

## 04年公的年金改革の特徴とナショナル・ミニマム問題

小 越 洋之助

はじめに

- I 04年年金改革法までの経過
  - II 04年公的年金改革法案登場の背景—人口推計結果の利用
  - III 04年公的年金改革法における負担と給付の特徴
  - IV 公的年金改革とナショナル・ミニマム問題
- むすび

### はじめに

2004年2月10日に閣議決定され、国会に提出された年金改革法案（「年金制度改革関連法案」）は、従来になく日本の年金制度のあり方に対する国民の関心を喚起することになった。年金保険料の使途や国会議員の年金未納問題が大きな話題となり、国民世論はグリーンピアなどへの冗費、社会保険庁による不正支出問題の追及、国会議員の加入歴の公開、未納閣僚の辞任の要求し、この法案の廃案を求める運動も高揚した。その間、自民党・公明党と民主党との「三党合意」（同年5月6日。法案を衆議院通過させ一元化を含めた抜本の見直しを含め2007年3月までに結論を得ること、そのための協議会を設置すること）への批判が高まり、野党内でもその後の民主党執行部の交代、民主党の当初の方針の転換による民主、共産、社民三野党による廃案を求めた結束、とめまぐるしく動いた。未納問題は首相、閣僚の一部、公明党執行部などを初めと

する与党議員、民主党議員などを含めてジャーナリズムでも大々的に取り上げられた。

この法案は、国民への十分な内容説明や国会での制度本体での十分な論議が尽くされず、中央公聴会の実施、全野党への質問時間の保障などの手順・審議を経ないまま、2004年6月5日の参議院本会議で与党（自民、公明）の賛成多数で可決された。この当時の世論調査では「国会議員の納入状況の公表」（81%）と「今国会での成立を見送るべき」（68%）を求めた（JNN世論調査）なかで、大部分の国民は納得しているとはいえない状況にある。それは成立した段階から「暫定改革」「欠陥法」として早晩見直されざるをえないという強い批判があることにおいても明らかであろう。

いずれにせよ、今回成立した年金改革法は多くの論点、問題点を孕んでいる。この改革法の原型は2003年11月17日に発表された厚生労働省案（「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」）であるが、そこでは日本の年金制度の改革として「社会経済と調和した持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保」「生き方、働き方の多様化に対応した制度の構築」という二つの柱を掲げていた。第1の柱にはこれまでの年金制度のあり方を負担と給付において抜本的に改革する内容が含まれていた。本稿ではこのような問題状況のなかで、第1に、04年改革法の内容について、主として負担と給付の関係に注目して論点を整理したい。これは同法の第1の柱における改革内容の特徴、論点の整理となる。

第2に、それと関連して、筆者の問題意識に即して今回の改革法が年金の最低保障のあり方をどう位置づけていたかを今ひとつの重要な論点としたい。筆者によれば日本の公的年金制度は、その基本設計においてナショナル・ミニマム（国民的最低限）保障のシステムが全く欠如しているという基本的な難点・欠陥がある。今回の改革法においては、この点が全く改まっていない、と認識している。それどころか、改革法が実施されれば、現在急速に進み、今後も進行すると予想される公的年金制度の空洞化に対して、この制度設計の基本的問

題点がさらに露呈され、しかも今後そこから発生する矛盾が一層広がるのではないか、という深刻な懸念、予測を抱いている。本稿では、このような問題意識から、以上の二つの課題にアプローチしたい。

## Ⅰ 04年年金改革法までの経過

日本の公的年金は自営業者とその家族、学生が加入する国民年金をベースにして被用者、専業主婦など原則として全国民が強制加入する「基礎年金」制度を土台としている。民間企業の労働者、公務員にはそれぞれ厚生年金、共済年金として、基礎年金に上乘せされる報酬（賃金）比例部分がある。（通称「二階部分」。公務員にはこれにさらに職域部分が乗る。）さらに「三階部分」として企業年金部分がある。（厚生年金基金、税制適格年金、および最近流行している確定拠出型年金（「日本版 401(k)」）など）<sup>(1)</sup>

公的年金の支給開始年齢、算定方式はこれまでは被用者年金間でも厚生年金と共済年金とは異なっていた。しかし、今日では被用者年金については厚生年金の基準に合わせられ、定額部分＋報酬比例部分が基本算定式となっている。なお、この定額部分は国民年金をベースとした基礎年金の導入で、この部分は妻の加給年金を含め、2人分の基礎年金部分として調整された。このような制度設計の変更は1985年改革以降である。

年金の制度改革は1980年代以降顕著であり、相次いで実施されてきた。以下、04年改革と関連するその間の改革内容のポイントを整理してみたい。

第1に、1985年改革（実施は翌1986年4月）では、被用者年金と国民年金に共通部分を設定するいわゆる基礎年金制度の導入が行われ、全国民に共通する個人単位の年金部分設定とされた。この改革以前は、無業の主婦は国民年金に任意加入とされてきたが、この改革以降いわゆる「第3号被保険者」とされ、強制加入の対象となった。（その財源は基礎年金拠出金による）

全国民に共通する基礎年金制度の導入の主要な側面は国民年金の財政危機対

策であり、被用者年金からの拠出金として基礎年金財源の財政調整を行うとともに、従来は厚生年金（定額部分と報酬比例部分）の給付費の20%であった国庫負担をゼロにし、基礎年金制度の新設のなかで国民年金収入の3分の1であった国庫負担を基礎年金給付費の3分の1に限定した。同時に、それは年金水準の大幅切り下げとして行われた<sup>(2)</sup>。

また、共通部分とされた基礎年金は国民年金をベースにして、その受給資格期間は国際的にみても著しい長期の保険料納入期間〈最低25年、モデルで40年〉で設計され、基礎年金としながら、財政方式において税方式は選択されなかったことも留意されてよい。

第2に、1989年改革では、①国民年金の適用対象者に、20～60歳未満の大学・専修学校学生を強制適用させ、1990年から実施したことである<sup>(3)</sup>。

②また、厚生省主導の自営業者むけ個人年金としての地域型国民年金基金が創設された。③国民年金の保険料を1990年4月から1ヶ月8400円とし、以降段階的に引き上げ計画（毎年400円+物価上昇部分）が出され、金額については政策改定で1ヶ月55,500円とした。④厚生年金についても、保険料の値上げ計画（2020年、月収の31.5%、女性も同率）が出された。⑤次期財政再計算期に、厚生年金の定額部分の支給開始年齢を段階的に繰り下げることが盛り込まれた。また、厚生年金の定額単価、支給率の見直し、標準報酬の再評価率の改正があった。

第3に、1994年の改革では、①国民年金の保険料を、1995年4月分から、月額11,700円とし、以後1999年まで毎年500円+物価上昇分引き上げ、将来は21,700円とする。②厚生年金については65歳支給に繰り下げのために、60～65歳未満の「特別支給の老齢厚生年金」を暫定的な制度とした（名称は「60歳前半の老齢厚生年金」に変更）③「定額部分」は2001年度～2013年度に繰り下げられる、とした。④賃金スライド制について、名目賃金スライド制から手取り賃金上昇率に変更した。⑤さらに、厚生年金保険料率を1994年11月から標準報酬月額の16.5%、1996年10月から17.35%に引き上げ、賞

与からも1%の特別保険料を徴収する。そして財政再計算期ごとに保険料を2.5%ずつ引き上げ、2025年には29.85%を目指す、とした。⑥なお、このときに在職老齢年金、遺族厚生年金の支給方式も改定されている。

第4に、2000年4月の改革では、①厚生年金の報酬比例部分（老齢厚生年金）の5%カットを実施した。この結果、その給付水準の段階的切り下げとして、乗率をそれまでの7.5/1000から7.125/1000に削減した。（65歳まえについては、経過措置の乗率として9.5/1000～7.125/1000）これは2000年4月から実施されている。

②また、65歳以上の年金（老齢厚生年金だけでなく、遺族年金、障害年金も同様）について、賃金スライド制の停止が行われ、物価スライド制だけとなった。賃金スライド制の停止は事実上の廃止である。これも2000年4月から実施されている。この影響は大きく、今回の改革法での長期的給付水準切り下げに大きな役割を演じることになる。③厚生年金の強制加入期間を69歳まで延長する。これは2002年4月から実施された。④賞与部分からも年金保険料を徴収する。これは2003年4月から実施している。改定以前は月額保険料17.35%以外に賞与部分は1%の保険料徴収のみであった。総報酬制（月給プラス賞与）の初年度の保険料率は月額表示で13.58%とされた。⑤厚生年金受給開始年齢を65歳に段階的に繰り下げる。この措置は男性の老齢厚生年金（従来「特別支給の老齢厚生年金」としていた）のうち、定額部分については2001年4月から2013年まで、13年かけて65歳支給に繰り下げ、2013年から2025年までに報酬比例部分も65歳に繰り下げる措置である。（女性は男性よりも5年遅れとなる）

この結果、男性で1961年（昭和36年）4月2日以降生れ、女性は1966年（昭和41年）4月2日以降生れの老齢厚生年金の支給は「一階部分」の基礎年金とともに、全て65歳支給とされた。

以上のように、1980年代以降、重要な年金改革が相次いで実施され、そのたびごとに、年金水準は切り下げられてきた。また、2000年改革において、

年金の賃金スライド制の凍結（廃止）とともに、65歳までの段階的年金支給開始年齢の繰り下げが行われた。これも給付額削減政策である。

また、保険料の引き上げは景気動向を配慮して一時期凍結されてきたものの、2003年には総報酬制が導入された。これは民間大企業において1990年代以降、成果主義賃金への転化が流行し、その一環としての年俸制が普及していることへの対応もあるが、その主要な政策意図は賞与比率が高く平均賃金以上の賃金を稼得している労働者からの保険料徴収の増加政策（なお、関連して事業主も負担増となる）にあることは明らかであった。

## Ⅱ 04年公的年金改革法登場の背景—人口推計結果の利用

このような再三の改革で、国民はもとより、政府・厚生労働省当局においても、年金改革はなすべきことはすべて完了したと認識したはずであった。労働者・国民は相次ぐ年金水準切り下げや負担の増加、年金の将来不安によって、未加入、非加入、加入継続の放棄、あるいは加入者の可処分所得の低下による家計への圧迫要因の増大による家計消費の抑制となった。年金制度は信用できないという意識が高齢者、若者を問わず広がったのはそのような背景であろう。この状況下で04年年金改革として、さらなる給付水準の引き下げと保険料の毎年の段階的引き上げ策が提案された。その背景には新たな人口推計結果がある。

国立社会保障・人口問題研究所が2002年（平成14年）1月発表した『日本の将来推計人口』（平成13（2001）～62（2050）年の50年間の推計（参考資料として平成63（2051）年～平成112（2050）年も付加されている）によれば、長期的に合計特殊出生率が1.39の水準に推移する中位推計、高位推計1.63、低位推計1.10の三種類の推計値を示し、以下の特徴を示した。

第1は、総人口の推移について、人口減少時代の到来としている。総人口は平成12（2000）年1億2693万人（『国勢調査結果』）であるが、中位推計では

平成 18 (2006) 年の 1 億 2774 万人でピークとし、その後長期の減少過程に入り、平成 25 (2013) 年にはほぼ現在の人口規模に戻る。平成 62 (2050) 年におよそ 1 億 60 万人となる。(2050 年において高位推計では 1 億 825 万人、低位推計では 1 億人を割り、9203 万人)

第 2 は、少子化の推計である。出生数は 1973 年 (昭和 48 年) に 209 万人であったが、2000 年 (平成 12 年) には 119 万人と半減し、年少人口 (0~14 歳人口) も 1980 年代初めの 2700 万人から 2000 年 1851 万人 (『国勢調査結果』) に減少していた。中位推計では、年少人口は 2003 年に 1700 万人台に減少し、その後ゆるやかな長期減少過程を進み、2050 年 1084 万人となる、とする。(高位推計では 2050 年に 1400 万人)。合計特殊出生率 1.10 という超低出生率では 2014 年 (平成 26 年) に 1500 万人を割り込み、2050 年 750 万人という急速な年少人口減を予測している。

第 3 は、生産年齢人口 (15~64 歳人口) の予測である。それは戦後一貫して増加し、1995 年 (平成 7 年) に 8,717 万人とピークとなったが、2000 年には 8,638 万人に減少した。(『国勢調査結果』)。中位推計では 2030 年 (平成 42 年) に 7,000 万人を割り込み、2050 年に 5,389 万人となる、としている。(高位推計では 2050 年 5,838 万人、低位推計では 4,868 万人)。低位出生率が今後も持続するとの見通しでは生産年齢人口の減少とともに、その内部構成の変化、すなわち若い労働力の減少、労働力の高齢化をもたらす可能性が高いとして、「働き盛りの高齢化」を指摘している。

第 4 は、老年人口の推移である。老年人口 (65 歳以上人口) は現在の 2200 万人から 2013 年 (平成 25 年) 3000 万人を突破し、2018 年 (平成 30 年) 3417 万人へと急速に増加する。これはいわゆる「団塊の世代」(昭和 22 年~24 年出生世代) が 65 歳以上の年齢層に入りきるまで急速な老年人口の増加となる。その後は増加の勢いは弱まり、第二次ベビーブーム世代が老年人口に入る 2043 年 (平成 55 年) にはそれがピークとなり、2050 年は 3,586 万人と予測している。なお、高齢化比率 (総人口に占める老年人口比率) は、2000

年で17.4%であるが、2014年（平成26年）25%台、2017年（平成29年）27%、2050年35.7%と予測している<sup>(4)</sup>。

このような人口推計結果をどう評価するか、という重要な論点がある。高齢化は平均寿命・平均余命の伸びを反映しており、その意味で今回の改革法は「団塊の世代」が年金受給世代になる状況への対策の色彩が濃厚である。さらに少子化の推計結果に衝撃を受けて、当局が後述する「マクロ経済スライド」での調整を意図したことは明らかである。

西沢和彦氏によれば、過去の「財政再計算の位置づけと問題点」において、①人口推計②運用利回り③労働市場におけるその前提の甘さがあるとした。①は最もあり得るシナリオとしての出生率の中位推計がその役割を果たしていない（実態値としての出生率はたえず中位推計を下回ってきたこと）、また平均寿命も低目に見積もってきたという人口推計の甘さ、②は積立金の運用利回りの甘さと市場運用での失敗、③は労働市場における労働力率の低下、失業率の上昇、常用雇用者比率の低下であり、若年層を中心とした非正社員化の転換の見通しにも甘さがある、と指摘した。さらに西沢氏は「少子化への危機感」だけが演出されているが、「空洞化というよりはほとんど機能していない国民年金制度の抜本改革や巨額の累積損失を抱えている積立金の運用方法の見直し、あるいは2000年度の実績で明らかになった厚生年金制度の大幅減少への対応など、まずやらなければならない重要課題の存在がかすんでしまい、少子化対策ばかりがクローズアップされることになる」と批判している<sup>(5)</sup>。

これらの西沢氏の批判の諸点は十分吟味すべき論点のポイントを提示している。付記すれば、少子化を象徴する出生率低下指標について、さきの国立人口問題研究所の実態分析では、第1にバブル破綻以降の有配偶女性の出生率低下、第2に晩婚化、未婚化・非婚化を挙げている。筆者の解釈では、前者は1990年代以降の経済環境の激変（長期不況、経済のグローバル化など）を背景とする勤労者の労働と生活の貧困化、後者は結婚しないだけでなく、結婚できない若者の激増（若年失業、非正規雇用化・フリーター化、低賃金化）が主な原因

である。少子化対策はこの第1と第2の両面において行われなければならない。育児支援、育児休業、労働時間短縮、最低賃金制や協約賃金水準の充実、児童手当、税制、住宅、教育政策など体系的政策を施してきたスウェーデン・デンマークやフランスなどと比較すれば、日本では少子化対策も部分的彌縫策にすぎず、全く不十分であるといわざるをえない。

