

# 年金危機をどう乗り越えるか

一橋大学教授 高山憲之

『経済セミナー』2004年1月号

## リード

公的年金の債務が巨額に上り、年金危機が叫ばれている。保険料の引き上げでこれに対応すれば、若年層を中心に年金不信が広がり、制度そのものの維持が難しくなるだろう。公的資金の投入とともに、制度の抜本的な再編成が不可避である。

## 年金“危機”の原因は少子化や運用の失敗ではない

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。赤字計上は史上はじめてのことであった。この赤字は今後、相当長期間にわたって計上されつづける見込みである。

他方、道路公団のあり方をめぐり大問題となったバランスシートは厚生年金の場合どうなっているか。図1は2000年3月末時点における厚生年金のバランスシートである(出所:1999年財政再計算結果)。

年金の世界では保険料の拠出に伴って受給権が発生する。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。図1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現在価値に換算した給付現価を示しており、その合計(給付債務)は1430兆円となっていた(割引率は年4パーセントとしている)。

その債務を償却するのに必要な資金として用意される年金資産は年金保険料1170兆円(将来においても保険料が現行の13.58パーセントのまま維持されると仮定している)および国庫負担金180兆円である。債務超過額は80兆円であり、給付債務合計額の6パーセント弱にすぎない。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。債務超過分は現行の給付水準を少し切り下げるだけで解消してしまう。いま、ただちに年金保険料を引き上げる必要はほとんどない。

他方、図1の左側は過去の保険料拠出によって約束された年金給付のうち今後支払う給付にかかわるバランスシートである。給付債務として残っている金額は720兆円と推計されている。一方、年金資産は積立金170兆円、国庫負担金100兆円の2つであり、合計270兆円にすぎない。債務超過額は実に450兆円という巨額に及んでいる。

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)。

隠れ国債ともいえるべき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。

### 「年金離れ」を加速させるな

その穴うめにあたり、厚生労働省は今後とも段階的に保険料を引き上げようとしている。現在、13.58パーセントの保険料を20パーセントまで少しずつ毎年引き上げていくというのである。

厚生労働省の主張するように保険料を今後引き上げていくと、図1の右側のバランスシート（将来分）は大幅な資産超過となる。これから保険料を納める人にとっては負担と給付のバランスが逆転し、年金給付は年金負担を下回ってしまう。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。

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。

年金保険料の引き上げは、他方で現役世代の手取り収入を減らす一方、企業をひどく痛めつけてしまう。リストラはいっそう進み、消費支出も低迷する。失業率も上昇し日本経済の活性化に逆行する。所得税・住民税や法人税の税収もさらに落ちこみ、財政再建は一段と厳しくなる。日本以外の主要国が年金保険料の引き上げを断念しているのはこのためである。

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保険料を引き上げる、国庫負担分を拡大する、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、厚労省の所管外にある。また運用収入は市場が決めるのであり、厚労省の自由裁量下にはない。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。

なお厚労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。

## 現受給者についても給付抑制を

バランスシートに巨額の毀損が生じているとき債務を可能なかぎり圧縮するとともに公的資金（税金）を投入することが求められる（制度の清算をしない場合）。現に年金を受給している人も含めて給付を可能なかぎり抑制する必要があるのは、このためにほかならない。スライド指標を見直すこと（たとえば賃金支払総額の伸び率などに合わせたマクロ経済スライドの導入）、高所得の年金受給者について国庫負担分（基礎年金の国庫負担総額は2003年度予算で年間5兆5000億円である）の実質的減額を検討すること、たとえばカナダ流のクローバック制度（いったん支給した全額税負担の定額の基礎年金を高所得の受給者に限って全部または一部を国に払い戻させる制度）の導入を検討すること、年金給付課税を強化することなど、課題は多い。

一方、公的資金はどこに、どのような財源で、いつ入れるのか。基礎年金の国庫負担割合は2分の1に引き上げられる予定であるものの、バランスシートをみるかぎり公的資金は過去拋出分にかかわる債務超過額を圧縮するために集中的に投入する方がはるかに望ましい。さらに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裕福な高齢者を含めて一律に税金負担の年金給付を支給している現行の基礎年金制度は抜本的に見直さざるをえない。

財源としては歳出の徹底的合理化や年金給付課税の強化、相続税・贈与税の集中投入をまず考えるべきである。ただ、それらに過度の期待を寄せることはできない。

巨額の債務超過額を圧縮する最有力の財源は年金目的の消費税である。たとえば税率2パーセントで税収は約4兆8000億円にも達する。これを現行消費税に上乗せし、現在の中高年世代も応分の年金負担をしつづける必要がある。そのためには、消費税増税に伴う物価上昇分を年金スライドに反映させてはいけぬ。年金受給者を含むオールジャパン体制で特別処理に必要な負担を引きうけていくのである。

いつ公的資金を本格的に年金に投入するのか。それは実質負担増を伴うので日本経済の基礎体力の回復を待つ必要がある。

## 「納めた保険料は必ず返る」方式に

過去の延長線上ではコトはもはや運ばない。公的年金の原点に立ちかえって制度を抜本的に再編成する必要がある。そのさいに考慮すべき主要なポイントは次の2点である。

### 保険料拋出と給付を直接リンクさせる

年金制度の維持可能性は若者が制度への加入意欲を失わないかどうか基本的に左右される。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。これらの国々では年金給付を保険料拠出に直接リンクさせ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。誰もが納得して保険料を払えるようにする必要がある。日本でも同様の対応が求められている。スウェーデン流の「みなし掛金建て方式」への切りかえを図るべきではないのか。

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。

ただし、日本の場合にはバランスシート上の債務超過額が大きすぎるので、その分の特別処理が別途必要となる（前述参照）。

### 基礎年金の解体と再生

国民年金の保険料は原則として定額である。人頭税的であり逆進性がきわめて強い。これを所得比例型に改めたらどうか。そして給付も所得比例にして給付を拠出と直接リンクさせる。所得比例年金に改めるとなると、現行基礎年金のうち保険料で賄われている部分は1階から2階へ移行させることになる。

他方、基礎年金のうち税金で賄われている部分は現在、定額のままである。経済団体の役員等のように日本で経済的に最も恵まれている高齢者も手元不如意の高齢者と同様に税金負担の基礎年金を受給することができる。

基礎年金の国庫負担割合を現行の3分の1から2分の1へ引き上げると、この部分が拡大する。経済的にみて最も裕福な高齢者への税金による生活支援部分が拡大するのである。そのために増税が必要となるはずであるものの、そのような増税を大方の国民が受けいれるだろうか。

税金を年金に投入する第1の理由が「高齢者の生活支援」にあるとすれば、むしろ所得水準でみて「上に薄く下に厚い給付」に見直す方が大方の理解を得やすい。前述したように、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る余裕はない。そうすると、こちらは大改革が必要となる。大改革後の給付体系のイメージは新しいスウェーデン・モデルとほぼ同じものとなるだろう（図2参照）。総じて基礎年金は解体と再生が迫られていると言わざるをえない。