

報 道 発 表

平成17年8月17日

「社会保障に関する研究会」報告書

1. 研究会の目的・問題意識

少子高齢化の進展が見込まれる中、年金・医療・介護など社会保障制度のあり方が問われています。

社会保障に関する論点としては、今後受益と負担はどうなっていくのか、負担（保険料負担、税負担、利用者負担）と給付をどのように見直すべきかという問題のほか、国の財政との関係では真に公的保障に委ねざるを得ない範囲はどこまでかといった点も重要な検討課題となっています。

そこで財務総合政策研究所では、持続可能な社会保障制度を構築するための諸課題について年金、医療、介護、福祉等を含めた社会保障体系を一体として分析・研究し、社会保障制度改革に向かう手がかりを提供することを目的として「社会保障に関する研究会」（座長：貝塚啓明中央大学研究開発機構教授・財務総合政策研究所名誉所長）を設けて検討してきました。このたび研究会の成果を踏まえ、メンバーによる分担執筆により、報告書をとりとまとめました。

2. 報告書のポイント

（1）受益と負担の世代間格差と高齢者の所得格差の実態

受益と負担の世代間格差

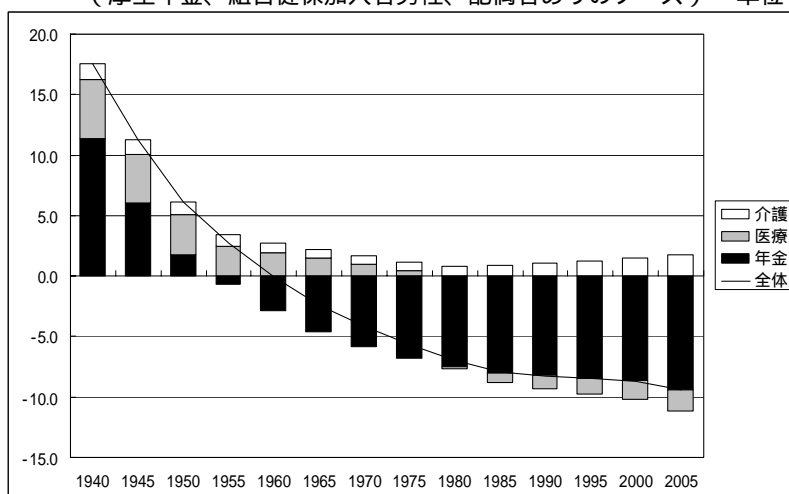
公的年金の世代間の負担と給付の格差について、生涯受給率（生涯受給額 / 生涯賃金）から生涯保険料率（生涯保険料 / 生涯賃金）を差し引いた生涯純受給率を計算した鈴木論文では、高齢世代の大幅な受取超過となったことが示された（運用利回りで割り引いた現在割引価値で計算）（【図1】）。

例えば、1940年生まれの世代（現在65歳）では11.3%の受取超過、他方、2005年生まれの世代は9.4%の大幅な支払超過となり、両世代間の生涯純受給率格差は20.7%、仮に生涯賃金を3億円とすると、両世代間の純受給額の格差は6000万円以上となる（【表1】）。

同様の計算で年金に医療・介護を合算すると、両世代間の生涯純受給率格差は27.0%（1940年代生まれの世代は17.6%の受取超過、2005年生まれの世代は9.4%の支払超過）となり、年金と同様の計算をすれば、両世代の格差は8100万円にも達している。医療においては、高齢化の進展によって生涯純受給額の格差が拡大している一方、介護においては、公費の投入があるため、どの世代も受取超過となっている。

図1 社会保障全体の生涯保険料率と生涯受給率の差

(厚生年金、組合健保加入者男性、配偶者ありのケース) 単位：%



[鈴木論文]

- (注1) 生涯保険料率は生涯賃金(現在割引価値・実質価格ベース、各値は厚生労働省想定に同じ)に対する生涯に支払う保険料額の割合(現在割引価値・実質価格ベース、各値は厚生労働省想定に同じ)、生涯受給率は、生涯に受け取る年金・医療・介護受給額合計(現在割引価値・実質価格ベース、各値は厚生労働省想定に同じ)の生涯賃金に対する割合である。なお、割引率には運用利回りをを用いている。
- (注2) 受取額には、配偶者の基礎年金、遺族年金、障害者になる場合の確率を考慮した生涯年金などを平均余命を考慮して計算に入れている。平均余命は平成15年度の簡易生命表を用い、60歳時点の平均余命を元に計算。
- (注3) 保険料には、事業主負担分も含まれる。

