

# どうする年金：消費税で「過去」の債務超過を解消せよ 保険料を引き上げる厚労省案は愚策 -

一橋大学教授 高山憲之

『論座』2004年1月号

## リード

年金もバランスシートを使って考えるとわかりやすい。債務超過の大半は過去の支払い約束によるものだ。その穴うめに、これからの保険料を上げるのはおかしい。銀行の例にならって税金を投入すべきだ。

厚生年金の収支は2001年度に約7000億円の赤字となった。赤字計上は史上はじめてのことであった。この赤字は今後、相当長期間にわたって計上されつづける見込みである。

フローが赤字に転落した一方で、ストックを示すバランスシートはどうなっているか。バランスシートは銀行や道路公団をめぐる議論の的になった。図1は厚生労働省が1999年財政再計算結果として公表した2000年3月末時点における厚生年金のバランスシートである。

年金の世界では保険料の拠出に伴って受給権が発生する。その受給権の裏側には年金給付の支払い義務（給付債務）がついている。

図1の右側は、将来の保険料拠出によって約束される給付にかかわるバランスシートである。現行制度による平均余命分の将来の給付を現在価値に換算しており、給付債務は1430兆円となっていた（換算のための割引率は年4%）。その債務を履行するのに必要な資金として用意される年金資産は年金保険料1170兆円（現行の保険料率13.58%のままと仮定）および国庫負担金180兆円（一時金換算、負担割合3分の1）である。債務超過額は80兆円であり、給付債務合計額の6%弱にすぎない。

図1の左側は、過去の保険料拠出によって約束された給付のうち今後支払う給付にかかわるバランスシートである。給付債務として残っている金額は720兆円。一方、資産は積立金170兆円と国庫負担金100兆円の合計270兆円にすぎない。債務超過額は実に450兆円という巨額に及んでいる。

## 年金全体で約600兆円

つまり、厚生年金の債務超過額の大半は、過去の支払い約束から生じている。この状況は国民年金や共済年金においても変わりがない。過去の支払い約束にかかわる債務超過額は公的年金制度全体として約600兆円に及んでいた（詳細は筆者のホームページ<http://www.ier.hit-u.ac.jp/~takayama/>を参照）。隠れ国債ともいべきこの年金債務超過額は同時点の国債発行残高330兆円よりはるかに大きい。日本の公的年金における最大の懸案は、この隠れ国債をどう償還していくのか、すなわち過去の保険料拠出によって支払い約束をしてきた年金給付のうち財源手当をしてこなかった部分の穴うめをこ

れからどうするのか、という点にある。

厚労省は2004年の年金改革にあたり、国庫負担の引き上げ（基礎年金の3分の1から2分の1へ）および年金保険料の凍結解除（厚生年金の場合、現行の13.58%を2004年度から毎年0.354%幅ずつ引き上げ、2022年度以降20%で固定すること）を2大悲願に掲げ、その実現に向け最大限の努力を傾注している。あわせてマクロ経済スライド（手取りベースでみた賃金支払総額の増大にあわせて個々の年金給付額をスライドさせること）の導入を新たに提言した。少子化により現役労働者数が減ると、手取りでみた賃金支払総額の伸びは物価上昇率より低くなるおそれがある。その場合、年金給付はその分だけ抑制されることになる。

### 手足を縛られている厚労省

厚労省の基本方針が仮に実現すると、厚生年金のバランスシートはどう変わるのか。それを1999年財政再計算結果に基づいて試算してみよう。まず、現行では3分の1の基礎年金の国庫負担割合を2004年度から2分の1に引き上げると、将来拠出にかかわる国庫負担は270兆円弱に増大する。増大分は90兆円弱となり、債務超過額80兆円を穴うめし、若干のおつりがくることになる。これだけで将来拠出にかかわるバランスシートは健全化するのである。現行規定の年金給付を抑制したり、年金保険料を今後引き上げたりする必要はいっさいない。

ちなみに厚生年金の保険料を2004年度から段階的に引き上げて、2022年度以降20%で固定する場合、年金保険料資産は1600兆円に増大する。増大分は一時金換算で430兆円となる。このような保険料の引き上げは将来拠出分にかかわるバランスシートを440兆円弱という巨額の資産超過へと一変させてしまう。

