

論 説

年金制度改革をめぐる諸論点の検討

— 1999年度改革案を中心に —

田 中 きよむ

I はじめに

1999年度は、5年に1度の年金財政再計算期にあたる。人口予測の修正等に基づき、給付と負担のあり方など、年金システムを再設計することになる。被用者年金の支給開始年齢の60歳から65歳への完全繰り延べ、保険料負担年齢上限の65歳未満から70歳未満への繰り延べ、基礎年金国庫負担率の3分の1から2分の1への引上げ(方針)などを内容とする年金制度改革関連法案は、昨1999年秋の臨時国会で継続審議となり、本年の通常国会に持ち越されている。

平均寿命の伸長に伴って、老後の生活保障としての年金ニーズが高まると同時に、給付への不安が年々高まっている。一方、予想を超える少子化の進行が、高齢化に伴う給付の増加との間に緊張関係を生み出し、年金財政や世代間バランスの問題への対応を迫っている。そのような老後の生活保障要求と、負担・給付をめぐる財政バランスとの間に生じているジレンマに対して、どのような折り合いをつけるかが、今回の制度改革案においても、問題基軸を成していると言ってよい。

そこで、本稿は、今回の改革にくわえ、前回の1994年改革等にも視野を広げる一方、今回の改革案には盛り込まれていない国民年金第3号被保険者問題や財政方式の問題、さらには厚生年金基金問題なども取り扱いながら、年金制度問題の基本構造を明らかにしつつ、上述の緊張関係をできる限り緩和してゆくための道筋を示したい。

II 少子・高齢化と世代間バランス

人口構造の少子・高齢化の進行は、年金保険の負担人口の縮小と受給人口の拡大を通じて年金財政の逼迫要因となる。その結果、負担と給付をめぐる年金制度の再設計が繰り返し迫られることになる。

世代間の負担バランスの変化を知るための指標として、年金扶養比率（加入者数÷加入期間20年以上の老齢年金受給者数）がある。これは、厚生年金で60歳支給開始の場合（65歳支給開始の場合）、1990年度の6.5から、2000年度3.9、2015年度2.2(2.6)、2040年度2.1(2.5)という変化予測が言われており、修正年金扶養比率（受給者に20年未満加入者や障害・遺族年金受給者も含む場合）では、厚生年金で60歳支給開始の場合（65歳支給開始の場合）、1990年度4.9、2005年度2.0、2015年度1.4(1.6)、2040年度1.3(1.4)になるとい¹。加入者5～6人で1人の受給者を支える時代から、1～2人で1人を支える時代に入ってゆくことことになる²。

このような状況は、現役世代にとって公的年金の相対的な負担バイアスが高まってゆくことを意味するが、各世代ごとの厚生年金の負担と受益の比較においても、1965年生まれの人を境にして、純受益（給付額－保険料）がプラスの状況（それより高年世代にとって）から、マイナスの状況（それより若年世代にとって）に転じることになる³。保険料の労使折半を考慮に入れ、労働者の直接的な自己負担分と給付額との比較による純受益をみれば、その年代以降も純受益額がプラスを維持し続ける状況にあるが、1990年代から2025年頃までの生誕年の層は、それ以前の生誕年の層に比べて、明らかに、その純受益額が先細りした状態で平準化してゆくことになる。

以上のように概観した公的年金における世代間の負担・給付のアンバランス化を緩和しつつも、同時に、老後の生活保障としての公的年金の意義を失わせないようにしてゆくための道筋をどのように考えるべきか。そこで、次節以降では、年金制度改革の動向をもおさえながら、給付面、負担面などの制度の諸側面に分けて考察を進めてゆき、総合的に展望を見定めてゆくことにしよう。

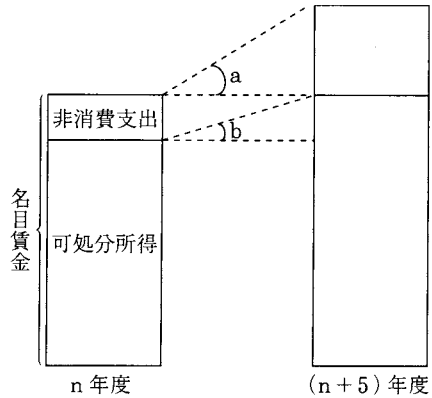
Ⅲ 給付水準

日本の年金水準をめぐつては、欧米諸国などと比較して高いという議論もあれば、低いという評価がされることもある。1998年3月末の受給平均月額、老齢基礎年金で4.7万円、老齢厚生年金で17.2万円である⁴。年金のミニマム部分である前者を、生活保護水準と比較すると、65歳一人の保護基準は1997年度で79,150円（1級地-1において、居宅第1類基準額と第2類基準額のみを加算したもの）であるから⁵、受給平均額でみた老齢基礎年金は、生活保護基準の59.4%の水準でしかないことがわかる。同年度の老齢基礎年金の完全年金額65,458円と比べても、それは、生活保護基準の82.7%の水準である。このことは、老齢基礎年金だけでは、最低限度の生活が保障されないことを意味する。

年金水準を国際比較する場合、かつては、為替レート換算による名目上の比較がおこなわれたこともあったが、最近では、現役時の賃金水準との代替率（年金水準が賃金水準に対して、どの程度の比率を占めるか）による比較がおこなわれるようになってきている。1993年度の比較では、日本の老齢年金（厚生年金）平均受給額の平均賃金（製造業）に対する代替率は43%であるのに対し、スウェーデン57.6%、ドイツ31%、イギリス43%、フランス35.1%、アメリカ48%となっている⁶。公的年金全体の主要諸国間の比較によれば、税引き後のネット賃金との代替率では、日本は19カ国中18位の水準にあり（59%）、税引き前のグロス賃金との代替率では、15位（49%）の水準にあるという⁷。これらの比較をみる限り、日本の年金水準は必ずしも高いとは言えない⁸。

これに対し、国の政策としては、欧米諸国と比べて遜色ない水準に達したという認識のもとに、給付抑制策が進められてきた。まず、1985年の制度改革により、年金の基本水準を厚生・共済・国民年金の種類に応じて、20年かけて17～36%削減する（85年価格）ということが決定され、現在も進行中である。次に、1994年の制度改革により、5年ごとにおこなわれる賃金スライドの基準を名目賃金から可処分所得に変更するということになった。これは、名目賃金のうち、非消費支出部分（税、社会保険料）は年々比重を増しつつあるのに対し、それに反比例して、残りの可処分所得部分は縮小しつつあるので、図表1のよ

うに、名目賃金の伸び(a)が可処分所得の伸び(b)を上回る限り、給付抑制効果を図ろうとしたものと考えられる。

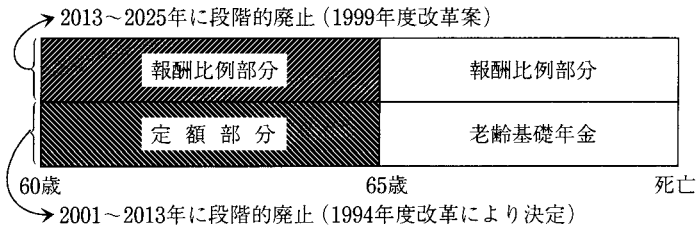


図表1 賃金スライドの基準比較

同じく94年改革においては、2001年から2013年にかけて、被用者年金の満額支給開始年齢を段階的に60歳から65歳へ繰り延べてゆく(男性の場合、1941年4月2日生まれの人から61歳へ繰り延べ始め、1949年4月2日生まれ以降の

人から65歳支給。女性はそれより5年遅れの繰り延べスケジュール)ことが決められた。これにより、繰り延べられている期間中は、定額部分が支給停止となり、報酬比例部分だけの部分年金を受け取ることになる(図表2)。

さらに、その5年後の財政再計算期である1999年度改革に向け、厚生省案として、5つの選択肢が示された(1997年12月案)。すなわち、A案(年収比で厚生年金の水準を現行の62%で維持する)、B案(55%に削減する)、C案(50%に削減する)、D案(37%に削減する)、E案(報酬比例部分を廃止する)というものである。その約1年後の厚生省案(1998年10月案)では、①2025年から60歳代前半の報酬比例部分も廃止し、65歳以降の給付も5%削減、②60歳代前半の報酬比例部分を維持しつつ給付水準を15%削減、③60歳代前半の報酬比例部分



