

持続可能でライフスタイルの 選択に中立な年金とは¹⁾

大沢 真理

東京大学社会科学研究所教授

1 持続可能性を問われる年金制度 —

2002年1月から年金改革論議の新ラウンドが始まった。厚生労働省社会保障審議会の「年金部会」での審議であり、7月初めまでに6回の部会をおこなってきた。私はこの年金部会の一員でもあるが、以下では持続可能性とライフスタイルの選択にたいする中立性という観点から、年金改革への基本的な考え方を述べたい。

世紀転換期の日本の公的年金は、「信頼」と持続可能性の確保を問われている。第一に、引き続き高齢化し人口減少していく社会で、現行の給付水準を維持しようとすれば、保険料は相当に高くなってしまふ。今年1月に発表された新人口推計にもとづく試算は、5月17日の年金部会で示された。それによると、基礎年金の第1号被保険者（自営業、無業、学生など）の保険料が、現在1万3300円であるものを2025年度には2万9600円に、厚生年金の保険料率が現在13.58%（総報酬ベース）であるものを2025年度には24.8%まで、それぞれ引き上げなければならない（中位推計の場合）。年金保険料だけでボーナスを含めた収入の4分の1が天引きされるような制度は、運営や将来の給付に確固たる信頼をえないかぎり、維持することが難しい。

第二に、年金制度での負担では、能力、すなわち

所得に応じて保険料を負担するという応能原則がとられているとされるが、じつは社会保険料の負担には逆進性があるため応能負担原則は徹底していない。2003年4月からボーナスを含めた総報酬に保険料をかけるという「総報酬制」が導入される予定であり、逆進性はいくぶん解消されることになる。しかし、ボーナスにも150万円という上限が設けられる予定であり、毎月分の標準報酬最高限（現在62万円）には当面変更の予定がない以上、最高限を超える高所得者の負担率は法定保険料率より低くなる。被保険者だけでなく事業主でも、大企業ほど総労働費用に占める社会保険料負担の比率は低い。負担が高まらざるをえない局面では、応能原則というテーマとそうした実際との乖離が覆いがたくなり、制度への信頼を維持することが困難となる。

第三に、制度の空洞化が露わになっている。まず、第1号被保険者における空洞化が著しい。自営業者、あるいは無業者、学生などの未加入や、保険料の未納や免除のため、じつは被保険者の6割程度の人々しか保険料を納めていない。しかも、「天引き」のはずの厚生年金も空洞化を免れていない。企業経営の苦境や雇用の非正規化、失業リスクの高まりによって、厚生年金の加入事業所数も被保険者数も、97年をピークに減少している。一つには、被扶養配偶者であるか、または就労時間が短いなどの理由で、社会保険の適用をうけない労働者が女性に増えてきたためと考えられる。また、本人に

1) 本稿は、大沢真理「安心と公正のセーフティネット—ジェンダー視点から年金を考える—」、『生活協同組合研究』2002年3月号に加筆したものである。

保険料の納付を回避しようという意図はなくても、勤め先事業所が厚生年金から(偽装)脱退してしまう、保険料が納められない、あるいは失業や転職のあいだに届け出漏れになる等の事情で、非加入・未納となる。将来、無年金や低年金の人が大量に出てきかねない。

制度への信頼を格段に高めなければならない局面で、その空洞化が露呈しているのであり、日本の年金制度は持続可能性を深刻に問われているといっても過言ではない。

2 「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルの矛盾

年金制度が「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルをとってきたこと、およびその矛盾が、近年では注目されるようになった。第一に、雇用者の被扶養配偶者(専業主婦)である第3号被保険者の保険料を、共働きや単身の雇用者を含む第2号被保険者が全員で負担していること。ここに含まれる矛盾は、まず、共稼ぎあるいは単身の世帯から、専業主婦世帯に「逆補助金」が払われているという趣があることだ。専業主婦世帯の方が高所得である場合が少なくないので、あまり高所得ではない共稼ぎや単身の世帯から高所得の世帯に補助が行われているという意味で、「逆補助金」と表現したくなる。

第二に、第3号被保険者制度と所得税の配偶者控除制度があいまって、有配偶女性が年収100万円前後以下の短時間・低賃金の就労を選好するよう促されているという副作用も、しばしば指摘されている。もちろん影響されるのは有配偶女性だけではなく、女性全体の労働条件を下方に引き下げる効果も否定できない。

