HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	２００４年年金制度改革の論点整理と今後の課題
Author(s)	芝田, 文男
Citation	北大法学論集, 56(3), 472-450
Issue Date	2005-09-26
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15392
Type	departmental bulletin paper
File Information	56(3)_p472-450.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

2004年年金制度改革の論点整理と今後の課題

芝田文男

はじめに

今回の2004年度年金制度改正の概要は、今までの制度改正の歴史から比べるとかなり大きな考え方の変更をもたらすものであったが、その評判は総じて悪く「破綻の危機」にある制度の抜本的な改革に至らないものという論調が多い。

また、法改正の過程で2004年4月26日に、日本経済団体連合会（以下「日本経団連」という）と日本労働組合総連合（以下「連合」という）の代表が首相に対して社会保障全体について税・保険料等の負担と給付の在り方を含めた見直しを行うことを要望した。

これらの動きも踏まえて、衆議院における法案の可決に先立って5月6日に自由民主党、公明党及び民主党の幹事長による「三党合意」が結ばれ、年金の一元化問題を含む社会保障全般の見直しについて、衆参厚生労働委員会に小委員会を設置し2007年3月を目途に結論を得ることや、与野党でも協議会を設置して検討することが合意され、衆議院での法案可決の際に、検討を行う旨の附則が修正で付け加えられた。

その後、法案は参議院では完全な対決モードの中で与党の賛成多数で成立したが、修正で付け加えられた附則や与野党の合意を受けて、一つは官房長官を座長とし、厚生労働大臣や財務大臣を含む関係大臣や日本経団連、連合等の利害関係者を含む学識経験者をメンバーとする「社会保障の在り方に関する懇談会」の検討が行われている。[1]

また、2005年４月８日から与野党での「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」の議論が始まっている。いずれも現段階では意見の隔たりが大きい状況だが、年金制度改革の議論はまだ継続状況にある。

この論考の目的は、2004年に成立した年金制度改正の概要とその議論の過程で喧伝されていた制度破綻論の主張を概観するとともに、「改革案」と「抜本的改革案」の主たる相違点を明確にし、制度破綻論等の極端な意見の相違を超えた建設的な話し合いがなされることを望みつつ、今後の議論の一助とするものである。

1　2004年年金制度改正の概観と年金破綻論

1－1　2004年金制度改正の概観

最初に、今回の年金制度改革案の概要を整理したい。その改正内容は多岐にわたるが、年金制度の中心である老齢年金に絞って主な改正点を上げれば、次のとおりである。

①保険料の最終的な上限を固定（2017年度以降厚生年金18.3％、国民年金16,900円（2004年度価格））し、その上限に向けて厚生年金は毎年0.354％ずつ、国民年金は毎年月額280円ずつ引き上げる。

②給付水準を現役の保険料の支え手である被保険者の毎年の減少割合と平均余命の伸びを勘案した調整率（毎年0.3％の減少）で自動的に調整する。（マクロ調整スライド　毎年0.9％程度の減少となると予想されている。）この結果、片働き世帯のモデル年金額の現役世代の平均手取り賃金に対する率である所得代替率は現行の59.3％から50.2％に下がる推計となるが、50％を下限と定め、給付水準がこれよりも下回る時は調整をやめて所要の措置を講ずる。

③基礎年金の国庫負担を1/3から1/2に引き上げる道筋をつける。（法律の本則上は既に1/2とされているが、その施行時期は税制の見直し等財源の目処がついた時を念頭に国会で定める時からとされている。）

④パートタイマー等短時間労働者の厚生年金適用は今回は見送り、法施行後５年を目途に検討する。

⑤いわゆる専業主婦である３号被保険者の年金については、新たな負担や給付の削減は行わず、離婚時に配偶者の厚生年金を分割する仕組みを導入する。

というものである。

1-2　制度破綻論の概要

今回の改正議論の過程では、社会保険庁の不正に関わることや、閣僚の未納問題等年金制度にまつわる数々のスキャンダルも明らかになった。その積み重ねが年金制度の不信感につながっており、社会保険庁の組織の在り方自体の見直しや、年金資金で作った会館等の施設の整理が、今後進められることとなっている。

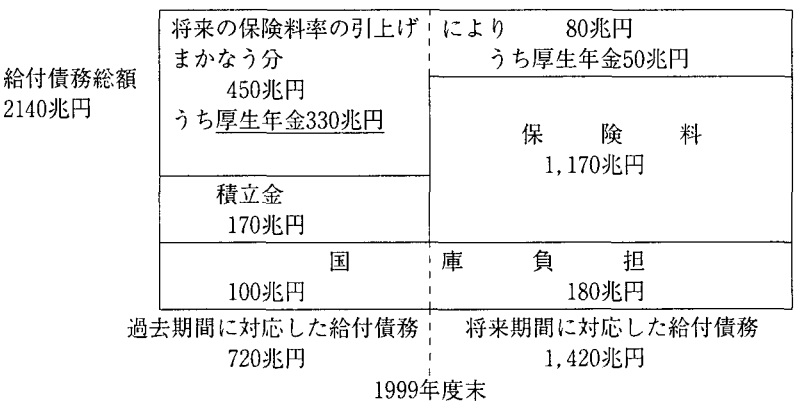
しかし、それ以上に特に若い世代を中心に深刻な懸念を抱かせているものとして、現行の年金制度は破綻している若しくは、破綻の危機に瀕しているという主張であろう。

その主張に続くのは、従って、抜本改革が必要だということなのだが、その議論の前に破綻論自体に対する検討を行っておきたい。破綻論の中でも、次の3つの主張が比較的頻繁に語られている。

（1）過去の給付債務の超過による破綻

第一は、金子氏[2]や高山氏[3]が主張するように、現行の厚生年金の過去の期間に対応する給付債務のうち、国庫負担や積立金で手当されていない450兆円の債務があり、事実上破綻している。というものである。この450兆円の基となっている数字は、1999年改正時に厚生省が示した下記の図に基づいている。

