

## 公的年金制度における世代間公平問題への視点

早稲田大学人間科学部

植村 尚史

はじめに

今日、マスコミ等で公的年金における世代間不公平ということが問題になっている。多くの場合、この問題は、世代ごとの拠出と給付の損得を巡って議論される。ある世代（コーホート）では、いくら保険料を払って、平均的にいくら年金給付を受ける、それが別なある世代の何倍とか何分の一とか、そこに差があることが不公平であるという議論がある。こうした論調に対し、政策当局や一部の学者からは、そもそも公的年金制度は、家族内で行われてきた世代間扶養を代替するものであり、人口構成の変化によって世代間で給付と負担に不均衡が生じるのはやむを得ないとの説明や<sup>i</sup>、年金制度以外の世代間所得移転と合わせることで、公的年金制度における世代間の不均衡は容認されるとの説明が行われている。<sup>ii</sup>

しかし、こうした議論や説明は、多くの人が感じている不公平感の本質から、問題の焦点を遠ざけていくだけではないかと思われる。世代から世代へは、さまざまな形で、プラス、マイナスの資産がひきつがれていく。それらを集めてきて、どの世代が損だ得だという議論をしても不毛なことである。今日の年金制の世代間不公平論は、単なる損得論ではなく、公的年金制度への信頼感の低下ということが背景にある。若い世代の年金制度の将来に対する不安が、自分たちが一方的に不利になるという世代間不公平論という形で現れてきたにすぎない。

公的年金制度における世代間の不公平という問題は、年金制度のあり方として議論されなければならない。年金がどのような目的で存在し、どのような役割を果たしているか、あるいは果たすべきかという観点から、世代間不公平は制度そのものに内在するものとして許容されるのか、あるいはそもそも許容されざるものなのかということを考えていかなければならないのではないだろうか。本稿では、公的年金制度における世代間不公平論の本質と、各世代に公平で将来も安定的な制度のあり方について考えてみたい。

### 1、公的年金制度における世代間公平問題はなぜ生じたのか

日本の厚生年金制度は、周知の通り、ドイツでつくられた社会保険の制度を導入してきたものである。その目的は、ドイツの場合と同じように、生産手段を持たない労働者が、高齢や障害などで働くことができず、生活を維持することができなくなるというリスクに対応するというものであった。その方法は、若くて元気で稼げるうちに拠出しておいて、働けなくなったら給付を受け取るというもので、基本的には積立方式の財政方式で運営するという考え方で発足した。しかし、その後の経済社会情勢の大きな変化の中で、財政的には大幅な変更を余儀なくされる。

戦後の混乱の中で、保険料徴収が実質的に困難になり、保険料率を大幅に引き下げるといふ措置がとられた。このとき、厚生年金の財政方式は、修正積立方式に変更されたといふ説明が行われるようになった。制度当初の、給付と負担の均衡という考え方は、負担が大幅に引き下げられたことにより、実質的に放棄された。しかし、当時は、保険料率の引き下げ措置は戦後の緊急対策で、一時的なものと考えられていた。一時的に保険料を下げたことで積立不足が生じ、その分は賦課方式的な方法で賄わざるを得ないが、いずれ保険料を戻して、その分は取り返せるというふうに考えていた。これが、「修正」積立方式といわれた理由である。

しかし、その後の高度経済成長のなかで、過去の貧しい時代に働いて十分な拠出ができなかった人たちも、高齢期には世間一般の水準に見合った生活ができるようにする必要があるということで、拠出に比べて高額な給付が受けられるように給付水準が引き上げられていった。一方、産業構造の変化で勤労者が増え、経済成長で所得が上がっていったために、保険料率は引き上げなくても財政的には維持できるような錯覚があり、保険料率の引き上げは先送りされ、当初予定したスケジュールでの保険料率引き上げは実現しなかった。いわば、給付の先食い、負担の先送りが行われ、厚生年金の財政方式は、実質的に賦課方式に近いものとなっていった。

国民年金は、就業構造の変化により、若者が都会に出て農業等の後継者がいなくなるという状況の中で、農業者などの老後所得保障対策としてつくられた。国民年金も、当初は基本的には積立方式の考え方がとられていたが、経済成長の中で、給付水準の引き上げが図られ、厚生年金同様、実質的に賦課方式化していった。しかし、後継者のいない農業者等を対象とし、被保険者の増加が見込めない国民年金が、賦課方式で維持できるはずはなく、早々と財政的な行き詰まりが予想されるようになった。このような事態を回避するために、昭和60年の改正で、厚生年金の定額部分と国民年金をドッキングして基礎年金が

