

琉球大学学術リポジトリ

財政方式を巡る年金改革案の論点整理

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2010-01-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 大城, 郁寛, Oshiro, Ikuhiro メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002005255

財政方式を巡る年金改革案の論点整理

大 城 郁 寛

はじめに

平成11年版厚生白書によると、1997年度の年金総額は約35兆円で、これは同年度の国民総生産の約7%、また家計部門の可処分所得の約9%に相当する。家計レベルで見ても、全人口の約20%が年金受給者となっており、高齢者世帯の約6割が収入の全てを公的年金に依存している。また、総理府広報室による「公的年金制度に関する世論調査」（平成10年3月）でも、社会保障などの分野において最も重要な課題として72%の人が「老後の生活に必要な年金などの所得保障の確保」あげ、年金に関して70%の人が「現在あるいは将来、自分が受け取る年金がどうなっているのか」という点に関心を持っている。

このように公的年金が我々の生活保障に重要な役割を果たしながら、多くの国民が年金制度の今後の成り行きに危機感を持っているのが現在の状況である。1999年度は5年に一度の年金制度改革の年にあたり、このような危機感を反映して経済団体、労働組合、民間研究所や学者、それから大蔵省、通産省、経済企画庁といった官公庁からも数多くの改革案が提言されている。これらの提言を一読すると各団体の利害関係や思想信条の違いを反映して内容が多岐にわたり、公的年金がいかにかに企業活動や財政、それから国民生活に広く深く関わっているかを示している。そこで本稿では、特に公的年金の財政方式に関する提言に焦点を当てて、その論点を整理したい。

1. 年金財政の現状

わが国は皆年金制度をとっており、全ての20歳以上60歳未満の国民は職の有無や職種によって、自営業者とその配偶者、学生等の無職者は第1号被保

険者、民間被用者、団体職員、それから公務員は第2号被保険者、そして第2号被保険者の配偶者で基準以下の所得の者は第3号被保険者に区分けされ、第1号と第3号被保険者は国民年金、そして第2号被保険者のうち民間被用者は厚生年金、団体職員や公務員は共済年金に加入する仕組みになっている。わが国の年金は戦前に軍人や公務員への恩給として始まり、それが徐々に民間企業の福利厚生として広がり、そして1959年の国民年金法によって自営業者の国民年金への強制加入が決まって国民皆年金となった経緯もあって、まずは職域で第2号被保険者を括り、それからもれる者を地域で拾う構図になっている。

ここで第3号被保険者について簡単にふれると、1959年の国民年金法公布によって国民皆年金が達成されることになったが、正確には世帯単位でみた皆年金であった。この法律のもとでは被用者の配偶者（主に専業主婦）は任意に国民年金への加入が認められ実際7割が加入したが、加入しなかった配偶者が離婚をした場合には無年金者になる問題点があった。そこで1985年の国民年金法一部改正によって、第2号被保険者の配偶者で無業や一定額以下の所得の者は全て第3号被保険者として括り、国民年金に加入させることになった。この改正により個人単位の国民皆年金が達成されることになったが、第3号被保険者は資力がないということで保険料支払いが免除されたため、現在その是非をめぐる公的年金制度改革の争点の一つになっていることは周知の通りである。