厚生年金の給付債務と財源構成（『平成11年版年金白書21世紀の年金を構築する』）



ただし、この図の目的は、当時あった（後述のとおり現在もあるが）２階部分の厚生年金を廃止して積立方式の民間ないし公的な新しい年金に移行すべきとの主張に対して、積立方式に移行する場合は、過去の部分の450兆円の債務を現役の被保険者が今後保険料から支払いつつ、自己の将来の年金資金を積立てるための保険料も払う２重の負担が必要となるということを主張するためのものであった。この図から450兆円もの巨大債務が、例えば国債の借金のように現在化しているというように誤解されるおそれがあるが、これは過去の被保険者であった期間に対応して将来払うべき年金給付費の累積額を現在価値で評価し直すために、年運用利回り4.0％（1999年当時）で割引いた計算上の額である。

それに対して当時の月収ベースの保険料17.35％（現在のボーナスを含む年収ベースでは13.58％）を積立方式に移行することから引き上げないとすると、450兆円足りなくなるということを表したものである。1999年改正時には、景気に配慮して、保険料は５年間凍結されたが、凍結解除後は段階的に保険料を上げて、将来の年金給付費を賄う計画であり、破綻はしていなかったのである。金子氏や高山氏の450兆円の積立不足があるという主張に対しては、詳細に掘氏[4]が反論しているように、現行制度が約５年間の給付額に相当する積立金を保有しているにせよ、現役の被保険者の保険料で年金受給者の年金の財源を賄っている「賦課方式」をとっているのに、自分の年金財源は全て積み立てる必要がある「積立方式」をとっているかのように主張すること自体が、おかしいといわなければならない。

しかし、それにしても450兆円も将来の保険料を当てにする結果が生じた原因は何かというと、金子氏が主張する積立金の「運用利率が予定利率を下回った」[5]からではなく、高山氏の主張のように保険料を給付の伸びに対応して引き上げてこなかったからである。

何故保険料が引上げられなかったかと言えば、厚生年金が1942年に創設された時には、積立方式を前提に６％に設定され、1944年には11％に引上げられたが、戦後の経済の混乱の中で高い保険料を払う余裕が国民にはなく、その中で制度を維持するために1948年に保険料は３％に引下げられた。以後年金財政再計算の度ごとに、給付の改善と保険料の引上げが行われたが、いずれも給付に見合う保険料に一気に引き上げるのではなく、労使の反対もあって段階的に時間をかけて引き上げるという案が提示された。そして多くの場合、国会の修正

で引上げ幅は更に抑制されてきた経緯がある。

厚生年金保険料（1994年までは男子）の政府提案と国会修正後の保険料

	1960	1965	1969	1972	1976	1980	1985	1990	1991	1994	1996
政府提案	3.5%	6	6.5	7.9	9.4	10.9	12.4	14.6	14.6	16.5	17.35
国会修正後	3.5%	5.5	6.4	7.6	9.1	10.6	12.4	14.3	14.5	16.5	17.35

もちろん今から考えれば給付を上げすぎたことも否定し難い。1973年にモデル年金の給付水準を現役世代の平均賃金の60％としたが、このモデル年金の加入年数は27年であり、40年加入の場合の所得代替率は相当高い水準になってしまう。これは、1985年改正まで改められなかった。また、５年に一度の財政再計算の度に数十年かけて段階的に保険料を上げていく計画を基に制度設計するが、法律案に書くのは次の再計算時までの料率であった。その繰り返しの中で引上げ幅の相場も定まってしまった感がある。

前回の1999年の年金改正では、検討の段階で当時の不景気を反映して、保険料の５年間凍結が政府方針として決められている。この時は過去の引上げ不足を主張する論者の多くも景気への影響を重視して凍結に賛成している。

2004年の改正では、1999年の改正時よりさらに進行が明らかになった少子高齢化を踏まえて、1999年の給付水準等の枠組みのままでは厚生年金の保険料は25.9％まで引上げる必要があることが明らかになったため、前述（１）のとおりの改正を行った。

この結果、運用利回り（2004年は3.2％）で割引く等の仮定に基づく計算を行えば、

①給付水準をマクロ調整スライドすることで上記の過去・将来分の厚生年金の給付債務は2,140兆円は、1,710兆円に減少する。

②国庫負担は、1/2への引上げで280兆から340兆円に増加する。

③積立金は、現在170兆円あるが、2100年に１年分の給付費を残して取り崩すので、2100年の１年分の割引現在価値10兆円を引いた160兆円は財源として使う。

④その結果将来引き上げる分も含めて保険料は1700兆円ではなく、約1200兆円で済ませることが可能になるため、厚生年金の保険料を計画的に引上げる上限は18.3％でいいことになる。[6]

なお、「賦課方式」では、年金受給者の給付に現役被保険者の保険料を財源として使うので、過去期間分とこれからの分とを区別する必要はない。[7]

結論としては、過去期間に対応する年金債務によって破綻するという言い方は適当ではないと思われる。金子氏や高山氏は給付の下げ方がおかしいという主張や財源が保険料でなく、税金であるべきという主張に展開していくが、それはどの世代をターゲットにして、何に財源を求める方がより望ましいかの議論であり、破綻論とは別問題として、税方式などの功罪として後述２で整理したい。

（２）国民年金の未納・未加入による破綻

２番目の破綻論は、国民年金の１号被保険者の未加入者、未納者が増加し、納付対象月数に対する納付月数の割合は15年度で63.4％（「平成15年度国民年金納付実績と今後の収納対策」）であり、逆に言えば36％は納められていない。制度として破綻しているに等しいというものである。これに対して、基礎年金はサラリーマンである２号被保険者やその配偶者である３号被保険者も加入しており、過去２年間全く保険料を納めていない未納者や未加入者は平成13年度末現在で5.5％（「平成14年度国民年金被保険者実態調査（速報）」）にすぎないので破綻は大げさであるという反論はあるが、１号被保険者の納めるべき保険料の36％が納められていないことは問題であることは間違いない。

ここから展開される議論としては、第一に、１号被保険者グループが保険料を納めないから、２号被保険者等被用者保険側が自営業者・農民等だった者の現在の基礎年金を関係がないのに余分に払わされているという主張である。これは1985年に分立していた１階部分の年金を基礎年金に統一した趣旨を理解していないか又は無視している主張である。現在のサラリーマンの親や祖父母で年金を受給している者には農民や自営業者はかなり多いはずであり、そのような人口の都市への移動や産業間の移動を勘案して世代間扶養の仕組みとして基礎年金は創設されたものである。[8]

