

「日本の公的年金の目指すべき方向性」について

2025.1.1 年金数理人 久保 知行

(E-mail : kubonenkin@company.email.ne.jp)

<要約>

「本来的公的年金」は、国民全員を対象とし、「世代間での支え合い」の仕組みによるものである。それは、公的年金制度が創設される前からの世代間連鎖を、家族・親族単位から社会全体へと社会化したものであり、賦課方式でしか運営できない。

日本の公的年金で、この本来的公的年金に該当するのは、「老後生活の基礎的部分をまかなうもの」として、従来の分立していた「公的」年金制度に横串を通す形で1981年に創設された「基礎年金」のみである。しかし、2004年改定で、基礎年金にもマクロ経済スライドを適用されることとなり、この基礎年金の機能は、ないがしろにされることになってしまった。将来に向けての大きな課題は、希薄化した基礎年金の「再生」を図ることであろう。

ただし、少子高齢化が進展する中、基礎年金においても、現役期間と老後期間とのバランスを確保するため、支給開始年齢の引き上げの議論は避けられない。日本は高齢化率が世界一でありながら、公的年金の支給開始年齢は他国に比べて低い。これでは公的年金制度を維持できるわけではない。

基礎年金には、創設時に被用者年金との調整を強いられたという点で、改善しなければならない優先課題が二つある。一つは、財政単位の独立であるが、そのためには、基礎年金創設前の厚生年金から引き継いだ基礎年金と厚生年金の一体的な保険料を、どのように分離するのかという問題がある。そのことに関連して、定額となっている第1号被保険者の保険料と、給与比例となっている第2号被保険者の保険料、さらには直接には負担していない第3号被保険者の保険料を、どのように統一するのかという問題もある。もう一つの優先課題は、保険料の65歳までの納付延長である。20歳から60歳までの40年拠出で、65歳からの給付という異例の状況を、まず65歳までの45年拠出モデルにしなければ、「老後生活の基礎的部分の所得保障」を考えることはできない。

一方、上乘せ厚生年金は、強制適用で国が運営しているという点では、公的年金の性格を有しているが、国民全体ではなく被用者集団のみを対象としていることから、本来的公的年金ではなく、疑似公的年金として、強制企業年金とも言えるものと考えられる。そのため、上乘せ厚生年金には、将来世代の負担に帰するスライド制を適用すべきではなく、財政方式についても積立方式で運営すべきである。現在の賦課方式的運営方式から、基礎年金部分を分離し、時間をかけて徐々に積立方式に移していく必要があるのではないか。

何よりも重要なことは、(本来的な)公的年金とは何か、を常に考える姿勢を持ち続けなければならない、ということである。その姿勢なくしては、「年金改革」と称されるものが「改悪」になってしまいかねない。2004年の年金「改正」は、究極の先送りだったのではないか。

年金だけを考えていても、仕方がないようには思う。けれども、万事に通じた専門家はいない。自身の考察の及ぶ範囲で、将来の方向性を考え、それを他の多分野の専門家と協議・考察することしか、展望は開かれないのではないか。

はじめに

2025年の年頭にあたり、「日本の公的年金の目指すべき方向性」について述べてみたいと思う。

行政担当者と話をする際、「抜本改革」とは何かということが話題になることがある。日常的に制度運営に関わっておられる人達からすると、「白地に絵は描けない」のであり、「抜本改革」という言い方には、実態を無視した響きの良い言葉、という反発があるのであろう。

確かに、その通りではあり、随時行われている「改正」は、制度の微調整が主体である。ただ、その際に、将来的な「あるべき姿」を念頭においておくと、当面の対応に縛られているのでは、方向性が変わってくると思う。言ってみれば、現状の問題点重視で対応する「帰納的手法」と、将来の方向性重視で対応する「演繹的方法」の違いと言えようか。

そのような視点から日本の公的年金制度を振り返った場合、「抜本の変更」と思われるものは、3つあると思う。まず、1961年の国民年金による国民皆年金の実現、次に、1985年の基礎年金の導入、そして、2004年の保険料上限固定・マクロ経済スライド導入である。

そして、国民全体の視点からすると、1961年の国民年金は分断的皆年金の実施、1985年の基礎年金は統合的皆年金の実現、2004年のマクロ経済スライド導入は基礎年金の希薄化ということになる。現在の年金改革の課題は、基礎年金の希薄化への対応になると思う。

