

2004年の年金改正法案を検討する

過激かつ硬直的な「負担の構造改革」

高山憲之

毎年1兆5000億円前後の定期的年金負担増計画

厚生年金の保険料は2004年10月から14年間にわたって毎年0.354ポイントずつ定期的に引き上げられる。その結果、政府の将来収支見通し（表1参照）によると厚生年金の保険料負担総額は2004年度の20兆円弱から毎年ほぼ1兆円ずつふえつづけ、10年後の2014年度には30兆円弱となる。さらにその後も毎年9000億円弱ずつ増大し、5年後の2019年度には34兆円となる見込みである（いずれも基準ケース）。

年金保険料の負担は共済年金や国民年金でもふえていく。公的年金全体として今後15年間をみるかぎり保険料負担増は毎年1兆円～1兆2000億円となるだろう。

年金の国庫負担も引き上げられる。2004年度からの15年間で約5兆円の負担増が見込まれている。これからの15年間、平均で毎年おおよそ3500億円の負担増となる勘定である。

年金保険料負担と国庫負担をあわせた年金負担総額は2004年度以降の15年間において毎年、平均で1兆5000億円前後ずつふえていくことになる。

このような年金負担増は日本経済が不況であろうと好況であろうとそれらとはかかわりなく定期的実施される。日本経済の基礎体力とそのときどきの好不況にあわせながら年金負担額を調整していくという柔軟な発想はまったくない。年金財政のつじつまあわせだけが最優先事項であり、日本経済がどうなるうとかわらないといたげである。このような負担増計画は硬直的であるというほかに、社会経済の動きと調和させるという年金改革の基本方針に反している。

仮にこのような負担増計画がそのまま実現すると、いわゆる国民負担率は将来60パーセント超となるだろう。それを50パーセント以内に維持するという自由民主党の政権公約（2003年10月7日）にも反してしまうおそれが強い。

とまらない厚生年金の空洞化

政府は今後、日本経済が回復し成長軌道に着実にのるので、上のような負担増をもとめても現役ではたらく人びとの生活水準は毎年少しずつ上昇していくと考えている。ちなみに2009年度以降の賃金上昇率は名目で年率2.1パーセントと想定している。年金保険料を引き上げて毎年1.9パーセントずつ手どり賃金はふえていく。物価上昇率は年間で1.0パーセントと見込んでいるので、手どりの賃金は毎年0.9パーセントずつ実質的に上昇していくというのである。

保険料負担の引き上げ計画は医療保険や介護保険にもある。社会保険全体としてみると政府が計画している負担増は年平均で1兆5000億円前後にはとどまらない。さらに増税計画も2004年の配偶者特別控除廃止（増税額は年間で約7000億円）をはじめ今後めじろおしである。手どり賃金の伸びは年率で0.9パーセント（実質ベース）より確実に低くなるだろう。

上のような年金保険料負担の継続的な引き上げ計画を前にして企業や個人はとまどい強く反発している。とくに人件費はこれからもいっそう節約していかざるをえないと考えている企業経営者が圧倒的に多い。賃金のベースアップどころかベースダウンがまことしやかに語られている昨今である。社会保険料負担を回避する動きは今後ますます本格化するだろう。そのなかで、いわゆるリストラも一段と強化される。正社員の数は予想外のスピードで減りつづけ、賃金の持続的上昇を享受することができる恵まれたサラリーマンは絶対少数となる。給与所得者の多数派にとって今後少なくとも15年間に関するかぎり手どり賃金は実質的にふえない。むしろ減っていくおそれの方が強いだろう。厚生年金から脱落・脱退する企業もますますふえていく。厚生年金の加入者数は政府の見通しどおりとはならず、もっと激しく減りつづけるだろう。結果として厚生年金の空洞化は今後一段と深刻なものとなるにちがいない。

日本における社会保険料の負担額は国税負担の総額を超えている。とくに年金保険料の負担額は突出して大きい。その年金保険料負担を今後、毎年1兆円強ずつふやしていくと政府が計画しても、それは企業や個人の行動パターンを変えてしまう。このような企業や個人の行動変化を政府の将来収支見通しはまったく考慮しておらず、結果的に政府がえがくシナリオどおりにならない。

政府の将来収支見通しが甘いといわざるをえないのはこのためである。年金保険料を引き上げてても年金保険料の収入総額は政府が期待するようにはふえていかない。ちなみに1997年度以降の6年間、厚生年金の保険料収入はつねに政府の予想額(予算額)を下回ってきた。願望と現実をすりかえてはならない(林 達夫)。しかし日本の場合、政府見通しにはつねに願望がこめられる。見通しと願望を混同すると、思わざる結果をまねくことが多い。さらなる年金大改革を早晚せまられることになるだろう。

労働力市場からしめだされる若者

政府は過去のトレンドをそのまま延長し、女性や高齢者の労働力率がこれからも高くなっていくと想定している。たとえば30~34歳の女性労働力率は2001年の58.8パーセントが2025年には65.0パーセントに、60~64歳の男性労働力率は同期間に72.0パーセントから85.0パーセントにそれぞれ上昇すると見込んでいるのである。

しかし、すでに述べたような年金保険料の定期的引き上げが決まれば、社会保険料の負担増を回避するため企業は今後における雇用計画・賃金体系を抜本的に見直すことになる。新規採用は手びかえられ、中途採用も一段と厳しくなるはずである。若者は年金のささえ手となる前にみずからの雇用機会をうばわれ、労働力市場からしめだされてしまう人が少なくないだろう。中年女性の場合、はたらく場所を見つけることができても多数派は低賃金を強いられる。高齢者も高賃金のまま働きつづけることができる人はきわめて少数にかぎられる。低賃金を甘受しないかぎり継続雇用は困難となる。そういう高齢者が圧倒的に多くなるだろう。

経済成長の足枷に

全体として今後、賃金が仮に毎年2.1パーセントずつ上昇していくとしても、それは平均値ベースの話である。少数の特別な人のみが後は年間で5パーセント(場合によっては10パーセント)以上の賃金増を享受していく。給与所得者の圧倒的多数は今後15年間にわたり賃金アップをほとんど期待することができなくなる。そうしたなかで社会保険料負担の継続的増大を一律に強いられるのである。多数派は生活水準をきりつめざるをえな

い羽目におちいるだろう。全体として失業率は上昇し、消費支出も低迷しつづける。ちなみに経済産業省の試算によると年金保険料の引き上げによって消失する雇用は 100 万人であり、失業率も 1.3 ポイントだけ上昇する。政府による年金保険料の定期的引き上げ計画は今後 15 年間にわたり確実なデフレ圧力として日本経済に重くのしかかる。そのぶんだけ日本経済の自律回復と成長軌道への復帰は遅らされるにちがいない。

雇用へのペナルティ

厚生労働省は年金保険料の引き上げ計画を正当化しようとするとき西欧諸国の年金保険料率をかならず引用する。すなわちドイツをはじめとするヨーロッパの主要国では年金保険料がおしなべて 20 パーセント前後にすでになっている。保険料負担の限界は 20 パーセントであるといいたいのである。ちなみに日本のそれは 2003 年時点で 13.58 パーセントであり、いわば 5 合目付近にとどまっている。頂上をめざして今後ともすすむほかない。それが厚生労働省の言いぶんである。

しかしヨーロッパの主要国が 20 パーセント前後まで年金保険料を引き上げたのは一昔前のことであった。当時はまがりなりにも経済が成長しつづけ、年金保険料を引き上げても総じて給与所得者の生活水準を上昇させることができた。いわば、おつりがあったのである。

そのヨーロッパでも人口構造の高齢化はこれからさらにすすむ。年金財政の運営に各国とも苦しい対応をせまられている。それにもかかわらず従来のように年金保険料を引き上げることを検討している国はいまや皆無に近い。年金保険料が「雇用へのペナルティ」であるという理解が広がったからにほかならない。

年金保険料は賃金を支払ったり受けとったりすると負担が発生する。それは雇用へのペナルティそのものである。人を多く雇い多額の賃金を支払う企業ほどペナルティが大きい。雇用へのペナルティという性格を有する年金保険料をさらに引き上げると、いわゆるリストラはいつそうすすみ失業率もさらに上昇する。経済の活性化に逆行してしまう。

