

年金制度のガバナンス

——制度改正と各ステークホルダー——

山本克也

I はじめに

少子高齢化と経済の成熟化は先進国に対して公的年金制度や企業年金制度の改革を迫っている。この改革の流れがどのような態様になっていくかは、その国の年金制度のガバナンス構造に依存する。

本稿においては、年金のガバナンスを構成するステークホルダーとして、受給者、被保険者、労働組合、企業（外国企業）、議会そして政府を考へて、そのパワーバランスが何に影響されて変化し、一つの年金制度改革が実行されるのかを明らかにしていく。

年金制度は、制度の構造は財政方式（賦課方式 or 積立方式）、財源調達方法（保険料 or 税）、給付・拠出の構造（拠出建て or 給付建て）、運用主体（公営 or 民営）のそれぞれを組み合わせるしかない。その組み合わせが決まったら、それぞれに伴う変数（保険料率、支給開始年齢、給付率）は原則として経済・人口構造とその仮定（予測値）で保険数理的に決定されるはずである。しかし、公的年金の場合は特に保険数理的に政策決定がなされることは少ない。それは、政治・経済・社会のそれぞれに保険数理的に完成された年金制度に変更を迫る“事情”が存在することによる。

本稿では、まず、ガバナンスの構造を制度改正の過程を通じて明らかにする。次にこれまでの制度改革を題材にして、ガバナンスのパワーバランスの変遷を概観する。次に諸外国の年金改革の背景を概観し、日本の制度改革の方向性をさぐる。

II 年金のガバナンスとは

1 企業年金のガバナンス

年金制度のガバナンスは企業年金の場合、すでにコーポレート・ガバナンスの概念が定着していたこと、そしてなによりも実務上の要請から、必要とされるガバナンス構造が明らかになっている。企業年金をコーポレート・ガバナンスの観点から見ると（1）年金加入者の年金基金に対するガバナンス、（2）年金基金が受託者である機関投資家に行うガバナンス、（3）受託者の投資対象先企業に対するガバナンスという“企業の外”の構造と企業経営者、従業員、株主といった“企業内”の構造があり、それらがお互いを監視しあうという関係を持つことがわかっている（図1）。もちろん、このようなガバナンス構造を有効に機能させるためにはいくつかの問題がある。典型的な

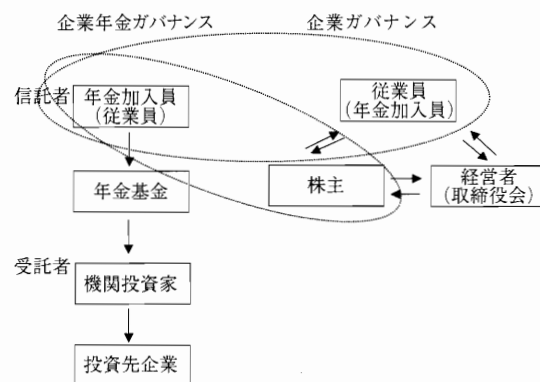


図1 企業年金を中心とした企業ガバナンス構造

事例として田中(2004)は、

- 企業と独立して基金が設立されている基金型の確定給付企業年金には母体企業と基金の意思決定についてエージェンシー問題が生ずる恐れ
- 企業利益の追求と加入者・受給者の利益、加入者と受給者の利益が必ずしも一致しない場合(利益相反)があること

を挙げている。実際、これらの問題を解決するために受給権保護のルール整備等具体的な対策が講じられつつある。

2 公的年金制度のガバナンス

一方、公的年金のガバナンスとはどのようなものであろうか。まず、公的年金制度のガバナンスの目的を整理することから始める必要がある¹⁾。公的年金のガバナンスの目的は、公的年金の目的を持続的に達成することである。ここで、公的年金の目的は、1) 実質的価値を維持しながら退職後の生計費を賄うこと(賃金スライド、物価スライド)を、2) 終身(死亡まで)で保障することである。なぜ、このような年金が公的に供給される必要があるかという点、1)を満たすためには現

役世代から退職世代への所得の再分配が必要であり、民間保険にはこのようなことは不可能である。また、2)に関しても市場に任せた場合には逆選択が生じ、一定水準以上の給付を持つ終身年金は過小にしか供給されない。逆選択が存在する市場では、かえって国民全員に同一の年金制度への加入を義務づけた方が国民一般の厚生を高めることになる。もちろん、強制加入の意義は老後に対する準備を事前に強いることで公的扶助制度へのただ乗りを防ぐ意味もある²⁾。

このような公的年金の目的を持続的に達成し続けることが公的年金制度のガバナンスの目的となる。では、公的年金のガバナンス構造はどのようなになっているのか。以上のように公的年金のガバナンスの目的を定義すれば、制度改革手続きの過程にある各ステークホルダーを記述することで公的年金のガバナンス構造の記述が自ずと出来あがる。そこで清水(2003)による制度改革の概念図にしたがってこの点を記述していこう(図2)。年金制度の改正は、①財政再計算の準備、②審議会における審議・改革論議、③大綱作成および改正案提出・国会審議、④改正法成立という手順を踏んで行われる。

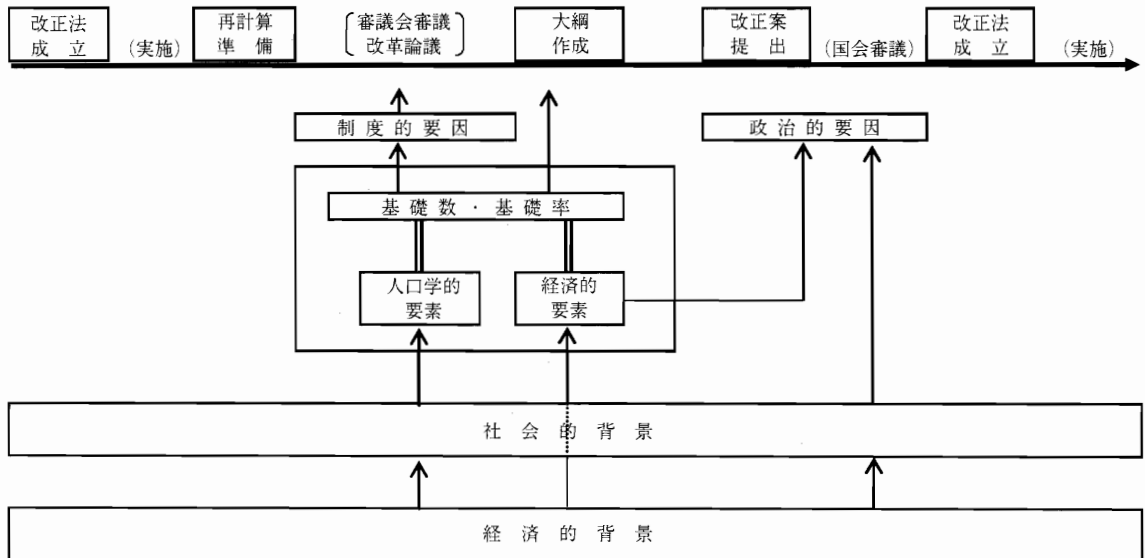


図2 制度改革の概念図

① 財政再計算の準備 (図3)

