

公的年金制度とその問題点(Ⅱ)

— 国民・厚生年金制度を中心にして —

来 島 浩

Public Pension System and Its Problems (Ⅱ)

Hiroshi KIJIMA

(Received September 28, 2001)

目 次

- 一 はじめに
- 二 公的年金制度の変遷
 - I 1985(昭和60)年前の改正概要
 - II 1985(昭和60)年の改正概要
 - III 1989(平成元)年の改正概要
 - IV 1994(平成6)年の改正概要
 - V 2000(平成12)年の改正内容
- 三 公的年金制度の問題点
 - I 全般的な問題点
 - II 給付の問題点
 - III 負担の問題点
 - IV 公的年金制度の空洞化(無年金)の問題点
 - V 年金方式・財源の問題点
 - VI その他の問題点
- 四 おわりに

一 はじめに

公的年金制度は、1985年の改正以後少なくとも5年に一度、財政再計算(見直し)の実施が法律で定められている。今回の改正は、本来ならば1999年に改正されるはずであったが、法案成立が2000年3月28日までずれ込み、「結果として2000年改正すなわちミレニアム年金改正という晴れがましい称号をいただくことになった。¹⁾」

このミレニアム年金改正に至るまで、国民各層から公的年金制度の改革についての多くの意見等が出されていた。このような状況下において、1997（平成9）年12月に旧厚生省は将来の公的年金制度、特に厚生年金制度の在り方について国民各層の意見を求めるとして、次に示すA案からE案までの5つの選択肢を提示した。このような案の提示に対しては「いままで改革を遅らせてきた責任を回避し国民の意見を反映させるという形を示して責任の所在をすり替えたに過ぎないのではないか。小手先の改正のみの問題の先送りはもはやできないとの認識のもとに、厚生省自ら率先しての抜本的改革は無理であるため、国民各層の意見を集約した改革であるとして自らの責任回避をねらったのではないかといわれても仕方がないだろう。²⁾」といった批判や意見等が多数でてきた。

ここで5つの選択肢を示せば以下の通りである。

A案：現行制度の給付設計を維持する案。

B案：厚生年金保険料率を月収の30%以内にとどめる案。

C案：厚生年金保険料率を年収（ボーナスを含む）の20%程度にとどめる案。

D案：厚生年金保険料率を現状程度に維持する案。

E案：厚生年金の廃止（民営化）案。

このA案からE案までの選択肢をみれば、「多くの国民はC案を選択することがはじめから分かりきっている。E案はただこういう見解もあると示したに過ぎない。厚生年金を放棄することは厚生省が自らの役割を減少させることになるがそんなことは到底考えられない。また、A案、D案も国民が大きな抵抗を示すことは明らかだし、B案もC案を選択しやすくするためのものだ。結局、最初から厚生省はC案をもとに改革を進めたいのが本音で、その他の案は受け入れ難い内容にして国民がC案を選択するための道具として提示したに過ぎない。³⁾」

以上のような経緯をたどり批判等を受けながらも、C案を中心にした公的年金制度のミレニアム改革がなされたのである。しかし、このC案を中心にした改革にしてみても存在する多くの問題を抜本的に改革するのではなく、問題を先送りしているに過ぎないのである。

そこで本稿では、ミレニアム改革に至るまでの改正の概要とミレニアム改革の内容を整理し、それをもとにして上記の先送りされている問題等を含めた公的年金制度の問題点を検討し、若干の提言を行うことにする。その際、検討の対象は国民年金（老齢）と厚生年金（老齢）に限定することにする。

二 公的年金制度の変遷

I 1985（昭和60）年前の改正概要⁴⁾

第二次大戦後わが国の公的年金制度は、1961（昭和36）年に国民年金制度が創設されるまでは、被雇用者を対象とした厚生年金制度が中心であった。1954（昭和29）年に公的年金を社会保障の中核に位置付けるために、厚生年金制度の全面的改正が行われ、1985（昭和60）年の改正ま

での原型となった。公的年金制度にはこの他に、厚生年金制度から離脱して、私立学校教職員による共済年金制度(1953年)と農林漁業団体職員による共済年金制度(1958年)が発足した。さらに、公務員の年金制度も、社会保険方式によるものになり、国家公務員の共済年金制度(1959年)と地方公務員等の共済年金制度(1962年)へと整備された。

1961年には、それまで公的年金制度の対象にされなかった農林漁業や商業など自営業に従事する者や家庭の主婦等に対して公的年金制度(国民年金)が適用されるようになったため、ここにわが国にも国民皆年金体制がようやく成立したのである。なお、年齢により制度に加入しても給付を受けられない高齢者に対しては、無拠出の老齢福祉年金制度が創設された。

1960(昭和40)年以降の高度経済成長期には、物価の上昇や生活水準の向上に応じた厚生年金や国民年金の給付水準の引き上げが行われ、5万円年金が実現することになった。このような年金の給付水準の引き上げは、社会保険方式のもとでは財源を後世代の負担に求めざるを得ないことを意味しており、ここに公的年金制度は「世代間扶養の仕組み⁵⁾」としての性格を強めていくことになった。

Ⅱ 1985(昭和60)年の改正概要

わが国経済は、オイル・ショック(1973(昭和48)年)を経て低成長に移行し、これに伴って公的年金制度も大転換を迫られることになった。その要因は次のようなものであった⁶⁾。

第一の要因：高齢者の増大と年金受給者の平均加入期間の伸長が、年金給付費を急激に増大させる。その結果、これを放置すれば、年金受給者の年金額の方が現役労働者の賃金額より高くなる可能性がある。

第二の要因：高度経済成長過程で産業構造の変動が生じ、第1次産業から第2次産業・第3次産業へとシフトするようになった。これに伴い就業構造面では、自営業者や家族営業者中心からサラリーマン中心へと大シフトが生じた。その結果、加入する制度によって現役とOBのバランスが大きく崩れ、公的年金制度の維持が困難になった制度もでてきた。

第三の要因：若者の都市部への流出や出生率の低下による家族規模の縮小に伴って年金制度の役割が増大し、それは障害者や未成年の子供を抱える遺族等に対する年金保障の充実を強く迫るものとなった。

以上のような状況に対応するため、1985年に次のような改正が行われた。改正の主な内容は、①国民年金の全国民共通の基礎年金(一階部分)への発展、②被用者年金の基礎年金に上乗せする報酬比例の年金(二階部分)への再編成(各被用者年金の定額部分と加給年金の合計の、夫と妻それぞれの基礎年金への再編成)、③各被用者年金の将来に向けての給付と負担の適正化(給付水準の切り下げと保険料の引き上げ)、④夫婦単位の被用者年金を個人単位に変えることによるサラリーマンの妻の年金権の確立(一人に一つの基礎年金の確立)、⑤保険料は従来通りで国民年金は定額制、被用者年金は定率性(この中には年金加入者全員とその妻全員の基礎年金保険料が含まれている)、⑥国庫負担の基礎年金への集中(3分の1の負担)、⑦船員

保険の厚生年金への統合、等々であった。

この改正により、本格的な高齢化社会における公的年金制度の安定的な運営が可能になったと言われている。

Ⅲ 1989（平成元）年の改正概要

改正の主な内容は、①従来任意加入であった20歳以上の学生の国民年金への強制加入による第1号被保険者としての年金権の確立、②完全自動物価スライド制の導入、③自営業者等に対し二階部分として国民年金基金の創設、等であった。