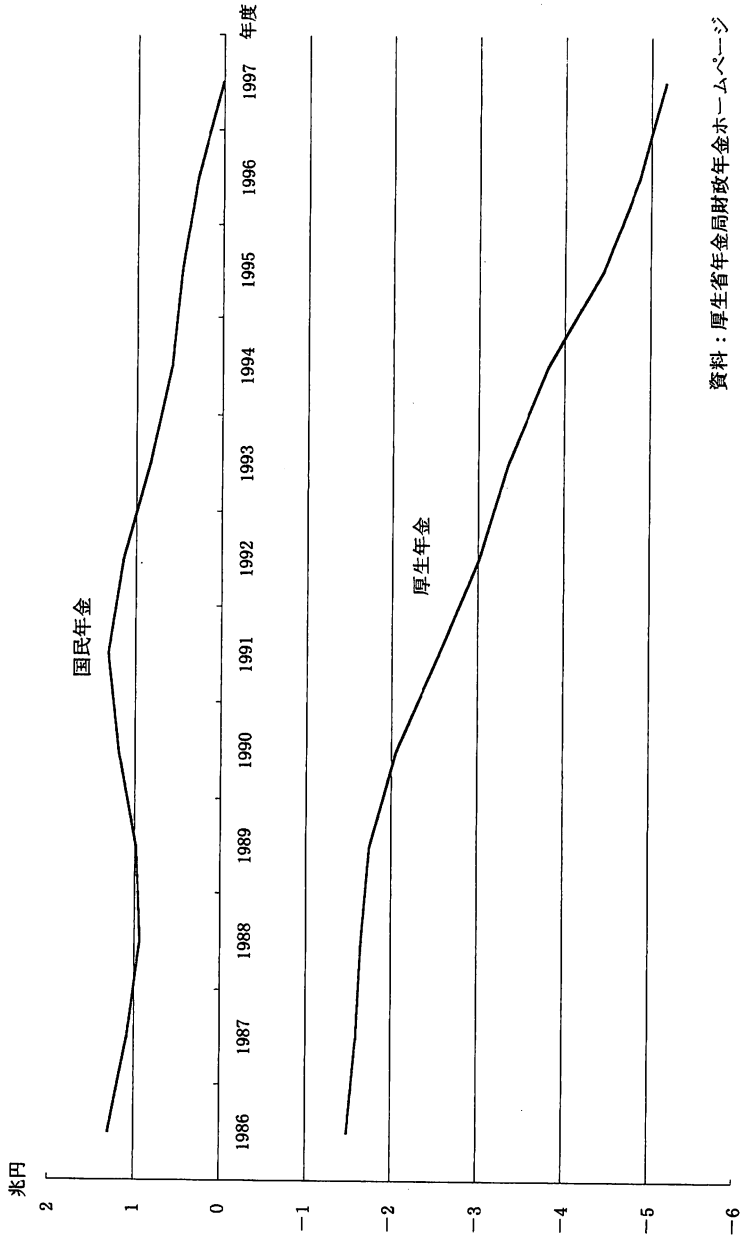
さて、1985年の年金法改正によるもう一つの大きな改革は、基礎年金制度を設けたことである。それ以前は国民年金、厚生年金、それから共済年金が何らの連結なしに、国民年金は定額の保険料と定額の年金支給、厚生年金や共済年金は報酬に比例した保険料、年金支給と内容の異なった年金サービスを提供していた。このように各自の職種に応じて年金を分立させる制度は、世代間で所得移転のない厳格な積立方式でも採用しない限り就業構造の変化に対応できないという問題を抱えていた。

もう少し詳しく述べると、当初わが国の年金財政は積立方式を採用していたが、高度経済成長による賃金の上昇（年金積立金の相対的減額）と狂乱物価による積立金の実質価値の減額を経験し、相対的（現役世代の賃金と比較して）にも実質的にもある程度の価値のある年金を支給するように改正が行われ、次第に財政方式が賦課方式に近づくことになった。そのような状況のなかで、経済成長にともなう産業構造の転換によって農業や自営業に従事する若者が減少し、国民年金の加入者と受給者のバランスが崩れて収支に行き詰まりを予想させるようになった。その一方で厚生年金等は若年層の加入が増加し、潤沢な財源によって厚めの年金を支給することができた。そこで1985年の法改正によって基礎年金特別会計を設け、この会計を経由して厚生年金等から国民年金に資金を移転し国民年金の財政を強化することになった（図1参照）。しかしながら、現在では厚生年金の側でも高齢化と年金の成熟化が進むにつれて国民年金を補助する余力を失い、今後は各年金制度間の資金移転によって国民年金を支えることが難しくなっている（図2参照）。

国民年金の財政に関してもう一つ深刻な問題は、第1号被保険者のなかで保険料を納付しない者の比率が上昇していることである。平成10年6月の年金に関する行政監察によると、平成8年度において第1号被保険の適用から漏れている者の比率が8%と推定され、それに免除を受けている者の比率（16%）と全期間未納者（10%）を加えると、第1号被保険者の3分の1が保険料を納めていない結果となっている。