### Ⅲ 04年公的年金改革法における負担と給付の特徴

#### (1) 国庫負担2分の1の先送り

冒頭に述べたように、今回の年金改革法の原型は厚生労働省案（2003年11月17日発表）である。その案をベースにその後、政府与党（自民党・公明党）によって「調整」が行われ、政府法案が策定された。ここにはさまざまなポイントがあるが、最も重要なことは、負担（年金保険料）と給付（年金受給額）の問題である。それは、改革によって国民の年金保険料負担と給付水準がどのように変わるのか、ということであり、その結果次第では国民生活や家計への影響も甚大であるからである。そこで04年改革法の前提となった厚生労働省案の要点をまとめたい。

第1の特徴は、国民年金（基礎年金）の国庫負担を3分の1から2分の1への引き上げを前提とした案を示したことである。しかし、その実施時期、財源は先送りして、次に述べる「保険料固定方式」のシュレーションを行う前提としたことである。

国庫負担2分の1への引き上げという前提には以下の経過がある。

現行国民年金（基礎年金）の国庫負担は給付費の3分の1であるが、①1994年の年金改定時に、基礎年金の国庫負担が3分の1は少なすぎるという批判が起ったこと。衆議院、参議院の厚生委員会で、「国庫負担を2分の1を目途に引き上げることを検討する」という付帯決議が全会一致で決定されたこと。②1999年の年金改定時に、政府は財源を理由にこれを実施しなかった。そこで

2000年(平成12年)改正法において「平成16年度までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引き上げを図るものとする」という附則が明記されたこと。なお、この附則は国民年金保険料の持続的引き上げによる負担の増加によって、保険料の免除者、未納者、未加入者が増大するという年金空洞化の進行において、保険料の値上げを抑え、基礎年金の制度の安定を図るべく全額国庫負担の主張が多数を占めたなかでの当時の与党(自民党・自由党・公明党)側の対応であるが、国庫負担2分の1への引き上げは全党が一致して決定したことである<sup>(6)</sup>。③今回の法案提出に関連して、年金改革与党合意(2004年1月30日)において、2009年度までに2分の1にする、とされたこと。その間、2004年度から65歳以上の老年者控除(50万円)の廃止、公的年金控除の縮小を決定し、2005年度税制「改正」による所得税の定率減税(20%、上限25万円)の縮小・廃止をも課題に入れたこと。この国庫負担2分の1の先送りは、2007年度以降における本命の消費税率引き上げを視野に入れた対応であることは明らかである。

## (2) 「有限均衡方式」への「変更」

2003年9月5日、「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて」が発表された。これは公明党出身の坂口厚生労働大臣が試案として提出したことから、通称「坂口試案」と呼ばれた。

ここでは、①厚生年金の保険料率を20%、国民年金の保険料を月額1万8000円台とする②積立金の取り崩しにより、所得代替率でおおむね50%以上の給付水準を確保する③国庫負担2分の1への引き上げを04年年金改正で行う④社会保障全体の負担を32%に収めることを目標とする、などを掲げた<sup>(7)</sup>。

この試案において注目されたのは財政方式において、「永久均衡方式」から「有限均衡方式」を導入するとしたことである。従来の日本の年金財政は膨大な年金積立金を保持し、その水準も将来にわたってこれを維持するという財政計算が行われてきた。(「永久均衡方式」)。それを100年程度(平成16年の財

政計算時は95年)の期間について、給付と負担の均衡を図る方式として、積立金を徐々に取り崩し、95年後の2100年(最終年度)に積立金水準を給付費の1年分程度として行うというのが「有限均衡方式」と称するものである。厚生労働省『年金改革の方向性と論点』では、期限を決めない試算(永久均衡方式)によって現在の所得代替率59%を中位推計で2032年までの調整期間で52%にする、とされていた。これに対して坂口試案の95年間の「有限均衡方式」によれば、同じケース(中位推計)で59%の所得代替率を2018年までの調整期間に54.5%にする、とされた。(ただし「坂口試案」は所得代替率50%が下限である、としている。)そして、5年ごとに行う財政の現状および将来の見通しの作成ごとに「財政均衡期間を移動させることにより、少子化の状況や経済の見通しの状況を踏まえながら、常に100年程度の期間で年金財政を見直す」としている。この考え方は厚生労働省案でも改正法案でも「財政検証の実施」として組み込まれた。これは坂口厚生労働相が年金法案の立案を加速化させる意図から、年金積立金の取り崩しを視野にいれた試案を発表し、それが厚生労働省案、改革法案に影響を及ぼした結果である。

もし積立金を直ちに取り崩す覚悟があるならば、04年年金改革においても被用者・国民に過度な負担と給付水準の削減を提案しなくてもよいことになるが、この試案は年金財政運営における国民の非難、積立金の取り崩し要求に対応しつつ、将来は積立金を取り崩して負担増と給付削減の非難の緩和の姿勢をみせながら「保険料固定方式」による年金改革の議論を加速化させる役割を演じた、と評価することができよう。

年金積立金は、現在、厚生年金(134兆6000億円)、国民年金(9兆7000億円)で合計144兆3000億円という膨大な額がある。厚生年金では厚生年金基金の代行分(約30兆円と推定されるが、最近代行返上で急減している)を加えれば約174兆3000億円に達する。これに各種共済年金積立金約43兆8000億円を加えれば、総額218兆1000億円にも上る。(なお、数字は2002年：平成14年3月末。いずれも時価ベース)。

日本では年金積立金が給付額の約5年分に相当するほど巨大にストックされている。国際的にみても日本の年金積立金、積立度合いは異常に高い。賦課方式と称しながら巨額の積立金を保有しているのが日本の年金財政の特徴である。今回の年金改革案は積立金の保有という視点において捉えた場合、立法案者の政策意図における重要な側面が見えてくる。95年有限均衡方式での見直し（最終保険料20%固定のシュミレーション）でも厚生年金積立金は2005年171兆円から2040年326.2兆円（平成11年価格で178.5兆円）に増える。その積立度合いは4.9年分である。2100年では積立金が112.8兆円（平成11年度価格で18.8兆円、積立度合い1.0年分）という推計である。すなわちその取り崩し時期は2050年（平成62年）以降と45年以降も先のこととして試算されている。別言すれば、今後約45年間は膨大に蓄積した積立金を年金給付に使用せず、その間は給付対象者の増加は保険料の引き上げと給付削減によって賄う道に邁進する、という意味が込められている。そうであれば、巨大な積立金取り崩しの先送り政策で利益を得るのは一体誰かという視点で、問題の所在を深く吟味すべきであろう。

### (3) 「保険料固定方式」の特徴

第2の特徴は、「保険料固定方式」を提案したことである。これは、今回の改革法のポイントであるから、詳細にみてみたい。

#### 1) 保険料固定方式の定義と保険料の引き上げの特徴

保険料固定方式とは、「最終的な保険料率を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済情勢の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む」（厚生労働省『年金改革の骨子に関する方向性と論点』2002年12月5日発表）ということである。したがってこの用語は最終保険料の「固定化」だけでなく、給付の自動調整メカニズムを含んだ言葉である。厚生年金保険料は、2003年段階において総報酬ベース

で13.58%（労使折半）であったが、厚生労働省案は2004年10月から毎年0.354%（本人0.177%）引き上げて年収の20%で固定するというもので、保険料の固定時期は2022年とされた。

厚生労働省案は、その後の財界からの批判を受け、与党合意（自民党・公明党）において2004年10月から毎年0.354%引き上げを行い、2017年度以降18.30%で固定、と修正された。この方式によれば、民間企業被用者の平均年収570万円とした場合、賞与部分を含めると、被用者負担分だけで年1万円ずつ増加する。つまり、2004年プラス1万円、2005年プラス2万円、2006年プラス3万円という具合で、現行38万7030円の負担が2017年度には52万1550円と、14年間の負担増の累計は年間13万4520円の負担増となり、本人負担が毎年1万1210円増加する、という計算で、実質1.35倍の引き上げである。また、年収による保険料負担の実額格差も大きい<sup>(8)</sup>。

なお、与党合意を受けた法では、最終保険料率を変更したものの、固定時期を5年間短縮している。この短縮期間の保険料率は約2%に該当する。（年 $0.354\% \times 5 \text{年} = 1.77\% \neq 2\%$ ）そうであれば、厚生労働省の当初案（2022年、20%）を根本的に修正したものではない。

以上は厚生年金保険料であるが、国民年金保険料の場合はどうか。与党合意・法はこれを毎年280円（年間毎年3360円）上げて、2017年度で固定し、最終保険料16900円とする、とした。

当初の厚生労働省案では、国民年金保険料は毎年600円ずつ上げて、2011年度で固定し、最終保険料17300円としていた。法では毎年の増額を緩和し、固定時期を先送りした。それでも2004年基準で2017年では、毎年の負担増加は1人当たり月額3360円で、夫婦で月額6720円となる。年額では一人当たり43200円の増加であり、夫婦では年間86400円の増加である。国民年金の保険料の高さと納付率低下への批判への政治的配慮といえるが、最終保険料に到達させる時点を6年繰り下げただけで、最終保険料水準はさしたる変更をしていない。ここでも厚生労働省の当初案が生きているといえる。

以上から、厚生年金改革については、「持続できる年金制度」をめざしたとして、「保険料固定方式」としたものの、固定時期まで毎年毎年保険料を段階的に、しかも自動的に引き上げ、その負担を被用者に転嫁させることを意味する。また、高額賃金労働者を多く抱える企業では事業主負担も増加するから、保険料負担軽減を目的に賃金を引き下げる企業も増加する可能性がある。あるいは厚生年金保険料負担がある正社員雇用を回避して、非正規雇用への転換を図る企業が増大する可能性がある。

## 2) 「マクロ経済スライド」—スライド調整の技術的手法

第3は、「マクロ経済スライド」なる考えを導入させたことである。保険料の上限固定方式には最終的な保険料の「固定化」を意味するとともに、給付水準を継続的に切り下げるために、給付水準の自動調整システムを組み込んだ。その給付調整のシステムが「マクロ経済スライド」である。

「マクロ経済スライド」とは、年金の給付額に将来の少子化や高齢化をにらんで、労働力人口の減少率と高齢化による平均寿命の上昇によって自動的に給付を切り下げる仕組みのことである。

これについては、厚生労働省はすでに挙げた『年金改革の骨子に関する方向性と論点』においてさまざまなケースでのシュミレーションを公表している。

保険料固定方式では少子化等社会経済情勢の「変動実績」（具体的には労働力人口または被保険者の変動（減少）の実績を反映する方法（「実績準拠法」）とその「変動の将来見通しを反映する方法（「将来見通し平均化法」）とを分け、それぞれに「物価下限型」「名目年金額下限型」と称する区分けを行った推計を行っている。「物価下限型」とは単年度当たりの年金改定率の下限を物価変動分とする方法である。つまりスライド調整を行うと、前年度の年金水準を物価改定したものを下回る場合、物価上昇率により年金を改定する。これに反して「名目年金額下限型」とは単年度当たりの年金改定率の下限をゼロとする方法で、スライド調整を行った場合、前年度の名目年金額を下回る可能性がある場

合は年金改定率をゼロとする，とする。すなわち物価が下がった場合を除き，年金額は下げないが，物価上昇率にはスライドさせないというものである。

「実績準拠法」「将来見通し平均化法」（労働力人口変動の与件）と「物価下限型」「名目年金額下限型」（年金額下限の与件）を組み合わせたシュミレーションの結果，厚生労働省案として選択されたのは，後者では「名目年金下限型」であった。「物価下限型」が選択されなかったのは，それが「すでに裁定された年金の物価スライドを保証するから，保険料固定方式による給付水準調整は既裁定者には及ばないこととなる。その結果，名目年金下限型よりも給付水準調整期間が長くなり，最終的な給付水準が低下する」（前出『年金改革の骨子に関する方向性と論点』）という理由である。さらに，前者（労働力人口の変動の与件）を「実績準拠法」だけでなく，「将来見通し平均化法」を考慮して調整した。その意図は，これによって年金給付調整，すなわち年金給付額を少子化・高齢化の実績値だけをまたず，その予測値を加えて早期から切り下げをシステムに組み入れることであった<sup>(9)</sup>。

マクロ経済スライドの算定式は次のとおりである。

新規裁定者の年金改定率：手取り賃金の伸び率－スライド調整率

既裁定者の改定率：物価の伸び率－スライド調整率

\*スライド調整率＝1人当たり賃金上昇率（手取りベース）－総賃金の伸び率（手取りベース）

この考えによれば，年金改定においては，総賃金の動向が影響する。総賃金とは一人当たり賃金（名目手取り賃金）と労働力人口（被保険者数）の積である。それは，比喩的にいえば，年金支払い総額としての「パイ」の大きさである。保険料の給付総額は，この総賃金（パイの大きさ）の変動を反映する。すなわち，1人あたり手取り賃金の変動と，少子化や高齢化でパイの伸び率が縮小することにより，その分を「スライド調整」する，というのが，その理屈で

ある。(総賃金の伸び率=1人あたりの賃金の上昇率-労働力人口(被保険者数)の変動率)

上記算定式における変動率が「スライド調整率」に該当する。

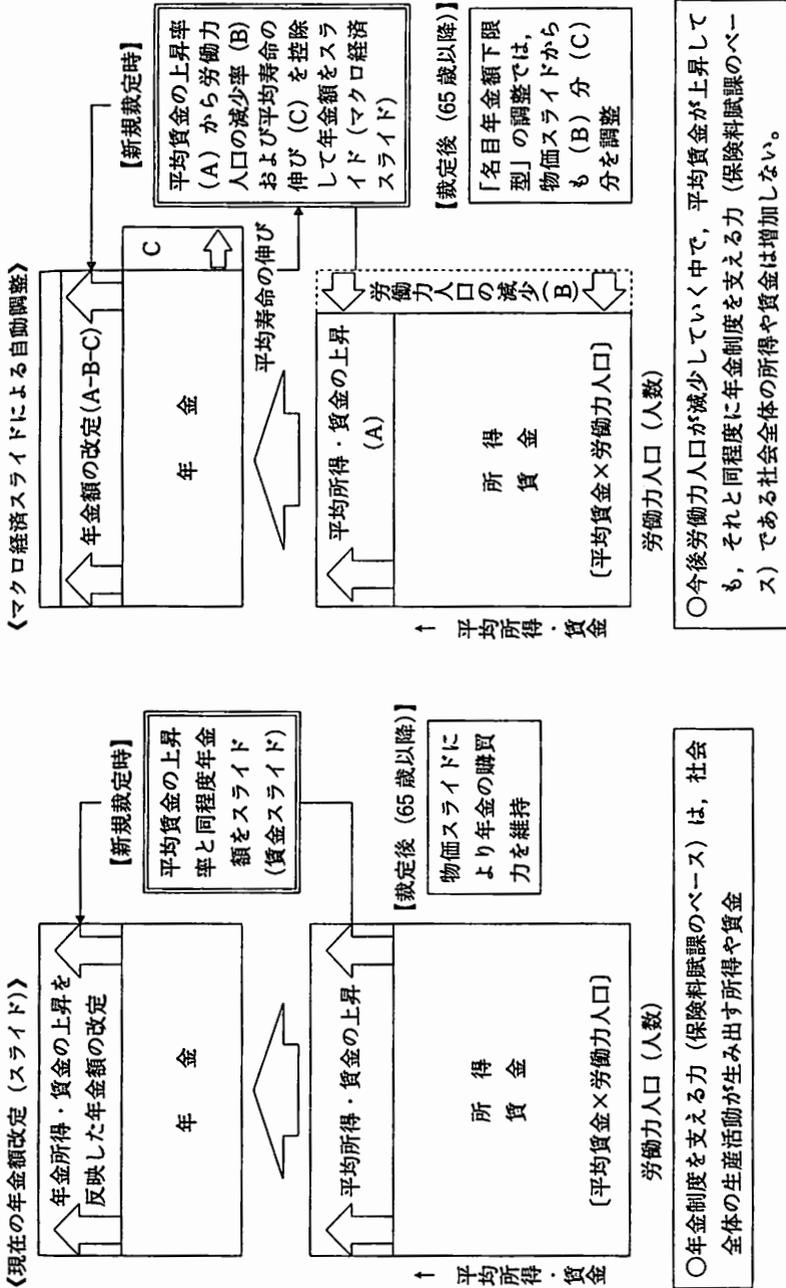
図1(マクロ経済スライドの考え方)で示すように、マクロ経済スライド方式では、平均賃金(受給者は消費者物価)が上昇しても、年金の支え手(労働力人口)が減少すれば、年金額を減少させる仕組みとなる。このスライド調整率とは、少子化による年金保険加入者の減少と、高齢化による平均寿命の伸び率を算定式に加え、前者を0.6%、後者を0.3%として、合計0.9%をスライド調整の「特例期間」(2004年~2025年の間まで)毎年マイナスさせる、ということである。(なお、厚生労働省案では1人当たり賃金の伸び率は景気の変動等の影響をかんがみ3年平均値をスライド指標とし、スライド調整率に影響する公的年金被保険者の変動率についても3年平均値を使用する、とした。)