従業員本人にとっても年金保険料の引き上げは手どり収入がさらに低下する要因となる。消費支出はいつそう落ちこみ、景気回復への足をひっぱるにちがいない。年金保険料負担は景気に対して中立的ではないのである。

年金保険料を引き上げるときには少なくとも経済の基礎体力やそのときどきの経済情勢と相談する。これが欧米の人びとの知恵にほかならない。

なお年金保険料の負担は逆進的でもある。徴収ベースの賃金に上限があり、さらに財産所得や移転所得が徴収対象となっていないからにほかならない。

年金保険料を引き上げると所得税・住民税・法人税は税収減となる

年金保険料負担は個人所得課税や法人所得課税の課税ベースを大幅に縮小させ、それらからえられる税収を減らしてしまう。社会保険料控除や損金参入が認められているからである。年金保険料を引き上げると年金特別会計は収支が改善するかもしれないが、国と地方の歳入は落ちこみ財政危機はいつそう深刻化するだろう。

バランスシートはどう変わる

そもそも若者はなぜ年金不信におちいったのか。それは、これから強いられる年金負担の方が年金給付より多くなるおそれが大きいからである。この点をまずバランスシートで説明しておこう。

厚生年金は現在、巨額の債務超過となっている。この債務超過を圧縮・解消するため、2004年の改正案では年金保険料の引き上げ、国庫負担割合の引き上げ、および給付水準の引き下げ、の3つを提案した。この3つが実現すると厚生年金のバランスシートはどう変わるのだろうか。

まず国庫負担割合を2004年度から少しずつ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180兆円から270兆円弱に増大する（いずれも一時金換算値）。増大分は90兆円弱となり、制度改正前にあった債務超過額80兆円を穴うめし若干のおつりがくることになる。国庫負担割合を2分の1に引き上げる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。将来拠出にかかわる部分に関するかぎり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、ということになる。

つぎに厚生年金の保険料を2004年度から段階的に引き上げていき、2017年度以降18.30パーセントで固定する場合、年金保険料資産は1170兆円から1500兆円強に増大する。増大分は一時金換算で330兆円程度となる。

保険料の引き上げ、および国庫負担の引き上げにより将来拠出分にかかわるバランスシートは巨額の資産超過（約340兆円）へ一変してしまう。

政府はさらに給付水準を引き下げるとしている。給付水準は最終的に15パーセントほど低下させる。ただ時間をかけながら少しずつそうするので、給付現価ベースでどの程度まで給付債務が圧縮されるのかについては基礎資料に乏しい現段階（2004年3月18日時点）では正確にわからない。ただ2004年の改正案どおりに話がすすむ場合、将来拠出にかかわる給付債務の圧縮幅は10パーセント前後になると考えても大過ないだろう。そこで10パーセント削減を仮定すると改正後の給付債務は140兆円あまり減って1290兆円弱となる。

をあわせて480兆円ほどの資産超過状況が発生する（図1参照）。

一方、過去拠出にかかわる部分については給付債務が少なくとも5パーセントほど減ると考えてよいだろう。そうするとそれだけで給付債務の圧縮額は40兆円弱となる。さらに国庫負担引き上げによる年金資産増は20兆円程度になる。双方あわせて債務超過分は60兆円弱だけ圧縮され390兆円ほどが残る。2004年の改正案は、この残された債務超過額を将来拠出にかかわる資産超過480兆円で解消することをもくろんでいる。

図1では給付債務の圧縮幅を将来拠出関連分10パーセント、過去拠出関連分5パーセントとそれぞれ大雑把に仮定して試算した。実際の圧縮幅は上の仮定とは異なる可能性がある。その場合においても上に展開した議論の質的内容を変える必要はまずないだろう。

つぎに将来拠出にかかわる巨額の資産超過480兆円の含意を負担と給付のバランスという観点から考えてみよう。将来の保険料拠出にかかわる人にとっては年金負担より年金給付の方が総じて少なくなる（給付は負担の4分の3弱）。年金負担のうち保険料負担のみを考慮しても給付の方が少ない。給付は保険料負担の高々90パーセント程度にすぎない。年金負担をしても、そのすべてが老後になって返ってこないのである。給付の方が負担より少ないということになればすすんで年金保険料を負担する気にはなれない。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。

保険料拠出と給付の大小逆転

年金保険料をこれから引き上げると拠出と給付の大小逆転が将来世代に生じる可能性が高い。しかし厚生労働省はいまのところそれを認めようとしていない。2004年2月に同省

が発表した資料「年金制度における世代間の給付と負担の関係について」においても、将来世代がうけとる年金給付は保険料負担の 2.3 倍以上になると強弁している(図 2 の 参照)。新聞各紙がその発表内容をいずれも大きくとりあげて報道したので、すでに承知ずみの読者も多いだろう。

しかし厚生労働省のメッセージを額面どおり信頼してよいのだろうか。すでに検討したようにその発表内容とバランスシートの試算結果は随分ちがっている。そのカラクリはいったいどうなっているのだろうか。

厚生労働省はまず保険料負担のうち事業主負担分を考慮しないことにしている。しかし事業主負担分は賃金費用の一部であり、それがなければ賃金として本人に支払われたはずである。ちなみに GDP 統計においても事業主負担分の社会保険料は賃金の一部としてあつかわれている。事業主が負担している保険料をふくめて考えると給付倍率は半減し、1985 年度以降に生まれた人の場合には 1.15 倍となる。

さらに厚生労働省は給付額や保険料を 65 歳時点の時価に換算するさい運用利回りではなく賃金上昇率を用いている。過去賃金の再評価も年金給付のスライドも賃金上昇率を用いてするということのであれば、上のような厚生労働省の考え方も是認される余地がある。しかし 2004 年の改正案で厚生労働省が提案しているのは長期間にわたる特殊な再評価でありスライド調整である。特例期間中は賃金上昇率がそのまま考慮されることはない。

厚生労働省は前回の 2000 年改正が終わるまで時価換算には運用利回りを用いていた。運用利回りは一般に賃金上昇率より高い。2004 年の改正案では運用利回り 3.2 パーセント、賃金上昇率 2.1 パーセントと仮定している(いずれも年率。基準ケース)。時価換算に運用利回りではなく賃金上昇率を用いると、保険料拠出分はその分だけ小さくなる一方、給付額はその分だけ大きくなる。たとえば 30 歳時 5 万円の保険料は 65 歳時点換算で割増率 3.2 パーセントの場合 15.1 万円弱、2.1 パーセントの場合 10.3 万円強になる。また 80 歳時 20 万円の年金給付は 65 歳時点換算で割引率 3.2 パーセントの場合 12.5 万円弱、2.1 パーセントの場合 14.6 万円強となる。65 歳時点換算にさいして運用利回りの代わりに賃金上昇率を用いると給付倍率は上昇する。

事業主負担分もふくめて保険料負担を計算し、さらに 65 歳時換算に運用利回りをを用いると、給付と保険料負担の関係は図 2 の ようになる。1965 年以降に生まれた世代については保険料負担と年金給付の大小関係に逆転が生じている。1985 年以降に生まれた人は保険料負担の 80 パーセント相当分を年金給付としてうけとることになる。

厚生労働省の言いふんにしたがうと、すべての世代が公的年金でトクをすることになってしまう。しかし冷静に考えてみてほしい。年金給付の裏側には年金負担がかならずついている。だれかが年金給付をうけとれば、だれかがその財源を負担するはずである。年金は天から降ってくるわけではない。外国人が払ってくれることもまずない。年金は全体としてゼロサムである。そのとき、だれかが年金でトクをすれば別のだれかがソンをすることになる。すべての当事者が年金でトクをするマジックなど、あるはずがない。これがふつうの人の常識である。

年金の職能プロ集団が誇大広告そのものの大本営発表をくりかえし、ふつうの人の常識に反したウソをいいつづける。その尻馬にのせられて厚生労働省記者クラブに所属している主要新聞各社のエリート記者がそのうけうり記事を書く。それで年金に対する国民の理解が深まるのだろうか。

