

公的年金制度の抜本改革に関する一考察

はじめに

1．基礎年金制度について

- (1) 国民皆年金制度
- (2) 基礎年金の費用負担
- (3) 応益負担と応能負担
- (4) 応能負担の追求
- (5) 税方式の是非
- (6) 無所得者や低所得者の取扱い
- (7) 貸付方式の生活保護制度
- (8) 専業主婦の取扱い
- (9) 応能負担の程度と事業主負担の問題

2．被用者年金（2階部分）について

- (1) 制度の位置づけ
- (2) 掛金リンク型の給付体系への転換
- (3) パートタイマー等への適用の問題
- (4) 物価スライドの制限

3．関連制度との再編成

- (1) 障害年金の介護保険への吸収
- (2) 遺族年金の廃止 - 年金の個人化

おわりに

2000年11月30日

年金数理人 久保 知行

[要旨]

公的年金制度の抜本改革に際して、まず必要なことは、基礎年金制度を、真の意味で、所得再分配を伴う全国民共通の基礎的な制度とすることである。そのために、税方式で運営することも考えられるが、税方式では、賦課方式に近い運営となり、少子高齢化の波を乗り切ることができないであろう。やはり、財政運営は保険方式を基本とすべきであるが、この場合、応能負担の貫徹と、無所得者・低所得者の取扱いが問題となる。国民年金制度で定額の保険料負担としている背景には所得把握の不均衡の問題があるが、そうした「現実的」対応が制度の根幹を歪め、問題を先送りしてきた弊害も、直視する必要がある。基礎年金制度では、応能負担を貫き、所得比例負担とすべきである。

無所得者・低所得者の取扱いは、非常に大きな問題である。これは、最後のセーフティ・ネットといわれる生活保護制度とも関係する。筆者の提案は、生活保護を無償給付方式から貸付方式に転換することである。無償給付では、返済の方法がないが、貸付であれば、返済行動を通じて自立への意識を養うこともできるのではないか。生前に返済ができない分は遺産から優先回収を行うこととすれば、最終的な公費負担となるのは、真に必要な資金に限られよう。基礎年金の保険料についても、貸付方式で対応できる。一方、専業主婦の保険料については、夫婦の所得分割の方向で考えるべきである。なお、全国民を対象とする基礎年金制度における事業主負担のあり方については、慎重な検討が必要であろう。

一方、2階部分の被用者（付加）年金については、企業の栄枯盛衰とは独立した老後の所得保障手段を提供するものであり、被用者全員に共通する「強制企業年金部分」と位置付けられると思われる。少子高齢化が急速に進み、将来の保険料率の引き上げが避けられない状況では、保険料負担の差異を給付算定式に織り込む「掛金リンク方式」の体系の方が、世代間の公平性を考えれば合理的であり、その方向で検討すべきであろう。

算定式にも増して重要なのが、急増してきているパートタイマーや派遣社員など、正社員以外の「非正規」労働者に対する制度の適用の問題である。そうした人々への適用拡大のためには、企業負担が雇用者数によって大きくは変動しないシステムが必要とされよう。そのための方法としては、事業主負担の保険料を事業主が支払う総賃金の一定割合とすることが考えられる。一方、従業員の負担面を考慮すれば、低所得の従業員に対しては被用者年金への任意加入を認めることも考えられるが、それには問題もある。なお、物価スライドについては、将来世代の負担になるのであるから、基礎年金と被用者付加年金を合算した年金水準のうち現役世代の平均手取り賃金程度を上回る部分については対象外とする、といった制限も検討すべきであろう。

はじめに

平成 11 年財政再計算に伴う公的年金改革については、難産のあげく、今年 2000 年春に改正法が成立したが、その法案組成や審議の過程では、現行制度に対する様々な問題点の指摘や意見表明が行われた。そのこと自体は、広範な情報開示による国民的議論の成果である、と高く評価できる。

しかしながら、時間的制約があったためではあろうが、改正法は、指摘された根本的な問題点に、真正面から取り組んだものとはなっていない。そのことは、法改正後に、公的年金の一元化に関する議論や、女性と年金のあり方に関する議論が直ちに必要となったことにも、また、社会保障制度審議会や社会保障に関する有識者会議から基本的問題に関する報告書が出されたことにも、如実に現れているといえよう。

現在の社会保障制度、なかんずく公的年金制度は、昭和 60 年改正で基礎年金制度が導入され既存の制度の抜本的改革が行われた時に匹敵する大胆な改革が求められる状況にある、と言えるのではないだろうか。

本論文は、そのような認識の下に、主に平成 12 年 9 月 14 日の社会保障制度審議会報告書「新しい世紀に向けた社会保障（意見）」（以下、「制度審意見」と略）の論点や意見を参照しながら、公的年金制度の抜本改革について考察したものである。

1．基礎年金制度について

(1) 国民皆年金制度

わが国の公的年金制度は、「国民皆年金制度」と言われている。しかし、このことは、老後になって全国民が公的年金を受給できることを保証するものではない。それは、わが国の制度は、「すべての国民に年金保険...への加入及び拠出を義務づけるという国民皆保険の考え方」¹に立脚しているからである。すなわち、加入及び拠出をすることを前提として年金給付を行う、ということである。

この場合、最大の問題となるのが、所得のない者や低い者への対応である。「国民皆保険の問題点は、保険料の拠出能力の乏しい者まで被保険者として強制加入させている点にある」²ということである。

それに加えて、わが国の公的年金制度では、基礎年金制度といえども完全に一元化された制度とな

¹ 制度審意見第 2 部第 3(1)

² 同上

っているわけではない。自営業者等を対象とする国民年金制度と、被用者を対象とする厚生年金保険制度ならびに共済組合年金制度に分かれ、制度間で財政調整をする仕組みとなっているのである。