注) スケジュールは男性の場合で、女性の場合、それぞれ5年遅れ。

図表2 被用者老齢年金の支給繰り延べ

を維持しつつ厚生年金、国民年金ともに10%削減、という3つの案が示された。

最終的に改正法案として採用されたのは(1999年7月)、98,10月案のうち①案を基本とするものであった。すなわち、給付に関しては、(イ)厚生年金の給付水準を手取り年収の62%から59%に削減する(給付乗率を5%削減)、(ロ)65歳以降は賃金スライドそのものを廃止して毎年の物価スライドだけを残す、(ハ)60歳代前半の報酬比例部分を2013年から2025年にかけて段階的に廃止して(男性の場合、1953年4月2日生まれの人から61歳に繰り延べ始め、1961年4月2日以降生まれの人から65歳に繰り延べ。女性の場合は、その5年遅れのスケジュール。図表2参照)、60歳からの繰り上げ減額支給を認める、という内容である。これにより、94年改革とあいまって、60歳代前半の公的年金は廃止されてゆくことになるが、前述のように、この法案は現在、継続審議となっている。

以上のように評価・比較される給付水準、あるいは1980年代からの給付抑制の政策動向のもとで、国民は年金をどのように受け止めているのだろうか。1999年におこなわれた全国世論調査によれば、老後の生活を心配している人の理由として、「十分な貯蓄がない」(72.8%)に次いで「年金や保険が十分でない」(67.5%)が多く、年金に対する考え方としては、「ゆとりはない」が94.2%、「年金だけではゆとりがない」66.0%、「ゆとりはないが、日常生活費程度はまかなえる」28.2%という回答になっている⁹。1998年におこなわれた全国世論調査によれば、高齢期の生活設計において「ほぼ全面的に公的年金に頼る」という回答は21.8%に対し、「公的年金を中心とし、これに個人年金や貯蓄などの自助努力を組み合わせる」が51.0%となっている¹⁰。1996年に高知県・北川村の60歳以上の人を対象におこなったアンケート調査によれば、公的年金額が「不十分」という回答は69.1%に達する一方、老後最もあてにする生活手段として「公的年金」を挙げる人が72.0%に達している¹¹。また、1997年に高知県民を対象に無作為でおこなったアンケート調査では、「公的年金だけでは頼りない」という回答が73.5%に達している¹²。このような調査結果から、老後の生活設計として公的年金をあてにしたい気持ちをもちながらも、それだけに頼れない、という国民意識が読み取れる。

年金だけに限定したものではないが、社会保障制度の将来に関する世論調査

において、不安を感じている理由として最も多いのが「社会保険料を支払っても、将来確実に給付を受けられるかどうか分からないから」が最も多く(79.6%)、「税や社会保険料が引き上げられ、ますます負担が重くなってくるから」(75.5%)、「年金の給付水準が大幅に引き下げられたり医療保険の自己負担が一層重くなってくるから」(65.4%)などが続いている¹³。社会保障制度の給付と負担に対する考えとしては、現在の給付水準を維持してゆくべきであり、そのための必要最小限度の増税や保険料負担増はやむをえない、とする回答が最も多く(57.8%)、現在の負担をこれ以上引き上げるべきではなく、そのための給付引き下げはやむをえない、とする回答は20.3%にとどまっている。負担増への不安を強く感じつつも、現在の給付水準を維持するためにはある程度やむをえないとする一方、その負担に応じただけの給付が保障されないことへの懸念が強く表明されている様子が見えてくる。

老後の生活権の保障(給付水準の維持ないし向上)というニーズと、少子・高齢化に伴う財政問題や世代間バランスを図るという政策的要請とのジレンマのなかで、現行の枠組みだけで対応を図るとすれば、3つの選択肢しか考えられない。すなわち、給付水準の抑制、支給開始年齢の繰り延べ、保険料の引き上げである。現に、90年代に至る一連の改革動向においては、この三者が実行されてきた。給付水準を維持しつつ、保険財政の悪化を防ぐためには収入を増やす(保険料を引き上げる)ことが一つの方法である。しかし、現役世代や将来世代の過度の負担増を避けるためには、支出を抑える(給付抑制・繰り延べ)ことも必要であり、少子・高齢化という世代間バランスへの影響が強まるなかでは、負担増と並行しつつも、こちらに政策ウエイトがかかってくる。それが、今回の改革案においても、給付乗率の削減および賃金スライドの廃止、65歳支給への完全繰り延べという形であらわれている。

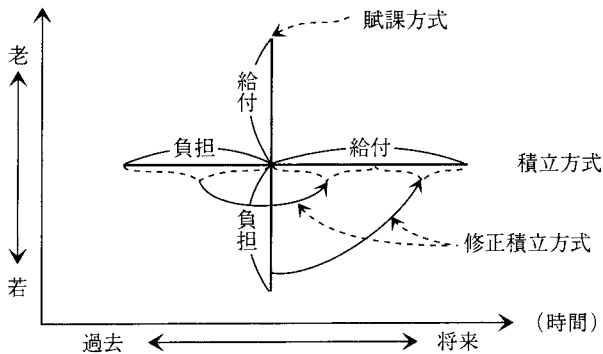
では、これら以外に選択肢はないのだろうか。上述の意識調査においても、負担に応じただけの受給権の減減や負担増の進行が社会保障への不安となって表れている。給付切り下げや負担増を緩和しつつ、公的年金の存在意義を保持するためには、現行の制度枠組みに手を加えるほかない。現行の枠組みを与件的に前提しないとすれば、可変的要素として

4つの側面が開かれてくるであろう。すなわち、国庫負担率の変更、労使負担比率の変更、被保険者の範囲の変更、財政方式の変更の可能性を探ることである。それらは主に負担システムの変更に関わるものであり、その一部は、少なくとも今後の方針としては、今回の改革案の射程にも入っている。そこで、次に、負担の側面について考察を進めてみよう。

Ⅱ 費用負担

[積立方式と賦課方式]

年金の負担システムを考える場合、理論的には、受益者と負担者の基本的関係をどう設計するかによって、積立方式と賦課方式の2つのアプローチが存在する。前者は、受益者自らの長期間の保険料および運用利子によって、老後の給付財源を賄うという考え方であり、いわば自分で納めたものを自分で受け取る方式である。これに対して、後者は、短期間（単年度）で給付（保険財政からみた支出）と負担（保険財政からみた収入）のバランスを図るという考え方にに基づき、ある年度の高齢世代の給付財源を現役世代の負担で賄おうとするものであり、世代間再分配という特徴をもつ。両者を単純化した図式で表現すれば、図表3のようになる。



注) 川上則道『高齢化社会はこうすれば支えられる』（あけび書房、1994年）
p.84の図を簡略化したうえで、加筆した。

図表3 年金財政方式の比較

日本の場合、当初は積立方式で出発したが、インフレによる積立金の減価や物価・賃金スライドの導入(1973年)に対応するため、世代間再分配を必要とし、賦課方式的な要素が強まってきている¹⁴。その意味で、日本の年金制度は賦課方式であると言われることもあるが、積立方式の要素がなくなっているわけではないので、修正積立方式と言われる。

近年、少子・高齢化に伴う財政問題へ対応するために、積立方式への移行を説く意見が強くなっている。今回の制度改革案では、そのように抜本的なシステム転換は盛り込まれなかったが、将来的に安定的な年金制度を構築してゆくうえで、財政方式をどうしてゆくか、という問題は避けられない。

賦課方式の場合、世代間再分配を通じた給付積み増しによって、物価や賃金の上昇による年金の実質価値の下落を防ぐことができる(そのことは、同時に、個人年金に比べた公的年金の特徴の一つを形成することにもなる)。その反面、少子高齢化が進めば、負担者人口の相対的減少と受給者人口の相対的増加を通じて、現役世代一人当たりの負担が大きくなり、世代間負担バランスを損なうという問題を抱えることになる。これに対して、積立方式の場合、自己責任的な性格の強い保険方式であることから、少子高齢化という人口の構造的影響に対して中立性を維持することができ、世代間バランスの問題を避けることができる。その反面、運用利率(その上昇は、積立金価値に対してプラス要因となる)より物価・賃金上昇率(積立金の実質価値の引き下げ要因)が高い場合、年金の実質価値が低下するという循環的リスクを抱える。また、積立方式支持者にも認識されているように、積立方式に完全に転換すると仮定した場合、現役世代は自らの積立保険料にくわえて、転換期に受給する側に立つ高齢世代への追加的負担をするという二重の負担問題に直面する。

両方式それぞれに問題点が伴うため、どちらか一方の方式だけを貫くことがベストであると言うことはできない。しかし、次善的な対策として、賦課方式と積立方式を峻別して用いるという方法が考えられる。賦課方式は世代間再分配という公的コミットメントの性格が強い方式であり、保険原理が本来備えるはずの負担・給付のリンク性を希薄にし、負担者以外のための負担(世代と世代の助け合い)を体現する方式である。しかも、その賦課方式を定額部分であ