むしろバランスシートにもとづき厳しい現実をそのままさらけだす必要性の方がはるかに大きい。その上で年金の債務超過分をこれからどのように圧縮していくかについて若者

の理解をうるための方策を具体的に考える。そのような作業をつみかさねていかないかぎり若者の年金不信は解消しないだろう。

自己犠牲と献身の裏にあった慢心と不作為

今日における日本のお年寄りや、戦中・戦後の苦しみを耐えてきた人びとである。また団塊の世代も激しい競争のもとで努力をつづけてきた。かれらはみずからを犠牲にすることを惜しまず自分のことを後回しにして子供や家族などのために献身してきた。かれらの献身と努力が今日における日本の経済的豊かさをもたらしたのである。

そのかれらもすでに年金受給者となっている、あるいはまもなく年金受給者となる。ふと気がつくとき公的年金の世界で数 100 兆円の借財を残してしまっていた。この借財は過去における慢心と不作為にまったく無縁であったといえるのだろうか。

高度成長の時代、年金給付水準を大幅に引き上げてその負担は将来どうにかなると楽観視していたふしが強い。「低負担でも高給付が実現可能である」という意見さえ堂々と語られていた時代が過去にあった。それは売りくいの思想にもとづくエゴイズムを代弁したものにすぎなかったが、なぜか大方の人はそのようなことが実現可能であるかのように錯覚してしまった。そのような錯覚と慢心にもとづく給付の先食いがこれまで 30 年間にわたってつづいていたのである。1980 年以降、給付の見直しがはじまり年金改正のたびごとに将来給付（とくに将来世代の給付）を抑制してきた。しかし既得権や期待権をすでに有している人の年金受給権はこれまで最大限に尊重され、それを実質的に切り下げることにはつねに臆病となっていた（ただし 2004 年の改正案では一転して年金の既得権や期待権を過激なやり方で実質的に切り下げようとしている。後述参照）。

他方、年金負担の面では然るべき負担増が先送りされてきた。過去、長期間にわたって右肩上がりの経済に対する信仰が日本人を支配しており、その信仰が負担の先送りをゆるしてきたのである。年金財源を抜本的に組みかえる作業も官僚群がこぞって強く反対したため、ほとんどすすんでこなかった。つまり現在の年金受給者や、まもなく年金受給者となる団塊の世代の利益に反するような年金負担増は先送りされてきたのである。この先送りは若者からみれば不作為の罪に相当しているといっても過言ではないだろう。

すでに年金受給者となっているお年寄りや、まもなく年金受給者となる団塊の世代は 600 兆円弱にのぼる債務超過のうちの大半を公的年金の世界で発生させてしまった。これまでつづけてきた慢心と不作為の結果である。そのすべてを胸をはって自分の子供や孫に釈明することができるとは思えない。

600 兆円弱にのぼる巨額の債務超過状況は、いわば第 2 の敗戦ともいえるべきものではないだろうか。敗戦処理は戦争当事者にとって厳しくならざるをえない。この当事者意識が広がっていくことを期待したい。

なお約 600 兆円の債務超過について、その原因を少子高齢化や積立金の運用失敗にもとめる意見がいまでも根強い。しかし日本における高齢化は 30 数年前からすでに予想されていた。高齢化は予想されていたのにもかかわらず、これまでそれに対して的確に対応してこなかったのである。さらに少子化は過去抛出にかかわる債務超過にはほとんど関係がない。気やすめをいってお茶をにごそうとしても理解は深まらないのである。

積立金の運用には失敗がたしかにあった。ただし仮にその運用に成功していたとしても、それによる積立金資産の増額は数 10 兆円程度にとどまる。巨額にのぼる債務超過発生のもとの原因とはならないのである。めくらましのよう議論にまどわされて、この本質を

見失ってはいけない。

ノコギリをひいて紙を切る

2004年の改正案は、過去拋出にかかわる給付債務を40兆円ほど圧縮するものの、債務超過額の大半は年金保険料を引き上げることによって解消しようとしている。これから年金保険料を引き上げても現在の年金受給者が負担することにはもはやならない。また団塊の世代もこれからの保険料引き上げに平均して5年程度つきあうだけで逃げきってしまう。年金保険料を引き上げることによる負担増の圧倒的部分は現在の若者や将来世代がひきうけることになる。

年金保険料の引き上げ分は事実上すべて過去拋出にかかわる債務超過を圧縮するために使われる。若者にとっては自分の年金給付をまかなう財源とならないのである。その引き上げにともなう負担増はみずからの給付と直接むすびつかない。

年金保険料は拋出と給付がむすびついている。政府はこの点をこれまでくりかえし強調してきた。しかしバランスシートで考えるかぎり今後計画されている年金保険料の引き上げ分についてはそのようにならない。拋出と給付がむすびつかないということになると、それはもはや税金と事実上変わらないことになる。

すでに述べたように年金保険料をこれから引き上げると、若者の年金負担はみずからが将来受給する年金給付を上回ってしまう。それが若者の年金ばなれ、年金不信の根本原因にほかならない。

年金不信の根を断ちきるためには、年金保険料をこれから引き上げてはいけないのである。過去の不始末によって残されているツケは、まず当事者である現在の年金受給者と団塊の世代が率先して可能なかぎり応分にひきうける。そのようにすることがなによりも肝心ではないのか。そうした上でなお残される債務超過を圧縮するため子供や孫の世代に協力をもとめるしかないだろう。年金保険料を引き上げることによって過去分の債務超過額を圧縮しようとするのは、ハサミを使わずにノコギリをひいて紙を切るようなものである。

以上、年金保険料をこれから引き上げることの問題点を包括的に論じてきた。年金保険料の引き上げは愚策である。若者の年金不信、阻害される企業活動、雇用消失効果、マクロ経済へのマイナス面、逆進的負担、国家財政・地方財政への悪影響などを総合的に勘案した結論にほかならない。年金保険料の引き上げという手法は日本でもすでに通用しなくなっており、いまや禁じ手となっていると考えるべきである。

手足をしばられた厚生労働省に将来像の立案をゆだねてよいのか

日本の厚生労働省は年金保険料の引き上げになぜ執着するのか。それは厚生労働省が、いわば手足をしばられたまま政策を立案しているからである。すなわち年金財政を安定化させる手段はつぎの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の専管事項であり、厚生労働省の所管外にある。また運用収入は市場が決めるのであり、厚生労働省の自由裁量下でない。厚生労働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引き上げ、の2つしかない。このようなしばりのなかでは適切な政策手段を選択することができない。

なおバランスシートを用いながらこれまで説明してきた債務超過分を厚生労働省は「将来の保険料率の引き上げにより賄うべき部分」と表現している。これは偏狭な政策意図を露骨に示すものであり、客観的な事実認識をさまたげる表現である。

過去の延長線上ではもはやコトは運ばない。別の年金財源を新たに投入するとともに、基本に立ちかえって年金制度を抜本的に再編成せざるをえない状況にある。

既裁定年金水準の 50 パーセント割れ

すでに年金を受給している人の年金給付（既裁定年金という）はこれから毎年、平均で 0.9 パーセントずつ実質的に目減りしていく。これは第 2 章で説明したとおりである。政府の想定している基準シナリオによると、物価はいずれ毎年 1.0 パーセントずつ上昇するようになる。また手どり賃金も年率で 2.1 パーセントずつ上昇していく。このとき、すでに年金を受給している人の年金給付はどうなるのだろうか。2004 年度に 65 歳となるモデル年金受給者（専業主婦世帯）を例にとって調べてみよう。

図 3 はその試算結果である。2004 年度時点（65 歳）で 23 万 3000 円の年金給付月額額は 2023 年度時点（84 歳）で 24 万円ほどになる。モデル年金受給者の年金給付はこれからほぼ 20 年間、歳をとっても名目額がほとんど変わらない。現役の手どり賃金はこの間に 40 パーセント強ふえることになっている。その結果、65 歳時点で 60 パーセント弱となっていた所得代替率は 84 歳時点になると 43 パーセント程度にまで低下してしまう。50 パーセント水準の給付保証は既裁定年金にはない。政府・与党が提案している給付調整案はこのように過激である。

既裁定年金についてもモデル年金で 50 パーセント水準を保証しようとする、政府の将来収支見通しに狂いが生じてしまう。そのとき 50 パーセント水準保証にあくまでもこだわれば、別の手段（たとえば受給開始年齢の引き上げ）に訴えざるをえなくなる。いずれにせよ老若の利害対立はさけられそうにない。