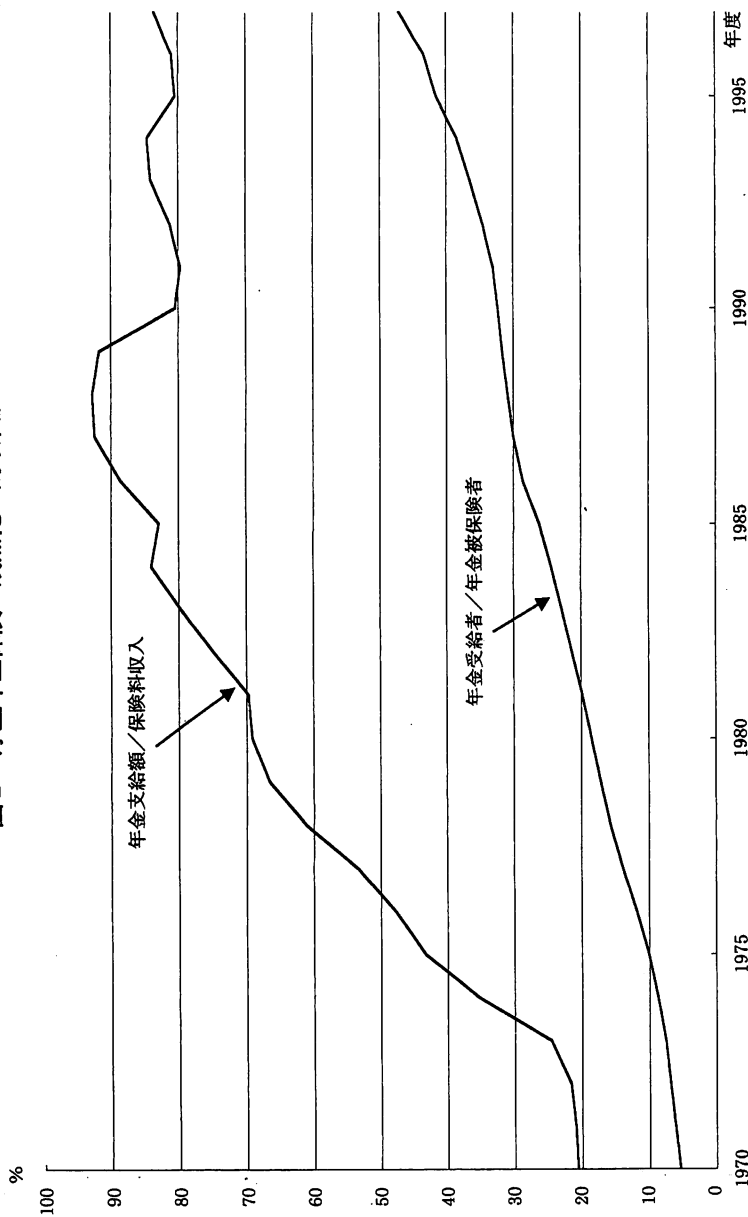
また「平成8年国民年金被保険者実態調査」（厚生省）によると、都市の規模が大きく、また年齢が若いほど未納率が高くなること、それから保険料未納の理由は「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」が55.4%と一番高く、「国民年金をあてにしていない」が20.8%と続いている（表1-1、2参照）。1994年の年金改正により現行のままでいくと国民年金保険料は、1998年度の1万3千300円が2015年には2万4千300円まで上昇する予定になっており、今後ますます保険料未納者が増える可能性が高い。また全期間未納で

図1 基礎年金特別会計からの純受入



資料：厚生省年金局財政年金ホームページ

図2 厚生年金保険の成熟化と財政状況



資料：「年金財政ホームページ」厚生省年金局

はないが滞納者は増加しており、納付状況を示す1997年度の検認率^①は1991年度より約6ポイント低い79.6%となっている。

表1-2 都市規模別・年齢階級別未納者の割合 (単位：%)

	総数	大都市	中都市	小都市・町村
総数	11.1	15.4	13.5	7.9
20～29歳	15.0	17.8	16.7	12.6
30～39歳	13.0	18.1	16.3	9.2
40～49歳	10.2	15.9	13.4	6.8
50～59歳	6.7	10.7	8.5	4.3

表1-2 保険料未納の理由 (%)

保険料が高く、経済的に支払うのが困難	55.4
国民年金をあてにしていない	20.8
制度の将来が不安	13.8
個人年金に入っているから	2.6
自分で働く	1.5
学生であり、親に負担をかけたくない	6.9
後でまとめて払おうと思った	4.0
うっかり、忘れた	3.6
その他	9.3

資料：平成8年国民年金被保険者実態調査（厚生省）

2. 公的年金がなぜ必要か。

公的年金制度を取り巻く状況が厳しいことを上でみてきた。キャッチアップ

^① 納付すべき月数の累積に対する実際に納付された月数の割合。

ブ経済がすでに終了し高い経済成長率が今後期待できないこと、それと一層の高齢化の進展を考えると社会保障制度、特に公的年金の制度改革は急務となっている。1999年度はちょうど年金制度改革の年に当たり、様々な制度改革案が提言されているが、そのような案の内容を評価するためには、あらかじめ公的年金の原理・原則を確認しておく必要がある。すなわち、自由競争と自己責任を基本原則とする市場経済において、なぜ公的年金制度が必要なのか、言い換えると市場経済の需給に年金サービスを任すことのできない理由は何か、それから政府はこのサービスを効率的かつ公平に提供できるかどうか、ということを押さえておく必要がある。

被用者、自営業者に関係なく日々の労働を生活の糧とする者が直面する最大の経済的リスクは、就労の機会を失うことである。それは失業や病気、又は老齢によって引き起こされるが、そのうち誰も避けることできないリスクが老齢による労働提供能力の喪失である。同じ市場経済でも戦前の日本のように農家や自営業の比率が高く、また被用者であったとしても三世帯世帯が多ければ、老齢による能力の低下を世帯内の次の世代が補佐し、そして最終的には引き継ぐことによって、つまり世帯内の世代間相互扶助によって老齢の問題に対処することができた。しかし大半の就業者が被用者となった現在ではある年齢に達すると離職して所得を失い、また核家族化が進んでいるため子供世帯の扶助を期待することも難しくなっている。

