

# “ハイブリッド”年金<sup>1</sup>

---

・ 拠出建て年金の可能性を探る ・

青山学院大学 熊谷彰矩ゼミナール

荒井史彦 植竹有希子 左村光  
竹内聡美 内藤利光

2006年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2006年12月16日、17日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2006」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、熊谷彰矩教授（青山学院大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

## 目次

はじめに	4
<b>第 1 章 理想の年金</b>	<b>5</b>
第 1 節 理想の年金	
1 項 社会保障の定義	
2 項 理想の年金	
第 2 節 年金改革の選択肢	
第 3 節 強制加入の原則	
<b>第 2 章 現行年金制度</b>	<b>10</b>
第 1 節 給付建てと拠出建て	
1 項 年金給付額決定の方式	
2 項 給付建て	
3 項 拠出建て	
4 項 まとめ	
第 2 節 日本の年金制度と少子高齢化	
第 3 節 平成 16 年年金制度改革	
1 項 保険料方式	
2 項 マクロ経済スライド	
3 項 所得代替率 5 0 % の約束	
4 項 国庫負担割合引き上げ	
<b>第 3 章 現状分析</b>	<b>17</b>
第 1 節 基準ケースでの政府見通し	
第 2 節 16 年改正と少子化	
1 項 保険料固定と給付の確保	
2 項 出生率の低下と収支バランス	
3 項 出生率ケース別政府見通し	
4 項 今後の出生率	
第 3 節 マクロ経済スライドの矛盾	
1 項 マクロ経済スライドと所得代替率	
2 項 デフレ下でのマクロ経済スライド	
3 項 経済動向ケース別政府見通し	
4 項 今後の経済状況	
5 項 少子化・経済動向が変動した場合	

<b>第4章 定額拠出建て年金</b>	<b>26</b>
第1節 定額拠出建て年金の仕組み	
第2節 定額拠出建て年金の利点と欠点	
1項 新年金の利点	
2項 新年金の欠点	
第3節 スウェーデン方式との比較	
<b>第5章 新年金の問題是正策</b>	<b>32</b>
第1節 生活困窮者の発生	
1項 生活困窮者の算出	
2項 防貧による救済	
3項 救貧による救済	
4項 障害者、遺族年金	
5項 まとめ	
第2節 将来見通しの不確実性と物価変動	
1項 将来見通しの不確実性	
2項 物価変動	
第3節 未納	
1項 未納の原因	
2項 未納対策	
第4節 世代間格差	
<b>おわりに</b>	<b>52</b>
<b>参考文献・データ出所など</b>	<b>53</b>

# はじめに

私たちは、全国民の老後を支える基礎年金に着目し本論文を執筆した。基礎年金に投入されている税金は約10兆円に昇り、国家財政に大きな影響を与えている。しかし、国民の安心の拠り所である基礎年金は、財政破綻の危機に瀕している。その原因は、世界でも類を見ない急速な少子高齢化にある。

現在、様々な方面から多様な年金改革案が提案されている。しかし、それぞれの改革案には無視することの出来ない大きな問題がある。そこで私たちは、今まであまり議論されなかった拠出建て年金の可能性を大いに検討したい。

今までの年金は、望ましい給付額を第一に設計されていた。確かに、望ましい給付額を持つ年金は、理想的である。しかし、どんなに理想的な年金でも破綻してしまえば絵に描いた餅に終わる。よって、持続可能性を第一に考えた年金制度を構築すべきと私たちは考える。私たちが着目した拠出建て年金は、持続可能性を第一に設計されている。拠出建てとは、固定された保険料の総額に基づいて年金給付額が決定される。そのため、年金財政はいかなる人口変動においても均衡する。

ただし、この拠出建て年金にもいくつかの問題点がある。私たちは、年金生活保障、45システム、保険料実質固定方式などを用いて問題点を解消し、より実現可能性を高めた。

拠出建て年金は、長生きリスクを半永久的に分散させる防貧機能を持つ。年金生活保障は、最低限の生活を保障する救貧機能を持つ。明確に役割を分担させることによってお互いの特徴を最大限に引き出し、老後の生活を安心して豊かなものにするだろう。私たちはこれら二つの政策を組み合わせた『ハイブリッド年金』を提言する。

年金は学生にとって複雑で遠い未来の話である。多くの学生は年金問題を他人事と捉えているが、実は年金破綻の危険性が最も高いのは私たち1980年世代である。この論文によって、多くの学生が、自分の将来を左右する重要な問題と理解し、年金問題を真剣に考えるきっかけになれば幸いである。

本論文の5章立てで構成されている。まず1章では、社会保障の役割や理想的な年金の条件について論ずる。2章では、現行の年金制度の仕組みから何が問題なのかを抽出する。3章では、平成16年改正の問題点を考える。そして4章では、定額拠出建て年金を提言する。5章では、定額拠出建て年金の問題点を解決する方法を提言し、『ハイブリッド年金』とする。

# 第1章 理想の年金

---

## 第1節 理想の年金

### 1. 社会保障の定義

本論文を執筆するにあたって、年金は社会保障の一分野であるため、その再定義が非常に重要である。そこで本項では、私たちが考える社会保障を説明する。私たちは、社会保障の役割は大きく2つに分けられ、以下で述べるどちらかの役割を満たすものであると考える。

私たちが考える1つ目の役割は、憲法25条に示されている「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」というものに基づいたものである。その代表的な例としてあげられるのは生活保護である。その目的は生存権を保障するものであり、最低生活を送れない者を救済するものである。また、その機能として、これは税金を財源として所得再分配を行うと考える。私たちは、これを「救貧」と呼ぶ。

社会保障の2つ目の役割の例としてあげられるのは社会保険である。その目的は、生活困窮者を救済するものではなく、生活困窮者になるのを防ぐものである。また機能としては、これは保険料を財源とするため、リスク分散をすることが主であると考え。私たちは、これを「防貧」と呼ぶ。

### 2. 理想の年金

本項では論文を執筆するにあたって私たちが考える理想の年金とはなにかについて述べる（なお、ここでいう年金とは、基礎年金である）。

- 防貧機能を持つ
- 将来見通しがある
- 持続可能である

以上が私たちの考える理想的な年金である。以下、具体的な内容を説明する。

私たちが考える年金の役割とはリスク分散である。また、これは前節で述べた「防貧」にあたる。年金が存在しなかった時代には、老後の生活は貯蓄と自分の子からの扶養で賄われていた。しかし、人間はいつまで生きるのかを判断できないため、貯蓄をどのくらいすれば安心なのかは判断できない。また、誰もが子を生むことができたわけではないので、子供からの扶養を確実に期待するのは不可能である。私たちは、前者を長生きリスク、後者を子が生まれないリスクと呼び、年金の役割とはこれら2つのリスク分散であると考え。

私たちは、年金というものは将来どのくらい支給されるのかということが判断できなければならぬと考える。また、一般的に考えても老後の生活設計をするにあたって年金がどのくらいもらえるかということは重要なことである。私たちは、の防貧機能によるリスク分散を理想とするため、将来の見通しは必要であると考え。なぜなら、本人の貯蓄、子どもからの扶養、支給される年金で老後の生活設計をするため、年金の見通しがわからなければ年金の存在の意味は薄くなるからである。そのため、私たちは、年金は将来の見通しがないと考える。

現在の日本の年金制度は社会の変動に大きな影響を受ける。例えば、現在の制度は物価変動には対応しているが人口変動には対応していない制度だといえる。そして、その人口変動によって年金財政収支は崩れてしまい、年金制度は崩壊の可能性が出ている。私たちは本論文で政策を提言するにあたり、どんな理想的な制度でも持続可能でなければ存在の意味がないと考える。よって、私たちは、年金は人口や物価が変動しても絶対に崩壊することはなく、持続可能<sup>1</sup>であるべきだと考える。

以上が私たちの考える理想の年金である。

## 第2節 年金改革の選択肢

本節では、年金を考察する際に発生する様々な選択肢を検討する。その目的は、私たちが現行の年金制度を改革する政策を提言する上で、何をどのように考察したのかを明らかにすることである。

- 年金財政方式（賦課方式と積立方式）
- 年金運営主体（国営と民営）
- 年金財源の徴収手段（保険料と税）
- 保険料の徴収手段（定額と所得比例）

以上が、私たちの考察した年金改革の選択肢である。私たちは、以上の選択肢の利点、欠点、移項の可能性について考察し、選択する。ここから、具体的な内容を説明する。

### 年金財政方式

ここでは、年金の財政方式として考えられる賦課方式と積立方式について考察する。賦課方式とは、各時点での年金収支が均衡するように被保険者からの保険料と年金受給者への年金支給額を決定する財政方式である。年金受給者への年金の原資は、その時の被保険者からの保険料である。よって、被保険者と年金受給者のバランスが崩れると、保険料か給付額を変動させなければならないという弱点を持つ。そして、賦課方式は、その時点での保険料で運営されるため物価変動の影響を受けない利点がある。一方、積立方式は現役時に積み立てた保険料と、その運用益を給付する制度である。個人が受給する年金はその個人が積み立てた保険料のため、人口変動の影響を受けない利点がある。しかし、インフレになると、積み立てた保険料の実質価値が減少してしまうなど、物価変動に対する弱点がある。

現在日本は、少子高齢化により被保険者は減少し、年金受給者は増加している。日本の制度は賦課方式のため、保険料を引き上げるか給付を引き下げるかの選択を迫られる。そこで少子高齢化に対応するために、人口変動に強い積立方式へ移行すべきだという議論が起きて

<sup>1</sup> ここで使用する「持続可能」とはどのような社会状況の変化があっても財政的に制度が破綻しないという意味である。

いる。竹中平蔵氏は「人口変動のリスクをゼロにすることは不可能ではありません。賦課方式を止めて積立方式にすればよいのです」と述べている。世界的にも、所得比例年金の一部を積立方式にしたスウェーデンや賦課方式の公的年金を、民営化後積立方式に変更したチリなどの例がある。また、世界銀行は年金の二階部分を積立方式で運営するモデルを提唱している（世界銀行1994）。

しかし、少子高齢化の日本にとって積立方式が最適であるとしても「二重の負担」と呼ばれる大きな壁が移行を阻んでいる。二重の負担とは、賦課方式から積立方式に移行した場合、現役世代は自分の積み立てのための保険料と年金受給者を支えるための保険料を二重に負担しなければならないという問題である。小塩氏は積立方式への移行は二重の負担のため、パレート改善的ではないことや、人口変動が利子率に影響を与えるため、完全に人口動態に中立的ではないと述べている。また、堀氏は、積立方式は世代間格差差は正に有効であるが、移行は現実的でないとしている。

よって、私たちは現行の賦課方式から積立方式への移項は困難であると考え、賦課方式の枠組みの中で政策を提言すべきだと考える。

#### 年金運営主体

最近、政府が運営する公的年金についても民営化してはどうかという主張も少なくない。野村総合研究所は厚生年金の報酬比例部分を自己運用することを提案している。経済同友会では、厚生年金を廃止し、支払い済み保険料は国債を発行して返済すると提案している。私たちは、国と民間どちらが公的年金部分を運営すべきかを考察する。

そもそも、なぜ年金を国が運営しているのだろうか。それは、逆選択の問題だとしばしば説明される。逆選択とは、民間保険で考えた場合、リスクの高い人ばかりが年金に加入すると保険料が値上がりし、リスクの低い人はリスクに見合った保険料ではなくなり、加入しなくなることである。公的年金は、その制度の崩壊を防ぐために強制的に加入させる必要がある。そのため、現在国が運営している。しかし、これでは国が運営する理由にはならない。なぜなら、自賠責保険など、加入を義務付けた公的保険を民間が運営しているからである。国が運用する本当の理由は、年金という超長期的な制度の運営を民間会社が行った場合、倒産リスクが存在するからである。

また、公的年金制度が民営化し、民間会社が運営を行った場合、被保険者数が将来どのように増減するか判断できない。そのため、賦課方式から積立方式への移行が必要になる。すると、で述べたような二重の負担問題が発生する。さらに、公的年金を民営化しようとする支持者の中では、基礎年金を民営化させようとする主張は見当たらない。小塩氏は、「基礎年金部分については、保険会社は政府の保険料徴収の代理人として行動するだけである。」とし、民営化を否定している。

よって、私たちは、逆選択と二重の負担の問題から、公的年金の民営化は困難であると考え。さらに、たとえ私たちが考察する基礎年金の民営化が可能であったとしても、国が運営する利点から、公的年金は国が運営すべきだという立場に立つ。

#### 年金財源の徴収手段

ここでは、年金給付の原資の徴収手段として考えられる保険料と税について考察する。年金給付の原資を保険料か税とするかは、現在大きな議論を呼んでいる。しかし、私たちは、この保険料か税かという議論は不毛であると考え。その1つめの理由は、賦課方式の保険料が税に近い性格をもっている点である。保険料と税は、共に国が強制的に納めさせている。また、賦課方式の場合、リスク分散を目的とする保険料は被保険者から年金受給者への所得再分配を行っている。これらの点で保険料は所得再分配を目的とする税に近いといえる。榊原氏は「賦課方式の保険料は事実上の税だ」としている。近年、消費税を年金目的税化し、その財源を年金給付にあてるといふ提言がある。しかし、保険料も年金の財源に特化したも

のである。なぜ、国民は年金の財源に特化した保険料引き上げに反対するのに、税でという手段になると反対しなくなるのだろうか。

また、年金財政上、少子高齢化に対応する場合、どちらも性格は異なるにせよ負担は同じだけ上昇すると考えられる。保険料は 述べたように、増加するか給付が引き下げられるかを迫られる。税は、高齢者も負担することになるため可処分所得が減少し、給付削減と同義である。つまり、税方式でも少子高齢化の場合、負担の上昇という点では保険料方式と大差がない。

さらに、税方式は未納を完全に無くすという説がある。しかし、堀氏は税方式には脱税という問題が存在することを指摘する。もし、未納した場合、年金は支払われないが、脱税した場合は年金を受け取ることができる。これは、公平性、財政上の両面で問題である。よって、未納に関しても税と保険料は同様の問題を持つ。

以上のことから、保険料方式と税方式の優劣は付け難い。小塩氏も「保険料か税かという問題は一種の神学論争」と述べている。よって、私たちは、保険料か税という議論はせず、2節で述べた防貧を達成するために社会保険の財源は保険料で行うと定義する。

#### 保険料の徴収手段

私たちは、社会保険を保険料で行うと定義した。ここで、保険料の徴収手段として考えられる定額保険料方式と所得比例方式について考察する。定額保険料方式とは、所得に関係なく一定額の保険料を支払う方法である。現在の基礎年金は、この方法を採用している。一方、所得比例方式とは、所得に一定率をかけて保険料を算出する方法である。つまり、所得が高いほど保険料は高くなり、それに応じて給付額も増える。共済年金や厚生年金はこの方式を採用している。

近年、「年金一元化」の議論が起きている。これは、厚生、共済、基礎年金を1つにまとめ、所得比例年金にし、現在の2階立ての公的年金を1階のみにする政策である。所得比例方式への一元化が果たせれば、同じ所得ならば同じ保険料になり、現在の厚生年金、共済年金にあるような「加入する年金制度によって損得があるのでは」という不信感を解消することができる。また、サラリーマンから自営業など、転職した場合に発生する手続きが不要になり、未加入を防止できる等の利点がある。この制度は、一見すると素晴らしい制度である。しかし、この制度は果たして日本に適應するのであろうか。以下でその可能性について検討する。

基礎年金を所得比例方式にする場合、自営業者の所得捕捉という問題が存在する。自営業者の所得が6割しか把握できないクロヨン問題は有名である。つまり、仮にサラリーマンと自営業者が同じ所得であった場合、自営業者は所得が捕捉できないためサラリーマンより安い保険料を払う可能性がある。そこで、「自営業者は保険料を少なくした分、給付額も少なくなるため問題ない。」という反論がある。しかし、サラリーマンは保険料が強制的に決まり、自営業者は自由に決められるので公平ではない。つまり、正確な所得捕捉ができない場合、一元化をすれば逆に不公平なものとなる。中垣氏は「所得比例年金が不公平感の少ないものになるかどうかは所得捕捉の可能性次第」と述べている。

では、所得捕捉を可能にする政策はないのだろうか。それは、2つ考えられる。ひとつは、納税者番号制度である。それは、納税者と事業者全てに番号をつけることで、金融所得の捕捉率を高める政策である。もうひとつは、インボイス方式である。それは、取引に仕入れ税額控除表を加え、事業者間の取引を透明にし、事業所得の捕捉率を高める政策である。しかし、納税者番号制度は倫理上の問題を残している。また、インボイス方式は採用しても経費判定の不確実問題が残る。よって、所得捕捉を高める政策にも問題があり、公平性の観点から基礎年金を所得比例方式へ移行するのは妥当ではない。

また、所得比例方式は賦課方式のため、人口変動に対応できるわけではない。所得捕捉が正確にできないことで公平性に問題が生じる。さらに、財政を改善するわけでもない。この

ことから、基礎年金の所得比例への移行は適切ではないと言える。以上のことから私たちは、保険料の徴収方式は所得捕捉が不可能であるため、定額保険料方式が望ましいと考える。

### 第3節 強制加入の原則

本節では、現在年金で大きな問題になっている未納、未加入問題を考察する。そして、本来このような問題は存在し得るべきかについて述べる。

昭和61年の国民年金改正から、公的年金は20歳から60歳までの日本に住む全ての人加入しなくてはならない制度となった。つまり、国民年金は加入した被保険者の中で、保険料を納付する必要がある人は必ず納付しなければならない制度である。しかし、現実では未納、未加入が発生しているのが現状である。これでは、本来与えられてない国民年金に、加入しないという選択肢が存在することに変わりない。そこで、未納、未加入には罰則はないのであろうかという疑問が生じる。まず、未納については国民年金法第九十六条第一項及び第四項の規定で「督促及び滞納処分を実施する」と定められている。平成16年10月から平成17年3月にかけては、保険料の未納者には全国の社会保険事務所が納付を促す「催告状」国民年金保険料の未納者に送付した。そして、それに応じない人<sup>1</sup>に「最終催告状」を送付し、数次にわたる戸別訪問等による納付督促に応じなかった人に対し時効2中断の効力を持つ「督促状」を送付した。さらに、指定期限までに保険料を納付しなかった人には、財産調査を実施した後、「差押予告通知」を送付し、それを送付した人うち、最終的に110人に預貯金の差押えを実施している。平成18年度は11月までに前年の4倍に相当する人に「最終催告状」を送付した。前年までの差し押さえは預貯金だけだったが、今回は車や不動産も対象にすると説明している。つまり、これは保険料の未納に厳しい罰則がついたことを表し、年金の未納問題が存在すること自体への重要性を示している。

