

アメリカから見た日本の年金制度の諸問題

ロバート・J・マイヤーズ

通訳：村上 清

勝又幸子

社会保障研究所では、昨年9月8日に元米国社会保障庁副長官、チーフ・アクチュアリのロバート・J・マイヤーズ氏を迎えて、第4回社会保障研究国際交流セミナーを開催した。

本誌では講演要旨と通訳の村上 清氏の補足発言の掲載にとどめ、セミナー参加者との一般討論は割愛した。

〔講演〕

今日は主に公的年金ですが、企業年金も一緒にお話をしたい。両方を語らないと、老後のことがわからないからである。

各制度の長所、短所について話をする前に、いわゆるコンサルタントや専門家は、しばしば、自分の国の制度がいちばんよいと、それを押し付けるといふ傾向がある。しかし、それは日本に対してはよくないことだと思う。日本人は、たいへん教養もあるし、技術も優れている。開発途上国へ行くと、「こうこうしなさい」というような押し付けはいけないと思っている。

年金制度は、それぞれの国の文化の違い、社会、経済、哲学その他がみんな違うのだから、まったく同じようなものを移すということではできない。また制度改正は、それがどんなに合理的で、妥当であろうと、ある一瞬にパッと変え

4回 社会保障研究 国際交流セミナー



ることはできない。やはり、長い時間をかけてやらないといけない。

年金の基本的考え方について、特に社会保障は、ベーシック・フロア・オブ・プロテクション、すなわち生活の基本的な部分を国民に提供するということが、その責任である。ただし、それは老後の必要なお金の全部ではない。やはり、自分個人なり、職域を通じての自助努力というものがなければいけない。それがまた、本当の姿である。このように自分自身に責任を持ってもらうことが、その人なり、国を強くすることになる。逆に、国が何もしないで、老後の生活保障は全部自分でやれというのはいけない。国が何もしないで、本当に困ってしまった人、いわゆる生活保護だが、それだけをやっていると、今度は何もしなくて、後で生活保護を受ければよいということになってしまう。それ

では困るので、やはり基本的な保障をきちんとやること、社会保障の責任である。

引退年齢について、25歳ぐらいで働くのをやめて、年金をもらい一生ゴルフをやりたいという人もいるし、中には高齢まで働く人もいるので、そのところで妥当な年齢、60歳とか、65歳という年齢を決めるわけである。

同時に、世代間の公平性を考える必要がある。今の年輩の人でも、まだかなり働く能力のある人が、ある年齢で強制的に職場から追いやられ、一方、若い人がきびしく働かされるということではなく、若い人も高齢者も、それぞれ働くチャンスとレジャーを、仲良く分け合うようにしなければいけない。また、日本のように能力に関係なく、賃金を上げていくと、しかたがないものだから、どこかで強制的に退職させてしまうことになる。これは経営上、マンパワーでも具合が悪い。

なお、引退年齢は時によって変わるもので、100年前の状態と今日とでは、ぜんぜん違っているし、また50年後と今とでは、もっと違って来るだろう。こういうことを考慮に入れて、引退年齢、あるいは年金支給年齢というものを、考えなければいけない。そして、雇用者とマネージャーが労働者の引退年齢を考えることに、責任を負っている。

次に、アメリカの社会保障、公的年金の長所について、いくつか申し上げる。

1つは、カバーリッジ、適用範囲で、それが広いことである。働いている人は誰でも入れてしまい、サラリーマンだけではなく、自営業の人も入れる。さらにフルタイムであろうと、パートタイムであろうと、とにかく全部入れる。そして、その対象となる給料はボーナスも入る。現金で支払われるものは、その名目が何であれ、

全部含める。

次は、保険料の徴収が強制的であることである。アメリカでは社会保障税とっているが、強制的であり、IRA、国税庁が、つまり税務署が税金といっしょに強制的に徴収して、もし払わない場合には、きびしい罰則が適用される。

3番目は、物価スライドがきちんと行われていることである。CPI、消費者物価指数に応じて自動的に、かつ毎年、実質価値が維持されるようにスライドが行われる。

次の長所は、男女の公平性であり、あらゆる点で男と女の違いはなくなっている。これは、過去10年ぐらいの間にそうになってきた。特に離婚した場合、アメリカでは男性より女性の方が稼ぐことがあるので、男性でも女性でも、以前の配偶者の年金の一部を10年間の婚姻期間があれば、もらえるということになっている。