第二に、そのように未納・未加入者が増えることが、年金財政の破綻を招くという主張がある。これは現在の支え手が少なくなるという意味では問題であるが、全体に占める未納者等の割合は5.5％であることから破綻ということにはならず、また、未納未加入の期間の年金債務は発生しないので、中長期的には年金財政には影響はない。その者たちが生活保護を受ければ国庫負担増につ

ながるという再反論もあるが、生活保護は対象者の資産や就労能力の活用を迫られる厳しい制度なので、後述の税方式に転換するよりは年金・国家財政的には負担増とならない。

第三に、2001年度末現在で390万人に及ぶ未納・未加入者が将来無年金者となることは、「国民皆年金制度の破綻」であるというものである。確かに未納・未加入で最も損をするのは未納未加入者自身といえる。1/2の国庫補助と賃金・物価スライド付きの基礎年金ほど有利な民間年金商品は存在しない。問題は払いたくても払えないのかどうかであろう。

1号被保険者は従来、自営業者・農民等とされていたが、「平成11年国民年金被保険者実態調査」によれば、自営業者・家族従業員は33.9%、厚生年金の適用を受けていない被用者が26.4%、無職（主婦・学生その他）34.9%、不詳4.8%となっており、短時間労働者や無職者が2/3を占めている。[9]

これに対する2004年改正の対策は、政府案の段階でつぶされたものも含めれば、

①厚生年金の適用を受けていない短時間労働者等の被用者のうち週20時間以上の者を対象にしようとした。（これは事業主側の反対が強く5年後に再検討とされた。）

②既にある全額免除、半額免除の他に、負担能力に応じて1/4免除、3/4免除を設けたり、20歳台の若者向けの若年者納付猶予制度を設けることで納めやすくする。

③保険料納付実績をポイントで示し、1ポイントに対応する単価情報も毎年提示することで将来の年金見込額がわかるようにする。（2008年より施行）

①がつぶされたこと、②は納めやすくする効果の外に納めない癖をつける逆効果も考えられること等から、対策としてやや迫力不足の感はある。さらに社会保険庁の体制の見直し、市町村等との連携や、民間に納付督促業務を担わせること等徴収体制の強化策も検討されている。

これに対して、抜本改革を主張する者は、制度の一元化や基礎年金の税方式化等が解決策であると主張するが、これについても後述2で整理したい。

（3）前提数字の甘さによる破綻論

三番目の破綻論は、2004年改正の前提数字が合計特殊出生率1.39の将来人口中位推計等の甘い前提に基づいており、モデル年金の給付水準が現役世代の平

均手取り賃金の50%以上を確保するという目標は早晩破綻する。従って、低位推計等のより手堅い数字に基づいて制度設計すべきであるという主張である。

2003年11月に公表した厚生労働省案では、厚生年金の最終保険料を20%まで上げることを前提に、将来のモデル年金給付水準の所得代替率が中位推計などの基準ケースにおいては54.7%まで確保され、将来少子化がより進行（低位推計）し、経済が悪化するケースでも50.8%に踏みとどまるなど社会経済の変動に比較的強い手堅い案を提案していた。[10] これに対して、労使側の保険料は20%より相当低い水準にとどめ、基礎年金の税方式化を図るべきという主張と、小さな政府を目指し税・保険料を含めた国民負担率を低く抑えることが経済の活性化につながるという首相官邸に近い経済財政諮問会議の主張[11]とが、保険料の引下げという点で一致し、政府案とりまとめの最終各省折衝・与党調整段階で最終保険料率を20%から18.3%とした結果、中位推計でも将来の所得代替率が50%ぎりぎりとなり、低位推計に推移すれば50%を下回る設計になってしまった。

政府側の説明は、そうならないように少子化対策は進めねばならないということと、法律上50%が維持できなくなれば、自動調整を停止して所要の措置を講ずることである。[12]

ただし、破綻論者がいうようにすぐに見直しをしなければならないわけではない。低位推計と経済悪化ケースでも、50%の所得代替率を割るのは、少子化が更に進行した時代に生まれた者が被保険者に参入する2024年頃以降となる。

この場合給付水準を下げることで、対応するとしても2033年に所得代替率は45.3%に止まるという厚生労働省の最悪ケースの推計値は、ある程度の気休めになるだろうか。（前注[6]の厚生労働省ホームページ平成16年度年金改正制度に基づく財政見通し参照）

また、所要の措置を講じる場合どのような措置が合意を得られるかはその時点における情勢によろう。負担面でいえば保険料引上げか（引上げ時期が遅くなればその間の積立金運用利子はないので20%では不十分となる）、国庫負担率の一層の引き上げということだが、それが困難であるというならば、給付面の見直しが必要になる。

前述のとおり一律に45%まで下げることに理解がえられにくく、見直しの時点で高齢者雇用が進んでいれば、スウェーデンのように支給開始年齢を年金受給者の選択に任せつつ、65歳支給の場合の水準を現行より下げて支給開始を遅

くすることを誘導する選択肢が考えられる。また、高所得層の年金を削減するという方法もあり得るが、その場合、高所得者の給付だけを引き下げるのではなくて、標準報酬の上限を上げながらそれに見合う年金給付をしないという方法で高所得層の実質の保険料負担を上げる方法も考えられる。

これまで見たとおり、破綻論はやや極端であり、それがかえって未納・未加入者の増加といった年金不信を産む要素となっている。次項以降で、2004年改正案に対抗する「抜本改革案」のメリット、問題点を整理して、今後の建設的な検討の一助としたい。

2 「抜本的改革案」のメリットと問題点

基礎年金の税方式化と厚生年金保険料の引上げ上限15％を主張する日本経団連や連合、自営業者も含めた報酬比例年金への一元化と中所得以下層への税財源の最低保障支給を主張する民主党以外にも多くの論者が、「抜本的改革」案を提示している。

経済学者の一つの主張は、経済財政諮問会議の民間有識者議員のように、より一層給付を引下げ、保険料を16％程度にする方が経済への影響の面で望ましいと主張する。[13]

また、八代氏、高山氏のように世代間の格差と不平等が解決されていないことを最大の問題とする意見もある。[14] [15]

政治学者の新川氏は、年金制度の分立が元々の「制度の失敗」であり、制度の持つ「経路依存性」と政治の「非難回避」戦略から抜本的改革に政府は踏み込めてないが、民主党案が望ましいと批判している。[16]

