

21 世紀の公的年金制度

——その長期的安定のための方策——

堀 勝 洋

I はじめに

公的年金は、老後における生活保障の柱である。したがって、来るべき21世紀においても、その制度が揺るぎのない安定的なものである必要がある。そのためには、基本的に次の2つのことが重要である。第1は、公的年金制度の構造・仕組みが公正なものでなければならないことである。さもなければ、現行制度を不公正と考える人々の不満がやまず、制度が不安定化するからである。第2は、公的年金の財政が健全なものでなければならないことである。公的年金制度は基本的に勤労世代が老齢世代を支える仕組みであり¹⁾、したがって公的年金の給付と負担は、両世代の所得のバランスを考慮し、適正なものでなければならない。

以上の2つの観点から現行の公的年金制度をながめると、必ずしも公正とは思われない仕組みが残されているとともに、長期的にみて公的年金財政が健全といえる状態にはない。このことは、本研究プロジェクトの花田報告「公的年金制度の成熟時の給付と負担」(以下「花田推計」という。)からも明らかである。すなわち、現行制度を維持したままでは、21世紀の前半頃において、国民年金の保険料額は月額1万8,200円(平成元年度価格)、被用者年金の保険料率は32.4%(60歳支給開始)となり²⁾、とうてい国民が負担できるような水準には収まらないことが推計されているのである。

したがって、わが国の公的年金制度を21世紀においても安定的なものにするためには、さらに一層その給付と負担の適正化を図っていく必要がある。本稿はこの課題のための具体的方策について

検討したものであるが、もうひとつの大きな課題である被用者年金の支給開始年齢の引上げの問題についても検討した。すなわち、第Ⅱ節では給付の適正化、第Ⅲ節では負担の適正化、第Ⅳ節では支給開始年齢の引上げの問題について論じている。なお、この3つの最重要課題のほかに、現在の公的年金制度にはいくつか是正を図るべき問題があるが、本稿では触れ得なかったため、これについては堀〔9〕〔10〕等を参照されたい。

Ⅱ 給付の適正化

(1) 給付水準の是正

公的年金の給付水準は、基本的に次の2つのことを考慮して決定されるべきである。第1は老後の生活の基礎的生活を支えるに足りるものであるかどうかということであり、第2は公的年金の費用を負担する勤労世代の所得とバランスがとれているかどうかということである。

従来から、公的年金の給付水準をめぐる議論のひとつに、公的年金だけで老後の生活を賄うのに十分なものでなければならないという主張があるが、筆者はそうには考えない。基礎的な生活費は公的年金で賄い、それを超えた豊かな生活は、個人の自助努力(個人年金、貯蓄等)や企業年金などによって確保されるべきである。国家によってすべてが給付されるのではなく、努力の結果を各人が享受できるようにすることこそが社会の発展に寄与すると考えるからである。

さらにもうひとつ、従来の給付水準をめぐる議論で誤っていると思われるのは、給付水準について世帯単位で論ずるのではなく、個人単位で論

じていることである。年金の受給権は個人に与えられるが、老夫婦の世帯では共同で消費がなされているのである。したがって、公的年金が基礎的生活を支えることができるかどうかは、夫婦の年金額を合計して考える必要がある。例えば、妻が低額の国民年金の老齢年金を受給していたとしても、夫がある程度の厚生年金または共済年金を受給していれば、世帯としての年金の給付水準は相当なものとなるのである³⁾。

ところで、公的年金が賄うべき基礎的生活費とは何か。これについてはさまざまな考えがあり得るが、ビヴァリッジ的な定額のナショナルミニムムではなく、ILO 条約や大陸型の年金制度にみられる従前所得の一定率の保障という考えを採るべきである。ただし、昭和61年4月からのわが国の制度のように、所得比例給付に最低生活保障的な定額給付を加味した2階建て年金制度は、考え方としては優れたものとして評価し得る。

どれくらいが基礎的生活費かは最終的には国民の合意によって決められるべきであるが、公的年金の財源を賄う勤労世代の所得とのバランスを考慮すべきである。この場合、次の4つのことを考慮に入れる必要がある。第1は、老齢世代は通常夫婦2人であるのに対し、勤労世代は子供を有するという世帯構造の違いである。第2は、勤労世代は教育費や住宅ローンという大きな消費支出を抱えているという消費構造の違いである。第3に、勤労世代にはボーナスがあるのに年金受給者にはそれがいないため、比較する場合は年収で比較しなければならないことである。第4は、勤労世代の所得水準と公的年金の給付水準の比較に際しては、実際に受け取る可処分所得で行うべきであるということである。公的年金の大部分が課税されず、高齢者の保険料も勤労世代と比べて少ないため、収入額で比較するのと可処分所得で比較するのでは、大きな差が生ずるからである。

ところで、わが国の公的年金の給付水準は、自営業者と被用者とでは大きく異なっている。したがって、この2つは分けて論ずる必要がある。

まず、自営業者は国民年金から定額の老齢基礎年金が支給され、その月額が平成元年4月から1

人5万5,500円、夫婦で11万1,000円とされた。このような額は、昭和63年家計調査年報の高齢者無職世帯の消費支出1世帯1ヵ月平均21万2,877円(60歳以上の勤労者世帯は28万2,133円)と比較すると低きに失する。これは、被用者にはある2階部分の所得比例年金が自営業者にはないためである。そして、これは自営業者の所得把握が困難なため、国民年金の保険料を定額にせざるを得ないことから生じている。

ところで、自営業者と被用者には次のような違いがあり、必ずしもその年金水準を同じにする必要はないと考えられる。第1に、被用者は定年などによって収入が途絶えるのが一般的であるに対し、自営業者は健康である限りいつまでも働くことができることである。第2に、自営業者は一定の資産によって営業を行っているのに対し、被用者は通常このような営業用の資産をもたないことである。自営業者はこの資産の売却によって老後の資金を得ることができるのである。第3に、自営業者は通常家族ぐるみで営業を行い、老後も跡を継いだ子によって扶養されることが多いことである。