次に、年金の水準が妥当であることである。「妥当」という意味は、それだけで十分な暮しができるということではない。皆が努力して、他にある程度収入があるということを考慮に入れて、妥当だという意味である。

そして年金は、給料比例だが、所得の低い方に厚くして、所得が高くなると年金は増えるけれど、代替率、給料に対する比率では下がる。いい換えると、定額プラス比例の支払い方法に大変よく似ているシステムになっている。

なお、年金水準の妥当性を裏づけるものとして、年金をもらっている人の中で、それで足りなくて、公的扶助を受けている人は5%しかない。これが年金水準の妥当性の1つの証拠になると思っている。

さらに年金額は、拠出すべき期間に対して、いくら拠出したかに基づいて計算される。全期間掛けるべきであったのに、掛けない期間があ

ると、実際に掛けた期間をその年数で割って平均を出すと、低いところになるので、代替率が高くなるという仕組みになっている。

次に年金財政、費用負担、保険料の問題である。アメリカの社会保障は、労使、あるいは自営業者の負担する社会保障税だけで賄っており、例外は別として、国庫負担は実質的にはない。つまり自分達で賄い、自分の足で立っている。そして、その財政の透明性も保たれている。つまり、保険料をどう徴収して、そのために幾らかかり、どうなったということが、管理費も含めて、はっきり示されている。

管理費用も、アメリカの公的年金では非常に効率的に運営され、安くなっている。それは保険料の中で賄っている。その金額は現在のところ、保険料に対して1%弱で、給付に対しては、1%強になっている。いずれにせよ1%前後の管理費用で賄われている。それゆえに、役人もたいへん効率良く仕事をしているので、民間の保険会社に負けず、あるいはそれ以上の効率的管理をして、低いコストで国民に保障を提供している。しかし私は、1%というのは少な過ぎるので、もう少し多くして、サービス向上をさせたほうがよいと思っている。

次には、アメリカの年金制度の弱点を申し上げたい。先ほど広く適用をされているといったが、一般の公的年金に加入していない人として、国家公務員で1984年以前に採用された人がいる。これは、日本の共済組合と同じように自分の制度で年金を作っており、地方公務員のうちで25%が自分の制度になっている。しかし、これは独自の制度があるからよいが、一般の公的年金は働いている人だけを入れているので、働いていない人は加入していない。たとえば、女性でまったく働かない人、病人で働かない人、

失業者など、加入していない人がいる。そういう人も含めた、誰もが皆、いずれかの年金に加入しているという、皆年金の形にはなっていない。

これは、今になっては無理だが、制度の創設・設計のときに、最初から2階建てにして、1階部分は本当の皆年金にしてしまい、その上に所得比例を乗せる設計も、やればできたのではないかと、そうすべきだったのではないかと思う。

それから、男女平等だといったが、男女の賃金の差は明らかにあるし、女の雇用期間は短いことで、女性の年金が少なくなるということはある。

これに対する方法として、所得分割ということが考えられる。夫婦共働きでも、1人働きでも、とにかく夫婦が稼いだお金を1つにまとめて、それを2つに割って、家計収入の半分ずつを夫と妻が稼いだという記録をつくって、その記録に基づいて年金を払う。こうすれば、完全な男女平等になるし、夫婦がまったく同等なパートナーとして、財産を共有することになる。よい案だが、一朝にしては変えられない。長い歴史があるし、変えればかえって混乱が起こる。

次は、積立金の問題である。日本は高齢化が徐々に進行するが、アメリカは人口構造がしばらくは安定して、それから急激に上がる。アメリカの場合は、将来75年にわたって保険料を設定するので、平準的に決めている。それゆえに、ここしばらくは高齢化が進まないで、ここ20~30年の間に大きな積立金が貯まる。これは良くないので、賦課方式に戻すべきであろう。つまり、若干の期間は保険料率を下げて、しばらく行って再び少し上げる。最終的には同じことだが、巨大な積立金を持つということは望ましくない。

その理由の1つは、巨大な積立金が政府の赤字隠しになっていることである。それは、間接的に国が赤字の部分その積立金でつくろっていることである。第2の理由は、こうした積立金があると、政府が浪費をして、厳しい引き締めをやらないで、つい安易に流れてしまうことである。3つめの理由は、そこにお金が実際に積み立ててあるかわからなくても、あるように見えるので、被保険者からもっと条件を緩くしろ、給付を良くしろなどと、圧力が加わってくる。こうした点から積立金の現状を変えるべきだと思う。

