

# 日本の年金制度とその展望

濱 あゆみ

## はじめに

高齢化は先進国に多く見られる現象である。そして、高齢化の程度は、各国、各地域さまざまである。2006年における日本の65歳以上人口は約2600万人と人口全体の20.8%を占めており、2012年には中位推計で24.3%に増加すると推計<sup>1</sup>されるなど、日本の高齢化は急速に進展することが予測されている。国連の推計によれば、日本における年齢の中央値は、2000年から2050年の間に8歳上がり、41歳から49歳になる。イタリアでは2050年には年齢中間値は53歳、高齢化率（全人口に占める65歳以上人口割合）は35%を超えると考えられている。高齢化に伴う人口減少も深刻である。EU全体で、2000年から2050年の間に人口の10%を失うと考えられる。

こうした人口統計上の変化は、社会的、政治的、経済的生活に影響を及ぼす。また、公共政策、とりわけ人口構成と直接関係する分野、例えば、老齢年金において、大きな衝撃となる。高齢化率の伸びは、若い現役世代がより多くの退職者たちを支えなければならないということの意味する。つまり、現役世代から、より多くの財政移転が求められるのだ<sup>2</sup>。本稿では日本の年金制度がどのような方向に向かうべきなのかを明らかにしていく。

## 1 日本の年金制度の現状

### 1.1 日本の年金制度の概要

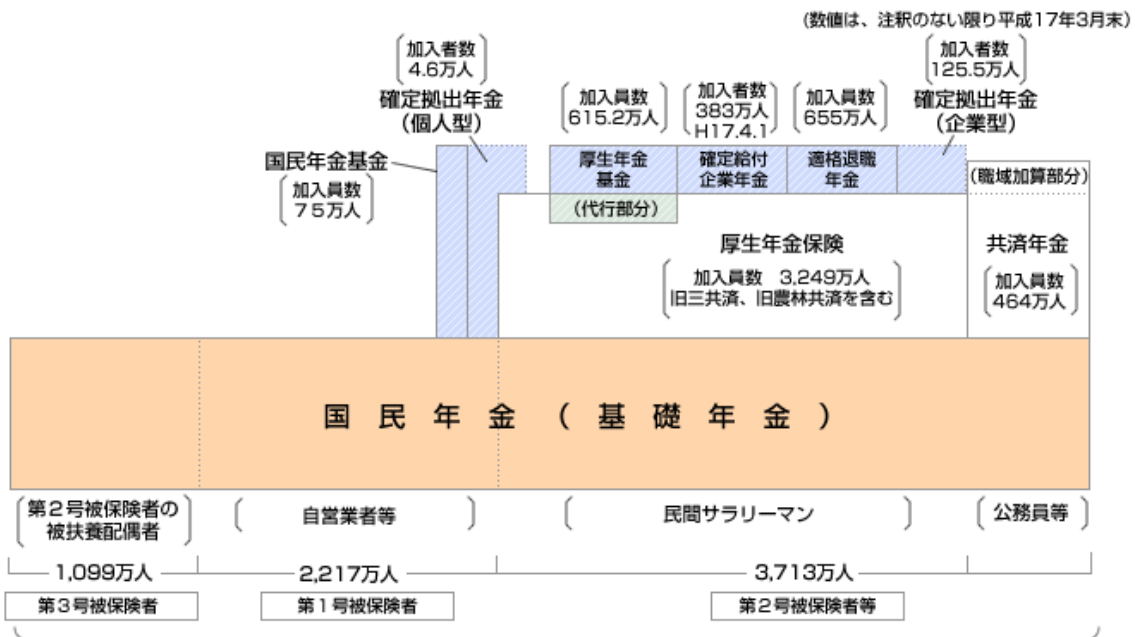
公的年金は、法律に基づいた年金制度である。日本の公的年金制度は、全国民（20歳以上60歳未満の者）が加入し、基礎的給付を行う国民年金と、それに上乗せして報酬比例の年金を支給する、厚生年金保険及び共済年金からなる。民間被用者は厚生年金保険に、公務員などは共済組合に加入する。日本の年金制度は、国民年金（基礎年金）を基礎とした3階建てとなっている。自営業者等に対する基礎年金の上乗せ年金としては国民年金基金制度、確定拠出年金制度（個人型）があり、厚生年金保険の上乗せ年金としては厚生年金基金制度、確定給付企業年金制度及び確定拠出年金制度（企業型）がある。

2004年3月末の国民年金の加入者数は6974万人、被用者年金制度の加入者数は3680万人であり、老齢年金受給者数（老齢相当）は、国民年金（基礎年金）2284万人、被用者年金1290万人となっている<sup>3</sup>。

公的年金は、国または特殊法人が運営する。国民年金と厚生年金は国の機関である社会保険庁が運営し、共済年金は特殊法人である国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、日本私立学校復興・共済事業団がそれぞれ運営している<sup>4</sup>。国民年金基金は地域型国民年金基金（地域型基金）と職能型国民年金基金（職能型基金）の二種類があり、地域型基金は各都道府県に一つずつ設置され、同一都道府県内に住む第1号被保険者が加入できる。47都道府県すべてに設置されているので47基金があり、2005年3月末の加入者数は約63万人である。職能型基金は

それぞれの事業所または業務について一つずつ設置され同業者同士が加入する。例えば、職能型基金には、日本薬剤師、歯科医師、日本弁護士、司法書士、公認会計士、全国個人タクシー、漁業者、全国クリーニング業などがある<sup>5</sup>。2005年3月末では25基金があり、加入者数は約12万人で、地域型国民年金基金と合わせると加入者は約75万人となっている<sup>6</sup>。以上のように様々な公的年金が存在するが、ここでは加入者の多い国民年金と厚生年金について見ておく。

図1 年金制度の体系



(出所) 厚生労働省 「年金財政ホームページ」 <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/index.html>

## 1.2 国民年金における問題点

図1を見ればわかるように日本の年金制度は階段状になっている。例えば、確定給付企業年金などの加入者の場合には三階建てとなっている。この制度の中で、すべての国民の年金に関わっているベースの部分部分が図1での年金の一階部分である。年金の一階部分は図1のように国民年金である。以下では国民年金の概要について見ていきたい。

### 1.2.1 国民年金制度の概要

まず、一階部分の国民年金について見ていく。国民年金の保険料は所得に関係なく決まっている。国民年金の財源には、保険料収入の他にも国庫負担もあり、2004年以前は、給付費の3分の1は国の一般会計(税財源)から支出されていた。厚生労働省公表資料によると、2004年年金制度改正によって2019年までに基礎年金国庫負担割合が2分の1に引き上げられるとされている。厚生年金(共済年金)に入っている人もすべて、国民年金に加入していることになっている。しかし、国民年金の保険料を直接払うわけではない。厚生保険特別会計(厚生年金の保険料などを管理し、年金を払うためにある国の特別な会計)から、厚生年金に入っている人

の国民年金を賄うための費用（これを「基礎年金拠出金」と呼ぶ）が国民年金特別会計（国民年金の保険料などの収入を管理し、年金を払うためにある国の特別の会計）に払われている。国民年金の給付については逆に、年金給付に相当する額（「基礎年金交付金」と呼ぶ）が、国民年金特別会計から厚生年金保険特別会計と共済組合に払われる。そして、年金給付のほうも、厚生年金に加入している人には、国民年金に相当する部分も含めて厚生年金から年金受給者に払われる仕組みになっている<sup>7</sup>。

### 1.2.2 国民年金の空洞化問題

最初に、国民年金の空洞化問題とは何なのかを述べておく。国民年金において、年金未納者・未加入者の問題というのが存在する。表1に見られるように、2004年度末までの24か月間（2003年4月～2006年3月）の保険料が未納となっている者は、2003年度と比べ約20万人減少しているものの未だ424万人にのぼっている。国民年金の未納・未加入は将来無年金・低額年金をもたらす可能性があるため、国民の生活を保障すべき年金制度として問題である。また、短期的には年金財政を悪化させる。また、まじめに保険料を納付している人の不満・不公平感を引き起こし、保険料納付意欲を弱める恐れもある。これこそ国民年金の空洞化問題である。以下では、年金の未納者・未加入者問題の実態について明らかにしていきながら国民年金の空洞化問題について論じておきたい。

表1 納付率及び未納者数の推移

暦年	納付率(%)	過去2年間に1ヶ月以上の未納月がある者				
		未納月数別内訳				
		1～6ヶ月	7～12ヶ月	13～23ヶ月	24ヶ月	
2001	70.9					
2002	62.8	10,966	2,953	2,787	1,591	3,635
2003	63.4	11,296	2,888	1,869	2,093	4,445
2004	63.6	11,193	2,983	1,878	2,092	4,241

