

厚生年金制度の基本的問題点*

高山 憲之

1 はじめに

厚生年金保険制度はいま、21世紀に向けて制度の安定を図るために抜本的な制度再編を迫られている。制度をとりまく諸情勢がこの10年の間に大きく変わってしまったからである。

本稿は、その再編の方向をさぐるための一助となることを願って、現行制度の問題点のうち主要なものを浮彫りにすることを目的としている。紙幅に制約があるので、制度再編の具体的内容にまでは立ち入らない。制度改革に関する私案については高山(1982)(1983a)(1983b)などを参考にしたい。

以下、順を追って現行制度の問題点を調べることにしよう。

2 濃厚な補助金的色彩

最近時点において厚生年金制度から老齢年金を受給するようになった新規裁定者の場合、拠出と給付のバランスは大きく崩れている。たとえば昭和55年度に新規受給者となった男子サラリーマンの場合、年金月額平均は配偶者加給込みで13万6000円強であった(ただし拠出期間20年以上の満額年金受給者にかぎる)。この者が将来時点において約束されている年金を、仮に給付開始時点において一括して一時金でうけると想定すると、その金額(給付現価)は少なくとも2000万円弱になる(将来、物価上昇や賃金の上昇がない

と仮定した場合)。これは、いわば厚生年金制度からうけとる退職金であるといえよう(この年金資産は物価スライド付きであり、目減りしない)。

他方、この者が年金保険料(事業主負担込み)の拠出をつうじて積立ててきた金額は、利子込みで250万円強にすぎない。

すなわち拠出分(みずからが稼ぎ出した部分)は、給付額のたかだか13%にすぎない。残りの87%、月額で11万8000円は現役世代の納めている税金(国庫負担)と社会保険料で賄われている¹⁾。

以上の計算にあたっては、つぎの3つの仮定をおいた。

(1) 拠出分の社会的収益率は年率で名目6.5%に等しい²⁾。

(2) 給付現価を計算するさいの割引率は拠出分の社会的収益率に等しい。

(3) 事業主負担分の年金保険料は被保険者本人に完全転嫁される。

仮定(1)は便宜的なものである。厚生年金の場合、積立金は全額が資金運用部に預託され財政投融资の原資となって社会共通資本の整備に著しく貢献してきた。ただし財政投融资の収益率が一体どの位であったかを計測するためには概念的にも技術的にもいくつかの困難を乗り越えなければならない。ここでは、その困難を解決するだけの余裕がないので、便宜的に年率で名目6.5%と仮定した。この値は、積立金の運用実績を参考にしたものであるが、低すぎるという批判も当然のことながらありえよう。高山(1981)は、念のため、そ

* 本稿の作成にあたり、一橋大学経済研究所の諸先生方から貴重なご批判・ご助言をいくつか頂戴した。また第4表・第5表の計算に際して宇野富美子さん(同研究所助手)のご助力を賜った。あわせてお礼申し上げる次第である。なお、本研究は1983年度文部省科学研究費(一般研究C[58530015])による研究の一部として行われた。

1) このポイントは、すでに高山(1981)で指摘しておいた。

2) 高山(1981)は拠出分の計算にあたって、拠出分の社会的収益率という概念を明示せず、それが積立金の運用利回りに等しいと暗黙のうちに仮定していた。

のは、被保険者の拠出意欲を高めることが必要であったからであろう。しかし、その考え方は他方で不公平な分配につながりやすい。期間比例という考え方に基づいて補助金を設計すると、年功序列型の賃金体系を念頭におくかぎり拠出期間が長い者ほど平均賃金は一般に高くなるので、平均賃金の高かった者ほど手厚い補助金の享受にあずかれることになってしまう。報酬比例という考え方に基づいて補助金を設計する場合も同様である。補助金は本来、補助必要性の高い者により手厚い給付がゆきとどくように設計すべきではないだろうか。仮にそうであるとすれば、現行のような補助金設計の仕組みは補助必要性の低い者(賃金の高かった者)により手厚い給付を支給していることになり、本来の趣旨とはまさに正反対の補助をしていることになる。補助金を保険の原理で設計することは、このように不公平きわまりない。

