

年金フォーラム報告書

改革論議の充実を目指して

2003年8月

ニッセイ基礎研究所

本報告書に掲載されている論文の内容や意見は執筆者個人に属し、弊社および各所属機関の見解を示すものではありません。

はじめに

ニッセイ基礎研究所「年金フォーラム」のご紹介

(株)ニッセイ基礎研究所は、これからの高齢社会でもっとも重要な問題の一つである年金問題を専門的かつ集中的に研究するため、部門横断的な年金研究メンバーに加えて社外の有識者をお招きして、「年金フォーラム」を2000年4月に立ち上げました。以降、フォーラムメンバー間で意見交換を行うとともに、各分野で研究されている先生方をお招きし、議論を重ねて参りました。

今般は、2004年の公的年金改革を目前に控え、年金改革論議に一石を投じるべく、これまでの成果を踏まえて本報告書を取りまとめた次第です。本報告書が年金改革に関わっておられる多くの方々のお目にとまり、今後の改革の一助となれば幸甚です。

【これまでの活動】

- 第1回 (2000. 04. 24) 「99年改正の評価と今後の課題」 (共同討議)
- 第2回 (2000. 05. 29) 「海外における年金改革論の動き」 (報告：小野正昭委員)
- 第3回 (2000. 06. 12) 「公的年金に関するいくつかの考察」
(講演：東洋大学 駒村康平助教授)
- 第4回 (2000. 07. 14) 「年金民営化について」 (講演：東京学芸大学 小塩隆士助教授)
- 第5回 (2000. 07. 18) 「日米年金改革論について」
(講演：ペンシルバニア大学 Olivia S. Mitchell教授)
- 第6回 (2000. 09. 22) 「年金と就業行動について」 (報告：金子能宏委員)
- 第7回 (2000. 11. 17) 「年金制度の基本的課題」 (講演：厚生省年金局 西村淳氏)
- 第8回 (2001. 02. 02) 「イギリスの年金改革の現状について」 (報告：小野正昭委員)
- 第9回 (2001. 05. 29) 「社会保障と公的年金の今後のあり方」 (報告：伏見恵文委員)
- 第10回 (2001. 10. 31) 「公的年金の運用」 (報告：臼杵政治委員)
- 第11回 (2002. 03. 28) 「少子高齢化と年金財政」 (講演：専修大学商学部 小口登良教授)
- 第12回 (2002. 04. 24) 「中高年パネル調査」 (講演：ニッセイ基礎研究所社会研究部門
岸田宏司上席主任研究員・松浦民恵副主任研究員)
- 第13回 (2002. 05. 28) 「年金に対する女性の意識」 (報告：金子能宏委員)
- 第14回 (2002. 06. 20) 「国民保険構想」
(講演：内閣府経済社会総合研究所 喜多村悦史 総括政策研究官)
- 第15回 (2002. 08. 09) 「スウェーデンの公的年金における自動均衡機能」
(報告：小野正昭委員)
- 第16回 (2002. 10. 04) 「退職給付税制改革に関する試論」 (報告：臼杵政治委員)
「NBER Summer Institute 2002 での研究動向について」 (報告：金子能宏委員)
- 第17回 (2002. 12. 03) (報告書へ向けた共同討議)
- 第18回 (2002. 12. 27) (報告書へ向けた共同討議)
- 第19回 (2003. 02. 04) 「公的年金積立金の運用実態」
(講演：慶應義塾大学経済学部 土居丈朗 助教授)
- 第20回 (2003. 02. 24) (報告書へ向けた共同討議)

※ホームページ(<http://www.nli-research.co.jp/stra/n-forum.html>)にて一部概要を紹介しております。

最近の年金改革論議 —— 「方向性と論点」の概要

2002年1月に社会保障審議会年金部会が招集され、2004年の年金改革へ向けて具体的な検討が開始されました。約1年間にわたる同部会での議論を踏まえ、2002年12月に『年金改革の骨格に関する方向性と論点』が公表されました。この「方向性と論点」の概要は別紙1の通りとなっています。

本報告書の概要

本報告書では、前回の改革以降、「方向性と論点」を含めて各方面での議論を踏まえ、その議論のさらなる充実を目指しています。各章のテーマは各メンバーの視点に基づいて選ばれたものであり、それぞれ現在の年金論議の深耕・拡張を図るものです。

「『年金改革の骨格に関する方向性と論点』と今後の公的年金制度—私見」（伏見 恵文 龍谷大学 社会学部 教授）では、改革の主要な論点に着目し、筆者独自の方針を示しています。「年金政策決定のあり方に関する覚書」（長沼 建一郎 日本福祉大学 社会福祉学部 助教授）は、現在ほとんど議論が行われていない政策決定過程に焦点を当てています。

「公的年金における積立規律について」（小野 正昭 みずほ年金研究所 年金研究部長 主席研究員）は、年金数理の観点から従来の財政方式の問題点を指摘し、さらに今般提案された「保険料固定方式」に必要な財政規律を提言しています。「（公的）年金税制の課題」（臼杵 政治 ニッセイ基礎研究所 上席主任研究員・中嶋 邦夫 同 研究員）では、拠出段階・給付段階における年金優遇税制の推計を行い、私的年金も視野に入れた年金税制のあり方を論じています。「公的年金加入者への通知」（臼杵 政治 ニッセイ基礎研究所 上席主任研究員・中嶋 邦夫 同 研究員）では、次回改革の目標の一つである年金不信の解消に着目し、海外の事例を踏まえた上で加入者向け通知のあり方を提案しています。

「日本経済の変化と年金改革の意義」（金子 能宏 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部 第1室長）では、2002年1月の将来推計人口を折り込んだ上で厚生年金のパートタイム適用拡大の影響を分析しています。さらに、動学的一般均衡モデルを用いて国庫負担引き上げ時の財源選択について経済への影響の観点から分析しています。

「わが国の年金改革の道筋—先送りのない年金改革—」（田中 周二 ニッセイ基礎研究所 主席研究員）は、公的年金制度構築のための原則を提言し、これを踏まえた上で具体的な改革方法を独自の視点から述べています。

なお、各論者のテーマと「方向性と論点」の議論との対応関係は別表1のとおりです。

年金改革の骨格に関する方向性と論点について

平成16年の年金改革に向けて、これまでの各方面の議論を参考にし、厚生労働省において、改革の骨格に関して今後の議論のたたき台としてまとめたもの。今後、広く国民的議論が行われることを期待するとともに、国民的な合意の下で改革を進めていくことを目指す。

《平成16年の年金改革の基本的視点》

- 若い世代を中心とした現役世代の年金制度への不安感、不信感を解消すること
- 少子化の進行等の社会経済情勢の変動に対し、柔軟に対応でき、かつ、恒久的に安定した制度とすること
- 現役世代の保険料負担が過大にならないよう配慮することに重点を置きつつ、給付水準と現役世代の保険料負担をバランスのとれたものとする
- 現役世代が将来の自らの給付を実感できる分かりやすい制度とすること
- 少子化、女性の社会進出、就業形態の多様化等の社会経済の変化に的確に対応できるものとする

《特に取り組むべき課題》

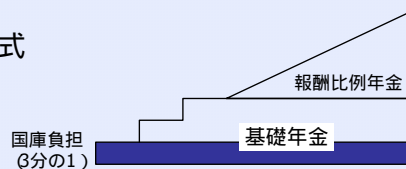
- 前回改正法で規定された、安定した財源を確保して基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げること、最終保険料水準を過大にせず、給付も適切な水準を保つため、不可欠
- 少子・高齢化が急速に進行する中で、将来の保険料水準を過度に上昇させないため、保険料引上げ凍結の解除が必要。

《改革の骨格に関する基本的な方向性と論点》

(1) 年金制度の体系

国民皆年金と社会保険方式を基本とした現行の制度体系

- 国民皆年金の下、保険料納付が年金給付に結びつく社会保険方式
- 統一的な定額基礎年金に所得比例年金を上乗せ
- 基礎年金に一定の国庫負担 (3分の1)
- 賦課方式を基本に積立金を保有



年金制度の体系に関する各方面での議論

基礎年金を税方式とする体系

- 未加入・未納の問題は存在しなくなる
- 拠出の有無にかかわらず保障が自律・自助の精神に立脚した我が国の経済社会と整合的か
- これら論点についての総合的な議論が必要

定額の公的年金とその上乗せの私的年金の組合せ

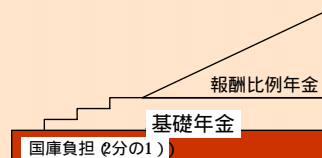
- 公的年金としては、基礎的生活費を賄う水準の定額年金のみ
- 公的年金として、現役時代と比べて老後の所得保障の機能が不十分ではないか
- 十分な議論が必要

所得比例年金と補足的給付の組合せ (スウェーデンの例)

- 一本の所得比例年金を創設し、低・無所得者には税財源の無拠出制の補足的給付を設ける
- 公平な負担の基となる所得把握の問題が存在
- 引き続き十分に議論

平成16年の改革の方向

- 社会保険方式に基づく現行の制度体系を基本として改革を進めていく
- 安定した財源を確保して国庫負担割合の2分の1への引上げ、国民年金保険料の多段階免除導入の検討、徹底した保険料収納対策に取り組む。
- 制度改革により、長期的に安定した制度とする措置を講じた上で、さらに社会保険方式による所得比例構造の一本の年金制度の導入等を含め、長期的な制度体系の在り方について議論



2) 少子化の進行等を踏まえた給付と負担の見直し

給付と負担の見直しの基本的な考え方

これまでの方式 (方式) 5年ごとの財政再計算の際に、人口推計や将来の経済の見通しの変化等を踏まえて、給付水準や将来の保険料水準を見直す

新しい方式 (方式) 最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済情勢の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む

方式 - 1 保険料水準を見直しながら現行の給付水準を維持する (給付水準維持方式)

給付水準 (厚生年金)
 現役の手取り賃金比59%維持
 厚生年金の保険料率 (総報酬ベース)
 13.58% (現行) 23.1% (2030年度以降)
 (平成11年財政再計算では19.8%(2019年度以降))
 国民年金の月額保険料 (11年度価格)
 13,300円 (現行) 20,500円 (2016年度以降)
 (平成11年財政再計算では18,500円(2020年度以降))

基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合

方式 - 2 保険料水準を見直しながら現行の給付の内容や水準を見直す (給付と負担双方見直し方式)

方式 最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む (保険料固定方式)

試算の代表例]

厚生年金の保険料率 (総報酬ベース)
 段階的に引き上げて、20%に固定 (2022年度から)
 給付水準 (厚生年金)
 賃金上昇率や物価上昇率から支え手の減少分を調整してスライド
 現役の手取り賃金比
 59% (現行) 52% (2032年度以降)

基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合

3) 現在受給している年金の取扱い

年金受給者の生活の安定も考慮しつつ、スライドの調整や年金課税 (公的年金等控除) の見直しの検討

4) 給付と負担の関係が分かりやすい年金制度

ポイント制の導入

現役世代、特に若い世代の年金制度に対する理解と信頼を高めるため、ポイント制を導入し、年金ポイント数や将来支給する年金見込額等を、定期的に被保険者に対して情報提供 (通知)

5) 少子化、女性の社会進出、就業形態の変化に対する対応

公的年金制度における次世代育成支援策

現在の育児休業期間に対する配慮措置を拡充し、多様な働き方の実現と併せて、育児期間において収入が減少する場合に、将来の年金額計算において配慮を行うこと等の検討

年金資金を活用した次世代育成支援策の検討

支え手を増やす取組

多様な働き方への対応

短時間労働者等に対する厚生年金の適用

高齢者の就労促進

在職老齢年金制度の見直し等 (就労に対してできる限り中立的となる新たな仕組みの検討)

女性と年金をめぐる問題

第3号被保険者制度

4つの見直し案を整理

別表1 本報告書と「方向性と論点」の対応関係

「方向性と論点」		本報告書
項目	具体的論点	
年金制度の体系		
年金制度の体系	現行体系、1階税方式、基礎年金のみ、所得比例一元化	伏見(第1章) 田中(第6章)
現行制度の財政方式と積立金の保有	修正積立方式、拠出建て	田中(第6章)
給付と負担のあり方		
年金給付の水準	生活費との関係、基礎年金の位置づけ	
負担の水準	凍結解除、国庫負担、最終保険料、引き上げ計画	田中(第6章)
給付と負担の見直し	従来方式/保険料固定方式、適正化の方法・下限	小野(第3章)
現在受給している年金の取扱	適正化の方法・下限、年金課税	伏見(第1章) 臼杵・中嶋(第4章)
私的年金の拡充・育成	公的年金・私的年金の組合せ	臼杵・中嶋(第4章) 田中(第6章)
給付と負担の関係が分かりやすい制度	情報提供、ポイント制、拠出建て	臼杵・中嶋(第5章) 田中(第6章)
少子化、女性の社会進出、就業形態の変化に対する対応		
公的年金による次世代育成支援	育児期間の配慮、奨学金	田中(第6章)
支え手をふやす仕組み	短時間労働者、在職老齢年金	田中(第6章) 金子(第7章)
女性と年金	年金権分割、負担調整、給付調整、第3号の縮小	田中(第6章)
国民年金の徴収強化		田中(第6章)
公的年金一元化の推進		伏見(第1章) 田中(第6章)
総合的な社会保障のあり方		田中(第6章)

■「方向性と論点」で取り上げられていない論点

年金政策の決定方法	長沼(第2章)
公的年金資金の運用	田中(第6章)
公的年金改革の日本経済への影響	金子(第7章)

執筆者一覧

- 第1章 伏見 恵文 (ふしみ よしふみ)
龍谷大学 社会学部 教授
- 第2章 長沼 建一郎 (ながぬま けんいちろう)
日本福祉大学 社会福祉学部 助教授
- 第3章 小野 正昭 (おの まさあき)
みずほ年金研究所 年金研究部長 主席研究員
- 第4章 臼杵 政治 (うすき まさはる)
および ニッセイ基礎研究所 金融研究部門/年金フォーラム 上席主任研究員
- 第5章 中嶋 邦夫 (なかしま くにお)
ニッセイ基礎研究所 金融研究部門/年金フォーラム 研究員
- 第6章 金子 能宏 (かねこ よしひろ)
国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部 第1室長
- 第7章 田中 周二 (たなか しゅうじ)
ニッセイ基礎研究所 金融研究部門/年金フォーラム 主席研究員

目次

はじめに	i
ニッセイ基礎研究所「年金フォーラム」のご紹介	i
最近の年金改革論議 — 「方向性と論点」の概要	ii
本報告書の概要.....	ii
第1章 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」と 今後の公的年金制度 — 私見.....	1
1. はじめに	1
2. 制度不信問題.....	2
3. 財源問題（社会保険料 vs. 税）	4
4. 給付設計と既裁定年金の扱い	4
5. 厚年適用対象の拡大（制度の一本化）	6
6. まとめ.....	7
第2章 年金政策決定のあり方に関する覚書	9
1. 問題の所在と検討の手法.....	9
2. 対立型の政策決定	10
3. 合意型の政策決定	13
4. 年金における対立型政策決定の現実性.....	15
5. 「政と官」という問題軸.....	18
6. 政策に必要な合意の程度.....	20
7. 年金政策の歴史性／超歴史性	22
8. 社会保険の位置づけ	24
第3章 公的年金における積立規律について	29
1. 公的年金の財政方式の現状	29
2. 現行財政方式の問題点	32
3. 「保険料固定方式」の財政運営	36
4. 積立規律の確保のための施策	38
第4章 （公的）年金税制の課題	45
1. 現在の公的年金税制.....	45

2.	海外の年金税制	49
3.	これまでの議論	51
4.	これからの公的年金税制の考え方	54
5.	まとめ.....	61
補論	計算方法の詳細.....	63
第5章	公的年金加入者への通知 — 現状と課題 —	69
1.	年金加入者に関する通知の現状.....	69
2.	情報不足が不信感を助長.....	70
3.	海外での通知の例	72
4.	早期に全員に通知を	72
5.	保険料も知らせるべき	74
6.	認識ギャップの解消を	75
第6章	日本経済の変化と年金改革の意義	91
1.	少子高齢化の進展が日本経済に及ぼす影響.....	91
2.	2002年12月の年金改革案	92
3.	パートタイム労働者への厚生年金適用の拡大の影響についての分析 —マクロ経済モデルによる分析（金子・山本・国民経済研究協会(2003)）—	94
4.	厚生年金財政の財源選択に関するシミュレーション分析 —動学的世代重複モデルの応用（金子・宮里・中田(2003)）—	100
5.	まとめと今後の課題.....	107
第7章	わが国の年金改革の道筋 — 先送りのない年金改革 —	111
1.	直視せよ！ 少子高齢化と長期不況下における年金財政の現実.....	112
2.	恒久的な公的年金制度構築のための原則	113
3.	社会保険料方式か税方式か？	114
4.	積立化（個人年金勘定導入）の是非.....	116
5.	「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の評価.....	117
6.	年金改革私案—段階保険料方式からの訣別—	119
7.	保険料負担ベースの拡大と徴収方法の改善.....	122
8.	残された諸問題	128
	「ディスカッション年金改革 —改革論議の充実を目指して—」 での討議内容	139

第1章 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」と 今後の公的年金制度 —— 私見

龍谷大学 社会学部

教授 伏見 恵文

1. はじめに

5年毎の公的年金の財政再計算の時が近づいた。この間、日本経済は低迷し、人口の少子・高齢化は、国立社会保障・人口問題研究所の新推計に見るように、想定を大きく超えて進行している。こうした厳しい状況の中、厚生労働省は平成14年12月「年金改革の骨格に関する方向性と論点」（以下、改革案と呼ぶ）を公表し、公的年金制度の改革論議を本格的にスタートさせた。

改革案では、平成12年改正以降の更なる少子・高齢化の進行と経済状況の低迷、それに伴う年金財政の悪化、年金制度への不安感、不信感の広がり、女性の社会進出と就業形態の多様化等に対応するため、財政再計算の予定される平成16年に年金制度の改革が必要であると、その基本的な視点として、

- ① 若い世代を中心とした現役世代の年金制度に対する不安感、不信感を解消すること
- ② 少子化の進行等の社会経済情勢の変動に対し、柔軟に対応でき、かつ恒久的に安定した制度とすること
- ③ 現役世代の保険料負担が過大にならないよう配慮することに重点を置きつつ、給付水準と現役世代の保険料負担をバランスのとれたものにする
- ④ 現役世代が将来の自らの給付を実感できるわかりやすい制度とすること
- ⑤ 少子化、女性の社会進出、就業形態の多様化等の社会経済の変化に的確に対応できるものとする

を掲げている。

そして、新たな給付と負担の在り方とし、年金制度の担い手である社会全体の所得や賃金の変動（具体的には被用者の総賃金の伸び率であり、一人当たり賃金の伸び率から労働人口の伸び率を差し引いたものとなる）。以下、マクロ調整スライドと呼ぶ）に応じ、年金改定率を調整することにより、最終保険料を一定に保つよう（法定化）、人口、経済諸変数の変動に応じ自動的に給付水準を調整する仕組み、いわゆる、保険料固定方式を提案している。この方式によれば、最終保険料を20%、国庫負担を1/2として、人口、経済

前提の置き方によって、スライドの調整方法¹にもよるが、最も楽観的なケースで最終的な所得代替²が57%、最も悲観的なケースでは45%と、給付水準もかなりの幅で変動することになる。

この保険料固定方式は、スウェーデンの年金改革を参考にしたといわれているが、制度の設計段階で将来の経済社会の変動リスクを受給者の側にも分担させるという点で、従来の年金改正の考え方とは一線を画す画期的なものであり、またそれゆえに、公的年金の水準設定の在り方に一石を投ずるものでもある。

「改正案」ではまた、給付と負担の関係がわかりやすい制度とするため、ポイント制の導入とそれらの情報を個人に提供する仕組みを検討している。また、少子化、女性の社会進出、就業形態の多様化等の社会経済の変化に対応して、育児期間に対する配慮措置の拡充等の次世代育成支援策、女性の年金をめぐる年金のあり方、さらに、就業形態の多様化に対応して、短時間労働者等の厚生年金の適用拡大を図ることとし、制度の支え手を増やすことに取り組むこととしている。

本稿ではまず、こうした提案が今の年金制度に最も求められている制度の持続可能性を揺るがしかねない国民の不信感を払拭できるのかを吟味する。そして、「改正案」がどれほどそれを克服しているのかを見、財源問題（社会保険料vs. 税）、給付設計と既裁定者の扱い、厚年適用対象の拡大にかかわる問題、の制度の効率性や設計にかかわる問題を検討することにより、私なりの公的年金の将来像を描いてみる。

2. 制度不信問題

国民の年金制度への不信は、国民年金の未加入、未納問題に端的に現れている。また、最近では厚生年金適用対象の事業所の適用逃れも出てきているという。その理由としては、経済的な問題や「うっかり」も大きなウェイトを占めるが、制度不信に由来する拒否も相当数に上る。

では、制度不信はどのようにして醸造されるのか？ 損得論で公的年金は不利だから、合理的な行動としての制度拒否なのか？ 否、普通の人にとって、変わるべき商品を探すのは容易ではないからである。それよりもむしろ、年金制度の将来に対する漠然とした不安にあるのではないだろうか。それには根拠がある。制度改正の歴史である。

¹ スライドの調整方法としては、労働力人口等の変動の実績に基づく「実績準拠法」と変動の将来見通しを織り込んで自動的に調整を行う「将来見通し平均化法」のふたつ。それに、スライド率の下限を設定する方法として、「名目賃金下限型」と「物価下限型」（すなわち、既裁定者にはマクロ調整スライドを適用しないことを意味する。）を考案し、これらの組み合わせごとのシミュレーションを実施した結果である。

² 現役男子の手取り年収(可処分所得)に対するモデル年金の比率として計算

昭和60年改正では、基礎年金の導入と共に、所得比例部分について所得代替率が将来にわたって一定になるよう給付乗率を逡減させるという、いわゆる給付水準の適正化が図られた。

ここで、純賦課保険料率を以下のように分解してみよう。

$$\text{純賦課保険料率} = \text{所得代替率} \times \text{成熟度} \cdots (1)^3$$

以後の年金改正は、ごく大雑把に言えば、所得代替率をほぼ一定に維持しつつ、成熟度の上昇に対しては少しでも前倒しに保険料を引き上げていくことを基本戦略にした制度改革であったと理解していいだろう⁴。

しかし、人口の少子・高齢化は予想を超えて進展した。5年ごとに実施される国勢調査にあわせ行われる人口の将来推計は、常に前回推計を上回る少子・高齢化を予測する結果となり、これまた5年ごとに行われる公的年金の財政再計算は、必然的に常に後追いの推計を繰り返すこととなってしまった。従来の制度を前提にすると最終保険料は30%（標準報酬ベース）を超える結果が招来され、これを目標たる25%前後に戻すような制度改革が繰り返されたのである。この繰り返しが、国民の公的年金制度への不安感、不信感を醸造してしまったのではないか。

では、今度の「改正案」を見てみよう。給付と負担の見直しの目玉は、保険料固定方式である。この方式は前述のとおり、経済成長率ないし被用者の総賃金の伸び率、すなわち、一人当たり賃金の伸び率から労働人口の伸び率を差し引いた指標で年金水準を調整することになる。この調整を加えることによって、(1)式のうち、所得代替率に加え、成熟度の分母である被保険者数の変動リスクをも直接コントロールできることになる。給付水準がやや不確実になるというデメリットはあるが、評価してよい提案といえよう。

しかしながら、分子である受給者数の変動リスクはコントロールしていない。死亡率の予測はほぼ正確であるとの認識であろうが、果たして大丈夫だろうか？介護保険の導入とその普及によって、高齢者の平均余命が伸びはしないか？杞憂であることを祈る。もっとも、「改正案」では、こうした予測違いはスライド調整の期間を延長することにより吸収されることになるから、ある意味でコントロールされているともいえよう。しかしながら、スライド調整期間の延長は、負債のなし崩し的な先送りの一面も持つ。

さらに、最終の固定保険料率への到達に時間がかかりすぎていることも、懸念材料である。今求められているのは、確固たる財政基準の確立とそれを国民へ明確に提示すること

³ 年金としては、中核たる老齢年金のみを考えた。

⁴ 支給開始年齢の引き上げは、成熟度の定義の境界を変更するものとして、ここでは理解しておく。

ではないかと思う。

3. 財源問題(社会保険料 vs. 税)

前回改正で、基礎年金の国庫負担割合を1/2とすることが合意された。しかし、識者の中には、基礎年金は全額を消費(目的)税にすべきであるとの声が強い。確かに、消費税は社会保険料の課税ベースが狭いという弱点を解消して、高齢者にも負担が及び世代間格差を弱めることができるし、所得課税の貯蓄抑圧効果を薄めることによって経済成長の拡大をもたらす可能性も大きい。また、企業の負担を軽減でき、国際競争力の確保にも資する。さらに、国民年金の空洞化問題や第3号被保険者問題も一挙に解決できるという大きなメリットがある。

しかし、なぜ基礎年金費用の全額を消費税にして、社会保険方式を捨ててまで税方式にしなければならないのか? ここで社会連帯に基づく社会保険の理念を繰り返すつもりはないが、それにしたがって営々と保険料を拠出してきたはるかに多数の国民が抱くことになってしまうだろうモラル・ハザードの弊害は、社会の存立基盤すら揺るがすことになりはしないか。これまでの拠出実績を合理的に処理し税方式に移行する仕組みは、そう簡単には見つからない。基礎年金の全てを税負担にしなくても、その割合を大きくすることによって一定の効果は期待できるだろうし、後述するように、基礎年金そのものを廃止して国庫負担のより効率的かもしれない使い方があるかもしれないのである。

医療保険、介護保険を始め他の社会保険にまで波及し、ひいては社会保障の再編成にまで発展する恐れのある制度変更は、慎重にも慎重を期さねばなるまい。

4. 給付設計と既裁定年金の扱い

「改正案」で述べる年金の目的に立ち返り、厚生年金の給付設計を見直してみることにする。

改革案では、公的年金の役割を「公的年金制度は、従前所得(=現役時代の所得)の喪失を補填することにより高齢期の所得保障を行うものであり、老後の支えにふさわしい実質的に価値のある年金を終身にわたって確実に保障することをその役割としている」とし、社会保険方式の下で今後ともこの役割を果たしていくことを謳っている。そして、給付体系は、水準の変動こそあれ、現行の基礎年金プラス所得比例年金を維持することとしている。すなわち、基礎年金によって消費の基礎的な部分、いわばナショナルミニマム的な保障を全ての受給者に保障し、それに所得比例部分を上乘せすることによって従前所得の喪失を補填するとともに実質的に価値のある年金を保障するとの考えである。

この設計をA. B. Atkinson⁵のいう公的年金の役割に即して解釈してみよう。まず基礎年金部分の役割であるが、これを旧厚生年金の定額部分とみなして考えるとより鮮明になるように、公的年金の再分配機能を担っている部分ともいえよう。年金保険は退職後にまで現役時代の不利益（失業や低賃金など）を持ち込まないよう再分配機能が働くよう設計されてよいということである。もちろん、再分配の程度については人々の選好の違いに依存するわけで、議論の余地を残すものであることは言うまでもない。

次に、所得比例部分を見ると、公的年金のもうひとつの重要な役割として、非再分配部分としての従前所得の喪失を補填する機能、すなわち所得の生涯にわたる平滑化（最適化）を、効率的に、かつ、インフレに代表される将来の不確実性にも十分対応して確実に国民に提供するという機能を備えることが求められていることがわかる。年金は、現役世代にとっては自分の老後に安心感を与えるもの、受給者にとっては受け取りに相応しい拠出を自分はしてきたのだと実感できるものでなくてはならない。

日本の厚生年金の水準は、国際的に見ても高いといわれている。かといって、一律大幅な給付カットは低年金受給者への影響が大きい。

ひとつの方法は、基礎年金の価値は維持して所得比例部分の削減を行うことである。こうすることによって、低年金の価値は維持できる。しかし、定率の拠出へのインセンティブは弱まることになってしまうだろう。

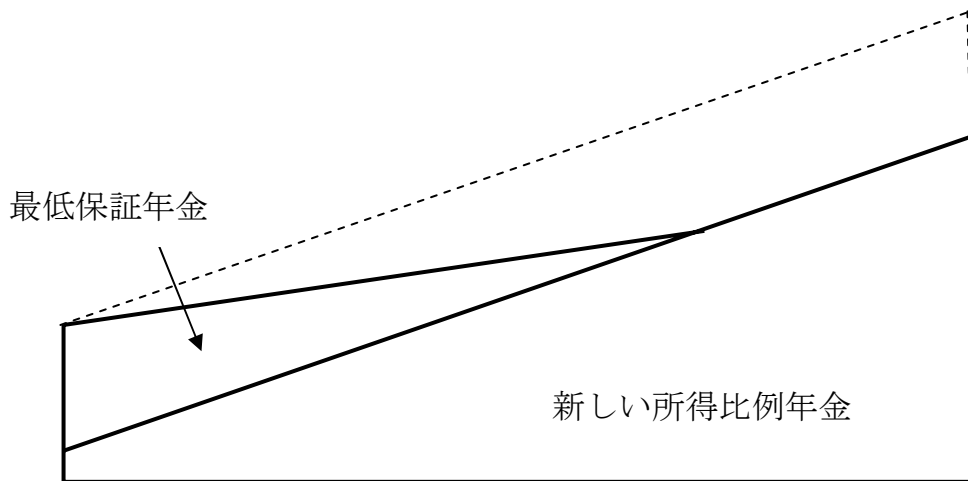
もうひとつの方法は、スウェーデンの改革のように、基礎年金を廃止して所得比例年金に一本化し、低額な年金には最低保証年金で補足するという方法である。国庫負担は最低保証年金に集中される。但し、ここで言う最低保証年金は生活保護的な給付とはまったく異なるものであり、高齢者の全所得階層でincome smoothingを達成することを目的として所得比例年金を補足する給付を行うものと位置づけている（下図参照）。

後者の方法の場合、高額年金の給付はかなり削減されることになるだろうが、こうしたカットは、わが国の高齢者の所得分布はばらつきが大きく相当裕福な層も多いということ、高齢者の所得代替率（全ての種類の所得を総合したもの）は所得階層別にみても大きな低下はないと推測されること⁶、高所得者ほど企業年金や個人年金の恩恵を受けやすい、ということによって正当化されよう。

筆者は、こうした方がメリハリが付くと考える。そして、何より、国民年金の未納・未加入問題とそれに派生する無年金問題を緩和することが期待できる。

⁵ Atkinson, A. B. (1995), *Incomes and the welfare state: Essays on Britain and Europe* (Cambridge: Cambridge University Press)

⁶ OECD(2003), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*



既裁定年金は、二重の負担の源泉として重くのしかかっている。しかし、現に年金を受給している受給者には、自らが所得の変化を調整する力はない。したがって、その既得権に手をつけることは慎重であらざるを得ない。しかし、名目年金額は維持しつつ、そう長くはない一定期間をかけて新しい給付設計に基づく年金に移行することは、痛みを分かち合うという意味で許されはしまいか？ もちろん、そのためには透明でオープンな議論を戦わせる必要があることは、言うまでもない。

また、年金課税の見直しも必要である。この場合、得られる税を年金財源に還元する仕組みづくりがキーポイントとなる。

5. 厚年適用対象の拡大(制度の一本化)

「改正案」はまた、「就労形態の多様化に伴い、厚生年金の適用になかった者に対して年金保障が充実されるようにするとともに、年金制度の支え手を増やす観点から、短時間労働者等に対する厚生年金の適用を行う方向で検討する。」としている。

厳しい経済環境下で、パートタイマーやフリーターの増加が著しい。こうした者は、現行の制度では厚生年金には適用されず国民年金に1号被保険者か3号被保険者として加入することになる。彼らは未適用・未納の有力な候補者であり、将来の無年金者の予備軍ともなる。そして、年金制度を足元から蝕みかねない。

また、田畑を持ったり店を構えたりして自らが生産手段を持つ、制度が本来想定していた1号被保険者は減少の一途をたどり、変わって、複数の企業との契約によって個人事業家の道を選ぶなど、ちがった意味での自営業が増えるなど、雇用形態の多様化によって、国民年金の適用対象者の質的な変化が進行するだろう。

こうして考えると、今後ますます厚生年金と国民年金を区別して適用する意義は薄らいでくる。早い段階で両制度を統合してよいのではないか。そして、労働の対価として得た

所得に対しては、すべからく定率の保険料を課するという考えの下、一元化された確固たる社会保険の仕組みを築く道を求めるべきである。

またこの時、participation incomeの考えに基づき、育児、介護、職業・教育訓練、ボランティア活動などは、適当な賃金に換算して保険料拠出したものとみなせばよい。

しかし、これには、①パートなどの非正規労働化は企業負担を避けるため採っている行動であり、適用逃れに走る事業所の現状を踏まえていない。②トウゴウサンやクロヨンに代表されるように、自営業者の所得補足は難しい。との反論がある。

まず前者であるが、中小企業については標準報酬の下限を下げた部分⁷に掛かる事業主負担分は免除するとか、事業主負担を支払い総給与の一定割合とするとかの工夫の方策があるはずである。そして、質の高い労働力を維持していくという観点から雇用環境の整備を図っていくほうが、中長期的に見れば企業にとっても効率的だと考える立場に立つべきである。

後者については、喜多村（2002）⁸の提案するように、外形標準課税の仕組みを導入する案が有効ではないか。そして、拠出逃れには医療給付や介護給付の受給にもペナルティを課すなど、ペナルティを強化して法定化すべきである。社会連帯に基づく社会保険制度下では、拠出なくして給付なしなのである。

このような徴収事務を効率的に行うためには、社会保険徴収事務の一体化とさらには進んで税務を含む徴収組織の統合が望ましいが、情報管理の充実化と効率化はすぐにでも取り掛かるべき課題である。

6. まとめ

以上の議論を踏まえて、私なりの公的年金のあるべき姿を箇条書きに描くと、以下のとおりである。

- ① 社会保険方式は堅持すること。
- ② 給付設計は、所得比例年金と最低保証年金に整理統合していくこと。
その際、現行給付設計の給付水準との比較では、低額な年金の給付水準は維持し高額年金の水準を思い切って下げるようにすべきである。また、既裁定年金の年金水準も一定期間をかけて新しい水準に近づける。
- ③ したがって、厚生年金と国民年金は一本化し、ひとつの制度の下で定率の保険料を課すこととする。

⁷ 国民年金の保険料に見合う報酬、「新厚生年金保険」の保険料率を20%弱と考えれば、60万円ぐらいかと考える。

⁸ 喜多村悦史(2002)『生涯の安心を託す社会保険の姿』『国民保険構想』の骨格13章』日本厚生協会

そして、今度の改正は、以後10年以上制度変更を必要としない確固たるものとする。それには保険料率の変更を含む。

そのためには、財政再計算にあわせて制度変更⁹を急ぐ必要はない。時間をかけてでもよいから、広く国民に開かれた透明な議論を尽くすべきである。

⁹ 保険料率の引き上げ凍結は必要。

第2章 年金政策決定のあり方に関する覚書

日本福祉大学 社会福祉学部

助教授 長沼 建一郎

1. 問題の所在と検討の手法

近時、年金政策に関して提起される議論の中で、その政策決定のあり方に関して、対極的に位置づけられうる2つの考え方がある。すなわち一方には、対立（対決）型というべき考え方があり、他方では、合意（形成）型というべき考え方がある。

前者の対立型による政策決定は、典型的には二大政党が、明確に異なる年金政策を主張することで、争点を明確化し、国民の賛否を問う中で政策を決定していくという考え方である。その意義は、政策としての選択肢を明確化して、国民の関心を向け、これを受けて民意を反映した形で政策を決定できる点にある。いいかえれば密室による政策決定を避けて、民主的な正統性を獲得することができる。¹

他方、後者の合意型は、典型的には超党派による専門的な年金政策決定機関が設置され、そこでの検討結果に沿って、政策内容を決定・実施するという考え方である。その意義としては、近視眼的ではない、専門的な政策決定が可能であり、年金政策が政争の具とならないですむこと、またこれにより決定された政策が、政権政党にかかわらず継続的に実施されていくため、長期的・安定的な制度運営が可能であることなどが挙げられる。²

それぞれにおいて海外の年金改革の例が引かれ、前者ではイギリスが、後者ではスウェーデンやアメリカが徴されることが多い。

もちろんこの2つの考え方の対比自体について、そのターミノロジーもあわせて大いに議論の余地はあろう。たとえば後者にあっても検討のプロセスにおいては、選択肢を挙げて、多様な国民の意見を反映させること自体はむしろ強調されるだろうし（とりわけ前回の年金改正における、厚生省による「5つの選択肢」の提示は記憶に新しいところである）、前者においても政策決定の前後における制度自体の連続性・継続性が、まったく無視されることはないと思われる。しかしとくに政策決定における近代政党の役割との関係では、

¹ さまざまな論者により主張されているが、ごく最近ではたとえば藤森（2002 a、2002 b）がこれを強調するほか、広井（2002）、日本総研（2002）もこの方向を志向するようである。

² やはりさまざまな論者により主張されているが、ごく最近ではたとえば宮島（2002）がこれを強調している。

このような対極的な2つの考え方にあえて整理・比較してみることも、あながち無意味ではないと考える。

そこで本稿ではこれら2つの考え方の対比をベースとして、年金政策決定の手続き的な側面について検討を試みる。もっとも手続き的な側面といっても、実際にはある程度、政策内容との関係で検討せざるを得ない。

なお本稿で扱ったようなテーマについて、多くの先行業績が何らかの形で言及しているにもかかわらず、能力的・時間的な制約のため、最近のごく一部の文献しか徴することができなかった。後日の本格的な検討に向けた準備作業ないしは素描として、覚書と題する所以である。³

2. 対立型の政策決定

さて2つの政策決定のあり方のうち、まず二大政党間での対立型によって政策を決定するという考え方については、下記のとおり理論的にも、また実際の面でも検討すべき点が少なくない。

第一に、メタ理論的な難点として、一定の政策軸で二大政党が争う場合に生じうる、集約的意思決定における問題点が挙げられる。

政策科学では、一定の軸の上に政策を配列して、多数決により政策を決定する場合、さまざまな現象がおきることが指摘されている。たとえば「年金増額」「年金減額」という政策の選択肢で多数決を取るケースで考えると、両者の支持者がほぼ同数であった場合、そのほぼ中間にいて「どちらでもない」「どちらでも良い」と考える少数の投票者がキャスティングボートを握ってしまうことになる（中位投票者理論）。またこのような中間層を取り込むために、政策提案者が極端な選択肢を避け、「年金を少し増額」「年金を少し減額」という形で戦略的に政策内容をシフトしていくと、結局両者の政策が同質化してしまう（ホテリング・モデル）。⁴

たとえば中位投票理論のような状況に当てはまれば、その決定結果自体が疑わしいものとなるし、ホテリング・モデル（政策の収束）に当てはまれば、そもそも対立型という図

³ なおこのような視点からの先行研究について一言すると、年金政策のあり方自体についてのまとまった著作としては中野（1992）第1章第1節、J.C. キャンベル（1995）第3章・第10章、宮武（2002）などがある。また海外の動向についてはそれぞれ多数の論考がある。別途、政策担当者の解説・回顧等が存在しており、代表的には2000年の年金改正について大谷（2000）がある。ちなみに医療領域については、前記J.C. キャンベル（1995）や最近の権丈（2001）をはじめとして、年金と比べて先行研究が蓄積しているという印象がある。

⁴ 中位投票者理論やホテリング・モデル（政策の収束）については、たとえば井堀（1999）34-43頁などを参照。

式自体が機能しないものとなってしまふ。このような集合的意思決定における難点は、机上の空論ではなく、現実にもしばしば観察されることが政策科学では指摘されている。もっともこの点は、より年金政策の実際に即して検討されるべきであろう。

第二に、理論レベルでむしろより問題となるのは、個別の争点をめぐる国民・住民投票（いわゆるレファレンダム）とのちがいである。

すなわち選挙においては、当然ながら多数の争点が洗い出され、それらをもとに争われることになる。もろもろの政策をパッケージ化して競うのが近代政党制の仕組みであり意義でもあるとすれば、年金政策は、その中でのひとつの争点として位置づけられるしかない。

そこでは極論すれば、年金政策の選択肢への民意とはまったく別の形で、選挙結果が示されるおそれもある。少なくともこれまでの日本の選挙において、年金政策（あるいは社会保障政策）が最大の争点として位置づけられたことはなかったように思われる。

もちろん（4. で後述するように）年金政策が、政党の基本的な理念——たとえば「大きな政府論 対 小さな政府論」という基本的な考え方——との整合性を保つ形で提案されることは考えられる。⁵ しかしその場合にも、年金政策はそのような全体政策の中での一要素としてのみ判断されることになり、たとえば「全般的には小さな政府が良いが、福祉だけは充実させるべきだ」という意見——端的には「公共事業をやめて、福祉に回せ」という発想であり、十分ありうる選択肢である——は、投票行動に反映させることはできないことになる。

第三に、年金政策に即してみると、いったいどのような対立軸が成立しうるのか、という点がある。

もっともこの点は年金数理を前提とする以上、それほど荒唐無稽な対立軸とはならないはずである。年金の設計であるから、常識的には「低負担・低給付」か、「高負担・高給付」かというのが基本的な対立軸となるように思われる。

ところが近時、制度設計に際しては、むしろ「税か保険か」という対立軸で議論されることが多いのは周知のとおりである。これが「税方式＝ナショナルミニマム（に限定）」ということであれば、結果的に「大きい政府（＝保険方式）か、小さい政府（＝税方式）か」という図式に収まるのだが、税方式・保険方式にあってもいろいろなバリエーションがあるので、必ずしもそれで収まらない。もちろん議論は単純な方がよいというわけでは

⁵ 土田（2002）はこの方向を志向するように思われる。なおこのような枠組み自体への批判として、広井（1996）194頁以下。ただし広井（2002）では別途の対立軸の設定（アメリカ型／ヨーロッパ型）と、それらを各政党が担うことを求めている。

ないのだが、対立型の政策決定に即して考えると、このような事態は対立軸の明確化を困難にする。

関連して注意すべきなのは、対立軸がむしろ老若戦争・世代間対立という図式になりうる点である。もちろん世代自体が動的であり、若年世代も順次老年世代に移行していく以上、議論はそれほど単純ではない。しかしいずれにせよ世代間での利害の違いを明確にして、世代間の対立をあおるような選択肢を設定した上で、選挙を実施して政策を決定する（いわば世代多数決をとる）ことが望ましいとはとても考えづらい。⁶

したがって、政策の対立軸の設定が、結果的にも、この裂開（cleavage）と重ならないようにする必要のあることになるのだが、それは公的年金の（賦課的な）性格からして比較的困難な課題であろう。⁷

なお後述するとおり別の可能性として、選択肢が大衆迎合的（たとえば給付改善の競い合い）になるおそれがある点にも注意する必要がある。

第四に、政策の中味に即していえば、たとえばイギリスで対立型の政策決定が機能するのは、実は両者の選択肢の幅が狭いからだ（一定の同質性に依拠している）という点はしばしば指摘されるとおりである。⁸ 前回のイギリス総選挙（2001年）における両党の年金政策をみても、理念的な対立というよりは、むしろ同一の方向でのスリム化合戦の様相を呈していたように思われる。⁹

いいかえれば対立型の政策決定とはいえ、有権者にとっては、実質的な選択肢はあまりないのではないかと、という疑問がある。政策全般についてはあるが、近時ヨーロッパでしばしばそのことを示しているのは極右政党の進出であり、いわゆるホテリング・モデル（政策の収束）の応用事例そのものともいえる。¹⁰

第五に、政策転換のリスクが挙げられる。すなわち一度政策が決定されたあと、さらには政策が実施されはじめたあとで政権政党が交代した場合、以前の政策決定が覆される可能性が大きくなるということである。¹¹

⁶ ちなみに老人の投票率の高さは、つとに指摘されるところである。なおこの点から年齢別選挙区を提案するものとして、井堀（1999）217-221頁。

⁷ なお久保知行氏から年金フォーラム報告会の場において、ヨーロッパやとくに日本では出生率の低下・高齢化により平均年齢が急速に上昇し、世代間での合意形成がますます困難になるとのコメントをいただいた。記して感謝する。

⁸ たとえば長谷部（2001）34頁がこの点を指摘する。この対談の主たるテーマは議院内閣制であるが、政治における意思決定のあり方（対決型／協調型）にも論及しており、示唆に富む。

⁹ アメリカの前回の大統領選挙（2000年）についても同様の印象がある。アメリカやイギリスの選挙と政策選択との関係につき、長谷部（1997）32頁。

¹⁰ 二大政党の政策が中間的な内容で同質化しすぎると、それらとは一線を画する極端な政策を打ち出す政党が一定の支持を集めることが可能になる。

¹¹ 宮島（2002）が強調するところである。

もちろんこれは、ある種の民主主義のコストともいえる。しかし各政党が対照的な政策を明示的に主張してしまうと、政権交代に伴って、制度の連続性よりも、とにかく政策のハンドルを切ることが重視され、そのことが無用の混乱をもたらすおそれなしとしない。¹²

念のため付記すると、以上の諸点は、いわゆる政策科学的手法、政策プロセス分析のもろもろの意義や重要性をいささかも否定するものではない。¹³ 上述したのはもっぱら二大政党を中心とした対立型の政策決定に即した際に、指摘しうる点ということである。

3. 合意型の政策決定

以上のように、対立型の政策決定にはさまざまな角度から問題点を指摘することができる。しかしこれと対比されるべき合意型の政策決定についても、検討すべき点は少ない。

第一に、理論レベルで考えると、対立型の政策決定について述べてきたことは、実は合意型の政策決定においてもかなり当てはまるということができる。

たとえば集合的意思決定にかかる諸問題（典型的には中位投票理論やホテリング・モデル）は、一般的な意思決定においてこそ、より問題となりうるものである。これらが二大政党間の政策論議や選挙において鮮明にあらわれるのは確かだが、どこで合意を形成するにせよ、より小規模の集団の中で合意形成するとすれば（どんな形にせよ、選挙よりは小規模となるであろう）、そこでは集合的意思決定をめぐる問題点が露呈する可能性が小さくなることはない。密室での取引が行われやすい分、対立型よりももっと問題が深刻だともいえる。

第二に、より実質的な問題として、合意型の政策決定では、旧来の政策決定の方式と実はあまり変わらないのではないかという点がある。

その決定主体が、官僚から、政党（の合同）に変わった程度であるとすれば、官僚のいわゆる自己保身・自己肥大的要素は少なくなるかもしれないが、逆に政治家の判断能力に依拠してよいか、という論点が前面にあらわれる。

歴史的に見れば年金政策にせよ医療政策にせよ、1970年代の諸施策をはじめとして、官僚というよりはむしろ政治家によるこれまでの政策判断（いわゆる大盤振る舞い）が、

¹² ドイツの医療改革の例が徴される。土田（2002）。またスウェーデンでも同様の傾向がみられた。井上（1998）。

¹³ 藤森（2002b）が強調するところである。

今日の少なくとも財政面での諸問題を招いているという評価は十分に可能である。社会保障政策においては、「増やせば喜ばれ、減らせば恨まれる」のを避けがたいことから、選挙を控えた政治家としては、どうしても大衆迎合的な政策に傾きやすい。年金政策決定のための特殊な機関を作ることで、政治家がこのような傾向から一挙に脱却することを期待できるだろうか。

もっとも超党派であればこそ、国民に受けの悪い政策にも踏み切れるという可能性もある（いわゆる「皆で渡れば怖くない」である）。しかしその分、後述する正統性の問題が深刻であり、慎重な検討を要する。

なお、より実際的な難点は、その政策決定機関の構成にもある。たとえば誰が委員に、誰が座長になるべきか、またどこが事務局をつとめ、誰が報告書を起草するのか。審議会委員の選定に際して、結論先取りの人選ではないかとの指摘はしばしばなされるところである。¹⁴

第三に、これに関連して、政策を固定すること自体のリスクの問題がある。

超党派の合意により政策を決定することの少なくとも一つの重要な意義が、将来にわたって安定的な制度を構築するという点にあるとすれば、この方式で決定された政策が、簡単に覆されることがあってはならないことになる。いいかえれば政策を決定する前に、一度決めた政策は継続的に実施しようという、いわばプレ政策決定（ある種のコミットメント）が求められることになる。