2004 年の改正案においては、実際に受給している年金給付額が夫婦 2 人分で月額 50 万円を超えていても 10 万円程度であってもそれにかかわりなく給付を一律に目減りさせる方針である（実質ベース）。これから 20 年前後にわたって高額年金の受給者に率先してゆずってもらおう一方、低額年金には手をつけないという考え方（たとえば基礎年金の実質水準は従来どおり維持する一方、給付乗率を引き下げて報酬比例年金の水準を実質的に引き下げる。ただし、すでに受給している基礎年金こみの年金給付名目額を下げることはしない）もあつたはずである。しかし 2004 年の改正案はこのような考え方にはなっていない。

給付額算定方法はますますわかりにくくなる

2004 年の改正案は給付水準を引き下げると同時に従来とはまったく異なる方法を採用している。特例期間を設け、その間における過去賃金の読みかえ率を人口要因を考慮しながら少しずつ引き下げていくというのである。

過去賃金をなぜ読みかえるのか。それは過去における実際の賃金額を現在価格に再評価するためにほかならない。過去賃金を再評価するさいには賃金上昇率を用いる。それが主要国では一般的である。消費者物価指数の上昇率を用いて過去賃金を現在価値に換算している国もある。

ところが 2004 年の改正案のように読みかえ率を下方調整すると、再評価率には人口要因が混在してしまう。再評価後の賃金は過去賃金を現在価格に換算した値とはもはやいえなくなる。つまり給付算定のベースとなる賃金の性格がわかりづらいものに変質する。

給付水準を引き下げると同時に政府はこれまでこのようなくせ球を用いず直球勝負をしてきた。報酬比例部分の給付乗率や基礎年金の給付単価を切り下げてきたのである。2004 年の改正案でなぜ従来のように直球勝負をしなかったのか。その理由は判然としていない。わ

かりやすさを求めるのであれば、すでに受給している人の年金給付をふくめて給付乗率や給付単価を15パーセントほど切り下げる。そして適切な移行措置(たとえば従前額保証など)を講じる。これまでの政府であれば、そうしていたはずではないだろうか。

なぜ調整期間を限定するのか

人口要因はこれから相当長期間にわたって変化していくと予想されている。たとえば公的年金全体の加入者数(被保険者数)は今後100年間にわたり減りつづけるだろう。ちなみに政府のえがいた基準シナリオによると、その数は2005年度の6940万人から少しずつ減りはじめ2025年度には6100万人となる。年平均で0.6パーセント強の減少である。そしてその後も減りつづけて2050年には4530万人、さらに2100年には2920万人まで減ってしまう。2025年度からの25年間の減少率は年率換算で1.2パーセント弱、2050年度からの50年間のそれは0.9パーセント弱と見込んでいる。公的年金を財政面からささえる人が減りつづけるのは今後20年間にとどまらない。

ところが2004年の改正案では、その減少をこれから20年間ほどにかぎって考慮し給付水準を引き下げていくものの、その後は公的年金をささえる人が長期間にわたって減りつづけても給付水準は下げないとした(基準ケース)。加入者数が全体として減りつづけることに変わりはない。それなのになぜ期間を限定して給付水準を調整するのか。その理由も判然としていない。

スウェーデンやドイツでは人口要因が変化した場合、自動安定装置を導入し給付水準を将来にわたって無限に調整しつづけることをすでに決めたり検討したりしている。日本でも人口要因の変化を将来にわたって無限に考慮しつづけるとすれば、給付調整の仕方はおのずから変わってくる。2004年の改正案にあるような給付水準引き下げの過激さは調整期間を限定しようとしたことから生じている。

羊頭狗肉のマクロ経済スライド

ちなみに2002年12月、厚生労働省は年金改正案の「たたき台」を発表した。そのなかでマクロ経済スライドという新しいスライド調整方法を提案したのである。過去賃金の読みかえ(再評価)や年金給付スライドにあたり日本経済全体としての賃金支払い総額(手どり賃金ベース)の伸びに着目し、それが低下したときには再評価率やスライド率をその分だけ引き下げたいというのであった。

仮にその提案にしたがっていけば、今後における給付水準の引き下げスピードはもっと緩やか(年率換算でマイナス0.3パーセント程度)になっていたはずである。

厚生労働省は2003年11月にいたり、なんの説明もなくスライド調整方法を人口要因調整に変更した。マクロ経済スライドという表現はそのまま残したものの、中身はマクロ経済とは直接関係のない人口要因調整である。羊頭狗肉というほかはない。

人口要因調整に変更したことにより給付水準の引き下げスピードは年率換算で0.9パーセント程度に変わった。その分だけ給付水準の調整方法は過激となったのである。

給付水準固定方式

2004年改正案の柱を政府は保険料水準固定方式と呼んでいる。保険料をこれから段階的に引き上げ、2017年度以降は保険料水準を長期固定するというのである。そして国庫負担などをあわせた収入総額の範囲内で給付がまかなっていけるように給付水準を自動的に(そのつど国会で議決をせずに)引き下げていく。ただし将来どんなことが起きてもモデ

ル年金の水準は 50 パーセント超を維持すると約束している。

モデル年金の水準に 50 パーセントという下限を設定することは、事実上、給付水準固定方式を導入したことと同じである。一方で保険料の水準を固定し、他方で給付水準も固定する。この 2 つの約束を同時に守りつづけることは本当にできるのだろうか。

これからの社会や経済が日本政府の予想シナリオどおりにならないことは大いに考えられる。人間の将来予知能力はもともとかぎられており、予想外の事態がつぎつぎと起こるだろう。過去 30 年をふりかえってみても、狂乱物価や土地バブル、そして株価の大暴落、大手金融機関の倒産と自主廃業、マイナス成長やゼロ金利、名目賃金のカット、出生率の大幅低下など予想外の事態が少なくなかった。

人間の将来予知能力がきわめてかぎられていることを冷徹にうけとめなければならない。そして、それをふまえて将来における予想外の変化に対して機敏かつ柔軟に対応していくことが肝心である。

ところが 2004 年の改正案によると公的年金の世界では保険料水準も給付水準も固定されてしまう。予想外の変化が生じて柔軟に対応しうる余地は少ない。仮に政府の予想シナリオがはずれ、保険料収入が伸びなやみ出生率が下げどまらないということになると、政府は窮地においこまれる。

ちなみに政府は将来人口を予想するさい国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計(2002 年 1 月推計)を用いている。その中位推計は、出生率(合計特殊出生率)が 2007 年に 1.31 で下げどまり、その後は反転して 2050 年には 1.39 まで、さらに 2100 年には 1.73 まで上昇するとしている。ただ直近の実績をみると上の中位推計どおりとはなっていない。実績の方が若干ながら下にふれているのである。出生率が 2007 年に下げどまる気配はいまのところまったくない。

人口の将来予測も足元から狂いはじめている。年金財政の将来収支見通しは 2009 年の財政検証のさいに少なからぬ修正をせまられるだろう。

先送りされた受給開始年齢のさらなる引き上げ

いずれにせよ保険料水準の上限および給付水準の下限について上に述べた 2 つの約束をあくまでも守ろうとすれば、のこされた政策変数である公的年金の受給開始年齢をいずれかの時点で引き上げざるをえなくなる。2004 年の改正案には受給開始年齢を 65 歳よりさらに遅らせるという項目はふくまれていない。しかし受給開始年齢のさらなる引き上げは将来の課題として先送りされたと考えるべきである。

受給開始年齢のさらなる引き上げは現在における若者の利害に直結している。現時点の年金受給者や団塊の世代にはほとんどかわりがない。甘い将来収支見通しと上に述べた 2 つの約束がその引き上げをさけられないものとしてしまうだろう。若者にそのツケが回されるのである。

2004 年の改正案により年金の将来像は明確なものになり、年金不信をとりのぞくことができる政府・与党はいいかげである。しかし受給開始年齢のさらなる引き上げにいずれ追いこまれるだろう。そのとき若者はその引き上げを政府・与党の裏切り行為であるとみなし、年金不信や政治不信を一段とつものらせるにちがいない。

