

# 年金問題について

国内 B 班

井上・小野・中江・長尾

## 年金制度を保障しなければいけない理由、存在意義について

生涯を安心して暮らすためには、やがて必ず訪れる老後において、現役時代と大きく変わらない生活のできる収入が確保されていることが必要です。このような収入を確保する上で、我々は3つのリスク（不確定要因）に直面します。老後の余命期間は予測不可能である。現役時代から老後までの長い期間に起こるであろう賃金や物価の上昇などの経済社会変動は、大きく、かつ予測不可能である。老後を迎える前に、障害を負う可能性、死亡して遺族が残される可能性も皆無ではない。このようなリスクがある中で、老後の生活に必要な収入を、個人レベルで確実に確保することは困難だといえます。

個人にまかせると自己責任を果たさず老後に生活保護に依存するモラル・ハザードが生じます。民間保険だと逆選択がおこってしまいます。どういうことかということ、長命の人は高保険料、短命の人は低保険料が当然となってしまいますが、誰が長命もしくは短命なのかわからない中では、保険料は平均的な額に設定されます。それでは、短命の人は割高と思ひ加入せず、長命の人ばかり加入することになります。そうすると、たくさん年金を支払うことになるので採算が悪いという状況が生じます。そこで保険料を値上げすることになります。このように、民間保険はリスクの高い人だけに選ばれる危険性があるのです。貯蓄についても、自らの寿命や今後の経済社会変動が予測不可能な中で、老後に必要となる貯蓄額をあらかじめ見通し、貯蓄だけで確実に対応することは通常無理であるといえます。子供からの扶養については、親子の扶養関係が変化する中で、年功制を薄めた賃金体系の導入、少子化の進展等をうけ、親を扶養する場合の子供一人当たりの負担は大きくなっており、これに依存し続けることは困難だと考えられます。

このような問題を回避するためにも、公的年金への強制加入が必要とされるのです。社会全体での世代間扶養を個々人の自助努力の下で行う仕組みをとっている公的年金が、将来の経済社会がどのように変わろうとも、やがて必ず訪れる長い老後の収入確保を約束できるというわけです。

## 年金の制度

### 1. 年金制度全体のしくみ

日本の年金制度は、3階建ての構造になっています。1階部分は国民年金で、20歳以上60歳未満の国民全員が加入することになっています。2階部分は、民間の会社員に適用される厚生年金と公務員等に適用される共済年金があり、国民年金とあわせて加入することになります。この1・2階の部分を公的年金と呼んでおり、社会保険制度として、対象者は加入が義務づけられる強制加入となっています。

3階部分は企業年金などがあります。これは企業が任意で設ける年金制度で、代表的な

ものとして、厚生年金基金と適格退職年金があります。厚生年金基金は、国の厚生年金の給付を一部代行するという公的な面も持っています。公務員の場合は、国の共済年金の一部分として、職域年金部分があります。

これに加え、任意に加入する年金制度として、個人年金と国民年金基金があります。これらと企業年金をあわせたものを私的年金と呼んでいます。個人年金は、個人がライフスタイルに応じて金融機関などと直接契約し、職業にかかわらず加入することができます。国民年金基金は、自営業者等を対象にしたもので、国民年金に上乗せして年金を給付する制度です。任意加入という点で、私的年金に分類されています。

今回はこの中でも公的年金について詳しくみていくことにします。

## 2 . 国民年金のしくみ

国民年金の加入者の範囲は、自営業者等の第一号被保険者、民間会社員や公務員等の第二号被保険者、第二号被保険者に扶養されている配偶者の第三号被保険者の3種類になっています。

加入者のうち、個人で直接国民年金の保険料を負担するのは、第一号被保険者のみです。保険料の額は、収入の大小にかかわらず定額で13580円です。(平成17年4月から毎年280円引き上げ。平成29年度以降16900円に固定。)第二号および第三号被保険者については、厚生年金や共済年金から国民年金へ拠出金が支払われることとなり、別途保険料を負担する必要はありません。

