

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))

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

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

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。**」

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。

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ことができる。
- 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

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。



御清聴ありがとうございました。