

平成15年度 厚生労働科学研究費補助金・政策科学推進研究事業

**少子高齢化・知識経済社会に対応した
社会保障システムの検討に関する研究**

平成15年度 総括研究報告書

主任研究者 城戸 喜子
分担研究者 駒村 康平
分担研究者 今村 肇
分担研究者 上村 敏之
分担研究者 丸山 桂

平成16（2004）年3月

平成15年度 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「少子高齢化・知識経済社会に対応した社会保障システムの検討に関する研究」
研究報告書

目次

I 総論 社会保障制度の諸問題

- 第1章 就業形態の変化と現行社会保障制度の根本的課題…………… 1
主任研究者 田園調布学園大学 城戸 喜子
- 第2章 生涯所得の不安定化と雇用機会の多様化
－営利組織と非営利組織の所得とインセンティブ－…………… 12
分担研究者 東洋大学 今村 肇
- 第3章 市町村における民生費と地方団体の人口規模…………… 41
分担研究者 東洋大学 上村 敏之
- 第4章 介護保険制度と障害者福祉の統合を巡って…………… 48
研究協力者 千葉商科大学 和泉 徹彦

II 各論 雇用と所得保障

- 第5章 社会保険の事業主負担の帰着に関する実証分析…………… 66
分担研究者 東洋大学 駒村 康平
研究協力者 慶応義塾大学 山田 篤裕
- 第6章 パート労働者の社会保険適用問題について…………… 80
分担研究者 成蹊大学 丸山 桂

III 各論 年金を巡る諸問題

- 第7章 国民年金の空洞化問題と年金体系のあり方…………… 93
分担研究者 成蹊大学 丸山 桂
分担研究者 東洋大学 駒村 康平
- 第8章 公的年金改革と資産運用リスクの経済分析…………… 109
分担研究者 東洋大学 上村 敏之
- 第9章 年金改革の検証(年金財政再計算・政府予測編)…………… 133
分担研究者 東洋大学 駒村 康平
研究協力者 東洋大学大学院博士課程 中嶋 邦夫
- 第10章 年金改革の検証(政府調整能力編)
－戦前から現代に至る年金論争について－…………… 147
分担研究者 東洋大学 駒村 康平
研究協力者 東洋大学大学院博士課程 永井 攻治

第1章 就業形態の変化と現行社会保障制度の根本的課題

主任研究者 城戸 喜子

<要旨>

失業率の上昇とともに、就業・雇用形態の多様化、非正規労働者の増加が大きな問題になっている。全就業者に占める正社員の割合は2002年には53.2%と半数近くに低下している。そして、正社員から非正社員・従業員に転換が進められている。社会保障制度にとっては、非正規労働者の増加は、財源問題を含め、深刻化しつつある問題である。

国民年金の未納・未加入問題の背景には、「厚生年金」の財政への将来にわたる不安・不信感がある。一般に、厚生年金の生涯保険料納入総額と生涯年金受給総額が世代会計として比較されるものの、老齢基礎年金部分のみをとりあげて、収益率のコーホート比較・制度間比較したものは見あたらない。しかし収益率が高くとも給付の一時点における、あるいは生涯における給付総額は国民年金の方が圧倒的に低く、収益率あるいは純給付率だけで年金制度全体および各年金制度を評価することは危険である。評価には、制度間比較を行わなければならない。別制度に関する情報で第1号被保険者の混乱を起こすべきではない。

また、現行の年金中心の社会保障制度を見直す時期にきている。年金体系を現行の2階建てから、スウェーデンなどの最低保証年金と報酬比例年金の組み合わせという転換をはかる必要がある。そしてヨーロッパ先進諸国では社会政策のなかに住宅政策が重層的に提供されているにもかかわらず、日本ではわずかに生活保護の受託扶助があり、公共住宅の全住戸数に占める割合も小さい。年金給付の切り下げとともに少なくとも都市部の定額年金受給者の借家世帯に対しては、所得調査つきの住宅手当の支給が必要である。

将来的には非正規労働者が加入可能な非被用者と被用者をひとつの集団とする年金制度と健康保険制度を再校地区すること、その基盤として所得と資産の正確な捕捉と税務当局と社会保険庁の連携・協力が不可欠である。

I. 失業者の増加と非正規労働者の増大

総務庁統計局および総務省統計局「労働力調査年報」によれば1975年から2003年までの完全失業者数と失業率とは表1-1にある通りそれぞれ、1975年の100万人、1.9%から2003年の350万人、5.3%までこの30年近くの間失業者数で3.5倍、失業率で3倍弱に増加している。

表1-1 失業者と失業率(1975年-2003年)

	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	1997年	2000年	2003年	
失業率	1.9	2.0	2.5	2.1	3.2	3.4	4.7	5.3	(率)
失業者数	100	114	156	134	210	230	320	350	(万人)

この失業者数の増大の他に、国民生活の上からも社会保障の観点からも就業・雇用形態の

多様化、言い換えると非正規労働者の増加が大きな問題となって来た。リクルート・ワークス「正社員時代の終焉」2004年によると、総務省「就業構造基本調査」を用いれば表1-2にあるように1982年から2002年の20年間に雇用者総数は約4000万人から5000万人に約1000万人増えた。しかしそのうち正規社員は3300万人から3450万人へと約150万人増えたに過ぎない。しかも1997年から2000年にかけては約400万人減少している。その間パート・アルバイトは約200万人、嘱託などおよび派遣社員は約150万人と50万人それぞれ増え、合計400万人の非正社員が正社員に代替した。

表1-2 雇用者の推移(雇用形態別)

	総数	正規社員	パート・ アルバイト	嘱託など	派遣社員	その他
1982年	39,704	33,009	4,675	695	-	1,325
1987年	43,063	34,565	6,563	730	87	1,118
1992年	48,605	38,062	8,481	880	163	1,008
1997年	51,147	38,542	10,342	966	257	1,025
2002年	50,838	34,557	12,062	2,477	721	948

その結果、全就業者に占める正社員の割合は1992年の57.9%を頂点に1997年には57.5%へ、そして2002年には53.2%へと半数近くに低下している。同様に平成14年度の就業構造基本調査によれば、過去5年間に正規の職員・従業員から就業移動した者のうち35.5%(211万7千人)が非正規就業者に転換、他方、非正規就業者から就業移動した者のうち正規の職員・従業員に転換した者は24.8%(113万4千人)となっている。

これを更に詳細にリクルートワークス研究所の調査(2002年)を用いて直近1・2年の転職者について見ると、転職前の就業形態別では正社員54.9%と非正社員38.6%から転職後の正社員50.1%と非正社員49.9%へと変化している。すなわち転職前の正社員のうち正社員に留まった者は63.2%、非正社員になった者が36.8%、逆に非正社員のうち30.1%が正社員に、残りの69.9%が非正社員として留まっている。言い換えると正社員であった者が転職する時には約3割が非正社員になる覚悟を決め、逆に非正社員から正社員になれる割合は約3割にしか過ぎないことを認識すべきである。