しかし、以上のような事情があるにしても、老齢基礎年金だけでは老後の生活費として十分とはいえず、特に単身者の水準が低い。このため、昭和60年改正の際、国民年金法の附則1条の2として、「基礎年金の水準、費用負担のあり方等については、社会経済情勢の推移、世帯の類型等を考慮して、今後検討が加えられるべきものとする。」という規定が設けられた。

これを受けて、平成元年の政府の年金改正案では、自営業者に2階建ての年金制度を設けるべく、国民年金基金の設立が提案された。しかし、この国民年金基金構想には、次のような大きな問題がある。第1に、国民年金基金は完全積立方式で運営されるため、賃金や物価に完全にスライドして年金額を引き上げることが不可能なことである。したがって、それが老後の生活を支えるに足りるものとなるかどうかの保証はない。このことは、昭和44年改正によって設けられた付加年金(月額350円(現在は400円)の付加保険料を納めること

により、拠出した1ヵ月につき180円（現在は200円）老齢年金額が引き上げられる。）がインフレによって大幅に減価し、当初期待された機能を果たしていない現状をみれば明らかである。第2に、この国民年金への加入は任意であり、したがってすべての人がこの年金を受けるようになるわけではないことである。むしろ、その保険料について1人月額6万8,000円夫婦で13万6,000円もの大幅な社会保険料控除が認められるため、医師、弁護士等の高額所得者に極めて有利になることは、野口〔6〕、村上〔12〕等で痛烈に批判されているところである。

したがって、筆者としては、自営業者にも公的年金としての所得比例年金を強制加入により導入すべきであると考えている。（なお、この自営業者の所得比例年金は、前述した理由により、被用者に対する所得比例年金と完全に同じにする必要はない。）そのためには、拠出面でも現在の定額保険制から定額プラス定率の保険料に変える必要がある。すなわち、現在月額8,000円の保険料を例えば5,000円の定額保険料と所得比例保険料に変え、年金を現在の老齢基礎年金プラス所得比例年金に変えるわけである。所得把握が不十分な自営業者に所得比例保険料を導入することは不合理を拡大するとの批判も成り立ち得ようが、すでに国民健康保険ではこのような所得を前提にした応能負担に応益負担を加味した保険料が課されているのである。

以上のようにすれば、自営業者も所得比例年金を受給できるようになり、スライドも行うことができるようになるほか、次のようなメリットも生じよう。すなわち、定額保険料は低所得者に過大な負担を課し逆進的になるが、以上のように応能負担を加味すれば、このようなデメリットも軽減される。そして、能力に見合う負担を免れている高所得の自営業者も、高所得の被用者と同じように、公的年金制度に応分の負担をするようになるのである。今後国民年金の保険料は年々増額していかざるを得ないが（本研究プロジェクトの花田推計では、21世紀前半頃において1人月額1万8,200円、夫婦で3万6,400円もの定額保険料を拠

出しなければならない。）、以上のように応能負担を加味することにより、保険料を低所得者にとってより負担可能な額にすることができる。社会保険は「拠出は能力に応じ、給付はニーズに応じ」の原則によるべきだといわれるが、上記の提案はまさにその要請に沿い、垂直的所得再分配を可能ならしめるのである。

次に、被用者年金の給付水準について検討する。被用者年金の給付水準は、専業主婦に対する老齢基礎年金とその夫への老齢基礎年金プラス所得比例年金というモデルで考えられている。そして、平成元年度の厚生年金のモデル年金額は、夫婦に対する老齢基礎年金額11万1,000円（5万5,500円×2人）と夫の所得比例年金8万6,400円（28万8,000円×7.5/1,000×40年）の合計19万7,400円とされた。このモデル年金月額（19万7,400円）は、この夫が厚生年金に加入した40年間の標準報酬月額を現在の価格に再評価して平均した平均標準報酬月額28万8,000円の69%とされている。この平均標準報酬月額（28万8,000円）は現在の厚生年金加入者の標準報酬月額の平均でもあるので、勤労世代の平均賃金の69%の老齢年金を夫婦2人に支給するものとみることにもできる。この69%という代替率（replacement rate）は、昭和63年の毎月勤労統計調査によるボーナス3.13ヵ月分を考慮すると、年収対比で54.7%になる。

このようなモデル年金額は、昭和60年改正による給付水準の引下げにもかかわらず、依然として高すぎるのではないかと筆者は考えている。月額19万7,400円というのは、昭和63年の家計調査年報による高齢者無職世帯の1ヵ月1世帯当たりの消費支出21万2,877円の92.7%にも達する。また、社会保障の最低基準を定めたILO第102号条約では代替率を40%とし、それより高い基準を定めたILO第128号条約の代替率は45%であるが、わが国のモデル年金の代替率は前述したように年収対比で54.7%にも達しているのである。

最も問題なのは、21世紀における被用者年金の保険料率が、花田推計では65歳支給開始で32.4%、60歳支給開始でも27.2%にもなり、とうてい国民が負担できるような水準ではないことである。し

たがって、保険料を負担可能な水準にするためには、被用者年金の給付水準をさらに引き下げていく必要がある。この場合、最低保障的な老齢基礎年金額を引き下げるのではなく、2階部分の所得比例年金額を引き下げるべきである。所得比例年金額は「平均標準報酬月額×給付乗率（10/1,000～7.5/1,000）×加入期間」で計算されるが、所得比例年金の引下げはこの給付乗率の引下げによって行うべきである。花田推計によると、給付乗率を7.5/1,000から0.5/1,000引き下げることににより、60歳支給開始の場合の保険料率27.2%を26%と1.2%ポイント引き下げることができる。したがって、給付乗率を5/1,000にすれば、保険料率は21.2%（ボーナス3.13ヵ月分を考慮すると、年収対比で16.8%）になり、負担可能な範囲に収まる。このように給付乗率を5/1,000にした場合のモデル年金月額を平成元年改正をもとにして計算すると、夫婦2人の老齢基礎年金額11万1,000円プラス夫の所得比例年金額5万7,600円（28万8,000円×5/1,000×40年）の合計16万8,600円となる。この年金額（16万8,600円）の平均標準報酬月額（28万8,000円）に対する代替率は58.5%（3.13ヵ月のボーナスを考慮した年収対比で46.4%）となり、ほぼILO第128号条約の基準程度となる。なお、以上のような給付水準の引下げは既得権を尊重しながら徐々に行う必要があり、そのためには旧年金額を保障したうえでスライドを停止し、新年金額がスライドにより旧年金額に達した後からスライドを開始するという方法を探るべきである。