また、未加入については、国民年金法113条で、被保険者が加入の届け出をしなかった場合、「三十万円以下の罰金に処する。」という罰則が定められている。社会保険庁は、厚生年金に加入していない事業所への立ち入り検査を強化し、加入を拒否した場合、職権で強制的に手続きを進め、悪質な企業には罰則適用も検討すると発表している。また、厚生労働省と社会保険庁は、国民年金の長期未納者と長期未加入者について、国民健康保険(国保)を使えなくする措置を導入する方向で検討していると発表し、更なる罰則を設けようとしている。

現状では、未納、未加入が発生しており、それを無くすための政策が実施され、本来あるべき国民皆年金を達成しようとしている。公的年金とは日本に住む全ての人、それぞれ持つリスクを分散させるための制度である。リスクがどれ程あるかはその人々で異なる。国が運営する公的年金は、長生きリスクなどが高い人、低い人を区別しない重要な制度なのである。私たちが考える公的年金は、未納、未加入をする選択肢が与えられていない。よって、私たちは本論文を執筆するにあたり、未納、未加入は全く存在しないと仮定する。

<sup>1</sup> 催告状に応じない人 31497 人、最終催告状に応じない人 3637 人、保険料を納付しなかった人 2648 人、最終予告通知を送付した人 426 人 出所 社会保険庁ホームページ

<sup>2</sup> この時効とは国民年金法国民年金法 102 条 3 項をあらわす。

## 第2章 現行年金制度

本章の目的は、日本の現行年金制度を理解することである。1章において、賦課方式、国営、保険料方式、定額方式の中のどれかを変更するという選択肢は採れないと述べた。そこで、本章では、日本の現行年金制度の仕組みを見る私たちの視点を紹介し、それぞれの特徴を説明したい。そして最後に、最新の年金改正である、平成16年年金制度改正をまとめることで現状を把握する。

### 第1節 拠出建てと給付建て

本節では新たな視点として、年金給付額決定方式の、給付建てと拠出建てについて説明する。

#### 1. 年金給付額決定の方式

年金給付額決定の方式は、『給付建て』と『拠出建て』に分けられる。給付建てとは、あらかじめ設定されている算定式に基づいて、年金給付額を決定する方式である。拠出建てとは、保険料収入（及びその運用収益）に基づいて、年金給付額を決定する方式である。端的に言い換えれば、給付額が法律等（日本の場合、国民年金法）で決まるのが給付建てであり、保険料総額で決まるのが拠出建てである。次項から、それぞれの方式の保険料徴収から年金給付までのプロセスを説明する。なお、図表や文章は、賦課方式を想定しているため、「現役」、「老人」という単語を使用している。

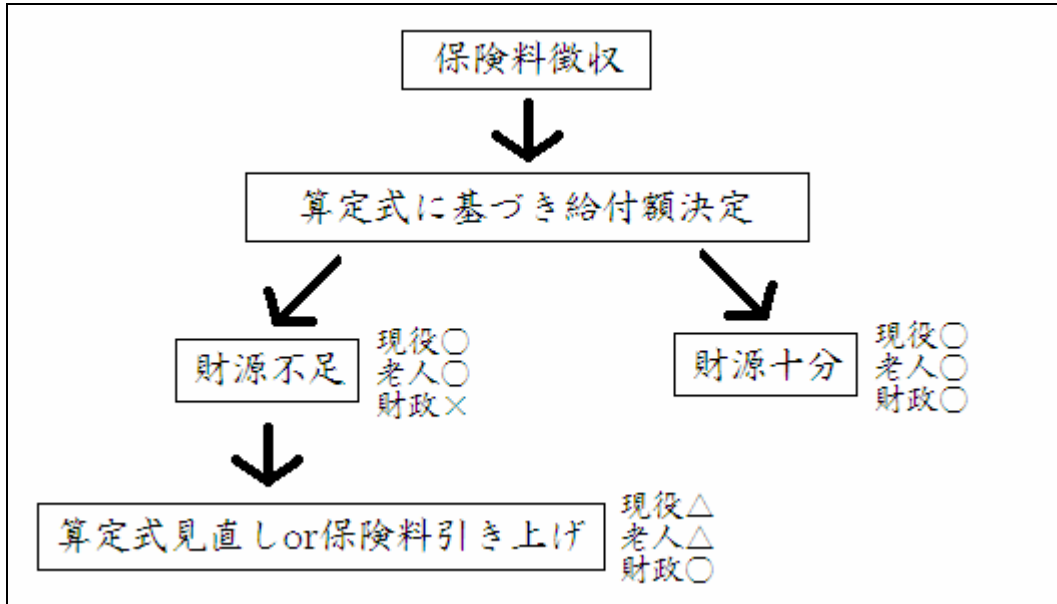
#### 2. 給付建て

（図表 2-1-1）を参照していただきたい。給付建ては、まず、保険料を徴収する。これは、そのときの社会情勢やその他の事情を考慮し、適切な額となるよう決められる。また、この時点では、給付額や財政収支については無関係に決められる。次に、あらかじめ設定されている算定式に基づいて、保険料納付期間等によって給付額が決定される。これも、保険料収入や財政収支とは無関係に決められる。ここで、「財源十分」であれば、つまり、保険料収入総額 > 予定給付支出総額であれば右に進み、現役世代から適切な保険料額を徴収し、老人世代に十分な年金給付を行い、且つ、（たまたま）年金財政的にも全く問題ないという恵まれた年金制度になる。しかし、ここで、「財源不足」であれば、つまり、保険料収入総額 < 予定給付支出総額であれば左に進み、この年金制度は崩壊する。この場合、（図表 2-1-1）では「老人」「現役」などと記述されているが、無いお金は払えないので、このような話はもはや意味を成さない。よって、財政収支を均衡させるために、給付水準の引き下

げ(算定式の改正)か、保険料負担の引き上げを行わなければならない。つまり、制度維持のため、結果的に現役世代か老人世代、もしくはその両方に負担を課すことになる。

このように、給付建てというシステムは、少子高齢化の進展等により、予定給付支出総額を保険料収入総額で賄えない場合には、給付水準の引き下げ(算定式の改正)か、保険料負担の引き上げが絶対に必要である。換言すれば、給付建てというシステムは、社会経済の変動によって常に財政破綻のリスクを抱えていると言える。後に詳しく述べるが、日本はこの給付建て方式を採用しており、度々、給付水準・保険料水準の見直しを行っている。

(図表 2-1-1) 給付建て方式の仕組み



著者作成

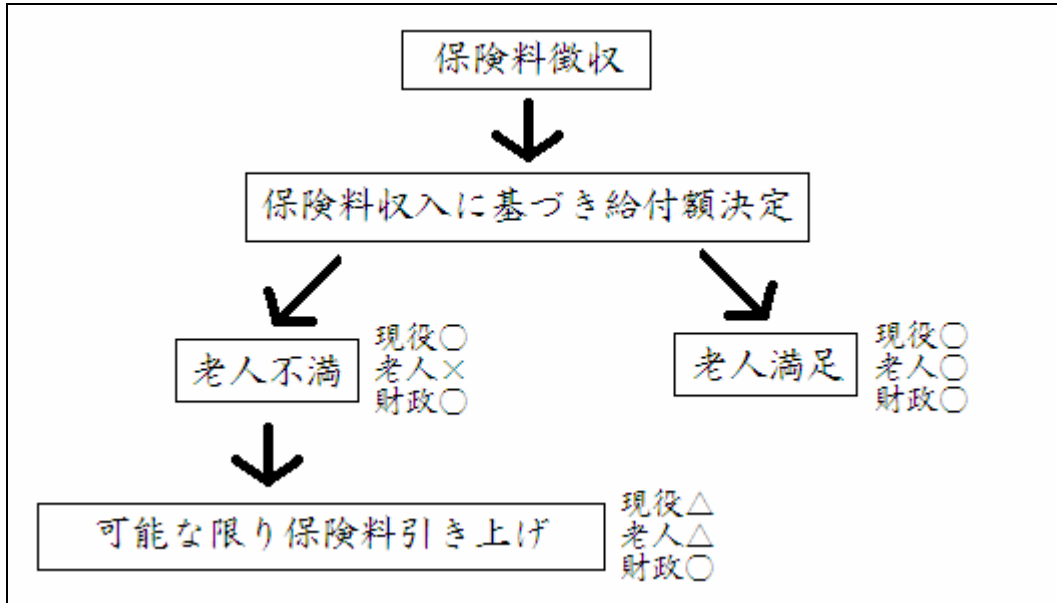
### 3. 拠出建て

(図表 2-1-2)を参照していただきたい。拠出建ては、給付建てと同様の方法で、まず、保険料を徴収する。次に、保険料収入の総額に基づいて、その運用益や受給人口等によって年金額が決定される。これは給付建てとは違い、保険料収入や財政収支と密接な関わりをもって決められる。保険料総額とその運用収益などの元利合計の範囲内でしか年金は支給されないため、予定給付支出総額が所与の財源で賄えないという事態は絶対に発生しない。しかし、保険料収入総額が十分でなければ、給付水準は低いものとなる可能性があり、老後の収入の確保という機能は不安定になる。さて、ここで、「老人満足」であれば、つまり、給付額が老人世代にとって満足のいく水準であれば右に進み、現役世代から適切な保険料額を徴収し、年金財政的に全く問題ない範囲で年金給付を行い、(たまたま)老人世代は十分な給付を受けることができたという恵まれた年金制度になる。しかし、ここで「老人不満」であれば、つまり、給付額が満足のいく水準でなければ左に進み、不満が爆発する。この不満を解消するためには、給付額が増加すればよいのだが、その方法は保険料を引き上げるしか方法はない。よって、この場合、現役世代の許せる限りで、保険料を引き上げることによって、給付引き上げを図るということになる<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 保険料を引き上げることによって、一定の給付額を確保するということは大変難しい。確かに、保険料額を増額させれば給付額はある程度は増額するのだが、決まった額を給付するということは難しい。

このように、拠出建てというシステムは、予定給付支出総額を保険料収入総額で賄えない場合というのは存在しないものの、給付額の確実性が低い。換言すれば、給付建てというシステムは、財政破綻のリスクは全く無いが、一定の給付額を完全に保障する能力はないと言える。

(図表 2・1・2) 拠出建て方式の仕組み



著者作成

#### 4. まとめ

給付建てと拠出建ての両制度を比較すると、

何もしなければ年金制度を崩壊させる可能性のある＝給付建て	( 現役○ 財政× 老人○ )
何もしなければ老人負担を増加させる可能性のある＝拠出建て	( 現役○ 財政○ 老人× )

その後、

「給付建ては、財政破綻を防ぐため、現役世代か老人世代か、若しくは両方の世代が負担を負うことが絶対条件」であり、

「拠出建ては、老人の不満を、現役が許せる限りで是正できる可能性が残っている」と、まとめられる。

## 第2節 日本の年金制度と少子高齢化

日本の現行年金制度において、本論文で我々が扱う基礎年金部分は、昭和 60 (1985) 年に一元化され、現在まで一貫して「賦課方式 (但し積立金保有)」、「国営」、「保険料方式」、「定額方式」である。そして、1 節で説明した新しい視点から見ると、「給付建て方式」である。

図表 2-2-1 は、国民皆年金が始まった昭和 36 (1961) 年からの、保険料と給付額の推移を表したグラフである<sup>1</sup>。これの右の方では、保険料収入と年金給付に乖離が存在するが、前述した拠出建て方式であれば、このような乖離は存在するはずが無い。よって、日本は給付建て方式をとっていることが確認できるだろう。日本で少子化が懸念されるようになったのが昭和 50 年頃だが (図表 2-2-2) 乖離が見られ始めたのもこの頃からである。つまり、昭和 50 年頃までは、本章の給付建ての項で説明したような<sup>2</sup>、「財源十分」であったため、「恵まれた年金制度」が達成できていたといえよう。しかし、それを境に、「財源不足」になってしまったため、現在、日本の年金制度は「崩壊」するか、「制度維持のため、現役世代か老人世代、もしくはその両方に負担を課す」という状況に陥っているのである。少子高齢化が進むと、日本が採用する給付建て方式の下では、給付水準の引き下げ (算定式の改正) か、保険料負担の引き上げをしない限り、年金財政は悪化 (崩壊) する。そのため、日本政府は年金収支バランスを見直すために、昭和 60 (1985) 年以降、何度も制度を改正している。これはまさに、1 節で説明した給付建て方式の特徴通りの行動をしていると言える。なお、これ自体は悪いことではなく、制度維持のための自然な行動である。

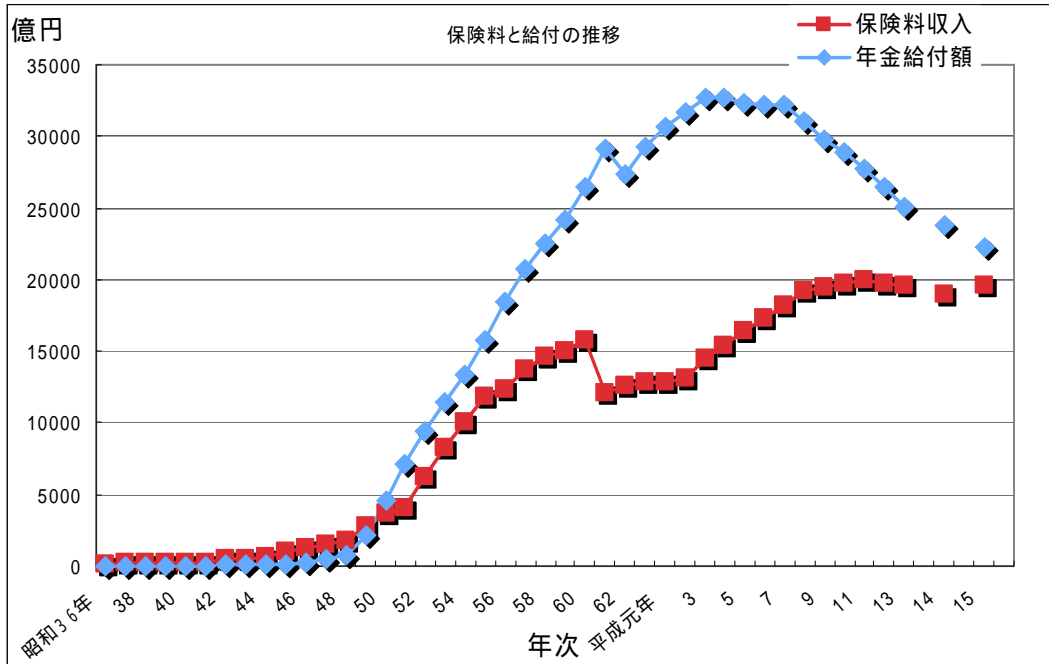
国民皆年金創設時と近年とでは、人口の年齢構造が大きく変わっているため、このままの年金制度では、少子化による保険料収入総額の減少と、高齢化による給付支出総額の増加は避けられない。よって、それは、給付建て方式を採用している日本の年金財政を圧迫する要因となり続け、度々の改正を迫ることになる。これにより、国民は、常に保険料増加と給付水準減少の不安を掻き立てられることになる。このため、政府は、「社会経済と調和した持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保」を目指している。そして、「社会経済の変動に柔軟に対応でき、頻繁に制度改正を繰り返す必要のない持続可能な制度」の構築と、「将来の現役世代の負担を過重なものとしなないようにするとともに、高齢期の生活を支える公的年金としてふさわしい給付水準を確保」を約束した<sup>3</sup>。しかし、詳しくは次節以降で述べるが、「平成 16 年 年金制度改正 (以下、16 年改正)」は、多くの問題を抱えている。

<sup>1</sup> なお、これは国民年金の推移であって、我々の扱う基礎年金と完全に一致するものではないが、保険料と給付額の推移についての分析に支障をきたすものではないため、データの豊富さなどからこちらを分析に使用した。

<sup>2</sup> 本章 1 節 1 項、図表 1-1-1 を参照。

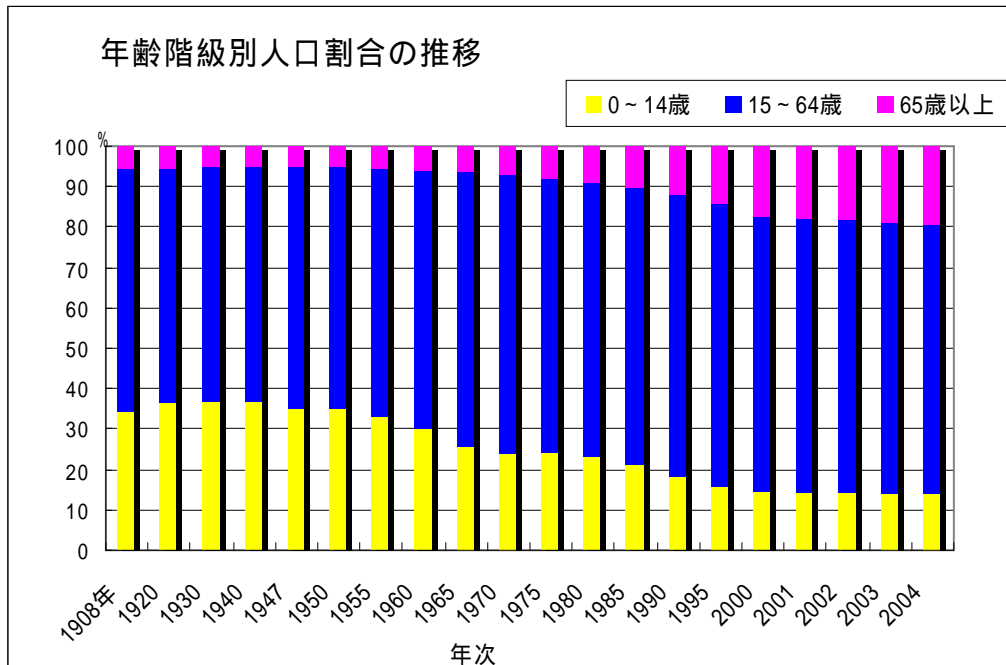
<sup>3</sup> 厚生労働省ホームページ ( <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/tp0212-2b1.pdf> )