このような巨額に上る資産超過の含意は何か。

それは、将来の保険料拠出にかかわる人にとって年金負担より年金給付の方が総じて少ないこと（給付は負担の4分の3強）を意味する。年金負担をしても、その分が老後になって一部分しか返ってこない。給付の方が少ないとなれば、すすんで保険料を払う気にはなれない。若者を中心に年金不信が広がっている理由は、この点にある。年金保険料を引き上げていくと年金不信や政治不信はさらに強まるだろう。

厚労省は債務超過全体を「将来の保険料の引き上げにより賄うべき部分」と主張する。しかし、これは客観的な事実認識から外れ、偏狭な政策意図を露骨に示すものである。

そもそも600兆円に及ぶ財源の未手当ては、現在の中高年層が年金給付を先食いする一方、年金負担を先送りしてきたことから生じている。そのツケをみずからまったく（あるいはほとんど）引き受けずに現在の若年層や将来世代に回す（保険料を引き上げる）というのはいかがなものか。

むしろ現在の中高年層がそのツケを可能なかぎり応分に引き受ける。そのような姿勢をまず示すことの方が肝心ではないのか。そうすることによって、はじめて若者も過去の不始末に伴う財源の穴うめに協力するだろう。保険料引き上げで過去分の債務超過額を圧縮しようとするのは、はさみを使わずに「のこぎりで紙を切ろう」とするようなも

のである。

年金保険料の引き上げは現役世代の手取り収入を減らす一方、企業をひどく傷めつけてしまう。リストラはいっそう進み、消費支出も低迷する。失業率も上昇し、日本経済の活性化に逆行する。所得税や住民税、法人税の税収もさらに落ちこみ、財政再建は一段と難しくなる。日本以外の主要国が年金保険料の引き上げを断念しているのはこのためにほかならない。日本でも保険料の引き上げはいまや禁じ手となってしまったのである。

では、なぜ日本の厚労省は年金保険料の引き上げに執着するのか。それは厚労省がいわば手足を縛られたまま政策を立案しているからである。

年金財政を安定化させる手段は次の4つしかない。まず、収入をふやすために 保険料を引き上げる 国庫負担分を拡大する 積立金の運用収入をふやす。そして支出を抑制するために 給付をスリムにする。このうち国庫負担は財務省が主導権を握っており、厚労省の所管外にある。また、運用収入は市場が決めるのであり、厚労省の自由裁量下にはない。厚労省の手の内にある操作可能な政策手段は給付抑制と保険料の引き上げの2つしかない。このような縛りの中では適切な政策手段を選択できない。

### 国庫負担率引き上げは疑問

国庫負担割合を2分の1に引き上げると、厚生年金の債務超過額を全体で約120兆円弱減らすことができる。とくに将来拠出にかかわるバランスシートを健全化させ、債務超過状況を一挙に解消することができる点は注目に値する。

ただ、国庫負担の引き上げは年金以外の歳出カットあるいは増税なしには実現できない。国債を追加発行して財源を捻出する方策もあるが、それでは責任ある対応とならない。仮に増税により年金の国庫負担割合を引き上げると、どのようなことが起こるのだろうか。

周知のように基礎年金は定額の給付である。年をとれば所得の多寡にかかわらず誰もが同じ金額の年金を受給する。65歳受給開始の場合、現在、月額で6万6000円強である。その3分の1すなわち月額2万2000円強、夫婦2人分を考えると月額4万4000円強（年額約53万円）が国庫負担で賄われている。

国庫負担割合を2分の1に引き上げると、1人月額3万3000円強、夫婦2人で月額6万6000円強（年額約80万円）の年金給付が国庫負担となる。国庫負担引き上げに要する財源は2004年度で総額2兆7000億円程度と推計されている。この増税に国民の多数派は同意するだろうか。

話をわかりやすくするために次の事例を想定してみよう。日本の財界トップはいずれもお年寄りである。彼らは通常65歳を超えているので、裁定請求をすると基礎年金を受給することができる。日本において経済的にみて最も恵まれているのは彼らである。その彼らも、手許不如意で生活難にあえいでいるお年寄りと同じように国庫負担の公的年金を受給する。これが現行の基礎年金にほかならない。国庫負担の引き上げは、経済的にみて最も恵まれている彼らに対し、国庫負担による年金給付を増額（夫婦2人で年額