また、経済同友会（「本格的な少子高齢化時代にふさわしい社会保障制度の確立」2005年４月６日）や牛丸・飯山・吉田氏は、厚生年金等２階部分の年金の積立方式への移行を主張している。[17]

以下、様々な政治的アクターや識者が提示している「抜本改革案」の中の共通する論点ごとに、そのメリットや問題点を整理していきたい。

2.1 基礎年金の税方式化

（1）基礎年金の税方式化の内容

基礎年金を全て税財源でみるべきということは、労使ともに要望している。

日本経団連は全て税財源の定額給付の年金を主張し、[18] 連合はそれでは事業主のみ負担が軽減されることを問題視して、現行1/3の国庫負担を1/2にした上で、残りの財源のうち1/3を年金目的消費税に、1/6を事業主に課す社会保障税としている。[19]

政党としても共産党と社民党が財源はやや異なるが、税方式の1階部分年金を主張している他、[20] 学者でも牛丸・飯田・吉田氏が税方式の基礎年金を主張している。[21]

（2）基礎年金税方式論のメリット

1階部分の年金の税方式論には、次のようなメリットがあると主張されている。

①基礎年金分の労使の保険料がなくなるので、保険料負担が軽減される。

日本経団連と連合は、この結果被用者の保険料は15%を上限としても賄えると言っている。また、高山氏は基礎年金全ての税方式化を主張してはいないが、保険料の引上げは賃金に対する負担の上昇となるので、雇用に対するペナルティの効果や手取り収入の低下による消費支出の落ち込みの効果があると主張する。[22]

②保険料の未納・未加入問題が解消する。

負担しない者の肩代わりをさせられる不公平感がなくなる。保険料をコストをかけて集めるより効率的・安定的に財源を確保できる。将来、無年金者が生じて生活保護に頼る事態を防げる。

③3号被保険者が保険料を払わずに基礎年金をもらう不公平感がなくなる。

（3）基礎年金税方式論の問題点

メリットとされるものの問題点とそれ以外の問題点として次のものが考えられる。

①保険料のかわりに税を財源としてもさまざまな経済的影響はでる。

まず、対象が年金の被保険者である税の場合、アメリカの「社会保障税」や国民健康保険税と同様に保険料と全く同じ性質と効果を持つ。連合や社民党が主張する事業主の賃金総額に対する課税の「社会保障税」も事業主負担分の保険料とかわりはない。

しかし、経済界が主張するように消費税を財源にして、事業主が保険料負担を全く逃れるようにすることも、不公平感が強い。消費税は最終的な消費者に負担が転嫁されるものだし、所得の低い者の方が収入に対する消費の割合が大きく、消費税は逆進的だからである。

このため所得税、法人税に財源を求めるとすると、増税による消費や投資の減少といった経済的影響が生じる。消費税も消費を抑える効果もあれば、被用者の可処分所得減を補うために事業主が給与引上げ要求に応じれば、間接的に雇用に対する費用増にもつながる。

他方、消費税や所得税は、年金受給者も負担するので、世代間の不公平の是正につながる側面はある。ただし、年金受給世代に対する税の公平化としては、税方式化という手段をとらなくても、今回一部手がつけられたように所得税の公的年金控除の見直しや、多くの識者も主張する相続税の見直しにより、比較的高収入の年金受給者や負担と給付のアンバランスの結果蓄積された富に課税することでも公平が図られると考える。[23]

②保険料のように未納問題・未加入問題が顕在化しないだけで、税も脱税や滞納はある。[24]

また、今まで保険料を払ってきた者との不公平が生じる。この不公平の対策としては、税方式の導入前の時期の未納・未加入期間は年金を減額するべきという主張もある。[25]

③税方式化の最大の問題は、多額な税財源の確保である。

2005年度基礎年金給付費は16.8兆円であり、現在国庫負担の対象となつていない2/3相当の11.2兆円を消費税で賄うと、消費税（国税分は１％で約2.4兆円（2004年度予算））に換算して4.7％相当の税率引上げが必要となり、消費税は現在の5％から9.7％となる。

2025年度の基礎年金は27.2兆円の2/3相当は18.1兆円となる。その時点の消費税１％相当額は、厚生労働省の「社会保障の給付と負担の見直し」（2004年５月推計）の国民所得の伸び率で伸びると仮定すると3.4兆円となるので、2/3を消費税で賄うと5.3％の引上げが必要となり消費税は10.3％となる。

現在消費税の約３割は地方交付税として地方に配分されているので、この分を除けば、必要となる消費税率の引上げは、更に大きくなり、2005年度で6.6％引き上げて消費税は11.6％、2025年度では、7.5％引き上げて消費税は

12.5%となる。[26]

社会保障に関しても他に高齢者医療や介護保険に関する費用も今後増大する。これらも消費税で賄うとすると更なる税率引上げも予想される。そのような大幅な増税が政治的、財政的に困難とすると、税方式化することで逆に財政制約から給付水準が引き下げられる可能性が高い。[27]

④社会保険は若い時の拠出に対応する自助の要素があり、日本が依拠している生活自己責任の原則に即しているが、全額税方式は生活保護の様に拠出に関係なく必要性に応じて給付する社会扶助方式となり、経済的に必要性の低い中所得者以上は所得制限等で給付が制限されることになるという堀氏の有力な主張がある。[28]

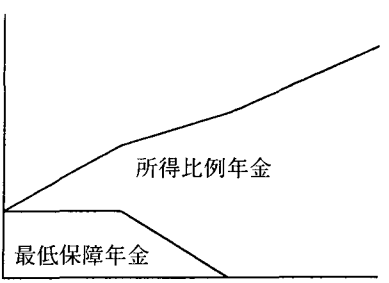
これに対しては、義務教育は所得に関係なく授業料は無料ではないかという反論もあるが、自立自助の基礎となる特定の費用を無償にするのと、老後の所得の保障を高所得者にも税財源で保障するということは、法学的にも意味合いが異なると考える。

