経済研究
Vol. 55, No. 1, Jan. 2004

特集：世代間衡平性の経済学

年金改革

——バランスシート・アプローチ——

高山憲之・塩濱敬之

日本の厚生年金は2001年度以降，年々の収支が赤字に転落する一方，バランスシートも過去に支払い約束をした分だけで450兆円(公的年金全体では600兆円弱)の債務超過となっている．他方，将来拠出分については年金保険料をいっさい引き上げなくとも給付を6%弱カットするだけでバランスシートは健全化する．

過去分の債務超過を圧縮するために年金保険料を引き上げることは妥当でない．むしろ公的資金(税金)を集中的に投入する一方，現に年金を受給している人も含めて給付を抑制する必要がある．新たな年金財源としては税率2%の年金目的消費税が最有力候補となるだろう．

さらに年金制度への信頼をとりもどすためにはスウェーデン流の「みなし掛金建て方式」に切りかえる必要がある．

2004年は年金改革の年である．本稿では日本の公的年金が直面している基本問題を整理して，今後の課題を明らかにしたい．そのさい公的年金のバランスシートに着目し，バランスシートをどのように健全化させるかという観点から議論を展開する．あわせて年金不信をどのように解消し，年金制度への信頼をどのように回復させるかについても論述することにする．

銀行の不良債権問題や道路公団の民営化をめぐってバランスシートによる現状把握が当然のようになされ，バランスシートの健全化策が様ざまな立場から議論された．バランスシート・アプローチは今や政策論のベースになっているのである．ところが社会保障審議会年金部会は2002年1月から26回にわたる審議の中で，バランスシートに基づく議論をした形跡がまったくない．バランスシートに基づく議論をいっさいすることなく年金部会の意見書を2003年9月にとりまとめたのである．そのような意見書に盛りこまれた年金改革の基本的方向が適切でないことを本稿では明らかにする．本稿の主要な目的は，この点にある[1]．

本稿の構成は次のとおりである．まず第1節で年金に関する基本的事実を確認する．そして第2節で年金保険料を今後引き上げていくことの是非を検討する．第3節では年金制度再編成の方向について議論する．第4節では厚生年金のバランスシートをどのように健全化させるかについて具体的提案を試みる．

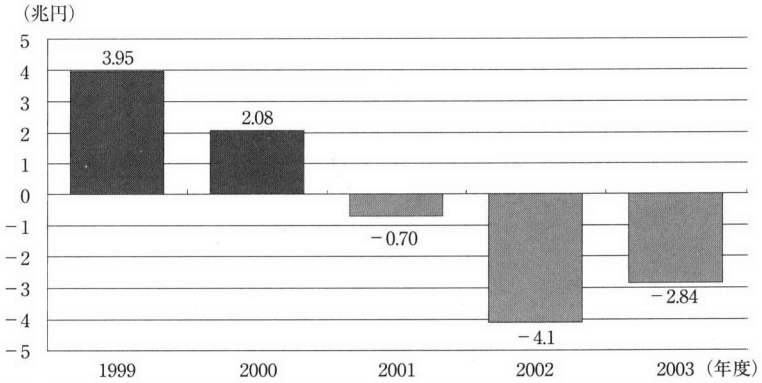
1. 事実確認

1.1 厚生年金はすでに赤字基調が定着している

厚生年金は日本の公的年金の中では財政的にもっとも安泰な制度だと，これまで考えられていた．船員保険，旧3公社の共済年金，農村年金など，財政的に苦難が予想された公的年金はいずれも厚生年金に吸収・統合されてきた．厚生年金はいざというときの，いわば「駆けこみ寺」として機能してきたのである．その厚生年金が21世紀に入ったとたんに急速に財政余力を失いつつある．

2003年6月に発表された資料によると，これまで黒字を計上してきた厚生年金の年々の収支は2001年度に約7000億円の赤字となった(決算ベース)．赤字計上は厚生年金にとっては史上はじめてのことであった．2002年度も特別収入(農村年金統合に伴う積立金移管分1兆5800億円)を収入項目から除外すると，収支は4兆1000億円の実質赤字となる見込みである．

図1. 厚生年金の実質収支(経年変化)



注) 農林年金からの積立金移管額および厚生年金基金の代行返上に伴う積立金移管額を収入項目から除外している．2003年度は予算ベース．

2003年度についても，厚生年金基金の代行返上に伴う積立金の移管分3兆2000億円は1回限りの特別収入であるので，これを収入項目から除外すると予算ベースの収支は2兆8400億円の実質赤字ということになる．厚生年金のありのままの財政力をみるかぎり，2001年度以降3年連続の赤字である(図1参照)．

この赤字が今後も相当長期間にわたって継続していくことは，まず間違いないだろう．ちなみに2002年12月5日に厚生労働省が発表した「年金改革の骨格に関する方向性と論点」によると，2004年度以降，年金保険料を毎年小刻みに引き上げると同時に給付のさらなる下方調整を断行したとしても，厚生年金収支は基調として60年以上にわたり赤字を計上しつづける(2020年前後からしばらくの間は黒字になる可能性がある)．

政府は従来，厚生年金の長期的な収支計画を策定するさい赤字転落という事態が生じないように，保険料の引き上げ幅やその引き上げスピードを調整する一方，給付についても抑制に努めることを基本方針としてきた．しかし，そのような調整はいまや不可能だと判断し，赤字の継続(積立金の取りくずし)を前提として将来の収支計画を立てざるを得なくなった．従来の基本方針はさりげなく変更されたのである．

厚生年金の財政実態を掛値なしで評価すれば，すでに赤字に転落しており，しかもその赤字は長期間にわたって今後とも継続する．赤字定着という厳しい現実を正面から受けとめ，それを国民に広く周知徹底させる必要がある．政府・与党は「厚生年金財政非常事態宣言」を出し，その危機管理に本腰を入れて取りくむべきではないだろうか．