しかしそのことは翻って、誤った政策（仮にそのような客観的な判断が可能であるとして）が採用された場合でも、それをたとえば選挙等を通じて将来的にも、国民が修正する方策がないということになる。別のいいかたをすれば、将来世代の意思決定の余地を、現在の世代（それも少数のメンバー）により制限することを意味する。¹⁵ とりわけ年金政策が、世代間の公平性に直接かかわる問題であることを踏まえると、このような政策固定のリスクについては慎重に測っておく必要がある。

とくに「今度改革を実施したら、それ以後しばらくは制度をいじるべきではない」というようなスタンスを取る論者の多くが、場合によっては無意識に、自分の支持する内容の政策が実現することを前提として、このような政策の固定を主張している点には注意を要する。¹⁶

¹⁴ スウェーデンの例につき、井上（1998）、酒井（2000）、高山（2002）。

¹⁵ もちろん法律の制定という行為は、多かれ少なかれその制定に関与できない将来世代をも拘束するという側面を持っているが、将来的に変更を許さない条項などを規定すると、ここで述べた問題が顕在化する。

¹⁶ ただし政策内容とは無関係に、政策を固定すること自体を主張する意義がないわけではない。政策内容がどうであれ、その政策を所与とした、人々の行動の変化を通じた裁定（arbitrage）が期待できるから

第四に、上記の諸問題と表裏であるが、民主的な正統性の問題、民意の反映の問題がある。

すなわちこのように超党派の合意により政策が決定される場合、国民としては、その意思を反映させる方策ないしはチャンスがないということになる。いいかえれば大多数の国民の意向・利益に反する政策が決定される可能性があり、これを是正する方策がないのである。¹⁷ 重要な政策について、「国民に信を問う」というプロセスを完全に迂回することの是非が、ここでは問題となるはずである。

以上のように対立型、合意型いずれの政策決定のあり方も、それぞれ意義と問題点を抱えている。そこで以下では実際の年金政策に即しつつ、やや別の視点から検討を加えてみたい。

4. 年金における対立型政策決定の現実性

年金政策の決定のあり方として、前述したような対立型が少なくとも当面、現実的に機能しうるケースとしては、選挙において、①年金政策（ないしは社会保障政策）に有権者の関心が集中して重要な争点となる場合、②年金政策と政党の政策が理念的に一致する場合の2つが考えられる。そうでなければ選挙に際して、年金政策は一般的な争点に呑み込まれてしまうからである。

対立型の政策決定が望ましいとする論者が目指すものが、あくまで選択肢をめぐる政策論争だとすれば、そこで想定されるのはやはり上記の①か②の場合ということになるろう。¹⁸ もちろん別途、レファレンダムの手法は考えられるが（1957年にスウェーデンで行われた国民投票が著名である）、今のところ、やや現実的ではない。（社会保障をそこまで特別扱いするのは、研究者の鼻屑目であろう。）

日本では過去に消費税の導入などをめぐって、上記の①に近い様相での選挙が行われたことはある（1989年の参院選）。¹⁹ しかし年金政策が他の政策を押しつけて、最大の争点として表舞台にたち現れることはやや考えづらく、対立型の政策決定として当面ありうるのは、政党の理念との関係で年金政策が議論されるという②のパターンであろう。

である。

¹⁷ ちなみに議員自身の歳費や年金等について、この問題（いわゆるお手盛り傾向）が現実化しているというべきか。

¹⁸ もっとも対立型を志向する論者は、結論的にはそのいずれかの選択肢を強く支持していることが多い。

¹⁹ ただしこのときにしても、むしろ消費税を導入しようとする政府への信認が問われたという色彩が濃く、また消費税以外の争点（リクルート事件等）も決して小さくはなかった。

より具体的には、きわめて大雑把な括り方ではあるが、下記の3つの選択肢が考えられ、これに沿って年金政策が位置づけられるというのが当面考えられる姿である。²⁰

- (ア) 政策的には保険原理重視（あるいは「引き締め」）・・・担い手としては、厚生労働省～財務省的、政党では自民党型・・・福祉国家論類型では保守型、いわゆる共助型・・・政治思想的にはリベラリズム的
- (イ) 政策的には包括的保障（あるいは「ばら撒き」）・・・担い手としては、政党では社民党型・・・福祉国家論類型では社会民主主義型、いわゆる公助型・・・政治思想的にはコミュニタリアンの
- (ウ) 政策的にはミニマム保障（あるいは「最小限のセーフティネット」）・・・担い手としては、経済戦略会議、経済財政諮問会議的、政党では自由党型・・・福祉国家論類型では自由主義型、いわゆる自助型・・・政治思想的にはリバタリアンの

ただしこのような対立軸での政党の理念に対する有権者の選択を通じた政策決定のあり方についても、以下の点を指摘することができる。

第一に、実際問題としては、これまでの日本の選挙は（自民党）政権の信認を問うという性格が強く、政策論争の形で推移してきているとはいえない。²¹ これは基本的には戦後の日本が自民党優位体制でほぼ一貫して推移してきたためでもあるが、別の見方をすれば、選挙が政策（あるいは政策的理念）自体を議論・選択する場としてはとらえられていないともいえる。

今後とも少なくとも国政レベルで自民党への信認投票型の選挙が続く限りは、この状況が大きく変わることは考えづらい。とくに自民型が国会で半分近くの議席数を占めている中では、せめて対立軸が1つにまとまらないと、選挙を通じた対立型の政策決定が機能することは難しく、現在のように野党側が自助型・公助型と対極的な2つに分かれていては、（それは上記の理想的分類には対応しているものの、）対立型政策決定の実現は望み薄で

²⁰ もちろん（ア）～（ウ）の各項目を横並びで見れば、平仄の合わない箇所は多々指摘されよう。ほんの一例を挙げれば、コミュニタリアン＝「ばら撒き」と直結させることには違和感を免れないと思われる。それでもこれら3つの類型に分けてみることは、思考の整理のための比較的有效な見取り図を提供するように思われる。

細部は異なるものの、たとえば広井（1999）の、また堤（2000）79-83頁の主張する類型論とも大枠では一致するものであり、おなじみの対立軸のパターンと呼ぶこともできようか。

²¹ 長谷部（2001）35頁がこの点を指摘している。

ある。²²

ついでながら当然その帰結としての年金政策は、各政党の理念と一致している必要がある。前述したように「小さな政府を志向するが、福祉については別」という政策パターンがあると、その限りでここでの対立型の枠組みには収まりきらなくなる。

第二に、このような対立軸の中で、年金政策の選択肢を提示するという場合、社会保障や増減税政策をはじめとするこれまでの経験に即して考えると、それが大衆迎合的になる危険性を勘案する必要がある。

もっとも年金政策については負担と給付とがリンクしているため、何が大衆迎合的といえるのか自体が微妙ではある。さらに世代が順次移行することも、問題を複雑にする。もちろんこれらは単純な損得ではなく、公共的な理性にもとづく判断を要請する可能性があるという意味ではむしろ望ましいことかもしれないが、専門家以外にとっては（もちろん専門家にとっても）なかなかハードな判断を要求することとなるのは間違いない。

しかし政策の打ち出し方として、たとえば負担のあり方に言及せずに、給付維持・改善などの側面だけが強く主張されることも考えられる。とくに第一で述べた点の繰り返しになるが、政党の理念は理念として、「福祉は別だ」という形の主張を引き起こす可能性も小さくない。増税と同様、年金制度の縮小（たとえば給付の削減）を主張する際には、よほど説得的に打ち出さない限りは、幅広い年齢層の有権者の支持を失うおそれ大きいからである。

さらにいえば年金政策に有権者の関心が集中し、二大政党間での有権者に対する人気取り（票の取り合い）の中心に年金政策が位置づけられるようなことになれば——すなわち冒頭に述べた①的な状況が実現すれば——、厳しい政策を打ち出しにくいどころか、両陣営で、より大衆迎合的な政策を競い合うという最悪のシナリオも考えられる。

今日の年金制度を取り巻く状況を見れば、いずれにせよ国民にとっては厳しい年金政策を打ち出していくことが不可避であるように思われる。もしそうだとすれば、対立型の政策決定により大衆迎合的な政策を招くリスクをとるよりは、むしろ超党派による合意型により、「皆で渡れば怖くない」という形での——そういう形でしか実現できないような——政策決定が求められていると見ることも可能であろう。

もちろん前述したとおり、対立型の政策決定にあっても、大衆迎合的な政策に陥る危険性は否定できない。しかしこれを回避する可能性という点では、対立型の政策決定と比べて、合意型の政策決定にまだしも分があるように思われる。

²² もっともいわゆる野党合同の動きがつねにあるのは周知のとおりである。他方、そもそも二大政党が望ましいかどうかについては、前述したように別途検討を要する。

第三に、このように対極的な選択肢を並べることで、政策的な決着をはっきりとつけるとすれば、実はこのような政策決定のあり方は諸外国にあまり例がない。

とくに対立型の政策決定を行っていると思われるアングロ・サクソン諸国においては、もちろん理念的に二大政党を(ア)～(ウ)に当てはめることは可能であるが、すでに(2.で)述べたとおり、実際には二大政党間での政策の距離が比較的小さい——だからこそ対立型の政策決定が機能しているともいえる——ことに注意すべきである。

そして具体的な年金政策に即して重要な点は、これによる政策決定が一回限りのもの(once-and-for-all election)なのかどうか、いいかえれば将来的に政策を復元できるかどうかという点である。

政党の政策綱領(昨今流行のマニフェスト)に忠実に、たとえばひとたび公的年金を民営化してしまったら、もうこれをもとに戻すことは困難であろう。同様にたとえば公的年金を完全積立方式に転換することとした場合、あとから政策を再転換して、やはりこれを取り崩すということはまだしも不可能ではないが、積立金の帰属をめぐる茶番劇(かつてのスウェーデンの従業員積立基金の例が著名である)にもなりかねない。とくに年金は長期保険であり、各年度で収支を合わせればすむというわけではないため、この点は深刻なのである。

いいかえれば、具体的な政策の実現構想を明らかにした上で、国民投票的な意思決定を行うのであれば、その政策決定のいわばエラーコストにかかる慎重な検討が、これに先だって求められるということになろう。

このように政党の理念に対する有権者の選択を通じた対立型の政策決定は、現在の日本の政党配列からはやや考えづらく、またそこに年金政策が整合的に位置付けられるかどうかは疑問の余地があり、さらにそれが可能であったとしても、年金政策に即してそれが望ましいかどうかは一考を要する問題だといえる。

以上の諸点は、対立型の政策決定が不可能であることを意味しない。しかし少なくとも対立型の政策決定を理想化するべきではなく、あわせて検討すべき点は少なくない。とくに年金政策に即していえば、対立型の政策決定に依拠することは大きなリスクも伴うことに留意すべきである。

5. 「政と官」という問題軸

ところで前述したとおり、合意型による政策決定は、従来の官主導のあり方とあまり変わらないおそれがある。

対立型の政策決定が主張される背景には、むしろこの点を打破しようという強い要請があるともいえる。その意味では、たとえ合意型であれ、政治主導であれば良いとの論も成り立ちうる。

つまり図式的には、まず2. で述べたように、典型的に対立型の政策決定を唱導する考え方 (A) がある。これによれば政治主導であっても合意型の政策決定であれば、実質的に官主導と変わらないから問題解決にならないということになるろう。

次に官主導の政策決定の問題点に焦点を当てるのであれば、とにかく政治主導であれば、対立型でも合意型でも良いという考え方 (B) がありうる。

さらに官主導とは訣別して政治主導を取りつつも、単純な多数者意思の支配を避けて、合意型の決定を重視する考え方 (C) もありえよう。

またこれらとは対極的に、むしろ対立型の政策決定の難点を強調する場合 (D) や、政治主導による政策決定の危うさ (たとえば利益誘導や大衆迎合のおそれ) を強調する場合 (E) には、上記とは逆のパターンの評価もありえよう。(そのほかに組み合わせとしては「官主導ないしは政治主導で対立型」の政策決定を支持するパターンもありうるが、やや想定しづらい。)

	官主導	政治主導	
		合意型	対立型
A	×	×	○
B	×	○	○
C	×	○	×
D	○	○	×
E	○	×	×

ただし、昨今とくに政治主導の政策決定が主張されるのは、年金政策の中味にかかわるものであることが多い。具体的には年金政策に関して、保険料の徴収問題 (社会保険庁と国税庁との一体化論)、また税制取扱の問題 (公的年金等控除の取扱、相続税の年金財源活用) 等が論じられる際に、それらを解決するためのネックとして、縦割り行政の弊が指摘されるのである。

一定の問題点を起点として、その解決策を探る中で、官主導・縦割り行政の問題に逢着する、というのは自然な思考経路ではある。ただ特定の問題を解決するために、(それが複数の重要な問題だったとしても、) 政策決定のプロセス自体の変更が主張されることには、若干の違和感がある。特定の政策的帰結を実現させるために、政策プロセスを基本的に変えるべきだと主張するのは、ある種の結論先取りであり、極言すればご都合主義では

ないだろうか。²³

政策プロセスのあり方は、その政策の帰結とは別に、いわば規範的に議論されるべき事柄であるように思われる。²⁴ 少なくとも政策プロセスを「必要に応じて」に変えてしまうことで、その当面の課題は克服されるかもしれないが、他に別の問題が発生することはないのかどうかを慎重に検討する必要があるだろう。

あわせて官主導を批判して政治主導を主張するのであれば、政策決定のあり方として、対立型／合意型のいずれを念頭に置いているのか、また合意型で進めるのであれば、従来の政策決定とはどこが具体的に違うのかを明らかにすることが、議論をより生産的にするのではないかと考えられる。

ただこれらの議論の背景には、年金政策を、保守的・安定的・漸進的なものとして考えるか、そうではなくもろもろの変化に迅速・機動的に対応すべきものととらえるか、という基本的な発想の違いがあるように思われる。

これはいいかえれば年金政策ないしは年金を受ける権利というものを、歴史的にとらえるか、超歴史的にとらえるかということでもある。前者は政治主導の政策決定に親和的であり、後者はこれに否定的なスタンスになると考えられる。

もちろん保守的・安定的・漸進的なとらえ方をする論者にあっても少子化対応としての「改革」は力説されるし、他方迅速・機動的な対応を強調する論者にあっても「制度安定・維持可能性（サステナビリティ）」のための改革が強調される。現行制度を前提に、まったくの現状維持を主張する論者はまず見当たらないといって良い。しかし両者には、やはり基本的な志向性に違いがあり、それは政治主導の政策決定へのスタンスの違いに端的にあらわれる。

6. 政策に必要な合意の程度

堤修三氏（現社会保険庁長官）は、社会保障の政策について（具体的には社会保険を強制適用することについて）、「少なくとも国民の90%程度の支持を受ける」ことを目標としている。²⁵ これは、実務家ならではの感覚である。100%ではなくても良い——若干の少数者は切り捨てても止むを得ない——という意味では大胆な指摘であり、示唆に富んでい

²³ 適切な例ではないかもしれないが、たとえば「旧来の審議会では規制緩和が進まず、内閣直属の諮問会議では規制緩和が進むので、後者を中心に進めよう」という論理は、その結論の是非は別として、ある種の結論先取りである。

²⁴ しばしば指摘されるとおり、一定の政策的結論を導くこと自体が最優先の課題であれば、そのためのもっとも効率的な政策手法は独裁制である。

²⁵ 堤（2000）126頁、堤（2002）152頁。

る（もっとも堤氏が想定する10%は、「社会の一員という立場を弁えない利己主義者」である）。

周知のとおり国会での議決は最終的には多数決であり、半数以上の合意を調達すれば良いことになっている。対立型の政策決定にせよ合意型の政策決定にせよ、基本的に同様のことがいえる。公共財の調達に代表される公共政策というものは、是非は別として、そのように決まるのであり、そのように決めるしかないのである。²⁶

他方、法律学の領域では伝統的に、むしろ「1人」のことを扱ってきた。99%と100%との違いに配慮してきたといっても良い。それはたとえば違憲審査制の拠ってたつところでもあり（1人の人権を守るために、国会が制定した法律の効力が否定される）、いかえれば「みんなで決めてはいけないこと」²⁷ ということでもある。

堤氏の唱える90%は、このいわば中間に位置している。90%とは、見方によっては「安全な50%」（決して100%ではない）ともいえるが、見方によっては「ほぼ100%」（50%では足りない）を目指しているようにも見える。しかしいずれにせよ、50%と100%の中間的な位置に、目指すべき合意のレベルを設定している点は、注目に値する。²⁸

ちなみに堤氏は、官僚を建築家（建物をデザインする人）ではなく、職人＝大工（建設技術者）と位置づけている。²⁹ その意味では国会で50%（以上）の賛成で決まったものを、国民への説得等を通じて、国民全体としては90%の合意に引き上げていくのが官僚の役割と考えているのかもしれない。

しかしいずれにせよ、結論的に90%の合意を調達すべきだと考えている点は重要であり、たとえば対立型の政策決定で、51対49というような決まり方にはそもそも否定的なスタンスとなる——その意味では、冒頭の2類型の中ではどちらかといえば合意型の政策決定が志向されることになる——のではないかと思われる。

あわせてこの立場からすると、社会保障政策が、政治的な意向によりあまり頻繁に変更されることには、否定的なスタンスになるものと思われる。政治主導による政策決定は、堤氏が引用するハイエクの所説のように「多数者（多くはその受益者）によってその時々

²⁶ もちろん最終的な意思決定としてということであり、集成的意思決定自体に伴う諸問題（中位投票理論、ホテリング・モデル（政策の収束）や多数決の逆説）、あるいは多数決に先立つべき熟議の問題、選挙区割り、代表制のあり方論などの問題は別途厳然と存在している。

²⁷ 「みんなで決めること」との対比で樋口陽一氏が用いる表現である。樋口（1992）103頁以下。

²⁸ 周知のとおり憲法改正には、国会の2/3以上の賛成による発議を要する（その上で国民投票となる）。すなわち67%ということであり、半数（50%）では足りない。もちろんこれは国会の2/3ということであり、国民レベルの合意とは異なるものの、この憲法改正手続との対比で、社会保障政策については「90%の合意」で決めていくというのはいい得て妙な基準である。憲法改正（67%）よりも社会保障の政策決定（90%）のほうが「重い」というのは違和感もあるが、官僚として（それより低いたとえば）「60%が良い」とはいえないのかもしれない。

²⁹ 堤（2002）122頁。建物のデザインを決める建築家にあたるのは政治家だとする。ちなみにアリストテレス以来、政治が建築の比喩で語られることは少なくない。

が政治の一手段、つまり、票あさを煽情的政治家にとってのやり取りの球になる」³⁰ おそれがあるからである。

7. 年金政策の歴史性／超歴史性

伝統的に、福祉施策の自律性を重視する論者は、社会保障と政治との距離を明確に保つように志向してきた面がある。その時々政治的決定によって、福祉施策が拡大したり、とりわけ縮小したりするのは、望ましいことではないからである。

この立場からすると、社会保障政策への政治的介入は、ある種のリスクである。³¹ たとえば年金保険料の段階的引き上げが、実際に実施されるかどうかは「政治的なリスクが伴う」ということになるし、これを避けるためには保険料引き上げのスケジュールを法律で定めるなりして、ある種のコミットメントを行うことが望ましいことになろう。³²

いいかえればこの立場は、年金などの社会保障のあり方について、その超歴史性を重視するものということができる。年金を受ける権利について、規範的・基底的にとらえる立場といってもよい。

最近秋元美世氏は「福祉の権利」について改めて論じる中で、そこには人間の本性に根ざした「道徳的権利」という側面と、そうではなく公益や社会的効用から創設されている側面とがあるとした上で、後者の面が強く出すぎると「政策上の判断にきわめて左右されやすい」「歯止めとしての役割を果たすことはできない」ものとなると指摘している。

ここでの「道徳的権利」には、超歴史性に裏付けられたものが含意されていると見ることが出来る。³³ これを前述（5.）した官／政治主導のパターンに即していえば、政治的な介入を排することが重要であり、官主導の政策決定に親和性を有することになるのか（Eのパターン）。³⁴

ちなみにこのとき、合意型の政策決定にかかる難点として（3.において）指摘した点のいくつかは、それほど問題とならないことが分かる。すなわち合意されるべきは、民主的な正統性を「超えた」ものであり、それらの保障が政策的に「固定」されるのは、むしろ望ましいことだからである。³⁵

³⁰ 堤（2002）189-190頁。

³¹ たとえば宮島（2002）がこの点を明言する。

³² 介護保険の保険料徴収について、同様の問題が惹起されたことは記憶に新しい。

³³ 秋元（2003）39-40頁。

³⁴ もちろん官主導の政策決定が、福祉の超歴史性を体現するという保証はまったくない。ただ学識者の意見等が曲がりなりにも徴される審議会等を全く経由しない、政治主導の政策決定に対して警戒感を抱く論者は、社会保障領域に限らず少なくともないように思われる。

³⁵ この点は違憲審査制が、民主的正統性よりも（1人の）人権の保障に重点を置いて存在していることと対比すると興味深い。

ただしこのような立場を取ることで、あるべき政策の方向が一義的に導かれるわけではない。一般的には予測可能な長期的・安定的運営、いわゆる市場に抗する社会保障のあり方が志向されることが予想され、具体的には保険スキームの重視・保険原理の徹底、保険者自治（国家と保険者との峻別）等の考え方に結びつきやすいようにも思われるが、従来はむしろ保険スキームに拘泥せず、いわゆる社会的市民権の主張に結びついていたという面もある。

他方これとは対極的に、むしろ経済全体の動きを見ながら、適宜政治的決定を行っていくのが望ましいという立場もある。

これを近時、明示的に主張するのが高山憲之氏である。すなわち「将来を的確に予想することは、なかなかできない。社会と経済は、人間の予知能力を超えて動くことが多い」とした上で、「むしろ、そのような事実を冷静に見つめた上で、変動して止むことがない社会や経済に適宜、適切に対応していくことが年金制度にも求められる」「いったん決めたら、どんなことが起ころうとも制度の中味を変えないということの方が人々の不満を募らせるだろう」と明言している。³⁶

この立場は「政と官」の軸についていえば、その時々々の政治的決定の重要性——政治主導の主張と重なることになる。高山氏は具体的な政策内容としても、基礎年金の完全税方式への転換、高額所得者への年金カットなどを提言しており、これらの政策内容は、政治主導の政策決定と親和性があるといえる。ただしこのような立場が、別に低い福祉水準と必然的に結びついているわけではなく、たとえば高山氏はいわゆる厚生年金の民営化には反対である。³⁷

いいかえればこの立場は、むしろ年金政策の歴史性を重視するものといえることができる。年金を受ける権利について、政策的にとらえる立場といってもよい。

このような考えからすれば、年金政策の自律性（あるいは政治からの独立）を主張するような発想は「年金モンロー主義」であり、官主導による政策決定は、保険原理の墨守・社会保険へのオーバーコミットメントであり、そのため縦割り行政の弊がもろにあらわれるといえるように評価されよう。これを前述（5.）した官／政治主導のパターンに即していえば、その時々々の社会・経済的な要請を政治部門が鋭く察知することが重要であり、政治主導・合意型の政策決定が支持されよう（Cのパターン）。

年金を含む社会保障政策を歴史的にとらえるか、超歴史的にとらえるかは難題である。どちらかといえば安定性を志向するはずの厚生省が、5年ごとに年金の制度改正を繰り返

³⁶ 高山（2002）64頁。

³⁷ これらは従来からの主張であるが、たとえば高山（2000）。

してきたのも歴史的には皮肉なことである。

しかし見方によっては中途半端かもしれないが、ハーバート・サイモンの提唱した限定的合理性 (bounded rationality) の考え方を借りれば、人間はある程度は合理的な判断が可能であり、しかしその合理性には限界があると考えるのが穏当なところであろう。とりわけ将来のことに関していえば、人間が責任を持ちうるのはせいぜい数世代先、数十年先までであり、それ以上は十分に想像力・構想力が及ばないと考えられる。喩えていえば、遠い将来まで見通そうとすればするほど視界は霞むのであり、狙って撃った弾も外れやすくなるであろう。³⁸

そうだとすると、生活設計の時間幅に即して、少なくとも現在の若年世代が、老齢になるまでの期間 (数十年先まで) は、あまり現在の期待なり見込みなりが狂うようなことをすべきではないが、それより先の将来のことまで見通して制度を設計したり固定したりすることには無理があるというべきではなかろうか。

これはいいかえれば、年金を受ける権利のある程度の超歴史性ということでもある。この点を最後に論じたい。³⁹

8. 社会保険の位置づけ

堤氏は、個人と国家との距離につき、「あまりベッタリではなく、程のよい距離がいいような気がする」⁴⁰ とした上で、社会保障 (とくに社会保険) を個人と国家のいわば中間的な位置に据えようとしている。

見方を変えると政治的な介入に対して、一定の緩衝地帯を設ける仕組みとして、社会保険を理解できることが分かる。いいかえれば制度を意図的に、ある程度変えづらくするということでもある。

これは前述したような、普通の人々が生活設計を行う範囲内での予測可能性を、尊重するという方向とも整合する。社会保障制度には、ある程度の安定性が必要である。自由権のような超歴史性までを求めることには無理があるが、しかし通常の政治過程における公共財のように、たとえば立法府の半数の意見でその改廃を決めるには適さない面がある。

³⁸ ただし合理性に限界がある中で (すなわち「分からないなりに」)、もっとも重視すべき価値軸は、世代間の平等であろう。なぜならH. ヴィッサートフート (1997) が指摘するとおり、人間は (世代を超えて) 本源的に平等だと考えられるからである。

なお本稿とはまったく異なるアプローチから、結論的に同様の方向を志向するものとして、権丈 (2001) 第4章が興味深い。

³⁹ このような観点とは別に、年金を受ける権利を分解した上で把握する余地もある。たとえば菊池 (2000) 160頁以下は厚生年金の報酬比例部分の民営化と、基礎年金部分の社会保険方式の堅持を「社会保障の理念」の観点から主張しているが、これは少なくとも報酬比例部分については政策的に把握しているものといえる。

⁴⁰ 堤 (2002) 149頁。

その意味で、社会保険スキームはある程度の安定性を担保する仕組みであり、それを尊重すべきだと筆者は考える。

もちろん本稿は、社会保険スキームの意義として巷間指摘されている諸点（とくに拠出と給付の牽連性については後述する）を否定するものではない。⁴¹むしろそれらは前提とした上で、とくに実際の政策過程に即したときに、強調しておくべき点として上記の点を挙げているにすぎない。さらにこれも、社会保険スキームを取れば必然的に制度が一定程度安定するというわけではなく、一つには「経験的に、そうなることが多い」ということであり、もう一つには「そのような可能性を重視・尊重すべきだ」というのが本稿の趣旨である。

堤氏はかつての印象的なエッセイで、「軍事費を削って福祉に回せと主張する人々のいうようにすべての福祉サービスを公費で行うというのであれば、福祉サービスを与えてくれる同じ国家が戦争を起こそうという時に果たしてどれだけ抗えるだろうか」と指摘していた。⁴²

実際、公費による福祉の削減には抵抗しづらいが、⁴³社会保険給付の削減にはある程度の抵抗が可能である。なぜならいうまでもなく、あらかじめ保険料を拠出しているからである。

保険料は、政策に対するいわば「楔」である。「せめて拠出分くらいは」という形での、見返りへの期待が、政策を制約するのである。⁴⁴

もちろん社会保険スキームを取れば、ただちに給付の削減が不可能になるわけではない。実際にたとえば年金給付額（裁定前の期待権）が、近年の制度改正のたびに削減されてきていることは周知のとおりである。

しかし實際上、保険料拠出の見返りとしての「年金を受ける権利」を削減することが、そうでないものに比べて比較的困難であることも、たとえば公費による、あるいは自治体レベルの手当等の改廃と対比すれば、また肯定せざるを得ないように思われる。⁴⁵

⁴¹ いわゆる「税か保険か」についての文献には枚挙に暇がないが、社会保険方式について総合的に分析したものとして、堀（1997）168頁以下。

なお社会保険の意義として近時しばしば強調される保険者自治の側面については、その理念的な重要性は認められるものの、とくに公的年金に関してはより具体的な議論に踏み込めるかどうか重要であろう。（相互会社形態をとる生命保険会社が開催する社員総代会について、その形骸化がしばしば指摘されることを想起すべきである。）

⁴² 堤（2002）38-39頁。初出は『週刊社会保障』1982. 3. 15。

⁴³ 削減への反論としては、その給付等の必要性（ならび継続性）を根拠とする主張が中心となるだろうが、これと財源論とは水掛け論となりやすく、実効的な論拠となりにくいと考えられる。

⁴⁴ 拠出分といっても当然、確率的な期待（値）という意味においてである。

⁴⁵ ただし「社会保険だから」削減が困難だといえるかどうかは、なお検討を要する重要な点であり、とくに判例分析を含め、法的に詰めた議論はここでは措かざるを得ない。社会保険における拠出と給付の牽連性について、菊池（2001）。

そして社会保険のこのような性格は重要かつ貴重であり、これを弱めるような方向の議論には与するべきではないと考える。いいかえれば自由権とはまた別の意味で、その時々
の政治的決定に左右されにくいものとして、社会保険の性格を積極的に位置づけていくべきだと筆者は考える。

さて政策決定のあり方に戻って一言すれば、このように社会保障（とくに社会保険）を理解する限りにおいては、対立型の政策決定にはなじまないように思え、いずれにせよ「保守的な」決定方法を支持する方向に傾かざるを得ない。前述（5.）した官／政治主導のパターンに即していえば、官主導にせよ政治主導にせよ、政治的理念の対立とは少し異なる次元での政策決定が支持されることになろうか（Dのパターン）。少なくとも「税方式か保険方式か」というような択一的な政策選択は（議論自体を否定するつもりは毛頭ないが）、あまりにもリスクが大きいということになろう。

ただ議論は錯綜しており、政策決定のあり方をテーマに据えてみたものの、検討の過程ではその対象とする政策領域、さらには政策内容との関係に踏み込まざるを得なかった。しかし見方を変えればこれも、結論先取りの議論でしかないだろうか。⁴⁶

なお本文で述べたような政策への「楔」効果は、拠出と給付とが時間的に離れる長期保険についてとくにいえるが、短期保険においても同様に、ある程度の制度改革への抑止として働くように思われる。いいかえればある制度を社会保険として構築するときには、政策主体にとっては、「なかなか削減できない給付を始めるのだ」というある種のコミットメントが求められるものと考え。たとえば介護保険の権利性についてはさまざまな角度から論じられているが、本稿での文脈からすれば「社会保険として創設した以上、権利性は強いはずだ」と見るべきだということになろう。

⁴⁶ なお金子能宏氏から年金フォーラム報告会の場合において、諸外国では政策運営の方法として、制度の大枠は固定しつつ、社会経済情勢により制度内容の一部を変更できるようにしておく例があるとのコメントをいただいた。記して感謝するとともに、それらの位置づけについては別途の検討課題として受け止めたい。あわせて政策決定のあり方を検討する際には、やはり政策内容との関係に立ち入らざるを得ないことを痛感する。

主な参考文献（本文中で引用したもののみ）

- 秋元美世（2003）「社会福祉と権利」古川孝順・副田あけみ・秋元美世編著『現代社会福祉の争点（下）』中央法規出版
- 井上誠一（1998）「スウェーデンの年金改革・終」『週刊社会保障』2017、1998. 12. 14
- 井堀利宏（1999）『経済学で読み解く日本の政治』東洋経済新報社
- H. ヴィサートフーフト（1997）「将来世代に対する責任」『国家学会雑誌』110-1. 2、1997. 2
- 大谷泰夫（2000）『ミレニアム年金改革』国政情報センター
- 菊池馨実（2000）『社会保障の法理念』有斐閣
- 菊池馨実（2001）「社会保険か税か」『法学教室』251、2001. 8
- J. C. キャンベル（1995）『日本政府と高齢化社会』中央法規出版
- 権丈善一（2001）『再分配政策の政治経済学』慶應義塾大学出版会
- 酒井英幸（2000）「重要政策の決定方法についての比較研究」『社会保険旬報』2056、2000. 4. 1
- 高山憲之（2000）『年金の教室』PHP新書
- 高山憲之（2002）「低成長経済下における年金制度のあり方」『年金と経済』21. 4
- 土田武史（2002）「ドイツ医療保険における政策決定過程」『週刊社会保障』2157、2002. 10. 22
- 堤修三（2000）『社会保障』社会保険研究所
- 堤修三（2002）『文化の業としての社会保障』法研
- 中野実（1992）『現代日本の政治過程』東京大学出版会
- 日本総合研究所（2002）「問われる年金改革」日経新聞・ゼミナール2002. 10
- 長谷部恭男他（1997）「憲法学の可能性を探る」『法律時報』69-6
- 長谷部恭男他（2001）「議院内閣制をめぐって」『法学セミナー』554
- 樋口陽一（1992）『もういちど憲法を読む』岩波書店
- 広井良典（1996）『遺伝子の技術、遺伝子の思想』中公新書
- 広井良典（1999）『日本の社会保障』岩波新書
- 広井良典（2002）「福祉国家の接近と多様化（上・下）」『社会保険旬報』2153・2154、2002. 11. 11・2002. 11. 21
- 藤森克彦（2002a）『構造改革ブレア流』TBSブリタニカ
- 藤森克彦（2002b）「構造改革『手続き』再考を」日経新聞・経済教室2002. 10. 10
- 堀勝洋（1997）『年金制度の再構築』東洋経済新報社
- 宮島洋（2002）「政策形成・決定システムへの不安」『週刊社会保障』2191、2002. 7. 1

宮武剛（2002）「世紀末の年金改正を検証する」『季刊社会保障研究』37、2002-1

なお脱稿後に、武智秀之「社会保障改革と官僚制」武智秀之編著『福祉国家のガバナンス』ミネルヴァ書房、2003 に接した。

第3章 公的年金における積立規律について

みずほ年金研究所 年金研究部長

主席研究員 小野 正昭

昨年12月5日に厚生労働省から「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(以下、「改革案」という)が公表され、公的年金制度改革に関する議論が本格化した。改革案では、「社会経済情勢の変動に対し、柔軟に対応でき、かつ、恒久的に安定した制度とする」ために、「保険料固定方式」と「マクロ経済スライド」による年金額の改定方式が提案されている。本稿では、公的年金制度の積立規律に関して、過去の経緯、改革案の問題点、代替措置等を年金数理的観点から検討してみたい。検討にあたっては、スウェーデンの1999年改革に伴って2001年に導入された、「自動均衡機能(Automatic Balance Mechanism)」に含意される積立規律を参考にした。

1. 公的年金の財政方式の現状

(1) 段階保険料方式までの経緯

厚生年金の場合、1942年の制度発足当初には、財政方式として平準保険料方式が採用された。平準保険料とは、将来にわたって一定(率)で収支均衡が図られる保険料(率)のことである。しかし、1948年、急激なインフレのなかで、インフレによる積立金の目減りや負担能力などを考慮し、平準保険料率よりも低い暫定的な保険料率が設定された。その後、1954年に抜本的な法律改正が行なわれた際にも、急激な保険料負担の増加を避けるため、再度、平準保険料率よりも低い保険料率が設定された。1973年には、いわゆるスライド制が導入されたが、これ以降の財政再計算においては、保険料率を将来に向けて段階的に引き上げていくことをあらかじめ想定し、その将来見通しに基づいて当面の保険料率を設定する財政方式(段階保険料方式)がとられることとなった。

国民年金の場合も、制度発足当初の1961年、財政方式として平準保険料方式が採用されたが、その後は厚生年金と同様、段階保険料方式がとられることとなった。なお、基礎年金給付を行なうのに必要な費用は、毎年度、厚生年金制度等からの拠出金で賦課方式的に賄うこととなっているが、国民年金制度としては、将来の支出に備え、賦課方式でなく段

階保険料方式によりその費用を準備している(以上、参考文献2より)。

(2) 段階保険料方式による財政運営

同じく参考文献2によれば、段階保険料方式は、積立方式の要素を持ちつつも物価スライド・賃金再評価等のための費用のかなりの部分を後代負担とする、賦課方式の考え方を持った財政方式といえる、とされている。合わせて、公的年金の財政方式においては、積立方式と賦課方式のどちらが適切なのかを論じるのではなく、どのように組み合わせていくべきなのかという視点が重要であり、段階保険料方式は、積立方式、賦課方式を組み合わせた財政方式と位置付けることができる、としている。積立方式と賦課方式を組み合わせる根拠としては、両方式の持つ長所、短所を効率的に組み合わせることが重要、としている。

さて、段階保険料方式における具体的な財政運営、とりわけ最終保険料に到達するまでの段階保険料の設定基準について検討してみたい。段階保険料方式の財政運営に関して、1984年に公表された社会保障制度審議会年金数理部会の第一次報告では、拠出保険料(率)¹決定に際しての留意事項として、次の7点を挙げている。

- ① 成熟時における現役被保険者世代と年金受給者世代の可処分所得バランスを想定し、これを参考として各保険者における保険料負担の限界を明らかにする。
- ② 拠出給付比率²の将来推計を明らかにし、その急上昇による世代間の不公平が生じないように考慮する。なお、拠出給付比率は成熟時においても1を超えないように努力することが望ましい。
- ③ 後代負担の累増を避けるために新規加入者の動態数理的保険料(率)³を下回らないようにする。
- ④ 換算成熟度が成熟時に比べて7～8割程度に達するまでは、拠出保険料(率)は純賦課保険料(率)⁴を下回らないようにする。

¹ 年金制度における財政計算により算出された平準保険料(率)等に対して、法律・定款等によって定められた保険料(率)を言う(いわゆる事業主負担を含む)。

² 年金給付総額(現価)に対する拠出保険料積立総額(元利合計)の割合で、制度への加入、退職による老齢年金の受給さらに死亡にともなう遺族年金への転給等、制度内容に即して計算する。その際、年金給付、拠出保険料、運用利回りは、過去の期間については実績を用いるが、将来の期間は、年金給付のスライド、拠出保険料(率)の引き上げや標準報酬・俸給のベース・アップ、運用利回りについて一定の仮定を設けて計算する。年度別の新規裁定者についてこれを計算し年度間の比較を行うことにより、世代間の公平性の程度を示す指標の一つとされている。

³ 物価や賃金等の経済変動を見込んだ数理的保険料(新規加入者について収支相等するように算定された平準払いの保険料(率))である。想定した経済変動どおりに経済が推移したならば、この保険料を徴収することによって、少なくとも新規加入者については負担の先送りは生じることはない。

⁴ 各年度における追加費用および給付時国庫負担額を除く支出総額を被保険者・組合員の標準報酬・俸給月額で除した値を言う。純賦課保険料率=(追加費用および給付時国庫負担額を除く支出総額)/(被保

- ⑤ 成熟時まで積立金を取り崩さないようにする。即ち、収入が支出を常に上回るようにする。
- ⑥ 給付の支払いに支障をきたさないことや急激な経済変動にも対処し得ること等に留意して、常に当該年度の支出額の一定割合以上の積立金(又は準備金)を保有するようにする。
- ⑦ 拠出保険料(率)の計画を定めた期間中は収支非負となるようにする。

保険料率の設定基準としては、負担可能な最終保険料水準を意識しつつ、成熟状態における保険料率に到達するまでの間、①世代間の公平性に配慮し、②後代負担の増大を避ける観点から保険料水準の下限を設定し、③収支が逆転して積立金を取り崩す事態を避けながら、④常に当該年度の支出額の一定割合以上の積立金を保有するように、拠出保険料率の計画を策定する、と理解できる。この報告は、基礎年金が導入された1986年改正より前に公表されたものであるが、その後、1993年の第四次報告にて、前記④の具体的指標として、成熟時における積立水準について「少なくとも、年間支出の概ね2年分程度を確保していること」が示された。

同時に、積立方式による部分の基準として、「保険料の拠出時点において給付が確定できて、しかもその費用について負担を平準化することが必要であると考えられる部分については、積立方式の考え方に基づいた財政運営を行っていくことが重要」とされ、「この部分の給付に見合う積立金を確保していく必要がある」と指摘されており、同部会の最終報告である1998年の第五次報告でも同様の考え方が示されている。この考え方は、1997年4月に旧公共企業体の共済組合が厚生年金保険に統合された際、「当該共済組合が独立制度として運営していた期間の保険料拠出時に給付が確定した部分」に係る積立金に相当する額(いわゆる「持参金」)の算定方法に反映している。2002年4月の農林漁業団体職員共済組合の厚生年金への統合に際しても同様の考え方が示されている。

「当該共済組合が独立制度として運営していた期間の保険料拠出時に給付が確定した部分」に関して、2001年に公表された「公的年金制度の一元化の更なる推進について」と題する公的年金制度の一元化に関する懇談会の報告書では、「農林漁業団体職員共済組合は厚生年金保険に対して、統合前の加入期間に係る再評価・物価スライドがない場合の給付現価を基礎とし、財政再計算に起因する予定利率の変更等に係る変動額の負担を考慮した妥当な水準の額を積立金から納付するものとする。」として、スライド・再評価を除く部分の給付が「保険料拠出時に給付が確定した部分」(「給付確定部分」といわれている)であることを示している。

厚生年金の財政方式は、2階部分の報酬比例部分についてスライド・再評価を含まない給

付確定部分について、単位積立方式による数理債務を下回らないように保険料拠出計画を含む積立計画を策定していることになる。

2. 現行財政方式の問題点

上記の財政方式は、①公的年金一元化に沿った今後の各種共済制度との統合の際、厚生年金に移管すべき積立金の客観基準を提供すること、②現行の厚生年金基金における代行制度と整合的であること⁵等、の点で説得力がある。しかし、一方では、いくつかの問題点を指摘することができる。以下では、老齢給付のみを対象として、一定のモデルの下で同方式の問題点を検証してみる。

(1) 定常状態における積立方式と賦課方式

まず、積立方式と賦課方式に関する基礎的な整理を行なう。 x : 年齢、 e : 最小年齢、 r : 定年年齢(年金支給開始年齢)、 ω : 最終年齢、 l_x : x 歳の人数、 $L^A = \sum_{x=e}^{r-1} l_x$: 拠出被保険者数、 $L^P = \sum_{x=r}^{\omega} l_x$: 受給被保険者、成熟度 : $M = L^P / L^A$ とする。なお、死亡以外の脱退は考慮せず、最小年齢以上で生存する者は全員が被保険者または年金受給者とする。

積立方式の場合、積立金の予定運用収益を予定利率として設定することが一般的であるが、「賦課方式と積立方式を組み合わせる」とされる公的年金制度の積立水準は企業年金におけるものよりも低く設定されるため、極一部の給付にしか対応しない積立金の運用収益を制度全体の予定利率として適用することには疑問がある。むしろ、従前の所得の一定水準を確保する公的年金の機能から、賃金上昇率を尺度とした方が妥当と考えられる。ここでは賃金上昇率 ρ を予定利率とし、簡単のため、年金は支給開始後を含めて賃金スライドするものとする。ここで、基数を以下のように定義する。

$$D_x = l_x v^x = l_x \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^x, \quad N_x = \sum_{y=x}^{\omega} D_y, \quad N^A = N_e - N_r, \quad N^P = N_r$$

B : 年金額、 W : 給与、 P : 保険料(以上1人あたり)、 p : 保険料率($P = pW$)とする。保険料率は財政方式によるため、添え字をつけて区別する(賦課方式: p_P 、積立方式: p_F)。

⁵ 厚生年金基金の代行部分は、免除保険料を開放基金方式で算出している。開放基金方式の数理債務は単位積立方式による数理債務と一致すること、最低責任準備金は単位積立方式の数理債務であること等、現在の仕組は、厚生年金の積立金と厚生年金基金における代行部分の債務(最低責任準備金)との間に逆転が生じないような配慮がなされていると推定される。

α : 所得代替率(名目ベース)、 β : 所得代替率(手取りベース)、 $B = \alpha W$ 、 $\alpha = (1-p)\beta$ である。簡単のため、給与水準に関する年齢による格差は無視したが、これを考慮しても結果の本質に影響ない。

①賦課方式

$PL^A = BL^P$ より、以下の関係が導かれる。

$$p_P = \alpha M = \frac{\beta M}{1 + \beta M}, \quad \alpha = \frac{\beta}{1 + \beta M}$$

②積立方式

厚生年金基金の基本部分において広く適用されている開放基金方式を取上げる。とはいうものの、前記の前提から、給付が賃金スライドし、かつ予定利率も賃金上昇率であるため、将来被保険者の給付や標準報酬現価は発散してしまう。そこで、開放基金方式と単位積立方式とは、数理債務が等しく定常状態における保険料が一致する、という特徴を利用し、便宜的に単位積立方式による年齢別保険料を算出した後、被保険者集団の保険料総額を総給与で除して保険料率を算出することとした。

まず、給付の全部に対して積立方式を適用した場合を考察する。予定利率を賃金上昇率とした場合、定常状態においては、積立方式の保険料や内部収益率は賦課方式と同様の結果となる。以下のように、賦課方式の保険料率が積立方式の保険料率と一致することが確認できる。

$$p_F = \frac{\sum_e^{r-1} \frac{1}{r-e} BL^P}{\sum_e^{r-1} l_x W} = \alpha L^P / L^A = p_P$$

次に、給付のうち拠出時点の給付確定部分に積立方式を適用した場合を検討する。同様に、単位積立方式の保険料からアプローチすると、以下のとおりとなる。

$$PL^A = \sum_{x=e}^{r-1} \frac{B}{r-e} \frac{N^P}{D_x} l_x = \sum_{x=e}^{r-1} \frac{\alpha W}{r-e} \frac{N^P}{D_x} l_x$$

したがって、以下の関係が導かれる。

$$p = \frac{\alpha N^P}{(r-e)L^A} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho} = \frac{\frac{\beta N^P}{r-e} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho}}{L^A + \frac{\beta N^P}{r-e} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho}}$$

$$\alpha = \frac{\beta L^A}{L^A + \frac{\beta N^P}{r-e} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho}}$$

もちろん、給付のうち給付確定部分以外は上記のほか別途設定される賦課方式の保険料に

よって賄われる。給付確定部分以外の給付を0とするために $\rho \rightarrow 0$ とすると、

$$\frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho} \rightarrow r-e, \quad N^P \rightarrow L^P \text{ だから、保険料率は全体の保険料率に一致するこ}$$

とがわかる。

(2) 現行財政運営基準の評価

さて現行の基準、すなわち「拠出時における給付確定部分を積立方式により運営する」という基準を評価する。この方式では、その年に拠出された保険料が、被保険者期間1年に対応する年金額のうち拠出年度の価格で評価した額に相当する部分が事前積立になると考えられる。したがって、 r 歳の1人あたり年金額で事前積立となっている部分は、以下のとおりである。

$$B \frac{1}{r-e} (v + v^2 + \dots + v^{r-e}) = B \frac{1}{r-e} \frac{1-v^{r-e}}{\rho}$$

x 歳 ($x > r$) においては、更に比率 v^{x-r} を乗じたものとなるため、年金額全体に占める積立方式による年金給付部分の比率は、次のとおりとなる。

$$b = \frac{1}{r-e} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho} \frac{N^P}{L^P}$$

一方、積立部分の保険料の給付に対する比率 c も、 b と一致する。このことは、定常状態における積立金(の年間給付に対する割合= f)が満たす次式からも確認できる。

$$(f+c-b)(1+\rho) = f(1+\rho)$$

ちなみに、全体の保険料率と名目的な所得代替率(α)は、次のように求められる。

$$\text{積立部分から } p_F L^A = \frac{(1-p_F-p_P)\beta N^P}{r-e} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho} = c(1-p_F-p_P)\beta L^P,$$

$$\text{賦課方式部分から } p_P L^A = (1-b)(1-p_F-p_P)\beta L^P,$$

$$\text{辺々加えると } (p_F+p_P)L^A = (1-b+c)(1-p_F-p_P)\beta L^P = (1-p_F-p_P)\beta L^P,$$

$$\text{したがって、 } p_F+p_P = \frac{\beta L^P}{L^A + \beta L^P} = \frac{\beta M}{1+\beta M}, \quad \alpha = (1-p_F-p_P)\beta = \frac{\beta}{1+\beta M}.$$

制度全体としての保険料の水準は、定常状態においては財政方式に依存しないことを示している。繰り返しになるが、予定利率を賃金上昇率 ρ としたため、定常状態における内部収益率が財政方式によらず一定値 ρ であるからである。

