

勿凝学問 388

ホメオスタット機構としての年金制度と社会経済制度改革インセンティブ

2014年6月2日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

先週、メモ帳に絵を描いて説明したホメオスタット（恒常性）機構としての2004年改革後の新年金制度の話は、2006年の本『[医療年金問題の考え方](#)』と、その中に引用している2004年の本『[年金改革と積極的社会保障政策](#)』の中に書いています（下記、表の中参照）。みんな、年金に期待しすぎだよ。実は、2004年に拠出建てに移行して以降、年金を安定させるための政策変数を、政策当局である年金局はあんまり持っていないんだよ。かつては5年に一度保険料を上げる、かつなんとか乗率などを調整して、かつては給付を伸ばす、ある時から給付を抑制するというように、保険料と給付の2つの政策変数が年金局の手中にあったわけだけどね。政治から年金を守るために、年金局は2004年に保険料を先決し給付を自動化したわけです。よくぞあの時に手を打ってくれたと、その心意気は高く評価しないと。そして今、年金局は、国民の老後の生活の安定を図るための「情報機関兼司令塔」のような任務になっているということ。

もともと、今回の財政検証は前回2009年とは趣が違います。その違いは、次の資料の中に端的に表れている。次は、4月におくっているメールだな。

- Sent: Saturday, April 26, 2014 9:03 PM

年金については、次の資料、特に2頁、3頁がきわめて重要で、これが、前回の財政検証との違いをもたらすこととなります。

[今回の財政検証の基本的枠組み](#) (PDF : 277KB)

要するに、年金局が今も持っている政策手段を最大限使って年金、ひいては国民の老後の生活を守る、しかもそれをやる実行力は昨年社会保障制度改革国民会議によって担保されているということです。前回2009年の財政検証は、2004年年金改革附則の次期財政検証、すなわち5年後の財政検証までに50%を切ることが見込まれる場合にのみなんらかの策を打つという規定に基づいて、たんとやっただけだからね¹。

¹ 前回、2009年財政検証のために召集された年金部会では、財政検証にあり方についての議論の途中である2008年11月27日第13回年金部会で「[社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理](#)」について」をまとめ、その後2009年2月23日第14回年金部

さて、本日の本題である、ホメオスタット機構としての年金制度の話は次です。

権丈(2006)『医療年金問題の考え方—再分配政策の政治経済学Ⅲ』117-120 頁

新年金制度が政策実行世代に組み込んだ社会経済改革インセンティブ

提出建て賦課方式年金というものが、従来の給付建てと異なることを示すために、厚労省は、固定された保険料がある水準であれば、いかなる条件が満たされると所得代替率がどの程度になるのかの道筋を示した。のみならず、独自試算を行った内閣府も、似たような推計結果を示すことにより、厚労省の試算に裏付けを与えた²⁰⁾。彼ら厚労省が示した将来の基準ケースを現実のものとする主要な道筋は、次のように要約できる。

年金制度要因

- ・ 基礎年金への国庫負担率の引き上げ²¹⁾
- ・ 国民年金納付率の引き上げ²²⁾

経済要因

会に[財政検証の結果](#)が報告されて、基本的には年金部会の任務終了という運びであった。ところがその後、2009年5月26日という政権交代の直前に第15回年金部会が突然召集され、「[平成21年財政検証関連資料について](#)」が報告される。しかしながら、この関連資料は民主党の要請に基づいて作られたものであり、年金部会の本来業務とは関係のないものであった。詳細は、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?](#)をご参照あれ。

ちなみに、政争の具として年金が利用されることを阻止できず、政治の要請によって「関連資料」を作成し年金への不信感を高めることに荷担してしまったことを悔しく思ったのであろうか、年金局はその後、[平成21年財政検証関連資料\(1\)\(年金制度における世代間の給付と負担の関係等\)](#)を作ることになる。そして、日本は政権交代を迎えた。

