

年金制度の国際比較①

厚生労働省年金局国際年金企画室長 西村 淳

はじめに

今年年金改正は、参議院選挙を前にして政治的争点になったために、年金制度の在り方について多くの場面で論じられる機会になった。給付と負担の水準の在り方について今次改正で決着を見たことは高く評価されるべきである。制度の体系や財政方式についても引き続き国民が理解し、その理解に基づいて将来の在り方を選択していくことが求められている。

「年金制度は難しい」と思っている方も多い。しかしながら、年金は負担する側と受給する側がお金のやりとりを行うだけのシステムである、プレイヤーが多くサームビスの種類も多様である医療や福祉などと比べれば、その原理は比較的単純である。将来の制度の在り方を選択するに当たっては、技術的事項にこだわるよりは、制度の基本的考え方を理解することが必要である。

そのためには、世界各国の制度の基本的設計を比較することは有益である。その場合、大きな世界の流れをとらえることが必要である。それと同時に、日本の制度の課題を認識した上で、各国の制度を課題毎に横割りに見ることも必要である。

以下、世界各国の年金制度の改革動向を歴史的に見た「縦割り」の視点と、各国の制度を課題毎に見る「横割り」の視点を縦横に組み合わせて、世界の流れを大きくつかみ、今後の日本の年金制度の在り方を考える視点を整理してみたい。

一、各国年金改革の動向

以下では、まず各国年金改革の動向を歴史的に整理してみたい。

(1) イギリス

イギリスでは、戦後、ベヴァリッジ報告に基づき、全国民に社会保障方式で基礎的な生活保障を行う国民保険制度ができた(1948年)。この制度に基づく基礎年金は、定額保険料・定額給付のものであったが、低所得者への配慮から保険料の引き上げが困難で、給付水準も低いものになることや、中所得者の退職後所得が急激に落ち込むことなどから、所得比例年金の必要性が提唱され、1961年に被用者について所得比例の段階制年金が基礎年金に上乘せされることになった。一方で、イギリ

スでは従来から企業年金が発達していたため、一定の要件を満たす企業年金加入者がいる場合は、所得比例年金の適用除外(Contribution Exemption)が認められた。段階制年金は、若干変型された。1978年には国家所得比例年金(SERPS)になった。

1979年からのサッチャー政権時代に、年金のスライドが物価スライドだけにされるなど、公的年金の給付水準が抑制されたために、現在の水準はきわめて低いものになってしまっている。一方で、企業年金など私的年金の普及の促進に力を入れてきており、この方向は1997年以降の労働党政権下でも変わらない。現在、所得比例年金加入対象者の3分の2程度が適用除外になっている状況と書かれている。

直近の年金改革は1999/2000年改革である。

80/90年代の保守党時代の改革は、保守党政権下では、1980年の改革で公的年金のスライド方式の賃金スライドから物価スライドへの変更、1988年改革で所得比例年金SERPSの給付率の引き下げ(最も報酬の高かった20年間の25%水準から全期間の20%水準へ)を行い、給付水準を引き下げた。

なお、所得保障に関連して、2003年には低所得高齢者に対する税財源による補助制度を創設し、初回の所得調査のみで最低保障を受けられるようにした。

2003年8月に提出された政府のリューリッブ委員会報告で、支給開始年齢の67歳への引き上げ、平均余命の伸びの分だけスライド率を引き下げる方式への変更(持続性要素の導入と呼ばれる)、リースター年金の拡充(強制加入にすべきだという意見もある)、積立金の増額、一層の給付抑制をしてロス所得の48%から2003年には40%に引き下げること、などが提案されている。

この報告の一部を取り入れた年金改正法案が2003年12月に閣議決定され、2004年3月に成立している。

(3) フランス

保険料負担の上昇を抑えるため、度重なる年金改革努力を行ってきたが、政治的争点になりあまり成功していない。年金保険料以外の手法での財源調達努力がめだつた。

直近の大きな改革は1993年改革であった。

では、大きな改正提案は行われていない。

(2) ドイツ

近年、保険料負担の増加を抑えるという観点から、給付水準の引き下げ、環境税等保険料以外の財源の確保、個人年金の拡充などを行ってきた。政権交代により多少の動揺はあるものの、一貫してこの観点で改革を継続してきている。

直近の改革は2001年。最近でも新しい改革案が国会で議論されている。

② これまでの改革

1992年の改革では、公的年金のスライド方式を現役世代の可処分所得の変動にスライドさせる方式に変更するとともに、支給開始年齢の65歳への引き上げも行われた。この改革は日本の1994年改革でも参考された。

1998年には付加価値税16%のうち1%分の税収を、1999年には電気税の創設等環境税改革による税収を、各々年金保険料の軽減に充当することとした。

1997年には、平均余命の伸びに応じてスライド率を抑制することで、代替率を2030年までに70%から64%まで引き下げる案が議会を通過したが、1998年

一方で、1988年改革では、適用除外される私的年金の範囲を拡大し、確定給付型の企業年金のみならず、確定拠出型の企業年金や個人年金に加入している場合も適用除外を認めることにした。

③ 直近の改革(労働党時代の1999/2000年改革)
労働党政権になって、1999年改革においては、管理手数料に上限を設けるなど、中所得者の入りやすい確定拠出の個人年金であるステークホルダー年金を制度化した(2001年実施)。

2000年改革では、これまでの所得比例年金SERPSを、低所得者に給付率が有利な国家第二年金(S2P)に切り替えることを決めた。2002年から段階的に切り替えられている。

④ 現在の状況

その後、2002年のグリーンペーパーで、高齢者の就労促進と企業年金の一層の普及を図る提案が行われている。公的年金につい

設「概念上の拠出建てと個人勘定の創設」保険料の固定と自動財政均衡システム」など複数の点でこれまでの年金の制度論からみて新しいものであった。世界各国に大きな影響を与えており、日本でも多くの論者がスウェーデンの改革に言及するが、論者によって「これがスウェーデン改革だ」としてとりあげる側面が異なっており、今回の年金改革議論を混乱させる1つの要素にもなった。

②1999年改革

1999年に超党派のワーキンググループが設置され、1994年に合意した。その後政権交代で再調整があったものの、改めて合意されて98年に国会を通過し、99年から段階的に施行されている。将来世代に関わることを政争の具にしないという趣旨で、国会議員主導で超党派的な委員会が決定されたものであった。

第一のポイントは、所得比例方式への一本化と最低保障年金の創設である。1階定額給付の基礎年金と2階所得比例の付加年金の2階建てから、所得比例年金に一本化したとされる。また、1階税方式・2階社会保険方式の2階建てから、所得比例の社会保険方式と補足的な税財源による最低保障年金の組み合わせに変えたと整理

する、などの改正が行われた。

また、高所得者の年金課税を強化し、その分の財源を年金給付の財源にする、という仕組みも設けられた。

③その後の改革案

クリントン政権下では、1997年、社会保障年金諮問委員会の報告がなされ、現行の賦課方式の年金の上に確定拠出・積立方式の個人年金勘定を加える案を含む、3つの案を提示した。その後、1999年にクリントン大統領が一般教書演説で年金改革に言及したりしたが、2000年に在職高齢年金制度が廃止されるなどのほか、大きな改革は行われなかった。ブッシュ政権下では、公的年金の保険料は引き上げない、任意加入の個人勘定を設ける、という大統領の示した原則に従って、2001年に、超党派メンバーによる委員会の最終報告は、3つの案を提示したが、その後、テロ対策など他の重要課題が政治的争点となる中、年金改革についての具体的な議論は進んでいない。