る基礎年金だけに適用するならば、現役時の所得の高低に関係なく一定額を保障するので、垂直的再分配が効果を発揮するが、報酬比例部分にまで拡大すると、年金額の大きい高所得者ほど、より多額の再分配を受けるという逆進的な結果を招くことになる。したがって、賦課方式は、年金のミニマム部分であり公的責任が強く問われる基礎年金部分に限定して適用する方が合理的であり、それと、再分配をより強く体现する税方式と組み合わせればよい。

基礎年金部分を税方式に一元化せよ、という主張もあるが¹⁵、全面的に税方式化すれば増税による財源調達部分が大きくなり、国民の合意形成を図りにくくなるうえ、同じく一般財源による生活保護との整合性を図る意味でミーンズテストの介入を招くこと（年金受給に対してスティグマ意識を植え付けること）にもなる。したがって、再分配的性格の強い賦課的保険方式とのミックス形態を維持する方が望ましい。もっとも、税部分を消費税で賄うとすれば、課税品目を限定する等の措置をとらない限り、逆進性の問題に直面する。

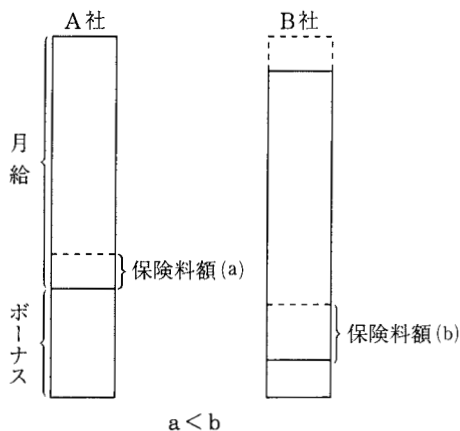
報酬比例部分は積立方式に一元化することによって、負担・給付のリンク性を確保することができるうえ、逆向きの垂直的再分配を防ぐことができる。報酬比例部分の民営化も主張されているが¹⁶、それは強制加入の対象を基礎年金に限定し、公的年金を基礎年金だけに縮小することを意味する。個人年金と比べた公的年金のメルクマールは、強制加入を通じて老後の生活保障を普遍化する点にある。強制加入の公的年金の存在理由として、逆選択の問題（個人年金では、保険支出の確率が高く支給期間が長くなりそうな人ほど加入してきて、そうでない人ほど加入しなくなる結果、保険料が高くなり、そのことが一層、給付確率の高い人に偏った加入を呼び込む、というスパイラルを引き起こすので、保険市場が成り立ちにくくなるという問題）が指摘されることがあるが¹⁷、平均寿命が80歳前後の状況のなかではどの人にとっても給付確率が高いこと、引退年齢まで生きられないという予想を自ら立てられる人は極めて限定されること、実際には個人年金市場が成立していることから、的を射ているとは言い難い。

むしろ、任意加入のもとでは、保険料支払い能力や生活防衛意識の低い人などが加入しなくなるので（給付確率の大小に関係なく）、それだけ保険料が高

くなることとあいまって、所得に関係なく生活保障を普遍的におこなうことができなくなる、という点にポイントがある。たしかに、自己負担・自己給付という性格をもつ積立方式の場合、公的年金の枠組みを維持する論理的必然性が弱くなる。しかし、基礎年金だけでは最低生活を営むだけでも生活資金が不足する状況のもとでは、報酬比例部分の必需性（その水準をどこに設定するかは別にして）が強くなり、公的コミットメントの重要性が高くなる。したがって、生活保障の現実問題に照らせば、報酬比例部分についても、強制加入の枠組みを外すべきではない。

〔負担の報酬ベース〕

保険料負担の報酬ベースを月給におくのか、あるいはボーナスにまで広げるのか、ということも、負担システムを考える際の焦点の一つになってきた。月給だけを負担ベースにすると、図表4のように、ボーナスを含めた年収では同じか、より低い企業（B社）であっても、同一保険料率のもとで、A社に比べ、より高い保険料額を企業と従業員が労使折半負担することになる。



図表4 年金保険料と負担ベース

るとくに大手企業では月々の給料を低めに抑え、ボーナスの比重を高める行動がとられやすいので、そのような、いわばボーナス・シフトによる負担の不公平を防ぐためには、ボーナスを負担ベースに組み込む必要がある¹⁸。

1994年改革により、95年度から、ボーナスからの特別徴収（保険料率1%の労使折半負担）が実施されてきている。この措置は、ボーナス・シフトによる負担の不公平を避けるうえで一定の合理性をもつものであったが、その負担部分を給付にまったく反映させない財源対策にすぎなかつたうえ、月給とボナ

スの間には大きな保険料率格差が存在するという点で不合理なものであった。

今回の改革案では、ボーナスをふくめて保険料率を一元化(13.85%で労使折半)するという総報酬制を導入し(2003年度実施)、給付にも反映させるというドラスティックな案が盛り込まれている。企業間の負担アンバランスを是正するためには、必要な措置と言えよう。ただし、ボーナスの賦課対象額に上限(150万円)を設けることになっているが、一貫性がなく合理性が認められない。

[在職老齢年金制度と負担バランス]

企業間の負担バランスに関わる論点として、もう一つ、在職老齢年金に関わる保険料負担の問題がある。現在、60歳代前半の人は老齢厚生年金を特別支給という形で全額受け取れるが、94年改革においては、厚生年金の定額部分が2001~2013年にかけて廃止されることが決まった。さらに、今回の改革案によれば、2013~2025年にかけて報酬比例部分も廃止することが予定されている。在職老齢年金制度は、60歳代前半において、このように全額年金か部分年金が受け取れる間において、受給者が在職している場合、その年金額と賃金額の合計額に応じて、年金額の方を減額するというものである。

この場合、たとえば、一方に60歳を定年とする企業集団(A集団)があり、他方に65歳を定年とする企業集団(B集団)がある場合、A集団における(再雇用されない)定年退職者に対する年金給付財源のために、B集団における60歳代前半の従業員に対して削減された年金給付財源から所得移転が発生することになる。すなわち、B集団において拠出負担された従業員および企業の保険料が、A集団に向けて再分配されることになる。年金の支給開始年齢が繰り延べられ、また、60歳以降の労働者自身の就労能力・意欲が伸びている状況のなかで、雇用努力をおこなっている企業から、そうでない企業に対してトランスファーが発生するのである¹⁹。結果的には、高齢化のなかで雇用努力をおこなっている企業の方が不利になり、そうでない企業の方が有利になってしまう。

今回の改革案には盛り込まれていないが、高齢者雇用にインセンティブを与え、効率性を高めてゆくためには、雇用に貢献している企業ほど負担が有利になる仕組みを設ける必要がある。上の例でいえば、B集団の保険料負担を相対

的に軽くし、A集団における保険料負担を相対的に重くするような措置をとれば、A集団の雇用インセンティブを高めることができる。たとえば自動車保険においては、事故を起こした人ほど（保険支出の確率が高い人ほど）保険料が引き上げられてゆくが、そのような仕組みを年金制度にも取り入れるわけである。

なお、今回の改革案には、60歳代後半の被用者にも保険料負担を求めるとともに、在職老齢年金制度をこの年齢層にも延長して適用することが盛り込まれている（2002年度から実施）。その場合でも、定年延長や再雇用に努めている企業が報われる上述のような措置が必要であろう。

[保険料率の見通しと国庫負担]

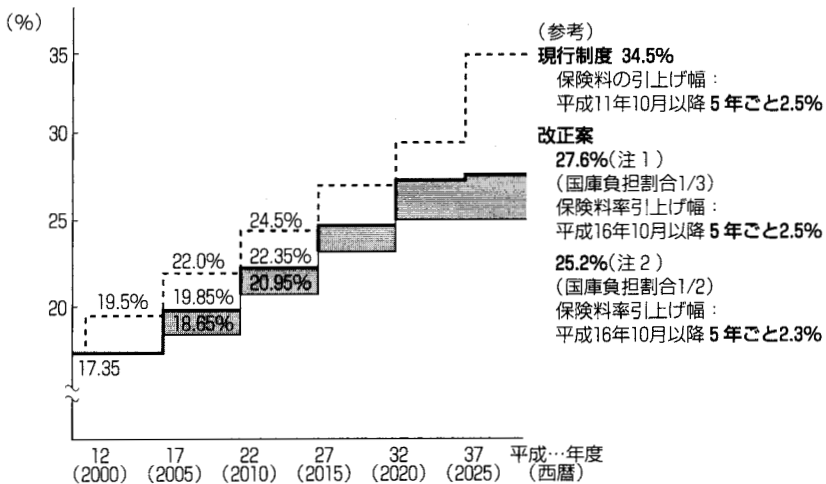
前述のように、今回の改革案では総報酬制の導入が盛り込まれているが、それを組み入れない形でみた現行の保険料率は厚生年金の場合、1999年度で17.35%であるが、現在の給付水準を将来に向けて維持してゆくならば、2024年には約2倍の34.5%に引き上げる必要があると見込まれている。労使折半であるにしても、現役世代にとって、そのような負担の増大テンポは過重なものとなるし、医療保険料や新設される介護保険料などを合わせて考えると、どうしても負担の抑制が必要になる。改正案では、保険料の引き上げを5年間据置きながら、将来的に27.6%に抑えることが第1次的に考えられている（図表5）。このような負担の抑制には、給付の抑制や被保険者の範囲の拡張が伴う。それが、前述のように、賃金スライドの廃止、支給開始年齢の繰り延べ、60歳代後半の被用者の負担者化という形であらわれている。