つくられる。基礎年金は、すべての現役被保険者ですべての受給者の費用を負担するという完全賦課方式の年金で、増加すると見込まれるサラリーマン被保険者と減少すると見込まれる農業、自営業被保険者を実質的に合体させて、国民年金の崩壊を防ぐという目的を有していた。いわば、厚生年金と国民年金の財政調整、厚生年金による国民年金の救済という性格を持つものであったということができる。こうした改革によって、給付と負担の関係はますます曖昧になり、負担に見合った給付という考え方が後退し、若者から高齢者への所得移転＝世代間扶養という考え方が強調されるようになっていく。

公的年金の世代間不公平の要因は、一般に、人口の少子化、高齢化にあると説明される。しかし、賦課方式化しなければ人口構造の変化を受けて、世代間に給付と負担の格差が生まれることはなかったのであり、そもそもの要因は賦課方式化にあるのであって、少子化、高齢化にあるわけではない。そして、賦課方式化の要因を、歴史的に考えてみると、高度経済成長のなかで、相対的な弱者といわれる人たち、貧しい時代に働き十分な蓄えのできなかった高齢者や、経済成長に乗り遅れた農業者、自営業者への給付を、若い被用者の保険料で確保しようとしたことにあるということができる。高度成長期は、人口高齢化がそれほど進んでおらず、就業構造の急激な変化のために被用者が急増したことで、一見積立方式が維持できている（積立金が積み増しされている）ように見えた。そのことが、保険料負担を給付水準に見合うところまで引き上げることを遅らせ、巨額の積立不足を生じさせてしまった。

つまり、高度経済成長の時代に、給付の先食い、負担の先送りを行い、その負担が若い被用者に集中する構造をつくってきたことで、世代間の不公平という問題が生じたのであり、少子化、高齢化は、不公平の原因そのものではない。少子化、高齢化の進展により、問題が顕在化したということではない。このことをまず認識しておく必要がある。

## 2、「世代間扶養」という考え方

年金は、歴史的には、若いときには働いて稼ぐことができるが、高齢、障害等で稼働能力がなくなると生活が困難になるという、ライフサイクルにおける所得の急激な変化を緩和するためのものであり、若いときに稼いだ金の一部を高齢期に持ち越す、時間的な所得分配の制度であった。前述のように、高度経済成長の時代に、高齢者にも経済成長の恩恵を及ぼすために、年金給付を経済の成長に応じて引き上げてきた結果、財政的には積立方式から賦課方式へ移行してきた。その際に、理念としても、自分の老後に自分で備えると

いう「自助」の理念に加えて、若者が高齢者を扶養する「世代間連帯」とか「世代間扶養」という理念が入ってきた。

もともと、子供が親を養うという「道徳」があって、それを社会的に行う仕組みとして年金が創られたわけではなく、個人の所得喪失リスクに備えるための制度であったものが、高度経済成長という社会変化のなかで、部分的に変容し、その結果、「世代間連帯」とか「世代間扶養」という新たな理念が入ってきたと理解することができる。その原因は、当時の高齢者の年金給付を引き上げた結果、彼らが現役時代に積み立てた分では足りなくなり、次の世代が自分たちのために積立ててある分を使うことになったためである。そうした「流用」が許容されたのは、高齢者にも経済成長の恩恵を及ぼすのが、世代間の連帯という観点から当然ではないかという考え方が一般に受け入れられたためである。「世代間連帯」、「世代間扶養」というと、相互に助け合うというニュアンスがあるが、年金制度においては、後の世代から前の世代への一方的な仕送りを認めるための理念であった。右肩上がりの経済の下では、後の世代は前の世代よりも常に恵まれている。前の世代が資本を蓄積し、後の世代はその成果として経済成長の恩恵を受ける。それが繰り返されて、経済はどんどん成長していく。そのような成長の過程が信じられた時代には、後の世代が前の世代を扶養することは抵抗無く受け入れられた。また、経済成長の中で負担が飲み込まれていったため負担感もあまり感じる事がなかった。右肩上がりの時代が長く続いたために、日本の企業の力は強く、サラリーマンは年功序列、終身雇用で安定した生活が確保されるものと考えられた。「世代間連帯」、「世代間扶養」という理念の下に、世代間の一方的な仕送りが受け入れられたのは、そういう背景があったためである。