高齢化の進行と財政赤字の状況下で③で見たような巨額の税財源を確保する困難性を考慮すれば、所得制限なしの基礎年金の実現はかなり難しいと思われる。

2-2　制度一元化論

（1）民主党の制度一元化論の概要

民主党の制度一元化案は次の基本方針に基づき5年後の2008年度末までに年金制度改革を行うというものであり、細部は明示されていない。



①自営業者の含め「所得等比例年金」に一元化する。保険料は現行の厚生年金保険料をできるだけ引上げない。

②税財源の「最低保障年金」を支給する。その額は所得比例年金額に応じて減額する。

③旧制度の年金は経過的に存続し、基礎年金の国庫負担は2008年度末までに1/2にする。財源の不足には、年金目的消費税を導入する。

④社会保険庁と国税庁を統合して「社会保障税」として報酬比例の負担を徴収

する

2004年改正の国会審議の民主党側答弁で明らかになった内容は、次のとおりである。

①2007年から消費税を３％引き上げ財源とする。

②最低保障年金は現行の基礎年金の66,000円程度とし、報酬比例と合わせて所得代替率は50％程度を維持する。

③自営業者については、サラリーマンの事業主分に相当する保険料を負担させないこともあり得る。

④スウェーデンに似た自動調整措置（年金給付債務に見合う額が将来の保険料等の資産の現在価値で賄えないことがわかった場合、自動的に年金給付を減額する）を導入することはあり得る。

⑤最低保障年金をどの所得階層にまで出すかについて、明確に言えないが、政府案の前提に基づけば中堅所得層から少し上の階層までは、最低保障年金を支給する。

（２）制度一元化案のメリット

次のようなメリットがあると主張されている。

①制度が職業に関係なく一本であり、複雑でなく、年金額の低い者の最低保障とともに現役時代の拠出に応じた保障を図るということは、考え方がすっきりしている。中長期的な理想の姿として新川氏、大澤氏、駒村氏等の多くの識者が推奨するのもそのためであろう。[29] [30] [31]

②制度分立による制度間移行の手続き漏れによる未納・未加入者の発生を防げる。

また、推奨者は所得比例年金による保険料納入意欲の増加を主張する。

（３）制度一元化論の問題点

現実に制度一元化に移行するには、次の解決しなければならない多くの問題がある。

①年金制度の分立の背景には年金制度にとどまらない税制等を含めた被用者と自営業者・農民の大きな制度の違いがある。

国民年金制度創設時においても、中小零細な形態が多く収入も季節や年による変動が多いことから、その所得を被用者と同様に把握し、所得に応じた

保険料を徴収することは困難として、定額保険料、定額給付の国民年金制度を立ち上げた経緯がある。[32]

現在においても、被用者の所得はほぼガラス張りで把握され、所得税や保険料は源泉徴収であるのに対して、農業者、自営業者は、申告納税制で「ク、ロ、ヨン」、「トウ、ゴウ、サン」といわれるように、課税対象所得の把握が不十分という問題がある。

所得等比例年金になれば所得を過小申告すれば年金給付が下がるから、過小申告がなくなるはずとの意見もあるが、最低保障年金を併設する場合には、過小申告により、負担を免れつつ一定の年金額を確保し得るメリットが生じるため、所得把握の差は不平等を生じ得る。

所得把握を改善するためには、納税者番号制度の導入や消費税のインボイス方式の導入等が必要だが、納税者番号制度については、その採用国においても金融機関等との金融取引や外国為替取引等の所得把握には効果を発揮しても、事業経費の申告等のチェックには使えていないようである。

また、被用者保険制度の労使側は、長年の制度分立の影響もあってか、社会保障審議会年金部会の議論の際から、現時点における一元化に対してあまり積極的ではない。

②自営業者を所得等比例年金制度の対象とした場合、事業主負担をどうするかという点が大きな問題となる。

自営業者は事業資産を所有し、事業利益もすべて自己のものとなるのだから、労働者との対比からすれば事業主分も負担してもらうことが公平だろう。スウェーデンでもそのような制度となっている。しかし、自営業者の負担倍増に対する反対は大きいであろう。

他方、自営業者は本人負担のみ（医療保険では制度分立を前提に、国民健康保険制度の公費負担が多い理由に事業主負担分がないことが挙げられている）とすると、医師、弁護士、成功した自営業者のような高収入者に対して、同一制度の中で保険料軽減の恩典を与えることについて、サラリーマン側の不公平感が大きいであろう。

③民主党案にある所得等比例年金制度への一本化と国税庁と社会保険庁の一本化で、未納・未加入者はなくなるのかという問題点である。

前述のとおり、職業転換や失業の場合の移行手続き漏れによる未納未加入は減少しよう。

また、徴収機関が国税庁に一本化され、名前が保険料から例えば年金「税」となることで、社会保険料よりは納付義務感が高まる効果も期待される。しかしながら、税についての脱税や滞納も前述のとおり多額である（前注24参照）こと、同様の仕組みをとっている国民健康保険税も市町村によっては収納率は8割台であることからすれば、一本化して、国税庁に「税」の名称で徴収させても未納は生じると思われる。

定額13,300円の国民年金保険料が逆進的なのに対して、所得比例にすれば低所得者の負担が少なくなるので納付実績があがるはずということや、負担に応じて給付が増えることにより保険料納付意欲が増進することも主張されているが、現行の国民年金制度でも負担が大きく納められない者には段階的免除制度があること、粗い試算を試みれば、13,300円を現行厚生年金保険料の本人負担分料率6.79%（事業主負担分は負わせないと仮定する場合）で割り戻した額は約196,000円となり、自営業者にその程度以上の月収があれば、現在より負担は増えることになる。事業主負担も入れればさらに負担は大きくなる。このように中所得以上の自営業者については、給付は増えるものの、現在よりも多くの保険料負担が生じるとすれば、逆に未納者増加要因になることが懸念される。

④基礎年金を比較的年金額の低い層の最低保障年金に集中することも、どの層までどの程度の額を出すかが問題となる。最低保障年金に国庫負担を集中することで、これを受給できない層は、基礎年金国庫負担分について給付が減少するおそれがある。逆に従来の給付水準を維持するとすると、保険料負担を上げる必要が生じる。

2.3　2階部分積立方式移行論

（1）2階部分積立方式移行論の内容

この案は、最近の投資環境の変動の大きさから1999年改正の時ほど賛同者はいないが、前述のとおり、経済同友会や牛丸氏・飯山氏・吉田氏が主張している。

①共通しているのは、1階部分の基礎年金は税方式とすることである。

②2階部分の厚生年金を積立方式にすることは共通しているが、経済同友会は公的年金とすることはやめて、民間年金とし、負担を税制で優遇することを主張するが、牛丸氏等は強制加入の公的年金の位置づけは変更しないとして