そこで老後に備えて現役時に貯蓄を積立てる必要があるが、それを全面的にマーケットにおける金融サービスの需給に任すことの難しさについて考えてみよう。このサービスを需要する側の問題点から見ていくと、まずピグーが指摘したように勤労者が近視眼的な行動をとり、十分な積立を行わない可能性が否定できない。例えば家計調査から世帯主年齢別に金融資産純増率^⑨をみると、30～34歳が24.8%、35～39歳が23%、40～44歳が19.4%、45～49歳

^⑨ 金融資産純増率＝金融資産純増／可処分所得

が17.4%、50～54歳が18.5%、55～59歳が21.6%となっており、定年を間近に控えた50歳前後の率が一番低くなっている。これは、この年齢層において教育費や住宅ローン等が重なるためであるが、子供の進学や住宅取得といったライフ・サイクルにおける重要なイベントのために、老後資金の積立が疎かになることは十分考えられることである。

二つ目に、個別的に、またはマクロ的にも将来の見通しが不明なために現役時に準備しておくべき金額を確定できないという問題がある。まず、個別的な不確実性として最も大きなものは自分の寿命である。特別の事情がない限り平均寿命を目安に自分の寿命を予想することになるが、必ずしも自分が平均寿命通り生きるとは限らないし、そもそも平均寿命そのものが年々変化している。わが国の平均寿命は、1970年から1995年までの間に男女とも5歳ほど長くなっている。それからマクロ的な不確実性として、老後に備えて積み立てる金額は周辺の世帯と比較して貧しくない程度の暮らしに必要な額ということになるが、そのためにはインフレによる実質価値の低下、経済成長（現役世代の賃金上昇）による相対価値の低下を十分に見込んで積立額を決定する必要がある。しかしながら、将来の経済成長率、インフレ率や利率など、積立額を査定するのに必要な正確な経済情報が入手できない。

次にサービスの供給サイドの問題点を見てみよう。まず一つは、個人年金等の保険市場において、加入者と会社の間で加入者の健康または寿命に関する情報について非対称性があると、逆選択の問題がおこる恐れがある。つまり、加入者の質に差がありながら会社がそれを識別できなければ、競争的な保険市場のもとでは保険料支払総額と年金受取総額（期待値）が等しくなるよう一律の保険料が提示されるが、その保険料は長寿に自信がある個人には有利（安く）で、そうでない個人には不利（高い）となる。その結果有利な個人だけが年金サービスを購入（保険会社にとっては不利な個人だけが購入）すると、会社の収支が悪化し保険料が引き上げられる。それが再び保険料が高いと感じる人の脱落を招き、結果として保険市場は成立しなくなる。

それから、わが国では女性の寿命は男性より6歳ほど長いから、年金サービスが営利事業として保険会社から供給されるなら、寿命が長い分女性の保険料は高くなる。しかし女性の賃金は同じ学歴でも男性より低いから、女性にとって年金サービスの購入は高い買い物となる。これらの事情より、全ての国民が任意に年金サービスを購入することは困難と予想される。

二つ目に保険会社等の金融機関が資産運用に失敗し、顧客に契約通りの年金を支払うことが不可能になる可能性がある。このようなリスクがあると、家計は小口に分散して多数の保険会社から年金サービスを購入することになるが、そのような行動が一般的になると保険会社の事務コストが嵩み運用利回りを低めることになる。

3. 公的年金に何を託せるか。

それでは、このような問題に政府はどう対処できるのでしょうか。まず、国民が近視眼的な行動をとることに對しては、わが国のように年金加入を国民に義務づけたり、シンガポールのCPF（中央積立基金）⁹のように強制貯蓄を義務づけて対処することができる。ただし年金を義務づけたとしても、事務の合理化とともに相当の強権を持って対応しない限りわが国の国民年金が示すように、保険料収入の14%を事務取扱費として支出しながら滞納率24%という空洞化を招きかねない。

国民に年金を義務づけると、逆選択の問題が回避できるだけでなく、定められた年齢層の国民全てが被保険者となるので大数の法則によって保険提供が容易になる。つまり、国民に保険料支払額と期待年金受給額が等しくなる

⁹ 国家による強制貯蓄制度で、現在勤労者については労働者と雇用者が給与の20%（計40%）、自営業者は年収の6%を本人のCPF口座に貯蓄を義務づけられている。勤労者の40%のうち、30%は普通口座、6%は医療補助口座、4%は特別口座に振り分けられる。日本の厚生年金等とは異なりあくまでも個人勘定で、住宅ローンの支払いなど特定の目的のために引き出すことも可能。

ような年金を提供しながら、短命者から長命者に所得を移転することによって各人の長命のリスクに対応することが容易となる。

ただし強制加入は低リスク者から高リスク者への所得移転を含意しており、その公平性が別途検討されなくてはならない。例えばわが国の国民年金をみると男女同額の保険料を納めながら、女性は男性より寿命が長くかつ受給開始年齢が早いから、より多くの年金を受け取っている。現在そのこと問題視する声は聞かないが、それは生涯未婚率が低いことと所得をカウントする単位が世帯になっているためと思われる。しかし生涯未婚化がさらに進行し、また所得を世帯ではなく個人単位でみる傾向が強まれば、現在の国民年金の運営方法が問題となる可能性は否定できない。