図表 2-2-1 保険料と給付の推移



出所 厚生労働省年金局 年金財政ホームページ  
「国民年金 収支状況の推移 (国民年金勘定)」より作成

図表 2-2-1 年齢階級別人口割合の推移



出所 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ  
「人口の年齢構造に関する指標」より作成

## 第3節 平成16年年金制度改革

政府は、長期運用するための様々な将来推計データを出している。しかし、推計データと実際の数値が一致するとは限らない。それらの乖離を修正するために5年に一度「財政再計算」と呼ばれる推計データの洗い直しが行われ、それに併せて年金制度改革が行われる。本節では、平成16年財政再計算に併せて行われた制度改革（16年改正）において、年金財政に特に大きな影響を与えるものについて概説する。

### 1. 保険料固定方式

政府は、これまで少子高齢化の進展を問題として、主に保険料を引き上げることによって対応を図った。しかし、保険料を支払う側である現役世代への過度な負担の押しつけは公平性の観点から望ましくない。そこで今回の改正では、保険料を段階的に引き上げ、ある水準で固定することを法律で定めることにした。具体的には、改正前の月額13,300円の国民年金の保険料を、平成17(2005)年度より280円ずつ引き上げ、平成29(2017)年度以降16,900円(平成16年度価格)で固定するというものである。これまでは給付水準のみを法律で定め、保険料水準については見通しを示すのみにとどまっていた。そのため、保険料固定方式は16年改正の中心と考えられる。

### 2. マクロ経済スライド

固定された保険料の下で少子高齢化が進むと、給付水準を維持することが難しくなる。今回の改正では、給付水準を被保険者数の減少や平均余命の伸びなどを勘案して給付水準を自動的に調整するマクロ経済スライドを導入した。これは、100年にわたり年金財政が均衡すると見込まれるまで行われる。このマクロ経済スライドは、政府の出した見通しによると平成36(2024)年に所得代替率50.2%で給付調整を終了する予定である。

$$\begin{aligned} \text{新規裁定年金の改定率} &= \text{賃金上昇率} \cdot \text{スライド調整率}^1 \\ \text{既裁定年金の改定率} &= \text{物価上昇率} \cdot \text{スライド調整率} \end{aligned}$$

### 3. 所得代替率50%の約束

マクロ経済スライドを導入することで、理論的には給付水準が無限に引き下げられてしまうのではないかという疑問が発生する。政府は、公的年金の役割を「社会的扶養」とすることからこれを問題とし、所得代替率50%の給付水準を確保することを約束した。政府見通しによると平成35年のマクロ経済スライド終了予定時点では、所得代替率は50.2%になる。また、50%を下回る見通しとなった場合、給付調整の終了その他の措置を講ずることとしているが、その具体的な措置の内容については言及していない。

### 4. 国庫負担割合引き上げ

給付建てを基本とする日本の年金制度では、保険料が税投入を引き上げなければ給付水準を維持できない。政府は、高齢者の生活を支える年金の給付水準を確保するためには、国庫負担割合の引き上げが必要だとしている。平成12年改正では、基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1へ引き上げるという目標を掲げた。しかし、その引き上げ分の財源や

1 注：スライド調整率 = 被保険者数の減少率(3年平均) + 平均余命の伸びを勘案した一定率(0.3)

期間などは明確には示されなかった。今改正では、引き上げ期間を3段階に分けて、平成21年度までに国庫負担割合を2分の1へ上げることにした。財源も、年金課税の適正化、定率減税の廃止、個人所得課税の抜本的改革など具体的に示されている。

## 第3章 現状分析

平成16年年金制度改正(以下16年改正)では、少子高齢化の人口の変化に柔軟に対応でき、将来に亘り、公平で持続可能な制度の維持を目的として改正がなされた。しかし、私たちは本当にそれらの目的を果たせる改革であったのかという疑問を感じた。本章では、改正のいくつかの点に注目し、厚生労働省の発表している国民年金財政の見通しをケース別に紹介する。その結果から、年金制度は維持できるのか、つまり収支のバランスは安定するののかという点について分析する。なお、それぞれの見通しについては、厚生労働省年金局数理課が発表した『平成16年年金再計算第4章』を参照している。

### 第1節 基準ケースでの政府見通し

本節では、基準ケースでの政府見通しを紹介する。政府は、合計特殊出生率(2050年)1.39%とし、経済状況に前提<sup>1</sup>をおいたものを基準ケースとしている。なお、保険料は16900円として見通しが出されている。また、政府の出した見通しをもとに国民年金積立金の推移を表したグラフが図表3-1-1である。

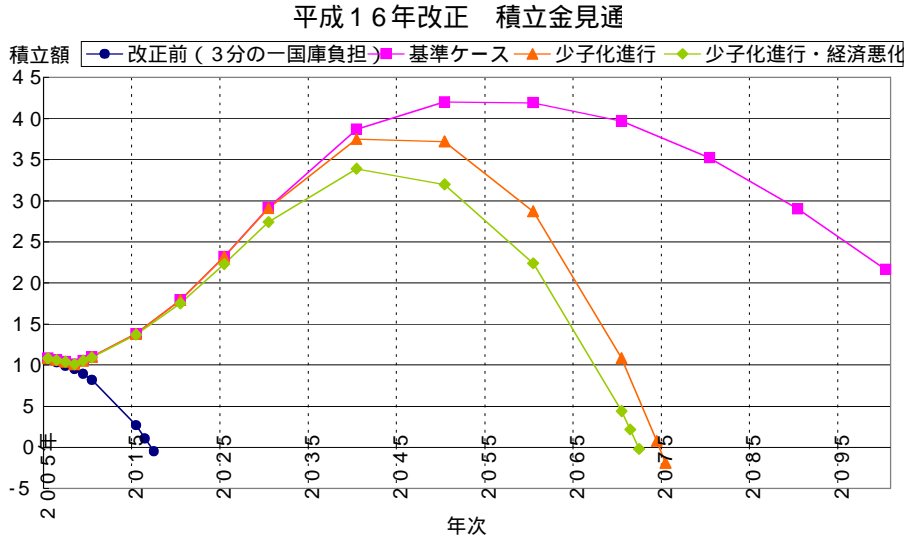
西暦	収支差引残(兆円)	年度末積立金(兆円)
2025年	1.1	23.2
2050年	0.1	42.0
2100年	-0.8	21.6

基準ケースでの見通しによると、収支差引残は、2060年にマイナスに転じ、2100年にはマイナス0.8兆円になる。また、収支差引残は、2060年にはマイナスに転じていることから、収支が赤字になっていることがわかる。

16年改正の効果を分析する上で、年金制度の維持可能性について考えたい。年金制度の破綻とはどういう状況だろうか。給付建てを基本とする場合は、約束する年金額が給付できなくなった場合が破綻である。それでは、約束する年金額が給付できないときはどんな場合か。年金財政収支が赤字になっても、日本の年金制度には年金積立金があるので給付は可能である。しかし、年金積立金が枯渇してしまうと、収支が赤字になった場合、約束した給付ができない。つまり、日本においては、年金積立金が枯渇した時が年金の破綻だといえる。また、収支のバランスの赤字は、年金積立金を取り崩すので年金破綻の第一歩といえる。

<sup>1</sup> 前提では、物価上昇率1.0% 賃金上昇率2.1% 運用利回り3.2%としている

図表 3-1-1



出所 厚生労働省 「平成16年年金再計算 第4章」より作成

## 第2節 16年改正と少子化

本節では、16年改正で注目すべき点について分析する。また、その分析を基に、政府の出した見通しと今後の出生率について論じていく。

### 1. 保険料の固定と給付の確保

現在の日本の年金制度である賦課方式の年金の収支バランスを簡単な恒等式で表すと以下のようになる。

$$\boxed{\text{保険料}} \times \text{被保険者数} = \boxed{\text{年金給付}} \times \text{年金受給者}$$

なお、国民年金の収入には、年金積立金の取り崩し、国庫負担金、積立金の運用収益も含まれるが、収入の基本となっているのは保険料であるため、ここでは簡略化のため考えないものとする。

ここで、16年改正を検証すると、恒等式の保険料と年金給付が固定されたことになる。この改革では人口の変動が年金収支のバランスに大きく影響を与えることが理解できる。つまり、被保険者数又は年金受給者数が同じ割合で増加するか減少しない限り、年金の収支バランスを保つということは困難なことだと理解できる。現在のような少子高齢化を恒等式で表すと以下のようになる。

$$\boxed{\text{保険料}} \times \text{被保険者数} = \boxed{\text{年金給付}} \times \text{年金受給者数}$$

国民年金総収入  国民年金総支出

16年改正では、2017年以降の保険料水準を16,900円で固定するという改革と、標準的な年金給付世帯の給付水準を、現役世代の平均収入の50%を上回る水準（所得代替率）を確保するという改革が行われた。つまり、年金の収支から見た場合、この保険料水準固定方式では、保険料を変えることによる収入の調整することはできなくなったと考える。一方で、所得代替率50%の確保の約束で給付水準を固定したことにより、給付水準を調整する事もできなくなったのである。このことは、収支均衡のために収入の調整をする事も、支出の調整をすることもできなくなったということの意味する。

少子化により被保険者数が減少し、高齢化によって年金受給者数が増加していくと、この恒等式は成立することはできない。つまり、保険料を固定することと年金給付を固定するというを同時に行うことは、年金の収支バランスを考えると不可能なのである。

私たちは、この改正により、給付建て方式の下で、保険料と給付額を実質的に固定したものだとして理解した。また、このような改正の下では、果たして収支バランスの持続性は保たれるのだろうかという疑問を感じた。これらのことから、年金制度の維持は危険にさらされていると考える。

## 2. 出生率の低下と収支バランス

ここでは、2節で論じた保険料の固定と所得代替率50%の確保の下での日本の年金制度を考える。まず、日本の年金制度は賦課方式であるため世代間扶養の仕組みをとっている。そして、現在の少子高齢社会のように出生率が上がらなるとすると、年金財政という被保険者数の減少を引き起こす。そのため、国民年金の財政収支は、収入額よりも支出額の方が大きくなってしまふ。つまり、このままの年金制度では収支バランスが崩れてしまうため、年金制度の持続可能性はなくなる。少子高齢社会である以上、現行年金制度の維持は困難だと考えられる。

$$\boxed{\text{保険料}} \times \text{被保険者数} < \boxed{\text{年金給付}} \times \text{年金受給者}$$

2節のような保険料と給付の固定をした上で現行の年金制度を維持するためには少子化の改善が必要であり、出生率が上昇しなければならない。しかし、将来の出生率は回復すると言い切れるのであろうか。また、回復したとしても同じような人口変動が起きた場合にも対応できる年金制度が必要だと考える。

## 3. 出生率ケース別政府見通し

出生率の変動した場合の、政府が予測するケース別出生率に応じた2100年の収支差引残、積立金の比較は、以下の通りである。

< 2100年 >

<sup>2</sup>

	合計特殊出生率(2050年)	収支差引残(兆円)	積立金(兆円)
少子化改善ケース	1.52%	-0.4	24.4
基準ケース	1.39%	-0.8	21.6
少子化進行ケース	1.10%	-1.2	15.7

<sup>2</sup> 経済状況は基準ケース

合計特殊出生率を 1.52%とした少子化改善ケース、1.10%とした少子化進行ケースともに、収支差引残は 2060 年にはマイナスに転じる見通しとなっている。なお、少子化進行ケースでは、「仮に、マクロ経済スライドの適用を続けて 46.4%まで給付を調整した場合」という前提がある。

では、少子化進行ケースにおいて、所得代替率 50%で給付水準調整を終了した場合はどうなっているのだろうか。

< 2075 年 >

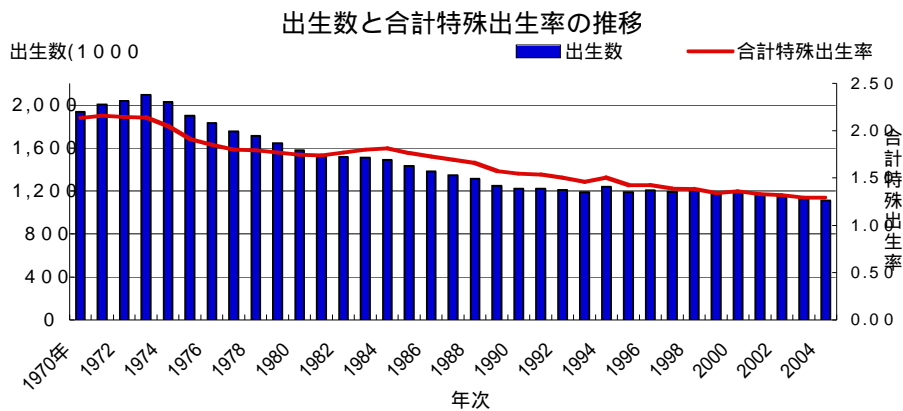
	合計特殊出生率(2050 年)	収支差引残(兆円)	積立金(兆円)
少子化進行ケース	1.10%	-2.7	-1.9

政府の見通しによると 2050 年には収支差引残はマイナスに転じ、年度末積立金は、2075 年にはマイナスに転じ、枯渇するという見通しになっている。つまり、所得代替率を 50%で確保するという約束のもとではマクロ経済スライドは機能しないため、2075 年には財政破綻が起こることといえる。

#### 4. 今後の出生率

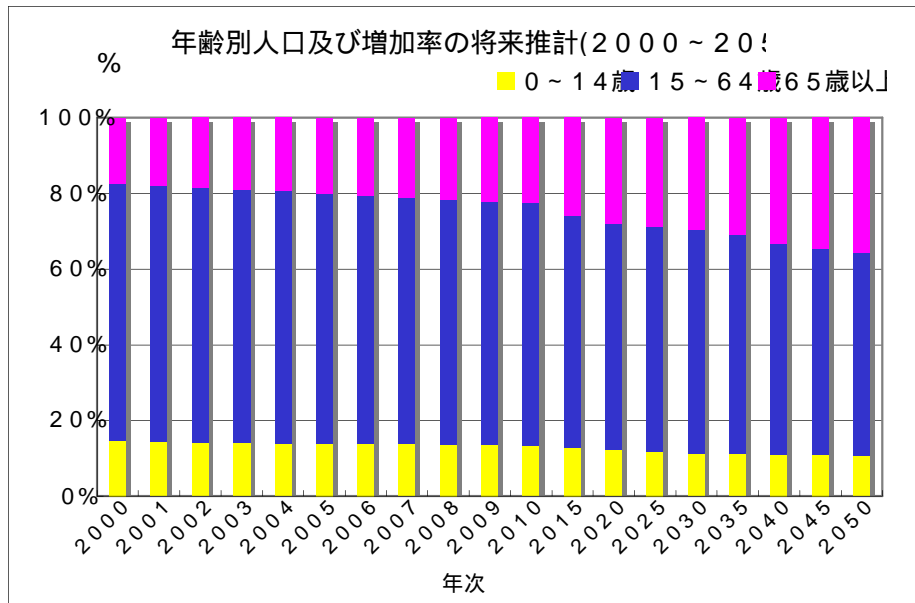
政府は 2050 年までに合計特殊出生率は 1.39 まで回復するという見通しを出している。今後の出生率は 16 年改正で年金制度が持続するような状態になるのだろうか。ここでは今後の出生率について分析する。グラフは出生数と合計特殊出生率の推移を示したものであり、2004 年(平成 16 年)時点では 1.29 という指標を出している(図表 3-2-1)。しかし、政府の見通しによると、あと 40 年ほどで出生率が 0.1%上がらなくてはならないことになる。出生率は、1982~1984 年までは一貫して上がっているものの、翌年の 1985 年には 1982 年の出生率よりも 0.01%下がってしまっている。1994 年には 0.04%上がってはいるものの、その後は出生率が継続的に上がった例はない。国立社会保障・人口問題研究所の年齢別人口の将来推計がある(図表 3-2-2)。2050 年 0~14 歳の人口割合は、近年の人口割合と比べても大きく増加している様子はいかたがえない。また、平均初婚年齢の推移(図表 3-2-3)を見てみると、平均初婚年齢は男女共に年々上昇していることがわかる。つまり、晩婚化である。晩婚化が進むと、初めて子どもを生む年齢も上がることから、晩婚化は少なからず少子化の原因となりうるといえる。

図表 3-2-1



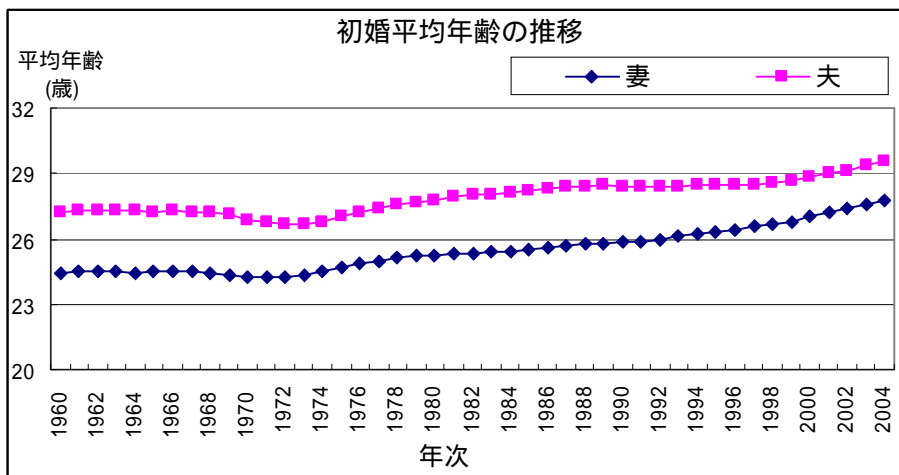
参考 国立社会保障・人口問題研究所  
「出生数、普通出生率、ならびに合計特殊出生率」より作成

図表 3-2-2



参考 国立社会保障・人口問題研究所 「少子化の将来見通し」より作成

図表 3-2-3



参考 国立社会保障・人口問題研究所 「結婚および配偶関係に関する統計」より作成

少子化の要因には、女性の雇用環境、晩婚化、経済的要因など様々なものがあると考えられる。しかし、政府はそのすべての原因に対応するような政策を講じない限り、出生率が今後、大幅に上昇することはないと考える。

## 第3節 マクロ経済スライドの矛盾

本節では、2節で論じた16年改正の問題点をふまえて、マクロ経済スライドの有効性について論じる。また、政府の出した見通しを紹介するとともに、その問題点について分析していく。

