

財政・社会保障の持続可能性に関する 「制度・規範ワーキング・グループ」 中間報告

本中間報告は、投票権のない将来世代の利益（世代間の公平）を守るためにはどのような規範が必要か等の論点について、経済社会構造に関する有識者会議の下に設置された井堀利宏教授（東京大学大学院経済学研究科）を主査とする「制度・規範ワーキング・グループ」において、委員等から提出されたペーパーなどを踏まえて行われた議論を主査がとりまとめたものである。

目 次

・ 中間報告	1
・ 参考資料	7
・ 委員等提出資料	15
・ 補論	45
・ 委員名簿	83

財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」 中間報告（「世代間公平の観点を中心に」）

はじめに

本ワーキング・グループは、制度・規範の観点から財政・社会保障の持続可能性の議論を行うために、東京大学井堀利宏教授を主査として、「経済社会構造に関する有識者会議」の下に設置された。

本中間報告は、財政・社会保障の持続可能性に関する議論の中で主な論点と考えられるものについて、ワーキング・グループの構成員が共有できる標準的な見解を示すことを目的とするものである。

1. 我が国の財政状況とそれを巡る議論

1-1 財政収支の動向

財政収支の動向を景気変動によって変化する「循環的収支」と景気とは独立に主に制度的要因によって決まる「構造的収支」に分けて概観すると、我が国の財政赤字の大半は構造的赤字であり、景気変動による循環的財政赤字は概ね小幅である。

構造的赤字は、高齢化の進展により社会保障関係費が増大する一方で、租税負担率が全体として引き下げられてきたことなどを背景に、90年代以降拡大基調を続けている（公共事業等の歳出削減が行われた2000年代前半期には縮小）。また、バブル崩壊後の景気後退・デフレやリーマンショック等に対する景気対策も構造的赤字拡大の一因と考えられる。

厳しい財政状況に対応するため、過去、財政健全化を目指した様々な努力が行われた。しかし、過去に実施された税制改革はネット減税・税収中立を意図しているなど財政健全化の観点から十分な成果を挙げておらず、現在も大幅な財政赤字と世界の中で最も高い債務残高対GDP比が続くなど財政状況は厳しさを増している。財政赤字の改善を先送りした場合には、後に必要となる増税幅がより大きくならざるを得ない（課税平準化の必要性）。また、市場の信認が一たび失われると国債金利が急激に上昇し、財政が破綻するリスクがあることに留意する必要がある。（（補論1）財政再建の取り組み、（補論2）財政赤字発生のメカニズムを参照）

1-2 財政健全化を巡る議論

財政健全化のための増税や歳出削減は国民の痛みを伴うものであり、政治プロセスにおいては多くの慎重論、反対論がある。

また、経済政策の観点からも、経済成長により財政健全化は可能といった意

見もある¹。しかし、現在の財政状況を踏まえれば、成長戦略への取組みは重要であるものの、経済成長のみで財政を健全化することは不可能であり、歳出の削減や社会保障制度や税制の改革による歳入改革を同時に進める必要がある。

財政・社会保障の持続可能性を確保するためには、世代を超えて支え合う必要があり、そのためには世代間公平の考え方が重要となる²。

この世代間公平に関しては、現在の高齢者世代と比べれば、20歳未満及び今後生まれる世代³の間では一人当たり受益・負担の差が約1億円程度になるとの試算が示されるなど、大きな格差の存在が指摘されている。また、公的年金の未納率の上昇など制度の存続を脅かす事態も生じている。本中間報告では、財政・社会保障の持続可能性と密接に関係する世代間公平の観点を中心に検討を行う。

2 世代間公平の観点からの考察

2-1 世代間公平についての検討の必要性

世代間の問題には、現在世代と将来世代の間の問題及び現在世代の中での高齢者世代と若年世代の間の問題がある。このうち、長期にわたる世代間の問題に関しては、一方の当事者である将来世代が現時点では存在していないという点で、世代内公平の問題とは本質的な違いがある。そして、将来世代をどのように生み育てていくのか、将来世代のためにどのような資産や負債を残すかといった重要な選択は、すべて現在世代の意思決定に委ねられている。また、現在世代の中でも、投票権を持たない20歳未満の世代は、現在世代の意思決定には参画できない。

従って、世代間の問題に関しては、利害関係者が参加する通常のプロセスで意思決定を行うことはできず、通常のコスト・利益関係によって問題を処理することもできない。

このため、現在世代には、自らが行った歴史の経路にかかわる決定が、明確な基準に照らして最善であると将来世代に説明できるように行動する責任があると考えられる。自己が責任を負うべきでない要因によって、低水準の厚生しか実現できない将来世代が存在する経路や、将来世代の自由な選択が阻害される経路は望ましくない（蓼沼委員資料、吉良氏資料参照）。

賦課方式の年金制度のような社会保障制度は、将来世代が制度を維持し、保険料や税の負担を行うことを前提として初めて成り立っている。従って、将来世代の利益を軽視すること、例えば、将来世代の人口の著しい減少や、負担を先送りし将来の財政破綻を招くような行動をとることは、将来世代への説明責

¹ 「経済分析ワーキング・グループ」（WG1）で検討・整理が行われている。

² 世代間公平とともに世代内公平の問題もあり、これらは相互に関連している面もある。

³ 平成15年度年次経済財政報告では、20歳未満及び今後生まれる世代を将来世代としている。

任を果たしているとはいえ、現在の社会保障制度を崩壊させる行為ともいえることとなる。

こうした観点を踏まえ、世代を通じた共同体への想像力を醸成し、現在中心主義の傾向を緩和することが重要と考えられる。

さらに、有権者の中位年齢は現在すでに 52.5 歳に達しており、今後さらに上昇していくとみられる。中位投票者定理が示すように、現在でも強い高齢者の政治プロセスへの影響力がさらに強まることが予想されることから、将来世代の利益を守ることでできる仕組みを構築することは喫緊の課題と考えられる。

世代間公平は法制度上どのように位置づけられているのか。憲法には具体的な規定は存在していないものの、抽象的には将来世代への配慮義務が課されていると考えられる⁴。近年、議論の進展が見られる環境分野においては、環境基本法の理念に世代間公平の考え方があると解されているが、法的拘束力のある個別具体的な権利義務とまでは位置付けられていない。財政分野では、健全財政の原則を定めた財政法 4 条には負担の世代間公平の考え方があると解されている。

2-2 情報共有の必要性、世代会計の重要性

政治プロセスにおいて、世代間公平に適切な配慮が払われるようにするためには、国民的な理解、国民世論の支持が必要不可欠である。

このため、政府が国民に対して、世代間公平についての正確で分かりやすい情報を伝えることが求められる。

コトリコフ等が提案した世代会計は、現在世代及び将来世代が、社会保障、その他の行政サービスを通じて政府からどれだけ受益し、どれだけ負担することになるかを示すとともに、政策変更が各世代の受益と負担に及ぼす影響を分析する手法である。世代会計による可視化を活用しつつ、世代間公平に関する国民的な合意が形成されることが望ましい⁵。

世代会計を用いた実証研究によれば、現在世代と将来世代の間に大きな不公平が存在し、調査された 17 カ国の中で我が国の格差は最大の大きさになっている（1995 年の時点）との結果が示されている。

世代会計を用いた世代間格差の状況についての試算、主要な政策が現在世代と将来世代に属する各世代の受益と負担に及ぼす影響についての試算を、政府が毎年度定期的に示すことが望ましいと考えられる。

⁴ 憲法第 43 条第 1 項は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と定めており、この「全国民」には今後生まれる将来世代も含まれると解される。

⁵ 世代会計の手法については、世代をいかに括るかという点を含め、問題点や限界も指摘されている（補論 3）ことから、これらを理解し改善を行いつつ、適切に活用する必要がある。

2-3 世代間公平の確保のための方策

当ワーキング・グループにおいては世代間公平の確保のための方策について検討を行った⁶。

まず、世代間公平の確保に向けて、上記のように世代会計を用いた試算の定期的な公表を行うほか、将来世代の利益への配慮義務等を定めた「世代間公平基本法」の制定や、将来世代の利益の代弁者となりうる「世代間公平確保委員会」の設置などについて検討を行う必要があると考えられる（國枝委員資料参照）。

また、選挙制度においても選挙年齢の引き下げなど世代間公平の確保に資する制度について検討を深めることも課題と考えられる（井堀委員資料、青木氏資料参照）。

3 財政健全化に向けて

3-1 政府の取組み

財政の健全性を担保するための基礎として、憲法（財政民主主義（83条）、単年度主義（86条）等）や財政法（健全財政主義（4条）、会計年度独立の原則（12条）等）の規定がある。

しかし、それにも拘わらず、我が国の財政は国際的にみて最も深刻な状況に陥っている。政府は、昨年6月22日に財政運営戦略を閣議決定し、国・地方及び国の基礎的財政収支について、ともに「遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする」こと、「2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる」ことを財政健全化の目標と定めた。また、これを実現するため、ペイ・アズ・ユーゴーなどの予算編成ルールを定めた。

また、本年6月30日には、「まずは、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」ことなどを内容とする「社会保障・税一体改革成案」が政府・与党社会保障改革検討本部で決定（7月1日に閣議報告）された。

基礎的財政収支の均衡は、その年度に必要とされる政策的経費を当該年度の税収・税外収入で賄うこと（今年は「つけ」はしないということ）であり、将来世代の負担を増やさないようにするための重要な目安である。

3-2 財政健全化に向けた規範・プロセスの在り方

ギリシャの財政問題等を背景とした国際的な金融危機等を踏まえれば、我が国の財政健全化を迅速に進めることの必要性は従来以上に高まっている。

それを実現するためには、財政民主主義の観点から、まず、国民に対して財

⁶ 補論4において理論面も含め整理している。

政に関する正確で分かり易い情報を提供し、国民的な合意を形成する環境を整えることが重要である（スウェーデンの例については小川氏資料参照）。具体的には、財政についての中長期的な予測（内閣府が行っている経済財政の中長期試算等）とともに、種々の格差の状況に関する調査（世代会計、ジニ係数等）、世帯類型ごとのミクロレベルでの受益・負担の試算、税制や社会保障制度の改革等が各世代や個人に及ぼす影響の分析などを行うことが重要である⁷。これらの分析手法の確立に向けた研究を深めるとともに、これらの情報の公表を制度化することについて検討を行うべきと考えられる。

種々の世論調査をみると、財政状況の厳しさを認識している者が多数を占める一方で、増税や歳出削減といった具体的な政策手段に対しては否定的な回答者が多数となる場合が多い。その大きな原因は、具体的な政策が財政健全化のために必要であるとの論理的な情報の整理や説明が不足していることにもあると考えられる（長谷部委員資料参照）。そうした意味で、上記のような情報提供の重要性は高いと考えられる。

市場の信認を確保する観点から、財政健全化への政府の対応を説得的に示す必要がある。

財政健全化に向けて、現時点における最大の課題は、まずは、「社会保障・税一体改革成案」に沿って法案を準備し、早期成立を図ることにより、改革を規範として確立することである。これにより財政・社会保障の持続可能性は相当程度向上すると考えられ、確実に実現されることが期待される。

また、現在の政府の財政健全化目標等を定める財政運営戦略（閣議決定）の規範性をより高めるため、与野党間の合意を形成することや法制化を行うことを含めた検討が必要である。

さらに、財政ルールに関しては、例えば、①構造的財政赤字が増加する場合に自動的に歳出削減や増税を実施する仕組み、②歳出の増加を必要とする政策を導入する場合にはそれ以上の財源を求める強いペイ・アズ・ユーゴー方式、さらには、③公共部門から民間部門に資金をシフトさせ財政健全化と経済成長を同時に促すために国債残高を抑制する等の財政ルールについて、さらに検討を深める必要がある（井堀委員資料、吉野委員資料参照）。

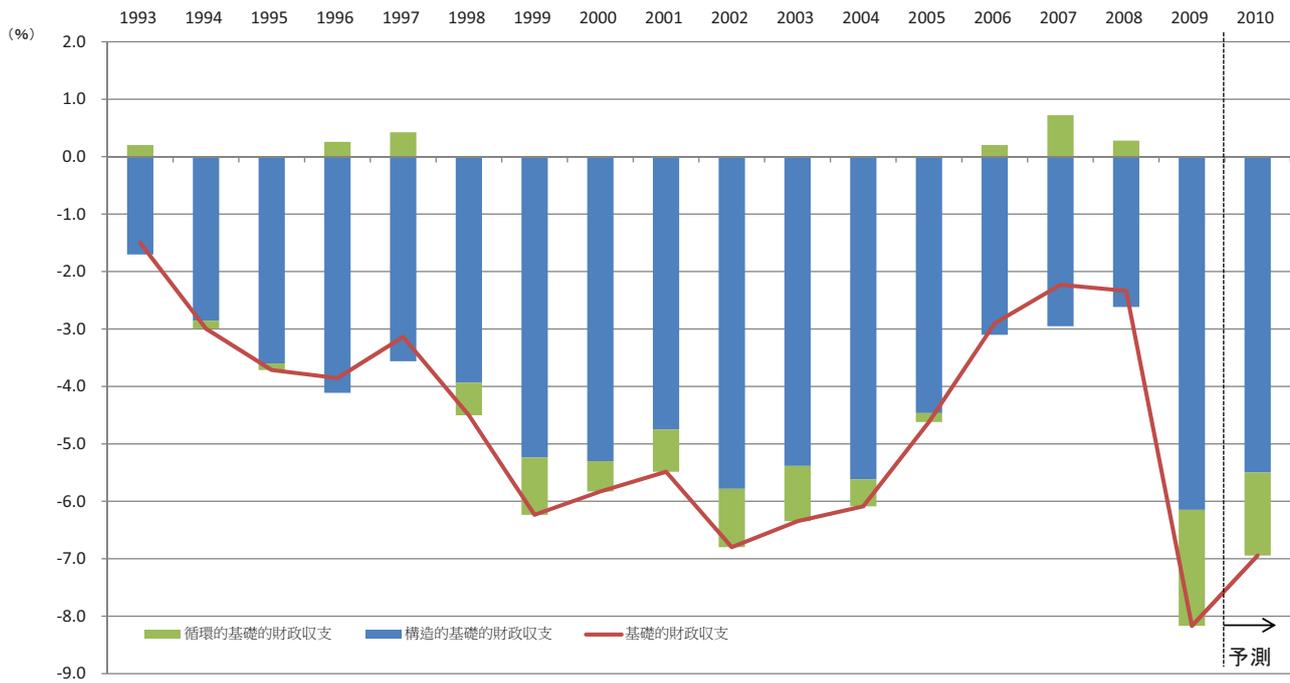
本ワーキング・グループは、今後、これらの課題について引き続き検討を深めていく予定である。

（以上）

⁷ 政策が各世代や個人の受益・負担に及ぼす影響が明確であること自体、財政民主主義の観点からみて重要な条件である。例えば、国債の日銀引受けのような政策は、その影響が予測困難であるという問題がある。

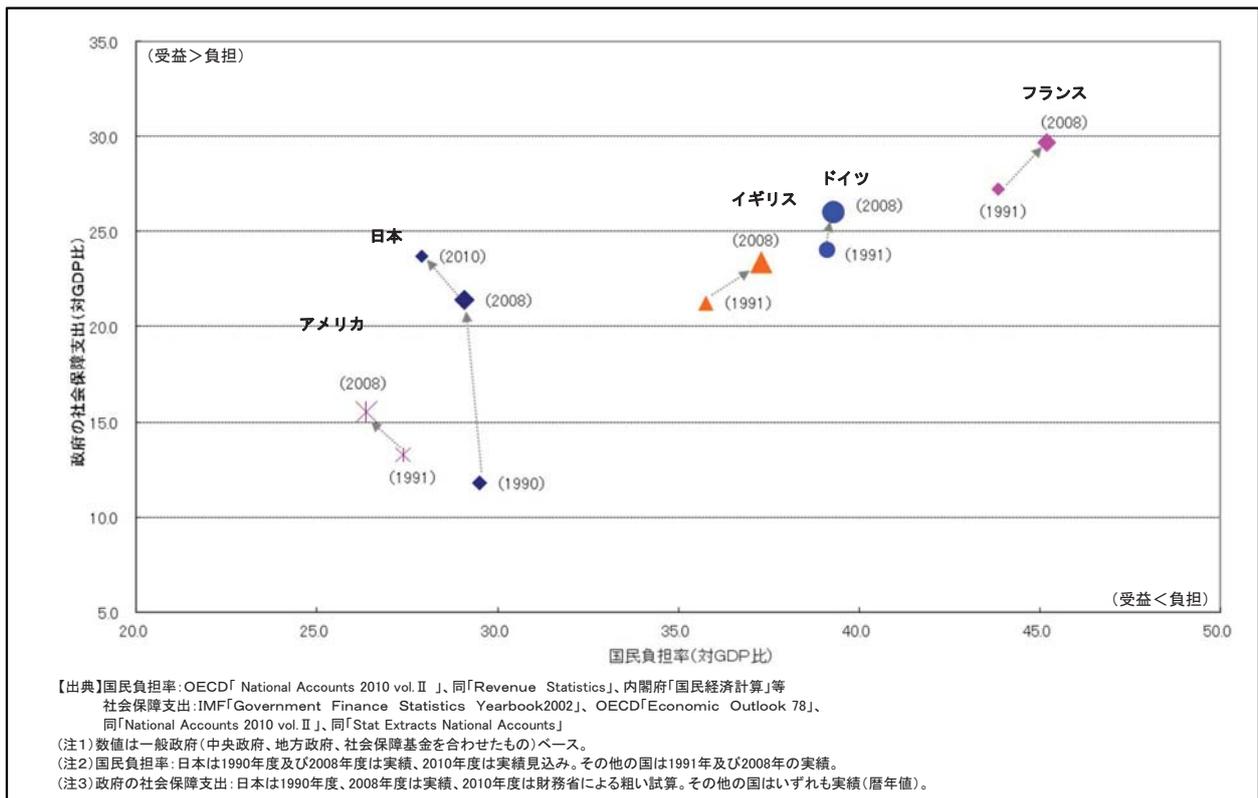
財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」
中間報告 参考資料

【図表1】 わが国の構造的収支と循環的収支(対GDP比)



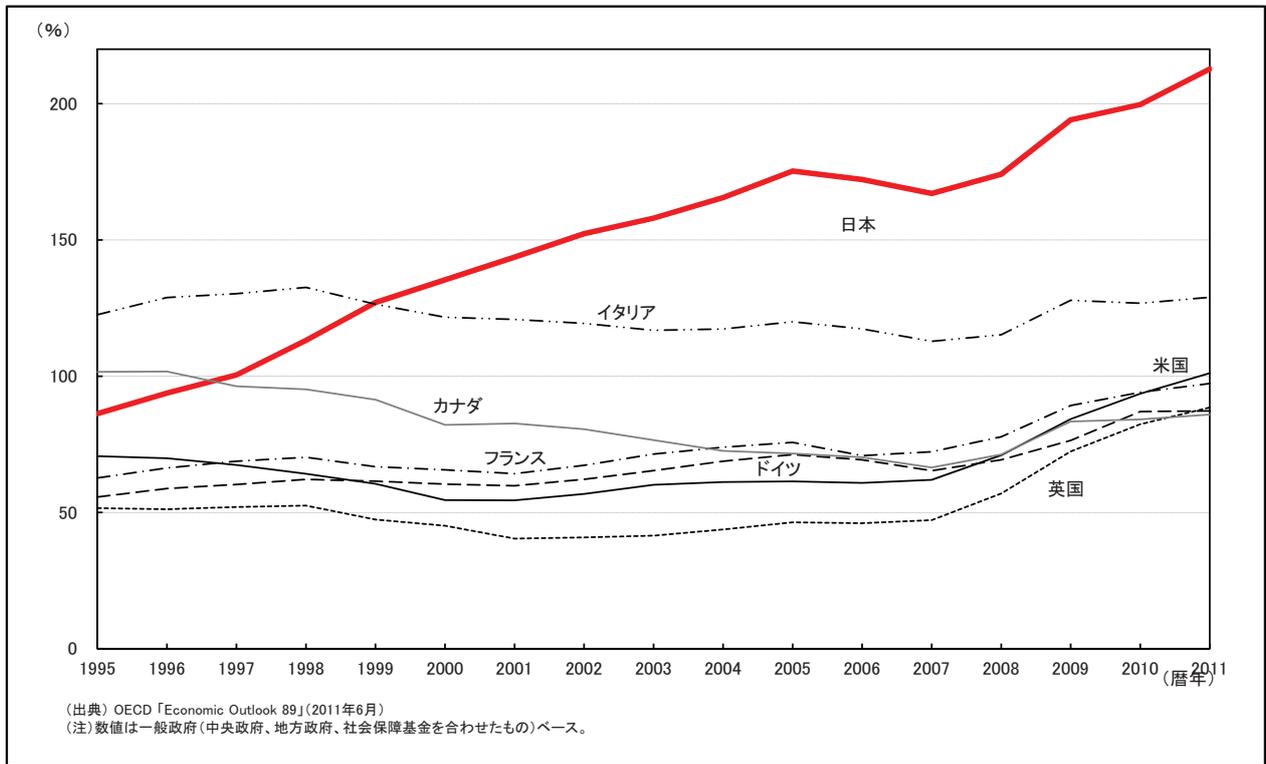
(備考) OECD Economic Outlook 89 database より作成。一時的要因は除去。