1.2　1998年度以降，社会保険料負担は国税総額を上回っている

つぎに公的年金の保険料を含む社会保険料負担は1998年度以降，国税総額を凌駕しつづけている．両者の逆転は今後とも当分の間，変わりそうにない．ちなみに2003年度当初予算でみると，国税総額43兆9000億円に対して社会保険料負担は55兆6000億円となっている(図2参照)．

国民負担という点からみると，税金だけに着目するだけではもはや不十分である．税金だけでなく社会保険料についても今後どうするかを日本の構造改革の一環として議論する必要がある．

図2. 社会保険料負担は国税総額を上回っている
2003年度当初予算

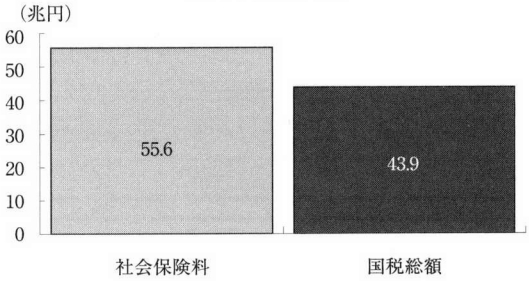
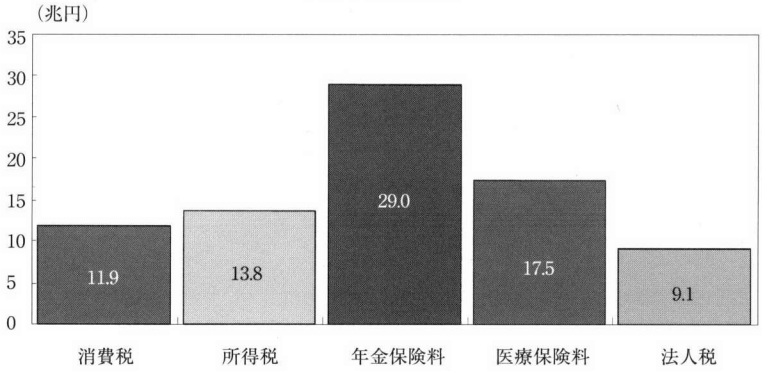


図3. 年金保険料負担が突出して重い
2003年度当初予算



税制改革は小泉首相が構造改革の目玉として取りあげた経緯もあり，2002年には経済活性化との関連をも含めて議論は沸騰した．まさに国民的なレベルで活発かつ激しい意見の交換があった．

その税制改革論議とくらべると，社会保険料負担をめぐる議論は質・量ともに随分と低調である．ちなみに2002年10月から雇用保険料は0.2%引き上げられた．また2003年4月から医療保険料も実質的に引き上げられた．医療保険料の実質引き上げを決めたのは2002年の通常国会である．そのさい激しい論争の種となったのは患者の窓口負担引き上げ問題(原則3割負担へ)だけであり，保険料引き上げの是非はほとんど議論されなかった．いずれも雇用保険や医療保険における財政対策上やむをえないと考えられたのであろう．

国家財政を健全化させようとすれば財政支出を適正レベルに抑制する一方，増税することも必要となる．ただ，増税をどのような税目で，かつどのようなタイミングで実施するかについてはマクロ経済への影響も含めて幅広く包括的に検討されるのが常となっている．財政上のつじつまをあわせるため，というだけで増税が直ちに実施されることはほとんどない．

社会保険料を引き上げることは国民負担増という点で事実上，増税することと変わりがない．ところが社会保険料引き上げにさいしてマクロ経済への影響や逆進性等の問題が包括的に検討されることはこれまで皆無に近かった(例外は1999年から実施された年金保険料の引き上げ凍結である)．財政上のつじつまがあわない場合，その打開策として保険料の引き上げはほとんど容認されてきたのである．

社会保険料負担の総額が国税総額を上回るようになったいま，社会保険料を引き上げるさいにも増税するのと同じ質と量をもって，その是非を徹底的に議論する必要がある．

1.3 年金保険料負担が公租公課の中では突出して重い

公租公課のなかで負担が最も重いものはなにか．それは今日，所得税や法人税ではなく年金保険料である．ちなみに2003年度当初予算によると，所得税13兆8000億円，住民税7兆9000億円，法人税9兆1000億円，法人事業税3兆5000億円，固定資産税8兆7000億円であった．また地方消費税込みの消費税は5%分総計で11兆9000億円であった．他方，医療保険料は17兆5000億円，年金保険料は29兆円であり，年金保険料負担が突出している(図3参照)．

こうした中で個人にとっては自分の手取り所得を減らす最大項目は今や所得税ではなく年金保険料となっている．

事業主にとっても年金保険料をはじめとする社会保険料負担(2003年度の当初予算ベースで約29兆円)は人件費の高騰要因となっており，その負担増に苦悩している例が多くなってきた．

1.4 国民年金だけでなく厚生年金でも空洞化

が深く静かに進行している

周知のように年金の空洞化は国民年金で広範に生じている．2002年度の実績によると，第1号被保険者の保険料未納率は4割近くまで上昇してしまった(37.2%)．これに学生納付特例者や保険料全額免除者をくわえると，実に第1号被保険者の約半数が保険料を納めていなかったことになる(なお，これらは全国合計の計数である．沖縄県だけに着目すると第1号被保険者で保険料を納めなかった人は実に8割強に達している)．未納は都市部や若年層だけでなく地方や中高年齢層にまで及んでおり，「国民皆年金」はもはや有名無実の空語となった．国民年金保険料の徴収業務は今や誰もがやりたがらない仕事となってしまっている．

厚生年金にも空洞化現象が目立ってきた．企業は人件費負担を圧縮するため，合法的な社会保険料逃れに本格的に取りくむようになった．中核労働者の厳選，パートタイマーへの切りかえ，請負契約者・派遣労働者の積極的利用，ボーナス支払い方法の変更や年俸制への移行，外国へのサービス業務委託，生産拠点の一部海外移転などである．また5人未満の零細企業では経営が不安定であることを理由にして厚生年金や政管健保の適用をとりやめたり，はじめから双方を適用しなかったりする例も少なくないようである．企業の社会保険料負担回避の動きは年金保険料を引き上げるとますます加速するだろう．

