

年金問題とは何か*

田 近 栄 治**

要 約

わが国人口の急速な高齢化と並行して、公的年金の成熟化も進んでいる。その結果、年金受給者数の増大のみならず、受給者一人あたりの給付額の増大が不可避となり、年金財政の悪化も進んだ。こうした事情を背景として、1986年には給付額の削減を含む大改正が行われたが、1989年にはさらに厚生年金の支給開始年齢の引き上げが政府から提案されるほど、年金財政は追いつめられている。

そのため、保険料の引き上げと、給付水準の引き下げという、将来2重の意味で負担の増加に直面することになった現役の労働者たちの間で、公的年金への不信感が急速に増大している。こうしたなかであって、この小論では、最近の年金の研究成果を踏まえつつ、わが国年金制度がかかえた問題を実態にそくして検討し、その今後のあり方をさぐることを目的としている。

ここで検討するのは、つぎの5つの問題である。

1. 公的年金（賦課方式による）の厚生コスト
2. 公的年金の世代間および同世代内における公平性
3. 公的年金と高齢者の労働参加
4. 国民年金基金と家計の資産形成
5. 個人年金制度の役割と限界

このなかで、とくに公的年金の同世代内の公平性、在職老齢年金制度のあり方、国民年金基金とその他金融資産の課税バランスの面で、早急な見直しの必要があることが示される。また、今後の公的年金のあり方としては、老後、個人では対処しきれないさまざまなリスクを社会全体で肩代わりをすることをその本来の目的とすべきことを主張する。

*本稿を執筆するにあたって石弘光、金子能宏、木村陽子、野口悠紀雄、油井雄二の各氏をはじめ多くの方々から貴重なご意見を頂戴した。金子氏にはとくに、年金問題の所在をさぐる過程をふくめ、お世話になった。これらの方々に謝意を表したい。

**一橋大学経済学部教授

．はじめに

わが国の人口のなかで65歳以上の人々が占める割合は、国民年金の発足した1961年当時6%弱であったが、1985年にはほぼ10%となり、団塊の世代が70歳に達する2020年頃には、人口の約4分の1近くになると見込まれている。このようなこれまでどこの国も経験したことのない急速な高齢化社会を目前にして、年金財政の見通しや年金制度のありかたについて国民の関心が高まっている。

政府は1986年度の改正において、国民年金や厚生年金などの公的年金の給付水準を切り下げ、1989年にはさらに年金の支給開始年齢の引き上げを提案した。このうち年金の支給開始年齢の引き上げは、実現されず、棚上げされたままであるが、こうした一連の年金制度の根幹にかかわる改正は、国民に公的年金への不信感を増大させている。その具体的な表れの一つは、国民年金の高い滞納率という形をとり、強制加

入であるにもかかわらず、現在加入すべき人の6人に1人は、滞納中であるといわれている。また、現在の若者の間に年金制度への強い不安感と不信感が広まっていることも否定できない。

こうしたなかで今必要とされていることは、年金財政の実態を明らかにすることと、年金制度が高齢者の社会保障政策の一貫として果たすべき役割を明確にすることである。この2つの課題のうちここでは、第2の公的年金制度の役割をとりあげる。そのためにまず、わが国の年金制度の概要を紹介し、現在わが国の直面している諸問題がどのようにして生じてきたかについて述べる。つぎに、賦課方式とよばれる、現役労働世代から年金受給世代への所得移転によって基本的には維持されているわが国の公的年金制度がかかえている具体的な問題の一つずつ検討することにより、公的年金制度の果たすべき役割をさぐっていきたい。

．わが国の年金制度の概要

わが国の公的年金が現在かかえた諸問題を考えるためには、昭和40年代中頃から高まった公的年金の見直し論に戻らなければならない。この頃になると、環境の改善や福祉の充実がそれまでの成長政策に代わってわが国の重大な政策課題になった。1970年に政府は「新経済社会発展計画」をまとめているが、そのなかでも「1960年代が残したいいわゆるひずみ現象を注視し、今後積極的にその解決に取り組まなければならない」と述べ、明らかに成長から福祉へと政策の重点を移していった。

こうした政策の変更をもっとも明らかに示したものの一つが、「福祉元年」とよばれた1973

年の年金改正であった。この年の改正は、折りからの物価上昇のなかで大幅な年金給付額の引き上げを図ったものであるが、改正はたんに一回限りの給付率の改正にとどまらずその後の給付水準に影響を与えるものであった。すなわち、定額部分の単価の460円から1000円への引き上げ、過去の標準報酬額を年金給付時の評価にあわせる「再評価」および給付額の物価スライド制度の導入を図り、老齢年金の給付額を現役労働者の平均給与60%に引き上げたのである（以上、厚生年金を例に改正の概略を述べた）。

この改正は、年金制度の成熟度もまだ低く、

人口の高齢化もまだ差し迫った問題となっていないなかで、福祉政策の機軸として国民から好意的に受け入れられた。しかし、その後の2度のオイル・ショックのなかで給付額の算定基準の一つになる賃金が飛躍的に上がったのみならず、うえに述べた賃金の再評価や給付額の物価スライド制によって、年金の財政は急速に悪化していった。また、制度の成熟化とともに年金保険料の支払い期間が長期化するにともない、年金給付額も増大し、年金払い込み期間が30年を超えると、現役労働者の給与の70%近くにも達するようになった。そして、制度に変更を加えず、事態を放置していれば厚生年金の保険料は、高齢化のもっとも進む2025年には標準報酬の40%にまで及ぶと見込まれるようになった。

こうしたなかで、1986年に年金制度の抜本的な見直しがなされたのは、当然のことであった。実際の改正では、次の2点が中心となった。まず、うえに述べた増大する年金給付負担の軽減が図られた。第2に、年金制度の一元化が図られ、基礎年金と報酬比例部分の2階建てからなる年金の1階部分である基礎年金の部分については、国民年金、厚生年金や共済組合などの統合がなされた。現在の年金制度は、この改正によって形作られたものであり、1995年の制度の一元化の途上のものであるととらえることができる。

