

厚生労働科学研究研究費補助金

政策科学推進研究事業

年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究

平成 15 年度 総括研究報告書

(財) 年金総合研究センター

主任研究者 宮武 剛

平成 16 (2004) 年 4 月

目 次

I. 総括研究報告	1
年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究 宮武剛 大沢真知子・小野正昭・駒村康平・中里幸聖	
研究概要	i
序章	5
第1章 年金制度の理念と現行制度の課題	9
第2章 年金体系と財政方式	23
第3章 諸外国における年金改革及び制度体系変更にあたっての諸課題	40
第4章 就業形態の多様化と年金制度の国際比較	56
第5章 制度設計変更の試算	72
むすび	93
補章 英国と独国の年金改革	96
II. 分担研究報告	
特になし	
III. 研究成果の刊行に関する一覧表	
特になし	
IV. 研究成果の刊行物・別刷	
特になし	

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
（総括）研究報告書

年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究

研究期間＝2003－2004 年度

研究年度＝2003 年度

主任研究者 宮武剛（財団法人年金総合研究センター客員研究員）

研究概要

【研究要旨】

平成 16 年の年金改正案を制度の安定化への再出発として評価した上で、平成 16 年改正完了後の課題として制度を長期的により安定的で強固なものにする方法があるとすれば如何なるものかを模索するため、現行体系の長所、短所や年金改正案の持続可能性を歴史的な論争、制度の現状と先行き、主要先進国の年金改革との比較などを通じ検討した。

この検証の結果、長期的な年金制度の最大課題は「新しい働き方」「新しい生き方」に対応可能な設計・運営であるかどうか、つまり制度の若い担い手たちの信頼を得ることである、との結論を得た。

また、平成 16 年の年金改正案では国民年金に多段階免除を設け、支払い能力への配慮を加えたことを踏まえ、現行制度・所得比例一本方式等の簡素なシミュレーションを実施・比較した。その結果、所得代替率やジニ係数などの尺度では、中間所得層の給付水準や平等性について現行制度の相対的な高さが裏付けられた。

制度の安定化のために、平成 16 年の年金改正は早期に終了した上で、さまざまな「時代の要請」に応え、かつ実現可能性の高い日本独自の長期的な年金制度のあり方を探る必要がある。本年度の研究では、そのための基本的論点、課題、およそその方向性が明らかになった。次年度は、これらについてさらに検討を深め、具体的なあり方を明らかにしていくことになる。

分担研究者

大沢真知子（日本女子大学人間社会学部現代社会学科教授）

小野正昭（みずほ年金研究所年金研究部部長）

駒村康平（東洋大学経済学部助教授）

中里幸聖（財団法人年金総合研究センター主任研究員）

A. 研究目的

本研究では、平成16年の年金制度改革を、恒久的に継続可能な年金制度構築のための第一ステップと位置づけている。その上で、各テーマに沿った海外年金制度の横断的な検証と、国内外既存調査のサーベイによる論点の整理を通じ、経済と社会の過渡期にも柔軟に対応できる、次世代（平成16年の次期改正に向けた）年金制度と社会構造のあり方の研究を目的とする。

B. 研究方法

1年目に当たる本年度においては、環境変化の不確実性に柔軟に対応することができ、恒久的に安定した制度構築の条件を明らかにするため、海外年金制度の横断的な調査と、既存調査のサーベイを通じた研究を行った。具体的には以下の通り。

①基本的な論点（テーマ）としては下記のもので取り組んだ（順不同）。これらについて、わが国の年金制度の経緯と、海外の状況調査（文献・実地）を踏まえ研究を進めた。なお、海外制度の調査は国の枠にとらわれずにテーマに沿って横断的に実施した。

- 拠出建てと給付建て
- 1階と2階の構造
- 賦課と積立の比重
- 税財源の投入方法
- 公的年金と企業年金・個人年金の

組み合わせ

○ 公的扶助と年金との関係（最低保障水準等）

○ 雇用形態の多様化への対応

※実地調査は英独の年金改革について実施。

②上記研究結果を前提として、制度改革の定量的なイメージを把握するために、現行制度・所得比例一本方式等の簡素なシミュレーションを実施し、現行制度との所得階層別の影響度合を比較した。

なお、海外調査、個別文献調査、既存研究サーベイを検証・研究し、定期的な全体研究会、有識者ヒヤリングを適宜開催して進行した。全体研究会は計9回実施した。

（倫理面への配慮）

一般の研究における倫理性と同等の配慮のもと研究を実施した。

C. 研究結果

平成16年の年金改正案を制度の安定化への再出発として評価した上で、現行体系の長所、短所や年金改正案の持続可能性を歴史的な論争、制度の現状と先行き、主要先進国の年金改革との比較などを通じ検討した。

この検証の結果、長期的な年金制度の最大課題は「新しい働き方」「新しい生き方」に対応可能な設計・運営であるかどうか、つまり制度の若い担い手たちの信頼を得ることである、との結論を得た。

雇用の流動化・多様化は、非典型労働者の激増、被用者と自営業者間の移動、経営者・運営者と被用者・従事者の未分化傾向などをもたらした。これらの働き方は、自営業者らの国民年金、被用者の厚生年金・

共済年金という枠組みでは納まり難くなっているように思える。個々人のライフスタイルも激変し、とりわけ女性の高学歴化、社会進出に伴う自立志向は、未婚・非婚、既婚・離婚、育児・介護による離職・再就職などを問わない柔軟かつ平等な制度設計と運営を必要とし、被用者年金制度の個人単位化を促す動向へ繋がっている。

