

新たなリスクが生じる

性急な制度変更論の落とし穴

「老壯青」を満足させる年金制度は、美しい理念だが、困難な道である。その難しさを直視し、制度変更に伴う新たな問題も見据えた誠実な年金論議が必要だ。

高山憲之 一橋大学教授

周知のように、日本の公的年金は現在、多くの問題をかかえている。給付が肥満気味なこと、世代間の負担格差が大きいこと、年金の将来負担が企業経営に悪影響を及ぼすおそれがあること、雇用・医療・介護・子育て支援・

税制などを含めて、総合的かつ整合的な観点から再検討する余地が多いことなどだ。

長い年月の間には、当初ほとんど予想できなかつた事態が生じうる。それにもかかわらず、いったん決めた給付水準は変えられないとして、それを絶

対視すべきだろうか。長寿化と少子化の思わぬ進行で、「将来の公的年金保険料を現在の二倍程度まで引き上げる必要がある」という話がある。しかし、それは現行給付水準が不变だと仮定しての話だ。

「年金危機」が叫ばれるのは、右の仮定を絶対視するからにほかならない。

年金の財源は
天から降つてこない

公的年金とは、そもそもどういうものなのか。

老後の生活安定を図るために国民すべてが青年時から強制的に資金積み立てをする——制度の創設時（一九四二年）における厚生年金の制度目的は、確かにこのとおりであった。しかし当

れないという給付絶対論にコミットしている政治の貧困（政治家の怠慢）がもたらしたものである。

特集・若者を絶望させない年金改革 20

時、実際に年老いた両親をそれぞれの家庭内で私的に扶養していた青壯年層に向かって「自分の老後は子供や孫をたよつてはいけない」といつても、彼らには資金的余裕があまりなかつた。制度創設時の青壯年層だけに限定して老後の準備を二回させること（年老いた両親の扶養および自分の老後準備）は、事実上できなかつたのである（いわゆる「二重の負担」問題）。いきおい厚生年金の保険料は、三%という低水準時代が戦後長く続いた。国民年金も創設時（一九六一年）の保険料は一人月額百円であつた。

低い年金保険料を長期間納めたところで、「老後の安心」を確保することができるのはどの年金給付は本来、手にしえなかつたはずである。しかし「食える年金を支給せよ」という国民多数派の政治的要請が強く、それを受け入れないかぎり公的年金に対する国民の信頼をつなぎとめることは事実上できなかつた。結果的に、各人の年金負担とは切りはなした形で年金給付が決められ、給付水準の大幅引き上げが何回となく実施されたのである。各人の納付した年金保険料は、ただちに年金受給者の給付財源として支出され、その後に残つた保険料だけが積み立てに回された。こうして公的年金は「世代と世代の助けあい」の制度、いわば社会的親孝行の制度となつたのである。

こうした公的年金の基本性格は、何も日本のみに固有のものではない。歐米の先進工業国における公的年金制度は、おしなべて共通の性格を有している（なお、この基本性格は実際の機能であり、決してイデオロギーではない。別の基本性格を有する制度に首尾よく変えることができるのであれば、そうしたいと願つてゐる人びとも現に少なうない。しかし強制貯蓄の器に変更しようとするとき、右に指摘した「二重の負担」問題に再び直面する。この問題を円滑に解決する妙案は今のところない。これが現実である）。

さて、この社会的親孝行の制度をどうするか。年金は天から降つてこない。年金受給者が手にしている給付を賄うのに必要となる財源を負担しているのは、実は受給者の子供であり孫である。国の制度であるからといって「給付は高ければ高いほどよい」などという甘えは本来、許されない。それは結果的に自分の子供や孫を重い年金負担で苦しめることになるからである。

普通の親子であれば、年老いた親には品位のある生活を期待する一方、子供には親の世話で苦労をかけたくないと願う。諸事情が変わつても、普通の親子なら、その事態に適時適切に対応することができる。

普通の親子にできることが公的年金となると、どうしてできないのか。国の制度だからといって、低負担と高給付の双方を両立させる魔法など、ある

はずはない。諸事情が変わり、現在すでに子供や孫の世代は公的年金のために重い負担で苦しんでいる。実際、所得税や住民税よりも高額の年金保険料を徴収されている人びとが圧倒的に多い。このことに対する理解は、今日の日本でも徐々に深まっているように思われる。

現に給付水準の下方調整（切り下げ）が、すでに一九八五年と九四年の二回にわたって断行された。苦い選択ではあつたものの、国民の多数派がそれを受け入れたのである。給付水準を時代の要請にあわせて変えていくかぎり、今後も年金危機は生じない。

二階部分の民営化案には 大いに疑問がある

給付水準の調整は、肥満気味の年金給付をスリムにするものである。そして、その代わりに私的年金の守備範囲を拡大するための措置を積極的に講じ

る。これは事実上、公的年金の一部民営化を意味している。この意味での公的年金の一部「民営化」を、私は以前から主張してきた。年金分野で民間活動を活用することの意義はきわめて大きい（しかるに最近、私を「民営化反対論者」としてレッテルをはる者がいる。このようなレッテルは私の考え方には反しております、誤解である）。

私が最近、疑問視しているのは「公的年金を定額の基礎年金（二階部分）だけに限定し、二階部分の賃金比例年金は民営化すべきである」という意見だ。これらの意見（以下「二階民営化案」と呼ぶ）に対する疑問は主として五つある。

