

年金制度の抜本改革

高山憲之

現行の年金制度はすでに賞味期限が切れている。その延命を図っても年金の基本問題を解決することはできない。むしろ20年先をみすえて維持可能性の高い年金制度を構築しなおすことが重要である。そのために必要となるガイドラインをいくつか示すことにしたい。

保険料拠出と給付を直接むすびつける

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にかき基本的な左右される。この点において空洞化対策はもっとも重要な政策課題である。年金問題における政治不信・行政不信をどのようにとりのぞくのか。たんに強権を発動させるだけでは問題は解決しない。

この問題はスウェーデンやイタリアおよび東欧・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。そこでは保険料拠出と年金給付を直接むすびつけることで問題を打開しようとしている。「納めた保険料はかならず返ってくる」(Every penny counts!) というのが、そのさいのキャッチフレーズにはほかならない。日本でも同様に対応することがもとめられるのではないだろうか。スウェーデン流の「みなし掛金建て方式」へ切りかえること、または、それとほぼ同等の内容をもつ給付建て制度へ抜本的に再編成することを急ぐ必要がある。

スウェーデン方式では加入者の毎年拠出する保険料が拠出時における年金受給者の年金給付をまかなうために用いられ、積みたてにはまわされない。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(みなし運用利回りこみ)および平均余命にもとづいて年々の給付額が決められる。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。年金財政は賦課方式のまま変わらないので、制度の切りかえは容易である。

掛金建ての場合、受給開始年齢は本人が選択して決める。また年金給付水準も右に述べたように自動的に決まる。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とはならない。年金保険料の引き上げも原則としてない。

過去拠出分との区分経理

みなし掛金建てへの切りかえは原則として制度改正以降の保険料拠出分だけを対象とする。制度切りかえ前の給付約束分は年金特別会計上区分して別途処理する。そのようにしないと制度の透明性が失われてしまう。

年金制度に対する若者の信頼をとりもどすための手段と、債務超過を圧縮するための手段をごちゃまぜにしてはいけな。異なる目的にはそれぞれ別の政策手段を割りあてる必要がある。それが正しい政策割当の考え方である。

過去分と将来分を会計上区分してあつかう。ただ、そうすることはできな

いという声が行政の一部にある。できるできないということと区分經理をし
たくないということは別次元の話である。区分して經理することができない
ような無能な輩を公務員職にとどめる必要はない。民間には区分經理の専門
家がたくさんいる。

国民年金保険料は所得比例型へ

国民年金の保険料を所得比例型にすることは制度発足前から重要な課題で
あった。ただ、いわゆるクロヨン問題（所得捕捉における信頼性の問題）が
あって、これまで無理があることを承知しつつ定額の保険料としてきた。そ
してその無理を多少とも緩和するため 2002 年度から保険料の半額免除制度を
導入したのである。つぎのステップは免除額をさらに細かくきざむことであ
り、2004 年の改正案では 4 段階免除制への切りかえが提案されている。さら
に現行の定額保険料上限（2004 年度において月額 1 万 3300 円）より高い保険
料を複数設定することも検討に値しよう。そうすると国民年金の保険料は所
得比例型に事実上、近づく。それは国民年金健康保険料（税）の所得割です
でに実施している方法と大差ない。

基礎年金の解体

所得比例の保険料には所得比例の給付を対応させる。そうしないと拠出と
給付は直接むすびつかない。国民年金の保険料を所得比例型に改めると、現
行の基礎年金のうち保険料で財源調達している部分は所得比例年金とせざる
をえない。つまり、その部分は定額給付から形を変えることになる。

それと連動して、給与所得者についても基礎年金のうち保険料でまかなっ
ている給付を所得比例に改める必要がある。それは従来の 2 階部分（所得比
例年金）と合体させることになる。

結果として現行の基礎年金は 2 つの給付（国庫負担相当分と保険料負担相
当分）に切りはなされ、保険料負担相当分の給付は所得比例年金として独立
する、または既存のそれと合体される。