(2) 基礎年金の費用負担

しかし、たとえ制度は分立していても、給付と負担において制度間の公平性が担保されているのであれば、事務処理コストの重複などの問題はあっても、大きな問題は生じないとも言える。

しかしながら、わが国の基礎年金制度は、給付面ではほぼ公平な制度となっているものの、負担面では全く統一性のとれていない制度となっている。それは、国民年金制度では定額の保険料となっているのに対し、被用者年金制度では、1階部分の基礎年金と2階部分の報酬比例部分（共済制度については、さらに3階部分の職域加算部分も含む）を一体とした報酬比例の保険料となっているからである。

このような仕組みの違いは、制度間の公平性を著しく阻害するものと考えざるを得ない。国民年金制度における未加入・保険料未納の問題や、被用者の妻に関する第3号被保険者制度についての問題の根本には、こうした仕組みの違いに伴う公平性の問題があるのである。

(3) 応益負担と応能負担

広く、給付に対する負担の求め方としては、「応益負担」と「応能負担」との2つの考え方がある。応益負担は受益する度合いに応じて負担を求めるものであり、応能負担は受益する度合いではなく負担できる能力に応じて負担を求めるものである。これを年金制度に当てはめると、定額の基礎年金給付の場合には、応益負担であれば定額の保険料となり、応能負担であれば所得比例の保険料となる、ということになる。では、公的年金制度における基本的な考え方は、どちらなのであろうか。

今般の公的年金改正にかかる情報公開の一環として作成された平成9年度版の年金白書では、「公的年金は、社会全体で高齢者等を支えるという助け合いの制度」とされている。もしも応益負担を貫くのであれば、給付は基本的に拠出額に連動するものとなり、「助け合い」というものではなくなってしまう。また、応益負担の原則からは、物価スライドの原資を将来世代に依存するという事など、できるはずはない。こうしたことからすれば、また、国民の多数を占める被用者グループに対して報酬比例の保険料を適用していることからすれば、応能負担こそが基本的な考え方ということになるのではないだろうか。

(4) 応能負担の追求

応能負担が原則であるとするれば、現行の国民年金制度の保険料徴収方法は、抜本的に見直す必要があることになる。すなわち、定額負担ではなく所得比例負担に改める必要がある、ということである。しかし、ここに、わが国において最も厄介な「納税の公平性」の問題が生じるのである。

この問題は、俗に、クロヨンあるいはトーゴサンと呼ばれている。すなわち、被用者・自営業者・自由業の区分で見ると、所得の把握度合いに「9割・6割・4割」あるいは「10割・5割・3割」という大きな違いがあり、納税の公平性が損なわれている、というものである³。その背景として、被用者には事業主を通じた源泉徴収・年末調整が適用されているのに対し、自営業者・自由業では自己申告制がとられていることがある。

こうした状況では、被用者以外の者について、所得比例の保険料を徴収するわけにはいかない、という考え方がでてくるのは当然とも言える。自営業者等にかかる国民年金制度において定額保険料が適用されていることには、このような背景がある。いわば、理念から外れた「現実的な」「次善の」策ということである。

しかし、税制の不備を理由にして、「現実的な」定額保険料を適用していることが基礎年金制度の理念を著しく歪めていることを、そのままにしていて果たして良いのであろうか。この定額保険料方式は、自営業者等における低所得者に対して大きな負担をもたらしているだけではなく、高所得者に対して制度的な免罪符を与えてもいるのである。基礎年金の財政方式として「目的間接税」が主張される背景の一つには、この問題の是正がある。所得の把握が難しくても、目的間接税であれば、高額消費を行うと見られる高所得者から相応の費用負担を徴収することができるからである。

けれども、そもそも納税は、日本国憲法第30条「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う」にあるように、国民の最大の義務の一つとされている。そのためには、当然に納税の公平性が確保されている必要がある。それが信用できないから所得比例保険料が適用できない、というのであれば、国家としての根本を否定することになる。むしろ所得比例保険料を適用することにより、一層、税制の改革を促すことになるのではないだろうか。現実的な対応が制度の根幹を歪め、問題を先送りにしてきた弊害を、直視する必要があるのではないだろうか。基礎年金制度では、応能負担を

³ 政府税制調査会の平成12年4月14日第16回基本問題小委員会でも、委員からの主な意見として、「給与と事業等、各種の所得の間の不均衡感、いわゆるクロヨンについての指摘などあることにも留意すべきではないか。」という指摘が行われている。

貫き、所得比例負担とすべきである。

しかし、応能負担を貫こうとすれば、先の最大の問題が浮上する。すなわち、所得のない者や非常に低い者の取扱いをどのようにするのか、という問題である。この問題こそ、国民皆年金にかかる最大の問題であると言えるであろう。

(5) 税方式の是非

一つの解決策は、社会保険ではなく、税による費用負担方式とすることである。無所得者や低所得者は、税負担を免除・軽減されるのであるから、国民全員を対象とした基礎年金制度を構築することが可能になる。この場合には、加入する権利ではなく、年金を受ける権利に関わっており、正に「国民皆年金」と言えよう。