第一。実施にあたり「二重の負担」問題（両親の面倒はみるが、自分の老後は子供や孫にはたよらないことによる負担問題）が発生する。すでに年金受給者となっている人の年金は、今後

年退職直前にある人や中年齢者が過去の拠出を通じて積み上げた年金給付に対する期待権にも、政府は可能なかぎり誠実に応えていかざるを得ない。その費用は、手持ちの積立金だけでは賄えない。未積み立て分は巨額に達しており、米国で十二兆ドル（GDPの一・八倍）、ドイツで十兆マルク（GDPの三・三倍）と試算されている。日本でも、GDPの二倍前後の未積立債務がある（この金額は割引率の設定次第で異なる。なお「未積立債務」は年金が積立方式で運営されたり積立方式に運営を切りかえたりする際に生じる年金が「世代と世代の助けあい」の制度に基づいて運営され続けるかぎり「未積立債務」は生じない。子供が年老いた両親を世話をする際に必要となるお金を「未積立債務」というだろうか）。

制度切りかえ時点の青壯年層は、この未積立債務の一部を返済しながら（今までとほぼ同程度の年金負担をしなが

ら）みずからのお後に備えた積み立て

を別途、迫られる。全体として年金負担は制度の切りかえ時には必ず上がり、現役世代の生活を圧迫する一方で、企業に追加負担を強いることになる。

仮に未積立債務を国債に置きかえると、政府赤字は一挙に増大（あるいは未積立債務の利子相当分を税で賄うと財政規模は一挙に拡大）する。これは日本政府が進めようとしている財政構造改革に逆行する内容である。

第二。民営化された年金は掛け金建てで（拠出した掛け金の額に従つて）運用される。だから給付は事前には確定しない。老後生活の安定（従前生活水準の維持）は必ずしも保障されず、運用リスクや物価変動リスクなどはすべて本人が負うことになる。また掛け金建て民間年金の場合、給付は男女で差がつく。女性のほうが男性より総じて長命だからである。掛け金が同じであれば年々の給付は女性のほうが少な

い（厚生年金の場合には、こうならない）。

公的年金は「老後生活の安定」を図るための制度であつたはずである。この目的を仮に「最低生活の保障」のみに切りかえるとしたら、それにふさわしい手段を組みあわせることが求められる。たとえば一階を含めて民間年金保険スキームへの加入を全国民に強制し、生活保護制度で補完するというのも一つの方法である。この場合、国は

公的年金の制度運営からはいつさい手を引くことになる。ただ民間保険への加入を強制するだけである。そしてミンズテスト（資力審査）つきの生活保護制度で最低生活を保障する。

あるいは高齢者・障害者・遺族に対しては、生活保護給付とは別建ての差額給付（最低生活費との差額）を「公的年金」として支給することも考えられないわけではない。この場合、公的年金は制度として残るもの、現在の一階部分とは考え方も制度内容も基本

的に異なることになる。

賦課方式の公的年金（「世代と世代の助け合い」の制度）に問題が多いとすれば、なぜ中途半端に一階だけを残すのか。なぜオールジャパンで大がかりな定額の公的年金を賦課方式のもとで運営しなければならないのか。

低利回りで打撃の大きい 企業年金や個人年金

第三。二階部分の民営化で巨額資金が金融市場に一挙に流れこむ。金あまりで国内金利はさらなる低迷を余儀なくされ、金利収入を生活費の一部に充てている人（年金受給者）を脅かし続けるだろう。高利運用は国内では期待できず、積み立てのメリットを生かすために積立資金の多くは為替リスクを伴う国際投資に向かわざるを得ない。また貯蓄超過は対外収支黒字を継続させ、貿易摩擦をさらにヒートアップさせるだろう。二階部分の民営化はタイ

ミングの選択問題とも無縁でない。

積み立てのメリットは長期間にわたる高利運用によつてはじめて得られる。

厚生年金基金の年間運用利回りは、一九九六年度実績で名目二・七%にまで下がつた。積立方式の厚生年金基金も

現在、苦しみにあえいでいる。賦課方式の年金も問題をかかえているが、積立方式に切りかえても、新たな別のリスクに直面せざるを得ず、それで「老後は安泰」というわけにはいかない。

これが現実である（積立方式への切りかえを主張する論者は、どういうわけか厚生年金基金をはじめとする企業年金や各種個人年金の苦しみに対して目前を閉ざしている。そのような態度は知的で誠実だといえるだろうか）。

第四。民営化の狙いは、貯蓄増強を通じて国内実物資本を増やし経済成長を促進することである。欧米の民営化論者に共通しているのは、まさにこの点にほかならない。しかしに日本のマ

クロ経済は今のところ貯蓄超過に悩まされており、貯蓄増強の必要性は現在きわめて乏しい。このとき積立資金の大半がマネーレームに向かい、実物資本の形成につながらないというおそれはないのか。

第五。管理費用の増大。厚生年金の事務管理費は現在、保険料収入の一%前後にとどまっている。年金を民営化すると事務管理費は最低でも一〇%を上回るだろう（軍事政権下で年金民営化を強行したチリでは二〇%強の管理費用がかかっている）。