この改正の詳細についてはすでに多くの解説がなされている。そこで、ここでは、改正の要点のみを記すことにする。給付額の縮小の基本的な方針は、被保険者の保険期間を40年としたうえで、現役（直近）労働者の標準報酬の60%を保障するというものである。国民年金の場合、それまで想定されていた保険期間は25年、厚生年金では30年であったが、これらを40年に延長するというのである。実際の改正では、国民年金および厚生年金報酬比例部分の保険期間の1年あたりの給付水準の引き下げがなされた。すなわち、国民年金にあっては、それまで1年あたり2000円の給付額を25/40の1250円にし、厚生年金報酬比例部分では同じく1年あたり標

準報酬額の1%であった給付水準をその3/4の0.75%とした。この改正の実施においては、給付額の急激な変化を避けるために、20年にわたって徐々に給付額を引き下げ、1946年4月2日以降に生まれた被保険者から完全に新制度が適用されることとされた。

改正ではまた、「一人一年金」を原則として、複数制度から年金を受け取ることが禁じられた。しかし、新たに国民年金に「第3号被保険者」が設けられ、厚生年金や共済組合の被保険者の被扶養配偶者（いわゆる、サラリーマンの専業主婦など）にも25年以上の保険料納付期間があれば、国民年金が給付されることとなった。ただし、第3号被保険者の保険料についてはそれまでのように、該当する個人のうち年金希望者が自主的に保険料を払うという制度が廃止され、それに代わって、厚生年金保険や共済組合を通じて必要額が国民年金に強制的に拠出されることになった。なお、公的年金の国庫負担については、改正前では国民年金の負担額の3分の1、および厚生年金の定額部分の5分の1であったが、改正後は新たに一元的に管理されることとなる基礎年金の支給額の3分の1となった。

こうした改正によって、1984年の年金財政再計算では厚生年金の保険料率はピーク時において28.9%になると見込まれていた。しかし、表1に示された、現在公的に発表された推計のなかでは最新の1989年の再計算の結果によると、2015年の保険料は30%を超え、高齢化のピークを迎える頃以降は31.5%と推定されている。

保険料負担のこの増大を抑えるために、厚生年金の支給開始時期を60歳から65歳へと引き上げる点に関し、一昨年（1989年）さまざまな議論が繰り広げられたことは記憶に新しい。年金審議会の答申を受け、政府はこの支給時期の引き上げに前向きであったが、折りからのリクルート事件による国会の紛糾、参議院選挙における自民党の敗北のなかで、厚生年金の支給時期の引き上げは実現できなかったばかりか、むしろ年金額の引き上げや物価上昇率が5%に満

年金問題とは何か

表 1 厚生年金（60歳支給）収支試算

年 度 平成(西暦)	保 険 料 率		収入合計	支出合計	収支差引残	年度末積立金	年度初積立金
	男 子	女 子					支 出 合 計
年 度	%	%	億円	億円	億円	億円	
2 (1990)	14.6	14.1	201,473	137,920	63,554	866,840	5.82
3 (1991)	14.6	14.25	214,416	149,871	64,545	931,385	5.78
4 (1992)	14.6	14.4	226,678	163,605	63,073	994,458	5.69
5 (1993)	14.6	14.55	239,183	178,126	61,057	1,055,515	5.58
6 (1994)	14.6	14.6	251,642	192,918	58,724	1,114,239	5.47
7 (1995)	16.8	16.8	293,593	232,277	61,316	1,175,555	4.80
8 (1996)	16.8	16.8	308,519	256,233	52,286	1,227,841	4.59
9 (1997)	16.8	16.8	322,470	275,644	46,826	1,274,667	4.45
10 (1998)	16.8	16.8	336,218	295,616	40,602	1,315,270	4.31
11 (1999)	16.8	16.8	349,618	315,053	34,565	1,349,835	4.17
12 (2000)	19.0	19.0	398,406	363,768	34,637	1,384,472	3.71
17 (2005)	22.1	22.1	525,959	525,959	0	1,416,516	2.69
22 (2010)	27.5	27.5	731,254	731,254	0	1,416,516	1.94
27 (2015)	30.4	30.4	938,537	938,537	0	1,419,598	1.51
32 (2020)	31.5	31.5	1,168,256	1,144,522	23,734	1,541,566	1.33
37 (2025)	31.5	31.5	1,420,941	1,368,324	52,617	1,887,936	1.34
42 (2030)	31.5	31.5	1,712,323	1,646,335	65,988	2,380,621	1.41
47 (2035)	31.5	31.5	2,045,890	2,023,363	22,527	2,809,553	1.38
52 (2040)	31.5	31.5	2,452,657	2,451,257	1,401	3,083,694	1.26
57 (2045)	31.5	31.5	2,996,009	2,907,608	88,401	3,613,760	1.21
62 (2050)	31.5	31.5	3,715,499	3,435,983	279,516	4,960,318	1.36

(出所) 厚生省年金局数理課監修, 1990年, 『年金と財政—年金財政の将来を考える』, 第8-3表, P.232.

たない場合でも完全な給付額の物価スライドを実施することなどが先行し, 厚生年金の支給開始時期の引き上げは次の財政再計算における検討事項とされた。

以上, わが国の公的年金の概要と最近の改正過程について述べた。次に, 金融資産の一つとして年金の持つ特質について述べたい。1988年

から少額貯蓄の非課税措置が廃止され, 利子所得には一律20%の源泉課税が課されることになった。これは, いっさい人的控除を認めず, しかも住宅ローンの支払い利子の控除などを認めないまま受取利子の名目額へ直接的に課税するものであり, 多くの少額貯蓄者にとってはきわめて逆進的な制度である。

これに対して、公的年金の課税ははるかに「優遇」されているといわざるをえない。まず、その拠出段階では、従業員の拠出部分には全額社会保険料控除が認められている。また、事業主の拠出した部分は従業員の給与所得とみなさないうえに、全額事業の損金として扱われている。すなわち、拠出部分は全額非課税となっているのである。そして、拠出額の生むであろう利子に対して、みなし利子課税などいっさい適用されず、受取段階では、（年金受給者の雑所得に加えられたうえ）公的年金等控除の適用が認められている（したがって、必要経費の控除が可能である）。

このほか、厚生年金基金や適格年金などのような企業年金についても、拠出時は全額損金算入が認められ、受取時も公的年金と同様な扱いとなっている。ただし、適格年金に限り、その積立金に特別法人税と住民税（各々、1%、0.173%）が課税されている分だけ、公的年金と比べ課税が強化されているといえる。

