

年金をめぐる世代間利害調整

高山 憲之

(一橋大学教授)

目次

- I 厚生年金のバランスシート
- II 制度改正でバランスシートはどう変わる
- III 税金の無駄づかいが増えてしまう
- IV 債務圧縮と税金投入が必要
- V 07年度からの消費税引き上げ
- VI みなし掛金建てへの切りかえ
- VII 国民年金も所得比例に

I 厚生年金のバランスシート

厚生年金の収支は2001年度に約7000億円の赤字となった。赤字計上は史上初めてのことであった。この赤字はその後も相当長期間にわたって計上されつづける見込みである。

フローが赤字に転落した一方で、ストックを示すバランスシートはどうなっているか。図1は2005年3月末時点における厚生年金のバランスシート（改革前）である。年金の世界では保険料の拠出に伴って受給権が発生する。その受給権の裏側には年金給付の支払い義務（給付債務）がいつている。

図1の右側は、将来の保険料拠出によって約束される給付にかかわるバランスシートである。現行制度による平均余命分の将来の給付を現在価値に換算しており、給付債務は1100兆円となっていた（換算のための割引率は年3.2%）。その債務を履行するのに必要な資金として用意される年金資産は年金保険料920兆円（従来の保険料率13.58%のままと仮定）および国庫負担金130兆円（一

時金換算、負担割合3分の1）である。債務超過額は50兆円であり、給付債務合計額の5%弱にすぎない。

図1の左側は、過去の保険料拠出によって約束された給付のうち今後支払う給付にかかわるバランスシートである。給付債務として残っている金額は800兆円。一方、資産は積立金170兆円と国庫負担金130兆円の合計300兆円にすぎない。債務超過額は実に500兆円という巨額に及んでいる。

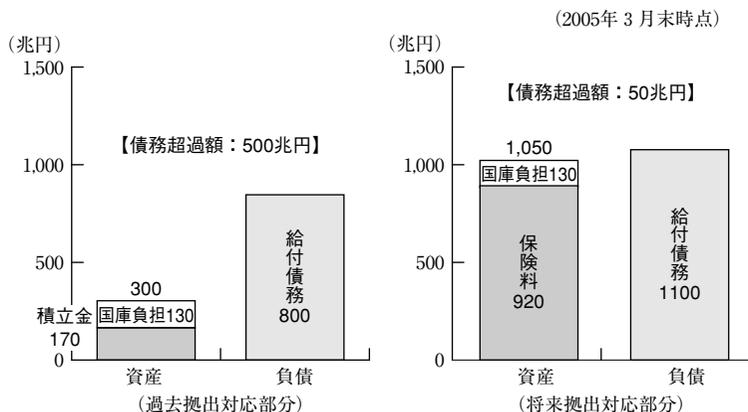
つまり厚生年金の債務超過額の大半は、過去の支払い約束から生じている。日本の公的年金における最大の懸案は、この債務超過をどう圧縮していくのか、すなわち過去の保険料拠出によって支払い約束をしてきた年金給付のうち財源手当をしてこなかった部分の穴うめをこれからどうするか、という点にある。

2004年6月に成立した年金改革法では、国庫負担を引き上げ（基礎年金の3分の1から2分の1へ）、年金保険料の凍結を解除する（厚生年金の場合、2004年10月から毎年0.354%ずつ引き上げ、2017年9月以降18.3%で固定すること）。あわせて人口要因に着目して実質的に給付を引き下げる。

II 制度改正でバランスシートはどう変わる

制度改革後に厚生年金のバランスシートはどう変わるのか。基礎年金の国庫負担割合を2009年度から2分の1に引き上げると、将来拠出にかかわる国庫負担は190兆円に増大する。増大分は

図1 厚生年金バランスシート：改革前



注：賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、割引率3.2%、保険料13.58%で固定。
出所：厚生労働省「平成16年財政再計算結果」より高山が作成した。

60兆円となり、債務超過額50兆円を穴うめし、若干のおつりがくることになる。これだけで将来拠出にかかわるバランスシートは健全化するのである。

つぎに厚生年金の保険料を2004年度から段階的に引き上げて、2017年度以降18.3%で固定する場合、年金保険料資産は1200兆円に増大する。増大分は一時金換算で280兆円となる。