重要なことは以下の2点であろう。

第1は、手取り賃金変動率およびスライド調整率は、厚生年金にも国民年金にも適用させることである。その理由は、パイの変動=総賃金の変動は、1人当たり手取り賃金の変動率×「労働力人口」の減少率であるとして、「1人当たり手取り賃金の変動率」を厚生年金・国民年金を含めた今後の年金改定の基準とさせることである。

第2は、「労働力人口」の減少率は被保険者数の減少率と同義に使用されているが、この伸び率を持続的に給付から差し引く改定を行うことである。従来は、厚生年金では新規裁定時の年金額は、賃金の再評価により、1人当たり(平均)賃金上昇率(手取りベース)で改定され、国民年金(基礎年金)の新規裁定は国民生活の動向を総合勘案した政策改定によっていた。これを「マクロ経済スライド」方式に変更すれば、新規裁定者(新たに年金を受けるもの)は、厚生年金はもとより国民年金も「被用者年金の被保険者の総賃金(手取りベース)の伸び率」を反映した改定となる。また、既裁定年金(すでに受給している人々)の年金については、物価上昇率からスライド調整率を削減した額

図1 マクロ経済スライドの考え方



（資料） 社会保障審議会年金部会資料「給付と負担の在り方（2）」（2003年3月7日）から修正して作成。

にとどめる，という方式である。

### 3) 「マクロ経済スライド」をめぐる論点

以上が厚生労働省によって検討されてきた「マクロ経済スライド」制の内容の要点である。以下，論点・問題点を指摘したい。

第1は，推計では技術的で複雑な用語が登場し，推計方式，算定結果は複雑きわまりなく，その試算における詳細な基礎データはすべての国民に情報開示されていないことである。社会保障審議会年金部会は，当局のその推計結果を所与のものとしてこの案の骨子を認めている。この推計では2008年以降名目賃金上昇率2.1%，物価上昇率1.0%，（実質賃金上昇率1.1%），積立金の実質運用利回り目標1.1%〔名目運用利回り（3.2%）－名目賃金上昇率（2.1%）〕を想定している。さらにこれらの前提には出生率が長期的に（2050年）1.39に改善すること（基準ケース：中位推計）を前提としている。少子化改善ケース（2050年1.52），低位推計〔1.10）も試算したが，基準はあくまでも中位推計である。賃金上昇率，物価上昇率，運用利回り，少子化の将来推計などはいずれも仮定であって，今後の経済情勢，経済運営によってはそれらの仮定は大きく変動する可能性がある。すでに2002年段階で合計特殊出生率は1.32となっていた。ところが，この法案の国会通過後，03年の合計特殊出生率は1.29であると公表された。厚生労働省はこの情報を年金法成立前（5月24日）時点で把握していたが発表は17日後であった。（『日本経済新聞』04年22日付）。当局による情報隠しは明確である。2050年中位推計1.39を維持するための少子化対策には現状ではみるべきものはないから，出生率はさらに低下する可能性が高く，低位推計に近くなる可能性すらありうる。

第2は，この「マクロ経済スライド」が，厚生年金だけでなく，国民年金にも，また，新規裁定者だけでなく，既裁定者にも適用されるという点に関する。この制度の本質は，少子化，高齢化を理由として年金額を恒常的に，かつ自動的に（国会審議なく）引き下げるシステムである，ということにある。その影

響は保険料拠出者、受給者、高齢者、若者などあらゆる国民に及ぶ。さらに年金の絶対額自体が極端に少ない年金受給者、将来の少額年金受給者にとっては（それは制度的には国民年金受給者に集中している）年金切り下げの影響による最低生活維持自体が喪失する制度となる。（この点は公的年金とナショナル・ミニмум問題の個所で改めて再論する）

第3は、「マクロ経済スライド」方式は「名目年金下限型」として、厚生年金は物価が下落している場合、名目額は維持するとしたことである。この含意は、たとえば既裁定年金の場合でも消費者物価が大幅に上昇すれば別であるが、1%程度の低い上昇では、0.9%削減されるから、単年度の物価スライド率は0.1%と、ほとんど改定されないことを意味する。他方では、物価が下がった場合は前年の年金額を維持する、としているから、あたかも前年の年金額が維持されるように誤解される。しかし、その場合は物価下落分だけ年金額が引き下げられるのであって、実際の年金受給者にとっては「名目年金下限型」ではなく、物価下落分だけの年金額の引き下げとなる<sup>(10)</sup>。

新規裁定年金については、賃金下がった場合はマイナスの賃金スライドによる裁定が実施される。また、すでに裁定された年金（厚生年金・国民年金）には65歳以上の年金受給者への物価上昇率へのスライドは今後も存在するものの、スライド調整率分が削減されるから、年金の実質価値維持機能は喪失する。

それだけでなく、消費者物価が下落すれば、その分だけ年金額が切り下げられる。それは現実にすでに実施されている。2000年度～2002年度（平成12～14年度）に景気を配慮した「特例措置」として、据え置き措置を講じた分（1999年～2001年分、マイナス1.7%）があった。03年度は02年の消費者物価がマイナス0.9%下落したとして年金額を引き下げた。03年（平成15年）の消費者物価指数対前年比マイナス0.3%減少したとして04年4月には0.3%減額された。（04年にはマイナス0.2%を予測している）物価上昇を予測している06、07年度に「特例措置」の残り分を削減する予定である。政府見通しでは05年は物価上昇率0.5%、06年は1.2%と予測されている。その結果

が出た06年度と07年度に過去の物価低落分（合計マイナス1.7%分）を削減させる予定とされる。

第4は、この調整時期に関することである。当初は平均0.9%程度を維持する時期は2004年～2025年まで、とした。ところが、「特例期間」は「最終的な保険料による負担の範囲内で年金財政が安定する見通しが立つまで」とされ、終了期間は全く不明である。このことは年金の将来見通しをますます不確実にするが、前出『年金改革の骨子に関する方向性と論点』では、労働力人口等の減少の本格化は2025年以降と推定している。その時期になれば、より多くの給付率の「調整度合い」となり、大幅なマイナススライド調整率に変えられる可能性がある。（例えばマイナス1.1%という予測など）その際は年金切り下げ額は当然ながらより大幅になる。

第5は、名目賃金変動率は給付の変動だけでなく、保険料の変動にも影響を与えることを意図していることである。厚生年金では、名目賃金が上昇すれば、標準報酬等級の上限（現行62万円）及び賞与の上限（現行1回150万円）を引き上げることが意図されている。

保険料積算の基準となるのは、標準報酬等級月額と賞与である。現在では標準報酬等級月額は下限98000円から上限62万円までの30等級であり、賞与部分も「標準賞与額」に基づき支給1回あたり上限150万円であった。従来は5年ごとの財政再計算期に見直してきたが、保険料固定方式の導入によって、上限の変更基準を明確化して、政令で毎年でも引き上げられるようにしている、と報道された。（『朝日新聞』2004年2月8日）この点は当初の厚生労働省案にはなかったが、改正法案（「国民年金法等の一部を改正する法律案」）では、「標準報酬月額等級の改定に関する事項」として1標準報酬月額等級の最高等級を全被保険者の標準報酬月額の百分の二百に相当する額を基準として改定することとすること。2標準賞与額の上限についても1に準じて改定することとすること。」という事項が挿入された。標準報酬の上限、賞与の上限が引き上げられれば、当然ながらこの層は大幅な負担増となる。筆者の計算では仮に標

準報酬月額の上限が90万円となれば、月額負担は1万9000円増加し、賞与の上限が200万円に引き上げられれば、負担する保険料の増加分は10万円から13万3000円にアップする。

他方、国民年金保険料は、各年の保険料引き上げ額（例えば2017年1万6900円）が上限ではない。今回の改革法では毎年度名目賃金の変動すれば、保険料上限が引き上げられる仕組みが組み込まれた。（「保険料改定率は、平成17年度については一とし、毎年度、当該年度の前年度の保険料改定率に名目賃金変動率を乗じて得た率を基準として改定すること」〔改正法案要綱（国民年金）保険料額に関する事項(2)〕。2002年5月の参議院本会議での審議において、日本共産党の小池晃議員が国民年金保険料は2017年度に16900円としているが、長期的に賃金が2.1%で上昇する場合は2万860円に、2027年度に2万5680円、2037年度は3万1610円に上昇すると試算して質したのに対して、坂口厚生労働相がそのことを認めている。（『しんぶん赤旗』2004年5月13日号、およびその結果だけの報道は『日本経済新聞』2004年5月13日号）

このように、「保険料固定方式」などという表現は厳密には欺瞞であり、シミュレーションで予定された賃金上昇率となれば、保険料は上限以上に上昇するように計画されているのである。

社会保障の費用負担は応能負担原則であり、所得の再分配政策であるから、高額所得者には応分の負担を行うということは一般的には否定できない。しかしながら、日本ではその政策が官僚機構の主導により、政府・与党案としてスウェーデンのような政党間での社会的コンセンサス抜きで行われており、その本質は国民からの収奪にあるとって過言でない。とくに収奪性が強いのは、国民年金（基礎年金）保険料である。失業者、低所得者が滞留するなかでの定額制による負担は著しく、その上限に際限がないとなれば、保険料引き上げが応能負担原則を無視して（すなわち低所得者層の負担能力を無視して）一般化することになり、重大問題となることは明白である。

これに対して、法案支持者からはそのような失業者、低所得者のためには、

現行の全額免除、半額免除のほか、新たに06年7月から4分の1免除、4分の3免除方式の導入、05年4月からフリーターへの猶予措置も設けた、という反論があるかもしれない。しかし、半額免除制度の導入によって免除者が急減したことにみられるように、このような「多段階免除」方式の導入で事態が緩和される保障はない。また、免除者の年金給付は限りなく低下し、猶予者はいずれの時期に納付しないかぎり年金額の実質的給付はないということである。この問題は給付の前提としての保険料方式をあくまで継続していることであり、さらに国民年金保険料負担の性格がいわゆる応益負担原則<sup>(11)</sup>による定額制とっていることにある。

今回の年金改革法には、その年金水準のあり方、財政方式のあり方（社会保険方式か税方式）かの重大な論点について明確な国民的合意が行われていない。そのなかで、官僚主導、政府・与党主導のもとでいわば「なし崩し」に保険料徴収基準を引き上げることが行われる可能性がある。

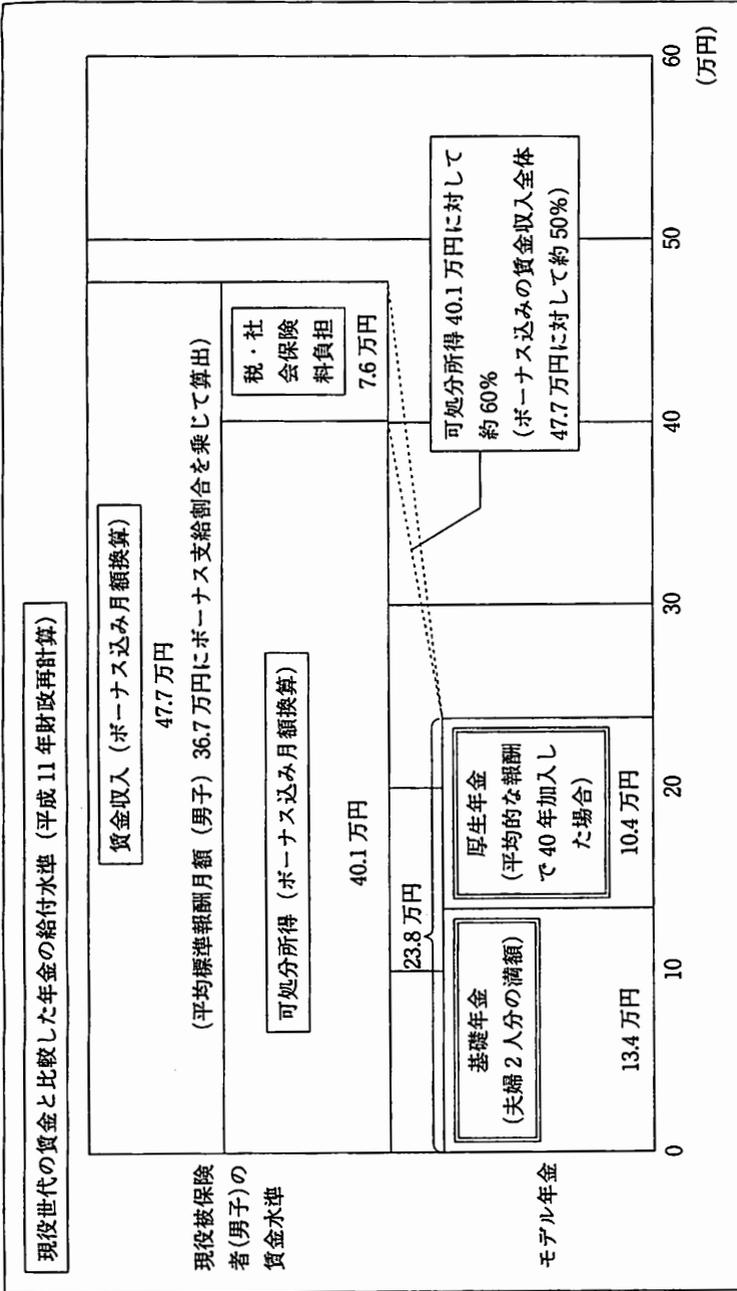
#### 4) モデル年金における所得代替率の意味

今回の年金改革法では、「モデル年金」（40年加入片働き）の所得代替率を現行59.3%から下限は50%とすることが強調されている。「男子被保険者の平均的な賃金に対する比率が百分の五十を上回ることとなるような給付水準を将来にわたり確保するものとする」と（改正法附則）としていた。所得代替率とは以下の算式で表示される。

$$\text{所得代替率} = \text{モデル年金額} \div \text{現役世代男子手取り賃金の平均} \times 100$$

モデル年金とは、（夫が）片働きで、40年間厚生年金加入し、65歳から年金を受給する（本人と配偶者がそれぞれ老齢基礎年金を満額受給する）というもので、正確には図2（モデル年金の水準）で示されたモデルである。基礎年金に40年加入（当時1人67,000円）を夫婦が受給、老齢厚生年金40年加入で

図2 モデル年金の基準



(資料) 厚生労働省『年金改革に関する方向性と論点』(2002年12月5日, 3, 改革の骨格に関する基本的な方向性と論点による)

10.4万円を受給したとの想定モデルである。それが現役労働者の可処分所得の約59%に相当するとしてきた。

年金水準を比較することにモデル年金を使用することに関しては、それが基準となる年金給付水準、40年加入という長期の加入継続を前提にしているなどの制度設計に関連する批判がある。