(注) 納付率は各年度の実績。「過去2年間に1か月以上の未納月がある者」の欄は、当該年度及び前年度の2年間において、1か月でも第1号被保険者期間を有する者のうち、未納期間がある者を単純合計したもの。

(出所) 社会保険庁「未納者の状況」, <http://www.sia.go.jp/infom/tokei/noufu2004/noufu06.htm>

国民年金の未納・未加入問題を考える際に、厚生労働省社会保障審議会委員の堀勝洋は著書『年金の誤解』の中で、以下の三つの点に気をつけるよう促している。第一に、未納率については保険料の未納月数についての指標であって、未納人数についての指標ではない。第二に、未納率は国民年金の保険料納付対象者（保険料免除者を除く第1号被保険者）についての指標に過ぎず、公的年金の加入対象者全員の指標ではない。第三に、37.2%という未納率は、2002年度に納められた保険料についての指標であり、2003年度、2004年度に納められるであろう

2002年度分の納付率を含んでいない。保険料を納める権利の時効期間は2年であり、したがって保険料は2年前までさかのぼって納めることができる。このため、確定的な未納率は翌々年度以後にしか分からない。ちなみに、2003年度に納付された2002年度分の納付率は、3.4%である。したがって、2002年度の未納率37.2%は、2003年度の段階では、33.7%に下がっている。

しかも、未納者は若い世代に多いが、年齢が高くなるにつれて低くなるので、未納者すべてが無年金者になるわけではない。現に65歳以上人口に占める公的年金受給者の割合は、男女とも95%を超えている<sup>8</sup>。65歳以上者のいる世帯の96.5%が公的年金・恩恵を受けているという統計もある<sup>9</sup>。堀はこの状況について、タイムラグの問題があるものの、給付面から見る限り、問題はないとしている。

しかし、だからといって年金の空洞化問題は解決したわけではない。確かに、未納・未加入は、長期的には年金財政に深刻な影響を及ぼすとは限らない。なぜならば、未納・未加入による無年金・低額年金は、将来の年金費用を減らすからである<sup>10</sup>。しかし、未納者・未加入者の問題は早急に取り組まなければならない重要な問題である。先にも軽く触れておいたが、未納・未加入は、二つの問題を引き起こす。一つは、未納・未加入者が、将来無年金になったり、年金額が低くなったりすることである。二つは、現在の保険料で現在の年金費用を賄う賦課方式の下では、未納者・未加入者が増えて、加入者＝保険料負担が減れば、短期的には年金財政を悪化させる。したがって、未納者・未加入者のなお一層の増加は、賦課方式を基本とする年金制度の財政基盤を掘り崩しかねない。また、未納者・未加入者は、賦課方式の下では、自分の親の世代の扶養に参加しないことを意味する。そして、無年金者・低額年金者の増加は、将来生活保護などの支出を増やす恐れがある。堀は国民年金の空洞化問題の解決策として、年金財政の安定、損得論のような誤った情報によって国民を惑わさないこと、強制徴収などを挙げているが、抜本的な改革の詳細については後の第3節で述べることにする。

### 1.3 年金の二階部分における問題点

1.2にもあったように日本の年金制度体系は階段状になっている。以下では階段の二階の部分について論じていく。年金の二階部分には厚生年金、共済年金、国民年金基金があるが、なかでも代表的な二階部分である厚生年金について見ていきたい。

#### 1.3.1 厚生年金制度の概要

厚生年金は、所得に応じて額が決まる保険料（所得に一定の保険料率をかけたものが保険料となるので、「定率の保険料」と呼ぶ）が主な財源となっている。厚生年金の保険料率は2004年9月において13.58%であり、事業主と従業員が半分ずつ負担する。2004年10月からは毎年0.354%引き上げ、2017年以降は18.30%とする。保険料を納めることは事業主の義務となっている。実際の保険料の計算では、まず月収を基に標準報酬月額が決定される。これに保険料率をかけたものが毎月の厚生年金の保険料になる。なお、サラリーマンの月給は変動するので、毎年一回、標準報酬月額は見直される。具体的には、毎年4月、5月、6月の3ヶ月の間に得た報酬の平均月額に基づいて、その年の9月から翌年の8月までの標準報酬月額が決められる。また、2003年4月から総報酬制が導入され、ボーナスも月額と同じように取り扱うことにした。ボーナスについては、150万円を上限として1000円未満の端数を切り捨てた額が標準賞与額となる。標準賞与額に保険料率をかけたものがボーナスから払う厚生年金の保険料になる。

ここで参考として2004年におけるの共済年金の保険料率を書いておくと、国家公務員共済組合14.38%、地方公務員共済年金が12.96%、日本私立学校振興・共済事業団が10.1%となっている。共済組合の年金給付には職域加算と呼ばれる三階部分があるので、厚生年金とは単純に比較できないが、国家公務員の保険料は厚生年金よりも高く、地方公務員と私立学校の教職員の保険料は厚生年金よりも低くなっている。組合によって保険料率が違うのは、財政状況が異なるからである<sup>11</sup>。

### 1.3.2 短時間労働者の増大

まず、平等な年金制度を考える上で取り上げておきたいのは短期労働者に対する対策である。2004年改正では短時間労働者への厚生年金の適用拡大を図ることを具体的に検討してきたが、パート労働を多く抱える業界などの反対が強く、結局、見送られてきた。

短時間労働者への適用拡大論が大きくなってきた背景には3つの流れがある。第1は均等待遇という観点からである。これだけ大きな階層として膨れ上がってきた短時間労働者の労働条件等の均等待遇を図ることが重要であるということである。これは、社会保険は「負担能力のあるすべての雇用労働者に適用されるべきという原則」を貫く考えで、2006年現在の社会保険制度では、本来、社会保険でカバーされるべきところがカバーされてこず、被扶養者の枠内にとどまってしまっているという認識である。第2は実質的な要請で、厚生年金の加入者の減少を食い止めたいということである。第3は、第3号被保険者に対する不公平感が高まってきたことである。労働時間4分の3未満のパート労働者の大半が第3号被保険者になっているものと推測される。この労働時間要件を引き下げると第3号被保険者の数を減らすことができる。これがパート労働者の厚生年金適用拡大につながっていく。

2006年現在、短時間労働者への社会保険適用条件は次のようになっている。臨時的労働者でないことが前提で、常用的雇用関係にあることが必要である。そのうえで同じ事業所で働く通常の労働者の労働時間の4分の3以上あることが厚生年金や健康保険の適用条件である。短時間労働者のうち、厚生年金に加入している者の割合は3分の1にとどまっている。

この場合、収入がいくらかということは無関係である。賃金をランク分けした標準報酬月額最低額は9万8000円である。これ以下の賃金は9万8000円として保険料率をかけることとしている。

収入要件は第1号と第3号被保険者を分ける場合に用いる。年収130万円以上であれば第1号被保険者、130万円未満であれば第3号被保険者となる。これは健康保険の被扶養者の適用要件を援用したものである。健康保険でも年収130万円未満であれば夫の被扶養者となって、自らの保険料なしで医療保険給付を受けることができる。

しかし、短時間労働者の適用拡大論にも問題がある。もし、短時間労働者を厚生年金に加入できるようなシステムにしたとしても、短期的には厚生年金の加入者は増えるが、長期的に見た場合、短時間労働者は低所得者が多いので、年金制度内で行われている所得再分配が年金財政に影響していく。低い保険料負担の割には高い年金給付を受け取る可能性があるため、かえって年金財政には悪影響を及ぼすかもしれない。このような年金財政上の問題も考慮しつつ、短時間労働者の厚生年金の適用拡大は進めていくべきである。

### 1.3.3 厚生年金の空洞化問題

空洞化の懸念は、国民年金にとどまらない。法人および従業員5人以上の個人事業所には加

入義務があり、給与から保険料が天引きされるはずの厚生年金制度も例外ではない。99年時点における厚生労働省の公的年金の将来見通し(財政再計算と呼ぶ)では、2000年度における厚生年金の被保険者数は3434万人と見込まれていた。しかし、実績は見込みより215万人も少ない3219万人にとどまった。

厚生年金の適用事業所数の減少も顕著である。2000年度の適用事業所数は3年連続で減少し、167万ヶ所となっている。一方で、適用要件がほぼ同様の雇用保険の適用事業所数はこの間も増加し続けているので、理由は事業所数の減少ではない。