この部分は基本的に国民と厚生労働省がステークホルダーとなる。国民に起こる社会・経済の変化を厚生労働省が捉え、年金財政の将来像を描く。この財政再計算は、5年に一度行われる国勢調査に基づいて“わが国の将来推計人口”が制度設計に大きな変更を迫る可能性があることによる。5年という期間には人口だけではなくその他の社会・経済の状況も変化し、国民の価値観も変化する。そのような変化が制度に変更を強いることになる。1999年改正では検討のたたき台として「年金改革・5つの選択肢 (1997年12月5日)」が出された。また、1998年には年金改革に関する有識者調査が実施され、『年金白書』が発行された。問題点や改革の方向性がここで決定されることになる。2004年改正についても、2001年12月に保険料上限を定めた保険料固定方式を制度改正の選択肢として取り上げた『年金改革の骨格に関する方向性と論点』が出されたことは記憶に新しい(このときの有識者調査は2003年4月から5月にかけて行われた)。

② 審議会における審議・改革論議 (図4)

この部分のステークホルダーは国民と厚生労働省、そして社会保障審議会年金部会である。2004年改正時、年金改革に影響を与えてきた総理府社会保障制度審議会は省庁再編によって消滅していたので社会保障審議会年金部会の議論が中心となった。ここでの議論や上述の有識者調査の結果をふまえて、審議会による制度改正に関する意見書が提出されることとなる。この構造では審議会が

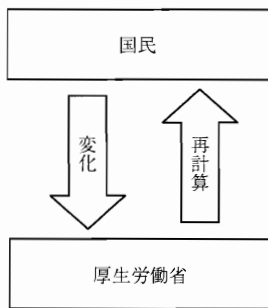


図3 財政再計算

国民のエージェントとなっているとも言えよう。

③ 大綱作成および改正案提出・国会審議、改正法成立 (図5)

この部分のステークホルダーは国民と厚生労働省、財務省、経済産業省、そして与野党である。社会保障審議会年金部会の制度改正に関する意見書が出されるとそれをもとに厚生労働省案が作成される。そして、再び社会保障審議会年金部会に諮問され、審議の上で答申が出てくる。この答申をふまえて改正案の大筋を示す改革大綱が閣議決定され、ここから政府案が国会に提出されることとなる。政府案が国会審議の場に出ると参考人意見陳述が行われ、地方公聴会や説明会等が開催され、改正案に対する議論が深められていく。そして、改正案は、1) 原案通り、2) 一部修正、3) 付帯決議が付されるかのいずれかの形で可決され実施へと移っていく。

基本的に以上のような過程を経て年金制度の改正は進んでいく。公的年金は国民の福祉の増進のためにあり、この国民のエージェントが厚生労働

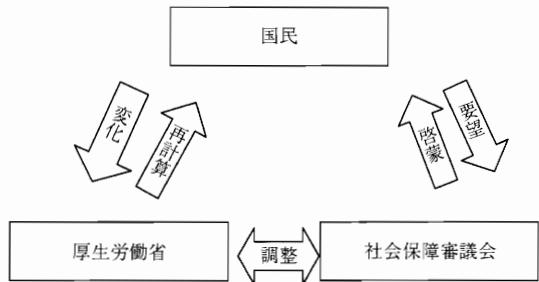


図4 審議会における審議・改革論議

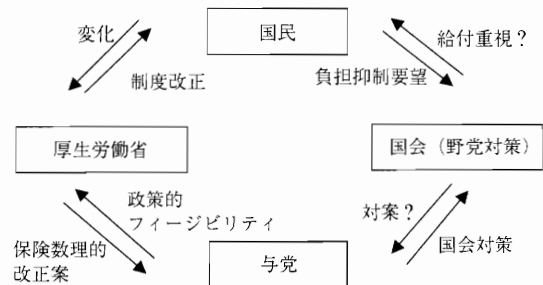


図5 大綱作成および改正案提出・国会審議、改正法成立

省であるとするのは見当はずれではないだろう。もちろん、いくつか加えるべき要素もある。たとえば、1985改正で導入された基礎年金であるが、これには国庫負担が入っている。このことは、少なくとも基礎年金の財源問題について大蔵省（現財務省）が有力なステークホルダーとして加わることを意味する。また、85年改正および89年改正では完全に実施できなかった支給開始年齢の引き上げにしても労働団体からの反対に加えて、通産省（経済産業省）や労働省（厚生労働省）との調整が必要であった。すなわち、他省庁との調整ということも制度改正においては重要な役割を担う³⁾。

III 公的年金ガバナンスと最近の制度改正

それでは、これまでの年金制度改正時に公的年金のガバナンスはどのように機能したのだろうか。制度改正に関していえば、大きく分けて給付拡大・負担抑制の時代と給付抑制・負担緩和の時代に分かれる。前者はおおよそ1970年代末までである。後者に関しては、これがより鮮明になったのは1994年改正以降である⁴⁾。社会保障の研究者の中には、いわゆる福祉元年といわれる1973年までを給付拡大型、1973年から1994年改正までを給付見直し期、1999年改正以降を給付抑制・負担緩和期とする場合もある。また、改正の際の政治的な争点は何であったかに注目して1970年代までを「拡充の時代」、1980年代以降を「縮減の時代」とし、後者を「制度内在的危機の時代」（1980年代）と「高齢化による危機の時代」（1990年代以降）に分け⁵⁾する方法もある。