国民年金は老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金に分類されます。今回は老齢基礎年金を取り上げます。

老齢基礎年金を受給するのに必要な加入期間は25年です。支給開始年齢は基本65歳ですが、60歳からの繰り上げ支給と、70歳までの繰り下げ支給の制度もあります。年金額は、繰り上げ支給の場合には減額、繰り下げ支給の場合には増額され、それは一生変わりません。20歳から60歳まで加入し、保険料を全額納付していれば、満額が支給されます。前年の全国消費者物価指数に応じて年金額が決まる、完全自動物価スライド制になっています。

給付に要する費用の3分の2は、第一号被保険者の保険料と厚生年金・共済年金からの拠出でまかない、残りの3分の1は国が負担しています。(現在移行期。平成21年度までに国庫負担2分の1へ引き上げ完了。)

## 3 . 厚生年金のしくみ

厚生年金は、民間企業で働く人を対象にした公的年金です。70歳未満の従業員は強制加入となります。国民年金に上乗せするかたちで報酬に比例した厚生年金が支給されます。

厚生年金は、企業が従業員の加入手続きを行います。保険料は労使折半で、企業が従業員負担分を給与天引きで徴収し、企業負担分とまとめて納付します。保険料は、標準報酬

月額、ボーナスともに 14.288%徴収されます。(平成 16 年 10 月から毎年 0.354%引き上げ。平成 29 年 9 月以降 18.3%に固定。)

厚生年金は、老齢厚生年金、障害厚生年金、遺族厚生年金に分類されます。

老齢厚生年金の受給資格は、65 歳以上で国民年金の老齢基礎年金の受給資格があることです。60 歳から 64 歳までは特別支給の老齢厚生年金が支給されます。65 歳になると、国民年金から老齢基礎年金、厚生年金から老齢厚生年金と加給年金が支給されます。しかし、これらのうち 70 歳未満の在職者は、賃金と年金額の合計により、年金額の全部または一部が支給停止されます。

厚生年金では、年金額の実質的な価値を維持するために、賃金スライド制と物価スライド制が導入されています。ただし、年金受給開始後の 65 歳以降は賃金スライドを行わず、物価上昇率のみで年金額を改定します。

#### 4. 共済年金のしくみ

共済年金は、公務員や教員等のために、各共済組合が支給する公的年金のことです。現在は、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、私立学校教職員共済があります。国民年金の上乗せ部分として、報酬に比例した年金を支給する制度になっています。

保険料については、標準報酬月額に一定乗率をかけた額を、労使折半することになっています。基本的なしくみは厚生年金と同じですが、報酬比例部分の年金に、職域加算がプラスされるのが共済年金の特徴です。

共済年金は、退職共済年金、障害共済年金、遺族共済年金に分類されます。

退職共済年金の受給資格は、65 歳以上で国民年金の老齢基礎年金の受給資格を満たしていることです。60 歳から 64 歳までは特別支給の退職共済年金が支給されます。65 歳になると、国民年金から老齢基礎年金、共済年金から退職共済年金と加給年金と職域加算が支給されます。

年金額については、実質的な価値を維持するために、賃金スライドと物価スライドが行われています。ただし、年金受給開始後の 65 歳以降は賃金スライドを行わず、物価上昇率のみで年金額を改定します。

### 年金の財政方式

現在日本は「修正積み立て賦課方式」を採用しています。実際的には賦課方式のことです。賦課方式とは、支給する年金の財源を、その年の現役が支払った保険料でまかなうものです。自分が受け取る年金は、現役世代が払ってくれる保険料が財源になるので、少子高齢社会になると年金をまかなう加入者数が少なくなるので、現役世代の負担が重くなるのが欠点であるといえます。保険料の支払いは将来の自分の年金受給権確保のためであり、

支払いをしていない人は国民年金を受け取ることができません。

もう一つ、年金の財政方式として、積立方式があげられます。積立方式とは、自分の支払った保険料で積立・運用した中から、年金を受け取る方式です。現在日本が採用している方式は、賦課方式だけだと将来の世代の負担が増してしまうため、積立金はそれを軽減するために使われています。

