

### 第3章 制度改革モデルの提案

#### 1、制度改革案を提案するに当たっての基本的考え方

##### (1) はじめに

我々は、これまで、我が国の年金制度の諸問題とその要因を分析し、諸外国の年金制度改革等の考え方を調査してきた。本章では、これらの分析から理論的に導き出される年金制度の在り方について、具体的な制度「モデル」というかたちで提案をしてみたい。

本研究の目的は、年金制度に対する国民の不安や不信を払拭し、すべての世代が信頼し、負担を納得できる、安定的な制度をつくるには何が必要であるかを明らかにすることにある。制度改革モデルを提案するに先だって、まず、いくつかの視点から、信頼できる制度への方向性を明らかにしたい。具体的な制度改革モデルはその行き着く先に見えてくるはずである。

##### (2) 年金制度の基本的性格

年金に限らず、社会保障は、基本的に国民の誰かが負担し、誰かが給付を受け取るという構造をもっている。その限りでは、給付に必要な負担＝収入を集められるかというファイナンスの問題は重要である。しかし、国民に負担を求める場合、負担を容認してもらうには、単に負担の水準だけでなく、「なぜ負担しなければならないか」について納得できる理由が示されなければならない。それは、「年金とは何か」というフィロソフィーに関わる問題である。年金に関するこれまでの議論は、ファイナンスの問題、すなわち、給付と負担の水準の問題に議論の重点が置かれ、国民が負担を納得するような明確な理念が示されてこなかったように思われる。これまでみてきたように、年金制度を巡る諸問題の多くは、年金制度に対する信頼の低下に原因がある。年金制度に対する国民の信頼を回復するためには、「年金とは何か」についての明確な理念を示し、その理念を具体化する制度を築いていくことが不可欠である。

では、年金制度の基本的性格をどのように考えるべきなのだろうか。家内制手工業や農業が中心の社会では、家族は生産主体であり、親は子供に生産技術と生産手段を譲ることと引き替えに子供に扶養されるという世代間扶養システムが機能していた。しかし、産業化によって生産手段から引き離され、自分の体以外に稼得手段を持たない労働者が大量に出

現し、彼らの老後生活の安定のために、稼得能力のある若い時代に負担し、その見返りとして高齢期に給付を受けるというかたちでの年金制度（社会保険としての年金制度）がつくられるようになった。つまり、歴史的経緯から見る限り、年金制度は、個別的な世代間扶養システムの代替として生まれてきたけれども、その本質は、強制貯蓄＝個人のライフサイクルにおける所得分配であったということができよう。しかし、我が国の場合、戦後の経済成長の恩恵を生産活動から引退した高齢者にも及ぼすために給付の充実が図られた結果、財政的には賦課方式に移行し、個人レベルでの給付と負担の関係が希薄になってきた。これを徹底させたのが、1985年の改正によって創られた基礎年金の制度であり、これによって、給付と負担の関係は財政的には完全に断ち切られたということができる。制度当局の説明でも、この改正以降、個別的な世代間扶養システムの代替としての面が強調され、「社会的な仕送り」とか「世代間の支え合い」とかいはれるようになってきた。

こうした経緯から、国民の間にも、年金制度を個人のライフサイクルにおける所得分配、すなわち若いときに掛け金を納め、それを高齢期に受け取る制度と捉える見方と、年金は世代間扶養の制度、すなわち子供から親への仕送りを社会的に行う制度と捉える見方が併存している。平成11年1月に厚生省が行った「社会保障制度に関する生活者の意識調査」によれば、公的年金制度の保険料について、「主に現在年金を受給している高齢者の年金の財源として使用するために支払っているもの」と考えている人が54.5%、「主に自分自身が老後に受給する年金のために積み立てているもの」と考えている人が41.6%となっており、両方の考え方が併存している状況が伺われる。（表3-1-1）

しかし、年金を個人のライフサイクルにおける所得分配と捉えるのと、世代間扶養の制度と捉えるのとでは、制度のあり方は全く異なったものとなるはずである。ライフサイクルにおける所得分配というのは、若いときに払ったものが高齢期に戻ってくるというのが基本であり、この観点からは、給付と負担は個人レベルで連動していることが求められる。一方、世代間扶養の観点からは、給付と負担の関係というのは、若いときに高齢者を扶養しておけば自分が歳をとってから扶養が受けられるといった「因果応報」程度のものであり、実質的な個人レベルでの連動が求められるわけではない。世代間の公平という観点からみても、ライフサイクルにおける所得分配の考え方では、経済状況の変化により世代によって給付と負担に差が出ることはやむを得ないこととして容認されるとしても、他の世代の給付相当までも負担することは不公平といわざるをえない。一方、世代間扶養の観点からは、人口構成の変化により世代によって給付と負担に不均衡が生じることはある程度

表 3 - 1 - 1

## 公的年金制度において支払う社会保険についての考え

		全体	主に自分自身が老後に受給する年金のために積み立てているもの	主に現在年金を受給している高齢者の年金の財源として使用するために支払っているもの	わからない	その他	無回答
全 体		2,064 100.0	858 41.6	1,130 54.7	46 2.2	14 0.7	16 0.8
性別	男	1,082	40.9	55.4	2.1	0.8	0.8
	女	982	42.4	54.1	2.3	0.5	0.7
年齢	20代	459	35.9	58.6	4.4	0.4	0.7
	30代	475	36.0	60.0	2.9	0.8	0.2
	40代	558	43.7	53.2	1.3	0.9	0.9
	50代	543	48.4	48.8	0.9	0.6	1.3
	無回答	29	51.7	48.3	0.0	0.0	0.0

