



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

個人の活力を引き出す公的年金制度 — 社会保障制度改革 I —

・ 平和研レポート ・
主任研究員 中垣 陽子

IIPS Policy Paper 304J
March 2004

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2004

Institute for International Policy Studies
5th Floor, Toranomon 5 Mori Building,
1-17-1 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5253-2511 Facsimile (03)5253-2510

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

本稿は、

「個人の活力を引き出す公的年金制度」

「医療保険と介護保険の際限ない膨張を抑制するために」

「全ての子育て家庭に向けた経済的支援の拡充」

の3本の論文によって構成される社会保障制度改革についての提言の第1部である。

全体を通じた考え方は以下に示すようなものであり、このうち、特に公的年金制度に関する部分を本稿にて言及している。

社会保障制度改革－全体を通じた考え方－

昨年は年金制度改革について国民的に議論が盛り上がった。年金を特集すると女性週刊誌の売上高が伸びることなどかつてなかった現象である。

なぜ議論は盛り上がったのか？

それは誰の生活にとっても重要である一方で、利害が人によって違うため、「自分はどうなのか」を皆が知りたくなったからではなかろうか。

では年金制度のどのような利害が人を議論に駆りたてたのか？

「現在の高齢者は、たくさんの年金をもらって、年に1度海外旅行、毎週ゲートボール、孫にお小遣いと楽しそうだが、自分達やその子ども達が70になる頃には年金などももらえなくなっているのではないか」という世代間の不公平についての利害がその一つ。

そして、会社員と自営業者では利害が相反し、サラリーマンの夫を持っている専業主婦とそれ以外の女性では利害がぶつかるなど、世代内での立場の違いからくる不公平についての利害がもう一つである。

世代間の不公平、世代内の不公平、そのどちらも重要だが、各個人にとってより受け入れがたいのは、隣の芝生の問題、世代内での不公平の問題なのではなかろうか。

ともあれ、煎じ詰めれば、年金制度の不公平性に皆が気がつき始めたからこそ、関心も高まったわけである。

不公平感を原動力に高まった国民的な関心を、不信感の更なる蔓延と、その帰結としての制度崩壊につなげてしまうのではなく、よりよい社会保障制度設計への抜本改革の原動力たらしめることが出来るかどうか、政治や政府に今問われている。

そして国民の期待に応えるためには、個々人の活力を引き出すこと、つまりはヤル気を削がない制度という視点こそが重要だ。

そのためのポイントは二つ。

一つ目は、働くことが無駄だと感じられてしまうほどの重い負担は避けること。

二つ目は、今後、経済社会全体でのパイが大きくなりにくくなっている中で、パ

イの分け方の問題の重要性が高まっていくのは必至なわけで、分配の不公平からくる制度への不信感、つまりは不公平感をできる限り小さくしていくことである。

そして、加えて、今後の社会保障制度を考える際に忘れてはならないのは、わが国では、現役世代でも高齢世代でも、近い将来一人暮らしが最も普通の暮らし方になる時代がくることだ。一人でも安心して暮らすことの出来る世の中づくりが不可欠だ。

以上のような立場から社会保障全体の改革像について提言する。

最初に、社会保障給付の半分以上を占める公的年金制度をどうするべきかを考える。制度への不公平感や不信感から負担を逃れようとする人の数が既に無視できない水準に達している。このまま皆が逃げ出して制度が崩壊してしまう前に、全ての国民に最低限度の生活を保障する新たな基礎年金制度を導入することを提案する。財源は全額目的消費税として、負担の不公平感の原因を根元からなくしていく。金額は、原則一人月7万円、ただし、一人暮らしの高齢者には月9万円を支給する。それ以上の生活保障については、任意で加入でき、国が最低限のリスクを補填する保険料積立型の年金を別途用意すればよい。なお、基礎年金の全額税財源化にあたっては、生活保護制度との整合性確保が必要だ。

ただし、こうした新たな基礎年金制度の導入はそれだけで消費税率を10%前後上昇させるものである。公共事業などの財政支出を極力削減するとしても、他の社会保障制度への支出を今後そうそう増やすわけにはいかない。

とすれば、高齢化の中で否応なく給付が増加していく性格の医療保険や介護保険の改革もどうしても必要だ。

これまでわが国は、医師数やベッド数、さらには診療報酬のコントロールによって、平均寿命も健康寿命も世界一という成果を挙げつつ、比較的成本の安い医療を国民皆が受けられる優れた制度を築きあげてきた。だがしかし、高齢化の進展の中で、医療保険の財政は悪化しており、制度の持続のための抜本改革が必要になっている。今後は、医師や医療機関の競争を促進することなどにより医療それ自体の質を高め効率化することや、医療保険の統合再編に加えて、殆ど全ての医療が保険で受けられるという保険制度の根幹を見直すことも必要になってくる。具体的には混合診療の解禁が急務となっている。痛みを伴う改革であればこそ、十分な議論を行うことが必要だ。

2000年に導入された介護保険制度は、概して順調に成長している。特に、在宅サービスの利用者の増加がめざましく、多数の民間業者が参入して新たな市場を創出した。だがしかし、予想を上回る利用の増加に対応して、早くも負担や給付を見直す必要性がでてきている。負担ベースの拡大や給付内容の効率化に加えて、中長期的には、介護保険と高齢者医療保険の一体化をも視野にいたった制度設計を考えていくことが望まれる。

さて、公的年金、医療保険、介護保険、これらはいずれも高齢者を主なターゲットとする社会保障だ。一方で、わが国の子育てに対する財政支出は極めて貧弱なの

が現状だ。少子化への対応が叫ばれるようになって久しいが、子育てへの支援を抜本的に見直すべき時期がきているのではなかろうか。

90年代以降、保育所整備を中心とした働く母親に向けた「両立支援策」が進められてはきたものの、それでは少子化が食い止められないことが明らかになりつつある。

その理由の第一は、「誰に産んで欲しいのか」という問いに皆の納得する答えを持たず、一方で、「誰にでも産んで下さい」という政策が講じられてきたわけでもなかったからではなかったか。「両立支援」というコンセプトは今でも必ずしも広く受け入れられているわけではない。

理由の第二は、保育所整備による少子化対策の非効率である。保育所の定員増、少子化の進行にもかかわらず、保育所の待機児童が一向に減らない裏には、コストを度外視した保育料設定がある。ごく一部の家庭しか利用できない保育所整備に多大なコストを投入し続けることの是非を改めて問うてみるべき時である。

政府の少子化対策は、今やその対象を「両立支援」から「全ての子育て」に広げようとしているが、筆者は、特定の家族の姿を想定しない社会にあっては、全ての子育て家庭に向けた経済的支援の抜本的拡充が有効だと考える。保育所整備等一定のターゲットに向けた政策に対する支出を整理統合し、家庭が子育てスタイルをそれぞれ選択できるシステムに改めるべきである。

介護保険のこれまでの成功を踏まえれば、子育ての分野にあっては、需要側（子育て家庭）への補助によって、供給者（保育サービス）間の競争を促す手法は機能するはずである。また、このことこそが、冒頭に提起した、制度に対する不公平感を極力小さくする道でもある。

個人の活力を引き出す公的年金制度
－社会保障制度改革Ⅰ－

<目次>

1 本稿の基本的視点	…1
(1) 個人の活力を引き出す社会保障	…1
(2) 公的年金制度改革を基軸に据えた社会保障制度改革の方向性	…3
2 公的年金制度について	…4
(1) 現行制度	…5
(2) 現行制度の問題点	…7
① 高齢化で顕在化する制度の持続可能性への疑念と世代間不公平	
② 働き方や家族の形に起因する世代内の不公平と年金の空洞化	
i) 家族の働き方に起因する不公平	
ii) 雇用流動化の中での空洞化の進展	
(3) 2004年度制度改正	…10
① 制度改正の概要	
i) 厚生年金保険料の段階的引上げと少子化を反映した給付水準の引下げ	
ii) 国民年金保険料の引上げと少子化を反映した給付水準の見直し	
iii) 基礎年金の国庫負担割合の段階的引上げ	
iv) 年金分割制度の導入	
v) その他	
② 評価	
(4) 抜本改革の必要性	…13
① スウェーデン方式とは	
② 基礎年金の税財源化や所得比例年金はわが国になじむのか	
③ 基礎年金の税財源化を基本にした制度改革像	
i) 基礎年金の税財源化	
ii) 任意加入の所得比例年金の導入	
iii) 財源等	
iv) 活力を引き出す税制	
v) 生活保護制度との整合性確保	