しかし、そうした条件は90年代以降の経済低迷の中で失われてしまった。今日の経済は、逆に右肩下がりとなり、若い人は、この国が再び高度経済成長を実現するなどということをして信じてはいない。前の世代は経済状況のよい時代にたくさん稼ぐことができた、恵まれた世代であり、後の世代ほど経済状況が悪くなるような時代に、なぜ、若い世代が恵まれた世代である高齢者のために一方的な仕送りをしなくてはいけないのかという疑問を感じている。若者は、時代の先行きは暗いと感じている。だから、自分の老後は心配で、年金に対する期待は大きい。しかし、自分たちの払った保険料は、今の、恵まれた世代である高齢者のために使われて、自分たちの老後は、これから生まれてくる、さらに暗い時代を生きることになる次の世代に委ねるしかない。年金の将来に不安が広がるのは当然といわざるをえないだろう。

年金制度における世代間不公平問題の本質は、単にどれだけ払ってどれだけもらうという損得の問題ではなく、将来にツケを送るということに合意した時代の経済社会的な条件が大きく変わり、当時受け入れられた、「世代間連帯」、「世代間扶養」という考え方そのものがもはや受け入れられなくなっているということにある。政策当局は、年金があたかも世代間の仕送りであるかのように説明し、「世代間扶養」だから、少子化、高齢化によって負担が増えるのはやむをえないとの説明で、若者の理解を得ようとしている。しかし、このような説明は、若い人たちの不安を増すだけでしかない。世代間不公平を小さくするために、将来の負担を減らさなければならないといって、将来の給付を削減するという制度改革は、若い世代の将来への不安を増し、年金制度の信頼性を損なって、世代間の不公平感を高めるだけである。問題の本質を見逃した制度改革や説明は、問題を深刻化させる効果しかもたらさない。

### 3、年金の財政方式と世代間不公平

高度経済成長という条件が失われ、将来に対する不安が増大している状況において、年金制度に求められるのは、制度の安定性、給付の確実性である。それには、高齢期の稼働能力喪失というリスクに備えるという、制度当初の姿に戻す方向の制度改革が必要になる。自分の未来に対する備えという性格を強め、負担すれば確実に将来の給付として戻ってくるというように給付と負担の連動を強めることで、制度に対する信頼感を取り戻すことができれば、世代間の不公平という不満も解消されるだろう。

給付と負担の連動を強め、世代間の不公平をなくすには、制度当初の積立方式の考え方に戻すことが必要である。しかし、現に巨額の積み立て不足（過去債務<sup>iii</sup>）が生じており、直ちに積立方式に移行することは難しい。現実には賦課方式で運営するほかはないが、賦課方式だと、少子化、高齢化の進展によって将来の負担増、給付減が避けられない。この問題を解決するには、積立方式の制度設計を行い、財政的には賦課方式で運営するという仕組みにするしかないが、そのためには、過去債務を何らかの方法で償却しなくてはならない。

図1は、現行の厚生年金保険制度での将来の給付に対する財源構成を示したものである。この図は、平成12年の財政再計算時に厚生労働省が作成・公表したもので、平成9年の将来人口推計の結果に基づいている。平成14年の将来人口推計では、長寿化、少子化が一層進展することが見込まれているため、給付現価も変わっているはずである。しかし、

残念ながら、新しい人口推計に基づく給付現価の計算は発表されていない。したがって、ここでは、2000年財政再計算時の数値を使うこととする。

図の右側、「将来期間に対応する給付現価」1420兆円というのは、将来支払われる保険料に対応して発生する年金給付債務の総額を、利子率で割り戻して現在価値に換算したものである。同じように、過去の期間に支払われた保険料に対応して将来発生する年金給付債務の総額を現在価値に置き直したものが図の左側、「過去期間に対応する給付現価」である。図の右側、将来期間に対応する給付債務について、これがすべて将来期間に納付される保険料収入で賄われれば、マクロ的には給付と負担が均衡し、どの世代も、損も得もない状態ということになる。現在の対標準報酬17.35%という保険料率（対総報酬では13.58%<sup>iv</sup>）は、基礎年金の3分の1の国庫負担を考慮しても、多少得な状態、つまり、保険料率が給付に比べて低い状態であり、80兆円分（対標準報酬保険料率にして1%強に相当）の保険料負担の増があって、はじめて負担と給付が均衡する。国庫負担がないとすると、1420兆円すべてを保険料で賄う水準、単純に比率で計算すると、対標準報酬で保険料率約21%（対総報酬で16.4%程度）が均衡水準と計算される。この水準が将来も維持できれば、世代間の不公平という問題は、基本的には発生しないはずである。

v

ところが、平成12年の財政再計算では最終的に27.6%（対総報酬で21.6%程度）まで保険料率を上げることが予定されていた。なぜそこまで保険料を上げなければならないかというと、図の左側、過去の期間に対応した給付債務に、将来の保険料の引き上げによって賄うことが予定されている部分、450兆円が存在するからである。図の左側は、すでに保険料納付が終わった期間について約束された給付債務である。これまで納付された保険料を積み立ててある分と国庫負担では、約束された給付を全部賄うことができず、450兆円が不足する。つまり、過去に保険料を納めた人は、負担したよりも多い給付が約束されているということである。この足りない分（過去債務）を将来の保険料の引き上げで賄うこととしているため、将来は給付と負担の均衡点よりも高い保険料になるというわけである。