2004年「改正」では「基礎年金は死んだ」と称する識者もいた。基礎年金にもマクロ経済スライド減額を行うこととなったため、「老後の生活の基礎的部分の保障」を担う基礎年金の機能が阻害されることを懸念したのである。そして今、基礎年金は瀕死の状況にある。

考えなければならないのは「公的年金」とは何のためのものか、ということである。厚生労働省は、「世代間での支え合い」の仕組みとしている。この「支え合い」の考え方は、国民全員を対象としてのみ成り立つものであり、基礎年金の創設は、その考え方に沿う。

ところが、現在の公的年金制度は、基礎年金創設前の被用者年金に引きずられている。典型的なのが、マクロ経済スライドによる給付減額が、上乘せの被用者年金部分よりも土台の基礎年金部分の方が長く続く見込みであるという現象である。どう考えても、おかしい。

本稿は、以上のような問題意識に基づいて、「日本の公的年金の目指すべき方向性」について、とりまとめたものである。。

1. 年金制度の分類

まず、年金制度の分類について見ると、図表1のようになると考えられる。

図表1 年金制度の分類

制度の区分	掛金／保険料	資産管理	給付
本来的公的年金	個人・国	国	個人
擬似的公的年金	企業・個人	国（労使）	
企業年金（給付建て）	企業（個人）	企業	
企業年金（掛金建て）	企業（個人）	個人	
個人年金	個人（企業）	個人	

（ ）は補助的または代替的

いずれの場合にも、給付を受け取るのは「個人」であるが、「掛金／保険料」の主体と、「資産管理」の責任主体によって、制度は区分される。公的年金については、以下に述べるように、「本来的公的年金」と「擬似的公的年金」とを区分した。また、企業年金については、「給付建て（DB：Defined Benefit）」と「掛金建て（DC：Defined Contribution）」とに区分される。

2. 本来的公的年金たる基礎年金

まず、「本来的公的年金」についてであるが、厚生労働省は、「世代間での支え合い」の仕組みとしている¹。この「支え合い」の考え方は、国民全員を対象としてのみ成り立つものである。よって、本来的公的年金は、国民全体を対象とし、世代間連鎖の仕組みに沿ったものでなければなるまい²。この条件に当てはまる日本の本来的公的年金は、「基礎年金」のみである。

その上で、基礎年金は、「老後生活の基礎的部分をまかなうもの」として創設されたのである³。ところが、この基礎年金にもマクロ経済スライドを適用したため、この基礎年金の機能は、ないがしろにされることになってしまった。今後の方向性として、第一に考えるべきは、基礎年金の再生である。「老後の生活の基礎的部分の保障」を担うために、どのようにすればよいのかを、真剣に考える必要があるだろう。

ただし、その考察にあたって、少子高齢化、特に長寿化の影響に対する考慮については各段の注意が必要になる。マクロ経済スライドは、将来世代の減少と長寿化に対応して減額を行うものである。これらの要因は、国民全体にかかるものであるから、マクロ経済スライド減額を基礎年金に適用すべきであるというのは、その点では正しい。問題は、支給開始年齢との関わりである。

現在の支給開始年齢は、65歳である。一方、平均寿命は、男性でも80歳を超えている。また、定年年齢は、60歳が主流であるが、事業主には65歳までの雇用確保義務があり、定年を超えて働く人

¹ 厚生労働省 HP「教えて！公的年金制度 公的年金制度はどのような仕組みなの？」の「Q2公的年金制度はどのような仕組みなの？」の回答「A2現役世代が払った保険料を高齢者に給付する、『世代間での支え合い』の仕組み」（<https://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-02.html>）。

² 拙稿『世代間扶養と公的年金制度』（2007年10月24日）を参照。
<https://www.ne.jp/asahi/kubonenkin/company/20071024.pdf>

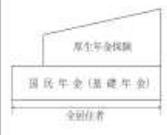
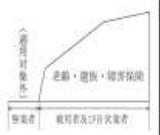
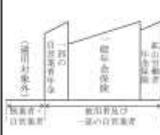
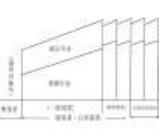
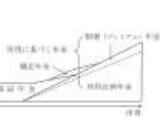
³ 『年金制度の仕組みと考え方』（https://www.mhlw.go.jp/stf/nenkin_shikumi.html）の「第5 公的年金制度の歴史」（<https://www.mhlw.go.jp/content/12500000/000955291.pdf>）p6「(1) 基礎年金の導入① 基礎年金の導入」の項。