このように、年金は課税上特別の地位を与えられているのである。そのほか老後の生活の支

えになるものとして、退職金がある。これにもまた、課税上特別な措置が施されている。まず、勤労年数に応じて逡増する控除額が設けられ、そのうえで課税退職所得はこの控除後の額の半額とされている。そして、この課税所得は、その他の所得と合算されることなく、分離課税されることになっている。退職所得のこうした扱いは、収入の15%を控除後、変動所得とみなして、5年間にわたって平均的に課税することとしたシャウプ税制をまさに昔日のものとさせるほど、総合所得税から大きくかけ離れたものである。

おそらく、多くの勤労所得者にとって年金と退職所得は老後を向かえるに当たって主要な資産の源泉となるものであることは、間違いあるまい。わが国の勤労所得者の資産形成を考えるうえでこの2つの所得とも、課税上他の資産所得と比べきわめて優遇されていることは、たんに年金や退職所得の課税問題にとどまらず、老後の重要な資産の一つとなる個人貯蓄から得られる利子所得とのバランスを考えるうえからも注目せざるをえない重要な問題である。

・わが国年金制度の諸問題

うえにみてきたように、年金には高齢者の生活を現役労働世代が支える社会保障的な側面と、高齢者の生涯にわたって一定の所得を保障する特別な金融資産としての側面がある。このうち社会保障の面では、わが国においても公的年金が実質的に高齢世代を後代世代が支援する賦課方式（所得移転方式）になっている点が重要である。これは、高齢世代が自らの積立て額からではなく、現役労働世代の拠出によって年金の給付を受けることをさす。また、この拠出は多くの給与所得者にとっては強制的なものであり、この意味からも社会保障的な性格を強くしている。

つぎに、金融資産としての年金の特色として

すでに、税制上の多くの特別措置が施されていることを指摘した。それと並んで指摘しなければならないことは、年金給付額が物価の上昇に対してインデックス（スライド）されていることである。わが国の場合、このインデクセーションは、たんに年金給付額の改定ばかりか、いわゆる「再評価」によって、給付額の算定時における標準報酬の決定にも適用されている。このように、物価上昇に完全にインデックスされた金融資産は、民間の金融機関からはほとんど供給されていない。この点からも年金は、きわめて特別な資産といえることができる。

さて、こうした強制加入、賦課方式、インデックス債という3つの特質をもつ年金をめ

ぐって、すでにみてきたようにわが国においてもさまざまな制度改革が試みられてきた。しかし、年金の制度改革は成長第1主義の見直しの気運のなかで福祉の充実を目指した1973年の改正を除くと、保険料や国庫負担が膨大になったことに促されてなされたものであり、その内容も給付水準の引き下げをいかに滑らかに行うかに集約されていたといつてよいであろう。換言すれば、現状の制度を前提にして、その保全に関心を集中していたのである。

こうしているうちに、わが国の年金の負担は増加の一途をたどり、1990年の男子14.3%、女子13.8%の厚生年金の保険料率は、うゑに指摘したように今から25年後の2015年には30%を超えてしまうと予想されている。実際にはこれに医療保険が加わり、さらに国と地方の税金が課されるのであるから、この頃の現役労働者は月給の少なくとも5割から6割は天引きされることになる。これは明らかに将来の労働世代が負担できる範囲を超えている。

したがって年金制度を存続させていくためには、なんらかの方策によって現役労働世代の負担の軽減を図らざるをえないことは明かである。しかし、そのためにはすでに政府がコミットした年金給付水準をたんに切り崩していくだけではとうてい不十分であり、国民の公的年金にたいする不信感を取り除くためにも、公的年金の役割とは何か、そして今後どのようにしてこの制度を存続、維持させるべきかなど、年金制度の根本を問い直す必要がある。ここでは以下、年金制度のかかえた諸問題をできる限り具体的に示すことにより、この問への回答をさぐりたい。

3.1 年金の厚生コストおよび最適年金給付

わが国をはじめ、世界中の多くの国々において公的年金は賦課方式となっている。賦課方式のもたらす重要な問題の一つは、貯蓄の減少である。すなわち、高齢世代の受け取る年金給付額はこの世代の年金の積み立て額に裏付けされておらず、後代世代の年金拠出によってファイ

ナンスされているため、賦課方式によって給付される額まで貯蓄を削減しようという誘因が働く。

もちろん、実際には将来の年金受取額についての不確実性や年金財政への不信から、賦課方式による貯蓄の減少は年金受給額を下回っているかもしれない。また、FeldsteinやBarroが指摘したように、年金受給権をうるための早期退職や将来生じる後代世代の保険料負担への配慮から、むしろ貯蓄を積みます誘因もある。しかし、高齢世帯の実態からみて、年金が将来の生活設計の重要な一部となっていることは明らかであることを考えれば、賦課方式による年金給付は（この制度がなかった時と比べて）家計貯蓄を減少させているとみてよいであろう。実際わが国でも公的年金制度の成熟にともなうて受給者の数が増大していくなかで、公的年金が貯蓄に与えるマイナスの効果が懸念され始めている（経済企画庁、『日本経済の現況(1990年度版)』では、家計の可処分所得に占める公的年金額を説明変数の一つとして貯蓄関数を計測しているが、この変数は1965 - 88年の期間では貯蓄に対して有意ではないが、計測期間を1972 - 88年にした場合には、貯蓄に対してマイナスに、かつ有意に影響を及ぼすことが報告されている）。

さて、ここで問題となるのは、こうした年金制度への拠出によって家計のこうむる厚生コストはどのくらいに達するかである。この点について、Feldstein(1987)が興味深い試算を行っている。この試算ではまず、賦課方式の年金制度による貯蓄の減少によって資本蓄積が阻害されるとし、それにともなうて引き起こされる資本生産性のロスを賦課方式の年金の厚生コストとみなす。つぎに、このコストから賦課方式による年金の収益率を控除したものを年金の純厚生コストとし、その計測を試みている。実際の試算では、1950年から保険料を払い込み続ける標準的な家計を考え、この指標の推定を行っているが、そのほかにも、標準世帯を対象に保険料(payroll tax)の現在価値と貯蓄の減少によって

引き起こされた純厚生コストの現在価値を比べている。ここでは、最後に示した2つの現在価値の比較を通じて、年金制度の厚生コストをみていくことにする。

分析の詳細は省略するが、以下では賃金および労働人口の増加率を一定とし、個人の割引率と社会的な割引率をともに税引き後の資本収益率とする。このとき、資本の収益率を ρ 、資本所得税率を τ とすると、次の関係式が導かれる。

$$\frac{\text{賦課年金の純厚生コストの現在価値}}{\text{年金保険料の現在価値}} = \tau \rho / (1 + (1 - \tau) \rho)$$