個人の活力を引き出す公的年金制度 - 社会保障制度改革 I -

1 本稿の基本的視点

(1) 個人の活力を引き出す社会保障

高齢化の進展で急速に社会保障負担が増加する中、その制度改革を巡る議論が様々なレベルで盛り上がっている。何故盛り上がるのか？それは、社会保障が誰にも身近で深刻な問題で、しかも、立場立場で利害が違って来るからではなかろうか。

年金問題を例にとれば、現在の高齢者と若年層、被用者と非被用者、働く女性と専業主婦、それぞれ全く利害が異なる。こうした対立の中でも、高齢化に伴う制度の持続可能性、という問題の本質からすれば、現在の高齢者と若年層の利害対立、つまり、世代間の不公平こそが重要だといえるだろう。一方で、個人のモチベーションにたちかえって考えた場合には、むしろ世代内での対立の視点が重要なのではないだろうか。つまり、世代間の対立の問題は、これほど少子高齢化が進行している以上、ある意味、日本人皆で解決しなければいけない問題だといえる。翻って、世代内での対立は、必ずや、不利な扱いを受けていると感じている側の活力を削ぐ。しかも、その不利な扱いが国によるものだと感じられたらどうだろう？

本稿では、個人の活力を引き出すという立場から公的年金制度について考えたい。個人の活力を引き出すことができずして、社会全体の活力など生まれるべくもないだろう。

まずは、その前提として、社会保障の全体像を概観すると、社会保障給付費は年々増加を続け、現在約 80 兆円、国民所得の 2 割の水準となっている。中でも、給付水準の充実、高齢化の進展の中で年金の占める割合が上昇しており、現在では全体の過半が年金、続いて医療が 1/3、介護の割合は現在 6%となっている。厚生労働省の推計では、2025 年度には、社会保障給付は国民所得比 3 割にまで増加するとされており、経済社会に与える影響は一層増していくと考えられる。

図1 社会保障給付費の見通し

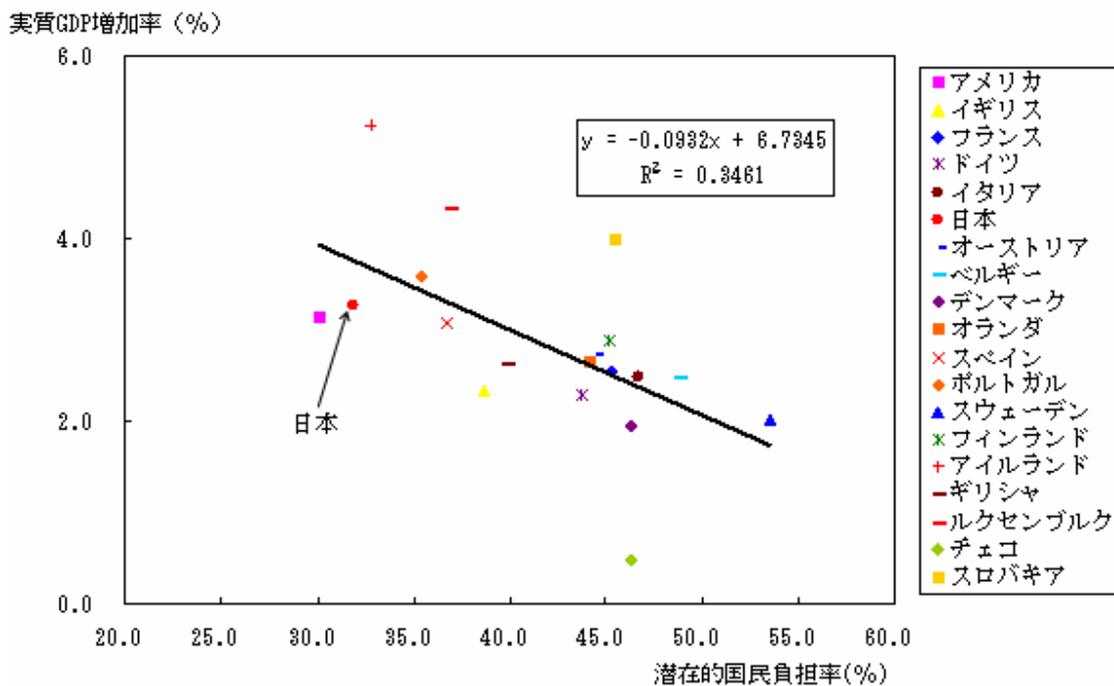
	2002 年度			2025 年度		
		国民所得比			国民所得比	
社会保障給付費	82 兆円	24 1/2 %		176 兆円	31 1/2 %	
年金	44 兆円	12 %		84 兆円	15 %	
医療	26 兆円	7 %		60 兆円	11 %	
福祉等	12 兆円	3 1/2 %		32 兆円	5 1/2 %	
うち介護	5 兆円	1 %		20 兆円	3 1/2 %	

出所) 厚生労働省資料

このため、社会保障の問題は、経済の活力を維持するための負担抑制、という視点で語られることが多い。特に、社会保険料負担に租税負担と財政赤字を加えた金額の国民所得に対する比率である潜在的国民負担率(2004年度は45.1%の見通し、過去最高は1999年度の47.7%、改革なき場合のピーク時の水準は60%超になるものとみられる)を極力抑えることが経済活力維持のために必要だとの視点が強調されている。

個人の立場からみればこれは、各々が働いた果実がどれだけ手元に残るのか、ということであり、個人の活力、という本稿のゴールからすれば、努力することが報われる社会、つまりは、社会保障負担や租税負担が出来る限り少ない社会が望ましいのが勿論だ。その意味で、例えば、収入の半分は手元に残る社会を目指す、というような目標設定には意味があると考えられる。

図2 OECD諸国の潜在的国民負担率と経済成長率
 国民負担率が高い国ほど経済成長率は低い



(備考) OECD「National Accounts」により作成
 1971年から2001年までの平均値

出所) 内閣府「経済財政白書」2003年

一方、高度成長期のようにパイが黙っていても大きくなっていた時代には、パイの切り方の問題が目立たずにいたが、成長率が低下し、パイ自体のサイズを大きくすることが最早難しいこれからの時代には、パイの分け方の重要性が否応なく増してくる。結論を先取りすれば、こうした時代に個人の活力を引き出すためには、働

き方や家族の問題から極力中立な社会保障制度を作ることが重要だ。

以上より、個人の活力を引き出す社会保障のあり方を考える上でのポイントは次の2点ということになる。

第1点は、働くことが無駄だと感じられてしまうほどの重い負担は避けること。

第2点は、今後、経済社会全体でのパイが大きくなりにくくなっている中で、パイの分け方の問題の重要性が高まっていくのは必至なわけで、分配の不公平からくる制度への不信感、つまりは不公平感をできる限り小さくしていくことである。

そして、加えて、今後の社会保障制度を考える際に忘れてはならないのは、わが国では、近い将来一人暮らしが最も普通の暮らし方になる時代が到来することである。家族の存在を前提としなくても安心して暮らすことの出来る社会の構築が求められている。

(2) 公的年金制度改革を基軸に据えた社会保障制度改革の方向性

社会保障制度改革について考える上では、制度が各々密接に関係しているため、一体としてみていくことが必要だ。

このため本稿では、最も規模が大きく、個人の生活への影響も重大な公的年金制度について、個人の活力を引き出すものとするためには制度設計が如何にあるべきかを検討する。全国民に共通の基礎年金制度を全額目的消費税を財源として導入することが、最も公平感の高い制度だと結論付ける。

しかしながら、税財源方式への移行は、それだけで10%前後の消費税率引上げにつながる。公共事業等は極力効率化しつつ、並行して、他の社会保障制度については質の向上と効率化を併せて実現する必要がある。

