

専修大学経済学部経済学科 望月ゼミ年金班

公的年金制度の現状と諸問題

望ましい公的年金制度とは

工藤卓哉 日吉あずさ 山崎太登 渡邊三樹生

目次

はじめに.....	3
公的年金制度の歴史と問題点.....	3
公的年金制度の歴史.....	3
公的年金制度の問題点.....	6
財政方式の現状と問題点.....	9
財政方式の歴史.....	10
財政方式の問題点.....	11
年金制度改革案.....	12
年金保険料徴収体制.....	15
スウェーデンの社会保険料徴収体制.....	15
日本の社会保険料徴収体制.....	16
参考文献.....	18

はじめに

高齢化の進展とともに社会保障費がかつてないほどに増加している。具体的には、1980年に約24.8兆円であったのが2009年（予算ベース）では約98.7兆円となり、30年の間に約4倍にまで社会保障費は膨れ上がってしまった。

また、内閣府が実施した「公的年金制度に関する世論調査」（平成15年度実施）によると、老後の生活設計の中で、「ほぼ全面的に公的年金制度に頼る」と答えた者の割合が29.0%となり平成5年度の調査の18.4%から増加した。このように、比重を増す社会保障制度の中で、特に公的年金制度の役割は重要な位置づけを担っているということがわかる。

現行の公的年金制度は、賦課方式という高齢世代を現役世代が支える仕組みで成立している。しかし、このまま少子高齢化が進行すれば後の世代の負担が重くなるばかりであり、このような世代間の対立を表す「世代間格差」という問題が現在の公的年金制度には存在している。

また、「宙に浮いた年金」問題に代表されるように、公的年金制度で問題となっているのは年金財政だけではない。社会保険料の徴収、管理方法も効率的な制度設計を迫られている。

本稿の目的は、上記の問題意識を持った上で望ましい公的年金制度を考察することにある。構成は以下のとおりである。第1章では公的年金制度の歴史を整理し、問題点を概括する。続く第2章では財政方式の現状を押さえた上で国民年金積立金をOSUモデルを用いて推計した。それを踏まえ第3章では望ましい公的年金制度を、第4章では効率的な社会保険料徴収体制をスウェーデンの体制と比較した上で考察した。

第1章 公的年金制度の歴史と問題点

内閣府が実施した「公的年金制度に関する世論調査」（平成15年度実施）によると、老後の生活設計の中で、「ほぼ全面的に公的年金制度に頼る」と答えた者の割合が29.0%となり平成5年度の調査の18.4%から増加した。このように、社会保障制度の中での公的年金制度の役割は重要な位置づけを担っている。そこで、第1章では、公的年金制度の歴史、構造を整理したうえで制度に潜む諸問題について考察する。

第1節 公的年金制度の歴史

日本の公的年金制度は、1944年に創設された旧厚生年金制度が発端である。当制度創設

の狙いは、労働者の老後所得保障というよりも、保険料徴収を通じた戦費調達や可処分所得を抑制することでインフレを抑制しようとすることにあったようである。

そして、1948年に現在の共済年金の基となる旧国家公務員共済組合法が施行された。その後、地方公務員向け共済制度、私立学校教職員共済制度などが創設されていった。

しかし、公務員やサラリーマンの公的年金制度である被用者年金が整えられていく一方で、自営業者や農林漁業者に対する公的年金制度は存在していなかった。そこで、1961年に自営業者や農林漁業者を対象にした公的年金制度である国民年金制度が誕生した。なお、当時の国民年金制度は、現在と異なり、雇用者の妻や専業主婦に関しては、国民年金制度の加入を強制ではなく任意としていた。

そのような歴史で誕生した公的年金制度であるが、1970年代に入ると抜本的な制度改革の機運が徐々に高まっていった。その理由は、制度間の不公平と就業構造の変化により年金財政への負担が重くなっていったことの二点である。

制度間の不公平であるが、当時の公務員を対象にした共済年金とサラリーマンを対象にした厚生年金制度の間には、保険料の負担水準や給付額の計算方法などに大きな官民格差が存在していたのである。

また、産業構造の変化により、国民年金被保険者の人口構成が変わり始めた。つまり、保険料を負担する現役世代に比べて年金が給付される高齢者世代の割合が減少していったことで、国民年金の財政が徐々に逼迫していったのである。

