

# 日本の年金政策

高山憲之

日本の年金制度について、その沿革と推移に言及した後、①インセンティブ・コンパティビリティ問題に対応するためには基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げるだけでは不十分なこと、②所要年金財源の調達にさいしては年金保険料の引き上げよりも増税の方が望ましいこと、③ただちに基礎年金の税方式化(年金目的消費税の導入)と4%掛金建て私的年金の導入をワンセットで実施すれば移行時の「二重の負担」を避けうること、④公的年金給付をさらにスリムにし、他方で私的年金をいっそう奨励する必要があること、等について議論した。

## 1. はじめに<sup>1)</sup>

本稿では過去における日本の年金政策を概観し、その将来を展望する。次節で日本の年金制度について、その沿革と推移に言及する。第3節では年金財政を、第4節では年金と経済の関係を、それぞれ議論する。第5節で将来を展望した後、第6節で今後の期待を述べたい。

## 2. 沿革と推移

### 2.1 年金制度の創設

年金制度は古代ローマの時代にはじまった。退役後における兵士の生活を保障するため、あるいは傷痍軍人や戦没者遺族の生活を保障するためであった。

日本でも明治時代のはじめに徴兵制が導入された。西南戦争では実際に旧士族階層以外の人びとを中心とする軍隊が編成され、旧士族との間で激しい戦闘が展開されたのである。こうした流れの中で軍人恩給の制度が1875(明治8)年以降、整備されてきた。公的年金は戦争の影を引きずっている制度の1つである。

その後、1984(明治17)年にいたると恩給制度は中央政府の文官にも導入された。その制度はさらに教職員・警察官・地方公務員にも順次、適用されていった。一方、恩給法が適用されない官業労働者(国鉄・専売・通信等)には共済組合制度が創設された。

他方、民間企業の従業員や自営業者の場合、

老後の生活保障は主として親族の私的扶養にゆだねられる時代が長くつづいた。そうした中で企業は労務管理の1手段として退職金制度を設け、従業員の企業への帰属意識を高める一方、解雇された人へ一時手当を支払った。企業による任意の制度だった退職金制度が全企業強制となったのは1937(昭和12)年であり、その年に退職積立金及び退職手当法が施行された。この法律は労使双方の共同拠出を定めて失業対策の側面を強化する一方、事業主による自由裁量の余地を制限した。

民間の一般労働者を対象とする年金制度は1939(昭和14)年にいたって、ようやく導入された。海上労働者向けの船員保険が創設されたのである。ついで陸上労働者向けの労働者年金保険(厚生年金の前身)が1942(昭和17)年に発足した。ただ、その制定にも戦時政策的思惑が込められていたのである。すなわち戦争による民間向け物資の欠乏と人手不足でインフレが高進しつつあったので、当分の間、支払いを予定しない積立型の年金制度を設けて国民の購買力を封鎖し、あわせて戦費調達の一助とした。この制度は事務職員・女子を適用対象からはずしていたが、1944年から両者を適用するようになった。同時に上述の退職積立金及び退職手当法は廃止となった(役割が年金制度と類似していたため)。

### 2.2 戦後の再建：厚生年金を中心として

敗戦によって日本の社会は一変した。激しいインフレーションで年金積立金の価値は急速に

低下し、既に支給されていた障害年金・遺族年金も購買力を失った。労使の負担能力が底をつく中で年金制度の存立自体が危うくなった。そこで政府は1948(昭和23)年に厚生年金の保険料を3%に引き下げ一方、老齢年金給付を低水準のまま凍結した(厚生年金の保険料はそれ以前は11%だった)。この間、各企業は労働組合の要求に応える形で再び退職金制度を整備していった。その普及・発展を促進させたのは退職給付引当金制度(1952年創設)である。

厚生年金は1954(昭和29)年に再建された。その際、給付の体系も報酬比例1本やりから定額プラス報酬比例の2階建てに変わった。一般男子の受給開始年齢も20年の経過措置つきで55歳から60歳へ引き上げられた。ただし保険料は3%に据置かれ、5年毎に段階的に引き上げていくことになった。

給付水準は大幅に引き上げられたものの、恩給や共済と比べると見劣りが歴然としていた。私学共済や農林年金が厚生年金から離脱したのもこの前後である。また公務員グループで2つに分かれていた恩給と共済は新しい共済制度に統合された。軍人恩給も1953年に復活した。

1961年には国民年金が発足した。5人未満の零細企業従業員・自営業者等を適用対象とする制度である。この設立をもって、いわゆる国民皆年金が制度面で保障されることになった。あわせて分立する制度をまたぐ年金通算の仕組みも整えられた。ただ、一部の共済年金グループを除くと、高齢者の大半は退職金と親族の私的扶養に頼らざるをえない状況が続いていた。退職金については、事前積立の器として、また負担平準化の1方策として1962年に税制適格退職年金制度が導入された。

### 2.3 給付の大幅改善とその後の政策転換

1965(昭和40)年からしばらくの間は給付の大幅改善がつづいた。「官民格差の是正」を旗印にした給付改善が厚生年金だけでなく国民年金においても断行されたのである。1万円年金の実現(1965年)、厚生年金基金制度の誕生(1966年)、2万円年金の実現および在職老齢年金の導入(1969年)、5万円年金の実現および賃金再評価・物価スライド制の導入(1973年)、9