保険料の払い込み期間を30年とし、1950年以降30年間のアメリカ経済を反映した ρ や τ の値($\rho = 24.5$, $\tau = 0.825$)をこの式に代入すると、年金保険料の負担の現在価値の3.8倍もの純厚生コストが生じていることがわかる。すなわち、賦課方式による年金を維持することによって、資本蓄積が阻害され、払い込む保険料の4倍近い資本所得が失われたことになるのである。

Feldsteinは、年金の厚生コストがこのようにきわめて大きなものである可能性を指摘する一方、年金給付の最適水準や年金制度のありかたをさぐっている(Feldstein, 1985, 1987)。ここでも問題は、年金が賦課方式をとっているために、家計の貯蓄が減少することである。年金給付をふやそうとすると、賦課方式により現役世代の可処分所得が減り、この面から貯蓄が減少する一方、高齢世代は年金給付の増大を見越して貯蓄を切り下げるといふ、2つの貯蓄削減効果が働く。Feldsteinは、30年のライフサイクルを考え、うえで掲げたパラメーター推定値とほぼ同様な数値を用いることにより、最適な年金給付はほとんどゼロであると主張するのである。すなわち、強制加入を前提とした賦課方式による年金制度は、制度を維持するよりむしろ廃止した方が社会的にみて望ましいのである(もちろん、この結論は社会的な効用関数の特定化に依存しているが、ここでは個人の効用を加算したものを社会的な効用関数としている)。

とはいっても、社会にはつねに老後に備えて十分な貯蓄を行わなかったり、またその余力のない個人が存在する。この点は、Diamond (1977)が、年金の経済分析の先駆的な研究でもっとも重要視したところでもある。これはいわゆる父権的な(paternalistic)見地から、年金制度が必要とされる根拠となるものであるが、この点に関してFeldsteinは、年金の条件づけ給付を主張する。資力テスト(means test)による年金給付とよばれるこの方式は、退職時の所得や資産額などを基準にして、所得や富が一定の水準に達しない個人に限って年金を給付するものである。このようにすれば、強制加入の賦課方式における貯蓄減退効果を回避することができるとFeldsteinは、論じている。

わが国の制度を前提に資力テストによる年金制度を考えれば、さしずめ国庫補助による低所得高齢者扶助ということになる。この場合、年金制度の多くの問題が解決される反面資力とは何かとか、基準となる資力が示されたとしても高齢者一人ずつについて資力調査を行うことができるかなど新たな問題が残されよう。そればかりか、年金の機能を所得移転に限定してしまうため、その受給者に心理的な負担を与えることも考えられる。

3.2 公的年金の公平性

これまで述べてきたような賦課方式にもとづく年金制度の大幅な改革を志向せず、賦課方式という制度の枠を維持するとしても、まだ重要な問題が残る。その1つは、公平の問題である。この問題に関しては、主として若年世代と現在年金を受給している老年世代の間の負担と給付の格差を中心として議論がなされてきた。ここでは、この問題を含め年金制度に内在する公平の問題とは何かに的を絞って、論じることとする。

まず、年金は所得再分配効果を持つと考えられる。これは、基礎年金の部分の給付額が受給者の報酬には依存せず、保険期間によって決定されるからである。したがって、年金受給額の

うちこの固定部分が大書くなればなるほど、すなわち所得が低くなればなるほど、年金納付は（相対的に）有利になる。また、現在基礎年金の3分の1は国庫負担によって賄われているので、この面からも所得移転効果が働いている。

年金と公平の問題はこのほか、同一所得の世帯に限定しても、世代間と同世代内でも生じている。このうち世代間の公平の問題は、いわば賦課方式による年金制度の宿命ともいうべきもので、制度の創設期において年金加入期間がきわめて短い受給者に一定程度の給付を行おうとするとところに問題の発生源がある。すなわち、受給第1世代に与えられた高い給付率を維持したまま制度が成熟すると、年金受給者の年金加入期間が長くなり給付額が飛躍的に増大する。これが年金財政を圧迫し、後代世代のどこかで思い切った保険料の引き上げか、給付水準の引き下げを図らざるをえなくなるのである。つまり、受給第1世代の年金積立期間は短いため、給付率を高く設定しない限り、給付額を引き上げることはできない以上、賦課方式によって年金の支給を行おうとすれば、いずれは制度改正が不可避となり、その「つけ」は後代世代が支払わざるをえないのである。

実際、こうした形でわが国の1986年の改正もなされた。また、わが国の場合、1973年には給付額の物価スライド制を開始し、その後2度にわたるオイルショックを経るなかで、物価水準が2倍以上も跳ね上がったという事情も、年金財政を急速に悪化させた主要な理由の一つとなっている。いずれにせよ、制度の早い段階で賦課方式を導入し、それに給付額の物価スライドを保障する場合、制度の初期に設定された給付水準の見直しを図らざるを得なくなり、後代世代の負担は増加する。

それに対して、同世代内の公平の問題は、さまざまな世帯をどのように扱うかといった、家族観や個人観にかかわる問題であり、同様の問題は、所得税における家族所得の課税においても生じている。ここでの問題の核は、単身者や共稼ぎ世帯と比べ、片稼ぎ世帯が相対的に有利

に扱われているということである。とくにわが国では、1986年の改正においてサラリーマンの専業主婦への基礎年金の途が開かれたが、これはこの問題をさらに深刻なものとした。やや、比倫的な表現を使えば、専業主婦たちの年金の一部を単身者たちが支払っているのである。

この点を、厚生省年金局監修、『目でみる年金（平成2年度版）』に示された具体的な例を通じて検討することにする。このケースでは、1935年4月2日に生まれ、厚生年金に40年間加入した夫と、1938年4月2日に生まれ、3年間厚生年金に加入し、その後夫の被扶養者となった妻からなる世帯が取り上げられている。ここでは、説明の便宜上、この妻の厚生年金加入期間を無視し、その代わりその間、国民年金に任意加入していたとする。以下では、この夫婦とも65歳以上になった時の年金額と、この夫と同じ日に生まれ、生涯にわたって同一の所得を得たが、単身を貫いた個人の年金額を比較することにする。

