

2004-01379A

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 16 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 17 (2005) 年 3 月

目 次

I. 総括研究報告

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・北野敦也・中里幸聖

研究概要	i
序章 年金制度の長期的な制度体系のビジョン	5
第1章 年金制度の変遷と理念	12
第2章 年金制度体系の数値的検証	71
第3章 公私の役割分担のあり方	84
第4章 働き方・生き方と年金制度のあり方	103
終章 本研究会の提言	134

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

v

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＝2004 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 年の年金改正を制度安定化への再出発と評価した上で、長期的な課題として、より安定的で強固な制度の構築方法を模索するため、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、初年度は、制度の安定性と信頼性を高めるための最大課題は「新しい働き方」「新しい生き方」にいかに対応するか、つまり制度の浮沈は若い担い手たちの信頼を得られるかどうか、にかかっていることを確認し、この観点から現行制度体系の是非と将来のあり方を考察した。

2 年度目は、若い世代の価値観の変化や非典型労働者の急増に象徴される被保険者の変容などを踏まえ、負担と給付がより密接に連動する新しい制度体系の再構築は是か非か、さらに、その実現性の可否を検討した。これは、国庫補助等に頼る余り、いわば「もらう年金」と化した現状から、応能負担・必要給付という本来の共助システム（自助の共同化）として「受け取る年金」へと、社会保険原理を取り戻す試みと言える。具体的には自営業者も含めた一元化（代表例は所得比例一本及び最低保証年金の補完）を想定し、NDC 型の導入、応能負担の強化、最低保証水準の設定、国庫負担の見直し、それに伴う給付水準の変化を概観できるシミュレーションに取り組んだ。

もちろん自営業者を含む所得比例一本化等への変更には年金制度はもとより制度の枠内に納まらない障壁があることも精査した。しかし、この作業を通じ現行体系を維持する場合でも、NDC 型要素を加えることで、負担と給付の連動や新たな財政検証方法の開発を図る道筋を提示し、その導入可能性と諸課題を分析・整理した。ただし、いわばデッサンを描いた段階であり、制度化に向けては租税制度、労働法制等に視野を広めた検討や実施体制・システム構築という実務面での作業を加えていかなければならない。

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）

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）

- 税財源の投入方法
- 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
て平成 15 年 9 月に実施。

- ②上記研究結果を前提として、制度改正の
定量的なイメージを把握するために、所
得比例一本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、上記に関して、定期的な全体研究
会、有識者ヒヤリングを開催して進行した。
全体研究会は計 9 回実施した。

2 年目に当たる本年度は、初年度に明ら
かになった各テーマにおける研究成果をも
とに、各テーマについて更に時間をかけて
討議・研究を深めた。具体的には以下の通
り。

- ①初年度の成果に沿った形で、制度具体化
のために下記のテーマについて調査・検
討した（順不同）。

- 年金制度の理想形と実現可能性の
検討
- 年金制度の変遷を踏まえた今後の
制度体系のあり方
- 海外の動向を踏まえた年金制度改
革のあり方
- NDC 型要素の導入
- 公私の役割分担
- 働き方・生き方の構造変化と年金
制度のあり方
- 自営業者も含めた一元化を含む所
得比例一本化への制度体系変更の
可能性

- ②現行年金制度の方式に対する NDC 型の

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

初年度においては、環境変化の不確実性
に柔軟に対応することができる、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

改革のシミュレーション・所得比例一本化方式にした場合の補完的シミュレーションを実施し、実現可能性を比較した。

なお、上記に関して、定期的な全体研究会、有識者ヒヤリングを開催して進行した。全体研究会は計8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

自営業者を含む一元化については年金制度の枠内には納まらない難問が多い。一方、現行体系を維持する場合でも、NDC型要素などを加えることで、負担と給付の連動や財政検証の強化により制度の若い担い手達の信頼を高める道筋を示せると考える。

NDCへの移行については、シミュレーション結果から経年的には運営可能であることが示され、また、制度的にも拠出した保険料見合いの給付という面がより明確になり国民の納得感が得られると考える。

公私の役割分担については、公的年金と私的年金を足し合わせた尺度の必要性や、公的年金がスリム化していくことや年金制度のリスク分散の観点から、私的年金を充実して公私のバランスをとる方向に進む必要があると考える。

働き方や生き方の構造変化に対する年金制度の対応としては、人々の働き方や生き方(家族形態等含む)の選択に対し、年金制度がなるべく中立的であることが全体的な方向性と考え。就業形態については、今後ますます多様化していくと予想され、制度を一元化し、統一的に運用する方が合理的と思われる。

D. 考察

本年度の研究により将来的な制度体系の方向性として、一元化、NDCの二つの要素が考えられることが明らかになった。ただし、実現にはさらなる検討が必要である。

一方、公私の役割分担としては私的年金を充実して公私のバランスをとる必要があり、私的年金充実策の方向性も整理された。

働き方・生き方の構造変化については、現在の構造変化を把握し、年金制度とのミスマッチを整理した。このミスマッチについては、年金制度の枠を超えて検討を深めていくことにより、長期的な年金制度の課題に答えていくことが可能と考える。