かかる観点から、医療保険制度については¹、価格（診療報酬）を低く抑える一方で、供給を制限することで、医療費全体の伸びを抑制してきたこれまでの制度のあり方を見直し、医療機関等サービス提供者間の競争を促しつつ、保険診療と保険外診療の併用を認める混合診療を解禁することにより、より多様で質の高い医療を受けやすくし、また、保険医療費全体の際限ない膨張を抑えていく必要がある。

加えて、高齢者医療と介護保険の一体的運用により効率化を図っていくことも考えられる。

他方、わが国の社会保障支出は、他国と比較してさほど多いわけではない。さらに、その内容は高齢者を受給者の中心とする年金、医療、介護が柱となっており、子育てに対する支援の割合はこれまで必ずしも十分とはいえなかった。また、個人の多様な価値観が大きく影響する分野であることが効果的な政策導入を難しくしてきた側面もある。

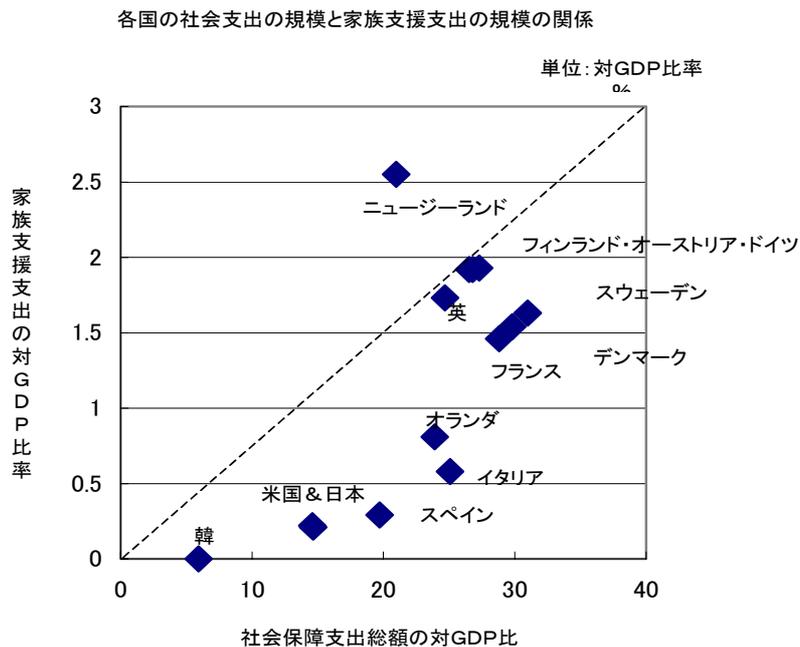
このため、これまでの子育てに関する施策を整理・統合し、全ての子育て家庭に

¹ 中垣陽子「医療保険と介護保険の際限ない膨張を抑制するために」2004年

対する経済的支援を抜本的に拡充することにより、子育てそのものを経済的に評価するとともに、保育サービスの供給者間の競争を促していくべきである²。

以上のような社会保障のバランス全体の見直しの起点として、公的年金制度改革は捉えられるべきである。

図3



出所) 勝又幸子「社会保障費国際比較からみた日本の家族政策支出」2003年
厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「こどものいる世帯に対する所得保障、税制、保育サービス等の効果に関する総合研究」
報告書に収蔵。

2 公的年金制度について

社会保障制度全体の中で給付金額の最も大きな公的年金制度については、2004年が5年に一度の制度改正年に当たる。このため、昨年秋の衆議院選挙でも最大の争点の一つであったし、また、国民的に関心が高まった。

しかし、先般固まった制度改正の骨格を見る限り、それは多くの課題を先送りした単なる綻繕策としかなっていない。

² 中垣陽子「全ての子育て家庭に向けた経済的支援の拡充」2004年

以下では、今回制度改正も踏まえ、個人の活力を引き出す公的年金制度のあり方について考える。

(1) 現行制度

わが国の公的年金制度は、国民皆年金を原則的に実現しており、被用者（第2号被保険者、3,700万人）と、その被扶養配偶者（第3号被保険者、1,100万人）の加入する厚生年金等³と、非被用者（第1号被保険者、2,200万人）をカバーする国民年金の大きく二つに分かれている。

厚生年金は、定額の基礎年金部分と所得比例部分に分かれており、第2号被保険者の所得の一定比率の保険料（13.58%）を労使が折半して支払うこととなっている。支給開始は現在60歳であるが、徐々に65歳にまで引き上げられることとなっている。

国民年金は、定額の保険料（13,300円／月）を支払い、65歳以降、定額の国民年金（厚生年金加入者の基礎年金と同額、満額で66,000円／月）を受給するシステムである。

言い換えれば、全国民に共通で基礎年金(1階部分)が支給され、被用者には所得に比例した2階部分が加わる仕組みとなっている。財源としては、基礎年金部分の3分の1が国庫負担であり、それ以外の部分は保険料によるものである。

³ 公務員等が加入するのは共済年金であるが、仕組みは概ね同一であるため、本稿では全て「厚生年金」と単純化する。

図4 わが国公的年金制度のイメージ



第1号被保険者	第3号被保険者	第2号被保険者
2,200万人	1,100万人	3,700万人
20歳以上60歳未満の自営業者等、第2、3号被保険者に該当しない人全員	第2号被保険者の被扶養配偶者（サラマン世帯専業主婦）	いわゆるサラマン、公務員等
保険料月額13,300円	保険料負担なし	保険料率13.58%（労使折半） ボーナス込みの手取り賃金が39.3万円の場合 53000円（自己負担はその半額）
満額で月66,000円の受給	満額で月66,000円の受給	満額で月66,000円＋報酬比例部分（モデルケースで101,000円）の受給

このように制度が分かれているのは、被用者グループでは高齢時の所得の確保が難しいこと、年金給付額に勤労時の所得の一定水準を確保するという側面があること、対して非被用者グループにおいては定年などが基本的には存在しないこと、そして所得の捕捉が難しいことを反映している。

なお、国民年金には、被用者以外であれば所得のない者も含めて原則全てが加入することとなっているが、被用者世帯の被扶養配偶者（以下では「サラマン世帯の専業主婦」）は、第3号被保険者（1,100万人）となり、自ら保険料を負担することなく、被用者グループ（第2号被保険者）全体の支払う保険料により、基礎年金分の給付（66,000円/月）を受ける形となっている。これは、1985年、無年金者をなくし、また、高度成長期まで支配的であったサラマン＋専業主婦の世帯類型を前提に女性の年金権を確立する観点から導入された制度である。

このように、現行制度は国民皆年金制度とはなっているが、実際は立場立場で負担や給付が大きく異なるものとなっている。

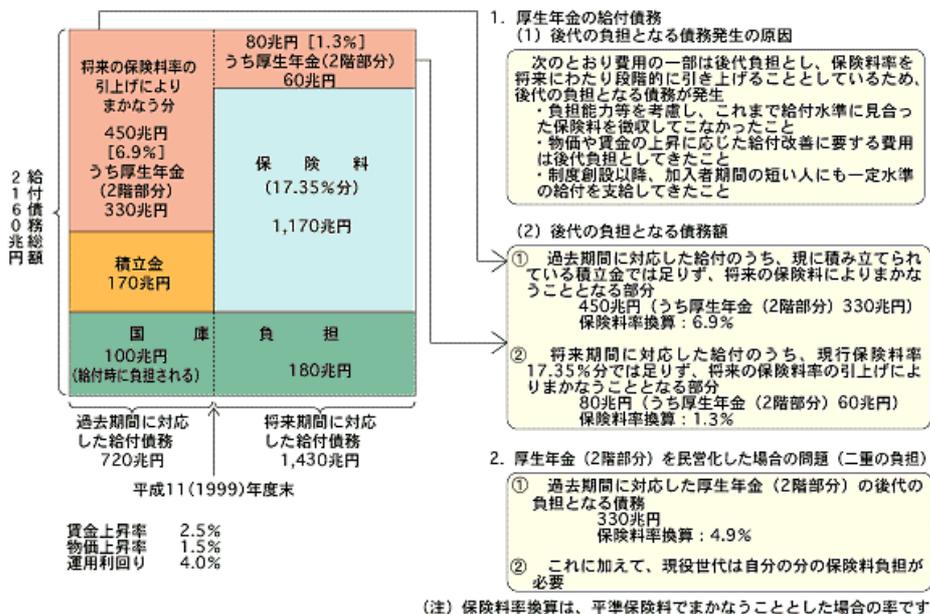
(2) 現行制度の問題点

① 高齢化で顕在化する制度の持続可能性への疑念と世代間不公平

国立社会保障・人口問題研究所の2002年推計によれば、2000年時点で1/4だった高齢者（65歳以上）の現役世代（15～64歳）に対する比率は2050年には2/3（=1/1.5）にまで上昇する。4人の現役世代が支えていた1人の高齢者を50年後には1.5人で支えることになるわけだ。

