

## 再考・年金改革の論点

日本経済新聞「やさしい経済学」

2011年10月5日～14日

(財)年金シニアプラン総合研究機構研究主幹

高山 憲之

### 1. マクロスライド

10 税と社会保障の一体改革論議が本格化する中で、民主党政権による年金改革は、年内にも改革の具体案がとりまとめられる方向である。本稿では諸外国における最近の動向や研究などを紹介しながら年金改革の主要論点について再考したい。まず年金スライド問題を取り上げよう。

この間、日本では、デフレで現役の手取り賃金が毎年下落し、2009年には年率で3.5%減となった。一方、年金給付には特例措置が

20 講じられ、切り下げはほとんどなかった。

スウェーデンでは公的年金の持続可能性を高めるため、年金のバランスシートを毎年計算し、債務超過となった場合には直ちに年金スライド率を自動的にマイナス調整している。ちなみに、10年の名目消費者物価上昇率予想はマイナス0.9%であったが、年金の債務超過を圧縮するため、年金給付は名目で3%減額となった。さらに11年の名目消費者物価上昇率予想は0.9%のプラスに転じたが、年金給付は名目で4.3%も減額した。年金の減額はスウェーデンでも不人気だが、お年寄りに譲歩してもらったのである。

日本では年金財政を長期的に安定させるため、年金保険料納付者が減ったり65歳時平均余命が伸長したりするにあわせて年金給付額を当面、マイナス調整していくというマクロ経済スライドを04年に導入した。これを発動すれば、モデル年金の水準は60%弱から徐々に50%まで下がるはずであった。

40 ところが、この間、マクロ経済スライドは

一度も発動されず、モデル年金水準は09年度までに62.3%に上昇した。デフレ継続下で、その水準はさらに上昇中だ。

大地震・大津波・原発事故により日本は今、戦後最大の苦難に直面しており、被災地の復旧・復興を最優先する必要がある。そのための一環として日本のお年寄りにも多少とも譲ってもらわなければならない。

年金給付の大半は現役の保険料や税金で賄われている。民主党政権は、高齢者重視の社会保障を全世代対応型に改めると宣言した。その基本方針からすると、現役手取り賃金の下落にあわせて年金給付を減額したり、デフレ下でもマクロ経済スライドを発動したりすることが筋となるはずである。

—

たかやま・のりゆき 46年生まれ。東大経済学博士。専門は公共経済学・経済政策

## 2. 受給開始年齢

昨年、フランスでは数回の大規模なストライキに見舞われたものの、サルコジ政権は満額年金の受給開始年齢の65歳から67歳への引き上げを断行した。また英国では既に年金受給開始年齢を65歳から68歳へ引き上げることを決めている。

米国では昨年12月、超党派の財政責任・改革委員会が年金の受給開始年齢を将来、67歳から69歳に引き上げることを提案した。財政危機に陥っているギリシャ、アイルランド、スペインなどでも年金受給開始年齢の引き上げが大問題となっている。

他方、ドイツでは2005年に社会民主党とキリスト教民主同盟による大連立が成立した際、年金の受給開始年齢引き上げ（65歳から67歳へ）を決定した。またデンマークでは、平均余命が伸長するのにあわせて年金の受給開始年齢を65歳から67歳まで少しずつ自動的に引き上げることを決めている。さらに豪

州でも年金受給開始年齢の65歳から67歳への引き上げを最近、決定した。

年金受給開始年齢の引き上げは、公的年金財政を健全化するための一手段である。その財政運営はどこの国でも厳しさを増している。年金保険料の引き上げや税金の追加投入が困難になっている中で、給付水準をさらに引き下げるのか、それとも受給開始年齢を引き上げるのか、が問われているのだ。老後の生活基盤としての役割を公的年金に期待するのであれば、給付水準のさらなる切り下げは基本的に妥当でない。その結果として各国は受給開始年齢の引き上げを真剣に議論し、やむをえないとして次々に決定している。

日本は最長寿国であり、かつ青壮年層が年々減少している。この間、日本の公的年金はいずれも毎年、赤字を計上し続け、財政運営は厳しい。この状況は将来、好転しそうにない。65歳受給開始までの移行期間（現行法における移行終了は2030年度）を短縮する

