

年金不信をどう解消するか

- 給付水準を維持し、現行規定の受給開始年齢を堅持して
- も、ピーク時の保険料負担は現行水準以下におさまる - -

一橋大学教授 高山憲之

1 はじめに:「負担を分配する時代」へ

日本の総人口は数年後から減りはじめる。出生率の低下に歯止めがかからないと100年後には人口6割減となるおそれが強い。日本全国で総過疎地化が進行し、日本経済は供給超過に陥って成長をつづけることが次第に容易でなくなる。21世紀になると日本人の生活水準はほとんど上昇しなくなるだろう。そうした中で高齢者数は増大しつづけ、「3人に1人は高齢者」という時代がやってくる。いきおい日本の財政運営もますます苦難を強いられると予想される。

かつての日本は「給付を分配する時代」であった。しかし、これからは確実に「負担を分配する時代」になる。増大する負担をどう分配していくか。この問題についての国民合意は今のところ形成されていない。本稿では公的年金を例に取りあげ、この問題について議論の素材を提供したい。

2 年金不信はどこから来る

公的年金について若者は強い不信感をおぼえ、中高年は将来不安に脅かされている。人口新推計が出るたびにピーク時の保険料負担が高くなる。何回となく年金制度は改正されてきた。しかし新しい人口予測を前にすると年金制度改正の効果はほとんど帳消しとなり、さらなる改正を強いられる。この繰り返えしに無力感をおぼえる人は少なくない。

1997年1月に発表された人口新推計を使うと、ピーク時の保険料負担は35%程度になるという(民間サラリーマンが加入している厚生年金の場合)現時点の保険料は17.35%である。非被用者が加入している国民年金の保険料は1998年度において月額1人1万3300円であるが、ピーク時には2万6000円に引き上げる必要があるという。ピーク時の保険料負担はいずれも現行水準の2倍に近い。

生活水準がこれからあまり上昇しないとすれば、負担能力は現在世代と将来世代ではほとんど変わらない。給付が仮に同じであるとすれば、上述のような保険料負担の世代間格差はとうてい受け入れることができないだろう。早急に保険料を引き上げ、ピーク時の保険料水準を抑制する。保険料負担の世代間格差を縮小させようとするれば、こうするほかない。あわせて給付をできるかぎ

ぎり抑制する。この間、政府が伝えようとしてきた国民向けのメッセージは、このようなものであった。

なんのことはない、保険料を早く引き上げ、給付はカットする。若者にとって楽しくない話である。人口予測が5年後にまた変わり財政状況が一段と悪化すれば、給付はさらに引き下げられるに決まっている。どこまで給付が下がるか不明のままである。これでは「政府を信頼してほしい」と言われても、その気になれない。年金の保険料を政府に納めようとする気持ちは萎えたままだ。むしろ公的年金の保険料分を自分で貯蓄する。あるいは、それを民間の個人年金購入にまわし、老後に備える。たとえ運用成績が芳しくなくても、それは自己選択に基づく結果だから受け入れることができる。それにもかかわらず日本の政府はどのようにして「大きなお世話」をしたがるのか。若者の「年金不信」を代弁すれば、このようになるのではないか。

3 負担格差縮小のための具体的方策

問題の核心は、負担をめぐる「世代間の不公平」および底の見えない給付水準切り下げ不安にある。年金不信を解消し年金不安を除去するためには、現時点において、年金保険料を今後相当長期間にわたって現行水準以上には引き上げない、年金の給付水準や現行規定の受給開始年齢は今後とも維持していく、という2つの公約がどうしても必要になる。以下に述べるように、その公約は実現可能である。それにもかかわらず、これまで日本政府は「保険料引き上げの早期実現、給付カット」の大キャンペーンに忙しく、年金行政に対する国民の信頼回復努力を怠ってきた。

以下では上記の2つの公約がどうして実現可能となるかを説明しよう。まず世代間の負担格差をどうやって縮小させるか。この問題の解決方法を具体的に提示する。その方法は1) 基礎年金の財源切りかえ、2) 給付適正化、の2つである。

3.1 基礎年金の財源切りかえ

ピーク時35%程度の保険料負担。このように高水準の保険料負担がなぜ必要となるか。政府は、その主たる理由が「予想外の少子化」および「高すぎる給付」にあると言っている。しかし、その理由はもう1つある。それは「基礎年金財源の3分の1を国庫が負担する」という現行規定を今後とも改めず、将来とも維持していくことにある。

周知のように厚生年金の給付は定額の基礎年金および賃金比例年金の2つで構成されている(65歳以降)。基礎年金は1人月額6万5000円(1994年度価格)である。この給付を賄うための財源のうち3分の1は従来、国庫が負担してきた。残りの3分の2および厚生年金の独自給付分(賃金比例年金および65歳前支給分等)は厚生年金保険料および積立金運用収入で賄われている。

現行の基礎年金(国民年金制度)は空洞化問題をはじめ懸案が多い。それらの懸案を解決し、

「国民皆年金」を達成するため、基礎年金の国庫負担については3分の1を2分の1に引き上げる、あるいは基礎年金の財源はすべて税金で調達すべきである(税方式化)等の意見が各方面から表明されている。すでに経団連・日経連等の経営者団体や連合さらには年金受給者団体も将来的には税方式への切りかえを要求している。また朝日新聞等の主要な全国紙もいっせいに社説で税方式への切りかえを訴えるようになった。

仮に基礎年金給付の3分の1を従来どおり国庫負担とし、残りの3分の2を年金消費税(仮称。既存の消費税に上乘せする目的税)で賄うとしたらどうなるか。1998年度を例にとって粗い試算をすると次のようになる。

