

書評

高山憲之著

『年金と子ども手当』

(岩波書店, 2010年)

中嶋邦夫

今年に入り、年金制度改正の機運が再び盛り上がりつつある。2004年改正ではマクロ経済スライドやねんきん定期便の導入が決定され、財政の安定性と国民の信頼の両面で改善が進むかに見えた。しかし、定期便開始直前の2007年に年金記録問題が明らかになり国民の信頼が低下した。また2008年には基礎年金税方式化の議論が盛んになり、現行制度への疑問が強まった。2009年には民主党が記録問題の解決と新たな年金制度のデザインを提示して、政権交代を実現した。民主党政権は、2010年に新年金制度に関する検討会や政府・与党社会保障改革検討本部を設置し、2011年6月中に成案を得る計画となっている。

本書は、著者が年金研究者の視点から行った年金記録問題の分析や提言に加えて、年金制度のデザインや子ども手当についても多くの分析と提言を盛り込んでいる。年金記録問題に対しても、単なる制度執行だけではなく制度設計の面からも問題を指摘しており、今後の改革議論に有用と思われる。

本書の約半分を占める第1章と第2章では、年金記録問題について、著者がまとめた調査結果を読者に提供するとともに、改善に向けた提言を述べている。第1章「日本における年金記録問題」では、年金記録問題を記録漏れ・給付漏れと記録改ざんに区分して論じている。記録漏れ・給付漏れとは、約5000万件という数字が記憶に残る基礎年金番号と結びついていない年金納付記録（以下、未統合記録）を指している。著者は、未統合記録の多くが基礎年金番号導入時に重複を照会する社会保険庁からの葉書に返送しなかった場合に発生していることを指摘した上で、記録漏れ・給付漏れの原因として、関係者によるヒューマンエラーの存在とエラー修正装置の不全、日本全体の慣行を背景とした実務軽視を指摘している。一方の記録改ざんとは、

実態と乖離して行われた年金記録上の給与の引き下げ処理や脱退処理を指している。著者は改ざんの背景として、中小零細企業に対する厚生年金制度適用の難しさやその認識不足、チェック体制の不備を指摘している。

著者は、これらの分析をもとに、加入者への情報提供と加入者参加型のチェック体制、年金実務担当者へのモチベーション付与、税金と社会保険料の一体徴収などを今後の対策として提言している。特に加入者参加型のチェックについては、いわゆる住基ネットを活用した行政機関における現住所情報の共用や、社会保障カードを拡張した行政サービス受給者カード（仮称）による情報提供型行政の実現、インターネット経由での年金記録照会の充実によるコスト削減を提案している。

第2章「諸外国における年金記録問題と税・社会保険料の一体徴収」では、第1章の提言をまとめる際に参照された諸外国における状況の詳細を紹介している。アメリカやイギリスなどでは、短時間労働者や低賃金労働者、外国人労働者に関わる未統合記録が多く、アメリカでは加入者や事業主の記入ミスによるものが多いという。また、スウェーデンやアメリカなどでは税と社会保障で共通の番号が用いられており、他の行政業務や民間業務でも用いられている国も多いという。特にスウェーデンでは、行政機関間で現住所情報が共用され、住所変更の届出や把握の仕組みが整備されている。

本書の刊行以後も年金記録問題への対応は進められている。例えば、住基ネットの活用が進み、2011年7月から受給者の住所変更届と死亡届の省略（住基ネットによる自動的な把握）が実施され、被保険者についても住民票コードの把握が進む予定である。また2011年2月にはインターネット経由での記録照会が「ねん

きんネット」に衣替えされ、同年秋からは本人が指定した前提で年金見込額を試算できるようになる計画である。

著者も述べているように、日本全体に実務を軽視する風潮があることが、この問題の最大の背景と思われる。特に、社会保険事務のコストが割高になる中小零細企業に大企業を想定した事務フローを適用した行政のミスが年金記録改ざんの背景になったという本書の指摘は、厚生年金の適用拡大や一元的な所得比例年金の導入などの議論にも参考となろう。

