

世紀末の年金改正を検証する ——その政策形成の特徴と課題——

宮 武 剛

はじめに

公的な年金制度は、少なくとも5年ごとの財政再計算を義務付けられている。財政の現状を精査し、将来の負担と給付を見通す作業は大なり小なり法律の改正を伴う。その度に国民すべてに影響が及ぶ重大な政策決定となる。

2000年の年金制度改正（以下は2000年改正と略）を取り巻く社会状況は、経済の長期低迷、少子・高齢化の劇的な進展、拠出建て年金（確定拠出型）への切替え提案や女性の年金権確立に代表される新たな時代の要請であった¹⁾。いずれも年金制度にとって設計の改良で済むのか、根本的な改変まで踏み込むべきか、という論点に繋がった。

大半の国民が被保険者あるいは受給権者である「皆年金」体制の下で、その制度の担い手たちは、年金制度の改正にどれだけ参画意識を持ち、現実参画権を持てるのか、という問題意識で、この政策形成過程をたどりたい。それは、「年金をもらう」という表現に象徴されるように、「有権者」意識が極めて希薄な点に、年金制度をめぐる根源的な課題がある、と考えるからだ。その検証を踏まえ、筆者なりの提案をしたい。

I 複雑多岐な論点と難航の軌跡

1 年金制度を挟撃する経済の低迷と少子・高齢化
被用者年金制度の収入は、基本的に被保険者の収入×保険料率×被保険者数で決まる。2000年改正は、被保険者数の減少やその収入の低迷とい

う厳しい経済環境の渦中で進められた。

最大の被用者保険である厚生年金保険（以下は厚生年金と略）は、民間事業所の事業規模の縮小、人員削減、倒産などにより98年度末で被保険者数3295万6551人と前年度比51万1194人、1.5%の減少。適用事業所数は169万1358事業所で1万1574事業所、0.7%の減少。厚生省が「戦後初めて」と認める事態であった²⁾。

標準報酬月額の前年比も31万6186円、対前年度比0.2%と減少した。当然ながら基本的な収入（保険料徴収決定額）は約2兆9853億円、対前年度比マイナス約315億円と制度の創設以来始めて前年度を下回った³⁾。

これらは社会保険庁の98年度事業年報（2000年1月公表）で確定された統計数値だが、今回の改正途上でも速報値や各種統計によって予測可能であり、保険料率の引上げが極めて難しいことを意味した。

被用者保険から弾き出された人々は、国民年金保険（以下は国民年金と略）に転じるほかに、同事業年報によると、第1号被保険者数は2011万1668人、対前年度比86万4497人、4.5%増加した。大半は経済的な弱者と見られる転入者であり、不況下の自営業者の窮状と相まって生活保護等の法定免除、低所得を理由とする申請免除の増加に拍車をかけつつある。98年度末の法定免除は、90万490人で対前年度比3.1%増、申請免除は309万7847人、同14.2%と急増した（うち20歳以上の学生免除者86万7040人、7.5%増）。

もともと財政基盤の脆弱な国民年金は一層の弱体化にさらされ、国庫負担の引上げ（現行は給付

費の3分の1)とその財源措置,あるいは全額税方式への転換が論議の的になった。

一方,給付建て(確定給付型)で基本的に賦課方式の公的年金は,成熟度(老齢年金受給権者数/被保険者数)を主要な財政指標のひとつとする。年金制度の成熟につれて受給者権数は急増し,少子化によって被保険者数は急減する長期傾向にある。公的年金全体の成熟度は27.1%,厚生年金も同24.9%に達した(98年度末)。さらに受給権者の中で長期の保険料納付者つまり給付水準の高い層が増え,高齢(長命)化による受給期間の伸びも加わり,給付額を膨張させている。年金数理上では給付水準の抑制が不可避的な状況にあった。

国立社会保障・人口問題研究所の97年1月の将来推計人口によると,女性の晩婚化と未婚化の相乗作用で,合計(特殊)出生率は「2000年には1.38の史上最低に落ち込み,2050年で1.61程度の回復にとどまる」(中位推計,実際には99年で早くも1.34まで落ち込んだ)。92年4月推計は「1.80まで回復」と見ており,それに頼って前回の94年改正は将来の負担と給付を計算した。この前提条件が通用しなくなり,2000年改正では,大幅修正の人口推計をもとに再計算する事態に追い込まれた。

後代負担の急増を意味する将来が,「世代間における負担の公平性」の論議を引き起こし,さらには給付建てから拠出建て・積立方式への転換という制度を根底から問う主張に繋がっていく。

2 3年がかりの難産の末

これら公的年金の緊急対策と根本問題を包含した2000年改正法案は,厚生省幹部が「夢にも思いませんでした」と慨嘆するほどに難航を重ね,2000(平成12)年3月28日,ようやく成立した⁴⁾(矢野,1999,p.19)。

まず,成立過程を簡潔に振り返る。

97年5月27日から年金審議会にて検討を始め,計31回の審議を経て98年10月9日,意見書が提出された。それをもとに厚生省は99年2月中旬,「年金制度改正案大綱案」をまとめて政府・

与党との折衝に入った。しかし,自由民主党と連立政権を組んだ自由党との協議は,難航・長期化し,99年7月27日,第145回通常国会の会期末にやっと改正案の提出に漕ぎ着けた⁵⁾。当然ながら継続審議となって,10月29日からの第146回臨時国会で審議に入り,野党の激しい抵抗の中,12月7日衆議院で可決されたものの,またも会期切れ。翌2000年1月20日開会の第147回通常国会で参議院を強行採決により通過し,再び衆議院で再可決の難産であった。