新たな負担を求めることなく、過去債務をなくそうとすれば、過去に約束した給付を引き下げなければならない。しかし、過去に約束された給付というのは、大部分が、今すでに年金をもらっている人が受けている給付、あるいは、すでに中年以上になって、年金を当てにしている人たちが近い将来受けるであろう給付である。これを過去債務に相当する

分引き下げるとすると、中年や高齢者の生活設計が成り立たなくなり、大混乱が生じる。現に給付を受けている人たちの給付水準を引き下げることが容易ではない。だから、これまでの改革では、将来の給付を引き下げること、将来の負担を押さえるという手法を選択してきた。しかし、これでは、図の右側の棒が小さくなるだけで、左側の過去債務は減ることがない。それでは、世代間の不公平解消に結びつかないだけでなく、将来にわたって給付が削減されることで、年金が当てにならないという印象を与え、ますます制度への信頼が損なわれる結果になってしまう。

現在の受給者に対する給付の水準を引き下げることが困難であるなら、過去債務の450兆円は、何らかの形で、誰かが負担して、償却しなければならない。この負担が経済成長の中で吸収できるなら、言い換えれば、経済成長による所得の増加分を充てることで、将来にわたって償却していくことが可能ならば、その他の要因をとりあえず置けば、人々の生活水準を下げることなく過去債務の償却は可能であるということになる。永久償却ということを見ると、毎年の負担額はほぼ利子分と同じと考えてよい。450兆円という金額は、1年間の国民所得よりも少し多い程度の規模だから、成長率が利子率よりも高ければ、償却は可能だということになる。

しかし、それはマクロ的には可能ということにすぎず、これまでの年金制度改革の方針のように、過去債務の償却を将来の厚生年金の保険料の引き上げで行うということになれば、負担は雇用者所得にのみかかってくる。被用者に偏って負担が増えるならば、仮に経済成長の範囲内であっても、被用者は負担に耐えられないという事態が発生する。さらに、保険料に負担が偏るということは、企業にとっては、雇用のコストが高まるということにつながる。雇用コストが高くなると、生産のコストが高くなり、国際競争力が落ちることにつながり、さらには、資本の海外流出を促進し、雇用の場が失われ、負担をしなければならない被用者が少なくなるということにつながる。そうなれば、経済成長で債務の償却をすることさえできなくなってしまふ。

年金制度における世代間の不公平と、その後ろに存在する年金制度への不信の源というのは、実は、この過去債務を将来の保険料負担の引き上げで償却しようというところにあるといつてよい。これまでの制度改革は、あくまでも、保険料負担の増で対応することを基本とし、経済成長では負担増が飲み込めないのであれば、飲み込める範囲にとどめて、それ以上は将来の給付の削減で対応するというのが基本であった。

これに対し、年金の財政方式を抜本的に変えることで、世代間の不公平をなくすという

改革案が、大きく、2つの方向から提案されている。年金保険料は、ライフサイクルにおける所得の変動というリスクに対応する目的で負担するものであるから、保険的な不均衡<sup>vi</sup>以外は給付と負担は均衡すべきだという考え方の論者は、個人ごとに給付と負担が均衡するような積立方式に移行することを主張している。一方、過去債務は償却しなければならないが、保険料負担で行うと負担が偏るし、経済にも悪影響を与えると考える論者は、負担の分散を図るという意味で、基礎年金の財源を租税、とりわけ間接税に求めることを主張する。

そのいずれが正解なのかという点、答えはそう簡単には求められない。積立方式は、支払った保険料を積み立てておいて、将来それを取り崩して年金を受け取るというものである。財源構成が積立方式でどのように変わるかを考えていけば、図1に対応する積立方式の財源構成の図を作成することができる。図の右側、将来の期間に対応する給付債務は、これから負担する保険料を積み立てて賄う。全額保険料で賄うとすれば図2のようになる。このときの保険料率は対標準報酬で保険料率約21%（対総報酬で16.4%程度）と計算できる。将来の期間については、少なくともマクロ的には保険料負担＝給付という関係が維持できるから、世代間の公平は確保できる。しかし、すでに保険料を払ってしまった期間については、新たに保険料負担を求めることができないので、積立方式は適用されない。図の左側、過去債務450兆円については、何らかの形で負担しなければならないことには変わりはない。