一方、全体の年金債務は以下のとおり評価できる。

$$\sum_{x=e+1}^{r-1} \frac{x-e}{r-e} \beta L^P + \sum_{x=r}^{\omega} B \sum_{y=x}^{\omega} l_y$$

したがって、年間給付に対する比率は $\sum_{x=e+1}^{r-1} \frac{x-e}{r-e} + \frac{\sum_{x=r}^{\omega} \sum_{y=x}^{\omega} l_y}{L^P}$ である。

一方、積立部分の債務は次のとおりである。

$$\text{年金受給者} : \sum_{x=r}^{\omega} B \frac{1}{r-e} \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^e}{\rho} N_x$$

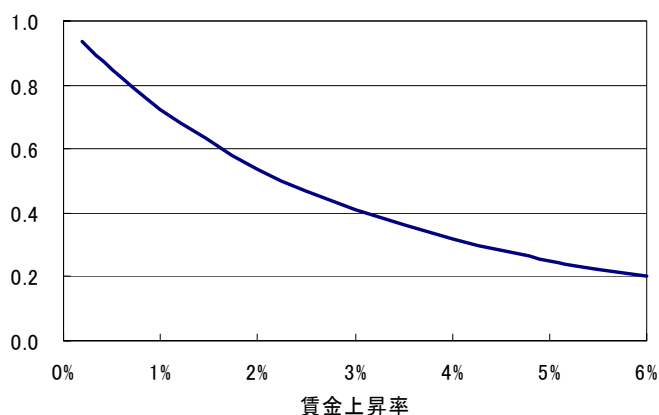
$$\text{被保険者} : \sum_{x=e+1}^{r-1} \frac{BN^P}{r-e} \sum_{y=e}^{x-1} (1+\rho)^y = \frac{BN^P}{r-e} \left\{ \frac{(1+\rho)^r - (1+\rho)^{e+1}}{\rho^2} - \frac{(r-e-1)(1+\rho)^e}{\rho} \right\}$$

年間給付に対する比率は、上記を BL^P で除算すればよい。

以上のとおりの数式に具体的な数値を当てはめてみる。 $e = 20$ 、 $r = 65$ 、死亡率は厚生年金基金で使用している男子死亡率とする。給付確定部分を事前積立にすることは、スライドする給付体系の中に名目値が固定される給付を含めることになる。その結果、スライドの見通し(ここでは賃金上昇率)を変更すると、全体の中に占める給付確定部分の割合が変動することになる。

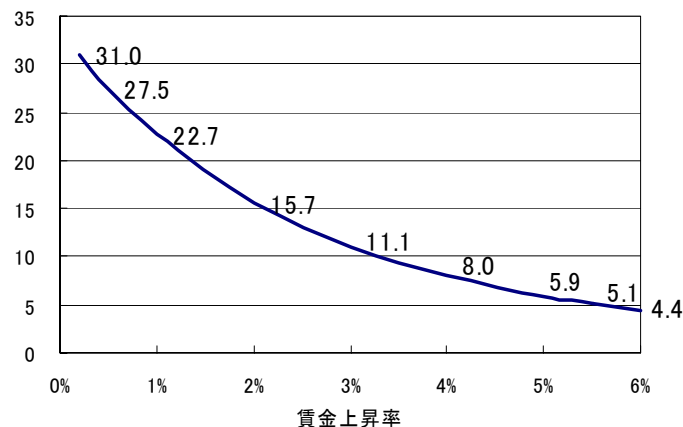
たとえば、図1は全体の給付に占める給付確定部分の給付の割合を賃金上昇率毎に算出した結果である。賃金上昇率が0であれば、すべての給付は積立方式になるが、賃金上昇率が増加するにつれ、給付確定部分の割合は低下する。結果的に、インフレや生産性向上の水準が低いときほど積立部分の割合が増加してしまうことになる。

図1 年間給付に占める給付確定部分の割合



このことは、給付確定部分の債務の年間給付に対する比率(積立比率)にも同様の傾向となって現れる。図2は、積立比率を賃金上昇率の水準毎に算出したものである。

図2 給付確定部分の債務の年間給付に対する比率



このグラフは、インフレ率や利子率の見込みを変更した場合、積立比率が変動することを意味す

る。たとえば、予定利率が年5.5%の時、比率は5.1であったが、年4.0%に変更すると積立水準は8.0まで上昇する。このような数理上の仮定の変更に伴う積立水準の変動は、通常は特別保険料等の別途の費用負担によって処理することになるが、公的年金にとってはこのような機動的な対応は困難なことである。

この弊害がもっとも顕著に現れたのが、2002年4月に厚生年金に併合された農林漁業職員団体共済制度の持参金問題であった。一元化懇談会では、1999年の再計算における新予定運用利率である4.0%を用いて給付確定分を評価する意見も強かったが、最終的には予定利率を1999年までは再計算前の5.5%、それ以降は再計算後の4.0%とした評価額が移管財産の基準となった。

以上をまとめてみると、「給付確定部分を積立方式による」という財政運営は、制度統合の際に移管すべき積立金の客観基準を提供する、厚生年金基金の代行部分の財政と整合的である、というメリットを持つ反面、経済前提の数値によって積立方式部分と賦課方式部分の配分が変動する、経済前提を変更したときの財政的対処が困難である、といった問題点を抱えていることが指摘できる。

3. 「保険料固定方式」の財政運営

(1) 開放型総合保険料方式の確認

改革案は、「保険料固定方式」において「マクロ経済スライド」を利用した給付水準の調整を提案している。この方式は、最終保険料を法定するとはいえ、財政方式としては(開放型)総合保険料方式による財政運営となる。すなわち、固定された保険料率のもとで次式を成立させるように、給付を調整(現状では実質的な削減)するわけである。

$$\text{保険料収入現価} + \text{国庫負担現価} + \text{積立金} = \text{給付現価}$$

給付の調整方法として、一気に調整するのではなく段階的に調整するのであるが、この調整方法が「マクロ経済スライド」といわれるものである(図3参照)。

さて、ここで開放型総合保険料方式について確認しておく。年金数理の教科書的にいえば、この方式は①将来の被保険者の給付や保険料を年金財政に含める、②保険料を将来期間対応の標準保険料と未積立債務を解消するための特別保険料に区分せず単一かつ一律の保険料(率)を適用する、という特徴がある。

$$\text{保険料率} = \frac{\text{将来被保険者の給付現価} + \text{被保険者の給付現価} + \text{受給権者の給付現価} - \text{積立金}}{\text{将来被保険者の給与現価} + \text{被保険者の給与現価}}$$

保険料率は上記算式で求められるが、保険料固定方式においては、左辺の法定された保

保険料率になるように右辺の将来被保険者、被保険者、受給権者の給付現価を調整することになる。マクロ経済スライドによって給付額を徐々に調整した結果、2032年までのスライド方法を調整すれば上記等式が成立する、というのが基準ケースにおける計算結果であると考えられる。

(2) 改革案の財政的問題点

改革案の財政運営では、いくつかの問題点が指摘できる。

①財政状態に依存しない調整過程

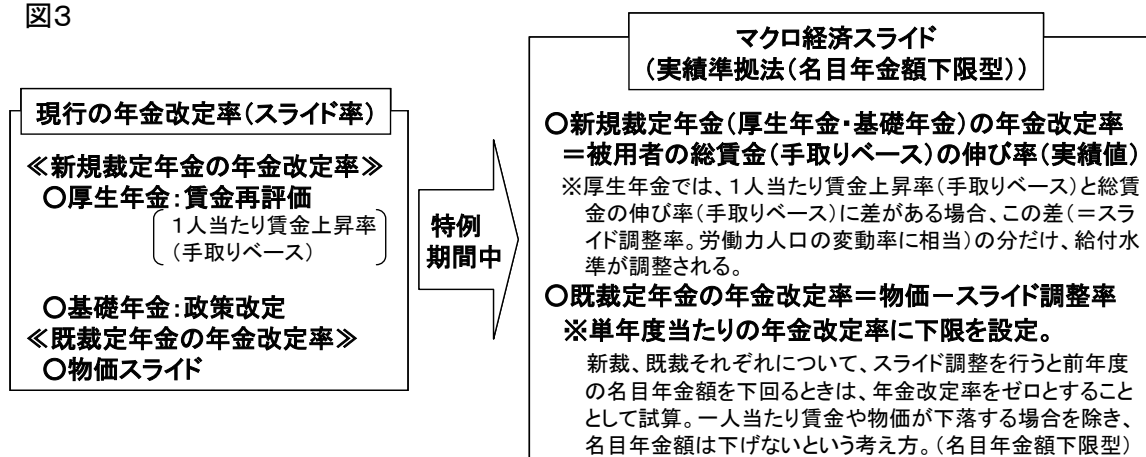
改革案の運営では、マクロ経済スライドを適用する「スライド特例期間」中の給付水準の調整方法は、財政状態に依存しない。単に前年の給付水準にスライド率(再評価率)からスライド調整率を差し引いた率を乗じて給付水準を改定するだけである。財政状態の違いが反映するのは、スライド調整期間の終了時期および結果としての調整期間終了後の給付水準である。保険料を引き上げられない以上、財政状態が悪い場合はより厳しい給付調整を行わないと、世代間の公平性確保への期待に応えられないかもしれない。

例えば、基礎年金の国庫負担割合が1/2の場合と1/3の場合とでは、調整前の財政状態にかなりの差があるはずである。にもかかわらず、スライド調整期間中の調整過程は、両ケースで差異がない。計算結果によると、国庫負担1/2の基準ケースにおいて、スライド調整期間は2032年に終了、その時点の給付水準は現行の所得代替率59%から52%に低下、最終的な給付の削減率は12%と報告されている。これに対して国庫負担1/3のケースでは、スライド調整期間の終了が2043年と11年延長、終了後の所得代替率が45%と7%低下、給付の削減率が24%とされている。これが、両ケースにおける当初の財政状態の違いの結果である。

②積立水準の不定性

開放型総合保険料方式に関して一般的に言えることであるが、一旦発生した数理的差損

図3



益はその後の見直しによって、保険料(「保険料固定方式」の場合は給付)を調整することによって対処される。しかし、調整は将来に向かって永久的に行なわれるため(永久償却)、数理的損益によって発生した積立水準の変動は、他の数理的損益によって相殺されない限り元に戻らない、という特徴がある。

この結果、給付水準の調整が終了した2050年の積立度合を比較すると、ケースによってかなりの違いが出てくる。「積立度合」(年度始の積立金の当年度支出に対する倍率)は、例えば保険料固定方式の基準ケースでは4.6であるが、国庫負担を1/3に据置いた場合には2.3、将来見通し平均化法による調整の場合5.2、物価下限型の場合3.2、といった具合である。

③積立金が枯渇した場合の対処

さらに問題なのが、この財政方式は給付現価と積立金および保険料収入現価がバランスする限りにおいては、積立金が負となることに歯止めが利かなくなることである。この現象は、改革案でも発生している。「保険料固定方式」の実績準拠法(名目年金額下限型)のシミュレーション結果のうち経済シナリオCの場合、2080年に積立金が枯渇する、とされている。積立金が枯渇しても年金財政上収支はバランスしているのであるから、この一時期を「借入れ」でしのぐこともできるが、保険料の引上げや給付の調整で対応する選択肢も示されている。いずれにしても、このような状況に陥らない、何らかの歯止め策が必要と考える。

4. 積立規律の確保のための施策

上記のとおり、「保険料固定方式」とマクロ経済スライドによる給付水準調整を導入することは、従来の「拠出時の給付確定部分を積立方式による」という積立基準を変更し、ある意味では、積立規律を失ってしまう危惧がある。以下では、「保険料固定方式」においても導入できる積立規律について検討してみたい。

(1) スウェーデンの自動均衡機能

積立規律を考える上では、改革案作成過程でも検討されたスウェーデンの年金改革が参考となる。基本的に賦課方式で運営される仮想勘定制度には、自動均衡機能といわれる積立規律を確保する仕組みが付加されている。これは、おおよそ以下のとおりである。

賦課方式の公的年金制度の財政を脅かすものは、人口統計的変動および経済的変動である。スウェーデンでは、これらのリスクを保険料率または年金価値を変更させる「保険不能リスク (Uninsurable Risk)」と整理している。これらのリスクに対して、以下に述べる基準に従って仮想勘定の指標利率および年金額のスライド率を調整することにより、保険不能リスクに中立的な制度を実現している。

①貸借対照表の作成

賦課方式による財政運営は、年金数理でいう「定常状態」の場合に限り安定的である。制度への抛対象労働者が減少する等、非定常の場合には財政は不均衡になるが、この場合、スライド方式を変更して財政を調整する。その客観的判断基準の設定のため、図4のように賦課方式制度において貸借対照表を作成する。

ア. 保険料資産

年間の保険料総額に「滞留期間」乗じて求める。滞留期間は、積立期間と受給期間とに分解されるが、2つの期間を区分する引退年齢は、その年に新規裁定された年金受給者の年齢を裁定された年金の給付原資により加重平均したものである。

(ア) 積立期間

各年齢における引退年齢までの期間を年齢毎の対象給与の合計により加重平均して求められる。ここで、人員構成は実績にもとづく年齢別残存率による「定常人口」である。

(イ) 受給期間

引退年齢から各年齢までの期間を各年齢の年金額により加重平均して求められる。つまり、引退年齢から給付までの平均滞留期間を計算していることになるが、人員構成は実績にもとづく年齢別残存率による「定常人口」による⁶。

イ. バッファー基金

旧制度から引き継がれた年金基金の時価評価額である。

ウ. 年金債務

年金支給開始前の者と受給中の者とに区分される。年金債務は評価時点の被保険者の実績にもとづいて計算される(当然ながら、「定常人口」ではない)。

図4 貸借対照表のイメージ

受給者	バッファー基金 5,500億SEK
	年金債務 5兆3,000億SEK
受給者以外	保険料資産 4兆7,850億SEK

2000年における貸借比率=1.0066

⁶ スウェーデンの場合、支給開始後の年金のスライドは、(賃金上昇率-1.6%)が原則であるため、受給期間の計算には、1.6%が割引率のように適用される。しかし、本文の説明は、モデルとの関係でこれを無視したものとなっている。

(ア) 年金支給開始前の者

年金債務は、基本的には仮想勘定残高である。

(イ) 受給中の者

年金債務は、年金額に年金現価率を乗じて計算される。

②貸借比率の算出と付利およびスライドの調整

貸借対照表ができたところで、貸借比率を算出する。2000年の実績をあてはめてみると、貸借比率は以下のとおり1.0066(>1)となり、制度は想定した貸借対照表にもとづき剰余を保有していると見なされる。この結果、2000年は給与増加率にもとづき、付利およびスライドが実施されることになる。

$$\text{貸借比率} = \frac{\text{保険料資産} + \text{バッファ基金}}{\text{年金債務}} = \frac{4兆7,850億SEK + 5,500億SEK}{5兆3,000億SEK} = 1.0066$$

スライドの調整である自動均衡機能が発動するのは貸借比率が1を下回った場合である。1を下回るとは、財政上は不均衡で不足があると見なされ、均衡を実現すべく自動均衡機能が発動する。均衡の方法は、「給与指標(1+給与増加率)」に貸借比率を乗じたものを「均衡指標」と定義し、仮想勘定への付利および年金のスライドを均衡指標にもとづいて実施することになる。具体的には、仮想勘定への付利するための指標利率は(均衡指標-1)、年金額のスライド率は(均衡指標-1-0.016)となる。このことにより、制度全体の不足は、年金受給者のスライド率の低下、支給開始前の者の勘定への付利するみなし利率の低下、というかたちで現役世代と引退世代がリスクをシェアし合うことになる。自動均衡機能発動後は、貸借比率は1となる。

(2) 貸借対照表の正当性

以上の仕組みにおいて、重要な概念は「保険料資産」である。ここでは、定常状態において「保険料資産」と「年金債務」とは一致することを通して、この「賦課方式における貸借対照表」という概念の正当性を確認しておく。簡単のため、年齢による賃金格差がなく、年金は賃金スライドするものとする。賦課方式制度の収支は、次のとおりである。

$$p_p w L^A = \alpha w L^P$$

保険料資産 CA は、 \bar{x}_a を就労者の平均年齢、 \bar{x}_p を受給者の平均年齢とすると、次のとおり表わされる。

$$\begin{aligned}
CA &= p_p w L^A \left[\{\bar{x}_p - (r-1)\} + \{(r-1) - \bar{x}_a\} \right] \\
&= \alpha w \sum_{x=r}^{\omega} \sum_{y=x}^{\omega} l_y + p_p w \sum_{x=e+1}^{r-1} \sum_{y=e}^{x-1} l_y \\
&= \sum_{x=r}^{\omega} \alpha w l_x \hat{e}_x + \sum_{x=e+1}^{r-1} \sum_{y=e}^{x-1} p_p w l_y
\end{aligned}$$

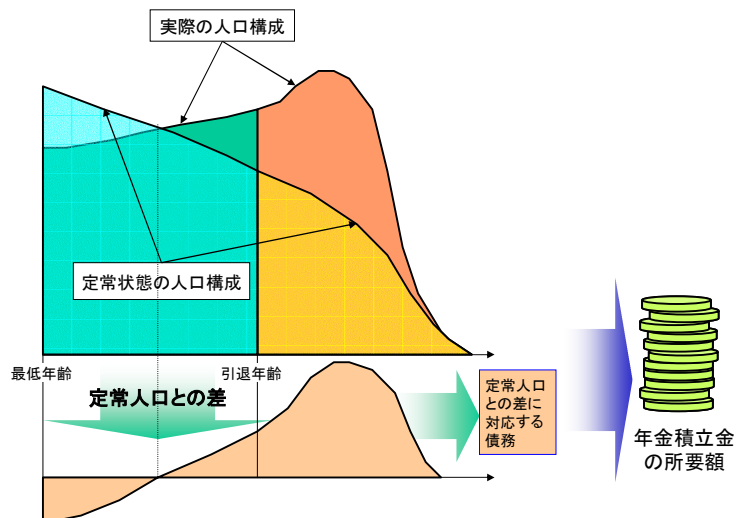
ここで、 $\hat{e}_x = \sum_{y=x}^{\omega} l_y / l_x$ とする(平均余命)。右辺第1項は、 \hat{e}_x が年金現価率になることから、年金受給者の債務である。また、第2項は就労中の各年齢集団が過去に抛出した保険料の利率 ρ による元利合計であるため、各集団の勘定残高、すなわち在職中の被保険者の債務である。従って、保険料資産=年金債務が示されたため(純粋な賦課方式制度ではバッファー資産は0)、賦課方式の給付建て制度の財政状態を測る尺度として、スウェーデンの提唱した貸借対照表は妥当と考えられる。

(3) バッファー基金残高の妥当性の尺度

さて、非定常状態の場合、上記貸借対照表におけるバッファー基金の役割は何か、検討する。保険料資産は、その年の保険料総額に平均滞留期間を乗じたものである。つまり、現役労働者の実際の人口構成がどうであれ、この保険料総額となるような定常人口の労働者集団を考え、その現役労働者の年金債務およびその集団が定常状態として想定している受給者の債務までが保険料資産に含まれるのである。

実際の人口構成と定常人口との違いとしては、現役労働者の年齢分布の違い(同じ人数でも高齢者の比率が高ければ保険料資産よりも実際の債務の方が大きいと考えられる)や、年金受給者の違いが考えられる。特に、現役労働者の人口構成の違いが無視してよい程度に小さい場合、バッファー基金の適正残高は、定常人口を上回る年金受給者に対応する年金債務、となる。例えば、定常人口に対して、実際の受給者数が1.5倍であったとした場合、バッファー基金は定常人口で想定していた受給者の年金債務の5割相当額を積み立てておけば、貸借対照表は

図5 自動均衡機能における積立金の位置付け



バランスすることになる(図5参照)。

(4) 自動均衡機能が機能する要件

さてここで、スウェーデンの自動均衡機能が機能する要件について考えてみる。スウェーデンの制度は「概念的掛金建て制度」ということで有名であるが、自動均衡機能自身はこの制度を前提としなくても機能する、と考えられる。ただし、自動均衡機能は借方の「資産」を所与として貸方の「債務」を調整する仕組であるため、基本的には保険料は当初の設定から変更しない制度を対象とした方が考えやすいであろう。例えば、改革案にいう「保険料固定方式」において自動均衡機能を適用することとした場合、調整の結果は標準報酬の再評価率および年金のスライド率に反映することとなる。

①保険料と給付との関係

まず考えられることは、適用される保険料が少なくとも将来期間に対応する給付費用に見合ったものでなければならない、ということであろう。ここで将来期間に見合う保険料とは、動態数理的保険料である。ただし、現在の動態数理的保険料は予定利率を予定運用利回りとしているが、賦課方式を前提としているため、本レポートにおけるモデルのように予定利率を賃金上昇率として算出することが必要となる。仮に、保険料がこの水準を下回った場合、前記(3)のような「定常人口と実際の人口との差に相当する部分に対応する被保険者・受給者の給付債務」が積立金の目安とはならなくなる。

②制度の整備状況

次に留意すべきことは、自動均衡機能が発動する前の制度の整備状況によっては、人口統計的リスクおよび経済的リスク以外にも、人為的分配も自動均衡機能の調整の対象になってしまう、ということである。スウェーデンの公的年金改革においては、仮想勘定方式を採用することによって、少なくとも将来期間に対応する給付は保険料とリンクしており、世代間の不公平は解消している。問題は、一部旧制度の適用を受ける経過措置者の超過債務等が、バッファ基金の範囲に納まっているか、ということに集約される。

一方、日本の改革案は、最終保険料を固定し、給付算定式を変更せずに給付基準給与である再評価後平均標準報酬の再評価方法、および裁定後の年金のスライド方式を変更することによって対応している。このことは、現状存在している年齢別の給付の格差を相似形で持ち込んでいることになる。仮に、保険料が経過措置終了後の動態数理的保険料に一致したとしても、経過措置部分の超過給付は自動均衡機能により現役世代の給付を削減する方向に影響する。さらに、段階保険料方式を温存しているため、世代間の不公平の問題は、受給者のスライド調整等により一歩前進したとは言えるものの、本質的には解消していない。これらの世代間格差は、人為的分配部分が自動均衡機能を通して事後的に別の世代の給付

に影響してくるため、あらかじめ解消しておくことが望ましい。

(5) 「保険料固定方式」における積立規律

以上の検討をもとに、「保険料固定方式」のもとでの積立規律の強化策を検討してみた。段階保険料方式は、スウェーデンのような「賦課方式における貸借対照表」の概念を適用しづらくしている。このため、前記3(2)③の問題点、すなわち積立金の枯渇を許してしまう財政方式の弱点を補強することを重点に以下のような案を策定した。

①経過措置のうち将来期間相当分に給付についての廃止

前記(4)②で指摘した制度の整備の必要性の観点から、以下の制度変更を行なう。そもそも、スライド特例期間は短かいほど制度の信頼性は高まると考える。

ア. 年金の給付乗率は、将来分については全年齢一律に5.481/1000(総報酬ベース)とする。

イ. 年金の支給開始年齢は、将来分については全年齢一律に65歳とする。

②老齢給付への特化と基礎年金の国庫負担問題

積立規律とは直接関係ないかもしれないが、社会保険方式を主張し、かつ保険料を中心に給付を調整する以上、保険料固定方式による運営の対象となる給付は保険料の拠出実績と関係が深い部分、すなわち老齢給付に特化したほうが納得性が高くなると考えられる。遺族・障害給付は最低保証等が設定されており老齢給付と比べると保険料とのリンクが弱い。仮に、基礎年金の国庫負担割合を1/2に上げる財源措置が可能であるなら、その財源は基礎年金に充当するのではなく、遺族・生涯給付に充当することも検討の余地がある、と考える。参考までに、スウェーデンは仮想勘定制度を老齢給付に特化させている。

③保険料は動態数理的保険料を下回らない水準に設定する

前述のとおり、動態数理的保険料は予定利率を賃金上昇率として算出しておく。仮に拠出保険料が動態数理的保険料を下回る場合、下回った部分はそれに見合う被保険者の給付を削減することで対応する。

④改革案の財政運営に加えて以下の運営基準を追加する

ア. 総賃金の実績値と等しくなるような定常人口の被保険者集団、およびこの被保険者集団から想定される年金受給者を想定する。

イ. 被保険者および受給者の給付債務を計算する(定常状態の給付債務)。

ウ. 実際の被保険者・受給者をもとに給付債務を計算する(実際の給付債務)。

エ. 実際の給付債務から定常状態の給付債務を差し引いた額(マイナスなら0とする)を年金積立金の下限とする。

オ. 実際の年金積立金が上記の下限値を下回る場合、下回る額を調整前の年間給付額

で除して調整率を算出する。

カ．給付額ベースで算出した上記調整率と改革案におけるスライド調整率のうち、いずれか大きい方をその年のスライド調整率として適用する。

以上の措置により、少なくとも積立金が負となることは避けられるであろう。ただし、上記に基づく数値を算出した結果、現在の財政状況がこのような財政運営を実施困難とするほど深刻な状況にあることも考えられる。

本稿の提案は、広範囲な改革案に対して、極一部の点について改善提案を行ったものに過ぎない。しかし、提案は改革案が目標とする年金制度の信頼性確保のために、いくらかでも貢献できると確信している。

参考文献

1. 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(厚生労働省、2002年12月)
2. 「厚生年金・国民年金 数理レポート 1999年財政再計算結果」(厚生労働省、株式会社 法研、2000年6月)
3. 「年金数理部会報告書(第一次～第五次)」(総理府社会保障制度審議会年金数理部会、1984年4月～1998年3月)
4. 「公的年金制度の一元化の更なる推進について」(公的年金制度の一元化に関する懇談会、2001年2月)
5. 「公的年金制度の一元化に関する懇談会議事録」(公的年金制度の一元化に関する懇談会、2000年6月～2001年2月)
6. 「公的年金改革案について ―マクロ経済スライドの評価―」(拙稿、みずほ年金レポート、2003年5月)
7. 「スウェーデンの公的年金における自動均衡機能」(拙稿、みずほ年金レポート、2002年5月)

第4章 (公的) 年金税制の課題

ニッセイ基礎研究所
上席主任研究員 白杵 政治
研究員 中嶋 邦夫

はじめに

昨年来の公的年金制度の改定論議の中で、焦点の一つとなってきたのが公的年金等に関する税制である。年金の保険料と給付の関係をみると、現在の受給世代、現在の保険料負担世代、さらに将来の保険料負担世代の間に大きな格差がみられる。その上に年金給付への課税が現役の給与所得への課税より軽いため、格差が拡大している。そこで年金課税を是正し、その能力のある高齢者には相応の税を負担してもらおうという議論が高まっているのである。折から先頃の政府税制調査会中期答申「少子高齢社会における税制のあり方」では、「年齢だけで高齢者を一律に優遇する税制のゆがみを見直し、負担を公平に分かち合う必要がある」とし、年金課税の見直しだけでなく、社会保険料控除の範囲についても検討するとした。

そこで、本稿では公的年金課税の現状とそれについて海外の状況や過去の議論をまとめ(1.～3.)、公的年金等控除や社会保険料控除を見直した際の税収の変化を推計した上で、公的年金税制の今後について考えてみたい(4.～5.)。あえて結論を先取りすれば、税制調査会答申のように公的年金等控除の見直しは不可避としても、部分的な修正では基礎年金の国庫負担割合を1/3から1/2に引き上げるような大幅な税収増は見込めない。今後、公的年金等控除の他、社会保険料控除や老年者控除の見直しが検討の俎上にのぼることになろう。

1. 現在の公的年金税制

(1) 税制の概要

まず、現在の公的年金の保険料拠出・給付時に分けて税制について簡単に説明する。

拠出時についてみると、公的年金の保険料は全額、課税対象から除外されている。公的年金保険料のうち企業が支払う厚生年金の事業主負担分は、損金算入され課税対象となっ

ていない。個人が支払う保険料には社会保険料控除が適用され、自分だけでなく生計を同じくする扶養親族の保険料も課税されない。所得税法74条にあるこの規定は、年金の他健康保険や失業保険料を対象として1952年に始まった。当時、社会保険料といっても年金などは当面の生活維持費ではなく将来に備えた貯蓄の一部であり、それに控除を認めると他の貯蓄とのバランスを欠くという異論があった。それでも、現実には強制徴収されることや負担の重さを考慮して控除が認められた（所得税法コンメンタール）。また、社会保険料控除の対象は純粋な公的年金以外にも拡大されており、1965年には厚生年金基金、1970年には国民年金基金への保険料も控除の対象に加えられた。前者は厚生年金と国家公務員共済の給付水準を同等にするために必要であるとして、後者は国民年金の上乗せであり社会保障制度の根幹をなす、という理由で対象に加えられた。

一方、公的高齢年金の給付は雑所得に分類され課税対象となっているものの、公的年金等控除が認められており、実際に課税対象となっている部分は僅かである。もともと戦後の税制では年金所得は雑所得に分類されていたが、1967年に国家公務員共済制度が発足した際、勤務関係による所得であることを理由に給与所得に分類し直された。さらに福祉元年と呼ばれ、物価スライド実施とともに高齢年金水準が大幅に引き上げられた1973年に、引き上げ後のモデル額である年間60万円を上限とし、課税所得が500万円以下の者に適用される老年者年金等特別控除が設けられた。

その後、①勤務関係上の経費を概算的に控除するとともに、勤務関係による空間的・時間的拘束分に着目した給与所得控除を年金に適用することが合理的でない、②年金受給者への老年者年金等特別控除と、全高齢者に対する老年者控除との関係が明確でない、などの理由から給与所得としての分類が見直された²。1987年に高齢年金は再度雑所得に分類され、その上で改正前は年78万円だった老年者年金等特別控除に代えて、80万円の定額の上に給付額に応じた段階的な定率控除を加えた公的年金等控除が適用されることになった。これは厚生年金や国民年金さらに共済年金など公的年金だけでなく、厚生年金基金や適格退職年金を含めた企業年金の給付にも適用される。同時に老年者控除が改正前の25万円から50万円に引き上げられた³。

¹ 平均的な標準報酬労働者が27年間加入した場合の厚生年金の年金受給額、及び国民年金に25年加入した夫婦の年間受給額。

² 北野弘久編「現代税法事典」中央経済社（1992）によると、所得税法の10の所得分類は、各所得の担税力に着目した分類であるという。

³ 改正前の①給与所得控除、②老年者年金特別控除、③老年者控除、の合計が改正後の①公的年金等控除、②老年者控除、の合計にほぼ匹敵するように調整された。

図表 1 : 公的年金等控除の仕組み (万円)

	65歳未満	65歳以上
定額控除額	50	100
控除額の最低保障	70	140
定率控除額 (定額控除後の年金収入額)		
360万円まで	25%	25%
720万円まで	15%	15%
720万超の部分	5%	5%

(例1) 200万円の年金収入があると、
 65歳未満では、 $50 + (200 - 50) \times 25\% = 87.5$ 万円の控除
 65歳以上では、 $100 + (200 - 100) \times 25\% = 125$ 万円、であるものの
 140万円より小さいため、140万円が控除される

(例2) 400万円の年金収入があると、
 65歳未満では、 $50 + (400 - 50) \times 25\% = 137.5$ 万円の控除
 65歳以上では、 $100 + (400 - 100) \times 25\% = 175$ 万円の控除となる。

それ以降、現在に至るまで、個人が支払う厚生年金・国民年金保険料には社会保険料控除が、公的年金等の給付には定額と定率を組み合わせた公的年金等控除が適用されている(図表1)。また、受給者は公的年金等控除以外にも、基礎控除、老年者控除、老年配偶者控除、老年配偶者特別控除の適用をうけることができる。そのため、二人とも70歳以上の夫婦世帯で他に所得がなければ年間332万円⁴、医療保険や介護保険などの社会保険料控除まで考慮すると、年間354万円までの年金所得に所得税がかからない。他方、現役である給与所得者の課税最低限をみると、独身者で114万円、夫婦で220万円となっている(図表2)。

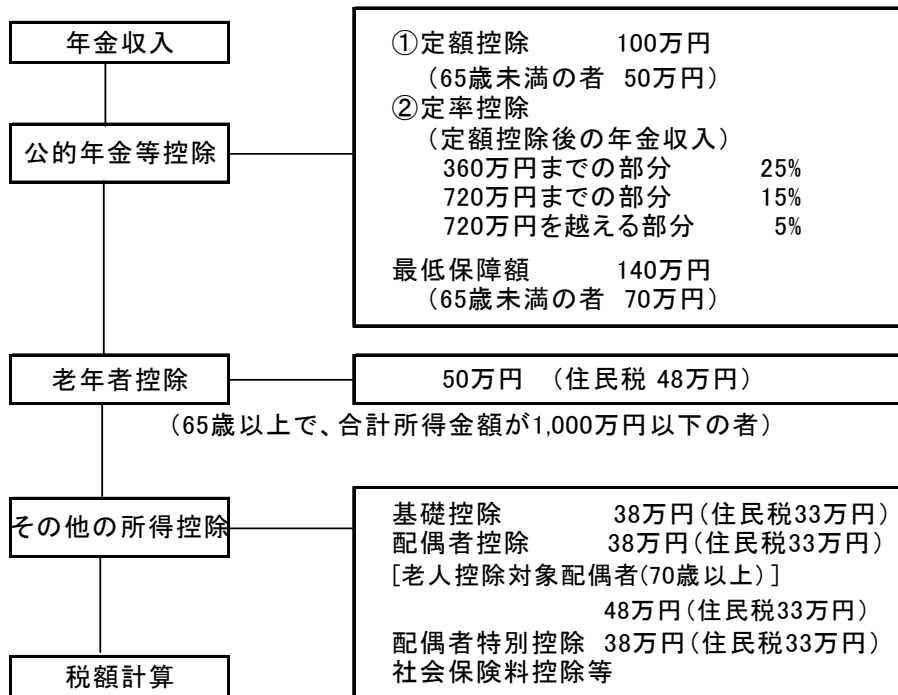
(2) 税収への影響

これらの優遇税制が実際にどの程度税収に影響を及ぼしているかをみてみよう。手法としては、林(1999)にならって、『市町村税課税状況等の調(平成13年7月1日現在)』(総務省)を用い、2000年の状況を見る(計算方法の詳細は補論参照)。

抛出時については、給与所得者とそれ以外とに区分した上で、所得階級別に公的年金の保険料控除による税の減少額を求めた。その結果、給与所得者については厚生年金の保険

⁴ ①公的年金等控除が定額控除100万円と所得が100万円を上回る部分の25%(定率控除)の合計、②老年者控除(65歳以上)、老年配偶者控除(70歳以上)、配偶者特別控除、基礎控除が各々50万円、48万円、38万円、38万円なので、課税額がゼロとなる所得額をXとすると、 $X - (X - 100) \times 0.25 + 100 + 50 + 48 + 38 + 38 = 0$ となる。これを解くと $X = 332$ 万円である。なお、70歳以上の老年配偶者がいない場合には最低限が319万円となる。また、配偶者特別控除(上乘せ分)は、2004年分の所得税から廃止される。

図表2 : 年金受給者に適用される各種の課税軽減措置



(参考) 課税最低限の比較 (万円)

	独身	夫婦	
		老年配偶者なし	老年配偶者あり
公的年金受給者 (65歳以上)	236.3	339.9	354.3
公的年金受給者 (65歳未満)	112.5	218.3	232.6
給与所得者	114.4	220.0	

料率を適用し⁵、本人負担分により1兆6000億円、事業主負担分も合計すると3兆3,000億円、所得税収が減少しているとの結果を得た。給与所得者以外については、年間16万円の国民年金保険料に対する社会保険料控除によって、1,000億円の税収減という結果になった。両者を合計すると拠出段階で約3兆4,000億円の税収ロスが生じていることになる。

給付時については、年金受給者約2500万人を住民税の課税対象者とそれ以外⁶に分けて、公的年金等控除の適用による税収減を試算した。この結果、年金以外の他の所得も含めて住民税の課税対象となっている600万人の受給者だけで約7,000億円の減収があった。さらに住民税の課税最低限に達していない年金受給者1,900万人について、公的年金等控除が廃止された場合に所得税課税ベースがどれだけ拡大するかを試算すると⁷、約5兆5,000億円で

⁵ 保険料については、2003年以降の総報酬制の下での方式（標準報酬×13.58%）で計算した。

⁶ 課税対象となっていない者とは、年金収入に対して公的年金等控除や基礎控除、老年者控除を適用した結果、課税所得が課税最低限を下回った者である。

⁷ 所得が課税最低限に達していない高齢者は、年金の他に所得がほとんどないと考えられるので、課税対

あった。これに所得税の最低税率10%を乗じると、公的年金等控除による所得税の税収減は5,500億円と試算できる。この二つを合計すると公的年金等控除による所得税収ロスは約1兆2,000億円となる。拠出時と給付時とを合計すると、公的年金関連の税制優遇による所得税の減収が約4兆6,000億円にも及んでいることになる。

2. 海外の年金税制

次に、主要先進国について被用者への年金を中心に年金税制をみていく。拠出時についてみると、ほとんどの国が保険料の事業主負担分の損金算入を認めている。一方、被用者本人が負担する保険料については、英米では課税所得からの控除が認められていない。もともと米国では、年金保険料が「社会保障税」として課税所得に課せられており、その上さらに課税所得から控除されることはない。英国では1965年の税制改正で、基礎控除の引き上げとともに社会保険料控除を廃止したという。また、ドイツやフランス、スウェーデンでは控除が認められているものの、一定の上限が課せられている（図表3）。

給付についてみると、課税が軽減されている例が多い。米国では、老年者への1000ドルの控除に加えて社会保険給付への控除があり、所得に応じて15%~50%が課税所得（gross income）から控除される⁸。加えて、65歳以上の老年者は障害者と並んで税額控除の対象となっている。英国では老年者への所得控除があり、ドイツでは年金給付への割合が非常に低い上、やはり年金受給者への所得控除がある。

Whitehouse(2002)では、これらを総合した効果を比較している。まず、ドイツと日本では年金生活者の所得（支給額）の実効税率が低く、勤労者の平均賃金レベルに達しても10%を下回っている。また、同じ所得水準で現役の勤労者と税率を比べると、これらに英米を加えた4カ国では、平均賃金以下の所得水準では年金生活者の実効税率が勤労者よりかなり低い。他方、フランス、スウェーデンでは、平均賃金並みの所得水準では年金生活者の実効税率の方が勤労者より高くなっている⁹（図表4）。

象でない高齢者への年金支給総額から、65歳未満には基礎控除、65歳以上には基礎控除と老年者控除のみが適用された場合の控除総額を差し引いた。

⁸ 内国歳入法86条(b)(2)。社会保障給付の50%と他の所得との合算額が一定の基準額を越えている場合に、給付の50%またはその超過額の少ない額だけが課税所得に算入される。ただし上記合算額がより大きな基準額を上回っている場合には、課税所得が加算される。

⁹ フランス、スウェーデンでも社会保障負担を加えると現役労働者の負担率の方が大きくなるものの、その格差は前者で最大14%、後方で12%に止まる。

図表 3：海外主要国での老齢年金への課税軽減措置の内容

保険料拠出への課税			
	事業主掛け金	被用者負担掛け金	自営業者負担掛け金
米国	全額損金算入	所得から全く控除しない	1/2を所得控除
英国	全額損金算入	所得から全く控除しない	所得から全く控除しない
ドイツ	全額損金算入	保険料控除 (上限あり)	保険料控除 (上限あり)
フランス	全額損金算入	全額を所得から控除	全額を所得から控除
スウェーデン	全額損金算入	全額を所得から控除	

年金給付に対する軽減措置(高齢者所得一般への軽減措置を含む)

	項目	内容
米国	高齢者への所得控除 税額控除	・一人1000ドル ・総所得が17500ドルで非課税の年金給付が5000ドル以下の場合、1125ドルまで控除
	社会保障給付への非課税措置	・所得額に応じて社会保障給付の15%~50%まで非課税
英国	高齢者への所得控除	年齢に応じて1400ポンド~1600ポンドを控除 (Circaが17000ポンドを超えると半分になる)
ドイツ	公的年金及び一部の企業年金への非課税措置 企業年金への非課税措置 その他の高齢者の所得への非課税措置	1. 引退年齢に応じて(早く引退するほど割合が高い)非課税 2. 所得が6000マルクになるまで、その4割が非課税 3. 所得が3700マルクに達するまで、4割が非課税
フランス	なし	
スウェーデン	高齢者への所得控除	年金給付額に応じて8700クローネから56000クローネまで 年金以外に収入がなければ、年金は非課税

図表 4：所得に応じた年金生活者と勤労者の税率比較

総所得の水準	P=年金生活者、W=勤労者							
	平均賃金の50%		平均賃金の75%		平均賃金の100%		平均賃金の200%	
	P	W	P	W	P	W	P	W
米国	5.6	14.1	9.6	16.8	10.9	18.2	18.6	26.1
英国	6.0	9.6	11.7	14.1	15.1	16.3	21.2	21.2
ドイツ	0.0	9.3	0.3	17.1	7.0	21.2	21.4	31.9
フランス	7.7	7.6	13.3	11.9	15.8	14.3	24.7	21.0
スウェーデン	17.5	22.4	27.8	32.6	29.3	27.2	40.5	37.9
日本	0.2	4.3	2.0	4.3	4.0	6.0	10.8	21.2

(注)独身者・扶養家族なしを想定

(資料)Whitehouse(2002)のTable4

拠出・運用・支給の三時点で年金への課税が問題になる企業年金と異なり、賦課方式の公的年金では、①被用者による保険料を控除するか、②年金支給について課税上優遇するか、の2点が問題になる。二重課税と課税漏れのどちらも不適切であるとするなら、保険料に課税する（入口課税）か、給付に課税する（出口課税）かのどちらかを採用すべきである。

その観点から主要国を分けると、英米では、①従業員による保険料を全く控除しない、②老年者一般への所得控除が主ではあるものの、年金受給者への税率が勤労者より低い、点で入口課税といえる。スウェーデンやフランスは、社会保険料控除が大きく、他方、年金給付をはじめとする老人の所得への課税が税制上それほど軽減されていない点で出口課税といえよう。ところが、ドイツやわが国では、社会保険料控除に加えて、年金給付への課税軽減措置が取られており、公的年金が二段階で税の優遇を受けている。このようにわが国の公的年金は、拠出時に加えて、給付時にも実質的には非課税となっており、他国と比べても特に優遇されている。

3. これまでの議論

(1) 有識者の評価

多くの論者はこの二重の課税軽減を過度の優遇と評価し、その解消を主張してきている。その際に廃止・縮減の対象として取り上げられているのが、公的年金等控除である。入口の社会保険料控除ではなく、出口にある公的年金等控除が見直しの対象として取り上げられた理由として以下の2点があげられる。

第一に現役世代と比べて課税最低限が高く、負担が公平でない。第二に同じ高齢者の中でも、年金受給額が多いほど多額の控除を受けられる。この世代間・世代内の格差が指摘されてきた。

例えば、高山（1994）は、課税最低限などの点で掛け金拠出する世代より年金受給世代が優遇されていることや、同じ高齢者の所得の中で年金だけを特別に優遇しているため、所得が低かったり、年金以外の所得が大きいと同じ所得であっても控除のメリットが小さい、と批判している。

また、吉牟田（1994）は、今後、公的年金、私的年金ともに入口課税か出口課税かに統一する必要があると主張している。結論として、①社会保険料控除が公的年金等控除より古くから定着していること、②人口構造の変化から現役世代の負担が大きくなること、③高齢者といえども一様に弱者ではないこと、などから、入口非課税を維持し、出口課税とするべきとしている。

藤田（1992）も、賦課方式に近い公的年金では保険料といえども受益者負担とはいえないので、社会保険料控除を認めるとする。他方、給付については所得制限なしに給付され、最低保障に限定されていないことから課税すべきだとする。

もつとも、林（1999）は、年金保険料への控除も逆進的になり世代内の格差を拡大させていることから、社会保険料控除を支持していない。さらに、給付段階での公的年金等控除についても、受給世代の課税最低限が現役世代よりかなり高くなっている点で世代間の不平等を招いているとして見直しを提唱している。

両者ともに支持しているのが北野（1993）である。まず、保険料については租税の一種であり、課税所得から外すべきとしている。また、給付は、給与など他の所得と異なり社会保障給付として原則として非課税にすべきだという。同様に和田（1990）は、保険料は強制的な公課の「社会保障税」であり、一方、年金給付は生活保護などと同じ社会保障給付であり、少なくとも生活扶助（86年度で231万円）までは非課税とすべきとする。

（2） 政府での議論

公的年金等控除やその前身である高齢者年金特別控除については、政府でも一貫して支持されていたわけではない。例えば、1986年には、税制調査会から「年金課税に関する専門小委員会報告」が示された。報告ではまず、公的年金の保険料は強制徴収される上、賦課方式により受益者負担の性格が薄らいでいることから所得から控除するのが適当であるとしている。他方、給付については、老後の収入源が多様化しつつあることや相当な額の公的年金まで課税されていないことを考えると、公的年金であるが故に控除を認めることは負担の公平から問題があり、老年者一般に適用される老年者控除により配慮する方が望ましいとしている。

また、この報告を受けて出された「税制の抜本的見直しについての答申」でも、公的年金であるが故に多額の控除を認めるのは公平の観点から見て問題があると指摘している。答申ではそうした方針を掲げるとともに、公的年金を給与所得に分類することの不合理を指摘した。

しかし、この答申を受けて改正された税制では、年金所得が再度雑所得と位置づけられた上、老年者控除が増額され、年金控除の縮減は実現せずに定額と定率からなる公的年金等特別控除が創設されたのは先述の通りである。

その後も公的年金等控除が所得の有無に関わらず適用される点を問題視する姿勢は変わっておらず、2002年6月に税制調査会がまとめた「あるべき税制の構築に向けた基本方針」では、「高齢社会対策大綱（平成13年12月閣議決定）において、年齢だけで高齢者を別扱いする制度の見直しが課題とされている」ことを受け、公的年金等収入を課税対象として

取り込み、能力に応じた負担を求めることは、世代間の公平のみならず、高齢者間の公平にも資するとしている。その上で、老年者控除についてはその所得要件を見直し、公的年金等控除については少なくとも定額控除の割増と老年者控除との関係を整理するなど、大幅に縮減する方向で検討すべきである、とした¹⁰。

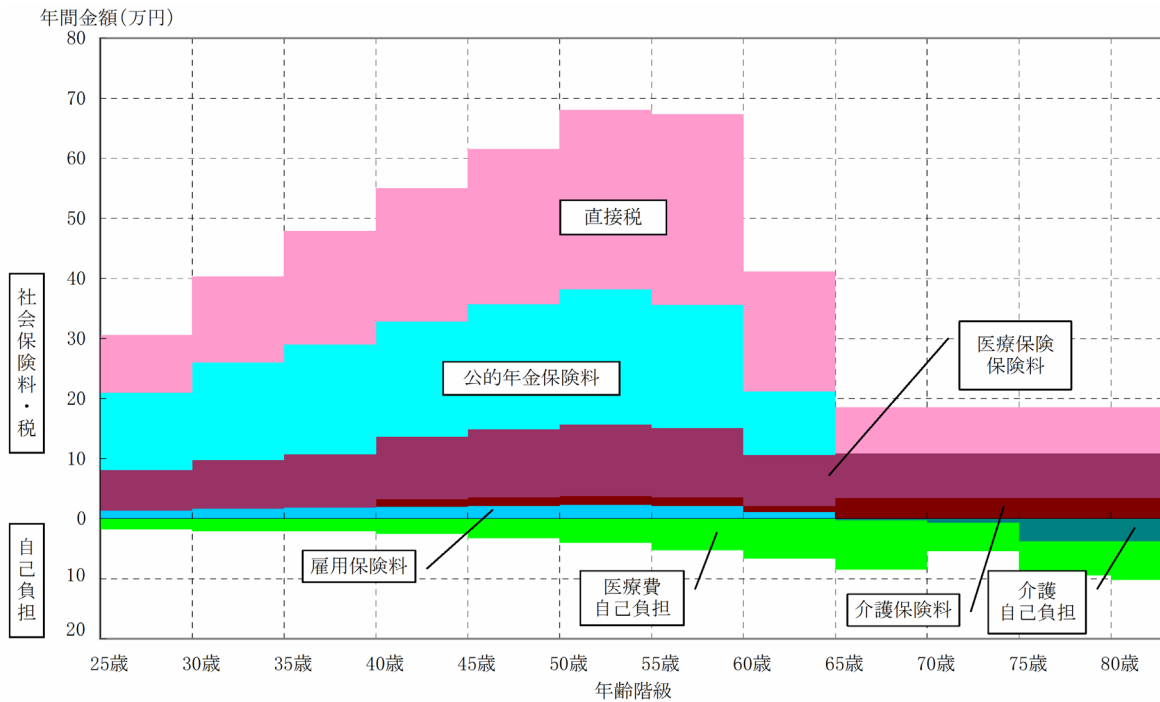
さらに冒頭にあげた、2003年6月の政府税制調査会中期答申「少子高齢社会における税制のあり方」では、高所得者まで含めて、公的年金が拠出段階・保険料拠出の両方で課税されていないことを問題視している。その上で、まず、年金収入のみで生計を立てる低所得者にも配慮しつつ、給付段階での課税を適正化するべきとしている。その上で、将来は、①社会保険料控除、②社会保障給付への課税対象拡大、に取り組むことを提唱している。

もっとも、先述の専門小委員会報告と同じ頃、旧厚生省が設けた「年金税制に関する研究会」から出された報告「公的年金税制のあり方」（1986）では、①一旦老後の生活に入ると現役の時に比べて生活設計を変更することが極めて困難になるので、年金にかかる税制は長期にわたり安定的である必要がある、②厚生年金の標準的な年金額（当時で年間220万円）は生活維持基盤として社会的合意の下で設定されており、その標準的な年金額まで課税されることは適切でない、とした。実際にもその後1989年に公的年金が増額されると、控除額や最低保証額も引き上げられた。

しかし、こうした、①高齢者は生活設計を変えられない、②標準的な年金額まで課税しないことが社会的合意に合致する、といった考え方は、必ずしも現在の厚生労働省の考え方ではないようである。例えば、2002年12月に厚生労働省から出された「年金改革の骨格に関する方向性と論点」では、世代間や高齢世代内の公平の観点から年金課税を見直すべきという意見が多い、としている。年金課税の見直しは既裁定者を含めて高額年金受給者や他に所得のある受給者の給付を削減するのと同じ効果があり、世代間扶養の考えからそれによって生じた財源を年金に還元することもありうる、としている。また、社会保障審議会でも、年金以外の社会保険料や税負担を考慮し、「ライフサイクルを通じ特定の時期に過重な負担とならないよう負担の平準化を図る必要」があるとしている（図表5）。

¹⁰ 社会保険料控除等については、年金制度が多様化し、任意性の強い拠出も見られるので、対象範囲を吟味していかなければならない、としている。

図表5：ライフサイクルにおける負担



(資料) 社会保障審議会

4. これからの公的年金税制の考え方

(1) 原則は入口非課税・出口課税に

では、今後、公的年金さらに広く年金制度への課税はどうあるべきか。まず、入口（保険料）は非課税、出口（給付）も実質的に課税されていない過度に優遇された状況は改められるべきであろう。逼迫した財政や将来の社会保障負担の増大を考えると、両者とともに維持することは困難だからである。2002年には、社会保障に関する国民の保険料支払と給付受取はどちらも国民所得の22.5%だった。

ところが、これらは2025年に前者が32.5%、後者が35.5%へと上昇すると見込まれる。その中で年金保険料・給付費用も12.0%から16.0%へと上昇する見通しである（図表6）。入口、出口いずれかへ課税せざるを得ない状況である。

わが国では年金以外も含めた社会保険料控除が定着しており、年金保険料について課税を及ぼすには納得が得にくい。しかも、現状でも課税最低限をみると、現役世代と年金受給世代の間には大きな格差がある。その上、人口高齢化により今後保険料引き上げは避けられない。にもかかわらず、保険料だけを課税対象にし、給付を実質非課税のままにすると、世代間の課税最低限の格差が広がる上、現在の受給世代は入口・出口とも非課税のままになってしまう。

図表6：社会保障関係費用・負担の将来予測

	2002年度予算		2025年度	
	(兆円)	対国民所得比 (%)	(兆円)	対国民所得比 (%)
社会保障給付費 ①	82	22.5	176	31.5
年金	44	12	84	15
医療	26	7	60	11
その他福祉など	12	3.5	32	5.5
(内介護)	(5)	(1)	(20)	(3.0)
社会保障に関わる負担(保険料など) ②	82	22.5	180	32.5
年金	43	12	88	16
医療	26	7	60	11
その他福祉など	13	3.5	32	5.5
(内介護)	(5)	(1)	(20)	(3.5)

予測時点の2002年5月時点での制度を前提(ただし、基礎年金の国庫負担割合は2004年から1/2になるとする)

経済的前提:

2007年度まで: 名目GDP及び賃金上昇率1.0%、物価上昇率0.0%、資産の利回り2.5%.