この問題は、とくに低所得の人にとって深刻となる。低所得の人は掛け金の絶対額が、もともと少ない（月給十万円の人が月々五%の掛け金を個人年金勘定に拠出する場合、掛け金は月額五千円にすぎない）。管理費用は小口の積立資金ほど高くなるのが通例である。管理費用控除後の実質利回りは、低所得の人ほど低くならざるを得ない（チ

リでは所得の高低により実質利回りに三%の差がついた）。

二階部分の民営化で現役組や企業が犠牲に

どのような改革であれ、それによつて利益を受ける人がいる一方、不利益を被る人も必ず出る。不利益を被る人が出ない改革など、まずない。

二階民営化案は、移行時における現役組（とくに中年以上）の年金負担を重くし、その生活を圧迫するおそれがありわめて大きい。企業も移行時に追加負担を強いられよう。国の財政もさらに悪化するおそれが強い。低賃金労働者や女性も割をくうだろう。そして移行のタイミングにもよるが、年金受給者も低金利の継続でダメージを受け続けるおそれがある。

他方、将来世代の年金負担は、賦課方式の場合よりも軽くなる可能性が大きい。ただし、彼らの年金給付は積立

金の運用利回り次第であり、低額年金となるおそれがないとはいえない（労働力人口の減少で国内資本は相対的に過剰となり、国内の資本収益率は今後とも低迷するだろう）。

右に述べたマイナス面をすべて引きうけてまで二階民営化を試みる覚悟が今、国民全体にあるだろうか。あるいは、その覚悟を国民に迫り、大方の納得を取りつけるだけの傑出した政治リーダーに、私たちは今、恵まれているだろうか。いずれにせよ更地に家を建てるようなわけにはいかない。今、住んでいる古い家をたよりにしている人びとがすでに多いのである。ほころびが目立つからといって、その家の半分をこわし代替家屋を用意することは、コスト面でペイせず、また多数の人びとに不自由を強いるだろう。

公的年金の民営化論がもつとも盛んなのは米国である。その総帥M・フェ

ルドスタン教授の場合、年金民営化の具体的プランを練りあげ、移行に伴つて発生する個別の問題点をどのように克服するかについて、詳細な議論を展開している。

マイナス面も検討する 米国の民営化論議

フェルドスタン教授は、年金積立金の運用収益に法人税や事業税を賦課しないことをまず想定し、年金の実質運用利回りを年間9%と仮定する。この運用利回りは過去三十五年間のアメリカの実績に基づくものである。この利回りが今後とも長期間にわたって実現すると仮定すると、移行に伴う負担の増分は当初、月給の2%ですますことができ（現行一二・四%の「二倍の負担」にはならない）、長期的には年金保険料そのものを2%の低水準にまで

引き下げる事が可能だと主張している。ただ、移行時四十歳以上の現役組は年金負担増となることの指摘も忘れてはいない。また投資収益に伴うリスクをどうすれば軽減できるか、低賃金労働者らについても不利益が生じない方策を具体的に提案している。

フェルドスタン教授の提案に批判がないわけではない。9%の年間実質利回りはいくらなんでも高すぎる、積立金の運用収益を非課税とすることでのあく法人税・事業税の税収を別途どう確保するか、などなど。いずれにせよ、民営化論者みずからがその提案のマイナス面を熟知しており、克服策を具体的に論じているのである。

「二重の負担」問題を回避しながら、現行制度の主要な問題点を解決する方法は、本当にならないのだろうか。世界各国の年金問題当事者の最近における主要な関心は、この点にあつた。そしてスウェーデンで新たな解決策が一九九四年に提案され、その実施がすでに決められた。

その解決策のポイントは、年金給付の決め方（権利の確定）と財政方式の選択問題（積立方式か賦課方式か）を分離したことがある。すなわち現行制度がかかるべき諸問題の大半（世代間の負担格差、給付と負担が一対一に対応していないこと、貯蓄と労働供給への悪影響など）は、給付算式を給付建てから掛け金建てに切りかえることで解決する。他方、年金財政は今後とも賦課方式を維持する。賦課方式を維持していくかぎり「二重の負担」問題は生じない。各人が老後の準備をするのは一回限りですむからである。

**スウェーデンとドイツ
それぞれの解決案**

スウェーデンでは年金保険料を今後一八・五%に固定し、その引き上げはいつきい考へることにしている。掛け金建ての制度では、まず最初に掛け金率を決める。そして、その掛け金率

はよほどのことがないかぎり変更しない。代わりに給付はその時どきの経済情勢に左右されることになる。

一八・五%の保険料のうち一六・五%分はただちに年金受給者の給付財源に回され、費消されてしまう。ただし各人の公的年金拠出額は個人別の年金勘定で管理され、一六・五%の拠出分が各年度末にどの程度の持ち分（架空の金額）になつているかが記録される。持ち分は「みなし運用利回り」込みである。みなし運用利回りは、賃金上昇率に等しく設定されることになつている。拠出額の残り二%分は実際に市場で運用され、その運用成績も個人年金勘定に記録される。老齢に達した段階で、各人は自分の個人年金勘定にどれだけの持ち分（市場運用分込み）があるかを知る。それを少しずつ取りくずして（年金給付化して）老後の生活費に充てるのである。これがスウェーデン式解決法にほかならない。

スウェーデン方式の知的イノベーションは「みなし運用利回り」の考案にある。イタリアでも、このスウェーデン方式とほぼ同じ解決策が採用されることになった。

日本の場合、仮にスウェーデン方式を導入し、年金保険料の引き上げを今後いつさいしないとすれば、将来の年金給付水準（実額）は現行の半額程度となるだろう。年金保険料を今後長期間にわたつて現行水準に固定するという選択は、このようなハードな結果を招来するのである。

