

# 年金制度の基盤強化：適用を促進し、支え手を増やす

2002・9・26 社会保障審議会年金部会

上智大学 山崎 泰彦

## 1 年金制度の適用促進

- 1) 厚生年金の適用漏れについては、雇用保険との比較では、適用対象者が若干異なるので確認できない。しかし、「平成 10 年公的年金加入状況等調査」によれば、第 1 号被保険者のうち雇用者（パートを除く）者が 369 万人存在する。その一部は 5 人未満の個人事業所（任意適用）の雇用者だとしても、多くは厚生年金の適用漏れとみるべきではないか。また、国民健康保険の被保険者のうちにも、雇用者であって健康保険の適用を受けるべき者が相当に存在する。
- 2) 雇用者（給与所得者）については住民税が特別徴収されるので、市町村は勤務先と収入を把握し得る。市町村では、厚生年金・健康保険の適用対象者である可能性がある場合でも、国民年金（第 1 号被保険者）・国民健康保険として適用しているのではないかと。ただし、市町村が住民税の関係で雇用状況を確認できるのは翌年になる。一方、所得税は毎月源泉徴収されるので、国税庁はその都度確認できる。問題は相互の連携がとれるシステムになっていないことである。
- 3) 厚生年金の適用を進めるには、労働保険との適用・保険料徴収の一元化を進める必要がある。  
さらに将来的には、社会保障を受ける権利保障のための情報提供や社会保険の適用・保険料徴収等の行政効率の観点から、医療・年金・福祉・税など制度横断的に利用できる社会保障番号制度を導入すべきではないか。
- 4) 国民年金の未納者のうち悪質滞納者については、少なくとも国民健康保険なみの滞納処分を行うべき。また、未納者については、個人年金・生命保険の保険料控除の適用を除外すべきである。現状では、社会連帯に背を向けた自助努力を奨励していることになる。

## 2 短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大

- 1) 短時間労働者に対する適用拡大による厚生年金の財政効果については、プラスの要素とマイナスの要素があり、長期的には「概ねバランスがとれる」（「女性と年金検討会報告書」平成 13 年 12 月）とされているが、財政効果については医療保険や税も含めて考えるべきである。
- 2) 適用拡大の根拠の 1 つとして、「産業間・企業間の公平な競争の確保」（「女性と年金検討会報告書」）が上げられているが、現状でも適用漏れが相当にあるほか、新たな基準

を下回る雇用を誘発する可能性も残されることからすると、事業主負担については、賃金の支払い総額を課税標準（外形標準）とする賃金支払い税方式を採用し、雇用形態、労働時間、賃金等に対して中立的な負担方式にすべきではないか。

### 3 高齢者雇用の促進

- 1) 平成6年改正による在職老齢年金制度には雇用促進効果が期待されていたが、雇用及び賃金（標準報酬）のいずれにおいても期待された効果が見られないようである（「第2回雇用と年金研究会資料」）。

ただし、平成6年改正から今日に至るまで、雇用情勢が悪化しており（失業率は平成6年の2.8%から平成13年には5.2%に上昇）、その中であって高齢者の雇用を維持する一定の効果があつたとも考えられるのではないか。

- 2) 現行の標準報酬制の下では、一般の従業員に比べて月収を抑制し賞与の支給率を高めることにより、在職老齢年金を活用しつつ保険料負担を逃れるという企業が少なくないが、平成15年度からの総報酬制への切り替えに伴って、保険料負担面での財政効果が期待される。
- 3) また、60歳台前半では被用者年金適用外の雇用者が非常に多い（雇用者のうち被用者年金が適用されていない者が38.4%）が、短時間労働者に対する適用拡大や事業主負担の賃金支払い税方式への切り替えを行えば、被用者年金適用者を増やし負担のすそ野を広げる効果を期待できるのではないか。
- 4) 本格的な高齢者雇用促進のためには、年金制度のなかに、労働者に対する就労インセンティブとともに、企業に対する雇用インセンティブを組みこむべきではないか。高齢者を雇用することの年金財政上の貢献に応じた事業主負担制（メリット制）の導入を提案したい。
- 5) 一方、在職老齢年金制度を廃止し、在職者にも年金を全額支給した上で、年金と給与を合算して思い切った課税強化を図ることも考えられる。
- 6) そのほか、雇用保険（雇用三事業）による助成や高年齢者雇用継続給付との関連も含めた総合的な検討が必要ではないか。

