

日本における年金再編成の構造

～2004年改革の成立過程の分析

正岡ゼミ E 班

松山市郎

清水 文

御幸 京

概 要

本稿では、2004年年金改革の成立過程を分析した。その結果、当時の日本の年金制度が、負担と給付の数量調整と制度構造の再構築という異なる次元の二つの課題に同時に直面していたこと、伝統的な前者と新しい後者においては、争点の構造、利害関係、調整の方法が異なっていること、両者を混在させる政治戦略が年金改革の議論の混迷を加速させるものであったことを明らかにした。このような構造は、今後の年金再編の展開においても重要な前提となるものと考えられる。

目次

1. はじめに	3
2. 負担と給付の量的調整	4
3. 制度構造の歪み	7
4. 2003年「年金選挙」の構図	7
4-1. 2003年衆議院選挙の一般的な背景	7
4-2. 「年金選挙」における争点	8
4-2-1. 伝統的な問題に関連する争点	8
参考文献	9

日本における年金再編成の構造

～2004年改革の成立過程の分析

正岡ゼミ E 班

松山市郎

清水 文

御幸 京

1. はじめに

2004年6月5日、衆議院本会議において年金改革関連法が成立した。同法の主要な性格は、高齢化の進展に伴う年金給付と負担の数量的な調整である。それは、先進各国が共有する課題、すなわち高齢化と低成長に対応した福祉国家制度の再編成の一環といえる。こうした再編成は、Esping-Andersen (1996) や Pierson (1994)らが指摘するように、一般的に福祉国家に付随する利益集団の現状維持志向のために困難な課題だといわれている。

しかし、従来まで日本の年金再編は、制度の調整を比較的円滑に進行させた例として理解されてきた。例えば、Campbell (1993)は、1985年改革を通じて年金に関する政策転換における年金官僚の主導性を強調し、Estevez-Abe (2002)もまた、1994年改革の過程を例に、改革がリンケージ・ポリティクス(*linkage politics*)、すなわち関連諸集団の間で複数の争点をまたがる複合的な交渉のもとで、円滑に進行したものと理解している。また、こうした過程を「非難回避の政治」が駆使された結果とする新川(2004)の見解もある。

こうした観点からすれば、今回の改革は特異なケースであった。この年金改革は、与野党間での政治的争点として取り上げられ、その審議過程は、議員未納問題をはじめとするスキャンダル合戦や乱闘騒ぎや強行採決によって、極めて混乱した様相を呈していた。従来ルーティンで処理されてきた政策領域が、このように突如として政治争点化した要因の一つとしては、国会において形成されつつある二大政党制や、年金不信に象徴される世論の年金に対する関心の高まりなどの環境変化を指摘することができる。「非難回避の政治」との関わりからいえば、年金不信という環境変化の中で、その限界を露呈していく過程であったという理解も成立しうる。しかし、本稿で明らかにするようにこうした政治や世論の環境の変化は、この改革過程の変貌を十分に説明するものではない。

この変化は、今回の年金改革議論が旧来の交渉手順で処理されてきた伝統的な争点だけではなく、新しい争点を含んでいたことによって引き起こされたものだと私は考える。こうした問題意識から、本稿では、年金改革の論点を、伝統的な問題と新しい問題とに整理し、その関わりで今回の年金再編過程の変質とその意義を考察することを課題とする。

2. 負担と給付の量的調整

日本の年金制度が、長年の間直面してきた課題は、負担と給付の量的な調整の問題である。この論文では、これを伝統的な問題と呼ぶ。表1に示されているように、1980年以降、日本はこうした量的調整、すなわち負担の増加と給付の削減を繰り返し実施してきた。以下では、日本の年金制度の歴史や仕組みを簡単に紹介しつつ、なぜこのような量的な調整が繰り返し行わざるを得ないのか、を見ていきたい。

日本の公的年金制度は二階建ての構造となっている。すなわち一階部分は、国民全体が加入する国民年金であり、二階部分が民間の被用者を対象とした厚生年金である¹。国民年金は、1985年に自営業者向けの年金と被用者向けの厚生年金の定額の統合によって誕生した皆年金であり、国民全体に対する最低限の所得保障を名目としている。厚生年金は、現役時の所得に応じた生活水準の維持を目的とした所得比例年金である。

これらの年金制度への加入および保険料の納付形態は、それぞれの勤務形態によって異なっている。民間の正規雇用の従業員は、第2号被保険者に区分され、総報酬の13.58%の保険料を労使折半で支払い、65歳から、その支払額と月数に応じて国民年金と厚生年金を受け取ることができる。彼らの被扶養配偶者は、第3号被保険者として保険料の拠出なしに将来国民年金が支給される。その他の現役世代、自営業者や学生、非正規の従業員、無

