

公的年金改革の視点

2011.2.16 年金数理人 久保 知行

<要約>

現行の公的年金制度にとっての喫緊の課題は、非正規労働者への被用者年金の適用拡大である。国民年金に導入されている保険料の多段階免除の考え方を応用すれば、標準報酬月額9万8千円を下回る被用者への適用拡大も、現行制度を大きく変更することなく可能である。また、事業主負担の保険料を支払総賃金を対象とするように切り替えれば、非正規労働者を被用者年金の適用から排除しようとする企業側の誘因もなくなる上に、所得格差の拡大にも多少の対応ができるようになる。さらに、夫婦単位での年金分割を強化すれば、第3号被保険者制度を無理なく廃止することも可能である。

ただし、本来の公的年金改革は、そのような微調整（効果は非常に大きい）にとどまることなく、制度の理想や理念を考慮に入れて検討するものでなければならない。例えば、社会保障番号の一元適用による所得把握の向上は、そのために必要な条件である。年金制度の希望は、理想や理念を目指して国民が努力するその過程の中にこそ、見出すことができるのではないか。

はじめに

少子高齢化の急速な進展を背景として、公的年金をはじめとする社会保障の将来について、国民の不安や懸念が高まってきている。それは時に、年金の杜撰な事務処理などが明るみに出ると、不信というレベルにまで高まっていく。しかし、そのような不安や不信は、裏返せば、期待や願望の現われであるとも言えよう。世界に前例のないスピードで社会の老齢化が進む我が国の状況下では、社会保障の重要性は説くまでもないことであろう。なかでも、老後の所得保障の中核をなす公的年金は、「命綱」としての役割を担っている。

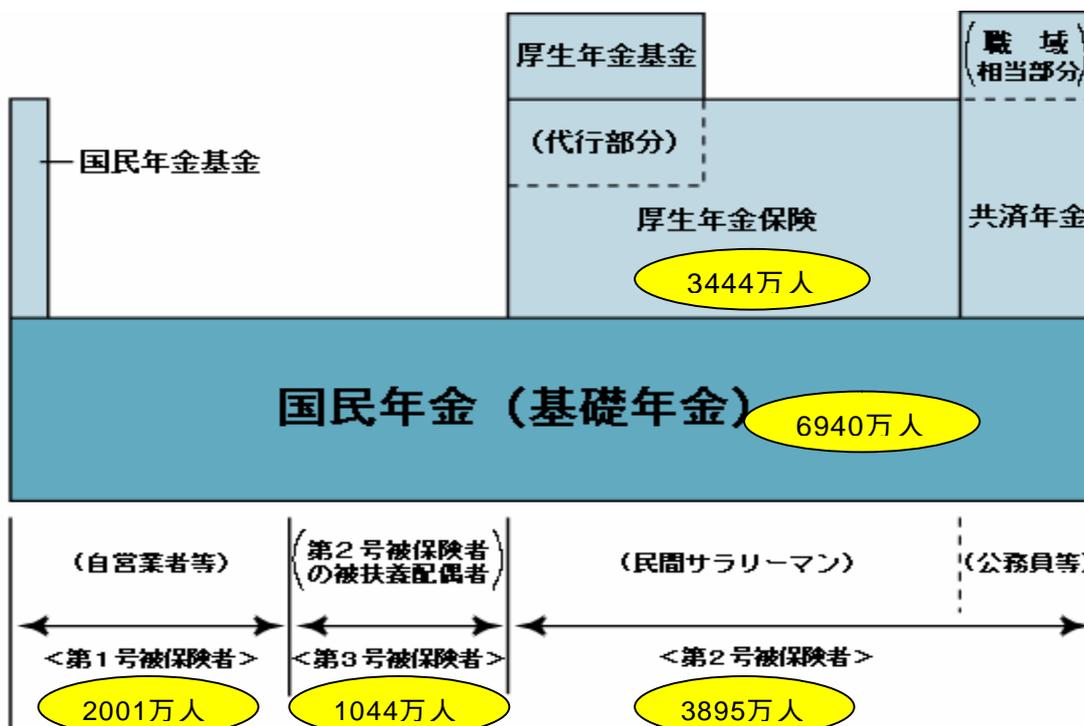
しかし一方で、少子高齢化は、必然的に公的年金の改革を迫るものでもある。制度を維持可能なものとするためには、状況の変化に対応した見直しが欠かせないが、その方向性は定かではない。国民の不安が募る主因は、そこにある。