### 1. マクロ経済スライドと所得代替率

16年改正で、保険料を固定したことは先に述べた。しかし、年金の給付は十分なのかという問題を解決するために、政府は所得代替率50%の確保という約束をしている。しかし、2節でも述べたように、保険料の固定と給付の固定をしては年金の収支バランスは保てなくなってしまう。

そこで、保険料の範囲内で給付を行うために、16年改正ではマクロ経済スライドを導入している。ここでは、保険料固定と給付の固定、そしてマクロ経済スライドを考慮した上で年金収支バランスを恒等式により考える。

$$\boxed{\text{保険料}} \times \text{被保険者数} < ( \boxed{\text{年金給付}} \cdot \text{マクロ経済スライド} ) \times \text{年金受給者}$$

マクロ経済スライドとは、被保険者数の減少に対応して年金給付額を減少させる仕組みである。マクロ経済スライドを導入することによって、保険料の範囲内で給付を賄うということは一見可能になっているように感じる。しかし、マクロ経済スライドでも所得代替率50%の確保という約束は守らなければならないため、十分な給付水準の引き下げはできない。その結果、マクロ経済スライド導入以後も収支バランスは、必ずしも安定しないと考える。つまり、マクロ経済スライドと所得代替率50%の約束は矛盾しているのである。

所得代替率50%で給付水準調整を終了した場合の国民年金の積立金枯渇年度は、政府見通しでは以下の通りである。

経済悪化ケース	2100年度まで枯渇せず
少子化進行ケース	2075年度
少子化進行+経済悪化ケース	2072年度

所得代替率50%を確保するという約束を守らなければ、年金積立金はどんなケースでも2100年まで余るという見通しを政府は出している。しかし、所得代替率50%を確保するという改正を行ってしまった以上、16年改正には矛盾が生じているということは間違いのないだろう。

### 2. デフレ下のマクロ経済スライド

2章で説明したマクロ経済スライドには、その効果を発揮するための条件が設けられている。その中で注目すべき点は、マクロ経済スライドはデフレ時には、給付調整を行わないという点である。

<デフレーションと被保険者数の減少>

$$\boxed{\text{保険料}} \times \text{被保険者数} < (\boxed{\text{年金給付}} \cdot \text{マクロ経済スライド}) \times \text{年金受給者}$$

本来ならば、マクロ経済スライドによって保険料の範囲内で、給付を賄うことが可能になると考えられる。しかし、マクロ経済スライドはデフレが起きるとその効果をまったく発揮しない。

デフレと被保険者の減少が同時に発生している場合を考えてみよう。被保険者が減少している状況では、本来ならば、マクロ経済スライドは年金給付を減少させるべく、その効果を発揮しなければならない。しかし、デフレが発生している場合には、マクロ経済スライドは発動しないため、その効果は発揮されず年金給付は減少しない。そのため、収支バランスは均衡しなくなってしまう。つまり、マクロ経済スライドというものはその発動に条件があるために、有効な政策ではないと考えられる。

政府は、マクロ経済スライドの発動を前提に導入したと考えられる。ともすれば、マクロ経済スライドの発動条件に合致するような経済状況を予想しているはずである。しかし、そもそも今後の日本の経済状況はマクロ経済スライドを発動させるような経済状況になっていくのであろうか。

3. 経済動向ケース別政府見通し

経済動向が変動した場合の2100年の収支差引残、年度末積立金の比較は以下の通りである。なお、ここでは少子化を考えないため、2040年の合計特殊出生率を1.39%とする前提がある。

<2100年>

	物価上昇率	賃金上昇率	運用利回り	収支差引残 (兆円)	積立金 (兆円)
経済好転ケース	1.0%	2.5%	3.3%	-0.8	30.2
基準ケース	1.0%	2.1%	3.2%	-0.8	21.6
経済悪化ケース	1.0%	1.8%	3.1%	-0.7	16.8

経済好転ケースでは、収支差引残は2070年にはマイナスに転じる見通しとなっている。また、経済悪化ケースでは、収支差引残は2060年にはマイナスに転じる見通しとなっている。なお、経済悪化ケースでは、「仮に、マクロ経済スライドの適用を続けて49.2%まで給付水準調整した場合」という前提がある。

では、経済悪化ケースにおいて、所得代替率50%で給付水準調整を終了した場合はどうなっているのだろうか。

西暦	収支差引高(兆円)	年度末積立金(兆円)
2025年	1.0	22.3
2050年	0.0	37.1
2100年	-1.0	8.7

政府の見通しによると、2060年には収支差引残はマイナスに転じ、2100年には年度末積立金は10兆円を割る見込みである。このことから、経済状況だけの変化であれば、年金積立金は2100年まで枯渇しないということがわかる。しかし、経済悪化ケースの下で、所得

代替率 50%の確保の約束を守ると、守らなかったときのおよそ半分になってしまうということがわかる。

#### 4. 今後の経済状況

ここでは、今後日本の経済状況は、果たして、マクロ経済スライドの効果が十分に発揮できるような経済状況になるのかということについて分析する。政府は毎年 1.0%ずつ物価、賃金が上昇するという前提をおいている。その条件の下でマクロ経済スライドを 0.9%ずつ発動させる。マクロ経済スライドの効果はデフレの下では機能しないことに注目して考えると、今後、日本の経済状況は必ずしもデフレが起こらないと言い切れるのだろうか。

日本銀行は、2006年に入ると消費者物価指数が前年比で上昇したことを受け、2006年3月に量的金融緩和政策を解除した。その後の景気回復を受け、同年7月にはゼロ金利政策を解除した。このことから、デフレ脱却をしたとの見方が強いが、「デフレは世界的な現象であり、日本で表面化しているのはほんの一部に過ぎない<sup>1</sup>」また、「物価が安い国との貿易が活発になっていくことで、安い輸入品との価格競争から日本はデフレになる<sup>2</sup>」との見方もある。様々な要因から経済状況は変化するという事を考えると、私たちは、デフレにならないという前提そのものが危ういのではないかと考える。

#### 5. 少子化・経済動向が変動した場合

少子化・経済動向が変動した場合の 2100 年の収支差引残、年度末積立金の比較は、以下の通りである。

< 2100 年 >

	収支差引残(兆円)	年度末積立金(兆円)
少子化改善 + 経済好転ケース	-0.4	34.2
少子化進行 + 経済悪化ケース	-1.0	12.2

少子化改善・経済好転ケースでは、収支差引残は 2070 年にはマイナスに転じる見通しとなっている。また、少子化進行・経済悪化ケースでは、収支差引高は 2060 年にはマイナスに転じる見通しとなっている。つまり、少子化が改善し、経済状況好転したとしても 2070 年には年金財政収支は赤字になり、年金積立金の取り崩しが始まるのである。なお、「少子化進行 + 経済悪化ケース」では「仮に、マクロ経済スライドの適用を続けて 45.3%まで給付水準調整した場合」という前提がある。

所得代替率 50%で給付水準調整を終了した場合は以下の通りである。

< 少子化進行 + 経済悪化ケース >

西暦	収支差引残(兆円)	年度末積立金(兆円)
2025 年	1.0	22.3
2050 年	- 0.6	32.0
2072 年	- 2.3	- 0.2

<sup>1</sup>長谷川慶太郎「さらばインフレ待望論」PHP 研究所 2003 年

<sup>2</sup>榎原英資「構造デフレの世紀」中央公論新社 2003 年

収支差引残は 2050 年からマイナスに転じ、積立金の取り崩しが始まる。そして、2072 年には積立金は枯渇してしまう。

以上の結果をふまえると、16 年改正は、経済状況と少子化の進行の対応には不十分であると言える。

## 第4章 定額拠出立て年金

私たちは3章において、16年改正は少子高齢化に対応し、年金制度の持続可能性を高めるのかという点について分析を行った。その結果、景気と出生率の改善を前提としている16年改正では、年金財政の安定には不十分であると結論付けた。それでは、少子高齢化に十分に対応し持続可能な年金制度とはどのようなものであろうか。本章では、私たちの考えた『定額拠出建て年金』制度という政策を紹介したい。

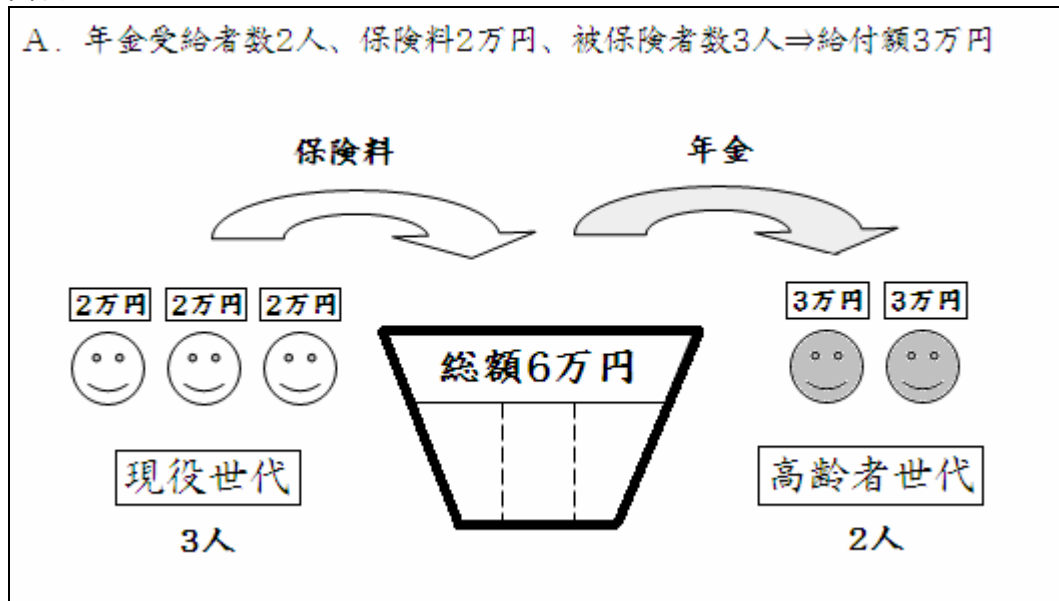
### 第1節 定額拠出建て年金の仕組み

私たちの考えた、定額拠出建て年金制度（以下、新年金）とは、被保険者が納付する定額保険料の総額に基づいて年金給付額が決定される年金制度である。例えば年金受給者2人、保険料2万円、被保険者3人の場合、具体的には、下記の式で表され、給付額が3万円となる制度である（図表3・1・1）。

（給付額決定の式）

$$\frac{2\text{万円（保険料）} \times 3\text{人（被保険者数）}}{2\text{人（年金受給者数）}} = 3\text{万円（給付額）}$$

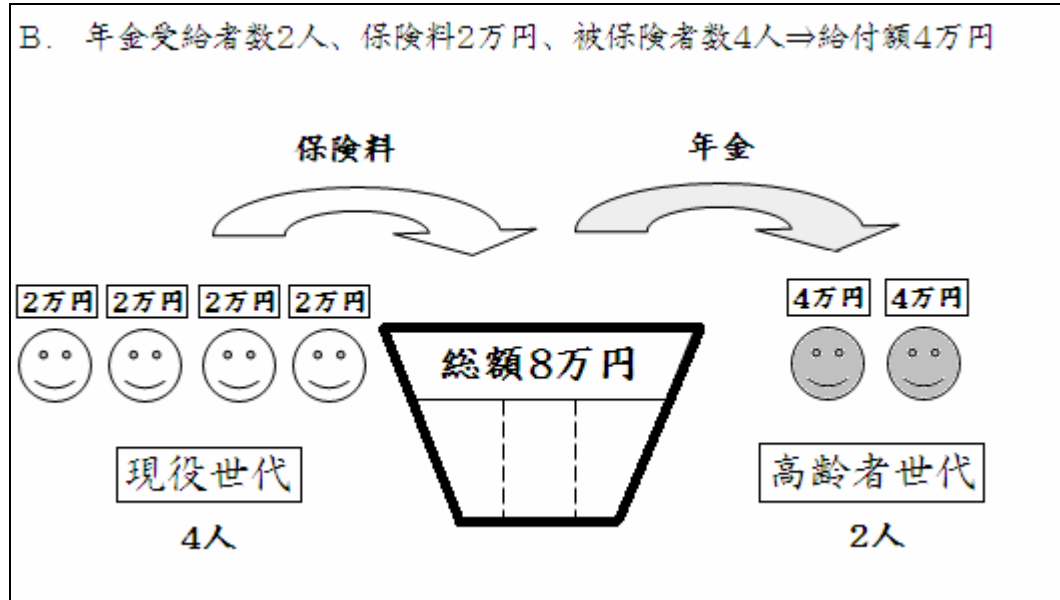
図表3・1・1



著者作成

次に、この新年金において人口変動があった場合にどうなるかを説明する。例えば年金受給者数2人、保険料2万円、被保険者数が4人に増加した場合、給付額は4万円となる(図表3・1・2)。

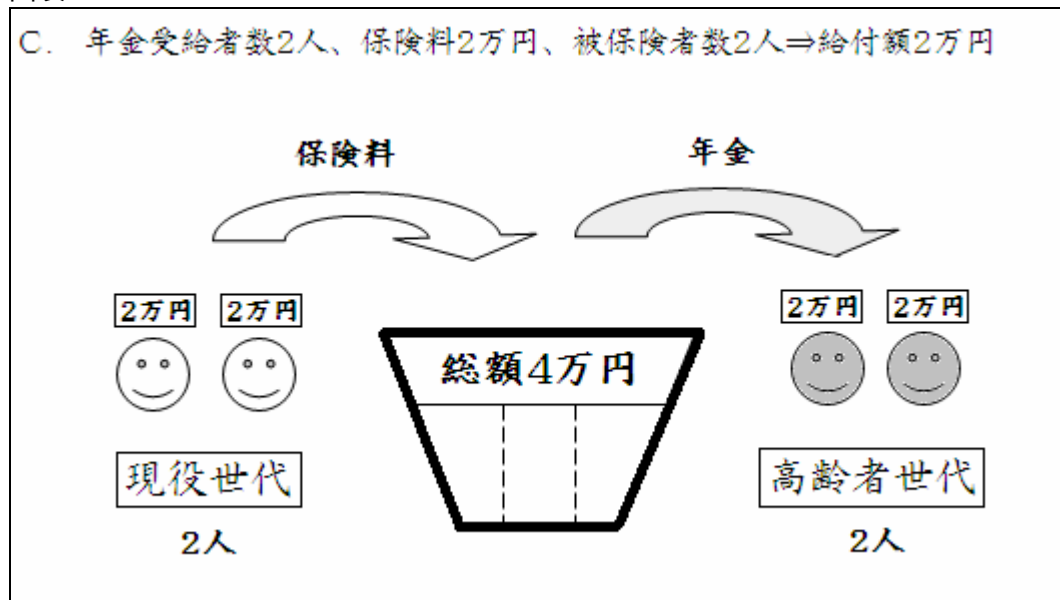
図表3・1・2



著者作成

また、同様の条件で、被保険者数が2人に減少した場合、給付額は2万円となる(図表3・1・3)。

図表3・1・3



著者作成

公的年金制度の給付額決定の仕組みとしては、1章で説明した通り、『給付建て』と『拠出建て』がある。少子高齢化などの人口変動によって年金財政の安定が保てない場合、前者は保険料の増額によって対処し、後者は給付額の減額によって対処する。この分け方をする場合、私たちの考えた新年金は、後者の拠出建てにあたる。つまり、私たちの考える定額拠出建て年金とは、「保険料が定額で固定され、給付額が変動する拠出建て年金」ということである。これは、少子高齢化による、(賦課方式の)年金財政の安定のための手段としては確かに秀逸であるが、いくつかのかなり大きな欠点を抱えている。よって、次節では新年金の利点と欠点について詳細に分析してみることにする。

## 第2節 定額拠出建て年金の利点と欠点

### 1. 新年金の利点

新年金は、  
 財政の安定  
 将来世代への追加負担の防止

上記のような利点を持っていると考えられる。以下、具体的な説明に入る。

まず、新年金の最大の利点が、財政の安定である。1節で仕組みを説明したが、新年金は拠出建てのため、収入に見合わない無理な給付は行わない。よって、人口変動によって収入と支出のバランスが崩れるということは絶対ない。つまり、被保険者数や年金受給者数がいかなる値であったとしても、収支バランスは常に均衡し(±0)、財政の安定は保たれるというわけである。なお、前述の通り、財政の安定は、すなわち安定した給付額が確保できるという意味ではない。

次に、将来世代に負担を押し付けないということがあげられる。なお、ここでいう負担とは、保険料が増加することによる負担であり、給付額が減少することによる負担という意味ではない。少子高齢化が進行し保険料収入が減少しても、給付建て方式のように一定の給付水準を維持しようとすれば、保険料の引き上げによって収支を均衡させざるを得ない。しかし、1節で説明した通り、新年金は保険料が一定で変わらないため、少子高齢化社会においても現役世代及び将来世代の負担が増加するということが絶対ないのである。

### 2. 新年金の欠点

しかし、新年金は、  
 将来見通しの不確実性  
 物価変動に対応できない  
 いわゆる世代間格差の問題  
 生活困窮者の追加的発生  
 障害者年金、遺族年金の消滅  
 未納・未加入者の追加的増加

上記のような欠点を持っていると考えられる。以下、具体的な説明に入る。

まず、将来見通しの不確実性である。ここでいう将来見通しの不確実性とは、老後の生活設計が立てられない恐れがあるということである。新年金は年金給付額をいくらかと約束し

ないため、年金受給の前は、年金給付額は正確にはわからない。わかることは、将来年金を“もらえる”ということだけである。このため、将来の年金給付額に合わせて貯蓄計画を立てることは不可能である。

次に、物価変動に柔軟に対応できないことがあげられる。ここでいう物価変動に対応できないとは、物価変動が年金を前提とする高齢者の生活に影響を与えることであり、財政面の話ではない。新年金は拠出建てであるがゆえに、財政面では物価変動にも対応できている。新年金は定額保険料制であるので、インフレーションが発生すると保険料収入の名目額は変わらないが実質額が減少し、この新年金の年金給付が生活を助ける力は弱くなる。逆も然りであり、デフレーションが発生すると実質額が増加し、この新年金の年金保険料が被保険者の生活を圧迫する力が強くなる。

また、いわゆる世代間格差の問題は依然存在するという点である。世代間格差とは、人口変動によって、世代間で年金給付額に差が出ることである。少子高齢化社会の年金制度においては世代間格差がよく問題にされるが、保険料の支払いが一定であるのに少子高齢化が進めば給付額が減ってゆく。

