

将来にツケをまわさず、基礎年金の解体と再生を

一橋大学経済研究所 教授 高山憲之

聞き手 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

わが国における年金問題研究の第一人者である一橋大学経済研究所教授・憲之氏は、日本の公的年金問題の本質が、過去、拠出に対してあまりにも過剰な給付をしてきたことにあると指摘する。あるべき年金制度改革についてうかがった。

問題は過去の拠出と負担にある

- - まず「年金危機」の本質とはいかなるものなのか、その点からお聞きしたいと思います。

今、年金の財源不足が盛んに喧伝されています。厚生労働省も保険料引き上げを悲願にしているように見えます。しかし厚生年金制度の本質的問題を踏まえた議論が行われているようには見えません。それは将来と過去に分けてみれば、一目瞭然です（図参照）。

実は若い世代について言えば、すでに保険料の負担水準はほとんど現行の給付とバランスしているのです（図右部分参照）。約束される厚生年金は 1,420 兆円、うち保険料で 1,170 兆円まで手当てされる予定です。また国庫で賄われる部分もある。それを 3分の1 としても、財源の手当ての見込みのつかない部分は 80 兆円でしかありません。標準報酬月額ベースで言えば、わずか 1.1% です。国庫負担を若干上げたり、給付を若干下方修正すれば、調整できる範囲の不足額と言えるでしょう。将来に関して言えば、少なくとも保険料を急いで引き上げなければならないことにはなりません。

わが国の公的年金制度の問題は、これまで高い年金給付を約束しながら、それに見合った保険料を徴収してこなかったことにあります。支払いを約束した年金給付額（将来受給分）は 720 兆円に達しますが、うち実に 450 兆円の財源が手当てされていません（図左部分参照）。本筋から言えば、年金水準を下げるなり、特別の負担を引き受けていただくなり、主として年金を受けている人たち、近い将来に受給される人たちで対応していただくべき、ということになります。財源の手当てもないまま、現在の中高年世代に過剰な給付を約束してきた後始末を、若い世代に押しつけていいのでしょうか。

- - 昨年 12 月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」（以下、「方向性と論点」）では、「保険料固定式方式」という提案がなされています。

保険料の上限を設定することは何ら目新しい提案ではありません。今回の提案の新味は、社会・経済に予想外の変動が生じたとき、受給サイドでは自動調整するものの、年金保険料の方は変えないとしたことです。「保険料固定式方式」という名称は誤解をまねきかねません。一般の国民は、保険料は現在の水準で固定されて、今後は上がらないという印象を受けるのではないのでしょうか。2004 年から向こう 20 年間にわたって保険料を毎年引き上げ、厚生年金保険料は 20% 前後まで上げた上で固定するとしています。現行水準の 1.5 倍の額です。国民年金の方も同じように次第に引き上げていって、月額 1 万 8100 円に達したところで固定する。さらには引き上げの長期間法定化までさりげなく盛り込んでいます。「方向性と論点」の真意は何が何でも保険料

を上げたいというところにあります。

若い人からしてみれば、過去に、少ない保険料で高い給付を約束してしまったことから発生した問題のツケをなぜ押しつけられるのかということになります。年金に対する若年層の信頼を喪失させます。そればかりが日本経済そのものを駄目にしかねません。年金保険料と国庫負担をともに引き上げようとしています。これに医療・介護・雇用保険の負担増が加われば、社会保障負担だけで6兆円増という規模になるでしょう。政府はデフレ克服に躍起になっていますが、社会保障負担増は減税額を大幅に上回るわけです。2004年度から2005年度にかけて事実上の大増税になります。日本の厳しい経済の実態を無視して、年金財政の論理を最優先させた提案と評価せざるを得ません。日本経済のことなどおかしなしとかたちで、「年金モンロー主義」を貫いて本当にいいのでしょうか。

- - この提案を実施すれば、不況をより深刻化させる恐れが強いと。

年金保険料の負担が増せば、企業はそれを回避しようと、さらにリストラを推進したり賃金を抑制することになります。そのコスト高は外国企業の進出を阻害する要因になり、同時に日本企業の生産拠点や事業所の海外移転を促進する要因でもあります。あるいは経営者は厚生年金制度の適用者を厳選するようになり、年金のこのみ考えた改革は、派遣や契約という就業形態の労働者を増やすことにつながるでしょう。皮肉なことに、結果として、厚生年金の支え手を減らし、年金空洞化に拍車をかけることにもなります。