他方、ドイツでは現行二〇・三%の年金保険料を一九九九年から一%引き下げる内容とする年金改正法案が、この十月に連邦議会（下院）で可決された。一〇%を超える失業率を少しでも改善するためには、企業の物件費負担を圧迫している年金保険料を早急に引き下げる必要があつたからである。そして年金保険料は今後二十年

間にわたって現行水準より低い二〇%以下に抑えこむ。その見返りに付加価値税の税率を九年から一%引き上げて一六%にする一方、年金給付は将来にわたって現行水準より一〇%弱切り下げる。同時に年金制度の枠内で出産・子育て支援を従来より強化する。子供は社会の生存条件だからである。

仮に日本もドイツの例にならって年金給付をさらに下方調整する場合、既裁定年金の物価スライド化（賃金スライドではない）や、満額年金受給要件を四十年拠出から四十五年拠出（あるいは英國にならって四十九年拠出）へ変更すること、標準年金モデルを専業主婦世帯から夫婦共働き世帯へ切りかえること、給付課税の強化、介護保険料・健康保険料を年金給付から天引きすること、高所得者の年金額カットなど、残されている具体策が多い。

いずれにせよ「老壯青」のすべてが

絶望しない年金制度を構想することは容易でない。現状はどちらかといえば「進むも地獄、退くも地獄」という状況に近いからである。

年金のための負担増が避けられないとしたら、各人の名義のもとにお金の残る形で負担増を実現するというのも確かに一つの選択となる。ただし名義が残つてもインフレや低利回りのリスクを完全に回避することはできない。

したがつて、そのような選択をする場合には思わしくない結果が生じても、

それを老後に引きうけるだけの覚悟をする必要がある。

昨今の日本では「二階部分を丸ごと民営化したり公的年金の財政運営を積立方式に切りかえたりすれば、問題は

すべて解決する」かのような主張が多い。ただし、物事はそれほど単純ではない。制度を変更すれば問題の一部は確かに解決する。しかし、同時に新たに別の問題や別のリスクが発生する。新しいリスクが何かをいつさい議論せず、リスクへの対応を一つも示さずに、ただ新提案のよい側面だけを強調し、現行制度の悪い側面だけをことさらに言いつのる。これでは、たちの悪いセールスマント同類ではないか。

エベレストからの眺めは、ときに素晴らしいかもしれない。その素晴らしさに幻惑されて、酸素マスクも持たず、ほかの用意もいつさいせずにエベレストに登ることを私はしないし、それを他人に勧める気にもなれない。⑥



たかやま のりゆき 一九四六年、長野県生まれ。

東京大学大学院修了。経済学博士。

年金審議会委員、米価審議会委員などを歴任。
今年八月から英オックスフォード大学客員研究員。

主な著書に『年金改革の構想』
『貯蓄と資産形成』(日経・経済図書文化賞受賞)など。

● 税金・年金 滞納しているのは誰だ

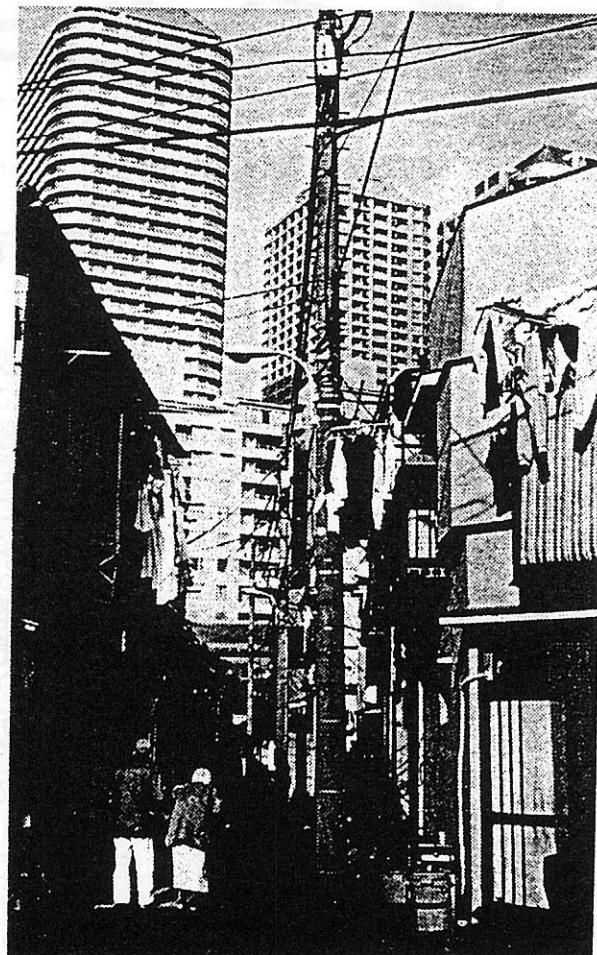
闇の中の3兆円

国民皆年金 は崩壊寸前だ

高山 憲之

一橋大学教授

保険で国民皆年金を維持するのは難しい。年金消費税を導入して、基礎年金の財源を賄う方式に切り替えるべきだ。



年金はいわば空気のようなものである。年金のない老後はもはや考えられなくなつた。

就業者のいない六十歳以上の夫婦世

帯を例にとってみよう。一九八九年時点において公的年金額が年間収入に占める比率（「年金・年収比率」といふ）は、この世帯グループの場合、全体として八四%に達していた。年金・年収比率八〇%以上という世帯が大多

