

時論

年金「財政検証」議論への違和感と民主主義の限界

8月下旬に公表された公的年金「財政検証」については、今に至るも様々な議論・解釈・試算・提言が喧しい。わが国の年金制度に対する関心が高まり、人々がそれぞれの事情に応じた老後の生活設計を考える契機になったとすれば喜ばしい。

だが、筆者は今回の財政検証に係る議論や関心の方向性は、年金制度に対する理解を真に深めるものになっていないのではないかと、少なからず近視眼的でピンボケではないかと、との違和感を覚えている。それは以下の3点についてである。

第1は、論点が所得代替率で代表される給付水準に偏り過ぎていることである。

自分がもらえる年金の金額はどのくらいか、所得代替率は公約通り 50%を維持できるのか、維持するためにはどのような打ち手が必要か—といった点に国民の関心が集中するのは自然かつ当然であろう。

だが、現在の年金制度運営の起点となった 2004 年の年金改革の基本思想は「給付水準をいかに維持するか」ではなく、「将来世代への過大な負担を回避し、年金制度の持続性を確保するために、いかに給付を抑えるか」であったはずである。

そのために、①現役世代に求める負担に上限(厚生年金保険料率 18.3%)を設け、②基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げ、③こうした原資の範囲内に収まるようにマクロ経済スライド等によって給付を抑制し、④将来的には、負担(収入)と給付(支出)を均衡させる—という「無い袖は振れない作戦」を採用した。これは、それまでのように、増加する給付を賄うのに必要な原資を現役世代の負担に求めるという「年貢米取立て方式」からの大幅な戦略転換であった。

ただ、「無い袖を振らない」ゆえに給付がどこまで下がるか不明なままでは、国民の反発を招く(選挙で勝てない?)と考えたのか、所得代替率は 50%を下限とするという「無い袖を振る」無理難題も加えた。

こうした経緯から見て、年金財政の健康診断たる財政検証は、①「無い袖は振れない作戦」は順調に進捗しているか、②将来、負担の範囲内に収まるように給付は適切に抑制されているか、③収支が均衡する時期が遅れることはないか(あまりに遅れると積立金が枯渇する)—が最も重要なチェックポイントとなるべきである。

所得代替率については、順調に?低下しているか、という観点から見べきものであり、今後も低下すること自体を必ずしもネガティブに捉えるべきではなく、「所得代替率 50%」は「収支均衡時期にそうなれば儲けもの」という程度に位置づけされるべきものであろう。

ところが、上記のように「無い袖は振れない作戦」に「無い袖を振る」ことが混入したため、財政検証を見る国民とメディアの視線は、専ら給付水準と所得代替率に向かってしまった。このため、2004 年の年金改革における基本思想、その戦略たる「無い袖は振れない作戦」、これに「無い袖を振る」を加えたことによって内包した無理・矛盾(=負担の上限と給付の下限の両方を約束する)—という、真に重要なことへの国民の理解が進まなくなっている。

第2は、現在、検討されている施策が、厚生年金の対象拡大、70 歳までの就業機会の確保、年金受給開始年齢の選択の延長など、年金の支え手を増やす観点からの施策に傾き、「無い袖は振れない作戦」

の中核たるマクロ経済スライドの扱われ方が後退していることである(オプション試算では「本章」ではなく「参考試算」として掲載されている)。

年金の支え手を増やすことは重要かつ有効な施策であることは確かであり、要件緩和によって厚生年金対象者が325万人増加した場合は、所得代替率は1%ポイント高まり、収支均衡時期は2年早まると試算されている。

しかし、前回(2014年)並びに今回の財政検証からは、「マクロ経済スライドの着実な発動こそ、給付(支出)を負担(収入)の範囲内に抑制し、年金制度の持続性を確保するためには、最も有効な施策である」というメッセージが読み取れる。

前回の財政検証において、マクロ経済スライドがフル発動された場合、収支均衡時期は22年も早まり、所得代替率も5.0%ポイント高まると試算されている(Gケース)。今回の財政検証でも、フル発動ではなくとも、キャリアオーバー(適用し切れなかったスライド調整分を後年に繰り越して適用するもの)だけでも、相応の効果があることが示されている。

それにもかかわらず、上述のように給付水準と所得代替率に議論と関心が向かってしまったため、給付水準を抑制するマクロ経済スライドは敬遠され、その機能と役割についての国民の理解が進んでいるとは言い難い。

第3は、「年金制度は、現在世代(現在の現役世代と引退世代)と将来世代(現在の年少者やまだ生まれていない世代)の痛みの分かち合いによって維持される」という認識が醸成されていないことである。

この認識は精神論ではなく現実論として重要である。「無い袖は振れない作戦」は、現在世代と将来世代間のゼロサムゲーム的側面があり、現在の引退世代の給付を抑制し(しない)、現在の現役世代に増税等の負担増を求める(求めない)ことは、将来の引退世代の給付水準を維持(削減)し、かつ将来の現役世代の負担を軽減(増大)することになるためである。

直近5年間、マクロ経済スライドの発動機会が少なく、所得代替率が想定ほど下がらなかったということは、現在世代が将来世代の同意を得ることなく、負担を押し付け、金を徴収していることを意味する。

以上の3点は、民主主義プロセスの限界と欠陥の表れとも言える。

すなわち、政権や政治家が有権者からの支持をつなぎとめるべく、長期的観点からはやるべきこと(年金制度あれば、マクロ経済スライドの着実な発動)であっても、痛みを伴うがゆえに先送りするという「民意への迎合」であり、そもそも民主主義のプロセスに物理的・時間的に参画できない将来世代に、現在世代が(悪意はなくても)負担を押し付けるという「共有地の悲劇」でもある。

このように考えると、年金制度の運営に当っては、「民主主義の限界と欠陥を制御する仕組みやルールを民主的に決め、一定の拘束力を持たせ、それがきちんと維持・運営されているかを民主的に監視する」という視点を入れる必要があるだろう。具体的には、国家財政運営において政治的中立かつ専門的な立場から監視・分析・助言を行う「独立財政機関」の年金版のようなものが検討されるべきだろう。

こうしたことが、年金制度の現状と諸課題に関する国民の理解を助け、現在の現役世代と引退世代間のみならず、現在世代と将来世代間の給付と負担のバランスも視野に入れた、建設的な議論と施策の実行につながっていくのではないかと。

(上席理事 調査部主管 主席研究員 金木 利公 : Kaneki_Toshikimi@smtb.jp)

※ 調査月報に掲載している内容は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解を示すものではありません。