表 3 - 1 - 2

## 「世代関連帯」の考え方による制度の仕組み

		全体	賛成である	賛成できない	無回答
全 体		2,064 100.0	1,199 58.1	804 39.0	61 3.0
性別	男	1,082	59.0	38.8	2.2
	女	982	57.1	39.1	3.8
年齢	20代	459	51.4	45.1	3.5
	30代	475	57.9	40.4	1.7
	40代	558	57.9	39.4	2.7
	50代	543	63.5	32.4	4.1
	無回答	29	69.0	31.0	0.0

までは容認せざるをえない。むしろ、皆で負担するのであるから公平な負担（水平的公平性）が確保されることの方が重要である。

現在の制度は、いずれの考え方に立って制度設計が行われているのかわからない、曖昧な制度になっている。基礎年金は、各制度の加入者按分の持ち寄りであり、世代間扶養の立場に立っているように見えるが、第2号被保険者については基礎年金部分の負担が明確ではなく、また第1号被保険者については逆進性の強い定額負担であり、公平な負担が前提になっているとは思えない。二階部分の厚生年金は所得比例であり、個人のライフサイクルにおける所得分配の考え方に基づいているようにみえるが、世代間でみると、先の世代の分まで後の世代が負担することを予定しており、個人レベルでの給付と負担の連動は確保されていない。制度当局の説明も、基礎年金を税法式にすべきという意見に対しては、「国民が自己責任に基づいて老後に備えるという考え方を否定すべきでない」「拠出と給付の関係が明確な社会保険方式の長所が失われる」（平成11年版年金白書P164）というように、ライフサイクルにおける所得分配の考え方に立った説明をしながら、一方では、「公的年金は、社会保障制度の1つであり、必要がある人に給付を行うために、その費用は社会全体で負担するものです」「公的年金は、社会全体の助け合いの制度ですから、貯蓄や投資のような損得論には本来なじみにくいのです」（同P154）というように、世代間扶養論と思われる説明も行っている。

今日の制度不信の根底には、こうした年金制度の基本理念に関する混乱があると考えられる。信頼できる、安定的な制度を築いていくためには、原点に立ち返り、白地に絵を描くつもりで、年金制度の基本理念を整理し、その基本理念に立った「あるべき制度」を描いてみるという作業が必要なのではないだろうか。本研究において、制度改革案のモデルを提案するのは、こうした認識からである。しかし、前述のように、国民の年金制度に対する理解は、「ライフサイクルにおける所得分配」と「世代間扶養」に、ほぼ半々に分かれている。いずれかの立場に立った制度を提案することは、国民の半数の認識と異なる方向を目指すことになってしまう。このため、我々は、まず、「ライフサイクルにおける所得分配」を基本理念とする制度と「世代間扶養」を基本理念とする制度の両方について、理論的な形態を考えることとする。次に、それぞれについて、現行制度からの移行の可能性や財政的な問題も含めた制度の問題点を分析し、実現可能性を検証するという手順で検討を進め、実現可能性の高い方の制度を最終的に提案することとしたい。

### (3) 就業構造の変化への対応

年金制度が将来にわたって安定的に運営されるためには、産業構造、就業構造の変化に柔軟に対応できる制度であるということが求められる。これまでの年金制度は、常用雇用者である男性世帯主が家計の主な稼ぎ手という前提で成り立ってきた。しかし、女性の社会進出、雇用の流動化、IT化等に伴う就業形態の多様化などにより、こうした前提が成り立たなくなりつつある。例えば、登録派遣社員は、個人の実態としては常用雇用に近い勤務形態であっても、派遣会社（派遣元）が複数の場合には会社単位では常用雇用とは扱われない。このため被用者の年金制度ではカバーされていない。またコンピュータプログラマーなどでは、出来高払いを徹底するためにいわゆる社内請負の形態をとることが増えており、このような場合も被用者とはみなされなくなる。こうした、産業構造、就業形態の変化の中で、年金の保険料負担が企業に重くのしかかるようになると、コスト削減のために企業は被用者を被用者年金制度の対象外にするという行動にでる。また、現行の第3号被保険者制度の問題点として指摘されているように、個人も被保険者とならないように雇用を調整するということが起こる。つまり、年金制度が就業形態の変化を一定の方向（すなわち年金財政を悪化させる方向）へ誘導するという事態が生じることになる。現に、厚生年金の被保険者（第2号被保険者）は、2年間連続して毎年約50万人ずつ減少している。賃金が上昇せず、金利も低迷する中で、被保険者数が減少するという事態が起こっているため、厚生年金の収支は、平成14年度には単年度で赤字に転落し、積立金の取り崩しが始まることが確実とみられている。平成11年度の財政再計算で全く想定しなかった事態が早くも起きているのである。このままでは、年金が高齢期の所得保障の基盤としての機能を引き続き果たしていくことができなくなり、遠くない将来に財政的に立ちゆかなくなってしまうだろう。

このような観点から、我々は、従来の、常用雇用、男子世帯主中心の制度を改め、就業構造の変化に対応でき、雇用に中立な制度にすることを、制度改革モデルを提案するに当たっての基本的な方向の一つとしたいと考えている。