労働者にすれば、保険料の値上げで所得が減れば、直ちに消費支出を減らします。消費は抑制され、景気回復はさらに遠のきます。この不況下、年金保険料を上げれば、日本経済はさらに停滞の道に進む恐れが強いということから、私は前回改正の前から年金保険料を上げるべきではない。むしろ下げるべきだと主張してきたのです。

- - 保険料を上げないとすれば、過去の財源手当が付いていない部分について、給付を減らすべきということになりますね。

例えば、元教師の夫婦なら月40~50万円の公的年金を受給しています。公的年金の給付額として妥当でしょうか。過剰な給付はスリムにすべきです。あるいは現在、基礎年金の3分の1が税金で賄われていますが、その部分については金持ちの高齢者には遠慮していただくという方法もあります。つまり、経済団体のトップのような人にまで、みんなで税を負担してまで給付を届ける必要があるのか、ということです。高齢者の中には経済的に恵まれている人が少なくありません。そういう人たちにも一律に給付を届けるため、税金を負担しようという気持ちになる人が本当にいるのか、ということです。私はその必要はないと考えます。自ら保険料を負担して稼ぎだした部分については取り返していただいてもかまいませんが、税金で調達している分については遠慮していただく。これはスウェーデンやカナダなど先進国における最近の考え方でもあります。

- - 年金危機に際して公的年金制度の趣旨から見て、支える必要のない人には給付しないということですね。

方策として年金課税もあります。現在、大多数の年金受給者は税金を払っていませんが、これは明らかに甘過ぎる。最も現実的な方法としては公的年金等控除を見直すことが考えられます。さらに年金給付から介護の保険料が天引きされていますが、これと同じように健康保険料も年金給付から納付してもらおう。そのようにして給付を減らし、若者や企業の負担増を軽減すべきです。

基礎年金の解体と再生

- - 拠出と給付の関係ということでは、年金制度をどのような仕組みに変えていくべきでしょうか？

若い人たちは公的年金制度を支える気力を失いつつあります。企業もこのような年金にお付き合いするのはもう御免こうむりたいという段階に来てしまった。それを何とか梃子入れしなければなりません。若い人が年金制度のメリットを実感できて、進んで支えてもらう制度に立てなおすためには、納付した年金保険料に見あう給付額が必ず戻ってくることを目に見えるかたちにすることです。それにはまず、給付ありきの現行の給付建ての制度を負担と給付を1対1の関係にリンクできる掛金建ての制度に切りかえるしかありません。

掛金建てにするということは、同時に所得比例の制度への移行ということも意味します。それは、これまでの一律定額の基礎年金の給付体制をいったん解体し、再生することにほかなりません。

極めてドラスティックな改革になりますが、若い人の不信感を解消する手立ては私はこれ以外にないと考えます。

- - 具体的にはどのような制度が望ましいとお考えですか？

基礎年金のうち保険料で財源を賅っている3分の2の部分を、所得比例で財源を調達して、給付も所得比例にする仕組みに変える。つまり2階の所得比例の部分に移すということです。また、基礎年金のうち税金で賅っている3分の1の部分は、定額を基本としつつ、高額所得者には薄く、低額所得者には厚いかたちに改めることが望ましい。

- - つまり、定額の基礎年金を思い切って改変するという案ですね。

そこでどの税にするかですが、所得税や法人税を増税する余地は限られています。相続税や贈与税も考えられますが、毎年1~2兆円ですから財源としては規模があまりにも小さい。とすれば、本命はやはり消費税ということになります。税制では直間比率の見直しが20年来のテーマですが、年金負担でもこのテーマに取り組むべきです。具体的には、第2の消費税として「年金目的消費税」(あるいは社会保障目的税)を導入することです。すでに日本の高齢者比率は世界最高です。応分の年金負担を高齢者には求めないという考え方はもはや公平とは言えません。その点、年金受給者もモノを買い、サービスを受けるときに、負担に参加するわけで、オールジャパンで負担する仕組みとしても消費税は適しています。

- - 国民には消費税に対するアレルギーがまだあると思います。

使途を年金なり社会保障に限定した目的税とした上で、保険料引き下げとセットにした消費税というかたちで示せば、国民にも理解されやすいと思います。消費税の逆進性(註1)の問題については、一定以上の年収のある人には税を財源とした給付をカットするように、給付と負担をワンセットにして考えれば突破し得るはずで

です。
このような給付の抜本的再編成が求められます。今170兆円ある積立金を使いながらやれば、当分の間しのぐことができるでしょう。将来分の不足である1.1%のところは、日本経済が自律的な回復軌道に乗り、明