さらに、平成 16 年の年金改正案では国民年金に多段階免除を設け、支払い能力への配慮を加えている。

これらを踏まえた上で、本研究では、一定の条件で①現行制度、②定額給付の基礎年金廃止・所得比例一本化、③基礎年金の国庫負担なしの所得比例、④国庫負担分を最低保証給付に充てたうえ所得比例、⑤2段階バンドポイント方式という5通りのシミュレーションを試みた。その結果、中間所得層における世帯別（第2号被保険者と保険料支払い義務のないパート収入にとどまる第3号被保険者）の所得代替率を概算すると、①現行制度が最も高く、以下は④最低保証付き所得比例と⑤2段階バンドポイントは同程度、②所得比例一本化、③国庫負担なし所得比例の順になった。さらに分配の不平等度を示すジニ係数で見ると、②と③の不平等性が高く、以下は⑤、④、①の順であった。中間所得層の給付水準や平等性について現行制度の相対的な高さが裏付けられた。

D. 考察

本年度の研究により、わが国の年金制度の過去と現状、平成 16 年年金改正案と近未来像、スウェーデン、ドイツ、イギリス等の年金改革との比較、などが整理された。これらにより、平成 16 年の年金改正を早期

に実施した上で、さらに長期的な課題としてどのような事項が必要なかが明らかになった。また、シミュレーションの結果、所得代替率やジニ係数などの尺度では、中間所得層の給付水準や平等性について現行制度の相対的な高さが裏付けられた。

これらの結果、本研究の目的である「経済と社会の過渡期にも柔軟に対応できる、次世代（次々期改正に向けた）年金制度と社会構造のあり方」の基本的論点、課題、おおよその方向性が整理された。

E. 結論

制度の安定化のために、平成 16 年の年金改正は早期に終了した上で、さまざまな「時代の要請」に応え、かつ実現可能性の高い日本独自の長期的な年金制度のあり方を探る必要がある。本年度の研究では、そのための基本的論点、課題、おおよその方向性を明らかにすることができ、長期的な年金制度の最大課題は「新しい働き方」「新しい生き方」に対応可能な設計・運営であるかどうか、つまり制度の若い担い手たちの信頼を得ることである、との結論を得た。次年度は、これらについてさらに検討を深め、具体的なあり方を明らかにしていくことになる。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

特に予定なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

特に予定なし

年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究

「年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究」研究会メンバー

主任研究者

宮武 剛 (財団法人 年金総合研究センター 客員研究員)

研究者

大沢 真知子 (日本女子大学 人間社会学部 現代社会学科 教授)

小野 正昭 (株式会社みずほ年金研究所 年金研究部 部長)

駒村 康平 (東洋大学 経済学部 助教授)

有森 美木 (日興フィナンシャル・インテリジェンス株式会社 年金研究所 アナリスト)

山本 克也 (国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部 主任研究官)

北野 敦也 (財団法人 年金総合研究センター 主任研究員)

中里 幸聖 (財団法人 年金総合研究センター 主任研究員)

福嶋 和子 (財団法人 年金総合研究センター 主任研究員)

オブザーバー

堀田 聡子 (株式会社 UFJ 総合研究所 経済・社会政策部 研究員)

横山 重宏 (株式会社 UFJ 総合研究所 経済・社会政策部 主任研究員)

(所属・肩書は平成 16 年 3 月末現在)

目次

「年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究」研究会メンバー.....	2
目次.....	3
序章.....	5
I. 時代と環境の激変の中で.....	5
II. 日本独自のシステムの長所と限界.....	6
III. 皆年金保険と社会保険原理の相剋を超えて.....	7
第1章 年金制度の理念と現行制度の課題.....	9
I. 古くて新しい論争と対立.....	9
II. 持続可能な制度設計を求めて.....	14
参考文献.....	21
第2章 年金体系と財政方式.....	23
I. 年金体系と年金財政方式.....	23
II. 年金体系改革の方向性とその諸条件.....	27
III. 財政方式と積立金.....	34
参考文献.....	39
第3章 諸外国における年金改革及び制度体系変更にあたっての諸課題.....	40
I. 諸外国における年金改革—年金改革の類型.....	40
II. 制度移行時に想定される課題.....	47
参考文献.....	54
第4章 就業形態の多様化と年金制度の国際比較.....	56
I. 非典型労働者の動向.....	56
II. 非典型労働の定義について.....	58
III. 非典型労働増大はなぜおきたのか.....	61
IV. 就業形態の多様化と年金制度.....	65
V. まとめにかえて.....	68
参考文献.....	70
第5章 制度設計変更の試算.....	72
I. はじめに.....	72
II. 年金給付と制度改革.....	73
III. 制度改革の評価基準と日本の改革.....	73
IV. 試算.....	75
むすび.....	93
I. 新しい働き方・生き方に対応可能な制度へ.....	93
II. 「自助の共同化」の徹底.....	93

補章 英国と独国の年金改革（出張報告）	96
I. 英国の年金改革の概要.....	96
II. 独国の年金改革の概要.....	105
III. 英国と独国の年金改革の比較.....	113
IV. 出張における訪問先	116

序章

宮武 剛

I. 時代と環境の激変の中で

ある時代に高く評価された理念とシステムが、人口構造の変動、経済の浮沈、社会の価値観の流動、労働や生活の変貌などにより、輝きを失い、機能不全に陥ることは少なくない。わが国の社会保障制度の中軸である年金制度も、この変転する時代環境の渦中にある。

日本の年金制度は、国民すべての老後の所得保障を目指し、社会全体や世代間の連帯を基盤に、経済成長を糧として育ったが、いま世界最速の少子高齢化と経済の低成長に挟撃されている。制度の担い手である現役世代の急減と支払い能力の低迷、制度の実りを受け取る引退世代の急増と受給期間の長期化があいまって制度の根幹をゆさぶる。しかし、少子化や長命化は、個々人や家族の努力だけでは長い老後を支えられないことを同時に教える。その個人や家族による「自助の共同化」といわれる社会保険の機能は、個々人の自立や社会の安定のためのみならず、内需喚起や雇用創出等に重要な役割を果たしている。

