

年金改革をどう進めるか——行政改革に寄せて

高山憲之

本年の七月三〇日、第二次臨時行政調査会（以下では単に「臨調」と略称する）は基本答申をまとめて政府に提出した。臨調はその中で年金制度の改革にふれ、給付水準の適正化・支給開始年齢の引上げと弾力化・保険料の引上げ・年金業務処理の一元化等を提言した。このような年金改革の方向は、各方面からすでに指摘がなされていたものと基本的にかわりはない。しかるに臨調の基本答申が世間の注目をあびたのは、年金改革の具体的手順はじめて言及したからである。すなわち「政府は、年金問題担当大臣を定め、改革の内容、タイムスケジュール等について、早急に検討に着手し、昭和五十八年度末までに成案を得て、速やかに実行に移すものとする」としているのがそれである。政府は基本答申を最大限尊重するという方針を決定し、三公社の改革とならんで年金改革を当面の最重要課題とした。年金改革への動きは今まさに急を告げようとしている。

しかし年金問題にかんする一般の理解は現在、必ずしも十分ではない。ちなみに臨調でさえ年金制度の基本的問題点を的確に把握しているかどうかについて疑問の残る提言を部分的にしている（後述参照）。また年金改革の具体的内容は、老後における所得保障という目的を達

成する手段として公的年金をどのように位置づけるのか、さらには世代間の公平という問題をどのように考えるか、によって随分ちがったものになる可能性がある。しかし、このような二つの問題にかんじて広範な合意を形成することは決して容易ではない。

これまでの年金論議をふりかえってみると、論者のほとんどが権利としての社会保障を整備・確立するという立場から給付の充実を求めてきた。他方、負担については「後代負担やむなし」という主張が大手をふってまかりとおっていた。その結果として、いわば不渡手形を濫発するような事態がこれまでずうっと放置されていたのである。また年金問題の経済的側面、とくに社会保障料の引上げがどのような経済的影響を有するかについて深刻に考えるような気配は、一部の例外を除くと、これまでのところほとんどない。加えて年金問題にかんする発言は、現在もなお年金制度の整備・確立に長く関った長老の専門家および負担よりも給付の方に関心の強い四〇歳以上の人々によってほとんどなされており、負担の中心的な担い手である若い世代の意向は必ずしも的確には反映されていない。

以上のような現実を踏まえて本稿では、年金制度の改革を主として

経済的側面から論じることには、紙幅に制約があるので、ここでは厚生年金制度を中心にして議論を進めるが、公的制度であるかぎり共済制度であれ国民年金であれ問題の基本的部分に大きな差異はないと考えている。まず第一節において、現行制度の基本的問題点を整理する。それを踏まえて第二節では、給付水準・給付体系の見直しの方向を議論したい。第三節では、年金負担のあり方に限を向け、保険料引上げ論の是非を明らかにする。最後に、当面の短期的課題に言及するつもりである。^(注1)

(注1) 本稿の基礎となった研究に対して文部省科学研究費補助金(昭和五十六年度)をうけた。お礼を申しあげる次第である。

現行制度の基本的問題点

——厚生年金を中心にして

年金改革の方向を知るためには、まず現行制度の問題点を整理する必要がある。本節では主として厚生年金に着目し、その問題点のうち基本的であると思われるものをいくつか列挙して議論してみたい。

(1) 不透明な拠出と給付の関係

第一の問題点は、現行の年金給付が拠出額と直接に結びついていないことにある。すなわち、拠出自体は受給権を発生させると考えられているもの^(注2)、給付額は、拠出額あるいは被保険者が稼ぎ出した金額とは関係なく決められている。

(注2) 例外は無拠出の老齢福祉年金である。これはあくまでも経過措置として性格を有しており、年金制度の中ではあくまでも便宜的な例外措置であると考えられている。

厚生年金の給付算式を例にとり、この点を具体的に調べてみよう。厚生年金の場合、福祉元年といわれた昭和四八年度以降、給付水準は次のような観点に基づいて設定されている。すなわち年金額の設定にあたって基礎となるのは、標準的な年金受給者と平均的な現役サ

ラリーマンの関係である。前者の年金水準を後者の標準報酬月額(税込の月給)の六〇%程度に設定する。これが、現行制度における基本的前提に他ならない。ここでは標準的な年金受給者がどの程度まで拠出したかという点は全く無視されている。もっとも拠出期間だけは考慮されているが、六〇%給付をうけるべき標準的な年金受給者の拠出期間は二七年であるとされた。次に給付水準の実質価値を維持するため、給付額には物価スライド制が昭和四八年度より導入されている。スライド財源は後代に求められ、年金受給者はその負担をしている。

次に給付体系を調べてみよう。給付体系を律しているのは、次のような二つの考え方である。まず第一に、年金額は拠出期間に比例せるといふものである。すなわち拠出期間が三〇年の者は二七年の者より一割強だけ拠出期間が長くなるので、給付については六〇%の一割強すなわち六七%を約束する。拠出期間が三五年に延びると二七年の一・三倍だから給付も六〇%の一・三倍すなわち七八%給付ということになっている。いずれの年金給付においても拠出期間だけが考慮され、どれだけ拠出したか、あるいはどれだけ稼ぎ出したかは全く問題にされていない。第二に、同一世代内における垂直的公平を達成するために、全体としての給付額を二つの部分——定額部分と報酬比例部分——に分割するというのである。その割合は標準的な年金受給者の場合、五〇対五〇に設定された。すなわち六〇%給付のうち三〇%分は定額部分、残りの三〇%は報酬比例部分としたのである。このような考え方にそって、定額部分の単価が一〇〇〇円(昭和四八年度)、報酬比例部分の比例定数が一〇〇〇分の一〇にそれぞれ決められた。ここで報酬比例部分という呼称は人々にみずからが稼ぎ出した部分であるかのような印象を与えがちであるが、それは拠出分とはほとんど関係ない。

(注3) 老齢年金の年金額は基本年金額をもとにして計算され、特定の要件を満たす者に加給年金額が加算されている。本文で述べたのは基本年金額の年金算式であり、厳密に書くと次のようになっている。

基本年金額Ⅱ定額部分プラス報酬比例部分

ここで

定額部分Ⅱ単価×被保険者期間

報酬比例部分Ⅱ定数×平均標準報酬月額×被保険者期間

報酬比例部分の計算に用いられる平均標準報酬月額は、拠出期間における標準報酬月額を新規裁定時の賃金水準に読みかえ、平均額を計算したものであり、事実上、賃金スライドされている。なお定額部分の被保険者期間については上限（三五年）が設定されている。他方、基本年金に計算される加給年金額の典型は、老齢年金の場合、配偶者加給である。