⑤ スウェーデン

①流れ

1991年から超党派で議論が行われてきた結果として行われた1999年改革は、「所得比例方式への一本化と最低保障年金の創設」概念上の拠出建てと個人勘定の創設「保険料の固定と自動財政均衡システム」など複数の点でこれまでの年金の制度論からみて新しいものであった。世界各国に大きな影響を与えており、日本でも多くの論者がスウェーデンの改革に言及するが、論者によって「これがスウェーデン改革だ」としてとりあげる側面が異なっており、今回の年金改革議論を混乱させる1つの要素にもなった。

1999年に超党派のワーキンググループが設置され、1994年に合意した。その後政権交代で再調整があったものの、改めて合意されて98年に国会を通過し、99年から段階的に施行されている。将来世代に関わることを政争の具にしないという趣旨で、国会議員主導で超党派的な委員会が決定されたものであった。

第一のポイントは、所得比例方式への一本化と最低保障年金の創設である。1階定額給付の基礎年金と2階所得比例の付加年金の2階建てから、所得比例年金に一本化したとされる。また、1階税方式・2階社会保険方式の2階建てから、所得比例の社会保険方式と補足的な税財源による最低保障年金の組み合わせに変えたと整理

第四は、低所得高齢者向けの税財源による所得保障制度である。上にあげた国々でも、2000年頃から新しく低所得高齢者向けの所得保障制度を創設し、高齢者の場合通常の生活保護よりも基準を緩和して税財源により所得保障を行っていた。

日本においては、スウェーデンの最低保障年金だけが注目されているが、最低保障年金は居住期間に比例して給付されるもので、旧制度の税方式年金を引きずったものであり、真の意味での「最低保障」ではないことに注意する必要がある。

第四は、低所得高齢者向けの税財源による所得保障制度である。

上にあげた国々でも、2000年頃から新しく低所得高齢者向けの所得保障制度を創設し、高齢者の場合通常の生活保護よりも基準を緩和して税財源により所得保障を行っていた。

②これまでの改革

1993年の改革では、満額受給のための拠出期間の37・5年から40年への延長や、給付算定基礎とする期間を最も報酬の高い10年から25年にするなどによる給付抑制、賃金スライドから物価スライドへのスライド方式の変更、飲料税等の増徴により低所得者等に配慮するための財源とする老齢連帯基金の創設などが行われた。

1995年には、官民格差を是正するための公務員年金改革案に対し、労働組合の大規模な反対ストがあり、実現しなかった。

1997年に保革共存のジョズバン政権が成立し、1999年のシャルバン報告で、拠出期間の延長などが提言されたが、年金積立基金を創設し積立金を積み増す程度に終わった。

2002年にラフラン保守内閣が成立したが、2003年の改革は公務員年金中心の改革にとどまった。満額受給のための拠出期間を民間と同様に40年としたが、2020年までに公務員・民間ともに42年に引き上げることになっている。

保険料財源以外からの財源調達努力をしてきている。1999年には、所得税よりも賦課ベースの広い一般社会拠出金(CSG)が

創設され、年金給付の財源になったが、1996年には、社会保障財政の赤字解消のため、社会保障債務償還拠出金(CRDS)が創設された。2002年には、たばこ税やアルコール税の一部を財源にして、財政基金が創設されている。

なお、フランスでは、以前から税財源による高齢者の最低保障制度が存在する。

④アメリカ

①流れ

1983年の改革で給付を抑制し保険料を引き上げるための改正を行った。その後、クリントン政権下、ブッシュ政権下でそれぞれ複数の改正案が提示されたが、他の政治課題の陰に隠れ、年金改革は具体的なものになつていない。

総じて、公的年金自体の改革よりも、公的年金又は私的年金の一部に、年金確定拠出・積立方式の個人勘定を設ける方向で議論がなされている。

②直近の改革(1983年改革)

1983年のレーガン時代の年金改革では、年金財政の健全化の観点から、支給開始年齢を2027年までかけて67歳に引き上げる、自営業者と被用者の保険料率を同一とした上で、段階的に引き上げて1990年には12・4%に

第一は、保険料の上昇の抑制である。少子高齢化や低成長で保険料が上昇することは避けられないものの、現役世代の負担を過重にしないよう、保険料の上昇をなすだけ抑制することとしている。そのため、スライド方式の変更、加入期間の変更、支給開始年齢の引き上げなど様々な手段で給付の抑制が図られている。

現役世代の支払能力に配慮して給付を抑制する観点から、平均余命の伸びや少子化の進展などに応じて給付水準を調整する方式や、支払った保険料の範囲内で給付をおこなうという拠出建ての考え方を導入する方式の導入も行われている。

日本でも、過去の5年ごとの改正でこの観点からの改革が着実に進められてきている。

なお、日本では、保険料の上昇への懸念は、世代間不公平という観点で語られることが多くなってきているが、高齢化が日本ほど急速に進まず、世代間連帯の理念が広く浸透しているヨーロッパなどでは、あまり損得論では語られないようである。

第二は、企業年金や個人年金などの私的年金の普及促進である。公的年金の給付抑制が行われる代わりに、公的年金と私的年金の組

このほかにも、所得保障の一環として、低所得高齢者向けの税財源による高齢者生計援助制度が2003年に創設されている。

⑥まとめー世界の流れ
このように各国の年金改革の動向を見てみると、世界の流れとも言えるべき共通点を見て取ることができる。

年金制度の国際比較②

厚生労働省年金局国際年金企画室長 西村 淳

一、制度体系の問題

次に、制度体系と財政方式について、論点毎に世界的潮流を整理してみたい。

(1) 被用者と自営業者（職種毎の分立）

日本においては、昭和36年に、被用者以外の国民も社会保険方式の国民年金によりカバーされることとなり、「国民皆年金」を達成した。世界に類を見ない快挙であった。昭和61年には基礎年金制度が創設され、国民年金は自営業者等のための年金から、全国民をカバーし老後の基礎的な生活水準を保障するものに生まれ変わった。

一方で、現在の体系は、国民年金（自営業者等被用者以外）と厚生年金（被用者）の分立という従来の体系をなお引きずっている。国民年金第1号被保険者（自営業者等）は定額負担の定額給付、国民年金第2号被保険者・厚生年金は所得比例負担の所得比例給付のままになっており、財政的にも一応区分されている。

このような国民年金・厚生年金の被保険者の区分は、雇用の流動

化・多様化で実態に合わない面が出てきている。いまや「自営業者等」の区分とされる国民年金第1号被保険者の半数が被用者である。

転職時の手続きの不備などで未納・未加入が生じる場合があり、このようなことの起こらない「わかりやすい制度」が必要という観点から、今次改正で「年金制度の一元化」問題として政治的な論点になった。

