

勿凝学問 376

年金が政争の具とされた現場

なぜ、年金局は経済前提専門委員会を通さない年金試算を行ったのか？

2012年1月17日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

先週の土曜日1月14日、HPに「なぜ、年金局は経済前提専門委員会を通さない年金試算を行ったのか」について書いていたら、しばらくすると「本日のご説明、先生はすべてお見通しだなという感じです」と連絡がくる。他にも、「あの政党を理解するには、半年近く前に出版されました『適菜収著、[ゲーテの警告](#)（講談社+α新書）』は、なかなか示唆に富む内容のように思われます」との連絡も届く——この本、僕が2008年9月に書いた次の文章が、なぜなのかを説明していますよね。

勿凝学問 178 [度を越えた官僚叩きという小泉路線の一番の後継者は小沢民主党だろう——小泉氏引退表明の日](#)

そして他にも連絡が・・・なかなか反響あり。

ということで、1月14日にHPに書いたことを、ここに記しておきます。

ここで、ひとつの疑問が出てくるな。

僕は、「[公的年金論議のパラドックス](#)」で、財政検証のための経済前提専門委員会の議論を観察・評価すべしと論じている。一方、「[誰が何を間違えたのか](#)」の「1 経済前提が甘い」のところ、年金局は、民主党の山ノ井氏たちの要求により前代未聞の前提で試算を行っている。なぜ、経済前提専門委員会を通さない年金試算を年金局は行ったのか？

この問への説明は、時々、年金の話としてではなく、政治ってのはねえという話題の中で、授業の雑談で話すところだが、昨日は、「[誰が何を間違えたのか](#)」を勝手に読んできなと言って、年金とはまったく関係のないマルサスだケインズだという経済政策の話をした。ということで、上記の問、なぜ、年金局は専門委員会を通さずに年金試算をしたのかについて、若干説明しておく。

まず、当時の年金部会の日程をみってみる。

2009年2月23日

[議事録](#)

財政検証終了

2009年5月26日	議事録	臨時年金部会が招集され、民主党の要請による試算結果が報告される
2009年5月31日	最初で最後のテレビ出演	勿凝学問 235 銭湯権を危険にさらして——新報道 2001 スタッフへの礼状

あの年の財政検証は、2月23日に終わっている。

そうであるのに、なぜ、3ヶ月後の5月26日に臨時年金部会が招集されたのか？

ここは、僕の仮説なんだが・・・と断って話していることだが・・・

6月始めに、基礎年金国庫負担を2分の1に上げる財政措置に関する法案を通さなければならなかった。

当時、解散総選挙は近い。だから与党は、「強行採決の映像」だけは残したくない。目の前に迫っているはずの選挙戦の最中に、連日、その強行採決の映像を報道されてはたまらない。

そうしたこともあり、どうも、与野党で取引が行われているな——我々民主党が要求する前提で年金試算をするなら、与党の条件を飲むと。

こうして、与党は、民主党の要求する前提で年金試算をするよう年金局に指示を出したと、僕はみている。

しかしながら、これは、ルール違反。

だから、5月26日の年金部会で僕は、次の発言をしている。

[議事録](#) (2009年5月26日)

我々は、経済前提専門委員会、そしてこの年金部会というところで、ある程度の専門的な考えに基づきながら納付率や経済前提について話し合い、財政検証の試算の事前に、前提を決めているわけです。まさか▲0.7%の経済成長率が100年間続くとかという、年金以前に国が破綻してしまうような値を我々が出すはずがない。

つまりここで言いたいのは、我々は年金を政治から守るために、ある程度専門家の知識というものを使っているわけなんです。我々専門家が、この国の年金で最も心配していることは、政治リスクなんですね。それをどういう政治状況があるか知らないけれども、年金が政局作りに使われ、年金が政争の具にされ、おもちゃにされるような状況をブロックする機能を、経済前提専門委員会や年金部会が持つ必要があるのです。