こうした傾向を考慮に入れると、2002年時点における約1500万人の非正社員が今後の経済状況の中でどのように増え、正社員との対比でも増大し続ける可能性はかなり大きい。特に15・24歳の非正規労働者の割合は、総務省「労働力調査特別調査報告」によると1990年の8%から2000年の約21%へと上昇していることに留意すべきである。また経済産業省「人材ニーズ調査」平成15年によると、平成11年から同15年にかけての雇用形態別人材ニーズの割合変化は、正社員の場合が56.2%から44.4%へと低下している。社会保障制度にとって非正規労働者の問題が、如何に重要かを示している。

表1-3 雇用形態別人材ニーズのシェア変化

	平成11年度	平成15年度	変化
全体	100.0	100.0	-
正社員	56.2	44.3	-11.9
契約社員・嘱託社員	8.5	14.8	6.3
アルバイト・パート	22.1	23.8	1.7
派遣	1.7	2.7	1.0
個人への業務委託	7.5	9.5	2.0
その他・不明	4.0	4.9	0.9

第6章で詳述されるように非正規労働者への社会保険の適用状況はかなり困難である。まず雇用保険、厚生年金への加入状況は、同章の表4-1雇用保険加入の有無別パート等労働者割合にあるように、厚生労働省「平成13年パートタイム労働者総合実態調査」を用いれば、同年にパートで加入している者45.1%、その他で加入している者が78.9%という状況である。更に厚生年金・共済年金に本人が被保険者として加入している割合はパートで僅か約29%、その他で70%、配偶者の加入している厚生年金・共済年金の被扶養配偶者になっている者が30.6%、その他で5.6%となっている。

また国民年金加入者23%、その他で15.7%、いずれにも加入していない者がパートで17.5%、その他で8.6%となっており、特にフリーター(先日のNHK放送によれば2004年時点で約470万人)の場合には高校卒から始まり、30歳過ぎてもそのままであるという深刻な状況にある者に対してどのような生活保障のシステムが可能であろうか。現在の状況は社会保険の全員加入は到底不可能だということではではないだろうか。こうした点に配慮しつつ以下では現行の公的年金制度および生活保護制度の改革論議を点検し、それぞれにあるべき姿を描いて社会保障制度全体がかなり根本から変革されねばならない時期に来ていることを記したい。

II. 国民年金と各種被用者年金の適用状況と基礎年金の空洞化問題

1. 国民年金と各種被用者年金の適用状況と収益率・純給付率について

表1-4は厚生年金、共済年金および国民年金への加入者数の推移である。1990年代半ばから2000年代初頭に掛けての推移であるが1997年以降、被用者年金の加入者数が激減し国民年金の加入者数が激増していることに御注目頂きたい。特に1997年から2000年にかけては被用者年金加入者数の減少と国民年金加入者数の増加がほぼ見合っていること、また3号被保険者が急減していることに留意されたい。ところが2000-2001年にかけては被用者年金制度の加入者数の減少の方が、国民年金制度加入者数の増加よりかなり大きい。

表1-4 被用者年金と非被用者年金への加入数

	1995年	1997年	2000年	2001年
厚生年金	33,275	33,468	32,192	31,576
共済年金	5,372	5,339	5,031	5,184
国民年金	31,305	31,538	33,068	33,408
1号	19,104	19,589	21,537	22,074
3号	12,201	11,949	11,531	11,334
合計	69,952	70,345	70,291	70,168

被用者年金の加入者が減少し国民年金の加入者が増大しているのは失業者が増大した故である。この結果、国民年金加入者中に低所得層も増加したと思われる。より重要な点は2000・2001年にかけて国民年金加入者の増加が被用者年金加入者の減少に及ばなかったことが、いわゆる国民年金加入該当者中の未加入者の増大を示唆していることである。更に加入した者でも低所得等を理由に保険料を滞納したり、保険料を免除して貰うことになる。保険料の納付率については年齢階級別に1996年から2002年に掛けての第7章の図2を参照されたい。特に若年層ほど納付率の低下が大きいことが分かる。これは若年層とくに15・24歳層の失業率の高さおよび高校卒のフリーターの多さと関連していよう。

このように現在では1985年の改革以来、厚生省が主張して来た都市部の若者を中心とする未加入者、滞納者、免除者問題が公的年金制度への不信感とは明らかに異なる局面に達したと判断される。こうした現象の原因を追究しているのが第7章の駒村・丸山論文である。該当論文を要約するよりは、筆者が基本的と考えるところを書き加えておきたい。その第一点は厚生年金（被用者年金保険の代表的存在）財政（給付と保険料）の将来に関わる不安・不信感が、国民基礎年金の1号被保険者該当者による未加入・滞納に繋がる不思議さである。

勿論、国民基礎年金財政についても厚生年金財政の将来予測と同時に公表されているが、いわゆる生涯保険料納入総額と生涯年金受給総額との国民基礎年金だけに關するコーホート間比較（純給付率の比較）や、収益率のコーホート間・制度間比較は余り見かけない。すなわち1号被保険者は報酬比例給付をもともと受給出来ないのであり、二階部分とし受け取れるのは1号被保険者だけに認められる任意加入の国民年金基金の給付である。筆者の記憶によれば、1980年代後半に関西経済連合会から刊行された研究冊子の中に、1980年代前半における厚生年金と国民年金について収益率を比較したのがあり、後者の方が圧倒的に高いという指摘があった。

しかし収益率が高くとも給付の一時点における、あるいは生涯における給付総額は国民年金の方が圧倒的に低く、収益率あるいは純給付率（生涯保険料総額対生涯年金受給額）だけで年金制度全体および各年金制度を評価することは危険である。すなわちこうした指標には限界があり、また指標として用いるならば制度間比較を行わねばならない。勿論、国民年金についても純給付率は後のコーホートほど低くなることは容易に想像できる。強調したいのは別制度に関する情報で1号被保険者該当者に混乱を起こすべきではなく、また制度間公平を忘れてはいけない、更に純給付率だけで制度評価をしてはならないということである。

2. 社会保障制度としての公的年金制度の目的

公的年金制度について論ずる場合には二つの基本原則を忘れてはならない。その第一は社

社会保障制度の出発点に戻ると最低生活の保障、および従前生活の保障（生活の安定）という目標の存在することである。従って第二点として社会保障は市場経済の効率性指標だけで総てを評価し難いということである。ところで最低生活の保障は市場労働による所得分配を修正するものであり、いわゆる所得再分配を意味する。再分配には垂直的再分配と水平的再分配があるが、しばしば論議の対象となる世代間再分配はこの両者を含むという点に注意を払いたい。また垂直的再分配には逆進的再分配もあることに留意したい。

他方、効率性原理だけで総てを評価出来ない性格の社会保障制度であっても、効率性指標を導入して国民経済全体に悪影響を与えないような配慮は不可欠である。いわば市場経済外原理・社会保障の目標と市場経済原理とのバランスを図ることが社会保障制度設計の重要なポイントとなる。この点を基盤に公的年金制度の問題を検討するという立場に立ちたい。なお最低生活の保障と従前生活の保障という二つの目標をどのように組み合わせて、具体的な制度として構築するかが大きな課題である。世代間再分配という言葉は世代間扶養と同意義であるが、或る一年次を取って観察するとその年の国民経済活動の成果は、稼働世代と退職後世代との間で分かち合うに過ぎない。