どの範囲の集団で制度を構成するかという問題は、助け合いの範囲をどう考えるかという問題である。

また、基礎年金制度は、厚生年金と国民年金の財政調整の役割を果たしており、現在結果として受給者比率の低い厚生年金から受給者比率の高い国民年金への移転が生じている。これまでは田舎に残した親（国民年金受給者）を都会で勤めている子（厚生年金加入者）が扶養する形であったから、この移転に理解が得られやすかったが、親も都市出身の厚生年金受給者である場合が多くなってきたため、給付と負担の関係の明確化の観点から、今後一層理解が得られる体系を考えていく必要に迫られる。

織がつくられており、共済組織のない自営業者については強制加入の対象になっていない。これらの国では、国庫負担の投入ないし制度間移転により財政調整が行われている。ただし、いずれの制度も所得比例であり、所得に応じて保険料が徴収される。

イギリスなどでは、被用者に対して上乗せの制度が設けられており、自営業者等と異なる賦課方法（所得比例）がとられているが、被用者である限り全ての者が対象となっており、日本のように被用者でありながら自営業者と同様の制度に属する（小規模事業者の被用者は国民年金）というようなことはない。

アメリカ、韓国、スウェーデン、ニュージーランドなどは、職種にかかわらず単一の年金制度でカバーされている。

◎考察

制度の分立がどの程度容認されるかは、歴史的・文化的な背景から、どの程度の範囲の助け合いが社会的に認容されるかの問題である。欧州諸国では、一定の職種毎のギルド的な共済組織が母体となり、国が労使の拠出を義務づけて社会保険制度になっていったこと

が背景にあり、制度の分立が容認されているようだ。アメリカや北欧、ニュージーランドでは、社会的中間集団よりも「国」や「共同体」の範囲での助け合いの意識が強いことが、単一の制度の背景にあるのではないだろうか。

制度間調整については、医療保険においては、リスク構造調整方式等きめ細かな調整システムが取られる方向にあるが、年金の場合、保険者の努力で財政が好転する余地がないこと、大数の法則が直接働き保険者の規模が大きいが安定的事業であることから、調整よりも制度を一元化すべきだとする意見がある。「日本人」という集団の単位での助け合いを義務づけるわけである。後発の韓国で所得比例一本の制度が設けられたことはその例である。

ただし、自営業者と被用者の間に所得の捕捉率に相違があるため、同一の基準にした場合は不公平があると考え、このことが国民年金制度創設時から所得比例の制度にできない理由になってきた。国民納税者番号制の導入等による所得把握の厳格化が不可欠とされる。

このことを割り切れない場合

ている。

なお、「被用者年金の一元化」と呼ばれる厚生年金・共済年金の統合は着実に進んでおり、1997年のJR・NTT・JTの3共済の厚生年金への統合、2002年の農林共済の厚生年金への統合がすでに行われた。公務員等を対象とした残された3つの共済年金（国家公務員、地方公務員、私立学校教職員）も厚生年金への統合の方向になっている。

②世界の年金

フランス・ドイツなど大陸欧州諸国では、自営業者と被用者、自営業者とブルーカラーとホワイト

表1 世界の年金一職種毎の分立状況

職種により制度が分立している国	フランス、ドイツ
国民共済の制度+被用者向けの乗せ制度の国	日本、イギリス、オーストラリア
職種にかかわらず単一制度の国	アメリカ、韓国、スウェーデン、ニュージーランド

カラーなど職種毎に制度が分立している（オペラ座職員だけの年金制度というのもある）。また、自営業者については職種ごとに共済組

は、当面、制度は分立したままとしても、調整をしやすくするために、少なくとも賦課方法を同じ所得比例にすることも考えられるのではないだろうか。自営業者等と被用者の間で賦課方法が異なる（定額と定率）のは、イギリスと日本だけであり、きわめて特異な例である。

そのほか、雇用の流動化・多様化の中で、国民年金と厚生年金の対象者の区分が難しくなってきたことから、当面パート労働者への厚生年金適用拡大などが提案されている。

(2) 低所得者と被扶養者

①日本の課題
現在の日本の制度は、「皆保険（年金）」を建前としており、低所得者や被扶養者も強制加入として

低所得者については、加入義務を課しながらも、負担能力に着目して申請により保険料を免除しており、免除した期間に対応する年金給付は基礎年金の3分の1水準（国庫負担相当部分。今次改正で原則2分の1に引き上げ）としている。結果として、低所得者には基礎年金水準は保障されず、3分の1の水準の税財源の年金を給付し

ているのと同じことになる。国民年金の賦課方法は負担能力を考慮しない定額負担になっているために、負担能力のない低所得者であっても原則として負担を求めているが、「皆年金」の理想を追求した結果とはいえ、世界的には他に例がない。

一方、被扶養者については、加入義務を課しながらも、被用者の専業主婦には保険料の支払いを求めず、給付は基礎年金水準を保障している（第3号被保険者制度）。この財源は扶養家族の有無を問わず被用者全体が支払う保険料で賄っていることから、自ら保険料を支払い専業主婦の分も賄っている。働く女性による不公平感が強くなっている。

なお、年金制度が若い世代から受給世代へ移転する世代間の助け合いの仕組みであることから、次世代支援の観点から、年金制度の中で子育てを助ける仕組みを設けるべきではないかという意見が強くなってきている。今次改正では、育児休業期間中の保険料を3年を上限に免除する仕組みが盛り込まれた。

②世界の年金

通常は負担は所得比例で求めて

表2 世界の年金—専業主婦の取扱い

所得がない者を社会保険加入対象者としている国	日本
被扶養配偶者に対し保険料の支払いなしで年金を支給している国	日本(定額)、アメリカ(50%)、イギリス(60%)
配偶者加算をしている国	フランス

注) その他の国では、保険料を支払っていない被扶養配偶者に年金は支給されない。

者や被扶養者には加入義務を課していない。結局、社会保険方式の年金制度を持つ国で、低所得者や被扶養者に対する加入義務を課している国は、日本だけであるといっている。

低所得者には加入義務がないから、保険料の支払いを求めない代わりに給付も行っていない。低所得者の所得保障は、社会保険方式

スウェーデン 1階建て	一定所得以上の一般国民	17.21% 本人: 7.0% 事業主: 10.21% (将来は労使折半) ※その他に遺族年金の保険料1.7%が事業主にかかる(老齢年金とは別制度)。
[2001年] (旧制度) 基礎年金 全受給者: 2,780万ルーネ (33,360万)		
付加年金 全受給者: 6,090万ルーネ (73,080万)		
保障年金部分		

の年金制度と切り離し、税財源で別途、最低保障や生活保護の形で行っているわけである。この点で、最近各国において、低所得高年齢者の所得保障のために、年金額と最低保障水準の差を加算する最低保障の制度を創設する動きが相次いでいることは注目される(フランス94年、イギリス・ドイツ・スウェーデン03年)。

被扶養者については、加入義務を課さず、保険料の支払いも求めないが、アメリカ・イギリスでは被保険者の給付額の50%ないし60%を被扶養者名義で支給し、フランスでは被保険者の年金に配偶者加算を行っている(いずれも被保険者の負担額には影響がない)。その他の国(ドイツなど)では、加入していないにもかかわらず、婚姻中に獲得した夫婦の年金受給権を申請により分割できる仕組みが

