

日本の国民年金制度とその課題

野村 康則*

The national pension system of Japan and the issues.

Yasunori NOMURA *

(Received February 9, 2009)

This paper aims to suggest to reconsider about the current real problems related to the national pension of Japan which consists of basic pension(Kisonenkin) and welfare pension(Kouseinenkin). Especially, I am going touch on the issues of the former one which is Kisonenkin. We would face the rapid growth of the aging society which stands for the ratio of the 65 and older aged people among the total population would surely be more than 25% in 2025. Also the pension amount to be paid to the aged people grow enormously. Among the insured people, 33.7% of them do not pay the premium due to the change of the life style especially for the younger generation. The current Japanese public pension system might face the serious problems without any counter measures. Prime minister Aso is going to change the financial resources of the basic pension from the current Insurance method to the consumption tax system in about 2011, but I would say that the government should, at first, check if what is the real current problem surrounding the national pension before installing the tax increase system.

Key Words : National pension, Consumption tax, Aging society, Insurance method.

1. はじめに

福祉国家とは何であろうか、古くはアダム・スミスの「国富論」から現代に至るまで世界の各国でさまざまな社会福祉論が述べられてきたが、「社会福祉(社会保障)」に関する模範的な例を列挙することは難しい。それは国民が望む公共福祉のレベルとその対価としての税や保険に関する価値観が国民一人一人異なるからである。しかしながら、国民が期待する社会保障とは、国民が負担する税・保険料の見返りとして心身ともに安心・安全・快適な社会生活が送れることに尽きるであろう。日本の社会保障は国民が満足するレベルにあるのかということと残念ながら決してそうではない。現政府与党の抱える最大の眼目は国民年金問題と言っても過言ではない。

近年の少子・高齢化による公的年金財源不足から、若い人達は老後に年金がもらえないのではないかと不安を隠せない。一方では、若者達がまともに働く意欲をなくし、全国に187万人というフリーターを生み出している。こうしたフリーターはじめ、国民年金の未納者は平成18年度で実に33.7%に上り、年金財政を大きく圧迫する要因となっている。若年層が高齢者の年金を負担する、という「世代間扶助の原則」は最早崩壊寸前である。

2. 高齢社会における日本の公的年金

世界一長寿国である日本は先進国中、最も高齢化(全人口に占める65歳以上の占める割合が25%以上に達した状態)の進展が早いため、当然ながら政府財政に占める年金への給付負担比率も年々高くなっている。また年金生活者にとっては、年金だけが唯一生計の糧である。ここでは、年金生活者の実態を調査し、高齢者が年金にどれだけ生活を依存しているかを考えてみたい。そして、日本における現状の公的年金制

* 大学院工学研究科ファイバーアメニティ工学専攻

* Fiber Amenity Engineering Course, Graduate School of Engineering

度の課題を考察する。本論で取り扱う「年金」とは企業年金や私的年金を除くいわゆる「公的年金」を指す。

2.1 公的年金の給付と加入者動向

2006年度における日本の社会保障事業(国民年金、厚生年金、政府管掌健康保険、船員保険及び医療)の給付の規模は44兆2千億円となっており、年々増加の一途を辿っている。医療給付は2002年度とほぼ同水準にあるが、年金給付が11.8%も増加しているのがわかる。また公的年金の受給者数は図表1のように、2002年を100とすると、2006年度では121.7%と5年間で約22%の増加となっており、年金の給付増加を裏付ける要因の一つとなっている。

図表1 社会保障事業規模と老齢年金受給者数
(単位:億円)

年度	年金 給付額	医療 給付額	合計	老齢年金 受給者数 万人
2002	358,713	40,924	399,637	1,796(100.0)
2003	370,927	38,222	409,149	1,889(105.2)
2004	379,541	39,151	418,692	1,982(110.4)
2005	391,753	40,321	432,074	2,083(116.0)
2006	401,198	40,867	442,065	2,186(121.7)

