

また、「高齢期の確実な所得保障」のうちの「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」についても、人口の少子高齢化が進む中では、公的な年金制度でなければ不可能な賦課方式による財政運営よりも、民間の保険でも可能な積立方式の方が、実質価値の維持に有利であるという意見も有力になっている。したがって、この2つの機能については、必ずしも、公的年金制度に特有のものとは言い難い状況になっているということができる。

残る2つの機能、「いわゆる温情主義（パターナリズム）」、すなわちすべての人に年金を保障するということと、「世代内所得再分配」についてであるが、第1案は、最低保障を除き、完全に所得に比例する年金を支給するという案であるから、世代内の所得再分配は行われぬ制度設計になっている。また、強制加入ではあるが、保険料負担をしなければ給付を受けることができないため、完全に普遍的な年金が確保されているというわけではない。第2案では、すべての者に普遍的に年金が確保される制度であり、パターナリズムが貫徹されているということができる。また、年金給付のための税負担を応能的な負担にすれば世代内の所得再分配の機能も持つことになる。さらに、給付についても、定額給付ではあるが所得増加の限界効用の違いを考慮すれば世代内所得再分配的な効果もないわけではない。すなわち、第2案は公的年金制度としての機能を果たしているということができる。

第1案は公的年金としての重要な機能が欠けており、このような制度設計であるなら、何も公的な年金制度でなくてもいいのではないかという疑問が生じる。しかし、以下の理由により、我々は、第1案のような制度であっても、公的な年金制度として設計、運営されることが不可欠であると考えられる。

第1は、「高齢期の確実な所得保障」を確保するためである。たしかに、年金制度を民営化し、積立方式で運営したとしても、積立金を適切に市場運用した場合には、一般的には、経済成長や物価上昇率に対して一定の金利を確保することができるかもしれない。しかし、年金制度は超長期にわたって安定的に維持されていくことが求められる。長い年月の間には、戦争や災害、急激な経済変動がないという保障はない。民間企業が、そうした「通常でない事態」を経てもなお安定的な金利を確保し、「高齢期の確実な所得保障」を維持できるだろうか。再保険等の方法でリスクをヘッジするとしても限界があるだろう。もちろん国も分裂や合併の事態に遭遇しないとはいえないが、その可能性は民間企業に比べれば遙かに小さい。

第2は財政方式である。第1案では、給付計算は積立方式で行うことになるが、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、過去期間に対応する給付については既得権、期待権を保護することになり、財政方式は実質的には賦課方式とならざるをえない。つまり、計算上は積立方式、実質的な賦課方式という財政方式となる。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。これに対しては、第1案のように将来の期間に対応する給付について積立方式と同様の計算をするのであれば、完全に制度を分け、将来については民営の積立方式で運営し、過去債務だけを税負担によって償却していけばよいのではないかという議論もあり得る。しかし、現実巨額の積立金を保有することには多くの問題がある。また、実質的な賦課方式で運営していく場合には、過去債務のうち現実には償却しなくてもよい部分、つまり永久借換が可能な部分が出てくる。その分だけは、過去債務を別途償却するよりは負担が軽くなるはずである。このように、計算上は積立方式、実質的には賦課方式という財政方式には多くのメリットがあり、あえて過去分と将来分を切り離し、運営を民営化する必要はないと考えられる。

第3は、広い意味の逆選択の防止である。「広い意味の」というのは、一般にいわれる情報の非対称性によって生じる逆選択ではなく、逆にリスクが予想できるが故に発生する逆選択を防止するということである。年金白書の記述のように、「長生きの経済的な不確実性（リスク）への対応」については、民間の保険によっても可能である。しかし、長生きリスクは完全には予想できないにしても、ある程度の傾向は解っている。今後遺伝子解析研究が進めば、長生きの確率はさらに正確に予測できるようになるだろう。そうした事態を想定したとき、すべての人が同一のリスクに基づいて負担するといった制度が民間で可能だろうか。このような場合民間保険ではリスクごとに負担と給付の設定が行われる。リスクごとの給付設計となれば、長生きの確率が高い人は、十分な年金を受けることができなくなるか、負担が重くなることから制度からドロップアウトするおそれがあり、結局は「高齢期の確実な所得保障」としての機能を果たすことができなくなってしまう。これを防止するためには、強制加入という性格をもつ公的な制度であることが求められる。この場合、保険的な公平原則である「給付反対給付均等の原則」は、その限りにおいて成り立たなくなる。しかし、その反面、部分的ではあるが世代内の所得再分配の効果を有することになるともいえるだろう。

第4は、モラルハザードの防止である。公的な年金制度は、純粋な「パターナリズム」だけでなく、事後的な救貧制度である公的扶助に落ちることを防止するという役割も持っている。年金制度を民営化し、任意加入とすれば、若いときに負担を逃れて、高齢になると公的扶助に逃げ込むというモラルハザードが助長されるおそれがある。「自立、自助」を基調とする社会を維持しようとするなら強制加入の年金制度を維持することが必要である。

(2) 世代間、世代内の公平性

(世代間の公平)

前述のように、世代間の公平の尺度は年金制度をどのようにとらえるかで異なる。第1案では、年金を「ライフサイクルによる所得分配」ととらえるため、世代ごとにみれば給付と負担が対応する、すなわち、世代間の所得移転は生じない制度設計になっている。しかし、将来の期間については世代間の公平が保障されるとしても、厚生年金で450兆円、国民年金で40兆円の過去債務が存在する以上、これを償却するためには税の負担を増やすことが避けられない。過去債務は、先の世代が負担以上の給付を受ける（あるいは受けた）ことによって生じたものであり、これを後の世代の税負担で償却することになれば、実質的に世代間の不公平が生じることになってしまう。