現在の年金制度は実質的に賦課方式（ある時点での給付を同時点での負担で賄う方法。これに対して、個人毎に保険料を積み立てて将来の給付に充てるのが積立方式）で運営されているため、高齢者比率の上昇は、給付水準を引き下げない限り、そのまま現役世代の負担増加につながる。にもかかわらず、これまで、給付水準の引下げや保険料水準の引上げに向けた議論は十分とは言えず、後世代への負担の先送りが進んできた。しかも、長引く景気低迷の中で、年金基金の運用も事前の想定を下回ることが続いたため、将来の年金給付に対する巨額の積立不足が生じている。

図5 年金給付債務（1999年度末時点）



出所) 厚生労働省資料

このような状況が国民の前に明らかになるにつれ、公的年金は破綻するのではないかという疑念や、また、これまで先送りされてきた保険料の引上げが現役世代及び将来世代にしわ寄せされるのではないかという意味での不公平感が強まっている。

② 働き方や家族の形に起因する世代内の不公平と年金の空洞化

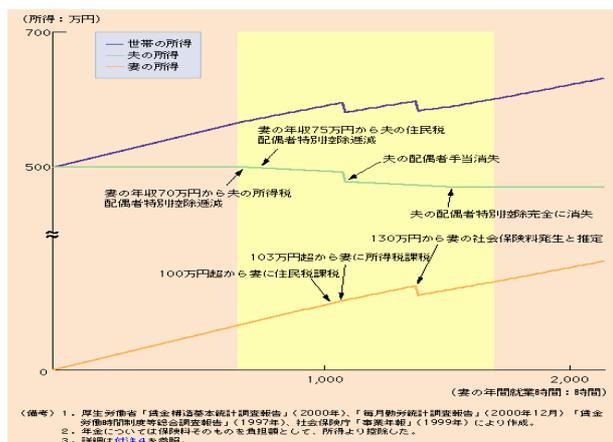
i) 家族の働き方に起因する不公平

厚生労働省から我々に示される厚生年金の負担・給付水準についての検討材料は、これまでいつもサラリーマン+専業主婦のモデル世帯についてであった。しかし、今や専業主婦は既婚女性の1/4に過ぎず、しかも未婚化や晩婚化で婚姻率自体が低下している。これまでモデルとしてきた家族の形が少数派になる中で、他の世帯類型での負担と給付がどうなっているのか情報すらないではないか、モデル世帯と比較して不公平なのではないか、という声が高まっていた。

こうした中で、今般、厚生労働省は、2004年度制度改正に基づいて現役世代の所得と比較した給付水準を世帯類型別に試算し公表した(図10)。これによれば、共稼ぎ世帯や単身世帯では、モデル世帯と比較して、現役世代に比較した給付水準が大幅に悪化する。従来の年金政策は、モデル世帯以外の世帯に対して懲罰的に機能してきたのだともいえる。

また、家庭の妻が働くことで世帯の社会保険収支が悪化する場合が多いため、制度は、サラリーマンの妻の就労を抑制し、サラリーマンの夫と専業主婦という夫婦の形を奨励してきた面がある。具体的には、年収が130万円未満の被用者(主にパートタイマー)には厚生年金加入の必要がなく、サラリーマンの夫のいる女性の場合、第3号被保険者として保険料の負担なく基礎年金を受給することができる。このため、パートタイマーの側からみると、年収が130万円を超える時点で大きく手取り収入が減少し、同時に雇用側にもその時点で保険料負担が生じることとなる。となれば、被用者・雇用者ともに年収を130万円未満に抑えようとするインセンティブが強く働くのは当然である。

図6 サラリーマン世帯の妻のパート就業と世帯所得



出所) 内閣府「国民生活白書」2002年

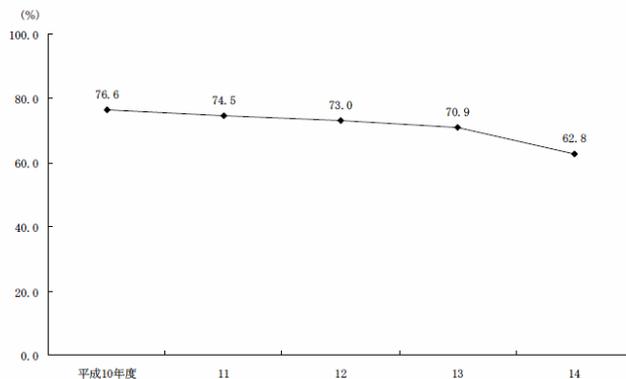
しかも、サラリーマン世帯の専業主婦が自身の保険料負担なく受けることのできる年金給付は、単身女性や共働き世帯をも含めた被用者グループ（第2号被保険者）全体の負担によって成り立っていることが、より一層不公平感を強めている。これは、年金制度を考える上での前提と現実のギャップが拡大してきたことによって元来制度に内在していた矛盾が顕在化したのだと捉えられるだろう。

ii) 雇用流動化の中での空洞化の進展

現実には、女性のみならず男性の働き方も多様化しており、一つの会社に職業人生の全てを通じて在籍することが少なくなっている。こうした就業スタイルの流動化の中で厚生年金の加入者数（第2号被保険者）は減少を続けており、リストラなどにより国民年金（第1号被保険者）に移行しても、生活の苦しさなどから未納者となるケースが増えている。さらに、長引く景気の低迷の中で、厚生年金加入事業所数も1997年度以降減少を続けている（1998年度168万事業所、2002年度163万事業所）。

一方、非被用者グループでは若年層を中心に未納や滞納が増えている。その割合は99年度時点で全体の1/4程度であったのが2002年度には実に4割に達しており、年金の空洞化が誰の目にも明らかになってきている。未納者に対しては、将来の年金給付が減額されるにもかかわらずである。これは、公的年金制度の持続可能性についての疑問が高まっていることを意味している。

図7 国民年金納付率の推移



注1. 平成13年度までは「検認率」である。

注2. 納付率（検認率）は、当該年度分の保険料として納付すべき月数（全額免除月数及び学生納付特例月数を含まない。）のうち、当該年度中（翌年度4月末まで）に実際に納付された月数の割合である。

出所) 厚生労働省資料

もしも現行制度が積立方式であるならば、未納は本人の将来の問題だと言ってしまってもいいわけだが、現実には賦課方式で運用されているため、結果として現在の基礎年金受給者全体に対する被用者グループ（第2号被保険者）の保険料の寄与

が高まる結果となっている。

このように、公的年金制度から逃げ出しやすい非被用者グループの年金制度空洞化は、「取りやすい」ところ、つまりは企業やその従業員から保険料を取る、いわば公的年金制度の奉加帳化を招く結果となっている。

