

社会保障と財政をめぐる世代間正義

京都大学 大学院地球環境学堂 教授 宇佐美 誠
うさみ まこと

1. 主題の設定

先進国や一部の新興国で少子高齢化による人口減少が進行しつつある今日、受益と負担の世代間格差という問題は、多くの社会でますます重要性を増しつつある。これは、とりわけ二つの法政策分野で喫緊の課題となっている。一つは、社会保障とりわけ公的高齢年金である。賦課方式の年金制度が採用されている国では、少子高齢化は、保険料を支払う稼働層人口が減少する一方で、年金を受け取る非稼働層人口が増加することを意味するから、支払額と受給額の比率について、世代間格差が発生し増大してゆく。また、年金の一部または全部が租税によりまかなわれている国では、多額の不労所得がある少数の高齢者を例外として、税金の多くは稼働層によって納められているから、少子高齢化は世代間格差を拡大させる¹。

もう一つの法政策分野は、財政とくに公債である。現在世代が受益する公共サービスの費用が、長期の国債・地方債によって部分的にまかなわれる場合には、現在世代の若年層・幼年層やいまだ生まれていない将来世代が、いずれは納税を通じてその費用を負担することになる。そのため、自らは公共サービスを受けつつ費用負担を部分的に免れる高齢層と、当該費用を将来負担させられる若年層・幼年層や将来世代との間で、世代間格差が生じる。少子高齢化はこの格差を増幅させてゆくのである。年金と公債でとくに顕著な世代間格差は、重大な世代間不正義であるように思われる。

少子高齢化が世界最速で進行しつつある国の一つは、日本である。合計特殊出生率は、1970年代

* 本稿は、Symposium über Alternde Gesellschaft und die Antworten des Rechts, Waseda Universität, 2017での講演論文に、日本人読者向けの加除修正を行ったものである。多数の出席者からいただいた示唆に富む質問・コメントと、お招き下さった棚澤能生先生のご厚情に深くお礼を申し上げます。また、本稿の内容に関連する研究報告「発見法としての人口減少社会」を日本学術会議「人口減少社会と法」分科会、早稲田大学、2016年にて行った。その折に吉田克己・加藤雅信両先生をはじめ参加者から頂戴した示唆的な質問・コメントにも謝意を表したい。

¹ 少子高齢化は、老齢年金のみならず他の社会保障制度でも世代間格差を拡大させる。医療保険制度では、医療サービスを必要としない健康な被保険者から、このサービスを受ける被保険者への所得再分配が実質的に行われている。人間は、幼年期を例外として原則的には

高齢になるほど、疾病・負傷のリスクにいつそうさらされるから、高齢層は若年層と比べて、より多くの医療サービスを享受し、より多くの医療費を消費する。それゆえ、医療サービスをより頻繁に受ける高齢層が増加し、このサービスをあまり受けずに保険料を支払う若年層が減少するにしたがって、受益と負担の世代間格差が増幅されてゆくのである。また、生活保護制度の下で保護費の受給者のかなり大きな割合は、高齢層によって占められる一方で、保護費は、主として壮年層・若年層の納税によってまかなわれている。そのため、少子高齢化社会では、生活保護においても世代間格差が増大してゆく。もっとも、若年者もときには医療サービスを受け、あるいは保護費を受け取る若年者も現れるのに対して、公的年金では、一定の年齢に達した人のみが受給資格を得る。したがって、少子高齢化に起因する世代間格差は、医療保険や生活保護にも伏在するが、老齢年金において最も先鋭化するのである。

前半に2を超えていたが、その後は低下し続け、2005年には1.26まで落ち込み、2016年時点でも1.44と低迷している。生産年齢（15～64歳）の人口が総人口中に占める割合は、1990年まで10人中7人だったが、2010年には3人中2人を下回り、2060年にいたると2人中1人になると予測されている。他方、非生産年齢（65歳以上）の割合は、2010年に4人中1人未満だったが、2060年には5人中2人に達する見通しである²。

このようなわが国の急速な少子高齢化は、老齢年金と公債に対して甚大なインパクトを与えてきた。年金制度に関しては、実質的に賦課方式が採用されており、また近年の制度改革により公的資金の割合も増加した。それゆえ、保険料支払いと納税という二つの経路を通じて、世代間格差が拡大している。また、政府は1990年代以降、償還期間が60年におよぶ長期国債を含めて巨額の建設国債を例年発行し、さらに赤字国債も発行してきた。その結果、2014年時点で、政府粗債務残高の国内総生産（GDP）に対する比率は、ヨーロッパ主要国のなかで財政状態が最も悪化しているイタリアの147%さえも大きく上回り、じつに232%に達している。こうした目も眩むような規模の政府債務は、少子化によりますます人口が減少してゆく将来世代の双肩にかかることになる。

日本での世代間格差の全体像へと視野を広げよう。年金制度での受給と保険料支払いや公共サービスの享受と納税を含めて、各々の同時出生集団（cohort）の政府に対する受益と負担の総額を算出する手法として、ローレンス・コトリコフら（Auerbach, Gokhale, and Kotlikof, 1991）により開発された世代会計がある。すでに多数の国について、世代会計の推計が行われてきた（e.g.,