万円年金の実現(1976年)等々。1954年に再建されたとき報酬比例部分の給付乗率は千分の5であったが、1965年には千分の10に引き上げられた。1973年段階になると標準的な年金給付額は現役男子の平均月収の60%程度に定めることになった。たまたま高度経済成長に恵まれ将来への楽観論が支配する中で、経済成長に伴う果実の一部を給付の充実にまわすことができたのである。なお、この間、労働団体は春闘で「年金統一ストライキ」(1972年)を打ったり、一部の学者・ジャーナリストは世間うけする高福祉・低負担幻想(いわゆる賦課方式論争と呼ばれる議論の中で「売り食いの思想」を述べたもの。賦課方式の将来が高負担を免れないことに思いがいたっていない無責任な主張)をばらまいたりしていた。

保険料を段階的に引き上げていくという方式を選択した1950年代から厚生年金は賦課方式年金へ傾斜していった。1965年改定(1万円年金の実現)によって将来の保険料負担を36%まで高める必要があることは、その直後に識者の一部が指摘していた(村上(1969)をみよ)。しかし、その指摘をその当時、真正面から受けとめる人は厚生官僚の中にさえ殆どいなかった。厚生官僚がその事実の重みに気づき政策転換に踏み切るまでには、更に10年近い年月が必要であった<sup>2)</sup>。

1976年以降、給付改善から給付抑制への政策転換が図られた。年金関係の審議会・懇談会があいついで年金改革構想を打ち出し、年金制度の将来に容易ならざるものがあることが年金専門家グループの共通理解となった。とくに年金制度基本構想懇談会の『中間意見』(1977年12月発表)は年金財政の将来について、はじめて仮面を脱ぎすて率直に語ったのである。ただ、その危機意識が国民一般に共有されるまでには更に10年近い年月を要した。

給付抑制が本格的に実施されたのは1986年度からである。報酬比例部分の給付乗率を徐々に千分の7.5に引き下げること、モデル年金の拠出年数を40年に延長すること(当時、国民年金は25年拠出、厚生年金は30年拠出をモデルとして使っていた)等、が決められた。同時に

基礎年金が導入され、定額年金のオールジャパン化が図られた(給付水準の画一化と制度間財政調整)。そのさい国庫負担は基礎年金へ集中されることになった。さらに1994年改革では給与所得者について定額年金の受給開始年齢を21世紀初頭に60歳から65歳へ引き上げること、賃金再評価は税・社会保険料控除後の手取り賃金の上昇にあわせて行うこと(グロスライドからネットスライドへの切りかえ)等が決められた。給付抑制の努力は2000年改革でも引きつがれた。報酬比例部分の水準5%切り下げと受給開始年齢の65歳への引き上げ、65歳以降の賃金スライドの凍結(物価スライドのみ)等が新たに決められた。今後とも給付抑制の努力が続くと見込まれる。

なお1970年代の後半から旧国鉄共済の財政的苦難に対処するための試行錯誤がいくつかあった後、旧3公社共済はそろって厚生年金に統合された(1997年度から実施)。年金制度の一元化と再編は農林年金・国家公務員共済の取りあつかいを具体的に議論する中で今後さらに進むだろう。

### 3. 年金財政

日本の公的年金は当初から給付建てで設計されてきた。厚生年金はその創設当初こそ積立主義へのこだわりが強かったものの、段階保険料方式を採用しはじめた1950年代から実質的に賦課主義の要素を強めてきた。賦課方式の年金は長所もあるものの、欠点も少なくない(高山(2000a, 第3章参照)。とくに年金保険料の段階的引き上げは後述するようにインセンティブ・コンパティビリティの問題を惹起してしまうおそれが強く、また無視しえない経済成長阻害効果も発生し易い。

#### 3.1 保険料引き上げ論者の基本的想定

日本の政府関係者は1980年代に入って以降、年金保険料の早期引き上げを常に求めてきた。その政策スタンスは金融システム不安が現実のものとなり不況色が濃くなった1998年以降においても基本的に変わっていない。

公租公課の中で年金保険料のウェイトが低く、実質賃金増を給与所得者の大半が享受していた

時代であれば、そのスタンスは是認できたかもしれない。しかし今や公租公課の中では年金保険料が突出して重い負担となっている(1999年度当初予算ベースで年間30兆円弱。高山(2000a, 93頁))。給与所得者総数も減りはじめ、全員横並びの賃金増も期待薄となった。そうした中で従来の方針を墨守することは果たして賢明だと言えるのだろうか。

年金財政のつじつまをあわせることは、きわめて重要である。その収入項目は3つ、すなわち保険料収入、積立金運用収入、国庫負担分であり、支出の大半は給付支払いが占めている。保険料早期引き上げ論者は、このうち現行制度下の給付が今後とも維持されることを仮定して将来の支出予想額をまず推計する[仮定1]。つぎに収入項目の国庫負担に目を移し、基礎年金給付の3分の1(最近では参考事例として2分の1)という割合が今後とも維持されると仮定して、その収入額を予想する[仮定2]。積立金の運用収入は積立金の規模と運用利回りに左右される。運用利回りは過去の実績を参考にして一定率が将来にわたって維持されると仮定する[仮定3]。積立金の規模および保険料収入は基本的に保険料率に依存する。上述の3つの仮定をおくと、年金財政の収支をバランスさせるための手段は年金保険料だけとなる。支出超過分を埋めあわせる方策は年金保険料の引き上げしか残されていない。