国民（基礎）年金についても、第1次的には、現在の負担水準（1999年度で月13,300円）がほぼ2倍化するのを緩和することが考えられている（図表6）。しかし、現在でも、保険料の滞納・未加入・免除によって低・無年金者が発生する問題が深刻になっている。1号被保険者において、未加入者158万人8.2%（1995年）、未納者172万人11.0%（1996年）、免除者400万人19.9%（1999年）という状況にある。とくに学生の場合、納付者50.9%、免除者30.3%、未加入者11.2%、未納者7.5%（1996年）という構成になっており、支払い困難な者や、

その意思のない者などが多数いる様子が見えてくる。1号被保険者の未納理由としては、「保険料が高くて支払い困難」が55.4%と最も多く、「国民年金をあとにせず」が次いで多い(20.8%)ことが明らかにされている(1996年)²⁰。

このような、いわゆる年金の空洞化問題が起こる背景としては、所得に関係なく定額負担であること、欧米諸国と比較して長い納付期間(最低資格期間として25年、満期は原則40年)、ニーズに合わない給付水準や制度改革に伴う政策不信、それと関連する個人年金・貯蓄へのシフト、制度知識・理解の不足といったことが挙げられる。この問題を緩和するためには、とりわけ支払い能力への配慮をおこなうことが、将来にむけても必要になる。

今回の改革案においては、学生の特別免除基準を世帯所得から学生本人所得に変更すること、卒業後10年以内の追納を可とすること、その特例期間に障害

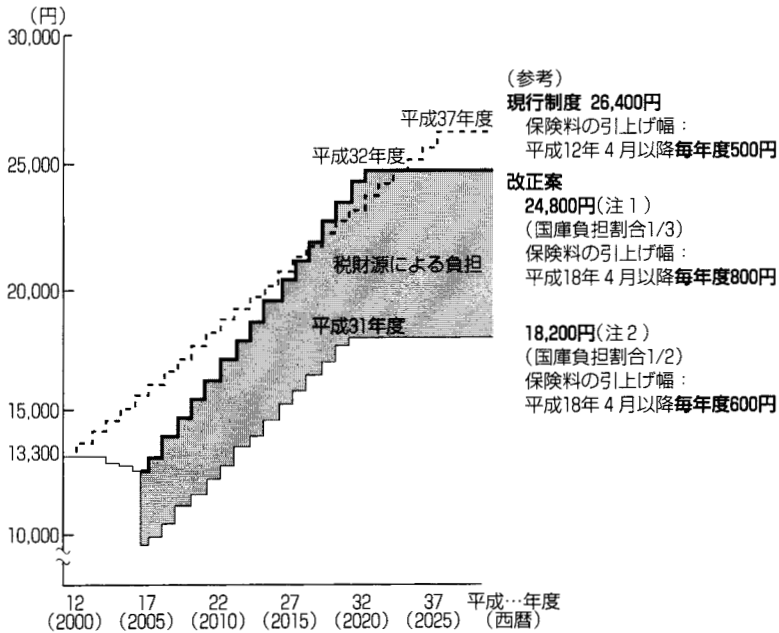


- (注) 1. 保険料率5年間据置き
 国庫負担割合は1/3
2. 保険料率5年間据置き
 国庫負担割合1/2に引上げ 保険料率1%軽減(5年後)
 国庫負担割合を1/2に引き上げるためには、基礎年金全体で、引上げ分として、平成16(2004)年度2.7兆円(満年度ベース)、平成37(2025)年度3.7兆円の税財源の確保が必要となります(平成11(1999)年度価格)。
3. 保険料は、すべて標準報酬ベースです。

出所) 社会保険研究所『年金白書』平成11年版

図表5 厚生年金の保険料率の見直し

をもっても障害基礎年金の満額受給が可能であることが盛り込まれた。現行制度においては、学生を1号被保険者として負担を個人単位に位置づけながら、免除の基準を世帯基準におく、という矛盾がみられるので、個人単位化する場合には制度的な一貫性が必要であることをかつて主張したが²⁾、その意味では評価できる。しかし、任意加入時代をふくめた障害無年金者に対する救済措置が講じられていない。今回の措置は、自分に負担能力のない学生の実情に配慮したものと言えるが、そのことは事実上、従来の政策の瑕疵を認めたことになる。前回の94年改革法の付帯決議で、無年金者への救済措置を検討することが言わ



- (注) 1. 保険料率5年間据置き
 国庫負担割合は1/3
2. 保険料率5年間据置き
 国庫負担割合1/2に引上げ 保険料3,000円軽減(5年後)
 国庫負担割合を1/2に引き上げるためには、基礎年金全体で、引上げ分として、平成16(2004)年度2.7兆円(満年度ベース)、平成37(2025)年度3.7兆円の税財源の確保が必要となります(平成11(1999)年度価格)。
3. 保険料は、すべて平成11(1999)年度価格です。

出所) 図表5に同じ

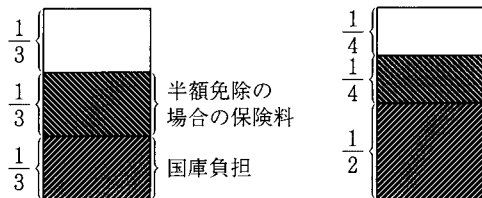
図表6 国民年金の保険料の見通し

れながら、今回は触れられていない。遡及措置が求められよう。

また、学生に限らず、一般的に免除制度には全額免除しかなく、全額負担か全額免除か、の二者択一でしかなかったが、今回は、それにくわえて半額免除制度の新設が盛り込まれている。特例措置を受ける学生は、この半額免除制度の適用から除外されることになっているが、学生にも認めるべきだろう。なぜなら、追納意志のある学生にとっては、社会人になってからの遡及負担が大きいので、学生時代に半額だけでも納められる道を用意しておくことで後の負担を緩和できるからである。

全額免除を受けた場合、その免除期間は給付額の計算上、納付期間が3分の1あったものとしてカウントされる。今回の半額免除案の場合は、それを3分の2としてカウントされることになる。3分の1として計算される根拠としては、基礎年金の財源構成の3分の1が国庫負担で残りが保険料財源であるという説明がされていた。そのアナロジーからすれば、今回の半額案の場合は、国庫負担が3分の1、実際の保険料負担分が残りの3分の2の半額の3分の1であることから、合わせて3分の2を計算上の納付期間とみなしていることになる。

今回の改革案では、2004年までに国庫負担率を2分の1に引き上げる方針が盛り込まれた。前回の94年改革でも懸案になっていたものだが、まず、この免除制度との関係で、不整合が生じる。国庫負担率が2分の1になれば、全額免除期間中の計算上の納付期間は2分の1、半額免除期間の場合は、国庫負担率2分の1、実際の納付分は残り2分の1の半額である4分の1であるから、合わせて4分の3を給付計算上の納付済期間としなければ合理的でないが(図表7参照)、改革案では触れられていない。さらなる調整が必要である。