いる。

（2）2階部分積立方式移行論のメリット

主張者で内容は異なるが次のメリットがあると主張される。

①賃金スライド、物価スライド、平均寿命の伸長等に対応する賦課方式の報酬比例年金は、少子高齢化が進行する中で、後代の現役被保険者に過大な負担を生じさせるので、積立方式に移行し、それらのスライド制度をやめることで負担を軽減させることができる。

②経済同友会の積立方式とすれば自己の負担は自己の年金のみに使われる。牛丸氏等は2重の負担部分を被保険者にも負わせるのでこの利点は少ない。[33]

③経済同友会の民営化論では、加入者は自己の選択で自己の運用の内容を決定できる。

（3）2階部分積立方式移行論の問題点

次の問題点が考えられる。

①経済水準の上昇、物価上昇、平均余命の伸長等のリスク（年金額が老後の支えとして意味のない額となること）は年金受給者が負うことになる。

②1．2（1）で見たように、今2階部分を積立方式に移行すると将来の保険料で負担を予定していた過去の加入期間に対応する給付債務の負担をどうするかが問題になる。すべてご破算にすることは受給者の財産権・期待権を侵害するので、別途税金・保険料で負担する必要が生じる。

③民営化の場合、年金商品の選択の失敗は自己責任として加入者が負う。また、個々人の年金積立資産は少額になるため、その運用や資金管理のコストとして民間金融機関に取られる手数料は、公的年金積立金をまとめて民間に運用を委託する場合よりもかなり割高になる。

3　2004年改正の残された問題点と今後の建設的な検討への期待

3．1　2004年改正の特徴と残された課題

今回の制度改正の特徴の第一は、改正のテーマの中心が給付内容から保険料の上限設定や引上げ抑制といった負担面に移ったということである。制度改正の議論を通じて、労使は保険料の上限を15％程度にすることを最大の要求とし

ていたし、小さな政府を基本方針とする経済財政諮問会議も経済活力の維持のためには保険料負担の抑制を主張した。背景には、一段と明らかになった少子高齢化の傾向と近年の日本経済の低迷があろう。

特徴の第二は、そのような議論の動向を受けてマクロ経済スライドという少子化による支え手である被保険者の減少や平均余命の伸びを自動的に給付水準の抑制に反映する仕組みが導入されたことである。労働側は賛成ではなかったが、経営者側や改正に先立って行われた世論調査、有識者調査でも賛成が多かった方式である。[34]

出生率の予測は、結婚観、家族観、経済情勢、女性の雇用環境等が複合的に関係するためもあって、過去の財政再計算の度にはずれ続け制度への信頼を損なうことにもなっていたことから、この方式は評価できるものであり、スウェーデンやドイツでも給付の自動調整措置が近年の改正で盛り込まれている。[35]

ただし、国会でも度々問題にされたが、基礎年金の既裁定者にもマクロ経済調整がかかり、物価スライド分からスライド調整分が差し引かれることが、食費等を勘案した老後生活の基礎的部分を保障するという本来の基礎年金の趣旨に合わないのではないかという点は、個人的には問題点ではないかと考える。[36]

毎年度マクロ経済スライドを行うに当たり、前年の年金の名目額を下回らない「名目年金下限方式」をとるか、名目額に物価スライドした額を下限として実質価値を維持する「物価水準下限方式」をとるかは、年金部会でも議論された（第14回社会保障審議会年金部会）。この論点については、大山委員や山崎委員から基礎年金については考慮すべきではないかという意見があったが、現役の負担との均衡を図るためにも、既裁定者も含めた受給者の年金額を調整すべきという意見が大勢を占め、最終案としては名目額下限方式となった。

手取り賃金スライドで再評価する新規裁定者に対するマクロ経済スライドの調整については、名目額下限方式をとっても問題は少ないと思われるが、前回の1999年度年金制度改正より物価スライドのみとされている既裁定者に関しては、基礎年金部分だけについては、物価水準下限方式を採った方が、実質的に生計の基本的費用をカバーするという基礎年金の創設当初の趣旨に沿うのではないかと思われる。

また、議論がまとまらずに持ち越された問題点としては、第一に短時間労働者の厚生年金適用の問題がある。

パートタイマー等短時間労働者の厚生年金適用については、多様な働き方に対応するとともに、制度の支え手を増やす観点から、当初の案には盛り込まれていたが、最終段階で、パートタイマーの多いスーパー等の流通業、飲食チェーン店等の事業主が、負担増を嫌う主婦パート層等の被用者のアンケートも集めて強い抵抗を示し、5年後に再検討する形で見送りが決定された。

しかし、現在パートタイマー等の正社員でない非正規労働者は全労働者の3割近く（「総務省統計局労働力調査（詳細推計）」2003年）になっており、また、日本経団連の前身である日経連は1994年に公表した「新・日本的経営システム等研究プロジェクト」で、基幹的な職員である「長期蓄積能力活用型」の社員以外は、有期雇用契約が望ましいとしている。その後日本経団連も多様な働き方が可能になるように、雇用面での規制緩和を一貫して求めてきている。

したがって、常用労働者の3/4以下の労働時間の者は厚生年金の対象外とする現行制度のままでは、厚生年金制度の空洞化は一層進展するおそれが大きい。

非正規型といわれる雇用が既に30％を超えようとしている現在、雇用・労働施策の面と社会保障面の双方において、パート等非正規社員と正規社員の均等処遇を可能な限り推進することが今後の大きな政策課題のように思われる。

もう一つ意見の対立が持ち越されている問題は3号被保険者問題である。

被用者である2号被保険者の被扶養配偶者である3号被保険者（大半は「専業主婦」だが、共稼ぎでも短時間労働者で年収130万円未満であれば該当する）は、基礎年金の保険料を払わなくても、被用者保険全体でその保険料を負担して基礎年金が受給できる。

