

公的年金の基礎構造と改革の方途

Fundamental Structure of Public Pension : the Present and the Future.

石 田 昌 夫
Masao ISHIDA

1. 公的年金制度の概要

我が国の公的年金制度は、20歳以上60歳未満の自営業者、農業者等からなる第1号被保険者と民間の被用者、国・地方の公務員等からなる第2号被保険者および、民間被用者、公務員等に扶養される配偶者からなる第3号被保険者で構成されている。

国民年金（基礎年金）は、20歳以上60歳未満の全国民を対象とし、基礎的給付がなされる。被用者対象の厚生年金と公務員等の共済年金には、これに上乘せする報酬比例型の年金があり、自営業者等の基礎年金には国民年金基金の制度がある。

表1-1および表1-2は、平成16年3月末現在の各制度の現状を表したものである。

表1-1 国民年金制度

区 分	被 保 険 者 数	老 受 給 基 礎 者 数 金	平 均 老 年 基 礎 金 月 額 金	保 険 料 （ 平 成 17 年 4 月 ）	老 給 開 基 礎 年 齢 金
	万人	万人	万円	円	
第1号被保険者	2,240			13,580	
第2号被保険者	3,625	2,284	5.9		65歳
第3号被保険者	1,109			—	
合 計	6,974				
（参考）公的年金加入者合計	7,029				

（資料）厚生労働省（編）『厚生労働白書（平成17年版）』2005より抜粋。

表 1-2 被用者年金制度

区 分	被 保 険 者 数	老 等 受 給 権 者 数 (老 齢 ・ 退 年 相 当)	老 平 均 老 齢 基 礎 年 金 (老 齢 ・ 退 年 相 当)	保 険 料 (平 成 17 年 4 月)	老 齢 退 職 年 金 (支 給 開 始 年 齢) (平 成 16 年 度)
	万人	万人	万円	%	報酬比例部分
厚生年金保険	3,212	1,069	17.1	13.934	一般男子・女子 60 歳
国家公務員共済組合	109	62	22.5	14.509	坑内員・船員 57 歳
地方公務員共済組合	315	151	23.3	13.384	定額部分
私立学校教職員共済	43	8	21.7	10.814	一般男子・共済女子 62 歳
合 計	3,680	1,290	18.1	—	厚年女子 60 歳
					坑内員・船員 57 歳

(資料) 表 1-1 と同じ。

表 1-3 国民年金の財政見通し

年 度	保険料月額 (16 年度価格)	収入合計	支出合計	収支差引残	年度末積立金
平成 (西暦)	円	兆円	兆円	兆円	兆円
17 (2005)	13,580	4.0	4.2	－0.2	10.8
18 (2006)	13,860	4.3	4.5	－0.2	10.6
19 (2007)	14,140	4.6	4.8	－0.2	10.4
20 (2008)	14,420	4.8	5.0	－0.2	10.1
21 (2009)	14,700	5.4	5.0	0.3	10.5
22 (2010)	14,980	5.6	5.1	0.5	11.0
27 (2015)	16,380	6.5	5.9	0.7	13.8
32 (2020)	16,900	7.3	6.4	0.9	17.9
37 (2025)	16,900	8.1	7.0	1.1	23.2
42 (2030)	16,900	9.2	8.0	1.2	29.2
52 (2040)	16,900	11.2	10.6	0.6	38.7
62 (2050)	16,900	13.1	13.0	0.1	42.0
72 (2060)	16,900	14.7	14.8	－0.1	41.9
82 (2070)	16,900	16.1	16.5	－0.3	39.7
92 (2080)	16,900	17.7	18.2	－0.5	35.2
102 (2090)	16,900	19.5	20.2	－0.7	29.0
112 (2100)	16,900	21.6	22.4	－0.8	21.6