【図表2】 主要国における社会保障支出と国民負担率の関係



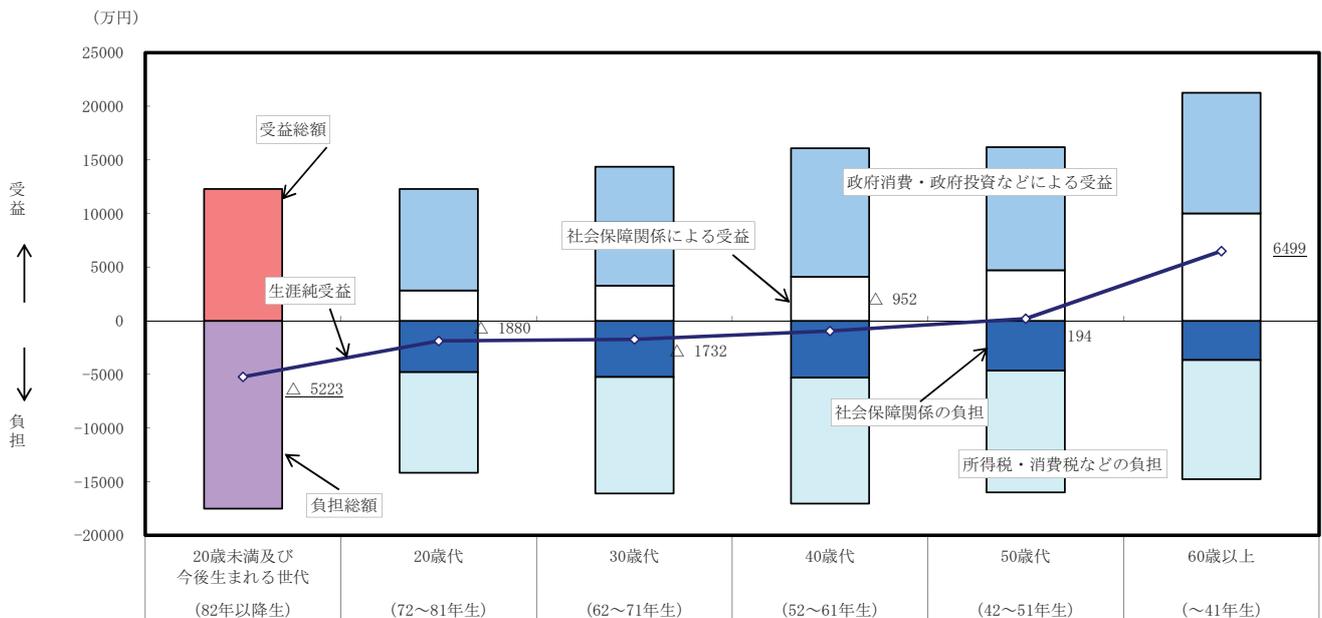
財務省「日本の財政関係資料」より作成

【図表3】 債務残高の国際比較(対GDP比)



財務省「日本の財政関係資料」より作成

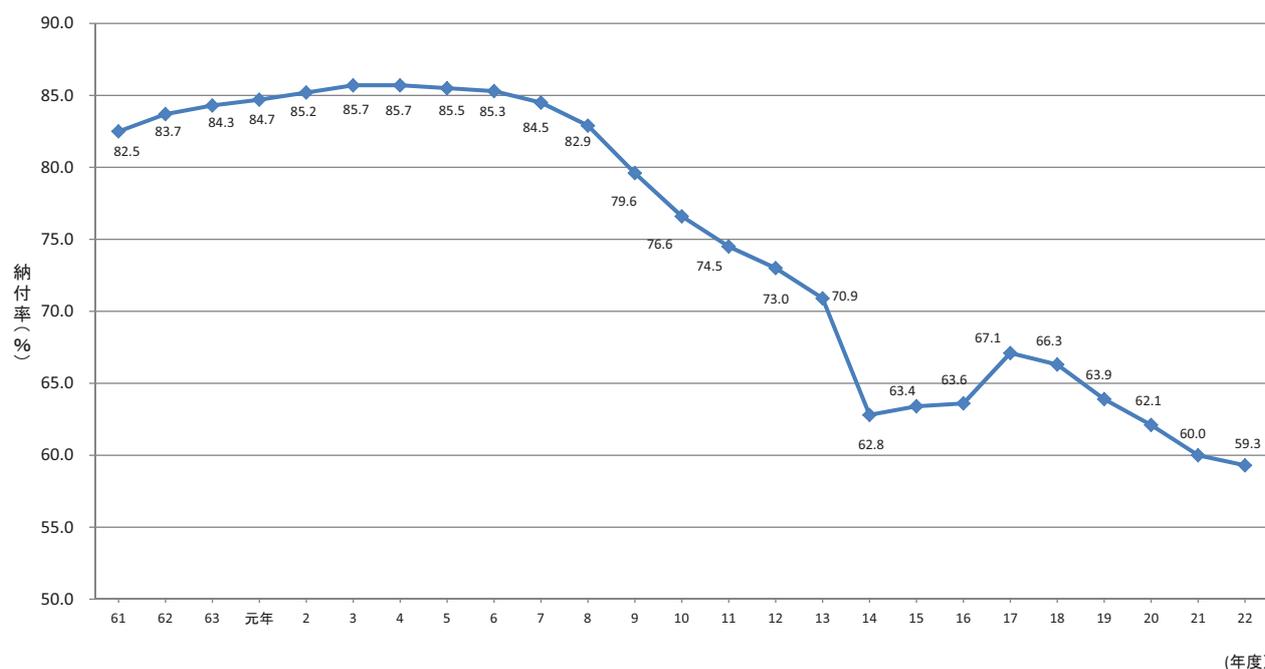
【図表4】 世代会計による生涯を通じた受益と負担



- (備考) 1. 内閣府「国民経済計算」、総務省「家計調査」「全国消費実態調査」「国勢調査」等により作成。
 2. 世代別一世帯当たり生涯純受益(生涯純受益総額-生涯負担総額)を算出したもの。
 3. グラフ中の数値は各世代における純受益額(単位は万円)。「20歳未満及び今後生まれる世代」については、最近時点(2001年)の受益水準が将来にわたって不変で維持される前提により算出。

(出典) 「平成15年度経済財政白書」より作成

【図表5】 国民年金保険料納付率の推移(現年度分)



(出典)厚生労働省「平成22年度の国民年金の加入・保険料納付状況」より作成

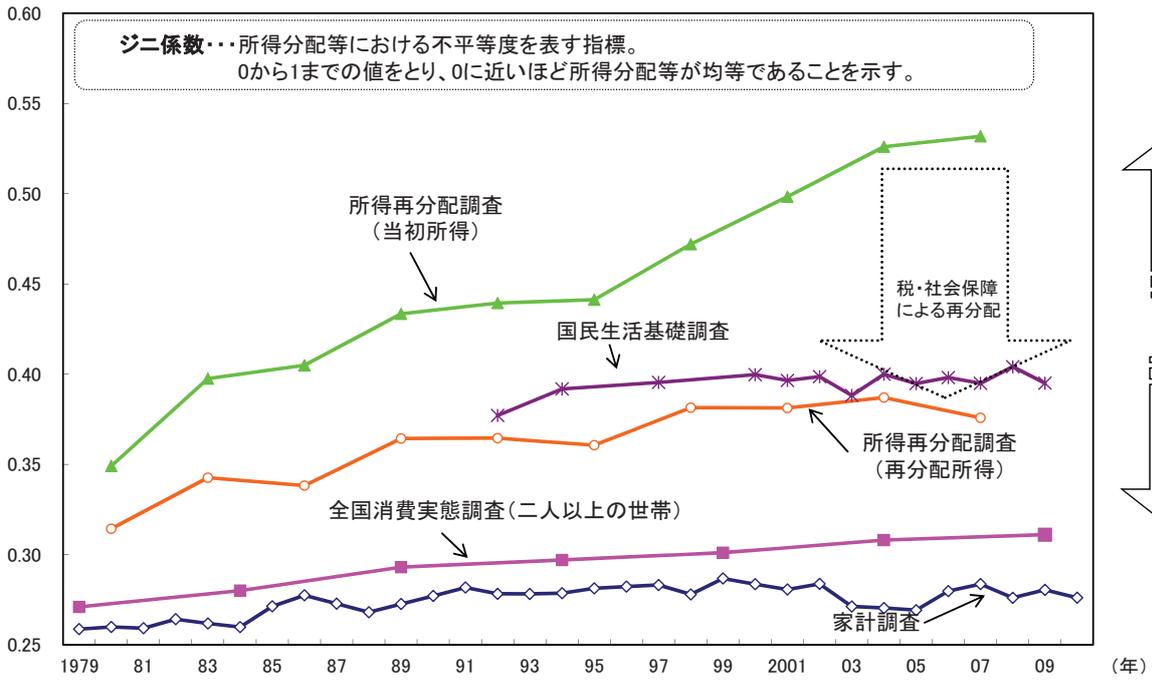
【図表6】 世代会計の国際比較(1995年)

(単位: 1995年の千米ドル)

	将来世代の 生涯純負担(A)	0歳世代の 生涯純負担(B)	世代間不均衡絶対額 (A-B)	百分率 ((A-B)/B) × 100
米国	130.4	86.3	44.1	51.1
日本	471.6	175.1	296.5	169.3
ドイツ	425.8	221.8	204.0	92.0
イタリア	359.8	155.2	204.6	131.8
カナダ	145.6	145.3	0.3	0.0
タイ	3.6	29.7	-26.2	-88.0
オーストラリア	149.9	113.4	36.5	32.2
デンマーク	157.6	106.7	50.8	46.9
オランダ	262.2	148.8	113.3	76.0
ニュージーランド	91.3	94.6	-3.3	-3.4
フランス	286.0	194.5	91.5	47.1
ノルウェー	213.4	130.8	82.7	63.2
ポルトガル	210.0	131.5	78.5	59.7
スウェーデン	208.9	268.3	-59.5	-22.2
アルゼンチン	117.2	73.7	43.5	58.6
ベルギー	184.1	116.4	67.5	58.0
ブラジル	135.0	71.5	63.5	88.8

(出典)アウアバック・コトリコフ・リープフリッツ(1998)「世代会計の国際比較」より作成。

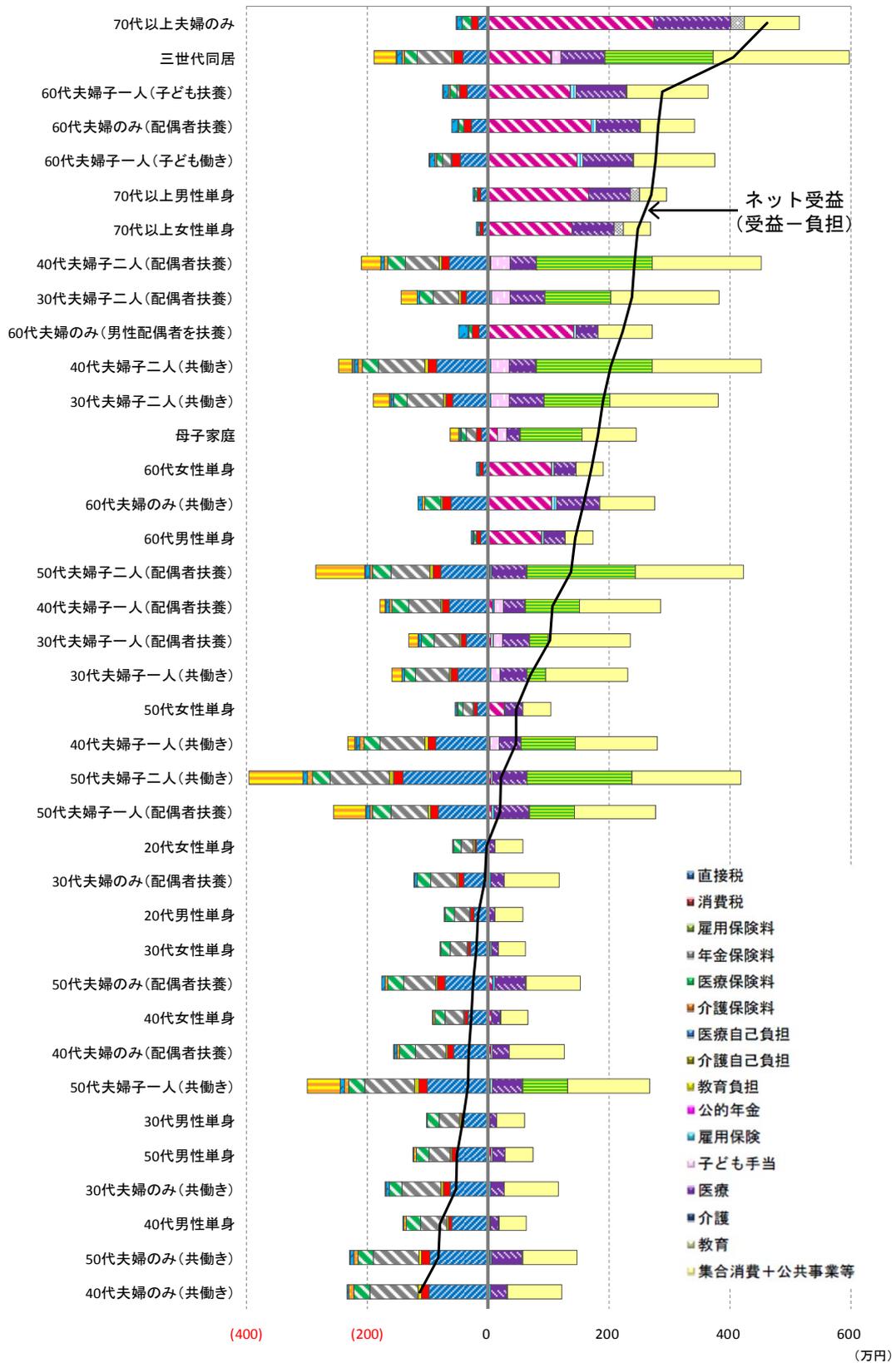
【図表7】 ジニ係数の推移



(注)

1. 総務省「家計調査」、総務省「全国消費実態調査」、厚生労働省「所得再分配調査」、「国民生活基礎調査」により作成。
2. 「家計調査」の系列は年間収入(過去1年間の現金収入、課税前)の5分位を用いて計算。
3. 「全国消費実態調査」の系列は年間収入(過去1年間の収入総額、課税前)の10分位を用いて計算。
4. 「所得再分配調査」の系列の当初所得は課税前、再分配所得は課税・社会保険料控除後、社会保障給付を含む。
5. 「国民生活基礎調査」の系列は年間所得金額(課税前)。
6. 世帯ベース。

【図表8】 世帯類型別の受益と負担



(備考)総務省「平成21年度全国消費実態調査」より作成

財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」
委員等提出資料

目 次

・ 第 1 回（平成 23 年 9 月 30 日）

井堀主査資料 1 7

國枝委員資料 1 9

長谷部委員資料 2 3

青木氏資料 2 4

・ 第 2 回（平成 23 年 10 月 6 日）

吉野委員資料 2 7

蓼沼委員資料 3 3

小川氏資料 4 1

吉良氏資料 4 3

プレゼンの論点メモ（井堀利宏）

1. 世代間での受益と負担のバランス

復興財源：一時的ショック=>負担の平準化

財政赤字での先送りはある程度妥当

ただし、復興と関係ない支出の増加？

何度も、同様な大災害が生じる？

社会保障財源：恒常的需要、少子高齢化、賦課方式

財政赤字での先送りは望ましくない

経済成長の鈍化、将来世代の所得の低迷

2. 世代間公平に向けての仕組み

政治での若い世代の発言力を高める

世代別選挙区：若い世代ほど投票率が低い

選挙可能な年齢の引き下げ：20歳から18歳へ

子どもの代理投票

財政赤字削減への財政ルール

均衡財政

建設公債

財政自動安定化？

2011年9月16日(金)日本経済新聞朝刊「経済教室」
(井堀利宏「財政赤字抑制ルール必須」)

2011.9.30 経済社会構造に関する有識者会議 財政・社会保障の持続可能性に関する制度・規範WG

世代間公平確保のための方策： 世代間公平確保基本法(試案)

一橋大学国際・公共政策大学院
國枝繁樹

目次

- I 我が国の「世代間の搾取」の現状
- II 世代間の不公平拡大のメカニズム
- III 世代間公平確保のための方策
- IV 世代間公平確保基本法(試案)
- V 終わりに

I 我が国の「世代間の搾取」の現状

1. 世代会計による分析

(一世帯当たりの純負担・受益)

将来世代 5223万円の生涯純負担

60歳以上 6499万円の生涯純受益

(平成15年度経済財政白書)

→我が国は、世界一の世代間不公平 (Kotlikoff and Leibfritz (1999))

2. 世代間の著しい不公平

我が国は巨額の公債や年金負債を通じ、将来世代にきわめて重い負担を押し付けている現状

「財政的児童虐待」(コトリコフ・ボストン大教授)
「世代間の搾取」(國枝) とも呼べる状況

⇒財政の持続可能性の観点のみならず、世代間の不公平是正の観点からも早急な財政再建が望まれる。

財政的児童虐待のイメージ(コトリコフ教授著書表紙より)



II. 世代間の不公平拡大のメカニズム

1. 「世代間の搾取」

- 現在世代(プリンシパル)の利益は、投票を通じて選ばれた政治家(エージェント)を通じて、政策に反映。

- 現在世代の中でも退職者は時間的な余裕があり、より政治的なロビーイング活動で有利な立場 (Mulligan and Sala-i-Martin (1999))。人口構成以上に政治的影響力を持つ可能性。(米国の退職者の特別利益団体AARPの例。)

- 他方、将来世代の利益を代表するエージェントは明示的には存在しない。(財政赤字に関しては、財政当局が事実上のエージェントとなっているが、明示的な関係ではない。)

⇒ 現在世代が財政赤字や賦課方式の公的年金の拡大を通じて、将来世代から搾取するおそれ(Browning (1975)、Cukierman and Meltzer (1989))

2. 「共有地の悲劇」

複数の支出側の省庁が全体的な利益を考えずに予算要求を行う。財政当局の相対的な交渉力が弱ければ、過大な財政赤字に。

3. 政権交代の可能性と戦略的財政赤字

政権交代前の政権が、政権交代後の政権が望む政策を行わせないために、戦略的に財政赤字を残す。

4. 消耗戦による改革先送り

必要な改革を実施した政党が不利益を被る場合、危機が実際に起こるまで、改革が先送りされてしまう(Alesina and Drazen (1991))。

5. 怪しい経済学の影響

減税による経済成長で財政再建可能としたブロードゥー経済学等の怪しい経済学に基づく議論で、改革の先送り。

Ⅲ 世代間公平確保のための方策

1. 予算ルール

(1) 憲法・条約レベルでの予算ルール

均衡予算原則を憲法で規定: Buchanan and Wagner (1980)

(例)- 米国の州憲法の均衡予算原則

- ユーロ安定・成長協定(財政赤字GDP比3%、債務残高GDP比60%)
- 最近の欧州諸国における憲法改正

(2) 政府・議会による中期財政目標

- 米国のグラム・ラドマン・ホリングス(GRH)法
財政再建目標を達成できなければ一律歳出削減

(3) 財政ルールの問題点

- 景気安定化のための財政政策が困難に。
- ルールの有効性
違反時の対応(ユーロ安定・成長協定)
目標変更(GRH)、統計改ざん(ギリシャ)等
- 公的年金を通じた「世代間の搾取」が対象外のおそれ(Kotlikoff (1992)) (→世代会計の必要性)

2. 予算過程・予算機関改革

(1) 予算過程改革: Pay as you go原則の導入等

(2) 予算機関改革: 集権化

- ① 選挙改革
- ② 財政当局の強化: イタリアの経済財務省への統合

※ ただし、集権化には、「民主主義の欠如(democracy deficit)」との批判あり

⇒ これに対し、Alesinaは透明性確保により「民主主義の欠如」の問題に対処することを提案。

(3) 超党派での政策決定

消耗戦による改革先送りを回避

3. 将来世代の利害の政治への反映

(1) 選挙制度の改革

- ドメイン投票
- 世代別選挙区

(2) 世代間公平確保基本法(試案)の制定

(國枝(2000、2004))

13

IV 世代間公平確保基本法(試案)

1. 将来世代への配慮義務

- 現在世代には将来世代への配慮義務があるとの考え方



- 現実には財政面での「世代間の搾取」の激化
(→親世代の利他的行動のみには期待できず。)



- 世代間の公平を確保する枠組みの必要性

14

2. 日本国憲法と将来世代への配慮義務

憲法前文「われらとわれらの子孫のために・・・」

同第11条後段「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。」



- (絶対的な少数者である)将来世代の基本的人権は保障されるのか?
- 将来世代に対する配慮義務の存在を想定すべきではないか?