E. 結論

本研究により、初年度は、制度の安定性と信頼性を高めるための最大課題は「新しい働き方」「新しい生き方」にいかに対応するか、つまり制度の浮沈は若い担い手たちの信頼を得られるかどうか、にかかっていることを確認し、この観点から現行制度体系の是非と将来のあり方を考察した。

2年度目は、若い世代の価値観の変化や非典型労働者の急増に象徴される被保険者の変容などを踏まえ、負担と給付がより密接に連動する新しい制度体系の再構築は是非か、さらに、その実現性の可否を検討した。これは、国庫補助等に頼る余り、いわば「もらう年金」と化した現状から、応能負担・必要給付という本来の共助システム(自助の共同化)として「受け取る年金」へと、社会保険原理を取り戻す試みと言える。具体的には自営業者も含めた一元化(代表例は所得比例一本及び最低保証年金の補完)を想定し、NDC型の導入、応能負担の強化、最低保証水準の設定、国庫負担の

見直し、それに伴う給付水準の変化を概観できるシミュレーションに取り組んだ。

もちろん自営業者を含む所得比例一本化等への変更には年金制度はもとより制度の枠内に納まらない障壁があることも精査した。しかし、この作業を通じ現行体系を維持する場合でも、NDC型要素を加えることで、負担と給付の連動や新たな財政検証方法の開発を図る道筋を提示し、その導入可能性と諸課題を分析・整理した。ただし、いわばデッサンを描いた段階であり、制度化に向けては租税制度、労働法制等に視野を広めた検討や実施体制・システム構築という実務面での作業を加えていかなければならない。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

(財)年金総合研究センター「年金と経済」24巻2号・2005年に掲載予定

H. 知的財産権の出願・登録状況

特に予定なし

研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	ページ

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	ページ	出版年
年金総合研究センター	年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究概要(予定)	年金と経済	24巻2号(予定)		2005年

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 第4室室長)

北野 敦也 (財団法人 年金総合研究センター 主任研究員)

棚橋 俊介 (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)

オブザーバー

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 17 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
序章 年金制度の長期的な制度体系のビジョン	5
I. 制度体系と財政方式の変遷から学ぶべきこと.....	5
II. 社会保険方式としての年金制度の意義と役割.....	6
III. 制度設計の理念と基軸を求めて～「もらう年金」から「受け取る年金」へ.....	7
IV. 新たな「国民皆年金」体制の是非と可否.....	9
第1章 年金制度の変遷と理念	12
I. 年金制度の理想型と実現可能性の検討—年金制度史からみた接近—.....	12
II. 諸外国の年金制度と年金改革.....	36
III. 将来の制度体系案—財政規律の確保を目指して—.....	50
IV. 補論：公的年金のバランスシート論と財政規律.....	62
第2章 年金制度体系の数値的検証	71
I. 試算の位置付けと目的.....	71
II. 試算の内容.....	72
III. 経年シミュレーションの意義.....	81
IV. 参考.....	82
第3章 公私の役割分担のあり方	84
I. 日本の年金制度における企業年金（私的年金）の位置付け.....	84
II. 企業年金拡充のための政府の政策.....	94
III. 公私の役割分担のあり方に関する考察.....	101
第4章 働き方・生き方と年金制度のあり方	103
I. はじめに.....	103
II. 就業形態の多様化と年金制度の国際比較.....	105
III. 年金制度と家族形態との関係.....	119
IV. 高齢者の就業と年金制度の対応.....	123
V. 雇用主負担のあり方.....	125
VI. 第4章における提言.....	130
終章 本研究会の提言	134
I. わが国の年金制度体系の長期的な方向性.....	134
II. 各章における主な提言のまとめ.....	134

序章 年金制度の長期的な制度体系のビジョン

宮武 剛

I. 制度体系と財政方式の変遷から学ぶべきこと

社会保険方式の年金制度は、その中核になる老齢年金の場合、ハード面では1階建て、2階建て等と呼ばれる制度体系（枠組み）、ソフト面では積立方式、賦課方式、その中間形態等の財政方式（財源調達方法）を組み合わせ設計・運営される。

制度体系は、老後の所得保障の在り方や被保険者の適用範囲によって変わる。財政方式も、その体系や制度の成熟化等に伴って変転し、さらにわが国では租税の投入により強化されてきた。また、給付建て（確定給付型）、拠出建て（確定拠出型）は負担と給付についてのいわば契約面での相違だが、わが国の公的年金は一貫して一定の給付水準を約束する給付建てで設計されている。

初年度、2年度の研究を通じ、様々な角度から制度体系と財政方式の両面で年金制度の変遷を検証し、主要先進国の年金制度との比較もまじえ将来的な課題の把握に努めた。直近の2004年改正については、有力なモデルになったスウェーデンの年金改革と対比しながら、共通点や相違点を考察した。この作業は、制度を改良する際にも、制度の再設計へと踏み切る場合にも欠かせないからだ。

制度体系における画期的な改革は、1986年度施行の基礎年金の導入であった。国民年金は共通の基礎年金を給付する制度へ切り替えられ、被用者年金は報酬比例を上乗せする二階建て体系にされた。職業や性別を問わずナショナルミニマムを保障する枠組みが成立し、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妙手だった。その反面で、逆進的な定額負担は維持され、定型的な所得のない専業主婦ら第3号被保険者にも年金権を付与する等「国民皆年金」体制を築くため社会保険原理に適合しない要素を盛り込まざるを得なかった。この矛盾が時代相や女性のライフスタイルの変貌と共に拡大して行くことになる。