年金保険料引き上げ論者のこのような議論のたて方、とくに仮定の置き方は妥当であろうか。[仮定1]についていえば、1986年度以降、制度改革のたびに給付抑制が図られてきた。その営みが2000年改革で終了したとは殆ど誰も考えていないだろう。肥満気味の給付は未だに残っている。給付の抑制努力は今後とも続くだろう。[仮定1]は現実的ではない。

[仮定2]はどうか。国庫負担のあり方も過去をみると何回か変わった。厚生年金の場合、当初は総給付額の一定割合であった。ただし、その割合も10%、15%、20%と次々に変わった。その後、国庫負担は基礎年金給付に集中することになり、その3分の1と定められた。そして今回、2004年までに国庫負担割合を2分の1に

引き上げることになった。

ここで、2分の1ないし3分の1という割合に合理的根拠があるだろうか。3分の2あるいは4分の3、場合によっては全額国庫負担を仮定しても全く非現実的だとは言えない。政府関係者は国庫負担割合をできれば3分の1、高々2分の1に抑えたがっている。ただ、それだけの話ではないのか。しかし、それを決めるのは国民多数派であり、政治家である。官僚が勝手に国の将来を決めてよいはずはない。

[仮定3]はボラティリティをどのように見込むかが容易でない。この限りでは仕方がない。

### 3.2 政府アクチュアリーに求められるもの

将来給付がさらに抑制可能であり国庫負担割合も引き上げる余地があるとすると、選択肢はふえる。年金数理の専門家に期待されているのは、特定の政治意思にコミットすることではない。むしろ、あらゆる政治意思から中立的な立場に立って年金財政の将来像を可能な限り包括的に示し、バランスのとれた議論を国民的規模で誘発することではないのか。無論、[仮定1]～[仮定3]の下で求められる将来保険料のレベルを示すことは1つの作業として必要だろう。ただ、それだけにとどまってはならないのである。たとえば①複数の給付抑制手段を提示してそれぞれどのような違いが年金財政の将来に生じるか、②国庫負担割合を変更するとピーク時の保険料はどうか、③運用利回りについての仮定を変えると年金財政の将来がどう変わるか、④出生率に反転上昇がない場合、ピーク時の保険料はどの程度まで上方修正されるか、⑤賃金上昇率が変わることに伴う影響はどうか、⑥上記①～⑤の組みあわせ効果はどうか、等々についても作業結果を示す必要がある<sup>3)</sup>。また場合によっては厚生年金の積立方式化に伴う二重の負担を推計し、その処理方法について複数のシナリオを提示し、賦課方式との違いがどうかを説明する必要があるかもしれない。あるいは給付設計を掛金建てに変更した場合の将来像を提示することも求められるだろう。

いずれにせよ国民の多数派はお仕着せの数理計算結果だけでは満足しないのである。少なくとも野党を含む政治家が政策立案のために特別

の年金財政予測を求めている場合、それを迅速に実行し情報を提供する必要がある。そのさい財政シミュレーションに用いた基礎数値を全面的に公開することも求められる<sup>4)</sup>。

ちなみに政府は基礎年金を全面的に税方式に切りかえた場合における厚生年金財政の長期シミュレーションをこれまで公表したことがない。税方式への切りかえに反対するだけである。特定の政治意思にコミットしすぎていないだろうか。税方式への切りかえを求める声が年々強くなっている中で、このような意図的サボタージュは国民の行政不信を高めるだろう。

高山・山口(1999)は厚生省の資料に基づいて基礎年金を全面的に税方式化した場合、年金財政の将来がどうなるかを厚生年金を例にとって試算している。表1はその試算結果である。それによると、年金保険料を早期に引き上げる必要はいっさいなく、またピーク時の保険料水準は現行水準(17.35%)とほぼ同程度にとどまる。肥満ぎみの給付をさらにスリムにすれば、ピーク時の年金保険料は現行水準以下に抑えることができる。ただ、税方式へ切りかえると当面、年金保険料の引き下げが可能となるものの別途、増税する必要がある。これは言うまでもない。問われている真の問題は「年金保険料の引き上げか増税かの選択」である。増税をはじめから否定し、年金保険料の引き上げだけを求めることは適正な問題提示とは言えない。

### 3.3 財政方式の選択

公的年金の財政運営について日本では近年、積立方式への切りかえを求める意見が少なくな(代表例は八田・小口(1999))。ただ、そのさい政治的に受け入れ可能な「二重の負担」解消策をどう具体的にまとめるのか、また積立金運用にさいして生じる利回りのボラティリティに対してどのように対応するのか等々、公的年金内部で積立方式へ切りかえようとすると様ざまな難問が待ちうけている。財政方式切りかえに伴うマイナス面の処理策を具体化して国民多数派の納得をとりつけないかぎり、それは現実の政策選択問題とはならないだろう<sup>5)</sup>。