Ⅳ 1994（平成6）年の改正概要

政府は、次の理由により大幅な改正を行った。①急速に進行する人口の高齢化は、21世紀の初頭からの年金受給者数を増大させる。②近年の急激な出生率の低下は、高齢者を扶養する現役世代の人口を低下させている。その結果、公的年金制度を「支える者」が「支えられる者」より少なくなり、年金財政は逼迫することになる。そこで、保険料の引き上げと年金水準の伸びの抑制及び受給年齢の引き上げを中心とした政策をとる必要がある。その際、政策目標を設定し、その目標に沿って改正を進める必要があるとして、次の三つの目標を設定した⁷⁾。

第一の目標：60歳台前半における高齢者雇用と年金の連携を図り、年金制度を雇用促進的なものに改めていくこと。

第二の目標：将来の保険料負担を軽減することにより、世代間・世代内の給付と負担の均衡を図っていくこと。

第三の目標：経済社会の変動に伴って年金の水準や支給条件等を改めること。

以上の政策目標を実現するために、以下のような改正が行われた。

1 第一の目標に沿った改正

(1) 被用者年金の65歳支給開始（定額部分）、ただし60～64歳までの年金（報酬比例部分）は「別個の給付」。

①支給開始年齢65歳の2001年から2013年度（女子は5年遅れの2006年度から2018年度）にかけての段階的切換。

②在職老齢年金の総収入が増加するような雇用促進的な年金の仕組みへの改善。

③障害者や長期加入者に対する65歳前での現行相当の年金支給。

(2) 第二の目標に沿った改正

①平均標準報酬月額算出の際の再評価の改定（所得スライドの導入）。

②失業給付が支給される場合の厚生年金の支給停止。

③標準報酬月額の上限と下限の引き上げ。

④国民年金保険料の引き上げ（1994年度11,100円→1995年度11,700円、1996年度以降は毎年度500円引き上げ）。

⑤特別保険料の導入（ボーナスの1%）。

⑥厚生年金保険料の5年ごとの引き上げ幅の変更(2.2%→2.5%、ただし最初の5年間は、二段階に分けて引上げる。すなわち、これまでの14.5%を1994年11月に16.5%、1996年10月に17.35%とする。そして最終的な保険料率を少なくとも現行の2倍程度の30%を超えないようにする。)

(3) 第三の目標に沿った改正

- ①物価スライド率の引き上げ(1.107 →1.122)。
- ②生活水準に応じた国民年金・厚生年金の増額改定(老齢基礎年金は原則として40年加入・満額支給で、1994年4月62,275円、1994年10月65,000円、1995年度65,458円)。
- ③遺族年金の改善(遺族年金の併給調整、子の年齢の延長)。
- ④障害年金の改善(所得制限の改善等)。
- ⑤育児休業中の本人保険料の免除。
- ⑥年金受給権の確保(高齢者任意加入の特例、第3号被保険者の特例届出)。
- ⑦厚生年金基金の改善(免除保険料率の設定方法の改善)。
- ⑧その他(短期在留外国人への脱退一時金、国民年金の死亡一時金、沖縄の厚生年金、中国残留邦人等の国民年金、等)。

なお、論議の中心になっていた国民年金の国庫負担の割合については、国会の付帯決議で「所要財源の確保を図りつつ、2分の1を目途に引き上げることを検討すること」となった。

V 2000年(平成12)年の改正内容

まず、今回の年金改正の必要性について見ると「近年、少子化の進行、平均寿命の伸びなどにより、予想を超える急速な少子高齢化が進行しています。経済基調も変化しており、これまでのような高い賃金上昇は見込めなくなっています。勤労者の生活の面からも企業の国際競争力を保つためにも負担の過度の上昇を避けることを考えるべきです。このような状況に照らして、公的年金制度のあり方を考えるならば、“負担は『無理なく払える負担』の範囲内に抑え、給付は『安心して暮らせる額』の範囲内で伸びを抑制する”方向での改正が必要になりました。⁹⁾」となっている。

つぎに、以上の改正の必要性を具体化した改正の目的をみると「国民年金及び厚生年金保険について、将来世代の保険料負担の上昇を抑制するため、給付水準の適正化及び給付額の改定方式の変更並びに老齢厚生年金の支給開始年齢の引き上げ等を行うとともに、総報酬制の導入等を行い、あわせて国民年金及び厚生年金保険の積立金を自主運用することにより、国民の老後保障等の充実並びに国民年金制度及び厚生年金保険制度の長期的な安定等を図ることとする。⁹⁾」となっている。

さらに、改正のポイントをみると「(1)将来の厚生年金保険料を年収の2割(本人負担1割)程度に抑えます。(2)給付総額の伸びを調整するための措置を講じます。(3)将来とも新たに年金を受けはじめる時点で現役世代の手取り年収のおおむね6割程度の給付水準を確保することが

できるものとしします。¹⁰⁾」となっている。

以上が「ミレニアム年金改正」の必要性と目的、ポイントであるが、次に改正の主な内容をみていくことにする¹¹⁾。

1 年金給付の上昇を抑えるための四つの措置（給付に関する改正事項）

(1) 厚生年金の報酬比例部分の給付水準について5%適正化（平成12年4月実施）

これは、将来の厚生年金の報酬比例部分の年金額を5%削減するように、従来の計算式における生年月日に応じた乗率10/1000～7.5/1000を9.5/1000～7.125/1000に引き下げる（このような措置を講じても基礎年金（夫婦2人）と合わせて現役世代の手取り年取のおおむね6割を確保できる）、というものである。

(2) 基礎年金・厚生年金への賃金スライド制適用の廃止（平成12年4月実施）

これは、従来の5年ごとに実施されていた現役の賃金額に応じたスライドによる改定を、65歳以降は停止して物価スライドのみとするが、将来必要な場合には再開する、というものである。

(3) 60歳台後半の在職老齢年金制度の導入（平成14年4月実施）

①65歳以上70歳未満の在職者への厚生年金の適用

従来65歳以上の人は在職中であっても厚生年金には加入しなかったが、改正後は65歳以上70歳未満の在職者は厚生年金に加入し保険料を負担することになった。

②65歳以上70歳未満の在職者への在職老齢年金の適用

従来65歳以上の人は在職中であっても賃金月額にかかわらず全額年金が支給されていたが、改正後は65歳以上70歳未満の在職者は賃金額と年金額（老齢厚生年金の報酬比例部分）に応じて在職老齢年金額の一部又は全部の支給が停止される（老齢基礎年金は全額支給）。その際、平成16年4月より在職老齢年金の支給停止額はボーナスを含めた総報酬をもとに算出される。ただし、平成14年4月前に65歳に到達した人には全額支給される。

③老齢厚生年金の繰り下げ支給制度の廃止

60歳台後半の在職老齢厚生年金の導入に伴い、従来あった老齢厚生年金の繰り下げ支給制度は廃止となる。

(4) 老齢厚生年金（報酬比例部分）支給開始年齢の引き上げ（平成25年度から実施）

老齢厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢を、男性は平成25年度（2013年度）から平成37年度（2025年度）にかけて、女性は平成30年度（2018年度）から平成42年度（2030年度）にかけて、3年ごとに1歳ずつ60歳から65歳に引き上げられる。また従来から老齢基礎年金には60歳からの繰り上げ年金の仕組みがあるが、今回の改正により、老齢厚生年金（報酬比例部分）にも、60歳からの繰り上げ年金の仕組みが創設された。