これまでのような、積立金を持ちつつ実質賦課方式で運営する方式では、過去期間に対する債務の具体的な償却は、当面は保険料収入や積立金の利子を充てることができるから、それで不足する分だけ負担増を求めればよい。じわじわと負担を上げていくことが可能である。しかし、積立方式の下では、保険料収入は将来のために積み立てられるので、過去期間の債務返済には充てられない。今の現役世代は、自分たちの将来の給付のための保険料負担（図の右側）と、図の左側の過去債務償却のための負担を同時にしなくてはならない。これが「2重の負担」といわれているものである。図の枠の大きさが変わらない限り、賦課方式でも積立方式でも、トータルの負担は変わらないが、賦課方式では負担の先送りができるのに対し、積立方式では負担の前倒しが行われるということになる。仮に、過去債務償却のための負担を保険料に上乗せして求めるということになると、現在の勤労世代に重い負担が集中することになる。負担を前倒しして、積立金を積み増すということは消費を減らして貯蓄を増やすのと同じだから、貯蓄超過で状態の悪い経済をさらに悪くする

ことにつながりかねない。

しかし、積立方式の基本的な考え方は、給付と負担の連動性を強化して、世代間の公平性を確保しようというものである。つまりは、将来の給付と過去債務とを切り離して、過去債務償却のための負担を別途考えるということである。過去債務償却のための負担を保険料に求めず、別途、公平で経済的に中立な負担を求めることができるならば、問題点をクリアすることも可能となるはずである。

では、基礎年金の税方式化という提案についてはどうだろうか。税方式の財源構成は、図3のようになると考えられる。基礎年金の全額を税負担で賄う方式だから、当然国庫負担が増える。しかし、国庫負担は3倍になるわけではない。過去の期間に対応する分には、経過的な国庫負担（例えば、国民年金ができる前の期間に対する厚生年金の国庫負担）が入っている。こういうものを考慮すると、過去期間分に対応する国庫負担は3倍にはならない。現行制度（基礎年金の3分の1）の100兆円が220兆円程度になると計算されている。将来期間に対応する分については、そういう要素は少ないので、ほぼ3倍、180兆円が540兆円になる。国庫負担が増えた分、保険料負担が減る。保険料負担総額は、将来期間、過去期間合わせて1210兆円となる。これによって、保険料負担への偏りはかなり是正されることになる。

しかし、税方式による年金というのは、基本的に現役世代から高齢者世代への所得移転である。年金がもともと持っていた、ライフサイクル間の所得分配、高齢等による所得喪失という将来のリスクに対する備えという性格は失われてしまう。そうになると、給付水準は、個々の高齢者の過去の所得とは関係なく、そのときの経済が負担できる能力によって決められることになる。つまり、財政的な理由で給付が引き下げられる可能性が高くなる。また、年金が現役世代の負担で、高齢者の、そのときの生活を支えるものとなることから、負担する現役世代よりも裕福な高齢者に年金が支給されることには合意が得られないだろう。そうなれば、所得や資産による制限が設けられて、蓄えのある高齢者は年金を受け取ることができなくなる可能性が高い。

また、図のように、基礎年金を税方式にしても、過去債務はまだ330兆円残っている。所得比例部分を、これまでの厚生年金と同じように、社会保険方式のまま残すならば、この分は、結局は、将来の保険料の引き上げで償却することにならざるを得ない。現行制度よりは緩和されるものの、世代間の不公平ということは本質的に変わらない。

しかし、財源構成という点から、図3を見ると、将来期間、過去期間を合わせた保険料

負担総額は1210兆円で、この金額は、図1の、対標準報酬保険料率17.35%相当の1170兆円より少し多く、将来期間全体の保険料負担分1250兆円より少し少ない額である。将来期間に対応する給付を賄う分にほぼ等しいといってよいだろう。このことは、保険料率は現在と同じか、わずかに引き上げるに留めても、国庫負担を税方式の水準まで引き上げていくと、過去債務も含めてすべて賄えるということを意味している。