社人研がやっている人口推計に関しては、政治家が人口推計の前提を変えてくれと注文したら、その場合は専門家に問い合わせるのではないかと思うんですけど、

なぜ経済前提に関しては、あるいはこういう納付率の問題に関しては、経済前提専門委員会や年金部会に無断で追加試算を出すのか。

経済前提専門委員会で議論させれば、民主党の山井さんが試算要求を出した▲0.7%の成長率が100年間続いたらどうなりますかとか、▲1.7%はどうなりますか、というような話は荒唐無稽な話だと一蹴されることになるでしょうし、こうした年金以前に国が崩壊するような経済前提で年金の財政検証を行うことは百害あって一利なしだという議論が行われるでしょう。追加試算の要求を出すのが政治家ですから、我々に試算の拒否権はないでしょうけど、そうした要求に含まれている経済前提の愚かしさ、愚かな前提を出す政治家の愚かしさを議論することは意味があると思いますし、経済前提専門委員会を、そういう形で機能させないと、政治から年金を守ることはできないと思います。

今後、経済前提専門委員会にどういう人が参加されるようになるか、そして年金部会にどういう人が参加されるかわからないのですけれども、専門性というものを持って議論しているわけですから、そして我々は同時に、これは皆さんがどう意識されているか知らないのですが、経済前提専門委員会や年金部会は社会システムとして、年金が政争の具とされるのを守るための組織として存在しているともできるわけですから、年金の財政検証についてはその前提のひとつひとつについて、公開で議論できるような、そういう方向というか、道もあるということも視野に入れていただいて、次の財政検証では考慮してもらえればと思います。

この日5月26日の年金部会は、委員の多くから、こんなくだらないことで呼ぶなよな、だいたい、こんなバカげた試算なんかするかよ、という雰囲気でした。時間は、17時から18時53分まで。

ところが、その直後から、テレビでは年金が破綻したことを政府が発表したという報道が怒濤の勢いで流される。

いつもながら、彼らテレビメディアが欲しいのは、議論の中身ではなく、会議のオープニングで許される写真撮りの時間のみ。

会議が始まる前に報道の原稿はすでにできあがっていて、メディアは一斉に年金破綻キャンペーン。

新聞も、あの時は、日経と毎日のみならず、他の大手新聞も追随。

民主党の年金担当者たちの大功績ということになるんだろうな。

あの政党には、できる奴の評価ってのはそういう評価軸でなされる癖がある。

長妻、山ノ井あたりが政権交代後に政務三役に就任したのは、こうした功績への評価が加味されてのことだろう。

5月26日火曜日が年金部会。フジテレビがインタビューに来たのが28日木曜日。

インタビューだけで帰ってもらおうと思ったら、執拗な出演依頼。

あの時、僕の頭をよぎったのは、2007年の年金記録問題の時のこと。
政治家というのは、週末に地元に戻って、地元の不安な声を聞くと簡単にひよる。
そして週明けに事態を悪化させるだけのバカげたことを決断をする。

31日曜日、新報道2001に出演。

民主党からは、5月16日に代表になった鳩山代表の下で幹事長になった岡田氏が、幹事長として初めてのテレビ出演。

そのあたりは、Ⅱ巻第2版「第2版刊行にあたって」[x頁](#)参照。

直後に、基礎年金国庫負担に関する予算措置は成立。

そして、たぶん——年金局は、権力に抗しきれなかった悔しさを込めて次をまとめているな・・・政権交代が行われる直前に発表。

- [平成21年財政検証関連資料（1）（年金制度における世代間の給付と負担の関係等）](#)

（このあたり、[2009年9月3日](#)参照）

以上、僕の読みだが、当たらずとも遠からずだと思う。

5月26日の年金部会で、僕は他に何を言っているのか。

財政検証というのは何のためにやるのかをよく考えた方が良くと思います。少子化の影響ってすごい。今、宮武先生が、公的年金の被保険者が今の7,000万人ぐらいから先行きは2,000万人台を割るとおっしゃいました話に付け加えれば、合計特殊出生率1.26で推計するしか我々は許されてないんですけれども、1.26で推計していくと、100年後には今の1億2800万人の35%ほどの4,500万弱の人口になるわけですね。2060年ぐらいには毎年100万人を超える勢いで人口が減っていくので、香川県とか和歌山県の人口がぼんぼんと減っていくことになります。