いるため、支払い能力のない一定所得以下の低所得者や被扶養者は、当然加入義務がない。また、被用者以外の方に定額の負担を求めているイギリスでも、低所得者や被扶養者については、加入義務を課さず、保険料の支払いも求めないが、アメリカ・イギリスでは被保険者の給付額の50%ないし60%を被扶養者名義で支給し、フランスでは被保険者の年金に配偶者加算を行っている(いずれも被保険者の負担額には影響がない)。その他の国(ドイツなど)では、加入していないにもかかわらず、婚姻中に獲得した夫婦の年金受給権を申請により分割できる仕組みが

図 年金制度の国際比較表

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
制度体系	2階建て 厚生年金 国民年金	1階建て OASDI	2階建て 付加年金 基礎年金	1階建て 労働者年金 自営業者年金 自営業者(任意加入)等	1階建て 一般被用者 自営業者等
対象者	全国民	一般被用者 自営業者等	一定所得以上の一般国民	労働者(ブルーカラー) 職員(ホワイトカラー) 自営業者(任意加入)等	一般被用者 自営業者等
保険料率(2002年)	(一般被用者) 13.58% (労使折半) ※第1号被保険者は定額(月あたり13,300円)	12.4% (労使折半)	(一般被用者) 21.8% 本人: 10.0% 事業主: 11.8%	19.1% (労使折半)	(一般被用者) 16.45% 本人: 6.65% 事業主: 9.80%
平均年金月額	[2002年3月] 厚生年金 全受給者: 174,839円	[2001年] 単身: 874ドル (105,317円) 夫婦: 1,320ドル (159,060円)	[2002年] 基礎年金 単身: 328ポンド (61,172円) 夫婦: 524ポンド (97,726円) 付加年金 全受給者: 84ポンド (15,666円)	[2001年] 労働者年金 全受給者: 1,156マルク (63,580円) 職員年金 全受給者: 1,572マルク (86,460円)	[1999年] 一般被用者 全受給者: 3,035フラン (57,665円)
国庫負担	基礎年金給付費の1/3	なし	原則なし	給付費の約30% (2000年)	一般財源より給付費の約7% 一般社会拠出金等より給付費の約18% (1997年)

資料出所 Social Security Administration (2000) Social Security Programs Throughout the World: Europe 他
(注) 1. スウェーデンについては、制度については新制度の内容。但し統計データについては旧制度のもの。
2. ユーロ建てのデータについては旧通貨建てで表示(1ユーロ=1.95583マルク=6.55957フラン)

度を最近創設しており、これはひとつの切り切りである(ただし、一定期間の拠出や居住を要件とするものを「年金」とすれば、年金には分類されない)。

一方、低所得高年齢者の生活困窮の実態が問題になっているヨーロッパ諸国と、皆年金下で若い世代の保険料未納が問題になっている日本では問題状況が異なるとも言え、拠出の意欲を失わせるようなことはないか、十分な検討が必要である。拠出を全くしていない者に対して給付を行うのは本来困難であるという観点からは、被扶養者に対し、基礎年金水準を支給する第3号被保険者制度は独自のもののように見える。

しかしながら、諸外国でも被扶養者に対する助け合いは認められており、被保険者本人の給付への加算や、加算を独立させて被扶養者への給付に転化するなどの方法で被扶養者の老後保障が行われている例は多い。

日本の第3号被保険者制度は、被保険者本人の給付とは切り離して被扶養者自身に受給権を認められたものであり、15年前には「女性の年金権の確立」として世界に先駆けるものとして評価されたものが、「行き過ぎた助け合い」と感じられるようになり、批判する人が多くなっているのは、時代意識の変化であろう。

諸外国の状況を参考にすると、被扶養者への給付は、被保険者本人の給付との関係を断ち切らず、拠出に対する給付とは別の助け合いによる給付部分であると明確にしておいた方が、給付と負担の関係が明確になり、理解されやすいのかも知れない。

一部の人が主張する「個人単位」の考え方とはやや異なるが、被保険者本人への配偶者加算又は被保険者本人の給付を配偶者に分割して独立させるという方法も考えられる。

一方、被扶養ではなく、育児に着手して年金制度の仕組みの中で支援を行うことは世界的にも一般的であり、年金制度の本質が世代間扶養であることから、その拡充は今後も支持が得られるのではないかと考えられる。

存在する。

育児のために稼げできなかった一定期間を年金加入期間とみなしたり(ドイツ3歳、スウェーデン4歳、フランス・イギリス16歳まで、育児した親の年金給付を加算する(フランス、ドイツ)など、年金制度の中で次世代支援は広く行われている)。

③考察

低所得者や被扶養者の取り扱いには、年金制度の中でどの範囲で世代的な助け合いを行うかの問題であるといえる。

社会保険方式の年金制度においては、拠出を求め、それに応じて給付を行うものである。社会保険方式において、負担能力のない者に対し拠出を求め、給付を行うのは、困難なことである。

現在の日本の制度では免除制度があり、低所得者には実際に拠出を求めず(免除申請手続きで制度への参加を擬制している)、税財源により基礎年金の国庫負担相当水準の給付を行っている。内容的には旧制度の無拠出制年金(福祉年金)と同様のものになっている。所得比例で拠出を求め

「皆年金」の理念を文字通り求めるのであれば、低所得者には生活保護や就労支援の仕組みと結びついた新たな給付制度などで税財源で保険料相当分を別途支給した上で、実際に保険料の拠出を求め、それに応じた給付を支給するという形も考えられよう(日本の介護保険ですで行われている方式)。

低所得者への年金給付については、生活保護との関係の整理が不可欠である。日本では、年金は拠出に対する給付、生活保護は生存権に基づく補足給付であり、全く論理を異にするものだとして、両者の相互関係をふまえた総合的所得保障の在り方についての議論は十分行われていないといえる。

この点で、ヨーロッパ諸国では、税財源による高年齢者最低保障の制

年金制度の国際比較③

厚生労働省年金局国際年金企画室長 西村 淳

二、制度体系の問題

(3) 定額(最低生活)の保障と所得比例(従前所得)の保障

①日本の課題

現在の日本の年金制度の体系は、基礎年金で全国民に定額の最低保障を行い(衣食住の経費を賄える程度に水準を設定)、被用者については所得比例年金を上乗せして、従前所得(退職前所得)の一定割合(所得代替率)を保障する2階建ての仕組みとなっている。

これは、被用者については、原則として退職で収入が失われるが、老後になって従前の生活水準を急に落とせない一方、自営業者等については、所得把握が困難なため、定額の負担しか求められず、また老後の最低生活の保障で十分という考え方に基いている。

少子高齢化で負担水準が高まることへの懸念から、助け合いの程度は最低生活保障ができる程度でいいのではないかと考え方が、経済学者を中心に、また、自営業者等のみ定額負担となっているのは、負担能力を考慮せず過重な負担感を与えているとして、全体を所得比例年金で一元化すべきであるという意見もある。

②世界の年金

社会保険方式の年金制度は、所得比例の負担・給付で、従前所得の一定割合を老後所得として保障するものが通常である(フランス、ドイツ、アメリカなど)。社会保険方式の年金制度はビスマルクに起源を有する被用者年金としてはじまり、退職による所得喪失のリスクに対する保険として構想されたためであると思われる。保険料も所得のある者に対し所得に応じて徴収されている。