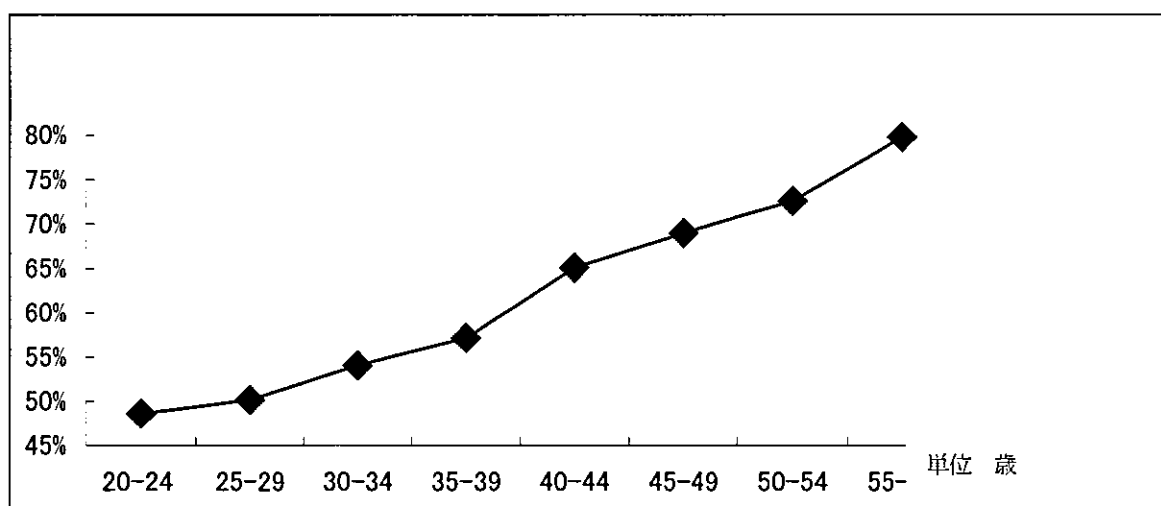
財政方式は、厚生年金、国民年金ともに積立方式で出発したものの、賃金スライドや物価スライドの導入等による給付の充実で早々に修正積立方式（段階保険料方式）へ切り替えられ、さらにほぼ賦課方式へと変転した。それに見合う保険料率の引上げは政治的な判断もあって十分ではなく、年金財政のリスクを主に後世代に担わせる負担の先送りが常態化した。その意味で2004年改正は負担と給付のバランスを図る抜本的な内容になった。改正の支柱である「保険料水準固定」と「マクロ経済スライド」は、少子高齢化や経済変動による年金財政のリスクを主に給付面で調整する試みである。つまり現役世代だけでなく現在の受給者も共に給付水準の抑制という痛みを分かちあうことになる。世代間の不公平も緩やかながら是正の方向へ向かうだろう。

しかし、制度体系を温存したままで2004年改正の大目標のひとつ「生き方、働き方の多様化に対応した制度の構築」は可能だろうか。

近年の雇用の流動化・多様化は、非典型労働者（短時間・派遣・臨時・業務請負等）の激増、被用者と自営業者間の移動、ベンチャービジネスやNPO（非営利民間団体）に代表される経営者・運営者と被用者・従事者の未分化傾向をもたらした。これらの働き方は、自営業者らの国民年金¹、被用者の厚生年金・共済年金という枠組みに納まり難く、新しい受け皿を求めてやまない。一方で、個々人のライフスタイルも激変した。とりわけ女性たちの高学歴化・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・再就職を問わない柔軟かつ平等な制度設計や運営を迫る。それは被用者年金制度の個人単位化や諸制度の一元化を促す動向へ繋がっている。

その象徴が国民年金における若い世代の未納者、未加入者の激増ではないのか（図表1）。

【図表1】年齢階級別納付率（2003年度・現年度分）



（資料）社会保険庁「事業年報 平成15年度」を基に作成

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、といえる。制度の若い担い手たちの信頼を得られなければ、2004年改正の、もうひとつの大目標「社会経済と調和した持続可能な年金制度の構築と制度に対する信頼の確保」も危うくなる（図表1）。

この時代の要請を現行の制度体系のままで吸収できるのか、制度そのものを建て直す「パラダイマテックな改革」で対応すべきなのか、2年度の目標も、この課題を多角的に探求することにある。

II. 社会保険方式としての年金制度の意義と役割

総額 83 兆 5666 億円に上る社会保障給付費のうち年金給付費は 44 兆 3781 億円、53.1% を占め、高齢者の生活を支えつつ国内需要や雇用創出の源泉となっている²。「高齢期の生活