くわえて、年金給付額は現在のところバラツキがきわめて大きい。第1表をみれば明らかのように年金月額が6万円未満の者が厚生年金受給者の中にいる一方、年金月額が16万円以上の者も少なからずいる。中には月額で25万円の老齢年金を受給している者さえすでに存在している。年金給付の大半が補助金であることを考慮すると、費用負担者の合意がえられないおそれの大きい高額補助金付きの年金給付がすでに行われているのである。ちなみに費用負担者(現役サラリーマン)の賃金(課税前賃金)が10万円に達していない例さえないわけではない(第2表をみよ)。この場合、低賃金労働者が自分より経済的に恵まれている年金受給者に所得補助をしていることを意味している。このような所得補助は、かりにその仕組みがガラス張りになったとしたら、費用負担者の合意をとりつけることができないのではないだろうか。つまり、厚生年金の給付をつうじて行われている眼にみえない隠れた所得補助は、保険錯覚なしにはなしえないものであるといえよう。いずれにしても現行の厚生年金給付の中には過大であるといわざるをえないものがすでに含まれている。

5) 厚生年金は事実上、世帯単位で年金給付をしているので、年金給付のバラツキが問題になるのは男子

第1表 老齢年金月額の分布(厚生年金)
(昭和56年3月)

	受給権者の割合(%)	
	男子	女子
6万円未満	1	39
6~7	4	28
7~8	10	16
8~9	13	7
9~10	12	4
10~11	11	2
11~12	11	2
12~13	10	1
13~14	10	1
14~15	8	0
15~16	6	0
16万円以上	4	0
合計	100	100

出所) 山崎(1982), p.28.

第2表 標準報酬月額の分布(厚生年金)
(昭和56年3月)

標準報酬月額	被保険者数の割合(%)	
	第1種 (男子)	第2種 (女子)
4.5~6.0万円	0.25	3.63
6.4~8.0	0.95	16.66
8.6~11.0	6.02	37.95
11.8~15.0	16.98	26.89
16.0~20.0	27.77	9.65
22.0~30.0	32.70	3.72
32.0~41.0	15.31	1.54
合計	100.00	100.00
平均	220,444円	119,082円

出所) 山崎(1982), p.29.

4 激増する年金負担

厚生年金制度は歴史も浅く、現在、成熟化の過程にある。他方で、人口の高齢化がこれから21世紀にかけて急激に進行すると予想されている。こうした中で補助金制度すなわち現役世代が退職世代を社会全体として扶養するシステムに変質してしまった現行制度を維持しようとするかぎり、負担の激増は避けられない。

の場合であると考えてよいだろう。厚年女子の場合、その配偶者の年金とあわせて検討する必要がある。厚年女子の低額年金は独身者を除けば、それほど問題視するには値しないと思う。

5 実質でマイナスになる内部収益率

年金負担の限界については、西ドイツの例を参考にする者が少なくない⁷⁾。西ドイツの保険料は1982年現在で18%であるが、総報酬制を採用している(ボーナスからも保険料を徴収している)ので、それを標準報酬に換算すると23%程度になる。

そこで年金負担の限界をいま、23%程度に設定したとしよう。ただし、これまでの経緯からみると、4年ごとに1.5%ずつ保険料を引き上げてゆくという方法が現実的であるかもしれない。そこで保険料を第4表(後掲)のように引き上げてゆくと仮定しよう。

つぎに、1980年度に20歳になって厚生年金制度に加入した者(男子)を想定する。この者の賃金カーブは第1図に示されている。賃金は月額10万円でスタートし、50歳まで毎年、定額(6,667円、

20歳時価格)の定期昇給がある。50歳代には定期昇給がない。また60歳代前半において働く場合の賃金水準は50歳代のその半分であると、便宜的に仮定する。他方、老齢年金の給付月額は35歳時賃金の60%(20歳時価格で表示すると12万円)であると仮定し、遺族年金はその半額であると想定しよう。なお老齢年金は75歳まで受給し、3歳若い妻がその後8年間にわたって(妻が80歳になるまで)遺族年金の支給をうけると仮定する。また年金は完全に賃金スライドされるとし、スライド率は35歳時賃金のベースアップ率(定期昇給分を含まない)に等しいと想定しよう。賃金のベースアップが実現すると、第1図の賃金カーブと年金給付は上方にシフトする。年金の支給開始年齢については60歳と65歳のふたつを想定しよう。