出所: 社会保険庁「平成18年度社会保障事業の概況」
1頁表1及び6頁表6より筆者作成

注:()内は2002年度を100とした指数

一方、公的年金の加入者数では、男子は3,594万人となっており、前年度比6万人(0.2%)の増加、女子は3,445万人で、前年度比12万人(0.4%)増加となっており、受給者の増加に比べ、加入者がほぼ横ばい、であるという事実が、現在の年金財政の歪みを物語っている。

2.2 高齢者化社会への急速な進展

日本の社会は典型的な少子高齢社会である。人口高齢化の要因の一つは出生率の低下と死亡率の低下および平均寿命の大幅な伸びである。欧米でも高齢化の波は例外ではなく、それぞれピークに達しつつある。国立社会保障・人口問題研究所が2002年1月に予測した「日本の将来推計人口」によると日本における65歳以上の人口比率は2020年には22.54%に達し、2030年には27.85%となり、4人に1人以上が高齢者という世界に類を見ない急激な高齢社会に突入しつつある。また2008年7月31日厚生労働省の発表によると、日本の平均寿命は1950年代には先進国中、最低だったが、2007年度は男性が79.19歳、女性は85.99歳で世界一の長寿国へと大幅に躍進している。人口高齢化の要因は、一つには出生率の低下であり、

もう一つは死亡率の低下である。人口を保つのに必要とされる特殊出生率は2.1以上であるが、1989年には1.57人、1990年には1.53人と大きく下回り、1.53ショックという言葉が生まれた。1990年国民生活基礎調査(旧厚生省)では子供のいない世帯が全世帯の61.3%に達しているとされている。第二医学・医療技術の進歩によって死亡率は、1947年の14.7/1000から1989年の6.5/1000へと低下した。もちろん、医学・医療技術の進歩は高齢者の長寿に貢献しただけでなく、全体的にとりわけ、乳児死亡率を激減させたことで高齢人口比率(65歳以上の高齢者人口/全人口)を押さえる効果もあった。

2.3 高齢者の生活の現状

内閣府の『高齢化白書』(平成19年度版)によると、65歳以上の高齢者のいる世帯は平成15年(2005)年現在1,853万世帯で全世帯(4,704万世帯)の39.4%を占めている。そのうち単独世帯が407万世帯(22.0%)、夫婦のみの世帯が542万世帯(29.2%)で、両者を合わせた高齢者世帯は51.2%となる。65歳以上の高齢者について子供との同居率は1980年にはほぼ7割だったものが1999年には50%を割り、2005年には45.0%まで低下したものである。つまり、高齢者は子供との同居率が年々減少している傾向にある。また厚生労働省の国民生活基礎調査(平成17年)によると、高齢者世帯について、現在の暮らしについて「大変苦しい」という割合が20.9%、「やや苦しい」が33.8%で両者を合計すると54.7%が「苦しい」という状況である。このように生活向きは苦しいと感じる高齢者は生活費の不足にどう対応しているかについてみると、「生活費を節約する」が65.5%と最も高く、高齢者は決して豊かな老後を送っているわけではないことがわかる。

2.4 高齢者の所得と年金

厚生労働省の「国民生活基礎調査の概況」(平成18年)によると、「公的年金・恩給を受給している高齢化世帯」のうち、公的年金・恩給に100%依存している世帯が59.9%を占めており、公的年金が高齢者世帯の大きな収入源となっていることが分かる。

収入面では、高齢者世帯の年間総所得の平均値は301.9万円(月額25.2万円)である。そのうち公的年金・恩給が211.9万円(月額17.7万円)で総所得に占める公的年金・恩給の割合は70.2%となっており、いかに高齢者世帯が公的年金にその老後の生活を依存しているかが分かる。同調査によると、平成2年度では、その比率は60.0%であったのに比べ、大幅に年金に依存する生活へと変化している。この結果、国民の

年金に対する関心は大きく高まってきている。年金は高齢者を社会全体で支える「世代間扶養」が原則であり、現役の勤労者が受給者の原資となっているため、世代間を越えた年金制度に対する信頼が不可欠である。そのため、原資を確保する適切な制度設計が求められるとともに、国民の側においても年金に対する正しい理解と信頼が必須であるのに対し、昨今の若者達の年金離れ、不払いが政府の年金財源に大きな危機感をもたらしている。