## 徴収方法

わが国の公的年金は、社会保険方式となっています。国民年金保険料は、20歳から60歳になるまでの40年間納めなければなりません。老齢基礎年金を受け取るためには、この間に最低25年以上の受給資格期間（保険料の納付期間や免除期間等）が必要となります。公的年金制度の加入者は、それぞれに保険料を拠出し、それに応じて年金給付を受けます。公的年金の財源は、保険料収入および積立金の運用収入を基本とするものですが、基礎年金の給付に必要な費用の3分の1は、国庫で負担しています。国民年金保険料も免除される場合があります、国民年金法に定められています。種類としては、法廷免除、申請免除、学生納付特例、若年者納付猶予制度があります。

## 現状の問題点

賦課方式のもとで公的年金を維持しようとするとなると、保険料を段階的に引き上げていかなければならなくなってしまう。高齢化時代の数少ない勤労者が、多数の高齢者の年金給付を賄うこととなり、勤労者の年金純負担が極端に高くなってしまいます。例えば、将来の年金保険料を現在の2倍に引き上げる必要があるということになるかもしれません。給付水準が世代間で同一であるにも関わらず保険料の負担に2倍の差が生じるのは明らかに不公平であるといえます。また、年金支給開始年齢が引き上げられることによって、若い世代の年金給付額が少なくなってしまうこととなります。このことでますます世代間の年金給付額と保険料負担に差が生じてしまいます。この世代間の格差こそが現在の日本の年金制度の大きな問題点の一つであるといえます。

他にも、現在の国民年金については次のような問題点が指摘されています。保険料の納付に強制力がないため、現在10人に1人が保険料を未納しており、さらに免除者を含めると3人に1人が国民年金の保険料を払っていない。今後この割合は増加することが予想されており、国民皆年金は事実上崩壊しているとも言える状況にあります。無所得、低所得者には保険料免除の規定があるが、年金額も3分の1に減ってしまう。現役時代に貧しい人は公的年金においても最低限の基礎的収入が保障されているとは言い難いのです。

第三号被保険者が届け出を忘れただけで無年金になる。特例措置が採られたが、十分な結果が出ておらず、根本的解決に至っていません。管理経費が異常に高く非効率である。千円の保険料徴収に百円以上の経費が掛かっているとわれ、結局納税者の負担となって跳ね返っています。保険料が定額で負担能力に依っていない。形式上は一元化されたが、拠出面、給付面共に厳密には一元化されていない。

保険料の未納問題は、将来多くの無年金者や低年金者が発生することを意味しており、公的年金制度そのものの存在を揺るがすものとして無視できません。保険料未納者が高齢になり働けなくなったときに、国として放置しておくことは現実問題としてはできません。かといって何らかの手を打てば、最終的に国に面倒が見てもらえるのならば払わない方が得だとするモラル・ハザードの問題が発生し、結果的に社会保障費が必要以上に増大する可能性があります。さらに、故意に国民年金保険料を支払わないということは、単に本人が年金を受けられなくなるということだけではなく、高齢者世代の扶養という国民の義務を果していないという意味からも大きな問題があります。また、学生の国民年金加入も制度化されましたが、実質的に親の負担となるだけではないかとの指摘もあります。一部高所得者が損得勘定から納付を拒否する事態もあります。国民年金の空洞化問題の解決は緊急の課題であるといえます。