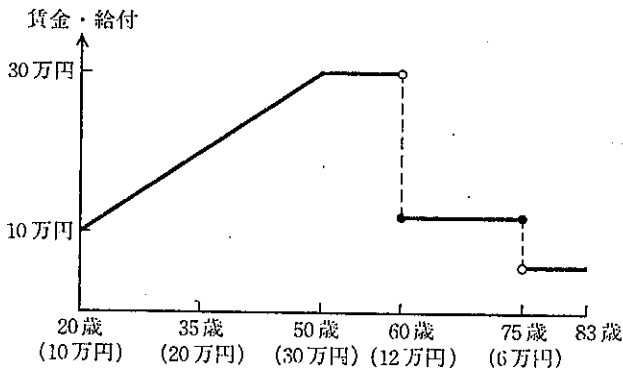
以上のような想定の下で、1980年度に20歳で新規加入者となった男子の、厚生年金における実質的な内部収益率を計算した結果が、第4表に示されている。ここで内部収益率とは、給付開始時点における拠出総額(運用収入込み)と給付現価を等しくさせるような運用利回り・割引率のことであり、掛金で年金給付のすべてを稼ぎだすと仮定した場合の運用利回り・割引率を意味している。この者の場合、内部収益率は実質で年間1.6%前後(60歳支給開始)あるいは0%(65歳支給開始)となる((a)欄をみよ)。

ただし現行の厚生年金は給付額の20%が国庫負担となっている。したがって、拠出を通じて稼ぎ出すべき部分は総給付費の80%であると考えるのが適正であるかもしれない。この場合の内部収益率が第4表の(b)欄に示されている⁸⁾。それによると、この者の内部収益率は実質で年間0.7%前後(60歳支給開始)あるいはマイナス0.9%(65歳支給開始)となる。

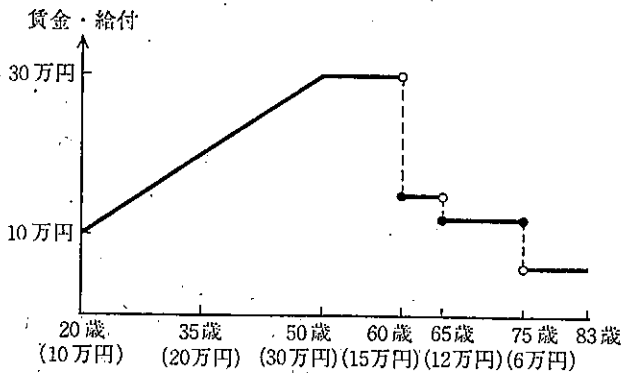
年金財政の危機を打開するためには支給開始年齢を早晚、65歳(あるいはそれ以上)に引き上げざるをえないだろう。1980年度に20歳となって厚

第1図 賃金カーブと給付水準(20歳時価格)

(1) 60歳支給開始の場合



(2) 65歳支給開始の場合



7) 一例として文献[6]がある。

8) (b)の場合、年金会計に赤字が発生したら年金国債の発行でそれは穴うめされると考えている。また(a)の場合の年金赤字はすべて国庫負担(税金)で調整されると想定している。

子)であり、これから加入を強いられる者にとっては、すでに負担の限界にほぼ達しているといってもよいだろう。それにもかかわらず保険料率をこれから徐々に引き上げてゆくとすれば、かれらは脱退希望を募らせたり強制加入という枠組み(現行制度の根幹)に対して批判を噴出させたりするにちがいない。

ここにおける基本的問題は、運用利回りが実質で年間2%になると仮定することの適否である。人びとの金利選好が高まっている現在、このような収益予想はきわめて現実的であると筆者は考えるが、どうであろうか¹⁰⁾。