3. 現行の公的年金制度の概要

3.1. 公的年金制度の概要

公的年金の保険者は政府であり、被保険は第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者に区分されている。第1号被保険者は日本国内に住居を定める20歳以上65歳未満で被用者年金各法に基づく老齢給付等を受けることが出来ない者。第2号被保険者は厚生年金・共済年金など被用者年金各法の被保険者、組合員または加入者で企業等で勤労する者。3号被保険者は第2号被保険者の配偶者で主としてその者の収入により生計を維持する者で被扶養配偶者である。また国民年金の給付事由は「老齢・障害・死亡」であり、その事由によって支給される年金が異なっている。

図表2 国民年金の給付の内容

給付の事由	年金名(新法)
老齢	・老齢基礎年金 ・付加年金
障害	・障害基礎年金
死亡	・遺族基礎年金 ・寡婦年金 ・死亡一時金

筆者作成

3.2 国民年金法の改正と基礎年金制度の登場

日本では1959年4月に国民年金法が公布され、同年11月より施行された。施行と同時に当時70歳を超えていた者や身体障害の状態にあった者及び母子状態にあった者に対し福祉年金の支給が開始された。さらに1961年4月1日には拠出制国民年金が実施され、国民皆年金が実現した。その後1985年(昭和60年)の改正は国民皆年金が発足して以来の大改正であった。その最も大きな改正が基礎年金の導入による公的年金制度の一元化である。各職域に応じて制度が存在していた旧制度では、給付と負担の設計が制度別に行われていたために、各制度間で不合理な給付格差や成熟度の違いによる財政基盤の不安定性、

過剰給付の発生という問題が生じていた。そうした問題を解決するために、新制度では、従来自営業者等を対象としてきた国民年金の適用対象を全国民に拡大し、国民共通の基礎年金(老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金)に改変した。

これに伴い、一般被用者を対象とした厚生年金保険は基礎年金に上乘せする報酬に比例する給付を行う制度となり、2階建ての制度体系に再編成されたほか、船員保険の年金部門は厚生年金に吸収統合された。このため、1986年(昭和61年)3月31日までの国民年金法を旧法、同年4月1日から施行された国民年金法を新法という。こうして導入された基礎年金は財政危機が叫ばれていた国民年金財政を厚生年金、共済年金の拠出金によって維持すると同時に国の財政負担を将来にわたって減少させるための施策でもあった。

4. 現行の公的年金制度の問題点

4.1 公的扶助と世代間扶養の理念の崩壊

年金制度は国家の社会保障制度の骨格を成すものであり、その社会保障制度の基本理念は「公的扶助」である。公的扶助は貧困に苦しむ国民に無償で救済してきたことを内容とし、その歴史は古い。また国民は公共サービスが公平に提供され負担の公平を前提として行政機関へ納税するものであり、行政が国民に提供する公共サービスは公平の原則が鉄則である。我が国の国民年金法第1条には「国民年金制度は日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、老齢・障害・死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持と向上に寄与することを目的とする。」とある。ここに述べられている「国民の共同連帯」こそが社会保障の基本理念である「公的扶助」精神を反映している。とりわけ年金は若い世代が老齢世代の年金財源となる、いわゆる「世代間扶養」を基本理念として制度化されている。これがいわゆる「賦課方式」と言われる。現在日本で運営されている社会保障は、年金、医療、介護保険いずれも賦課方式となっている。つまり、賦課方式では、被保険者の生涯にわたる給付と負担をマッチさせるのではなく、その時々給付との対応で保険料が徴収されている。不足分は大きな公費負担がなされていることも日本の社会保障の特徴である。

また、日本は世界でも最も早いテンポで少子高齢化が進んでおり、2025年には65歳以上の人口が全体の25%を占める「老齢社会」に入ろうとしている。一方で正規社員として就業しない若者達、いわゆる「フ