この点についての現行制度と第1案の違いは、過去債務を将来の保険料負担で償却するか、税負担で償却するかの違いである。厚生労働省の試算では、過去債務総額490兆円のうち、厚生年金で負担しなければならないのは450兆円で、大部分が厚生年金の債務である。これを保険料で負担するということは、現役の勤労者が負担するということである。第1案においても、仮に、過去債務を所得税の増税によって償却することとすれば、主に現役勤労者に負担を求めることになり、世代間の不公平解消にはつながらない。消費税の増税によって賄うとしても、年金受給者は物価スライドによって実質的に負担を負わないため、(自営業者等も負担するため世代内の負担の公平には資するかもしれないが)世代間の公平にはつながらない。

しかし、現役勤労者に負担が少ない増税も考えられる。第1は、高齢者に負担を求めることである。前述のように、過去債務を給付の削減で償却しようとするれば、年金を生活の基盤としている高齢者の生活を直撃する。しかし、高齢者の所得状況は多様であり、低所得の高齢者も多いが相当程度の収入のある高齢者も少なくない。現在は、公的年金等控除等の所得控除によって、高齢者は一律に税制上の優遇を受けている。このような高齢者に

対する一律の優遇措置をやめ、現役勤労者と同様に所得に応じた負担をするように改めることで相当の税収増が見込めるはずである。試算では、公的年金等控除を廃止することで、年間約1兆円程度の増収が期待できる。

第2は、相続に対する課税を強化することである。現在の高齢者は少ない負担で相対的に多くの給付を受けている。それは、現在の高齢者が高度成長時代の勤労者であり、資産形成を図ることが困難であったことに配慮したものである。しかし、すべての高齢者が資産形成ができなかったわけではない。相対的に少ない負担の中で資産形成を行い、高齢期にも十分な給付を受けて資産の取り崩しをしなくて済んだ高齢者は少なくない。これらの資産は私的に相続されていく。前述のように、我々の試算では、私的な相続によって年金等の公的な制度に起因する世代間の不均衡は60%解消されるが、相続によって資産を得る者と年金の負担をする者との不一致によって世代内の不公平は増大する。相続税を強化して過去債務の償却に充てれば、先の世代からの相続のメリットを現役世代全体に及ぼすことになり、世代間、世代内両方の公平が達成されることになる。

後述のように、過去債務を国庫で永久消却するとした場合、毎年約7兆円（1999年度価格）が必要になる。税務統計によれば、1997年度の相続税、贈与税の課税対象資産は約15.3兆円である。これに対し、税収は2.1兆円（実効税率14%）にすぎない。計算上は、課税対象資産に対し、50%強の実効税率にすれば、先の公的年金等控除の廃止と合わせて、第1案の改革を行った場合に必要な国庫負担の増加分を賄うことができる勘定になる。相続税の実効税率50%というのは現実には困難かもしれない。現実の政策としては、いくつかの税について、幅広く負担を求めることが必要になるだろう。もし、現行制度で基礎年金の国庫負担率を2分の1に引き上げることが規定の事実であり、その分は他の税負担、あるいは既定の経費の削減で対応できるとすれば、足下で国庫の増は5兆円弱となる。これだと、必要な相続税の実効税率は40%以下となる。このような負担増が政策的に受け入れられるなら、現役世代に集中的に負担を求めることなく過去債務の問題を解決できる。

これに対し、第2案は、基本的に賦課方式で運営することとなるため、世代間で給付と負担の不均衡が生じることは避けられない。第2案では、実質給付水準は各世代で変わらないという前提になっているために、負担の水準が世代間で「不公平」と認識されるようなものであるかどうかの問題となる。これは、ある時点での世代間の負担の公平の問題と、コーホート間での負担の公平の問題の2つに分けて考えることが必要である。ある時点

とれば、各世代に公平に負担が求められているとしても、負担の水準が年々上昇していけば、コーホート間では負担に不均衡が生じていることになるからである。

1階部分は税法式であり、税の負担がどの世代に重くなるかを見る必要がある。前述のように、応能負担原則に基づく「所得型付加価値税」についての具体的な内容について明らかにすることができなかつたため、負担の公平も具体的に検証することはできないが、応能負担原則が完全に貫かれるならば、理論的には、ある時点での世代間の負担の公平は確保されることになる。しかし、コーホート間では負担に大きな差が生じる。厚生労働省の試算によれば、1階部分を全額国庫負担にした（給付水準を現行制度のままで税法式にした）場合、その額は、1999年の13.7兆円から2025年の22.6兆円へと増加する（1999年度価格）。つまり、約1.65倍になっている。仮に実質所得の伸びを、財政再計算の実質賃金上昇率と同じ1.0%とすると、26年間で所得は約1.30倍になるから、所得との比較で見ても、実質約1.3倍の負担増ということになる。

2階部分は、社会保険方式であり、負担は現役勤労者世代の賃金に比例的に賦課される。高齢者世代からの負担はない。コーホート間での負担の違いは保険料率で比較することができる。我々の試算では、基礎年金を全額国庫負担とした場合、厚生年金の保険料率は約4%ポイント下げることができるが、最終的には約19%まで上昇することになる。しかし、この数字は、財政再計算の前提通りに第2号被保険者数が推移した場合のものである。現在でも、厚生年金の保険料負担は、企業、被用者の「厚生年金離れ」の要因になっている。就業状況が多様化するなかで、基礎年金が税方式化されても厚生年金の保険料率が下がらなくなれば、就業の方法を調整し、厚生年金の被保険者とはならないという行動を、多くの企業や被用者が行うことが考えられる。そうなれば、世代間扶養の制度の下では、現役世代の負担はますます重くなる。出入が比較的容易な集団において、世代間扶養のシステムをとることは、将来の制度運営を極めて不安定なものにすることになるだろう。