(資料) 『厚生労働白書』平成 17 年版より抜粋。

表 1－4 厚生年金の財政見通し

年 度	保険料率 (対総報酬)	収入合計	支出合計	収支差引残	年度末積立金
平成 (西暦)	%	兆円	兆円	兆円	兆円
17 (2005)	14.288	28.3	31.9	－ 3.6	163.9
18 (2006)	14.642	29.8	32.9	－ 3.1	160.8
19 (2007)	14.996	31.2	33.8	－ 2.5	158.3
20 (2008)	15.350	33.0	34.9	－ 1.9	156.4
21 (2009)	15.704	36.1	36.5	－ 0.4	156.0
22 (2010)	16.058	37.6	37.5	0.0	156.0
27 (2015)	17.828	44.0	41.4	2.6	162.5
32 (2020)	18.300	49.2	43.3	5.9	186.3
37 (2025)	18.300	53.7	45.5	8.2	223.1
42 (2030)	18.300	58.2	49.5	8.7	266.6
52 (2040)	18.300	66.2	62.9	3.3	330.1
62 (2050)	18.300	73.5	74.8	－ 1.3	335.0
72 (2060)	18.300	80.6	82.9	－ 2.4	314.4
82 (2070)	18.300	87.0	90.8	－ 3.7	284.4
92 (2080)	18.300	94.2	99.6	－ 5.4	237.9
102 (2090)	18.300	103.6	109.8	－ 6.2	178.4
112 (2100)	18.300	115.1	121.5	－ 6.4	115.1

(資料) 表 1－3 と同じ。

公的年金の最大の問題は、高齢化と少子化の同時進行により、制度の維持が財政的に困難を極めていることである。国民年金および厚生年金の財政見通しは、それぞれ表 1－3，1－4 とされている。¹⁾

表の財政見通しは、長期的に賃金上昇率が 2.1%，年金の運用利回りが 3.2% と想定しており、現実の値がこれを下回れば、財政事情はさらに悪化する。また、国民年金は半額国庫負担で賄われる（平成 21 年度以降、現在はほぼ 3 分の 1）としており、この国庫負担の正当化には相応の論拠が必要となる。厚生年金の場合、最終保険料率は 18.3% とされる。労使折半としても、被用者が、所得税や消費税を負担しつつ、なおかつ年金保険料以外の社会保障負担をも蒙ることからすると、厚生年金の保険料だけで 9% 以上の負担を強いられることには、かなりの無理があるといえよう。

こうしたことから、公的年金のあり方については、その存廃の可否をも含めて、根本的に考え直す必要があると考えられる。

2. 公的年金は必要か

かつて、年金制度が存在しない時代には、高齢世代の扶養は、子孫や親戚縁者あるいは地域の人たちによって行われた。典型的には、親が私的費用によってその子を育て、親が年老いてからは、子や孫が私的費用により老親を扶養した。

今日では、親が私的費用によりその子を育てるが、親が年取れば、公的年金により社会的に扶養されることになった。子供の世代は、勤労世代に育つと、自身の親ではなく、社会全体の高齢世代を扶養するために年金保険料を支払うのである。子供を持つのは様々な理由によるものであり、ここで一概に何かを論じようというわけではない。しかし、子供を持つことの効用が昔も今も変わらないとすれば (*ceteris paribus* の仮定)、親は子育てのコストを自身では負担せず、老後には他の人たちがコストをかけて育てた子供達によって扶養されるほうが、生涯消費、したがって生涯効用を最大化するためには有利である。少子化の1つの理由はこのような事情から生じているとも考えられる。

公的年金の廃止は可能であろうか。廃止された場合の対応のうち、主なものは次のようなものであろう。

- ① 子供の世話になる。
- ② 貯蓄あるいは民間の年金保険に加入する。
- ③ 公的扶助を期待し、老後の備えをしない。

それぞれの対応の問題点を考えてみよう。

①は昔の通りということであるが、核家族化が進行している現代の社会では、一般的には好まれないであろう。嫁姑問題が頻発して、社会が暗くなることも考えられる。所得再分配の機能が作動せず、世帯間の貧富の格差が是正されないことが社会的損失を招くことも考えなくてはならない。²⁾

非自発的独身生活者の存在や、子供を授からない人達の存在をも考慮する必要がある。

②については、個人が老後の不確実性に適切に対応するのは困難である点があげられる。不確実性に対応するために民間保険に加入することが考えられるが、民間の保険経営にはリスクが不可避とされる。³⁾

③は経済合理性を備えた行動であり、このように振る舞うことは生涯消費の最大化に資する。公的年金を廃止するとすれば、各人のこうした行動への対応に直面させられるであろう。