本稿では、現在の公的年金制度の理念を踏まえて、将来の「あるべき姿」を展望する一方で、緊急性を増している当面の手直しについての方法を提供することとしたい。

1. 現在の公的年金制度の体系

現在の公的年金は、図表1のような体系であると説明されている。

図表1 公的年金の体系



(出所) 旧社会保険庁 HP の図に、被保険者数の直近数値 (2009年3月末時点) を記入 (<http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/seido01.html>)

厚生労働省は、わが国の公的年金について、(1) 国民皆年金、(2) 社会保険方式、(3) 世代間扶養、という特徴を持っているとして、図表2のように説明している。

図表 2 公的年金の特徴についての厚生労働省の説明

区分	説明概要
国民皆年金	<p>自営業者や無業者を含め、国民すべてが国民年金制度に加入し、基礎年金給付を受けるという国民皆年金の仕組み</p> <p>基礎年金は、老後生活の基礎的部分を保障するため、全国民共通の給付を支給するもの。その費用は、国民全体で公平に負担する仕組み(給付費総額を各制度に属する被保険者数等で負担)</p>
社会保険方式	<p>基本的には保険料を納めなければ年金はもらえず、納めた期間が長ければ支給される年金も多くなる。給付と負担の関係が明確で、国民の理解を得やすい。</p> <p>国民年金については、無業者など保険料負担が困難な人も被保険者となり、このような人に対しては保険料免除の制度で年金受給権を保障</p> <p>基礎年金の給付に必要な費用の2分の1は、国庫で負担</p>
世代間扶養	<p>基本的には現役世代の保険料負担で高齢者世代を支えるという世代間扶養の考え方で運営</p> <p>高齢者世代にとってはもちろん、若い世代にとっても、自分の親の私的な扶養や自分自身の老後の心配を取り除く役割を果たしている</p>

(出所) 厚生労働省 HP (<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-02.html>)

図表1のような体系に変更されたのは、1985年改正によるもので、「分立した制度体系をとっていたため、産業構造の変化等によって、財政基盤が不安定になったり、加入している制度により給付と負担の両面で不公平が生じて」いたのを、「全国民共通に給付される基礎年金を創設するとともに、厚生年金等の被用者年金は、基礎年金給付の上乗せの2階部分として、報酬比例年金を給付する制度へと再編成」することにより、「安定的な保険集団が構成され、社会全体で老後の所得保障という問題に対応していくことが可能」となった、というのである(「」内は厚生労働省の説明から抜粋。以下同じ。)

この大改正と呼ばれるにふさわしい1985年改正の内容や理念については、筆者は高く評価している。しかし、このような大改革は、直ちに行うことができるものではない。ましてや、年金制度には従前の制度の下で生まれた多くの年金受給者がいるわけであり、性急な変更は大きな混乱を招くことになる。そのため、改正の理念に沿った制度の再構築の完成は、後代に委ねられたわけである。

したがって、本来問われるべきは、この大改正の理念や内容が妥当なものなのかどうか、妥当でないとするれば、どのような理念をベースにするのか、妥当だとすれば、その理念の実現に向けて、どのような調整が必要になるのか、ということであろう。

2. 公的年金の喫緊の課題

しかしながら、公的年金の理念を問い直すには、時間がかかる。一番の問題は、1985年改革から四半世紀を経て、いまだに、その理念が正面から問われたようには思えないことである。いわば、「理念なき調整」だけが続けられてきたわけである。もちろん、年金の

支給開始年齢の 65 歳への引き上げのような重要な調整もあるのだが、なかには、必ずしも理念に沿ったものとは思われない「調整」も含まれているように感じられる。

本来は、理念に立ち戻らなければ、制度の見直しは、かえって事態を悪化・固定してしまう懸念もある。だが、そうも言っていない喫緊の課題が出てきている。それは、2 階部分の被用者年金（厚生年金、共済年金）からの労働者の漏出、すなわち、いわゆる「非正規労働者」の問題である。

この「非正規労働者」は、主に、パートタイム労働者と派遣労働者に区分される。前者に対する被用者年金の適用については、すでに重要な課題と認識されており、社会保障審議会年金部会に設置された「パート労働者への厚生年金に関するワーキンググループ」が 2007 年 3 月に報告書を出している。厚生労働省は、それを参考にして、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を 2007 年 4 月 13 日に国会に提出したが、成立には到っていない。その一因は、この法律案には、かねて懸案となっている厚生年金と共済年金の一元化が盛り込まれているが、その統合内容が適切なものであるのかどうか十分な議論は行われているように思えないことに加えて、その後に政権を奪取した民主党の全公的年金一元化の主張との食い違いもあった。