各種の共済年金法案も厚生年金とほぼ同じ内容に改正された。

II 「5つの選択肢」から「厚生省3案」へ

1 情報公開と政策の選択肢

2000年改正の大きな特徴は,厚生省が政策の選択肢を提示したことだ。98年12月5日,年金審議会の「論点整理」と同時に発表された年金改革「5つの選択肢」である。

A案の「現行給付の維持と最終保険料率・月収の34.3%(年収の26.4%)」から,E案の「厚生年金の民営化(廃止)・基礎年金のみ存続」まで5案を例示した(表1)。また参考資料の「給付と負担の均衡を図るための主な手法と保険料への影響」(以下は手法編と略)で,給付水準の抑制,実質賃金スライドの廃止,支給開始年齢の引上げなど手法ごとの最終保険料率への影響を試算した。

首相の諮問機関「社会保障制度審議会」・年金数理部会が公的年金の一元化について3案を提示し,議論のたたき台とした例などもあるが,中央行政の新しい試みと言える。

その狙いを当時の厚生省担当者は「将来に向けて年金の負担と給付の均衡を図るために,『負担の在り方』から給付全体を再検証してみることが,今回の制度改正の大きな発想の転換であり,この選択肢の問い掛けの主眼もここにあった」と述べている⁶⁾(大谷,2000,p.89)。

確かに「負担の在り方」は,これまで先送りされ続けた。

高度成長期からオイルショックの1970年代前

表1 「5つの選択肢」から「厚生省3案」へ

5つの選択肢		厚生省3案	
A案	現行制度の給付設計を維持。最終保険料率は月収の34.3%（ボーナス込み年収の26.4%）	第1案	将来的に報酬比例部分の支給開始年齢を65歳に引き上げ、現行の給付水準を維持（報酬比例部分を5%程度適正化）
B案	保険料率を月収の30%以内。2025年度時点で支出総額を1割程度適正化	第2案	報酬比例部分の支給開始年齢60歳を維持するが、給付水準の適正化を強化する（報酬比例部分を15%程度適正化）
C案	保険料率を年収の20%程度。2025年度時点で支出総額を2割程度適正化	第3案	報酬比例部分の支給開始年齢60歳を維持するが、国民年金の最終保険料率を抑えるため基礎年金も含め適正化（基礎年金と報酬比例部分を各10%程度適正化）
D案	保険料率を現状程度に維持。2025年度時点で支出総額を4割程度適正化		
E案	厚生年金の廃止（民営化）案。公的年金は基礎年金のみ		

出典) 99年・年金白書を基に簡略化。

注) いずれも厚生年金で例示。

半まで1万円年金（65年）、2万円年金（69年）、5万円年金と物価スライド制、賃金スライドの導入（73年）……と制度は次々に拡充された。いわば「配分の在り方」が主なテーマであった。

制度の成熟化、高齢化の進展を迎えた80年代は、自営業者の激減で財政危機に陥りつつあった国民年金を全制度共通の1階部分（基礎年金）に切り換え、給付水準も抑制（85年）、財政破綻の旧国鉄共済、旧日本たばこ共済を支援する被用者年金制度間の負担調整（90年開始）と、個別制度を救済する「吸収・合併の在り方」を模索するようになった。

90年代に入り、前回の94年改正で制度全体に及ぶ「負担の在り方」が、本格的に論議され始めた。細川護熙・政権時代の連立与党・年金改正プロジェクトチームは最終的な保険料率を「月収の30%以内」として、保険料率の引上げスケジュール、厚生年金、共済年金の定額部分（基礎年金相当）の支給開始年齢を65歳へ段階的に引上げ、実質賃金（可処分所得）スライドによる給付水準の抑制などを改正案に盛り込んだ。

2000年改正では政府レベルの政策選定・目標設定以前に、行政府が政策の選択肢を打ち出し、正面から「負担の在り方」を問い掛けた。主要な日刊紙の反応を振り返る。

日本経済新聞の社説は、判断材料の提供と意見聴取の姿勢を評価しつつ、医療や介護など「他の

関連した枠組みも改革する前提で選択肢が示されれば、選ぶ側も、もっと前向きの姿勢で結論を導き出せるだろう」と注文した。朝日新聞・解説記事は「高齢者にとって最も気になる医療、介護負担は94年時点での平均的な支出を示しただけ。これで将来の負担と給付の水準を判断しろ、といわれても合理的な判断は難しい」と指摘した。

毎日新聞の社説は「一方的なメニューは困る」と題し、「引退世代と現役世代が不満であっても何とか我慢できる負担と給付の水準を探すほかない。その際、老後の基本的な生活費を支える支給額でなければ困る。介護や医療の保険料などの負担増も年金が頼り」と論じた。読売新聞の社説も、支給開始年齢を引上げるには「高齢者が働きやすい雇用システム、労働市場をつくっていくことが欠かせない」と述べた⁷⁾。

共通していたのは、厚生省の意中の案は「保険料を年収の20%（月収の26%）、給付総額の2割抑制」と予測していたこと。もうひとつは、年金の世界だけでは「負担の在り方」を判断しがたい、との指摘であった。もっとも社会保障の全般に互る選択肢を示すのは至難の業であり、実現しても複雑多岐な選択肢になる。しかし、少なくとも密接に関連する医療や介護の分野においても、同様の手法で給付と負担の関係を国民に問い掛け、それを年金の在り方に反映させる取り組みが必要になるだろう。