表1 社会保障全体の生涯純受給額 単位：万円

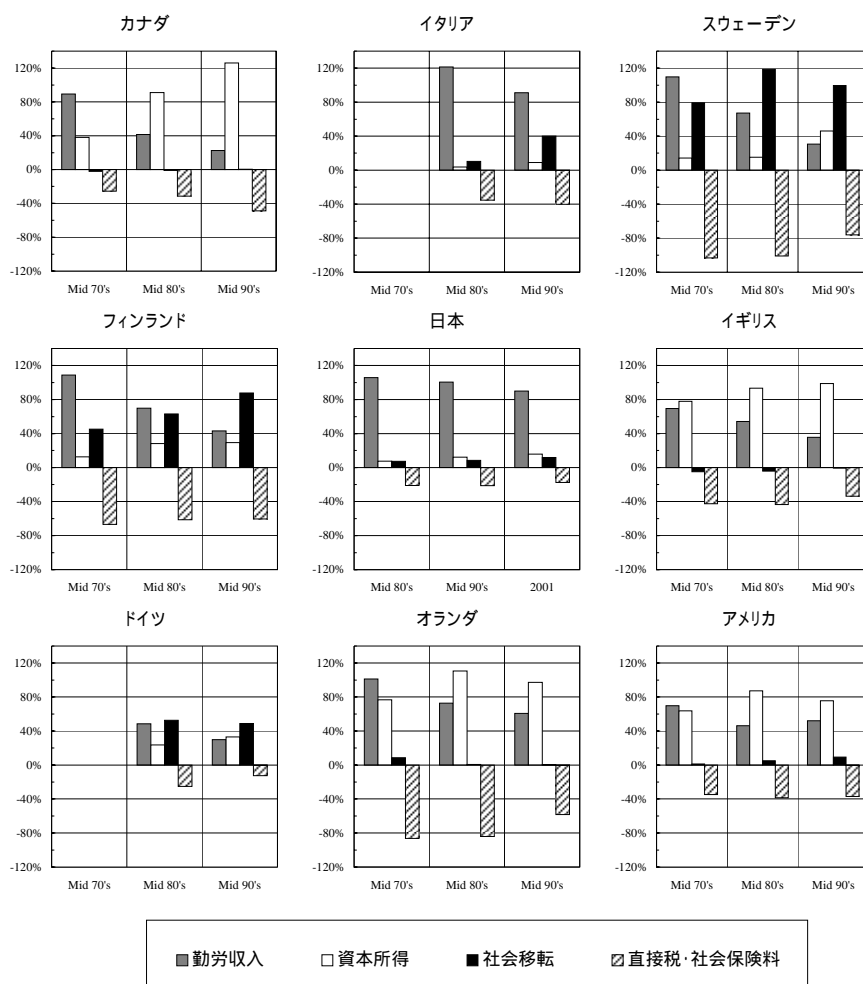
| | 年金 | 医療 | 介護 | 全体 |
|------|--------|-------|-----|--------|
| 1940 | 3,397 | 1,479 | 403 | 5,279 |
| 1945 | 1,802 | 1,212 | 372 | 3,386 |
| 1950 | 516 | 997 | 312 | 1,825 |
| 1955 | -207 | 733 | 286 | 811 |
| 1960 | -848 | 589 | 233 | -26 |
| 1965 | -1,382 | 441 | 205 | -735 |
| 1970 | -1,751 | 295 | 196 | -1,260 |
| 1975 | -2,048 | 141 | 201 | -1,706 |
| 1980 | -2,260 | -47 | 227 | -2,080 |
| 1985 | -2,403 | -225 | 259 | -2,369 |
| 1990 | -2,453 | -351 | 321 | -2,484 |
| 1995 | -2,532 | -384 | 380 | -2,537 |
| 2000 | -2,596 | -472 | 453 | -2,615 |
| 2005 | -2,823 | -525 | 527 | -2,821 |

[鈴木論文]

(注) 生涯純受給率を生涯賃金に乗じて金額ベースに直したものの。生涯賃金は、労働政策研究・研修機構「ユースフル労働統計」によれば、2000年度大卒の生涯賃金は約3.1億円、高卒は2.8億円なので、間を取って3億円とした。

なお、1945年生まれ(現在60歳)の世代の厚生年金(片働き夫婦世帯)を例にとると、厚生労働省の推計では、給付・保険料比率は2.6倍(保険料は本人負担分のみ、2004年の年金改正後)とされているが、田近・古谷論文では、保険料のうち事業主負担分も本人負担に転嫁(保険料全額本人負担として計算)、基礎年金のうち2分の1の国庫負担を年金給付額から控除、といった修正を加えて計算した結果、給付額・保険料負担額比率は0.9倍となり、負担が給付を上回る結果となった。これに続く世代以降も0.7倍以下と1を割っている。

図2 高齢者間の所得格差に対する各所得要素の相対的寄与率
 - 1970年代半ば、80年代半ば、90年代半ば、2001年（日本のみ） -



(注) 寄与率の分解方法は、Shorrocks (1982)に基づく。所得格差の大きさを 100%として計算。

「資本所得」は主に私的年金、「社会移転」は主に公的年金。

(出所) Yamada (2001) および山田 (2004)