### (4) 世代間の負担の公平性

今日、年金制度の将来に国民が不安を抱いている最大の理由は、世代間の不公平感にあると見てよいだろう。

年金制度において、どのような状態が「公平」あるいは「不公平」といえるのかにつ

いては、年金の性格をどうとらえるかによって異なってくる。年金を「ライフサイクルにおける所得分配」ととらえるならば、「若いときに拠出したものと同じ価値の給付を高齢期に受ける（つまり「損得なし」）」というのが、最もわかりやすい「公平」の基準となるはずである。これに、長生きリスクに保険の手法で対応するという性格を加えて理解するならば、長生きの違いによって結果的に給付と負担の関係に不均衡が生じても、その範囲であるなら「公平」であるとして許容される。しかし、この不均衡は世代内での不均衡であって、世代間でみれば、どの世代においても「損得なし」の状態が実現しているはずである。

これに対し、年金を「世代間扶養」の仕組みであるととらえるならば、人口構造の変化によって世代間に給付と負担の不均衡が生じるのはやむをえないことであって、高齢人口が増大し、若い世代の人口が減少していくならば、若い世代一人あたりの負担が重くなっていくことは避けられないということになる。しかし、年金を「世代間扶養」の仕組みであると考えることと、それを許容することとは同じではない。「世代間扶養」の仕組みでは、世代間の不均衡と負担の増加が避けられないとしても、それが「不公平」と考えられ、「過重」なものと感じるならば、国民は「世代間扶養」の仕組みそのものを拒否するという判断をするだろう。前述の、平成11年1月の「社会保障制度に関する生活者の意識調査」では、若い人ほど、公的年金制度について、「世代間扶養」的な考えの人の割合が多くなるという傾向が現れている（表3-1-1）が、その一方で、「世代連帯」の考え方による制度の仕組みに賛成できないという人も、若い人ほど多いという結果がでている（表3-1-2）。つまり、若い世代は、年金制度を「世代間扶養」の仕組みと理解しながら、それにもかかわらず、その結果生じる「不公平」や「過重」な負担感のゆえに、その制度自体を支持しないという考えを持ち始めているということが伺われるのである。

従来、世代間の負担の公平という観点からは、将来の負担を「過重」なものにしないということに政策の重点が置かれてきた。しかし、年金を「ライフサイクルにおける所得分配」ととらえようと、「世代間扶養」の仕組みをとらえようと、単に負担の水準だけでなく、給付との関係で世代間に許容できないほどの負担の不均衡が生ずるようでは、制度への支持は得られない。

図3-1-1は、厚生労働省年金局が作成している厚生年金の給付債務と財源構成の図である。図の右側は将来の期間について発生する給付債務、左側が過去の期間について発生した、あるいは発生する給付債務である。下の国庫負担の部分を別にすれば、右側の将来の期間に対する給付債務についてはこれから支払われる保険料で賄い、左側の過去の期

図3-1-1 厚生年金の給付債務と財源構成

<p>将来の保険料の引き上げによりまかなう分</p> <p>450兆円</p>	<p>80兆円</p>
<p>積立金</p> <p>170兆円</p>	<p>保険料(17.35%分)</p> <p>1170兆円</p>
<p>国庫負担</p> <p>100兆円</p>	<p>国庫負担</p> <p>180兆円</p>

← 過去期間に対応した ←----- 将来期間に対応した ----->

給付債務	給付債務
720兆円	1420兆円

  

参考	保険料総額	1700兆円
	国庫負担総額	280兆円

間に対する給付債務については過去に支払った保険料、すなわち積立金で賄うという状態であれば、どの世代でも「損得なし」の状態ということになる。しかし、現実には、過去期間に対する給付債務に見合うだけの積立金はなく、450兆円が積立不足という状態になっている。現在の制度設計では、この積立不足（いわゆる「過去債務」）を、将来の保険料負担によって償却しようとしている。その結果、将来の世代は、将来期間に対する給付に見合う負担に加えて、過去債務の分まで負担しなければならない。

将来の給付水準を引き下げれば、図の右側の面積が減少していく。それに見合っ、将来給付に対する負担も減少していく。将来給付に対する負担と過去債務に対する負担を加えた総負担、すなわち将来世代の「負担の水準」はそれによって下がっていく。「負担の水準」だけを問題にするなら、将来の給付水準の引き下げは有効な方法といえる。しかし、将来世代が過去債務の分までも負担しなければならないという実質は何ら変わっていない。つまり、「不公平」の本質は解消されていない。これまでの政策手法は、将来の給付水準の引き下げに重点が置かれてきた。しかし、国民の不公平感の源泉が過去債務の負担にある以上、こうした手法には限界があるといわざるをえない。

制度改革モデルの提案に当たっては、世代間の公平を確保する観点から、この過去債務を、誰の負担で、どのようにして償却するかという点についても明らかにしていきたい。

#### （5）制度の安定性

我が国の年金制度は、厚生年金も国民年金も、当初は積立方式の考え方でスタートした。しかし、制度の普及のため、当初は低い保険料でだんだん引き上げていくという段階保険料を取り入れ、制度創設時に受給開始年齢に近い年齢になっていた人には短い加入期間で年金の受給権を与えるという特例措置をとったことから、一部賦課的な要素を取り入れざるを得なかった。さらに、高度経済成長の成果を現役から引退した人々にも均転するために年金給付の大幅な充実を図ってきたことから、現在では実質的に賦課方式で運営されるに至っている。

しかし、こうした制度の拡充は、いわば経済成長を先取りする形で進められてきたものであり、今日のように経済成長が鈍化する状況の下では、人口の少子高齢化によって「つけ」の支払いの負担が若い世代に重くのしかかるということになってしまう。この負担が増大し、やがて現役世代が負担に耐えられなくなると、年金制度は崩壊してしまうのではないかというのが、多くの国民が抱いている不安である。