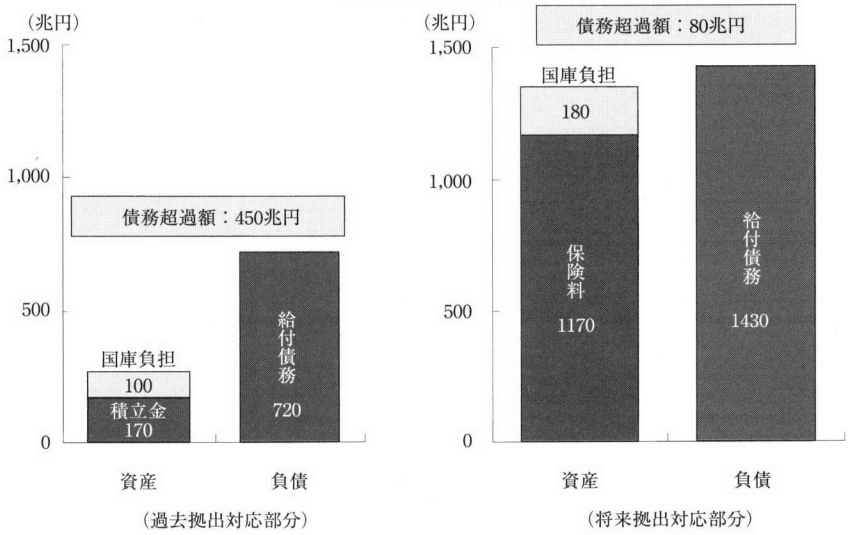
1.5　再分配後所得の老若逆転

公的年金は主として老齢期における所得喪失というリスクを社会全体でシェアしあう仕組みである．通例では「世代と世代の助けあい」という色彩が濃厚であり，世代間の所得再分配が大規模に行われる．

世代間の所得再分配はどのような状況下で行われるのか．それは，現役世代と比べて退職世代の所得に見劣りが認められ，手許不如意で生活の安定がおびやかされている退職世代が広範に存在するときである．ただ，再分配によって再分配所得の出し手がその受け手より所得水準が下になるような事態は想定していない．

日本の現実はどうか．個人ベースでみた再分配後所得の平均値は1996年時点において60歳以上の人の方が30～49歳層よりも高い(高山(2000)の186頁，図8-1参照)．所得分布の分散を無視してはならないものの，公的年金をはじめとする社会保障給付によって高齢者は総じて「行きすぎた所得の再分配」をうけている．これが日本の現実である．現に年金を受給している人について，なんらかの給付調整ないし負

図4．厚生年金のバランスシート
(2000年3月末時点)



担調整が必要であることを，この現実は如実に物語っている．

2. 年金保険料引き上げの是非

1980年以降の年金改革を振りかえってみると，日本では将来の給付増を抑制する一方，年金保険料を段階的に引き上げることによって年金財政の長期的安定を図るという手法が常に採用されてきた．この手法を今後とも採用しつづけてよいのだろうか．以下では年金保険料引き上げの問題点を列挙してみたい．

2.1 バランスシート・アプローチ

年金の世界では保険料の拠出に伴って年金の受給権が発生する．その受給権の裏側には年金給付の支払い義務(給付債務)がついている．厚生年金の場合，どの程度の給付債務があるのだろうか．図4の右側は，将来の保険料拠出によって約束される厚生年金の給付を2000年3月末時点で一時金換算した金額を示しており，その合計(給付現価＝給付債務)は1430兆円となっていた[2]．そのうち180兆円は国庫負担で賄われる．さらに1170兆円は年金保険料で財源調達される(将来においても保険料率が総報酬ベースで現行の13.58％のまま維持される場合)．

この2つで合計1350兆円となる．給付現価のうち財源が手当てされていないのは80兆円(給付現価の6％弱)にすぎない．将来期間に関するかぎり現行の給付と負担はほぼ見合っている．財源が手当てされていない給付債務は今後，給付の切り下げ，国庫負担の引き上げまたは保険料の引き上げで処理されることになる．

仮にそのすべてを保険料引き上げで処理する場合でも必要な保険料アップは総報酬換算で0.9％にすぎず，ただちに急いで保険料アップをしなければいけない理由にはならない．

他方，図4の左側は過去期間に対応した給付現価である．過去の保険料拠出によって将来，受給することが約束されている給付現価は720兆円と推計されている．そのうち100兆円が国庫負担で，また170兆円が積立金で賄われる．残り450兆円が財源手当てのない給付債務である．

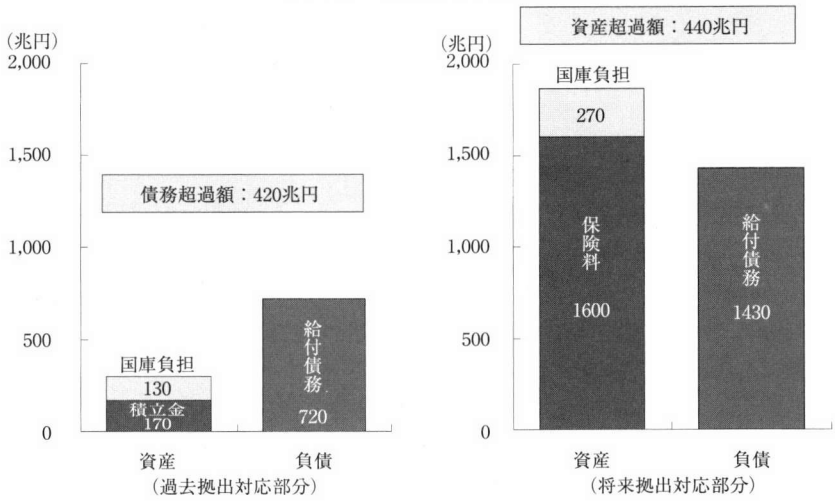
厚生年金における債務超過額の大半は，過去の支払い約束から生じている．このような状況は国民年金や共済年金においても変わりがない．過去の支払い約束にかかわる債務超過額は公的年金制度全体として約600兆円に及んでいた(詳細は筆者のHP *http://www.ier.hit-u.ac.jp/~takayama/* 参照)．