Auerbach, Kotlikof, and Leibfritz, eds., 1999）。日本に関する一推計結果によれば、2010年時点で、65歳層の世代勘定は約1820万円の受益超過だったのに対して、50歳代前半を境にして負担額が受益額を上回り、0歳層は約2660万円の負担超過となって、将来世代の平均超過負担額はじつに約7540万円に達している（島澤, 2013）³。コトリコフは、アメリカにおける幼年層・将来世代から高齢層への所得再分配の拡大を、財政的児童虐待とさえ評した。そのアメリカをはるかに上回る世代間格差が生じている国が、日本なのである。

世代間関係の理論的研究に目を転じたい。1970年前後に、おもに環境問題の文脈で将来世代に対する現在世代の責務を論じる研究が、英語圏の道徳哲学・政治哲学・法哲学において緒についた。現在世代は将来世代に配慮して自然環境の保全を行う義務を負うか否か、負うならばその根拠は何か、世代間関係の諸特徴は現在世代の義務の有無・内容・射程にいかなる含意をもつかなどをめぐって、多くの分析と論争が重ねられてきた。この研究主題は、今日では世代間正義（intergenerational justice）と呼ばれる。なお、経済学では、世代間衡平（intergenerational equity）を鍵的概念として、哲学的研究とも交差しつつ理論的分析が進められてきた。他方、現在世代－将来世代間の正義とは対照的に、現在世代内の年齢集団（age group）間の正義については、年金や公債に関してその実践的重要性がますます高まりつつあるにもかかわらず、哲学的検討はいまだ少数にとどまる（e.g., Daniels, 1988; McKerlie, 2013）⁴。

このような国際的研究状況とその限界も意識しつつ、本稿は、少子高齢化の下での公的老齢年金

² これに関連して、2010年に約1億2800万人と歴史上最多になった日本の人口は、2060年には2/3の約8670万人にまで減少する見通しである。急速な少子化と人口減少を考える際に無視できないのは、海外ではときに外国人嫌悪症的（xenophobic）とさえ評される日本の移民政策である。先進諸国間で突出して制限的な移民政策が、世論の支持を受けつつ堅持されてきた結果、出生率がより高い国々からの若年者の流入は著しく制限されている。

³ もっとも、世代会計では、受益に算入する項目の範囲、想定する利子率、人口・経済成長率の予測値などにより推計結果が大きく異なることに留意する必要がある。これまでに示された諸結果の間で一致しているのは、日本の世代勘定の格差比率が、他の先進国における格差比率を大きく上回っているという点である。

⁴ 現在世代－将来世代間関係と現在世代内の年齢集団間関係とを扱う学際的論文集としては、鈴木編（2006）、鈴木・宇佐美・金編（2006）。

と公債における年齢集団間関係をめぐる正義について考察する。この考察の特徴は二つある。第一に、世代間格差やそれに関連する諸問題の具体例として、日本社会の制度・現象にたびたび言及する。ヨーロッパ諸国や韓国・台湾等の東アジア諸国など、少子高齢化が進む諸社会に多かれ少なかれ見られる世代間問題は、日本においてとくに深刻な形で現出している。そのため、日本の状況に着目することは、これらの諸外国での現況や課題を考える上でも有用だと思われる。第二に、年金と公債をめぐらる問題を正確に把握するためには、社会現実を見据えねばならず、他方で世代間正義の要請を厳密な仕方でも考究する際には、哲学的研究蓄積を参照する必要がある。そこで、本稿は、日本の諸現実の社会科学的観察と正義の哲学的探究との間を行きつ戻りつしながら、考察を進めてゆく。

以下では、まず予備的作業として、老齢年金や公債での世代間格差は真正な問題でないか、深刻な問題でないかと主張する代表的議論がどこまで説得的であるかを、日本の文脈にそくして検討する。その結論は否定的なものとなろう(2.)。次に、正義とは何かという根源的な問いにまで遡行した後、世代間正義は年金と公債について何を意味するかを論定したい(3.)。そして、再び日本の状況に着目しつつ、世代間正義にかなった年金と公債のあり方に関して、制度の組合せの必要性や改革の実現可能性を考察する(4.)。最後に結論を述べる(5.)。

2. 世代間格差は仮象問題か

公的高齢年金と公債のいずれについても、受益と負担の世代間格差は外見上の問題または誇張された問題だと力説する諸議論がある。本節では、年金と公債の各々について、代表的議論を一つずつ取り上げ、日本の状況を参照しつつ、これらの議論がどこまで説得力をもちうるかを検討したい。

年金での世代間格差の一擁護論は、次のように論じる。現在の非稼働層には、第二次世界大戦後に多くの労苦に耐えつつ、国の経済発展に大きく

貢献したという功績がある。この功績にかんがみれば、非稼働層には、支払った社会保険料を大きく上回る年金を得る道徳的権利があるから、世代間格差は道徳的に問題ないというのである。このタイプの議論は、とりわけ日本やドイツで説得力をもつように見える。両国の高齢者たちは、敗戦後の困難な時期から出発して、復興と経済成長に貢献し、豊かな社会の建設に寄与したと言えそうだからである。