¹ 本稿では自営業者ら第1号被保険者加入の1階部分を便宜上「国民年金」と呼ぶ。

² 04年度「社会保障給付費」で恩給、労災保険の年金給付等を含む（国立社会保障人口問題研究所調べ）

設計の中で公的年金をどのように位置付けているか」との問いに「公的年金を中心に自助努力を組み合わせ」（51.0%）、「ほぼ全面的に公的年金に頼る」（21.8%）との回答は計 72.8% に達した³。現実には高齢世帯は平均所得 304.6 万円のうち 71.5% を公的年金（一部は恩給）に頼り、公的年金だけで暮らすという高齢世帯は 59.5% を占める。平均像ではあるものの、仕送りを受ける高齢世帯はわずか 0.5%（1.6 万円）に過ぎない。それは、国民すべてを巨大な“疑似大家族”にして世代間扶養を図る年金制度の定着を示す⁴。

社会保障全般の中で、年金制度は「長生きのリスク」（老後保障）に備えながら、遺族年金や障害年金の併設で「死ぬリスク」（死亡保障）、「障害を負うリスク」（所得保障）にも対処している。同時に、高齢者が支払い能力を高め、医療（健康）保険、介護保険の保険料・一部負担金を納付して「病になるリスク」や「老いるリスク」に備える副次機能を合わせ持つ。

近年の社会保障制度を含む広義の社会福祉改革は、一種の行政処分である「措置制度」から利用者が自らサービスを選べる契約制度への転換を主軸にしている⁵。児童福祉分野の保育所入所方式の切り替え⁶、高齢者介護分野での介護保険制度の創設⁷、障害者福祉分野における支援費制度の導入が代表例である⁸。介護保険制度の発足を支えたのは国民（基礎）年金の普及・定着による第 1 号被保険者（65 歳以上）の支払い能力の向上であり、逆に支援費制度がなお財源を租税に頼るのは利用者の大半が障害年金のみにとどまるのが主因といえる

租税を財源にする措置制度は、受給時の所得制限と受給者に対するスティグマ、予算確保の困難性とサービス不足、それゆえ実質的に対象者が低所得者向けにとどまる限界、租税の厳格な用途制限による運営の硬直化や民間参入の原則禁止等の欠点を抱えていた。一連の改革では、この欠点を断ち切って社会保険方式による契約あるいは社会保険方式の理念を生かす契約制度へ切り替えられた。

介護保険制度等はいずれも主に現物給付の制度だが、年金制度においても、例えば基礎年金を全額税方式に転換する場合に生じる共通の問題点を読み取れる。

わが国の年金制度は、過去幾度も租税方式への切り替えが論議されたものの、社会政策的な扶助原理を加えながら社会保険方式を堅持してきた。それは、「自助の共同化」（共助）という理念とシステムが経済社会や国民意識に適合しているからだ。

III. 制度設計の理念と基軸を求めて～「もらう年金」から「受け取る年金」へ

社会保険方式による年金制度は、「Contribution」（貢献）に応じた「Benefit」（受益）を

³ 総理府の 98 年「公的年金制度に関する世論調査」。

⁴ 厚生労働省 02 年度「国民生活基礎調査」。

⁵ 地方公共団体・長に福祉の措置（サービス提供の決定や実施）を義務付け、その費用は支払い能力のある場合の応能負担を除いて公的に負担される。

⁶ 98 年度に措置制度から市町村との契約方式に切り替えられ、利用料も応能と応益を組み合わせで設定される。

⁷ 2000 年度に第 5 番目の社会保険として施行され、第 1 号被保険者は原則 5 段階の緩やかな応能型の定額保険料を納付し、利用時は原則 1 割の応益負担。

⁸ 2003 年度発足で、市町村から支援費を支給するが、事業者が代理受領し、利用者は事業者と契約のうえサービスを受ける。応能型の利用料を除いて支援費は公的負担される。利用料を払えるのは、例えば身体障害者では 3 割（厚生労働省推計）にとどまる。

原則とする、しかし、国民のほとんどは「年金をもらう」と表現する。この表現が我が国の年金制度の現状や課題を象徴しているのではないかと。

なぜ、年金は「もらう」存在になったのか。

①基礎年金給付費の約3分の1は国庫負担で賄われる。国民年金だけに加入する自営業者らの場合は、一律の定額保険料を払い、基礎年金を受け取る際にはその額の約3分の1に当たる国庫補助が一律補填される。報酬比例部分が上乗せされる被用者年金と比べ国庫負担の占める割合は極めて高く、負担と給付の緊張関係は弱くなり、「もらう」という実感になるのも無理はない。2004年改正による国庫負担2分の1への引上げは、この傾向をさらに加速するだろう。

②被用者の被扶養配偶者（ほとんど専業主婦）は、夫を含む第2号被保険者の負担で基礎年金を受け取り、自らは保険料を納めないで済む。負担と給付の関係はさらに弱く「もらう」意識になるのも自然である。

③ほぼ賦課方式で運営される現行制度では、長年に渡り保険料の引上げを主軸に財政を賄ってきた。いわゆる世代会計の手法で比較すると、先行世代ほど給付比率（生涯受給額／生涯保険料）は大きく、後世代ほど小さくなる。このため高齢世代では年金を「もらう」意識になりやすく、若年世代からは「もらっている」と見られるのではないかと。

④公務員の共済年金には恩給時代の加入期間を持つ引退世代への給付に「追加費用」と呼ばれる多額の公費が投入されている。すでに総額は漸減しつつあるものの、「もらう」意識が生じがちな旧制度の残滓である⁹。