情報開示の面で、とりわけ「手法編」は、年金総額の縮減について多様な手法とそれぞれの縮減効果を明示し、従来にない判断材料を提供した。ただし、研究者から厳しい批判もあった。城戸喜子は「基礎データの公表を望む」と題し、こう指摘した。「選択肢になる計算の根拠や、資料については何の説明もないではないか。例えば、高齢化の最初の頂点における60～64歳層の人々や、25～34歳層の女性の労働力率、それらの人々の失業率、また雇用者比率はどれ位なのか。こうした仮定を変えると保険率はどう変わるのだろうか。すなわちどの位の人数でそれだけの保険料を払おうとしているのだろうか」⁸⁾。

専門的な原資料や積算根拠の公開は、一般の国民にとって理解不能で無用の長物かも知れないが、数十万人に一人であっても、解析できる専門家・研究者の要望に沿うレベルの情報公開でなければならない。それは、カルテ（診療記録）開示の要求に「理解できるわけがない」と反対する医師の論理を、患者が他の専門医や各種専門団体に相談して覆せるのと同様なのだ。

また、社会保障制度審議会・年金数理部会は、94年12月20日の第4次報告書「財政再計算と

情報の公開について」で、①共済年金を含む各年金財政の一元的調査の権限を有する機構の設置、②法律で財政再計算内容の公表を義務付け、③年次報告も含め年金数理担当者の所見記載、などの検討事項を挙げた。この指摘は、そのまま重要な課題として残った。

2 「世代間の不公平」を軸に意見集約を狙う

98年2月には、初の「21世紀の年金を『選択』する」（年金白書、以下は98年・年金白書と略）が刊行された。分かりやすく、各種の情報も共済年金に関するデータ以外は掲載されている。その中で、週刊誌やテレビなど広くマスメディアが「年金損得論」のデータで引用していくのは「給付と負担の世代間の公平」とその概念図だった⁹⁾。

厚生年金で70歳（94年時点）の本人負担は400万円（社会保険料控除後の実質負担300万円）、事業主負担400万円の計800万円、給付は6100万円。以下は20歳刻みで若い年齢層ほど負担が増えていくことを例示した。もちろん最終保険料率29.8%、夫と3歳年下の専業主婦世帯、夫の受給は81.4歳までなどの条件付きである（表2）。本文では「公的年金は、社会全体の助け合いの制

表2 厚生年金・世代間の給付額と負担の関係

（単位：万円）

年齢	98年・年金白書			99年・年金白書		
	本人保険料	事業主負担	給付額	本人保険料	事業主負担	給付額
70歳	400 (300)	400	6100	700 (600)	600	6800
50歳	1500 (1300)	1500	6200	2000 (1700)	1800	5700
30歳	2600 (2200)	2600	5800	3100 (2600)	3000	5000
10歳	3400 (2900)	3400	5800	3800 (3200)	3700	4900
-10歳	3600 (3100)	3600	5800	3900 (3400)	3800	4900

出典) 98年、99年・年金白書の概念図を基に簡略化。

注) 1. 98年・白書の年齢は94年時点、99年・白書は99年時点。

2. カッコ内は社会保険控除後の実質的な本人負担。

3. 98年・白書は94年財政再計算結果に基づき、最終保険料率29.8%、額は94年度価格、99年・白書は2000年改正案に基づき、同27.6%、99年度価格。いずれも国庫負担割合3分の1。

4. 98年・白書は夫と妻（専業主婦）で20歳から59歳まで（70歳はその8割の期間のみ加入）の平均標準報酬月額34万円、99年・白書は妻は夫より2歳年下と想定し、夫妻とも20歳から厚生年金に加入、夫は引き続き加入、妻は専業主婦（58～59歳は国民年金の第1号被保険者）。70歳はその85%の期間のみ加入、平均標準報酬額は男36.7万円、女22万円（99年度価格）。

度ですから、貯蓄や投資のような損得論は本来なじみにくい」と従来の主張を繰り返しながら、「将来世代の負担が余りにも重いものとなり、世代間の給付と負担の不均衡が大きなものとなれば、年金に関する若い世代の理解が得られなくなるおそれもあり、やはり問題があります」と結んだ。以前は負担額に比べて給付額の多さを厚生省監修のパンフレット類でPRしていたのに比べ、まさに様変わりである。

世代間の負担と給付のアンバランスを強調するのは、若い世代の年金への不信感を増幅する恐れがまわりつく。世代間の仕送りという賦課方式が不公平の主因であるのなら、被用者年金の積立方式への転換や、民営化（拠出建ての企業・個人年金）への道筋にも繋がる。厚生省にとって世代間の不公平論議は「諸刃の刃」と言える。また、この種の試算は、賃金上昇率や年金の積立金の予定利回りなどの条件を変えれば、負担も給付も相当に変化する。だが、翌年の「21世紀の年金を『構築』する」（99年・年金白書）でも、2000年改正案による変化を加え、世代間の不均衡がやや緩和された形概念図を掲載し、この不均衡の是正を、いわば突破口に給付の抑制に踏み込む姿勢を鮮明にした¹⁰⁾。

次いで、厚生省は、年金改革の在り方について同年3月、「有識者調査」を実施し、同時並行で総理府広報室も「世論調査」を行う。さらに厚生省は5月に初の「大学生アンケート調査」も実施した¹¹⁾。

「5つの選択肢」に対する回答は、有識者調査では1位がC案〔厚生年金で保険料は月収の26%（年収の20%）、給付総額は2割抑制〕の40.5%、2位はB案〔同30%、同1割抑制〕の30.8%、3位はD案〔同20%、同4割抑制〕で7.2%、4位はA案〔同34.3%、給付は現行維持〕の6.5%。E案の民営化は別に賛否を聞いており「現行の2階建ての仕組みを維持」が70.9%と圧倒的に多く、「民営化に向けて徐々に変更」は17.1%、「1階建ての基礎年金のみとすべき」も8.5%にとどまった。

