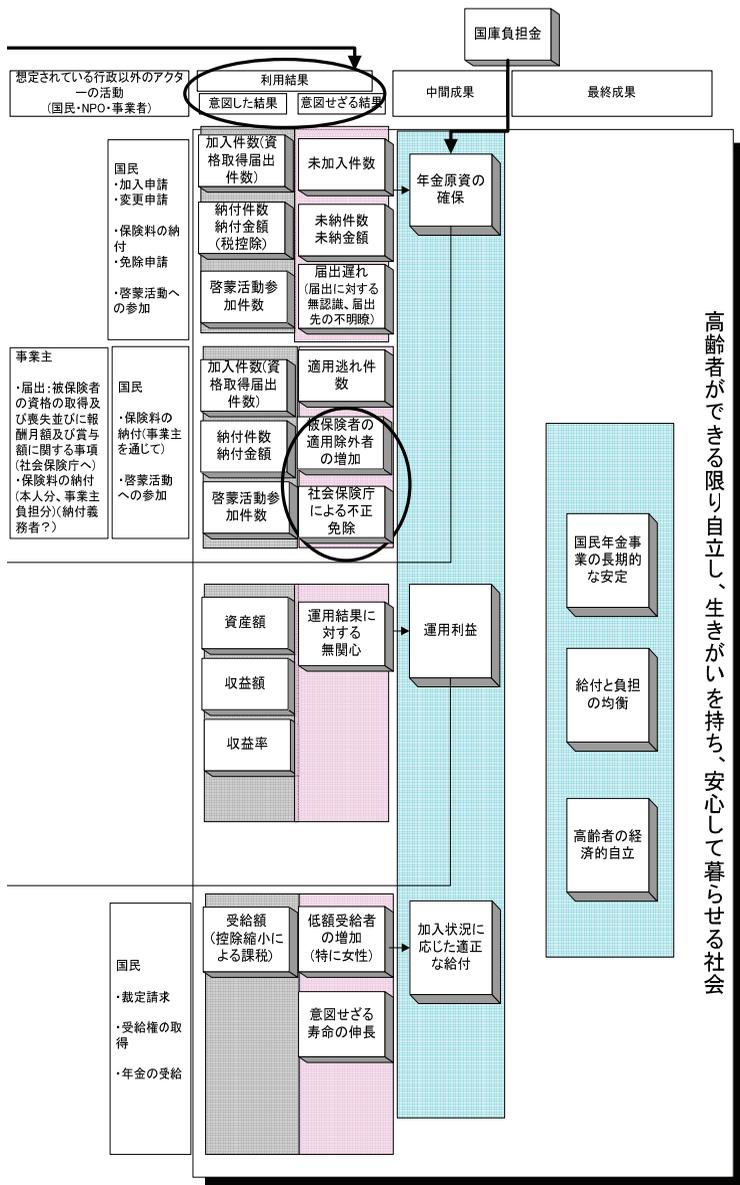
保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。要保護者の年需要を満たすに十分なもの、且つこれを超えないもの。

個人を単位として定めることができる。

図表 10-5 年金政策に関する



アクターの活動と結果



回のアンケート結果からも示されている。

次に、年金政策に関するアクターの活動と結果に関するロジックチェックを行った（図表 10-5）。

ここでは、資源の投入、政府の活動、地方自治体・社会保険庁の活動、それらの生産結果、想定されている行政以外のアクターの活動、利用結果、中間成果、最終成果についてどのようなものがあるか整理している。図を作成するにあたっては、徴収、運用、給付という3つの行為に分けて行った。

まず、行政の活動については次の2点の問題を挙げたい。まずはじめは、基本計画等を策定する際の政治の困難さである。保険料引き上げや給付カットへの政治的抵抗については、例を挙げればきりがなく、このことによって長期的な年金事業の安定にはマイナスの影響を及ぼしていると考えられる。また、運用の活動として、「運用に関する個人への通知が無いこと」は、アカウンタビリティの観点からも問題となる。

この他、意図せざる結果が生じていることを指摘したい。

徴収に関しては、

- ・未加入の存在
- ・未納の存在
- ・届け出遅れの存在
- ・適用逃れの存在
- ・被保険者の適用除外者の増加
- ・社会保険庁による不正免除の存在

などが制度設計上は意図していなかった結果といえる。

運用に関しては、

- ・運用結果に対する無関心

がある。

給付に関しては、

- ・低額受給者の増加
- ・意図せざる寿命の伸長（とこれによる給付調整の困難の発生）

がある。

こうした意図せざる結果³については、速やかな解決が制度の最終成果に不可欠である。

続いて、計画策定のフローチャートを見てみよう（図表 10-6）。法案作成に関しては厚生労働省の専門家集団（数理課、年金課）によるものであり、そしてそれに対するチェックは社会保障審議会によって行われている。

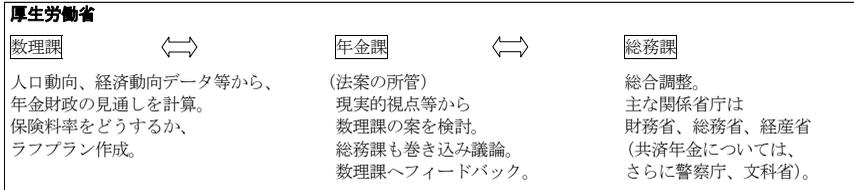
社会保障審議会の審議会の委員は審議会令では、「学識経験のある者」とされている。以前の社会保障制度審議会では、「使用者、被用者、医師、薬剤師その他社会保険事業に関係ある者」とされていたからこの会議を通じて各種アクターの参画チャンスが有ったと理解することができる。このように考えると、現行の計画策定プロセスは、多様な関係者のチェックという意味で、後退したと評価せざるをえない。⁴

³ 2004年の年金改正法については順次実施されているが、本章で論じたのは、2006年9月現在で実施されているものを挙げている。なお、今後実施予定の年金分割などによる意図せざる結果については、今後の状況を見る必要がある。

⁴ とはいえ社会保障審議会でも、慣習で、使用者、被用者を含めている。

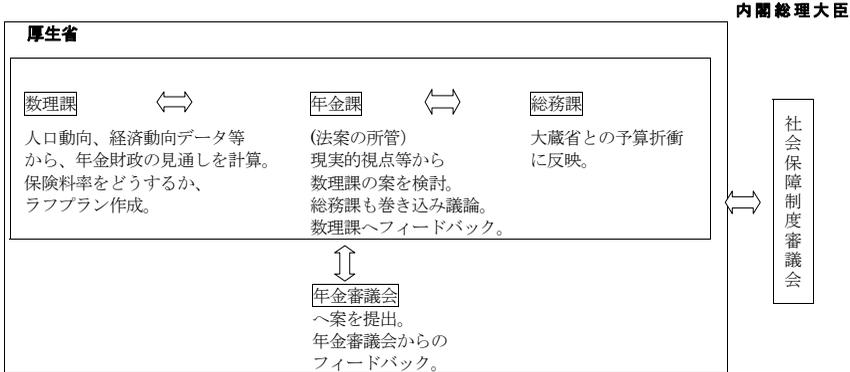
図 10-6 計画策定のフローチャート

○現在の年金関係の法案作成のフロー



- 与党への根回し
→ (同時進行で) 閣議請議 → 政府案の閣議決定 → 国会に法案提出 → 国会審議 → 議決 → 法案成立

○2001年省庁再編以前の法案作成のフロー



- 与党への根回し
→ (同時進行で) 閣議請議 → 政府案の閣議決定 → 国会に法案提出 → 国会審議 → 議決 → 法案成立

- ・消費者物価指数がマイナスのときは、特例法を制定し、給付は減額せずに現状維持を図る。
- * 省庁再編以前の社会保障制度審議会は内閣総理大臣直轄。国会に法案提出前に「お墨付き」をもらう位置づけだった。
- * 現在の社会保障審議会からの答申等の影響力としては、主な骨子は活かされるが、詳細については財務省や国会との折衝によることとなる。
- * 社会保障制度審議会では設置法で、構成委員の中に「使用者、被用者、医師、薬剤師その他社会保険事業に関係ある者」を委嘱することが明記されていた。社会保障審議会の審議会令では、委員は学識経験のある者という記載だが、慣例で使用者、被用者を含めている。

第4節 年金政策特有のチェックポイント

年金政策を評価する際に重要なチェックポイントとして、

1. 給付水準の適当性、
2. 年金ガバナンス及び年金コミュニケーションの問題、
3. 年金制度の適用範囲の問題、
4. 財政の持続可能性と信頼性がある (Barr (2004)、駒村)。

そこで続いてこの4点について見ていくこととしたい。

まず、1. 給付水準の適当性の検討については、次のような課題・変化がある。

○給付と負担の対応関係

(払ったものに応じて給付が得られるものか、払っていないのにももらえるもの〈生活保護など〉との整合性)

○所得代替率

○世代間の公平

(同じ年金、同じ所得であっても、負担と給付が出生コーホートによって異なる)

○世代内の公平

(加入する年金により負担と給付の対応関係が異なる) →一元化へ

これに対しては次のように理解し対応する必要があるだろう。

- 給付水準の適当性については、どの視点に立つかによって適当性は異なる。どれを優先して考えるかあるいは、どの適当性をそのときに重要視するか
の根拠についての議論が必要である。
- 重要なのは、その際に、
 - ・支給開始要件、受給期間の保障範囲のあり方、
 - ・高齢期の就労を合わせて考えることだ。

続いて、2.年金ガバナンスとコミュニケーションについては、次のような課題・変化がある。

○計画、運営などへの拠出者のコミットメントのあり方

現状では以下の点から拠出者の計画、運営などへのコミットメントが十分でない。

- ・社会保障審議会の位置づけ
- ・年金運営組織の不透明、外部チェックの弱さ、カウンターパートの不在
- ・制度全体に関する情報提供が不十分

○徴収、運用、給付の情報に関する拠出者への情報提供のあり方

- ・個人に対する負担、給付情報が不十分
→未納未加入の可能性が高まる

これに対しては次のように理解し対応する必要があるだろう。

●信頼性の向上の必要がある

●拠出者へのアカウンタビリティ向上を通じたコミットメントの強化が必要である。

具体的には、

- ・年金の運営組織の透明性の向上（年金財政に関する外部組織による検証を含む）
- ・社会保険庁の機能についての整理（保険料徴収と年金給付業務のあり方）
- ・個人に関する情報提供と財政状況に関する情報提供を通じた国民とのコミュニケーションの向上
- ・相談窓口の対応、情報の通知の質・量の向上
などを行う必要がある。

●拠出者の（運営への）参加

- ・運営・運用への拠出者の代表を通じた意見の反映

なども対応すべきである。

次に、3.年金制度の適用範囲については次のような課題・変化がある。

○国民年金

- ・国民年金法成立時：既存の年金制度に未加入の国民対象

- ・昭和60(1985)年改正:全国民対象の基礎年金としたが、実際には未納・未加入が増加。20歳から59歳の全国民の加入が目標。

○厚生年金:正規労働者対象

雇用の流動化と適用逃れの事業所多発により空洞化が深刻化しているため、非典型労働者への適用拡大が課題。

○公的年金の一元化

数次の閣議決定にもかかわらず実現していない。

これに対しては、

●厚生年金の非典型労働者への適用拡大

●一元化の実施(ただし、国民年金法成立時より年金一元化は課題。1985年改正時には1995年までに一元化終了の閣議決定あり)

といった対応が求められる。

最後に、4. 制度の持続可能性と信頼性について見てみよう。変化としては、

○マクロ経済スライドの導入による給付水準の低下

給付水準を従来の賃金、物価スライドに加え、労働力人口、平均余命の変化に応じて自動的に調整する。ただし、現役世代の収入の50%を確保。

○保険料水準固定方式の導入

保険料水準を2017年以降下記のように固定

厚生年金 18.3%

国民年金 16,900円

→将来世代の負担を無限に増えることを防ぐ。

がある。

これについては、

●マクロ経済スライドと保険料水準固定方式の同時達成とそのための手段としての「積立金取り崩し」(95年後で1年分に)の先の持続可能性が見えない。

といった点を明確な共通知とし、次に生じる課題へ対応すべきである。

第5節 おわりに

今、我が国においては、公的部門のガバナンス改革を促す要求が高まっている。それは、規制改革、地方分権、財政構造改革などをはじめとした取り組みにおいてより容易に認識することができるトレンドとも言えよう。

公的年金制度を中心とした社会保障制度改革も同様であり、むしろ、この分野の財政危機の表面化はこうした様々な公的部門のガバナンス改革が生じた要因・きっかけと考えることも可能である。

ガバナンスについては、

現在問われていることは、ガバナンスの主体、すなわち統治する側、例えば政府の統治能力が低下しているのではないかと言うことであり、あと一つにはガバナンスの客体、すなわち統治される側の社会の統治可能性が低下、あるいは統治の困難性が上昇しているのではないかということである。この両者はいうまでもなく相互に関連しているものであるが、後者は、社会における多様性、複雑性及び動態性が増大しているために統治の困難性が増していることであり、前者は、そのような社会的変化に対して伝統的な統治方法に頼る統治主体の適応能力が問われていると言うことである。(宮川：2002、p. 5)⁵

という理解が重要であり、公的年金制度のガバナンスに関しても、同様によくあてはまる。

つまり、課題は、公的年金制度を管理する政府の統治能力・適応能力の問題と、統治される国民サイドの変化としてとらえることが可能である。

例えば、今日の非典型雇用者の増加によって、国民年金被保険者に変化が生じる。すなわち、従来であれば、厚生年金制度に組み込まれていたと思われる人々が、国民年金制度に組み込まれるようになっていく。こうして、被雇用者であっても厚生年金制度に加入しない（できない）非典型雇用者は従

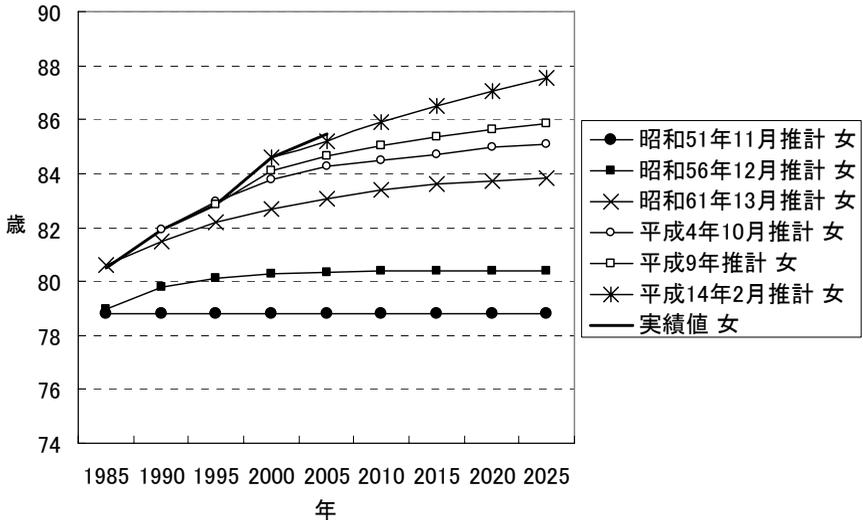
⁵ 宮川「ガバナンスとは」宮川公男・山本清編著『パブリックガバナンス：改革と戦略』日本経済評論社、2002年、pp. 4-26.

来想定していたアクターとは異なる側面を持つ。この統治されるサイドの変化に対して適応した統治スキームを構築することができないために、国民年金制度の空洞化が生じている（駒村、2005）。

また、過去日本が達成した平均余命の伸長は、政策担当者のみならず世界の誰もが予想しえなかった偉業である。（出生のみではなく、平均余命の伸びにより伸長になるべきである）

図表 10-7

女子の0歳の平均余命(予測と実績): 1985-2025年



この平均余命の伸びに対しては、「ここまでは伸びない」という予測の元で年金が裁定され既得となると現行の制度では、これを調整することが非常に困難であるのが現状である。

こうした不確定要素が制度の根幹に関連してくるのが年金制度であり、これに対応するためにはどのような手段が可能であろうか。

こうした国レベルの公的部門の統治に関する課題の解決方法としては、

1. 再生化、
 2. 国際機関や地方自治体への委譲化、
 3. 外部化（エージェンシー化、政府企業化、民営化、NGOの活用）、
 4. 自己組織化・共同化
- などがある。⁶

公的年金制度については、こうした4つのタイプのうち1の再生化及び4の自己組織化・共同化が重要となる。現在のところ、その他の2つの方法は現実的選択可能性が低いからである。

再生化とは、国家が問題解決の主体であることは不変であるが、その関与の方法を環境変化に対応して見直して国家機能の再生を図ることを指す（山本：2002，p. 112）。この一例としては、国家がトップダウンで問題の処理を行うのではなく、国家と主要な利害関係者団体が交渉を通じて問題解決を図る仕組みなどが挙げられる。これは政府の政治的統制を少なくし、政策執行部門としての側面を際立たせつつ国レベルの公共部門が再生化することを意味し、言い換えると国家の権力や統制権限を形式的に弱め、社会全体を国家の統制関係の源として使用するということになる（山本：2002，p. 113）。

また自己組織化・共同化は、国家の構成員たる国民・市民が自己統治あるいは政府と共同して問題を解決するものであり、共同型・パートナーシップの統治などが考えられる（山本：2002，p. 115）。

いずれの方向性にせよ、今日の日本の年金制度改革については、わずかに萌芽的側面（例えば、連合による年金運営組織への労使代表の参画要請など⁷）は見受けられるものの、大きな広がりと言える段階ではあるまい。

こうした状況下において、公的年金制度を管理する政府の統治能力・適応能力の問題と、統治されるサイドの変化を、緩和させる可能性のあるキーワードが「コミュニケーション能力の向上」である。

これは政府サイド、統治されるサイド両方にとって非常に必要な能力である。具体的には、そこで何が起きているのか示し相手に理解してもらう能力、

⁶ 山本清「21世紀のガバナンス」宮川公男・山本清編著『パブリックガバナンス：改革と戦略』日本経済評論社、2002年、pp. 110-150。

⁷ 2006年7月31日厚生労働省要請。

あるいは示された事柄を正確に理解し、納得がいけない場合にそれを相手に伝える能力を意味する。今日のように社会変化のスピードが速い時代においては、個人もあるいは政府もそれを取り囲むリスクは多様である。このリスクへの対応策として、コミュニケーション能力は重要な事柄である。

政府にとってのコミュニケーション能力は、アカウントビリティのあり方と言い換えてもよい。アカウントビリティの実施は、再生化あるいは自己組織化などに見られる自分以外のアクターを政策決定過程にインボルブし、政府の失敗のリスクヘッジにつながる活動といえる。その結果国民の一人ひとりが強く持つようになるのが、(制度について、自分の負担・受給金額についての)「年金に関するオーナーシップ」である。別の言い方をすれば、国民のオーナーシップを高めるようなコミュニケーションを持つことが制度のあり方にとって重要となる。

今後一層、国民の一人ひとり、制度全体に対する年金情報を理解し、関心を持ち、チェックするという国民の持てる本制度への統治責任(コントロール責任)を果たすことが求められよう。それを可能とせしめるスキームの設計を如何に構築するかが、この制度の運営に大きく関わってくる。

参考文献

- ・城戸喜子・駒村康平編著、『社会保障の新たな制度設計：セーフティネットからスプリング・ボードへ』慶應義塾大学出版会、2005年。
- ・久保知行、『年金改革の原点：「年金の鬼」からのメッセージ』ぎょうせい、2005年。
- ・駒村康平編、『年金改革：安心・信頼できる年金制度改革』社会経済生産性本部、2005年。
- ・(財)厚生統計協会『保険と年金の動向・厚生指標』臨時増刊・第51巻第14号、2004年11月。
- ・吉原健二、『わが国の公的年金制度：その生い立ちと歩み』中央法規出版、2004年。