しかし、こうした説得的外観は誤りである。何よりもまず、経済成長への貢献度は個人によって大きく異なり、そしてある高齢者がかつて大きく貢献したという事実は、同世代の別の高齢者が年金制度で優遇される理由を提供しない。この点を理解するためには、思考実験が役立つだろう。50名の農民が広大な農地を共有していると想定されたい。彼らは取決めにより10名からなる班に分かれて、5月の種まきから9月の収穫までを、1か月ずつ担当してゆく。5月班は土地を耕し種まきを行うから、ときおり水やりと草取りを行うだけの6月から8月までの各班と比べて、より多くの農作業を行わなければならない。あなたと私は5月班に属するが、勤勉で有能なあなたは農地全体の16%について作業を行ったのに対して、そうでない私は4%にしかたずさわらなかった。夏がすぎ、収穫が終わり、作物を分配するとき、私が、自分は5月班の一員として大いに貢献したのだから、収穫の均等割当て2%でなく、その2倍の4%を受け取る道徳的権利があると主張したとしよう。私の主張は理にかなっているか。仮に5月班全体の貢献が収穫の20%でなく40%に値するとしても、私が担当したのは農地の4%にすぎなかったから、私自身の取り分は1.6%に抑えられるべきである。この例が示すように、高度経済成長に貢献した年齢集団に1人の個人が属していることは、その個人が他の年齢集団の人々よりも優遇される権利をもつことを必ずしも含意しないのである。

だが、ここでは考察の目的のために、高度経済成長期に勤労した年齢集団に属するあらゆる個人が、他の年齢集団の構成員よりも多額の年金を請

求する道徳的権利をもつと仮定しよう。それでもなお、経済成長への貢献にもとづく議論は、高度経済成長が多かれ少なかれ早い時期に生じた先進諸国においては、現在ではもはや説得力が乏しい。例えば、日本の高度経済成長期は、1954年に始まり1973年に終わった。この時期に勤労し、1973年に当時の標準的定年退職年齢55歳を迎えた人は、現在では100歳に達している。1973年に45歳となり、その後の安定成長期に10年間勤務した人さえも、すでに90歳となっている。他方、年金の給付開始年齢は65歳である。こうした日本の例が示すように、経済成長への貢献に訴えかける議論が仮に正しいとしても、現在の受給者全体に対する厚遇を正当化しえない。

大量の公債発行が引き起こす世代間格差を擁護するなじみ深い議論は、社会資本の長期的存続性に着目するものである。中央政府が国債を、地方政府が地方債を発行し、得られた追加的歳入をもって公共事業が行われ、道路・橋梁・鉄道網・港湾・空港等が建設されたと仮定しよう。これらの社会資本は、現在世代の幼年層や将来世代にも便益を提供するから、国債・地方債を償還するために彼らに大きな税負担を課しても、さほど不公平ではないというのである。この議論もまた、大規模空襲により多くの都市が破壊された後に、焦土から出発して社会資本が整備されていった日本やドイツについて、とくに説得的であるように見える。

しかしながら、上記の議論が各社会についてどこまで真に説得的であるかは、公債にもとづく社会資本の整備がいかなる規模の便益を幼年層や将来世代に提供するかに左右される。この点を雄弁に物語るのは、戦後日本の事例である。この国の農村地域では、自動車がほとんど走行していない道路や、わずかな利用客しか乗車していない新幹線の列車を頻繁に目にする。これらの光景は、公共事業の計画策定時に利用者数の推測が大きく誤っていたことを必ずしも意味しない。むしろ、戦後の比較的早い時期を例外として、公共事業は、建設業労働者への就業機会の提供策という性格を

色濃くもってきた。

わが国における就業提供策という公共事業の機能は、経年的データにも累積的データにも表れている。経年的視座から見れば、政府による総固定資本形成の対GDP比は、インフラストラクチャーの整備が枢要だった高度経済成長期ではなく、むしろその後の安定成長期に上昇し、さらにバブル経済崩壊後の1990年代にいっそう大きく上昇した。高度経済成長期やバブル経済期のように建設業の民間需要が高い時期が終焉を迎えると、政府は公共事業の発注を通じて、労働者に職を提供してきたわけである⁵。また、累積的観点から、例えば2012年の都道府県別の人口当たり純資本ストックを見ると、上位3県は島根県・高知県・鳥取県であり、島根県のストックは、三大都市圏のある東京都・愛知県・大阪府のじつに3倍に達する。この上位3県は、広大な農村部を包含し、大都市圏から遠隔で、近年には過疎化が顕著だという特徴を共有している。