前述のように、第2案では論理的に明確な公平の基準を導き出すことができないため、これらの「差」が「不公平」といえるかどうかについては、一概に結論づけることはできない。しかし、「世代間扶養」という考え方の中では、過去債務と将来期間に対応した給付債務とは区別なく、将来生み出される所得から負担を求めていくことにならざるをえない。この点は現行制度と同様である。税か保険料かというのは、その時点における負担者が異なり、負担感が異なるという点はあるにしても、基本的にコーホート間の不均衡を是正するものではない。つまり、第2案は、現行制度のもつコーホート間の不均衡を是正する機

能は持っていないのであり、現行制度を「不公平」と考えるならば、第2案もまた「不公平」ということにならざるをえない。

(世代内の公平)

年金制度における世代内の公平は、一般的には、高所得者が重い負担をし、負担の割には相対的に少ない給付を受けること、つまり、世代内で所得の再分配がなされることと考えられている。この考え方からすると、完全に所得に比例する給付を行う第1案は世代内の公平に反することになる。先に述べたように、第1案でも、給付設計の方法を変えれば、世代内の所得再分配を行うようにすることは可能である。しかし、所得把握が不完全で、負担に不公平がある場合には、そのような世代内所得再分配の仕組みを導入することはかえって世代内の不公平を拡大することになりかねない。

給与所得者や自営業者等を、同一の制度の中で、所得に比例した負担を求めようとするれば、現在のところ、税の情報に基づいて所得を把握する他はない。しかし、税による所得把握は、給与所得と申告所得の間ではもちろんのこと、申告所得間でも業種によって不公平があることは広く知られている。第1案であれば、申告所得によって負担が決まり、負担によって給付が決まるから、少なく申告した人は少ない給付しか受けられない。それはそれでバランスがとれていると考えることもできる。世代内所得再分配の仕組みを取り入れるのは、所得把握の方法が抜本的に改善されることが前提であろう。

しかし、第1案でも、過去債務の負担の方法によっては世代内の公平を図ることも可能である。前述のように、高齢者に対して設けられている一律の所得控除を廃止すれば、高齢者間の世代内の公平を促すことになるし、相続税を重くすることによって遺産を受ける者と受けない者の間の公平を図ることもできる。公的年金制度の改革は、税制の改革を伴うことにならざるをえない。世代内の公平の問題は、税制の改革も含めて考えることが必要であろう。

第2案でも、2階部分は所得比例年金であるため、世代内の公平という点では第1案と同様である。一方、1階部分は定額給付であるため、給付面を見る限りでは所得再分配に対しては効果がないように見える。しかし、同じ額であっても、低所得の人と高額所得の人とではその価値が異なるため、実質的には、世代内の所得再分配効果を持っているということもできよう。仮に、給付に所得制限を設ければ、所得再分配効果は高まる。税法式では、給付と負担の連動が求められないため、給付に所得制限を設けても権利の侵害には

ならない。現に税法式の年金に所得制限を設けている国は少なくない（第2章1参照）。しかし、我が国の場合、所得把握の困難さから、所得制限がかえって世代内の不公平を増大させることにつながりかねない。また、第2案では、2階部分を残すことから、2階部分の年金を所得にカウントするとサラリーマン層に不利になるという問題もある。現行の税制度を前提にする限りでは、所得制限を設けることには慎重にならざるをえない。

1階部分は税法式であるため、世代内の公平という観点からは、年金給付に充てられる税の負担がどう影響するかがポイントになる。例えば、仮に、消費税を基礎年金の財源とすると、消費額に応じた負担となるため、現行の国民年金の定額負担ほどは逆進的でないにしても、所得課税の場合に比べれば逆進的であるということができよう。逆進的な消費税を年金の財源とすることによって逆進性が緩和されるといった議論がある。しかし、相対的に所得が低い高齢者に給付がなされるという点で、世代間でみれば所得再分配によって逆進性が緩和されるということはいえるかもしれないが、世代内で見ると給付は定額であり、用途によって逆進性が緩和されるということはいえない。前述のように、第2案では、応能負担原則に基づく「所得型付加価値税」という提案しかできなかった。このため、応能負担原則に基づく税制であれば、世代内の公平は確保できるという、トートロジーのような説明にならざるをえない。そうした税制の実現可能性については後で考察することとしたい。

（3）女性の年金問題

第1案のような所得比例年金では、所得が少ないか全くない専業主婦（現行制度の第3号被保険者）については、無年金か極めて低額の年金になってしまう。最低保障年金は、所得制限（世帯単位）をつけることになるため、夫が相当額の年金を受給しているなど基準以上の所得がある場合には、妻は最低保障年金を受給することができない。これでは、1985年改正前のように妻の年金権は確保されないように見える。しかし、この問題は、夫婦間で年金を2分するという途を認めることによって解決する。専業主婦世帯であれ、共働き世帯であれ、夫婦は両者の収入を合算して生活している。したがって、保険料も、それぞれが合算した額の2分の1ずつ負担していると考えてよい。夫婦であった期間の夫と妻それぞれの個人勘定における負担は、夫婦の保険料合算額の2分の1ずつとカウントし、給付もそれに見合って、夫と妻それぞれが自分の分を受給できることとすれば、専業主婦も自分自身の年金を受給することができ、女性の年金問題は解決できる。もちろん、