しかし、今日では、このような税方式は、必ずしも世界の主流となっているとは言い難い。次の表をご覧ください。

基礎的部分にかかる公的年金制度の給付と負担

国	給付（老齢年金）	負担	備考
日本 （基礎年金）	65歳より定額基礎年金 25年以上加入（満額は40年）	被用者は所得比例（労使折半）、自営業者等は定額。国庫負担1/3。	被用者は2階部分と一体の費用負担
アメリカ （OASDI）	67歳より所得比例老齢年金 （低所得者に厚い設計） 10年以上一定以上の所得	所得比例 （被用者は労使折半）	徴収は税と一体 1・2階区分なし
イギリス （基礎年金）	65歳より定額基礎年金 所得下限額保険料の拠出 （失業者等は拠出免除）	所得比例（被用者は一定率、事業主は累進率）	保険料は傷病等の給付を含む国民保険で一体徴収
カナダ （OAS）	65歳より定額基礎年金 18歳以降に10年以上居住 （満額は40年以上）	所得税・連邦一般税	
オランダ （一般制度）	65歳より定額基礎年金 1年以上の拠出（満額は50年）	所得比例 （事業主負担は廃止）	徴収は税と一体
フランス （基礎制度）	60歳より所得比例老齢年金 1四半期以上拠出（満額40年）	所得比例（労使で拠出、事業主拠出の方が大）	1・2階区分なし 4制度間で財政調整
ドイツ （基礎制度）	65歳より所得比例老齢年金 5年以上の拠出	所得比例（労使折半） 自営業者は任意加入	1・2階区分なし 職域別制度に分立
デンマーク （国民年金）	65歳より定額基礎年金 3年以上の居住（満額は40年）	一般徴収	
スウェーデン （所得比例年金）	61歳以降で所得比例年金受給可能。保険料拠出に応じ年金権発生。最低保証年金あり。	所得比例（育児等はみなし所得認定） 被用者負担を新たに導入	デンマーク型の基礎年金制度（2階あり）から1998年に転換
イタリア （新老齢年金）	57歳以上で拠出額比例の年金を支給。5年以上の拠出。	所得比例（労使で拠出、事業主拠出の方が大）	1995年に大改革
スイス （老齢年金の定額部分）	65歳より定額年金 1年（外国人は10年）以上の拠出（専業主婦等は免除）	所得比例 （被用者は労使折半） 20%は公費負担	徴収は税と一体

（出所）参考文献「海外の年金制度」「欧州統合と社会保障」を参照して、筆者が作成。

明確な税方式を採用している国としては、カナダとデンマークがあげられる。両国ともに、年金支給の要件としては、「拠出」ではなく「居住」をあげている。税方式においては、居住することによる租税負担により、拠出を行ったことになるからである。無所得者や低所得者には租税の減免が行われるが、これは応能負担の原則によるものであり、保険料免除と違って給付の減額が行われることはない。ただし、年金受給額は居住(=拠出)期間に応じて定まり、受給資格として最低限の居住期間の制約(カナダで10年、デンマークで3年)を設けている⁴。

また、税により社会保険方式の補完を行っていると思われるのが、イギリスとスウェーデンである。イギリスでは、保険料負担が困難な失業者等に対しては保険料を免除し、その分は公費で負担している。また、スウェーデンでは、最低保証年金を設定している。

税方式は、全国民に基礎的年金を支給するという理念からすると、大変優れたものと言える。しかし、この方式には、大きな問題点もある。それは、「自ら保険料を支払って給付を受けるという社会保険方式の大きなメリットが失われる可能性が強く、事実上、事後救済の所得保障セイフティ・ネットである公的扶助と類似した制度になる」「給付水準の設定如何では社会的リスクの事前回避努力の放棄といった深刻な問題を引き起こすおそれがある」⁵といった点である。

これらは要するに、公費負担による公的年金の支給は、自助努力による老後への備えを阻害するのではないか、という懸念である。確かに、納税の公平性さえ確保されていない現状においては、「正直者が馬鹿をみる」とか「勤勉な者ほど損をする」という可能性は否定できない。

また、国が巨額の負債を抱えている現状では、公費負担に多くを依存する、という方向性には、疑問を抱かざるを得ない。「公費を財源とする以上、...所得制限が設けられる可能性も否定できない。そうなれば、勤労意欲や資産形成意欲の減退といった別の深刻な問題を引き起こすおそれがある」「消費税率の大幅引き上げや福祉目的税化は実際にはそれほど容易ではない」⁶といった指摘も気になるところである。

ただし、税方式といっても、間接税に限られるわけではない。むしろ、応能負担の原則からすれば、

⁴ 年金額を居住期間に対応させるのは、国家への帰属度・貢献度を考慮したものであろう。最低限の居住期間の制約は、帰属度等の関係では必要ないが、将来世代の負担による再分配があることを考慮して設定されたものであろう。

⁵ 制度審意見第2部第3(2)

⁶ 制度審意見第2部第3(2)

直接税に類似したものとすべきである、と考えられる。実際、アメリカ、オランダ、スイスでは、保険料は税と一体で徴収している。強制加入であることと徴収コストを考えれば、その方がはるかに合理的であろう。見方によれば、公的年金の所得比例保険料は、「課税対象所得に上下限があり、税率が一定の直接目的税」と言えないこともないであろう。

しかしながら、徴収は税と一体にするとしても、公的年金部分の保険料は一般税収とは完全に分離すべきである、と筆者は考える。その最大の理由は、一般税収との混同を断固排除することにもあるが、保険料が限りなく賦課方式に近づくのを防ぐことにある。少子高齢化の急速な進展を考えれば、基礎年金部分といえども、賦課方式で財政を維持することは困難である。消費税のような目的間接税とすれば年金受給者も応分の費用負担をすることになるという向きもあるが、公的年金にとっての最大の使命は年金の実質価値の維持にあることからすると、消費税引き上げ分をまるまる年金受給者から徴収することは、困難であり理想的にも問題がある、と考えざるを得ない。基礎年金には、現在3分の1の公費負担が行われており、その2分の1への引き上げが検討されているが、消費税分については、公費負担における間接税相当分の割合の在り方として検討すべきであろう。

筆者は、年金制度の給付と負担を将来的な展望の中で検討することこそが、「保険方式」の本質であると考え。偏見かもしれないが、「税方式」では、どうしても目先の収入と支出に目を奪われ、負担が抑えられがちになると思う。しかし、それでは、少子高齢化の波を乗り切ることはできないであろう。

(6) 無所得者や低所得者の取扱い

上記のように、税方式には、モラルハザードの危惧や少子高齢化への対応という点で大きな問題があるように思われる。しかし、社会保険方式では、所得のない者や非常に低い者の取扱いをどのようにするのか、という最大の問題が再び浮上する。