なお新制度への切りかえは円滑にすすめる必要がある。移行には原則とし
て 40 年の経過期間をもうけなければならないだろう。

保証年金への衣がえ

つぎに基礎年金のうち国庫負担相当分の給付をどうするのか。欧米におけ
る最近の動向をみると、所得水準でみて「上に薄く下に厚い」年金給付をま
かなうために税金を投入している国が少なくない。仮に日本もそのような動
きにしたがうとすれば、現行の基礎年金制度（国庫負担分）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を最低
保証型の年金給付に切りかえるのである。その典型例はスウェーデンやカナ
ダにもとめることができる。

スウェーデン型の保証年金（全額税負担）を創設することについて日本で
は慎重論が少なくない。いわゆるクロヨン問題が依然として尾をひいている
からである。ただ仄聞するところによるとスウェーデンにも程度の差こそあ
れクロヨン問題はある。

日本ではいま高齢者の所得を調べ、それにもとづいて国民年金健康保険料

(税)や介護保険料を徴収している。その所得把握に仮に問題があるとすれば、かれらが負担している健康保険料や介護保険料は適正でないことになってしまう。

非給与所得者の所得申告を十分には信頼していない給与所得者が日本では少なくない。そのような状況をふまえると、所得が一定額以下の階層については当面、税金負担の年金を図1のように定額給付とする。ただ所得が一定額以上の非給与所得者については、いまでも税務署が所得を正確に捕捉する努力を怠っていないと思われる。所得の過少申告が判明した場合には重加算税をさらに強化したり、保証年金の受給に制限をくわえたりすることも検討してよい。そのようにすれば当面の問題(給与所得者の不満)をさけてとることができる。

納税者番号制度は1日も早く導入する必要がある。ただし、それをすぐに導入することができないからといって、最低保証年金への衣がえを先送りする必要はとくにないのである。

なお非給与所得者の場合、すでに述べたように国民年金の保険料を所得比例型に事実上変更する。そして給付設計をみなし掛金建てに切りかえる。かれらの負担する保険料を厚生年金の保険料と同じにするのかどうか。それは事業主負担相当分のとりあつかいをふくめ時間をかけながら別途、検討する。

みなし掛金建てに所得比例年金の給付設計を切りかえ、さらに最低保証年金を導入するさいには、年金権を夫婦間で分割することができるように配慮する必要があるかもしれない。

過去抛出にかかわる債務超過圧縮に公的資金(税金)投入を

つぎに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てきた。その例にならい、過去抛出にかかわる公的年金のバランスシートを修復するために公的資金(税金)を集中的に投入したらどうか。そうしても大方の理解はえられると思われる。税金を公的年金に投入する第2の理由はここにある。

さらに育児休業期間中は年金保険料負担が免除されている。その穴うめ財源としても税金を年金に投入する必要がある。

20年遅れの直間比率見直し

つぎに年金財源として公的資金をどのように調達したらよいのかを考えてみよう。日本では過去20年間、直間比率を見直すことが税制改革における主要な課題の1つとなっていた。年金をはじめとする社会保障財源も本来であれば税制改革の方向と整合的な構成に切りかえる必要があったはずである。しかし実際には直接税にかぎりなく近い保険料負担を引き上げてきた。税制改革の基本方向とは正反対の施策をつづけてきたのである。社会保障負担においては、これから20年遅れの「直間比率見直し」にとりくむ必要があり、それを通じてオールジャパンによる公平な負担を実現させなければならない。

そのように考えるとき、賃金税の性格をもち直接税にかぎりなく近い年金保険料を引き上げることは今後きわめて慎重でなければならないだろう。むしろ保険料は給付と直接むすびつけることの方がはるかに重要である。

年金目的消費税を導入せよ

公的年金財源として税金投入分を拡大していくことは安定財源をうることなしにはできない。その場合、安定財源としては消費支出を課税ベースとする年金目的消費税（ないし社会保障目的税）が最有力候補となる。ちなみに税率2パーセントで消費税収は年間4兆7500億円強（2004年度予算）にも達する。所得税や法人税は景気変動に左右されやすく、また資産課税はもともと税収が少ない。ただ日本における消費税の導入とその税率引き上げはこれまで首相の重い決断と指示なしにはできなかった。その決断に首相の政治生命を賭けることになったからである。