離婚した場合でも、夫婦であった期間に係る負担の勘定はそのままであるから、高齢で離婚した女性が不利になるということはない。仮に、離婚の際に話し合いがうまくいかず、年金権の2分割ができなかった場合でも、妻は最低保障年金を受け取ることはできる。

また、夫婦がともに年金受給者で、一方が死亡した場合には、残る一方へ支給する年金額は夫婦合算の2分の1とする。これによって、年金受給者が死亡した場合に配偶者に遺族年金を支給する制度も必要なくなり、女性の年金問題の一つとしてあげられている遺族年金選択による「保険料の掛け捨て」といった点も解決される。

第2案では、基礎年金部分について税法式とすることにより、第3号被保険者という概念そのものがなくなってしまうため、女性の年金問題としてとりあげられている問題の大半はその前提がなくなってしまう。しかし、所得比例部分を残すことになれば、年金受給者が死亡した場合の遺族年金の問題（夫の遺族年金を選択すれば自分の厚生年金は掛け捨てになるという問題）は残る。さらに、単身女性が40年間保険料を払い続けて受け取る年金よりも、夫の遺族年金の方が高額になるという、「女性間の不平等」も依然として残ることになる。こうした問題は、雇用、就業に中立的な制度という、制度改革モデルの提案に当たっての基本的な考え方にも反することになるが、これは、そもそも「世代間扶養」という理念に基づいた制度改革モデルに、所得比例部分を残すという現実的な選択を加えたことによるものである。完全な理念型は現実的ではなく、現実的な姿にすれば制度の矛盾が生じるという第2案の問題点がここでも現われてきているということができる。

（4）未納、未加入問題

未納・未加入が何故問題とされるかといえば、一つには、すべての人が負担をするという建前の基礎年金制度の下では、未納・未加入者は負担逃れをしており、その分は他の人につけ回しされているのではないかということである。（この点については、長期的に見れば未納・未加入者は給付を受けられないのだから、他の人に対するつけ回しはないという反論がある。しかし、短期的にはそうした面は否定できない。）この問題は、各制度からの財源の持ち寄りという現行の基礎年金制度に特有の問題であって、第1案、第2案ともに、そうした問題は発生しない。

もう一つの問題は、未納・未加入者は、将来無年金者となるのではないかということである。第1案では、社会保険方式をとるため、未納・未加入が発生することは避けられない。第1案は、機会としての皆年金を保障するが、結果としての皆年金を保障するもので

はない。機会が与えられたにもかかわらず、あえて保険料を払わなかった人が給付を受けられないのは当然であるという前提に立っている。第1案の考え方は、年金とは将来の所得喪失によって貧困に陥る前の準備というものである。したがって、準備を怠った人が貧困に陥るのを救うものではない。そのような人には、最低保障年金も適用されない。最低保障年金はまじめに保険料を納めていたにもかかわらず、基礎的な水準の年金を受けられない者のためのものである。未納、未加入によって無年金となり、貧困に陥った者に対しては、別途、最終的なセイフティネット＝公的扶助で対応する他はない。しかし、前述のように、未納の最大の要因は、「保険料を払ってもそれに見合う給付が受けられないのではないか」という制度不信である。第1案の改革により、「負担しただけはもらえる」ことが確保され、年金制度に対する信頼を取り戻すことができれば、未納・未加入者はずっと減るはずである。

これに対し、第2案では、年齢と居住期間だけが年金受給要件であるため、未納、未加入による無年金という問題はそもそも発生する余地がない。すべての人に年金を保障するという意味では第2案は優れているといえる。しかし、それは同時に、所得が高く年金を必要としない人にまで年金を給付するという問題を抱えているともいえる。そこは、「機会としての皆年金」を保障するのか、「結果としての皆年金」を保障するのかの考え方の違いということになるだろう。

4、実現可能性についての考察

(1) はじめに

最後に、2つの制度改革モデルの実現の可能性について考察してみたい。実現の可能性は、3つの観点から考察することとしたい。第1は、このような制度が国民一般に受け入れられるかどうかという点である。制度改革モデルは、いずれも、給付の総体を現行制度と同じと想定している。したがって、それに要する費用や負担の総体も原則として同じということになる。ということは、制度改革によって給付が増える人、減る人、負担が増える人、減る人ができ、そのプラス、マイナスはゼロとなるということである。給付が減り、負担が増える人は改革に反対し、給付が増え、負担が減る人は改革に賛成するだろう。単に多数の賛成で決めるならば、少数者の重い負担で多数がメリットを受ける制度が選択されることになるが、それは合理的な選択とはいえない。制度を改革すればディメリットを

受ける人が出ることは避けられない。問題は、そのディメリットが社会的に許容されるかどうかである。負担能力があり、比較的負担の少ない所の負担が増えるのであれば社会的な合意は得られるはずである。まず、この点について考察してみたい。

第2は、現実的な実施の可能性である。どのように理念的に整合的な制度でも、実務に乗らなければ「絵に描いた餅」になってしまう。制度の切り替えに混乱が生じたり、予定した負担が実務的に徴収できなかつたり、実務上不公平が拡大することになるようでは、制度改革の実現が可能であるとはいえない。そのような点についても、予想される範囲で検討を加えてみたい。

第3は、財政的な問題である。負担の総体は変わらないとしても、誰が、どのような形で負担するかによって負担感は大幅に異なる。また、年金の給付と負担がどのように行われるかは経済にも影響を与える。制度改革によって給付と負担がどのように変わるかは、第4章で試算することとしているが、ここでは、その試算結果を一部先取りして、給付と負担の変化がどのような影響を及ぼすかという観点から、制度のフィージビリティを検証してみたい。