この問題に対しては、社会保険方式をとっている各国政府も、大変に苦労しているようである。保険料拠出を給付の要件とするのであれば、応能負担を原則とするにしても、一定の所得を有する者のみを対象とせざるを得ない。その一定の所得を下回る者の取扱いについて、イギリスのように失業者等には拠出を免除するという寛大な措置はまれで、スイスのように専業主婦などについての拠出免除（専業主婦の問題については後述する）としたり、スウェーデンのように育児期間等についてみなし所得・拠出認定といった措置が一般的であろう。しかし、それでは、所得のない者や非常に低い者についての年金問題は解決しない。

この無所得者や低所得者の年金問題は、最後のセイフティ・ネットと言われる生活保護制度の問題とも密接に関わっている。このことは、1998年度において、被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が45.9%にまで上昇していることにも、如実に現れている⁷。

思うにフローの所得で考えれば、年金受給者は、基本的に全員が生活保護の対象であるはずである。そうならないのは、現役時代に積み上げたストックによる所得（あるいは子世代等からの所得移転）があるからである。年金受給権は、そうしたストックの最たるものと言えよう。定期的に支給される年金は、ストックの年金受給権がフロー化したものと考えられるのである。

このように、生活保護と基礎年金とを総合的に考えれば、両者は補完的關係にあると言えるであろう。無所得や低所得であるが故に年金保険料の拠出が困難である人は、現時点において生活保護対象者である可能性が高いばかりでなく、将来の老後における生活保護対象の予備群でもあるからである。

このような悪循環を断ち切るために、筆者は以下の提案を行いたい。すなわち、一定の所得を下回る人に対しては、基礎年金の最低保険料相当額を自動的に貸し付けることとするのである。その前提として、次項に述べるように、生活保護制度においても、無償給付を改め、必要額を貸し付ける方式に転換することとするのである。

(7) 貸付方式の生活保護制度

人生には、様々な局面がある。万事が順調な場面もあれば、病気やケガなどで心身ともに不調な場面もあるであろう。セイフティ・ネットとは、そのような不調な場面においても最低限の生活の確保を保障するものであり、日本国憲法第25条第1項「すべて国民は、健康で文化的な最低限の生活を営む権利を有する」の生存権を具現化するものである。

しかしながら、一方において、自らの生活には可能な限り自身で責任を負う、という自助の考え方がある。これは、全ての国民が国に依存したのでは、そもそもセイフティ・ネットを支えることができないのであるから、セイフティ・ネット構築の上でも、当然の前提と言えよう。だが、余りに自助の考え方を全面に出すと、セイフティ・ネットの運用は厳格過ぎるものとならざるを得ない。自尊心を失ってまで生活保護に頼りたくない、という人が出てくるようでは問題である。この豊かな現代の日本にまだ残る餓死の悲劇は、生活保護が真のセイフティ・ネットとはなっていないことを物語って

⁷ 週刊社会保障 2000年6月26日 40～45頁「特集：厚生省が制度制定50周年大会を開催」法研

いる⁸。また、増大するホームレスの状況に見られるように、生活保護の水準をはるかに下回る収入で極貧の生活にあえいでいる人も、少なくはないであろう。

先に述べたように、人生の局面は様々である。現時点においては生活に困窮しているとしても、将来は立派に自立できるかもしれない。生活保護の本来の機能は、緊急避難的なものであろう。重要なことは、生活保護法第1条にあるように、最低限度の生活を保障するだけでなく、「自立を助長」することにある。生活保護を無償給付方式から貸付方式に転換することは、このような自立の助長にも役立つと思われる。無償給付では、返済の方法がなく、援助を受けたという負い目を意識から完全にぬぐい去るのは困難な面がある。しかし貸付であれば、返済することにより自立を証明することができる。返済で次第に国への負債残高が減ることは、それだけ自立に近づいているという証であり、励みになることではないだろうか。

しかしながら、どうしても貸し付けられた負債を完済できない場合もあるであろう。この場合には、まず、ストックたる遺産からの優先回収を行うのである。生活には、フローだけでは足りず、ストックが必要なものも多い。家具や衣類などが、その一例である。したがって、生活保護を受けていたとしても、死後に若干のストックが残ることはあり得る。現行の無償給付方式の生活保護制度では、死亡すればフローの給付が中止になるだけで、ストックは遺族に渡ることとなる。しかし、これはおかしいであろう。こうしたストックの一部は、生活保護によるフローの給付があったから形成・維持できたのであり、生活保護給付が形を変えて残ったものとも考えられるからである。はなはだしい場合には、生前に何ら生活の支援を行わなかった遺族が、当然のごとく遺産を持ち去る、ということも起こり得る。貸付方式でストックからの優先回収をすれば、そのような事態を防ぐことができるだけでなく、生活保護の不正受給の抑止にも役立つであろう。昨今話題となっている「リバース・モーゲージ」は、ストックたる不動産をフローの生活資金に転換する仕組みであるが、不動産に限定せず相続財産全体を担保とする方が安全であるし、貸付方式の生活保護と組み合わせれば、担保不足による生活資金の支給打ち切りといった事態も避けることができよう。

このような貸付方式で考えた場合、必要な資金が急増すると思われるかもしれないが、国にとって最終的な負担となるのは、国民がどうしても自らの力では生活を支えることができない期間についての、最低限の生活保障資金だけである。そのような人や期間が多数を占めるのなら、国家として危機

