

当年金フォーラムでは、年金民営化をテーマに検討を進めておりますが、第3回は、東洋大学経済学部の駒村助教授を招き、「公的年金に関するいくつかの考察」について、ご講演いただきました。以下は、駒村助教授の講演概要です。

「公的年金に関するいくつかの考察」 東洋大学経済学部 駒村康平助教授
ニッセイ基礎研究所「第3回年金フォーラム」(2000.6.12)報告要旨

《ポイント》

- ・国民年金の空洞化問題については、未納・未加入の理由である制度への不信感を直視することが必要。国民健康保険等との一括徴収も検討に値する。
- ・保険料の徴収の難しさや、3号被保険者問題から、財源論での税方式の主張に結び付けることには疑問がある。財源論は別途正面からの議論が必要。
- ・3号被保険者についても、公平性の観点からは、保険料徴収を検討すべき。
- ・公的年金の存在は、今のところ、家計の資産選択や生命保険の加入行動には、それほど強い影響を与えていない。
- ・公的年金改革を通じた、いわば消極的な民営化・積立方式への移行には賛成であり、あわせて確定拠出制度への税制優遇を、年齢によって変えていくことも考えられる。

1. はじめに

今年4月に、『年金と家計の経済分析』という本を出版しました(東洋経済新報社刊)。それからもう何ヶ月か経つのですが、今日はこの本にも触れながら、まず現在関心のあることからお話して、その後実証分析に関してもお話をさせていただきたいと思います。

現在、年金改革の積み残しということでは、まず厚生省が今月立ち上げる予定の女性の年金問題というのがあります。それから先月から不透明な動きがある国庫負担、いわゆる空洞化、税方式の問題もまだ残っているようです。そこで、最初にこの2つをどう考えていくべきなのかをお話したいと思います。

基本的な考え方としては、この本の中でもサーベイしていますが、積立方式か賦

課方式かということになると、私はやはり賦課方式の部分というのは、ウエートを引き下げていかなければならないと思うのです。その補完をする私的年金の方も、少し工夫をしたほうがいい。いわゆる税制上の優遇措置（確定拠出型年金）については、貯蓄とどう違うのだということで、中途半端な動きになりそうな感じですが、その辺は公的年金の縮小を補完するという位置づけを明確にしながら、長期的には民営化 消極的な民営化と言った方がいいのかもしれないのですが、考え方としては、国債等で一挙に不足分を埋め立てるというよりは、年金改革を急速に進めて、なるべく早く賦課方式の部分のウエートを小さくするという意味で、消極的な民営化を進めていくべきではないかというスタンスをとっております。

これが全体的な位置づけなのですが、今日は最初にいわゆる空洞化から来る問題、それから女性の年金の問題をどう考えていくべきなのかをお話させていただこうと思います。

2. 空洞化問題についての考察

最初に空洞化から来る問題、それから税方式との関連についてですが、これについては経済政策として考えたときには、やはり効率性と公平性という観点から、正面から政策評価をすべきでしょう。

空洞化の問題というのは、「実際には保険料を取り切れていない」という話で、ここから直ちに、「取れないから税方式に」という議論につながっているわけですが、その中では、「保険料を取れない」または「保険料を払わない」行動自体が正面から分析されてはいないわけです。そこで空洞化のメカニズムそのものを、制約ある情報に拠りながらですが、分析する必要があります。

本来は個票データにあたるべきなのですが、なかなか難しいので、ここでやっているのは、社会保険で未納化が目立つ2つの社会保険 国民年金と国民健康保険を取り上げての分析です（詳細については、前掲書 184 ページ以下を参照）。

現在政策 이슈になっている、国庫負担の3分の1から2分の1への引き上げですが、この政策目的は一体何なのだろうか。厚生省はこれで未納率が下がるのでは、という期待をしているのかもしれないですが、そういう期待通りの答えになるかどうか。

現在、検認率が76%ぐらいまで下がっており、この1～2年で未納率が毎年3～4%ずつ上がっていますので、非常に深刻な事態だと思います。厚生省の99年の財政再計算における前提が免除率14%、検認率96%、未適用者50万人で、すでにこの数字は軽くクリアされてしまっており、時効で消滅した保険料も約5,000億円近いわけですから、大変重要な問題だと思うのです。

国庫負担を2分の1にする政策目的は一体何なのだろうか、要するに価格弾力的なことを期待しているのか、それとも別のことを期待しているのか。

こういう政策を行う場合には、やはり本来は高齢化社会における年金財政のあり方と、年金給付のあり方をリンクさせて正面から議論をすべきであって、(税方式への完全な移行は)実行可能性が今薄いということから来ているのであるならば、それは問題だという気もします。