大学生アンケートでも1位はC案の37.6%、2

位はB案の24.2%、3位はD案の12.6%、4位にA案の5.2%と順位は変わらなかった（E案は調査せず）。総理府の世論調査には「5つの選択肢」への質問項目はないものの、「負担はできるだけ上げずに現状を維持し、給付をできるだけ抑制」が43.6%の多数派を占めた。

前回94年改正時の有識者調査（93年3月実施）と比較可能な質問・回答項目で見ると、厚生年金（当時の保険料率14.5%）の最終保険料率は「30%（本人負担15%）程度まで」が1位で36.0%、次いで「25%程度まで」の26.2%、「20%程度まで」の13.6%と続いた¹²⁾。「負担の限界」の首位であった「30%程度」は5年間で「26%」に取って代わられた格好である。

経済環境や人口構造の厳しさを反映した変化であろうが、前回の選択肢には「保険料率」つまり負担の程度のみで「給付抑制の程度」は入っていない。今回の回答者は負担と給付の関連性を強く意識しながら選ぶほかなかった。それを、より具体的かつ責任ある回答を得る手法と考えるのか、世論誘導的と見るのか、評価は分かれる。ちなみに国民年金の最終的な保険料額については今回も前回も負担額のみで回答を求め、今回は2万円程度（94年度価格）の40.8%が首位、前回も2万円程度（92年度価格）がトップで43.1%と支持率に大きな変化はなかった。

これらの手続きを踏んで98年10月28日、厚生省は年金制度改正案（同省原案）を公表した。「5つの選択肢」のC案を基に、3つの選択肢を提示して与党の判断に委ねた。第1案は、報酬比例部分の支給開始年齢を将来的に65歳へ引上げ、その財政縮減効果により給付水準を5%程度適正化、第2案は、支給開始年齢60歳を維持する代わりに給付水準は15%程度適正化、第3案は、やはり支給開始年齢60歳を維持する代わりに基礎年金（定額部分）を10%程度適正化、3案ともに①裁定後の基礎年金や厚生年金の実質賃金スライドは行わず、物価スライドのみ適用、②60歳台後半にも在職老齢年金制度を導入し、一定の所得を得る場合は給付を圧縮する、などの縮減策が加えられた。

与党の判断を待つまでもなく、「5つの選択肢」発表後の論議、マスメディアの反応、各種の調査結果等によりC案から第1案へ意見集約される道筋は見通せた(表1)。これに反発する日本労働組合総連合会(連合)推薦の3委員が改正案提示に先立つ年金審議会の意見書提出(10月9日)に際し、退席する事態もあった。

政策の基本的な選択肢を示し、手法編や年金白書で情報を提供し、若い世代も含め多様な意見を聴取しながら意見集約を図る。この手続きは評価されるが、立場を変えると、「予定されたシナリオ」に映る。財政窮迫が政策の選択肢を狭める状況は理解できるが、疑義も残る。厚生年金は、主に現役世代との所得代替率(2000年改正前で年収61.6%、改正後は59%)を基準に「給付建て」で設計・維持される。国民年金(基礎年金)の給付水準については政策的に定められるものの、老後の基礎的な生計費をまかなえる水準を保障される。その「国民との契約」から考え、厚生省原案の3つの選択肢は、本来的にひとつであるべき給付水準が1案と2,3案で異なる矛盾を抱えた。大多数の被用者にとって免れない「60歳定年」が現に存在する中で、年金の支給開始年齢を条件に給付水準の維持か、抑制か、を迫る手法は年齢層によって損得の論議を必然的に引き起こす。また、「給付の適正化」という表現は一般の被保険者には理解しにくい。確かに、年金を受ける際には「再評価」(過去の標準報酬を現在価値に評価し直す)され、物価上昇分も上乘せされて給付額が定まる。既裁定者も給付額自体は削減されず、給付額の伸びを抑え、長い期間をかけて5%分を削れるまで、いわば足踏み状態にしておく。しかし、国会で、当時の厚生省年金局長はこう説明した。「60歳の同年齢の夫婦で、いずれも40年加入して満額の基礎年金を受け取れ、夫は厚生年金に加入し、平均的な標準報酬を得ていた。この夫婦が83歳までに受け取る年金総額は現在は約5300万円だが、今回の改定で約4300万円に変わる」(要旨)¹³⁾。やはり給付水準の抑制・切り下げに変わらぬ実態を「適正化」という表現であいまいにした。

III 民意の選択と政治の選択の落差

1 広がり深まる年金不信と世代間対立の影

国民の最大の不安は、94年改正に続いて給付水準、支給開始年齢、在職老齢年金ともに変更される不安定さにある。「逃げ水年金」「ネコの目年金」「蟹気楼年金」などというマスメディアの表現が、その心情を代弁していた。一面的、情緒的との批判はつきまとうが、各種の概括的な世論調査は年金不信の広がりを示した。

朝日新聞の世論調査(99年6月下旬の実施・7月17日朝刊)は、「厚生年金(報酬比例部分)の給付を5%減らすこと」について、全体の62%が「納得できない」と答えた。40~60歳代では66%とやや多く、20歳代と65歳以上はともに57%とやや少ない。支持政党別で「納得できない」は公明党支持層で78%、次いで社会民主党71%、共産党69%、民主党65%、自民党59%、自由党52%。世代別に「納得できる」は全体の27%だが、20歳代前半の男48%と同女41%で多かった。

