

内閣官房国家戦略室「新年度制度に関する実務者検討チーム」ヒアリング

2010 年 5 月 13 日

年金改革をめぐる論点

高山憲之（一橋大学）

1. 公的年金の基本性格：世代と世代の支えあい
2. 年金不安・年金不信の主要な原因
 - 1) 信頼が失墜している政府：
宙に浮いた年金記録、願望込みの年金収支将来予測等
 - 2) 膨大かつ増加する一方のレガシーコスト：図表 1、図表 2

←社会・経済における予想外の変化（人口リスク、経済リスク）
←容易でない給付抑制・負担増（政治リスク）
3. 新たな恐怖（Bad Start, Bad Finish）の出現：
まともな雇用と賃金を若者に！ 図表 3
4. レガシーコストの処理問題
 - 1) 新年金制度創設とは別問題である
 - 2) ポイントは“負の選択”
 - 3) 2004 年改革の主要内容：
保険料の毎年小刻み引上げと上限固定（→掛金建てへの実質切りかえ）／給付抑制（マクロ経済スライド）／国庫負担の引き上げ
 - 4) 2009 年時点における問題点
 - ①見直されなかった「デフレ下のスライド規定」：
給付水準の持続的上昇を放置（図表 4）
 - ②納得が得られなかった財政検証結果：経済前提の変更
 - ③国庫負担引き上げに必要な恒久財源：未確定のまま
→必要な追加的施策（受給開始年齢の引き上げを含む）
5. 年金改革時に求められる基本的スタンス
 - 1) 年金を“政争の具”としない：
超党派の「年金改革円卓会議」（仮称）設置し、まず以下 5 項目の共通部分（最大公約数）確認を

- ①厚生年金の民営化はしない
- ②公的年金の基本部分は賦課方式（みなし掛金建てを含む）で運営する
- ③所得比例部分は社会保険方式を採用し、財源は保険料とする
- ④税を財源とする年金給付を新設し、それによって無年金者や低額年金受給者を支援する
- ⑤公的年金の給付水準としては老後生活費の基盤的な部分を賄うことができる水準を今後とも維持していく

2) “evidence-based policy（客観的事実や証拠に基づく政策立案）” とする

3) 年金数理に対する信頼の回復を：

年金数理部局を年金局から分離・独立させ、中立機関化する

6. 新年金制度創設にあたって考慮すべき主要なポイント

1) 最低保障機能の強化：無年金・低年金対策

財源確保／既得権・期待権の尊重（移行期間問題）

→ 消費税負担を基礎年金への拠出と見なす（図表 5、図表 6）

2) 実務の現場に過大な負荷をかけない

①制度を一本化し、本人の煩雑な手続を不要にしても、問題は残る

②容易でない保険料の適正徴収（零細企業・経営不安に直面している企業・非正規・自営業者等）

コンプライアンスには負担が伴う／コンプライアンス費用は企業規模に逆相関（適用逃れ、滞納、申告ミス、偽装、不正申告等を誘発）／税と共通の番号制度は切り札となるか（韓国の例：いわゆるクロヨン問題）

→ 図表 7、図表 8、図表 9

3) 税と社会保険料の一括徴収を

事業主が納付義務者となっている税・社会保険料の徴収をまず一元化

cf. 年金記録管理・給付支払い・年金相談業務等も歳入庁が担当するのか

4) 企業年金・職域年金は「上乘せ」よりも「つなぎ」機能の強化を

参考資料：

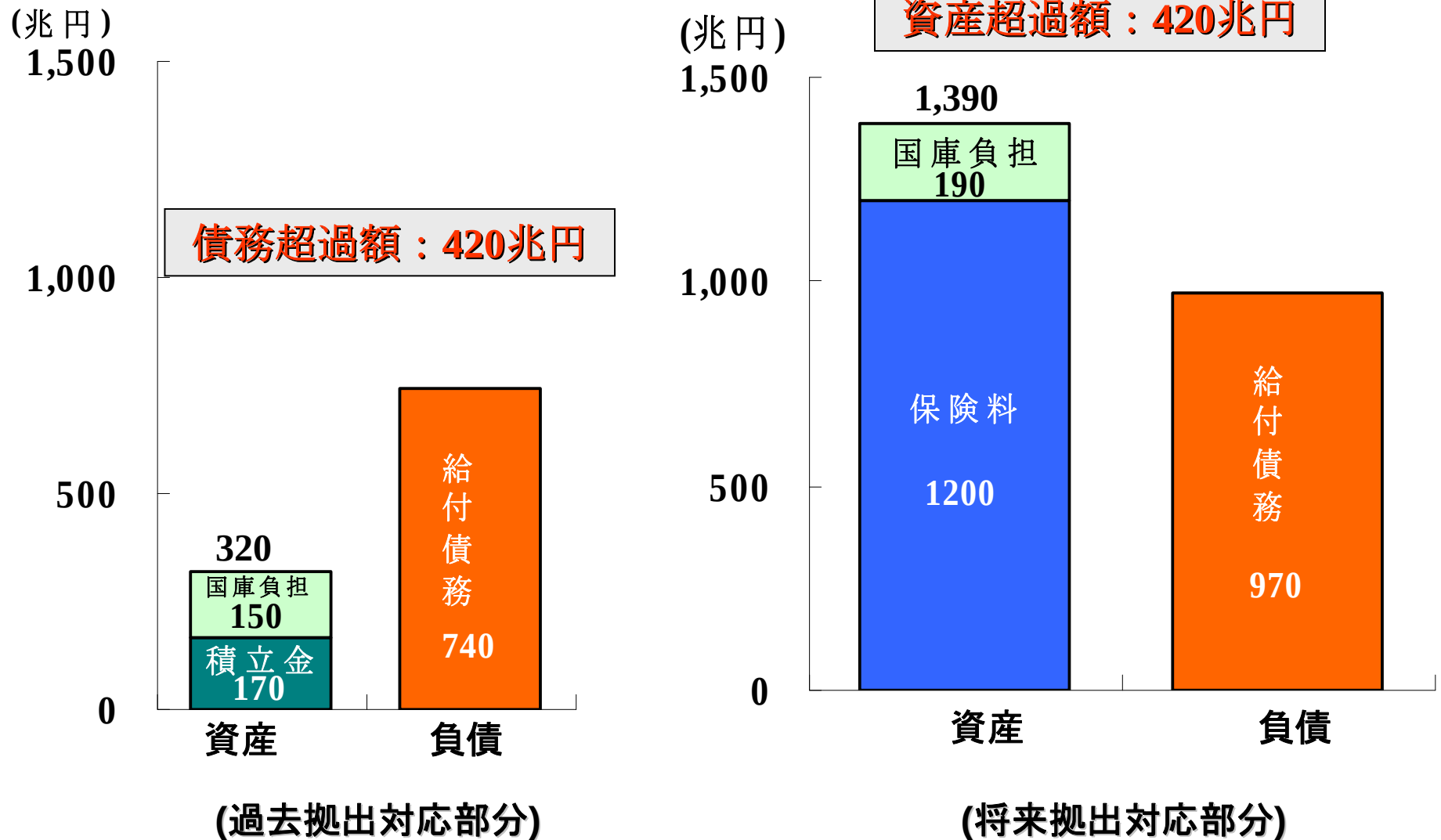
- 1) 高山憲之「消費税財源の最低保障年金－新たな提案」（高山憲之著『年金と子ども手当』第 3 章 5 節、岩波書店、2010 年）
- 2) 高山憲之「年金の 2009 年財政検証に寄せて」（高山憲之著『年金と子ども手当』第 4 章、岩波書店、2010 年）

高山憲之のホームページ：

<http://www.ier.hit-u.ac.jp/~takayama/>

以上

図表 1 厚生年金のバランスシート: (2005年3月末時点)