ところで、以上の代替率はすべて名目賃金対比であり、可処分所得対比ではその率はもっと高くなる。昭和63年の家計調査年報による勤労者世帯の実収入に占める可処分所得の割合（以下「可処分所得割合」という。）は84.4%なので、現在の厚生年金老齢年金のモデル年金の69%という名目賃金対比の代替率は、可処分所得対比では81.8%にもなる⁴⁷⁾。しかも、今後勤労世代の租税および保険料負担は急速に増えていくと考えられるので、名目賃金対比で69%の給付水準を維持するという政府の考えでは、可処分所得対比の代替率はどん

どん高くなっていくと予想される。現に、家計調査年報による勤労世代の可処分所得割合は、昭和50年の91.3%から昭和63年の84.4%にまで年々下がってきているのである。公的年金の給付水準について代替率を維持するという考え自体は妥当であるが、それは名目賃金対比ではなく、可処分所得対比でなければならぬ。そして、可処分所得対比での代替率を一定にするように年金額を改定していくようにすれば、名目賃金対比の場合と比べて年金の引上げ額は少なく済み、その結果保険料率も低くて済む。花田推計によれば、21世紀前半頃における被用者年金の保険料率27.2%（65歳支給開始）は、年金保険料率の増加のみを考慮した可処分所得対比の代替率を一定にするという条件の下では、25.7%で済むという結果が得られている。この推計では、所得税、住民税および健康保険の保険料は一定と仮定しているが、実際にはこれらも増加するであろうから、これらをも考慮した可処分所得対比の代替率を一定にすれば、さらに年金保険料率は低くて済むであろう。

最後に、現在のモデル年金額は、被用者の夫と専業主婦からなる世帯について算定されている。しかし、女子の労働力率が昭和63年で48.9%にも達している現在においては、妻も所得比例年金を受給する可能性は高く、以上のようなモデル年金額は必ずしも現状に合うものとはなっていない。また、今後とも女子の労働力が高まることが予想されるため⁴⁸⁾、将来は夫婦とも所得比例年金を受給するようなモデルに変えていく必要がある。この場合の代替率の算定に当たっては、妻の賃金を考慮する必要があることはいうまでもなく、分母には夫婦の賃金、分子には夫婦の年金額をとる必要がある。ただし、妻は夫と違って出産、育児等による非稼働期間があるため、妻の賃金や年金額にはそれを考慮に入れてモデル年金額を算定する必要がある。

(2) スライドの是正⁴⁹⁾

現在公的年金のスライドは、次のようにして行われている。まず、4～5年に1回行われる財政再計算と次の財政再計算の間は消費者物価の上昇

率による自動スライドが行われ、財政再計算時には政策スライドが行われる。この政策スライドは、1階の基礎年金については老後生活の基礎的消費支出の伸び等を勘案して行われ（厚生省年金局〔1〕18頁）、2階の所得比例年金についてはいわゆる賃金スライドが行われている。そして、このスライドによって、将来にわたって代替率の69%を維持するとされている⁷⁾。

ところで、この所得比例年金の政策スライドは、各人の過去の標準報酬月額を、全加入者の平均標準報酬月額の伸び率によって再評価することにより行われている。すなわち、名目賃金の伸び率にスライドさせているわけである。しかし、今後勤労世代が実際に手にする可処分所得は、租税および社会保険料の引上げにより、名目賃金の伸び率よりは低い伸び率になる可能性が高い。そうすると、名目賃金の伸び率にスライドさせた年金額の伸び率は、勤労世代の可処分所得の伸び率よりも高くなり、可処分所得対比の代替率は高くなっていく。このようなことは——年金の給付水準が低いのなら別であるが——望ましくなく、したがって今後は名目賃金ではなく可処分所得の伸び率に応じてスライドさせていく必要がある。西ドイツでもこのような方向での議論がなされている（社会保障研究所編〔5〕166頁（穴戸伴久稿））。

ただし、可処分所得スライドにするには、技術的にやっかいな問題がいくつかある。第1は、可処分所得は通常家計調査で得られるが、これは世帯を単位としているため、個人単位で受給する年金のスライド率としてはベースが異なり、妥当であるか疑問があることである。第2に、可処分所得割合（実収入に対する可処分所得の割合）は各人の賃金額、他の収入額、家族構成、居住地域等によって異なるため、誰の可処分所得を採るかによって結果は大きく異なることである。例えば、低所得者や大家族の者の可処分所得割合は高所得者や小家族に比べて一般的に高いであろう。家計調査は、この意味で全被用者の賃金の分布や家族構成等を忠実に反映するものとはいえない。名目賃金が被用者年金の全加入者の標準報酬月額を平均することによって確実に得られるのと対照的で

ある。第3に、年金受給者も租税や医療保険の保険料を負担しているため、可処分所得スライドする対象は名目年金額でなくいわば可処分年金額について行わなければならないが、これは技術的に困難である。すなわち、今後租税および社会保険料が増えるというのは、勤労世代のみならず年金受給世代についてもいうことができるので、そのことを考慮に入れる必要があるのである。

以上のような問題があるにもかかわらず、筆者は次のいずれか2つの方法により、可処分所得スライドを行うべきであると考え。第1の方法は、被用者年金の加入者を代表できるだけのサンプリング調査を行うことによってその可処分所得を把握し、その伸び率によってスライドするものである（実態可処分所得スライド）。しかしこの方法では、過去の分について可処分所得スライドを行うのはおそらく不可能である。第2の方法は、まず各年のボーナスを含めた賃金額を算出し、その額を有する典型的な家族（例えば、夫婦と子2人）が負担する租税および社会保険料を理論的に求め、前者から後者を控除した可処分所得の伸び率でスライドさせるというものである（理論可処分所得スライド）。