1 政治としての年金-1

1970年代末までは、1万円年金（1965-66年）・2万円年金（1969年）の達成や5万円年金の達成とスライド制の導入（1973年）に代表されるように、給付水準の引き上げに制度改正の主眼が置かれていた。その一方で保険料の引き上げ水準は給付に見合うことはなく、段階保険料方式のもと財源調達に賦課方式（厚生省は修正積立方式と呼

ぶ）の色彩をますます強めていった。その意味で、負担面においては完全な先送りであったといえる。それは、経済成長と人口構造が比較的若かったこと（1970年に老年人口比率が7%を超えたばかりであった）、制度が未成熟であったために給付総額は小さく積立金自体は増加していたことなどが原因である。もちろん上述の人口学的・経済的背景の他に給付に見合った負担を求めてこなかった理由は、その時点における政治状況に依存している。

1970年代末までという時代は1973年をひとつのピークとする福祉拡大型である。清水（1999）によれば、「(略)この福祉元年の改革を支えたのが、政治的要因であった。高度経済成長のひずみに対する批判と福祉の充実を求める国民の要求は、革新自治体の誕生に象徴されるような動きを増幅させ、保革伯仲という政治状況を生み出し、福祉元年体制を実現したのである。」という状況であり、このような中で保険数論的に見て必要な水準の保険料負担を国民に求めるという選択は考えられないことになる。

いわば、年金制度の充実という点では厚生省に分があったが、適切な負担を求めないという点では政治（与野党の合意形成）に分があった。

2 ステークホルダーの拡大

しかし、1970年代末以降になると状況が変わってくる。厚生年金以外の公的年金の財政破綻が問題となってきたことである。特に国民年金と日本鉄道共済組合（国鉄共済組合）の財政問題は喫緊の課題となってきた。前者は産業構造の変化のなかで自営業者が減少したことで国民年金の新規加入者が頭打ちとなったことによる。後者の破綻原因は過大な給付水準とともに、自動車交通の発達によって国鉄の経営が悪化し大量の人員削減が必要になったことである。

この国民年金と日本鉄道共済組合（国鉄共済組合）の救済問題は年金制度「一元化」を巡る議論へと拡大していった。厚生大臣の諮問機関「年金制度基本構想懇談会」は1979年に「わが国年金制度の改革の方向—長期的な均衡と安定を求め

て一」を発表した。これも要約すると、①税方式は財源の安定性を欠き、給付水準も低くならざるをえない。給付と負担の関係が明確な社会保険方式を維持すべきである。②公務員の共済年金を含め一挙に統合するのは困難であり、制度の分立を前提に制度間の格差を是正し、給付体系や給付水準の整合性、統一性を図っていくべきである。③各制度間の費用分担や財政の不均衡は、各制度の給付の共通部分について財政調整により是正を図り、その場合は国民年金を文字通り国民全体の制度とすることを検討する。④厚生年金の年数比例的な給付水準のままでは将来の給付水準を大きく押し上げ、現役被保険者の大きな負担増につながる。この懇談会報告書は、所得型付加価値税の導入や税方式への移行について、その実現可能性への強い疑問を示した。ただし、長命化による受給の長期化がもたらす財政難への危機感は社会保障制度審議会と共通し、いずれも共済年金も含めて支給開始年齢の65歳への繰上げを求めた。

一方、社会保障制度審議会（以下、制度審）は、1975年に「今後の高齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について」、1977年に「皆年金下の新年金体系」、1979年に「高齢者の就業と社会保険年金一統・皆年金下の新年金体系」といった建議が相次いで行われ⁹⁾、「基本年金」構想が提示された。基本年金は所得型付加価値税を財源とし、65歳に達した全ての国民に基礎的生活費を賄う年金を保障するものとして構想されたものである。

このように「一元化」自体は制度審の支持をうけて進んでいき、基礎年金の導入という形で「一元化」が決着をみた¹⁰⁾。これは1984年2月24日、「公的年金制度の改革について」と題する閣議決定で「1995年を目途に公的年金全体の一元化を完了させること」とされたことを受けての導入である。

国民年金と日本鉄道共済組合（国鉄共済組合）の財政問題はどちらかといえば国民年金の方が優先される問題であった。国鉄共済組合の問題は「増税なき財政再建」を掲げて行財政改革に取り組んだ当時の第二次臨時行政調査会の答申に対応

するものであったが、その対策としてはその他の共済組合に吸収させるか、最終的には厚生年金に引き受けてもらうという選択肢があった。

そのため、国民年金の方が問題であった。基礎年金の導入により公的年金の基礎的な部分の統合化が行われることになるが、それは国債発行残高の累積に悩む政府が他の年金制度と財政調整を図ることによって年金への国庫負担を削減することを目指したものであった。しかし、基礎年金給付の1/3は国庫負担に任されたので、後に未納・未加入の問題が顕在化し、基礎年金財源の税方式化（福祉目的の消費税導入）の論議を引き起こす原因となった。言い換えれば、財源に国庫負担分を残すことにより、大蔵省が年金制度の主要なステークホルダーとして残ったことを示す¹¹⁾。

1985年改正により、国民年金は基礎年金拠出金（拠出金方式による財源の一元化）により救済された。厚生年金は基礎年金に上乘せして報酬比例の年金給付を行う2階建ての制度となった。また船員保険の職務外年金部門は厚生年金に統合され、共済年金の基本的な給付内容は厚生年金と同じになった。一方の国鉄共済組合は昭和59年の国家公務員共済組合と公共企業体職員等共済組合との統合により、国鉄共済組合に対する財政調整事業が始まり、同事業から交付金を受けることとなった。さらに、平成元年からは、厚生年金など他制度を含めた制度間調整事業による交付金を受けることとなった。拠出保険料は、それらの交付金、特別な事業主負担等を含め、5年間の収支が均衡するように決められた。

1989年の改正は85年の大改正の後ということとバブル経済による好況期で歳入が堅調であったために改正の主眼は支給開始年齢の引き上げであった¹²⁾。1986年人口推計をうけ1987年9月に年金審議会がスタートし、11月に意見書、1989年2月には答申が取りまとめられ、1989年4月に国会提出された。