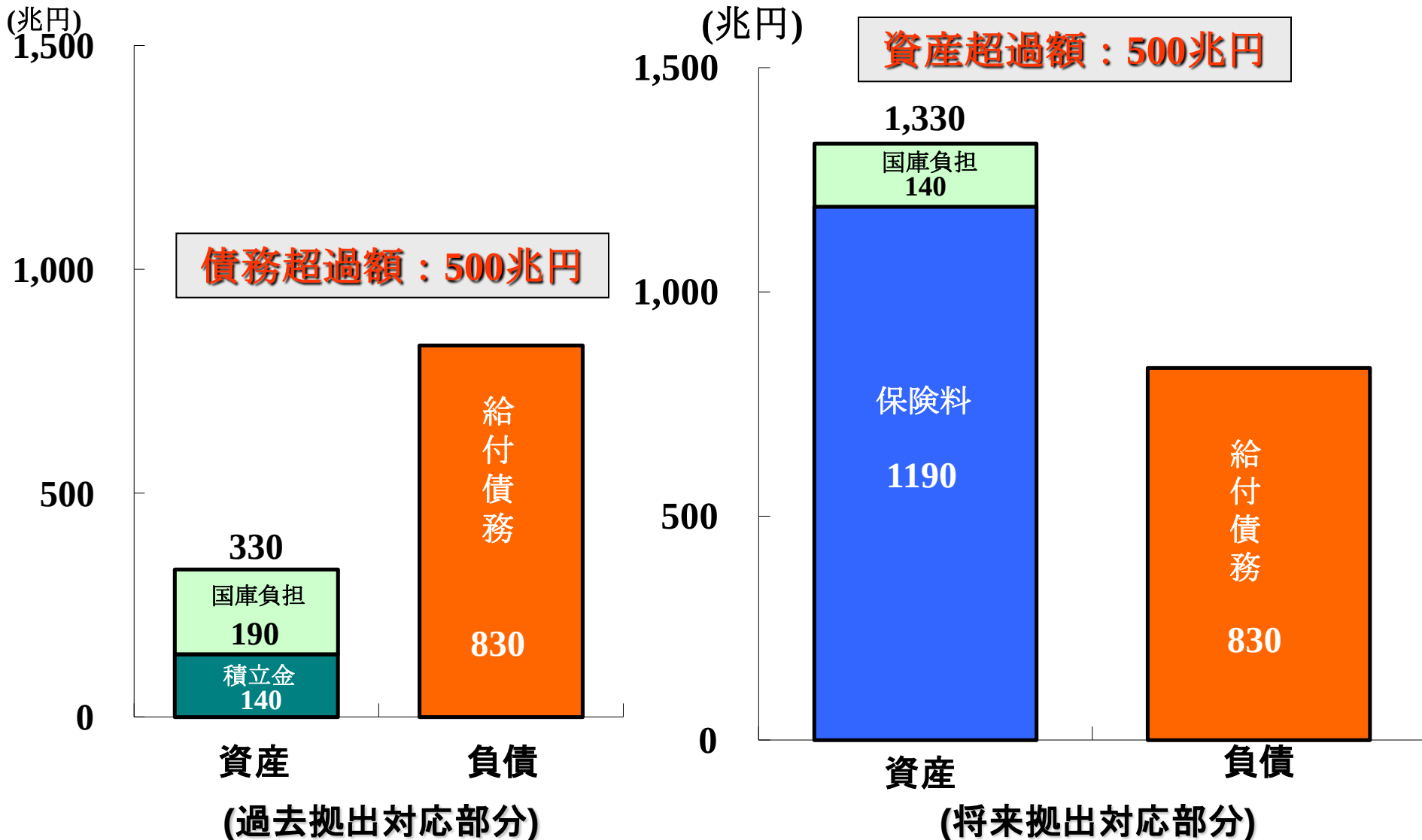


(注) 賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、割引率3.2%、保険料18.3%まで引き上げ。

(出所) 厚生労働省『平成16年財政再計算結果』より高山が作成した。

図表 2 厚生年金のバランスシート:

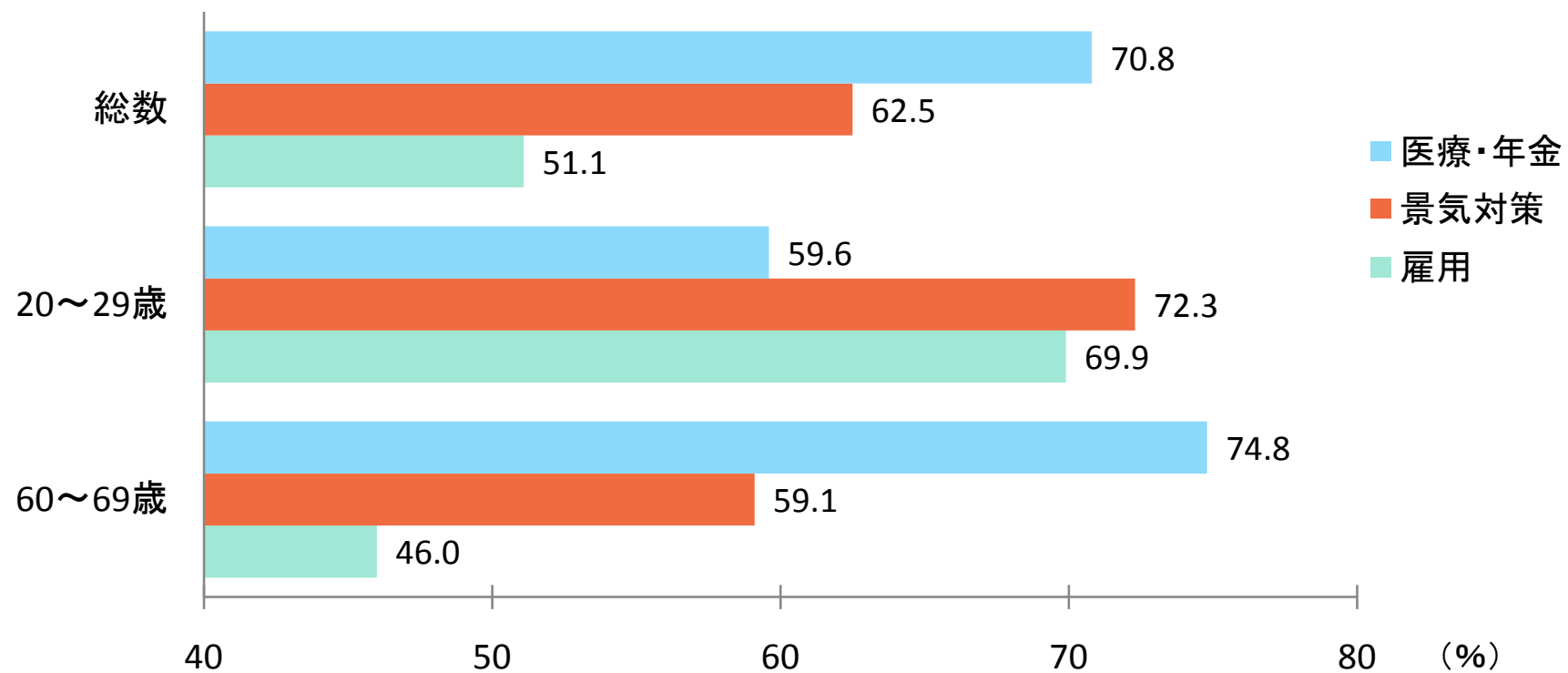
(2010年3月末時点)



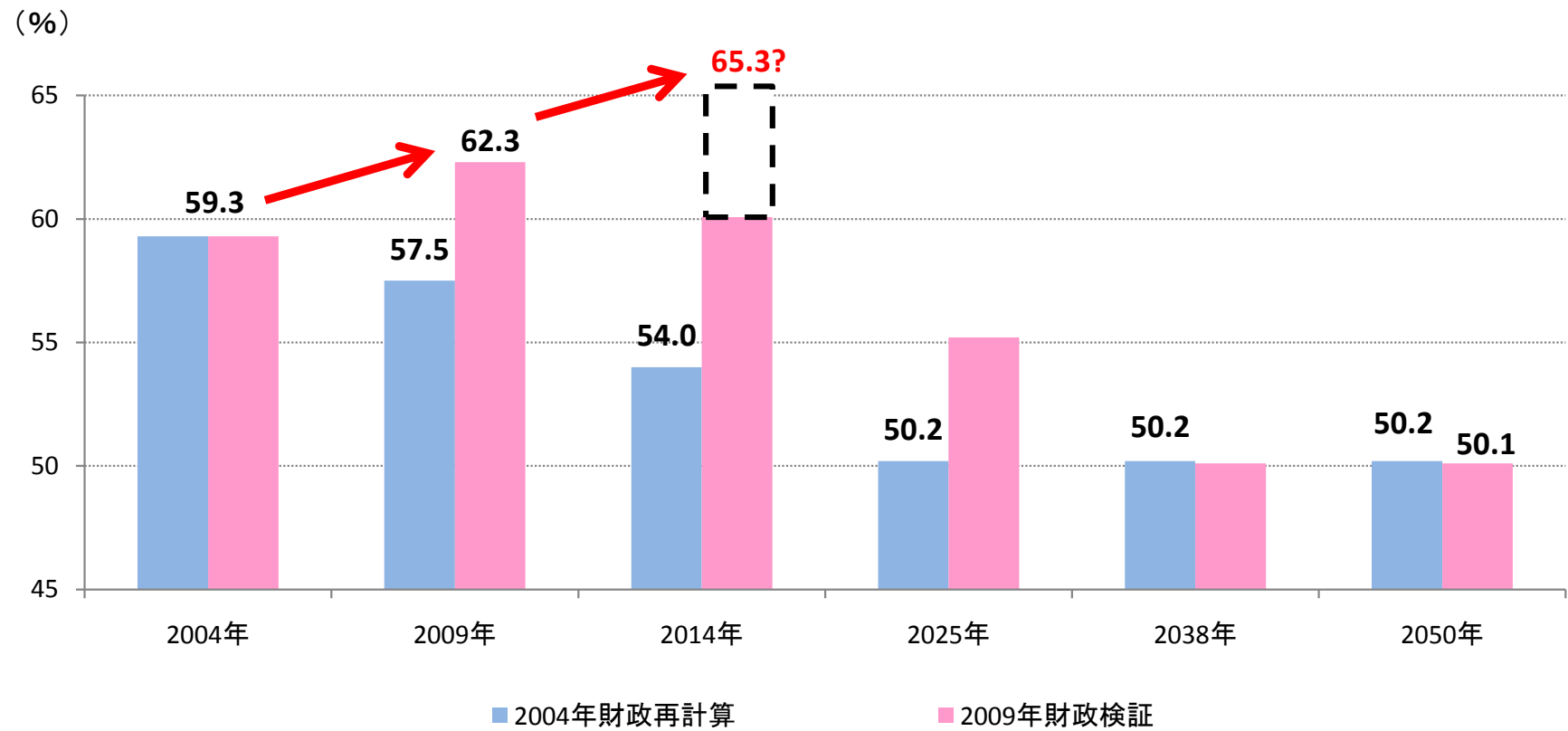
(注) 賃金上昇率2.5%、物価上昇率1.0%、割引率4.1%、保険料18.3%まで引き上げ