- 例えば、世代間への平等原則(憲法第14条第1項)の適用: 世代間の公平

15

3. 世代間の公平確保の枠組み

① 将来世代の具体的権利を認め、権利侵害は司法を通じ救済(「コースの定理」的なアプローチ)。

→しかし、(付随的違憲審査制下で)存在しない将来世代は救済できない。

② 国には将来世代への配慮義務があり、財政面においても世代間の公平確保の責務を負い、その政策において世代間の公平確保を図らなければならないとする(←国の抽象的義務の存在)。

⇒ 憲法の規定ではそうした責務が明確でないため、基本法で国の世代間の公平確保の責務を明確化することが望ましい。(環境基本法が参考となりうる。)

4. 世代間公平確保基本法の制定

① 国の財政面での世代間公平確保の責務を明確化

まず国が、財政面での世代間の公平を確保する責務を負うことを明確化する。

(参考)環境基本法

第3条「環境の保全は... 現在および将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する...ように適切に行われなければならない。」

第6条「国は、前三条に定める環境の保全についての基本理念にのっとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。」

17

② 世代間公平確保委員会(仮称)の設置

- 将来世代の利益を代表する組織(「将来世代の護民官のイメージ」)を設置。

→現在世代との利益相反を避けるため、独立行政委員会としての独立性を付与。

- 世代間公平確保業務は内閣の指揮・監督に服さない。

- 委員の身分保障。

- 内閣は委員の任命権および予算の編成権は有する。

18

③ 「世代会計」の作成と提出

- 毎年、世代会計を作成し、国会に提出。

④ 将来世代の利益の観点からの意見・勧告

- 国の予算・重要施策につき、将来世代の利益の観点から内閣及び国会に意見を述べるができる。
- 特に、著しい世代間の不公平が生じている、あるいは確実に生じることが認められる場合には、その早急な是正を内閣及び国会に勧告できる。

⑤ その他

19

V. 終わりに

1. 我が国における財政面での世代間の不公平は著しく、「財政的児童虐待」「世代間の搾取」とも呼べる状況。
2. 世代間の不公平が拡大するメカニズムが制度的に内在しており、世代間の公平確保のための新たな枠組みが必要。
3. 世代間公平確保基本法には、①世代間公平確保の国の責務の明確化、②世代会計を用いた世代間の不公平の現状報告、③不公平の是正の勧告その他の措置等を通じ、世代間の公平確保への寄与が期待される。

21

御清聴ありがとうございました。

平成23年9月30日 第1回財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範
ワーキング・グループ」 長谷部委員提出資料

長谷部恭男

下記の通り、政権与党と政策決定との関係について、愚見を申し上げるメモを作成しました。

政策決定は、民主主義社会では多数決、それも単純多数決で行なわれることが通例です。しかし、複数の決定が論理的に独立していない場合、各論点での多数決の結論と、最終的な結論に関する多数決の結論とが不整合を起こすことがあります。下記のような単純な例がそれです。

	A	B	C
投票者 1	Yes	No	No
投票者 2	No	Yes	No
投票者 3	Yes	Yes	Yes
結論	Yes	Yes	No

A: 国の財政は危機的状況にある

B: 国の財政が危機的状況にあるなら、消費税率を引き上げる必要がある (AならばC)

C: 消費税率を引き上げる必要がある

複数の論点に関する判断相互の論理的関係が複雑化すれば、こうした不整合（法律学分野では、doctrinal dilemmaと言われます）が発生する可能性は高まります。個々の核心的論点に関する判断を確立した上で、首尾一貫した整合的政策決定を行なうためには、

- ① 前提となる個々の論点に関する多数決の結論から論理的に導出される結論を組織としての結論とし、最終的な結論について改めて（実質的）採決をしないこと
- ② 各論点の結論の適切性および複数の論点の間の論理的関係を判断し、個別の論点に関する審議と決定のあり方をコントロールするシステムを設営すること

が必要となります。つまり、組織に属する個別のメンバーの判断の総体とは距離を置いた、組織としての独自の判断の余地を確保することが必要です。言い換えると、100%民主主義を貫くことと、首尾一貫した整合的な政策決定を下すこととは必ずしも一致しません。

もちろん、多数人の多様な知識・経験をプールすることで適切な判断に到達しうる可能性は否定できませんが（いわゆる「多者の叡智」）、組織内部がいくつかの強固な派閥で分断されている状況ではそうした多様な知識・経験のプールとその利用も困難となります。

また、上記の設例は、多数決に参加する個々のメンバーが個別の論点について冷静で理性的な判断を行なうことを前提としていますが、そうした判断を可能とする適切な条件を整えることも必要です。1～2年ごとに繰り返される国政選挙、頻繁に行なわれる党首選挙、国政選挙で表明された「マニフェスト」への過剰な執着等は、こうした条件の実現にはつながりにくいでしょう。とりあえず、以上です。

世代間の公平性の実現

一橋大学 経済研究所 教授
青木 玲子

経済社会構造に関する有識者会議
制度・規範WG
2011年9月30日



次世代へのコミットメント 青木

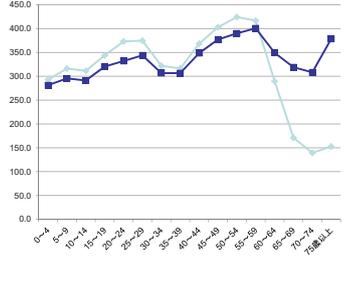
世代間の公平性

- Preston 効果に対応するために
 - 次世代の意志の反映が必要
 - 次世代の投票権
- Demeny (ドウメイン) 投票方式
- 必要性と必然性
 - 次世代へのコミットメント
 - 選挙権の拡大の歴史

2011年9月30日

次世代へのコミットメント 青木

年齢層別等価所得



2011年9月30日

次世代へのコミットメント 青木

国政選挙における政党の重要課題

自民党

年	1	2	3
2010年	行財政改革	成長戦略・雇用	年金・保険医療
2007年	年金	公務員改革	教育
2005年	民営化	国際競争力	防衛
2003年	年金・保険医療	国家安全保障	民営化

民主党

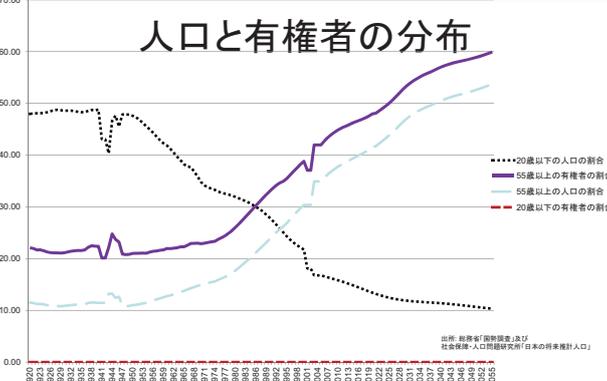
年	1	2	3
2010年	行財政改革	政治改革	外交・安全保障
2007年	年金	雇用	行政改革
2005年	公務員改革	年金	教育
2003年	行財政改革	年金	教育

出所: 対象年の各党政治綱領

2011年9月30日

次世代へのコミットメント 青木

人口と有権者の分布



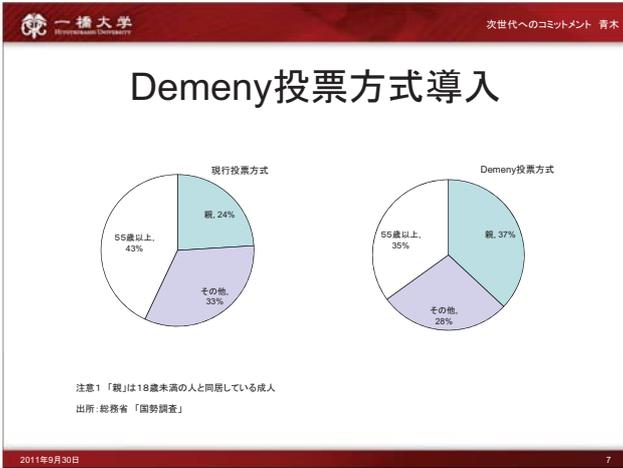
2011年9月30日

次世代へのコミットメント 青木

Demeny 投票方式

- Paul Demeny (Population Councilの人口学者)の提案
- 「親が、子供の数だけ余分の票を持つ」
- 以下のようにも解釈できる
 - 子供に投票権を与える
 - 親が子供の代わりに投票する

2011年9月30日



- 一橋大学 次世代へのコミットメント 青木
- ## 子供(次世代)が参政する必要性
- かつて、世代間資源分配は「家長」等によって、決められた
 - しかし、年金や義務教育の導入により、国家の政策になった
 - 世代間の分配の当事者の一人である子供だけ政策決定に参加していない
 - 将来世代の利害が十分考慮されない
- 2011年9月30日 8

- 一橋大学 次世代へのコミットメント 青木
- ## 選挙権拡大の必然性
- これまでに、2回の選挙による選挙権の拡大
 - 普通選挙 労働者の台頭 (Acemoglu & Robinson)
 - 革命 vs 課税
 - 女性選挙 女性の社会・経済への貢献方法の変化 (Dopdepke & Tertilt)
 - 妻の権利 vs 娘の権利
 - 現在の有権者が子供へ選挙権拡大することにより、何を得るか？
- 2011年9月30日 9

一橋大学 次世代へのコミットメント 青木

次世代へのコミットメント

- 現世代間のフリーライディングを克服する
 - 5 投資すると、将来8になってもどってくる

	消費	投資
消費	10+0=10, 10+0=10	10+4=14, 5+4=9
投資	5+4=9, 10+4=14	5+8=13, 5+8=13

- 両方とも「消費」(囚人のジレンマ)

2011年9月30日 10

- 一橋大学 次世代へのコミットメント 青木
- ## ドゥメイン投票方式の必要性と必然性
- 次世代の参政により、次世代にコミットできる
 - 現世代のフリーランディングを克服できる
 - 現世代にとって有益である
 - 人口の年齢構造の変化に対応
- 2011年9月30日 11

- 一橋大学 次世代へのコミットメント 青木
- ## 年齢構造を考慮した投票方式
- 有権者は18歳以上
 - 平成19年成立の憲法改正国民投票法
 - 年齢別選挙区
 - 井堀利宏(東大教授)、土居丈朗(慶大教授)
 - 富山和彦(元産業再生機構専務)、松本大(マネックスグループ社長)
 - 40~60歳で、家族をもつ男性が2票を投票する
 - シンガポールのリー・クアン・ユー元首相
- 2011年9月30日 12

海外の状況

- オーストリアでは、80年代に検討したが、断念。
2008年に、投票年齢を16歳に下げた
– European Parliament Recommendation
- ドイツでは、2005年、2008年に国民投票(憲法
改正が必要なため)で否決された
– 一人一票に反する
– 代理投票であると、秘密投票に反する
- ハンガリーでは、現在検討されている
- スイスでは、Kinderlobbyが提案

参考文献

- 青木玲子(2011)「次世代へのコミットメントに国民的合意を一代間資源分配の公平性を目指す選挙制度改革」NIRAモノグラフシリーズ No.33
- 青木玲子・Rhema Vaithianathan (2010)「少子化と世代間所得分配の政治経済学」『経済研究』61(2): 117-125
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2000). "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115: 1167-1199.
- Breyer, Friedrich and Ben Craig (1997). "Voting on Social Security: Evidence from OECD Countries," *European Journal of Political Economy*, vol. 13(4): 705-724.
- Demeny, Paul (1986). "Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects," *Population and Development Review*, vol. 12 (Supplement): 335-358.
- Dodepke, Matthias and Michele Tertilt (2009). "Women's Liberation: What's in it for Men?" *Quarterly Journal of Economics*, vol.124:1541-1591.
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2009) "Expansion of Democracy by Lowering the Voting Age to 16" Doc 11895

資金の流れの変化と財政安定化のための財政ルール

吉野直行・慶応義塾大学

図表①1980年－1990年（バブルを含む時期の資金の流れ）

	CB	PRFI	PS	GFI	PRFirm	PUFirm	GOV	HH	ROW	Total
CB	0	1.09	0	0	0	-0.07	1.55	0.02	0.09	2.69
PRFI	0.80	42.83	0	1.49	40.61	1.70	5.07	14.38	13.48	120.37
PS	0	0.03	0	7.65	0	0	0.76	0	0	8.44
GFI	0.21	1.70	1.04	4.72	2.17	1.29	7.47	3.72	0.45	22.77
PRFirm	0.78	15.36	0	0.33	27.25	0.45	0.47	2.31	5.40	52.35
PUFirm	0.08	0.77	0	0	0	-0.07	-0.10	-0.11	0	0.57
GOV	0.07	5.05	0	6.22	4.00	0.34	0.49	0.18	0.86	17.20
HH	1.02	45.21	7.50	0.28	9.69	0.36	0.73	0.15	0.99	65.93
ROW	0	10.07	0	0.19	4.88	0.68	0.37	0.77	1.78	18.74
Total	2.96	122.11	8.54	20.88	88.61	4.68	16.82	21.42	23.04	

(CB:中央銀行、PFI:民間金融機関、PS:郵貯、GFI:政府系金融機関、PRFirm 民間企業、PUFirm:公共企業、GOV:政府部門、HH:家計、ROW:海外、TOT:合計)

図表①は、日本の資金の流れ（1980-1990年）を、毎年平均を取って見たものである。見方は、左縦列の経済部門から、右上の経済部門に、毎年平均、どの程度の資金がながれていたかを見たものである。例えば、上から2行目を見ると、民間金融機関(PRFI)から民間企業(PRFirm)には、40.61兆円の資金がながれ、民間金融機関から国(=国債の購入)(GOV)には5.07兆円しか運用されていない。下から3行目の家計(HH)を横に見ると、金融機関(PRFI)には45.21兆円を運用し、郵便局(PS)には7.50兆円を預け入れ、株式・債券の購入(PRFirm)は9.69兆円に上っていた。

最後の行(Total)を横に見ると、どの経済主体が、どの程度の資金を毎年平均、調達していたかが読み取れる。もっとも資金を調達しているのは、民間金融機関(PRFI)で122.11兆円、民間企業(PRFirm)88.61兆円となっており、政府(GOV)(=国債)への資金の流れは16.82兆円に過ぎない。

このように、1980年代の時期には、民間企業に資金が流れ、政府(=国債)への資金の流れは、小さいものであった。民間企業の投資に向かい、それが生産につながる資金の流れとなっていた。

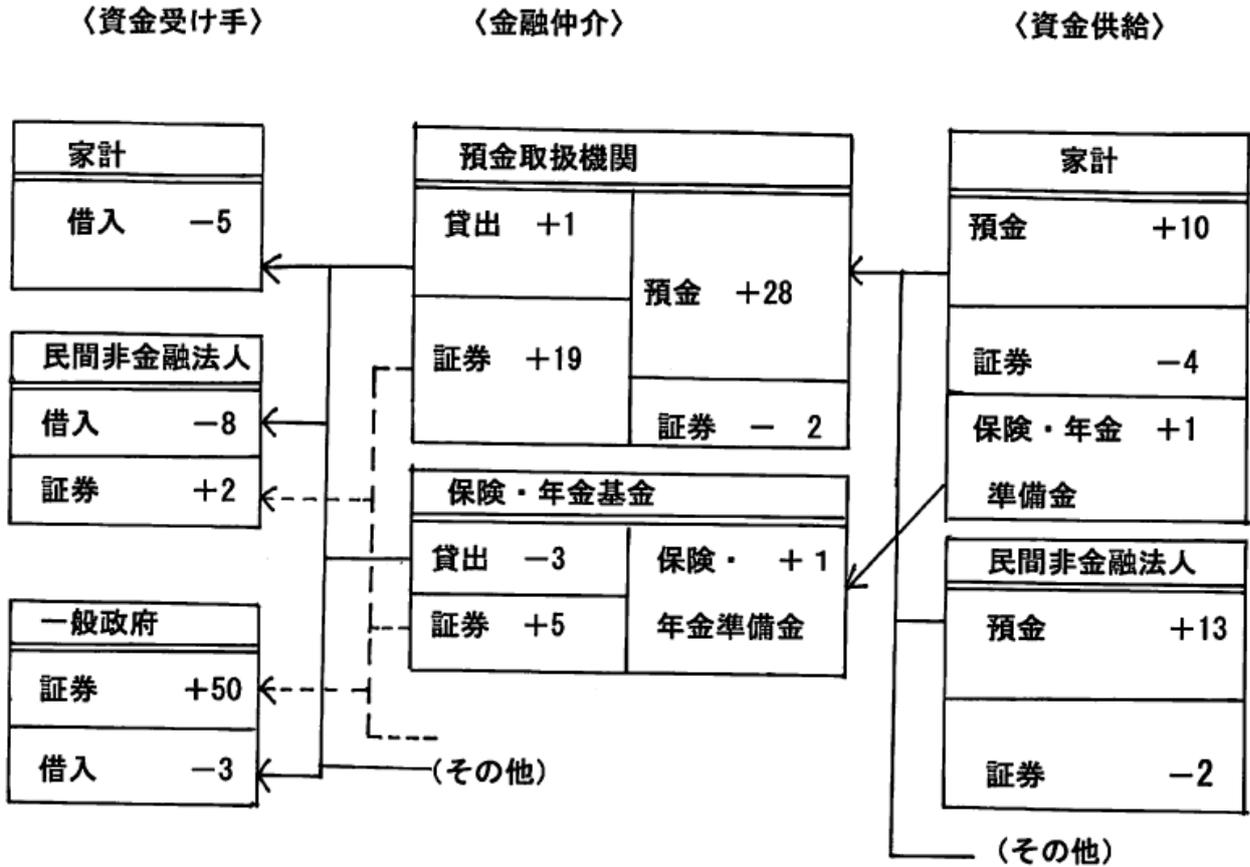
<図表②2010年度部門別資金フローの特徴(出所:日本銀行資金循環関表より筆者作成)>

図表2は、2010年度の資金の流れを、日本銀行資金循環勘定から見たものである。これを見ると、右側の家計と民間非金融法人(民間企業)からの預金が、図表の真ん中の預金取り扱い機関(=銀行など)に集まり、運用先としては証券(=主に国債)に資金が回っている。貸出は、1兆円しか増えていないのに対して、証券(=国債)は19兆円も増加している。図表②の左を見ると、家計部門では、住宅ローンなどを銀行に返済している家計が多く、借入の返済は5兆円である。民間非金融法人企業も、国内投資の低迷などの

ために、借入を返済している（マイナス8兆円）。左列の資金受け手の中では、政府が資金を調達している（証券＝国債＝50兆円）。

以上のように、日本の資金の流れは、家計・企業の余剰資金が、金融機関を通じて、民間企業には流れず、国債に向かっている。民間企業の資本ストックを増加させる資金の流れとはなっておらず、景気の回復を促す資金の流れにはなっていない。

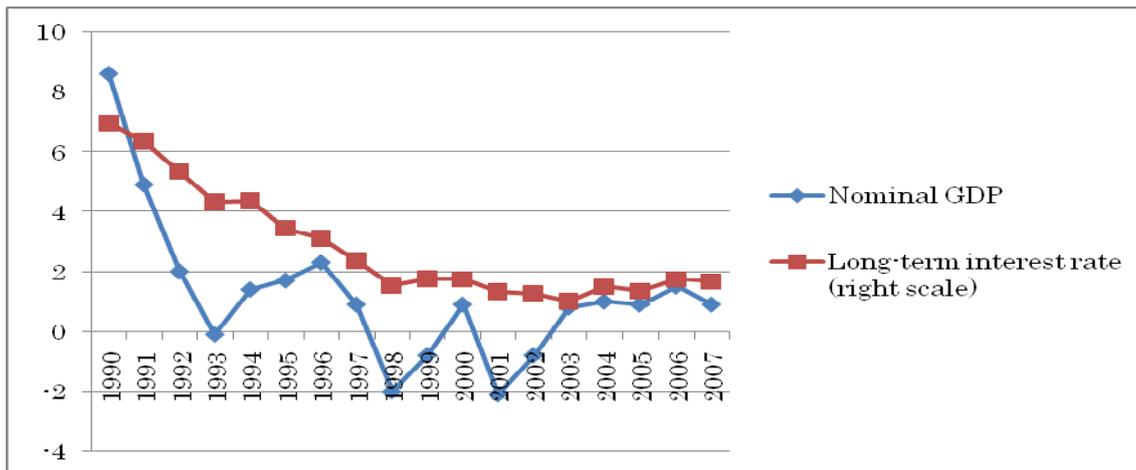
図表② 2010年度の資金の流れ（フロー）



出所： 日本銀行資金循環より筆者作成

2. 財政不安定化の経路と財政ルール構築の必要性

<図表⑤ 日本の経済成長率 (η_t) と利子率 (r_t) の比較>

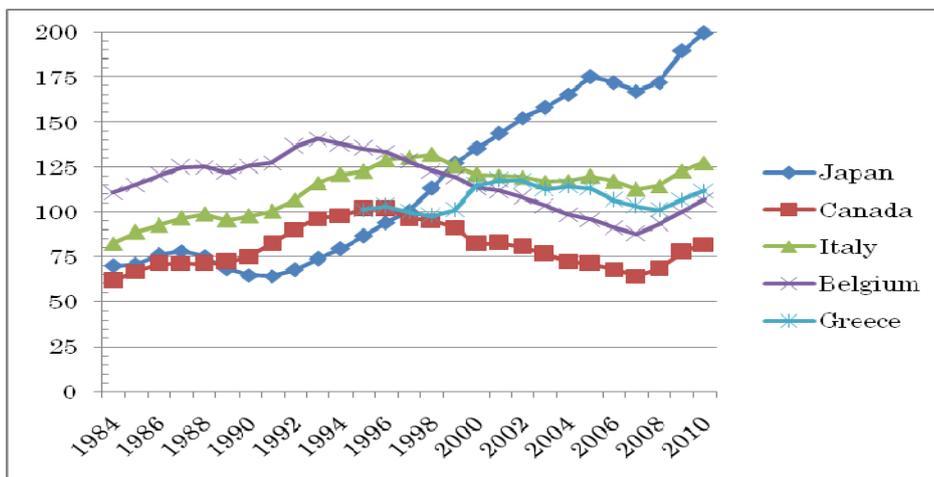


長期利子率 (1990-2007): \bar{r}	1.56%
名目 GDP 成長率(1990-2007): $\bar{\eta}$	0.109%

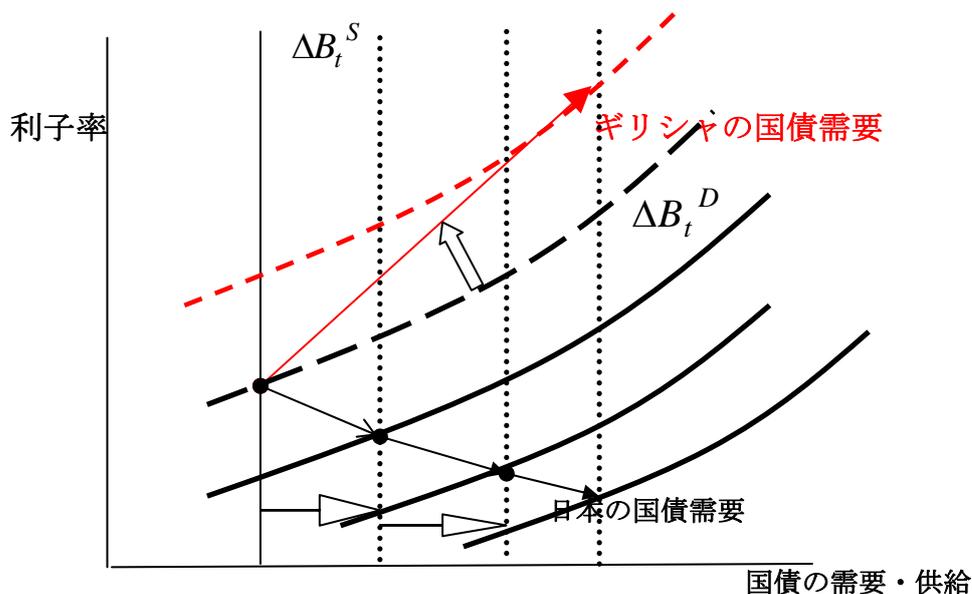
日本では、金利が低下している。理由としては、図表②のように、民間企業などの資金需要がなく、集められた預金が国債に回っており、金利が安定しているからである。

2-3. 国債の需要と供給条件から見た日本とギリシャの比較

<図表⑥ 日本・ギリシャなどの「財政赤字残高/GDP」比率>



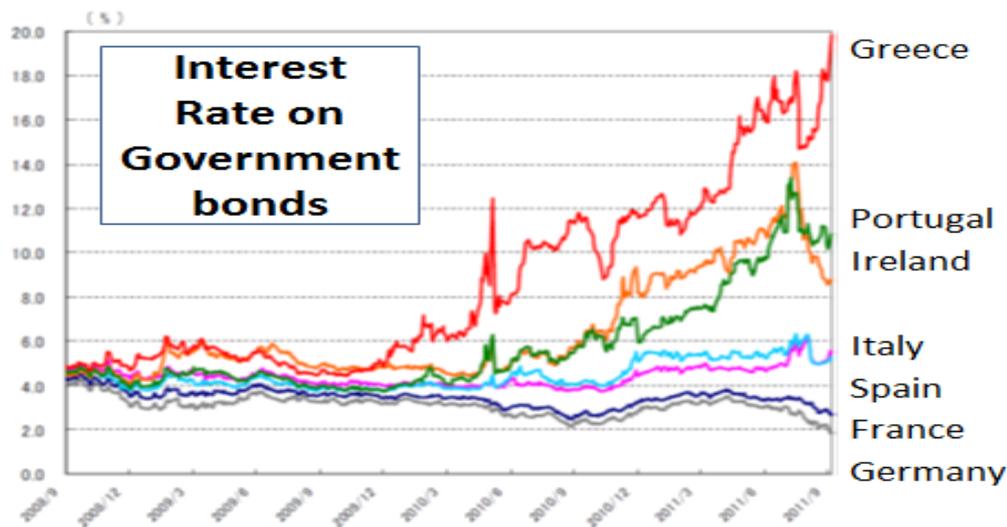
<図表⑦ ギリシャと日本の比較>



日本の国と地方を合わせた債務残高は、GDPの約200%にも上っている。ギリシャの国の債務残高はGDPの約111%であったが、破たんの危機にさらされている。日本とギリシャの違いは、日本では約95%の国債が国内で保有されているのに対して、ギリシャでは約63%の国債が外国人によって保有されている点である。国の債務返済が危なくなって来ていると市場関係者に思われると、CDSスプレッド（万一破たんした時に保険が付けられる金融商品の価格スプレッド）が拡大する。ギリシャの場合には、国の破たんがあり得ると海外から思われたために、ギリシャ国債の金利には、リスクプレミアムが上乘せされ、金利が上昇した。さらに、海外の投資家の中には、ギリシャ国債を売却する投資家も多く、金利の上昇がますます進み、約20%にまで国債金利が急騰した。日本の現在の国債金利（10年債）は、約1.0%であるから、両国の差は、とても大きいことが分かる。