⑤厚生年金の第2号被保険者は所得比例で保険料を納付し、それが報酬比例部分に反映される。ただし、給与・賞与から被保険者負担分の保険料は自動的に天引きされ、制度の運営に注文をつける機会はないに等しい。政府、厚生労働省、社会保険庁に運営を委ねる参画権の乏しさが「もらう」意識を助長するのではないかと。

もちろん社会保険原理は、支払い能力に応じ負担し、ニーズに応じて受け取る「応能負担・必要給付」の設計・運営を求める。そのため低所得・無所得層を支える国庫負担の投入と所得再分配機能が加えられてきたのだが、疑問や問題点は消えない。

①国民年金における一律の定額負担・一律の国庫負担投入は「応能負担・必要給付」の原則から余りにも逸脱していないか。②自分名義では一定の継続的な所得がない専業主婦層にも年金権を付与した第3号被保険者という仕組みは、女性の職場進出、共働き世帯の急増、男女共同参画社会への取り組みを背景に時代的な役割を終えようとしているのではないかと。③世代間の給付比率の落差は2004年改正によって緩やかに調整されるが、この世代間の公平性の確保がとりわけ若い世代の制度への理解を得る鍵になり、さらに是正を迫られているのではないかと。④年金制度に対する参画権は国会での審議を通じ間接的に保障されているものの、例えばドイツにおける自治組織としての年金制度の運営と比較すると、形式的な権利にとどまる。

⁹ 「追加費用」は2002年度で国家公務員約5326億円、地方公務員約1兆4139億円（両共済組合の02年度財政状況資料）

年金を「もらう」存在から、負担に応じて「受け取る」と実感できる制度へ改める取り組みが必要ではないか。とりわけ「国民皆年金保険」の基盤である国民（基礎）年金に「もらう」要素は集中し、未納・未加入に代表される制度の脆弱性が被用者年金にまで及ぶ恐れがあるからだ。

IV. 新たな「国民皆年金」体制の是非と可否

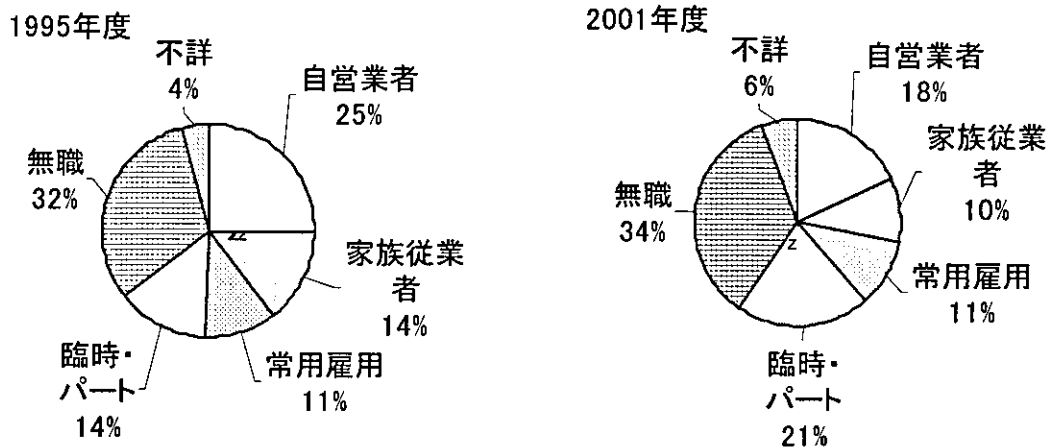
現行の制度体系が抱える弱点や矛盾の克服策のひとつとして、社会保険原理による老後の所得保障と、税財源による最低生活保証とを明確に棲み分ける「新たな国民皆年金」体制を想定してみた。その際、経済成長、人口構造の変動を積立金の運用を通じ給付面で調整するスウェーデン方式をひとつのモデルにする。つまり「DB（給付建て）・賦課方式」から「NDC（概念上の拠出建て）・賦課方式」への切り替えは可能かどうか、である。もちろん制度体系を一気に改めるのは至難の業であり、最終的な到達点を想定しながら、そのプロセスの可否を検証するほかない。言い換えると、まず「年金をもらう」という意識をいかに排除し、負担と給付の連動をどう強めていくか、という作業になるだろう。この方向性は2004年改正の中にもうかがえる。

①2004年改正で国民年金に保険料の多段階免除が設けられた。支払い能力への配慮を加え逆進性を緩和する方策だが、緩やかな応能負担の体系へ近付ける試みが始まりつつある、とも解釈できる。多段階免除は従来に比べ厳格な所得把握を条件にしており、国民年金法等改正の「被保険者に関する調査」（106条）で地方公共団体が持つ所得情報等に対する調査権限が明文化された¹⁰。これに初年度で提案した第1号被保険者から年金保険料と医療、介護保険料を一括徴収する方式（仮に「総合生活保険料」と名付ける）を組み合わせれば、未納問題の有力な解消策になり、被用者年金との公平性も確保できる。さらに納税者番号制の導入機運も高まっており、自営業者に対する所得捕捉の条件は整えられる方向にある。もちろん事業所得は必要経費を控除され、給与所得は収入額に応じた概算の人的（法定）控除である税制上の差異は難問として残る¹¹。しかし、第1号被保険者の実態は大きく変わり、常用雇用（5人未満の個人事業所従業員ら）や、臨時・パートら非典型労働者が自営業者・家族従業者を上回るようになった（図表2、3）。この雇用の多様化・流動化に制度体系が適合しなくなった現状をむしろ主課題とすべき時代を迎えた。