も増えている。仮に平均的就労開始年齢を国民年金加入年齢の20歳とした場合、20歳から65歳の45年間の所得で65歳から80歳までの15年間の老後を含めた60年間の生活を賄う必要がある。単純に期間比で考えれば、老後の備えに現役時代の所得の25%（＝15年÷（45年＋15年））が必要になる。

この老後への備えは、過大な負担ではないだろうか。このバランスを緩和するためには、支給開始年齢の引き上げが必要である。仮に、老後への備えを20%に引き下げようとするなら、老後期間は12年（＝60年×20%）とする必要があり、支給開始年齢は68歳となる。

日本は高齢化率が世界一でありながら、公的年金の支給開始年齢は、図表2に見るように他国に比べて低い。年金関係者なら誰でも分かると思うが、これでは公的年金制度を維持できるわけではない。

図表2 年金制度の国際比較⁴

	日本	アメリカ	英国	ドイツ(※2)	フランス(※2)	スウェーデン(※2)
制度体系						
被保険者	全居住者	無業者を除き居住者は原則加入	一定以上の所得のある居住者	居住している被用者は原則加入 (注)医師、弁護士等の一部の自営業者も加入	無業者を除き居住者は原則加入	一定以上の所得のある居住者(※3)
保険料率 (一般被用者の場合)	厚生年金保険 18.3% (労使折半) 国民年金 月額16,980円 (2024年度額)	12.4% (労使折半)	25.8% (※4) 本人 : 12.0% 事業主 : 13.8%	18.6% (労使折半)	17.87% (※5) 本人 : 7.30% 事業主 : 10.57%	17.21% (※6) 本人 : 7.0% 事業主 : 10.21%
支給開始年齢 (※7)	厚生年金保険 ・男性: 64歳 ・女性: 62歳 (注)男性は2025年度までに、 女性は2030年度までに 65歳に引上げ予定 国民年金(基礎年金) 65歳	66歳6か月 (注)2027年までに67歳 に引上げ予定	66歳 (注)2028年までに67歳 に引上げ予定 (注)2046年までに68歳 に引上げ予定	66歳2か月 (注)2029年までに67歳 に引上げ予定	繰上り期間(※8) を満たす場合 62歳6か月 (注)2030年までに64歳 に引上げ予定 繰上り期間 を満たさない場合 67歳	— (注)63歳以降本人が 受給開始時期を選択 (注)2026年までに64歳 に引上げ予定
最低加入期間	10年	40四半期 (10年相当)(※9)	10年	5年	なし	なし
財政方式	賦課方式	賦課方式	賦課方式	賦課方式	賦課方式	賦課方式 (注)プレミアム年金は 積立方式

※7 上記の表における支給開始年齢とは、給付算定式で得られた額を増減額なく受け取ることができる年齢をいい、国によっては生年月日や職種等によって例外が設けられている場合がある。

ところが、「支給開始年齢の引き上げ」は無意味であるばかりでなく愚策、と主張する意見があるのだから、驚く⁵。公的年金の対GDP比率がマクロ経済スライドで抑えられ、財政的に安定というのが論拠である。

ここには、公的年金は何のためのものかという位置づけがない。基礎年金と上乘せ厚生年金の性格の違いに対する考察もない。基礎年金の希薄化は、「老齢年金生活者支援給付金」という税財源の制度で補完されていることや、生活保護受給者の増加への懸念も窺えない。

マクロ経済スライドが参考にしたスウェーデンの公的年金制度では、受給開始年齢を選択可能としたが、早期受給者が多くなり、受給開始可能年齢を平均余命の伸びに応じて（保証年金は2023年に66歳に）引き上げてきている。支給開始年齢を考慮しないで済む年金制度はない。

4 『厚生労働白書（令和6年版）』資料編①年金／詳細資料②年金制度の国際比較／p230
(<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/23-2/dl/11.pdf>)

5 香取照幸『2040年の社会保障の姿を考える』(<https://www.youtube.com/watch?v=yz7SDcONC-s>)

