

総論－近づく年金時代－

第4章 年金時代の展望

本格的な年金時代の到来を控えて、わが国の年金が老後の生活の支えとなるために必要とされるさしせまった諸措置については、第3章特にその最後に述べたとおりである。しかし、年金給付費の国民所得に対する比率が現在の欧米諸国の水準に近いものとなるような時期を考えると今から検討を始める必要があるいくつかの問題点を指摘せざるをえない。これらは、本格的な年金時代を真に豊かなものとするために、国民のあらゆる層の納得のえられる方向で解決策が求められねばならないものであろう。年金の充実のためには、国民所得のうちの相当な部分がふり向けられることになるので、その費用の負担はその時点の所得水準が相当に高いものであったとしても、決して軽いものであるとはいいがたいであろう。とすれば、費用の負担の適正化という観点が年金時代の展望の中では、十分に意識されねばならない。

総論—近づく年金時代—

第4章 年金時代の展望

第1節 国民皆年金の将来像

現在のわが国の公的年金制度は、八つに大別され、また事業の管掌者毎に分ければさらに細分されている。そのうちには、今後加入者が減少することが予想されるものも多い。

たとえば、国民年金は、現在被保険者数は2,300万人をこえるわが国の公的年金制度のうちで最大の制度であるが、この被保険者の大部分は、農業、自営業に従事する者およびその配偶者であって、今後は新規加入者が増加していくことが困難であると予想される。

こういった制度が、本格的な年金時代を迎えた時期にどういった姿になるかを考えてみると、受給者は過去の被保険者が多かったことから多く、他方被保険者は少ない、という逆三角形の姿となるであろう。その時期に、受給者の年金額を、物価などに見合せて引き上げていくための費用を、その少ない被保険者が負担せねばならないとすれば、その負担率は、重くなるのは当然である。

これはこれらの制度の財政危機をまねく原因となるであろう。極めて限られた企業体や集団を基礎に設けられている年金制度については、国民年金よりもさらにきびしい将来が予想される。

一方、厚生年金の被保険者は、国民年金の被保険者の減少にみあって増加していき、費用負担の面では、やや好条件におかれることとなろう。

今後の姿については、これら各制度毎の将来動向を踏まえて、公的年金制度全体の基本的あり方について検討する必要があるだろう。

総論—近づく年金時代—

第4章 年金時代の展望

第2節 他の社会保障制度と年金

生活保障の目的のために行なわれている他の社会保障制度と、年金制度がどのような役割分担のもとに実施されていくべきかも、今後の大きな検討課題である。

第2章でふれたように、公的扶助と年金、社会福祉と年金、児童手当と年金が、どのように組み合わせたり、補完しあって、高齢者、身障者、母子家庭の生活を守っていくのかについては、諸外国の例でもさまざまであって、一つの原則が定まっているとはいえないようである。またそれぞれの制度の特性と思われてきたことが変化し、公的扶助と年金制度の接近など各制度の接近も見られる。

年金制度は、例えばある年齢になったという事実を契機にして支給を始める機械的な制度であって、きめ細かな配慮を必要とするような問題又はその保障すべき額が対象者によって極めて差の大きいものに対してはあまり有効でないか又は過大な費用が必要となるといった傾向を持っている。

老人の生計費といっても、通常健康状態の場合の経費と、特別養護老人ホームに収容することを相当とする場合の経費との間には、相当の差がある。すべての老人に特別養護老人ホームの入所費用をまかなうに十分な年金を支給することは、膨大な金額が必要となるし、また一部には必要以上の給付となる。諸外国の例でも、老人ホームの費用は、年金のみでまかなわれているのではないようである。

また、身体障害者に対する年金についても、例えば、障害年金とリハビリテーション給付のように身体障害者に特に必要とされるきめ細かい配慮に裏付けられた施策との結びつきが検討されねばならない。

年金制度と他の社会保障制度との関連で、最も大きな問題は、公的扶助との関連である。先に述べたように、現在のわが国の生活保護の受給世帯の多くは、高齢者、身体障害者、母子家庭であって年金制度の今後の拡充方向によっては、年金制度が公的扶助にとって代わることとなろう。しかし、現在年金制度の発達している諸外国においても、公的扶助および類似制度の給付費は、対国民所得比でわが国と同程度以上であるから、両者は併存し、有機的にその機能を果たしているといえよう。