この財政危機の様相と制度の重要性の双方が深まる中、すでに政府は「社会経済と調和した持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保」「生き方、働き方の多様化に対応した制度の構築」を二本柱に 2004 年の年金改正案を国会に提出した。その内容は、近年の改正にはない年金制度の転換を告げている。

厚生年金と国民年金に導入される「保険料水準固定方式」と「マクロ経済スライド」による給付の自動調整は、少子高齢化や経済変動が年金制度に及ぼすリスクを主に給付面で調整する方式といえる。当面は保険料率の上げが実施されるものの、負担の固定化に伴い年金受給者と未来の受給者が共に給付切り下げというリスクを負うことになる。当然ながら少子化や経済状況が好転すると、給付水準も改善される。いわば社会全体に努力目標を示した、とも解釈できるのだろう。また、給付の自動調整という装置を制度に組み込むことで政治的な中立性を保ちたい、という設計意図が読み取れる。

もちろん提案された保険料率と給付水準についての賛否は分かれるが、負担の上限を見極め、それに見合う給付水準を設定するほかない時代を迎えた。日本だけの特殊事情ではなく、ドイツ、イギリス、スウェーデンなどの先進主要国の年金制度も保険料率 20%前後で足踏み状態あるいは固定化されている。

今回の改正案は、厚生年金や国民年金の負担と給付を均衡させる一応の道筋を示しており、制度の安定化への再出発として評価される。社会保険方式は、いかなる制度設計であれ、負担と給付のバランスを条件に成り立つ。そのひとつの回答として今回改正案を受け止めながら、長期的な将来像を幅広く模索することに本研究の目的がある。

II. 日本独自のシステムの長所と限界

確かに「持続可能な制度」への再出発ではあるが、現行の制度体系を温存することの是非は将来も問われ続けるだろう。

国民年金（給付時は基礎年金と呼ばれる）を共通の1階部分として、被用者年金が上乗せの2階部分を構成する体系は、国民皆年金体制を固める日本独自の創意・工夫であった。基礎年金は、自営業者を中心に定型的な所得の無い人々（専業主婦ら第3号被保険者、20歳以上の学生）まで対象に網羅し、個々人に老後の基本的生計費を平等に保障する。この理念に基づいて、全制度が国庫負担を除く基礎年金の費用を人数割りの拠出金で支える仕組みは、農林水産業の衰退で加入者減・財政難の国民年金を救う妙手でもあった。自分名義の所得のない主婦層も含め全国民を社会保険方式の年金制度で包含する例は、先進主要国中でも、かつてスウェーデンにあった程度である。

しかし、国民年金は個人単位で定額負担と定額給付（正確には納付期間比例）。一方で、従前所得保障のための厚生年金等の被用者年金は世帯単位で所得比例の負担と給付。この目的と手法の異なる両制度を組み合わせる混合方式は、国民年金の脆弱性に制度全体が揺さぶられる恐れを内抱する。英国で生まれた均一負担・均一給付の古典的な年金制度は、支払い能力の低い人々へ下方平準化する負担と給付の悪循環により破綻した。国民年金は、その弱点を国庫負担と被用者年金からの拠出金で補ってきたのだが、今回改正案でも国民年金の定額保険料の抑制が被用者年金を含む全体の給付水準を引き下げる傾向がうかがえる。

しかも、この皆年金の基盤は未納者や加入拒否者の増大という難問を抱える。それは、低所得者に対する定額負担の逆進性、高所得者にとっては定額給付の魅力の無さ、パートタイマーや派遣労働者ら被用者の多様化・流動化、制度のPR不足と制度への無理解などの複合要因というほかない。このため基礎年金の全額税方式への切り換えを求める攻勢が将来に渡り続くだろう。だが、基礎年金を無拠出制にすることは、自立自助と社会連帯を制度化した社会保険方式の放棄であり、実現可能性も極めて低い。ただし、租税の使い方を再考する論拠にはなる。国庫負担は、被保険者の所得格差や保険者の財政格差を是正し、ナショナルミニマムを確保する政策的コストではあるものの、負担能力や給付水準の高低を問わず現在のように一律の補助金でよいのか。全額税方式の主張とは逆の疑問を投げ掛けたい。

今回改正案のもうひとつの目標である「生き方、働き方の多様化に対応した制度の構築」は、在職高齢年金制度の見直し、次世代育成支援の拡充、離婚時における厚生年金の分割などの形で一定の回答が示された。しかし、名実ともに皆年金を実現するために導入され、「婦人の年金権の確立」と高く評価された第3号被保険者は、時代の変遷の中で、働く女性たちの疑問や批判にさらされている。依然として合意を得られる有力な解消策は見当たらない。その縮小策ともいえる短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大さえ政治的な判断で見送られた。独身、既婚者を問わず働く女性が増える中で、厚生年金のモデル年金は、いまも夫と一貫して専業主婦のカップルを基本に示され、実態との落差は拡大する一方でもある。それらが被用者年金の個人単位化を求める動向に拍車をかけている。

III. 皆年金保険と社会保険原理の相剋を超えて

わが国の年金制度は、「国民皆年金保険」という大目標を掲げ、「社会保険原理」という理念・システムを尊重する、いわば二兎を追いつめて歩んできた。それゆえに目標と原理が相剋する矛盾や難問が制度のハードとソフトの両面で必然的に生じる。