図表7 基礎年金財源の構成と免除制度

基礎年金の国庫負担率を2分の1へ引き上げることで

て、保険料負担の水準を一層抑制することになる(前図表5・6)。将来に向けた保険料の大幅な上昇を抑え、世代間の負担アンバランスを大きくしないため

には、国民全体で広く負担する一般財源部分の比重を上げることも一つの方法である。その場合の一般財源を、増税によるか、歳出の見直しにより年金財源への傾斜配分を強めるか、ということが第1の選択肢になる。各省庁のいわば既得権益を侵すことが現実的にどこまで可能かという問題もあり、将来に向けた安定的な財源を歳出の見直しだけで図り続けるのは難しいだろう。すると、増税ということになるが、その場合、一般税か目的税か、所得税・法人税などの直接税か消費税か、という第2の選択肢が浮上する。一般税よりも目的税の方が、国民からみて負担・受益関係を認識しやすいというメリットがある（ただし、目的税の場合、財政の硬直化を招くという難点がある）。消費税の場合、逆進性の問題があるので、課税品目を限定しない限り、年金のミニマム部分の再分配税源としては問題を生み出してゆく。所得税の方が、垂直的再分配を追求するうえでは効果的である（ただし、所得の補足問題がある）。いずれにせよ大幅な増税は国民の合意を得にくいので、受益・負担関係ができるだけ認識できるもので、低所得者にとって負担が大きくなるような方向をめざすことが望ましい。その意味では、所得税や法人税の増税部分（一定比率）を目的税化することも一つの方法として考えられよう²²。

V 女性と年金

〔男性との給付格差〕

給付と負担に関わって、女性と男性の間、および女性どうしの間でのバランスをどうするか、という問題がある。

このうち前者に関わっては、男性との給付水準格差が依然として大きいという問題がある。厚生年金の平均受給月額額は1996年度末で、男性20.1万円、女性10.8万円となっているが、男性の受給年金額に対する女性の割合でみれば、59.68%（1983年）→53.96%（1993年）→53.73%（1996年）というように、格差が拡大する傾向にある。雇用機会均等法の施行（1986年）などに伴って女性の雇用がこの間進んできているにも関わらず、なぜ格差が広がるのであろうか。この原因についての説明はおこなわれていないが、次のような事情があると考え

られる。

たしかに、女性の雇用者数および雇用者全体に占める比率は、1,548万人35.9% (1985年)→1,834万人37.9% (1990年)→2,084万人39.2% (1996年)というように増加してきているが、そのうち、短時間雇用者(週35時間未満の労働者)の数および女性雇用者に占める割合も、非農林業において、333万人22.0% (1985年)→501万人27.9% (1990年)→692万人34.0% (1996年)というように増加傾向にある。また、女性の一般労働者に対するパートタイム労働者の賃金比率は、75.2% (1983年)→70.1% (1993年)→69.3% (1996年)というように低減傾向を示している²³。

このように、女性一般労働者に比べて賃金格差が広がりつつあるパートタイム労働者の比重が増える形で女性雇用が進展しているということ(いわゆる景気の安全弁としてのパートタイム雇用)のほか、一般労働者でも、女性の男性に対する賃金格差が5～6割の水準にあること²⁴が、女性の年金加入期間が相対的に短いこととあいまって、主に報酬比例部分を通じた男女年金格差を形成していると考えられる。さらに、その背景として、男女間の昇進・昇給格差(差別)という労働条件の問題があること²⁵、育児・介護などの家庭労働負担が女性の労働市場からの撤退を促していることなどがある。年金格差を是正するためには、そのような労働条件や介護・育児条件にまで遡って一層の改善を進めなければ、現実には難しい。しかし、後述のように、年金制度を個人単位に抜本的に再編成することによって格差縮小を図ることも考えられる。

[第3号被保険者問題]

専業主婦やパートタイマーなどの第3号被保険者(2号被保険者の被扶養配偶者で、年収が130万円以下の人)が基礎年金保険料を負担しないことは、勤労女性などとの関係上、不公平であり、また労働力率の向上からみて非効率であるとの批判がおこなわれてきた。財政問題との関係で言えば、実質的な負担者の範囲を拡張するかどうか、という論点に関わる。この問題については、年金審議会意見書(1998年10月)では両論対立として改革が見送られ、同時期に示された厚生省案では触れられず、今回の改正法案でも見送られたうえで、この

問題をふくむ女性の年金のあり方についての検討会が設置されることになった。

この問題をめぐる論争については、すでに取り上げ、詳細な検討を試みたので²⁶、ここではポイントのみ再度論じておきたい。

第1に、第2号被保険者とのバランスの問題がある。老齢基礎年金と遺族厚生(共済)年金(報酬比例部分)の両方を受け取る資格がある人の場合、3号であれば、何ら実質的な保険料負担なしに両方を受け取ることができるのに対し、2号であれば、基礎年金、厚生年金ともに保険料を負担しながら自分の厚生年金保険料を生かせない場合がある。すなわち、第2号の女性にとっての遺族厚生年金の選択肢として、①夫が受け取るはずの老齢厚生年金(報酬比例部分)の4分の3、②妻自身の老齢厚生年金を遺族年金の代わりに受け取る、ということにくわえて、94年改革により、③「夫の老齢厚生年金の2分の1」プラス「妻の老齢厚生年金の2分の1」、という選択肢が加えられた。たとえば夫の老齢厚生年金が10万円、妻のそれが6万円とすれば、①は7万5千円、②は6万円となり、両者だけの比較では前者が選択される(この場合、妻の保険料が掛け捨てになるうえ、3号とまったく同じ給付額となる)が、③は8万円となるので、三者の比較ではこれが選択され、妻自身の年金も半分生かせることになる(給付額は3号より5千円だけ高くなる)。しかし、常に③が最も高くなるとは限らない。たとえば妻の老齢厚生年金(報酬比例部分)が4万円の場合、①7万5千円、②4万円、③7万円となり、やはり①が選択される。

このような状況に対し、専業主婦にも負担させるべきだという意見が出るわけだが、専業主婦の経済力に配慮しないと滞納問題につながるという見方もある。反面、専業主婦には帰属所得(余暇や家庭労働による非貨幣的な生活の質の向上)があるという意見や、夫に妻の分の負担をさせればよいという意見(3号の保険料は、共働きや独身者を含めた2号全体で担っている)がある。前者については、家庭労働による便益はむしろその他の世帯員が受けるので捨象するとして、余暇に関わる自由時間は統計上、無職の人とフルタイムの間で平均的に1日1時間程度の差がある。それをパート賃金などで貨幣換算したとしても、わずかの所得としてしかカウントできず(たとえば時給700円とすると、年間収入25万円程度にしかならない)、負担能力とみなすのは無理がある。後

者の意見については、夫に追加的な負担を求めることになるが、世帯単位の発想に立つ限り、無理なことではない。実際、共働き世帯の夫は片働き世帯の夫に比べて所得が低い傾向にあり、そのことが逆に後者の妻の労働参加を消極的なものにしており（ダグラス＝有沢の法則）、その意味で後者の妻ないし世帯は恵まれていると見ることもできる。しかし、年金を世帯単位の発想で組み立てることは、かえって、遺族年金に期待しつつ（離婚欲求を抑えながら）専業主婦にとどまるという女性像を固定化することになる。時代の変化に対応した年金制度にしてゆくためには、後述のように、個人単位の年金権の主張に沿う形での改革方向などが考えられる必要がある。なお、2号女性自身の年金を生かしながら、3号と比べて高い給付を実現するためには、上述の③を修正し、妻の老齢厚生年金の3分の2、4分の3、5分の4、1倍などと夫のその2分の1を組み合わせることにより、確実に③がより高い水準で選択されるような措置をとることも考えられる。

第2に、第1号被保険者とのバランスの問題もある。自営業・農業者等の妻は負担しているのに、被用者の妻である3号は負担しなくてよいのか、というのがそれである。これに対しては、自営業等の世帯の場合、世帯内・夫婦間の労働のあり方や所得の把握が技術的に困難であるという反論がある。もう一つは、学生の場合は無収入でも負担する場合があるのに、専業主婦だけ負担を免れるのは不合理ではないか、というものである。これについては、学生に負担させていること自体に問題があるという意見がある。前述のように、今回の改革案では、学生の場合、本人の所得のみに基づいて免除の可否を決めることが盛り込まれている。その場合の所得の基準は明らかでないが、この際、専業主婦と負担・免除の基準を揃えることが考えられる。たとえば、専業主婦と同じ年収130万円を基準にしたうえで、学生が計算上、免除期間を3分の1の納付期間とみなすならば、専業主婦もそのようにするのである。

第3に、就労調整の問題がある。3号制度は、年収130万円未満に合わせる形での就業行動をもたらすので、女性の労働市場参加を抑制し、効率性を損なうというものである。女性自身に所得税が賦課されないようにする（同時に、配偶者控除が受けられる）ための就労調整（年収103万円が基準）の方が理由と