表1：日本の年金改革の軌跡

1985年改正の内容	給付水準の適正化。 給付乗率や定額単価の適減	女性の年金権(3号被保険者) 基礎年金の導入
1989年改正の内容	給付調整 完全自動物価スライド制	負担調整 学生も国民年金に強制加入
1994年改正の内容	給付調整 報酬比例部分への賃金スライドの基準を 名目所得から可処分所得へ 基礎年金の支給開始年齢を60から65歳へ引上	負担調整 国民年金保険料増大 厚生年金の保険料の増大 特別保険料の導入(ボーナスの1%)
2000年改正の内容	給付調整 厚生年金の報酬比例部分の給付5%削減 賃金スライド制の停止 厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を 60歳から65歳まで引上(2025年) 65-70歳の就労者の給付額調整 その他 比較的所得の低い人を対象とした国民年金保険料の半額免除制度の創設 (*老齢基礎年金の額の算定に当たっては、半額免除期間中は保険料納付済期間の3分の2と評 学生の国民年金保険料を卒業後に追納できる納付特例の創設 育児休業期間中の厚生年金保険料の事業主負担分の免除	負担調整 65-70歳の就労者も厚生年金保険料の拠出 厚生年金の保険料水準の見直し 基礎年金部分の国庫負担割合1/3から1/2へ 総報酬制の導入

出所) 厚生労働省資料「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」、第22回社会保障審議会年金部会資料より作成

¹ 公務員などは、この厚生年金とは別に共済に加入する。

業者などは第1号被保険者に区分され、毎月13,300円の保険料を支払い、将来はその支払い月数に応じた国民年金の支給を受ける。給付に関していえば、厚生労働省は、2002年度の時点で、この年金制度から標準的世帯が受ける「モデル年金」が、国民年金65000円の夫婦二人分13万4000円、および報酬比例の厚生年金分、10万4000円の合計23万8000円、としている²。この額の所得代替率、すなわち現役世代の平均所得に対する比率は、59%である。ただし、この数値は勤務や家族形態など多くの想定が含まれた数字であり、現実の平均的な年金給付額はより過少なものとなっている。

近年の年金給付・負担の量的調整の必要性と関わりを持っているのは、この年金制度を支える年金財政の方式である。年金財政の方式には、大まかに積立方式と賦課方式の2つに区分することができる。賦課方式とは、現在の退職世代の年金原資を現在の現役世代の保険料によってまかなう方式であり、その性質から世代間扶養の方式と呼ばれることがある。これに対し積立方式とは、退職世代の年金をその世代の過去の保険料の積立によってまかなう方式である。年金制度の財政方式で望ましいのは積立方式か賦課方式か、という問題は日本国内だけではなく国際的にも盛んに議論されてきた難問であるが、賦課方式は積み立て方式に比べて人口構成の高齢化に対して敏感であり、より負担・給付調整の必要性が強い制度であるということは確かである³。

日本の年金制度は、その原型である1942年に労働者年金保険がスタートした時点では積立制度がとられていた。しかし、戦後のインフレによって給付や積立金の実質価値の維持が困難であったこと、またその後1970年代に年金給付の大幅な改善がなされたことによって、日本の年金制度は賦課方式の性格を強めていった。今日では日本の年金財政は、「段階保険料方式」と呼ばれる賦課方式の性格の濃い仕組みをとっている。

他方で、日本の高齢化は、先進各国の中でも特に深刻なスピードで進行していった。ここ20年の間に、日本の平均寿命は伸長し、出生率は低下していった。65歳以上の人口の20歳から64歳の人口に対する比率は、1947年には9.7%であったものが、1975年には13.1%、2000年には27.9%にまで増加した。もし、この出生率の傾向が継続するならば、この高齢人口の現役人口に対する比率は2025年には51.9%、2050年には71.9%になると見込まれている⁴。また、バブル経済崩壊以降の経済成長率の低下もまた、この少子高齢化と同様に現役世代の保険料収入の低下をもたらす要因となっている。

これまで繰り返されてきた量的調整は、主にこうした少子高齢化と経済成長率の低下へ対処として行われてきた。厚生年金の保険料は、5年ごとに段階的に引き上げられ1975年の7.6%から2002年には17.35%にまで増大した。他方で、この最終保険料、すなわち将来的な保険料上昇の上限を抑制するために実施されてきたのが、給付の削減措置である。例