2008年度以降: 名目国民所得及び賃金上昇率2.5%(ただし、前者は2011年度以降2.0%),

物価上昇率0.0%、資産の利回り2.5%.

出所)厚生労働省「社会保障(現行制度)の給付と負担の見通し(改訂版)」(2002年5月)

なるほど、年金給付は広い意味で生活保護と同じ社会保障ではある。しかし、生活保護は資産や他に所得がない場合に月額15万円程度支給されており、また実質的には課税最低限以下の給付であるため、所得税課税の有無が問題になりえない。公的年金は他の資産や所得があっても支給される上、支給額が年間300万円～400万円に達することもある。社会保険の中にも生活に欠かせないものと、余裕資金の貯蓄の性格が強いものがあることは、社会保険料控除が創設された1952年当時から認められていた。年金の全てが最低限の生活を維持するための所得とはいえない。公的年金等控除の根拠とされている「生活設計を変更することが困難」かどうかは、実は年齢ではなく、所得や個人の能力に依存する。年金だからといって特に所得控除する理由は乏しい。

もちろん、他に所得がなく年金だけが生活の糧になっている高齢者も数多くいるのは事実である。ただ、そうした生活に不可欠な年金所得は、他の所得同様に基礎控除の他、老年者控除などを活用して非課税とすれば足りる。したがって、まず出口課税をより徹底すべきであろう。

(2) 公的年金等控除の縮減案

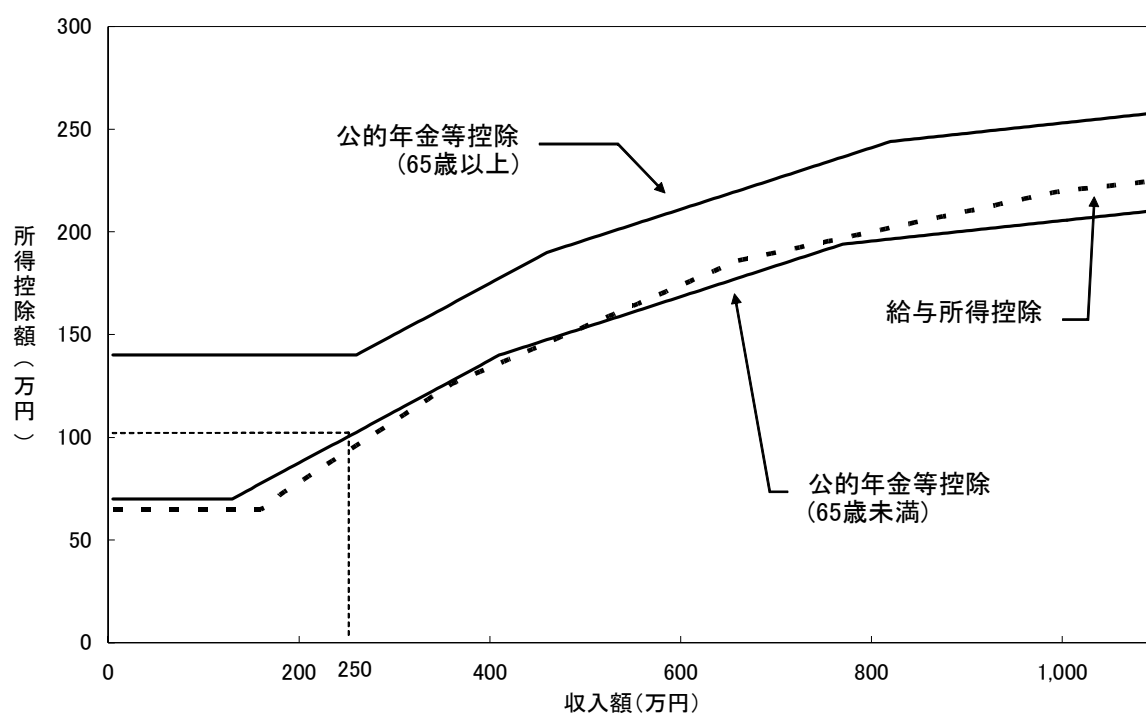
出口の所得控除を見直す端的な方法は公的年金等控除の廃止である。ただ、公的年金だけを収入源とする世帯が少なくないことから、一気に廃止することは難しいかもしれない。

現役の給与所得者と年金生活者について、収入に応じた給与所得控除と公的年金等控除

の額を計算してみると図表7のようになった。ここからわかるのは、65歳未満の公的年金等控除と現役の給与所得控除が、ほぼ同じ効果を持っている点である。これは年金所得が給与所得から雑所得に分類され直した1986年に、変更によって課税上の不利益が生じないように配慮した結果と考えられる。つまり、65歳以上の公的年金等控除についても65歳未満と同じとすれば、年金所得と給与所得で間の格差はほとんどなくなり、世代間の格差も解消できる。

もっともこの方式でも問題は残っている。高齢者が働いている場合には給与所得控除と公的年金等控除の両方を適用することができる上、両者とも所得が大きいほど控除額が大

図表7：公的年金等控除と給与所得控除の比較



きい。そのため、給与・年金が高額なほどメリットが大きくなってしまふことである。この問題を解消するためには、公的年金等控除を定額とする案も考えられる。100万円の定額控除とすれば、年金額が250万円までであれば現行の65歳未満の控除額よりも大きくなる(図表7)。また、老年者控除50万円、基礎控除38万円を考慮すれば、独身者では188万円(=100万円+50万円+38万円)までの年金給付には税がかからない。

そこで公的年金等控除について、①廃止、②65歳以上も現行の65歳未満と同じ基準とする、③100万円の定額とする、の3案について、まず、課税最低限がどう変化するかをみてみた。図表8のように、①案では年金受給者の課税最低限が約150万円縮減され、給与所得者より高くなる。②案、③案では縮減幅が約50万円に圧縮されるため、格差は130万円から80万円になるものの、依然として残っている。なお、配偶者特別控除の上乗せ分が2005年

図表 8 : 課税最低限の比較

＜配偶者特別控除がある場合＞ (万円)

公的年金等控除		年金受給者			給与所得者
		現在の控除	改定案1 (全廃)	改定案2 (65歳未満と同)	
配偶者が70歳以上		332.0	174.0	282.0	202.9
配偶者が70歳未満		318.7	164.0	268.7	188.6

＜配偶者特別控除が廃止された場合＞

公的年金等控除		年金受給者			給与所得者
		現在の控除	改定案1 (全廃)	改定案2 (65歳未満と同)	
配偶者が70歳以上		281.3	136.0	231.3	151.0
配偶者が70歳未満		268.0	126.0	218.0	141.0

注:ここでは社会保険料控除は考慮していない

から廃止された場合の効果を試算したところ、格差の変化は同様であった(図表8の下段)。

次に『市町村税課税状況等の調』(総務省)を使って所得税の増収額を試算した。各案を実施した場合と現在の税制を比べた場合の税収増は、それぞれ約1兆2,000億円、1,300億円、1,300億円となった。①案は、前述の公的年金等控除による税収ロスの総額と同じものである。②、③案では、非課税者の年金額が基礎控除、老年者控除、公的年金等控除の最低保証額の合計を下回るため、非課税者からの税収増がない。そのため、①案と②、③案とで大きな格差がある。なお②案と③案にほとんど差がないのは、『市町村税課税状況等の調』に基づく所得階層別の公的年金収入額の平均が220万円から290万円の間分布しており、両案に基づく公的年金等控除額にほとんど差がなかったためである。

なお、老年者控除についても、将来的には基礎控除など他の人的控除と統一し、年齢だけを理由とする所得控除は再検討すべきである。また現在、非課税となっている遺族年金や障害年金も、必ずしも経済的な弱者だけが受給しているわけではない。老齢年金と同様に、最小限の配慮を行った上で他の所得と合算して総合課税すべきであろう。

(3) 次期年金改革の影響

年金税制における世代間の格差は一時点の問題に止まらず、ライフサイクル全般にわたる問題である。また、保険料や給付水準の変更があれば、世代間格差の状況にも変化が見られよう。そこで、前出の『年金改革の骨格に関する方向性と論点』で提案されている「保険料固定方式」を例にとり¹¹、2025年における年金税制改革の影響を試算した。

給付に関しては、2000年改正に基づき報酬比例部分を5%カットし、さらに「方向性と論点」での想定に基づいて公的年金等控除が適用されるすべての年金水準を5%カットし

¹¹ 保険料固定方式のうち、議論の中心となっている「実績準拠法・名目年金下限型」について試算を行った。

た¹²。将来の受給者数については今回の改革案では明らかにされていないため、厚生省年金局数理課による『厚生年金・国民年金 平成11年財政再計算結果』を利用し、基礎年金受給者数の推計値を用いた。これによると、支給開始年齢が65歳に引き上げられるにもかかわらず受給者が61%増加する見込みとなっている。その上で、給付水準、受給者数、支給開始年齢以外の条件は現在と同じという前提で、前述の3つの縮減案それぞれについて所得税の増収額について試算を行った。

結果（2000年価格表示）は次の通りである。まず、公的年金等控除を廃止した場合（①案）の税収増は、課税対象者では現在より1,000億円増加し約8,000億円、非課税者では1,000億円減少し約4,000億円、合計では現在と同じ約1兆2,000億円になった。受給者数の伸びの61%と比べて、課税対象者の税収増が14%と小さいのは、給付水準がカットされていることに加えて、65歳以上では非課税者の割合が8割と高いためである。一方、非課税者では人数が増えているにもかかわらず、廃止した場合の税収増は現在より小さい。これは、給付水準のカットによって年金収入の大部分が基礎控除と老年者控除によってカバーされるようになるため、公的年金等控除廃止の影響が小さくなるためである。

合計でみると、受給者数の増加にもかかわらず公的年金等控除を廃止した場合の税収増はそれほど増えない結果となった。給付水準がカットされることが、税の面で世代間格差を是正する結果となっている。ただし、非課税者からの税収が増えない点にみられるように、年齢だけを基準とする老年者控除の存在が新たな世代間不公平の火種となる懸念もある。

次に、②65歳以上についても現行の65歳未満と同じ基準とする案、③100万円の定額とする案についてみる。2025年に引き続き現行税制を実施した場合と②③案を実施した場合との税収の差は、②案で約2,000億円の税収増、③案で約1,800億円の税収増となった。2000年時点での影響は両者とも約1,300億円であったから、受給者数が増えるにつれて増収額あるいは世代間格差を是正する効果が大きくなるのがわかる。

一方、保険料に関しても、厚生年金保険料が対総報酬で現在の13.58%から20%に、国民年金保険料が月額13,300円から18,100円に引き上げられるとの前提で所得税の減収額を試算した。将来の被保険者数については受給者数と同じく『厚生年金・国民年金 平成11年財政再計算結果』を利用した。この資料によれば、被保険者数は民間サラリーマンや公務員などの第2号被保険者で11%、自営業者などの第1号被保険者で16%減少すると予測されている。また他の計算基礎については、物価上昇や賃金上昇を考慮せず、所得分布など保険料と被保険者数以外の諸条件が現在と同じとの前提で試算した。その結果、公的年金保険

¹² データの制約上、企業年金も5%削減されるという想定をおいているが、実際には削減されず、公的年金等控除による税収ロス、それらを改定した①～③案の税収増が、試算より大きくなる可能性がある。

料に対する社会保険料控除の影響で、約4兆3,000億円にも及ぶ税収ロスが発生すると推計された。これは、現在の税収ロスと比べて約9,000億円、25%の増加である。

保険料固定方式の下でも、入口と出口の税制が現在のままでは、2025年の税収ロスは合計で5兆5,000億円となり、現在からみると約9,000億円増加することになる。

(4) 社会保険料控除は私的年金と調整を

給付への課税を是正した上での中長期的な課題として、入口の社会保険料控除についても改善の余地がある。第一に雇用者の場合、厚生年金保険だけでなく、企業独自の上乗せであり私的性格が強い厚生年金基金の保険料まで上限なしに控除の対象となっている。これに対し、従来の適格退職年金や新たに発足した確定給付企業年金への加入者本人からの拠出には、他の生命保険契約等と合わせて上限10万円の生命保険料控除しか認められていない。第二に、老後の生活に必要な給付を受けるための保険料と、そうでない余裕資金のための保険料が区別されずに、控除されている。第三に、税額控除ではなく所得控除となっている。保険料の所得に対する割合は一定であるものの税率が累進的であるため、減税額の所得に対する割合は高所得者ほど高くなっており、逆進的である。

最初の課題を解決するには、公的年金であろうと企業年金や個人年金などの私的年金であろうと、老後の準備のための拠出であれば同じような控除を認めるのが望ましい。また、第二の問題には、老後のために必要な貯蓄額を計算し、そこから公的年金・企業年金への企業・従業員による拠出全体の控除枠を設定することが解決になる。

たとえば、「全国消費実態調査」（総務省）により、主に公的年金等で暮らしている高齢者世帯の状況を見ると、衣食住、医療費だけでなく、交通費や教養娯楽費を含めた一ヶ月の消費支出は平均26万4,000円、夫婦だけの世帯では25万6,000円である。家計調査や国民生活基礎調査など他の統計でもほぼ同じ水準となっている。

そこで60歳での平均余命をもとに、夫婦ともに他界するまでの生活費（夫婦で月26万円、妻1人になってからは月13万円¹³）を計算すると、金利を2%、物価上昇率をゼロとすれば、60歳時点でおよそ6,100万円の貯蓄が必要となった。

次に厚生年金保険では、2002年度では標準報酬月額の上限が62万円であり、労使が支払う保険料の最高額が129万円であった。2000年改正後でも、また今回の「年金制度改革の方向性と論点」による保険料固定方式でも、2025年にはこれが200万円近くまで引き上げられるのである。そこで、当面130万円あるいは厚生年金保険でもっとも高い標準報酬を保険料控除の上限とし、保険料の最高額に合わせて増やしていくことが考えられる。

¹³ 75歳以上の無職女性単身世帯の平均消費支出額は月12万7812円である。

より具体的に、平均的な年収の大卒サラリーマンを想定すると¹⁴、報酬比例部分を5%カットし、支給開始年齢を65歳とした2000年の制度改正後の厚生年金では、60歳時点に必要な貯蓄額6,100万円のうち、3,400万円相当分が公的年金から支給される。つまり、残りの2,700万円は自助努力によって準備する必要がある。

逆に一定の拠出上限を設定し、厚生年金保険料がその上限に達しない年には、上限が拠出に達するまで私的年金に追加拠出すると仮定し、この拠出分が2%で運用できるとすると、60歳時点で2,700万円となる拠出上限額はおよそ150万円となった。

そこで、150万円及び100万円の拠出上限を設定した場合の税収への影響を確認した。ここでも『市町村税課税状況等の調』によるデータを使って、公的年金保険料の控除額に一定の上限枠を設ける（ケース1）と、上限枠を設けるものの公的年金保険料だけで上限枠を使い切らない場合には、その枠から企業年金など私的年金に保険料を拠出して枠全体を使いきる（ケース2）、の2つの想定について、全額控除を認めた場合と比べた税収の増減を試算した。

その結果が図表9である。上限が150万円の場合、ケース1では現在でも増減収ゼロ、ケース2では2兆8,000億円の減収となる。また、2025年なみの保険料率20%（ただし、被保険者数及びその所得分布は現状と同じ）と想定すると、ケース1では3,600億円の増収、ケース2では1兆2,000億円の減収となる。

図表9：社会保険料控除に上限を設けた場合の税の増減

ケース1 控除できる公的年金保険料に 上限を設けた場合			ケース2 公的年金保険料だけでは控除枠に余裕があれば 上限まで私的年金に拠出し控除される場合		
	2000年	2025年		2000年	2025年
上限100万円	3107億円 増収	1兆106億円 増収	一律100万円	最大で 1兆1238億円 減収	少なくとも 2859億円 増収
上限150万円	増減収ゼロ	3587億円 増収	一律150万円	最大で 2兆8131億円 減収	最大で 1兆2050億円 減収

もっとも追加拠出を認めても、実際には自ら拠出する余裕がある人は限られている。そう考えると、年間150万円枠まで追加拠出できるとしても、税収への影響はケース1との中間になるはずで、むしろケース1に近くなる可能性もある。加えて、現在でも1兆円程度とされる（税制調査会資料）企業年金掛け金の保険料控除が、この制度に吸収されれば、その分は税の増収となる。

¹⁴ 年収については、厚生労働省「平成13年賃金構造統計基本調査」の大卒男性に関する標準労働者の所定内給与及び年間賞与他を参考とした。なお、本人の60歳以降の年収はゼロとする。

これらを総合すると、150万円程度の拠出枠を認めても大幅な税収減にはつながらない可能性が高い。まず150万円の拠出枠を設けて利用状況を測ってみるのも一案であろう。

さらに今後は公的年金の保険料率が上昇するものの、その内部収益率が低下するため、私的年金の充実が求められる点からは、控除枠の利用状況を測りながら、特に低所得者層の私的年金への拠出を促す観点から、ドイツのリースター年金のような補助金支給も検討の俎上に載りうるのではないか。

また、年齢別にみると20歳台や30歳台に老後のための拠出を自発的に進めることは期待できない。若年時に使い残した枠を繰り越したり、高年時の拠出枠を先に使ったりできるような仕組みが必要となろう¹⁵。

5. まとめ

ここまでの試算結果をまとめたのが図表10である。確認しておく、公的年金等控除による税収ロスとは年間1兆2,000億円程度に達しているため、このところ縮減がコンセンサスになりつつある。公的年金等控除を縮減することにより、世代間の課税の不公平をある程度是正し、また入口非課税・出口課税という原則との整合性を保つことができる。

しかし、①65歳以上についても60歳以上と同じにする、②年間100万円の定額とする、という部分的な縮減策では、依然として1兆円以上のロスが残る。2025年になっても、年金額が圧縮される一方、受給者数が増えるためそのロスはほとんど変わらない。例えば基礎

図表10：税収に関する試算のまとめ

■ 公的年金等控除による税収ロス (完全廃止と比較した税収ロス (兆円))			■ 社会保険料控除(公的年金 保険料分)による税収ロス (兆円)		
	2000年 (実際の 保険料)	2025年 (保険料 固定方式)		2000年 (実際の 保険料)	2025年 (保険料 固定方式)
現状	1.2	1.2	現状(公的年金保険料を全額控除)	3.4	4.3
65歳以降の控除額を64歳までに合わせる	1.07	1	上限100万円とする	3.1	3.3
100万円の定額控除とする	1.07	1.02	上限150万円とする	3.4	3.9
			一律100万円とする	最大 4.6	最大 4.0
			一律150万円とする	最大 6.2	最大 5.5

¹⁵ 臼杵・松浦(2002)では、あらゆる私的年金に共通な非課税拠出枠を年間50万円程度設けるべきとした。第一段階でそうした改革を実施した上で、ここで述べたような社会保険料と合算した拠出枠を設けるべきであろう。こうした例としてカナダの登録引退貯蓄勘定(Registered Retirement Savings Plan, RRSP)があり、2002年12月に出された、私的年金改革に関する英国のグリーンペーパーでも複雑な税制を統一して一つの拠出枠を設けることが提案されている。

年金の国庫負担を1/3から1/2に引き上げるのに必要な3兆円には到底達しない。当面は部分的縮減策の止まるとしても、徐々に撤廃に近づける途を探るべきであろう。

また、公的年金等控除が縮減する場合、これまでその適用を受けていた企業年金での年金支給と、一時金支給との間でより後者が有利になりうる。この他、老年者控除には所得に拘わらず適用されるという問題があり、社会保険料控除にも、もしそれが貯蓄優遇税制という色彩を持つのなら、私的年金への保険料控除と重複する。

したがって、今後は、老年者控除や社会保険料控除まで視野に含めて、①課税最低限などでみた世代間の公平、②私的年金との機能の調整、③経済的弱者への配慮、からできるだけ整合的に税制を再構築していく必要がある。

その際に強調したいのは、年金制度自体の経済的な性格をできるだけ明確にする必要性である。例えば厚生年金では、保険料方式をとりながら、保険料よりも給付が少ない状況が今後、普通になる。こうなると、保険料と言っても、強制的であり、給付と負担のバランスを失っている点では税に限りなく近くなる。そうであれば、社会保険料控除と呼ぶまでもなく、課税所得に含めるべきではないと考えられる。

また、給付が最低限の生活を送るための所得移転であれば社会福祉に近く、当然、非課税とされるべきである。一方、自ら将来のために貯蓄した資金を取り崩すなど、余裕資金のためであるのなら、拠出時に課税する所得税の原則か、支給時に課税する支出税の原則かという議論ができる。

今後、年金税制を再構築する際に、税制の条件としてあげられる簡素・公平・中立をできるだけ貫く意味でも、①保険なのか税による所得移転なのか、②自分のためなのか、世代間の連帯のための拠出なのか、といった制度の性格をわかりやすく位置づけることが求められる。

補論 計算方法の詳細

本稿では、林（1999）にならって『市町村税課税状況等の調』（総務省）を用いて年金に対する優遇税制が実際にどの程度税収に影響を及ぼしているかを推計した。本節ではその計算方法を説明する。

（1）『市町村税課税状況等の調』の概要とデータの加工

市町村税課税状況等の調とは、総務省が地方自治法に基づき毎年7月1日を基準として実施する調査で、市町村税の課税の状況に関する唯一の統計資料として税制改正が行われる場合等に重要な基礎資料となるものである。全国の市町村が調査の対象となっており、総務省が県をとおして全市町村に調査票を配布し、市町村からの報告を県が集約後、総務省に提出する。

ここに記載されているデータはいわゆる個人住民税のデータであるため、人的控除額が所得税と異なる。当資料には所得控除の項目ごとの金額が記載されているため、これを利用することで所得税の課税所得を求めることができる。また、住民税と所得税では累進課税の内容など税額の計算方法が異なる。そこで、『市町村税課税状況等の調』で用いられている各所得階層毎に課税所得の平均値をとり、この値を基準として各階層の所得税額の代表値を算出した。この代表値に各階層の人数を乗じたものを合計することで、所得税額の合計を求めた。

なお、『市町村税課税状況等の調』は住民税の資料であるため所得税とは対象とする所得が1年ずれる点に注意が必要である。本項で用いた2001年(平成13年)7月1日現在の資料には2001年度の住民税の状況が記載されており、所得としては2000年が対象になっている。

（2）保険料控除の影響の推計

所得階層毎の課税所得に所得階層毎の公的年金の保険料額を加えることで、保険料控除を廃止した場合の課税所得および所得税の合計を求めることができる。この新たに算出した所得税の合計と、現状ベースでの所得税合計との差額が、保険料控除を廃止した場合の税収増を示すこととなる。

公的年金の保険料は、サラリーマンが加入する厚生年金や公務員共済は所得比例であるのに対し、自営業者などが加入する国民年金は定額となっている。このことから、本試算においては給与所得者とそれ以外に区分し、給与所得者には一律に厚生年金保険料を、そ

れ以外のものには国民年金保険料を適用した。なお、給与所得者については給与所得額が掲載されており、これに標準報酬の上下限を加味したものを保険料の基準とした。以降の計算過程は補論表1を参照されたい。

(3) 公的年金等控除の影響の推計

公的年金等の収入がある者については、65歳未満と以上に分けて、その人数と公的年金等の収入額、公的年金等控除額が掲載されている。よって、この公的年金等控除額を現在の課税所得に加えれば、公的年金等控除を廃止した場合の課税所得および所得税の合計を求めることができる。この新たに算出した所得税の合計と、現状ベースでの所得税合計との差額が、公的年金等控除を廃止した場合の税収増を示すこととなる。この計算過程は補論表2を参照されたい。

以上は『市町村税課税状況等の調』を元にした試算であり、同資料に記載されていない住民税非課税者への影響は含まれていない。実際には、受給している年金額が基礎控除、老年者控除、公的年金等控除などの合計よりも低ければ、年金所得は課税されない。しかし公的年金等控除が縮減されればこれらの一部が課税対象となることが予想される。本稿では次の方法によって、この影響を試算した。

住民税が課税されていない年金受給者の数は、公的年金受給者の総数から『市町村税課税状況等の調』で公的年金等控除の対象となっている者を差し引くことで求められる。公的年金受給者の総数は、各制度から重複して受給している者も少なくないため、国民生活基礎調査の60歳以上の公的年金受給者数約2,500万人（うち65歳以上2,100万人）を用いた。公的年金等控除の対象者は約600万人（うち65歳以上400万人）であるから、差し引き約1,900万人（うち65歳以上1,700万人）が住民税が課税されていない年金受給者となる。一方、年金支給総額は社会保障審議会年金数理部会の資料などによると約35兆5,000億円となっている。これから『市町村税課税状況等の調』に記載されている課税対象者の公的年金所得の合計額約1兆4,100億円を引くと、非課税者の年金受給総額21兆4,000億円が求められる。これを一人当たり直すと約110万円となる。現在は基礎控除と老年者控除に加えて公的年金等控除が存在するために、この全額が住民税の課税対象となっていない。

公的年金等控除が廃止された場合にこれらの課税対象者には基礎控除と老年者控除のみが適用されると考えるなら、所得控除の合計は約15兆9,000億円となる。これを先に求めた年金支給総額約21兆4,000億円から引いた約5兆5,000億円が、公的年金等控除の廃止によって新たに課税対象となる。これに所得税の最低税率である10%を乗じると、公的年金等控除の廃止による税収増約5500億円を求めることができる。

補論図表1: 保険料控除廃止の影響

保険料控除廃止の影響(給与所得者)

市町村民税の課税標準額の段階	納税義務者数 A 千人	平均標準報酬額 B 千円	1人当たり保険料 C=B×料率 千円	現行			保険料控除廃止時			保険料控除廃止時の 税収増 J=I-F 十億円
				1人当たり課税標準 D 千円	1人当たり税額 E 千円	総税額 F=E×A 十億円	1人当たり課税標準 G=D+E 千円	1人当たり税額 H 千円	総税額 I=H×A 十億円	
5万円以下の金額	876	1,278	174	-107	0	0	66	5	5	5
5万円を超え10万円以下	499	1,581	215	-102	0	0	113	9	4	4
10万円〃20万円〃	976	1,734	236	-34	0	0	201	16	16	16
20万円〃40万円〃	2,067	1,950	265	114	9	19	378	30	63	44
40万円〃60万円〃	2,656	2,183	296	328	26	70	624	50	133	63
60万円〃80万円〃	2,861	2,473	336	531	42	121	867	69	198	77
80万円〃120万円〃	5,820	2,967	403	829	66	386	1,232	99	574	188
120万円〃160万円〃	5,563	3,625	492	1,223	98	544	1,715	137	763	219
160万円〃200万円〃	4,398	4,281	581	1,607	129	565	2,188	175	770	205
200万円〃300万円〃	7,339	5,298	719	2,241	179	1,316	2,961	237	1,738	422
300万円〃400万円〃	4,130	6,807	924	3,213	257	1,061	4,137	398	1,643	582
400万円〃550万円〃	3,381	8,306	1,128	4,387	438	1,481	5,515	618	2,091	610
550万円〃700万円〃	1,350	9,823	1,334	5,859	673	909	7,193	887	1,197	288
700万円〃1,000万円〃	906	10,440	1,418	7,973	1,015	919	9,391	1,337	1,212	292
1,000万円〃2,000万円〃	573	10,440	1,418	12,865	2,379	1,362	14,282	2,805	1,606	244
2,000万円を超える金額	142	10,440	1,418	33,402	9,619	1,362	34,820	10,143	1,436	74
合計・平均	43,537	4,812	630	2,134	232	10,117	2,764	309	13,449	3,333

保険料控除廃止の影響(給与所得者以外)

市町村民税の課税標準額の段階	納税義務者数 A 千人	1人当たり保険料 B 千円	1人当たり課税標準 C 千円	現行			保険料控除廃止時			保険料控除廃止時の 税収増 I=H-E 十億円
				1人当たり税額 D 千円	総税額 E=D×A 十億円	1人当たり課税標準 F=B+C 千円	1人当たり税額 G 千円	総税額 H=F×A 十億円		
5万円以下の金額	245	160	-180	0	0	-21	0	0	0	
5万円を超え10万円以下	273	160	-134	0	0	26	2	1	1	
10万円〃20万円〃	522	160	-64	0	0	95	8	4	4	
20万円〃40万円〃	979	160	90	7	7	249	20	20	12	
40万円〃60万円〃	900	160	300	24	22	459	37	33	11	
60万円〃80万円〃	727	160	501	40	29	661	53	38	9	
80万円〃120万円〃	1,019	160	788	63	64	947	76	77	13	
120万円〃160万円〃	642	160	1,182	95	61	1,341	107	69	8	
160万円〃200万円〃	444	160	1,580	126	56	1,739	139	62	6	
200万円〃300万円〃	661	160	2,226	178	118	2,386	191	126	8	
300万円〃400万円〃	330	160	3,228	258	85	3,388	278	92	7	
400万円〃550万円〃	242	160	4,439	446	108	4,598	472	114	6	
550万円〃700万円〃	129	160	5,962	690	89	6,121	715	92	3	
700万円〃1,000万円〃	125	160	8,074	1,035	129	8,233	1,067	133	4	
1,000万円〃2,000万円〃	137	160	13,438	2,551	349	13,598	2,599	355	7	
2,000万円を超える金額	64	160	39,941	12,038	774	40,101	12,097	778	4	
合計・平均	7,437	160	1,703	254	1,891	1,862	268	1,994	103	

補論図表 2 : 公的年金等控除廃止の影響

公的年金等控除廃止の影響(住民税課税対象者, 65歳未満)

市町村民税の課税標準額の段階	公的年金等控除対象者 A 千人	1人当たり公的年金等収入額 B 千円	1人当たり公的年金等控除 C 千円	現行			公的年金等控除廃止時			保険料控除廃止時の 税収増 J=I-F 十億円
				1人当たり課税標準 D 千円	1人当たり税額 E 千円	総税額 F=E×A 十億円	1人当たり課税標準 G=C+D 千円	1人当たり税額 H 千円	総税額 I=H×A 十億円	
5万円以下の金額	76	1,125	635	-123	0	0	511	41	3	3
5万円を超え10万円以下	73	1,272	683	-113	0	0	570	46	3	3
10万円〃20万円〃	140	1,379	705	-45	0	0	661	53	7	7
20万円〃40万円〃	280	1,521	739	106	8	2	845	68	19	17
40万円〃60万円〃	278	1,619	763	321	26	7	1,084	87	24	17
60万円〃80万円〃	255	1,697	783	525	42	11	1,308	105	27	16
80万円〃120万円〃	406	1,799	808	823	66	27	1,631	131	53	26
120万円〃160万円〃	265	1,902	828	1,219	97	26	2,047	164	43	18
160万円〃200万円〃	171	1,969	839	1,604	128	22	2,443	195	33	11
200万円〃300万円〃	241	2,097	866	2,240	179	43	3,106	248	60	17
300万円〃400万円〃	110	2,051	853	3,214	257	28	4,067	387	43	14
400万円〃550万円〃	77	1,804	789	4,391	439	34	5,179	565	44	10
550万円〃700万円〃	38	1,667	753	5,868	675	26	6,621	795	30	5
700万円〃1,000万円〃	35	1,635	756	7,986	1,017	36	8,742	1,168	41	5
1,000万円〃2,000万円〃	33	1,714	799	12,975	2,413	79	13,774	2,652	87	8
2,000万円を超える金額	8	1,725	808	35,445	10,375	84	36,253	10,674	87	2
合計・平均	2,487	1,734	788	1,453	171	425	2,240	243	605	180

公的年金等控除廃止の影響(住民税課税対象者, 65歳以上)

市町村民税の課税標準額の段階	公的年金等控除対象者 A 千人	1人当たり公的年金等収入額 B 千円	1人当たり公的年金等控除 C 千円	現行			公的年金等控除廃止時			保険料控除廃止時の 税収増 J=I-F 十億円
				1人当たり課税標準 D 千円	1人当たり税額 E 千円	総税額 F=E×A 十億円	1人当たり課税標準 G=C+D 千円	1人当たり税額 H 千円	総税額 I=H×A 十億円	
5万円以下の金額	156	2,401	1,307	-123	0	0	1,184	95	15	15
5万円を超え10万円以下	125	2,898	1,469	-113	0	0	1,355	108	14	14
10万円〃20万円〃	249	2,907	1,470	-45	0	0	1,425	114	28	28
20万円〃40万円〃	475	2,819	1,444	106	8	4	1,550	124	59	55
40万円〃60万円〃	484	2,677	1,402	321	26	12	1,723	138	67	54
60万円〃80万円〃	380	2,709	1,407	525	42	16	1,931	155	59	43
80万円〃120万円〃	484	2,732	1,411	823	66	32	2,234	179	86	55
120万円〃160万円〃	278	2,595	1,366	1,219	97	27	2,585	207	58	30
160万円〃200万円〃	188	2,546	1,350	1,604	128	24	2,954	236	44	20
200万円〃300万円〃	288	2,459	1,320	2,240	179	52	3,560	306	88	36
300万円〃400万円〃	160	2,340	1,288	3,214	257	41	4,502	456	73	32
400万円〃550万円〃	140	2,284	1,275	4,391	439	61	5,666	643	90	28
550万円〃700万円〃	84	2,240	1,265	5,868	675	57	7,133	877	74	17
700万円〃1,000万円〃	82	2,221	1,261	7,986	1,017	84	9,246	1,294	106	23
1,000万円〃2,000万円〃	111	2,331	1,299	12,975	2,413	267	14,274	2,802	310	43
2,000万円を超える金額	49	2,465	1,344	35,445	10,375	504	36,789	10,872	528	24
合計・平均	3,732	2,625	1,381	2,004	316	1,181	3,384	455	1,698	518

参考文献

- 稲垣光隆編（2002）『図説 日本の税制』財経詳報社
- 北野弘久（1993）『税法学の実践論的展開』勁草書房
- 高山憲之（1994）「年金給付課税と退職金税制をめぐって」、『高齢化社会における社会保障周辺施策に関する理論研究事業の調査報告書』（財）長寿社会開発センター
- 都村敦子（2003）「年金と税制の控除の統合について」、『年金と経済』第21巻5号、年金総合研究センター
- 年金総合研究センター（2002）『年金課税の制度変更が社会経済に与える影響に関する研究－平成13年度総括研究報告書』
- 野口悠紀雄（1989）「年金に関する課税」、『現在日本の税制』有斐閣
- 松本淳（2000）「高齢者世帯に対する控除制度とその改革案」経済学雑誌101巻3号、大阪市立大学経済学会
- 林宏昭（1999）「年金課税の現状と課題」、総合税制研究No. 7、納税協会連合会
- 藤田晴（1992）『所得税の基礎理論』中央経済社
- 船後正道（2001）「年金制度の課題と展望（講演録）」、『年金数理人』日本年金数理人会
- 吉牟田勲（1994）「年金課税の将来方向の総合的検討」、『高齢化社会における社会保障周辺施策に関する理論研究事業の調査報告書』（財）長寿社会開発センター
- 和田八束（1990）『日本の税制』有斐閣
- Kennay, Gordon and Whitehouse, Edward (2002), “The Role of the Personal Tax System in Old-Age Support: A Survey of 15 Countries”, Discussion Paper, Center for Pensions and Superannuation, University of New Southwales
- OECD (2001), Taxing Wages- Special Feature: Taxing Pensioners, OECD Publications Service

第5章 公的年金加入者への通知 —— 現状と課題 ——

ニッセイ基礎研究所

上席主任研究員 臼杵 政治

研究員 中嶋 邦夫

2002年12月、厚生労働省から「年金改革の骨格に関する方向性と論点について」（以下、「骨格案」とする）が発表された。2004年の公的年金制度改革に向け、年金保険料と給付の見通しのほか、国民保険料を所得額に応じて多段階で免除する制度や第三号被保険者に対する保険料免除の見直しなど、多くの論点について新たな提案が盛り込まれている。

中でもその重要性ほど注目されていない点がある。それは各加入者への年金情報の提供・通知である。骨格案では定期的に、①ポイント制の下での累積及び直前1年の獲得ポイント、②通知時点での年金加入期間と年金見込額、を通知するという。それが骨格案冒頭の「平成16年の年金改革の基本的視点」5点の最初にあげられている、「若い世代を中心とした現役世代の年金制度への不安感、不信感を解消すること」という狙いに適っているのか、ここで検討したい。

1. 年金加入者に関する通知の現状

これまで年金加入者に対する政府からの「通知」はほとんどなかった。標準報酬月額の設定通知も事業主によるものであり、それ以上の情報を必要とする加入者は、自発的に社会保険事務所へ出向き、情報の照会・請求を行う形となっている。しかも、加入者にとって最大の関心事であるはずの将来の年金見込額は、58歳になり年金手帳を持参した場合でないと照会できない。その際に提供される情報の詳細は図表-1のとおりであり、照会時点までの加入実績に照会時点から年金受給開始までの加入見込みを加味した上での試算結果を受け取ることができる。また、繰り上げ・繰り下げ支給した場合の年金見込額についても試算可能である。

58歳になるまでは年金見込額はわからず、加入履歴を照会することしかできない。これは、転職などによる加入の記録漏れをチェックするためである。そのため、厚生年金であれば、年金額算定の基礎となる標準報酬月額の履歴が記載されているものの、この標準報酬月額は賃金や物価上昇率により再評価される前の金額になっている。もし自分の年金額を知りたいければ、照会の結果得られたデータと公表されている再評価率を表計算ソフトに

入力し、自ら計算式を組むなどして試算しなくてはならない。もっとも、社会保険庁のホームページには年金見込額を概算する手段は用意されている。生年月日、性別、加入期間、加入期間の平均月収(過去及び将来)を入力すれば、年金見込額を得ることができる。ただしこれはあくまでも概算であり、個人の給与の変動を反映することはできない。

給付の内容がわからないのは、老齢年金だけではない。国民年金や厚生年金の給付には遺族年金や障害年金もあるが、加入者に事前にこれらの保障内容を知らされることはない。さらに年金の受給開始の際にも通知は一切こない。加入者はあらかじめ自分の年金開始年齢を確認しておき、自発的に所轄の社会保険事務所に出席し裁定請求を行うこととなっている。こうして裁定請求を行ったあとで裁定通知が送付され、ようやく自分の年金額を知ることが可能となる。

2. 情報不足が不信感を助長

このように各個人が受け取ることのできる給付に関する十分な情報が開示されていないため、様々な憶測と誤解が飛び回り、それ現在の公的年金制度への不信感を必要以上に助長しているように思われる。

それが表面化した例として、国民年金の未納・未加入問題があげられる。自営業者などが対象となる国民年金では、制度加入の手続きは自ら社会保険事務所に出席して行わなければならないし、保険料の納付も金融機関などでの納付や口座引き去りによって行わなければならない。保険料が給与天引きされる厚生年金と比べると、保険料の未納や制度への未加入が本人の意思によって行われやすいのである。社会保険庁による「平成11年国民年金被保険者実態調査」によれば、本来国民年金に加入すべき人の約15%が制度に加入しておらず、約10%が未納者(2年間保険料を納めなかった者)となっている。同庁は、未納者と納付者の所得分布に大きな差がないことや未納者の半数以上が生命保険や個人年金に加入していることから、「未納の主な要因は年金制度に対する理解の差や意識の差にある」と結論づけている。すなわち、保険料の未納は、経済的に苦しいからではなく、年金に対する不信を根拠に行われているといえよう。

国民年金は、①保険料の1/3が政府によって負担されていること、②老齢年金だけでなく遺族年金や障害年金が支給されること、③年間16万円の保険料が社会保険料として課税所得から控除されること、④給付が物価あるいは賃金にスライドすること、から民間の個人年金より有利であるのは間違いない。しかし、未納・未加入者の中には「公的年金は損だから民間の保険で準備しよう」という単純な誤解も少なくない。

こうした未納・未加入は、厚生年金にも波及している。たとえば、厚生年金の適用対象である事業所が、解散や休業していると偽って社会保険事務所に全喪届を提出するケース

がある。会計検査院が調査しただけでも、298事業所が月額で1億円余りの保険料(健康保険料及び厚生年金保険料の合計)を納めていなかった。また、本来は厚生年金の適用対象となるはずの従業員を適用対象外と偽るケースもある。この対象となるのは長時間パートと部分年金を受給中の高齢者である。前者は本人負担・事業主負担の保険料を逃れるために行われる。後者は、本人負担・事業主負担の保険料を逃れることのほか、本人が在職老齢年金制度によって年金が減額されるのを逃れることを目的として行われている。会計検査院によれば、1998年度～2001年度で、1767事業所が合計41億円余りの保険料(厚生年金保険料のみ)を納めていなかったという。

この状況も年金給付の内容が明らかであればある程度防ぐことができよう。確かに厚生年金には、世代によって払った保険料総額と受け取る年金総額のバランスが異なるという世代間の不公平が存在する。それでも、現在40歳代半ばより高齢であれば、金利を考慮しても払った保険料より老齢給付の額が大きくなる。さらに障害年金・遺族年金が支給され、追加の保険料負担なしに扶養している配偶者にも基礎年金が支給される。これらまで考慮すると、同じ内容の給付を受けるために民間の保険会社に支払う保険料が、厚生年金において労使が負担する保険料より安くなるケースは実際にはかなり限られている。

仮に企業として保険料負担に耐えられないとしても、労使合計の保険料が民間の保険料より安いなら、従業員は事業主分まで自ら負担しても脱退しない方が得なはずである。しかし、こうした事実を知らないまま、経営状況の悪化を理由に人件費削減の一環として厚生年金を違法に脱退してしまう企業があとをたたない。

給付の内容について情報が不足しているために生じている問題はこれだけではない。一つは学生の障害無年金である。2000年以降、学生は本人の所得を基準に保険料免除の適用を受けることができるようになった。免除されていれば、保険料を払わなくとも障害を負えば年金が支給される。ところが、免除を申請せずに未加入者でいると、交通事故などで障害を負っても年金が支給されない。この問題も、加入者あるいは加入見込者への通知によって改善することができるだろう。

もう一つは年金の時効である。年金の受給を開始する際に、その裁定請求手続を促す通知はほとんど行われていない。そのため、年金の請求権が5年の時効にかかると、5年以上前の年金については遡って受け取ることができない。このような事態も、現役時代からの通知が充実していれば回避できるだろう。

そもそも、老後の年金額は生活設計を行う際の重要な情報である。しかし、年6回の年金支給が開始されるまでは、多くの人が概算額でしか計画を立てられない。基礎となる公的年金の金額が不透明では、生活設計も無意味なものになってしまうであろう。

3. 海外での通知の例

海外では各加入者に支給内容を知らせている多くの例がある（図表－2）。

米国では1999年以来、社会保障法にもとづき25歳以上の加入者約1億3000万人に社会保障通知（Social Security Statement）を送付するようになった。この通知には、過去の平均年収が今後も継続し、62歳、67歳、70歳で引退すると仮定した場合の老齢年金額、障害年金、遺族年金、メディケアと呼ばれる医療年金の額を記載している。さらにこの通知には、①保険料徴収の根拠となった過去の報酬額、②過去に拠出した保険料の合計（本人負担、事業主負担別）、③公的年金財政の仕組みや現状、④年金支給や一層の情報を請求する手続き、が盛り込まれている。

カナダでは、30歳以上の加入者に拠出通知（Statement of Contributions）が送られている。名称が示すように、この通知には報酬額および拠出保険料が掲載されている。加えて、過去の報酬が続いた際の65歳からの老齢年金、遺族・障害年金の額が通知されている。

スウェーデンでは、1999年の制度改正によって、それまでの確定給付型に代わり、実際に資金を拠出する確定拠出年金と、資金拠出のない概念上の確定拠出年金が導入された。この方式の下、重要な情報である各個人勘定への拠出額と期首と期末の残高、その変動の内訳、さらにその雇用者の年収と全加入者の平均年収がともに同じで割合（0%あるいは2%）で伸びると仮定して予測年金額を試算・通知している。