また最近では「人口構造の変化から中立的な」年金制度を求める声もある<sup>6)</sup>。そのさいに



表1. 厚生年金の財政シミュレーション

年度	保険料率 (%)	収入合計 (兆円)	支出合計 (兆円)	積立金 (兆円)	年度	保険料率 (%)	収入合計 (兆円)	支出合計 (兆円)	積立金 (兆円)
2000	13.35	25.24(17.62)	18.48	178.96(9.16)	2031	17.35	53.75(42.64)	53.83	278.66(5.04)
2001	13.35	25.99(18.01)	19.55	185.40(9.00)	2032	17.35	54.40(43.29)	55.32	277.75(4.88)
2002	13.35	26.90(18.77)	20.60	191.70(8.77)	2033	17.35	54.91(43.92)	56.87	275.79(4.73)
2003	13.35	27.40(19.01)	21.85	197.24(8.59)	2034	17.35	55.75(44.52)	58.32	273.22(4.55)
2004	13.35	27.85(19.16)	22.97	202.12(8.37)	2035	17.35	55.90(45.18)	60.08	269.03(4.37)
2005	13.35	28.61(19.84)	24.15	206.59(8.13)	2036	17.35	56.37(45.85)	61.58	263.82(4.18)
2006	13.35	29.26(20.24)	25.42	210.43(7.90)	2037	17.35	56.58(46.53)	63.04	257.36(4.02)
2007	13.35	29.68(20.65)	26.62	213.49(7.67)	2038	17.35	57.02(47.20)	64.08	250.30(3.83)
2008	13.35	30.15(21.05)	27.82	215.81(7.32)	2039	17.35	57.43(47.92)	65.39	242.33(3.62)
2009	13.35	30.43(21.20)	29.47	216.77(7.00)	2040	17.35	57.81(48.67)	66.90	233.25(3.44)
2010	15.85	35.19(25.81)	30.96	221.01(6.88)	2041	17.35	58.28(49.43)	67.88	223.64(3.25)
2011	15.85	35.80(26.38)	32.14	224.67(6.68)	2042	17.35	58.61(50.26)	68.82	213.43(3.06)
2012	15.85	36.41(26.91)	33.62	227.46(6.57)	2043	17.35	59.07(51.03)	69.85	202.65(2.85)
2013	15.85	37.10(27.50)	34.60	229.96(6.46)	2044	17.35	59.49(51.87)	71.17	190.97(2.65)
2014	15.85	37.46(27.82)	35.62	231.81(6.26)	2045	17.35	59.93(52.78)	72.12	178.78(2.43)
2015	17.35	41.07(31.33)	37.02	235.86(6.22)	2046	18.00	62.36(55.71)	73.43	167.71(2.26)
2016	17.35	41.93(32.07)	37.91	239.88(6.18)	2047	18.00	62.92(56.76)	74.16	156.48(2.09)
2017	17.35	42.72(32.73)	38.81	243.79(6.15)	2048	18.00	63.66(57.86)	74.82	145.31(1.92)
2018	17.35	43.53(33.40)	39.63	247.69(6.11)	2049	18.00	64.34(58.99)	75.73	133.93(1.73)
2019	17.35	44.02(33.84)	40.54	251.16(6.02)	2050	18.00	64.99(60.13)	77.20	121.73(1.57)
2020	17.35	45.13(34.83)	41.72	254.58(5.98)	2051	18.00	65.69(61.34)	77.67	109.75(1.40)
2021	17.35	46.05(35.55)	42.60	258.03(5.94)	2052	18.00	66.51(62.50)	78.34	97.92(1.24)
2022	17.35	46.83(36.36)	43.43	261.42(5.92)	2053	18.00	67.18(63.79)	78.77	86.33(1.08)
2023	17.35	47.75(37.08)	44.17	265.00(5.82)	2054	18.00	68.09(65.16)	79.75	74.66(0.92)
2024	17.35	48.57(37.72)	45.51	268.06(5.74)	2055	18.00	68.92(66.40)	81.42	62.15(0.76)
2025	17.35	49.31(38.46)	46.68	270.69(5.68)	2056	18.00	69.89(67.77)	81.72	50.32(0.61)
2026	17.35	50.13(39.21)	47.68	273.13(5.60)	2057	18.00	70.62(69.09)	82.26	38.68(0.46)
2027	17.35	50.90(39.93)	48.78	275.24(5.52)	2058	18.00	71.65(70.48)	83.34	26.99(0.32)
2028	17.35	51.68(40.61)	49.83	277.09(5.43)	2059	18.00	72.54(71.81)	84.26	15.27(0.18)
2029	17.35	52.42(41.30)	51.01	278.50(5.27)	2060	18.00	73.38(73.28)	85.49	3.16(—)
2030	17.35	53.12(42.01)	52.88	278.74(5.18)					

注) 基礎年金部分を除いて収入・支出の双方を推計した。収入合計欄のカッコ内は保険料収入を、また積立金欄のカッコ内は積立度合(当該年度の積立金が翌年度の支出合計の何倍となっているかを示す指標)をそれぞれ表す。

念頭におかれているのは積立方式の年金制度のようである。しかし運用利回りは本当に人口変動から独立して決まるのか否か、それは経済のメカニズムに対する理解の程度が問われる問題である。単純モデルを想定し、運用利回りを人口高齢化要因から独立させ外生変数として与える分析は確かに多い。理論的に特定の経済像を描くことは自由であるものの、経済政策として責任ある提言をするためには諸々の仮定が現実的であることを説得する必要がある。ちなみに新古典派経済成長モデルを用いると、高齢化によって利子率が低下することを示すことができる。また Tompson(1998)のように、積立方式に切りかえても現役世代の真の経済負担は変わ