隠れ国債ともいうべき600兆円の年金債務超過額は同時点の国債発行残高330兆円よりはるかに大きかったことになる．日本の公的年金における最大の懸案は，この隠れ国債をどう償還していくのか，すなわち過去の保険料拠出によって支払い約束をしてきた年金給付のうち財源手当をしてこなかった部分の穴うめをこれからどうするのか，という点にある[3]．

厚生労働省は2004年の年金改革にあたり，国庫負担の引き上げ(基礎年金の3分の1から2分の1へ)および年金保険料の凍結解除(厚生年金の場合，現行の13.58％を2004年度から毎年0.354％ずつ引き上げ，2022年度以降20％で固定すること)を2大悲願に掲げ，その実現に向け最大限の努力を傾注している．あわせてマクロ経済スライド(手取りベースでみた賃金支払総額の増大にあわせて個々の年金給付額をスライドさせること)の導入を新たに提言した[4]．少子化により現役労働者数が減ると，手取りでみた賃金支払い総額の伸びは物価上昇率より低くなるおそれがある．その場合，年金給付はその分だけ抑制されることになる．

厚生労働省の基本方針が仮に実現すると，厚生年金のバランスシートはどう変わるのか．それを1999年財政再計算結果に基づいて試算してみよう．まず国庫負担割合を2004年度から2分の1に引き上げると，将来拠出にかかわる国庫負担は180兆円から270兆円弱に増大する(いずれも一時金換算値)．増大分は90兆円弱となり，債務超過額80兆円を穴うめし，若干のおつりがくることになる．国庫負担割合を2分の1に引き上げるだけで将来拠出にかかわるバランスシートは健全化するのである．現行規定

図5. 保険料引き上げ・国庫負担増後の厚生年金
バランスシート(2003年3月末時点)



の年金給付を抑制したり，年金保険料を今後引き上げたりする必要はいっさいない，ということになる．

ちなみに厚生年金の保険料を2004年度から段階的に引き上げていき，2022年度以降20%で固定する場合，年金保険料資産は1170兆円から1600兆円強に増大する．増大分は一時金換算で430兆円程度となる．このような保険料の引き上げ(および国庫負担の引き上げ)は将来拠出分にかかわるバランスシートを巨額の資産超過(約440兆円)へと一変させてしまう(図5参照)[5]．

このような巨額に上る資産超過の含意は何か．それは，将来の保険料拠出にかかわる人にとって年金負担より年金給付の方が総じて少ないこと(給付は負担の4分の3強)を意味する．年金負担をしても，その分が老後になって一部分しか返ってこない．給付の方が少ないということになれば，すすんで年金負担をする気にはなれない．若者を中心に年金不信が広がっている理由は，この点にある．年金保険料を引き上げていくと年金不信や政治不信はさらに強まるだろう．

そもそも600兆円に及ぶ財源の未手当は，現在の中高年層が年金給付を先食いする一方，年金負担を先送りしてきたことから生じている．そのツケをみずからまったく(あるいはほとんど)引き受けずに現在の若年層や将来世代に回す(保険料を引き上げる)というのはいかがなものか[6]．

むしろ現在の中高年層がそのツケを可能なかぎり応分に引き受ける．そのような姿勢をまず示すことの方が肝心ではないのか．そうすることによって，はじめて若者も過去の不始末に伴う財源の穴うめに協力する形となるだろう．保険料引き上げで過去分の債務超過額を圧縮しようとするのは，はさみを使わずに「のこぎりで紙を切ろう」というようなものである．

2.2　雇用へのペナルティ

年金保険料は賃金を支払ったり受けとったりすると負担が発生する．それは，いわば「雇用へのペナルティ」である．人を多く雇い多額の賃金を支払う企業ほどペナルティが大きい．日本経済はいまなおバブルの清算に苦しみながらも自律回復に向けた営為をつづけている．この間に，いわゆるリストラが広範に進み，失業率も上昇した．雇用へのペナルティという性格を有する年金保険料をさらに引き上げると，リストラはいっそう進み，失業率もさらに上昇する．日本経済の活性化に逆行してしまう．くわえて厚生年金の空洞化も加速するだろう．

従業員本人にとっても年金保険料の引き上げは手取り収入がさらに低下する要因となる．消

費支出はいっそう落ちこみ，景気回復への足を引っぱるにちがいない．年金保険料負担は景気に対して中立的ではないのである．

くわえて年金保険料の負担は逆進的でもある．徴収賃金に上限があり，さらに財産所得や移転所得が徴収対象となっていないからにほかならない．

2.3 年金保険料を引き上げると所得税・住民税・法人税は税収減となる

年金保険料負担は個人所得課税や法人所得課税の課税ベースを大幅に縮小させ，それらから得られる税収を減らしてしまう．社会保険料控除や損金参入が認められているからである．年金保険料引き上げによって年金特別会計は改善するかもしれないが，国の歳入は落ちこみ，財政危機はいっそう深刻化するだろう．

ちなみに年金保険料を今後，引き上げる予定の国は欧米の主要国では皆無に近い．若者の年金不信，マクロ経済へのマイナス面，逆進的負担，国家財政への影響等を総合的に勘案した結果である．年金保険料の引き上げという手法は日本でもすでに通用しなくなっており，いまや禁じ手となっている．