7 年金の公的高負担と資源配分

最近の西ドイツやイタリア・スウェーデンをみるかぎり、年金の公的高負担路線は資源配分上、いくつかの問題を発生させている¹¹⁾。ここでは投資および雇用に対する影響をとりあげることによろう¹²⁾。

年金保険料は賃金をベースにして賦課されている。したがって、その増大は企業にとって人件費の増大を意味し、他の事情が等しいかぎり雇用量の削減をもたらすであろう。この場合、雇用機会を失うのは労働生産性が相対的に低い未熟練の労働者であるおそれが強い。企業は労働と機械との代替を考慮する(OAやロボットの導入はその一例である)一方、国内労働と国外労働との代替をも検討するようになる。西ドイツ企業は、最近、国内投資を抑制し、代わりに国外への直接投資を増大させているが、このような企業の行動を通じて国内の生産活動は停滞を余儀なくさせられるであろう。このとき賦課主義に基づく年金制度(世代間の社会的扶養システム)は、その存立基盤を崩壊されてしまうおそれが強い。

失業圧力が強まると、失業者に雇用機会を少しでも多く与えるため、年金の支給開始年齢を引き下げるといった要求が強まるであろう。現に西欧諸国では現在、失業している若者に職を与えるため、このような要求が強い¹³⁾。しかし支給開始年齢の引下げは、それだけ年金給付費を増大させるので、年金負担をさらに高めないかぎり実現不可能である。それは失業圧力をいっそう強めるおそれがある。

年金給付水準が高まると、人びとはその支給開始年齢に到達するや否や退職してしまう可能性が大きくなる¹⁴⁾。また失業手当の水準と手取り賃金の水準に大差のない状態が現出してしまうと、人びとの就労意欲は低下してしまうおそれが強い。勤労者の労働モラルもアブセンティズムを通じて低下するおそれがある。他方で、地下にもぐったヤミ労働が横行しはじめ、地上経済における公的負担をいっそう重くしてしまうおそれも否定できない。

このように年金の公的高負担路線は、国内投資の減退・勤労意欲の低下・ヤミ労働の横行という三重苦を招くおそれが強く、経済そのものの有様を不自然なものにしてしまうばかりか地上経済の停滞と高失業率につながってしまうおそれがある。

8 世代間の不公平

厚生年金の拠出と給付の関係に着目するかぎり、内部収益率は若い世代ほど低くなっている。計算によると、昭和53年度に60歳となって厚生年金の受給者となった男子の場合、内部収益率は少なくとも年率で名目20%強に達していた¹⁵⁾。この収益率は実質的にもかなり大きなプラスであった。しかるに今日の若い世代の場合、厚生年金の内部

10) 昭和50年以降のデータをみるかぎり、実質利回りが年間2%になるという想定は現実的である。高山(1983a)の表2をみよ。

11) たとえばRosa(1982)をみよ。

12) アメリカでは年金と貯蓄の関係を議論する者が多い。しかし重要なのは貯蓄より投資に対する影響ではないだろうか。外債発行による設備投資の道が開かれているかぎり、そういえると思われる。

13) このような要求が西ドイツにおいて強い一因は、高齢労働者の賃金水準が高いことに求められよう。

14) つまり年金の支給開始年齢が退職年齢を決めてしまうという可能性が強い。日本では、退職年齢を引き上げないかぎり、年金の支給開始年齢の引上げには応じられないという意見が多いものの、上述のような可能性を認めるかぎり、このような意見は説得力に乏しい。むしろ論理の筋道は逆である。

15) 高山(1981)をみよ。

め拘束してしまい、かれらに現在世代のツケを回すという仕組みそのものが問われて然るべきである。これは、民主主義のひとつの弱点にはかならない¹⁹⁾。

(一橋大学経済研究所)

参考文献

[1] Dasgupta, P. (1974), "On Some Alternative Criteria for Justice Between Generations," *Journal of Public Economics*, 3(3).