らないという主張もある。そもそも「人口中立的」な年金制度は果たして存在しうるのか、現実の政策として提案するのであれば、その存在を納得のいく形で説明する義務が学者グループにはあるはずである<sup>7)</sup>。

#### 4. 年金と経済

##### 4.1 インセンティブ・コンパティビリティ

日本の公的年金制度にとって最も重要な問題は、いわゆるインセンティブ・コンパティビリティ(制度への加入意欲と両立する制度)を今後どのように確保していくか、という点であろう。ちなみに国民年金(第1号被保険者グループ)では1999年度末時点において半数近くがドロ

アウトしており、空洞化がかなり進行している。また厚生年金においても1998年度から被保険者数が減り始めた。不況の影響がないとはいえないものの、高い保険料負担を労使双方が回避し始めたと考えて大過ないだろう。中核労働者の厳選、従業員処遇体系の見直し、パートタイマーへの切りかえ、派遣労働者の活用、工場の海外移転、外国企業へのサービス発注など、企業は人件費負担の高騰を避けるための努力を今後も続けていくに違いない。そうした中で、中核労働者を対象とする従来の厚生年金も徐々に空洞化していくおそれが強い。

公的年金においてインセンティブ・コンパティビリティを確保する方法は事実上、限られている。年金保険料負担を一定水準以上に引き上げないこと、および将来給付の切り下げはほどほどのところにとどめること、この2つである。ここで保険料負担について「一定水準」という場合、それは損得勘定に基づく議論を惹起しない程度の負担水準を指す。

厚生省年金局数理課(2000)によると、2000年改正をした後でも、1970年前後に生まれた世代から保険料拠出(元利合計)の方が給付総額(一時金換算値)より多くなる(356頁)。基礎年金の国庫負担割合を3分の1にとどめ、将来保険料を27.8%(標準報酬ベース)まで引き上げているとするかぎり、この事実には変わりはない<sup>8)</sup>。国庫負担割合を2分の1に引き上げ、ピーク時の保険料率を25.4%(標準報酬ベース)にとどめても問題の本質はほとんど変わらない。保険料負担超過となりはじめる世代が少し若くなるだけである(同上、357頁)。この点は麻生(2000)が既に指摘していた。基礎年金の国庫負担割合をなぜ2分の1にとどめるのか、その理由は判然としていない。インセンティブ・コンパティビリティを確保しようとするれば基礎年金の税方式化を含む抜本的改革は避けて通れないだろう(高山(2000a, 第4章参照))。

厚生省年金局数理課(2000)は厚生年金について世代ごとの保険料拠出と年金給付の関係を記述しているものの、どういうわけか国民年金についてはその関係を記述していない。インセンティブ・コンパティビリティが鋭く問われてい

るのはむしろ国民年金の方である。国庫負担割合を2分の1に引き上げても国民年金は依然として、この問題に直面しつづける。

#### 4.2 年金保険料の経済成長阻害効果

厚生年金の保険料は賃金税の一種である。その引き上げは給与所得者の手取り収入を減らして消費支出を抑制する一方、企業の人件費負担を高め雇用リストラを促進してしまう。双方あいまって日本経済の自律回復を妨げるだろう。

過去において年金保険料の引き上げが比較的にスムーズに行われたのは、給与所得者の生活水準が総じて年々上昇しつづけたからにほかならない。たとえ年金保険料が引き上げられたとしても、手取り収入は実質的に増えた。賃金が継続的に上昇し、年金保険料の引き上げを飲み込んでオツリがあった。

日本における給与所得者の多数派は21世紀に再びこのような好環境に恵まれるかどうか。それは今のところ、きわめて不透明である。業績給の要素が強まる中で実質的な賃金増を継続的に享受することのできる人は少数派にとどまるおそれがあるからにほかならない。既述のように年金保険料は既に公租公課の中で最も重い負担となっている。その引き上げには労使双方が強い拒否反応を今後とも示すだろう。

このように考えると、年金財源の切りかえは焦眉の急である。賃金税としての性格を有する従来型年金保険料のウェートを低め、他の財源を公的年金に投入する必要がある。

そのさい経済成長阻害度を無視してよいわけではない。所得課税・賃金課税・消費課税の3つのうち経済成長阻害度が最も小さいのは消費課税である(消費課税は貯蓄や投資に課税しない<sup>9)</sup>)。一般財源か目的税かは別として消費税の一部を公的年金の財源とすることは理にかなっている(高山(2000a, 第4章参照))。

#### 4.3 貯蓄・労働供給への影響

公的年金給付の存在は私的貯蓄を減らす可能性がある。ただ、日本では1970年代後半以降、公的年金給付をスリムにする努力が続けられてきた。この努力は21世紀に入っても継続せざるを得ないだろう。既に年金を受給している人にも多少の譲歩を求める局面がいずれ訪れる。

また従来のように一律に給付を抑制するのではなく、特定の人を対象者を絞りこんだ給付の抑制も試みられるに違いない。

公的年金給付のスリム化がつづくかぎり公的年金による私的貯蓄削減効果は縮小しつづけるだろう。むしろスリム化した公的年金給付を補うために私的な老後貯蓄(私的年金への積立を含む)を増強していかざるをえない。