周知のとおり、かつての農村部では、長男が田畑を相続し、次男・三男は他の職業に就く傾向が強くなり、そして農家出身者はしばしば建設業等の賃金労働者となった。それゆえ、遠隔な大都市圏に移動せず出身地近辺にとどまった賃金労働者は、地元での建設工事をつねに必要とした。こうした職業機会の待望に応えるべく、民間需要が限定的であるときにこれを補ってきたのが、公共事業なのである。そして、公共事業費の増大は、社会保障費が大幅に増加する近年にいたるまでは、国債発行額の増大の主要な要因だった⁶。

⁵ 1990年代に公共事業費が著しく増加した別の要因は、日本に対して貿易赤字を抱えるアメリカ政府から内需拡大を要求され、日本政府がこれに応じたことにある。

⁶ かつては土建国家と評された戦後日本を特徴づける大規模な公共事業は、他の法政策分野とあわせて巨視的に把握されるべきである。米に関する政府の買上げ制度や高関税に代表される保護農政は、都市部の納税者かつ消費者の負担において農家の所得保障を行うという性格を色濃くもっていた。しかし、政策の本性上、農家出身の賃金労働者や離農者を対象とすることはできない。こうした保護農政を補完した最重要な政策が、公共事業だったのである。これらの公共政策は、都市部から農村部への、また大都市から地方小都市への巨大な規模の所

一般に、社会資本が拡充されるにつれて、便益が逓減する一方で費用は逓増する。すなわち、道路・線路・空港等の供給量が小さい段階では、一単位の追加的供給から得られる社会的便益が大きく、供給費用は比較的小さい。だが、供給量が増加するにしたがって、単位当たりの便益が次第に縮小するとともに、費用は増大してゆく。したがって、就業機会の提供を隠れた目的とする公共事業が継続される場合には、最も効率的な供給量を超過して、社会的な無駄を発生させる傾向が強い。加えて、少子高齢化社会における農村部や地方中小都市の過疎化は、地域社会での社会資本の受益者が減少してゆくことを意味する。さらに、いったん線路を敷設しトンネルを掘削し空港を開設するならば、その後の長期にわたってこれらの施設の維持管理費用が必要となる。これらの理由により、控えめに言っても、社会資本を整備するための国債発行は、将来世代の利益の観点からつねに正当化できるわけではない。とりわけ、公共事業が現在世代内の特定集団に対する職の提供という機能をはたしてきた日本においては、そのための国債発行を正当化する理由として将来世代の利益に訴えかける立論は、いささか欺瞞的だとの感を禁じえないのである。

本節では二つの議論を扱ったにすぎないが、この簡潔な検討さえも次のことを示している。それは、年金と公債のいずれについても、受益と負担の世代間格差は外見上の問題でも誇張された問題でもなく、厳然と存在する深刻な問題だということである。次節では、世代間格差が、高齢層と若年層・幼年層や将来世代との利益対立の問題であるにとどまらず、世代間正義の問題でもあると論じるつもりである。

得再分配を可能にした。そうすることで、高度経済成長期に発生しがちな都市部住民と農村部住民、急激な所得増加の享受者と非享受者との間の社会的対立を効果的に防止した。しかしながら、1990年代以降の長期の経済停滞期にいたってもなお、政府は所得再分配を抑制せずむしろ拡充し続け、その一つの帰結が国債の大量発行となったのである。

3. 世代間正義とは何か

今日の政治哲学・法哲学では、ジョン・ロールズ(Rawls (1999))による理想理論(ideal theory)と非理想理論(non-ideal theory)の区別が広く用いられている。理想理論とは、現実社会のさまざまな制約が存在しないと仮定した上で、いかなる制度が望ましいかを構想するものである。他方、非理想理論とは、現実社会の諸制約を所与として、望ましい制度に関する考察を行うものである。多くの哲学者は、理想理論上の分析から始めて、次にその結論を非理想理論の段階でどのように修正すべきかを検討する。これにならって、本節では、公的高齢年金と公債の世代間正義に関する理想理論的探究を行い、次節で、非理想理論的考察へと進みたい。

まず、定義における最近類(genus proximum)と種差(differentia specifica)について見ておこう。例えば、「人間とは理性的動物である」という定義では、動物が最近類で、理性的が種差である。世代間正義は、正義を最近類とし世代間を種差とする理念である。それゆえ、世代間正義とは何かを正確に理解するためには、その最近類である正義の意味を探究することから始める必要がある。

では、正義とは何か。この巨大な問いに対して体系的な答えを与えようとするれば、二千数百年におよぶ西洋正義思想史の回顧が必要となるだろう。だが、そうした大規模な作業にここで取り組む余裕はない。そこで、アリストテレスに淵源をもつ二つの古典的標語を手がかりとして、正義の意味を探查することにしたい。一方の標語は、「正義とは、各人に彼の権利を帰そうとする恒常的かつ不断の意思である」という古代ローマ法学者ウルピアヌスによる定義である。他方は、正義の要請として広く知られた「類似の諸事例は類似の仕方であらね」という命法である。わが国ではやや不正確に、「等しきものは等しく扱え」と表現されることが多い。しかし、この命法は、全面的に等しい二つ以上のものについて語っているのでなく、一部の側面では等しく、他の側面では異なり、全体と