これまで、制度当局からは、人口高齢化の急速な進展によって、給付と負担の合理化（すなわち給付が減って負担が増えること）は避けられないというメッセージが繰り返し発信されてきた。しかし、このメッセージは年金に対する正しい理解を促進するよりは、若者の将来を暗くし、年金制度の持続性に疑問を持たせる効果のほうが強かったように思われる。たしかに、人口構成の変化は年金制度にとって重要なファクターではあるが、年金の将来が完全に人口構成に左右されると考える必要はない。年金制度は、今後とも、賦課的要素の強い財政方式で運営していくほかはないが、だからといって、短絡的に、人口構成の変化によって将来の負担が極端に重くなると考えることは誤りである。賦課方式とは基本的には、その年に社会全体で生み出された所得の一部を高齢者に配分するものであり、配分の総額は高齢者の数、すなわち人口構造に依存するが、負担の能力は経済成長に依存する。一定の経済成長が見込めるならば、所得のあるところに幅広く負担を求めることによって、年金の負担が現役勤労者に極端に重くのしかかるという事態は避けられるはずである。人口高齢化の影響を強調し、重い負担を覚悟させるよりも、応益、応能の両面から公平な負担の在り方を考えることの方が、安定的な制度につながると我々は考える。

人口構造の変化が避けられないなかで、持続可能な安定的な制度としていくためには、特定の世代、特定の階層に負担が集中しない、水平的にも、垂直的にも公平な負担構造を持った制度としていくことが必要である。制度改革モデルの提案に当たっては、こうした方向を目指すこととしたい。

## 2、制度改革モデルの内容

### (1) はじめに

以上の基本的な考え方に立って、具体的な制度改革モデルを提案するのであるが、これまでの考察から、その姿の輪郭は明らかになってきている。前述のように、まず、「個人のライフサイクルによる所得分配」、「世代間扶養」のそれぞれの考え方に立った制度の骨格を示し、次に、それぞれについて、問題点を明らかにし、制度の実現可能性を検討するという手順で、制度改革案の内容を明らかにしていきたい。また、第4章で、それぞれの改革案について、財政試算を行い、将来の給付と負担の構造も検証することとしたい。

しかし、2つの異なる考え方に立った制度改革モデルを提案するにしても、両者に共通

する制度設計の考え方がないわけではない。まずこの点を明らかにしたい。

第1は、現行制度の第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者という区分をやめるということである。先に述べたように、雇用、就業形態は多様化し流動化が進んでいる。すでに、派遣や社内請負といった、従来の常用雇用、自営業、専業主婦という典型的な分類に入りきらない就業形態が増加している。現行制度のように、被保険者区分によって給付と負担の関係が大きく異なる制度を維持していけば、年金制度が就業形態を一定の方向に誘導し、ひいては年金制度自身を崩壊させることにつながりかねない。どのような制度改革モデルを提案するにしても、被保険者区分の改革は避けて通ることができない。

第2は、給付水準についてである。「個人のライフサイクルによる所得分配」、「世代間扶養」という基本理念は、必ずしも給付水準を導き出すものではない。給付水準は、負担との見合いで、政策的に決定することになる。制度改革モデルの提案を行うに当たって、我々は、平成11年改正後の現行制度と給付の総体（将来にわたる給付総額の合計）が同じになるところに給付水準を設定することとした。これは、一つには、給付と負担の関係について、現行制度との比較を容易にするためであるが、平成11年改正によってシェイプアップされた現行制度の給付水準は、総体としてみれば（個々の受給者については必ずしもそうではないが）妥当なものとするからである。

## （2）改革案 1

### （基本的考え方）

第1の改革案は、「個人のライフサイクルによる所得分配」の考え方に立ったものである。この考え方の基本はこうである。すなわち、年金とはライフサイクルによる所得の変化をならすものであり、基本的には貯蓄の性格をもつ。しかし、長生きのリスクは個人では対応することが困難なので、保険の原理を導入することが適当である。その意味で、年金は、長期の保険商品といえる。したがって保険料は保険商品の価格に見合うものでなければならない。保険商品の価格に見合う保険料とは、平均余命と全く同じだけ生きた人にとって、負担と給付がイコールになるように定められる保険料である。この考え方は積立方式の考え方に等しい。ただ、長い期間には災害や戦争、インフレ等の経済の大きな変動ある。こうした事象によって将来の生活設計が大きく狂ってしまうことのないようにする必要がある。このためには、積立金の利子を現実に市場運用した、したがってきわめて不安定な利

子率ではなく、経済成長や物価との関係で一定の率に保つことが必要になる。すなわち、長期の経済変動リスクに対応するために、公的な制度であることが求められる。また、年金受給後の経済変動に対応できるようにするために、給付の物価スライドは不可欠である。すでに相当の高齢に達した人たちには、これから高齢期の生活に必要な額を積み立てることは期待できない。こうした問題をクリアするためには、財政方式は実質的には賦課方式とならざるをえない。人口の高齢化が進むなかで、このような財政運営を行うためには、相当額の国庫負担を導入する必要がある。その意味でも、公的な制度として構築することが必要である。

(給付設計)