またドイツでは、2001年の制度改正により、従来の賦課方式の支給水準を引き下げるとともに、個人の確定拠出年金を導入し税の優遇や補助を実施することになった。そこで各個人が確定拠出年金への拠出額を決められるように、2004年から27歳以上の加入者に対してポイント制にもとづく予測年金額を定期的に通知することになった。

この他、イギリスやスイスでは、加入者は政府に請求すれば予測年金額を知ることができる。また、シンガポールやマレーシアなど公的年金が個人勘定により運営されている国では、拠出額と勘定の残高が通知されているようである。

4. 早期に全員に通知を

情報が足りないことで生じる問題や海外との格差を認識したためか、骨格案では情報開示の拡充策が打ち出されている。既存の情報提供の時期を早め（図表－3）、さらにはポイント制度導入し、一定年齢以上の加入者に対して定期的に、①累積及び直前1年の獲得ポイント、②現在の年金加入期間・年金見込額、を通知するという（図表－4）。

今回提案されたポイント制はドイツの制度と似ている。国民年金では定額で年20,100円の保険料を1年支払うことで1ポイントが与えられ、40ポイントで年67,000円の年金が満

額支給される。厚生年金のポイントは、ある年度の当該被保険者の賃金を当該年度の全加入者の平均賃金で割って計算される。したがって、ある年の報酬が平均賃金並みであれば1ポイントが得られ、国民年金同様、40ポイントで平均的な年金額が支給される。つまり自分の累積ポイントを40ポイントと比較することで、自分が受け取る年金給付額の相対的な位置づけを知ることができる¹。

こうして納付によるポイントの累積と老齢年金の予測給付額、さらに障害・遺族年金の額が示されれば、加入者は年金額が年々増加していくのを実感することができる。また、今後公的年金の所得代替率が低下してくれば私的年金の重要性が増すが、公的年金額がわかることでライフプランを立てやすくなる。さらに、民間保険より明らかにメリットがあるはずの公的年金に加入しなかったり、脱退したりするという問題の解決に役立つのではないだろうか。また、昨年末に発表された「社会保険庁の業務運営効率化・事務合理化について」では、骨格案の内容に加え年金裁定請求用紙の送付やインターネットでの裁定請求受付も行う予定になっている。これが実施されれば、年金の時効の問題も改善されるだろう。

ただ、それでも問題が残っている。第一が内容と送付の範囲である。できるだけ早い時期に広い範囲の加入者にこうした通知を発送すべきことは言うまでもない。ところが、骨格案では40歳以降に対象を限定したり、40歳未満の加入者には頻度を2年に1回にしたりする案が検討されている。こうした制限の根拠は何であろうか。その一つはシステムを構築するためのコストかもしれないが、郵送費用は一人当たり100円にも満たない。では各人の保険料や年金額を計算、記録するためのシステム経費が問題になるのであろうか。

参考になるのが、確定拠出年金における記録や管理の費用である。2001年秋に導入された日本版確定拠出年金においては、主要なレコード・キーパー（運営管理機関）3社が、各々一人当たり3,000円程度の口座管理手数料を徴求している。米国でも401kプランの口座管理手数料は、やはり年間3,000円～4,000円程度である。また、スウェーデンの計算上の確定拠出年金では、各個人勘定における残高から口座管理手数料を差し引いているが、これも一人当たり170クローネ（約2400円）前後のようである。

確かに、これに公的年金加入者・受給者合計9,000万人を乗じると2,700億円にもなってしまう。しかし確定拠出年金における3,000円は、投資対象商品の乗り換え・換金やコールセンターまで含めたシステムをゼロから構築する際のコストである。公的年金の場合には、①リアル・タイムでの情報提供は不要で年1回の通知だけが求められる、②基本となるデ

¹ 骨格案では、今後の年金給付と負担について、①5年ごとに保険料と給付を見直す方式（従来の手法）と②保険料上限を決めそれに合わせて給付を見直す方式、を対峙させている。ポイントは報酬で決まるため、前者のように保険料率が引き上げられても、ポイント当たりの給付額は固定されるはずである。後者により支給額が引き下げられれば、ポイント当たりの年金額が下がることになる。

一たはすでに整備されている、等を考えると、それほどの金額負担にはならないだろう。うまくいけば、費用が2桁減るのではなかろうか。実際、米国では99年から1億4,000万人に通知を送り始めたが、通知の費用が7,000万ドル(84億円)、一人当たり60円とされている²。

また、そもそも社会保障の事務費についてみると、米国の社会保障管理庁 (Social Security Administration) の事務管理費は2002会計年度で83億ドルであり、このうち28%の23億ドルが老齢年金 (OASI) に充てられている。一方、老齢年金の給付と保険料は9,000億ドル程度であり、事務費は両者合計の0.2~0.3%に抑えられている。

これに対してわが国の社会保障事務費3000億円 (厚生年金・国民年金に政管健康保険を含む) は、給付の34兆円、保険料の28兆円を合計した60兆円の0.5%にのぼっている。制度の仕組みや加入者数、サービスの内容により制度の仕組みは異なるので安易な比較は難しいが、わが国にはコスト改善の余地があろう。例えば、社会保険庁の計算機システムは、分散処理の今の時代にもかかわらずメインフレーム中心のレガシー・システムを残しているとの批判もある。低コストなシステムに切り替えたり、プライバシーの保護を図りつつ民間への業務委託を拡大することで、コストを抑えつつ通知を送付する体制を早期に整えるべきである。

5. 保険料も知らせるべき

骨格案の第二の問題は、公的年金財政の方式やその現状について全く説明がないことである。米国の通知でも当初はその説明がなかったが、①2017年には給付が保険を上回るようになること、②2041年には積立金が枯渇すること、を2000年から明記するようになった。

わが国では、厚生労働省がこれまで「公的年金は世代間の助け合い」と説明してきた。にもかかわらず、年金財政が賦課方式で運営されていること、つまり自分の年金が自分の子や孫の世代によって賄われていることを受給者世代もほとんど意識していない。したがって通知を行う際には、まず年金財政の現状やその問題を明記するべきである。

加えて、受給者も含めてこれまで支払った保険料の額を通知してはどうか。これにより、各人が自ら支払った保険料と年金支給額との関係を知ることができるからである。もっとも、これには反対も強い。一つは公的年金が助け合いを理念としているため、各人の損得計算を許すべきではないという批判である。社会保障からの負担と受益は自分の支払う保

² New York Times 1999年9月26日。また、社会保障管理庁 (Social Security Administration) 全体の広報費用は、この通知の費用を含めて2001年会計年度でも6,800万ドルである。なお、この数字を含め米国の関係費用については、社会保障管理庁 (Social Security Administration) <http://www.ssa.gov/> に記載されている、各年のPerformance and Accountability Report などからとった。

保険料と年金だけに限らない。国庫負担があれば税を通じて負担していることになるし、自分の親を扶養せずに済むといった受益もある。それにもかかわらず、一人一人について保険料と年金額を比べると、誤解や不信を必要以上に招くというのである。

しかし、損であることを知って制度に参加することと、保険料や年金額を知らされずにいることとは異なる。しばしば、賦課方式の公的年金は子供から親への仕送りに例えられる。この場合、親子が仕送り額を知らないことはありえない。扶助額を知りつつも、相互扶助に参加するからこそ助け合いと言えるのではないだろうか。損をしていることを知らせないのであれば、「助け合い」に納得してもらっているとはいえない。

これに対しては、わが国のように世代間格差が大きく「払っても返ってこない」という年金への不信が若年層で高まっている状況で保険料と年金の関係を知らせると、誤解・不信を助長するという反論があるだろう。しかし、政府が保険料を知らせなくても概略の関係は計算可能である。それにより実態が判明した場合には、未納未加入は解消しないどころか、政府は不公平を隠すために保険料を知らせないでいるという誤解さえ招く。それこそ、無用の誤解の温床ではないか。未納未加入者に対し、制度に加入するよう説得する際も、実際の負担と受益に世代間格差があることを認めておかないと、事実を隠しているという印象を与えてしまう。

その上、今は制度改変期である。少子高齢化による財政悪化を回避するには、受給世代、現役世代ともに負担増が避けられない。それは、骨格案に盛り込まれたいくつかの試算でも明らかである³。ところが、そうした負担を伴う改革案は、現状のまま実施したとしても、未納未加入者が増えたり、受給世代からの政治的な反発が強くなる恐れが強い。それを乗り越えるためには、あらゆる層に年金制度への関心を持ってもらい、その仕組みを理解してもらうことが不可欠である。自らの給付と負担が改革の前後でどう変わるかを知れば、そうした改革への関心が自ずから高まるだろう。

もちろん、事実を明らかにした上での説得にもかかわらず、多くの未納未加入が残る可能性もある。しかし、それは改革案が不十分であり、さらに思い切った処方箋が必要であることを意味する。

6. 認識ギャップの解消を

58歳になって初めて社会保険事務所でその見込額がわかるように、従来、公的年金の給

³ 骨格案によると、給付(モデル支給額の対現役の手取り年収比でみた代替率)を固定した案では、2025年の最終保険料率が前回改正時試算の19.8%から23.1%に上昇する。逆に保険料を2022年以降20%に固定する案では、2032年まで給付の調整が続き、59%だった代替率が2032年以降は52%に低下する。後者の案では既裁定者の年金額も調整するものの、保険料の引き上げ・給付額の調整とも長期にわたり段階的であることから、世代間の不公平は解消しない。

付額は遺族年金や障害年金も含めて「もらってみて初めてわかる」ものであった。それでも不満が出なかったのは、自らが払った保険料を上回り、高齢世帯の生活を支えるのに足るだけの額の年金が支給されてきたからであろう。

しかし、そうした状況は終わった。今後は保険料に見合った年金が支給されるかどうか疑問であるし、標準的な衣食住に必要とされる以上の生活費は自助努力に委ねられることになるだろう。そうであれば、一体どれだけの年金がいつから支給されるのか一人一人が知る必要がある。それがわからないままであると、明らかに得なはずの公的年金にさえ加入しない例が増えてしまう。

また、公的年金財政が危機的状況にあることは、厚生労働省や有識者の間では共有された認識となりつつある。特に前回改正前後から、①積立方式や税方式など新たな制度の導入、②思い切った保険料引き上げや給付の切り下げ、など様々な改革が提案されてきた。それにもかかわらず、少子高齢化の進展をカバーできるような抜本的な改革は実現していない。この原因の一つも加入者や受給者つまり有権者の側にそうした年金財政の苦境が十分浸透していないことにある。加えて、受給世代は自らの年金の過半が若年世代の拠出から来ていることを知らないために、給付の削減を拒む。一方、数の上でも政治的な力が弱い現役世代は保険料引き上げを阻止できない。そればかりか、政治的な拒否権行使ともとれる未納・未加入にまで及んでしまう。

このようにみえてくると、①公的年金が賦課方式で運営されている、②少子高齢化の結果、保険料引き上げか給付引き下げが不可避である、③現状では大きな世代間の不公平が生じている、という点について、当局や有識者と加入者や受給者の間に認識のギャップがある。このギャップを埋めるためには、パンフレットを配り説明会を開くといった広報活動よりも、現在の年金財政の仕組みと改革案を一人一人に受益と負担に還元して示すことが有効であろう。

各個人に年金額と保険料を知らせることは、理解不足からくる未加入や脱退を防ぐだけでなく、公的年金への不信を悪化させずに改革への参加意識と理解を高める、という意味で十分に検討に値する。

図表－1 現行の情報提供の内容

○被保険者記録（被保険者記録照会回答票）

- ・ 社会保険事務所の窓口で照会
- ・ 加入期間・年齢を問わず照会可能
- ・ 標準報酬月額決定・改訂ごとに、下記のデータが提供される

決定・改訂日、標準報酬月額(再評価前)、標準報酬月額が適用されていた期間

※転職などで照会結果に漏れがある場合は、厚生年金保険者期間調査依頼書を提出し、調査を依頼する。

○年金見込額（制度共通年金見込額照会回答票）

- ・ 社会保険事務所の窓口で照会
- ・ 58歳以降の被保険者のみ照会可能
- ・ 年金見込額および下記の基礎データ

平均標準報酬月額(再評価後)、給付乗率、加入月数、年金見込額

※在職者が照会した場合(例えば58歳の人)は、平均標準報酬月額が退職まで同額で継続したものとして年金見込額を算出。加入月数もその期間を加味。

※再就職で給与水準が落ち込む場合などに対応するため、将来の保険料水準は同額以外のケースでも試算可能。

(資料) 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」

図表－２ 海外における公的年金加入者への通知の例

	米国	カナダ	スウェーデン
名称	Social Security Statement	Statement of Contributionss	Den Allmänna Pensionen
ページ数	全6頁(60歳未満は4頁)	1頁	6頁(一部の人は4頁)
対象	27歳以上の加入者	30歳以上の加入者	16歳以上の加入者
予測年金額	<ul style="list-style-type: none"> ・62歳、67歳、70歳で引退した際の予想老齢年金額(今後、過去の平均と同じ収入を得たと仮定) ・障害・遺族・老齢医療年金額 ・引退年齢に伴う支給額の増減(67歳以前・以降に受給した場合の増減) 	<ul style="list-style-type: none"> ・それまでの拠出が65歳まで続いた場合の年金額 ・遺族・障害年金の額 	<ul style="list-style-type: none"> ・61歳、65歳、70歳から受給開始した場合の年金額(個人と雇用者の平均年収の伸びを0%または2%、プレミアム年金の利回りを3.5%または6%と仮定) ・年金点数(早期年金・遺族年金の計算に必要)
報酬額	<ul style="list-style-type: none"> ・年金・医療保険の対象となる過去の所得 	<ul style="list-style-type: none"> ・年金の対象となる過去の所得 	<ul style="list-style-type: none"> ・その年の年収(標準報酬による上限あり)
保険料の額	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの拠出額の合計(本人負担、事業主負担別) 	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの拠出額 	<ul style="list-style-type: none"> ・その年の概念上の拠出及びプレミアム年金の掛け金
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・各給付制度の仕組み・解説 ・このままでは2017年に給付が掛け金を上回り、2041年に積立金が枯渇すること。 ・支給申し込みや情報請求の手続き 		<ul style="list-style-type: none"> ・計算上の確定拠出年金における期首の残高から期末の残高への推移(+その年の利息±指数による変動－運営管理費用) ・実際の確定拠出年金(プレミアム年金)における期首の残高から期末の残高への推移(+運用収益±価格変動－運用費用) ・その他年金に与える事由(子育てなど)

図表－３ 年金情報提供の拡大スケジュール

	被保険者記録		年金見込額	
	対象年齢	提供方法	対象年齢	提供方法
現 行	年齢不問	社会保険事務所 窓口	58歳以上	社会保険事務所 窓口
2003年度	年齢不問	社会保険事務所 窓口	段階的に <u>50歳</u> 以上	社会保険事務所 窓口・電話
	58歳以上	通知	58歳以上	希望者に通知
2004年度	上記に加え、インターネットを通じた照会を可能とし、被保険者記録、一定年齢以上の者の年金見込額等の情報を提供できるようにする			

(資料) 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」

図表－４ 厚生労働省の年金個人情報の提供案

<p>○全被保険者を対象として、定期的に(例:1年ごと)年金情報を提供(通知)する仕組みを導入する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一定年齢(例:25歳以上)の被保険者を対象とすることも考えられる。 ・段階的に通知対象者を拡大。 ・一定年齢ごとに通知の頻度を変えることも考えられる(例:40歳以上の者は毎年、40歳未満の者は2年に1回)。 <p>○年金ポイント(直前1年間の実績及び累計総ポイント数)、現在の年金加入期間、年金見込額等を通知する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年金見込額として具体的に何を通知するかは、今後具体的に検討。 <p>(例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇現在障害になったと仮定した場合の障害年金額 ◇過去のトレンドに沿って今後も年金ポイントが増加していくと仮定した場合の老齢年金

(資料) 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」

アメリカ

Prevent identity theft—protect your Social Security number



Your Social Security Statement

Prepared especially for Wanda Worker

October 1, 2002

WANDA WORKER
456 ANYWHERE AVENUE
MAINTOWN, USA 11111-1111

See inside for your personal information ➔

SAMPLE

What Social Security Means to You

We're sending you this *Social Security Statement* to help you understand what Social Security means to you and your family. We hope you'll use it in planning your financial future. Each year, about three months before your birthday, we'll send you a new *Statement* showing your updated earnings record and your potential benefits.

Be sure to read this *Statement* carefully. If you think there may be a mistake, please let us know. That's important because your benefits will be based on our record of your lifetime earnings. Remember, the future's in your hands when you read your *Social Security Statement*.

Social Security is for people of all ages...

It can help you whether you're young or old, male or female, single or with a family. It's there for you when you retire, but it's more than a retirement program. Social Security can provide benefits if you become disabled and help support your family when you die.

Work to build a secure future...

Social Security is the largest source of income for most elderly Americans and plays a major role in keeping them out of poverty. But Social Security can't do it all. Social Security was not intended to be your sole source of income when you retire. You'll also need a pension, savings or investments. Think of Social Security as a foundation on which to build your financial future.

About Social Security's future...

Changes will be needed to meet the demands of the times. We're living longer and healthier lives, 79 million "baby boomers" are approaching retirement, and in about 30 years, there will be nearly twice as many older Americans as there are today.

Social Security now takes in more in taxes than it pays out in benefits. The excess funds are credited to Social Security's trust funds, which are expected to grow to over \$4 trillion before we need to use them to pay benefits. In 2017, we'll begin paying more in benefits than we collect in taxes. By 2041, the trust funds will be exhausted and the payroll taxes collected will be enough to pay only about 73 percent of benefits owed. We'll need to resolve long-range financial issues to make sure Social Security will provide a foundation of protection for future generations as it has done in the past.

Social Security On The Net...

Be sure to visit www.ssa.gov on the Internet to use the *Benefit Planners* to help you plan your financial future; calculate customized estimates of your future benefits; apply for retirement benefits; subscribe to *eNews* for up-to-date news about Social Security programs and benefits; and correct or change your name on your Social Security card or get a replacement card by requesting a form SS-5. We will continue to add online services to make it as easy and convenient as possible for you to do business with us.

Jo Anne B. Barnhart
Commissioner

What's inside...

- ▼ Your Estimated Benefits 2
- ▼ Your Earnings Record 3
- ▼ Some Facts About Social Security 4
- ▼ If You Need More Information 4
- ▼ To Request This Statement In Spanish 4
(Para Solicitar Una Declaración en Español)

Your Estimated Benefits

To qualify for benefits, you earn “credits” through your work—up to four each year. This year, for example, you earn one credit for each \$870 of wages or self-employment income. When you’ve earned \$3,480, you’ve earned your four credits for the year. Most people need 40 credits, earned over their working lifetime, to receive retirement benefits. Young people need fewer credits to be eligible for disability and survivors benefits.

We checked your records to see whether you have earned enough credits to qualify for benefits. If you haven’t earned enough yet to qualify for any type of benefits, we can’t give you an estimate now. If you continue to work, we’ll give you an estimate when you do qualify.

What we assumed—If you have enough work credits, we estimated your benefit amounts using your average earnings over your working lifetime. For 2002 (and your earnings up to retirement), we assumed you’ll continue to work and make about the same in future years as you did in 2000 and 2001. We also included credits we assumed you earned last year and this year.

We can’t provide your actual benefit amount until you apply for benefits. **And that amount may differ from the estimates stated below because—**

(1) Your earnings may increase or decrease over the years.
 (2) Your benefit figures shown here are only estimates based on current law. The laws governing benefit amounts may change because, by 2041, the payroll taxes collected will be enough to pay only about 73 percent of benefits owed.

(3) Factors such as **a pension for work not covered by Social Security, some military service or credit for railroad employment** may affect your benefit amount.

Generally, estimates for older workers are more accurate than those for younger workers because they’re based on a longer earnings history with fewer uncertainties such as earnings fluctuations and future law changes.

These estimates are in today’s dollars. As you receive benefits, they will be adjusted for cost-of-living increases.

▼ **Retirement** You have earned enough credits to qualify for benefits. At your current earnings rate, if you stop working...

At age 62 and 1 month, your payment will be about...	\$860 a month
If you continue working until...	
your full retirement age (67 years), your payment will be about...	\$1,262 a month
At age 70, your payment will be about...	\$1,571 a month

Note: When you continue working beyond full retirement age, your benefit may increase because of your additional earnings. If you delay receiving benefits until age 70, your benefit will increase because of the special credits you’ll receive for delaying retirement. This increased benefit could be important to you later in life. It also could increase the future benefit amounts your family and survivors could receive.

▼ **Disability** You have earned enough credits to qualify for benefits. If you became disabled right now, Your payment will be about... \$1,128 a month

▼ **Family** If you get retirement or disability benefits, your spouse and children also may qualify for benefits.

▼ **Survivors** You have earned enough credits for your family to receive the following benefits if you die this year.

Total family benefits cannot be more than...	\$2,164 a month
Your child...	\$ 884 a month
Your spouse who is caring for your child...	\$ 884 a month
Your spouse who reaches full retirement age...	\$1,179 a month

Your spouse or minor child may be eligible for a special one-time death benefit of \$255.

▼ **Medicare** You have earned enough credits to qualify for Medicare at age 65. Even if you do not retire at age 65, be sure to contact Social Security three months before your 65th birthday to enroll in Medicare.

We based your benefit estimates on these facts:

Your name...	Wanda Worker
Your date of birth...	October 15, 1961
Your estimated taxable earnings per year after 2001...	\$34,627
Your Social Security number (only the last four digits are shown to help prevent identity theft)...	XXX-XX-9999

Help Us Keep Your Earnings Record Accurate

You, your employer and Social Security share responsibility for the accuracy of your earnings record. Since you began working, we recorded your reported earnings under your name and Social Security number. We have updated your record each time your employer (or you, if you're self-employed) reported your earnings. Remember, it's your earnings, not the amount of taxes you paid or the number of credits you've earned, that determine your benefit amount. When we figure that amount, we base it on your average earnings over your lifetime. If our records are wrong, you may not receive all the benefits to which you're entitled.

▼ **Review this chart carefully** using your own records to make sure our information is correct and that we've recorded each year you worked. You're the only person who can look at the earnings chart and know whether it is complete.

Some or all of your earnings from **last year** may not be shown on your *Statement*. It could be that we were still processing last year's earnings reports when your *Statement* was prepared. Your complete

earnings for last year will be shown on next year's *Statement*. **Note:** If you worked for more than one employer during any year, or if you had both earnings and self-employment income, we combined your earnings for the year.

▼ **There's a limit on the amount of earnings on which you pay Social Security taxes each year.** The limit increases yearly. Only the maximum taxable amount will appear on your earnings chart. (For Medicare taxes, the maximum earnings amount began rising in 1991. Since 1994, **all** of your earnings are taxed for Medicare.)

▼ **Call us right away** at 1-800-772-1213 (7 a.m.–7 p.m.) if any earnings for years **before last year** are shown incorrectly. If possible, have your W-2 or tax return for those years handy. (If you live outside the U.S., follow the directions at the bottom of Page 4.)

Your Earnings Record at a Glance

Years You Worked	Your Taxed Social Security Earnings	Your Taxed Medicare Earnings
1979	4,237	4,237
1980	7,315	7,315
1981	9,852	9,852
1982	9,897	9,897
1983	9,592	9,592
1984	10,330	10,330
1985	10,527	10,527
1986	11,798	11,798
1987	13,330	13,330
1988	13,587	13,587
1989	12,026	12,026
1990	14,717	14,717
1991	16,568	16,568
1992	19,894	19,894
1993	21,491	21,491
1994	25,097	25,097
1995	27,114	27,114
1996	28,688	28,688
1997	29,953	29,953
1998	30,922	30,922
1999	32,056	32,056
2000	32,978	32,978
2001	34,627	34,627
2002	not yet recorded	

Did you know... Social Security is more than just a retirement program? It's here to help you when you need it most.

For instance, Social Security helps you if you become disabled—even at an early age. It is possible for a young person who has worked and paid Social Security taxes for as few as 18 months to become eligible for disability benefits. If you become disabled, you could receive valuable benefits to help you for as long as you're completely disabled.

Social Security has another important feature. It is portable and moves with you from job to job throughout your career.

Totals over your working career:

Estimated taxes paid for Social Security:	Estimated taxes paid for Medicare:
You paid: \$25,877	You paid: \$6,087
Your employers paid: \$25,877	Your employers paid: \$6,087

Note: If you are self-employed, you pay the total tax on your net earnings.

Some Facts About Social Security

About Social Security and Medicare...

Social Security pays retirement, disability, family and survivors benefits. Medicare, a separate program run by the Centers for Medicare & Medicaid Services, helps pay for inpatient hospital care, nursing care, doctors' fees and other medical services and supplies to people over 65 or to people who have received Social Security disability benefits for two years. Your Social Security covered earnings qualify you for both programs.

Here are some facts about Social Security's benefits:

- ▼ **Retirement**—If you were born before 1938, your full retirement age is 65. Because of a 1983 change in the law, the full retirement age will increase gradually to 67 for people born in 1960 or later.
Some people retire before their full retirement age. They can retire as early as age 62 and take their benefits at a reduced rate. Others continue working after their full retirement age. They receive higher benefits because of additional earnings and special credits for delayed retirement.
- ▼ **Disability**—If you become disabled before full retirement age, you can receive disability benefits after six months if you have:
 - enough work credits before becoming disabled; and
 - a physical or mental impairment that's expected to prevent you from doing "substantial" work for a year or more *or* result in death.
- ▼ **Family**—If you're eligible for disability or retirement benefits, your current or divorced spouse, minor children, or adult children disabled before age 22 also may receive benefits. Each may qualify for up to 50 percent of your benefit amount. The total amount depends on how many family members qualify.
- ▼ **Survivors**—When you die, certain members of your family may be eligible for benefits:
 - your spouse age 60 or older (50 or older if disabled, or any age if caring for your children under age 16); and
 - your children if unmarried and under age 18, still in school and under age 19, or adult children disabled before age 22.If you are divorced, your ex-spouse could be eligible for a widow's or widower's benefit on your record when you die.

Receive benefits and still work...

If you need more information—Visit www.ssa.gov/mystatement on the Internet, contact any Social Security office, call 1-800-772-1213 or write to Social Security Administration, Office of Earnings Operations, P.O. Box 33026, Baltimore, MD 21290-3026. If you're deaf or hard of hearing, call TTY 1-800-325-0778. If you have questions about your personal information, you must provide your complete Social Security number. If your address is incorrect on this *Statement*, ask the IRS to send you a Form 8822. We don't keep your address if you're not receiving Social Security benefits.

Para solicitar esta Declaración en español, llame al 1-800-772-1213

You can continue to work and still get retirement or survivors benefits. If you're under your full retirement age, there are limits on how much you can earn without losing some or all of your benefits. The limits change each year. When you apply for benefits, we'll tell you what the limits are at that time and whether work would affect your monthly benefits. When you reach full retirement age, the earnings limits no longer apply.

Before you decide to retire...

Think about your benefits for the long term. Everyone's situation is different. For example, be sure to consider the advantages and disadvantages of early retirement. If you choose to receive benefits before you reach full retirement age, your benefits will be permanently reduced. However, you'll receive benefits for a longer period of time.

To help you decide when is the best time for you to retire, we offer a free booklet, *Social Security—Retirement Benefits* (Publication No. 05-10035), that provides specific information about retirement.

There are other free publications that you may find helpful, including:

- ▼ *Basic Facts* (No. 05-10080)—basic facts about Social Security and how to get more information;
- ▼ *Understanding The Benefits* (No. 05-10024)—a general explanation of all Social Security benefits;
- ▼ *How Your Retirement Benefit Is Figured* (No. 05-10070)—an explanation of how you can calculate your benefit;
- ▼ *The Windfall Elimination Provision* (No. 05-10045)—how it affects your retirement or disability benefits;
- ▼ *Government Pension Offset* (No. 05-10007)—explanation of a law that affects spouse's or widow(er)'s benefits; and
- ▼ *When Someone Misuses Your Number* (No. 05-10064)—what to do if you're a victim of identity theft.

We also have leaflets and factsheets with information about specific topics such as military service, self-employment or foreign employment. You can get our publications at www.ssa.gov or by calling us at 1-800-772-1213.



カナダ

Français	Contact Us	Help	Search	HRDC Site
Home Page	Our Profile	What's New	Publications	News Room

[Old Age Security](#)

[Canada Pension Plan](#)

[International Benefits](#)

[Forms](#)

[Statistics](#)

[Legislation](#)

[Related Sites](#)

Sample of a Statement of Contributions Form - 30 to 70 years

Here is a sample of the personalized Statement of Contributions you will receive in the mail. Move your mouse over different areas of the statement to find out what they're telling you. You can also get a [complete explanation](#) of the form.

Your Canada Pension Plan Statement of Contributions

Keep for your records

BAR CODE

John Public
1234 Main Street
St. John's NF A1A 1A1

Social Insurance Number
123 456 789
Date of Birth
01 Sept 1942
Date of Statement
14 Oct 2001

TOP

The amount of your benefits depends on how much and for how long you have contributed to the Canada and Quebec Pension Plans. To receive these benefits, you must apply.

Year	Your contributions (\$)	¹ Your pensionable earnings (\$)	Year	Your contributions (\$)	¹ Your pensionable earnings (\$)

¹You only pay contributions on earnings between the minimum of \$3,500 and the maximum of \$37,600 for 2000 which are called "pensionable earnings".

M-MAXIMUM
S-SELF-EMPLOYED
D-CREDIT SPLIT

Based on your average earnings since age 18, if your earnings continue at this level until age 65, you could receive a **retirement pension** of\$ per month

If you become disabled as defined by CPP, you could receive a **disability benefit** of\$ per month

A survivor age 45 to 65 could receive a **survivor benefit** of\$ per month

Date of extract

ISP-2005-B-04-01E

[Statement of Contributions Main Page](#) | [30-49 yrs](#) | [50-70 yrs](#)

Last modified: 2002-01-04

[Important Notices](#)

[Français](#) | [Contact Us](#) | [Help](#) | [Search](#) | [HRDC Site](#)
[Home Page](#) | [Our Profile](#) | [What's New](#) | [Publications](#) | [News Room](#)

あなたの普通年金の予測

あなたが将来受け取る年金額は、スウェーデンの経済発展、具体的には平均収入の伸びにより決定されます。この予測では、あなたの収入はあらゆる収入の平均額と同じ率で伸びるものと仮定しています。

この予測においては、2つの異なるケースを想定しています。ひとつは、平均収入が年金の支給開始まで増加せず、毎年同じであるとするケースで、もうひとつは平均収入が毎年2%ずつ増加するというケースです。この試算は2000年時点での収入を出発点としています。収入の伸び率をゼロ%とした場合は、プレミアム年金基金が毎年3.5%増加するものと仮定しています。収入の伸び率が2%の場合は、年金基金が6%で増加するものと仮定しています。

支給開始年齢別に試算すると次の年金額となります

61歳開始 収入伸び率 = 0%の場合	年金月額 = 8,700 クロウネ	収入伸び率 = 2%	年金月額 = 14,100 クロウネ
65歳開始 収入伸び率 = 0%の場合	年金月額 = 11,000 クロウネ	収入伸び率 = 2%	年金月額 = 19,300 クロウネ
70歳開始 収入伸び率 = 0%の場合	年金月額 = 15,200 クロウネ	収入伸び率 = 2%	年金月額 = 29,600 クロウネ

65歳開始、収入伸び率 = 0%の場合の年金額の内訳は下記のとおり：
報酬比例年金8,800 クロウネ (ATP年金も含む) およびプレミアム年金2,200 クロウネ

上記以外に年金を受給することができるでしょうか？

多くの方は、普通年金制度以外からも年金を受け取っています。例えば、雇用者からの企業年金または民間の年金貯蓄基金からの年金も受け取っていることがあります。

インターネットを利用して、自分で予測してみる

インターネットを利用して、自分で年金予測をすることができます。まず、www.pension.nu に接続して、あなたの年間所得通知の2ページから5ページにかけて記載されているデータを利用してください。

642 738

32 418

もっと多くの情報を必要とする場合

www.pension.nu (保険局) か www.ppm.nu (プレミアム年金機関) に接続するか、或いは電話 020-616570 に問い合わせると、自分の年金についてもっと詳しく知ることができます。

Erika Eriksson
 Vägen 12
 123 45 Stadsorten

保険局からの価額通知 :あなたが自分の収入年金のために獲得した金額は下記のとおりです。

あなたの年金貯蓄には利息が加算されます。この利息分は、あなたの年金に関しては指数変動と呼ばれ、この指数変動はあなたの年金残高に影響します。その他にも、当該年度に死亡した方が取得した分を差し引いた後の残高からの配分も受け取ります。これは遺留利益と呼ばれ、あなたの年金残高に加算されます。当該年度に年金を取り出すと、あなたの年金残高はその分だけ減り、取り分を戻すと、年金残高はその分だけ増えます。下記に年金貯蓄に関する管理費を控除した場合の計算表を示しておきます。年金残高はその分だけ減少しています。

2001年におけるあなたの収入年金の残高の変動	金額 (クローネ)
年金の期首残高	592,484
2000年度の入金分	+41,024
年間利息	+364
指数変動分	+9,159
管理費控除	-293
2001年度の期末年金残高	642,738



BESLUT 2002-03-22

650000-0000
Erika Eriksson
Vägen 12
123 45 Stadsorten

決定 :あなたの2000年度の年金基礎収入と 年金権と年金点数

租税庁はあなたの2000年度の年金基礎収入を下記のとおり確定しました :

被雇用収入	192,100クローネ
その他の雑収入	0クローネ

保険局はあなたの2000年度の年金基礎収入の金額を下記のとおり確定しました :

繰り上げ受給年金	0クローネ
兵役義務	0クローネ
就学	0クローネ
子育て	64,300クローネ
あなたの年金基礎	256,400クローネ

保険局はあなたの年金点数を4.16と確定しました。
保険局はあなたの年金権を下記のとおり確定しました。

2000年度の収入年金に対する年金権

41 024 クローネ

2000年度のプレミアム年金に対する年金権

6 410 クローネ

もっと詳しく知りたい場合 :

保険局があなたの年金の基礎を構成する収入およびその金額をどのように算出したかは、4ページに説明されています。そこには、もっと詳しく知りたい場合、あるいは決定の再審査を要求したい場合の問い合わせ部署についても記載されています。

4ページに続きます。

次のように計算しました

年金権と年金点数

年金権はあなたの年金基礎256,400クローネに基づき確定され、年金点数は年金基礎収入192,100クローネに基づき確定されました。

年金基礎収入

あなたの2000年度の年金の基礎を構成する収入は、租税庁が、収入年度2000年の収入データに基づき192,100クローネと確定しました。

収入年金に対する年金権

収入年金に対する年金権はあなたの年金基礎の16%です。つまり あなたの場合は、256,400クローネの16% = 41,024クローネとなります。

プレミアム年金に対する年金権

プレミアム年金に対する年金権はあなたの年金基礎の2.5%です。つまり あなたの場合は256,400クローネの2.5% = 6,410クローネとなります。

年金点数

年金点数は、あなたが早期年金 / 疾病手当を得る場合、または遺族年金を計算する場合にのみ、意味があるものです。

あなたが既に取得している年金点数は、2000年度の年金基礎収入と物価指数で再評価された金額の合計(37,300クローネ)から算出されました。年金点数は下記の公式で計算されます：

$$\frac{\text{あなたの年金基礎収入} - 37,300}{37,300}$$

想定点数が設定された早期年金を受ける場合は、その分の年金点数が増えることがあります。

育児期間の年数

あなたは選択肢1に基づき、子育て年数による年金基礎を取得しました。これは、2000年度の所得が出産の前年度の所得と同じである想定して、あなたの年金権が計算されたものです。

決定の準拠規則

年金の基礎を形成する収入に関する規則は、「収入に準拠する老齢年金に関する法律」(1998:674)の第2章に記載されています。その他の年金の基礎を形成する金額に関する規則は、同じ法律の第3章に記載されています。また第4章には、年金権と年金点数の確定に関する規則が記載されています。

あなたは決定の再審査を要求できます

決定の再審査を要求したい場合は、保険局に手紙(再審査請求書)を提出します。その場合、どの決定について再審査してほしいか、決定をどのように変えてほしいか、どのような理由に基づき決定を変えてほしいかを手紙に明示することを忘れないようにします。その際、あなたの氏名、国民番号、住所、電話番号も忘れず記入してください。手紙にはあなた自身または代理人が必ず署名します。代理人が署名する場合は、あなたからの代理権授与証も手紙に添えます。年金基礎収入の再審査を請求すると、保険局はその件を租税庁に送付します。手紙は保険局に2002年12月31日までに提出しなければなりません。決定について2002年11月1日までに知らなかった場合は、決定を知った日から2ヶ月以内に提出します。

更なるインフォメーションについて

あなたに対する決定について質問がある場合は、www.pension.nuに接続するか、020-616570に電話してください。www.pension.nuを開くと、関連の法律や規則が掲載されています。

Erika Eriksson
Vägen 12
123 45 Stadsorten

ニュース！ あなたのプレミアム年金が
どう計算されたかを、ご説明します。

この通知書の5ページと6ページにプレミアム年金に関する説明が記載されています。

プレミアム年金機関
郵便番号82686、セーデルハムン

口座番号 530 060 080 0
国民番号 650000-0000

Erika Eriksson
Vägen 12
123 45 Stadsorten

'02

PPM(プレミアム年金機関)からの年金価額通知： 年金基金保険に関する通知

2000年09月01日～2001年12月31日の期間に
おけるあなたのプレミアム年金口座の変動

金額(クローネ)

期首残高、2000年09月01日現在	0
1995年、1996年、1997年、1998年、1999年 利息	+26,500 + 3,300
PPMの運用費用に関する手数料	- 108
価値変動調整	+2,726
期末残高、2001年12月31日現在	32,418
2002年に投資する予定の2000年度のプレミアム年金権	6,410

2000年度のプレミアム年金権

3ページに記載されている保険局の決定には、あなたが2000年度のプレミアム年金権を得たか否かが示されています。年金権を得ているならば、それが2002年の初めにあなたのプレミアム年金口座に払い込まれます。その場合、PPMは新しい金額と利息をあなたが指定したファンドに払い込みます。

払込み金額は、あなたが前回ファンドを選択した際に指定した配分率(%)に応じて、各ファンドに配分して払い込まれます(選択配分)。実際の配分は、あなたが指定した配分率と異なることがあります。それは、あなたが選択した後、ファンドの価額がそれぞれ異なった率で変動したためです。

プレミアム年金機関
郵便番号82686 セーデルハムン

口座番号 530 060 080 0
国民番号 650000-0000

Erika Eriksson
Vägen 12
123 45 Stadsorten



PPMからの口座通知：

2001年12月31日現在の口座残高

ファンド 番号	ファンド名	ファンド 出資分 (口)	交換比率 (クローネ)	価額 (クローネ)	選択した 配分比率 (%)	実際の 配分比率 (%)
283 408	Roburs Aktiefond Contura	19.3162	134.24	2,593	10	8
463 141	SPP Generation 60tal	63.3041	271.42	17,182	50	53
681 783	AMF Pensions Aktiefond Sverige	14.6486	199.20	2,918	10	9
291 906	Didner&Gerge Aktiefond	23.6781	68.46	1,621	5	5
313 155	Carnegie Fund Medical subfund	12.9370	626.42	8,104	25	25
合計				32 418	100	100

インフォメーション

これは、あなたが2001年12月31日現在で所有している出資口座です。価額は最新の交換率で評価されています。最新の交換率は、通常は、2001年12月31日の直前の銀行営業日における交換率です。

あなたは、PPM のウェブサイトであるwww.ppm.nuを通じて、あるいはセルフサービス (電話020-776776)を通じて、あるいはPPMから送付される用紙を使って、いつでもファンドを変更できます。プレミアム年金について更に詳しいことを知りたい場合は、PPMパーソナルサービス (電話0771-776776) にご連絡ください。

第6章 日本経済の変化と年金改革の意義

国立社会保障・人口問題研究所

社会保障応用分析研究部室長

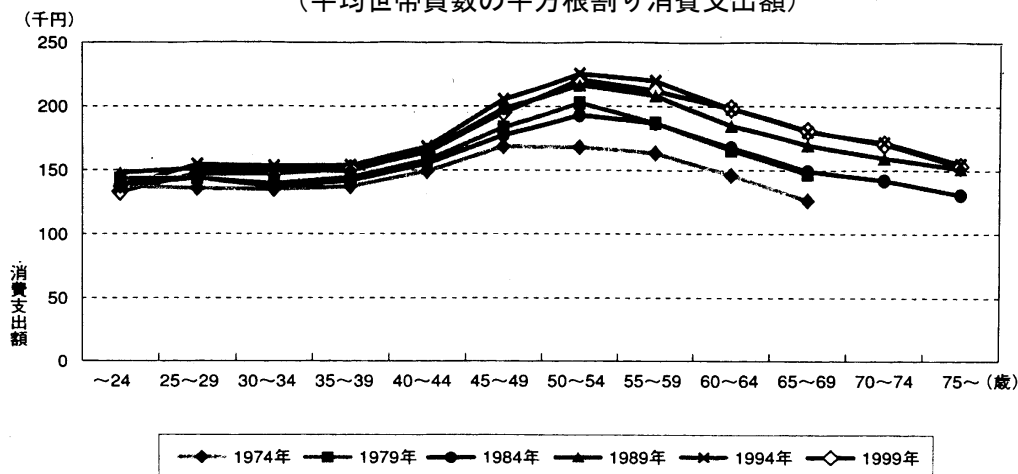
金子 能宏

1. 少子高齢化の進展が日本経済に及ぼす影響

少子高齢化の進展は、日本経済の労働力と消費の双方に影響を及ぼしている。将来の労働力不足については、年金財政を支える被保険者数の動向とも関連するので従来から関心が持たれてきた。『国勢調査』によれば、わが国の生産年齢人口(15~64歳人口)は1995年に8716万人のピークを迎えた後、2000年には8622万人に減少した。さらに、2003年の生産年齢人口は8550万人となっており¹、少子高齢化がこのまま進めば、わが国の生産年齢人口は団塊の世代が引退年齢に達する2015年の7730万人を経て、2050年には5389万人に減少することが予測されている²。

このような生産年齢人口の減少は、労働力を通じた供給面のみならず、世帯の消費・貯

図表1 世帯主年齢階級別 世帯員一人当たり消費支出額
(平均世帯員数の平方根割リ消費支出額)



資料：総務省統計局「全国消費実態調査」、「消費者物価指数」より厚生労働省政策統括官付政策評価官室作成
(注) 1. 「平均世帯員数の平方根割リ消費支出額」は、消費支出額を当該世帯主年齢階級における平均世帯員数の平方根で除して算出している。
2. 消費者物価指数(総合指数)を用い、1999年価格に補正している。

出所 厚生労働省『厚生労働白書 平成14年版』

¹ 総務省統計局平成15年1月の人口推計(確定値)による。また、これによれば、この2年間では、72万人減少している(0.8%の減少)。

² もちろん、経済環境や労働移動の条件が変化すれば、西欧諸国が経験したような外国人労働者の影響が現れて、生産年齢人口の減少はこれほど大きくはならないかもしれない。

蓄動向を変化させて、日本経済の総需要にも影響を及ぼす。ライフサイクルにおける世帯消費のパターンは、結婚・出産の後に子供の成長とともに増え、高等教育を受ける時期に最も高くなるのに対して、60歳以降は低下する傾向がある。図2は、光熱水道など共同消費の側面を調整して異なる世帯構成の間でも比較可能な消費額の指標（平均世帯員数の平方根割り消費支出額）を用いて、世帯主の年齢階級別に世帯人員一人当たりの消費支出額を示したものである。この図からも、生産年齢人口の減少は、世帯消費の減少を通じて民間消費支出の伸び悩みの一因となりうることが理解されるだろう。

2. 2002年12月の年金改革案

このような生産年齢人口の減少に対して、年金改革はどのような選択肢を持っているのだろうか？

この問いに対して、厚生省年金局2002年12月「年金改革の骨格に関する方向性と論点」は、三つの選択肢を提案している。厚生年金について言えば、選択肢の一つは、保険料水準を見直しながら現行の給付水準（現役手取り賃金比59%）を維持する方式（方式I）であり、基礎年金給付の国庫負担を1/3(1/2)とすると、2030年以降の保険料率は26.2%（23.1%）（総報酬ベース）になることが予測されている。これと対照的な選択肢は、保険料率を2022年度から20%に固定して、この保険料率のもとで賄える保険料総額と年金給付総額とのバランスを考慮しつつ年金給付額を調整する保険料固定方式（方式II）である。この場合、少子高齢化の進展により保険料を固定したもとでの保険料収入総額が減少することに対応して、国庫負担を1/3(1/2)とすると、年金給付の現役手取り賃金比率は2043年度以降45%（2032年度以降52%）になると予測されている。そして、方式Iと方式IIの中間的な選択肢として挙げられているのが、保険料水準を見直しながら現行の給付の内容や水準を見直す（給付と負担双方見直し方式（方式I-2））である。

これら三つの方式のうち、世代間の公平性を図るとともに、年金負担が重くなりすぎて人々の年金制度加入へのインセンティブがなくなることを防ぐメリットを持っている選択肢は、方式IIと方式I-2である。しかし、これらを選択した場合、もしも今後の被保険者数が生産年齢人口に比例して変化した場合には、現役手取り賃金比率でみた年金給付水準の低下が避けられないことになる。

年金給付の水準を調整する場合には、高齢者の所得分布は一様ではなく、低所得層の高齢者にとって年金からの所得は重要な所得源泉になっていることを配慮する必要があるだろう。『平成15年版 高齢社会白書』によれば、平成12年において、全世帯の平均所得金額は616万9千円に対して、高齢者世帯の1世帯当たり平均所得金額は319万5千円である。このように高齢者世帯の平均所得金額は全世帯平均を下回るが、住宅・土地資産額で比

較すると、高齢者夫婦世帯の平均住宅・土地資産額は4250万6千円であり、二人以上の一般世帯平均の3297万2千円を約1000万円上回っている（『平成15年版 高齢社会白書』図1-2-22による）。ところが、高齢者世帯の所得分布には偏りがあり、100万～200万円未満が24.9%で最も多く、ついで200万～300万円未満が20.6%を占めているため、高齢者世帯の1世帯当たり所得金額の中央値は246万円となっている。また、高齢者の所得水準を見ると、男性よりも女性の方が低く、女性の平均所得額はおよそ男性の半分であり、しかも女性の場合には所得金額に占める年金給付など社会保障給付の比重が大きいことが知られている（『平成14年版 高齢社会白書』図1-2-15「高齢者の所得水準（平成12(2000)年、所得の種類別）を参照」。従って、年金財政の負担が過重になって人々の公的年金への加入インセンティブが失われぬ限り、基礎年金をすべての国民に保証して年金制度が再分配機能も持つことは、公的年金としての重要な役割であると考えられる。

このような観点から一律に高齢者の年金給付を維持または引き上げようとする、少子高齢化の進展により、少なくとも方式Iのもとでの保険料引き上げが避けられず、これは他の方式よりもより大きい世代間の格差を生じさせる可能性がある。したがって、保険料引き上げをできるだけ抑えながら、現役手取り賃金比率で見た年金給付水準の低下も同時に抑えるためには、上記の三つの選択肢に加えて「年金改革の骨格に関する方向性と論点」が示している年金制度の支え手を増やすための方策が重要である。

その一つの方法として、今回の年金改革ではパートタイム労働者への厚生年金の適用拡大が検討されている。しかし、一定条件の下ではパートタイム労働者に厚生年金が適用されず法定福利費がかからないからこそ、1990年代後半以降、日本経済が停滞する中でパートタイム労働者が増加しつづけたことも事実である。

図表2 女性の就業形態の多様化：パートタイム労働者等の推移

雇用形態 年									
	男性雇用者	女性雇用者	役員をのぞく雇用者	正規の職員・従業員	パート・アルバイト	パート	アルバイト	派遣・嘱託・その他	派遣社員
1990	3001	1834	1695	1050	584	480	104	62	0
1995	3215	2048	1904	1159	675	535	140	70	0
1996	3238	2084	1935	1165	700	562	138	70	0
1997	3264	2127	2014	1172	754	602	152	86	0
1998	3234	2124	2028	1158	791	623	168	78	0
1999	3215	2116	1996	1093	817	642	175	85	0
2000	3216	2140	2011	1077	846	663	183	88	25