第 11 章 公的年金制度におけるオーナーシップと ガバナンス—各章の提言を中心に

東洋大学経済学部 駒村 康平
総合研究開発機構 佐々木香代
総合研究開発機構 辻 明子

第 1 節 本章の趣旨

1 章から前章まで、2004 年の改革後の公的年金制度のあり方について、個人のオーナーシップ強化の観点から検討してきた。本章では、各論で提起された提言部分を中心に抜粋して紹介することとしたい。

2004 年の年金改革は年金財政の安定をはかることを主眼に、財政問題を対象として実施され、一定の効果があつたとされる。今後の課題は制度体系の問題である。制度体系の議論においては、これまで制度改革等について国レベルの視点(マクロのアプローチ)からの議論が行われてきた半面、保険料を負担し、後年受給する加入者の視点(ミクロのアプローチ)が見落とされていた。しかし、政府の公共政策に対する信頼の低下と、それへの対応として政府から国民への一方的な統治を見直す動きが先進各国での潮流となっている現在、国民の老後の生活保障の大きな部分を占める公的年金制度についても、国民(加入者)の視点を踏まえてガバナンスのあり方を見直す必要が生じている。かつては、国民は政府を信頼し、政府からの一方的通達のようなものを当然遵守するものと考えられていたが、現在は必ずしもそう言えない状況に立ち至っている。

オーナーシップは、通常「所有権、所有者意識」と訳される。また、公的年金のオーナーシップのレベル・対象としては、個人の私的財産にかかる部分と制度全体にかかる部分がある。本研究プロジェクトでは、「公的年金」のオーナーシップを考えるため、私的財産としての所有権に限定せず、所有者意識や公的年金の制度設計や運用に被保険者が参加する権利、並びに制度全

体に関する意識、すなわち「ガバナンス」を含めて議論を行った。

なお、本研究会の議論の全体像は駒村座長による第1章総論を、また各提言がなされている文脈や詳細については各章を参照いただきたい。なお、各論の提言は必ずしも研究会の意見を代表するものではない。

第2節 各章における提言等

第1章（総論）駒村：

- ・年金のオーナーシップを考えるにあたり中心となるのが、支払う保険料の対価として保障される所有権としての年金受給権。社会保険における負担と給付においては、一定の関係はあるものの、私的保険のような直接の対応関係（給付反対給付均等の法則）ではない。しかし、それは世代内や世代間の所得再分配、社会連帯機能であり、必ずしも非難されるべきものではない。
- ・賦課方式の下での年金受給権の基本的な性格はあいまいであり、受給資格、給付内容はその時々によって不断に見直されることが本質的な性質。よって賦課方式のもとでの年金受給権あるいは政府と被保険者の年金契約は一種の不完備契約となる。
- ・所有権強化という視点からは、個々人の年金額に関する情報は極めて重要。現行の通知システムについての問題としては以下がある。
 - 1) 年金受給者にとって、年金加入記録がわかりにくい。
 - 2) 保険料支払い世代にとって、現在までの加入状況や、労働時間・就業形態が保険料や将来の年金額に与える影響が不明。
 - 3) 加入記録について、社会保険庁と被保険者相互でのチェックができない。こうした問題の克服には、ITを使った年金個人勘定の通知システムが不可欠。
- ・年金においては、保険料と給付の距離は、財政方式（積立方式か賦課方式か、給付建てか拠出建てか）によって、大きく影響を受ける。また、積立

方式か賦課方式かによって、必ずしも「世代間の不公平の度合い」が左右されるわけではない。

- 賦課方式の年金制度のもとでは、1) 所有権としての年金制度の安定性は低くなり、2) ガバナンスへの欲求は高まる。
- 今後オーナーシップを強化するためには、1) 個人単位で将来の給付見通しを年金個人勘定として通知すべき。これによって、国民（被保険者）は、年金給付見通しを、就業や貯蓄などライフサイクルにわたる意思決定の判断材料とすることができる。2) 年金のような複雑で長期の利害を調整するしくみをコントロールするには、国民の情報・知識は不十分であるため、年金制度に精通した代理人（政治家）を選んで改革を行わせ、国民はそれをモニターすることによって、実質的なガバナンス強化を行うべき。
- 賦課方式のもとでは、受給者世代と保険料を支払っている世代では利害が対立することに注意すべき。年金財政の情報は長期の見直しを政府と国民が共有し、理性的な判断ができる仕組みを導入すべき。
- 年金の不安定要因のひとつに、国民年金の未納者の増加（年金の空洞化）がある。その背景には、1) 少子化による制度持続可能性に対する不安、2) 労働市場の流動化、3) 政治家・行政によるスキャンダル、4) 未納者による近視眼的な判断、5) 未納に対するペナルティの抑制力の欠如、6) 生活保護制度に対するモラルハザードの存在などがある。
- もうひとつの大きな脅威は、少子高齢化であり、年金給付をおさえるマクロ経済スライドはこれへの対処手段のひとつだが、しくみが極めて複雑であったため多くの国民が理解できず、大きな批判は回避された。本来はこの新しい仕組みの導入の時点で、保険料の引き上げか給付抑制かについて、国民的議論がなされるべきであった。
- 現在のような年金不信の増大は、国民の年金に対する失望を高め、年金制度の持続可能性を損なうことから、有効な年金改革のための「議論のルールの確立」が不可欠。
- しかし、年金改革を通常の選挙で行うことは、多くの問題を伴う。国民は、年金制度とその改革について情報と十分な知識を持ち合わせていないし、賦課方式という年金財政を理解する「認知能力」も十分でない。そのため、

年金改革は選挙のテーマとしては取り扱うべきではなく、また、多くの政治家に年金制度に精通することを望むのは不可能である。

- ・スウェーデンの経験のように、少数の専門的な政治家が非公開で集中した議論を行い、国民は、この専門家が議論で合意した後に公表される各党の考え方や議事録、意見に対する評価を行い、最終的に選挙で判断を行う方法は注目すべき。

第2章 菊地：

- ・持続可能な社会保障制度の構築にあたっては、単に財源の問題としてのみ捉えるべきではない。一方、社会保障の規範的根拠ととらえられることの多い「社会連帯」については、それを国民に対し負担や拠出を求める正当化論理として当然視していくことには慎重であるべきであり、自立的個人の公共心に向けて、新たな立法や法制度改正を通じて働きかけることにより、「社会保障の法的・理念的基盤を安定的かつ持続可能なものにしていくための社会的・市民的基盤を再構築していくという理論的作業」が必要。
- ・社会保障制度においては、ともすれば国家による一方的な介入を伴いがちであるが、個人の自律や主体性を確保するためには、制度の策定・運用にかかるできる限りあらゆる場面において、個人の「参加」の契機が求められる。
- ・（社会保険方式と税方式のいずれが基礎年金の財源方式として望ましいかについては、）基礎的法主体としての個人が能動的主体的な権利義務主体であることからすれば、自らも一定の負担（拠出）をすべきであり、負担と給付が（一対一で）対応する点に制度の本質を見出し得る社会保険の仕組みを積極的に評価すべき。
- ・個人の主体性の確保には、自己情報のコントロールによるガバナンスの確保が重要。ただし社会保障の個人会計の導入などにより、社会保障の基盤が掘り崩れる可能性もあることに留意が必要。
- ・超長期の制度設計が求められる年金制度の枠組みに関する議論については、通常の政治過程に委ねずに、超党派による年金制度の政策システムの構築

が1つの有力な方向性。

第3章 瀧澤：

- ・今日の制度の経済学では、「国家が定めさえすれば法が自動的に実効性（エンフォーサビリティ）を持つとは言えない」と考える。むしろ、人々が進んでコンプライアンス行動をとる場合に法が実効性を持つ。
- ・自営業など国民年金第1号被保険者の年金保険料の徴収についてのエンフォースメントがゼロに近い（極めて弱い）という仮定のもとで、1号被保険者の年金拠出行動の戦略的側面を、ゲーム理論を用いて分析した。
- ・1）国民基礎年金は定額の拠出が、他の人々の拠出行動に依存しない一定のリターンをもって返ってくる資産としての意味を持つ。年金は各個人にとって、貯蓄と代替的な資産形成手段としての性格を持つ。2）国民基礎年金に対する国庫拠出部分を一定とすれば、受給資格者が増加すれば1人あたりの受給額が少なくなることになる。1）と2）がバランスするところで均衡拠出率が決定される。よって、人口成長率が低下して国民基礎年金のネットの収益率が悪化する状況において、1号被保険者の拠出率を維持するためには、より大きな国庫補助が必要になる。
- ・年金に拠出する人の割合が増加すればするほど、各個人の受給額が大きくなり、従って拠出のインセンティブも高くなる。
- ・年金受給権は基本的には財産権としての性格を持つが、受給額は政治的に裁量的に変更される可能性がある。政府によって将来、裁量的に政策変更される可能性があるということが、人々の年金への信頼性に影響を与え、年金不信の大きな要因となっている。
- ・年金財源を100%税方式にするのでない限り、本章のようなゲーム理論分析は有効であり、これにより制度デザインの比較を行う意味がある。

第4章 菅：

- ・第1号被保険者については、加入および保険料納付が国民年金法により義

務付けられているものの、実質的に加入や保険料支払いを強制できてはいない。将来生活に困ったときには、生活保護を受ければよいという考えから、年金制度への未加入・未納（モラルハザード）が生じている可能性がこれまでも指摘されていたが、今回NIRAで実施したアンケート調査の結果の分析からもこの問題が実証された。これによって、一定の年金給付を行うためにさらなる保険料引き上げの必要性が生じていることになる。対処法としては、社会保障制度における総合的な改革が必要。

第5章 和泉：

- ・アンケートの回答者属性と年金知識の関係では、無党派層と投票の棄権者において、年金知識量についての差が大きかった。
- ・加入している年金制度と知識の関係では、自身が加入している制度についての知識がそうでない制度についてよりも豊富であった。
- ・公的年金制度に責任があるのは誰かを問う質問からは、官僚と政治家に最も重い責任があり、過去の改革、未来の改革に重要な役割を果たしていくことが求められていることがわかった。

第6章 和泉：

- ・年金と老後生活に必要な貯蓄額に関する分析からは、「約7割の人が現実に必要な貯蓄額を確保しなければならないという意識が薄く、貯蓄目標額を低く設定している」ことがわかった。年金資産額と個人貯蓄のバランスによって高齢期の生活設計の基盤が支えられることを再認識すべき。また、速やかな年金情報提供システムの拡充により、個人化された資産形成シミュレーションを可能とし、個々人に自らのリスクについて気付かせることが重要。
- ・年金情報の個人開示に関して、2004年年金改革での決定事項に則し、あるいは一部前倒しで実施が始まっている。現在実施されているもののほかに、インターネットを活用した「年金情報ポータルサイト（関連する情報を一

元的に集めたスタートページとして位置付けられるもの」や、「アカウント・アプリケーションサービス（銀行や証券会社、生命保険会社などに点在する「アカウント」を一画面に集めて管理するサービス）などの展開が期待される。インターネットの活用により、年金個人加入記録を理解しやすい形で表現したり、自ら条件を設定して試算することが可能になり、老後の生活設計に見合った個人資産管理を促すことができる。

- ・留意事項として、これらのシステム導入を検討するにあたっては、「コスト・パフォーマンスの評価」を実施し、コストがメリットに見合う適当なものなのかを見極めること。また政府主体による実施で、民間の信託ビジネスを妨害したり、特定の業者のみが参入可能な仕組みとならないようにすべき。

第7章 中嶋：

- ・国会議員に対しては、選挙によるガバナンスを継続する。ただし今後高齢化により選挙の結果が受給者寄りになる懸念があるため、このような傾向を是正する方法として、企画段階への加入者・受給者の参加を見直すことが必要。
- ・また、審議会の役割や位置づけをより明確にして、審議会（部会）の職務として制度の企画に関するモニタリングを盛り込むべき。
- ・委員の任命方法についても、厚生労働省年金局への意見提案やモニタリングを担うにもかかわらず、厚生労働省（年金局）から指名、任命されている点は問題。これを、厚生労働省が候補を選出して国民が選抜するなどの、より国民に主体性がある方法に変えるべき。
- ・また、国民が、各委員が真摯に議論に取り組み、これまで起こってきたような誤りが再び発生しないように注視することが必要。
- ・審議会の委員の位置付けについて、個人の立場か、所属組織の代表なのかを明確にすべき。また、審議会での議論が近視眼的にならないようにコントロールする仕組みが必要。
- ・委員が活発に意見を述べるためにはある程度の知識が必要であり、学識者

など専門家委員による意見も重要である。委員の知識が不足している事項について、厚生労働省からの説明だけでなく委員や委員外の専門家による解説や意見陳述によって補足し、独立性を保ちながら議論がかみ合うようにすることも必要。

- ・現在社会保険庁で開催されている社会保険事業運営評議会などの組織をより整備していく必要がある。特に社会保険事業運営評議会は法令に基づいておらず、その権限が明確になっていない。また社会保障審議会と同様に、モニタリングの対象である社会保険庁によって委員が任命されており、改善が必要。
- ・これらのガバナンスやモニタリングの仕組みについて、国民に周知することも重要。

第8章 上村：

- ・世代間不公平と公的年金課税が、個人のオーナーシップ強化へのハードルとなっている。若年世代の年金への信頼を回復しなければ、公的年金制度の存続は難しい。世代間不公平の是正のため、期限を設けて公的年金課税の強化を実施することや、年齢を特定化して若い世代への課税の影響を軽微にすることが一案だが、少子高齢化のもとでは、政治的発言力は古い世代が強いことから、現状の意思決定システムではこうした政策の選択は難しい。

第9章 駒村：

- ・給付建ての賦課方式という年金財政方式や基礎年金を巡る拠出金という複雑な仕組みは、国民にとって、知識で判断できる領域を超えているかもしれない。また賦課方式の年金制度は不完備契約の性格が強い。公的年金は、シンプルでわかりやすい制度のほうがより不確実性を引き下げ、国民も理解しやすいのではないか。
- ・有権者は具体的な各党の年金改革案を理解して投票行動をしているわけで

はない。

- ・国民が制度改革について具体的に考えないで漠然とした不満によって投票行動を行うことが続くと、人口高齢化に対応した改革に着手できなくなる。
- ・公的年金の制度改革は当然選挙という民主的な手続きが第一優先的にくるはずであるが、年金改革を通常の選挙で行うには多くの問題を伴う。年金改革は、個々の選挙のテーマとして取り扱うべきではなく、選挙とは一定の距離をおいた改革議論のルールを確立すべき。

第10章 辻、佐々木、駒村：

- ・現在、わが国では、公的部門のガバナンス改革を促す要求が高まっている。公的年金制度を管理する政府の統治能力・適応能力の問題と、国民サイドで生じている変化により、従来と同様のスキームでの統治が困難になっているという問題がある。雇用の流動化に適応した統治スキームが構築できずにいるために、国民年金制度の空洞化が生じている。また、予測を超えた平均余命の延びに対して、現行の年金制度では調整が非常に困難となっている。こうした不確定要素が年金制度の根幹に大きく関係している。
- ・対応としては、「再生化」と「自己組織化・共同化」が有効と考えられる。
- ・「再生化」は、「国家がトップダウンで問題の処理を行うのではなく、国家と主要な利害関係団体が交渉により問題解決を図る」仕組みであり、政府の政治的統制を少なくし、政策執行部門としての側面を際立たせつつ国レベルの公共部門が再生することを意味する。
- ・「自己組織化・共同化」は、国家の構成員たる国民・市民が自己統治、あるいは政府と共同して問題を解決するものであり、パートナーシップによる統治などが考えられる。「再生化」あるいは「自己組織化・共同化」の方向への改革には、「コミュニケーション能力（政府に関してはアカウントビリティ）の向上」が重要である。
- ・国民一人ひとりが、制度全体に対する年金情報を理解し、関心を持ち、チェックするという国民の持てる本制度への統治責任を果たすことが求められており、それを可能とするスキームの設計と構築がこの制度の運営に

大きく関わってくる。

第3節 政府への期待と国民自身の努力

以上、各章での提言部分を中心に紹介した。国民一人ひとりが複雑な年金制度を理解することは、完全には不可能であろう。しかし、国民が主体であるという意識をもって、一人ひとりが努力する方向には向かうべきである。また、政治家や政府は、基本的な情報をわかりやすく、正確かつタイムリーに、国民に知らせる努力をすべきである。その上で、制度改革については、本研究の分析結果から指摘されるように、毎回の選挙に委ねるのではなく、短期的利害を離れて超長期的視点からの検討が可能となるしくみを検討すべきである。

国民年金保険料支払いの不正免除、個人の年金加入状況の通知開始により発覚した大量の入力ミス・未払いの発覚等、社会保険庁の不祥事がなお続発している。これらについては、早急に対応と再発防止が求められる。しかしそうした対応が、単なる対症療法に終始してはならない。また、ガバナンスの観点から、国民みずからが、社会システムとして主体的にかかわっていく（情報を入手し、制度改革や運営を監視していく）ことを忘れてはなるまい。

第 12 章 「公的年金制度に関する意識調査」調査概要

総合研究開発機構 辻 明子

総合研究開発機構 佐々木香代

調査結果のポイント

・厚生年金制度の空洞化の兆し

民間企業の正規雇用者であっても、国民年金（第 1 号）に加入している人がいる。また正規雇用以外の働き方の人々による国民年金（第 1 号）の加入も少なくない。これは事業所の加入逃れと非典型労働による厚生年金の空洞化と称することが可能である。

今日生じている、国民年金の未加入、未納問題の背景には、従来であれば、企業を通じて徴収を行われていた人が、そうでなくなっているということがあるのであって、単に人々の怠惰あるいは制度に対する単純な不満のみの結果ではない。

こうした厚生年金の適用逃れを回避し、より多くの人を年金制度に構造的に組み込むためにも、抜本的な年金制度の一元化（国民年金、厚生年金、共済年金の一元化）が進むべきである。

・受給額における年金別の格差の存在

共済年金加入者については、他の年金制度の受給者よりも、多くの人が高額（200 万円以上）の年金を受給していると回答している。

・老後の生活費と貯蓄目標

老後の生活費については、平均で 331 万円程度（月額で 27.6 万程度）必要と考えている。これが全て年金によってまかなわれるとは考えにくく、多くの人、特に国民年金加入者はかなりの自助努力が必要と考えられる。

老後のために必要な貯蓄をするにあたっては、明確な貯蓄目標額が必要である。この貯蓄目標額を一人ひとりがきちんと認識するために、「将来の

年金受給額情報」は役に立つと人びとは考えている。

こうした情報があれば、自助努力と公的年金制度に支えられる老後生活がよりスムーズに成り立つ可能性が高まるだろう。

・公的年金に関する情報

年金制度についての情報入手先では、多くの人がテレビ、ラジオ、新聞といったいわゆるマスコミ情報をあげている。一方で、「特に情報を得ていない」という人もいる。これは特に若年者に多い。

・老後の生活苦と年金制度の役割

将来定年後の生活苦の際にどうするか尋ねたところ、年齢が高くなるほど、年金があるので困らないと回答している。

20歳代30歳代では、どんなに条件が悪くても仕事をする、十分な蓄えをするので困ることはない、生活保護を受けるの順に回答が多く、定年後の生活苦の際の年金役割に対する期待は小さい。

・年金制度についての考え

様々な年金制度の考え方について、そう思うかどうか尋ねてみると、「生まれた世代によって、給付や負担が異なるのはおかしい」という考え方について、そう思うと回答する割合が非常に多かった。

その一方で同じ世代間の平等に関する問、例えば、「将来の世代が不利にならないように現在の高齢者の給付を引き下げるべきである」といった、既得の部分に抵触する問では、年齢が高くなればなるほど、そう思わないという回答が多い。

・年金制度に問題はあったのか、誰に責任があるのか

これまでの国の年金制度に問題があったかという問では、全体では問題があると評価している人が大半であった。

また、この制度の不信の理由としては、「社会保険庁の無駄遣い」といった制度全体から考えると規模の小さな問題について、多くの人がそう思う

と評定している。構造的な理由（人口高齢化）については相対的に不信の理由としては考えられにくい。

人びとにとって、国の年金制度に責任があると考えられているアクター（関係者）については、「厚生労働省で年金制度を企画する官僚」「首相や与党の国会議員」という回答が多い。