第三に、遺族年金にかんしてもさまざまな問題が指摘されてきた。共働きで第2号被保険者として保険料を納付してきた女性は、夫が亡くなった後、夫の遺族年金(夫の厚生年金の4分の3)を受けるか、

それとも自分が納めてきた保険料による年金を受けるか、という選択を迫られる。女性の所得が高くないために、夫の遺族年金の方が高額である場合が多く、自分の保険料を「掛け捨て」とすることになる。94年の年金改革によって、第三の選択肢として、自分の年金と夫の遺族年金の合計額の半額を受けとる方法が導入された。しかし、それが有利になるケースは、自分の収入が夫の収入の半分よりも多かった人であり、結果的に8割の人は自分の保険料を「掛け捨て」にしている。そこに割り切れなさがある。それだけでなく、共働きで働いてきた女性が受ける遺族年金は、夫の所得があまり高くなければ、拠出歴のない専業主婦が受ける遺族年金よりも、低くなってしまふ。これらに不公平感がもたれている。

そもそも現行の遺族年金の支給条件に、明文の男女別扱いがあることも問題である。すなわち遺族基礎年金は、18歳未満の子がいる「妻」または子のみが受給できる。遺族厚生年金を受給できるのは、遺族基礎年金が受けられる者のほか、①子のない「妻」、②55歳以上の夫・父母・祖父母、③18歳未満の孫である。「妻」には年齢条件がないだけでなく、夫死亡時に35歳以上で子のない妻、または子が18歳に達して遺族基礎年金が受けられなくなった妻には、40歳から64歳まで遺族厚生年金に月額約5万円が加算される。ようするに男性が稼ぎ主であること、「妻」は夫に扶養される専業主婦であって、子どもがない場合も一生稼働力がないことが、前提されている。このような男女別の取扱いは諸外国にも例が乏しく、「男女が性別による差別的取扱いを受けないこと」を求める男女共同参画社会基本法にもそぐわない。毎年1歳ずつでも支給の年齢条件を引き上げ、男女同一としていくべきである。

第四に、もちろん専業主婦の側にもリスクがある。離婚すると、その時から、無業または自営業として第1号被保険者になるのであれ、あるいは雇われて第2号被保険者になるのであれ、保険料を負担しなければならない。雇われても就業時間が正社員の4分の3未満の短時間就労なら、第1号

で、将来は基礎年金だけとなる。離婚せずに夫を看取って遺族年金を受けられたら申し分ないかというそうではない。再婚したら給付が停止になるために、結婚の自由を妨げられるという問題が指摘されている。長寿時代には年金生活者が再婚を考える機会も稀ではないと思われるのだが。

総じて、「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルの現行年金制度は、ライフスタイルが多様化しつつあるなかで種々の不合理性を露呈しており、またライフスタイルの選択にたいして中立的でない。

3 全国民が加入する一元的な年金を一

私は、全国民が加入する一元的な制度へと公的年金制度を再構築することが、年金制度全体が抱える問題とともに、「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルの矛盾を克服する方策であると考え。これは、金子勝と神野直彦がかねて提案している年金であり（金子・神野 1999；金子 1999；大沢 2000）、諸外国の制度ではスウェーデンの99年改革後の年金に近い。一元的年金とは、まず、基礎年金と所得比例部分という2階建てではなく1層とすること、また、現行のように職種や職域、就労時間や年収によって異なる年金制度に加入する制度ではなく、全国民が同じ条件で加入する一元的な制度にする、という意味である。

拠出は総所得に比例させる。いわば働いて稼いだら1円の収入からでも保険料を拠出するという仕組みにするのである。雇用者については、現在、事業主が保険料を折半で負担しているが、むしろ、支払い賃金総額や総売上高などの外形を標準とする拠出を事業主に求めることが、雇用流動化のもとでは合理的だろう。新制度に完全に移行するまでに30年から40年の経過期間を要するが、その間は年金積立金も取り崩しながら、高齢者人口比率が安定していくのにもない、マクロの拠出総額と年金給付総額が等しくなる水準へと、拠出率を安定化させ

ていくのである。財政方式は賦課方式である。

給付については、第一に、端的に拠出に応じた年金給付を提案する。具体的には各人・各年の年金給付額を「拠出総額の現在価値÷予想受給年数」とするのである。ただし、所得スライド制を採る。つまり、受給年度ごとに現役世代の所得（給与所得と事業所得）の平均上昇率によって年金給付額をスライドさせる。

