

2004年の年金改革に関する7つの基本的問題点

～改訂版 METI 研究所国際シンポ Q&A パワーポイント説明資料～

2005年11月9日

Kazutoshi KOSHIRO

神代和俊（和欣）

Q1 2004年改革で年金制度の持続可能性はどのように担保されているのか、これまでの改革に比べてどこが改善されたのか。

A: 将来推計人口（出生率、死亡率、65歳平均余命）、労働力人口推計、経済成長（実質賃金伸び率、積立金運用利回り）などの基礎率の将来見通しに基づき、保険料率の上限を2017年までに18.30%にまで引上げる（これが将来世代の受け入れ可能な負担の政治的限度であると思われる）、基礎年金の国庫負担分を2009年度までに2分の1に引上げる。

これらによって設けられる財源制約と均衡する限度内に給付水準を抑える。そのために、給付水準の改定にマクロ経済スライド方式（2023年度まで）をとりいれて、将来の年金給付の改善は、実質賃金上昇率（1.1%）から労働力人口の減少分（0.6%）および平均余命の伸び（0.3%）に見合う分（計0.9%）を差し引いた分（0.2%）に抑制する。既裁定年金の物価スライドにもマクロ経済スライドを適用し、実質年金額の低下を認める。また、有限均衡方式を取り入れて、積立金を2100年までに1年分程度にまで減らし、その取り崩し分を宛てることによって、新規裁定モデル年金の所得代替率は50%を維持する。

2002年将来人口推計で予想される著しい少子高齢化が進むにもかかわらず、上記のような制度改革を行うことによって、基本的には賦課方式を維持しながら、将来的にも年金財政の均衡を維持できる。ただし、万一、経済成長が予想通りに維持できず（その結果、賃金上昇率や積立金の運用利回りが予想を下回り、雇用情勢が悪化して被保険者数が予想以上に減少するなどの事態が生ずる）、また出生率が1.39にまで回復しない、あるいは寿命が予想以上に伸びるなどの事態によって、年金収支のバランスが崩れた場合には、所要の措置を講ずる。他方、そうした悲観的事態が生ずる前に、経済成長が回復し、少子化対策が奏功して出生率が回復すれば、給付水準（所得代替率）を高めることも可能になる。経済成長率や出生率は、かなりの程度まで政策変数であるから、政策的努力が期待される。

Q2 賦課方式の下で年金純債務（年金バランスシート論で言う「債務超過額」）はどのよ

うに保険料率と所得代替率に影響するのか、あるいはしないのか。

A: 賦課方式の下においては、本来、世代間扶養に基づいて、年金財源は基本的には将来世代の保険料負担を宛てることになっているので、「年金純債務」(過去債務 積立金)という概念は当てはまらない。しかし、あえて積立方式的な「バランスシート」の概念で類推すれば、積立不足による「年金純債務」は、基本的には将来の保険料(今次改正でその上限は18.3%という国際的に見てもかなり低い水準に抑えられている)によってまかなわれる。しかし、わが国の場合には、基礎年金の給付財源の3分の1はすでに国庫負担されているので、それを2分の1にまで引き上げること、および現在約5年分ある積立金を2050年前後から徐々に取り崩し、最終的には1年分程度にまで減らす「有限均衡方式」を採用することによって、将来的な保険料の引上げ率を18.3%に抑えることが可能になる。

なお、念のために付言すれば、賦課方式を採用した場合には、定常人口のもとにおいても、概念上は「年金債務」が発生する。わが国の場合には、発足当初の平準保険料方式を戦後の混乱期に放棄せざるを得なかったなどの歴史的経緯、ならびに人口構成が定常人口ではなく著しく少子高齢化が進んでいるという事情のために、その分余計に世代間扶養率が高くなるが、上記のように、2004年改正によって年金収支バランスを維持することは可能になる。