(2) 社会的に受け入れられるかどうか

制度改革によって、どのような人がメリットを受け、どのような人がディメリットを受けるかを、垂直的（世代間）と水平的（世代内）にみてみよう。

まず、世代間で制度改革により給付と負担がどのように変わるかをみてみたい。給付面では、現行制度も、第1案、第2案も、給付の総体は同じであり、支給開始年齢の引き上げが段階的に行われること等を除けば、将来にわたって給付水準の変更がないことが前提になっていることから、制度改革による影響の世代間での違いは考慮する必要がない。負担面では、現行制度は段階保険料をとっており、先の世代ほど負担が少ない構造になっている。第1案では、制度改革時に負担の水準を給付水準に見合ったものに改め（現行制度より引き上げられる）、それを将来にわたって維持することとしている。また、それでは過去債務の償却ができないから、高齢者の所得と相続に対する負担を重くすることになる。つまり、第1案では、世代間でフラットな負担構造とし、過去の期間に対応する積立不足については、それによってメリットを受ける高齢者とそれによって蓄積できた遺産に負担を求めるといった構成になっている。現行制度の若い世代ほど負担が重くなる構造を世代間で平均的に負担する構造に改めようとするものであり、各世代に受け入れやすいものと考

えられる。これに対し、第2案では、前述のように、世代間の負担の不均衡を是正することはできない。つまり、現行制度と同様に、人口の高齢化によって若い世代ほど負担が重くなっていくことは避けられず、世代間の負担構造は制度改革によって基本的に変化しない。したがって、若い世代が現行制度を世代間の不公平のゆえに受け入れられないと感じているなら、第2案も受け入れられないことになる。

世代内では、第1案、第2案とも、給付と負担等構造は大きく現行制度と異なるものになる。給付に関しては、第1案では、完全な所得比例となり現行制度のような定額部分がなくなるため、所得が低い者ほど不利になる。しかし、最も所得の低い層では最低保障によってカバーされるため、影響を受けるのは中低位の所得層ということになる。また、専業主婦世帯の給付水準は下がり、単身世帯、共働き世帯の給付水準が上がる。しかし、サラリーマンで見た場合、中低位の所得層は、単身世帯、共働き世帯に多いため、影響は相当程度、相殺されると考えられる。第2案では、1階部分が税法式になることから、現行制度では未納、未加入、免除によって給付水準が少なくなってしまう者も定額のフルペンションを受けられるようになる反面、モデル年金の水準を受けることが予定されたサラリーマン層の年金水準が下がることになる。前述のように、未納、免除の者は必ずしも低所得者ではない。ユニバーサルな年金を実現するために、本来であればまじめに負担をしていく者の年金水準を下げることは多くの人々に受け入れられないだろう。

負担面では、第1案、第2案ともに、所得をベースにした負担を想定していることから、所得の把握の不完全さが不公平を生み出す可能性がある。しかし、第1案では、所得を過小に申告した者は給付も少なくなるということで、一応「因果応報」は保たれる。これに対し、第2案では、1階部分の給付は定額であるため、給付面での調整はできない。つまり、負担面で公平さが担保できなければ国民に受け入れられ難いということになる。現在のように所得把握に不均衡が存在する状況では、完全に所得を把握されるサラリーマン層からは受け入れられないだろう。第2案では、応能負担原則に基づく「所得型付加価値税」を提案しているが、その実現可能性については全く見通しが立たないといわざるをえない。また、仮に、1階部分の財源を消費税で賄うこととした場合には、消費税の逆進性のゆえに、低所得層に不利な制度となる。基礎的な生活物資への軽減税率の適用など、きめ細かな手直しが必要になるだろう。さらに、消費税は企業は負担しないことから、現行の保険料の使用者負担の軽減分が給与に還元されない限り、家計の部門の負担が大きくなる。この点も、国民一般には受け入れ難いことであろう。

(3) 実務的な実施可能性

(徴収に関する実務)

第1案は、自営業者等についても、所得比例で保険料を徴収することになるため、所得把握と徴収の実務をどのようにして行うかが問題となる。自営業者とサラリーマンを同じ年金制度に加入させることとすれば、サラリーマンについても、保険料の賦課ベースを現行の標準報酬から総収入に切り替える必要がある。生の給与、ボーナス等に保険料率を掛けて算出する方式で、リアルタイムに徴収する（つまり昨年の所得に賦課するのではなく、支払われる都度徴収する）には、所得税の源泉徴収に合わせて行うのが最も合理的である。そうなると保険料は国税当局で徴収する方が合理的ということになる。しかし、そのためには、納税者番号の導入等によって、個人別の納付額を確定することが必要になる。また、年末調整や確定申告によって所得が変更した場合の追加納付、還付といった面倒な事務も発生し、そうした事務を行う仕組みも必要である。いずれにしても、徴収事務の方法は大きく変わることになるだろうが、事務量は軽減されないと考えられる。自営業者の場合も、所得比例で保険料を徴収しようとするれば、税情報に頼らざるをえない。ただ、申告納税の下では、各月ごとに徴収するという体制はない。保険料は、徴収の確実性を担保するためには毎月徴収が基本となる。自営業者の場合は、給与所得と違って、毎月決まった日に入ってくるということはないから、前年所得をもとに各月に割って徴収するといった方法を採らざるをえない。これまでどおり社会保険庁で徴収するにせよ国税当局で徴収するように改めるにせよ、こちらの場合も事務が大幅に簡素化されることはないであろう。