いろいろ資料を見ると、どうも「負担ができないから」というより、むしろ国民年金そのものに対して「当てにしていない」という理由で未納率が上がっているのではないかという感じを持っております。

現在国民年金だけではなく、国民健康保険についても、未納率　これは100%から検認率を引いたもので、払っていない人の数ではないという指摘もありますが、近似できるのではないかと思います　は、上昇傾向にあります。特に加入者調査からは、年金制度に対する不信感を未加入理由として挙げる人の割合というのが、特に若い年齢層を中心に急増しているというのも事実です。

つまり政策目的をどうするのか。それからなぜ未納者が増えているのか　要するに負担できないからなのか、それとも当てにならない、制度的に信用しないのか、財政的に崩壊の見通しのようなものを持っていて加入していないのか　、その辺についてはよく考えなければならぬと思います。

逆に言うと、もし見切り発車してしまったら、お金を借りてくるとしたら厚生年金か国民年金の積立金から借りてくるわけで、そのどちらから借りてくるかということも非常に重要な議論になってきますが、いずれにせよ取り崩しに近いような形になれば、これは却って不信感を高めることになるわけです。仮に国庫の負担割合を2分の1に上げていくなれば、この基礎年金の役割そのものを少し見直す必要がある、つまり給付制限というものも考えていかないといけないのではないかと考えております。

3. 未納率の計量分析

空洞化に対する私の考え方は以上の通りですが、実際には未納の計量分析として、都道府県別で7～8年分のデータを分析をしてみたわけです。国民年金については91年から98年、国民健康保険については91年から97年までのデータを投入して都道府県別データをプールする形で、376サンプルを分析しました。

すると未納の状況は国民年金も国民健康保険も似たような傾向がありまして、両方の未納率は都道府県別で、かなり高い相関関係があります。これはもちろん、どちらかが説明変数で、他方が従属変数というわけではなくて、どうも未納の構造的な根拠にはかなり共通した要因があるのではないかとということが示唆されます。

気をつけなければならないのは、一つには加入義務者対象が必ずしも同じではないという点です。また個人単位か世帯単位かというところで、加入形態の単位が少し違います。それから1号被保険者は定額負担ですが、国民健康保険の方は応能負担と応益負担のミックスで、地域によってはかなり計算方法が違うわけで、分析に際しては注意をしなければいけないわけです。

それからもう一つは、国民健康保険と国民年金とで、現場のやる気に差がありえます。要するに地方自治体にとって、国民健康保険の未徴収は直接自分たちの財政の問題を起こすわけですが、国民年金の方はそうではないので、その辺は少し違うわけです。

そこで従属変数は未納率として、説明変数としては、全世帯家計消費支出、実質自営業者消費支出、それから有効求人倍率、若い世代の比率、人口集中度等を入れて、重回帰分析を行ってみました。

結果は簡単に申し上げますと、都道府県別の自営業消費額は有意にマイナス、それから全世帯の消費額もマイナスです。家計の所得能力を示す代理変数である消費または自営業者消費が、マイナスにできてはいるわけですが、その相対的な大きさを見ますと、家計の負担能力を示す所得の効果というのは相対的に見るとそれほど大きくない。他方、20歳以上の人口比と、それから人口集中度が、未納率を引き上げる要因としては大きいのではないかと思います。したがって、(前掲書の結果と少し違ってしまっているわけですが、)負担を引き下げれば多少は未納率を止める可能性はあるけれども、むしろ徴収能力の強化の方が国民年金については重要であると思うわけです。

国民健康保険も同様に分析したのですが、これは所得に関する変数の方は全然有意なものがないという結論になりました。人口集中のところがやはり一番強く、つまり大都市ほど両方とも徴収が難しいということを示唆しているわけです。消費額が有意でないというのは、保険料が定額ではないという点も多少影響しているという気はします。

地方分権のことも含めて、国民年金の徴収能力は、今後落ちる可能性もあるわけです。今度、特別債の引き受けと検認率のインセンティブ関係というのを廃止してしまうことになり、そういう意味でも武器が減っていると感じられるわけです。この辺については、もう少し工夫する余地があるのではないかという提言をしてみたいと思います。

要するにえり好みをしている人は、国民年金被保険者実態調査の中でも、国民健康保険は入るけれども国民年金は入っていないという人がかなりいます。ですからこれを一括して、国民健康保険と国民年金、場合によっては雇用保険の保険料も統合する形で徴収して、あとで必要に応じて財政的に分けていけばいいのではないかと思います。ただ地方自治体は責任守備範囲が増えますので、反対する可能性があるのですが、バラバラにやっていく意味はないように思います。