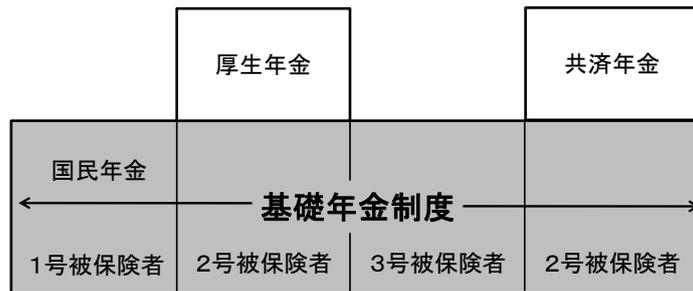
そこで、1985年に基礎年金が創設された。基礎年金の創設により、従来は分裂していた制度が基礎部分を共通にすることで財政調整機能が備わったのである。

図1を参照されたい。第一号被保険者とは主に自営業者や無職者のことをいい、約2100万人いる。第一号被保険者は自ら加入の手続きを行い、保険料を納める必要がある。

第二号被保険者とは厚生年金や共済年金に加入している勤め人のことであり、約3800万人いる。加入手続きや保険料の支払は勤め先が行うことになっている。また厚生年金や共済年金の保険料の中には国民年金の保険料が含まれている。

第三号被保険者とは、第二号被保険者に扶養されている勤め人の妻や専業主婦のことであり、約1100万人いる。第三号被保険者は加入手続きを自分で行う必要があるが、保険料を支払う必要はない。

図1 公的年金制度の概要



(出典) 鈴木 亘 (2009) 『だまされないための年金・医療・介護入門』を基に作成

表1 年金の種類 (2008年時)

制度	保険料	年金額
国民年金	定額 (月額14,660円)	定額 (月額66,008円)
厚生年金	報酬比例 (15.35/100)	報酬比例
共済年金	報酬比例 (12.23/100～ 15.03/100)	報酬比例 (厚生年金の給付 乗率に職域分加算)

(出典) 椋野美智子他 (2009) 『はじめての社会保障』 有斐閣アルマ

表2 年金制度の歴史

暦年	出来事
1944年10月 (昭和19年)	旧厚生年金保険法施行
1948年4月 (昭和23年)	旧国家公務員共済組合法施行
1954年1月	私立学校教職員共済組合法施行
// 5月 (昭和29年)	新厚生年金保険法施行
1955年1月 (昭和30年)	市町村職員共済組合法施行
1958年7月 (昭和33年)	国家公務員共済組合法施行
1961年4月 (昭和36年)	国民年金法施行
1983年11月 (昭和58年)	厚生省「年金制度改正案」
1986年4月 (昭和61年)	基礎年金導入

(出典) 西沢和彦 (2008) 『年金制度は誰のものか』

第2節 公的年金制度の問題点

本稿で提示する問題点は主に2点ある。その問題点とは、「生活保護制度とのモラルハザードの発生」と「未加入者が存在することによる財政への負担」の二点である。

上記の問題点について説明する前に、生活保護制度について解説する。生活保護制度とは、憲法で定める「健康で文化的な最低限度の生活」を国が保障するよう定めた制度のことである。最低限度の生活に必要な生活費は、保護基準によって定められる。保護基準は各自治体により異なり、年齢、居住地域、世帯数によって決められる。東京都23区の場合、一人暮らし20歳は月額8万4990円、68歳男、65歳女の高齢者世帯の場合は12万1940円である(2009年度時)。

では、なぜ生活保護制度が基礎年金とのモラルハザードを発生させてしまうのだろうか。「生活保護制度とのモラルハザード」とは文字通り、生活保護制度が国民すべてを対象とする「最後の受け皿」となっている性質上、国民年金対象者が将来の生活保護受給を期待して、国民年金保険料を払わない事態が発生することを意味する。さらに、いわゆる「生

活保護制度と国民年金の逆転現象」も上記の問題に拍車をかけている可能性がある。

「生活保護モラルハザード」に関する先行研究として、管(2007)があげられる。管(2007)では「公的年金制度に関する意識調査」(平成18年5月)による独自調査を用いて、「生活保護モラルハザード仮説」を検証した。

生活保護に頼る必要がないような自助努力の水準を測るための指標を構築するため、「公的年金制度に関する意識調査」(平成18年5月)の中で、表3のような質問を行った。

表の質問に対し、「生活保護を受ける」ことを第一に選んでいる場合、将来の生活保護受給を当てにした「生活保護モラルハザード」が発生している可能性が高い。

表3 アンケート調査

あなたが将来定年などで仕事を辞めた後に、生活が苦しくなったらどうしますか。次の中から最も当てはまるもの3つを選び、優先順位の高い方から1番目、2番目、3番目の順で回答欄に番号を記入してください。	
1	生活保護を受ける
2	どんなに条件が悪くても仕事をする
3	銀行からお金を借りる
4	消費者金融を利用する
5	きょうだい、親戚、又は自分の子どもに頼る
6	年金があるので生活に困ることは無い
7	十分な蓄え(資産)をする(ある)ので生活に困ることは無い