本研究では、現行の「国民皆年金保険」体制の長所、短所を検証し、より強固な制度への改良策を考察する。その際、皆年金と社会保険原理を両立させる新たな制度体系を想定し、現行制度との対比や移行可能性を探求してみる。この新たな制度体系とは、社会保険原理を貫徹させる設計変更や、その原理に耐えられない人々を補完的な制度で支える試みである。

周知のようにスウェーデンは、日本に似た2階建て制度の1階部分（基礎年金に相当）を廃止し、保険料率を固定化したうえ所得比例一本の体系に切り換えて社会保険原理の徹底化を図った。一方で、「国民皆年金」の旗は下ろさず、低所得者や無所得者向けに税方式の最低保証年金が設けられ、ナショナルミニマムが確保される。保険料の一部は新設の完全積立型年金に充てられ、個々人は報酬比例の年金本体とともに払い込んだ保険料と将来の年金額を常に把握できる。この負担と給付の直結が若い年齢層の価値観に適合する時代なのであろう。また、「概念上の拠出建て」という独自の運営方法や、財政危機に際し国会の議決なしに給付水準を調整できる「自動財政均衡メカニズム」が組み込まれた。

スウェーデンモデルのインパクトは、今回改正案にも色濃く反映されている。近い将来の保険料率固定は、給付建て（確定給付型）ではあるものの、年金のリスクを主に給付面で調整する拠出建ての発想に通じる。その給付水準は、「マクロ経済スライド」の手法で少子化の進展や経済変動に応じ自動的に調整され、年金財政の透明化・独立化を目指している。国民年金に設けられる定額保険料の多段階免除方式は、負担能力への配慮であり、さらに踏み込むと多段階の保険料額設定という所得比例型へ移行する可能性も秘めている。

もちろんスウェーデンモデルを直輸入はできない。また、被彼の環境・条件の差を軽視し、いわば移植を検討するつもりもないが、わが国の年金制度の長期的なあり方を考えるうえで、ひとつのモデルとして、その制度体系や財政の特質などを考察する。同時に、イギリス、ドイツ等における年金改革でも示唆に富む先行例や実践例があり、それらを含め、より安定し、より信頼される制度の未来を探る参考とする。

スウェーデンモデルについては、仮に日本で類似した制度設計を想定した場合、以下のような難問や障壁が立ちはだかることを確認した。

①給付建てから概念上の拠出建てへの切り換えには、毎年度の保険料収入と積立金の運用益で既裁定者に対する給付をまかなうことが絶対条件になるが、それは可能か。②すでに少子高齢化の先行きが見極められるスウェーデンとは異なり、わが国の少子高齢化の深度はなお底が見えない。③負担の上限（保険料率 18.5%）に達してから制度を切り換えたスウェーデンに比べ、保険料引上げ過程における設計変更は可能か。④一元化の途上にある公務員などの共済年金を含め所得比例年金を構成できるか。⑤所得比例一本と個人単位化の体系は、スウェーデンのように女性の八割強が働き、自営業者を含め所得把握が厳格な社会でなければ成立し難い。⑥全制度共通の基礎年金の廃止とそれに伴う国庫負担の引き揚げは、低所得

者層や中間所得者層に対する所得再分配機能の喪失に直結し、どれぐらい給付水準を引き下げるか。⑦租税による最低保証年金は、どの程度の範囲で、どの程度の水準までカバーするのか、それにより租税の投入規模は基礎年金給付の2分1と比べ、いかに増減するか。⑧最低保証年金は、所得・資産調査なしに給付できるのかどうか。⑨所得比例年金は、老齢年金のみに絞り、保険原理に適合しにくい障害年金や遺族年金は別制度に移すのか。⑩給付水準の低下を補う新たな強制加入の積立型年金を創設する必要性はないか。

これらの難問や障壁は果たして克服できるのか。あるいは日本独自の制度設計や代替策・折衷案はないか。この比較研究やシミュレーションを通じ、初年度は、わが国の年金制度の長、短所や環境条件の特質を客観的に把握する基本的な作業を続けた。

第1章 年金制度の理念と現行制度の課題

宮武 剛

I. 古くて新しい論争と対立

1. 従前所得の保障か 最低生活の保障か

近年の年金改正の度に繰り返されてきた論争と対立の多くは、時代背景や制度の成熟度、財政状態などの違いはあるものの、古くて新しい理念の相違と利害関係の錯綜である。その論点を過去にさかのぼって検証することで、問題の所在を確認したい。

まず年金制度の主目的である老後の所得保障の力点をどこに置くのか。被用者の高齢退職に伴う稼得収入の喪失リスクを補う従前所得（生活水準）保障（いわゆる代替率）であるのか、職業を問わず、被扶養者らも含めて高齢期の基本的あるいは最低限度の生計費を広く保障することにあるのか、わが国の公的年金制度発足以来のテーマとさえ言える。

従前所得の保障は、社会保険原理の「応能負担・必要給付」に基づくが、被用者年金制度の場合は通常「応能負担・その給付への一定の反映」を軸にする。基本的な生計費の確保策は、社会保険方式（拠出制）を採るか、税財源（無拠出制）に頼るか、の議論を伴い、社会扶助原理で実施される事後対応の生活扶助との役割分担を問われる。

社会保険としての年金制度は、1939（昭和14）年制定の船員保険法から始まり、1941年の労働者保険法とそれを改称・改正した1944年の厚生年金保険法へ引き継がれた。いずれも被用者を対象に一定の従前所得保障を目的とした¹。