以上の第2の方法の変型として、次のようなものが考えられる。すなわち、租税と医療保険の保険料については、勤労世代だけでなく年金受給世代も負担している⁸⁾ので、年金受給世代が負担しない年金保険料の伸びだけを考慮に入れたスライドを行うというものである。このようなスライドこそ前述した花田推計（年金の給付水準を可処分所得対比で一定に保つ）の意味するものであり、その場合の保険料率は名目賃金スライドの場合の保険料率27.2%から25.7%に低下することが示されている。

可処分所得スライドは、もはやその当否を論ずる時期を過ぎ、その具体的あり方を検討すべきときに至っていると考えられる。21世紀の公的年金制度の安定化に向けて、早急に検討を加え実施に移すべきである。

Ⅲ 負担の適正化

公的年金制度の安定化を図るためには、単に給付を適正にするだけではなく、負担をも適正にする必要がある。わが国の年金制度は、給付に必要な資金をすべて事前に積み立てるのではなく、年金制度の成熟化や人口の高齢化に応じて徐々に保険料を引き上げていくいわゆる修正積立方式を採用している。したがって、負担の適正化という面でまず第1に必要なことは、この保険料の引上げを確実に行うことである。長期的な保険料の設定に関する現在の考え方は、①単年度収支が赤字にならないこと、②積立金の取崩しという事態の発生を避けること、③経済情勢が短期間のうちに急激に変動した場合にも対処できる一定の準備金を保有すること、④後代になるほど保険料の引上げ幅が大きくならないよう配慮することの4つの条件の下に、段階的に引き上げていくというものである（厚生省年金局〔1〕9～10頁）。

平成元年度の厚生省の財政再計算では、国民年金については毎年400円、厚生年金については5年ごとに2.2%ポイント保険料を引き上げることとしている。今後このような引上げを怠るようなことがあれば、それだけ後において急激な保険料引上げが必要となり、負担の公平が阻害される事態が招来されかねない。したがって、公的年金の負担については、長期的視野に立った判断が求められるのである。

次に、負担の適正化という面で現在最も大きな問題は、ボーナスを保険料の賦課対象にしていないことである。わが国においては、ボーナスは被用者の賃金のなかで大きな比重を占めている。昭和63年の毎月勤労統計調査によれば、ボーナスはきまって支給する給与の3.13ヵ月分であるし、民間被用者の支給率を基礎に支給されている国家公務員のボーナスは、平成元年度から5.1ヵ月分となっている。年金保険料の対象として、このように大きな所得が賦課徴収を免れているのである。

本来、保険料は負担能力に見合って課すものとするれば、ボーナスを含めた総報酬について課すべ

きである。特にボーナスは産業や企業規模によって支給率に格差があり⁹⁾、毎月の賃金だけに保険料を課すとすれば、実質的な保険料率を異ならせているとみることでもある。しかも、賃金の高い大企業ほどボーナスの支給率が高い傾向があるため、保険料率は比例的でなく逆進的になっているとさえいえる。

労働保険はすでに総報酬に対して保険料を課しており、医療保険もボーナスに対して低率ではあるが保険料を課している。年金保険料についても早急にボーナスに対し保険料を課す方向にもっていき、高齢化に伴う費用負担の増大に対処できるようにすべきである。花田推計によると、3ヵ月分のボーナスを保険料の賦課対象に含めると、保険料率は27.2%（65歳支給開始）から5.5%ポイント引き下げられて21.7%で済むという結果が得られている。

ただし、ボーナスを保険料の賦課対象にすると、現在の標準報酬月額制度を改める必要がでてくるとともに、平均標準報酬月額によって年金額を計算する現行の年金額算定方式を改めざるを得なくなるであろう。また、ボーナスを保険料の賦課対象にすると、年金額もそれに応じて高くなる（花田推計では所得比例年金の給付乗率に換算して2.8/1,000 高くなる）ので、所得比例年金算定の給付乗率を引き下げる必要がでてくる。

次に負担の適正化という観点から見直すべきものに、標準報酬月額の上限の問題がある。この上限は財政再計算のたびごとに引き上げられ、平成元年度の財政再計算では月額47万円から53万円に引き上げられた。この標準報酬月額の上限は、公的年金の性格からしてあまりに高額の年金を支給するのは妥当ではないため、その額に見合う保険料の限度を設けたものと考えられる。

しかし、今日においては、給付との対応関係を考慮して保険料を決めるという私的年金のアナロジーで公的年金を考えるのではなく、保険料は公的年金の費用を賄う財源の一種であると割り切る方が妥当ではないかと考えられる。すなわち、かつて納めた保険料が年金として返ってくるのではなく、勤労世代が老齢世代を扶養するのが公的年金

制度であるという考えに変わった今日においては、保険料の賦課対象所得を一定額以下にするという根拠も薄くなったと考えるべきではなからうか。

健康保険の保険料の上限は71万円になっているし、労働保険の保険料はすでに総報酬に対し課され上限はない。したがって、今後この保険料賦課対象所得の上限を相当程度引き上げていくべきである。ただし、この上限を引き上げると、所得比例部分の年金額も高所得者について引き上げられることになるので、これについて何らかの抑制の仕組み（例えば、年金額に上限を設ける等）を検討する必要がある。

次に、厚生年金の適用事業所に勤務する65歳以上の者は、共済組合加入者と異なって、現在年金保険料を拠出していない。しかし、これらの者も負担能力がある以上、年金保険料を負担すべきである。65歳以上の自営業者は国民年金の保険料を拠出していないが、わが国においては自営業者グループと被用者グループは本来別々の保険集団に属し、保険料の拠出年齢を同じにしなければならない必然性はない。なお、これとの関連で述べておきたいが、65歳以上の雇用者に対しても満額の老齢厚生年金が支給されているが、共済年金と同様支給するのをやめ、給与の低い被用者には在職老齢年金を支給するようにすべきである。