そして、生活困窮者が発生する問題である。上述の通り、新年金は少子高齢化が進めば進むほど給付額が減少することが明らかである。よって、特に基礎年金を生活の主軸としているような人々にとってこの打撃は痛烈であり、それにより、いわゆる弱者が追加的に発生する可能性を含んでいる。

また、障害者年金と遺族年金の消滅である。障害者年金と遺族年金は『救貧』の色合いが強いものであり、『防貧』の色合いが強い新年金の枠内に納めるには、不可能ではないが不適切であると考えられる。よって、新年金からこの2つは除外されているのだが、追加的に発生する生活困窮者のためには、別途に所得再分配をしなければならない。

最後に、未納・未加入者の追加的増加である。先に述べたように少子高齢化が進むにつれ新年金では給付額が減額する、その結果、強制加入の元でも、理解を得ることが出来なかった国民が未納者に転じ、現行年金制度より未納者が増加する可能性がある。

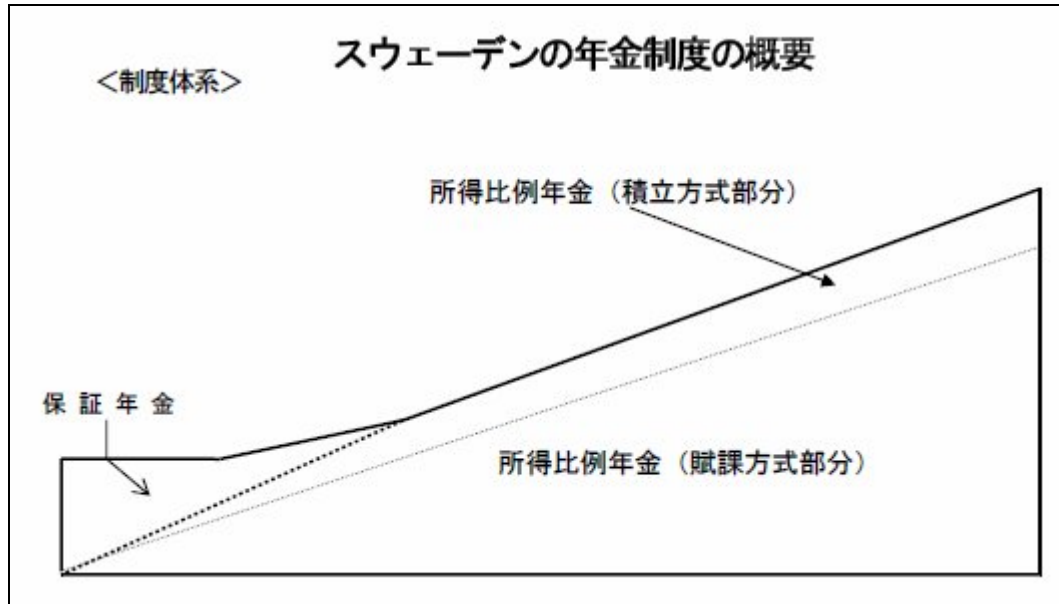
以上が、新年金の利点と欠点である。私たちは財政安定のための手段として新年金を評価しており、上記の欠点が十分に補えるかどうかの問題であると考えている。よって、次章において欠点について詳細に分析し、是正策を考えてみることにする。

### 第3節 スウェーデン方式との比較

本節では、新年金と同じく拠出建てに分類されるスウェーデンの年金方式を紹介し、新年金と比較することにより、理解の一助にしたい。

私たちの提言する、新年金に類似するもののひとつとして、いわゆるスウェーデン方式という、拠出建てに分類される年金制度を紹介したい。スウェーデン方式とは、持続可能な年金制度を構築するという観点から、1999年にスウェーデンで導入された年金制度のことである。同制度は、所得比例年金と保証年金とを組み合わせた制度であり、うち所得比例年金は積立方式部分と賦課方式部分から成っている（図表3・3・1）。

図表3・3・1



参考 先進諸国の社会保障 スウェーデン

所得比例年金の積立方式部分は、通常の拠出建て方式の年金であり、厳密には「個人納付保険料の総額にその運用益<sup>1</sup>を加え、保険数理的に計算したもの」である。また、賦課方式部分は、概念上の拠出建てと呼ばれるものであり、厳密には「個人納付保険料の総額にみなし運用益<sup>2</sup>を加え、除数<sup>3</sup>で割ったもの」である。そして、保障年金とは、年金額が基準額に満たない、低・無年金者に対して、税金を財源として支給される年金である。

このスウェーデン方式において特筆すべきは以下の2点である。

概念上の拠出建てとしたこと。

自動財政均衡メカニズムを導入したこと。

以下、具体的な説明に入る。

まず、概念上の拠出建てとしたとは、「現役時に拠出した保険料の額をもとに、賃金上昇率を『みなし運用利回り』として計算上の年金原資を計算し、これを平均余命で割って、年金額を求める(引用)」ということである。これは、拠出建て年金の欠点である将来見通しの不確実性を是正しようとした試作である。本来はいくらになるかわからない年金給付額を「納付した保険料に名目所得上昇率を掛けて平均余命で割ったものである」と予測し、その額の給付を約束したのである。

そして、自動財政均衡メカニズムを導入したというのは、「保険料率を固定して、その範囲内で給付を行うこととし、少子化等の社会経済の変動に応じて給付が自動的に調整される(引用)」という仕組みを導入したことである。なぜ、自動財政均衡システムが必要なのだら

<sup>1</sup> ここで言う運用益とは、実際の運用利回りに受給開始前に死亡した被保険者が納付した保険料からの分配を加え、管理費を差し引いたものである。

<sup>2</sup> ここで言うみなし運用益とは、名目所得上昇率を基本とし、受給開始前に死亡した被保険者が納付した保険料を同年齢の被保険者に分配し、管理費を差し引いたものである。

<sup>3</sup> ここで言う除数とは、退職時の平均余命を基本とし、将来における実質所得の上昇を考慮したものである。

うか。それは、みなし運用利回りに一人当たりの賃金上昇率を利用したためである。スウェーデン方式が採用する所得比例年金は、「保険料率×一人当たりの平均所得×被保険者÷年金受給者＝給付額」と簡単に表すことができる。確かに、人口変動が無ければ、一人当たりの賃金上昇率10%の上昇が給付額の10%上昇につながる。しかし、少子化によって被保険者数が減少した場合、みなし給付額を給付すると年金収支は赤字となる。この赤字を解消するために、給付額を減らす、自動財政均衡メカニズムが必要となる<sup>1</sup>。これは、乱暴に言えば、前述した約束を破ると公然と宣言をしているのである。

「拠出された保険料で約束した年金給付がまかなえない場合は、約束を破って給付額を減らすこともある。しかし、そのような事態（自動財政均衡メカニズムが発動すること）はまず起こらないから安心してほしい。」施行開始当初の言い分はおおよそこのようなものであったが、少子高齢化の影響を受ければ、拠出建て方式で給付水準を維持することはどう考えても不可能である。つまり、スウェーデン方式は、国民を騙して夢を見せているだけに過ぎないとさえ言える。守れない約束なら最初からしてはいけないのである。同方式は近年崩壊の装いを見せているが、これは至極当然であると考えられる。結局、スウェーデン方式は保険料と給付の固定を同時に行おうとしているものであり、政府の16年改正と全く変わらないのである。逆に言えば、現行の政府案では、スウェーデン方式の二の舞になる恐れが高く、大変危険であるという結論も導ける。

<sup>1</sup> 小塩隆士『社会保障の経済学（第3版）』によると、賦課方式の下での拠出建ては一人当たりの賃金の伸び率と人口増加率の和として与えられる賃金所得増加率によって理論的に給付額を約束できるとしている。

## 第5章 問題は正策

4章では、どのような人口変動があっても年金財政が常に均衡する新年金を提案した。しかし、新年金はいくつかの欠点を持っている。本章では、新年金が多くの人に支持されるように、それらの欠点を解決することを検討する。

### 第1節 生活困窮者の発生

本節では、新年金の最大の問題点である、いわゆる弱者の発生について考察する。新年金は少子高齢化が進むと年金受給額が減少し、生活ができない年金受給者が発生する恐れがある。これは、最低限の生活が営めない年金受給者を指し、彼らを救う方法を考える。まず、このような世帯数と最低生活を営むのに不足している総額を試算する。さらに、その試算を基に具体的な救済方法を考える。すなわち、防貧を強化する方法。及び、救貧を行う新制度を提案する。最後に、現行年金の障害者・遺族年金を救貧の枠組みの新制度へ移管する。

#### 1. 生活困窮者の算出

本項では、新年金導入によって発生する生活困窮者数の最大値を試算し、生活困窮者が最低限度の生活を営むための不足額を算出する。以下、おおまかな算出スキームである。なお、この試算は拠出建て変更の影響を測るために行う。よって、拠出建て変更以外は、現年金制度とその他の条件を一定とする。

新年金の最低給付額を試算し、年金減少額を算出する。

最低生活ラインを定義する。

新年金導入前の高齢者の生活能力を把握する。

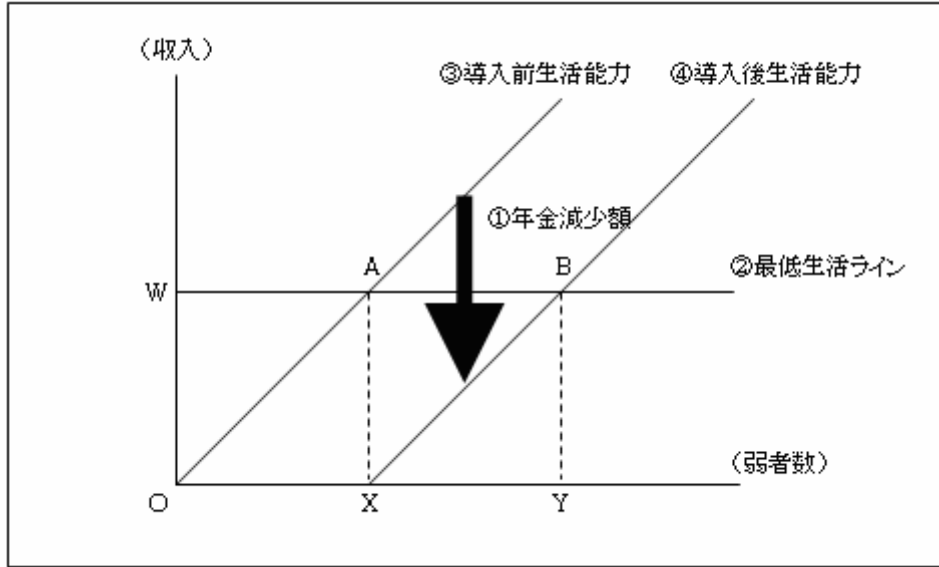
の生活能力から年金減少額を差し引いた、導入後生活能力を示す。

生活困窮者数と不足額を算定する

(図表5・1・1)は、生活困窮者算出の簡単なモデルである。

導入前の生活困窮者数	OX	導入後の生活困窮者数	OY
導入前の不足額	OWA	導入後の不足額	OWBX
導入後に発生する生活困窮者の不足額	ABX	導入前生活困窮者の状況悪化	OAX

( 図表 5 ・ 1 ・ 1 )



1 ) 新年金の給付額

新年金は、人口変動に応じて給付額を調整し、年金財政を均衡させるシステムである。ここでは、将来の年金給付額を試算する。

( 1 ) 新年金の定式化

式は新年金を示す。

$$\frac{\text{保険料} \times \text{被保険者数}}{\text{年金受給者数}} = \text{給付額} \dots$$

以下、各項を定義していく。

( 2 ) 保険料

新年金は、保険料を固定し、給付額を変動させるシステムである。また、基礎年金は序章に書いたように定額保険料方式を取る。よって、式にある保険料とは、固定された定額保険料と定義される。実際の保険料額は、16年改正と新年金の比較を容易にするため16年改正を参照する。具体的には、月額13300円の保険料を平成17年度から280円ずつ引き上げ、平成29年度より月額16900円で固定する。<sup>1</sup>

( 3 ) 被保険者数

被保険者とは、「将来、年金給付を受ける権利を有するもの」と定義される。しかし、被保険者の中に、保険料を納めず年金を受給できる第3号被保険者<sup>2</sup> (以下、第3号) が存

<sup>1</sup> ここでは、比較を容易にするために16900円としたが、私たちが保険料を16900円と定めたわけではない。

<sup>2</sup> 第3号被保険者とは、「厚生年金、共済年金に加入している第2号被保険者に扶養されている20歳以上60歳未満の配偶者(年収が130万円未満の人)」をさす。(出所:社会保険庁HP 年金用語集1)

在する。正確な給付額を試算するため、被保険者から第3号を差し引く必要がある。よって「被保険者から第3号を差し引いた人数」を納付者と定義し、試算することにした。<sup>1</sup>

$$\text{納付者} = \text{被保険者} - \text{第3号被保険者} \cdots$$

年別の納付者数を出すためには、年別の被保険者数、第3号被保険者数が必要である。この試算では、厚生労働省「平成16年財政再計算結果」を参照した(図表5・1・2)。

(図表5・1・2) 被保険者・第3号の出生率別推移  
(単位:百万人)

西暦	基準ケース		少子化改善		少子化進行	
	被保険者	第3号	被保険者	第3号	被保険者	第3号
2005	70	11.2	70	11.2	70	11.2
2006	69.9	11.1	69.9	11.1	69.9	11.1
2007	69.4	11	69.4	11	69.4	11
2008	68.7	10.9	68.7	10.9	69.7	10.9
2009	68	10.8	68	10.8	68	10.8
2010	67.3	10.7	67.3	10.7	67.3	10.7
2015	64.9	10.5	64.9	10.5	64.9	10.5
2020	63.3	10.2	63.3	10.2	63.3	10.2
2025	61.8	9.7	61.8	9.7	61.5	9.7
2030	59.3	9.1	59.4	9.1	58.5	9.1
2040	52	7.9	52.8	7.9	49.5	7.6
2050	46.2	7.1	47.8	7.3	41.9	6.5
2060	41.9	6.4	44.4	6.8	35.7	5.4
2070	37.7	5.7	41.2	6.2	29.9	4.6
2080	34.3	5.2	38.3	5.8	25.8	4
2090	31.7	4.8	36.1	5.5	22.8	3.5
2100	29.7	4.5	34.3	5.2	20.5	3.1
出生率	1.39		1.52		1.1	

出所:厚生労働省「平成16年財政再計算結果」より

また、第3号被保険者の存在は、近年議論を呼んでいるが、この試算は拠出建て変更時の影響を測るために行うので、第3号はそのままとした。

( 4 ) 年金受給者数

年金受給者数は、「基礎年金受給者数」と定義する。この試算では、厚生労働省「平成 1 6 年財政再計算結果」を参照し、年金受給者数を定める ( 図表 5・1・3 )。

( 図表 5・1・3 )

出生率別基礎年金受給者

( 単位 : 百万人 )

西暦	基準	改善	進行
2005	23.9	23.9	23.9
2006	24.8	24.8	24.8
2007	25.6	25.6	25.6
2008	26.4	26.4	26.4
2009	27.1	27.1	27.1
2010	27.6	27.6	27.6
2015	31.3	31.3	31.3
2020	32.9	32.9	32.9
2025	33.1	33.1	33.1
2030	33.3	33.3	33.3
2040	35.1	35.1	35.1
2050	34.6	34.6	34.6
2060	31.9	31.9	31.9
2070	28.6	28.6	28.3
2080	25.6	26	24.1
2090	23	24	20.3
2100	20.7	22.2	17.2
出生率	1.39	1.52	1.1

出所：厚生労働省「平成 16 年財政再計算結果」より作成

( 5 ) 試算に当たっての前提

単純化のため物価変動は考えない。

免除・未納・未加入者はいないものとする。<sup>1</sup>

また、被保険者数、年金受給者数とも出生率別に 3 ケース示されており、給付額も 3 ケース示すことができる。

~まとめ~

$$\frac{16900円}{年金受給者} \times \frac{1}{3} \times \frac{納付者数}{2} = 給付額 \dots$$

1 平成 1 6 年度 ~ 平成 2 9 年度は、異なる保険料。

2 納付者数 = 被保険者 ・ 第 3 号被保険者 ……

2 3 厚生労働省「平成 1 6 年財政再計算結果」を参照。

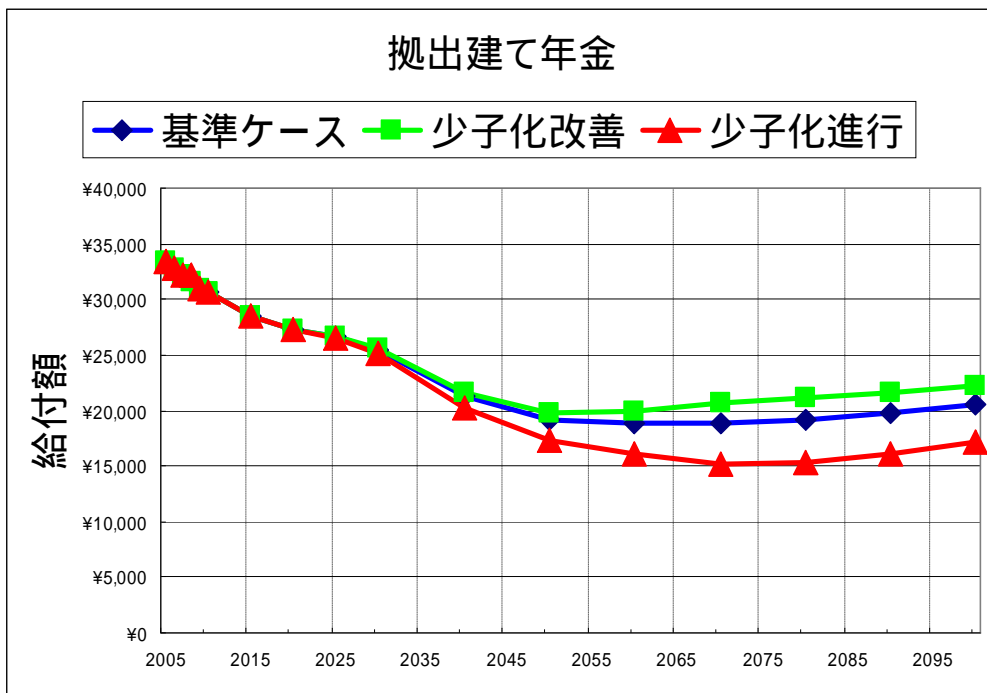
<sup>1</sup> 正確な試算のためには、被保険者から免除者 ( 学生 ・ 低所得者 ) を差し引く必要がある。しかし、全被保険者数に対し免除者は現在 8 % 以下であり、半額免除制度などを考えるとさらに財政上の影響は小さくなる。この試算では単純化のために省略した。また、未納未加入者は、1 章の定義したように強制加入の原則によりいないものとする。