第二次世界大戦における敗北とそれに伴う年金制度の「名在実亡」の苦境を乗り越えつつあった時、首相の諮問機関「社会保障制度審議会」は、1953（昭和28）年12月、次のように勧告した（要旨）。①厚生年金、船員、国家公務員共済組合、町村職員恩給組合などの対象者を包含し、これに現行制度から漏れている5人未満の事業所の被用者、一定の自営業者等も加え総合年金制度を設ける、②年金額は、最低限度の生活を保障する趣旨から定額制とし、将来は国民年金制度への拡大を目指す。ここにある「将来の国民年金制度」は「被用者たると自営業者たるとを問わず、一切の労働を通じた年金制度」などと構想された。また、定額給付は、報酬比例一本の体系から生じる高所得者と低所得者との間の給付格差を解消しようという主張だった。これに対し厚生省は、事業所ごとの賃金格差による保険料負担の高低を無視した定額給付に強い疑義を示した。労使も真っ向から対立し、経営者団体は事業主負担が軽くなる定額制を求め、労組は引退後も一定の生活水準を保てる報酬比例を望んだ²。

翌1954年、全面改定された厚生年金は、それまで報酬比例一本であった給付体系に定額部分が導入され、両要素をほぼ同じ割合で組み合わせる折衷案となった。定額部分の導入は

¹ 発足時の船員保険は15年以上加入者に50歳から平均報酬年額の4分の1の養老（老齢）年金支給の規定。労働者年金保険は20年以上加入者に55歳から同4分の1支給（ただし坑内夫を除く）。

² 「社会保障制度審議会10年の歩み」社会保険法規研究会1961年、P285～290。

給付面でも世代内の公平性を図る所得再分配機能を厚生年金に組み込んだわけだ。

もうひとつ、現在にまで影響が及ぶ変更点は、年金財政が完全積立方式から修正積立方式へ正式に切り換えられたことである。労働者年金保険の発足時から財政の安定と世代間の公平性を担保できる平準保険料率による完全積立方式が採用され、厚生年金保険にも引き継がれた。しかし、敗戦後の猛烈なインフレーションに抗するすべもなく、1947年改正で、厚生年金の保険料率は大幅に引き下げられたが、あくまで緊急避難的な対応だった。政府・厚生省は、短期間に平準保険料率への復帰を狙ったものの、保険料率の引上げについては、逆に負担増を嫌って労使がそろって阻止に回った。このため1954年の全面改正（新厚生年金保険法）でも暫定的な保険料率のまま据え置かれ、それを補う段階保険料率制に切り換えられた³。

「保険料率は、保険給付に要する費用の予想額及び国庫負担の額に照らし、将来にわたって財政の均衡を保つことができるものでなければならず、かつ少なくとも五年ごとに、この基準に従って計算されるべきものとする」（現行の厚生年金保険法 81 条）。五年ごとの「財政再計算」とそれに基づく保険料改定を軸にする被用者年金の改正が、「保険料固定方式」の採用を盛り込む 2004 年改正（案）の登場まで常態化していく。それは経済の動向や人口構造の変動等によって生じる年金財政のリスクを主に保険料を払う現役世代に負わせることであった。

2. 保険方式か、租税方式か

社会保険方式（拠出制）か、税方式（無拠出制）か、をめぐる論争と対立も延々と続く。経済の低迷と少子高齢化の急進展、後述する第 3 号被保険者問題や個人単位化を求める動向も加わって 2000 年改正、今回の 2004 年改正では、むしろ再燃した感が深い。その“火元”をたどると、「国民皆年金」体制を構築した 1961 年の「国民年金」創設時までさかのぼることになる。

この頃、厚生年金や各種共済年金の適用対象者は「1386 万人を超える程度で、就業者総数 4284 万人の 3 分の 1 にも満たないありさまであった。その結果、国民の大部分すなわち厚生年金の未適用者である 5 人未満の零細企業に働く労働者をはじめ、農林漁業従事者、自営業者、無業者など 4700 万人以上の人々が年金制度とは全く無縁の状態に放置されていた」⁴。

これら無年金者を広く対象とする制度の創設に際し、政府の諮問を受けた社会保障制度審議会は、拠出制と無拠出制を組み合わせ、無拠出年金を給付の基本に置く方針を示した。一方で、厚生省が委嘱した 5 人の国民年金委員は、保険料の支払い能力のある者は拠出制とし、支払い能力のない者には例外的な無拠出制度を設けるように提案した⁵。

³ 厚生年金の料率は戦後最初の 1947 年改正で男女とも 1000 分の 110 から男は同 94、女は同 68 に、翌 48 年改正でさらに暫定的に男女とも 1000 分の 30 に引き下げられた。54 年の全面改正時も、この暫定料率のまま据え置かれた。

⁴ 近藤文二「国民皆年金と国民年金」至誠堂、1961 年、p215。

⁵ 厚生省年金局「国民年金の歩み」、1962 年。国民年金委員は長沼弘毅公正取引委員会委員長、原安三郎・日本化薬社長ら。

与党の自由民主党内部にも税方式を主張する議員が少なくない中、政府は社会保険方式を基本とし、速効性を持たせるために別建ての補完的、経過的な税方式を併用する方式を選んだ。それは以下のような理由からであった（要旨）。

①老齢、障害、夫の死亡などの事態に対し、あらかじめ自らの力のできるだけの備えをするのは、生活態度としても当然であり、我々の社会経済生活は、このような自己責任の原則を基に成り立っている。②無拠出制は膨大な財政支出を必要とする。とくに老齢人口が将来急激に増加していくわが国においては、将来の国民に過重な負担を負わせる。現在は15（歳）から59（歳）までの生産年齢人口約11人で65歳以上の老人1人を養うことになっているが、昭和90年（2015年）頃には生産年齢人口2.8人で1人を養わなければならない。無拠出年金支給のための財政負担に国民が耐え得るのか。③年金制度に最も必要とされることのひとつは、制度の安定性と確実性である。無拠出制を基本とすると、その支出を賄うための収入がその時々々の経済及び財政の諸事情の影響を受けやすく、突発的な財政需要激増のために年金額をにわかに引き下げなければならないようなことが起きかねない。④英、米、西独など年金制度の先進国はすべて拠出制を原則としており、無拠出制を原則とするのはスウェーデン、デンマークなど資源が豊かで人口の少ない国に限られている⁶。