一方、ビスマルクと並ぶ「社会保障の父」であるベバリッジのプランに起源を有するイギリスの基礎年金は、社会保険方式で定額の最低保障を行うものであり、社会保険方式のものとして少数派である。その影響を受けた日本の基礎年金も同様となっている。ただし、日本・イギリスとも、退職でも、退職で

表3 世界の年金一定額と所得比例

最低保障(定額)+退職前所得保障(所得比例)の国	日本、イギリス、オーストラリア、カナダ、デンマーク
退職前所得保障(所得比例)の国	アメリカ、ドイツ、フランス、スウェーデン、韓国
最低保障の国	ニュージーランド、オランダ

所得を喪失することになる被用者に対しては所得比例の従前所得保障を上乗せする必要があるという観点から、2階建ての制度体系になっっている。

同じくオランダの制度も戦時中ベバリッジの影響を受けてきたものであるが、負担は所得比例・給付は定額の最低保障という変わり種である(2階部分はない)。

老後生活に要する最低限の所得保障を行うという考えから、定額の最低保障を行うものもあるが、税方式を中心である(カナダ、オーストラリアなど)。ただしこうした年金には通常所得制限があり、所得制限がないものは極めて特例的である(ニュージーランド、デンマークなどの小国のみ)。

なお、税方式の基礎年金をもつカナダ、オーストラリア、デンマークなどでも、社会保険方式・所得比例の2階部分を設け、上乗せしている。

③考察

社会保険方式で考えるならば、退職による所得喪失のリスクへの対応を目的として、所得比例・従前保障の型になるのが通常である。少なくとも退職により原則として所得を喪失する被用者については、従前所得の一定割合の保障

は必要であろう。最低保障方式の基礎年金制度を持つ国でも、たいへいは被用者向けの上乗せ2階部分を有していることから、そのことがわかる。

ある特定の時点で退職し、所得を一気に喪失するというのではない自営業者について、仮に老後は定額の最低保障だけでいいと考えたとしても、負担能力を考慮しない定額負担は、負担感が大きい。

日本の国民年金は、所得の有無にかかわらず被用者以外の居住者全てに定額負担を義務づけ、定額給付するもの(但し期間比例給付)であるが、これは昭和36年の制度創設の際に、所得把握の公平が確保されるまでの暫定という考え方で決められたものである。このような制度は日本以外に例がない。

所得比例方式にするためには納税者番号制などで所得把握が十分行われることが必要であるが、当面、国民年金だけは段階制の保険料にするべきだという意見もある(今次改正による多段階免除導入をその第一歩と考えることもできる)。

従前所得保障の給付水準は高すぎるのではないかと意見もあるが、所得代替率の数字の設定の問題であり、体系の問題とは言えないのではないかと。また、現役時

代に所得が高かった者は老後の年金も高くなってしまふことを批判するのであれば、世代内再分配の程度を大きくするやり方も工夫し得る(アメリカのように低い所得の部分ほど給付率を高くする、イギリスのように上限額以上は拠出が給付に反映しないようにする、定額部分の割合を定率部分に比べ今よりも高くする、など)。

三、財政方式の問題

(1) 拠出建てと給付建て

①日本の課題

現在の日本の公的年金制度は、老後生活を保障するという観点から給付水準をあらかじめ約束する「給付建て」になっている。一方、給付建ての場合は、高齢化の進行で現役世代の受給世代に対する比率が小さくなるにつれて、保険料を引き上げていかなければならず、若い世代が将来の引き上げに不安と不満を持つようになっていることから、拠出水準を決めるとき、予想外の人口変動等が生じた場合は給付水準を調整する「拠出建て」が注目を浴びるようになってきた。アメリカで注目された確定拠出年金が日本でも導入されたこと、スウェーデンなどにお

いて公的年金でも拠出建てが導入されたことから、最近とくに話題になっている。

給付建ては、給付を保障するかわりに、負担は人口変動等により変わり得る。一方、拠出建ては、負担が決まるかわりに、給付は人口変動等により変わり得る。つまり、給付建てか拠出建てかの選択は、受給世代の給付にリスクを負わせるか、現役世代の負担にリスクを負わせるかの選択である。

最近拠出建てが注目されているのは、現役世代の負担がこれ以上大きくなることはないと言言することで、給付と負担の関係を負担の方から明確化し、若い世代の年金制度への信頼を回復しようとするものである。当然、受給世代の給付は安定しないことになる。

②世界の年金

公的年金制度は社会保障の一端であり、老後の生活保障を目的とするものであることから、伝統的に給付建てであり、どの国でもそれが当然とされていた。高齢化でより少ない現役世代でより多くの高齢者に給付を行わなければならないことになるに伴い、保険料を引き上げ、保障する給付水準を引き下

表4 世界の年金—給付建てと拠出建て

給付建ての国	日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス
拠出建ての国	スウェーデン、イタリア

し運用利回りとして年金総額を決め、受給時(65歳時)の平均余命でそれを割って年額を決める。このような方式を「概念上の拠出建て」と呼んで

いる。同時に、予想外の少子化や低成長で、保険料総資産が年金総債務を下回るような財政不均衡が生じた場合には、給付水準を自動的に調整する(引き下げ)、「自動財政均衡メカニズム」も導入されている。保険料は固定されるが、人口や経済の変動により、給付は変動し、一定水準は保障されない。財政方式と比べは伝統的な公的年金と同じ賦課方式を基本としているが、個人勘定を設けて給付と負担の関係を明確にし、若い世代の年金制度への信頼を回復しようとした点がポイントである。

一方、公的年金自体は従来通りの給付建てをとるもの、個人年金又は企業年金とあわせて老後所得を保障するという考え方に基づいて私的年金の設計を行う考え方があられる。この考え方のもとで、私的年金を拠出建てとすることで、所得保障全体の中では、給付建てと拠出建ての組み合わせになることになる。アメリカ、カナダ、ドイツなどこのような考え方が見られる。

③考察
年金を負担から設計するという考え方は、一見、老後生活に必要な給付の保障を第一としてきた社会保障の本質の変質にも見える。

を超える少子高齢化という人口変動のリスクに弱い。一方、積立方式の場合は、拠出した保険料が市場運用されて給付の財源となるので、世代間の助け合いという要素はなく、経済変動というリスクに弱い。どちらの財政方式をとるかは、どの程度世代間の助け合いをするか、人口変動と経済変動のどちらのリスクをとるか、という問題である。

②世界の年金
先進国では、制度発足当初は積立方式であったが、拠出が少なく場合でも所得保障に値する水準の給付を行わなければならないため、賦課方式に移行してきたというの一般的な歩みである。90年代に世界銀行がこれから年金制度を導入する発展途上国向けにモデルを発表し、積立方式の年金制度を提唱したことがあった。制度発足当初積み立てられた資金を経済発展のために用いることができるとするもので、テリにおいて導入されたために、テリ方式とも呼ばれ、一時期、経済学者の間にも一時的に風靡した。シンガポールにおいても、年金・医療・住宅のために一種の強制積立として制度化されている。いずれも助け合いとしての社会保障制度とは言えない。

もちろん、給付建てであったも、負担と給付がバランスすることは不可欠であるが、長期でバランスすることを目指し、バランスすることが見込めなくなった場合には制度改正で対応するという従来のやり方ではなく、個人勘定で負担の範囲内で給付を行うという考え方が拠出建てである。現役世代の信頼を得るための説明努力といった色彩が強い。