〔山田論文〕

高齢世代の所得格差の実態

受取超過となっている高齢者層について、国際比較の観点からみると、日本では高齢者の所得格差は就労世代に比べてかなり大きくなっており、貧困層が多く、低所得層の所得水準も低いという特徴があることが山田論文において示された。このように日本の高齢者層の所得格差が大きい要因としては、年金をもらいながら働く高齢者が他の国に比べて多いため勤労収入の格差が所得格差に反映されていること、直接税・社会保険料の所得格差縮小機能（高齢者間）が国際比較でみて相対的に小さいことが指摘された（【図2】）。

(2) 社会保障制度改革の方向性(年金・医療・介護・生活保護)

年金・医療・介護など社会保障制度全体の改革の方向性について論じたものに**土居論文**、**駒村論文**がある。

土居論文では、年金・医療・介護について、所得再分配と保険の機能を明確化すべきだとしている。すなわち、年金では、基礎年金部分は老後の生活費を最低限保障する役割を担っているため所得再分配機能に特化し、所得比例部分は勤労期の所得が一定程度反映される形で、老後のリスクに備えた保険の機能を担っていることから保険機能に特化することが望ましいとしている。年金と同様に、医療保険(特に高齢者医療)や介護保険で現役世代から高齢世代への所得再分配が行われている部分もあり、所得再分配機能と保険機能を区分して制度設計を行うことが重要であるとしている。

また、**駒村論文**では、年金給付額については一定の枠組みがはめられたことから、医療・介護保険について、支出を抑制すべきだとしている。また、保険者に財政責任を持たせるための職域別から地域別への変更(被用者保険と国民健康保険の都道府県単位への再編)も検討すべきとするとともに、マクロ経済スライドによって基礎年金が生活保護基準を大きく下回ることも考えられるため、生活保護についても科学的・統計的な最低所得保障水準を設定することによりその給付水準を見直すべきであるとしている。

(3) 公的年金改革の視点 - 公的年金制度の問題点と年金改革の方向性 -

2004 年年金改革の評価

2004 年年金改革については、保険料の上限設定、マクロ経済スライド制の導入、有限均衡方式の導入、国庫負担の引上げによる保険料への依存度引下げ、一定以上の所得がある高齢就労者の年金給付削減などの改革について、世代間の受益と負担の格差をある程度是正したという前向きな評価がなされた。例えば、**土居論文**では、基礎年金の財源として税負担による部分を増やす方向が示されたことは、基礎年金の所得再配分機能を高めることを意図しているならば評価できるとしている。

他方、「現状の仕組みを維持しつつ、年金財政のつじつまだけを合わせた改革(**田近・古谷論文**)」、「過去債務の切り込みは限定的(**小塩論文**)」、「(改正による)変化の規模は生涯純受給率で1~2%ポイントにとどまる(**鈴木論文**)」といった点で抜本的な改革とはなっていないという見方も示された。

また、2004 年改革の問題点として、「基礎年金と生活保護給付水準とのアンバランスの拡大(**西沢論文**、**駒村論文**)」を指摘する意見もみられたほか、**駒村論文**では、給付水準について現役世代の平均的年収の50%を保証したが、人口推計を上回る少子化の進展があれば実現困難になることや、未納対策が不十分であるといった問題点も指摘された。

基礎年金の役割と財源

）世代内の格差是正（所得再分配機能の強化）

山田論文では、公的年金は就労できなくなった高齢者に所得保障をするという目的があることから、公的年金には防貧機能をもつ最低保障年金導入が望ましいとしている。なお、駒村論文も最低保障年金制度を志向しているが、自営業者と雇用者の所得捕捉に格差があることが制度導入の阻害要因になっていることを指摘している。

また、西沢論文では、わが国の基礎年金の負担方式（定額方式）をイギリス、アメリカ、スウェーデンのような定率負担にすることなども検討の余地があるとしているほか、諸外国にみられるような育児、介護、失業期間などの保険料支払い免除期間化など、年金の満額給付条件緩和措置の導入も考えられるとしている。

）基礎年金の財源

社会保険方式と税方式の比較においては、前者は負担と給付が結びついているのに対し、後者はその関係が明確でない点に大きな相違があるとされる。西沢論文では、厚生労働省はわが国の基礎年金を社会保険方式としているが、賦課方式で運営されている年金制度において負担と給付の関係はそれほど明確でないこと、イギリスの国民保険料も強制性、課税最低限に相当する下限所得の存在など税に近い性格を持っているほか、アメリカではそもそも社会保障税と呼ばれていることなどから、社会保険料か税かという二分法を見直すべきとしている。土居論文では、基礎年金部分については社会保険料として徴収する必然性はないが、年金保険料の徴収がうまくいかないことを理由に財源を税に頼ることがあってはならないとしている。

