

年金特集若者を絶望させない年金改革

性急な制度変更論の落とし穴

年金危機はあるのか

周知のように日本の公的年金は現在、多くの問題をかかえている。給付が肥満気味なこと、世代間の負担格差が大きいこと、年金の将来負担が企業経営に悪影響を及ぼすおそれがあること、雇用・医療・介護・子育て支援・税制等を含めて総合的かつ整合的な観点から再検討する余地が多いこと等。

長い年月の間には当初ほとんど予想できなかった事態が生じうる。それにもかかわらず、いったん決めた給付水準は変えられないとして、それを絶対視すべきだろうか。長寿化と少子化の思わぬ進行で「将来の公的年金保険料を現在の二倍程度まで引き上げる必要がある」という話がある。しかし、それは現行給付水準不変を仮定しての話だ。

「年金危機」が叫ばれるのは、右の仮定を絶対視するからにほかならない。この仮定を見直し、諸情勢の変化に適合するように給付水準も負担も変えていくとすれば、年金危機など存在しない。年金危機が仮に現下の日本にあるとすれば、それは、給付は変えられないという給付絶対論にコミットしている政治の貧困（政治家の怠慢）がもたらしたものである。

年金は天から降ってこない

公的年金とはそもそもどういうものなのか。老後の生活安定を図るために国民すべてが青年時から強制的に資金積立をする。制度創設時（1942年）における厚生年金の制度目的は確かにこのとおりであった。しかし当時、実際に年老いた両親を各家庭内で私的に扶養していた青壮年層に向かって「自分の老後は子供や孫をたよってはいけない」といっても、彼らには資金的余裕があまりなかった。制度創設時の青壮年層だけに限定して老後の準備を二回させること（年老いた両親の扶養および自分の老後準備）は事実上できなかったのである（いわゆる「二重の負担」問題）。いきおい厚生年金の保険料は3%という低水準時代が戦後長くつづいた。国民年金も創設時（1961年）の保険料は

1人月額100円であった。

低い年金保険料を長期間納めたところで「老後の安心」を確保することができるほどの年金給付は本来、手にしえなかったはずである。しかし「食える年金を支給せよ」という国民多数派の政治的要請が強く、それを受けいれないかぎり公的年金に対する国民の信頼をつなぎとめることは事実上できなかった。結果的に各人の年金負担とは切りはなした形で年金給付が決められ、給付水準の大幅引き上げが何回となく実施されたのである。各人の納付した年金保険料は直ちに年金受給者の給付財源として支出され、その後に残った保険料だけが積立にまわされた。こうして公的年金は「世代と世代の助けあい」の制度、いわば社会的親孝行の制度となったのである。

このような公的年金の基本性格は、なにも日本のみ固有のものではない。欧米の先進工業国における公的年金制度はおしなべて共通の性格を有している（なお、この基本性格は実際の機能であり、決してイデオロギーではない。別の基本性格を有する制度に首尾よく変えることができるのであれば、そうしたいと願っている人びとも現に少なくない。しかし強制貯蓄の器に変更しようとすると、右に指摘した「二重の負担」問題に再び直面する。この問題を円滑に解決する妙案は今のところない。これが現実である）。

さて、この社会的親孝行の制度をどうするか。年金は天から降ってこない。年金受給者が手にしている給付を賄うのに必要となる財源を負担しているのは実は受給者の子供であり孫である。国の制度であるからといって「給付は高ければ高いほど良い」などという甘えは本来、許されない。それは結果的に自分の子供や孫を重い年金負担で苦しめることになるからである。

普通の親子であれば、年老いた親には品位のある生活を期待する一方、子供には親の世話で苦勞をかけたくないと願う。諸事情が変わっても普通の親子なら、その事態に適時適切に対応することができる。

普通の親子にできることが公的年金となると、どうしてできないのか。国の制度だからといって低負担と高給付の双方を両立させる魔法など、あるはずはない。諸事情が変わり、現在すでに子供や孫の世代は公的年金のために重い負担で苦しんでいる。実際、所得税や住民税よりも高額な年金保険料を徴収されている人びとが圧倒的に多い。このことに対する理解は今日の日本でも徐々に深まっているように思われる。

現に給付水準の下方調整（切り下げ）がすでに1985年と1994年の2回にわたって断行された。苦い選択ではあったものの、国民の多数派がそれを受け入れたのである。給付水準を時代の要請にあわせて変えていくかぎり今後