この背景には、企業倒産の増大やリストラといった景気悪化による面もあるが、厚生年金の負担を逃れようという思惑もあるようだ。このように言うてしまうと、犯罪のように聞こえるかもしれないが、厚生年金負担を逃れようとする傾向は先にも述べた問題である、派遣社員やパートタイマーの受け入れに色濃く出ている。厚生年金保険に加入するためには1ヶ月17日以上勤務すること、そして1日6時間以上勤務することが条件として挙げられる。そうでなければ、厚生年金保険には加入しない。また、派遣社員の場合は受け入れた事業主が保険料を支払う必要がない。このような状況の中、保険料の収納率も低下している。景気悪化や企業収益の低迷が続く中では、企業にとって厚生年金の負担は極めて重い。被保険者数や事業所数の減少が続けば、厚生年金財政の悪化は避けられない。実際、2000年度には事前の見込みより2兆円余りの収益悪化(黒字の減少)となった。

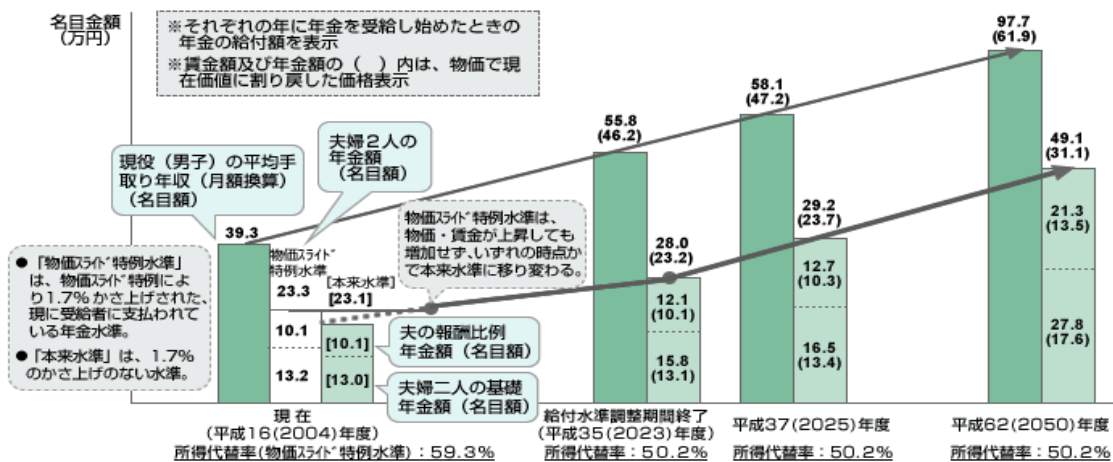
厚生年金財政の悪化は、年金制度全体にさらに深刻な影響を及ぼす。厚生年金の被保険者数の減少は、そのまま国民年金第1号被保険者の対象者の増加に繋がるからだ。2000年度の第1号被保険者数は、事前の見込みを354万人も上回る2154万人となった。保険料の徴収率が6割にも満たない第1号被保険者の絶対数が増えれば、国民年金自体の財政的な穴が拡大することになる。これを埋めるために、厚生年金財政の負担を高めれば、企業サイドの雇用コスト抑制の動きは一段と強まることになる<sup>12</sup>。

#### 1.4 今後の年金額と三種類のスライド

日本の年金制度において、年金額の決定は三種類のスライドが関係している。スライド改定は段階を踏んで仕組みが変わることとなっている。スライド改定の仕組みは、将来に向かって3段階を踏んで変わることになっている。最初の段階は物価スライド特例の解消までの期間である。現在の年金額は、本来ならば、物価スライドによってマイナス改定されるべきであった2000年から2002年度分の-1.7%分が据え置かれている。当面は、現在の年金額を据え置き、本来の年金額(=特例措置がなかった場合の金額)を基準に改定していき、その額が現在の年金額に達した時から、マクロ経済スライドによる調整がスタートする。この間、物価が下がれば年金額も引き下げられる。2つ目の段階はマクロ経済スライドによる調整期間の開始である<sup>13</sup>。図は以下のようなになる。

2004年改正以前、年金を改定するスライドは物価スライドと賃金スライドの2種類であった。そして、2004年改正によって、マクロ経済スライドというものが登場し、スライドは、物価スライド、賃金スライド、マクロ経済スライドの3種類になった。まず、2種類のスライドについて見ていくことにする。

図2 保険料水準固定方式によるマクロ経済スライド



(出所) 厚生労働省「年金財政ホームページ」, <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/04-03f.html>

#### 1.4.1 物価スライド

最初に物価スライドから見ていく。物価スライドは毎年の物価の変動に対応して、年金額を改定することである。少しでも物価が変動した時に前年の消費者物価指数の変動の幅に応じて年金額を改定する。このことで、受給する期間の物価上昇の影響を年金額に反映させて、実質的な年金を、終身にわたって支給することが可能となるのである。物価スライド制は1973年に導入され、当初は5%以上物価が変動した場合のみ、スライドする方式だった<sup>14</sup>。1989年改正で「完全自動物価スライド制」を導入した。社会保険庁によると、物価スライド改定が行われている給付の例としては、老齢基礎年金(国民年金)の年金額、遺族基礎年金の年金額、障害基礎年金の年金額、障害基礎年金の年金額、配偶者や子を扶養している場合の配偶者加給金及び子の加算額、老齢厚生年金の定額部分の年金額及び報酬比例部分の年金額、遺族厚生年金の年金額、障害厚生年金の年金額等である。反対に、物価スライド改定が行われない給付の例としては、国民年金の付加年金、船員保険の職務上の障害年金、船員保険の職務上の遺族年金、障害手当金、脱退手当金、外国人の脱退一時金等である<sup>15</sup>。

物価スライドは導入以来、ずっと上昇ばかりだった。ところが、近年、物価が下がるデフレ傾向が続いている。年金額を下げることに受給者の反発を恐れて、物価が反落した2000年度~2002年度には年金額を引き下げなかった。この3年間の下落率はマイナス1.7%である。結局、国の財政状況も苦しいことから、2003年に初めて引き下げることにしたが、下落率の一部である0.9%の引き下げにとどまった。

#### 1.4.2 賃金スライド

次に、賃金スライドについて見ていく。年金額の賃金スライドとは、経済成長に伴う現役の生活向上分を、年金世代にも反映させようとする考えに立っている。厚生年金と共済年金はこのスライド改定を導入している。5年に1回の年金財政再計算時に、5年間分の実質賃金上昇率(賃金上昇率-物価上昇率)を年金改定に反映させる。新規にもらい始める人だけでなく、すでにもらっている人にも、この改定を波及させた。いわば、年金額のベースアップである。

2000年改正では、新たに受給し始める人のみ賃金スライドを適用することにし、すでにもらっている人は物価スライドだけにすることで、年金受給額を抑制しようとした。

この措置をとると、現役の平均賃金の59.4%を維持することはできる。しかし、すでに年金を受け取っている人の、現役の平均賃金との割合(給付水準)は徐々に低下していく。現役の平均賃金は通常、物価上昇率を超えて上昇するのにに対し、年金額は物価に対応して改定されるだけだからである。

### 1.4.3 マクロ経済スライド

マクロ経済スライドとは、「おおむね100年先までを見通して、年金財政が均衡せず給付に支障が生じると予想された場合に、給付を調整する」スライドである。また、この調整する期間をスライド調整期間という。今まで、年金額の改定は、一人当たりの賃金の伸びや物価の上昇をそのまま反映させて行なわれてきた。しかし保険料を負担する被保険者が減少する中で、この方式で年金額を増やしていたのでは、年金額だけが増えていくことになってしまうことになる。マクロ経済スライドの仕組みによる年金額の改定は、被保険者数の減少や、平均余命の伸び等の給付に対するマイナス要因を改定率に組み込む。2025年度までは、被保険者数の減少数を0.6%、平均余命の伸び等を勘案した率を0.3%、合計した率を0.9%程度と見込んで、一人当たりの賃金の伸びや物価の上昇率を抑制する。なお、実際に改定する時は、その年度の改定率にスライド調整率0.991(=100%-0.9%=99.1%)を乗じることになる。

マクロ経済スライドによる給付の調整は、賃金や物価が上昇した場合に行なわれるが、調整後の年金額が前年の年金額を下回った場合、前年の年金額が保障(=名目年金額下限方式)される。

## 2 各国の年金制度の事例

### 2.1 スウェーデンの年金制度

ここでは、スウェーデンの年金制度を考察していく。日本の2004年度改革後の年金制度はスウェーデンの新年金制度と比較してみると、保険料の固定や人口構造の変化に対応した給付の調整といった点は類似している。しかしながら、拠出と給付の関係や税と保険の分離等々で異なっている。どちらの制度が望ましいかについて答えをだすのは難しい。他国の制度に学び、自国に取り入れることが望ましい制度は取り入れることが重要だ<sup>16</sup>。以下では、スウェーデンのNDCと自動均衡機能をピックアップしてスウェーデンの年金制度について考察してみる。