ただ、これだけでは、低所得者や無収入期間が長かった人は低年金になってしまう。そこで第二に、最低所得を保障する物価スライド付きのミニマム年金を支給する。このミニマム年金の給付額は、各人の拠出総額に緩やかに比例させる。拠出にたいする給付の傾きを全体よりは緩やかにするが、なお傾きをもたせることで、低所得者にも拠出インセンティブを保っていく。ミニマム年金の財源としては、資産所得の総合課税も含めた税制改革のうえで、累進的所得税を税源とする一般財源から補填することとする。

給付にかんして第三に、夫婦について2分2乗とする。つまり、年々、あるいは月々、両者の拠出を合算して2分した額を、各人の拠出とみなすのである。諸外国の制度を見ると、ドイツでは1976年以来、離婚時に婚姻期間に応じて年金を分割してきたが、2001年の年金改革で離婚しない場合にも任意で年金を分割できるようにした。イギリスでも99年改革により、離婚時の年金分割を導入している（裁判所による命令または両者合意の上の調停による）。離婚時にのみ分割を認めるのは離婚を促進するきらいがあり、ライフスタイルの選択にたいして中立でないという意味で、ドイツの改革は合理的である。

夫婦か個人かという制度の単位とのかかわりでは、年金分割は経過的な夫婦単位といえる。専業主婦がごく例外的な存在であって、税制も年金も個人単位をとるスウェーデンでは、このような分割はない。ドイツや、イギリス、そしていずこよりも日本の現状では、男女の賃金格差や就業機会の格差が大きく、男女間の貨幣経済力格差が歴然としている。

しかも夫婦間では、たんなる格差というより、家

事育児その他「内助の功」をつうじて、妻から夫にたいして稼働力が移転されていくとみなしてしかるべきである。それを配慮した経過措置として年金分割をおこなう。ただし、夫婦が合意のうえで適用除外することは認めるべきだろう。

なお、2分2乗すれば、配偶者への遺族年金は不要となる。離死別にかからわらず婚姻期間について拠出、すなわち将来の年金給付額の基礎が2分されるからである。そこで遺族年金は選択制（オプション）とし、超過保険料を求めることとする。

以上の一元的な年金制度のメリットは、第一に、「応能原則と社会連帯のベストミックス」と表現できる。応能原則とはここでは、年金給付総額が当該人の拠出総額に平均的に等価であることをさす。平均的とは、平均寿命より長生きすれば受けとり超過、早死にすると受けとり不足となるという意味である。この点を通じて拠出インセンティブを確保していく。同時に、年金給付額を現役世代所得にスライドさせる措置を通して、世代間連帯を社会化する。さらに、高齢者の就労継続による拠出継続を促進する仕組みも組み込まれている。つまり、退職を遅らせて年金受給開始を遅らせると、分母である予想受給年数が小さくなるので、各年の年金給付額を高くできるという仕組みである。

ところで、一元化すると「9・6・4（クロヨン）」問題の悪影響が年金にも及ぶという懸念があるだろう。源泉徴収される雇用者は年金保険料の拠出を免れないが、自営業者は所得を隠して年金保険料の負担を回避するのではないか、あるいは拠出しないでミニマム年金を受けとろうとする人がいるのではないかと、懸念されるのである。しかし、拠出しなければ、老後の年金給付総額はその分減るので、現在の基礎年金制度よりよほど拠出インセンティブは高くなるはずだ。同時に、基礎年金の空洞化問題も解決される。

第二のメリットは、この年金制度が完全な「ポータビリティ」をもつと同時に、拠出インセンティブを有効に組み込んでいる点である。一元的な年金制

度では、職種や勤め先の変更にかかわらず、同一の年金に同一条件で加入し続けるのだから、「ポータビリティ」は文字どおり完全である。「男性稼ぎ主」＝「専業主婦」モデルから脱却して、職業やライフスタイルの選択にたいして中立であり、その意味で自己決定権を最大限に保障できる。昨今では、ポータビリティを確保するためとして確定拠出型年金（日本版401k）が推奨されてきた。しかし、ポータビリティだけを考えるなら、ただでさえ複雑怪奇な現行制度に新制度を積み重ねて制度をさらに分かりにくくさせる必要はない。

