

公的年金の財政問題—日本の経験

高田一夫
一橋大学名誉教授

1 問題の所在

公的年金をはじめとする社会保障の諸制度は、経済システムとしては再分配である。とくに公的年金は垂直的再分配と水平的再分配の二つの効果を併せ持つことに特徴がある。また、再分配のプログラムとして最大のものもある。そういう点からみて公的年金は社会保障制度の代表的存在である。

社会保障制度の給付対象は、主として高齢者である。これは高齢者が所得の喪失と老化による健康状態の悪化という大きな問題を抱えているグループだからである。しかし、それゆえに人口高齢化が進むにつれ、医療費と公的年金支給額が増加し続けることになり、世界的な問題とされている。

そうした状況の一方で、先進国経済は一九八〇年代より低成長に苦しむことになった。この結果、公的年金をはじめ社会保障制度全般、さ

らには福祉国家に対しても批判が強まつた。再分配が過剰だという主張である。こうした新自由主義の論調が支配的ななかで、一九九〇年代に欧米諸国は公的年金を行なつた。これら諸国の改革は様々な手法で行なわれたが、その骨子は共通であり、年金財政の収入を増やすと同時に拠出を抑制するものであつた。新自由主義が唱えた公的年金の民営化はもちろんのこと、積み立て方式への回帰も行なわれなかつた。公的年金の再分配構造は基本的に維持され、新自由主義は、公的年金に対して、ほとんど影響を与えたなかつたのである。

日本も一九八五年に改革を実行し、財政調整を行なつた。これはスウェーデンの年金に倣つて、定額支給の基礎年金と所得比例型二階部分に分けて日本の分立した年金制度を整理した大改革であった。そして、人口高齢化に対応するため、団塊の世代の引退までに年金額を徐々に引き下げ、さらに支給開始年齢も六〇歳から六五歳へと引き上げた。こうして、制度間の不平

等を軽減すると同時に、財政のサステナビリティも確保しようとしたのである。また、二〇〇四年改正では高齢化のさらなる進展と低成長経済をふまえて、支給額の抑制をさらに進めた。九〇年代のスウェーデンでの改革と異なり、基礎年金は維持されたがマクロ経済スライドによって年金受給者の年金を徐々に引き下げることになった。

本稿では、こうした二〇世紀最後の公的年金改革を総括し、かつ今後の公的年金財政のサステナビリティを検討する。最初に、公的年金の再分配の基本構造を説明するとともに、その構

造が財政方式の変更などの結果、後代負担問題が生まれたこと、さらに人口高齢化による財政逼迫問題と関連して、一九八五年と二〇〇四年の年金改革が行なわれたことを述べる。あらかじめ結論を先取りして述べれば、日本の公的年金財政は八五年改正において前述の財政調整を実施し、団塊の世代を目標に着々と年金額引き下げた。そして、高齢化と低成長に耐える社会保障制度を確立したのである。

しかし、問題はこれで終わつたのではない。新たな難問が出現した。それは、保険料未納者の増加である。これは社会保険制度の根幹を揺るがしかねない大問題である。しかし、日本政府はこれに関してまだ、十分な対策を講じていないのである。それは、日本政府が公的年金の基本原則として、保険主義を完全には捨ててい

社会保険は保険原理（収支相等および給付反対給付の原理）を満たさないので、名前は「保険」でも実際には保険ではない。しかし、厚生労働省は「保険」制度を断固として維持しようとしている。最近非典型雇用が増えてきて、自営業ではないが国民年金に加入すべき労働者が増えている。これらの人々は保険料を納付していない場合が多い。その結果未納者問題が発生している。これは保険主義では対応しにくい問題である。

以下、一九八〇～九〇年代の公的年金改革をいくつかの実例を引きながら、その内容と性格を明らかにする。そして次に、日本の公的年金改革がまだ対応策を打ち出していない未納者問題を分析する。