次は、短所と長所の両方になるが、1983年の大改正のときに、支給年齢を現在の65歳から（これは標準の支給年齢で、62歳から早くもらえる制度もある）、それを何十年かけて、2027年までに67歳に引き上げる方針を取った。しかし、まだこれでも足りないので、もっと引き上げて70歳に上げるべきであり、むしろ平均余命にスライドさせてもいいのではないかと考えている。

今度は、企業年金、職域年金の長所、短所を申し上げたい。長所は、かなり多数の人に老後保障を与える立派な仕事をやっており、そこで貯えられたお金はキャピタル・フォーメーション、資本蓄積にも役立っている。

欠点は、カバーリッジ、適用範囲が限られていて、アメリカの場合は企業年金があるといっても、50%ぐらいしか適用されていない。残りの年数は、企業年金なしで、公的年金だけに頼らなければいけない。

さらに企業年金は、スライド制がないのが普通であり、その都度の見直しで改定があったり、なかったりして、何十年もたつと、その購買力は下がってしまう。こういう意味で生活保障の重味が少し弱い。

そして、年金も、本人が生きている間はもらえるが、死んだ後、その配偶者は、本人が100もらっていたとすれば、半分の50ということになる。2人が1人になっても、支給額が半分では食えない。これは、どちらかが残った場合でも3分の2にすべきで、夫婦のときに150であったならば、どちらかが残っても年金は100にする必要がある。社会保障はそうなっており、これと同じように変えたほうがよい。

次に、日本の社会保障について若干、思いついたままに申し上げたい。

まず長所は皆年金であるということである。ただし、これは原則であり、やはり掛けていない人が沢山いることは知られている。

さらにインデクゼーション、スライド制であり、良くできている。これはある面で、アメリカよりも進んでいる。アメリカの場合は物価上昇率であるが、日本の場合には5年に1度、ある意味で賃金スライドがある。しかし、日本はたいへん技術の進んだ国なのに、なぜ5年に1度しかできないのか、毎年きちんと改定したらよいのではないかと思う。

1985年4月の改正で、たとえば男女の平等、これは基礎年金がそうだが、これが徹底され、また給付が過大になる前に手を打って、それを削減して、財政破綻を防いでいることはすばらしいことだ。

給付の水準もおおむね妥当で、高過ぎもせず、低過ぎもしないというところだと思う。一元化だが、特に公的職域、公務員の年金について、一部は国民年金、一部は厚生年金と似たような形に切り替えた。これは、たいへん難しい仕事なのに、すつとやってしまい、よくやったものだと思う。

次に弱点というか、改善の方面である。

まず、自営業者も厚生年金に加入させてしまったらどうかと思っている。アメリカはそうっており、所得をきちんと捕捉して、所得に応じた保険料を強制的に徴収する。また、所得は、すべての所得ということで、ボーナスなどすべてを含めてしまう。こういう所得に対して、きちんと保険料を徴収して、皆年金にすべきだ。

さらに、日本の国民年金にいろいろ問題があり、たとえば、1号被保険者で掛けてない人がいっぱいいるとか、3号被保険者は仕事が変わるたびに届け出ないと、無年金になってしまうとかである。

そこで、基礎年金は、自分で保険料は納めない形にして、誰でももらえるようにする。その代わりに、厚生年金は自営業者も何も全部入れてしまい、所得に応じてきちんと保険料を取り、その一部を基礎年金に回す。今の3号被保険者はそのようだが、こうすれば本当の皆年金になり、1号から2号、3号被保険者に行ったり来たりして、手続きを忘れてもらえなくなるという人もなくなる。また、国民年金にはたいへん高い管理コストがかかっているようで、それも一切なくなる。こういう制度に切り替えたらどうかと思う。

さらに、たとえば年金の支給開始年齢、男女の平等をきちんとすべきであり、日本もだんだんそうになっていると思う。保険料率もいずれ解決をするだろう。なお、離婚をした場合、たとえば専業主婦が離婚をした場合、1回はよいが、2回目は無年金になる。こうした離婚した妻に、その保護をきちんとすべきである。ただし同時に、何かの都合で二重にもらうような事態が起こる仕組みには気をつけなければいけない。