4. 税方式の議論

では税方式についてはどうかというと、これは正面から議論すべき問題だと思っております。消費税というものは、目的税にするしても一定の上限があるはずだと思いますので、充当先としてどこが一番優先順位が高いのか、本当に充当先としては国民年金の優先順位が一番高いのかということ、真正面から議論すべきです。「取れないから税方式と」という話はちょっと疑問です。

そもそも保険方式から税方式に実際にどうやって切り替えるのか、よくわからないのです。これまで、国民年金を拠出してきた人の期待権をどう考えるかもあるのですが、社会保険料という性格上、今まで払った人と払わない人で、いきなりある日からチャラにして、税方式で集めた分はもうみんな年金のために使いますから納得してくださいということとはできないと思うのです。そうなってくると、何年間か払った人と全然払っていない人とで、ある日、ここから先は税方式に切り替わったと言ったときに、払っていなかった人というのはかなり小さい保険給付になるわけですが、それは自業自得というわけで、果たして納得してもらえるのでしょうか。またそういうことだと切り替えに 40 年かかってしまいま

すので、2040年までかけてやれば、高齢化の一番の大変な時が過ぎているという感じもします。

それから単純に、税方式に切り替えればみんな得するというような議論もあるのですが、サラリーマンというのは3.4%定率負担を事実上基礎年金で行っているわけで、税方式に切り替えたらみんな得するはずでなくて、大体800万~910万ぐらいの所得以上の人は負担が軽く、そうでない人は負担が重たくなっていくだろうと思います（前掲書200ページを参照）。

こういう負担の変更、それから今の消費税の構造的な欠点、そのものをあわせて議論をしていくべき問題ではないかと思います。結論としては反対ではないのですが、空洞化からくる議論に関しては納得できません。また税の比率を上げていくなれば、基礎年金の性格も変えていかなければならないだろうし、それから社会保障制度における消費税の優先順位はどのように議論するのかというところも考えた上で、次期改革についてはこの議論をすべきではないかと思います。

5. 3号被保険者問題についての考察

次の議論としては、3号被保険者の問題を考えています。

これについては、すぐに海外はどうなっているのかという質問をされるのですが、アメリカやフランス、ドイツなどは日本と同じシステムではないわけですし、イギリスでは基礎年金部分に対する負担というのは国民保険料方式なので、少し違うわけです。

そこで他に基礎年金のようなものがある国といえば、せいぜいカナダ、オーストラリア、スウェーデンぐらいですが、カナダ、オーストラリアについては税金で、所得制限付きの給付ですし、スウェーデンについては目的税的な法人税と国庫のウエートがかなり大きく、事実上税方式のようなものですから、国際比較はあまり参考にならないように思います。

3号被保険者の問題というのは、次回の年金改革ではもちろん、厚生省も6月から取り扱うと思いますし、税方式との絡みもでてくるとは思うのですが、効率性の問題とあわせて公平性の議論、拠出しないで給付を受けるといったのがどうなのかという点がポイントになります。

具体的には、一つには2号被保険者内での負担の按分問題です。つまり、その中で共働

きの場合、結婚して無業の妻の場合、それから独身の場合、さらに共働きの女性の間での公平性の議論です。

それから公平性の議論としては、女性の2号被保険者の保険料が大体掛け捨てになってしまうという点があります。この議論も、保険的には障害年金や、夫が死亡してから自分がどのくらい生きるのかということによって、損得勘定の計算もずいぶん変わってくるのですが、掛け捨てになる確率がかなり高いのも事実です。

さらに効率性の問題としては、一つにはいわゆるパートの壁問題があります。そのほか、結婚、再婚の足かせになる、すなわち再婚すると前の夫から貰っている遺族年金がストップしてしまうという議論もあるわけです。

これらの諸問題を、きちんと識別して議論していかなければならないと思います。

この3号被保険者問題については、負担の面で見ても、共働きと片働きとで、同じ所得だったら同じ負担になっているのではないかという指摘がありますが、それに対しては給付と負担のバランスで見るとどうなのだという反論があります。

また配偶者控除が就業調整の主たる原因になっているのであって、3号パートの壁が就業調整の原因ではないという議論がありますが、これは配偶者控除が一番の壁になっていることは事実ですが、だからといって3号被保険者制度がそういう効果を持っていないというわけでもなくて、予算制約線をキックさせ、「谷を深くしている」と言えると思います。