受給開始年齢の引き上げは60歳代の人びとの労働供給を増やすだろう。ただ、それが彼らの雇用増・就業増に直結することには必ずしもならない。それはむしろ彼らに対する労働需要が今後ふえるかどうかにかぎって決定的に依存している。年金保険料をはじめとする賃金税を今後とも引き上げていくことは、この点でも不得策である。賃金体系の見直し、60歳代における就業能力の向上、経済成長の促進など年金政策とは別次元の領域で抜本的な施策を講じないかぎり、高齢者に対する労働需要はふえないだろう。

#### 4.4 世代間の所得再分配

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は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。高山(2000a, 図8-1, 186頁)によると、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歳以上のの方が30~49歳層よりも高い。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。

なお「世代間の公平性」を概念的に整理し精緻化していく作業は今のところ決定的に不足している。今後の成果に期待する所、大である<sup>10)</sup>。

### 5. 将来展望

基礎年金財源の調達問題や年金一元化については既に述べたので、それ以外の主要な問題を本節では議論する。

#### 5.1 報酬比例部分：完全民営化か部分民営化(私的年金奨励)か

経済戦略会議(小淵首相の諮問機関)は1999年に提出した答申「日本経済再生への戦略」の中で報酬比例部分の完全民営化を提言した。経団連の意向に沿った提案である。ただ、その提言は具体的内容に欠けている(小塩(1998)は多少とも具体性のある提案をしている)。

積立方式への切りかえと同様に、公的年金の民営化には「二重の負担」問題がつきまとう。移行時における中年年齢層に実質負担増を求めざるをえないという政治的難問である。Feldstein-Samwick(1999)はこの問題を避けるため、従来の民営化方針を転換した。そして公的年金保険料を現行水準で長期間凍結する一方、税額控除付きの2%掛金建て私的年金(個人退職勘定)を新設し、後者からもたらされる給付の4分の3に相当する金額分だけ公的年金給付を減額するという新提案に乗りかえた。このような公私年金の組みあわせによって現行制度が約束している以上の年金給付が確保され、給付の不確定性・不安定性に対する批判もかわすことができる。税額控除つきなので「二重の負担問題」も生じない。連邦財政の黒字転換によって、このような提案がはじめて可能になった。

Feldstein-Samwickの新提案はきわめて魅力的であるものの、上述のような公的年金給付の減額には多大なハンドリングコストが伴うと予想される。日本的文脈の中では、むしろ公的年金についてはスリム化を今後とも継続する一方、掛金建て私的年金を税制インセンティブ付きで奨励するという方法もある。いわゆる実質的な部分民営化である。

高山・山口(1999)は4%掛金建て私的年金の導入効果を検討している。そのさい公的年金に

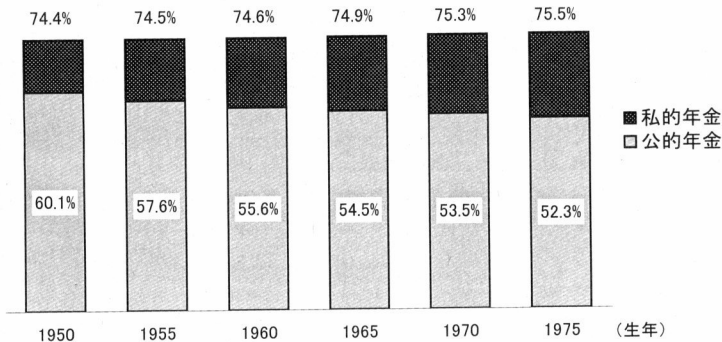
表 2. 私的年金の上乗せ効果(運用利回り 4% の場合)

(名目値)

生年 (年度)	加入 年齢 (歳)	65 歳 到達 年度	私的年金 原資 (百万円)	私的年金 月額 (千円)	公的年金 月額 (千円)	合計年金月額(千円)
1950	50	2015	4.49	28.9	317.6	346.4(277.1, 74.4)
1955	45	2020	7.01	45.1	348.0	393.1(291.8, 74.5)
1960	40	2025	10.04	64.6	379.1	443.7(305.8, 74.6)
1965	35	2030	13.60	87.5	416.6	504.1(322.5, 74.9)
1970	30	2035	17.68	113.8	456.5	570.2(338.6, 75.3)
1975	25	2040	22.24	143.1	503.1	646.2(356.2, 75.5)

注) 最右欄のカッコ内の計数は第 1 項が 2000 年度価格, 第 2 項が対平均標準報酬月額比(%)を示す。金額は最右欄のカッコ内第 1 項以外はすべて 65 歳時価格表示である。

図 1. 生年別にみた年金の代替率(運用利回り 4% の場合)



については、① 60 歳代後半層に在職老齢年金を導入する、② 65 歳以上の年金給付(基礎年金込み)は物価スライドにとどめ賃金スライドはしない、③ 報酬比例部分については標準年金の拠出要件を 2001 年度から 25 年かけて徐々に 40 年から 45 年に延長する、と仮定した<sup>11)</sup>。さらに 2000 年度から基礎年金の完全税方式化を断行し、厚生年金の保険料を 4% ポイント引き下げると想定している。その上で 2000 年度より掛金率 4%(月例賃金ベース)の掛金建て私的年金を発足させ、25~64 歳層が加入し 65 歳から給付(定額の終身年金、支払い保証期間はゼロ)を受けると仮定した。ベンチマークとしての運用利回りは年 4%(名目値)、ハンドリングコスト(1% 分)を考慮したネット利回りは年 3% である<sup>12)</sup>。