[2009年9月3日の当方のホームページ](#)も参照。

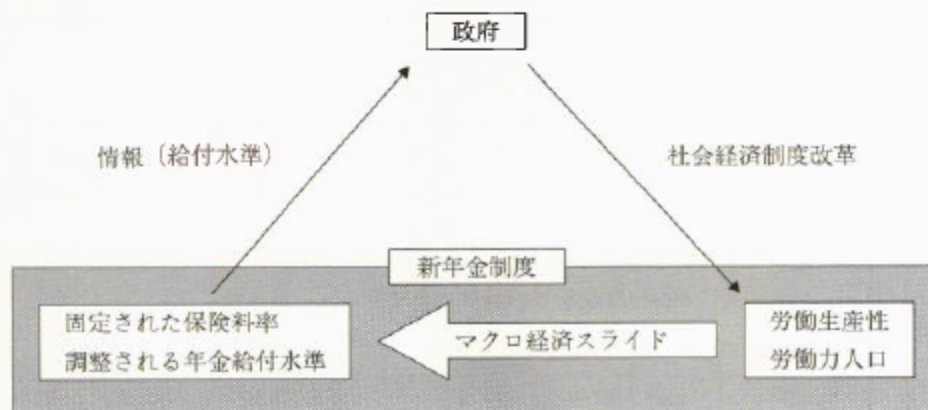
- ・賃金上昇率の改善
- ・物価上昇率の改善
- ・女性労働力率の引き上げ

社会要因

- ・出生率の改善

このうち、年金法案の責任官庁である厚生労働省、まして厚労省年金局のみで実行できることはなにもない。すべてのことが、他省庁の力を借りなければならないし、政府一体となった政策の力を借りなければならない。政府は、将来の所得代替率50%以上を約束する2004年年金改革関連法案を閣議決定して、国会を通過させた。このことは、所得代替率50%以上の年金を保障するだけの出生率、経済成長率などの仮定値の実現を公約したことに等しく、すなわちそれら仮定値を将来の目標値としてマニフェストに列記したに等しい意味をもつ。そうした自覚を政府はもち、仮定値の実現に突き進んでもらう。政府には、それしか残された途はないはずなのである。そして2004年、年金改革の最大の意義は、公的年金を議論する際に必要となる諸前提の推移と将来の給付水準との関係を浮き彫りにすることにより、年金と他の政策との相互依存性を前面に示したことにあり、したがって、年金を学ぶものに、年金の外の社会経済政策の重要性を強く認識させたことであつたのである。ようするに、新年金制度は、政策実行世代に、社会経済改革インセンティブを組み込むことに成功した。

図4-1 新年金制度のホメオスタット機構と社会経済制度改革インセンティブ



このあたりの話を、権丈（2004）のあとがきのなかで論じているので、それを引用させてもらう。

「マクロ経済スライドが導入される意味を理解してもらうためには、ホメオスタット（恒常性）機構という概念を理解してもらうのが早道であると考えている。ホメオスタット機構とは、生命体が、予測しがたい不確実な将来に対応できるように、外部からの刺激に反応してみずからの安定を自動的に維持するための機構のことである。こうした機構を社会経済システムにもあてはめて考えてみたのが社会学者タルコット・パーソンズであった。最近では、設定された室温を維持するように、外気の温度に応じてストーブに火がついたり、消えたりするサーモスタットが、ホメオスタット機構の例として引かれることが多い。そしてわたくしには、わが国では一昨年来——そして年金改革の潮流では90年代半ばから——展開されてきた年金改革の流れは、年金制度が従来から備えていたホメオスタット機構をより精緻化する制度進化の過程にあったようにみえた。

具体的には、これまでの日本の公的年金は、人口構成や社会経済の変化に対応して、負担と給付を5年に一度見直す財政再計算というホメオスタット機構をもっていた。しかしこの機構は、いかにも性能が悪かった。まして5年に一度制度を見直すとしても、前財政再計算時の改正項目が施行されるまでの準備期間に数年を要するために、前回の改正項目が実施の運びとなり、これをメディアが大きく取り扱う頃には、再び次期財政再計算の議論がはじまったりする。これでは、財政再計算という制度をまったく知らない大半の普通の市民にとっては、年金の議論が途絶えることなくいつもなされているようにみえてしまう。常識的な感覚をもつ市民であれば、それほどまでに年金は病んでいるのかと思うはずである。こうしたなか、今回の改正では、まず保険料の引き上げベースと上限を先決した。そして人口や経済といった年金制度を取り巻く環境要因——従来の財政再計算のもとでもどのみち年金の給付水準に影響を与える要因——をマクロ経済スライドというホメオスタット機構に取り込むことにより、給付の調整を自動化した。それゆえに、年金給付水準を、経済政策、社会政策の結果として明確に認識することが許される状況が生まれるのである。たとえば、新年金制度のもとでは保険料率は固定されているので、将来の年金給付水準は、労働力人口と労働生産性に依存する。よって、将来の目標として設定された保険料率と年金給付水準を両立できないおそれがある場合には、労働力人口を増やしたり労働生産性を上げたりする努力に真剣に取り組めばよいことになる。これゆえに表「年金給付水準と世代、および人口・経済諸仮定」〔本論表4-1に相当〕に要約される関係にもとづいて、

マクロ経済スライドの導入は、政策実行世代（40代から50代）に制度改革インセンティブを与えるという考え方が生まれる。

これからわれわれが手にするであろう新しい年金制度のもとでは、18.30%の保険料で50.20%の給付を行うことができるように、目標労働力人口とか目標経済成長率を表立って議論することが許されるのである。10年先、20年先、30年先の労働力人口や労働生産性など、実は誰もわかっていない。厚労省年金局も、将来推計を行うために便宜的にそれらについて数十年先の値を仮定しているにすぎないのであって、その仮定通りの未来が訪れるかどうかは、社会経済政策しだいなのである。もちろん、そうした目標を大局的に設定するのはまさに政治の役割なのであるから、目標労働力人口とか目標経済成長率の議論を厚労省が切り出すことはできないであろうし、切り出すべきではないとも思う。政治が、労働力人口や労働生産性について考えるなかで、年金制度との整合性も視野に入れて、さまざまな選択肢やヴィジョンを示すべきなのである。そうした視点を、積極的社会保障政策という考え方の部分に位置づけてもらえれば、この本の主題はまさにひとつに統合されることになる²³⁾。

付録 上述の本論表4-1 [『医療年金問題の考え方』111頁]

表4-1 新規裁定年金給付水準と世代、および人口・経済諸仮定『方向性と論点』¹⁶⁾

年度 (2005年度年齢)	新規裁定年金給付水準 (所得代替率) (%)				
	基準ケース	高位推計	低位推計	ケースA	ケースB
2010 (60歳)	57.7	58.3	57.0	58.0	57.4
2020 (50歳)	55.1	57.0	53.0	55.9	54.1
2030 (40歳)	52.5	57.0	49.0	54.0	50.9
2040 (30歳)	52.0	57.0	45.0	54.0	47.6
2050 (20歳)	52.0	57.0	45.0	54.0	45.0