### 4 次世代育成支援

育児の社会化という観点から、育児保険制度の導入を含む本格的・総合的な育児支援策を検討し、その上で年金制度としての支援策のあり方を考えるべき（育児保険構想については第7回年金部会資料参照）。

政策の視点として、親の所得、職業、就業形態等にかかわらず、子どもに着目した普遍的な支援を基本に置くべき。

2002年5月17日

## 公的年金制度に関する私見

社会保障審議会委員・年金部会委員  
若杉敬明

個人が労働により現在の生活を支えて余りある所得が得られるとき、所得の一部を消費せず蓄えておけば、その個人は、老後、働かずに暮らすことができる。経済全体が豊かで、国民の大多数がこのような所得を得られるならば、国民全体としてこのような貯蓄を行うことを制度化できる。これが年金制度である。この制度の基本的な精神は、自分の老後の所得は自分の所得で確保することであり、個人における所得の時間的再分配である。その意味では、加入して保険料を支払う社会保険が理念上ふさわしい。

他方、豊かな社会では、十分な所得を得られる人が、現在の生活を支えることもできない所得しか得られない人を助けることも可能である。わが国では生活保護と呼ばれる制度である。この制度の本質は、社会全体として、豊かな人が貧しい人を助けるもので、人々の間の所得再分配である。理念上、これは税金による社会扶助が適する。

年金においても、豊かな年金に恵まれている人が、年金を確保できなかった人に年金を再分配することが考えられる。このときに、次の二つの方法が考えられる。a)生活保護において年金の分も含めた給付を与え、所定の拠出を行わせ年金制度に加入させる。b)生活保護者には年金制度への拠出をさせず、単に年金を支給する。前者であれば、生活保護を受けるものも社会保険に加入することになり、後者であれば社会扶助の制度を援用することになる。

### 1 年金の原理

#### 1)年金は所得の再分配

- ① 現役の40年間働き、老後の20年間は遊んで暮らす。年金とは現役40年間の所得の一部を老後に再分配することである
- ② 再分配できるほど十分な所得がなければ、年金は不可能で一生働き続けなければならない
- ③ したがって、年金は、労働生産性が高い経済の発達した国でなければ国全体の制度として行うことはできない

#### 2)再分配の財政方式——積立方式と賦課方式——

##### ①積立方式

- 現役の間の所得を積み立て運用し、老後取り崩す財政方式。時間的(垂直的)再分配
- 長期間積み立てるので、その間の貨幣価値の変動、運用利回りなどの変化に弱い
- 個々人の寿命は不確実であるので、個人で終身年金を行うことは不可能である  
⇒ 集団による保険機能が不可欠(短命者から長命者への移転等)

## ②賦課方式

- 同じ時代の人々の間で、現役世代から老齢世代に所得を再分配する方式。水平的再分配
- 現役の負担は、現役世代対老齢世代の人口構成に依存するので、人口構成の変化により世代間の負担の格差が生ずる
- 所得の高い人から低い人への移転が容易。相互扶助に適しており、社会扶助も容易。

## 2. わが国の年金制度

### 1)年金の三本柱

#### ①われわれの人生はリスクに満ちており、個人が単独で年金を準備することはできない。

- いつ失業や病気・けがで所得を失うか分からない。相互扶助が不可欠である
- 遠い老後のことまで考えて老後に備えることは難しい
- いろいろな年金を設け制度の分散を図ることが望ましい

#### ②公的年金

- 国民の相互扶助の精神に基づく
- わが国では賦課方式をベースに積立方式を付加

#### ③企業年金

- 年金を従業員に対するインセンティブにして利益を追求することが企業の目的
- 同じ企業で働く従業員の集団による保険機能を利用する積立方式

#### ④個人年金

- 自分の老後に自分で備える自助努力
- 同じ年金商品を買った人々の集団による保険機能を利用した積立方式

#### ⑤三本柱の特徴

- いずれも個人の老後の所得を確保するという目的であるが、そのための原資を出す動機（相互扶助・利潤追求・自助努力）は異なる
- 年金制度を安定させるためには、それぞれの動機を満足させるような制度、運営が必要である