¹⁰ 社会保険庁長官は被保険者に対し、「国民年金手帳、被保険者若しくは被保険者の配偶者若しくは世帯主若しくはこれらの者であった者の資産若しくは収入の状況に関する種類その他の物件の提出を命じ（後略）」等と改正された。

¹¹ ちなみにスウェーデンでは、自営業者は「自営業者負担保険料」（所得総額に賦課、上限なし）、被用者と共通の「一般本人負担保険料」（同、上限あり）を支払う。また、被用者に対する個人所得税は、グロスの勤労所得から個別の必要経費を差し引いて賦課され、日本のような人的控除ではない（引用・要約、井上誠一「スウェーデンの分析」中央法規2003年3月）。

〔図表 2〕 国民年金・第 1 号被保険者の就業状況の変化



(資料) 社会保険庁・国民年金被保険者実態調査 (96年3月末と02年3月末) を基に作成

〔図表 3〕 就業状況別納付状況 (平成 13 年度)

総数	18.3	20.3	11.9	49.5
自営業主	13.9	9.2	12.9	64.0
家族従業者	12.4	6.8	11.6	69.2
常用雇用	24.1	14.5	14.9	46.5
臨時・パート	22.0	23.9	13.5	40.5
無職	18.1	29.2	9.4	43.4

単位% 0 20 40 60 80 100

□未納者 □申請免除・学生納付特例者 □一部納付者 □完納者

(注) 就業形態別の比率はコンマ以下を四捨五入。未納者は過去 2 年間納付ゼロ、学生納付特例者や申請免除者を含み、法定免除者、外国人は対象外。

(資料) 社会保険庁・平成 14(2002)年国民年金被保険者実態調査 (14年3月末の速報)

②2004年改正原案では短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大が盛り込まれていたが、流通業界等の反対で見送りに追い込まれた。所得比例一本の制度体系と個人単位の加入、それを補完する最低保証年金を成立させるには、最低保証の対象者数を絞り込むためパート主婦に代表される第3号被保険者の縮小が前提条件になる。女性の一層の職場進出と出産・育児・介護期の支援策、女性が主力の非典型型労働者の待遇・権利の向上は社会的な課題であり、再提案されるに違いない。

③「マクロ経済スライド」による給付調整策は、少子高齢化の進展や経済変動を給付面で吸収する拠出建ての発想と仕組みに通じ、「NDC (概念上の拠出建て)」へ移行可能な要素を

持つ。さらに、自らの負担とその見返りを把握したい、という希望に応え「ポイント制」の導入も決まった。ほぼ賦課方式の現行制度では現役世代の拠出は引退世代へ仕送りされており、いわば拠出実績権を表示する形になる。これも NDC と共通性があり、将来的な導入の下地になるとの解釈も可能ではないか。

④国家公務員と地方公務員の共済年金は今回改正で財政単位の一元化（保険料率の統一等）を図ることになった。しかし、国家公務員共済の扶養比率は 1.81、地方公務員共済は同 2.16（03 年 3 月）まで落ち込み、行財政改革の進展に伴い賦課方式の財政運営はさらに困難になる。職域部分の扱いとは別に、厚生年金との将来的な統合化は避けられないのではないか。

⑤所得比例一本の制度体系は、巨大な保険者の出現を意味する。財政面では安定・効率的であっても、運営面では硬直化の恐れがある。その欠点を補うためにも年金制度への参画権を保障する仕組みが必要になるだろう。ドイツのような自治組織の創設はコスト面でも難しいが、保険者がインターネット活用で制度と運営に関し被保険者と相互交流し、「透明性と説明責任」を高めることは可能である。また、行政不服申立の社会保険審査官・社会保険審査会を補完し、より簡便に苦情や改善を訴えられる「年金オンブズマン」的な組織を地域ごとに創設する必要がある。

これら「もらう年金」から、負担と給付の連動を強め「受け取る年金」へと体質を改善していく取り組みは、現行制度の強化にも不可欠である。2 年度の研究では、現行制度を維持する場合にも有効な財政規律の新たな検証方法や NDC 型への改良策を提案しつつ、将来的な年金制度の再構築像について、その是非と可否の判断材料になる複数のシミュレーションを提示した。

第1章 年金制度の変遷と理念

駒村 康平

有森 美木

小野 正昭

I. 年金制度の理想型と実現可能性の検討—年金制度史からみた接近

駒村 康平

年金制度は給付と負担といった財政論、すなわち年金の大きさの議論と年金制度の構造、種類、加入形態などの年金体系、すなわちデザインの議論に分けることができる。両者は密接に影響を与え合うので、本来分離して議論すべきではないが、あえて体系論と財政論という2分法でアプローチをしてみたい。