以上で述べたように給付額を決定するにあつては、期間比例・報酬比例にみられるような保険の原理が重要な役割を果たしている。しかるに保険原理を維持するためには給付額は拠出額にみあつていなければならぬ。ところが現行制度における拠出と給付の関係はきわめて不明朗であり、拠出をつうじてどの程度の給付に請求権をもっているかがわかりにくい仕組になっている。

拠出と給付の関係が不明確である場合、給付の充実が負担の増大なしには不可能であるという単純明快な論理を人々はあまり強く意識しない。人々は給付の充実のみに熱心になり、その負担を深刻に考えようとしない。実際、負担については後代負担やむなしというきわめて無責任な発言がまかりとおつていた。

現行制度は、このように将来を食いちらすことを予定して給付を行っている。つまり年金制度は現在、ババ抜きゲームの様相を呈してきており、現在および将来の若い世代にババをまわそうとしているのである。

(2) 保険錯覚——社会保険料は掛金として機能していない

現行制度がどの程度まで保険として機能しているかを次に調べてみよう。給付額のうち、どの程度までが拠出を通じて稼ぎ出した部分であるかを知りたいからである。

図1をみられたい。これは拙稿（一九八一b）の計算結果のうち昭和五五年度に厚生年金の新規受給者となった男子サラリーマンの場合

をとりだして、その平均的な給付と拠出の関係を描いたものである。

計算にあたって積立金の運用利回り（名目）および割引率（将来の給付額を現在価値に換算するための割引率）を年率で六・五％と仮定し、また、拠出分には事業主負担分も金額含めてある。この者の年金額は配偶者加給込みで月額一三万六〇〇〇円であった。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うけとると仮定すると、その金額は一九三四万円すなわち二〇〇〇万円弱になると推計される。他方、それまでに社会保険料の拠出をつうじて積立てた金額は利子込みで二五二万円にすぎない。すなわち拠出分は給付額のおよそ一三％にすぎず、残りの八七％、月額で一八〇〇〇〇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。

（注4）計算にあたって将来における物価上昇、標準報酬の上昇はいずれもないと仮定した。給付には物価スライド制が採用されているので、この仮定により拠出分一三％という値は最大値を意味している。なお運用利回り・割引率を年率一〇％に上げると、拠出分の割合は二二・五％まで上昇する。詳しくは拙稿（一九八一b）を参照されたい。

このように現行制度において保険原理で説明のつく部分の割合はきわめて小さい。年金給付の実態はむしろ、現役世代から退職世代への所得補助——世代間の再分配——にある。

しかし、このような制度の実態を人々は必ずしも正しく理解しておらず、むしろ年金制度が依然として保険の一つであるかのように錯覚している人々の方が多いのではないだろうか。人々は社会保険料を「掛金」と理解しており、それはみずからの給付を稼ぎ出すために積立てられていると誤解しているのではないだろうか。しかし図1に示したように、現役世代が拠出している社会保険料は、完全には積立てられておらず、その多くは現在の年金受給者によって食いつぶされている。

社会保険料を主要な財源とする世代間の再分配は、制度としての透明度を著しく欠くものである。透明度の低い制度は人々に錯覚を与え

やすく、したがって年金改革のさいにおける議論を混乱させるばかりで、正しい理解に基づいた冷静な判断のさまたげとなるおそれが高い。世代間の再分配は、人々に誤解を与えないような、もっと透明度の高い手段に訴えて行い必要があるのではないだろうか。

(3) 過大かつ不公平な所得補助

厚生年金の場合、昭和五五年度に新規受給者となった者が平均して受けている所得補助額は、図1に示したように月額一〇万八〇〇〇円である。この金額は生活に困っている老人夫婦の生活保護費(老齢加算込みの生活扶助額、ただし一級地)八万六〇〇〇円弱を大きく上回っており、明らかに過大であるといわなければならない。

厚生年金受給者の少なからぬ部分は企業から退職金をもらっている。また個人貯蓄に励んで金融資産や実物資産を蓄積した者も少なくないであろう。したがって厚生年金受給者は、生活保護をうけている老人夫婦よりもはるかに恵まれた経済的環境におかれていると一般には考えてよいだろう。このような、必ずしも生活に困っているとはいえない厚生年金の受給者に対して、生活保護費よりも多額の所得補助をどうして若い世代がしなければならぬのだろうか。若い世代は所得補助の必要性に納得がゆくかぎり、その費用を負担してくれると思われるが、現行の年金制度をとおして行われている所得補助は全体としてみるかぎり、必要性の枠をはるかに超えていると筆者は考える。

このような過大な所得補助がこれまで反対もなくして行われた理由は、これが眼にみえにくい隠れた所得補助であることに求められよう。社会保険料による所得補助は人々に錯覚を与えていたのである。

ところで退職者への所得補助は、本来、福祉の原理に基づいて行うべきものである。しかるに現行制度は、それを保険の原理にしたがって所得補助をしている。換言すれば、拠出期間の長かった者あるいは標準報酬の高かった者は、そうでない者より高額の所得補助にありつける仕組に現行制度はなっている。このような仕組は不公平というしりをまぬがれない。小宮(一九七三)がいみじくも喝破したよう

に、保険の考え方は福祉の理念とは本来、相容れないものだからである。

(4) 積立金の低利運用と年金資金の無駄遣い

厚生年金の場合、これまで年々の財政収支は黒字で推移してきており、剰余金はすべて資金運用部に預託されてきた。問題はその預託金利の低さにある。預託金利はつねに長期プライムレートより低目に設定されるという傾向があり、インフレで実質価値さえ維持されなことが少なくなかった。仮に民間市場で運用していたならば少なくとも実質で年利二%程度の利子を稼ぎだすことができたと考えられるので、この点はきわめて重大である。^(注5)

(注5) 厚生年金の積立金は昭和五六年度末には三兆円強になった。運用利合りを預託金利より二%高く仮定すると、年間の利子は六四〇〇億円増大

図1 費用負担の実態 (厚生年金)

昭和55年度新規受給者の場合

給付月額 (13万6000円)		
拠出分 13%	現役世代からの所得補助分 87% (11万8000円)	
(本人負担) (事業主負担)	20% 国庫負担	67% 社会保険料

する。この金額は決して無視しえない。なお積立金は財投原資となって公共資本の蓄積にあてられ、結果的に成長率を高めたが、問題は、積立金を民間投資に回した場合との比較にある。公共投資に回した方がより高い成長率につながったという実証結果はいまのところ得られていない。