公的扶助の基準と年金の標準的な水準との関連も国によって異なっている。これは年金の給付水準のあり方ともからむ問題であるが、なんらの資産もない者の健康な生活にとって必要な生活扶助の基準と年金の支給額になんらかの関連を持たせるべきかどうかについては、相互の目的や性格を考慮して慎重に検討する必要がある。また、差し当たりの問題として、無抛出の福祉年金の額がある程度の水準以上になったときにおける公的扶助との調整の問題はすみやかに検討を始める必要がある。

総論—近づく年金時代—

第4章 年金時代の展望

第3節 年金額の考え方

1 年金額の型

諸外国の例をみても、年金額の型としては受給者の過去の報酬にとらわれない定額的なものと、過去の報酬によって額の異なる報酬比例的なものがある。

公的年金は、標準的な生計費をまかなうもの、又は最低の生活費をまかなうものであると考えるならば、すべての受給者に対して一定額を給付すればよい。この場合には加入期間により年金額に差のある方式も必要ないという議論もあろう。この場合は拠出額、つまり費用の負担方式をどう定めるかが問題となろう。所得の高いものは高い保険料を支払い、低いものは少ない保険料を支払う方式をとりながら給付はいずれの者についても同額という年金の型は、オランダで採用されているが、一般に国民の同意を得ることは難しいのではないかと思われる。

一方報酬比例のみの年金額を定めるとした場合には、年金額の最低保障や頭打ちを考えなければならない。

われわれが老後の生活を考える場合、年金によって保障される生活の水準にあまりの差があることには抵抗を感じるであろう。過去にさまざまな事情で保険料の拠出額が少なかったとしても、老後の生計費が少なくても当然だとは思われず、そこになんらかの共通の水準を期待することが一般的であり、そのために年金額に最低保障を設けるといった考え方が多くの制度でとられているのであろう。

また、加入年数により年金額が左右されるべきかどうかとも問題である。加入年数が短くともある水準の額を保障すべきであることは公的年金の性格上当然と思われるが、年金額が加入年数の長さに完全に比例することが適当かどうかは別の問題であろう。20年加入の者の年金額が2万円であるとして、40年加入者はその倍額であるべきかということである。

加入年数の長いものがより高い年金額を受けるとということは、より多く拠出したものは、より多く給付されるべきだという給付と拠出均衡の原則に立つものであり、こういった、いわば私保险的な原則をどの程度残していくのかも検討する必要がある。

総論—近づく年金時代—

第4章 年金時代の展望

第3節 年金額の考え方

2 年金の給付水準

年金の給付水準がいかにあるべきかについての国際的な判断は、第2章でふれたILO128号条約において示されている。これでは各種年金の中心となる老齢年金について、従前所得の45%と定めている。

年金の給付水準は、老齢者の生活のどの部分をまかなう経費に相当すべきなのかといったところがまず問題となろう。大きな費目としては、医療費等であろう。諸外国の例をみても、これを入れる場合もあり、別の形で附加して給付する仕組みもあることは第2章でふれたとおりである。

次に、もし医療費等を除いた一般生計費を考えたとしても、それは現実には相当の幅をもって考えられるべきものであろう。老齢者の場合には、耐久消費財の購入は不要と考えるのか、教育娯楽的経費はどうなのかなどである。生産活動に現実に従事している労働者の家庭では、子供の教育、労働に従事しているための必要経費など、老齢者の家庭では不必要と思われる支出項目がたしかにあり、まったく同じ家計費を保障すべきかについては、問題があろう。

年金の給付水準として平均賃金に対してどの位の比率が適当かは一律には論じがたいところである。諸外国の現状では、国によって相当の違いがあり、有配偶者に対する年金を考えたとき平均賃金の3割から6割に相当している。

また、年金の給付水準の最上限を設けるかどうかの問題もある。わが国の共済組合では年金額の計算の基礎となる俸給に上限を設けた上に、さらに年金額は俸給の7割をこえないこととされている。この上限を設けるかどうかは今後の発展の方向を定めるについての大きな検討課題である。