基礎年金給付は総額12兆8000億円である。その3分の2(8兆6400億円)の財源を保険料から年金消費税に置きかえる。保険料は厚生年金の場合、4.0%下が、13.35%となる(図1参照)。給付総額は不変だから国民全体としての負担は変わらない。財源の切りかえで変わるのは、個々の年金負担である(表1参照)。総じて現在、年金保険料を負担している人や企業の年金負担は減る(年金消費税を考慮したネットベース)。

ちなみに自営業者などに課されている定額の年金保険料(1人月額1万3300円)は事実上なくなる。事業主負担も大幅に減る(年間で3.3兆円)。典型的なサラリーマンも専業主婦世帯で年間約1.1万円、夫婦共働き世帯で年間1.9万円の負担減(ネットベース)となるだろう。

負担増となるのは年金消費税を新たに負担する年金受給者である。ただ、その負担増の9割方は年金スライド実施により給付増の形で返ってくる(1997年4月に消費税は2%引き上げられたが、1998年4月から年金給付は1.8%引き上げられた)。受給者団体はスライド維持、国庫負担の拡大を求めているので、財源切りかえに強い反発は示さないだろう。

基礎年金財源に年金消費税を投入すれば、従来の懸案(逆進性の高い定額保険料制、保険料未納・未加入問題、専業主婦をめぐる第3号被保険者問題、学生加入問題、膨大な事務費負担など)はすべて一挙に解決することができる。

年金消費税はピーク時にはどうなるか。厚生省試算によるとその税率は6.1%である。その分、ピーク時の年金保険料も下がる。厚生省試算では厚生年金の保険料はピーク時2.4%程度となる。この試算にあたり現在130兆円ある年金積立金の一部(40兆円弱)を基礎年金用に残すこと、および将来の現役被用者数減はすべて厚生年金で引きうける(共済年金グループの被用者数は今後とも不変のまま維持される)こと、の2つが仮定されている。この仮定を変更し、積立金はすべて厚生年金の独自給付用に残す、厚生年金・共済年金とも同率で被保険者数が減っていくと想定すると、ピーク時の保険料負担は2.2%程度に下がる(図2参照)。

3.2 給付適正化

次に給付適正化の具体例をいくつか示そう。

3.2.1 既裁定年金の物価スライド化

受給しはじめた年金給付は法律用語で「既裁定」の年金と呼ばれる。この年金は従来、5年おきに賃金スライドの対象となってきた。賃金の上昇にあわせて給付改善がなされてきたのである。

しかるに年金不安説がささやかれ、年金負担増を可能なかぎり抑制しようとする場合、今後とも賃金スライドをつづけるべきかについては改めて検討する必要がある。

イギリスやアメリカでは既裁定の年金について賃金スライドではなく物価スライドにとどめる、としている。スライド制は公的年金の中核部分であり、これを維持していくことがきわめて重要である。物価スライドをしていくかぎり年金の実質購買力はいつまでたっても変わらない。ただ、一般論として可能であれば賃金スライドの方が望ましい。しかし賃金スライドをつづけると将来の年金負担は過重なものとなりがちである。自分の子供や孫を過重な年金負担で苦しめないためには、多少の譲歩も時には必要となる。年金不信と年金不安を取りのぞくため、当分の間、既裁定年金については賃金スライドを凍結し物価スライドにとどめるというのも一案である。景気が回復して現役組の負担能力が上昇した場合に改めて賃金スライドを復活させる。そういう芽を残す形で当分の間、走ってみたらいかがであろうか。

なお年金受給世帯の消費水準は一般に加齢によって少しずつ低下していく（とくに年間収入が180～480万円の夫婦2人世帯の場合）加齢による消費水準の低下は年間収入階層別にみても否めないようである（図3参照。年間収入の最頻値は280万円台であった）

既裁定年金を物価スライド化すると、ピーク時の年金保険料負担は35%から4%ほど下がると厚生省は試算している。コストベースで11%の節約となる勘定である。基礎年金の税方式化と組み合わせて実施すると、ピーク時の保険料負担は19.5%まで下がる（図2参照）

3.2.2 60歳代後半層への在職老齢年金の導入

厚生年金の場合、60歳代後半層は賃金収入がどんなに多くても年金は減額されない。また、いわゆる「65歳卒業」となっており、65歳以降は働きつづけても年金保険料はいっさい支払われない。他方、共済年金の場合、年金は原則として退職要件つきである。65歳以後も働きつづけると共済年金では年金保険料を支払い、年金も減額あるいは支給停止となる。

かつての厚生年金は退職要件つきであった。それが1985年改正により65歳以上は無制限支給となったのである。重い年金負担で現役組が苦しんでいる今日、厚生年金の規定を共済年金と同様のものに改める必要があるのではないか。

60歳代後半層に在職老齢年金を導入するとピーク時の保険料率はさらに下がり、以上に説明した措置とあわせて実施すると18.2%となる（図2参照）

3.2.3 満額年金の45年拠出化

厚生年金を減額なしで受給するためには原則40年の保険料拠出が求められる(1946年4月以降に生まれた場合) 諸外国では受給開始年齢を不変のまま維持する一方、この満額年金受給のための拠出年数を平均余命の伸びにあわせて改めた国が少なくない。既にイギリスやオランダでは49年、ドイツでは45年となっている(フランスは原則60歳受給開始としつつ、40年拠出を満額要件とした)

日本は世界の最長寿国である。受給開始年齢をさらに遅らせるというのも1つの選択肢であるものの、その問題は前回の1994年改正でようやく決着し、2001年から調整開始となった。調整開始をまつことなく、それをさらに改めるというのは、いかにも朝令暮改ではないか。受給開始年齢問題はとりわけ日本人にとって厄介であり、その変更に向けて関係者の合意をとりつけるまでに、これまで相当に長い年月を要してきた。