さらに、積立金運用の不明瞭さもまた問題です。年金積立金は平成12年度まで大蔵省の資金運用部に預託され、それを厚生労働省の特殊法人「年金福祉事業団」が借り入れて民間の運用機関に運用委託し、一部は国内債券で直接運用していました。しかし、これらの積立金は郵便貯金とともに特殊法人の資金源となり、高速道路やダム建設などの様々な公共事業の資金源に流用され、元金の返済もできない赤字事業に貸し付けられていました。また社会保険庁とその関係団体の運用コストが保険料でまかなわれていたという事実も問題となっています。年金給付金以外に使われた保険料は5兆6000億円にもなります。全国グリーンピア13ヶ所で3798億円、関連公益法人の役員報酬10億3500万円(2002年度)厚生年金事業振興団の保養施設、社会保険健康事業団の検診施設ペアーレなど年金福祉施設265ヶ所で1兆5697億円、年金事務費社会保険庁職員宿舍建設費・同健康診断費用・同長官交際費・公用車購入費用外国旅費などで1兆808億円(1997年~2002年度)、広告費で10億600万円(2003年度)が保険料から使われていたのです。

他にも年金制度の問題点として挙げられているものに、国民年金の財源調達があります。年金の財源については、保険料、積立金の運用収入のほかに、国庫負担が使われています。このとき問題となるのが国庫負担の引き上げに要する巨額な財源をどのようにまかなうのかという点です。3分の1の国庫負担のままで1994年度3.9兆円が2025年度には8.2兆円と倍増すると考えられています。国庫負担率を2分の1にすると、2025年度にはさらに4兆円が必要となります。このような巨額な費用を税金という形で負担することについても問題となっています。

## 平成 16 年の年金制度改革

改正前は、まず給付水準を設定し、必要な負担水準を設定していました。改正後は、まず将来の負担の上限を設定し、その範囲内で給付水準を調整することになりました。保険料水準の引き上げ、国庫負担割合の引き上げ、積立金を活用すること、マクロ経済スライドを採用して保険料収入などの総額に応じて給付水準を調整すること、これらによって給付と負担の均衡をとっていくことが決定されました。

### 1．保険料の上昇は極力抑え、将来水準を固定する

改正前は、厚生年金 13.58%、国民年金 13300 円という水準であったのを、改正後は、平成 29 年度以降の保険料水準を固定することになりました。厚生年金は 18.3%（平成 16 年 10 月から毎年 0.354%引き上げ）であり、国民年金は 16900 円（平成 17 年 4 月から毎年 280 円引き上げ）になります。

### 2．基礎年金への国の負担を 3 分の 1 から 2 分の 1 へ引き上げる

改正前は、基礎年金の国庫負担割合は 3 分の 1 であったのを、平成 18 年度から 2 分の 1 の引き上げに着手し、平成 21 年度までに完全に引き上げることになりました。平成 16 年度には年金財源の見直しにより、増収約 2400 億円のうち地方交付税分を除く約 1600 億円を基礎年金の国庫負担に充当させることになりました。平成 17・18 年度では適切な水準まで引き上げることが決められています。

### 3．積立金の活用

改正前は、将来にわたり永久に年金財政を均衡させるため、一定の積立金が必要だとされてきました。今回の改正では、おおむね 100 年間で財政均衡を図る仕組みとし、積立金はその財政機関の終了時に給付費 1 年分程度を維持することとし、次世代や次々世代の給付にあてることになりました。

### 4．マクロ経済スライド制の導入

改正前は、年金を初めてもらう人には賃金の伸びで改定し、すでにもらっている人には物価の伸びで改定する仕組み（物価スライド制）をとっていました。改正後には、負担の範囲内で給付とバランスが取れるようになるまでは、年金額の計算に当たって、賃金や物価の伸びをそのまま使うのではなく、年金額の伸びを調整する仕組みを導入することになりました。

遺族年金の見直し、障害年金の改善、企業年金の改革などまだまだたくさんありますが、主に政府が大きく経済にかかわると思われるのはこれくらいです。

## 年金は破綻するか

今回の主題である、年金制度は破綻するかという事項について論じていきたいと思ます。まず、どういう状況において年金制度が破綻するのかという基準を、こちらの方で定義させていただきたいと思ます。

我々は、国民年金の保険料納付率、厚生年金の保険料負担率、国民年金の保険料負担額、この三つの項目を基準に、現状及びこれからの年金制度が破綻している、もしくは破綻するのかを判断していきたいと思ます。