現在も続く論点が示され、社会保険方式を重視する主張も現在と共通している。ちなみに最新の将来人口推計によると、2015年には生産年齢人口（15～65歳未満）2.36人で高齢者1人を支える見通しで、この間の少子高齢化の急進展を示している⁷。

このような論争を経て、国民年金は既存制度の未加入者を対象に発足した。つまり20歳から60歳未満の全国民を対象にするが、既存制度の被保険者や受給権者は適用を除外され、その配偶者及び学生は任意加入とした。別に制度発足時すでに老齢、障害若しくは母子の状態にある者らに対し、無拠出の老齢、障害、母子の各福祉年金を設けた。

保険料は20～34歳で月額100円、35～60歳未満では同150円、老齢年金額は納付期間25年以上で月額2000円、40年で同3500円。社会保険方式だが、個人単位の加入で定額負担・定額給付（納付期間比例）を基本とする。老後のナショナルミニマムの確保を目指す別制度が生まれたわけだ。

問題は、農業の豊作、不作に象徴される自営業者の収入の不安定性や所得把握の困難性から「定額保険料」を採らざるを得なかったこと。「所得比例の拠出原則をとろうとしても、わが国の現情では全国的規模において、これをおこなうことが技術的に見て不可能と判断したからである。したがって、条件が整ったら所得比例に移していきたいというのが立案の当初からとられている考え方」⁸。

英国の基礎年金が財政的に行き詰まった経緯は、審議会や委員会で取り上げられた。ウィリアム・ベバリッジの報告書「社会保険及び関連サービス」に基づく均一（定額）拠出・均一（定額）給付の基礎年金は、負担面の逆進性だけでなく、低所得者に合わせ保険料を抑え、

⁶ 小山進次郎「国民年金法の解説」時事通信社、1959年、P32～51。

⁷ 国立社会保障・人口問題研究所の02年1月中位推計。

⁸ 英国の基礎年金は1961年、累進年金（所得比例）に切り換えられた。小山進次郎「国民年金法の解説」時事通信社、1959年。

そのため給付水準も下がる悪循環に陥る先例を学んだうえの選択であった⁹。

一方、わが国にとって労働者年金創設時以来のモデルであったドイツの制度は、従前所得保障の被用者年金を一貫して守り、自営業者には条件付きの任意加入を認めることで対処してきた¹⁰。それは頑固なまでの社会保険原理の重視といえる。「最低保障の考え方は、1957年以来従前所得保障の原則を取り入れて、長年国民の間に定着しているドイツの年金制度には適していない。もし最低保障が導入されるとすれば、それは国や州などの負担で公的費用によって賄われるべきある」¹¹。

国民年金の設計者らが目指した「将来の所得比例」への切り換えに向け、絶対的な条件である所得把握を厳格化する税制改革は、現在に至るまで放置されたままである。所得比例方式が望ましいとの声に応えた改善策は、1969年改正で正規の保険料に上乘せした保険料を払うと、給付も上積みされる付加保険料・付加年金が設けられた程度に過ぎない。

また、社会保険方式ではあるものの、低所得者に対する配慮や給付水準の低迷を避けるため国民年金には保険料相当額の2分の1の国庫負担が投入された。これは給付費ベースでは3分の1に相当し、当時の厚生年金に対する給付費ベースでの国庫負担15%と比べ倍以上の高率であった。「国民皆年金保険」という大目標を実現するための制度設計は、その理念と意欲が高く評価される一方で、負担と給付の両面で貧富の差を考慮しない一律の保険料と一律の国庫補助の矛盾を内抱したまま現在まで続くことになる。

財政運営は、積立方式が採用され、その理由も明解だった。「積立方式の長所は、現在の消費抑制によって投資増大を図り、将来の国民所得増加分を高齢者の消費分として確保しようとする点にあり（中略）高度の経済成長を達成することをその至上の要請としているわが国民経済において、このような長所を持つ積立方式が消費増大効果あるいは貯蓄投資削減効果を持つ賦課方式よりも、さしあたりのところ望ましいことはいうまでもない」¹²。

国民年金の受給権発生は25年の長期納付を原則としながら制度発足時31歳以上は10～24年の短縮措置を適用するなど、制度定着へ向けて保険原理を超える優遇策が採られた。さらに、最初の財政再計算時の1966年改正で給付水準が大幅に引き上げられ、いわゆる「1万円年金」が実現した。一方で、保険料は小幅な引上げにとどめ、国庫負担率も据え置かれた。このため早くも修正積立方式に移行し、その後は急速に賦課方式へと傾いていく¹³。

3. 負担先送りの連鎖と制度の再編成

総人口に占める65歳以上人口が7%に達する「高齢化社会」の到来と共に1970年代は始まった。73年秋、79年の二度に渡る「オイルショック」と高度経済成長の終焉を迎える時代でもある。年金制度も、財政、制度体系の両面で転機の時代に入った。

⁹ 小山（1959年）p43。

¹⁰ 自営業者が職員年金保険や労働者年金保険に任意加入する場合は一定の所得（規定保険料）があるとみなされ、保険料率を賦課される。2003年で旧西独地域464.10ユーロ、旧東独地域389.03ユーロ。これ以下の所得申請の場合は証明書の提出を義務付け。ドイツ年金保険推進連盟「年金保険統計2003」。