しかしながらマクロ的な不確実性への対応、すなわち今後の出生率や平均寿命の動向、それから将来の経済成長率、金利水準、インフレ率などを的確に予想し、適宜速やかに保険料と年金額を調整し年金制度を維持運営していくことは政府でも難しい。現在わが国の年金制度が直面している苦境が、その証左ともいえる。もちろん、運営に失敗し年金会計に赤字が生じたときに一般財源から資金移転によって穴埋めをすることは可能であるが、それは年金会計の赤字を一般会計に転嫁しただけで国民の負担に何ら変わりはない。

それから積立資金の運用については、その事故発生確率については議論があると思うが、民間金融機関と同様に当然政府も資金運用に失敗する可能性はある。例えば、現在年金の積立金は財政投融资の原資として運用されているが、国鉄精算事業団や林野庁特別会計への融資が示すように、決して政府の資金運用が健全とはいえない。政府の運用失敗はいずれ何らかの形で国民の負担として処理されることになる。その一方で民間においても、厚生年金の代行を行っている厚生年金基金の赤字が示すように資金運用に成功しているとは言い難い。

このように整理してみると、公的年金制度の意義は加入を国民に強制することによって、国民の近視眼的な行動や各人が直面する長生きリスク、それ

から逆選択の問題に対処できるということにあり、マクロ的不確実性への対応や資金運用の問題は市場の失敗と同様に政府の失敗もあり得るということである。

4. 年金改革の論点

年金審議会の「年金制度改革に関する論点整理」（1998年）によると、公的年金制度とは「世代と世代の助け合い」の仕組みであって、今日では「国民高齢期の生活の支柱として国民に広く定着し、わが国の社会保障制度の中でも極めて重要な位置づけを有する」が、予想を上回る少子高齢化の進展や低成長、それと家族や就労形態の変化等により、将来にわたって年金制度を安定的に運営していくため制度改革が必要であるとの基本認識を示し、その上でいくつかの項目について論点を整理している。

制度改革は公的年金を取り巻くその時々¹の社会経済の状況に応じて、保険料や支給開始年齢の改訂といったマイナーな改正に止まることもあれば、制度の構造を変更するような根本的な改正にまで踏み込むこともある。例えば、1985年改正においては基礎年金制度を創設して国民年金の維持を図り、同時に専業主婦に年金受給権を与える大改革がなされたが、1994年改正では厚生年金の支給開始年齢の段階的引き上げや年金にスライドさせる賃金を総額から手取りに改めるなど、どちらかという²とマイナーな改革がなされた。

今回の制度改革を巡っても、バブル経済崩壊後の厳しい経済状況や少子高齢化の一層の進展、それから夫婦共働きの増加に象徴される家族や就業の変化を反映して、制度の根幹にふれるような提案が示されている。例えば、年金の個人単位化を貫徹して専業主婦からも国民年金保険料を徴収するとともに、夫の所得比例部分を夫婦間で分割する提言などは、今までの年金制度が前提としてきた「夫が働き、妻が家庭を守る」という伝統的家族観に疑問を呈している。それから行政改革の流れのなかで、公的年金と私的年金の役割分担を見直す提言も数多く出されている。

このように、今回の年金改革に関しては様々な提言がなされているが、本稿では次の2つの提言、提言1：基礎年金の財政方式を社会保険方式から税方式に変更する、提言2：厚生年金を賦課方式から積立方式に変更する、という年金の財政方式に関する提言に焦点を当ててみたい。ここでは、各提言の含意を明確にするために個別に吟味するが、厚生年金が基礎年金の上に報酬比例部分を積み上げる構造になっているため、二つの提言は相互に関連を持っている。

さて、年金改革を考えるうえで重要なことは、年金が目指す保障のレベルを明確にすることである。これは公的年金制度の理念とも大きく関わる事柄であるが、その保障レベルによって年金の財政方式が大きな影響を受ける。ところがわが国では、職種によって年金制度が大きく異なることや、1959年に国民皆年金制度が導入されてから40年が経過し、その間の改革によって公的年金の理念や保障水準が曖昧なものになっている。公的年金の保障水準については大まかに分けて、①基礎的消費の確保（絶対的貧困の保障）、②現役世帯と比較して貧しくない程度の老後生活（相対的貧困の保障）、③各自に勤労していた頃の生活レベルを継続させること（消費の平準化）、の三つの考え方があるように思える。そこで以下では、ここで提示した保障水準の考え方と絡めながら公的年金の財政方式について見ていくことにしよう。

i. 提言1について

基礎年金を保険方式から税方式に変更することを求める提言は、現在大きな問題となっている国民年金の空洞化、すなわち保険料未納率が高く将来多数の無年金者が予想されること、それから第3号被保険者問題がその背景となっている。もし税方式になればこれらの問題は全て解消し、同時に市町村や社会保険庁でやっている保険料徴収の事務を国税庁に一元化し、事務コストを削減することも可能となる。しかしながら基礎年金の税方式への変更は、基礎年金の性格だけでなく、厚生年金のあり方まで改変してしまうような大