著者は具体策の1つとして税と社会保険料の一括徴収を提案している。確かにコストが低下し記録の改ざんは減ると思われるが、事業主や役員の記録改ざんの原因となった「社会保険倒産」リスク自体は残ることになる。さらに適用拡大や一元化となれば事務と資金の両面でコストがかさみ、「社会保険倒産」リスクが増大する可能性がある。これらの議論の際は、あるべき姿と同時に事務コストも考慮する必要がある。

また著者は、ネットでの照会を中心とした加入者参加型のチェックを提言している。確かに、ネット照会は低コストであり、自分の知りたいときに確認できるメリットがある。しかし、加入者の能動的な行為に依存しており、年金に関心があっても目前の生活の優先順位が高く行動に移せない加入者や無関心者には、情報が伝わらない。加えて、能動的な行動をとらない加入者こそ老後設計に対するリテラシーが低く、記録確認や情報提供の必要性が高い可能性がある。ネット照会で能動的な加入者に対するコストを抑えつつ、電子メールで更新を知らせたり、一定期間アクセスがない加入者に確認を促したり、それでも確認行為がない加入者には記録確認のサンプル調査を行うなど、受動的な加入者への積極的な関わりあいが必要ではなからうか。

諸外国の例を見ると、番号制や一体徴収、加入者参加型のチェックが整備されているアメリカなどでも、短時間労働者などで記入ミスや転居先の不明による未統合記録が多いのが注目される。非アングロサクソン系諸国では情報収集が困難との記述もありスウェーデンでの記録問題の有無が定かではないが、現住所確認の充実が事務適正化のヒントとしてうかがわれよう。

第3章「基礎年金の見直し」では、(1) 社会保険方式と税方式の長所短所の整理、(2) 新たな税方式化の

提示と負担変化の粗い試算、(3) 民主党が掲げる最低保障年金案の改良案の提示、を行っている。2008年の社会保障国民会議が純粋な税方式と社会保険方式を比較したのに対し、著者は社会保険方式をとりつつ国庫負担が混在している現行制度と、税方式とを比較している点で、読者に適切な情報を提供しているといえよう。

税方式化に伴う負担変化については、国民会議は、勤労者家計では消費税負担の増加額が基礎年金分の保険料(本人負担分)の軽減額を上回って負担純増、企業では基礎年金分の保険料(事業主負担分)の軽減のみで負担純減と結論づけていた。これに対し著者は、保険料軽減分の全額を本人負担分に還元し、企業負担分は税方式化の前後で変えないという別案を提示し、勤労者家計でも負担純減となる試算結果を示した。また別案の採用により、今後の本人負担の保険料が現行制度を継続した場合よりも抑えられるため、給付と負担の関係における世代間のアンバランスが改善されることも示している。

税方式に対しては企業のメリットが大きいのという批判があり、これを修正しつつ世代間の問題も改善させるという著者の提言は大変興味深い。ただ、世代間の問題については本人負担分のみを負担と捉えているのが気に掛かる。従来は、厚生労働省が本人負担分のみを負担と捉えて試算を示してきたのに対し、著者を含む研究者の多くが本人負担分と事業主負担分の合計を負担と捉えて論じてきた。今回の視点変更について、著者のコメントがなかったのが残念だった。

著者の最低保障年金案は、移行時点の加入者や受給者の円滑な移行を模索したものである。熟考されたいくつかの移行措置の組み合わせとなっているが、一番のポイントは、保険料の納付実績に関わりなく、全員が国庫負担割合分の基礎年金拠出実績を有するとみなして最低保障年金に反映する点だと思われる。単純な移行を考える場合、旧制度への加入実績は旧制度の給付にのみ反映すると考えるのが自然だろう。また、最低保障年金は所得比例年金の補足が目的であり、旧制度の給付との組み合わせを考える必然性はないと思われる。ただ、このような割り切った分かりやすい制度設計は、現実には国民の反感を買う恐れがある。著者案のように、旧制度の受給者にも新制度のメリットを享受させたり、そのために旧制度の加入実績を新制度分とみなすなどの配慮が必要になる。著者案は旧制度