すなわち公的年金制度は世代間扶養そのものである。勿論、一部には退職後世代がかつて貯蓄したものが投資された果実を含む。この部分がどの位であれば良いかは難しい問題である上、譬えその程度がどの位であるか分かっても毎年、そうした状態が達成出来るとは限らない。従って公的年金制度は世代間扶養であることを基本的な理解として、その上で稼働期に或る程度退職後に備えた強制（公的）、および任意の貯蓄を奨励する方策が望ましい。すなわち積み立て方式を一部公的年金制度に含むことは考えられる。

続いて賦課方式であれ積み立て方式であれ、一年間の経済活動の成果を退職後世代と稼働世代でどのように分け合うか、所得代替率が問題となる。所得代替率は或るコーホートの退職前の所得・生活水準から同じコーホートの退職後の所得・生活水準があまり大きく乖離しないこと、またその後のコーホート（現役世代）の所得・生活水準との乖離を余り大きくしないことを狙って設定されるものである。どの程度に設定すべきかはかなりその時々々の経済状況や世帯規模・平均寿命などの社会的要因による。

しかし結局はILOの定めた社会保障に関する望ましい水準（公的年金の場合、平均勤労所得の45%）を参考にする他ないだろう。但し、それは先ず可処分所得対比でなくてはならず、また所得代替率自体を固定的に考えるのではなく、最低の所得代替率を定めこれを確定給付型の給付水準とし、その上に確定拠出によるプラスアルファ分を載せることが必要なのではないだろうか。すなわち毎年の経済活動の結果や長寿化によって調整する部分である。

過去の公的年金改革が1981年の人口推計以来、将来の出生率回復に関する楽観的過ぎる見通しによって、再三将来の財政予測の訂正・悪化を繰り返したために、国民の間に公的年金制度全般について漠然とした不安感を増して来た。これは1985年の公的年金改革以来、現在に至るまで続いている不信感の基盤である。しかし上に述べたように徒に公的年金制度に関する混乱した反応を招くような情報・指標を広めることは避けるべきである。

次いで現行の公的年金制度が基礎年金にしる厚生年金にしる社会保険方式をとっているこ

とから、第一に私保険と社会保険の相違について、第二に収益率や純給付率が後のコーホート程低くなって行く必然性とその速度の如何について述べておきたい。

第一に私保険と社会保険との相違は二つあって、一つは私保険は任意加入であるため逆選択の生ずる可能性があるのに対し、それを避けるために社会保険では全員加入・強制加入であることを指摘したい。第二に私保険の場合には個々人の保険料支払総額と受給総額とは確率論に基き一致すべきであるのに対し、社会保険の場合には両者の厳密な均等を要求しないことである。

すなわち私保険の場合には保険料支払額は個々人に生じるだろう危険・事故の確率の高さと、それによる損失の大きさを推計して定められ、実際に事故が起こればその事故による損失の程度と支払済み保険料とに応じて給付が支給される。もし保険料を総て支払った個人の契約期間内に事故が全く生じなければ、その人の支払った保険料は他の人の事故損失補償と保険会社の利益に廻される。従って私保険自体の中に所得移転の要素が含まれていることに注意されたい。年金保険について言えば死去した者から生存した者への所得移転である。これも所得再分配であるが垂直的か水平的かは不明である。

これに対し社会保険は個々人について元々、支払保険料総額と給付支給総額との均等を求めない。保険料率を一定に定め各被保険者の給与水準にそれを乗じて各被保険者が保険料を支払う。但し保険料率を乗ずる各個人の給与は或る幅を持った多数の等級に分けられるが、等級に上限を設定するためにそこから上の所得階層については逆進性が発生する。すなわち最高等級に達するまでは所得比例の保険料を支払う一方、医療保険の場合には必要に応じて給付が支給されるため、もし低所得層で疾病の出現率が高ければ垂直的再分配が生ずる。

年金保険の場合には制度の給付設計の仕方によるが、所得比例年金ならば支払保険料に応じて給付が支給され再分配は個人内での異時点間の問題となる。但し定額給付の含まれる年金制度ならば垂直的再分配が行われていることになる。

もう一つ誤解されている点は、積み立て方式で始められた公的年金は、制度開始時点で、保険数理的に長期に亘って収支均衡の成り立つ平準保険料率を定め、初期の期間には保険料収入総額の方が年金給付支給総額を上廻り、剰余金は投資され何らかの収益を上げる。剰余金とその運用収益は積み立て金として毎年、保険料収入に加えられる。制度開始から年次を経て或る時点に達し受給者数が増え、また被保険者の平均加入年数が伸びるに連れ、制度全体の年金支払総額が保険料支払総額を上廻ることになる。

この時点から積み立て金の取り崩しが始まる。すなわち制度が成熟し賦課方式に公的年金制度が転換することになる。要するに積み立て方式で始められた公的年金制度はいつか賦課方式に転換するというを確認しておきたい。但しこれまでの論議は静態的な保険数理の世界に限定されており、これに経済・社会的要因が付加される。例えば人口規模の増減、人口の年齢構造の変化、経済成長・賃金と物価の上昇等が起これば、静態的保険数理の世界での平準保険料率は変化する。

1985年の公的年金改革で国民基礎年金に公的年金制度全体の一階部分が統合され、基礎年金財源の大きな部分が従来の被用者年金制度から纏めて移管されるようになった理由は、従来の非被用者年金（国民年金）制度が就業構造の変化と無理な給付設計の結果、財政的困難

を起したからである。

3. 国民年金の財政困難と今後のあり方について

1961年に発足した国民年金制度の給付額は、1942年に発足し1954年に再編された厚生年金制度の給付水準に合わせるべく、保険料水準との均衡を余り顧みず高度経済成長の波に乗って、急激に引き上げられた。その他にも制度浸透のために寛大すぎる経過年金を設けたりした。経済的要因としてはこの他に高度経済成長の中で就業構造の変化が急速に進み、農業人口の急激な減少と工業労働者の増加、それに引き続く第三次産業労働者の増大により、一方では国民年金の被保険者数の減少と他方では受給者の増加がみられ、1980年代の初期には国民年金財政は危機に陥っていた。

それが一つの大きな理由となって非被用者年金としての国民年金と被用者年金との統合が1985年に行われた。その前後から公的年金制度の収益率のコーホート間比較分析も始まり、1985年の改革と相俟って公的年金制度への不安感が生じ、それと同時に国民年金の空洞化が始まった。しかし1980年代後半から1990年代前半に掛けては未加入者、滞納者は前述のように都市部の若者が中心であると厚生省が主張している。またこの当時は失業率がそれほど高くはなく、低所得自体は余り問題とされていなかった。第6章では1990年代前半と2000年代初頭について空洞化の要因分析をしているが、明らかに1990年代よりも2000年代に入ってからの方が失業率と所得格差の効き方が強い。

今回の公的年金改革案（厚生労働省）についてもそれに関する様々な議論についても要約するよりは、被用者年金の制度と非被用者年金の制度を別建てにしておくことに無理があることを指摘したい。社会保障制度が多く国民から支持されるためには、一般の人々が加入し、それぞれに拠出に比例した給付を受ける仕組みを基盤とする方が良い。すなわち現在の別建てで統合されているのかどうか不明瞭な複雑な制度を止めて、根本から報酬比例の年金制度とし、報酬の全くないあるいは最低生活水準より低い所得しか受け取れない報酬比例年金受給者には、最低保障年金を公費で賄う制度とするべきである。この方が高齢者全員に基礎年金を支給するよりは経費が掛からない。