と同時に、公的年金の受給開始年齢を平均余命の伸長にあわせて自動的に引き上げなくてよいのか。いま、それが問われている。

年金受給開始年齢の引き上げを決めたからといって、それを直ちに実施するわけではない。老後に向けた計画はすぐには変えられない。再雇用制度をいっそう充実させたり、企業年金をつなぎ型にシフトさせたりする必要がある。賃金体系や処遇のあり方も変更せざるをえないだろう。それには時間がかかる。年金の受給開始年齢引き上げは必要性があるかぎり早めの決定が求められている。

(2011年10月6日)

### 3. 高齢在職者の扱い

60歳以上の人が給与を稼ぐと、年金給付が減額されたり年金給付額がゼロとなったりする場合があります。在職者に対するこのような老齢年金の取り扱いは高齢者の労働供給を阻害する効果があるため、高齢者の雇用を促進するには年金減額措置を緩和・廃止すべきだという主張が経済学者には少なくない。最近でも、米シラキュース大学のG・エンゲルハート教授らは2007年の論文で、上記の廃止で12~17%の供給増が見込めると主張した。英ノッティンガム大学のR・ディズニー教授らも02年の論文で同様の研究結果を報告している。日本でも慶応義塾大学の清家篤塾長をはじめ、在職老齢年金を雇用促進型に改善すべきだという意見が強い。

一方、在職老齢年金は事業主への賃金補助金の機能を実質的に有し、むしろ高齢者の労働需要を増大させているとの主張もある。60歳以上の人を雇用する場合、在職老齢年金の

仕組みを前提にした上で、就労条件を決めることが日本の企業では一般的である。例えば週28時間勤務の嘱託勤務とすれば、年金給付は一切、減額されない。60歳直前賃金の6割相当を年金プラス賃金で保証すると約束し、年金を減額なしで受給してもらえば、賃金の支払い分は、その分少なくなる。再雇用もしやすい。年金給付ゼロの状況と比較すると、現行制度は、はるかに雇用促進的である。

30 なお、日本では週30時間以上勤務する場合、年金は減額される。ただ、減額率を緩和しても、事業主の賃金支払額が減るだけであり、本人の手取り収入は変わらない恐れもある。また、保険料拠出年数が長くなるので、その分だけ退職後の年金は多くなるだろう。

いずれにせよ、在職老齢年金の労働供給削減効果に関する限り、専門家の間に共通の理解は依然としてない（米ミシガン州立大学のS・ハイダー教授らの08年論文）。

40 日本の在職老齢年金で課題となっているの

は、むしろ①高年齢雇用継続給付との併給調整が複雑なため、事務処理に過重な負荷がかかり、ミスを誘発しかねない②60歳代前半と60歳代後半で在職老齢年金の仕組みが違うため、事務処理が煩雑である③給与所得のある年金受給者には税法上、給与所得控除と公的年金等控除がダブルで認められている——という3点である。このうち③については寛大すぎるという声もあり、是正するか否かが問われている。なお60歳代前半の在職老齢年金は受給開始年齢が65歳に引き上げられるまでの過渡的な制度で、いずれ自然消滅する。

(2011年10月7日)

#### 4. 短時間労働者

日本では現在、週 30 時間以上勤務すると厚生年金や健康保険組合、協会けんぽに加入することが原則である。この適用要件を雇用保険なみに週 20 時間以上勤務に変更することが今、検討されている。週 20 時間以上 30 時間未満勤務の人は約 400 万人おり、現在、地域ベースの国民年金や国民健康保険(国保)に加入しているが、その加入先を職域ベースの厚生年金等に切り替えようというのである。

パートタイマーなどの短時間労働者は雇用が不安定で、賃金も総じて低い。保険料を滞納したり、保険料負担軽減となったりしている人が少なくない。その分、国民年金や国保の財政運営は厳しくなっている。無保険、無年金や低年金となるおそれもある。

米国では年間 400 ドル(3 万円強)以上の給与を支払うと、給与に連動した公的年金に加入させる義務がある。ドイツでも月額 400 ユーロ(4 万円強)以上の給与所得者は給与