2 負担に関する改正事項

(1) 保険料（率）

厚生年金（17.35%、船員及び坑内員は19.15%）・国民年金（月額13,300円）ともに、今回改正では、保険料（率）は据え置かれる。

(2) 国庫負担（基礎年金のあり方）

基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引き上げを図るものとする。

3 年金制度の仕組み改善のための措置

(1) 学生に係る国民年金保険料納付の特別制度の創設（平成12年4月実施）

学生であって本人の所得が一定以下の場合には保険料を免除し、学生特例期間の各月から10年間は追納できる制度を創設する。

(2) 育児休業期間中の厚生年金保険料の事業主負担分の免除（平成12年4月実施）

従来からの育児休業期間中の厚生年金保険料の本人負担分の免除に加えて、今回の改正で事業主負担分も免除することになった。

(3) 外国人の脱退一時金の改定（平成12年4月実施）

短期滞在の外国人加入者が帰国した場合の国民年金の脱退一時金の支給額を増額する。

(4) 厚生年金の標準報酬月額の上下限の改定（平成12年10月実施）

厚生年金の保険料や年金額の計算の基礎となる標準報酬月額を、従来の下限9.2万円上限59万円の30等級から、今回の改定で下限9.8万円上限62万円の30等級に改定された。

(5) 国民年金保険料の半額免除制度の創設（平成14年4月実施）

一定の低所得の国民年金第1号被保険者に保険料の半額免除を認め、老齢基礎年金の額の算定に当たっては、保険料半額免除期間は、保険料納付済期間の3分の2と評価する。

(6) 総報酬制の導入（平成15年4月実施）

厚生年金制度において、賞与等を一般の保険料の賦課対象とするとともに、給付に反映させる仕組み（総報酬制）を導入する。具体的には以下の通り。

①保険料総額や給付総額が総報酬制の導入により変動しないよう保険料率と給付乗率を引き下げる（保険料率は現行17.35%を13.58%へ、給付乗率は7.125/1000を5.481/1000へ）。

②賞与等を一般の保険料の賦課対象（1000円未満切捨て）とすることとし、賦課対象額に上限（150万円）を設定する。

③年金の計算においては、総報酬制の導入以前の被保険者期間については従来通りの方法で計算し、総報酬制の導入以後の被保険者期間については、標準報酬月額と保険料賦課対象となった賞与額を基に、新給付乗率を用いて計算する。

4 年金積立金の管理運用の改正

従来年金積立金はすべて大蔵省資金運用部に預託され、市場利子率より低い運用利子率で国の財政投融资の重要な原資として運用されてきた。今回の改正で次のように年金積立金の「自主運用」が行われるようになった。

(1) 年金積立金の自主運用（平成13年4月実施）

- ①運用の目的：積立金の運用は、被保険者の利益のために、安全かつ効率的に行うことにより、年金事業運営の安定に資することを目的とする。
- ②年金積立金の運用：厚生労働大臣は、①の目的を達成するため、年金資金運用基金に対し、積立金の運用を行わせる。
- ③年金積立金の運用に関する基本方針の策定：厚生労働大臣は、運用の基本方針を、審議会に諮問した上で、策定し公表する。基本方針は、積立金の運用が市場その他の民間活動に与える影響などに留意して定める。積立金の運用は、安全かつ確実な運用を基本として、国債等を中心に分散投資する。
- ④その他：責任体制の明確化、情報開示の徹底や積立金の市場運用への移行に関する経過措置が定められた。

(2) 年金資金運用基金の設立（平成13年4月実施）

- ①目的：年金資金運用基金は、厚生労働大臣が定める基本方針に従って、年金資金の管理運用を行うことにより、年金事業の運営の安定化に資することを目的とする。
- ②業務：年金資金運用基金は、運用目標の管理手法や中短期的観点からの資産の構成割合等に関する管理運用方針を策定し、民間運用機関への委託及び自家運用により、年金資金の管理運用を行う。
- ③その他：年金資金運用基金の責任体制の明確化と情報開示の徹底が定められた。

なお、今回の改正で年金資金運用基金が設立されたため、年金福祉事業団は解散されることになった。これに伴い年金資金運用基金は、年金福祉事業団の行っていた融資事業（住宅融資事業、教育資金貸付斡旋事業、年金担保融資事業と病院、老人ホーム等の整備に対する融資）、大規模年金保養基地（グリーンピア）の継承とその円滑な撤退（地元自治体等への譲渡の促進）のための施設の管理運営と資金運用事業（年金福祉事業団の資金運用事業の運用資金の継承・管理運用と資金運用部への償還）を行うことになった。

5 厚生年金基金の改正

厚生年金基金は、厚生年金の報酬比例部分（スライド部分と再評価部分を除く）の給付（代行部分）を国に代わって支給するとともに、基金独自の上乗せ給付を行う制度である。代行部分を賄うために、厚生年金の保険料の一部を国に納付する義務が免除され、基金に納付する仕組みとなっている。今回の改正点は次の通りである。

(1) 免除保険料率等の凍結

- ①厚生年金の保険料が凍結されることに伴い、その間は、厚生年金基金の免除保険料率を

凍結する。

- ②免除保険料率の凍結により厚生年金基金の運営に支障が生じないように、最低責任準備金を凍結する。

(2) 規制緩和（平成12年6月実施）

①資産運用の規制緩和

- ア 自家運用について、資産規模規制（500億円）を撤廃するとともに、投資信託、株式インデックス運用等を含め幅広く運用対象とする。
- イ 自家運用を行う場合における厚生労働大臣の認定制を廃止し、届出制とする。
- ウ 信託契約における金銭信託の制限を撤廃し、現物による資産移管を可能とする。
- エ 年金資産の運用と管理を分離し、管理業務に特化した信託契約等を認め、年金資産全体の一元的な管理を可能とする。

②事業運営の規制緩和

- ア 学識経験監事の必置規制を廃止する。
- イ 業務委託について、認可制を届出制に緩和する。
- ウ 積立金の管理運用に関する契約について、認可制を届出制に緩和する。

(3) 掛け金の現物拠出（平成12年6月実施）

企業が保有する上場株式を、一定の条件の下に、厚生年金基金の掛け金として拠出することを認める。

三 公的年金制度の問題点

前記のように高度経済成長の終期にあたる1970年代までの公的年金制度は、経済成長の成果を利用しながら制度の整備や給付水準の引き上げを中心にしながら改正が行われてきた。しかしながら、オイル・ショックを経て低経済成長に移る1980年頃以降になると、年金受給者の増加（人口の高齢化）や年金受給者の加入期間の伸長（給付の増大）と産業構造の高度化に伴う就業構造の変化による保険料収入の減少によって年金財政が「逼迫」し始めた。特に国民年金において顕著であった。そこで政府が、公的年金制度（年金財政）を長期的に安定させるという理由で、年金給付費を抑制し、保険料を引き上げ、そして支給開始年齢を引き上げて年金財政の改善を図ろうとしたのが1985年の大改正であった。その後今日に至るまで3回の改正が行われたが、その内の2回（1994年と2000年）は大幅な改正であった。このような制度改正には次のような様々な問題点がある。そこでまず全般的な問題点を検討し、次に個別の問題点を検討することにする。

I 全般的な問題点

わが国の公的年金制度は、前記のように高度経済成長期までは制度を創設し、整備し、そして高度経済成長の成果を利用して給付水準を引き上げて、福祉国家を建設するための重要な要素をなしていた。このような福祉国家建設段階においては、年金に対する基本的な考え方や政策、制

度等には中長期的な観点や一貫性があったように思える。しかし、オイル・ショック後の低経済成長期の自助努力と相互扶助による日本型福祉社会の建設段階になると、基本的な考え方や政策、制度等は中長期的な観点や一貫性に欠けて、目先のことのみで政策や制度等の改正が次々に行われているように思える。なるほど保険料の引き上げや給付の引き下げ、支給開始年齢の引き上げについては中長期的な観点から制度が作られはしているが、果たしてこれは通常の意味での中長期的な観点と言えるのであろうか。それに制度が改正され過ぎて複雑を極めているので、一般の国民には年金制度に対する理解が困難である。また、例えば国民年金への学生の強制加入（1989年改正）が、学生は収入がないから保険料を免除する（2000年改正）、というように一貫性がない。このようなことが行われていると国民は公的年金制度に対して不信を抱いて、制度に加入しなかったり、制度から脱退したり、保険料を払わなかったりして、年金の空洞化が生ずることになる。後に検討するように国民年金等には現実に空洞化が生じている。それも年々深刻さを増しているのである。