(出典) 管 桂太 (2007) 『年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析』

この調査によると、非納者の内、約3割でモラルハザードが発生している可能性があることがわかった。それは、二号被保険者のその約3倍である。

表4 公的年金の加入状況別に見た生活保護モラルハザードの有無

		年金加入状況				合計
		1号	2号	3号	未納・未加入	
生活保護モラルハザードの有無	なし	158 (85.9)	351 (90.5)	130 (86.7)	52 (72.2)	691 (87.0)
	あり	26 (14.1)	37 (9.5)	20 (13.3)	20 (27.8)	103 (13.0)
合計		184 (100.0)	388 (100.0)	150 (100.0)	72 (100.0)	794 (100.0)

(出典) 管 桂太 (2007) 『年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析』

結果としては若干の割合ではあるが生活保護に頼ることをあてにしたモラルハザードが発生していることが分かった。

次に、「未加入者が存在することによる財政への負担」について考えてみたい。未加入者が存在することにより年金財政が悪化するのではないのかという不安がたびたび浮かび上がっている。未納者の増加問題に関しての厚生労働省の見解は次のとおりである。未納、未加入者の公的年金制度に占める割合は約5%であり、年金財政に与える影響は小さい。未加入者にはそもそも年金が給付されないため、彼らが年金保険料を納付しなくても悪影響は小さいという。また内閣府の『社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション』では、納付率を上昇させた場合のシミュレーションを行った。その結果、年金財政に与える影響は大きくはないということがわかった。

表4 現行制度で国民年金の納付率の前提を置き換えた場合の見通し

	基礎年金給付費				うち保険料負担分			
	2009	2015	2025	2050	2009	2015	2025	2050
納付率90%ケース	19	23	28	57	9	12	14	28
納付率80%ケース	19	23	28	56	9	12	14	28
納付率65%ケース	19	23	28	55	9	12	14	27

(出所) 内閣府 (2008) 『社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション』

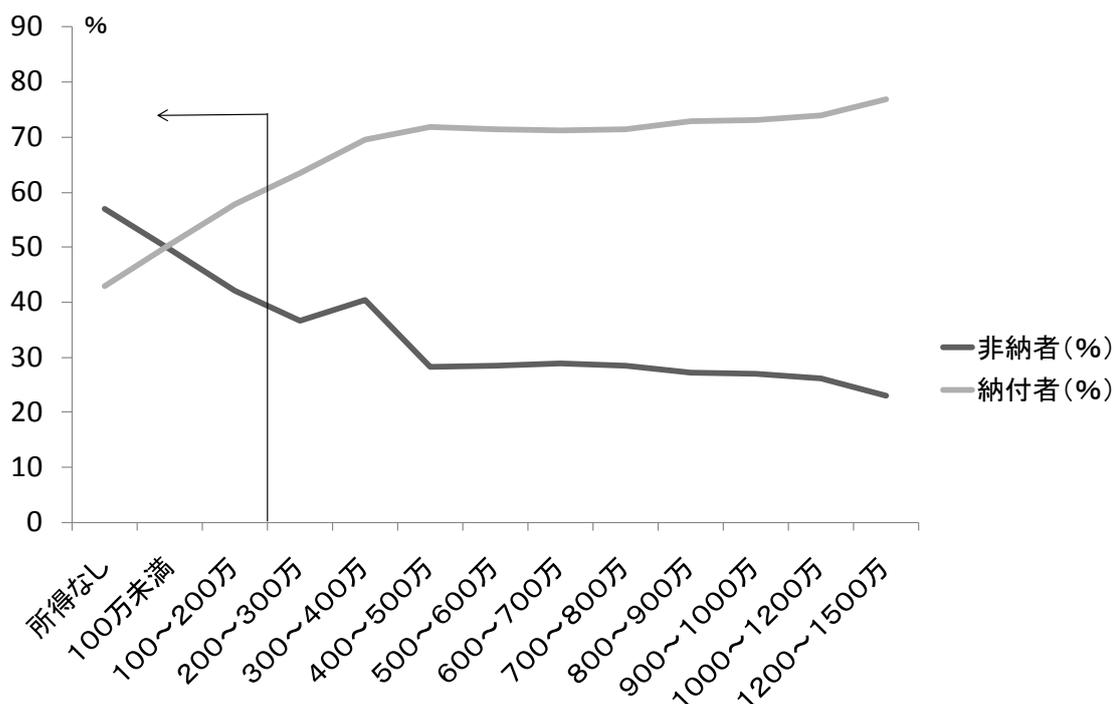
確かに未納者は将来、年金給付が受けられないため年金財政に対する影響は小さいことが予想される。しかし、未納者の存在が年金財政に与える影響が小さいからといって、国民年金納付率が低い状況にある現在の状況を見過ごしてもよいのであろうか。まず、国民年金保険料を払わなかった、あるいは加入していなかった者は将来どのような状況に置かれるだろうか。上記で説明したとおり、日本には「健康で文化的な最低限度の生活」を国が保障するよう定めた生活保護制度が存在する。未納者あるいは未加入者は、将来の年金収入が保護基準に満たないため多くが生活保護制度を利用するだろう。