これは1985年改正で創設された制度であるが、当時「専業主婦」は、厚生年金の2号被保険者に支給される加給年金によるか、国民年金に任意加入するしか年金を得られなかった。そして、「専業主婦」が、離婚した場合には、夫の年金につく加給年金を受けられないこともあって、女性の年金権を確立する趣旨から、夫の厚生年金の定額部分と加給年金の合計を2分して夫婦それぞれの基礎年金とするとともに、3号被保険者の基礎年金部分の保険料負担を夫に新たに負わせることは困難であろうという判断で、被用者保険全体で負担する仕組みとしたものである。創設時には、一歩前進として女性団体等からも評価された制度であった。

しかし、現在では、夫婦がそれぞれ2号被保険者として共稼ぎである世帯や、自営業者の場合は、夫婦それぞれが、厚生年金や国民年金の保険料を負担して

いることから、3号被保険者制度は不公平であるという意見が強まっている。

厚生労働省もこの問題を含めた女性と年金に関する種々の問題について、社会保障審議会年金部会の審議が始まる前に「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」（袖井孝子座長）で議論を行い、2001年12月に報告書がまとまったが、3号被保険者問題については、意見がまとまらず6案併記の形となっている。[37]

年金部会ではこれらの案に加えて3号被保険者の基礎年金の一部を減額する給付調整案も含めて議論が行われているが意見は多岐に分かれ、まとまっていない。

背景には、3号被保険者数1,117万人に対して、女性の2号被保険者1,224万人とほぼ数的に両者が拮抗していることもある。厚生労働省案では短時間労働者の厚生年金適用で3号被保険者を減らすことと、新たな負担や給付削減と異なり抵抗感の比較的小さい、離婚時に夫の年金受給権を分割する制度の導入により解決を図ることとしたが、前述のとおり政府案とりまとめの際に、短時間労働者の厚生年金適用は見送られてしまった。

政策の実現が最終的には、多数の国民の合意を得られやすい案に落ち着くとすれば、短時間労働者の厚生年金適用を次回成立させることで、3号被保険者自体の数を減らすことが、この問題の解決への道筋かもしれない。

3.2　今後の建設的な検討への期待

今後、政党間で望ましい年金制度を含めた社会保障の在り方が議論され、そこには労使をはじめさまざまな利害関係者の意向も加味されていくことになる。

現在、重要な政治的アクターである労使や政党の提示する抜本改革案については、2で見たとおり、メリットと問題点がある。

基礎年金税方式は、保険料の軽減や保険料未納者問題の解決をもたらし得るものであるが、保険料の代わりに必要となる巨額の税負担が適当か、社会保障全体の負担も含めた検討が必要となろう。理論点にも保険料の拠出なく税財源で高所得層も含めて老後の基礎的所得保障をすることと、今までの自助共助の考え方との整理が求められる。

2階部分の年金の積立方式への移行は、保険料負担の軽減が期待されるが、賃金や物価の変動の経済リスク、長生きリスクのカバーが2階部分の年金からなくなることや「2重の負担」の問題がある。

報酬比例年金の一元化と基礎年金の最低保障年金への移行は、理論的には理想型のように見えるが、現実の移行に当たっては、サラリーマンと自営業者の所得把握の差の問題、自営業者に事業主負担分も負担させられるかという問題や中所得層以上の自営業者が現行制度以上の保険料負担増を望むのかという問題、最低保障年金がでない層の基礎年金国庫負担相当分の給付減又は保険料負担増の問題等、税制を含めた制度改正や利害調整の必要な課題が多い。

年金制度が社会経済に及ぼす影響は、高齢化の進行とともに益々大きくなっている以上、重要な政治課題であり、年金制度が破綻していいと思っている者は少ないであろう。その議論の結果が、3.1で述べた現行制度の修正であっても、2で述べた「抜本的改革案」のいずれかであっても、国民の合意が得られ、現在よりも年金制度の信頼が増すのであれば、望ましいことである。

今後、破綻論を超えた建設的な議論が進められることを望みたい。

[1] 内閣府「社会保障の在り方に関する懇談会における議論の整理（案）～第1回から第9回までの議論を踏まえた整理～」www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihoshou/dai9/9gijishidai.html

[2] 金子勝『粉飾国家』（講談社現代新書 2004）第4章

[3] 高山憲之『信頼と安心の年金改革』（東洋経済 2004）第1章

[4] 堀勝洋『年金の誤解　無責任な年金批判を斬る』（東洋経済2004）第1章

[5] 前掲2書19頁。金子氏も同書102頁で「実質的な運用利率については、ここまで実績が設定値を上回った状態が続いている。」と記している。

[6] 厚生労働省のホームページ「厚生年金、国民年金の財政－平成16年年金改正制度に基づく財政見通し等」www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/index.html 参照

[7]「積立方式」では、自分の年金の財源は自分で積み立てることが原則なので、どの期間の財源を誰の保険料で賄うかが問題となるが、「賦課方式」では問題とならない。

[8] 国民年金の創設が検討されていた時、サラリーマン（被扶養配偶者除く）は1,903万人（全就業者の45%）に対して、自営業者と家族従業者の合計は2,325万人（同55%）であった。しかし、2003年度末の2号被保険者は3,214万人（59%）、1号被保険者は2,237万人（同41%）と両者の比率は逆転している。

[9] 十菱龍「年金制度の事業運営上の諸問題と今後の方向」『年金と経済』（Vol.23 No3 2004.11）に引用されている「平成14年度国民年金被保険者実態調査」のデータによれば、自営業者・家族従業員はさらに減少して27.9%、厚生年金の適用外の被用者が31.6%、無職が34.7%と被用者の割合が増加している。

[10]「持続可能な安心できる年金制度構築に向けて」2003年11月17日厚生労働省公表。

人口推計、経済状況に応じた所得代替率の試算結果を公表している。

各ケースの前提	所得代替率
基準ケース（人口中位推計、名目賃金上昇率2.1%）	54.7%
少子化改善・経済好転(人口高位推計、名目賃金上昇率2.5%)	56.5%
少子化進行・経済悪化(人口低位推計、名目賃金上昇率1.8%)	50.8%

[11] 経済財政諮問会議2003年11月18日第23回会議議事概要 www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2003/1118/shimon-s.pdf