また、土居論文では、今後、国庫負担が基礎年金などの所得再分配機能を強化する方向で用いられることが望ましいとしている。

賦課方式か、積立方式か

鈴木論文では、賦課方式の公的年金は将来世代にとって大幅な支払超過となるため、その縮小が望ましいとしたうえで、公的年金で賄えない生活費は個人年金や企業年金といった民間の年金や貯蓄（積立資産）で賄うことになることから、年金全体に占める公的年金の縮小は賦課方式から積立方式への移行、もしくは積立方式の部分的導入に他ならないとしている。また、土居論文は、同じ給付額で賦課方式の方が積立方式の方よりも保険料が低くなるのは、概ね人口増加率＋所得増加率よりも利子率が低くなるケースであるが、人口増加率がマイナスとなる見込みであること、政府債務が極端に累増した場合は1990年代末のような低金利水準が今後も実現するとは考えにくいことなどから、年金の財政方式としては積立方式が有利になるとしている。さらに、田近・古谷論文も積立方式に移行すれば、過去債務をいったん顕在化させたいうで高齢者、若年者、将来世代の全体を考慮しつつ財源の調達方法を検討できることを、メリットとして指摘している。

過去期間の年金純債務の償還の必要性とその財源

）世代間の格差是正（過去期間の年金純債務の償還）

鈴木論文では、年金を通じた世代間の助け合いは、社会保障制度が存在しなければ介護などを通じて親への所得移転が行われると考えられること、戦争や戦後の混乱期に資産を失った親世代への保障という見方もあることなどから、ある程度正当化できるが、60年の生年の隔たりによって年金純受給額に大きな格差が生じることは許容できず、量的な格差縮小こそが重要であるとの立場をとっている。

また、田近・古谷論文でも、公的年金問題の本質を「年金過去債務をどのように返済するかである」と捉えており、賦課方式を続け年金過去債務を将来世代の賃金への課税によって返済する従来の仕組みから、どのようにして幅広く負担財源を求め、負担の公平を達成するかが改革の課題であるとする。

小塩論文でも過去期間の年金純債務の償還が重要である点では田近・古谷論文と同様の視点に立つが、過去債務を誰がどのように償還するかが重要であるとみる。すなわち、年金純債務の償還を若年世代と将来世代に委ねるかぎり、積立方式への移行も含めあらゆる改革案は公的年金を巡る世代間格差を抜本的に是正できないとみている。

）過去債務償還のためのさまざまなアイデア

過去期間の年金債務を、誰が、どのように返済するかについて、示された見解を整理すれば以下のとおりになる。

a) 高齢者負担

小塩論文では、公的年金の持続可能性を高め、世代間格差を是正するためには高齢世代にも給付引下げあるいは追加的負担を求め、年金純債務の償還にあてるべきだとしている。

また、田近・古谷論文も、高齢者への負担を求める点で前者と同様の立場に立つが、具体策として高齢者への税の優遇を見直すべきであるとしている。すなわち、現役世代と年金生活者で、同額の所得を得ている人々を比べると税の負担に2倍近い格差があることから、年金生活者にも現役世代と同等の税負担を求めるべきであることを主張している。

b) 過去年金債務返済のための特別税の創設

田近・古谷論文では、年金に関する税負担はこれまで、基礎年金給付額の国庫負担ということで限定的に考えられてきたが、特別税を創設して過去年金債務を返済することも議論する必要があるとしている。

c) 幅広く多様な社会保障財源

ドイツ、フランスではすでに保険料率が高いため、付加価値税の引上げ、環境税の一部（ドイツ）や所得税よりも課税ベースが広い一般社会税（フランス）の導入などが社会保障財源として繰り入れられており、社会保障給付の増大が社会保険料の増大に結びつかないような工夫がなされていることが田近・古谷論文や駒村論文で紹介された。また、山口論文ではアメリカの社会保障税（社会保険料に相当）については所得税の所得控除の対象

とならないため、課税ベースが広がっていることが紹介されている。

公的年金の規模（給付水準）、生活保護との関係、私的年金との関係

西沢論文は、基礎年金の水準を生活扶助水準との関係で論じており、拠出原則を重視し、拠出インセンティブを維持するのであれば、基礎年金の給付水準は生活保護のそれに比べて相対的に魅力的である必要があるとしている。