生活保護制度の財源は、国が4分の3、自治体が4分の1を負担し賄っている。つまり、生活保護の財源はすべて税金なのである。一方、国民年金の財源は、10年度現在、加入者の保険料と国庫負担により賄われている。つまり、生活保護を受給する人が増えるほど、財政に与える影響は、国民年金受給と比較した場合大きいということが言えるのではないだろうか。図2の世帯所得階級別の国民年金保険料の納付状況を参照されたい。一般的に低所得者層と呼ばれる世帯所得300万円未満の層の非納率が特に高いことが分かる。一時

点においての粗い仮定ではあるが、この層が将来、保護基準に満たない収入しか得られないとすると生活保護が受給される。

したがって、無年金者を発生させないような公的年金制度を創設することは、財政への負担を小さくするという意味で重要ではないだろうか。

図2 世帯所得階級別の納付状況



(出所) 清水時彦 (2004) 『国民年金の状況—未納とその対策—』を基に作成

第2章 財政方式の現状と問題点

近年において、年金財政の持続可能性が疑問視されている。現役世代の年金保険料拠出によって高齢世代の受給を賄う「賦課方式」は、人口ピラミッドが富士山型であった時代においては合理的な財政方式であった。しかし、少子高齢化が進展し、人口ピラミッド構造が不安定な状態になりつつある今日において、賦課方式という財政方式は妥当なのか否かという問題が浮上している。

第2章では、我が国の年金の財政方式を整理し、そこに潜む問題点を提示することとする。

第1節 財政方式の歴史

日本の公的年金制度の財政方式は賦課方式である。賦課方式とは、現役世代の年金保険料の拠出によって高齢世代の年金給付を賄う仕組みのことを言う。一方、賦課方式の対概念が積立方式である。積立方式は、年金の給付を自らの世代が現役期に拠出した保険料により賄う仕組みである。

現在の公的年金制度の財政方式は賦課方式であるが、公的年金制度発足当初から賦課方式だったわけではない。公的年金制度創設期の高齢世代は戦争で多大な被害を受けていたので、その救済という意味もあって、保険料の負担をしなくても受給を認めていたのである。しかし、保険料を負担させないまま年金給付を続けるのは社会保障費を逼迫させるばかりであり、そのような財政的な余裕は戦後の日本にはなかった。そこで、現役世代の保険料拠出により高齢世代の給付を賄う賦課方式へ制度が切り替わったのである。