しては大きいことが統計的に確かめられるので、3号制度だけの問題ではないが、年収130万円未満であっても複数の免除ランクを設け(改革案で示された半額免除案は、当然、全額免除の基準である130万円より高いところに基準がおかれるであろう)、130万円未満になった途端、全額免除にすることのないよう、130万円のラインを大きな目標と感じさせないようにすることも一つの方法であろう(配偶者特別控除制度が多段階の控除額ランクを設けていることのアナロジー)。また、パートタイマーへの厚生年金の適用を徹底させる(一般社員の労働時間の4分の3以上の労働をしていれば適用が義務づけられる)とともに、義務づけの基準時間を緩和するという方法がある。これに対しては、厚生年金の適用拡大は企業の雇用意欲を損なうという反論があるが、3号を多く雇用している企業の保険料負担を2号を多く雇用している企業・従業員が負担しているという負担の不公平を考えるならば、適用拡大には一定の合理性がある。

第4に、夫との関係をめぐる問題がある。現行制度のもとでも、専業主婦が離婚すれば遺族年金権を失い、老齢基礎年金しか受け取れない。それは同時に、夫への無償労働が報いられないことを意味する。そこで、夫婦間の所得を年金計算上、等分割し、個人年金権を樹立することが主張されている。これにより、妻は夫との所得合計の半分に対する保険料負担を自分のためのものとし、離婚後も自分の分を保持できる。等分割により、夫婦間の年金額は同一になるよう徴収されてゆくので、前述の男女間給付格差の是正にも資する。この考えは、世帯単位の発想のようにも受け取れるが、そうではなく、家庭内での労働にも、年金面からギブ・アンド・テイクを持ち込もうとするものであり、夫婦を市場的な個人関係において捉えるものである。これにより、遺族年金の存在根拠は失われ、いわば「貢献年金」とでも言うべきものに取って代わられる。ただし、等分割することの根拠として、夫の所得の増加は妻のいわゆる内助の功に正比例するという考え方が基本になっている。この考えは必ずしも現実的ではなく、妻の家庭労働を擬制的に貨幣換算したうえで(統計的平均的な制度割り切りが必要である)、合理的な分割比が求められなければならない。そのことが個人単位の年金権を首尾一貫した論理で樹立することにもつながる。

[育児休業と保険料負担]

少子高齢化が年金財政にマイナス影響を与えることを考えると、年金制度上も育児支援措置を組み込むことは、結果的に影響を緩和することにもつながる。94年改革により、95年度から、育児休業中の厚生(共済)年金保険料は免除されるようになった(そのことによる給付面の不利益はない)。これについては育児の社会的支援の面で評価され、ほとんど異論はない。今回の改革案では、事業主負担分も2000年度から免除することが盛り込まれている。

しかし、少子化は年金以外にも社会経済全体に影響を与えるのであるから、免除分を他の被用者と事業主だけで負担するのは不合理(社会全体で担うべきではないか)という疑問が生まれるほか、2号被保険者だけでなく、1号にも適用すべきではないか、という意見もある。今回の改革案では触れられていないが、育児休業と同じ子供が1歳になるまでを限度として、1号被保険者にも適用することにより、公平を図るべきであろう。

育児休業中の減免が必要になるのは、休業手当の水準(休業前賃金の25%)が低いことも関係している。最近になって、政府・与党はこの水準を40%に引き上げる方針を固めた²⁷⁾。自ら負担するには足りないものの(スウェーデンの場合、360日間は75~85%が支給されることを基本に、その後も90日間は定額給付される²⁸⁾)、育児と仕事の両立を支援してゆくうえで、この方向は評価されよう。

VI 厚生年金基金の財政問題

公的年金本体との関わりで、それに上乗せ給付をおこなう企業年金である厚生年金基金の財政問題がある。厚生年金基金は、報酬比例部分のうち、物価・賃金スライド部分を除いたものを国の代わりに企業(ないし企業集団)が運営し、企業独自の加算分と合わせて上乗せ給付をおこなうものであるが(この代行部分と上乗せ部分を合わせたものが厚生年金基金になる)、信託銀行、生命保険会社、投資顧問会社などへの運用委託ないし自家運用によって運用益を上げて、給付を保障する。1997年までは、この運用による利率は国によって規制

され、予定利率は5.5%とされていた。その意味で確定給付型年金と言われる。

しかし、この予定利率5.5%に対し、運用実績は基金全体の平均で9.83% (1986)→8.52%(1988)→6.85%(1990)→5.21%(1992)→0.74%(1994)→3.65% (1996)→2.56%(1998)という変遷を辿ってきており、80年代後半から90年にかけては予定利率を上回っていたが、バブル崩壊以後の株価の低迷などの運用環境の悪化により、その後は予定利率を下回る傾向にある²⁹。その結果、剰余のある基金は、全体の97%(1987)→68%(1992)→42%(1997)というように低下してきており、積立不足額は1兆4,800億円にのぼっているという³⁰。

このような状況を背景にして、1997年から、予定利率を基金独自に設定することにくわえ、労使合意を条件に給付を引き下げることにも認められた³¹。さらに、この確定給付型年金のほか、労使合意に基づき、確定拠出型年金(日本版401k)を選択することも認める方向で検討が進められており(2000年秋に導入予定)、注目を集めている。確定給付型年金は生活設計の見通しが比較的立てやすい(ただし、積立不足の事態に対して給付減や拠出増が求められる)反面、個人の持ち分が不明確であるため、転勤・転職者にとって不利になるという特徴をもつ。これに対し、確定拠出型年金は、拠出が明確になるため、転勤・転職(自営業等をふくむ)に際しても不利益を被らず持ち運びが確保され(ポータビリティ)、しかも個々人が自分の保険料積立金の運用(預貯金、公社債、投資信託、生命保険など)を指図することができる反面、給付が運用次第となるため運用リスクを企業ではなく個人が負うようになり、生活設計の不確実性が大きくなる。

この確定給付型年金については、終身雇用を前提としない企業や労働者の自由な行動に適応する年金として評価する見方がある一方³²、社会保障税方式(所得比例の負担・給付)による年金制度の抜本的改革(それでポータビリティが確保されるとする)を求める立場から、導入の必要がないとする意見³³もある。少なくとも、現在の保険方式を前提とする限り、年金の3階部分は公的責任を強く求める必然性が弱いのであるから、個人や企業の選択肢を多くすることによって社会的厚生を高めるべきである。企業責任をベースにして場合によっては給付減や拠出増に応じる企業・従業員一体型年金を選ぶか、労働者の行動

のフレキシビリティを高める自己責任型の年金を選ぶかは、労働者の職場定着率など個々の企業事情などに基づき、労使合意に委ねればよい。ただし、後者の場合でも、運用状況についての情報開示の徹底を図ることはもちろんのこと、最低限度の責任保障額を担保するなどして生活設計の安定化を図ることも考えられてよい。

Ⅶ 雇用と年金

今回の改革をめぐっては、年金の支給開始年齢の完全繰り延べ措置が焦点の一つになっている。少子高齢化を背景とする財政問題の視点に立てば、繰り延べの必要性が選択肢の一つになるが、生活保障要求という国民的権利の視点に立てば、雇用状況とのバランスが求められる。そして、雇用との関わりでは、在職老齢年金制度のゆくえも無視できない。

〔在職老齢年金制度〕

在職老齢年金制度は、現行制度のもとでは、被用者の年金特別支給の間（60歳以上65歳未満）、賃金と年金の合計額に応じて年金額を削減するというものであるが、94年改革により、①在職中は年金を2割カットし、賃金との合計額が22万円までは残り8割を併給、②合計額が22万円を上回る場合、賃金の増加2に対して年金額1を停止、③賃金が34万円を超える場合、賃金増加分だけ年金をカットするという内容になっている。

たとえば、賃金が10万円で年金が15万円の場合、2割カットの年金12万円と賃金との合計22万円が本人所得になる。賃金が同額で年金が20万円の場合、2割カットの年金16万円との合計26万円は22万円より4万円だけ賃金が増加していることになるから、年金から、その半分の2万円をさらにカットし、14万円との合計額24万円が本人所得となる。

今回の改革案では、65歳70歳未満の人にも同制度を適用することが盛り込まれている（2002年度から実施）。ただし、その内容は、①基礎年金は全額支給、②報酬比例部分と賃金の合計が37万円までは全額支給、③37万円を上回る場合

は賃金増2に対して年金1カット，というものであり，60歳代前半層に比べてカットのしかたが緩和されている。

老齢年金は，退職後の定期収入の喪失による生活困難を補足するものであるから，雇用継続や再就職により賃金を稼得している場合，年金が部分的にカットされるのは制度の趣旨からすれば合理的であると言える。しかし，そのカットのしかたが大きいと，高齢者の就労意欲や現役時をふくめた納付意欲を阻害し，結果的には，労働市場の効率性にとってマイナス効果をもたらす。94年改革前は，賃金の増加分が年金減少によってほぼ相殺されていたため，この効果が高かったが，その改革後も，依然として「限界税率」は50%であり，カット率は相当高い。もう少し「限界税率」を緩和する必要がある。たとえば，今回の改革案では，60歳代後半者については基礎年金への適用を外しているが，60歳代前半にも同様の措置（定額部分の適用除外）をとり，公平化を図ることが考えられる。