また積立金の増加額のうち一定割合（現在四三・三％）は、還元融資として直接被保険者等の福祉の向上にあてることになっている。問題は福祉運用と称して還元融資額の少なからぬ部分（昭和五年度計画で四〇％程度）を年金福祉事業団が年率六％という低利子で住宅貸付を行っている点である。資金運用部への預託利子率との利差損は、年々徴収されている社会保険料で穴埋めされており、その分だけ年々の積立金増加額が減らされている。^(注5)これは、いわばタコが自分の足をたべているようなものであり、資金の無駄遣い以外の何物でもない。住宅金融は本来、年金とは無縁のものである。仮に住宅金融が必要であるというのであれば、年金制度とは別建ての制度でやるのが筋ではないだろうか。年金資金はあくまでも高利運用を図るべきである。

^(注6) 昭和五年度における年金福祉事業団の住宅貸付は五六〇億円強であった。利差は年度当初で二・五％だったから、この年度だけで一四〇億円の利差損が発生したことになる。なお住宅貸付額は年々増加の一途にある点も指摘しておこう。

(5) 世代間の不公平——ババをつかむのは団塊の世代

すでに述べたように年金制度はババ抜きゲームとしての性格を有してしまつた。年金財政の運営が事実上、賦課方式に切りかわっている中で、人口高齢化は将来の年金負担を激増させるおそれが強い。ちなみに厚生省年金局の試算によると、厚生年金の場合、現行の給付水準・給付体系を維持しようとするかぎり、将来の（団塊の世代が年金受給者となりはじめる頃の）保険料率を労使込みで三〇％以上に、すなわち現在（一〇・六％）の三倍程度またはそれ以上に引上げる必要があるとされている。^(注7)

^(注7) 厚生省の試算は年金給付がすべて賃金スライドされると仮定している。他方、賃金スライドの対象を報酬比例部分に限定し、定額部分は物価ス

ライドされると仮定する場合、実質賃金の上昇は年金負担の引上げ幅を予想されたものより小さくすることができる。たとえば実質賃金の年間上昇率を二％と仮定すると、年金負担率は国庫負担込みで三二％強、社会保険料は労使込みで二六％程度までの引上げで済みますことが可能となる（詳しくは拙稿（一九八一b）をみよ）。なお標準年金の支給開始年齢を六五歳まで遅らせると、社会保険料の引上げ分をさらに小さくすることができる。もっとも厚生省の試算は昭和五一年一月の将来人口推計に基づいており、高齢者の平均余命の予想を上回る仲長および出生率の予想外の低下を考慮すると、年金負担は厚生省の試算結果よりいっそう深刻化している。

しかし、将来の若い世代がこのような過重な負担を受け入れるとは思えない。その理由は主として三つある。第一の理由は、給付算式が同じであるにもかかわらず負担は世代によって大きく異なり、不公平きわまりないというものである。第二に、予想されているような年金負担の引上げを強行したとすると、働いている者の手取り収入の方が年金額よりも低いという事態が現出してしまい、若年層の勤労意欲は著しく減殺されてしまうおそれが強い（かれらのエネルギーは「地下の経済」に向けられることになる）。第三に、そのような負担を強いられる年金保険には加入しようとしないう若者が続出することになる。かれらは、相応の年金をはるかに低い保険料負担で約束してくれる民間保険を購入することができるからにほかならない（後述参照）。現行給付を維持するのに必要な社会保険料の引上げが将来不可能になることは、このようにもはや自明である。すなわち将来にツケをまわすというようなことは早晩できなくなる。その場合、ババをつかまされるおそれが最も大きいのは団塊の世代であろう。団塊の世代は全体としてその前の世代に年金制度をつうじて所得補助を強いられるが、自分の老後は自分でかなりの部分まで備えざるをえないという形で、二重の負担を強いられることになる。

団塊の世代に対するこのような負担の強制は明らかに不公平であるが、いたしかたのない側面もある。現在の老人世代は数が少ないので、全体としての扶養負担を団塊の世代が強制されるとしても、所得補助の仕組が適正であるかぎり負担はそれほど大きくならない。人口

構造を念頭におくと、団塊の世代がその負担を引受ける場合、一人あたりの負担を最も小さくすることができる。

重要なのはむしろ、団塊の世代がみずからの老後に対する準備をみずからの手でかなりの部分までしなければならぬ点である。老後に對する準備にはそれなりの時間が必要であるが、団塊の世代は現在三〇歳代の前半に位置しているので、しかるべき情報を今から与えておけばよい。問題は、団塊の世代に對して自助努力をするための金銭的余裕をできるかぎり大きく確保してやることができぬか否かにある。スウェーデン・西ドイツをはじめとする西ヨーロッパ諸国では、現在の高齢者を年金制度を通じて扶養するための負担が二〇%前後に達しており、自助努力の範囲が著しく狭められているといわれている。団塊の世代はみずから老後に備えようとしても、それがきわめて困難になっているという悩みを訴えている(たとえば文献「5」に所収されている Chickering-Rosa の論文を参照せよ)。

日本の年金保険料は現在一〇・六%であり、このような悩みはあまり聞いていない。しかし年金保険料の引上げは西ヨーロッパ諸国の二の舞になるおそれがきわめて大きい。年金保険料の引上げはこの意味において団塊の世代を苦境に追い込むことを意味している。団塊の世代にババをつかませることがやむをえないことであるとしても、不公平の度をできるかぎり小さくしてやる必要がある。そのためにはかれらが現在の高齢世代に對して行っている所得補助を、必要性の高いものに限定する必要があると思えてならない。

(6) 公的年金の守備範囲——困難な合意の形成

先に指摘したように日本の年金制度は、事実上、稼働世代から退職世代への所得補助の手段として機能している。このような傾向は今後、強まることであっても弱まることはないであろう。つまり年金制度の有するもう一つの側面である保険機能は第二義的なものにとどまらざるをえない。^(注8)

(注8) 現行制度が所得補助を主機能とするようになった理由は、昭和四八

年度改正においてインフレ・スライド制を採用したこと、および給付水準を拠出額に比較してはるかに高目に設定したこと、の二つにある。インフレ・スライド制を維持しようとするかぎり、このような傾向は今後とも変わらな
いと思われる。

老後における所得保障の手段は公的年金だけにかぎられるわけではない。その手段として今後、考慮に値いするものは少なくとも四つある。第一が公的年金、第二が退職金を含む企業年金、第三が個人貯蓄であり、これには個人年金が含まれている。第四の手段は勤労収入であり、働くことができるかぎり稼ぎつづける道にほかならない。^(注9)