また、被用者年金の適用拡大の内容自体も、現在の厚生年金保険法では、「適用事業所に使用される七十歳未満の者は、厚生年金保険の被保険者とする」として、パートタイム労働者の厚生年金の適用について明文上の排除を行っていないものを、通達行政ⁱⁱによる「一週間の所定労働時間が...通常の労働者の一週間の所定労働時間の四分の三未満である...短時間労働者」を別扱いにすることを追認した上で、一週間の所定労働時間が二十時間未満であること、当該事業所に継続して一年以上使用されることが見込まれないこと、標準報酬月額が九万八千円未満であること、高等学校の生徒や大学の学生などであること、のいずれかに該当する者を、被保険者から除外するというものであるⁱⁱⁱ。

ここで、諸外国の適用状況をみると、図表 3 のようになっている。

図表 3 諸外国における短時間労働者に対する適用

国名	取扱内容
アメリカ	報酬の多寡や労働時間の長短を問わず、すべて適用
イギリス	報酬が週 84 ポンド [17,052 円] 以上の被用者は強制加入
ドイツ	月の報酬が 400 ユーロ [54,600 円] 以上又は週の労働時間が 15 時間以上である場合は強制加入
フランス	報酬を有する者については、強制適用対象
スウェーデン	申告対象収入（年間 16,800 クローネ [252,000 円] 以上）は強制加入
オランダ	被用者はすべて強制加入

（出所）前記「パート労働者への厚生年金に関するワーキンググループ」報告書資料編（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/dl/s0306-10e-04.pdf> の 26 ページ）

このような各国に比較すれば生温い適用拡大にも、流通・サービス産業などからは反対の声があがっているところであるが^{iv}、短時間労働者に対する保護の強化は世界的な流れ

であり、所定労働時間が二十時間未満の短時間労働者の明文での排除は、むしろ時代の流れに逆行していると言えよう。

もっとも、厚生労働省には、上記のような要件を付さざるを得ない事情もあった。それは、上記の「標準報酬月額が九万八千円」という現行制度の下限の存在である。この下限を下回る標準報酬月額の者に厚生年金の適用拡大を行えば、国民年金の定額保険料よりも低い負担で、基礎年金と厚生年金の両方の年金資格を取得することになるから、現行の制度体系を抜本的に見直す必要が生じるため、そこまで踏み込むことができなかったという事情もあるものと思われる。

3. 厚生年金の仕組みとパートタイム労働者への適用拡大の方法

(1) 現行の厚生年金の仕組み

そこで、まず、現行の公的年金の体系を、厚生年金の被保険者について、もう少し詳しく見てみよう。厚生年金の被保険者について、保険料と給付は、次のようになっている。

<p>< 給付（老齢給付）></p> <p>基礎年金：原則 65 歳より 40 年加入で年額 780,900 円 × 改定率</p> <p>厚生年金：原則 65 歳より平均標準報酬額 × 5.481/1000 × 被保険者期間月数 × 改定率</p>	
<p>< 保険料 ></p> <p>標準報酬月額（下限 98,000 円上限 62 万円）・標準賞与額（150 万円限度）に対し 労使折半で、2004 年改正前の 13.58% を毎年 0.354% ずつ 18.30% まで引き上げ （2010 年 9 月～2011 年 8 月は、16.058%）</p>	