⁸ 産経新聞 1996年6月18日「池袋の餓死事件 母子の日記公開」など参照。

的な状況である。制度の悪用は防止しなければならないが、真に支援を必要とする人に役立つような制度でなければ、物の役には立たない。

(8) 専業主婦の取扱い

さて、上記のように、無所得者や低所得者に対して生活保護と連携した保険料の貸し付けで対応するとした場合、専業主婦はどう取り扱えばよいのであろうか。

専業主婦（「主夫」も含むが、まだ例外的なので、以下では「主婦」のままの表記とする）も、所得がないと見れば、生活保護の対象にすればよいことになる。しかし、世帯として無所得や低所得である場合は別として、これはどう考えてもおかしいであろう。専業主婦は、世帯内の家事あるいは育児や介護といった仕事を役割分担として引き受けているのが一般的であり、夫の収入は夫だけのものでなく、世帯全体のものとするのが妥当ではないだろうか。これは、税制ならびに社会保障における世帯単位か個人単位か、という問題である。

諸外国の税制をみると、イギリス、イタリア、カナダは、日本と同じように個人が課税単位であり、夫婦はそれぞれ自分の所得について独立に課税されるとされている⁹。一方、アメリカとドイツでは、個人単位に代えて、夫婦の所得を合算した夫婦単位の課税が選択できる。基本的な考え方は、合算所得の半分に対する税金の2倍を負担する、という2分2乗法の形である。また、フランスでは、家族全員の所得を合算して1人当たりの所得を算出し、それに対する税金の人数倍分を負担する、という家族単位の課税の仕組みとなっている。注目しておきたいことは、ドイツにおける2分2乗法の採用は、1950年代の「夫婦合算課税により、夫婦の所得税負担が独身者2人分の税負担より重くなるのは、婚姻を保護する基本法の規定に反する」という違憲判決を受けたものである点である。

ここで、税の専門家の区分では、2分2乗法は「世帯課税」ということになるようだが、筆者には違和感がある。2分2乗法の精神は、夫婦の所得は共同して獲得したものであるから均等に分割することとし、税についてはそれぞれの所得に応じて負担する、というものと考えられるからである。単に夫婦の所得を合算して、それを課税単位とする、というものではない。課税単位の前の、所得の帰属の問題であろう。むしろ、日本のように、個人単位課税といいながら配偶者控除などを認めている方が、世帯課税の考え方に近いのではないだろうか。いずれにしろ、2分2乗法の考え方によって夫婦各人の所得を（少なくとも概念的に）定めることこそ、年金の個人単位化の前提である。

⁹ この項の以下については、参考文献「G7の税制」を参照した。

しかし、「実は、社会保障より以前から、所得税や相続税の課税単位の在り方をめぐって個人か世帯かの議論が続けられてきたが、被扶養配偶者の経済的位置づけの相違（家事・育児等の機会費用評価の是非、支払能力の有無等）から、万人に納得できるような完全に公平な課税上の取扱いは見出し得なかった」¹⁰という背景もあり、わが国において、いきなり夫婦の財産共有制にもつながる2分2乗法の考え方を採用することには無理がある、という意見も理解できないではない。だが、所得税における配偶者控除や相続税における手厚い控除の基本にある考え方は、夫婦の所得や財産が共同で形成されてきたことを前提としているのではないだろうか。税制において、各個人別課税と2分2乗法課税のどちらかの選択を認めることも考えられるが、その場合には、そうした控除を認める必要はないことになるであろう。

筆者自身は、2分2乗法の考え方に沿って夫婦各人の所得を算定し、それを保険料算出の基礎とすることを考えている。それこそ、応能負担の原則を貫く途である。

(9) 応能負担の程度と事業主負担の問題

全国民を対象とする基礎年金部分で応能負担を貫こうとすれば、被用者を対象とする公的年金（厚生年金・共済年金）制度において、1階部分の基礎年金と2階部分の被用者（付加）年金の財源分離が必要になる。その際、基礎年金部分にかかる所得再分配について、どの程度を妥当と考えるのか、という問題がある。今般の財政再計算・公的年金改正に伴って改定された標準報酬月額には、粗っぽくいえば、10万円～60万円という6倍の差異がある¹¹。平均的な標準報酬月額は36万7千円とされているから、ごく単純に計算すると、国民年金の保険料月額13,300円は保険料率では約3.6%に相当することになる。これをまた単純に標準報酬月額の上下限の適用範囲に当てはめると、月額保険料は、3,600円～21,600円の範囲となる。この6倍の差異のままでよいのか、それとも差異を拡大もしくは縮小すべきなのかは、政策的検討が必要な事項であろう。

また、事業主負担の位置づけについてどう考えるか、という問題もある。そもそも全国民を対象とする基礎年金制度では、被用者に対してのみ事業主負担があるのはおかしい、という見方もあり得る。一つの考え方は、オランダで行われたように、事業主負担を廃止することである。しかし、これでは

¹⁰ 制度審意見第2部第6

¹¹ 報酬月額10万1千円未満に適用する下限が9万8千円、報酬月額60万5千円以上に適用する上限が62万円の、30等級に区分されている。

被用者の負担が重くなり事業主の負担は軽くなるので、オランダでは、この廃止の際に事業主負担の保険料相当額を被用者に補償賃金として支払っている。直接に公的年金制度に拠出するのではなく、賃金を通じた間接的な拠出となったわけである。この根底には、事業主負担の保険料と賃金とが同質のものである、という考え方があるのである。

第2の方法は、事業主負担の保険料相当額を、基礎年金の財源である公費負担の一部として、直接に投入することである。ここでは、被用者対応の分という限定がなくなるから、もはや保険料ではなく、(目的)税のような位置づけとなるであろう。

第3の方法は、1階分の基礎年金からは事業主負担の保険料をなくす代わりに、その分を2階分の被用者年金の費用負担に充当するというものである。事業主からすると、負担が被用者対応分に限定されるので、この方法の方が採用し易い面があるとは思いますが、労使の具体的な負担割合の変更の協議には、容易ではない面もあるであろう。