そういう社会状況が年金制度というひとつの社会制度にどのような影響を与えるのかを、財政検証を通じてわれわれは具体的に知ることができるわけです。財政検証の結果をみて、我々は少子化問題の深刻さ、経済の安定成長の重要性を再確認する、特に少子化対策にはしっかりと取り組まないと大変なことになるということを伝える社会的な道具、社会装置として財政検証をわたくしは捉えています。そういうことは2004年年金改革の評価の一つとして、当時からずっと書いています。

少子化がどうしてもなかったら、年金というのはどう制度をいじくってもどうしようもないんですよ。だから、将来の年金給付水準が低くなるという話をはじめ、それが年金制度の問題なのか、それとも年金を取り囲む環境の問題なのかをちゃんと見極めて議論しないと本当に厄介な話になってしまいます。

そうした見極めができていないから、社会のアジェンダというか、政策としてやらなければいけないアジェンダ間違えてしまって、かつての未納3兄弟というような全く無意味なところでエネルギーを使うことになり、医療はぼろぼろ、少子化は進行というバカなことを今までもずっとやってきているんですね。この国は、これからもそういうことを繰り返して行って、それで滅びてしまうのかなというような、そういう読み方をしてもらいたいと思っております。

資料のほうに入らせていただきますが、[資料3-2](#)についてです。今は国会中継の録画をパソコンで見ることができるので見てみたのですが、民主党の山井和則さんが一所懸命、身振り、手振りで、漫才みたいなことをやりながら、この[資料3-2](#)にある財政検証の追加試算について話していました。[資料3-2](#)には、65%、60%という納付率で推計しましょうというのがあります。これについては、去年社会保障の国民会議で、65%になったらどのくらいの所得代替率になるのかというのを試算したんですね。

そうすると、どんな反応が社会から出るかというのと、その試算をやったその翌々日の某新聞には、「さらに理解に苦しむのは、国民年金の保険料徴収率が65%で推移し続けた場合の試算を出したことだ。年金の財政収支への影響が軽微だと強調したかったのだろうが、政府自らが肝心の皆年金を見捨てるかのような前提を置いたのは驚きである」という評価をするわけですね。政府が試算をするというのはそれなりの意味がある、そして重みがあるわけです。だから、国会議員の要請があったとしても、そういう素人さんの言いなりに試算をしないでほしいと言いたいわけです。

去年の社会保障国民会議の時も65%の納付率で試算をしましょうというのを我々専門家は言っていない。80%だろうが65%だろうが、所得代替率にほとんど差がでないことは制度を知っていれば当たり前ですからね。しかし、制度を分かっていない外の人が年金破綻を印象づけようとして65%の納付率でもやれと言われてやったわけです。結果は、彼らの意図に反して、未納が増えても年金が破綻しないということが公衆の面前に示されただけだった。そうすると、先ほどのように、政府は皆年金を捨てるのかという評価で攻撃をする。ことほど左様に年金試算というものは、政治の介入を受けるわけです。

…上記引用箇所ゆえ省略

もう一つ、資料(1)のほうは、これはお疲れさまですというか、御苦労さまですとか言えないところなんですけれども、先ほど説明のところ、「そもそも損得で論じるべきではない」という説明がありましたけど、「そもそも損得で論じるべきではない」という言葉をこの国の人たちは信じること、あるいはそれをちゃんと理解することができない状況に、もうなっているんですね。

