

21世紀における日本の公的年金制度のあり方

702-019 早川 順 指導教官 塩田 咲子

A Consideration about the Public Pension System of Japan in the 21st Century

Jun HAYAKAWA

1. はじめに

2004年度の年金改革に向けて討議が重ねられているが、この間の度重なる給付水準の引き下げや支給開始年齢の引き上げ、引き上げが予定されている保険料などによって、公的年金制度に対する不信や不安が言われている。そのため、不信や不安を取り除く年金制度の構築が急務である。それには年金改革の動向が国民の不信や不安を解消する方向へ向かっているかを検討していく必要がある。そこで本研究では以下のことを目的として研究を行った。

- (1) 1999年の年金改革からの厚生労働省を中心とした国の動向の把握。
- (2) アンケート調査による年金を実際に受給している人々の状況の把握。
- (3) 現行制度の問題点の把握、基礎年金の税方式の検討、スウェーデンの年金制度の把握と検討。
- (4) 将来の年金改革へ向けての提言を行うこと。

本研究は以上の内容にて構成されている。

2. 近年の日本における年金制度改革の論点

現在の年金制度において主に問題となっている点について、①給付と負担の適正化、②国民年金の空洞化、③第3号被保険者の問題、といった点があげられる。そこで、1999年の年金改革と2003年11月17日に公表された厚生労働省案において、この3点に関する対応について検討を行った。

1. 1999年の年金改革については以下のようにまとめることができる。

①給付と負担の適正化については、厚生年金の給付水準の5%引き下げ、賃金スライドの廃止、老齢厚生年金（報酬比例部分）の65歳への段階的引き上げが行われた。1994年の改革に引き続いての給付の抑制となっている。

②国民年金の空洞化については、半額免除制度、学生の納付特例を導入したが、保険料の支払を示す検認率は2002年度においては62.8%と非サラリーマンの4割近い人が保険料未納という状況になっている。この点を考えると十分に機能していないといえるであろう。また、③第3号被保険者の問題については先送りされている。

1999年の改革については給付の抑制が続き、国民年金の空洞化も歯止めがかからず、第3号被保険者の問題は先送りとなっており、信頼を得られる制度構築にはなっていないといえる。

2. 2003年11月17日の厚生労働省案については、以下の点が問題として指摘できる。

①給付と負担の関係については、保険料固定方式を提案している。厚生年金は最終保険料率を20%、国民年金は最終保険料を17,300円まで引き上げた後固定するものである。また、マクロ経済スライドの導入によりモデル世帯の所得代替率について50%を下限とするとしている。ただし保険料固定方式とはいえ、当面は保険料率が引き上げられていく。問題は上限20%という保険料率が妥当かという点である。保険料率の引き上げは負担の増加につながるため、最終保険料率については検討を重ねていく必要があると思われる。

②国民年金の空洞化については多段階免除制度の導入を提案している。しかし、国民年金の月額が満額で66,000円（2003年度）と決して高額とはいえない。その高額とはいえない金額の受給のために保険料を納付するとは思えない。また、年金額の計算が何通りにもなり、理解しにくいものになる可能性もある。従って多段階免除制度が国民年金空洞化の解消につながるとは考えられない。

③第3号被保険者の問題については短時間労働者への厚生年金の適用拡大により第3号被保険者の総数自体を減少していくことを基本とし、週の所定労働時間を従来の30時間以上から20時間以上の者に適用するとしている。しかしながら第3号被保険者制度が維持されたままであれば、短時間労働者は1箇所での労働時間を週20時間未満とし、複数の場所で働く可能性がある。従って総数減少にあまり効果を及ぼさない可能性もある。

また、厚生労働省案では夫婦の年金分割案が提案されている。この制度は第2号被保険者が納付した保険料を夫婦が共同で負担したものとみなし、夫婦それぞれに年金の給付を行うものである。