なお高齢者に対する現行の所得課税は寛大にすぎるのではないだろうか。高齢者の課税最低限は老年者控除をはじめとする特別措置により60歳未満の現役の人とくらべると極端に高く、水平的公平の基準を満たしていない（とくに65歳以上の場合）。また収入項目のなかで年金収入のみを公的年金等控除で特別あつかいしているため、年収が同額であっても年金給付以外の収入が多い高齢者ほど多額の税金を納付させられている。高齢者相互の間でも課税が公平となっていないのである。

高齢者に対する課税を適正化するためには、第1ステップとして老年者控除を廃止し、さらに公的年金等控除を縮小する必要がある。その場合、65歳以上の人に適用されている公的年金等控除を65歳未満の人に適用されている控除額と同額としてもかまわないだろう。政府は2004年度の税制改正で老年者控除を廃止する一方、65歳以上の人に適用される公的年金等控除（最低保障額）を事実上20万円減額することにした。一歩前進である。

年金給付課税を適正化する余地はほかにもある。原則非課税となっている遺族年金は原則課税に切りかえてもよいだろう。また給与所得のある年金受給者に給与所得控除と公的年金等控除の双方を認めていることも寛大にすぎる。給与と年金給付を合算し、給与所得控除か公的年金等控除かのいずれか一方のみを適用するだけでよい。

いずれにせよ年金給付課税を強化すると所得税収入（および住民税収入）はふえる。その増収分も安定財源となる可能性がある。ただ、それも当面は年間を高々3000億円程度と予想されているので、それに過度の期待をよせてはいけない。

相続税・贈与税の税収も年金財源に組みいれるべきだという提案がある。財務省関係者を別にすると、この提案に反対する人は少ないだろう。ただ相続税・贈与税の税収を日本においてふやすことは政治的にみるかぎり決して容易ではない。ちなみに日本共産党をふくむ主要な政党のすべてがこれまで相続税の増税に反対してきた。相続税・贈与税の税収をふやすことができれば、そのぶんだけ年金保険料を引き上げなくてもよくなる。この点について理解が深まることを期待したい。

給付増の抑制

従来年金改革では、すでに年金を受給している人を政治的にアンタッチャブルであるとみなし、かれらの給付を実質的に引き下げることはいっさい政治課題とならなかつた。それなりの理由があったからにはほかならない。すな

わち年老いて年金受給者となっている人にとって人生を再設計することはまず不可能に近い。また年金給付の引き下げが財産権侵害とならないかという問題もある。さらに、その引き下げは「福祉切り捨て」「高齢者いじめ」などのスローガンのもと激しい政治的抵抗に直面せざるをえない。

ただデフレ進行下で年金給付のスライド減額が2003年4月より実施されている。給付の実質価値は維持されるものの、すでに年金を受給している人の年金額（名目値）は引き下げられた。ルビコン川はすでに渡ってしまったのである。

厚生年金のバランスシートに巨額の毀損が生じており、年々の収支も赤字に転落したいま、すでに年金を受給している人についても可能なかぎりゆずってもらう必要がでてきた。ちなみに年金受給者の子供や孫はボーナスカットや月給切り下げ、あるいは失業率の上昇に苦しんでおり、そのことを子供や孫を通じて年金受給者はみな承知しているはずである。その子供や孫たちの負担でまかなわれている公的年金給付がアンタッチャブルのままでは話を通らないだろう。

給付調整の方法はいくつか考えられる。まずデフレ下では法律どおりに年金給付をスライド減額する。つぎに新しいスライド指標を導入する（たとえば年金財源確保のための消費税増税にともなう物価上昇分は年金スライドに反映させない。くわえて日本経済全体の動きに連動する年金スライド指標を新たに作成する）。さらに過去拠出分の所得比例年金については給付乗率を引き下げる。ただし、すでに受給している年金名目額（基礎年金こみの合計額）をインフレ下で切り下げることはいわない（いわゆる従前額保証つき）。