リーター」が187万人(同世代人口比10.6%)にも達している。こうしたフリーターの人達は最近の景気悪化から企業による非正規雇用労働者削減の影響を受け社会保険料未納に拍車をかけることとなる。こうした社会情勢から公的年金の「世代間扶養」の理念はまさに崩壊しつつある。

4.2 国民年金の空洞化

日本の公的年金制度は「国民皆保険」を原則としている。しかしながら、近年国民年金拠出金の収納率が低下傾向にあり、事実上国民年金のいわゆる「空洞化」が進行している。そのため、「国民皆保険」体制の維持が実質的に困難な状況を迎えている。その理由として主として次の2点があげられる。第一点目は国民年金拠出免除者の増大である。

第二点目は第三号被保険者である専業主婦の問題である。第三号被保険者については後述する。

①保険料免除制度について

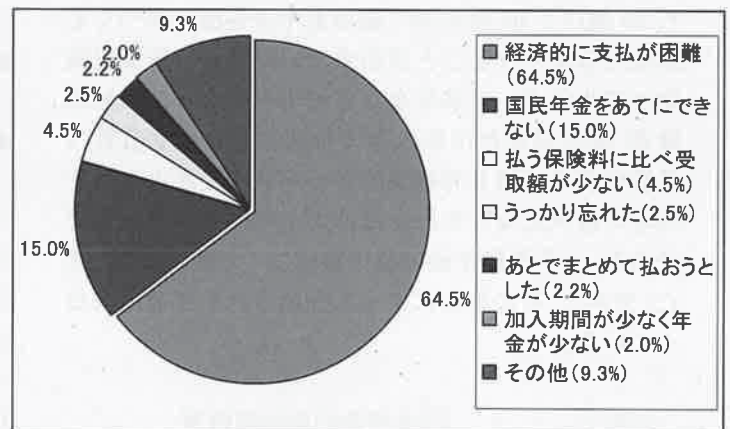
国民年金には、所得の減少や、失業等で経済的に保険料の納付が困難な場合、本人の申請によって国民年金保険料の納付を免除する制度がある。但し任意加入の被保険者には免除制度は適用されない。保険料免除制度には全額免除、一部免除(1/4免除、半額免除、3/4免除)、若年者納付猶予免除制度がある。また学生には本人の所得が一定の場合、在学期間中の保険料納付を猶予する「学生納付特例制度」がある。

社会保険庁の統計資料「平成13年度の国民年金の納付状況」によれば、平成13年度の国民年金全額免除者数(申請免除、若年者納付猶予申請、学生納付特例申請を認められている者)は505万人であり10年前に比べておよそ2倍(250万人増)となっている。さらに平成18年(2006年)度調査では528万人へと拡大している。これは国民年金第一号被保険者(任意加入被保険者を除く)に占める割合はなんと25.3%(社会保険庁編『平成18年度社会保険事業の概況』による)にも当たる。さらに一部免除者が別途56万人存在する。特に、近年の高学歴社会の到来により、10人の内約7人が専門学校以上へ進学する、という現実である。これは国民年金法第5条による「学生納付特例制度」による保険料の支払免除が認められていること、就労開始年齢が年々遅くなっていることを示唆し、保険料支払いが減少する大きな要因となっている。平成18年度調査によると、同年の学生納付特例適用者は170万人で、528万人に対して実に32.2%にも当たる。つまり、保険料を全額免除されている人の3人に1人が学生という実態である。

4.3 国民年金の納付率

国民年金の納付率は平成17年(2005年)度では67.1%であったが、平成18年(2006年)度には66.3%へと3.4%も急減している。実に33.7%の人が保険料を支払っていないことになる。図表3のように、日本経済新聞の調査によると、国民年金保険料を支払わない最大の理由は、経済的に支払が困難であるという人が約65%であり。次に国民年金をあてに出来ないから支払わない、という人が15%である。両者合計の80%の人は今後も永久に支払う意図はないであろう。こういう現実を日本政府は放置しており、未納率が拡大してゆくの見逃しているのは無政策と言われても仕方ない。