#### 4、世代間不公平を解決するための制度改革の提案

図3の財源の構成と大きさを変えないで、場所を入れ替えてみると図4のようになる。この図は何を意味するかというと、右側、将来期間に対応する給付は、現行の制度と同じように、基礎年金の3分の1相当の国庫負担と、現在とほぼ同じ水準の保険料負担で賄い、左側の過去債務、現行の制度では将来の保険料の引き上げで対応するとされている部分が、国庫負担に変わるというものである。つまり、将来の期間については、現行の制度とほとんど変わりなく、保険料率が現在より少しだけ上がる(対標準報酬で18%強程度、対総報酬で14%程度と試算される)が、国庫負担は基礎年金の3分の1で変わらず、給付水準も全体としては変わらない。保険料負担は、図の右側、将来期間に対応する分だけで、図の左側にある過去債務の償却を保険料で行うことはしていない。つまり、将来の期間に対応する給付については、将来払う保険料と同じになるようになっているから、給付と保険料の計算は、国庫負担の分を除けば、払った保険料を積み立ててそこから給付を受ける場合と同じになる。少子化で被保険者が減れば、将来の給付総額も減るので、少子化の影響を受けて保険料が将来引き上げられることはない。<sup>vii</sup>したがって、世代間の不公平も生じない。ここがこの仕組みの最も大きな特徴である。給付と負担の設計は積立方式の場合と同じである。しかし、財政的には積立方式ではない。現行の実質賦課方式と同じであるから、積立金が積み上がっていくわけではない。したがって直ちに2重の負担が発生して、現在の勤労者にのみ重い負担がかかるということもない。

将来も保険料を上げないのだから、450兆円の債務の年々の弁済額が増えていくと保険料収入では給付が賄えなくなる。そうなるとうどうするか?そこに書いてあるように、増税で賄うのである。仮に、それを消費税の引き上げで行うこととするとどうなるだろうか。消費税の引き上げによって物価が上がるが、それは年金の物価スライドに反映しないようにしなければならない。そうしないと、この図の棒そのものが大きくなって、さらに増税が必要になってしまう。そういう前提で最終的に消費税率はどうかというと、財源構

成が同じなので、基礎年金税方式の場合と同じになるはずである。基礎年金を全額国庫負担とするために必要な消費税率は、2000年財政再計算時の厚生労働省の計算では、年金目的税として他には使わないようにして、2025年では、今より5.9%引き上げる、つまり、おおむね11%程度とされている。したがって、この方式でも、消費税で国庫負担の増加分を賄おうとすれば、同じ程度まで消費税率を引き上げることが必要となる。もちろん、一気に引き上げる必要はない。少しずつ引き上げていくことが可能である。

この方式というのは、基礎年金税方式の場合と同じように税負担の増を求めるが、それを基礎年金の給付に充てるのではなく、過去債務の償却に充てるというものである。したがって、増税をしても保険料負担は下げない。しかし、将来も保険料は引き上げず、現状で固定する。この点についての国民の理解が必要である。

このように、過去期間の債務を、誰かが何らかの形で負担しなければならないという前提の下で、世代間不公平問題を解決するには、自らの老後は事前の備えによって対応し、長寿のリスクは保険によってカバーするという制度の基本は維持しつつ、財源構成は税方式のようにして、保険料は将来も引き上げないという積立方式の給付設計を取り入れる。こういう各提案の「いいとこ取り」をした方式が最も適している。しかし、問題がないわけではない。この方式の最大の問題点は、将来税負担を引き上げることとあり、保険料負担という形での世代間不公平はない代わりに、税負担において新たな世代間不公平が発生するのではないかという疑問が生じる。前述のように、基礎年金税方式の場合と同じように、徐々に消費税を引き上げることでは、将来の世代ほど負担が重くなってしまふ。しかし、この選択肢しかないわけではない。基礎年金税方式の水準まで国庫負担を上げなくても、将来期間に対応する給付には国庫負担をなくして、積立方式の場合と同様に、給付と負担が均衡する水準、すなわち対標準報酬で保険料率21%（対総報酬で16.4%程度）までは直ちに保険料を上げることが可能かもしれない。そうなると、現行制度のままでも将来負担しなくてはならない基礎年金の3分の1相当分の180兆円は過去債務の償却に充てるのが可能になるので、残りは270兆円分の償還を増税で賄えばよいということになる。また、国庫負担も将来必要になったときに増税するというのではなく、平準化して毎年必要な分を繰り入れておくという方法も考えられる。

270兆円分を償還するとした場合、平準化して毎年どの程度の国庫負担増が必要かということを経験的に計算すると、平準保険料率と21%の差に相当する額が国庫負担増分ということになる。何故かという、平準保険料というのは、今直ちにその水準まで保険料