[12] 少子化に関する３番目の破綻論の主張は第一に2003年の（期間）合計特殊出生率が1.29となっており、1.39という前提が崩れているというものだが、1.39は女性が15～49歳で産む子どもの数がそこに落ち着くといっているのであり、実際には女性が49歳になるまで数字は確定しない。期間合計特殊出生率はその近似的観測値として2003年における15～49歳の女性の出生率を合計した数字である。現在のように晩婚化の進行している段階では、過去２人近くの子を産み終えた30台後半以降の高年齢層の低い出生率と晩婚化・晩産化で出産を先送りしている20歳台の若い年齢層の低い出生率が合計されるため実際に１人の女性が生涯に生む子供の数より低く現れると社会保障・人口問題研究所は反論している。第二に社会が豊かになり、女性の社会進出が進むことで出生率は低下するのであり反転上昇するはずがないという主張だが、保育所の整備、女性が育児と仕事を両立し得る労働関係施策や育児費用の保障策を講じることにより出生率が好転している国もある。スウェーデン1.54（2000）→1.65（2002）、ドイツ1.38（2000）→1.40（2002）

[13]「年金改革の在り方」経済財政諮問会議2003年11月18日民間有識者議員提出資料

[14] 八代尚宏「年金改革法案の問題点」『週刊社会保障』2268号（2004年）30-33頁

[15] 前掲３書51-56頁、87-91頁

[16] 新川敏光「終章 日本の年金改革政治－非難回避の成功と限界」（新川敏光／ジュリアーノ・ボーノーリ編『年金改革の比較政治学 経路依存性と非難回避』ミネルヴァ書房 2004年所収）

[17] 牛丸聡、飯山養司、吉田充志『公的年金改革－仕組みと改革の方向性』（東洋経済新報社 2004年）第10章第２節

[18] 日本経済団体連合会 提言「社会保障制度等の一体的改革に向けて」2004.9.21

[19] 笹森清「税・社会保障の一体的見直しが課題」『週刊社会保障』2321号（2004年）26-27頁

[20]「年金をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」平成17年4月14日議事録

[21] 前掲17書第6章第3節

[22] 前掲3書45-47頁

[23] 相続税についての課税強化は多くの識者が主張している。高山氏前掲3書88頁等。家業を継ぐ際の店舗等の資産については配慮が必要かもしれないが、金融資産・土地等労せずして得る所得であるから、現在の5000万円＋相続人の数に1000万円かけた額以上でないと課税されない仕組みは優遇されすぎていると思われる。社会のスタートラインにおける機会の平等を守るために、また、世代的に若者より負担が軽い高齢者自身の年金や次世代育成策の財源に、相続税の増額は検討すべき課題と考える。

[24] 国税庁ホームページ www.nta.go.jp　統計情報　国税滞納状況15年度によると新規発生滞納額は1兆258億円、うち消費税は5,485億円。この他に把握されてない脱税がある。

[25] 前掲17書第7章

[26] 厚生労働省年金財政ホームページ「基礎年金国庫負担の見通し－平成16年度財政再計算－」www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/index.html

16年度の消費税の額は、財務省ホームページの「消費課税の概要（国税）」消費税9兆5,630億円を4で割って計算。www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryou/100.htm

[27] 江口隆裕「自己決定・自己責任の時代と社会保障」『週刊社会保障』2265号（2004年）

[28] 堀勝洋『社会保障読本（第3版）』（東洋経済2004年）188-189頁

[29] 前掲16書330頁

[30] 大沢真理『男女共同参画社会をつくる』（ＮＨＫブックス2004年）215-220頁

[31] 駒村康平『年金はどうなる－家族と雇用が変わる時代』（岩波書店2004年）226-232頁

[32] 厚生省年金局編『昭和三四～三六年度　国民年金のあゆみ』（1961年）

[33] 前掲17書第11章

[34]「公的年金制度に関する世論調査」内閣府 2003年4月及び「年金改革に関する有識者調査」厚生労働省年金局 2003年5月

[35] スウェーデンの年金改正については、井上誠一『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析－21世紀社会保障のヒント』中央法規2003年289-299頁。

ドイツの年金改正については、坂本純一「社会保障の給付と負担の観点から

見た平成16年改正」『年金と経済』Vol.23 No.3 2004年及び田中耕太郎「ドイツの年金改革－日本の年金改革の論点との関連を中心に－」『年金改革とグローバリゼーション 社会保障法第20号』（日本社会保障法学会2005年）

[36] 1985年改正時の基礎年金の水準決定の考え方は、1984年8月20日衆社会労働委員会での公明党沼川氏の質問に対する吉原年金局長の答弁によれば、食費を勘案した老後生活の基礎的部分を保障する考え方に立ち、1979年全国消費実調の65歳単身者の消費支出から教養娯楽、雑費等を引いた額に1980年以降の物価上昇分を加味した額が47,600円であることから、5万円に定められたとされている。その後も物価スライド等に対応して実質的水準が保たれてきた。

[37]「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」2001年12月の報告書に記載されている3号被保険者の基礎年金に関する6つの案

Ⅰ案　夫の賃金を二分して、妻に分割した賃金部分に定率負担を求める。

Ⅱ案　妻に1号被保険者と同額（13,300円）の定額負担を求める。

Ⅲ案　2号被保険者の定率保険料を3号被保険者の基礎年金の拠出金負担を除いて算定し、3号被保険者のいる世帯の夫には、定額（13,300円）負担を加算する。

Ⅳ案　2号被保険者の定率保険料を3号被保険者の基礎年金の拠出金負担を除いて算定し、3号被保険者のいる世帯の夫には、拠出金負担をそれらの世帯の夫の賃金総額で割った率を加算する。（3号のいる世帯だけで所得に応じて負担する）

Ⅴ案　夫の賃金が高くなると専業主婦世帯の割合が増えることに着目して、標準報酬の上限を引き上げ、高所得者に負担してもらう。

Ⅵ案　負担なしに基礎年金を受けられるメリットは、育児・介護期間中の被扶養配偶者に限る。（それ以外の期間については、Ⅰ～Ⅴ案のいずれか）

（参考文献）

[1] 堀勝洋『社会保障法総論（第2版）』（東京大学出版会2004年）

[2] 権丈善一『年金改革と積極的社会保障政策』（慶應大学出版会2004年）

[3] 吉原健二『わが国の公的年金制度－その生い立ちと歩み』（中央法規2004年）

[4] 宮島洋、江口隆裕、渡邉芳樹「新春鼎談16年年金改正の定着と今後の展望」『年金実務』1624号及び1625号2005年