しかし、この一年半あまりの時期は困難を極めた。厚生省は当初、将来保険料を26%に抑える方策として、

- 第1案 給付水準を69%から50%へ

- 第2案 保険料率を12.4%から直ちに24%まで引き上げる
- 第3案 支給開始年齢を引き上げる

の3つを提示し、第3案の実現を目指した。支給開始引き上げについては、経営者側は賛成したが労働組合側は反対し、年金審議会では労働組合委員が退席する事態になった。また支給開始年齢の問題に関しては、厚生省と労働省との連携が不十分であることが見て取れた。結局、支給開始年齢の引き上げは自民党社会部会・公的年金等調査会合同会議で事実上凍結と決定され、支給引き上げのスケジュールは法案本則に載せつつも実施時期は別途法律で定めることになった。また、保険料引き上げへの抵抗が強まり、保険料引き上げ幅は厚生省案より低い政府案の2.2%から1990年1.9%、1991年以降2.1%に圧縮された。

1989年改正は総選挙、参議院選挙を控えていたため厚生省原案が大幅に後退する可能性を秘めていた。加えて88年6月のリクルート事件の発覚、88年11月の消費税導入(自民党の単独強行採決)、などの影響を受け、7月の参議院選挙では「マドンナ旋風」が吹き荒れて自民党が大敗したため、1989年の改革が難航したのである。

ここまでの年金制度改正の過程を見て一貫していたのは厚生省の行動原理である。それは、保険数理的に見た給付と負担のバランスをとるために、負担の適正化を改正案に盛り込もうとすることに見られる。もちろん、直接の負担増となる保険料の増額改定が原案通りに達成されることは無く、政府案となる段階で低められる。加えて、国会の議論の場では政治状況に大きく左右され、政府案よりもさらに低い保険料改定になってしまっていた。このような結果となっていたことは議会制民主主義をとる上では仕方が無いことであるが、保険料の適正拠出をしてこなかった“ツケ”を払うのは国民自身であることの認識は必要であった。

3 政治としての年金-2

以上のように制度改正は政治状況に左右されるため、1994年改正において支給開始年齢の引き上げは困難かと思われたが、実は簡単に決まって

しまう¹⁰⁾。途中、政権交代が2回おこるというように、55年体制崩壊後初めての改革であり、政治的な環境は極めて複雑であったにもかかわらずにである。

このひとつの背景は、1990年6月に89年の人口動態統計で合計特殊出生率が1.57まで落ち込んだことにある。この数値が発表されると政財界を中心に高齢者扶養の負担増大や社会活力の低下の懸念する1.57ショックが起きた。これは負担の適正化はさることながら、給付水準の適正化にも手をつけられるチャンスでもあった。

改正は1992年の人口推計に基づいて、年金部会は1992年6月に審議をスタートし、1994年10月に意見書を取りまとめた。この間、1993年7月に細川連立内閣がスタートする。当初、支給年齢引き上げ問題は連合が反対し、年金審議会答申において少数意見を挿入させ、連立与党の社会党と公明党も反対した。しかし、1989年改革では支給開始年齢を年金財政問題として説明して失敗した厚生省は、労働省と提携し、支給開始年齢の引き上げを「65歳現役社会の実現」という説明で進めた。この結果、支給開始年齢の引き上げに成功し、60-64歳の定額部分の支給開始年齢は、2001年から2013年までに段階的に引き上げられることになった。しかし、退職年齢の引き上げが不十分であるために、60歳前半に対する補完処置として報酬比例部分だけの給付、いわゆる“別個の給付”が導入された。

改正法案は1994年3月に通常国会に提出されたが、継続審議となり、9月からの臨時国会は2週間で審議が終わり、11月に成立した。改正案は、提出時は細川内閣(非自民6党連立内閣)であるが、羽田内閣を経て、自社さや与党とした村山内閣の下で成立した。法案成立時の野党が提出時には与党であるという与野党のねじれのなかで成立したため、野党¹¹⁾、連合は改正案に強い反対姿勢をとることができなかった。

1994年改正では可処分所得スライド導入も重要な改革である。スライド率を一律に下げるとはじめて採用され、最終保険料率を2%カットする効果があった。保険料の方は5年で2.5%引

き上げのペースが守られることが確認され、2025年で標準報酬月額額の29.6%になるとされた。1994年改革によって1985年改革で積み残された課題は解決された。

1994年改正がそれほど難しくなかったのは、1)年金縮小政策に反対する政治勢力が、政権の中枢に入ってしまったことと、2)改正法案作成に対する事前の根回しである。1)に関しては、“責任”のない野党であった場合、支持母体の意向が政策選択の大きな基準になる。年金制度に関していえば、安易な改正案の反対ができる。寿命の伸びにも関連し、制度の持続性を強化するという支給開始年齢引き上げの意義は、1989年時点には理解されなかった。しかし、支持政党が政権内にあるという安心感は支給開始年齢の引き上げを単純な年金制度の後退とは見なさず、改正への理解を示すことになった。加えて2)と関連する、厚生省と労働省の明示的および暗黙の協力である。労働省としては高齢者雇用政策推進事業の拡大に対する厚生省の援護を受けることができる。

1999年改正は、1997年人口推計に基づいて、1997年5月に年金審議会が審議開始、1998年10月に意見書の取りまとめが行われた。この間、厚生省は1997年12月の年金白書による「5つの選択肢」、「有識者調査」、「大学における若者調査」、「一般世論調査」などを行い、民意の把握と世論形成に努めた。厚生省は審議会意見を参考に給付水準と保険料率の組み合わせからなる3案を作成し、うち第1案を推薦するという形で法案を作成した。改革内容であるが、

- 60-64歳の報酬比例部分（いわゆる部分年金・別個の給付）を2013年から2025年にかけて3年で1歳ずつ引き上げ、最終的には廃止して支給開始年齢65歳を完全実施する
- 既裁定年金の賃金スライドの停止
- 給付水準59%（5%適正化）にするための給付乗率の一律引き下げという比較的小さい給付引き下げ

の組み合わせとなっていた。

1999年改正の内容は既裁定年金の賃金スライ

ドの停止である。既裁定年金については、賃金スライドを行わず、物価スライドのみになった。このため給付水準（代替率：59%）は65歳の裁定時においてのみ保障されることになり、65歳以降は給付水準が低下することになった¹²⁾。しかし、負担を担う現役世代に関しては平成不況の中、保険料率の上昇が5年間凍結された。現役世代と年金受給者の均衡化が政治目標のひとつとなったことの兆しである。