第2案で提案している「所得型付加価値税」は、実際の徴収方法としては、第1案の場合の保険料徴収に近いものになると考えられる。しかし、第1案では、所得把握に限界があることを前提にして、給付もこれに連動し、所得比例の負担が過小であった者は給付もそれに見合って少ないという制度になっている。これに対し、第2案は負担の公平が制度の要請であり、所得把握が適切に行えなければ制度そのものの実現性が問われることになる。しかし、現時点では、所得把握が完全に行えて公平な負担が実現できる「所得型付加価値税」というものを現実的な姿として設計することは困難である。このことは、第2案の実現可能性についての根本的な問題といわざるをえない。

そこで、次善の案として、消費税を増税する場合の実務の可能性についても検討してみ

たい。現行の消費税の場合、益税や納付漏れが発生し必ずしも適切な徴収ができていない。この原因の大部分は小規模事業者に対する納付の特例にあるといわれている。消費税を増税すればこのような納付の不公平が拡大することが考えられる。これを避けるためには、EU 型の付加価値税のように、取引にインボイスを義務づけるなどの改革が必要になる。また、税率が高くなれば消費税の逆進性が高まることから、基礎的消費物資の税率を低くするなどの見直しが必要になる。このように、消費税を財源とする場合でも、実施に当たっては、徴収のコストが大幅に増大することが避けられない。税法式では、現行制度に比べ、保険料の徴収コストが軽減されるとしても、税の徴収コストが増えることから、全体で見ると、事務が容易になるとは考えられない。

(給付に関する事務)

第1案では、給付は納付した保険料に対応するため、現行制度の場合と同じように、被保険者の納付記録を管理することが不可欠であり、給付の手続きも、現行制度とほぼ同様になると考えられる。経過措置によって、過去の期間に対応する給付については旧制度が適用されるため、当分の間は、事務は現行制度の場合より煩雑になる。しかし、制度改革後は、現行制度の場合のような財政再計算ごとの制度変更が必要なくなると考えられることから、制度自体としては簡素で分かり易いものになるはずである。特に、納付の実績が、個人勘定として記録されることになるため、個人を特定する手段が講じられれば、インターネットを通じての年金試算等も容易にできるようになる。アクセスが容易になることは、年金制度への加入意識を高め、制度への支持を確かなものにつなげるはずである。

一方、第2案では、2階部分については、現行と同じ納付記録の管理が必要であるが、1階部分については記録管理の事務が不要になり、事務コストは大幅に軽減される。しかし、経過措置として過去の納付実績を給付にカウントすることになれば、納付記録管理や年金相談といった業務は引き続き必要になる。つまり、当分の間は事務は簡素化されないことになる。

(現行制度からの移行の可能性)

現行制度からの移行の容易さについては、どのような経過措置を講ずるかによって異なってくる。第1案では、制度改革前の期間に対応する給付については旧制度で計算し、制

度改革後の期間に対応する給付については新しい制度で計算するという措置をとるため、当面一人の人の給付について新旧2つの制度で計算するという事務の負担が生じるが、それを除けば、これまでの負担時に約束された給付を受けることができ、将来の負担についてはこれに見合った給付が約束されることになり、期待権を保護した上で、給付と負担の連動という新制度の目的も直ちに達成することができる。

第2案では、過去の期間に対応した給付も、1階部分は税法式となるが、給付の計算は、保険料納付期間（第3号被保険者については被保険者期間）に応じた計算となるため、過去の負担が「掛け捨て」にならないということは確保されるものの、「世代間扶養」という制度の目的は直ちには達成されない。「世代間扶養」が徹底され、すべての人がフルペンションを受給できるようになるには（フルペンションの期間が40年とすれば）40年かかることになる。しかし、過去期間に対応する給付も財源としては税財源で賄われることになるから、保険料から税への財源の移管は直ちに達成されることになる。

（4）財政的な影響

財政的に維持可能かどうかということは、年金制度の実現可能性を考える上で最も重要なことである。国民に負担を納得してもらうには、制度の理念を明確にし、その理念と矛盾しない制度設計を行うことが何よりも大切であることは前述の通りであるが、理念に則った負担についての合意が得られたとしても、その負担だけで給付に必要な財源に満たなければ制度は行き詰まってしまう。制度改革モデルの第1案は、個人のライフサイクル所得分配の考え方に立って制度設計を行うものであるが、現実には過去の期間に対応する負担は給付に必要な額を遙かに下回っており、この債務を償却しない限り財政的に行き詰まることは確実である。第1案の基本的な枠組みは、負担と給付が個人レベルで対応することであり、過去期間に係る債務を将来の給付に対応する保険料負担で償却することはできない。したがって、前述のように、過去債務は税負担によって償却することにはならざるをえないが、この場合、税負担がどの程度になるのかが示されなければ、実現可能性は判断できない。

第1案では、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、現実には積立金を積むことはなく、その年の保険料収入はその年の年金給付に充てられる。年金給付には、従来の制度設計によって支給される過去の期間に係る給付が含まれる。財政的には、新制度による保険料と過去期間に係る旧制度の国庫負担等の収入と、旧制度、

新制度の給付等の支出が混在し、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。改革当初は、保険料率が引き上げられることにより、収入が支出を上回り、黒字分が積み立てられることになるが、次第に支出が収入より大きくなって積立金を取り崩し、やがて積立金が枯渇し、収支は赤字となって、国庫負担により赤字を埋めるということになると考えられる。こうした姿を想定して第4章で試算した結果によれば、将来期間に対応した給付を賄うに必要な保険料率は、総報酬に対して約16%（標準報酬換算で20.8%）となる。また、これでは賄えない過去期間に対応した給付に必要な金額は毎年約7兆円（1999年度価格）ということになる。前述のように、このような巨額の国庫負担を賄うことは容易ではないが、高齢者に対する一律の優遇措置を廃止し、相続税を増税するなどにより、この額を賄うことは不可能ではない。また、保険料については、総報酬ベースで約16%の保険料率と試算されることから、賦課ベースをボーナス等にも拡大することで、現行より若干ながら保険料率を下げることができ、将来もこの保険料を引き上げることなく制度の維持ができることになる。