しては類似した二つ以上のものについて語っていることに注意したい。

一見すると大きく異なるこれら二つの標語はじつは、正義の核心が権衡にあることを示している。権衡は、相関権衡 (correlative balance) と比較権衡 (comparative balance) という二つの次元をもつと、私は論じてきた (最新の説明として、宇佐美・児玉・井上・松元、近刊: 第1章 [宇佐美執筆])。相関権衡とは、個人または集団が過去になした行為や現在もつ属性・状態と、当該の個人・集団に与えられる便益や課される負担とが釣り合っていることを意味する。議会が重大な犯罪類型に対して重い量刑を定めるとき、また裁判官が不法行為による損害額にもとづいて損害賠償額を算定するとき、そしてある晩にすばらしい演奏を行ったオーケストラに対して聴衆が喝采を送るとき、相関権衡が達成されている。他方、比較権衡とは、重要な関連性をもつ観点から見て、複数の個人・集団が類似の行為を過去になしたか、近似した属性・状態を現在もつとき、等しい便益を与えるか等しい負担を課し、また諸個人・諸集団が類似の行為をなさなかったか、近似した属性・状態をもたないときには、相異なった便益または負担を帰することである。地方政府が、人種・民族に関わりなくすべての有資格の低所得者に保護費を支給するとき、あるいは同僚たちよりも多くの収益を会社にもたらした従業員が、より多額のボーナスを受け取る時、さらには同期生のなかで GPA (Grade Point Average) が最も高い卒業生が最優秀賞を得るとき、比較権衡が達せられている。ウルピアヌスの定義は相関権衡を表しているのに対して、平等処遇の命法は比較権衡の一部を示している。

相関権衡と比較権衡は多くの場面でもに要請されるから、両者の異同が不分明だと感じる読者もいるかもしれない。二種の権衡の相違を敷衍したい。相関権衡については、ある個人・集団への処遇が権衡をどこまで満たすかを判断する際に、処遇を受ける他の個人・集団が存在することは必要でない。これまではもっぱらビデオでワグナー

のオペラを楽しんできた青年が、ある年にパイロイト音楽祭のチケットを手に入れて初めてオペラを観たところ、すばらしい出来だったと仮定しよう。彼が喝采を送ったならば、彼は相関権衡にかなう行為をしたのである。それとは対照的に、比較権衡については、ある個人・集団への処遇が権衡をどこまで満たすかを判断するためには、同種の処遇を受けうる他の個人・集団が存在することが必要である。私が、研究費で雇っている秘書に対して年末年始の休業期間前に与える賞与の金額を決める権限をもっていると想像されたい。私による賞与額の決定は相関権衡をどこまで達しているかと、ただちに問うことができる。それとは対照的に、比較権衡をどこまで満たしているかという問いに答えるためには、他の事例との比較が欠かせない。私の勤務先の大学では、同僚たちもそれぞれ秘書を雇っており、そして秘書が年末年始を幸せな気分で過ごせるように月給の2ヶ月分を賞与として支払うという慣習があると仮定しよう。私がこの慣行に反して1ヶ月分しか支払わないならば、私の決定は比較権衡に反している。

正義が二種類の権衡にあるとすれば、それを足がかりとして、世代間正義は公的高齢年金について何を意味するかという問いに取り組むことができる。世代間正義は、ある同時出生集団が支払う保険料額と受け取る給付額との比率が、別の集団の保険料額と給付額の比率に等しいこと、一般化すれば、あらゆる同時出生集団の受益と負担の割合について、比較権衡が保たれることを要求する。では、いかなる種類の年金制度がこの比較権衡を達しうるか。積立方式である。積立方式では、各人がどの年に生まれたかを問わず、稼働期に支払った保険料額にもとづいて非稼働期に年金を受け取るから、同時出生集団間の比較権衡がおおよそ充足される⁷。また、各人が支払う保険料額は、稼働期に受け取る給与の多寡に依存する。そこで、職務上の責任が重い個人ほど、また同一の職場内

⁷ 資金運用により生じた利益が年金の一部として支払われる場合には、積立方式での世代間の比較権衡は近似的なものとなる。

で労働生産性が高い個人ほど、より多額の給与を受け取っているという想定が正しいとすれば、積立方式では、稼働期の貢献と非稼働期の受益とについて世代内での比較権衡が満たされることになる。さらに、各人の負担と受益が等しいならば、年金制度による各人の処遇について相関権衡が達せられている。要するに、積立方式は、世代間比較権衡、世代内の個人間比較権衡、そして各人の相関権衡を同時に満足させる年金方式なのである。