つぎに、公的年金制度に関する基本的な考え方の問題を見てみると以下の通りである。近年の公的年金制度の改正は、前記の通り、「将来の年金財政の悪化」を理由に行われ、「国民の老後の生活を安定させ充実したものにする」、と言う考え方では殆ど行われていないのが現状である。公的年金制度は、老後の生活（所得）を社会で保障する制度であるから、所得の低かった人にも「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法25条）を保障する年金を支給する必要がある。したがって、公的年金制度に対する基本的な考え方は、これまでの年金財政を最優先する考え方から、老後の健康で文化的な最低限度の生活を最優先する考え方に変更する必要がある。つまり、まず公的年金制度によって老後の最低限度の生活（所得）を保障することを考え、次に公的年金制度に要する財源を考えることが必要である。

さらに、いまの公的年金制度は、サラリーマン特に大企業のサラリーマンの夫と生涯働かない専業主婦を制度とくに給付設計のモデルにしていることで、「女性に特定の生き方を押し付けている」と言われてきた。かかる生き方以外の生き方をしている女性の年金、特に高齢で離婚女性の年金についての検討が緊急に必要となっている。

今後公的年金制度を改正する場合、まず年金に関する理念を社会保障の理念と共に考え、次に中長期的な観点に立ち、公平で一貫性のある国民に分かり易い制度にすることが何よりも重要である。

II 給付の問題点

(1) 給付水準の問題

旧厚生省の「国民生活基礎調査」（平成10年）によると、高齢者世帯の平均所得の64%を公的年金が占めており、また公的年金を受給している高齢者世帯の総所得の中で公的年金が100%を占めている世帯をみると58%に達している。このことは、公的年金を健康で文化的な最低限度の生活を保障するもの、と位置付けていると理解しても間違いはなかろう。そこで問題と

なるのは、公的年金（老齢基礎年金・老齢厚生年金）が上記の最低限度の生活を営むことが可能な水準にあるか否かということである。

1985年の公的年金制度の大幅な改正により、年金の給付水準は老齢国民（基礎）年金が76,900円から50,000円へと約35%、老齢厚生年金が単身者で約196,000円から約126,000円へと36%、夫婦で約211,000円から約176,000円へと約17%というように大幅に切り下げられた（以上は旧制度と新制度の成熟時点での比較で、価格は改正時点のもの）。これは老後の生活設計に影響を与えかねない程の切り下げである。

前記のように今回（2000年）の改正でも、給付水準の適正化という表現で5%の切り下げがおこなわれ、さらに65歳以降になると賃金スライドは行わず、物価スライドのみで老齢基礎年金と老齢厚生年金の改定を行うことによって、将来の給付水準の切り下げが行われることになった。例えば、現在65歳で24万円の年金受給者は、75歳で30万円から28万円へ（物価上昇率年1.5%、以下同じ）、85歳で38万円から32万円へと切り下げられることになった¹²⁾。

このような給付水準の大幅な切り下げは、「給付と負担の均衡」や「年金受給世代と現役世代の所得の均衡」などの理由で正当化されている。しかしながら、年金問題をこのようにすべて年金財政や現役世代の所得との比較で解決しようとするのは、憲法25条の理念に反しているのではなかろうか。公的年金を問題にする場合には、まず老後において健康で文化的な最低限度の生活が営める給付水準を考えるべきである。財源や均衡の問題はその次に考えるべきものであろう。

ちなみに2000（平成12）年度の給付水準を見てみると、老齢基礎年金（満額）は約804,000円、月額で67,017円である。この金額は満額なので老齢基礎年金としては最高額である。したがって、年金受給者の年金額は、月額67,017円かそれ以下ということになる。なお老齢基礎年金の平均月額は50,000円である（2000年3月末現在）。

ここで老齢基礎年金（満額）が最低限度の生活を保障しているかどうかを、生活保護水準と比較してみることにする。2000年度の生活保護基準に基づく老人世帯の最低生活保障水準は表1の通りである。

老齢基礎年金（満額）の水準は、「最低生活費あるいは実際にかかる生活費を参考に決められたようである。¹³⁾」したがって、老齢基礎年金の中には生活費ばかりでなく、住宅費（家賃等）や医療費等も含まれていることになる。そうすると老齢基礎年金の水準は、表1から明らかなように、老人単身世帯の生活保護水準より、1級地—1で約42,000円、3級地—2でも約17,000円というようにすべて低くなっている。また老人2人世帯でも、2級地—1以上の地域では、夫婦2人の老齢基礎年金額約134,000円は生活保護水準より低くなっているが、2級地—2以下の地域で、かろうじて老齢基礎年金額は生活保護水準より高くなっているにすぎない。このようにみえてくると、年金額というものは、本当に最低生活費あるいは実際の生活費を参考にして決められているかどうか疑わしい。以上のことから、老齢基礎年金の水準は一部を除い

表1 世帯類型別最低生活保障水準（2000年度）（単位：円）

	老人単身世帯 (70歳女)	老人2人世帯 (72歳女・67歳男)
1 級 地 - 1	108,990	150,570
1 級 地 - 2	105,730	145,440
2 級 地 - 1	100,730	138,570
2 級 地 - 2	97,560	133,520
3 級 地 - 1	87,460	121,550
3 級 地 - 2	84,400	116,630

(注) 金額には、生活、住宅、医療の各扶助を含む。

(出所) 『厚生白書（平成12年度版）』、412頁より作成。

て殆どが生活保護水準以下である、ということが明らかになった。しかしながら、これは満額老齢基礎年金の場合なので、年金受給者の多くが満額年金以下の受給者であることを考慮すると、実際の受給年金額は殆どが生活保護水準以下ということになる（ちなみに老齢基礎年金の平均受給月額が前記のように50,000円である）。

さらに、満額年金受給者であっても65歳未満60歳以上で繰り上げ受給しようとするれば、各年齢に応じて減額され（60歳：42%～65歳：0%）、その額が終身続くことになる。例えば、65歳から満額年金の受給が可能なのが60歳で受給しようとするれば、年金額は月額約67,000円が約39,000円というように約28,000円減額され、この額が一生続くのである。この「減額率はかれこれ20年以上も前に決定された比率で、その後、平均寿命が年々延びていることを考えても、年金受給者の立場からみて『平均的に損』な方法である。¹⁴⁾」なお、かかる減額率は今回の改正で緩和（60歳：30%～65歳：0%）されることになった。また、老齢厚生年金（報酬比例部分）も、今回の改正で支給開始年齢が65歳に引き上げられることになったので、60歳からの繰り上げ支給が行われることになった。

また、被用者年金の給付水準を国際的に見ると、ILO第128号条約によれば標準的な老齢年金（給付開始年齢65歳、30年拠出）の給付水準は、夫婦の場合でその人の従前の所得または給付時の普通青年男子労働者の賃金総額の45%以上が、同第131号勧告によれば55%以上が望ましいとなっている。これをわが国に当てはめればどのような結果になるのだろうか。わが国の年金算定には、ボーナス等の一時金を除いた平均標準報酬月額（税や社会保険料等込）が使用されているので、ILO基準と比較するにはボーナス等の一時金を含めた賃金総額（総報酬）を使用する必要がある。いまILOの望ましいとされる給付率55%と算定方式を使ってわが国の年金給付額を算定し、それを実際の給付額と比較すると次の通りである。ボーナス等の一時金が4ヶ月の場合の実際の給付額（平均標準報酬月額の69%）はILO基準の94%、5ヶ月の場