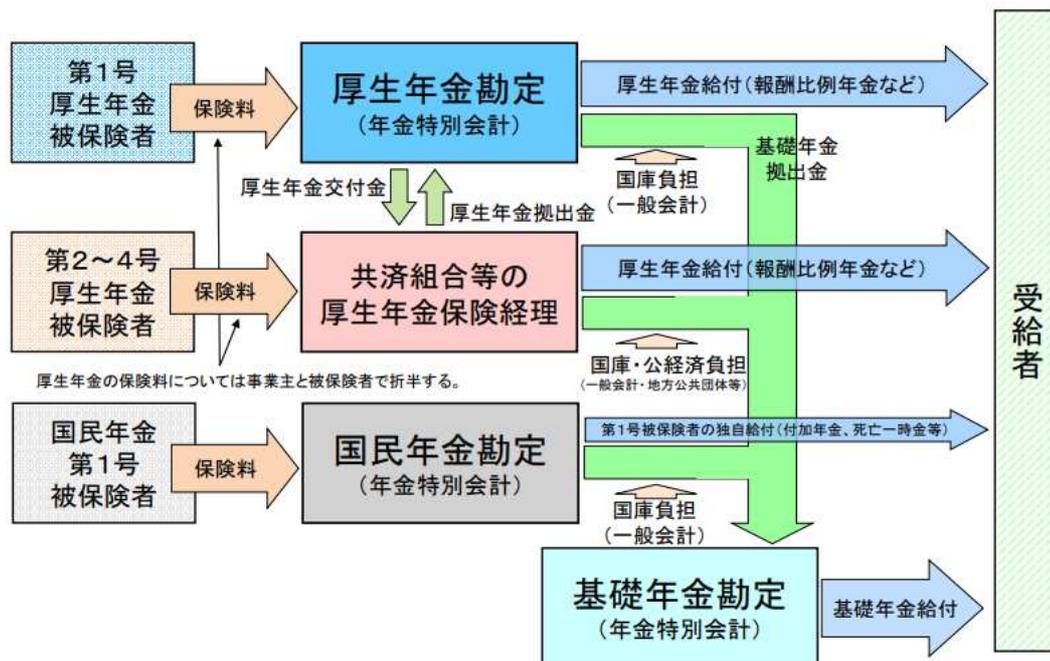
3 基礎年金の当面の優先課題

もともと、日本の基礎年金制度には、創設時に被用者年金との調整を強いられたという点で、改善しなければならない点がある。以下では、優先的に解決すべき課題について述べよう。

(1) 財政単位（勘定）の独立

まず、第一に検討しなければならないのは、財政単位の独立である。年金特別会計としては、国民年金勘定と厚生年金勘定とがあるが、図表3に見るように、基礎年金勘定は、国民年金勘定と厚生年金勘定との間で資金のやり取りを行うトンネル勘定となっている。

図表3 公的年金の資金の流れ⁶



この状況が大きな影響を与えたのが、基礎年金のマクロ経済スライド減額である。基金年金は国民全体にかかわるものであるにもかかわらず、その減額は第1号被保険者についての国民年金勘定の積立金をベースとして行われている。その結果、脆弱な国民年金勘定の影響を受けて、土台である基礎年金の減額の方が上乗せ厚生年金の減額よりも長く続くという珍妙な現象が起きている。これは、国民年金の保険料算定のために用いた国民年金勘定を、基礎年金の減額調整にも用いたという財政計算上の失敗であった。2024年財政検証を受けて、この問題に対して、国民年金勘定だけでなく厚生年金勘定も合算して減額調整期間を一致させるという案の検討が行われているが、減額期間が延びる厚生年金側からの反発があり、一致案成立の見通しは不透明になっている。

より根本的には、国民全体にかかる本来的公的年金たる基礎年金と、被用者に限定された疑似的公的年金たる厚生年金とを、同列の「公的年金」として論じることに限界がある。基礎年金は、独立の保険料と財政単位をもって運営されるべきであろう。

しかしながら、この独立の保険料の設定には、大きな課題が二つある。一つは、基礎年金創設前の厚生年金から引き継いだ基礎年金と厚生年金の一体的な保険料を、どのようにして分離するのかという問題である。現在一体徴収されている厚生年金保険料は、労使折半となっている点もあり、この分離は容易ではないし、分離した場合の徴収コストの増加も懸念される。