このような、相続税等の増税と保険料の賦課ベースの拡大が受け入れられるかどうか、第1案の実現可能性の鍵となるが、将来の負担増が避けられるという点で、若い世代を中心に支持は得られるのではないかと考えられる。

後述のように、第2案の場合は、1階部分の費用として、1999年度では8.8兆円、2025年度では14.8兆円（1999年度価格）の増税が必要になる。一方、国民年金の保険料が不要になり、厚生年金の保険料率は足下で4%ポイント引き下げることができる。この効果で約7.3兆円の負担軽減になると計算できることから、当面の負担増は約1兆円ということになる。しかし、将来にわたって負担は飛躍的に増大していく。

1階部分の財源としてどのような税を増税するかによって効果は異なる。消費税の増税の場合、第2号被保険者にとっては、所得比例負担から消費連動の負担となり逆進性が強まり、第1号被保険者にとっては、定額負担から消費連動負担となって逆進性が弱まる。また、保険料の事業主負担の軽減分が完全に給与のアップに反映されなければ、企業の負担は軽くなり、その分家計の負担が重くなるという結果になる。所得型付加価値税の場合の効果については、詳細な検討ができなかったが、一般的に言えば、定額負担の自営業層で、逆進性が緩和されることになるだろう。一方、給付については、フルペンションが前提になっているサラリーマン層では、現行制度に比べ、1階部分の給付水準が約1割ダウンすることになる。

全体的にいえば、2階部分の保険料の引き下げ効果はわずかであり、別途1階部分の負担が加わることを考えれば、サラリーマン層、特に比較的低所得のサラリーマン層で、給付、負担ともに不利になり、自営業者層では有利になるという結果になると考えられる。これでは、負担者の大層を占めるサラリーマン層には受け入れられないだろう。

第4章 制度提案に基づく財政収支の見通し

1. 所得比例年金の財政試算

(1) はじめに

わが国の公的年金制度は報酬比例部分を持つ被用者対象の厚生年金保険や共済長期等と、定額給付のみを行う自営業者等を対象としている国民年金に大別されている。このように、被用者であるか自営業者であるかということによって、制度が分立しているのは医療保険も同様である。しかし、2000年にILOより出版された「SOCIAL SECURITY PENSIONS Development and Rreform」では、雇用の多様性や労働に対する価値観の変容により、自営業者・被用者といったカテゴリーで年金の設計を行うのではなく、“労働者”の老後生計費をどのように公的に保障していくのかを考えるべきであるとの見解を出している。

これは、ある意味で企業内福利厚生から強い影響を受けている厚生年金保険のあり方や、自営業者であるとか被用者であるといった個人の選択によって国家からの取り扱いが異なるということに矛盾が生じつつあることの証左のひとつであろう。翻ってみて、わが国は上述のように自営業者に対しては定額拠出、定額給付の国民年金を公的年金として位置付けてきた。これは、1) 自営業者の所得の把握が困難であるといわれてきたこと、2) 自営業者には“定年”がなく、それほど多くの老後保障は不要であると考えられてきたこと等が挙げられる。

本章においては、国民年金の対象者にも完全所得比例年金の導入した場合に、どのような問題が生じるかということ考察する。内容は以下のとおり。

(ア) 自営業者の所得分布の検討

(イ) 現行の基礎年金と完全所得比例年金の関係

(ウ) 将来債務予測

(2) 自営業者の所得分布の検討

国民年金の対象である自営業者等の所得の推計にはかなりの困難が伴う。例えば角田・小椋・高木(1998)は「国民健康保険の実態」データを用いて、これを推計している。周知の通り、国保は保険料の徴収にあたって資産および所得を算定基礎に入れている。賦課保険料と資産割の保険料率、所得割の保険料率の関係から、自営業者の所得分布を推計しているようである。このような精緻な分析は今後の課題として、今回は国民年金被保険者実態報告の被保険者本人の所得階層別データを用いた。これにより、所得階層は5つ(その

うち1つは所得無し)に分け、所得階層別の標準報酬額は中間値を用いる。またその標準報酬額は物価スライド率により上昇させることとする。図4-1-1に示したのが国民年金被保険者実態報告の被保険者本人の所得階層別人数である。また、表4-1-1はシミュレーションで用いた所得階級である。

表4-1-1 所得階層 シミュレーション用

階級	階級値	
	(円)	構成比
所得なし	0	39.4
100万円以下	6.25	19.9
100～200万円	12.5	16.4
200～400万円	25	16.1
400万円以上	37.5	8.2

(3) 現行の基礎年金給付額と完全所得比例年金額の関係

給付算定方式

ここでいう完全報酬比例年金とは、定額部分を持たない、いわば完全に所得比例部分の給付のみの制度である。今回は、給付額を以下のように決定するものとする。

すなわち、完全報酬比例年金の算定式を

$$\text{完全報酬比例年金} = \text{平均標準報酬} \times x / 1000 \times \text{加入月数} \times \text{物価スライド} \quad (1)$$