#### 2.1.1 概念上の確定拠出型年金制度

スウェーデンの新年金制度は大きく分けて2つの部分より構成されている。一方は賦課方式で運営されている概念上の確定拠出年金制度(NDC: Notional Defined Contribution)部分と、もう一方は積立方式で運営されているプレミアム年金(Premium Pension)部分で構成されている。NDC制度への保険料は16%、プレミアム年金への保険料は2.5%、トータルで18.5%となっている。NDC制度は賦課方式であるため保険料は基本的には退職世代の給付に使われている。一方、プレミアム年金は個人勘定に資産を貯蓄していく。プレミアム年金制度の利回りは市場の

利回りということになるが、NDC 制度では賃金成長率が利回りに用いられている。

さて、スウェーデンの新年金制度の大きな特徴は、やはり賦課方式でありながら確定拠出型の制度といわれている NDC 制度の部分であろう。そこで、ここからは NDC 制度に絞って議論を進めていくことにする。NDC における年金給付は経済変動と平均余命に併せて調整される仕組みになっている。新規裁定時の年金給付額は次のように決められる。

$$\text{新規裁定時の年金給付額} = \text{みなし年金資産} \div \text{年金除数}$$

個人は、NDC に 16%の保険料を支払うが、その保険料があたかも個人の資産のように貯蓄されたとするのである。また貯蓄されたとみなさせる資産は名目上賃金上昇率をみなし運用利回りとして年金資産額を計算することになる。計算されたみなし年金資産を年金除数 (annuitization divisor) と呼ばれる値で割ることで新規裁定時の年金給付額が決まる。年金除数には平均余命などが考慮されている。次に既裁定者の年金額であるが、旧制度では毎年の物価上昇率を基準としてスライドが行われていたのに対し、新制度では実質賃金スライドに物価スライドを加えたもの (実質的には名目賃金上昇率) に変更された。既裁定者の年金スライドは次のようになる。

$$\text{スライド率} = \text{実質賃金率} - 1.6\% + \text{物価上昇率}$$

ここで、実質上昇率から 1.6%が引かれている理由は、年金の支給当初から制度における予定実質賃金上昇率 (1.6%) が前倒しで織り込まれているからである。スライド率は、実際の実質賃金上昇率が 1.6%を上回った場合には、上回った分に物価上昇率を上乗せしてスライドさせる。一方、実際の実質賃金上昇率が 0%で実質賃金上昇率が 1.6%を下回った場合、スライド率はマイナスの値になる。以上のことから、スウェーデンの新年金制度は平均余命や経済変動を反映した給付となっているのがわかる。

また、新年金制度への移行は 16 年かけて実施することになっている。新年金制度導入後の 16 年間に老齢年金を新規に受け始める人は旧年金制度と新年金制度をそれぞれ部分的に受給することになる。また毎年旧年金制度の 1/16 を新年金制度に置き換えて新規受給者が受給する給付額を算出することになっている。

さて、世代間格差の観点からスウェーデンの新年金制度をみた場合、世代間格差を改善するのに寄与したと考えられる点は保険料が 18.5%に固定された点をあげることができる。賦課方式に基づく年金制度で世代間格差を生み出す一つの要因は、少子高齢化により現役世代の保険料が大きく上昇することであるが、スウェーデンの新制度は保険料を 18.5%と固定したことにより現役世代の保険料の上昇を止めたという点で世代間格差の不公平感を若干改善することになったと考えられる。

### 2.1.2 自動均衡機能

しかしながら、それと同時に後述するように自動均衡機能により給付の調整も行われるため給付と拠出の両面から見た場合、世代間格差を改善できたかはわからない。スウェーデンの新年金制度のもう一つの大きな特徴は、年金財政の健全性を保つために、自動均衡機能 (Automatic Balance Mechanism) を導入したことである。それは簡単に言うと、出生率の低下による被保険

者数の減、積立金の利回りの実質減などにより年金財政が悪化した場合に給付額が調整される仕組みである。自動均衡機能は公的年金の資産より債務が上回った場合に発動され、給付の調整が行われる。年金資産には保険料資産 (Contribution Assets) とバッファ・ファンド (Buffer Fund) とよばれる年金積立金の2つより構成される。この自動均衡機能は日本の年金制度のスライド調整に似ている。先述のNDCとこの自動均衡機能がスウェーデンの年金制度の根幹となっている<sup>17</sup>。

## 2.2 チリの年金制度

年金制度を民営化した国の例としてチリの事例を考察していくことにする。公的年金の民営化が達成されたのは南米のチリであった。戒厳令を布告したチリのピノチェト軍事政権は、1981年に公的年金制度を抜本的に再編成した。それまでの制度は賦課方式に基づく給付建ての制度であったが、それを廃止した。その代わりに民間が管理・運営する、積み立て方式に基づく個人勘定口座につき掛金建ての年金制度に加入することを義務付けたのである (ただし自営業者は任意加入にとどまり、軍人は非加入とした)。政府は公的年金の管理・運営から基本的に手を引き、民間年金に対する最小限の規制と監視を主な任務とすることになった。あわせて強制加入の民間年金によって得られる給付が仮に最低補償額にしか達しなかった場合、その差額を政府が穴埋めするとしたのである。

### 2.2.1 チリの年金制度の仕組み

掛金 (保険料) はすべて従業員本人が拠出する。掛金率は給与の10%である。くわえて障害年金・遺族年金用に別途、給与の3%を拠出する。事業主がそれまで負担していた保険料の拠出はなくなるものの、その代わりに給与を17% (10%が年金分、7%は医療保険分) 引き下げる。結果的に従業員の手取りの賃金は不変にとどまる、とした。

年金の受給開始年齢は男性が65歳、女性が60歳である。受給開始年齢に到達した時点で生命保険会社と契約して終身保険を購入するか、有期年金を受け取るかのいずれかを選ぶ。年金給付水準が従前給付の50%以上となるほど年金資産が積みあがった場合には、先述の受給開始年齢より早く受給を開始してもよい。なお、最低水準の年金給付支払いが政府によって保障されるのは拠出期間が20年以上の人に限られる。

制度切りかえ時点で年金受給開始年齢に達していなかった中年層や若年層は旧制度のもとで保険料を拠出していた。その拠出によって将来における支払いが約束された年金受給権 (賃金代替率80%) は「年金国債」に形を変えた。それぞれが手にする年金国債の金額は将来給付の現在価値 (合計額) とされたのである。年金国債はそれぞれが所持する年金個人勘定口座に置かれ、年金国債の実績利回りは年4%と決められた。

チリの年金は2000年時点で同国GDPの半分に相当する資産額となった。年金を管理・運用するための民間金融市場は、チリ国内において2000年までにかなり拡大したといえる。運用利回りは1981年以降の20年平均で10.9% (名目値) であった。

### 2.2.2 チリの年金制度の限界

ただ、いくつかの問題が新たに発生した。チリの年金専門家であるJ.ブラボー博士によると、大きな問題は4つある。第1に、制度の切りかえによって国家財政の負担が急増した。制度の

切りかえによって明らかになった未積立の年金債務は 1981 年時点において GDP の約 130% であった。その年金債務を一定期間内に償却していかなければならなくなったのであり、実際には年間で GDP の 3.5% から 7% に相当する移行費用が 1981 年以降、財政負担として発生したのである。そのような重い財政負担は、たまたまチリ経済が享受した 1997 年まで高度成長により、さらに巨額の財政黒字を出し続けるほどに財政規律を厳しく守ったため賄うことができた。チリ経済が享受した好環境は他の国ではなかなか手に入らない類のものであった。

ただし 1998 年以降、チリ経済は変調し、その将来は予断を許さないものになっていった。くわえて年金給付の最低水準を政府が保証しており、それによる財政負担を懸念する声も多い。特に 20 年間拠出すれば最低額の年金給付が保障されるため、自らの賃金を意図的に低く申告して 20 年間拠出し、最低補償額を手に入れようとする人々が少なくない。

第 2 に、制度加入が強制的であるにもかかわらず年金加入率はむしろ低下している。旧制度のもとでは労働力人口の 80% が年金制度に加入していた。ところが 2000 年時点における年金加入率は 46% にまで落ち込んでしまっている。給与所得者のほぼ 70% は年金制度の適用を受けているものの、自由業や自営業を営む人のうち年金制度に加入しているのは 4% にすぎない。非正規の給与所得者も年金制度に加入していない例が圧倒的に多い。非加入者の増大は年金制度が本来の目的を首尾よく達成することができなくなっていることを示している。