⁶ 社会保障審議会年金部会（2024年4月16日）資料3-2「公的年金財政状況報告—令和4（2022）年度—の概要」p5 <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/001245426.pdf>

もう一つの問題は、一つ目の問題とも関連するが、定額となっている第1号被保険者の保険料と、給与比例となっている第2号被保険者の保険料、さらには直接には負担していない第3号被保険者の保険料を、どのように統一するのかという点である。

第1号被保険者の保険料が定額となっている点については、かねてより批判があった。所得によらない定額保険料は、低所得者には厳しく、高所得者には有利な「逆進性」を持つからである。基礎年金制度創設時には、俗にクロヨン・トーゴーサン⁷と呼ばれる所得把握の差異もあり、所得比例の保険料の設定が困難であるという事情もあった。ただし、今ではマイナンバーカードも導入されて所得把握格差も是正される方向であり、他の国民健康保険料などには所得要素も織り込まれているから、定額保険料についての言い訳がまかり通る状況ではなくなっている。

また、第3号被保険者が直接には基礎年金保険料を負担していないことに対する批判も、高学歴・高収入の女性をはじめとして高まってきているが、所得比例の保険料をベースとするなら、第3号被保険者も第2号被保険者と共同して負担していると考えられるから、この批判には正当性がない。一方で、批判者は、第1号被保険者の被扶養配偶者は定額保険料を負担しているとして、現行制度の問題点も引き合いに出すから、議論は深まらないのである。

ともあれ、基礎年金保険料の独立は、一朝一夕には行えない。当面は、現在の方式を続けざるを得ないとした場合、女性の働き方にも影響を与えているとされる第3号被保険者問題の解決については、すでに年金分割において採用されている夫婦の所得を合算等分する方式を導入すれば、第3号被保険者問題は、発展的に解消することとなる⁸。

(2) 基礎年金保険料の65歳までの納付延長

もう一つの重要な論点は、現在、基礎年金保険料の納付期間が、20歳から65歳未満までの40年間となっていることである。年金支給開始は65歳からであるから、60歳から65歳までの5年間の保険料納付が抜けているのである。世界に、このような珍妙な例はないであろう。

このような事態となっているのは、基礎年金創設時には、定年年齢の主体が60歳であり、60歳を超えて働く場も整備されていなかったのが、保険料納付は60歳までとされた状況があった。しかし、その時点では、厚生年金の経過的給付が60歳から支給されていたので、保険料終了と給付開始の齟齬は、大きくは表面化しなかったわけである。

ところが、それから約半世紀、事態は大きく変化した。少子高齢化の進行で、寿命は延び、労働者不足で高齢者が働く場も整備されてきた。そのことを背景に、支給開始年齢は65歳に延長された。基礎年金の給付水準を引き上げるためにも、保険料拠出を65歳まで延ばし、40年給付モデルを45年給付モデルに切り替える必要が高まっているのである。

しかし、これも一筋縄では行かない。60歳を超える厚生年金被保険者は、基礎年金と上乗せ厚生年金の保険料（ただし、労使折半）を負担している。ところが、給付の方は、上乗せ厚生年金分は増えるが、基礎年金分は増える仕組みになっていない。なので、60歳超の基礎年金保険料が必要になっても、負担は増えずに給付が増えることになるわけである。一方、厚生年金被保険者でなければ、自身で国民年金の保険料を負担する必要が生じるわけである。

⁷ クロヨンは、9割・6割・4割、トーゴーサンは、10割・5割・3割で、いずれも、給与所得者・自営業者・農林水産業者の所得把握の違いから、納税等での不公平を批判したものである。

⁸ この方式の考え方については、拙稿『社会保障論評 24-013号/年金「3号」見直しは具体策議論を』(<https://www.ne.jp/asahi/kubonenkin/company/tusin/24-013.pdf>)を参照されたい。

このような状況の違いからすると、老後の年金の重要性は認識されてきているものの、65歳までの納付期間延長は、簡単には国民の理解を得られそうにない。また、基礎年金の財源の半分は国庫負担であるから、国の財政状況の厳しい中、財務省の反発もある。こうした状況下で、前年金局長は、下記のように、早々と納付期間延長の方策を放棄してしまったのである。しかし、単なる放棄は、無責任ではないか。老後の所得保障充実の観点からは、たとえ任意加入であっても、60歳超の基礎年金保険料の納付に途をつけるべきであったと思う⁹。