数を占めていた（ほぼ四分の三）。就業していない六十歳以上の一人暮らし世帯でも状況はほぼ同じであり、九割弱の圧倒的多数が年金・年収比率五〇%以上であった（いずれも総務庁統計局『全国消費実態調査』による）。

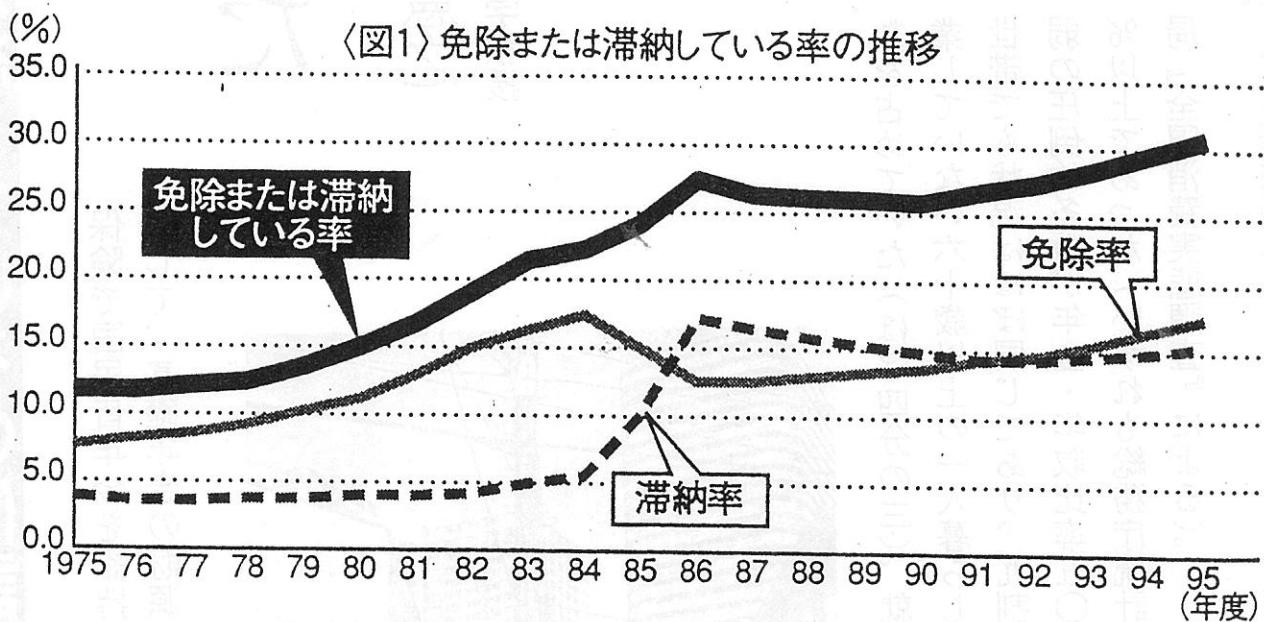
公的年金は強制加入の制度であると

その公的年金を老後に受けられない人びと、ないし、ごく少額の公的年金しか受けられない人びとが今、増えている。「国民皆年金」制度の空洞化が静かに進行中である。



たかやま・のりゆき 一橋大学教授。一九四六年長野県生まれ。七五年東京大学大学院修了。一橋大学助教授を経て、九〇年から現職。
現在オックスフォード大学客員研究員としてイギリスに滞在中。主著に『年金改革の構想』『ストック・エコノミー』など。

いわれている。誰もがいずれかの公的年金に加入する「国民皆年金」体制が一九六一年に実現したと日本の政府はこれまで誇らしげに語ってきた。たしかにサラリーマンの場合、年金保険料は月給から自動的に天引きされており、制度加入を拒否しようとしても、それはできない。ところが非サラリーマン（自営業者・自由業者・無職者・学生等）の場合、国民年金への強制加入は建前にすぎない。保険料が事実上、自主納付の形となっているからである。



四割近くがドロップアウト

〈図1〉は「皆年金」制度の空洞化が近年どのように進んでいるかを示したものである。二十歳以上六十歳未満の非サラリーマンは国民年金に入ることになっている。そのうちサラリーマンの配偶者（被扶養者のみ）を除く者は第一号被保険者と呼ばれ、国民年金の保険料を納付しなければならな

保険料の強制徴収は法律には規定されている。この点で保険料は税金と変わりがない。しかし強制徴収をしようとすると、それなりの手間と時間そして経費が必要となる。強制徴収の対象者が三百万人もいるとなると徴収費用は莫大な金額にならざるをえない。徴収に必要となる経費の方が取り立てる保険料よりも多くかかるという場合も少なくないだろう。現に国民年金の場合、保険料の強制徴収という事例はこれまでほとんどないに等しかった。

い。

第一号被保険者は九七年時点で約千九百万人いた。そのうち保険料を滞納している者が一六%前後（約三百万）、低所得等を理由に保険料免除となっている者が一八%弱（約三百三十万人）いた。さらに住民票未登録等で国民年金に加入していない者が九五年十月時点で百五十八万人いたと社会保険庁は推計している。滞納者・免除者・未加入者を合わせると八百万人近くになる。本来、第一号被保険者となるべき者の四割近くが国民年金の保険料を納付していない。これが最近の実態にほかならない。