前回改正の結果を踏まえて、「60歳までは雇用」「60歳代前半は雇用と年金」「65歳からは年金」でそれぞれ対応するという基本図式が描かれ、公務部門(担当は人事院や自治省)および民間部門(労働省)で60歳代前半層を念頭に置いた継続雇用の枠組みづくりが、この間、精力的に進められてきた。その基本図式を改めるということであれば、客観的情勢に大きな変化がこの4年間という短い期間内に生じたこと(事態の急変)を大方の人が納得できるように示す必要がある。

なお前回改正の結果、導入されることになった60歳代前半層向けの「別個の給付」(賃金比例年金)は雇用促進のための補助金機能を有している。それを廃止すると60歳代前半層に対する労働需要はいっそう減退し、かれらの雇用状況は一段と悪化するおそれが強い。

受給開始年齢という年金制度の骨格を変えるためには関係者の広範な理解と納得が不可欠である。そのような理解と納得を短期間のうちにとりつけることは容易でないだろう。現に連合は一段と厳しくなった雇用環境をふまえて賃金比例年金60歳受給開始の堅持を強く求めている。経営者団体のなかで、その開始を65歳に引き上げるべきだと主張しているのは日経連のみであり、経団連等の他の団体にそのような動きは今のところない。なお、その日経連も定年の65歳引き上げには強く反対している。

むしろ基本図式は客観的情勢が大きく変わらないかぎり維持しつつ、代わりに満額年金の受給要件を見直すことも一考に値しよう。日本人の平均余命は今後ともさらに延びると予測されている。1997年1月に発表された国立社会保障人口問題研究所の『日本の将来推計人口』によると、日本人の65歳時平均余命は1995年時点で男性16.48年、女性20.94年であった。2025年になると、それは男性18.21年、女性23.15年となる。男女とも10%強の伸びである(図4参照) この伸びに対応して満額年金受給のための拠出年数を10%強伸ばすことを検討する。たとえば現行の40年拠出を徐々に45年拠出に切りかえる。他方で給付水準や現行規定の受給開始年齢は不変のまま維持すると約束するのである。

このような変更は1985(昭和60)年の改正時に採用された考え方と基本的に同じである。厚生年金の場合、1985年改正の結果、満額年金の受給要件は拠出30年から拠出40年に徐々に切りかえられることになった。その代わり給付水準(満額年金)はあくまでも維持する、とされた

のである。

満額年金の拠出年数を45年に切りかえると、ピーク時の保険料はさらに下がる。すでに説明した措置とあわせて実施すると、それは16.4%まで下がる可能性がある(図2参照)

3.2.4 給付格差の是正

現在、年金受給中の人は自分の年金額について不満を述べるのが少なくない。自分より年長の人とくらべて年金額が少ないという不満である。

ふつうのサラリーマンであった厚生年金受給者を例にとって説明しよう。平均賃金月額(平均標準報酬月額)はいずれも同じ34万円、拠出期間も同じ40年と仮定する。このとき1926年生まれの人々の年金額は26.7万円、1936年生まれの人々は23.4万円、1946年生まれになると21.1万円となる(図5参照)。年齢の違いだけで、年金額に最大5万6000円の違いが生じる(いずれも専業主婦を妻とする夫婦2人分の年金、65歳以上)。平均賃金月額が51万円の場合、1926年生まれは33.4万円、1946年生まれは26.2万円となり、格差は7万2000円に拡大する。

この点は身分や役職の違いにきわめて敏感な公務員の場合、強い不満となってあらわれる。同じ課長、同じ校長で退職し、勤続年数も同じであった。それにもかかわらず年金額に少なからぬ違いが生じている(たとえば課長級で退職した場合、最大で月額6万円弱の年金格差が発生する)。これは受けいれがたいというものである。なかにはランクが自分より下であった人(年長者)が自分より多い年金を受給しているという逆転現象さえ生じている。

生年月日は選べない。しかし年金額に無視しえない格差があるとすれば、それは制度の問題である。制度は改めることができる。どう改めるか。

たとえば基礎年金部分は物価スライドを継続するものの、賃金比例年金は当分の間スライドを一時凍結することが考えられる。あるいは、ある一定額(ないし一定の乗率)以上の年金にかぎって当分の間スライドを一時凍結する。いずれも一定期間経過後にスライド凍結を解き、物価スライドを復活させる。ただし、他に妙案があれば、それでもよい。

3.2.5 その他

賃金上昇率は物価上昇率より高いと日本ではこれまで当然のように考えられてきた。しかし今後の日本を展望すると、年々の動きに関するかぎり逆の事態も予想できないわけではない。

物価上昇率が賃金上昇率を上回るとき年金給付の物価スライドをつづけて良いのだろうか。アメリカのように「物価上昇率または賃金上昇率のいずれか低い方の上昇率」で年金をスライドすることを早急に検討すべきである。

以上に述べた措置を講じれば、年金水準や現行規定の受給開始年齢を維持しても、ピーク時

の年金保険料負担は現行水準(17.35%)以下に抑えることができる。これは決して手品や魔法ではない。

4 経済活性化策の1つとして公的年金の保険料を恒久的に引き下げよ

4.1 現在、公的年金は年額で7兆5000億円もの資金をあまらせている

日本は今、不景気である。北海道拓殖銀行の破産、山一証券の自主廃業を機に金融システム不安が強まり、1997年11月以降、景気は落ちこんだまま極度に低迷している。就業者数は減りつづけ、失業率も上昇した。