公的年金が縮小された場合の補完的役割を企業年金などの私的年金が果たし得るかということについて、山口論文では、企業年金のリスクカバーの程度は公的年金に比して十分ではないものの、老後の所得保障を補完するシステムとして現に多くの受給者が存在し定着している実態を踏まえ、一定の役割を評価している。また、企業年金の今後の動向については、今後企業年金に必要な要件として、資本市場の変化に柔軟に対応でき、制度の持続性があること、老後の所得保障としての機能を十分果たすものであること、多様な働き方の従業員から支持される簡明性と携帯性を持ち合わせていることが望ましく、こうした観点から今後の動向を展望すると、年功序列型の最終給与比例方式の給付体系は減少し、キャッシュバランス制度¹や確定拠出年金など個人勘定残高に基づいて給付の額が決まる制度のウェイトがますます高まっていくとの見方が示された。

年金の部分民営化² - 後世代の年金給付額を増やす工夫

年金民営化については田近・古谷論文が積極的な評価を与えている。すなわち、田近・古谷論文では、後世代への給付に配慮して部分的にでも民営化を行えば、その運用収入によって同じ保険料で給付を増加させることが可能であり、厚生労働省の推計では1%の保険料で68兆円の収入が上がるため、保険料をどのように調達するかの問題はあるが、3%(200兆円)の保険料を民営化年金とし、そこから上がる利回りで後世代の年金給付を大幅に増加させることも検討すべきであるといった提言を行っている。この関連で、スウェーデンでは、保険料率18.5%のうち2.5%は民営化年金に割り当てられているが、この部分が年金給付を引き上げており、スウェーデンの改革はこうした民営化部分があって初めて成立したと位置づけている。

(4) 医療・介護

2004年改革で年金給付に一定の枠がはめられたことから、今後の社会保障費の抑制は医療・介護支出の抑制が焦点となる。

駒村論文は公的医療保険について、医療費を抑制する手法として医療サービス水準のチェック等保険者の保険者機能の強化のほか、診療報酬の包括払い方式化や診療内容の標準化も検討すべきとしている。また、介護については介護予防についてインセンティブが働

¹ 確定給付と確定拠出の性格を併せ持つ企業年金。

² ここで言う民営化とは積立方式による個人年金と同様保険料と給付の関係が保険数理的にみてフェアな状態であり、年金への政府の関与が取り除かれた状態を指す。

くような制度設計が重要であるほか、ケアマネジャーの質の問題や介護認定のあり方も問題視している。さらに、高齢者介護と障害者介護の一元化も今後の課題となるが、これには障害者の生活状況や介護に関する研究の蓄積が不可欠であるとしている。

なお、現在、介護保険財政逼迫の打開策として第 2 号被保険者（40 歳以上 65 歳未満）の対象を 20 歳以上に広げる案が提示されているが、土居論文では、「保険」である以上、第 1 号被保険者（65 歳以上）の保険料をさらに引き上げることで対応すべきとしている。

3. 各章の要約

第1章 現在の社会保障制度の下における世代間受益と負担の見通し

東京学芸大学教育学部助教授 鈴木 亘

公的年金（厚生年金および国民年金）について、運用利回りで割り引いて計算した生涯受給率（生涯受給額／生涯賃金）から生涯保険料率（生涯保険料／生涯賃金）を差し引いた生涯純受給率に関するシミュレーションの結果をみると、1940年生まれ（現在65歳）の世代は11.3%の受け取り超過、2005年に生まれた世代は9.4%の支払い超過となっており、両世代の生涯純受給率格差は20.7%、仮に生涯賃金を3億円とすると、6000万円以上の格差が生じることになる。2004年の年金改革により、公的年金のシェアが下がったことは格差是正に関して一定の評価はできるものの、改革による生涯純受給率の格差是正効果は1～2%ポイントにとどまっており、今回の改正が世代間の不公平感解消につながったとは言いがたい。

また、年金・医療・介護の世代間格差を合算した生涯純受給率でみると、1940年生まれは17.6%の受け取り超過、2005年生まれは9.4%の支払い超過、両世代の格差は27.0%、生涯賃金を3億円と仮定すると、両世代の差は8100万円にも達している。

こうした世代間格差については、社会保障がなければ介護などにより親への所得移転が行われることから、「世代間の助け合い」をある程度正当化できる。しかし、60年の生年格差で、8000万円を超える格差が生じることが許容できる水準を超えている。

社会保障制度という世代間のゼロサム・ゲームのもとではどのような財政方式をとるにせよ、「得」をしている世代の既得権益に踏み込まざるを得ず、世代間で妥協できる所得移転水準を協議し、合意形成を図ることが不可欠である。

第2章 社会保障における保険機能・所得再分配機能と国庫負担のあり方

慶応義塾大学経済学部助教授 土居丈朗

社会保障の基本的な役割は所得再分配機能と保険機能に分けられる。この観点から、公的年金のあり方を述べれば、基礎年金部分については老後の生活費を最低限保障する役割を担っているため所得再分配機能に、報酬比例部分については、老後のリスクに備えた保険の機能を担っていることから保険機能にそれぞれ特化することが望ましい。