読売新聞の世論調査(同8月下旬の実施・9月11日朝刊)は、「年金制度を全体として信頼していますか、信頼していませんか」と尋ね、「信頼していない」(26.5%)、「どちらかといえば信頼していない」(29.3%)の計55.8%。若年層ほど信頼感が薄れる傾向が顕著に見られ、「信頼している」は70歳以上では68%だが、20歳代では23%に過ぎない。年金改革法案については「反対」(30.4%)、「どちらかといえば反対」(25.7%)が計56.1%、自民党支持層でも50%を占めた。

毎日新聞の世論調査(9月上旬の実施・10月3日朝刊)では、「年金制度の将来に不安を感じますか」との問いに「非常に感じている」(47%)、「多少は感じている」(38%)が計85%にも上り、年齢層では男女とも30~50歳代で実に9割を突破した。この“不安派”に対し「最も不安に感じているのは何ですか」と、例示の回答項目を選んでもらったところ、「国が年金制度を維持できなくなる」44%、「今より年金額が減る」31%、「支

給開始年齢が引き伸ばされる」14%、「保険料が今よりも高くなる」10%（無回答1%）。「制度の維持が困難」は年代別で20～40歳代で5割を超え、「支給額の減額」は60歳代前半で48%、65歳以上は受給者層で減額の恐れはないはずだが、やはり46%と高い。「支給年齢の引き延ばし」は50歳代で21%、40歳代で18%と高くなる¹⁴⁾。

すでに受給したり、定年退職を意識し始めた世代は「減額」を心配する。受給時期が近づく中年層は「支給開始年齢」が気になる。若い世代は将来の「制度維持」が可能かどうか危機感を抱く。この世代間の利害が錯綜する状況下で、「世代間の仕送りシステム」と説きつつ、もう一方で「世代間の不均衡」に踏み込んだ厚生省・政府・与党の“ショック療法”は、副作用とも言うべき「年金不信」への歯止め策に欠けた。

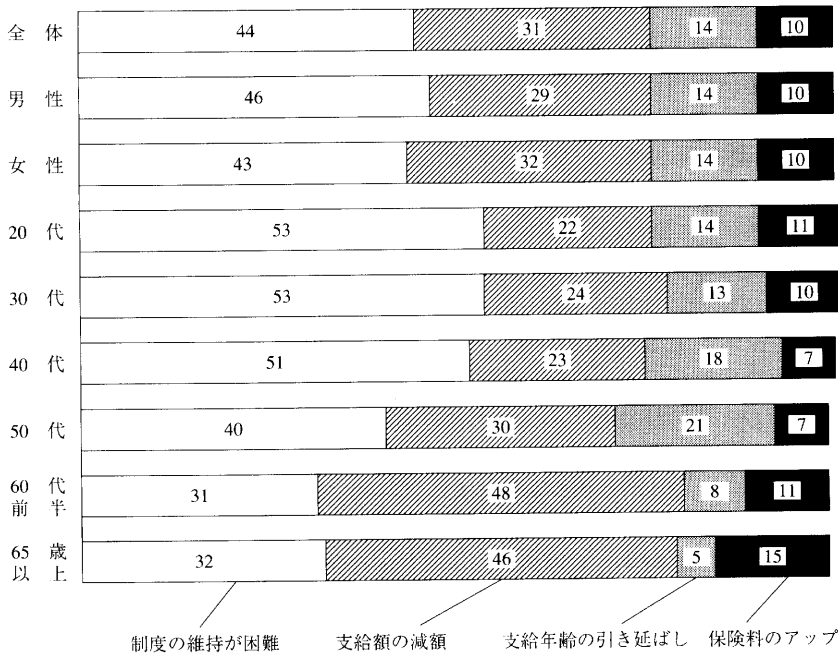
また、年金財政の維持に必要な選択であっても、国民の反発を招く恐れは常にある。単に負担増ゆえではなく、全体の国家予算の使い方、関連する

社会保障制度、税制の在り方など「年金の世界」ととどまらない判断材料が山積みしているからだ。

2 保険料の凍結と国庫負担の引上げ

前回の94年改正の主な内容は、①厚生年金、国民年金の保険料の段階的な引上げ、②厚生年金・定額部分（基礎年金相当）の支給開始年齢の65歳への段階的な引き延ばし、③名目賃金から実質賃金を基にするスライド制への切替え、という“3点セット”であった。負担増と給付期間の短縮に加え、実質賃金スライドへの切替えで間接的に給付水準の抑制を図った。その「拡大強化版」が2000年改正と言える。とりわけ直接的な給付水準の抑制に初めて踏み込んだ（表3）。

ところが、3点セット拡大強化版のひとつ、保険料の引上げが当初から崩れていく。98年10月14日、当時の小渕恵三首相の諮問機関「経済戦略会議」が緊急提案の中で「厚生年金・国民年金の保険料凍結」を打ち出す。最優先課題の景気浮



出典) 『99年「高齢社会」全国世論調査報告書』, 毎日新聞世論・選挙センター, p. 45 から引用。
注) 数字は%, 無回答は除く。

図1 国の年金制度の将来に不安を感じる人が最も不安だと思う点

表3 2000年改正の主な内容

		内容	実施
厚生年金	給付	新規受給者は報酬比例部分を5%減額。(経過措置があり実際は2004年度から)	2000年度
		賃金スライドを原則的に凍結	2000年度
		65～69歳で賃金収入のある場合は支給額を減額(60歳代後半の在職老齢年金制度)	2002年度
		報酬比例部分の支給開始年齢を60歳から段階的に65歳へ引き延ばし	2013年度
	負担	育児休業中の事業主負担も免除	2000年度
		65～69歳も在職中は保険料を払う	2002年度
		ボーナス込みの年収を基準に保険料を徴収する	2003年度
国民年金も含め保険料率の据え置き(5年間か?)		?	
国民年金	20歳以上の学生の納付特例(保険料の追納を卒業後10年間認める)	2000年度	
	自営業者らが一定の所得以下の場合、保険料の半額免除(半額割引)を認める	2002年度	