単位 万人

出所「労働力調査年報」

注: 1999年以前は派遣社員が別途集計されておらず役員を除く雇用者に含まれていた派遣社員の数はゼロとなっている。

したがって、パートタイム労働者に対する厚生年金の適用範囲を拡大する影響を見るためには、労働需要ひいてはマクロ経済変数間の相互影響を考慮する必要がある。本稿では、このような観点から、まず、マクロ経済モデルを用いて、こうした側面にも配慮した場合のパートタイム労働者に対する厚生年金適用拡大が年金財政に及ぼす影響に関する分析を紹介する（分析の詳細については、金子能宏・山本克也・国民経済協会(2003)を参照）。

一方、長期的に見ると、マクロ経済の総供給面で見過ごすことのできない要素は、ライフサイクル消費仮説が示唆する問題、すなわち少子高齢化の進展により高齢者の占める割合が増加すると国民経済において貯蓄を取り崩す人々の割合が多くなることから、国全体としての貯蓄率が低下して、経済成長にマイナスの影響が表れるという問題である。このような問題が少子高齢化の進展により避けられないとすれば、年金の財源選択については、こうした問題への影響がなるべく小さい財源選択をすべきである。2002年12月の年金改革案では、方式Iと方式IIそれぞれについて、基礎年金の国庫負担を現行の1/3から1/2に引き上げる場合と国庫負担1/3の場合各々の保険料引き上げスケジュールと給付水準の組み合わせは検討されているが、財源選択のあり方が日本経済に及ぼす影響と世代間の公平性に及ぼす影響を何らかの経済モデルを用いて総合的に検討することは行われていない。もちろん、年金財政再計算にとっては保険数理的な分析は基本的分析であるのに対して、経済モデルによる分析ではモデルの選択が観察者の判断に委ねられる点が問題となりうることに留意しなければならない。このような問題を認識しつつも、本稿では、長期的な観点から、基礎年金の国庫負担を1/3から1/2に引き上げた際の追加的な財源を、賃金所得税と利子所得税を同率で引き上げる総合所得税方式による場合、賃金所得税の引き上げだけで賄う場合（言い換えれば賃金所得に対する保険料率引き上げだけで賄う場合）、及び消費税引き上げで賄う場合それぞれの影響について、一般均衡動学モデルを用いた分析結果を紹介する（詳細については、金子・宮里・中田(2003)を参照）。

3. パートタイム労働者への厚生年金適用の拡大の影響についての分析

－マクロ経済モデルによる分析(金子・山本・国民経済研究協会(2003))－

現在、2002年の年金改革案などにおいて年金加入促進策案として盛り込まれている選択肢の1つは、現在、労働時間が正社員の4分の3（週30時間）未満であれば厚生年金の加入が不要とされているのに対して、その基準を週20時間に引き下げるということと、さらに年収に関しては現在130万円未満であれば第3号被保険者として国民年金の保険料の支払も免除されているのに対して、その基準金額を半額の65万円に引き下げて、第3号被保険者の対象者を縮小するという案である。金子・山本・国民経済研究協会(2003)では、この改革案の影響を、(1)可処分所得の減少、(2)労働供給への影響、(3)企業の行動を通じた

影響に分けて、それぞれの影響を捉える方程式をマクロ経済モデルに組み込み、同時推定で得られた方程式体系に基づいてパートタイム労働者への厚生年金適用拡大が年金財政に及ぼす影響について推計を行った。

(1) マクロ経済モデルの概要

本稿で紹介するマクロ経済モデルは、年次データに基づくモデルであり、労働力人口の推計の基礎データとして2002年1月将来推計人口（中位推計）を用いた中期マクロ経済モデルである（金子・山本・国民経済研究協会(2003)）。モデルの作成に当たっては、労働市場の変化の影響が年金財政に及ぼす影響を見るための論点を共同研究者である金子・山本が行い、これを踏まえてモデル作成と試算について担当した国民経済研究協会のモデル作業班と協議をしつつ、推計を行った。

本モデルは大きく分けて、以下のブロックから成り立っている。

①マクロ経済ブロック

本モデルは供給型モデルであり、国民総生産を決定する関数として、標準的なコブ・ダグラス型の生産関数を想定している。また、民間貯蓄率の決定は、ライフサイクル仮説に基づきつつりカード中立命題の考えも取り入れて、貯蓄率を説明する変数に65歳以上人口比率と一般政府長期債券の対GDP比率を含めた貯蓄率関数を用いている。前者の上昇は高齢化の進展を意味し貯蓄率を引き下げ、後者の上昇は消費者に将来の増税を予測させて貯蓄率を上昇させることになる。その意味で、財政部門とマクロ経済との1つのリンクとして重要な機能を果たしている。

②労働市場ブロック

国立社会保障・人口問題研究所の2002年中位推計をもとに将来の労働力人口を推計する。マクロ環境や社会保障の状況などの変数に従って労働力率などが規定される結果、労働供給が決定される基本構造である。

③財政ブロック

中央・地方政府の財政収支および、一般会計ベースでの歳出、歳入予算、さらには中央、地方の公的債務累積状況などが計算しうるようモデルが構築されている。それにより、マクロ経済や社会福祉との相互作用を統合的に把握することが可能である。

④社会保障ブロック

SNAベースでの一般政府等の構造に基づいて社会保障制度の給付・負担の様態を分析するブロックである。主として年金ブロック、医療保険、労働保険からなっており、政府消費支出、公的資本形成などの項目と、社会保障給付と負担などが統合的に説明されるように構成されている。

特に年金ブロックは、国民年金と厚生年金に分けて次のような特定化を行っている。国民年金負担総額（SSCPN）は、国民年金加入者数と一人当たり負担額で説明される。

$$\text{SSCPN} = (\text{国民年金国民一人当たり負担}) \times (\text{国民年金加入者})$$

このうち、国民年金国民一人当たり負担（NPPR）については、国民年金保険料月額（RNP）を基本として推計を行っている³。86年の年金制度改定により国民皆年金が目指され、第3号被保険者（厚生・共済保険加入者の被扶養配偶者 {サラリーマンの妻等}）が保険料負担なしで加入となったため、旧法年金制度ダミー（PENDING1）を使い、国民年金加入者数（NPIP）を説明できるようにしている。固定されている月額保険料は政策的要因があるため、内生とせず外生変数として扱った。

厚生年金（SSCPE）も国民年金と同様に、一人当たり負担と厚生年金加入者数で説明している。保険料は標準報酬月額に対する保険掛金率（17.35%、99年度）で決定されるので、これにより一人当たり負担額が推計される⁴。

年金の給付額（SBSSP）は国民年金（SBSSPN）・厚生年金（SBSSPE）ともに老齢年金一人当たり受給額に老齢年金受給権者数を乗じたもので説明している。

年金は老齢年金（退職年金）、障害年金、遺族年金に大別できるが、国民年金では90%、厚生年金では80%が老齢年金への給付割合となっている。年金支給額は所得スライドと物価スライドがある。そこで、ここでは厚生老齢年金および国民老齢年金の一人当たり受給額（EPBPR、NPBPR）は以下の通り一人当たり雇用者所得により説明している⁵。すなわち、 $\text{EPBPR} = F$ （前期賃金俸給総額／前期雇用者数）

なお、社会保障ブロックには、年金ブロックに加えて、医療ブロックと労働保険ブロックがある（より詳しくは金子・山本・国民経済研究協会(2003)を参照）。

これらマクロ経済ブロック、労働市場ブロック、財政ブロック、社会保障ブロックの間の相互関係は、次のとおりである。

「財政ブロックでは、基本的に各種の裁量的な歳出項目が外生変数となっており、税収が与えられると、国債・地方債の発行額が決まる仕組みになっている。マクロモデルブロックでは、こうして財政ブロックにより決定された所得税や社会保障給付・負担が家計の所得面に関連することで可処分所得に反映され、これが需要面を決定することを通じてマクロ経済全体へインパクトを与える。また、財政ブロックの外生変数として与えられる一

³ ここで、一人当たり負担額とは月額保険料を意味しているのではないことに注意する必要がある。加入者の中でも保険料が免除されている者や滞納している者もいるため、その分、他の加入者に結果的には負担がかかってしまう形となるからである。

⁴ ただ、現行の標準月額制は月給をベースに保険料負担を算定し、ボーナス等の臨時収入からは一律1%を徴収している。それに対してこの年金ブロックでは、一人当たり負担額を一人当たり年間賃金に保険料を掛けたもので説明しているため多少の誤差が見込まれる。しかし、臨時収入の年間賃金における割合に大小の差があるにしろ、平均をとればならされると見なした。

⁵ 物価の上昇に伴い名目の雇用者所得が増加するという想定に基づいている。

般政府の総固定資本形成と最終消費支出が、マクロモデルブロックの政府最終消費支出を定義する主要変数となっている。一方、マクロモデルブロックにより決定される名目GDP、名目民間最終消費、雇用者所得、営業余剰が、税関関数などを説明する変数としてリンクする仕組みとなっている。」（金子・山本・国民経済研究協会(2003, p. 42)）

（２） パートタイム労働者への厚生年金適用の拡大が年金財政に及ぼす影響－試算結果－

パートタイム労働者への厚生年金適用の拡大が年金財政に及ぼす影響を見る基準としてベースケースの推計を行う必要がある。この推計では、国立社会保障・人口問題研究所による2002年1月の将来人口推計（中位推計）の男女別年齢階級別人口見通しを前提としたのに対して、シミュレーションの初期時点の年金制度は平成11年度以降の改正前のものである⁶。すなわち、2000年4月に実施された厚生年金報酬比例部分給付乗率変化、65歳以降賃金スライドを行わないことなど給付の適正化が織り込まれていない。また、負担については、国民年金（基礎年金）一人当たり負担額と厚生年金一人当たり負担額をそれぞれ加入者数などの説明変数によりモデル内で推計しているが、SNA改訂があったため推定期間が1970年から1997年であるため、平成11年のスケジュールを反映させることができなかった⁷。

従って、金子・山本・国民経済研究協会(2003)では、平成12年年金改革の前の国民年金・厚生年金の負担と給付の条件の下で、負担に関する与件が政策的に変更されて、パートタイム労働者にも厚生年金が適用されると仮定した場合の影響を試算した。

以上のように、以下の推計は今後の課題を持つものであるが、与件が変化しないとするベースケースのもとで2050年まで主要な経済諸変数がどのように推移するかを示した推計結果が、図表3である。

⁶ 今後の社会保障ブロック改訂作業により反映させていく予定である。

⁷ 一人当たり年金負担額を、方程式内で推定するのではなく、財政再計算で示された引き上げスケジュールに従って外政的に与えた場合との比較は、今後の課題としたい。

図表3 ベースケースのマクロ経済の推計

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
実質GDP成長率	1.12%	1.44%	1.50%	1.36%	1.01%	0.90%
名目GDP成長率	1.13%	2.34%	2.34%	2.28%	2.49%	3.38%
GDPデフレーター	0.01%	0.90%	0.81%	0.92%	1.48%	2.48%
長期金利	3.28%	1.56%	1.76%	2.02%	2.67%	4.38%
民間資本ストック(10億円)	595,348	769,326	931,025	1,088,428	1,244,531	1,400,240
民間貯蓄率	11.96%	8.59%	5.97%	5.19%	4.29%	3.55%
労働力人口(万人)	6,685	6,733	6,492	6,231	5,736	5,166
うち65歳以上	450	576	767	856	879	909
うち女性	2,716	2,775	2,676	2,561	2,332	2,087
一般政府貯蓄投資差額対GDP比率	-3.91%	-9.74%	-13.67%	-17.00%	-19.33%	-20.55%
一般政府長期債券残高(10億円)	288,569	548,005	883,115	1,415,329	2,301,934	3,537,391
対GDP比率	58.95%	105.77%	132.72%	166.82%	213.33%	249.23%
実質政府支出(10億円)	82,197	90,811	105,554	123,058	143,902	168,841
社会保障給付	58,111	91,742	127,634	153,299	178,043	225,599
年金給付	32,101	56,582	84,738	105,370	126,270	168,787
社会保障負担(10億円)	49,608	60,197	72,279	87,926	103,070	126,372
年金負担	30,604	38,471	48,712	62,880	77,250	98,651
厚生老齢年金受給者数(万人)	676	1,083	1,457	1,574	1,605	1,649

(注)それぞれ過去10年間の平均値。

出所 金子・山本・国民経済研究協会(2003)

以上のようなベースケースを出発点として、金子・山本・国民経済研究協会(2003)では、基準労働時間3/4から1/2へ短縮し、基準年収を130万円から65万円に引き下げた場合の経済効果及び年金の給付と負担に及ぼす影響について推計を行った。この推計では、労働市場に関する想定は、パートタイム労働の多くを占める女性パートタイム労働者の賃金率弾力性と夫の所得の変化に対する反応についてはマイクロ・データを用いた実証分析が行われていることを鑑みて⁸、このモデルでは、被保険者基準の変更が既存のパートタイム労働者ないし第三号被保険者の労働供給に及ぼす影響については内生せず、ここではマイクロ・データが示唆する現状を考慮して以下のような想定を置いている。

「厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査報告」(1995)によると、女性パートタイム労働者のうち年収70万円未満の労働者は女性パートタイム労働者全体の10%程度で、9割程度の所得は70万以上である。この9割近い女性パートタイマーによる労働供給が65万円への引き下げによって少なからず影響を受けることになる。そこで、シミュレーションでは恣意性は強いものの、年収70万~100万円のパートタイム労働者(27%)が、年収基準の65万円への引き下げによって労働時間を減少させて年収65万円以下となるよう行動すると想定した。またその労働時間の減少度合いは、年収の減少率からそれぞれ単純計算した結果、女性パートタイマー全体のうちの7%であるとした。一方、総務省「労働力調査」

⁸ 先行研究のサーベイとして大石(2003)を参照した。筆者も、小学校6年生以下の子供を持つ女性を対象としたアンケート調査のマイクロ・データを用いて、女性パートタイム労働者の労働供給に関する賃金率弾力性の検討を行った。賃金の変化に対しての変化は小さい結果となったが、詳細については、金子(2003b)を参照。

によると、2002年に全就業者数6,330万人のうち臨時および日雇の女性雇用者は483万人(7.6%)であった。これらのデータから、2004年以降の生産関数への投入労働者数(EF)は0.5%($\equiv 7\% \times 7.6\%$)減少するとみなして推計することとした。」(金子・山本・国民経済研究協会(2003, p. 67))

このような想定に基づく、基準労働時間3/4→1/2、基準年収130万円→65万円という形での被保険者拡大の経済効果と年金の負担と給付に及ぼす影響をシミュレーション分析した結果(ケース1)が、図表4-1ある。また、ベースケースとケース1との乖離を示したのが図表4-2である。

図表4-1 被保険者拡大の経済効果と年金の負担と給付に及ぼす影響

(ケース1)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
実質GDP成長率	1.12%	1.45%	1.56%	1.44%	1.08%	0.99%
GDPデフレーター	0.01%	0.91%	0.83%	0.99%	1.58%	2.59%
長期金利	3.28%	1.60%	1.81%	2.08%	2.74%	4.43%
民間貯蓄率	11.96%	8.57%	5.89%	5.11%	4.21%	3.46%
一般政府貯蓄投資差額 対GDP比率	-3.91%	-9.65%	-13.12%	-15.21%	-16.54%	-15.22%
年金給付(10億円)	31,101	56,751	85,513	106,421	128,035	171,002
年金負担(10億円)	30,604	38,650	49,424	63,984	79,002	101,024

出所 金子・山本・国民経済研究協会(2003)

図表4-2 被保険者拡大の経済効果と年金の負担と給付に及ぼす影響

(ケース1)ベースケースとの乖離

	2010	2020	2030	2040	2050
実質GDP成長率	0.00%	0.06%	0.09%	0.08%	0.09%
GDPデフレーター	0.01%	0.03%	0.06%	0.10%	0.11%
長期金利	0.04%	0.05%	0.05%	0.07%	0.05%
民間貯蓄率	-0.02%	-0.08%	-0.08%	-0.09%	-0.09%
一般政府貯蓄投資差額 対GDP比率	0.08%	0.54%	1.79%	2.79%	5.33%
年金給付(10億円)	169	775	1,051	1,766	2,215
年金負担(10億円)	180	712	1,104	1,753	2,373

出所 金子・山本・国民経済研究協会(2003)

推計結果から、ベースケースに比べて、実質GDP成長率が全期間を通じて高まっていることが分かる。新規の被保険者による雇用抑制の効果がある一方で、全体としての保険料率が抑制される結果、既存の被保険者の実質賃金を増加させ、それが労働投入量を増大させてGDP成長力を高める効果の方が大きく現れた結果であると考えられる。また、物価は総じ

て上昇率が高まっており、また長期金利も高まる結果となっている。一般政府の貯蓄投資差額の対GDP比率はわずかながら低下している。民間貯蓄率も低下しているが、リカード中立原理によって長期政府債務残高の蓄積ペースの鈍化が貯蓄率を低下させた側面が大きいものと考えられる。年金の負担と給付については、2020年までは年金給付増加の程度が年金負担増加の程度よりも若干大きい場合も見られるが⁹、長期的には年金給付増加の程度がより大きくなるので、年金財政の安定化につながる可能性が示唆されている。

4. 厚生年金財政の財源選択に関するシミュレーション分析

－動学的世代重複モデルの応用(金子・宮里・中田(2003))－

年金財政の長期的安定化を、人々の年金制度加入へのインセンティブを保ちながら図るためには、世代間の公平性や世代内の公平性に配慮した負担と給付のあり方を、経済社会情勢の変化に応じて絶えず検討することは、重要な課題である。現在、国の財政事情から基礎年金給付の国庫負担割合を現行の1/3から1/2へ引き上げることについては、この追加的な財政負担の財源選択の問題とも関連して、重要な年金改革の論点となっている。そこで、ここでは、世代間の公平性と世代内の公平性について検討することができ、かつ国庫負担割合が変化することに応じて社会保険料率（賃金所得に対する賦課）やその他の負担賦課（例えば利子所得への賦課や消費に対する賦課）が内生的に求められる動学的世代重複モデルを用いて、シミュレーション分析を行った推計結果を紹介する。具体的には、学歴別賃金によって近似的に示される4つの所得階層を持つ動学的世代重複モデルを用いて¹⁰、基礎年金の国庫負担を1/3から1/2に引き上げた際の追加的な財源を、賃金所得税と利子所得税を同率で引き上げる総合所得税方式による場合、賃金所得税の引き上げだけで賄う場合（言い換えれば賃金所得に対する保険料率引き上げだけで賄う場合）、及び消費税引き上げで賄う場合について、それぞれの財源選択が消費・貯蓄、生涯所得、及び世代間の公平性に及ぼす影響を推計した結果を紹介する。

(1) 動学的世代重複モデルの概要

本稿で紹介する動学的世代重複モデル（ライフサイクル一般均衡モデル）の特徴は次の

⁹ GDPデフレーターがベースケースと比べて増加しているため、名目賃金の上昇から賃金スライドによる給付増加の影響があると考えられる。しかし、長期的には長期金利の上昇から（代替の弾力性は1ではあるが）資本と労働の代替が影響して労働需要ひいては被保険者数が増加より増加するため、年金負担増加の程度が年金給付増加の程度を上回ると考えられる。

¹⁰ Auerbach and Kotlikoff (1987)、麻生(1996)、本間・跡田・大竹(1988)、Kato(1998)では代表的個人を仮定した一般均衡モデルで社会保障を分析しているのに対し、Okamoto and Tachibanaki(2000)では本

四点である。第一に世代重複モデルであることにより、人口構成の変化による貯蓄供給の変化などを分析することができる。

第二に一般均衡モデルであることにより、家計が生涯全体にわたっての通時的な効用最大化行動の結果として決定される貯蓄は資本市場で実物資本と結びつき、算出水準に影響を与える。一般均衡モデルであるため、貯蓄の変化は利子率の変化を引き起こし、貯蓄水準や産出水準に影響を与える¹¹。

第三に、政府の予算制約をなるべく現実のものに近づけるため、その予算制約に年金財政と一般会計支出を含めている。基礎年金給付の国庫負担のうち1/3は、現行の税收構造¹²すなわち個人所得に対する賦課（個人所得税）、消費に対する賦課（5%の消費税）及び資本所得への賦課から賄われており、それ以外の年金給付は賦課方式で決まる保険料率が賃金所得に賦課されることによって賄われる。一方、一般会計支出は、税收総額がこの負担割合を超過する部分を、すべての個人に同じ額だけ配分するという形でモデルに組み入れられている。これにより、国庫負担割合を1/3から1/2に引き上げる前段階の政府の財源構成は、実際と同じ負担賦課の構成となっている。

第四に、世代間の公平性と世代内の公平性について検討できるように、世代重複モデルの各世代にそれぞれ中学卒、高校卒、短大・専門学校卒及び大学卒の人々がいることを想定して、所得水準の格差を学歴別にみた賃金格差により表すこととした。なぜならば、学歴は勤労期間の始まりに確定するので、経済変数の需給関係により賃金水準（あるいはこれに利子所得を加えた所得水準）が一時点ごとに変動するのに対して、その変動を通じてなお残る格差として賃金格差が見いだされることから、一つ一つの世代の中になお残る世代内の格差をモデルの中で取り上げる有用な基準となると考えられるからである¹³。

なお、第2の特徴と関連する、貯蓄行動と関連する遺産については、家計は遺産動機をもたず寿命の不確実性のために意図せざる遺産が若い世代に受け渡されるものと早退した。したがって、個人はこような生涯の予算制約のもとで期待効用最大化行動をとることにより、通時的な消費経路、言い換えれば貯蓄率を決めるものとする。一方、消費する対象となる財の生産部門については、Cobb- Douglas型の生産関数を用いている。

以上の特徴と関連する個人の期待効用最大化行動の条件、生産関数、政府の予算制約

稿と同様、異なる家計を一般均衡モデルに組み込み社会保障を分析している。

¹¹ 本稿では所得の不確実性はないものと仮定している。

¹² ただし、シミュレーションの初期時点以前の国庫負担率、保険料率及び種々の税率は、実際の国庫負担率、保険料率と税率を用いた。例えば、国庫負担率は、1960年～80年は0.2、1985年～2004年は0.33、2005年以降は0.5とした。直近の利子所得税率は20%、法人税率は30%などとした。学歴毎に異なる賃金所得それぞれに適用される実効税率は、『図説日本の税制 平成14年』（p.57のグラフ）を参照して求めた（中卒8%、高卒10%、短大・専門学校卒8%、大卒12%）。

¹³ 年金改革や税制改革が各世代の世代内の多様な所得階層に及ぼす影響をシミュレーション分析することは、1990年代後半以降、諸外国において試みられている。このような分析手法は、マイクロシミュレーションモデルとして、近年確立しつつある。より詳しくは、宮里(2002)などを参照。

式などの方程式体系については、（金子・宮里・中田(2003)）に示されている。

(2) シミュレーション分析の諸前提

シミュレーションを行うためにパラメータの特定化を行わなければならない。パラメータの設定を行うにあたり、まずモデルの内生的貯蓄率が、初期時点で、1998年の現実の貯蓄率と同じレベルになるようにパラメータの特定化を行った。具体的には、時間選好率 $\delta = -0.05$ 、異時点間の代替の弾力性 $\gamma = 0.9$ 、生産の資本シェア $\alpha = 0.25$ である。人口については、2000年以降、2002年1月の将来推計人口と同じ年齢別人口がモデルの中に現れるように年齢別の死亡率 S_s を設定した¹⁴。年金給付水準については、所得代替率を60%とおいて、これに将来の各時点の学的別賃金をかけて学歴別の給付水準を求めている。生産部門に関わる技術進歩率については、これを0.05と仮定した。

金子・宮里・中田(2003)では、世代間の格差を分析するだけでなく、世代内の格差も分析することを目的としているため、同一世代を異なる4つの所得階層に分けてシミュレーション分析を行う。世代内の格差は労働生産性の違いによるものとし、その違いは外性的に与えることにする。家計の労働生産性は $x_i e_s$ であるが e_s は常に1という仮定をおいているため、家計の労働生産性の違いは x_i のみに依存することになる。本稿では同一世代を4つの異なる階層に分けてシミュレーションを行うが、『賃金センサス』(1998年)の大卒、高専・短大卒、高卒、中卒の平均賃金をもとに階層を分けることにした。具体的な賃金格差は、学歴計の平均賃金を1とすした場合の賃金格差指数 x は、高所得の家計(大学卒) $x_1 = 1.286$ 、中高の所得の家計(高校卒) $x_2 = 0.923$ 、中低の所得の家計(中学校卒) $x_3 = 0.868$ 、低所得の家計(短大・専門学校卒) $x_4 = 0.857$ 、となっている。なお、本稿では労働生産性の違いの大きさはコーホートを通じて一定であると仮定している。

(3) シミュレーション分析の結果

金子・宮里・中田(2003)では、次の3とおりのシミュレーション分析を行った。

ケース1：基礎年金給付2分の1の国庫負担で、その残りの年金給付を賃金所得と利子所得に対する課税(総合所得税)で賄う。

ケース2：基礎年金給付2分の1の国庫負担で、その残りの年金給付を賃金所得に対する租税負担で賄う(言い換えれば年金給付総額を、賃金所得に対する負

¹⁴ 初期の定常状態における人口成長率は年率約1% (本稿では5年を1期間とおいているためプログラム内では人口成長率を0.05としている) とし、終期の定常状態における人口成長率は0%と仮定した。

担で賄う)。

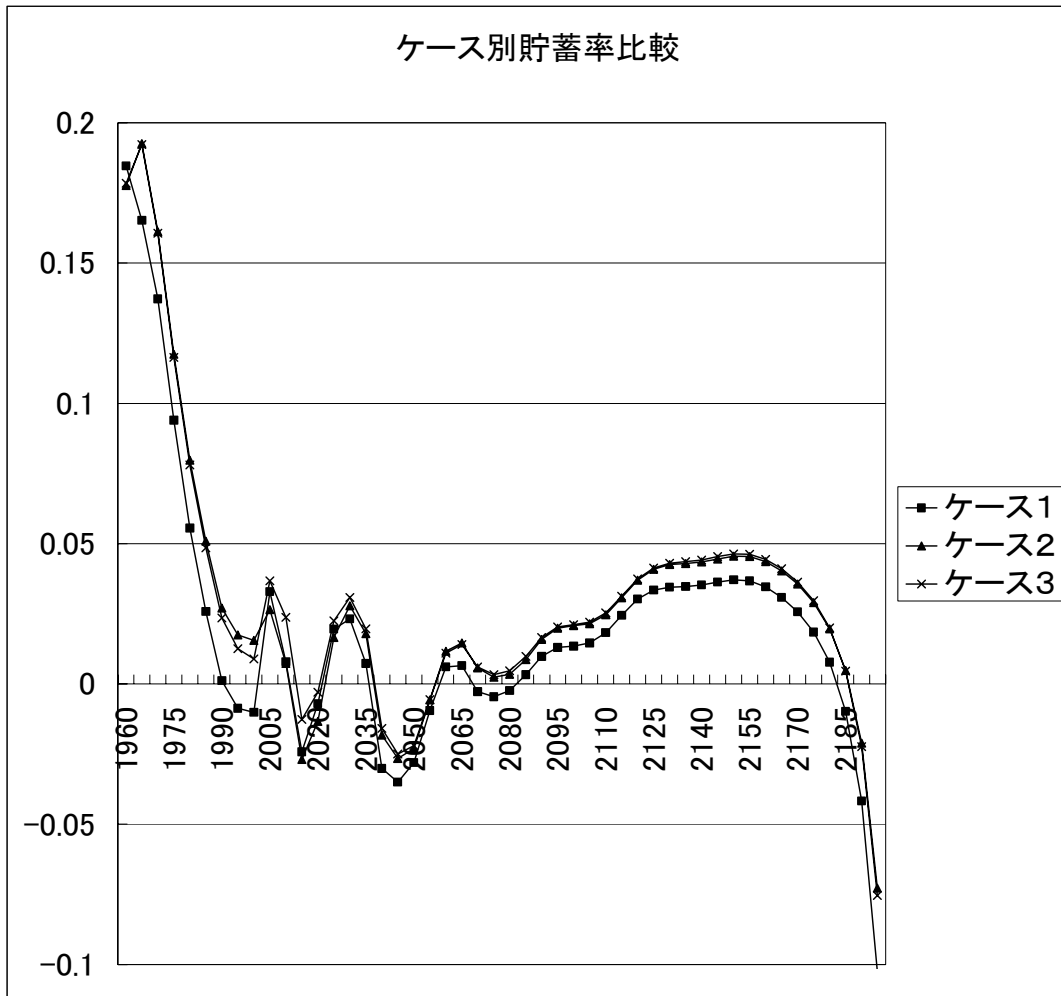
ケース3：基礎年金の国庫負担(1/2)を消費税で賄い、その残りの年金給付を賃金所得からの保険料徴収で賄う(この場合、一般会計における消費税は別途徴収されるため、この国庫負担の増加を賄う消費税率は、現行の5%に対する追加的な消費税率を意味する)。

① 効率性を視点とする比較

基礎年金給付の国庫負担(1/2)を消費税で賄い、残りの年金給付を賃金所得からの保険料徴収で賄うケース3は、高齢化に伴う経済全体の貯蓄率低下の程度を緩和して、人々の生涯消費を増加させるのに対して、総合所得に対する負担あるいは賃金所得に対する負担(社会保険料による負担)によって賄う場合、引退後に備えて貯蓄する時期(勤労期間)の可処分所得の低下が大きくなる傾向が見られる。これらの場合、消費に賦課する場合と比べて相対的に国民経済の貯蓄率の低下が相対的に大きくなり(図表5)、資本労働比率が低下し、生産関数を通じたマクロ的な産出量も減少するので、生涯所得が小さくなる。

金子・宮里・中田(2003)によるこの推計結果は、世代内の公平性や世代間の公平性を捨象して、生涯所得の多寡だけから見れば、国庫負担割合の増加部分は消費税の追加的な引き上げで賄うのが良いという結果が導かれる。これは、所得階層別とはなっていない従来の分析が示唆する結果と同様である。

図表 5

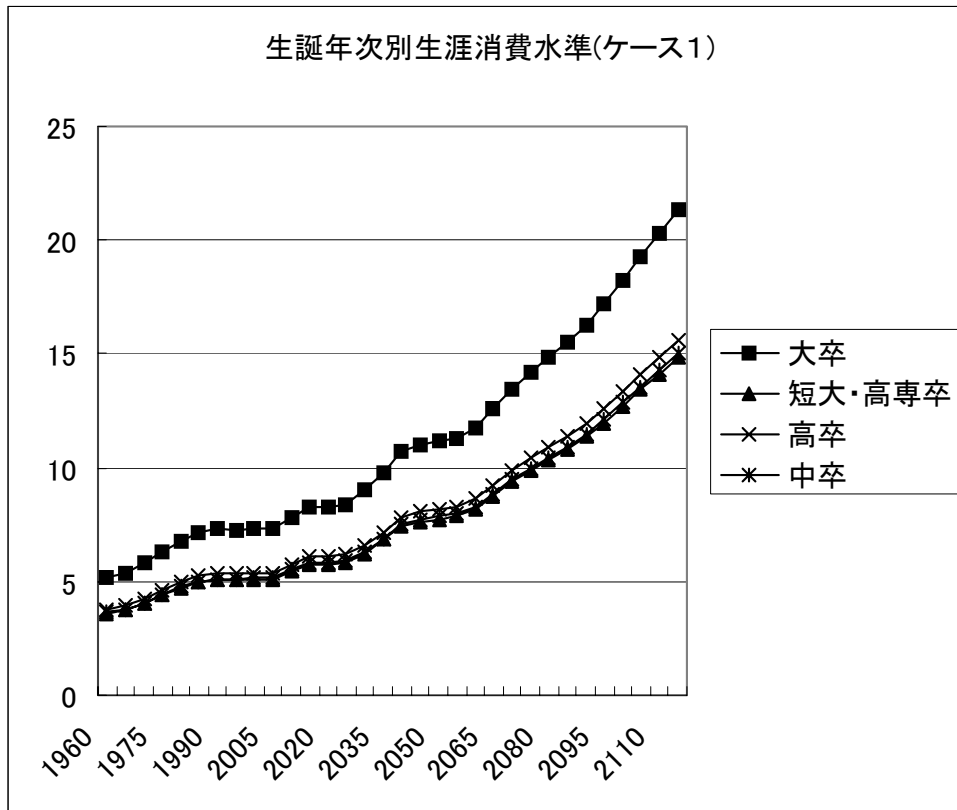


出所 金子・宮里・中田(2003)

② 世代内の公平性を視点とする比較

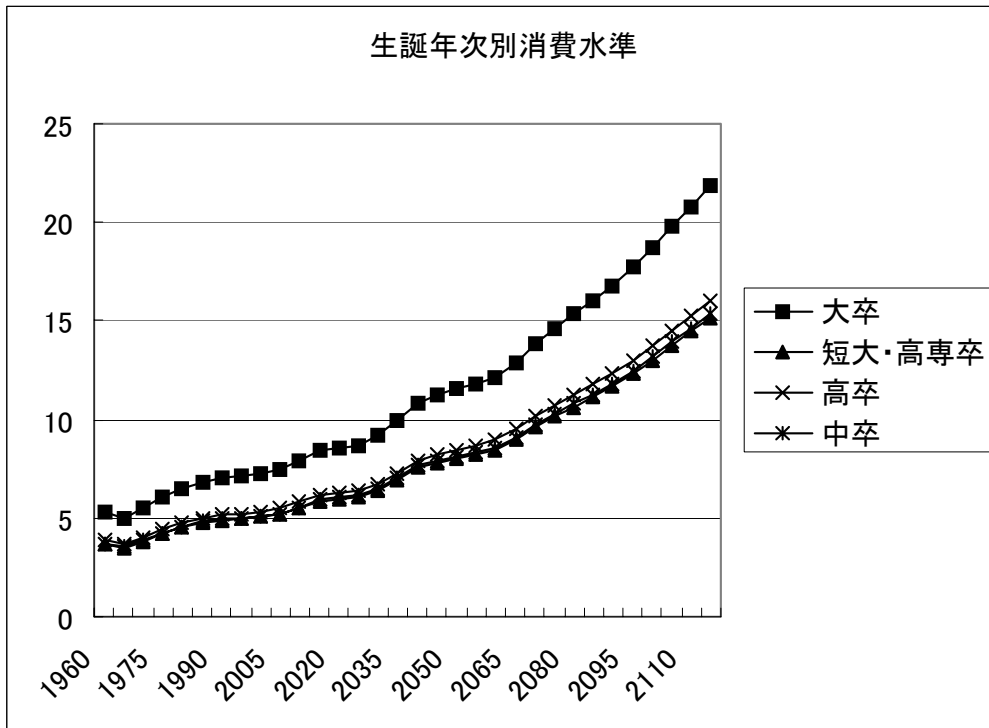
それに対して、所得階層間の生涯消費の格差を比べると、消費税で賄う場合の方が、他の財源選択の場合よりも所得階層別の相違がより大きく現れる傾向が見られる。図表6（ケース1）と図表7（ケース3）では、大学卒の生涯消費水準のその他の学歴の人々の生涯消費水準の平均との比率が約1.74にまで大きくなるのに対して、（ケース2）では（ケース1）と比べた場合の比率が約1.38ほどまでにしか大きくならない。

図表 6



出所 金子・宮里・中田(2003)

図表 7

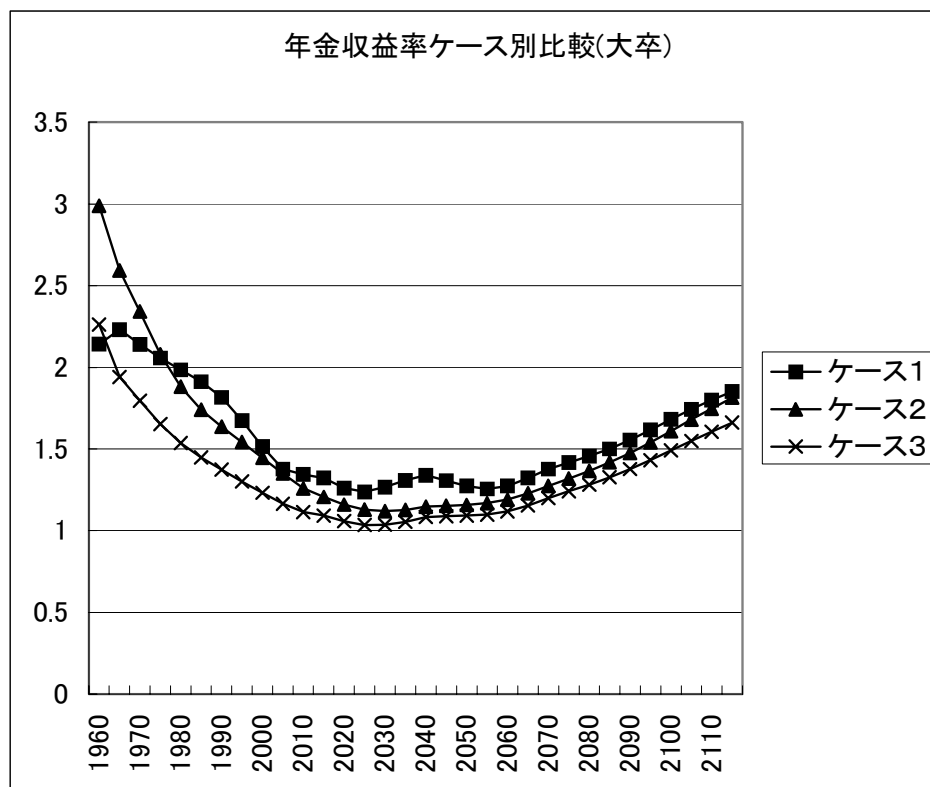


出所 金子・宮里・中田(2003)

③ 世代間の公平性を視点とする比較

生涯における年金負担に対する年金給付の比率（受給開始年齢時点の割引現在価値で求めた負担と給付の比率）をケース毎に生まれ年別に見ると、この比率は消費税引き上げによる場合よりも総合所得税による場合の方が世代別にみたこの比率の格差が小さい結果となった。例えば、大学卒を例にとると、生涯における年金負担に対する年金給付の比率を生まれ年ごとに推計して（図表8）、その最大値(max)と最小値(min)を求めてその差をケースごとに算出すると¹⁵、年金収益率の世代間格差は国庫負担割合の引き上げ部分を賃金に対する賦課でのみ賄う場合が最も大きく1.8695となるのに対して、消費税の引上げで賄う場合は1.22634、総合所得税の引上げで賄う場合は0.90442となる。これは、所得の低い場合の例として高校卒について見ても、財源選択別にみた世代間の公平性に対する影響は、同様の結果となっている。すなわち、高校卒では、世代間の格差は国庫負担割合の引き上げ部分を賃金に対する賦課でのみ賄う場合1.8695となるのに対して、消費税の引上げで賄う場合は1.22473、総合所得税の引上げで賄う場合は0.88787となる。

図表8（縦軸：年金収益率、横軸：生まれ年（コホート））



出所 金子・宮里・中田(2003))

¹⁵ 財源負担のケース別にみた年金収益率の最大値、最小値、その差、およびその他の値をとるコホートの年金収益率の詳細については、金子・宮里・中田(2003)図表6-1を参照。

5. まとめと今後の課題

日本経済の先行きが不透明な中で、労働市場におけるパートタイム労働者の割合が増加するというトレンドは誰の目にも明らかである。このような状況の下で、働く人々と企業が年金制度に関わり続けるインセンティブを維持しながら、同時に引退した高齢者の所得格差や現役労働者の所得格差に配慮した年金制度改革を行うことは、調整と忍耐を伴う難しい課題である。しかし、こうした経済の先行きの不透明さと少子高齢化の進展に対応して、先進諸国がそれぞれ個性的な年金改革の努力を続けていることもまた、事実である。

したがって、わが国の年金制度改革においても日本経済の動向を踏まえながら、人々の年金制度への信頼を維持し続けるために世代間の公平性と世代内の公平性を配慮した改革の努力が続けられる必要があるだろう。時期年金制度改正においては、パートタイム労働者の増加に対して、これらの人々の労働条件を改善するため社会保険を適用する方向¹⁶において厚生年金の適用拡大が図られようとしている。ところが、パートタイム労働者の中でも主婦の占める割合が高いことと、夫の賃金の伸び悩みから、パートタイム女性労働者の手取り賃金に対する労働供給の変化は大きくない可能性がある見解が多い中で、このような年金改革が行われることは、部分均衡的な見方をすれば、厚生年金の収入増が見込まれる一方、手取り賃金の低下から実質的に負担増を現役世代が負担しなければならないという結果になる。これは、世代間の公平性から見れば検討を要する問題であろう。

ただし、これは部分均衡的な見方であって、日本経済における消費、投資、労働需給といった様々な経済変数間の相互依存関係まで配慮した場合の見方ではない。そこで、見方を変えて、パートタイム労働者への厚生年金適用の影響についてマクロ経済モデルを用いて分析する必要性も生じてくる。このような問題意識から、本稿で概観した金子・山本・国民経済研究協会(2003)では、2002年1月の将来推計人口により労働力の推移を想定しつつ、労働市場の需給とマクロ経済の相互関係に社会保障ブロックを加えて、日本経済の動向と年金の給付と負担の関係についてもシミュレーションできるマクロ経済モデルを用いてパートタイム労働者への厚生年金適用の影響を分析した。その結果、このような適応拡大をしないと仮定した場合と比べて、適用拡大をする場合、実質GDP成長率が推計期間(2000年～2050年)を通じて高まることが示された。短期的には、新規の被保険者による雇用抑制の効果がある一方で、中長期的には保険料率の水準が適用拡大のない場合よりも抑制される傾向があるため、既存の被保険者の実質賃金を増加させ、それが労働投入量を増大させてGDP成長力を高める効果の方が大きく現れた結果であると考えられる。

¹⁶ 労働条件と関係するものとして企業の福利厚生制度としての企業年金がある。子育ての時期に女性が離職・転職してパートタイム労働者となることが多いことを踏まえて、女性パートタイム労働者の増加に対して企業年金制度のあり方を検討したものに、金子(2003)がある。

このように、夫の所得が伸び悩みかつ女性パートタイム労働者の手取り賃金に対する反応が弾力的でない可能性がある状況で、厚生年金の適用拡大を図るとすれば、短期的には負担の増加、手取り所得の低下が危惧される。しかし、中長期的は、将来の保険料率の推移が変化することによる負担の緩和が、日本経済にプラスの影響を及ぼし、これが人々の暮らしの改善につながることを国民に理解してもらうことは、年金改革の検討に当たって留意すべき課題であろう。

年金制度改正において、もう一つの重要な検討課題は、世代間の公平性と世代内の公平性を図りつつ年金財政を安定化させるための財源選択の問題である。この問題に関連して、本稿で紹介した金子・宮里・中田(2003)では、基礎年金給付の国庫負担を1/3から1/2へ引き上げるための追加的な財源選択が日本経済と人々の世代間・世代内の格差に及ぼす影響について、動学的世代重複モデルを用いて分析を行った。シミュレーション分析によれば、この追加的な財源を消費税率の引き上げで賄う場合が、国民所得をより増加させるという意味で効率的ではあるが、世代内の所得格差を拡大させる可能性があるというトレード・オフが示された。ただし、所得格差の拡大の点では消費税引き上げよりも影響が小さい賃金所得への負担増かでの追加的な財源を賄おうとすると、世代間の格差が拡大することも示された。世代間の格差から見れば、むしろ賃金所得と資本所得に同率で負担を求める総合所得課税方式の負担の方が好ましい結果となっている。

日本経済の先行きが不透明な中で、年金改革が経済効率にも配慮することは、人々の働く場を確保するためにも必要なことであろう。けれども、経済効率性からみた好ましい財源選択と、世代間及び世代内の格差の是正につながる財源選択とは必ずしも一致しない。こうした事実を踏まえると、年金制度における財源選択の問題を国民の選択に基づいて行うためには、こうしたトレード・オフの存在と、選択した負担の方法それぞれがどのような便益を国民にもたらすのか、より詳細な検討を加えて、国民に提供していくことが、今日の年金改革の過程において求められているのではなかろうか。

謝辞：マクロ経済モデルによるパートタイム労働者への厚生年金適用拡大の影響に関する分析と、動学的世代重複モデルによる基礎年金給付の国庫負担引き上げの財源選択に関する分析について、その成果の一部を本稿に収めることを許諾して頂いた共著者、山本克也氏と国民経済研究協会の方々、並びに宮里尚三氏と中田大悟氏に記してお礼を申し上げたい。また、動学的世代重複モデルによる分析については「年金フォーラム」の方々からコメントを頂いたことにも、お礼申し上げたい。本稿で紹介したシミュレーション分析については、平成14年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）「社会保障負担のあり方に関する研究」より研究助成を受けた。もちろん、ここに述べたことは筆者個人の見解であることをお断りしておきたい。

参考文献

- 麻生良文(1996)「公的年金・税制・人口高齢化と資本蓄積」高山憲之、チャールズ・ユウジ・ホリオカ、太田清編『高齢化社会の貯蓄と遺産・相続』日本評論社
- 麻生良文, 1997, 「少子化対策は年金負担を軽減するか」『人口問題研究』Vol. 53, No. 4
- 大石亜希子(2003)「社会保障制度が有配偶女性の就業行動に及ぼす影響—研究サーベイ—」厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)『社会保障負担のあり方に関する研究』平成14年度研究報告書
- 上村敏之(2000)「公的年金の縮小と国庫負担の経済厚生分析」『日本経済研究』第42号.
- 上村敏之(2001)『財政負担の経済分析: 税制改革と年金政策の評価』関西学院大学出版会.
- 上村敏之(2002)「社会保障のライフサイクル—一般均衡分析—モデル・手法・展望—」国立社会保障・人口問題研究所『社会保障改革分析モデル事業報告書』
- 金子能宏(2003)「これからの退職給付のあり方—女性パートタイム労働の増加と子育て期への配慮」、橘木俊詔・金子能宏編著『企業福祉の経済分析』(東洋経済新報社)、近刊予定
- 加藤久和(2003)「財政データの遡及推計と財政モデルの推定」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障改革分析モデル事業報告書 平成14年度』
- 金子能宏(2003b)「女性パートタイム労働の現状を踏まえた雇用政策と年金制度の役割」国立社会保障・人口問題研究所編『選択の時代の社会保障』(東洋経済新報社)、近刊予定
- 金子能宏・山本克也・国民経済研究協会(2003)「負担の担い手を拡大した場合の年金制度と実体経済」厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)『社会保障の負担のあり方に関する研究』平成14年度総括研究報告書
- 金子能宏・宮里尚三・中田大悟(2003)「世代重複モデルを用いた社会保障の負担のあり方に関する研究」厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)『社会保障の負担のあり方に関する研究』平成14年度総括研究報告書
- 厚生労働省監修『平成14年版 厚生労働白書』(ぎょうせい)
- 厚生労働省(2002)『年金改革の骨格に関する方向性と論点』(平成14年12月)
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/12/h1205-2.html>
- 内閣府編『平成15年版 高齢社会白書』
- 本間正明・跡田直澄・大竹文雄(1988)「高齢化社会の公的年金の財政方式: ライフサイクル成長モデルによるシミュレーション分析」、『フィナンシャル・レビュー』第39号

- Auerbach, A. J. and L. J. Kotlikoff (1987) *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press
- Gokhale, J., L. J. Kotlikoff, J. Sefton, and M. Weale (2001) "Simulating the transmission of Wealth inequality via bequests" *Journal of Public Economics* Vol. 79.
- Ihori, T. (2001) "Wealth taxation and economic growth" *Journal of Public Economics* Vol. 79.
- Kato, R. (1998) "Transition to an Aging Japan: Public Pension, Savings, and Capital Taxation" *Journal of the Japanese and International Economics* Vol. 12.