¹¹ 下和田功「ドイツ年金論」千倉書房、1995、p222。

¹² 小山（1959）p77。

¹³ 25年の保険料納付で年金額が月額5000円になり、夫婦合計で1万円になる。厚生年金は1年早く65年改正で1万円年金を実現し、平均的な標準報酬月額2万5000円の場合は20年加入で標準的な年金額は月額1万円。

政府が「福祉元年」を名付けた 73 年度予算では年金制度の充実が重点政策のひとつになり、同年の年金改正で「5 万円年金」が実現した。給付水準は従来目標額設定ではなく、「直近における男子被保険者の平均標準報酬月額」の 60% と、「所得代替率」で設定され、ILO128 号条約を上回る水準になっていく¹⁴。年金額計算の基礎となる受給者の標準報酬月額を現役世代の賃金上昇に応じて再評価する賃金スライドが採用され、前年度の全国消費者物価指数が 5% を超えて変動した場合、その変動に応じ年金額を改定する物価スライドも導入された。国民年金も 25 年加入で夫婦合計 5 万円の年金額に引き上げられた。

しかし、年金水準を決める給付乗率は据え置かれた¹⁵。当時の担当者で、その後も一貫して年金行政に携わった一人は「全体は画期的な改正だったが、給付の膨脹を防ぐ給付乗率の引き下げに幹部は耳さへ貸さなかった。それが日本の年金制度の分水嶺になった」と証言している¹⁶。翌 74 年には合計特殊出生率が人口静止状態を示す 2.08 を割り込み、人口面でも分水嶺を迎えた。

給付建て、賦課方式の保険料率は、基本的に年金受給者数と現役加入者数の比率によって決まり、少子高齢化が加速するほど将来の現役世代の負担を重くしていく。積立方式に戻す場合には、現役世代は自分自身の将来の年金を積み立てながら、同時並行で引退世代への仕送りを続ける「二重の負担」が発生する。その理由は、まさに「負担能力を考慮しこれまで給付水準に見合った保険料を徴収してこなかったこと、物価や賃金の上昇に応じた給付改善に要する費用は後代負担としてきたこと、制度創設以降、加入期間の短い人にも一定の水準の給付を支給してきたこと」である¹⁷。もちろん与野党を問わず「低い負担と高い給付」を求め、将来の財政を軽視・無視する「政治」の選択により、負担の先送りと世代間格差の拡大という連鎖が始まった。

皮肉なことに「福祉元年」は、発足直後から経済情勢の激変とその対策である行財政改革の大波に揺さぶられた。年金制度も持続可能な制度変更に迫られ、各種の提言が相次いだ。

社会保障制度審議会は 1975 年 12 月、79 年 10 月の二度に渡り「皆年金下の新年金体系」「続・同」を建議した。要約すると、①税方式の基本年金と社会保険方式の二階建て方式へ切り換える。②無拠出の基本年金は 65 歳支給で単身月額 3 万円、夫婦同 5 万円、目的税として税率 2% 程度の所得型付加価値税を創設する。③既存の社会保険方式の各制度に対する国庫負担は廃止し、基本年金に上乗せ給付として存続させる。

現在の「基礎年金の全額税方式論」とその財源を「消費目的税」に求める主張と似ている。また、既存の被用者保険を存続させて上乗せ給付とする設計は、現在の日本労働組合総連合会（連合）などの構想と共通している。

これと並行して 1979 年 4 月、厚生大臣の私的諮問機関「年金制度基本構想懇談会」は「わ

¹⁴ ILO 第 102 条約（1952 年採択）は最低基準として標準（受給年齢の妻あり）で 30 年拠出の場合、従前所得の 40% 給付、障害、老齢及び遺族給付に関する第 128 号（1967 年採択）は、標準で 30 年拠出の場合、従前所得の 45% 給付。

¹⁵ 老齢年金の計算式は定額部分 1000 円×27 年+報酬比例部分 8 万 4600 円×27 年+1000 分の 10+妻の加給 2400 円=5 万 2242 円。

¹⁶ 矢野朝水・元厚生省年金局長に対する当研究会によるヒヤリング、03 年 7 月 25 日。

¹⁷ 「21 世紀の年金を構築する」厚生省年金局、99 年、P160。

が国の年金制度の長期的な均衡を求めて」という報告書をまとめた。これも要約すると、①税方式は財源の安定性を欠き、給付水準も低くならざるをえない。給付と負担の関係が明確な社会保険方式を維持すべきである。②公務員の共済年金を含め一挙に統合するのは困難であり、制度の分立を前提に制度間の格差を是正し、給付体系や給付水準の整合性、統一性を図っていくべきである。③各制度間の費用分担や財政の不均衡は、各制度の給付の共通部分について財政調整により是正を図り、その場合は国民年金を文字通り国民全体の制度とすることを検討する。④厚生年金の年数比例的な給付水準のままでは将来の給付水準を大きく押し上げ、現役被保険者の大きな負担増につながる。この懇談会報告書は、所得型付加価値税の導入や税方式への移行について、その実現可能性への強い疑問を示した。ただし、長命化による受給の長期化がもたらす財政難への危機感は社会保障制度審議会と共通し、いずれも共済年金も含めて支給開始年齢の65歳への繰上げを求めた¹⁸。