この夫婦がともに65歳以上になった時の夫の年金額は、老齢基礎年金と報酬比例の老齢厚生年金および経過措置として支給される加算額（定額部分が基礎年金額を超えた額）の合計であり、夫の平均標準月収を25万円とすると、この総額は1年あたり187万8500円となる。一方、妻の年金額は老齢基礎年金と振替加算額（旧厚生年金の配偶者加給部分の振替）の合計となり、この場合82万3600円となる。したがって、夫婦としては毎年270万2100円の給付を受けることになる。

さて、次にこの夫と同じ日に生まれ、同一の所得を毎年稼いだが、65歳を迎える日まで単身で過ごした人の年金額を考える。この場合、うえで検討した夫と年金保険料は完全に同一であるが、受け取る年金は夫分の187万8500円だけである。この額と夫婦の年金額を比べると、夫婦の年金額は単身者の受け取る額の43%大きくなっている。（なお、厳密にはこの比較計算にあたって、妻が国民年金に任意加入していた期間の保険料を含めるべきであるが、加入してい

ない場合にも特別な措置があり、ここでの結果と大きく変わることはないと思われる。)

このように「婦人の年金権」としてサラリーマンの専業主婦にたいして特別な年金給付を行うことにより、単身者と夫婦の年金給付額には、きわめて大きな格差がつくことになった。もし、離婚した場合の妻の生活を保障することが、「婦人の年金権」の真の目的ならば、婚姻期間にしたがって夫の受け取る年金額を夫婦間で分割するなどの、より合理的な方法がある。しかし、1986年の改正以前に国民年金に任意加入していたサラリーマンの専業主婦たちの年金支給負担を国民年金から厚生年金などヘシフトすることが、この改正の隠された目的ならば、これは単身の女性や共稼ぎの女性と、専業主婦を差別的に扱うものであり、「婦人の年金権」の本来の目的とはほど遠い改正であったといわざるをえない。

3.3 高齢者の労働参加

公的年金制度が人々の経済行動に及ぼす影響の一つとして、すでに賦課方式の下における貯蓄の減少の可能性を指摘したが、このほかにも高齢者の労働参加に及ぼす効果も重要な問題となっている。ここでは、わが国の公的年金が高齢者の労働参加とどのようにかかわっているか、制度の実態を踏まえできるだけ具体的に検討することにする。

高齢化が進行していくなかで、年金財政をはじめ高齢化社会の問題を解決する鍵が、高齢者自身が働き続けることにあることはいうまでもない。しかし、実際には60 - 64歳の男子の場合、労働力率は1965年の82.8%から1989年には71.4%へと減少し、65歳以上の場合には、同じ時期で56.3%から35.8%へとさらに大きく減少している。高度成長期から今日に至るまでの間、わが国の家計の所得が増大していくなかで、人々がより多くの余暇を望み、その結果退職後再び職場に戻ることを避けるようになって不思議はない。しかし、60歳の男子の平均余命が20年近くにも達するようになった現在、60

- 64歳のまだ十分働き続けることのできると思われる年齢階層に属する男子の労働参加率が減少していることは、わが国公的年金の仕組みを考えることなくしては説明できないであろう。

厚生年金では、年金の支給開始年齢は65歳とされているが、60歳から64歳の間でも給与(標準報酬月額)が一定の水準を上回らない場合は、在職老齢年金の支給を認めている。しかし、在職老齢年金の支給額は退職した場合に支払われる額の全額ではなく、標準報酬月額によって減額されることになっている。現行制度では(1990年4月から施行)、標準報酬月額が9万2000円までは、退職した場合に支払われる額の80%、それを超え11万円までは70%...と、標準報酬月額が増大するにつれて支給割合は切り下げられている。そして、24万円を超えると在職年金は全額支給されないことになっている。

こうした年金給付額のカットにより、60歳から64歳にかけて働く場合の月収は、思わぬ大きな影響を被ることになる。今、この年齢階層に属し、退職すれば毎月20万円の老齢年金を受け取ることのできるサラリーマンが、退職するか、働き続けるか思案しているとする。このサラリーマンが働き続けた場合、その月額(標準報酬月額)の大きさにしたがって、在職年金と月給を合わせた毎月の所得(在職年金減額後の月収)は、表2に示されたようになる。

たとえば、月給が8万円の場合、20万円の年金の80%である16万円が在職年金として支給され、月給と年金をあわせた月々の収入は24万円となる。この場合、このサラリーマンは8万円の月給を稼いで、月収が退職したときより4万円しか増加しない。したがって、在職年金のカットは、個人的にとっては8万円の所得に4万円の税金が課せられたのと同じことである。すなわち、8万円の勤労所得に50%の税金が課せられたことになる。表2では、この税率を平均実効税率とよび、第3欄に示した。この表の最後の欄にはまた、限界実効税率を示した。これは、月給の増分に占める在職年金の限界的な

カット額の割合であるが、月給が9万2000円から9万8000円へ増加した場合、6000円の所得の増加にたいして、在職年金のカット額は限界的に2万円増加するので、限界実効税率は333.3%となる。

さて、この表より指摘すべきことは、次の2点である。まず、在職年金カットにともなう平均実効税率が、きわめて大きいことである。在職年金の一部が支給される月給24万円までをみると、最低でも43.5%、最高では実に73.7%もの「税金」がかせられることになる。たとえば、最高実効税率の場合、19万円の月給を稼いでも、月収は5万円しかふえない。これでは、このサラリーマンが働き続ける意欲は、大幅に減退せざるをえないであろう。

第2に限界実効税率が月給の増加にしたがって逡増していないことである。たとえば、月給が8万6000円から9万2000円に上がった時、在職年金は減額されないので限界実効税率は、ゼロである。しかし、うえに示したように、月給が9万2000円から9万8000円へ増加した場合、限界税率は実に300%を超えてしまう。続いて、さらに月給が上がり、11万円になっても在職年金はいっさいカットされないの、限界税率は再びゼロである。しかし、11万円から11万8000円になると、在職年金が追加的に2万円カットされるのにもとない、限界税率は250%となる。