(出所) 厚生労働省『平成21年財政検証：基本ケース』より高山が作成した

図表3 「国民生活に関する世論調査」における政府に対する要望(2009年6月)

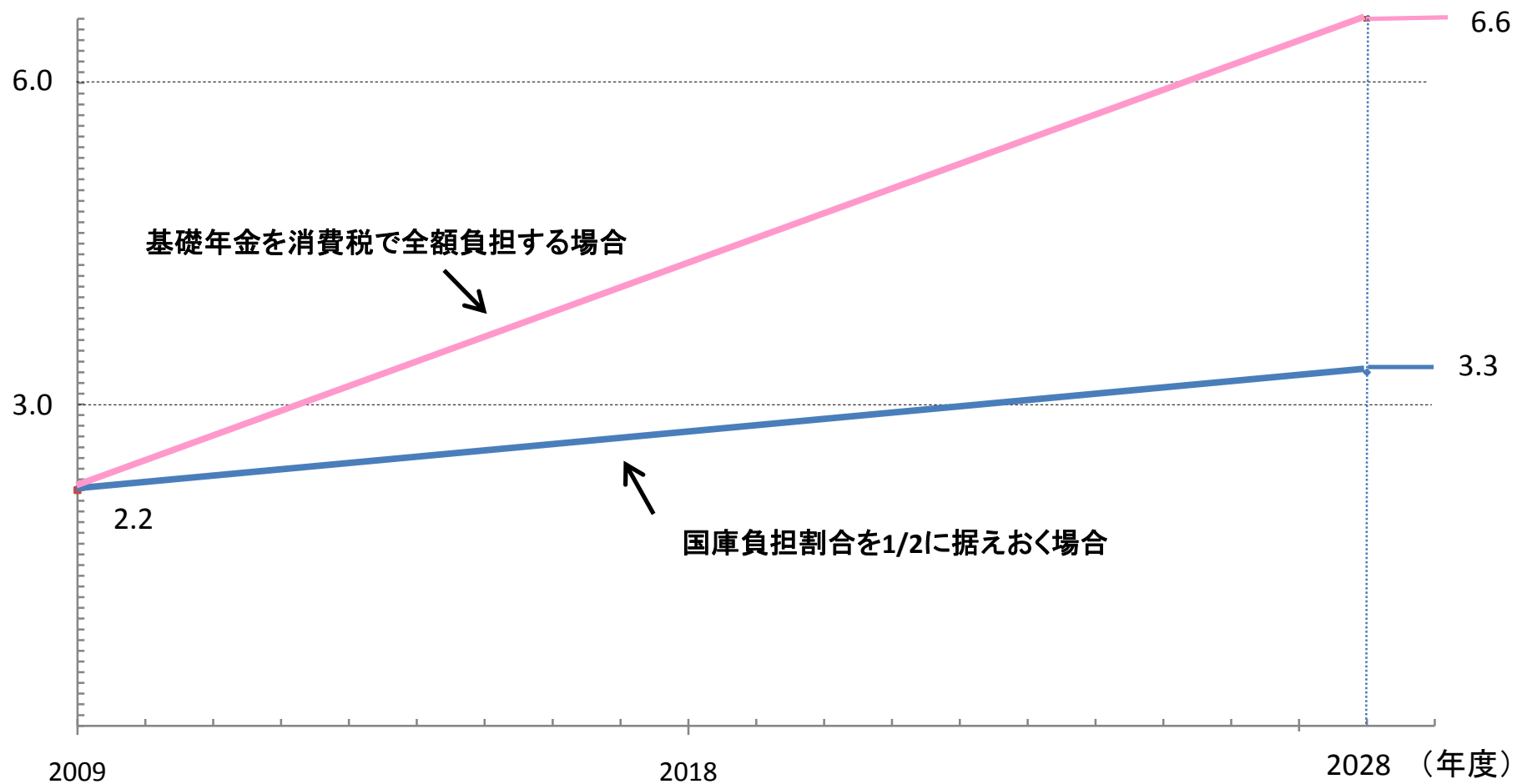


図表4 専業主婦世帯の所得代替率

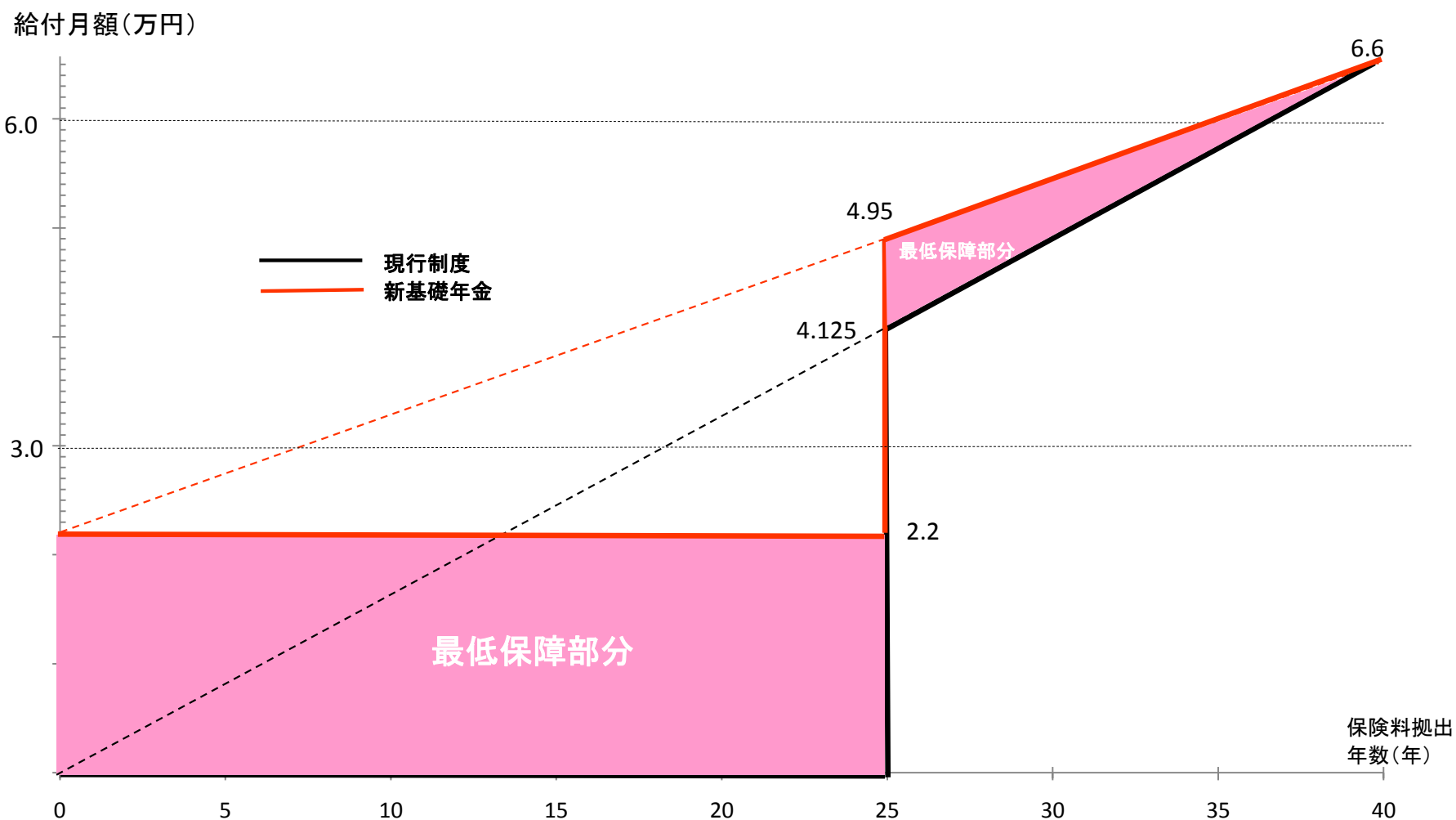


図表5 移行期間における最低保障年金月額イメージ図

給付月額(2009年度価格、万円)



図表6 新基礎年金給付月額(案):2009年度に65歳になった新規裁定者の場合



図表7 従業員規模別にみた厚生年金保険の適用状況(2008年9月1日時点)

規模別	事業所数(%)	被保険者数(%)
総数	1,726,669(100%)	35,184,736(100%)
5人未満	928,050(54%)	1,799,857(5%)
5～9人	351,640(20%)	2,307,974(7%)
10～19人	209,951(12%)	2,829,304(8%)
20～99人	187,894(11%)	7,647,813(22%)
100～299人	34,942(2%)	5,751,995(16%)
300人以上	14,192(1%)	14,847,793(42%)