きな改革に繋がる意味合いを持っている。

さて、老人二人世帯（2級地-1）の生活扶助水準は約13万円、それに対して国民年金のモデルケースで老人二人世帯の年金額も約13万円となっており、2つの金額から判断して基礎年金は基礎的消費を保障することを目的としていると見なすことができる。現在の国民年金は社会保険方式を建前としているが、必要な費用の3分の1は国庫補助を受けており、しかも空洞化が示すように安全網の役割を果たしていない。そのような状況においては、基礎年金を市場経済における最低限の安全網としてとらえ、公費で賄うことは一つの筋の通った考え方である。基礎的消費を賄う支給レベルであれば財政的負担も大きくなく、仮に負担が重くなった場合は年金受給基準を厳しくすることによって対応することも可能である。

厚生省の試算によると、平成10年度において基礎年金を税方式に変更したとすると13.3兆円が入用となるが、現在はその3分の1.47兆円を既に負担しているから、差額の8.6兆円が新たな負担となってくる。もちろん税方式になれば基礎年金の保険料を支払う必要がないから、国民のネットの負担増は8.6兆円より少ない。その財源を目的間接税に求める意見が強いので、消費税に当てはめて大体の税率を試算してみると、平成10年度予算では消費税率5%で約10兆円ほどの国庫収入を得ているので、単純に税率1%当たり2兆円と計算すると8.6兆円を賄うために4%強の消費税率アップが必要となる。ただし、年金審議会は、巨額の税負担について国民の納得が得られるかどうか、将来給付費の増大に合わせて税率を引き上げることが可能か、などの問題点を指摘し税方式への変更には消極的である。

さて、税方式への変更は基礎年金をどう変えるのだろうか。まず重要な点は、年金受給権の付与条件が大きく変わる。現在は保険方式の原則により保険料納付が年金支給の条件となっているが、税方式になると必要度という基準によって給付が決定される可能性が高い。必要度という基準で給付されるなら、一定額以上の所得を有する高齢者は支給対象から外されるか、または

オーストラリアのように支給はするが税金で回収する方法で除外されることになる。対応が難しいのは、都市地区に居住する無業の持家高齢者のように所得は少ないが高額の資産を保有する高齢者と、所得の捕捉が難しい自営業者や農家のケースである。職業によって所得の捕捉率に差があると、基礎年金の税方式への変更は税をめぐる不公平問題を拡大する恐れがある。

基礎年金が税方式に変更されると、厚生年金（共済年金も同様）にも重要な改革を迫る可能性が高い。まず税方式に変わると厚生年金の保険料に含まれていた基礎年金分は取り除かれ、厚生年金は完全に報酬比例型の年金となる。資力テストをパスした高齢者には基礎的消費を賄うに足りる基礎年金が支給されるなら、厚生年金の2階建て部分は選択的消費、つまり各自のゆとりある老後のための年金となるから、従来の「世代間の助け合い」という理念は妥当性を失うことになる。そうすると、老年人口指数が上昇したり経済停滞が続いた場合に、将来世代へ負担を転嫁する賦課方式は適切な財政方式ではなくなり、同世代または個人別勘定で資金を積み立てる積立方式が選ばれることになる。これをさらに押し進め、厚生年金の報酬比例部分を企業年金や個人年金に置き換えようというのが厚生年金の民営化論である。

ii. 提言2について

厚生年金の財政方式を積立方式に変更する提言が主張される背景は、現在の賦課方式による運営が世代間で著しい年金純受給の格差をもたらしていることにある。八田（4）によると、現行方式を続けると標準的な勤労者について、現在価値に換算して1935年生まれは生涯支払う保険料より25%多い給付を受け取り、1995年生まれは支払う保険料より13%少ない給付しか受け取らない。しかも、現在の給付設計では2025年における最終保険料率は月収の35%程度（年収の27%程度）まで上昇し、それに医療保険料、介護保険料、所得税や地方税を加えた国民負担率はゆうに50%を越え、勤労意欲の阻害など負のインセンティブを与えることが懸念されている。