第2節 賦課方式の問題点

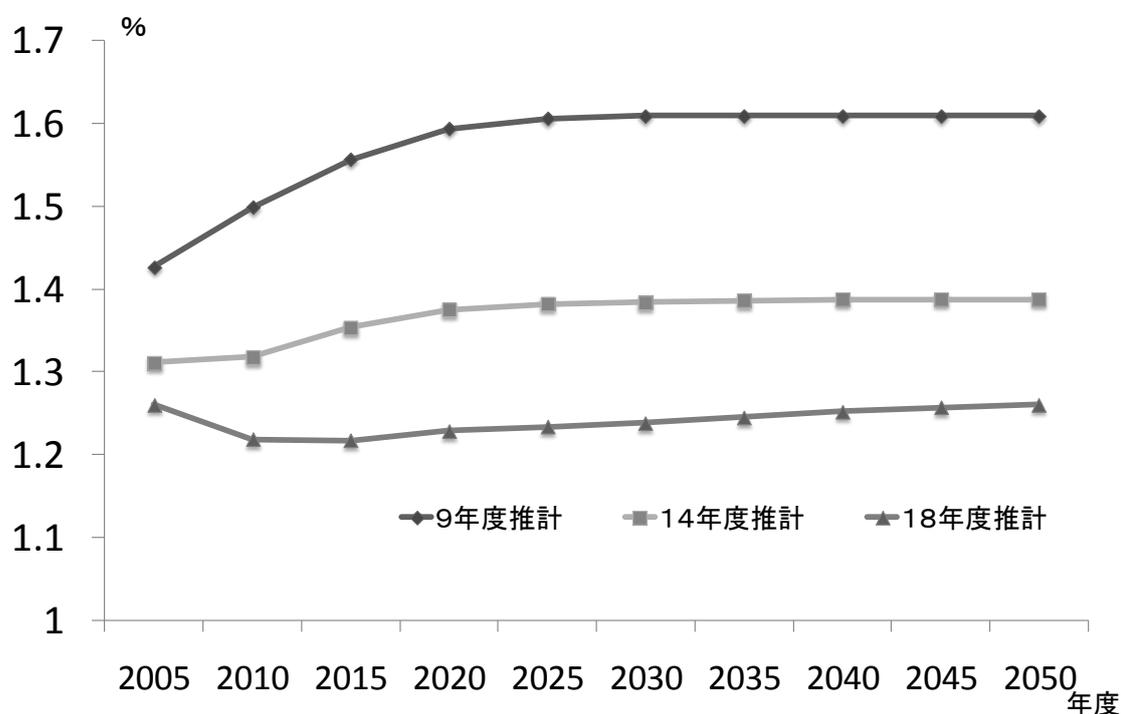
賦課方式は、高齢世代に対する現役世代の比率が高い、安定した人口成長が続いていた高度成長期においては理想的な財政方式であった。しかし現在、少子高齢化が進展していく中で高齢世代に対する現役世代の比率が徐々に低下してきている。1970年には高齢者一人に対し、現役世代約7.7人で支えていたが、2020年には、高齢者一人に対し現役世代が約1.9人という水準まで下がってしまうことが予想されている。

「世代間の助け合い」ともいわれる賦課方式を維持していく限り、国民一人当たりの負担あるいは社会保障費が増加していくことは当然の帰結であろう。

また、年金積立金がこのまま枯渇してしまうのではないかという問題が指摘されている。それに対し政府は、2004年の年金改正に基づく財政検証を行った結果、100年後の2100年までは年金積立金が枯渇しないことが判明したので問題はないと反論している。

しかし、当財政検証は平成14年度に実施した国立社会保障・人口問題研究所の出生率予測を基に推計しているが、平成18年度に実施した出生率予測と大きくかい離している(図3)。つまり、将来にわたり出生率が低下あるいは低水準で推移する事態が生じれば政府の予測より早く年金積立金が枯渇してしまう恐れがあるのである。

図3 出生率予測の推移



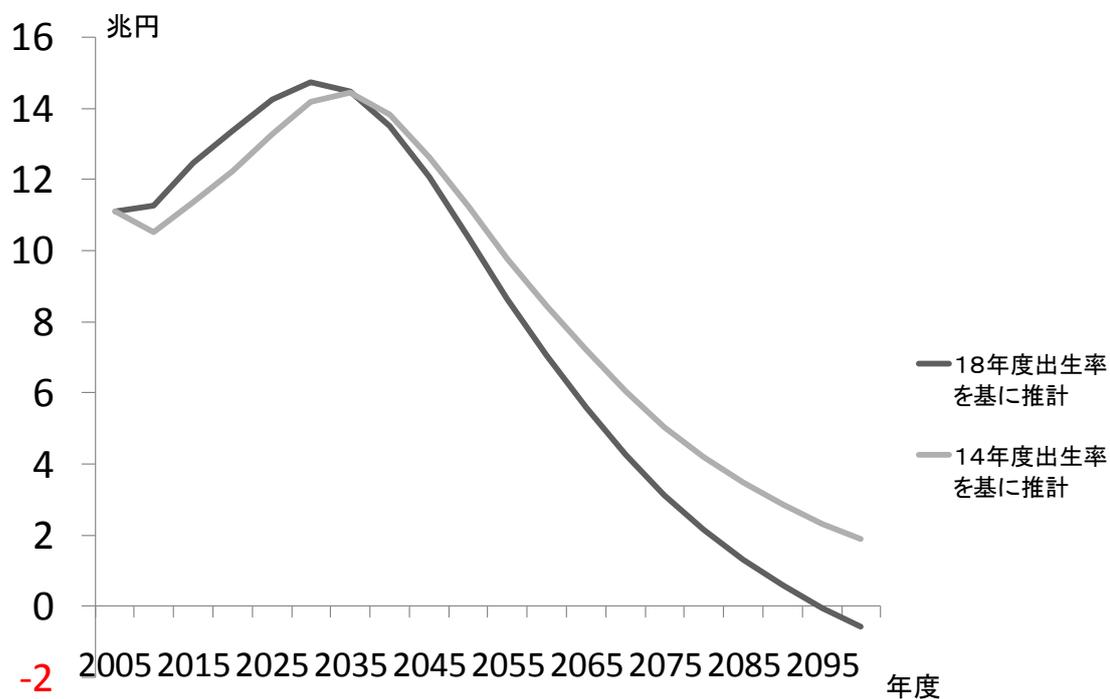
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集』より作成