また、現行制度を評価する際には、これを望ましい年金体系であるか否かという視点でみるだけではなく、どのような経緯で現行制度の形になったのかその歴史的経緯の検証、年金制度史からのアプローチも必要である。現在の基礎年金・国民年金という共通年金の上に、厚生年金、3 共済の報酬比例部分からなる年金体系は、決して理想型を求めてデザインされたわけではない。むしろ、現行制度は各年金改革における政治、経済、社会情勢のなかでの選択の蓄積であり、各年金制度の改革のなかでたまたま行き着いた結果にすぎない。現在そして将来の理想の年金を提示するためには、これまでの制度改革でどのような選択肢が議論されたのか、どのようなことが考慮されたのか、現行制度の成り立ちに立ち返り、今日の問題点がどのように生まれたのかを検証する必要がある。

1. 年金体系の変遷—分立と一元化

イタリア、フランス、ドイツなどに代表される職域別の分立した年金制度、国家でも個人でも企業でもない自律的な中間組織である共済組合の集合体である年金制度はビスマルク方式と呼ばれる。しかし、いずれの国も少子高齢化、団塊世代の引退を直前にし、制度のハーモナイゼーションと高齢化に対応した財政調整といった二重段階の年金改革が必要になっている。イタリアは 90 年代前半に制度間の調整を行い、その後に概念上の拠出型年金に切り替え、財政的な安定性を図った。フランスも制度間の調整を行い公務員年金改革に着手し、財政的安定性の確保を模索している。こうしたなか、同じビスマルク方式の年金制度であった日本の公的年金は、1985 年の基礎年金導入、報酬比例部分の調整により制度間のハーモナイゼーションは一定程度行われている。しかし、1985 年改革が、理想型を達成したわけではなく、それまでの既存制度の調整という性格が強い。

また日本の公的年金が分立した経過は、もともと分立してスタートした大陸ヨーロッパとは異なり、分立と統合の間を揺れ動いたという経緯もある。

(1) 分立の経緯

戦争中に労働者年金としてスタートした厚生年金は当初、10人以上の鉱工業等の男子従業員を対象にし、報酬比例一本型、55歳からの老齢年金支給開始、保険料3%の積立方式でスタートし、1944年には、5人以上10人未満の従業員、事務職員、女性を対象を含め、保険料率11%となった。その後、戦後の混乱期の凍結期間を終えて、厚生年金が再生するのは1954年新厚生年金法である¹²。この間、公務員恩給¹³や軍人恩給といった既得権の保護を巡る政治的な動きを背景に、国家公務員共済が独立すると、これをきっかけに社会保険の分立は決定的となった。国家公務員共済が独立したことは、ドミノ倒しのように年金分立のきっかけになった。

厚生年金に先行して、導入された公的年金は船員保険だけであったが、このほか国家公務員の一部には恩給、恩給が適用されない現業部門には共済組合年金が制定されていた¹⁴。また、地方公務員の一部にも恩給組合、退職年金条例などが制定されていた。

戦後は、公務員の特殊性を重視する人事院が主導に、国家公務員については1948年に国家公務員共済法¹⁵、現業分野の公共企業体職員については1956年には公共企業体職員等共済組合法が制定された¹⁶。さらに、国家公務員内部における恩給対象者と共済年金対象者が存在する二重構造を克服するために、1958年に新国家公務員共済組合法が制定され、恩給・共済年金併用方式から共済年金方式に統一された¹⁷。地方公務員については、統一的な年金制度がなく¹⁸、新国家公務員共済法の成立を受けて、これと調整を取る趣旨から1962年に地方公務員共済組合法が制定された。

一方、戦前より恩給財団より退職年金、退職金が支給されてきた私学教職員については、国公立学校教職員とのバランスをとるために、1954年から独自の共済組合、私立学校教職員共済組合法の制定が行われた¹⁹。さらに、農業協同組合や漁業協同組合の役職員は厚生年金・健康保険の適用が行われていたが、市町村職員、学校職員と同じ場所で類似した仕事をしているという理由で、厚生年金・健康保険から独立することになり、1958年に独自の共済組合、

¹² 1953年には健康保険法改正と連動し、土木、建設、教育、研究、医療、福祉、通信、報道などの業種にも適用拡大された。

¹³ 1958年に国家公務員共済組合法が全面改正され、新国家公務員共済組合法が制定された。新しい制度では、国家公務員に対する年金は共済組合方式で運用されることになり、年金の従来の恩給、職域年金的な性質と社会保険制度の二重の性質を持つ制度になった。その後、1961年の通算制度、1973年の定額プラス報酬比例部分への移行、1985年の基礎年金導入によって職域給付の性質は弱まり、社会保障の性質が強まった。

¹⁴ 公務員の恩給・年金の適用は次のような経過をたどる。1875年に軍人恩給、1884年に官吏、1890年には公立学校教員の順番で拡大される。現業の雇用者は共済年金が1920年、非現業は1948年からの適用である。

¹⁵ 公務員全員が共済年金でカバーされるわけではなく、恩給法に基づく恩給受給者と国家公務員共済組合法に基づく共済年金の二重構造のままであった。

¹⁶ 公共企業体毎の共済組合が設置された。

¹⁷ 国家公務員の年金を給与の性格を持つ恩給と考えるか、労使折半で社会保険の性格を持つ共済年金にするかで議論が分かれた。総理府・人事院は恩給を、大蔵省は共済方式を主張した。また、成立した新国家公務員共済組合法でも、社会保険的な性格と職域年金的な恩給の性格の二面的性格が明記されたうえ、厚生年金を上回る理由として、公務員の勤務特殊性や人事上の理由が挙げられた。詳細は吉原(2004) p64-65参照。