周知のように厚生年金は積立方式で始まったが、1973年の制度改革によって年金額の嵩上げ（2万円から5万円）や物価スライド制と賃金スライド制が導入されて積立方式の原則が崩れ、それが予想外の少子高齢化や低経済成長へ移行によって積立不足に陥り賦課方式の様相を強めていった。したがって積立方式への変更は厚生年金を元の姿に戻すことを意味するが、以下では元々の厚生年金の理念はどこにあったのか、それがスライド制導入によってなぜ崩されていったのかという点にふれながら、提言2の含意を見ていくことにしよう。

ii - 1. 消費の平準化と厚生年金

さて、消費のライフサイクル仮説によると若年または壮年期の所得の一部を高齢期に備えて貯蓄し、生涯を通して消費を平準化することが個人（または世帯）の効用水準を大きくする。しかしながら、もし近視眼的な行動や不確実性などの理由によって個人レベルで消費の平準化を行うことが難しければ、政府が個人の異時点間所得配分に介入し消費を平準化することが正当化される。具体的には保険料と年金受給額を各自の現役時の収入に比例させる積立方式の年金制度をつくることになるが、厚生年金も当初はそのような姿をとっていた。このようなタイプの年金は（ヨーロッパ）大陸型ともいわれるようにドイツやフランス等にその原型を見ることができが、厳密には年金制度とは言い難いが上で紹介したシンガポールのCPFもこのタイプに属するといえる。

ところが、厚生年金改革の履歴が示すように厳密に消費の平準化を目指す年金は、どのような財政方式を採用しようとも社会経済的環境に恵まれていない限り運営していくことは難しい。まず物価が上昇している場合は、受給額の実質価値を守るために物価スライド制を導入する必要がある。さらに、消費の平準化という効用極大条件が経済の定常状態を前提にしているように、経済成長率（賃金上昇率）が高い場合にはこの制度は難問に遭遇する。とい

うのも、仮に就業していた頃の生活レベルを老後も継続できたとしても、現役世代と比較するとそれは貧しい生活かもしれない。例えば物価上昇率が0%、名目賃金上昇率1.5%とすると、年金受給額の相対価値は10年で16%、20年で35%も下落する。もし経済学のテキストが想定するように、国民が個人主義的で他人の生活レベルに関心がなければ問題はないが、実際は自分の周辺の生活レベルが個人の幸福感に強い影響を与えている。このように年金額の実質価値や相対価値を守るために、1973年の厚生年金改革では物価スライドと賃金スライドが導入された。

さて、インフレや賃金上昇に合わせて支給額を増やしていく場合、その資金手当てを巡って財政方式の選択が重要となる。仮に積立方式を採用すれば、スライド制によって増加する支給額と同ペースで積立金が殖える必要があるが、そのためには長期において積立金の運用利回りが経済成長率に等しくなくてはならない。国際的な資本移動に制限がある経済では、経済成長率が高いときには投資の収益率が高く、それが高い利率に結びつく傾向がみられる。しかしながら金融の自由化とグローバル化が進展した現在では、国際金融市場において決定される資金の運用利回りと一国の経済成長率が等しくなる保証は全くない。

次に、賦課方式を採用した場合はどうなるか。報酬比例型年金の一つの特徴は現役の頃の所得分配を老後に引き継ぐことであるが、その運営を賦課方式で行った場合に次のような問題が発生する。それは、過去の高報酬ゆえに高額な年金を得ている裕福な高齢者の年金を賃金スライド制によって増額していくと、標準的な勤労者の収入と大きくバランスを欠くことになり、賦課方式の理念である「世代間の助け合い」に違反してしまうことである。発展途上国のように経済成長率も若年人口増加率も高い社会経済であればこの問題に対処できるが、社会が成熟化し経済成長率も低い先進国では対応が難しい。

ii - 2. 相対所得の保持と厚生年金

閣議で了承された年金制度改革法案では、厚生年金の額は基礎年金（夫婦二人分）と合わせて現役世代手取り年収のおおむね6割を確保すると記されている。年金の賃金スライド制は経済成長の成果を高齢者にも分け与え、現役と高齢者の生活レベルのバランスを計ることを目的とし、これは厚生省が掲げる「世代と世代の助け合い」という公的年金の理念にも合致している。それでは、高齢者と現役世代の所得比を保持するように給付水準を決定するとき、その財源を裏付ける財政方式はどのようなものになるだろうか。

さて、賃金と年金額との相対比または代替率のレベルにも依存するが、世代間の相対所得の保持を目的とする年金制度の場合、それを税方式で運営するかまたは保険方式を採用するかという選択に関しては社会的合意を得やすい。経済審議会による「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」（平成11年7月）は、平等という価値観は今後「結果の平等」から「機会の平等」に重点を移すべきだと提言している。この議論の流れからすると、基礎的消費を上回る老後生活を全額公費によって保障する税方式は「結果の平等」への指向が強く社会的に受け入れられるとは思わない。わが国が今後市場原則を重視していくというのであれば、自助を旨とし保険料納付を年金受給の条件とする保険方式が目的に合致している。

問題は保険方式といっても、積立方式と賦課方式のうちどれがより年金運営に適しているかという点である。結論から先に述べると両方式とも長所短所があり、その選択は年金制度を取り巻く社会経済環境に大きく依存するという点である。いってみれば、どの方式を採用しようとも何らかの工夫や調整が必要となる。

