

# 公的年金政策の策定・評価基準と 2004年年金制度改正 (1)

台 豊

## 目次

- I はじめに
- II 公的年金政策の策定・評価基準
- III 基礎年金の財政方式
- IV 厚生年金の財政方式 (以上、本号)
- V 給付と負担の調整
- VI 高額所得者(高額受給者)に対する給付制限
- VII おわりに

## I はじめに

少子高齢化の一層の進行を予測する2002年の将来推計人口を踏まえ、現在、公的年金制度の改正に向けた検討や議論が行われている。制度改正を主導するであろう政府案の最終的な内容は、国民年金法、厚生年金保険法等の改正案が国会に提出される本年2月を待たねばならないが、去る2003年11月には厚生労働省案が示され、それ以降の政府予算案編成および与党間協議の過程で、政府案のおおよその内容が決定されている。そこで本稿では、2004年1月の時点での政府案<sup>1)</sup>について、「有効性」、「公平性」、「効率性」、「実行可能性」といった公共政策の策定・評価に関する基準に照らした検証を行うとともに、より望ましい改正像を探ることとしたい。

本稿の構成は、次の通りである。

まず、公的年金政策の策定・評価に関する基準について検討を行い、具体的な基準として「有効性」、「公平性」、「効率性」、「実行可能性」を提示する(Ⅱ)。

次いで、公的年金の基本的な制度設計に関わる論点として、①基礎年金の財政方式(Ⅲ)、②厚生年金の財政方式(Ⅳ)、③給付と負担の調整(Ⅴ)、④高額所得者(高額受給者)に対する給付制限(Ⅵ)をとりあげ<sup>2)</sup>、上記の四つの基準に照らした検証を行う。

なお、考察の対象は、給付費の約8割を占め、基本的な制度設計のあり方に主要な影響を与えている老齢年金に限定する。

## Ⅱ 公的年金政策の策定・評価基準

### 1 公的年金政策の策定・評価基準

公的年金政策を含む公共政策の策定や評価を導く主要な基準ないし指針は何かについて、公共政策学もしくは政策科学の分野においておおよその一致がみられるものの、論者によって多少の違いも存在する。

足立幸男は、主な「公共政策設計規範」として、「有効性」、「費用対効果」、「不確実性への対応」、「実行可能性」、「倫理的正当性」をあげ<sup>3)</sup>、宮川公男は、政策評価の主要な基準として、「経済性(economy)」、「効率性(efficiency)」、「有効性(effectiveness)」、「公平性(equity)」、「十分性(adequacy)」をあげる<sup>4)</sup>。また、公的年金政策に比較的近い分野としては、OECDが医療政策の“new paradigm”として、“equity”、“empowerment”、“efficiency”、“effectiveness”をあげている<sup>5)</sup>。

これらの論者がおおむね共通して提示する「有効性(effectiveness)」、「公平性(倫理的正当性, equity)」、「効率性(費用対効果, efficiency)」

の三つが公的年金政策を含む公共政策の主要な策定・評価基準と位置づけられることについて、異論は生じないであろう。ただし、「倫理的正当性」と「公平性 (equity)」の間には、概念の幅に差があり<sup>6)</sup>、公的年金政策の策定・評価基準としていずれをとるべきかの考察が必要となる。

公共政策一般のあり方を考える場合、確かに公平性に止まらず、足立が例示するものを含む「倫理的正当性」を基準として位置づけることが適当と思われる。しかしながら、公的年金政策の策定・評価基準としては、公的年金制度が金銭を介する単純な所得移転のシステムであることから、さまざまな倫理的問題の伴う医療政策などとは異なり、「公平」の問題を考慮すれば足りるものと考えられる<sup>7)</sup>。

また、足立が提示する「実行可能性」—それは、技術的な可能性と政治的な可能性に分けられる<sup>8)</sup>—も、特に公的年金政策に関しては、重要な基準となる。しばしば提言される申告所得税と国民年金保険料の税務当局による一括徴収<sup>9)</sup>を例として考えてみよう。国民年金の40年という長期の納付実績を継続して記録しつつ申告所得税と一括して徴収するためには、国内居住者がどこに転居・転職しても常に住所と身分（自営か、サラリーマンか、専業主婦かなど）を把握し、また国民年金被保険者たる当該居住者と、納税義務者たる当該居住者の同一性を誤りなく把握（名寄せ）して税・保険料を賦課しなければならない。そして、このためには、国内居住者に対して、税と公的年金に共通する管理コードを付し、継続的に住所や身分の異動、所得の状況を把握するシステム、すなわち「納税者番号制」の導入が必要となる。物理的な転居のみならず、一号被保険者（自営業者等）、二号被保険者（サラリーマン）、三号被保険者（専業主婦等）の間の資格の異動も含めて継続的に何千万人もの対象者を把握し続ける仕組みは、現行の住民基本台帳ネットワークシステム以上に精緻なシステムの構想を要し、したがって技術的な実行可能性に関する検討が必要となる。またそれ以上に、住民基本台帳ネットワークシステムおよび住民票コードの導入をめぐる一連の経緯に鑑みれば、納税者番号制の導入が現時点において<sup>10)</sup>政

治的に可能かということも、当然に考慮されなければならない。このような技術的、政治的な可能性の検証を伴わない制度改正の提案は、政策論としては不十分なものとなろう。

なお、宮川が実行可能性に言及しないのは、政策決定(plan)→政策実施(do)→政策評価(see)という政策プロセスの最終段階としての政策評価、すなわち既に「実行」されている政策の事後評価の問題を論じていることによるものと思われる<sup>11)</sup>。

以上の結論として、本稿では「有効性」、「公平性」、「効率性」、「実行可能性」の四つを公的年金政策の策定・評価基準と位置づけ、考察を進めることとする<sup>12)</sup>。

## 2 公的年金政策における「有効性」と「公平性」

さて、これらの基準のうち特に「有効性」と「公平性」については、公的年金政策におけるその意義をより具体的に考察しておくことが、後の論述のために便宜であろう。

### (1) 有効性

公的年金政策における有効性とは、「日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基き…国民生活の安定がそなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与すること」(国民年金法1条)、「労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与すること」(厚生年金保険法1条)との法目的に照らすならば、国民または国内居住者の生活の安定と向上をどの程度達成し得るか、ということとなる。