「基礎年金の拠出期間延長・給付増額」断念についての年金局長表明¹⁰

○橋本局長 年金局長の橋本でございます。

基礎年金の給付水準が依然として年金制度上の大きな課題であり、それに対する一定の対応が必要とされている状況に変わりはないと思いますし、被用者保険の更なる適用拡大など種々の方策を通じた改善は必要だと考えておりますが、先ほど申し上げたように、全体的に所得代替率に大きな改善が見られる今回の財政検証及びオプション試算の結果を踏まえすと、今回検証結果を踏まえた次期年金制度改正において、**基礎年金の拠出期間を45年に延長し、国民に追加的な保険料負担を求めてまで給付水準を改善する必要性は乏しい状況になった**と受け止めております。

45年化以外に有効な方策がなく、「どうしてもやらなければならないので、5年間約100万円の保険料をどうか支払ってください。」と国民の皆様にもそのようにお願いしなければならないほど切迫した状況とは言いがたい、そういう財政検証の結果が出た中で、絶えず強い批判にさらされる**ことが避けられない45年化**を盛り込んだ状態でこのまま進んでいけば、そのことが次期年金制度改正全体にとっての足かせになるのではないかと私は懸念しております。

たとえこの先、年末に向けて45年化の議論を続けていったとしても、それを最終的に法律案として取りまとめ閣議決定し、国会に提出して成立させることができるのか、**年金当局の責任者として確たる見通しを持つことができません**。そのような点も含めて総合的に考えた中で、苦渋の判断として先ほど申し上げたような認識を持つに至りました。

以上のように、基礎年金の水準確保には、様々な要因がからんでいる。「老後の生活の基礎的部分の保障」と言うが、実は、一番重要な点が省かれている。それは、何歳からが「老後」なのかという点である。

日本の基礎年金は、65歳支給開始だが、20歳から60歳までの40年拠出モデルである。これを65歳までの45年モデルにすれば、給付は12.5%増加(=45/40-1)する。さらに、支給開始も拠出も68歳基準にすれば、給付は20%増加(=(68-20)/40-1)する。何歳からどの程度の水準の給付で「老後の生活の基礎的部分の保障」を行うのかの展望がなければ、国民生活の安定は図れないのではないかと。

マクロ経済スライドの導入で、年金問題は、時間的猶予を得た。さらに導入後10年間マクロ経済スライドが発動しなかったことで、小康状態を得られた。しかし、このままでよいのか。理念なき本来的公的年金の行方に、筆者としては不安しかない。

⁹ 任意加入方式については、拙稿『社会保障論評 24-014号／「基礎」40年で満額 厚生年金、「払い損」に不信』(<https://www.ne.jp/asahi/kubonenkin/company/tusin/24-014.pdf>)を参照。

¹⁰ 「社会保障審議会年金部会」(2024年7月3日)議事録(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_20240807.html)

4. 擬似的公的年金たる上乗せ厚生年金

次に、擬似的公的年金についてであるが、まず、次の図表4を見ていただきたい。

図表4 社会保険と民間保険との対比

	社会保険	民間保険
適用	強制適用（強制加入）	任意加入
給付水準	最低保障、従前所得の保障	個人の希望と支払い能力に応じてより高い水準が可能
原理	社会的妥当性を強調（社会連帯、扶助原理）	個人的公平性を強調（保険原理、貢献原理）
権利の根拠	法律で定められ変更可能（制度的権利）	契約により確定し、契約者の同意なく変更できない
市場	政府の独占	民間企業の競争
費用	多くの場合公費補助（負担）あり	保険料のみ
費用予測	正確な予測は必ずしも必要ない	より正確な予測が必要
財政方式	年金では、強制加入により新規加入者が確保され制度の継続が保障されるため完全な積立では不要で賦課方式も可能	完全な積立が必要
経済変動への適応力	年金では、給付額の物価／賃金スライドも可能でインフレに強い	インフレがあると給付価値が減少
人口変動への適応力	年金では、賦課方式は少子高齢化により後世代の負担が増加	完全積立のため人口構成の変化の影響を受けない