しかしながら、積立方式は、一部の高齢者集団を過酷な状況に追いやる恐れがある。稼働期に低所得だった人々について考えよう。この人々が納めていた保険料は少額だったから、非稼働期にはわずかな年金しか受け取れず、貧困におちいる蓋然性が高い。こうした高齢者の貧困を防止する方策としては、生活保護制度または低所得高齢者を対象とする租税方式の年金制度によって積立方式の年金制度を補完することが望ましい⁸。このような積立方式と生活保護制度または租税方式の年金制度との組合せは、分配的正義論での十分主義 (sufficientarianism) によって支持されるだろう。十分主義とは、あらゆる人が理にかなった閾値以上の福利 (well-being) をもつことを要求する一方で、閾値を上回る領域での個人間格差の是正の必要性を否定する一群の諸学説である (e. g., Frankfurt, 1987; Crisp, 2003)。十分主義は、あらゆる個人が等しい量の福利をもつ状態を理想とする形態の平等主義 (egalitarianism) に対抗する一陣営として、有力に唱えられてきた。十分主義的観点からは、すべての高齢者が貧困線を下回らないように保障されるべきだが、それを上回る高齢者間の年金受給額の格差を是正しようとするべきではない。

次に、世代間正義が公債について何を意味するかという論点に移ろう。将来には増税が必要とな

るだろう規模の公債の発行が、世代間正義の観点から正当化されるのは、若年層・幼年層や将来世代の納税を通じた負担が、社会資本や他の形態の公的支出による受益を上回らない範囲内においてである。ここで考慮に入れるべき公的支出の一つは家族政策支出であり、これは現金給付・現物給付・税金控除からなる。家族政策は、近年の日本では少子化対策として理解されがちだが、少子化を緩和するための手段という道具的機能のみならず、脆弱な集団である幼年層を裨益するという本来的機能も備えていることに留意したい。また、若年層・幼年層や将来世代を利する別種の支出として、教育への公的支出がある。教育サービスは、将来の生活能力・労働能力の基礎となる知識を提供し思考力を鍛錬するから、また学歴は、その保有者に非保有者との比較にもとづいた便益を与える地位財として機能するから、幼若な年齢集団や将来世代を利する。政府が家族政策・教育への支出を抑制する一方で、巨額の公債を発行し続けるならば、政府からの受益と現在または将来の納税による負担との比率について、世代間権衡が大きく害され、世代間正義が深刻に損なわれることになる。

4. 制度改革の必要性和困難性

前節における理想理論での結論を踏まえて、本節では非理想理論へと向かう。現実社会の諸制約を所与として望ましい制度を展望する非理想理論での考察は、法体系ごとに行う必要がある。ここでは再び日本に焦点をあわせて、世代間正義の要請を充足する公的高齢年金や公債のあり方を検討したい。

我々はすでに理想理論の段階で、積立方式が、稼働期に低所得だった人々は非稼働期に貧困におちいりやすいという限界をはらむことを見た。そして、この限界を克服するためには、生活保護制度または租税方式の年金制度によって積立方式を補完すべきだと指摘した。非理想理論に歩を進めたいま、積立方式の別の限界が立ち現れる。理想理論では、各人の勤労所得が職責の軽重や労働

⁸ 前注1で指摘したように、生活保護の給付金は租税によってまかなわれ、納税はおもに稼働層により行われるから、生活保護制度による積立方式の年金制度の補完は、租税方式の年金制度による補完と同様に、世代間の所得再分配を不可避的にもなう。

生産性の多寡と相関すると想定していた。しかしながら、各人がもつ職責や生産性、あるいは所得は、ジェンダー・移民などの所属集団から影響を受ける。例えば、正規雇用・自営業における男女間の賃金格差を見るならば、アメリカでは女性は男性の5分の4の賃金しか得ておらず、日本にいたっては4分の3にすぎない。こうした稼働期の所得格差が非稼働期に拡大し、高齢者の貧困が発生するのを防ぐためにも、前述のように、生活保護制度か租税方式によって積立方式を補完することが求められる。

日本でも多くの諸外国と同様に、賦課方式が採用されているから、世代間正義の十全な実現のためには、積立方式への移行が求められる⁹。だが、その移行期には、一定範囲の同時出生集団の各人が、稼働期に高齢層のために保険料を支払うのと同時に、自らの将来に備えて保険料を支払うことも求められる。こうした特定の同時出生集団への負担集中を緩和するためには、一時的な公的資金の注入や給付額の抑制などによって、負担を他の同時出生集団にも広く分散する必要がある。そして、賦課方式から積立方式への移行は、各世代の実質的負担を抑制し、社会的合意を調達しやすくするために、インフレーションをとまなう経済成長期かつ人口増加期に実施すべきである。しかしながら、経済成長と人口増加という二条件が充足されなくなってすでに久しい。この国は、世代間正義を実現しうる抜本的制度改革を行う好機を逸したと言わざるをえない。

次善の策は、賦課方式を原則的に維持した上で、保険料の歳入の多寡によって給付額を自動的に調整する仕組みなどを導入する、より限定的な年金制度改革である。例えば、スウェーデンでは、民間年金への強制加入にもとづく部分的積立方式に加えて、少子高齢化の予想以上の進行や運用利率の低迷などが生じた場合に、議会での政治的交渉を経ずに自動的に給付額が調整される自動財政均衡メカニズムが採用された。これらの仕組みを日