・OSU モデルを基に推計

そこで本稿では、OSU モデルを使用し平成 18 年度に予測した出生率を基に検証した。OSUモデルとは大阪大学・専修大学年金財政シミュレーションモデルのことを言う。厚生労働省は財政再計算の度に年金改革案に基づいた年金財政予測を行ってきたが、それに使われた情報や分析方法については十分に公表しておらず、外部の人間が理解しづらい内容となっていた。そこで厚生労働省が内部で操作しているものと出来る限り近い公的年金モデルとして作られたのが OSU モデルである。これは表計算ソフトのエクセル上で財政再計算の基礎数や予測値、その他入手可能なあらゆる情報を使って、厚生労働省の財政再計算を忠実に再現するように設計されたものであり、厚生労働省といわば同じ土俵の上で年金財政の収支・積立金の予測を行うことができる。

図4は国民年金積立金の推移を表したものである。平成14年度に発表された出生率を基に推計した積立金予測では、2100年まで積立金が枯渇しないことが表されているが、平成18年度に公表された出生率を基にしたそれでは、より早く枯渇してしまうことが予想されている。

図4 国民年金積立金の推移

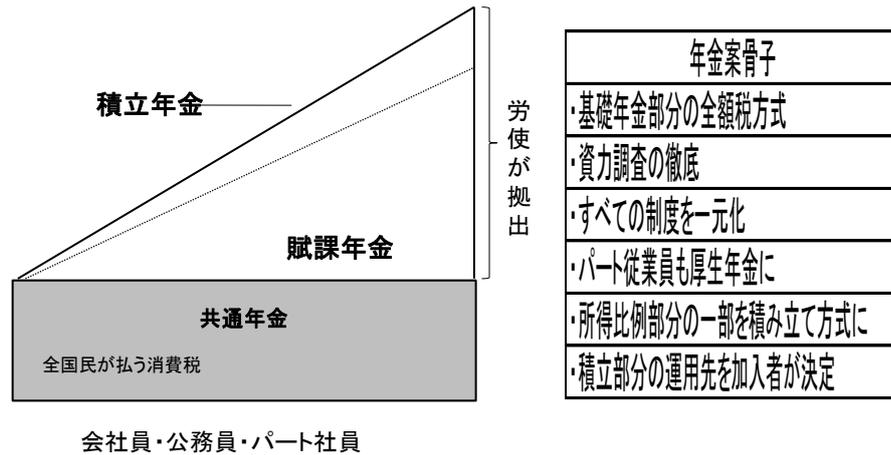


(出所) OSU モデルを基に望月ゼミ年金班作成

第3章 年金制度改革案

第3章では、1章及び2章で概括した問題点を踏まえ、望ましい公的年金制度の在り方を提示することとする。なお、ここで提示する改革案は、望月ゼミ年金班のオリジナルではなく、日経新聞社の年金制度研究会案を一部分参照したものであることを留意されたい。

図5 望月ゼミ年金案の骨子



○基礎年金部分の全額税方式

第1章にあるとおり、無年金者や低年金者を救済することが、今後の日本の財政にとって重要であると考えられる。基礎年金部分の全額税方式を導入することで、未納問題を解決し、真の「皆年金」を完成させることができる。

○資力調査の徹底

しかし、すべての国民に基礎年金部分の受給を認めることで、現行の生活保護制度とのすみ分けという問題が浮上する。そこで、年金受給対象者への生活保護制度を廃止し、基礎年金の給付に際して資力調査を行うことを義務付ける。

○すべての制度を一元化

表2にあるように、各制度間には保険料や給付額において統一されていない。近年では各制度間の不公平感を是正すべきとする声が多数聞かれる。そこで、厚生、共済、国民年金制度を統一することで制度間の不公平感をなくす。

○パート従業員も厚生年金へ

また、雇用形態の変化に対応していないというのも大きな問題点の一つである。非正規雇用者の多くは被用者保険に属しておらず、公的年金制度の枠外に追いやられてしまっている。そこで、パート社員の厚生年金加入を提唱したい。パート従業員の比率が高い小規模企業には負担が重くなってしまうのではないのかという問題があるが、基礎年金の全額税方式化により企業負担分の厚生年金保険料が低下するので、パート従業員も加入させやすくなるのではないだろうか。