将来の人口減少社会で賦課方式を維持することに対して批判的な経済学者は、2004年改正を一応「プラスに評価」しながらも、なお「年金純債務」が570兆円に達する点を批判する(小塩隆士、2005:100、131)。彼は「世代間の公平」をさらに重視する観点から、保険料を改正前の13.58%に据え置き、基礎年金の国庫負担を3分の1のまま固定して、その分だけ給付水準を引き下げ、所得代替率を35%にまで削減する案を提唱している(小塩、134~138)。こうした代替案と2004年改正のいずれをとるかは、一部は人口減少社会における経済成長の持続可能性や出生率のわずかな回復の可能性に関する見方の違いによるが、より根本的には、政治的「安定性」と「実現可能性」に関する価値判断の問題であろう。

Q3 労働力人口の絶対減のもとでマクロ経済スタビライザーを働かすと、所得代替率が下がり続けるが、最低生活保障との関係はどう見ておけばよいのか。最低保証年金が必要になるのではないか。

A: マクロ経済スライドは基礎年金にも適用されるので、基礎年金が生活保護基準を下回るのでないかと懸念されるかもしれないが、この点は、資料11頁で説明の通り、基礎

年金がフルに支給されている限り心配はない。ただし、未納・未加入・免除等によって、保険料支払期間が所定の年数に達していない場合には、結果的に基礎年金額が生活保護基準を下回る可能性はある。しかし、それは基本的には社会保険に加入しなかった人の自己責任の問題であり、また生活苦から免除を続けてきた者に対しては、生活保護制度で対処するのがわが国の社会保障制度の建前である。

社会保険制度は、基本的に「自助」の制度であり、税金による「公的扶助」とは制度の目的が異なる。救貧は、生活保護制度（厳しい所得・資産調査に基づく）の役割である。

Q4 2004 年の改革では、1980 年生まれ以降の若い世代（モデル世帯）について給付/掛金（労使計）の比率（賃金上昇率を割引率に使った場合）が 1 を保つようになっている。これについてはどこまで数理的公正が保たれていると考えてよいのか。他の世帯についてはどう考えるか。この数理的公正と国庫負担の役割の関係はどう考えるのか。

A: 資料 24（年金局数理課『厚生年金・国民年金平成 16 年財政再計算結果』p.287）の示すとおり、1985 年~2005 年生まれの者について事業主負担分を加えて計算した場合にも、年金給付/保険料の給付負担比率は、1.15 倍を維持する。このような結果が年金数理的に維持できるのは、基礎年金の国庫負担（2009 年度までに 1/2 負担とする）および国際的に見るとかなり大きな積立金の運用益およびその取り崩しがあるからである。

なお、「世代間の公平」は、単に年金の給付負担比率（払った分が戻ってくるかどうか）の世代間格差だけで見ると見るべきものではないであろう。年金以外の社会保障、戦中・戦後の経済的困難のなかで先行世代によって続けられてきた私的・公的な投資（社会資本形成、育児・教育投資、住宅投資など）をも、あわせて考える必要がある。

モデル世帯以外の場合に、世代間の給付負担比率がどうなるかは、計算が膨大になるため、計算されていない。

Q5 労働市場への悪影響（パートタイマーや高齢者など）は今回の改革でどこまで改善されたか？

A: 3号被保険者問題、パートの年金権に関しては 2009 年まで引き続き検討事項となった。3号被保険者問題に関しては、「受益者」である 3号被保険者がなお 1,124 万人（配偶者を加えるとその 2 倍）おり、全被保険者 7,046 万人の中で相当の比率を占めているために、各種世論調査を見ても、a) 現状維持、b) 3号被保険者からも保険料を徴収すべきで

ある、c) 3号被保険者の基礎年金給付を削減すべきであるという三つの意見に分かれている。理論的には、1985年の基礎年金導入の時から「応能負担論」が維持されてきたが、近年、経済学者の中には家事労働の「帰属所得」を考慮すれば、3号被保険者も基礎年金保険料を負担すべきであるとの主張が見られる。2009年までに決着をつけることが望ましい。