これらについては、林幸雄氏の批判がある。林氏は第1として、モデル年金額は実際の受給額と乖離していることを指摘した。すなわち2000年度（平成12年度）末における新規裁定の厚生年金（老齢年金）額（男子）の平均月額額は197,808円であり、これは本人の老齢基礎年金、妻の加給年金を含んだ数値でモデル年金の83%であること、1994年（平成6年）末のモデル年金は23万2599円であったが、平成11年版（1999年）『年金白書』によれば、平成9年（1999年）度末でその年金額以上の受給者は約26%にすぎないこととしている。

第2として、最近の年金額の低下は厚生年金の生年月日ごとの支給乗率の低下に示されているが、それがモデル年金との格差を拡大しており、また、加入期間中の標準報酬月額に現役被保険者の平均標準報酬月額を用いているのは根拠がなく、制度設計からも不当であることとした<sup>(12)</sup>。

長期にわたる賃金の低下や賃金上昇率がゼロの場合、モデル年金と実際の年金の乖離が拡大する。さらにモデル年金自体が切り下げられる問題が起こる。比喩的に言えばモデル年金がモデルではなくなる。林氏が挙げた第3の批判点は、「モデル年金は年金財政の将来見通しとは直接の関係がなく、たんに支給水準を示すために用いられているにすぎない」という点である。支給水準についても氏は、年金の支給水準を検討する場合は、机上の「モデル」ではなく、現在受給している老齢厚生年金の平均支給額〔男子19万9521円、女子11万3423円。2001年度（平成13年度）新規裁定、被保険者期間20年以上〕をとるべきであることとされる<sup>(13)</sup>。

指摘されるモデル年金と実態としての年金水準の乖離という指摘は重要であ

る。現在のシステムでは、60歳定年制が支配的な現在の民間大企業においてさえ、厚生年金のモデルの加入期間40年に到達するには20歳からの加入となる。大学卒業者が新卒採用者であれば当初からこのモデルに参入できない。しかも正規労働者であっても同一企業内の60歳定年制は、現在、早期退職優遇制度の導入、転籍の一般化、企業組織再編による解雇などで大きく動揺している。雇用システム自体が転換しているなかで若い労働者ほど年齢の上昇による実質賃金上昇の展望が難しい。また女性労働者の賃金についての「均等待遇」はできていない。このような実態であれば、モデル賃金比較などは全く想像上の表現で、実体的意味をなさない。

また、モデル年金水準は固定的なものでなく、たえず変動するという批判も正当である。

表1(世帯類型別の給付水準)は法案提出直前における厚生労働省による世帯類型別の給付水準である。同表の最初(妻が専業主婦)がモデル年金水準である。この基準は当初の水準(23万8000円)から23万3000円と、5000円削減されている。これは、従来の老齢厚生年金(10万4092円)に該当する標準報酬月額(36万7000円)が、賃金の低下によって36万円に切り下げられたモデルに変更され、賃金に比例する部分の年金額が10万0983円に低下し、他方で基礎年金水準も、この間の消費者物価の低下に連動した引き下げ(消費者物価マイナス0.9%と0.3%分のマイナス分)によって1人当たり6万7000円から6万6280円に変更されたことによる。このように、賃金水準や物価上昇率の変動によって、モデルは絶えず変更されるのである。

そもそも、モデル年金比較は、共働き世帯、単身世帯の年金水準の絶対的低さを蔽いかくす役割もある。同表でみても、2004年と2025年の比較で給付水準50%を下限とするのは、モデル世帯のみである。夫婦共働きでは39.3%、単身者では男性36.0%、女性44.7%でしかない。この方式は専業主婦優先モデルであるとするジェンダー派の批判はこのかぎりでは当たっている。

表1

世帯年収別の給付水準				
	2004年		2025年	
夫婦の場合(夫の就労期間は40年)				
	年金額 (万円)	給付 水準 (%)	年金額 (万円)	給付 水準 (%)
妻が専業主婦	23.3	59.3	23.7	50.2
夫婦共働き(妻も40年間就労)	29.6	46.4	30.1	39.3
妻が子育てで離職後再就職(A)	27.4	49.6	27.9	42.0
妻が出産後離職し専業主婦(B)	24.4	56.1	24.8	47.5
単身の場合(40年間就労)				
男性	16.7	42.5	17.0	36.0
女性	12.9	52.7	13.1	44.7

(注) 給付水準は現役世代の平均収入に対する比率。

(A)の妻の通算就労は26年2ヵ月、(B)は6年9ヵ月。年金額は現在価格に換算

(資料) 『日本経済新聞』2004年2月24日。

#### 5) 改革案における「モデル賃金」の低下の予測

改革法は厚生年金の最終保険料を2017年18.30%に固定し、給付水準を自動調整した場合、基準ケースで2023年(平成35年)以降、所得代替率は50.2%としている。マクロ経済スライド制の導入による給付水準の変動はどうか。

表2(世帯年収でみた厚生年金の給付水準)は世帯年収別でみた厚生年金の給付水準である。平均年収とされる562万円の世帯では2004年度において23万3000円(所得代替率は59.3%)が、2025年は23万7000円と50.2%に下がる。59.3%と50.2%の所得代替率比較は100対85であるから、単純比較では15%の減少となる。モデル賃金比較では高年収者は30%台にさえなる。

表2 世帯年収別でみた厚生年金の給付水準

現在の年収 (手取りベース)	2004年度	2025年度
312万円 (262万円)	86.3% (18.8万円)	73.0% (19.1万円)
562万円 (472万円)	59.3% (23.3万円)	50.2% (23.7万円)
780万円 (655万円)	49.9% (27.3万円)	42.3% (27.7万円)
936万円 (786万円)	45.9% (30.1万円)	38.9% (30.6万円)

(注) 給付水準は同じ所得階層の現役世代の手取り年収に対する年金額の比率。給付水準の下のカッコは年金月額。賃金上昇などを見込んでいるため2025年度の給付額は増える。世帯は夫婦で妻が専業主婦。太枠内は厚生省のモデル世帯

(資料) 『日本経済新聞』2004年2月10日。

総じてモデル年金比較は、日本の公的年金水準の絶対額の問題を問わない。この表でも分かるように、2004年～2025年という長期間を経ても年金水準の上昇はいずれのモデルでもごくわずかな上昇で、平均年収では21年かけて名目額でわずかに4000円しか上がらない。年金額は名目額でも事実上固定されている。

ところで、厚生労働省は「試算の前提」を公表している。(表3 試算の前提)。この試算は厚生年金保険料20%、保険料引き上げ幅厚生年金総報酬ベースで毎年0.354%、国民年金で毎年600円引き上げ、国庫負担2分の1を前提としたものであるが、筆者が積算した結果によれば、2005年度～2025年度にかけて、賃金上昇率は43.3%、物価上昇率は23.8%上昇する。2005～2025年の運用利回りは名目で65%である。(2008～2025年は57.6%)

以上の推計値の実現妥当性を問わず、それを前提とすれば、年金額の名目額は横ばいで、実質価値は大幅に低下する。すなわち、新規裁定者の年金は賃金上昇率からスライド調整率(マクロ経済スライド分)が削減され、既裁定者の場合は物価上昇分からスライド調整率が削減される。加えて既裁定者は賃金ス

表3 試算の前提

## 将来推計人口（少子化の状況）の前提

- 「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」の中位推計を基準ケースとした。
- 少子化改善ケースとして合計特殊出生率が1.5程度まで回復すると仮定した場合、少子化進行ケースとして合計特殊出生率が1.1まで低下する「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」の低位推計とした場合についても試算した。

	合計特殊出生率（2050年）
基準ケース（中位推計）	1.39
少子化改善ケース	1.52
少子化進行ケース（低位推計）	1.10

注：高位推計の合計特殊出生率（2050年）は1.63

## 経済前提

## (1) 物価上昇率

- 2003年は、平成16年度概算要求に使用した数値（-0.4%）、2004～2007年は、「改革と展望－2002年度改定」の試算（消費税増税のない場合）における物価上昇率（GDPデフレーター）により仮定した。
- 2008年以降は、1.0%と仮定した。

## 《物価上昇率の前提》

2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年～
-0.4%	-0.3%	-0.2%	-0.7%	-1.0%	-1.0%

## (2) 賃金上昇率，運用利回り

- 年金資金運用分科会の報告「運用利回りの範囲について（検討結果の報告）」をもとに実質賃金上昇率及び実質的な運用利回り（対賃金上昇率）を仮定した。
- ※ 年金資金運用分科会の報告は、2003～2007年度については、「改革と展望－2002年度改定」の試算に準拠している。

## 《賃金上昇率の前提》

	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度～	
実質賃金上 昇率	0.9%					経済好転ケース	1.5%
						基準ケース	1.1%
						経済悪化ケース	0.8%
名目賃金上 昇率	0.5%	0.6%	1.1%	1.6%	1.9%	経済好転ケース	2.5%
						基準ケース	2.1%
						経済悪化ケース	1.8%

## 《運用利回りの前提》

	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度～	
実質的な運用 利回り (対賃金上昇率)	0.9%					経済好転ケース	0.8%
						基準ケース	1.1%
						経済悪化ケース	1.3%
名目賃金 利回り	1.4%	1.56%	2.0%	2.5%	2.8%	経済好転ケース	3.3%
						基準ケース	3.2%
						経済悪化ケース	3.1%

注：自主運用分の利回りの前提である。試算に用いている運用利回りは、これに財投預託分の運用利回り（平成 13 年度末の預託実績より算出）を勘案した数値を使用。

（資料）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」（2003 年 11 月 17 日）

（注）この試算は厚生年金保険料 20%、保険料引き上げ額厚生年金総報酬ベースで毎年 0.354%、国民年金で毎年 600 円引き上げ、国庫負担 1/2 を前提。

ライド分がないから、現実には賃金と物価の両面から調整されるため、(給付水準の基準となる平均賃金の上昇(09年度以降2.1%上昇という推計)で高くなっていくが、給付額は賃金上昇率より低い物価上昇分の伸びだけに限定されるといこと)によって年金の実質価値はさらに低くなる。2004年10月から実施されるとするとモデル賃金での所得代替率50.2%を維持できるのは65歳時点のみで、現在の45歳の国民は75歳時点では45.1%、85歳時点では40.5%に低下する。前述の参議院本会議での小池晃議員の質問はこの点を明確にさせたが、それは厚生労働省自体の試算でも明示されている<sup>(14)</sup>。

表4(モデル世帯の年金給付見込み額と水準)に示されるように、所得代替率の分子である年金額は微増で、分母である賃金額は上昇していくから、65歳時点で所得代替率が50%であっても、75歳、85歳では所得代替率は大幅に低下する予測となる。表記していないが、1960年生まれで、共働き世帯は2025年度39.3%が2035年度35.3%、2045年度は31.7%へ、男性単身世帯

表4 モデル世帯の年金給付見込み額と水準

04年時点 の年齢	年金月額 / 賃金水準		
	65歳時	75歳時	85歳時
65歳	$\frac{23.3 \text{ 万円}}{59.3\%}$	$\frac{23.9 \text{ 万円}}{51.3\%}$	$\frac{24.6 \text{ 万円}}{43.2\%}$
60歳	$\frac{24.4}{57.4}$	$\frac{24.5}{47.8}$	$\frac{26.4}{41.8}$
55歳	$\frac{25.2}{54.1}$	$\frac{25.9}{45.5}$	$\frac{28.6}{40.9}$
50歳	$\frac{26.5}{51.7}$	$\frac{28.5}{45.2}$	$\frac{31.4}{40.4}$
45歳	$\frac{26.6}{50.2}$	$\frac{31.6}{45.1}$	$\frac{34.9}{40.5}$

〈注〉 モデル世帯は夫が会社員、妻が専業主婦で厚生年金に40年加入した場合、現役世代の平均手取り月収が04年で39.3万円、24年に56.9万円になるとの想定で試算した。

(資料) 『朝日新聞』2004年5月1日付。

は2025年度36.0%からそれぞれ32.9%、29.0%に低下する。(なお、表1の年金額は名目であり、モデル年金における2025年23万7000円は85歳時点では20万2000円に下げられる。)

一方国民年金ではどうか。国民年金の老齢年金平均受給額は、2002年度(平成14年度)で、全体では5万2291円、新規裁定分では5万3809円であるが、厚生年金等の受給権がないもの、および旧国民年金の受給者の合計は4万6073円である。(社会保険庁『平成12年度事業年報』)。「マクロ経済スライド」により、国民年金のみの層では、40年加入のモデルでの6万6280円は5万6950円に低下する。月4万6000円の層は実に3万9000円に低下する。

#### 6) 「世代間格差」問題

公的年金制度が若者に信用されない状況として「世代間格差」の存在を指摘する論がある。

西沢和彦氏は、段階保険料方式は「将来世代の合意を得た方式ではない」こと、給付と負担の関係が不明瞭であること、若い世代ほど給付水準が低下すること、積立金の運用利回りの低下も将来世代の負担になることなどを挙げ、「世代間格差」を論証し、対案を示している<sup>(15)</sup>。

年金制度の世代間格差について、厚生労働省が公表した数字は表5(世代ごとの保険料負担と給付)のとおりである。当局の試算では今回の改革法において、モデル世帯で本人が納めた保険料の何倍を老後に受け取れるかの倍数として、1935年生まれが8.3倍、1955年生まれは3.2倍、1985年生まれが2.3倍となるとされる。この数字は厚生年金保険料のうち、(夫の)本人負担部分だけで積算したものであり、これについてもデータは正確でないなどのいくつかの批判があるが、厚生労働省当局は「世代間格差」というこの事実を認めている。(ただし、強調点は若者にも年金拠出に見合う受給が保障される、という点である。)

「世代間格差」が生み出される背景には、これまでの年金制度の改定経過に

表5

世代ごとの保険負担と給付			
改革案（保険料率上限 18.3%，給付水準 50.2%）			
2005年 での年齢	保険料 負担額	給付額	倍率
70歳 (1935年生まれ)	670 (700)	5,500 (5,800)	8.3 (8.5)
60歳 (45年生まれ)	1,100 (1,100)	5,100 (5,700)	4.6 (5.1)
50歳 (55年生まれ)	1,600 (1,600)	5,100 (6,100)	3.2 (3.8)
40歳 (65年生まれ)	2,200 (2,200)	5,900 (6,800)	2.7 (3.1)
30歳 (75年生まれ)	2,800 (3,000)	6,700 (7,800)	2.4 (2.6)
20歳 (85年生まれ)	3,300 (3,700)	7,600 (8,700)	2.3 (2.3)
10歳 (95年生まれ)	3,700 (4,400)	8,500 (9,700)	2.3 (2.2)
0歳 (2005年生まれ)	4,100 (5,000)	9,500 (10,700)	2.3 (2.1)

(注) 単位万円。カッコ内は改革をしない場合（給付 59.3% 維持，保険料上限無し）。負担額，給付額は現在価格に換算。保険料負担は夫の本人分のみ。給付額は平均余命まで生きた場合。

(資料) 『日本経済新聞』2004年2月24日。

おける制度改定の影響（給付水準の切り下げ，賃金スライド制の廃止，年金受給開始年齢の65歳への繰り下げ，国庫負担の削減など）である。同時に重要なことは，この間の経済環境の悪化である。（経済成長の鈍化や賃金水準の上昇の停滞や引き下げ，雇用の不安定化，厚生年金保険未適用事業所の増加など）。とりわけて労働市場条件の悪化がこの「世代間格差」の拡大の根底にある。