(注9) 家庭内における私的扶養は逆進的性格が強いので、推奨するわけにはいかない。

このうち第一の手段である公的年金の役割は、それぞれの高齢者がおかれている環境によってかなり異なったものになる可能性がある。たとえば退職金を含む企業年金は現在までにかんするかぎり企業(事業主)側の裁量によるところがきわめて大きいので、それだけで退職後をくいつなげる状況には必ずしもなっていない。ただし一部の者に限定されているとはいえず、かなり高額な退職金を手にしている者もいる。そのような者に對して稼働世代が公的年金制度をつうじて所得補助をする必要性はきわめて薄い。また公的年金に過大な期待をいだかず、若い段階から老後に備えて貯蓄に励んできた者もいよう。そのような人にとっても公的年金による所得補助の必要性は小さい。あるいは高齢期にいたっても体力のゆるすかぎり働きつづけたと思う者も少なからずいよう。そのような者にとって、雇用機会が確保されるかぎり公的年金の必要性はそれほど大きくない。

このように高齢者は現在においてさえ必ずしも一律に貧乏ではないと考えられる。また将来は、従来の高齢者と比較すると経済的に恵まれた高齢者が増大する可能性が大きい。このような現実および将来予想をふまえると、高齢者を一律に所得補助の対象とする必要性は必ずしもない。

他方、公的年金における保険機能を今後もっと強めるべきであると

いう見解もありうる。この見解の是非は、企業年金・個人貯蓄と比較して公的年金の方が運用利回りが高くなるかどうかにかかっており、また強制貯蓄をどう評価するかによっても変わるだろう。

いずれにしても公的年金の守備範囲は、企業年金・個人貯蓄・高齢者の就労をどのように位置づけるかに依存している。しかるに価値観がきわめて多様な現代において、公的年金の守備範囲にかんする広範な合意を形成することは決して容易でない。にもかかわらず、残されている時間はそれほど長くないのである。

公的年金の守備範囲にかんする合意の形成は、その主要な機能が所得補助にあり、保険にないことを人々が冷静に理解すれば容易になると筆者は考えるが、どうであるか。^(注10)

(注10) 公的年金の守備範囲にかんする筆者の見解に興味のある読者は、拙稿(一九八二)を参照してほしい。

給付水準および給付体系——見直しの方向

前節で述べたように、現行制度は高齢者を一律に所得補助の対象としており、しかも保険原理に基づいて給付を行っているので、必要性の低い者ほど高額の所得補助をうけている(「福祉」の行きすぎ)。必要性の高い高齢者の手にする所得補助額は反対にきわめて低い(老齢福祉年金は昭和五七年度において月額わずか二万五〇〇〇円にすぎない)。

所得補助に相当する部分は、福祉の原理に基づいて設計する必要がある。以下、年金給付適正化の方向を論じることにした。

機能分離

年金制度は二つの機能すなわち所得補助機能と私的保険の代替機能といふとんでいる。今後ともこの二つの機能を維持するという前提にたつて以下では議論を進める。

現行の給付体系においては、この二つの機能がわかりやすく分離さ

れておらず、制度としての透明度は著しく低い。これは前節で述べたとおりである。

制度としての透明度を高めるためには機能分離を図る必要がある。

その具体的な例を示すと図2のようになる。図2の場合、私的保険の代替部分(みずからが拠出をつうじて稼ぎ出した金額——Earned Benefits)は横軸方向に示されている。半直線OCは四五度線である。したがって半直線OC上の縦軸座標は私的保険の代替部分を表わしている。この部分の給付は保険数理に基づいて決められるので、被保険者はしかるべき請求権を有することになる。この部分は、拠出額および拠出期間さらには運用利回り・割引率によって給付額が異なる性格をもち、負担にみあった給付を意味している。他方、年金受給者に対する所得補助額は線分RAまたはR'Aと線分OAの垂直距離で示されている。ここでORまたはOR'は無拠出の者に対して支払われる給付額である。みずからが稼ぎ出した年金額がODの水準を超える者に対しては所得補助はなされない。受給者が手にする年金総額(Benefits)は、RACまたはR'AC上の縦軸座標で示されている。

受給者に対する所得補助——将来世代を拘束しないように

年金受給者の受ける所得補助部分はあくまでも福祉の原理にしたがって設計する必要がある。そのさい、所得補助の仕組および金額の双方は費用負担者の合意できるものであるようにしなければならぬ。将来世代は現在、発言権を有していないので、現在時点で行う所得補助についてはかれらを拘束すべきではない。所得補助に必要な費用負担はすべてそれぞれの時点における稼働世代がしなければならぬ。

この点は世代間の公平性を確保するために、どうしても必要な観点である。公平ないし公正という観念の基底に位置するのは「参加」という条件であるからにはかならない。

ところで費用負担者の合意をとりつけようとする場合、稼働世代の意見を広く聞く必要がある。稼働世代は一〇歳代の後半から六〇歳代まで広く存在する。しかもかれらの意見は年齢によって異なるおそ

れがある。受給者世代に近い年齢の者と四〇歳未満の者とは利害が異なるからにはかならない。ちなみに総理府の行った世論調査をみると、年金にかんするかぎり四〇歳未満と四〇歳以上では明らかに異なった意見をもっていることを看取しうる。

しかるに四〇歳未満の者の意向は、これまでほとんど考慮されなかった。年金利害の代表者は事業主と被保険者であると考えられてきたが、双方ともに四〇歳以上の者が意見を代弁しているにすぎなかった。今後は利害代表者を年齢別に考えるべきであろう。少なくとも四〇歳未満の者の同意なしに年金給付額を決めることは、公正を欠くといわなければならない。

年金受給者生活実態調査の必要性

所得補助の必要度は高齢者のおかれている環境、すなわち居住地域・雇用条件・健康状態・家族形態・生活経歴・保有資産によって大きく異なるであろう。またそれは時代によっても変わる可能性がある。し