(3) 2004 年度制度改正

① 制度改正の概要

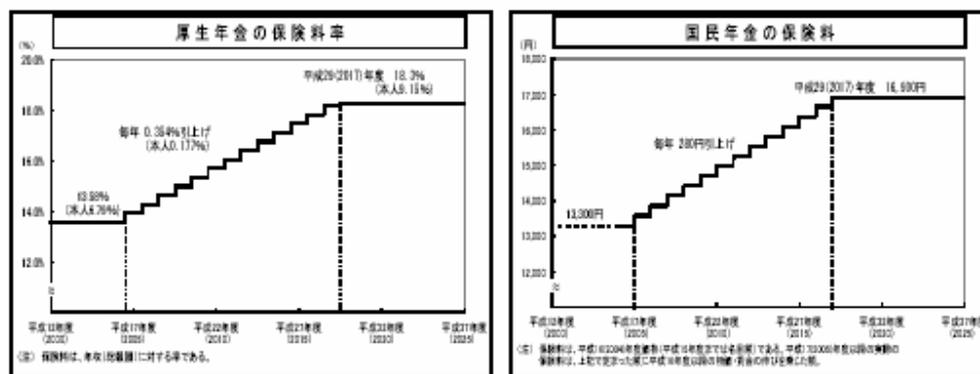
去る 2 月 10 日に閣議決定された 2004 年制度改正案は概ね次のような内容である。

i) 厚生年金保険料の段階的引上げと少子化を反映した給付水準の引下げ

厚生年金保険料（現在 13.58%）を 2004 年度以降毎年段階的に引き上げ、2017 年度以降 18.30% とする一方で、被保険者数の減少や平均寿命の延伸により自動的に給付水準の伸び率を調整する「マクロ経済スライド」方式が採用されることとなった。

これによって、現時点での将来人口推計（合計特殊出生率が現在の 1.32 から 1.39 まで回復する想定）を前提とすれば、標準的な世帯（＝サラリーマン＋専業主婦）の年金受給額の水準は現役世代の男性の所得の 50.2%（現在 59.3%）を確保することができることとなっている。

図 8 2004 年度改正に基づく保険料率の引上げ見通し



出所) 厚生労働省資料

モデル世帯における将来給付と合計支払保険料の割合は、1935 年生まれの 8 倍強から、1975 年生まれの 2 倍強まで低下する。ただし、この数字には、事業所が被用者と同額負担した部分の保険料がカウントされていない点を忘れてはならな

い。仮に事業所負担分が被用者の潜在的所得であると考えれば、倍率は半分にして考えるべきであり、2倍という水準は、支払った保険料と期待できる給付額はほぼ等しいことを意味していることになる。

図9 モデル世帯の世代別の保険料負担と給付

生まれた年	保険料負担 (a)	給付額 (b)	倍率 (b/a)
1935年	670万円	5,500万円	8.3倍
1945年	1,100万円	5,100万円	4.6倍
1955年	1,600万円	5,100万円	3.2倍
1965年	2,200万円	5,900万円	2.7倍
1975年	2,800万円	6,700万円	2.4倍
1985年	3,300万円	7,600万円	2.3倍
1995年	3,700万円	8,500万円	2.3倍
2005年	4,100万円	9,500万円	2.3倍

出所) 厚生労働省資料

さらに、モデル世帯は、サラリーマン1人の保険料で自身の厚生年金と妻の基礎年金が受給できる、最も有利なケースであることも指摘しておきたい。したがって、単身者や共稼ぎ世帯では、企業支払い分も含めれば保険料よりも給付のほうが少ない、という状況になっているのではないか。この点については厚生労働省から数字が示されていないが、先頃公表された現役世代と比較した世代類型別給付水準をみると、モデル世帯では辛うじて50%を確保するものの、単身男性では36%に過ぎない。

図10 2004年度制度改正後の世帯類型別給付水準

	2004年	2025年
サラリーマン+専業主婦	59.3%	50.2%
共稼ぎ	46.4%	39.3%
サラリーマン+妻一時離職	49.6%	42.0%
サラリーマン+妻出産後離職	56.1%	47.5%
単身男性	42.5%	36.0%
単身女性	52.7%	44.7%

出所) 厚生労働省資料

とは言え、これは全て平均寿命まで生きた場合のことであり、さらに長生きした場合の経済的リスクに 대응する点こそが、個人ではカバーできないリスクに対応する公的年金の最も重要な点であることは大いに強調されるべきであるのだが。

ii) 国民年金保険料の引上げと少子化を反映した給付水準の見直し

一方、国民年金の保険料も現在の13,300円から2004年度以降毎年段階的に引き

上げられ、2017年度以降は16,900円とすることとされた。給付水準も、厚生年金同様、少子化に応じて見直される（図8）。

iii) 基礎年金の国庫負担割合の段階的引上げ

1999年度制度改正の際に、国民年金法の附則第2条が次のように定められた。

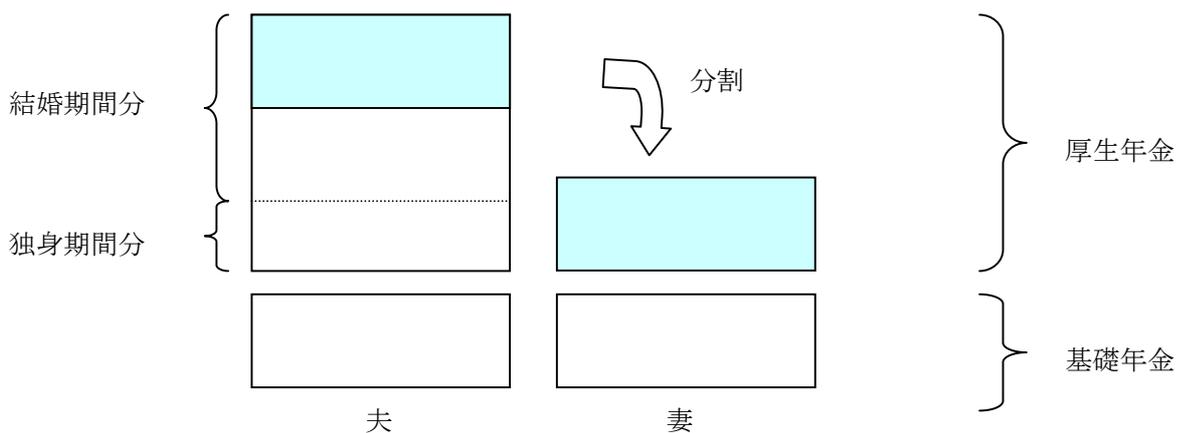
基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成16年までの間に安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする。

これについては、財源の調整がつかず、今後6年間かけて徐々に行われることとなった。ちなみに、初年度となる2004年度の国庫負担引上げは公的年金等控除と老年者控除の撤廃による272億円分に過ぎず、2005、6年度については定率減税の縮減が財源となる方向である。

iv) 年金分割制度の導入

サラリーマン+専業主婦の世帯の場合には、これまでは、夫の基礎年金+厚生年金分と妻の基礎年金分を合わせた金額の給付が夫に一括して行われてきたが、離婚する際にはこれを夫の持分と妻の持分に2分割する年金分割制度が導入されることとなった。これは、離婚後の女性の生活を勘案してのことである。なお、共稼ぎ夫婦や離婚時の分割については個別の協議となる。

図11 年金分割のイメージ



v) その他

このほか、各個人の保険料納付実績をポイント制で示して給付と負担の見通しを明らかにする制度の導入、かねて就業抑制的といわれていた働く高齢者の年金を減額する制度の見直し、年金収入についての税制優遇措置の縮小、雇用の流動化に配慮した企業年金のポータビリティ向上策、育児休業時の保険料免除措置の拡大等が決定した。

② 評価

今回の改革の取組は、個別にみれば方向性としては間違っていないだろう。

だが、負担を軽減することを通じて、個人の活力を引き出し、かつ、制度全体の持続可能性を高める、という観点からは、今回の給付抑制策が十分なものとは言えない。国庫負担の1/2への引上げに向けた財源についても、定率減税を利用するとすると、それはまさに現在働く世代の所得に集中的に負担増がのしかかることになり、活力を削ぐ方向の改革である。

離婚時年金分割の導入については、経済学的に解釈すれば、専業主婦の家事労働が夫の稼得労働にも寄与しているという、専業主婦の内助の功を金銭で明確に評価するものと解することもできようが、これが離婚時しか認められないというのでは、離婚しない限り、専業主婦の労働の経済的価値は明確化できないと言っているに等しい。

そして最大の問題は、世代内での不公平の是正に何ら抜本的な手が打たれなかったことである。

第1に、国民年金の空洞化に対しては、所得に応じた多段階免除制度の導入などが決められたが、抜本的な対応とは言えず、被用者（第2号被保険者）と非被用者（第1号被保険者）の間の不公平には手がつけられていない。

第2に、第3号被保険者制度の見直しについては長らく議論がなされたにもかかわらずなんら策が講じられなかったし、パートタイマーへの厚生年金加入適用拡大についても、外食業界や流通業界の強い反対で次回改正時に先送りされた。