出所) 社会保険庁 資料

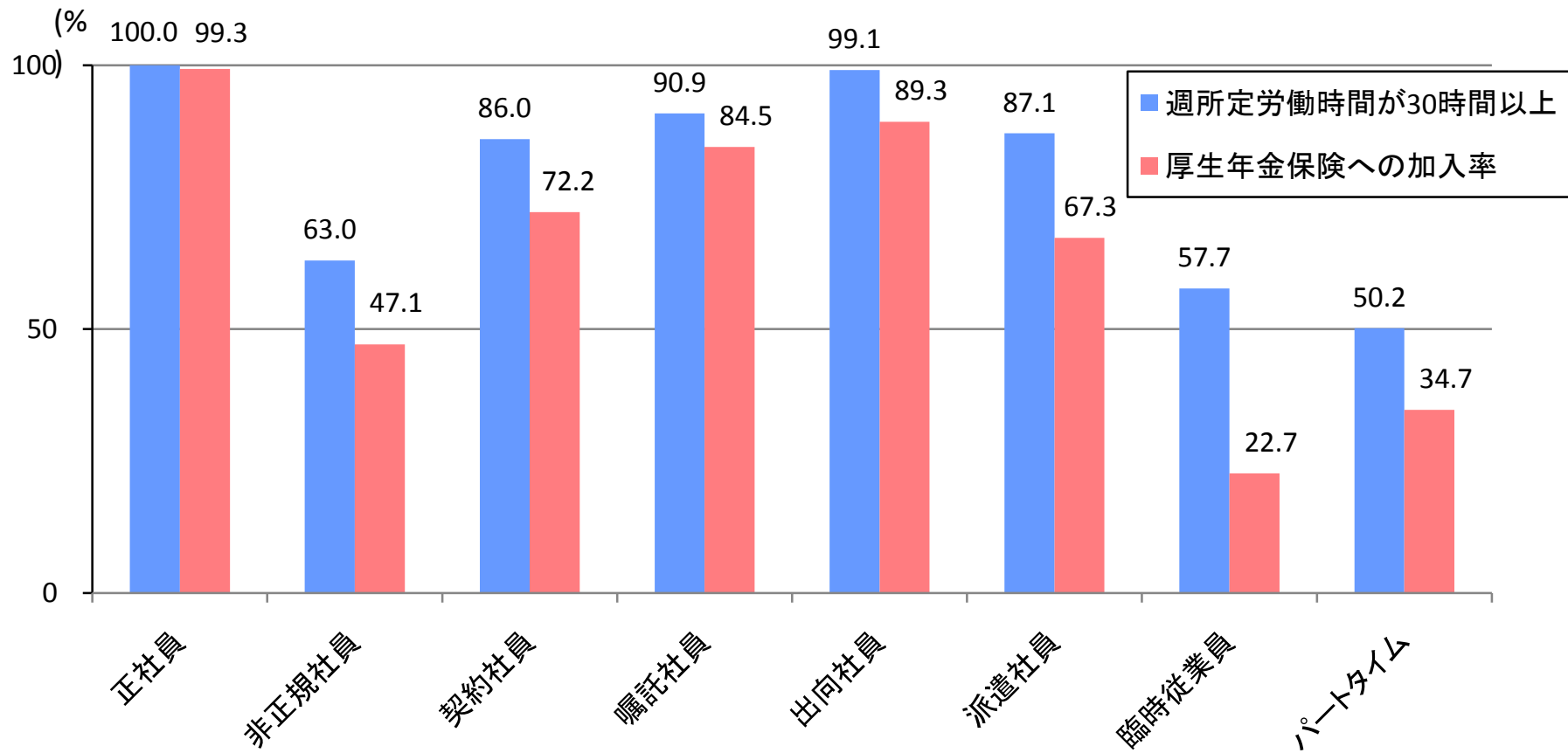
図表8 従業員規模別にみた保険料滞納事業所数(2009年5月31日時点)

規模別	事業所数(%)
全喪	26,136(17.8%)
5人未満	85,597(58.2%)
5～19人	28,451(19.3%)
20～49人	4,994(3.4%)
50人以上	1,993(1.4%)
総数	147,171(100.0%)

出所) 社会保険庁 資料

注) 事業所全体の滞納率は8.5%程度である(事業所数ベース)。
5人未満の事業所のみに限定すると滞納率は9.2%程度になっている。

図表9 就業形態別に見た厚生年金保険への加入率



出所) 厚生労働省『平成15年 就業形態の多様化に関する総合実態調査』の個人調査

[参考資料 1]

出所：高山憲之『年金と子ども手当』岩波書店、2010年。

3.4.4 要約と留保

本節における粗い試算の主要な結果を要約しておこう。

- ①基礎年金を税方式化しても企業部門の年金負担は減らない。
- ②基礎年金を税方式に切りかえると、切り替え時点において現役世代の年金負担は純減する一方、年金受給世代の年金負担は純増する。
- ③基礎年金財源を切りかえても、長期的にみて年金負担はすべての世代で純増する。負担純増となるのは切り替え時点の年金受給世代だけではないのである。この負担増の主な理由は少子高齢化が今後も進行しつづけることにある。
- ④年金負担純増分の世代間格差は税方式に切りかえた方が縮小する。

いずれも社会保障国民会議(2008)の中間報告とは異なる結果であり、仮定の置き方次第で政策的インプリケーションは変わるのである。

上述のような財源切り替え効果が期待されるとはいえ、基礎年金の税方式化には次のような留保が必要となるだろう。財源上のカベが存在するからである。

確かに今後、地方財源や社会保障財源として消費税を増税していくことは現実的な選択として止むをえないと思われる。ただ、日本における中長

期的な消費税率を仮に15%(EUにおける付加価値税の最低税率)程度だと想定すると⁷⁾、追加分として年金財源に持ってくるができる消費税は現行税率5%との差分(10%)のうち高々2%程度ではないか。地方に4~5%、さらに医療や介護、子育て支援等にも追加分の消費税を回さざるをえないからである。そのように考えると、税方式への全面切り替えは財源上のカベを乗り越えることが事実上できないだろう。ちなみに社会保障国民会議(2008)は、税方式への切り替えに最低でも消費税3.5%の増税が必要だと試算している。

基礎年金の国庫負担は2009年4月から2分の1となった(従来は給付総額の3分の1)。このさい、国庫負担の意味を根本から見直すことを検討したらどうか。この点は、節を改めて論じることにする⁸⁾。

3.5 消費税財源の最低保障年金——新たな提案

2009年夏の衆議院議員選挙において民主党は同年7月にマニフェストを発表し、その中で年金改革の基本的方向を示した。その柱の1つとして提案しているのが、基礎年金の最低保障年金(1人月額7万円)への切り替えである。

ただ、すでに述べたように1人月額7万円の最低保障年金を直ちに導入することは不可能に近いだろう。財源のカベを乗り越えることが容易でないからである。

財源のカベを乗り越えるためには導入時における最低保障年金の水準を低めに設定する必要がある。さらに移行に要する期間も短い方が望ましい。この2つの制約を考慮した現実的な対応策を本節では議論する。

民主党案によると、最低保障年金の財源はすべて消費税で賄うことにな

7) スウェーデンのように付加価値税(日本の消費税にほぼ相当している)の税率を25%まで引き上げることができるとすれば、議論の内容はおのずから変わってくる。ただ、日本の場合、政治や行政に対する国民の信頼はスウェーデンほどには高くない。そのような状況が根本的に変わらないかぎり、将来における消費税の税率は日本では高々15%止まりだろう。

8) 基礎年金の財源を年金目的消費税に切りかえることについては西沢(2008)も参照してほしい。

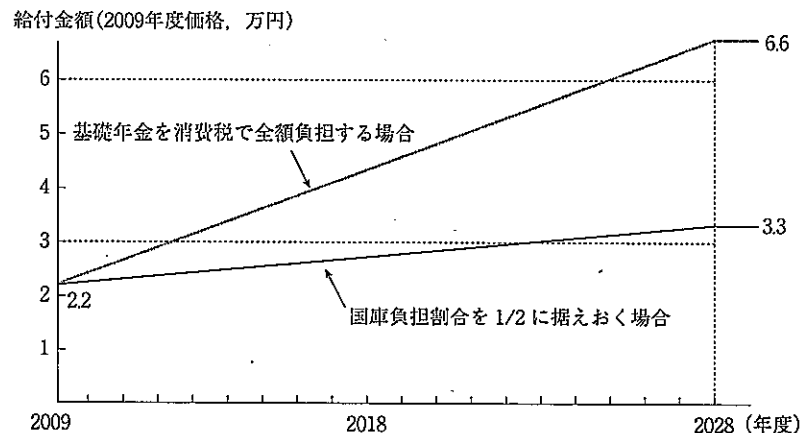


図 3.3 移行期間における最低保障年金月額イメージ図

っている。消費税は基礎年金財源としてこれまで活用されてきた。ただ、年金制度上、20年以上にわたる消費税負担はこれまで基礎年金への拠出とはいっさい見なされてこなかった。

消費税負担を基礎年金への拠出と見なすことができれば、給付設計を大きく変更しうる。たとえば現行の基礎年金給付を、保険料拠出分と消費税拠出分、の2つに区分する。基礎年金の国庫負担は2009年3月まで3分の1であったので、基礎年金給付の3分の2を保険料拠出分、残りの3分の1を消費税拠出分とそれぞれ見なしても構わないだろう。そして2009年4月以降の拠出にかかわる基礎年金給付については、半分ずつを保険料拠出分と消費税拠出分と見なすのである。