公的扶助の制度は、憲法の基本的生活権の保障の精神からも、廃止はあり得ない。だとすれば、現行の公的扶助制度の問題点を整理しておく必要がある。大きな問題点

は次の3つである。

- i. 資力調査 (means test) が行われるため、恥辱感や煩わしさのために受給を申請しない人が多い。
- ii. 所得がある分だけ扶助額が減額されるため、受給者の勤労意欲を阻害する。
- iii. 生活保護基準をわずかでも上回る人々には、制度の恩恵が及ばない。

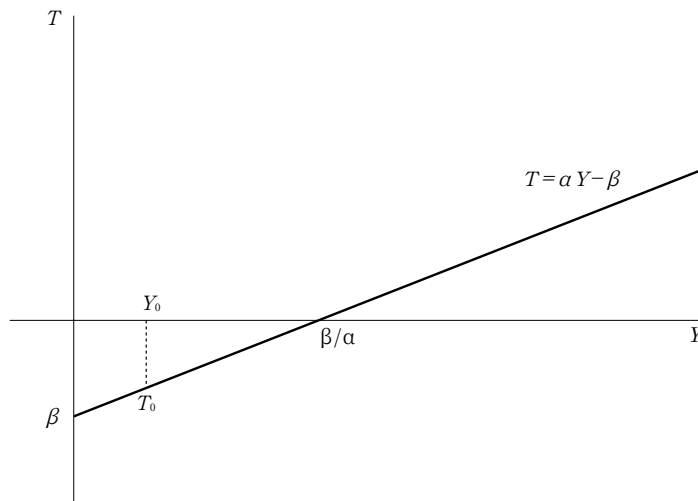
負の所得税は、トービン、フリードマンらによって提唱された制度であり、これらの欠点を克服する性質を備えている。

負の所得税を、最も簡潔な形で示すことにする。いま、個人の所得を Y 、税額を T と書くとする。このとき、負の所得税は、

$$T = \alpha Y - \beta, \quad 0 < \alpha < 1, \quad \beta > 0$$

で表現される。 $0 < \alpha < 1$, $\beta > 0$ は政策パラメータである。

図 1-1 負の所得税



負の所得税制度のもとでは、課税前所得が Y_0 の個人は、 $Y_0 T_0$ だけの給付を受け取る。現行の公的扶助制度のもとでは、得た所得額だけ給付を削減されるため、働いても働かなくても所得水準は変わらない。

負の所得税制度のもとでは、課税後所得は、 $(1 - \alpha) Y + \beta$ であり、勤労意欲が削減されにくい。これは ii の問題に対応している。

政府の側でも給付額は β より小さい $Y_0 T_0$ で済む。

所得が β をわずかに上回る人々にも恩恵が及ぶ。これはiiiに対応している。

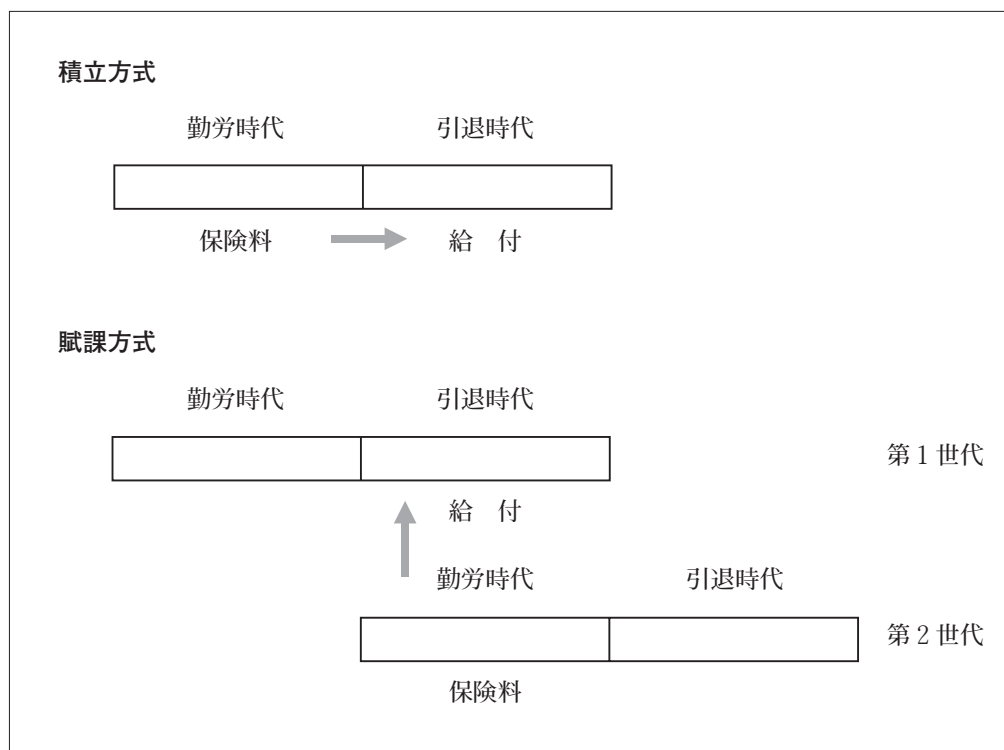
公的扶助制度は資力調査を行う選別主義(selectivism)をとる。負の所得税制度は、通常の所得の申告により、該当者に給付がなされるが、他者が税額を知ることはない。対象を限定しないので普遍主義(universalism)といわれる。これはiに対応している。