全体を通じて一言で言えば、今回の改正は、とりやすいところ、即ち、サラリーマンや企業からの保険料徴収を強化し、パートなど抵抗の大きい分野や国民年金の空洞化など対処の難しい部分については問題を先送りしたものだと言いつても言い過ぎではなかろう。

(4) 抜本改革の必要性

① スウェーデン方式とは

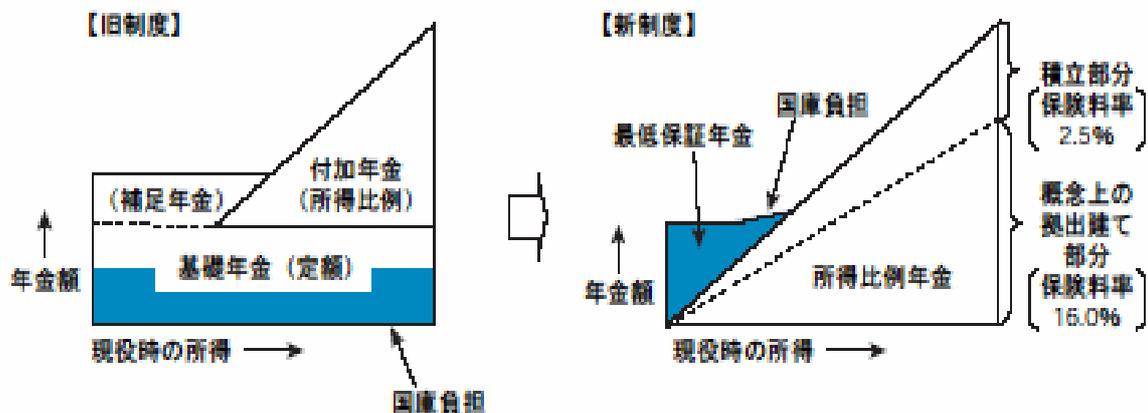
年金の抜本改革について議論する際に、「スウェーデン方式」という言葉をよくきくようになった。1999年に行われた大改革が画期的なものだったからである。

新制度では、労使折半で固定された18.5%の保険料の大部分(16%)が、毎年、個人別の勘定に加えられる。その金額は1人当たりの賃金上昇率で運用されたものとして計算がなされ、給付開始時点での運用総額を平均余命で割った額を支給額とする(残りの2.5%部分は各個人が運用)。

ここで、「1人当たり賃金上昇率で運用されたものとして」とあえて書いてあるのにはわけがある。通常、保険料を固定した形式の年金では、実際に積立金が市場で運用され、その結果が給付となる積立方式がとられる。しかし、スウェーデンの年金は、各年の保険料でその時点での給付を賄う賦課方式で運用されるのである。このため、失業率が上昇したり、少子化等によって労働者の数が減り、結果として保険料の金額が減ると、年金財政が悪化することになる。また、既に年金を受給している世代の平均余命が伸びることも財政状況の悪化につながる。このため、毎年財政をチェックした上で、必要とあらば自動的に運用利回りの変更を行なっていくことにしたのである。

この方式の下では、支払った保険料と給付の関係は極めて明確であり、将来に対する不安も個人の間での不公平感も生じにくい。しかしながら、保険料の拠出の少ない低所得者に対しては別途の配慮が必要となってくる。そこで、年金が最低保障額に達しない場合には、国庫による補填が行われる。

図12 スウェーデン方式のイメージ



出所) 内閣府「経済財政白書」2003年

② 基礎年金の税財源化⁴や所得比例年金はわが国になじむのか

年金制度改革をめぐる問題の先送りに対して、政府に責任の一端があるのは勿論

⁴税財源化といった場合に、直接税を意味する場合と間接税を意味する場合があるが、ここから先の議論は全て間接税、より具体的には消費税を意味している。

である。しかしながら、国民の全ての生活に密接に関わり、立場によって利害の相反する論点について民意を集約し方向性を決めるのは本来政治の責任である。

この点、昨年秋の衆議院選挙の際に、自民党と民主党が最大の争点の一つとして年金を取り上げたことは大きな前進といいだろう。自民党が主張したのは勿論現在の改革案に沿った線であったが、民主党が主張したのは、より抜本的な改革案であった。具体的には、全ての人を対象とした「所得比例年金（仮称）」と税を財源とする「国民基礎年金（仮称）」の2階建ての新たな年金制度の導入を提案したのである。

それでは、こうした抜本的な改革を行う上での課題は何か。もちろん、第1には、それがあまりにも抜本的改革であるからだが、より理論的には、次のように問題点を整理することができるだろう。

例えば、税財源方式の基礎年金の導入は、公的年金制度の性格を抜本的に変えることを意味している。

厚生労働省は、公的年金制度を「社会連帯と自助努力」と表現するが、この言葉は、期せずしてわが国の年金制度の曖昧さを象徴している。要するに、自分の払った保険料に基づく給付だからこそ正々堂々権利を主張できるのだ、という意味での「自助」と、そうはいつても現状は実質的に賦課方式であり、実質的には現役世代から高齢世代への、そして、高所得者から低所得者への所得移転になっている、という意味での「社会連帯」の両者を兼ね備えているのが現在の年金制度だ、というわけだ。

歴史的にみるとわが国の年金制度は戦時中に完全積立方式でスタートしている。ところが、戦後の急速なインフレとその後の高度成長の過程で、給付水準の引上げが必至になり、一方で、保険料は政治的に引き上げにくく、また、将来の成長を前提とした安易な負担先送りが続いた結果、なし崩し的に現在の賦課方式へと変化してきた。社会保険といいながら、基礎年金の1/3は公費であることも性格を曖昧にしている。

これをどちらの方向に変えていくのか、つまり、「自助」を強調するのか、「社会連帯」を強調するのか、そもそも論がまずないと、年金制度の抜本改革は緒につかない。

「自助努力」を限りなく強調すれば、それは、保険料のみによって運営される完全な所得比例方式の年金制度となるだろう。その場合には、低所得者に対する生活費扶助（生活保護制度）の充実が前提となるが、完全な所得比例方式の年金1本にするとしても、解決すべき課題は山積している。

その第1は、いわゆる「二重の負担」の問題である。これまで保険料の引上げを先送りしてきた結果、本来は既に積み立てられているはずの巨額の保険料を今後の保険料収入で賄うことが必要になっている。その金額は1999年度末時点で450兆円に上っている（図5）。仮に所得比例の積立方式に移行しようとする、その時点で、厚生年金を一旦清算する必要があるため、その時点の現役世代は、自分の老後

の資金を積み立てつつ、高齢世代の年金のためのこれまで先送りされてきた保険料も同時に拠出しなくてはならないわけだ。

第2の問題点は、わが国では所得の補足が甚だ困難なことである。この点は、民主党のマニフェストにも言及されており、年金制度改革の前提として、税制改革が必要だとしている。

③ 基礎年金の税財源化を基本にした制度改革像

個人の活力を引き出す公的年金制度、それは、各個人が働いた成果がきちんと手元に残り、また、働き方や家族の形によって個人間で給付や負担に不公平のない制度だといっていいだろう。

一方、わが国の将来の世帯構造を展望すると、1980年には全世帯の4割を占めた夫婦+子の世帯が2025年には1/4となる一方で、1980年には2割であった一人暮らし世帯が2025年には全体の1/3で最も多い世帯類型になると見込まれている。

年金制度を支える側の現役世帯の構造をみても、2000年現在4割近い夫婦+子の世帯は4割弱から3割に低下する一方、一人暮らし世帯の数が若干ではあるが夫婦+子の世帯よりも多くなるものと見込まれる。