いずれにしても、事業主負担の在り方については、十分な検討と協議が必要であろう。

2. 被用者年金(2階部分)について

(1) 制度の位置づけ

1階部分の基礎年金をセイフティ・ネットと位置付けた場合、2階部分の被用者年金は、一体どのような意味をもつことになるのであろうか。歴史的に見て、公的年金は、被用者のための制度から発展してきたものが多い。このため、被用者集団に対して公的な年金制度が用意されているのが、一般的である。しかし、「(被用者年金で一般的な)報酬比例的な給付には資産形成的要素があり、必ずしも政府の責務とはいえない」¹²ので不要、とする考え方もある。例えば、オランダには、2階部分の公的年金はない。

しかし、不要としてみても、被用者の老後保障に対して全く手当てが行われない、ということにはなりそうにない。オランダでも、産業単位などでの手厚い職域年金が準備されている¹³。結局、2階部分については、公的年金から私的年金(企業年金、個人年金)に切り替えていくことになるのであろう。しかし、これについては、「公的年金と違って私的年金は、年金受給者の生活保障にとって不可欠なスライドに対応するのが困難であること、企業年金を設けることができない多くの中小企業就

¹² 制度審意見第2部第5(1)

¹³ オランダの年金制度の詳細については、参考文献「海外の年金制度」第7章を参照。

労者の所得保障が實際上基礎年金のみとなるおそれがあること、いわゆる過渡的コストである二重の負担の問題等、国民の間で論議を行っていくとしてもなお解決が極めて困難な問題¹⁴がある、と指摘されている。

思うに、2階部分の被用者年金は、自らの肉体による労働しか生活手段を持たない被用者に対して、企業の栄枯盛衰とは独立した老後の所得保障手段を提供するものであり、被用者全員に共通する「強制企業年金部分」と位置付けられるのではないだろうか。給付の水準や費用負担の在り方は、このような観点から考えるべきであろう。

以下は、1階部分の基礎年金と2階部分の被用者年金とを完全に分離した上での考察であるが、共通の企業年金部分と考えれば、給付設計について、いくつかの留意点があげられよう。まず、できるだけ多くの被用者を対象とすべきである、ということである。これは、パートタイマーなどの非正規の労働者にかかる適用の問題であり、別項で述べることにしたい。

また、物価スライドなどの実質価値を維持する措置は必要であるとしても、余りに過大な後代負担を招くものであってはならないし、給付設計自体も、世代間の公平性を著しく損なうものであってはならない、ということになる。

(2) 掛金リンク型の給付体系への転換

今般の公的年金改正過程で明らかになったように、給付と負担のバランスをとる方法として従来採用されてきた手法はもはや通用しない、と考えざるを得ない。これまでの手法は、給付を引き上げる一方で負担を引き上げ、両者の痛み分けとする、というものである。考え方だけを聞けば、いかにももっともな方法に聞こえる。しかし、長い歴史を持つ年金制度では既に多くの受給中や受給間近の人が発生しており、そうした人々の生活や生活設計を脅かす方法をとることはできない。このため、先の手法は、「給付を将来に向かって次第に引き下げる一方で、負担を将来に向かって次第に引き上げる」ということになるわけである。この表現に、十分注意していただきたい。給付の引き下げも負担の引き上げも共に痛みを伴うことであるが、そのどちらもが、「将来に向かって次第に」ということになっている。すなわち、将来世代は、「給付は低くなり負担は高くなる」ということになるわけである。若い世代から制度に対して不満・不信の声があがったのは、当然であろう。

この問題に対処するのは容易ではないが、スウェーデンが年金改革で採用した掛金リンク型の制度

¹⁴ 制度審意見第2部第5(1)

が、非常に参考になると思われる¹⁵。従来の報酬比例方式では、給付は過去の報酬の（賃金上昇率などで）再評価された累計額を基準として算定されている。わが国の場合には、次のような算定式である。

$$\text{給付} = \text{標準報酬（ネット賃金上昇率で再評価）の累計額} \times 7.125/1000 \quad (\times \text{物価スライド})$$

この算定式の最大の問題点は、年度ごとの保険料負担の差異が給付に反映されていないことである。この算定式が有用・妥当であるのは、保険料率が安定していて世代間の負担格差が少ない時期においてである。少子高齢化が急速に進み、将来の保険料率の引き上げが避けられない場合には、そのことを算定式に織り込む方が合理的である。これが、掛金リンク型の基本的な発想である。わが国についてみると、次のように保険料率（掛金率）を織り込んだ算定式になると考えられる。

$$\text{給付} = \{ \text{標準報酬（再評価）} \times \text{実際保険料率} / \text{本来保険料率} \} \text{の累計額} \times 7.125/1000$$

（×物価スライド）

この方式への切り替えの考え方は、保険料率が現行の17.35%から段階的に27.6%に引き上げられることとなっているが、17.35%では27.6%の6割強の水準に過ぎないから、給付の方もその割合に見合った水準とすべきである、というものである¹⁶。もちろん、過去の期間については従来の算定式を適用することになると思うが、今後の期間についてだけでも、上記のような掛金率を織り込んだ算定式とすれば、給付と負担に直接的な関係ができることとなる。負担を上げなければ、給付はその分低くなる。本来保険料として何をとるのが、その安定性は確保されるのかなど、詰めなければならないことは多いが、世代間の給付・負担格差を是正する方向には働くであろう。他にも様々な方法はあろうが、こうした検討を行うことが、これからの制度改革には求められているのではないだろうか。

(3) パートタイマー等への適用の問題

算定式にも増して重要なのが、パートタイマーや派遣社員など、正社員以外のいわゆる「非正規」労働者に対する制度の適用の問題であり、「近年においては、パート・派遣・契約社員など、いわゆ

¹⁵ スウェーデンの年金制度の詳細については、参考文献「海外の年金制度」第10章を参照。

¹⁶ 現在の厚生年金の保険料には1階部分と2階部分の双方が含まれているから、2階部分の給付割合は、2階部分相当の保険料率をもとに決定する必要がある。6割強という数値は、方式の中味をイメージできるように提示したものである。