⁹ 積立方式の特色や移行期の留意点に関する簡約な解説として、井堀 (2006)。

本にも導入すべきだという意見が見られるが、現実政治ではその検討さえも緒についていない。

事態はいっそう深刻である。2014年時点での有権者の中央値年齢は51歳であり、有権者人口の過半数はいまや高齢層・壮年層によって占められている。しかも、若年層の投票率は高齢層と比べてかなり低く、また年金制度のように将来の自らの利害を大きく左右する論点に対してさえ関心が弱い¹⁰。このように政治過程において高齢層・壮年層が決定的に有利な位置を占める日本の現状は、シルバー民主主義と呼ばれる。シルバー民主主義では、高齢層・壮年層等の現在または近い将来の受益を減少させる積立方式への移行は、実行可能性が皆無に近いと言わねばならない。そのみならず、賦課方式の維持を前提とした改革さえも、現実の政治状況では実行可能性が低い。例えば、スウェーデン方式の自動財政均衡メカニズムは、政治交渉を経ずただちに非稼働層へと負担を転嫁することを意味するから、高齢層・壮年層の支持に大きく依存する日本の政治家にとって受容しがたい改革案だろう¹¹。

公債を取り巻く状況についても、日本のシルバー民主主義は政策に大きな歪みをもたらしてきた。

¹⁰ 日本の若年層の年金制度に対する関心の低さは、社会制度に関する無知や時間割引という心理的傾向のみによっては十全に説明されえない。むしろ、少なからぬ若者は、長時間労働、非正規雇用の増大、他の年齢集団よりも高い失業率など、眼前の困難な状況に直面している。こうした若者の状況を象徴しているのが、高い自殺率である。人口10万人当たりの15~34歳について見ると、日本の自殺者数は17.8人であり、イギリスの6.6人の2.7倍、ドイツの7.7人の2.3倍に上る。現在すでに経済的・職業的な苦境にあり、あるいは他の年齢集団よりも不利な立場にある若者たちは、将来の自らの利害に思いをいたす余裕を欠いているように思われる。

¹¹ わが国では、賦課方式の原則的維持を前提とした多様な改革案が提案されてきた。例えば、積立方式への移行に劣後する次善の策として、個人勘定の賦課方式が提唱されている(井堀, 2006)。また、財政面での世代間公平の確保を政府に義務づける「世代間公平確保基本法」を制定し、「世代間公平確保委員会」という行政委員会を新設することも提案されている(國枝繁樹)。しかしながら、これらの修正主義的改革案さえも、シルバー民主主義の下では実行可能性の壁に突き当たると予想される。

前節では、家族政策・教育支出・社会資本などを通じた若年層・幼年層や将来世代の受益額と、長期公債が将来もたらさざる重税による彼らの負担額とが均衡しないかぎり、公債の発行は正当化されたいと論じた。2010年時点で、日本の家族政策支出の対GDP比は、イギリスの約3分の1、ドイツの2分の1以下である。また、2015年に、日本の公的教育支出の対GDP比は、経済協力開発機構(OECD)加盟国中で最下位であり、イギリスの約3分の2にすぎない。家族政策や教育に与えられる低い優先度と、世界的に見て突出した政府債務残高とを併せ考えると、高齢層は明らかに顕著な厚遇を受けている。もっとも、日本の財政法は、国債の発行を禁止した上で、例外的に建設国債のみを許容している(4条1項)。しかしながら、政府は実際には、巨額の建設国債を発行してきた上、毎年の特例法制定によって赤字国債も発行してきた。こうした現状を効果的に改善する方策としては、憲法改正による赤字国債の発行の禁止や、法律による建設国債の発行額の対GDP比に関する上限設定などが考えられる。しかしながら、シルバー民主主義の下では、これらの改革案のいずれも、高齢層の支持に頼る政治家たちによって採用されることは望みがたい。

このような閉塞状況が仮に打開され、老齢年金と公債について世代間正義の回復に向けた制度改革が開始されうるとすれば、それはいかなる条件が満たされたときだろうか。ただちに想起されるのは、マスメディアや論壇による世代間格差の実態の周知や、若年層による異議申立ての政治運動だろう。より直截には、首相や財務大臣・厚生労働大臣等の政治的イニシアティブ、具体的法政策を立案し実施する官僚の貢献、そして制度設計への専門家の積極的寄与が不可欠である。だが、これらの条件が充足されて世代間正義の改革が実現しうるかについては、まったく予断を許さない¹²。

¹² 世代間正義の毀損が将来いっそう深刻化すると、生産能力が高い一部の若年者の間で不満・不安が高まり、海外への頭脳流出が継続的に発生して、低所得層を経済的に支えられる人材が国内で不足するという可能性さ