るい展望が開けるようになった段階で検討する。それまでは慌てて手をつけるべきではない。以上が私の考える「あるべき公的年金制度のグランドデザイン」です。

- - 経済同友会も年金制度について提案しています（渡辺氏インタビューページ参照）。厚生年金を一度清算して、保険料は払い戻す。1階部分は消費税を財源として、2階部分は民営化するという内容ですが、これをどのように評価されますか？

厚生年金はすでに財政的に破綻している。破綻処理なのだから給付約束を満額で処理する必要はないという提案です。発想としては大変魅力的ですが、残念ながら実現する上で強い政治的バリアがあるのではないのでしょうか。国内に不満が充満するのは明らかで、あるいは年金受給者とその予備軍が大がかりなかたちで行政訴訟が起こすかもしれません。そこで政府側は負けるのではないかという懸念が払拭できません。

- - 既裁定年金権といっても賦課方式によって付与されたものであり、自ら納付して積み立てた受給権ではないのですから、憲法上の財産権の侵害にはあたらないのではないのでしょうか？

いずれにせよ年金に関する既得権、期待権を大幅に損なうような改革案を与党がのめるかということです。次善の策として、もう少しならかなかたちで改革を進めるしかないと思います。公的年金では賦課方式を守る。2階は残し、そこは民営化もしない。ただし1階は大胆に解体と再生を図るという改革です。

スウェーデンに学ぶべき点

- - 市場で運用できる積立方式に移行せず、賦課方式のまま掛金建てに移行する際、技術的な難しさは？

積立金を持たず掛金建てにするというハードルを、「みなし運用利回り」という概念を導入することで解決したのが、スウェーデン方式の画期的なところ。個人別の年金勘定をつくり、「みなし運用利回り」を毎年個人別に記録して、その元利合計で老後の年金給付を賄うという方式です。これによって積立方式への移行に伴う二重の負担などの問題をクリアできることが実証されました。世界中で注目されており、その後、イタリアや東欧諸国が相次いで採用しています。

- - 運用利回りの計算方法はどのようなものでしょうか？

スウェーデンは一人当たりの賃金上昇率です。イタリアは経済成長率、ポーランドは賃金支払い総額の伸び率です。国によってみなし運用利回りの計算方法は異なりますが、基本的な哲学は同じです。

- - スウェーデン方式で、その他、参考にできる点は？

自動安定装置の仕組みがあります。掛金建てに変えるのですが、みなし運用利回りが高めになる可能性があります。それによって将来、財政的に困難に陥る場合、自動的に歯止めがかかる仕組みです。拠出と給付の関係がバランスがとれているか毎年チェックして、崩れそうになったら、みなし運用利回りを下げるものです。この方法は日本でも財務省が関心を示していますし、今回、厚生労働省も日本的にアレンジしてマクロ経済スラ

イド（註2）というかたちで打ち出しました。

制度のほか、スウェーデンに学ぶ点を挙げれば、政治家主導で改革を推進したことです。各党から年金問題に精通したメンバーが責任ある立場として真剣な議論をして、与野党合意の超党派で年金改革の内容をとりまとめ、年金受給者団体や事業主、労働組合などの利害関係者などを説得して、ついに抜本的な改革を実現しました。

日本の場合、年金制度の議論は労使協議が中心で、そこで合意しないとなかなか前に進まなかったのですが、最近なかなか合意に至らず、政府が見切り発車で政府提案を出すかたちになっている。役所主導の状況はいつこうに変わりません。

- - 税を所管する財務省を説得する必要もあります。

抜本的な年金改革は税制の分野に及びます。縦割り行政では限界があり、どうしても手詰まりになります。そういう意味で政治主導が求められます。高齢者にも負担増を求めるといふ、聖域扱いされていた領域に踏み込まなければなりません。子供や孫の将来にも鋭敏で先見の明のある政治家が活躍してほしいものです。

注釈

（註1）消費税の逆進性：消費税制が、所得が低くなるにつれて負担割合が重くなる点。

（註2）マクロ経済スライド：少子化等の社会経済全体（マクロ）の変動の実績（または将来見通し）を、一人当たり賃金や物価の上昇を年金改定率（スライド率）としている現行の年金給付の改定方法に反映させることをいう。

図・厚生年金の給付現価と財源構成（2000年3月末時点）
（国庫負担割合1/3）

財源手当が なされていない部分 450兆円 [6.9%] うち厚生年金 (2階部分) 330兆円	80兆円 [1.1%] うち厚生年金(2階部分) 50兆円
	保険料 (17.35%分) 1,170兆円
積立金 170兆円	
100兆円 国 (給付時に負担される)	国庫負担 180兆円
過去期間に対応 した給付現価 720兆円	将来期間に対応 した給付現価 1,420兆円