このとき、無年金者や低額年金受給者に対してプラスアルファの基礎年金を直ちに支給することが可能となる。そのプラスアルファの基礎年金は最低保障年金としての性格を有している。

上記のような基礎年金体系の組みかえを仮に2009年4月から実施すると、最低保障年金への移行期間は40年ではなく、20年に短縮することができる(図3.3参照)。民主党の年金マニフェストによると新制度実施は2015年4月となっているので、その場合の移行期間は14年となる。

最低保障年金は国内居住期間が受給要件となる。ただし基礎年金の導入

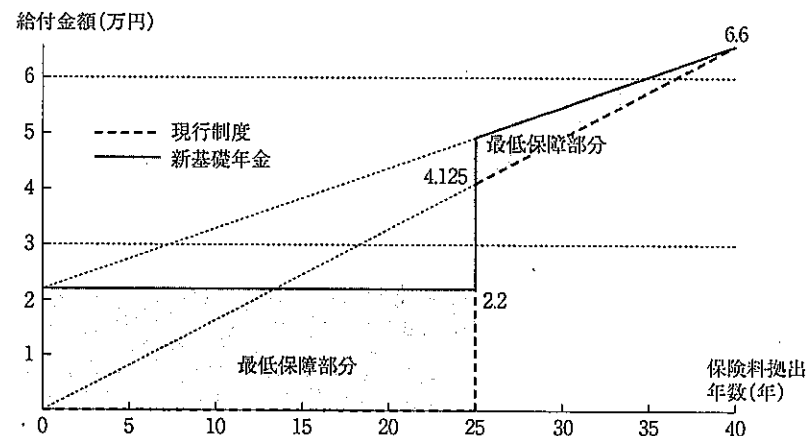


図 3.4 新基礎年金給付月額(案)：2009年度に65歳になった新規裁定者の場合

にあたって当初、保険料納付可能期間(本来は40年)に着目した特例を設けたように、最低保障年金の導入にあたって同様の特例を設けても政策判断としては差し障りがないだろう。すなわち2009年度実施の場合、過去20年の消費税負担で基礎年金の3分の1(月額2万2000円強)に相当する最低保障年金を無年金者でも受給することができるようにするのである(拠出期間が本来の2分の1であるからといって給付を半額の1万1000円強にと定める必要性は必ずしもない)。

月額2万2000円強の最低保障年金は民主党政権の目玉の1つである「子ども手当」(月額2万6000円)の水準に近い。最低保障年金として低すぎるという批判はありうるが、財政の厳しい制約を考えると、当面、止むをえないだろう。

なお、当然のことながら現在、高齢基礎年金を受給しているお年寄りも上述の最低保障年金を直ちに受給する。現在、受給中の基礎年金の一部が最低保障年金に切りかわるのであり、新たに算出された保険料拠出分の基礎年金給付と合わせると、最低保障年金込みの基礎年金給付は従前の基礎年金給付と同額またはそれ以上となる。新たな「みなし措置」によって最低保障年金込みの基礎年金給付が減る人は1人もいない(図3.4参照)。

このような提案の狙いは、最低保障年金を直ちに導入して無年金者や

低額年金受給者に相応の対策を講じる一方、移行期間の短縮化を図りつつ、財源のカベを乗り越えることにある。読者のご参考になれば誠に幸いである。

基礎年金の国庫負担は従来、公的年金への国の積極的関与を示す一手段であると考えられ、給付を稼得するための拠出だとは見なされなかった。ただ、その主要財源が消費税となっていること(国の予算総則における消費税の使途限定)を無視することは、もはや適切であるとは思えない。今や国庫負担のもつ意味を「給付を稼得するためのもう1つの拠出」に切りかえる時ではないのか。

本節における政策提言は、税方式と社会保険方式の双方の「いいとこどり」を意図したものである⁹⁾。政治に求められているのは理想の追求ではなく、賢く、かつ現実的な妥協を辞さない度量であるとするからにほかならない。

最低保障年金の導入は消費税の増税なしには実現しないだろう。消費税増税への理解と納得をどのように取りつけるのか、その点が最低保障年金実現の鍵となる¹⁰⁾。

9) 新体系における基礎年金のうち国庫負担で賄われる部分は事実上、税方式の年金であると考えてよいだろう。1989年4月に消費税が導入された時点から、国庫負担の基礎年金部分が税方式の年金に切りかえられたと見なすのである。

10) 低年金・低所得者に対する新たな対応策として「保険料軽減支援制度」を社会保障審議会年金部会は2008年11月に提案した。この制度は、保険料減免分を拠出時に税金で100%肩代わりするものであり、結果として給付時に満額の基礎年金給付を保証しようというものである。ただ、医療保険の世界では保険料を減免しても給付を制限していない。保険料の減免は応能負担として割り切っている。年金の世界でも同様の割り切りをすれば、給付時における支援だけで済む。拠出時に特別の支援をする必要性が本当にあるのだろうか。なお、この支援制度に対する論点整理については西沢(2009)が有益である。

第4章 年金の2009年財政検証に寄せて

4.1 はじめに

厚生労働省は2009年2月に厚生年金・国民年金の財政検証結果を公表した(厚生労働省, 2009)。社会経済状況が変化すると年金財政の将来見通しも変わる。そのための定期的点検を日本では少なくとも5年に1回の間隔で実施することになっている。従来、この定期的点検を「財政再計算」と呼んできたが、2004年改革で将来にわたる保険料(率)が法律に明記され固定された。今後、保険料(率)を計算しなおす必要が無くなったので、年金財政に関する定期的点検作業は「財政検証」という呼称に変更されている。

本章では、まず、2009年の年金財政検証について検討し、今後、重要になると思われる課題を整理する。そして今後の課題に関連するので、民主党が年金マニフェストの中で提案している年金制度の抜本改革についても、いくつか言及することにしたい¹⁾。なお最低保障年金については既に前章で議論したので、ここでは触れない。

4.2 持続的賃金デフレ下におけるモデル年金水準の上昇

2009年の財政検証結果を2004年の財政再計算結果と比較すると、長期的な年金財政の安定やモデル年金水準の50%保証などに関するかぎり主要内容は基本的に変わっていない。

ただ、2004年の財政再計算では予想していなかったことが1つだけ生じている。それは、この5年間でモデル年金の水準が上昇してしまったことである。すなわち2004年の財政再計算によると、モデル年金の水準は

1) 本章は高山(2009b, 2009c)を改訂したものである。

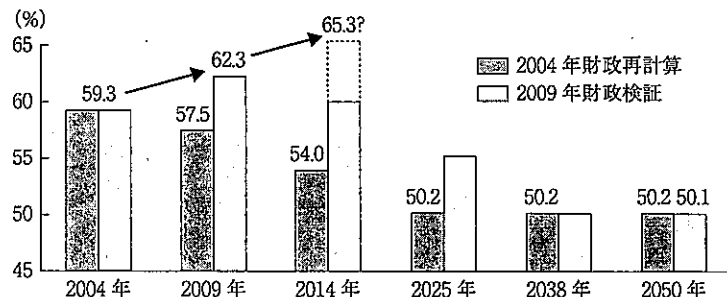


図4.1 専業主婦世帯の所得代替率

2004年の59.3%から2009年には57.5%へ少しずつ低下するはずであった。ところが現実には2009年段階で逆に62.3%へ上昇している(図4.1)。

なぜ年金水準はこの間に上昇したのか。それは、まず第1に、この間、現役男性の名目賃金(税・社会保険料控除前)が毎年、低下しつづけたからである²⁾。第2に、賃金や物価が低下した場合、今のお年寄りが受給している既裁定の年金は物価スライド、年々、新たに受給者となる人が受給する新規裁定年金は可処分所得スライド、とすることがそれぞれルールとなっているからにほかならない。このため、この間、年金財政を長期的に安定させるための切り札であるマクロ経済スライドは1回も発動されなかった。第3に、物価の下落率よりも賃金の下落率の方が大きい場合、新規裁定分も既裁定分と同様、物価スライドとするという特例が定められているからにほかならない(本来は可処分所得スライド)。既裁定年金の実質価値維持が優先され、かつ、[(既裁定年金額) > (新規裁定年金額)]という事態を避けるための臨時特例措置である。この特例は賃金デフレがあくまでも一時的現象であることを想定している。

現役組の名目手取り賃金は今後ともしばらくの間、下落しつづけるおそれ強い。その場合、現行規定が維持されるかぎり、モデル年金の水準は今後とも上昇しつづけるだろう(図4.1参照)。

2) 現役男性の名目賃金変動率は2002年度がマイナス0.7%、2003年度がマイナス0.6%、2004年度がマイナス0.2%、2005年度がマイナス0.2%、2006年度がマイナス0.3%、2007年度がマイナス0.3%であった。

2004年改革における基本線は、保険料を2017年まで毎年小刻みに引き上げる一方、2009年度までに基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げ、さらに給付水準を少しずつ引き下げることににより、年金財政の長期的安定を図るということにあった。その基本シナリオのうち給付水準を少しずつ引き下げていくということが、予想外の持続的な賃金下落により、この間、実現できなかったのである。