も年金危機は生じない。

二階部分、民営化案への疑問

給付水準の調整は肥満気味の年金給付をスリムにするものである。そして、その代わりに私的年金の守備範囲を拡大するための措置を積極的に講じる。これは事実上、公的年金の一部民営化を意味している。この意味での公的年金の一部「民営化」を私は従来より主張してきた。年金分野で民間活力を活用することの意義はきわめて大きい（しかるに最近、私を「民営化反対論者」としてレッテルをはる者がいる。このようなレッテルは私の考え方に反しており、誤解である）。

私が最近、疑問視しているのは「公的年金を定額の基礎年金（1階部分）だけに限定し、2階部分の賃金比例年金は民営化すべきである」という意見だ。これらの意見（以下「2階民営化案」と呼ぶ）に対する疑問は主として5つある。

第1。実施にあたり「二重の負担」問題（両親の面倒はみるが、自分の老後は子供や孫にはたよらないことによる負担問題）が発生する。すでに年金受給者となっている人の年金は今後とも政府が払いつづける必要がある。定年退職直前にある人や中年齢者が過去の拠出をつうじて積み上げた年金給付に対する期待権にも政府は可能なかぎり誠実に応えていかざるをえない。その費用は手持ちの積立金だけでは賄えない。未積立分は巨額に達しており、米国で12兆ドル（GDPの1.8倍）、ドイツで10兆マルク（GDPの3.3倍）と試算されている。日本でもGDPの二倍前後の未積立債務がある（この金額は割引率の設定次第で異なる）。

制度切りかえ時点の青壮年層は、この未積立債務の一部を返済しながら（今までとほぼ同程度の年金負担をしながら）、みずからの老後に備えた積立を別途、迫られる。全体として年金負担は制度の切りかえ時には必ず上がり、現役世代の生活を圧迫する一方、企業に追加負担を強いることになる。

仮に未積立債務を国債に置きかえると政府赤字は一挙に増大（あるいは未積立債務の利子相当分を税でまかなうと財政規模は一挙に拡大）する。これは日本政府が進めようとしている財政構造改革に逆行する内容である。

老後生活の安定か最低生活の保障か

第2。民営化された年金は掛金建てで運用される。給付は事前には確定しな

い。老後生活の安定（従前生活水準の維持）は必ずしも保障されず、運用リスクや物価変動リスク等はすべて本人が負うことになる。また掛金建て民間年金の場合、給付は男女で差がつく。女性の方が男性より総じて長命だからである。掛金と同じであれば年々の給付は女性の方が少ない（厚生年金の場合には、こうならない）。

公的年金は「老後生活の安定」を図るための制度であったはずである。この目的を仮に「最低生活の保障」のみに切りかえたとしたら、それにふさわしい手段を組み合わせることが求められる。たとえば1階を含めて民間年金保険スキームへの加入を全国民に強制し、生活保護制度で補完するというのも1つの方法である。この場合、国は公的年金の制度運営からはいっさい手を引くことになる。ただ民間保険への加入を強制するだけである。そしてミーンズテスト（資力審査）付きの生活保護制度で最低生活を保障する。

あるいは高齢者・障害者・遺族に対しては生活保護給付とは別建ての差額給付（最低生活費との差額）を「公的年金」として支給することも考えられないわけではない。この場合、公的年金は制度として残るものの、現在の1階部分とは考え方も制度内容も基本的に異なることになる。

賦課方式の公的年金（「世代と世代の助けあい」の制度）に問題が多いとすれば、なぜ中途半端に1階だけを残すのか。なぜオールジャパンで大がかりな定額の公的年金を賦課方式のもとで運営しなければならないのか。

低利回りで打撃の大きい企業年金や個人年金

第3。2階部分の民営化で巨額資金が金融市場に一挙に流れこむ。金あまりで国内金利はさらなる低迷を余儀なくされ、金利収入を生活費の一部にあてている人（年金受給者）を脅かしつつけるだろう。高利運用は国内では期待できず、積立のメリットを活かすには為替リスクを伴う国際投資に積立資金の多くは向かわざるをえない。また貯蓄超過は対外収支黒字を継続させ、貿易摩擦をさらにヒートアップさせるだろう。2階部分の民営化はタイミングの選択問題とも無縁でない。

積立のメリットは長期間にわたる高利運用によってはじめて得られる。厚生年金基金の年間運用利回りは1996年度実績で名目2.7%にまで下がった。積立方式の厚生年金基金も現在、苦しみにあえている。賦課方式の年金も問題を抱えているが、積立方式に切りかえても新たな別のリスクに直面せざるを得ず、それで「老後は安泰」というわけにはいかない。これが現実である（積立方式への切りかえを主張する論者はどういうわけか厚生年金基金をはじめとする企業年金や各種個人年金の苦しみに対して目を閉ざしている。そのような態