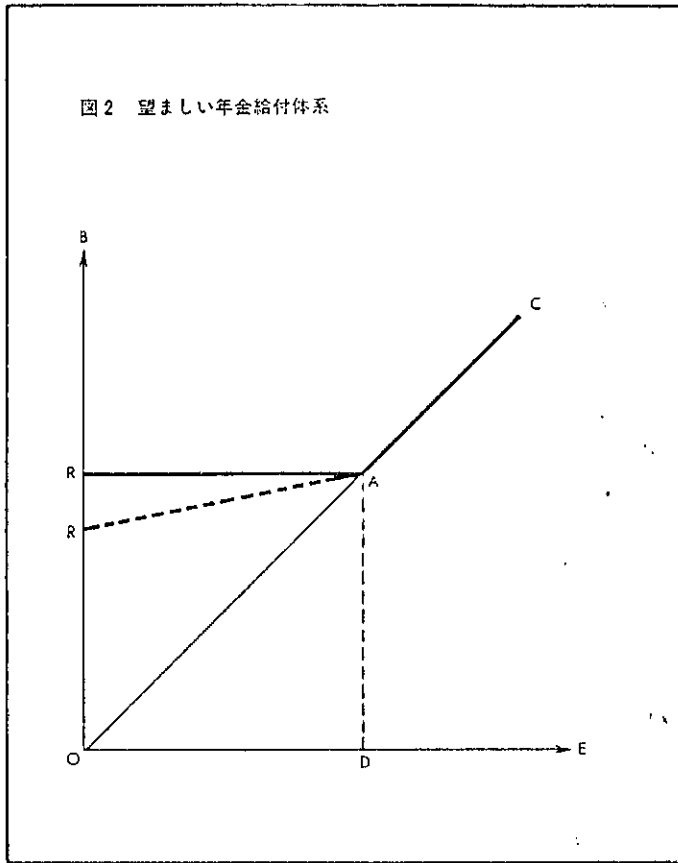


図2 望ましい年金給付体系

たがって図2におけるOR またはOR'の水準も一定不変のものでないと考えるべきである。^(注11) その水準は少なくとも数年に一回、稼働世代の合意をうるような形で見直す必要がある。また見直しをしない期間においては、所得補助部分にかんするかぎりスライド制を採用するのが望ましい。

(注11) このような給付額の設定方法は、あくまでもそれぞれの時点における世代間の合意を最優先している。世代間の合意内容はそれぞれの時点における諸々の情勢によって変わる可能性があると考えべきであるので、所得補助の水準は多少とも不確定にならざるをえない。この不確実性を除去しようとする、世代間の公平性は維持できなくなる。

いずれにしても所得補助は必要性の高い者により厚くなるような形で設計する必要がある。その必要性は、老人の生活内容がかなり多様であると予想されるので、綿密な調査をしないかぎり明らかにはならない。少なくとも厚生省は受給者の生活実態を詳細に知るため、本格的な調査を数年ごとにする必要があるのではないだろうか。

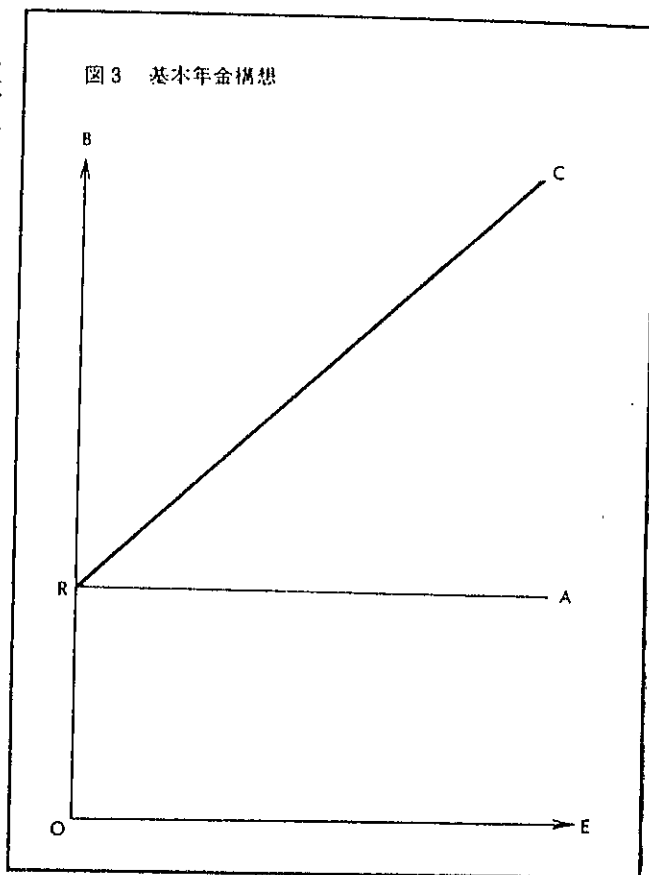
併給調整の必要性

年金制度は現在八つに分立している。その結果、同一の夫婦が複数の制度に加入している場合が少なくない。しかも併給調整が必ずしも適正に行われていないため、仮に個々の制度において図2に示したような給付を行うとすると、所得補助を複数の制度からうけることにな^(注12)る。それは過大な所得補助を意味するので、避けなければならない。

(注12) 国民年金の任意加入者(被用者の妻が大半を占める)の場合、年金給付額は夫婦単位で調整する必要がある。すなわち任意加入者に対する年金算式は国民年金強制加入の者と別建にしなければならぬ。そうしないと国民年金に任意加入している夫婦は、所得補助を事実上、三人分うけることになってしまうからである。

なお一人一年金の制度をつくる方法は、任意加入を強制加入に切替えることだけにかぎられない。アメリカのように離婚時に前夫の年金権を半分だけゆずりうけることで事足りよう。また夫婦単位の年金支払窓口が一本化され、データの相互チェックさえ可能になれば任意加入を強制加入に代える必要性は薄れることになる。さらに現在、任意加入期間を二四年にとどめるこ

図3 基本年金構想



とが最も有利となっている。このような恩典は早急に除去しなければならない。

併給調整を適正に行うためには、個別の制度ごとに記録・保管されているデータを給付開始時点において相互チェックし処理する必要がある。また支払窓口の一本化も避けておれない。支払窓口の一本化を各地の社会保険事務所で行うとすれば、前者の処理業務にかんする所管は社会保険庁であるのが適切であろう。ただしその処理は臨調第二部報告(本年五月)にあるように民間委託を含めて効率的にするよう配慮しなければならない。

基本年金構想に対する疑問

年金受給者に対する所得補助は繰返し述べるように必要に応じたものに限定せざるをえない。ただし図2において線分RAに示されるような差額支給の考え方は、被保険者の拠出意欲をうばうおそれがあるかもしれない。その場合には線分RAに示されるような所得補助の仕組の方が望ましくなる。RAの傾きは拠出意欲を減殺しない程度で

よいだろう。なお国民年金の場合、この傾きは現在かなり水平に近い。

ところで社会保障制度審議会が昭和五二年に提案した基本年金構想は筆者のものとは異なるので、読者の注意が必要である。図3をみられたい。横軸・縦軸とも図2と変わりはない。ORは受給者に対する所得補助を表わし、これは一律普遍にすべての受給者に与えられる。他方、ROとRAの垂直距離は保険代替部分の給付額である。受給者の手にする年金総額は半直線RCの縦軸座標で示される。これが基本年金構想の骨格にほかならない。

基本年金構想は、年金受給者がすべて貧乏であり、一律に所得補助の対象としなくてはならないという前提にたっている。しかるにこの前提は現実的であろうか。筆者の答は否である。すなわち今日においてさえ、決して少額ではない資産を保有している高齢者が少なくない。将来については、従来よりも経済的に恵まれた高齢者が増大する可能性の方が強いといえるであろう。ただし他方に、所得補助の必要な高齢者が依然として残されることも予定しなければならない。いづれにしても高齢者の有様は、一律に貧乏ではない。