このように限界税率が上がったり、下がったりするので、月給が16万円から17万円に上がったとしても、月収は26万円から25万円に下がってしまうといった、労働し続けようか否か考えているサラリーマンを混乱に陥れるような事態が生じてしまっている。これでは、高齢者の労働のモラルをとうてい維持することができない。また、こうした事情を知った雇用主は、できるだけ低い賃金で高齢者を雇おうとするであろう。これは、高齢者のプライドを傷つけ、その労働参加意欲をますます減退させるであろう。

わが国の60 - 64歳の男子労働者の労働力率の減少という事態は、たんに所得の増大によって余暇需要が高まったというだけではなく、こう

した気まぐれ的な年金制度にもその主要な原因の一端があると思われる。高齢化社会のなかで高齢者自身の自助努力がますます必要とされるなかで、年金制度の仕組み自体が高齢者の労働参加を阻害しているとしたら、これこそ本末転倒であるといわざるをえない。

表2 在職老齢年金の減額措置の効果

標準報酬 月 額 (千円)	減 額 後 月 収 (千円)	平 均 実 効 税 率 (%)	限 界 実 効 税 率 (%)
80	240	50	50
86	246	46.5	0
92	252	43.5	0
98	238	61.2	333.3
104	244	57.7	0
110	250	54.5	0
118	238	67.8	250
126	246	63.5	0
134	254	59.7	0
142	242	70.4	250
150	250	66.7	0
160	260	62.5	0
170	250	70.6	200
180	260	66.7	0
190	250	73.7	200
200	260	70.0	0
220	260	72.7	100
240	280	66.7	0
260	260	76.9	200
300	300	66.7	0
500	500	40	0

注) 老齢年金を20万円(月)受給している場合。この時、在職しているとその標準月収によって老齢年金は減額される。この老齢年金の減額分は、在職老齢年金を受給している労働者にとっては、実質的には税金と同一効果を持つ。

なお、在職老齢年金の減額率は、1990年度の率を用いた。

出所) 筆者作成

3.4 国民年金基金制度の活性化

最近の公的年金の重要な動向の一つに、国民年金基金の活性化がある。これはすでに制度的には認められていた国民年金基金の設立要件を大幅に緩和して、地域型、職能型の国民年金基金の創設を促進することにより、国民年金の第1号被保険者(農業、自営業者など)に、厚生

年金の報酬比例部分に対応する、基礎年金を超えた年金給付を行うことを目的としたものである。ただし、保険料はこの制度の加入者が自主的に決定し、月6万8000円（1人につき）を上限としている。この限度内の積み立て額は、課税上厚生年金とまったく同一の扱いとなり、受給時には公的年金等控除も適用される。

この制度の活性化の真の理由として、自営業者や医師、弁護士などへの政治的な配慮であるとか、国民年金の加入率を引き上げるためであるとか、あるいは担当官庁の監督権限の拡張をねらったものであるとかささやかれているが、家計の資産保有からこの制度の特質をみれば、自営業者に限って、非課税の個人年金を認めたものである。しかも、1人月6万8000円、夫婦で13万6000円まで非課税となるのであるから、きわめて寛容な制度であるといわざるをえない。ちなみに、年5%の金利で毎月13万6000円を30年間非課税で積み立てた場合、30年後の積立残高は実に1億800万円にも達する。個人年金は、1990年の改正で保険料の5万円まで所得控除額が引き上げられたものの、公的年金と比べると課税上はるかに厳しく扱われている。そのため厚生年金などで認められていた報酬比例部分のなかった自営業者達は課税上不利な扱いを受けていたが、国民年金基金の活性化によって、今度はこの制度を利用できるので、サラリーマン達よりもはるかに有利な立場にたった。

しかし、自営業者とサラリーマンとどちらかが課税上の便益を享受しているかは、実のところ問題の本質ではない。おそらく、国民年金基金制度が本格化し、高齢化の進むなかで、人々が資産形成にますます関心を深めていけば、早晚自営業者達にだけ、非課税個人年金の特権を認めることは不可能になろう。問題はこの時、サラリーマンにも（ということは、すべての国民に）非課税個人年金が認められる可能性が高いことである。あるいは、公的年金の給付額の引き下げの取引材料として、この制度が導入されるかもしれない。

いずれにしても、非課税個人年金がわが国で

制度化される可能性が高まったことだけは確かである。とすれば、わが国の利子課税が実質的に骨抜きになるばかりか、この新制度をどれだけ利用できるか否かで、資産のあるものとないう者の間にますます格差を生むことになる。もはや、高齢者の社会保障という観点からだけで、年金問題をとらえることはできない。年金は金融資産であり、その課税方法のあり方次第によっては、個人の生涯にわたる資産形成において他の金融資産を圧倒するものになりうるという認識がますます重要になると同時に、現実味をましてくるのである。

3.5 個人年金の役割と限界

高齢化社会を生きぬいていくためには、高齢者自身の労働参加などの自助努力が重要であるとすでに述べたが、所得保障の面でも老後に備えた一人一人の貯蓄が、大切になることはいうまでもない。この点うえに述べたように、わが国では実質的には非課税貯蓄にきわめて近い性格を持つ国民年金基金の活性化によって、今後個人年金の役割が増大していくことと思われる。ここでは、個人貯蓄における個人年金の役割と限界について、Friedman and Warshawsky (1990)らの最近の議論を参考にして考えていきたい。

ライフサイクル仮説によれば個人は将来の消費を考えて貯蓄を行う。こうした個人の直面する問題の一つは、寿命の不確実性である。すなわち、将来消費を滑らかにしようとしても肝心の将来消費期間が不明のため、消費計画を立てることが困難になるのである。

この問題を解決する現実的な手段としては、生涯個人年金がある。これは個人がその寿命の不確実性というリスクをプールするために、一定の積立を行い、それを原資にすることによって生涯にわたって年金を受け取るという仕組みである。また、この「保険」が保険数理的にみてフェアならば、個人は生涯にわたって一人で貯蓄していたときよりも、より多くの消費をすることができるであろう。