2004年改正は、2003年10月の衆議院選挙、法案通過後の2004年6月の参議院選挙という2回の選挙にはさまれた。しかし、これらの選挙は厚生労働省・公明党・自民党の連携で進められた実際の改正の根幹にはほとんど影響を与えなかった。最終的には、与党内、財界との調整のなかで、将来保険料率の上限と給付水準の組み合わせが若干修正されたが、法案自体はほぼ原案通り成立した¹³⁾といつてよい。

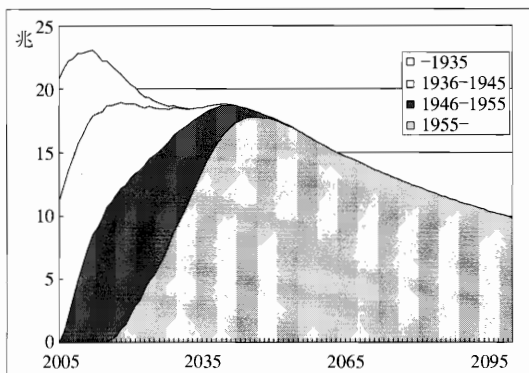
2004年6月に成立した2004年年金改革であるが、政治環境との関係は、2000年年金改革以上に年金改革が政局に大きな影響を与えた。特に閣僚、国会議員の国民年金未納問題、社会保険庁の問題（非効率性、年金情報管理、福祉施設の非効率性）などスキャンダラスな問題が二回の国政選挙とも相まって、年金が政局を左右した。2004年改革によって将来の完全賦課方式へのルール化と積立金を使った融資・事業の廃止が明確になった。また保険料の引き上げと給付の引き下げスケジュールが法定化されたため、負担と給付の調整に政治が介入できる余地が比較的小さくなったといえる。

2004年年金改正はそれまでと大きく違う点がある。それまで常に理念的な主張を行い、年金改革に影響を与えてきた制度審は省庁再編によって消滅しており、社会保障審議会年金部会が改革に関する議論の舞台となった。また、厚生労働省案に対し、民主党、経済財政諮問会議、財務省、経済産業省、財界、連合などが代替案を出したことも新しい。そして何よりも、既裁定者の給付の削減策が導入されたことである。2004年年金改革で採用されたマクロ経済スライド¹⁴⁾は、保険料

率18.3%に固定するために2005年から2023年の期間に集中的に給付抑制をする手法である。その支給引き下げは少子化率と余命の伸び率にリンクしている。このうち将来世代の余命の伸び分だけ給付を下げるという手法は、イタリア・スウェーデンのNDC(概念上の拠出建て)方式で採用された手法と同じである。2004年改正は、既裁定者の年金を事実上削減するマクロ経済スライドの導入という政治的に困難であるはずの改正であった。しかし、これが容易に成立した理由には、

- 1) 年金における世代間の公平性の確保が時間的に限界であったこと
- 2) 民主党案に代表されるように、完全な「一元化」が年金制度の不信感を払拭するカギと思われていたこと

の二つが大きいと思われる。1)については図6が物語る。もっとも生涯給付・生涯拠出比率が大きい世代の給付を適正化するには今回の改正がぎりぎりである。2)に関しては、後述される年金制度の改革動向の影響である。特にスウェーデンの年金制度改正は、わが国において多くの支持を得ており、今後の改正の参考にもされていくことであろう。



出所) 筆者推計: 国立社会保障・人口問題研究所, 社会保障総合モデル事業, 平成17年11月11日研究会資料。

図6 生まれ年期間別年金給付(2005年価格)

IV 諸外国の年金改革の展開¹⁵⁾

年金改革の型を分析する場合に、しばしば、パラメトリックな改革とパラダイマティックの改革、ないしはこれと同様な分類が行われる。例えば世界銀行の報告書は各国の年金改革をこの二つの型にわけている(Holzmann 2003, Holzmann and Hinz 2005)。パラメトリック(parametric style)は、任意加入の私的年金を拡大しつつ、収入の増大と給付費の減少を図り、賦課方式を縮小する試みであり、パラダイマティック(paradigmatic style)は、年金制度の根本原理の深い変革であり、典型的には、賦課方式の柱の重要な改革及び任意の退職積立の機会の拡大を伴った、強制的な積立年金の導入によるものと述べる。いわば、前者は制度体系を温存するが、後者は年金制度そのものの改変を指すといつてよい。駒村(2003)、有森・山本(2004)、岩間(2004)もこの二つの分類を用いている。また、高藤(1999)は原理的変動の有無により、内閣府政策統括官(2002)は、調整的改革(マイナー改革)、制度大改革(メジャー改革)に分類している。

多くの先進諸国では、第二次世界大戦以前に100%賦課方式の確定給付(Defined Benefit: DB)の社会保障年金制度を導入し、1950-60年代を通じて、高度成長を背景に制度の拡充がなされ、給付水準の引き上げとともに保険料率も引き上げるといふパラメトリックな改革が図られてきた。しかしながら、少子高齢化や経済成長の鈍化により、20世紀末の年金改革では、年金財政を維持するための社会保障年金改革が求められるようになり、パラメトリックな改革だけではなく、パラダイマティックな改革が実施あるいは検討されてきた。このような傾向には、

- ① 予想以上に急速に進む高齢化の中で、保険料の引き上げ・給付引き下げという従来のパラメトリックな改革は、短期的に追加的な措置を必要とされることが想定されるため行き詰まり感があること、
- ② 保険料引き上げや給付引き下げという改革

自体、政治的に好まれないこと等の理由によるものと考えられる。

特に、政権交代によって新しい年金政策を打ち出す必要がある場合、従来の手法から目先を変えるために、後述するようなパラダイマティックな改革が、スウェーデン、ドイツ、イギリスなどで実施され、アメリカなどで検討されている。

これまでの日本の年金改革は、2004年改革においても現行の年金制度体系を前提としており、パラメトリックな改革となっていると言える。

議論としては、2003年11月に厚生労働省から出された厚生労働省の次期改正案「第2章 制度体系について」の中では、「現行の体系以外に、①基礎年金を税方式とする体系、②一本の所得比例年金に税財源の補足的給付を組み合わせる体系などの議論がある」「長期的な制度体系の在り方については、議論を継続していく」と述べられており、2004年改正時において、制度体系の変更についても全く議論されなかった訳ではない。また、民主党案に代表されるように、厚生労働省以外の改正案にも制度を一元化し、最低保証付きの所得比例年金の導入を主張するものがあった。今後の動向を考える上でも、改革の形態に目を通しておくことは重要である。