政府はさらに給付水準を最終的に15%ほど引き下げるとしている。その場合、将来拠出にかかわる給付債務の圧縮幅は12%弱となり、給付債務は970兆円となる。

以上の三つの措置により、420兆円ほどの資産超過状況が発生する(図2)。そして、この資産超過分で過去拠出対応部分の債務超過(420兆円)を帳消しにしようというのである。

将来拠出対応部分にかかわる巨額に上る資産超過の含意は何か。それは、これから保険料を拠出する人にとって年金負担より年金給付のほうが総じて少ないこと(給付は負担のほぼ70%)を意味する。年金負担をしても、その分が老後になって一部分しか返ってこない。給付のほうが少ないとなれば、すすんで保険料を払う気にはなれない。若者を中心に年金不信が広がっている理由は、この点にある。年金保険料を引き上げていくと年金不信や政治不信はさらに強まるだろう。

そもそも500兆円に及ぶ財源の未手当ては、現在の中老年層が年金給付を先食いする一方、年金負担を先送りしてきたことから生じている。その

ツケをみずからまったく(あるいはほとんど)引き受けずに現在の若年層や将来世代に回す(保険料を引き上げる)というのはいかがなものか。むしろ現在の中老年層がそのツケを可能なかぎり十分に引き受ける。そのような姿勢をまず示すことのほうが肝心ではないのか。そうすることによって、はじめて若者も過去の不始末に伴う財源の穴うめに協力するだろう。保険料引き上げで過去分の債務超過額を圧縮しようとするのは、はさみを使わずに「のこぎりで紙を切ろう」とするようなものである。

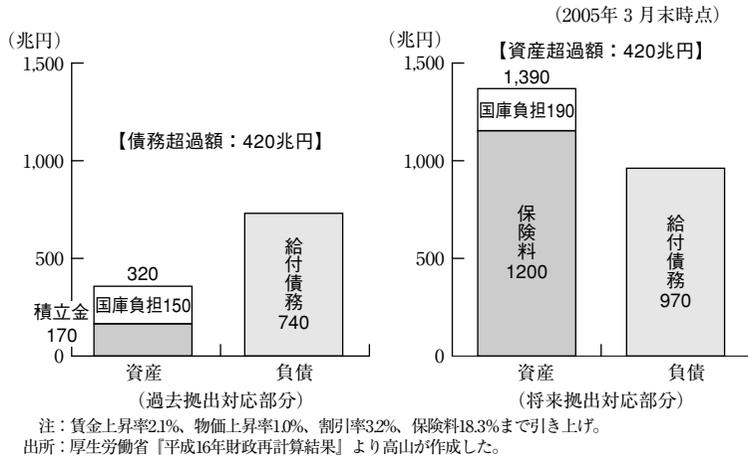
年金保険料の引き上げは現役世代の手取り収入を減らす一方、企業をひどく傷めつけてしまう。リストラはいっそう進み、消費支出も低迷する。失業率も上昇し、日本経済の活性化に逆行する。所得税や住民税、法人税の税収もさらに落ちこみ、財政再建は一段と難しくなる。日本以外の主要国が年金保険料の引き上げを断念しているのはこのためにほかならない。日本でも保険料の引き上げはいまや禁じ手となってしまったはずである。

III 税金の無駄づかいが増えてしまう

国庫負担の引き上げは最終的には増税なしに実現できない。仮に増税により年金の国庫負担割合を引き上げると、どのようなことが起こるのだろうか。

周知のように基礎年金は定額の給付である。年をとれば所得の多寡にかかわらず誰もが同じ金

図2 厚生年金バランスシート：改革後



額の年金を受給する。65歳受給開始の場合、現在、月額で6万6000円強である。その3分の1すなわち月額2万2000円強、夫婦2人分を考えると月額4万4000円強（年額約53万円）が国庫負担で賄われている。

国庫負担割合を2分の1に引き上げると、1人月額3万3000円強、夫婦2人で月額6万6000円強（年額約80万円）の年金給付が国庫負担となる。国庫負担引き上げに要する財源は2004年度で総額2兆7000億円程度と推計されている。この増税に国民の多数派は同意するだろうか。

話をわかりやすくするために次の事例を想定してみよう。日本の財界トップはいずれもお年寄りである。彼らは通常65歳を超えているので、裁定請求をすると基礎年金を受給することができる。その彼らも、手許不如意で生活難にあえいでいるお年寄りと同じように国庫負担の公的年金を受給する。国庫負担の引き上げは、経済的にみて最も恵まれている彼らに対し、国庫負担による年金給付を増額（夫婦2人で年額約27万円）して届けることを意味する。