年金受給世代では、現在夫婦世帯が最も多いが、2025年にはここでもやはり一人暮らし世帯が最多となる。

図13 世帯類型別構成比 (%)
全世帯

	単独世帯	夫婦のみ	夫婦と子	1人親と子	その他
1980年	19.8	12.4	<u>42.1</u>	5.7	19.9
2000年	27.6	18.9	<u>31.9</u>	7.6	14.0
2025年	<u>34.6</u>	20.7	24.2	9.7	10.9
世帯主年齢 20-64歳					
	単独世帯	夫婦のみ	夫婦と子	1人親と子	その他
2000年	26.7	14.2	<u>38.3</u>	8.0	12.8
2025年	<u>32.4</u>	13.6	32.2	11.0	10.8
世帯主年齢 65歳					
	単独世帯	夫婦のみ	夫婦と子	1人親と子	その他
2000年	27.2	<u>34.6</u>	13.1	6.7	18.3
2025年	<u>36.9</u>	33.1	11.2	7.6	11.2

出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計 (全国推計)」2003年より作成。

結局のところ、もしも一定の家族の形を前提として制度設計するのであれば、それは一人暮らし世帯に最も配慮したものであるべきだということになる。しかしながら、世帯構造は様々な要因で変化するものでもあり、家族の形と関わりない制度

を構築しておくことが重要だと考える。

以上を前提とすれば、個人の活力を引き出すための公的年金制度のあり方は、基礎年金を税財源とすることか、スウェーデン方式（図 12 参照）の所得比例年金の導入か、そのどちらかであろう。

i) 基礎年金の税財源化

筆者は、基礎年金の税財源化により、憲法 25 条でいうところの健康で文化的な最低限度の生活を保障することを提案する。そのメリットをあげてみよう。

第 1 に、国民年金空洞化や働き方や家族の形による分配の不公平の問題が完全に解決できる。

第 2 に、現在は現役世代だけが支える形となっている年金制度を、目的消費税を通じて豊かな高齢者も含めたより広範なベースで支えていくことができる。

第 3 に、低所得者にとって負担の重い、国民年金定額保険料（13,300 円）のいわゆる「逆進性」が回避できる。

第 4 に、現在国民年金の徴収コストは国税の 6 倍にもなっている（10,000 円当たりの徴収費用：国民年金 810 円、国税 136 円、社会保険全体 111 円）。この非効率を打破する意味でも、税財源化は有効である。

基礎年金の目的を健康で文化的な最低限度の生活を全国民に保障することだと考えれば、具体的な規模も自ずと明らかになってくる。

これまで年金政策は、あくまで世帯で所得を保障する方向で考えられてきた。それにしたがって、1999 年の全国消費実態調査（総務省統計局）で高齢夫婦世帯の月間支出をみると、食料＋住居＋光熱・水道＋家具・家事用品＋被服・履物＋保健・医療で 13.6 万円である。これを前提とすれば、1 人あたりの基礎年金の水準は、現在の基礎年金とほぼ同じ、月額約 7 万円（＝14 万円／2）を確保すればよいということになる。

だがしかし、長寿化の中でむしろ問題なのは、女性を中心とした一人暮らしの高齢者の生活保障である。図 13 にもあるように、2025 年には、65 歳以上の高齢者が世帯主の世帯の 37%が一人暮らしであり、その 2/3 が女性世帯になる見通しである。一人暮らしの高齢女性は、蓄えの少ないことが多い。そこで全国消費実態調査で単身高齢世帯の月間支出をみると、必需的な消費の合計が 8.6 万円となっている。

後述の生活保護制度でも、世帯の構成によって扶助基準は異なっている。家族の形や働き方に中立的な制度設計が本稿の目標だが、健康で文化的な最低限度の生活が確保された上でのことである。ただし、複雑な制度の導入は望ましくなく、例外規定の導入等は極力避けなければならない。とすれば、基礎年金の水準は、一人暮らしの場合のみ月 9 万円、その他場合は月 7 万円程度と考えるのが妥当だろう。

図 14 高齢世帯の必需支出額（月額、万円）

	高齢単身世帯	高齢夫婦世帯
食料	33,425	64,009
住居	21,276	19,495
光熱・水道	10,118	16,652
家具・家事	7,925	10,559
被服及び履物	7,794	12,002
保健医療	5,662	13,297
合計	86,200	136,014

出所) 総務省「全国消費実態調査」1999年

ii) 任意加入の所得比例年金の導入

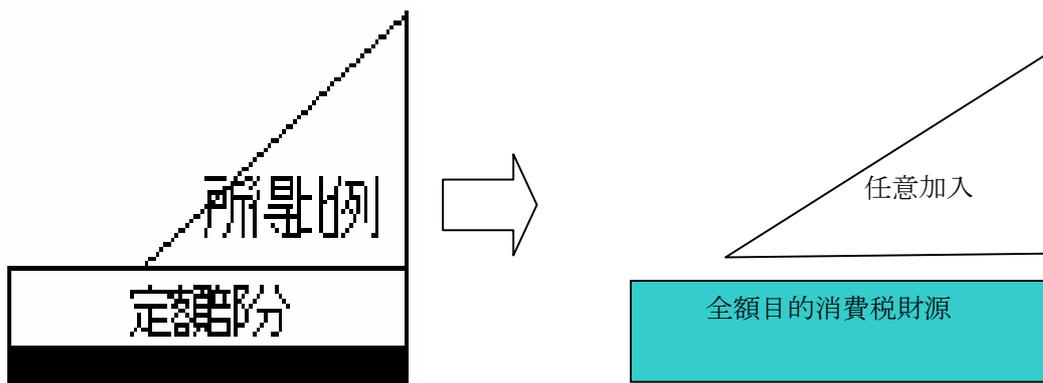
全国民を対象とした基礎年金を用意した上で、更に付加的な給付を望む人に向けて、別途所得比例年金を用意することが望ましい。完全な個人勘定の積立方式とし、支給開始年齢も例えば60歳以降では個人の希望によって自由とする。

支給額は、支払った保険料を1人当たり賃金の伸び率を仮定の利回りとして運用した結果に基づく合計金額を、その後の平均余命で割ったものとする。なお、実際の基金の運用結果が賃金の伸び率の伸びを下回った場合には当該部分について公費による補填を行う。

また、「自分は早死にするだろう」と考える人はこうした年金に加入しない一方、長生きするだろうと考える人は積極的に加入する、という「逆選択」の問題が起きる可能性がある。その場合、平均余命をベースにした支給額決定を行うと、全体として基金が不足する可能性があるが、当該部分についても公費で補填し、保険料を支払った者に対する終身の年金を保障する。

任意の加入とするが、被用者の部分については、被用者から特に申し出のない限りにおいては、基本的には労使折半で保険料を支払う形とする。現在、被扶養配偶者要件が130万円となっているために、特にパートの女性の間で就業を抑制しようとする動きに対しては、この基準を現在の半分の65万円程度（毎月働いた場合毎月5万円程度の収入）とし、実質的な就労抑制効果をなくすとともに、パートタイマーについては保険料を支払わない選択肢を残しておけばよい。

図 15 公的年金制度改革試案



iii) 財源等

基礎年金の財源は、広く浅くの観点と、年金を全ての政策に優先すべく財源を確保する立場から目的消費税が望ましい。これによって、空洞化の問題は全て回避できよう。ただし、消費税は本質的に逆進的な性格を持つ。このため、食料品などの生活必需品への軽減税率の導入を別途考えていく必要があるだろう。

ここでは、軽減税率やさらにはこれまでの積立金の活用等を考えず、凡その目的消費税率を試算した。これによれば、2010年までの期間については1桁台の後半に納まるものの、それ以降については、高齢化の進展に伴ない10%台前半にまで引き上げる必要があるとの結果になった。

(目的消費税率概算)

2005年9%、2010年10%、2015年12%、2020年12%、2025年12%

(考え方(2005年の例))

一人暮らし高齢者分：

$(9 \text{ 万円} \times 12 \text{ ヶ月}) \times 386 \text{ 万人} / 2.5 \text{ 兆円} = 1.7\%$

複数世帯高齢者分

$(7 \text{ 万円} \times 12 \text{ ヶ月}) \times (2539 \text{ 万人} - 386 \text{ 万人}) / 2.5 \text{ 兆円} = 7.2\%$

消費税率1%を2.5兆円で計算

ただし、これはあくまで年金についてのみの税率である。現在の消費税をスリム化するなどしても、全体での消費税率は10%半ばとなることが予想される。こうした水準の是非については、十分時間をかけて合意形成を行っていく政治プロセスが全ての前提となる。また、高齢化に伴う将来の税率の引上げが確実に担保されない限り、安心感のある制度とはなりえない点も十分な留意が必要である。