### 1. 国民年金の保険料納付率

はじめに、一つ目の国民年金の保険料納付率から、年金制度が破綻しているかどうかをみていきたいと思ます。結論から述べますと、納付率 80%をボーダーラインとして、これを下回った場合は年金制度が破綻していると考えました。その根拠は、政府は2004年の年金改革時に納付率を 80%まで回復させると述べているからです。すなわち、政府は納付率 80%を財政運営上の適切なラインを考えていると思われます。また、健全な運営がなされていると思われる 1995 年以前は納付率が 80%を超えていました。よって、納付率 80%を境界線としました。

さて、2004 年度の国民年金納付率をみると、63.6%と 80%を大きく下回っていることがわかります。したがって、保険料納付率の観点から見ると、すでに年金制度が破綻していると考えられます。

### 2. 厚生年金の保険料負担率

次に、二つ目の厚生年金の保険料負担率をみていきたいと思ます。負担率は平成 16 年においては 13.58%で、年金改革によって毎年 0.354 パーセントずつ上がり、平成 29 年以降は 18.3%に固定されることになっています。現状の負担率はともかく、将来的に約 5%の負担率の上昇の確定には、社会保障の点からも妥当性があまりないように思われます。よって、厚生年金の保険料負担率からみると、将来的に年金制度は破綻していくと考えられます。

### 3. 国民年金の保険料負担額

最後に、三つ目の国民年金の保険料負担額の観点からみていきたいと思ます。現在の負担額は 13580 円で、毎年 280 円ずつ引き上げられていき、平成 29 年度以降は 16900 円で固定となっています。しかし、実際に賦課される保険料額は、平成 16 年度価格 13300 円に賦課される時点までの賃金上昇率を乗じて定められるので、その額は今後の賃金の上昇の状況に応じて変化していくというものです。厚生労働省の試算では、仮に名目賃金が毎年 2.1%ずつ上昇し続けた場合、平成 29 年度に 20860 円、平成 39 年度に 25860 円、平成

49年度に31610円になるとされています。現在でも、国民年金の13580円が高くて払えない人が大勢いる状況で、それ以上となれば、払うことのできない人がさらに増加し、結果として無年金、低年金の人が増え続けることになると考えられます。したがって、国民年金の保険料負担額の観点からも、年金制度は破綻していくものと考えました。

以上三つの観点から、現在の状況および今後の見通しを踏まえて考えても、現状の年金制度は破綻すると結論づけます。

## 年金制度改革案

年金の保険料の引き上げがすでに行われていますが、これは得策であるとはいえません。なぜなら年金に対する不信感が広まっているところに負担が増加することは、ますますの年金離れを促進させることになるからです。また企業側も負担が増えることによって、雇用形態を変化させてくるかもしれません。正社員採用の減少、派遣社員やフリーターなどの増加で、雇用問題が深刻化するおそれがあります。所得の少ないフリーターなどは保険料負担の免除を受けたり、年金未納者になりやすいと思われます。また所得税・法人税の課税ベースを縮小させることが税収の減少をまねき、結局財政を圧迫させることにもつながってしまいます。

2004年の改革案では、保険料の引き上げは一定に達したところでそれ以上の引き上げはせず、給付の最低ラインも約束されるということになっています。しかし、このまま少子高齢化が進むとして、果たしてそのようなことは可能なのでしょうか。払った分が返ってくる保証がない年金制度に自分の財産を投資するものなどいないと考えられます。やはり年金の負担と給付のありかたを明確にし、国民みなが納得できる制度を確立しなければならないのです。

年金制度を維持するにあたっての問題として、まず年金未納問題を挙げます。若者の制度への加入意欲を失わないようにすることが緊急の課題となっています。そこで保険料拠出と年金給付を結びつけることが大切だと考えます。それには掛金建てであることが必要です。しかし積立方式への移行となると、いわゆる二重の負担の問題をまぬがれることができません。ここではスウェーデンの例をとりあげます。スウェーデンでは、加入者の毎年拠出する保険料がそのときの年金受給者の年金給付にあてられます。つまり賦課方式をとっています。一方、保険料拠出額は本人の年金個人勘定に「みなし運用利回り」つきで毎年記録されます。そして、年金受給時にはその記録から給付額が決められます。これによって積立方式の場合と同じ給付額が得られながらも、二重の負担の問題を回避することができるのです。納めた保険料は必ず返ってくるという年金制度への信頼は、若者の年金未納問題の解決につながっていくと考えられます。