国内投資家（銀行・保険会社・年金基金など）によって保有されている日本国債が、低い金利を保っている背景には、(i)家計や企業から集められた預金や保険の運用先である企業への貸出需要が減っているため、貸出が増えず、2010年度では、純貸出はマイナスに転じている。この背景には、国内での企業の投資意欲が減退していること、企業は海外進出したために海外から日本に戻る利益があり、銀行から、借りるの必要がなくなっていること、(ii)貸出がネットで減少しているため、増えている預金を国債に回さざるを得ないこと、(iii)日本銀行の量的緩和による銀行の超過準備の増大により、銀行の資金は潤沢で、国債購入に回せる資金が余っていること、などの理由によってい

る。



2-4. 財政ルール of 早急な構築の必要性

2-4-1. 政府の目的関数と財政安定化ルール

政府の目的関数を、(i)経済成長率の達成、(ii)国債残高の抑制、(iii)政府支出の毎年の変動を抑制する、という変数をもとに設定する。

$$L(B_t, Y_t, G_t, T_t) = \frac{1}{2} w_1 (B_t - \bar{B}_t)^2 + \frac{1}{2} w_2 (Y_t - \bar{Y}_t)^2 + \frac{1}{2} w_3 (G_t - G_{t-1})^2 \quad (1)$$

政府は、(i)国債の長期均衡安定レベルからの大きなかい離をなくすこと、(ii)景気の回復を目指すこと、(iii)政府支出が大きく毎年変化することを避けてスムーズな政府支出の変更を行うことを、目的として行動すると仮定する。ここで、以下の(2)式は、誘導形の国債の動学式から求められた財政を安定化させる国債残高水準を示している。

$$\bar{B}_t^* = \left[\frac{(1-c_1-d_1)B_{t-1} + td_2}{(c_1+d_1)B_{t-1} - d_2} \right] Y_t + \left[\frac{B_{t-1}}{(c_1+d_1)B_{t-1} - d_2} \right] D_{t-1} + B_{t-1} + \left[1 - \frac{(1+(c_1+d_1-1)\theta)B_{t-1}}{(c_1+d_1)B_{t-1} - d_2} \right] G_t - \left[\frac{B_{t-1}}{(c_1+d_1)B_{t-1} - d_2} \right] (c_0 + d_0) \quad (2)$$

2-4-2. 国債の供給と需要を含むマクロモデル

$$G_t + r_t B_{t-1} = \Delta B_t + T_t \quad \text{政府予算制約} \quad (2)$$

$$Y_t - T_t + r_t B_{t-1} + \theta G_t = C_t + S_t \quad \text{ただしここで } S_t = \Delta B_t + \Delta D_t \quad \text{国債の需要と預金} \quad (3)$$

$$C_t = c_0 + c_1 Y D_t \quad \text{消費関数} \quad (4)$$

$$D_t = d_0 + d_1 Y D_t - d_2 r_t \quad \text{預金関数} \quad (5)$$

$$r_t^* = \frac{1}{(c_1 + d_1)B_{t-1} - d_2} [(1 - c_1 - d_1)Y_t + D_{t-1} + (c_1 + d_1)T_t - (1 + (c_1 + d_1 - 1)\theta)G_t - (c_0 + d_0)] \quad \text{均衡国債利子率} \quad (6)$$

$$G_t = g_0 + g_1 T_t + g_2 (B_{t-1} - \bar{B}_t) + g_3 (Y_t - \bar{Y}_t) + g_4 G_{t-1} + g_5 D_{t-1} \quad \text{安定化のための財政ルール} \quad (7)$$

ただしここで、

$$g_0 = - \left(\frac{\varphi_1 (c_0 + d_0) + \varphi_2 \bar{Y}_t}{((1 - \varphi_1)(c_1 + d_1) - (1 - \theta)\varphi_1)B_{t-1}} \right), g_1 = \frac{\varphi_1 [(c_1 + d_1)(B_{t-1} - 1) - d_2]}{((1 - \varphi_1)(c_1 + d_1) - (1 - \theta)\varphi_1)B_{t-1}},$$

$$g_2 = \frac{\varphi_1 [(c_1 + d_1)B_{t-1} - d_2]}{((1 - \varphi_1)(c_1 + d_1) - (1 - \theta)\varphi_1)B_{t-1}}, g_3 = \frac{\varphi_2 [(c_1 + d_1)B_{t-1} - d_2] - \varphi_1 (1 - c_1 - d_1)}{((1 - \varphi_1)(c_1 + d_1) - (1 - \theta)\varphi_1)B_{t-1}},$$

$$g_4 = \frac{\varphi_3 [(c_1 + d_1)B_{t-1} - d_2]}{((1 - \varphi_1)(c_1 + d_1) - (1 - \theta)\varphi_1)B_{t-1}}, g_5 = - \frac{\varphi_1}{((1 - \varphi_1)(c_1 + d_1) - (1 - \theta)\varphi_1)B_{t-1}}$$

$$\varphi_1 = \frac{w_1 [(1 - \theta)(1 - c_1 - d_1)B_{t-1} - d_2]}{\{(c_1 + d_1)w_3 - w_1(1 - \theta)(1 - c_1 - d_1)\}B_{t-1} + (w_1 - w_3)d_2},$$

$$\varphi_2 = \frac{w_2 [(c_1 + d_1)B_{t-1} - d_2]}{\{(c_1 + d_1)w_3 - w_1(1 - \theta)(1 - c_1 - d_1)\}B_{t-1} + (w_1 - w_3)d_2},$$

$$\varphi_3 = \frac{w_3 [(c_1 + d_1)B_{t-1} - d_2]}{\{(c_1 + d_1)w_3 - w_1(1 - \theta)(1 - c_1 - d_1)\}B_{t-1} + (w_1 - w_3)d_2}$$

(7) 式を言葉で表すと、政府支出の額 (G_t) を決定する際には、(i) 税収の状況、(ii) 国債残高と (財政を安定に導く) 長期均衡の国債残高の差、(iii) GDP の現在値と均衡 GDP とのギャップ (GDP ギャップ)、(iv) 前期の政府支出の水準、(v) 国民資産のうち国債購入に回せる金額、以上の変数に従った財政ルールを行うことが不可欠である。早急に、財政ルールの構築を行い、「国に流れる資金」を「民間経済活動に流す」方向に変えなければ、成長回復は期待できない。

財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」会議資料

2011年10月6日

一橋大学経済学研究科

蓼沼宏一

1. 長期の世代間資源配分問題の特性

(1) 関係する世代

- ①現在の退職者世代
- ②現在の勤労者世代
- ③現在の子供世代
- ④これから誕生する将来世代

の間の資源配分問題。

このうち、現在の政策について投票権（決定権）を持つのは①と②のみ。

(2) 起因者と被害者（または受益者）との時間的隔絶

政策を決定する世代とその影響を受ける世代との時間的隔絶

(3) 《将来世代の可塑性》

デレク・パーフィット(1982, 1984)によって指摘された将来世代の《非同一性問題 (non-identity problem)》。

将来どのような選好や価値をもつ人々が、どれだけの人口で存在することになるのかは、現在世代の行動によって決定される経路次第で異なる。(例：子供手当、社会保障政策)

2つの重要な含意：

- 1) 現在世代の行動がもたらす帰結を評価する際の情報的基礎である将来世代の選好が、現在世代の行動に左右されて異なる。
→政策評価の困難性
- 2) 将来時点で意思決定を行う人々——その意思決定はさらに遠い将来の世代に影響を及ぼす——の選好および価値基準が、現在世代の行動に依存する。
→教育・啓蒙活動の重要性

(4) 将来発生する事象の不確実性

2. 規範的評価基準の適用可能性

(1) パレート基準と補償原理

関係する人々すべてが自分自身の選好にしたがって比較するとき、誰も政策 a より政策 b を選好することはなく、少なくとも一部の人々は政策 a の方を選好するとき、政策 a は政策 b を《パレートの意味で改善する》または単に《パレート改善する》という。また、政策 a の実行がそれを実行しないという政策をパレート改善するとき、政策 a の実行は《パレート改善である》という。

政策 a を実行したときに、利益を得る人々から損失を被る人々へ《仮に》適切な貨幣の移転が行われれば全員の状態を高め得るとき、政策 a の実行は《カルドアの意味で改善》であるという。

適用上の問題：

- 1) 賦課方式の年金の負担と給付のように、コンスタント・サムの分配問題では、政策を巡って必ず利害対立があり、パレート改善は不可能。
- 2) 社会資本整備のための国債発行の場合には、その社会資本からの便益が十分に大きい限りにおいて、受益者への課税によりパレート改善を実現する可能性がある。
- 3) 長期の問題では、将来世代の可塑性（非同一性問題）により、個々人の選好に照らして2つの政策の帰結に序列を付けることは不可能。

(2) 権利と義務

「将来世代は現在世代に対して財政赤字の削減（あるいは社会保障制度の改革）を要求する権利をもち、現在世代は将来世代に対して財政赤字の削減（あるいは社会保障制度の改革）を実行する義務を負う」という主張は正当か？

将来の被害者の可塑性のために、将来世代と現在世代との関係をこのように単純な権利—義務関係で把握することには論理的な難点がある。なぜなら、巨額の財政赤字の削減あるいは社会保障制度の改革といった、人々への影響の大きい政策が実行された場合と、実行されなかった場合とでは、将来存在する人々の identity が異なるからである。

(3) 責任と補償

ドウオーキン(1981)、ローマー(1985, 1986)、フローベイ(1995, 1998)

《支配に基づく責任 (responsibility by control)》：ひとは自分の自由意志によってコン

コントロールできる選択の帰結に対しては責任を負う。《選択の自由》を行使することに伴う責任を選択主体に帰属させて、その選択が不利な結果に帰着してもその責任の転嫁を認めない。逆に、自分がコントロールできない要因による不利益に対しては、社会的な《補償 (compensation)》が支払われなければならない。

現在世代の決定する財政赤字や社会保障制度に関わる政策は、将来世代の人格および厚生に対して、将来世代には責任を問えない形で影響する。さらに、現時点で実行する政策を完全にコントロールしているのは現在世代である。

将来の被害者の可塑性のために、現在世代が行う選択の結果に依存してその選択の帰結を経験する主体の人格が決定され、その主体が享受し得る厚生もまた決定される。したがって、ある政策が実行された場合に生存する将来世代が、現在世代の行為によって被害を受けたとは言えず、被害に対する補償を要求することも正当化できない。

長期的な経済政策の規範的基礎を求めるためには、現在世代が行う《選択》の意味とその選択に伴う《責任》の意味について、さらに注意深い考察が必要。

3. 歴史的経路選択に対する責任

(1) 支配に基づく責任

現在世代による財政赤字や社会保障制度に関わる政策決定は、将来世代の人格および福祉に対して、将来世代には責任を問えない形で影響する。

現時点で実行する政策を完全にコントロールしているのは、ひとえに現在世代である。

現在世代が行う選択は現在から将来への歴史的経路の選択である。

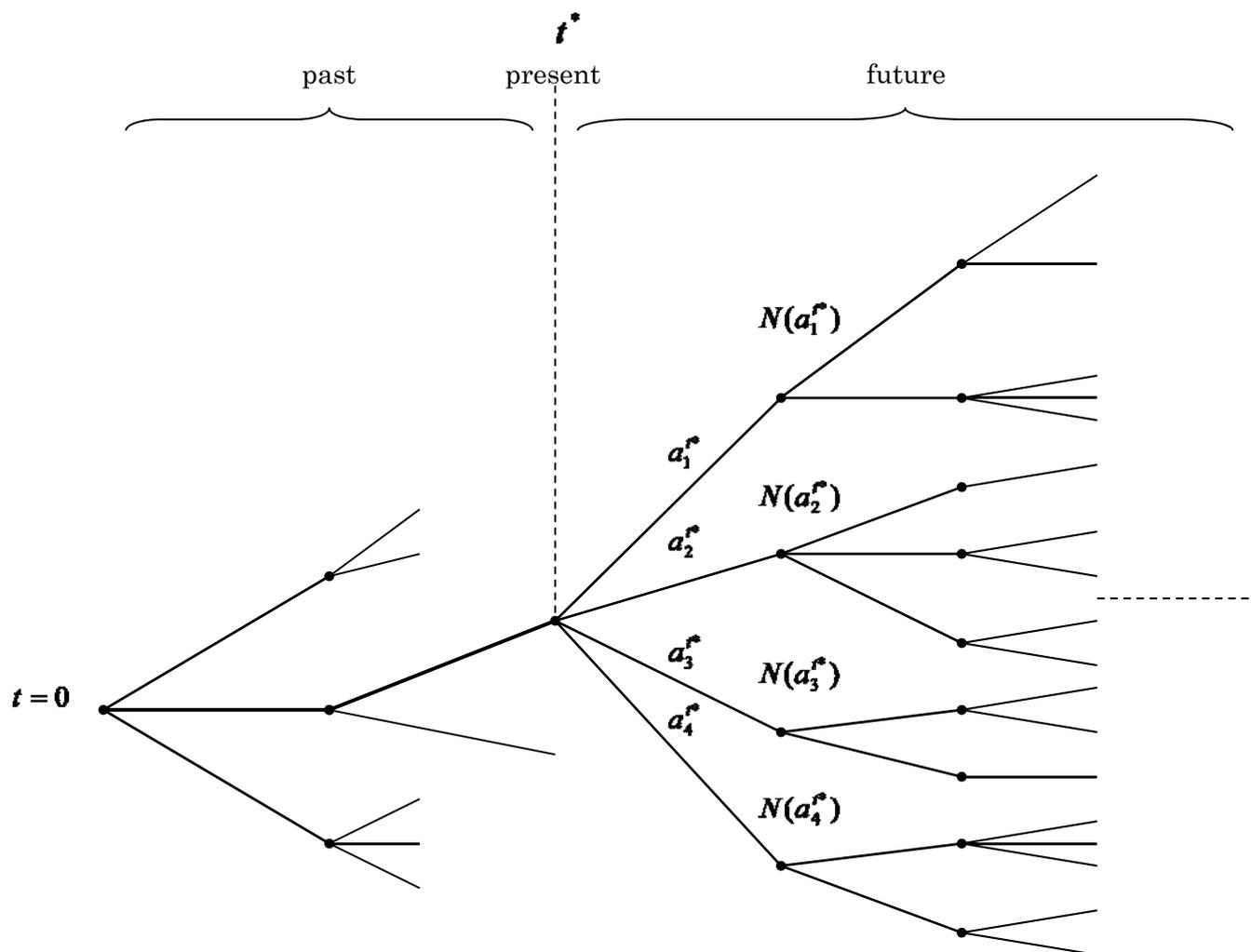
この選択は将来世代の人格と彼らが享受する厚生を、一方的・外部的・不可逆的に決定する行為である。

現在世代の選択は、潜在的に生存可能な将来のすべての人々の存在および厚生に影響を及ぼす社会的・歴史的選択でありながら、時間的構造のために将来世代はその意思決定に関与できない。

現在世代の選択は、潜在的に生存可能なすべての人々を代表して行われる意思決定である。

現在世代が将来世代に対して負うべき《責任》とは、明確な評価基準に照らして現在世代の選択が社会的に最善であると説明可能な経路を選択する責任——《説明責任

(accountability)》 —である。



図：世代間の歴史的構造

(2) 歴史的経路における継起的意思決定

将来世代の可塑性により、現在世代の選択は将来時点の意思決定基準を変え得るという間接的効果を通じて、将来時点の選択にも影響を及ぼす。

現在世代の選択がもたらす3つの効果：

- 1) 現在および将来の客観的環境に及ぼす直接的効果
- 2) 将来の被害者（または受益者）としてのひとびとの存在と特性に及ぼす効果
- 3) 将来の意思決定主体としてのひとびとの選好や価値基準に及ぼす効果

4. 歴史的経路の評価基準とその含意

現在から将来への歴史的経路を規範的に評価する基準

(1) 責任と補償

仮に、国家財政が破綻し、金融危機、不況、高失業率等を引き起こした結果、その時点で生存する世代の厚生を著しく低下させたとする。このように、自己が責任を負うべきではない要因によって低水準の厚生しか実現できない世代の存在する経路は、望ましいとは言えない——たとえ、その世代が現在世代に対して補償を要求する権利を有しないとしても。

(2) 選択の自由の尊重

巨額の財政赤字は、将来世代の選択し得る財政政策および再分配政策を制約する可能性がある。各世代の自由な選択が阻害されている歴史的経路は、望ましいとは言えない。

(3) 社会厚生の評価

1) 個人の境遇評価の情動的基礎

《効用》：快樂、幸福、欲望充足という主観的感情

《社会的基本財(social primary goods)》(ジョン・ロールズ(1971))：
所得と富、基本的自由、移動と職業選択の自由、責任のある地位、自尊の社会的基盤など、個人がどのような価値をもとうとも、その価値の追求手段として有用な資源

《機能と潜在能力 (functionings and capabilities)》 (アマルティア・セン (1980, 1985) :

適切な栄養を得ること、健康であること、防ぐことのできる疾病による死亡を回避すること、自尊を維持すること、共同体の生活に参加することといった、個人が維持できる状態および為し得る行為であって、《個人の存在自体を構成する要素》を《機能(functionings)》とよぶ。

個人が実現できる機能のさまざまな組み合わせ全体から成る集合を《潜在能力 (capability)》とよぶ。これは、個人の生き方・在り方に関する選択の自由度を表現する。

2) ロールズ格差原理

現在から将来への歴史的経路を評価する際に、評価主体がどれだけ個人的な利害を離れて《不偏的 (impartial)》な観点から評価を行うかという点が重要。

ロールズ (1971) は、《原初状態 (original position)》という仮想的な状況を設定。歴史的経路の選択という論脈では、原初状態においてひとは自分がどの世代に生まれ落ちることになるか、また生まれ落ちた世代内でいかなる社会的位置を占めることになるか、そして同世代の人々と比較して自分がどのような優位または劣位をもつことになるかを知ることができないものとされる。そのため、どの世代のどの社会的位置に生まれ落ちるにせよ、その立場の如何にかかわらず公正な社会的処遇を期待できる状態を優先的に評価する誘因をもつことになるために、ひとは倫理的に不偏的な判断をくだすことになる。

ロールズは、原初状態という理論的な虚構のもとでの合理的な選択は、最も不遇なひとの境遇をできるだけ改善する歴史的経路を選択することだと考えた。この評価基準は《格差原理》ないし《マキシミン原理》とよばれる。

この原理に基づく選択は、どのような情動的基礎に依拠して人々の境遇を測るかという測定基準の設定次第で、異なるインプリケーションをもつ。

3) 功利主義

個人間で比較可能かつ基数的な効用の存在を仮定。

評価基準として、人々の効用の総和を計算する《総効用関数》と、効用の平均値に注目する《平均効用関数》がある。人口が固定されている社会においては両者がもつインプリケーションは同一であるが、《将来の被害者の可塑性》により人口自体が内生変数である場合

には、全く異なるインプリケーションが導かれる。

(a) 総効用関数

《repugnant conclusion》(デレク・パーフィット (1982, 1984)):

任意の社会状態に対して、人口一人当たりの効用はより低い、十分に大きな規模の人口が生存するために総効用はより高い社会状態が存在する。この場合、一人一人は貧困でありながら膨大な人口を抱える社会状態の方がより望ましいと、この基準は判断することになる。

(b) 平均効用関数

上記の repugnant conclusion は回避される。

他方、任意の社会状態に対して、そのもとで人々が得る平均効用を下回る効用しか享受していない人々が仮に存在しない社会状態を考えると、後者の状態では前者の状態で得られるよりも高い社会厚生が得られることになる。享受する効用が平均以下であるとはいえ、その人々の一生もまた生きるに値する (life worth living) ものであるとしても、この社会厚生関数はそのような価値ある人生が実現しないほうが社会的に望ましいと評価してしまうという、別の意味での《repugnant conclusion》が導かれる。

(c) Critical-Level Utilitarianism :

ブラッコビー=ボッサール=ドナルドソン (1995, 1997):

効用を《生きる価値のある life》とそうでない life との境界値をゼロとすることによって標準化した上で、効用の総和をとる。

参考文献

Blackorby, C., W. Bossert and D. Donaldson (1995): ‘‘Intertemporal Population Ethics: Critical-level Utilitarian Principles,’’ *Econometrica* 63, pp.1303-1320.

Blackorby, C., W. Bossert and D. Donaldson (1997): ‘‘Critical-level Utilitarianism and the Population-ethics Dilemma,’’ *Economics and Philosophy* 13, pp.197-230.

Dworkin, R. (1981a): ‘‘What is Equality? Part 1: Equality of Welfare,’’ *Philosophy and Public Affairs* 10, pp.185-246.

Dworkin, R. (1981b): ‘‘What is Equality? Part 2: Equality of Resources,’’ *Philosophy and Public Affairs* 10, pp.283-345.

Dworkin, R. (2000): *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Fleurbaey, M. (1995): ``Equality and Responsibility,’’ *European Economic Review* 39, pp. 683-689.
- Fleurbaey, M. (1998): ``Equality among Responsible Individuals,’’ in Laslier et. al. (eds.) *Freedom in Economics: New Perspectives in Normative Analysis*, London: Routledge.
- Parfit, D. (1982): ``Future Generations, Further Problems,’’ *Philosophy and Public Affairs* 11, pp. 113-172.
- Parfit, D. (1984): *Reasons and Persons*, Oxford: Oxford University Press. (森村進訳『理由と人格』勁草書房, 1998年.)
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press. Revised edition, 1999. (川本隆史・福間聡・神島裕子訳『正義論 改訂版』紀伊国屋書店, 2010年.)
- Roemer, J. E. (1985): ``Equity of Talent,’’ *Economics and Philosophy* 1, pp. 151-181.
- Roemer, J. E. (1986): ``Equality of Resources Implies Equality of Welfare,’’ *Quarterly Journal of Economics* 101, pp. 751-784.
- Sen, A. K. (1980): ``Equality of What?’’ in S. McMurrin (ed.) *Tanner Lectures on Human Values*, Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. K. (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland. (鈴木興太郎訳『福祉の経済学：財と潜在能力』, 岩波書店, 1988年.)
- 鈴木興太郎・蓼沼宏一「地球温暖化の厚生経済学」鈴木興太郎編『世代間衡平性の論理と倫理』東洋経済新報社, 第5章.