日本の厚生労働省は年金保険料の引き上げになぜ執着するのか．それは厚生労働省が，いわば手足を縛られたまま政策を立案しているからである．すなわち年金財政を安定化させる手段は次の4つしかない．まず，収入をふやすために①保険料を引き上げる，②国庫負担分を拡大する，③積立金の運用収入をふやす．そして支出を抑制するために④給付をスリムにする．このうち国庫負担は財務省の専管事項であり，厚生労働省の所管外にある．また運用収入は市場が決めるのであり，厚生労働省の自由裁量下にない．厚生労働省の手の内にある操作可能な政策手段は給付抑制と保険料の引き上げの2つしかない．このような縛りの中では適切な政策手段を選択できない．

なお厚生労働省は前述の債務超過分を「将来の保険料率の引き上げにより賄うべき部分」と表現している．これは偏狭な政策意図を露骨に示すものであり，客観的な事実認識を妨げる表現である．

過去の延長線上ではコトはもはや運ばない．別の年金財源を新たに投入するとともに，年金制度を基本に立ちかえって抜本的に再編成せざるをえない状況にある．

3. 制度再編成の基本的方向

年金制度を改革するにあたって重要なことは，すでに賞味期限の切れた現行制度の延命を図ることではない．むしろ20年先を見据えて維持可能性の高い年金制度を構築しなおすことである．そのために必要となるガイドラインをいくつか本節では示す．

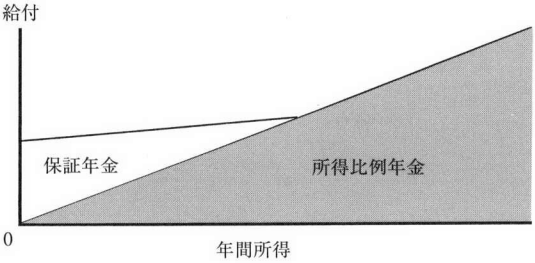
3.1 保険料拠出と給付のリンクを強める

年金制度の維持可能性は基本的に若者が制度への加入意欲を失わないかどうかに左右される．空洞化対策は，この点において最も重要な課題である．年金問題における政治不信・政府不信をどのように克服するのか．強権を発動させるだけではコトは済まないのである．

この問題は，スウェーデンや東欧・旧ソ連邦諸国あるいは開発途上国でも深刻な問題となった．そこでは「保険料拠出と年金給付の直接リンク」を構築することで問題の打開を図ろうとしている．「納めた保険料は必ず返ってくる」というのが，そのさいのキャッチフレーズである．日本でも同様の対応が求められるのではないだろうか．スウェーデン流の見なし掛金建て方式への切りかえ，または，それとほぼ同等の内容をもつ給付建て制度への抜本的再編成，が改革案として検討に値するだろう．

スウェーデン方式では，加入者が年々拠出する保険料は，その時どきの年金受給者の年金給付を賄うために用いられ，積立には回されない(賦課方式の維持)．他方，保険料拠出額は本人の年金個人勘定に「みなし運用利回り」つきで毎年記録される．そして年々の給付額は，受給開始時点までに記録された保険料拠出総額(みなし運用利回り込み)および平均余命に基づいて決められる．みなし運用利回りはスウェーデ

図6. スウェーデン型公的年金給付体系



ンでは賃金上昇率相当ということになった．賦課方式のままなので制度の切りかえは容易である．

掛金建ての場合，受給開始年齢の引き上げや給付カットは政治のテーマとはならない．保険料の引き上げも原則としてない．

3.2　国民年金保険料は所得比例型へ

国民年金の保険料を所得比例型にすることは制度発足前から重要な課題であった．ただ，所得捕捉における信頼性の問題があって，これまで無理があることを承知しつつ定額の保険料としてきた．ところが2002年度から保険料の半額免除制度が導入された．次のステップとしては免除額をさらに細かく刻むことを検討したらどうだろうか．そうすると国民年金の保険料は，介護保険の第1号被保険者が支払っている介護保険料と同じく，所得比例型に事実上，近づく．

所得比例の保険料には所得比例の給付を対応させないと，拠出と給付は直接リンクしない．国民年金の保険料を所得比例型に改めると，現行の基礎年金(1階部分)のうち保険料で財源調達している部分は所得比例年金とせざるをえない．すなわち，その部分は2階へ移動することになる．

これと連動して，給与所得者についても定額部分のうち保険料で賄っている部分が2階へ移動し，従来の2階部分と合体することになる．

結果として現行の基礎年金給付は国庫負担相当分と保険料負担相当分の給付が2つに切りはなされ，保険料負担相当分の給付は所得比例年金として独立する，または既存のそれと合体される．

3.3　国庫負担：諸外国の例

年金保険料とは異質の税金を年金財源として投入する場合，それはどのような給付に充当すべきなのか．この問題も再検討する必要がある．従来，定額の基礎年金給付のうち3分の1を国庫が負担してきたが，その理由が必ずしも明確ではないからである．

この問題を考えるさいには諸外国における最近の動きが参考になるだろう．スウェーデンでは年金における税の使途を狭く限定する一方，その財源の大半は政府が保証した年金額と所得比例年金との差額を補塡することに集中させることになった．主として低額年金グループの年金給付を嵩上げするために用いている(図6参照)．カナダの年金も1階の基礎年金は税金で賄われているものの，高所得の年金受給者については基礎年金給付を減額する一方，低所得の年金受給者には全額国庫負担で補足年金を上乗せしている．イギリスでも低所得の年金受給者には全額国庫負担の年金手当(pension credit)を上乗せすることになった．またオーストラリアの基礎年金はミーンズテストつきとなっている．このように今日，所得の多寡を無視して定額の年金給付を支給しようとしている国は日本やニュージーランドなど，きわめて少数となっている(詳細は高山(2002 b)参照)．

3.4　国庫負担割合を2分の1に引き上げることへの疑問

国庫負担割合を2分の1に引き上げると，厚生年金の債務超過額を約120兆円弱減らすことができる．とくに将来拠出にかかわるバランスシートを健全化させ，債務超過状況を一挙に解消することができる点は注目に値する．

ただ，国庫負担の引き上げは年金以外の歳出カットあるいは増税なしには実現できない．国債を追加発行して財源を捻出するという方策もあるが，総じてそれでは責任ある対応とならない．仮に増税により年金の国庫負担割合を引き上げると，どのようなことが起こるのだろうか．