・「各政党の年金制度への姿勢」についての理解

各政党が、年金一元化や税財源の導入についてどのような姿勢で臨んでいたか回答してもらったが、政党間の違いを正しく理解しているとは言いがたい結果となった。これは支持政党の主張に限定しても正しく理解されていない。

このような状況を踏まえると、選挙の争点としての年金制度の危うさが改めて理解される。そもそも、1. 制度の運用その他の長期性から考えるとそのときに選挙権を持っている個人的利権のインパクトが大きい選挙という仕組みによって制度選択を決定することの問題、2. 選挙の争点としてはほかの政策が関係することなどから、選挙の場での制度選択の危うさが指摘されているが、加えて、3. そもそも政党から提示されている姿勢を理解していないということが明らかとなり、選挙による国民の意思決定の課題は大きい。

・年金についての関心

公的年金制度については、多くの人が関心を寄せている。しかしながら、これは年齢によって、若くなればなるほど、無関心である割合が高くなるという傾向がある点は注意すべきである。

調査結果からは、年金制度には問題があり、問題の責任は政治家や行政にあると考えている国民像が浮かび上がった。その一方、老後の生活費の5割以上を年金に頼りたいと70%以上の人を考えつつ、年金に関して必ずしも正確な知識を有していないという、やや矛盾した結果が得られている。

一方、人々の就業状態と年金制度が乖離していることが、本調査からも

確認された。公的年金制度の持続可能性をおびやかす一因となっている年金保険料の未納・未加入を改善するには、制度が現実社会と矛盾しないかたちになる必要がある。そのためには、公的年金制度についてわかりやすく透明な説明を得ることによって、国民はこの制度につき蚊帳の外にいたのではなく、当事者であることを認識することができる。その上で、年金制度が政治家や行政だけによって運営されるものではなく、個人や事業主が加入という形でかかわることで、個々人が受給権を獲得していくのみならず制度を時代に即した内容にし、ともに制度を維持していくという意識を持つのではないかとと思われる。

特に、20歳代30歳代の関心の低さ、信頼の低さ、情報の少ない傾向は、制度の改善を急がせるに十分な現象といえよう。

年金制度の持続可能性に資する制度改革には、年金の一元化や負担と給付の見直しのみならず、こうした当事者意識の涵養も求められている。

第1節 調査の目的

持続可能な社会保障制度構築において、制度への不信感の存在が、さらなる負担増や給付の削減を伴う制度の見直しを困難なものとしている。こうした状況を打開するためには、国民一人ひとりが納得できる制度を設計、提示していくことが求められている。「国民一人ひとりの納得」につながる要素は様々なものが考えられるが、その一つは社会保障制度が自らの生活の安心・安定に深く関わっているものであるという、社会保障制度に対する個人のオーナーシップ（所有の感覚、自己決定・自己責任の感覚）を強化することであると考えられる。

第1章において述べられているように、オーナーシップの対象のレベルは、マクロ（年金制度全体に関すること）とマイクロ（自分の負担・受給金額に関すること）に弁別することが可能である。

このうちマクロレベルのオーナーシップを強化することによって、単に制度に対して不信感を抱いたり、不満を持つだけでなく、よりよい制度とする

ためにはどうしたらよいか、自らがどう行動すべきかといった方向に国民の意識が深まる可能性がある。近年、各分野で関心が高まっているガバナンス（一方的な統治ではなく、様々なアクターの対話と参加、アカウンタビリティの確保などからなる行動パターンや、ルール設定のプロセス）のあり方にも大きく影響していくと思われる。

わかりやすい制度設計を構築することや、制度の透明性を高める行為は、自分の負担・受給する年金額と制度全体との因果関係を正確に理解することに役立つとともに、マクロレベルのオーナーシップ強化に寄与する可能性がある。

こうした考えに立ち、年金制度に関する意識調査を実施した。

人々の年金制度に対する知識や問題の所在の有り様がどうなっているのか。そして投票行動を通じて、どのようにこの制度に関わろうとしているのか。

社会保障ガバナンスへのコミットメントの具体的な方法は多々あるが、本調査では、投票行動を通じたコミットメントがどのようなものであるか、という点に着目した。

具体的には、年金制度についての理解・考え方・志向、実際の投票行動、老後の資金としての公的年金への期待の度合いなどを中心に質問紙を設計した。

第2節 調査実施の概要

(1) 調査地域、調査対象者

全国の20～79歳の男女個人（中央調査社のマスターサンプルを使用）

(2) 調査時期

対象者宛て投函：2006年5月10日（水）

督促状投函：2006年5月18日（木）

回収最終締切：2006年6月7日（水）

(3) 標本数、回収実績

総標本数2,800で、既存のマスターサンプルに対して層化抽出を行った。具体的には、性・年代別で100サンプル回収目標（総計1200）

とし、標本数を設定した。

これによって回収されたのは（有効回収数）、1204 であり、有効回収率は 43.0%であった。

	標本数(2800)		有効回収(1204)		有効回収率(43.0%)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
総数	1500	1300	611	593	40.7%	45.6%
20歳代	320	245	106	104	33.1%	42.4%
30歳代	300	235	98	93	32.7%	39.6%
40歳代	260	220	103	113	39.6%	51.4%
50歳代	220	200	93	97	42.3%	48.5%
60歳代	200	200	112	94	56.0%	47.0%
70歳代	200	200	99	92	49.5%	46.0%

(4) その他：中央調査社のマスターサンプルについて

中央調査社が毎月全国 2000 名の 20 歳以上の男女を対象に行っている調査の完了者（住民基本台帳もしくは選挙人名簿から抽出）のうち、今後の調査協力意向を自筆記入により確認できた人たちに関して、性・年齢・職業・学歴・地域・市郡規模等の属性を加えたデータを蓄積したもので、保有サンプル数は 56,000 以上あり、地域別／性・年代別の保有サンプルは以下の通りである。

地域別

北海道	2,786	東北	4,405	関東	12,083
京浜	4,871	甲信越	2,898	北陸	1,779
東海	6,099	近畿	5,412	阪神	4,026
中国	4,408	四国	1,995	九州	5,769

性年齢別

	男性	女性
20歳代	1,480	1,820
30歳代	3,552	5,509
40歳代	4,630	6,939
50歳代	6,331	7,727
60歳代	5,579	5,192
70歳以上	4,366	3,186

第3節 調査結果の補正について

本調査は、中央調査社のマスターサンプルのうち、20歳から79歳の男女2800名を層化抽出して行われた調査である。

この対象者抽出・回収にあたっては、1. マスターサンプル作成時、2. 本調査の実施時に、ゆがみを生じている可能性がある。実際に、本調査の回収されたデータを見ると、特定の階層の回収が相対的に少ないことがわかっている。

こうしたゆがみ（誤差）は、カヴァレッジ誤差¹による。これへの対応として有用なものとして、「ウエイト付け」による補正がある。

ウエイトを用いる際には、「補正」の限界と可能性をよく理解する必要がある。²

この調査においても、ウエイトを用いてゆがみを修正したデータを用意した。本研究においては、生データと、ウエイトをかけて補正をしたウエイト付のデータの2種類が存在する。

オールジャパン（我が国成人）の意見としてデータを見る際には、補正を行いゆがみを矯正したデータを用いることが好ましいが、ウエイトをかけたことによっていくつかの属性（就業形態の一部など）には誤差の乖離が見られる。

そこで、本章（調査結果概要）においては、ウエイトをつけない場合とつけた場合を併記しつつ概要を進めることにしたい。

単純集計結果については原則、ウエイト無し（補正前）とウエイト付（補正後）の両方を提示する。

¹ 対象集団と枠母集団のずれから生じる誤差。

² これらの点については、次の報告書を参照されたい。労働政策研究・研修機構『インターネット調査は社会調査に利用できるか：実験調査による検証結果』労働政策研究報告書2005年、No.17。

なお、調査後の層化ウエイティングの正確さ向上のためには、1) 事後層化によって層内を同室的にすればその中で回答メカニズムを独立のと見なせる、2) 事後層内に十分な回答単位を確保することが成り立つことが必要としている（労働政策研究・研修機構、2005年、233）

なお、本章において特段断りのない結果はウエイト無しデータの結果とし、ウエイト付を用いたときには【ウエイトあり】と記載することとしたい。³

補正は、様々な属性別のレスポンスレート（回答率）を求め、それをウエイトとして用い、回答に重みをつけて行われる。本調査では、性、年齢、配偶関係、居住地域、最終学歴の各属性別の構成割合に着目し、調査の回答者が限りなくこの構成割合に近くなるようにウエイト値を求める。

作業は、母集団人口における必要な属性別の構成割合を求めることから始まる。母集団人口の推計の際には、性、年齢、配偶関係、居住地域、最終学歴といった属性別の人口データが必要となるが、最新の国勢調査（平成 17 年⁴）についてはまだ最終学歴のデータが公表されていないため、この部分については平成 12 年のデータを代替値として用いた。これらのデータを元に、再現すべき各属性を勘案した集団の同定を行った。

こうして明らかとなった再現されるべき母集団にたいして、各属性別にどれぐらいの回収率が見込めるのかロジットモデルで推計し、レスポンスレート（回収率）を求めた。この各属性別の回収率から、各属性別のウエイトを導き出した。

第 4 節 基本属性（性、年齢、学歴、就業状態、年収、配偶関係）

■性・年齢別

性別、年齢別人口の割合については（Q24、Q25）（図表 12-1）、補正前の回収結果では、男女ほぼ 50% ずつ、10 歳階級別の割合についてもおおよそ同数ずつの回収であった。これは、本調査の設計が、20 歳代から 70 歳代まで男女別で回収ベース各 100 となるように層化抽出し設計したためである。

実際の日本の年齢別人口構造は、2 つの人口のコブ（団塊世代と団塊ジュニア世代）を有しており、フラットなものとは言えない。ウエイトをかける

³ このルールは本章のみであって、他の分析に関する章において用いられているのはウエイト付の結果である。

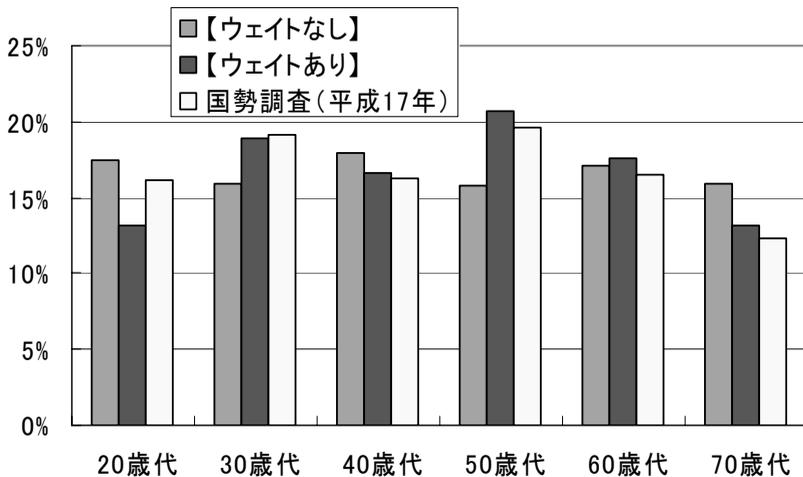
⁴ 作業時点で手に入った 1% の抽出速報集計結果（平成 17 年）を用いている。

と、現実の形に近くなる。

図表 12-1 男女構成比・年齢10歳階級構成比

	【ウェイトなし】		【ウェイトあり】		国勢調査(平成17年)		国勢調査(平成12年)	
	実数	割合	実数	割合	実数	割合	実数	割合
合計	1,204	100.0%	95,903,304	100.0%	96,856,942	100.0%	95,888,581	100.0%
男	611	50.7%	47,859,703	49.9%	47,678,599	49.1%	47,100,744	49.1%
女	593	49.3%	48,043,601	50.1%	49,178,343	50.9%	48,787,837	50.9%
20歳代	210	17.4%	12,600,691	13.1%	15,630,647	16.1%	18,211,769	19.0%
30歳代	191	15.9%	18,099,657	18.9%	18,490,638	19.1%	16,891,475	17.6%
40歳代	216	17.9%	15,950,349	16.6%	15,806,457	16.3%	16,716,227	17.4%
50歳代	190	15.8%	19,802,568	20.6%	19,051,663	19.7%	19,176,162	20.0%
60歳代	206	17.1%	16,887,309	17.6%	15,977,239	16.5%	14,841,772	15.5%
70歳代	191	15.9%	12,562,730	13.1%	11,900,298	12.3%	10,051,176	10.5%

図表 12-2 年齢別人口構造



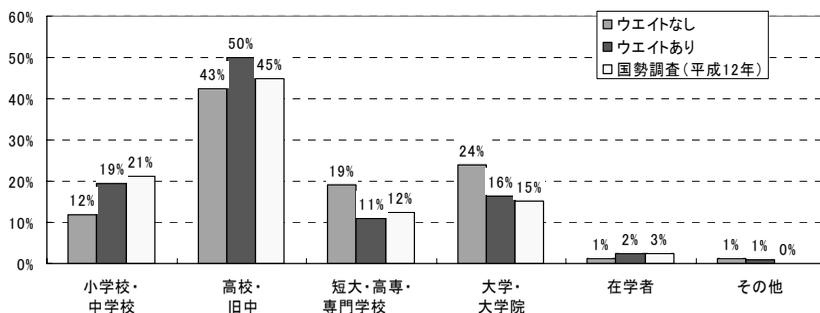
■学歴

学歴については(Q26)、補正前のデータでは、最も多いのが高校卒で42.5%、大学・大学院卒が23.8%、短大・高専・専修・専門学校卒が19.2%であった。

全国調査(平成12年国勢調査報告)と比べると、補正前のNIRAの調査結果は、20歳代の「高校卒」が少なく「大学・大学院卒」が多いこと、60歳代70歳代の「小学校・中学校卒」が少ないことなど、総じて学歴が高めになっている。

これを補正すると、最も多いのが高校卒(50.0%)、次が中学卒(19.4%)、これに大学・大学院卒(16.4%)が続く。

図表 12-3 最終学歴



図表 12-4 最終学歴（年齢別）

	小学校・ 中学校*1	高校・ 旧中	短大・ 高専・ 専門学校*2	大学・ 大学院	在学者	その他*3	無回答	総数
NIRA【ウエイトなし】								
20歳代	3.3%	24.8%	24.8%	39.0%	7.6%	0.5%	0.0%	210
30歳代	2.1%	38.7%	28.3%	30.4%	0.0%	0.0%	0.5%	191
40歳代	0.9%	46.3%	25.9%	26.9%	0.0%	0.0%	0.0%	216
50歳代	10.0%	51.1%	15.8%	22.6%	0.0%	0.5%	0.0%	190
60歳代	22.3%	55.3%	10.2%	12.1%	0.0%	0.0%	0.0%	206
70歳代	34.6%	39.3%	9.4%	11.0%	0.0%	5.8%	0.0%	191
合計	12.0%	42.5%	19.2%	23.8%	1.3%	1.1%	0.1%	1,204
NIRA【ウエイトあり】								
20歳代	4.4%	41.4%	16.0%	19.1%	18.4%	0.7%	0.0%	12,600,691
30歳代	5.3%	50.7%	19.2%	24.5%	0.0%	0.0%	0.2%	18,099,657
40歳代	1.7%	58.5%	14.0%	25.8%	0.0%	0.0%	0.0%	15,950,349
50歳代	20.4%	57.1%	7.9%	14.6%	0.0%	0.0%	0.0%	19,802,568
60歳代	44.0%	45.2%	3.3%	7.6%	0.0%	0.0%	0.0%	16,887,309
70歳代	42.6%	42.1%	3.9%	5.1%	0.0%	6.4%	0.0%	12,562,730
合計	19.4%	50.0%	10.8%	16.4%	2.4%	0.9%	0.0%	95,903,304
国勢調査(平成12年)								
20歳代	6.2%	39.4%	21.0%	16.8%	13.0%	0.0%	-	18,211,769
30歳代	6.2%	46.9%	19.6%	23.0%	0.4%	0.1%	-	16,891,475
40歳代	11.5%	50.2%	13.7%	21.1%	0.1%	0.1%	-	16,716,227
50歳代	25.8%	50.4%	7.0%	12.7%	0.0%	0.1%	-	19,176,162
60歳代	41.5%	42.8%	3.6%	7.9%	0.0%	0.2%	-	14,841,772
70歳代	51.1%	35.8%	4.7%	4.4%	0.0%	0.3%	-	10,051,176
合計	21.2%	44.9%	12.3%	15.2%	2.6%	0.1%	-	95,888,581

*1 NIRA調査では、中学校卒のみ。

*2 国勢調査においては、短大・高専卒、NIRA調査においては短大・高専に加え専修・専門学校卒も含む。

*3 国勢調査においては未就学者を、NIRA調査においては「その他」と回答した者

注：2006年12月現在では平成17年国勢調査の学歴に関するデータは公表されていないので、代わりに経正12年国勢調査のデータを提示した。

■就業状態

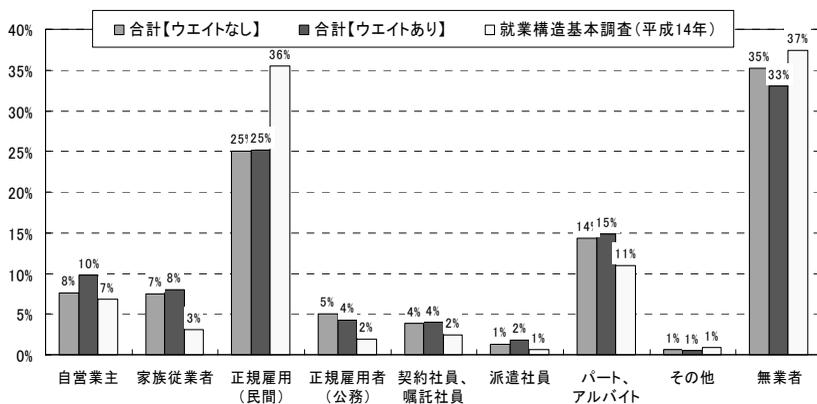
続いて就業状態についてみてみよう（Q27、Q27sq）。回答者全体の、65.4%が有業者であった。有業者の中で最も多かったのが、民間の正規雇用の職にある者で、全体の 25.1%となった。

総務省統計局『就業構造基本調査』（平成 14 年）の結果では、民間企業の正規雇用者は全体の 35.5%となっており、本調査の結果は、これと比較すると民間の正規雇用者が少ない結果となった。その代わりに多くなっているのが、それ以外の働き方（公務の正規雇用者、パート・アルバイトなど）であった。