出典) 厚生省年金局資料から作成。

揚を狙う際、保険料引上げはアクセルとブレーキを同時に踏むに等しい、との判断である。99年度予算編成にあたり政府・与党は、保険料凍結の方針を決めた。凍結の期限も明記されなかった。次年度には国民年金の保険料がスケジュール通り引上げられるのを避けるため「国民年金保険料引上げ凍結法案」が急遽提出され、99年3月成立した。

「負担の在り方」を正面に掲げ改正作業を始めた厚生省にとって、最大の誤算であった。確かに年金財政にとって整合性のある方針であっても、全体の経済運営に反することもある。しかし、不況期はもとより好況時においても、保険料引上げというブレーキを踏むと景気が後退する、との政治的な主張がしばしば強調されてきた。「5つの選択肢」の発表以来、「負担の在り方」を国民に問う作業途上で、政府・与党がいち早く3点セットのひとつをはずす皮肉な経過をたどるのだ。

逆に、厚生省にとって予想以上の成果をもたらしたのが、国庫負担の引上げである。

自由民主党との協議は、同党の年金制度調査会・社会部会の合同審議で進められ、99年12月2日、藤本孝雄会長試案がまとめられた。厚生省

原案を受け入れた内容ではあるが、「基礎年金の費用負担の在り方」に言及した点が大きく異なり、こう記述された。「基礎年金については、社会保険方式の長所を生かしながら制度の安定を図るため、平成16年(2004年)に行われる財政再計算時まで、安定した財源を確保した上で、国庫負担の割合を現行の3分の1から2分の1へ引上げる」。この引上げを前提に「厚生年金の最終保険料率は、おおむね年収の19%(月収の24%)を超えないものとし、国民年金の保険料率は、2万円を相当程度下回るものとする」。

野党の多くが実現を迫り、94年改正では国会で付帯決議された国庫負担の引上げに、ようやく道筋が開かれた。厚生年金の最終保険料率を年収の2割以下に抑える大枠も確定された。当時の厚生省・年金課長は「3年間のプロセスの中で、最も重要な局面」と位置付けた¹⁵⁾(大谷, 2000, p. 71)。同・年金局長は「画期的なこと(中略)、これにより国民年金の保険料率はピーク時で18000円程度に抑えられます。国庫負担が2分の1つという、こんな有利な年金はありません。未納・未加入問題にも大きな効果を発揮するでしょう」と振り返る¹⁶⁾(矢野, 1999, pp. 23-24)。

ただし、「安定した財源」の具体的な確保策は宿題のままである。また、保険料凍結の口火を切った「経済戦略会議」は緊急提言で、もうひとつの火種を投げていた。それは「将来的に基礎年金部分を間接税によって賄い、2階部分については、個人の判断で必要な年金プログラムを選択できる制度を検討する」という、いわゆる基礎年金の全額税方式化・厚生年金の廃止・民営化案である。

3 保険方式か全額税方式か、給付建てか拠出建てか

自由民主党と連立政権を組んだ自由党は、基礎年金の全額税方式を強硬に主張した。99年3月から厚生省を交える協議は、5ヵ月近くかかり、最終的に、次のような附則を法律案に盛り込むことで、やっと合意に達する。「基礎年金については、財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを測るものとする」。この「財政方式を含めその在り方を幅広く検討する」中に全額税方式も含まれる、という解釈なのであろう。

それ以前から、日本経営者団体連盟(日経連)、経済団体連合会(経団連)、経済同友会(同友会)の経済3団体、連合などの労働団体、野党の民主党、社会民主党、共産党も、こぞって基礎年金の全額税方式への転換を求めてきた。ただし、経済3団体は厚生年金の報酬比例部分については廃止・民営化を提唱し、逆に連合や民主党などは現行維持を求めており、呉越同舟の格好でもある。審議会、国会、研究者の討議などを通じた全額税方式の長、短所は、おおむね以下のポイントであった。

自営業者ら加入の「国民年金」(給付時は基礎年金と呼ぶ)の最大の弱点は財政基盤の弱さである。98年度末で被保険者約2011万人、免除400万人(法定免除90万人、申請免除310万人)＝社会保険庁の96年実態調査では保険料の一部納付136万人、未納172万人、別に未加入も推定99万人。前述したように免除、一部納付、未納とも次第に増えつつある。

これを全額税方式にして年齢や国内在住年数等のみを要件に老後の基本的な生計費を給付すると、一気に未納、滞納、未加入問題は解消し、徴収コストもかからない。被用者年金の報酬比例部分を維持する場合は、基礎年金相当部分(定額部分)が租税に切り替わり保険料は軽減される。後述する第3号被保険者問題も氷解する形にはなる。

しかし、最難問は財源の確保である。2分の1への引上げでさえ厚生省試算で当初2.4兆円、そのほぼ倍額が必要になる(表4)。高齢化ピークへ向け給付総額は急速に膨張し、経済成長を上回る時、しばしば税率の引上げに迫られるだろう。消費税を財源にするなら、それだけ家計負担も重くなる。保険料納付者と未納・滞納・未加入者を同一には扱えない。納付期間を尊重しながら税方式に切り換える長期の経過措置がある。租税を財源に誰もが給付対象となる時、高齢の高額所得者や大資産家にまで基礎年金は必要か、という論議を伴う。生活保護とは逆のミーンズテスト(所得・資産調査)も予想される。