合のそれは89%、6ヶ月の場合のそれは84%となり、いずれもILOの基準以下である。なお、今回の改正でILO方式の総報酬制が導入されることになった。その場合、現役男子労働者のボーナス等の一時金の150万円(上限)までを加えた手取り年収を算定の基準とし、その60%相当が給付されることになった(V-1-1)を参照)。この給付水準は現行のそれとほぼ同じであるが、今後5%適正化と支給開始年齢の引き上げが行なわれれば約55%となり、さらに賃金スライドが廃止されれば約48%に下がっていくと予測されている。

なお、この他に給付水準の切り下げや抑制に影響を与える改正、例えば総報酬性の導入や給付額の算定基準に手取り賃金水準の導入、65歳以降の在職老齢年金制度の導入等の詳細な検討は今後行うことにする。

(2) 65歳給付開始と雇用の問題

1994年の改正で、老齢厚生年金(定額部分)の支給開始年齢が60歳から65歳に引き上げられた。この支給開始年齢の引き上げの理由の一つは、人口の急激な高齢化のために21世紀初頭には年金受給者が大幅に増加し年金給付費が膨大なものになるが、それを保険料の引き上げによって賄うことにすれば30%以上も保険料を引き上げなければならなくなる。その結果、被保険者(現役世代)の負担は重くなるので、どうしても30%以内に抑える必要があり、そのためには支給開始年齢を65歳に引き上げざるを得ない、というものであった。もう一つの理由は、急激な人口の高齢化は将来労働力不足を招くことになるが、年金給付年齢を60歳にしておけばこのような状態を一層促進することになるので、労働力確保のためには雇用促進的な年金制度に改めるとともに、年金給付年齢を65歳に引き上げる必要がある、というものであった。

このような支給開始年齢の65歳への引き上げは、今回の改正でも老齢厚生年金の報酬比例部分に対して行われた。今回の引き上げの理由は、少子高齢化と企業の国際競争力確保のために負担の過度の上昇は避けるべきで、そのための手段の一つが支給開始年齢の引き上げである、というものであった。今回は、失業者が膨大に存在するために、在職老齢年金制度(60歳以上65歳未満が対象)によって労働力を確保という理由は削除されている。

以上のように、わが国の年金の支給開始年齢は老齢基礎年金と老齢厚生年金(定額部分と報酬比例部分)ともに65歳となった。ここで問題となるのは、一つは「60歳になって退職をいつにするかは個人の自由なので、それは尊重すべきである」ということと、もう一つは「60歳前半の雇用保障は可能であるか」ということである。前回の改正に当たって政府は、「高齢期の生活イメージ」として、60歳前は賃金を中心とした生活を、60歳～64歳は賃金と年金(在職老齢年金)の合計による生活を、そして65歳以降は年金を中心とした生活を描いて公的年金制度を作った。しかし、今回の改正では年金の給付を抑制するために5歳引き上げて、65歳前は賃金を中心とした生活を、65歳～69歳は賃金と年金(在職老齢年金)の合計による生活を、そして70歳以降は年金を中心とした生活を強制するような公的年金制度が作られているように思われる。ここでは「60歳になって退職をいつにするかは個人の自由なので、それは尊重すべき

である」の検討は行わず、「60歳台前半の雇用保障は可能であるか」について検討を行うことにする。

問題になるのは、60歳台前半の何らかの理由で働かなければならない人に対する雇用問題である。つまり、60歳前後の定年後も65歳の年金受給までの間（いわゆる年金の空白期間）働かなければならない人の問題である。技術革新特に近年の情報化の進展と不況に伴うリストラ、産業の空洞化等によって企業から中高年労働者が大量に排出されている。2001年7月現在の完全失業率は5%（男性5.2%）になった。今後情報関連産業と不良債権処理に関連する企業等によるリストラや倒産によって失業者は増加するものと思われる。それに対して情報化や産業の空洞化、能力主義等が進む中で、中高年労働者に対する需要がこれから大幅に増加するとは考えにくい。現在の求人倍率は0.60であるが、中高年労働者に対する求人倍率はその10分の1以下である。このように厳しい雇用失業情勢のもとで、失業者が年金を受給する65歳までに雇用されなければその間は年金の空白期間となり、厳しい生活を余儀なくされることになる。また在職高齢年金制度は年金給付を抑制するために雇用を促進しようとするものであるが、このような制度も雇用の機会があつて初めて有効なのである。さらに1998（平成10）年度から60歳定年が義務化されたが、65歳が年金の受給開始年齢なので、60歳からの5年間は制度的に年金も雇用も空白状態になっている。それゆえ政府も企業もこの空白期間に対して責任を持つことが非常に重要となっている。

以上から、年金の支給開始年齢を65歳に引き上げるのは時期尚早であることがわかる。年金の支給開始年齢を決める場合、財源対策のみで決定せずに、「健康、肉体的条件などの個人差、男女差、労働条件のちがひなど、いわば個々人の総合的『生活』条件」を考慮しながら、「人間的な血の通った『支給年齢』の決め方がどうしても必要¹⁰⁾」であるということがわかる。

ちなみに、国連の「新・社会保障憲章」（1982年採択）は、年金の支給開始年齢の問題について、「完全な年金を受給する権利を持つ年齢は男性60歳、女性や困難な条件あるいは健康を害するような条件等で働いている人々は55歳にすべきである」と規定している。参考にすべきものである。

Ⅲ 負担の問題点

近年の公的年金制度改正では、年金給付抑制のための給付水準の切り下げや支給開始年齢の引き上げが行われる一方で、保険料・率の引き上げが行われ負担が増している。

国民年金についてみると、1994（平成6）年度の保険料は11,100円であったが、その後引き上げられ2000（平成12）年の改正時点では13,300円になった。今回の改正では保険料は5年間据え置かれ、その後引き上げられることになっている。旧厚生省の保険料の将来見通しによれば、国庫負担割合が3分の1、5年間据え置き後2006（平成18）年4月以降毎年度800円引き上げた場合、2020（平成32）年度の保険料は24,800円（約1.9倍）で、11,500円の増額となる。

また国庫負担割合が2分の1、5年間据え置き後2006（平成18）年4月以降毎年度600円引き上げた場合、2019（平成31）年度の保険料は18,200円（約1.4倍）で、4,900円の増額となる（金額はすべて平成11年度価格）。

厚生年金についてみると、それまでの14.5%であった保険料率は、1994年の改正後16.5%になり、さらに1997（平成9）には17.35%に引き上げられた。今回の改正では保険料率は今後5年間据え置かれ、その後引き上げられることになっている。旧厚生省の保険料率の将来見通しによれば、国庫負担割合が3分の1、5年間据え置き後2004（平成16）年以降5年毎に2.5%引き上げた場合、2020年には27.35%となる。また国庫負担割合が2分の1、5年間据え置き後2004（平成16）年以降5年毎に2.3%引き上げた場合、2020年には25.2%となる（保険料率はすべて標準報酬ベース）。

以上年金保険料・率の引き上げについてみてきたが、その際問題となるのは、まず保険料の負担が、企業の応分の負担や勤労者等の資産・所得の格差等を考慮して、社会的に公平になされているか否かである。