これについては、厚生労働省自身が、「勤続期間の短いパート労働者は払い損になるのではないか」という考え方に対する見解として、次を示している。

図表 4 厚生年金加入の場合の保険料と年金給付

< 報酬10万円、加入期間1年の場合の本人負担と給付の関係 >

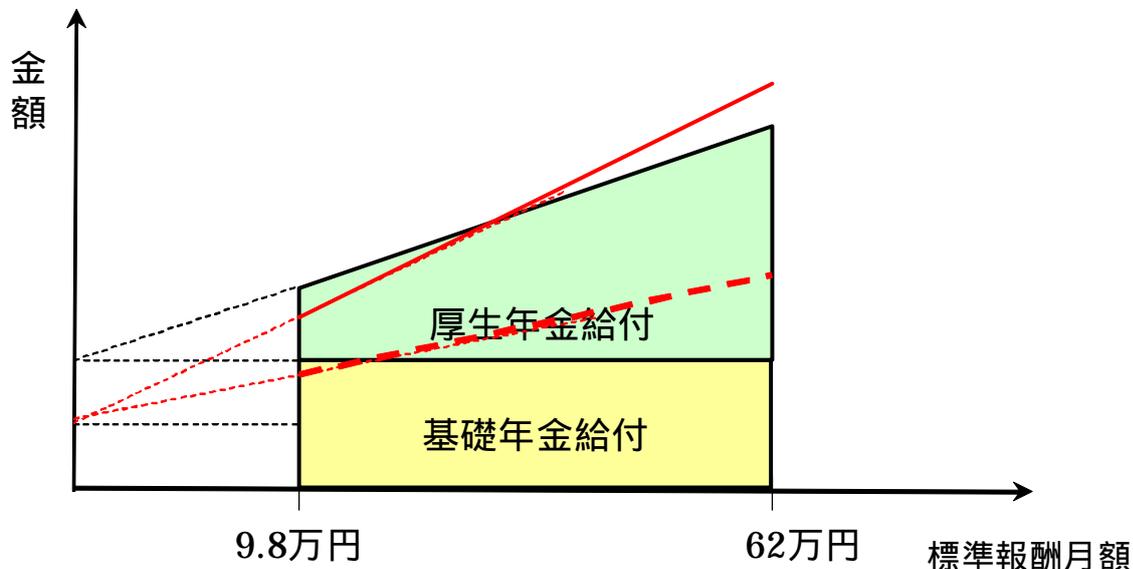
保険料の本人負担	年金給付の増加
<p>《加入期間1年の合計》約9万円</p> <p>（国民年金保険料を払っている人（フリーター等）の場合 国民年金保険料（年額約17万円） ⇒厚生年金保険料（年額約9万円） 実質▲約8万円）</p>	<p>《生涯の合計*》約16万円増</p> <p>*支給開始年齢～平均寿命の期間の合計 昭和40年生の女性の場合 25年3月 昭和60年生の女性の場合 25年6月</p>

（注）平成18年度の保険料額・率をもとに機械的に計算したもの

（出所）前記報告書およびその資料編

しかし、制度の体系との整合性を見る上では、適用拡大の対象となる短時間労働者だけを見ていても十分ではない。そこで、標準報酬月額の下限から上限の者について、月次の給付増分と保険料負担の関係を模式図で示すと、図表5のようになる。

図表5 厚生年金被保険者についての給付と負担の関係模式図



この図の見方であるが、イメージを示したものであり、数値的大きさについては正確ではない上に、どの時点の保険料率等をとるかの問題もあるので、あまり意味はない。なお、基礎年金給付の半分は国庫負担で賄われるので、保険料はそれを考慮した所から図示しており、実線が事業主分も含めた全体の保険料、点線が被保険者の負担する半分の保険料である。

大切なことは、まず、保険料の負担と給付とは見合っているものではなく、給与比例の保険料に対して、定額部分の基礎年金給付があるので、給与の高い者は支払った保険料に対応するよりも低い給付である一方、給与の低い者は支払った保険料を上回る給付が得られるという再分配の仕組みが内在されている点である。

さらに重要なのは、標準報酬月額の下限9万8千円を下回るところは厚生年金から排除されており、上記の再分配もそこで途絶えていることである。正に、この点をどのように考えるかで、公的年金の改革の考え方が分かれることになる。

現行制度を支持する層は、この途絶の深刻性に向き合うことが少ないように思われる。そもそも、現行制度の図示においても、図表5のような途絶が表示されることは皆無に近い。一方、現行制度を批判する層は、この途絶を現行制度の歪みから生じる必然的なものと考え、現行制度は「崩壊している」と主張しているようである。