不十分な水準であるとは言えフランスでは最低保障年金のついた公的年金制度を従来から持ち、スウェーデンでも1999年改正で従来の基礎年金を廃止し、同種の組み合わせ方式とする方向に踏み切った。こうした仕組みについては次節で厚生年金制度について検討する際により詳細に述べたい。ただここでは健康保険制度についても同様に、非被用者のための制度は崩壊寸前の保険者がかなり存在し、被用者のための制度と非被用者のための制度を、制度の生成の歴史に囚われて堅持することが果たして可能か、複雑さを増すだけの制度が本当に合理的で公平かを問い掛けておきたい。

また最低水準は生活保護水準であると仮に設定しても、その認定方法に関しては現在の生活保護の方式が当て嵌まるとは誰も考えないだろう。先ず親族による扶養という原則が当て嵌まらないことに反対する者は恐らくいない。次に労働能力の有無に関する原則については最低保障水準自体を設定してから、労働供給にプラスの効果を与える給付算定方式、すなわち年金給付と勤労収入との合計が横軸に沿って右上がりとなるように工夫する。ちょうど負の所得税構想と同じ仕組みである。どの年金給付水準で公費による支給を停止するかにつ

いては、例えば公的年金控除の水準までとか、公的年金控除と老年者控除とを合計した水準までとかを考えてはどうだろうか。

平成 15 年 4 月の時点における生活保護の最低生活水準は、生活扶助と住宅扶助を加えて一級地の単身 68 歳の女性で月額 93,980 円である。一方、税制における公的年金控除は年間 140 万円、老年者控除は年間 50 万円である。従って年金控除のみを採用すれば月額 11 万 6 千円、老年者控除を加えれば月額 15 万 8 千円程度となる。現行の生活扶助および住宅扶助がこれで良いか、現在の年金控除や老年者控除がこれで適切かはまた別の箇所で検討することとする。

他方、生活保護における資産の有無と公費財源による年金支給の関係については、生活保護における原則を厳格に適用すべきでない。確かに土地・住宅および金融資産について無制限という訳には行かないが、耐久消費財については余り制限をかけない方がよい。以上のような最低保障年金と報酬比例年金の組み合わせから、公的扶助と社会保険という歴史的な社会保障の展開・分類で社会保障制度が維持出来るかという問い掛けが生ずる。これは被用者のための社会保険自体が持続できるかという課題と、非被用者のためだけの制度の維持困難という実態の認識による。今や社会保険と社会扶助（公的扶助よりも受給資格認定、特に資産調査の緩やかな）を組み合わせた制度が必要となっている。

Ⅲ. 厚生年金制度のあり方について

1954 年に再建された厚生年金制度は修正積み立て方式で出発した。これは純粋に保険数理の枠組みで静態的な経済社会を想定すれば、完全積み立て方式による平準保険料率よりも低い保険料率で制度を開始し、段階的に平準保険料率に向けて引き上げて行く方式である。しかし現実の経済社会では経済も成長し賃金も物価も上昇する。従って年金の給付水準も引き上げて行かざるを得ず、それに連れて平準保険料率自体も上がってゆかざるを得ない。そして平準保険料率が上がるとすれば各段階の保険料率も上がって行く筈である。

ところで 1954 年に厚生年金を再構築した当時の日本経済は、1950 年の朝鮮半島の動乱に始まる景気の回復と戦争による破壊の中から立ち上がりつつあったが、未だに戦前の経済水準に戻っておらず、完全積み立て方式による平準保険料率を支払える家計の状況ではなかった。従って段階保険料方式が取られたのである。

しかし 1955 年頃を境に日本は戦前の経済活動水準に戻り、高度経済成長の時代に入っていく。所得倍増計画の公表された翌年の 1961 年には国民年金が創設され、1965 年には厚生年金の報酬比例部分の改正として平均標準報酬に 10/1000 を乗ずること、および定額部分の加算を加えることにより、被保険者期間 20 年で平均標準報酬 2 万 5 千円を有する者が丁度 1 箇月 1 万円の年金が受けられることとなった。

さらに 1969 年には 2 万円年金が実現され、1973 年にはついに稼働世代の平均標準報酬の 60%を保障するという画期的な給付算定方式が導入された。その後も被保険者の平均加入期間が徐々に伸びるにつれ、1980 年には平均標準報酬の 68%が保障される程に厚生年金制度の成熟が進んだ。他方、保険料率の引き上げは大幅に遅れ、1954 年当時には 3%だった保険料が 1980 年改正でやっと 10%代になったに過ぎない。すなわち修正積み立て方式で段階的

に保険料を引き上げる筈であったのに、十分な引き上げが行われて来なかったことを意味する。1973年以降の財政再計算の経緯については第9章・第10章の駒村・中島・永井論文を参照されたい。

特に1974年には合計特殊出生率が2.08を割り込んだ後、予想されたように回復せず、その後の高齢化の進展もあり、厚生年金制度の賦課方式化が進行した。要するに高度経済成長が持続するとの日本全体を覆う楽観主義が、静態的な経済社会を想定した単純な保険数理の法則による公的年金制度の成熟を促進させたという現実がある。こうした過去の経緯を踏まえて将来に向けての制度改革に臨むべきである。少子・高齢化は21世紀の前半の四半世紀にますます勢いを増し、現在2004年度の財政再計算と改革案が提示され、国会で検討中である。

政府案や国会での討議をここで繰り返すよりも、前節で述べた基礎年金の廃止と根元からの報酬比例年金の創設、あるいは現存の基礎年金制度の縮小と変革および被用者年金を非被用者年金にも適用する方向への転換を主張したい。もちろんそのためには非被用者の所得捕捉が不可欠であり、現在の基礎年金番号による所得と資産の把握が望まれる。3月25日付け日本経済新聞によると、年金保険料の未納者の所得把握方策として社会保険庁が国税庁および総務省と連携し、年金保険料と税金の徴収情報の一部を2004年分からお互いに交換する方針を固めたという。或る程度の所得があるのに国民年金保険料を納めない人からの強制徴収を拡大する方針である。

これでどの程度の効果が上がるかは疑問であるが、省庁を越えた協力体制の必要を認識した政府の第一歩と考えたい。1960年代の末に筆者がアメリカに留学した際に social security number が附され、年度末には確定申告のような書類を提出した。日本においても税制当局と社会保険庁・厚生労働省とのより強力な連携体制が望まれる。

それでは次に根元からの報酬比例年金について、現行のような賦課方式に近い体制を持続するのか、給付水準あるいは所得代替率をどのような基準で設定するのかについて考えてみたい。しかしこれらについては既に前節で凡その概略は述べている。要約的に繰り返すとILOの社会保障の給付に関する望ましい水準として、稼働世代の平均報酬の45%水準を確定給付型の所得代替率として設定し、その上に確定拠出型の給付部分を載せる。現在国会で論議中の所得代替率が50%を目標としているが、45%プラスアルファにより50%に向かうことを目標とすべきである。従って保険料率は確定給付部分と確定拠出部分の両者に対する水準から構成されることになる。