このドロップアウト「四割近く」という割合は全国レベルの計数である。沖縄県では滞納者の割合がすでに三〇%に達しており、免除者・未加入者を合わせると実に六二%に相当する人びとが国民年金保険料を納めていない（九六年度）。

なお免除率は九一年度以降、徐々に上昇している。これは学生を同年度以降、強制加入としたからである。滞納率はかつては五%未満であった。それが八六年度に一七・五%に急上昇した主な理由は、それまで任意加入だったサラリーマンの配偶者（滞納者はほとんどいなかつた）が制度改正により第三号被保険者となり第一号被保険者グループから切り離されたからである。滞納率はその後、やや低下気味に推移していたが、九二年度を境にして再び上昇基調に転じている。

国民年金の保険料は九七年度が月額一人一万二千八百円、九八年度は一万三千三百円となる。その後も毎年、少しずつ引き上げられる予定である。それに併せて免除率や滞納率は今後とも上昇し、「皆年金」の空洞化はさらに進む恐れが強い。

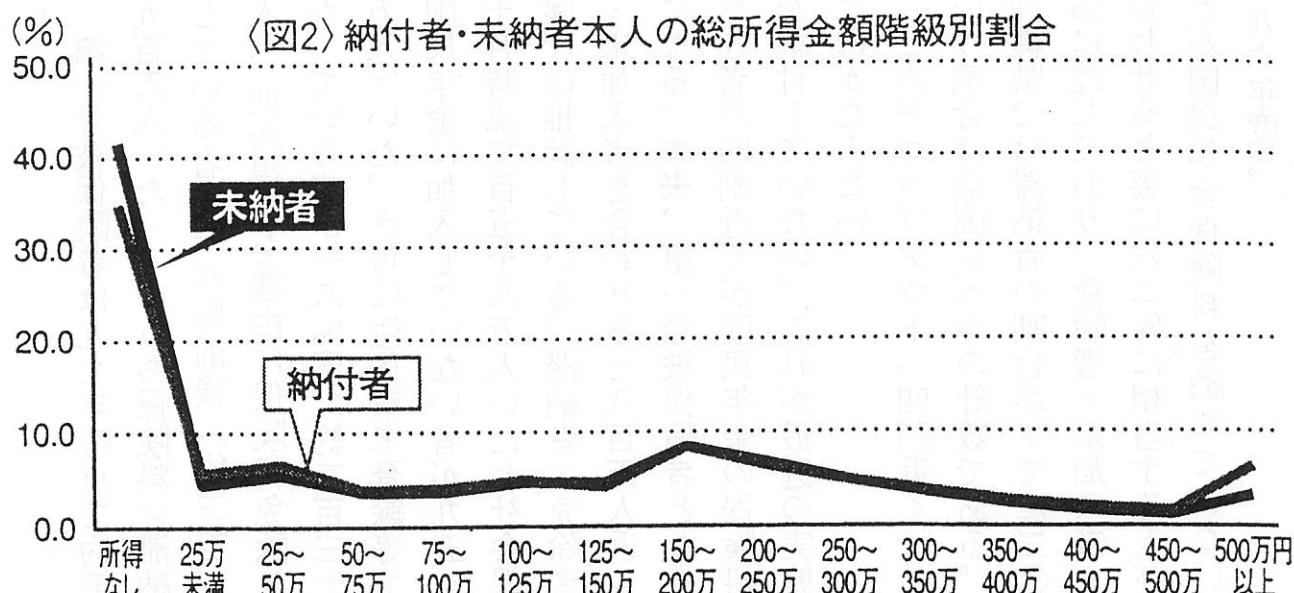
国民年金の場合、保険料免除となつたり保険料を滞納したりしても、その

分の保険料を追納することができる。

したがつて前述した八百万人弱のすべてが無年金となつたり、ごく少額（生涯免除の場合、六十歳受給の年金額は月額一万三千円程度）の年金受給者となつたりするわけではない。現に保険料免除者の四割強は保険料を追納する意思があるといつてはいる。学生の大半は卒業と同時に年金保険料を自動天引きされるサラリーマンとなるだろう。

また滞納者であつても低所得者ではない人が少なくない。〈図2〉によると、本人所得を見る限り国民年金の保険料を納付している人の所得分布とそれを滞納している人の所得分布に大差はない。滞納者の少なからぬ部分が固い年金不信を胸に秘め、いわば確信犯的に保険料納付をサボタージュしているのである。

現に滞納者のうち三十五四十四歳層の五割強が「国民年金を当てにしていない」といつており、滞納者の約三分



の二が民間の生命保険に加入（さらに滯納者の二割は民間の個人年金に加入）している。無年金になったからといって、それが生活保護に直結するわけでは必ずしもない。

ただし主たる滞納理由は「保険料が高く経済的に払うのが困難である」にある（回答の半数強。九六年調査）。この点を軽視すべきでない。生活保護を受ける高齢者数は将来百万人近くになる恐れがある。

納付拒否でも、おとがめなし

「国民皆年金」という年金ロマンは年金行政担当者の悲願であった。ただし、これまでのところ、その悲願は日本では一瞬たりとも実現したことがない。むしろ現実は、その悲願をさらに遠いものにしつつある。