手取りベースのモデル年金 50 パーセント割れ

モデル年金の 50 パーセント水準保証には注意をうながしたい点が 2 つある。第 1 に、50 パーセント給付は税金や社会保険料を控除する前の年金給付額を、現役ではたらく男性給

与所得者の手どり賃金平均額（税金や社会保険料を控除した後の賃金）とくらべた水準である。年金給付からは介護の保険料（2003年度時点における全国平均で一人月額3300円弱）がすでに天引きされている。さらに医療保険料をみずから負担している年金受給者も少なくない。年金以外に収入があるとモデル年金の受給者であっても所得税や住民税を負担する。固定資産税を支払っている高齢者も多い。手どりベースで年金と賃金の双方をくれば、給付保証水準は50パーセントにとどかなくなる。

第2に、だれもが50パーセント給付を約束されるわけではない。所得階層や世帯類型が異なると給付水準もちがってくる。専業主婦世帯を例にとると現役時代の平均賃金月額が50万円の場合、給付水準は現行の50パーセント弱から42パーセント強まで低下する。一方、平均賃金月額が35万円未満の場合、将来の給付水準はつねに50パーセント超となる。さらに専業主婦世帯以外の給付水準は標準的なケースでみるかぎり将来いずれも50パーセントより低くなる（図4参照）。給付保証水準50パーセントはきわめて少数の特殊なケースを念頭においたバーチャルな世界の話である。

基礎年金の給付水準を引き下げてよいのか

2004年の改正案では給付水準を最終的に15パーセントほど引き下げるとしている。その場合、2階の報酬比例年金だけでなく一階の基礎年金も例外なく一律に引き下げる。

これまで政府は年金水準を引き下げようとするとき報酬比例年金の水準引き下げを優先してきた。基礎年金については従来水準を実質的に維持してきたのである。年金受給者の生活基盤は基礎年金でささえられている。医療・介護にかかわる保険料や自己負担も原則として基礎年金だけでまかなえるようにしてきた。その保険料や自己負担はこれからふやしていかざるをえない状況にある。

基礎年金の水準をこれから少しずつ実質的に引き下げていき最終的に15パーセントほど引き下げるという2004年の改正案は、上のようなこれまでの政府の考え方とはちがっている。なぜ考え方を変えたのか、基礎年金の性格を変えようとしているのか。これらの点について政府の説明がたりない。

給付を抑制することが必要になっても基礎年金の実質的水準はあくまでも維持する。このような従来の考え方を踏襲する余地はあったはずではないのか。ただし、その場合には報酬比例年金の水準引き下げ幅を大きくする必要がある。

なぜ税金を年金に投入するのか

基礎年金の国庫負担割合は2009年度までに3分の1から2分の1に引き上げられる。国庫負担分は最終的に税金でまかなわれると考えてよい。

税金は一般に年金保険料とは性格が異なる。その税金を年金財源として投入するとき、それはどのような給付をまかなうべきなのか。この問題も再検討する必要がある。これまで定額の基礎年金のうち3分の1を国庫が負担してきた。しかし、その理由がかならずしも明確ではないからである。

この問題を考えるさいには諸外国における最近の動きが参考になるだろう。スウェーデンでは公的年金における税金の用途を狭く限定し、その財源の大半は政府が保証した年金給付額と所得比例年金との差額をまかなうために使うことになった。主として低額年金グループの公的年金給付をかさ上げするために用いている（図5参照）。カナダの公的年金も一階の基礎年金は税金でまかなわれているものの、高所得の年金受給者については基礎年金給付を事実上減額する一方、低所得の年金受給者には全額国庫負担で補足年金を上乗せ

している。イギリスでも低所得の年金受給者には全額国庫負担の年金手当（pension credit）を上乗せすることになった。またオーストラリアの基礎年金はミーンズテスト（資力テスト）つきとなっている。このように今日、所得の多寡を無視して定額の年金給付を維持しようとしている国は日本やニュージーランドなど、きわめて少数となっている。

税金の無駄づかいがふえてしまう

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約110兆円ほど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。

ただ国庫負担の拡大はいずれにせよ増税をさけられないものにしてしまう。増税により基礎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。歳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。2004年現在、基礎年金は月額で6万6000円強である（65歳受給開始の場合）。その3分の1すなわち月額2万2000円強が国庫負担でまかなわれている。夫婦2人分を考えると月額4万4000円強（年額で約53万円弱）が国庫負担となっている。国庫負担割合を2分の1に引き上げると一人月額3万3000円強、夫婦2人で月額6万6000円強（年額で約80万円）の年金給付が国庫負担となる。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は2004年度で総額2兆7000億円程度になると推計されている。この2兆7000億円の増税に国民の多数派は同意するのだろうか。

話をわかりやすくするために、つぎのような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。かれらは通常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。日本において経済面でもっとも恵まれているのはかれらである。そのかれ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税金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。国庫負担割合の引き上げは経済的にみてもっとも恵まれているかれらに対し税金負担による年金給付を増額（夫婦2人で年額53万円弱から約80万円へ）してとど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のだろうか。

そもそも増税をすすんでうけいれる人は一人もいない。増税は皆きらいなのである。そのような人びとに渋々ながらであっても増税をうけいれてもらうには然るべき理由が要る。なんのための増税なのか、なんのための負担増なのかを明確に説明し、多数派の理解と納得をとりつける必要がある。「経済面でもっとも恵まれている人にも税金負担の年金給付をとどける。そしてその給付を増額するために必要となる増税だ」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。税金の無駄づかいをふやすことに賛成する人はほとんどいないだろう。

国庫負担割合の引き上げは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。このさい原点にたちかえって、なぜ年金に公費（税金）を投入するのかを改めて徹底的に議論してほしい。

積立金のとりくずし

政府は年金積立金の目標水準について、これまでの基本的考え方を変更した。ただし今後とも長期間にわたって可能なかぎり公的年金の積立金をつみましていく（2050年度まで）。積立金の本格的とりくずしが計画されているのは2050年度以降である。

社会経済はつねに変動してやまない。その変動によって年金財政も影響をうける。その影響を緩和する役割が積立金にはある。積立金は社会経済が変動するなかで本来ふえたりへったりしてよいはずである。ただ、すでに巨額に達している公的年金の積立金を安全かつ効率的に運用することはそもそも容易でない。その積立金を長期間にわたり今後さらに計画的につみましていく必要性は基本的に乏しい。

積立金の計画的つみましは経済へのデフレ圧力を意味している。年金負担の方が年金受給額よりも多くなるからである。2050年度まで可能なかぎり積立金をつみましていくということになると、それまでの間は無理が何回か生じることになる。不況であるにもかかわらず年金保険料を引き上げる（あるいは年金財源を確保するために増税する）というような愚策が平然と実施されることになるのである。

積立金のとりくずしは2050年度をまつことなく臨機応変にしてよいことではないのか。そして積立金の目標水準も給付総額の1年分程度より小さくする（たとえば2ヶ月分程度）ことを検討すべきではないだろうか。

一步前進の年金分割

政府は2004年の改正案で年金受給権を夫婦間で分割することに決めた。一步前進したといえる。ただ年金分割に厳しい条件がついているので関係者の評判はいまのところかならずしもよくない。

年金分割の方向へ舵をとった以上、これからはその方向をめざしてさらにすすむしかないだろう。2009年度以降、年金分割にかかわる条件が緩和されることを期待したい。

遺族年金における専業主婦世帯の優遇

女性の年金をめくり過去数年間、日本では激しい議論が交わされてきた。老齢年金において専業主婦世帯を優遇しているか否かが主要な争点であった。しかし最後まで論者の意見はかみあわず、いわば水かけ論に終始した感が強い。2004年の改正案では現行制度（第3号被保険者制度）の基本的枠組みをこれからも当分の間、維持していくことになった。

専業主婦世帯を優遇しているという点について論者の意見がすべて一致していた問題がある。それは遺族年金である。その点はすでに拙書『年金の教室』（PHP新書・2000年刊、155～156ページ）で述べた。ところが2004年の改正案には、その優遇措置を是正し世帯形態から中立的な年金制度に改めるための項目が盛りこまれていない。政府・与党の怠慢でないとするれば、その理由を納得がいくように説明してほしい。