1 改革の類型

パラメトリックな改革の要素は、1) 保険料の引き上げ、2) 給付削減、3) 支給開始年齢の引き上げ、4) 新たな財源の投入の4つが主なものである。賦課方式の年金の財源を増やすための一手段として、保険料の引き上げがある。特に年金制度があまり成熟していない場合は、保険料の引き上げは比較的実行しやすいが、制度が成熟化し、公的年金への依存度が高い国では、政治的に受け入れられる限界に近づいている。事実、日本とドイツでは将来の保険料の上限を設定した。日本の2004年年金改正では、厚生年金保険の最終的な保険料率の上限を18.30%、ドイツの2001年改革では2020年まで19.7%、2030年まで21.9%水準を維持するとしている。

給付削減には、所得代替率という指標にみられ

るような目標とする給付水準を引き下げること、物価や賃金上昇に対するスライドの変更によって給付が引き下がるように調整を行うこと、フルペンションの受給要件を引き上げることといった方法がある。目標とする給付水準を引き下げる改革は、日本の2004年改正では、標準的な厚生年金(夫婦の基礎年金を含む)の世帯の給付水準を、現行の現役世代の平均的収入の59%から、将来的に少なくとも50%を上回るものとすることとされ、ドイツの2001年改革では、代替率を現行の70%から2030年までに64%へ段階的に引き下げることとされた。スライド調整による給付削減という手法を早期に採用した国は、1980年のスイスで、賃金スライドから物価と賃金の変動の間をスライドに適用するように変更した。スペインでは、賃金スライドから物価スライドへの変更が行われた。この他、イギリス、ドイツでもスライドの変更が行われている。日本の2004年年金改革においても、マクロ経済スライドという新たなスライド方法の導入が織り込まれている。

給付水準と保険料負担(以下、「給付と負担」)は同時に考えられるものであるが、議論の切り口を給付水準からまず考え、必要な保険料を算出するという給付志向(給付オリエンテッド)と、負担可能な水準をまず考え、そのまかなえる範囲で給付を考える負担志向(負担オリエンテッド)がある。

支給開始年齢の引き上げは、多くの国で実行、あるいは検討されている手法である。年金財政の観点から見ると、支給開始年齢の引き上げによって、給付費が削減され、さらに保険料収入が上昇する可能性もありうる。すなわち、退職後の平均余命期間、あるいは、退職後の受給期間と就業中の拠出期間との比率を改善する手段と解釈できる。

労使が負担する保険料率を変えずに年金財源を調達するためには、国庫負担の引き上げ、あるいは導入という手段がある。国庫負担の割合を引き上げる例として、日本の2004年改正のように2009年度までに基礎年金の国庫負担割合を現行の3分の1から2分の1へ引き上げるという例がある。国庫負担の財源は、一般財源から調達する

場合とドイツの環境税に見られるように目的間接税から調達するケースが見られる。フランスでは、所得を課税ベースとした社会保障目的税（一般社会拠出金）を91年に導入し、93年からその一部が無拠出の最低保障年金の財源となる国民連帯基金に充当されている¹⁶⁾。スイスでは、消費税に対して課す付加価値税が導入され、社会保障給付費に充当されている。また、保険料収入よりも給付支出が上回る場合に備えて積立金を保有している国があるが、この積立金を取り崩し、年金給付に充当するという手法もある。日本の2004年年金改正の有限均衡方式もこれに分類されよう。

2 世界の潮流

1990年代から、世界的に公的年金の制度改革が行われているが、改革の主導理念の一つは、「給付志向」から「負担志向」へのパラダイムシフトである。負担志向の改革は、ドイツ（2001年）、スウェーデン（1999年）、日本の2004年年金改正に見られる¹⁷⁾。なお、パラダイマティックな改革に関連した財源に関する改革として、財政方式を社会保険方式から税方式へ転換することや、スウェーデンの最低保障年金のように国庫負担の投入先の範囲を変更すること¹⁸⁾が挙げられる。

パラダイマティックな改革として最近注目が集められている手法は、確定給付年金（DB）から、みなし拠出建て方式（Notional Defined Contribution: NDC）や確定拠出個人勘定（DC）の体系に移行する考え方である。NDCやDCは、理論上、DBよりも、①経済・人口構造の変化による国の年金財政負担増のリスクが軽減されること、②拠出と給付のリンクの強化によって拠出インセンティブの向上が期待されること等の理由により、前述した、年金制度の安定化、目標とする給付水準の維持といった年金改革の最終的な目標を達成する一手段になるものとして注目されている。また、DCやNDCは、退職後所得を若い世代からの移転に頼るという世代間扶養よりも自己責任によって賄いたいという現代の時代風潮にも見合うものである。ISSA（1998）は、賦課方式から積立方式への移行には、拠出と給付のリンクを強化す

ることが社会的に求められていることが一要素になっていると指摘している¹⁹⁾。世界的に見ても、近年の年金改革では、年金制度に積立部分をどのように入れるかを考慮することがポイントの一つになっているようである。

V おわりに

2004年の公的年金改革により「保険料固定方式」が日本の公的年金制度の給付・負担のルールとなった。これまでの、給付水準を先に決定し、それに見合う負担を定めていく方法から、将来の保険料率を先に決め、それに見合う範囲で給付水準を決める方式への変更である。保険料率は段階的に引き上げられ、2017年以降は18.3%で固定される。保険料が固定されるのであるから、今後の“変化”によって給付の方が影響を受けることになる。具体的には「マクロ経済スライド」と呼ばれるルールに従い、年金財政が長期的に均衡するまで、年金額の伸び率は、物価上昇の伸び率よりも抑制されることになった。

マクロ経済スライドは基礎年金および報酬比例部分におよび、また、既裁定者の年金額にも影響を与える。2004年の当初の計画通り2023年までマクロ経済スライドを続ければ（経済的な仮定が実現するとして）、マクロ経済スライドを導入しなかった場合と比べて、2023年以降は毎年、約16%の給付削減効果がある。しかし、このようなパラメトリックな制度改革はいずれ限界にくる。2004年改正により保険料率を変更することはもはやできない。少子化が進行すれば、その場合、年金制度の構造を変える必要がある。