年老いてから生活保護を頼りにする人が多数に及ぶ。これが「皆年金」の空洞化によつてもたらされる一つの帰

結である。もう一つ、（年金不信による政府への信頼感低下が「皆年金」空洞化の一因となつていると同時に）空洞化の進行が年金不信とりわけ若者の年金不信をさらに強めてしまう。

非サラリーマンは公的年金の保険料を払いたくないと思えばペナルティーなしにその支払いを拒否することができる。サラリーマンは自動天引き制度の故に支払い拒否ができない。同じ国扱いは不公平ではないかという疑念が若いサラリーマンの脳裏につきまとつて離れない。

日本の政府関係者はこの点を熟知しており、未加入者の解消促進に涙ぐましいまでの努力を試み、滞納保険料の納付督励を懸命になつて続けてきた。仮に、そのような努力や督励が全くされなかつたとしたら国民年金の適用状況は今日、もつと惨めなものになつていたに違いない。

今もなお、そのような努力や督励が続けられている。二十歳到達者の加入徹底、国民健康保険との連携（届け出書・窓口の一体化）、口座振替による自動納付促進、一括前払いの奨励（年利五・五%の割引）、電話催告・戸別訪問の実施、専任徴収員・未納保険料整理月間の設置、事務担当者等への研修実施、各種広報の実施等々。このような対策は国民年金の未加入者・滞納者が集中している都市部で重点的に実施されている。

一体徴収は政治判断

未加入者・滞納者の解消策として新たに検討されているものもいくつある。その一つは国民健康保険料（税）との一体徴収である。国民年金未加入者のほぼ七割が国民健康保険に加入しており、年金保険料滞納者のうち六割強が国民健康保険料を納付しているからに外ならない。都道府県民税と市区

町村民税は現に一体徴収されており、国民年金保険料と国民健康保険料（税）の一体徴収が実現するか否かは政治家のトップ判断にかかっている。

もう一つ、現行の国民年金制度では保険料を全額納付して満額の年金に結びつけるか、それとも納付免除となり三分の一の年金を受給するか、の二つしか選択肢がない。国民健康保険料には保険料の軽減（二～七割軽減）制度がある。それにならって国民年金にも保険料の軽減制度を導入したらどうかという提案もある。

保険主義を厳格に貫く限り軽減保険料を納付した人の年金額は満額年金よりも低くなる。低額年金は「皆年金」

の思想（年をとつたら生活保護に頼らず、年金で最低生活費を賄う）とは必ずしも合致しないものの、現状を放置するよりはましだと考えられるからである。

その他、税制における生命保険料控除・個人年金保険料控除は公的年金の

保険料を納付した人のみに限るという提案もある。

なおサラリーマンの妻で無業の者（いわゆる専業主婦）は国民年金では第三号被保険者と呼ばれている。第三号被保険者としての届け出を役所に提出すれば国民年金の保険料を直接納付しなくとも年金権が保障される。とこ

いる。もともと二十歳以上の学生が交通事故等で障害者になつても国民年金未加入故に障害年金を受給することができないということが問題の発端であった。そうであれば障害年金だけに部分加入させるという選択肢もあつたはずである。障害年金分の保険料だけであれば月額千円前後で足りるだろう。併せて自動車免許の取得に際して学生の場合は国民年金の保険料納付（障害年金分のみ）を不可欠の条件とするのである。

ろが、この届け出を出していない人が今でも百万人前後いるといわれておる、無年金となる恐れが強い。

紙一枚の届け出を提出したか否かで一方は生涯通算で平均千六百～千八百万円の基礎年金給付を手にする一方、他方では無年金となる。このような取り扱いも問題が多い。サラリーマンの配偶者（ただし被扶養者のみ）であつたことが確認されれば、いつでも過去にさかのぼって第三号被保険者として認定する必要がある。

行政費用は収入の一割強

未加入者の解消や滞納保険料の納付督励には多大な行政費用がかかっている。総理府社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』によると、九四年度の国民年金事務費は千八百十七億円、国民年金保険料収入は一兆七千二百九十六億円であった。徴収や給付に伴う行政費用は保険料収入の一〇・五

%に相当していた。この行政費用は地方自治体が別途負担していた費用は含まれていない。実際には保険料収入の十数%に相当する税金が国民年金制度を管理運営するために投入されたことになる。

これほどまでに高い行政費用は異常である。ちなみに厚生年金の行政費用は同年度においてわずか〇・五六%にすぎない。年金行政費用の世界相場は保険料収入の一%前後であり、国民年金の無理がすでに限界に達していることはこの点でも明らかである。これほどまでに高額の行政費用を負担してもドロップアウトが四割近くに達してしまった現状は「政府の失敗」以外の何物でもない。

行政費用は収入の一割強
未加入者の解消や滞納保険料の納付督励には多大な行政費用がかかっている。総理府社会保障制度審議会事務局『社会保障統計年報』によると、九四年度の国民年金事務費は千八百十七億円、国民年金保険料収入は一兆七千二百九十六億円であった。徴収や給付に伴う行政費用は保険料収入の一〇・五