被用者年金の報酬比例部分を廃止・民営化する提案は、現行の給付建てによる事業主負担の増大、将来の年金財政破綻への危惧、国民負担率の上昇に伴う経済の硬直化などを背景にする。しかし、若い世代は年金の受給者・受給権者への仕送りと自らの老後資金をためる「二重の負担」に挟撃される。この仕送り総額は厚生省概算の現在価値で約330兆円(国庫負担3分の1の場合)に上る、という。

表4 基礎年金・国庫負担と給付費の見通し

(単位:兆円)

年度	国庫負担率と負担額		2分の1引き 上げに伴う 増加分	年間 給付費
	3分の1負担	2分の1負担		
2004	5.8	8.5	2.7	16.4
2010	6.7	9.8	3.1	18.9
2025	7.8	11.5	3.7	22.1

出典) 99年・年金白書、厚生省資料から作成。

注) 99年度価格での概算。勤め人の給付のうち基礎年金相当と見なす給付分を含む。国庫負担が給付費の2分の1以上になるのは国民年金の免除等にかかる負担を含むため。

現行の被用者年金を維持しながら賦課方式から積立方式に切り換える方法も考えられる。代表的な八田の提案(要旨)は、①負担面では保険料率を引上げ25.1%に一律化、②給付面では生涯受給額を同額にして、早期退職者への支給率を引き下げ、2015年までに報酬比例部分のネット(実質)賃金スライドを停止、③これにより最終代替率(年金受給額と現役の賃金の比率)は55%になる(5つの選択肢のB案と同一)¹⁷⁾。

この仕送り分をあてにしない平準保険料率の採用は「世代間の不公平」を根本的に是正するが、保険料凍結を早々に決めた政治との落差は余にも大きかった。

社会保険方式・給付建て・賦課方式は維持されることになったが、企業・個人年金の分野では「確定拠出年金法案」がまとめられ、いったん廃案になったものの2001年の通常国会に再提出された。

一方、この間の論議は、現行方式の改善を強く迫るはずだ。もともと国民年金の未納・未加入問題の主因は、自営業の所得把握が難しいゆえに、所得の高低を無視した人頭税的な定額保険料(現行月額1万3300円)を課すことにある。2000年改正では、学生の納付特例(就職後の追納)を設けたり、低所得者向けに保険料半額免除制度を導入した。しかし、それらは対処療法に過ぎない。縦割り行政を超えて年金改正と不公平税制の是正を連携して進める取り組みが求められる。

副因はさまざまだが、徴収に当たる社会保険庁の96年度実態調査で、未納者のうち民間の生命保険・個人年金の加入者は66.3%、その支払い額は合計平均2万4000円。公的年金制度の特徴(物価スライドなど)の周知度は総数の57.1%、未納者では47.8%、国庫負担(給付の3分の1)についての周知度は総数の31.5%、未納者では28.4%でしかない¹⁸⁾。「5つの選択肢」や「国庫負担の引上げ」の論議以前に、年金制度への基本的な認識・理解がいかにも不足しているか、を示す。

また、女性の年金権をめぐる論議が活発化したのも、2000年改正の特徴であった。専業主婦(3号被保険者)は自ら保険料を払わなくとも制度加

入者全体の負担で基礎年金を受給できる制度設計の是非、被用者年金の受給権がない専業主婦は離婚時に基礎年金のみしか受け取れない矛盾、パートタイム労働の女性たちが社会保険料徴収の年収130万円未満で就労を調整する傾向にある問題などがテーマだった。それは、世帯単位の負担と給付で設計された被用者年金を、個人単位に切り換える抜本的な改革論議を導き、次回以降の検討課題として先送りされた。

IV おわりに——年金を「もらうもの」から「受け取るもの」へ

社会保険方式は、負担の見返りに給付を受ける権利性を有することに存在意義がある。

その負担の在り方を問い、給付水準の抑制に踏み込んだ2000年改正に、被保険者は参画意識を持ち得たのだろうか。もともと参画権は保障されているのか。政策の選択肢や判断材料は提供されたものの、国政選挙という基本的な参画権以外に、被保険者として具体的な年金改正について発言し、討議する公的な場はないに等しい。それ以前に複雑多岐な制度を理解できる機会も少ない。5年ごとの再計算と法改正時だけではなく、恒常的に、この不可欠な老後の所得保障について考える場がある。

社会保険方式の母国、ドイツの年金制度は職能別に労働者、職員(いわゆるホワイトカラー)、鉱山労働者、手工業者、農業者などに分立するが、「自治機関としては理事会と代議員会議が設置されており、これらの機関は労働者・職員年金保険の場合は6年ごとに実施される社会選挙(Sozialwahl)によって選出された同数の被保険者および事業主の代表によって構成される」¹⁹⁾(下和田, 1995, pp. 13-14)。

社会保険のもうひとつの存在意義は、まさに、この「自治」による世代内、世代間の互助にある。日本では、共済年金以外は国家管理(実質的に厚生労働省)であり、被保険者の参画意識は育ちにくい。厚生年金、国民年金の運営に被保険者代表が参画できる方策が必要になる。組合管掌健康保

険や、市町村運営の国民健康保険・介護保険を単位にして医療、介護と共に年金の在り方を考える場を設けられないか。——現に2000年度に施行された介護保険は、市町村に介護保険事業計画の策定・見直しと住民代表の参画を義務付けた。市町村運営の国民健康保険も運営協議会を設け被保険者代表が参加する。

女性の年金権については紙幅がなく簡単な報告のみにとどめたが、2000年改正に最も参画意識を持ったのは、各地で開かれた自主的な女性たちの集会・討論会であった、と言える。あらゆる分野で参画権を求める時代の要請を、年金制度も無視できない。