〔被用者の年金満額支給の繰り延べ問題〕

前述のように，94年改革により，60歳代前半の被用者について，定額部分の段階的廃止が決まり，今回の改革案では，それと時期を接続させながら，報酬比例部分も段階的に廃止してゆき，年金の支給開始年齢を全面的に65歳へ移行させることが盛り込まれた。

平均寿命の伸長に伴って，肉体的精神的な労働能力年齢が実質的に高まっているので，それを労働市場が安定的に吸収する環境が整うならば，年金支給年齢を繰り延べることに問題はない。しかし，現在のところ，景気局面との関係もあり，60歳代前半層の求人倍率の低さ（1998年度で，求職者17に対し求人1），61歳以上定年企業の少なさ，再雇用対象の限定，といった状況は解消されていない。このうち，定年については，高年齢者等雇用安定法の改正により，98年度から60歳定年が義務化されると同時に65歳までの定年延長の努力規定が設けられた。また，再雇用については，94年改革を受け，60歳以降の希望者全員を65歳まで再雇用する動きが一部の業界で出始めている³⁾。しかし，雇用状況および雇用対策が今後，一層上向き，雇用環境が全体的に変化しない限り，年金

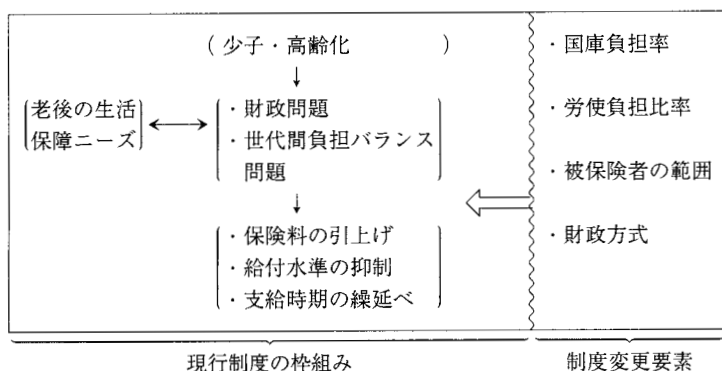
財政面だけからみた安易な繰り延べは、老後の生活保障としての存在意義を損なうことになる。

高知県でおこなわれた労働者意識調査によれば、「働きたい年齢」として、60歳(19.5%)、61-64歳(4.6%)、65歳(24.9%)、66歳以上(0.9%)、「働けるうちは、ずっと働きたい」(35.9%)という回答分布になっているという³⁵。65歳という回答や、働ける限り働きたいという回答が多いことが注目される。短期的、景気循環的にみれば、まだ楽観できない状況にあるが、長期的、人口構造的にみれば、少子化による将来の労働力不足が高齢者にとっても有利な雇用環境を生み出す可能性もある。少子・高齢化は、少子化面で労働力供給の不足をもたらし、高齢化面で、介護・看護・医療などの生活分野の労働力需要を増大させる(高齢者は介護対象だけではなく、シルバーサービスの担い手にもなりうる)。ただし、景気が上向かないもとの労働力需給の逼迫という事態が生じるならば、高齢者の賃金が相対的に高い場合、女性・外国人の雇用や事業の合理化・機械化が(あるいは、高齢者のなかでも企業からみて評価される特定能力者の選抜的雇用)が進む可能性もある。

いずれにせよ、年金財政面だけからみて制度改革の方向を決めてしまうのではなく、雇用状況・雇用対策との整合性を図る必要がある。たとえば、日本の場合、多くの企業が定年制を採用しているが、これからのエイジレス社会のなかで、それを維持することが時代の流れに合わなくなりつつある。定年の延長・廃止や再雇用の柔軟化を進めると同時に、年金支給時期を退職時期と弾力的に接続できるような年金・雇用政策の総合化が求められよう(その意味で、厚生省と労働省の再編後の政策動向が注目される)。

VIII まとめに代えて

年金政策の現状と今後の課題を、1999年度改革案をふまえながら検討してきたが、現在の年金政策をめぐる基本的な問題構造はどのようになっているのだろうか。以上の論述をふまえて図式化すれば、それは図表8のようになるだろう。



図表8 年金政策をめぐる基本構造

一方では、現在の年金の給付水準に多くの人が不満や不安を抱えており、老後の生活保障ニーズは高い。しかし、そのニーズだけに合わせて給付水準を高めてゆくことができない状況がある。それが少子高齢化に伴う年金財政および世代間バランスの問題である。現行の枠組みでこの問題に対処しようとするれば、方法は3つしかない。保険財政の収入を高めるための保険料引き上げがその一つである。しかし、それを単線的に押し進めることは世代間の負担アンバランスを拡大する。それを緩和するためには、給付水準の抑制または給付開始年齢の繰り延べという保険支出抑制のための2つの手段を動員せざるをえなくなる。

しかし、これでは、受給者からみて厳しい選択肢しか残らず、年金保障の意義が問われることになる。そこで、現行の枠組みの前提を外しながら、上述の方法を緩和する(保険料引き上げを大きくせずに、給付の抑制を緩和する)方法が探られなければならなくなる。残された選択肢は、少なくとも4つある。

一つは、国庫負担率の操作である。今回の法案では、基礎年金財源の3分の1から2分の1への引き上げ方針のみが盛り込まれたが、さらに全額国庫負担や報酬比例部分への拡大という理論的可能性もある(ただし、増税と税種・税目、あるいは歳出の見直しなどについての政治的、国民的合意が必要条件となる)。いま一つは、労使負担比率を事業主負担にバイアスをかけて変更することである。これによって、一定の(高くなる)保険料率のもとでも、被保険者自身の負担上昇を緩和することができる(ただし、経済界と労働界の合意形成

が必要条件となる)。さらに、被保険者範囲の拡大という方法がある。これによって負担人口を拡大し、一人当たりの負担上昇を緩和することができる。今回の改革案では、65歳以上70歳未満の被用者の負担者化ということが盛り込まれた。第3号被保険者についてはペンディングされているが、負担・免除の所得基準の変更、厚生年金の適用拡大、合理的な分割比による個人年金権の確立などの改革方向が考えられる。最後に、財政方式の変更という方法がある。賦課方式(または税方式)の限定的な適用を通じて積立方式の比重を高め、人口構造の変化からの影響を小さくすることなどが考えられる。

さらにいえば、年金制度を国から地方へ分権化するという方向も考えられる。医療(国民健康保険)や介護(介護保険)に合わせて、年金(基礎年金)も市町村を保険者とする。そのうえで、高齢化率や低所得者の比重に合わせた市町村間財政調整や国・県の財政支援措置を組み合わせる。そのことにより、社会保障の主要(基礎)部門の運営基礎を市町村に一元化することができるうえ、地域の実情に合わせた調整をおこなうことができる。

注)

- 1) 高山憲之『年金改革の構想』(日本経済新聞社、1992年)第3章を参照。ただし、1998年度の厚生年金における実際の加入者数に対する受給者数の割合は(修正年金扶養比率の逆数)、不況に伴う加入者の減少もあって、50.1%(2000年度で52.2%の予測)に達しており(ただし、老齢年金受給者だけでは加入者の23.8%)、すでに2人で1人を支える時代に入っている(『日本経済新聞』1999年10月10日付)。
- 2) 社会の高齢化を危機的に捉えることへの批判として、高齢者のなかでの労働力人口、被扶養人口における子供の存在を捨象しているという議論があるが、社会保障制度全般に関する議論の俎上ならともかく(たとえば、20歳未満と70歳以上という年齢を基準にすれば、人口比でみた後者は今後とも増加するが前者は減少傾向にあり、両者の間の年齢人口に対する両者の人口の比率は戦後一貫して減少傾向にあり、2000年以降増加が見込まれるものの、2020年代においても1960年代に回復するという水準である。『厚生白書』平成11年版、p.167参照)、年金だけに関していえば、やはり、保険上の負担者と受給者の人数比が世代間バランスを考えるうえでの直接的なポイントになるし、現役世代に負担バイアスがかかってゆくことは率直に認めなければならないだろう。もっとも、後述のように、年金支給開始年齢の繰り延べと整合的な形で高齢者の労働力(保険料負担者)化が進めば、世代間バランスにとってプラス要因になるだろう。また、親世代から子世代に対する扶養、住宅・教育・