間接的ながら年金給付を調整する必要もある。たとえば給付課税を強化すること、高齢者の負担する医療保険料を年金給付から天引きすること、医療・介護サービスにおける利用者負担金を適正化すること、などである。

いずれにせよ給付を一律に調整するだけでなく、年金給付額の高い人に率先してゆずってもらう方策もふくめて検討する必要がある。

なお将来における基本構想として、税金でまかなわれる年金については定額の年金給付とするのではなく「上に薄く下に厚い給付」に変えることを検討する。

クローバック制度の導入

すでに年金を受給している人や、まもなく年金受給者となる団塊の世代については税金負担の年金給付をどのようにしたらよいのだろうか。かれらは経済的に恵まれているか手許不如意で生活難に苦しんでいるかにかかわりなく、3分の1（将来は2分の1）が税金でまかなわれる定額の基礎年金を受給していくことになっている。年金への税金投入は主として「高齢者への生活支援のため」である。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とどけることは本来目的に反する。

ただ公的年金の給付引き下げは財産権にからむ問題となりうる。粗暴な給付カットを提案しても、よほど特別の事情がないかぎり受けいれられない。そこで手はじめに所得税を納税している年金受給者に着目する。そしてかれらについて、いったん受給した年金のうち国庫負担相当分の給付（基礎年金の3分の1、2009年度以降は基礎年金の2分の1）の一部または全部を翌年の

所得税申告時に国へ税金として払いもどしてもらうことを検討したらどうか。カナダにはクローバック (claw back) といって、これと同趣旨の制度がある。

なお公的年金等控除はこの払いもどし分をさしひいた後の年金給付に適用する。払いもどしと給付課税はそれぞれ別のものとしてあつかう必要がある。カナダでも同様である。

バランスシート健全化の具体例

傷んだ厚生年金のバランスシートを修復するために今後どうすべきなのか。そのために年金保険料を引き上げてはいけない。

それではどうすればよいのか。以下ではその具体例を示すことにする。

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となる財源を、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。財源は当面、年金給付課税の強化やクローバックそして相続税や贈与税の全額年金目的税化などで捻出する。このうち日本型クローバックは基礎年金国庫負担総額の 5 分の 1 程度 (2004 年度予算ベースで 1 兆 2000 億円ほど) を経済的に恵まれている年金受給者からもどしてもらうことを将来計画のたたき台として検討してはどうか。ちなみにスウェーデンでは年金受給者のうち上位 20 パーセント程度の人が税金負担の保証年金をうけとっていない。

第 2 に、2009 年度より年金目的消費税を導入する。その税率は 2 パーセントとする。具体的には現行消費税 (税率 5 パーセントのうち 1 パーセント分は地方消費税) の税率を 2 ポイント引き上げ、引き上げ分の用途を年金目的に限定するのである。これによる税収増は一時金換算で 270 兆円弱 (うち厚生年金割り当て分 200 兆円) となるだろう。

第 3 に、2004 年度から給付額を実質的に抑制する。そのさい、すでに年金を受給している人の給付をもふくめて調整する。ただし基礎年金の実質価値はこれからも維持する一方、報酬比例年金の給付乗率を引き下げる (基礎年金こみで従前額保証つき)。

以上の 3 つの措置を講じた場合、厚生年金バランスシートの債務超過分を仮にすべて解消しようとする、給付は全体として 13 パーセントあまり圧縮する必要がある。そのときバランスシートは図 2 のように変わる。さらに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 3 のようになる。年々の収支は 2040 年度から 2065 年度にかけて赤字となるものの、その後はふたたび黒字に転じる。積立金は 2250 年頃までに関するかぎり枯渇することはないだろう。なお、ここに紹介した粗い機械的試算にあたって 1999 年財政再計算結果をそのまま利用した (詳細は高山憲之・塩濱敬之「厚生年金のバランスシート等に関する粗い機械的試算についての覚書」一橋大学経済研究所・世代間利害調整プロジェクト、D P 186、2003 年、参照)。2004 年財政再計算結果を用いると、試算結果は当然のことながらくいちがってくる。その試算は政府がデータを公開した後の課題としたい。

