

年金改革の課題と方向

村上 清 (年金評論家)

1. 年金制度は破綻するか

「年金崩壊」といった見出しが、マスコミにたびたび登場する。若い世代は、自分たちが引退するころには年金制度は破綻し、ろくな年金は貰えない、と思っている。この悲観的なムードを反映して、自営業等の国民年金(法律上は強制加入だが、実質的には任意加入)では、保険料を納めない人が急増している。

本当に年金は破綻するのか。そんなことは絶対にない。必ず永続し、将来ともに老後生活の基本部分を確実に支える。

高齢化が進み、高齢者の数は30年後には今の1.5倍になる。年金の保険料も倍近くになる。こんな負担は無理で、年金の破綻は必然、というのが、マスコミの論調である。

30年前と今を比較してみる。この間に高齢者数はすでに3倍に増え、年金の保険料率も3倍以上になった。昭和40年ごろの文献を見ると、「昭和70年ごろは、高齢化で恐ろしい世の中になるだろう」と危惧していた。実際はどうか。この間に現役も高齢者も、暮らし向きは2倍から3倍も豊かになった。経済成長のおかげである。

過去の30年と比べると、今後の高齢化ははるかに緩やかである。過去のような高度成長は無理でも、若干の成長で対応できる。年率で1%の実質成長があれば、高齢化の負担は賄える。2%の成長があると、今の若者が引退するころには、全員の暮らしが今よりも5割ぐらい豊かになっている。

今の日本の経済はひどく悪いが、欧米の先進国はみな、2%ないし3%の成長をしている。長期的にみ

れば、年率で1%ないし2%の成長は、努力すれば、達成できない数字ではない。未来は明るい、と考えるほうがいい。

公的年金とはどんな仕組みか。厚生省が作った中学、高校向けの教材で、適切に説明している。先生が「公的年金は世代と世代の支え合い。現役の人が順送りに高齢者の生活を支える仕組み」と教えると、生徒が「家族制度の中でお年寄りを扶養した関係を、社会全体に広げたものですね」と答える図が、イラスト入りで示されている。この説明は正しい。アメリカでも、ドイツ、フランスでも、同じように説明されている。

子供たちにそう教えているのだから、大人たちの作る年金制度もそうでなければならない。年金制度とは、いわば親子がひとつの釜のメシを分け合う仕組みである。血の通った親子なら、分け方にはおのずから妥当なルールがあるはず。この関係が社会全体で守られている限り、年金制度は永遠に不滅である。

ドイツの年金の歴史は100年を超える。この間、二度の敗戦で国土は焼かれ、天文学的なインフレで貯蓄は紙くずになった。その中で、年金制度は生きつづけ、高齢者の生活を守ってきた。「国破れて年金あり」である。

米国の本にこんな記述があった。「選挙制度がある限り、年金は安泰である」。俗な言葉だが、真実味がある。年金の法律は議会で決める。その前に、議員は選挙に当選しなければならない。これから増えるのは老人票。しかも老人と若者とでは、投票率がまるで違う。自民党でも共産党でも、老人票(年金受給者)を敵に回して選挙はできない。政権党が「年金は

図 基礎年金の国際比較

仕組み	国名	財源	受給資格
税方式 (皆年金)	カナダ デンマーク オーストラリア ニュージーランド	一般税収 (全額国庫負担)	その国に長期間居住していること。 一定の年齢で全員に一律の定額を支給。
	スウェーデン ノルウェー フィンランド アイスランド	目的税 (一部は国庫負担)	
社会保険 (皆年金にはならない)	イギリス オランダ	拠出は所得比例で、税務署が 所得税といっしょに徴収する。	一定年数以上の加入(拠出) をすること。 その要件を満たさないと無年金になる。
	日本	1号は一律定額 2号は報酬比例 3号は掛金はなし (ただし、届出が必要)	

支払わない」など言ったら、即日、野党に転落してしまう。

2. 基礎年金は税方式に

年金制度は安泰と言ったが、それでは問題はないのか。山ほどある。国民に不信感が渦巻いているのが、なによりの証拠である。各方面から、さまざまな改革の提言が示されている。

最も深刻なのは「国民年金の空洞化」である。3人に1人は保険料を納めていない、といわれているが、さらに脱落が目立って増えている。自治体の担当職員に聞くと、「マスコミのせい」というが、根本は仕組みそのものに問題があるからである。

図は「基礎年金の国際比較」である。基礎年金をもつ国は約10カ国で、ほとんどが税方式である。居住だけを要件に、例えば65歳になったら全員に、一律に5万円とか6万円を支給する。長く住んでいれば、働いて、税金を納め、子を養育し、なにかの形で社会に貢献してきたのである。老後の年金は水や空気と同じように、誰にでも無差別に支給する。全員に漏れなく支給するのだから、社会保険の仕組みでは成り立たず、財源は税になる。