結婚費用、遺産などの所得移転や、年金による私的扶養負担の軽減を考慮すれば、現役世代から高齢世代への一方的移転とはいえ、互酬性や現役世代の負担軽減という側面もある(ただし、この点については、個別差を伴う私的所得再分配であること、孫世代も公的負担をすることがあること、年金以外の社会保障給付もあること、という留保条件を付さなければならない)。

- 3) 『経済白書』1996年版 pp.409-411, 小塩隆士『社会保障の経済学』(日本評論社, 1998年) pp.82-83を参照。また, 社会保険研究所『年金白書』平成11年版, pp.152-153をも参照。なお, 生涯保険料率(生涯を通じた賃金に対する保険料の割合)と生涯受給率(賃金に対する受給額)の比較により, 1962年生まれを境に, 受取超過世代から支払超過世代へ変化するという推計もある(八田達夫・小口登良『年金改革論—積立方式へ移行せよ—』日本経済新聞社, 1999年, pp.3-5)。
- 4) 前掲『年金白書』平成11年版, pp.38-39
- 5) 厚生省監修『生活保護手帳』(全国社会福祉協議会, 平成9年度版)
- 6) 前掲『年金白書』平成11年版, pp.316-317を参照。ただし, ドイツの場合, 5年加入で受給権が発生するため平均年金額が低くなっていると考えられ, フランスの場合, 比較されている一般制度にくわえ, 強制加入の協約年金(補足年金)がある, という注記が付されている。
- 7) 村上清『年金制度の危機』(東洋経済新報社, 1997年) p.210の図を参照。
- 8) とくに自営業者に対する公的年金(日本の場合, 国民年金)の従前所得代替率は, アメリカ, ドイツ, イギリスに比べて, 日本は低い(田近栄治・金子能宏・林文字『年金の経済分析』東洋経済新報社, 1996年, 第9章「年金制度の国際比較」p.198の図を参照)。
- 9) 貯蓄広報中央委員会「貯蓄と消費に関する世論調査」(1999年6-7月)。年金だけではゆとりがないと考える理由として, 世帯主年齢が60歳未満の世帯では「年金が支給される金額が切り下げられる」が最も多く(64.6%), 60歳以上の世帯では「高齢者への医療・介護費用の個人負担が増える」(63.5%)が最も多くなっている。
- 10) 総理府「公的年金制度に関する世論調査」(1998年3月)
- 11) 拙稿「高齢・過疎化進展地域の高齢者の経済的生活実態と福祉ニーズ—高知県北川村の第一・二次調査をふまえて—」(『高知論叢』第57号, 1996年) pp.48-49, 54
- 12) 田中きよむ・高知県地域福祉研究会「地域住民の福祉意識・ニーズの動向と展望—高知県におけるアンケート調査を事例として—」(『高知論叢』第61号, 1998年) pp.261-262
- 13) 「1999年1月社会保障制度に関する世論調査」(『厚生白書』平成11年版, pp.162-165)
- 14) 積立方式の要素と賦課方式の要素の比重がどれくらいに関しては, 受給額が積立額によって賄われる割合は15-20%程度を占めるという試算がある(前掲・高山『年金改革の構想』p.11, 川上則道『高齢化社会はこうすれば支えられる』あけび

- 書房, 1994年, p.87)。
- 15) たとえば, 広井良典『日本の社会保障』(岩波新書, 1999年) pp.113-114, 189, 八代尚宏『少子・高齢化の経済学』(東洋経済新報社, 1999年) pp.91-92, 公文昭夫「公的年金制度改革—争点と課題—」(相野谷安孝ほか編『2000年日本の福祉論点と課題』大月書店, 1999年) pp.133-137, 宮原信吾「公的年金改革のビジョン」(平野正樹・近藤学・宮原信吾『受益と負担の経済学—税制・年金改革のシナリオ—』日本評論社, 1999年) pp.142-143
 - 16) たとえば, 小塩隆士『年金民営化への構想』(日本経済新聞社, 1998年), 広井・同上書 pp.113-114, 189-191, 前掲・八田・小口『年金改革論』第3章など。
 - 17) 前掲『年金白書』平成11年版 p.149, 八田・小口『年金改革論』 pp.11-14
 - 18) このような問題点を指摘しているものとして, 山崎泰彦「年金改革と財政基盤の強化策」社会保障研究所『社会保障の財源政策』(東京大学出版会, 1994年) pp.112-113参照。
 - 19) この問題と対策を示しているものとして, 同上・山崎 pp.104-106を参照。
 - 20) このような1号被保険者の負担状況については, 厚生省年金局監修『年金白書』(社会保険研究所, 平成9年版) pp.32-33, 厚生統計協会『保険と年金の動向』(第46巻14号, 1999年) pp.194-195などを参照。なお, 高知県民の場合, 免除率が23.4%(28,178人)となっており(1997年度), 全国の18.6%と比べて低く, 1992年度以降, 5~6%低い状況が続いてきている(高知県健康福祉部国民年金課『国民年金事業年報』平成9年度版, p.9)。所得水準の影響が考えられる。
 - 21) 拙稿「年金政策の負担・給付システムをめぐる諸論点の検討—第3号被保険者問題を事例として—」(『高知論叢』第62号, 1998年) p.152
 - 22) 金子勝は, 現行の公的年金制度を所得比例の拠出税方式(社会保障税)に全面的に転換することを主張している(神野直彦・金子勝「『福祉政府』への提言」岩波書店, 1999年, 第I部1章, および金子勝『セーフティネットの政治経済学』ちくま書房, 1999年, pp.178-187)。この方式によれば, 低額納税者は給付も低くなるので, 自営業者らの所得捕捉問題にも対処できるという。ただし, 一方で, 低額納税者らに対して, 社会保障税とは別の一般財源によるミニマム年金を給付することを説いているので, その合理性が問われる余地がある。むしろ, その所得比例年金自体にミニマム部分を確保すべきではなかろうか。
 - 23) 労働省女性局『働く女性の実情』平成9年版(21世紀職業財団) p.8, 27, 30
 - 24) 1996年における平均年齢・勤続年数の一般労働者の場合, 決まって支給する現金給与額では, 女性221,300円に対して男性366,100円, 所定内給与額では, 女性209,600円に対して男性334,000円となっている(同上 pp.19-20)。
 - 25) 男女間の昇進・昇格格差の生成要因を, 銀行を例にとりながら歴史的実態的に掘り下げて分析したものとして, 駒川智子「銀行における事務職の性別職務分離」(『日本労働社会学会年報』第9号, 1998年)を参照。

- 26) 前掲・拙稿「年金政策の負担・給付システムをめぐる諸論点の検討」を参照。ここで各論者の紹介をしているので、本文では省略する。
- 27) 『日本経済新聞』1999年12月15日付
- 28) 総理府『社会保障統計年報』平成10年版, p.455
- 29) ただし、厚生年金基金と税制適格年金を合わせた企業年金の1999年度上期の運用利回りは、運用規制の撤廃や景気回復の影響で3.8%となり、年率換算では8%弱になる見通しという(『日本経済新聞』1999年10月8日付)。
- 30) 前掲『年金白書』平成11年版, p.74
- 31) 予定利率については大半の企業が5.5%を設定しているが、給付切り下げについては、朝日新聞社のアンケート調査によると、7割以上が企業年金の積立不足に陥っている762社のうち、対応策として給付を切り下げるといふ企業が34%(従業員の掛け金を増やすといふ企業が7%)あるといふ(『朝日新聞』1999年11月8日付朝刊)。
- 32) たとえば、前掲・小塩『社会保障の経済学』
- 33) 金子・前掲『「福祉政府」への提言』pp.21-22, 33, 『セーフティネットの政治経済学』pp.183-185。金子によれば、401k型企業年金導入の本当の目的は、企業の年金債務の軽減や雇用リストラの促進にあるといふ。ただし、金子の主張する所得比例年金では、運用指図についての選択権が想定されていない。金子案に沿った場合でも、そのような個人の選択の余地を部分的にでも認める措置が必要ではなかろうか。
- 34) 10社以上の大手電機メーカーで、そのような合意が労使間で成立する見通しであるといふ(『日本経済新聞』1999年12月9日付)。
- 35) 高知県雇用開発協会・65歳現役社会推進モデル事業推進委員会「継続雇用に関する従業員意識調査報告書」(1998年度調査)p.8。また、1997年度におこなわれた事業所調査によれば、65歳定年制を既に実施している企業7%、「10年後には実施できる」とする企業22%、「10年程度までに実施困難」とする企業39%、などとなっている(同「高年齢従業員の継続雇用に関する実態調査」p.60)。