ただし、「世代間格差」論には留意すべき論点がある。

すなわち、この論は社会保障の原則が本来応能負担原則、すなわち高所得者から低所得者への垂直的分配、すなわち所得の再分配を目的であるにもかかわらず、これを応益負担あるいは世代内の水平的分配に転化させる議論である、ということである。そうであるから、「世代間格差」論はしばしば高齢者と若者を対立させる論となる。「高齢者金持ち論」、それを裏返した若者などへの後代の世代への負担の「先送り論」はその例である。この論ではいずれも本来の社会的強者である大企業や高額所得者が言葉の本来の意味での社会連帯を考慮し、その能力に応じて負担し、国民の必要に応じた給付を支えるべきであるという考えを意識的に放棄させる論となる。そのことから、国民各層の分断や負担と給付のあり方を世代間の対立に問題へと矮小化させる論となる。今回の法でも高齢者の年金給付水準削減や、税制面での控除を削減するという政策が結びついている。〔老年者控除（50万円）の廃止や公的年金等控除の縮小（定率控除140万円を120万円に切り下げ）、定率減税の縮小・廃止など〕これらは公明党の政策が強く反映している。04年年金改革法は応能負担問題に根本要因に手をつけることなしに、国民負担の強化（保険料の段階的自動的引き上げ）と給付水準の恒常的引き下げだけで処理するという根本的難点がある。

ではこの問題の解決はどうすればよいのか。筆者の意見では、①公的年金改革は所得の垂直的再分配という社会保障本来の考えに立ち返ること、②税および社会保険料において応能負担原則の貫徹③雇用の流動化政策などとしてきた失業者増加政策の転換、および若青年層に不利にさせてきた労働市場条件の根本的改革、④年金制度改革において次に述べる「空洞化」対策とあいまって、無拠出の最低保障年金制度を導入させる政策が決定的に重要であること⑤現行の国民年金（基礎年金）制度における受給条件の1つになっている最低25年以上の加入期間という、諸外国でも異常な長期の加入・拠出期間を大幅に短縮していくこと、である。④については後述するが、⑤については民間の保険でも解約で納付保険料の一部は還付されるのに、公的年金ではこの期間まで1ヶ

月でも納付が継続しないかぎり、それ以前の拠出は一切掛け捨てになるという不合理は早急に是正する必要がある。筆者は拠出制国民年金の受給資格に要する加入期間は長くて10年以上、うち拠出期間は5年以上で拠出制年金の最低限水準を受給できるという大幅な短縮案を提唱したい。(これは後述する最低保障年金制度の提唱とは別である)

## Ⅳ 公的年金改革とナショナル・ミニマム問題

### (1) 公的年金の「空洞化」の実態

公的年金において免除者、未加入者、未納者、滞納者の増加で社会保険における「保険」機能が喪失することを年金制度の空洞化と呼ぶとすれば、厚生年金・国民年金ともに空洞化が進行している。とくにそれが顕著なのは、国民年金である。

03年7月24日の社会保険庁報告は、02年度約4割(37.2%)が国民年金保険料を納めていないというショッキングなデータを公表した。厚生労働省は、この国民年金(基礎年金)の空洞化について、基礎年金全加入者約7000万人を基準にした未加入・未納比率は5.5%(2001年)程度であり、深刻な問題ではないかのように宣伝してきた。しかし、基礎年金ベースにより被用者年金部分を含めて免除者、未加入者、未納者、滞納者の比率を算定することは、基礎年金のベースとなっているのが国民年金であること、国民年金の深刻な空洞化問題を糊塗させる手法にはかならない。

それでは、なぜ、空洞化が急速に進行したのか。これについて、社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』(2003年:平成15年7月)を参考資料としてその原因を検討しよう。

第1は、大企業のリストラ、失業による厚生年金適用〔2号〕から国民年金〔1号〕への移行による滞納者の増加である。新規に第2号から第1号への変更したもの(約341万人)の保険料納付率は52.6%と約半数である。半数は

未納者である。

第2は、非正規雇用・フリーターの激増である。「非正規雇用 1500 万人時代」(総務省『労働力調査』02年10~12月)「フリーター」2001年417万人(『国民生活白書』2003年版)等、大企業を中心に正規従業員をパート、派遣、請負、契約社員等に切り替える動きが加速化している。その最大の理由は人件費の節約のためである。フリーターの増加は企業が正社員を削減し、正社員採用を抑制したためであり、フリーターの7割は正社員を希望しているにもかかわらず、そのような実態となっている。(前掲『国民生活白書』)

2002年(平成14年度)に20歳に到達者(126万7000人)の保険料納付率は42.5%、20歳に到達し、手帳納付により適用された者(66万3000人)は27.4%でしかない。なお、第3号被保険者からの移行は95万1000人で納付率は78.9%である。

第3は、02年度(平成14年度)と01年度(平成13年度)との対比における顕著な増加は、社会保険庁への業務移管、「半額免除」制度の導入と併せた免除基準の厳格化による免除者数の大幅減少要因である。免除基準の厳格化とは、従来の免除基準は「天災、失業、その他の理由」であったが、「その他の理由」が削除されたことによる。この結果、全額免除される者は01年度277万人から02年度144万人に大幅に減少した。これにより新たな保険料の納入義務者の未納率は実に85.5%であり、未納者実数は133万7000人となった。

以上のなかで、8.1ポイントという著しい増加の寄与要因は①「申請全額免除者が平成14年度に納付対象者になった要因」はマイナス4.1%程度②「新規資格取得者の納付率の低さ」マイナス1.7%(うち、「第2号から第1号への移動」要因がマイナス1.2%)、③「2年間引き続き納付対象となっているものの納付率の低下」マイナス1.3%、④「この2年間に一回以上資格喪失、再取得者」マイナス0.9%としている。(前出、社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入・納付状況』平成15年7月)

すでに述べたように、国民年金保険料は、定額制という「応益負担」原則で

あり、しかも賃金労働者のように賃金から自動的に控除されるのではなく、本人が直接納付する。そのような手続きもあるが、保険料未納の理由は、その中心が「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」（平成14年：02年64.5%）で、これが増加していることによる。

筆者による02年度のその推計は表6（国民年金空洞化の推計）のとおりである。02年度の未納者、滞納者数は2002年度で665万5000人いる。これに免除者や未加入者を加えれば、間違いなく1000万人を超えることになる<sup>(16)</sup>。

第2に、厚生年金の空洞化についてはどうか。長期不況・リストラで、厚生年金加入者が減少しているが、また、厚生年金の強制適用事業所でありながら、人件費コスト削減のために、意識的に加入しないか、脱退する事業所もある。02年度末で、加入事業所162万8841であるが、その減少は5年連続であり、ピーク（1997年度）比7万も減少している。加入者数も1997年末3347万人から02年度末3214万人とマイナス133万人である。（『日本経済新聞』04年2月13日）。強制適用事業所でもとくに小零細企業では、人件費コスト削減のために、正社員でも社会保険料負担のために加入しない、あるいは脱退するという事例が多く報道されている。当局が納付率を上げるために、企業に廃業届を出させるなど、未加入を公認するという状況さえあるとされている。廣部正義氏によれば、厚生年金の空洞化は国民年金のそれよりも深刻である、とし、

表6 国民年金の空洞化の試算

国民年金（第1号）加入者数	2002年度（平成14年度）2237万人（任意加入を含む）
任意加入を除き	2206万人……基数（a）
全額免除者	246万人（法定免除者103万人＋申請免除者144万人）
半額免除の1/2を未納として	17万人
学生納付特例者	154万人
	免除者合計417万人…（b）

基数（a）2206万人－免除者合計（b）417万人＝1789万人…保険料の納入予定者…（c）

2002年度の納付率（検認率）62.8%の逆数37.2%が未納及び滞納率…（d）

（c）×（d）＝665.5万人（2002年度の未納者および滞納者数）…（e）

免除者合計417万人（b）＋665.5万人（未納者および滞納者数）…（e）＝1082.5万人

（資料）社会保険庁『平成14年度の国民年金の加入状況』などにより筆者が試算。

「社会保険料負担を免れるため、大企業、中小零細企業、役所や公共機関をはじめ、労働組合や民主団体ですらいきおいパート労働者を雇用して経費を節約している。特に、公務の職場で共済組合員とならない職員の増加率が顕著である」こと、1986年4月1日の基礎年金制度施行以降、5人未満事業所が段階的に強制適用になり、零細企業における社会保険料負担の強制とその後の長期不況・リストラで「偽装脱退」が進んだと述べている<sup>(17)</sup>。

表7(中小零細企業の年金加入実態例)は東京東部(墨田区)の地域労組が、不況下での小零細事業所の実態調査の一環として、当該地域の事業主が厚生年金、国民年金加入しているかどうかのインタビュー調査結果の一部である。表のように、厚生年金に加入できない事例、脱退した事例、国民年金に換えざるをえなかった事例など、厚生年金空洞化にも歯止めがかからない現状が見て取れる。

## (2) 公的年金改革とナショナル・ミニмум問題

厚生労働省当局は基礎年金40年加入(当時1人6万7000円)を夫婦が受給、老齢厚生年金40年加入で10万4000円を受給したとの想定モデルが、現役労働者の可処分所得の59%に相当するとし、この年金水準で高齢者夫婦世帯(有業なし)の消費支出のほとんどがカバーされ、また、基礎年金(夫婦で13万4000円)で、高齢者夫婦世帯(有業なし)における老後生活の基本的な部分(食料、住居、光熱・水道、被服及び履物、保険医療)がカバーされている、と評価してきた。(図2モデル年金の基準)

すでに引用した林信雄氏によれば、「モデル年金」と高齢者世帯の消費水準との比較について、政府の使用する『全国消費実態調査報告』(平成11年)との比較であれば、モデル年金ではなく、実体としての年金額と比較しなければならず、平成11年(1999年)の全国男子平均受給金額は新規裁定で、19万9074円、(モデル年金を3万9051円下回ること)と批判している<sup>(18)</sup>。

この批判も正当である。『全国消費実態調査報告』は実態値であり、それに

表7 中小零細企業の年金加入実態例

事例	業種	従業員数	年金加入の実態
A	金属・精密機械製造	4人	国民年金。厚生年金までは払えない。
B	印刷(オフセット印刷)	1人(他に企業主)	年金保険料不払い(無年金)。年金保険料引き上げは反対。引き下げてほしい。
C	クリーニング	45人(パートを含む)	平成5年に火災。それ以降毎月100万円未払い。平成8年以降、国民年金へ。保険料は引き下げてほしい。
D	機械搬送業	3人(他に役員2人)	厚生年金には加入していない。従業員には国民年金に加入してもらった。業務上、労災保険が高額で、厚生年金まで加入できない。
E	バイク販売業	2人(他に社長、事務員)	厚生年金に加入している
F	ディスプレイ企画	正規25人、他にアルバイト	厚生年金は加入せず。保険料負担が大変で今後加入は考えない。
G	建築金物業	3人	国民年金に加入。かつて厚生年金に加入を依頼したが、加入できなかった。今になって加入せよといっても理屈が通らない。
H	空調工業(建設)	22人	厚生年金に加入。しかし、(総報酬制導入により)ボーナス時まで保険料を納入しなければならず、経営を圧迫している。
I	弁当惣菜店	6人(パート4人)	パートは夫の扶養控除内での就労。年金改革には反対。

(資料) 墨田労働地域・生活実態調査(2004年2月21日実施)より抜粋。

架空のモデル水準を対置して日本の年金制度において老後生活が維持されてきたなどと評価するのは、質を共通にして始めて量的比較が成立するという統計比較の常識の基本を無視するものである。

ナショナル・ミニмумと関わる日本の年金制度における制度上の問題点の第1は、高齢者世帯の生計費との関係での比較が明確でないことである。モデル年金と現実の消費水準と比較するのは論外であろう。

第2は、国民年金（基礎年金）制度においては給付水準が著しく低く、ナショナル・ミニмум（国民的最低限）保障がない。すなわち、日本の年金制度には、諸外国では常識的に存在しているナショナル・ミニмум保障の発想法が実体上欠けていることである。

国民年金制度は①国民健康保険同様、無職や低所得者が多いなかで、社会保険本来の考えである応能負担原則（負担能力に応じて拠出し、加入者の必要に応じて受け取る。所得の再分配機能）に反する定額保険料の拠出（応益負担）であること②老齢年金受給資格を得るために、最低25年という長期拠出が必要であること、また60歳で受給した人の減額率が著しく大きいこと、のほかに、上述のナショナル・ミニмум年金の発想法が実体上ないことである。日本の年金制度全般における最大の問題点が、国民年金制度に凝縮されているとって過言でない。

以上の視点から、今回の改革法の問題点を検証したい。

第1は、応益負担原則は依然として維持され、しかも、現状では保険料の上限1万6900円まで引き上げる予定である。（賃金が上昇すれば、上限はさらに引き上げられる）これが、低所得者に著しい負担を課すことはすでに明白である。今回の改革法では、これを意識し、現行の半額免除、全額免除のほかに、4分の3免除、4分の1免除という「多段階免除」制度に改定する、とし、30歳未満の第1号被保険者への申請により保険料の納付を必要としない「納付特例制度」を導入する、とした。（いわゆる「フリーターへの猶予」措置）なお、「第3号被保険者」届出の特例、65歳以上70歳未満の任意加入の特例、育児

休業期間における保険料免除措置の拡充も付加された。)これらの措置は改善であるかもしれないが、納付猶予制度は当面の時期は猶予されるものの、これらの層の将来の雇用保障がおぼつかないなかでは、免除者が将来の無年金者、低年金者になる可能性は高い。また、多段階免除制度の導入も、「半額免除」制度の導入において全額免除者を大幅に削減させた経過をみれば、運用によっては全額免除者を削減する手段にもなりえる。いずれにせよ、これらは総じて、基礎年金と称しながら、これを保険主義的に運用する矛盾から発生している。

第2に、給付水準においては、「マクロ経済スライド」導入において、ナショナル・ミニマムという概念自体が全く消えうせることになる。

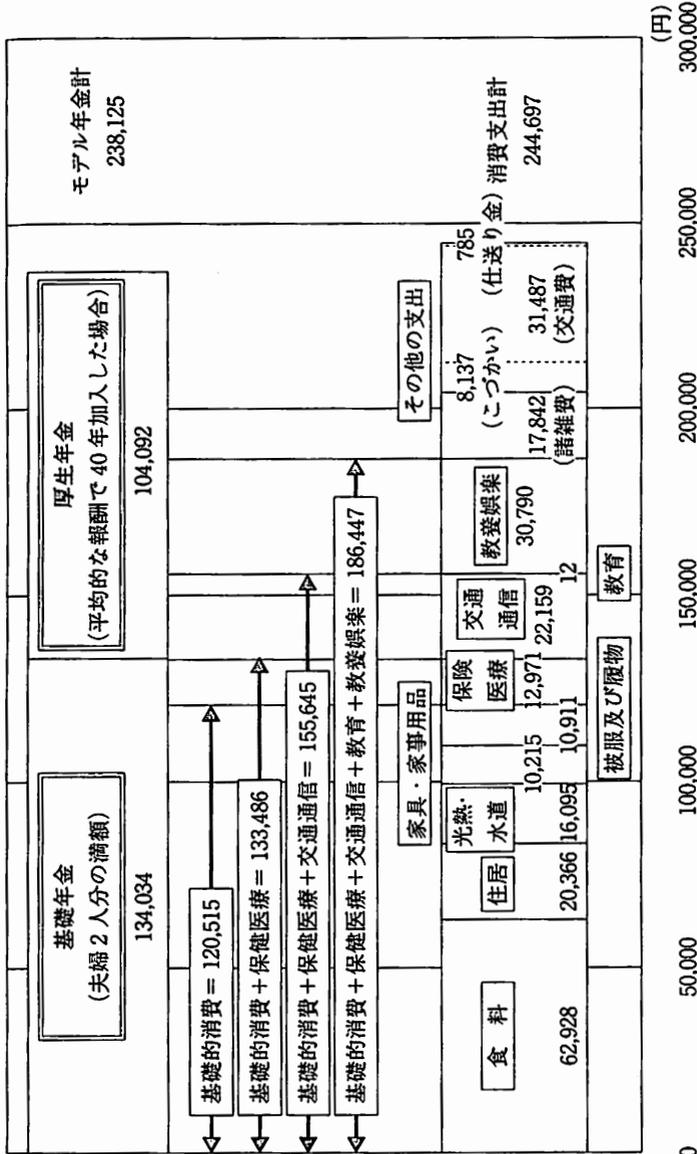
基礎年金導入当初は、政府当局は、一応「ナショナル・ミニマム」を意識していた。すなわち、40年加入モデルの5万円〔84年度価格〕の根拠は、総理府統計局〔現総務省統計局〕『昭和54年全国消費実態調査』における65歳以上単身世帯の消費支出のうち、娯乐的なものを除いた額4万7700円、生活保護基準2級地の老人世帯の生活扶助基準、夫婦で8万1100円、住宅扶助を加えて9万1000円になっていることを参考し、ナショナル・ミニマムは確保されていると評価していた<sup>(19)</sup>。