(図表5・1・4) 拠出建て年金 給付額

	最高額	最低額	平均
少子化改善	¥33,410	¥19,782	¥26,268
基準ケース	¥33,410	¥18,807	¥25,722
少子化進行	¥33,410	¥15,108	¥24,514

出所：筆者作成

(図表5・1・5)



出所：筆者作成

(6) 年金給付額の見通し

(図表5・1・4)は、式 から試算された、出生率ケース別の最高額・最低額・平均額を示している。また、(図表5・1・5)は、出生率ケース別給付額の時系列推移を表す。新年金の最低給付額は、2070年少子化進展ケース<sup>1</sup>での月額1.5万円である。私たちは、試算上最も低くなる給付額1.5万円を基準として生活困窮者を算出する。

現在、基礎年金給付額は月額6.6万円<sup>2</sup>である。よって、新年金導入により最悪5.1万円(6.6万・1.5万)年金給付額が減少する。年間一人当たりでは、61万円の減少である。

2) 最低生活ラインの決定

私たちは憲法第25条が保障する「健康で文化的な最低限度の生活」に必要な月額費用を最低生活ラインと定義する。ここでは、高齢者の最低生活ラインの設定を生活扶助基準と「平成11年度全国消費実態調査」を参考に分析する。

<sup>1</sup> 少子化進展ケースとは出生率1.10%を前提としている。

<sup>2</sup> 厚生労働省2006年1月27日 報道発表資料より (URL: <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/01/h0127-7.html>)

## ( 1 ) 生活保護からの導出

最低限度の生活を保障する具体的方法として生活保護が考えられる。生活保護には、最低限度の生活を営む費用しか出さない最低生活保障の原理がある。ここから、生活保護の給付額が最低限度の生活に必要な額と考えられそうだが、実際は異なる。生活保護には、資産・能力等すべてを活用しても足りない分を給付する保護の補完性の原理が存在する。よって、生活保護の給付額は最低限度の生活に必要な額を表す生活扶助基準から資産・能力等を差し引いた額となる。つまり、生活扶助基準が健康で文化的な最低限の生活を送るための費用である。

生活扶助基準は、住む場所・年齢・家族構成等によって異なり、厚生労働大臣の裁量により設定される。( 図表 5・1・6 ) は、平成 16 年度の生活扶助基準が示されている。ここから、高齢者の最低生活ラインは単身世帯が 8~6 万円、高齢者夫婦世帯が 12 万~9 万円だという結論に達した。

( 図表 5・1・6 ) 平成 1 6 年度生活扶助基準の例

	東京都区部等	地方郡部等
標準 3 人世帯 ( 3 3 歳、2 9 歳、4 歳 )	1 6 2 , 1 7 0 円	1 2 5 , 6 9 0 円
高齢者単身世帯 ( 6 8 歳 )	8 0 , 8 2 0 円	6 2 , 6 4 0 円
高齢者夫婦世帯 ( 6 8 歳、6 5 歳 )	1 2 1 , 9 4 0 円	9 4 , 5 0 0 円
母子世帯 ( 3 0 歳、9 歳、3 歳 )	1 5 8 , 6 5 0 円	1 2 2 , 9 6 0 円

出所：厚生労働省 H P 生活保護の概要

( U R L : <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/seikatuho.html> )

## ( 2 ) 国民生活基礎調査からの導出

近年、生活保護の給付額がカットされ生活できないというマスコミ報道がなされている。私たちは、生活扶助基準が妥当なのか、総務省「平成 11 年度全国消費実態調査」を参照し、分析する。

( 図表 5・1・7 ) は、高齢者夫婦および単身世帯の項目別消費額である。私たちは、食料・住居・水道光熱・家具・被服・保健医療を生活に最低限必要な項目と考え、その合計額を必要額とした。まず、高齢者夫婦世帯では、およそ全国平均 13.6 万円、三大都市圏 14.6 万円、消費支出最低の沖縄県では 10.1 万円であった。生活保護は一般世帯の 7 割を目安としており、生活扶助基準 12~9 万円は妥当と考える。次に、単身世帯では、平均 8.6 万円となっている。これも生活扶助基準 8~6 万円は妥当と考える。

私たちは年金受給世帯の最低生活ラインを高齢者夫婦世帯の生活扶助基準 1 2 万円と設定する。この水準ならば高齢者夫婦・単身世帯ともに最低限の生活を営めるはずである。

( 図表 5 ・ 1 ・ 7 ) 高齢者の月間消費支出 ( 単位 : 円 )

	高齢者夫婦 ( 夫 65 歳 妻 60 歳 )			65 歳 ~ 70 歳の単身世帯		
	全国平均	三大都市圏	沖縄県	平均	男性	女性
食料	64,009	69,542	50,988	33,425	38,345	31,834
住居	19,495	22,089	6,194	21,276	19,188	21,952
水道光熱	16,652	16,966	19,299	10,118	9,896	10,190
家具	10,559	10,735	9,339	7,925	8,781	7,648
被服	12,002	12,999	6,705	7,794	3,543	9,169
保健医療	13,297	14,311	9,445	5,662	4,447	6,056
交通通信	24,247	23,640	21,943	12,250	14,008	11,681
教育	8	13	-	-	-	-
娯楽	30,982	34,253	18,796	21,246	26,247	19,629
その他	62,698	64,954	41,860	36,631	30,250	38,695
合計	253,950	269,501	184,567	156,328	154,705	156,853
必要額	136,014	146,642	101,970	86,200	84,200	86,849

資料 : 平成 11 年度全国消費実態調査より

## ( 3 ) 資産による絞り込み

高齢者は一般的に現役世代と比べ所得は少ないが、資産は多く保有している。高齢者は所得がなくても、資産 1 億円以上保有している極端なケースもある。このような場合、所得というフロー指標だけで判定された生活困窮者が真の生活困窮者とはいえない。

私たちの試算では、最低生活ラインにより導かれる生活困窮者をストック指標によって絞り込むことにした。具体的には、最低生活ライン以下の生活困窮者のうち、最低生活ラインで 65 ~ 80 歳までの 15 年間暮らすことができる額 2 0 0 0 万円以上の貯蓄を保有する世帯を除外する。<sup>1</sup>

## 3) 高齢者の生活能力

私たちは、高齢者が生活を営むために自由に使うことのできるものを生活能力と定義する。私たちはこの生活能力というものさしを使い、高齢者の現状を把握する。総務省「平成 11 年全国消費実態調査」を利用する。

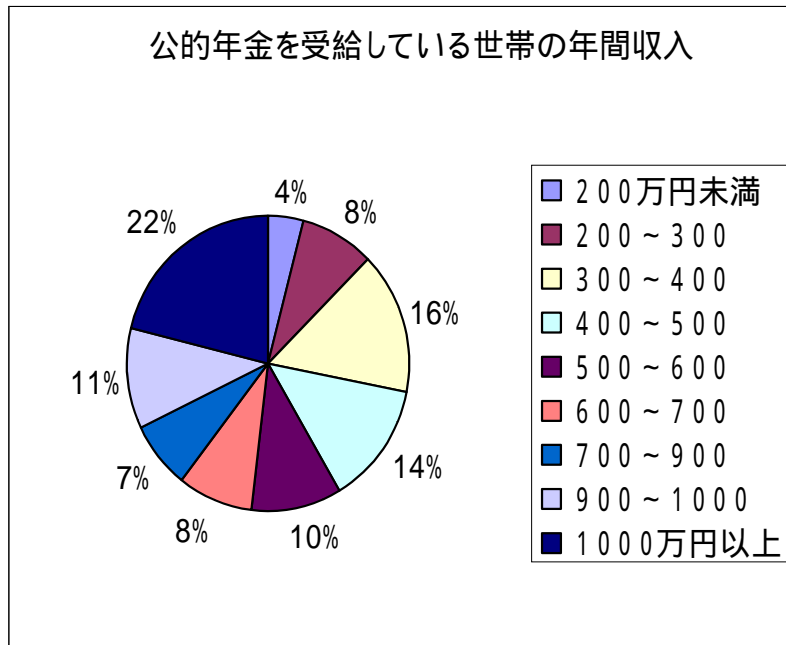
生活能力とは具体的に、事業所得、年金、資産から得る収入などがある。フローである所得に対して、ストックである資産も高齢者は自由に使うことができる。この試算では生活能力に含む資産を貯蓄に限定して生活能力を測る。

( 図表 5 ・ 1 ・ 8 ) は、公的年金需給世帯の年間所得分布を示している。最低生活ライン月額 1 2 万円  $\times$  1 2 = 1 4 4 万円 より、年間収入 2 0 0 万円未満世帯が生活困窮者世帯である。現在の生活困窮者世帯は全体の 4 % 以下と推定できる。また、( 図表 5 ・ 1 ・ 9 ) は 200 万円未満世帯の貯蓄分布を示している。この図から 2 0 0 0 万円以上の貯蓄を保有する生活困窮者除外世帯は 1 2 % いる。よって、現在の全高齢者世帯のうち 3 . 5 % [ 0 . 0 4  $\times$  ( 1 - 0 . 1 2 ) ] が生活困窮者世帯と推定される。平成 11 年度の公的年金受給世帯は、1 9 0 8 . 4 万世帯である。<sup>2</sup> 生活困窮者世帯は 1 9 0 8 . 4 万世帯  $\times$  3.5% = 約 6 7 万世帯 となる。

<sup>1</sup> 貯蓄額 2000 万円を基準に弱者とするのは試算上弱者数を把握するために私たちが定めた基準である。後に出てくる年金生活保障が弱者と判定する基準ではない。

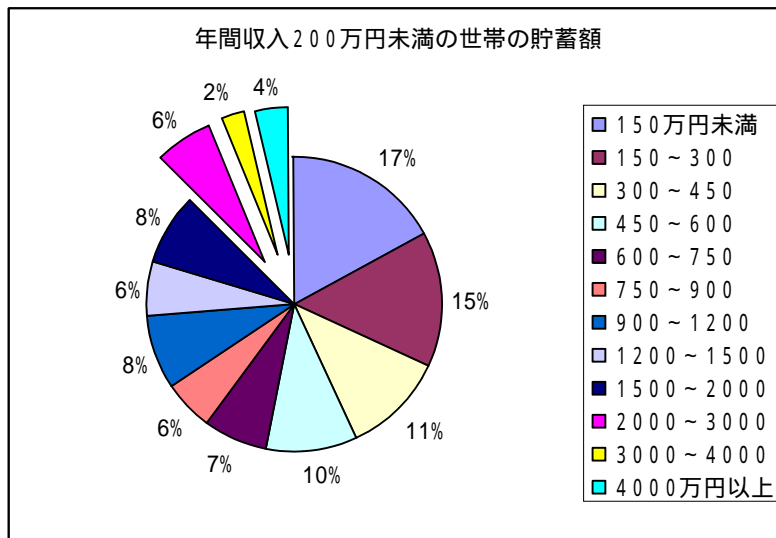
<sup>2</sup> 総務省「平成 11 年国民生活基礎調査」より ( URL : [http://www1.mhlw.go.jp/toukei/h11k-tyosa/1-1-5\\_8.html](http://www1.mhlw.go.jp/toukei/h11k-tyosa/1-1-5_8.html) )

(図表5・1・8)



出所：総務省「平成11年度全国消費実態調査」

(図表5・1・9)



出所：総務省統計局「平成11年度全国消費実態調査」

4) 新年金移行後の生活困窮者世帯

最後に、新年金移行後の生活困窮者の変化を分析し、彼らを救うために必要な金額を試算する。試算にあたって、以下の仮定を置く。

1) より新年金導入により給付額は一人当たり年間61万円減少する

2) より最低生活ラインを月額12万円 年間144万円と定め、それ以下の世帯を生活困窮者世帯とする。

さらに貯蓄額2000万円以上の世帯を生活困窮者世帯から除外する。

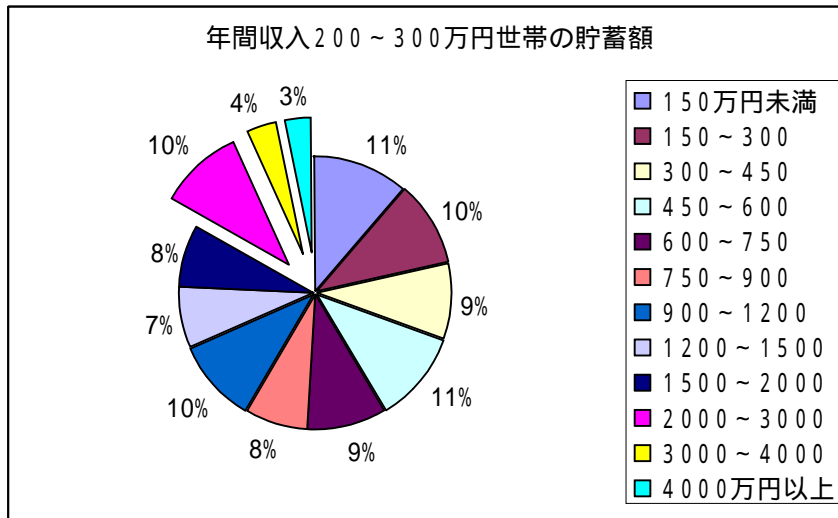
生活能力の内訳は、「平成11年全国消費実態調査」をそのまま利用し、所得分布が変化しないとする。

2060年公的年金需給世帯数は平成25年度65歳以上世帯数1842.6万世帯<sup>1</sup>とする。

(1) 生活困窮者世帯数

より給付額は61万円減少する。生活能力に公的年金収入は含まれるので、生活能力は全世帯で年間122万円(5.1万×12ヶ月×二人)減少する。<sup>2</sup>すると、年収200~300万円の世帯8%(図表5・1・8)は、年収が78万円に減少し生活困窮者世帯に転落する。新たに生活困窮者世帯に加わる年収200~3000万円世帯のうち、17%が貯蓄額2000万円以上保有しているの、除外される。(図表5・1・10)全世帯の6.6%[0.08×(1.0-0.17)]が新たな生活困窮者世帯に加わる。よって、2060年の生活困窮者世帯数は、1842.6万×(3.5% + 6.6%) = 186.1万世帯となる。

(図表5・1・10)



出所：総務省「平成11年度全国消費実態調査」

モデルによってまとめてみよう。(図表5・1・11)は、縦軸に年収、横軸に年金受給全世帯に対する比率をあらわす。線 AB は、新年金導入前の生活能力である。200万円未満世帯の生活能力をあらわす OA は、最低生活ラインを大部分が下回っている。よって、彼らは生活困窮者である。一方200~300万円世帯の生活能力をあらわす AB は、最低生活ラインを上回っている。

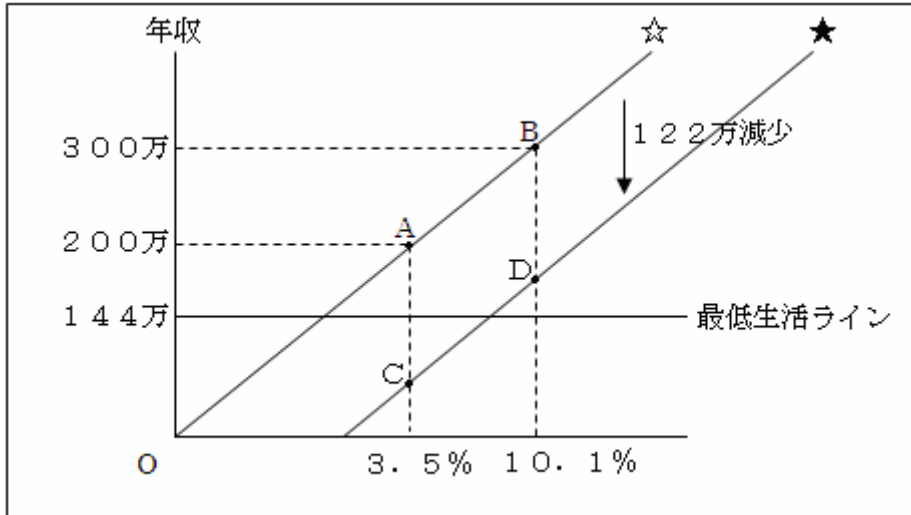
<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」より

(URL: <http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/Hprj2003-2/t-page/t-page.asp>)

<sup>2</sup> 年金受給世帯は基礎年金を夫婦で受給していると仮定した。

線は、新年金導入後の生活能力である。生活能力は年金減少額122万円分、からへ下方シフトする。すると、200～300万円世帯の生活能力ABは、CDへシフトする。CDは一部を除き最低生活ラインを下回っているので、200～300万円世帯にも生活困窮者が発生するのである。

(図表5・1・11)



出所：筆者作成

(2) 不足額

次に、生活困窮者世帯数の試算をもとに、最低限度の生活に必要な不足額を算出する。生活困窮者世帯には2つのグループが存在する。1つ目のグループは、導入前から生活困窮者である200万円未満世帯である。彼らは、新年金導入で状況がより悪化している。彼らの所得分布が不明なため、新年金導入によって全員の生活能力がゼロと仮定する。200万円未満世帯の不足額は、1842.6万世帯×3.5%×144万円(年間最低生活ライン)=9286.7億円である。

2つ目のグループは、新たに生活困窮者に転落した200～300万円世帯である。彼らは、年金額が122万円減少したために生活困窮者に転落した。よって、122万円が一世帯当たりの不足額となる。200～300万円世帯の不足額は、1842.6万世帯×6.6%×122万円=1兆4836億円である。

新年金導入後の生活困窮者が最低限度の生活を営むために必要な不足額は、出生率が1.10となる最悪の場合、9286.7億+1兆4831億円=2兆4117億円と算定された。ただし、200～300万円世帯すべてが生活困窮者に転落するとは限らない。200万円未満世帯の生活能力がすべてゼロとなるわけではないという要因よりさらに不足額はさらに減少する可能性がある。