IVでみたように世界の年金改革では1階の賦課方式の公的年金の一部、あるいは2階部分に、積立方式の要素を取り入れる改革が実行・検討されている。シンガポールのようにDC個人勘定しかない国や、ニュージーランドのように税方式による給付のみを行っている例もあるが、多くの国では、1階部分に社会保険方式による賦課方式の社会保障年金があり、積立部分を部分的に導入することはあっても、一方で賦課方式による社会保障

年金制度を維持する方向にある。その理由の一つとして、賦課方式では給付額をスライドによって調整することが前提だが、積立度合いが高まった場合、給付と負担の結びつきが強調されすぎることになり、時間的な再分配（賃金スライド）が困難となることがあげられる²⁰⁾。

長期的な年金財政が逼迫することが想定される中で賦課方式を維持するためには、公的年金を中心とし私的年金は老後所得保障の補完とする考え方から、①公的年金、企業年金、個人年金・貯蓄の3本柱で退職後所得を準備するという multi-pillar の制度体系という考え方か、②1階部分の賦課方式の基礎年金を、退職前の所得の一定割合を保障するという所得代替機能（保険原理）よりも、保障をミニマムに抑えるというセーフティネット（扶助原理）としての制度設計へ変更することが選択肢となるのではないと思われる。しかし、重要なことは、まず保険数理的なモデル作り、それを土台に各ステークホルダーが議論する必要がある。年金制度改正において、特定分野や特定の世代が得をするということはない。制度の持続性を望むのであれば、誰もが少しずつ我慢することが肝要である。そのためには問題の所在、責任の所在が明らかとなるようなガバナンス体系の構築が必要である。

補論

スウェーデンの年金制度改革がわが国において人気があるが、改革の主要部分である NDC の導入については懐疑的である。『平成 16 年度財政再計算』には、簡単モデルが示してある。

- ① 全ての者は 20～59 歳までの 40 年間年金制度に加入し、60～80 歳までの 20 年間年金を受給し、
- ② 賃金上昇、年金の改定は一切ないと仮定する。

以上の仮定をおくと毎年の保険料収入と支出は、次のようになる。

毎年の保険料収入 = 当該年度の 1 人当たり保険料額 × 現役加入者数

= (当該年度の 1 人当たり保険料額 × 40 年) × (現役加入者数 / 40 年)

毎年の支出 = 当該年度の 1 人当たり年金額 × 受給者数

= (当該年度の 1 人当たり年金額 × 20 年) × (受給者数 / 20 年)

賃金上昇、年金の改定のない状態では、平均保険料額、平均年金額は時間が経過しても常に一定額であることから「当該年度の 1 人当たり保険料額 × 40 年」と「当該年度の 1 人当たり年金額 × 20 年」はいずれも「受給開始時の 1 人当たり仮想年金原資」に一致し、次式が成り立つ。

毎年の保険料収入 = (受給開始時の 1 人当たり仮想年金原資) × (現役加入者の各年齢別人数の平均)

毎年の支出 = (受給開始時の 1 人当たり仮想年金原資) × (受給者の各年齢別人数の平均)

したがって、毎年の保険料収入と毎年の支出が一致するのは、

(現役加入者の各年齢別人数の平均) = (受給者の各年齢別人数の平均)

となる場合であり、すなわち、受給世代と支え手である現役世代の人口規模が一致し、人口が減少しない定常状態にあるときということになる。今

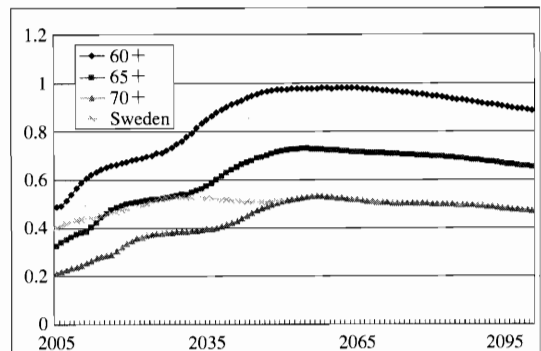


図7 支給開始年齢別年金受給世代と現役世代の人口比率

後の我が国のように、少子高齢化が進行している状況では、現役世代の人口規模は、受給世代の人口規模より小さくなるため、

毎年の保険料収入<毎年の支出

となり、完全な賦課方式でみなし拠出建て方式の年金給付の財源を確保することはできず、年金財政は安定化しない。図7は年金受給世代と現役世代の比率を、支給開始年齢を60歳の場合、65歳の場合、70歳の場合に分けて図示し、そこにスウェーデンのデータも示した。仮に、スウェーデンのようにNDCを採用する場合、わが国では年金支給開始年齢を70歳にしなくてはならない。

実は、年金制度改革案を出す場合、前提となる保険数理的な計算を丁寧に行う必要があるのだが、そのことが十分ではない。年金のガバナンスの基底部分であるから、各ステークホルダーの能力の拡充が必要である。

注

- 1) 公的年金には各種あるが、本稿では最大である厚生年金保険を念頭において議論を進める。
- 2) 経済学から見た公的年金の意義の議論は、岩本(2004)に詳しい。
- 3) この問題は、2004年改正時のパートタイマーの厚生年金加入問題においても生じた。厚生労働省と経済産業省との連携が今ひとつであったことが、パートタイマーの厚生年金加入を達成できなかった大きな理由である。
- 4) 清水(1999)では、1.「生活費の一部補給」[新厚生年金保険法以前(1954年以前)]、2.「最低生活の保障」[新厚生年金保険法(1954年)と国民年金法の制定(1959年)]、3.「老後生活費の保障」[1万円年金(1965-66年)・2万円年金(1969年)]、4.「従前生活の保障」[5万円年金とスライド制の導入(1973年)]、5.「現役世代との均衡化」(1)「給付水準の実施的抑制」[基礎年金の導入および負担と給付の適正化(1985年)](2)「支給期間の短縮と可処分所得基準」[支給開始年齢の引き上げとネット所得スライド制の導入](1994年)の時期区分を採用している。
- 5) この時期区分は新川(2004)による。
- 6) 社会保障制度審議会の活動は、<http://www8.cao.go.jp/hoshou/whitepaper/index.html>に詳しい。