日本においても、すでに2000年の改正において、将来の保険料負担水準を年取の2割に抑えるという観点から、厚生年金の給付水準を5%削減(給付総額ベースでは2割削減)するという改正が行われており、拠出からの考え方はその芽生えが見られていた。今次改正においては、「保険料固定方式」及び「マクロ経済スライド」が導入された。まず負担の上限を設定し、その範囲内で人口や経済の変動に応じて給付を調整するものであるが、これは、保険料水準を現在の13%余りから18.3%になるまでなおし、引き上げていく点、保険料を見なし運用利回りが増やして給付額を計算するのでなく、設定された給付水準が人口や経済の変動により調整されるにすぎない点など、ス

いものであるほか、年金資金運用の環境の悪化や、事務コストの高さから、最近では失敗したものと反省されており、あまり言及する人はいなくなった。
なお、1階基礎年金部分を賦課方式、被用者に対する上乗せ部分を積立方式で、両者を明確に組み合わせる仕組みを持つ国もあるが(オーストラリアなど)、これらの国では1階部分は税方式である(次節の税方式の問題点参照)。

また、最近、社会保障方式の公的年金の中で賦課方式による部分と積立方式による部分を明確に区分し、組み合わせる方式もあらわれてきた(スウェーデンなど)。「助け合い」の部分と「自分のための積立」の部分を区分し、給付と負担の関係を明確化して国民の理解を得やすくしようとする試みであり、注目される。

賦課方式においても積立金を持つことが多いが、積立金の水準には違いがあり、日本・アメリカ・スウェーデンなどは比較的多く(数年分を有する)、イギリス・フランス・ドイツなどは比較的少ない(数か月分)。今後の高齢化に備えて将来世代の負担を軽減する必要があるという考え方を持つ国は、多くの積立金を有し、予備費

ウェーデンの概念上の拠出建ての考え方からヒントを得ながらも、かなり異なるものになっており、拠出建てとは言えない。しかしながら、若い世代の信頼を確保するために、給付が現役世代の負担能力によって制約されるという点で、問題意識は共通のものであり、世界の流れに沿っているものと考えられる。

一方、公的年金における拠出建ては、給付が保障されないという意味で限界があり、本当の拠出建ては、貯蓄にきわめて近く、リスクのあるものとして、私的年金の世界で行うしかない。若い世代の負担の制約の中で、拠出建て的な考え方を今後老後保障に取り入れて行かざるを得ないが、私的年金と公的年金の適切な組み合わせで達成していくという考え方が必要である。

現在の考え方は、公的年金を老後生活の基本的部分を支えるものとし、私的年金はそれを補充するものという考え方が、今後、両者の組み合わせにより、それぞれの特徴を生かしていくという総合的な設計が必要となってくるだろう。2001年の確定拠出年金と確定給付企業年金の導入は、こうした考え方によるものと言つて

表5 世界の年金—賦課方式と積立方式

賦課方式でありながら積立金を多く保有している国	日本、アメリカ
賦課方式の国	イギリス、フランス、ドイツ
賦課方式+積立方式の国	オーストラリア
積立方式の国	シンガポール、チリ

的なものである。よいと考えられる国は、積立金が少ない。前者の場合、賦課方式と積立方式の両者の特色を組み合わせる考え方もあることである。なおフランスのように、将来のために積立金の積み増しを行う動きもある(99年の年金準備基金の創設)。

③考察
年金制度は社会保障の一環であり、経済社会の変動に対し助け合いという制度であるので、財政方式が賦課方式になるのはいわば当然の帰結である。助け合いの程度の決定は、本来的には公的年金の給付水準を調整することで行うものであろう。しかし一方で、給付と負担の関係を明確化し、保険料の拠出に国民の理解を得るために、また、人口変動のリスクを一部分分散するために、積立方式の部

よい。
(2) 賦課方式と積立方式
①日本の課題
現在の日本の制度では、その時の現役世代の拠出をそのまま受給世代の給付の財源として移転する賦課方式を原則としつつも、急速な高齢化に伴う将来の負担を軽減するために、一定規模の積立金を保有している。少子高齢化に伴い、早く生まれた世代ほど拠出に対する給付の倍率が高くなるという、世代間の不公平の問題が注目されるようになり、人口構成の変動に関係なく、保険料を市場で運用して給付の財源にする積立方式が目されるようになった。

また、拠出に対する給付の割合を「収益率」と呼び、人口減少と低成長の中では、賦課方式よりも積立方式の方が収益率が高くなるから、積立方式をとるべきであるという経済学者も多い。
さらに、公的年金の役割は最低保障で十分であるという考え方に基づき、現在の2階部分である厚生年金を民営化・積立方式化(公的年金としては廃止)するべきであるとの主張が、経済学者の中には多く見られる。
賦課方式の場合は、世代間の助け合いを行うことになるが、予想

分を導入することは有益である。その場合は「助け合いのために払う」賦課方式部分と「自分のために払う」積立方式部分を区分して示すことが望ましいかもしれない。
移転が生じない積立方式に転換すべきとの主張がある。一方、積立金の運用が市場の低迷の際には不利になることや、積立金の規模が大きく市場に過大な影響を与えることへの懸念、不適切な積立金利用などの政治的リスクへの不信から、現在ある積立金を取り崩して、当面の保険料水準を引き下げるべきだという主張も見られる。この両者は矛盾する主張であり、同時にその双方を表現することはできない。現実的には、賦課方式と積立方式の適切な組み合わせを追求することになろう。また、公的年金と私的年金を組み合わせると老後の所得保障を行うという考え方のもとに、賦課方式を中心とした公的年金と積立方式である私的年金の組み合わせで財政方式の組み合わせを実現するという考え方もあろう。
なお、世代間不公平論や大規模な積立金運用の問題は、急速な高齢化という日本に特有の事情による部分が大い。

年金制度の国際比較(終)

厚生労働省年金局国際年金企画室長 西村 淳

三、財政方式の問題(続)

③ 税方式と社会保険方式

① 日本の課題

現在の日本の制度は、拠出に応じて給付が行われる(拠出を給付の要件とする)社会保険方式になっている。最近、国民年金の保険料を支払わない人が増えていること(未納未加入問題)、過去に保険料を支払わなかったために無年金の人がいること、第3号被保険者が保険料を支払わなくても他の者からの移転で給付を受けられるのは不公平であるとの意見があることなどから、拠出と関係なく必要に応じて税方式により最低保障給付を行うべきであるという主張が巷に多く見られるようになってきている。一方で、年金で保障すべき給付水準は最低保障水準で十分という観点から、最低保障だけを税により行うべきだという主張も見られる。

ここで税方式とは、拠出にかかわらず給付が行われる(拠出を給付の要件としない)という意味で使っている。給付の財源の一部に税が使われているかどうかとは直接関係ない。その意味から、アメリカの年金制度は、連邦と州の役割

割分担に関する憲法上の要請から「社会保障税」という用語を用いているから、社会保険方式に分類される。日本の基礎年金の財源の3分の1は税で賄われているが、拠出が給付の要件であるので、税方式と云うのは適当でない。