民主主義のせっかちさ (IMPATIENCE)?

- 「嫌税の政治学」 (新川 2009)
- 「合理的」な政策でも政治的正当性が不足すれば統治は不安定
- 日本の歴代政権の消費税トラウマ
- 「不公平税制—小さな政府—低福祉」の悪循環
- 国民文化 北欧人は日本人と違い政府と税金が好きか？

リスク社会の政治

- 政治家 「非難回避の政治」再選に不利な選択せず
- 有権者 体系的リーズニングより短期的反応
- 認知バイアス 近い・ネガティブな情報 > 遠い将来
- 政治のメディアタイゼーション

より洗練された説明・・・歴史的制度論

- 加藤淳子 付加価値税の導入タイミング
 - 財政赤字期前に導入⇒ 社会保障支出高い
 - 財政赤字期後に導入 ⇒ 中途半端” な成果と反発
 - ロートステイン『制度こそが重要』
 - 公正に設計され、実施が適正で、負担も妥当だと市民が見なした制度は持続(Rothstein et al.2002)
- ・・・手遅れの国は万事休すか？

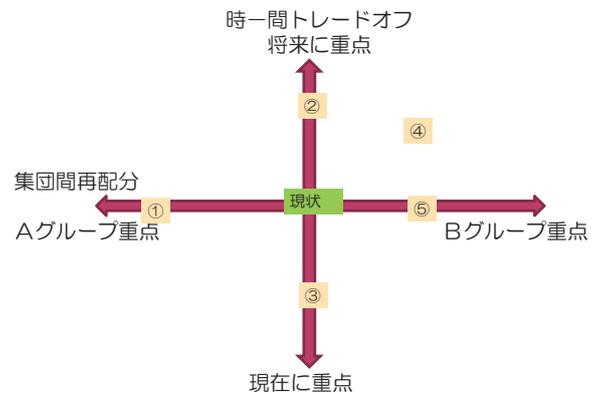
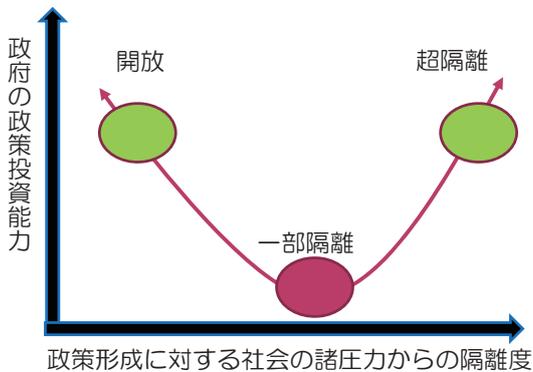
短期・「非難回避」の政治を越える
☞政治投資

- 政府債務、教育、災害、再生エネルギー、自然資源、予防保健など、時一間的 (intertemporal)な観点が必要とする政策多い
- その促進要因・・・
- 割引率(discount rate) 現在>将来
- 決定的出来事 危機、災害、戦争

ジェイコブズ
長期的な政策への投資の3条件

(Jacobs 2011)

- ①選挙上の安全
- ②長期的な社会的利得
- ③制度的能力(institutional capacity)



スウェーデンのケース

- 戦後スウェーデン・モデル
- 社会民主党の長期政権の下、政・労・使協調
- ⇒ 社会団体 + 政党 = 民主的権力資源
- 調査委員会・政府報告SOU・意見聴取手続き
- ⇒ テクノクラティックな立案 + 社会的合意
- ATP年金制度 1957国民投票、社会民主党案 全国労組LO、ホワイトカラー組合TCO支持

1990年代 経済危機と改革

- 年金の持続不可能の認識
- 1991年金改革WG 労使など利益団体排除
- 議会主要政党、合意された答申に一方的な修正を加えない取り決め
- 「議会で広範な合意を得る機会を取るか、議会でよからぬことが起きるリスクを取るか」 (社民党委員)
- 「待てば待つほど合意は大きな圧力に晒される」 (自由党シェーンベリ委員長)
- 1992報告、94最終報告書「年金から政治を除外」する自動安定化メカニズム 99施行

政策的帰結と民主的帰結

- 経済危機という決定的出来事の認識共有
- 政党間の協力によるイニシアティブ
- 政策形成コミュニティの利益団体 (労組、専門職、経営者団体) からの隔離
- ⇒ 長期的政治投資の条件①、②、③
- 民主主義への帰結は・・・
- 社会集団に広く開放されたスウェーデン・モデルの掘り崩し (社会民主党自らの手で)
- 変易的(volatile)な狭い統治連合の時代へ

参考文献

- 小川有美, 2003年「時間の歴史政治学・端書・民主化論・社会運動論・労働時間論から遠近法的分析へ」『千葉大学法学論集』18(1), pp.287-311.
- 新川敏光. 2009. 「嫌税の政治学」『生活経済政策』No.144. pp.8-13.
- 新川敏光・ジュリアーノ・ポノーリ編. 2004. 『年金改革の比較政治学：経路依存性と非難回避』ミネルヴァ書房.
- Jacobs, Alan M. 2011. *Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investment*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Kato, Junko. 2003. *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Rothstein, Bo and Sven Steinmo (eds.). 2002. *Restructuring the Welfare State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Palgrave Macmillan.
- Van Waarden and Gerhard Lehmbuch (eds.). 2003. *Renegotiating the Welfare State: Flexible Adjustment through Corporatist Concertation*. London: Routledge.

■ 将来世代問題の規範理論的考察

常磐大学嘱託研究員 (法哲学)

吉良貴之

1. 世代間正義 (intergenerational justice) 論の枠組み

- 異なる世代の間の利害の分配的正義 (distributive justice)、特にいまだ生まれざる将来世代への配慮の規範的根拠を問題にする、時間軸を入れた正義論。
- 「現在世代と将来世代の間の正義」という大きな枠組みと、より細かい各世代間の正義を (ひとまず) 分けることの重要性。

2. 将来世代の利害は現在世代の誰かによって適切に「代表」されうるか？

- 議会制民主政治が構造的に抱える現在中心主義 : 現在の利益の反映
- 「世代」を一括りにすることの危険性 : 世代内正義の不可視化
- 「将来世代」の縦横の範囲の不確定性 : 無限の配慮は不可能 → どこで切る？
- 利害の不確実性 (例: 温暖化リスクの地域的温度差) → 決断とその責任

3. 規範的正当化の様々なアプローチとその諸問題

- 契約論や権利論の躓きの石としての非同一性問題
- 将来世代を含む功利論の諸問題: 総和/平均 → 「世代会計」の捉え方
- 貫世代的共同体への想像力と、グローバル・ジャスティスの調和へ

4. まとめと提言

- (1) 「世代」の過度の実体視がもたらす危険性
→ 範囲の不確定性、利害の不確実性、世代内問題の不可視化、etc.
 - (2) 想像力の触媒としての「世代」概念の有用性
→ 貫世代的「共同体」へのコミットメント、民主政の現在中心主義の緩和
- ★ 将来世代問題にあたっては、「世代」概念について、(1) の危険を意識しつつ (2) の有用性を生かしていくような方向性が求められる。

[参考文献]

- 吉良貴之「世代間正義論——将来世代配慮責務の根拠と範囲」、国家学会雑誌 119 巻 5-6 号、2006 年
- 吉良貴之「世代間正義と将来世代の権利論」、愛敬浩二編『講座 人権論の再定位(2) 人権の主体』、法律文化社、2010 年

および、上記 2 論文に記載の諸文献。

財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」
中間報告 補論

財政・社会保障の持続可能性に関する「制度・規範ワーキング・グループ」
中間報告（「世代間公平の観点を中心に」） 補論

目次

【補論 1】 財政再建に向けたこれまでの取組み	48
1-1 国債の大量発行から消費税導入まで	48
1-2 1990年代の取組み	49
1-3 2000年代の取組み	49
【補論 2】 財政赤字のメカニズムについての理論的整理	51
2-1 公共選択的アプローチ	51
2-1-1 本人代理人論	51
2-1-2 共有地の悲劇	51
2-1-3 消耗戦ゲーム	52
2-1-4 中位投票者定理	52
2-1-5 選挙と財政赤字に着目した議論	53
2-2 ケインズの財政政策の有効性に関する議論	54
2-2-1 乗数効果の低下	54
2-2-2 政策のタイムラグ	55
2-2-3 ケインズの財政政策の非対称性	56
【補論 3】 世代会計について	57
3-1 世代会計に関する議論の概要	57
3-1-1 伝統的な世代会計の手法	57
3-1-2 世代会計の前提条件としての中立命題	57
3-1-3 その他の世代会計を巡る論点	58
3-1-4 世代会計の活用についての考察	60
3-2 世代会計による世代間公平の現状分析	61
3-2-1 Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz(1999)による推計	61
3-2-2 吉田(2006)による推計	62

3-2-3	宮里（2009）による推計	63
3-2-4	増島・田中（2010a）による推計	63
	【補論4】世代間公平の向上をめざして	65
4-1	規範論としての世代間公平	65
4-1-1	世代間資源配分問題の特性	65
4-1-2	歴史的経路選択に対する責任	66
4-1-3	現在世代に対する説明責任	66
4-2	法制度を通じた世代間公平	67
4-2-1	選挙制度を通じた世代間公平	67
4-2-2	環境分野における世代間公平	68
4-2-3	社会保障分野・財政分野における世代間公平	69
4-2-4	世代間公平基本法の活用イメージ	70
4-2-5	世代間公平委員会の活用イメージ	70
4-3	政治プロセスを通じた世代間公平の確保	71
4-3-1	「非難回避の政治」を越える政治は可能か	71
4-3-2	国民世論に基づく政策推進	73
4-3-3	基本方針としての世代間公平	74
4-4	財政ルールを通じた世代間公平の確保	75
4-4-1	現在の政府の取組み	75
4-4-2	ドーマー条件	75
4-4-3	ポーン条件	76
4-4-4	井堀委員の提案	76
4-4-5	吉野委員の提案	76
	参考文献	78

【補論 1】 財政再建に向けたこれまでの取組み

以下では財政再建に向けたこれまでの取組みを概観する。

1-1 国債の大量発行から消費税導入まで

(国債の大量発行)

1970年代前半のドルショック及び第1次石油ショックにより高度成長期から安定成長期に移行して以降、わが国の財政状況は急速に悪化した。1974年度予算で巨額の歳入欠陥が発生し、1975年度補正予算では赤字国債が発行されるなど、1970～71年度まで5%前後で推移していた一般会計の公債依存度は、1972年度当初予算で17%まで上昇、1976年度（当初）にはほぼ30%に達した。

(一般消費税導入の失敗)

政府税制調査会は1977～78年に、税負担の引上げを求める方策として一般消費税導入を提言した。しかし、1979年に大平内閣において、一般消費税について実現に向けた準備を進めることが閣議決定されたものの、与党内の反対等により撤回された。

(増税なき財政再建)

一般消費税構想の失敗後、1979年の財政再建に関する国会決議は、いわゆる「増税なき財政再建」の方針としてその後の財政政策を方向付け、財政再建の主眼は支出削減に置かれることとなった。1980年代前半には、第2次臨時行政調査会による精力的な行政改革が進められたが、財政支出削減上の効果は限定的であった¹。

(売上税導入の失敗)

1980年代半ばには、中曽根内閣において、包括的な税制改革の一部として売上税構想が提唱された。中曽根内閣の税制改革構想は、税制中立下での直間比率是正が目的とされており、売上税は所得税減税の財源として考えられていた。1987年初には売上税法案が国会に提出されたが、野党のみならず与党内からの反対により、売上税法案を含む税制改革関連法案は廃案となった。

(ネット減税となった消費税導入)

1988年12月、竹下内閣において消費税法案が成立し、翌1989年4月から施行された。この時の税制改革においては、消費税の創設に合わせて、所得税減税、物品税廃止による減収、法人税減税等が行われ、また、国民の間で不人気な消費税の導入への配慮の他、1980年代後半のバブル発生に伴う急激な増収増を背景として、消費税の税率は3%とされたため、事前の増収見込みベースでは、税制改革全体ではネットでは2.6兆円の減税となった。

¹ 國枝（2004）、田中（2011）

1-2 1990年代の取組み

(国民福祉税構想の失敗)

1994年、細川内閣において、総額6兆円の所得税等の先行減税とともに、税率7%の国民福祉税構想が提案された。これは、従来同様の所得税減税と消費税増税というパッケージであった²。しかし、国民福祉税構想は、連立与党及び世論の大きな反発により、撤回された。

(先行減税を伴う消費税率の引上げ)

1994年6月に誕生した自民・社会・さきがけ各党の連立政権下において、先行する5.5兆円の所得減税と1997年4月からの消費税率5%への引上げを中心とする税制改革関連法案が1994年11月に成立した。そこでは、特別減税として2.0兆円、累進緩和策を内容とする制度減税3.5兆円のうち、制度減税分が消費税引上げ分に相当する税制中立で行われた。なお、消費税率の5%への引上げは予定通り行われた。

(財政構造改革法導入及び同停止法)

1997年には、橋本内閣において、「財政構造改革の推進について」が閣議決定され、これに盛り込まれた各種の方策と枠組みを明確にするための「財政構造改革の推進に関する特別措置法」が成立した。同法は、国と地方の財政赤字の対GDP比3%以内、特例公債脱却及び公債依存度の引き下げを目標とし、その達成年度を2003年度とした。しかし、1997年5月から景気は後退局面に入り、1998年12月、景気回復を優先するため、同法を凍結する「財政構造改革の推進に関する特別措置法停止法」が成立した。

1-3 2000年代の取組み

(構造改革、歳出・歳入一体改革)

2001年4月に発足した小泉内閣において、財政構造改革をはじめとした各種の構造改革への取組みが行われた。内閣府に設置された経済財政諮問会議を中心に取りまとめられた「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」(2001年6月閣議決定)及び「構造改革と経済財政の中期展望」(2002年1月閣議決定)では、日本経済が目指す経済社会の姿と、それを実現するため、公共事業費の削減等の構造改革を中心とした経済財政運営の将来展望が示

² 石(2008)は、国民福祉税導入と消費税廃止による負担増はネットで9.5兆円、負担減は減税6.0兆円、歳出増2.1兆円及びつなぎ国債の償還財源1.4兆円の計9.5兆円で、国民負担の面での中立を図るものであったとする。一方、加藤(1997)は、「増税のための歳出措置として計上された平年度2.1兆円(の少なくとも一部)は、純増税と考えられた」とし、國枝(2004)は、「先行減税分の補填後でも平年度で2兆1000億円のネット増税になることが想定されていた」とする。

された。

さらに、日本経済の景気回復が進む中で財政構造改革路線の道筋を明確にするため、2006年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、「歳出・歳入一体改革」の基本的考え方が示された。これは、2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するとともに、名目経済成長率を3%とした場合に基礎的財政収支の黒字化のために必要となる対応額16.5兆円のうち11.4~14.3兆円を歳出削減で対応すること等を目標とした。しかしながら、世界金融危機による景気後退を受け、「平成21年度予算編成の基本方針」（2008年12月閣議決定）において、同改革は事実上先送りされた。

【補論2】財政赤字のメカニズムについての理論的整理

財政赤字のメカニズムについては、政治プロセスを含む現実の政府の経済行動を分析した公共選択的アプローチとケインズの財政政策の有効性に関する議論とに大別される。

2-1 公共選択的アプローチ

政治プロセスを含む現実の政府の経済行動を分析する公共選択的アプローチを概観する。従来の経済学のアプローチにおいては、政府はその社会の構成員の経済厚生を最大化するように行動するとの前提に立っていた。しかしながら、現実を選択される政策は、政府を構成する政党や、政治家、官僚などのそれぞれ異なった集団の自らの利益追求の結果であるという考え方が有力になっている。このような考え方の下、公共選択的アプローチでは、集団の利益追求行動に着目している。

2-1-1 本人代理人論

投票権のある現在世代の利益は、投票を通じて選ばれた政治家（代理人）を通じて、政策に反映されることとなる。一方、投票権のない将来世代の利益を代表する代理人は明示的には存在しない³。Cukierman and Meltzer (1989) は、現在世代の人々が将来世代への課税によって償還される公債発行に投票する結果、現在の消費を増加させ、将来の資本を減少させることとなると結論付けている。このように、現在の政策決定プロセスにおいて将来世代の利益を代表する代理人が明示的に存在しないため、将来世代の不利益となるような公債発行につながっているという議論がある。

Mulligan and Sala-i-Martin (1999) は、投票権のある現在世代の中でも時間に余裕がある高齢者ほど政治的なロビー活動で有利な立場となるため、人口構成以上に高齢者の意見が反映されることとなり、結果として高齢者向けの財政支出が拡大することを示した。

2-1-2 共有地の悲劇

Velasco (1997, 1999) は、財政が共有財産であることに着目して財政赤字を説明する。そのモデルでは、各利益団体が利己的に行動する結果、各利益団体が便益を受ける財政支出に見合う税負担（＝社会的に望ましい税負担）がなされないことにより、財政赤字が発生するとしている。そこでは、財政という共有財産に対して、利益団体がどのような行動をとるかについて、公共選択的ア

³ 國枝 (2004) は、現在の財政システムの中で、財政当局が将来世代の利益を代表する代理人の役割を事実上果たしていることを指摘している。

アプローチにより分析している。利益団体は自らが受け取る財政支出のメリットを受け取る一方、コストについては共有財産から支出され、各利益団体はその一部しか負担しない。このような各利益団体の利己的な行動の結果、経済の安定化機能が不要なケースであっても、恒久的な財政赤字が発生することが示されている。

別所（2010）は、このような財政赤字のメカニズムについて「一般に公債の償還を含む財政支出は租税で賄われ、その負担が広く分散するのに対し、特定の集団が財政支出の便益を受け取ることはしばしばある。このとき、便益を多く受け取る集団が財政支出の決定に影響を及ぼすことができれば支出額は多くなるだろうし、もしその集団が将来の税負担も軽減されると考えていたり、より早く支出を受け取ったほうが得だと考えていたりすれば、税ではなくて公債で財源調達しようとする」として、「共有地の悲劇」⁴が公債発行を通じた将来世代の負担に結びつくことを指摘している。

2-1-3 消耗戦ゲーム

公共選択的アプローチに基づいた利益団体に関するもう一つの有力な分析として、Alesina and Drazen（1991）が提唱した財政再建の負担をめぐる利益団体の対立を説明した消耗戦ゲームがある。消耗戦ゲームは、財政再建が望ましいことを各利益団体が理解している場合であっても、財政再建に伴うコストを先に譲歩した他の利益団体に押しつけることを期待して、改革が遅れることを示すモデルである。そこでは、利益団体が協力して早く財政再建を実施すると、みんなが得をしていたはずであるが、それが均衡では実現しないこととなる⁵。

2-1-4 中位投票者定理

Black（1948）が提唱した中位投票者定理は、選択対象が一つで、すべての投票者の選好が単峰型⁷であり、どの投票者も二つの選択肢について自由に提案ができるならば、多数決投票では中位投票者の効用最大化点が安定的、支配的な

⁴ 佐藤（2006）は、「共有地の悲劇とは、所有権の存在しない（よって、誰でもアクセスできる）資源（山林・漁場など）が過剰に搾取される状態を指す。ここで「共有地」にあたるのが中央政府の財源である」と説明し、この問題を克服するためには、中央政府の政策決定過程の集権化が不可欠と主張している。

⁵ モデルの解説は井堀（2001）に詳しい。

⁶ 共有地の悲劇と消耗戦ゲームは、利益団体の負担をめぐる対立をモデル化したものであり、利益団体の利己的な行動の結果、望ましい均衡が実現しない点は共通している。一般的には、共有地の悲劇では公債発行の拡大がゲームの均衡となるのに対し、消耗戦ゲームでは財政再建の遅れがゲームの均衡となる。

⁷ 選択対象に大小関係がつけられ、個人にとって効用最大化点から離れるほど効用が低下するという選好をいう（土居，2000）。

社会的決定になるというものである。

中位投票者定理による国の財政赤字のメカニズムの説明については、国政選挙は直接投票制ではないこと、選挙における争点が複数あること、高齢者が将来世代の利益を考慮して投票する可能性があること⁸等により、厳密な意味での実証分析はなされていないと思われるが、中位投票者定理の存在を指摘する論者は多い。例えば、青木・Vaithianathan (2010) では、「現在の日本の有権者年齢の中央値は 51 歳で、これからの 15 年間でさらに上昇することが予想される」としており、選挙における高齢者の影響力を指摘している。井堀・板谷 (1998) では、受益者負担の原則が成立していない現状で、国民にとって歳出拡大と税負担減少の誘惑は大きく、特に高齢・少子化が進展し、老年世代ほど投票の機会費用が小さく、選挙に行きやすいことを考えれば、現在の老人世代や団塊の世代の利益を反映した政策が採用されやすいとしている。

また、公共選択の立場を提唱したブキャナン・ワグナー (1979) においても投票行動についての指摘がある。そこでは、公共支出の大きさの選択について選挙民の比較的若いメンバーの「選好する経費水準は、公債が現在の課税によって代わっても元のまま変わらないだろう」とする一方で、「選挙区民のうち年配者は、公債財政のもとでより高い支出水準指向をはっきりと表明するだろう」としている。結果として、『代表されていない者』は、祖先の選択した負担を負わなければならないところのまだ選挙権のない将来の納税者であるから、政治家に寄せられる純圧力は明らかに支出拡大傾向をもつ」と結論付けている。

2-1-5 選挙と財政赤字に着目した議論

Nordhaus (1975)、Rogoff (1990) では、選挙直前に財政赤字が拡大する政治的財政循環の可能性について政治家の再選動機から指摘している。政治的財政循環については、選挙の時期に財政支出が変化するかどうかが及び財政支出の変化が有権者に支持されるかどうかという 2 つの方向から実証分析が行われてきたが、分析結果にばらつきがあり、政治的財政循環の評価ははっきりしない⁹。同様の議論として戦略的財政赤字がある。そこでは、有権者が財政赤字を支持することを前提とせず、赤字発生メカニズムを説明している。Tabellini and Alesina (1990) は、政治家の財政に関する選好がそれぞれに異なり、また現職政治家が落選リスクにさらされているとき、現職政治家は、選好の異なる後任の政治家の財政上の自由度を限定するために公債や財政赤字を戦略的に利用する可能性を指摘している。この戦略的財政赤字は、1983 年以降における米国の