第7章 わが国の年金改革の道筋 —— 先送りのない年金改革 ——

ニッセイ基礎研究所
主席研究員 田中 周二

要 約

デフレ不況の深刻化による経済への悪影響と予想を超える少子高齢化の進行により、年金財政の見通しはますます不透明感を増してきた。厚生労働省からは2002年末に「年金改革の骨格に関する方向性と論点」が提示されたが、おりしも、社会保障審議会の年金部会の次期改正に向けた議論もたけなわであり、未だ国民的なコンセンサスが醸成されているとはとても言えない状況である。社会保障人口問題研究所の2002年新人口推計にもとづく試算によれば、少子・高齢化傾向がより深刻化したため、前回の改革の負担増、給付削減のプランでは、不十分であることが明らかとなった。諸外国の年金改革を見ても、先進国において、賦課方式による給付建ての公的年金制度の破綻が懸念されており、イギリス、スウェーデン、ドイツの年金改革に世界が注目している¹。

それらには共通して、公的年金制度に関連した個人勘定の確定拠出年金を部分的に導入しようとする傾向がある。イギリス・ドイツでは公的年金の削減にあわせて私的年金で補完し、スウェーデンでは公的年金の枠内で部分積立てを行うという考え方である。また、度重なる保険料率のアップと給付削減が国民の間に不信を呼び、給付建て制度であっても給付を自動調整し、保険料率をできるだけ安定化させようと工夫する仕組みが導入されはじめた。スウェーデンでは、賦課方式の部分もキャッシュバランスプランのような払込保険料の元利合計に準じた「概念上の掛金建て年金」²として設計し、ドイツではポイント制による自動調節機能を組み込んだ。また、年金受給後についても、平均余命の伸びによって年金額を減額する調整条項が盛り込まれるようになっている。アメリカでは、前クリントン政権の時代から社会保障年金における個人年金勘定の導入案が検討されているが、ブッシュ政権になって発表された大統領諮問委員会報告書でも、部分積立ての3つの個人年金勘定モデル案が提案されている。積立化によって、財政基盤の強化とともに自分の資産

¹ ロンドンエコノミストの年金改革特集(2002.2.6)によれば、先進国の賦課方式による公的年金債務が、各国の経済成長の足枷になると警告し、早期の積立方式への変更を主張している。

² 英語では、Notional Defined Contribution Schemeと呼ばれる。

蓄積が実現できるとの信念が改革の理念となっている。

翻って、前回のわが国の年金改革では、いくつかの負担と給付の見直しを行ったものの、修正積立方式などの根本的な仕組みには手をつけず、抜本改革を先送りしてしまったとの印象が拭えない。2004年改革の厚生労働省案にはスウェーデン方式を参考にしたといわれる「固定保険料方式」が提案されてはいるものの不徹底であり、修正積立方式は堅持されており、抜本解決には程遠い内容となっている。「逃げ水年金」と批判される所以である。雇用環境の激変（失業率高止まり、賃金低下、非正規雇用の増加）で、保険料収入が減少の一途を辿るとともに、予想年金給付受取額も減額される方向にあり、高齢化のスピードが加速するこの時代に抜本改革を怠れば、次世代は大きな災厄に見舞われることになるであろう。次期改正においては、少なくとも20年間は維持可能な制度の構築が必要と考える。

改革の柱は、（1）先送りのない年金制度への転換、（2）保険料負担ベースの拡大、（3）年金運用・業務運営の透明性と簡素化、などが挙げられよう。（1）の柱は、これ以上、負担の先送りをせず、必要なら給付に見合った保険料の引き上げを一挙に行い、世代間の不公平を早期に解消することを意味する。（2）の柱は、国民年金、あるいは最近では厚生年金においても空洞化が指摘されるが、これに歯止めをかけるため、自営業・パートタイマーを含め保険料徴収基盤を拡大すること、それに対するインセンティブを与えることを主張する。（3）の柱は、言わずもがなであるが、効率的な年金事務運営や年金運用管理を実現するため、先進国で行われているように、積極的に能力のある人材を活用し、厳しく成果を問うガバナンスの仕組みと情報開示を徹底することを主張する。

1. 直視せよ！ 少子高齢化と長期不況下における年金財政の現実

社会保障人口問題研究所から2002年5月に出された「新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響について」という試算結果は、ある意味で予想されていたとは言え衝撃的なものであった。前回1999年の将来人口推計の合計特殊出生率が「2050年までに1.61人まで回復するとの想定（中位推計）」を1.39人（中位推計）³ にまで引き下げたことが大きな相違点だが、この結果、厚生年金の最終保険料率はH11年度の21.6%から24.8%（経済前提は同一、国庫負担1/3の場合）と15%上昇した⁴。このうち10%が平均余命の伸び、5%が少子化要因と分析されている。⁵従って、2001年改正の最終保険料の引き上げスケジュールを変えないとすれば、おおむね給付を前回の水準から更に15%程度削減する必要がある。

³ 低位推計では1.10人となる。ちなみに、最新の「2002年人口動態統計（概数）」（2003.6）では、合計特殊出生率は1.32人と昨年を0.1人下回った。

⁴ 国庫負担率が1/3から1/2に引き上げられるケースでは、19.8%が22.4%と約13%増加する。（図表1）

⁵ ちなみに、低位推計では、27.5%とさらに27%上昇となり、この場合、少子化要因が5%から20～25%と大幅に大きくなる。

私たちが考えなければならないのは、次期改正において、このような事態を再び繰り返してはならないということである。確かに経済は生き物であり、当時とくらべて経済状況は大いに悪化している。しかし、毎回の法改正で同じようなことを繰り返しては国民の信頼は益々、低下の一途を辿り、年金を支えようという意欲が喪失してしまうことになる。実際、年金制度が崩壊するというキャンペーンは、年金制度の維持可能性 (sustainability) に対する不信から生まれるものであり、国債を大量発行してもプライマリーバランスが統制可能な範囲内であれば財政に対する信頼性が失われないのと裏返しのことである。年金の場合には、給付削減やスライド停止、支給開始年齢の延長など (いろいろな手法) を組み合わせれば、帳尻を合わせることは可能である。しかし、世代間・世代内の公平感が失われるとき、保険料を支払う義務感は喪失し、支払忌避者の蔓延に伴い制度が崩壊に向かうことになる。この懸念を払拭するためには、全国民に分かりやすい制度の仕組み (透明性・簡明性) であることが重要であり、確実に運営可能な年金財政であることを実証的に説得することによってしかない。情報公開と専門家によるチェックに裏打ちされた政策運営がなければ、制度の信頼性の確保も覚束ないのである。

2. 恒久的な公的年金制度構築のための原則

どのような改革であっても改革の理念、小泉内閣流に言えば「骨太の方針」が必要である。こと「年金改革」にあつては、超長期にわたる意思決定を要するため、その時々々の社会経済・政治情勢に左右されない恒久的な制度構築を目指すことが必要である。これには、① 国民の期待する老後保障水準と、現役負担水準のトレードオフの調整 ② 世代間・世代内の公平感の維持 ③ 税制や社会保険諸制度とのバランス などについて、広く国民の合意を得なければ実現できない。

ちなみに、米国の公的年金制度には次の5原則があるとされている。年金の受給要件や受給額は法律に明記され、行政の裁量の余地は厳しく制限されている。

I 就業関連 (Work Related) 原則

勤労者と家族に対する国の保障は、過去の勤務期間に基づいて決められる

II ミーンズテストの否定 (No Means Test) 原則

年金は、他の収入源の有無にかかわらず受けとることができる

III 拠出 (Contributory) 原則

年金を受け取る権利は、給付額を賄うために拠出を行うことで初めて生ずる

IV 普遍的強制適用 (Universal Compulsory Coverage) 原則

当制度によって、すべての米国民に対して、一定の所得保障が提供される

V 受給権の法定 (Rights Clearly Defined in the Law) 原則

わが国の公的年金制度も、おおむね上の原則に倣っていると見ることができる。しかし、現在論議されている「消費税を財源とする」税方式は、米国のⅢの「拋出原則」から見るとおかしいことになるし、国庫負担についても、同様に疑義がある。わが国の公的年金原則はいかに定義すべきであろうか。その思想的な基礎の上で細部の制度設計を行うのであれば、歪んだ制度となって更に信頼感を損ねるおそれもある。

詳細をここで述べることはできないが、簡単に私見を述べると、まず社会保障制度がセイフティネット機能であることを明らかにすべきであり、人生において遭遇するリスクに対し最低限の給付（ナショナルミニマム）を全国民に対し普遍的に提供するものとする。従って、国家が行うべき保障範囲は過大であってはならないが、たとえ少数ではあっても真の弱者に対しては最低限の支援を行うものでなければならない。

この観点からは、公的年金制度の規模について、他の分野との比較の上で妥当性があるのか否か総点検しておく必要がある。私見では、公的年金分野については、一層のスリム化が必要であり、それを補完するものとして企業年金や個人年金など私的年金分野の拡大を促進しなければならない。医療保険についても、高齢者医療の保障範囲を限定し、総医療費の伸びを抑制することが必要であり、高度医療については民間医療保険分野の発展を促進しなければならない。介護保険についても、民間の参入が試みられているが、民間事業者の健全な育成・発展は新たな産業創出という意味においても、日本経済再生への経済戦略の一環として取り組むべき課題であろう。

このようにして公的な年金・医療・介護保険コストを抑制し、社会的弱者に対する支援策に財源を重点的に配分して行く必要があるものと考え。例えば少子化対策の一環として児童手当の増額、シングル・マザーへの補助金等の支援、失業者・障害者・高齢者などの社会的弱者に対する雇用創出に注力して行かなければならない。後述するように、どんな年金制度も安定した雇用基盤がなければ崩壊してしまう。無所得者や低所得者に対し、就業支援を行うことが遠回りのようであるが、現実には最も大きな年金改革の柱となるのではないだろうか。

3. 社会保険料方式か税方式か？

多くの学者や政党（民主党、自由党など）が、特に国民年金（基礎年金）部分の完全税方式化を主張している。税方式化の定義は人によって異なるかもしれないが、一般には目的消費税を財源として基礎年金の給付を賄おうという構想を指す。例えば、税方式論者の急先鋒である一橋大・高山教授によれば、国民年金の空洞化問題など懸案事項が、この改

革によって一挙に解決すると言う。具体的には、

- ①消費税は全国民から徴収するため、多額の徴税費用をかけて自営業者から納付してもらう努力はいらなくなる。高齢者からも徴収するため世代間の不公平の緩和に役立つ。
- ②第3号被保険者（サラリーマンの妻）の保険料未納問題も解決する。
- ③税財源は安定的に確保できるため、公的年金に対する信頼が増す。
- ④報酬比例部分の保険料が大幅に下がる（試算では17.35%が13.05%になる）ため、サラリーマン本人のみならず半額を負担している事業主にとって、保険料負担軽減というメリットを受けることができる。

などが高山教授の主張である。

これに対し、高山案に対する反論のなかで最も重要なのは、公的年金を社会保険制度と位置づけるかどうか、という思想的根拠である。すなわち、保険制度の給付・反対給付の原則をどう考えるのか、という点が重要である。諸外国を見てもPayroll Taxという名称のとおり、先進国のほとんどが「給与税」という日本で言えば「社会保険料方式」をとっている。これには理由があり、保険料を毎月払い続けたという実績が「年金」に結びつくことで、社会保険制度の安定を生んでいるのである。米国の公的年金原則にあるように、年金は「就業関連」原則によってできており、社会で長年にわたり働き続けた労働とその対価という関係を維持しないと年金に対する信頼感は損なわれかねない。つまり、消費税は、日常的な消費に関わるものであり、この財源を目的税として「年金」のみに利用することは果たして妥当性があるのだろうか、ということである⁶。消費税だから「年金財源目的」に相応しいということはなく、「医療」、「福祉」、「介護」その他のコストは関係ないというわけにはいかないだろう。年金目的の消費税率は9.2%（国庫負担1/2の場合。1/3とすれば6.1%）程度と言われるが、現在の消費税率5%に上乗せして15%の消費税とするのであろうか？さらに、消費税が、年金給付の増減とは無関係に変動するだけに、年金給付が増大するのに合わせて消費税率を段階的に引き上げることの合意を得ることは年金保険料率を引き上げることと同じくらい困難なことであろう。消費は、年金とは無関係に個人の意思で節約可能である。現在のように戦後最大の深刻な不況の時代に、GDPの6割を占める個人消費を更に冷え込ませる愚を冒すことは、かなりのリスクを伴うであろう。この他の論点としては、消費税を財源とすると基礎年金について不正受給や公平感維持のためミーン

⁶ すなわち、著者は消費税引き上げそのものに反対しているわけではない。年金目的税というあり方の妥当性に疑義を持っているのである。結局のところ、消費税引き上げなしに財政再建は不可能であろう。しかし、益税問題や逆進性の問題をクリアしなければ大方の賛同を得られないことも事実であり、年金をエサに消費税問題を論ずるべきではないと考える。

ズテストの導入議論が出てくることや、基礎年金給付の引き下げ圧力が強まることが予想される。更に今まで支払った国民年金保険料に対応する経過措置としての年金給付をどう取り扱うのかという厄介な問題が生じること、仮に、それを解決できたとしても真面目に保険料を払い続けた人々に対し逆に深刻な年金不信が生じかねないことにも留意が必要であろう。

もっとも、高山教授の指摘するように、サラリーマンの社会保険料が今や所得税を抜いて一番の費用項目になっており、このまま年金保険料を引き上げると社会保険料控除によって所得税の減収につながるほどの水準になってしまうことは事実であり、この問題は公的年金の規模の問題として深刻に受け止めなければならないであろう。この点については後述したい。

4. 積立化(個人年金勘定導入)の是非

税方式とともに大きな論争になっているのが、積立化（特に、「個人年金勘定」の導入）の是非である。昨今は、多くの論者が、公的年金に個人年金勘定の導入を主張している。これは、主要先進国の年金改革で実施、ないし検討されているホットイシューである。

積立化の議論の背景には賦課方式に対する経済学者の批判があった。そこで、「賦課方式と積立方式の経済的含意」に関する経済学者の論争について、現時点での結論を整理しておこう。高山[2002]によれば、高度成長期（人口成長率+賃金上昇率=経済成長率>利子率が成立）には、積立方式よりも賦課方式の負担が軽い、現在のような低成長期には、積立方式の方が有利とされていた（Samuelson-Aaron paradox）。ところが、高齢化社会では年金給付財源確保のために保有資産の売却圧力が高まることにより資産リターンが低下してしまうので積立方式の有利性は相殺されるという反論（「合成の誤謬」）が加えられた。更に賦課方式から積立方式への移行コスト（二重の負担）を考慮すると、仮に積立方式であってもコストは同じになる（等価命題；equivalence proposition）。従って、現在は経済成長への寄与という意味では、積立方式に軍配が上がるという結論には必ずしもなっていない。また、資産蓄積を公的年金で行わなくとも、私的セクター（企業年金、個人年金）で行っても同じことであるし、成熟経済における経済成長については年金だけで解決できる問題ではないことが議論の過程で明らかにされてきている。

さて、このような議論を踏まえての「個人年金勘定導入」であるが、賦課方式で運営される公的年金を全部、個人年金勘定に振り替えようとするものではなく、十分な経過期間をとって後世代から徐々に一部だけ導入しようという試みに過ぎない。この中にはスウェーデンのように公的年金の内枠に設定するものと、イギリス・ドイツのように私的な個人年金制度で公的年金の削減分を補填できるよう税制等の優遇措置を講ずるという考え方が

ある。まず、スウェーデンでは、保険料率18.5%のうち、賦課年金に16%、個人勘定に2.5%が振り込まれる仕組みで、約600ファンドの中から加入者が最大5ファンドまで選択可能となっている。イギリスでは所得比例年金（SERPS）の削減に伴い、加入者に有利なステークホルダー年金を、ドイツでも公的年金削減に伴いリースター年金⁷を導入し、削減した給付の補完が可能な手当てを行っている。しかし、このように新たな個人年金支援策が実施に移されたものの、今までのところ新年金の評判は芳しくなく、強制力のない民間の個人年金勘定の効果は疑問視されている。

さて、アメリカでは、クリントン政権の頃の個人勘定（Individual Accounts）や個人保障勘定（PSA：Personal Security Accounts）案に見られるように、社会保障年金の一部を個人勘定に振り替える提案が出されて実現しなかったものの、ブッシュ政権になってから、再度、3つの個人勘定モデルが提案されている⁸。第1案は、本人が追加して個人勘定に2%拠出するもの、第2案は本人拠出6.2%のうちの4%を個人勘定に拠出（1,000ドル上限）するもの、第3案は1%追加拠出すると国から2.5%のマッチングが行われるというものである。このように個人口座で運用され累積されたファンドは、物価上昇率+2%のコストを差し引いた後に年金給付増額に充てられる仕組みとなっている。個人勘定の運営としては、国が一定金額までは一括して運営管理（Tier1）し、それを超えると民間の運営管理機関に拠出（Tier2）する、二段構えの方式が想定されている。この中には、公的年金の内枠に設ける案と民間の私的年金で代替させる案がある。これら個人年金勘定の提案は、長期の運用パフォーマンスが現状の公的年金のそれを上回る限り、確かに魅力的であるが、日本ほどではないがアメリカでも、低金利と株安という現在の運用環境のもとで、広範な国民の合意を取り付けることは難しい客観情勢となっている。

5. 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の評価

2004年度年金改正には、政府は前回の改正のような先送りでは、もはや制度がもたなくなるという不退転の決意で臨まなければならないであろう。このため、公的保障の守備範囲を超える給付を聖域なく思い切って削減するとともに、保険料の徴収基盤の侵食を食い止め、業務運営と年金運用の効率化など、できることは全て試みる必要がある。先の改正では、報酬比例部分の65歳支給開始、年金受給者への賃金スライドの停止、給付率5%削減、総報酬制導入などによって思い切った保険料増収、給付削減策が実施されたが、その後の少子高齢化、経済不況は予想外に悪化しており、その上、保険料・給付とも凍結

⁷ リースターは当時の労働大臣の名前

⁸ 卷末文献[16] Report of the President's Commission "Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans", Dec. 21, 2001を参照のこと。

されたことが財政悪化に追い討ちをかけてしまった。(図表2) このため、次期年金改正で必要なことは、政府がデフレスパイラルならぬ「年金崩壊スパイラル現象」を食い止める政治的意思を、国民に対しその手段とともに明らかにし、約束することが重要である。

2003年末に厚生労働省から提示された「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(以下、「方向性と論点」と言う)は、従来型の「負担と給付の適正化」路線から一步踏み出そうという点では画期的な内容をいくつか含んでいる。このような提案の背景には、既に述べた、ある意味ではショッキングな新人口推計の結果があった。前回の法改正時の基礎となった楽観的な予測が、非現実的なことが明らかになってきたため、2001年改革でも目標であった最終保険料を20%程度にとどめるには、さらに15%程度の給付削減が必要である。給付削減の選択肢はさほど多くない。給付率そのものを引き下げるか、現在65歳への引き上げの経過期間中である支給開始年齢を更に引き上げるか、フルペンションに必要な年数を40年から延長するか、あるいはスライド・再評価の方式を変更するかである。

今回の「方向性と論点」では、従来型の「給付と負担の適正化」を踏襲する方式を、方法Ⅰ-1「給付水準維持方式」と呼んでいる。試算によれば、最終保険料は基準ケース(経済前提はより厳しい、国庫負担は1/2引き上げ)で厚生年金の場合、前回の19.8%が23.1%に、国民年金の場合18,500円が20,500円にそれぞれ上昇し、20%程度という枠を大きくはみ出してしまふ。方法Ⅰ-2「給付と負担の双方見直し方式」では、具体的な方式の提案はなく、適時適切に見直すというアドホックなやり方が示唆されているに過ぎない。むしろ今回の提案の本命は、方法Ⅱの「保険料固定方式」にあるだろう。これは、最終保険料を20%と決めてしまつて、それを超えないように給付削減を「時間をかけて」なし崩し的に行おうとするものである。このため、従来の「加入期間中」の標準報酬再評価や、「受給中」のネット賃金スライド方式が廃止され、「マクロ経済スライド」という新たな指標の導入を提案している。これは、スウェーデンの年金改革で採用されたスライド指標を参考にして、「現役世代と受給世代」のバランスを「自動調整」する機能を導入するものと評価される。しかしながら、スウェーデンでは実施された本格的な「概念上の掛金建て制度」への変更や、コホート⁹ごとの平均余命にもとづいた年金給付額自動調整機能などをビルトインするような工夫は導入されていない。また、スウェーデンの制度の中には組み込まれている公的年金の削減を補完するための「個人年金勘定」の導入については一言も触れられていない。

負担の面では、保険料率の水準もさることながら、保険料の徴収基盤の確保は、これから加速が予想される雇用流動化に伴い保険料徴収が益々困難化するため、最も重視すべきポイントの一つである。今後の経済動向によっては、空洞化現象が本格化しかねないこと

⁹ cohort ; 同時出生人口集団のこと

が大いに危惧される。空洞化阻止のためには、国民健康保険料や介護保険料との一括徴収などあらゆることを検討しなければならない。

また、より本質的には保険料支払忌避問題を抜本解決するために、保険料の支払いが本人にとって有利であることを認識させる経済的な誘導効果を重視する戦略が求められよう。キーワードは経済的な「インセンティブ」の活用ということになる。

さらに、指摘しておくべきことは、多くのケースについて無数の試算が実施されたが、将来の姿が一向に明らかにならないことである。たとえば、「保険料固定方式」を採用すれば、20%という固定される保険料だけは明らかであるが、「給付水準維持方式」と比べて、どれだけ給付が削減される可能性があるのか、またその数字の信頼度に確信がもてないのである。我々の試算でも、マクロ経済スライドの緩衝効果は、運用利回りの不確実性に比べて大きくないため、将来の積立金分布が、正規分布より下方に歪んでおり、平均的なシナリオどおり推移するよりもダウンサイドリスクが大きいことが分かった。¹⁰この結果を信ずるなら、「保険料固定方式」と「マクロ経済スライド」の組み合わせで辻褄を合わせようとする厚生労働省案だけでは、検討の視点が十分でないように思われる。

もう一つ是非、スウェーデンから学んでおかなければならないのは、財政的規律をどのように維持すれば良いのかという点であり、そのインフラとして公的年金財政の会計基準の制定が必要である。企業年金においては、国際的な会計基準もでき、貸借対照表上で資産と負債のバランスをチェックし、積立不足の早期発見とその解消を義務付ける仕組みがある。公的年金においても、国としての説明責任 (accountability) を果たすためには、適切な公会計基準を定めて、それにもとづく貸借対照表の作成や開示を行い、保険料の引き上げ、スライド方式や給付率の見直しなどが適時、適切に行えるような仕組みを導入しておかなければならない。(小口[2002], 小野[2002])

重要なことは、次期(遅くとも次々期)改正では、今後20年間は大枠を変えない改正とし、それ以降も保険料の引き上げや給付率の削減がないように極力、設計することが望ましい。高齢化のピークまでに残された時間はもはや残されていない。

6. 年金改革私案一段階保険料方式からの訣別

先送り政策の代表的なものが、いわゆる「段階保険料方式」(修正積立方式)である。今回の「方法Ⅱ: 保険料固定方式」では、いろいろなケースについて多くの試算が提示されている。しかし、最終保険料が「固定」されるだけであって、基準ケースでも厚生年金で2022年までは相変わらず「段階保険料方式」が続くことになっている。このため、最終

¹⁰ 北村智紀・中嶋邦夫「公的年金改革案の検証」, 基礎研レポート, 2003. 6

保険料に到達するまでは、スウェーデンのような「概念上の個人年金勘定」の導入が難しい。もちろん、保険料率を一挙に引き上げるときの国民の抵抗感を慮っての措置ということであろうが、抜本改革のためには、むしろ「段階保険料方式」からの訣別が必要である¹¹。

スウェーデン方式が、ある意味でモデルとなっているのは、拠出と給付の関係が透明であり、個人勘定残高の通知によって、年金水準の到達度が本人に理解され、老後の生活設計を容易にする点を軽視してはならない。すなわち、公的年金と退職金・企業年金などを含む老後収入についての理解を深めることによって、引退時期の選択、持ち家の購入や子供の教育費など老後の勤務や生活、資金計画を立てることが可能になる。現在の制度では、保険料が法改正ごとに上がって行くことだけ政府から知らされているものの、給付水準が、引退時期になって十分であるか、否かについて知るすべがない。年金額の多寡の問題というよりも、「予見可能性」を高め、老後生活の不確実性を減少させることにより、老後の不安を軽減し、消費を促進させる意味で経済政策的な意義もきわめて高いと考えられる。

具体的な方法としては、現在の自営業者は国民年金、被用者は厚生年金という二本立ての仕組みを、本来的な形、すなわち所得比例の年金制度として再構築する方向に強力に推進する。次節で詳しく説明するが、自営業者も業界別の「みなし収入」によって被用者と同一の総報酬による厚生年金保険に加入することを原則とする。パート・派遣・学生および無所得者についても最低水準の「みなし所得」に応じて「国民年金」（基礎年金）保険料を支払うが、これが現在の定額の国民保険料が円滑に吸収されるように再設計することになる。第3号被保険者（多くはサラリーマンの妻）は無所得でも、婚姻を条件として個人勘定を設け、最低報酬65万円に対する厚生年金制度に加入することになる。さらに、途中でパートに出て所得があれば、上乘せした保険料を払い、また離婚や夫（ないし本人）が年金受給開始した時点で、さらに法定の分割割合で夫から「年金権」の分割を受ける。また、学生についても同様の取り扱いをすることも考えられる。単身者で失業等の理由で保険料の支払いが困難な人に対しては、失業給付・生活保護その他の給付を増額して、できるだけ最低報酬に対する保険料は支払ってもらうようにし、保険料不払者や免除者がでないように工夫する¹²。このようにして、全国民が一体となった新・厚生年金保険に加入できるようになる。この新制度への移行時点に、旧・厚生年金、旧・国民年金の被保険者ごとに個人勘定が設けられる。その個人勘定に、移行時点で獲得している本人年金額（再評価後の平均標準報酬×生年月日別の給付率）に基づく原資を割り当てる¹³。それから、総報酬

¹¹ 事実、カナダでは短期に保険料率引き上げを実施し、財政安定化を実現した実績がある。

¹² どうしても支払えない人には免除制度等は継続する必要があるかもしれないが、できる限り免除者がでないように分割納付、貸付などの制度を充実する。

¹³ 現在の平均標準報酬にもとづく年金給付算定式は、過年度の標準報酬月額を再評価を行っているが、さらに当時の免除保険料率を勘案すればスウェーデン型の給付方式と大きく異なるわけではない。

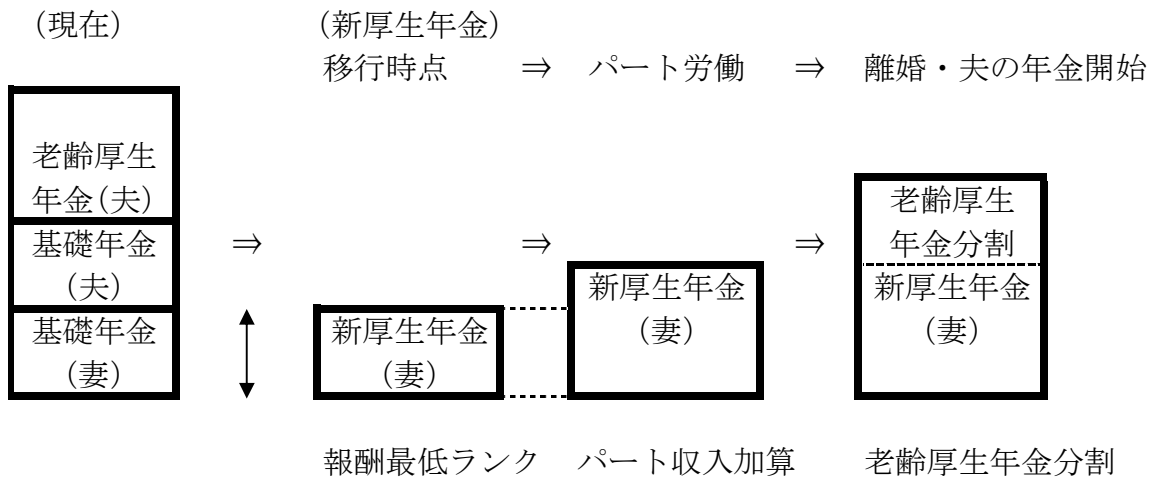
に対する保険料率を現在の13.58%から平均15%程度¹⁴ に一挙に引き上げるが、この料率引き上げは一度だけであり、今後は相当の長期間にわたって引き上げないことを約束する。この料率15%の根拠は、保険料固定方式での対総報酬料率の20%から、① 保険料の平準払いによる利息効果による約2%、② 後述する遺族年金の縮小による約3% を差し引いた水準である。

毎月（およびボーナス）の保険料が決まると、翌年以降の年度末の個人勘定残高は、（前年度勘定残高）×（1+マクロ経済スライド率）+（当年度収入保険料の期末残高）で利殖し、保険料は65歳まで支払可能とする。支給開始年齢は65歳支給を基準とするが、60歳までの繰り上げ支給、70歳までの繰り下げ支給も年金数理的に合理性のある変換率によって認める。また、複数の年金の部分支給も選択可能とする。

スウェーデンでも行われているように、遺族年金と障害年金は「みなし個人勘定方式」にはなじみにくい。個人勘定の導入は、勘定残高の個人帰属を前提としているので、老齢年金を主給付として考えざるを得ない。従って、遺族給付は大幅に縮小して当座の生活費に当てる程度の給付水準に止め、保険料の引き下げを行う方が大方の賛同を得られる可能性が高い。わが国は、既に世界屈指の生命保険大国であるため、遺族年金の縮小自体が大きな問題になることはないと考えられる。具体的には、65歳までの遺族年金を大幅に縮小して、6ヶ月～1年程度の一時金支給とする。ただし、遺族による育児や介護の負担を軽減するため、小学生のいる世帯にはその間に限り遺族年金の支給も考えられる。すでに説明したが、第3号被保険者については専業主婦の場合にも、結婚したときから国民年金相当分については個人勘定を設けておく。さらに夫（ないし本人）の年金支給開始時点（ないし離婚時点）で上乗せの厚生年金の部分があれば、事前に法律で定めた割合で年金権の分割を実施して、個人勘定に上乗せすれば、実質的な遺族年金は継続できる。遺族年金の給付費は給付費全体の2割弱であるため、保険料率では3%程度引き下げが可能になると推計される。また、障害年金についても、給付規定は残すが純粋な賦課方式として別制度で運営する方が好ましい。傷害年金の給付費は給付全体の2%に満たず、大きな負担にはならない。保険料の負担感が過大であるとすれば、主給付以外はできるだけ民間で代替する政策を推進することが考えられよう。

¹⁴ 次節で述べるように所得ランクや子供の人数による格差を設けることも提案したい。

(図表) 自営業者の新厚生年金移行



なお、公的年金の保険料の一部あるいは上乘せ保険料を確定拠出年金（DC）に振り替えることも将来的な課題としては検討に値する¹⁵。確定拠出の個人年金勘定の提案は、長期の運用パフォーマンスがマクロ経済スライド率を上回る限り、公的年金の補完という意味では、確かに魅力的である。しかし、わが国のようにゼロ金利と株安という史上最低の運用環境のもとで、広範な国民の合意を取り付けることは難しい客観情勢ではないだろうか。従って、現実的な道筋としては、政府のインセンティブにより、既存の確定拠出年金の利便性・魅力を高めて、まず中高所得者層への普及を図ることが先決であり、ある程度の見通しがついた時点で導入を検討すべき長期的課題と言わざるを得ないのではないかと。

7. 保険料負担ベースの拡大と徴収方法の改善

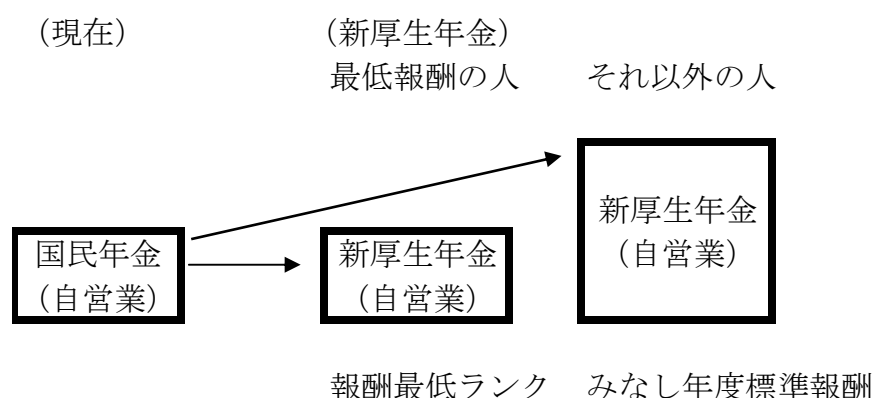
結局、年金制度の安定的な運営には、毎月、確実に保険料を支払ってくれる中産階級の勤労者や自営業者層が広範に存在することが不可欠である。所得がゼロ、あっても年収100万円にも満たない層が社会の一定割合を超えるときには、あらゆる社会保障制度は成り立たなくなる。従って、安定した制度運営を行うためには、高齢者、女性などの雇用創出にもっと本格的に取り組まなければならない。現状では、「年金の空洞化」というマスコミ論調が必ずしも実態を正しく表しているかどうかははっきりしないが、失業率の高止まりの他、フリーター・アルバイト・パートタイマーなどの非正規雇用が増大の一途を辿っていることは事実であり、これが年金保険料の徴収基盤を侵食しつつあることはまぎれもない事実である。厚生年金の設立事業所数や被保険者数は1997年をピークに減少し続けている。

¹⁵ これは、代行制度とも関係するので9章で詳述する。

しかも、厚生年金の加入率を見ると、1995年から1999年の4年間に20代後半の男子で6%、女子で1.6%減少しており、若年層の転職に伴う徴収漏れが始まっている。国民年金についても第1号被保険者中の未納者・免除者は4割近くになってきているという。(図表3, 4, 5)

この問題を抜本的に解決するためには、保険料徴収方式の一元化を実現することが是非とも必要である。喜多村氏は、社会保障の統合を目指す『国民保険構想』の中で、自営業者をも含む「年度標準報酬制」導入を提案し、これに基づいて国民保険料を徴収することを提案している¹⁶。サラリーマンはボーナス込みの年収ベースの年間標準報酬になるが、自営業者については、事業所得をベースに外形標準課税を行うというアイデアである。職業によって給与所得に見合う経常所得を定義し、これに基づいて年金保険料を徴収することになる¹⁷。この方式の実現困難性については、常に自営業者の所得捕捉が不可能であるという説明が行われてきた。しかし、自営業者の割合も減少し、徴税能力も上がってきたといわれる現在、国民年金の定額保険料の改正をこれ以上、先送りすることは許されない。年度標準報酬は、例えば下限65万円から給付額算定上限1,000万円、保険料算定上限1,500万円というように設定する。下限以下の主婦、学生などは世帯主が連帯責任のもとで扶養者の保険料を負担する。年間100万円以上の所得を得た被扶養者は、自らの責任で保険料を負担することになる。この徴収はサラリーマンの場合には現在の源泉徴収方式が利用できるが、自営業者の場合には青色申告の時期に「年度標準報酬」を査定し、税務署が一括徴収して後日、社会保険庁に納付する仕組みが徴収事務の効率化に資することになる。政管健保や介護保険なども一括して徴収することにすれば、より一層の合理化が可能になる。国民に対する課税窓口は一本化するに越したことはないであろう。

(図表) 自営業者の新厚生年金移行



さて以上のように、著者は、喜多村提案の基本的な枠組みを合理的と評価するものであるが、更に少子化対策として、公的年金の「二重の負担」となっている過去勤務債務部分

¹⁶ 以下は、「喜多村提案」に負う部分大きい。巻末文献[1]参照。

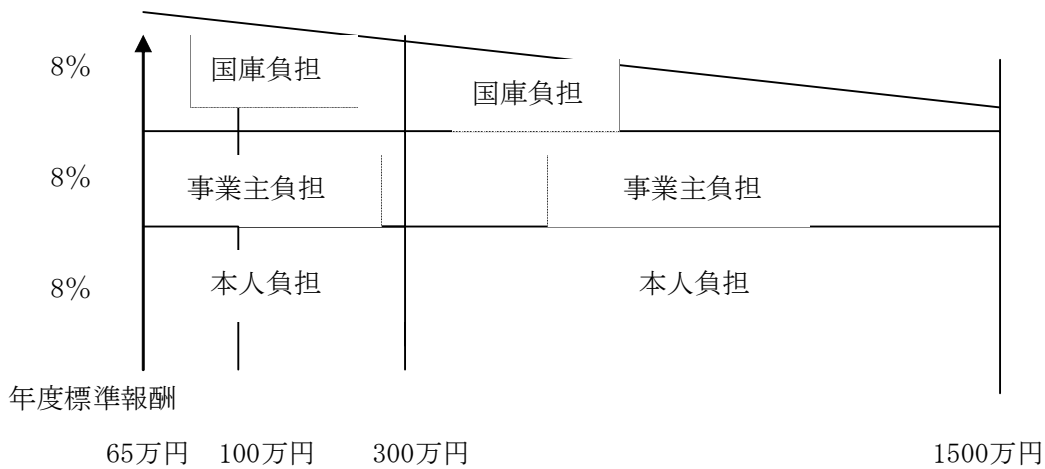
¹⁷ 喜多村氏は「職業別速算表」などにより概算課税することも提案している。

を世帯単位で負担することを提案したい。この方法としては次のように考える。仮に、現在13.58%の年収ベースの年金保険料を平均15%程度まで引き上げることになる。ところが、現在は、社会保険料は全額所得控除の対象となっているが、社会保険料負担は総所得の中で決して小さい経費項目ではない。これでは先に述べたように将来的には所得税の空洞化は避けられない。そこで、社会保険料について、他の企業年金・個人年金などの税制と整合性をとり、全額非課税制を見直した上で、逆に子供の数による税額控除を大幅に拡充する税制を導入することを提案する。（詳しくは後述）

そこで、第一に、まず保険料納付に関するインセンティブの導入について提案したい。保険料納付忌避の傾向は、保険料を支払っても、それが自分の年金につながる確信が得られないことから生じる。従って、保険料納付と受け取る年金の関係が実感できる装置の導入が必要である。このように実感させることを妨げているのは、折角の国庫負担が支給時に付けられるため、有難味が分からないことにも原因がある。国庫負担分を、保険料拠出時に国からのマッチング保険料として支給すれば、その事実が毎年、個々人に開示されることで拠出意欲が極めて大きくなると考えられる。国庫負担のマッチングは、低所得者層の保険料納付意欲を増大させるように、100万円以上であれば所得によらず定額と設計される。従って、所得ランク別には低所得者層ほど本人負担に対する利回りが有利になる。また、年度標準報酬が1,000万円を超えるような人については、給付には1,000万円までしか反映しないようにする。年度標準報酬が最低の65万円に対しては100%マッチング（すなわち保険料1の拠出に対し国庫負担1がマッチング拠出される）、100万円では50%マッチングとなり、それ以上は定額（8万円）というように、保険料を払い込んだ方が明らかに得になるように設計するのである。ただし、65万円以上の標準報酬の保険料に対しては、事業主が100%のマッチング拠出を行う仕組みとし、現在のサラリーマン層の折半原則が維持される¹⁸。

¹⁸ 一連の試算は、イメージを作るための試算であって正確な計算ではない。細部を詰めるためには詳細な計算が必要となるが、現在開示されているデータだけでは不足している。

(図表) 所得階層別の保険料負担のイメージ (被用者の場合)



年度標準報酬	65	100	150	300	500	1000	1500
総保険料	20.8	24.0	32.0	56.0	88.0	168.0	248.0
	32.0%	24.0%	21.3%	18.7%	17.6%	16.8%	16.5%
本人負担	5.2	8.0	12.0	24.0	40.0	80.0	120.0
	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
事業主負担	5.2	8.0	12.0	24.0	40.0	80.0	120.0
	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
国庫負担	10.4	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
	16.0%	8.0%	5.3%	2.7%	1.6%	0.8%	0.5%

(注)上段は各標準報酬での保険料額、下段が保険料率

2004年6月現在、財務省の反対により、閣議決定されている国庫負担を2004年度に基礎年金給付の1/3から1/2に引き上げる閣議決定の履行が危ぶまれている¹⁹が、以上のような案であれば、徐々に積立方式へ移行することにより、国庫負担の総財源としては結果的に少なく済む可能性がある。事実、被保険者一人当たりの国庫負担額は1/3のままでも、1999年では7.0万円、2002年現在では7.9万円(推定)だが、2010年には10.3万円、2025年には13.2万円にまで膨らむことになる。新制度への移行は段階的に行われるので、急激に減ることはないが、それでも一人当たり10万円程度までに抑制することは可能であろう。

この方式は、現在、検討されている年収65万円以上のパート等短期被用者へ厚生年金の適用範囲を拡大する場合に、特に有効に機能するものと考えられる。国庫負担が低所得層に集中しているため、保険料拠出に対するインセンティブは特に大きくなる。第3号被保険者の問題も、これにより大きく改善することになる。

自営業者に対しては、原則的には、本人が事業主負担分を支払わなければならないこと

¹⁹ 財政制度等審議会(財務省)は、2004年度予算方針で国庫負担の1/2への引き上げは財源がないため困難と提言している。(朝日新聞2003.6.4など)

になるが、場合によっては、負担が過大であるとすれば「みなし所得」の面での配慮が必要となるかもしれない。

なお、年金受給開始後は、公的年金等控除が廃止・縮小される方向であるが、この財源も国庫負担に組み込むことが妥当である。さらに、経済財政諮問会議での提案にあるように、相続税の一部を年金財源に組み込むことも考慮に値する。このように、拠出者の経済的インセンティブに訴えるあらゆる措置を講ずることによって、年金財政の悪化を食い止め、給付削減幅を最小限にとどめることが必要である。

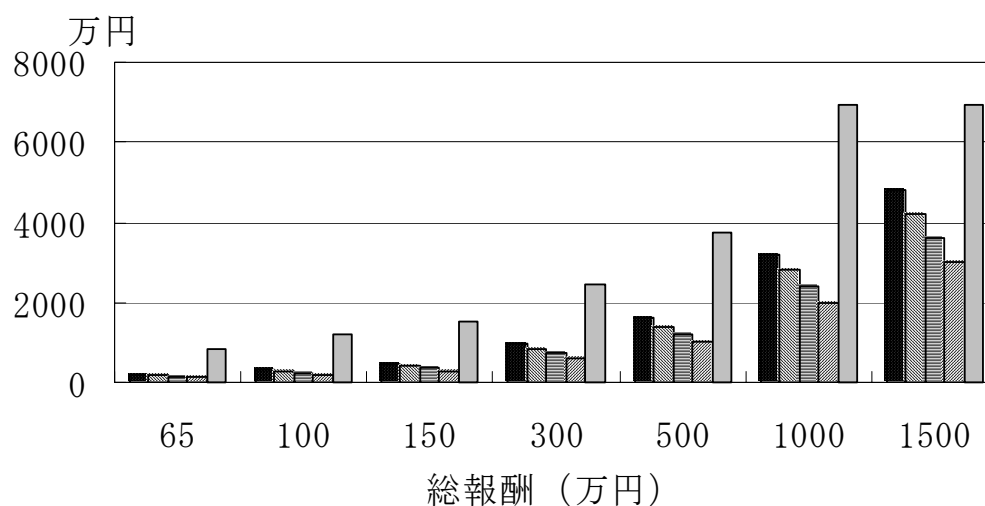
第二に考えなければならないのは、少子化傾向に歯止めをかけるためのインセンティブである。このために、子供（20歳未満）の人数を考慮した税額控除枠を設けることを提案する。これによれば、子供の数が多い世帯ほど控除金額が大きくなり、世帯間の公平性が保たれることになる。すなわち、「二重の負担」は本来、現在の受給者が負担すべき部分であるが、現在および将来の国民が痛みを分かち合わなければならない部分である。しかし、子供の多い世帯では「二重の負担」部分を、現在の夫婦のみならず将来大人になる子供まで負担していると考えられる。このような考え方にもとづき、例えば単身者、子供がいない世帯の標準料率を16%として、子供1人世帯の負担は1%相当分控除で実質15%、子供2人世帯は2%控除の実質14%、3人以上世帯は3%控除の実質13%とすれば、子供を生むことに対するインセンティブ効果が生じる。実際、この体系では子供が3人以上世帯の保険料は現在より下がることになる。この公的年金を通じた措置により、少なくとも政府の少子化対策重視のメッセージを送ることができるばかりでなく、出生数に中立な保険料体系ができ、財政の安定化に寄与するという副次的効果も生ずる。

(図表) 子供数に応じた保険料体系 (被用者の場合)

(単位: 万円)

年間標準報酬	65	100	150	300	500	1000	1500
本人負担①	5.2	8.0	12.0	24.0	40.0	80.0	120.0
単身者・DINKS	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
本人負担②	4.6	7.0	10.5	21.0	35.0	70.0	105.0
子供1人世帯	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%
本人負担③	3.9	6.0	9.0	18.0	30.0	60.0	90.0
子供2人世帯	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%
本人負担④	3.3	5.0	7.5	15.0	25.0	50.0	75.0
子供3人以上世帯	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
年間元本増加	20.8	29.6	37.6	61.6	93.6	173.6	173.6
対保険料倍率①	4.00	3.70	3.13	2.57	2.34	2.17	1.45
対保険料倍率②	4.57	4.23	3.58	2.93	2.67	2.48	1.65
対保険料倍率③	5.33	4.93	4.18	3.42	3.12	2.89	1.93
対保険料倍率④	6.40	5.92	5.01	4.11	3.74	3.47	2.31
40年累積元本	832	1184	1504	2464	3744	6944	6944
同年金年額	45	64	81	133	202	375	375
代替率	69.2%	64.0%	54.2%	44.4%	40.5%	37.5%	25.0%

本人払込保険料と累積元本の対比 (40年間)



■ ①単身者・DINKS ▨ ②子供1人世帯 ▩ ③子供2人世帯
 ▩ ④子供3人以上 □ 累積元本

ベンチマークとして、現在の厚生年金の給付を老齢保障だけに限った場合の基礎年金、報酬比例年金について年間標準報酬500万円の場合の計算をしてみると、およそ以下のようなイメージとなる。ただし、賃金インフレ率=物価インフレ率=金利と考えて、年金現価=65歳の余命=20、基礎年金、報酬比例部分のモデル年金月額をそれぞれ6.7万円、7.95万円とすると、

$$\text{(基礎年金)} \quad 500 \times 40 \times P_1 = 80.4 \times 20 \quad P_1 = 8.04\%$$

$$\text{(報酬比例)} \quad 500 \times 40 \times P_2 = 95.4 \times 20 \quad P_2 = 9.54\%$$

国庫負担なしで17.6%、現在の1/3国庫負担では14.9%、1/2国庫負担で13.6%である。

実際には、「二重の負担」部分があり、これを積立金、国庫負担で手当てするが、それだけで賄うことはできないため、スライド方式をマクロ経済スライドに代えて、長期的に償却することになる。

前の図表では、低所得者で子供数の多い世帯ほど有利となっているが、それでも年収150万円ですと現在の国民年金水準となる。標準世帯500万円では代替率40%とかなり低いが、奥さんがパートで150万円稼げば、現在の厚生年金水準は確保できることになる。更に、年金水準を引き上げるには、積立方式化による超過運用益に期待することになる。

それでは、このような「みなし個人勘定制度」への移行は具体的には、どのようにしたらよいであろうか。スウェーデンで行われているように、時間をかけて新制度に移行する方式をとらざるを得ないであろう。具体的には、年金制度改正時の「みなし個人勘定」に対応する部分は、今まで通り年金支給時に国庫負担1/3を行うが、改正以後に拠出する保険料は、本人負担、事業主負担とあわせて国庫負担をマッチング拠出し、年金支給時には国庫負担はないという二本立ての運営となろう。このようにすれば、約45年で、「概念的な確定拠出年金制度」への移行が完了することになる。

他方では、失業、障害、離婚など不可抗力で所得がなくなった者に対しては、保険料免除ではなく、幅広いセーフティネットの福祉制度を充実し、その中で毎月保険料分の給付を上乗せして支払えるようにすべきである。それは、国民皆保険の理念に立ち返ることであり、免除制度によって給付額が削減されるより、後払いや一時立替にせよ保険料納付した方が、結局は本人のためになるからである。この意味で、無所得であるから保険料を支払わないという、言い訳ができないような仕組みを構築することが重要である。