平均賃金を稼ぐ男性(同年齢の専業主婦がいると想定している)を例にとって上記私的年金の導入効果を試算した結果(65 歳時価格表示)が表 2 および図 1 に示されている。公私年金合計の代替率(対賃金比)は世代が若くなくても低下しない。私的年金による公的年金の代替が部

分的ながら徐々に進んでいく。

高山・山口(1999)が提案した掛金建て私的年金の導入時点においては「二重の負担」がほとんど発生しないだろう。基礎年金財源を切りかえても国民負担率に変わりはない。掛金建て年金へ拠出する 4% 掛金は税制優遇措置(たとえば拠出時所得控除)がつけば従前の私的貯蓄をかかなりの程

度まで代替する可能性があるからである。ただ、この点のシミュレーション分析は今後の課題として残されている<sup>13)</sup>。

掛金建て私的年金については日本版 401k が 2001 年にも導入される見込みである。ただ、純粋型の掛金建て年金よりも、いわゆるハイブリッド型の方が労使合意を得やすい。その導入も急ぐ必要がある。なお掛金建て私的年金やハイブリッド型の成否は税制支援がそれにどの程度つくかにかかっている。

私的年金については運用利回りのボラティリティ、少なくないハンドリングコスト、運用機関規制のあり方(不正販売対策を含む)等、今後の検討が必要になる論点も少なくない。

いずれにせよ私的年金給付(一時金込み)に実質の厚みが加わっていけば、公的年金給付をさらに抑制する余地が広がる。特に中高所得者層は税制という公的年金とは別の器の中で退職後の資金準備に公的な支援をうけることになる。その分、彼らを主な対象とする公的年金給付の抑制がしやすくなるだろう。給付抑制の方法も全員一律的ではなくなる可能性が高い。

## 5.2 スウェーデン・イギリスにみる新機軸

21世紀に向け年金制度を再構築する動きは世界の主要国すべてでみられる。ここでは新機軸を打ちだしたスウェーデンとイギリスにおける最新の動向を簡潔に紹介しておく。

まずスウェーデンでは公的年金の主要部分を完全賦課方式で運営しながら給付設計を給付建てから掛金建てに全面的に転換した。掛金率は18.5%（賦課方式部分は16%）で長期固定である。将来の給付水準が実質的にどうなるかは賃金上昇率（みなし運用利回り）と市場運用利回り（積立部分：保険料2.5%）に左右される。

スウェーデンの高齢化スピードは日本と比べるとはるかに緩慢でありピーク時点の老齢人口比率も日本より低い。また老齢人口比率は最近、若干ながら低下している。このような日本とは異なる特殊事情が制度の切りかえを容易にした。日本で仮に公的年金を掛金建てに切りかえる場合、みなし運用利回りは賃金上昇率より低くなるおそれが強い（この点の究明は将来における研究課題の1つである）。

スウェーデンでは掛金建て給付が最低水準にとどかない場合、国庫負担でその差額を全額埋めることにした（年金制度の内部措置）。また育児休業中と徴兵時の年金保険料は全額国庫負担だ。国庫負担のつけ方には様々な考え方がある。日本での議論にも参考になるだろう<sup>14)</sup>。

イギリスでも大胆な改革が進められようとしている。第2国家年金（低所得者向けの定額年金、基礎年金に上乘せられる）およびステークホルダー年金の創設である。後者は平均賃金以下の階層に提供される税制優遇措置付きの掛金建て私的年金であり、両者あわせて現行政管の所得比例年金と置きかえられる。現行政管の所得比例年金（適用されているのは給与所得者のほぼ2割程度）および、その適用除外制度は事実上、廃止される予定である。

イギリスはアメリカと並ぶアングロサクソン系の国であり、もともと自助努力のウェートが高い。公的年金給付は西欧の主要国の中で最も低い水準にとどまっている。日本とは出発点が大きく異なるので、その考え方を直輸入することには慎重でなければならないものの、民間活

力の使い方や政管分野の重点化の点などで学ぶべき点は少なくない<sup>15)</sup>。

## 5.3 女性と年金

女性の人生は必ずしも単線的でなく、ますます多様になってきた。従来の年金制度はその多様性に適合していない。これはどの国も同じである。夫婦間の年金分割、一身専属規定の見直し、パート・派遣労働者など非正規従業員の社会保険適用、基礎年金の税方式化による第3号被保険者問題の解決、遺族年金の見直しなど、課題は多い。今後における本格的議論に期待したい<sup>16)</sup>。

## 6. おわりに

日本ではこれまで徹底的な年金論争が展開されたことはほとんどない。議論や提案は事実上、言いっぱなしの状況にある。年金をめぐる共通理解を深めていくには、論争を避けて通れないだろう。論者の意見がどこでどう違うのか、それはどうしてなのか、どのような議論や提案が説得力を持つのか、等々は論争なしには明らかにならないと思われるからである。建設的論争が行われることを切に願ってやまない。

過去25年をふりかえてみると日本の年金政策は事実上、官僚主導で進められてきた。政治家の実質的関与はきわめて希薄である。国民の嫌うことは官僚にまかせるという政治家の姿勢に不満をもつ人は多い。視野狭窄に陥りがちな官僚の力量低下は今や歴然としている。負担の分配はやはり政治家の仕事である。傑出した政治家が年金の分野でもリーダーシップを発揮することを期待したい。