先に述べたように、この途絶への対応には、どんな方法をとろうとも時間がかかる。だが、現行制度の微調整の範囲内での方法もないわけではない。以下で、それを説明しよう。

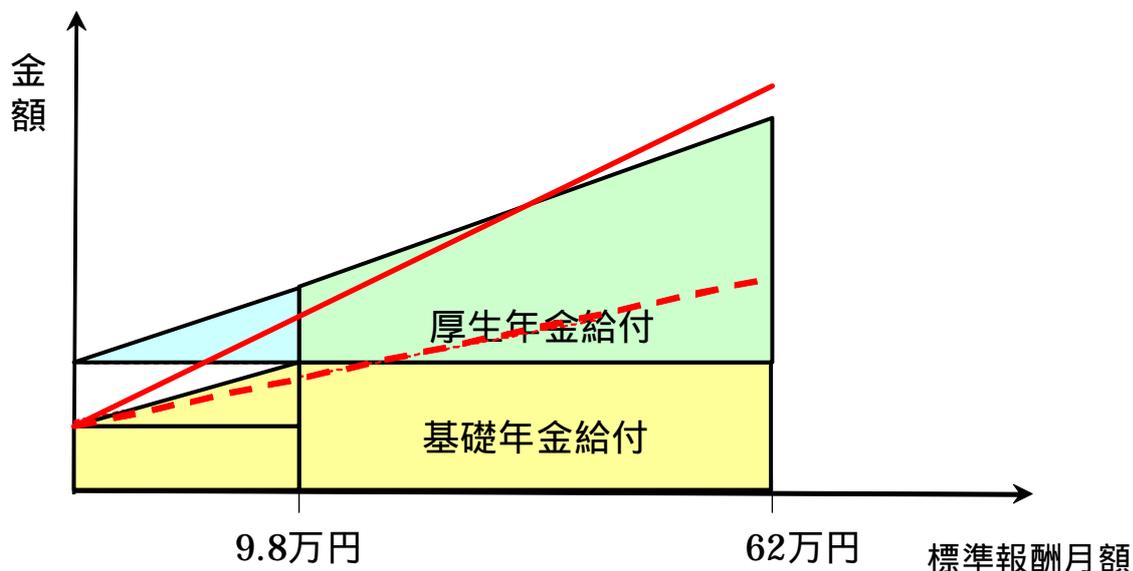
(2) 現行制度の微調整の方法

現行制度の微調整の前提は、上記の図表5の基本的な構造は変えずに、標準報酬月額の下限9万8千円未満の給付と保険料とを設定することである。保険料については、給与比例とする方法をそのまま踏襲することが可能であろう。問題は、給付の方である。

この給付について、給与がどれだけ少なくても、定額の基礎年金については所定の額を支給するというのが、「老後生活の基礎的部分を保障するため、全国民共通の給付を支給するもの」として設定されている基礎年金の理念にかなうものであろう。しかし、そうすると、国民年金の定額保険料を下回る保険料で、基礎年金に加えて厚生年金の給付も受けられることとなる。そのため、国民年金の保険料負担のあり方を正面から検討する必要が生じ、微調整で対応し得るものではなくなる。

そこで、緊急対応としての微調整では、図表6のように、定額部分の基礎年金給付についても、保険料負担に応じたものとする方法が考えられる。

図表6 厚生年金被保険者についての給付と負担の微調整方法模式図



実は、このような仕組みと整合性のとれる措置が、国民年金側でとられている。すなわち、保険料の多段階免除として、1/4、1/2、3/4の免除が導入されているわけである。厚生年金側でも、これに対応して、標準報酬月額を2万5千円、5万円、7万5千円とすれば、図表6の仕組みとすることが可能なのである。

(3) 事業主負担と第3号被保険者等の取り扱い

ただし、この微調整を進める上で、さらに検討しておくべきことがある。一つは、事業主負担の問題である。そもそも、非正規労働者が被用者年金から排除されることとなった背景には、正社員の労働日数・労働時間の4分の3以上には厚生年金を適用すべきこととした1980年の通達基準が今日まで放置されてきたことに加えて、それに該当しなければ適用する必要がないとして非正規労働者の多くを排除してきた企業側の身勝手があった。それに拍車をかけたのが、標準報酬月額の下限の存在なのである。

そもそも、標準報酬月額の下限および上限は、年金額とリンクしていることから設定されているものであるが、上記のように下限を撤廃できる考え方が示された今、上限についても撤廃の可能性を検討することができよう。といっても、被保険者自身の保険料にかかる上限を撤廃すれば、やはり給付を増やす必要もでてくることになり、公的年金から支給される年金額としては妥当でない状況も生じ得る。しかし、事業主負担の保険料のみにつ

いて考えるなら、そのような心配はない。

そこで、事業主負担の保険料については、個々の被保険者の標準報酬や標準給与の限度額を考慮せず、支払総賃金に対する保険料とすることが考えられる。そのようにすれば、非正規労働者を社会保険から排除する誘因がなくなるとともに、昨今の所得格差の拡大に対応して、高額所得者に実質的な追加負担を求めることもできるようになる。なお、本稿での議論は、もっぱら非正規労働者のうちのパートタイム労働者に絞っているが、派遣労働者についても、事業主負担の保険料を支払総賃金とすることにより、基本的な保護を提供できることになる。