去年あるところで、スウェーデン、ドイツ、イギリスとカナダと韓国の年金専門家と年金について議論したとき、彼らは、日本は世代間格差とかを議論していて、それでは年金

の論議がまともにできないだろうと笑い話にしていました。そこに韓国の人が、いや、日本に留学していたやつがそれを輸入してきて、韓国で大変なことになっているんだとも言っていて笑っていました。日本と韓国ぐらいが非常にばかな議論を一所懸命今やっているわけなんですね。そこで例えば [5 ページの図](#) を見てほしいのですが、左側の扶養負担、私的扶養が公的扶養に置き換わっていった図です。この図は、私のほうが先に書いたのではないかというぐらいの気がするんですけども、こういう図で制度というのは歴史的には動いていますよという話をする必要があります。ここで重要なことは、世代間の再分配は年金のみならずフロー、ストック様々なチャネルを通じて、前世代から後世代へ、後世代から前世代へと双方向で行われているということです。そこで年金のみを取り上げてことさらに問題視する理由はないんです。もし年金の世代間格差を推計するのであれば、前世代から後世代へ、後世代から前世代へと様々なチャネルを通じた双方向の世代間再分配制度のすべてについても推計して、総合的に判断しなければ、素人には誤解を招く。そうした総合的な判断材料を提示することが無理なのであれば、年金の世代間格差の推計を行うことは望ましくない。そうした配慮を欠いた結果が、今の日本の状況なんですね。

年金で観察される世代間格差は、必ずしも世代間の不公平を意味しているわけではない。大切な問題設定は、ミクロ・マクロにかかわる複数の社会経済政策目標を視野に入れながら、世代間に所得をいかに分配するか、その手段としての年金や税はいかにあるべきかということです。年金しか視野にない年金モンロー主義者や年金を政争の具としようとする者の論は百害あって一利なしです。

そして [資料\(1\)の3頁](#) には、数年前に盛り上がったバランスシートの話があります。バランスシートのお話を私がどういうふうに読むかということ、ああよかったな、もしも積立方式でやっていれば、550兆円の積立金を今持っていなければいけないんだなど。それに今ある150兆円の積立金が増えられて、700兆円の積立金を年金で持っていなければいけないんだなど。GDPの1.5倍ぐらいの年金積立金、これ、どうやって運用するのだろうか。

私は、資本主義が高度化するとどうしても消費が不足してしまうようになるから、政策的に消費性向を上げる必要が高まるとか、世界的にどう考えても需要が足りないとか、ずっと言い続けている人間なわけで、GDPを超える巨額の積立金を公的年金の積立金として持っていたら大変なことになっているよなど。失業がどこまで上がっているかわからないと。しかも、年金の積立方式を日本だけでなく先進国みんながまねしてしまっていたら、はっきり言ってどうなっていたのだろうかというような問題意識で私はこのバランスシートを見ます。

だから、そういうマクロ経済に対してあまり影響を与えないようにしつつ、高齢者の生活を守っていく。高齢期の所得を保障していく、そういうシステムをどうつくっていけばいいかというところで、段階保険料方式とかというのは、ある面合理性を持っていたわけなんです。公的年金を積立方式でやっていれば、この積立金を一体どうすればいいのだと。そして今回の金融不況の中で、どれだけ損害を被っていたかもわからないというような、

世の中の失業率がどうなっていたのだろうかというようなことを当然考えるわけなんですけれども、段階保険料方式というのは、こうした問題を緩和できるという合理性を持っていた。

ここで世代間格差の話に戻りますけれども、世代間格差というのをゼロにする制度を設計するためには当初から積立方式にするしか方法はなかったわけです。だから、高齢期の所得を保障する制度を、マクロ経済にあまり悪影響を与えないようにしながら設計するとすれば、どうしても世代間格差というのが発生してくるんですね。積立方式を捨てた段階で世代間格差が発生してしまう。年金を賦課方式で運営している国では、どこでも世代間格差があるわけです。完全なる積立方式でやれば世代間格差というのはなくなるんですが、そういう形で制度設計するにはリスクが大きすぎる。制度設計というのは、いくつも目的関数というか、目的をにらみつつ、かなり微妙にバランスを取りながらいろいろとやっていかなければいけないわけです。世代間格差を言うしかセールスポイントのない経済学者たちが考えるように、制度設計というのはそう単純な作業ではないんですよ。