このように考えるとき、所得補助を一律に行おうとする基本年金構想は、必要のない者に無駄な補助をすることを意味し、費用負担者の支持がえられるかどうかきわめて疑問である。

基礎年金構想に対する所感

年金制度基本構想懇談会は、前述の基本年金構想とは性格の異なる基礎年金構想を中間意見(昭和五二年)および報告(五四年)の形で発表した。この構想は各制度の分立を前提とした上で財政調整をしようというものである。

財政調整は、健康保険制度のように将来にツケを回さないことが前提となっている場合には、それなりに意味があるろう。しかし年金の場合、そのような前提は現在において成立していない。このような事態を放置したまま財政調整をしようとする、それだけ給付の適正化が

先送りされ、将来世代に回されるツケはその分だけ大きくなってしまふ。年金制度における財政調整の考え方は安易にすぎ、無責任になるおそれの方が強い。

同じことは本年七月一四日に発表された共済年金制度基本問題研究会の意見にもいえる。その意見は共済年金の一元化を提案しているが、それは財政的に最も苦しい国鉄共済を、現在のところ財政的に余裕のある他の年金共済で救済しようとするものにほかならない。周知のように国鉄共済の崩壊は一〇数年前から指摘されていた。それにもかかわらず、国鉄共済は給付適正化の努力をした形跡が全くない。ここで一元化による財政調整を考へることは、国鉄共済における給付適正化を不徹底なものにするおそれが強い。その分だけ将来に回すツケは大きくなってしまふ。国鉄共済にどの程度まで所得補助をしなければならぬかという問題は、国民一般の問題であり、それを年金共済の枠内に限定するという姿勢は理解しがたい。このさいに必要なのはむしろ、国鉄共済における給付水準・給付体系の徹底的な適正化にある。それは他の年金制度における給付適正化を進める上で、まさに試金石としての役割をになっている。

なお年金一元化という場合、その意味は論者によって異なることが少なくない。しかるにその真の意味は、給付体系の一元化にあり、個別に制度が分立していても併給調整さえ適切に行われるかぎり問題はない。制度間の財政調整を年金一元化という美辞麗句で語ることは人を誤解させるものである。

負担のあり方

——年金保険料の一律引上げに反対する

年金制度は二つの機能を営んでいる。したがってその費用負担のあり方も機能に着目して考へる必要がある。財源を分けて考へる方が理解が得られ易く、また制度としての透明度も高まるからにほかならない。以下では、厚生年金を例にとつてその負担のあり方をさぐることにしたい。

にしたがひ。

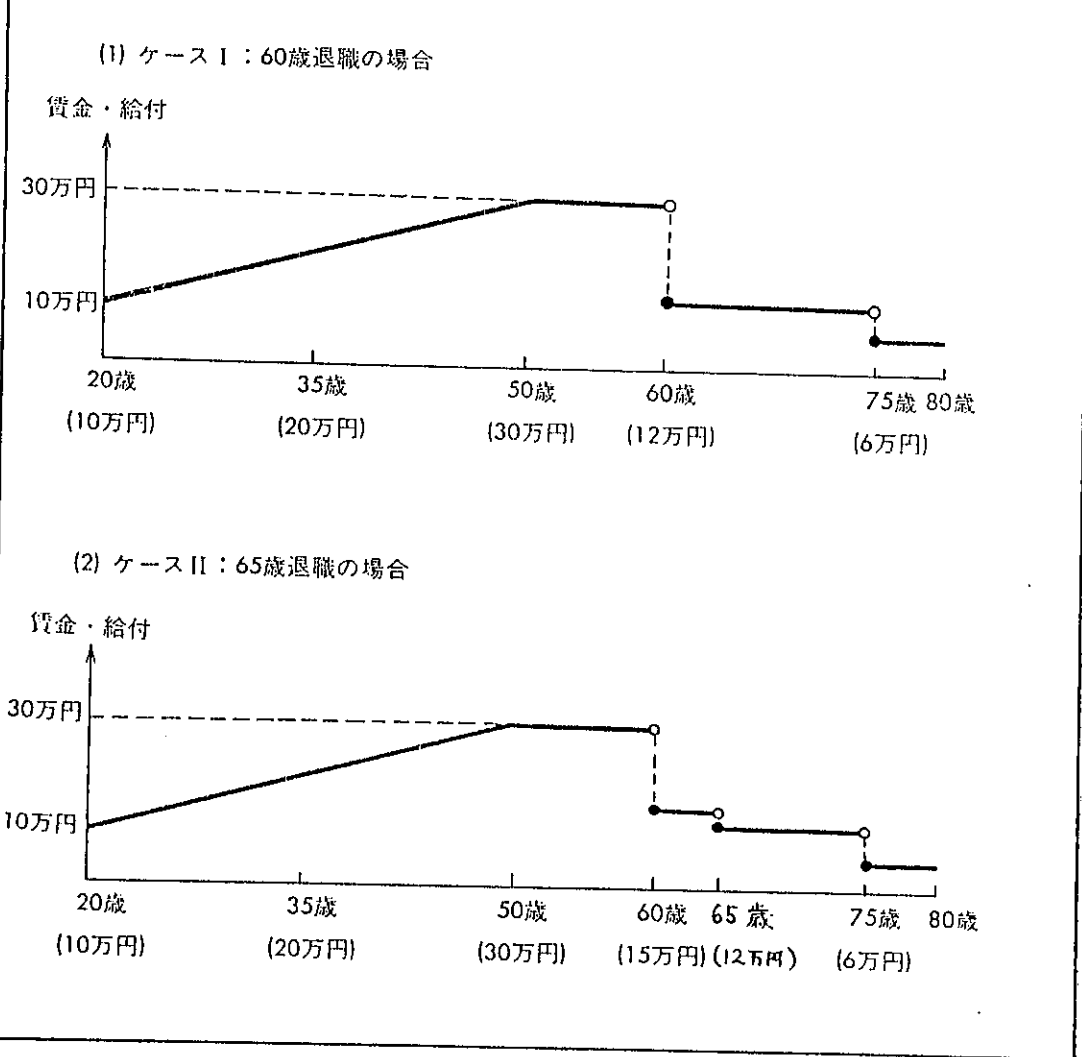
保険代替部分の保険料率

民間保険を代替する部分については保険料をあてるべきだろう。保険料率は、給付水準・拠出期間・運用利回りの三要素によって左右される。まず給付水準のうち保険代替部分をどの程度まで公的年金で支給すべきかについては、人によって意見の分かれるおそれが大きい。ここではとりあえず三五歳時点における賃金の六割を保険代替部分で確保する場合を考察する。ただし、この給付額は完全かつ自動的に賃金スライドされると仮定する。次に個人は二〇歳から拠出を開始し、七五歳まで生きると仮定しよう。またその妻は夫の死亡後、五年間におたつて遺族年金（ただし老齢年金の半額）をうけると想定する。拠出期間は四〇年および四五年（六〇歳退職および六五歳退職）の二ケースに分けて考察してみたい。さらに運用利回り・割引率は賃金のベイス・アップ率（定昇分を除く）を年間で二%上回る場合を念頭におこ