⁸ 高齢者が将来世代の利益を考慮して行動するのは、「バローの中立命題」が成立するケースである。

⁹ 実証研究の結果については、別所 (2010) に詳しい。

共和党のレーガン・ブッシュ両政権下の財政赤字を説明する有力な一つの見方とされている（バロー（2010）ほか）¹⁰。國枝（2004）は、長期一党優位体制の下においては、政権交代を睨んだ戦略的財政赤字を用いる必要性は少ないが、政権交代の可能性が生じてくると、与党に戦略的財政赤字を用いるインセンティブが生じ、財政赤字が拡大することとなると指摘する。

2-2 ケインズの財政政策の有効性に関する議論

財政に期待される役割は、資源配分上の機能、所得再分配機能、安定化機能がある。このうち、安定化機能については、不況対策としてケインズの財政政策が積極的に活用されてきた（特に、バブル経済崩壊以降）。しかしながら、ケインズの財政政策の有効性の限界が理論的にも実際の経済においても指摘されており、我が国におけるバブル経済崩壊以降のケインズの財政政策が財政赤字拡大の要因になった可能性がある¹¹。以下では、ケインズの財政政策の効果及びタイミングについて整理する。

2-2-1 乗数効果の低下

井堀・板谷（1998）では、「1990年代に入ってから財政赤字拡大の背景にはケインズの景気刺激政策がある」とした上で、需要面での公共投資の有効性を図る指標である乗数効果が最近ではかなり小さくなっていることを指摘している。その理由として、「景気が良くなると金利の上昇圧力が生まれるが、これが円高要因となり、日本の輸出を抑制し、輸入を刺激して、日本の総需要の拡大を相殺する方向に働くマンデル＝フレミング効果」のほか、「公共投資拡大の財源として公債を発行してまかなっているが、これが将来の増税の可能性を予想させ、家計は消費よりも貯蓄意欲の方を強める結果、追加的な消費の拡大効果が生じない（公債の中立命題）」等の説明も考えられるとしている。

乗数効果に関する実証研究においては、ほとんどの研究においてケインズの財政政策がGDPに一定の影響をもたらすことが確認されているものの、北浦・南雲（2004）では、「政策の民需に対する波及効果が小さい、又は財政政策は、景気の下支えはしたかもしれないが、景気の流れを支配するほど大きな影響は

¹⁰ バロー（2010）では、小さな政府を志向するレーガン政権が、財政赤字を出して政府債務のGDP比を高めることで、将来の政権が政府購入と政府移転を高水準にすることを政治的に困難にする可能性を指摘している。これに対し、國枝（2004）は、レーガン大統領が、大減税による財政赤字削減を主張していたことを指摘し、レーガン政権の戦略的財政赤字の可能性に懐疑的な見解を示している。

¹¹ 「財政運営戦略」（2010年6月）によると、「過去20年間、不況対策としても行われた公共事業の拡大は、効率的な投資でなかったため、必ずしも成長に寄与せず、約60兆円の国債残高の増加につながり、こうした債務残高の累増が財政政策上の選択肢を狭めていくこととなった」としている。

持ち得なかった」ことが研究者のコンセンサスに近いと指摘している。

さらに、サンプル期間を複数に分けた複数の研究では、財政政策の効果が1990年代に低下したことが示されている¹²。例えば、経済企画庁（1998）では、公共投資の民間需要刺激効果の計量モデル¹³による検証を行い、公共投資が短期的に民間需要を刺激する効果は1980年代までは大きく速やかに現れていたのに対し、1990年代にはその効果は減殺され、小さくかつ緩やかにしか現れていないことを指摘している。経済企画庁（1998）では、乗数効果低下の背景として、クラウディング・アウト効果やマンデル＝フレミング効果、財政赤字の拡大等についても検討した上で、民間部門の自律的回復メカニズムが弱まったことが主因であると結論付けている。

また、井堀・中里・川出（2002）では、1990年代の景気と財政政策についての計量モデル¹⁴を用いた分析を行い、1990年代の公的固定資本形成の影響は1989年までと比べて、それほど大きなものでないことを示した。

さらに、川出・伊藤・中里（2004）では、公共投資が民間需要に及ぼす効果のみならず、政府債務の累増が民間需要に与える効果についても同時に検証する計量モデル¹⁵を用いた推計を行っている。推計の結果、公共投資の民需刺激効果は、1990年代にそれ以前と比べて相対的に低下していることを確認した。また、1990年代に入って政府債務の累増が消費や投資に与える効果がよりはっきりとしたものとなって表れてきている可能性を指摘している。

2-2-2 政策のタイムラグ

ケインズの財政政策の有効性を確保するためには、適時適切なタイミングで発動することが重要である。金融政策に比べ財政政策は予算関連法案など国会の議決を必要とするため、機動的な財政運営には限界がある。

経済企画庁（1998）は、政策のタイムラグが長いほど裁量的財政政策の有効性が弱められることを指摘している。しかし、経済企画庁（1998）では、政策のタイムラグを経済情勢の悪化を認識するまでにかかる時間（認知ラグ）、経済対策の実施を決定するまでにかかる時間（決定ラグ）、政策を具体化し実施に移すまでにかかる時間（実行ラグ）¹⁶及び政策を決定してからマクロ的な政策効果が発現するまでにかかる時間（外部ラグ）に分けて分析を試み、こうしたラグが90年代に入ってから財政政策の効果を弱めているとはいえないと結論付けている。

¹² 川出・伊藤・中里（2004）、中里（2005）等。

¹³ 無制約型VAR（多変量自己回帰）モデルによる。

¹⁴ 無制約型VAR（多変量自己回帰）モデルによる。

¹⁵ 構造型VAR（多変量自己回帰）モデルによる。

¹⁶ 「認知ラグ」、「決定ラグ」、「実行ラグ」は、「内部ラグ」と呼ばれている。

2-2-3 ケインズの財政政策の非対称性

ケインズの財政政策に期待される安定化機能は、不況時には積極的な財政政策により景気を下支えし、好況時には緊縮的な財政政策により景気の引締めを図ることにより、財政政策が経済のクッションの役割を果たすことである。しかしながら、現実の世界では、政治的なバイアス等を背景として、不況時には積極的な財政政策は発動されやすいが、逆に好況時には緊縮的な財政政策は発動されにくいという「非対称性」が存在する。その結果、ケインズの財政政策は不況対策として用いられる傾向が強くなり、長期的な財政赤字の拡大につながるものが一般に指摘されている¹⁷。

¹⁷ 例えば、井堀（2008b）において指摘されている。

【補論 3】世代会計について

3-1 世代会計に関する議論の概要

世代会計は、Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1991) により提唱されて以降、世代間の受益と負担の不均衡を分析する有益なツールとして活用され、多くの研究事例がある。世代会計とは、各世代における政府と民間とのお金のやり取りを、世代別に分類し、現在価値化して集計したものである。世代会計により、人々は、それぞれ生涯を通じて、政府に対してどれだけの負担をなし、政府からどれだけの受益を受けるかが可視化されることとなり、世代間の不均衡の分析に役立てることができる。また、政策の変更が各世代の受益と負担に与える影響を分析するツールともなりうる。

3-1-1 伝統的な世代会計の手法

まず、Kotlikoff らが提唱した伝統的な世代会計の手法について、アウアバック・コトリコフ・リーブフリッツ (1998) に基づき概観する。世代会計は、現在世代もしくは将来世代が政府の財政支出 (= 将来予測される財とサービスの政府支出と純政府債務の合計の現在価値) をまかなうという政府の異時点間の予算制約に基づいて計算される。政府の異時点間の予算制約においては、現在世代及び将来世代が将来納める純税¹⁸の現在価値が、将来の政府支出及び純政府債務の現在価値を十分にカバーできることが求められる。世代会計においては、現在世代の残りの生涯¹⁹において現行の政策を維持した場合、異時点間の予算制約を満たすために将来世代に課すことが必要となる負担の推計を行うことにより、世代間不均衡について定量的に示すことができる²⁰。また、政策の変更により世代間不均衡がどのような影響を受けるかを試算することにより、世代間公平の観点から政策の評価を行うことが可能である。

3-1-2 世代会計の前提条件としての中立命題

世代会計は、①人々が毎年の可処分所得のみならず生涯にわたる予算制約を考慮して行動するライフサイクル仮説が成立し、②人々が世代の枠を越えて合理的に行動するという「バローの中立命題」が成立しない場合に、特に有益となる。人々がライフサイクル仮説的な視点を持たず毎年の可処分所得のみに関心があるケースでは、世代会計によらずとも財政赤字の指標としては毎年の赤

¹⁸ 純税とは、納税額から社会保障、福祉、その他の受領した移転給付を差し引いたものをいう。

¹⁹ 世代会計では、人が何歳まで生きるかの仮定を置いた上で推計を行っている。

²⁰ 世代会計では、現在世代と将来世代の世代間不均衡の推計に加え、現在世代を年齢グループ（「20歳以上 30歳未満」、「50歳以上 60歳未満」等）に分類し、現在世代の年齢グループ間の世代間不均衡の推計も可能である。

字額で十分となる。また、「バローの中立命題」が完全に成立するという極端なケースでは、世代間の政府による再分配政策は、遺産による民間部門の自発的な再分配政策によって完全に相殺されることとなる。このケースでは世代という分類自体が意味を失うのみならず、増税であろうが、公債発行であろうが、人々の行動に変化はなくなってしまうこととなる。

ライフサイクル仮説については、過去の実証研究において概ね支持されている。例えば、ホリオカ（2004）では、年齢別の貯蓄率を用いた分析により日本ではライフサイクル仮説が成り立っているとしている。また、ホリオカ・山下・西川・岩本（2002）は、アンケート調査のデータを用いた分析により、ライフサイクル仮説の適合度が日本では極めて高いと結論付けている。

バローの中立命題については、近藤・伊藤（2004）による実証研究によると、①1990年代後半までのデータからは、世代ごとに恒常所得仮説にもとづく消費計画を立ててはいるものの、世代間に利他的な結びつきはないか、あっても完全でないために中立命題は支持されない、②財政赤字幅がよりいっそう拡大し、公債残高が累積していった2001年度までのデータを用いると、中立命題が支持されやすくなると結論付けている。また麻生（2001）では、「家計がバロー的な遺産動機を持つ場合、公的な世代間移転は遺産によって相殺されてしまうので、世代会計による分析は意味を持たなくなる」とした上で、「過去の実証研究の多くはバロー的な遺産動機よりもライフサイクル仮説を支持している」としている。さらに、Cutler（1993）の後世代のことを配慮する家計が存在する下では、世代会計は意味を持ちにくいとする主張に対して、Kotlikoff（1997）はバローの中立命題を否定する研究はすでに非常に多く存在していること等を示し、世代会計は意味を失うことはないと反論している。いずれにせよ、バローの中立命題が完全に成立するというケースは考えにくく、したがって、世代会計それ自体には現実性があると考えられる。

3-1-3 その他の世代会計を巡る論点

中立命題を巡る問題のほか、世代会計に対しては、①政府消費や公共投資などの便益を考慮していない、②政府行動の変化に対する家計の反応が考慮されていない、③政府の歳入・歳出の将来推計の前提条件が恣意的である、④割引率の想定に大きな影響を受ける等の問題点が指摘されている（増島・田中（2010a））。

このうち、①の政府消費や公共投資などの便益を考慮していない理由について、アウアバック・コトリコフ・リーブフリッツ（1998）は「こうした政府支出の利益を各世代に帰属させるのは困難だからである」としている。また、吉田（2008）では、世代会計は、家計が生涯所得を制約として最適化行動をとつ

ているという新古典派の標準的な想定に依拠しており、その一方で、政府消費は必ずしもその 100%を便益として考えるわけにはいかない等の理由から、政府支出を各世代に帰属させるべきではないと主張している。しかし、実際には多くの研究で、教育費支出を政府消費ではなく世代間移転とした推計を行うなどの修正が図られている。

②の政府行動の変化に対する家計の反応が考慮されていない点に対して **Kotlikoff (1997)** は、世代会計の推計結果は一般均衡モデルのもとに各世代の効用を比較する研究方法によって得られた結果と大きく違いがないことをあげ、世代会計の方法と結果は世代間の真実の負担を近似するのに適切であると主張している²¹。

③の政府の歳入・歳出の将来推計の前提条件が恣意的であるとの指摘に対して、**Kotlikoff** はその指摘を受け入れ、将来推計の方法には様々なアプローチがあつてしかるべきであるとしている。吉田 (2006) は、「この点については、世代会計は政府収支の将来予測をすることがその主眼であるわけではなく、世代間の不均衡の程度を定量的に明らかにすることにあることを考慮すれば、重要な問題ではないと考えられる」としている。増島・田中 (2010a) では、現行の社会保障制度ならびに予定されている改革を反映して各世代の受益と負担を推計する等の工夫を加えている。

この点に関連して、政府の歳出の将来推計において、行政の効率化努力（いわゆる無駄とり）をどう見込むかという点も論点となりうる。無駄に関連して井堀 (2008a) は、「誰からみても明らかな無駄」である「絶対的な無駄」は「それほど大きくはない」とし、「結果としてやむを得ず生じるムダや国民に痛みを伴う無駄・・・の方が・・・はるかにその規模が大きい」と指摘する。行政効率化のための努力は不断に行われるべきであるが、新たな行政需要が生じることは否定できないことも考えあわせれば、世代会計の推計にあたっては将来の政府歳出についても合理的・論理的に考えていく必要があると考えられる。

④の割引率の想定に大きな影響を受ける点について、標準的な世代会計の推計では、割引率を 5%に設定している。この点について、**Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1991)** は、「政府の収支に関して、リスクがないものと見なせば、国債の利子率を用いるのが適当であろう。(中略) 単一の割引率を用いるのは適当でなく、異なったリスクに直面したものには異なった割引率を用いるべきであるとの考え方のもと、この点は改良すべき点である」ことを認めている。増島・

²¹ さらに **Kotlikoff (1997)** は、「理想を言うなら、すべての政治家や報道関係者や大衆に動学的な確率的一般均衡モデルの結果を無理にでも理解してもらふところであるが、それは現実的でないので、政策の世代間に及ぼす影響を伝えるのにこの世代会計の結果を用いる」としている (吉田, 2006)。

田中（2010a）は、世代会計を政策ツールとして活用できるようにすることを目的として、利子率と成長率との差が一定であると想定し、利子率が成長率を2.0%上回る水準に設定するなど、推計方法の改善が試みられている。

3-1-4 世代会計の活用についての考察

世代会計は、各世代における政府と民間とのお金のやり取りを個人レベルの生涯の受益と負担という形で表現するため、世代間公平の可視化につながるメリットがある。コトリコフ（1993）は、国の財政赤字等の桁数の多い政府統計は、「読者や筆者にとって、いったいどのような意味を持っているのだろうか。政府がわれわれ一人ひとりから、現在と将来において、いくら取り立てようとしているか明らかにしてくれたほうがよいのではないだろうか。世代会計は、その方向に目を向けている」としている。もっとも、財政赤字や債務残高についても、政府によって国民一人当たりで表現する等の工夫がなされてきているが、これと比べても、世代会計が示す個人ベースの生涯における受益と負担は、世代間公平についての認識の共有に非常に有効であると考えられる。

世代会計は、現在世代と将来世代もしくは現在世代の中の年齢グループ間の世代間不公平を明らかにするだけでなく、政策の変化が世代間公平に与える影響の評価にも活用することができる。コトリコフ（1993）は、世代会計は「将来世代と新生児世代の勘定の比較、および政策変化によって引き起こされるそれぞれの世代の勘定の変化の比較が肝心の注目点でなければならない」としている。世代会計の活用にあたっては、政策の変化の世代間公平への影響の試算及び毎年の推計による政策の世代間公平への影響に関する評価を実施することが、望ましい政策決定の指針となりうると考えられる。

さらに、増島・田中（2010b）は、これから生まれてくる将来世代についても生年別の受益と負担を推計している。これにより、将来世代を漠然と定義するのではなく、現在世代の人々の関心が強い近い将来世代への影響を明示的に示すことが可能となる²²。

このように世代間公平の可視化や政策評価に有用な世代会計であるが、その問題点と限界について概観する。まず世代会計の解釈についての注意点として、コトリコフ（1993）は、「世代会計は、女性が不当に取り扱われているか否か、もしくは高齢者が過去に過分によい扱いを受けてきたか否かといった、とてつもない大きな公平の問題を解決したり、これに取り組んだりするようにデザイ

²² 吉良（2006）は、現在世代の生存にとって、その社会实践を直接に引き継ぐ「近い将来世代」の存在が不可欠であるとの観点から、配慮義務の正当性を議論している。（【補論4】4-1-3参照。）

ンされているのではない」としている。このように、世代会計は各世代の政府に対する受益と負担を捉えたものであり、「経済状況の恵まれなかった世代には低い純負担率が望ましい」、「現在の高齢者世代は社会保障制度がないためにその親の世代を私的に支えていた」、「現役世代はこれまで残された資本ストックその他の受益がある」等のすべての世代間公平を巡る議論に応えるものではないことに留意が必要である²³。

また、世代会計は、世代に属する人々を一括りにして、生涯における政府に対する受益と負担の平均値を推計している。「全国消費実態調査」個票から計算される世帯類型別の受益と負担によると、同一世代に属する家計であっても、世帯類型によって大きな違いがみられる。世代会計は、現在示されている限りでは、あくまで各世代の平均値による世代間不公平の比較であることに留意が必要である。

さらに、世代会計においては将来の経済成長をどのように見込むかが重要となる。我が国の今後の経済成長をより高めるため、成長戦略により一層取り組むことには極めて重要であるが、経済の成熟段階にある我が国において、過去の高度成長期や近年の新興国のような高い経済成長率を期待することは困難であると考えられる。将来の経済成長率については、各種の経済分析を踏まえた合理的・論理的な見込みを置くことが適当であると考えられる。

世代会計の手法については、3-1-3で概観したとおり、最近の研究では多くの改善が図られている。しかし、世代会計は遠い将来についても単純化した仮定を置く必要があり、推計結果については一定の幅をもってみる必要がある。

以上のとおり、世代間公平の分析にあたっては、世代会計の問題点と限界に留意する必要があるものの、最近の研究では様々な改善が図られており、これらの努力を継続した上で、世代間公平を定量的に示し可視化する手法として世代会計というツールを有効に活用することが可能であると考えられる。

3-2 世代会計による世代間公平の現状分析

世代会計を活用した我が国の世代間公平の現状についての4つの研究事例について概観する。

3-2-1 Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz(1999)による推計

Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz (1999) は、世界17か国について世代会

²³ 内閣府「社会保障・税一体改革の論点に関する研究報告書」（平成23年5月30日）参照。

計を推計し、国際比較を行った。推計方法は、基本的に Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1991) が最初に開発したものを利用した。

新生児世代と将来世代の世代会計とを比較すると²⁴、17 か国中不均衡絶対額の最も大きい国は日本である。百分率で表すと、日本の場合は、ケース A (教育費が政府支出として扱われる場合) で 169%²⁵、ケース B (教育費が移転給付として扱われる場合) で 338%の増となっている。これは、将来の日本人は新生児世代が将来納める納税額の 2.7 倍から 4.4 倍相当の負担が課されることを意味する。Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz (1999) は、特に厳しいとされる日本の世代間不均衡の原因は急速に進む高齢化にあるとしている。

日本の世代間不均衡は最悪であるが、ドイツ、イタリア、オランダ、ノルウェーおよびブラジルの不均衡もかなり厳しい。これらの諸国では、現在世代がもっと重い税金を納めるか、各国政府が支出を抑える必要があり、そうでない場合は、将来世代の納税負担はケース A の場合で 75%以上、そしてケース B の場合で 100%以上増大してしまうことになるとの結果が示されている。

3-2-2 吉田 (2006) による推計

吉田 (2006) では、Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz (1999) による 1995 年時点での世代間の国際研究プロジェクト研究を踏襲し、日本の世代会計の推計を行っている。推計の結果、以下のことが明らかになった²⁶。

- ・政府の教育費支出を政府消費とみなすケース A では、世代間不均衡は 591.7%であり、将来世代は現在世代の 7 倍近くの生涯純負担を負う。
 - ・政府の教育費支出を若年世代への移転とみなすケース B では、世代間不均衡は 1709.1%であり、将来世代は現在世代の 18 倍以上の生涯純負担を負う。
- この結果を同様の推計を実施した 1995 年推計の値と比較すると、現在世代の生涯負担を基準として評価した将来世代の生涯純負担については、金額ベースにおいても不均衡においてもともに大きく増大し、5 年間に世代間不均衡がより拡大している。この理由として吉田 (2006) は、財政政策を通じた世代間所得移転が拡大していること、高齢化がなお一層進行してきていること等を挙げている。なお、高齢化が起これないと仮定した場合の試算によれば、世代間不均衡

²⁴ 伝統的な世代会計では、現在世代の過去の負担は考慮せず将来の負担のみを考慮するため、現在世代の生涯負担の基準に新生児世代が用いられている。

²⁵ 百分率は世代間不均衡の額を意味し、将来世代の純負担額の増加分 (将来世代の純負担額 - 新生児世代の純負担額) の、新生児世代の純負担額に対する比率を示す。

²⁶ ここでは、世代会計の標準ケースである経済成長率 1.5%、割引率 5.0%の仮定で推計されている。なお、2005 年の『厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果』の年金財政再計算の仮定 (経済成長率 1.1%、利子率 2.2%) に基づく試算では、ケース A で 256.4%、ケース B で 432.8%となっており、世代間不均衡は基準ケースの値より小さくなっている。

は 183% (ケース A) から 346% (ケース B) と上記に比してかなり小さくなり、わが国の急速な高齢化が大きな世代間不均衡をもたらしている一因となっていることが示されている。

また、吉田 (2006) は世代会計を用いて政策変更の試算を行っている。一般に、世代会計による世代間不均衡の推計においては、現在世代は現行制度を前提に今後の受益と負担を推計し、政府債務を清算するための追加負担は、将来世代だけに負わせる仮定が置かれている。そこで吉田は、世代間の不均衡を解消するための負担について将来世代のみならず現在世代にも負わせている。吉田が行った試算では、負担引上げと受益引下げのどちらのケースにおいても大幅な負担増加と受益削減が必要であることを示している²⁷。

3-2-3 宮里 (2009) による推計

多くの世代会計による推計は、基準年の政策を所与とした現在世代と将来世代の負担格差の推計に重点が置かれている。世代会計の政策決定への活用にあたっては、過去からの世代間格差の推移を把握することも有益であると考えられる。