図表3 国民年金保険料を納めない理由について



出所:日本経済新聞2003年7月25日付第14版「進む空洞化進まぬ未納改革」

5. 第3号被保険者

「第3号被保険者」は1985年の年金改正の際に設けられたもので、厚生年金、共済年金加入者に扶養されている20歳以上60歳未満の被扶養配偶者をその対象にしており、その無年金化を避けるために制度化されたものである。

「第3号被保険者」である専業主婦(多くはサラリーマンの妻)は保険料の負担なしで国民年金(基礎年金)の被保険者となることができる。「第1号被保険者」である自営業・パートタイマーなどの女性は月々定額の保険料を払っているにも拘わらず、保険料負担のない専業主婦と同じ基礎年金のみしか受給できないという問題を提起することとなったのである。

二つ目は、「130万円問題」である。専業主婦として130万円以内のパート労働であれば夫の配偶者として「第3号被保険者」であることが出来、しかも一定の要件を満たせば将来基礎年金が自動的に支給さ

れる仕組みが待っている。この「第3号被保険者」の保険料は厚生年金・共済年金及び国庫が一定の比率で負担することとなり、最終的には年金財政に大きな影響を与えることとなっている。

下記図表4によると、平成14年から17年まで、第1号被保険者の女性が第3号被保険者数を上回ってきたが、平成18年度には第3号被保険者の方が、逆転して上回っている。つまり第3号被保険者の数が多いことである。これは今後の年金制度構築の上での課題として取り扱わなければならない。

図表4 国民年金被保険者数の推移
(年度末現在, 単位: 万人)

平成年度	第1号被保険者 (女性で内数)	第3号被保険者 (女性で内数)
14年	2,237(1,121)	1,124(1,117)
15年	2,240(1,118)	1,109(1,101)
16年	2,217(1,104)	1,099(1,091)
17年	2,190(1,089)	1,092(1,083)
18年	2,123(1,053)	1,079(1,069)

出所: 社会保険庁編

『平成18年度社会保険事業の概況』6頁

6 公的年金(基礎年金)の財源としての 社会保険方式

日本の厚生年金、共済年金などの公的年金はその財源は加入者が支払う社会保険料が原資となっている。また老齢基礎年金は現在その給付総額の三分の二は国民年金保険料による収入が原資となっており、残り三分の一は税金による国庫負担(平成21年からは二分の一に引き上げ)である。そこで、基礎年金の財源は一般に「社会保険方式」と呼ばれている。

6.1 社会保険方式の課題

社会保険方式は「一定期間にわたり国民が保険料を拠出し、これに応じて年金を給付する」という仕組みであり、保険料を支払わない人には原則として給付が行われない。国民年金は最低限の生活減資であり、広く国民全員が受給すべきナショナルミニマムとして制度化されなくてはならないと思われる。ところが現実的には国民年金すら支払うことが出来なかつたり、支払うことを避ける人達が34%近くいる、という実態である。一般に、近年の少子高齢化の進行が、公的年金制度を考える上で最も重要な問題と考えられているが、それは、日本の公的年金制度の財政方式が実質的には賦課方式をとっており、現役世代の負担が大きくなっている点である。一方「積み立て方式」とは、自らの老後に向けて保険料を事前に積

み立てておき、その積立金を年金給付に充てる財政方式であり、世代間での所得移転は行われない。積み立て方式の長所は少子高齢化のような人口変動の影響を受けにくいことである。しかし、積立金の運用実績に基づいて年金給付額が決定されるため、運用に失敗した人は年金受給額が減少する、という欠点がある。

6.2 保険料の高騰

国民年金の保険料は定額制であり、第一号被保険者としての被保険者期間の基礎となる各月について徴収されている。平成19年度は14,100円であり、毎年280円ずつ引き上げられて平成29年度以降は16,900円で固定されることになっている。第二号被保険者と第三号被保険者については、その属する被用者年金制度が拠出金という形で負担しており、個々に国民年金の保険料の負担は直接には要しない。これが社会保険料制度であり、国民年金に頼るしかない第一号被保険者にとって毎年保険料の値上げが確定していること、またその毎年の値上げ率はおおよそ2%(280円/14,100円)であり、現在の日本の経済成長率や賃金の伸び率を大幅に上回るもので、国民の負担は大きいと言わざるを得ない。