う。賃金は五〇歳まで定期昇給があると仮定し、以後五九歳まで昇給はないと想定する。また六五歳退職の場合、六〇歳から六四歳までの賃金は五九歳時の半額であると仮定しよう。このとき各年齢時における賃金水準・給付水準は図4に示したとおりである。金額は二〇歳時価格で表示されているので注意されたい。また定期昇給額（ベイス・アップ分を除く）は年々一定（ただし実質額）であり六六六七円である。また老齢年金額は三五歳時の賃金二〇万円の六割だから一二万円となる。

以上のような仮定に基づいて保険料率を計算した結果は表1にまとめられている。計算にあたって料率は拠出期間中、一定に維持されると想定した。表1をみると運用利回りが賃金のベイス・アップ率（定昇分を除く）を年率で二%上回るかぎり、保険料率は一五%程度（六〇歳退職）あるいは一〇%程度（六五歳退職）でよいことがわかる。現行水準は一〇・六%であるので、昭和五五年度以降の加入者につい

図4 賃金水準・給付水準 (20歳時価格)



ては保険料率を引上げなくとも支給開始年齢を六五歳にするだけで三五歳時賃金の六割程度を実質的に年金給付することが可能となる(この論点はすでに拙稿(一九八一 a)で指摘したとおりである)。

本稿では仮定をできるかぎり現実に近くしようと努めたが、運用利回りについて読者の一部に疑問があるかもしれない。しかし現在マイナス成長に呻吟しているイギリスにおいてさえ運用利回りは実質で

がある。

所得補助のための財源

図1で示したように、現行制度は所得補助のための財源の主要な部分を現役世代の納入している社会保険料に求めている。このような姿は、次に述べる三つの理由により望ましくない。

二・五%ないし三%が民間部門で確保されている。ちなみにインデックス国債が実質二%の利子付で昨年七月に売りだされたとき、人気薄のため発行価格は額面割れをってしまった。日本においても今日、人々の金利嗜好はますます強まる傾向にあり、実質二%の利回りを確保することは自由度の高い民間運用を念頭におくかぎり、それほど困難でないと思われは考えるが、どうであろうか。ただしこのような利子率の水準は反面において、投資を抑制するおそれ

表1 保険料率

退職年齢	賃金の年間ベース・アップ率 (g)		
	4%	5%	6%
60歳	15.0	15.0	15.1
65歳	9.8	9.9	9.9

注：運用利回り・割引率は年間でgより2%高いと仮定した。

第一に、人々は社会保険料を掛金と理解している。したがって、そのような理解を改めさせないかぎり人々を欺いていることになる。実態と理解の仕方に距離がある場合、年金改革論議は混乱を避けられないであろう。また社会保険料には実際、掛金として機能している部分が残されている。二つの機能を同一財源で賄うという事態は、制度としての透明度を低め、人々の冷静な理解のさまたげとなる。

第二に、社会保険料は逆進性の強い財源である。文献〔6〕で指摘したように、社会保険料は賃金所得に対して賦課されるので、その設定および料率の引上げは雇用費用を増大させる。その結果、一方で企業は雇用調整を迫られ、他方で製品価格は上昇することになる。この場合、雇用調整の対象は高齢者になるおそれが強い。つまり社会保険料の引上げは、インフレーションを一方で誘い、他方で高齢者の雇用環境を悪化させることになる。年金受給者に対する所得補助のために社会保険料を用いようとすると、このような山々しい事態を結果的にうけなければならないのである。さらに社会保険料は財産所得には賦課されない。この点も逆進性の一因となっている。

第三に、付加価値額に占める人件費の割合は産業によってかなり差異がある。このとき人件費のみに着目して社会保険料を賦課すると、それによる生産費の増大分は産業によって大きく異なる。最も大きな打撃をうけるのは人件費比率の高いサービス産業であろう。重化学工

業に代表される装置産業あるいは機械工業などは、その打撃が比較的小さい。このような打撃の与え方は不公平であり、かつ産業構造に歪みを生じさせることを意味している。

所得補助のための財源は、財源が何の目的のために用いられているかが誰の眼にもみえやすく、また逆進性のない、かつできるかぎり中立的なものに求めるのが筋である。そのような財源は、国庫負担に事実上かぎられると筆者は考えるが、どうであろうか。

(注13) 基本年金構想は、所得補助のための財源を目的税としての付加価値税に求めている。しかし目的税は取入額が先に決まり、それにあわせて支出総額が決まる傾向があるため、他に公共性という側面において優先度の高い支出項目があっても、それとの競合が起こらないような仕組みになっているという欠陥を免れていない。したがって百歩ゆずるとしても、厚生省予算全体をカバーするような形の目的税にする必要がある。ただしそれは国民が合意した上での話である。

社会保険料引上げの是非

臨調の基本答申は増税なき財政再建を唱える一方で、社会保障負担については受益と負担のバランスを図るといふ観点から、その増大をやむをえないものと考えている。年金を例にとると保険料の引上げが提言されている。このような主張は本年七月二三日に発表された社会

有斐閣選書

南北問題

開発と平和の政治経済学

全世界の動向と命運を左右する南北問題の全貌を、最新の資料を駆使して明快に分析。特に発展途上国の開発と平和がともに達成されるべき諸条件とその方向を究明する試み。

斎藤 優編

一七〇〇円

世界多国籍企業

アメリカ・E.C.の実態と日本の対応

学界・官界・実業界の第一線で活躍中のエコノミストが、今や本格的な不況局面を迎えたアメリカ・ヨーロッパ主要国の深刻なスタグフレーションを理論・実態の両面から分析。

鬼塚雄丞編

一二〇〇円

中小企業の海外進出

経済国際化への積極的対応

海外投資に現地生産にふみきる中小企業が増えている。様々なハンディキャップをもつ中小企業が海外投資を行うメリットは何か。多くのケースを紹介しつつ分析し、将来を展望。

瀧澤菊太郎編

一五〇〇円

東京都千代田区神田神保町2

有斐閣

保障長期展望懇談会の提言にも見いだすことができ、今年年金保険料の引上げは不可避であるかのような気配がきわめて濃厚である。

筆者はかつて拙稿(一九八一a)においてこのような支配的見解に対し異議をあげて唱えたことがある。しかし現在においてもなお、年金保険料引上げの問題点が必ずしも正しく理解されているとは思えないので、ここで再度より包括的にその点を説明しておきたい。