を引き上げれば将来も財政的に維持できる保険料水準であり、「現行制度（基礎年金給付の3分の1）の国庫負担＋平準保険料率の保険料」で将来も必要な給付が賄われる計算になっている。一方、前述の改革案では、「21%の保険料率の保険料＋現行制度で予定される国庫負担＋270兆円を償却するための新たな国庫負担」で将来の給付を賄うということなので、「270兆円を償却するための新たな国庫負担＝平準保険料率の保険料 21%の保険料率の保険料」ということになる。平準保険料率は、2000年財政再計算で対標準報酬25.3%と計算されていたので、21%と25.3%の差、4.3%の保険料率の保険料収入に相当する額を毎年年金会計に入れておけば将来も財政的には維持できることになる。その額は、財政再計算の標準報酬総額から、おおざっぱに計算して、2000年度で、5.7兆円、2025年度で6.5兆円と計算できる。

また、国庫負担の増加分のすべてを消費税の引き上げで賄うという必要はない。今の高齢者への優遇税制をやめるとか、低い負担で高い給付を受けることができたことによって形成された資産は年金財政に返してもらおうという観点から相続税を強化するというように、年金制度によってメリットうけている先の世代の人々から負担してもらおうという方法もある。また、過去の期間に対応する給付は、保険料を払ったといっても、かなりの部分は税によって給付されることになるわけなので、給付の高い人については、少し水準を下げるとか、スライドを停止して足踏みをしてもらうとか、給付の方を下げていくという方法もある。過去債務を税の負担で賄うということになれば、過去期間の対応する給付については、給付額によって水準を引き下げることについての理解も得やすいのではないだろうか。

## まとめ

今日、年金制度における世代間不公平といわれているものの本質は、一部のマスコミ等で論じられているような損得論ではなく、制度を支える理念が、経済社会の変化の中で人々に受け入れられなくなってきたところにあるといつてよい。この問題に正面から対応していくには、給付と負担の水準を変えるといった小手先の改革ではなく、財政方式を含めた抜本的な改革が必要である。そして、その前提として、高度経済成長期に支持された、「世代間連帯」、「世代間扶養」という考え方はもはや受け入れられなくなっており、この考え方の下で行われた給付改善の結果は、将来に向かったの債務として残されているということ認識する必要がある。この認識からスタートするならば、年金制度改革の方向は自ずと見えてくる。将来のリスクに備えるという原点に戻るとともに、各世代、各経

濟主体に公平に負担を求めて過去の債務を償却するというのが、改革のシナリオになるはずである。

本稿では、現行制度と、積立方式への移行、基礎年金の税方式化の提案の、それぞれの利点を活かした「いいとこ取り」の提案を行ったが、過去債務償却のための財源については議論の余地がある。しかし、過去債務を保険料負担から切り離すことで、世代間の公平性、年金制度の将来の安定、経済への中立性などに配慮しながら、負担増を求めていくということが可能になるはずである。政策責任者の発想の転換を強く望みたい。

---

i 平成12年10月の「社会保障構造の在り方について考える有識者会議（内閣総理大臣の私的諮問機関）」の報告書では、「世代間の不公平と指摘されているものかなりの程度は、社会保障制度がなければ少子化に伴って家庭における老親の私的な扶養や介護の負担が増大したものを、結果的に社会保障制度が肩代わりしている」と述べている。

ii 同じ「社会保障構造の在り方について考える有識者会議」の報告書では、「前世代から受け継いでいるものもあることを考えると、一方的に負担増のみを負っているのではない」と述べている。

iii 過去の期間に納付された保険料に対応する将来の給付として約束されたものに対し、積立金と国庫負担では対応できない不足部分のことを、本稿では「過去債務」という。

iv 現在、保険料は、ボーナスを含む総報酬に対して賦課されているが、平成12年改正の時点では標準報酬に対して賦課されていた。このため、図1及びこれを加工した図2～4においては、保険料率は対標準報酬で示し、必要に応じて13,58/17,35の比率で、対総報酬に換算することとする。

v 将来の期間に対応する負担と給付が均衡しても、過去の期間に対応する給付が負担に比べて大きければ、過去の世代は得をしているということはいえるかもしれない。しかし、これからの期間について、基本的に負担＝給付の関係が維持できるのであれば、その不公平は一般に許容されると考えてよいであろう。

vi 保険はリスクを多人数で分散するものであり、結果的にみると、リスクが発生しなかったものから発生したものへの移転が生じる。つまり、被保険者間で、給付と負担の不均衡が生じているということが出来る。年金の場合でいえば、障害発生の有無、死亡、寿命の長短等によって発生する不均衡である。しかし、これは、保険本来の目的から生じた不均衡であり、私的な保険でも同様の不均衡は発生する。筆者は、これを、社会保険特有の不均衡と区別するために、「保険的な不均衡」とよんでいる。

vii ただし、将来寿命が延びると、給付総額が増えるので、保険料の引き上げか、給付水準の引き下げが必要になる。しかし、これは、世代間の不公平が少ないとされる積立方式の場合でも同様である。