第 3 に、運営費用がかなり高い。運営費用は 1990 年時点において平均で給与の 3.15% となっていた。こうした拠出金に占める事務・手数料の高さは、チリに限ったことではなく、他のラテンアメリカ諸国で民間積立方式を導入した諸国に共通してみられる現象である。運営費用の内訳としては、人件費、マーケティング、管理費、障害・遺族年金保険料、その他のコストである。このマーケティングとそれに伴う人件費などは強制加入の公的年金ではこれほど必要ではなく、民間会社となり、多くの顧客を獲得するために、全国に支店網を張りめぐらし、宣伝・勧誘を行った結果積み増されたコストである<sup>18</sup>。掛金率は 10% あるので、運営費用は低下気味に推移してきたものの、1998 年時点において掛金総額の 27% を記録している。旧制度下の運営費用は掛金総額の 5% 程度であったので、新制度下の運営費用はきわだって高い。

第 4 の問題点は、年金積立金の運用利回りに関わるものである。周知のように市場利回りは変動が激しい。チリの年金は 1995 年にはじめてマイナスの運用利回り（マイナス 2.5%）を記録した。その後も利回りは総じて低迷を続けている。前述したように、1981 年以降の 20 年平均で見ると運用利回りは 10.9%（名目値）となっていた。

ただ、先述の運用利回りは総じて低迷を続けている。運営費用を考慮したネットの運用利回りは 5% 弱（名目値、20 年平均）にすぎない。とくに低所得者や加入期間が短い人のネット利回りはさらに低くなっている（運営費用には固定費用があり、年金資産が少ない人ほど割高となるからである）。1990 年代に加入した人のネットの利回りはマイナスに転落している。

なお年金制度の切りかえでチリ経済の貯蓄率はますます低下した。年金貯蓄は確かに増加したが、他方で移行費用を負担したため政府貯蓄が大幅に減少したからである。過去 20 年間の平均で貯蓄率の低下分（ネット）は GDP の 3% 程度であったと推測されている。

チリにおける年金改革の背景にあったのは政府の腐敗であり、国民の政治不信であった。公的年金をそのような政治リスクから切り離れた点においてチリの年金改革にはプラスの評価が与えられるべきであろう。ただ、すでに述べたように新たに発生した問題点もいくつかある。とくに加入率が低下してしまったこと、そして運営費用や変動幅の大きい運用利回りは、老後所得の安定という側面からみると無視することができない。制度の切りかえで問題解決とは必

ずしも至らなかったのである<sup>19</sup>。

## 2.3 各国の事例の日本への適用

以上に述べたような他国の年金制度を日本の年金制度に組み込むことができるかという単純にはできない。先にも述べているように、スウェーデンの年金制度に似たようなシステムが日本の年金制度に組み込まれてきている。また、年金の民営化というような極端な年金制度は日本の年金制度に組み込むにはふさわしくはないとしても、自助努力という概念は年金制度の存続において重要なものになってくる。ゆえに、この2つの事例は日本の年金制度を考える上で重要なものになってくる。日本の年金制度をスウェーデンの年金制度のようにすべきだと唱える人は年金の一元化案を唱えることが多い。年金の一元化案については第3節で触れることにする。また、この第2節で登場したチリの年金制度を参考にして第3節では年金の民営化論の是非についても考察している。そして、自助努力支援については第4節に述べてある。この2つの国の事例を念頭に置いた上で、第3節からは今後の日本の年金制度の方向性を考えていきたい。

# 3 今後の年金改革の方向性

## 3.1 2004年改革

2004年改革については、賛否両論ある。堀によれば、今回の2004年改革で収支がバランスされ、年金制度は存続可能になったとしている。2004年改革は、モデル年金の給付水準(所得代替率)を現在の59.3%から50.2%に徐々に引き下げるという形で、両世代の年金・所得のバランスを取ることとした。また、このような年金水準の引き下げと併せて、保険料の引き下げ等を行なうことにより、高齢化が進んでも年金制度が崩壊しないようにした。すなわち、年金制度は政治的に制度を変更することにより、制度を崩壊させないようにすることができるとしている。

しかし、未納率が急増していることもあり、未納問題の改善のために、事務処理面にとどまらず、制度改正に及ぶ提案もなされている。これには、①税方式案、②社会保険庁・国税庁統合案③保険料納付期間延長案等がある。

新川敏光は、『年金改革の比較経済学』において、2004年改革は現行の年金制度を維持するために厚生労働省が打ち出したよく考え抜かれた案であるとしている。2004年改革は、スウェーデン方式の拠出建ての考えを取り入れながら、制度は一元化せず、完全な賦課方式にもしていない。そして、もし税方式ならば、拠出(義務)と給付(権利)の関係があいまいになるとし、税方式を採用していない。しかし、新川は2004年改革は抜本的な改革にはならないとしている。そして、抜本的な改革のためには税方式が必要であるとしている。税方式の例として、民主党の一元化案がある。2003年11月の総選挙において民主党が提唱したことで知られるのが、基礎年金を税方式に変えるという案である。新川は、税方式の利点を「第1号被保険者の未納問題が解決され、したがって第1号と第2号被保険者の潜在的対立が解消されるだけでなく、現在大きな争点となっている第3号被保険者の問題が自然解消されるどころにある」とし

ている。

また、年金の基礎的部分は税を財源とし、年金の所得比例部分は民営化すべきだと主張している人もいる。

以上の挙げた中から、年金の一元化（税方式）、社会保険庁・国税庁統合案、保険料納付期間の延長案、民営化案を中心に議論していく。

## 3.2 改正の背景

改正案について議論する前に、2004年改正に至った様々な背景について述べておく。

### 3.2.1 経済的背景

1990年に入ると、日本はバブル期の崩壊に伴う不況から財政状況はさらに悪化し、赤字国債の累積は216兆円（1995年）にも及び、先進国中最悪の状態になっていた。単年度の財政収支の赤字も、対GDP比で5%（1995年）に達し、2000年以降先進国中最悪になり、2030年には20%にも及ぶと予想された。特に、年金制度は老人医療・老人福祉とともに、高齢化が進行していく中で確実にその給付費用が増大するものであるため、その抑制の必要性がさらに声高に叫ばれるようになった。

また、バブル崩壊に伴う株価や地価の大幅な下落は、積立方式により運用されている企業年金に重大な影響を及ぼすこととなった。つまり、低金利と相まった株価の下落による運用利回りの低下と、株価や地価の下落によって生じた資産の簿価額を大幅に下回る時価額による評価損という二重の打撃を受けていた。このため、公的年金制度の代行を行っている厚生年金基金のなかには解散と支払い不可能という危機に見舞われている基金が多数存在することになった。

1990年には世界的に経済のグローバル化が進み、「大競争の時代」へと突入していった。このため、企業は国際競争力を高めるために人件費コストの削減を図る必要から、人員削減や正社員の派遣労働者等非正規労働者への転換、さらに中国を代表とする海外への進出などの対応を急速に進めた。このため、厚生年金を中心に被用者年金の加入者数は減少することになり、受給者が増加するなかで、年金制度の大幅な改革が求められることになった<sup>20</sup>。

### 3.2.2 社会的・政治的背景

1990年代に入ると、旧ソ連・東洋諸国の崩壊という世界の政治状況の中で、日本においても保守化が一層高まる形で政界の再編成が進んだ。1990年代末には自民党を中心にした連立政権が作られ、特に自民党と公明党の連立政権は衆議院で圧倒的多数を有し、2000年の給付削減という大改正を推進した。さらに2004年も同様な形で財政再計算に基づく改正が進められたが、国会議員の国民年金の未加入・未納が表面化したこともあり、年金制度に対する不信感の高まりからその年の参議院選挙において与党が敗北する結果となった。このため、2004年改革がかなり大胆なものであったにもかかわらず、さらなる改革、特に年金制度の一元化の議論が高まることになった。

一方、人口の高齢化が急速に進んでいるため、年金制度に頼るものが増加することとなり、必然的に年金財政の不安定化につながっていく。これらの動きは、年金制度に対する不安感を助長し、公的年金制度に対する批判とそれを認める社会的風潮を生み出すことになっている。その典型が、次の制度的背景で述べる「年金損得論」と第1節にも取り上げられていた「国民

年金の空洞化」である。

### 3.2.3 制度的背景

1980年代の年金制度の見直しの動きの中で出てきた世代間の不公平という議論は、公的年金と私的年金を混同する形で、「年金損得論」へとつながっていった。そして、次第に高くなっていく保険料に対して、それに見合った年金が受給できないのではないかという公的年金の不信感から国民年金へ加入しない者や保険料を納付しない者が増加していった。いわゆる「国民年金の空洞化」である。特に、都市に居住する若者に多くなっている。一説には、未加入者と未納者をあわせると400万人から500万人にもものぼると言われている。これは、実質的に賦課方式になっている国民年金（基礎年金）において、保険料を負担している者としていない者との間で新たな不公平を生み出すことになっている。また、未加入者や未納者は将来無年金者や定額年金者になる可能性があり、国民皆年金という制度の下では大きな問題となる。そこで、社会保険方式の公的年金制度に対する再検討が必要になり、基礎年金における国庫負担の拡大、あるいは税方式への移行の議論へとつながっている。