○所得比例年金部分の一部を積立方式に

積立方式はインフレの影響を受けてしまうのではないのかという問題がある。つまり、積み立てた年金保険料がインフレの影響を受け、受給する時期に貨幣の価値が下がり損をしてしまうのである。しかし、日本においてフィッシャー効果が妥当すれば、インフレの問題が生じることはない。以下、フィッシャー効果を説明する。

名目利子率を i 、実質利子率を r 、インフレ率を π で表すことにすると、3 変数の関係は (1) 式で表される。

$$i = r + \pi \quad (1)$$

(1) 式はフィッシャー方程式という。フィッシャー方程式は、実質利子率とインフレ率を足し合わせると名目利子率が決まることを示している。フィッシャー方程式によれば、インフレ率の 1% の上昇は、名目利子率の 1% の上昇を引き起こす。このようなインフレ率と名目利子率との間の一対一の関係をフィッシャー効果という。本稿では、日本においてフィッシャー効果が妥当すると仮定したうえで議論を進めることとする。

少子高齢化が進行する中、現行の賦課方式を維持する限り後世代への負担が重くなるばかりである (2 章)。そこで、所得比例年金の一部を積立方式に変えることで世代間不公平を和らげる。人口変動のリスクを受けないという意味では、完全な積立方式が理想だが、その場合、二重の負担という問題をクリアしなくてはならない。二重の負担とは、仮に賦課方式から (完全) 積立方式に切り替えた場合、現役世代は自らの年金を高齢期に備えて年金保険料を積み立てるが、一方高齢世代の年金給付が確保できず、新たな財源が必要となる問題のことである。厚生年金の場合、一年間に払われる年金給付費は約 23 兆円である (08 年度)。つまり、完全積み立て方式に制度を切り替えた場合、厚生年金制度だけでも約 23 兆円もの新たな財源が必要となるのである。国・地方を合わせた債務が GDP 比の約 2 倍に達しようとする中、大規模な国債発行を行うことは現実的ではないだろう。

○積立部分の運用先を加入者が決定

積立部分の運用先を加入者が決定することを義務付けることで、国民全体が公的年金制度の運営を監視するインセンティブを作る。スウェーデンでは、約 800 種類のファンドを民間が提供し、最高 5 つまで自由に選択することができ、乗り換えも自由である。

常に公的年金制度運営をチェックすることで、ガバナンスも強化されるだろう。

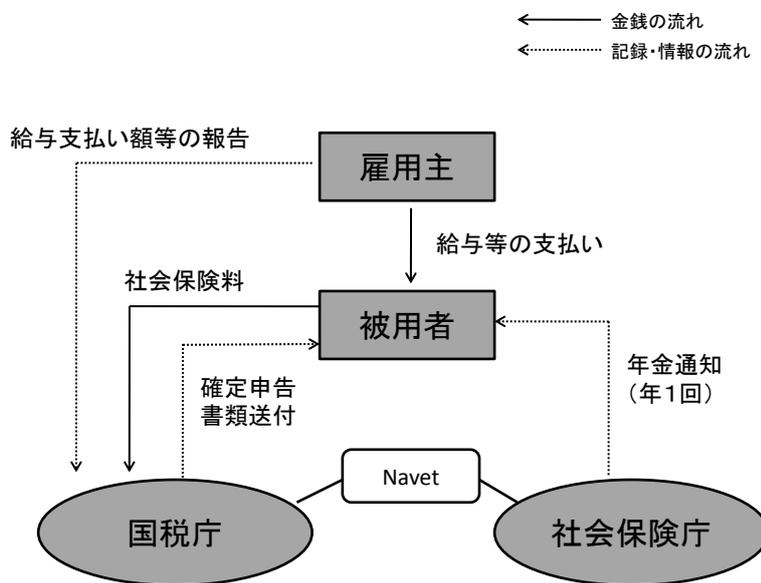
第 4 章 社会保険料徴収体制

「宙に浮いた年金」問題に代表されるように、公的年金制度で問題となっているのは年金財政だけではない。社会保険料の徴収、管理方法も効率的な制度設計を迫られている。第 4 章では日本の社会保険料徴収体制をスウェーデンの体制と比較した上で、今後採られるべき効率的な社会保険料徴収体制を考察する。

第 1 節 スウェーデンの社会保険料体制

スウェーデンでは社会保険料の徴収事務は税金と一体で国税庁が所管している。被用者の場合、こうした税金や社会保険料は源泉徴収が行われるが、被用者も含めすべての国民に確定申告が義務付けられている。確定申告書に記載された所得などの情報は、個人番号を使って Navet と呼ばれる住民登録情報ネットワークを通じて照会、収集される。収集されたデータがデータベースに蓄積され、社会保険庁はこのデータベースを基に被用者に対して年金通知を行う。つまり、スウェーデンでは税金や社会保険料が一体で徴収されるため、納付協力費用が低いということが分かる。また、データベースの共有化により効率的な電子行政が進められ、所得額の補足の情報が十分であるということが分かる。