総論—近づく年金時代—

第4章 年金時代の展望

第4節 年金の財政

1 将来の財政運営

わが国の年金制度は、福祉年金を別にすると被保険者本人および事業主と国又は地方公共団体等の三者で費用を負担しており、その財政方式は、積立方式が採られている。

財政方式として積立方式が採られた理由は、加入期間が20年といった一定の長さになったときに年金の受給資格を与える方式で制度を仕組んだため、受給者は制度の発足時にはなく、後になって多くなるので、この長い期間の費用負担を平準化していこうという考え方に基づいている。

厚生年金および国民年金では当初は、必要とされる保険料を全額徴収していたが、その後受給者が少ない早い時期の保険料率を下げ、段階的に後期の保険料率を上げる修正積立方式へ移行している。このため現在両制度が保有している積立金は、現在までの被保険者の過去の被保険者期間を年金額に反映させるには不十分な額であって、足りない分は将来の被保険者の負担にゆだねているのである。今後この財政運営をどうすべきかについては、次の諸点に分けて検討しなくてはならない。

- (1) 保険料負担の変化はどのようなものが適当なのか
- (2) 単一の制度内だけで考えることができるのか

(1)について

今後の本格的な年金時代の被保険者の負担が、今と比較すると相当に高いものになることはさけられない。

その場合に、家計にせよ、企業の負担にせよ急激な負担増にはたえられないので、このための配慮が必要であろう。

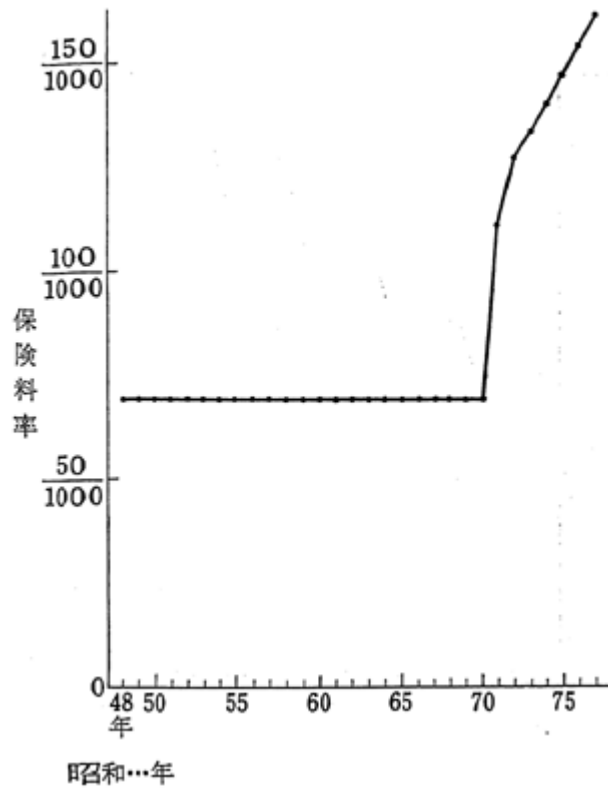
(2)について

第1節においてふれたように、各制度が現在のように分立し、それぞれが別会計となっていて各制度の中で収支をまかなうことを前提としては、賦課方式が成立しうるのは、一部の制度のみである。