公的年金の債務超過額をどこまで減らすのか

給付を 13 パーセントほど圧縮することには大きな抵抗が予想される。仮に給付圧縮幅を 13 パーセント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 パーセントより高くするか永久国債を発行して財源不足をおぎなうかのいずれかが必要となるだろう。

過去拠出にかかわる債務超過分はいわば第 2 の国債であると考えられることもできる。国債発行残高をゼロにする必要はかならずしもない。ちなみにヨーロッパが経済統合するさいに選択したマーストリヒト条約によると、政府債務残高を GDP の 60 パーセント以下に抑えるとしている。そのような考え方にしたがうと過去拠出にかかわる債務超過（厚生年金だけで 450 兆円、公的年金全体で 600 兆円弱）をこれから圧縮する必要があるものの、それをゼロになるまで徹底して減らさなくてもよいことになる。たとえば、それを GDP 比で 30 パーセント以下にすると仮定してみよう。そのとき厚生年金の過去拠出にかかわる給付の圧縮額は給付現価ベースで 4 パーセント強（30 兆円）にとどまる。

いずれにせよ公的年金の過去拠出にかかわる部分については特別会計のなかで区分経理する必要がある。そして債務超過分の圧縮に努めながら、それが年々どう変化しているかを注視していく。そうするなかで追加財源がさらに必要となった場合、経済状況と相談しながら具体的対応を考える。そのようにしたらどうだろうか。

図1 新しい年金給付体系

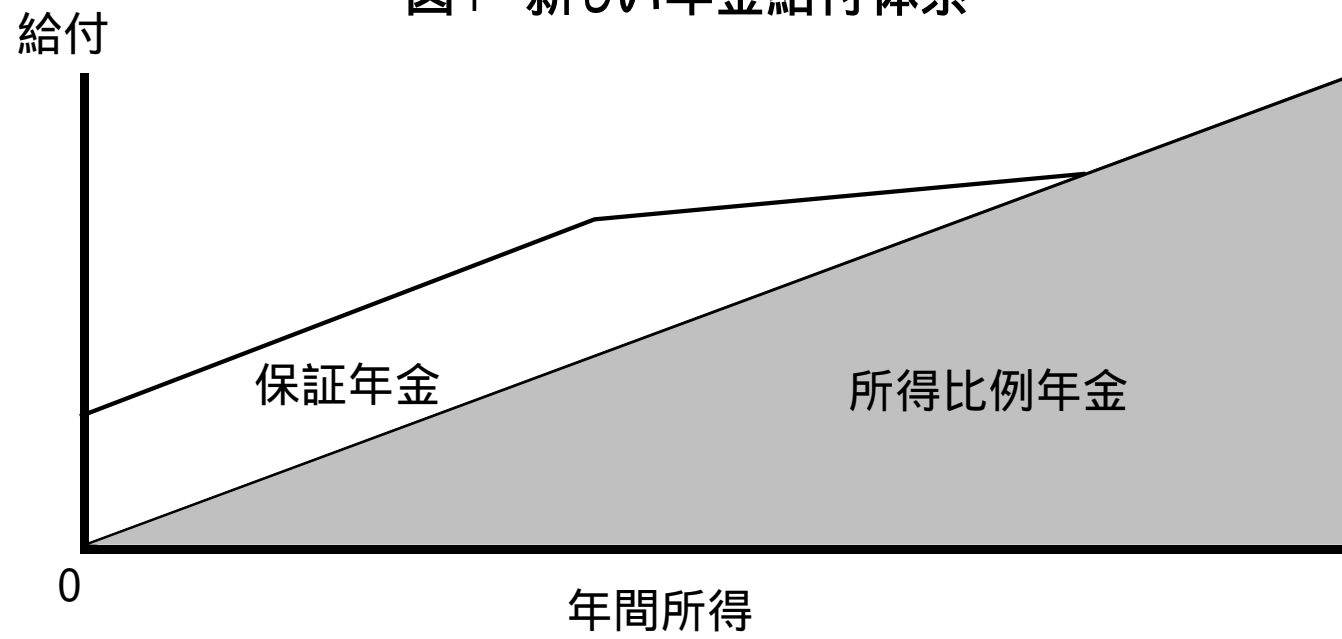


図2 健全化後の厚生年金バランスシート (2000年3月末時点)