ただし確定給付部分の切り下げについては世代内公平に重点を置いて、報酬比例給付の乗率引き下げを高額年金受給者には厳しく、低額年金受給者には寛大にするべきである。高額所得者への年金課税強化も考えられるが、一度支給してから総合課税で徴収する場合に年金会計への繰り入れ分をどのように算定するのか大変に難しい。年金支給時に課税して源泉徴収をするのであれば、保険局で各年金受給者の総所得額を把握しておらねばならず、そのためには税務当局と保険局の一元化が必要になる。それよりも社会保険庁独自で最初から給付の削減を乗率の操作で行う方が良い。また3月31日付け毎日新聞朝刊の記事によれば、間もなく国会で審議の始まる政府案中の2025年における世帯類型別年金額と代替率は、明ら

かに大きな格差がある。

先ず共働き世帯の年金額は 27.9 万円で代替率 42.0%、独身男性世帯は 17 万円で代替率 36%、独身女性世帯は 13.1 万円で 44.7%、専業主婦世帯は 23.7 万円で 50.2%となっている。これらの格差は基本的に単身世帯と夫婦世帯との生計費の差とは異なるものである。今後、単身世帯における男女間格差は能力給を基本とする平等賃金、女性の勤続年数の長期化などによって改善されるだろう。年金制度上で大切なことは、単身世帯と夫婦世帯との間の生計費の差を反映させた年金給付額とすることである。

なお所得水準によって乗率を変更する例として、アメリカでは公的年金の給付算定方式が、平均月収の最初の 455 ドルまでの 90%+(456~2,741)X 32%+(2,741~) X 15%というように、月収水準が上がるに連れて乗率 (1997 年) を下げており、こういう算定方式を日本で取れないとは主張し難い。また保険料の掛け方や上限についても再検討が必要である。すなわち確定給付部分に対する保険料と確定拠出部分に関する保険料を分けるべきである。これはスウェーデンの保険料設定方式を真似たものであるが、合計 18.5%の保険料のうち 16%が確定給付のためであり、残りの 2.5%が確定拠出の積み立て方式のためである。

更に付け加えるべき点は、日本の公的年金制度が持ち家居住者と借り家居住者との間の生計費の差を考慮していないことである。例えばスウェーデンでは 1946 年の国民年金法において持ち家居住者を前提としたために、借家居住者を対象に市区町村から所得調査付きで住宅手当を支給することとなった。ヨーロッパ先進諸国では社会政策の中に住宅手当や公共住宅の提供すなわち住宅政策が重なっているにも関わらず、日本の社会保障制度の中に住宅手当はなく僅かに生活保護の中に住宅扶助があるのみで、公共住宅の全住宅戸数に占める割合も非常に少ないことに注意を喚起したい。従って生活保護について述べる次章の前に公的年金の節で、年金給付の切り下げと共に少なくとも都市部の低額年金受給の借家世帯に対しては、所得調査付きで住宅手当を支給すべきである。

次いで保険料率の上限について述べておきたい。公的年金の保険料率は他の領域の社会保障制度すなわち医療保障や介護を含む高齢者福祉制度の財源調達方法と水準を勘案して決定すべきである。すなわちスウェーデンの医療保障制度はサービス部分については公営医療方式であり、医療保険は現金給付が中心である。また介護についても地方自治体が運営しており、日本の場合と全く異なる。日本における健康保険制度の保険料は現行で 8.5%であり、今後の健康保険料の引き上げや介護費用の増大を考慮すると日本の報酬比例年金の保険料はどう考えても 15%以上には出来ないのではないだろうか。

この点について日本の社会保障制度が年金に重点を置き過ぎていることを付け加えておきたい。平成 13 年度の社会保障給付費の全社会保障給付費に占める割合は、国立社会保障・人口問題研究所の推計によると 52.3%に上り、医療給付費割合は 33%、介護対策関係費は同じく 5.1%である。またこのように年金給付費の割合が高いためもあり、高齢者関係給付費の全社会保障給付費に占める割合は 68.6%になる。同年における高齢化率がスウェーデンの 1990 年以降と同程度の約 18%だとすると、同国における対高齢者給付が約 36%であることと比べ、いかに日本の社会保障給付の構成が年金給付に偏っているかが分かる。

IV. 社会保険制度のあり方について

公的年金制度を中心に就業形態の多様化が被用者のための社会保険制度と、非被用者のための社会保険制度に大別することの意義の希薄さになっている。すなわち各種共済組合の存在を許容して良いかである。要するに他の複数の先進国でも同様だが、職域別社会保険制度は社会保障制度の生成過程で歴史的経緯を持つが、これからの経済社会においてこのような形のまま存続出来るかという曲がり角に現在立っているという認識が必要である。日本における健康保険の制度別適用者の動きを見ると、表 1-5 にある通り 1990 年代半ばを頂点として各種被用者健保の適用者数が低下し始め、逆に 1990 年頃から国民健保の適用者数が増加し出している。各種健保の総適用者数は日本の総人口の増加を反映して 1970 年代半ばから 2000 年代に入っても増加し続けている。

表 1-5 各種健康保健制度の適用者数の推移

	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	1997年	1999年	2001年
被用者健保	67,794	72,501	75,447	81,191	82,066	81,620	80,082	78,723
国民健保	43,996	44,536	45,294	43,069	43,240	44,336	46,676	47,628
合計	111,790	117,037	120,741	124,260	125,306	125,956	126,758	126,351

資料:厚生労働省大臣官房統計情報部「厚生統計要覧」、各年

これは明らかに失業者や非正規労働者（フリーターを含む）の増加を反映している。すなわち被用者とくにブルーカラーのために作られた社会保険制度や公務員のための恩給・共済の制度から始まり、そうした制度のホワイト・カラーへの適用拡大、更に非被用者（農林漁業者を含む自営業者）へも拡大して来た経過から、既存の制度や枠組みを作り替え難い状況は理解出来る。逆に言えば経済社会的背景が変化しそれに対応した制度変更が必要なのに、既存の制度をどのような過程を踏んでどのような新しい形に構築すれば良いのか、模索の段階に現在あるのではないかと推察される。私見では年金制度を取り上げた前節で指摘したように、被用者のための制度と非被用者のための制度を一元化することが必要であり、社会的事故・危険の発生に備えて出来るだけ大規模な集団を構成しなければならない。

そのためにどのような手順を踏むべきかは別として、非正規労働者が出来るだけ加入可能な非被用者と被用者を一つの集団とする年金制度と健康保険制度を再構築すること、その基盤として所得と資産の正確な捕捉が不可欠なこと、そのために税務当局と社会保険庁の連携・協力から始めて将来的には統合された新しい組織が必要になるかもしれない。

第2章 生涯所得の不安定化と雇用機会の多様化

一 営利組織と非営利組織の所得とインセンティブ

共同研究者 今村 肇

<要旨>

現下の営利企業組織を中心に起こっている賃金制度の変容は、業績・成果主義に象徴されるように、所得額の変動リスクを勤労者にもたらそうとしている。一方で、年金制度改革に関する議論の過程で、年金受給額すなわち引退後の生活費への不安の声が、若い世代を中心に多く聞かれる。加えて、引退後の公的年金給付額を補完するものとして期待されるはずの家計貯蓄率は、バブル崩壊を契機に低下の一途をたどっており、とりわけ2000年代に入ってから10%台を割り込むという事態に至っている。