また日本の年金制度では、基礎年金の給付額の3分の1を国庫負担でまかなっていました。今後国庫負担は3分の1から2分の1に引き上げられることが決まっており、現在進行中です。この国庫負担分は最終的には税金、つまり増税によってまかなわれると考えてよいといえます。社会保険方式を維持するという姿勢ですが、それだけではとても支えきれなくなっているのです。そこに税金が投入されることで、社会保険方式と租税方式の2つが一緒になっています。これが年金制度をややこしくする一つの要因だともいえます。

定額の保険料は逆進的です。つまり、生活水準の低い人にとっての負担は大きくなります。2004年の改革案では所得の少ない人の保険料免除を4段階にするとしています。これは所得能力に応じて判断していることになり、事実上所得比例での実施に近づいていると考えられます。そうすると定額給付の基礎年金部分の解体につながってくるのではないのでしょうか。所得比例の保険料には所得比例の給付を対応させなければ、拠出と給付が結びつかないからです。これは従来の2階部分との合体であるともいえます。ここでの問題として、基礎年金の解体による高齢者全員の生活の最低水準を保障するという役割がなくなってしまうというのが挙げられます。そこで、年金の給付額が政府の定めた最低水準を下回る人への補填として国庫負担をあてることにします。

社会保険方式で運営されている年金制度をもとにするならば、国庫負担の使い道は区分されていたほうがわかりやすいのではないのでしょうか。実際、スウェーデンなど多くの国においては、所得比例による年金の給付額が政府の定めた基準を下回る場合に、その基準額までの保証に国庫負担をあてるというような制度がとられています。カナダの公的年金も基礎年金は税金でまかなわれているものの、高所得の年金受給者については基礎年金給付を事実上減額する一方、低所得の年金受給者には全額国庫負担で補足年金を上乗せしています。イギリスでも低所得の年金受給者には全額国庫負担の年金手当を上乗せすることになりました。このようにすることで、余計な負担をおさえているのです。日本でもこのような制度への移行がもとめられます。

少子高齢社会が今後ますます進行していくと思われる現在、このままでは年金制度は破綻してしまいます。しかし財源としては保険料か税金しかありません。この年金不信が広まる中、保険料の値上がりは、給付がどうなるかはっきりしない以上、負担だけが増えると感じられ、マイナスのイメージしかもてません。そうすると、やはり税金を投入せざるをえません。しかし税金を使う以上、なんのために使うのかということをはっきりさせる必要があります。

現在の国庫負担の使い方では、生活難に苦しむ人も、所得比例だけで豊かな生活を送れる人も、同じように税金負担の年金を受給しています。社会保険としての年金制度を補完するための国庫負担ならば、その税金は全体の底上げに使われるより、生活難に苦しむ人への支給にあてられたほうが効果的なのではないのでしょうか。また、なんのために使われるかもよりはっきりし、赤字財政の下での無駄を省くことになります。

## 参考文献

- 「信頼と安心の年金改革」 高山憲之 東洋経済新報社 2004
- 「21世紀の公私年金政策 -米国とスエーデンの最新動向-」 渡部記安 ひつじ書房 2003
- 「公的年金改革」 牛丸聡・飯山養司・吉田充志 東洋経済新報社 2004
- 「ゼミナール公共経済学入門」 井堀利宏 日本経済新聞社 2005
- 「学生からの政策提言 2005 -未来の日本へ-」 I S F J日本政策学生会議 芦書房 2005

厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/index.html>

<http://www.bekkoame.ne.jp/~tk-o/nenkin/bunnseki.htm>