～まとめ～

拠出建て年金導入後の生活困窮者世帯数は、186.1万世帯

拠出建て年金導入後の最低生活不足額は、2兆4122億円

2. 防貧による救済

本項では、生活困窮者を防貧の枠組みで救済する方法を考える。

1章では、防貧はリスク分散が目的であるとした。しかし、リスク分散とはリスクを完全に分散するとは限らない。保険料を16900円で固定した新年金はリスクを分散しているだろうか。もし、新年金がなければ生活困窮者はさらに増加するだろう。仮に新年金がない場合、現在の生活能力から年間158万円(6.6万×12ヶ月×夫婦二人)減少する。すると、300~400万円世帯は、最悪の場合、最低生活ライン144万円を下回る142万円の年収となり、生活困窮者世帯に加わる。逆に、新年金があることによって300~400万円世帯が生活困窮者に転落しない。よって、新年金はリスク分散を行っており、防貧機能を持っている。

しかし、新年金が防貧に特化しているからといって、生活困窮者を見捨ててはならない。ここでは、防貧を強化し、生活困窮者に一人も転落させない方法を考える。具体的には、年金給付額を月額6万円まで引き上げ、夫婦二人で最低生活ラインと同じ月額12万円の収入を保証する。この方法は、生活困窮者に転落する世帯は理論上ゼロとし、生活困窮者転落リスクを完全に分散させる。しかし、完全にリスクを回避するには保険料の引き上げは財政上避けられない。私たちは給付額を6万円に固定した時、保険料は最大いくらになるか試算した。

$$\frac{6\text{万(給付額)} \times \text{年金受給者}}{\text{納付者数}} = \text{保険料} \quad \dots$$

式は、給付額6万円に固定したときの保険料の決定式である。例えば、年金受給者1人、被保険者2人の場合、保険料は3万円でないとならぬ。新年金と比較するため年金受給者数、納付者数は新年金の試算と同様の定義を用いる(図表5・1・2、図表5・1・3を参照)。また、新年金同様、積立金、税金は投入されていない。

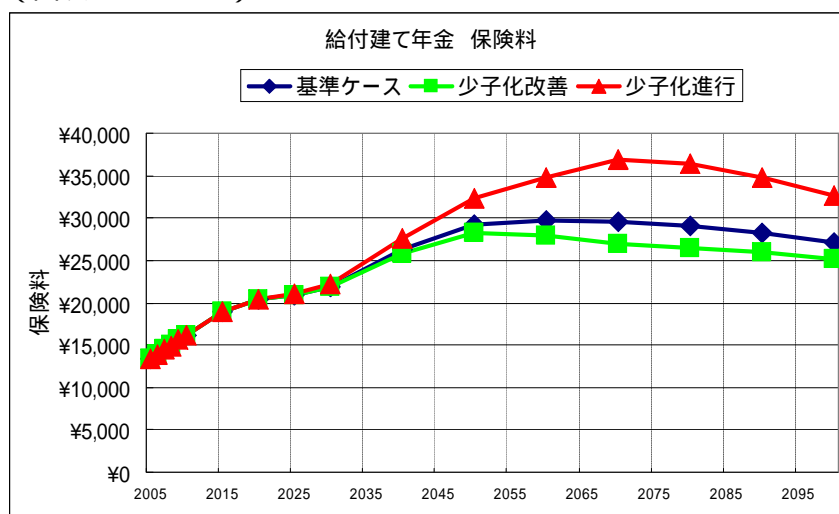
(図表5・1・1・2)は、給付建て年金の出生率ケース別最高額、最低額、平均額をあらわす。(図表5・1・1・3)は、給付建て年金の時系列推移である。試算によると、保険料が最大で2070年に約6.7万となる。将来生活困窮者となる世帯は現役時代も所得が少なかったことが予測され、6.7万円の保険料が支払えない可能性が高い。保険料が支払えなければ年金は受給できない。生活困窮者を救うために防貧機能を強化したのに、その生活困窮者まで救済の手が届かない。防貧を強化し、リスクを完全に回避する方法は生活困窮者を結果的に救済しない。

(図表5・1・1・2) 給付建て年金 保険料

	最大値	最小値	平均
少子化改善	¥51,259	¥24,388	¥38,209
基準ケース	¥53,915	¥24,388	¥39,557
少子化進行	¥67,115	¥24,388	¥43,473

出所：筆者作成

( 図表 5 ・ 1 ・ 1 3 )



出所：筆者作成

### 3 . 救貧による救済

ここでは、1章で定義した救貧によって生活困窮者を救済する方法を考える。救貧とは1章で定義したように税金による所得再分配によって生活困窮者を救済する方法である。

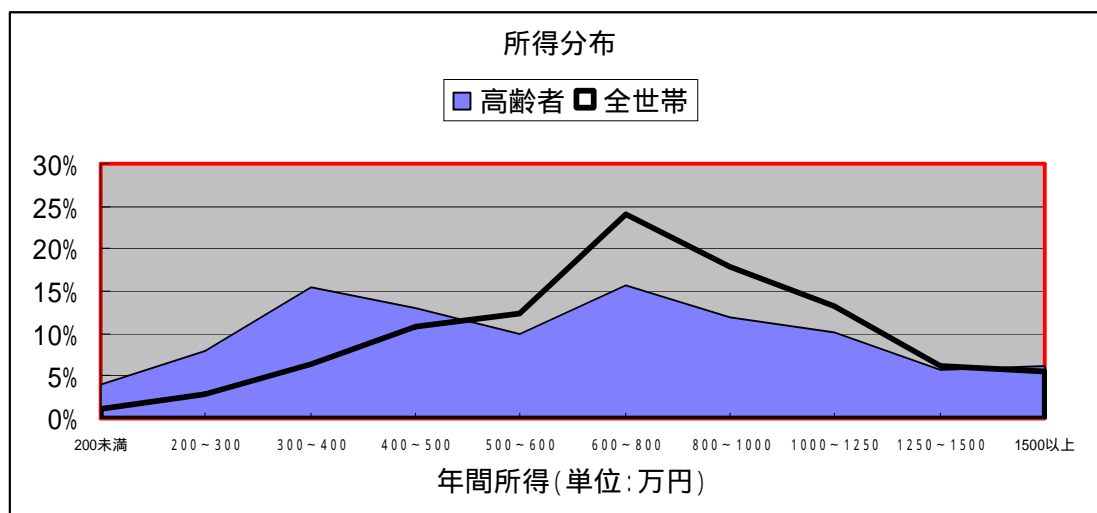
#### 1 ) 同額配分方式か生活保護方式か

現行年金制度にも税金が投入されている。なぜ、年金に税金が投入されているのか。税金は、年金財政を均衡させるために理由もなく投入するのではなく、明確に目的を持つべきである。私たちは、救貧を行うとき税金を利用し、その目的は所得再分配であると定義した。よって、私たちが年金に税金を投入する目的は所得再分配にある。

現行年金制度では、基礎年金に3分の1、将来的には2分の1投入される。基礎年金給付は所得に関係なく一定であるので、税金も所得に関係なく同額配分される。私たちはこの税金が所得に関係なく一定額給付される方法を同額配分方法と定義する。この同額配分方法は所得再分配を行っているのだろうか。もし、老人世代全員が低所得ならば、同額配分方法でも世代間の所得再分配として機能している。(図表5・1・13)は、現役世代と老人世代の所得分布を表している。老人世帯は全世帯に比べ分布がなだらかであり、老人世代には所得の高い人もいれば低い人もいることがわかる。このように老人世代に所得格差がある場合、同額配分方式では富裕層にも税金が配分されるので、所得再分配機能は低いと考えられる。

同額配分方式に比べ、より強い所得再分配の方法として生活保護方式があげられる。生活保護方式とは、自己申告し政府から認定された生活困窮者に税金を投入する方式である。この方式では、生活困窮者に限定して税金が投入されるので、老人世代に所得格差がある場合でも効率的に救済することが可能である。私たちは、生活困窮者のプライバシーに関する問題などがあるが、所得再分配が強い点や財政効率上の観点からこの生活保護方式によって生活困窮者を救済する。

(図表5・1・13)



出所 平成11年度全国消費実態調査

## 2) 高齢者生活保障

新年金導入によって186.1万世帯が生活困窮者に転落する。完全な防貧によって、生活困窮者転落を完全に防止することはできない。また、税金による救貧も、現行の同額配分方式では所得再分配の目的が果たせない。よって、私たちは生活保護方式によって生活困窮者を救済する。

税金を使い生活保護方式によって生活困窮者を救済する制度を私たちは「高齢者生活保障」とする。高齢者生活保障は、個々人の老後生活が続く限り、終身で最低生活保障を行う。個々人の申請を基に、行政が認定した新年金の受給権を有する生活困窮者に対して、困窮の程度に応じ必要な給付を行う。基礎年金は国民すべてに加入義務あり、高齢者生活保障が、65歳以上の全生活困窮者を救済する。よって、年金生活保障が65歳以上の最低生活保障を担うので、現行生活保護は65歳以上への給付を行わない。

## 4. 障害者・遺族年金

ここでは、障害者・遺族年金について議論する。スウェーデンの年金制度は自動均衡システムが働いた場合、給付額が変動する。そのため、障害者年金はこの仕組みはなじまないとして、年金制度の枠組みからはずし、全額税によって給付する仕組みへ移行した。私たちの新年金は、障害を負ったり世帯主がなくなったりする前に、年金予想額を知らせ、年金額減少に対し準備させることは不可能である。私たちは新年金の仕組みが障害者・遺族年金になじまないと考え、全額税負担によって給付する「障害者・遺族基礎年金」を作る。支給要件や支給額等は現行制度と同様に実施する。

現在の障害基礎年金と遺族基礎年金は、等級別に年金額が決定し、給付を行っている。また、20歳前傷病による障害基礎年金に関しても現行通り、本人が保険料を納付していないことから、受給者の所得制限が設けられている。所得額が398万4千円(2人世帯)を超える場合には、年金額の2分の1相当額を支給停止とし、500万1千円を超える場合には全額支給停止とする二段階制をとっている、私たちの提言ではこれら二段階制度も同様に実施する。(図表5・1・14)(図表5・1・15)は、現行の障害・遺族基礎年金の具体的な支給条件である。

図表5・1・14 障害基礎年金

支給要件	保険料納付済期間(保険料免除期間を含む。)が加入期間の3分の2以上ある者の障害。 20歳未満のときに初めて医師の診療を受けた者が、障害の状態にあつて20歳に達したとき、または20歳に達した後に障害の状態となったとき。
障害認定時	初めて医師の診療を受けたときから、1年6ヵ月経過したとき(その間に治った場合は治ったとき)に障害の状態にあるか、または65歳に達するまでの間に障害の状態となったとき。
年金額	【1級】 792,100円×1.25+子の加算 【2級】 792,100円+子の加算

出所 社会保険庁 HP 障害年金

(URL:<http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/shikumi/shikumi03.htm>)

図表5・1・15 遺族基礎年金

支給要件	被保険者または老齢基礎年金の資格期間を満した者が死亡したとき。 (ただし、死亡した者について、保険料納付済期間(保険料免除期間を含む)が加入期間の3分の2以上あること。)
対象者	死亡した者によって生計を維持されていた、 (1)子のある妻 (2)子 1
年金額	792,100円+子の加算

1 子とは次の者に限る 18歳到達年度の末日(3月31日)を経過していない子 20歳未満で障害等級1級または2級の障害者

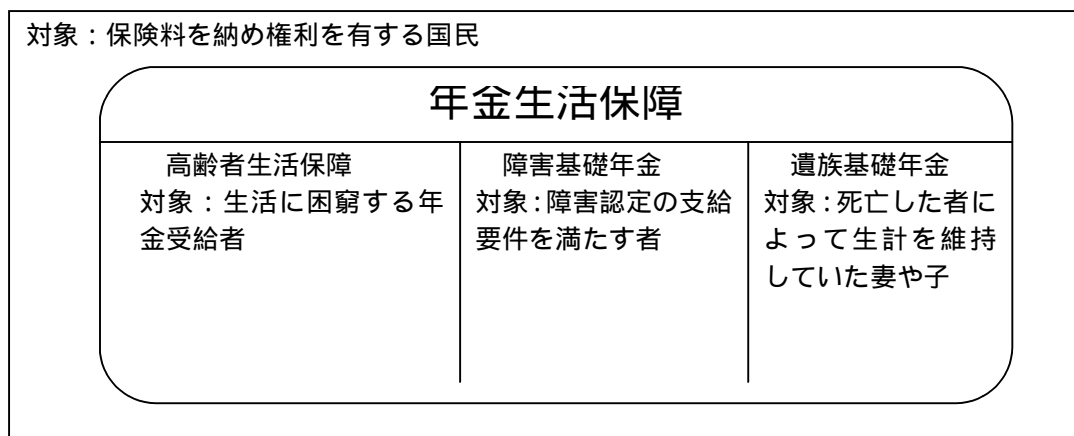
出所 社会保険庁 HP 遺族年金

(URL:<http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/shikumi/shikumi04.htm>)

## 5. まとめ

私たちは生活困窮者、障害者、遺族を税金による救済によって救済することとした。前者は高齢者生活保障、後者は障害基礎年金・遺族基礎年金である。私たちはこの3つの制度をまとめ「年金生活保障」と呼ぶ。年金生活保障とは、新年金の受給権を持つ生活困窮者・障害者・遺族が権利として生活の保障を主張できるという仕組みを指す。(図表5・1・16)は、そのイメージ図である。

図表5・1・16 年金生活保障のしくみ



年金生活保障は最大いくらかかるだろう。まず、高齢者生活保障が救済する生活困窮者の不足額は先に最大2.4兆円と試算した。また、障害基礎年金受給者や遺族基礎年金受給者になる確率は現在と同様と仮定すると、障害基礎年金受給者については、政府発表の基準ケースから導出し2005年で150万人でありその後やや増加し2010年には160万人、2025から2040年には170万人を推移すると考える。また、遺族基礎年金受給者は、将来10万人程度で推移すると見通される。以上から年金受給者が最も増加すると考えられる2040年の障害基礎年金総額は1兆5199億円・遺族基礎の年金の総額は1367億円と見通されている。合計すると、年金生活保障の総額は最大3兆2271億円となる。<sup>1</sup>

さて、この3.2兆円の財源をどこから調達するのが最大の課題である。新年金には税が投入されていない。現行年金制度で投入されるはずの国庫負担金は、新年金導入によって使われずに残されている。厚生労働省にヒアリングしたところ国庫負担金の2006年の将来見通し額は基準ケースにおいて19兆4000億円になる。この予定される19兆円の国庫負担金を利用すれば、年金生活保障3.2兆円を完全に賄うことができ、財政が均衡するという理想の年金に合致する。

私たちは、生活困窮者、障害者、遺族を現行年金制度の国庫負担金を財源とする年金生活保障によって救済することを提案する。年金生活保障は、生活保護方式の採用によって効率的に最低限度の生活を保障できる。(図表5-1-17)は移行のイメージ図である。

～まとめ～

高齢者生活保障は、新年金受給権を有する生活困窮者を税財源によって救済する。

障害者・遺族基礎年金は財源を税に変更する。

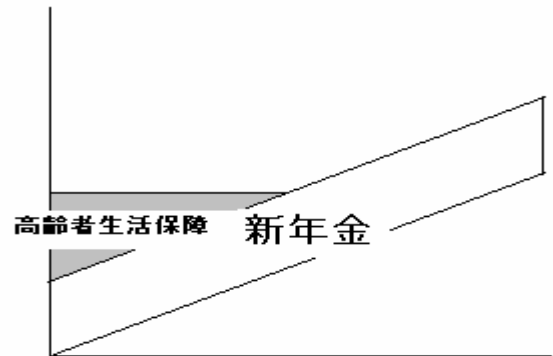
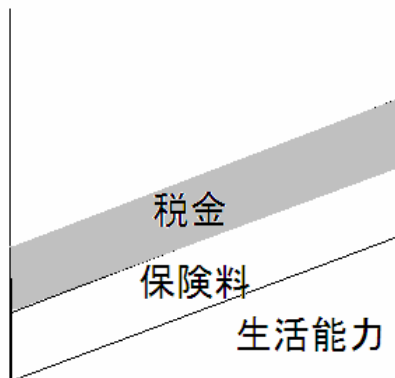
現行生活保護は、65歳以上への給付を行わない。

高齢者生活保障、障害者基礎年金、遺族基礎年金はまとめて年金生活保障とし、救済機能を持つ。

新年金制度イメージ図

図表 5-1-17

現行年金制度イメージ図



<sup>1</sup> 厚生労働省「平成16年財政再計算結果」より

## 第2節 将来見通しの不確実性と物価変動

次に、将来見通しの不確実性と物価変動についての解決策を考えてみたい。私たちは分析の結果、この2つの問題は、新年金の範囲内で解決することが可能であると考えます。

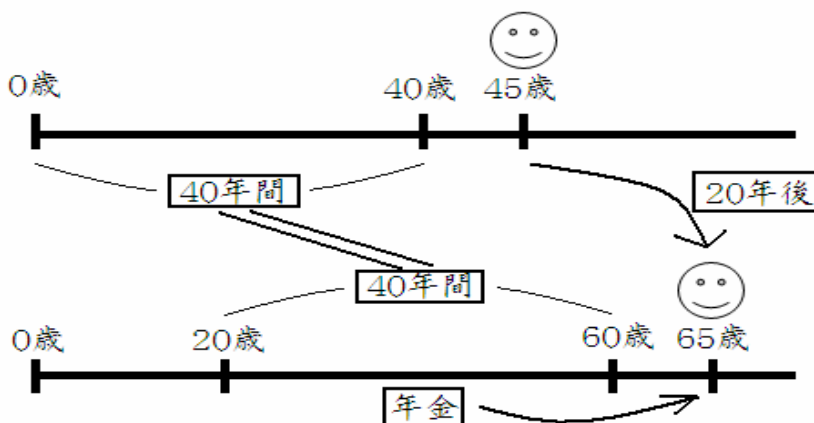
### 1. 将来見通しの不確実性

まず、将来見通しの不確実性についての解決策を考える。新年金では年金給付額を約束しないので将来見通しの不確実性が発生する。よって、年金給付額が事前にわかれば、それに応じた貯蓄計画が可能であり、将来見通しの不確実性が解消される。しかし、年金給付額が常に変動する拠出建てにおいて、給付額を確定できるのか。私たちの新年金は「45システム」という仕組みを導入し、45歳で年金給付額を知らせることに成功した。