改革案1の給付設計は以下のようなものになる。すなわち、被保険者が負担する保険料(事業主負担分を含む。)の総額に確定利回りの運用収入を加えたものを給付原資とし、これを受給開始年齢からの平均余命の間、物価スライド付きの給付によって取り崩していつて死亡時に給付原資が0となる、すなわち総負担額と総受給額が均衡するように、給付と負担の水準を定めるというものである。この関係を式にすると以下のようなになる。

$$\left\{ \sum_{i=1}^m (1+r)^{n-i} w_i \right\} \times (1+r) = \sum_{j=1}^n (1+r)^{j-1} P_j \quad (\text{式 3-1-1})$$

$P_j = j$  期の給付                       $w_i = i$  期の保険料                       $r =$  利回り  
 $m =$  被保険者期間                       $n =$  年金受給期間

計算を容易にするために、賃金Wは毎年賃金上昇率 $\omega$ だけ、給付Pは毎年物価上昇率pだけ、それぞれ上昇するものとし、被保険者期間を40年、平均余命を20年とすると、次の式が成り立つことになる。

$$x \times (1+\omega)^{39} = t \times \frac{\sum_{i=1}^{40} \{ (1+r)^{40-i} \times (1+\omega)^{i-1} \} \times (1+r)^{20}}{\sum_{j=1}^{20} \{ (1+r)^{20-j} \times (1+p)^{j-1} \}} \quad (\text{式 3-1-2})$$

$x = P1 / W40$  (代替率)                       $t = w_i / W_i$  (保険料率)

式3-1-2は、給付、負担ともに平均賃金に対する割合を求めるものである。したがって、利率、賃金上昇率、物価上昇率が一定である場合には、保険料率、最終賃金に対する当初の給付の割合（代替率）のいずれか一方を決めれば、もう一方が決まる。利率、賃金上昇率、物価上昇率を、厚生省の平成11年度財政再計算の前提と同じ、4.0%、2.5%、1.5%と仮定すると、保険料率を現行とほぼ同じ13%（総報酬ベース）とすれば、現役時代の平均賃金（総報酬）の46.6%の給付となり、現役時代の賃金の40%の給付を確保しようとするれば11.17%の保険料率が必要ということになる。

給付水準を、総額で現行の水準と設定すると、後述の財政試算から、保険料率は約16%、給付水準は従前の平均所得の約48%（いずれも総報酬ベース）となる。

しかし、この給付設計では、給付は従前所得に完全に比例することになるため、従前所得が少なかった人には、わずかな年金しか支給されないことになる。このような人たちのために、最低保障を設け、年金給付が最低保障水準に満たないときには不足する部分を補填するという措置をとることが必要である。総負担＝総給付という給付設計の基本を維持するために、最低保障のために追加的に必要となる財源は他の被保険者の保険料ではなく、国庫負担によって賄うことになる。この最低保障は、高齢期の必要な生活費の保障という意味合いをもつものであり、水準は基礎的な生活費を賄う程度（現行の基礎年金の水準と同程度）で、受給時の所得制限を設ける。

最低保障の他に、低所得者に給付を厚くし、高額所得者に薄くするという、世代内の所得再分配を行うかどうかの問題となる。その方法としては、①定額部分を設ける、②高額の年金になるほど給付乗率を落としていくの2つが考えられる。しかし、就業状況によって所得補足率が大幅に違うという現在の状況を考えると、そのような世代内所得再分配の仕組みを導入することで、かえって、不公平を増すことになりかねない。このような点を考慮して、制度改革モデルとしては、最低保障以外に世代内所得再分配の仕組みのない、完全な所得比例方式を提案することとしたい。仮に、世代内所得再分配の仕組みを導入する必要があるとした場合には、所得補足の違いによる不公平のより少ない、②の方式が適当であろう。

#### （財政方式）

この方式は、いわば個人勘定における完全積立方式というべきもので、保険料率と代替率の関係を維持する限り、理論的には財政的に均衡するはずである。しかし、現実に動い

ている制度を改革して、この方式に改めようとする場合には、いわゆる過去債務の問題を考えなければならない。つまり、積立方式の給付と負担の設計で、将来の期間に対応する給付債務は保険料で賄えるが、過去の期間に対応する給付債務のうち積立金で不足する部分（過去債務）は保険料では負担できない。したがって、過去債務は国庫負担によって償却することになる。

個人レベルでは、納付した保険料に見合った受給権が積み立てられていくが、現実の財政は、その年に収められた保険料収入はその年の年金給付に充てられるという形になる。後述のように、過去期間に対応する年金給付は、従来の制度設計によって支給されることになるため、制度改正後の財政は、収入は、①新制度による保険料収入、②新制度による最低保障に係る国庫負担、③過去期間に対応した旧制度の給付に係る国庫負担（+これに積立金がある場合はその利子収入）となり、支出は、①過去期間に対応した旧制度の給付、②制度改正後の期間に対応した新制度の給付、③福祉施設費等ということになる。このように、収入と支出は別々の要素で決定されるため、収支が一致するとは限らない。収入が支出より大きい場合は黒字分が積み立てられ、支出が収入より大きくなれば積立金を取り崩して賄い、積立金が枯渇し、収支赤字が生じた場合は、国庫負担により赤字を埋めるということになる。現実的には、当初は国庫負担が減少し、その後大幅に増大していくことになるため、平準化の措置をとることが必要になるだろう。

#### （被保険者と保険料負担）

被保険者は、20歳以上の者及び所得のある20歳未満の者のすべてとする。被用者、自営業者、無業者等の区別はしない。

保険料は、年金給付以外のすべての所得に対して賦課する。所得のない者、一定額以下の所得の者については、保険料納付義務を免除する。すべての所得を保険料賦課の対象とすることから、年金受給者も被保険者とする必要がある。年金受給者が保険料を収めた場合は、その分は翌年以降の給付に反映させることとする。したがって、年金給付から年金の保険料を徴収することは意味がない。当然、年金以外に所得のない者については、保険料は賦課されない。