以上を一元の年金の絶対的メリットとすれば、他の提案とくらべた相対的メリットはどうか。

4 税方式？ 民営化？ 育児支援？ ——

年金財政にこれまで以上に税を投入するとして、消費税をその財源とすることがしばしば提案される。今次の年金部会でも経営者側の委員が、目的間接税を税源として基礎年金を税方式化しよう提案している。また、労働組合側も基礎年金の税方式化を提案しているが、税源については2分の1が一般財源、4分の1が事業主への社会保障税、残り4分の1が目的間接税としている。

私は、間接税を所得保障の財源とすることには賛成しない。理由は、第一に、負担が軽い部分に負担を求めるべきだという点である。日本の租税・社会保障料の負担を国内総生産GDPにたいする比率で見ると、個人所得税が主要先進国のなかで最も軽く、GDPの5%から6%とアメリカの半分の水準である。社会保障料は10%程度で中位であり、アメリカよりは高く、ヨーロッパのいくつかの国と並ぶ負担率である。他方で、消費税はヨーロッパ諸国よりも低いけれどアメリカ並みである（池上2001）。負担を求めるなら最も軽い部分、すなわち所得税からとるべきである。

第二に、消費税負担は平均的には重くないとして

も、逆進性をもつ。「消費性向」、すなわち実収入に占める消費支出、したがってまた消費税負担の比率は、低所得層ほど高い。比較的所得で子育てをしている世帯、そしてとくに消費性向が100%を超える母子世帯や高齢無職世帯にとって、消費税負担は不釣り合いなまでに重くなるわけである。現状の仕組みのまま消費税の税率を上げて社会保障の財源に当てることには、とうてい賛成できない。労働組合側委員の提案でも、2分の1の国庫負担が累進的な直接税から賄われる保証はないので、同様の難点がある。

つぎに、所得比例部分を完全積立方式に転換し、将来的には民営化するというプランについて。この方策は、小渕恵三首相の諮問機関であった経済戦略会議が99年2月の最終答申で提案し、小泉首相のもとで経済財政諮問会議も検討したと報道された。この方策にも賛成できない。

これに近似の方策が現実には実施された例として、サッチャー政権のイギリスが85年におこなった年金改革がある。サッチャー年金改革は、公的年金の所得比例部分の給付条件を引き下げるとともに、個人年金や企業年金の加入者が公的年金から適用除外するための条件を大幅に緩和した。その結果、5年経過後の90年までに公的年金の加入者は1200万人から750万人まで減少した。この間に適用除外となったのは450万人、つまり86年時点の加入者の2割に上る。同じ期間に、認可個人年金の加入は400万人増えたが、その75%は男性だった。つまり、給付の点で以前より不利にされた公的年金に「取り残された」人は、どちらかといえば恵まれないブルーカラー労働者やとりわけ女性だったのである(大沢 1999)。

強制加入ではない私的年金では、加入者に偏りがでても問題ではないという見解もあろう。しかし、一般に私的年金には大幅な税制上の優遇が与えられることに注意しなければならない。90年代初頭のイギリスでは、主として男性向けである私的年金への税制上の優遇による「租税支出」は95億ポンドに

上り、他方で、主として女性向けである高齢者への「扶助」、つまり所得制限や資産制限付きの公的給付の総額は75億ポンドにすぎなかった。恵まれた人への租税支出が、恵まれない人への財政支出の総額をはるかに上回るという事態を招いたわけである。

「女性と年金」に限定した提案では、厚生労働省の「女性と年金検討会」が2001年12月14日に公表した報告書がある。「女性自身の貢献がみのある年金制度」を副題とするこの報告書は、①第3号被保険者問題には、労働時間と年収の厚生年金適用基準を下げることにより、パート労働者に適用拡大(第3号の一部を2号に)、②遺族年金では、「掛け捨て」ケースが減少するよう併給基準を見直す、③離婚時の年金分割が可能となる仕組みを導入する、などを提言する。①では、現在は労働時間で正社員の4分の3となっている基準を2分の1に、年収では130万円を65万円とするという。②では、現在は亡夫の厚生年金(報酬比例部分)の4分の3である遺族厚生年金を5分の3に下げ、併給については夫と自分の合計額の5分の3に引き上げることで、専業主婦の年金水準を下げるるとともに、自分の厚生年金を受けとった方が有利な人を増やすというのである。