（出所） 椋野美智子・田中耕太郎『はじめての社会保障』（有斐閣アルマ）

この図表4は、社会保険と民間保険との対比したものである。一番の違いは、「適用」において、社会保険は強制適用（強制加入）であるのに対し、民間保険は任意加入であることである。以下、それぞれの項目について、上乗せの厚生年金について見ると、社会保険に該当するのは、「権利の根拠（制度的根拠）」と「市場（政府の独占）」であり、当てはまらず民間保険に近いのは、「給付水準（最低保証なし）」と「原理（個人的公平性）」および「費用（保険料のみ）」ということになる。

一方、「費用予測」「財政方式」「経済変動への適応力」「人口変動への適応力」については、結局のところ、保険原理の強い上乗せ厚生年金の財政方式について、賦課方式と積立方式のどちらが適切なのかという点に帰することになるであろう。

この点で、筆者の考え方は、明白である。国民全体ではなく、被用者集団のみを対象とする上乗せ厚生年金は、世代間連鎖に基づく「世代間での支え合い」にはならないのであるから、賦課方式で運営すべきものではなく、将来世代の負担によるスライドも適用すべきではない。

筆者も含め、現在の高齢者にとっては、「公的年金＝被用者年金」であった。基礎年金の創設で、公的年金の考え方が一新された後も、その意識は根強く残った。そのため、被用者限定の被用者年金部分におけるスライド制の適用などに疑問を持つことは少なかった。しかし、現在の若者や将来世代に対して、基礎年金部分のみならず、上乗せ厚生年金部分も「世代間での支え合い」とであると強弁することは、欺瞞と言えるであろう。

積立方式への変更に関する意見は、特に若者の間で尽きない。少子高齢化の進行で、自分達や将来世代の負担が増大するのは目に見えているから、「自分自身で自分の年金を準備するのが良策」と考えることには、無理もない。これに対し、「世代間での支え合い」を説くのであれば、「公的年金」の中身を解析する必要がある。その結果として、筆者は、基礎年金は本来的公的年金であるが、上乗せ厚生年金は擬似的公的年金、いわば強制企業年金とも言うべきものであり、積立方式で運営する方が

自然であるという結論に到った。

これに対し、障害年金や遺族年金はどうするのか、という疑問の声が出て来るかもしれない。一つのやり方は、スウェーデンの年金改革が行ったように、それらを引き剥がして税財源の別制度にすることである。もう一つのやり方は、強制企業年金とは言っても、単なる貯蓄制度ではないのであるから、保険・共済的機能として、それらを給付の中に取り込むことである。ただし、根幹的な障害年金や遺族年金の給付は、基礎年金の方で対応すべきものであり、上乘せ厚生年金における障害年金や遺族年金は、現行よりも抑制的なものとすべきであろう。

ここで、上乘せ厚生年金が、日本においては、国の管理による強制企業年金にならざるを得なかったと考えられる事情について述べておこう。それは、日本においては、欧米と異なり、職能別の労働組合が発展してこなかったことによる。企業横断的な職能別・産業別の労働組合が発展していれば、その職能や産業の単位で年金制度を考えるという発想が、自然に出て来る。これらは職域年金制度と呼ばれており、日本の企業単位の企業年金制度とは異なり、スライドなどの機能を持つ疑似的公的年金である。先の図表2の年金制度の国際比較での制度体系では、ドイツやフランスに職能別の姿が見られる。ただし、職能別では国民の分断を招くため、統合していく流れになる¹¹。また、オランダでは、1階部分を国民全体対象の国民老齢年金とした上で、2階部分は職域単位で強制適用が可能な職域年金制度としている¹²。

もっとも、今となつては、被用者全体に対して統一的な保険料を賦課し給付を支給する、わが国の上乘せ厚生年金は、賃金水準は別として、企業間格差を生じさせない仕組みとして評価できよう。さらに、わが国の年金制度には、退職一時金を原資とする個別企業単位の上乗せ企業年金があるが、本稿では言及しない。

なお、基礎年金の項で述べた国民年金の第3号被保険者問題に対する夫婦の所得合算等分割による保険料分割が行われれば、夫婦の働き方によらず、被扶養配偶者も含めた夫婦それぞれに、基礎年金のみならず上乘せ厚生年金も支給されることとなる。そのことは、男女共同参画社会の推進の上で、大きな進歩をもたらし、第3号被保険者問題を含めた不毛な対立や確執を解消することにもつながるであろう。