度は知的に誠実だといえるだろうか)。

第4。民営化の狙いは貯蓄増強を通じて国内実物資本を増やし経済成長を促進することである。欧米の民営化論者に共通しているのは、まさにこの点にほかならない。しかるに日本のマクロ経済は今のところ貯蓄超過に悩まされており、貯蓄増強の必要性は現在きわめて乏しい。このとき積立資金の大半がマネーゲームに向かい、実物資本の形成につながらないというおそれはないのか。

第5。管理費用の増大。厚生年金の事務管理費は現在、保険料収入の1%前後にとどまっている。年金を民営化すると事務管理費は最低でも10%を上回るだろう(軍事政権下で年金民営化を強行したチリでは20%強の管理費用がかかっている)。

この問題は、とくに低所得の人にとって深刻となる。低所得の人は掛金の絶対額が元々少ない(月給10万円の人が月々5%の掛金を個人年金勘定に拠出する場合、掛金は月額5000円にすぎない)。管理費用は小口の積立資金ほど高くなるのが通例である。管理費用控除後の実質利回りは低所得の人ほど低くならざるを得ない(チリでは所得の高低により実質利回りに3%の差がついた)。

2 階部分の民営化で現役組や企業が犠牲に

どのような改革であれ、それによって利益を受ける人がいる一方、不利益を被る人も必ず出る。不利益を被る人が出ない改革など、まずない。

2階民営化案は移行時における現役組(とくに中年以上)の年金負担を重くし、その生活を圧迫するおそれがきわめて大きい。企業も移行時に追加負担を強いられよう。国の財政もさらに悪化するおそれが強い。低賃金労働者や女性も割をくうだろう。そして移行のタイミングにもよるが、年金受給者も低金利の継続でダメージを受けつつけるおそれがある。

他方、将来世代の年金負担は賦課方式の場合よりも軽くなる可能性が大きい。ただし、彼らの年金給付は積立金の運用利回り次第であり、低額年金となるおそれがないとはいえない(労働力人口の減少で国内資本は相対的に過剰となり、国内の資本収益率は今後とも低迷するだろう)。

右に述べたマイナス面をすべて引きうけてまで2階民営化を試みる覚悟が、いま国民全体にあるだろうか。あるいは、その覚悟を国民にせまり、大方の納得を取りつけるだけの傑出した政治リーダーに私たちはいま恵まれているだろうか。

いずれにせよ更地に家を建てるようなわけにはいかない。今、住んでいる古い家をたよりにしている人びとがすでに多いのである。ほころびが目だつからといって、その家の半分をこわし代替家屋を用意することは、コスト面でペイせず、また多数の人びとに不自由を強いるだろう。

マイナス面も検討する米国の年金民営化論議

公的年金の民営化論がもっとも盛んなのは米国である。その総帥M・フェルドスタイン教授の場合、年金民営化の具体的なプランを練りあげ、移行に伴って発生する個別の問題点をどのように克服するかについて詳細な議論を展開している。

フェルドスタイン教授は年金積立金の運用収益に法人税や事業税を賦課しないことをまず想定し、年金の実質運用利回りを年間9%と仮定する。この運用利回りは過去35年間のアメリカの実績に基づくものである。この利回りが今後とも長期間にわたって実現すると仮定すると、移行に伴う負担の増分は当初、月給の2%ですますことができ（現行12.4%の「2倍の負担」にはならない）、長期的には年金保険料そのものを2%の低水準にまで引き下げることが可能だと主張している。ただ移行時40歳以上の現役組は年金負担増となる。このことを指摘することも忘れてはいない。また投資収益に伴うリスクをどうすれば軽減できるか、低賃金労働者等についても不利益が生じない方策を具体的に提案している。

フェルドスタイン教授の提案に批判がないわけではない。9%の年間実質利回りはいくらなんでも高すぎる、積立金の運用収益を非課税とすることで穴のあく法人税・事業税の税収を別途どう確保するか、等々。いずれにせよ民営化論者みずからが、その提案のマイナス面を熟知しており、その克服策を具体的に論じているのである。

スウェーデンとドイツそれぞれの解決案

「二重の負担」問題を回避しながら現行制度の主要な問題点を解決する方法は本当にないのか。世界各国の年金問題当事者の最近における主要な関心はこの点にあった。そしてスウェーデンで新たな解決策が1994年に提案され、その実施がすでに決められた。