賦課方式の場合、少子高齢化の進展といった人口学的な環境に年金運営が大きく影響されるので、それに対応して柔軟に保険料と年金額を改訂していくことが重要となる。もしそれに失敗すれば、年金純受給の世代間格差という厚生年金が現在抱えている問題に陥る。それに対して積立方式は、資金運

用期間が長いだけに経済成長率やインフレ率、それから利率の動向から強い影響を受けるから、適切な予測にもとづいて保険料を設定するだけでなく、環境が変化した場合には速やかに保険料を見直していくことが必要となる。国民皆保険制が始まって40年の間に1970年代の経済混乱、それとバブル経済と深刻な不況を経験したが、このように環境の激変に保険料や支給額の改訂が十分に対応できず積立不足を起こす可能性も高い。したがって積立方式を採用したとしても、重要な局面では一般財源が何らかのバッファーを果たす必要がある。

くり返しになるが、いずれの財政方式を採用するにしても賃金に対する年金の相対比が高くなるにつれて年金運営のリスクが高まるから、適切な代替率の決定が重要な問題となる。上でもふれたようにわが国では6割を目安としているようであるが、ILOの基準では4割となっている。

この節の最後に、高齢者の勤労者に対する相対所得を保持することを公的年金の目的としたとき、現在の厚生年金のような報酬比例型制度の是非について考えてみたい。給付水準を議論する際に高齢者と現役のモデル世帯の消費支出を比較することが多いが、この比較はモデルが各世帯をよく代表することを前提にしている。わが国は先進国のなかで最も平等な社会といわれ、大方の国民が中流意識を持っていることがこの比較を意味あるものになっている。しかしながら、1970年以降米国において所得格差が拡大していることが伝えられ、わが国においても同様な傾向が見られることを石川（1）や橋木（3）の研究が指摘している。世代内の所得格差が無視できないほど大きいとき、現役時の所得分配を老後に引きずる報酬比例型の公的年金がフェアな制度であるかは議論を要する。

この節では、厚生年金が目指すべき保障レベルと絡めながら積立方式への変更という提言2の含意を考察した。厚生年金は消費平準化を目的する制度としてスタートしたが、度重なる改革によって相対所得の保持を目的とする年金に姿を変えた。積立方式への変更は厚生年金を元の姿に戻すことを求め

ているが、ここで重要なことは被用者が厚生年金に期待するのは各自の消費平準化であるのかどうか、それから将来を見通すことが難しい状況で積立方式による年金運営が消費平準化を達成できるかどうか、という二つの点を確認することである。

賦課方式を継続し相対所得の保持を目指すとした場合には、賦課方式が含意する世代間と世代内の所得分配をどう公正なものとするか、特に報酬比例部分について検討を要しよう。

5. 結語

本稿では、公的年金の財政方式に関する提言に焦点を当てて論点を整理し、財政方式の選択という切り口から改革案の含意や年金に対する理念を浮き彫りにすることを試みた。提言の論点整理によって明らかになったことは、財政方式を巡る議論が単に年金の収支バランスという運営方法を問題にしているのではなく、実はその後に市場経済に対する見方、したがって市場経済に張るべき安全網に大きな相異があるということであった。一方には公的年金という安全網を必要最低限の水準にとどめ、可能な限り社会経済に占める市場の役割、また自助・自己責任の領域を拡大すべきとする考え方があり、他方には市場経済における競争の領域を幾分か制約し、相互の助け合いという理念にもとづいて年金制度を構築しようとの考え方があった。このように見ていくと、年金改革を巡る議論はそこに止まらず、我々は社会経済を今後どのように構築し直すのかということに繋がっていることがわかる。

さて、今年度の年金法改正を巡っては抜本的改革に繋がるような議論が戦わされたにもかかわらず、閣議了承となった改正案は年金の将来ビジョンを示すこともなく問題を先送りし、現行制度の小幅な改正に止まった。公的年金は様々なリスクのなかで運営せざるを得ないが、わが国の年金運営において最も大きなリスクは行政、または政治が責任を果たさないというリスクかもしれない。

参考文献

1. 石川常夫（1991）『所得と富』岩波書店
2. 高山憲之（1998）「年金改革：欧米における最近の動向と日本の課題」『経済研究』1月号
3. 橘木俊詔（1998）『日本の経済格差』岩波書店
4. 八田達夫・八代尚宏（1998）『社会保険改革』日本経済新聞社
5. 村上清（1998）『年金制度の選択』東洋経済新報社
6. 八代尚宏（1999）『少子・高齢化の経済学』
7. 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費統計資料集』
8. 年金審議会（1998）「年金審議会意見書」厚生省
9. 経済審議会（1999）「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」経済企画庁
10. 「公的年金制度に関する世論調査」（1998）総理府
11. OECD（1998）“Maintaining Prosperity In An Ageing Society: the OECD study on the policy implications of ageing”