保険料は、被用者については労使折半、その他の者については全額被保険者の負担とする。被用者の範囲をどう定義するかは難しいが、事務の都合から考えて、給与支給者が源泉徴収を行う場合には被用者として事業主負担を求めることとするのが適当であろう。そ

れ以外の者は、**SELF EMPLOYED** として、労使両方の負担を求めることとする。

#### (経過措置)

制度改正前の期間に対応する給付については旧制度による給付設計を適用し、制度改正後に期間に対応する給付についてのみ新制度による給付設計を適用する。これにより、保険料を収めた時点で約束された給付は保障される（期待権の保障）ことになる。完全に新制度による給付設計による給付を受けられるのは先のことになる（40年をフルペンションとするなら40年後）が、今後納める保険料については、必ずそれに見合った給付が約束されるため、保険料納付のインセンティブは、経過措置によって損なわれることはないだろう。国庫負担は、過去期間に対応するものについては従来通り基礎年金部分の3分の1、将来期間に対応するものについては国庫負担なしとなる。

このような経過措置を設けることにより、給付の計算が2段階になり煩雑になるという問題は生ずるが、過去に納めた保険料が無意味になることもなく、これから納める保険料についてはそれに見合った給付が約束されるために改革の成果はすぐに享受することができるという点で、移行がスムーズに行われると考えられる。

### (3) 制度改革案 2

#### (基本的考え方)

第2の改革案は、「世代間扶養」、つまり、現役で働いている世代から引退した高齢者世代への「社会的仕送り」という考え方に立ったものである。しかし、「社会的仕送り」の方法はいくつか考えられ、第1案のように、理念から自ずと制度の枠組みが導き出されるといわけではない。制度改革モデルの提案を行うに当たっては、まず、何点かについて制度の基本的な枠組みを決めておく必要がある。

第1は、給付の決め方である。すべての人に共通な高齢期の基礎的な生活を保障するという考え方に立てば給付は定額ということになるし、所得の減少分を補填するという考え方に立てば従前所得に比例した給付となる。また、一定の生活レベルを維持するために必要な給付ということになれば、補足的な給付となるだろう。「社会的仕送り」という考え方に立った場合、いずれの給付が最も性格に適した、かつ、公平なものなのであろうか。定額給付は個々の高齢者の所得や資産の状況を見ないものであり、一律の「バラマキ」という

感じを否定できない。所得比例給付は、現役時代所得が高く、したがって、一般的には資産も多いと考えられる高齢者に多くの給付を行うことになり、世代間、世代内の不公平を拡大することになる。かといって、補足的な給付では、所得把握の困難性に加えて、受給にスティグマが伴い、生活保護と同じになってしまう恐れがある。

このように、いずれをとっても問題があるが、①すでに定額の基礎年金が存在し、制度当局からも、これが「社会的仕送り」という説明がなされていること ②制度改革議論も多くは定額の基礎年金を前提にしていること から、我々の制度改革モデルにおいても、基本的には定額給付を採用することとしたい。(現行の所得比例部分をどうするかについては後述。)ただ、そうすると、「金持ちの高齢者にみんなの負担で小遣いを渡すのか」といった批判が出るのが予想され、所得制限を設けるかどうかの議論が避けられない。制度改革モデルでは、現行制度との比較の意味も含め、所得制限なしのモデルを設定し、後の問題点のところでこの点について触れることとしたい。

第2は、負担の方法についてである。現行の基礎年金は、「社会的仕送り」といっても、第1号被保険者は定額の負担、第2号被保険者は所得比例保険料の一部(個々の被保険者にとってその額は明らかでない)、第3号被保険者は、配偶者の属する被用者年金制度が負担し本人は負担しない、というように、負担の仕方がばらばらであり、これが不公平感を生じさせる一つの要因になっている。

「世代間扶養」という考え方を徹底するなら、現役世代だけが負担するような形態の負担方式が望ましいということになるが、そうすると、世代間の不公平感が増すことになってしまう。「世代間扶養」をもう少し広くとらえ、社会全体で生み出した所得を高齢者に再分配する仕組みというふうに考えれば、広く所得のあるところに公平に負担を求めるということが適当だということになるだろう。負担の公平については、基本的には応益負担と応能負担という2つの原則があるが、「世代間扶養」の考え方からすれば、見返り、すなわち、給付に対応した負担(応益負担)ということは必ずしも求められない。この場合は、応能負担という面を重視する方が、公平の観点に適合しているということができよう。

応益負担原則よりも応能負担原則を重視することになれば、財政方式は社会保険方式よりも税方式のほうが望ましいという結論になる。税は一般的には応能負担原則に則って課税されているはずであるから、一般的な税財源によって給付を賄えば、基本的には応能負担原則は確保されているということになる。しかし、仮に、基礎年金相当を税財源によって賄うとすれば、相当程度の増税が必要となる。どのような税を増税するかによって、応

能負担原則に基づく負担の公平の程度は変わってくる。例えば、所得税は累進構造になっており、最も応能的な性格が強いものと考えられるが、現実には所得把握に大きな差があるといわれており、所得税増税によって給付を賄うこととなれば、不公平を増すことになりかねない。多くの論者は、消費税の増税によって基礎年金の給付を賄うべきと主張しているが、消費税は必ずしも応能的な負担ではなく、益税や未納といった問題も生じている。また、消費税の増税によって物価が上昇し、それが年金給付に反映されれば、さらなる負担が必要になるといった、負担のスパイラルということも考慮しなければならない。