政府は1998年の夏に財政構造改革法を凍結して、公共投資を大幅に追加し恒久減税を約束するなど景気回復に向けた措置を講じた。あわせて金融システム不安を解消するため、現在、日本長期信用銀行問題の処理に奔走している。

ただ、その景気対策・経済活性化策には「公的年金の保険料引き下げ」が含まれていない。景気対策にも今や「大胆な発想」(堺屋太一経済企画庁長官の発言)が必要である。従来の考え方を踏襲し、その延長線上で景気対策を立案するだけでは不十分ではないか。

年金の将来不安がテレビ・新聞・雑誌等のマスメディアを通じて繰り返され報道されたためか、「年金財政は現在すでに余裕がない」と考えている人が意外と多い。しかし、それは誤解である。1998年度の予算をみると、厚生年金で5兆円、国民年金7000億円、共済年金1兆8000億円、合計7兆5000億円の大幅黒字となる見込みだ。この黒字分は年金保険料・積立金運用収入・国庫負担金等の収入から年金給付を支出した後の剰余金であり、積立金の増額にまわされている。現在の公的年金財政には余裕があり、7兆5000億円にも上る巨額の資金をあまらせている。

4.2 公的年金の積立金はうまく使われていない

公的年金の積立金は、かつては総じて有効に使われてきた。生産基盤や生活基盤を充実させるため社会資本投資プロジェクトを継続して着実に実施する必要性がきわめて大きかった。その時代に郵便貯金・簡易保険とならんで公的年金の積立金がそのための原資(財政投融資の財源)として使われてきた。それが日本の経済成長を促進し、公的年金の負担能力を高める機能をはたしてきたからである。

しかるに今日、状況は一変した。財政投融資計画は年間で6兆円もの未消化状態となっている。話の順序が逆転し、まず郵貯・簡保・年金積立金等の資金があり、それをどう財政投融資で使うかということになっている。いきおい投資の有効性をチェックする基準は甘くなりがちであり、非効率な投融資がふえてきた。なかには不良債権化したものもすでに生じており、また昨今の運用環境悪化により資金の大半は低利運用を余儀なくされている。公的年金の積立金は将来の年金財

財政基盤を強化する機能をすでにほとんど失いつつある。

4.3 欧米主要国で公的年金の積立金を増やそうとしている国はほとんどない

それにもかかわらず今後とも毎年、年金黒字を計上して公的年金の積立金を増やしていく必要があるだろうか。欧米主要国で公的年金の積立金を今後とも増やしていこうとする国はほとんどない。ドイツやイギリスでは公的年金の積立金は給付支払総額の1~2ヶ月分にすぎない。アメリカでは日本と同様に年金黒字の状況がつづいているものの、国会議員のなかに「現行水準以上に年金積立金を連邦財政レベルでふやす必要はなく、年金保険料を12.4%から2%分引き下げて10.4%にすべきである」と主張する人物が現れてきた。民主党の大物P.モイニハン上院議員とR.ケリー上院議員は、そのための法案を1998年3月に提出した。モイニハン・ケリー法案にはロス上院財務委員長、ギングリッチ下院議長など共和党議員も賛成している。また首都ワシントンDCにあるシンクタンク、全米退職政策委員会(National Commission on Retirement Policy)も1998年5月にほぼ同様の提案を行った。その委員会には4名の連邦議会議員が含まれている。フランスも公的年金の積立金はないに等しく、それを増やそうとする動きもない。

世界の主要国はなぜ公的年金の積立金を増やそうとしないのか。それは積立金の管理・運用をめぐる、いわゆるポリティカル・リスクが避けられないことを国民の多数派が悟ったからである。公的年金の積立金は本来、被用者や事業主が支払ったものであり、あくまでも被用者や事業主のための資金にほかならない。ところが、いったん公的管理下におかれると官僚や政治家はその資金を自分達の自由裁量下にあると錯覚しがちである。ついついみずからの権限行使に利用したり、政治的おもちゃの対象にしてしまったりする。結果的に積立金の有効利用が妨げられてきた。

日本でも今日、官僚や政治家に対する国民の信頼は著しく低下した。この信頼を回復させないかぎり上述のポリティカル・リスクに対する国民の不安を拭いさることはできないだろう。それまでの間、公的年金の積立金を増やそうとしても、支持は集まらないと思われる。現に日経連や連合は現行水準以上に積立金を増やすことに反対している。

4.4 欧米主要国で今後、公的年金の保険料を引き上げようとしている国はほとんどない

欧米主要国では人口構造の高齢化が今後とも一段と進んでいく。この点で日本とそれほど変わりがない。それにもかかわらず公的年金の保険料を今後、引き上げていこうとしている国はほとんどない。

ドイツにおける最大の社会問題は10%超の高失業率(失業者400万人超)にあり、失業問題を解決することに最大限のエネルギーが投入されている。そして、この失業問題解決に公的年金も協力すべきであるという考え方が1997年に強く打ちだされた。公的年金の保険料は1997年には20.3%に達していた(ボーナス込みの総報酬ベース)その半分は事業主負担であり、人件

人件費を圧迫している。企業が雇用拡大に動こうとしないのは人件費負担が高すぎるからであり、それを可能なかぎり圧縮しないと雇用増・失業者減とはならない。そこで公的年金の保険料を1%分引き下げ、代わりに付加価値税(VAT)の税率を1%引き上げる。増税分はすべて年金特別会計に入れ、用途を限定する。くわえて将来における給付水準を徐々に引き下げる(約10%弱)これは今後における平均余命の伸長に対応しようとするものであり、いわば従来より「細く長く」年金を受給していくことになる。受給開始年齢をさらに遅らせることはしない。これがキリスト教民主同盟を柱とする連立政権の基本的考え方であった。付加価値税の税率を1%引き上げること(15%から16%へ)はすでに1998年4月から実施されている。年金保険料引き下げは1999年1月に予定されているものの、経済の状況が思わしくなく1%ダウンは困難であるという観測が1998年の夏に広がりはじめた。なお給付水準の引き下げに強く反発していた社会党が1998年秋から政権を担うことになったので、給付カットは見直される可能性が強い。

スペインやポルトガルでも公的年金の保険料を1%引き下げ、代わりに付加価値税の税率を1%引き上げることがすでに実施されている。

イギリスも現行制度の下で公的年金の保険料は今後とも少しずつ下がっていく。1998年における保険料は約18%である。これが将来14%まで下がると試算されている。長くつづいたサッチャー・メージャーの保守党政権の下で公的年金給付の徹底した切りこみが実施されたからである。一方、アメリカは今後60年間にわたって12.4%の公的年金保険料を維持していくことになっていった。ただし上述したように、当分の間、年金保険料を2%引き下げようではないかという提案があり、それをめぐって現在、議論が交わされている。

公的年金の保険料をほぼ現行の水準で今後長期間にわたり凍結しようとしている国はほかにもある。それはスウェーデンとイタリアである。両国は給付算式を給付建てから掛金建てに変更することを決定した。掛金建ての年金において、まず第1番に決めるのは掛金の水準であり、給付水準ではない。スウェーデンでは掛金の水準(保険料率)を18.5%とし、今後、長期間にわたってその水準を引き上げないことにした。なおフランスでも公的年金の保険料を現行水準以上に引き上げる余裕はすでになくなっており、事実上、保険料は凍結状態にある。代わりにCSGと呼ばれる新財源(一種の所得型付加価値税)が社会保険に投入されはじめた。

このように欧米の主要国では今日、年金保険料の引き下げ、ないし現状凍結を決断した国が圧倒的に多い。高齢化が今後とも進行し、公的年金の受給者が今後とも増えていくにもかかわらず、そうしているのである。あわせて代替財源の新規組み入れ(付加価値税のケースが多い)や給付総額の抑制、私的年金の奨励(積立は民間の器を通して行う)等に余念がない。

4.5 日本でも公的年金の保険料を引き下げ、経済を活性化させるべきではないか

日本では公的年金の保険料を今後とも引き上げていく必要があるという意見が依然として多い。厚生省・大蔵省・経済企画庁・総理府社会保障制度審議会年金数理部会等、政府関係者がこの間、その大合唱をくりかえしてきた。その主旨は本稿の冒頭部分で説明したように負担をめぐる

「世代間格差」の是正にある。

ただし、すでに述べたように基礎年金の財源を切りかえ、給付を適正化すれば、ピーク時の年金保険料は現行水準以下におさまり、負担をめぐる「世代間格差」は発生しない。それにもかかわらず年金保険料引き上げの前倒し実施を図り給付カットを叫ぶのはなぜだろうか。仮に政府関係者が主張しているとおりになれば公的年金の積立金は今後ともさらに積みあがっていく。その管理・運用にこれからも政府が関与しつづけ、影響力を行使していくことになるだろう。政府関係者の主張の裏側には、そのようなおぞましさが透けて見えるのである。

繰りかえし述べるように日本は今、不景気である。現役組の手取り所得は実質ダウンを余儀なくされており、企業経営にも総じて余裕がない。公的年金の保険料を引き上げると、現役組の手取り所得はさらに減り、企業経営も圧迫される。沈みかけている日本経済の足は確実にひっぱられる。給付カットが断行されれば、老後に対する不安はますます増幅し、節約ムードがさらに強まるだろう。

このような事態を前にして日本の労使双方はようやく足並みをそろえる形で公的年金保険料の現状凍結を強く求めるにいたった。筆者は、さらに一步進めて公的年金の保険料を経済活性化のために引き下げる必要があると考えている。1998年度については7兆5000億円の年金保険料引き下げが可能である。厚生年金では4%に近い保険料ダウンとなる(総額5兆円)、年金保険料を引き下げても給付支払いには困らない。年金受給者は今までどおり年金を受給することができる。そして年金保険料引き下げの恩恵はすべての企業、すべての青壮年層に及ぶ(所得税・法人税の減税は低所得者や赤字企業の利益とならない)しかも減税や公共事業拡大と異なり、財政赤字は増えない。凍結となるのは一部の財政投融资計画および年金福祉事業団を通じた諸事業だけである。

公的年金の保険料は引き下げた後、最低でも10年間は据えおくことができる。そして基礎年金財源の切りかえを断行すれば、年金保険料をさらに引き下げることができる。景気が回復した後、年金保険料を再び少しずつ引き上げることを考えればよい。それは10年以上先の話だ。

個人の恒常所得を確実に増やし、企業の体力を回復させることが先決である。景気回復に向けて断固たる措置を講じる。それには「公的年金の保険料を直ちに引き下げ、少なくとも今後10年間はそれを引き上げない」と宣言する。そうすれば個人の恒常所得は確実に増える。企業も人件費負担が楽になる。あわせて「公的年金の給付水準および現行規定の受給開始年齢を維持する」と約束するのである。老後不安はしずまり、消費支出は再び盛りあがることになるだろう。

5 年金消費税の導入問題

消費税は日本では評判が悪い。昨年度、日本経済は実質でマイナス成長に陥った。景気悪化の引き金を引いたのは9兆円に上る国民負担増であり、主犯格は消費税増税にある、というものである。消費税増税は景気悪化の張本人扱いだ。

5.1 消費税アレルギーの原因

消費税アレルギーが日本人にこれほどまでに強いのはなぜだろうか。その主たる理由は、消費税の用途が特定されておらず、その使われ方に大いなる疑問が残っているからである。もともと、消費税は高齢化に伴って生じる公的負担増を賄うために導入された。その制度的担保が今のところない。くわえて益税の発生やインボイス問題など未解決の宿題も少なくない。これらの問題解決に道筋をつければ消費税に対する国民の考え方も変わるのではないか。

5.2 消費税増税は景気悪化の張本人か

昨年の経済状況と消費税増税の関係については冷静に事実を読みとる必要がある。確かに日本経済は1997年度において実質0.7%のマイナス成長であった。しかし暦年ベース(1月~12月)で見ると、1997年の日本経済は実質でプラスの成長(対前年比)を記録している。また1996年7月~12月期と1997年1月~6月期をくらべてみても、1997年の上半期は実質でプラスの成長となっていた(季節調整済みのデータ。詳細は経済企画庁の四半期別経済統計をみよ)。いずれも消費税を増税した1997年4月を含むデータである。

消費税の税率を1997年4月に3%から5%に引き上げることは早くからアナウンスされ、皆知っていた。税負担増を逃れるため住宅や自動車については大型の駆けこみ需要が1996年度(1997年3月まで)に生じた。また、その他の消費費目についても周知のように1997年2月から3月にかけて駆けこみ需要が発生した。そして同年4月から5月にかけてその反動が生じ、消費支出は落ちこんだのである。落ちこんだ直後の1997年4月からデータを取り、それを駆けこみ需要込みの同年3月までのデータとくらべると、マイナス成長となった。ただし同年1月~6月の半年ベースでみればプラス成長を記録している。消費税を増税しても日本経済は趨勢としてプラスの成長をつづけたと言いうるのである。

1997年の6月末から7月にかけて日本は猛暑におそわれた。夏物需要が盛り上がり、消費性向もいったんは過去のトレンド線に戻ったのである。消費が一段と落ちこみ景気が本格的に悪化しはじめたのは1997年11月以降であり、それは主として金融システム不安の高まりに原因があった。この時期は消費税増税の時期とは一致していない。消費税増税を景気悪化の「張本人」とみるのは妥当でないと思われるが、どうであろうか。

5.3 年金保険料の引き下げと年金消費税導入のワンセット化

日本で消費税が導入されたさいには、所得税・住民税の減税が抱きあわせで実施され、総額ベースで増減税同額というしぼりがかけられた。消費税の税率が3%から5%に引き上げられたさいにも同様のアプローチが試みられ、減税が先行実施された。いずれも所得税・住民税減税とワンセットだったのである。

今後については所得税や住民税を実質的に減税する余地があまり残されていない。1998年度の補正後予算をみると、所得税19兆円、住民税9兆円、法人税15兆円、法人事業税5兆円となっている。他方、社会保険料負担は本人分26兆円、事業主分29兆円、合計56兆円である。個人や法人の大半は所得税や法人税より重い社会保険料を負担している。よくいわれる「重税感」のかなりの部分は実際、この重い社会保険料負担に起因しているのではないか。

今後、消費税増税とワンセットにする必要があるのは、むしろ社会保険料とりわけ年金保険料の引き下げである。年金保険料は事実上、「年金目的税」の1つにほかならない。給付と負担は1対1に対応しておらず、「保険料」としての純度はむしろ低い。強制徴収となっている点で年金保険料は税金と変わりがない。しかも用途は年金目的に限定されているからである。

この年金目的税の課税対象を賃金に限定しているのが、厚生年金の保険料である。しかもボーナスには特別に1%の負担しか課せられていない。ボーナス比率の高い優良企業の労使は結果的に低い負担となっている。また課税対象賃金には月額59万円という上限もある。高額賃金稼得者の年金負担は相対的に低い。くわえて財産所得や移転所得も課税対象とはなっていない。財産所得は金持ち層ほど多い。その金持ち層が社会保険方式の下では応分の負担をしていないのである。

国民年金の保険料は定額制であり、人頭税そのものとなっている。人頭税は逆進性が最も強い悪税の代表例である。

税制改革では直間比率の見直しが一大テーマとなっており、所得税・法人税の減税とあわせて消費税の導入とその税率引き上げが断行された。公的年金の財源についても、この直間比率を見直すべきではないか。賃金を課税ベースとする部分を少なくし、代わりに消費支出をベースとするものに切りかえていく。年金目的税の徴収ベースを賃金から消費支出に部分的に切りかえる。

そのための具体的措置こそ「年金消費税」の提案にほかならない。基礎年金財源の3分の2を年金消費税で調達し、その分、従来の年金保険料を引き下げる（国民年金の保険料は廃止する）。負担の総額は変わらない。個々の負担は本稿の3.1項で述べたようになる。あわせて国民年金の空洞化をはじめとする従来の懸案は一挙に全面解決となり、悲願であった「国民皆年金」もようやく実現する。

5.4 1997年6月3日の閣議決定を撤回せよ

基礎年金の財源を切りかえることは、前回の年金改正時(1994年秋)に国会の附帯決議等で次回改正までに検討することになっていた。ところが1997年6月3日、橋本内閣の下で「現下の厳しい財政状況に鑑み、財政再建目標達成後、改めて検討を行うこととする」と閣議決定されてしまった。この閣議決定は財政構造改革法を立ちあげるさいに行われたものである。しかし今日、財政構造改革法は小淵内閣の下で凍結となり、財政再建目標年度は2007年度以降にずれこむ見通しとなった。この閣議決定が生きているかぎり基礎年金財源の切りかえは10年以上先の

話となる。財政構造改革法が凍結となったからには、その制定のための閣議決定も凍結・撤回としなければならない。その上で基礎年金財源の切りかえをめぐる国民的大議論を今から開始する必要があるのではないか。

6 おわりに:「三方一両損」による痛み分けを

公的年金負担は今後とも増えていく。その負担について国の責任度合を高め、基礎年金財源の残り3分の2も国庫が負担する方向を新たに打ち出す。新財源は目的税としての年金消費税である。一方、現役組の負担する年金保険料を直ちに引き下げ、今後相当長期間にわたって、その料率を据えおく。ただし満額年金45年拠出化を通じて実質負担増を求める。さらに年金受給者には賃金スライドの一時凍結(物価スライド化)や年金消費税負担で多少の譲歩をお願いする。いわば、すべての当事者が負担増を少しずつ分けあっていく。3者による痛み分けである。そうすれば、公的年金の給付水準や現行規定の受給開始年齢は今後とも維持していくことができ、「老後の安心」は確保される。本稿で提案しようとしたのは、このような「負担の分配」にほかならない。

落語に造詣が深い読者であれば「三方一両損」の話を知っているだろう。例の大岡政談の1つである。大工の吉五郎が落とした3両のお金を左官の金太郎が拾って届けた。しかし吉五郎はそれを受けとらない。そこで大岡越前守が懐から1両を差しだし、両名に2両ずつ「ほうび」として与えることにした。3者が1両ずつ損をする裁きである。

本稿で述べてきた「負担の分配」は、まさに、この大岡裁きを今日、公的年金の世界で再現しようとするものにほかならない。読者諸賢のご批判を乞いたい。

参考文献

拙書『年金改革の構想』日本経済新聞社、1992年。

拙稿「性急な制度変更論の落とし穴」『論座』1997年12月号。

拙稿「国民皆年金は崩壊寸前だ」『This is 読売』1998年3月号。

拙稿「公的年金 保険料下げを」日本経済新聞・経済教室欄、1998年7月24日。

表1 財源切りかえによる負担の増減(ネットベース)

負担の主体	負担の増減
現役サラリーマン	負担減
自営業世帯等	負担減
事業主	負担減
年金受給者	負担増
全体	負担不変

図1 基礎年金の財源切りかえ (1998年度)

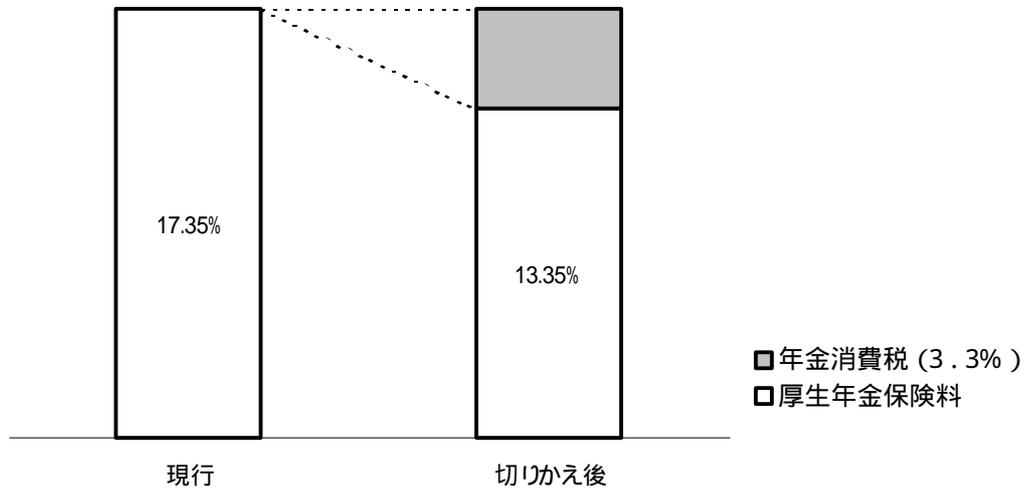


図2 ピーク時の年金保険料は現行水準以下におさまる

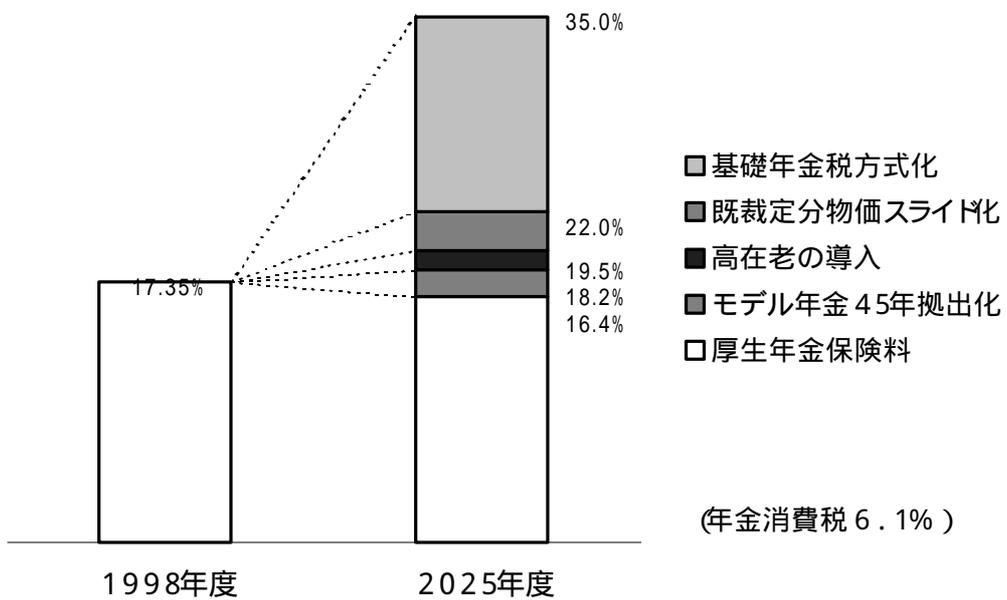
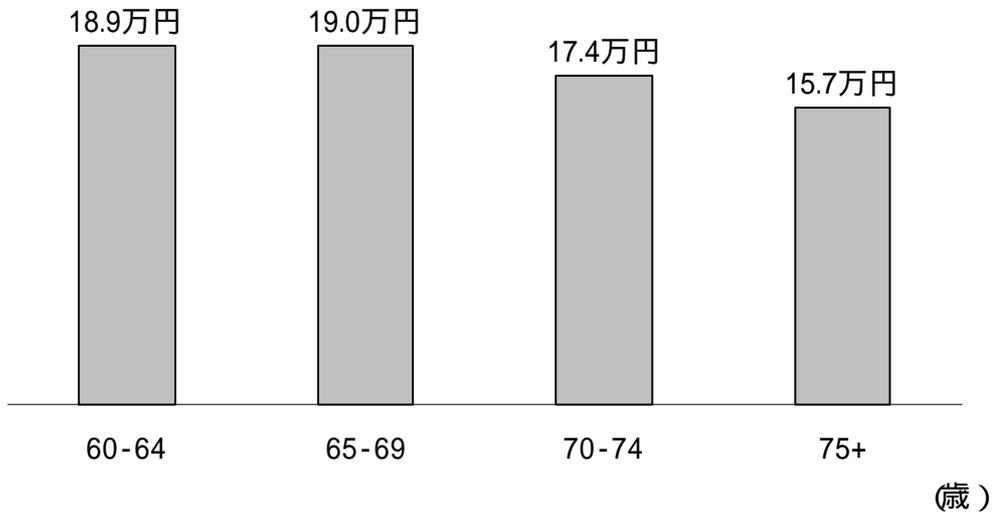
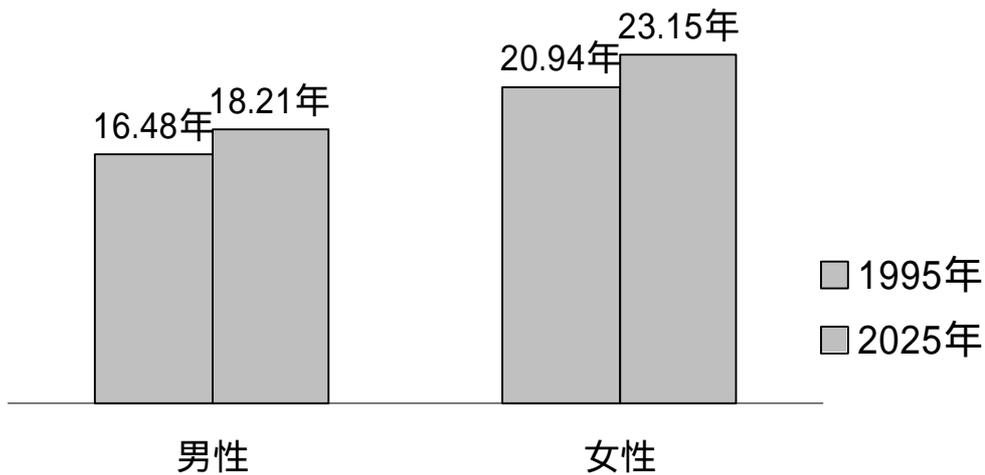


図3 消費支出月額額は加齢にしたがって減少する
(年間収入240~300万円の高齢夫婦世帯)



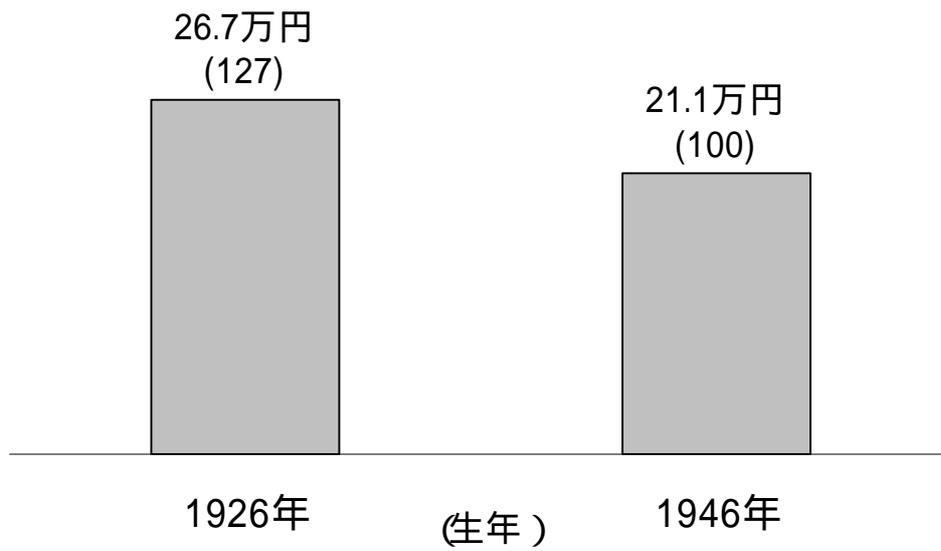
出所) 総務庁『全国消費実態調査』(1989年)より筆者が再集計した。

図4 年金受給期間は今後10%強長くなる
(65歳時平均余命)



資料) 国立社会保障人口問題研究所『日本の将来人口推計』(1997年1月)

図5 この給付格差を容認することができるか
(平均月給34万円、拠出40年の厚生年金給付月額)



注) 片働き世帯の夫婦(65歳以上、1994年度価格)