7) もちろん、公務員共済と一般被用者の制度分立の問題は残された。

8) 本稿ではあまり触れられないが、年金制度において基金のガバナンスも重要である。公的年金基金の運用に関しては、旧大蔵省の資金運用部において財政投融资への統合的な運用が長年なされてきた。しかし、基金の受託者としての厚生省は、資金運用部の預託比率が低いことおよび被保険者に対する還元を図るべきことを理由として、厚生年金の自主運用(厚生省による)を主張してきた。1960年の国民年金導入前夜、この問題が再燃したが、一部の還元融資を認めることと長期預託金利を引き上げることで大蔵省と厚生省の合意形成が出来ていた。この構造が崩れるのは、1985年のプラザ合意を契機とした円高不況の始まりであった。中小企業対策のために、政府系金融機関の貸出金利を引き下げる要請が自民党から出されたが、これは「資金運用部資金法」の改正を意味するものであった。当初、厚生省は反対するが、厚生省による自主運用の拡大と年金強化事業の創設の代わりに預金金利の最低限の廃止を飲んだ。田辺(2004)では、厚生省と大蔵省の基金を巡るゲーム論を数値解析することで、大蔵省の相対的な権力が低下したことを示している。もっとも、基礎年金財源のことまで考慮したモデルを作成した場合は結果は異なるかも知れない。

9) その他、完全自動物価スライドや保険料率2.2%引き上げ(12.4%から14.6%へ)などがあった。

10) 94年改革の経緯を分析した研究としては清水英彦(1994)、(1995a)、(1995b)などがある。

11) この時期に日本社会党が支給開始年齢の引き上げに反対し切れなかったことについて新川(1999)は「連立与党としての合意形成を大切に」として与党の責任を果たす」というのが本音であるとしている。

12) 物価スライドのみと賃金スライド等を行った場合の乖離が将来20%以上になった場合には、それ以下になるように賃金スライドを回復する。

13) 残されている最大の課題は、短時間労働者(非正規雇用者)の取扱いである。短時間労働者が現在の待遇のまま現行の厚生年金に加入することは、中長期的な年金財政の安定化を損なう(山本2003)。低い賃金の者が厚生年金保険に加入することは、年金制度の再分配効果を増幅し、結果として財政に問題を生ずるからである。もちろん、OECDなどの企業年金にまでパートタイマー等の雇用形態の差別を禁止しようとしていることを考えれば、この問題もいずれは解決される(島崎・宮里2005)。

14) 「平成16年度財政再計算」や<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/index.html>

- (アクセス日 平成 17 年 11 月 21 日) を参照のこと。
- 15) 本節の記述は、有森・山本 (2004) のうち、とくに有森氏 (日興ファイナンシャルインテリジェンス) の記述に多く依存している。記して感謝申し上げます。
- 16) 岡 (2005) p. 13。
- 17) また、パラダイマティックな改革と関連した給付削減の改革として、公的年金をスリム化し、私的年金のウエイトを高めることを目的に、任意加入の確定拠出個人勘定 (Defined Contribution: DC) を導入するという改革が行われている。
- 18) スウェーデンでは 1999 年改正で老齢というリスクと異なる障害年金や寡婦年金は別途手当てすることになっている。
- 19) 宮里 (2005) でも、この点が強調されている。
- 20) わが国で賃金スライドが停止されているのは、経済成長が鈍化したことと財政的な要因である。

参考文献

- 有森美木・山本克也 (2004) 「第 3 章 諸外国における年金改革及び制度体系変更にあたっての課題」『年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究 (厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業)』。
- 岩間大和子 (2004) 「EU 諸国の少子高齢化に対応した年金制度改革—その意義とわが国への示唆—」、『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』, 国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 岩本康志 (2004) 「公的年金の改革—民営化論を中心として—」特定領域研究「制度の実証分析」, ディスカッションペーパー No. 44。
- 駒村康平 (2003) 『年金はどうなる 家族と雇用が変わる時代』, 岩波書店。
- 島崎謙治・宮里尚三 (2005) 「企業年金をめぐる国際的潮流と企業年金の役割・課題」, 海外社会保障研究 No. 151。
- 清水英彦 (1994) 「年金法改正案とその問題点」『労働事情』 No. 842。
- (1995 a) 「年金法改正と今後の課題」『労働事情』 No. 850。
- (1995 b) 「年金制度のゆくえ」『労働事

情』 No. 854。

- (1999) 「年金給付水準に関する一考察」『早稲田政治経済雑誌』 No. 337。
- (2003) 「わが国年金制度改革における政治経済的背景」『早稲田政治経済雑誌』 No. 352, 353 合併号。
- 新川敏光 (1999) 『戦後日本政治と社会民主主義』, 法律文化社。
- (2004) 「日本の年金改革政治—避難回避の成功と限界—」新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学 経路依存性と避難回避』, ミネルヴァ書房。
- 高藤 昭 (1999) 「2 少子化と年金制度」高藤 昭編『少子化と社会法の課題』, 法政大学現代法研究所, pp. 98-100。
- 田中周二 (2004) 「年金ガバナンスについて考える (上)」, 『年金ストラテジー』 Vol. 99, ニッセイ基礎研究所。
- 内閣府政策統括官 (2002) 「第 2 章 欧州に見る主要な年金改革—ドイツ, スウェーデン」『世界の潮流』 2002 秋, pp. 85-87。
- 中田 正 (2003) 「年金制度改革の評価基準」『年金レビュー』 2003 年 6 月号。
- 府川哲夫・山本克也 (2005) 「公的年金の将来推計」, 清家 篤・府川哲夫編著『先進 5 カ国の年金改革と日本』, 丸善プラネット。
- 宮里尚三 (2005) 「スウェーデンの年金改革」, 清家 篤・府川哲夫編著『先進 5 カ国の年金改革と日本』, 丸善プラネット。
- 山本克也 (2003) 「財政収支から見た短時間労働者の厚生年金保険適用拡大の効果」『季刊社会保障研究』 第 39 巻第 3 号。
- Holzmann, Robert Richard Hinz, (2005) Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform, The world Bank.
- R. Holzmann et al., (2003) "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinning", R. Holzmann et al., Pension Reform in Europe: Process and Progress, World Bank, pp. 8-9.
- (やまもと・かつや 国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部第 4 室長)