世代会計をこのような観点から用いた宮里 (2009) は、1990～98 年に世代間の再配分がどのように推移したかについて推計をしている。推計の結果、90 年代の政策は 20 歳代を含めた現在世代の負担を軽くする一方で、一貫して将来世代に負担を先送りする政策がとられていたと結論付けている。具体的には、1990 年代における 20 歳代の世代と将来世代の生涯負担率²⁸の差は 5.5%ポイント程度であったのが、98 年には 51.7%ポイントに広がる結果となったとしている²⁹。

3-2-4 増島・田中 (2010a) による推計

増島・田中 (2010a) は伝統的な世代会計に対して以下の 4 点の改善を加えた。すなわち、

- ・ 基準時点 (2008 年) に生存する現在世代について、基準年より前の受益と負担を推計し、現在世代間の受益・負担の不均衡を比較可能とした点、
- ・ 将来のマクロ経済変数について、人口動態などを反映し、より日本経済に即した想定を設けた点、

²⁷ 特に、受益削減では社会保障、移転支出等を現行の半分以下の水準まで引き下げなければならぬという結果を示した。

²⁸ 宮里 (2009) のいう生涯負担率とは、20 歳代の世代における生涯純負担に対する各世代の生涯純負担の比率をいう。

²⁹ 経済成長率 2%、利子率 4%での推計結果。宮里 (2009) では、20 歳未満を将来世代として扱っているため、新生児世代ではなく 20 歳代を基準として将来世代の比較を行っている。

- ・ 現行の社会保障制度ならびに予定されている改革を反映して各世代の受益と負担を推計した点、及び、
- ・ 各世代の実質的な負担の重さを評価するため、生涯のネット負担の、生涯所得に対する比率（生涯純負担率）を用いて評価した点

の4点である。

推計の結果、政府の予算制約を満たすための負担をすべて将来世代が負うと仮定した場合、将来世代の生涯純負担率は44.1%となり、0歳の生涯純負担率は12.9%となる。現在の財政構造や社会保障制度は、今後予定されている改革を考慮しても、将来世代に大きな負担を残すものとなっており、現在世代と将来世代の間に大きな世代間不均衡が生じている。

そして、基礎的財政収支を2015年以降GDPの8%弱改善すると、イ)純債務残高対GDP比は安定化し財政の持続可能性が確保される、ロ)将来世代と0歳世代の不均衡は大幅に縮小するが、ハ)増税を行うと若い世代ほど負担が高まり現在世代間の不均衡は拡大する。

基礎的財政収支の改善に向けた取り組みが2035年まで遅れると、イ)現在世代間の不均衡はさらに拡大する、ロ)債務を安定化するために必要な基礎的財政収支改善幅はGDPの12%弱まで大きくなる一方で、ハ)安定化したときの純債務残高も高い水準（対GDP比260%）にとどまってしまうと指摘する。

【補論4】世代間公平の向上をめざして

補論4においては、世代間公平の向上をどのように実現するかを議論する。世代会計については補論3で整理しているので、ここではそれ以外の方策について整理する。具体的には、規範理論から世代間公平を考察することにより世代間公平の向上をめざす政策の正当性を考察（4-1）し、それを法制度・政治プロセスを通じて確保する方策を検討する（4-2、4-3）。そして、財政ルールについて概観する（4-4）。

4-1 規範論としての世代間公平

4-1-1 世代間資源配分問題の特性

世代間資源配分を考える際、現在世代内の配分を考えるときとは異なった考慮が必要になる³⁰。まず、世代間資源配分には、①現在の退職者世代、②現在の勤労者世代、③現在の子供世代、④これから誕生する将来世代という、非常に長い期間にわたる世代が関わっており、このうち現在の政策について投票権（決定権）を持つのは①と②のみである。このため、議会制民主政治の下においては、構造的に現在利益が反映されやすくなり、③と④の利益が実現されにくくなる。

また、政策を決定する世代とその影響を受ける世代は時間的に隔絶している。そこには、イギリスの哲学者デレク・パーフィットによって指摘された将来世代の非同一性問題（non-identity problem）³¹がある。これは、将来どのような選好や価値をもつ人々がどれだけの人口で存在することになるのかは、現在世代の行動によって決定される経路次第で異なるという問題である（将来世代の可塑性）。将来世代が可塑的であることは、次の2つの重要な含意を持つ。第一に、将来世代の可塑性の下では、現在世代の行動がもたらす帰結を評価する際の情報的基礎である将来世代の選好が現在世代の選択によって異なってしまう。現在世代のとり政策を評価する際、異なる人間同士を比較することになり、従来のフレームワークによる評価が実質的に不可能になる。

将来世代の可塑性についての第二の含意は、将来の時点で意思決定を行う人々の選好や価値基準が現在世代の行動に依存して決定するということである。将来の時点における意思決定は、さらに遠い将来の世代に影響を与えることになるため、現在世代の行動は継続的に将来世代に影響を与え得ると言える。

世代間資源配分問題における特性としては、さらに、将来発生する事象が不確実であることも挙げられる。将来世代の可塑性と相俟って、将来の不確定性もまた大きいと考えられる。

³⁰ 吉良（2006, 2010）、鈴木・蓼沼（2006）等

³¹ Parfit（1982, 1984）

4-1-2 歴史的経路選択に対する責任

上記の特性、特に将来世代の可塑性という問題のため、厚生経済学における規範的評価基準であるパレート基準や常識的な議論は適用できない。パレート基準については、どの政策を行うかにより、その結果として将来生存する人々の人格が異なってしまうため、政策の比較をすることができない。

常識的な議論では、例えば「将来世代は現在世代に対して財政赤字の削減（あるいは社会保障制度の改革）を要求する権利をもち、現在世代は将来世代に対して財政赤字の削減（あるいは社会保障制度の改革）を実行する義務を負う」という主張がされるが、将来世代の可塑性を考えた場合、巨額の財政赤字の削減等のような人々への影響の大きい政策が実行された場合と、実行されなかった場合とでは将来存在する人々の人格が異なる。そのような政策の実行を要求することは、自己の存在を否定することになってしまうため、このような権利の主張は論理的に不可能になる。

したがって、将来世代の利益を配慮する政策（世代間公平の実現に向けた政策）の実行の正当性を主張することには困難を伴う。そこで、鈴木・蓼沼（2006）では、「歴史的経路選択に対する責任」という考え方を提起することにより、将来世代の利益を配慮する政策を規範的に基礎づけようとする。

この考え方は、基本的に法哲学者のドゥオーキンや経済学者のローマーやフロベイらによって主張されている「責任と補償（responsibility and compensation）」という原理³²を改編したものである。現在世代による財政赤字や社会保障制度に関わる政策決定は、将来世代の人格および福祉に対して、将来世代には責任を問えない形で影響する。この意味で現在世代が行う選択は現在から将来への歴史的経路の選択であり、潜在的に生存可能な将来のすべての人々の存在および厚生に影響を及ぼす社会的・歴史的選択でありながら、時間的構造のために将来世代はその意思決定に関与できない。したがって、現在世代が将来世代に対して負うべき「責任」とは、明確な基準に照らして現在世代の選択が社会的に最善だと説明可能な経路を選択する責任—「説明責任（accountability）」であると主張される。

4-1-3 現在世代に対する説明責任

吉良（2006）は、上記の「歴史的経路選択に対する責任」の基本的な方向性

³² 「責任と補償」では、ひとは自分の自由意思によってコントロールできる選択の帰結に対しては責任を負うべきであるが、自分の自由意思ではコントロールできない要因に基づく不遇と困窮に対しては本人に責任を負わせるべきではなく、社会的な「補償」が支払われるべきであるとする。Dworkin (1981a,b,2000)、Roemer (1985,1986)、Fleubaey (1995,1998)、鈴木・蓼沼 (2006) pp119-120。

を支持しつつ、現在世代においても、少なくとも自分たちが生きていく以上、一定の将来世代の存続を不可欠のものとしていることに注目する。現在世代は様々なインフラストラクチャーや、年金等の社会保障制度、国債、市場のような多種多様なシステム、あるいは、社会成員間における「信頼」や「互恵性」といった「ソーシャル・キャピタル」³³等について、少なくとも一定の将来世代がその維持・実践を引き継いでくれることを前提し、そのような将来世代への期待を埋め込んだ各種のシステムの恩恵を受けることによって生存している。現在世代は、上記のような将来についての「物語」を共有することによって、現在の生活を可能にしているといえることができる。

したがって、吉良によれば、上記の同じ「物語」を共有し、その恩恵を受けているにもかかわらず、そこから逸脱し、将来世代について配慮をしない選択をするに当たっては、自己の属する現在世代に対してその選択について正当化する責任が生じる。すなわち、世代間公平に向けた政策は、将来世代への説明責任というより、むしろ同じ物語を共有する現在世代に対する説明責任と構成されるとする。

4-2 法制度を通じた世代間公平

4-2-1 選挙制度を通じた世代間公平

現在、我が国では、選挙権は満20歳以上の日本国民に付与されるため、将来世代を担うことになる20歳未満の国民の声は国家の意思決定には、事実上、反映されていないといえる。世代間公平の確保のためには、将来世代を担う者の意思を選挙において反映させることも一つの方法と考えられるところ、そのための望ましい選挙制度についての議論が行われている³⁴。

まず、一例として、Demeny (1986) の提案するドメイン投票が挙げられる。これは、子供を持つ有権者が自身の1票に加え子供の数だけ票を有し、子供に代わって投票するものである。青木 (2011) は普通選挙や女性参政権など、民

³³ ソーシャル・キャピタルについては様々な定義が存在し、一般的な合意が存在しているわけではない(内閣府, 2003)が、社会学において登場し、発達したこの概念を政治学に導入し、大きな影響を与えたロバート・帕特ナムは、Putnam (1993) において「人々の協調行動を促すことにより社会の効率性を高める働きをする信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義している。吉良 (2006) は、諸富 (2003) における次の議論に依拠する。すなわち、諸富 (2003) は、ソーシャル・キャピタルについて、「それは社会の成員間での『信頼』や『互恵性』に基づいて形成されるネットワークによって特徴付けられる。・・・社会の成員間で信頼が醸成されているからこそ、現在、相手の利益のために何らかの施しを行うことができる。それは直にではなくても、将来的に相手から自分に施しが返ってくると期待できるからである。このような形で信頼感に裏付けられた施しの交換が積み重ねられていく中で、社会の成員の間に『互恵性』が育まれていく」とする。

³⁴ この選挙制度を通じた世代間公平の議論における「将来世代」とは、事柄の性質上、現在世代のうち、20歳未満で選挙権を有していない世代を指す。

主的な選挙権拡大を例に、その必然性を説きつつ、「日本の場合、2007年の人口構造を使って計算すると、この投票方式を導入した場合・・・親が投票する票は全体の24%から37%に増加する一方、55歳以上の票は全体の43%から35%に減り、勤労・将来世代の票が55歳以上の票と拮抗するようになる」とする。ただし、憲法は、有権者が特定の人々の利益を代表して投票することも、また、全国民の代表たる国会議員が特定の人々の利益を代表して行動することも前提にしていないことから、ドメイン投票制度による一人一票原則からの乖離が憲法に抵触するおそれも指摘される。

そのほか青木（2011）は、次世代の意思をある程度反映させる方法として、選挙権年齢の引き下げ³⁵も提案している³⁶。ここで留意すべきことは、選挙権年齢の引き下げが行われるとしても、その正当化の理由は、特定の世代の意思を国政に反映する必要性に求めるのではなく、新たに投票権が付与されることになる若い有権者が、社会全体の利益を考えることができるくらい十分に大人であると社会が認知した点に求める必要があることである。

また、井堀（2000）は年齢別選挙区制の導入を提案している。例えば20歳代と30歳代の有権者を母集団とする選挙区を青年区、40歳代と50歳代を中年区、60歳以上を老年区というように、地域と年齢の二つの指標で選挙区割りをする。これにより、青年区の定数が青年有権者の人口に対応し、青年世代の利害を代表する政治家が量的にきちんと選出されることになる。

4-2-2 環境分野における世代間公平

世代間公平に関して、従来から、特に環境の分野において地球規模な議論が活発に行われているところ³⁷、わが国においても、平成5年に環境基本法が制定されるなど、近年、法制度の面での整備や議論の進展がみられるところである。そこで、この環境分野において、環境権や世代間公平の理念がどのように取扱われているか、概観する。

³⁵ 「日本国憲法の改正手続に関する法律（国民投票法）」はその施行までに、18歳以上20歳未満の者が国政選挙に参加できること等となるよう、国は公職選挙法の選挙権年齢などを検討し、必要な法制上の措置をとるものと定めている。

³⁶ 青木（2011）は、退職年齢等の引上げによる現役勤労世代の増加も提案するが、雇用体系等の変更が必要であり、未成年者への選挙権拡大の方が実現が容易とする。なお、高齢社会の日本における雇用政策については、OECD編著（2005）が詳しい。

³⁷ 一例として、国連人間環境会議（ストックホルム会議：1972年）での『人間環境宣言』2. 原則（1）は、「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享受する基本的権利を有するとともに、現在及び将来の世代のため環境を保護し改善する厳粛な責任を負う。（以下略）」と規定し、また、国連環境開発会議（地球サミット：1992年、リオ・デ・ジャネイロ）での『環境と開発に関するリオ宣言』の第3原則は、「開発の権利は、現在及び将来の世代の開発及び環境上の必要性を公平に充たすことができるよう行使されなければならない。」と規定している。

環境権とは「環境を破壊から守るために、良い環境を享受しうる権利」とされる³⁸。環境権については民法及び公法のそれぞれのアプローチがあるところ、判例は私権としては環境権を認めるには至っていない³⁹。一方、憲法上の権利としての環境権については、憲法論では、社会権に関する憲法 25 条、幸福追求権に関する憲法 13 条を根拠として認められてきた⁴⁰。しかし、憲法論では環境権について「将来世代が良い環境を享受しうる権利」まで論じられている例は少ないと思われる⁴¹。

我が国の環境分野の基本法である環境基本法では、同法の基本理念として、①健全で恵み豊かな環境の恵沢の享受と承継、②環境負荷の少ない持続的発展が可能な社会構築、③国際的協調による地球環境保全の積極的推進があげられている⁴²。現在世代が放縦な社会経済活動を行った場合、将来世代に「健全で恵み豊かな環境の恵沢」を承継することが困難になるため、ここに持続可能な発展という考え方が導かれる。そして、この考え方の背後に世代間公平の理念があるとされる⁴³。

このように、環境基本法には世代間公平の理念が認められるが、法的拘束力のある個別具体的な権利義務とまでは位置付けられていない。大塚（2010）によれば、この理念は実定法が従うべき一般志向や方向性を示す、ドウオーキンという「原則」としての一般的意義を有するものとして理解すべきとされる⁴⁴。

4-2-3 社会保障分野・財政分野における世代間公平

社会保障分野においては、憲法 25 条による生存権の保障がその中核⁴⁵をなしている。しかし、憲法論では憲法 25 条によって保障された生存権の内容が将来世代の利益を含むものであるとは論じられていないと思われる。その一方で、菊池（2000, 2010）では、社会保障法制をめぐる最近の制度改革において、世代間公平の考え方が重要な役割を果たしているとする⁴⁶。

また、財政分野においては憲法論としての議論はないが、その一方で小村（2008）は「財政法 4 条は、負担の世代間公平という考え方に立って公共事業費等に限って公債発行又は借入れを認めるという形で健全財政の原則を定めた

³⁸ 大塚（2010） p.56。

³⁹ 大塚（2010） p.57。

⁴⁰ 大塚（2010） p.58。

⁴¹ この点を論じているものとして、石川（2006）、奥野（2007）等がある。

⁴² 大塚（2010） p.47。

⁴³ 阿部・淡路編（2006） pp.32-33。

⁴⁴ 大塚（2010） p.48。

⁴⁵ 加藤・菊池・倉田・前田（2009） pp.46-47、西村（2006） pp.15-16、河野・江口編（2009） pp.11-15。

⁴⁶ 菊池（2000） p.245、菊池（2010） p.40。

ものと解される」⁴⁷としており、健全財政の原則を定める財政法4条には世代間公平の視点があるとされる。

以上のとおり、社会保障分野・財政分野ともに個別法のレベルでは世代間公平の議論がされている。少子高齢化の急速な進展や経済成長率の低迷等の昨今の状況を踏まえれば、憲法論としても世代間公平の議論を視野に入れた議論の提起が、解釈論レベルでも望まれるとこのいうのではないかと考えられる。この点、憲法第43条第1項⁴⁸にいう「全国民」には今後生まれてくる世代も含まれると解されるから、国会議員には将来世代も含めた全国民の代表として世代間の公平の実現を図ることが期待されていると考えられる。

なお、公共選択の立場を提唱したブキャナン・ワグナー（1979）は、経済学の観点から憲法（最高法規）による立法論レベルの解決を提案する。我が国における憲法改正の実現可能性の点からの課題は指摘されうるが、注目すべき考えであると思われる。

4-2-4 世代間公平基本法の活用イメージ

上記の通り、様々な法制度を通じた世代間公平の確保のあり方を検討したところであるが、選挙制度を通じての確保には、さらに検討を深める余地があるというのが現状であるといえよう。

一方、現行実定法においては、世代間公平の理念に基づく規定や基本法が散見されるところ、当ワーキング・グループでは、環境基本法を参考に、「世代間公平基本法」の制定について検討が行われた⁴⁹。この場合、この世代間公平基本法が定める内容としては、①国の財政面での世代間公平確保の責務の明確化、②世代間公平委員会の設置、③「世代会計」の作成と提出、④将来世代の利益の観点からの意見・勧告等が挙げられる。

そして、同法の制定により、現在世代が増税や負担を先送りして将来世代に過重な負担を課すことによる著しい世代間不公平は是正されるべきものであることが明確にされることとなる。そして、現在の世代の利益を代表する傾向にある政治家に対しては、法律により将来世代の利益を代表することが明示された世代間公平委員会が、将来世代の利益の観点から主張を行うことも可能とすることができよう。

4-2-5 世代間公平委員会の活用イメージ

⁴⁷ 小村（2008）p.100。

⁴⁸ 憲法第43条第1項は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と規定している。

⁴⁹ 國枝（2004）。

世代間公平基本法により世代間公平委員会が設置された場合、当該委員会の任務としては、世代会計を作成・公表し、将来世代の利益の観点から内閣及び国会に意見を述べることが考えられる⁵⁰。

当該委員会は、現在世代には将来世代の利益を配慮する責務があるという考え方の下で、例えば将来世代の利益を守る独立した組織として活動する。当該委員会においては、世代間不公平の是正の必要性に関する議論の提起や、新たな財政ルールを含む世代間公平を実現するための行為規範に関する議論などを担うことが期待される。このような取り組みを通じ、国民世論や政党間協議に基づく政策推進に影響を与えていくことが考えられる

しかしながら、世代間公平基本法であれ、世代間公平委員会であれ、世代間公平を過度に強調することには、世代間公平を盾にとった世代内公平の抑圧につながる危険が内包されているとの指摘もある⁵¹。一方、世代内公平のみを過度に強調することは歳出の増加を通じ、世代間公平に問題が生じる可能性がある。したがって、世代間公平については世代内公平との適切なバランスを図りつつ追求する必要がある。

4-3 政治プロセスを通じた世代間公平の確保

4-3-1 「非難回避の政治」を越える政治は可能か

政治プロセスを通じて世代間公平を確保するには困難が伴う。世代間公平の確保のためには、増税や社会保障給付の削減がしばしば必要であるが、これは有権者に対して不人気な政策であるため、政治家による「非難回避の政治 (politics of blame-avoidance)」⁵²が働きやすい。すなわち、政治家は自らの再選に不利な選択を回避しようとするため、そのような不人気な政策決定にかかわることをできるだけ避けようとし、かかわらざるを得ない場合は、できるだけ自分の責任を見えなくしようとする。

このような「非難回避の政治」を越える政治は可能かという問題に関して、政治学において近年「政治投資」(policy investment)⁵³という概念が議論されている。政治投資の促進要因としては、現在世代の利害関心に対して将来の世代の利害関心をどれくらい重く見積もるかという割引率と、割引率そのものを変えてしまうような深刻な危機、大災害、戦争などといった決定的出来事関わっているが、これら両者は簡単にはコントロールすることができない。そこ

⁵⁰ 國枝 (2004)。

⁵¹ 吉良 (2006)。

⁵² Weaver (1986)、新川 (2004)。

⁵³ 政策の選択のうち、政府の債務、教育インフラ、災害被害の防止、地球温暖化の防止、健康に対する予防保健など、短期的にはコストを要するものの政策の効果発現のためには中長期的な時間軸を必要とするもののこと。Jacobs (2011) 参照。

で、Jacobs (2011) は、比較的コントロールが容易な長期的な政治投資の必要条件として、①選挙上の安全（その政策を実行することによる政権を失うリスクが比較的小さいこと）、②長期的な社会的利得の存在（長期的な社会的利得がその政策を実行することに伴うコストを上回っていると政策担当者が認識していること）、③制度的能力（その政策の実行を可能にするための政府と社会の様々な集団の関係が満たされていること⁵⁴）、を挙げている。これらの条件が整うことにより、長期的な政治投資は行われやすくなる。

1990年代、スウェーデンは深刻な経済危機を経験し、年金制度が持続不可能となることを受け、超党派による議論等を経て年金改革を実現した⁵⁵。この年金改革が実現した政治過程を Jacobs による議論の観点から理解すれば、以下の3つのポイントを挙げることができる。すなわち、①深刻な危機の下で年金改革を早期に解決しなくてはならないという決定的出来事の認識が共有されていたこと、②政党間の協力、与野党間の相互拘束（超党派のワーキング・グループで合意したことについて後から各党が一方的な修正を申し立てることをしないという取り決めを行ったこと）があったこと、③政策立案コミュニティから労働組合や経営者団体のような利益団体を隔離したこと、である。これらのポイントにより、Jacobs の挙げた三つの条件が満たされ⁵⁶、長期的な政治投資を行う政策が実行されることになったと考えられる。

我が国において今後求められる世代間公平の向上を目指した政策も、上記のような長期的な政治投資であると考えることができる。我が国においても Jacobs の議論や 1990年代のスウェーデンにおける年金改革の事例の検討から示唆される通り、世代間公平の必要性の認識を共有する主要政党間の合意を得ながら世代間公平の向上を目指した政策を推進していくことが求められる。

この点に関連して、内閣総理大臣の下に置かれ、有識者委員のみならず与野党国会議員、関連省庁の官吏、労使など関連団体の代表などで構成され、日本の社会保障政策推進にあたって重要な提言を行ってきた社会保障制度審議会の

⁵⁴ 具体的には、政府と社会の様々な集団との関係において、政策形成に対する集団の圧力に対する隔離の度合いによって政府の政策投資能力は変わってくるという議論がされる。最も隔離された超然内閣のような場合（「超隔離」 hyper insulation）及びあらゆる集団に開放されているような場合（「低隔離」 low insulation）には政策投資能力は高いが、少数の特権的な集団の発言にひきずられるような場合（「高隔離」 high insulation）には政策投資能力は低くなるとされている。