そもそも増税をすすんで受け入れる人は1人もいない。増税は皆、嫌いである。そのような人びとに渋々ながらであっても増税を受け入れてもらうには然るべき理由が要る。何のための増税か、何のための負担増かが明確に説明され、多数派の理解と納得をとりつける必要がある。「経済的に最も恵まれている人にも税金負担の年金給付を届けます。そして、その給付を増額するために必要

となる増税です」といったとき、人びとは増税に強い拒否反応を示すにちがいない。税金の無駄づかいに賛成する人など1人としていないだろう。

基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げると、税金の無駄づかいも拡大してしまう。何のために税金を公的年金に投入するのか——それを徹底的に議論しないで本当によいのだろうか。

IV 債務圧縮と税金投入が必要

欧米の最近の動向をみると、所得水準でみて「上に薄く下に厚い」年金給付を賄うために税金を投入している国が少なくない。仮に日本もこの流れに従うとすれば、現行の基礎年金制度は抜本的に再編しなおす必要がある。すなわち税金負担分については定額の基礎年金から、最低保証型の基礎年金に切りかえるのである。その典型はスウェーデンやカナダに求めることができる。これが税金を公的年金に投入する第1の理由である。

日本ではバランスシートが毀損した銀行に対して巨額の公的資金を導入した。この例にならうとすれば、過去拠出にかかわる年金のバランスシートを健全化するために公的資金（税金）を投入することに対して、大方の理解が得られると思われる。税金を公的年金に投入する第2の理由はここにある。

バランスシートに巨額の毀損が生じているときは、債務を可能なかぎり圧縮する必要がある。年金でいえば、現に受給している人も含めて給付を

可能なかぎり抑制しなければならない。これは過去のいきさつを考慮するとやむをえないだろう。その方策は①スライド指標の見直し、たとえば賃金支払総額の伸び率などに合わせたスライド指標の導入②高所得の年金受給者について国庫負担分（基礎年金の国庫負担総額は2003年度予算で年間5兆5000億円）の実質的減額、たとえばカナダのようなクローバック制度（いったん支給した全額税負担の定額の基礎年金を高所得の受給者に限って全部または一部を国に返金させる制度）の導入③年金給付課税の強化、など複数考えられる。

税金の投入は、こうした債務圧縮策を採りつつ、過去拠出分にかかわる債務超過を解消するために集中的に行うのである。

財源は、歳出の徹底的合理化や年金給付課税の強化、相続税・贈与税の集中投入をまず考えるべきである。そして巨額の債務超過額を埋める最有力の財源は年金目的の消費税である。たとえば税率2%で税収は約4兆8000億円にも達する。これを現行消費税に上乘せし、現在の中高年世代も応分の年金負担を続ける必要がある。そのためには、消費税増税に伴う物価上昇分を年金スライドに反映させてはいけない。年金受給者を含むオールジャパン体制で特別処理に必要な負担を引きうけていくのである。

V 07年度からの消費税引き上げ

厚生年金のバランスシートを完全に健全化するための代替的手段は別にある。たとえば年金保険料を引き上げずに年金目的消費税を導入するという方法である。具体的には以下のとおりである。

まず第1に、国庫負担割合を2分の1に引き上げるのに必要な財源を、過去拠出にかかわる債務超過分を圧縮するために2004年度から集中的に投入する。財源規模は同じであるものの、投入先を変えるのである。財源は年金以外の歳出カットおよび年金給付課税の強化・クローバックなどで捻出する。

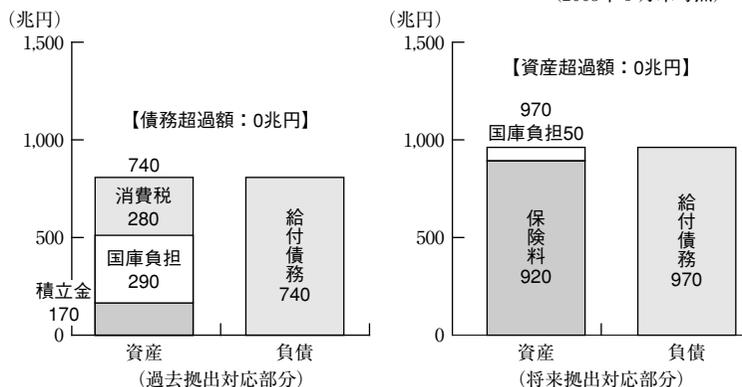
第2に、2004年度から給付額を抑制し、現在価値換算で10%分だけ下方調整する。給付は現に年金を受給している人の分をも含めて抑制する。ただし一律抑制ではなく、経済的に恵まれている年金受給者に率先して譲ってもらう。