比例の公的年金に加入する。極端に低い給与でないかぎり短時間労働者も通常のサラリーマンと同じ年金制度に加入しているのだ。

日本では、この間、短時間勤務の非正規労働者が増えつづけ、直近では給与所得者全体の 40%弱を占めている。デフレ下での人件費抑制がその主因である。

厚生年金等の適用要件を週 20 時間以上に変更すると、短期的には事業主の社会保険料負担が増える。同時に基礎年金拠出金や高齢者医療への拠出金等も増えるので、労使合計の社会保険料負担は一段と増大する。健康保険組合連合会の試算では年間で約 5700 億円弱の負担増となる見込み(基礎年金拠出金以外)。その分、国保や国民年金の財政運営は安定し、無保険・無年金や低年金も減るだろう。

短時間労働者に厚生年金等の適用が拡大されると、企業は負担増を少しでも回避するため、賃金を引き下げたり、雇用を一層抑制したりするおそれがある。あるいは個々の従業

員と請負契約を結び、偽装個人業主を続出させる可能性も強い。一方、これまで週 30 時間未満で働いていた第 3 号被保険者は、みずから社会保険料を負担することになり、手取り賃金がさらに下がるおそれもある。「明日の年金給付より今日の賃金の方が大事だ」と考える人には歓迎されないかもしれない。

短時間労働者は中小零細企業で働く人が多い。中小零細企業の行政協力費用は割高である。申告ミスや不正申告がその分だけ多い。適用拡大で日本年金機構の職員は新たな難題に直面するだろう。

(2011 年 10 月 10 日)

## 5. 専業主婦と「原則」

専業主婦は現在、年金保険料を直接納付していないが、サラリーマンの夫が年金保険料を負担していれば、定額の老齢基礎年金を受け取れる。1986年度から始まったこの取り扱い（第3号被保険者制度）は、女性の年金権が確立されたとして、当時高く評価された。

だがこの制度は、負担に応じて給付を受けるという社会保険原則に反するとして、共働きの妻や独身女性からの批判が今日、強い。ドイツやフランスにはこうした制度はない。

社会保険原則を貫徹する単純な方法は完全個人単位化を進めることだが、完全個人単位化を進め遺族年金を廃止したスウェーデンでも「行き過ぎ」が問題になり、夫婦間の年金分割を導入した。男女間の賃金格差は同国で明らかで、その格差が老後も続き、貧困に苦しむ女性老人の大量出現を恐れたからだ。

日本では、離婚時の年金分割を2004年に定めた。その時の「みなし規定」（夫婦共同負

担の考え方）を離婚時以外に拡大することを今、政府は検討している。すなわち専業主婦を有するサラリーマンの夫が納めた保険料は妻も半々ずつ共同負担したとみなす、というのだ。このような「みなし規定」を適用すれば、社会保険原則違反にはならない。

制度切りかえ前後で専業主婦世帯の保険料負担額、老齢年金額はいずれも夫婦合算でみる限り変わらず、切りかえは比較的容易で、年金財政に与える影響も軽微にとどまる。

制度切りかえにより、夫名義の老齢厚生年金額は従来半分の半分になる。妻に約束されていた遺族厚生年金（老齢厚生年金額の75%）も受給することができなくなり、代わりに従来、夫が受給していた老齢厚生年金額の50%を妻名義で受給することになる。いずれも専業主婦世帯にとっては譲歩を求められる内容である。ただ、専業主婦世帯を優遇している現行の遺族年金制度が、共働き世帯と基本的に無差別の制度に変わるのだ。

専業主婦世帯優遇をやめたとき、共働き世帯や独身のままで通す人、離婚する人などがどの程度増えるのか、マイクロデータの蓄積が進みつつあり、今後の実証研究がまたれる。

夫婦共同負担の考え方は当面、専業主婦の年金問題を解決するための方法として提案されている。その考え方を共働き世帯にも拡大適用するか否かは改めて議論する必要があるだろう。夫婦別産制を前提にすると、夫婦それぞれが稼得する給与は個人に属し、それぞれが負担している年金保険料も共同負担しているとは観念しがたいかもしれない。

(2011年10月12日)

## 6. 業務運営の改善

年金の業務運営システムを改善することも検討されている。今回は、まず、紙台帳との全件照合問題を議論しよう。

宙に浮いた5千万件の年金記録の身元を解明する作業は、この間に一定の成果を挙げた。名寄せに本人が協力したからである。

ただ、5千万件のうち976万件はいまだに解明の手掛かりさえつかめていない。解明の切り札として期待の大きかった紙台帳との全件照合も、ほとんど無力に等しいことが最近、判明した。すなわち、上記976万件のうちから2万件を抽出し、紙台帳と照合して名寄せができたのは、わずか137件(0.7%)にすぎなかった。