イギリス、オランダは社会保険で、一定の拠出を要件に支給するから、該当しない者は無年金で、皆年金にはならない。拠出は所得比例(応能負担)で、税務署が所得税といっしょに徴収するから、国民は税金の一部だと思っている。

日本が、社会保険で皆年金と称したのは、言葉の

矛盾である。さらに、イギリス等と比較しても、致命的な欠陥がある。第一に、国民年金の掛金が一律定額であること。税でいえば人頭税で、昔の悪い王様や悪代官が取った最も逆進的な公租公課の見本である。金持ちには些細なカネだが、貧しい人には耐えられぬ負担である。免除の規定

はあるが、年金は3分の1に減る。現役中に不遇だった人は、老後の最低保障も3分の1という基礎年金は、他の国では考えられない。

イギリスも、当初は一律定額の掛金だった。日本の国民年金はそれに倣った。国民年金が発足するころになって、イギリスでは定額掛金では成り立たなくなり、所得比例に改めた。当時の厚生省の記録にも、「当面はやむなく定額掛金で発足するが、早い時期に応能負担に改めること」と書かれているのは、イギリスの実情が伝わってきたからである。

第二の欠陥は、保険料が強制徴収できないこと。だから脱落は増える。国から事務の委託を受けた各自治体は、大量の経費と労力を投入しながら、効率は上がらない。1,000円の保険料を集めるのに100円の経費がかかるといわれるが、各自治体では国から割り当てられた予算では足りず、多額の持ち出しをしている。これは、納税者、地域住民の税金の非効率なムダ使いである。市町村の担当職員に聞くと、「早く税方式に切り替えてほしい」という声が圧倒的である。

総務庁が国民年金の行政監察結果の勧告の中で、「今の自主納付には限界がある。税方式を含めて、新たな徴収方法を考えるべき」と記している。行政監察とは、今の法規の下で運営が適切かどうかを調べるもの。税方式は法改正で立法府の権限である。そこまで書いたのは、第一線の実情を視察して、「これではどうにもならぬ」と絶望したからだろう。

公的年金が成り立つには、二つの絶対要件があ

る。費用が能力に応じた負担であることと、費用が強制徴収されることである。そのいずれも欠いた国民年金は、世界の常識では成り立つはずがない。基礎年金への国庫負担を3分の1から2分の1に上げる案があるが、現状と五十歩百歩で、かえって事態を混乱させ解決を長引かせる。

基礎年金は、日本の現役全員で高齢者を支える仕組みで、自営業等で脱落が増えれば、その分だけサラリーマン層の肩にかかる負担は重くなる。これまでの改正案で、厚生省はこの基本問題の議論を避けて先送りし、もっぱら厚生年金の切下げを論じている。1階の国民年金が火災ですでに3分の1も焼失し、さらに火の手が広がっているときに、何十年も先の2階の政策の図面を引いているようなものである。

3. 厚生年金基金の代行は廃止

現在の年金制度で、もうひとつの改革すべき問題は、厚生年金基金による代行をやめることである。経団連も日経連も連合も、代行の廃止を提言している。企業年金（厚年基金）は労使のものだから、労使の声は民意である。民主政治は民意に副うのが当然で、1月の新聞にも「厚年基金・企業の負担軽減——代行給付の返上を認める」という見出しのトップ・ニュースが出ていたが、実際にどうなるのか。代行基金には、国民の利益に反する省益の官僚政治が深くかかわっているからである。

公的年金と私的年金（企業年金）とは、目的も仕組みも異質で、水と油である。公的年金とは、前記の中学の教材にあるように、社会のみんなの助け合いで、暮らしの基本的な部分を守るもの。強制適用で、各人の損得勘定でやるものではない。

企業年金は、各職域の労使の発意で任意に行うもの。設計も運営も個別の企業の自由だし、目的はその職域の労使にできるだけ多くの利益をもたらすことである。自己の利益を追求する反面、自己責任だから、企業と運命をともにする。自由競争の経済社会の産物で、社会の全員で助け合うという公的年金とは完全に異質である。

現行の厚生年金基金は、企業年金で公的年金の代行をする仕組みである。代行基金を設けるかどうかは自由だから、有利と思う企業だけが設立する。株式会社は、利益を求めなければ、株主に対して背任である。

損得勘定は抜き全員の助け合いの公的年金から、個別の利益を求めて離脱する仕組みを認めたのが厚年基金である。基金の設立は役所の許認可事項で、認可を受けるための条件として、年収1,000万円の報酬まで指示した天下りの受け入れは、テレビや新聞でも報道されたし、実際にも数多く見聞する。