周知のように基礎年金は定額の給付である．年をとれば所得の多寡にかかわりなく誰もが同

じ金額の年金を受給する．現在，基礎年金は月額で6万6000円強である(65歳受給開始の場合)．その3分の1すなわち月額2万2000円強が国庫負担で賄われている．夫婦2人分を考えると月額4万4000円強(年額で約53万円弱)が国庫負担となっている．国庫負担割合を2分の1に引き上げると，1人月額3万3000円強，夫婦2人で月額6万6000円強(年額で約80万円)の年金給付が国庫負担となる．国庫負担引き上げに要する財源は2004年度で総額2兆7000億円程度と推計されている．この2兆7000億円の増税に国民の多数派は同意するだろうか．

話をわかりやすくするために次の事例を想定してみよう．日本の財界トップはいずれもお年寄りである．彼らは通常65歳を超えているので，裁定請求をすると基礎年金を受給することができる．日本において経済的にみて最も恵まれているのは彼らである．その彼らも，手許不如意で生活難にあえいでいるお年寄りと同じように国庫負担の公的年金を受給する．これが現行の基礎年金にほかならない．国庫負担割合の引き上げは，経済的にみて最も恵まれている彼らに対し，国庫負担による年金給付を増額(夫婦2人で月額53万円弱から約80万円へ)して届けることを意味する．そのために増税が必要だということになった場合，増税に賛成する人がはたしているだろうか．

そもそも増税をすすんで受けいれる人は一人もいない．増税は皆，嫌いなのである．そのような人びとに渋々ながらであっても増税を受けいれてもらうには然るべき理由が要る．なんのための増税か，なんのための負担増かが明確に説明され，多数派の理解と納得をとりつける必要がある．「経済的に最も恵まれている人にも税金負担の年金給付を届けます．そして，その給付を増額するために必要となる増税です」といったとき，人びとは増税に強い拒否反応を示すにちがいない．税金の無駄づかいに賛成する人など一人としていないだろう．

基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げると，税金の無駄づかいも拡大してしまう．何のために税金を公的年金に投入するのか――それを徹底的に議論しないで本当によいのだろうか．

国庫負担割合の引き上げは2000年3月の年金法改正時に決まった．「ピーク時の保険料負担を抑制するため」というのがその主たる理由であったが，十分な議論が展開された形跡はまったくない．このさい，原点に立ち返って，なぜ年金に公費(税金)を投入するのかを改めて議論してほしい．

欧米における最近の動向をみると，所得水準でみて「上に薄く下に厚い」年金給付を賄うために税金を投入している国が少なくない(上述参照)．仮に日本もこの例にしたがうとすれば，現行の基礎年金制度は抜本的に再編しなおす必要がある．すなわち税金負担分については定額の基礎年金を最低保証型の基礎年金に切りかえるのである．その典型例はスウェーデンやカナダに求めることができる．

なお日本ではバランスシートが毀損した銀行に対して巨額の公的資金を導入した．この例にならうとすれば，過去拠出にかかわる年金のバランスシートを健全化するために公的資金(税金)を投入することに対しても，大方の理解が得られると思われる．税金を公的年金に投入する第2の理由はここにある[7]．

3.5 公的年金の財源調達問題

日本の税制は過去20年間，直間比率の見直しを一貫して進めてきた．年金をはじめとする社会保障財源も本来であれば，それと整合的な方向で改革される必要があったが，実際は直接税に限りなく近い保険料負担を拡大させてきた．税制改革の基本方向とは明らかに矛盾していたのである．社会保障負担においては今後，20年遅れの「直間比率見直し」に取りくむ必要があり，それを通じてオールジャパンによる公平な負担の実現を目指さなければならない．

そのような観点に立つとき，賃金税の性格を有し直接税に限りなく近い年金保険料を引き上げることには今後，きわめて慎重でなければならないだろう．むしろ保険料は給付との直接リンクを強めることの方がはるかに重要である．

そして，その上で給付と連動させる形で保険料負担の水準が現状のままでよいかどうか検討する必要がある．

年金の国庫負担分を拡大していくことは安定財源を得ることなしにはできないだろう．この場合，安定財源としては，消費支出を課税ベースとする年金目的消費税(ないし年金目的税としての第2消費税)が最有力候補となっている．所得税や法人税は景気変動に左右されやすく，また資産課税はもともと税収が少ないからである．ただ，消費税率の引き上げは政治トップの決断と指示なしにはできない．その決断が待たれている．

なお現行の年金給付課税は寛大にすぎるのではないだろうか．年金受給者の課税最低限は60歳未満の現役の人とくらべると極端に高く，水平的公平の基準を満たしていない(とくに65歳以上の場合)．また収入項目のなかで年金収入のみを特別扱い(公的年金等控除)しているため，年収が同額であっても年金給付以外の収入が多い高齢者ほど多額の税金を納付させられている．高齢者相互の間でも課税が不公平となっているのである．

年金給付課税を適正化するためには，第1ステップとして公的年金等控除を縮小させる必要がある．たとえば65歳以上の人に適用されている公的年金等控除を65歳未満の人に適用されている控除額と同額に改めることを検討してはいかがであろうか．

年金給付課税を適正化する余地は他にもある．原則非課税となっている遺族年金は原則課税に切りかえてもよいだろう．また給与所得のある年金受給者に給与所得控除と公的年金等控除の双方を認めていることも行きすぎである．給与と年金給付を合算し，給与所得控除か公的年金等控除かのいずれか一方のみを適用するだけでよいのではないか．

いずれにせよ年金給付課税を強化すると所得税収入(および住民税収入)は増大する．その増収分も安定財源となる可能性がある．ただ，それも当面は年間で高々3000億円程度と予想されているので，それに過度の期待を寄せることは禁物である．