厚生労働省案では離婚時の年金分割についても提案している。婚姻期間中の保険料納付記録を分割し、その記録を基に年金受給権が発生するとしている。

年金分割案によって第3号被保険者は保険料を負担することなく、基礎年金に加えて配偶者の厚生年金の半分を自己の名義で受給できることになる。また、離婚しても基礎年金以上の金額が保障されることになれば第3号被保険者はますます有利な立場となる。

共働き夫婦の場合は、相対的に夫より賃金の低い妻が不利になる。また第1号被保険者の専業主婦の妻は第1号被保険者として保険料を負担することには変わりはない。よって年金分割案によって第3号被保険者が優遇されることとなり、不公平感が助長されてしまう。

従って今回の厚生労働省案については不快感や不安を取り除くところまでは至っていないといえる。

3. 年金受給者の実態に関する調査研究

年金を受給している世代である60歳以上の人を対象としたアンケート調査を行い、年金受給額、配偶者の年金受給額、1ヶ月の生計費、年金受給額に対する満足度、年金受給額の引き下げの可能性について、といった項目について検討した。主な調査の結果は次のとおりである。

①年金受給額

現在の日本の年金制度の給付は世帯単位が基本である。そこで夫と妻それぞれの年金受給額を回答している世帯について夫が共済年金の世帯、厚生年金の世帯、国民年金の世帯に分類し、世帯毎の平均受給額を調べてみた。

結果としては夫が共済年金の世帯（世帯平均32.3万円）が厚生年金の世帯（同29.7万円）より受給額が高く、共済年金は厚生年金よりも有利な制度であるといえるかもしれない。夫が国民年金の世帯（同11.1万円）は他の世帯と比べてやはり低い。公的年金におけるこの差は問題であり、検討が必要であろう。

②1ヶ月の生計費

上記の世帯の1ヶ月の生計費は28.4万円であり、夫が国民年金の世帯を除けば、世帯単位においては概ね年金受給額で生計費を賄える結果となっている。

③受給額に対する満足度

現在の受給額に対する満足度については「満足」「やや満足」の合計と「不満」「やや不満」の合計が同数という結果となった。ただし「満足」「やや満足」と回答した女性12人のうち、自分自身の受給額が10万円未満の者が6人と半数を占めており、女性の満足度は夫の受給額に依存するところが大きいといえる。

国民年金のみの受給者（回答者5人）については、「不満」1人、「やや不満」3人、「どちらともいえない」1人となっており、不満は高いものと思われる。

④年金受給額の減額の可能性について

受給額の減額の可能性については、「納得できない」が約5割、「やむを得ない」が約4割という結果であった。「やむを得ない」が4割近くあったということは、自分達の世代は比較的恵まれているという意識があるのではないと思われる。

以上、集計結果を見ていくと、やはり自営業者とサラリーマンの間には年金制度における不公平さがあると考えられる。アンケートの自由意見で「年金の種類で金額の差が大変あるのですべて一本化して欲しい」という意見が出ていたが、やはり就労形態の違いによる不公平感を解消していかなければならない。全国民共通の所得比例型の年金制度の構築が今後の検討課題になると思われる。

4. 今後の日本の年金制度のあり方

1. 現行制度の問題点について以下、項目別に述べる。

①給付と負担の関係

現行制度の問題においては給付と負担の関係が明確でない点があげられる。今後は給付と負担の関係を明確にし、負担に見合った年金が受給できる制度を構築することによって透明性を高める必要がある。

②国民年金の空洞化の問題

国民年金の空洞化の問題については第1号、第2号被保険者との間における保険料の定額負担と定率負担の違いがあげられる。特に第1号被保険者の定額負担の制度は低所得者層には負担が重く逆進的となっている。第1号被保険者についても所得に比例した保険料の徴収を検討していく必要がある。

③第3号被保険者の問題

第3号被保険者の問題については、第1号被保険者の専業主婦の妻は保険料を負担し、第2号被保険者の専業主婦の妻は保険料負担が免除されるというのはやはり不公平である。この不公平さを解消するために第3号被保険者に対しても保険料負担を求めていくべきである。