加入者に配慮しつつ配慮に必要なコストを抑えている点が強長であるが、いささか分かりにくい感がある。今後、著者の案を1つの参考にして、配慮とコスト、さらに分かりやすさのバランスについて議論が進むことを期待したい。

第4章「年金の2009年財政検証に寄せて」では、基礎年金以外の年金制度に関する提言をまとめた章である。この章では、(1) 現役の名目・実質手取り賃金下落に合わせて年金額を実質的に引き下げる、(2) 年金給付水準の示し方を多様化し「モデル年金」という用語の使用を停止する、(3) 財政検証の前提を長期的に使用しうるものにする、(4) 財政検証で正規就労者と非正規就労者を区分して推計する、(5) 超党派の年金改革円卓会議（仮称）を設置して政治的妥協も辞さずに合意形成する、(6) 民主党の改革案には複数の実務上の高いハードルがある、(7) 年金数理部局の独立・中立化に対する民主党の姿勢が不明である、などが述べられている。

著者の主張はいずれも正論と思われるが、読者としては各節のもう一段踏み込んだ記述や各節の関連、問題の軽重なども記載があれば、より理解しやすかったように思う。例えば、バランスシートの作成が必要との指摘があるが、そこから考えられる改革の方向性などを知りたかった。

また給付水準の示し方についてもさらに踏み込んだ記述が欲しかった。多様な表示が必要になる原因には、(1) 個々人の基礎年金と報酬比例部分の比率の違い、(2) 基礎年金と報酬比例部分に対するマクロ経済スライドの影響の違いなどがある。個人にとっては、表示パターンを多様化しても例にすぎないため、ねんきん定期便やねんきんネットなどで各人の見通しを示す方が有用ではなからうか。また給付水準の表示には、制度改正議論において制度改正の影響を示す用途があり、所得代替率の絶対水準よりも改正前後の相対的な差が重要であると思われる。この用途では、基礎年金と報酬比例部分の各増減率を示し、両者の組み合わせによって起こりうる増減率の最大値と最小値、あるいは分布を示す方が有用ではなからうか。

第5章「子ども手当の導入効果」では、民主党が提示した子ども手当等の政策が家計に与える影響を論じている。既存研究が複数の代表的な世帯構成を想定した推計にとどまっているのに対し、著者は静的なマイクロシミュレーションによって必要財源の総額や政策効果の分布、現実的な影響を示している点が貢献といえよう。推計の結果、(1) 子ども手当満額支給の場合で約4.0兆円、半額の場合で約1.3兆円の財源不足が発生する、(2) 満額ケースで38%、半額ケースで35%の世帯が所得純増となる、(3) 既存研究が与える印象と異なり、必ずしも共働き世帯が有利ではないなどの結論を得ており、分布を考慮することの重要性を認識させられる。また、年金をきっかけに本書を手にした読者には、老年者控除復活と公的年金等控除の最低額引き上げに3000億円の減税効果があるなど、高齢世帯に関する推計結果も興味深い。

本書は、現時点の研究成果としてまとめられた政策提言の書である。著者が「現時点の」と明示した背景には、政権交代が起き年金改正論議が始まるとするときに、現行制度および民主党案に対する著者の分析結果やアイデアを世の中に提示したかったという思いがあるように思われる。

また本書には著者の提言が多数盛り込まれているが、年金記録の相互チェック体制や最低保障年金における既存受給者への配慮に代表されるように、その根底には制度に対する国民の理解や納得感を重視する考え方がるように思われる。

評者が学部生として年金研究に関わり始めたとき、著者の「年金改革の構想：大改正への最終提言」（日本経済新聞社、1992年）に接した。著者はこの本の終章で、労使が年金改革について合意し年金を政争の具としないことを提案していた。それから約20年が過ぎた今、党派を超えた合意形成に注目が集まっている。国民の理解が深まり、納得が得られる改革が成功することを期待したい。

（なかしま・くにお ニッセイ基礎研究所
主任研究員）