### 2)わが国年金の全般的な問題

#### ①企業および経済の生産性と年金

- 年金は基本的に、所得再分配であるから、企業の高い労働生産性が前提となっている
- 積立方式においては積立金が企業に投資され増殖が図られる。企業の一定の資本生産性が前提となっている
- つまり、企業が全体として高い生産性を保つことが、社会制度としての年金を可能にする前提
- 年金制度が動き出した後、前提とした生産性を実現されなければ、設計した年金は維持できない

## ②わが国年金問題の本質

- わが国の経済は、90年代以降の企業業績の低迷で、労働生産性・資本生産性とも低下している
- また、賃金は上昇しないどころか低下し、さらに業績低迷や倒産により失業率が上昇し、労働の所得全体が減少している
- 株価はいまだに低下傾向にあり年金資産は増殖どころか減少している。運用利回りも予定をはるかに下回っている
- このような現状においては、かつて設計した年金は、公的年金・企業年金・個人年金を問わず、実現できないことは明らかである
- 政府としては、企業を活性化させ経済を立て直すことが最優先の課題である
- それが実現するまでの間、国民に理解を求め、年金が減少することを耐えてもらうしかない
- なお、最近の政府の改革案の中心は、高齢者・主婦・障害者の労働を促進するもので、単に労働者を増加して年金の原資を確保しようとするものである
- 経済に活力がなく、雇用を吸収する力がなければ、このような策は意味がない

## 3) 公的年金の財政問題

### ①賦課方式vs.積立方式

- それぞれ一長一短があることを考えると、両者を組み合わせたわが国の公的年金は優れた方式であるということが出来る
- 自由主義の国では、「自分のことは自分でやる」ことが原則であることを考えると、「公的年金を中心にし、それを企業年金が補い」、「個人年金は限界的である」わが国の年金制度は再検討する必要がある

### ②保険料方式vs.税方式

- 年金が個人における所得の時間的再分配であるという本質を考慮すると、保険料方式の方がふさわしい
- ただし、わが国の場合、年金においても社会扶助の方式がとられているので、税方式が加わるのは理念上当然である。
- とはいえ、徴収の容易さから税方式を主張するのは本末転倒であろう
- 制度の純化ということを考えると、冒頭のa)のような制度への変革も考えられる

以上

2002年9月26日

## 公的年金制度に関するいくつかの私見

東京大学 若杉 敬明

### 1. 公的年金制度に関する基本的な考え方

現在の公的年金制度は、いわば貧しい資本主義の時代の発想にもとづくものである。つまり、人々は、現在よりはるかに短い寿命の下で、肉体労働など厳しい労働を行っており、「一定の年齢になったら労働から解放され余生を楽しみたい」という考え方にもとづいている。また、一家では夫が家族のために働き妻が家庭を守るという「家計」が単位である経済社会であった。しかるに、現代の豊かな資本主義社会においては、労働は知的な部分が大きくなり、労働の負担も小さくなってきている。できるものならば、一生働き社会と関わりを持っていきたいと考える人が増えている。また、経済の単位も個人単位の家計が急増している。

また、仕事は辞めるが退職後も、ボランティア活動などを通じて社会と関わり合いを持っていきたいという人も増加している。他方で、自分で使い切れない大きな所得を得ているので、社会へのお礼、お返しとして寄附等をしたいという人たちも多くなっている。(しかし、わが国の税制は寄附を逃税とみなしており寄付者の気持ちを殺んでいる。)これらの寄附やボランティア活動などを、年金始めとする社会保障に活用すべきではないだろうか。豊かな自由主義の社会では、このような自発的な資金の拠出や好意の方が、制度に依存するよりはるかにシステムとして強く安定的ではないだろうか。