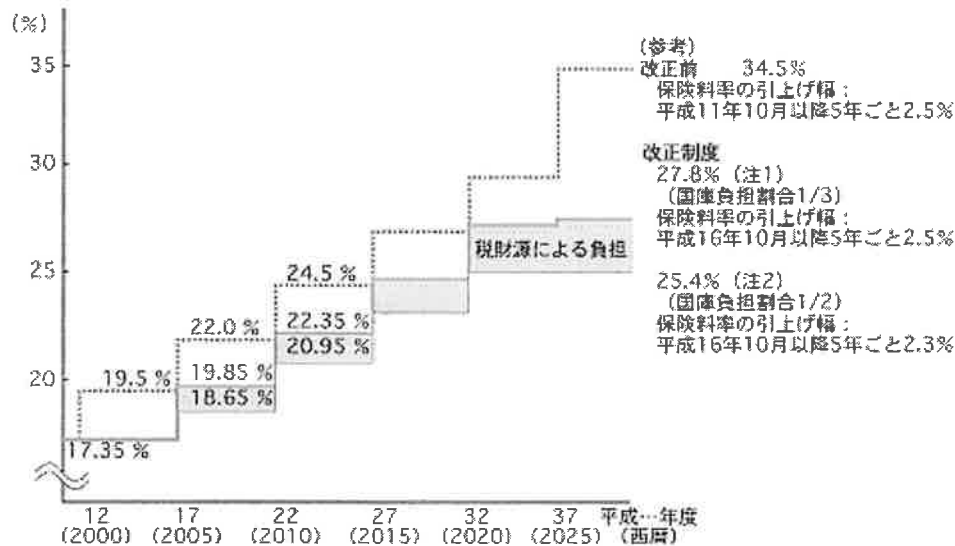
² 厚生労働省(2002)。

³ こうした議論の代表には、完全積立方式を主張した1994年の世銀の報告を中心に行われている。その議論の簡潔な整理として、例えば山本克也(2001)。

⁴ 国立社会保障・人口問題研究所(2003)。

例えば 1985 年の改革では、給付の削減を通じてこの最終保険料が標準報酬（賞与を含まない給与）の 38.8%から 28.9%に引き下げられた。しかし、少子化の進行によりこの数字は 1993 年の時点では 34.8%に修正され、1994 年の改革で再び 29.8%まで低下させた。しかし、1999 年再計算では、図 1 の点線部分に見るように最終保険料は、再び 34.5%に修正された。前

図 1：2000年改革時点での保険料上昇見込み



- 注) 1. 保険料率5年間据置き、国庫負担割合は1/3
 2. 保険料率5年間据置き、国庫負担割合 1/2 に引上げ 保険料率1%軽減(5年後)
 3. 保険料率は、すべて標準報酬ベースです。

出所)厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」より作成

回の 2000 年改革もまた、給付の削減によるこの保険料水準の引き下げを主な目的としたものであった。表 1 に示されているように、一連の給付削減額が実施され、同時に保険料収入の徴収ベースの拡大も実施された。これらの措置によって、最終保険料は標準報酬ベースで 34.5%から 25.2%、総報酬ベースで 19.8%にまで引き下げられた。しかしながら、この 2000 年改革では、次の 2 つの理由で量的調整の最終的な解決とはならなかった。第 1 に、最終保険料 19.8% (総報酬ベース) という数字は、国庫負担金の引き上げを前提とした数字であるが、この財源をどのように確保するのかという点に関しては、明確な規定は決定されず、先送りされた。第 2 に、この 19.8% という数字は、2003 年の年金財政の再計算によってまたもや 22.4%にまで上方修正され、また国民年金の最終保険料も 18,500 円から 21,600 円へと修正された。この数値は、特に厚生年金保険料の半額を負担する雇用主にとっては受容しがたいものであり、したがって負担の再度の抑制、すなわち伝統的な問題へ対処は、2004 年年金改革においても依然として主要な課題であった。

3. 制度構造の歪み

平成 14 年国民年金被保険者実態調査では、未納者の未納理由についての調査を行っており、「保険料が高く経済的に支払うのが困難」が最も多い回答であった。

(中略)

4. 2003 年「年金選挙」の構図

2004 年の年金改革にいたる過程は、次の 3 つの期間に分けられる。第 1 は、2003 年 11 月に行われた衆議院選挙であり、第 2 が 2003 年 12 月に行われた与党内あるいは省庁間での調整、そして第 3 は、2004 年春に行われた与野党間での国会での論戦である。この章では、まず第 1 の衆議院選挙の過程を見ていきたい。