その解決策のポイントは、年金給付の決め方（権利の確定）と財政方式の選択問題（積立方式か賦課方式か）を分離したことにある。すなわち現行制度がかかえる諸問題の大半（世代間の負担格差、給付と負担が一對一に対応していないこと、貯蓄と労働供給への悪影響等）は給付算式を給付建てから掛金建て

に切りかえることで解決する。他方、年金財政は今後とも賦課方式を維持する。賦課方式を維持していくかぎり「二重の負担」問題は生じない。各人が老後の準備をするのは1回限りですむからである。

スウェーデンでは年金保険料を今後18.5%に固定し、その引き上げはいっさい考えないことにしている。掛金建ての制度では、まず最初に掛金率を決める。そして、その掛金率はよほどのことがないかぎり変更しない。代わりに給付はその時どきの経済情勢に左右されることになる。

18.5%の保険料のうち16.5%分は直ちに年金受給者の給付財源にまわされ、費消されてしまう。ただし各人の公的年金拠出額は個人別の年金勘定で管理され、16.5%の拠出分が各年度末にどの程度の持ち分(架空の金額)になっているかが記録される。持ち分は「みなし運用利回り」込みである。みなし運用利回りは賃金上昇率に等しく設定されることになっている。拠出額の残り2%分は実際に市場で運用され、その運用成績も個人年金勘定に記録される。老齢に達した段階で各人は自分の個人年金勘定にどれだけの持ち分(市場運用分込み)があるかを知る。それを少しずつ取りくずして(年金給付化して)老後の生活費に充てるのである。これがスウェーデン式解決法にほかならない。

スウェーデン方式の知的イノベーションは「みなし運用利回り」の考案にある。イタリアでも、このスウェーデン方式とほぼ同じ解決策が採用されることになった。

日本の場合、仮にスウェーデン方式を導入し、年金保険料の引き上げを今後いっさいしないとするれば、将来の年金給付水準(実額)は現行の半額程度となるだろう。年金保険料を今後長期間にわたって現行水準に固定するという選択は、このようなハードな結果を招来する。

他方、ドイツでは現行20.3%の年金保険料を1999年から1%引き下げることとする年金改正法案が、この10月に連邦議会下院で可決された。10%を超える失業率を少しでも改善するためには、企業の人件費負担を圧迫している年金保険料を早急に引き下げる必要があったからである。そして年金保険料は今後20年間にわたって現行水準より低い20%以下に抑えこむ。その見返りに付加価値税の税率を1999年から1%引き上げて16%にする一方、年金給付は将来にわたって現行水準より10%弱切り下げる。同時に年金制度の枠内で出産・子育て支援を従来より強化する。子供は社会の生存条件だからである。

仮に日本もドイツの例にならって年金給付をさらに下方調整する場合、既裁定年金の物価スライド化(賃金スライドはしない)、満額年金受給要件の40

年拠出から45年拠出（あるいは英国にならって四九年拠出）への変更、標準年金モデルの専業主婦世帯から夫婦共働き世帯への切りかえ、給付課税の強化、介護保険料・健康保険料の年金給付からの天引き、高所得者の年金額カット等、残されている具体策は多い。

酸素マスクなきエベレスト登山

いずれにせよ「老壮青」のすべてが絶望しない年金制度を構想することは容易でない。現状はどちらかといえば「進むも地獄、退くも地獄」という状況に近いからである。

年金のための負担増が避けられないとしたら、各人の名義のもとにお金の残る形で負担増を実現するというのも確かに1つの選択となる。ただし名義が残ってもインフレや低利回りのリスクを完全に回避することはできない。したがって、そのような選択をする場合には思わしくない結果が生じて、それを老後に引きうけるだけの覚悟をする必要がある。

昨今「2階部分を丸ごと民営化したり公的年金の財政運営を積立方式に切りかえたりすれば問題はすべて解決する」かのような主張が日本には多い。ただし、物事はそれほど単純ではない。制度を変更すれば問題の一部は確かに解決する。しかし、それと同時に新たに別の問題や別のリスクが発生する。新しいリスクが何かをいっさい議論せず、リスクへの対応を1つも示さずに、ただ新提案のよい側面だけを強調し、現行制度の悪い側面だけをことさらに言いつのる。これでは、たちの悪いセールスマンと同類ではないか。

エベレストからの眺めは、ときに素晴らしいかもしれない。その素晴らしさに幻惑されて、酸素マスクも持たず他の用意もいっさいせずにエベレストに登ることを私はしないし、それを他人に勧める気にもなれない。