このことは、具体的には二つの次元で問われる。すなわち、①国民ないし国内居住者を員数の上でどの程度カバーしているか、という coverage の次元、および②給付水準が生活保障(生活の安定と向上)に足りるもの

となっているか、という給付水準の次元である<sup>13)</sup>。

この有効性の基準に関する論点としては、国民年金の未加入・未納による無年金者・低年金者の発生の可否や、給付水準およびその実質価値の維持の方法(スライド制)の妥当性があげられる。

## (2) 公平性

わが国の公的年金制度は賦課方式を基本としていることから、①世代内公平とともに、②世代間公平を考慮する必要が生じる。

このうち世代内公平は、さらに水平的公平と垂直的公平に分けられる。前者の論点としては、制度分立による保障の格差やいわゆる三号被保険者問題、後者の論点としては、国民年金の定額保険料の逆進性、高額所得者に対する年金給付制限の可否があげられる。

また、世代間公平には、同一の時代における世代間の公平を問う観点(age-group problem)と、出生コーホート間の公平を問う観点(birth-cohort problem)という二つの観点がある<sup>14)</sup>。

わが国の公的年金政策においては、経済成長によって現役世代の生活水準(賃金水準)が向上する局面では、賃金スライドによる給付水準の引上げを、低成長への移行に伴って現役世代の可処分所得が伸び悩む局面では、可処分所得スライドの導入による給付水準の調整を、というように、同一の時代に共存するage-group間の公平を図る制度設計が行われてきた。本稿は、双方の観点を認めつつも、age-group間の公平をbirth-cohort間の公平に優先する基準として捉えている。その理由は、IVで論ずる。

この世代間公平に関する論点としては、age-group problemとして、保険料水準と給付水準の調整のあり方が、birth-cohort problemとして、賦課方式を基本とすることの可否や、財政計画における積立水準のあり方があげられる。

### Ⅲ 基礎年金の財政方式

#### 1 政府案の内容

基礎年金の財政方式については、国民年金(一号被保険者)の未加入・未納問題(いわゆる「空洞化」)の解消などを理由として、全額税財源による税方式へ移行すべきとの見解が強く主張されている<sup>15)</sup>。

これに対し政府案は、社会保険方式を維持するとした上で、未加入・未納問題への対応として次の策を講ずることとしている。

- ① 現在、基礎年金給付費の1/3とされている国庫負担率を1/2まで段階的に引き上げることとし、当面は公的年金等控除および老年者控除の見直し<sup>16)</sup>による増収を財源として、若干の引上げを行う。
- ② 所得水準に応じた多段階免除の導入(現行は、全額免除、半額免除の二段階)、および強制徴収(滞納処分)の実施等により国民年金保険料の徴収を強化する。

#### 2 評価

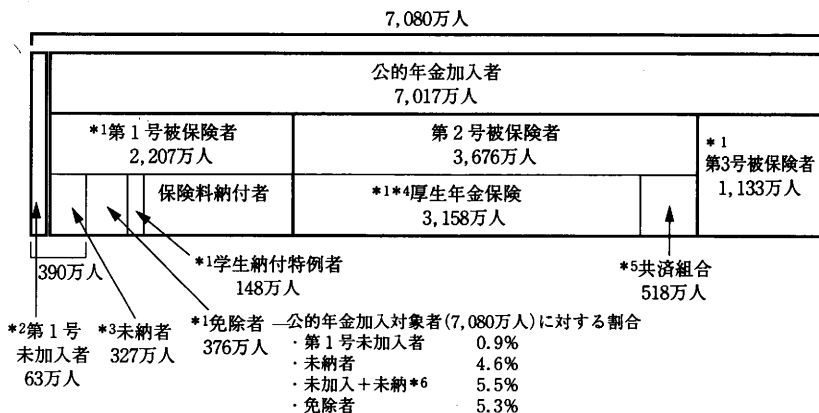
##### (1) 有効性

##### ① 未加入・未納問題への対応

図1および図2に示すように、国民年金の未加入者は2001年10月現在で63万人、未納者は2002年3月現在で327万人にも上り、かつ未納率は一貫して上昇傾向にある。

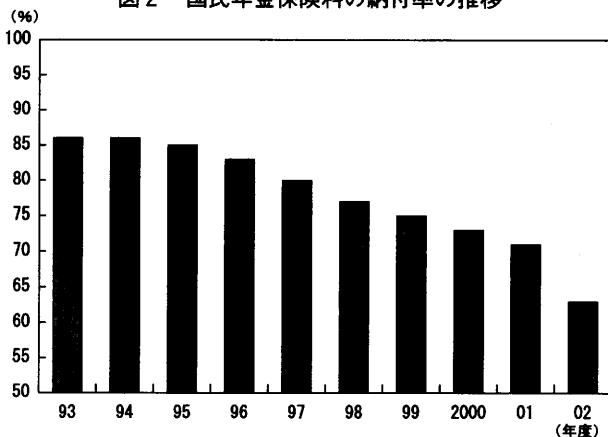
老齢給付においては、未加入、未納は給付に反映しないことから、大量の未加入者、未納者の発生が長期的に財政運営を脅かすことはない<sup>17)</sup>ものの、やがて多くの無年金者、低年金者が生じることとなる。これは、「老齢…によつて国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によつて防止し、もつて健全な国民生活の維持及び向上に寄与する」と

図1 国民年金の未加入・未納等の状況(平成13年度)



\* 1 : 平成14年3月末現在。なお、第1号被保険者には、任意加入被保険者(30万人)を含めて計上している。  
 \* 2 : 平成13年10月15日現在(平成13年公的年金加入状況等調査より。第1号未加入者とは、国民年金第1号被保険者として適用されるべき者であって、未だ適用されていない者)。  
 \* 3 : 平成14年3月末(平成14年国民年金被保険者実態調査より。未納者とは、調査対象の第1号被保険者1,792万人のうち過去2年間全く保険料を納めなかった者(保険料の納付を要しない者を除く))。  
 \* 4 : 厚生年金保険には旧農林共済組合を含まない。  
 \* 5 : 平成14年3月末現在。旧農林共済組合は含む。  
 \* 6 : 第1号被保険者(第1号未加入者含む)に対する第1号未加入者・未納者の割合は17.2%である。