さらに、厚生年金のみの加入記録保持者5901人、国民年金の加入記録保持者1万6611人について紙台帳と突きあわせた結果によると、まず紙台帳とオンラインデータと

20 の不一致率は厚生年金のみ加入者の場合、65

歳以上が11.3%、65歳未満が1.7%、国民年金のみ加入者の場合、65歳以上が0.7%、65歳未満が0.8%、厚生年金と国民年金の双方に加入記録がある場合、65歳以上が7.3%、65歳未満が3.2%だった。不一致率は厚生年金加入記録保持者で65歳以上の人が突出して高い。

不一致データの調査結果によると、1人あたり年金増加総額(生涯換算)は、65歳以上30で厚生年金のみの加入記録保持者が7万円、国民年金のみの加入記録保持者千円、65歳未満ではいずれも千円であった。上記照合には1人あたり約3400円かかる。65歳未満の場合、全件照合の費用対効果は低い。

4年間で早期完了予定の全件照合には総額で約3千億円の費用がかかる。だがその限界が明白になった今、受給者のみの全件照合を急ぐ一方、現役加入者は時間をかけて新規の年金受給手続き時に年金事務所の窓口で紙台帳と照合する方向に切りかえるのも一案だ。

年金記録問題では、さらに検討してほしいことがある。厚生年金に加入している事業所では、年金保険料を事業主が滞納しても、加入期間分の年金給付支払いは全額保証されている。事業主の中には、この取り扱いを悪用する不届き者がいる。せめて滞納事業主本人については、その未納期間分を年金給付に反映させないように改正する必要がある。

加えて、消費税引き上げに伴う物価上昇分50は現行では年金スライドの対象となっており、増税分をお年寄りが負担することにはならない。年金スライドの対象外とする選択肢も検討されるべきだろう。

(2011年10月13日)

## 7. 若年者の雇用

今回の改革では、最低保障機能の強化、高所得者に対する年金給付の実質的削減、共済年金の厚生年金への統合なども検討されている。しかし、将来の年金にとって最大の課題は、若者が、まともな賃金と安定的な雇用を手にすることができるか否か、および低水準にある出生率が今後、持続的に上昇していくか否か、の2つにあり、まさに国家戦略として官邸が取りくむべき重要課題である。

デフレのあおりをうけ、この間、若年被用者層では非正規で働く人の割合が上昇し続けている。ちなみに、2010年には25歳未満で45%強、30歳代では30%弱となった。非正規労働者の雇用は期限付きの契約が多く、不安定だ。賃金も総じて低い。キャリアアップに欠かせない教育訓練を受ける機会も少なく、玄田有史・東大教授によると正規労働者に格上げされる可能性も今のところ高くない。また、いったん退職すると正規労働に就くこと

は極めて困難な状況にある。勢い、結婚や出産・子育てをしたくても、それができる環境にはない。少なからぬ若年層が年金を支える前に、みずからの安定雇用を奪われているのだ。キャリアアップもなく、非正規のまま転職を繰り返していきとすれば、悲惨な老後を迎えることになるだろう。

新規就職時に非正規だった人が不遇なままで終わるという問題は、西欧でも **Bad Start**, **Bad Finish** と称され、多くの国が苦悩している。他方、チリでは最近、若年層の正規雇用化を図るため、若年層を正規労働者として雇用した企業に対し、雇用に伴う社会保険料相当分（労使負担合計額）を政府が賃金補助金（マッチング拠出）として支給し始めた。創設されたばかりの仕組みであるが、その行方を世界が目している。

日本の出生率は1.4弱と下げ止まったようだ。出生率低下の原因解明は多くの研究者が進めてきた。例えば八代尚宏・国際基督教大

学教授らは出産と子育てには巨額の機会費用が伴い、さらに経済成長が止まって、若者の雇用環境が総じて悪化していると指摘している。また阿藤誠・早稲田大学特任教授らは仕事と家庭の両立が容易でない点を強調した。

日本企業の中には、「職場の仲間に迷惑がかかる」などとして、いまだ出産や子育てへの理解が乏しい空気がある。職場環境を改善し、男性の働き方を変えることが急務であると思われる。

(2011年10月14日)