また、今まで何度も登場しているように、経済のグローバル化に伴う非正規労働者の増大による、厚生年金への影響は重大な問題である。特に、社会保険負担の増大に悩む企業が厚生年金から脱退して、従業員に国民年金への加入を要求するという厚生年金における空洞化も進んでいる。この空洞化は、若年世代に見られるフリーターやニートの増加によりさらに拍車がかかっており、これへの対応が2004年度改正のひとつの重要な課題であった。

## 3.3 日本における年金一元化

### 3.3.1 一階部分の一元化による基礎年金の創設

日本の年金制度は最初、民間の会社で働く人々向けの厚生年金ができた。その後、1961年に自営業者なども対象とした国民年金ができ、国民皆年金となった。公務員は雇い主が国や地方公共団体であり、退職後の保障は、民間とは違う「恩給制度」があった。戦後、健康保険と年金を一緒に扱う共済組合ができ、年金は共済年金と呼ばれるようになった。

1985年に国民年金を国民共通の年金として再編し、基礎年金を創設するまで、日本の年金制度は国民年金、厚生年金、各種共済年金とまったく別々に存在していた。ただ、加入期間は通算して計算し、受給資格期間を満たせるようにしていた。このように、職業で入る年金制度が違っていると、大きな不都合が出てくる。それは、産業や企業の盛衰で年金制度が左右されるということである。たとえば、JRの前身の国鉄である。戦後、朝鮮や中国など外地から帰還してきた人々を大量に採用した。失業対策のためである。この人たちが退職し始めた1960年代、70年代には国鉄の経営は傾き始めていた。道路が整備され、モータリゼーション（車社会化）の波が次第に大きくなっていったからである。経営が厳しいと採用する人も少なくなる。退職して年金を受ける人は増える一方だが、それを支える人たちは少なくなっていく。これでは年金制度は立ち行かなくなる。実際、国鉄共済は破綻し、1997年に厚生年金に吸収された。

国民年金でも同様の事態が起きていた。経済の高度成長は会社などに雇われて働く人（雇用労働者）を増やした。一方、農家や自営業者は徐々に減少していった。年金制度でみると、厚生年金の加入者は増えるが、国民年金の加入者は減少していく。国民年金でも受給者は急速に増えるのに、支える人たちは減っていく。こうなると年金の先行きは極めて暗いものだった。

保険料も定額の負担で、低所得者に厳しい逆進性があったので、保険料を上げることにも限界があった。

そこで、1985年の大改正では、国民年金を20歳以上60歳未満の国民全員が加入する共通の制度として再編した。国民年金は文字どおり、国民全員で支える制度となり、自営業者などの数に影響されずにすむようになったのである<sup>21</sup>。

### 3.3.2 二階部分の一元化

厚生年金や共済年金は、この国民年金に上乘せする2階の報酬比例部分を支払う制度と位置づけられた。年金の一元化を唱える人々は、今後の課題はこの2階部分の一元化であるとしている。この課題は従来、「公的年金の一元化」問題として取り上げられていた。しかし、先述のように、21世紀にはいって、パート労働者が1200万人を超えるなど就業形態が多様化し、転職が増えるなど雇用も流動化している。昨日までサラリーマンだった人が自ら事業を起こして、自営業者になることも増えている。

このように就業間の移動が多くなると、年金制度が分かれていると何かと不都合である。職業が変わるたびに年金が変わらなくてはいけないからである。また、報酬比例部分のある厚生年金と1階の基礎年金だけの国民年金との「給付の格差」も問題となってきた。また、長年、サラリーマンをやってきた人が国民年金に変わると、否応なく、その格差を実感することになる。このような不安を抱く人が増えている。

このような状況を踏まえた上で、年金の一元化を唱える人々は、「本来、年金制度は多くの人の助け合いの役割を持っているので、職業で入る制度が異なり、給付も異なることは望ましいことではない。」としている。従来、公的年金の一元化は厚生年金や共済年金の統合を意味していた。雇われて働く年金の一元化である。現在では一元化の意味は変わりつつある。それは国民年金も含めたかたちの一元化である。国民年金の側から抜本的改革を求める声が強くなってきた。国民年金の抜本改革とは厚生年金などとの統合以外にない。1985年改正で1階の基礎年金部分を統合したように、2階の部分も統合するのである。

これは所得比例年金への一本化という、有力な年金制度の抜本改革案である。年金制度は経済社会の中で孤立して存在している制度ではない。産業や企業の盛衰の影響を受けて、常に見直していかなければ加入者の減少で崩壊の危機に瀕する制度が出てくる。2006年現在まで国鉄共済や農協職員が加入する農林漁業者共済が厚生年金に統合されてきた。できるだけ大きな母体で年金制度を構成して、少々の変動にはビクともしない、しっかりとした制度をつくり上げていくことが大切である。その意味で、国民年金、厚生年金、共済年金の統合、所得比例年金への一本化は目指すべき方向であることは理想である<sup>22</sup>。しかし、年金の一元化を実現するためには、それぞれの厚生年金や共済年金の積立金の違いや、年金制度の移行に伴うコスト面を考えると、年金の一元化という抜本的な改革は難しい。

### 3.3.3 民主党の一元化案

先にも述べたように、従来では、一元化の議論において厚生年金と共済年金との一元化がよく採り上げられる中で、国民年金を含めた一元化はほとんど検討されてこなかった。これに対し、民主党の一元化案は、サラリーマン（第二号被保険者）、それに自営業者等（第一号被保険者）をも、一つの年金制度に統合するというものである。

民主党案は、スウェーデンの年金制度にならったものである。それによると基礎年金は廃止

し、報酬比例年金に一本化する。報酬比例では十分な給付が受けられない低所得層に限って、最低保障年金が提供される。保険料率は現行のまま据え置き、代わりに2007年から3%（将来的には4%）の年金目的消費税を導入する。民主党案においても、将来的な給付水準は現役世代の年収の50%程度とされている。このように、民主党案は、プレミアム年金をもたないとはいえ、基本的にスウェーデン方式への移行である。制度の一元化によって、自営業者も所得に応じた（正確な所得補足が前提になるが）保険料を徴収されるので、現在の基礎年金の未納者問題も解決される。また制度の一元化は行政事務の統合に繋がる（税と社会保険料徴収の一本化が最大の争点となる）。しかし、すぐにスウェーデン方式が日本に取り入れられるかということには疑問が残る。2006年現在において、日本では一元化の条件が整っていないため、もし日本が民主党案を採用するつもりであれば、制度を取り入れるための枠組みをしっかりと構築していく必要がある。

### 3.4 年金民営化論

#### 3.4.1 年金民営化論の背景

1970年代の後半以降、世界の主要国では人口構造の高齢化が着実に進む一方、経済成長率が低下した。そうした中で公的年金はいずれの国も財政面で苦境に陥り、各国で年金改革が断続的に進められてきた。給付建ての年金を賦課方式に基づいて財政運営するという基本的フレームは変えないものの、公的年金の保険料を増やすとともにその給付増を抑える。これが各国に共通した年金改革の進め方であった。

世界銀行は1994年に『年金危機をどう回避するか』（Averting the Old Age Crisis）と題するレポートを発表した。その中で世界銀行は先述したような年金改革の進め方を批判し、その代わりに新しいシステムに切りかえるよう提案した。新しいシステムは既存の所得比例年金を掛金建ての制度に切り替え、積立方式に基づいて財政運営するというものである。加えて制度の管理・運営を政府から民間に移すことをもとめており、そのためには民間の年金制度へ加入することを義務付ける。新提案に際して世界銀行が参照したとされているのは、チリ、シンガポール、オーストラリアの年金制度であった。