また、厚生年金をもらいながら、失業保険をもらうという、二重の給付はやめた方がよい。

次は、管理費用の問題であり、国民年金、厚生年金を運営するためには、大変な費用がかかっている。これを公にして、透明にすべきである。

アメリカの場合、社会保険庁が資料を発行して、全体の収入の中で管理費にどれだけ使われたか明らかにされている。この管理費には、人件費から全部入っている。入っていないのは、法律をつくるための費用である。本当にかかる費用は、給付費だけでなく、管理費もあり、それを含めたものを公開、透明にして、国民に理解してもらい、より良い制度にしていくべきだ。

それから、保険料徴収の基本に報酬の全部を入れる総報酬制の問題である。ボーナスがはざれることは不公平だし、ボーナスにしてしまえば、給料をいくら出しても年金がもらえるという不合理もある。アメリカから見ると、これは非常におかしい。

また、支給年齢の繰り上げ、繰り下げの率の問題がある。これは国民年金にある制度だが、厚生省は、前回の改正の時に厚生年金もそうするといったが、国民年金は65歳が標準の支給年齢で、それを100とすると、60歳からだとならば58、70歳まで待つと188になる。これは、数理的にはたいへんおかしい。日本の生命表を送ってもらい計算した結果、正しい数字は58、188ではなく、70と145ぐらいと出た。

補足発言：村上 清（日本団体生命顧問）

マイヤーズ氏の論文から補足して発言すると、1つは繰り上げ、繰り下げが年単位になっているが、これは日本だけである。彼の論文では、「コンピューターが進んだ日本で、なぜ月単位の計算ができないのか」といっている。それによると、みんな誕生日にもらいに

行くのだろうか、請求した時からしかもらえないなら、誕生日より遅れて行くと、その分だけ損をしてしまう。それを、月単位の増額、減額にすれば、公平になる。日本の技術は、それができない技術ではないといっておられる。

もう1つは、繰り下げると得をすることは、結果的に金持ちを豊かにしていることである。貧しい人は待てないから早くもらってしまう。その人は、今の率では実は割りを食っている。得をするのは、待っている人であり、要するに金持ちがますます得をしてしまう。

さらに、昭和61年の改正でやったことだが、今はサラリーマンの厚生年金も繰り下げがきく。65歳から待っていて、67~68歳になって健康状態が悪いとなると、いつでもさっとさかのぼって65歳からの分をもらえる。これは逆選択というか、待っていればすぐく得をするし、運が悪くても、さかのぼって元が取れる。これはおかしいので、そこは考えたらどうかと指摘している。

次は、年金の支給年齢をもっと引き上げたらどうかということである。日本は今60歳であり、アメリカは65歳であるが、これは67歳に、さらに将来は70歳、あるいはもっと引き上げてほしいと思っている。日本の60歳はもう少し引き上げる努力をしたらどうかと思う。

日本の退職金、企業年金についての知識は乏

しいので、十分なことはいえない。賃金体系や雇用形態が違うので一概にいえないが、強制退職年齢というのではなく、やはり歳を取っても働けるようにすべきではないか。アメリカでは、年齢による差別はできないわけで、日本も歳を取っても働けるように、企業、雇用者も努力をすべきである。日本は一時金がまだ多く、年金も増えているが、老後のお金というのはやはり年金がよいのではないか。大きな金をいっぺんにもらって、それを使い尽くしてしまうことは、あまり好ましくない。

最後にコントラクトアウト、これは日本では調整年金、厚生年金基金の問題だが、これはあまり望ましい方法ではないと思う。社会保障というのは、皆の連帯で成り立っているもので、こうした適用除外を認めると、それをやるのが得するところは社会保障から抜けるに決まっている。得するところが抜けると、残った人々は割りを食って、重い負担を負うことになる。だから、国民連帯という、社会保障の理念からいえば、この問題は何とか解決し、公的保障と私的保障にはっきり線を引いて、基本的な保障は公的保障、そして私的な保障はその上に、努力をしてやってもらうことにする必要がある。

(Robert J. Myers 元米国社会保障庁副長官、

チーフ・アクチュアリ)

(むらかみ・きよし 日本団体生命顧問)

(かつまた・ゆきこ 社会保障研究所研究員)