もう一つ考慮する必要があるのは、夫婦の働き方の多様化に対する対応である。標準報酬月額下限を撤廃すれば、パート労働者の多くが第3号被保険者から第2号被保険者に移ることとなる。それに対応できる仕組みも、すでに年金分割として導入されている。

すなわち、夫婦が第2号同士あるいは第2号と第3号の場合には、いわば所得税における年末調整のように、年単位の調整措置として年金分割（実態的には保険料分割）を認めればよいわけである。

具体的には、標準報酬月額等を記した年間の保険料支払明細額を事業主から被保険者に交付させ、年金分割を希望する夫婦については、申請によって保険料分割をすることを認めるわけである。この年金分割により、標準報酬月額が下限未満で基礎年金が減額されることとなるパート労働者についても、満額の基礎年金プラス分割された厚生年金の給付が受けられる可能性が生じる。

一方、年金分割を行わない場合の被扶養者には、第1号被保険者として国民年金の保険料を納付させるものとすれば、第3号被保険者制度は、無理なく廃止できることになる。この場合、第3号被保険者であった者が、場合によっては国民年金の保険料を納めるすべがないことによって、無年金に陥る懸念があるが、それに対しては、国民年金法第88条第3項の「配偶者の一方は、被保険者たる他方の保険料を連帯して納付する義務を負う」を適用して、強制的に第2号被保険者に配偶者の保険料相当額の納付を行わせることが考えられる。具体的な方法としては、「控除標準報酬月額×厚生年金保険料率（本人分）＝国民年金保険料月額」により算定される「控除標準報酬月額」を第2号被保険者の保険料納付記録の標準報酬月額から控除すればよいわけである。この控除標準報酬月額を、段階的引き上げ後の最終的な厚生年金の保険料率18.30%の半分9.15%と、国民年金保険料月額（平成16年度価格）16,900円を用いて算定すれば、18万5千円程度になる。大幅に厚生年金からの給付が減少することになるため、年金分割を促進することになるであろう。

なお、夫婦の収入を合算しても、標準報酬月額下限の2倍の水準に到達しない場合には、多段階免除扱いのために基礎年金が減額されることになる。これに対しては、国民年金保険料の追納措置で対応することになるであろう。

以上の内容につき、例示としてのイメージを図表7に示してみた。 の2号・3号の場合と の2号・2号の場合を比較してみると、年金分割を行う前であっても、夫婦の収入が同一であれば、受け取る給付も負担する保険料も同じである。それは、年金分割を行った後にまったく同じ結果となることによって、より鮮明に示されている^{vi}。このことからしても、一部から執拗に行われている「第3号被保険者制度は不公平」とする主張には根拠がない。

また、 の2号・3号の年金分割は現行でも可能であるが、理解しがたいことに、 の2号・2号の年金分割は認められていない。被用者年金の適用拡大をベースに第3号被保険者制度を無理なく廃止するためには、2号・2号の年金分割は必須であり、不合理な抑止は、このような微調整を待つまでもなく、一刻も早く撤廃されるべきである。