パートタイム労働者への年金権の拡大は、2004年改正審議の過程で週労働時間20時間以上の者、あるいは年収65万円以上の者にまで適用対象を拡げるべきであるとの案が出されたが、関連業界・財界の反対のために、見送られた。少なくとも、週20時間以上就業するパートタイマーには、年金権を拡大すべきであろう。また、それとともに、すでに手当てされた育児休業期間の延長・育児休業期間中の保険料免除措置の拡充・育児期間における従前標準報酬月額みなし措置等(2995年4月実施)に加えて、出産・育児のために労働を中断、あるいは引退している女性に対して、少子化対策の観点からフランスのような割増制度(credit)を考えることが望ましい。

在職老齢年金制度が高齢者の就労阻害要因になるのではないかという意見があるが、60~64歳層の就労に対して、在職老齢年金が「賃金補助」の役割を果たしているので、就労促進的な効果があるという見方もある。いずれにせよ、従来の一律2割カットを廃止(2005年4月実施)したことで、就労阻害的要素が一部緩和されたものと考えられる。団塊の世代の引退年齢への到達が近づいているので、制度自体は将来世代の保険料負担を抑制するために必要である。

65歳~69歳への高在老の適用(2002年4月から適用済み)は、社会保険制度の本来の建前からいえば矛盾があるが、経営者や高度専門職の中には65歳以降もかなりの就労所得を得ている者がおり、世代間扶養の制度を維持するために止むを得ないものと判断される。70歳以降の高所得者への給付抑制(2007年4月実施:基礎年金は全額支給)についても同様である。なお、これらの制度は、結果的に、将来の年金保険料の引上げを抑制する効果があり、社会保障費/GDP比率を抑えるうえでも効果がある。

Q6 2004年改革で残された大きな問題点は?

- A: 1) 公的年金の一元化
 2) 基礎年金国庫負担の2分の1への引上げのための財源調達。
 3) パートタイマーへの年金権の拡大(上述)
 4) 第3号被保険者問題(上述)

5) ポイント制の導入

公的年金の一元化に関しては、すでに1984年2月の閣議決定以来数次にわたって対策が講じられ、とくに2001年2月には「21世紀初頭の間に」財政単位の一元化を進める方針が決められていたところである。2004年春には野党・民主党と与党の間で協議会が設置されたが、民主党の国民年金を含む所得比例年金・保証年金併合方式の主張との調整が困難なまま、本年9月総選挙のあと、与党による厚生年金・共済年金の一元化を2007年までに実現する方向で議論が進んでいる。

基礎年金の国庫負担の2分の1への引上げは、所要財源の手当のうち、年金課税の強化、定率減税の廃止方針以外はまだ完全にはできていないが、2009年度までに達成する必要がある。租税制度全般の見直し、とくに消費税の引上げとの関係で、今後の成り行きが注目される。

民主党案のような所得比例の年金一元化を図るためには、その前提条件として、自営業層の所得が精確に把握できるように、納税者番号制度を導入すること、最低保証年金をどの所得層にまで、どの程度支払うのかを明確にすること、そのうえで、所要財源を調達することが必要である。昨年提示された民主党法案では、これらの点が全く不明確であり、現行の世帯別所得分布から推定すると、連合の組合員は、ほとんど「最低保証年金」をもらえない。にもかかわらず、消費税（多分10~15%）だけは負担しなければならないことになる。また、税による最低保証年金を導入すると、これまで意図的に国民年金保険料を支払ってこなかった者が、ただ乗りして、最も得をすることになる。この点への対応策も明示される必要がある。

ポイント制の導入：年金給付の算定式は、資料末尾のAppendixに示したように、これまで年金制度改正のたびに修正され、とくに1999年改正で当初は物価下落の際にも給付を引き下げない特例を導入し、その後下方スライドも実施するように改めたこと、そのうえに2004年改正でマクロ経済スライドを導入したために、算式が極めて判り難くなった。そこで、2004年改正では、2008年4月までにポイント制を導入し、保険料の納付実績に基づいて各人の年金給付額が判るようにすることが決定された。ただし、具体的な形はまだ示されていない。