まず前述のように所得補助のための財源としてみるかぎり、社会保険料は不適である。したがって、この機能にかんするかぎり財源の変更を考えるべきであって、社会保険料の引上げを提言することは臨調の基本的立場と大きく抵触する。所得補助機能は福祉の原理によって営むべきものであり、受益に応じた負担という観点からは議論できない性格のものであるからにほかならない。また、このような観点を無視して考えとしても、社会保険料の引上げは人件費を圧迫するので民間、なかんずく第三次産業の活力を減殺し、他方で高齢者雇用の推進を阻害するおそれが強い。さらに高齢者の生活を破壊するという意味で問題の多いインフレーションをいっそう激化させることにもなる。このように社会保険料の引上げは、そもそも臨調の打ち出した行革の理念と相容れないのである。

次に私的保険の代替部分としての社会保険料は、昭和五五年度以降の加入者にかんするかぎり引上げるべき根拠がない。かれらについては支給開始年齢を六五歳にし、六〇歳代前半においても就労が可能になるように準備を進めるべきである。それにもかかわらず社会保険料を引上げるとすれば、かれらは厚生年金制度を脱退したり、あるいははじめから非加入の道を選択するにちがいない。民間保険を購入した方が有利となるからである。現在および将来の若い世代には非加入の道は用意されていないが、これは世代間の不公平を意味している。かれらを強制加入させようとするならば、不利益を与えないように配慮しなければならない。そのためには社会保険料率を現行水準に据えおくしかないであろう。

一方、団塊の世代についてもその引上げは望ましくない。本稿第一

節(5)項で指摘したように、かれらは二重の負担を事実上、背負わざるをえない。しかるに社会保険料を引上げれば、自助努力の範囲が大きく狭められ、自立性の発揮は困難になる。日本は西欧諸国の苦い経験に学ぶべきである。団塊の世代を苦境に追込むべきではない。他方、団塊の世代より上の世代については、過去の低い保険料率を考慮するとその引上げはやむをえないかもしれない。給付にみあった負担を求めようとするかぎり、この世代についてはそう言える。ただし、五五歳以上の被保険者の場合、保険料の引上げはかれらの雇用条件の悪化をもたらすので得策であるとは言えない。いずれにしても給付に見あった負担を求めるという立場から主張しうるのは、社会保険料の一律引上げではない。それが必要なのは、団塊の世代より上の世代にかぎられる。

さらにもう一点つけ加えておきたい。社会保険料の一律引上げは、給付適正化の努力を遅らせるおそれが強い。それは問題解決の先送りを意味し、決して望ましいものではない。

要するに、社会保険料の一律引上げは民間部門の活力をうばい、若年層の不信感を増幅させる形で社会的連帯の基礎を切崩すおそれが強い。それはスウェーデン・西ドイツ・イタリアなどの西欧諸国がこれまでに辿った不幸な道である。このような意味をもつ社会保険料の一律引上げを、なぜ日本も選ばなければならないのだろうか。^(注14)

(注14) 年金問題の解決を困難にする真の理由は、給付をうける者と負担をする者が異なっていることにある。この困難を解消し、世代間に存在する不信感を取り除いて国民の連帯感を強めるためには、つまるところ痛みをともに分かち合うしかないであろう。しかるに保険料引上げ論を主張している者の多くは現在、高齢世代または高齢に近い世代に属しており、しかも経済的には恵まれていて者が少なくない。かれらは一体、みずからどのような痛みを分かち合おうとしているのであろうか。それについての具体的提案なしに保険料引上げ論を一方的に展開しても若い世代は心を閉ざすだけであろう。

結びに代えて——当面の課題

現行の年金制度は、いわば悪性のガンに侵されており、放っておくと命とりになるおそれがきわめて強い。年々の収支が赤字であるからといって痛みを意識しないことは危険きわまりない。問題の本質が制度間の較差よりも世代間の不公平にあることは本稿で説明したとおりである。したがって、世代間の不公平をできるかぎり小さくするような制度改革、具体的には給付水準・給付体系の徹底的な見直しをしないかぎり問題の解決にはならない。しかし、それには多少とも長期の時間を要するであろう。

本稿を閉じるにあたって、次回の制度改革を念頭においた当面の課題にいくつかふれておきたい。ガンという病気の進行を少しでも遅らせたからである。まず第一に現行給付には明らかに過大な部分が認められるので、一定額(たとえば月額一〇万円)以上の給付については緊急措置としてこしばらく現状で凍結し、物価スライド制の適用をやめるべきであろう。ただし一定額未満の年金についてはその適用を継続する必要がある。スライド制の一律カットはすべきでない。また併給調整の完全実施に必要な、個別データの相互照応および支払窓口の一本化も急がなくてはならない。第二に、積立金は今日あくまでも高利運用を図るべきである。資金運用部にそれを期待するのが無理であれば、もはや民間委託するしかないであろう。第三に、保険料率の引上げが必要なのは厚生年金の場合、団塊の世代より上の世代(ただし五五歳以上はこのかぎりでない)にかぎられ、団塊の世代以下にはそれを迫るべきではない。最後に、年金制度にかんする一般の理解(通念)と制度の実態との間には現在、大きな距離がある。厚生省をはじめとする関係者一同は一丸となってその距離をちぢめる努力をしてほしい。

現在、必要とされているのは国民あげての年金論議である。それはいやおうなしに現実を直視させるであろう。現実を共有することがで

きれば、現行制度によって誰が利益をうけ、誰が被害をこうむるかを人々は冷静に判断すると思われる。

- [1] 小宮隆太郎(一九七三)、「福祉の理念と税制」、『季刊現代経済』一〇号(小宮『現代日本経済研究』東京大学出版会、一九七五、所収)。
- [2] 拙稿(一九八一a)「高齢化社会を乗り切る年金制度改革の視点」、『東洋経済』臨時増刊号(近代経済学シリーズNo. 56)、五月一八日号。
- [3] 拙稿(一九八一b)「厚生年金における世代間の再分配」、『季刊現代経済』四三号。
- [4] 拙稿(一九八二)「公的年金の守備範囲をめぐって」、『日本年金学会誌』第二号(近刊)。
- [5] Jean-Jacques Rosa ed. (1982), *The World Crisis in Social Security*, Bonnel (Paris) and The Institute for Contemporary Studies (San Francisco), April.
- [6] N. Takayama (1980), "Public Pensions in Japan," DP-36, Institute of Economic Research, Hitotsubashi Univ., December (改訂版が文献 [5] の中で "Japan" とフランス語で所収されている)。