この水準が「基礎的消費支出」(食料、住居、光熱、水道、家具・家事製品、被服および履物)に限定され、「雑費」に括られた交通費、電話代、新聞、テレビ等の費用を除外していたことは、基礎的生活などとはいえない、という批判があったが、政策当局者も一応基礎年金水準を矮小化した形であれ、最低生活費と関連づけていた。

厚生労働省が『平成11年全国消費実態調査』を基礎に作成した「高齢者の生活費と年金の給付水準」についてみれば、(図3 高齢者世帯の生計費と年金の給付水準を参照)

食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服及び履物の合計を「基礎的消費」、これに保健医療を加えた額(夫婦2人13万4034円。単身で6万7000円)を基礎年金水準としていた。ナショナル・ミニマムという表現はないが、

図3 高齢者世帯の生計費と年金の給付水準



モデル年金の水準

夫65歳以上、妻60歳以上の夫婦世帯(有業者なし)の家計支出

(資料) 第14回社会保障審議会年金部会(2003年2月19日)配布資料。  
基礎数字は総務省統計局『平成11年全国消費実態調査報告』

モデル年金水準においても生計費水準の関係が意識され、基礎年金（夫婦で13.4万円）で、高齢者夫婦世帯（有業なし）において衣食住をはじめ老後生活の基本的な部分（食料、住居、光熱・水道、被服及び履物、保健医療）がカバーされているという含意があったのである。しかし、今回は「マクロ経済スライド」によって、年金額がたえず変動し、しかもその額がたえず引き下げられていく。年金額の低位変動化を容認するのは、その水準が生計費指標との対比という基準を完全に喪失させたからである。

### (3) 最低保障年金制度創設への接近—スウェーデン方式から真似なかった点—

今回の公的年金改革には、スウェーデンの年金改革が大いに参考とされている。「保険料固定方式」「マクロ経済スライド」などはスウェーデン方式の真似であるといわれるが、日本の改革案において、年金官僚、社会保障審議会の有力委員たちはスウェーデンのシステムの何を真似て何を真似なかったのか。このことを検証することは、公的年金改革とナショナル・ミニマムの関係をみる場合に重要であろう<sup>(20)</sup>。

スウェーデンでは、1999年、公的年金の抜本的改革が行われた。旧制度の年金は一階部分の基礎年金（FP）と二階部分の付加年金（ATP）で構成されていた。基礎年金は16歳から64歳の間の3年以上の国内居住、または3年以上の付加年金加入を受給要件とし、40年以上の国内居住または30年以上の付加年金加入で完全年金額（フルペンション）を受給できた。その額は定額で、単身者は基礎額の96%、夫婦で1人78.5%とされた。（ただし、付加年金が低いか、これを受給できないものは基礎年金補足年金として、最高で基礎額の55%が追加された。）この基礎年金は当年度の保険料収入によるが、全額使用者負担であり、財源不足部分は国庫負担によった。

他方、二階部分の付加年金は所得が一定以上のものであれば、被用者、自営業者の区別なく、すべてが加入した。保険料は従来全額使用者負担であったが、1995年から本人負担が導入された。（1997年では保険料率は使用者負担13%

プラス本人負担1%)。3年以上の加入期間で受給要件が発生し、30年加入で満額年金が受給できた。満額年金水準は現役時代のなかで、最も実質所得の高かった15年の年金ポイントの平均値に基礎額の60%を乗じたものとした。なお、給付費には国庫負担はなく、当年度の保険料収入と積立金の運用で行われた。

以上の基礎年金と付加年金で従前所得の60%程度が保障され、原則的支給開始年齢は65歳であった。(ただし繰り上げ支給、繰り下げ支給制度はあった)。また、年金額の減価には物価スライド制で対応した。

以上が旧制度の概要であるが、この時期のスウェーデンの基礎年金は日本での「基礎年金」とは全く性格を異にしており、居住条件を受給要件とした最低保障年金制度である。また、基礎年金の費用負担について使用者負担を中心にこれに国庫負担があり、付加年金も使用者負担がほとんどであった。旧制度は工藤恒夫氏のいう非保障者以外の第三者負担を増やす「社会的扶養」<sup>(21)</sup>を体現しており、この点においても日本とは全く異なった文字どおり福祉国家の年金制度であった、といつてよい。しかし、旧制度はさまざまな背景から転換する<sup>(22)</sup>。

新たな年金制度の特徴は、第1に、所得比例年金のみの一階建てに再編したことである。(2001年から支給開始。ただし、65歳到達者が所得比例年金に完全に一本化されるのは1954年生まれからになる)第2に、新制度は老齢年金のみとなり、障害年金は医療保険制度へ編入され、遺族年金制度は独立した制度となった。第3は低所得・無所得者には、最低保障年金を設定したことである。(これにより、旧基礎年金は2003年から最低保障年金となる)

さて、所得比例年金に一本化した年金改革での最大の特徴は、その保険料率を将来にわたって18.5%で固定する、という保険料固定方式の導入である。新制度では、①16歳以上が被保険者となり、被保険者資格に年齢の上限はない、とされた。②また、保険料率は2000年では使用者負担分10.21%、(使用者負担分は年間1000クローネ以上の賃金総額が賦課され、その賃金額に上限

はない。また、本人負担7.0%とされた。本人負担分は所得税の申告対象となる所得があるものとされ、それは後述する〔物価〕基礎額の24%以上に賦課される。保険料控除後の物価基礎額の7.5倍が上限でそれ以上の所得には課税されない<sup>(23)</sup>。

③保険料固定方式として、18.5%は賦課方式部分16%、積立方式部分2.5%とした。積立方式部分は、いわゆる確定拠出型年金部分であるが、16%を占める賦課方式部分は、「賦課方式でありながら拠出建て」として、あるいは「概念上の拠出建てによる賦課方式」とも呼ばれている。それは要するに「毎年の保険料の大部分（または全部）がその年の年金給付財源として使われてしまうにもかかわらず、将来の年金額は現役時代に収めた保険料の総額に基づいて計算される」<sup>(24)</sup>というものである。つまり、ある年度の年金給付額はその年度の保険料総額によって支えられるから、世代間扶養を体現する賦課方式である。反面、個々人の年金額の表示は、支払った保険料と名目賃金の上昇率で運用した部分（あるいは経済成長と利子部分を加えた総蓄積額部分）に、65歳時点での（各世代での）平均余命を割った額となる。すなわち、65歳時点での受給年金額＝年金権総額〔現役時代に納付した保険料総額＋「みなし運用利回り」（これは仮想上の利回りとして、毎年の名目賃金上昇率を基本とする）〕÷除数となる。（除数とは、退職時点での同一出生グループごとに計算される平均余命のこと）

スウェーデンの年金改革では「みなし運用利回り」＝1人当たり賃金上昇率の変化、および平均寿命の変化で実際の給付が変化するという「経済調整スライド」を組み込んでいる。実質成長率が2%で推移すれば年金額は変化しない。（1人当たり実質賃金上昇率の基準値が1.6%であれば、物価上昇率と同じスライドを行うとするが、基準値以下となるような「危機的状況」では年金額のスライド率制限のための自動的な財政均衡メカニズムを発動する、とされる。）

以上の記述から、日本における04年年金改革法では、スウェーデン方式における保険料固定方式と「経済調整スライド」、さらには自動的財政調整メカ

ニズムが模倣された、とみることができる。また、「年金額の表示」もポイント制の導入として模倣された。しかし、さまざまな違いがある。筆者なりにその違いのポイントを列記してみたい。

第1は、スウェーデン方式では平均寿命の伸び率は、その世代が65歳に達した時点で確定するが、日本では出生率の低下と高齢化という予測を含めた「スライド調整率」として、「自動調整メカニズム」があらかじめ組み込まれている。また、スウェーデンにおける保険料固定方式は日本のようにその上限を変動させることを想定していない。

第2は、旧方式から新方式に転換するさいに、年金の実質価値を維持する「激変緩和措置」として、スライド制を先取りしていることである。日本ではそのような「激変緩和措置」はない。

第3は、保険料の上限については被用者については物価基礎額の7.5倍を上限としているが、使用者（事業主）負担にはその上限がないことである。事業主は年金額に反映されない上限以上の収入には応分の保険料を負担する。これは所得再分配の機能の維持策とみられ、日本の財界・大企業が保険料の上限が高すぎるとして再三その削減を主張していることと対比すれば、日本は所得の垂直的再分配の機能は弱く、国民への収奪性が高い。

第4は、年金受給に必要なポイントは老齢年金で3年、障害年金は1年である。日本のような老齢年金受給資格25年以上というとてつもない長期の拠出期間を要求していない。

第5は、スウェーデン年金改革は受給年齢のフレキシブル化と連動している。年金は61歳から受給できる。また、受給をそれ以上に延長すれば、年金額が増加し、年金支給開始年齢には上限がない。なお、1997年に「雇用保護法」が成立し、就労の権利保護の上限は67歳とし、前任権ルールによるレイオフは67歳まで適用される。これに対して日本では過渡的措置を除き65歳一律支給に繰り下げられた。その反面で雇用関係は大企業では60歳定年が支配的であり、それ以前の早期退職制、希望退職制も常態化している。65歳への定年

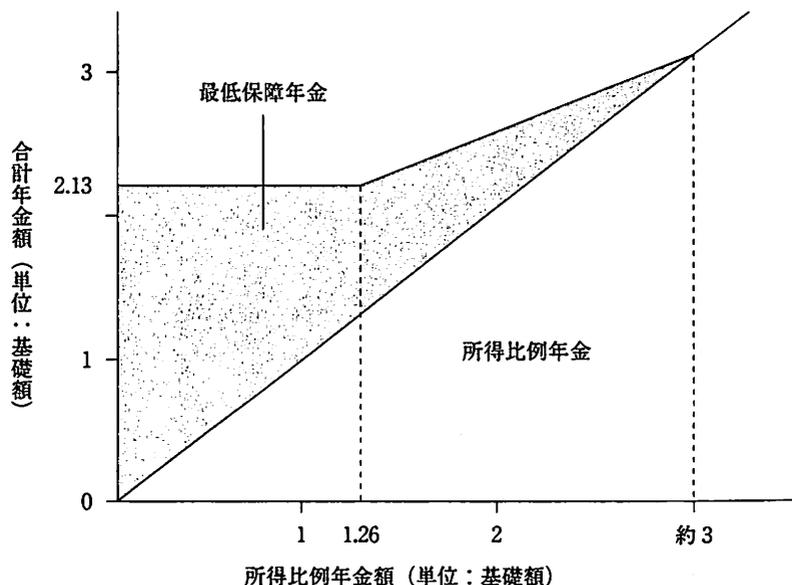
延長に財界がコスト論から強く難色を示したことも記憶に新しい。受給をフレキシブルにする60歳台以上への雇用継続条件が日本では具備されていない。

第6は、スウェーデン方式を模倣しなかった点の最大のポイントは最低保障年金制度の導入の拒否にある。これは日本の社会保障審議会の有力委員、厚生労働省当局、政府・自民党、公明党に共通する。

スウェーデンでは、社会保険方式による所得比例年金においても、年金額が一定水準に満たない場合、税方式の最低保障年金が支給される。すなわち、旧制度の基礎年金+補足手当部分が新制度の最低保障年金に変わった。そのモデル図は図4（最低保障年金（単身者の場合））である。

図のように、その年金額は単身者で基礎額の2.13倍である。（夫婦の場合1人当たり1.9倍、夫婦2人で3.8倍）。要するに、所得比例年金受給額がゼロまたは基礎額の1.26倍を超えない場合、最低保障年金は基礎額の2.13倍が保

図4 最低保障年金（単身者の場合）



原資料：スウェーデン社会省

(資料) 井上誠一「スウェーデンの年金改革—何を参考にすべきか」による。

「年金実務」第1403号。(2000年：平成12年8月14日号)。

障される、ということである。ここでいう「基礎額」とは年金額、各社会的給付の決定に用いる指標で、消費者物価指数が146.12であった1957年9月を4000クローナとして、その後消費者物価の変動で毎年1月に修正されている。01年は3万6900クローナである<sup>(25)</sup>。

基礎額は1999年の為替レート（1クローナ=13.7円）で換算すれば50万1420円、これを単身者について2.13倍すると106万8024円、月額換算8万9000円となる。この数字は所得比例年金がなくとも、資力調査（ミーンズテスト）なしで、物価にスライドし、高齢者の半分が受給し、その給付水準は単身者で月8万7000円、夫婦で15万6000円という指摘（『朝日新聞』2002年11月27日）とほぼ符号する。なお、基礎額は、スウェーデン工業労働者の平均賃金（課税前）の約20%に相当するという指摘がある<sup>(26)</sup>。そうであれば、無年金者、所得比例年金受給者でその額が低い者にはブルーカラー平均賃金の約40%が保障される計算となる。所得再分配機能は最低保障年金における一定水準保障として設計されていると思われる。

第7は、スウェーデンでは従前所得の60%保障が出発点であり、これと協約年金を合わせれば従前所得の70%となっている、とされていた。同図での基礎額が3倍では在職時賃金の60%となることはそのことを説明していると考えられる。「概念上の拠出建て」方式への変更で長期的な給付水準は対平均賃金比で下がることはあるとしても、日本のようにモデル賃金での50%、あるいはそれ以下への引き下げという給付水準の絶対的削減が自己目的の制度とはいえない。

#### (4) 現行基礎年金の税方式化による改革案

以上のように、改革法は社会保険方式に固執し、スウェーデン年金改革において自らの政策貫徹にとって都合のよい部分のみを真似て、都合の悪い部分は継承しなかったと筆者は評価する。

ところで、この年金改革法案の登場を契機に、財界、労働組合、政党などが

ら相次いで税方式による改革案（最低保障年金の要求を含む）が登場している。以下、その特徴を紹介したい。表8（「最低保障年金制度」案の比較）は、この間の財界、労働界、野党の案をまとめたものである。

### 経済同友会の提案

はじめに、財界を代表して、経済同友会の提案をみよう。経済同友会は02年12月5日発表の提言『急激に進展する少子高齢化社会に向けた持続可能な公的年金制度への抜本改革』において、全国民の老後生活は全額税方式の「新基礎年金」（財源は年金目的税。金額は7万円）で保障し、現行の2階部分である厚生年金の報酬比例部分の運営については、賦課方式では「将来の見通しは極めて厳しい」から、強制加入による社会保険方式をやめ、私的年金に転換すべきである、と主張している。厚生年金の報酬比例部分の「清算」はすでに支払った保険料を基準に払い戻し（財源は厚生年金積立金と国債発行）、受給者への激変緩和措置として「終身特例手当」（その額は、厚生年金既裁定額から新基礎年金を控除した5割（上限6万円）を終身支払い、財源は受給者に払い戻すべき保険料を充当するとしている。このように経済同友会の提案は消費税を財源とする税方式の新基礎年金を前提に、2階部分の社会保険方式を解体し、その代替として最近流行しつつある確定拠出型年金（日本版401〈k〉）の導入をすすめる案である。04年2月26日の経済同友会提言『安心した老後生活を支える新しい年金制度の構築』も同じ趣旨である。

### 労働組合の改革案

連合は、02年10月の『21世紀社会保障ビジョン』において、全額国庫負担の「新基礎年金」の新設、2階部分は現行の社会保険方式を維持する案である。この「新基礎年金」は居住条件のみで（5年以上で支給、40年在住で満額）65歳から支給され、その水準は7万円である。「新基礎年金」の財源