公的年金を存続させる場合、モラルハザードの問題が不可避免的に発生する。強制加入の制度を国民の納得の上で維持していくためには、最低給付額を公的扶助の水準よりは高めに設定しておくことも合意を得ておく必要があると思われる。

3. 積立方式と賦課方式

公的年金の財政方式には積立方式と賦課方式がある。図3-1に示されるように、積立方式は生涯を勤労時代と引退時代の2期間に分けた場合、勤労時代に保険料を積み立てておき、引退時代にそれを財源として年金給付を受けるものである。いわば公共部門による強制貯蓄であり、同一世代内での異時点間再分配といえる。

図3-1 積立方式と賦課方式



これに対して賦課方式は、ある時点での引退世代の年金給付の財源を、その時点での勤労世代の保険料で充てようとするものであり、世代間の再分配といえる。

積立方式は、世代間の不公平という問題を生じないが、受給世代に対して経済成長や生活水準の向上に適切に対応できるかどうかが問題となる。また、すでに公的年金の運営が賦課方式で行われているとき、これを積立方式に移行するとすると、いわゆる二重の負担問題が発生する。⁴⁾

賦課方式には世代間格差の問題が存在する。とくに我が国のように、少子高齢化が急速に進展している社会では、勤労世代が多くの引退世代の年金給付金を負担することになり、問題は深刻なものとなる。⁵⁾

4. 基礎構造の諸方式

年金制度の改革について考察するとき、諸外国の経験は参考となる。表4-1は、海外諸国の公的年金制度の概要を示したものである。

主要な論点は(1)無年金の有無、(2)制度間格差の有無、(3)積立方式か賦課方式か、(4)国庫負担の有無、(5)支給開始年齢である。

(1) 無年金の有無

アメリカでは無業者には年金制度が適用されない。イギリスとドイツは無業者を任意加入としている。スウェーデンは、無年金あるいは低年金者を全額税負担による保証年金の対象としている。低年金は、スウェーデンの年金給付額が所得比例とされることから生ずるものである。アメリカとイギリス、ドイツには無年金者が制度上あり得ることになる。我が国のように加入を強制しないとすると、第2節で論じた、老後の蓄えをせずに公的扶助を選択するというモラルハザードの問題に直面する。まじめに年金保険料を負担した人と、負担できるのにしなかった人との間での公平性確保のためには、きちんとしたミーンズテストと、保険金給付額の優遇とが必要とされよう。

(2) 制度間格差の有無

イギリスは、我が国と同様、共通の基礎年金の上に各制度が分立している。ドイツとフランスは共通部分もない形で制度が分立している。アメリカとスウェーデンが一元化された年金制度を備えており、年金制度一元化の是非が問題となっている我が国の参考になると思われる。制度の一元化は、1つの有力な選択肢ではあるが、分立した各制度の歴史的経緯や自由業、月額給与、年俸など所得稼得形態の相異もあり、実現は簡単ではない。とくに所得捕捉率の業種間格差の現実は、大きな障壁となっている。