性別年齢別に見ると、全国データと比較して、女性の回答者は、20～50 歳代の「民間の正規雇用者」が少なく、「パート又はアルバイト」が多い回答となっている。

就業状態については、データ補正の勘案属性ではないので、補正後（ウェイト付）の結果によって、特に全国値に近づくものではない。

図表 12-5 就業状態



図表 12-6 就業状態（年齢別）

年齢	有業者										無業者				無回答	総数	
	自分で 商売を したり 会社な どを経 営して いる	自分の 家の商 売や仕 事を手 伝って いる	雇用者					失業者 である			生徒・ 学生	主に家 事をして いる	その他				
			正規 雇用者 (民間)	正規 雇用者 (官公 庁)	契約 社員	派遣 社員	パート または アルバイト	その他	失業中 である	退職 (引退) した							
合計【ウエトなし】	65.4%	7.6%	7.5%	50.2%	25.1%	5.1%	3.8%	1.3%	14.3%	0.7%	35.2%	2.4%	1.3%	9.9%	15.9%	5.7%	1204
男																	
20歳代	78.3%	1.9%	6.6%	69.8%	47.2%	5.7%	3.8%	1.9%	11.3%	0.0%	19.8%	6.6%	12.3%	0.9%	—	—	106
30歳代	91.8%	5.1%	5.1%	81.6%	57.1%	14.3%	4.1%	2.0%	4.1%	0.0%	8.2%	5.1%	—	—	1.0%	2.0%	98
40歳代	98.1%	14.6%	1.9%	81.6%	59.2%	14.6%	5.8%	0.0%	1.9%	0.0%	—	—	—	—	—	—	103
50歳代	95.7%	19.4%	5.4%	71.0%	48.4%	14.0%	3.2%	0.0%	5.4%	0.0%	1.1%	—	—	—	—	—	93
60歳代	99.8%	17.9%	6.3%	35.7%	5.4%	0.0%	12.5%	0.9%	15.2%	1.8%	39.3%	1.8%	—	31.3%	0.9%	5.4%	112
70歳代	29.3%	9.1%	11.1%	9.1%	2.0%	0.0%	1.0%	4.0%	7.2%	0.7%	20.7%	2.8%	—	47.5%	5.1%	16.2%	99
合計	75.1%	11.3%	6.1%	57.8%	36.0%	7.9%	5.2%	0.8%	7.2%	2.1%	26.8%	2.1%	2.1%	13.6%	1.1%	7.2%	611
女																	
20歳代	70.2%	1.0%	4.8%	64.4%	35.6%	4.8%	2.9%	2.9%	18.3%	0.0%	32.7%	2.9%	2.9%	1.0%	21.2%	4.8%	104
30歳代	60.2%	—	5.4%	54.8%	17.2%	1.1%	5.4%	6.5%	23.7%	1.1%	39.8%	2.2%	—	2.2%	32.3%	3.2%	93
40歳代	75.2%	7.1%	8.0%	60.2%	13.3%	5.3%	0.0%	1.8%	38.9%	0.9%	23.0%	1.8%	—	2.7%	15.9%	2.7%	113
50歳代	63.9%	4.1%	13.4%	46.4%	12.4%	1.0%	4.1%	0.0%	28.9%	0.0%	36.1%	4.1%	—	4.1%	26.8%	1.0%	97
60歳代	40.4%	5.3%	13.8%	21.3%	2.1%	0.0%	2.1%	0.0%	14.9%	2.1%	55.3%	1.1%	—	7.4%	40.4%	6.4%	94
70歳代	15.2%	5.4%	8.7%	1.1%	0.0%	—	—	—	—	—	82.6%	—	—	20.7%	54.3%	7.6%	92
合計	55.3%	3.9%	8.9%	42.5%	13.8%	2.2%	2.4%	1.9%	21.6%	0.7%	43.8%	2.0%	0.5%	6.1%	31.0%	4.2%	593
合計【ウエトあり】	68.5%	9.8%	8.0%	50.6%	25.2%	4.2%	4.0%	1.8%	14.8%	0.6%	31.3%	1.5%	2.4%	7.3%	15.0%	6.8%	95,903,304
男																	
20歳代	72.8%	2.5%	5.4%	64.9%	43.6%	2.3%	8.8%	1.2%	9.0%	0.0%	21.3%	2.7%	16.6%	1.9%	—	—	7,502,897
30歳代	96.1%	7.8%	4.5%	83.7%	54.6%	16.4%	3.5%	2.9%	6.3%	0.0%	3.9%	2.5%	—	—	1.1%	0.3%	9,034,261
40歳代	96.3%	18.6%	1.4%	76.3%	59.8%	8.9%	6.3%	0.0%	1.4%	0.0%	0.7%	0.7%	—	—	—	—	7,945,016
50歳代	94.9%	28.5%	5.6%	60.8%	38.6%	10.2%	4.7%	0.0%	7.3%	0.0%	0.7%	0.7%	—	—	—	—	9,730,763
60歳代	67.6%	17.3%	9.0%	41.3%	10.9%	0.0%	10.2%	0.4%	18.9%	0.3%	31.5%	2.3%	—	25.0%	0.3%	4.0%	8,075,341
70歳代	29.3%	11.1%	10.2%	8.0%	0.4%	0.0%	1.7%	0.0%	5.3%	0.7%	70.7%	1.4%	—	49.7%	4.9%	14.8%	5,571,425
合計	79.7%	15.0%	5.8%	58.9%	36.8%	7.0%	5.9%	0.8%	8.1%	0.2%	22.8%	1.6%	2.6%	10.3%	0.8%	7.5%	47,859,703
女																	
20歳代	62.9%	0.4%	2.8%	59.6%	29.9%	5.7%	1.1%	1.1%	21.8%	0.0%	58.2%	2.0%	21.1%	0.2%	12.4%	22.5%	5,097,794
30歳代	63.1%	—	2.5%	60.6%	19.6%	0.6%	5.0%	13.1%	20.1%	2.3%	36.9%	2.5%	—	0.8%	32.8%	0.7%	9,065,396
40歳代	77.5%	7.7%	8.0%	61.9%	16.0%	3.7%	0.0%	1.0%	40.4%	0.9%	21.2%	0.5%	—	2.3%	16.3%	2.1%	8,005,333
50歳代	72.0%	5.7%	18.0%	48.2%	12.7%	0.2%	2.8%	0.0%	32.5%	0.0%	28.0%	2.8%	—	2.7%	22.2%	0.6%	10,071,805
60歳代	44.2%	5.4%	17.1%	21.7%	7.8%	0.0%	2.7%	0.0%	9.3%	1.8%	50.0%	0.3%	—	5.4%	32.5%	11.8%	8,811,968
70歳代	18.1%	8.4%	8.4%	1.3%	0.0%	—	—	—	—	—	79.6%	—	—	15.8%	57.2%	6.7%	6,991,305
合計	57.3%	4.7%	10.2%	42.4%	13.6%	1.4%	2.1%	2.7%	21.6%	0.9%	43.3%	1.4%	2.2%	4.4%	29.2%	6.1%	48,043,601

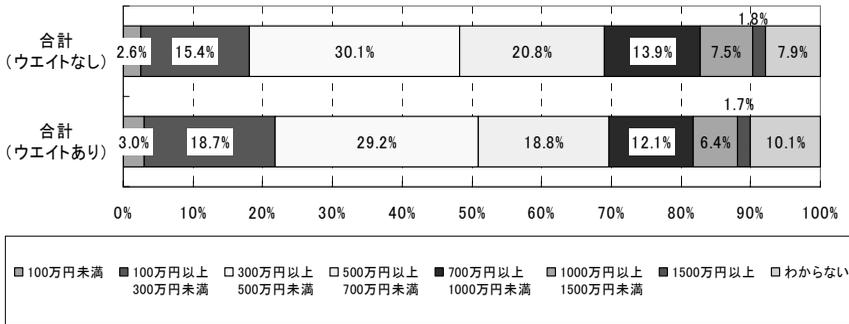
図表 12-7 就業状態（年齢別）就業構造基本調査（平成14年）より

	総数	有業者										無業者	
		自営業 業主	家族 従業者	雇用者						パート アルバイト	その他	失業者 (無業者で 求職者)	
				正規の職員・ 従業員	公務	民間	契約社員・ 嘱託	労働者派遣 事業所の 派遣社員					
20～29歳	100.0%	73.3%	1.3%	70.5%	49.0%	1.8%	47.2%	3.4%	1.6%	15.5%	1.0%	26.7%	8.3%
30～39	100.0%	76.3%	4.3%	69.7%	53.9%	2.9%	51.1%	2.3%	1.3%	11.3%	0.8%	23.7%	6.3%
40～49	100.0%	82.4%	7.1%	72.1%	52.5%	3.4%	49.1%	2.2%	0.6%	15.7%	1.0%	17.6%	5.3%
50～59	100.0%	76.9%	10.0%	3.9%	63.0%	46.2%	2.7%	43.5%	0.3%	13.1%	1.1%	23.1%	5.4%
60～69	100.0%	44.9%	11.7%	4.7%	28.4%	14.1%	0.2%	13.9%	4.1%	8.6%	1.3%	55.1%	5.8%
70歳以上	100.0%	16.3%	7.4%	3.1%	5.8%	3.8%	0.0%	3.7%	0.5%	1.2%	0.3%	83.7%	0.8%
総数(20歳以上)	100.0%	62.5%	6.9%	3.0%	52.5%	37.4%	1.9%	35.5%	2.4%	11.0%	0.9%	37.5%	5.4%
20～29歳	100.0%	78.4%	1.6%	1.7%	74.9%	58.3%	2.6%	55.7%	2.4%	12.3%	1.0%	21.6%	7.8%
30～39	100.0%	83.6%	5.7%	1.7%	86.0%	80.0%	4.6%	75.4%	1.7%	2.8%	0.8%	6.4%	3.8%
40～49	100.0%	94.3%	10.3%	1.0%	82.8%	78.1%	5.9%	72.2%	1.5%	1.9%	1.0%	5.7%	3.2%
50～59	100.0%	91.1%	14.7%	0.4%	75.9%	69.6%	4.8%	64.8%	2.3%	2.4%	1.3%	8.9%	4.4%
60～69	100.0%	57.8%	18.5%	0.6%	38.6%	21.7%	0.4%	21.3%	7.3%	7.2%	1.9%	42.2%	7.5%
70歳以上	100.0%	25.4%	14.3%	1.6%	9.5%	6.3%	0.1%	6.2%	1.0%	0.0%	0.6%	74.6%	1.2%
総数(20歳以上)	100.0%	76.1%	10.5%	1.2%	64.3%	55.3%	3.3%	52.0%	2.6%	4.8%	1.1%	23.9%	4.7%
20～29歳	100.0%	68.0%	0.9%	1.0%	66.0%	39.4%	1.0%	38.4%	4.4%	18.9%	1.0%	32.0%	8.8%
30～39	100.0%	58.8%	2.8%	2.7%	53.2%	27.5%	1.1%	26.4%	2.8%	19.8%	0.9%	41.2%	9.0%
40～49	100.0%	70.5%	3.9%	5.1%	61.4%	26.8%	0.9%	26.0%	2.9%	29.5%	1.1%	29.5%	7.4%
50～59	100.0%	63.0%	5.4%	7.3%	50.3%	23.2%	0.6%	22.6%	2.0%	23.7%	0.9%	37.0%	6.4%
60～69	100.0%	32.9%	5.4%	8.4%	19.1%	7.2%	0.0%	7.1%	1.3%	9.9%	0.6%	67.1%	4.2%
70歳以上	100.0%	10.4%	2.9%	4.2%	3.3%	2.2%	0.0%	2.1%	0.1%	0.9%	0.1%	89.6%	0.4%
総数(20歳以上)	100.0%	49.9%	3.5%	4.8%	41.5%	20.7%	0.6%	20.1%	2.2%	16.8%	0.8%	50.1%	5.9%

■ 年収

最近1年間の税込みの世帯年収については、「300万円以上500万円未満」が最も多く29.2%となっており、「500万円以上700万円未満」(18.8%)、「100万円以上300万円未満」(18.7%)が続いている。

図表 12-8 世帯年収

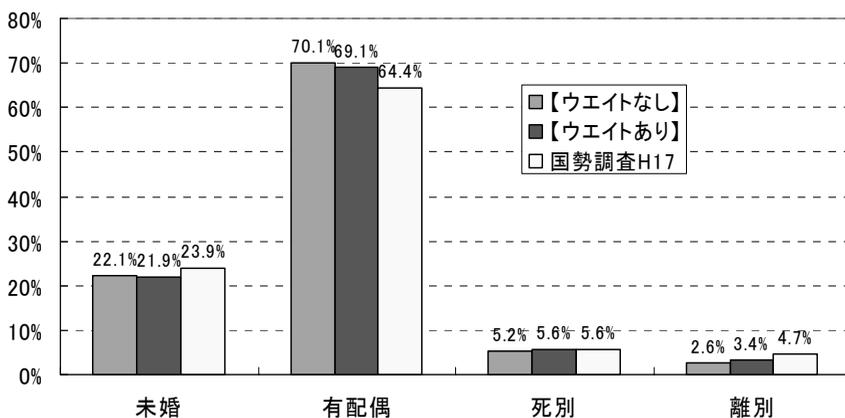


■ 配偶関係

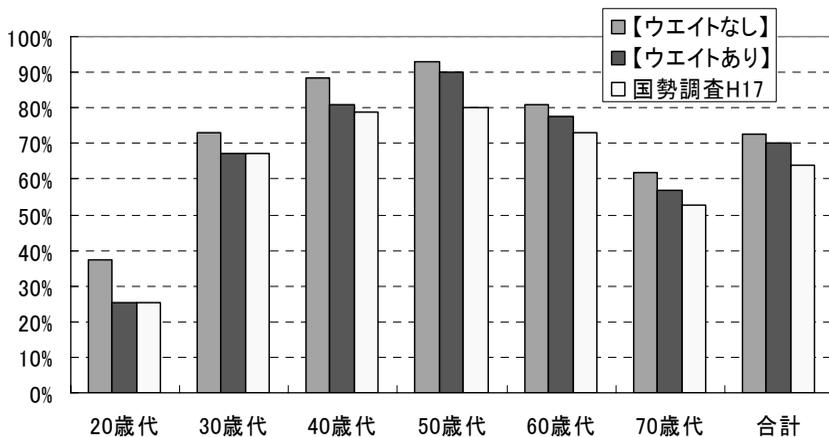
配偶関係(Q30)を見ると、有配偶と回答した者が最も多く(70.1%)、未婚(22.1%)死別(5.2%)、離別(2.6%)の順となった。本アンケート調査の有配偶者割合は、国勢調査(平成17年)の結果と比べると、6%程度多くなっている。

性年齢別に見ると、本調査の結果は国勢調査と比べ、全ての年齢階級において、有配偶者の割合が多くなっている。この傾向は特に女子に関して顕著であって、全ての年齢階級において、全国調査と比較して、有配偶者の割合が高い。

図表 12-9 配偶関係



図表 12-10 女子の有配偶率



図表 12-11 配偶関係（性年齢別）

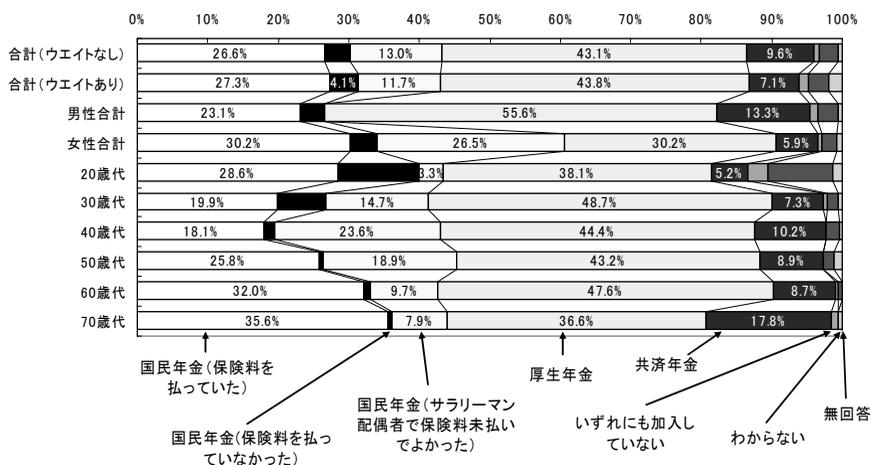
		未婚	有配偶	死別	離別	総数
合計【ウエイトなし】		22.1%	70.1%	5.2%	2.6%	1204
男	20 歳代	88.7%	11.3%	—	—	106
	30 歳代	49.0%	50.0%	—	1.0%	98
	40 歳代	12.6%	85.4%	—	1.9%	103
	50 歳代	7.5%	88.2%	—	4.3%	93
	60 歳代	2.7%	88.4%	4.5%	4.5%	112
	70 歳代	2.0%	84.8%	12.1%	1.0%	99
	合計	27.3%	67.8%	2.8%	2.1%	611
女	20 歳代	61.5%	37.5%	—	1.0%	104
	30 歳代	19.4%	73.1%	2.2%	5.4%	93
	40 歳代	5.3%	88.5%	0.9%	5.3%	113
	50 歳代	3.1%	92.8%	—	4.1%	97
	60 歳代	4.3%	80.9%	12.8%	2.1%	94
	70 歳代	4.3%	62.0%	33.7%	—	92
	合計	16.7%	72.5%	7.8%	3.0%	593
合計【ウエイトあり】		21.9%	69.1%	5.6%	3.4%	95,903,304
男	20 歳代	79.5%	20.5%	—	—	7,502,897
	30 歳代	40.8%	57.4%	—	1.8%	9,034,261
	40 歳代	22.1%	74.8%	—	3.2%	7,945,016
	50 歳代	9.0%	82.9%	—	8.1%	9,730,763
	60 歳代	2.1%	88.5%	3.2%	6.1%	8,075,341
	70 歳代	2.0%	83.8%	11.7%	2.6%	5,571,425
	合計	26.3%	68.0%	1.9%	3.8%	47,859,703
女	20 歳代	74.1%	25.4%	—	0.5%	5,097,794
	30 歳代	27.9%	67.2%	1.6%	3.3%	9,065,396
	40 歳代	12.3%	80.9%	1.4%	5.4%	8,005,333
	50 歳代	5.4%	89.9%	—	4.6%	10,071,805
	60 歳代	4.2%	77.5%	15.6%	2.8%	8,811,968
	70 歳代	3.0%	56.7%	40.3%	—	6,991,305
	合計	17.5%	70.2%	9.3%	3.0%	48,043,601
合計【国調 H17】		23.9%	64.4%	5.6%	4.7%	96,856,942
男	20 歳代	81.8%	17.4%	0.0%	0.7%	7,953,373
	30 歳代	39.0%	56.3%	0.1%	2.8%	9,336,052
	40 歳代	19.6%	72.5%	0.4%	4.8%	7,932,970
	50 歳代	11.8%	79.0%	1.5%	5.6%	9,460,609
	60 歳代	4.9%	84.5%	4.0%	4.7%	7,699,535
	70 歳代	2.0%	83.8%	9.8%	2.5%	5,296,060
	合計	27.9%	64.6%	2.1%	3.6%	47,678,599
女	20 歳代	72.9%	25.2%	0.0%	1.8%	7,677,274
	30 歳代	25.5%	67.3%	0.3%	5.9%	9,154,586
	40 歳代	10.2%	79.0%	1.5%	8.0%	7,873,487
	50 歳代	5.6%	80.0%	5.2%	8.1%	9,591,054
	60 歳代	4.0%	73.1%	15.7%	6.0%	8,277,704
	70 歳代	3.9%	52.8%	38.0%	4.0%	6,604,238
	合計	20.1%	64.1%	9.1%	5.8%	49,178,343

第5節 年金加入状況 (Q28、29)、年金受給状況 (Q35)

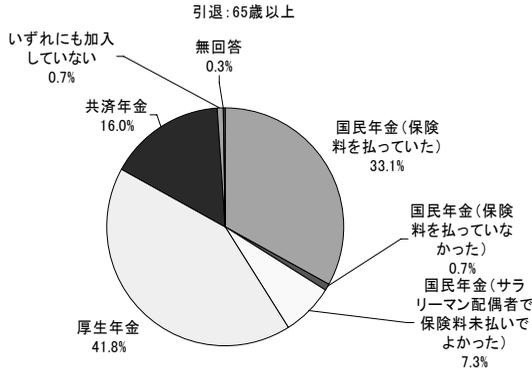
これまで一番長く加入していた公的年金についてたずねたところ (Q28)、厚生年金 (43.1%)、国民年金・保険料を払っていた (26.6%)、国民年金・サラリーマンの配偶者で自分で保険料を払わなくてよかった (13.0%) の順に多い回答であった。

なお、65歳以上の回答者についての結果は、図表 12-13 となっている。

図表 12-12 一番長く加入していた公的年金



図表 12-13 一番長く加入していた公的年金(65歳以上)



また、20～59歳までの回答者に対して、現在加入している年金制度についてたずねた(Q29)。全体の40.3%が厚生年金に加入しており、国民年金第1号が28.3%、国民年金第3号が17.7%、共済年金が7.8%となった。これを、社会保険庁の『公的年金加入状況等調査結果(平成16年)』の結果と比較すると、今回の調査結果は、厚生年金、国民年金(第1号)が若干少なめな結果となっている。

