

書評

駒村康平著

『日本の年金』

(岩波新書, 2014年)

一 圓 光 彌

I 著者の年金研究

著者は、社会保障や労働問題全般を視野に入れて研究を重ね、幅広い分野で業績を発表してきているが、中でも中心となるのは年金研究であろう。年金に関する主な業績を図書として出版されたものに限って紹介すると、2004年年金改革案が議論されていた2003年発表の『年金はどうなる』(岩波書店)は、問題を的確に捉えた年金をテーマとするはじめての単著で、2005年発表の編著『年金改革－安心・信頼のできる年金制度改革』(社会経済生産性本部)では、具体的な年金改革案として一元化した所得比例年金と最低保障年金の改革案を提示している。2009年の『大貧困社会』(角川SSC)では、格差や貧困の問題が深刻化する中で上と同様の大胆な年金改革の必要性が示され、2013年の『生活保障の戦略』(宮本太郎編, 岩波書店)では低所得高齢者向けの最低生活保障制度を確立する必要性が論じられている。

本書は、こうした研究の延長線上に位置づけられるが、同時に労働や貧困の実態の厳しさがこれまで以上に強く認識され改革の必要性が強調されている。また、達成すべき目標としての制度のあり方を示すだけでなく、目標とする改革と矛盾しない形で今どのような改革が可能かを示している点も、本書の評価すべき特徴であろう。

本書は次の5つの章からなる。年金を取り巻く環境を扱う序章、年金の現状を論じたI章、年金が直面する問題を論じたII章、どう改革するかを論じたIII章、および今後の社会保障制度全体の展望が示した終章である。章ごとに論点を追いコメントを加えることで、書評の責めを果たさせていただきたい。

II 社会経済的環境の変化と年金制度

社会経済的環境の変化に応じて年金制度を見直すことは、受給権の変更にもつながり、人々の将来への不安を増幅させるおそれもあるが、著者は、年金改革を続ける必要性を強調し、時代の要請に応じて変更できる点が、積立方式の民間年金と異なる賦課方式の公的年金のメリットであると認めているようである。一方著者は、年金改革は、過去の制度や年金保険料の納付記録、現在の社会問題、未来の人口構成や経済の状況という、3つの時点の要素が密接にかかわり、時間的に整合性のある仕組みにしなければならないことも強調している。時代の要請にえつつも、それを長期的な視野の中で処理しなければならないのが、年金改革の特徴であり難しさであるといえる。

著者は、医療、介護、生活保護、子育て支援など、ほかの社会保障制度や税制、高齢者雇用、ワークライフバランスといった政策との連携が重要であることも強調している。例えば増加する非正規労働者に対する対策として、社会保障、住宅政策、教育政策を充実する必要性を述べている。所得に応じて年金に加入できる比例年金制度を非正規労働者に適用する上では、他の社会保障制度や住宅政策や教育政策による支援も欠かせないということであろう。このように年金制度が他の社会制度と密接に関係している以上、年金制度だけ時代の変化に対して不変に保つことは難しい。

著者は、生活保護を受給する高齢者が大きく増加することを懸念し、年金の枠内で最低所得保障制度を設けるべきだと主張する。一人一人個別に対応する生活保護制度では、実際上対応できなくなるからである。その点からすると、高齢者を対象とする簡素化された独立した公的扶助で対応することも可能で、実際著者

はⅢ章でその対応も認めている。しかし人生の最終局面で公的扶助に依存することが一般化すると保険料拠出の意味が損なわれるので、所得比例の年金制度が維持されている日本では、これに最低所得保障を組み込む方法が望ましいことはいうまでもないであろう。

雇用環境の変化も年金制度に大きく影響する。著者は、非正規労働者が増加し、1990年代以前の正社員を前提とした皆保険・皆年金の仕組みが機能しなくなったと捉えている。国民年金は現金収入の少ない農業者を主な対象として創設されたので、そもそも皆年金は非正規の就業者を前提に実施されたといえるが、国民年金を基礎年金に位置づける1985年の年金改革は、増加する正社員を前提とした改革といえ、今その前提が大きく崩れるようになってきていることは著者の指摘通りである。雇用環境の変化や日本の急激な高齢化に対処するには、パラメトリックな調整では十分でなく、さらなる税と社会保障の改革が必要であると主張している。

Ⅲ 年金制度の現状

I章では日本の年金制度の現状が説明される。国民年金の免除制度や基礎年金の財政についてその問題が詳しく論じられている。この問題意識が、免除制度に大きく依存しないで誰もが所得に応じて保険料を拠出できる仕組みに変えるべきであるとの主張と、一律に支払われている現行の国庫負担を低年金者の給付の底上げに用いるべきであるとの主張を導く前提となっている。また年金の給付水準を議論する中で、配偶者が40年間専業主婦であり続けた夫婦を今もモデルにしていることの問題も指摘される。非正規労働者や共働きや独身者が増えるこれからの年金を考える場合、このモデルを指標とすることはミスリーディングであろう。