第3に、2007年度より年金目的消費税を導入する。その税率は3.2%とする。具体的には現行消費税（税率5%のうち1%分は地方消費税）の税率を3.2%引き上げ、引き上げ分の用途を年金目的に限定するのである。

以上の三つの措置を新たに講じると、厚生年金におけるバランスシートの債務超過は完全に解消する（図3参照）。

ただ、債務超過分を完全に圧縮せず、永久国債

図3 厚生年金バランスシート：保険料13.58%、年金目的消費税3.2%の場合
(2005年3月末時点)



注：賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、割引率3.2%、保険料13.58%で固定、年金目的消費税3.2%を2007年度から導入。

出所：厚生労働省『平成16年財政再計算結果』より高山が作成した。

を発行して財源不足を補うことも検討に値しよう。その場合、2007年度から導入する年金目的消費税は3.2%ではなく、たとえば2%でもよくなる(債務超過分90兆円が残る)。

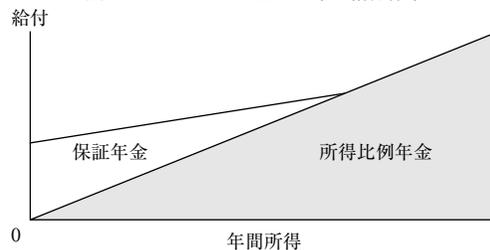
VI みなし掛金建てへの切りかえ

こうした改革を実行しても、年金制度の維持可能性は若者が制度への加入意欲を失わないかどうかにかき基本的には左右される。この問題はスウェーデンや東欧・旧ソ連邦諸国あるいは開発途上国でも深刻な問題となった。これらの国々には年金給付を保険料拠出に直接リンクさせることで問題の打開を図ろうとしている。「納めた保険料は必ず返ってくる」というのが、そのキャッチフレーズである。誰もが納得して保険料を払えるようにする必要がある。日本でも同様の対応が求められている。スウェーデン流の「みなし掛金建て方式」への切りかえを図るべきではないのか。

スウェーデン方式では、加入者が年々拠出する保険料は、その時どきの年金受給者の年金給付を賄うために用いられ、積み立てには回されない(賦課方式の維持)。他方、保険料拠出額は本人の年金個人勘定に「みなし運用利回り」つきで毎年記録される。そして年々の給付額は、受給開始時点までに記録された保険料拠出総額(みなし運用利回り込み)および平均余命に基づいて決められる。みなし運用利回りはスウェーデンでは賃金上昇率相当ということになった。賦課方式のままなので制度の切りかえは容易である。

みなし掛金建ての場合、受給開始年齢は本人が自分で選択して決める。また給付総額は保険料拠出総額プラスみなし運用益に等しい。したがって、受給開始年齢の引き上げや給付カットは政治問題にならない。保険料の引き上げも原則としてない。

図4 スウェーデン型公的年金給付体系



VII 国民年金も所得比例に

もうひとつ、国民年金の問題がある。国民年金の保険料は原則として定額、つまり、人頭税的であり逆進性がきわめて強い。これを所得比例型に改めたらどうか。そして給付も所得比例にして給付を拠出と直接リンクさせる。所得比例年金に改めるとなると、現行基礎年金のうち保険料で賄われている部分は1階から2階へ移行させることになる。

他方、基礎年金のうち税金で賄われている部分は現在、定額のままである。税金を年金に投入する第1の理由が「高齢者の生活支援」にあるとすれば、むしろ所得水準でみて「上に薄く下に厚い給付」に改めるほうが国民の理解を得やすい。前述したように、支援の必要性に乏しい人にまで税金を財源とする年金給付を届けてあげる余裕はない。そうすると、こちらも大改革が必要となる。大改革後の給付体系のイメージは新しいスウェーデン・モデルとはほぼ同じものとなるだろう(図4)。総じて基礎年金は解体と再生が迫られていると言わざるをえない。

参考文献

高山憲之(2004)『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社。

たかやま・のりゆき 一橋大学経済研究所教授。最近の主な著作に『信頼と安心の年金改革』(東洋経済新報社、2004年)など。公共経済学、経済政策専攻。