これらを考えると、公的年金制度は、多様なニーズや貢献を考慮に入れ、抜本的な改革の是非を検討する必要があるのではないだろうか。これまで、世の中の変化に対して大きな枠組みは変えずに部分的に対処してきた。それはそれなりに必要なことであったが、世の中の変化は非常に大きく、部分的な対応では制度が複雑になるばかりであり、制度内での整合性を脅かしている。それらのことが、国民の年金に対する理解を難しくし、公的年金離れを促している面もあるのではないか。

### 2. 公的年金の財政方式

長期的な観点から見ると、年金の財政方式として賦課、積立の両方式にはそれぞれ一長一短がある。賦課方式は、貨幣価値の変動、経済の生産性低下などの影響を受けなにかわりに人口構成の影響を受ける。逆に、積立方式は、人口構成変化の影響は受けないが、経済の変化に弱い。その意味で、賦課方式と積立方式を並列して採用する制度はそれなりの意味を持っている。

現在のわが国の公的年金は、将来の保険料負担を軽減するために、賦課方式に積立方式を取り入れるという財政運営を行っている。この場合、将来の保険料に関心があり、積立部分の意味は、積立方式におけるそれとは本質的に異なる。その結果、現在の制度では、積立方式といいながら、年金債務の考え方がまったくない。そのことが、万一積

立金の運用が間違っで行われ、実際の積立金が計画に遠く及ばなくても、責任等が曖昧にされるといふ懸念を生む。そのようなことが起こっても、財政再計算の際に予定積立額の変更と保険料の改定ですまされてしまうおそれがないとはいえない。

その意味で、現在のように将来の保険料負担を考えて現在の財政方式を定義づけることはやめ、新たに、それぞれの長所を生かした公的年金財政にするために賦課方式と積立方式とを併用すると性格付けし、積立部分の年金債務を明確にして財政運営を行うほうが望ましいのではないだろうか。

### 3. 「支え手を増やす取り組み」について

公的年金の本質は、賦課方式にせよ積立方式にせよ、国民が自ら原資を拠出して将来の所得を確保するものである。株主が拠出をし従業員が給付を享受する年金とは本質的に異なる。

「雇用と年金に関する研究会」は「支え手の拡大」という発想で検討をされているが、その趣旨は、労働形態、家計の形態が多様化した現在、これまでの制度ではカバーされない人々をいかにして年金制度の恩恵に浴せるようにするかというところにあると理解できる。

しかし、「支え手」というと「支えられる人」がいるという印象を与える。公的年金の財政逼迫が問題とされている現在、「支え手を増やす」と表現すると、いかにも「支えられる人」(受給者)が困るので、原資の提供者として「支え手」を拡大するという考え方と受け取られるおそれがあるのではないだろうか。多くの人がこのように受け止めるとすると、上記部会が押し進めようとしている制度の拡大をむしろ阻害するおそれがあるのではないだろうか。

上記部会の基本的な考え方は「制度への加入を可能にし年金制度の恩恵に浴する人を増やす」ということであるから、「支え手」とは加入者、受益者と理解することも可能であるが、この場合には、「制度の支え手」という意味になる。公的年金制度自体は、自らが自らを支えるのであるから、加入者を増やすこと自体は、長期的には年金制度の財政安定にとってプラスにもマイナスにもならない。やはり、「支え手」という呼び方は適切ではないのではないのか。

私が問題にしているのは「支え手」という言い方だけで、上記部会の検討内容そのものには異論はない。それだけに、「支え手」という表現が、国民に間違った印象を与え公的年金制度に対するマイナスのイメージを増加させることをおそれる。

以上

## 公的年金の制度設計のあり方について

日本経済新聞論説委員 渡辺俊介

公的年金はこれまで原則5年に1度、その時の新人口推計などを基に財政を再計算し、給付と負担の見直しを行ってきた。しかしこれまでの20年間にわたる数度の見直しのたびに、給付の抑制と負担の増加が繰り返されてきた。出生率の予想以上の低下、平均寿命の着実な伸び、さらには経済の低成長などを基礎的な要件として制度設計すればやむを得ない措置ではあった。ところがその結果として公的年金に対する国民の信頼は揺るぎはじめ、それが基礎年金だけでなく厚生年金の空洞化の進行をもたらしている。