今後とも賃金デフレがつづくかぎり、給付水準は2004年シナリオとは正反対の方向に動く。マクロ経済スライドは一体いつになったら発動されるのだろうか^{3,4)}。2009年財政検証では2012年度からの発動を予定しているものの、その保証はあるのだろうか。その発動を気長に待つことも確かに1つの選択肢ではあるものの、それまでの間、モデル年金の水準は上昇しつづけることになる。その分、マクロ経済スライド終了までの期間が長くなってしまう(2009年財政検証結果によると、基礎年金部分については当初予定の2023年から2038年まで延長される一方、報酬比例部分については2019年度に終了する見込みとなっている)。

日本における賃金デフレは、もはや一時的かつ例外的な現象ではなく、その克服は容易でないという持続的性格が強い。経済の基本前提に大きな狂いが生じているのである。その狂いの中で今、年金スライドの仕組みも再検討する必要性が大きい。

現役組の名目手取り賃金(可処分所得)が低下し、現役組の生活水準が実質的にも低下している(賃金の下落率の方が物価の下落率より大きい)場合、それにもかかわらず年金受給者が受給している既裁定年金の実質価値を本当に維持しなければならないのだろうか。むしろ現役組の生活水準が実質的に低下しているときには、現役組の手取り賃金下落にあわせて年金給付額も実質的に引き下げざるをえないのではないだろうか。

3) ただし2000～2002年度の3年間における特例措置(3年間で物価は1.7%低下したが、特例として年金の減額改定は行われなかった)の解消がまず行われることになっている。

4) 2004年改革では給付水準を15%ほど引き下げるようになっていたが、2009年段階では意図せざる形で給付水準が62.3%に上昇したため、将来に向けた給付水準の引き下げ幅は約20%に拡大している。

4.3 年金給付水準の示し方

2009年の財政検証結果が公表された直後からマスメディアは、①モデル年金50%保障は年金受給開始時の65歳時点にかざられ、66歳以降は将来50%割れとなること、②専業主婦世帯以外の夫婦共働き組や単身者の場合、給付水準は65歳時点から50%割れになること(図4.2参照)、③モデル年金水準の分母・分子を双方とも税・社会保険料控除後の可処分所得ベースに置きかえると、将来、65歳時点でも50%割れとなること、④国民年金の納付率を80%から直近の65%に変更すると、モデル年金水準は50%割れになること、⑤20歳から60歳まで第3号被保険者のままでいるという人の出現確率は最近の若い女性の場合、1%前後にすぎず、もはや専業主婦モデルが典型的な事例とはならないこと、などを指摘し、年金水準の示し方に疑問を呈した。このうち、上記の①②③は2004年段階で既に指摘されていたものである(高山, 2004a, 参照)。

女性の人生設計や就業形態は今日きわめて多様化しており、どのパターンが典型的であるかについては決めかねるような状況になっている。あえて言えば、第2号被保険者のまま、あるいは第1号被保険者のまま、という人が少なくないようである。あるいは第2号でスタートし、途中で第1号や第3号になり、その後、また第2号に戻るという例も多いだろう。

そのような事実をふまえると、専業主婦世帯をモデル世帯とすることの根拠はもはや失われてしまったのではないのだろうか。むしろ所得階層別

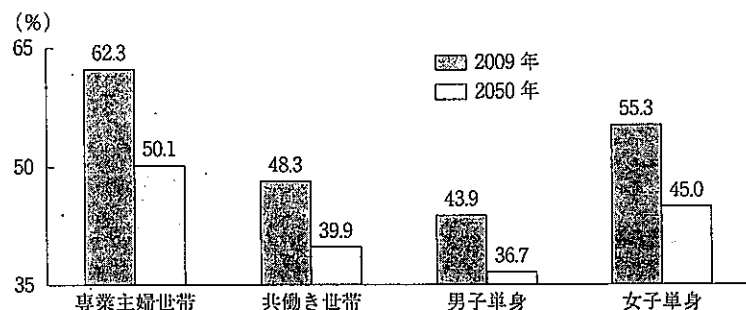


図4.2 世帯類型別の所得代替率

(上・中・下の3階層)・世帯類型別に年金給付水準を複数示す一方、「モデル年金」という用語の使用を今後、止めたかどうか。

4.4 経済前提に対する考え方

2004年の財政再計算と2009年の財政検証を比べると、長期にわたる経済前提がわずかとはいえ変更になった。賃金上昇率は2.1%から2.5%に変わり、運用利回りも3.2%から4.1%へ引き上げられた。なお物価上昇率は1.0%のままであり、変わらなかった(いずれも年率の名目値)。

将来の合計特殊出生率は1.73から1.26へ下方調整された。仮に経済前提が前回と同様であり、変えないとすれば、給付水準の50%保障というベースラインが崩れてしまう。その場合、給付の基本的あり方(受給開始年齢の引き上げを含む)等を再び議論せざるを得なくなる。2009年の政治情勢を念頭におくと、そのような議論を展開し、とりまとめることは容易でなかったと推察される。

経済前提を微調整した結果、給付水準50%保障というベースラインは維持され、さらに年金財政を長期的に安定させるという点でも問題が起こらないことになった⁵⁾。「抜本的年金改革は当面、不要である」という含意が得られたのである。

米国では2008年9月のリーマン・ショック以来、経済は大激震に見舞われた。そうした中で毎年発表されている米国の年金数理担当部局による財政検証結果に年金関係者は少なからぬ関心を寄せていた。米国の2009年財政検証では、未曾有の金融危機・経済危機に直面したのにもかかわらず、長期的な経済前提をいっさい変更しなかった(Social Security Administration, 2009)。この点については米国における年金数理担当者の見識が示されたという意見が少なくない。

日本では5年間という短い期間の中で、長期的な経済前提が少し楽観的に変わった。なぜ5年前の経済前提を踏襲しなかったのか、あるいは今回

5) ただし100年以上先の将来においては積立金が枯渇してしまう。100年以上先まで考慮すると、年金財政の長期的安定は依然として確保されていない。

微調整した長期的な経済前提は合理的なものであり、5年後の2014年においても変える必要がないというだけの根拠を有しているのだろうか。これらの点について納得のできる説明を経済前提の変更にかかわった当事者にはしてほしいものである。

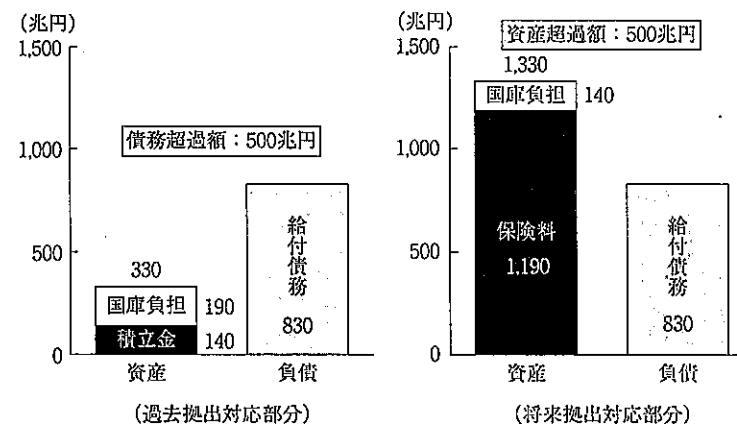
4.5 年々の収支とバランスシート

次に年々の収支を調べてみよう。ここでは厚生年金のみに着目し、2004年の財政再計算結果(表4.1)と2009年の財政検証結果(表4.2)を比較することにする。

厚生年金における年々の収支は2002年度以降、実質的に赤字に転落し、その後も実質的に赤字基調となっている。2004年の財政再計算では2010年度から黒字に転換すると見込んでいた。しかし、この間の現実とは厳しく、2009年財政検証では赤字基調がさらにつづき、黒字転換は2014年度にずれこむという見通しに変わった。保険料を毎年小刻みに引き上げてきたのにもかかわらず、保険料収入はこの間、予想どおりには伸びなかった。

2009年財政検証(基本ケース)では厚生年金の保険料収入が2009年度の23兆8000億円から2014年度には30兆3000億円に増大すると推計している。年平均1兆4000億円の保険料収入増(負担増)に相当しており、「過去5年間の実績とくらべると、大甘の見積もりではないか」という意見があっても不思議ではない。とくに2008年9月以降における雇用と賃金の動きをみるかぎり、保険料収入増が期待どおりになる可能性はきわめて小さく、厚生年金の収支が黒字に転換する時期は2014年度よりもさらに先にずれこむおそれが大いだろう。厚生年金財政の運営にとっては厳しい状況が今後ともつづくと考えなければならない。

なお日本では雇用の非正規化が急速に進んでいる。女性給与所得者の半分以上、男女あわせた給与所得者の約3分の1がすでに非正規という雇用形態で就労しているのである。総じて非正規就労者の賃金は景気変動にきわめて感応的であるので、民間給与所得者全体の賃金を年平均で2.5%ずつ上昇させていくことは、ここ当分の間にかぎり容易でないだろう。



注) 賃金上昇率2.5%、物価上昇率1.0%、割引率4.1%、保険料18.3%まで引き上げ。
出所) 厚生労働省「平成21年財政検証結果:基本ケース」より著者が作成した。

図4.3 厚生年金のバランスシート (2010年3月末時点)

厚生年金等における被保険者数の将来見通しは表4.3および表4.4のとおりである。5年前の推計と比べると、今後50年間に關するかぎり、第1号被保険者および第3号被保険者が相対的に減る一方、第2号の厚生年金被保険者が相対的に増える。厚生年金の被保険者については、さらに男女別・年齢階層別にみた正規・非正規の人数見通しを公表してほしい。くわえて賃金上昇率に關する長期的前提も正規就労者と非正規就労者に分けて発表してもらいたい。

年々の収支と並んで重要なのはバランスシートである。2009年の財政検証結果を整理して厚生年金のバランスシートを作成すると、図4.3のようになる。厚生年金のバランスシートは全体として債務超過でも資産超過でもないということを5年前と同様に確認することができる。ただ、過去拠出対応部分における債務超過額は2004年財政再計算では420兆円であったが、2009年財政検証では500兆円に増大した⁶⁾。

6) 厚生年金のバランスシートは人口動向や経済前提の置き方次第で内容が変わってしまう。この点は高山(2004a, 2004b)で述べたとおりである。なお賦課方式で運営されている年金制度のバランスシートはどのように表示するのが適切であるのか。この点については各国で試行錯誤がつづいており、今のところ共通の理解はない。Project on Intergenerational Equity (2005, 2006)参照。

表 4.1 厚生年金の財政見通し
(1) 2004 年財政再計算結果(基準ケース)

年度	保険料率	収入合計			支出合計		収支 差引残	年度末 積立金
		保険料 収入	運用収入		基礎年金 拠出金			
	%	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円
2009	15.704	36.1	24.5	4.9	36.5	12.6	-0.4	156.0
2010	16.058	37.6	25.5	4.9	37.5	13.0	0.0	156.0
2011	16.412	38.7	26.5	4.9	38.4	13.3	0.3	156.3
2012	16.766	39.9	27.5	4.9	39.4	13.7	0.5	156.8
2013	17.120	41.2	28.6	5.0	40.1	14.3	1.1	157.9
2014	17.474	42.6	29.7	5.0	40.6	14.8	2.0	159.9
2015	17.828	44.0	30.8	5.1	41.4	15.1	2.6	162.5
2020	18.300	49.2	34.8	5.8	43.3	16.5	5.9	186.3
2025	18.300	53.7	37.7	6.9	45.5	17.7	8.2	223.1
2030	18.300	58.2	40.0	8.3	49.5	19.4	8.7	266.6
2040	18.300	66.2	43.1	10.3	62.9	25.4	3.3	330.1
2050	18.300	73.5	47.2	10.6	74.8	31.4	-1.3	335.0
2060	18.300	80.6	52.8	9.9	82.9	35.5	-2.4	314.4
2070	18.300	87.0	58.4	9.0	90.8	39.3	-3.7	284.4
2080	18.300	94.2	65.0	7.6	99.6	43.4	-5.4	237.9
2090	18.300	103.6	73.9	5.7	109.8	48.0	-6.2	178.4
2100	18.300	115.1	84.8	3.7	121.5	53.3	-6.4	115.1

表 4.2 厚生年金の財政見通し
(2) 2009 年財政検証結果(基本ケース)

年度	保険料率	収入合計			支出合計		収支 差引残	年度末 積立金
		保険料 収入	国庫負担		基礎年金 拠出金			
	%	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円
2009	15.704	34.9	23.8	7.2	35.8	13.1	-0.9	144.4
2010	16.058	35.0	24.7	7.4	36.7	13.5	-1.7	142.6
2011	16.412	36.7	26.2	7.5	37.8	13.9	-1.1	141.6
2012	16.766	38.5	27.6	7.8	39.2	14.4	-0.7	140.9
2013	17.120	40.4	28.9	8.1	40.4	15.0	-0.1	140.8
2014	17.474	42.5	30.3	8.4	41.3	15.7	1.2	142.0
2015	17.828	44.8	31.7	8.7	42.6	16.3	2.1	144.2
2020	18.300	53.3	36.9	9.4	45.7	18.1	7.6	172.5
2025	18.300	59.5	40.8	9.9	48.6	19.2	10.9	219.9
2030	18.300	66.1	44.5	10.4	52.3	20.5	13.8	284.2
2040	18.300	78.5	49.1	12.8	67.3	25.5	11.2	417.1
2050	18.300	90.4	54.1	16.0	82.9	31.9	7.5	507.7
2060	18.300	101.2	59.8	18.8	97.6	37.6	3.6	562.5
2070	18.300	109.6	65.2	21.7	112.8	43.4	-3.3	561.3
2080	18.300	116.7	72.4	23.9	124.2	47.8	-7.5	502.5
2090	18.300	123.9	81.2	26.1	135.6	52.3	-11.7	406.4
2100	18.300	129.9	90.7	28.9	149.8	57.8	-19.9	247.2

年度末 積立金 (04年度 価格)	積立 度合	標準報酬 総額
兆円	倍	兆円
149.2	4.3	—
145.3	4.2	160.6
143.1	4.1	—
140.8	4.0	—
139.1	3.9	—
137.9	3.9	—
137.3	3.9	174.4
141.8	4.2	190.0
153.1	4.7	205.8
164.9	5.2	218.7
165.8	5.2	235.6
136.7	4.5	258.0
104.2	3.8	288.7
76.6	3.2	319.1
52.1	2.4	355.1
31.7	1.7	403.6
16.6	1.0	463.2

- 注 1) 2009 年度以降の長期的な経済前提は賃金上昇率 2.1%、物価上昇率 1.0%、運用利回り 3.2%、可処分所得上昇率 2.1%(ただし、2017 年度までは 1.9%)である。
- 2) 「積立度合」とは、前年度末積立金の当年度の支出合計に対する倍率である。
- 3) 「04 年度価格」とは、賃金上昇率により 2004 年度の価格に換算したものである。
- 4) 厚生年金基金の代行部分を含む厚生年金全体の財政見通しである。
- 5) スライド調整期間(終了年度)は 2023 年度である。

年度末 積立金 (09年度 価格)	積立 度合	標準報酬 総額
兆円	倍	兆円
144.4	4.1	153.4
141.1	3.9	155.6
141.7	3.8	161.5
141.3	3.6	166.3
138.3	3.5	170.7
135.4	3.4	175.1
132.5	3.3	179.9
140.6	3.6	201.4
158.5	4.3	223.1
181.0	5.2	243.0
207.5	6.0	268.5
197.3	6.0	295.7
170.8	5.7	327.0
133.1	5.0	356.4
93.1	4.1	395.6
58.8	3.1	443.6
28.0	1.8	495.6

- 注 1) 長期的な経済前提は、物価上昇率 1.0%、賃金上昇率 2.5%、運用利回り 4.1% である。
- 2) 「積立度合」とは、前年度末積立金の当年度の支出合計に対する倍率である。
- 3) 「09 年度価格」とは、賃金上昇率により 2009 年度の価格に換算したものである。
- 4) 厚生年金基金の代行部分を含む厚生年金全体の財政見通しである。
- 5) スライド調整期間(終了年度)は 2038 年度である。

表 4.3 公的年金被保険者数の将来見通し
(1) 2004 年財政再計算結果(基準ケース)

年度	公的年金 被保険者計	第1号 被保険者	被用者年金被保険者			第3号被保険者		
			合計	厚生年金	共済組合	合計	厚生年金	共済組合
	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人
2009	68.0	20.6	36.5	31.9	4.7	10.8	9.4	1.4
2010	67.3	20.2	36.3	31.7	4.6	10.7	9.3	1.4
2011	66.7	19.9	36.1	31.5	4.6	10.7	9.3	1.4
2012	66.2	19.6	35.9	31.3	4.6	10.6	9.3	1.4
2013	65.7	19.4	35.7	31.2	4.6	10.6	9.2	1.3
2014	65.3	19.2	35.5	31.0	4.5	10.5	9.2	1.3
2015	64.9	19.0	35.4	30.9	4.5	10.5	9.2	1.3
2020	63.3	18.6	34.6	30.2	4.4	10.2	8.9	1.3
2025	61.8	18.2	33.9	29.6	4.3	9.7	8.5	1.2
2030	59.3	17.6	32.6	28.4	4.2	9.1	7.9	1.2
2040	52.0	15.3	28.8	25.1	3.7	7.9	6.8	1.1
2050	46.2	13.6	25.5	22.3	3.3	7.1	6.1	0.9
2060	41.9	12.4	23.1	20.2	2.9	6.4	5.6	0.8
2070	37.7	11.1	20.9	18.2	2.7	5.7	5.0	0.8
2080	34.3	10.2	18.9	16.5	2.4	5.2	4.5	0.7
2090	31.7	9.5	17.5	15.2	2.2	4.8	4.2	0.6
2100	29.7	8.9	16.3	14.2	2.1	4.5	3.9	0.6

表 4.4 公的年金被保険者数の将来見通し
(2) 2009 年財政検証結果(基本ケース)