2 公的年金の再分配と財政

(1) 水平的再分配と財政方式の転換

公的年金は再分配の一種である。すなわち、世代間の再分配という水平的再分配を行ない、また同じ世代の中では高所得層から低所得層へ垂直的再分配を行なう。社会保険は多くの場合水平的再分配のみ行なうが、公的年金は垂直的再分配も併せ持つという点でユニークな制度である。

公的年金は超長期の社会保険である。四〇年ほど拠出ししてから受給する。そのため、制度開始時には受給者は理論的にはゼロである。しかし、実際には移行措置として制度開始時には、短期間の加入や時には加入期間ゼロでも支給されることがある。そのため給付額はゼロにはならない。とはいっても、保険料収入と比較すれば給付額はごく少額である。その後給付額は徐々に増え、やがて成熟して安定する。こうした想定をすれば、制度当初に低い保険料を取りその後引き上げていくと、後から加入した者は初期に加入した者と比べて高い保険料を負担することになる。これを後代負担という。これでは加入者間で不平等が生じるので、最初から高めの保険料（平準保険料）を取り、それを維持する。こうすれば加入者間の不平等は起きない。制度開始時から相当期間、収支は黒字となる。その後ある時点からは単年度収支が赤字となるが、不足分は黒字の期間に生じた積立金の運用利息でもって充てるのである。こうすれば、当初の保険料を変えることなく、

(2) 賦課方式と後代負担問題

賦課方式への転換は、一九五四年改正および七三年改正によって行なわれた。新年金制度は日本では、修正積み立て方式と呼ばれた。「修正」という意味は転換のスピードがゆるやかで、この世代がより高い保険料を負担しなければならない。これが後代負担である。この問題は一九八〇年代から議論されはじめた。高山憲之（一

われる。公的年金の保険事故は三種類あり、被保険者の老齢、死亡、廃疾によつて保険金である年金が支払われる。つまり制度としては世代間の再分配に限つてゐるわけではない。しかし、実際の適用は圧倒的に老齢年金が多いのである。これが、世代間の再分配と呼ばれる所以である。

ひとつは公的年金の創設当初に用いられた方式で積み立て方式といふ。公的年金は超長期の社会保険である。四〇年ほど拠出ししてから受給する。そのため、制度開始時には受給者は理論的にはゼロである。しかし、実際には移行措置として制度開始時には、短期間の加入や時には加入期間ゼロでも支給されることがある。そのため給付額はゼロにはならない。とはいっても、保険料収入と比較すれば給付額はごく少額である。その後給付額は徐々に増え、やがて成熟して安定する。こうした想定をすれば、制度当初に低い保険料を取りその後引き上げていくと、後から加入した者は初期に加入した者と比べて高い保険料を負担することになる。これを後代負担といふ。これでは加入者間で不平等が生じるので、最初から高めの保険料（平準保険料）を取り、それを維持する。こうすれば加入者間の不平等は起きない。制度開始時から相当期間、収支は黒字となる。その後ある時点からは単年度収支が赤字となるが、不足分は黒字の期間に生じた積立金の運用利息でもって充てるのである。こうすれば、当初の保険料を変えることなく、

制度が維持できる。これが積み立て方式である。

しかし、このモデルには想定外の問題が出現したために維持できなくなつた。第一に、経済成長により生活水準が向上したため、当初の年金支給額では生活保障に足る額でなくなつてしまつた。そのため年金支給額の水準を引き上げることになつたが、積み立て方式の原則に従えば平準保険料を計算し直し、新保険料を制度の初めに遡つて新保険料と旧保険料との差額（過去勤務債務）を徴収しなければならない。そうでなければ保険料を前提としていた世代間の平等の理念が崩れてしまう。しかし、日本政府は遡つて徴収することの技術的な困難や加入者の負担の増大への批判を考慮して、過去勤務債務を徴収しなかつた。かくして、なし崩しに積み立て方式は賦課方式に転換していくことになった。しかし、この転換は欧米でも同様に行なわれたから、日本に限つたことではなかつた。