図6 スウェーデンの社会保険料徴収の仕組み



(出典) 週刊社会保障 No.2451 を基に作成

第2節 日本の社会保険料体制

一方、日本では社会保険料の徴収事務は日本年金機構が所管している。しかし、被用者年金の場合、事業所から提供される給与情報が正確であるか否かをチェックする手段を当機構は持たない。また、事業所にとっては社会保険料を日本年金機構に徴収される一方で、税金も税務署に徴収されることになる。これは、スウェーデンの徴収体制と比較した場合、納付協力費用が高くなってしまっているということが分かる。日本において、厚生年金制度に加入していない事業所の存在が問題となっているが、このような高い納税協力費用を負わせられてしまうことが一つの要因となっているのではないだろうか。

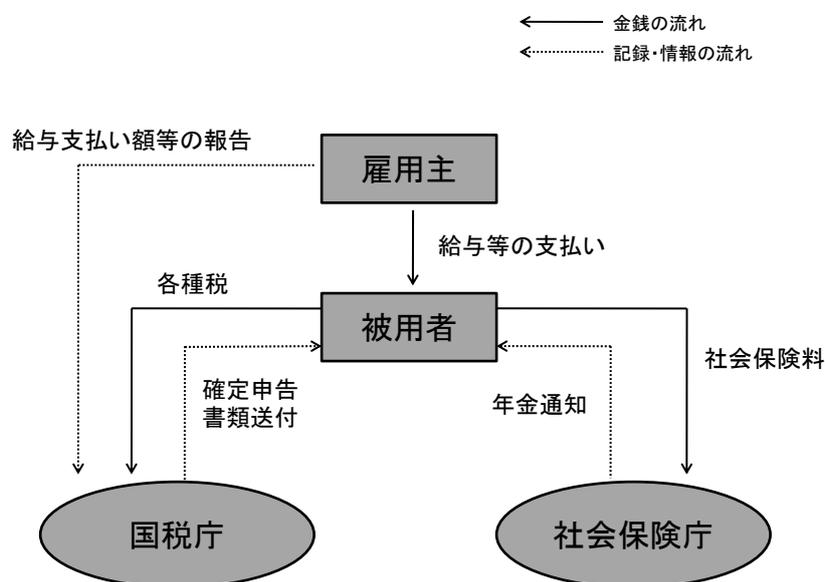
また、全ての制度を一元化するには所得の捕捉が徹底されなければならない。日本では以前からクロヨンと呼ばれる問題が存在する。クロヨン問題とは、給与所得の所得捕捉率は9割であるのに対し、営業所得は6割、農林漁業所得が4割となっていることに由来する問題のことである。スウェーデンでは国民番号制度により、就業や金融取引などで定着させ、その情報を税務署が把握しやすくなっている。

また、本稿で提案した公的年金制度を行うに際して、自営業者の所得の把握が問題とな

る。スウェーデンでは国民番号制を普及させることで自営業者の所得の補足が徹底されている。例えば、クレジットカードに国民番号のデータを付着させていることは一つの対策である。確定申告書に記載された所得額からは想像出来ない様な買い物をすれば、国税庁のチェックが入るだろう。スウェーデンではクレジットカードで買い物をした場合に割引サービスを行うなどのインセンティブをつけることに成功している。

したがって、社会保険料納付費用の削減という意味では国税庁による税金との一括徴収が、自営業者の所得補足の徹底という意味では国民番号制度の導入が必要となるであろう。

図7 日本の税及び社会保険料徴収の仕組み



(出典) 週刊社会保障 No.2451 を基に作成

参考文献

- 管 桂太 (2007) 『年金未加入と生活保護モラルハザードに関する実証分析』
清水時彦 (2004) 『国民年金の状況－未納とその対策－』
鈴木 亘 (2009) 『だまされないための年金・医療・介護入門』 東洋経済新報社
鈴木 亘他 (2008) 『生活保護の経済分析』 東京大学出版会
西沢 和彦 (2008) 『年金制度は誰のものか』 日本経済新聞出版社
棕野 美智子 (2009) 『はじめての社会保障 第7版』 有斐閣アルマ
N.グレゴリー マンキュー (2003) 『マンキュー マクロ経済学 第2版〈1〉 入門篇』 東
洋経済新報社
週刊社会保障 61(2451)
日本経済新聞朝刊 2008年12月08日