今回の新人口推計では平均寿命のさらなる伸びとともに、合計特殊出生率が1.39にまでしか回復しない(中位)というきわめて厳しい見通しが示された。出生率の見通しを立てるに当たって、これまで取り上げなかった要因や新しい兆候などを取り入れた結果であり、手法としては妥当である。

ただこうした厳しい推計に基づいて公的年金財政の将来見通しを立てると、より一層の給付抑制と負担増を求めなければ、財政の維持は困難になることは明らかである。楽観論を排し、厳しく見通して対策を立てるのは責任ある対応ではある。しかし公的年金に関して言えば、一層の給付抑制と保険料引き上げという措置をとれば、これまで以上に国民の間に不信と不安を広げることになるだろう。公的年金制度が信頼を失えば、存続は不可能になる。また「年金はあてにならない」という老後不安がさらに広がることは個人にとっても不幸なことだし、国の活力低下にもつながる。経済成長にも悪い影響を与えるのは避けられない。そうした理由から、今回は厳しい人口推計、中でも出生率の見通しをそのまま前提として織り込むことに躊躇せざるを得ない。

それは公的年金制度の将来像が悲観的なものになるから、という理由からだけではない。1.39という見通しをそのまま機械的に前提とすることは、出生率の回復に向けての努力をしないことを前提にする、と解釈することもできるからである。

子供を産み、育てやすい環境を整えていけば出生率が回復するという例を諸外国に見ることができる。わが国のそうした取り組みは、これまでは必ずしも十分だったとは言えない。保育体制、雇用慣行、経済的な問題など、少子化の背景にあると思われる原因の分析と対策を早急に実行に移す必要がある。幅広く、かつきめの細かな対策が浸透していけば、近い将来のわが国の出生率も今



回の推計とは異なった数字になる可能性は高い。

そのように考えれば1.39を固定的にとらえ、それに基づいて制度改革を進めるという手法は選ぶべきではないだろう。出生率が現在の予測よりも回復すれば、さらにその後の5年ごとの財政計算時に対応していけばいいという考え方もあるかもしれないが、そうしたたび重なる方針の変更がそのつど国民の年金不信を助長してきたというこれまでの経験も念頭に置く必要がある。

そのような観点から次期財政再計算における給付と負担のあり方を考えると、出生率に関しては1.39という見通しに代えてもっと高くなるという見通し（例えば高位推計の1.63）を使うというのも一つの方法かもしれない。高い数字を前提として年金の将来の姿を決める。そしてその高い設定を実現するために政労使をはじめとする国民が最大限の努力をすることを前提にするという手法である。こうすれば少子化対策ばかりではなく、高齢者や女性のより広範な社会進出、あるいは経済成長へ向けての文字通りの本格的な取り組みが期待できるというメリットはある。

しかし理屈の上ではそうであっても、その担保が得られない限りかえって不安感を与え、信頼を失う結果にもなりかねない。もちろん目標を達成できなければ国民の老後所得の柱である公的年金制度は破たんの危機にさえ直面する。やはり政策として無責任だというそしりはまぬがれないだろう。

そこでこのような「努力を前提に高い設定」というリスクの多い手法ではなく「努力をしなければ悲観的なものになる半面、努力をすれば給付はより高く負担は低くなる」という仕組みを内蔵した設計に改めることが現状においては最も望ましく、しかも現実的であると考えます。

原則5年に1度という現在の見直しでは、その時の政治情勢にも左右されることが多く、制度設計を狂わしかねない。またこうした形の手直しではどうしても政治や行政が中心となり、国民は改革の担い手にはなりにくい。年金の姿を決めるに当たって政治と行政にだけまかせるのではなく、国民全体の努力を引き出すインセンティブを制度自体に組み込むことが望ましいと考える。