Q7 日本の年金制度が持っている財源調達上の最大の難関は何か？

A: 国民年金の未納・未加入、および厚生年金の強制加入事業所の脱法行為。ともに、1997

年～2003年の異常な経済不況に起因するところが大きい、「年金崩壊」というマスコミや一部評論家の間違った言説が、事態を悪化させていることも見逃せない。今次改正の意義が正しく理解され、PRされる必要がある。国民年金の保険料収納率の低下については、一部は2001年行革で国民年金の徴収事務の地方委任制度（とくに協力団体による徴収支援）を一時的に廃止したことの影響が大きい。それでも、2002年に63%まで低下した収納率は、2年間の時効までの追加収納を含めると、2004年3月には68%まで回復した。社会保険庁は、国税庁が所得税を徴収できない低所得の零細自営業者からも保険料を徴収しなければならないという困難な課題を抱えている。何らかの工夫が必要であろう。

なお、わが国における公的年金の財源調達をめぐる議論の根底には、スウェーデンの採用したNDC方式をなぜ日本でも採用しないのかという疑問が横たわっているように思われる。周知のように、スウェーデンでは、年金保険料18.5%のうち、2.5%分はDC個人勘定、16%は賦課方式のNDC方式とした。日本でNDC方式が採用できないのは、出生率の差や移民の量の違いにもよるが、より基本的には、年金給付設計の違いによる。すなわち、(1)スウェーデンではNDCの対象は老齢年金に限っている(遺族年金、障害年金は、最低保証年金とともに一般財源による)、(2)スウェーデンには定額年金がない。他方、わが国では、定額の基礎年金制度がある。このような制度設計の違いがあるために、わが国の場合には、NDC方式を保険数理的に成り立たせるうえで肝心の「回転期間」(turnover duration；受給者と被保険者の平均年齢の差)を定義することができない(この点に関しては、詳しくは、Boguslaw D. Mikula, "The Rate of Return of Pay-As-You-Go Pension Systems," 1 November 2001；なお、坂本純一「スウェーデン公的年金の2004年年次報告書と財政の自動均衡措置」野村年金マネジメント研究会『野村年金コンサルティング』2005年11月号；Junichi Sakamoto, "Japan's Pension Reform," a paper presented to the World Bank, October 2005 参照。)

したがって、スウェーデンのように

保険料資産(32年分)/年金現価(過去期間の年金債務)

の比率(均衡比)を基準にして、均衡比が1未満になったときには自動均衡措置を発動し、強制的に給付を減額するというようなメカニズムを作ることができない。

そこで、わが国の2004年改正では、上記の点を考慮して、NDC方式に代わる自動調整メカニズムとしてマクロ経済スライド方式を導入し、経済変動および平均余命の伸びに関しては、いちいち法改正を経ずに自動調整できる工夫を施したものである。スウェーデン

ではこれまでのところ、まだこの自動均衡措置は発動されていないが、2004年には均衡比がぎりぎりの1.0014にまで低下しており、景気・雇用情勢の悪化が更に進めば、給付の自動的切り下げがおこなわれる可能性がある。

最後に、公的年金の給付水準の抑制によって、寿命が伸びる中で適当な所得代替率を確保するためには、退職金・企業年金・私的年金などの役割が増大していることを強調しておきたい。もともと、わが国では、第二次大戦後も1967年に厚生年金の給付が開始されるまでは、民間では老齢年金がなく、老後の所得保障はもっぱら企業の労使協定に基づく退職金・企業年金に依存していた。1954年に、坑内夫、船員などに老齢年金の支給が開始されたのを機会に、戦後崩壊状態にあった厚生年金保険制度の再建が図られたが、その際、日経連は、「二重負担」になるとして厚生年金保険料の引上げに強く反対した経緯がある。その後この論点は忘れられていたが、この十数年来、わが国主要企業の労働費用総額の中に占める退職金・企業年金の比重は急増しており、厚生年金の保険料負担の2倍以上に達している。このことが、企業の「二重負担感」を強め、公的年金の保険料負担増に対する大きな阻害要因となっていることも見逃すことができない。