また、それぞれの部分の規模・政府の関与のあり方についてみると、報酬比例部分は加入者が自分自身で決めればよく、政府が決める必要はない。他方、基礎年金部分は所得再分配機能を果たすことが一つの目的であるから公的に運営する必要があり、かつその規模も政府が決める必要がある。ただし、現在の基礎年金部分の規模はまだ大きく、将来的にもう少し縮小する必要がある。

2004年の年金改正で基礎年金の財源として税負担による部分を増やす方向が示されたことは、基礎年金の所得再分配機能を高めることを意図しているならば評価できる。しかし、

年金保険料の徴収がうまくいかないことを理由に財源を安易に税に頼ることによって国庫負担割合を高めようとするのは断じてあってはならない。

介護保険や医療保険についても、年金同様、所得再分配機能と保険機能とを分けて考える必要がある。例えば現行の介護保険は保険の加入年数とは無関係に給付（介護サービス）が受けられ、介護サービスの給付もおのずと第1号被保険者（65歳以上の被保険者）に偏ることになり、勤労者世代から高齢者世代へ所得再分配が行われていることを意味する。

現在、介護保険給付の第2号被保険者（40歳以上65歳未満）の対象を40歳から20歳に広げる案が提示されているが、こうした措置は若年者から高齢者への所得再分配を行うことはできても、保険としてリスクをよりよく分かち合う構造にはなっていない。介護保険財政状況を改善する必要があるなら、第1号被保険者の保険料をさらに上げるべきだ。

第3章 医療・介護・年金と最低生活保障

- 社会保障横断的な改革の視点

東洋大学経済学部教授 駒村康平

制度横断的な改革を考える場合に、基礎年金が引き下げられる中で年金水準と医療・介護の保険料、自己負担額との整合性、生活保護とのバランスを考慮する必要がある。

2004年の年金改革は将来の保険料の上限を法定化し、マクロ経済スライド方式を導入するなど、世代間の受益と負担の不公平を一定程度改善することができたが、他方、50%の給付水準保障の実現困難、不十分な未納対策、マクロ経済スライド導入に伴い実質15%切り下げられた基礎年金水準と生活保護給付水準とのアンバランスという問題が残った。

社会保障の担うセーフティーネット機能に関し、最低保障年金の導入が検討課題となる。しかし、日本では、主に自営業者の所得捕捉が困難であることが、最低保障年金導入の阻害要因になっている。

また、スウェーデンの概念上の拠出立て制度は老後の就業意欲を高め、結果として年金財政や経済成長にも寄与するものとして評価できる。

2004年年金改革で、年金給付額には一定の枠組みがはめられたため、今後、社会保障支出を抑えるには医療・介護の支出抑制が焦点となる。公的医療保険について、医療費の抑制手法として保険者の保険者機能の強化のほか、診療報酬の包括払方式化や診療の標準化、職域別の社会保険から地域別の社会保険への変更も検討すべきである。また、介護については介護予防についてインセンティブが働くような制度設計が重要であるほか、ケアマネージャーの質の問題や介護認定のあり方も問題である。また、高齢者介護と障害者介護の一元化も今後の問題となるが、これには障害者の生活状況や介護に関する研究の蓄積が不可欠である。

年金、医療、介護の財源については、世代内の所得再分配機能には所得や資産に対する税、世代間移転には消費税といったような分かりやすい社会保障制度が望ましいが、所得捕捉が困難であれば、現在のような複雑な財政調整の方法しか選択肢は残らないだろう。

第4章 基礎年金のあり方

- わが国における導入過程と諸外国との比較から

日本総合研究所 主任研究員 西沢和彦

わが国の公的年金制度は基礎年金と報酬比例年金の2階建てであるとしばしば説明されるが、実際には、制度が分立したまま、制度間で財政調整が行われることによって基礎年金が導入されたかのような体裁をとっているものである。

基礎年金の給付水準について、2004年の年金改正によってマクロ経済スライドが導入されることにより、2023年度の新規裁定年金水準が15%引き下げられると、生活保護の水準がこれまでどおり（賃金の伸びに応じて）改定されるのに伴い、基礎年金の給付水準との差が一層拡大していくことが問題である。

わが国の基礎年金制度を諸外国と比較した場合、保険料の負担方法について、わが国が定額であるのに比べ、所得に応じた定率負担、あるいは累進的な負担構造になっている例もある。また、諸外国では育児、介護、失業などの期間は必要な保険料支払い期間から控除されるか、政府が保険料の肩代わりをするといった措置が講じられている例がある。

基礎年金改革の方向としては、1階と2階を明確に分離し、1階の所得再分配機能を重視すべきであり、拠出原則を重視する場合、給付水準は生活保護に比べて相対的に魅力的である必要がある（基礎年金給付を上げるか、生活保護の生活扶助を引き下げるか、その両方を組み合わせることが必要）。また、財源調達方法は所得再分配の機能、諸外国の例からみて、税か社会保険料かという二分法を見直すべきであり、仮に税で徴収する場合には徴税コストの点なども考慮すると、直接税より間接税の方が望ましい。