④世帯単位から個人単位へ

夫婦共働きの形が一般化してきている現状を踏まえて、年金給付を世帯単位から個人単位へ転換していく必要がある。第3号被保険者へも保険料負担を求めた上で個人単位への転換を進める必要がある。ただし、男女の賃金格差については配慮が必要であろう。

⑤全国民統一の年金制度の構築

厚生年金、共済年金など公的年金の報酬比例部分が職種の違いで制度が異なるのは好ましい形ではない。共通の年金制度の構築を検討していくべきである。

2. 問題点の解決手段としての税方式とスウェーデン方式を検討すると、以下のようにまとめることができる。

①基礎年金の税方式化

国民年金の空洞化と第3号被保険者の問題の解消手段としてあげられるのが基礎年金の税方式化で

ある。基礎年金を全額税金で賄うことになれば、国民年金の空洞化と第3号被保険者の問題は解決できる。ただし、基礎年金については給付と負担の関係が明確にならないという問題が生じる。

②スウェーデンの年金制度

税方式については基礎年金の給付と負担の関係が明確にならないという問題が生じるが、その給付と負担の関係を明確にしたのがスウェーデンの年金制度である。スウェーデンの年金制度においては、①みなし掛金建て制度の導入により賦課方式を維持しながら給付と負担の関係を明確にし、現役世代の加入意欲を失わないようにさせる、②個人を単位とする一元的な所得比例型の年金制度に改めた、という点において画期的な制度である。国民の信頼を獲得し、継続可能な制度を構築した点において評価できる制度であると思われる。

3. 今後における日本の年金制度のあり方

今後の日本の年金制度については、国民の信頼を獲得し、継続可能な制度の構築が必要である。そのためには給付と負担の関係を明確にすることが必要である。また、共働き世帯に対応するために個人単位を基本とした制度の構築が必要である。そういった面から考えると一元的な所得比例型の年金制度の導入が望ましいのではないかと考える。一元的な所得比例型の年金制度については神野直彦・金子勝が提言している。主な骨子については次のとおりである。

- ・ 全国単一の所得比例年金制度とし、全国民が所得に比例した同一の保険料を負担する。
- ・ 年金受給額については、年金受取予定総額を平均寿命期間から年金受給開始年齢を差し引いた想定受給期間で割り、各年度に受給する年金額を決定する。
- ・ 賦課方式の維持を前提としたみなし掛金建て方式にする。そして各人の保険料拠出実績を毎年記録し、被保険者に通知する。
- ・ 保険料を全く、あるいは少額しか納付していない層にも最低保証年金としてのミニマム年金を給付する。
- ・ 夫婦間においては二分二乗方式を導入し、公平性を保つ。

この制度のメリットとして大沢真理は、給付と負担の関係が明確になる、職種や勤務先の選択に対して中立である、国民年金の空洞化の解消、第3号被保険者の問題の解消、といった点をあげている。このメリットを見ていくと、前述の現行の年金制度に対する問題点が解消されることとなる。よって一元的な所得比例型の年金制度は新たに導入していく制度として望ましいと思われる。ただし、この制度は現行制度と異なる抜本的な改革であるので、新制度への移行期をどうするかという問題がある。円滑に移行できる方策の検討については今後の検討課題としたい。

早 川 順

主たる参考文献

- 大沢真理 『男女共同参画社会をつくる』 ブックス
神野直彦 金子勝 『「福祉政府」への提言 - 社会保障の新体系を構築する』 岩波書店
木村陽子 『自分を守るための年金知識』 ちくま新書
塩田咲子 「女性と年金について考える 専業主婦世帯モデルから個人単位へ」 『日本労働研究雑誌』
- 高山憲之 「最近の年金論争と世界の年金動向」 『経済研究』 月号
西沢和彦 『年金大改革』 日本経済新聞社 など