問題は、財源が税という名目で徴収されるか、保険料という名目で徴収されるかではない。どのようにならなければならないのか、どのようにならなければならないのか、負担であることにはちがいはない。その意味で、前記の未納者・無年金者の救済や3号被保険者の不公平問題解消のために税方式を導入するという理屈は、給付と負担の関係をあいまいにするだけであり、解決にならない。問題は、拠出した人の中で助け合いを行うか、全国民で助け合いを行うかという、助け合いの範囲と論理をどうするかということである。

② 世界の年金

税方式の年金だけで体系が成り立っているのは、ニュージランドの制度であり、所得制限を有せず居住要件だけで給付が行われるきわめてめずらしいものである。デンマークも所得制限のない税方式の基礎年金制度を有するが、社会保険方式の上乗せ年金(2階部

表6 世界の年金一税方式と社会保険方式

社会保険方式の国	日本、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン
税方式(基礎部分)+社会保険方式(上乗せ部分)の国	カナダ、オーストラリア、デンマーク
税方式のみの国	ニュージーランド

分)がある。カナダやオーストラリアにも税方式の基礎年金があるが、所得制限を設けている。被用者に対しては社会保険方式

老後は備えることができるものであるため、「長い間拠出することでお後に備える」という考え方が、社会保険方式の制度がほとんどである。税方式の年金は、一定期間(20年程度)以上の居住を要件にしているのが通常であり、その意味で、拠出の代わりに社会への帰属をもって給付の要件にしていることを見ることが出来る(一定期間以上の居住を要件にしていることから、緊急・補足的な扶助である生活保護とは区別される)。北欧諸国と旧英自治領諸国に税方式が集中しているのは興味深い。北欧諸国の場合、医療や福祉

も税方式であり、社会保障は共同体の助け合いサービスと位置づけられているようだ。一方、旧英自治領諸国では、イギリスの1階部分の社会保険方式の基礎年金(ヘバリッジ方式)が、旧植民地では植民者に対するよりパターナリスティックな国家の保護に形を変えたものと解することができるのではないだろうか。

なお、スウェーデンの1999

年改正前の旧制度の体系は、所得制限がない税方式の基礎年金(1階部分)と社会保険方式の上乗せ年金(2階部分)から成り立っていたが、新制度では、社会保険方式の所得比例年金を基本とし、一定年金額以下の対し税財源で加算を行う最低保障年金を組み合わせていることが注目されている。この最低保障年金は、所得制限はなく社会保険方式の年金に加算する形のものであるが、給付額が居住期間に比例するものであり、旧制度の税方式の年金を形を変えて継続しているものと見てよいだろう。

最低保障水準に達しない場合に税財源で年金に加算を行う仕組みは、ほかにイギリス・フランス・ドイツなどでも最近創設されているが、これらは高齢者向けの基準

の緩い生活扶助と考えるべきであり、税方式の年金とは異なるものと考えるべきである。

なお、日本の制度の免除期間に対する基礎年金の3分の1水準の給付については、税財源であり居住期間比例であるという観点からは、税方式年金と類似のものを見ることが出来る(ただし、最低保障水準のものではない)。

③ 考察

税方式か社会保険方式かという選択は、歴史的・文化的な相互扶助に対する意識の差に由来するものが大きいように思われる。税方式の場合は、ある程度以上の期間居住することで、共同体の一員とみなされる者に対して、医療や教育と同様、コミュニティサービスとして所得保障を行うべきであるという考え方に基いているようである。コミュニティが国の範囲まで拡大する場合は、国の保護というパターナリスティックな色彩が強くなる。また、必要に応じて給付する考え方であるから、給付と負担の関係はなく、水準も最低生活水準になる。

一方、社会保険方式の場合は、長期の保険料の拠出という形で保険集団に貢献してきた者に対し給付を行うという考え方に基いて

おり、特定の集団に個人々が貢献し、それらの個人々が相互に扶助し合うという色彩が強くなる。日本の場合、日本社会の性格をどのように見るかによるが、社会への貢献に対する相互扶助を「公」として重く見る社会であると見れば、社会保険方式がふさわしいということになる。また、給付と負担の関係の明確さから、比較的高い水準の給付について、国民の理解を得やすくする。自立支援の考え方に

なじみ、憲法25条を基礎とした古い社会保障法の考え方(社会保障を財の分配と物質的ニーズの充足ととらえ、国に対する個人の生存権の主張を基礎とする)に代わって最近主張されている、憲法13条を規範的根拠として社会保障を位置づける社会保障法の考え方(自立した個人の人格的利益の実現のための条件整備とする)にもつながるものと考えられる。

なお、税方式か社会保険方式かという議論とは異なるものであるが、社会保険方式における財源としての税の投入の在り方については、給付と負担の関係を明確にしないよう、十分な理論的整理が必要である。単に保険料財源を税財源に置き換えるだけでは、国民の負担としては何ら変わらず意味

がない。給付と負担の関係を明確にするだけである。諸外国における最近の動きの中では、保険者間の財政調整のため国庫負担を導入する(ドイツ)、資産性所得を含む社会連帯税や環境税などの創設で賦課ベースを拡大する(フランスやドイツ)、国庫負担を最低保障年金に集中する(スウェーデン)、などの考え方は参考になる。

四、問題意識の整理と今後の展望

わが国の今年年金改革は、年金制度に対する将来不安と制度不信を解消するために行われた。給付と負担の見直しで、マクロ経済スライドの導入により将来にわたって財政的に安定したものとなった点は高く評価されるべきである。一方、長期的な体系の問題は、引き続き検討するものとされた。

現在の年金制度に対する問題意識は、

- ① 今後、保険料負担が増大していく。特に後の世代ほど生涯で見た負担に対する給付の比率が小さくなるという、世代間不公平を伴う
- ② 負担と給付の関係がわかりにくく、保険料を払っても将来年金

がもたらえるかどうかかわからないと
感じている。

③ 制度が分立しているために、
制度間格差による不公平感がある
とともに、払った保険料が自分が
納得できない部分に使われてしま
まっている。

この3つについて、国民がわか
りやすく納得できる説明をし、給
付と負担の関係を明確にすること
が求められている。「大きな政府」
と官僚制度への不信の中で、説明
の仕方として、市場原理を用いた
説明が世界的に使われるように
なっているが、日本でも有効なの
ではないかと思われる。

(1) 負担の増大と世代間不公平感
を抑える
少子高齢化の進行と低成長経済
への移行で、現役世代1人あたり
の負担の増大がどの国でも課題に
なっている。日本では少子高齢化
が急速に進むことから、世代間不
公平を伴った形で負担の増大が現
れている。

時々誤解が見られるが、基本的
には、負担の増大と世代間の不公
平は避けられない。これらが必要
以上に懸念するのは問題の本質を
見誤る。現実的な課題は、給付と

負担を過重にせず、かつ安心して
る社会保障を実現するように、ど
のように国民が納得できる水準を
決めるか、という問題である。こ
の水準の決め方は、どのような社
会を選ぶかという選択の問題であ
り、理論ないし財政的視点から一
義的に決まるものではない。