ポイント制への疑問

政府は2004年の改正案で年金ポイント制を導入するといっている。年金制度がわかりやすくなり若者の年金理解が深まるというのである。しかし年金ポイント制にはつぎのような4つの疑問がある。

第1は、本当にわかりやすくなるのかという疑問である。年金ポイントは基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）でそれぞれ別々に与えられる。ポイント単価も両者で異なる。さらにポイント単価は毎年変わる。くわえて特別支給の定額部分や加給年金などポイント制では表示しない給付もある。

国民がもっとも知りたいことはなにか。それは自分が納めた保険料が累計でどの程度の金額になっているのか、そして歳をとったときに受給する年金見込み額が月額で何万何1000円になるのかということである。自分の年金給付額が全国平均や標準額とくらべて何

パーセント高いか低いかということに強い関心があるとは思えない。

第 2 に、平均賃金（名目値）の変動率と再評価率はかならずしも同一とはならない。そのとき各年に獲得した年金ポイントをどのように合計するのか。その点が技術的な面で判然としない。年金専門家にもわかりにくいのである。

第 3 に、厚生年金（報酬比例部分）の場合、平均年金ポイントを毎年 1.0 とする。そのとき 1.0 以上の年金ポイントを年々与えられる人は絶対少数（サラリーマンの約 3 分の 1）にとどまる。若者はほぼ全員、女性の大半が毎年 1.0 未満の年金ポイントとなるだろう。生涯でみても年金ポイント 1.0 未満となる年の方が圧倒的に多いと予想される。その理由は賃金分布が正規分布となっておらず、ゆがんでいるからである。ポイント 1.0 を標準値と考えてしまうと、楽しくないポイント通知がくりかえし定期的に過半の給与所得者にとどくことになる。そのような通知はいらぬお節介だと思える人も少なくないはずである。

第 4 に、ポイント制導入にはシステム設計にかなりの時間と資金を要し、かつその実施にもそれなりの行政費用を毎年計上する必要がある。税や保険料に少なからぬ追加負担が発生するのである。コストを上回るベネフィットを本当に期待することができるのだろうか。

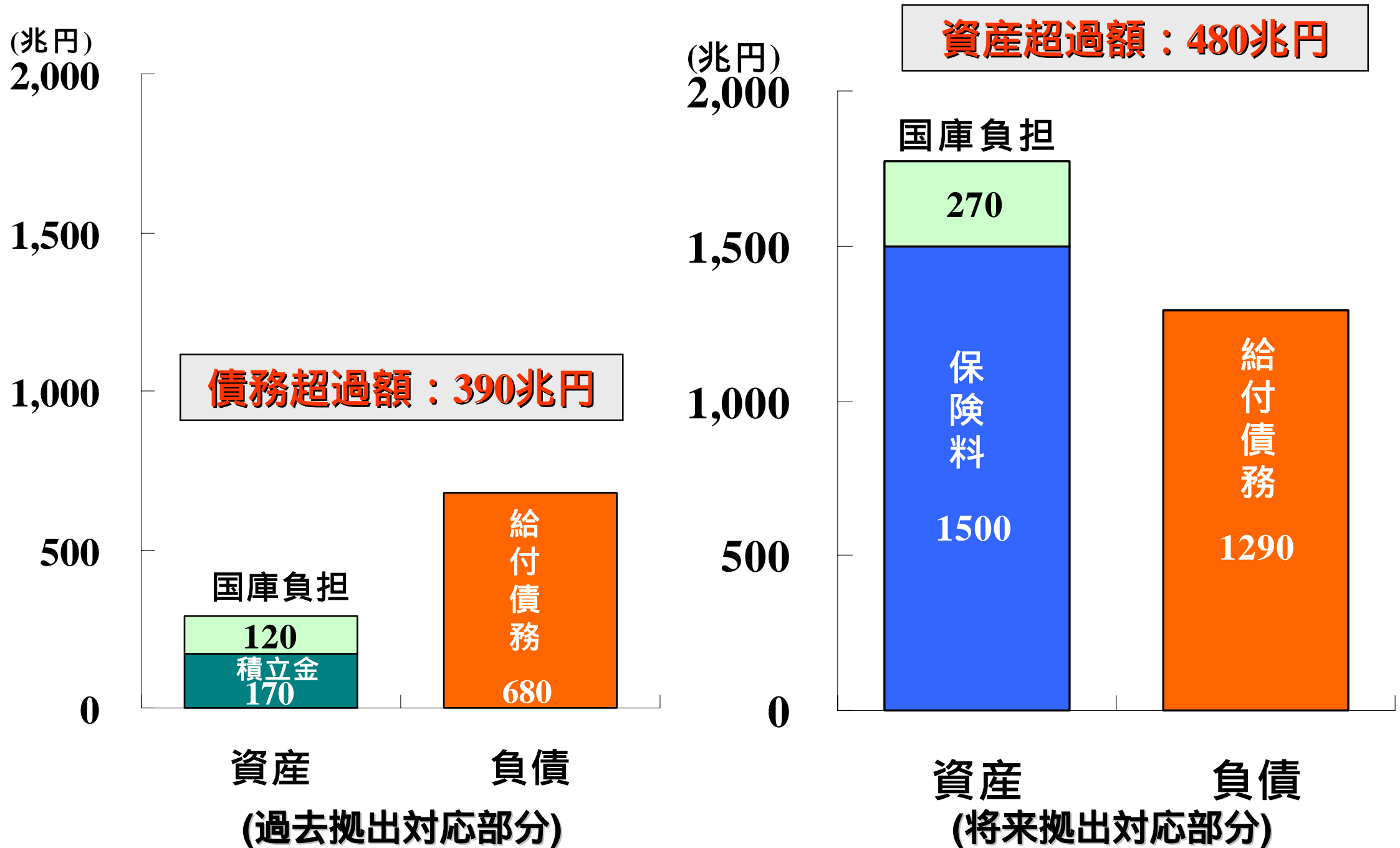
疑問がこのようにいくつかあることを勘案すると、ポイント制導入を急ぐ必要はないだろう。現在でも 58 歳以上の人に年金加入記録（加入している年金制度名や加入期間など）を通知している。そして 58 歳以上の希望者に「年金見込み額のお知らせ」を送付している。その通知のなかに新たに保険料納付総額（利回り相当分こみの累計額）を加えること、さらに過去 1 年間で年金見込み額および保険料納付総額がどの程度ふえたかを記載すること、そして通知対象者の範囲を徐々に 30 歳以上の人にまで拡大し、毎年通知制に改めること。それらの方が先決ではないのか。

以上、2004 年の改正案を多面的に検討してきた。総じて改正案は過激かつ硬直的な「負担の構造改革」を提案している。ものごとの本当の欠陥はコトが終わってからあらわになるという（アラブの格言）。そうなってほしくないものである。改正案が国会で徹底審議されることを期待したい。

表1 厚生年金の財政収支見通し
2004年財政再計算(基準ケース)

西暦 (年度)	保険料率 (%)	収入(兆円)			支出(兆円)		収支 差引残 (兆円)	年度末 積立金 (兆円)	積立 度合
		合計	保険料	運用 収入	合計	基礎年金 拠出金			
2005	14.288	28.3	20.8	3.0	31.9	11.1	-3.6	163.9	5.2
2006	14.642	29.8	21.6	3.5	32.9	11.3	-3.1	160.8	5.0
2007	14.996	31.2	22.6	4.0	33.8	11.5	-2.5	158.3	4.8
2008	15.350	33.0	23.5	4.7	34.9	12.0	-1.9	156.4	4.5
2009	15.704	36.1	24.5	4.9	36.5	12.6	-0.4	156.0	4.3
2010	16.058	37.6	25.5	4.9	37.5	13.0	0.0	156.0	4.2
2015	17.828	44.0	30.8	5.1	41.4	15.1	2.6	162.5	3.9
2020	18.300	49.2	34.8	5.8	43.3	16.5	5.9	186.3	4.2
2025	18.300	53.7	37.7	6.9	45.5	17.7	8.2	223.1	4.7
2030	18.300	58.2	40.0	8.3	49.5	19.4	8.7	266.6	5.2
2040	18.300	66.2	43.1	10.3	62.9	25.4	3.3	330.1	5.2
2050	18.300	73.5	47.2	10.6	74.8	31.4	-1.3	335.0	4.5
2060	18.300	80.6	52.8	9.9	82.9	35.5	-2.4	314.4	3.8
2070	18.300	87.0	58.4	9.0	90.8	39.3	-3.7	284.4	3.2
2080	18.300	94.2	65.0	7.6	99.6	43.4	-5.4	237.9	2.4
2090	18.300	103.6	73.9	5.7	109.8	48.0	-6.2	178.4	1.7
2100	18.300	115.1	84.8	3.7	121.5	53.3	-6.4	115.1	1.0