図表1 日本の公的年金の垂直的再分配（片働き世帯の例）

(例1) 480ヶ月加入、平均標準報酬月額60万円の場合
基礎年金(本人) 786,500円×(480+0)÷480=786,500円
(配偶者) 786,500円×(480+0)÷480=786,500円
厚生年金 600,000円×7.125/1000×480=2,052,000円
合計 3,625,000円
(例2) 480ヶ月加入、平均標準報酬月額15万円の場合
基礎年金(本人) 786,500円×(480+0)÷480=786,500円
(配偶者) 786,500円×(480+0)÷480=786,500円
厚生年金 150,000円×7.125/1000×480=513,000円
合計 2,086,000円
所得比 4:1 年金比 1.7:1

(注) 計算式は以下のとおりである

$$\text{厚生年金(年額)} = \text{平均標準報酬月額} \times \text{給付乗率} \times \text{加入月数}$$

$$\text{基礎年金(年額)} = 786,500 \text{円} \times (\text{納付済月数} + \text{免除月数}) \div (\text{加入可能年数} \times 12)$$

九八一）は、当時の厚生年金受給者の受け取っている平均額の約一五%相当額のみが、自分たちの拠出分から受け取れる金額であり、残りの年金額はすべて現役世代が拠出した分であり、大きな世代間の不公平があることを指摘した。それまで、日本の公的年金制度が分立していることを批判するのが通例であった公的年金の議論に新しい観点を提示した論文であった。

後代負担の別の表現は、公的年金の給付額をキャップ内部収益率とは、公的年金の給付額をキャップ

図表2 アメリカの公的年金の垂直的再分配(片働き世帯の例)

	金額	夫婦受給額	相対比(対例3)
例1 高所得(年収\$84,900)	1,741	2,611	2.5
例2 中所得(年収\$33,938)	1,171	1,756	1.7
例3 低所得(年収\$15,272)	709	1,063	1.0
所得比 5.6:2.2:1 年金比 2.5:1.7:1			

(注)高所得は理論上の最高額、中所得は平均年収、低所得は中所得の45%に設定されている。夫婦は基本年金額の1.5倍である。

(資料出典)Social Security Administration, A Brief Description of the U. S. Social Security Program, Social Security Administration, January 2003.

田・大竹（一九八九）は「年金の収益率」が世代別に大きく異なることを指摘した。これによれば、当時の制度にもとづくと、一九三三年生まれの内部収益率は六・七四%であるのに対し一九五三年生まれは一・六〇%である。こうした研究がマスメディアによつて増幅され、九

シユフロートとみなし、拠出額に対してもどれほどの利率になるかを計算する手法である。跡

○年代以降、世代間不平等は人口に膚浅するところになった。保険料引き上げへの批判が強まつた結果、政府は二〇〇四年公的年金改革において保険料の上限を一八・三%（労使折半で負担する、二〇一七年より実施）と明記することになつた。また既裁定の年金についても、公的年金の被保険者（保険料を負担する者）の減少率だけ引き下げるにした。後者を「マクロ経済スライド」というが、これによつて公的年金の所得置換率（replacement ratio）を五〇%を下限として、段階的に引き下げるにした。

このようつて財政方式の転換は、後代負担の出現に識者の注目を集めることになり、その結果保険料の引き上げ（およびその後の上限の設定）と年金支給額の抑制を行なうこととなつた。

(3) 垂直的再分配

公的年金の再分配機能には、もうひとつ垂直的再分配があることはすでに指摘した。この機能については、公的年金の議論のなかでほとんど取り上げられない。まったく議論としては無風状態なのである。九〇年代の新自由主義的言説のなかでの公的年金改革においても、垂直的再分配に關してはあまり議論になつていない。これは面白い事実であると思う。右にも述べたが、公的年金の改革論では新自由主義は大きな影響を与えたかったのである。ではまず、公的年金改革後の垂直的再分配の有り様を示しておく。

図表1の例1は、ありえないほど賃金が高い例である。標準報酬月額は、最高額で六二万円である（それ以上の給与はすべて六二万円となる）。したがって平均が六二万円というものは、若いときの給与が低いことを考えれば、ほとんど存在しないと言つてよい。逆に、例2の平均一五万円という給与は、四〇年間正社員を続けた人の給与としては、例外的に低いと言わざるをえない。要するに、例1と例2にはそれが、極端に高い年金と極端に低い年金の例だと言える。

そしてその結果は、例1と例2の給与格差が四倍、したがって保険料の格差も四倍あるのに、受け取る年金額の格差は二倍にも満たない。これだけ格差が縮小しているのである。これが垂直的再分配である。これは、日本だけの話ではない。次に新自由主義のもつとも盛んなアメリカの例を見てみる（図表2参照）。

結果は、日本とアメリカはほぼ同じ程度の垂直的再分配だと言える。例1と例2、例3の所得比は、五・六対二・二対一であるのに對して、年金比はそれぞれ二・五対一・七対一である。このように公的年金は垂直的再分配を行なつているのが通例なのである。これは保険原理（給付反対給付の原理）に背馳している。公的年金だけでなく社会保険全般について言えることだが、社会保険は保険という名が付いているもの実際には保険ではなく、再分配なのである。そのため保険原理は無視されるのである。

新自由主義がもつとも華やかだった九〇年代に、このように保険原則を無視した制度がまったく批判されなかつたことはもつと注目されてよい。新自由主義が再分配の中核にまで迫られたことがわかるのである。

3 先進国の公的年金改革

（1） 欧米の改革^⑨

一九九〇年代の公的年金改革において、新自由主義にもとづく議論が盛んに行なわれた。それは、個人口座の創設によつて公的年金を解体するものであり、チリで行なわれた改革が有名である。しかし、先進国の一九〇年代の改革ではそれほど先鋭的なものではなく、公的年金の一部を個人口座で運用できるという限定的なものであった。たとえばアメリカでは、ブッシュ大統領が二〇〇五年に大統領教書のなかで社会保障税のうち四%を個人口座に繰り入れ、個人が運用できる案を提案した^⑩。しかし、これは結局法律にはならず見送られた^⑪。

結局改革は一九八三年にレーガン政権下で行なわれたものを引き継いでいる。すなわち、公的年金支給開始年齢を二〇二七年までに六五歳から六七歳に引き上げ、かつ保険料を一〇・八%から一二・四%（一九九〇年以降）とする。支給開始年齢の引き上げは年金支給額の抑制

である。したがつて、アメリカの改革は、保険料の引き上げと年金支給額の引き下げの組み合せであり、財政調整であつて新自由主義の主張するような構造的な改革ではなかつた。

また、ドイツでは一九九二年に（1）年金支給額の賃金スライドを可処分所得スライドに変更する、（2）通常の支給開始年齢前に受給できる早期受給特例を一部例外を除いて廃止する、（3）保険料率を引き上げる、という財政調整措置を行なつた。

さらに二〇〇一年にはこれをさらに強化し、（4）モデル年金（二〇歳から六四歳までの四五年間、平均賃金程度の収入で働いていた場合の受給額）の給付水準を、現役世代の可処分所得の七〇%から段階的に引き下げ、最終的に六七%程度にする（二〇一〇年より実施）、（5）保険料率の上昇を二〇二〇年までは二〇%以内、二〇三〇年にも二二%以内に抑える、と強化策を追加した。いずれも公的年金財政をバランスさせるため、給付を抑え、収入を増加させる政策である。ただし、保険料の高いことへの批判に答えて、給付水準の抑制によつて保険料の上限を設定している。

スウェーデンの年金改革は少し複雑である。それは、「概念上の拠出立て」という方式を取り入れたからである。大きな変更点としては、（1）税型の基礎年金を廃止する、（2）低年金者のために税を財源とする「保障年金」を設ける、（3）既裁定者（すでに受給している者）の賃金スラ

イドを変更し、スライド幅を削減する、(4)概念上の拠出立てによる自動財政均衡メカニズム（議会の承認を必要としない年金額の調整）を設ける、である。(1)と(3)は給付額の抑制である。

(2)はそれに対する低所得者への保障措置である。
(4)は年金支給額と経済成長のバランスを取るための措置である。年金給付の伸び率が現役世代の所得総額の上昇率を上回る状況が長く続いた場合には、現役世代全体の負担能力と給付費のバランスが崩れ、将来的に年金財政が危機に陥ることになる。そこで、均衡数値を設定し、それが一を上回った場合は自動的に年金額を引き下げる。均衡数値は次の計算式

「(保険料資産 + 積立金残高) / 年金債務残高」で求められる。これが「概念上の拠出立て」である。要するにこれも、給付額の抑制である。したがって、スウェーデンの年金改革も収入と支出のバランスを考慮する財政調整である。基礎年金の廃止という大きな変更点があり、これは再分配構造に大きく影響する。すなわち、垂直的再分配の弱化である。そこで、最低保障年金を設けて一定以下の年金額の者には所得保障をしている。その限りで、垂直的再分配を全している。そこで、全体としては再分配の骨格は変更されたにせよ、残つたと言つてよい。

(2) 日本の公的年金改革

日本の公的年金改革は、大きなものとしては一九八五年改正と二〇〇四年改正がある。日本

の公的年金は公務員の年金から始まり、自営業の国民年金まで継ぎはぎ式に拡大してきた。制度間には格差があり、こうした分立が問題だと認識してきた。その分立を基礎年金の創設によつて整理したのが、一九八五年改正である。

被用者年金は基礎年金に付加される年金という位置づけになり、基礎年金を一階、被用者年金を二階と呼ぶことになった。被用者年金間でも計算式の統一が行なわれ、公務員などの年金が民間企業の水準に引き下げられた。

また、八五年改正では被用者年金の抑制が実施された。図表1の注に示してあるように、支給額の計算式の中に「給付乗率」という項がある。これは一九八五年以前は一〇〇〇分の一〇〇であったが、それを三〇年ほどかけて一〇〇〇分の七・一二五まで引き下げた。計算式上で約三割の減額となる。また、支給開始年齢も六〇歳だったのを約三〇年かけて六五歳にした。

以上、一九八五年改正も二〇〇四年改正も要するに、財政調整に尽くるのであって、公的年

金の構造が変わったわけではない。現役世代の負担を軽減するため、給付乗率の引き下げ（一九八五年改正）およびマクロ経済調整（二〇〇四年改正）が行なわれたが、賦課方式が維持され、世代間の水平的再分配は維持されている。そして、垂直的再分配も右の計算例で示したように維持されている。ここでも、公的年金の再分配構造は変わっていないのである。¹³⁾

4 日本の公的年金財政の将来

二〇〇四年改正は、低成長の長期化と少子化の予想以上の進行に対応する調整であった。保険料の引き上げによる家計・企業の負担増加に答えて、スウェーデンやドイツと同じく保険料引き上げの上限が設定された。その一方

は、「年金額のスライドについて、一人当たり賃金の伸びや物価の変動を基礎としながら、現役人口の減少（現役全体でみた保険料負担率の低下）や、平均余命の伸び（受給者全体でみたと認識してきた。その分立を基礎年金の創設によって整理したのが、一九八五年改正である。被用者年金は基礎年金に付加される年金という位置づけになり、基礎年金を一階、被用者年金を二階と呼ぶことになった。被用者年金間でも計算式の統一が行なわれ、公務員などの年金が民間企業の水準に引き下げられた。

また、八五年改正では被用者年金の抑制が実施された。図表1の注に示してあるように、支給額の計算式の中に「給付乗率」という項がある。これは一九八五年以前は一〇〇〇分の一〇〇であったが、それを三〇年ほどかけて一〇〇〇分の七・一二五まで引き下げた。計算式上で約三割の減額となる。また、支給開始年齢も六〇歳だったのを約三〇年かけて六五歳にした。

以上、一九八五年改正も二〇〇四年改正も要するに、財政調整に尽くるのであって、公的年

金の構造が変わったわけではない。現役世代の負担を軽減するため、給付乗率の引き下げ（一九八五年改正）およびマクロ経済調整（二〇〇四年改正）が行なわれたが、賦課方式が維持され、世代間の水平的再分配は維持されている。そして、垂直的再分配も右の計算例で示したように維持されている。ここでも、公的年金の再分配構造は変わっていないのである。¹³⁾

図表3 モデル年金の増加

	0.5%成長	倍率	1%成長	倍率
2030年	150万円	1.08	173万円	1.25
2045年	167万円	1.21	201万円	1.46

図表4 公的年金の対国民所得比率

	0.5%成長	1%成長
2030年	13.1%	13.5%
2045年	14.3%	14.2%

て検証した。二〇三〇年および四五年に公的年金と国民所得がどのくらいの水準になつてゐるかを考え、国民所得に対する公的年金の割合を計算した。公的年金のマクロ的な比重をみよう計算した。

図表5 国民年金の滞納・免除状況（2012年）

	総数	1号期間 滞納者	滞納者率	申請全額 免除者	学生納付 特例者	若年者納 付猶予者
	17,371	4,551	26.2	2,290	1,714	381
20～24歳	3,730	802	21.5	165	1,617	204
25～29歳	1,902	652	34.3	216	76	176
30～34歳	1,790	633	35.4	257	13	—
35～39歳	1,992	603	30.3	325	5	—
40～44歳	1,854	541	29.2	322	2	—
45～49歳	1,648	434	26.3	285	1	—
50～54歳	1,753	398	22.7	288	0	—
55～59歳	2,702	489	18.1	431	0	—

出典：厚生労働省「平成 23 年国民年金被保険者実態調査」

問題研究所「社会保障給付費」平成一九年度) また、一人当たり平均支給額は厚生年金(年額)が九六・八万円(受給者数二五三三万六〇〇人、支給総額二四兆四二五四億円)、基礎年金(年額)が六三・九万円(受給者数二五九二万五〇〇〇人)となっている(年度ベースの金額)。これを合計すると(基礎年金×二+厚生年金)、支給総額は夫婦で平均二二三・六五になる。一方、高齢人口は、六〇歳以上三五

九三・七万人、六五歳以上二五七六・一万人である。したがつて支給総額四八・三兆円を単純に六五歳以上の人数で割ると一八七・五万円となり、六〇歳以上の人数で割ると一三四・四万円となる。現在は公的年金はほぼ六〇歳支給だが（厚生年金部分は六〇歳から、基礎年金は六五歳からだが六〇歳から減額して繰り上げ也可能）、ほぼ一九六〇年生まれ（男女で多少違がある）から厚生年金も六五歳になるので六五歳以上が受け取ると仮定した。

また、政府のモデル年金に近い額を考え、数値をまるめて二人で平均二三万円（年額二七六万円、一人当たり一三八万円）と考えると、支給総額は五三・〇兆円になる。

他方、国民所得は二〇〇七年で三七四兆円である（国民経済計算、要素価格表示）。経済成長率一%と仮定すると二〇三〇年四七〇兆、二〇四五五年に五四六兆円となる。成長率一%は、一九九一～二〇〇八年の実績値である。しかし人口減少の影響を重く見て〇・五%成長とすれば国民所得は二〇三〇年に四一九兆、二〇四五五年は四四九兆円になる。

さるは総人口と六五歳以上人口の予測値は
二〇三〇年が総人口一億一六六一万八〇〇〇人
六五歳以上人口が三六八四万九〇〇〇人、二〇
四年がそれぞれ一億一三九七万人、三八四〇
万七〇〇〇〇人である。

以上の仮定にもとづき、公的年金総額の対国民所得比を計算すると一〇〇七年では一二・

九%である。これに対し、二〇二〇年では一%成長とすると、対国民所得比は一〇・八%、〇・五%成長で一二・一%となる。また、二〇五年では一%成長で九・七%、〇・五%成長で一一・八%となる。

二〇三〇年でも現在と同じか、やや低く、二〇五年では〇・五%成長でも二〇〇七年よりも比率が低くなっている。

(2) モデル年金額を引き上げた場合の対国民所得比

以上の試算からは、現在のモデル年金程度の平均支給額であれば、マクロ的にはサステナブルであると結論できる。これは、年金支給額の抑制が働いているからである。そこで、経済成長率と同じペースでモデル年金を引き上げた場合を想定してみる。

モデル年金一三八万円は、図表3のように変化する。

その結果、対国民所得比は図表4のように変化する。

たしかに増加はするが、二〇〇七年の一二・九%と比較して、一%程度の増加にとどまっている。高齢者の年金を経済成長のペースで引き上げてもさほど大きな変化はないとして良い。

以上のことから、現在の年金支給額の抑制措置を考慮すれば、財政問題は人口予測が大幅に狂わない限り、心配ないと思われる。しかし、ここで想定されていない問題が大きな影を落と

しつつある。それが、未納者の増加である。最後にこの問題を検討しよう。

(3) 未納者の増加

二〇一〇年一月末の公的年金加入者総数（二〇～五九歳）は六四五七万人、非加入者は八九万人であり、非加入者はさほど大きくなりない。また、加入者のなか、被用者年金は源泉徴収されるので、未納者は少ない。しかし、一号被保険者（被用者でない者）は源泉徴収ではなく自分で納付するので、滞納が発生しやすい。

最新の二〇一二年度国民年金被保険者実態調査によれば、一号被保険者は一七三七万一千〇〇人だが、そのなかで実際に滞納している割合は、平均で二六・二%である。また、年齢別にみると、二五～三九歳が三〇%を越えていてもつとも高い。

しかし、免除者や猶予者も多く、年金額が減額される場合も多いので、将来低年金者になる可能性の人を含めると、比率はもっと高くなる恐れがある。いずれにしても、非典型雇用が増加しているなかで、こうした納付率の状況は将来の無年金、低年金による生活困難層の増加が懸念される。

政府はこれに対し、加入期間の短縮化（二五年から一〇年）や非典型雇用の加入義務づけなどで対応しようとしているが、低年金の解消には必ずしも有効ではない。抜本的な解決策は、税型の基礎年金への移行であるが、政府・自民

党はあまり乗り気ではない。

5 結論

本稿では、日本の例を中心公的年金の制度変化と財政の健全性に関する分析してきた。一九八五年、二〇〇四年の改正によって、財政のサステナビリティはほぼ確保できたとみてよい。

しかし、労働市場の変化による将来の無年金・低年金問題の発生が懸念される。これは、単に年金制度だけにとどまらず、社会保障の所得保障部門全体に関わる問題である。ヨーロッパでも失業の増加により、社会保険による生活保障という二〇世紀の福祉国家システムにほころびが見えてきた。

これに対処するには、税を使った扶助制度を改革する必要がある。現在の公的扶助制度は、一九世紀の懲罰的な色彩がなお残った、使いにくい制度である。二一世紀の人権主義が強まった社会には適合しない。筆者は二一世紀社会政策が、二〇世紀の能力主義的平等主義から非能力主義的平等主義にもとづいたものへと転換しつつあることを指摘している。日本においても、この方向へと進む萌芽がみられる。しかし、この転換は多くの議論と摩擦なしには進展しないと思われる。