第5章 社会保障のあり方と財源 - 年金民営化の意義

一橋大学大学院経済学研究科教授 田近栄治

福岡大学経済学部助教授 古谷泉生

給付額・保険料負担額比率について1945年生まれの世代（現在60歳）の厚生年金（2004年年金改革後、片働き夫婦世帯）を例にとり、厚生労働省の推計をもとに、保険料のうち企業負担分も本人負担に転嫁される、基礎年金のうち2分の1を税負担としてこの分年金給付額から控除する、こうした修正を加えて試算すると、0.9倍（厚生省労働省の説明では給付・保険料比率は2.6倍）と元本割れ（負担が給付を上回る状態）となった。その後の世代も1倍を割り込んでいる。

年金改革の真の課題は、賦課方式年金による年金過去債務をどのように返済するかである。賦課方式を続け年金過去債務を将来世代の賃金への課税によって返済する仕組みから、どのように幅広く負担財源を求め、負担の公平を達成するかが改革の課題となる。

過去年金債務を返済する具体策として、高齢者自身の負担（受給年金のカットは無理でも優遇的な税控除を撤廃）を求めることが考えられるほか、過去年金債務清算のために特

別税を創設することも議論する必要がある。その際、社会保障財源をこれ以上社会保険料に求められないという状況の下、付加価値税の引上げや環境税の一部が社会保障財源として投入されているドイツや、所得税よりも課税ベースが広い一般社会税を導入したフランスなど、社会保障給付の増大が社会保険料の増大に結びつかないような工夫がなされていることも参考となる。

あわせて、保険料をどのように調達するかの問題があるが、同じ保険料で給付の増加をもたらすため、部分民営化を検討すべきである。1%の保険料で68兆円の収入が上がるため、3%（200兆円）の保険料を民営化年金として、その運用収益で、後世代の年金給付を大幅に増加させることも可能である。

また、年金民営化に伴ういわゆる「二重の負担」の問題については、年金過去債務の返済を後世代の保険料に限定するために生じてくる問題であるが、年金過去債務の返済財源を後世代の保険料のみに限定する必要はない。

第6章 バランスシートから見た年金改革の課題

- 年金純債務の償還と世代間格差の是正

神戸大学大学院経済学研究科教授 小塩隆士

日本の公的年金は巨額の年金債務を抱えており、公的年金の持続可能性を確保するためには過去債務に手をつけない限り、公的年金を巡る世代間格差を是正することはできない。

2004年年金改革の評価についてはマクロ経済スライドによる過去債務の切り込みは限定的であり、国庫負担の引き上げについても高齢者向け優遇税制の見直しなど年金受給者の負担の引き上げがその財源の一部になっているものの、残りの大部分は若い世代や将来世代の負担の純増につながるものであり、公的年金が抱えてきた世代間格差という問題は、あまり改善されていない。公的年金の持続可能性を高め、世代間格差を是正するには高齢世代にも債権放棄（給付引下げ）か追加的な負担を求めることにより、年金純債務の償還を手伝ってもらうしかない。

そのためには、保険料や税負担をこれ以上引き上げずに、毎年度得られる収入の範囲内（保険料は13.58%に据置き、国庫負担も3分の1、積立金の運用益・取り崩し）に年金給付をとどめる方式に移行することもひとつの方法（将来期間の純損失は減少するという意味で世代間格差是正にも資するといえる）であり、積立金の取り崩しの前倒しは、（若い世代や将来世代から高齢世代に40 - 50兆円の所得移転が行われることになるが、過去債務が削減されることから）そうした改革の実施を幾分容易にする。

年金改革に当たり、年金純債務の償却を若年、将来世代に委ねる限り、積立方式への移行（年金民営化）を含め、あらゆる改革案はネットで見て、効果を生まない。

第7章 雇用と年金

- 高齢期における勤労収入の所得格差・低所得率への影響

慶應義塾大学経済学部助教授 山田篤裕

日本は、OECD 主要国の中で、公的年金受給開始年齢より引退年齢が高いという比較的まれな特徴を持つ国である。それは、「雇用と年金」を組み合わせる高齢者、すなわち「就業している年金受給者」が多いことを意味する。こうした特徴は、高齢者の所得分配（所得格差および低所得率）にも反映されている。

まず、日本の高齢者の所得格差は就労世代のそれと比較してかなり大きい。こうした特徴を持つ国は OECD 主要国の中では日本以外にはアメリカしかない。この日本の高齢者の所得格差は、主に勤労収入から発生している。また、直接税・社会保険料の所得格差縮小機能が相対的に小さいことも理由の一つである。