るため未加入・滞納対策は国が直接執行するよう求めている。

保険主義の限界

なぜ未加入や滞納が国民年金には多いのか。その理由は主として二つある。第一。国民年金保険料は定額制である。定額保険料は逆進性がもつとも強い人頭税の一種にほかならない。定額保険料は低所得階層には負担感が強く、保険料引き上げが続くと無理が生じてしまう。他方、高所得階層にとつて定額負担は必ずしも困難ではないものの、定額給付（基礎年金）の必要性はそれほど大きくない。とくに個人年金の方が国民年金よりもメリットが大きいと考えるようになると、その者が国民年金の保険料納付を拒否しても決して不思議ではない。

第二。保険料の強制徴収が事実上きわめて困難であり自主納付の形となつていている。この点はすでに述べた。

未加入や滞納を解消しようとすれば、行政費用を最小限に抑えながら、この二つの問題をどうしても解決する必要がある。それは可能だろうか。

定額保険料制が早晚、壁に突きあたることは六一年の制度発足当初からすでに知られていた。所得比例の年金保険料とならなかつたのはクロヨンがあつたからである。非サラリーマンの所得を正確に把握することは今でも容易でない。この点はどの国でも同じである。

保険主義にこだわる限り国民皆年金の夢は実現しない。これが今日における世界の常識である。保険主義に執着するのであれば、国民皆年金という旗は降ろさざるをえない。

世界の主要国は、いずれも保険主義の考え方を捨てて国民皆年金（定額年金）を実現している。皆年金の空洞化を議論している国は今日、日本以外はない。

年金消費税で賄うと

皆年金は税方式を採用すれば実現可能である。日本の現実を踏まえるとどうなるか。

能力に応じた年金負担は所得をベスとしなくとも可能である。消費支出をベースにすればよい。年金消費税（仮称）の創設である。定額保険料よりも年金消費税の方が逆進性は、はるかに少ない。消費税率は現在五%であるが、そのうちの一%分は地方消費税であり地方自治体財源としてヒモつきになつていて、年金財源としてヒモつきの消費税（年金消費税）を考えることとは決して非現実的ではない。

消費税は子供も年金受給者も負担するので現役組の年金負担（年金消費税込み）は総じて軽くなるだろう。消費月額三十万円とする三・三%の年金消費税は一万円弱である。これは一人分の国民年金保険料（一万二千八百円）より少ない。高額所得者や高額資

件とすれば、国民皆年金がいすれ実現する。

現行の保険システムからの切り替えはどう進めるか。一案として基礎年金財源のすべてを直ちに年金消費税に切り替える一方、給付は四十年かけて段階的に移行する（従来の拠出記録を最大限度に尊重する）改革を考えてみよう。消費税として増税が必要となるのは九七年度で八・一兆円、税率にして約三・三%である。ただし同額だけ年金保険料負担を減らすことができるのでは、年金消費税込みの年金負担は全体として変わらない。変わるのは個々人の年金負担である。

消費税は国内に居住する限り納付する。自動徴収体制はすでに確立されており、支払い拒否はできない。年金消費税としての追加徴収費用はほとんど無視しうる。しかも消費税にはクロヨンがない。国内居住期間のみを受給要

産保有者で贅沢な消費生活をしている場合はネットで負担増となる。

年金受給者もネットで負担が増える。現時点における現役・OB間の所得バランスを考えると、この負担増はやむを得ないのではないか。年金受給者となつても、年金制度へ応分の貢献をし続ける。全体として青壮年期における過度の負担が緩和され、ライフステージごとの負担が従来より平準化される。

九七年度において民間サラリーマン加入の厚生年金は基礎年金用に五兆一

千五百億円を保険料収入から拠出していた。保険料率にして約四%に相当する負担である。基礎年金財源を年金消費税に切り替えると、厚生年金の保険料は約四%引き下げることができたはずである。結果として民間企業事業主の年金負担は約二兆五千七百億円減る。これは同規模の法人事業税減税と同じ効果を持つ。

年金消費税率はピーク時にはどの程度になるか。現行給付を維持する場合、二〇二五年度の所要額は二十・一兆円であり八・二%に相当する（九七年度価格）。ただし給付水準を見直し、スライド方法を変え、富裕テスト（資産・所得調査に基づく支給制限）つきとすれば、所要額は減る。ピーク時五・六%の年金消費税でも皆年金の名に恥じない給付を賄うことができるだろう。

いずれにせよ財源切り替えは、その気にさせなれば実現可能である。

スペイン・ポルトガル・ドイツでは最近相次いで年金保険料を引き下げ、その代わりに付加価値税（日本の消費税に相当）の税率を引き上げた。フランスもCSG（社会保障目的税）を導入して年金保険料を引き下げている。消費税への年金財源シフトは、このような世界の潮流にも合致している。

税方式への切り替えに最も消極的な

のは、実は厚生省と大蔵省である。厚生省は財源が全額大蔵省管理となることで国民年金行政における主導権の喪失を恐れる一方、大蔵省は財源が厚生省にヒモつきになることを極度に嫌っている。現に官僚主導の下でまとめられた財政構造改革に関する閣議決定（九七年六月）では、この問題を先送りし「財政再建目標達成後、改めて検討」するとしている。本年秋にまとめられる年金審議会の意見書も官僚がシナリオを書く限り同じ結論となるだろう。

官僚の都合で物事を決めてよいはずはない。大切なのは国民一人ひとりがどのように考えるかである。皆年金の夢を幻のままに終わらせるのか、それともその夢を実現すべく然るべき措置を講じるのか。仮に後者であるとすれば、年金改革の主導権を官僚に委ねてはいけなくなる。