厚生省は、さまざまな特別なメリットを与えて、基金の設立を奨励した。企業も利益を受けたが、最も利益を受けたのは天下りの役人である。現在は1,200人といわれるから、発足以来を通算すれば、その何倍もの天下りが、国民全体の利益に反する仕組みの中で、利益を享受してきた。

基金の発足したころは高金利だった。代行部分は、基金は5.5%で運用すればよく、それを上回る運用益は基金（企業）の利得になった。厚生年金の積立金は財投資金に運用されていて、当時の利率は約7%だった。代行とは、7%で運用の公金を5.5%で浮き貸して、企業に利ザヤを稼がせて、その代償に天下りを受け入れさせる仕組みだった。

運用のメリットに加えて、合理的な根拠のない特別な税制の優遇を与えるなど、過去に基金に与えたメリットは約5兆円と推計される。その利得分（国益の損失）は、他の物言わぬ勤労者や納税者にツケ回された。5兆円を1億人で割れば5万円。4人家族なら20万円の目に見えぬ損失を押しつけられたわけである。

近年は金利が5.5%を大幅に下回り、積立不足が生じて、その穴埋めは、企業経営の重荷になっている。経営難でリストラとなれば、代行基金の存在が、不況を増幅させ、勤労者の職を奪う結果になる。民意に謙虚に耳を傾け、早期に代行を廃止すべきである。

代行が無理で良くないことは、海外からの助言で、厚生省は当初から知っていた。それでも発足し

推進したのは、タテ割り行政の下での省利省益である。代行の問題は、米国をはじめ各国で、過去に論じられたが、やるべきではないとの結論で否決された。公的年金と私的年金は異質で、公私のケジメは明確にすべきだからである。陰湿な方策で利権の温存を図ることは止め、過ちを認めて、公的年金を本来のあるべき姿（学校で子供たちに教えている真の姿）に早期に戻すべきである。

4. 公的年金の民営化は是か非か

中学・高校の教材では、公的年金は世代間扶養と説明されている。財政の仕組みでいえば賦課方式で、主要国は概してそうなっている。米国では、不測の事態に備える支払準備金として、給付の1年分の資金の保有がルール化され、ドイツでは準備金は給付の1月分ないし2月分である。

日本の財政も概してこれに近い。米国に倣って、将来的には給付の1年分の準備金という計画できていたが、近年は2年分、3年分と増やす計画である。ホンネの理由は代行基金の存在で、基金側が完全積立で多額の資金を持っていくため、全体の積立度合を厚くしておかないと、厚生年金の本体の財政がカラになり、年金が支払えなくなるからである。

最近では、一部の団体や学者の提言に、厚生年金は完全積立の貯金方式にすべき、という声がある。さらに進めて、個人別の貯蓄方式で民営化すべしとか、米国の確定拠出や401Kを導入して、厚生年金の肩代わりをさせては、といった論調まである。

公的年金の民営化については、世界銀行が案を掲げ、南米など実施の例もある。これに対してILOは「危険な策略」と痛烈に批判し、先進国では民営化には否定的である。世界銀行の報告書に、次のような記述がある。「高齢化の進む中で、みんなの生活水準を落とさずに、増大する高齢者を支える唯一の方策は、経済の生産性を高める（パイを大きくする）ことである。これは、年金制度の財政が、賦課方式か積立方式かとは無関係である。最も重要な問題は、どんな財政方式が、他の方式に比べて、生産性の向

上やGDPの増大に有効かである」。

この論旨は、まことに単純平易で、当たり前の話である。経済全体が豊かなら年金も充実でき、経済が貧しければ年金も細くなる。巨額の資金の移転を伴う公的年金は、国民経済の重要な部分で、経済の成長、国民の豊かさに貢献できるように仕組まなければならない。

世界銀行がIMFと組んで、個人別積立、強制適用、民営の年金制度を推進しているのは、途上国である。資本不足の途上国で、強制貯蓄で資本形成を行い、それをテコに経済発展をさせようというのが、世銀・IMFの意図である。

日本は、カネ余りの国といわれる。不況の打開策は、内需拡大による景気回復で、貯蓄増強ではない。厚生年金を積立方式に改めるには、早期に保険料を大幅に引き上げて、国が膨大な資金を保有するようにする。それは巨額の強制貯蓄で、資金を家計や企業から取り立て、官僚や政治家の支配下に移すことである。今の日本で、家計の消費や企業の体力を削って、そんな貯蓄をすることが、世銀のいう「生産性の向上やGDPの増大に有効」なのだろうか。

資金はできるだけ家計や企業の手許に残し、それで景気が回復し、経済が強化され、雇用も賃金も増えれば、年金保険料も自然に増収になる。賦課か積立かは、この視点で考えるべきである。