⁵⁵ スウェーデンの年金改革過程については、アンダーソン（2004）参照。

⁵⁶ 「選挙上の安全」、「長期的な社会的利得の存在」については政党間の協力と専門家による制度評価によって満たされ、「制度的能力」については政策立案コミュニティから労働組合や経営者団体のような利益団体を隔離したこと（「超隔離」）によって満たされたと見ることができる。ただし、「超隔離」の政治は民主的ガバナンスの社会的基盤の縮小や政権の浮動性を招くことが懸念されることに注意する必要がある。

存在が参考となる⁵⁷。社会保障制度審議会は、2000年9月の意見書「新しい世紀に向けた社会保障」の提出を最後に、省庁再編の流れで廃止されてしまったが、世代間公平の実現に向けての超党派による議論・合意形成の場として、かつての社会保障制度審議会のような政府機関の再設置も考えられる。

4-3-2 国民世論に基づく政策推進

首相のリーダーシップによって世代間公平の向上を目指した政策の推進を行っていくことも重要である。日本で首相がリーダーシップを発揮して自らの理念に基づいた政策を推進した事例として小泉政権の時代が挙げられる。これが可能になった背景として、2001年に経済財政諮問会議が設置される等の内閣機能の強化が行われたこと、また、党内権力基盤については選挙制度改革・政治資金規正法強化といった制度改革が行われたことにより党総裁・執行部が派閥や族議員に対して強い影響力を行使できるようになったこと等により、首相のリーダーシップが発揮しやすくなったと一般に指摘されている。

この点について、小泉政権による経済政策決定過程について分析した上川(2010)は、上記の制度改革の効果を認識する一方で、こうした制度の活用によってこの間の政治過程をすべて説明できるわけではないと論じる。上川によれば、小泉首相が「強い首相」として自らの理念に基づいた政策を一定程度実現できた背景には、小泉首相の政策理念が国民世論の支持を得ていたという時代状況があった。上川は、国民世論の高い支持があったからこそ、小泉首相は自民党内の反発にもかかわらず自らの理念に基づいた政策を実施することが可能になったと主張する。上川の研究からは、世代間公平の向上に向けた政策を実行するためには、それを可能にする制度の構築のみならず、その政策についての国民世論からの支持を得ることも重要であるということが出来る⁵⁸。

また、牧原(2009a, 2009b)は、イギリス行政学で提唱されている「ドクトリン」概念に着目する。「ドクトリン」とは、通常理解されている意味での仮説と検証のための「理論」ではなく、実践的な提言と説得力とを特質とするもので、内閣機能の強化、地方自治体への権限委譲、資格任用制の整備などの行政固有の改革構想のことをいう。牧原はこのような「ドクトリン」が諮問機関等

⁵⁷ 菊池(2009)。なお、Jacobsの議論に従えば、菊池の指摘は「低隔離」に相当すると思われる。

⁵⁸ なお、アメリカ合衆国の1970年代前半から1990年代後半の財政再建を目指す予算編成改革の政治を分析した待鳥(2003)は、有権者の態度変化を表す「マクロ・トレンド」に着目し、アメリカの財政赤字が1990年代に解消された背景に、財政再建に有利な「マクロ・トレンド」の出現とその下での議員行動の変化による予算編成手法の転換が1990年代になって生じたことを指摘し、政策推進にあたって国民世論の支持を得ることの重要性を示唆している。

による行政改革の報告書によって形成され、形成された「ドクトリン」が改革を嚮導していくことを明らかにする。牧原の研究からは、世代間公平の理念を「ドクトリン」として位置付けることができるならば、個別政策を世代間公平に基づいたものとするのが可能となると考えられる。そこでは、世代間公平の理念の下に個別政策を見直していくという政策実現プロセスが想定できると思われる。世代間公平という理念が国民世論の支持に基づいている場合には、さらに力強い実現プロセスが期待できると考えられる。

世代間公平については、多くの国民に情報共有がなされておらず、その重要性が十分認識されていないと思われる。そのため、まず社会的に世代間公平の現状を共有することが必要であると思われる。そのため、政府においては、世代会計の作成・公表を含めた世代間公平についての社会的な情報共有に向けた格段の努力が求められる。政府が国民に対して、世代間公平についての正確で分かりやすい情報を伝え、その関心を喚起することによって、世代間公平についての国民世論の支持を得ることが可能になるものと思われる。

4-3-3 基本方針としての世代間公平

世代間公平の向上を目指した政策を推進することは容易ではない。したがって、以上述べてきたように、国民世論の支持や政党間合意を通してこれを推進していくことが求められる。

その際、法律学において特に刑事裁判に関して伝統的に議論されてきた *doctrinal dilemma* という問題に留意する必要がある⁵⁹。これは、個別の論点が相互に論理的な関係にあるときに個々の論点における多数決の積み上げを行った場合と結論についての多数決を行った場合で、全体の結論に不整合が生じてしまう場合が論理的にあり得るという問題である⁶⁰。整合的な政策決定が行われるためには、個々の論点に関する多数決の結論から論理的に導出される結論を全体の結論とし、最終的な結論について改めて実質的採決を行わないことが必要となる。

世代間公平の向上を目指した政策もこの問題に直面する可能性がある。この観点からは、世代間公平という基本方針について社会的な合意を得ることとし、個々の論点についてはこの基本方針から論理的に導出される結論を採用していくことが必要となると考えられる。

⁵⁹ 平野（1958）pp.271-273、兼子・竹下（1978）pp.262-264。

⁶⁰ たとえば、以下の事例が考えられる。刑事裁判において犯罪の実行行為の有無について裁判官が2対1でこれを肯定し、違法性阻却自由の有無については2対1でそれを否定したとする。この論点の積み上げでは有罪という結論が導かれるが、裁判官個人でみれば2対1で無罪だと考えているという場合が論理的にはあり得る。

4-4 財政ルールを通じた世代間公平の確保

現在、政府は財政運営戦略に従い基礎的財政収支の均衡に向けて取り組んでいる。ここでは、現在の政府の取組みについて概観し、その上で、従来から指摘されているドーマー条件及びボーン条件、さらには本ワーキング・グループで委員から提案のあった財政ルールについて鳥瞰する。

4-4-1 現在の政府の取組み

財政の健全性を担保するための基礎として、憲法（財政民主主義（83条）、単年度主義（86条）等）や財政法（健全財政主義（4条）、会計年度独立の原則（12条）等）の規定がある。これらの規定により我が国では、特定年度の歳出に必要な財源は、当該年度における、公債⁶¹等以外の歳入をもってあてることとされ、これらが年度ごとに財政民主主義によって統制されている。すなわち、特定年度に必要な財源は当該年度の税収等をもって賄うこととされており、これを世代間公平という観点からみれば、特定年度に属する世代の責任として均衡財政を位置付けているものと考えられる。

しかし、それにも拘わらず、我が国の財政は国際的にみて最も深刻な状況に陥っている。政府は、昨年6月22日に財政運営戦略を閣議決定し、国・地方及び国の基礎的財政収支について、ともに「遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする」こと、「2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる」ことを財政健全化の目標と定めた。また、これを実現するため、ペイ・アズ・ユーゴーなどの予算編成ルールを定めた。

また、本年6月30日には、「まずは、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」ことなどを内容とする「社会保障・税一体改革成案」が政府・与党社会保障改革検討本部で決定（7月1日に閣議報告）された。

基礎的財政収支の均衡は、その年度に必要なとされる政策的経費を当該年度の税収・税外収入で賄うこと（今年は「つけ」はしないということ）であり、将来世代の負担を増やさないようにするための重要な目安である。

4-4-2 ドーマー条件

財政の持続可能性のルールの代表的なものにDomar（1944）が提唱したドーマー条件がある。これは、公債残高増加率を経済成長率よりも低くすれば、将来的に公債残高の対GDP比が発散するほど大きくならず、政府債務は持続可能

⁶¹ いわゆる建設国債等を除く。これは負担の世代間公平という考え方にたって、公共事業等に限って公債発行等を認めたものである（小村，2010）。

であるという条件である。さらに、基礎的財政収支をゼロにするという財政運営を続けているときには、公債利子率が経済成長率よりも低ければ、政府債務は持続可能である⁶²。

4-4-3 ポーン条件

Bohn (1998) が提唱した財政の持続可能性の十分条件であるポーン条件は、政府債務の増加に応じ一定の基礎的財政収支を改善するような財政運営を行うことである。土居 (2004) は、ポーン条件の意味するところの直感的な説明として、「公債残高がある水準以上大きくなったときには基礎的財政収支が改善するように財政運営し、かつその運営ルールから大きく逸脱することはないならば、政府債務は持続可能である」としている⁶³。

4-4-4 井堀委員の提案

財政再建を有効に進めるため、例えば、①景気変動要因を除いても発生する構造的財政赤字が増えれば、それに合わせて当該赤字増加額以上の歳出削減や増税が自動的に実施される仕組みを予算編成に入れておくこと、②新たな歳出増にはそれ以上の新たな財源（財政赤字の減少分も含めた財源）を充てるという強いペイ・アズ・ユーゴー方式が考えられる。

4-4-5 吉野委員の提案

政府が、国債残高の抑制、GDP ギャップ縮小、政府支出の変動の抑制（スムーズな変更）を目的として行動すると仮定する。国債の需要と供給を含む制約条件の下、政府の目的関数の最適化問題を解くと、安定化のための財政ルールが導出される。具体的には、政府支出額を決定する際には、税収の状況、長期の国債残高目標からの乖離、景気対策としての財政支出に関する GDP ギャップ、政府支出のスムーズな変更に関する前年度の政府支出額、民間の資産のうち国債需要に回せる資金量を考慮した財政ルールに従うことが考えられる。そこでは、長期の国債残高目標を低めに設定することにより、資金を公共部門（国債）から民間部門にシフトさせ、財政健全化と成長を同時に達成すること

⁶²一般にドーマー条件は、利子率が成長率よりも低いことが財政の持続可能性の条件として知られているが、これには基礎的財政収支がゼロという強い前提があることに留意が必要である（土居、2004）。

⁶³ 我が国の財政運営についてのポーン条件の最近の実証研究では、財政が持続可能ではないとする例が多い。例えば、土居 (2004) では 1990 年代中葉以降の財政運営によって持続可能でなくなる方向に財政運営が行われた」、加藤 (2010) では「持続可能性が満たされず、また 1990 年代中盤の財政運営（政府支出拡大や減税等）がその背景にあると考えられる」としている。

が期待される。

以上

参考文献

- ・「財政運営戦略」(2010)
- ・アウアバック・アラン J・ローレンス J・コトリコフ・ウィリー・リーブフリッツ (1998)「世代会計の国際比較」、『金融研究 1998.12』、日本銀行金融研究所
- ・青木玲子・Rhema Vaithianathan (2010)「少子化と世代間所得分配の政治経済学」『経済研究』 Vol.61, No2, Apr. 2010
- ・青木玲子 (2011)「次世代へのコミットメントに国民的合意を 世代間資源配分の公平を目指す選挙制度の改革」、『NIRA モノグラフシリーズ』
- ・麻生良文 (2001)「財政赤字 世代会計の視点」Project on Intergenerational Equity Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Discussion Paper No. 16
- ・阿部泰隆・淡路剛久編 (2006)『環境法 [第3版補訂版]』、有斐閣
- ・アンダーソン, カレン M. (2004)「スウェーデンの年金改革——成熟した年金システムにおける抜本的改革——」、新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編 (新川敏光監訳)『年金改革の比較政治学：経路依存性と非難回避』、ミネルヴァ書房
- ・石弘光 (2008)『現在税制改革史 終戦からバブル崩壊まで』、東洋経済
- ・石川健治 (2006)「憲法改正論というディスクール——WG提案を読んで」『ジュリスト』1325号
- ・井堀利宏 (2000)『財政赤字の正しい考え方』、東洋経済新報社
- ・井堀利宏 (2001)「財政改革の理論と評価：先送り現象の分析」、『フィナンシャル・レビュー February 2001』、財務省財務総合政策研究所
- ・井堀利宏 (2004)『日本の財政赤字』、岩波書店
- ・井堀利宏 (2008a)『「歳出の無駄」の研究』、日本経済新聞社
- ・井堀利宏 (2008b)『財政 第3版』、岩波書店
- ・井堀利宏・板谷淳一 (1998)「財政再建の理論的分析」、『フィナンシャル・レビュー』、大蔵省財政金融研究所
- ・井堀利宏・中里透・川出真清 (2002)「90年代の財政運営：評価と課題」、『フィナンシャル・レビュー July-2002』、財務省財務総合政策研究所
- ・大塚直 (2010)『環境法<第3版>』、有斐閣
- ・奥野恒久 (2007)「開発に対する民主的規制と日本国憲法：環境規定をめぐる改憲議論を視野に入れて」、室蘭工業大学環境科学防災研究センター『地域環境に関する歴史的・文化的・社会的研究』 pp.19-33
- ・加藤淳子 (1997)『税制改革と官僚制』、東京大学出版会

- ・加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子（2009）『社会保障法〔第4版〕』、有斐閣
- ・加藤久和（2010）「財政の持続可能性と財政運営の評価」、井堀利宏編『財政政策と社会保障』、慶應義塾大学出版会
- ・兼子一・竹下守夫（1979）『裁判法〔新版〕』、有斐閣
- ・上川龍之進（2010）『小泉改革の政治学』、東洋経済新報社
- ・川出真清・伊藤新・中里透（2004）「1990年以降の財政政策の効果とその変化」、井堀利宏編『日本の財政赤字』岩波書店、第5章
- ・河野正輝・江口隆裕編（2009）『レクチャー社会保障法』、法律文化社
- ・菊池馨実（2000）『社会保障の法理念』、有斐閣
- ・菊池馨実（2009）「新たな持続可能性の視点——社会保障を支える市民的・社会的基盤の再構築」、駒村康平・菊池馨実編『希望の社会保障改革——お年寄りに安心を・若者に仕事を・子どもに未来を』、旬報社
- ・菊池馨実（2010）『社会保障法制の将来構想』、有斐閣
- ・北浦修敏・南雲紀良（2004）「財政政策の短期的効果についての一考察：無制約VARによる分析」、『PRI Discussion Paper Series No. 04A-18』、財務省財務総合政策研究所
- ・吉良貴之（2006）「世代間正義論——将来世代配慮責務の根拠と範囲」『国家学会雑誌』119巻5・6号、pp.23-87
- ・吉良貴之（2010）「世代間正義と将来世代の権利論」、愛敬浩二編『講座 人権論の再定位（2） 人権の主体』、法律文化社
- ・國枝繁樹（2004）「税制改革の政治経済学」、青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財政改革 「国のかたち」をどう変えるか』、東洋経済新報社
- ・経済企画庁（1998）『平成10年度年次経済報告 創造的発展への基礎固め』
- ・コトリコフ，ローレンス（1993）香西泰監訳『世代の経済学 誰が得をし、誰が損をするのか』、日本経済新聞社
- ・小村武（2008）『予算と財政法〔四訂版〕』、新日本法規
- ・近藤広紀・伊藤新（2004）「中立命題の検証 政府支出調達面からの将来世代の負担の考察」、井堀利宏編『日本の財政赤字』、岩波書店
- ・佐藤主光（2006）「政府間財政関係の政治経済学」、『フィナンシャル・レビュー May-2006』、財務省財務総合政策研究所
- ・新川敏光（2004）「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（新川敏光監訳）『年金改革の比較政治学：経路依存性と非難回避』、ミネルヴァ書房
- ・鈴木興太郎・蓼沼宏一（2006）「地球温暖化の厚生経済学」、鈴木興太郎編『世代間衡平性の論理と倫理』東洋経済新報社

- ・田中秀明（2011）『財政規律と予算制度改革 なぜ日本は財政再建に失敗しているか』、日本評論社
- ・土居丈朗（2000）『地方財政の政治経済学』、東洋経済新報社
- ・土居丈朗（2004）「政府債務の持続可能性の考え方」、『PRI Discussion Paper Series』、財務省財務総合政策研究所
- ・内閣府（2003）「ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」
- ・内閣府（2011）「社会保障・税一体改革の論点に関する研究報告書」
- ・中里透（2005）「財政政策の効果」、貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所『財政赤字と日本経済 財政健全化への理論と政策』、有斐閣
- ・西村健一郎（2003）『社会保障法』、有斐閣
- ・バロー， J. ロバート（2010）谷内満監訳、増井彰久訳『バローマクロ経済学』、同友館
- ・平野龍一（1958）『刑事訴訟法』、有斐閣
- ・ブキャナン， J.M.・R.E.ワグナー（1979）（深沢実、菊地威訳） 『財政赤字の政治経済学—ケインズの政治的遺産』、文眞堂
- ・別所俊一郎（2010）「財政規律とコミットメント」、『会計検査研究』
- ・ホリオカ， チャールズ・ユウジ（2004）「団塊世代の退職と日本の家計貯蓄率」、『団塊の世代の退職と日本経済に関する研究会報告書』、財務省財務総合政策研究所
- ・ホリオカ， チャールズ・ユウジ・山下耕治・西川雅史・岩本志保（2002）「日本人の遺産動機の重要度・性質・影響について」、『郵政研究所月報』
- ・牧原出（2009a）『行政改革と調整のメカニズム』、東京大学出版会
- ・牧原出（2009b）「政策としての「コミュニティ」支援——『仙台市コミュニティビジョン』を素材に——」『法学』第73巻第6号 pp.209-241
- ・増島稔・田中吾郎（2010a）「世代間不均衡の研究Ⅰ～財政の持続可能性と世代間不均衡～」、『ESRI Discussion Paper Series No. 246』
- ・増島稔・田中吾郎（2010b）「世代間不均衡の研究Ⅱ～将来世代の生年別の受益・負担構造の違い～」、『ESRI Discussion Paper Series No. 247』
- ・待鳥聡史（2003）『財政再建と民主主義：アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』、有斐閣
- ・宮里尚三（2009）「1990年代の世代間再分配政策の変遷—世代会計を用いた分析」、井堀利宏編『財政政策と社会保障』第8章
- ・諸富徹（2003）『環境』、岩波書店（思考のフロンティア）
- ・吉田浩（2006）「世代会計による高齢化と世代間不均衡に関する研究（改訂版）—2000年基準による世代会計推計結果」、Institute of Economic Research,

Hitotsubashi University, Discussion Paper No. 287

・吉田浩 (2008) 「世代会計による世代間不均衡の測定と政策評価」、貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』、中央経済社

・OECD 編著 (2005) 清家篤監訳、山田篤裕・金明中訳『高齢社会日本の雇用政策』、明石書店

・Alesina, Alberto and Allan Drazen (1991), “Why are Stabilizations Delayed?,” *The American Economic Review*, Volume 81, Issue 5

・Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale and Laurence J. Kotlikoff (1991) “Generational Accounts - A Meaningful Alternative to Deficit Accounting,” *NBER Working Paper No. 3589*

・Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale and Laurence J. Kotlikoff (1994) “Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 8, Number 1 Winter 1994

・Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff and Willi Leibfritz (1999) “An International Comparison of Generational Accounting”, *Generational Accounting around the World*, University of Chicago Press

・Black, Duncan (1948) “On the Rationale of Group Decision-making”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 56, No. 1

・Bohn, Henning (1998) “The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits,” *Quarterly Journal of Economics* vol. 113

・Cukierman, Alex and Allan H. Meltzer (1989), “A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Recardian Framework”, *American Economic Review*, Vol. 79 No. 4

・Cutler, David (1993) “Review of Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend,” *National Tax Journal* Vol. 46 No. 1

・Domar, Evsey D. (1944) “The Burden of the Debt” and the National Income,” *American Economic Review*, Vol. 34, No. 4

・Dworkin, R. (1981a) “What is Equality? Part 1: Equality of Welfare,” *Philosophy and Public Affairs* 10, pp.185-246.

・Dworkin, R. (1981a) “What is Equality? Part 2: Equality of Resources,” *Philosophy and Public Affairs* 10, pp.283-345.

・Dworkin, R. (2000) *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press (小林公・大江洋・高橋秀治・高橋文彦訳『平等とは何か』、木鐸社、2002年)

- Fleurbaey, M. (1995) “Equality and Responsibility,” *European Economic Review* 39, pp.683-689.
- Fleurbaey, M. (1998) “Equality among Responsible Individuals,” in J.-F. Laslier et al., eds., *Freedom in Economics: New Perspectives in Normative Analysis*, London: Routledge.
- Jacobs, Alan M.(2011) *Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investment*, Cambridge University Press
- Kotlikoff, Laurence J. (1997) “Reply to Diamond’ s and Cutler’ s Reviews of Generational Accounting,” *National Tax Journal* Vol. 50, No. 2
- Mulligan, Casey B. and Sala-i-Martin Xavier (1999), “Gerontocracy, Retirement, and Social Security,” *NBER Working Paper*, May 1999
- Nordhaus, William D. (1975) “The Political Business Cycle,” *Review of Economic Studies* 42 (2)
- Parfit, D. (1982) “Future Generations, Further Problems,” *Philosophy and Public Affairs* 11, pp.113-172.
- Parfit, D. (1984) *Reasons and Persons*, Oxford: Oxford University Press. (森村進訳『理由と人格』勁草書房、1998年) .
- Putnam, Robert D. (with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti) (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民構造』NTT出版、2001年)
- Tabellini, Guido and Alberto Alesina (1990) “Voting on the Budget Deficit,” *American Economic Review* 80 (1)
- Rogoff, Kenneth (1990) “Equilibrium Political Budget Cycles,” *American Economic Review* 80 (1)
- Roemer, J. E. (1985) “Equity of Talent,” *Economics and Philosophy* 1, pp.151-181
- Roemer, J.E. (1986) “Equality of Resources Implies Equality of Welfare,” *Quarterly Journal of Economics* 101, pp.751-784
- Velasco, Andres (1997) “Debt and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking,” *NBER Working Paper No. 6286*
- Velasco, Andres (1999) “A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms,” *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press
- Weaver, R. K. (1986) “The Politics of Blame Avoidance,” *Journal of Public Policy* 6(4), pp.371-398

財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」委員名簿

井堀 利宏	東京大学大学院経済学研究科教授
上川 龍之進	大阪大学大学院法学研究科准教授
菊池 馨実	早稲田大学法学学術院教授
國枝 繁樹	一橋大学国際・公共政策大学院准教授
清家 篤	慶應義塾大学商学部教授・慶應義塾長
蓼沼 宏一	一橋大学大学院経済学研究科教授
長谷部 恭男	東京大学大学院法学政治学研究科教授
牧原 出	東北大学大学院法学研究科教授
吉野 直行	慶應義塾大学経済学部教授

(9名)

(五十音順、敬称略)