国民年金の場合、国民の資産や所得の格差等を考慮せずに、保険料は定額で国民すべてに等しく負担させるという方式を採っているため逆進性が強く、さらに前記のように保険料が引き上げられれば一層逆進性は強まり、そのため負担の社会的公平性が著しく損なわれることになる。つまり高所得者層の負担が軽く逆に低所得者層の負担が重くなるということである。また子供の数による保険料の負担能力の違いによる公平性の問題も重要である。年金保険料には扶養控除というものがいないため、将来年金の負担者となる子供を多く生み、養育している世帯の負担が重くなる。「このような事態も逆進性であるといえよう。¹⁶⁾」このことも社会保険料の社会的公平性に反していることになる。本来課税や保険料等の拠出による負担は、標準的な最低生活費を基準にして、それより上の高所得者層からは多く、そして所得階層が下がるにつれて少なくするような方式（いわゆる所得の垂直的再分配方式）を通じて行うべきものである。

厚生年金等の被用者年金の場合、保険料が定率性であるため国民年金の定額制の場合ほど逆進性（不公平性）は強くはないが、消費税と同様に低所得者層には重い負担となっている。今回の改正で保険料徴収の基準となる標準報酬月額の下限は引き上げられて9.2万円から9.8万円となったが、低所得者層には重い負担である。また被用者年金には標準報酬月額の上限が設けられているが、これが逆進性を強めることになっている。今回の改正で59万円から62万円に引き上げられたが、逆進性の解消になっているのであろうか。上限を設けることによって生ずる逆進性を解消するには上限を撤廃する以外に方法はないが、これを行うとわが国では保険料と年金額を対応させる社会保険方式をとって、保険料（所得）に応じて年金を給付することになっているので、年金額は無制限に高くなる。それゆえ上下限を設けることによって生ずる逆進性の解消は、社会保険方式を採っている限り困難なことである。

つぎに、保険料・率の引き上げによる負担増で問題となるのはその理由である。政府は、将

来年金受給者の数が増加するにも拘らず現役世代の数は横ばいであるため、年金給付費の増大を賄うためには現役世代の保険料を引き上げなければならない、としている。ここには二つの問題が存在する。一つ目の問題は、増大する年金給付費を保険料の引き上げによって賄うことが正当であるか否かである。「たしかに将来の年金給付費の増大はほぼ確実なものと考えられる。しかし、そこから現在予想されているような保険料の大幅な引き上げが、当然なものとして正当化されるわけではない。なぜなら、このような人口構造の高齢化への対応を、各人の資産や所得の状況や格差を無視して現役世代の一人ひとりに一律に負わせることは、公的年金制度の財政方式としては、著しく合理性を欠くからである。このような負担の配分は、高所得層ほど多く負担し、低所得層ほどその負担を軽くするという、いわゆる所得の垂直的再分配を通じて行われるべきであろう。¹³⁾」二つ目の問題は、年金費用の殆どを現役世代の保険料で賄う（国庫負担は国民年金の3分の1と事務費）ことが果たして正当か否かである。わが国の公的年金制度は、子供の世代が親の世代を扶養する仕組みとして制度を位置付けている。しかしこの制度は、世代間の扶養つまり世代間の所得の再分配だけでなく、勤労者間の所得再分配（勤労者の自助努力・相互扶助）によっても行おうとするものである。本来年金をはじめとする老後の生活保障は、基本的には利潤を財源として事業主と国が責任を持って行うべきものである。なぜなら、それは勤労者の賃金や所得が一部の者を除いては低いため、その中には老後の生活費は含まれておらず、老後の生活費に相当する分は利潤として事業主の手元に留保されているからである。ちなみに各国の公的年金制度の費用負担をみると次の通りである。イギリスは労使折半、スウェーデンは全額事業主負担、西ドイツは保険料の労使折半と国庫補助、フランスは事業主の高率負担、イタリアは事業主の3分の2以上の負担である。

Ⅳ 公的年金制度の空洞化（無年金）の問題

年金審議会は、1993（平成5）年の「国民年金・厚生年金保険制度改正に関する意見」の中で、「公的年金制度の基盤である基礎年金については、自営業者等の第1号被保険者の未加入、滞納の解消が大きな課題となっている。これに対しては、公的年金の意義役割の周知や保険料を納付しやすい環境づくりを進める等十分な対策を講ずるべきである。また、基礎年金番号の導入により、制度間の情報交換体制の整備等年金業務の改善を行い適用漏れを防止し年金権の確保を図るとともに、年金相談等の受給者サービスの一層の向上に努めるべきである。さらに、極力基礎年金の受給に結びつけるために、70歳まで国民年金に任意加入できる途を設けるべきである。」と述べているが、このことはこれ以上国民年金への未加入者や保険料の滞納者が増えると、老齢になっても年金を受給できない恐れのある無年金者が大量に発生し、21世紀の高齢社会には「国民年金の空洞化」が生ずる恐れがあるということを警告しているのである。政府も年金審議会の意見を取り入れて、基礎年金番号の導入や年金相談等を行い、国民年金の空洞化防止のための努力を行っている。その結果はどのようになっているのであろうか。

社会保険庁の「99年国民年金被保険者実態調査」（99年3月末現在）によると、国民年金の

空洞化状況は表2の通りである。

表2 国民年金の空洞化状況

	1999年3月	1996年3月	96年比実数	96年比割合
免除者	400万人	330万人	+ 70万人	+ 21%
未納者	265万人	172万人	+ 93万人	+ 54%
未加入者	99万人	158万人	- 59万人	- 37%
合計	764万人	660万人	+ 104万人	+ 16%

(出所) 『朝日新聞』、2001年5月12日朝刊より作成。

この表2から、免除者と未納者の増加、特に未納者の増加(54%増)の大きいことが明らかとなる。ここで国民年金の空洞化率(「国民年金の加入対象者」(第1号被保険者+未加入者)に占める「保険料を払っていない人」(未加入者+未納者+免除者)の割合)を見てみると、1996年3月時点では35.2%(660万人/第1号被保険者1875万人)であるが、1999年3月時点では36.2%(764万人/第1号被保険者211万人)と3年間で1%増加している。この数字は、将来国民年金加入対象者の3人に1人が無年金つまり老齢基礎年金が受給できなくなる、ということの意味している。社会保険庁によると、免除者は主として経済的な理由によるものであるが、未納者もその内の62%が「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」を、そして12.2%が「国民年金をあてにしていない」を理由としている。しかし、経済的な理由による「未納者の内の52.1%が民間の生命保険に、12.7%が個人年金に加入しており、また両方に加入している人も11%いる。社会保険庁は年金の空洞化は負担能力よりも、加入者の意識の問題だとしている。」また、未納者を年齢別に見ると、25~29歳と30~34歳がともに17%台、中でも大都市の20~29歳では30.4%が保険料を納めていない。このように「国民年金の保険料未納者がさらに増え『空洞化』が止まらないのは、年金への信頼が揺らいでいるからだ。厚生年金を含め国の年金は『世代間の助け合い』で運営されているだけに、信頼の確保はいわば制度の生命線。厚生労働省は、公的年金について『安心で有利の証明』を求められている。調査では若い世代ほど『年金離れ』が目立った。少子高齢化がさらに進むと、払った保険料より少ない年金しかもらえず、年金制度も破綻するのではないかという不安がぬぐえないからだ。¹⁸⁾」

以上未納者や免除者の増加を中心に年金の空洞化についてみてきたが、2002年4月から、国民年金事務が市町村から国の機関である社会保険事務所へ移管されることになるので、さらに未納者が増えて空洞化が進むのではないかと、ということが心配されている。これまで市町村の担当者は、「未納が一定期間続いた人たちを直接訪問したり、夜間に電話したりと地道な活動を積み重ねた¹⁹⁾」結果、保険料の収納率は高めに維持できた。しかし、このような地道な活動