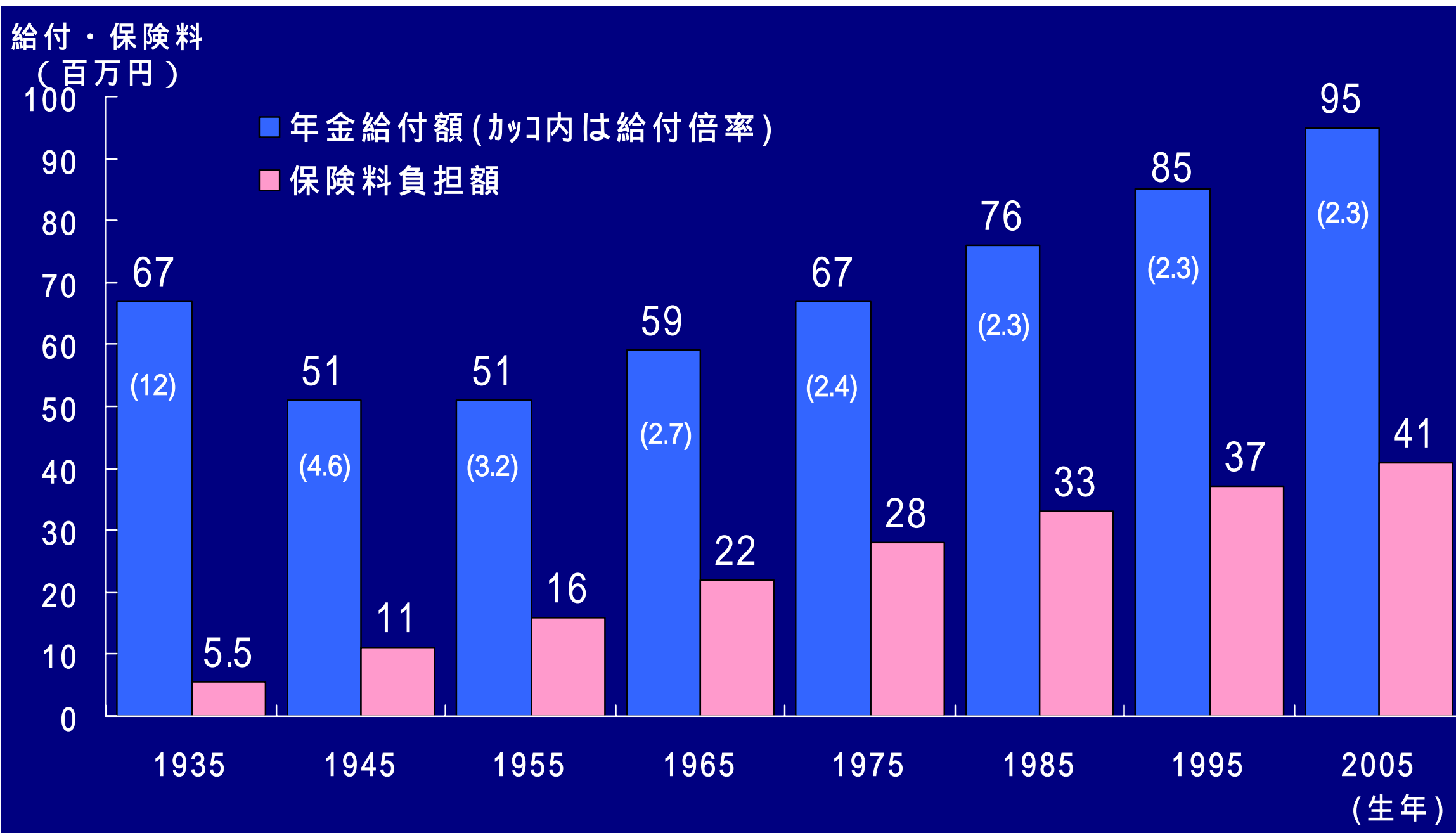
図1 改正後の厚生年金バランスシート (2000年3月末時点)



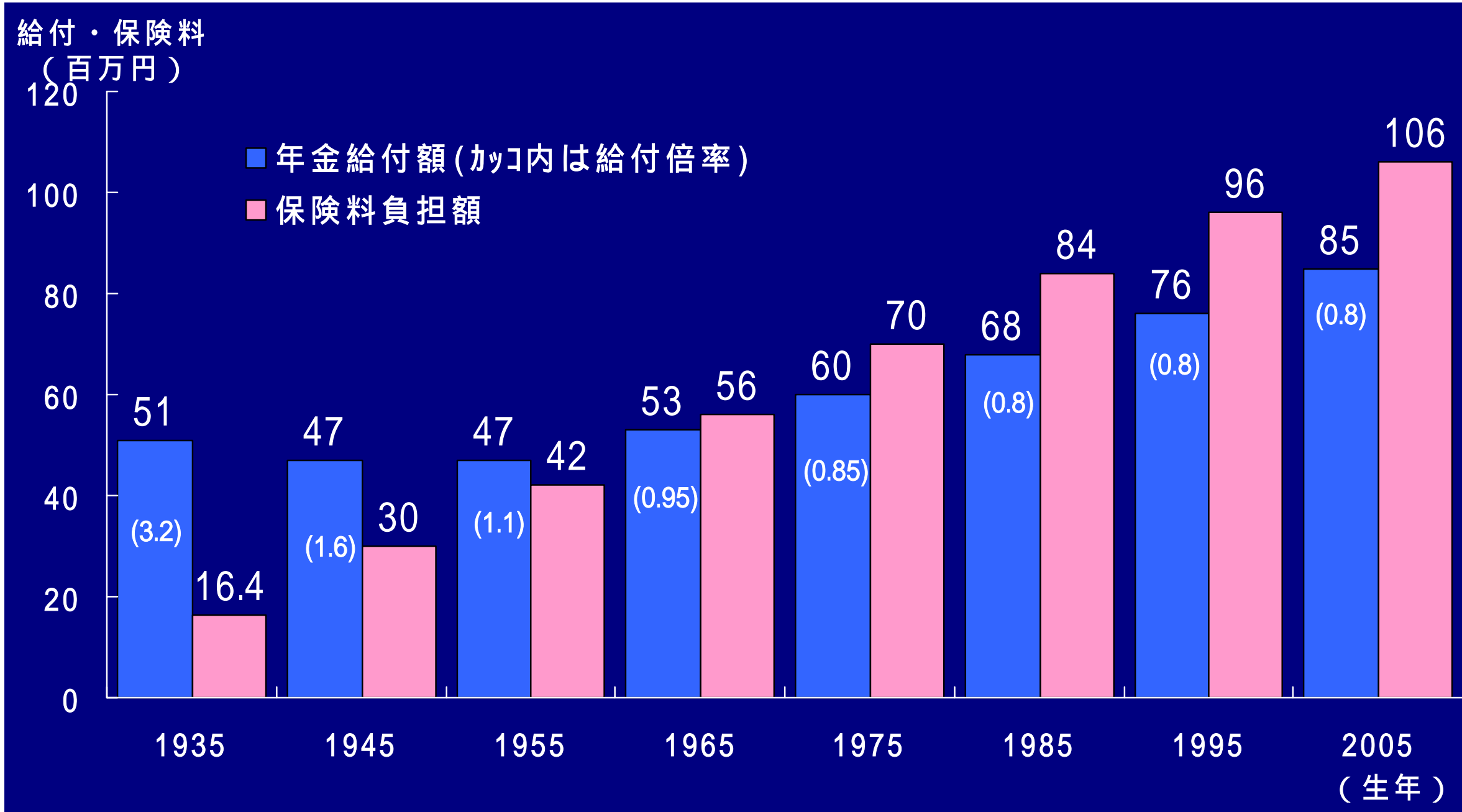
注: 給付債務の減額率は将来拠出対応分が10%、過去拠出対応分が5%とそれぞれ仮定した。