6.3 国民年金の収支状況

図表5の通り、平成18年(2006年)度決算における国民年金の収支状況は、基礎年金交付金を控除した実質的な収入が3兆9千億円、実質的な支出が4兆3千億円となっており、その収支差引残は約3千9百億円の不足(収入合計の9.8%)となっている。平成17年(2005年)度より赤字幅は減少しているが、10%近い赤字となっており、毎年のように赤字財政という現実である。

図表5 国民年金の実質的収支状況

平成	単位: 兆円()内は%					
	保険料収入	国庫負担	運用収入他	収入合計	支出合計	収支差引残
18	1.9 (49)	1.8 (46)	0.2 (5)	3.9 (100)	4.3	△0.4
17	1.9 (51)	1.7 (45)	0.1 (4)	3.7 (100)	4.3	△0.6

出所: 社会保険庁編「平成18年度社会保険事業の概況」10頁表8をもとに筆者作成

注: 上記数字は基礎年金交付金を控除した額で、実質的には第一号被保険者が支払う保険料。

7 賦課方式の限界

公的年金制度において、特に問題となっているものが、世代間格差の問題である。それは、現役世代が生涯に受け取る年金の純受給額（年金給付額から保険料負担額を差し引いたもの）と高齢世代が生涯に受け取る年金の純受給額を比較した場合、後者が前者を大きく上回っている、という問題である。高齢世代で現在年金を受給している40年前に保険料を支払った際の標準報酬月額はずか3~7万円程度であるが、現在厚生年金と基礎年金を合わせると月額17万円近く受給している。逆に現役世代の平均月額報酬は約31万円（厚生労働省年金局年金財政ホームページから引用）であるが、年金は17万円程度しかもらえない、というギャップである。それは、日本の公的年金制度の財政方式が実質的には賦課方式をとっているためである。また現役世代である若者たちの年金離れ傾向やライフスタイルの変化などから、最早現役世代が拠出する年金原資では増加する高齢者の年金受給額を賄うことには限界が見えている。

8. まとめ

現政府与党は2011年頃に消費税を増税し、これを基礎年金の財源にすべく政策論議を行っているが、先ず現在の国民年金制度の財源としての社会保険方式の問題点を洗い出し整理した上で、代替案の検討を行うべきであろう。欧米各国の大半の国が社会保険方式で運営されており、日本のような未納問題などは問題視されていない。同じような制度でありながら、どうして日本は課題が多いのかを探り、一つずつ解決策を見出す必要がある。第3号被保険者問題ですら大変な課題を抱えているはずである。そして社会保険庁の出先機関である全国の社会保険事務所の職員の事務処理の杜撰さを早く解消するにはどうしたらいいのか、こういう課題には全く触れずに、全てに蓋をし、根本的にやり方を変えてしまおう、という政府与党のやり方には国民は納得がゆかないであろう。消費税を増税すれば全て国民に負担がのしかかってしまう反面、消費税の逆進性（消費税は一定率であるため、所得の多い人ほど支払う税率は相対的に低くなる）も問題になるであろう。また全額税方式となると、保険料の支払事務もなくなるが、ではこれまで納めた保険料はどうなるのか、移行措置も複雑な問題が発生することは明白である。年金問題は国民全員に係る一番大事な課題であり、慎重な対応が必要である。そのため敢えて本稿では、国民年金制度の現状とその課題に触れることとした。

参考文献

- [1] 国立社会保障・人口問題研究所：社会保障制度改革, 東京大学出版会, (2005).
- [2] 内閣府：平成20年度経済財政白書, (2008).
- [3] 林 信光：平成19年度図説日本の財政, 東洋経済新報社, (2007).
- [4] 和田静夫：年金白書, 福祉総合研究所, (1992).