表8 「最低保障年金制度」案の比較

区分 (団体・組織)	経済団体		労働組合		政党(野党)	
	経済同友会 新基礎年金 無拠出の新基礎 年金と新拠出 年金の2階建て 年金の2階建て	連合 新基礎年金 無拠出の基礎 年金と定額報酬 年金の2階建て	全労連 最低保障年金 無拠出の基礎 年金と報酬比例 年金の2階建て	年金者組合 最低保障年金 左に同じ	民主党 最低保障年金 所得比例年金を土 台に最低保障年金 を付加	日本共産党 最低保障年金 無拠出の国民 年金と報酬比例 年金の2階建て
支給開始年齢	65歳	65歳	60歳	60歳	65歳	65歳
支給対象(支給要件)	65歳に達した国 民	18歳以降40年在 住で満額(5年以 上で支給)	日本在住5年以上	一定期間在住 (含む外国人)		
支給月額	新基礎年金14万 円(夫婦)	7万円	7万円	8万円	7万円程度 (6万6000円)	当面5万円
財源	全額消費税 2010年度9% 2020年度12%	全額国庫負担 (1/2直接税, 1/3 消費税, 1/6事業 主負担)	一般租税と事業主 拠出金(総額25.3 兆円)	一般財源と事業主 負担(総額27兆 円)	国庫負担 目的消費税(当面 3%, 07年導入)	全額国庫負担(道 路特定財源の一般 財源化など歳出の 見直し、法人税の 率、所得税最高税 率引き上げ外国税 額控除など税制の 見直し)(約7兆 7000億円)
二階部分の扱い	新拠出年金(事業 主負担あり。20 歳以上国民の任意 加入)	社会保険方式の報 酬比例年金 (厚生年金: 保険 料14.6%)	社会保険方式の報 酬比例年金老齢国 民・厚生・共済年 金	社会保険方式の報 酬比例年金新国 民・厚生・共済年 金	社会保険方式(国 庫負担)年金(所 得比例年金・共済年 民・厚生・共済年 金一元化)	社会保険方式の報 酬比例年金新国 民・厚生・共済年 金
給付水準	夫婦世帯で21.96 万円新基礎年金新 14万円プラス新 拠出建て年金 7.96万円	夫婦世帯で21.3 万円所得代替率は 55%	所得代替率は69% を下回らないよう に決定	夫婦世帯で27万 円	現役世代の手取り 年取の50%程度 を確保	国民年金(基礎年 金)の受給者は最 低保障プラス現役 受給額×50%を 上積み

(資料) 経済同友会『安心した老後生活を支える新しい年金制度の構築』(04年2月26日) 連合『21世紀社会保障ビジョン』(02年10月)  
全労連『みんなが安心な公的年金制度をめざして』03年。年金者組合『最低保障年金』制度について。『2000年第12回大会議案』『毎日新  
聞』2004年4月1日号、4月7日号。『日経』04年4月7日号などによる。

は2分の1が直接税，3分の1が消費税，6分の1が事業主負担である。

全労連案は制度の全体像では連合案とほぼ同じであるが，最低保障年金として60歳以上から支給で，7万円とした。連合との政策上の大きな差異は財源であり，一般租税と事業主負担で賄うという構想である。全労連の案は年金者組合の主張が影響している。

最低保障年金制度の確立を一貫して主張したのは，日本では年金者組合である。全労連案と異なり，8万円としている。年金者組合は，国連社会権規約委員会に，政府案に対するカウンターレポート（対抗報告）を提出し，この国連社会権規約委員会が第二回日本政府報告書に対する最終見解〈01年8月31日〉において「国の年金制度に最低保障額を導入すること」「年金の男女格差を可能なかぎり改善すること」を勧告させている。年金者組合の最低保障年金構想はそれを主張している。

### 野党の改革案

政府・与党の年金改革法案の国会提出を契機に，民主党，日本共産党がそれぞれ最低保障年金の新設を提案した。民主党案は国民年金を含め，全公的年金制度を一元化し，所得比例年金に抜本改革する構想であるが，最低保障年金制度の導入をも主張している。その額は7万円程度，財源は目的消費税〈当面3%程度〉としている。民主党案の全体は不明確な所もあるが，（例えば最低保障年金額6万6000円とするとも報道されていること，財源全体の構想など），全体の構造は，スウェーデンの1999年改革を模倣している。しかし，後述するように，民主党案の本質は保険料拠出主義で，言葉の正確な意味での最低保障年金とはいえない。

日本共産党の最低保障年金の提案は，著しく低額な国民年金の改革から始めるところに特徴がある。無拠出で当面5万円を支給し，現在の国民年金受給者には，現行受給額の50%を支給する，という案である。例えば2万円～4万円の国民年金受給者は，最低保障年金5万円に保険料納入額に相当す

る1万～2万円を上乗せ、満額年金〈現行6万6000円〉の国民は5万円に3万3000円を上積みし、8万3000円とする案である。なお、財源は消費税ではなく、道路特定財源の一般財源化、歳出削減、所得税最高税率の引き上げ、大企業優遇税制の見直しに求めている。

以上が各界の税方式または最低保障年金構想である。このように、現行の国民年金を中心とした社会保険方式の矛盾から、税方式の保障年金案が、立場を異にする分野、勢力から登場してきたことは04年年金改革における論点での重要な変化として注目する必要がある。ただし、「最低保障年金案」をめぐる論点・問題点として次のような諸点がある。

第1は、ナショナル・ミニマム、最低保障年金といいながら、異質の内容があることである。例えば、経済同友会案は「安心してナショナル・ミニマムを保障する」(前掲『抜本改革』)という表現を行い、ナショナル・ミニマム保障をめざすかのような主張をしている。しかし、内容を吟味すれば第4で述べるように、財源は国民が消費税負担を行って賄うことであるから、財界はナショナル・ミニマムに関わる財源に一切関与しない、ということの表明である。財界がいう「ナショナル・ミニマム」は、言葉だけのことで、欺瞞であるといわざるをえない。

また、民主党の最低保障年金案は、同党が所得比例年金の補足としてそれを提唱していることである。所得比例年金—最低保障年金の構図は一見スウェーデン型の無拠出の最低保障年金の提案であるかのように見える。しかし、詳細に吟味するとその本質は全く異なることがわかる。すなわち同党の法案〔『高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本改革を推進する法律案』〕の第5条では、「公的年金制度は、すべての国民が加入する単一の制度とする。2公的年金制度は、すべての国民が、所得又は報酬に応じて保険料を納付し、一定の年齢に達した場合等に、所得等比例年金及び最低保障年金の給付を受ける制度を基本とする」とあり、最低保障年金は「所得等比例年金の受給額が一定額に満たない

場合においてこれを補足するための年金」として位置づけられており、主役は所得比例年金である。また、「補足」の意味が重要である。民主党は「最低保障年金」は2009年度から導入するとしているが、その場合、現在の無年金者、未加入者、保険料の未納者は支給の対象外とされている。さらに、民主党のいう「年金改革の実施後」に行う最低保障年金とは、あくまで所得比例年金の加入者が対象であり、それに加入できないものはこの制度の恩恵に関与しない。もちろん、加入者と拠出者は厳密にはすべて同義ではないであろうが、基本は拠出主義であり、その点では保険主義を貫く政府案と大同小異であり、空洞化対策にもなりえない<sup>(27)</sup>。

第2は、最低保障年金の水準をどうするか、という点である。ナショナル・ミニマム保障というならば、生計費指標と関連づけることが不可欠である。これをどうするか、という問題がある。公的生計費関連指標として『全国消費実態調査』『生活保護基準』等の指標が参考にされるのは当然であるが、その場合でも、どのような水準や基準（指標）をとるか、という論点がある。また、公的年金の給付水準では政府・厚生労働省当局では平均賃金との関係が重要視されているが、年金の最低保障をみる場合、最低賃金水準との関係も重要である。筆者は全国一律の最低賃金制の確立が必要であり、この水準との関係も視野に入れるべきである、との見解をもっている<sup>(28)</sup>。

第3は、最低保障年金が導入されたとして、二階部分をどうするかである。筆者は二階部分については社会保険方式として、賦課方式で運用するということを支持する<sup>(29)</sup>。「世代間の公平」論から年金の損得論を議論する論は、年金民営化に道を開く論であると考えられる。例えば、経済同友会の提言は社会保険方式の民営化＝解体の主張であり、主張されている確定拠出型年金は企業年金の一形態であり、本来は三階部分に位置づけられるものであり、現行の厚生年金の報酬比例部分には代替できない。すなわち、確定拠出型年金は、自己責任型の「市場原理主義的年金」ともいふべきもので、確定拠出であるが、給付は確定しないから、高齢者の老後生活の不可欠な費用の一部を構成

(310)

させるには変動性、不安定性があまりに激しい。財界が現行厚生年金の報酬比例部分を確定拠出型年金へ転換させることを強調しているのは、現行厚生年金の事業主負担部分を解消させ、年金負担の責任を個人に転換させるという意図でもある。そうであるから大企業・多国籍企業にとっては、あまりにも都合のよい案である。すでに確定拠出型年金は日本においても導入されている。この比率を増やせということならばともかく、現行厚生年金の報酬比例部分すべてを確定拠出型年金に移させることなどは、移行措置の大問題もあり、現実性がないと考える。

また、民主党が提唱する全年金の一元化、所得比例年金の構想は一般的には否定すべきではないが、所得比例制が最も問題になるのは被用者年金ではなく国民年金の方である。そうであるから、これまでの国民年金制度の長い歴史において、なぜ定額制＝応益制が継続し、所得比例方式が導入されなかったのか、という総括が必要である。そもそも、国民年金創設時から、将来は所得比例制導入が言われていた事実をどう整理するかである<sup>(30)</sup>。

この点については、自営業者などへの所得捕捉の問題があるといわれるが、現実には国民年金制度には失業者や多くの低所得者層が滞留するため、所得比例年金導入の前提条件そのものが構築できなかったのではないのか。また、「所得比例拠出」「一元化」と称して、被用者年金にそろえて自営業者に事業主負担部分を乗せるとか、逆に被用者年金にある事業主負担部分をなくすことなどは論外ではないのか。

第4は、最も重要な問題は最低保障年金の財源をどうするか、ということで、これが最大の論点である。「年金目的消費税」の導入案は財界、民主党、連合において共有されている。しかし、消費税は低所得者ほど負担が増えるという逆進性、年金目的税には特化できない性質（実際、政府税調会長自身、「基幹税」と位置づけている）、ムダ・浪費と環境破壊を再生産する大型公共事業主体の日本の財政・歳出構造のあり方の改革などの展望と矛盾する。日本の税制において、この間法人税率の引き下げ、企業の投資優遇、リスト

ラ・企業組織再編など関連した企業負担の軽減措置などさまざまな大企業優遇税制が実施されてきた。同時に高額所得者、大資産家を優遇する政策（各種の資産所得の分離課税、所得税の最高税率の引き下げなど）もある。税制においても応能負担原則を排除する仕組みが新自由主義政策のなかで一層拡大している。その反面で社会保険・年金保険においてもその管理責任を担うべき所管官庁（社会保険庁）が、年金給付以外に保険料を不正に流用したという問題が暴露されている。また、保険料運用面における年金積立金の市場運用・株投資による損失問題もある<sup>(31)</sup>。

以上は総じて政・官・財癒着の日本の構造、そこからの腐敗の構造の一端であり、それは構造改革されず、温存されたままである。消費税を財源とする、という主張は、この構造改革なしに、あるいは社会的強者である大企業・富裕層への応能負担という真の社会連帯の観点を排除することにおいて、安易な選択といわざるをえない<sup>(32)</sup>。

## むすび

以上、本稿では今回の年金改革法において、とくに給付と負担の関係に焦点をあて、「マクロ経済スライド」の性格と論点、問題点を指摘し、これをナショナル・ミニマムとの関係で論じてきた。

筆者が主張したいことは、今回の改革法は、国庫負担2分の1への引き上げや年金積立金の取り崩しを先送りし、年金空洞化対策の基本に手を着けず、国民に負担増と給付削減を「持続させる」システムであることであった。現行公的年金問題の最大の問題は「100年安心の年金プラン」などではなく、継続する負担増と給付削減問題であること、同時に年金問題の最大の課題は空洞化問題であるとみる立場からは、公的年金改革においても本来の意味での応能負担原則を貫徹すべきであること、その解決の有力な方法として応能負担による税方式の最低保障年金を導入すべきであること、積立金を報酬比例年金の給付

水準に活用すべきであること、国庫負担引上げ財源を消費税に依拠することは正しくない選択であること、などであった。

ナショナル・ミニマムとしての最低保障年金構想について言えば、今回の年金改革案の骨格を審議した社会保障審議会でも最低保障年金の導入が検討されたが、結局は採用されなかった。その理由は、社会保険方式に拘泥し、税方式にすると給付と負担の関係が不明瞭になり、保険料納入者と未納者との対立が起き、モラルハザードを引き起こすなどと主張する厚生労働省当局と保険主義に拘泥する学者たちの強い抵抗にある。しかし、公的年金制度空洞化の広まりは、失業の増加、若者の雇用不安の現状とその解決の展望のなさといまわって、あるいは本稿では省略している「第3号被保険者」問題の解決のあり方と関連して、客観的には社会保険方式の限界を露呈させていると思われる。(応能負担による)税方式を本格的に選択しないかぎり、彌縫策ではどうにもならない状況に立ち至っているのではないかと、というのが筆者の現状認識である。今回強引に成立させた年金改革法において、それを「暫定改革」「欠陥法」と評価し、同法は早晚見直されるという識者の意見が多いことは、筆者の問題意識と重なる論点を孕んでいる証拠であろう。

なお、改革法には今ひとつの柱としての「生き方、働き方の多様化に対応した制度の構築」に関連した制度問題として、パートタイム労働者の厚生年金適用問題への措置への判断(今回の法では5年後をメドに検討として先送りさせた)、離婚時や必要な事情のさいの第3号被保険者期間の厚生年金の分割(標準報酬分割制度の創設)、遺族年金の夫婦分割など、総じて女性と年金の扱いの問題、あるいは老齢厚生年金の繰り下げ支給制度の創設、在職老齢年金制度の「改正」という論点もある。これにも重要な論点があるが、機会があれば論じたい。

#### 注

- (1)「一階部分」「二階部分」「三階部分」と区分する定義は厚生労働省の使用する説明によっている。しかし、これには、「加入時は一階建て、給付は二階建て」とし

て整理すべきであるという論（西沢和彦『年金大崩壊—先送りはもはや許されない』2003年、日本経済新聞社55ページ）や現行国民年金＝基礎年金が互いに異質の原則（国民年金＝個人単位・応益制、厚生年金＝世帯単位・応能負担原則）から成立し、両者に本質的の矛盾があるという主張（二宮厚美「構造改革下の社会保障と年金の基本問題」『福祉とぜいきん』第16号、2003年）があることに留意すべきであろう。