図表7 適用拡大と年金分割の連携にかかるイメージの例示

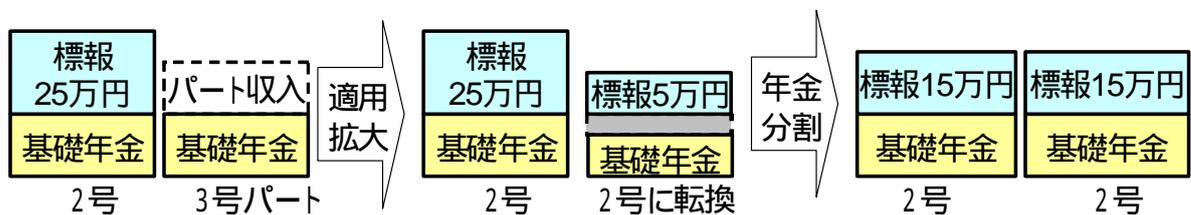
第2号と第3号の場合



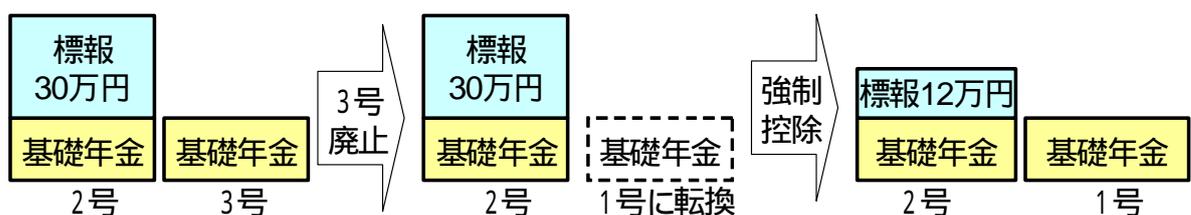
第2号と第2号の場合



第3号パートの適用拡大・年金分割による取り扱い



年金分割を行わない場合への対応

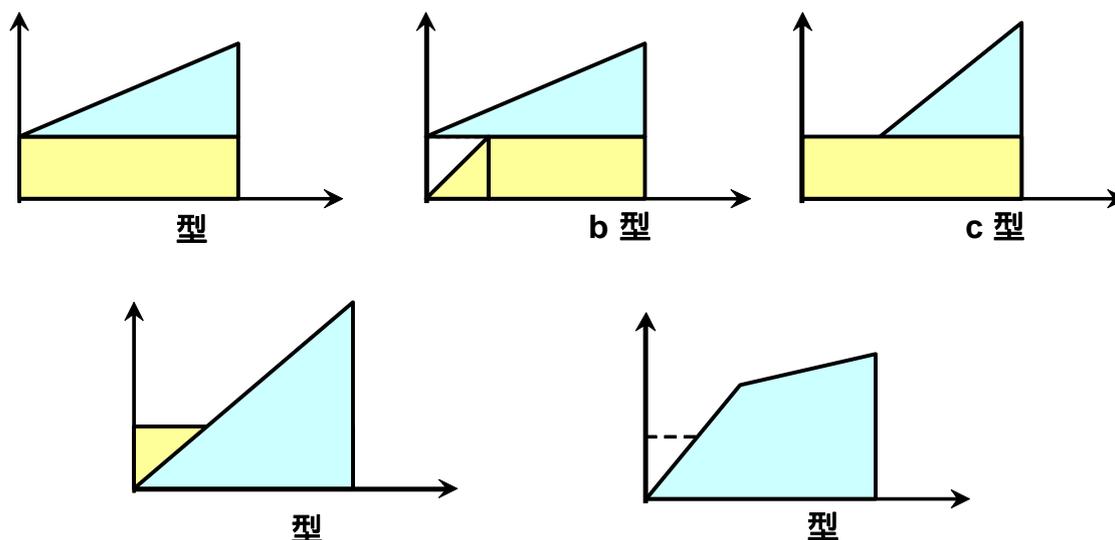


4. 本来の公的年金改革の視点

上記のように、喫緊の課題となっている非正規労働者への被用者年金の拡大については、現行制度を微調整することで対応できる可能性がある。しかし、一方で、そのような微調整については、内心忸怩たる思いを禁じ得ない。それは、すでに述べてきたように、そのような微調整が公的年金の理念から発するものとはいえず、むしろ、基礎年金を創設した現行制度の理念を棚上げにしかねない側面を持つからである。

図表5に示した現行の厚生年金の途絶を解消し、被用者年金の枠を越えた公的年金とする場合の改革の考え方には、図表8のような類型があると考えられる。

図表8 公的年金改革の考え方の類型



型の「基礎的年金 + 所得比例年金」が現行の日本の公的年金制度の本来の考え方と思われる。しかしながら、自営業者等を別制度の国民年金とし、低賃金の労働者を被用者年金から排除して国民年金に追いやっている現実から、名ばかりの国民皆年金として批判を浴びているわけである。基礎的年金を、「老後生活の基礎的部分を保障するため、全国民共通の給付を支給するもの」という真の基礎年金にするためには、「費用については、国民全体で公平に負担する仕組み」が必要であるが、それは、逆進性を伴う定額の保険料であってはならないはずである。この基礎的年金について、オランダは所得比例の保険料で定額の給付を支給している^{vii}。

国民連帯の観点からは、当然のことながら、そのように所得比例保険料で定額給付の基礎的年金とすることが望ましいわけであるが、我が国では、自営業者等についての所得把握の問題があるとされている。民主党政権になって、それまでの政権で先送りにされてきた社会保障・納税者番号の付与についての議論が積極的に行われているが、それが成就するまでは、自営業者等と被用者等を区分した経過的な制度とすることもやむを得ないとする観点からの微調整案が、先に述べた b型である。

ただ、所得把握が向上したとしても、現行制度を 型に切り替える上で検討しておかなければならない重要な問題がある。それは、「収入」と「所得」の違いである。現在の厚生年金・共済年金では、賃金相当として支払われている報酬全体を保険料賦課の対象として

おり、所得比例ではなく収入比例の保険料になっている^{viii}。しかし、自営業者等にも共通する保険料賦課基準としては、必要経費をまったく考慮しない収入比例の保険料では不都合であろう。収入比例ではなく所得比例の方が適切な基準であるとは考えられるが、自営業者等と被用者の「所得」の公平性が適切に担保されるかどうか最大の課題である上に、所得比例保険料にすれば c 型のような体系となり、現行制度とは大きなズレが生じることに注意が必要である。

別の方法として、所得比例の保険料による年金を基本としつつ、低所得の者に対しては基礎的年金に相当するまでの給付を、「最低保障年金」として支給する 型の考え方もある。これがスウェーデン方式と呼ばれるもので、民主党が基本と考えていたと思われる方式でもある。しかし、この方法における所得比例年金には、再分配の要素を盛り込むことが難しく、それを公的年金と位置づけるべき必然性はでてこない。また、最低保障年金についても、生活保護と何が違うのか、という疑問も生じる。

さらに別の方法として、所得比例の保険料による年金としつつ、所得を区分して、一定額までの部分に対する年金は手厚く、それを超える部分については相対的に低額の年金とする 型もある。この分岐点となる所得は、ベンディング・ポイント（屈曲点）と呼ばれているが、それを 2 つ設定しているのがアメリカの制度である。なお、アメリカの制度では、無年金や低年金の者に対する対応は、生活扶助（生活保護）制度に委ねるという割り切りをしている。

いずれにしろ、所得把握の公平性は、型においても型においても絶対の条件であり、公的年金や公的扶助の公正で公平な設計と運営のためには、不可欠なものと言える。スウェーデンやアメリカも含めた先進諸国で一元的な社会保障番号が採用されているのはそれ故であり、我が国でも早急な導入が望まれる。このまま、国民年金の定額保険料を 16,900 円（平成 16 年度価格）まで引き上げていけば、脱落する被保険者が増加し、基礎年金創設時の理念を破壊することになるのではないか。

おわりに

本稿では、公的年金改革について、緊急的な対応策を示す一方で、その理念にまで遡って検討することの重要性を論じた。すでに長期にわたって運営されている制度の手直しは容易ではないが、目先の対応に追われるだけでは、過去の責任者や担当者が非常な苦心の上に見出した理想や理念をも見失ってしまいかねない。明日への希望は、どんなに困難であろうとも、そうした理想や理念に向かう努力の中で生まれるのではないか。人類が叡智の中で生み出した最高の制度の一つとも言われる年金制度の希望に満ちた道程を、願ってやまない。

（以上）

-
- i 興味深いことに、厚生労働省が示している体系図は、これとは少し異なり、一番左に第3号被保険者が記されている (<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/index.html>)。一つの理由は、企業年金も図に加えたことにより、確定拠出年金の対象とはならない第3号被保険者を第2号被保険者から遠ざけたものではないかと思われるが、一部から保険料を直接には負担していないと執拗に批判されている第3号被保険者の微妙な立場を反映したものととも考えられる。
- ii 1980年(昭和55年)6月6日付厚生省保険局保険課長等より都道府県民生主管部(局)保険課(部)長宛の内かん (<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/dl/s0306-10e-02.pdf> の14ページ)。
- iii 第166回国会提出/閣法95号「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案第2条による厚生年金保険法第12条の修正案 (http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16605095.htm)
- iv 例えば、日本スーパーマーケット協会の文書 (http://www.jsa-net.gr.jp/pdf/20070123_nenkin.pdf) を参照。
- v ここでは、過去の制度改正前の期間は考慮していない。
- vi ただし、夫婦の年齢差および男女の寿命の差異により、年金の支給開始時期や受給が期待される年金総額については、年金分割の前後で違いが生じる。ここでの考察は、概念的に「同一」ということである。
- vii ただし、上乘せの所得比例年金については、職域単位の年金として、公的年金の範疇から外している
- viii 税制の違いにより、一概には言えないが、諸外国では、被用者についての所得控除は我が国ほどには大きくなく、収入と所得の差はさほどでもない、との見方もある。