現在加入している年金制度を、就業状態別に見ると(図表12-15)、民間企業に勤める正規雇用者であったとしても、国民年金(第1号)に加入している人がおり、これは民間企業の正規雇用者の13.6%をしめる。

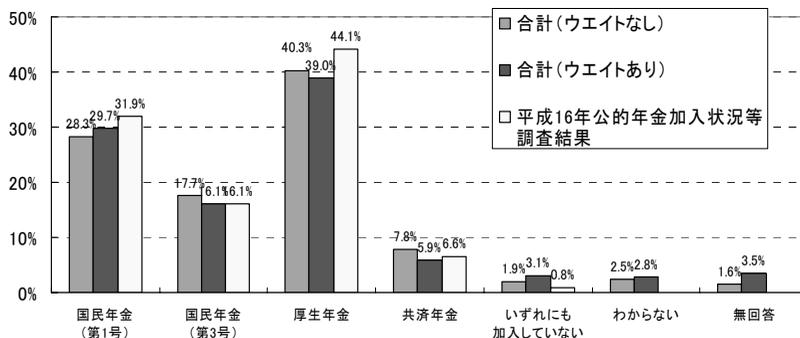
こうした、従来であれば厚生年金に加入したと思われる者の国民年金第1号化の結果、国民年金第1号における民間企業雇用者の増大が生じている。これは、厚生年金の空洞化とも考えることができる。

図表12-16は国民年金(第1号)の就業状態別構成割合であるが、最も多いのが、自営業(家族従業者を含む)の32.0%である。その次に多かったのが、その他の雇用者の21.5%、続いて正規雇用者の(民間企業)の16.7%であった。

このように国民年金第1号のうち、雇用者(その他雇用者と民間企業の正規雇用者)の占める割合が、全体の38.2%となっている。このように国民年金(第1号)であっても雇用者が多いのは、事業所の加入逃れと非典型労働の

増加の結果と関係がある。

図表 12-14 現在加入している公的年金

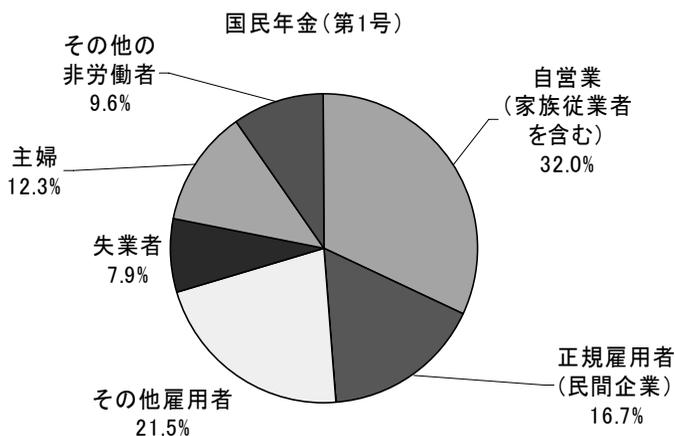


図表 12-15 現在加入している公的年金(就業状態別)

就業状態	就業状態	度数	現在加入している公的年金						合計
			国民年金(第1号)	国民年金(第3号)	厚生年金	共済年金	いずれにも加入していない	わからない		無回答
自営業(家族従業者を含む)	度数	73	8	18	0	5	0	1	105
	%	69.5%	7.6%	17.1%	0.0%	4.8%	0.0%	1.0%	100.0%
正規雇用者(民間企業)	度数	38	0	233	2	0	1	5	279
	%	13.6%	0.0%	83.5%	0.7%	0.0%	0.4%	1.8%	100.0%
正規雇用者(官公庁等)	度数	0	0	3	55	0	1	1	60
	%	0.0%	0.0%	5.0%	91.7%	0.0%	1.7%	1.7%	100.0%
その他雇用者	度数	49	67	61	3	6	8	3	197
	%	24.9%	34.0%	31.0%	1.5%	3.0%	4.1%	1.5%	100.0%
失業者	度数	18	1	1	0	1	3	0	24
	%	75.0%	4.2%	4.2%	0.0%	4.2%	12.5%	0.0%	100.0%
主婦	度数	28	58	9	1	0	2	1	99
	%	28.3%	58.6%	9.1%	1.0%	0.0%	2.0%	1.0%	100.0%
その他非労働者	度数	22	9	0	2	3	5	2	43
	%	51.2%	20.9%	0.0%	4.7%	7.0%	11.6%	4.7%	100.0%
合計	度数	228	143	325	63	15	20	13	807
	%	28.3%	17.7%	40.3%	7.8%	1.9%	2.5%	1.6%	100.0%

注：その他の雇用者は、民間企業、官公庁等にかかわらず正規雇用以外の者。パート及びアルバイト、派遣社員、嘱託職員等が中心となる。

図表 12-16 国民年金（第1号）の就業状態別構成比



第6節 年金受給額 (Q35SQ)

現在年金を受給している人に、受給額をたずねたところ、最も多かったのが、「200万円以上」と回答した人で、全体の31.2%をしめた。その次に多かったのが、「40万円以上80万円未満」で22.9%となった (Q35SQ)。

これを最長加入年金の種類別に見ると、国民年金、厚生年金、共済年金でそれぞれ分布の傾向が異なっている。

共済年金加入者の場合、73.1%が「200万円以上」と回答している。これと比べると、厚生年金の場合、「200万円以上」と回答したのは43.9%にとどまっている。

国民年金の場合、最も多かったのが、「40万円以上80万円未満」で、1号の場合47.8%、3号の場合46.7%となった。

このように年金の種類によって受給額が異なっていることが改めて確認された。

図表 12-17 年金受給額（年金別）

【ウエイトなし】

		年金受給額							合計	
		40万円未満	40万円以上 80万円未満	80万円以上 120万円未満	120万円以上 160万円未満	160万円以上 200万円未満	200万円以上	無回答		
【年金種類】	国民年金 (第1号)	度数 %	14 12.2%	55 47.8%	29 25.2%	8 7.0%	7 6.1%	2 1.7%	0 0.0%	115 100.0%
	国民年金 (第3号)	度数 %	8 26.7%	14 46.7%	5 16.7%	0 0.0%	2 6.7%	1 3.3%	0 0.0%	30 100.0%
	厚生年金	度数 %	6 3.7%	13 7.9%	21 12.8%	23 14.0%	28 17.1%	72 43.9%	1 0.6%	164 100.0%
	共済年金	度数 %	1 1.9%	0 0.0%	2 3.8%	5 9.6%	6 11.5%	38 73.1%	0 0.0%	52 100.0%
	わからない	度数 %	0 0.0%	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 100.0%
	合計	度数 %	28 7.7%	83 22.9%	57 15.7%	36 9.9%	43 11.9%	113 31.2%	1 0.3%	362 100.0%

【ウエイトあり】

		年金受給額							合計	
		40万円未満	40万円以上 80万円未満	80万円以上 120万円未満	120万円以上 160万円未満	160万円以上 200万円未満	200万円以上	無回答		
【年金種類】	国民年金 (第1号)	度数 %	892,673 10.6%	4,019,498 47.8%	2,212,277 26.3%	544,897 6.5%	397,651 4.7%	347,837 4.1%	0 0.0%	8,414,833 100.0%
	国民年金 (第3号)	度数 %	409,247 16.4%	1,177,183 47.1%	276,861 11.1%	0 0.0%	531,043 21.2%	105,583 4.2%	0 0.0%	2,499,917 100.0%
	厚生年金	度数 %	611,327 4.8%	1,353,116 10.6%	2,024,846 15.8%	1,730,045 13.5%	1,976,484 15.4%	4,947,567 38.6%	175,808 1.4%	12,819,193 100.0%
	共済年金	度数 %	169,447 6.9%	0 0.0%	66,490 2.7%	271,487 11.1%	418,530 17.1%	1,521,762 62.2%	0 0.0%	2,447,716 100.0%
	わからない	度数 %	0 0.0%	363,628 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	363,628 100.0%
	合計	度数 %	1,976,870 7.4%	6,913,425 26.0%	4,580,474 17.3%	2,546,429 9.6%	3,323,708 12.5%	6,922,749 26.1%	175,808 0.7%	26,545,287 100.0%

第7節 老後の生活費（Q20、Q21、Q23）

65歳以上で働かずに年金を受給しながら生活する場合に必要な費用についてについて、選択式の質問によって回答を得た⁵。

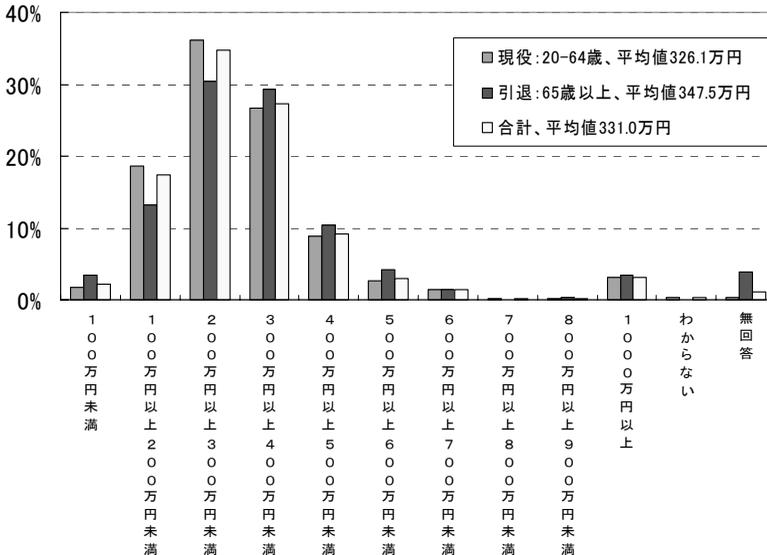
⁵ 現在65歳以上で働かずに年金を受給している人は、現在の状況を、それ以外の人には想像上の金額を答えてもらった。

全体で最も多かったのが、「200万円以上 300万円未満」で34.7%、これに、「300万円以上 400万円未満」の27.2%が続く。選択肢に中央値を代入して導き出した全体の平均をみると、331.0万円となった。⁶

これを現役世代（20-64歳）と引退世代（65歳以上）に分けて見てみると、全体的に引退世代の方が、多めの金額を回答する傾向にあった。平均値は、現役326.1万円、引退347.5万円となった。

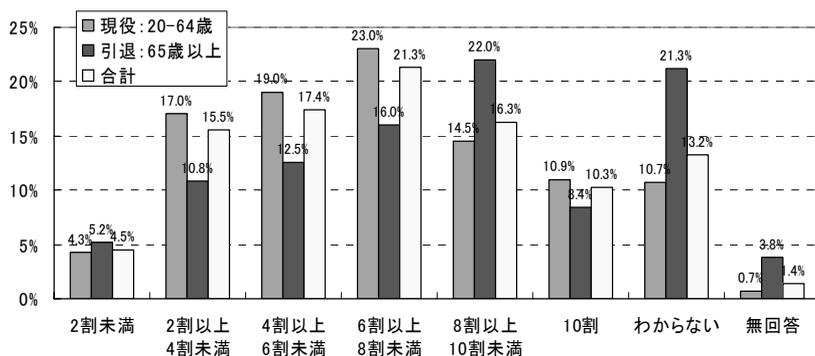
なお、日本銀行『家計の金融資産に関する世論調査（平成18年）』（<http://www.shiruporuto.jp/finance/chosa/yoron2006/index.html>）によると、「家庭の老後の生活費として最低限必要な金額」として、現役は月26万（年換算では312万円）、引退世帯は24万円（288万円）と回答している⁷。

図表 12-18 老後の生活費



⁶ 平均値を出すにあたっては、各選択肢の中央値を代入して求めた。なお、「1000万円以上」については1500万円を代挿している。

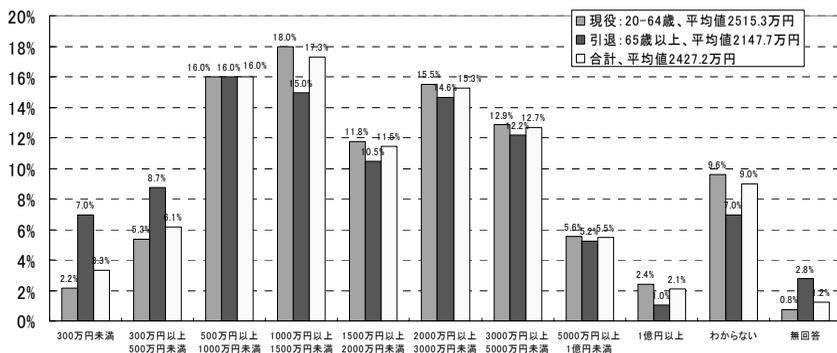
⁷ 日銀調査においては、主に家計を支えている人の年齢が満60歳未満と60歳以上に分けて集計しており、前者を現役、後者を引退とここでは呼んでいる。



次に、65歳以上で働かずに年金を受給しながら生活する場合に、生活費を支える収入のうち公的年金の割合がどれくらいになるかたずねたところ、全体では、最も多くの方が、「6割以上8割未満」と回答しており（21.3%）、「4割以上6割未満（17.4%）」「8割以上10割未満（16.3%）」が続く。

これを現役世代と引退世代で比べてみると、引退世代の方が、公的年金に頼る割合が高く回答している。また引退世代は、「わからない」の回答も非常に多かった。

図表 12-20 老後生活のために準備したい貯蓄目標額



続いて、65歳までに老後生活のために準備したい貯蓄（預貯金・株式・債権・保険など）の目標額について質問した。なお、65歳以上の回答者については、65歳の時の目標を回答してもらった。

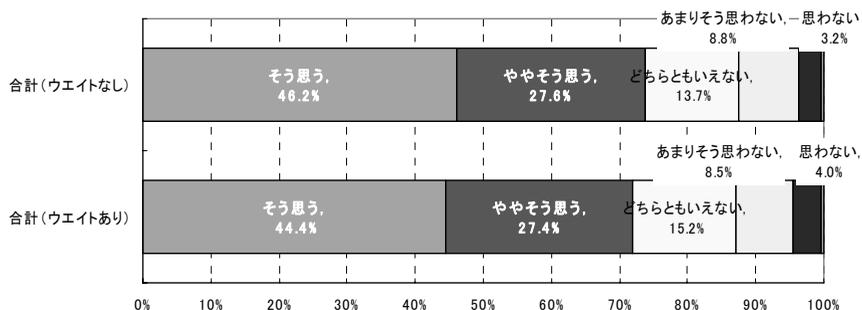
全体では、「1000万円以上 1500万円未満」が最も多く、17.3%をしめた。全体では、2427.2万円が平均値⁸となっている。

これを現役世代と引退世代で比較するならば、現役の方が高い金額を回答する傾向がある。平均値も、現役 2515.3万円、引退 2427.2万円となっており、現役世代の方が貯蓄目標額が高い。

⁸ 平均値を出すにあたっては、各選択肢の中央値を代入して求めた。なお、「1億円以上」については1億5000万円を代挿している。

また、前述の日本銀行の調査においては、家計の支えての年齢60歳未満の家庭に対して、「年金支給時に準備しておけばよい貯蓄残高は、最低どれくらいだとお考えですか」の問（老後の生活資金）に対して、平均で1973万円という結果であった。

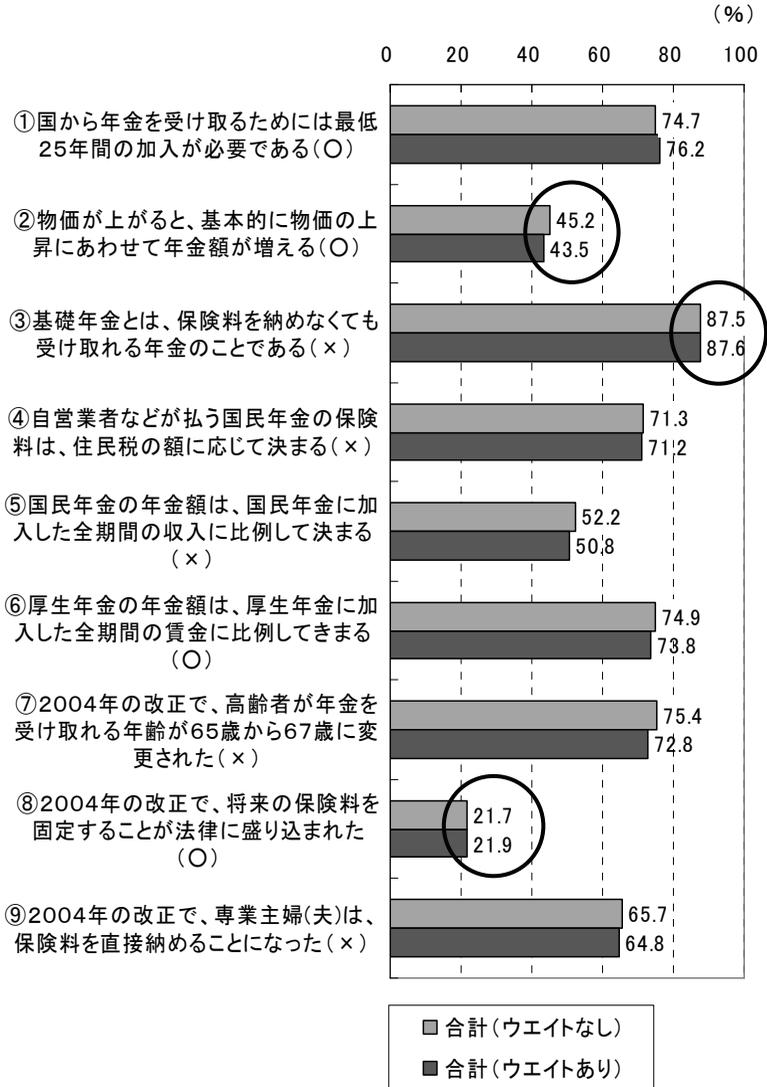
図表 12-21 貯蓄目標と受給金額に関する情報



こうした貯蓄目標額を決定するにあたって、若いうちに老後に受け取れる公的年金の金額が正確にわかっていると、貯蓄目標額をより具体的に決められると思うかどうかたずねたところ、「そう思う (46.2%)」という回答が最も多く、「ややそう思う (27.4%)」とあわせると全体の約 7 割の人が、老後生活資金に関する自助努力 (貯蓄) を行うにあたって、公的年金の受給金額情報を高く評価している。

第8節 公的年金に関する知識と情報入手先 (Q1、Q2)

図表 12-22 年金の知識正答率



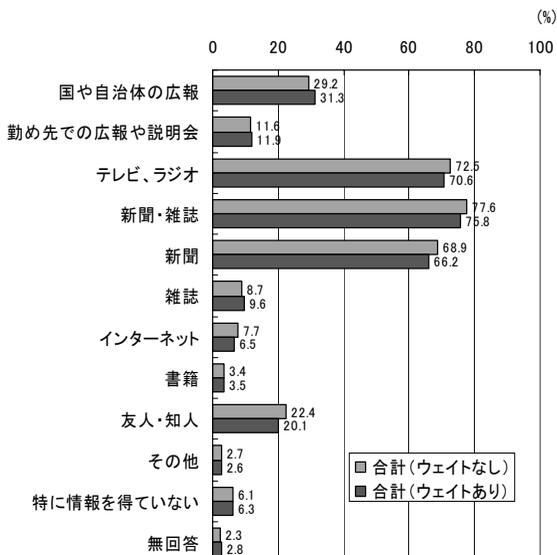
公的年金に関する 9 つの事柄について、「正しい」と思うか、「正しくない」と思うか質問した (Q1)。9 つの項目には正しいものと正しくないものが混ざっていた。同時にその回答に対する自信の程度を「1 まったく自信がない」から「6 絶対の自信がある」までの 6 件法によって回答してもらった。

その結果、最も多くの人が正解したものが、「③基礎年金とは、保険料を納めなくても受け取れる年金のことである」という項目についてであった。この質問項目そのものは間違いであるが、これを間違いである（「正しくない」と全体の 87.5%の人が回答した。