こうした改革案は従来の指摘に耳を傾けるものであり、方向としては評価できるものの、中途半端である。被扶養と認められるための年収の限度額を65万円に下げた場合、年収60万円程度に雇用が細切れにされる恐れはないだろうか。最初にふれたように、この数年、事業主負担分を回避するために、雇用をことさらに非正規化したり、事業所ごと厚生年金から脱退したりする例が増え、厚生年金制度も空洞化してきた(ピークの97年から2000年度末までに、事業所数で3万、被保険者数で130万人減少)。事業所単位の加入でなく個人単位とし、すべての所得と事業活動から拠出を求める制度に転換することが、高失業・転職時代には欠かせないと考える。

少子高齢化を意識して、年金制度において育児

支援を拡充するように求める意見も聞こえる。上記の女性と年金検討会でも議論されたが方向性は出されなかった。社会保険制度における負担の減免や給付の上積みで子育てを支援するよう求める意見にたいして、保育サービスの拡充や女性の再就職保障といった施策を充実することが本筋であるとする意見が出されたからである。

私も後者の意見に賛同する。ドイツの例を見よう。ドイツでは、子1人の出生後3年間の育児期間について、全被保険者の平均賃金相当の年金保険料を納付したとみなすという、世界でも最も手厚い措置をとる。反面で保育サービスなどの共働き支援はさほど手厚いとはとはいえない。出生後1年間の育児期間としてこの措置が始まったのは1985年であるが、その後もドイツは、世界でも最も出生率が低い国の一つであり続けている。

親世代の育児でなく、児童自身が育つことへの支援として考えると、年金制度は遺族年金において児童の生活保障とかかわる。私は、児童の生活保障のためには、直接の現金給付である児童手当を拡充すべきだと考えている。すなわち、全ての児童に、義務教育期間中、食費と被服費をまかなうことのできる水準（年齢別定額）の児童手当を、親の所得による資格制限なしに普遍的に支給するのである。

これにともなって、所得税の扶養控除、母子世帯等にたいする児童扶養手当、児童に対する遺族年金は廃止する。累進所得税のもとでの扶養控除は、所得の高い者により多くの財政福祉を与える逆進的な措置であり、児童に最低生活を保証するうえでは最も非効率なバラマキである。これにたいして定額の児童手当は、低所得世帯にとって世帯所得に占める比率が高いという意味で、真に重点的かつ効率的な給付である。財源を累進の所得税に求め、給付を非課税としなければ、高所得層は児童手当の相当部分を税として返納することになろう。こうした方式を「クローバック」と呼ぶが、所得制限を適用するより運営費用は安上がりとなる。

児童は健やかに育ち、教育を身につけることに

よって、将来の年金財政はむしろ社会総体の担い手となる。次世代の成長と社会の持続可能性が、現在の生産年齢人口の全員にとって肝要な関心事であることの制度的表現として、この児童手当を支給することが適当である。児童の最善の利益のために親または適切な後見人が、この手当の充当を代理・後見することとする。

古典的なW・ベヴァリッジの1941年の報告書『社会保険および関連サービス』は、社会保険を普遍的で実質的な児童手当とセットで提案した。社会保険制度は、失業・傷病などによる所得喪失時に最低生活費を給付するべきであるが、子どもの生活費も支給するべきだとすると、拠出に見合う給付という拠出原則が守れず（同じ拠出をしても子どもがいない者への給付は低くなる）、多子の世帯にたいしては就業時の所得を社会保険給付が上回るという問題も生じる。社会保険制度が、労働市場を攪乱しないためにこそ、「普遍的に」、つまり就業・休業を問わず所得制限なしに子どもの最低生活費を賄う児童手当を支給することが、提案されたのである（大沢 1999:103-104）。

（おおさわ まり）

（引用文献）

- 池上岳彦 2001 「ワークフェア概念と福祉国家論の転換—分権的「福祉政府」へ向けて—」、社会政策学会誌第6号『「福祉国家」の射程』ミネルヴァ書房
- 大沢真理 1999 「社会保障政策」、毛利健三編『現代イギリス社会政策史 1945—1990』ミネルヴァ書房
- 大沢真理 2000 「公共空間を支えるセーフティネット」、山口定・神野直彦編『2025年 日本の構想』岩波書店
- 金子勝 1999 「拠出税方式の所得比例年金を」、神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言 社会保障の新体系を構想する』岩波書店
- 金子勝・神野直彦 1999 「協力社会の年金を創る」、『世界』1999年3月号