4-1. 2003 年衆議院選挙の一般的な背景

この 2003 年衆議院選挙は、「新しい二大政党制の出現」という文脈において、日本の政治史の画期となる選挙であった。日本の政治構造は、1993 年の総選挙時の自民党の分裂、いわゆる 55 年体制の終焉を迎え、それまでの自民党の単一支配体制は一旦終止符を打たれた。その後の政権復帰後も自民党は公明党やさきがけ、自由党などとの連立によって政権を維持する状態であった。しかし、他方で単独で野党側に自民党に取って代わる新しい政治勢力は登場してこなかった。そうした政治的な流動状態の中で、他の野党と合流を繰り返し、規模の拡大を行ってきたのが民主党であった。特にこの選挙直前の 9 月に、小沢党首の率いる自由党と合流することで、自民党対民主党の二大政党制で争われる選挙であるという印象を強めていった。こうした動きと並行して、今回の選挙は「マニフェスト選挙」とも呼ばれた。マニフェストとは二大政党制のイギリスの選挙公約から引用された言葉であるが、ここでは政権獲得後の政策の具体的内容や数値目標の提示を意味していた。この選挙から、各党はこのマニフェストの提示を通じて選挙が具体的な政策によって争われるのだというポーズを国民にアピールした。

そうした「マニフェスト」競争の中心的な議論の対象に選ばれたのが、年金改革の問題であった。なぜならば、当時国民が最も関心を寄せていた政策分野が年金政策であったからである。日経新聞の世論調査によれば、ここ数年で国民が最も関心のある政策は経済政策であった。しかし、2003 年の世論調査では、最も関心のある政策分野が年金・福祉であると回答したもの割合は、前回から 12% 増加の 59% に達し、経済政策の 56% を 6 年ぶりに上回っていた⁵。こうした状況から、この選挙は「年金選挙」とも呼ばれた⁶

⁵ 日経新聞、2003 年 9 月 24 日朝刊、世論調査結果、p8。

4-2. 「年金選挙」における争点

この「年金選挙」をめぐる各党の公約は、その争点別に表2. のように整理できる。

(中略)

4-2-1. 伝統的な問題に関連する争点

この選挙では、この伝統的な問題に関連するものとして、次の二つの争点があった。第1

(中略)

⁶ 「団塊世代の年金、年金資産6兆円、運用損の内幕」、『週刊朝日』、2003年10月31日。

参考文献

- Campbell, J. (1993) *How Policies Change: The Japanese Government and The Aging Society*. Princeton University Press. (邦訳、三浦・坂田監訳『日本政府と高齢化社会 ～政策転換の理論と検証』、1995年、中央法規出版)。
- Esping-Andersen, G. ed., (1996) *Welfare State in Transition: National Adaptions in Global Economics*. Sage Publications. (邦訳、岡沢・宮本監訳『福祉資本主義の三つの世界 ～比較福祉国家の理論と動態』、2001年、ミネルヴァ書房)。
- Estevez-Abe, M., (2002) "Negotiating Welfare Reforms: Actors and Institutions in the Japanese Welfare State". Sven Steinmo and Bo Rothstein eds. *Institutionalism and Welfare Reforms*. Palgrave.
- Pierson, P., (1994) *Dismantling the Welfare State: Reagan Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- 新川敏光(2003)「日本の年金改革政治 ～非難回避の成功と限界」、新川敏光、ジュリアーノ・ボリーニ編著、『年金改革の比較政治学 ～経路依存性と非難回避』、ミネルヴァ書房、2004年。
- 岩瀬達哉(2003)『年金大崩壊』、講談社。
- 厚生労働省(2002a)「年金改革の骨格に関する方向性と論点」。
- 厚生労働省(2002b)「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」、第22回社会保障審議会年金部会資料。
- 山本克也(2002)「世界銀行の年金政策 ～超グローバルズムへの課題」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』、No.137。
- 国立社会保障・人口問題研究所(2002)『日本の将来推計人口』、厚生統計協会。
- 社会保険庁(2002)『公的年金に対する考え方(第3版)』。
- 社会保険庁(1999)「国民年金未納者の実態調査」。
- 高山憲之(2004)『信頼と安心の年金改革』、東洋経済新報社。
- 土居丈朗・森宏一郎(2002)『公的年金積立金の運用実態の研究』、日医総研報告書、第38号。
- 読売新聞、2002年4月9日朝刊、変わる年金(12)年金不信、p6。
- 日本経済新聞、2003年9月24日朝刊、世論調査結果、p8。
- 国立社会保障・人口問題研究所：人口統計資料集
(<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2012.asp?chap=0>、閲覧日：2013年5月24日)