一方で、多くの人が誤回答した項目として、「⑧2004 年の改正で、将来の保険料を固定することが法律に盛り込まれた」という項目についてであった。この質問項目は正しいものであったが、「正しい」と回答したのはわずか 21.7%であった。

また、「②物価が上がると、基本的に物価の上昇にあわせて年金額が増える」という項目についても正答したのは全体の 45.2%であって、半分以上の回答者が誤って理解していた。

図表 12-23 公的年金制度の情報入手

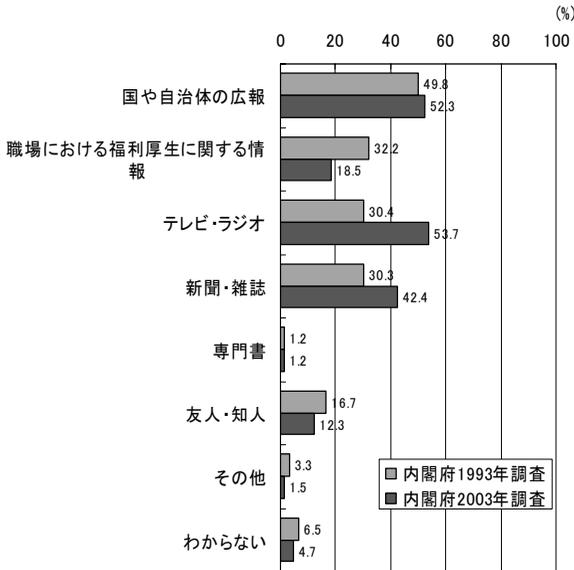


続いて、国の年金制度（公的年金制度について、どこから情報を得ているかどうか3つまでの複数回答方式によって質問したところ（Q2）、最も多かったのが「テレビ、ラジオ」（72.5%）であった。その次に多かったのが「新聞」（68.9%）であった。

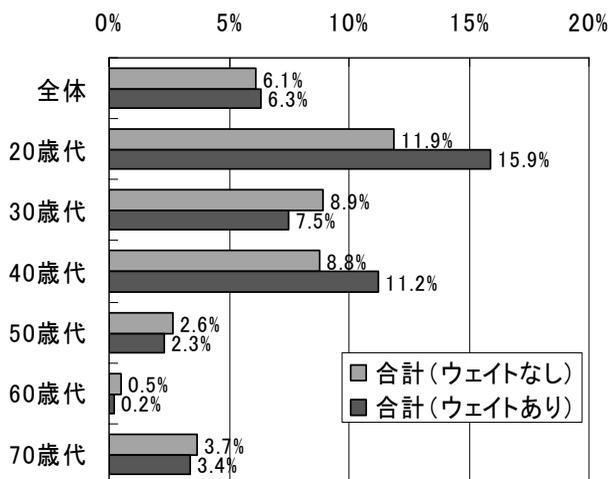
かつて内閣府で実施された、『公的年金制度に関する世論調査』（1993年、2003年）において、マスコミ（テレビ、ラジオ、新聞、雑誌）からの情報入手の増加が顕著な傾向として観察されている。本調査においてはそれらの調査以上に、マスコミを入手先と挙げている割合が高く、市民の年金知識におけるマスコミの影響力の増大がうかがえる結果となった。

また、「特に情報を得ていない」という回答も6.1%ほどあった。これを年齢別に見てみると、20歳代の11.9%が回答しており、一方で、60歳代はわずか0.5%であった。このように年金情報の有無については年齢によって偏りが見受けられる。

参考：公的年金制度の情報入手先（内閣府調査）



図表 12-24 特に情報を得ていない



注：上段がウエイトなし、下段がウエイトあり。

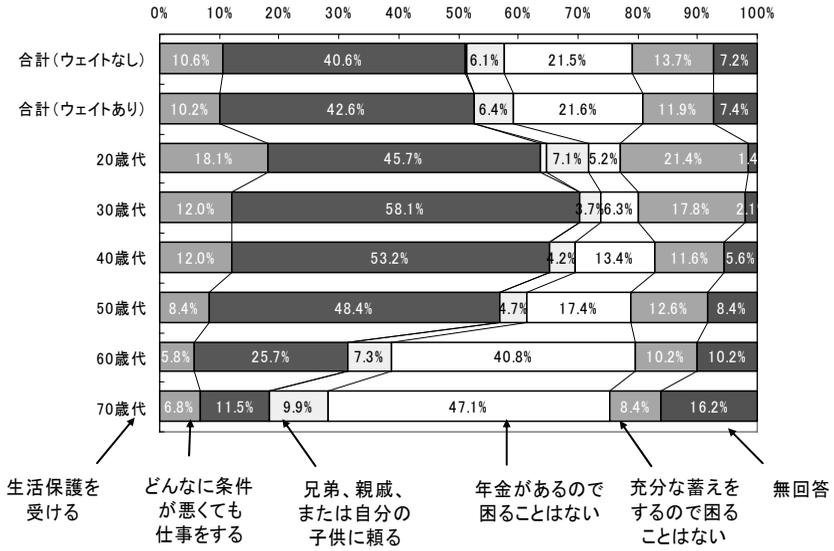
第9節 老後の生活苦と年金制度の役割 (Q11)

将来定年などで仕事をやめたあとに、生活が苦しくなったらどうするか、選んでもらった。(Q11)

その結果、全体では、「どんなに条件が悪くても仕事をする」を選んだ人が最も多く、40.6%であった。続いて、「年金があるので生活に困ることは無い」(21.5%)、「十分な蓄え(資産)をする(ある)ので生活に困ることはない」(13.7%)、「生活保護を受ける」(10.6%)の順に回答の割合が高かった。

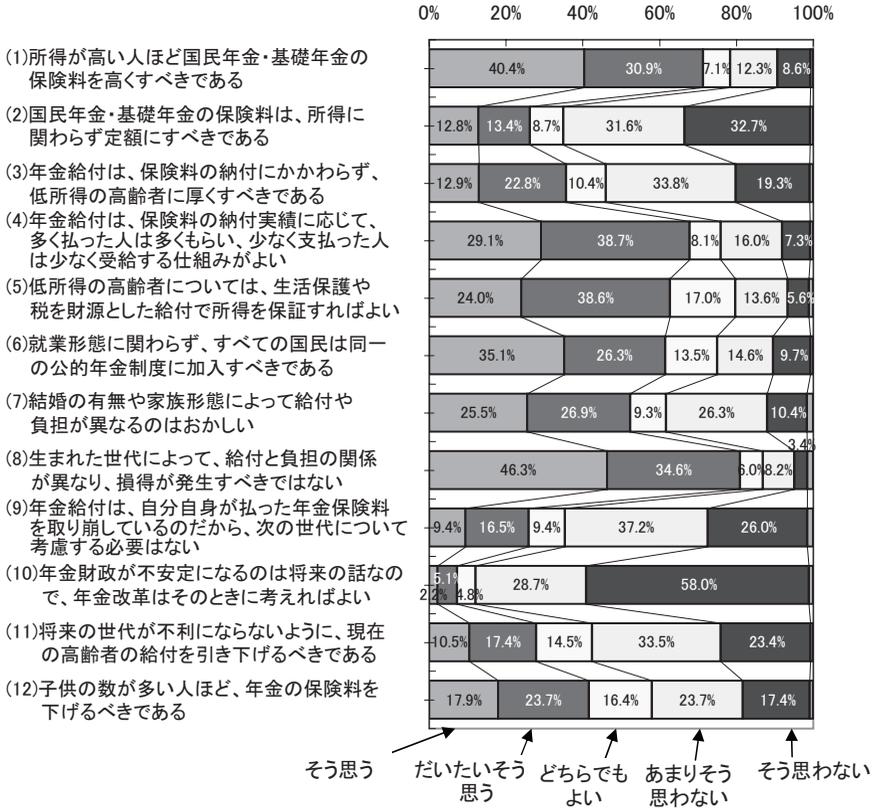
これを年齢階級別に見ると、「年金があるので困ることはない」については、70歳代が47.1%であるのに対し、20歳代は5.2%となっており、年齢階級が若いほどこれを選択する割合が低くなっている。その代わりに若年者は、「十分な蓄えをするので困ることは無い」(21.4%)、「生活保護を受ける」(18.1%)を回答する割合が高かった。

図表 12-25 生活が苦しくなったとき



第10節 年金制度についての考え方 (Q6)

図表 12-26 年金制度への考え方



年金制度に対する考え方を見ると (Q6)、「(8)生まれた世代によって、給付と負担の関係が異なり、損得が発生すべきではない」について、特に同意を回答する割合 (1. そう思う、2. だいたいそう思う) が高かった。この他にも多くの人が同意を示しているのが、「(1)所得が高い人ほど国民年金・基礎年金の保険料を高くすべきである」であった。

一方で、「(9)年金給付は、自分自身が払った年金保険料を取り崩している

のだから、次の世代について考慮する必要はない」「(10)年金財政が不安定になるのは将来の話なので、年金改革はそのときに考えればよい」については、そう思わないと回答する割合が高かった。

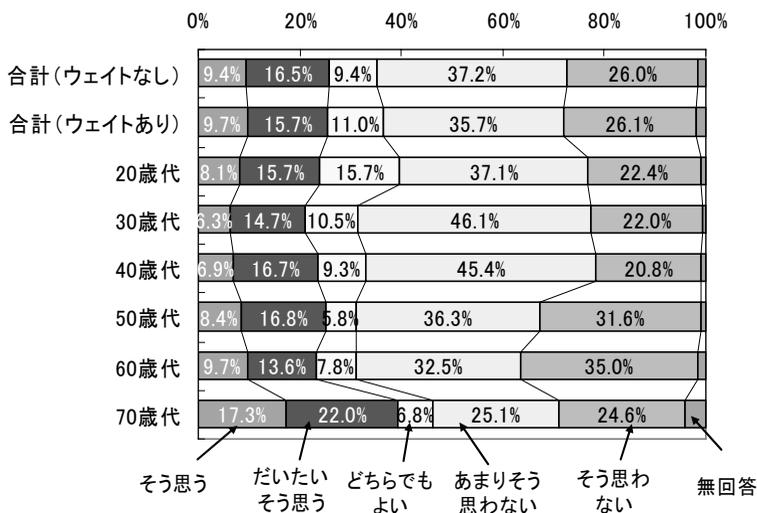
それぞれの項目に対する回答を、年齢階級別に見ると、高齢者と若年者で回答が異なる傾向があったのが、「(9)年金給付は、自分自身が払った年金保険料を取り崩しているのだから、次の世代について考慮する必要はない」

「(10)年金財政が不安定になるのは将来の話なので、年金改革はそのときに考えればよい」「(11)将来の世代が不利にならないように、現在の高齢者の給付を引き下げるべきである」の3つであった。

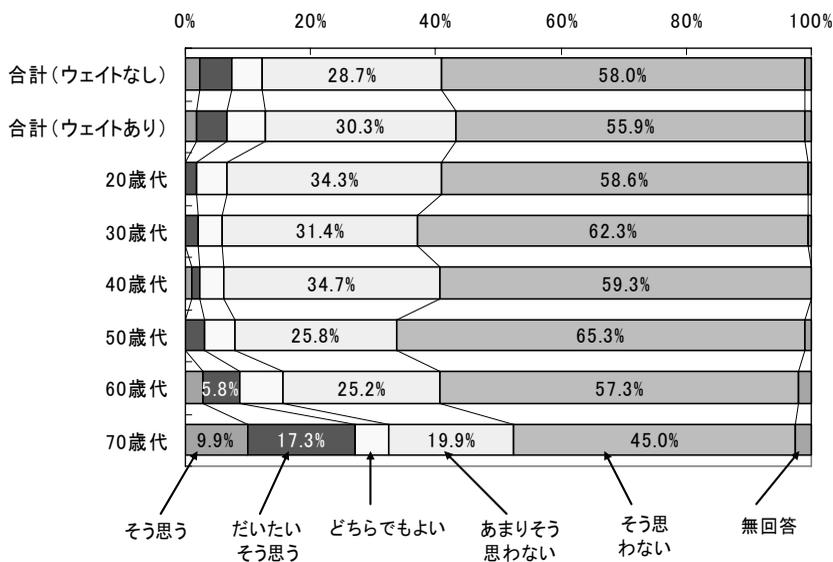
「(9)年金給付は、自分自身が払った年金保険料を取り崩しているのだから、次の世代について考慮する必要はない」については、70歳代が、そう思う(17.3%)、だいたいそう思う(22.0%)と回答しており、特に「そう思う」については全体よりも8%高い値となっている。同様に「(10)年金財政が不安定になるのは将来の話なので、年金改革はそのときに考えればよい」についても70歳代については他の年齢階級の回答者よりも同意する傾向にある。

一方で、「(11)将来の世代が不利にならないように、現在の高齢者の給付を引き下げるべきである」については、既に給付を受けている高齢者はそう思わないあるいはあまりそう思わない傾向が強い。

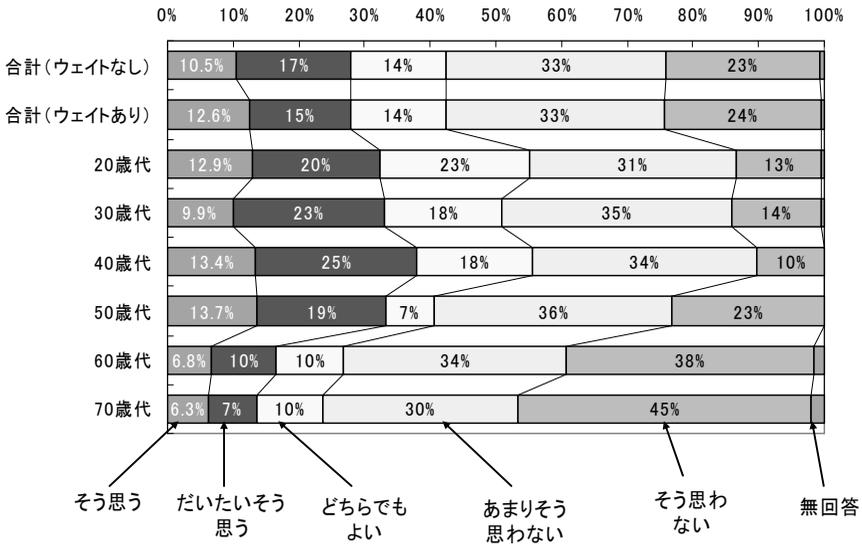
図表 12-27 年金給付は次世代を考慮する必要はない



図表 12-28 年金改革は将来考えればよい



図表 12-29 将来不利にならないよう現高齢者給付を引き下げるべき



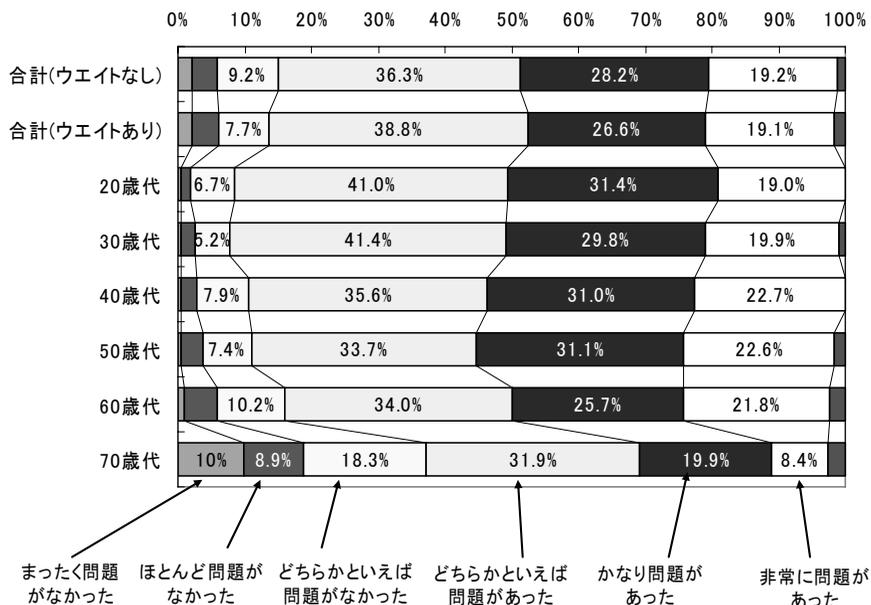
第 11 節 年金制度に対する問題視 (Q4)

「これまでの国の年金制度に問題があったと思うかどうか」(Q4)、1.まったく問題がなかったから6.非常に問題があったまでの6件法によってたずねた。

その結果、最も多かったのが、「どちらかといえば問題があった」(36.3%)であって、「かなり問題があった」(28.2%)、「非常に問題があった」(19.2%)が続き、大半の人がこれまでの国の年金政策に対して問題があったと考えていた。

これを年齢別に見ると、70歳代については、他の年齢層よりも、まったく問題が無い、ほとんど問題が無いなど問題がないと回答する割合が高くなっている。

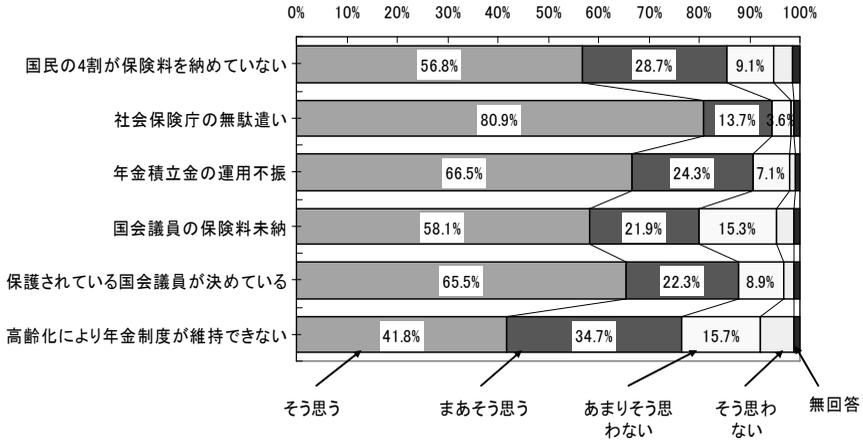
図表 12-30 これまでの年金制度に問題があったか



第12節 年金制度の不信の理由と責任 (Q7、Q16)

年金制度の不信の理由についてたずねたところ (Q7)、最も多くの人々が不信の理由と思っているのが、社会保険庁の無駄遣いであった。これに比べると、構造的な理由である、高齢化については、不信の理由としては相対的に同意が少なかった。

図表 12-31 年金制度不信の理由

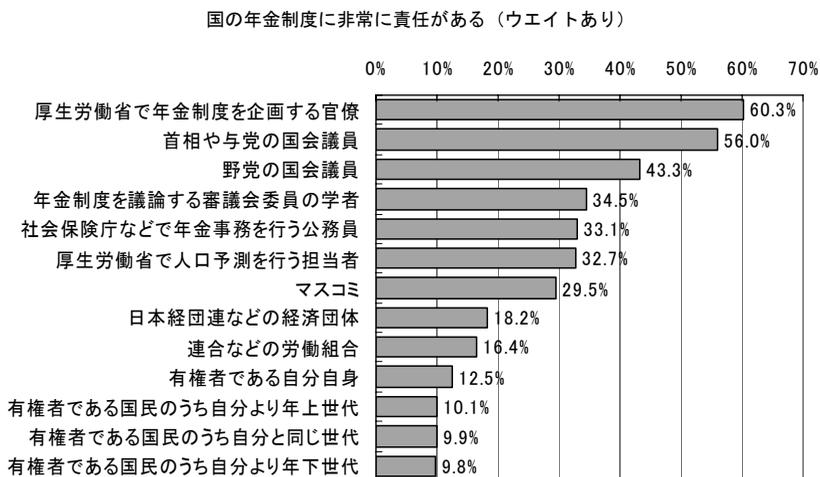
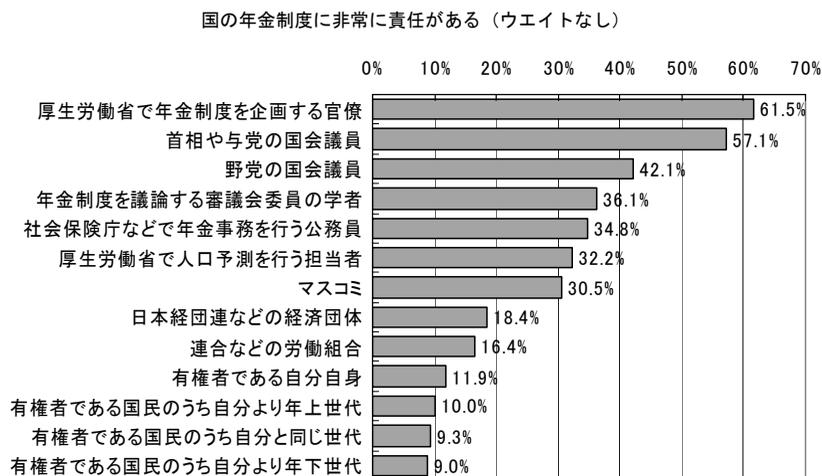