（一橋大学経済研究所）

## 注

1) 本稿の基礎になった研究に対して文部省科学研究費補助金（課題番号：10430009、12873008、12123204）から研究費の助成を受けた。記して謝意を表したい。

2) 年金制度の沿革と推移を説明している文献は多い。とりあえず社会保障研究所（1981a）（1981b）、有沢（1979）、社会保険庁年金保険部（1980）、小山ほか（1980）、総理府恩給局（1975）、厚生団（1988）、小山（1982）、高山（1992）、高山（2000a）、大谷（2000）等を参照してほしい。



- 3) 厚生省年金局数理課(2000)には、このうち③④⑤の作業結果が記載されている。
- 4) 年金数理部局が特定の政治意思から中立的となり国民の信頼を高めるためには、厚生(労働)省から独立し厚生(労働)大臣・年金局長の監督下から離脱する必要がある。この点は米英の知恵に学ぶべきだろう。
- 5) 高山(2000a, 第3章)は公的年金内部で積立方式化を図ることに伴う諸困難を整理した上で、積立主義の要素を強めることは私的年金の奨励とするのが望ましい(あわせて公的年金給付のさらなるスリム化を進める)と主張している。
- 6) たとえば社会保障構造の在り方について考える有識者会議(首相の諮問機関)における議論をみよ。
- 7) 日本でも声の大きい人びとが政治家・政府・マスコミに経済政策を売り歩いている。問題は、そのような人びとの大半に年金の深い知識が欠如していることである。
- 8) 厚生省試算では保険料の事業主負担分を除外しているが、それは妥当ではない。経済学的にみると事業主負担分は賃金の一部であり、単にラベルが変わっただけにすぎないからである。本稿本文の記述では事業主負担分も本人が負担したものとみなして計算した。
- 9) 麻生(1996)は簡単なモデルを用いて、この3つの財源が経済成長阻害という点でどの程度の違いを生じさせるのかシミュレーション分析している。
- 10) 公的年金には同一世代内部の再分配機能もある。ここでは紙幅の制約のため、それには触れない。
- 11) 2000年改正で①②は実現した。③は受給開始年齢引き上げおよび水準5%切り下げに代わる措置である。なお本稿の表1も全く同じ仮定の下で試算されている。
- 12) 物価上昇率1.5%、賃金上昇率2.5%(年率、名目値)と仮定した。
- 13) 21世紀になると人口高齢化はさらに進む。それにつれて高齢者の基本的な生活部分を支えるためのコストは実質的に上昇していく。それは止むをえないだろう。
- 14) スウェーデンの年金改革については高山(1998)、井上(2000)をみよ。
- 15) イギリスの年金改革の最近の動向はDepartment of Social Security, UK(1998)をみよ。
- 16) 高山(2000a, 第6章)、高山(2000b)参照。

### 参 考 文 献

麻生良文(1996)「公的年金・税制・人口高齢化と資本蓄積」高山憲之ほか編『高齢化社会の貯蓄と遺産・相続』日本評論社、第6章。

- 麻生良文(2000)「公的年金の所得移転」『経済研究』第51巻第2号, pp. 152-161.
- 有沢広巳監修・厚生省年金局編(1979)『年金制度改革の方向』東洋経済新報社。
- 八田達夫・小口登良(1999)『年金改革論』日本経済新聞社。
- 井上誠一(2000)「スウェーデンの年金改革」『週刊年金実務』1402~1406号。
- 厚生団編(1988)『厚生年金保険制度回顧録』法研。
- 厚生省年金局数理課(2000)『厚生年金・国民年金平成11年財政再計算結果』厚生省年金局。
- 小山進次郎ほか(1980)『国民年金20年秘史』日本国民年金協会。
- 小山路男(1982)「年金改革論の背景」, 社会保障研究所編『年金改革論』東京大学出版会, 所収。
- 村上 清(1969)『退職金と年金制度の将来』ダイヤモンド社。
- 大谷泰夫(2000)『ミレニアム年金改革』国政情報センター。
- 小塩隆士(1998)『年金民営化の構想』日本経済新聞社。
- 社会保険庁年金保険部編(1980)『国民年金20年のあゆみ』ぎょうせい。
- 社会保障研究所編(1981a)『日本社会保障前史資料』第3巻, 至誠堂。
- 社会保障研究所編(1981b)『日本社会保障資料』I・II, 至誠堂。
- 総理府恩給局(1975)『恩給100年』。
- 高山憲之(1992)『年金改革の構想』日本経済新聞社。
- 高山憲之(1998)「年金改革」『経済研究』第49巻第1号, pp. 58-75.
- 高山憲之(2000a)『年金の教室: 負担を分配する時代へ』PHP研究所。
- 高山憲之(2000b)「女性と年金」未定稿(<http://www.ier.hit-u.ac.jp/takayama/index.html>にて利用可能)。
- 高山憲之・山口光太郎(1999)「4%掛金建て私的年金の導入効果」『オペレーションズ・リサーチ』9月号。
- Department of Social Security, UK (1998) *A New Contract for Welfare: Partnership in Pensions*, HMPO.
- Feldstein, M. & Samwick, A. (1999) "Maintaining Social Security Benefits and Tax Rates through Personal Retirement Accounts: An Update Based on the 1998 Social Security Trustees Report," NBER Working Paper.
- Tompson, L. (1998) *Older & Wiser: The Economics of Public Pensions*, Urban Institute Press.