税方式ということになれば、税の持つ問題点をそのまま年金制度に取り入れてしまうことになり、公平な負担を実現するには税制度の大幅な改革まで踏み込まなければならなくなる。前述のような意味での公平な税ということになれば、すべての所得に応能原理に基づいて賦課される「所得型付加価値税」のようなものを創設することが最も適している。制度改革モデルの提案に当たっては、応能負担原則に基づいた公平な負担と、負担水準の変更が年金の給付に反映されないことが確保される「所得型付加価値税」の創設を提案することとしたい。しかし、そうした税の具体的な内容を、実現可能性まで含めて検討する時間的な余裕はなかった。したがって、第2案では、基礎年金部分の財源について具体的にふれることができず、問題点として残さざるをえなかった。この点については、後述の、実現可能性のところでふれたい。

第3は、現行の2階部分（所得比例部分）をどうするかという問題である。税方式の定額年金に加えて、所得比例方式の年金制度を設けるかどうかについては、①公的年金制度としては定額部分のみとし、他は任意加入の私的年金又は企業年金のみとする ②現行の所得比例年金を強制加入の企業年金に再編する ③現行の所得比例年金を維持する という3つの選択肢がありうる。しかし、基礎年金部分（1階部分）を税方式としても、過去期間に対応する2階部分の給付債務のうち積立金で賄えない部分（2階部分の過去債務）は、何らかの方法で償却する必要がある。この額は、厚生労働省年金局の試算では、330兆円にのぼっており、どの途を選択するにしても、この財源を調達することが必要になる。①の場合は、この330兆円を年金制度の外側で（例えば新たな税負担によって）調達する必要があり、②の場合も、企業年金に過去債務を持ち込むことができなければ同様となる。③の場合は、将来の保険料負担で賄うことになるが、その場合は、所得比例年金にも「世代間扶養」の要素を持ち込むことになる。

「世代間扶養」という性格から、純理論的に考えれば、①の選択肢が最も適切であると



いう結論になる。しかし、現実に所得比例部分が被用者 OB の生活の基盤となっていること、アメリカの 401K のように自己責任によって年金資産を運用するということが我が国の現状にそぐわないこと、基礎年金の税負担に加えて、330兆円もの巨額の財源を税に求めることは困難であること等の理由から、制度改革モデルとしては③を提案することとしたい。「世代間扶養」の考え方からすれば、2階部分も賦課方式で運営することになり、保険料率は賦課保険料に設定されることになる。

なお、前述のように、「被用者」の境界線が曖昧になっているなかで、所得比例年金という形で被用者グループだけの「世代間扶養」制度を残すことについての問題は、後述の「問題点」のところで整理したい。

#### (給付水準)

前述のように、現行制度と同じ、定額の1階部分と、所得比例の2階部分から構成することとし、かつ、給付の総体を現行制度と同水準に維持するとしても、1階部分と2階部分の割合を変えれば、個々の受給者の給付額は大きく変わることになる。現行制度の基礎年金部分では、もともと、一定の未納、未加入がある前提に立っており、すべての人がモデル年金と同水準の年金を受け取ることは想定していない。財政再計算では、基礎年金の平均水準は、モデル年金の90%弱（平成11年度価格で年間70万円程度）と試算されている。第2案では、基礎年金部分は税法式で、基本的に全員にフルペンを支給することになるため、現行制度と同程度の水準ということになると、給付水準は、モデル年金の水準ではなく、財政再計算で予定している平均年金額の水準、つまり、モデル年金の90%弱程度の水準に設定することにならざるをえない。これは、典型的なサラリーマンや専業主婦など、現行制度においてもフルペスが前提になっている人たちの給付水準を引き下げることにつながる。一方、全員にモデル年金の水準のフルペンを支給しようとするれば、給付の総体を変えないという前提の下では、所得比例部分を小さくせざるをえない。これは、高齢期の所得に年金の占める割合の大きいサラリーマン OB にとって給付水準が引き下げられるという結果になってしまう。

つまり、給付の総体が変わらないという前提では、未納・未加入によって無年金や低額の年金になってしまったはずの人々がフルペンを受給できるようになる分、現行制度でフルペスが予定されているサラリーマンや専業主婦層の年金水準が引き下げられるということになってしまうわけである。これらの人々の給付水準を維持しようとする

ば、給付の総体を大きくする他はない。そうすると負担の水準も引き上げざるをえなくなる。

「世代間扶養」という考え方の下で、給付の総体を変えないという前提での給付設計を行うとすれば、現行制度で予定される平均的な給付水準を全員に保障するというのが自然な形であろう。制度改革モデルとしては、1階、2階ともに、給付の総体は現行と同じという形を提案することとしたい。したがって、2階部分の給付設計は、現行制度と同じということになる。

#### (財政方式)

財政方式は、1階部分が税方式、2階部分は所得比例の社会保険方式で、いずれも完全な賦課方式で運営することになる。しかし、この2階部分の社会保険方式は、第1案で想定したような社会保険方式ではない。第1案では、給付と負担は1対1で対応している。すなわち、保険の原理であるところの「給付反対給付均等の原則」が成り立っている。しかし、第2案の2階部分は、給付、負担ともに所得比例ではあるが、財政的には賦課方式、保険料率も賦課保険料率を前提にしているため、保険料率は世代によって異なり、負担した額と給付額は全く見合っていない。つまり、社会保険方式の特徴といわれる「給付と負担の連動」は、同一世代内では確保されるが、世代間では全く異なるということになるわけである。このような方式を社会保険方式と呼ぶべきかについては意見が分かれるところであるが、一応、現行の方式が社会保険方式であるということと同じ意味で、社会保険方式と呼ぶこととしたい。