障害年金についても、障害の概念を「機能障害」から「労働不能」に見直すことの是非が、諸外国の例も交えて論じられている。著者は、明言していないが、障害者もその能力に応じて働けるような所得保障の仕組みを設けることの必要性を示唆しているようである。

2012年の税と社会保障の一体改革に関連する諸改革としては、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大と、低所得者への年金対策について、その意義が論じ

られている。短時間労働者に厚生年金の適用を拡大することができれば、第1号被保険者の多くを所得比例の年金制度に加入させることができ、年金未納の防止にもつながり、将来低年金者が増えるのを防ぐ上で効果が期待される。その意味でこの改革は、現行制度を大幅に変更しなくても実施できて将来の制度改革につながることでできる改革である。外食・流通産業や第3号被保険者からの反対で新たに適用される短時間労働者は25万人程度になってしまったが、こうした改革は、漸進的・計画的に実施するのがいいのかもしれない。

低所得者に対する年金加算の対策は、これまで年金制度では実施されたことのない新しい仕組みで、高所得高齢者の基礎年金国庫負担相当額の支給停止措置とならんで、年金に対する限られた国庫財源の効果的な活用を図る上で重要な対策であるが、後者は実現しなかった。社会保障としての年金の改革を、どのような利害が阻んでいるのかがうかがい知れる。

新たな課題として、被用者年金の一元化、年金記録問題、マイナンバー制度、厚生年金基金制度の廃止についても触れられている。被用者年金の一元化については、乱立していた被用者制度が厚生年金部分についてようやく統一されるようになったが、積立金や被保険者の管理等はそれぞれの共済組合に委ねられており一本化されたわけではない。今後進められるべき非正規労働者等への厚生年金の適用拡大を考えると、これを全被用者で支える一元化された被用者年金の体制づくりが求められる。

年金記録問題への対応としては、年金の仕組みをわかりやすいものに改めること、年金の手続きの電子化を進め誰もがインターネット等で自分の年金記録を確認できるようにすることの必要性が強調されている。2014年5月に成立したマイナンバー制度が実現すれば、年金だけでなく医療や福祉等社会保障の情報、国税、地方税などの情報も管理できるようになり、給付漏れを防止し、低所得者に現金を給付することも可能になる。大量の個人情報の電子化には、情報漏洩の懸念が付きまとうが、大きくなった社会保障費を誰もが公平に支え、かつ給付の効率化を図るには、避けて通れない基盤整備である。

厚生年金基金は、一部を残してようやく廃止されることになった。このことと関連して、著者は「企業年金を公的年金の代替と明確に位置づけ、非正規労働者

や中小企業従業員にも企業年金が普及するよう、税制や補助金を使った本格的な公私年金連携の強化をすべきであろう」と指摘している。評者としては、ここでいう本格的な公私年金連携を、共済年金や企業年金の税制優遇措置の恩恵が届いていない人々に限定したものと理解したい。

Ⅳ 年金制度が直面する問題と対策

Ⅱ章で、著者は日本の年金制度が直面している主な問題点として、①少子高齢化の中で、いかに年金財政の持続安定性を確保するか、②雇用形態が多様化する中で、非正規労働者を中心に増加している未納者の問題にどう対応するか、③生活保護受給が増加する中で、低所得高齢者への生活保障をいかに確保するか、の3点をあげそれぞれ対策を示している。

①の財政対策については、2004年のマクロ経済スライドで給付水準を切り下げ、財政の安定性は確保されているが、今後も続く少子高齢化に対応するため、さらなる給付抑制が必要になると指摘している。評者は、2004年改革について、保険料を固定し、給付の構造に手を付けないうまま給付水準の引き下げを行った点に問題があると理解しているが、著者も、2004年改革による給付引き下げにより生活保護受給者が増加する問題を取り上げ、国民年金の未納化を防ぐ対策の必要性を強調している。低所得者を未加入・未納に追いやる要因が国民年金の定額保険料の逆進性にあるとし、未納化を解消するもっとも有効な方法は、非正規・短時間労働者に厚生年金の適用を拡大することであると結論づけている。その上で、残る自営業者の扱いについては、諸外国と同様所得比例の保険料を賦課することが可能であるとし、制度一元化をにらんで被用者年金の保険料の賦課方法を自営業に合わせて所得税控除後の所得にすることも検討している。また、増加するフリーランスや偽装自営業者についても、諸外国でとられている対策を紹介しながら、所得比例年金の適用が可能であることを示している。

Ⅴ 年金改革の展望

Ⅲ章では、いくつかのテーマに分けて、どのような年金改革が展望できるかを論じている。

年金制度の設計としては、年金の保険料を所得比例

にして誰もが加入しやすくすることと高齢貧困者に対して最低生活の保障策が必要であるとし、所得比例保険料の徴収制度としては、税と社会保険料の徴収の一元化が目標とされながらも、当面、税や保険の制度ごとに違いのある徴収対象や計算方法についてなるべく整理・統一して行くべきだと主張している。また高齢者の最低所得保障制度については、年金制度の枠内で最低所得保障を行う方法と高齢者向けの公的扶助で最低所得保障を行う方法とを紹介している。

著者は、日本の抜本的な年金改革案として、スウェーデンの年金に類似した民主党の年金改革案を高く評価しているが、それを実現していく移行の道筋が示されなかった点が問題であったとし、所得比例年金の一元化に向けて、自営業同様、被用者についても所得控除後の所得を保険料賦課の対象とすること、最低保障年金の実施は、過去の納付期間に応じて保障額を変える形で40年の移行期間を設けること、新制度への移行について、現行制度の連続性と過去の拠出実績を考慮し40年をかけること、などの具体策を提案している。

2014年の年金財政検証についても詳しく検討されている。50%のモデル年金所得代替率の目標を維持することが容易でないこと、マクロ経済スライドの影響で基礎年金部分の下落が大きく、それが低賃金層の所得代替率を大きく引き下げる結果となっていることが示される。このことは、2004年改革の時点で予想されていたことではあるが、検証でより具体的に示されたことの意義は大きいであろう。

2014年の財政検証でも国民年金の加入期間を45年に延長するオプションの効果が検証され本書でも紹介されているが、著者はさらに、年金の支給開始年齢を例えば2030年代前半に67歳まで引き上げる必要性についても言及している。その際には自営業者の就労実態の把握や高齢者の雇用継続の可能性と若年者雇用への影響について考慮するとともに、他の社会保険への影響や整合性、公私年金の関係の見直しも必要であると指摘する。高齢化が顕著な日本にとって、支給開始年齢の引き上げは最優先の課題であろう。

年金積立金の運用に関しては、GPIFによる公的年金の資産運用の基本ポートフォリオが見直され、資産運用が政治的に利用されかねない危険性を指摘している。最後に、年金の抜本改革までの過程は2段階に分ける必要があるとし、まず第1段階として、出来るだけ

多くの労働者を厚生年金でカバーするよう厚生年金の適用を拡大し、低所得者や無職の人には保険料免除等を積極的に適用して国民年金を応能負担に近づけるとともに、高所得高齢者に対する基礎年金の国庫負担分を支給停止してその財源で年金生活者支援給付金を増額することに取り組むべきと主張している。長期的な戦略と矛盾しない現実的な対策を着実に積み重ねていくことが必要であろう。

VI 社会保障制度の展望

終章では、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論を引用しつつ、福祉国家を、①国家が中心となる社会民主主義的福祉国家、②市場が中心となる自由主義的福祉国家、③家族や地域が中心となる保守主義的福祉国家に区別し、日本の福祉国家の展開について、ドイツ同様保守主義でスタートし、皆保険・皆年金も分立型の社会保険体系で実現して今日に至るが、1990年代以降に非正規労働者が増える中で企業別社会保険は機能しなくなり、保守的な社会保険モデルが後退するとともに、今後被用者年金が一元化されるようになれば普遍モデルに接近するであろうとまとめている。

戦後社会保障の展開をこのように捉えた上で、3つ

の福祉レジーム論は社会保障の3つのアプローチにと読み替えられ、普遍的な社会保険と最低生活保障の仕組みを軸に、その不足を市場メカニズムで補い、地域の生活支援は地域コミュニティで支え、3つのアプローチを組み合わせる生活保障を果たすべきだとする社会保障制度の展望が導かれる。分野ごとにそれに適したアプローチを組み合わせる改革のあり方を示すのであれば、福祉レジーム論を持ちだす必要はなかったのではないかと考えられる。

最後に「あとがき」で、「社会保障改革に関する有識者会議」の報告書で提案された「社会保障諮問会議」について触れている。かつての社会保障制度審議会は、社会保障制度改革のあり方について答申・勧告し、実際の社会保障改革を進める上で大きな役割を果たしてきた。「社会保障諮問会議」も、同様の役割を果たすべく提案されたが、社会保障制度改革国民会議は、与野党議員や有識者からなる常設の会議体とはならなかった。長期的に安定した仕組みが求められる社会保障制度改革を議論し意見調整する場として、こうした合議体の設置が不可欠であることを改めて指摘している。

(いちえん・みつや 関西大学名誉教授)