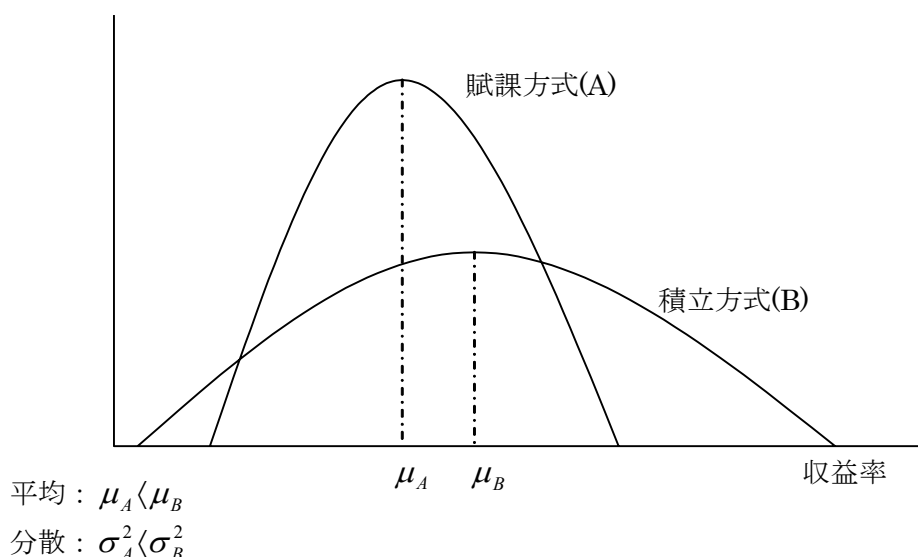
年金制度の設計や運営という点において世界をそれまで主導してきたのは、国際労働機関（ILO）や国際社会保障協会（International Social Security Association, ISSA）であった。また国際通貨基金（IMF）や経済協力開発機構（OECD）などの国際機関も独自の年金改革構想をすでに発表していた。これらの国際機関がいずれも1994年の世界銀行レポートに強く反発したことから、1995年以降、年金論争が活発に展開されることになった。論争に参加したのは先に述べた国際機関の年金専門家だけではない。論争は全米経済研究所（NBER）、ケイトー研究所（CATO Institution）をはじめとする多くのシンクタンクに参集する研究者、年金数理の専門家、各国の年金専門家などをまきこみ、大きな広がりとなっていたのである<sup>23</sup>。

橘木によれば、「日本では完全民営化論を主張する人はほとんどいないが、民営化の論陣を張る人は、積立方式への移行を主張する人が大半である」という。日本で積立方式を主張する人の多くは、賦課方式による世代間所得移転の不公平を排除するために、望ましい改革であると考えている。すなわち、資本蓄積や労働市場への好ましい効果を期待するというよりも、少子高齢化時代に突入して、現役世代が引退したときに年金給付額が削減されることを、深刻な世代間不平等とみなして、それを和らげるための政策の一つが、積立方式なのである。

### 3.4.2 民営化の是非

日本において公的年金の民営化論はチリの失敗を見る限り、まだ現実に導入を議論する段階にない。また、日本に限らず他国においても民営化の導入には疑問が残る。民営化論の帰着を橘木が解釈すると、図3のようになる。現在の賦課方式をA、民営化後の個人勘定による積立方式をB、と簡単化のために名づけてみよう。A型の資産運用とB型の資産運用の成果を図示したものである。すなわち、A型の収益率は低いが、分散も小さい。逆に、B型は平均収益率は高いが、分散も大きい、というのが運用実績の違いといえる。B型は貧困者と富裕者の数が多いが、平均すれば、年金の収益率は高いのである。いわば賦課方式より積立方式の方がリスクは高いが、平均すれば収益率は高いのである。しかし、公的年金は最低限の生活保障の基礎として存在すべきであり、極端に低い収益率を一部の人に対して生む可能性のある年金制度はふさわしくない。ゆえに、民営化論は年金制度改革にふさわしくはないといえる<sup>24</sup>。

図3 賦課方式と積立方式の資産運用成果の比較



(出所) 橘木俊詔 2005『消費税 15%による年金改革』、p.41 を参考に著者作成

## 4 日本における様々な制度改革

### 4.1 社会保険庁・国税庁統合案

社会保険庁と国税庁を統合すれば、未納問題が解決するという主張がある。統合することにより、未納率が低下する可能性があるだけでなく、徴収に係る事務費等を節約することができるため、統合は一つの選択肢といえる。しかし、以下のことも考慮する必要がある。第一に、徴収事務を一元化したところで、給付事務（政府管掌健康保険の給付事務を含む）は残り、これをどうすべきかという問題がある。また、個々人の保険料納付記録・年金支給記録等は、長

期にわたって保有する必要があるが、この事務をどうするかという問題もある。第二に、そもそも、社会保険においては、保険者が給付のみならず保険料の徴収を行なうことによって、その責任が全うされる。保険料の徴収というもっとも困難な事務を他人任せにして、給付だけを行なうのでは、収支両面で保険財政をバランスさせるべき保険者の努力を低下させるおそれがある。第三に、国税庁は基本的に所得のある者から保険料を徴収するだけであるが、社会保険庁はそうはいかない。国民皆年金であるため、国民すべてから保険料を徴収するか、免税手続きをしなければならない。自営業者・農業者の約2割しか事業所得税を納めてないといわれているが、社会保険庁は残りの約8割の自営業者・農業者をも対象とせざるをえないのである。しばしば国民年金の徴収コストが高いといわれるが、それは以上のことからきている。したがって、国税庁と社会保険庁を統合したところで、未納問題が完全に解決するとは思えない<sup>25</sup>。しかし、未納問題を解決できるかというのではなく、年金一元化を今後目指すのであれば社会保険庁と国税庁の統合はすべきであろう。

#### 4.2 保険料納付期間の延長案

この案を語る上で、2006年度の年金保険制度改正を挙げる。改正において、延長案を反映しているものは以下の通りである<sup>26</sup>。

##### 【国民年金】

2006年7月から、より納付しやすい環境とするため、保険料免除（一部納付）<sup>27</sup>の段階が増える。従来からの全額免除及び1/2納付（半額免除）に加え、1/4納付及び3/4納付の新しい段階が加わる。また、保険料の全額免除・若年者納付猶予は継続申請ができるようになる。2005年7月から、全額免除または若年者納付猶予の申請の際に、申請が承認された場合には翌年度以降も引き続き申請を行う旨をあらかじめ申し出るにより、毎年度の申請書の提出を省略できることになる。既にこの申し出をした者は、2006年度の申請手続きは必要がない。

堀は、この保険料免除や保険料免除延長について疑問を呈している。年金の納めやすさなどを吟味すると、必ずしもこのようなことをすべきでないとは言いがたい。しかし、保険料を免除すれば、それだけ徴収額も減るからである。また、未納者・未加入者に、保険料免除者を含めて計算すべきであるとする意見についても疑問を呈している。保険料免除者は、国庫負担分の基礎年金が支給され、無年金者になるわけではない。この点は、基礎年金がまったく支給されない保険料未加入者とは異なる。また、保険料免除者は10年前にさかのぼって保険料を追納することができ、この意味からも無年金者にならないような措置が講じられている。保険料免除制度は、保険料負担能力がない人にも国民年金を強制適用した結果、必要となった保険料免除を、制度上認められていない違法な保険料未納と同じように扱うのは妥当ではないとしている。

#### 4.3 グローバル化と社会保険

今まで見てきたように、社会保険制度を取り巻く環境は日々変化している。このような経済的背景において、政府が行った施策を一つ取り上げておこうと思う。2005年10月以前は、米国に進出した企業及び米国に勤務したことのある者が社会保険料を支払う際に、「掛け捨て」と

「二重払い」の問題が生じていた。

米国では雇用主・被用者それぞれに税金などを差し引かない給与の6.2%の老齢遺族障害者保険（OASDI：Old-Age, Survivor, and Disability Insurance）、及び、1.45%の高齢者医療保険（Medicare）の支払いが義務付けられており、この両者を合わせて社会保障税という。日本の厚生年金制度では、通常、25年間社会保険税を納付しなければ将来老齢厚生年金給付を受給することができない。米国では約10年間掛け金を納めると老齢年金の受給資格を得られ、これは日本の25年と比較するとかなり短い。それでも大半の駐在員の派遣期間が、4.5年であることから、2回目の赴任がない限り、多くの場合、米国滞在中に納めた社会保障税は掛け捨てとなっているのが現状である。これが掛け捨ての問題である。それに加えて駐在員は派遣元である日本の適用事業所との雇用関係が継続する限り厚生年金保険へ継続加入している場合が通例である。これが二重払いの問題である。

このような問題を解消するために締結されたのが日米社会保障協定である。日米社会保障協定は、2004年2月19日に締結され、2005年10月に発効した。この日米社会保障協定第5条に規定されている期間通算により、日本側から見た掛け捨て問題は解消される。期間通算とは、両国間の年金制度への加入期間を通算して、最低必要とされる期間以上であれば、当該国の制度への加入期間に応じた年金が受けられるようにすることとしていることである。これは、米国で年金給付を受けるために必要となる資格期間（通常10年）の計算にあたり、日本の法令により付与された保険期間だけでは資格期間を満たさないような場合においても給付を受けることができるようになる。また、「二重払い」の問題は日米社会保障協定の「就労地国ルール」と「一時派遣者の適用除外ルール」との適用調整により解消している。適用調整とは、企業により一時的に就労するために派遣される被用者等について、派遣の期間が5年を超えない見込みの場合には、当該期間中は派遣先国の法令の適用を免除し、派遣元国の法令を適用することとしていることである。