次に、公的年金の負担の問題に関し、国庫負担率の引上げが議論的となっている。現在原則として基礎年金額の3分の1とされている国庫負担率を2分の1ないしは3分の2に引き上げようというものである。この引上げの理由は、大まかに、①保険料という形で直接労働者や国民が負担するのではなく、租税による国庫負担が望ましいこと、②国民年金の定額保険料を現在の月額8,000円から今後最終的に1万6,100円（政府案）まで引き上げていくのは不可能であること、の2つにまとめることができる。②についてはある程度説得力があるが、①についてはどの程度妥当性があるのだろうか。

野党や労働組合の主張に往々にしてみられるが、年金額の引上げだけ主張して保険料の引上げも租税の引上げも反対という無責任な議論は論外であ

る。また、防衛費の削減や行政改革などにより他の財政支出を削って社会保障に回すべきだという主張もあるが、具体性や現実性に欠けあまり有効な議論とは思われない。さらに、国庫負担には法人税が含まれて資本側が負担するから望ましいという主張もあるが、これは商品や賃金への転嫁の可能性を考慮せず、かつ、保険料には50%もの事業主負担があることを無視した議論である。

結局、保険料と比べて国庫負担が望ましいとする一応の根拠としては、①国庫負担の方が累進的であること、②公的年金についての国の責任を示す必要があること、の2つが考えられる。しかし、①については、国庫負担には累進的な所得税だけでなく、逆進的な間接税や転嫁可能な法人税などが含まれており、全体として累進的になっているかどうかは分からない。また、②についても、国庫負担といえども結局は国民が負担するものであり、なぜ国庫負担をすると国の責任が果たされたことになるのか明らかではない。

公的年金制度というのは、社会連帯の思想に基づいて勤労世代が老齢世代を順繰りに扶養するものととらえるべきであり、その負担は能力に応じて行うべきである。そうすると、基本的には、所得に比例して拠出した保険料を中心とする財源調達が望ましいと考えられる。したがって、前述したように、ボーナスを保険料の賦課対象にし、かつ、賦課対象所得の上限を大幅に引き上げるという変更を加えたうえで、現行の国庫負担制度を維持するのが望ましいと筆者は考えている。

しかし、国民年金の定額保険料は、応能負担という原則に反し、かつ、将来の保険料額は多くの人々の負担の限界を超えるおそれがある。このため、前述したように、国民年金についても応能負担の要素を導入する必要がある。それでもなお保険料の負担ができない人が多くなれば、その段階で基礎年金の国庫負担率の引上げを検討すべきである。

IV 支給開始年齢の引上げ

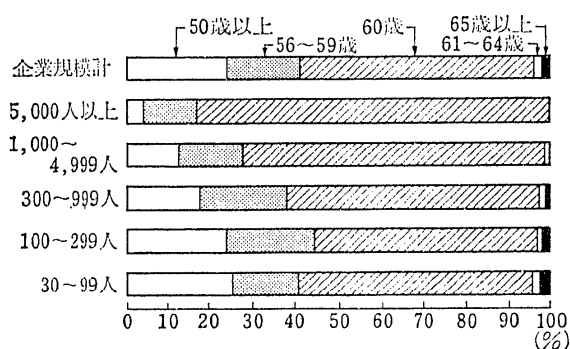
現在、老齢基礎年金の支給開始年齢は65歳であ

るが、被用者年金の支給開始年齢は60歳となっている（ただし、厚生年金の女子および共済年金については現在60歳への引上げの途中にあり、船員や坑内員等は55歳である）。このため、老齢基礎年金の支給開始年齢に合わせるとともに、将来の年金財政の安定化を図るために、被用者年金の支給開始年齢を65歳に引き上げることが大きな課題となっている。支給開始年齢を65歳に引き上げれば、60～64歳の者には老齢年金を支給せずに済み、かつ、これらの人が働くことになれば保険料を拠出する側に回るため、将来の年金財政の厳しさはかなり緩和される。花田推計によれば、21世紀前半頃における被用者年金の保険料率は、65歳支給開始の場合は27.2%、60歳支給開始の場合で32.4%と推計されている。平成元年度の厚生省の財政再計算では、厚生年金の保険料率は、ピーク時においてそれぞれ31.5%と26.1%であり、いずれも相当大幅な保険料率の軽減が見込まれている。

このため、政府の平成元年度の年金改正案では、男子については平成10年度から、女子については平成15年度から61歳にし、その後3年ごとに1歳ずつ引き上げることが盛り込まれていた。しかし、この案に対しては反対が強く、結局衆議院で「厚生年金保険法附則第八条の規定に基づく老齢厚生年金の特例については、次期財政再計算の際において、厚生年金保険事業の財政の将来の見通し、高齢者の就業の機会の確保等の措置の状況、基礎年金の給付の水準及びその費用負担の在り方等を総合的に勘案して見直しを行うものとし、これに基づく所要の措置は、別に法律をもって定めるものとする。」という附則をつける形で修正され、今回も支給開始年齢の引上げは見送られた。

以上のような支給開始年齢の引上げに対する反対の理由は、主として65歳までの雇用が確保されていないからというものである。しかし、このような主張が妥当なものであるかどうかについて筆者は疑問に思っており、以下で詳細に検討したい。

まず第1に、定年年齢がまだ65歳になっていない段階で、支給開始年齢を65歳に引き上げるのは時期尚早であるという主張がある。確かに図1にみられるように定年年齢を61歳以上にしている企



(資料) 労働省「雇用管理調査」(昭和63年)。

図1 一律定年制における定年年齢別企業割合

表1 60歳代前半層の就業実態

年 齢	60	61	62	63	64
〈男〉	%	%	%	%	%
就 業 者	75.8	73.5	72.2	70.2	63.3
・ふだん主に仕事をしている	69.9	65.0	64.0	61.1	52.1
・仕事をかたわらにしている	3.9	7.1	6.7	7.2	8.1
・ふだんは仕事をしていない	2.1	1.4	1.6	1.9	3.1
不 就 業 者	24.2	26.5	27.8	29.8	36.7
〈女〉					
就 業 者	43.9	44.3	40.3	34.1	35.8
・ふだん主に仕事をしている	30.1	29.1	27.6	22.2	22.3
・仕事をかたわらにしている	12.0	13.5	10.3	9.5	11.0
・ふだんは仕事をしていない	1.8	1.8	2.4	2.4	2.6
不 就 業 者	56.1	55.7	59.7	65.9	64.2

(資料) 労働省「高齢者就業実態調査」(昭和60年3月)。

業は極めて少ない。しかし、これは定年と引退を混同する議論であり、定年後も多くの人が働いていることを無視している。表1によれば、男子は60歳で4人に3人が、64歳でも3人に2人が就業しているのである。問題はこの就業率が年々下がってきていることであり、これは清家〔2〕によれば厚生年金の受給によるところが大きいとされる。今後年金制度の成熟化による相当の額の年金が支給されるようになると、ますます高齢者の就業率が下がっていくものと予測される。このように就業率が下がった段階で支給開始年齢を引き上げるには大きな困難が伴うため、支給開始年齢を引き上げるとすればできる限り早期にそのスケジュールを国民に提示しておく必要がある。

ところで、多くの人はできる限り長く働き続けたいと考えている。例えば、平成元年2月に行われた総務庁長官官房老人対策室の「長寿社会にお

ける男女別の意識の傾向に関する調査」によれば、何歳くらいまで収入を伴う仕事をしたいかという問いに対する男子の答えは、65歳くらいまでが31.5%、働ける限りが23.3%、70歳くらいまでが19.9%と、これだけで4分の3を占めている。したがって、このような希望に応えるためにも、高齢者が長く働ける環境条件を整備しておく必要がある。しかし、60歳からかなりの額の年金を支給するという現行制度を維持すると、経営者も労働者も60歳以後の雇用について熱意をもって取り組まないおそれが強い。したがって、60歳代前半層の雇用確保がなされるまで年金の支給開始年齢を引き上げるべきでないという主張は、以上のような事情を考慮しない議論であり、いつまでたっても高齢者の雇用は確保されないであろう。むしろ、このような論理を逆転させて、高齢者の雇用を確保するためにこそ支給開始年齢を引き上げて、経営者や労働者に60歳代前半の雇用確保のための対策を講ずるよう迫るべきではなかろうか。もちろん、労使が時間をかけてこの問題に取り組めるよう、年金の支給開始年齢の引上げは徐々に行う必要がある。

そして、このような高齢者の雇用を確保できる客観的条件は、次の2つのことにより十分あると考えられる。第1は若年労働者の減少であり、それを補うものとしての中高年労働者の活用である。厚生省人口問題研究所の昭和61年12月の将来推計人口によれば、20～39歳の人口は昭和60年の3,583万人から平成22年の3,282万人に約300万人減少する。他方、60～64歳の人口は同期間中に541万人から987万人に約450万人増加する。現在でさえ人手不足がいわれているなかで、将来の労働力不足を補うには高齢者の活用を図るのが最善である。

第2は、日本的ワークシェアリングの促進である。現在の日本の労働者は働きすぎだといわれている。平成元年版の『労働白書』73頁によれば、日本の1人当たりの年間労働時間は2,168時間にも達し、これは欧米諸国の労働時間（西ドイツ1,642時間、フランス1,645時間、イギリス1,947時間、アメリカ1,949時間）と比べて200～500時

間多い。したがって、今後はこの労働時間の短縮が課題とされ、昭和63年5月27日の閣議決定「世界とともに生きる日本——経済運営5ヵ年計画」や昭和63年6月17日の閣議決定「第6次雇用対策基本計画」では、年間の総労働時間を1,800時間に短縮することが決定されている。この短縮された労働時間を高齢者の雇用に回すことにより、高齢者の雇用を促進することが可能になると思われるのである。この日本的ワークシェアリングを別の見方からすると、若年の労働者は60歳代前半の高齢者の生活費を年金保険料の形で負担する代わりに、自分の労働時間（賃金）を削って高齢者の雇用（賃金）に回すことになり、若年の労働者は労働時間は減るにもかかわらず、手取りの賃金は変わらないということになるだろう。

もうひとつ、年金の支給開始年齢の引上げの根拠を述べたい。それはわが国の平均寿命の伸びであり、それは年金の受給期間を延長させたという側面があるほか、高齢者が健康になったことをうかがわせ、したがって労働期間の延長の可能性をも示唆するものである。山本〔13〕は等価支給開始年齢という概念を用いて、厚生年金の支給開始年齢の引上げには合理性があるという興味深い計測結果を示している。この等価支給開始年齢には、2つの異なる考えがある。ひとつは、平均寿命の伸びにもかかわらず、年金の平均受給期間を一定にするように支給開始年齢を設定するというものである。もうひとつの等価支給開始年齢の考えは、保険料の平均拠出期間と年金の受給期間の比率が一定になるように支給開始年齢を設定するというものである。このいずれの考えを採っても、平成22年から厚生年金の支給開始年齢を65歳にするという今回の政府案には合理的根拠があるとしている。

諸外国における公的年金の法律上の支給開始年齢は65歳とするものが多いが、実際の支給開始年齢はそれよりも若干早まっている（表2）。これは、高齢者の失業や健康の衰えに応じて、年金を早期に支給する制度を設けているためである。諸外国が年金の支給開始年齢を65歳にしているからといって、必ずしもわが国の支給開始年齢を65歳

表2 OECD 諸国における老齢年金の支給開始年齢

	Legal retirement age		Average retirement age	
	Males	Females	Males	Females
Australia	65	60	n. a.	n. a.
Austria	65	60	61.3	58.6
Belgium	65	60	63.3	60.7
Canada	65	65	65.1	65.1
Denmark	67	67	n. a.	n. a.
Finland	65	65	65.1	64.9
France	60	60	62.4	
Germany	65	65	62.0	60.8
Greece	65	60	n. a.	n. a.
Iceland	67	67	n. a.	n. a.
Ireland	66	66	n. a.	n. a.
Italy	60	55	n. a.	n. a.
Japan	60	55	62.3	60.6
Luxembourg	65	65	60.6	63.0
Netherlands	65	65	n. a.	n. a.
New Zealand	60	60	n. a.	n. a.
Norway	67	67	n. a.	n. a.
Portugal	65	62	66.0	63.8
Spain	65	65	63.9	
Sweden	65	65	n. a.	n. a.
Switzerland	65	62	n. a.	n. a.
United Kingdom	65	60	65.4	60.4
United States	65	65	63.6	63.3

(資料) OECD, *The Future of Social Protection*, 1988, p. 36.

にする必要はないが、諸外国より早い年金支給は負担面を考えると、国際競争力を弱める要因のひとつになると考えられる。近年における高齢者の就労に対する諸外国の考えは、労働生活から年金生活へのなだらかな移行を確保するというものであり、退職年齢の弾力化である。わが国においても、年金の支給開始年齢を65歳に引き上げることにしたとしても、労働生活から年金生活へスムーズに移行できる体制を整えるべきである。

平成元年の政府の年金改正案では、支給開始年齢引上げの緩和策として、65歳前に年金を繰上げて受給する場合の繰上げ減額年金制度の導入を提案した。しかし、この繰上げ減額年金制度は、すでに国民年金で実証されているように、多くの人に繰上げ受給の誘因を与え、しかも減額幅が大きい¹⁰⁾ため、公的年金の生活保障機能を弱める原因となる。したがって、筆者はこの繰上げ減額年金に代わる新しい仕組みを導入すべきであると考えている。

この新しい仕組みとして、スウェーデンなどで設けられた部分年金をわが国にも導入すべきであるとする主張が多くみられる。しかし、この部分年金の制度は、若年労働者に雇用を分け与えるため、高齢者が一定の労働時間を削減することを支給の条件としているものが多い。しかし、果たしてわが国でそのような労働時間削減の確認ができるのか、あるいは若年労働者に雇用を分け与える必要があるかなどわが国への導入に問題なしとしない。また、部分年金は欧米諸国で必ずしも成功しているわけではないとする報告もみられる(村上[1])。

したがって、わが国においては、①まず60歳代前半層の雇用を確保する方策を講ずるとともに、②65歳までの所得を確保する方策を講ずることにより、年金の支給開始年齢引上げの条件整備をすべきである。この場合留意すべきは、支給開始年齢の引上げは形式的には60歳から65歳であるが、わが国の男子の平均退職年齢は62.3歳である(表2)ため、事実上2.7歳の引上げで済むということである。

上記の①については、昭和63年10月25日の厚生省と労働省による「長寿社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」に述べられている施策を着実に実行することである。すなわち、そこでは、60歳代前半層の継続雇用を中心とした高齢者の雇用就業機会の拡大を図るため、同一企業同一企業グループ内における継続雇用の推進、再就職の促進、生涯能力開発の理念に立った教育訓練の振興・自己啓発の促進、シルバー人材センターの育成等がうたわれている。なお、清家[3]35頁は、60歳代前半の雇用を促進するため厚生年金の労使の保険料を軽減することを提案しているが、過渡的な施策として検討に値しよう。

次に、②の65歳までの所得を確保するための方策としては、以下の4つの施策が考えられる。第1は、雇用保険との連携である。高齢者が失業した場合は、雇用保険の失業給付と公的年金がともに支給されているが、この重複給付をまず調整することが必要である(年金の方を支給停止すべきである)。次に、60歳代前半の者の失業について

は、現在最大限 300 日とされている雇用保険の基本手当の受給期間¹¹⁾をもう少し延長するとともに、失業がさらに長引いた場合は、それに引き続いて被用者年金の方から65歳まで早期退職年金を支給するようにすべきである¹²⁾。この場合の早期退職年金の額は、65歳からの年金額の60ないし80%程度とし、就労へのインセンティブをもたせるとともに、65歳からの年金は減額をしないこととする。なお、藤田〔7〕はヨーロッパ諸国の部分年金の実態は失業手当の一種であると考えられると述べているが、そうであるとすれば、部分年金を設けるより、上記で提案したように、雇用保険の方から給付を行う方が筋が通ることになる。

第2は、健康を害して働くことができないような場合に早期退職年金を支給することである。一定程度の障害がある場合は障害年金が支給されるが、そのような程度に至らない場合でも健康がすぐれないため働けない場合があり得る。この早期退職年金の額も65歳からの年金額の60ないし80%程度とし、65歳からの年金は減額しないものとする。なお、この早期退職年金は医療保険の傷病手当金との調整が必要なことはいうまでもない。

第3は、労働生活から年金生活へのなだらかな移行を容易ならしめるため、60歳代前半層のパート賃金を補う年金を支給することである。例えば、パート賃金と年金額を合計して、65歳からの年金額の60ないし80%程度になるような年金を支給するわけである¹³⁾。ただし、この場合ボーナスがあればそれを賃金に加え、そうすることによって不当に年金を受給することがないようにする必要がある。

第4は、企業年金の活用である。退職から65歳の年金受給までを橋渡しするつなぎ的な企業年金を支給するよう、年金当局および財政当局が強力に指導することが望まれる。

以上のような措置を講ずることにより、年金の支給開始年齢を65歳に引き上げるべきである。

注

1) 公的年金には老齢年金のほか遺族年金や障害年金があり、したがって公的年金制度が老齢世代だけを扶養するものとは必ずしもいいきれない。しかし、

老齢年金の占める比重が圧倒的に大きいので、本稿では老齢年金を中心に検討する。

2) 厚生省の平成元年度の財政再計算でも、ほぼ同じような結果が得られている。すなわち、国民年金の保険料額は2010年から月額1万6,100円(平成元年度価格)に、厚生年金の保険料率は2020年から31.5%(60歳支給開始)になると推計されている。

3) このようなことを無視した公的年金の現状説明がなされることがしばしばある。例えば、芝田〔4〕56頁は、国民年金の老齢年金の平均受給額は低く(拠出制年金月額2万8,830円、福祉年金月額2万6,600円)、しかも老齢年金受給者総数に占める国民年金老齢年金受給者数の占める割合が非常に高い(64%)と述べ、わが国の公的年金の水準が低いことを示唆している。

たしかに、国民年金の老齢年金額は低く、かつ、それが大部分を占めていることは事実であるにしても、このような議論は二重の意味で誤解を招くものである。第1は、本文で述べたように、年金の給付水準を個人単位でとらえて、世帯単位でとらえていないことである。社会保険庁の社会保険事業年報等政府の年金統計は個人単位であるため、世帯の年金収入をとらえるには不適当なのである。また、この芝田論文は、公的年金制度の給付単位の仕組みに十分な考慮を払っていない。すなわち、昭和60年法による改正までは、国民年金は夫婦で2つの年金、被用者年金は夫に夫婦2人分の年金を1つ与えるという考えに基づいていたため、国民年金の受給者が多くを占めるというのはいわば当然のことである。したがって、国民年金の年金額はそれを2倍して被用者年金の額と比較し、国民年金の受給者数はそれを半分にすると被用者年金の受給者数と比べるべきものである。これに拍車をかけているのが、被用者の妻の国民年金任意加入であり、低額の国民年金の受給者数を多くみせかけている要因であるが、夫がある程度の額の被用者年金を受けている限り、これは問題とするに足りない。さらに、国民年金は10年年金等の経過的な年金が多く(これらはいずれ解消される)、かつ、65歳前の繰上げ減額年金が多いため(これはある意味で自業自得である)、額が低くなっているのである。

第2に、自営業者が被用者になったりその逆の場合でも、年金が2つ支給される。このような場合、その人の年金額はこの2つを合計しなければならず、また年金受給者数もそのことを考慮する必要がある。しかし、現在の政府の年金統計はこのことを考慮していないため、見せかけ上年金額を低くしたり、年金受給者数を実受給者数とは異ならしめているのである。

以上で述べたこと以外にも、この芝田論文には統計的処理やその解釈に多くの誤りが見受けられる。

4) ただし、公的年金に対しても租税や医療保険の保険料が課されるので、このような計算は妥当ではない(代替率が過大になっている)が、年金受給者の租税および保険料の負担は相当軽減されているので、

一応の目安にはなる。

- 5) 例えば、平成元年2月に行われた総務庁長官官房老人対策室の「長寿社会における男女別の意識の傾向に関する調査」によれば、主婦の就業に賛成する者が多い。すなわち、「家事は多少犠牲になっても職業につくほうがよい」「家事に支障をきたさない範囲で職業につくほうがよい」を合わせた割合は、男子が78.5%，女子が86.3%となっている。
- 6) 公的年金のスライドのあり方については、堀〔8〕で詳細に論じたので参照されたい。
- 7) 平成元年度の厚生省の財政再計算では、今後の基礎年金の改定率は3.9%，所得比例年金の改定率は4%と仮定している。このため、将来的には公的年金に占める基礎年金のウェイトが下がり、69%という代替率も維持できなくなるのではないと思われる。
- 8) ただし、年金に対する課税は大幅に減免されている。障害年金や遺族年金は非課税であり、老齢年金は公的年金等控除等により269万9,000円（月額22万4,900円）まで所得税が非課税である（65～69歳の老夫婦世帯）。また、医療保険の保険料も、被用者保険の被扶養者となっている者は全く負担せず、国民健康保険の保険料の賦課対象所得は公的年金等控除後の老齢年金額とされているため（障害年金および遺族年金は賦課対象所得とされない）相当減額されている。
- 9) 例えば、労働省の毎月勤労統計調査によれば、事業所規模別の給与の支給率は、500人以上の規模で夏季1.97ヵ月、年末2.15ヵ月、100～499人の規模で夏季1.63ヵ月、年末1.84ヵ月、30～99人の規模で夏季1.24ヵ月、年末1.42ヵ月となっている。
- 10) 現行の老齢基礎年金の減額率は、60歳からが42%，61歳からが35%，62歳からが28%，63歳からが20%，64歳からが11%となっているが、この減額率は平均余命が大幅に伸び現在では過剰に減額するものとなっていると考えられる。したがって、たとえこの繰上げ減額年金の制度を設けるとしても、現在の平均余命に数理的に見合う減額率にすべきである。
- 11) ただし、個別延長給付、特定個別延長給付、広域延長給付、全国延長給付等により、受給期間がさらに延長される場合がある。

- 12) 傷病・障害の場合に、1年6ヵ月（または傷病が治癒したとき）までは医療保険から傷病手当金が支給され、その後は年金保険から障害年金が引き続いて支給されることとなっているのが参考になろう。
- 13) 退職共済年金の受給権者が民間企業に再就職した場合は、その給与の額に応じて年金額が減額されているが、このような方法も参考になろう。

引用文献

- 〔1〕 厚生省年金局『年金制度の課題と改正の視点』、平成元年。
- 〔2〕 清家 篤「高齢者の労働供給に与える公的年金の効果の測定」『日本労働協会雑誌』No. 359, 平成元年8月。
- 〔3〕 清家 篤「高齢化社会の雇用ビジョンと年金制度」『総合社会保障』、平成元年9月。
- 〔4〕 芝田英昭「公的年金制度の水準と民主的改革の方向」『賃金と社会保障』No. 1015, 平成元年8月上旬。
- 〔5〕 社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』、東京大学出版会、平成元年。
- 〔6〕 野口悠紀雄「経済教室」『日本経済新聞』平成元年8月4日朝刊。
- 〔7〕 藤田至孝「経済教室」『日本経済新聞』平成元年3月30日。
- 〔8〕 堀 勝洋「公的年金のスライドの在り方について」『季刊・社会保障研究』Vol. 21, No. 3, Winter 1985。
- 〔9〕 堀 勝洋「年金改正と今後の課題」『高年齢を生きる』22, 昭和61年。
- 〔10〕 堀 勝洋「公的年金改革の今後の課題」『日本年金学会誌』第7号, 昭和62年。
- 〔11〕 村上 清「部分年金は成功しているか——欧州諸国の経緯と実情について」『週刊社会保障』No. 1518, 平成元年1月16日。
- 〔12〕 村上 清「国民年金基金は公的年金か私的年金か」『生命保険経営』第57巻第4号, 平成元年7月。
- 〔13〕 山本正也「支給開始年齢の合理性を考える」『週刊社会保障』No. 1525, 平成元年3月6日。
(ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長)