る非正規雇用の形で働く人がかなり増加している。これまでの社会保障制度は、正規雇用を念頭につくられてきたため、そうした変化に対応しきれなくなっている。非正規社員への社会保険適用の在り方については、このような時代の変化を踏まえ早急に適切な対応を講じていくことが望まれる¹⁷とされているところである。そもそも2階部分が被用者の老後の所得保障に備える共通の企業年金部分であるとすれば、制度の適用範囲はできるだけ広くする必要がある。しかし、現行制度では、正社員の4分の3程度以上の勤務時間となるパートタイマーについての適用が義務づけられているだけである。上記のように、雇用形態が非常に多様化し、フルタイムの正社員以外の者が急増している状況からすると、適用についての考え方を抜本的に見直す必要があるであろう。

ヨーロッパに目を向けると、欧州委員会は、加盟各国に対して、パートタイム労働者についてフルタイム労働者との(労働時間に応じた)均等待遇を行うことを求めており、各国での法整備も進んできている。均等待遇には、賃金ばかりでなく、公的年金などの社会保障や、企業年金などの企業福祉も含まれる方向となっている。この面で最も進んでいるとされるオランダでは、均等待遇が行き届いており、パートタイム労働者は「短時間正社員」という位置づけになっている¹⁸。

しかし、現行の制度体系のままでは、制度の適用対象とするか否かで企業の負担も変動するし、所得の少ない被用者にとっての負担も大きい。最も問題となるのは、給付算定と費用負担の基準となる報酬に関して上下限を設定していることである。わが国の被用者年金では、標準報酬月額が下限が約10万円で上限が約60万円となっているが、このような体系では、保険料のことだけを考えれば、高報酬の者を少数雇用する方が企業の負担が軽いことになる。例えば、現行の保険料率17.35%(労使折半)で計算すると¹⁹、100万円の標準報酬月額の人1人を雇った場合の事業主負担保険料は約52,050円(=上限60万円×17.35%÷2)で、50万円の標準報酬月額の人2人を雇った場合の事業主負担保険料約86,750円(=50万円×17.35%÷2×2人)より低い。また、下限所得を下回る標準報酬月額8万円の人に対する事業主負担保険料は約8,675円(=下限10万円×17.35%÷2)で、標準報酬月額対比で見ると、保険料率(労使折半)では21.69%相当(=8,675円÷8万円×2)となる。

¹⁷ 制度審意見第2部第1(2)

¹⁸ オランダの雇用市場や社会構造は、極めて興味深く、わが国の制度・構造改革にとって非常に示唆に富むものである。これについては、参考文献「オランダモデル」を参照。

¹⁹ 本論文の全体的構成でいえば、1階部分の基礎年金を全国民共通の制度として分離して2階部分の被用者年金対応の保険料率について考える必要があるが、構造的な問題点は同じである。

こうしたことからすれば、保険料負担だけからすると、正規の雇用者数をできるだけ減らし、適用対象外となるようなパートタイム労働者を活用する方がよいことになる。もちろん、保険料負担だけで雇用政策が決まるわけではないが、現行制度が雇用に悪影響を及ぼしている懸念があることには、十分気をつけなければならない。

少子高齢化社会は、労働力が不足する社会である。女性や高齢者あるいは若者などに、多様な働き方を認め、できるだけ多くの人労働市場で活躍できるようにすることが、極めて重要であろう。パートタイム労働者のフルタイム労働者との均等待遇など、雇用に中立的な賃金・福利制度を目指す動きがでてきている背景にも、こうした認識があるのではないだろうか。

そのような観点からパートタイム労働者等への適用拡大を考えれば、まず、企業負担が雇用者数によって大きくは変動しないシステムが必要とされよう。すなわち、公的年金制度の被用者（付加）部分について、事業主負担の保険料が雇用者数によって影響を受けないようにする、ということである。そのために考えられることは、保険料を雇用者の属性から切り離すことである。具体的な方法の一つとしては、事業主負担の保険料を、個々の従業員の保険料負担額に関連するもの（日本では同額＝折半負担）とするのではなく、事業主が支払う総賃金の一定割合とすることが考えられる。個々の従業員の保険料負担額には、給付の算定基礎との関係から、どうしても対象所得の上下限の設定が必要な面がある。その上下限が問題を生じさせるのは、先に述べたとおりである。事業主負担保険料の基礎を総賃金の一定割合とすれば、その問題を回避することができる。総賃金の範囲内で何人雇用しようとも、事業主負担保険料が変化することはない。

一方、従業員サイドの負担の問題を考える必要もある。共通部分の基礎年金が確保されれば、低所得の従業員の中には、将来支給される被用者付加部分の公的年金のために現在の所得から保険料が控除されるのは大変苦しい、と考える人もいるであろう。この問題は、なかなか悩ましい。解決策の一つは、一定の所得水準以下の人については任意加入を認める、というものである。これは現実的ではあるが、被用者付加部分については強制企業年金と位置付けた考え方や、パートタイム労働者のフルタイム労働者との均等待遇を追求する考え方などには、そぐわない。事業主負担のあり方の見直しの中で、基礎年金は全額被用者負担、付加年金は全額事業主負担としてしまえば簡単だが、事業主負担の問題はそう単純ではないであろう。この問題は、慎重に検討する必要があると思われる。

(4) 物価スライドの制限

公的年金における物価スライド、すなわち年金の実質価値の維持、の重要性は、いまさら論じる必

要もないことであろう。「物価スライドのない年金は公的年金とは呼べない」という考え方もあるほどである。物価スライドのそもそもの意義は、購買力の維持である。年金で昨年2升買えた米が物価上昇で今年は1升しか買えない、というのでは、生活が成り立たないからである。