日本の高齢者の所得分配におけるもう一つの特徴は、貧困率が高く、低所得層の相対的な所得水準も低く、公的年金制度の成熟や世代間移転の拡大にもかかわらず、過去 15 年間にわたり低所得層の相対所得水準にほとんど変化が無かったことである。

財政的な側面から、「雇用と年金」の組み合わせは、結果的に年金給付費を抑制するので魅力的な選択肢かもしれない。しかし、一方でそれに過度に依存することは、就業機会の少ない高齢単身女性等を低所得層に落ち込ませるリスクを発生させている。実際、日本の女性単身高齢世帯の低所得リスクは高く、死別配偶者の勤労収入の途絶が原因である。

少なくとも、貧困・低所得リスクの高さを考えると、賦課方式による社会移転（年金給付）が、低所得層にではなく中所得層に手厚く配分されている日本の現状には問題がある。マクロ経済スライドの導入は、年金額が低い者に対しても同様に給付額引き下げ効果を持っており、高齢期において就労が容易でない者に所得保障をするという年金の本来の目的に立ち戻る必要がある。社会移転の分配方法を変更し、最低保証年金導入等のより高い防貧機能が年金制度に求められる。

第 8 章 企業と年金

横浜国立大学大学院国際社会科学部教授 山口 修

企業年金を巡る最近の環境変化としては、公的年金の給付削減に伴う企業年金に対する期待の高まり、運用環境低迷による企業の掛金負担の増加、退職給付会計に関する国際基準導入と割引率（国債利回り）の低下に伴う債務の現在価値の増加、生産性の向上や雇用流動化の進展に伴う年功序列型の処遇体系の不適合が挙げられる。こうした環境変化の中で、企業がとりうる選択肢としては、掛け金の引上げや給付水準の引き下げといった暫定的な見直しと、厚生年金基金を代行返上し、新たな確定給付企業年金制度に移行したり、企業年金の全部または一部を確定拠出年金などに移行したりするといった抜本的な見直しに分けられる。後者は市場金利等を反映して給付額が決まるため退職給付債務の金利感応度が大幅に低下する性質を持ち、大企業を中心に導入されている。

また、企業年金を含む退職給付制度を一つの制度だけで完結させるのではなく、従業員

のさまざまな選好やライフプランに対応して複数の制度を並列的に組み合わせる方法（制度ミックス）を採用する企業も増えている。

今後企業年金に必要な要件として、資本市場の変化に柔軟に対応でき、制度の持続性があること、老後の所得保障としての機能を十分果たすものであること、多様な働き方の従業員から支持される簡明性と携帯性を持ち合わせていることが挙げられる。このような観点から企業年金の将来像についてみると、年功序列型の最終給与比例方式は減少し、キャッシュバランス制度や確定拠出年金など給付の額が個人勘定残高（仮想的勘定も含む）に基づく制度のウェイトがますます高まっていくのではないかと考えられる。

企業年金は公的年金と比して、年金額に物価スライドがないこと、有期年金が主流であること、遺族給付制度が整備されていないこと、企業倒産なども含め受給権保護が徹底されていないことなど、リスクカバーが不十分な点もある。しかし、近年、物価がデフレ傾向にあることや老後の生活費は加齢とともに減少する傾向にあること、現に企業年金が多くの人にとって老後の所得保障の補完システムとして定着していることなどを考慮すると、企業年金は公的年金の補完制度として一定の役割を果たしうると考えられる。

連絡先：財務省 財務総合政策研究所 研究部

総括主任研究官 寺井 順一

研 究 員 柵山 順子

電話 03-3581-4111（内線） 2251、5348

本報告書の内容や意見は全て執筆者個人に属し、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

「社会保障に関する研究会」メンバー

(敬称略、肩書きは平成17年8月現在)

座長 貝塚 啓明 中央大学研究開発機構教授
財務省財務総合政策研究所名誉所長

座長代理 田近 栄治 一橋大学国際・公共政策大学院長

メンバー(50音順)

小塩 隆士 神戸大学大学院経済学研究科 教授
駒村 康平 東洋大学経済学部 教授
鈴木 亘 東京学芸大学教育学部 助教授
土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部 助教授
財務省財務総合政策研究所特別研究官
西沢 和彦 日本総合研究所 主任研究員
古谷 泉生 福岡大経済学部 助教授
山口 修 横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 教授
山田 篤裕 慶應義塾大学経済学部 助教授

財務総合政策研究所

金井 照久 前財務省財務総合政策研究所長(平成17年5月退任)
林 藤樹 前財務省財務総合政策研究所長心得
浅見 康弘 前財務省財務総合政策研究所次長
足立 伸 前財務省財務総合政策研究所研究部長
葛見 雅之 前財務省財務総合政策研究所総括主任研究官
柵山 順子 財務省財務総合政策研究所研究員