約 27 万円)して届けることを意味する。そのために増税が必要だということになった場合、増税に賛成する人がはたしているだろうか。

そもそも増税をすすんで受け入れる人は一人もいない。増税は皆、嫌いである。そのような人びとに渋々ながらであっても増税を受けいれてもらうには然るべき理由が要る。何のための増税か、何のための負担増かが明確に説明され、多数派の理解と納得をとりつける必要がある。「経済的に最も恵まれている人にも税金負担の年金給付を届けます。そして、その給付を増額するために必要となる増税です」といったとき、人びとは増税に強い拒否反応を示すにちがいない。税金の無駄づかいに賛成する人など一人としていないだろう。

基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げると、税金の無駄づかいも拡大してしまう。何のために税金を公的年金に投入するのか それを徹底的に議論しないで本当によいのだろうか。引き上げは 2000 年 3 月の年金法改正時に決まった。「ピーク時の保険料負担を抑制するため」というのがその主たる理由であったが、十分な議論が展開された形跡はまったくない。このさい、原点に立ち返って改めて議論していかなければならない。

### 債務圧縮と税金投入が必要

欧米の最近の動向をみると、所得水準でみて「上に薄く下に厚い」年金給付を賄うために税金を投入している国が少なくない(詳細は拙稿[2002])参照)。仮に日本もこの流れに従うとすれば、現行の基礎年金制度は抜本的に再編しなおす必要がある。すなわち税金負担分については定額の基礎年金から、最低保証型の基礎年金に切りかえるのである。その典型はスウェーデンやカナダに求めることができる。これが税金を公的年金に投入する第 1 の理由である。

日本ではバランスシートが毀損した銀行に対して巨額の公的資金を導入した。この例にならうとすれば、過去拋出にかかわる年金のバランスシートを健全化するために公的資金(税金)を投入することに対しても、大方の理解が得られると思われる。税金を公的年金に投入する第 2 の理由はここにある。

バランスシートに巨額の毀損が生じているときは、債務を可能なかぎり圧縮する必要がある。年金でいえば、現に受給している人も含めて給付を可能なかぎり抑制しなければならない。これは過去のいきさつを考慮するとやむをえないだろう。その方策は スライド指標の見直し、たとえば賃金支払総額の伸び率などに合わせたマクロ経済スライドの導入 高所得の年金受給者について国庫負担分(基礎年金の国庫負担総額は 2003 年度予算で年間 5 兆 5000 億円)の実質的減額、たとえばカナダのようなクローバック制度(いったん支給した全額税負担の定額の基礎年金を高所得の受給者に限って全部または一部を国に返金させる制度)の導入 年金給付課税の強化、など複数考えられる。

税金の投入は、こうした債務圧縮策を採りつつ、過去拋出分にかかわる債務超過を解消するために集中的に行う方が、基礎年金の国庫負担を引き上げるよりもはるかに望ましい。同時に、前述の通り、裕福でない高齢者の生活支援のため基礎年金制度を抜本的

に見直せばいい。

財源は、歳出の徹底的合理化や年金給付課税の強化、相続税・贈与税の集中投入をまず考えるべきである。ただ、それらに過度の期待を寄せることはできない。巨額の債務超過額を埋める最有力の財源は年金目的の消費税である。たとえば税率2%で税収は約4兆8000億円にも達する。これを現行消費税に上乗せし、現在の中高年世代も応分の年金負担を続ける必要がある。そのためには、消費税増税に伴う物価上昇分を年金スライドに反映させてはいけない。年金受給者を含むオールジャパン体制で特別処理に必要な負担を引きうけていくのである。

では、いつ公的資金を本格的に年金に投入するのか。それは実質負担増を伴うので日本経済の基礎体力の回復を待つ必要がある。

### 09年度から消費税2%引き上げ

厚生年金のバランスシートを健全化するためには今後、年金保険料を引き上げるべきではない。また、そのために基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げることも妥当性に乏しい。債務超過をうめる財源は消費税が最有力である。この点はすでに述べた通りである。

それでは、以下、具体的な手順と筆者の計算による年金財政の見通しを示したい。

まず第1に、国庫負担割合を2分の1に引き上げるのに必要な財源を、過去拋出にかかわる債務超過分を圧縮するために2004年度から集中的に投入する。財源規模は同じであるものの、投入先を変えるのである。