にも拘わらず、前記のように未納者の数は増加している。果たして、社会保険事務所はこれまでの地道な市町村の無年金対策と同じかそれ以上のことができるのであろうか。対応を誤れば年金の空洞化はさらに進行することになるだろう。

これまで空洞化とは無縁と思われていた厚生年金にも近年空洞化が進行している。その原因は、企業の倒産やリストラにあった場合と事業主の保険料の支払いが不可能になった場合、である。企業の倒産やリストラにあった場合、再就職できれば影響は小さいだろうが、再就職が難しい場合引き続き国民年金に加入（25年以上）していれば基礎年金部分は確保できるが、厚生年金（報酬比例部分）は保険料を払った加入期間分しか受給できないので、受給額は当初の予定よりかなり少なくなる。事業主の保険料の支払いが不可能になった場合について、新聞は次のような例を紹介している。「突然、会社から渡された文書には『厚生年金、健康保険からの脱退のお知らせ』とあった。神奈川県にある小さな設計事務所に勤める A さん（38）に昨秋、『老後』が見えなくなる不安がよぎった。通知には今後は『各自で、国民年金と国民健康保険に加入の手続きを』とあった。国年、国保に移っても自分が払う保険料は、これまでとほぼ変わらない。だが、将来、受け取る年金は、事業主が保険料を出さない分、大きく減る。社長からは『もう負担は無理。同業他社も同じようにやってるんだ。あきらめてくれ』といわれた。²⁰⁾」不況あるいは低経済成長の下では、保険料を負担する能力が低下する企業が増え、さらに保険料率が上昇すれば負担する能力の無い企業が増えるので、前記の新聞記事のような事態に至るのである。公的年金制度の空洞化は国民年金ばかりではなく、このようにサラリーマンを対象とする厚生年金にもおよび始めているのである。

以上みてきたように、近年わが国では国民年金や厚生年金に空洞化が進行しているが、中でも国民年金においては三人に一人が無年金者になる可能性が出てきている。このような年金の空洞化は、「国民皆年金」の実質を失わせることになる。そこで国民皆年金体制（公的年金制度）を維持するために給付を抑制し保険料を引き上げれば、未加入者や未納者が増加して、その結果国民皆年金体制は行き詰まることになる²¹⁾。また、無年金者もしくは年金の少ない老世帯が増加すれば、生活保護費等が増加して地方自治体の財政を圧迫して地域の福祉、教育、経済等への悪影響も出てくる。今こそ抜本的な公的年金制度の改革が必要なのである。

V 年金方式・財源の問題点

現在の公的年金制度に対して、負担や給付の観点から、国民は不公平感や不信を強く抱いている。また、制度を規定する理念も曖昧なものになっている。

周知のようにわが国の公的年金制度では、最低25年間保険料を払い続けた者だけが年金を受給できるというのが基本となっている。しかしながら、IVで見てきたように、政府は無年金者の増える可能性が増すと、税金を増やしたり、保険料・率を引上げながら制度を維持してきた。だがその結果、負担と給付の関係が曖昧になり、老後のリスクに対しては保険原理を基本としつつ、税金で保険料の一部を負担しながら、所得の再分配機能を導入するという異なる原理が

混在することになった。それ故、社会保険方式をとっていながら、負担と給付が曖昧になっているのである。このような年金方式は「混合方式」あるいは「折衷方式」といわれている。ここに制度に対する不公平感や不信感、理念の曖昧さの原因があるのである。以下では、理念に規定された年金方式と、それと関連する財源の問題を検討することにする。

広井氏は各国の年金制度を次のように大きく二つのタイプに類型化されている。「ひとつは税を財源とする基本年金方式と呼ばれるもので、まさにここで言う（日本の：筆者注）基礎年金タイプのものであり、イギリス圏や北欧に見られるものである。ここでの基本的な発想は、国民の税負担により高齢者に一定以上の生活を保障する、というものである。他方、もう一つのタイプは、ドイツ、フランスなど『社会保険』のシステムをとる国々のもので、被雇用者を中心に制度がつくられ、基本的に『所得に応じて保険料を支払い、支払った保険料に応じて年金給付を受ける』という仕組みをとるものである。言い換えれば、前者の年金制度は基本的に『所得再分配』（＝老人の生活保障）としての機能を主眼とするものであり、後者は『貯蓄／保険』（＝退職金の延長）としての機能を主眼とする制度である、ということになる。²⁰⁾

ここでわが国の年金制度（一階に基礎年金、二階に厚生年金（報酬比例部分）を、前記の二つのタイプに当てはめてみると、イギリス・北欧型とフランス・ドイツ型をくっ付けたものであることが分かる。これを財源的にみると二つのタイプは融合しており、さらに、基礎年金部分は、その財源の3分の1は税、3分の2は保険料、となっている。

「これらの結果、日本の年金制度は、よくも悪くもきわめて“折衷的”な制度となっており、つまり『貯蓄・保険』的な目的のための制度（自分の老後のために若いときに保険料を積み立てて、それが年をとったときに戻ってくる、という制度）なのか、『所得再分配』のための制度（現在の老人の生活を一定以上保障するために、若い人がその費用を払っている、という制度）なのか、制度の基本的な趣旨そのものがわかりにくいものとなっている。

最近深刻化している基礎年金の“空洞化”や若者の年金離れといった背景には、こうした年金制度の趣旨そのものの不明瞭さがあると思う。言い換えると、制度の『折衷的性格』は、これまでのように経済が着実に拡大し、財源が自然に伸びていた時代にはそれなりにうまく機能してきたが、経済が低成長期を迎え、富の分配のあり方や考え方が正面から問われる現在のようない時代においてはかえって混乱のもとになっているのである。²¹⁾

以上のように現行の年金制度には、財源構造を含め制度の性格が混合的・折衷的であるため、前記のような様々な弊害が生じている。したがって、このような様々な弊害を克服して、公平で信頼のおける制度に変えることが緊急に必要となる。そのためには、制度の混合的・折衷的性格を明確なものにしなければならない。つまり、一体化している「貯蓄・保険」的な性格と「所得再分配」的な性格を分離して、理念・趣旨・性格等を再編成し明確化した制度を創設する必要がある。具体的には、空洞化等を考慮すれば基礎年金は税（所得再分配(世代間・世代内)）を財源とした税方式による制度となり、他方被用者年金は保険（リスク分散）による保

険方式の制度となるのが望ましい。

ここで税方式による基礎年金の財源についての検討を少し行ってみることにする。現在基礎年金保険料の3分の1は国の一般会計からの負担で賄われている。これを消費税で賄い、さらに全額国庫負担となった場合も消費税を当てようという考えもある。消費税を財源とすれば、逆進性や益税、年金受給者の負担の問題等が存在し、現在のままでは不公平な結果を招きかねない。また、年金をはじめとした社会保障の財源に相続税を当てるのが適当である、という次のような考えもある。「社会保障がない社会では、退職後の生活は子供の扶養によって支えられることが多かった。扶養される親は、他方で住宅などの資産を子供に残す。もちろん、資産は扶養の対価として渡されるものではない。しかし、結果的にみれば、扶養と遺産は対応していたと考えることができる。(中略)ところで、社会保障制度は、退職後の人々の扶養を、家族単位で行うのではなく、社会全体で行うこととした。そうであれば、扶養の『対価』である親世代からの資産の移転も、社会化すべきであろう。つまり、相続を家族単位で行うのではなく、社会全体で行うべきである。これは、相続税率を100%にすべきことを意味する。しかし、現在の制度は、こうはなっていない。相続は社会保障制度が充実される以前と同じく家族単位で行われている。したがって、社会保障制度が導入される以前と比較すると、相対的に有利になったのは、多額の遺産を受けられる可能性のある人々である。親の扶養を家族内で行った場合には受け取る資産がその分だけ減少していたはずだが、そうならない分だけ受け取り資産が増加するからである。福祉社会とは、所得の低い人々を救う社会であると一般に考えられている。そうした側面があることは間違いない。しかし、老後の給付に関する限り、相続税の強化をとまなわない福祉社会は、多額の遺産を期待できる人々に有利に働くのである。²⁴⁾