だから、公的年金に世代間格差があるよといったって、それだけをとりあげて議論する意味にはかなり疑問符がつくわけですし、むしろ弊害でもあるわけです。高齢者の年金給付水準が高いというのであれば、所得軸で見て、高所得者から低所得者のほうに所得を回すという税の改革のところではほとんど解決するではないかというようなことが大体我々の世界ではでき上がっているモノの考え方です。高齢者の年金が随分高くなりました。そこで税で徴収して、若い人たちの職業訓練、就業支援のほうにお金を使えばいいではないかというような形で解決すれば済む話なんですね。

そしてそうした高所得高齢者から若年層への所得の再分配は、所得代替率という指標などには出てこない。所得代替率の分子というのはネットで見ている。だけど分母の年金というのはグロスで見ているから、2004年以降の高齢者の年金が課税強化されたというようなことも反映されない。そういう不十分な指標で我々は議論しているんですよ。

だから、そういうところをしっかりと考えていかないと、私が言いたいのは、政策のアジェンダを間違えてしまって、再び、いや再々度、医療、財源調達という重要な問題を年金が締め出してしまい、次の衆院選もまた、何の意味もないような議論、2004年に盛り上がったバランスシートというのも本当に意味のない議論だったと思いますが、そういうことを繰り返して、我々生活者は政治の犠牲になって疲弊していくということで良いのかということ、少しは考えていきましょうと言っておきたいと思います。

・・・略

それともう一つ、先ほど積立金のどうのこうのとありましたけど、よく世代間格差の議論の中で、保険料をあまり取らなかったから世代間格差が生まれたとかいろんなことを言う人がいるんですけど、日本の積立金というのはほかの国よりもはるかに多いんですね。積立度合いで見れば4.5年から5年分ぐらいある。積立金の度合いそのものから見ると、日本の公的年金はほかの国よりも過去に保険料を取りすぎているということもできるわけ

です。バブル崩壊後の 90 年代などは、所得税の減税を一方でやっておいて、他方では年金の積立金をせつせと増やしていたわけです。

この巨額に積み上げてきた積立金が日本のマクロ経済、マクロの経済循環に迷惑をかけている側面もある。しかしミクロの視点から年金制度の中だけを見ると世代間格差を発生させないためには、過去に、より多くの保険料を取り、積立金を今よりもはるかに大きくしておかざるを得なかった。公的年金の世代間格差をことさらに問題視する人たちは、日本の年金が、他の国よりも多くの積立金を持っていることも視野に入れた方が良いと思う。自分たちの言っていることが、マクロ、ミクロ、その他いろいろな側面からみて矛盾のないようにするためには、もう少し高いところからモノを見たほうがいい。世代間格差で大騒ぎするひとたちは、とんちんかんな話がいっぱい、自己矛盾していることが多過ぎる。

そして積立方式にするという年金改革の話、凝りもせずに昨年末に与野党の何人かで仲良くやっていたけれども、巨額の年金積立金を持っている国になるなんて考えただけでも想像できないところがあって、そんなものはあり得ないし、そういうようなところで、負担給付比率が何倍だ、どうのこうのとかいうような議論に焦点を当てた議論をやっているなど、我々から見ると、まあ、好きにやってくださいという世界の話なんですね。しかもそうした積立方式への改革案が、リーマン・ショック以降、アルゼンチンなどの国で私的年金、すなわち積立方式の年金の破綻を受けて国有化されている段階で出されているんですね。

負担給付比率の話などは、高所得高齢者から税金をぽんと取って、担税力の垂直的な公平を視野に置きながらやっていけばいいではないかというような議論にいくほうが、エネルギーを社会保障と税の一体改革の方に注ぐ方がはるかに建設的だということ。先ほども言った 1 号に所属する被用者を何としてでも厚生年金の世界に入れることが、以前よりも重要になってきているというようなことはしっかりと読み取っていきたいと思っております。