以上のような日本の深刻な状況から、少子高齢化が進行しつつあるヨーロッパ諸国や一部の東アジア諸国は、一つの教訓を引き出すことができると思われる。少子高齢化は、社会保障と財政における世代間不均衡を拡大するのみならず、その是正を政治的により困難にもしてゆく。それゆえ、政府は、事態の継続的悪化を前にして、出生率の上昇を座して待ったり、少子化問題への取り組みを喧伝してすませたりするべきでない。むしろ、世代会計その他の現状に関する情報公開を進め、制度改革の必要性を市民に対して平易に説き、そして迅速かつ大胆な改革を始めるべく、政治的イニシアティブを発揮するべきである。世代間不正義が著しく昂進し、その抜本的是正がすでに困難となった現在の日本社会は、諸外国で改革が先送りされた場合に現出するだろう陰鬱な近未来を暗示しているのである。

5. 結論

前節まででは、少子高齢化社会での社会保障と財政について、日本社会の現実を素材としつつ、世代間正義の考察を行ってきた。初めに、公的老年年金と公債における世代間格差の拡大という主題を提示した(1.)。次に、世代間格差は仮象問題だと主張する代表的議論を検討し、日本の事例を参照しつつ、これらの議論はいずれも説得力を欠くと指摘した(2.)。続いて、理想理論において、正義は相関権衡と比較権衡からなると述べ、世代間正義はすべての同時出生集団の受益と負担の比率を等しくする比較権衡を要求すると論じた。それゆえ、積立方式の年金制度や、若年層・幼年層や将来世代の受益を上回らない範囲での公債発行が求められる(3.)。非理想理論の段階では、再び日本の状況にそくして、現行の賦課方式から積立方式への移行期に生じる課題とそれへの処方箋を明らかにした。その上で、積立方式への転換も、次善の策として賦課方式を原則的に維持する諸改革も、シルバー民主主義の下では実行可能性

えも否定できない(宇佐美, 2015)。

が小さいと指摘した。公債の継続的発行を食い止めるための諸改革の可能性についても、見通しは暗い。こうした日本の深刻な状況は、少子高齢化が進む諸外国に対して、迅速かつ抜本的な法制度改革の必須性を示唆している(4.)。

世代間正義は、少子高齢化が進むすべての民主国家において脆弱な理念である。なぜなら、将来世代は代表者を欠き、未成年者は選挙権をもたず、若年有権者は遠い将来の自己利益について関心をいだきにくいからである。それにもかかわらず、我々は悲観的な虚無主義におちいるべきでない。歴史を回顧すれば、奴隷所有者が大きな発言力をもった社会において、奴隷制が最終的に廃止され、また男性議員のみからなる議会で、女性参政権を附与する法律が制定され、そして概して中流階級以上の出身者が立法府・執行府を占める政府によって、生活保護制度が新設され拡充されてきたのである。人間には、自らの利害のみにとらわれず不正義を克服し正義を実現してゆく潜在的能力がある。この潜在的能力が世代間正義のために発揮される可能性について、我々は楽観主義者であり続けるべきなのである¹³。

参考文献

- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikof (1991), "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," in David Bradford (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, Cambridge, Mass.: MIT Press, pp. 55-110.
- Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikof, and Willi Leibfritz, eds. (1999), *Generational Accounting around the World*, Chicago: University of Chicago Press.
- Crisp, Roger (2003), "Equality, Priority, and

Compassion," *Ethics* 113(4): 745-763.

Daniels, Norman (1988), *Am I My Parents' Keeper? An Essay on Justice between the Young and the Old*, Oxford: Oxford University Press.

Frankfurt, Harry (1987), "Equality as a Moral Ideal," *Ethics* 98(1): 21-43.

McKerlie, Dennis (2013), *Justice between the Young and the Old*, Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John (1999[1971]), *A Theory of Justice*, rev. ed., Cambridge, Mass.: Harvard University Press (川本隆史・福岡聡・神島裕子訳 (2010)『正義論 改訂版』紀伊國屋書店)。

井堀利宏 (2006)「年金における世代間公平」鈴木・宇佐美・金編 (2006)、145-169 頁。

宇佐美誠 (2015)「若者に公正な社会」『学術の動向』20 巻 4 号 54-57 頁。

—— (近刊)「人口問題における世代間公正」松元・井上編 (近刊)。

宇佐美誠・児玉聡・井上彰・松元雅和 (近刊)『正義論：ベーシックスからフロンティアまで』(仮題) 法律文化社。

島澤論 (2013)『世代会計入門：世代間格差の問題から見る日本経済論』日本評論社。

鈴木興太郎編 (2006)『世代間公平性の論理と倫理』東洋経済新報社。

鈴木興太郎・宇佐美誠・金泰昌編 (2006)『公共哲学 20 世代間関係から考える公共性』東京大学出版会。

松元雅和・井上彰編 (近刊)『人口問題をめぐる正義論』(仮題) 世界思想社。

¹³ 少子高齢化が進行する先進国や一部の新興国でも、多産少死化による急速な人口増加を経験してきた多くの途上国でも、人口問題は実践的にきわめて重要である。英語圏では、人口問題を道徳哲学的方法や数理的装置によって分析する人口倫理学 (population ethics) が近時に発展してきたが、わが国ではようやく緒につくところである (松元・井上編, 近刊)。私自身はそのなかで、世代間正義の観点から人口問題を考察している (宇佐美, 近刊)。