2階部分の保険料率は賦課保険料率、すなわち、その年の総給付額の見込みを、その年の標準報酬総額の見込みで割って得られる率に設定する。したがって、その率は毎年変更されることになる。事務的な混乱を防ぐためには、何年間かの平均の賦課保険料率を設けて、階段状に変化させることも考えられる。

後述の財政試算では、計算を容易にするために、賦課保険料率ではなく、財政再計算の段階保険料率をもとに計算している。財政再計算の段階保険料率は、賦課保険料率に比べれば保険料の引き上げスケジュールが前倒しになっており、その結果ピーク時の保険料率が多少低くなる。

#### (対象者)

基礎年金部分については、税法式であるため、被保険者という概念はなくなる。対象となるのは全居住者ということになるが、高齢になってから我が国に移り住んだ外国人を給付対象とすると、いわゆる福祉移民を促進させることになる。「世代間扶養」という理念からしても、かつて全く扶養に貢献しなかった人が給付だけを受けるということには問題がある。受給には、少なくとも居住期間による制限を設けることが必要であろう。

受給に所得制限を設けるべきかについては、前述のとおり、制度改革モデルとしては所得制限のない制度を提案することとしたい。

2階部分の被保険者、受給権者は、現行の厚生年金と同様である。しかし、先に述べたように、就業形態の多様化により、いわゆるサラリーマンの範囲は流動化している。この影響をできる限り小さくするためには、現在の勤務形態による制限（いわゆる4分の3ルール）や所得による制限（いわゆる130万円ルール）を緩和することが必要となろう。

#### （経過措置）

経過措置で最も問題になる点は、1階部分に相当する過去の保険料納付実績をどのようにカウントするかという問題である。方法としては3つ考えられる。第1は、1階部分を税法式とすることで過去の保険料納付実績は全くカウントしないという方法である。これだと、過去に未納・未加入だった人も、まじめに保険料を払ってきた人も全く同じ扱いということになる。これは、過去の保険料は「掛け捨て」ということになり、とうてい許容されるものではないだろう。第2は、1階部分に相当する保険料を過去の納付実績に応じて利子を付けて返却するという方法である。しかし、この方法も、一時に巨額の財源が必要になるがそれをどのようにして賄うのかという問題、2号被保険者の保険料の1階部分をどのように計算するかという問題、返却の事務が膨大になるという問題、さらには、必要被保険者期間に満たないでこれまで「掛け捨て」になっていた人とのバランスの問題など、様々な問題があり、現実的な方法はいえない。第3は、制度改革後の期間については居住要件のみで給付を行うが、制度改革前の期間については保険料納付期間（第3号被保険者の場合は被保険者期間）に応じて給付を行うという方法である。これだと、完全な皆年金（ユニバーサルな年金）が達成されるには40年かかるが、これしか現実的な方法は考えられない。

第3の方法をとり、過去期間については保険料納付期間、被保険者期間に応じて給付を行うとしても、過去期間に対応する給付の財源は税負担によることになる。つまり、1階

部分に相当する負担を保険料から税に変更することは、経過措置なく直ちに実施することが必要になる。これにより、厚生年金の保険料負担も2階部分に相当するものだけとなり、保険料率は直ちに引き下げられることになる。

経過措置として、もう一点考慮しなければならないことは、積立金のうち、基礎年金の給付に充てられる部分の取り扱いである。第2案では、基礎年金部分は、過去の期間に対応する給付も含めて全額税で負担することになるため、基礎年金の給付に充てられるべき積立金は不要になる。この現在価値は、国民年金で10兆円、厚生年金で約40兆円と見積もられている。これを、①税負担を軽減するために用いるのか、②厚生年金の2階部分の保険料軽減のために用いるのか、それとも、③被保険者に返却するのかということが問題になる。③の場合は、事務の繁雑さ、計算の困難さといった問題があり、②の場合も、国民年金の積立金まで厚生年金のために使ってよいのかという問題がある。仮に、厚生年金の積立金を使うだけだと330兆円が40兆円減額されるにすぎず、負担軽減としての効果はわずかしかない。基礎年金の給付のために積み立てられてきたものについては、基礎年金の給付に充当すべきであり、基礎年金が税法式となれば税負担の軽減に用いるのが自然であろう。

### 3、制度改革モデルの問題点についての検討

#### (1) 公的年金制度としての位置づけ

平成11年版年金白書によれば、公的年金の機能として、以下の諸点があげられている。

(P149)

- 長生きの経済的な不確実性（リスク）への対応
- 高齢期の確実な所得保障
  - ・ いわゆる温情主義（パターナリズム）
  - ・ インフレ、経済成長等の不確実性に対応した高齢期所得の実質価値の維持
- 世代内所得再分配

年金白書の記述が一般的に受け入れられている理解とすれば、上記ような機能をもつことが公的年金制度として位置づける必要条件ということになる。しかし、このうち、「長生きの経済的な不確実性（リスク）への対応」については、年金白書でも記述されているように（P150）、民間保険や金融市場の発達により個人で対応できる部分も増えており、