相続税・贈与税の税収も年金財源に組みいれるべきだという提案もある．検討に値する提案である．ただし，その税収増を図ることは決して容易ではない．

年金以外の歳出をさらに削減し，その削減分を年金財源に振りかえる．このような努力の継続が求められていることは言うまでもない．

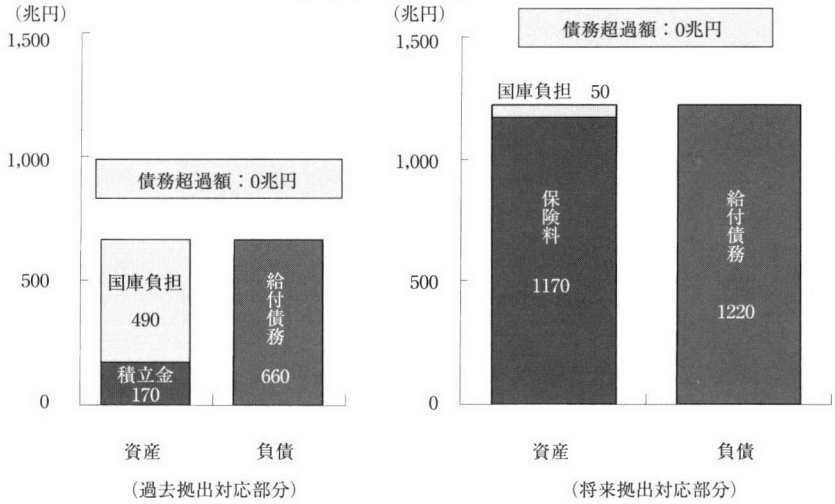
3.6　給付増の抑制

厚生年金のバランスシートに巨額の毀損が生じており，年々の収支も赤字に転落したいま，既に年金を受給している人についても可能なかぎり譲ってもらう必要がでてきた．従来の年金改革では彼らは政治的にアンタッチャブルだと見なされ，その給付を調整することなどは，いっさい政治課題とならなかった[8]．しかし，そのような対応では，もはや済まない状況に追い込まれている．ちなみに年金受給者の子供や孫はボーナスカットや月給切り下げ，あるいは失業率の上昇に苦しんでおり，そのことを子供や孫を通じて年金受給者は皆，承知しているはずである．その子供や孫たちの負担で賄われている公的年金給付がアンタッチャブルのままでは話が通らない．

給付調整の方法はいくつか考えられる．まずデフレ下では法律どおりに年金給付をスライド減額すること，そしてスライド指標を再検討すること(年金財源確保のための消費税増税に伴う物価上昇分は年金スライドに反映させないこと，さらに年金スライド用の指数を新たに作成すること)が，その有力な手段である．さらに間接的ながら年金給付を調整する必要もある．たとえば給付課税を強化すること，高齢者の負担する医療保険料を年金給付から天引きすること，医療・介護サービスにおける利用者負担金を適正化すること，などである．いずれにせよ，一律に給付を調整するだけでなく，年金給付額の高い者に率先して譲ってもらう方策も含めて検討する必要がある．

なお将来の基本線として，税金で賄われている年金については定額の年金給付とするのでは

図7. 健全化後の厚生年金バランスシート
(2000年3月末時点)



なく「上に薄く下に厚い給付」に変えることを検討する必要がある．この点は既に述べたとおりである．それでは，すでに年金を受給している人や，まもなく年金受給者となる団塊の世代についてはどうしたらよいのだろうか．かれらは3分の1が税金で賄われる定額の基礎年金を，所得の高低を問われぬまま受給していくことになっている．年金への税金投入が主として「高齢者への生活支援のため」であれば，支援の必要性に乏しい人にまで税金を財源とする年金給付を届けている現行制度は寛大にすぎると言わざるをえない．

ただ，財産権問題もあり，既裁定年金の減額は容易でない．そこで手始めに所得税を納税している年金受給者に着目する．そして，かれらについて国庫負担相当分の年金給付(基礎年金の3分の1，現行で1人月額2万2000円程度)の一部または全部を翌年の所得税申告時に特別に国へ払い戻してもらうことを検討したらどうか．カナダにはクローバックといって，これと同趣旨の制度がある(詳細は高山(2002 a)をみよ)．参考に資すべきだろう．

なお公的年金等控除はこの払い戻しの後に適用する．払い戻しと給付課税はそれぞれ別のものとして扱うのである．

4. バランスシート健全化の具体例

厚生年金のバランスシートを健全化するためには今後，年金保険料を引き上げるべきではない．また，そのために基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げることも妥当性に乏しい．この点はすでに述べたとおりである．

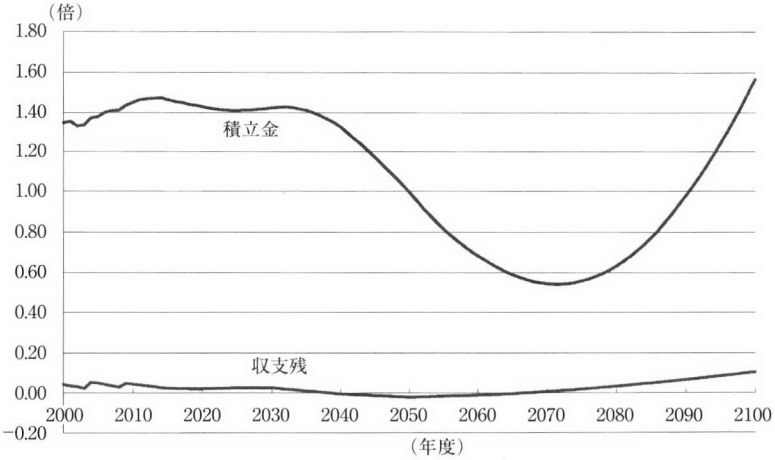
それでは，どうすればよいのか．以下ではその具体例を示すことにする．

まず第1に，国庫負担割合を2分の1に引き上げるのに必要な財源を，過去拠出にかかわる債務超過分を圧縮するために2004年度から集中的に投入する．財源規模は同じであるものの，投入先を変えるのである．財源は年金以外の歳出カットおよび年金給付課税の強化などで捻出する．

第2に，2004年度から給付額を抑制し，現在価値換算で13.22%分だけ下方調整する．給付は現に年金を受給している人の年金をも含めて抑制する．マクロ経済スライドやクローバック制度を実施することが，そのための具体的方策である．

第3に，2009年度より年金目的消費税を導入する．その税率は2%とする．具体的には現行消費税(税率5%のうち1%分は地方消費税)の税率を2%引き上げ，引き上げ分の使途を年金

図8. 厚生年金における収支残・積立金の年次推移
(バランスシート健全化ケース)



目的に限定するのである[9].