一元化する場合、制度の原型は、我が国のような共通の国民年金に、所得比例の2階建て部分を上乘せするか、スウェーデンのように所得比例部分1本とし、年金受給額が不十分な場合に、一定水準を保証するための差額を給付するかのいずれかであろう。スウェーデン型をとるとすれば、いっそのこと年金制度と課税制度を一本化して負の所得税制度に統合することも有力な選択肢たりうると考えられる。

(3) 積立方式か賦課方式か

ここで取り上げた諸国は日本とスウェーデン以外すべて賦課方式で運営されている。我が国では修正積立方式という、積立方式と賦課方式の混合型をとっており、スウェーデンでは所得比例年金の一部が積立方式で運営されている。ただし、前の節で検討したように、賦課方式が勝れていることが論証されたわけではない。人口成長率、経済成長率、積立金運用利回りの大小関係で、一概に論じられない。

(4) 国庫負担の有無

アメリカとイギリスでは、国庫負担がなく、保険料で運営される。保険料と税との性格の違いは、節を改めて考察する。

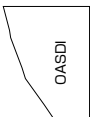
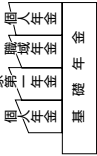
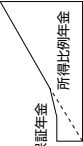
(5) 支給開始年齢

年金給付の受給開始は、フランスの60歳を除いて、どの国もおおむね65歳となっている。若干子細に見れば、日本の厚生年金は現行60歳であるが、65歳への引き上げはすでに決定されている。アメリカは現行65歳であるが、2027年までに67歳に引き上げられる。イギリスでは、女子が60歳とされているが、これも2020年までに男子と同じ65歳に引き上げられることになっている。

このように、各国とも支給開始年齢は遅くなる傾向にある。長寿化の流れの中で制度を維持していくためにはやむを得ないことと考えられるが、勤務先で定年となる年齢と支給開始年齢とにあまり隔たりがあるのは好ましいことではない。我が国で定年が延長される動きが随所に見られるのは、労働力の確保という観点からも評価できる。

表 4-1 諸外国の年金制度

(平成17年12月)

	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
制 度 体 系	2階建て 	1階建て 	2階建て 	1階建て  ※2005年1月から一般年金保険と自営業者年金に統合。(2004年12月まで職員の年金と労働者の年金が分立。)	1階建て 	1階建て 
対 象 者	全国民	一般被用者 自営業者等	一定所得以上の 一 般 国 民	一般被用者 自営業者(任意加入)等	一般被用者 自営業者等	一定所得以上の 一般国民
保 険 料 率 (2004年)	(一般被用者) 14.288% (労使折半, 2005.9～) ※第1号被保険者は定額 (月あたり13,580円)	12.4% (労使折半)	(一般被用者) 23.8% 本 人: 11.0% 事業主: 12.8%	19.5% (労使折半)	(一般被用者) 16.45% 本 人: 6.65% 事業主: 9.80%	17.21% 本 人: 7.00% 事業主: 10.21% ※その他に遺族年金の保険料 1.7%が事業主にかかる(老齢 年金とは別制度)
支給開始年齢 (2004年)	国民年金(基礎年金): 65歳 厚生年金 : 60歳 ※男子は2025年までに、女子は 2030年までに、65歳に引き上げ	65歳 ※2027年までに67歳に引き上 げ	男子: 65歳 女子: 60歳 ※女子は2020年までに、65歳に 引き上げ	65歳	60歳	65歳 (※61歳以降本人が選択。ただ し、保証年金の支給開始年齢は 65歳)
平均年金月額 国によって受給権を得るための最低加入期間に差がある。この平均年金月額で年金水準を単純に比較することはできない。	[2004年3月] 厚生年金 全受給者: 171,365円 原則20年以上厚生年金に加入した受給者についての厚生年金及び基礎年金受給額の平均	[2003年] 単身: 922ドル (110,640円) 夫婦: 1,388ドル (166,560円)	[2005年] 単身: 362ポンド (71,676円)	[2003年] (旧制度) 労働者年金 全受給者: 606ユーロ (75,144円) 職員年金 全受給者: 822ユーロ (101,928円)	[2003年] 男性: 11,427クローネ (154,265円) 女性: 7,628クローネ (102,978円)	
国 庫 負 担	基礎年金給付費の 1/3	なし	原則なし	給付費の約 30% (2000年)	一般財源より給付費の約7% 一般社会拠出金等より給付 費の約18% (1997年)	保証年金部分