[2] Rosa, J. ed. (1982), *The World Crisis in Social Security*, Bonnel (高山憲之訳『年金・崩壊の危機』東洋経済新報社, 1983年)。

[3] 市川洋(1982)「2025年の年金負担」『季刊社会保障研究』18(2)。

[4] 牛丸聡(1983)「公的年金制度に関するいくつかの見方」『季刊社会保障研究』18(3)。

[5] 厚生省年金局編(1981)『年金と財政』社会保障法規研究会。

[6] 社会保障長期展望懇談会(1982)『社会保障の将来展望について〈提言〉』7月23日。

[7] 高山憲之(1981)「厚生年金における世代間の再分配」『季刊現代経済』43。

[8] ——(1982)「年金改革をどう進めるか」『季刊現代経済』50。

[9] ——(1983a)「年金改革再論」『季刊現代経済』53。

[10] ——(1983b)「日本」(文獻[2]に所収)。

[11] 山崎泰彦(1982)「年金制度の諸問題と改革の方向」(社会保障研究所編『年金改革論』東京大学出版会, 第2章)。

19) 紙幅の制約により議論することができなかったものの、年金スライド制の再検討も急を要している。

インフレや賃金の上昇によって年金の実質価値が低下するという事態は、年金受給者の生活安定を困難にするおそれ強い。年金額の改善率がインフレ率を下回る場合、低額年金受給者は早晩、年金だけでは生活できなくなるだろう。年金を受給しながら同時に生活保護の適用申請もするという者が続出しはじめよう。

このような事態は、年金制度に対する国民、とくに低所得者の信頼を失わせるものである。本来、年金制度は、高齢になって働けなくなったとき、生活保護の適用を受けなくとも最低限の生活が維持できるようにするため、若いときから準備をするということを中心にしてきた。年金受給者を生活保護のもとへ追いこむような事態は、したがって年金制度本来の設立主旨に反するといわなければならない。年金にスライド制が採用される必要があるのは、このためである。

ただし年金スライド制といっても、その具体的内容はさまざまであり、一律スライド主義がすべてではない。年金の一律改善は私的年金では当然のことである(給付は拠出に見合っている)ものの、保険的要素が希薄であって補助金的色彩が濃厚である公的年金の場合にはかならずしもそうではない。

補助金的色彩の濃い年金の場合、給付額が全体として低水準に固まっていたり一律無差別に定額であったりするかぎり、一律スライドに問題は生じない。しかし給付額がバラバラであって、それにかなりの格差が認められる場合、スライド方法には工夫をこらす必要がある。たとえばベルギーやスペインでは年金給付の大きさに応じて2ランクとか3ランクに区分けし、年金額のうち低い水準の年金についてはほぼ完全にスライドさせる一方、高い水準の年金については改善率を抑制している。このような年金スライドの方法は補

助必要性の大小を考慮したものであり、注目に値しよう。

スライド財源が後代負担となっている場合、さらにスライド指標についても費用負担者の合意を得なければならないだろう。一案としては、手取り賃金の上昇率(定昇分を除くベースアップ率)とCPIのうち低い方が考えられる。なお西ドイツではスライド指標として賃金上昇率が採用されてきた。しかし完全雇用が保障されていない場合、賃金スライド制の実施は企業の人件費負担を増大させるので、失業圧力を一段と強めるおそれ強い。賃金スライド制は完全雇用が保障されないかぎり早晩、廃止される運命にあると考えてよいだろう。

厚生年金の場合、新規裁定時の年金は賃金の再評価をすることになっている(昭和48年度以降)。そのさいの再評価率は、現在、平均賃金の上昇率に等しく設定されているが、このような再評価の方法にも問題がある。すなわち、年功序列型の賃金体系を念頭におくと、賃金のベースアップ分がゼロであっても現役サラリーマンの平均年齢が上昇するかぎり、平均賃金の水準も上昇してしまう。サラリーマンの平均年齢の上昇が続いている昨今の日本においては、このような賃金再評価の方法はオーバー・インデグレーションにつながっていたと考えてよいだろう。賃金再評価の指標は定期昇給分を含まない、手取り賃金の上昇率にとどめる必要があるのではないだろうか。

いずれにしても現行制度は、物価上昇や賃金上昇までを公的年金がプールすべきリスクと考えてきたが、補助金制度に変質してしまった段階では考え方を根本的に見直す必要がありそうである。なお公的年金の守備範囲については牛丸(1983)の整理が示唆に富んでいる。