以上財源問題についての考えを若干みてきたが、今後信頼される年金制度を確立するためには、公平な観点からの財源の検討が必要になる。

VI その他の問題点

公的年金制度の問題点について以上検討してきたが、これ以外にも多くの問題が存在する。例えば、「女性と年金問題」、「保険料積立の問題」、「学生の保険加入の問題」、「国民年金基金制度の問題」等については、既発表の「公的年金制度とその問題点（I）—国民（基礎）年金制度を中心に—」（山口大学教育学部『研究論叢』第46巻第I部収載）を、そして「積立金の運用問題」、「年金と税制問題」、「年金制度の一元化問題」、「専業主婦の保険料無拠出の問題」等については、「公的年金制度の現状と問題点」（坂脇／中原編著『現代日本の社会保障』収載）を参照頂きたい。上記以外の問題、例えば、「厚生年金の積立方式への移行の問題」や「公的年金制度の縮小問題」、「厚生年金の廃止（民営化）」等については紙数の関係で検討できなかったので別の機会に検討することにする。

四 おわりに

本稿では、主として1994（平成6）年と2000（平成12）年の公的年金制度の改正内容と、制度に内在する若干の問題点を検討してきた。そこで明らかになったことは、全体としてみた場合、国民の公的年金制度に対する不信感が強いことである。それは制度そのものが不公平でその上頻繁に変更（国民にとっては改善ではなく改悪に近い変更）され、長期的な制度になっておらず、また一貫性がないために老後の設計が立てにくくなっているからである。そこから制度に対して信頼が持てず、多数の未加入や未納（民間の年金保険には入っているが）等のために公的年金制度の空洞化が進行して、皆年金体制が崩壊の危機に瀕している。それ故抜本的な年金改革が早急に必要である。その際、改革をこれまでのように年金財政の視点だけから行うのではなく、国民の老後の健康で文化的な最低生活を保障するという視点を重視する必要がある。なお、年金改革は単独で行うのではなく、社会保障あるいは福祉全体の中に位置付けて行うことが重要である。そして、制度は専門家にのみ分かるものではなく、国民皆が容易に理解できるものでなければならぬのである。

注

- 1) 大谷泰夫『ミレニアム年金改革』国政情報センター出版局、2000年、3頁。
- 2) 田中章二『公的年金が危ない!』世界書院、2000年、52～53頁。
- 3) 田中章二、前掲書、55頁。
- 4) 詳しくは拙著「公的年金制度とその問題点（Ⅰ）」（山口大学教育学部『研究論叢』第46巻第1部、1996年）、3～5頁を参照されたい。
- 5) 厚生省年金局監修『年金改革のすべて』、社会保険広報社、1994年、14頁。
- 6) 厚生省年金局監修、前掲書、22～23頁。
- 7) 厚生省年金局監修、前掲書、23頁。
- 8) 大谷泰夫、前掲書、14頁。
- 9) 「国民年金等の一部を改正する法律」の「改正の目的」より。
- 10) 大谷泰夫、前掲書、18頁。
- 11) 大谷泰夫、前掲書と『労働法令通信』（2000.4.8）を参考にした。
- 12) 大谷泰夫、前掲書、23頁。
- 13) 島田とみ子『年金入門（新版）』岩波書店、1995年、53頁。
- 14) 久野万太郎『年金の常識』講談社、1996年、43頁。
- 15) 以上の引用は、公文・庄司『年金のはなし』新日本出版、1990年、32～33頁。
- 16) 高山憲之『年金改革の構想』日本経済新聞社、1994年、166頁。
- 17) 里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』労働旬報社、1990年、154～155頁。

- 18) 以上の引用は、『朝日新聞』2001年5月12日朝刊。
- 19) 『朝日新聞』2001年5月23日朝刊。
- 20) 『朝日新聞』2001年5月14日朝刊。
- 21) 平成13年度版『厚生労働白書』は、年金の空洞化を防ぐためにコラム(277頁)で、「未加入・未納はなぜいけないのか」として次のようなPRを行っている。「国民年金の保険料を納めなければ年金は受けられない。それを承知で自己責任で保険料を納めないことを選択しても他人に迷惑をかけるわけではないと考える者がいるかもしれないが、それは大きな誤りである。(中略)このような長い期間に起こる社会や経済の大きな変化や賃金や物価の上昇に対応し、将来のその時々々の生活の水準に見合った年金でなければ老後の安心は得られず、そうした年金を保障することは、世代間扶養を社会全体で行う仕組みを基本として初めて可能になる。(中略)このように、世代間扶養は、その時々において現役世代全体で高齢者世代を支える仕組みだが、公的年金に加入しなかったり(未加入)、加入しても保険料を納めない(未納)ことは、その時々々の生活水準に見合った価値ある年金を保障するための連帯の輪の中での義務を果たしていないことにほかならない。低所得のために保険料を払うことができない方々に対しては保険料免除の仕組みがとられている。未納者の実態を見ると、所得の分布で保険料を納付している者と大きな差はみられず、また、半数以上は生命保険に加入しているし、老後のことを特に考えていないとする者の割合も納付者に比べ高く、未納の原因は、年金制度に対する意識の差が大きいと考えられる。このため、公的年金の考え方の大切さを十分伝えるとともに、保険料収納対策も徹底して行っていくこととしている。」
- 22) 広井良典『日本の社会保障』岩波書店、1999年、43～44頁。
- 23) 広井良典、前掲書、44～45頁。
- 24) 野口悠紀雄『日本経済再生の戦略』中央公論新社、1999年、103～104頁。

主要参考文献

- 1) 各年度版『厚生白書』(2001年度版から『厚生労働白書』)
- 2) 厚生省年金局監修『平成9年度版年金白書』社会保険研究所、1998年
- 3) 厚生省年金局監修『平成11年度版年金白書』社会保険研究所、1999年
- 4) 里見賢治『日本の社会保障をどう読むか』労働旬報社、1990年
- 5) 公文・庄司『年金のはなし』新日本出版社、1990年
- 6) 社会保障研究所編『年金』有斐閣、1992年
- 7) 村上 清『年金改革』東洋経済新報社、1993年
- 8) 高山憲之『年金改革の構想』日本経済新聞社、1994年
- 9) 藤井良治『社会保障の現代的課題』光生館、1994年
- 10) 社会保障研究所編『社会保障の財源政策』東京大学出版会、1994年

- 11) 厚生省年金局監修『年金改革のすべて』社会保険広報社、1994年
- 12) 島田とみ子『年金入門(新版)』岩波書店、1995年
- 13) 服部营造編著『年金の基礎知識』自由国民社、1995年
- 14) 『ジュリスト』(NO.1063) 有斐閣、1995年
- 15) 厚生省年金局監修『ここまでわかる年金講座』ミネルヴァ書房、1995年
- 16) 久野万太郎『年金の常識』講談社、1996年
- 17) 村上 清『年金制度の選択』東洋経済新報社、1998年
- 18) 田中章二『公的年金が危ない!』世界書院、2000年
- 19) 大谷泰夫『ミレニアム年金改革』国政情報センター出版局、2000年
- 20) 児玉美穂『はじめての年金・医療保険』集英社、2001年
- 21) 高山憲之『年金の教室』PHP 研究所、2001年
- 22) 河村健吉『娘に語る年金の話』中央公論新社、2001年

—2001年9月28日—