ひとつの試算として、厚生年金の被保険者集団をモデルにして、今後30年の年金財政を展望してみたものが第4-4-1図、第4-4-2図である。

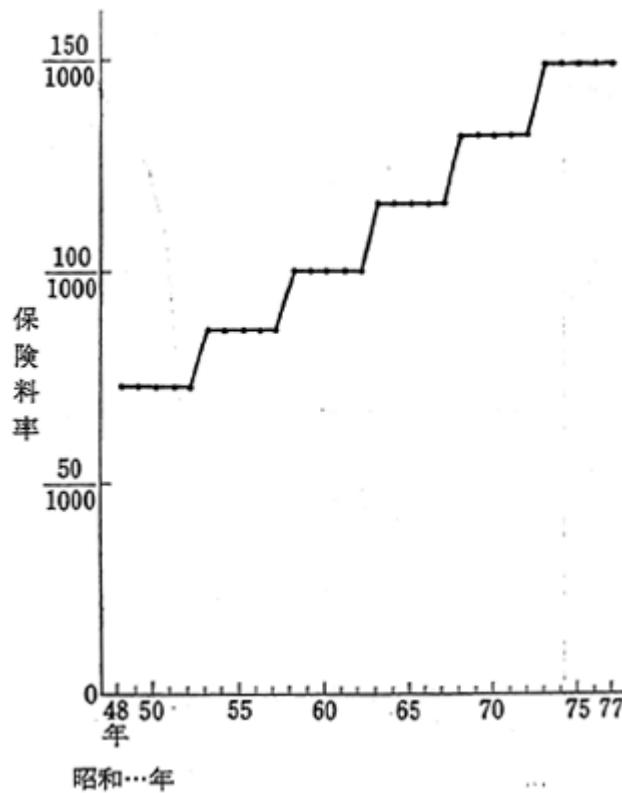
第4-4-1図 現在の保険料率で推移した場合

第4-4-1図 現在の保険料率で推移した場合



第4-4-2図 現在の保険料の修正率で推移した場合

第4-4-2図 現在の保険料の修正率で推移した場合



第4-4-1図は、現在の保険料率を固定し、収支の不足は現有の積立金を取り崩すこととした場合で、このときは昭和70年代に入って保険料を急激に上げる必要が出てくる。第4-4-2図は、これまでの保険料率のきめ方を踏襲した場合で、この場合には、この30年間には保険料を急激に引き上げる必要は起らないこととなる。

(注)

受給者がどのように増加していくかを決めるのは、制度の仕組みと、被保険者集団の年齢構成、過去の加入期間などである。総給付費は、受給権者にどのような水準で給付を行なうかという制度の仕組みと、給付額に影響を与える賃金の動向および受給者の平均余命などによって決まってくる。

ここでは厚生年金を例にとった。

ただし、給付水準については、老齢年金(被保険者期間30年)の場合男子平均賃金(定期給与)の45%と仮定して保険料率を試算したが、これは具体的な制度改善とは全く関係のないものである。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

総論—近づく年金時代—

第4章 年金時代の展望

第4節 年金の財政

2 年金費用の軽減

わが国の年金制度には、諸外国よりも負担増になる要因をかかえていることは、各方面から指摘されている。

ひとつは支給開始年齢が諸外国より低いことであり、他のひとつは、いくつもの年金が同一人に併給されることである。

さきにものべたように、わが国の年金の支給開始年齢は、共済組合が55歳、厚生年金が60歳(女子は55歳)で、諸外国の支給開始年齢に比べると若い。

また在職中であっても、厚生年金では65歳から老齢年金が支給される。

60歳を支給開始年齢とした場合と65歳を支給開始年齢とした場合の年金費用は、大略10対6の比となり、この5歳の開きが年金財政上大きな意味を持っていることが知られている。

もし、同一の拠出がある場合には、65歳から支給した場合は、60歳のときの7割増の給付が可能となる。

いわば、拠出可能額に制約があるという前提に立てば、重点的に厚い給付をするか、広く浅い給付をするかの違いである。

一般に平均寿命が延長されつつある現在においては、稼働年齢はかつてより上昇しているといつてよいであろう。高年者の充実した職業生活の実現のための方策が検討されることと合わせて支給開始年齢も検討されるべきではなかろうか。

また、原則的な支給開始年齢にいたる前に例外的に稼働能力を喪失する者についてのきめ細かい配慮も忘れてはならない。例えばイタリアの例のような、所得制限をつけて60歳から支給する措置を併存させるなどが考えられよう。

もうひとつの、二つの年金を同一人が受けとる問題については、問題は複雑である。現行の制度においても、同一人が老齢給付と障害給付の二つを、同時に受けることができるときは、本人の選択により、そのうちのひとつのみを給付することとされている。

これは、事故が重なっても二倍の生活保障をする必要はないことから、二つの給付を併給しないこととしているのである。問題は、他の受給者と比べて、二重の拠出があれば二つの給付を受けとることも正当性があるという考え方も残存していることである。亡くなった夫が共済組合の組合員であった妻が、共済組合に加入し、退職後、退職年金を受けるようになったとき、従来受けていた遺族年金も併給されている。これは、他の受給者に比べれば二重に掛金を拠出したから、二つの年金を受けるのは当然という考え方に基づくものである。

ひとつひとつの年金の給付水準が低い時期には問題は少ないが、年金の給付水準がある程度上昇していった後に、このような併給を行なうことは、一部の人に特に厚い給付が行なわれるという不均衡を生じる。過去に拠出が多かったからという理由で他よりも二倍の給付がいくことが当然なのかどうかは冷静に検討する必要がある。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare