

1. はじめに

社会保障制度の抜本的な改革を求める声が、行財政構造改革や経済構造改革を目指す視点等とも絡み合って、様々な方面で高まりをみせている。こうした声の背景にある社会保障制度に対する基本認識を整理すれば、次の3点に集約できよう。

第1に、社会保障制度とは「子が老親を支える」という美德、あるいは家庭的営みを社会制度化したものといえるだけに、その本質として、高齢世代に対する年金、医療、介護等の各種社会保障サービスは、現役世代の負担によって提供される賦課方式の仕組みとなっているという制度設計の問題である(注1)。

第2は、そうした制度の理念を支える前提条件が満たされなくなっていることである。すなわち、1)現役世代が一定の経済成長の成果を享受し得る環境下にあり、負担能力を備えていること、2)高齢世代と現役世代との間で人口構成上の過度の歪みがないこと、は社会保障制度を支える大前提である。しかしながら、近年の経済成長率の構造的な低下や少子化の急速な進行にみられる通り、これら2つの条件は崩れつつある。このため、社会保障制度はそのあり方を根底から見直さざるを得ない状況に追い込まれている。

第3に、こうした環境変化を看過し、社会保障制度の抜本的な見直しを怠れば、世代間の負担格差の拡大を通じて、社会の公正、公平が損なわれ、公的システムに対する信認が大きく低下するばかりか、経済社会の活力が取り返しの付かないほどに低下する懸念が大きいという危機感である。

こうした事実認識・問題意識に立つと、社会保障制度を構成する年金、医療、福祉の各分野を見直すことは当然かつ喫緊の課題である。本稿は、このうち社会保障制度のなかで最大の給付規模を有する年金分野を取り上げ、その中核をなす公的年金制度について、現状の問題が制度の存続を図るうえでどの程度致命的なものかをできるだけ定量的に検討し、そのうえで今後の見直しの方向性について一案を提示するものである。具体的には、まず2章で年金制度を中心にわが国社会保障制度の歩みを概観するとともに、社会保障制度の根幹を動揺させている近年の少子化・長寿化の状況を整理する。次に、3章ではすでに破綻しているとの指摘もある公的年金制度のサステナビリティをできる限り定量的に検証する。そして、4章では公的年金制度のあり方を理念面で整理し、最後に5章で公的年金制度の見直しの方向性を具体的に検討してみる。

2. 社会保障制度の変遷と公的年金

(1)わが国の社会保障制度の歩み

まず、社会保障制度が国民経済のなかで果たしてきた役割を把握するため、社会保障給付費(ILOベース)の国民所得に対する比率の推移を振り返ると、高度成長期以降を次の4つの局面に整理できる。

1)第1フェーズ(1970年代初頭まで)

第1のフェーズは、61年の国民皆保険(医療)や国民皆年金の達成等を経て、わが国の社会保障制度の骨格が整備された70年代初頭までの時期である(図表1)。この局面では、社会保障給付費は2ケタの増勢が持続したものの、高度経済成長のもとで国

民所得もこれに匹敵する高めの伸びで増加したため、社会保障給付費の国民所得に対する比率（以下、社会保障給付費比率）は6%前後で安定していた（図表2）。

2) 第2フェーズ（70年代半ば～80年代前半）

第一次石油危機が発生した73年頃から80年代前半までは、第2フェーズと位置づけられる。福祉元年を謳う田中内閣のもとで73年に老人医療の無料化、年金額の大幅改善（5万円）、診療報酬・年金額の改定における物価・賃金スライドの導入等、社会保障制度はきわめて大幅な拡充が実行された。しかしながら、同年秋の第一次石油危機発生を契機に、高度経済成長時代は終焉を迎え、その後経済成長率は大幅に鈍化した。このため、社会保障給付費の伸び率が経済成長率を大幅に上回る状況が続き、社会保障給付費比率は73年度の6.5%から86年度には14.2%へと急速に上昇した。

3) 第3フェーズ（バブル経済期）

第3フェーズは、80年代後半のバブル経済期である。この局面では、80年代前半に診療報酬の物価・賃金スライド見直し等、社会保障給付費の節減を目的とした制度見直しが行われた結果、その増勢がやや鈍化する一方、経済成長率はバブル経済のもとで高めの水準が持続したため、社会保障給付費比率は14%前後で安定的に推移した。

4) 第4フェーズ（90年代入り後）

90年代入り後は第4フェーズと位置づけられ、バブルの崩壊、経済の成熟化等を背景に、経済成長率が大幅に減速するなかで、高齢者の増加を反映して社会保障給付費の堅調な増勢が持続し、社会保障給付費の伸びが経済成長率を上回る構図が定着する。この結果、社会保障給付費比率は急速に上昇し、94年度には既往最高の16.2%まで高まっている。

(2) 社会保障制度を揺さぶる高齢化の進展

このように、わが国の社会保障制度はこれまでのところ欧州の福祉先進国を手本に基本的にはその充実を図る方向で手直しが行われてきたものの、近年の社会保障給付費比率の急上昇を背景にこうした拡張路線は転機を迎えている。とりわけ、これまでの社会保障の制度設計を狂わせる要因となっているのは、いうまでもなく近年急速に進行する高齢化の問題である。そこで、以下では高齢化の進行状況をやや仔細にみることにする。ここでは、総人口に占める高齢人口の割合である高齢人口比率という指標により、高齢化の進行状況を長寿化と少子化という2つの側面に分けつつ、整理する。

(イ) 長寿化の着実な進行

第1は、長寿化が着実に進んでいることである。わが国の平均寿命は、95年で男性が76.36歳、女性が82.84歳とともに世界最高水準にあり、しかも一段と伸長する方向にある（図表3）。ちなみに、国民皆年金により国民年金の65歳支給体制が確立された61年当時と現在とで国民の寿命を比較すると、65歳時点の平均余命は男性で11.62歳から16.48歳へ（60年→95年）と4.86歳、女性で14.10歳から20.94歳へ（同）と6.84歳伸びている。

こうした平均寿命の伸長は、高齢人口比率の分子を構成する高齢人口を増加させる要因となる。

(ロ) 少子化の急速な進行

第2は、政策当局の予想をはるかに上回るテンポで少子化が進行していることである。少子化の進行状況を女性が一生のうちに産む子供の平均数を表す合計特殊出生率でみると、同出生率は80年代前半までの1.8前後の水準からその後急速に低下している(図表4)。もっとも、少子化の進行に対して、これまでの政策当局の見方は一貫してかなり楽観的であった。すなわち、厚生省は少子化の進行は一時的なもので、しかも技術的要因によって実勢以上に下振れしているとの見方に立ち、中長期的には合計特殊出生率が86年12月の人口予測では2.0程度、92年9月予測では1.8程度まで回復すると想定してきた。しかしながら、現実の同出生率はこうした見方に反して低下を続け、95年には1.42の水準に落ち込んでいる(96年はうるう年の影響もあって1.43)。なお、こうした出生水準は人口の置換水準2.07を大きく下回っているだけに、中長期的にはわが国の人口が若年層を中心に大幅に減少することを意味するものである(高齢人口比率の分母の縮小要因)。

(ハ)相次ぐ高齢人口比率の上方修正

このように高齢化が長寿化と少子化の両面から急激に進行した結果、わが国が将来迎える高齢化社会は、社会保障制度の骨格が固まった70年代初頭には到底想定されていなかったマグニチュードのものとなっている。すなわち、76年段階での厚生省の人口推計では、わが国の高齢化は2020年頃にはピークに達し、水準も高齢人口比率で20%未満と予想されていた(図表5)。しかしながら、ほぼ5年ごとに行われる人口の再推計では毎回、高齢人口比率のピーク水準は上方に、またピークの時期は後ろ倒しに修正されてきた。この結果、最新の97年1月推計では、高齢人口比率は2050年頃まで上昇傾向が持続し、しかもピーク時には32%程度にまで達するという見通しに改められているのが実情である。

(3)高齢化と社会保障制度

高齢人口比率の高まりは、基本的にその国の社会保障に関わる負担が増大することを意味する。現に主要先進国でも図表6のように、高齢人口比率が高まると、社会保障給付費の国民所得に対する比率が上昇するとの関係が明確に看取される。

なお、図表6によると、わが国については、これまで高齢人口比率の上昇の割に、社会保障給付費の国民所得に対する比率の上昇テンポが相対的にマイルドであったことがわかる。この点に関しては、1)諸外国では、社会保障給付費の国民所得比率が本格的に上昇し始めるのは、経験的に高齢人口比率が12~14%程度の水準に達した段階以降であること、2)経済・社会の成熟化等に伴い、わが国の経済成長力は従来と比べて大幅に低下しているとみられること、等の要因により、今後わが国でも同比率は急速に上昇していく公算が大きいと見込まれる。

3. 公的年金制度のサステナビリティ

(1)年金制度の位置づけ

次に、以上のような社会保障制度のなかで本稿が主たる分析対象とした年金制度が、どのような位置づけにあるのかを整理してみよう。

まず、給付規模をみると、94年度におけるILOベースの社会保障給付費総額60.5兆円のうち、年金は31.0兆円と全体の51.3%を占め、最大の給付規模を持つ項目となっている(図表7)。ちなみに、年金以外の分野では、医療が22.9兆円(全体の37.8%)、老人福祉、生活保護、雇用保険等からなる「その他」が6.6兆円(全体の10.9%)となっている。

また、近年の社会保障給付費の増加に対する年金給付費の寄与をみると、直近5年間(90~94年度)の社会保障給付費の平均増加率6.1%のうち3.5%ポイントが年金給付の増加によるものであり、寄与率は57%に達している(前掲図表2)。

このように、年金制度は社会保障制度のなかの中核的制度であり、年金制度改革を抜きに社会保障制度の抜本改革はあり得ないといえる。そこで以下では、その主体をなす公的年金制度をめぐる現況を整理するとともに、超高齢社会を迎えつつあるなかで、公的年金制度がどのような問題を抱えているかを探ることとする。

(2) 現行の年金財政計画

公的年金制度では、法律に基づき5年に一度、人口構造、就業構造、物価、賃金、金利等の社会・経済環境の変化に即して、年金財政の長期計画（給付・負担計画）を改定することになっている。これを、財政再計算と呼んでおり、近年は財政再計算に併せて、年金制度の見直しを行うことが通例となっている。

前回の財政再計算が行われた 94 年度の制度改正では、それまでの少子化・長寿化の進行を踏まえ、主に次の4つの年金財政健全化を図る見直しが行われた。

厚生年金の満額支給開始年齢を男性で 2001～13 年度にかけて、女性は 2006～2018 年度と5年遅れで、60 歳から 65 歳に引き上げる（60 歳代前半の厚生年金を減額）。

5年に1度、年金給付額を見直す際に使用する再評価率を、手取り賃金の伸びから可処分所得の伸びへと変更（ネット所得スライド制の導入）。

それまで厚生年金保険料の賦課対象でなかったボーナスに1%の特別保険料（労使折半）を設定。

原則5年に1度引き上げる厚生年金保険料率（労使折半、以下同じ）の改定幅をそれまでの2.2%ポイントから2.5%ポイントへ拡大。

ちなみに、1）、2）は給付水準の引き下げ、3）、4）は被保険者の負担増加に結びつくものである。こうした見直しにより、従来の制度設計のままでは 34.8%まで引き上げる必要のあった厚生年金保険料率を 29.8%までの引き上げにとどめることが可能となった（図表8）。

(3) 94 年度改正後に表面化した問題

(イ) 3つの環境変化

しかしながら、94 年度の年金制度改正後の経済・社会状況をみると、以下のような3つの環境変化がさらに進んでおり、これが年金制度の再設計を改めて促す要因となっている。

1) 少子化・長寿化

第1は、近年の少子化・長寿化の進行を背景に、政府が想定してきた高齢社会が従来と比べてさらに厳しいものへと描き直されたことである。

近年の少子化・長寿化の進行は前述の通りであるが、こうした現状を踏まえて、97 年1月に発表された厚生省の社会保障・人口

問題研究所の人口推計は、従前の予測(92 年9月)に比べて、合計特殊出生率の回復水準の下方修正と平均寿命の上方修正が行われている(図表9)。

このような少子化と長寿化が年金財政に及ぼす影響としては、まず、出生率の低下は 20 年程度のラグをおいて、若年勤労世代の減少、年金分野に換言すれば年金保険制度への新規加入者の減少を通じて、中長期的に保険料収入を抑制する要因になる。一方、長寿化は、個々の年金受給期間の長期化により、全体として受給者数の増加を招き、年金給付費を押し上げる要因となる。

もっとも、少子化と長寿化とを比較すると、平均寿命の伸長は主として医学・生物学的な要素に基づく変動であり、ある意味で予想可能な範囲内の小幅なズレであるのに対して、出生数の減少は、国民の価値観の変化や所得・住宅制約等の経済的要因にも依存するだけに、その変動は振れが大きく、かつ急激なものとなっている。したがって、年金財政に及ぼす影響も、少子化の影響が相対的に大きいと考えられる。

ちなみに、人口見通しを 92 年推計(中位推計値)から 97 年1月の新推計(同)に置換した場合の労働力人口を試算すると、92 年推計の場合、2050 年の労働力人口は 96 年の 6,737 万人から 5,500 万人程度(96 年の 81%水準)に減少するのに対して、新推計では 4,900 万人程度(同 73%)へとさらに下振れすることになる(図表 10、注2)。

なお、厚生省では、人口見通しを新推計(中位推計値)に切り替えた場合(その他の条件は変更しないケース)、厚生年金の最終保険料率は現行計画の 29.8%を 4.5%ポイント上回る 34.3%まで引き上げる必要があると試算している(前掲図表8)。

2)運用利回りの低下

第2は、運用利回りの低下である。厚生年金は、保険料収入の一部を積立金として将来の給付のために、運用している。95 年度末の積立金残高は 112 兆円に上り、これは 95 年度の支出合計の 3.6 年分に相当する。また、運用収益は 95 年度において総収入の 14.5%を占めている。

財政再計算上、積立金は年 5.5%の予定利率で運用されることが想定されている。なお、予定利率は 54 年度以降 40 年余りの間、一貫して 5.5%の水準に据え置かれている。一方、公的年金積立金の実際の運用は、財政投融资の枠組みのなかで行われている。すなわち、国民から徴収された国民年金・厚生年金の保険料は、当該年度の給付等に回される部分を除いた全額を、資金運用部へ預託することが法律で義務づけられている。このため、公的年金の運用利回りとは事実上資金運用部預託金利となるが、預託金利(約定期間7年以上)は 87 年に 6.05%の法定下限(特別利子分を含む)が撤廃され、現在では市場金利(10 年物新発国債表面金利)に連動するルールとなっている。この見直しにより、公的年金にとって財政投融资での運用(資金運用部への預託)が予定利率の達成を必ずしも担保するものではなくなったうえ、近年の市場金利低下を反映して、預託金利は 92 年9月以降予定利率を大幅に割り込んだ状態が持続している(本年7月で 3.0%、図表 11)。

こうした新規積立分の運用低迷により、積立金の運用パフォーマンスはストックベースでも悪化しており、国民年金では 93 年度以降、厚生年金でも 94 年度以降、運用利回りが 5.5%を割り込んでいる(95 年度の運用利回りは国民年金:4.90%、厚生年金:5.24%)。このような予定利率を下回る運用環境の長期化は、運用収益の低迷を通じて、将来の給付原資の不足を招くことになる。

3)物価・賃金上昇の沈静化

第3は、物価・賃金の上昇率が沈静化していることである。これまでの財政再計算では、消費者物価上昇率が2%、標準報酬(名目賃金)上昇率が4%と想定されてきた。もっとも、こうしたインフレ関連指標に関しても、90年代に入り、デスインフレ的な状況が定着するなかで、財政再計算の想定を下回り始めている(図表12)。

消費者物価や賃金の上昇率の変化は、年金財政の収入、支出両面に影響を及ぼす要因となる。すなわち、収入面では、被保険者の標準報酬を基礎に個々の保険料は算定されるため、保険料収入全体も基本的には賃金に比例して増加する。一方、支出面では、受給者各人の年金額は毎年の物価上昇に応じたスライドのほか、5年ごとにはその間の現役世代の賃金(可処分所得)上昇に合わせて水準が再評価されるため、年金給付総額も賃金・物価に比例して増加する。もっとも、修正積立方式という公的年金の財政設計の性格上、年金制度が成熟化するにつれて、年金給付が保険料収入を上回る構図が定着することになる。このため、物価・賃金上昇率が低下した場合の年金財政に及ぼす影響は、長期的には支出抑制効果が収入抑制効果を上回ることになる。したがって、賃金・物価上昇率の沈静化は年金財政に対してネットでみればプラスに作用する要因となる。

(ロ)最大保険料率の試算

以上のような94年財政再計算以降に生じた経済環境の変化は年金財政に対してプラス・マイナス両面に作用する要因であるだけに、その影響は総合的に評価する必要がある。本稿では、厚生年金財政収支を推計する簡単なモデル(機械的試算モデル)を作成して、その影響を試算した。モデルの構造の概略は図表13の通りである。

もっとも、こうした作業自体は、1)高々過去20年程度の実績データから推計される回帰式等からなるモデルによって、50年以上も先の将来(1995~2060年度)の推計を行う試みであること、2)推計の主たる対象が年金財政の「収支尻」にあるため、現行の統計処理技術から期待される推計精度を考慮すると、その信頼性には自ずと限界があること、3)モデル構築上必要なデータのアベイラビリティにも制約があること等の問題があるため、推計結果はかなり幅を持つてみる必要がある(注3)。

ここでは1)運用利回り(予定利率)4%、2)標準報酬(名目賃金)上昇率2%、3)消費者物価上昇率1%、4)人口見通しは新人口推計(中位推計値)、と想定し、本モデルにより厚生年金の財政収支(代行部分、制度間調整勘定収支関係を除くベース)を推計すると、これから保険料率を原則5年ごとに2.5%ポイント引き上げた場合、2024年度以降一定水準に設定される最終保険料率(平準保険料率)は31.3%まで引き上げる必要があるとの試算結果が得られる(ケースB、図表14)。

なお、中位推計値における、合計特殊出生率が2025年にかけて1.61程度に回復するとの想定は、少子化が急速に進行する現状に照らして、楽観的との指摘もなされている。そこで、上記前提のうち、人口推計についてのみ低位推計値(合計特殊出生率は当面低下傾向が続き、その後1.38程度まで緩やかに持ち直し)に置き換えて試算すると、その場合最終的な平準保険料率は33.3%まで引き上げる必要があるとの結果になる(ケースC)。

(4)現在想定される改革の選択肢

こうした試算結果から判断すると、少子化・長寿化や運用利回りの低下等により、公的年金は早晚破綻するとの極端な悲観論は、賃金・物価上昇の沈静化によるプラス効果を十分考慮しておらず、必ずしも妥当ではないことが明らかとなった。

換言すれば、厚生年金制度が維持可能か否かを判断する基準として、最大保険料率が94年財政再計算時に厚生省が示した国民の負担の限界水準30%程度(厳密には29.8%、注4)以内に収まるかどうかという点に置くならば、ボーナスにかかる特別保険料率の引き上げや支給開始年齢引き上げの前倒し等、現在年金審議会等で検討されている見直しプラン等のいくつかを実施に移せば、その達成は十分可能と考えられる(図表15、注5)。

ちなみに、現行1%のボーナスにかかる特別保険料率を標準報酬並みの7.35%に引き上げた場合、標準報酬ベースの保険料率を4~5%ポイント程度引き上げるのと同様の財政効果が得られると見込まれる。また、厚生年金の支給開始年齢に関しては、現行計画では2001年度以降18年かけて厚生年金の満額支給開始年齢を段階的に65歳に引き上げていくことになっているが、これを2001年度に一举に65歳満額支給制に切り替えることにより、厚生年金の最大保険料率を0.5~0.8%ポイント程度引き下げることが可能になる。

なお、労働力人口の水準決定の前提とした年齢階級別労働力率は、厚生省の財政再計算で慣例的に使用されている労働省雇用政策研究会の予測値(95年6月)に準拠した(図表16、17)。なお、厳密に言えば、人口見通しのケースごとに経済成長率や人口水準の相違により労働需給が変化するため、年齢階級別労働力率にも変動があり得る。ただし、ここでは労働力人口を概算で比較する観点からこの問題を捨象しており、その結果はある程度幅を持つてみる必要がある。

4. 公的年金制度見直しの視点

(1) 保険料率30%の妥当性

もっとも、問題の本質は、30%という最大保険料率の水準が本当に将来の現役世代にとって許容し得るのかどうかという点である。この点に関しては、保険料率30%の意味合いを次の2点に置き換えて考えると、これを将来世代が許容することは困難と結論付けられる。

第1に、厚生年金保険料率を最大30%まで引き上げるということは、各年のネット保険料負担の累計額を割引現在価値に引き直すと、国民は公的年金制度を通じて実に数百兆規模の債務を背負っているのに等しいことである。

すなわち、現在の公的年金制度のもとで、厚生年金という枠組みを通じて政府が被保険者(加入者)に約束した厚生年金の給付総額の割引現在価値(給付現価)は、95年度末時点で1,160兆円に達すると試算される(前掲図表14、ケースC)。こうした将来にわたる年金給付は、その負担が最終的には被保険者たる国民自身に帰着するため、国民(ただし、正確には現在の中若年世代やこれから誕生する世代)の債務ともいえる。現在の保険料率17.35%を据え置くと仮定した場合、こうした年金債務は保険料、国庫負担の総額(収入現価)やその運用収入(割引現在価値は積立金残高112兆円と一致)を差し引いたネットでも(年金純債務)、なお328兆円に上るきわめて巨額なものである。95年度末の政府(国、地方合計)の長期債務残高は410兆円であるから、政府・国民はこれとは別にその8割の規模に相当する年金純債務を簿外債務として抱えているといえよう。

第2に、厚生年金保険料率を最大30%程度まで引き上げることが、かつて一旦は是認されたとしても、社会保障制度を含めて公的部門全体の財政事情が大幅に悪化した今日では、年金分野で国民が追加的に負担し得る余地は大幅に狭まっていることである。当社が試算したところでは、行政・財政・社会保障制度・税制等の改革が不首尾に終わった場合には、厚生年金の最終保険料率を30%程度にとどめおくとしても、2025年度の国民負担率は70%程度まで上昇する可能性があると思込まれる(図表18、注6)。こうした国民負担率の上昇は、将来世代に過重なツケを回すことと同義であり、その結果、21世紀におけるわが国経済・社会の活力は大幅に低下することは避けられないと予想される。

(2) 社会保障制度見直しの切り口

このようにみると、21世紀においてわが国経済・社会の活力を引き続き維持していくため、公的年金制度について、現役世代の負担能力の限界を見据えて、給付サイドも聖域とすることなく、制度を全面的に再設計することが不可欠と判断される。

もっとも、公的年金の見直しは高齢者の生活に重大な影響を及ぼす問題でもあり、安易な給付切り下げで収支の辻褃合わせをすることは許されず、何らかの明確な座標軸を据えて行う必要がある。そこで、ここでは社会保障制度全体の再構築に求められる視点を次のような2つの側面に整理し、そのうえでその基準を公的年金に適用し、検討することとする。

(イ)ナショナルミニマムの再定義

第1は、経済の成熟化、社会の超高齢化に即して社会保障制度におけるナショナルミニマムを再定義し、同分野における公的関与の範囲を絞り込むことである。

憲法 25 条では「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。2)国は、すべての生活部面において、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と国民に基本的人権を保障するとともに、ナショナルミニマムを提供するための公的関与を義務づけている。

もっとも、社会保障制度はその多くが世代間扶養の仕組みであり、また、高齢化の進展は必然的に現役世代から高齢世代への所得移転の拡大を促すものとなる。わが国経済の成長余力が低下し、現役世代の負担能力も次第に低下するなかで、右肩上がりの成長過程で保障したナショナルミニマムを将来にわたって普遍的、下方硬直的なものとして維持していくことは困難であろう。

換言すれば、超高齢化社会のなかでは、1)現役世代の負担能力の範囲内で社会保障のナショナルミニマムの範囲、水準を捉え直す、2)年齢を基準とした一律的な社会保障給付を見直し、給付対象を真の弱者に限定しつつ、そうした人々には従来同様、過不足のない適切な公的支援を行う、3)将来世代の負担抑制に対応して、国民全体に対しては、自己責任と自助努力を求める領域を拡大する、という社会保障制度に関する理念の再構築とそれに合わせた制度の再設計が必要である。

(ロ)租税方式と保険方式との峻別

第2は、こうした見直しを行ってもなお公的関与が認められる部分について、その負担をどのような形で求めるかという問題である。社会保障の領域ではその負担の求め方に、租税方式と社会保険方式の2通りがある。しかし、これら2つには、その前提にある理念、運営原理等に関して根本的な相違がある。

まず、租税方式では、その主眼は強者・健常者から弱者への所得移転を促し、主として垂直的公平・所得再分配を実現するところにある。このため、受益と負担の関係は曖昧になり、負担は応能的に求められる。また、制度への加入やそれに伴う負担は基本的には政府から強制される(図表 19)。

一方、租税方式の対極にあるのが、保険方式である。まず、保険方式の原型として、民間保険の特性を整理すると、その主目的は同様な属性を持つグループのなかでリスク分散を図ることにある。そこでは、加入者共通の保険料負担と給付が定められており、加入者の受益と負担は事前的・数理的には一致・均等化される仕組みとなっている。また、保険への加入は任意である一方、構成員の均一性を保つ目的で保険者サイドから加入を排除される場合もある。

社会保険制度とは、こうした民間保険方式と租税方式の折衷型として誕生したものである。すなわち、社会保険制度は原則として社会の構成員すべてに加入を義務づける点で公共性を有する一方、加入者は保険料を負担することで受給権を確保するという保険原理も働いている。

しかし、社会保険方式は折衷型であるが故に本来的に曖昧な性格を免れ得ないうえに、近年のあまりにも急激かつ大幅な高齢化により、同方式で運営されている公的年金や医療の分野で、保険原理を維持する基盤自体が失われつつあるのが実情である。すなわち、高齢化により人口構造の歪みが拡大した結果、本来、同格・対等の主体間での「(長寿や大病に伴う)リスクシェア」のための制度であったものが、現役世代が高齢世代を扶養する「強制的な所得移転メカニズム」に変質してしまっている。

もとより、社会保障の分野は、国の一般歳出の3分の1を占める最大の政策的経費項目となっており、加えて今後も一段の高齢化により、財政需要が増嵩するのが確実な領域である。こうした財政の中核的領域は、普遍性の高い財源、すなわち租税で賄われるのが本来の姿であろう。巨額な財政需要を社会保険で賄うということは、相対的に限定された賦課領域・対象から財源を集散的に徴収する形となる。換言すれば、勤労所得を賦課対象とした直接税と性格的に類似する社会保険料を原資とする制度に財政需要が集中することになる。その結果、社会保険方式では、賦課ベースが狭いことが仇となり、結果的に現役世代に負担が集中し、経済の活力が損なわれる公算が大きい。

したがって、高齢化の急進展に対する受け皿である社会保障制度を維持していくためには、財源面ではより普遍的な租税方式に切り替える必要がある。また、租税のなかでも、賦課ベースが広く、現役世代であれ高齢者であれ同じ購買力を有する人には等しい負担を求めるという水平的公平に優れた間接税のさらなる活用を図る余地は大きいといえよう。

(3)年金制度への応用

以上の2点を公的年金制度に即して敷衍すると、次の通りである。

(イ)老後所得保障のナショナルミニマム

第1に、老後の所得保障分野で公的年金が提供しているナショナルミニマムの水準の妥当性の問題である。

まず、公的年金の支給水準を評価するため国際比較を行うと、わが国の公的年金の支給水準(受給者平均)は、現役世代の平均賃金の44.5%(注7)のレベルにあり、同比率が60%弱のスウェーデンを別格とすれば欧米主要国と遜色ないものとなっている。なお、欧米主要国では、公的年金制度を維持するうえでの財政負担の拡大が問題化しており、近年給付水準の引き下げ等を主軸とした見直しが進んでいる(図表20)。

次に、生活水準との関係から公的年金の受給水準を評価すると、現行制度のもとで加入期間が40年に達し、フルペンションを受給する資格を有する高齢者夫婦の場合、夫婦2人の年金額(月額)は、基礎年金13.0万円、厚生年金(報酬比例部分)10.1万円と合計額は23.1万円に達している(94年度価格)。同年度の高齢夫婦2人の世帯の消費支出月額が22.2万円であるだけに、公的年金は被用者年金部分を加味すれば、それだけで消費水準を上回る状況にある(図表21)。

このようにみると、政府が指摘するように、公的年金と私的年金や貯蓄等とを適度にミックスさせて老後の所得保障を実現する、換言すれば国民にある程度老後のための自助努力を求める立場に立てば、現行の公的年金の給付水準は十分すぎるレベルにあるとみることができる。

ただし、ナショナルミニマムの視点から公的年金を検討する場合、同じ公的年金でありながら、国民年金(基礎年金)と厚生年金とではその理念、性格が大きく異なっている点には注意が必要であろう。すなわち、現在の制度では、老後の所得保障は、大別すると生活保護、公的年金、私的年金という3つの領域に整理できる(図表22)。公的年金のうち1階部分に当たる国民年金(基礎年金)は機能的には生活保護と類似しており、「最低生活保障」機能を果たしている。一方、2階部分に相当する厚生年金等の被

用者年金はより私的年金に性格が近く、最低生活保障部分に所得比例の上乗せ給付を行う「生活維持保障」機能を担っている（注 8）。

このようにみると、老後所得保障のナショナルミニマムを再定義するうえでは、1)最低生活保障部分の水準は基本的人権の保障に照らして十分か、2)生活維持保障部分でどこまで公的関与を認め、私的年金との役割分担を図っていくかの視点がきわめて重要といえよう。

（ロ）基礎年金と被用者年金の機能峻別

わが国の公的年金制度は、老後の所得保障に対する公的関与の必要性を認めたうえで、そのなかに存在する「長生きに伴うリスクの分散」という性格に着目し、社会保険の原理を適用している。しかし、前述したように、公的年金が保障するナショナルミニマムには、厳密には最低生活保障と生活維持保障との2段階があり、各々の中身は相当異なっている。以下では、最低生活保障機能を担う基礎年金と生活維持保障を果たす被用者年金（報酬比例部分）との2領域に公的年金を整理し、それぞれが担う機能とその機能実現に相応しい財源を検討する（注 9）。

まず、基礎年金は未加入者に受給権が発生しないとはいえ、基本原理は国民均一の負担のもとで、最低生活保障額相当を一律支給するという普遍性の高いものである。このため、現行制度のもとでも年間給付額の3分の1については、国庫（租税）が負担している（注 10）。もっとも、高齢化が急速に進展するなかで、高齢者の最低生活水準を保障する財源を観念的には少数化する勤労世代の所得に依存することは今後一段と困難化すると考えられる。このため、代替財源として、より普遍的な賦課ベースを有する租税を拡充すること、換言すれば国庫負担の割合を高めていくことは検討されるべき論点であろう。

一方、被用者年金部分は、自らの所得に応じた保険料を負担した加入者が、引退後は現役時代の平均所得を基準に年金を受給する、いわば「負担しただけ受け取る」仕組みである。このため、被用者年金は、基礎年金に比べて個別契約的な側面が大きい。したがって、現行制度では、その財源には運営事務費部分を除いて基本的に国庫負担金は充当されておらず、全額保険料で運営されている。

もっとも、被用者年金において保険原理が貫徹されるのを妨げているのは、賃金・物価スライドを通じて世代間扶養の要素が組み込まれていることである。賃金・物価スライドは現役世代の生活向上分を高齢者に均霑する、あるいはインフレから高齢者の生活を守る緩衝材であり、私的年金にはみられない公的年金固有の機能である。ただし、年金額を現役世代の賃金や物価の上昇に合わせてスライド改定するには、当然ながら財源が必要である。自らがかつて負担した保険料とは無関係に現役世代の負担で実施される賃金・物価スライドをどこまで認めるかは、公的年金を通じた世代間の負担格差拡大の抑制を図るうえでは、避けて通れない論点であろう。

以上を要すれば、高齢化の進展により拡大する公的年金の制度矛盾を軽減するためには、最低生活保障機能を担う基礎年金部分では租税原理を拡充する一方、生活水準を維持するためのリスクシェアの役割を持つ被用者年金（報酬比例部分）では民間保険原理への接近を図る必要がある。

5. 公的年金制度改革の方向

以上の視点を踏まえて、超高齢社会に耐え得る公的年金制度を再構築するための具体策を指摘すれば、次の通りである。

（1）公的年金の改革

(イ) アカウンタビリティの向上

第1は、公的年金のありのままの実態と将来見通しを政府は国民に提示し、そのアカウンタビリティを果たすことである。少子化・長寿化や運用の低迷等により、現行の公的年金制度をめぐる状況がどの程度悪化し、公的年金の民営化を含めてどの程度の改革措置を講ずれば制度の立て直し・存続が可能なのか、その判断材料が十分に提供されなければ、国民が納得して公的年金制度を支える努力をすることは困難である。

とりわけ、楽観的な人口推計とそれに立脚した年金財政計画を提示し、結果的に節度なく国民に追加負担を求めてきたこれまでの政府の姿勢とは、99年の次期財政再計算で決別する必要がある。場当たりの対応が、国民年金加入率の低迷や保険料滞納率の上昇にみられる通り、公的年金に対する国民の信認を損なっている事実を政府は厳粛に受け止めるべきである(注11)。

もとより、最新の人口推計に関して、中位推計値と低位推計値のいずれの蓋然性が高いかを判断することは、きわめて困難である。また、中位推計値とは、厚生省(国立社会保障・人口問題研究所)が人口推計を公表した時点で、最も蓋然性の高いと判断したシナリオを選択したと推測されるだけに、それ以外のシナリオを年金財政見通しのメイン・シナリオに利用するのは、困難な事情があるのかもしれない。加えて、どの人口推計を用いるかで、年金財政収支の見通しや国民に求める負担水準がかなり大きく変化することもまた事実である。とはいえ、最近の少子化の進行があまりにも急速であるだけに、合計特殊出生率が中期的には1.38程度で定常状態に移行するという低位推計の想定ですら楽観に過ぎる感は否めない。

要するに、いずれにしろ不確実性からは逃れ得ないわけであるだけに、年金財政を長期に安定的に運営し、また国民負担の許す範囲内で公的関与の範囲を見定めていくためのものであるとの原則に立ち返り、財政再計算を行っていくことが重要である。すなわち、会計制度の鉄則である保守主義の原則に立脚し、厳しめの低位推計値を前提に対応の処方箋を国民に提示することが、政府には当然の責務として求められよう。その場合、少子化のほか、インフレや運用環境等の状況如何で年金財政がどのような影響を受け得るのかというリスクシナリオについても、併せて政府は国民に提示し、公的年金に関するアカウンタビリティを果たしていくことが重要である。

(ロ) すべての世代に即時所要の負担を

第2は、まもなく年金受給期を迎える世代も含めてすべての世代に対して、公的年金制度を維持するうえで所要の負担を適時適切に求めていくことである。

少子化が進むとで、現行の公的年金制度は若年世代、さらにはこれから生まれ来る世代と、後の世代になるほど不利な制度となっている(図表23)。このこと自体は、少子化・長寿化の進行があまりにも急激であり、また現行制度がそうした変化に対して基本的に脆弱な賦課方式を設計の基本としている以上、やむを得ない面がある。もっとも、今後公的年金制度を維持していくためには、将来世代に一段の負担増と彼らの老後にはより厳しい給付条件を受容してもらう必要がある以上、制度の存続に必要な改定は極力前倒しで行うべきである。これにより、相対的に高齢の世代にも応分の負担を求め、将来世代の負担軽減を図ることがある程度可能となる。激変緩和という名目で所要の見直しを先送りするのは、世代間の公平性を歪め、結局将来世代に付けを回しているのと同義であることを銘記すべきである。その意味で、1)保険料率の引き上げ、2)報酬比例部分の支給乗率引き下げ、3)年金支給開始年齢の引き上げ、等は極力速やかに実施すべきである(注12)。

ちなみに、前述した厚生省の新人口推計対応試算によると、2025年度に向けて厚生年金保険料率を段階的に引き上げていった場合、最終保険料率は34.3%となるのに対して、保険料率を長期的に年金財政が黒字運営可能な水準まで一挙に引き上げる方

式(動態平準保険料率)では 30.4%と約4%ポイント水準を抑制することが可能になる(図表 24)。

(ハ)財源の見直しと公的関与の縮小

第3は、より根本的な改革として、公的年金のなかで、基礎年金と被用者年金との機能の違いに着目し、財源の見直しを図る一方、老後所得保障分野で公的年金が保障するナショナルミニマムの領域を縮小することである。

具体的には、前章で指摘したように、最低生活保障を担う基礎年金は、加入者には一律給付するという普遍性に鑑み、運営財源は租税中心に切り替えるべきである。その場合、世代の偏りなく国民に広く負担を求める消費税、もしくは消費税に基礎を置いた目的税(社会保障税<仮称>)の導入を検討すべきである(注 13)。

それにより、国庫負担率を現行の3分の1から2分に1もしくは3分の2程度へと引き上げる一方、支給水準(現行:夫婦2人で 13 万円<94 年度価格>)は大都市圏の生活保護給付(14.4 万円<同>)を上回り、高齢者世帯の消費月額(15、16 万円程度<同>)に相当する水準を目安に引き上げることが考えられよう。

一方、2階部分の被用者年金(老齢厚生年金等、報酬比例部分)は世代間扶養という要素は極力排除し、長生きに伴うリスクの分散と受益・負担の均等という保険原理が極力貫徹される制度に改めるべきである。その場合、被用者年金には、私的年金にはなく公的年金の存在意義といえるインフレヘッジ機能は残すとしても、現役世代の成長の成果を自動的に年金受給世代に移転する賃金スライドは廃止の方向で見直すことが必要であろう(注 14)。

ちなみに、当社試算によると、人口が低位推計のケースをたどった場合でも、厚生年金の受給額改定について賃金スライドを実施せず物価スライドにとどめた場合、2025 年度時点の最終保険料率は 23%程度に抑制することが可能との結果が得られる。こうした賃金スライドの廃止により、老後所得保障における公的年金の役割は長期的にみれば縮小・適正化されていくことになる(注 15)。

なお、報酬比例型の被用者年金の見直し案のなかには、積立方式に移行後、企業年金等と統合すべきという民営化論や確定拠出型年金への移行論がある。もっとも、前掲図表 14 で示したように、現行の公的制度はすでに制度発足以来、実質的には賦課方式で運営されており、厚生年金のみでみても300 兆円を超える規模の年金純債務(割引現在価値ベース)を抱えている。それだけに、積立方式や確定拠出型年金への移行・民営化を行うとなると、国民(現役世代)は当該債務処理(世代間扶養の継続)と自らの老後に備えた積立の同時履行を強いられる、いわゆる「2重負担問題」が発生する。

加えて、これまで公的年金が担ってきた老後のインフレリスク・ヘッジは民間の保険原理では対応困難なものであるだけに、この面での政策的関与を放棄してよいのかとの問題にも結論を出す必要もあろう。なお、その場合、1)最近のデスインフレ状況は、世界的なメガ・コンペティションの進行や規制緩和等を通じた割高な国内価格体系の調整等を基本的背景としているだけに、その構図は当面持続するにしても、インフレリスクの非存在が半永久的に保証されるものではないこと、2)デスインフレが高じてデフレ状況が現出した場合、物価スライドは世代間格差の拡大を未然に防止するバッファー機能を果たすこと、等の点は十分考慮されるべきである(注 16)。

公的年金の民営化問題は、年金分野において官民の役割分担を再構築する理念に沿ったもので、前向きに検討すべき論点ではあるが、その実現に向けては、十分な検討を行う必要がある。

(ニ)少子化抑止の視点

第4は、少子化対策の視点から公的年金制度を見直すことである。わが国では今後一段と超高齢化が進むことになるだけに、高齢者を支える枠組みとして公的年金制度あるいは社会保障制度自体の重要性が高まっていく点は論を俟たない。しかし、そのためには、あるいは一国の経済・社会基盤を支える基礎的条件を維持するためには、一定の人口、現役世代を確保する視点から少子化に歯止めをかけることがきわめて重要である。ちなみに、厚生省の新人口推計では、現行程度の合計特殊出生率が中長期的に持続する低位推計値の場合、100年後の2100年には15～64歳の生産年齢人口は、96年の8,716万人から2,776万人へと現在の3割程度の水準に落ち込むことになる(図表25)。この2,776万人とは、歴史的にみれば、明治末期の1900年頃の水準であり、こうした人口水準の崩落が生じれば、今日のわが国の経済・社会構造はきわめて深刻な調整を余儀なくされることになるだろう。

もとより、本稿では少子化をもたらす要因を十分究明するには至っていない。また、1)少子化対策には「子供を産めない人もいるうえ、個人の人生観・価値観に関わる問題」として政策的な関与や誘導をタブー視する見方、2)老後所得保障のための政策手段である公的年金に、少子化対策の要素を組み入れることにより、制度が複雑化・不透明化することへの懸念、が存在するのも事実である。

しかし、これまでの経済発展や社会保障制度の充実が老後の不安を薄め、子育ての誘因を低下させることにより、それが合成の誤謬の形で、少子化→現役世代の減少→経済・社会保障制度の不安定化をもたらしているという因果関係を認めると、少子化は市場の失敗のひとつとみなされる。加えて、少子化はその経済・社会に及ぼす当面の影響がさほど大きくないとしても、長期的には間違いなく経済・社会の存立基盤を揺るがす問題である。

それだけに、少子化問題に対して総合的・多面的な政策的展開を行うのにもはや一刻の猶予も許されない。社会保障の分野では、世代間扶養という社会的機能を存続させるため、現役世代を安定的に確保する必要がある以上、子育てについてもまた社会全体で支える枠組みづくりが必要なのは明らかである。

公的年金制度についても、これまでの制度充実が出産抑制的に作用してきた可能性が十分にあるだけに、公的年金制度に子育てへの誘因を埋め込む方向で見直すことは検討されるべきである。また、子育てが現役世代の再生産という形で現に公的年金制度に貢献する側面がある以上、子育てを担う加入者に対して、そうでない加入者に比べ、その貢献に見合う一定の対価を付与することは合理的とも考えられる。具体的には、1)育児世帯の年金保険料の軽減、2)年金給付への育児加算の創設、3)子供数を年金加入年齢に換算加算、等の形で子育てに経済的インセンティブを付与する方策が検討対象となり得よう。

(2)おわりに

以上を要すれば、公的年金制度をはじめとする社会保障制度を全面的に再設計することは、まさに喫緊の課題である。しかしそのためには、まずもって、現行の社会保障制度のもとで醸成された高齢者をひとくくりに弱者とみる社会通念を打破することから始めなければならない。社会保障制度の見直しという言葉につきまとう何かしら背徳的な感覚を払拭し、現行制度が抱える問題点を直視すること、そして、わが国の将来を見据えた冷静な制度再設計への取り組みが求められている。

しかも、そのために残された時間は決して多くはない。現行の制度が現役世代の負担能力を超えた高齢者に優しすぎる制度であったとしても、今後ますます進行する高齢者の増加はその支持基盤を一層強固にし、経済・社会変革に必要なダイナミズムの低下に結び付くからである。社会保障制度の改革が、わが国経済社会の将来を握る生命線となっていることを銘記すべきである。

社会保障制度のうち、公的年金は自らが積み立てた保険料とその運用収益を老後に受け取る積立方式の制度で、年金は自らの現役時代の負担に見合った当然の権利であるとの誤解がある。しかし、公的年金は積立金を有している分、医療、福祉等に比べて積立方式に近い運営が行われているが、厚生白書平成8年版の記述からも読みとれるように、実態は現役世代が「親の世代に対して安定的に『世代間扶養』を行う賦課方式の仕組みであり、現役時代の保険料の支払いはせいぜい「自分自身が老後に受給する年金の権利を積立て」ているのに過ぎないのが実情である。

さらに、97年の低位推計値により試算すると、2050年の労働力人口は4,600万人(96年の68%水準)まで落ち込むことになる(前掲図表10)。

こうした制約を踏まえつつ、本モデルによる試算結果の信頼性を極力高めるため、モデルの計測結果が厚生省の推計結果(「新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響について<新人口推計対応試算>」<97年4月公表>、図表14におけるケースAに概ね相当)と近似的なものとなるよう、本モデルには所要の調整を行った。

厚生省は、同省が93年3月に実施した「年金改革に関する有識者調査」において、厚生年金保険料率の負担の限界に関する設問に対して「30%(本人15%)程度まで」とする回答が最も多かったこと(回答率36.0%)等を総合的に勘案して、こうした負担の限界水準を設定している(厚生省「年金と財政」)。

このようにみると、厚生年金を取り巻く状況には相当厳しいものがあることは事実としても、それにより公的年金財政の破綻は必至と見なし、短絡的に民営化論に結び付ける議論は、十分な慎重さを欠いていると判断される。こうした議論は公的年金制度に対する国民の信頼を必要以上に低下させ、国民年金の未納率上昇等を通じて公的年金制度を自然崩壊に導く恐れすらある。老後所得保障政策における公的関与をどのように考えるかは、公的年金の特性・長所とその維持コストとの比較考量や私的年金に切り替えた場合の得失等に関する分析等、より多面的な角度から検討されることが望まれる。

詳細は Japan Research Review97年3月号「わが国経済の長期展望」を参照。

94年の財政再計算における制度設計では、加入期間が40年に達する年金受給者の満額の年金額が、現役世代の所得の68%(ただし、ボーナスを含まない標準報酬ベース)に設定されている。

このように、老後所得保障のナショナルミニマムについては、かつてのイギリス・ベバリッジ構想にみられた「最低生活保障」型とビスマルク社会保険に由来を持つ所得比例の「生活維持保障」型があり、わが国の公的年金制度についても、こうした区分けが適用できる。

ちなみに、アメリカの場合では、公的年金の財源の大部分は社会保障税(Social Security tax)によって賄われるが、その納付記録によって年金の受給資格や年金額が決められるため、実質的に社会保険方式で運営されているといえる。

自社さがけ連立政権のもとで行われた94年度の年金制度改正では、社会党(現社民党)の強い主張を背景に年金改正法の付則に「次期財政再計算をメドに財源を確保しつつ、基礎年金に対する国庫負担率(現行3分の1)を引き上げることを検討する」との趣旨の条項を盛り込んだうえ、「国庫負担率は2分の1をメドに検討する」との付帯決議を行っている。

国民年金については、すでに空洞化ともいべき状況が現れている。国民年金の加入者のうち、国民年金に直接、保険料の納付義務を負う自営業者等の第1号被保険者(任意加入を除くベース)は95年度末で1,875万人に上るが、このうち低所得等を理由

に保険料の納付を免除された免除被保険者は 17.6% (330 万人) である。しかし、こうした免除被保険者を除く、保険料の納付義務を課された者のなかでもその 15.5% (240 万人相当) が保険料を滞納しているのが実情である。さらに、92 年に社会保険庁が実施した「公的年金加入状況等調査」によると、こうした滞納者のほか、そもそも国民年金への加入義務を負いながら被保険者となっていない未加入者が別途 193 万人存在している。

厚生年金の支給開始年齢の 65 歳への引き上げは、60 歳代前半の厚生年金(これを特別支給という)のうち定額部分をカットし、部分年金化しようというものであり、厚生年金加入者が 65 歳に達するまで年金受給資格を得られなくなるわけではない。とはいえ、受給開始年齢の引き上げを前倒し実施する、あるいは支給開始年齢自体をさらに引き上げるためには、高齢者の就労環境の整備を一体的に進める必要がある。すなわち、年功序列賃金の見直し等、雇用者側の人件費負担増嵩という問題への対処状況にも目配りしながら、98 年度の 60 歳定年制の法定化に続いて、さらに 65 歳までの継続雇用を確保する環境整備を図ることが不可欠である。

基礎年金の給付財源に関して租税原理を強化する主旨を国民にわかりやすい形で実現するとすれば、最善の方策は受益と負担との対応関係がわかりやすい目的税的な間接税の拡充にその財源を求めることであろう。ただし、年金制度に関する税制面からの見直しという視点に立てば、このほか、高齢者に対する所得課税の強化という選択肢も考えられる。公的年金所得に対する海外の課税状況をみると、グローバルスタンダードは日本も含めて原則課税である。もっとも、各国とも公的年金に対して課税最低限を設けており、その水準にはかなりのばらつきがみられる。ちなみに、わが国では 65 歳以上の夫婦世帯の場合、課税最低限は約 334 万円となっているが、これはイギリス、フランスに比べて高いものの、アメリカ、イギリスとの対比では低位にあり、この面からはわが国の税制が年金受給者をとりわけ優遇する状況にはなっていないといえる(図表 26)。

公的年金においてインフレヘッジ機能をいかに実現するかは、公的年金制度を確定給付型、確定拠出型のいずれの方式で運営するかという問題とも密接な関連がある。ここでの議論は、将来の年金受取額を予め決定しておく方式である確定給付型を公的年金が維持することを前提としている。仮に給付方式を実際の運用利回りで給付額が変動する確定拠出型年金に移行すれば、運用利回りとインフレ率の間にはある程度相関があるため、同方式でもインフレヘッジが可能となる(また、運用対象にインフレ連動債を加えることができれば、インフレと給付額とのリンケージをさらに高めることができる)。もっとも、確定拠出型年金によるインフレヘッジ機能とは通常、拠出された保険料が運用され、新規裁定時に受給額が決まるまでの間のインフレを対象としたものであると考えられる。すなわち、受給開始から死亡時までの老後の期間全体について、確定拠出型年金が直ちにインフレリスクをヘッジするものではない。この点で、物価スライドにより生涯にわたって年金の実質的価値が確保される現在の公的年金の仕組みと確定拠出型年金が持つインフレヘッジ機能とは大きな相違があるといえよう。

賃金スライドを廃止し、年金改定を物価スライドのみとした場合、夫婦2人世帯の標準年金額(40 年加入でフルペンションの場合)の現役男子の平均賃金(標準報酬ベース)に対する比率である所得代替率は、現在の 68% から平均受給期間経過後の 17 年めには 58% 程度に低下することになる(図表 27)。なお、ネット所得スライド方式の場合には(前提条件は 94 年財政再計算結果と同一)、受給開始後 17 年経過時点の所得代替率は 66% とほとんど低下しない。もっとも、このように年金改定を物価スライドに限定することで、所得代替率を引き下げることが可能であるが、その水準自体はいわば結果オーライのものである。公的年金制度における世代間の公平性回復を図る検討のなかで、見直し後の所得代替率をどの水準に設定するかは別途詰めなければならない重要な論点である。

さらに、こうした問題が解決され、公的年金の民営化を実現する視点に立ったとしても、老後の所得保障の分野での公的関与が不要となるわけではない。例えば、1) 公的年金(被用者年金)がなくなったが故に、低年金・低所得者が多発する事態を予防する観点から、私的年金への加入を政府が国民に強制する、2) 個人、企業の拠出負担や運用収益等に関して、従来の公的年金の枠組みのなかで実現されていたのと同様の課税優遇効果を有する措置を私的年金、貯蓄にも講ずる、3) 運営・資金運用の失敗

に起因する私的年金の破綻に対処するためのセーフティネットを整備する、等の公的支援措置は、国民の老後に備えた自助努力を支える施策として必要不可欠である。ちなみに、公的年金と私的年金や一般的な貯蓄との間で税制上の取り扱いを比較すると、拠出段階、途中の運用収益、給付段階いずれの段階でも、公的年金に比べて私的年金や貯蓄は概して不利な取り扱いを受けている(図表 28)。まず拠出段階では、公的年金の保険料(個人負担分)は社会保険料控除により全額所得控除されるのに対して、個人年金では所得控除は5万円までの生命保険料控除にとどまり、貯蓄では課税される。また、運用収益に対する課税は、公的年金が非課税であるのに対して、企業年金とりわけ税制適格年金には原則積立金の1%分が特別法人税として課税される(厚生年金基金には非課税範囲が設定されており、実質的にはほぼ非課税、また税制適格年金に関しても中小事業者向けの非課税措置あり)。また、給付段階では、企業年金は公的年金と同様の公的年金等控除により実質的にはほぼ非課税の扱いとなっているが、個人年金や貯蓄は課税される。