つづいて国の年金制度（公的年金制度）に対して、誰に責任があると人々が考えているのであろうか。6 件法によって 1. まったく責任が無いから 6. 非常に責任があるまで回答してもらった。

その結果、人々が非常に責任があると考えているのが、「厚生労働省で年金制度を企画する官僚」で、全体の 61.5% の人が回答している。続いて、首相や与党の国会議員（57.1%）、野党の国会議員（42.1%）と回答する割合が高い。

一方で、有権者としての国民について見ると、総じて責任があると回答している割合は低い。

図表 12-32 国の年金制度に非常に責任がある



第13節 年金に関する各政党の姿勢に対する理解 (Q15)

現在一人ひとりの公的年金加入者及び受給者が、年金制度にコミットする重要な手段として、「投票による参加」を挙げることができる。今日日本のみならず先進諸国において共通の問題として、投票率の低さと「選挙ツールの形骸化」という現象が生じているとしても、それに代わる関与のしくみは、今のところ現実のものとしてはみあたらない。

国民の投票行為は、様々な要素を鑑みた上のものであって、投票行為が各党及び各候補者の年金制度への姿勢によってのみ決定するわけでは無い。とはいえ、例えば、2004年7月の参議院選挙においては、2004年年金改革直後であったにもかかわらず、年金が最大争点として考えられていた。⁹

そこで、政党の年金制度に対する姿勢をどのように国民が理解していたのかを確認し、投票によるガバナンスの可能性について考えてみよう。

図表 12-33 は、2004年の年金制度改革に対する政党のスタンスについてどのように評価しているか質問した結果である。

たずねた内容は次の2点、すなわち、「分立している年金制度の統合」「消費税を年金の財源とする」ことについて政党がどう考えていたと思うかで、それぞれ「積極的」「消極的」の2つから評価してもらった。¹⁰

まず、分立している年金制度の統合についての評価に関しては、自民党（積極的、45.4%）、公明党（積極的、40.0%）の与党と、最大野党の民主党（積極的 46.0%）については、あまり差がなかった。年金の統合については、当時間も、それ以降も、民主党は3つの年金の統合（国民年金、厚生年金、共済年金）を主張している一方、与党はサラリーマン年金（厚生年金、共済年金）については言及するもその先の国民年金との統合については意欲は見られない。こうした違いについては、ほとんど国民に理解されていなかったようだ。

⁹ 2004年7月5日日本経済新聞によれば、日本経済新聞社の全国世論調査の結果を次のように報じている。参院選で重視する政策（複数回答）として、「年金・福祉問題」が62%という結果となった。なおその他の選択肢としては、景気対策（45%）、雇用対策（26%）、教育問題（24%）、イラクへの自衛隊派遣（23%）の順となっている。

¹⁰ この間については、過去のこの手の評価であったことなどから、「無回答」の割合が他の間と比べて高い点は留意すべきである。

続いて、消費税を年金の財源とするものの評価は、自民党が積極的(51.5%)、共産党(58.6%)と社民党(58.9%)が消極的で、どちらかといえば、民主党と公明党が消極的という結果となっている。年金の税財源化についてはそれによって税負担の増加が予測されることなどから、これを明確に主張している政党は唯一民主党であると言えることができるが、このことも、正しく理解されているとは言い難い結果となった。

図表 12-33 年金制度改革に対するスタンス

Q15_1_1 分立している年金制度の統合

	積極的	消極的	無回答	合計
あなた	49.6%	37.9%	12.5%	1,204
自民党	45.4%	36.0%	18.6%	1,204
民主党	46.0%	34.6%	19.4%	1,204
公明党	40.0%	38.0%	22.0%	1,204
共産党	31.6%	45.8%	22.6%	1,204
社民党	28.8%	48.3%	22.9%	1,204

Q15_1_2 消費税を年金の財源とする

	積極的	消極的	無回答	合計
あなた	40.5%	46.2%	13.3%	1,204
自民党	51.5%	28.8%	19.7%	1,204
民主党	38.0%	41.6%	20.4%	1,204
公明党	40.9%	36.6%	22.5%	1,204
共産党	18.8%	58.6%	22.6%	1,204
社民党	17.9%	58.9%	23.2%	1,204

Q15_1_1 分立している年金制度の統合(ウエイト付)

	積極的	消極的	無回答	合計
あなた	48.7%	38.8%	12.5%	95,903,304
自民党	43.6%	37.8%	18.6%	95,903,304
民主党	42.8%	38.6%	18.6%	95,903,304
公明党	37.5%	41.7%	20.8%	95,903,304
共産党	28.6%	49.9%	21.5%	95,903,304
社民党	27.3%	50.9%	21.8%	95,903,304

Q15_1_2 消費税を年金の財源とする(ウエイト付)

	積極的	消極的	無回答	合計
あなた	40.5%	46.4%	13.1%	95,903,304
自民党	49.6%	30.9%	19.5%	95,903,304
民主党	38.3%	41.9%	19.8%	95,903,304
公明党	39.3%	39.0%	21.7%	95,903,304
共産党	20.1%	58.3%	21.6%	95,903,304
社民党	18.6%	59.1%	22.3%	95,903,304

さらに、支持政党のある人別に、支持政党の年金に対する姿勢について聞いたところ、図表 12-34 のようになった。

このように、自分の支持する政党についてであっても、その主張の評価について見ると、事実とは異なる可能性が高い。

選挙の争点としての年金制度は、あくまでも投票行動の構成要素の一つにすぎない点はすでに述べたところである。さらに、アンケート調査の結果から、政党の主張に対する個々人の評価には、実際に政党が主張してきたことと、差がある可能性がある。さらに付け加えるならば、年金という自分の将来のみならず次世代以降にも大きな影響を及ぼす政策課題については、超長期的視点に立ち、各政策選択の意味を理解した上での、自分個人の短期的利害だけにとらわれない判断が求められる。このように考えると、年金制度改革を選挙の争点とすることには、様々な課題が内包されていると言えよう。

図表 12-34 年金制度に対するスタンス（支持政党別）

分立している年金制度の統合

			支持政党の年金制度の統合態度			合計
			積極的	消極的	無回答	
普 段 の 支 持 政 党	自民党	度数	213	105	53	371
		%	57.4%	28.3%	14.3%	100.0%
	民主党	度数	140	38	31	209
		%	67.0%	18.2%	14.8%	100.0%
	公明党	度数	29	7	5	41
		%	70.7%	17.1%	12.2%	100.0%
	共産党	度数	26	15	3	44
		%	59.1%	34.1%	6.8%	100.0%
	社民党	度数	12	15	2	29
		%	41.4%	51.7%	6.9%	100.0%

消費税を年金の財源とする

			支持政党の消費税年金財源化への態度			合計
			積極的	消極的	無回答	
普 段 の 支 持 政 党	自民党	度数	212	99	60	371
		%	57.1%	26.7%	16.2%	100.0%
	民主党	度数	100	73	36	209
		%	47.8%	34.9%	17.2%	100.0%
	公明党	度数	24	11	6	41
		%	58.5%	26.8%	14.6%	100.0%
	共産党	度数	10	31	3	44
		%	22.7%	70.5%	6.8%	100.0%
	社民党	度数	5	21	3	29
		%	17.2%	72.4%	10.3%	100.0%

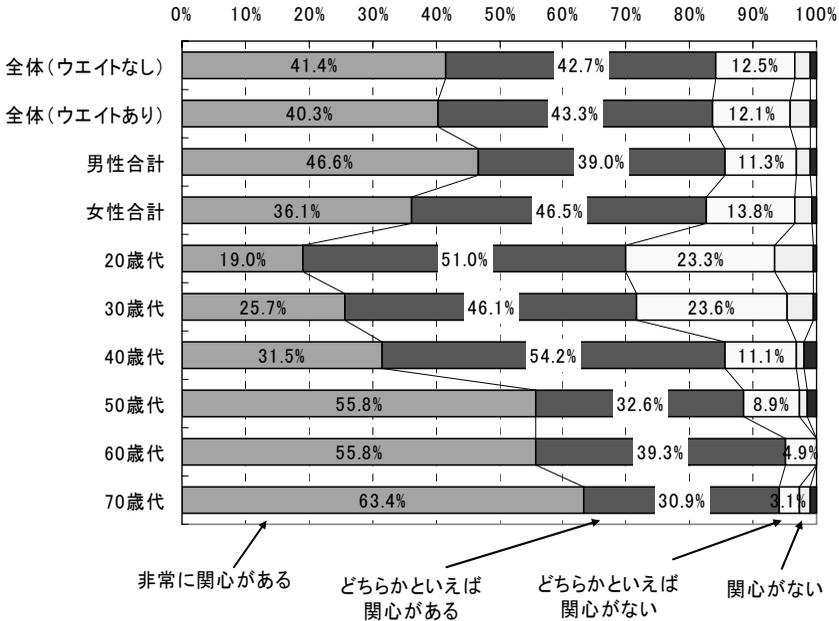
参考：各党の主な選挙公約：年金・消費税について

社 民	共 産	民 主	自 民	公 明
一元化を実現。消費税増税に反対。歳出見直しと税制改革が必要	負担を重くし、給付を減らす一元化には反対。消費税の大増税に反対。	一元化を実現消費税を 3 % 程度上げ、最低保障部分に充当	一元化を含む社会保障制度全般の見直しについて 07 年 3 月に結論	07 年度をめどに、社会保障制度の給付見直しを踏まえ、消費税を含む税制の抜本改革を実現

出所：日本経済新聞 2004 年 7 月 11 日より抜粋

第 14 節 年金制度に対する関心 (Q36)

図表 12-35 国の年金制度に対する関心程度



では実際、人々は年金制度に対してどの程度関心があるのであろうか。国の年金制度（公的年金制度）について、どの程度関心があるか質問したところ（Q36）、「非常に興味がある」（41.4%）、「どちらかといえば興味がある」（42.7%）と、あわせると全体の84%の人が関心があると回答している。

これを年齢別に見てみると、「非常に興味がある」と回答した割合は、70歳代の63.4%を筆頭として年齢が高くなればなるほど高い。20歳代に至ってはわずか19.0%が回答したのみであった。一方で、「どちらかといえば関心がない」と回答した割合は30歳代の23.6%をピークにして年齢が高くなるほど低くなる。

このように、若年者ほど関心が低く、年齢が高いほど関心があると回答す

る傾向がえられた。

参考文献

- ・ 社会保険庁『公的年金加入状況等調査結果』（平成 16 年）
- ・ 総務省統計局『国勢調査報告』（平成 17 年版、平成 12 年版）
- ・ 総務省統計局『就業構造基本調査』（平成 14 年版）
- ・ 日本銀行『家計の金融資産に関する世論調査』（平成 18 年）
- ・ 内閣府『公的年金制度に関する世論調査』（平成 5 年、平成 15 年）
- ・ 日本経済新聞社「2004 年参院選：接戦いざ審判」2004 年 7 月 5 日第 2 面

・選択肢の後の数字は回答(%)。
・特にことわりがない限り、N=1204。
・回答の無かった選択肢は - 表示。
・無回答については記載していないので合計が100%とならないところがある

公的年金制度に関する意識調査

平成 18 年 5 月

<調査の目的>

この調査は、みなさんが国の年金制度（公的年金制度）についてどのように考え、行動しているかを知るために行います。これから、「あなたが年金制度についてどのように考えているか」「年金制度をどのように重要視しているか」「あなたの人生において年金制度の果たす役割はどのようなものであると考えているか」を中心として質問をさせていただきます。なにとぞご協力いただきますよう、よろしくお願ひ申し上げます。

いただきました回答は、統計的に集計いたします。個人が特定されたり個人のお名前が出ることは絶対にありません。また、集計された調査データは、学術研究以外の目的では決して利用いたしません。

本調査の目的をご理解の上、それぞれの質問にご回答いただきますようお願いいたします。

<ご記入にあたって>

1. 必ずご本人（封筒の宛名に記載されている方）がお答えください。
2. 回答は、特にことわりのないかぎり、もっともよくあてはまるものを1つ選んで、○をつけてください。
3. 質問番号順にお答えください。矢印（→）では指示に従って進んでください。

（調査主体）

総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿4丁目20番3号

<http://www.nira.go.jp/menu2/index.html>

本機構は、経済、政治、社会、行政、地域、国際など、広範な領域における社会の諸問題に関する総合的な調査研究を実施し、各界へ研究情報を提供している政策志向型の研究機関です。

（調査委託先）

社団法人 中央調査社

〒104-0061 東京都中央区銀座6-16-12

電話0120(48)5351（フリーダイヤル）：管理部

（ホームページ <http://www.crs.or.jp>）

この調査についてのお問い合わせは、中央調査社までお願いいたします。

（第8408号）

第 12 章 「公的年金制度に関する意識調査」 調査概要

Q 1. 以下の各文には、正しいものと正しくないものがあります。それぞれ、(1)正しいと思いますか、正しくないと思いますか。また、(2)その回答にどの程度自信がありますか。①～⑥のそれぞれについて、必ず2つも回答してください。(1)と(2)について、①～⑥それぞれ○は1つずつ)

	(1)正しいか 正しくないか		(2) 左の回答 (正しいかどうか) に対する、あなたの自信の程度						
	1	2	1	2	3	4	5	6	
	正しい	正しくない	ない	まったく自信がない	あまり自信がない	どちらかという自信がある	どちらかという自信がある	かなり自信がある	絶対的自信がある
【回答例】 ねこは動物である	1	2	1	2	3	4	5	6	
①国から年金を受け取るためには最低25年間の加入が必要である	74.7	22.4	⇒	3.1	9.9	12.1	23.7	21.0	25.1
②物価が上がると、基本的に物価の上昇にあわせて年金額が増える	45.2	52.5	⇒	2.3	9.0	17.2	29.1	18.4	19.9
③基礎年金とは、保険料を納めなくても受け取れる年金のことである	10.0	87.5	⇒	3.7	9.2	14.5	24.1	18.9	25.7
④自営業者などが払う国民年金の保険料は、住民税の額に応じて決まる	25.7	71.3	⇒	6.2	11.8	17.2	20.7	15.4	24.1
⑤国民年金の年金額は、国民年金に加入した全期間の収入に比例して決まる	44.8	52.2	⇒	3.8	10.1	20.3	24.1	17.4	18.9
⑥厚生年金の年金額は、厚生年金に加入した全期間の賃金に比例して決まる	74.9	22.0	⇒	3.7	11.4	20.3	25.7	17.6	16.4
⑦2004年の改正で、高齢者が年金を受け取れる年齢が65歳から67歳に変更された	21.5	75.4	⇒	6.2	11.1	22.5	24.6	15.0	15.9
⑧2004年の改正で、将来の保険料を固定することが法律に盛り込まれた	21.7	73.3	⇒	11.7	16.6	29.5	18.6	9.5	8.0
⑨2004年の改正で、専業主婦(夫)は、保険料を直接納めることになった	30.3	65.7	⇒	9.3	15.9	25.2	23.3	10.5	10.5

Q 2. あなたは、国の年金制度(公的年金制度)について、どこから情報を得ていますか。この中から3つまで選んで○をつけてください。

1 国や自治体の広報	29.2	6 インターネット	7.7
2 勤め先での広報や説明会	11.6	7 書籍	3.4
3 テレビ、ラジオ	72.5	8 友人・知人	22.4
4 新聞	68.9	9 その他(具体的に:)	2.7
5 雑誌	8.7	10 特に情報を得ていない	6.1

(M.T.=233.2)

Q 3. 2004年の年金制度改革について、周りの人と積極的に話しましたか。(○は1つ)

1 大いに話した	2.4	3 あまり話さなかった	31.4
2 ある程度話した	19.9	4 ほとんど話さなかった	45.9

Q 4. あなたは、これまでの国の年金制度(公的年金制度)に問題があったと思いますか。(○は1つ)

1 まったく問題がなかった	2.1	4 どちらかといえば問題があった	36.3
2 ほとんど問題がなかった	3.7	5 かなり問題があった	28.2
3 どちらかといえば問題がなかった	9.2	6 非常に問題があった	19.2

Q 5. 2005年の税制改正によって、「年金への課税」が強化され、年金の給付額が実質的に減っています。年金への課税が強まることに(1)「年金への信頼や満足」や(2)「世代間の公平」はどのように影響を受けたと思いますか。あなたの考えに最も近いものをそれぞれ1つずつ選んで○をつけてください。

	1	2	3	4	5
	高まった	どちらか といえば 高まった	どちらでも ない	どちらか といえば 低まった	低まった

(1) 年金への信頼や満足 → 4.0 9.8 17.4 33.1 34.2

(2) 世代間の公平 → 6.9 15.6 19.7 26.2 29.7

Q 6. 国の年金制度(公的年金制度)に関する下記の(1)~(12)の考え方について、あなたの考えに最も近いものをそれぞれ1つずつ選んで○をつけてください。

	1	2	3	4	5
	そう思う	だいたい そう思う	どちらでも よい	あまりそう 思わない	そう 思わない

(1) 所得が高い人ほど、国民年金・基礎年金の保険料を高くすべきである → 40.4 30.9 7.1 12.3 8.6

(2) 国民年金・基礎年金の保険料は、所得に関わらず定額にすべきである → 12.8 13.4 8.7 31.6 32.7

(3) 年金給付は、保険料の納付にかかわらず、低所得の高齢者に厚くすべきである → 12.9 22.8 10.4 33.8 19.3

(4) 年金給付は、保険料の納付実績に応じて、多く払った人は多くもらい、少なく支払った人は少なく受給する仕組みがよい → 29.1 38.7 8.1 16.0 7.3

(5) 低所得の高齢者については、生活保護や税を財源とした給付で所得を保障すべき → 24.0 38.6 17.0 13.6 5.6

(6) 就業形態に関わらず、すべての国民は同一の公的年金制度に加入すべきである → 35.1 26.3 13.5 14.6 9.7

【次のページへ続く】

第12章 「公的年金制度に関する意識調査」調査概要

	1	2	3	4	5
	そう思う	だいたい そう思う	どちらでも よい	あまりそう 思わない	そう 思わない
(7) 結婚の有無や家族形態によって 給付や負担が異なるのはおかしい	▶25.5	26.9	9.3	26.3	10.4
(8) 生まれた世代によって、給付と 負担の関係が異なり、損得が 発生すべきではない	▶46.3	34.6	6.0	8.2	3.4
(9) 年金給付は、自分自身が払った 年金保険料を取り崩しているの だから、次の世代について考慮 する必要はない	▶9.4	16.5	9.4	37.2	26.0
(10) 年金財政が不安定になるのは 将来の話なので、年金改革は そのときに考えればよい	▶2.2	5.1	4.8	28.7	58.0
(11) 将来の世代が不利にならない ように、現在の高齢者の給付 を引き下げるべきである	▶10.5	17.4	14.5	33.5	23.4
(12) 子どもの数が多い人ほど、 年金の保険料を下げるべき である	▶17.9	23.7	16.4	23.7	17.4