# 年金制度改革に関する意見

年金部会委員 渡辺俊介

## I. 負担と給付のあり方について

出生率などの基礎係数を基に原則5年に一度の財政再計算のたびに、負担と給付のあり方を決めるというこれまでの手法から脱すべきである。出生率の向上、高齢者や女性の社会進出の拡大、さらには経済成長に向かって国民全体の努力が引き出せるインセンティブを制度の中に組み込むことが望ましい。(その理由については7月19日に提出した意見書で詳述)。

## II. 財政方式、および積立金のあり方について

積立方式に移行すべきとの意見もあるが、そのためには膨大な未積立債務を償却しなければならない。その負担を国民に求めるのは現実的ではない。また将来の保険料負担を考えると、現在の積立金を取り崩すことも責任ある対応とは言えない。当面は現在の賦課方式を維持し、Iで述べた「見なし掛け金建て」との接点を見いだしていくべきである。

## III. 基礎年金のあり方について

### ① 保険料方式か税方式か

現在の基礎年金に関しては①保険料の未納、滞納問題②3号被保険者問題など解決しなければならない課題が少なくない。その有力な手段として税方式に切り替えるべきだという意見がある。確かに税方式にすればそうした問題は解決する。しかしそのような大きなメリットがある反面、税方式は現実的にうまく機能するだろうかという疑念がぬぐえない。

その一つは財源をどこに求めるのかという点だが、これについてはいずれにしても給付に見合った負担を求めるという観点に立てば、国民にとっては保険料であれ税であれ、その性格に違いはあっても同じ負担であることに変わりはない。それ以上に国民に違和感を与えるのは、いわば何もしなくても一定年齢に達すれば誰にも同じ金額の年金が支給されるという点であろう。税を財源とする以上、高所得者も低所得者も同じ年金額というのも受け入れられにくい。所得調査の必要性も出てくることは避けられない。保険料を納めた人がそれに見合った給付を受けるというシステムを残すことが望ましい。

### ② 国庫補助について

完全な税方式は現実的にうまく機能しないと考えられるものの、それが持つメリットを少しでも活かすためにも、また保険料の上昇幅を抑えるためにも、国庫負担の割合を2分の1に拡大すべきである。これは保険料凍結解除とセットになっているいわば約束事と考えるべきで、約束を果たさなければ信頼を失

う。もちろんその際にはその財源に関しても明確にしなければならない。基本的には安定した財源として消費税を目的税として充てるのが望ましいが、現状では消費税の引き上げは妥当ではない。当面は歳出構造の見直しによって財源を確保すべきである。

### ③ 未納、滞納問題について

悪質な未納、滞納者に対しては法律で定められた強制処分の適用をすべきである。「強制処分をしても効果がない」「かえって国民の反発を招く」というのであれば、どのような方策が最善なのかを考え、必要な法改正をするのが筋であろう。法律はあるがそれを適用しないと言うのは、かえって信頼を失う結果になる。

また学校教育の場で保険料納付の重要性を取り上げることは今後とも必要だが、その際には「なぜ保険料を納めなければならないのか」に関して明確な回答を用意しなければならない。税金と同じように国民の義務なのか、保険料を納めないと年金が支給されないからなのか、あるいは今の高齢者をみんなで支えなければならないからなのか。そこのところがあいまいになっていることも未納や滞納を生んでいる背景にあるように思う。罰則適用と合わせて明確な姿勢を示す必要がある。

## IV. 支え手を増やすことについて

これまで議論されてきた女性、特に3号被保険者を中心に女性の支え手を増やす考え方には賛成である。と同時に、高齢者の雇用拡大によって支え手を増やす取り組みも進める必要がある。これは少子化対策と同様に厚生労働省だけでは不十分で、文字通り全省挙げて取り組まなければ効果が期待できない。

一方で年金制度の面からも高齢者雇用の促進を図るべきであり、例えば在職老齢年金のあり方などについても議論する必要がある。

## V. 物価スライドのあり方について

物価スライドは毎年実施することになっているにもかかわらず、この3年間は見送られてきた。わずかなマイナス改定ではかえって事務費もかかり実施すべきではないとの意見もあるが、その時々々の政治的な判断によって実施するかしないかを決めるのは制度の信頼性を損なう。かつての「5%を超えて上下した時に実施」といった「ゾーン方式」の方が実態に合っている。

以上