図2 国民年金保険料の納付率の推移



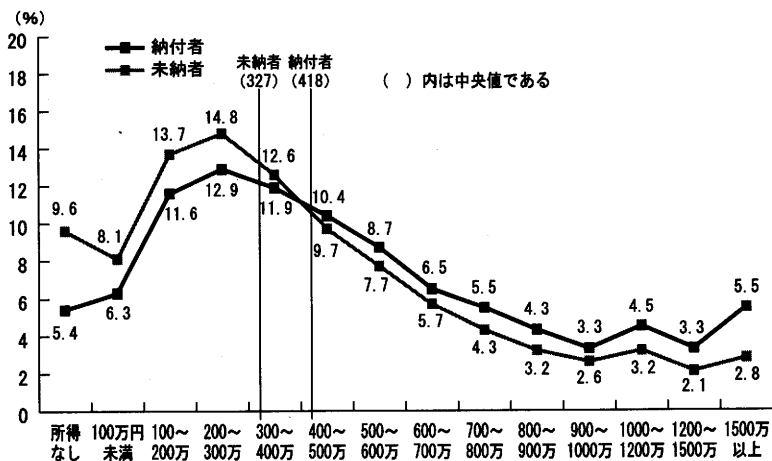
(出所) 社会保険庁「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」(2003年7月)

の国民年金法の法目的（1条）からするならば、放置することのできない課題である。

しかしながら、政府案が示す国庫負担の引上げおよび国民年金保険料の徴収強化という対策の効果は、きわめて限定的なものとなろう。以下、その理由を述べる。

まず、国庫負担の引上げと多段階免除の導入は、経済的な理由による未加入・未納への対策とはなるが、非経済的理由による未加入・未納への対策とはならない。図3において、納付者、未納者それぞれの世帯所得の分布の間に大きな差がないことからわかるように、未納を引き起こす主たる原因は、経済的な要因ではない<sup>18)</sup>。

図3 納付者・未納者の世帯の総所得金額階級別割合



(資料出所) 平成11年国民年金被保険者実態調査 (平成11年3月末現在) による。

(注1) 住民税課税記録ベースに基づく平成10年の世帯の総所得である。

(注2) 未納者は、平成11年3月末現在で過去2年間全く保険料を納付していない者であり、納付者は、過去2年間の保険料を納付したことがある者 (保険料免除者を除く。)

(出所) 厚生労働省「国民年金の未加入・未納対策」(第8回社会保障審議会年金部会 (2002年9月10日) 提出資料)



非経済的な理由による未納への対応として、多くの論者により強制徴収を実施すべきであるとの主張がなされ<sup>19)</sup>、社会保険庁も実施の方針を表明している<sup>20)</sup>が、その効果はきわめて限定的なものとなろう。

第一に、膨大な数の未納者を対象に、最大でもわずかに30万円程度<sup>21)</sup>に止まる滞納保険料の強制徴収を行うことはきわめて不効率であり、また不可能である。仮に滞納者のわずか1%が強制徴収に至るとして実に3万人余を対象に、督促状の送付、財産調査(預金口座の把握など)、差押、債権を差し押えた場合の取立て、差押調書の作成、換価(公売)、他機関への交付要求など法定された厳格な手続を踏みながら毎年行い続けるだけの人的資源を当局は有しているであろうか。「一罰百戒」という他の滞納者への心理的な効果を目的として、少数の者を対象に強制徴収を行うとの主張もあるが、そもそも、滞納債権の回収という目的を超えて一罰百戒(すなわち、「みせしめ」)のために対象を選定し、強制徴収を行うことは、行政法上、目的違反による裁量の踰越・濫用<sup>22)</sup>に該当する可能性が高い。また、仮に目的違反による裁量の踰越・濫用に当たらないとしても、社会保険庁が表明しているような所得や資産を基準とする処分対象の選定は、結局「一罰百戒」の効果を失わせるであろう。

第二に、強制徴収の効果は未納に限られ、未加入には及ばない。そればかりか、いく分なりとも強制徴収が一罰百戒の効果を發揮するとすれば、20歳到達時のみならず、二、三号被保険者からの資格の異動や転居を機会とした未加入を促してしまう可能性もあろう。

以上の理由から、今回の政府案が提示する対応では未加入・未納による無年金者・低年金者の大規模な発生を防止しえず、有効性の点で税方式に大きく劣るものと考えられる。

## ② 免除者の給付水準

有効性の観点からは、さらに、保険料の引上げに伴って増大が予想される免除者の給付水準(厳密には免除期間に対応する給付水準)のあり方が論点としてあげられる。すなわち、基礎年金の給付水準が「老人の

平均的な生活費のうち、その基礎的な支出を保障する」<sup>23)</sup>との考え方によって定められているところ、正当な理由ある免除者への給付を、現行のように「国庫負担相当分+納付保険料相当分」というレベルに設定することが妥当かという問題である。

これについては、国庫負担率の1/2への引上げが実現するならば、現行の考え方の下でも全額免除で50%（国庫負担相当分）、半額免除で75%（国庫負担相当分+保険料の半額相当分）となり、給付水準の相当な引上げが行われることとなる。

さらに、堀勝洋が提言するように<sup>24)</sup>免除期間に係る国庫負担率を高上げることにより<sup>25)</sup>、たとえば1/4免除は90%、1/2免除は80%、3/4免除は70%、全額免除は60%というように正当な理由ある免除者（低所得者）の給付水準を高め設定し、低年金の発生を防止することが考えられる。また、このような免除者の給付水準の底上げは、加入・拠出のインセンティブを高め、未加入・未納の解消に資することにもなる。

## (2) 公平性

### ① 世代内公平

#### a 免除の多段階化と世代内公平

国民年金（一号被保険者）の定額保険料の逆進性は多くの論者により指摘されており<sup>26)</sup>、旧国民年金法の立案担当者も所得比例制への移行を展望していた<sup>27)</sup>。この点で、現行の二段階免除をさらに多段階化する政府案の方針は評価すべきものとする。

#### b 国庫負担の引上げと世代内公平

国庫負担の引上げは、世代内公平に関し、やや複雑な影響を与えることとなる。

##### (a) 公的年金等控除、老年者控除の見直しと受給世代内の公平

まず第一に、当面の国庫負担引上げの財源確保のために行われる公的年金等控除、老年者控除の見直しは、高齢世代内の所得格差を

減少させる点で評価し得る。

公的年金等控除や老年者控除等の所得控除は、適用限界税率の高い高所得層ほどその受益が大きくなるという性格を有する。他方、Ⅵにおいて述べるように、高齢世代内の所得格差は現役世代に比べて大きなものとなっており、公的年金制度はこの世代内格差を拡大することに抑制的であるべきである。したがって、公的年金等控除および老年者控除の見直しは、受給世代内における垂直的公平に資する点で評価し得る。

(b) 消費税率の引上げと現役世代内の公平

最終的に国庫負担率が1/2に引き上げられる際には、消費税がその財源に充てられる可能性が強い。仮に消費税が引上げの財源に充てられる場合、負担が逆進的なものになってしまうとの指摘がある。

これに対し高山憲之は、基礎年金給付が所得水準に対して一律であるのに対し、消費支出（したがって消費税負担）が所得水準に比例する結果、逆進性は解消する、と指摘する<sup>20)</sup>。しかし、今回の政府案における保険料免除の多段階化、およびこれに伴う給付の多段階化（すなわち、保険料負担と基礎年金給付の準所得比例化）が行われる中では、高山の述べるようには逆進性が解消されない可能性がある。この意味でも、上述のように、免除期間に係る国庫負担率の高上げを行うことが望ましいと言えよう。

また、消費税を財源とする国庫負担率の引上げにより、これまで基礎年金給付費に充てられてきた二号被保険者（被用者）の所得比例保険料の一部が、消費税に振り替わることとなる。これは結果として、二号被保険者内部における垂直的再分配効果を減殺することとなる。

さらに、公的年金制度による労働能率・生産性向上面での受益等の理由<sup>20)</sup>で行われてきた事業主負担の一部が、消費税に振り替わることの評価が問題となる。これについて、高山は「事業主の負担は

見かけの上では減るものの、その見かけ上の利益は大半が賃金増に吸収されていくと考えてよい」<sup>30)</sup>とする。これは、現行の事業主負担の大半が賃金に転嫁(後方転嫁)されているとの現状認識を前提とするものであるが、この認識は大いに疑問である。事業主負担については、市場の条件に応じ、賃金への後方転嫁に限らず、賃金以外の生産要素への後方転嫁、製品価格の引上げによる前方転嫁、あるいは事業主による消転のいずれもが起り得る。例えば大野吉輝は、高山と反対に前方転嫁の度合いが大きいとする<sup>31)</sup>。

高山説と大野説の対立にみられるように、法人ないし事業主に賦課される税・保険料の転嫁・帰着に関しては、研究者の間で見解が大きく分かれている<sup>32)</sup>。現時点で、事業主負担の軽減の得失を判断することは困難であり、財政学、公共経済学における研究の成果を待たなければならないといえよう。

## ② 世代間公平

公的年金等控除および老年者控除の見直しによる国庫負担の引上げは、現役世代の負担の一部が受給世代、とりわけ高額受給者ないし高額所得者に移行するという点で評価し得る。また、消費税を財源とする国庫負担率の引上げも、現役世代の負担の一部が受給世代に移行する点で評価し得る<sup>33)</sup>。ただし、当然のことながら、世代間の公平は、現役世代と受給世代の相対的な関係において考えるべきものであり、単に受給世代の負担を強化すればよいというものではない。したがってVに述べるように、現役世代、受給世代双方の税・保険料負担を考慮したネットでの所得代替率を基礎として、両世代のバランスを図る必要がある。

## (3) 効率性

事業所を通じた被保険者管理や徴収が可能な厚生年金と異なり、国民年金は、地域在住の被保険者を把握し、保険料を徴収しなければならない。このようなシステムの特徴に由来して、2000年度の国民年金の事務処理に

要する費用（業務取扱費）は約1,600億円、保険料収入に比較して8.1%にのぼっている（厚生年金はそれぞれ、1,400億円、0.7%）<sup>34)</sup>。さらに今般の制度改革に伴い、免除基準の多段階化や滞納保険料の強制徴収が行われるならば、徴収コストを始めとする事務コストはさらに上昇することとなる。

これに対して、一般的な租税徴収によって財源が得られる税方式においては、加入勧奨や被保険者管理、租税と別途の徴収を行う必要がなくなることから、効率性の点で税方式は社会保険方式に優っている。

#### (4) 実行可能性

##### ① 技術的可能性

技術的可能性に関しては、20歳から60歳未満の国内居住者を対象に社会保険方式の大前提である加入・拠出の強制を維持（回復）できるかが政府案の課題となるが、既述の通り、政府案による対応では、この課題は果たし得ないであろう。

##### ② 政治的可能性

政治的可能性に関しては、当然のことながら、現行制度の延長線上にある政府案が税方式に優る。厚生労働省の試算<sup>35)</sup>によれば、基礎年金給付の全額を税方式でまかなうこととした場合、現行方式に比べて、2002年度で10.2兆円、2010年度で12.8兆円、2025年度で15.0兆円の追加財源が必要となる（いずれも1999年度価格）。この場合、もっとも有力な財源は消費税と考えられるが、この追加財源を消費税でまかなおうとすると、現行5%の税率を、それぞれおおむね11%、12%、13%へと継続的に引き上げていくことが必要となる。

高山は、税方式への移行に際し、増税と同規模の保険料の引下げが行われることから、その移行は困難ではないとする<sup>36)</sup>。しかし、消費税負担の逆進性、税率の引上げが景気に与える短期的な影響、事業主負担が消費税に振り替わることの是非等、時の政権が直面するであろう政治的

な反発(そこに誤解が含まれるとしても)に抗して消費税率の引上げを行うことは、政権の命運をかけた選択となるであろう。また、給付費の自然増に税収が対応できなくなるたびに歴代の政権も税率の引上げを決断しなければならない。大平内閣の一般消費税構想、中曽根内閣の売上税法案、および消費税の導入ならびに引上げをめぐる経緯に鑑みれば、税方式への転換の政治的可能性は、現時点においてきわめて低いと判断して間違いないであろう。

### 3 小 括

- (1) 基礎年金の財政方式に関する政府案は、特に有効性、効率性および技術的な実行可能性の点で税方式に劣っている。他方税方式は、巨額の財源を確保するための税制改正を伴うという点で、政治的な実行可能性に大きな難点を有している。
- (2) 政府案の短所をカバーする代替案として、既述の通り国民年金保険料の徴収を、税務当局が一括して行うという方法が考えられる。確かに税務当局が申告所得税と一括して保険料を賦課・徴収することができれば、これによって非経済的理由を含む未加入・未納が相当に解消される可能性があり、また徴収事務の効率化にもつながるであろう。しかしながら、この案は既述の通り納税者番号制の導入を必要とし、実行可能性、特に政治的可能性の点で fatal な問題がある。
- (3) さらに代替案としては、(やや技術的な内容に立ち入ることとなるが) 所得税の確定申告を活用する方法が考えられる。すなわち、自営業者等の確定申告において、納税義務者および生計を一にする親族の社会保険料控除の内容をチェックし、国民年金・厚生年金保険料の納付や国民年金保険料の免除、三号被保険者の資格該当の証明がなされない場合に国民年金保険料相当分の増額更正を行い、当該更正分を国民年金特別会計の歳入とする、という方法である。保険者(社会保険庁)において

は、増額更正を受けた納税義務者（または親族）の届出を待って、未納の場合は税務署が徴収した保険料相当分を納付記録に反映させ、未加入の場合は被保険者資格取得届の受理と納付記録への反映を行うこととすれば、特別な広報や勧奨行為を行うことなく、相当の効果をあげることができよう。

## IV 厚生年金の財政方式

### 1 政府案の内容

厚生年金の財政方式については、現行の賦課方式に傾斜した財政方式（修正積立方式）が birth-cohort 間の公平を損なっているとして、前回の2000年改正において積立方式への移行が強く主張された<sup>37)</sup>。

今回の政府案では、現行の財政方式を継続とした上で、財政計算上の前提を、将来にわたる全期間について収支の均衡を図る「永久均衡方式」から、100年程度（今回の財政再計算時は95年）の期間について収支の均衡を図る「有限均衡方式」に切り替え、積立水準を抑制する（したがって賦課方式への傾斜を強める）こととされている。

### 2 評価

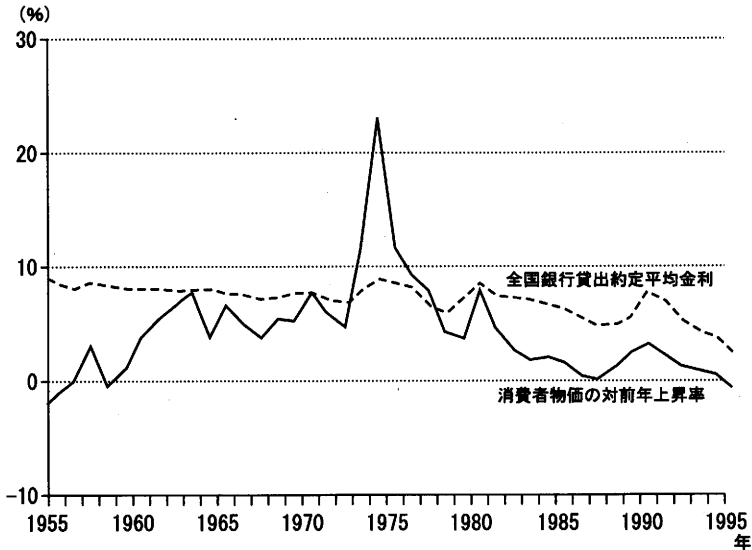
現在、積立方式への移行の主張は下火となっているものの、これが厚生年金の財政方式を考察する上での、重要な論点であることに変わりはない。よって以下では、積立方式との比較において、政府案の評価を行うこととしたい。また、有限均衡方式への移行による積立水準の抑制の問題については、特に世代間公平に関する考察の中で取り扱うこととしたい。

(1) 有効性

老後生活の所得保障という公的年金制度の基本的性格に照らせば、物価や生活水準の変動に確実に対応し得る賦課方式を基本とする政府案は、運用利子に依存する積立方式に対し、有効性の点で優れている。

物価上昇の予想が名目金利を上昇させるというフィッシャー効果が「ある程度の期間をとれば成立するならば、インフレ率は積立方式による実質的な収益率に影響を及ぼさない」との指摘もある<sup>38)</sup>が、経験的にはインフレ率と利子率の動向に大きな乖離が存在することが知られている<sup>39)</sup> (図4参照)。そして、その乖離が大きいほど、現実生きていかねばならない高齢者の生活は危機に瀕することとなる。フィッシャー効果という理論上の前提に、老後生活の保障を委ねるという選択肢は、とるべきでないであろう<sup>40)</sup>。

図4 物価上昇率および金利の推移



(出所) 堀 (1997) p.196



## (2) 公平性 (世代間公平)

賦課方式を基本とする政府案と積立方式の比較に関しては、特に世代間の公平が問題となる。

### ① birth-cohort 間の公平と age-group 間の公平<sup>41)</sup>

birth-cohort problem の視点に立ち、現行方式下で生じる birth-cohort 間の内部収益率の「格差」を攻撃する積立方式移行論は、前回改正での影響力にみられるように、きわめて強い説得力を持っている。しかしながら、内部収益率を指標として birth-cohort 間の公平を論じることには、大きな問題がある。

すなわち、物価水準、賃金水準等の経済情勢の違い、社会保障制度の規模や内容の違い、老親や子の扶養等の社会情勢の違いなど、数十年のうちに多様かつ大規模に生じる環境の違いを捨象して、各 cohort の負担の価値を名目額と利率のみによって評価し、「格差」を計測するという手法が適切か、という問題である。例えば、たまたま高齢期が高インフレ期に重なってしまった birth-cohort にとって重要なことは、内部収益率が他の cohort と等しいこと<sup>42)</sup>ではなく、物価上昇に見合った給付が得られることであろう。したがって、birth-cohort 間の公平を図るためには、利率以外の要素も考慮した測定を行うことが本来必要となるが、現段階において、我々は異なる時代を生きる cohort の間で公平度や格差を定量的に測る手段を持っていない。

以上のことから、老後生活保障を目的とする公的年金政策にあっては、birth-cohort 間の公平を、いわば定性的・副次的な基準として捉えるべきである。よって、賦課方式をとりつつ部分的に積立要素を持つわが国の財政方式は、少なくとも結果として、合理的な対応であったということができよう。

### ② 積立水準の設定

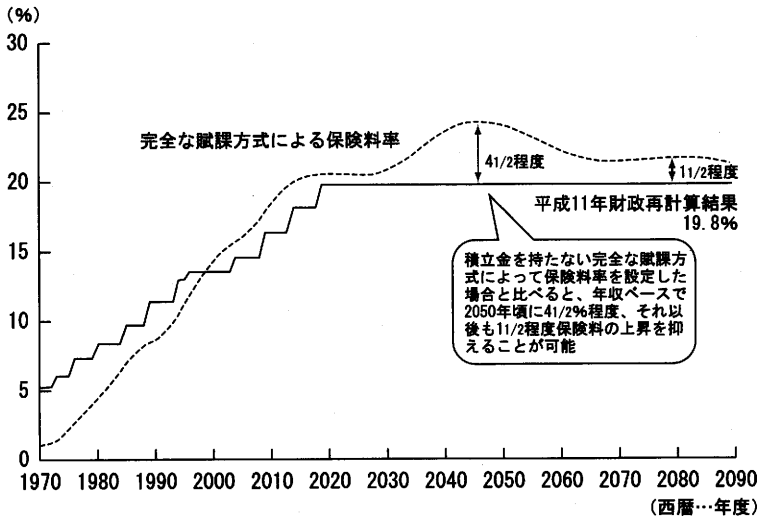
このように、賦課方式をとりつつ積立要素を加味する財政方式をとる場合、積立水準をどのような方針の下、どの程度に設定するかが課題と

なる。

a 永久均衡方式下の積立金

現行方式は、永久均衡方式の前提の下、積立金の運用収入の活用により、完全賦課方式よりも低い保険料水準で(半永久的に)収支が均衡するよう、長期の財政計画に基づく積立金の形成を行っている(図5参照)。いわば、先行する世代がadditionalに拠出して形成した積立金を原資(元本)とし、その運用収入によって高齢化が高止まりして以降の世代の負担を軽減するという考え方である。

図5 永久均衡方式下の保険料率



(出所) 厚生労働省「公的年金制度の財政方式と年金積立金のあり方について(参考資料)」(第9回社会保障審議会年金部会(2002年9月26日)提出資料)

b 有限均衡方式下の積立金

これに対し、有限均衡方式下における積立金の意義は、全く異なったものとなる。

すなわち有限均衡方式の下において、積立金は、95年という期間における保険料率の抑制または給付の維持のためのバッファとして、

取崩しを前提に用いられることとなる。現行方式下の積立金が、運用収入によって最終保険料率を維持する(上昇させない)ための原資(元本)とされていたのに対し、こちらは積立水準自体に特別な哲学はなく、95年間の財政的均衡を保つ上での、経緯的な所与の存在もしくは財政検証のバロメータ的存在になるといってよいであろう。

#### c 他の方法

この他、賦課方式を基本とする中での積立水準の考え方としては、スウェーデンのように、保険料の一定割合を定めて積み立てる方法や、堀が提案するように物価スライド・賃金スライドによる給付増以外の部分(「給付確定部分」)を積み立てる方法<sup>43)</sup>などが考えられる。

既述のように、birth-cohort間の均衡を定量的に測り得ない以上、いずれの方法が優れているかを決する絶対の基準はないものと考えますが、堀案は、経済変動に伴う給付増以外の部分を受給世代が自らの積立てによってまかなうという原則を持ち、世代間の責任分担を明らかにする点で優れているように思われる。

### (3) 効率性

積立方式移行論は、多くの場合、民営化と個人勘定の創設により資金運用の効率化を図るべきである、との提案を伴っている<sup>44)</sup>。しかしながら、この場合、広告宣伝費用を始めとする管理コストの増大が民営化による効率化を減殺する可能性が高い<sup>45)</sup>。チリにおいては、管理コストが保険料収入の15%にのぼっていることが報告されている<sup>46)47)</sup>。

これに対し、厚生年金制度の管理コストは対保険料収入比で0.7%に止まっており、効率性の面からみた場合、民営化(および個人勘定)を伴う積立方式への移行は、望ましくない結果を生じる可能性が強い。

### (4) 実行可能性

#### ① 技術的可能性

積立方式への移行に民営化が伴ったチリおよび他の南米諸国において、加入者に占める拠出者の割合が低いことが報告されている<sup>48)</sup>。わが国において民営化を伴う積立方式への移行が行われる場合にも、民間年金への加入強制がどの程度徹底できるかが課題となろう<sup>49)</sup>。

## ② 政治的可能性

積立方式移行案の最大の難点は、移行期の世代が、従来制度による既発生債務の償還と、自らの老後のための積立てという「二重の負担」を負わねばならない、という政治的な実行可能性の低さにある。この「二重の負担」の問題については、「移行に十分な時間(150年くらい)をかければ移行期世代の負担はそれほど重くない」とする主張<sup>50)</sup>もあるが、積立方式を志向する論者の間でも、「より現実的な改革の方向」<sup>51)</sup>として、賦課方式の要素を残しつつ、厚生年金制度の規模の縮小を図る主張が一般的であり、全面的な積立方式移行案の政治的可能性の低さについては、コンセンサスが形成されつつあるといえよう。

## 3 小 括

- (1) 賦課方式を基本とする政府案か、積立方式への移行かという財政方式の選択に関しては、有効性、age-group間の公平を一次的な基準とする世代間の公平性、および実行可能性の面において優れる政府案が妥当と考える。
- (2) 賦課方式を基本とする場合の積立水準について、絶対の正解はなく、上記いずれの方法も可と考えられるが、経済変動に伴う給付増以外の部分(「給付確定部分」)を受給世代が自らの積立てによってまかなう方式(堀案)が望ましいように思われる。もっとも、この方式をとることによって、積立水準を大幅に引き上げねばならず、したがって一層の保険料の引上げや給付の抑制を行わなければならないとするならば、政治的可能性の点でとり得ない選択肢となろう。この点に関する数理的なシミ

ェレーションが望まれるところである。

#### 注

- 1) 政府案の内容は、厚生労働省「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて(厚生労働省案)」(2003年11月17日)、および週刊社会保障2265号(2004年1月5日)による。
- 2) この他今般の制度改革においては、三号被保険者制度のあり方が主要な論点の一つとなっているが、これについては別稿を予定している。
- 3) 足立(2003), pp.11-14。
- 4) 宮川(2002), pp.280-285。
- 5) OECD(1999), pp.105-106。
- 6) 例えば、足立は「倫理的正当性」が損われる例として「特定人種の抹殺・追放」「地球環境や生態系」の損傷をあげる。足立(2003), p.13参照。
- 7) ただし、本稿において考察の対象としていない障害年金に関しては、障害者の「個人の尊厳」を基本理念とする障害者政策の体系の下、より広く倫理的正当性の観点から政策の策定・評価を行うべき場合があるものとする(障害者基本法3条1項参照)。
- 8) 足立(1994), pp.65-71。
- 9) 例えば、日本経済団体連合会(2003)、菊池(2000), p.176。
- 10) 技術的な障害が技術革新によって解消されるように、政治的な制約も中長期的には、政治構造や世論の変化などによって解消されることがあり得る。したがって、政策策定・評価基準としての政治的可能性の重要度は、政策を構想する期間の長さ(短期か、中長期か)によって変わる事となる。
- 11) 宮川(2002), pp.210-211, pp.274-275。
- 12) 本文で紹介した諸基準のうち、公的年金政策の策定・評価基準としてとりあげなかったものについてコメントしておく必要がある。

まず、足立があげる「不確実性への対応」は、「最悪の結果に終わった…としてもなおどうにか耐えられる」手だてが講じられているかというものであり、「長期にわたるプロジェクトについては、それをいくつかの段階に分節化し、節目ごとの再吟味を義務づけること」が求められるとされている(足立(2003), p.13)。「有効性」、「効率性」、「倫理的正当性」といった次元とは別に、予想を大幅に超えてこれらの基準が満たされない事態(予想を超えた低効果または逆効果、不効率、倫理的な問題の発生)に対応し得るか否かという、いわばメタレベルの基準といえよう。この点、公的年金政策に関しては、いずれの国においても定期的な財政検証とそれに基づく制度改革(足立のいう分節化と再

吟味)が当然のプロセスとして予定されており、これを主要な基準として位置づける必要性は高くないものとする。

次に、宮川があげる「経済性」は、「インプットに焦点をおいた概念」であるとして、「インプットとアウトプットの関係に焦点をおいた概念」としての効率性と区別されている。しかしながら、旧西ドイツ連邦会計検査院の見解にみられるように(宮川(2002), p.281)、経済性は効率性の下位概念として捉えるべきであろう。インプットからアウトプットまでのプロセスのどこに焦点を置くかによる区別は、「公平性」における世代内公平と世代間公平、水平的公平と垂直的公平のように、より下位の概念設定の問題として考えるべきである。「経済性(economy)」と「効率性(efficiency)」を、「能率性(efficiency)」の下位概念とするものとして、西尾(2001), p.356。

また、宮川があげる「充分性」は、行政サービスを必要としている人々のうちどれだけの割合が十分なサービスを受けているかという coverage の問題と、公平性を追求してサービスを広く分配した場合、一人当たりのサービス水準が十分なものになっているかという水準の問題を問うものであるが(宮川(2002), pp.284-285)、いずれも有効性の概念に包摂されるものと考えられる。

最後に、OECDがあげる“empowerment”は、財源の負担者とサービス受給者の間に医師が介在し、受給者(消費者)に対して“authority position”(OECD(1999), p.113)を占めるという、医療特有の性格に照らして強調されているものと考えられる。これに対し、本文に述べた通り単純な所得移転システムである公的年金制度においては、この empowerment を主要な策定・評価基準と位置づける必要性は高くないと考えられる。

- 13) ILO102号条約(社会保障の最低基準に関する条約)も、この二つの観点から社会保障の最低基準の内容を規定する。老齢給付について、27条、28条、65条、66条および第11部付表参照。
- 14) 堀(1997), p.190、堀(1991), pp.401-402。
- 15) 例えば、高山(2000), pp.90-122、日本経済団体連合会(2003)、日本労働組合総連合会(2003)。
- 16) 公的年金等控除の65歳以上の者の最低保証額を140万円から70万円に引き下げるとともに、年金額が一定額以下の者については、老年者特別加算として最低保障額を50万円加算する。また、老年者控除を廃止する。財務省「平成16年度税制改正の要綱」(2004年1月16日)参照。
- 17) 未納が年金財政に与える影響について、厚生労働省年金局(2000), pp.224-232。
- 18) 山崎(1994), p.109-110、第2回社会保障審議会年金部会(2002年3月19日)議事録における河野社会保険庁年金保険課長発言参照。
- 19) 例えば、堀(1997), pp.128-129、菊池(2000), p.176、日本経済団体連

- 合会 (2003)。
- 20) 第22回社会保障審議会年金部会 (2003年7月24日) 資料3-2「国民年金納付実績と今後の収納対策」8頁は、「度重なる納付督促によっても世代間連帯の下の納付義務を果たさない者であって、十分な所得や資産があり、他の被保険者の納付意欲にも悪影響を与えかねない滞納者について、強制徴収を実施する」としている。
  - 21) 保険料月額13,300円 (2003年度現在) × 保険料債権の消滅時効24月 = 319,200円。さらに延滞金が課せられる場合がある。
  - 22) 塩野 (2000), p.111、芝池 (2001), p.82参照。
  - 23) 吉原 (1987), p.45。
  - 24) 堀 (1997), pp.173-174。
  - 25) 免除期間に対応する給付水準の底上げは、国庫負担率の嵩上げの他、保険料を財源とする再分配によっても実施可能である。堀 (1997), p.174参照。
  - 26) 例えば、高山 (2000), p.96。
  - 27) 小山 (1959), p.43, pp.109-110。
  - 28) 高山 (2000), p.116。
  - 29) 事業主負担の根拠について、江口 (2001), p.155、大野 (1991), p.97参照。
  - 30) 高山 (2000), pp.110-111。
  - 31) 大野 (1991), p.124。
  - 32) 林正寿は、法人所得税の転嫁の問題を「財政学者のあいだでも見解の大幅に異なる未解決の問題点」とする。林 (2000), pp.144-145参照。
  - 33) ただし、消費税引上げ分を物価スライドに反映させた場合には、負担の移行は限定的なものとなる。
  - 34) 国立社会保障・人口問題研究所 (2003), pp.290-291, 283-284。
  - 35) 第3回社会保障審議会年金部会 (2002年4月19日) 資料2-2。
  - 36) 高山 (2000), p.108。ただし、増田雅暢は、事業者免税点制度や簡易課税制度によって発生するいわゆる「益税」により、実質的には負担増となることを指摘する (増田 (1999), pp.10-11)。
  - 37) 代表的なものとして、八田・小口 (1999)。
  - 38) 経済企画庁調査局 (1996), pp.168-169。
  - 39) 堀 (1997), pp.195-196。Beattie and McGillivray (1995) は、高インフレ下において積立方式のパフォーマンスが賦課方式を下回することは「よく知られた事実である」とする (p.15)。
  - 40) 積立方式移行論に強い影響を与えている世界銀行方式が、社会保障の最低基準に関するILO102号条約を満たし得ないことを指摘するものとして、Beattie and McGillivray (1995), p.14。積立方式への移行の成功例とされるチリの年金制度について、マイナス値を含む収益率の変動の大きさを指摘するものとし

- て、橋木 (2002), pp.61-62。
- 41) この項の記述は、堀 (1991)、堀 (1997) に多くを負っている。
- 42) そもそも birth-cohort 間の公平を測定する指標として、なぜ内部収益率が用いられるのかということも、本来検証を要する問題である。例えば内部収益率を birth-cohort 間で一定にした結果、同じく birth-cohort 間で生涯所得の格差が拡大するとすれば、それは世代間公平を損なっているという見方も成り立たないわけではない。稲田 (1997), p116参照。
- 43) 堀 (1997), pp. 218-219。これは、1996年の三共済 (JR 共済、JT 共済、NTT 共済) の厚生年金統合に際し、共済組合から厚生年金に移管すべき積立金額の算定において用いられた考え方である。三共済統合を行った1996年の厚生年金保険法改正について、台 (1997) 参照。
- 44) 例えば、八田・小口 (1999), pp.68-71。
- 45) Beattie and McGillivray (1995), p.16、山端 (2001), p.15、橋木 (2002), p.64。
- 46) Gillion et al. (2000), pp.461-464。
- 47) さらに、このような管理コストは資産規模にかかわらず定額であることが多く、個人勘定の下では、低所得者の給付水準をより大きく引き下げてしまうこととなる。したがって、個人勘定を伴う民営化・積立方式化は、有効性および世代内公平の観点からも望ましくないといえることができる。Gillion et al. (2000), p.462、山端 (2001), p.15参照。
- 48) Beattie and McGillivray (1995), p.18、Gillion et al. (2000), p.414、山端 (2001), p.17。
- 49) 橋木 (2002), p.56。
- 50) 麻生 (2002), p.188。ちなみに、今から150年をさかのほれば、1854年、浦賀にペリーが来航した年となる。
- 51) 小塩 (2003)。小塩は、年金民営化 (あるいは積立方式への移行) を主張する論者は、既発生債務の処理について「現実的な方策を提示しない傾向がある」とする (小塩 (2003), p.83)。

#### 引用文献

- 麻生良文 (2002) 「年金改革」, 齊藤・山本・一円編『福祉財政論 一福祉政策の課題と将来構想』, 有斐閣
- 足立幸男 (1994) 『公共政策学入門—民主主義と政策』, 有斐閣
- 足立幸男 (2003) 「ディシプリンとしての公共政策学」, 足立・森脇編著『公共政策学』, ミネルヴァ書房
- 稲田献一「負担と受益の世代間格差について」, 『季刊社会保障研究』33巻2号



- 江口隆裕 (1996) 『社会保障の基本原理を考える』, 有斐閣
- 大野吉輝 (1991) 『社会サービスの経済学』, 勁草書房
- 小塩隆士 (2003) 「年金純債務からみた年金制度改革: より現実的な年金制度改革に向けて」, 八代・日本経済研究センター編『社会保障改革の経済学』東洋経済新報社
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』, 有斐閣
- 経済企画庁調査局 (1996) 『平成9年版日本経済の現況—緩やかな回復を続ける日本経済—』, 大蔵省印刷局
- 厚生労働省年金局 (2000) 『厚生年金・国民年金数理レポート 1999年財政再計算結果』, 法研
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2003) 『社会保障統計年報 平成14年版』, 法研
- 小山進次郎 (1959) 『国民年金法の解説』, 時事通信社
- 塩野宏 (2000), 『行政法 I [第二版増補]』, 有斐閣
- 芝池義一 (2001), 『行政法総論講義 [第4版]』, 有斐閣
- 台豊 (1997) 『JR・JT・NTT 共済年金の厚生年金への統合』, 『時の法令』1541号
- 高山憲之 (2000) 『年金の教室』, PHP 研究所
- 橋本俊詔 (2002) 「社会保障制度における世代間公平論と民営化を含んだ制度改革」, 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障と世代・公正』, 東京大学出版会
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』, 有斐閣
- 日本経済団体連合会 (2003) 「今年年金制度改革についての意見」
- 日本労働組合総連合会 (2003) 「2004年の年金制度改革に向けた基本的考え方」
- 八田達夫・小口登良 (1999) 『年金改革論—積立方式へ移行せよ』, 日本経済新聞社
- 林正寿 (2000) 「法人所得税の転嫁—経験的証拠を求めて—」, 武田昌輔編著『企業課税の理論と課題21世紀を支える税制の論理 (第3巻) 改訂版』, 税務経理協会
- 堀勝洋 (1991) 「公的年金と世代間の公平」, 『季刊社会保障研究』29巻4号
- 堀勝洋 (1997) 『年金制度の再構築』, 東洋経済新報社
- 増田雅暢 (1999) 「社会保険料と税に関するひとつの考察」, 『現代社会保険』1999年10月号
- 宮川公男 (2002) 『政策科学入門第2版』, 東洋経済新報社
- 山崎泰彦 (1994) 「年金改革と財政基盤の強化策」, 社会保障研究所編『社会保障の財源政策』, 東京大学出版会
- 山端 浩 (2001) 「ILO (国際労働機関) の年金政策」, 『海外社会保障研究』No. 137
- 吉原健二 (1987) 『新年金法: 61年金改革解説と資料』, 全国社会保険協会連合会

Beattie, R., and W.McGillivray (1995) "A risky strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis", *International Social Security Review*, Vol.48, 3-4/95

Gillion, C., et al (2000) *Social Security Pensions: Development and Reform*, ILO

OECD (1999) *A Caring World: The New Social Policy Agenda*, OECD