(資料) 厚生省ホームページ

5. 財源問題の一般的検討

税と保険料との異同を考えてみる。保険料は、確率的な事象に対して、確実性を選好する個人が、契約に基づいてあらかじめ支払っておくもので、保険経営の主体が受け取った保険料は、当該の事象への保険金給付（制度の維持・運営のための費用を除いて）のみに使われる。

租税は、原則として、使途が限定されない。税のうち使途が限定されるのは目的税である。目的税は、政府のある特定分野の財源をその分野に直接関係する経済活動から徴収するものであり、受益と費用負担とが強くリンクする。便益説的な租税原則の立場からは、目的税は好ましいと判定されるのであるが、租税原則論の中での便益説の位置はマイナーであるとされる。⁶⁾

保険料は、目的税に近い性質を有することから、目的税と同様の長所・短所を持つことになる。公的年金制度は明らかに所得再分配を目的とした施策であることから、これに国庫負担を投入することは正当といえよう。

保険料と租税との大きな違いは、その負担ベースに求められる。保険料の負担は所得からなされる。ただし、一般被用者の保険料は、半額が事業主により負担される（イギリス、フランス、スウェーデンでは、事業主負担は半額以上）。事業主の負担は、租税の場合と同じように、前転あるいは後転という形で、他の主体に転嫁される。この点を考慮すると、以下の立論はそれだけ割引かれる必要があるが、ここでは話の本流に焦点を当てて論を進めることにする。

租税の負担ベースは所得、消費、資産、支出と多様である。こうした課税ベースの優劣は租税原則論の分野の主要テーマの1つである。国庫負担は租税により行われるのであり、租税の負担ベースが多様であるということは、賦課方式が主流となりつつある公的年金制度において、例えば年金受給者も消費を行うことからすると、国庫負担の比重を大きくすることは、世代間の利害の衝突を和らげる効果を持つことになるといえる。

消費税には、逆進性という、所得分配上不具合な性質のあることが、多くの国民の支持を得られない最大の理由であろう。⁷⁾

逆進性を持つとされる消費税を、直接税のタイプとしての直接税型消費税（＝支出税）に移行させれば、消費額に応じて累進的な税率を課すことは可能であり、徴税費の観点からも現行の所得税制と大差はない。今後前向きに検討されるべきテーマのように思える。

注

- 1) 厚生労働省『厚生労働白書』平成17年版による。表1-3, 1-4はともに平成16年財政再計算の結果である。
- 2) 所得再分配の根拠としては、例えば、競争の出発点が平等でないこと、現実の市場は完全競争でなく、競争均衡によるパレート最適性の前提が満たされないこと、極度な格差の存続は社会の安定を脅かすことのほか、ロールズ主義、功利主義の立場からの立論がある。
- 3) 民間の保険経営の成立には、保険の対象となる事象の発生確率が既知である、大数の法則が成り立つだけの十分な顧客の存在が必要とされるほか、モラルハザードや逆選択により、民間の保険経営は、危うくなるとされる。強制加入による社会保険では、こうした問題は起こらない。
- 4) 二重の負担問題とは、勤労世代が、その時点で年金受給権を得ている引退世代の年金給付金を負担せざるを得ず、同時に自分自身の将来の年金給付のための積立金をも負担させられることをさす。
- 5) 一般的には、勤労世代の負担という面では、経済成長率や人口成長率が高いとき賦課方式が有利となり、利子率（積立金運用利回り）が高いとき積立方式が有利となる。
- 6) 便益の測定が容易でないこと、各人が選好を顕示しないこと、所得再分配的な施策に適用できないこと等が、便益説を税体系の柱に据えることのできない理由である。
- 7) 専門的には、消費税は所得税と比較しても、より多くの判定項目で優る。ただし、項目間のウエイト付けは容易でないが。

参考文献

- 小塩隆士『年金民営化への構想』日本経済新聞社、1998
——『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社、2005
厚生労働省『厚生労働白書』各年
国立社会保障・人口問題研究所『社会保障制度改革』東京大学出版会、2005
高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社、2004
橋本俊詔『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社、2005
野口悠紀雄（編）『公共政策の新たな展開』東京大学出版会、2005
八田達夫・小口登良『年金改革論』日本経済新聞社、1999
若田部昌澄『改革の経済学』ダイヤモンド社、2005