世間の民営化論も、内容が不鮮明である。厚生年金を廃止して民営に移すとして、民営の私的年金の採用は任意か強制か。国際的な論争で「民営化」というとき、それは強制の場合に限る。任意なら民営化とは言わない。それは厚生年金を廃止するだけ。あとは勝手に、自助努力とか自己責任。退職金の分だけ今の賃金を増やす会社もあるほどだから、なにもしなくてよい。

強制ならどうか。国が一括管理する厚生年金と、企業ごとにバラバラの運営と、いずれが効率のかは、明らかである。小集団に分けた代行基金の非効率、国民経済の浪費は、すでに立証されている。加えて、インフレや大不況に、民営の個人別貯蓄で、確

実な老後の保障が確保できるのか。民営化の成功の例とされる南米のチリ等で、近年の不況のために、基金の急激な目減りが生じている。民営化は、言葉のムードだけでなく、実態に立ち入って論議すべきである。

5. 改正案大綱へのコメント

改正案大綱が発表された。今回の改正案は、基本問題はすべて先送り。小手先だけの手直しだから、高い評点はつけられないが、個々の項目につき一応のコメントをする。

厚生年金（報酬比例部分）を5%削減する。既裁定の受給中の年金は、物価スライドだけに止めて、対賃金比では徐々に水準を低下させる。年金水準の切下げを、あまり抵抗なしにやる手段で、諸外国にも例はある。ただし、物価スライドだけに止めたままだと、対賃金比では下り放しになるから、ある時点で賃金スライドに戻すだろう。厚生省は、従来からモデル年金を23.1万円と称してきたが、これは妻が65歳以後（夫は70歳近く）の額で、それ以前の年金額もキッチリ示さないとフェアでない。

平成6年改正で、定額年金が2013年までに65歳支給になる。次の改正では、残る報酬比例年金も、2025年までに65歳支給にする。原則は完全な65歳支給だが、60歳からの繰上げ減額支給も認めるといふ。今や欧米の年金支給は、原則は65歳でも、実際は60歳あたり。最近では、例えば60歳から70歳の間、何歳からでも受給できる「弾力的支給年齢」が新しい傾向になってきた。失業率が10%（若年では20%）の国では、高齢者を早く引退させて、若年者に職を与えるのは、やむを得ぬ選択である。

日本も、実態は60歳から65歳の弾力的支給になる。問題は、60歳受給の際の給付率である。今のルールは58%で、半減する。これは、日本人の寿命が10年も短かった時期に決めたもの。欧米の例に例えば70%か75%。ドイツは82%である。この率を早く明示しないと、企業も労働者も生活設計が立てられない。

60歳代後半でも就労して所得のある人は、保険料を支払い、年金額は所得により一部制限する。当然である。昭和61年4月以前はそうしていた。今のやり方が甘すぎる。

保険料や算定基準を、月収から年収に改めるのは当然の話。諸外国の年金も日本の労働保険も、すべて年収基準である。ボーナス除外のため、どれほどの悪用、乱用が行われているか。ただし、厚生省案で奇妙なことは、月収とボーナスのそれぞれに上限を設けるといふ。これだと、依然として上限に関して悪用、乱用の途が残る。諸外国では、年収で上限を定め、毎月の保険料は概算で徴収し、年末調整をする。日本の労働保険も同じ。厚生省がそうしないのは、基金の代行への配慮からか。実施は数年後だから、再考を強く求めたい。

政党が介入して、(1) 保険料の据置きと、(2) 基礎年金への国庫負担の引上げ（3分の1から2分の1へ）が決まった。(1) は納得できる。今は強制貯蓄（保険料の引上げ）より、消費の拡大が至上命令である。経済の成長あってこそ、保険料の増収も給付の充実も図れる。

奇妙なのは、国庫負担の増が、あたかも「善政」のように言われること。給付が一定なら、勤労世代の負担も同じ。国庫負担の増とは、財源の構成を、保険料から税に移すだけの話である。国庫負担（税負担）を増すなら、その財源を明示すべき。この無責任な公約は、選挙公約と同じで、タダ酒を振舞うように見せて、ツケはあとで庶民の懐から。年金財政の最も不健全な姿である。

ところで、今回の案はすんなり国会を通るのだろうか。野党の反対は必至。衆議院の選挙も間近い。年金をいかに正常で健全な姿に改めるかよりも、選挙戦にどう利用するかの色彩が濃く感じられる。衆議院の選挙が終わるまでは棚上げにしたい、との声もチラホラ聞こえてくるのだが。（むらかみ きよし）

参考文献 「年金制度の選択——官僚のシナリオか国民の意志か」村上清、平成10年、東洋経済新報社