年度	公的年金 被保険者計	第1号 被保険者	被用者年金被保険者			第3号被保険者		
			合計	厚生年金	共済組合	合計	厚生年金	共済組合
	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人	100万人
2009	68.9	19.8	38.9	34.4	4.4	10.3	9.0	1.3
2010	68.2	19.1	38.9	34.5	4.4	10.1	8.9	1.3
2011	67.5	18.4	39.1	34.8	4.3	10.0	8.8	1.2
2012	66.9	17.9	39.1	34.8	4.3	9.9	8.7	1.2
2013	66.3	17.6	39.0	34.7	4.2	9.8	8.6	1.1
2014	65.8	17.4	38.8	34.6	4.2	9.6	8.5	1.1
2015	65.4	17.2	38.7	34.6	4.1	9.5	8.4	1.1
2020	63.5	16.7	37.8	34.0	3.9	8.9	8.0	0.9
2025	61.5	16.3	36.9	33.2	3.7	8.3	7.5	0.9
2030	58.6	15.4	35.5	32.1	3.5	7.7	6.9	0.8
2040	49.7	12.6	30.6	27.6	2.9	6.5	5.8	0.7
2050	42.8	10.9	26.2	23.7	2.5	5.6	5.0	0.6
2060	37.1	9.5	22.8	20.6	2.2	4.8	4.3	0.5
2070	31.5	8.0	19.4	17.5	1.8	4.1	3.7	0.4
2080	27.4	7.0	16.8	15.2	1.6	3.6	3.2	0.4
2090	24.0	6.2	14.7	13.3	1.4	3.1	2.8	0.3
2100	21.0	5.4	12.9	11.7	1.2	2.8	2.5	0.3

公的年金被保険
者数の減少率

%
—
-0.8
-1.0
-1.0
-0.9
-0.8
-0.8
-0.5
-0.5
-0.8
-1.3
-1.1
-1.0
-1.1
-0.9
-0.7
-0.7

注1) 被保険者数は年度間平均値である。

2) 公的年金被保険者数の減少率は4年度前から前々年度までの
対前年度減少率の平均値である。

※ マクロ経済スライドは、この公的年金被保険者数の減少率
に寿命の伸び等を勘案して設定した一定率(0.3%)を加えたもの
を基礎として給付水準を調整するものである。

公的年金被保険
者数の減少率

%
—
-0.3
-0.7
-1.0
-1.1
-1.0
-0.9
-0.6
-0.6
-0.9
-1.7
-1.5
-1.5
-1.6
-1.3
-1.3
-1.4

注1) 被保険者数は年度間平均値である。

2) 公的年金被保険者数の減少率は4年度前から前々年度までの
対前年度減少率の平均値(年平均)である。

※ マクロ経済スライドは、この公的年金被保険者数の減少率
に寿命の伸び等を勘案して設定した一定率(0.3%)を加えたもの
を基礎として給付水準を調整するものである。

3) 人口は出生中位(死亡中位)推計。

4.6 年金制度の抜本改革へ

2009年9月に政権が交代した。民主党は年金に対する不信の連鎖を断ちきり、信頼を取りもどすため、年金制度の抜本改革と歳入庁創設を提案している。自民党政権下では年金制度のマイナーチェンジはあったが、フルモデルチェンジはなかった。そのフルモデルチェンジに民主党は挑もうとしている。政府はこの民主党の考え方にそって年金制度の抜本的改革に取りくむだろう。2009年2月時点における財政検証の「抜本的年金改革は当面、不要である」という基本スタンスを改めるに違いない。

民主党案の基本線は2つある。1つは、職業の違いによって加入制度が異なる現行制度を、全国民共通の制度に統合すること、もう1つは、全額税金負担の最低保障年金を創設すること、である。その目的は、透明で分かりやすく、さらには面倒な手続を不要とすることにある。現行制度では加入する年金制度が変わるたびに煩雑な手続が必要となっており、それが加入漏れの一因にもなっていた。

民主党政権が今後50～60年にわたって長期間維持されるというのであれば話は別となるが、欧米のように政権が一定の間隔で交代する場合、各党の年金構想のうちの最大公約数(共通部分)を確認し、たとえ政権が変わっても、その共通の土台部分を維持する必要がある。そうでないと政権交代のたびごとに年金をめぐる混乱が生じるだろう。そのような混乱を国民の多数派は決して望んでいないと思われる。

現段階において民主党および自由民主党等の間で共通する年金構想がいくつかある。たとえば、①厚生年金の民営化はしないこと、②公的年金の基本部分は賦課方式(みなし掛金建てを含む)で運営すること、③所得(ないし賃金)比例部分は社会保険方式を採用し、財源を保険料とすること、④税金を財源とする年金給付を新設し、それを無年金者や低額年金受給者を支援するための年金給付とすること、⑤公的年金の給付水準としては老後生活費の基盤的な部分を賄うことができるような水準を今後とも維持していくこと、などである。

ただ、このような年金構想はあくまでも大枠にすぎない。所得(ないし賃金)比例年金の具体的内容や税金を財源とする年金給付の具体的中身、さらには保険料の水準、年金における税財源の具体化など、骨格部分に関する基本合意は現段階では形成されていない。

それらの事項について合意を形成するためには、たとえば超党派の年金改革円卓会議(仮称)を設置して議論を深め、互いに譲るべきところは譲るという政治的妥協が必要となる。

なお、このような基本合意形成のための議論は年金記録問題への対応(集中的取りくみ)と同時並行で進めることができるはずである。

4.7 民主党の所得比例年金案

民主党案は、所得比例年金プラス最低保障年金、の2本建てである(図4.4)。このうち所得比例年金については「納めた保険料を基に受給額を計算する」としている。スウェーデン流の「みなし掛金建て年金」を想定しているのだろうか。

年金加入者にとっては、現行制度と比べて最低保障年金込みの年金給付が増えるのか減るのか、ということの方が肝心である。今の青壮年や将来世代のうち低所得層については新年金体系下の年金給付の方が確実に多くなるだろう。問題は、中・高所得層であり、設計次第で増えることもあるし、減ることもある。たとえば最低保障年金の受給上限を平均賃金月額(厳格には平均標準報酬月額)62万円とすると、給付が減る人はいなくなる。民主党は高所得者について現行制度よりも年金給付を実質的に減らすこと

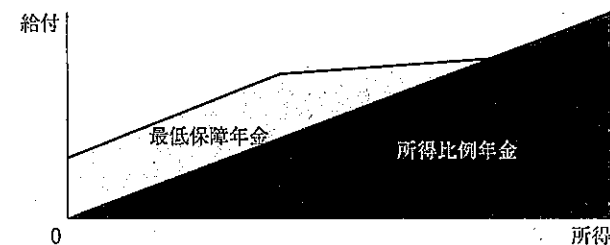


図4.4 民主党の年金改革案

を考えているのかどうか。

民主党案は確かに分かりやすいものの、それを実現するためには実務上いくつかの高いハードルを越える必要がある。まず第1に、給与所得と事業所得では所得の定義が異なる。現行の厚生年金や共済年金では、必要経費である給与所得控除を適用する前の給与収入を年金保険料や年金給付の計算ベースとしている。一方、自営業者等の事業所得は事業収入から必要経費を控除した後の所得である。全国民共通の制度とする場合、保険料や給付の計算ベースを必要経費控除後の所得概念に民主党は統一するのだろうか。

第2に、個人事業者の必要経費には家事関連経費が混入される例が少ない。事業所得過少申告の一因は、この家事関連経費の混入にある。納税者番号を導入したからといって、この混入が無くなるとは思えない。事業所得はもっぱら申告納税制度に依存しており、事業所得の所得捕捉率を引き上げようとするれば、かなりの行政費用を負担することが必要となるだろう。事業所得と給与所得とを公平に取りあつかおうとするれば、その分だけ行政費用は増大するのである。税務効率と課税の公平性は必ずしも両立しない。税務効率を優先すると、給与所得者の不満はいつまでも残ることになる。最低保障年金を創設すると、給与所得者の不満はいつそう強くなるだろう。事業所得の過少申告により提出時だけでなく給付時にも不公平が生じるからである。

第3に、現行制度において自営業者の配偶者は所得ゼロであっても国民年金の保険料を支払っている。民主党案に切りかわると、そのような配偶者は年金保険料を負担しなくなり、最低保障年金のみの受給者となる。その分、年金財政は厳しくなるだろう。

第4に、パートタイマーや派遣労働者など非正規労働者は今でも年金保険料を滞納している人が少なくない。勤め先が頻繁に変わる例も多い。仮に民主党案が実現し、そのような人びとに年金保険料の適正な負担を求めようとする、かなりの行政費用やコンプライアンス費用が発生する。本人にとって煩雑な手続は不要になるかもしれないものの、年金保険料徴収などの実務に携わる企業や役所の関係者にとっては負担が一挙に増えるだ

ろう。

4.8 年金数理部局の独立・中立機関化

民主党は、かつて年金数理部局の独立・中立機関化を強く主張していた（たとえば故今井澄議員）。今回の年金マニフェストには、この点に対する言及がない。ただ、「年金情報の公開が不十分であり、ときに情報操作もどきのことが行われるのは、年金数理部局が厚生労働省の中にあり、政府・与党の支配下に置かれているからである」というのが、上記主張の論拠であった。英米のように年金数理部局を厚生労働省から分離独立させ、会計検査院や公正取引委員会のような中立機関とする。このことについて民主党は現段階でどのように考えているのだろうか。