(1) 二〇一一年度末の積立金残高は、厚生年金のみでは二二兆四九九〇億円、公的年金全体では

一六七兆八六九四億円である。これを同年度の支給額と比較すると、厚生年金のみ、公的年金全体のそれ、二・八年分、三・四年分に相当する。

これを二〇〇〇年度末の状況と比べると、積立金額は厚生年金のみが一三六兆八八〇四億円（四・八年分）、公的年金全体が一九六兆四七〇六億円（四・六年分）であった。積立金はたしかに減つてはいるが、団塊の世代がすでに年金を受給はじめたことを考えれば、なお大きな積立金額を維持していると言えよう。二〇一一年度の收支は積立金の運用益（三兆六三一五億円）を差し引くと二兆八五〇九億円の赤字である。しかし、約一六八兆円の積立金は赤字額と比較して十分に大きく、財政のサステナビリティに貢献できる金額と言える。

(2) 高山憲之「厚生年金における世代間の再配分」

季刊現代経済四三巻一号（一九八一年）一一四～一二五頁。やむに同「厚生年金制度の基本的問題

点」経済研究（一橋大学経済研究所）三四巻三号（一九八三年）二三一～二三九頁では後代からの拠出が、年金受給者の中の高所得層に多く回される」とになることを指摘し、世代内でも不平等が起きたと指摘している。

(3) 跡田直澄・大竹文雄「税制改革と公的年金制度」季刊・社会保障研究二五巻一号（一九八九年）七六～八六頁。なお、この論文で言う「年金」が厚生年金なのか、国民年金なのかは記載されておらず、不明である。

(4) これを「スライド率」という。正確には「公的

年金全体の被保険者の減少率 + (高齢者の) 平均余命の伸びを勘案した一定率（〇・一一%）である。

(5) 平均標準報酬とは、手当を含む賃金総額の公的年金制度加入期間について平均したものである。

二〇〇三年四月以降は、月例給だけでなくボーナスを含む総報酬にもとづいて計算することになった。しかし、いじでは煩雑を避けるためそれ以前の方式のままとした。

(6) 給付率は、被保険者の生まれた年によって異なる。年金額を後の世代ほど引き下げるため、段階的に給付乗率が小さくなっている。一九四六年四月一日以降の出生の者はすべて二〇〇〇分の七・一一五となる。いじでは、この数値を用いた。

また、二〇〇三年四月以降の総報酬制への移行にともない、給付乗率も変わった。一九四六年四月一日以降の出生の場合は五・四八一である。いじでは、簡便化のためそれ以前の数値のままとした。

(7) いの免除月数の計算は実際には、四つの部分の合計月数になる。

(8) 公的年金は、フルタイムでなければ適用されない」となることを指摘し、世代内でも不平等が起きたと指摘している。

(9) 以下のアメリカ、ドイツ、スウェーデンの年金改革について主として、厚生労働省「諸外国における年金改革の要点」（社会保障審議会年金部会（第三回）配付資料、二〇〇二年四月一九日）によった。出典は <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200001q122.pdf> 二〇一一年五月一五日閲覧)。

(10) George W. Bush, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union February 2, 2005" (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58746> 2013年5月15日閲覧)。

(11) 中川秀空「アメリカの年金財政の展望と課題」リファレンス（国立国会図書館）二〇一〇年一月号。

(12) 厚生労働省「第三回社会保障審議会年金部会平成二二年九月二九日」資料2、五頁 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200001q0wzatt/2r985200001q122.pdf> 二〇一一年五月一五日閲覧)。

(13) いのについては、拙稿「公的年金における再分配問題」一橋大学研究年報・社会学研究四二号（二〇〇四年三月）、同「公的年金改革の総括」日本年金学会誌（日本年金学会）二六号（二〇〇六年一月）、同「公的年金における公正とは何か」手塚和彰・中達裕也（編）『変貌する労働と社会システム』（信山社、二〇〇八年）所収を併せて参照されたい。

(14) 高田一夫「個的社会の社会政策—二一世紀社会政策の方向」社会政策四巻二号（二〇一一年一〇月）七〇～八一頁。同「社会政策の国家論—西村謙通の社会政策理論の意義とその問題点の克服」社会政策四巻三号（二〇一三年三月）一〇九～一九頁。同「二一世紀の社会政策の方向—個的社會政策—社会政策一巻一号（二〇一〇年六月）一～二頁、参考。

(たかだ かずお)