それから、3号被保険者も夫の所得を通じて保険料を支払っているという見方があります。要するに結婚している人と結婚していない人で、所得、賃金が違うのだということです。専業主婦がいるから賃金が高くなっているのだということであれば、そういう議論もできるかもしれません。アメリカでは、内助の功を受けている人のほうが賃金が高いような研究もあるようですが、ちょっと遠回りな議論だという気がします。

さらに税の話との関連で議論をする人もいます。年金を研究している人の中でも、税と社会保険料がどう違うのかはいろいろ議論があるところで、国税庁が取るから税であって、社会保険庁が取るから年金であるような極端な整理をする人もいますが、社会保険の場合は擬似的対価関係がありますので、年金期待権のようなものが発生してくるわけです。そこはまた目的税とも違うところではないかと思います。

やはり税方式の問題は、3号被保険者対策とは別に、正面から議論すべきです。他方で、今の制度、今の社会保険方式のままではどういう可能性があるのかを、検討していく必要があるわけです。結論としては、現行3号被保険者制度というのはやめてしまったほうがい

いいのではないかと思います。つまり、1号と同様に3号からも徴収をするということです。この場合に専業主婦の未納者が増えると指摘されていますが、夫の保険料に上乘せする形で天引きをしていけばいいですし、その分だけ2号被保険者の保険料率が1.35%下がるという効果も期待できるのではないかと思います。しかしこの場合は、専業主婦を持つ夫の保険料はかなり上昇することもあります。

ただ、最近の資料で専業主婦の割合が、3号被保険者の割合が40%を切って33%ぐらいまで下がっていますので、こういう改革が徐々に受け入れられる素地は出てきているのではないかと思います。

それから遺族年金ですが、これもやめてしまって、理論的に一番いいのは年金分割を導入する、すなわち報酬比例部分については年金権が発生したときに年金分割という方法で対応できないかと思っています。実施している国はカナダ、検討しているのがスウェーデンなどです。ただしこれはいろいろ工夫が必要だと思います。

それから、専業主婦は子育て、介護など貢献しており、それに対して負担させるのはどうかという議論については、思い切って子育て期間とか介護期間中については、自営業もサラリーマンの妻も保険料を免除する、その免除については、普通の3分の1カウントするという免除ではなくて、全額カウントするスタイルの免除でもいいのではないかと思います。これが3号被保険者問題に対する考え方です。

6. 年金が家計の資産選択・保険加入に与える影響

それから次の議論としては、公的年金が、家計の資産選択と、生命保険加入行動に与える影響について、実証分析的なところを簡単に紹介をさせていただきたいと思います（詳細については、前掲書第9章、第10章を参照）。

まず公的年金資産が家計の資産選択に与える影響については、要するに公的年金を家計が資産として認識しているならば、資産選択に影響を与えていこう、そして公的年金の性格が終身でインフレヘッジ機能を持っているということから、家計の資産選択に具体的にどう影響を与えるのかということで、アメリカ等で多くの先行研究があります。日本でも、公的年金資産と株式、土地、私的年金というのが代替的な関係にあるというような分析が行われています。

それをなるべく一つの個票データでやってみたというのがここで強調したいことです。

ただ、この中で一番悩ましかったのが、公的年金資産の推計です。公的年金が家計の資産選択に与える影響を見るわけですから、これを推計しなければ始まらない。そこで、サラリーマンについては個票データで賃金に関する所得関数を推計して、さらにこの現行制度が続いた場合の年金資産額というのを出しました。その上で、まず保有関数 持つか持たないかということと、資産に占める構成割合を、需要関数のような形で分析をしました。

結果として、まず公的年金資産は、住宅保有や定期預貯金などの保有確率をあげている傾向もあるのですが、株式保有には、特に額にしても保有確率にしてもあげているという傾向は確認できなかった。それから年金支給開始年齢の引き上げ予測 これは非常に主観的な質問だったですけれども、これが個人年金の保有割合を上げているという効果になっています。

これらが資産選択に与える影響で、結論としては、日本の公的年金が家計のポートフォリオに与える影響というのは、それほど決定的ではなく、限定的ではないかという結果になっています。

次に生命保険加入行動ですが、これは公的年金に入ることによって、生命保険の加入行動はどう変化するのかという分析です。公的年金によって、生命保険の加入率もしくは金額は増えていくのか、それとも減っていくのか。公的年金には、老後所得保障機能と遺族生活保障機能の2つがありますが、それらが生命保険との関係で見ると、代替関係ないし補完関係にあることから、どちらの方の効果が強くでるのか、というのを検証しようというねらいです（前掲書 139 ページを参照）。今まで先行研究では、いくつかの研究があって、それぞれ逆の結果が出てしまっていますので、そこをもう一度やってみたわけです。