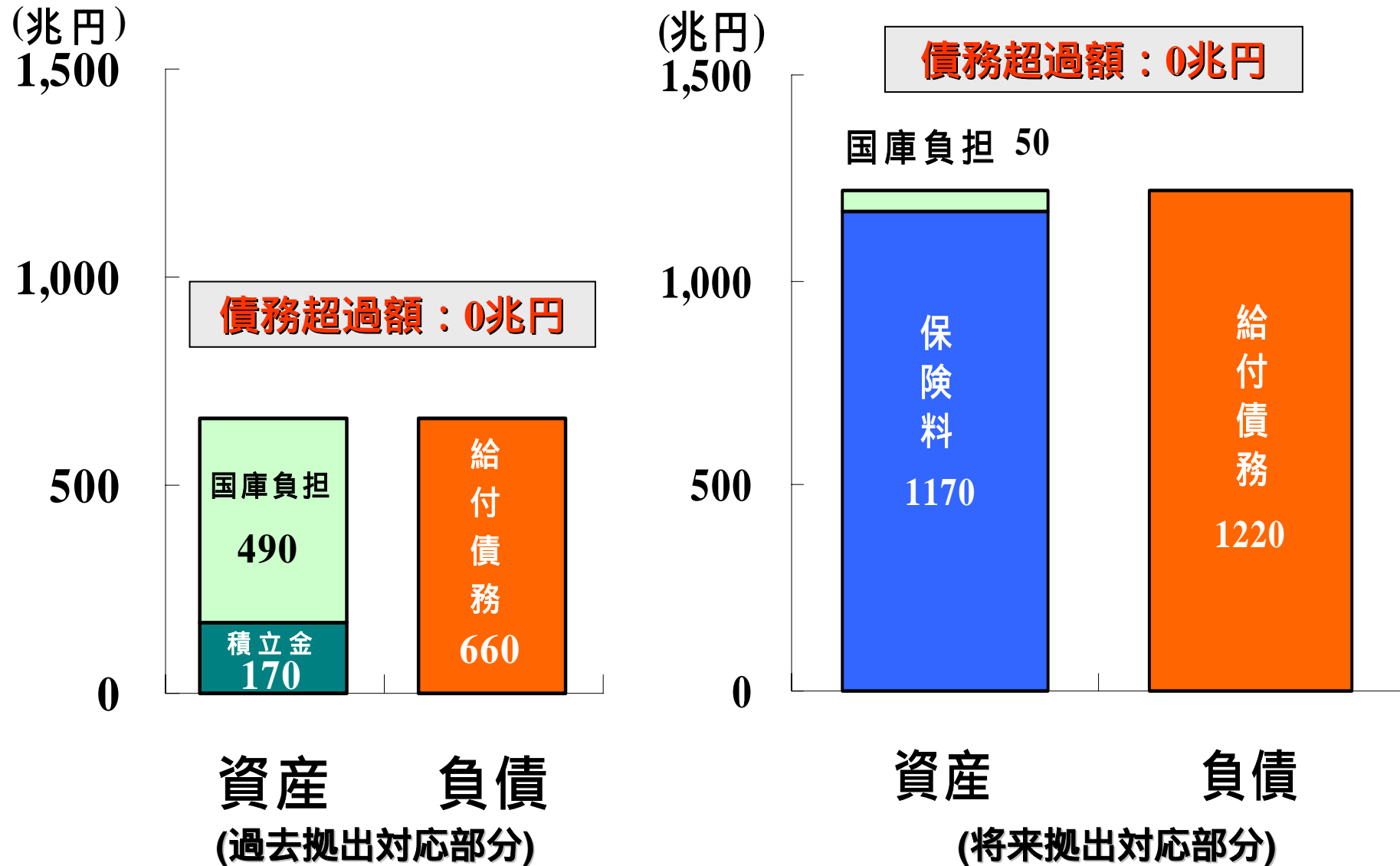


図3 厚生年金における収支残・積立金の年次推移(バランスシート健全化ケース)