実際のところ、2006年現在において、日本との社会保障協定を今までに発効した国はドイツ、イギリス、韓国、そして2005年に10月にアメリカというように、4カ国しかない。今後、社会保障協定を結ぶ際にはできるだけ保障が充実したものにする必要があるであろう。このように、社会保障の問題は一国の中だけのものではなく、世界各国の国々とならぎを持って問題解決しなければならないようになったのである<sup>28</sup>。

#### 4.4 自助努力支援

若い世代は年金保険料がどこまで上昇するのかということに対して不安を持っている。実際のところ、年金未納者の問題等でどこまで年金保険料が増えていくのかはわからない。そこで要請されてくるのが自助努力支援である。公的年金の守備範囲を縮小し、縮小された範囲を自助努力で補うための支援を公的に行う。

1988年以来、貯蓄に対する支援は65歳以上のいわゆるマル優（少額貯蓄非課税制度、非課税限度額300万円）に限られている。高齢者以外の貯蓄を支援する公的制度は存在しない。勤労者一般向けに勤労者財産形成制度がつくられているが、非課税枠550万円は住宅財形、年金財形の特定政策目的を持つ2つに限定されており、一般財形には非課税の恩典はない。年金財形と住宅財形も両者合わせて550万円の非課税限度額を超えると資産全額から生み出される利子に20%の分離課税がかかってくる。こうなると通常の貯蓄と変わらない。

確定拠出型年金制度への個人拠出は、確定給付型も確定拠出型の企業年金もない企業の従業員と、自営業者等に限定して認められた。政府は確定給付型企業年金が普及していない企業の従業員と自営業者に限定して自助努力の必要性を考えていたからである。自営業者等については、既存の国民年金基金の掛け金との合計で限度額(年81万6000円)を設定している。自営業者に対するトータルの税制優遇枠は拡大されていない。結局、個人の自助努力に対しての税の優遇枠を広げたのは、企業年金のない企業の従業員に対して認めることになった年18万円だけである。今後は個人拠出の適用対象の拡大も必要である。確定給付型や確定拠出型の企業年金のある従業員、公務員、専業主婦などにも適用を拡大することを検討すべきである。

2004年度税制改正では自助努力支援策の拡充も議論された。しかし、結局、確定拠出年金の企業の掛け金の非課税枠を若干拡大したにとどまった。企業が従業員のために「企業型」の確定拠出型年金を導入し、ほかに企業年金がない場合、企業の掛け金(拠出額)にかかる法人税の非課税限度額を現行の月3.6万円から月4.6万円に引き上げる(2005年1月より)。2004年年金改正で政府が提案した「保険料水準固定方式」ではどこまで給付水準が下がるかわからない不安が生まれる。勤労世代の自助努力を2006年現在以上に強化していかななくてはならない。公的年金の守備範囲が後退することは公的な所得保障の枠組みが縮小することである。縮小する一部の役割を自助努力支援にあてる必要がある<sup>29</sup>。

## まとめ

現実に高齢世帯の収入の7割は公的年金である。6割の高齢者世帯は年金収入で生活している。保険料を払わないといっている若年世代の親も、老後は年金で生活する。そして、その年金の財源は、他の若い人たちが払う保険料だ。自分は年金を当てあてにしていないと言っている人も、親の老後の生活費を自分が払う覚悟まであるわけではない<sup>30</sup>。

公的年金制度なしでは、日本の社会は成り立たないほどにもその役割は大きくなっているのだ。高齢社会となり、場合によっては、年金財政は今後厳しくなっていく可能性があり、制度改革が必要とされている。したがって、国民年金・厚生年金の適用対象や保険料納付対策を強化していくべきことは当然である。従来からも、政府は数々の対策を講じてきており、2004年の年金改革にもさまざまな対策が盛り込まれた。

2004年改正によって、日本の年金制度は2006年度現在において、存続可能な年金制度へと生まれ変わった。しかし、先述のように労働市場が流動的になったという面を考慮すると、年金の一元化をすすめていく必要がある。だが一方で、年金制度を抜本的に変える制度の切りかえコストを考えると、年金の一元化を目指すことは難しいといえる。また、一元化したからといって年金財政が安定する保証はない。ゆえに、将来的に一元化することを考慮に入れるのはよいが、いま最初にすべきことは、一元化論や民営化論のように大枠の制度を変える議論をするのではなく、基礎的な制度は変えず、周りを取り巻く問題を解決できるような制度改革が必要である。

注

---

- <sup>1</sup> (19)  
<sup>2</sup> (4) p.1.  
<sup>3</sup> (16) p.529.  
<sup>4</sup> (5) p.34.  
<sup>5</sup> (14) pp.171,172.  
<sup>6</sup> (15) p.13.  
<sup>7</sup> (5) pp.35,36.  
<sup>8</sup> (12) p.87.  
<sup>9</sup> (12) p.86.  
<sup>10</sup> (13) pp.224,225.  
<sup>11</sup> (5) pp.36～38.  
<sup>12</sup> (6) pp.67～69.  
<sup>13</sup> (7) pp.30,31.  
<sup>14</sup> しかし、実際には5%以下でも年金額の改定を行っていた。  
<sup>15</sup> (21)  
<sup>16</sup> 宮里尚三「スウェーデンの年金改革」(21)pp.86～97.  
<sup>17</sup> (18) pp.86～90.  
<sup>18</sup> 宇佐見耕一「ラテンアメリカの社会保障制度の特色－東アジアとの比較から－」(17)p.209  
<sup>19</sup> (11) pp.23～43.  
<sup>20</sup> 清水英彦「公的年金制度の変換」(8)pp.17～21.  
<sup>21</sup> (10) pp.52～54.  
<sup>22</sup> (10) pp.54～56.  
<sup>23</sup> (9) pp.166～168.  
<sup>24</sup> (11) pp.23～43.  
<sup>25</sup> (3) pp.33,34.  
<sup>26</sup> (20)  
<sup>27</sup> 国民年金には、経済的な理由等で保険料を納めることが困難な場合には、申請により保険料の納付が免除される制度がある。  
<sup>28</sup> (2) pp.46～69.  
<sup>29</sup> (10) pp.197～200.  
<sup>30</sup> (1) p.151.

---

参考文献

- (1) 椋野美智子・田中耕太郎 2005 『はじめての社会保障 第三版』 有斐閣アルマ
- (2) 生田ひろみ・大橋加代子・板橋靖久・前田幸作 2005 『日米社会保障協定であなたももらえる！！アメリカの年金』 中央経済社
- (3) 堀勝洋 2005 『年金の誤解』 東洋経済新報社
- (4) 新川敏光 2004 『年金改革の比較経済学』 ミネルヴァ書房
- (5) 藤本健太郎 2005 『日本の年金』 日経文庫
- (6) 西沢和彦 2003 『年金大改革』 日本経済新聞社
- (7) 原令子 2004 『年金相談 238』 日本法令
- (8) 日本年金学会編 2006 『持続可能な公的年金・企業年金』 ぎょうせい
- (9) 高山憲之 2004 『信頼と安心の年金改革』 東洋経済新聞社
- (10) 竹本義次 2004 『「年金」これが正しい理解です』 中央経済社
- (11) 橘木俊詔 2005 『消費税 15%による年金改革』 東洋経済
- (12) 厚生労働省大臣官房統計情報部編 2004 『平成 15 年国民生活基礎調査』 財団法人厚生統計協会
- (13) 厚生労働省編 2000 『国民年金・厚生年金数理レポート 1999 年財政再計算結果』 法研
- (14) 兒玉美穂 2001 『はじめての年金・医療保険—保険の基本は社会保険から』 集英社新書
- (15) 森萩忠義 2006 『実践 年金アドバイザーの手引き』 経済法令研究会
- (16) 厚生労働省編 2005 『平成 17 年厚生労働白書』 ぎょうせい
- (17) 上村泰裕・末廣昭編 2003 『東アジアの福祉システム構築』 ISS Research Series, No.10, 東京大学社会科学研究所
- (18) 清家篤・府川哲夫編 2005 『先進 5 カ国の年金改革と日本』 丸善
- (19) 国立社会保障・人口問題研究所  
<http://www.ipss.go.jp/>
- (20) 社会保険庁 「年金制度が変わります (2006 年度)」 <http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/nenkin04.html>
- (21) 社会保険庁 「平成 16 年度の公的年金の物価スライドについて」  
<http://www.sia.go.jp/topics/2004/n0514.html>