Q 7. 以下(1)～(6)の事柄が、年金制度の不信の理由だと思いますか。あなたの考えに最も近いものを
それぞれ1つずつ選んで○をつけてください。

	1	2	3	4
	そう思う	まあ そう思う	あまりそう 思わない	そう 思わない
(1) 約4割の人が国民年金の保険料 を納めていないこと	▶56.8	28.7	9.1	3.7
(2) 社会保険庁の無駄遣い	▶80.9	13.7	3.6	0.7
(3) 年金積立金の運用の不振	▶66.5	24.3	7.1	1.1
(4) 国会議員が保険料を納めて いなかったこと	▶58.1	21.9	15.3	3.6
(5) 議員年金で保護されている国会議員 などが決めるから	▶65.5	22.3	8.9	2.0
(6) 高齢化が進むと年金制度の維持が できないと思うから	▶41.8	34.7	15.7	6.7

Q 8. 以下(1)～(10)の各文があなたにあてはまるかどうか、あなたの考えに最も近いものをそれぞれ1つずつ選んで○をつけてください。

	1	2	3	4
	あてはまる	どちらかといえはあてはまる	どちらかといえはあてはまらない	あてはまらない
(1) 何でもよく考えてみないと気がすまないほうだ	→ 15.3	..... 53.4	..... 25.2	..... 4.9
(2) 何事も時間をじっくりかけて考えたいほうだ	→ 14.7	..... 47.1	..... 30.1	..... 7.0
(3) 深く物事を考えるほうだ	→ 17.3	..... 44.3	..... 31.6	..... 5.5
(4) 何かを決めるとき、時間をかけて慎重に考えるほうだ	→ 17.5	..... 45.4	..... 30.5	..... 5.2
(5) 全ての選択肢をよく検討しないと気がすまないほうだ	→ 13.5	..... 45.5	..... 33.8	..... 5.9
(6) 用心深いほうだ	→ 21.4	..... 49.2	..... 24.0	..... 3.9
(7) 実行する前に考えなおしてることが多いほうだ	→ 12.5	..... 48.8	..... 31.2	..... 6.4
(8) 買物は、前もっていろいろ調べてからするほうだ	→ 18.1	..... 40.0	..... 31.9	..... 8.9
(9) 計画を立てるよりも早く実行したいほうだ	→ 8.6	..... 28.0	..... 49.0	..... 13.3
(10) よく考えずに行動してしまうことが多いほうだ	→ 5.8	..... 25.3	..... 48.8	..... 19.1

Q 9. あなたはご自身が何歳まで生きると思いますか。

--	--	--

78.08 歳ぐらい

Q10. あなたは何歳まで働くつもりですか。現在働いておらず、今後も働くつもりがない場合は、「働くつもりはない」に○をつけてください。

--	--	--

64.18 歳ぐらい (74.9%) **X** 働くつもりはない (22.5%)

Q11. あなたが将来定年などで仕事をやめたあとに、生活が苦しくなったらどうしますか。

次の中から**最もあてはまるもの3つ**を選び、優先順位の高いほうから1番目、2番目、3番目の順で解答欄に**番号**を記入してください。

1 生活保護を受ける	10.6	5 きょうだい、親戚、または自分の子どもに頼る	6.1
2 どんなに条件が悪くても仕事をする	40.6	6 年金があるので生活に困ることはない	21.5
3 銀行からお金を借りる	0.2	7 十分な蓄え(資産)をする(ある)ので生活に困ることはない	13.7
4 消費者金融を利用する	—		

1番にあてはまるもの	2番目にあてはまるもの	3番目にあてはまるもの

(2) 2005年の衆議院議員選挙 (①と②それぞれ〇は1つずつ)

①比例区	1	自民党	34.6	5	社民党	3.2
	2	民主党	29.3	6	その他の政党	0.7
	3	公明党	5.1	7	投票していない (選挙権がなかった場合を含む)	9.8
	4	共産党	6.1	8	覚えていない	10.1
②小選挙区	1	自民党	37.5	6	その他の政党	0.4
	2	民主党	27.7	7	無所属	2.0
	3	公明党	3.7	8	投票していない (選挙権がなかった場合を含む)	10.0
	4	共産党	5.6	9	覚えていない	10.7
	5	社民党	1.4			

- Q15. 以下の①では、2004年の年金制度改革に対するあなたご自身の考え方について、また、②～⑥では主な政党が2004年の年金制度改革についてどのように考えていたと思うかを選び、(1)、(2)の2つの項目ごとに「1 積極的」と「2 消極的」のうち正しいと思うほうに〇をつけてください。

(1)と(2)について、①～⑥それぞれ〇は1つずつ

	(1) 分立している年金制度の統合	(2) 消費税を年金の財源とする
回答例 〇〇党	①積極的・②消極的	①積極的・②消極的
①あなた	積極的 49.6・消極的 37.9	積極的 40.5・消極的 46.2
②自民党	積極的 45.4・消極的 36.0	積極的 51.5・消極的 28.8
③民主党	積極的 46.0・消極的 34.6	積極的 38.0・消極的 41.6
④公明党	積極的 40.0・消極的 38.0	積極的 40.9・消極的 36.6
⑤共産党	積極的 31.6・消極的 45.8	積極的 18.8・消極的 58.6
⑥社民党	積極的 28.8・消極的 48.3	積極的 17.9・消極的 58.9

- Q16. 次の(1)～(13)の組織や人々は、国の年金制度(公的年金制度)にどの程度の責任があると思いますか。それぞれについて、あなたの考えに最も近いものを1つ選んで〇をつけてください。

1 全く責任がない 2 ほとんど責任がない 3 どちらかといえば責任がない 4 どちらかといえば責任がある 5 かなり責任がある 6 非常に責任がある

- (1) 首相や与党の国会議員 → 1.5 1.5 2.4 10.9 24.8 57.1
- (2) 野党の国会議員 → 1.1 1.4 3.5 18.3 31.1 42.1
- (3) 厚生労働省で年金制度を企画する官僚 → 1.4 1.1 2.5 8.2 22.8 61.5
- (4) 厚生労働省で人口予測を行う担当者 → 3.1 4.6 12.2 23.7 21.8 32.2
- (5) 社会保険庁などで年金の事務を行う公務員 → 4.7 6.1 15.5 22.4 14.1 34.8

【次のページへ続く】

第12章 「公的年金制度に関する意識調査」 調査概要

	1	2	3	4	5	6
	全く責任がない	ほとんど責任がない	どちらかといえば責任がない	どちらかといえば責任がある	かなり責任がある	非常に責任がある
(6) 年金制度を議論する審議会委員の学者	1.4	2.6	7.3	21.8	27.7	36.1
(7) 日本経団連などの経済団体	2.1	3.4	14.2	35.3	22.8	18.4
(8) 連合などの労働組合	3.1	4.1	19.7	33.4	19.4	16.4
(9) 有権者である国民のうち、自分より年上の世代	4.2	7.4	25.9	34.6	14.5	10.0
(10) 有権者である国民のうち、自分と同じ世代	4.2	8.6	22.8	37.4	14.4	9.3
(11) 有権者である国民のうち、自分より年下の世代	7.2	12.4	26.3	29.6	12.5	9.0
(12) 有権者である自分自身	4.8	7.3	19.8	38.0	15.2	11.9
(13) マスコミ	3.3	4.6	13.0	23.8	21.1	30.5

Q17. あなたがもっている、預貯金や株式、債券などの金融資産は現在、およそどのくらいですか。不動産は含めずに1つ選んで○をつけてください。

1	100万円未満	24.2	6	1000万円以上3000万円未満	12.6
2	100万円以上300万円未満	21.0	7	3000万円以上5000万円未満	3.2
3	300万円以上500万円未満	12.4	8	5000万円以上1億円未満	1.8
4	500万円以上700万円未満	7.1	9	1億円以上	0.2
5	700万円以上1000万円未満	9.0	10	わからない	6.2

Q18. あなたがもっている金融資産は、主に以下のどの種類ですか。金額が大きいものを、3つまで選んで○をつけてください。

1	預貯金	86.0	5	生命保険	44.7
2	株式	14.0	6	個人年金	21.8
3	投資信託	7.0	7	ここにはない	3.7
4	個人向け国債・地方債	4.7		(MT: =181.9)	

Q19. 現在と将来の生活のバランスについて、あなたの考えに最も近いものを1つ選んで○をつけてください。

1	現在より、将来豊かな生活を送りたい	31.7
2	将来より、現在豊かな生活を送りたい	8.1
3	現在と将来は同程度の生活水準で良い	58.6
4	その他(具体的に:)	0.5

Q20. あなたが65歳以上になって、働かずに年金を受給しながら生活することを想像して、次の(1)、(2)の質問にお答えください。現在65歳以上で働かずに年金を受給している方は、現在の状況をお答えください。

- (1) 65歳以上で働かずに年金を受給しながら生活する場合、大きな臨時出費がない平年において必要となる生活費は、1年間にいくらだと思いますか。あなたの考えに最も近い金額を1つ選んで○をつけてください。

1	100万円未満	2.2	7	600万円以上700万円未満	1.4
2	100万円以上200万円未満	17.4	8	700万円以上800万円未満	0.2
3	200万円以上300万円未満	34.7	9	800万円以上900万円未満	0.2
4	300万円以上400万円未満	27.2	10	900万円以上1000万円未満	—
5	400万円以上500万円未満	9.2	11	1000万円以上	3.2
6	500万円以上600万円未満	3.0	12	わからない	0.2

- (2) 65歳以上で働かずに年金を受給しながら生活する場合、生活費を支える収入のうち、公的年金の割合はどれくらいになると思いますか。あなたの考えに最も近いものを1つ選んで○をつけてください。

1	1割未満	2.0	7	6割以上7割未満	9.8
2	1割以上2割未満	2.5	8	7割以上8割未満	11.5
3	2割以上3割未満	7.9	9	8割以上9割未満	10.0
4	3割以上4割未満	7.6	10	9割以上10割未満	6.2
5	4割以上5割未満	7.6	11	10割	10.3
6	5割以上6割未満	9.9	12	わからない	13.2

- Q21. 65歳までに、老後生活のために預貯金・株式・債券・保険などで準備したい貯蓄の目標額はいくらかでしょうか。あなたの考えに最も近い金額を1つ選んで○をつけてください。現在65歳以上の方は、65歳の時の目標を思い出してお答えください。

1	300万円未満	3.3	6	2000万円以上3000万円未満	15.3
2	300万円以上500万円未満	6.1	7	3000万円以上5000万円未満	12.7
3	500万円以上1000万円未満	16.0	8	5000万円以上1億円未満	5.5
4	1000万円以上1500万円未満	17.3	9	1億円以上	2.1
5	1500万円以上2000万円未満	11.5	10	わからない	9.0

- Q22. 上の質問で答えた貯蓄の目標額のうち、現時点で何割くらい準備できていますか。あなたの今の状況に最も近いものを1つ選んで○をつけてください。現在65歳以上の方は、65歳の時に何割くらい準備できていたかを思い出してお答えください。

1	1割未満	27.0	7	6割以上7割未満	4.7
2	1割以上2割未満	12.5	8	7割以上8割未満	3.4
3	2割以上3割未満	10.3	9	8割以上9割未満	2.8
4	3割以上4割未満	7.5	10	9割以上10割未満	2.3
5	4割以上5割未満	4.5	11	10割	12.6
6	5割以上6割未満	7.2	12	わからない	2.8

Q23. 若いうちに老後に受け取れる公的年金の金額が正確にわかっていると、貯蓄目標額をより具体的に決められると思いますか。あなたの考えに最も近いものを1つ選んで○をつけてください。

1	そう思う	46.2	4	あまりそう思わない	8.8
2	ややそう思う	27.6	5	思わない	3.2
3	どちらともいえない	13.7			

Q24. あなたの性別を、お答えください。

1	男性	50.7	2	女性	49.3
---	----	------	---	----	------

Q25. あなたの年齢をお書きください。

	49.4 歳
--	--------

Q26. あなたの最終学歴をお答えください。(中退は卒業に含む。)(○は1つ)

1	中学校卒	12.0	4	短大・高専卒	10.5
2	高校卒	42.8	5	大学・大学院卒	24.8
3	専修・専門学校卒	8.8	6	その他(具体的に:)	1.1

Q27. あなたは、収入を得るため、普段仕事をしていますか。以下のように分けるとどれにあたりますか。1つだけ選んで○をつけてください。

仕事をしている	1	自分で商売をしたり、会社などを経営している	7.6	
	2	自分の家の商売や仕事を手伝っている	7.5	
	3	民間の企業や団体に勤めている	43.7	} (SQへ)
	4	官公庁または学校(公立・私立)に勤めている	6.6	
仕事をしていない	5	失業中である	2.4	
	6	生徒・学生(予備校、専修学校、各種学校の生徒を含む)	1.3	
	7	退職(引退)した	9.9	
	8	主に家事をしている	15.9	
	9	身体上の事情で働けない	3.6	
	10	その他(具体的に:)	0.8	

【上記Q27で「3」「4」(勤めている)と答えた人に】 ←

SQ. あなたの現在の働きかたは、次のように分けると、どれにあたりますか。1つだけ選んで○をつけてください。 N=605

1	正規の職員または従業員	57.2	4	派遣社員	2.6
2	正規の職員または従業員 (定年以外に任期がある)	2.8	5	パートまたはアルバイト	28.4
3	契約社員、嘱託社員	7.6	6	その他 (具体的に:)	1.3

【全員に】

Q28. あなたご自身が、これまでで一番長く加入していた公的年金制度を1つ選んで○をつけてください。

1	国民年金(保険料を払っていた)	26.6	4	厚生年金	43.1
2	国民年金(保険料を払っていなかった)	3.7	5	共済年金	9.6
3	国民年金(サラリーマンの配偶者で、 自分で保険料を払わなくてよかった)	13.0	6	いずれにも加入していない	0.8
			7	わからない	2.5

【現在、60歳未満の方に】

N=807

Q29. あなたご自身は、現在、どの公的年金制度に加入していますか。1つ選んで○をつけてください。

1	国民年金（保険料を払っている）	22.8	4	厚生年金	40.3
2	国民年金（保険料を払っていない）	5.5	5	共済年金	7.8
3	国民年金（サラリーマンの配偶者で、自分で保険料を払わなくてよい）	17.7	6	いずれにも加入していない	1.9
			7	わからない	2.5

【全員に】

Q30. あなたは結婚していますか。1つ選んで○をつけてください。

1	未婚	22.1	3	離別	2.6
2	既婚	70.1	4	死別	5.2

Q31. あなたには現在生きている子どもがいますか。1つ選んで○をつけてください。

1	1人	10.5	3	3人	20.3	5	いない	26.8
2	2人	39.7	4	4人以上	1.8			

Q32. あなたの最近1年間（あるいは2005年）の税込収入はいくらですか。あなたの(1)「個人の年収」と(2)「世帯の年収」をそれぞれお答えください。なお、複数の勤務先や収入や仕事があれば、それらの合計を答えてください。(1)と(2)、それぞれ○は1つずつ)

(1) 個人の年収			(2) 世帯の年収		
1	0円	—	1	0円	—
2	100万円未満	31.5	2	100万円未満	2.6
3	100万円以上300万円未満	31.4	3	100万円以上300万円未満	15.4
4	300万円以上500万円未満	19.1	4	300万円以上500万円未満	30.1
5	500万円以上700万円未満	8.6	5	500万円以上700万円未満	20.8
6	700万円以上1000万円未満	5.0	6	700万円以上1000万円未満	13.9
7	1000万円以上1500万円未満	1.6	7	1000万円以上1500万円未満	7.5
8	1500万円以上	0.3	8	1500万円以上	1.8
9	わからない	2.5	9	わからない	7.9

Q33. あなたの世帯に同居している方は、あなた自身を含めては何人ですか。(○は1つ)

1	1人（あなたのみ）	8.6	4	4人	22.0
2	2人	23.3	5	5人	11.0
3	3人	26.0	6	6人以上	9.1

Q34. あなたの現在のお住まいの種類と所有は次のどれにあてはまりますか。(○は1つ)

1	持ち家・一戸建て・マンションで、ローンを返済中	36.0
2	持ち家・一戸建て・マンションで、ローンはない	46.3
3	民間の賃貸住宅	11.9
4	公団・公社などの賃貸住宅	1.5
5	公営住宅	1.6
6	社宅・寮(買い上げ社宅も含む)	1.6
7	その他（具体的に：)	1.2

Q35. あなたは現在、公的年金を受給していますか。企業年金や民間生命保険会社の個人年金は除いてお答えください。

1 受給している 30.1 2 受給していない 68.9

【上の質問で「1 受給している」と答えた方に】

N=362

SQ. あなたの1年間の年金受給額はいくらですか。1つ選んで○をつけてください。					
1	40万円未満	7.7	4	120万円以上160万円未満	9.9
2	40万円以上80万円未満	23.2	5	160万円以上200万円未満	11.9
3	80万円以上120万円未満	16.0	6	200万円以上	31.2

【全員に】

Q36. あなたは、国の年金制度（公的年金制度）について、どの程度関心がありますか。あなたの考えに最も近いものを1つ選んで○をつけてください。

1	非常に関心がある	41.4	3	どちらかといえば関心がない	12.5
2	どちらかといえば関心がある	42.7	4	ほとんど関心がない	2.4

年金制度やこの調査についてご意見・ご感想などありましたら、以下にお書きください。

年金制度について

この調査について

質問は以上です。記入漏れがないか、お確かめください。

ご協力ありがとうございました。

この調査票は同封の返信用封筒（切手は不要です）に入れて、5月25日（木曜日）までにご投函いただけますようお願い申し上げます。

研究体制

社会保障制度における個人のオーナーシップ強化に関する研究会

(肩書は当時)

座長	駒村 康平	東洋大学経済学部教授
委員	和泉 徹彦	田園調布学園大学講師
	上村 敏之	東洋大学経済学部助教授
	菊池 馨実	早稲田大学法学学術院教授
	瀧澤 弘和	経済産業研究所研究員
	中嶋 邦夫	ニッセイ基礎研究所副主任研究員
オブザーバー	菅 桂太	国立社会保障・人口問題研究所客員研究員

N I R A 役職員

江崎 芳雄	総合研究開発機構	理事
後藤 元之	同	研究開発部長
佐々木香代	同	研究開発部主任研究員
辻 明子	同	研究開発部主任研究員

執筆分担

第1章	駒村康平
第2章	菊池馨実
第3章	瀧澤弘和
第4章	菅 桂太
第5章	和泉徹彦
第6章	和泉徹彦
第7章	中嶋邦夫
第8章	上村敏之
第9章	駒村康平
第10章	辻明子、佐々木香代、駒村康平

- 第 11 章 駒村康平、佐々木香代、辻明子
第 12 章 辻 明子、佐々木香代

N I R A とは

総合研究開発機構（NIRA）は、1974 年、産業界、学界、労働界、地方公共団体などの代表の発起により、総合研究開発機構法に基づいて政府に認可された政策志向型の研究機関で、官民各界からの出資、寄付による基金で運営されています。

NIRA の主な目的は、平和の理念に基づき現代社会が直面する複雑な諸問題の解明に寄与するため、自主的・長期的な視点をもって総合的な調査研究を実施することで、その研究の対象は時代の潮流をとらえつつ、経済、政治、社会、行政、地域、国際などの領域にわたっています。

このために、総合的な研究開発の実施を基本として、研究情報の提供や国内外の多くの研究機関との交流、研究助成、支援育成など積極的な活動を展開しています。

定価 2,100 円

ISBN978-4-7955-5489-4 C3030 ¥2000 E (本体 2,000 円)

年金制度と個人のオーナーシップ

発 行 ©総合研究開発機構
〒150-6034
東京都渋谷区恵比寿 4-20-3
恵比寿ガーデンプレイスタワー34 階
電話 03 (5448) 1735
ホームページ <http://www.nira.go.jp>

総発売元 全国官報販売協同組合
政府刊行物サービスセンター
政府刊行物サービスステーション
〒150-0845 東京都新宿区市谷本村町 9 番 1 号
電話 03 (3269) 7701 (代表) 振替 (東京) 136219 番

2007 年 3 月 31 日発行／印刷／佐藤印刷株式会社