とする。ただし、 x は給付乗率であり、厚生年金保険の現行水準は7.125である。

この場合、一定所得を超えないと、現行の基礎年金額を上回る給付を受けられない可能性が生じる。すなわち、国民年金の場合、現行の定額給付よりも低い年金額になってしまう者が多数でてくる可能性があるⁱⁱ⁾。模式的に示せば、図4-1-2のようになる。つまり、図4-1-2の斜線部のように、基礎年金に満たない部分が生じてくる。まず、この問題を検討しよう。

ベンチマークとして、国民年金の満額804,200円(平成12年度)と平均額585,938円(平成12年度 加入月数301月)を設定する。図4-1-3は、満額の基礎年金額を上回るためには、乗率をどのように設定すれば良いかということを図示した。図4-1-3では、フル加入の480ヶ月で、乗率だけを動かしている。横軸は、平均標準報酬である。結論から言って、低い平均標準報酬ではこの満額の基礎年金を超える給付を得ることは困難である。例えばフル加入でも、フル基礎年金を超えるためには厚生年金保険なみの7.125の給

付乗率が必要である。一方、図 4-1-4 は国民年金の平均加入月数 301 月で同様の計算をしたものである。この場合、ベンチマークである平成 12 年度平均額を超えるのは、第 4 階層以上のみで、かつ、給付乗率が 6 以上の場合である。

実際、表 4-1-1 に掲げた標準報酬では、加入月数 301 ヶ月の基礎年金額 585,938 円を超えることはできない。この場合、少なくとも 585,938 円と報酬比例年金額の差分を補償することにすると、結局、定額給付を行うことと変わらないという結論になってしまう。

報酬比例年金の給付代替率

次に、厚生年金新規裁定者の平均受給額と、この平均標準報酬から仮定代替率（R；総報酬ベース）をもとめ、これを完全所得年金の代替率として再計算を行ってみよう。

まず、R である。平成 10 年度の厚生年金保険受給額の新規裁定平均額は 173,662 円で、平均標準報酬は 316,186 円であり、代替率は 0.549ⁱⁱⁱである。これの現行の国民年金対象者に当てはめてみよう。シミュレーションに用いる所得階級分布は、表 4-1-1 のままである。前節の設定では、585,938 円を越えることの出来る所得階層は、ほぼ 0 であったが、この方法を用いると 40.7% のものが 585,938 円を越えることが可能となる。このケースでも、585,938 円に満たない者については差分を負担するということにすると、完全報酬比例年金による給付が、229 兆円、補償部分が 66 兆円の合計、294 兆円の将来期間に対応した給付債務が出てくることになる。

ここで、問題は 585,938 円という最低保障給付額の設定である。これだと、月額 48,827 円という非常に低い金額である。もちろん、今回の推計においては表 4-1-1 のような所得階層を設定しているという問題があるが、この額は低すぎるかも知れない。今回の推計では最終的に国民年金と厚生年金保険の統合を考慮に入れていることも鑑みて、最低保障年金額をモデル年金の妻の年金額 780,000 円（月額 6.5 万円）に設定することにする。この場合、完全報酬比例年金による給付が、229 兆円、補償部分が 97 兆円の合計、326 兆円の将来期間に対応した給付債務が出てくることになる。

保険料収入

次に、保険料収入について検討していこう。ベンチマークとして、厚生年金保険の保険料率および、今後の引上げスケジュールを考える。シミュレーションに使用する所得分布は表 1 のままである。この場合、約 40% は所得なし、未納者 0 を仮定すると、保険料収入は

141 兆円が見込まれる。

次に、前節で検討した完全所比例年金による給付を被保険者でファイナンスするように保険料率を求めよう。被保険者の所得は、685 兆円と試算された。よって標準報酬に対する保険料率は、

$$326 \text{ 兆円} \div 685 \text{ 兆円} = 0.475$$

となる（ちなみに、総報酬に対する保険料率は、0.357 である）。

このように高い保険料率となるのは、約 40%は所得なしとしていることによる。仮に、標準報酬の最低を表 4-1-1 の第 II 階層にあたる月額 65,355 円とすると、

$$326 \text{ 兆円} \div 848 \text{ 兆円} = 0.284$$

となる（総報酬に対する保険料率は、0.289 である）。

（4）厚生年金保険への適用

厚生年金保険に対しても、完全報酬比例とした場合の試算を行った。厚生年金保険についてシミュレーションで用いている平均標準報酬月額値の最低値は、17.5 万円である。したがって、780,000 円をすべての階級が越えるため、補償分は 0 である。この場合、給付代替率を 0.549 とすると、1093 兆円が将来期間に対応した給付債務となる。また、3号受給者分の給付債務はモデル年金の妻の年金額 780,000 円とするならば、給付債務は 155 兆円となる。よって、合計 1248 兆円が将来債務となる。また、被保険者の所得は、6743 兆円と試算された。よって保険料率は、

$$1248 \text{ 兆円} \div 6743 \text{ 兆円} = 0.185$$

となる（総報酬に対する保険料率は、0.139 である）。

（5）年金制度の統合

完全報酬比例年金の導入は、厚生年金保険と国民年金の統合を速やかに可能とするシステム設計である。これまでの試算から、両制度が統合された場合を考えてみよう。実際、両制度が統合された状況を考えるのはかなり難しい。国民年金の報酬の分布が十分に知られていないことがその主な原因である。詳細な推計は今後の課題として、国民年金の所得分布は表 1 に従うものとする。そして、給付代替率を 0.549 とすると、現行の 1号、2号のおよび 3号の給付債務は、1574 兆円になる。また、総所得は 7428 兆円となるので、保険料率は 0.211 となる（総報酬換算では、0.159 となる）。