図2 世代別にみた年金給付額と保険料負担額

厚生労働省の試算結果: 2004年2月



前提を変更した場合



注: 給付・保険料は各世代について65歳時点の時価にまず換算した上で、それを2005年3月末時点の価格で表示した金額

図3 すでに年金を受給している人の年金給付月額および賃金の伸び(名目値)

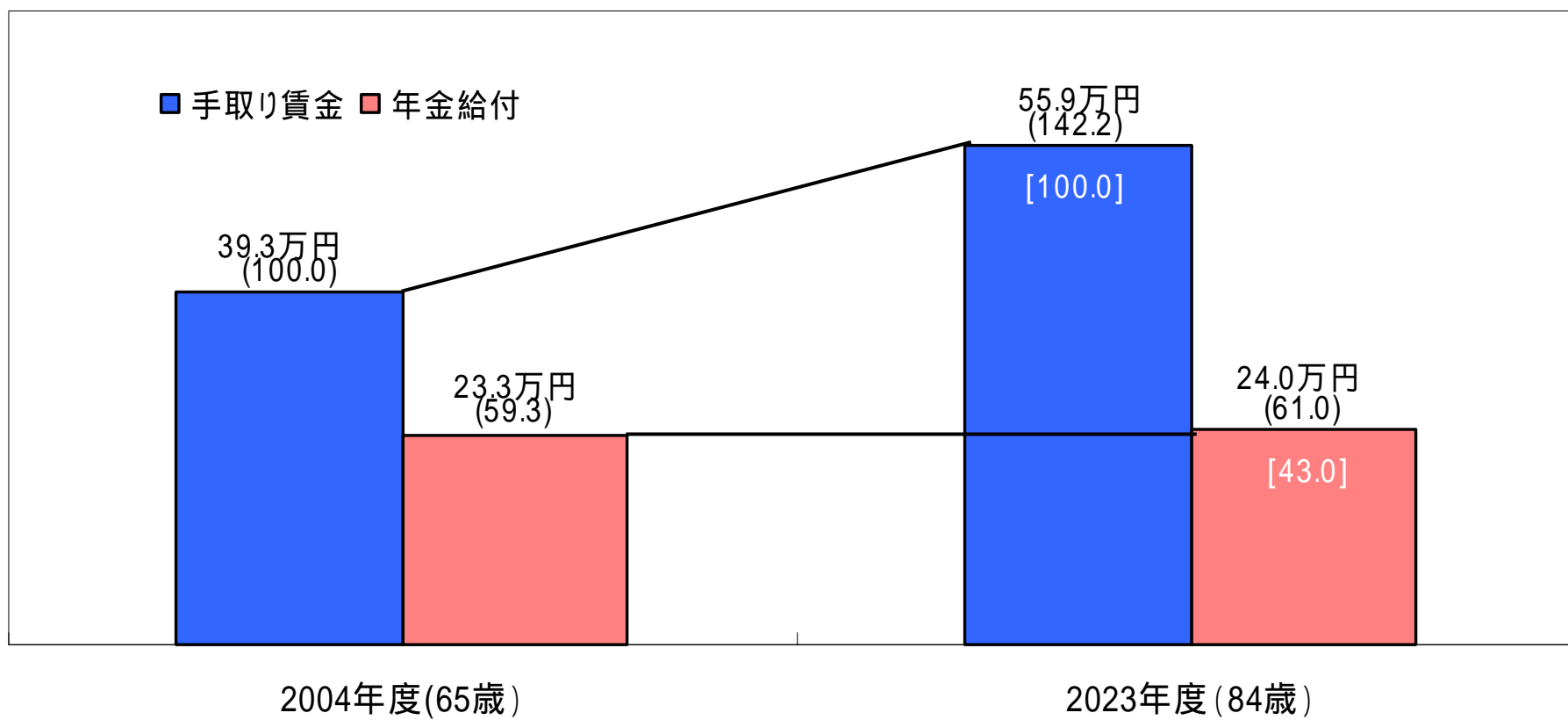


図4 受給開始時点の年金給付水準(手どり賃金比)

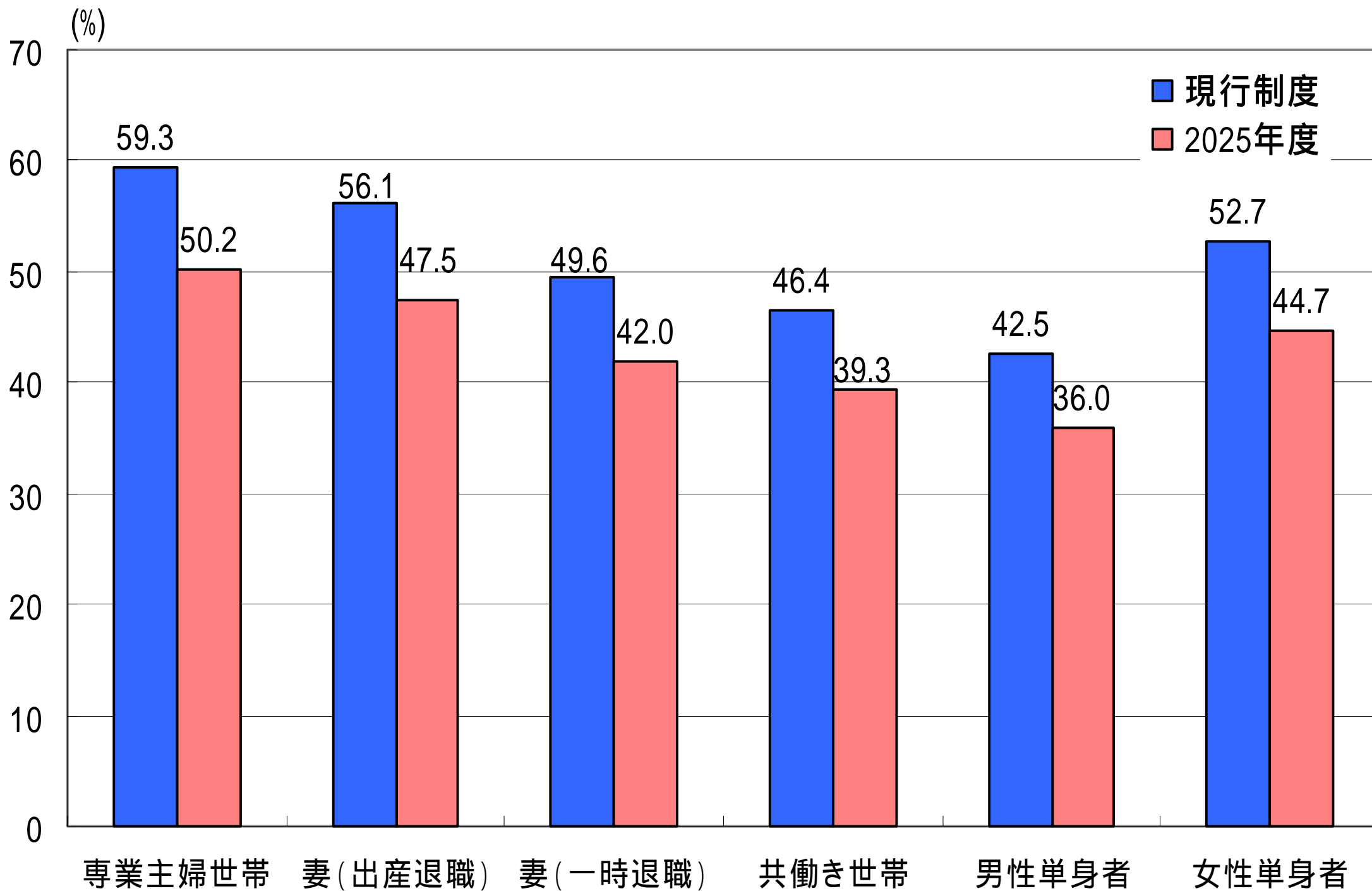


図5 スウェーデン型公的年金給付体系