8. 残された諸問題

(1) 高齢者・女性雇用の促進—年齢差別禁止法の制定—

結局のところ、無所得者、低所得者層がどんどん増えて行くような社会において、社会保障が正常に機能することはない。働く意志のある国民は、男女を問わず、できるだけ多く職業を得て、所得の中から税金や社会保険料を毎月着実に支払うという社会体制を維持することが、社会保障制度を守ることにつながるのである。女性の社会進出については、わが国でも「男女雇用機会均等法」が1986年に制定（大きな改正は1999年に実施）されているが、実効が上がっているとはとても言える状態にはない。事実、一般的な年齢別女性雇用状況を見ると、結婚・出産前後で休職、退職し、子育て期間が終わってから復職する傾向が顕著であり、中年層に就業率の谷があるM字型の曲線は、諸外国と異なる傾向を示している。このような傾向は、出産・子育てのハンディが、わが国では諸外国に比較して女

性にとっていかに大きいかを示すものである。ヨーロッパ諸国の例を見ると、オランダなどでは同一労働・同一賃金の原則によりパートタイマーと正社員の賃金差がないので、女性や高齢者にとって1日8時間にとられない柔軟な働き方が可能な仕組みになっている。また、特に女性は、生活に密着したサービス業につく人が多いが、わが国では介護保険や託児サービスが十分に整っておらず、また米国に見られるような医療関係のベンチャー企業も大きな産業に育っていない。さらに、採用の際に特段の理由もないのに年齢による制限を行っている例も多く、中高年女性の職場がパート労働などに偏りがちになっていることも問題である。次に述べる「雇用における年齢差別禁止法」の制定により、これらの職種に開放することが必要である(図表6, 7, 8, 9, 10)。

わが国の女性雇用問題に対し、高齢者雇用はどうなっているのだろうか。神代 [2002]によれば、わが国の60歳以上高齢者の就業率は諸外国（特に北欧など）に比して顕著に高いことが報告されている。高齢になっても引退生活を送ることなく、働く意欲のある老人の割合はわが国では著しく多く、障害年金を早期に受給して引退を決め込むヨーロッパ諸国の状況とは大きく異なっている。しかしながら、高齢者の個人格差は極めて大きく70歳になっても元気な老人もいれば、60歳前でも労働意欲を喪失している人もいる。これは「年金問題」の領域を超える問題であり本稿で扱うべきではない、あるいは中高年失業問題の解決が急がれているときに高齢者雇用を問題にするのは順番が違うという批判もあろうが、この両者は繋がっており、意欲のある高齢者に給与水準はともかく、何らかの職業を提供する政策が求められていることは間違いない。このためにも、1967年に米国で制定され、その後も何回か改定されている「雇用における年齢差別禁止法」をわが国でも導入する必要がある。さらに、高齢者雇用機会の創出という意味で有望なのは、非営利団体 (Non Profit Organization) の活動であり、長年の経験を生かしつつ社会に貢献できる職場の創生という観点からも、政府の支援が必要な分野と考えられる²⁰。

(2) 公的年金運用の効率化

2001年度法改正で年金福祉事業団が廃止され、代わりに年金資金運用基金が誕生した。そもそも公的年金資金は一括して財政投融资に預託義務があり、政府資金として第二の予算となっていた。ところが厚生省の悲願により年金資金の一部自主運用が実現し、年金福祉事業団は、年金特別会計から貸し付けを受け、その資金を原資にして市場で有利運用を行っていた(資金確保事業、財源強化事業)。その資金規模はおおむね公的年金資産残

²⁰ ただし、年齢差別禁止法によって雇用創出が図られるわけではなく、また解雇の自由のないわが国の労働法制の下では、経営者にとって負担が重すぎ現実的ではないとの有力な意見がある。

高の1/3を目処としていた。ところが橋本行財政改革の一環として、財投改革が実現して年金資金の預託義務が廃止され、全額が厚生労働大臣の指揮のもとで運営する年金資金運用基金で市場運用されることになった。しかし、諸外国の公的年金運用の実態と比較するといくつかの点で疑問が残る。ポイントは、(1) 政府による株式運用の是非、(2) 政治的圧力からの独立、(3) 専門性の確保 ということであるが、(1) 株式運用の是非論については、これを容認する場合には、長期的な株式リスクプレミアムの存在と政府（官庁）による民間企業への不介入の担保が課題となろう。結論的には、年金運用は政治的圧力の影響を受けずに、資産運用のロジックのみで最高の成果を目指し、厳しい運用パフォーマンス追求の論理が貫徹するように運営されなければ、そもそも政府から切り離れた別組織の年金資金運用基金で運用する意味はない。²¹運用のプロに任せてその成果を厳しくチェックする仕組みを導入しない限り、満足できる成果は決して得られないであろう（詳細は臼杵・鈴木[2002]に譲る）。

また、土居[2002]が指摘するように、財政投融资における不良債権問題は、特殊法人・自治体その他の公的金融の中に隠れており、最終的に国民負担とされるものだけで78兆円に上るという試算を提示している。年金特別会計には、基本的には「政府保証」が付いているが、増税できなければ最終的に郵便貯金・簡易保険か公的年金にしわ寄せがくる可能性がないわけではない。このことから、年金財政のシミュレーション結果は、国家財政の観点も含めて、より複眼的に見て行く必要がある。

(3) 企業年金制度改革の更なる推進

2002年度には企業年金二法（確定給付企業年金法、確定拠出年金法）が成立し、形の上では公的年金を補完する企業年金体系が整備されたことになる。しかし、皮肉なことに企業年金二法の制定がきっかけとなり、代行返上が続出し、単独・連合型基金の半分近くに迫る勢いである。また、大企業を中心に現行の確定給付年金制度の給付を削減し、キャッシュバランスプランや確定拠出年金を導入する傾向が強まっている。このように、企業リストラの動きの中で、退職金・企業年金は大きな変貌を遂げつつあり、給付削減や解散・代行返上の嵐の洗礼を受けつつスタートすることになった。公的年金の給付カットが避けられない情勢の下では、企業年金や個人年金の役割を現在以上に重視して行かなければならない。

その意味では、企業年金二法は公的年金を補完する機能を十分に発揮できるように、更

²¹ 実際、2001年度の年金資金運用基金の運用結果によればポートフォリオ全体のリターンがマイナスだったばかりでなく、運用委託部分のそれぞれの資産別ベンチマークに対する超過収益率も殆どがマイナスであったことが報告されている。（2002年8月1日付日経金融新聞）

に法律面、税制面の手当てを推進する必要がある。すなわち、60歳から65歳までのつなぎ年金の選択制を義務付け、定年時点の退職金・確定拠出年金の残高でアニュイティを購入する仕組みの普及と税制上の優遇など、公的年金の補完機能について国家的支援とインセンティブを与える政策を打ち出すべきであろう。

今回の改正でもっとも大きな影響を受けるのは、厚生年金基金制度の代行部分の扱いである。「概念上の個人年金勘定」が導入される場合には、代行制度の再定義を含めた代行制度全体にわたる大幅な再構築は免れない。毎月、「個人勘定」に払い込まれる保険料に対応する65歳開始の据置年金の累積額（確定給付額）を代行給付とすれば良いように思われるが、マクロ経済スライドを導入する場合には必ずしも本体給付との関係がはっきりしなくなる²²。免除保険料の概念についても、従来通りの「開放基金方式」による平準保険料が良いのか再検討を要する。しかしながら、既に最低責任準備金についても凍結期間中に「ころがし方式」に転換していることもあり、免除保険料を原資として「公的年金の一部個人勘定」としての「キャッシュバランスプラン」ないし「確定拠出年金」（あるいは併用して）を導入し、代行制度を再構成することも考えられる。特に、総合型基金においては新・厚生年金の一部の免除保険料と独自上乘せ部分を含めて業界独自の「キャッシュバランスプラン」あるいは「確定拠出年金制度」として再構成できる途を拓き、代行返上すらできない財政状態からできるだけ早期にソフトランディングできるようにすることが必要であろう。そのためにも、免除保険料凍結中に大きく損なわれた財政を立て直すため厚生年金本体との中立化策（できれば支援策）を早急に実現することが必要である。

（4） 他の社会保険との負担・給付調整

先にも述べたように、税金や保険料の徴収が国税庁、社会保険庁、市町村などに分かれていることは徴収業務の重複を招き、運営コストの無駄遣いになっている。国と個人、企業の金のやり取りの一元化によってコストの削減とともに、情報の一元化により徴収効率が飛躍的に向上することが考えられる。縦割り行政の弊害で、保険者が徴収と給付を一体的に管理することを主張する向きもあるが、イギリスの「給付庁」に見られるように、給付に特化した現業部門でもエージェンシー化することで大きな効率化の向上を実現している例もある。わが国でも「社会保険庁」の独立行政法人化を行うとともに、徴収業務については国税庁との業務調整を実施し、税金との一括徴収を実現することで徴収コスト削減を図るべきであろう。

²² たとえば、受給開始後も給付が下がることがありうるので「代行部分」が「本体」の内枠とは限らなくなる。（小野[6]）

喜多村氏の『国民保険構想』のように医療・介護・失業保険・児童手当まで一括して給付する大事業官庁構想はともかくも、医療・介護・児童手当などの保険料・給付バランスを考えておかないと、個人単位では過剰（過小）負担や給付が生ずることになる。高齢者医療と介護は相互依存的であり、高齢者雇用と失業保険・年金給付の関係も整理する必要がある。私見では、現在実施されている高齢者の年金と給与の調整（在職老齢年金）は面倒であり、年金給付と給与所得などを合算して総合課税することにすれば良いのではないだろうか²³。

また、介護保険の保険料は年金給付から天引きして支払われることになっているが、生活資金である、なけなしの年金給付が目減りして良いのか。今後、介護保険料の趨勢的な引き上げがあった場合には大きな問題になる可能性もありうる。また、今までの主張から言えば、（保険料免除制度などはできるだけ設けず）年金保険料を支払ってもらうため、生活保護費から年金保険料を支払うことになり、生活保護費プラス年金保険料分だけ上乗せして給付するなどの配慮が必要となろう²⁴。

本来的には、高齢者医療給付、介護保険給付は広い意味での障害給付と考えられるので一本化し、公的年金制度の給付に組み込むこととすれば、このような問題は解消するが、年金対医療の財源の対立、保険者の統合など一朝一夕には解決できない問題が残る。これらは重要ではあるが、本稿を大きく超える問題であるので、これ以上の言及することは差し控えたい。

²³ この税収も国庫負担の財源に回すことを法律に明記する必要がある。

²⁴ 免除も給付も同じように見えるが、実際には老後における救貧政策にかかるコストは、実際には大きいと考えられ、結局は国にとってもメリットが大きいと考える。

参考文献

(資料)

- I 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」, 2002. 12
- II 国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口」, 2003. 1
- III 内閣府経済戦略会議「社会保障制度改革のあり方」, 2003. 5. 28,
- IV 年金情報「特集：2004年年金改革を解剖する」2003. 2. 3から連載中
- V 厚生年金基金連合会編「海外の年金制度」, 東洋経済新報社, 1999. 9. 30

(和文文献)

1. 喜多村悦史、竹下隆夫、郡司康幸「少子高齢化・成熟社会での「社会保険統合」に関する研究」, ESRI Discussion Paper Series No. 26, 2003. 2, 経済社会総合研究所
2. 臼杵政治・鈴木陽司「公的年金の資金運用のあり方」, 基礎研レポート, 2002. 4
3. 臼杵政治・中嶋邦夫「公的年金加入者への通知」, 基礎研レポート, 2003. 2
4. 臼杵政治・松浦民江「退職給付税制改革に関する試論」, 基礎研究所報, 2002 : Vol. 25
5. 小野正昭「公的年金制度改革試案（未定稿）」2002. 12. 3（第17回フォーラム）
6. 小野正昭「公的年金における積立規律について」2004. 6. 30（当報告書所収）
7. 小口登良「少子高齢化と年金財政」2002. 3. 28（第11回フォーラム）
8. 北村智紀・中嶋邦夫「公的年金改革案の検証」, 基礎研レポート, 2003. 6
9. 久保知行「公的年金制度の抜本改革に関する一考察」, 2000. 11. 30
10. 神代和欣「高齢者の所得と雇用」, 年金数理人, 2002. 8, No. 9
11. 高山憲之「最近の年金論争と世界の年金動向」, 2002. 6. 21
12. 土居丈朗「財政学から見た日本経済」, ちくま新書（2002）
13. 西沢和彦「年金大改革」, 日本経済新聞社（2003. 3）
14. 野村総合研究所「2004年公的年金改革」, 野村総合研究所（2002. 6）

(英文文献)

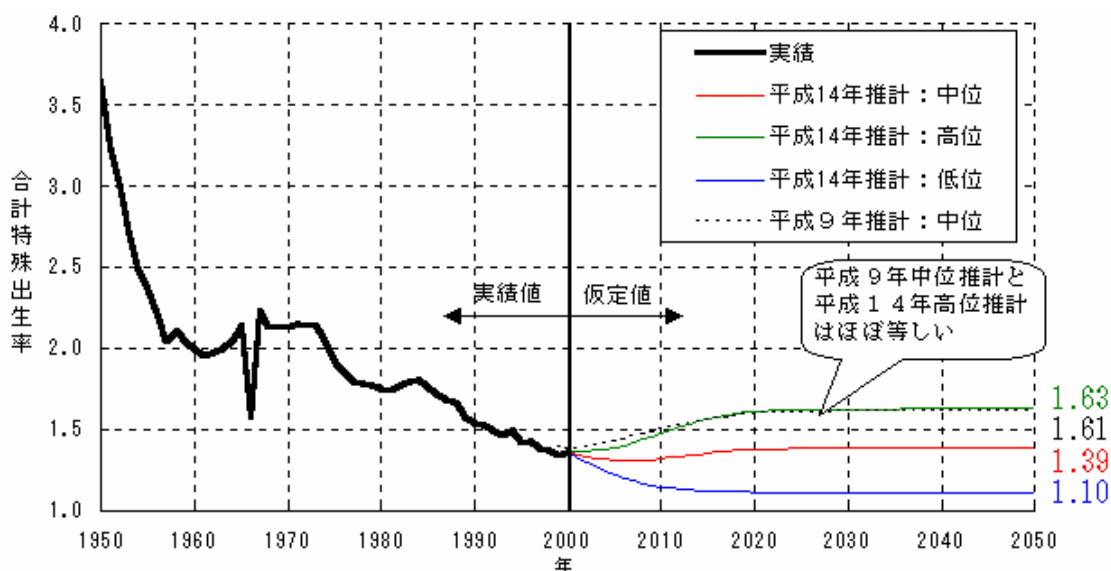
15. The Economist “Pensions—Time to grow up”, Feb. 6, 2002
16. Report of the President’s Commission “Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans”, Dec. 21, 2001
17. National Academy of Social Insurance “Framing the Social Security Debate — Values, Politics and Economics”, Brookings Institution Press (1998)

図表1 新人口推計における厚生年金保険料率の見込み

	平成11年財政再計算				新人口推計対応試算				
	国庫負担割合1/3		国庫負担割合1/2		国庫負担割合1/3		国庫負担割合1/2		
	総報酬ベース	標準報酬ベース	総報酬ベース	標準報酬ベース	総報酬ベース	標準報酬ベース	総報酬ベース	標準報酬ベース	
	%	%	%	%	%	%	%	%	
平成14年度	(13.58)	17.35	(13.58)	17.35	(13.58)	17.35	(13.58)	17.35	
平成15年度	13.58	(17.35)	13.58	(17.35)	13.58	(17.35)	13.58	(17.35)	
平成17年度	15.50	(19.85)	14.58	(18.65)	15.50	(19.85)	14.58	(18.65)	
平成22年度	17.42	(22.35)	16.35	(20.95)	17.42	(22.35)	16.35	(20.96)	
平成27年度	19.35	(24.85)	18.12	(23.25)	19.34	(24.84)	18.12	(23.26)	
平成32年度	21.27	(27.35)	19.8	(25.4)	21.26	(27.34)	19.89	(25.56)	
平成37年度	21.6	(27.8)	19.8	(25.4)	高位	22.8	(29.4)	20.6	(26.5)
					中位	24.8	(31.9)	22.4	(28.8)
					低位	27.5	(35.4)	24.8	(32.0)

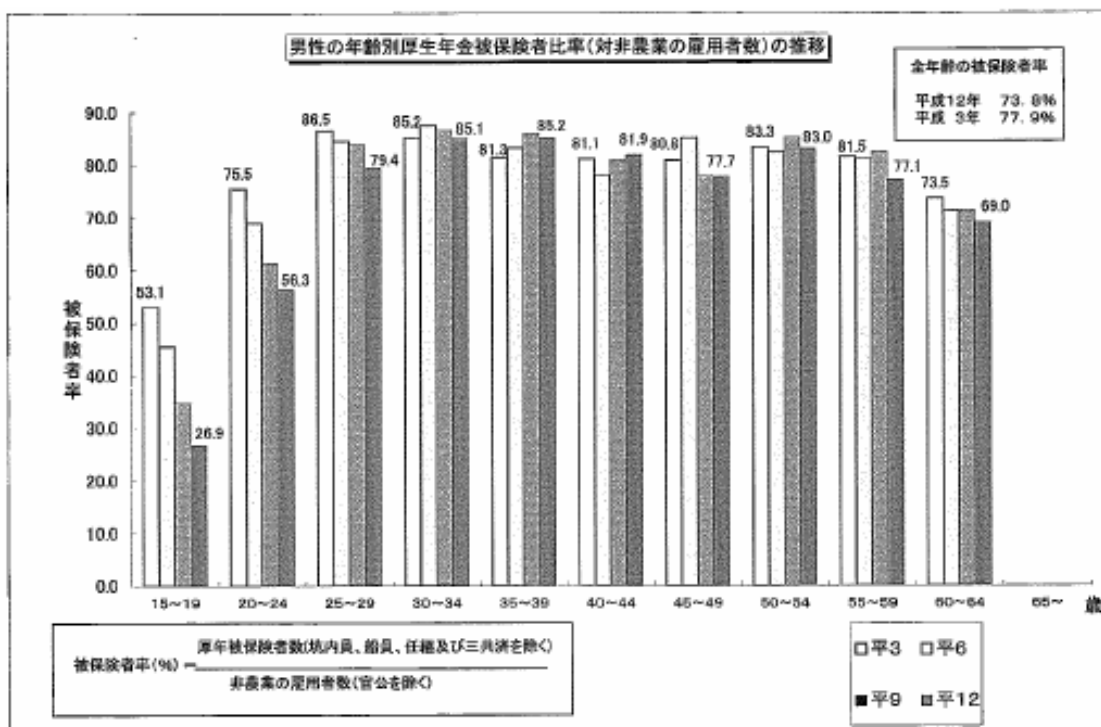
(資料) 社会保障審議会年金部会

図表2 2002年将来人口推計（新人口推計）の概要



(資料) 社会保障審議会年金部会

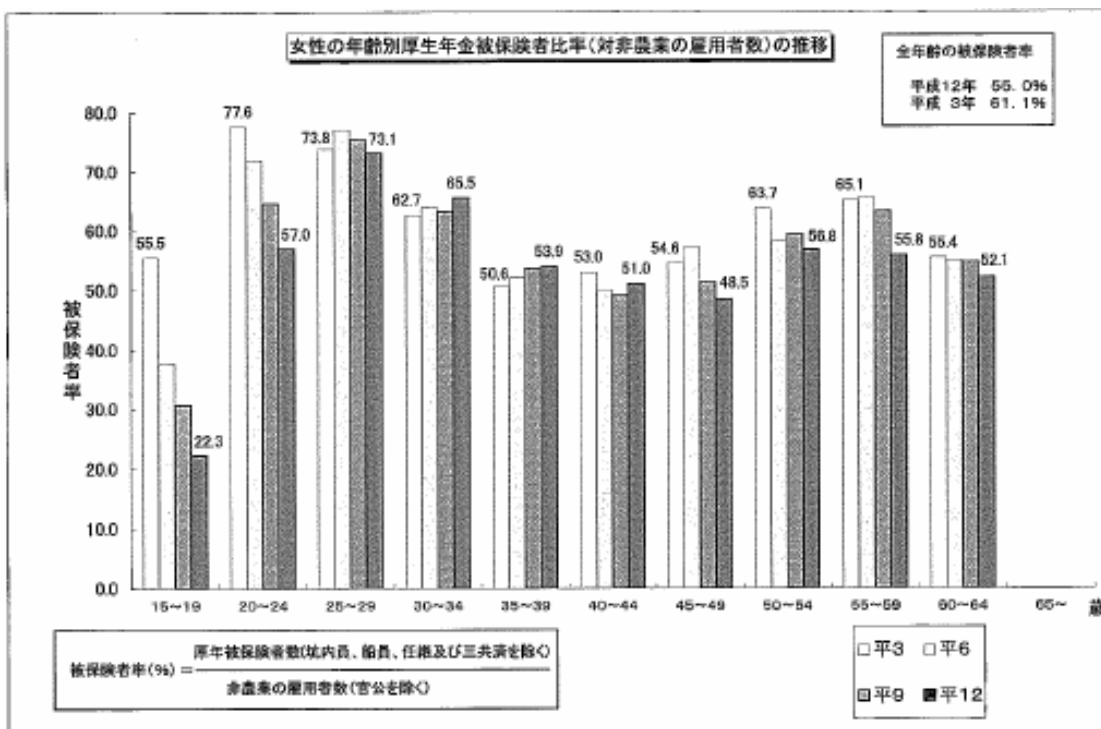
図表3 年齢別厚生年金被保険者比率の推移（男子）



資料出典: 社会保険庁「事業年報」、総務省統計局「労働力調査」より推計

(資料) 厚生労働省 雇用と年金に関する研究会

図表4 年齢別厚生年金被保険者比率の推移（女子）



資料出典: 社会保険庁「事業年報」、総務省統計局「労働力調査」より推計

(資料) 厚生労働省 雇用と年金に関する研究会

図表5 国民年金未加入者等の状況

7,148万人				
公的年金加入者 7,049万人				
*1第1号被保険者 2,154万人		第2号被保険者 3,742万人		*1第3号被保険者 1,153万人
*1免除者 909万人	保険料納付者	*1厚生年金保険 3,218万人	*1共済組合 523万人	
364万人	公的年金加入対象者(7,148万人)に対する割合			
*2第1号未加入者	・第1号未加入者 1.4%			
99万人	・未納者 3.7%			
285万人	・未加入+未納 5.1%			

*1：平成13年3月末現在。なお、第1号被保険者には、任意加入被保険者(29万人)を含めて計上しており、免除者は、法定免除者、申請免除者、学生の特例納付者の計である。

*2：平成10年10月15日現在(平成10年公的年金加入状況等調査より)。

*3：平成11年3月末(平成11年国民年金被保険者実態調査より。未納者とは、調査対象とした第1号被保険者1,652万人のうち過去2年間1月も保険料を納付しなかった者。)

(資料) 社会保障審議会年金部会

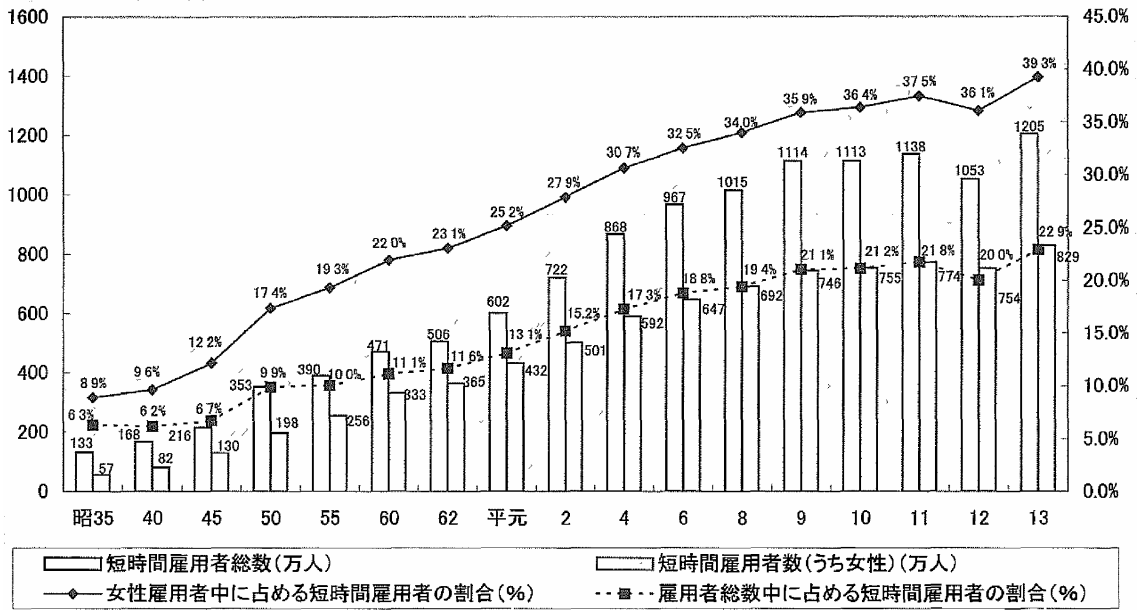
図表6 今後の労働力供給見通し

	1998年	(1) 2005年	(2) 2010年	(1)-(2)
男女計	6,384	6,856	6,736	▲120
15-19歳	141	123	112	▲11
20-29歳	1,490	1,274	1,119	▲155
30-39歳	1,279	1,486	1,477	▲9
40-49歳	1,550	1,348	1,434	86
50-59歳	1,410	1,531	1,314	▲217
60歳-	924	1,093	1,279	186

(平成11年 職業安定局推計)

(資料) 厚生労働省 雇用と年金に関する研究会

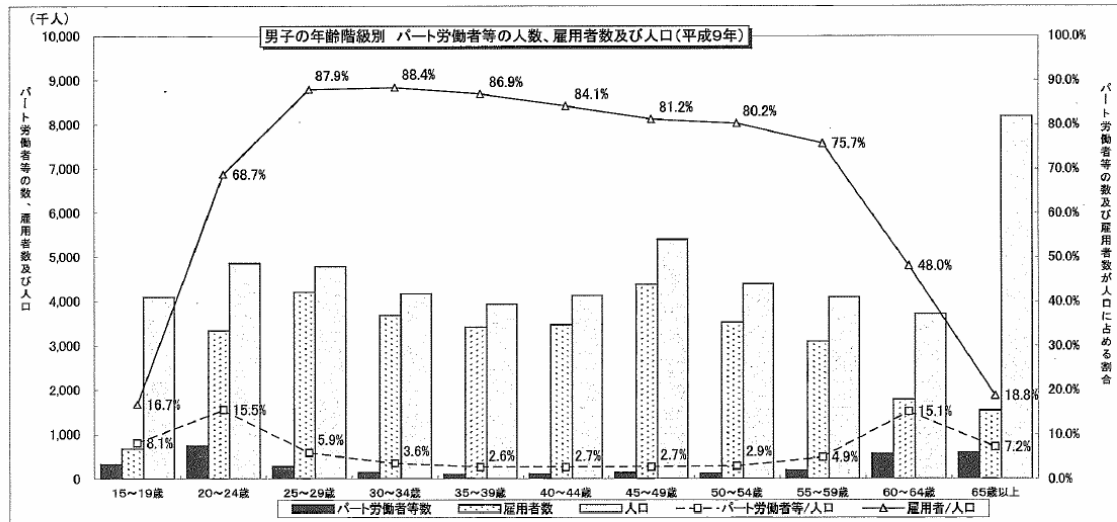
図表7 短時間雇用者数の推移（非農林業）



注:「短時間雇用者」…週間就業時間35時間未満の者

(資料) 厚生労働省 雇用と年金に関する研究会

図表8 年齢階級別パート労働者数、雇用者数、人口（男子）



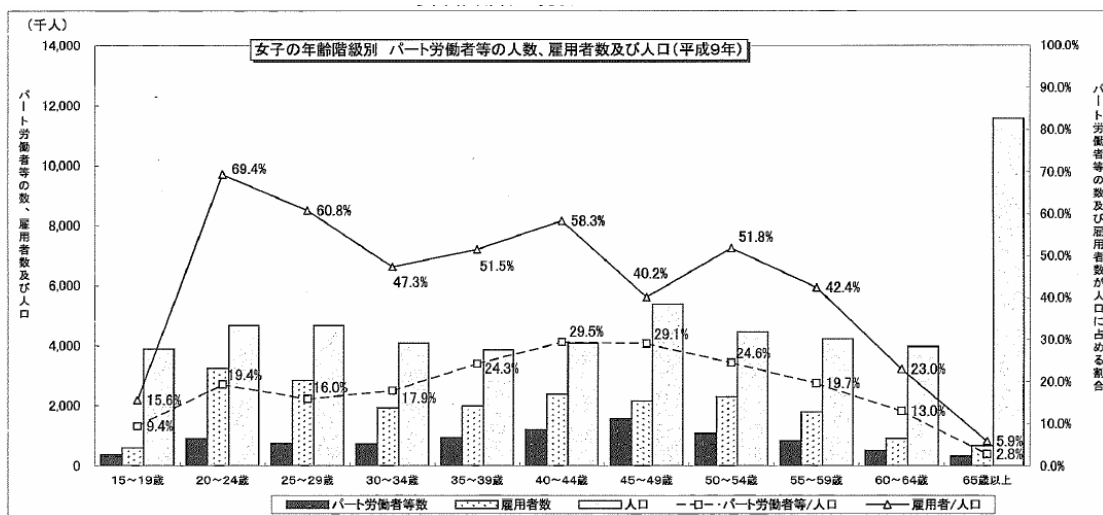
(千人)	15~19歳	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40~44歳	45~49歳	50~54歳	55~59歳	60~64歳	65歳以上	年齢計	割合
人口	4091	4857	4789	4169	3934	4126	5398	4391	4090	3722	1811	57,746	100.0%
雇用者数	685	3338	4210	3684	3418	3472	4381	3522	3096	1787	1537	33,136	64.0%
パート等労働者数	331	755	283	148	104	110	147	127	200	563	587	3,355	6.5%

(出典) 総務庁統計局 「平成9年 就業構造基本調査報告」

(注) 「パート労働者等」については、雇用者のうち、民間の役員及び正規の職員・従業員のいずれにも該当しない者として計算した。
 (注) 「パート労働者等」については、職場における呼称による分類であることから、厚生年金保険の適用と直接の対応はないことに留意する必要がある。

(資料) 厚生労働省 雇用と年金に関する研究会

図表9 年齢階級別パート労働者数、雇用者数、人口（女子）



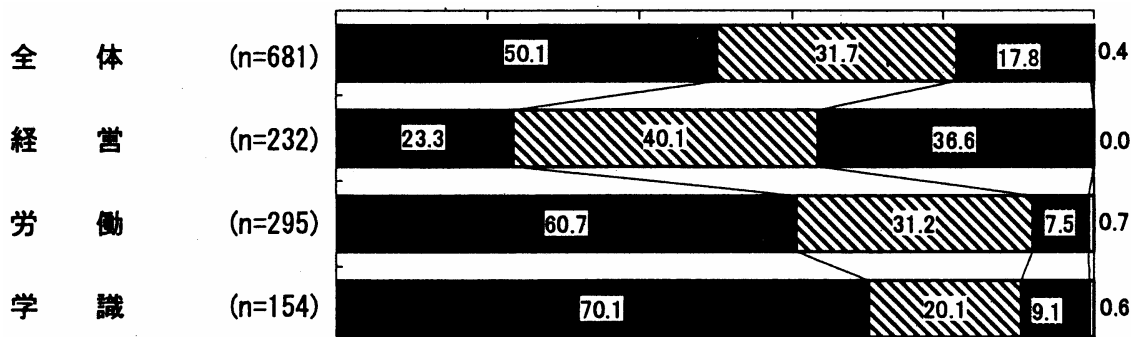
	15~19歳	20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40~44歳	45~49歳	50~54歳	55~59歳	60~64歳	65歳以上	年計	割合
人口	3,896	4,675	4,675	4,082	3,866	4,085	5,381	4,456	4,234	3,976	11,577	54,908	100.0%
雇用者数	606	3,245	2,844	1,932	1,992	2,383	2,161	2,305	1,797	916	684	20,863	38.0%
パート労働者数	366	906	747	732	93	1,204	1,568	1,095	835	518	328	9,236	16.8%

(出典) 総務庁統計局 「平成9年 就業構造基本調査報告」

(注) 「パート労働者等」については、雇用者のうち、民間の役員及び正規の職員・従業員のいずれにも該当しない者として計算した。
 (注) 「パート労働者等」については、職場における呼称による分類であることから、厚生年金保険の適用と直接の対応はないことに留意する必要がある。

(資料) 厚生労働省 雇用と年金に関する研究会

図表10 「募集・採用における年齢差別は禁止すべきだ」への意見



(資料) 厚生労働省 多様で柔軟な働き方を選択できる雇用システムのあり方に関する研究会

「ディスカッション年金改革－改革論議の充実を目指して－」 での討議内容

2003年6月30日に、弊社会議室にて本報告書に関する討論会を開催した。本報告書に掲載されている各論文は、この討議を一部踏まえた内容となっている。ここでは、討議の概要を紹介する。

◆伏見報告に対して

A氏 所得10分位の6から7ぐらいまでを最低保証年金でカバーするとの事だったが、最低保証年金の範囲が大きいと思う。

伏見 所得10分位の6から7ぐらいまでは、所得に占める年金の割合が5割を超えており、かなり重要な位置を占めている。また、高齢者と現役の所得代替率みると、高所得者でちょっと上がっている。この両者を加味して、平均所得より少し高めぐらいまでは公的年金に頼ってる部分が大いと考えている。

B氏 保険料固定方式では、死亡率が見込んだよりも改善された場合にマクロ経済スライドを続けることによって、間接的に死亡率の変動に対処していると思う。

伏見 私の認識違いだったのかもしれない。

B氏 外形標準にもとづく保険料賦課を提案しているが、自営業者と被用者の間の所得捕



捉率の差はかなり難しい問題ではないか。

伏見 それは残るだろうが、割り切りが必要である。

B氏 割り切りは、まだそこまで世論の支持を得ていないと思われる。

C氏 現行の厚生年金保険料は標準報酬に賦課しているが、これは所得でなく収入であり、一種の外形と考えられる。また、例えば兼業農家の場合、現在の制度では会社での給料だけが標準報酬のベースになっている。個人的には、収入さえわからない場合の手段として、業態ごとに外形標準でやればよいと考えている。県民税でも、似た方法がとられている模様である。非常に小さな売上げまで捕捉する必要はないと考えている。

D氏 スウェーデン型の所得比例年金＋最低保証年金では、民営化と生活保護の組み合わせと本質的にあまり変わらない気がするが。

伏見 ここでいう最低保証年金は、高齢者のどの所得階層でもincome smoothingを達成できるような給付、という意味である。よって、ミーンズテストは入らないわけであり、生活保護的なイメージでは考えていない。

両方合わせた水準が問題であり、高額所得者については内部収益率を低くするというみなし方でもいいと思う。そこに国庫負担を割り当てるかどうかは、形式上の問題と考えている。

◆長沼報告に対して

D氏 年金制度には世代間の対立があり、政治家や官僚の中でも若年層と高齢者では考え方が違うようです。アメリカは出生率が高く、将来の平均年齢も30代半ばを維持する見込みだが、日本では高齢化が進み世代間の対立が激しくなってくる。この中で、政治的に既得権擁護的な決定を行うのは難しくなるのではないか。

長沼 対立するからといって、若年と老人のどちらの投票が多いかということで決まるのはおかしいと思っている。

D氏 日本は出生率が下がっており、自分の今の生活がよければよいともとられかねない行動がある。そうすると、世代間の合意をするというのは非常に難しくならないかと危惧している。

長沼 負担が軽いほうがいいという部分と給付が多いほうがいいというのは時間的にずれるため、例えば5つの選択肢があっても、どれが自分にいいのかすらなかなか判断できないと思う。この場合は専門家が決めていくしかないと思っている。

金子 人々の信頼を得るような年金改革のためには2つの選択肢があり、1つは制度改革をしたら、ある一定期間は制度を維持する方法、もう1つは状況の変化に応じて制度を変える方法である。ドイツでは、社会保険原理を絶対的に堅持しており、この意味では安定的だが、財源に関しては毎年変更できる部分があり、実際には長沼氏の意見にある2つの原理をミックスさせるような運営の方法もあると思う。現在はIT化が進んでおり、制度の信頼を得るための適時変更は以前と比べて容易になってきているし、国民のニーズも以前よりずっと高まっている。

◆小野報告に対して

B氏 スウェーデンの方式と保険料固定方式とをミックスする提案があったが、具体的にシミュレーションを行ったのか。

小野 制度が複雑すぎるためシミュレーションは行っていない。定常人口による年金の給付債務と、実際の人口による年金の給付債務を比較した時に、その差額が単年度給付を上回ってしまうという状態に今なっているとすれば、このやり方はそのまま適用できないだろうとは危惧している。しかし、これを確かめる手だてがなかった。

B氏 日本にスウェーデン方式を適用した場合、保険料資産の値が実際より大きく出てしまう可能性があると思う。すると、ほとんどの場合、いま小野氏が言われた状態になってしまうのではないかと思う。

小野 いま初めて伺ったので、今後検討したい。漸近的な導入を考えざるをえないのかもしれないが、それでも、途中の調整過程を早めることが必要だと思う。

D氏 将来期間分の給付と過去期間分の給付を分けられたのは適切だと思う。しかし、将来期間相当分について料率を一定にして65歳支給開始にしているため、これでは給付コストが決まってしまう。一方、スウェーデンはキャッシュ・バランス・プランのようなスタイルになっており、支給開始年齢を決める必要がない。逆にいえば、スウェーデンでは今後労働してほしいという政策が暗黙のうちに組み込まれており、長く働けば年金が増えるという仕組みになっている。そういう意味では、小野氏の提案は安定性に欠けるのではないかと思う。

小野 ご指摘のとおり将来期間も支給開始を65歳にしているが、それが給付水準を決定することにはならないと思っている。また、マクロ経済スライドという不確定要素が年金の給付水準を変更させるため、労働人口の減少率というところに給付水準の不確定性があらわれることになると思う。また、雇用や労働に対して中立的であったり、年金への拠出にそれなりの意義をもたせることを考えると、スウェーデンのようなやり方でノーショナルなものを作ればそれが目に見えると思う。日本の場合は、

ノーショナルをやらないとすれば、在職老齢年金の給付のあり方が中立的になればいいと思う。

- E氏 説明があった厚生年金の他に共済があり、成熟度と積立度合いは厚生年金と全く違う。マクロ経済スライドを実施する場合、共済はどうすればいいのか。
- 小野 マクロ経済スライドの指標になる労働力人口の減少は、厚生年金だけではなく、共済も合わせた被用者年金で計ることになっており、それなりの影響は出てくると思う。厚年本体と共済制度との給付や財政の調整まではフォローしていない。
- B氏 公的年金の一元化はずっと論点となっており、一元化懇談会で引き続き検討していくことになっている。保険料固定方式というものに対して各共済がどういうふうに対応するかは、共済が内部的に議論を始めたばかりで、まだ方向は見えてない。ただ、官民格差が一元化論の元にあるならば、最終的には厚生年金と同一給付、同一期間ということを目指す以上、保険料固定方式が実施され始めたら、全体を一元化せざるをえないのではないかという観測が出ている。当面は、共済も厚生年金と同じスライド率にする必要があると言われてている。

◆臼杵報告に対して

- C氏 税制として考えれば、臼杵氏が言われたように入口も出口も非課税ではおかしいという議論になるだろうが、社会保障政策として考えれば、社会保険の保険料給付はすべて非課税、控除対象というのが原則である。昭和17年に年金制度を作った時には、政府部内で大変な議論があったが、結局、老齢年金の給付は当分先だということで、詰まらないまま実施された。また、当時の年金の給付は極めて民間保険型に近く、財政は積立方式であったために、老齢年金の給付だけが課税対象になったと思う。その後、戦後になって、臼杵氏の説明にもあったように、社会保障的な色彩が強まってきており、公的年金と企業年金は分けて整理し、公的年金は他の社会保障給付と同様に考えるべきである。
- 給付面で公的年金控除が優遇され過ぎているという意見があるが、500万、600万の公的年金は今はない。私の計算では、過渡的な人を除いて、公的年金の理論的最高値は197万円だったと思う。出口と入口の両方が非課税でおかしいと言われるが、税制はそもそも政策的であり、おかしいといえればおかしいし、おかしくないといえればおかしくない。実際、失業保険などもすべて両方非課税である。
- F氏 昨年12月に出た厚生労働省案では企業年金にあまり触れられていないので不満を持っている。C氏 氏のいうように、公的年金には税制優遇するが、企業年金にはあまりしないという考え方はありうると思う。ただ、ただでさえ企業は企業年金

をやる気がなくなっており、それに追い打ちをかけると、ますますやる気がなくなると思う。

C氏 公的年金の給付水準がこれから伸びない中で、企業年金が重要である点は否定しません。その目的で政府も企業年金の法制を整理しており、その中で企業年金に優遇措置を講じることは別途あっていいと思う。しかし、強制加入である公的年金と任意加入の企業年金は別物であり、それを一緒にするところから議論がわからなくなって、厚生年金はやめろという議論にまでなってしまう。公的年金には規定もあり、国庫補助も入りますから、厚生年金も公的年金の範疇として、社会保険の体系の中で考えていき、企業年金については、別途どうするかということを考えるべきだと思う。

D氏 先頃、税制調査会でも社会保障審議会でも年金税制が議論され両方で合同会議も開かれたことは、重要だと考えている。一方で、雇用政策との連動がよく分からない。スウェーデンの年金改革の中で一つ重要なのは、年金と他の収入が一緒になって課税されている。両方とも控除を受けられないという形で、高齢者の就労に中立的な仕組みが税制と社会保障の両方でできている。これは非常に重要なのではないか。また、世代間の公平性は税制だけではなく、スライドの抑止でも解決されるべき。世代間扶養でカバーされるべき公的年金で、高額年金の全額をスライドする必要はないと思っている。

臼杵 高齢者就労の税制も重要だが、そこは今後の課題としたい。
企業年金と公的年金の関係に関しては、例えば60歳から65歳までの間に就労できない場合に企業年金で補完するという意味では、企業年金だからといって税制上不利にする必要はないと思う。

D氏 各国の税制を比較しているが、米、英は所得に対する保険料であって、日本の収入に対する保険料とは異なる。所得に対する保険料なので、所得税を課税する際に、保険料を控除するという考えはあり得ない。

臼杵 確かに、米英は課税所得に対して保険料（ペイロールタックス）がかかっている。とらえ方の違いだと思う。

◆金子報告に対して

F氏 パートタイマーの厚生年金への適用拡大については、話にもあったように、パートタイマーの行動によってかなり答えが違ってくると思われる。いくつかのパターンの結果、マクロ的な経済の影響は大きくは変わらないということか。

- 金子 このマクロモデルでは、男女別の労働力人口は内生的に決まるが、正規と非正規に分けていない。すなわち、女性のパートタイムの労働力率関数は非弾力的に動くと仮定している。より複雑なモデルについては今後の宿題としたい。
- E氏 生命保険文化センターが最近発表した調査では、適用拡大が行われた場合、パート時間を減らすのが18%、逆に増やすのが17.7%となっているが。
- 金子 それも新たな宿題にしたい。
- J氏 事業主の反応はどう見ているのか。
- 金子 このモデルでは、先述の通り非弾力的と考えており、企業は本人が働くといったら働いてもらうことを考えている。精緻化するならば、企業のパートタイマーの需要関数も考慮する必要がある。
- E氏 ある調査では、パートの適用拡大を行った場合、32%の企業が何らかの形でパート適用を避けようとするという報告もあるので、需要のほうも考慮したほうが良いと思う。
- D氏 支払い総賃金ベースで事業主の保険料を決めることで、雇用に中立な政策論になると思う。今のよう形でやる限りは賃金が安い人を雇ったほうが保険料が安くなるが、支払い総賃金でやれば変わらなくなる。これはアメリカでもやってる。こういったアイデアも必要ではないか。

◆田中報告に対して

- B氏 抛出時国庫負担への変更を提言しているが、給付時の国庫負担はなくすのか。
- 田中 なくすが、急になくすと二重負担が発生するので、スウェーデンのように経過措置を設ける。実際には2004年以降を保険料抛出時の国庫負担に変え、それ以前の部分は凍結して給付時負担で行う案である。そのため移行には40年ぐらかかる計算である。
- B氏 その切り替え時には財源がかなり膨らむのではないか。
- 田中 国庫負担を1/2には引き上げないので、それほど膨らまないと思う。

B氏 田中氏提案の総合型基金の解決策は面白い考え方だと思う。この場合、個人レベルでの代行割れが生じうるということか。

田中 代行割れはあきらめるというか、マクロ経済スライドをすれば代行を突き抜ける可能性もでてくる。

B氏 全員で突き抜けることになる。

田中 個人で突き抜けるのも全員で突き抜けるのも、自己責任である。

B氏 個人で突き抜けることはやむを得ないと判断しているのか。社会保障を重視する立場からすると、1人たりともそういう落ちこぼれができるのは認められず、それは成り立たない話である。

田中 規約の定め方などで対処するしかない。嫌な人は代行をやめればよいと考えている。

G氏 いま個人勘定を導入するのは時期として適当でないとのことだが、もし仮に導入するとした場合、どういうタイミングがよいのか。米国では最近の運用悪化で401(k)の加入者が減ったきいているが、一方、スウェーデンでは個人はアグレッシブに投資をしているようだが。

田中 なぜ401(k)が90年代以降にあれだけ普及したのかというと、その前に投信市場の拡大やIRAがあって、その後ニーズ生まれたのである。日本ではその条件は未だ満たされていないと思う。日本の確定拠出年金の現状を見ると、みんな預金かGICを買っており、株に投資する人はあまりいない。客観情勢が整わない限り、仮に個人勘定が導入されても誰も使わないと思う。

F氏 給付時から拠出時に国庫負担の入れ方を変えると、国に積立金がたくさんたまることになるのではないか。これをどう考えているのか。

田中 保険料を15%で抑える案なので、積立金は今よりは増えないと思う。

F氏 公的年金については個人勘定を入れるのは反対だという一方、厚生年金基金に個人勘定を入れる提案があったが、両者の関係はどうなっているのか。

田中 後者は総合型基金の救済の側面が強い提言で、厚生年金基金をどうソフトランディングさせるかという形の中で、今の代行制度が全部なくなるよりは、こういった仕組みを導入しておいたほうが後につながりやすいのではないかと考えている。日本の場合は、個人でDCをもってくるよりは、そういうところから始めるほうが定着しやすいのではないかと考えている。

特に総合型基金の場合は、厚生年金基金を母体として確定拠出年金を上乗せすることによって、別の意味での普及が図れる可能性があるのではないか。救済と将来へのつなぎという意味で、このように提案した。

H氏 国庫負担を拠出時に行うというのは、国民年金は過去に行われていたことだが、ある時点でそれが逆になった。それを戻すという提案なので、興味を持っている。その当時、国庫負担額が多くなってきたので、それを軽くするために拠出時を給付時に変えたと記憶している。今の時点で再度逆にしても、あまり変わらないと思う。であるから、どういう形で被保険者に意識を持たせるかが重要になると思う。

田中 個人口座を作り、自分が払った分、事業主が払った分、国からきた分が完全に区分けされて通知されれば、それがインセンティブになると考えている。この場合の口座は、仮想的なもので、実際には拠出したという履歴が残るだけであり、ポイント制ともいえよう。

C氏 我々も拠出時負担に変える計算をしているが、おっしゃるように今の時点ではあまり変わらない。ただ、給付時負担と比べて、個人にも、また保険事業運営者に対してもインセンティブになると考えている。

I氏 基礎年金部分を消費税にすることには問題が多いとのことだが、現在の問題は、これまで賦課方式でやってきたために年金債務が非常にたまって点であり、これをどうやって解消するかが重要だ。これをなるべく国民全体で平等に負担しようとすると、消費税や所得税のほうが公平であり、厚生年金のように賃金所得だけで負担するのは偏った負担の仕方になるのではないか。

田中 消費税率を上げること自体には反対はしていないが、目的税化は税源としてデメリットがあると考えている。年金以外にも、医療保険や介護保険の問題もあり、年金だけの財源にするのは偏りがあると思う。

年金フォーラム報告書 改革論議の充実を目指して

2003年8月15日 発行

発行者 株式会社 ニッセイ基礎研究所
年金フォーラム

〒100-0006 東京都千代田区有楽町1-1-1

電話 03-3597-8442

<http://www.nli-research.co.jp/>

印刷・製本 株式会社 新生社

禁無断転載複写