負担と給付の絶対的水準を決め
るためには、老後生活に必要な額
の分析と判断が必要であり、年
金・医療・介護といふ社会保障全
体にわたる整理が必要である。そ
の場合、最近見られるようになって
きた「老後保障の柱である年金
を充実させ、医療や介護の自己負
担はその中から賄う」という年金
重点型か「平時の保障である年金
よりも、予想ができずリスクも大
きい医療・介護への給付の比重を
高くする」という医療・介護重点
型か、という議論を、数字の根拠
をもつて詰めるべき時が来ている
。「国民負担率50%以内」という
ような、負担の側面からだけ見た
基準は、合理性がなく、もはや目
安といつてよい。

負担の増大を抑制するためには
給付の水準を下げるしかない。
理論的には、現役時代の収入の一
定割合を老後においても保障する

という考え方を諦め、老後生活の
最低保障だけを公的年金で行うと
いう考え方もあり得るが、このよ
うな救済的な考え方が日本で支持
されるとは思われない。

今次改正では、現役時代の収入
の一定割合を老後においても保障
するという考え方を維持し、負担
の上限は所得の18・3%、給付は
現役収入の5割以上という水準が
合意された。国によって分母とな
る平均賃金のとり方や給付水準を
示す場合のモデル年金のとり方が
異なるため、数字の国際比較は難
しいが、世界の標準と大きく異
なっているように思われる。
給付と負担の水準の選択がなさ
れば、人口と経済の変動に対し
て年金財政を安定させるために
は、自動的に給付のレベルが調整
される方式は有効である。今次改
正で導入された「保険料固定方式」
と「マクロ経済スライド」は、給
付と負担の水準をめぐり問題を解
決することになる。諸外国におい
ても、近年同様の考え方により、
「持続性要素」「自動均衡方式」
「スライド方式の見直し」などが導
入されている。これらはいずれも、
社会経済情勢の変動に伴い自動的
に給付水準を調整するもので、市
場原理の導入といえることができる

(厳密に言えば、医療政策や他の公
共政策などの分野で導入されてい
る「疑似市場政策」である)。
(2) 払えば必ず給付を受けられる
という信頼

給付と負担の関係を明確にし、
払えば必ず給付を受けられるとい
う信頼を確保するためには、財政
方式の検討が必要である。この点
について、前章で述べた世界の年
金の財政方式に関する論点に沿っ
て、今後の展望を整理してみよう。
どんなに「国が存続し、後の世
代が存在する限り年金制度は破綻
しない」という原理的な説明をし
ても、「払えば将来必ず年金をもら
えるのか」という不安はなくなり
ない。財政方式そのものが、払え
ば必ず給付を受けられると信頼さ
れるような仕組みになっていなく
ればならない。給付と負担の水準
の調整でも使われたが、財政方式
においても、公的年金があたかも
個人勘定の金融商品であるかのよ
うな疑似市場を用いた説明が有効
と思われる。

第一のポイントは「拠出建ての
な説明」である。拠出建てとは、
拠出額は確定していてそれに応じ
た給付が受けられるという設計で
あり、拠出すればそれに応じた給
付は受けられるという信頼が得ら

れる。スウェーデンの新制度で導
入された個人勘定の導入と「概念
上の拠出建て」は、最も徹底した
ものであり、日本の今次改正で導
入された「マクロ経済スライド」
も拠出建てのな説明を取り入れて

第二のポイントは「積立方式の
要素の導入」である。公的年金は
社会保障の一環であり、助け合い
である以上、賦課方式が通常であ
る。特に、物価スライドを保障し
年金の実質価値を維持するためには、
賦課方式である必要がある。

しかし、自分の老後のために払
ていることを明確にするために
は、一部を明確に積立方式にする
ことが有効かもしれない。

第三のポイントは「社会保険方
式の維持」である。払えば給付が
受けられることが明確になるとい
う点では、権利性が明確な社会保
険方式が優れている。諸外国にお
いても、社会保険料の引き上げは
税率の引き上げに比べ理解が得ら
れやすいのはそのためである。一
方で、能力に応じて徴収され、拠
出と関係なく必要に応じて給付が
行われる税方式は、負担と給付の
関係を不明確にするものである。

日本においてのみ税方式を主張す
る声が多いのは、給付と負担

の関係の明確性を求める世界の流
れから見て不思議に思える。

(3) 制度の分立の可否と納得でき
る範囲の助け合い
以上のような払えば必ず給付を
受けられるための財政方式は、あ
たかも公的年金が民間金融商品で
あるかのような説明をするもので
ある。しかしながら、公的年金で
ある以上、保険料の全てが自分の
給付に使われるわけではなく、助
け合いのための財政移転や再配分
がある。

こうした助け合いは不可欠なも
のだが、納得できる範囲で行われ
る必要があり、逆にどの範囲で行
われているかが明確に示されてい
れば、給付と負担の関係を明確化
に資することになり、支持される
ものである。これは、市場原理
から説明できない部分である。
助け合いを納得できるものにする
ために、年金制度の体系の検討
が必要である。体系の検討に当
たっては、世代内公平の視点が大事
である。

第一のポイントは「自営業者制
度と被用者制度の分立の可否」で
ある。現在は、自営業者の制度と
被用者の制度は、保険料の徴収方
法、給付の計算方法とも異なっ
ており、基礎年金という仕組みで財

政調整している。結果的に被用者
グループから自営業者グループへ
の財政移転になっていること、
パートの増大など雇用の流動化で
両グループの区分が実体的に不明
確になってきていることなどか
ら、助け合いが納得されているな
ど、今次改正の議論の中では、制度の
一元化が今後の課題とされた。

第二のポイントは「低所得者や
被扶養者への援助の在り方」であ
る。現在は、低所得者に対しても
加入義務を課し、申請で免除を認
めた期間については税財源で低い
水準の年金を支給しているが、負
担能力を配慮せず低所得者からも
原則として保険料を徴収すること
には負担感が強い。また、被扶養
者は、第三号被保険者として、他
の被用者の保険料からの移転で満
額の年金を支給しているが、働く
女性からの不公平感が強い。

第三のポイントは「所得再配分
の在り方」である。現在、自営業
者年金は定額負担・定額給付であ
り、再配分はまったくなく、負担
能力を配慮しない定額負担につい
ては負担感が強い。被用者年金で
は給付が定額十所得比例で計算さ
れ、再配分が行われている。自営
業者年金においても所得比例にし
る、あるいは所得比例年金におい

ても再配分の程度をどのようにす
るかが問題になっている。

なお、わが国の年金制度は社会
保険方式をとっているが、税財源
が投入されており、保険料で賄う
部分と税で賄う部分とが不明確であ
ることが、負担と給付の関係を不
明確にしているとの批判がある。

現在、税財源は、低所得者の保
険料免除期間に対する給付に投入
されている部分については、助け
合いのためという説明ができる
が、全ての受給者に対し基礎年金
の3分の1(今次改正で2分の1)
を一律税財源で賄っている部分
は、助け合いとは関係なく税財源
が投入されている。助け合いのす
べてを税財源で行う必要はない
が、税で行う方が適当であると思
われる部分はそう整理すべきだ
し、助け合いとは関係のない基礎
年金の一部の一律税負担は適当で
ないとの意見がある。低所得者に
対する補填分、未納者の負担分、
過去債務分などに税財源を集計し
て投入すべきであるという意見が
ある。

今後の制度体系の議論にあたっ
ては、以上のような問題意識を解
決できるように方策を探ることが
必要になっていこう。
(一)意見を歓迎します。
PXW13305@nifty.ne.jp