それに対する個人の反応は一様ではない。すなわち、自らの業績・成果によって所得増大の機会が拡大することをよしとする積極派もあれば、むしろ、勤労意欲を失って所得の減少に甘んじようとするものまで、さまざまである。さらに、公的年金とそれを補完する意味での家計貯蓄の資産運用を加えると、ようやく勤労者の間に自らの生涯資金運用への関心が高まり始めたところであろう。

問題は、いわゆるグローバル化やICT革命、さらにはアメリカなど最近のサービス産業の拡大等々、現在起こりつつある経済の構造変化が、働く個人と、それを雇用する企業、さらには国家の間のリスク負担の構造を大きく変えつつあるということである。たとえば、日本における業績・成果主義の賃金制度、業績連動の賞与制度の導入・拡大は、これまでの年功的要素の強い職能資格賃金制度に比べて、明らかに経済変動のリスクを企業から個人に転嫁しようというものである。しかし、本文で紹介する調査結果は、必ずしもそのリスクの転嫁をとまなう個人のインセンティブ拡大という企業のもくろみどおりに個人が反応していないことを示している。こうした変革期の制度的混乱の中では、本来成果発揮が期待された人間でさえも勤労意欲を失い、結果的に生産性低下という負の効果しか残らない危険もある。しかしながら、その危険を冒して営利企業組織が、被雇用者とのリスク負担の構造を変えようとしている背後には、上記の経済の今日層構造自体の変容に起因する企業の収益構造の変化が考えられる。すなわち、企業に発生するレントあるいは準レントの配分を巡るメカニズムの急激な転換が起こっている。

しかし一方で、日本においてもNPOやワーカーズ・コレクティブなど、非営利の組織を結成してその中で発生する収益の分配を自らのルールによって制御しつつ、多様な勤労意欲の達成を図り、あわせて社会の必要とするサービスの提供を目指そうとする組織の存在が目ざされている。しかし、現状ではその収益構造は弱体であり、新たな雇用の受け皿として期待できるところまで至っていないのが大半である。

本論では、賃金制度の変化にみる個人の勤労意欲構造の変化と、非営利組織における勤労意欲に注目しつつ、新たな雇用・福祉のあり方を上記の視点から検討した。

I. 研究の目的

初年度以来、本研究における筆者の役割分担は、社会保障政策と雇用・労働政策とが密接に関わり合うあらたな総合政策のあり方を、雇用・労働の側から検討することにあつた。その目的は、これまでの社会保障ニーズへの対応およびその財源対策という孤立した視点でなく、個人の生涯を通じたライフサイクルのニーズやリスクという視点から、社会保障費用の負担力の裏付けともなる労働力としての所得稼得段階にまでさかのぼって、生涯収入と生涯費用という共通の視点から総合的に両方の政策をあわせて検討することで、いわばよりアクティブな社会保障システムの構築が可能となり、より効果的・効率的な政策推進が実現されるからである。

とりわけ、ここ10年ほどの企業をとりまく市場競争環境の激変により、企業内福利厚生を通じて日本の社会保障システムを一方で支えていた日本企業の雇用システムは、その福利厚生面における後退はもちろんのこと、賃金・賞与制度においても急激な流動化がすすみつつあり、そのため日本の雇用者の多くが生涯を通じてこれまでにないリスクにさらされつつある。

昨年度はその手始めとして、従来企業が果たしていた生涯にわたる所得機会や企業内福祉を提供する役割が、ここ10年程度の賃金・賞与制度の急激な変化によってどこまで様変わりしているかの事実確認からスタートする。また、生涯における所得稼得額の裏付けとなる人的資本の蓄積を通じて、個人の生産性を上昇させてきた企業内の人材育成システムの変容とどのように関わっているのかを検討した。とりわけ、最近の市場競争環境の激変に対応すべく変貌しつつある企業の経営戦略との関わりから、この生産性と賃金配分の問題を考えた。

2年目の今年度は、国家の社会保障サービスと補完的な役割を果たしてきた企業の雇用システムが大きく変貌する中で、賃金制度変更が働く個人の意識にどのような影響を及ぼしているのかを確認することからスタートした。すなわち、これまでの長期雇用慣行と年功主義的賃金制度のもとで、社会保障制度を補完しつつ労働者のインセンティブを引き出すシステムを、激しい市場競争の中で維持するのは企業にとってコストがかかりすぎる。しかし、それに変わって急速に導入が進んだ業績・成果主義の賃金制度導入と各種企業内福祉の解体は、その目的として、労働者のインセンティブ向上と労働費用の流動化による経営指標への貢献を意図しているにもかかわらず、逆に、少なからぬ割合の労働者の勤労意欲を失わせ、生産性の低下をもたらし、結果的に全体的な賃金水準、所得水準の低下を招きかねないことが懸念される。しかも、われわれの調査によれば、労働者側は賃金制度に対して、自己のライフステージや家族形態などに応じてきめ細かな配慮を依然として求めているのにも関わらず、企業側がやみくもに業績・成果主義賃金を導入し、家族配慮の各種福利厚生の廃止を進めることで、意図せざるマイナスの結果をもたらすのではないかと懸念される。

さらに次の目的は、企業という利潤を追求する営利組織ではなく、NPOやワーカーズ・コレクティブなどの非営利の組織による多様な雇用機会の可能性である。企業の賃金制度の変更や、非正規雇用の増大などによる雇用機会の質的低下は、自らのイニシャティブや使命感に基づく新たな雇用機会の創出への期待を拡大することになる。しかしながら、非営

利組織における雇用機会を雇用政策の中で位置づけるというのは日本ではまだ端緒についたばかりであり、企業の雇用機会が質的に低下したからといって安易に代替的な雇用機会としての期待をするべきではない。そこで、地方自治体に対して行ったNPOとワーカーズ・コレクティブに対する調査をもとにその可能性を検討する。

II. 賃金制度の変更と生涯所得の不安定化

1. 賃金制度の変更に対する労働者の意識変化

Milgrom and Roberts(1992)によれば、組織における依頼人（雇用主）が、代理人（従業員）から最大限の貢献を引き出すためには、業績評価の測定精度と、インセンティブの強度、そして本人の努力以外の要素による不確定要因のリスクの関係について、インセンティブの強度をいくら上げても、業績評価の測定精度が低かったり、また、本人の努力以外の要素による不確定要因が大かったりする場合には、逆にインセンティブを低下させる場合が示されている。もともと、不完備性の強い労働契約において、雇用主が従業員に期待通りのインセンティブを発揮させるためには、基本給と出来高給の割合、そして出来高給のインセンティブの強度を十分に調整して設計する必要がある。

このような組織の経済学あるいは不完備契約の視点にしたがえば、個人の動機付けのしくみ（ここではあえてインセンティブと言わないが）をいかに緻密に設計して、重要なことはその契約を雇用主側がいかにコミットメントするか、すなわち従業員といったん合意した報酬システムを最後まで遵守するという意志の表明が、実は労働者側の働く意欲・生産性に大きな影響をもたらすことは明らかである。

以下では、今村[2004]の調査結果をもとに、民間企業に勤める雇用者の賃金制度の変化に対する意識を検討し、いかに賃金制度変化が個人の生涯所得の見通しにおよぼしている影響をみてみよう。