新年金は、「保険料×被保険者数÷年金受給者数＝給付額」という給付額決定の式を有している。よって、給付額を導くためには、保険料は一定であるので、残りの2変数、被保険者数と年金受給者数がわかればよい。65歳の年金受給者を支える被保険者は20歳から60歳である。被保険者数は、一番若い20歳の被保険者がこの世に誕生する20年前に確定する。(図表5-2-1)また、この時、すでに自分より年上の年金受給者も誕生している。これに、年金受給開始までの20年間に事故や病気、寿命などで死亡する確率を加えることで、20年後の被保険者数と年金受給者数が算出される。つまり、被保険者数と年金受給者数は自分の年金支給開始年齢の20年前、45歳のときわかる。よって、2変数がわかったので、年金受給額は45歳のとき判明する。

以上のように、45システムを利用すれば、大数の法則によって、45歳時にきわめて精度の高い給付額を事前に知ることができる。もちろん、給付額6万6千円というきちんとした数値で約束する現行制度には劣る。しかし、現行制度は給付建てであり、財政が均衡しないと給付額が減少する危険性が常にある。よって私たちは、現行の、守られるかわからない約束よりも、むしろ45システムのほうが将来見通しの不確実性は低いと考える。

図表5-2-1



## 2. 物価変動

次に、物価変動に柔軟に対応できない欠点を解決する。定額保険料方式をあらわす、 $\text{保険料} \times \text{被保険者} \div \text{年金受給者} = \text{受給額}$  には、賃金上昇で変化する項がないので、賃金上昇を給付額に反映できず、物価に対応できない。一方、所得比例方式をあらわす、 $\text{保険料率} \times \text{一人当たり平均所得} \times \text{被保険者} \div \text{年金受給者} = \text{給付額}$  は、賃金上昇によって平均所得が変化する。よって、物価に対応させるには所得比例方式にすればよい。しかし、所得比例方式は自営業者の所得捕捉の問題から基礎年金への採用は困難である。

私たちは、保険料を実質額で固定する「実質定額保険料方式」を導入する。物価の上昇に応じて保険料を引き上げることで、給付額の実質的価値をたもつ。例えば、保険料1万円 被保険者10人 受給者1人の場合、給付額は10万円(1万×10人÷1人)である。米価格1キロ=1万円だと、10キロ購入できる。しかし、米価格が1キロ=2万円に高騰すると5キロしか購入できない。このような物価の変動に対し、実質定額保険料方式は、保険料の名目額を調整し対応する。保険料を2万円にすることで、給付額は20万円(2万×10人÷1人)となり、先と同じ10キロの米が購入できる。

～まとめ～

「45システム」により、45歳から年金給付額を知らせ、将来見通しの不確実性を解消する。

「保険料実質定額方式」により、物価変動に合わせて保険料をスライドさせ、物価に柔軟に対応させる。

## 第3節 未納

本節では、「未納が増える可能性がある」という新年金の問題点について議論する。1章では強制加入の原則により未納者はゼロと仮定した。しかし、強制加入の原則から例外である未納者も完全に無視できる存在ではない。未納者には罰則や取立ての強化を行い、強制加入を徹底させるべきである。しかし、本節ではそうした対策ではなく、自発的に未納者が納付するような仕組みを考える。

### 1、未納の原因

社会保険庁は未加入の原因を探るためアンケートを実施している<sup>1</sup>。このアンケートによると、加入したくない理由は、1位「保険料を支払うのが経済的に困難だから」15.6%、2位「年金制度の将来が不安だから」15.5%と挙げられている。私たちはアンケートを参考に未納の原因を3つと仮定して議論する。

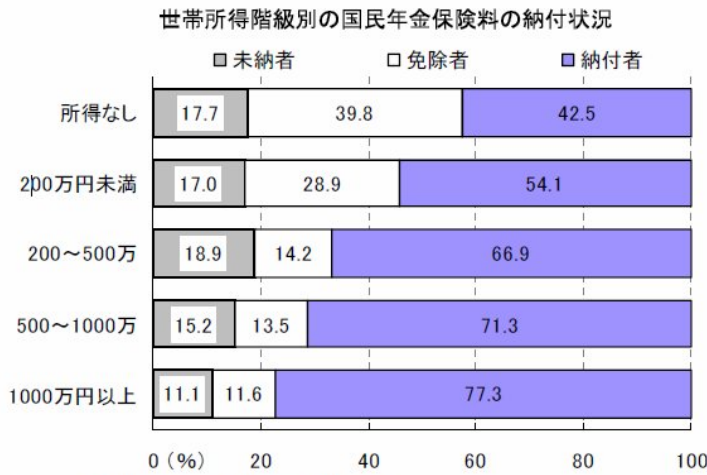
<sup>1</sup> 社会保険庁HPを参照 (URL: [http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaiyo1998/gaiyo1998\\_16.htm](http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaiyo1998/gaiyo1998_16.htm))

また、未加入の理由のうち41.9%が「届出の必要性や制度の仕組みを知らなかった、忘れていた」としている。私たちは未納の理由としなかったが、半分の人が年金制度を知らないという事実は大きい。よって、学校での年金教育や広報活動などの改善が望まれる。

1 番目の理由は、経済的理由である。ただし、経済的理由をアンケートから過大に評価してはいけない。(図表 5-3-1)によると、未納者は所得 1000 万円以上でも存在することがわかる。また、中垣氏は「未納者の半分以上が民間の生命保険に加入している」とのべている。<sup>1</sup> しかし、先の表でも所得 200 万以下の人に未納者が存在し、大きな理由であることは間違いない。

アンケートでは年金制度の不安を加入したくない理由 2 位としている。私たちは、年金制度の不安を「年金制度が崩壊する不安」と「年金給付額が減少する不安」に分解した。「年金がもらえなくなりそうなので、私は保険料を払いません」と発言する人は、年金制度が崩壊する不安を抱いている。一方、「払った保険料よりも受け取る年金のほうが少ないから、年金に加入しません」と発言する人は、年金給付額が減少する不安を持つ。私たちは、未納の原因を制度崩壊不安と給付額減少不安とする。すなわち、年金未納の原因は、  
 経済的理由    制度崩壊不安    給付額減少不安    の 3 点であると考ええる。

図表 5-3-1



(注) 免除者には学生納付特例者を含む。

(資料) 社会保険庁「国民年金被保険者実態調査」2002 年

## 2、未納対策

未納の原因を 1 点ずつ解決することによって未納を防止する。

経済的理由による未納者が存在することの問題点は、老後の生活を保障されないことである。1 節であげたように新年金導入後、現行生活保護は 65 歳から受給できない。そして、未納であるために無年金である。そこで私たちは、新年金も現行年金と同様に免除制度を創設し、免除を申請すれば 1 節の年金生活保障が受給できることとする。保険料が払えない人も、免除を申請すれば終身で生活が保証されるので、免除申請するインセンティブが上昇し、未納者が減少すると考えられる。

制度崩壊不安を抱く未納者は、存在しないはずである。新年金は拠出建てであるために常に年金財政は均衡する。よって、制度崩壊することは絶対にありえず、このような不安は解消される。

<sup>1</sup> 中垣陽子「社会保障を問いなおす 年金・医療・少子化対策」より

しかし、給付額減少不安は膨らむ。新年金は少子高齢化によって給付額が減少することが明らかである。ところで、年金に加入するかしないかはどのように判断するのか。もし、任意加入ならば給付額が保険料を下回ると国民すべてが年金から脱退するだろうか。私たちはそうではないと考える。

保険料総額          給付総額    +    リスク

上式は、保険に加入すると判断したときの思考を簡単に式で表したものである。私たちは保険料総額より給付総額が下回ったとしても、リスクが大きければ加入するインセンティブがあると考える。自動車保険の場合も、たとえ給付条件が不利であっても、自動車事故を起こすリスクが高く、不安が大ければ加入するだろう。

ところで、年金が分散させるリスクとは、長寿等による老後の生活ができなくなるリスクである。しかし、未納でも老後の生活ができなくなることは無い。もし、未納者が予想以上に長生きし、貯蓄を使い果たしたとしても、生活保護によって老後の生活は守られる。つまり、現状は上式のリスクはゼロである。

そこで私たちは、65歳以上に生活保護を与えないことに加え、未納者にも年金生活保障を給付しないこととした。上式のリスク = 65歳以上に生活ができなくなる不安が膨らみ、給付額が減少したとしても未納するインセンティブは増えない。国民の不安をあおって未納を減らすのはおかしいと思われるかもしれない。しかし、強制加入の徹底は、近視眼的な人々を救い、逆選択の解消の観点から社会全体の厚生を増やす。また、現行年金を未納し、給付条件の有利な生活保護を受け取ろうとする、モラルハザードを防止できる。

上記をまとめると、経済的理由は免除制度を活用、制度崩壊不安は新年金では存在しない、給付額減少不安は未納者に老後の生活保障を与えないことによって、未納問題を解決する。私たちの未納対策は、年金生活保障の給付条件に年金制度への加入を加えたところがポイントである。

## 第4節 世代間格差の拡大

本節では、年金議論の主要テーマのひとつ、世代間格差問題を取り上げる。私たちは、世代間格差を「世代によって負担と給付が異なり、有利な世代と不利な世代が生まれること」と定義する。私たちが提案する新年金は世代間格差を生じさせるのか。負担面では、保険料が固定されるので格差は生じない。一方、少子化が進行すれば給付額は年々減少し、給付面での世代間格差は生じるだろう。

確かに、同額の保険料を支払っているのにもかかわらず、2005年が給付額3.3万円なのに対し、2070年は1.5万円といわれれば不公平だとも思えるかもしれない。けれども、給付面での世代間格差を解消するためには年金財政均衡を前提にすると保険料を引き上げるしかない。1節の給付6万円で固定した試算でも、保険料が6.7万円から2.4万円の格差が生じていた。つまり、少子化が進行する社会では、負担か給付かどちらか（または両方）必ず世代間格差が生じてしまうことになる。今後、少子化が進行すれば世代間格差は避けられない。世代間格差を議論するときに給付面だけで判断することは、一面的で狭い見方であり、年金制度の本質を捕らえていない。私たちは世代間格差を議論するとき、年金だけでなく多面的な視点を持つ必要がある。

少子化社会では、現役世代か老人世代のどちらかが負担を求められる。どちらの世代が負担を負うことができるのだろうか。私たちは養育費という観点から、むしろ老人世代が負担を負うことができると考える。少子化は被保険者を減少させる。そして、少ない被保険者を生み育てたのは年金受給者たちである。被保険者数の少ない世代は、多い世代と比べると子

子どもを育てた人数が少なく、それに応じて養育費も相対的に少ないはずである。つまり、被保険者の少ない世代は養育費が軽くすんでおり、その分負担できる余地があると考えられる。例えば、年金受給者数が同数のA世代とB世代があったとしよう。A世代は被保険者数が100人、B世代は50人と仮定する。一人当たりの養育費はどちらも成人まで100万円とする。A世代は養育費に合計1億円かかっている。一方、B世代は半分の5000万円である。B世代は5000万円分、子どもを育てなかったので負担できる余地があると考えることができる。

私たちは少子化の負担を給付削減によって年金受給者が負担することも止むを得ないとした。給付額の減少に年金受給者は不公平だと怒るかもしれない。しかし、他世代に比べ養育費が相対的に少ないのだから、その分、老後生活への蓄えも大きい。にもかかわらず、年金の給付額を増やし平等化することは、子どもを多く育てた世代に比べ不公平である。さらに、結果的に少子化となった世代が負うべき負担を、保険料引き上げによって現役世代に課すことも不公平である。私たちは給付面だけ見た世代間格差を是正することは、逆に不公平であると考え。よって、被保険者の減少を給付額の削減によって対応する新年金は、むしろ世代間の公平性が高いと考える。

## 終わりに

本論文では、現行年金制度の持続可能性について、平成16年年金制度改正（以下、16年改正）を中心に分析し、その破綻危険性を指摘した。そこで、特に基礎年金について、持続可能な年金制度の構築を目指し、『定額拠出建て年金（以下、新年金）』という、これまでにない全く新しい年金モデルを提言したのである。また、新年金の導入に際し、いくつかの大きな欠点が存在すると考えられたが、分析の結果、その殆どは新年金の範囲内で是正出来ることがわかった。さらに、新年金の範囲内では解決し難い問題点を是正するために、『年金生活保障』という政策を同時に提言した。そして、私たちは、この2つの政策を合わせて、『“ハイブリッド”年金制度』として政策を提言する。

私たちの提言するハイブリッド年金制度とは、新年金によって、いかなる人口、物価変動などの社会経済の変化においても、完璧に持続可能な年金制度を構築する一方、年金生活保障を通じて、健康で文化的な最低限度の生活も保障できるものである。新年金は、『防貧』機能を備え、リスク分散という年金の役割を確実に果たすのに対し、年金生活保障は、『救貧』機能を備え、発生しうる生活困窮者をカバーする。このように、防貧と救貧の役割を明確化させることにより、それぞれの力を十分に発揮させるというのは、今後の社会保障の在るべき姿だとも言えるのではあるまいか。

年金制度改革は、どんなに優秀でも諸手を挙げて褒められるものではない。というのも、日本の年金制度は既に失敗しているからである。分析の結果によれば、（平均）年金給付総額が納付保険料総額を上回るということは、問題の解決を先延ばしにしてしまわない限り、保険料や給付額をどのように設定しようが起こりえない。つまり、どんな改革をしようが、年金をただの損得勘定で見えしまうと、損をすることになるのは避けられまい。税金を投入するのも、結果的に年金税とでも言うべき保険料を支払っていると考えれば、ただ、負担がわかりにくくなっているというだけで、結局話は変わらないのである。

このように考えてみると、この議論は、「政府はどれだけの国民を、防貧という枠組みで支えなければいけないか」という問題へと発展することになるだろう。本論文では、保険料を16年改正の通り16900円としたが、これは生活困窮者救済必要額算出などの分析を行うための便宜的な数値である。今回は私たちの力不足もあり、具体的な保険料水準については明言出来ず、私たちは新年金によって、『拠出建て方式』という選択肢を示しただけにすぎない。そのため、この議論の結論は、最終的には、国民の判断に委ねられるということになるが、これは今後の課題であろう。それによつては、保険料の大幅増額から、年金の廃止というものまで、様々な可能性があるだろう。

その他の課題としては、年金の公平性の問題が挙げられる。今回は、特に基礎年金の持続可能性に注目したことから、これらを問題対象外としたが、第3号被保険者問題や、就労形態の変化に伴う年金と雇用の問題、さらには年金全体まで話を広げれば職域間格差問題など、様々な課題は依然残っている。また、私たちは年金生活保障の範疇で現行の生活保護を踏むが、現行の生活保護にも、様々な課題が存在している。

確かに、これらの課題はいずれ必ず解決しなければならないが、ハイブリッド年金制度は、ガソリンと電気が補完し合うハイブリッドカーのように、防貧と救貧という2つの機能によって社会を支え続け、人生という危険で不安定なドライブをより安心なものにするだろう。

## 《参考文献及びデータ出所》

- 芦部信喜 2002 『憲法(第3版)』 岩波書店  
 足立正樹編著 2003 『各国の社会保障』 法律文化社  
 飯塚和夫・小越洋之助・久昌以明・渡辺綺助 2005 『年金の根本問題とその解決の道を考える』 あけび書房株式会社  
 岩田規久男 2006 『「小さな政府」を問いなおす』 ちくま新書  
 植村尚史 2003 『社会保障を問い直す』 中央法規出版  
 小塩隆士 2005 『社会保障の経済学(第3版)』 日本本評論者  
 小塩隆士 2005 『人口減少時代の社会保障改革』 日本経済新聞社  
 国立社会保障人口問題研究所 2000 『家族・世帯の変容と生活保障機能』 厚生省人口問題研究所  
 国立社会保障人口問題研究所 2005 『社会保障制度改革・日本と諸外国の選択』 東京大学出版会  
 小浜逸郎 1999 『弱者とは誰か』 PHP新書  
 小沼正 1980 『貧困・その測定と生活保護 第二版』 東京大学出版会  
 榊原英資 2004 『年金が消える』 中央公論新社  
 坂口正之・岡田忠克編 2006 『よくわかる社会保障』 ミネルヴァ書房  
 芝田英昭 2005 『社会保障のダイナミクスと展望・ポスト市場主義国家の社会保障を問う』 法律文化社  
 社会保険庁有志 2004 『年金を取り戻す法』 講談社  
 社会保障入門編集委員会 2006 『社会保障入門2006』 中央法規  
 竹本善次 2006 『老人駆除』 光文社  
 多田葉子 2004 『スウェーデンの年金制度・持続可能なシステムをめざして』 樹芸書房  
 辻一郎 2004 『のぼそう健康寿命』 岩波アクティブ新書  
 中垣陽子 2005 『社会保障を問い直す・年金・医療・少子化対策』 ちくま新書  
 野田毅 2004 『消費税が日本を救う』 PHP研究所  
 八代尚宏 2003 『社会保障改革の経済学』 東洋経済新報社  
 長谷川勝也 2005 『確率・統計のしくみがわかる本』 技術評論者  
 長谷川慶太郎 2003 『さらばインフレ待望論』 PHP研究所  
 尾藤廣喜・松崎喜良・吉永純 2004 『これが生活保護だ』 高菅出版  
 広井良典 2004 『日本の社会保障』 岩波新書  
 藤田伍一 2006 『格差問題と所得再分配制度(週刊社会保障 No2374)』 法研  
 藤本健太郎 2005 『日本の年金』 日本経済新聞社  
 文春新書編集部 2006 『論争 格差社会』 文春新書  
 本沢一善 2005 『社会保障と年金制度』 ミネルヴァ書房  
 みずほ総合研究所 2002 『図解年金のしくみ(第3版)』 東洋経済新報社  
 宮本みち子 2005 『若者が《社会的弱者》に転落する』 洋泉社  
 山崎泰彦・高木安雄・尾形裕也・増田雅暢 2004 『社会保障』 中央法規出版  
  
 厚生労働省年金局数理課 『平成16年財政再計算結果』  
 総務省統計局 『平成11年度全国消費実態調査』  
 厚生労働省年金局 年金財政ホームページ  
 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/>)

厚生労働白書

( <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/06-2/dl/1.pdf> )

( <http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/06/dl/1-2-2.pdf> )

国立人口問題研究所ホームページ

( <http://www.ipss.go.jp/> )

厚生労働省社会・援護局保護課

『我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告書 平成16年3月』