一方、厚生年金を解散し、新たに任意加入の所得比例年金を創設するにあたっては、現在既に積み立てられている年金基金の払い戻しを行わなければならない。この点について、2002年に経済同友会が発表した試案では、既に払い込まれた保険料総額280兆円を積立金170兆円と総額110兆円の国債発行(22年かけて発行)でファイナンスすることとされている(なお、その際の払い戻し金は、40歳で870万円、60歳で1670万円とされている)。

iv) 活力を引き出す税制

今回の制度改正でも、60歳台前半の被用者の年金を一律2割支給停止する制度が廃止されたところではあるが、年金も税制も、極力、元気と意欲のある高齢者が

働き続けることが損にならない制度であるべきである。現在、60歳代後半以降の被用者の賃金と厚生年金の合計額が平均的な収入を上回る場合に厚生年金の支給を停止する制度があるが、これは是非とも一切廃止し、年金と給与等の所得を合算して総合課税することとすべきである。税財源の基礎年金の導入とも併せて、働き、そして消費する高齢者にも制度を支えてもらえるようにしなければならない。

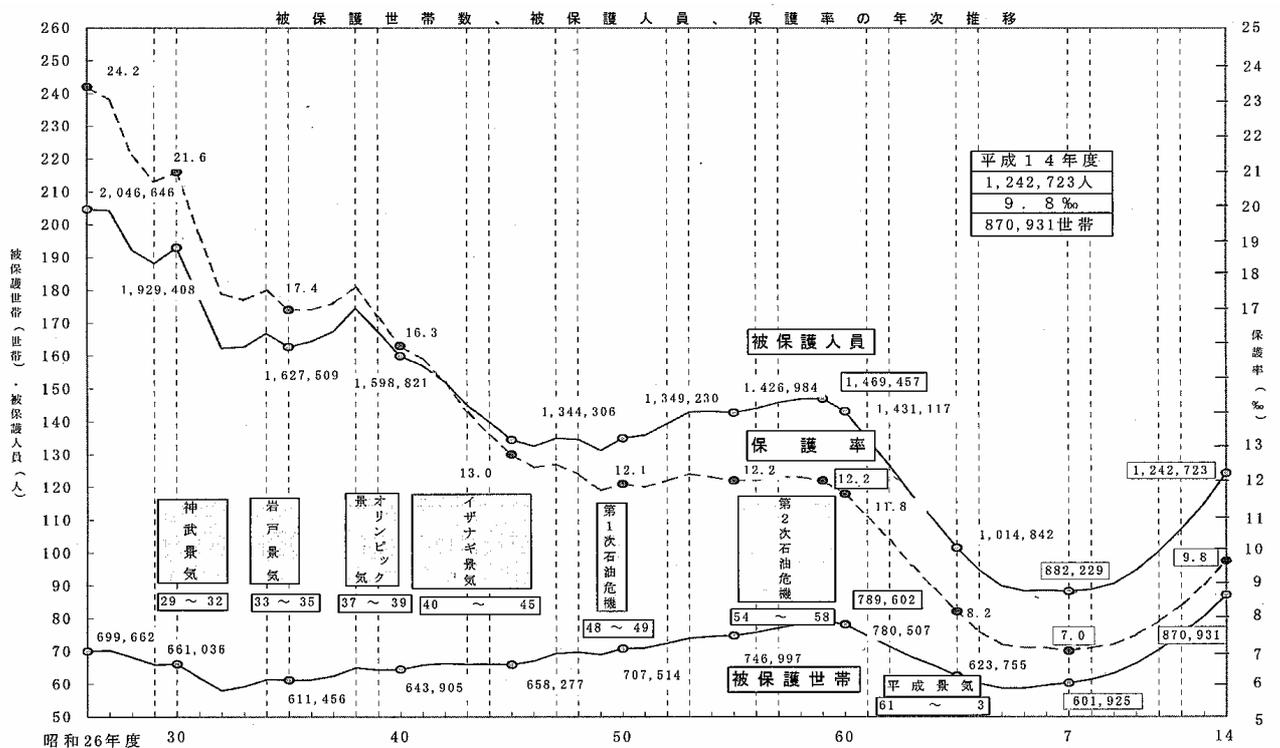
働き方や家族の形によって損得のない制度、という意味では、年金の被扶養配偶者要件のみならず、税制上の配偶者控除もしばしば話題となる(図6)。これは見直すべきである。専業主婦によって行われる家事や育児は、専業主婦以外によっても行われており、専業主婦のみを優遇する意味は少ないからだ。ただし、育児については、それ自体を経済的に評価する、配偶者控除見直し分も財源とした制度を別途導入するのが望ましい。

v) 生活保護制度との整合性確保

最後のセーフティー・ネットとしての生活保護の意味は今後とも重要である。

長引く景気低迷の中で、被保護世帯数は1995年を底に上昇を続けており、特に近年、被保護世帯に占める高齢者世帯の割合が高まっている。

図16 生活保護被保護世帯数の推移



資料：福祉行政報告例
出所) 厚生労働省資料

図 17 世帯類型別被保護世帯

	平成9年度(A)	構成割合(%)	平成15年10月(B)	構成割合(%)	増加率(A→B)
総数	630,577	100.0	945,823	100.0	150.0%
高齢者世帯	277,409	44.0	437,187	46.5	157.6%
母子世帯	52,206	8.3	83,069	8.7	159.1%
傷病者・障害者世帯	258,558	41.0	339,256	36.1	131.2%
その他世帯	42,404	6.7	86,311	8.7	203.5%

資料: 福祉行政報告例(平成15年10月分は概数値)
 出所) 厚生労働省資料

この図では示されていないが、高齢者世帯の殆どが単身者であり、そしてその多くが女性である。基礎年金の税財源化を図る上では、特に、年金制度と生活保護制度の関係を明確にしておく必要がある。

生活保護制度では、生活扶助、住居扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助等の金額を合計して最低生活費を算出している。また、70歳以上の高齢者について老齢加算が行われている。このうち、生活扶助、住居扶助等は基礎年金と性格が重複すると考えられる。このため、高齢被保護世帯に対しては、基礎年金と生活保護の重複分の支給を当然一本化するべきである。

したがって、新たな基礎年金制度の導入にあたっては、生活保護費の水準についても改めて見直していくことが必要である。

図 18 世帯類型別生活扶助基準 (2003 年度、高齢者部分のみ抜粋、単位：円)

	高齢単身世帯 68歳女	高齢夫婦世帯 68歳男・65歳女
1級地-1	80,980	122,180
1級地-2	77,330	116,680
2級地-1	73,680	111,170
2級地-2	70,040	105,170
3級地-1	66,400	100,190
3級地-2	62,760	94,690

出所) 厚生労働省資料

また、生活保護については、民法上の扶養義務を有する3親等内の全ての親族から扶養を受けられないことを証明しなければならないなど、その保護要件が厳しく、結果的に他の先進国と比べても貧困の捕捉率が低いことがしばしば指摘されている。最後のセーフティ・ネットとしての生活保護制度のあり方について検討していくことが必要である。

(主要な資料)

- 経済同友会「急激に進展する少子高齢化社会に向けた持続可能な公的年金制度の
抜本改革」2002年
- 経済同友会「安心して充実した老後生活を支える新しい年金体系の構築」2004年
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」2002年
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）」2003年
- 厚生科学研究費補助金政策科学研究事業
「こどものいる世帯に対する所得保障、税制、保育サービスなどの効果に
関する総合研究」2003年
- 総務省「全国消費実態調査」1999年
- 内閣府「経済財政白書」2003年
- 西沢和彦「年金大改革」2003年
- 八代尚弘＋日本経済研究センター「社会保障改革の経済学」2003年

中垣 陽子 (なかがき ようこ)

東京大学経済学部 1987 年卒。内閣府より出向。2002 年より現職。

内閣府国民生活局にて「平成 13 年度国民生活白書」などを担当。

共著に「政府経済見通し」。

平和研レポート 297J「わが国の家族・少子化、年金権分割、育児保険」

連絡先： nakagaki@iips.org