しかし、物価スライドの費用は、後代負担とならざるを得ない。物価スライドを事前に完璧に予測して事前対応を図ることは、不可能だからである。積立金の収益でその費用を賄うという考え方は昔からあるが、歴史的に見て成功した例はない。「インフレは年金の天敵である」というのは、このことを指している。

だが、後代負担とならざるを得ない年金の物価スライドには、自ずから限度があって然るべきではないだろうか。わが国および多くの国における公的年金の物価スライドは、年金額全体を物価水準に対応して見直すものであるが、筆者は、かねがね、これに疑問を抱いてきた。年金受給者の生活がインフレによって破壊されることは見過ごせないことだが、高額な年金全てについてまで物価スライド（＝将来世代からの補助）をするのは、過剰ではないだろうか。筆者は、基礎年金と被用者付加年金を合算した水準が現役世代の平均手取り賃金程度を上回る部分については、物価スライドの対象外とすべきである、と考える。金利水準などを勘案して、そうした部分についても何がしかの増額をすることは否定しないが、世代の助け合いは、合理的な範囲に限るべきではないだろうか。

3．関連制度との再編成

最後に、こうした公的年金制度の抜本改革が、関連する諸制度に影響を及ぼして、制度の再編成が必要になると考えられる事項について述べておこう。

(1) 障害年金の介護保険への吸収

まず、障害年金制度の見直しがあげられる。無所得の学生を国民年金に加入させることとした理屈付けの中に、障害者となった場合の生活保障を確保する、というものがあつた。障害者となった場合には深刻な問題を引き起こすことは事実であるが、すでに述べたように、無所得の人を保険制度の対象とする、という発想自体に無理がある。そこで、この問題は、原点に立ち戻り、老齢年金とセットにして考えるのではなく、障害という事態に近い制度 - すなわち介護保険制度 - と一体にして考えるべきであろう。

わが国で介護保険が創設されたことは、社会保障制度全体の枠組みの中で極めて有意義なことと評価できる。しかし、わが国の介護保険は、被保険者は40歳以上の人だけで、受給資格も痴呆などの老化に基づく場合に限定されている。「介護」というのはもっと広い概念であり、機能補助やリハビリ

りなどは障害者にも必要なものではないだろうか。わが国より早く 1995 年に介護保険を導入したドイツでは、全国民を被保険者とし（一定以上の収入がない配偶者や子供の保険料は免除）受給資格も老化には限っていない²⁰。また、オランダでは、介護を特別に区分せず、全居住者を対象とし労災給付も含む、1年以上の長期医療部分の現物給付を行う「特別医療給付」制度で対応している。

障害者の機能喪失・機能回復部分については全国民を対象とする介護保険で対応し、生活保障部分は貸付方式の生活保護で対応するといった、根本的・有機的な見直しが必要なのではないだろうか。そうなれば、障害年金は不要である。

(2) 遺族年金の廃止 - 年金の個人化

もう一つの見直しは、遺族年金の廃止である。本来の年金は、現役時代に準備をし、所得獲得能力を喪失する老齢期の所得保障に充てる、という老齢年金であろう。そうした中で遺族年金が必要とされるのは、障害年金の場合もそうであるが、本来のセイフティ・ネットが機能していないからであろう。

遺族のうち配偶者についてみれば、年金の個人単位化がきちんと行われれば、本人の老齢年金が支給されることになる²¹。若い時の生活保障については、配偶者に先立たれた場合でも単身者でも、基本的には同じはずである。病気やケガなどの場合と同様に、一時的に稼得能力を失った場合のセイフティ・ネットがきちんとしていれば、問題はないであろう。

次に、遺児の場合であるが、これは基本的に、成人して勤労能力を身につけるまでの期間の問題である。先に提唱した貸付方式の生活保護は、この場合には最も威力を発揮するであろう。生活の不安を取り除き、明日への希望を喚起できれば、いずれ生き生きと働くこともできるようになるだろう。さらにまた、教育の高度化・長期化により教育費が親世代の大きな負担となっていることを考慮すれば、遺児の場合に限らず、教育資金の貸付を広範かつ弾力的に認めることも考えられる。そうすれば、少子化対策の一助にもなるのではないだろうか。

おわりに

社会保障の問題は、もはや、一部の人々に関わるものではなく、全国民に関わり、一国の経済や社

²⁰ 参考文献「介護保険の知識」を参照。

²¹ 夫婦における所得分割の考え方からすれば、被用者年金の分割も検討課題である。

会を左右しかねないものとなった。これに対応するためには、限られた専門家だけでなく、様々な分野の人々の英知を結集する必要があるであろう。そのためには、過去に拘泥せず、常識とされていることも見直す必要がある。また、問題解決のためには、限定した分野での検討では足りず、広い視野からの包括的な検討が必要であろう。ある分野の専門家が、専門でない他の分野に踏み入ることには、勇気が必要な面もある。また、踏み込んだ分野の専門家と連携がとれないこともある。

しかし、それでも、国の将来を見つめる努力は必要であり、立ち止まってはならない。筆者が微力ながらもこの論文を書き綴ったのは、そのような思いからに他ならない。これからますます必要とされることとなる議論の一助となれば、幸甚である。

(参考論文)

社会保障制度審議会「新しい世紀に向けた社会保障(意見)」平成 12 年 9 月 14 日

厚生省年金局監修「平成 9 年度版年金白書 - 21 世紀の年金を「選択」する」社会保険研究所 1998 年

厚生年金基金連合会編「海外の年金制度」東洋経済新報社 1999 年

「週刊社会保障 2000 年 6 月 26 日号」法研

尾崎護「G7 の税制」ダイヤモンド社 1993 年

岡伸一「欧州統合と社会保障」ミネルバァ書房 1999 年

長坂寿久「オランダモデル」日本経済新聞社 2000 年

渡辺俊介「介護保険の知識」日本経済新聞社 1997 年