財源は年金以外の歳出カットおよび年金給付課税の強化などで捻出する。

第2に、2004年度から給付額を抑制し、現在価値換算で13.22%分だけ下方調整する。給付は現に年金を受給している人の分をも含めて抑制する。マクロ経済スライドやクローバック制度を実施することが、そのための具体的方策である。

第3に、2009年度より年金目的消費税を導入する。その税率は2%とする。具体的には現行消費税（税率5%のうち1%分は地方消費税）の税率を2%引き上げ、引き上げ分の用途を年金目的に限定するのである。

以上の3つの措置を新たに講じると、厚生年金のバランスシートの債務超過は解消する。年々の収支および積立金（いずれも徴収ベースの賃金総額に対する倍率）の推移は図2のとおりである。収支は2040年度から2065年度にかけて赤字となるものの、その後は再び黒字に転じる。積立金は、グラフの範囲外だが、2250年頃まで枯渇することはないだろう。なお試算にあたって1999年財政再計算結果を利用した（詳細は高山・塩浜[2004]参照）。

給付を13.22%抑制することには大きな抵抗が予想される。ただ、今後求められる負担増の割合の方が給付減の割合より大きい。その点の理解を訴える必要があるだろう。

仮に給付減を13%未満に抑えたとすれば、厚生年金のバランスシートには債務超過分が多少とも残ることになる。その場合、年金目的消費税の税率を2%より高くするか、

永久国債を発行して財源不足を補うかのいずれかが必要となるだろう。

### みなし掛金建てへの切りかえ

こうした改革を実行しても、年金制度の維持可能性は若者が制度への加入意欲を失わないかどうか基本的に左右される。この問題はスウェーデンや東欧・旧ソ連邦諸国あるいは開発途上国でも深刻な問題となった。これらの国々には年金給付を保険料拠出に直接リンクさせることで問題の打開を図ろうとしている。「納めた保険料は必ず返ってくる」というのが、そのキャッチフレーズである。誰もが納得して保険料を払えるようにする必要がある。日本でも同様の対応が求められている。スウェーデン流の「みなし掛金建て方式」への切りかえを図るべきではないのか。

スウェーデン方式では、加入者が年々拠出する保険料は、その時どきの年金受給者の年金給付を賄うために用いられ、積み立てには回されない（賦課方式の維持）。他方、保険料拠出額は本人の年金個人勘定に「みなし運用利回り」つきで毎年記録される。そして年々の給付額は、受給開始時点までに記録された保険料拠出総額（みなし運用利回り込み）および平均余命に基づいて決められる。みなし運用利回りはスウェーデンでは賃金上昇率相当ということになった。賦課方式のままなので制度の切りかえは容易である。

みなし掛金建ての場合、受給開始年齢は本人が自分で選択して決める。また給付総額は保険料拠出総額プラスみなし運用益に等しい。したがって、受給開始年齢の引き上げや給付カットは政治問題にならない。保険料の引き上げも原則としてない。

### 国民年金も所得比例に

もうひとつ、国民年金の問題がある。国民年金の保険料は原則として定額、つまり、人頭税的であり逆進性がきわめて強い。これを所得比例型に改めたらどうか。そして給付も所得比例にして給付を拠出と直接リンクさせる。所得比例年金に改めるとなると、現行基礎年金のうち保険料で賄われている部分は1階から2階へ移行させることになる。

他方、基礎年金のうち税金で賄われている部分は現在、定額のみである。税金を年金に投入する第1の理由が「高齢者の生活支援」にあるとすれば、むしろ所得水準でみて「上に薄く下に厚い給付」に改める方が国民の理解を得やすい。前述したように、支援の必要性に乏しい人にまで税金を財源とする年金給付を届けてあげる余裕はない。そうすると、こちらも大改革が必要となる。大改革後の給付体系のイメージは新しいスウェーデン・モデルとほぼ同じものとなるだろう（図3）。総じて基礎年金は解体と再生が迫られていると言わざるをえない。

### 参考文献

高山憲之「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』53(3)、2002年。

高山憲之・塩浜敬之「年金改革 バランスシートアプローチ」『経済研究』55(1)、2004年（近刊）。