1982年2月には「増税なき財政再建」を掲げる第二次臨時行政調査会が行政改革に関する基本答申で、年金改革について次のように提言した。①全国民を対象とする統一的制度により基礎的年金を公平に維持することを目標に改革をすすめる。②将来の一元化を展望しながら制度間の不均衡の是正と給付水準の適正化をすすめる。③被用者年金は段階的に統合をすすめ、当面国鉄共済と類似共済の統合を図る。また、83年8月には社会保険審議会も、社会保険方式の維持、給付水準の適正化、専業主婦を含むすべての婦人に独自の年金権付与という意見をまとめた。

これら多角的な提案を踏まえ国民年金、厚生年金及び船員保険の三法改正案が国会に提出され、継続審議のうえ85年4月、ほぼ原案通り成立した。国民年金を全制度共通の1階部分に再編成し、その上乗せ機能の被用者年金から成る2階建て体系の登場である。この後も原則5年ごとの財政再計算と年金改正は繰り返されるが、基本的な制度体系は20年後の現在まで維持されてきた。

II. 持続可能な制度設計を求めて

1. 国民皆年金体制と社会保険原理の相剋

1986年から施行された新しい2階建て構造の年金制度は、第二次臨時行政調査会の「全国民を対象の統一的制度により基礎的年金を公平に維持」、年金制度基本構想懇談会の「国民年金を文字通り国民全体の制度」という提案を取り入れ、社会保障制度審議会の「税方式の基本年金と社会保険方式の2階建て方式」を全体像としながら、1階部分についても社会保険方式が維持された。この社会保険原理を優先させる方針は一貫して変わらない。

国民年金の給付である基礎年金は、老後の基本的な生計費を勘案して給付水準が政策的に決められ、職業や性別を問わず国民すべてのナショナルミニマムを確立する試みである。同時に、農林漁業従事者らの激減で先行きの財政破綻は必至の国民年金を救う仕組みでもあつ

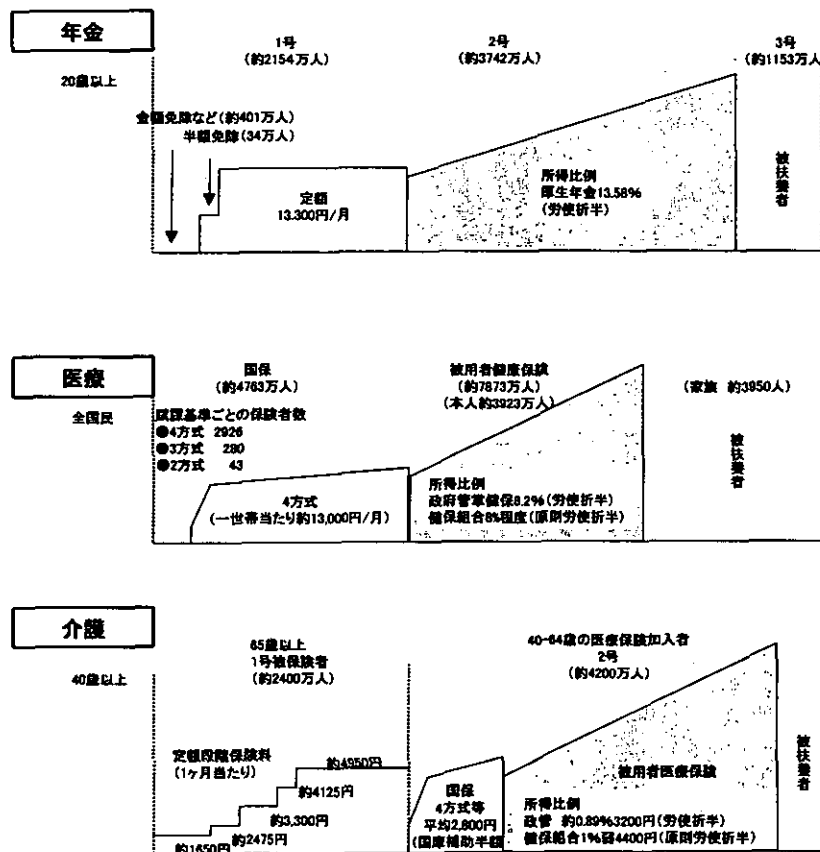
¹⁸ 吉原健二「わが国の公的年金制度の歴史Ⅷ」p21～25、共済新報、2003、社会保険庁「国民年金30年の歩み」ぎょうせい、2000年3月など。

た。それまで国民年金に任意加入であった被用者年金制度の被保険者（第2号被保険者）の被扶養配偶者（第3号被保険者、ほとんどは専業主婦）も強制加入の対象に切り換えられた。本人自身は保険料を納める必要はなく、その費用は夫を含む第2号被保険者全体で負担される。拠出実績のない若年障害者に対する障害基礎年金も保障された。「婦人の年金権」と「障害者の年金権」の確立と評価された。

名実ともに皆年金体制が実現し、その基盤のうえに従前所得保障の被用者年金が乗り、基礎年金拠出金という財政調整が始まる。基礎年金は賦課方式で運営され、必要な費用は、第1号（国民年金の被保険者）が納付する保険料及び国民年金以外の公的年金各制度からの拠出金によって賄い、各制度の拠出金は国民年金の被保険者総数に占めるその制度の第2号及び第3号の割合に応じて按分される。さらに、国は基礎年金の支給に要する費用（各制度の拠出金）の3分の1を負担する、と定められた¹⁹。

社会保険方式で全体の体系を設計しながら、皆年金体制構築のために社会保険原理に適合しにくい要素を盛り込んだ矛盾が歳月とともに拡大していくことになる（図表参照）。

社会保険制度の負担方式(概念図)



注) 年金、医療の加入者数は、01年3月末
 国保は国保組合の加入者数を含む
 介護保険は02年末
 保険料はいずれも04年現在
 年金の全額免除者数は、学生納付特例を含む

¹⁹ 国民年金法 85 条、94 条の要約。