たとえば、現役時代に一定の額 y 円を積立て、これを将来2期間にわたって同額消費するとする。この消費額を c 、利子率を r とすれば、個人が単独で貯蓄を行った場合の消費額は（現役を退く時の貨幣価値で測って）、つぎの式によって決定される。

$$y = c(1 + 1/(1+r))$$

この消費計画を練るにあたってこの個人の直面する問題は、将来生存しているか否か明らかなでないことである。今、将来の第1期は必ず生存するが、第2期の生存は不確実で、その確率は p であるとする。この時、現役時代に貯めた y 円で保険数理的にみてフェアな年金を購入すれば、将来の2期間にわたって均等となる消費額は、

$$y = c(1 + p/(1+r))$$

によって決定される。この式の右辺はこの年金の支給額の現在価値の期待値、左辺は払込額であることより、この年金はフェアであることがわかる。

この2つの式からただちにわかるようにフェアな年金の存在は、一般的には個人の将来消費を増大させる。これは、各個人の直面する寿命の不確実性がプールされたことを言い替えたにすぎないが、直観的には人々が長生きの危険をプールしあうことによって、不幸にして短命に終わった人の積立額のうち未消費分をそのほかの人々が分けあうことを意味する。

Friedman and Warshawskyの投げかけた問題は、このように個人年金がフェアならばライフサイクル仮説にしたがって将来消費を考える個人は個人年金に加入するはずであるのに、アメリカのこれまでの実態を見る限りそうはなっていないことである。彼らは、ライフサイクル仮説を維持しつつこの現象をつぎの2つの原因に求め、とれらによってどの程度この一見逆説的な事態が説明できるか調べようとした。

その一つは、遺産動機である。すなわち、遺産を残そうとするため個人はその寿命が不確実であっても、あえて将来消費の平準化をしないというものである。第2の原因は、個人年

金が平均的な寿命を持つ人にとってフェアでないことである。そのため、国債などの（名目）確定利付き資産と比べて、個人年金の（内部）収益率は高くなっていない。ただし、ここでの問題はたんに個人年金の収益率がなぜ他の安全資産に比べても十分高くないのかという点である。

もちろん、保険会社の独占的な利潤や保険の事務費用が余りにも高いためこのような事態が生じたのかもしれないが、個人年金独自の性格から考えれば、保険市場の逆選択(adverse selection)を考えないわけにはいかないであろう。つまり、個人年金に加入する個人のなかには、自分が将来長生きすることを現実的な可能性と考え、その結果将来の消費が思うようにできなくなることを恐れて、個人年金に加入するという人が多いと考えられる。もしそうであれば、個人年金に加入している人々の平均的な寿命は、社会全体の平均寿命よりも長くなるであろう。このような事態に直面した保険会社は、個人年金の保険料を引き上げざるをえない。これが個人年金市場において生じていると思われる逆選択、すなわち保険会社にとっては「危険な個人」の社会全体からみた平均以上の集中、である。

Friedmanたちは、アメリカの保険会社上位10社の個人年金の収益率を求め、それと20年満期の政府債の利回りとの比較を行っているが、その結果によると、個人年金の収益率は平均的な生存確率を持った個人にとって、政府債の利回りよりも4%も低くなっている。また、この格差を今度は実際に個人年金を購入している人々の場合と比べると、実際に個人年金を購入した人々の場合の方がはるかに小さいことがわかる。これは、まさにこの市場で逆選択が生じている結果である。すなわち、寿命の相対的に長い人々が個人年金に加入しているため、平均的な寿命しかない個人にとっては個人年金は魅力のないものになっているのである。

Friedmanらは、こうした事実認識のもとに、遺産動機と個人年金市場の逆選択によって個人

年金の購入がどれほど削減されるかモデル分析をしている。そして彼らは、遺産動機をかなり強く限定しても、逆選択を示すきわめて現実的な値の範囲で個人年金の需要がゼロになると主張している。

今後、その重要性がましていくと思われる個人年金の役割の限界を考えるうえで、以上の議

論は示唆に富んでいる。はたして、わが国の個人年金市場における逆選択が、老後の消費を目的になされる個人年金資産の形成にとってどれほど障害になっているか、また、わが国の個人年金がそもそもフェアであるかなど、個人年金をめぐって検討すべき課題は山積している。

・ むすび - 年金制度のあり方

以上、わが国の年金制度を念頭におきつつ、年金制度のあり方をさぐった。年金は、何十年にもわたる政府の個人の生活設計へのコミットメントであり、そのために現在とられている、強制加入を前提とした賦課方式にはあまりにも多くの問題があるといわざるをえない。

それらは、貯蓄へのマイナス効果、世代間や同世代内の年金の負担と給付の格差、高齢者の労働参加意欲の減退、非課税個人年金が特定の人々にのみ認められたことによる資産形成上の不平等、個人年金市場における逆選択の問題などの形をとって、具体的に表れている。数値例で明らかかなように、問題の多くはきわめて重大であり、今後われわれ一人一人の自助努力を通じて高齢化社会を生き抜いていくためにも、至急見直されなければならない。

最後に、年金制度のかかえた諸問題を念頭におきつつ、いったい公共政策として年金の果たすべき役割とは、何なのか考えてみたい。まず、指摘すべきことは、年金制度の成熟していくなかで、いつまでも現在の給付水準を維持していくことはできないということである。このままでは、年金の負担世代と受給世代の間に溝が深まるだけで、両者にとって不満な事態にならざるをえない。こうしたなかで、今後は年金の目的を限定せざるをえないと思われる。

この小論を通じて私は、高齢化社会を迎えて個人個人の自助努力が問題解決の最大の鍵であること、そしてそのための障害がわが国の年金

制度それ自体のなかにみうけられることを主張してきた。こうした問題の重要さとその改善の緊急性については、ここで再度繰り返す必要はないであろう。しかし、そのための努力が払われても、個人が年をとるにつれて直面するさまざまな不確実性を取り去ることは不可能であり、年金の本来の目的とは、こうした不確実性を社会全体で軽減していくことであると思われる。

実際、思いもかけぬ長生きをしてしまうこと、老後に長期にわたる病気や、大病にかかること、戦争や狂乱インフレに見舞われ蓄積した資産の価値が激減するなどという、個人の力では対処しきれないさまざまな不確実性がある。このような危険にたいして私的な保険だけで対処しようとしたら、の最後で論じたように、逆選択が生じるなどの理由で、私的保険自体が成立しないか、成立しても保険料は高騰してしまうであろう。

公的な年金の役割とは、こうした老後の不確実性、ないし長寿にともなうリスク、に対して所得保障をしていくことではないのだろうか。こうした観点に立つと、最近Feldstein(1990)も指摘しているように、年金の給付方法にも再考が必要となると思われる。思いもかけなかった長寿や、かなりの高齢になってからの大病による生活の不安を緩和することなどが、公的な年金の目的ならば、給付は年金受給期の初期よりも後期に厚みを持たせるべきであろう。また、