以上の3つの措置を新たに講じると，厚生年金のバランスシートは健全化し，図7のようになる．また年々の収支および積立金(いずれも徴収ベースの賃金総額に対する倍率)の推移は図8のとおりである．年々の収支は2040年度から2065年度にかけて赤字となるものの，その後は再び黒字に転じる．積立金は2250年頃までに関するかぎり枯渇することはないと推計されている．なお粗い機械的試算にあたって1999年財政再計算結果を利用した(割引率は年率で名目4%とした．詳細は高山・塩濱(2003)参照)[10].

給付を13%強だけ抑制することには大きな抵抗が予想される．ただ，図7において保険料と国庫負担を合わせた金額は図4より16%増となっている．今後に求められる負担増の割合の方が給付減の割合より大きい．その点への理解を訴える必要があるだろう．

仮に給付減を13%未満に抑えるとすれば，厚生年金のバランスシートには債務超過分が多少とも残ることになる．その場合，年金目的消費税の税率を2%より高くするか永久国債を発行して財源不足を補うかのいずれかが必要となるだろう．

(一橋大学経済研究所・一橋大学経済研究所)

注

1)　本稿の基礎となった研究に対して文部科学省科学研究費補助金(特定領域研究「世代間利害調整」：課題番号12123202および12123204)および21世紀COEプロジェクト「現代経済システムの規範的評価と社会的選択」(代表者：鈴村興太郎教授)から研究助成を受けた．記して謝意を表したい．また一橋大学大学院生シャラフ・アリフハノフ君から研究を進めるさいに多大な助力を得た．心よりお礼申し上げる．なお本稿において年金数理計算にかかわる諸々の作業は塩濱敬之が担当した．

2)　資料は厚生労働省(2000)である．割引率は年率で名目4%を仮定している．また基礎年金の国庫負担割合は現行規定の3分の1を想定した．

3)　年金財政が逼迫する理由として予想外に進む少子高齢化や積立金の運用失敗を挙げる人が多い．しかしバランスシートからみるかぎり，その2つは主たる理由ではない．むしろ，これまで高目の年金給付を約束してきながら，その支給に必要となる財源を十分に手当してこなかったことにこそ年金財政悪化の原因がある．問題の核心は過去における慢心(寛大にすぎる給付の支払い約束)と不作為(負担の先送り)にあり，少子高齢化の進行などに関連づけてお茶を濁そうとしても議論は深まらないだろう．

4)　マクロ経済スライドはもともと2002年12月5日に厚生労働省が発表した「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の中で提案されたものである．2003年11月17日に発表された厚生労働省案によると，その内容が一部変更となっている．すなわち賃金支払総額だけでなく，平均余命の伸びについても新たに考慮するスライドとする，というのである．

5)　保険料を同時に引き上げていき2017年度以降18.35%で固定する場合，年金保険料資産は1510兆円となる(割引率4%ケース)．

6)　保険料は賃金を稼いでいる者が負担するのであ

り，現在の中高年世代はすでに賃金を稼がなくなっているか，あるいは賃金を稼ぐとしても今後における賃金稼得期間が極端に短いかのどちらかであるからにほかならない．現在の中高年世代が応分の財源負担をするためには，したがって保険料以外の財源すなわち基本的に税金で負担するしかないだろう．それも中高年世代が確実に納付するタイプの税目を用いる必要がある(後述参照)．

7) 育児休業期間中は年金保険料負担が免除されている．その穴うめ財源としても税金を投入してよいだろう．

8) 既裁定年金の引き下げがこれまで提案されなかったことには，それなりの理由がある．年老いて年金受給者となっている人にとって人生を再設計することは，まず不可能に近い．また財産権侵害とならないかという問題もある．さらに，その引き下げは「福祉切り捨て」「高齢者いじめ」等のスローガンの下，激しい政治的抵抗に直面せざるをえない．

ただ，デフレ進行下で年金給付のスライド減額が大きな摩擦もなく2003年4月より実施されている．給付の実質価値は維持されるものの，既裁定年金の名目額は引き下げられた．ルビコン川はすでに渡ってしまったのである．

9) たとえば税率2%で消費税収は年間4兆7500億円弱にも達する．

10) 割引率が年率で4%という仮定は現実的でないかもしれない．厚生労働省は2003年11月17日に年金改革に関する厚生労働省案を発表した．そのさい運用利回り・賃金上昇率・物価上昇率を1999年における年金財政再計算の想定値よりいずれも低くした．運用利回りは年率で名目3.2%と変更している．割引率を3.2%に変えた場合に本稿第4節の推計結果がどうなるかを調べる必要があることは言うまでもない．ただ，割引率を変えても量的な議論に多少の違いが生じるものの，質的な内容に関するかぎりほとんど大差のない結果になると思われる．その確認作業は今後の課題としたい．

参考文献

厚生労働省編(2000)『厚生年金・国民年金数理レポート——1999年財政再計算結果——』法研．

高山憲之(2000)『年金の教室』PHP新書．

高山憲之(2002 a)「カナダの年金制度」『海外社会保障研究』夏号．

高山憲之(2002 b)「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』第53巻第3号，pp. 268-284．

高山憲之・塩濱敬之(2003)「厚生年金のバランスシート等に関する粗い機械的試算についての覚書」一橋大学経済研究所・世代間利害調整プロジェクト，DP-186．