¹⁸ 都道府県、市町村、身分、職種でばらばらであった。詳細は、吉原 p68。

¹⁹ この時、1959年10月以前に採用され、それ以降に退職するものへの年金給付は、をまたがって国家公務員であったものについての年金の財源は、追加費用となった。地方公務員についても同様。このため追加費用は2072年まで約100年にわたり発生し、ピーク時で地方公務員共済が1.6兆円(1997年)、国家公務員共済が0.62兆円(1994年)が発生した。

農林漁業団体職員共済組合法が制定された。この時点で、社会保障制度審議会は、公的年金を一つの制度にする、いわゆる公的年金の一本化あるいは一元化を主張した。1952年12月23日社会保障制度審議会「厚生年金保険、公務員恩給、軍人恩給等年金問題に関する件」は年金制度の分立固定化に反対を明らかにしている²⁰。さらに、社会保障制度審議会は、1953年勧告で「各職域を通じ、かつ、被用者たると自営者たるとはとわず、一切の労働を通じた年金制度の確立が望ましい」とし、一般被用者、自営業者も包括する総合年金制度、最低限度の生活水準を保障する年金を主張した²¹。しかしながら、所管する各官庁の利害などからみ、社会保障制度審議会は分立を食い止めることができなかった。重要なのは、こうした分離の動きが、年金の給付水準にも影響を与えた点である。この制度分立と給付の関係については、「2. 年金給付と負担の変遷」で再論する。

年金一元化の機会は、国民年金導入の際に訪れた。政府・自民党が1959年までに国民年金を実施することを公約にしたため、にわかに年金体系の確立が急がれることになった。

社会保障制度審議会年金特別委員会は1958年1月国民年金制度試案（原案）や同年6月「国民年金制度に関する基本方策について」で²²、「国民年金は全国民を対象とし、まず差し当たっては、・・・現行公的年金制度の適用外にある者を対象にする制度を造り、現行制度との間に調整を行い、将来はこれら制度との統合をはかるものとする」として、国民全体をカバーした年金の必要性を主張している。こうしたなか、社会保障制度審議会と厚生省の目指す年金体系の違いが次第に鮮明になり、厚生省は、別途、国民年金委員会を設置した²³。結局、国民年金委員会の案がベースになり国民年金制度が成立するが、国民年金法審議の過程で、国民全員が被保険者になるのではなく、厚生年金、共済年金などの適用者は除外された。

国民年金の成立により、厚生年金、船員保険、国民年金の3つの社会保険と国家公務員、公共企業体職員、地方公務員共済、私立学校教職員共済、農林漁業職員共済といった5つの共済組合が確立され、分立型年金制度が成立した²⁴。さらに、厚生年金保険料引き上げと引

²⁰ 厚生年金保険改革、公務員恩給制度の改正、軍人恩給の復活という動きにたいし、「暫定的な措置が必要であるとしても、少なくとも将来における総合的な年金制度への完備を指向し、いやしくもそれを妨げ、あるいは逆行するが如きことは絶対に排除されなければならない。・・・当面提起されている厚生年金保険、公務員恩給、軍人恩給の諸問題はいずれもその個々の狭い視野からのみ企画せられつつあること、従来の不均衡と不公平をさらに激化するおそれたぶんに存し、憂慮に堪えない・・・」と年金の分立に反対している。このほか、社会保障制度審議会の各諮問（1953年7月14日私立学校教職員共済組合法案要綱、1954年3月31日市町村職員共済組合法案要綱、農林漁業団体組合職員共済組合法案要綱）も同様の懸念を示している。

²¹ 1954年2月8日社会保険審議会建議で生活保護における生活扶助の額を上回るという基準が示されている。これに対する厚生省の見解については、生活保護基準二級地より高いという見解を示しているが、保険は防貧機能であるということから生活保護基準との整合性を検討しなかった。村上（2000）p143参照。

²² 1957年に設置された社会保障審議会年金問題特別委員会の審議では、拠出方式か無拠出方式、積立方式か賦課方式、定額方式か報酬比例方式かといった今日年金制度が直面しているすべての問題が議論されている。

²³ 国民年金委員会の議論の要約は村上（2000）p170参照。村上は、国民年金委員会で、「年金制度を憲法25条に規定する最低生活保障を自己完結的に体现する所得保障制度ではなく、あくまでも補完的な所得補給制度と位置づけた」とまとめている。

²⁴ 1962年の社会保障制度審議会「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の促進に関する勧告」では、「社会連帯の思想からしても負担の公平化をはからなければならない。これを根本的には是正するためには、現在分立している各種の制度を統合し全国民を一つの制度に加入させることが理想である」としつつも、「統合はにわかにはできない」、「財政不均衡を解消するためには国庫負担の増大の必要がある・・・増大する点にはおのずと限度があろう」、「したがって、保険者間におけるプール制による財政の調整をはかることがどうしても必要になる」と述べている。