結論ですが、保険金額の関数に対しては、結果的にはマイナスの係数がでてきましたので、代替的な性格があるのではないか、つまり遺族年金機能については家計は評価をしているのではないか。要するに公的年金に入っていて、この程度遺族リスクがカバーされているということが分かっているならば、そんなに高い保険に入らなくてもいいという行動をしているのではないかと分析したわけです。

これとあわせて、もらえる保険が、ピュアに死亡保険だけかどうかという問題があるので、保険金をその保険料で割って保険金率というのを計算して、これが大きいほど死亡保障性の機能が強くなっているはずだということから、同じような分析を行って、同じような結果を得ました（前掲書 142 ページ以下を参照）。

まとめますと、一つには、年金の支給開始年齢引き上げ予測がある家計は、個人年金のウエートは高まっている可能性があるのですが、あまり強い影響を与えているわけではない。また、公的年金と生命保険、特に死亡保障性の高い生命保険の間の代替関係というのがあることが分かったということです。

7. 社会保険と税（目的税）との違い その他の論点

最後に社会保険に対してどう考えていくかということですが、よく議論になるのは社会保険と税、特に目的税というのはどう違うのかという議論です。

この点、社会保険では疑似対価性があるということで、やはり年金期待権というものが発生する。その年金期待権を強く評価していくのが、積立方式論者がいう積立不足の部分なのです。賦課方式で、年金期待権などは存在しないのだといえば、積立不足もないことになる。ところが年金期待権が100%保障されているのだと考えるから、積立不足が発生していくわけです。

逆にいうと国債発行してこの積立不足を埋めるということは、年金期待権を100%認めあげるということになるわけです。そうすると世代間移転が本当に発生してしまう。むしろ若い世代、あるいは全世代に対して、年金期待権を期待してはいけない、あなたの年金期待権は実はこのぐらいしかないのだということを示して、長期的には縮小させていく方がよいと思います。国債で埋め立ててしまったら、そこで確定してしまいますのでそれはまずいだろうというのが、賦課方式のままウエート部分を小さくしていく、給付を引き下げていくべきだということの意味です。

それからもう一つは、公的年金の代替としての確定拠出型年金の位置づけを明確にして、今回の年金改革で損をした、40歳以下の人たちに税制上の優遇措置を集中させるような考え方はできないのか。要するに一律に全年齢層に優遇させると、年金改革でも被害を受けてない、むしろ収益率は低いかもしれませんが、プラスに移転を受けている人が税制上の優遇措置ももらってしまうことになります。そうではなくて、やはり40歳以下に税制上の優遇措置を集中させる形で、積立方式への移行を行っていくべきではないかと思えます。

そのほか(それぞれ前掲書では触れていますが)、賦課方式は年金が貯蓄率にマイナスを与えるというのがフェルドシュタイン以降の研究だったわけですが、それは時系列の研究が多くて、少子、高齢化の中で、年金への期待権がマイナスになる可能性が高くなってくれば、賦課方式であれば却って貯蓄率を上げるというのが若い世代の合理的な行動ではないかと思います。賦課方式、積立方式と貯蓄との関係の議論というのは、ミクロ的には簡単な話ではないと思っています。

それからマクロ的には最適成長理論との関係で、日本の貯蓄率は決して過剰貯蓄ではなく、賦課方式のウエートが大きくなって、マクロの貯蓄率が下がってくるのがよくないという議論もありますけれども、それだけが根拠でマクロの貯蓄率を上げるために積立方式がいいというような議論をしてもいいのかどうか、どこまでそれが証明されているのかどうか、興味のあるところでした。

8. まとめ

最後にまとめますと、第一に、3号被保険者や空洞化の問題を、税方式の議論の中心に据えるべきではないという点です。第二に、年金が家計の資産選択に与える影響というのは、限定的ではないかという点です。生命保険についてはある程度の効果があるかもしれませんが。第三に、民営化や積立方式の議論については、消極的な移行には賛成です。そのときには税制上の優遇措置を、年齢によって少し変えていくというのも一つの手ではないか、そのことによって税制上の優遇措置が、今回の年金改革をフォローするものだということが明確になるのではないかと思います。

あとは社会保障全体の役割分担として、長期的に見れば介護保険、医療を中心にして、年金の公的な守備範囲の部分というのは下がっていくというのが、社会保障全体からみた場合の私の考え方です。