- (2) 1985年改革での水準切り下げは以下のとおりである。①厚生年金は、1946年4月生まれ、40年加入の「モデル年金」のケースで定額部分2400円×35年（頭打ち）＝84000円。報酬比例部分254000円×10/1000×40年×1,144（\*）＝116200円合計20,2000円。（\*は当時のスライド率）以上について、定額部分を50000円に切り下げ。報酬比例部分の支給乗率を削減。すなわち54000円×7.5/1000＝76200円に切り下げ。合計126200円へ。（37%の切り下げ）②国民年金は1941年4月生まれ、40年加入は1680円×1,144×40年＝76900円から50000円に。（35%切り下げ）
- (3) 1991年から始まった学生の強制加入は、当初は保険料納入基準を設定し、自宅通学か、自宅外通学か、さらには親の収入の程度で納付義務、免除基準を設定する方法で保険料徴収を行った。しかし、その後の総務庁（現総務省）調査によれば、学生の半数以上が未納で、納付者の9割以上は親が支払っていた。そのようなことから、収入のない学生に在学中保険料納付を猶予する勧告を行った。（総務庁『1998年行政監察結果』）アルバイトは行いが、恒常的な安定収入があるわけではない学生を強制的に保険料徴収させる政策の失敗は、応能負担の原則に明確に違反した必然的結果であり、2000年の法改正で「学生納付特例制度」に転換せざるをえなくなった。この制度によれば、学生の毎年の申請により、本人の収入で免除するか否かが判断され、免除申請が通ればその期間は年金額のつかない期間となるが、年金制度の加入資格期間とされる。そして就職後10年以内にその分を追納すれば、その期間が年金額に算入される。
- (4) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口平成14年1月推計』2002年（平成14年）5月、厚生統計協会、2～3ページ
- (5) 前出、西沢和彦『年金大崩壊—先送りはもはや許されない』2003年、日本経済新聞社、154～164ページ、および175～176ページ。なお、社会の扶養能力は経済学のタームとして考えるべきであること、とする松丸和夫氏の指摘は少子化だけを年金改革の根拠にすることはできないことの理由づけともなる。すなわち、松丸氏によれば、社会の扶養能力＝労働力人口×就業率×単位所得としている。この公式では、労働市場の改善と賃金決定要因によって、いかようにも改善される、ということである。松丸和夫「少子・高齢化日本の行方」中央大学大学院総合政策研究科日本委員会編『日本論Ⅱ—政策と文化の融合』2002年、中央大学出版部、164～169ページ。

- (6) 1999年、2000年の通常国会において参考人、公聴人として出席した学者・専門家でも基礎年金の税方式化が多数派であり、政党においても当時の与党の一部（政権内の自由党、分裂した保守党）、すべての野党、労働界では連合、全労連、財界では日経連、経団連、財界筋の主張を代弁する経済戦略会議答申など、その基本構想全体、財源問題を別とすれば、いずれも社会保険方式ではなく税方式への転換を主張した。このなかで政権の中軸にある自民党は国会の附則として「基礎年金の国庫負担割合3分の1を2分の1とする」を認めたが、国民年金は社会保険方式が基本との主張を譲らず、当時政権与党にあった自由党と自民党が対立するなど与党内でも紛糾した経過がある。公明党が自民党に同調し、妥協策として「安定した財源を確保し」が挿入され、全額国庫負担ではなく、2分の1国庫負担とされたのはそのような経緯である。公文昭夫・庄司博一『年金をどうする』2000年、新日本出版社、142～144ページを参照。
- (7) 『週刊社会保障』No. 2250。2003年9月15日号、40～45ページ。
- (8) 年収780万円の被用者は、2004年度年額52万9620円の負担であるが、2017年には71万3700円と年間18万4080円増加し、年収936万円の被用者は、63万55445円から85万6440円と、年間22万0896円増加する。すなわち、年収700万台で月6万円台、年収900万円台で月7万円台が年金保険料だけで賃金から控除される計算になる。
- (9) ちなみに、「将来見通し平均化法」では2050年までの労働力人口の平均変動率は、高位推計（合計特殊出生率1.63）で-0.5%、中位推計（1.39）で-0.65%、低位推計で-0.8%程度としていた。（前出『年金改革の骨子に関する方向性と論点』）
- (10) 「マクロ経済スライドによる調整は、①一人当たり賃金や物価が上昇する場合に行うものとし、②一人当たり賃金や物価が下落する場合には、通常の賃金スライド、物価スライドによる年金改定を行うものとするのが考えられる」（社会保障審議会年金部会の『意見書』2003年9月12日）。厚生労働省官僚もこのことを公的に明言している。すなわち、「賃金・物価が下落する場合についてはマイナスの改定ということもありうる」第15回社会保障審議会年金部会木倉年金課長の発言、『社会保障審議会年金部会2003年3月7日議事録』による。
- (11) ここでいう応益負担原則における応益制とは、「サービス利用の際の利益（効果）に応じて費用を負担すること」（『社会福祉辞典』2002年、大月書店）として、国民健康保険（税）における応能割（所得割+資産割）プラス応益割（被保険者均等割+世帯均等割）のアナロジーとして使用している。
- (12) 林幸雄「給付と負担のあり方について」『日本年金学会シンポ』その要約は『週刊社会保障』No. 2258（2003.11.10）6～9ページ。
- (13) 林幸雄、前掲「給付と負担のあり方について」。
- (14) 例えば、河村健吉氏はマクロ経済スライドが実施された場合、物価上昇率、賃金上昇率1.5%でも、1.5% マイナス 0.9% = 0.6%の改定のみとなり、2005年～

2025年の20年間で、現在の受給者は20年間28%の年金額のカットとなる、と試算している。(河村健吉「年金改革をどうみるか」『経済』2004年3月号、による)厚生労働省の試算では09年以降賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%では、モデル世帯で現在65歳の者の所得代替率は59.3%であるが、その層が75歳時点では51.3%、85歳時点では43.2%となる。(表4を参照)。この「保険料固定方式」における給付50%維持への批判は小池晃『どうする日本の年金』2004年、新日本出版社がある。

- (15) 西沢和彦、前出『年金大改革』を参照。
- (16) このほか、年金未(非)加入者がいる。公文昭夫氏は現実の未(非)加入者は240万人(1998年10月15日)で、それ以降新たな実態は公表されていないとしている。(公文昭夫『年金不安50問50答』2003年、大月書店75~76ページ)なお、そのほか第3被保険者の無届者約3万人がいるといわれる。
- (17) 廣部正義「公的年金空洞化の背景」『総合社会福祉研究』第24号、2004年3月、20~22ページ。なお、廣部氏によれば、「偽装脱退」は年間8万社、会計検査院調査(平成14年)では、事業の休止を理由に厚生年金保険を脱退した事業所の3分の1が、事業を継続していたと報告されていた、とある。
- (18) 林幸雄、前出「給付と負担のあり方について」
- (19) 庄司博一「社会保障とナショナル・ミニマム」黒川俊雄・小越洋之助編著『全国一律最賃制を軸としたナショナル・ミニマム』2003年、ディノプリント出版会、50ページ。なお、当時の社会保険庁長官である吉原健二氏は、次のように述べている。「生活費全体の半分近くを占める雑費を全部除くことについては議論があるかも知れないが、こういう数字から見て59年度価格で単身5万円、夫婦10万円という金額は、老後の生活費の基礎的部分と雑費のごく一部は十分まかなうことができる金額といっている」(吉原健二編著『「新年金法」61年年金改革解説と資料』1987年、全国社会保険協会連合会、46ページ)
- (20) スウェーデンでの年金制度とその改革経過については、丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑤スウェーデン』1999年東京大学出版会(第7章年金制度。木村陽子氏執筆)、井上誠一「スウェーデンの年金改革―何を参考にすべきか(1)~(5)『年金実務』第1402号~1406号、2000年8月7日号~9月4日号、(のち、井上誠一『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』2003年、中央法規所収。なお、本稿はすべて論文からの引用によった) 'Reform of Swededish pension system' European Industrial Relations Review. No. 315. April 2000. なお、筆者は国立社会保障・人口問題研究所が実施した社会保障セミナー「先進諸国の年金改革」(1999年9月8日)に参加して、マッツ・パーソン氏(ストックホルム大学経済研究所教授)の報告(Dr. Mats Persson: Pension Reform in Sweden)において、スウェーデン改革の特徴を初めて知った。
- (21) 工藤恒夫『資本制社会保障の一般理論』2003年、新日本出版社122~123ページ

ジ。この指標からいえば、1999年ウェーデン改革は、積極的に評価すべきというよりは、後退している、ということになる。

- (22) このような旧制度が改革される背景は、井上誠一氏によれば、①新規年金受給者の平均年金額の上昇と人口の高齢化による年金給付費の増大②経済の低成長③旧制度は経済成長との連動が弱かったこと④年金額計算上の「不公平」である、とされる。④は、付加年金は労働生涯での最も所得の高かった15年間を年金額計算の基礎としたこと（いわゆる15年ルール）と30年加入で満額年金を受給できるといういわゆる30年ルールである。同時に重要なのは、スウェーデンのEU加盟を契機とするグローバル競争への参入による資本の論理の増大という背景であろう。そのようななかで1999年改革の骨格となる1994年高齢年金改革法案は保守中道四党と社会民主党が合意し、左翼党、新民主党は合意しなかった（前出、丸尾直美・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑤スウェーデン』第7章木村陽子論文を参照。）ことは留意されるべきであろう。
- (23) 前出、井上誠一氏の記述による。ただし、『保険と年金の動向』2001年では、新年金制度の保険料率18.5%は労使折半、となっている。同書296ページ。
- (24) 井上誠一「スウェーデンの年金改革一何を参考にすべきか」(2)『年金実務』第1403号、2000年8月14日号。26ページ。
- (25) 前出『保険と年金の動向』293ページ。
- (26) 猿田正機氏は、仲村優一・一番ヶ瀬康子氏の著書（『世界の社会福祉①スウェーデン・フィンランド』旬報社、1998年）を引用して基礎額の平均賃金対比水準を示している。猿田正機『福祉国家スウェーデンの労使関係』2003年、ミネルヴァ書房、76ページ。なお、旧基礎年金は2001年から経過的な保障年金に移行し、年金受給者への特殊な税制は廃止され、保障年金は課税対象の所得とみなされる。新年金制度では、1937年までの出生世代は旧制度を適用され、1938～53年の出生世代は移行期世代で、1954年以後の出生者が新制度を完全に適用される」前出『2001年保険と年金の動向』293～297ページ）
- (27) 民主党案第11条には「年金制度改革の実施後に保険料が納入された期間に対応する所得等比例年金及び最低保障年金が支給される」という文章がある。2004年4月15日衆議院厚生労働委員会における与党側（自民党・公明党）の質問に答え、民主党古川元久議員は旧制度の未加入者は新制度に加入した以後しか対象にならず、新制度の加入者が満額（月額6万6000円程度）を受給するのは、40年の加入期間であり、1年の加入期間は満額の40分の1の最低保障年金となる、という答弁をしている。（『第159国会衆議院厚生労働委員会議事録』第11号、2004年4月15日）このような民主党案は最低保障年金ではない。なぜならば、通常の最低保障年金とは、一定期間の居住要件を前提として、すべての高齢者に最低所得を保障する制度（所得のないもの、低所得者には最低水準の所得に対応する満額の年金を支給するか満額まで引き上げる）という趣旨であるからである。

- (28) 年金者組合の8万円案は①総務省『全国消費実態調査』(平成6年)の高齢者夫婦世帯の消費支出(23万7600円)のなかで、雑費中の個人差のある小遣い・家庭用耐久品などを除き、(すなわち、雑費中の保険医療費、交通通信費等を含めて、雑費の70%を組み入れ)1人約8万円としたこと。また、②これに高齢単身世帯(60歳以上)の消費支出(平成6年調査)の男女平均消費支出(15万9000円)の50%、および③平成9年度最低賃金の加重平均日額5079円を30日換算してその60%を参考指標とした。(年金者組合『最低保障年金制度について』2000年) 駒村康平氏は、生活保護の生活扶助1類(食費相当部分)3万円、2類(光熱費、家具相当部分)3万5000円を加えた6万5000円を最低保証水準にする(駒村康平『年金はどうなる』2003年、岩波書店、203ページ)としている。ここでも住宅扶助を含めるか否かという論点もある。なお、「生活保護基準」を上回る全国最低賃金の導入の提唱は、拙稿「ナショナル・ミニマムは何かということと現行生活保護基準の位置について」『賃金と社会保障』第1305号(2001年9月上旬号)および黒川俊雄・小越洋之助『ナショナル・ミニマムの軸となる最賃制』2002年、大月書店を参照。
- (29) 社会保障審議会年金部会長代理であった神代和俊氏は「年金債務」の「償還」論を批判して賦課方式を支持している。また、氏は基礎年金の全額消費税論を批判している。筆者は賦課方式の支持、消費税財源論批判には賛同するが、氏が応能負担原則による最低保障年金制度の導入を肯定していないことは支持できない。神代和俊「給付と負担：世代間扶養と世代間公平の争点」『年金と経済』第22巻5号、5~12ページ。
- (30) 国民年金制度の実施に貢献したとされる初代厚生省年金局長(故)小山進次郎氏は、その発足において基本は拠出制、発足時は定額制、将来は所得比例としているし、昭和44年2月17日の「国民年金法の一部を改正する法律案要綱」でも「所得比例制」の導入がうたわれている。(『国民年金二十年秘史』日本年金叢書第8巻、昭和55年、日本国民年金協会。)
- (31) 今回の法案の提出を契機に国民の間に不満が高まった点は年金保険料の不正流用、積立金膨大な年金積立金の運用のあり方・問題点もある。旧年金福祉事業団、それを変えた年金資金運用基金における年金保険料の年金給付以外の流用、グリーンピア等の福祉施設などへの運用などと、坂口厚生労働相はその給付外使用は5兆6千億円と公表した。(『日本経済新聞』2004年3月4日)その内訳は、グリーンピア建設13ヶ所3798億円、全国265ヶ所の年金福祉施設(1兆5697億円)、そこへの官僚の天下り・高額な役員報酬(02年度10億3500万円)、年金事務費名義による流用(職員宿舎建設費、健康診断費用、長官交際費、公用車購入費、外国旅費など合計1兆808億円)、広告費(03年度10億600万円)また、年金積立金の「市場運用」の拡大で、02年までに累積6兆717億円の損失が公表されている。(なお、以上の点に関連してジャーナリストが解明した文献として岩瀬達哉『年金大崩壊』

2003年、講談社がある)。さらに、管理運営をめぐる従来の責任の問題が不問にされたまま、04年改革法案には特殊法人「年金資金運用基金」から06年に「積立金管理運用独立行政法人」という組織替えもある。

- (32) 年金目的税を早くから強調した論者は高山憲之氏である。(高山憲之『年金改革の構想』1992年、日本経済新聞社、および同氏『年金の教室』2000年、PHP新書) また、すでに引用した西沢和彦氏は基礎年金の財源を全額消費税とする改革案を掲げ、消費税導入を肯定している。

これについては、以下の反論がある。河村健吉氏は、「福祉目的税という以上、受給者以外の法人企業を含むすべての国民層からの納税関係がなければならない。その納税関係は、国保税がそうであるように、高所得者、大資産家は高額に負担する社会連帯関係が導入されなければならない」と述べ、高藤昭氏の次の指摘を肯定的に引用している。「[一般消費税は] 社会連帯と逆の逆進課税で、福祉財源にはもっとも適しない課税形態である。この形での年金財源は低所得者であるその〔年金〕受給者に高率に課せられる税で賄われる。極限すれば、低所得者徴収金を低所得者にもとすだけのことで、これは福祉ではない」(河村健吉『娘に語る年金の話』2001年、中公新書、229ページ。高藤氏の論文は「99年政府提案年金法案をめぐって(上)(下)『週刊社会保障』1999年12月6日、12月13日号)」なお、湖東京至氏によれば、トヨタなど大企業は、消費税導入以前に巨額の物品税を納入していたこと、輸出産業は消費税を戻されるが、「旧物品税には輸出戻し税制度は存在しないから、物品税から解放されたことにより二重のプラスとなっている」こと、輸出戻し税は「実質的な輸出補助金であり、ガット協定に違反するおそれがある」こと、「輸出企業が受け取る還付金は自ら税務署に納付した税額ではなく、下請先や納入業者が営々として税務署に納めたものであり、それを親会社である最終輸出企業が一手に還付を受けることである」とし、「価格決定権のある親会社が下請先に実質的に消費税を転嫁させなかったとしても当該親会社は還付金を受取ることができる」という「転嫁関係が不透明な間接税」である、と指摘している。(湖東京至「消費税15年を検証する」『福祉とぜいきん』第16号、2003年、67～69ページ)