もうひとつ、年金制度の弱点は、受給権を得るのに原則25年の保険料納付を条件にする長い懐妊期間であろう。若い世代にとって、最低25年間の納付と65歳からの給付は、余りにも遠い将来で、年金制度は「負担」面でしか実感できない。ライフサイクルに合わせ、年金制度の存在感を増す工夫がいる。

拙著『年金のすべて』の中で、高校生から大学院生に至るまで「若者皆奨学金」制度の創設を提案した²⁰⁾(宮武, 2000, pp. 238-250)。国民年金, 厚生年金の被保険者には有利子の奨学金貸与制度はあるが、これを抜本的に拡充する。20歳未満は保護者が公的年金に加入, 20歳以上は本人の加入を条件に「無利子」で年間50万円程度を貸し出し, 20年程度の長期返済にする。各種学校も含め対象者は約846万人(99年度, 文部省調べ)。このうち最大800万人が申し込むと仮定して, 当初は年間4兆円規模の財源がいる。各制度とも現在は巨額の積立金を持ち, 制度ごとの奨学金申請者数に応じ拠出するのは可能なはずだ。その効果は, ①若い世代も, 教育費の重圧に苦しむ両親の中・高年世代も, 共に年金制度の有り難さを実感できる, ②自分で奨学金を返す自己責任を促せる, モラルハザードを防ぐため本人が完済あるいは返済中でなければ, その子供たちは奨学金を借りることができない仕組みにする, ③「世代間の不公平感」を緩和でき, 子育ての苦労の一部を軽減し, やがて次代の被保険者数を増やすこと

にも繋がる。

年金は「もらう」ものではなく, 能力に応じて負担し, ニーズに応じて受け取るシステムである。「受け取る」という権利性は, 負担の義務の上に成り立つ。その意味で, 「選択肢」や「判断材料」を提供するだけでなく, 有権者の参画権を具体的に保証したい。「世代間の仕送り制度」「社会的な親孝行」などと説くだけでは, 広がり, 深まる年金不信はとうてい解消できそうにない。老後のみならずライフステージに合わせ具体的なメリットを提供する制度の再設計にも取り組みたい。

注

- 1) 本来は1999年改正であったが, 成立は2000年3月28日にずれ込み改称された。法律(案)の正式名は, 国民年金法等の一部を改正する法律, 年金資金運用基金法, 年金福祉事業団の解散及び業務の承継に関する法律。
- 2) 中央省庁の再編(2001年1月)により厚生労働省が発足したが, 本稿では当時の「厚生省」として表記し, 再編後の時期から厚生労働省と表記する。
- 3) 厚生年金の収入総額は, 基礎年金勘定からの交付金, 旧JR, 旧JT共済組合からの拠出金, 旧NTTを含む3共済組合からの移管積立金, 職域部分に係わる納付金等を加え約32兆1054億円(99年度決算)。
- 4) 矢野朝永(当時の年金局長) 1999「年金改正ざっくばらん」『季刊・年金と雇用』第18巻, 19頁。
- 5) 99年1月, 自由党は自由民主党と連立を組み, その後, 公明党も加わり10月, 「自・自・公」政権が発足した。
- 6) 大谷泰夫(当時の年金課長) 2000「ミレニウム年金改革」, 国政情報センター, 89頁。
- 7) 朝日, 日経, 毎日(97年12月6日朝刊, 読売は同7日朝刊)。
- 8) 慶応大教授, 産経新聞「正論」欄(98年4月22日朝刊)。
- 9) 98年・年金白書, 144-145頁。
- 10) 99年・年金白書, 152-154頁。
- 11) 有識者調査は郵送・回収で有効回答1428人(有効回答率65.7%), 大学生アンケート調査は17大学で説明・質疑のうえ3286人, 世論調査は面接聴取で有効回答3646人(有効回答率72.9%)。
- 12) 93年有識者調査は郵送・回答で有効回収1430人(有効回収率71.5%)。
- 13) 99年3月30日の参議院国民福祉委員会での

- 矢野朝永年金局長答弁。
- 14) 朝日調査は2122人(有効回答率71%)、読売調査は有効回答1942人(同64.7%)、毎日調査は3117人(同69%)、いずれも面接調査。
 - 15) 大谷 前掲書 71頁。
 - 16) 矢野 前掲書 23-24頁。
 - 17) 八田達夫『エコノミスト』1998・4・14「こうすれば世代間の不公平は縮小できる」, 40-42頁。
 - 18) 調査対象は98年度末の第1号被保険者とその世帯。未納の理由や年金に関する周知度は約11万人を無作為抽出し、郵送で調査票を送り回収率53%。
 - 19) 下和田功(1995)『ドイツ年金保険論』, 千倉書房。
 - 20) 宮武 剛(2000)『年金のすべて』, 毎日新聞社。

参考文献

- 厚生省年金局編(1998)『21世紀の年金を「選択」する』。
- (1999)『21世紀の年金を「構築」する』。
- 大谷泰夫(2000)『ミレニアム年金改革』, 国政情報センター。
- 矢野朝永(1999)「年金改正ざっくばらん」『季刊・年金と雇用』第18巻, 年金総合研究センター。
- 下和田功(1995)『ドイツ年金保険論』, 千倉書房。
- 山崎泰彦ら共著(2000)『社会保障論』, 全国社会福祉協議会。
- 公文昭夫・庄司博一(2000)『年金をどうする』, 新日本出版社。
- 堀 勝洋(1997)『年金制度の再構築』, 東洋経済新報社。
- 毎日新聞世論・選挙センター編(2000)『高齢社会』, 全国世論調査報告書。
- (みやたけ・たけし 埼玉県立大学教授)