一定の年齢を超えて生存することやそうした状態において遭遇する大病といったリスクは社会全体で担い、そのために必要な生活費用などは、現役・退職両世代のなかで資力がある者がともに負担するべきであろう。

このように公的な年金の役割を限定すれば、たんなる所得補填として公的な年金を位置づけることは間違いであろう。もし、現役の時期における貯蓄が少なく将来の消費に支障をきたすおそれがある場合は、父権的な意味から政府による強制的な貯蓄が必要となるであろうが、それは個人に年金勘定をもたせ積立方式で行えばいいのである。この貯蓄をもっても老後にいたって十分な消費が行えないならば、その時は社会扶助として所得保障を行うしかないであろう。この部分の所得保障は、社会政策として行うものであり、公的年金の守備範囲ではない。

このように一人一人の個人が高齢化するのにもとない、私的な保険ではカバーできないリスクとは何か明らかにしたうえで、そうしたリスクにともなう支出の一部を社会の全員が負担しあうことが公的年金の本質的な役割であろう。しかし、うえに少し述べたように、この役割を公的年金が担うのか、それとも社会政策の一貫として年金を離れ、租税でファイナンスされた資金によって担っていくかという問題が残ることも確かである。租税による所得移転を行う場合には、年金の目的をインフレによる資産の減価の補填などに、さらに限定する必要性が生じるであろう。いずれにせよ、高齢化にともない生じる高齢者へのあらゆる所得保障を公的年金が担うというのは非現実であるし、公的年金の本来の目的とも合致していないことを強調しておきたい。

参 考 文 献

跡田直澄・大竹文雄，1989，「税制改革と公的年金制度」季刊『社会保障研究』第25巻，第1号

植田和男・岩井睦雄・橋本元秀，1987，「公的年金と世代間所得移転」『フィナンシャル・レビュー』第6号大蔵省財政金融研究所

小椋正立・西元享，1984，「厚生年金の効果にかんするシミュレーション分析」『季刊現代経済』

木村陽子，1981，厚生年金加入者間の収益格差，『大阪大学経済学』，第31巻，第1号

木村陽子，1985，「公的年金と所得の再分配 - 「年金制度改正案をめぐって」 - 」，『福祉政策の基本問題』，社会保障研究所，東京大学出版会

経済企画庁，1990，『日本経済の現況(1990年度版)』

厚生省年金局数理課(監修)，1981，『年金と財政 - 年金財政の将来を考える』

_____，1985，『厚生年金保険・国民年金昭和59年財政再計算結果』

_____，1990，『年金と財政 - 年金財政の将来を考える』

_____，1990，『目でみる年金(平成2年版)』

第一生命保険相互会社編1990，『企業年金白書(平成2年度版)』

高山憲一，1981，「厚生年金における世代間の

- 再分配」,『季刊現代経済』
- 野口悠紀雄他,1986,『公的年金の今後のあり方』ソフトノミックス・フォローアップ研究会報告書 NO.29 大蔵省委託研究
- 野口悠紀雄,1987,「公的年金の将来と日本経済の対外パフォーマンス」『フィナンシャル・レビュー』 第5号 大蔵省財政金融研究所
- 野口悠紀雄,1989,「社会保障と税制 - シュミレーション・モデルによる検討 - 」季刊『社会保障研究』 第25巻,第1号
- 八田達夫・小口登良,1989a,「賦課方式から積立方式への移行」 季刊『社会保障研究』 第25巻,第1号
- _____. _____, 1989b,「賦課方式から積立方式への移行と財政収支」 季刊『社会保障研究』 第25巻,第2号
- 本間正明・跡田直澄・木村陽子・下野恵子・橋木俊詔,1984,『年金の経済分析』,関西経済研究センター
- 本間正明・跡田直澄・岩本康志・大竹文雄,1987,「年金:高齢化社会と年金制度」浜田宏一・黒田昌弘・堀内昭義編 『日本経済のマクロ分析』 東京大学出版会所収
- _____. _____ . _____ . _____, 1987,「高齢化社会の公的年金の財政方式」『フィナンシャル・レビュー』 第7号 大蔵省財政金融研究所
- Barro, R., Are government bonds net worth?, 1974, *Journal of Political Economy*, 82:1095 - 1117
- Benjamin M. Friedman and Mark J. Warshawsky, 1990, The effects of annuities for saving bahavior and bequests, *Quarterly Journal of Economics*, 135 - 154.
- Blinder, A., 1988, Why is the government in the pension business, in Wachter, S. ed., *Social security and private pensions: providing retirement in the twenty - first century*, 17 - 34, Lexington Books.
- Boskin, M., L. Kotlikoff and J. Shoven, 1988, Personal security accounts: a proposal for fundamental social security reform, in Wachter, S. ed., *Social security and private pensions. providing retirement in the twenty - first century*, 179 - 206, Lexington Books.
- Diamond, P., 1977, A framework of social security analysis, *Journal of Public Economics*, 8:275 - 298.
- Eckstein, Zvi, M. Eichenbaum and D. Peled, 1985, Uncertain lifetimes and the welfare enhancing properties of annuity markets and social security, *Journal of Public Economics* 26:303 - 26.
- Feldstein, M., 1975, Toward a reform of social security, *Public Interest*, 40:75 - 95.
- _____, 1987, The welfare cost of social security's impact on private saving, in Boskin, M. ed., *Modern developments in public finance. essays in honor of Arnold Harberger*, 1 - 13.
- _____, 1985, The optimal level of social security benefits, *Quarterly Journal of Economics*, 303 - 320.

_____, 1987, Should social security benefits be means tested ?, *Journal of Political Economy*, 465 - 484.

_____, 1990, Imperfect annuity markets, unintended bequests, and the optimal age structure of social security benefits, *Journal of Public Economics*, 41:31 - 43.

Hurd, M. and J. Shoven,. 1983, The economic status of the elderly, in Bodie, Z. and J. Shoven eds., *Financial aspects of the U. S. pension system*, 359 - 397, Chicago University Press.

Kotlikoff, L., 1989, On the contribution of economics to the evaluation and formation of social insurance policy, *American Economic Review*, 79:184 - 190.

Townley P. and R. Boadway. 1988, Social security and the failure of annuity markets, *Journal of Public Economics* 35:75 - 96.