図1 厚生年金の給付現価と財源構成（現行制度）

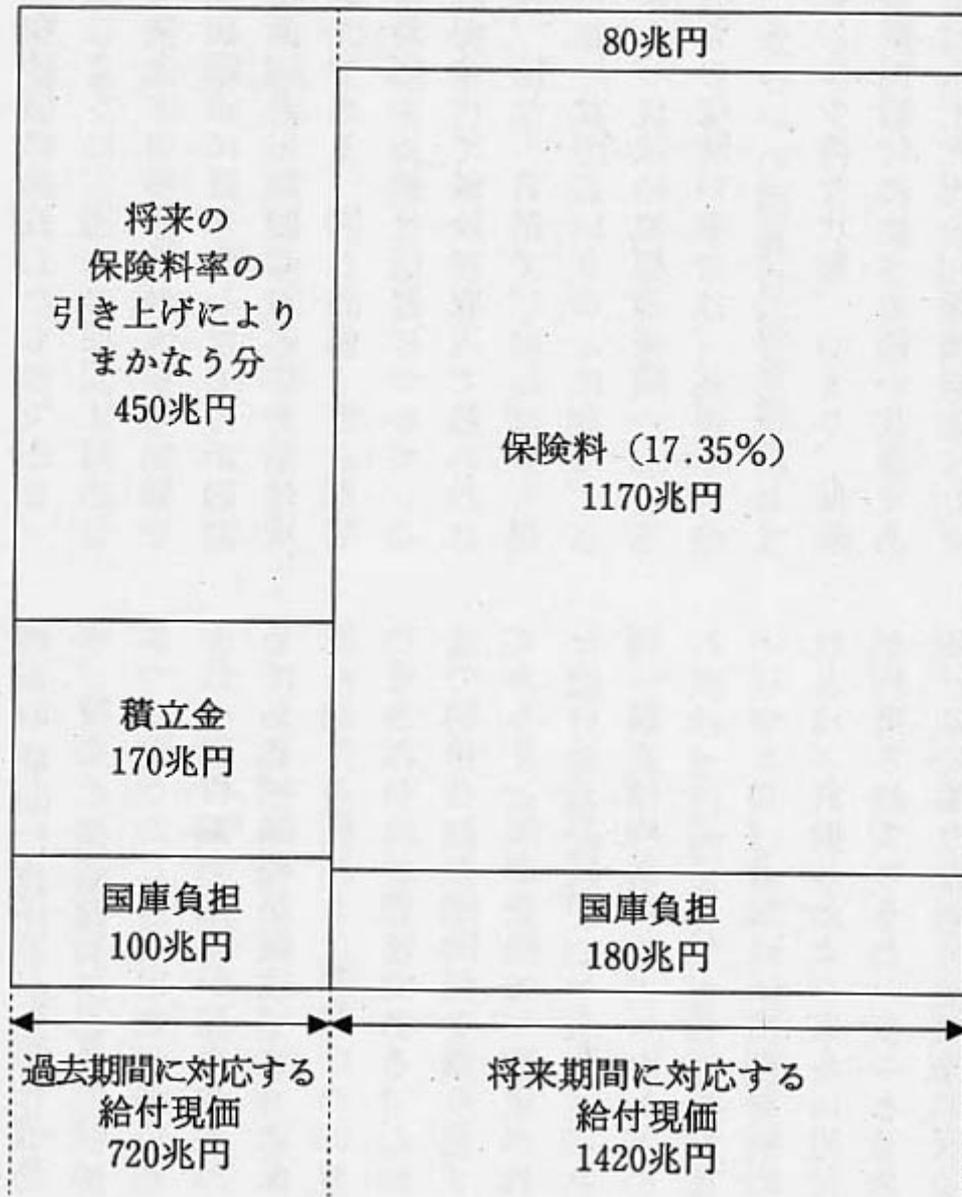


図2 厚生年金の給付現価と財源構成  
 (将来期間に対応する給付を保険料で賄う場合)



図3 厚生年金の給付現価と財源構成  
(基礎年金全額国庫負担の場合)



図4 厚生年金の給付現価と財源構成  
 (過去債務の償却を国庫負担増で賄う場合)