ここでの調査対象は以下の通りである。

- ①調査地域：全国
- ②抽出フレーム：Yahoo!リサーチモニター
- ③調査対象：20～59歳男女 個人年収と世帯年収が拮抗している人
- ④調査期間：2003年11月5日～2003年11月10日
- ④有効回答数

	合計	20歳代	30歳代	40歳代	50歳代
カケ数	2,838	750	750	750	588
有効回答数	1,585	469	482	377	257

2. 個人をとりまく賃金制度はどのように変わっているのか

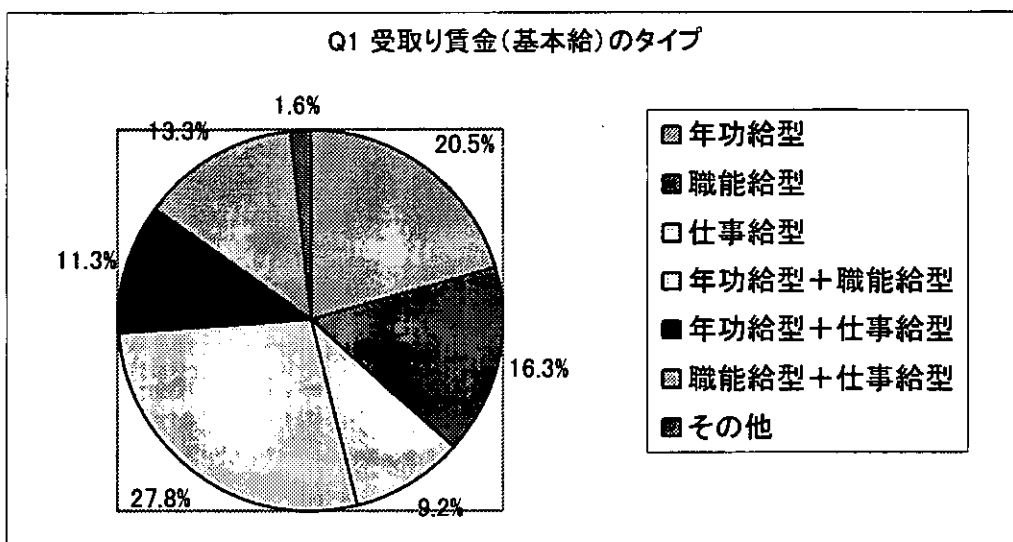
まず、現在の賃金体系からはじめよう。6つのタイプに分類されたタイプにしたがって、聞いた結果が図—1に示されている。そのタイプとは、「年功給型」、「職能給型」、「仕事給型」、「年功給型+職能給型」、「年功給型+仕事給型」、「職能給型+仕事給型」である。

これによると、「年功給型」あるいは「年功給型」を含むものの割合が、全体の64.6%も占めているのに対して、成果・実績給に該当する「仕事給」要素が含まれるものの割合は、33.8%に過ぎないことが注目される。現状では、成果・実績主義賃金要素が圧倒的に浸透しているとはいえないようである。

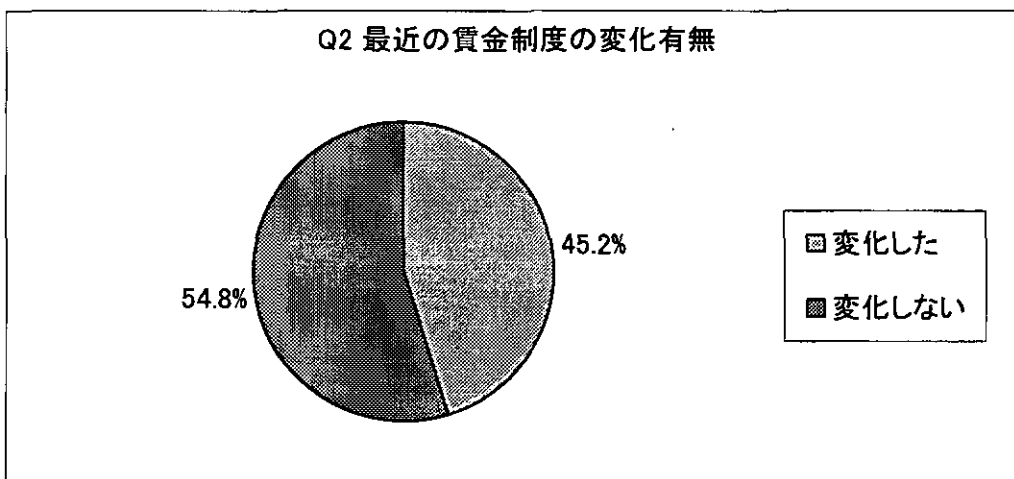
しかし一方で、賃金制度は間違いなく変化をし、確実に年功的要素を排し、成果・実績主義の方向へと向かっている。図—2では、最近の賃金制度の変化有無、図—3では（変化があった場合の）賃金制度の変化の内容が示されている。

回答者全体の半数近く、45.2%が、最近の賃金制度の変化があったと答えており、変化の内容の圧倒的なトップは「業績・成果給が導入された」の70.1%である。さらに、「定期昇給が変わった」50.6%、「生活関連手当が変わった」37.9%、「年齢給が変わった」37.1%と、年功的要素を排しようとする変革が回答の上位を占めている。この両者をあわせると、年功的要素から成果・実績主義へという流れは、両方向から同時に、間違いなく起きている。ただし、今回の調査対象で見ると、年俸制や企業業績連動賞与の導入などの割合は、賃金制度の成果・実績主義化に比べるとはるかに少ないものとなっている。