もっとも、上乘せ厚生年金の積立方式への移行は、一朝一夕には進められるものではない。今の給付や積立金をどうするのかという問題があり、賦課方式から積立方式に変更する際の反対者の決まり文句である「二重の負担」を口にする者もいるだろう。しかし、「世代間の助け合い」を旨とする世代間連鎖においては、「二重の負担」など発生しない。公的年金制度がなかった時の親の扶養は、養育してもらった報恩として子が担っていた。その子が高齢になった時の扶養は、その子の子である孫が担っていた。公的年金制度の創設は、この扶養を社会化したものであり、現役時代の年金保険料は、当然に親の扶養に充てられるわけである。このような本来的公的年金は、積立方式で運営することはできない。

一方、上乘せ厚生年金部分は、強制企業年金の性格を持つものであるから、積立方式での運営が可能というより適切である。実現可能性の検証が必要になるが、上乘せ厚生年金を、ある時点から積立方式に切り替え、年金スライドも基礎年金部分主体に変えていくことによって、徐々に、賦課方式・

¹¹ しかし、フランスでは、今なお40もの制度が乱立し、統合的取り扱いに苦慮している。

¹² 世界各国の年金制度については、年金シニアプラン総合研究機構『世界の年金情報』を参照。

(<https://www.nensoken.or.jp/publication/world/>)

スライド付きの基礎年金と、積立方式・スライドなしの上乗せ厚生年金の形に切り替えていくことが考えられるのではないかな。

なお、一つ付言しておきたいのは、労働市場が、今後激変していくことが想定されることである。AI技術の進展は、想像以上であり、現存の多くの職業が変化や廃止が迫られると考えられている。企業の寿命も短命化しており、「雇われる働き方」を基本的なベースとしてきた労働市場では、「雇われない働き方」を選択ないしは余儀なくされる労働者が増加してくると思われる¹³。このような状況に対して、政府も「リスクリング（新たな技能の習得）」を推奨しており、人生百年時代とされる中で、「雇われない期間」、すなわち被用者とならない期間は増加することが想定される。そのような事態には被用者年金では対応できないから、本来的公的年金である基礎年金の意義は大きくなるし、今後、より重視していかなければならないであろう。

おわりに

以上、日本の公的年金の目指すべき方向性について論じてきた。個々の議論については、いろいろな見方があり得るであろう。筆者自身、考察やデータが不足であると感じる部分も少なくない。

しかしながら、何よりも重要なことは、(本来的な)公的年金とは何か、を常に考える姿勢を持ち続けなければならない、ということである。その姿勢なくしては、「年金改革」と称されるものが「改悪」になってしまいかねない。2004年の年金「改正」で、公的年金のあるべき姿の考察は、なおざりにされてしまったように感じる。その意味で、あの「改正」は、究極の先送りだったのではないかとその思いを強くする。

「豊かな老後」は、もはや死語になった。公的年金の現状は、「百年安心」どころか、不安の尽きないものになっている。少子高齢化が進む中で、この「不安」は、高齢者だけのものではなく、若者にも広がっているように思われる。長期間にわたって経済が停滞し、賃金も上昇しない中で、「貧しい日本」が、そこかしこに感じられるようになってきた。

そうした状況の中では、年金だけを考えていても、仕方がないようには思う。もっと、生活保護も含めた社会保障全体を考え、それらと経済や社会との関わりに目を向ける必要があるのだろう¹⁴。けれども、万事に通じた専門家はいない。自身の考察の及ぶ範囲で、将来の方向性を考え、それを他の多分野の専門家と協議・考察することでしか、展望は開かれないのではないかな。本稿の執筆は、その思い故である。

(以上)

¹³ 総務省統計局『令和4年就業構造基本調査』によると、「本業がフリーランスの数は209万人」（2022年10月1日現在）とのことである（<https://www.stat.go.jp/info/today/pdf/197.pdf>）。

¹⁴ 生活保護の見直しについては、拙稿『日本型ベーシック・インカム（基礎的所得）保障の一構想』で論じている（https://www.japan-ju.ac.jp/library/kivou/2023/07_Kubo.pdf）。