図—1 受け取り賃金（基本給）のタイプ

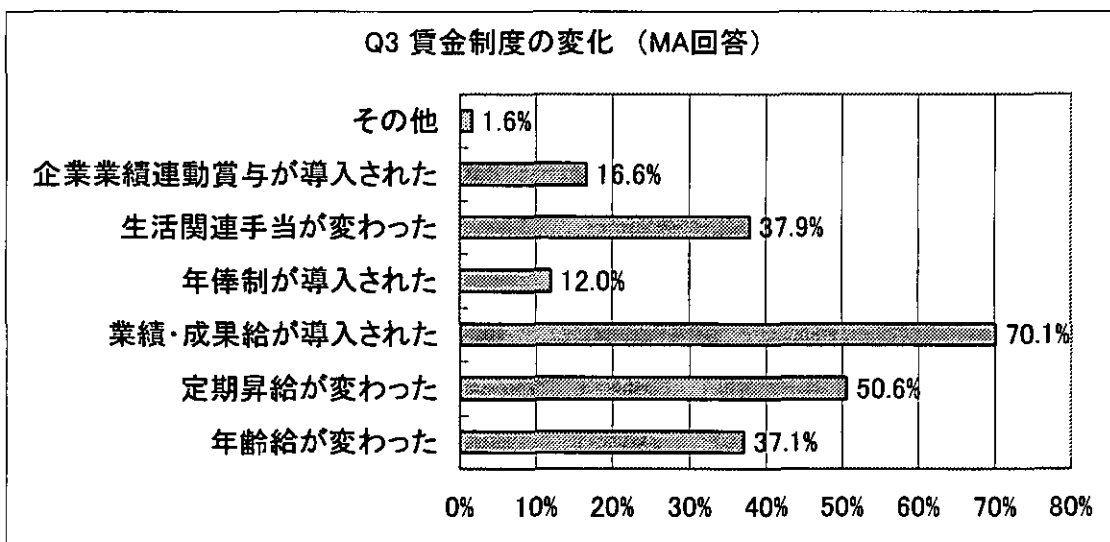


図一2 最近の賃金制度の変化の有無



図一3 賃金制度変化の内容

ベース：成果・能力主義への制度変化 選択者

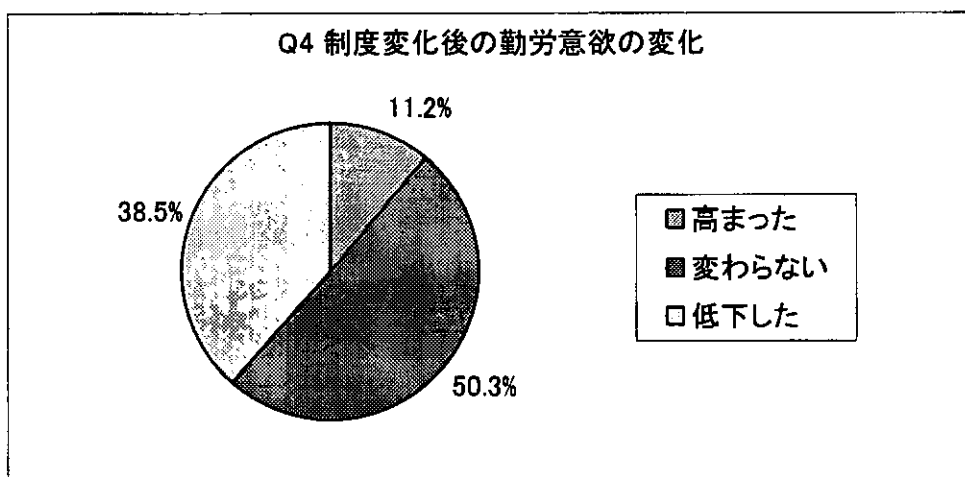


3. 賃金制度の変化に対して個人はどのように反応しているのか

(1) 低下する方が多い勤労意欲

最近賃金制度の変化があり、それが成果・能力主義への変化であると答えた人に対して、勤労意欲が高まったか、低下したかを聞いた。それに対して、高まったと答えたものはわずか11.2%、逆に低下したと答えたものは38.5%と、低下したものがはるかに上回る結果となった。全体の約半数50.3%は「変わらない」と答えているものの、約4割の勤労意欲の低下というのは、生産性への影響を考えれば、決して楽観視できる数字ではない。

図—4 賃金制度の変更によって勤労意欲は高まったか、低下したか。
 (ベース：成果・能力主義への制度変化「有り」選択者)



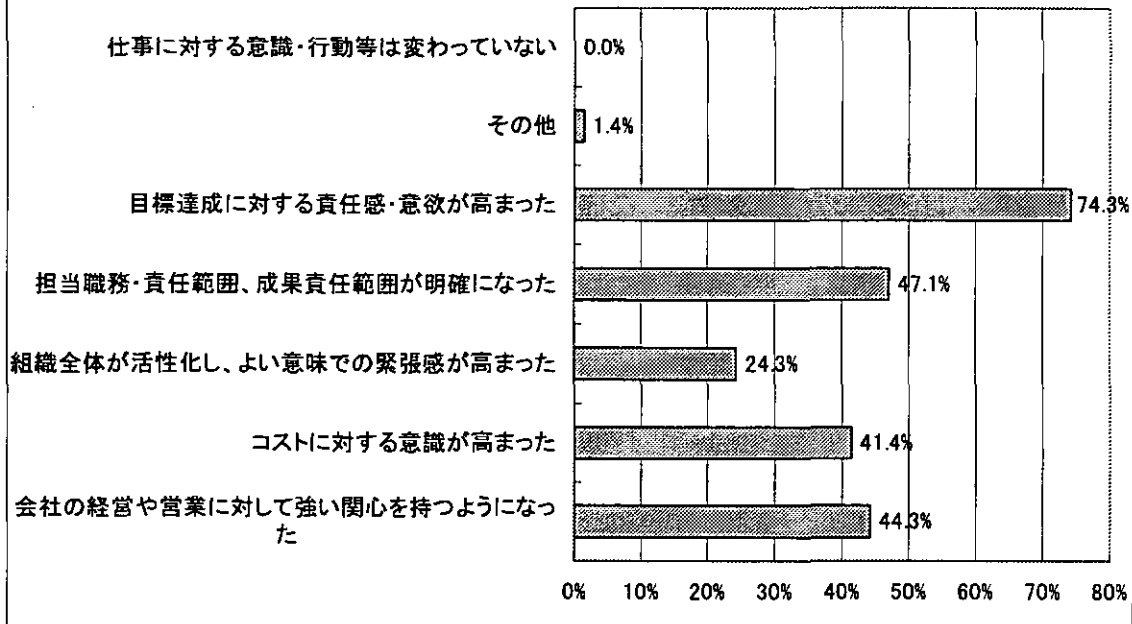
(2) 二極分化する成果・能力主義の効果

次に、賃金制度の変更によって、勤労意欲が高まったというもの(変化有りの11.2%)と、勤労意欲が低下したと答えたもの(変化有りの38.5%)、それぞれについて、より具体的にその効果をきいたところ、成果主義、能力主義の効果は、高まったものはより前向きな、低下したものはより後ろ向きの影響を受けており、はっきりと二極分化していることが確認される。

まず、賃金制度の変更によって勤労意欲が高まったものに、彼らの意識・行動がどのように変化したかと問いかけたところ、「目的達成に対する責任感・意欲が高まった」が最も多く、73.4%がYESと答えている。それに続いて「担当職務・責任範囲、成果責任範囲が明確になった」が47.1%、「会社の経営や営業に対して強い関心を持つようになった」が44.8%、「コストに対する意識が高まった」が41.4%で続いている。「仕事に対する意識・行動は変わっていない」がゼロであったのと考え合わせると、勤労意欲の高まりという前向きな反応をみせた個人は、責任感・意識という精神面はもとより、担当職務、コスト意識、会社の経営といった多面的な視点において、顕著に前向きの変化をもたらしている。

図—5 仕事に対する意識・行動の変化
 (ベース：勤労意欲の変化「高まった」選択者)

Q4-1 仕事に対する意識・行動の変化 (MA回答)



一方、賃金制度の変更によって勤労意欲が低下したと答えたものに、彼らの仕事に対する意識・行動の変化を問うた結果では、「会社に対する忠誠心・帰属意識がなくなった」が圧倒的に多く71.8%で、続いて「組織としての連帯感が薄れ、協力しあうことがなくなった」38.6%、「地道な努力をしなくなった」37.3%、「中長期視点からの行動がおろそかになった」34.4%とほぼ同数で続いている。いずれも、これまでの日本企業における雇用管理を支えてきた勤労意欲の特徴ともいえる要素に、非常に否定的な反応が起こっている。

しかも、パーセンテージから見ると、この二極分化のうちより顕著なのは勤労意欲の低下の方であり、したがって、成果主義・能力主義の賃金制度を導入する企業の意図は反映される、むしろ逆効果の方が大きいことが強く危惧される結果となっている。