

短期集中連載

年金改革への提言②

年金の支給開始年齢の引き上げは避けられない。ただし、世代間の不公平感を減らすためにも、現在もらっている人の給付を抑えるべきだ。

支給開始年齢の引き上げは不可避 現在の給付を抑え不公平感減らせ



鈴木 準 (大和総研主席研究員)

支給開始年齢の引き上げは避けられない課題だ。10月に起きた引き上げ論議は唐突だという意見もあるが、これまでも65歳超への引き上げは様々に言及されてきた。今年6月30日に政府・与党社会保障改革検討本部が決定した「社会保障・税一体改革成案」でも、支給開始年齢の引き上げや現行の引き上げスケジュールの前倒しを検討することが明記されていた。

在の予定では2030年にならないと制度として完成しない。必要な支給開始年齢の引き上げに約半世紀かかるのは、あまりに悠長である。

人口に占める65歳以上の人の割合が世界一高い日本は、1人の現役で1人の高齢年金受給者を支える状況に向かっている(46ページの図1)。年金制度を維持するには、支え手側にとどまる高齢者を増やさなければならぬ。

そのために、在職高齢年金制度(退職が給付の要件である年金の例外として、支給開始年齢後の在職者に年金を支給する制度)は、在職中から受給する場合と無職になってから受給する場合とで公正になるよう工夫する必要がある。日本は平均寿命だけでなく健康寿命(肉体的・精神的および社会的に健全な状態でいられる寿命)も世界一なのだから、年齢

支給開始年齢を原則65歳にすべきだと議論していたのは、1985年頃のことである。85年当時と比べ、現在の65歳時の平均余命は男性で約3年、女性で約5年伸びており、今後伸びると見込まれる。生涯に受け取る年金総額という点で公正さを考えれば、支給開始年齢の65歳超への引き上げは不合理ではない。

しかも65歳からの支給ですら、現

される提案では理解が得られないだろう。

なぜなら、現在の年金制度に対する信頼が不十分である最大の理由の1つが、現時点の給付水準の高さと世代間不公平にあるからだ。既に受給を開始している世代や間もなく受給を開始する世代と、それ以降の世代との間で、受益と負担には大きなアンバランスがある。現存する膨大な世代間不公平を是正する必要性を踏まえれば、現在の負担増加と将来の給付抑制の条件は、現在の給付抑制である。

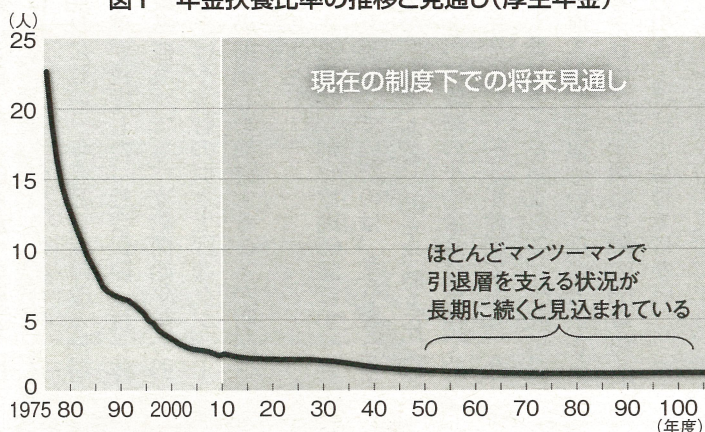
具体策として、現在の1人当たりの給付額が本来の水準より2・5%(総額では1兆円超)上ぶれている分の速やかな引き下げを急ぐべきである。これは、デフレにもかかわらず、本来の法律に反して特例的に給付水準を下げていいる分であり、毎年払われすぎている年金を本来の水準に戻す措置に過ぎない。

日本の公的年金は、本来の水準でさえ諸外国と比べ高めで、削減余地がある。その上、現役層の賃金と保険料支払いが伸びていないのに、年

年金は 物価スライドさせるな

もつとも、支給開始年齢の引き上げという形での給付抑制が、現在の働き盛りとその下の世代だけに適用

図1 年金扶養比率の推移と見通し(厚生年金)



(注) 年金扶養比率とは、1人の老齢年金等の受給権者を何人の被保険者で支えているかを示す指標
(出所) 社会保障審議会年金数理部会「平成21年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証」等より大和総研が作成

金給付を実質的に増やしていたのでは、財政が厳しくなるのも当然だ。また、現在の年金給付を減らせるかどうかの試金石は、近い将来、社会保障と税の一体改革の中で消費税を何度か増税する際の年金給付の取り扱いである。

超高齢化で増大する社会保障の負担を、一部の現役層だけでなく引退層も含めた国民全体で負うことが消費税増税の目的だ。したがって、消費税増税による物価上昇分について、年金をはじめとする社会保障の給付を物価スライドさせてはならないという合意が必要である。

保有資産を考慮せず、月々の所得が低いという理由から、給付の物価スライドや消費税の還付で年金受給者が負担増から免れるのでは、現役層だけが負担している構図は変わらない。それでは何のための消費税増税が分からなくなる。

所得代替率の呪縛を解け

支給開始年齢の引き上げや既存給付の削減となれば、小さな見直しとは言えない。直近の年金論議はそれだけでなく、年金制度の一元化問題、非正規雇用者への適用、第3号被保険者制度の見直し、標準報酬上限の引き上げ、給付スライド方式の見直しなど、論点が多岐にわたり複雑化している。広く利害が及ぶ見直しをするには、長期的な年金計算のやり直しと国民的議論が不可欠である。

そうすると、09年の政権交代時に民主党が掲げた新しい年金制度の姿が見えていないのが残念である。税方式による最低保障年金と社会保障方式による所得比例年金で構成するというが、具体的な提示はまたない。ある程度、その内容が明らかになら

ないと、今後必要になる消費税率の引き上げ幅が議論できないだろう。

新しい年金制度の設計で筆者が考える最も重要なポイントは、現役層の所得との対比でみた年金水準を柔軟に考えることである。超高齢社会においては、国民全体で分配する所得を生み出す現役層の負担と引退層への給付との間に、これまで以上のバランス感覚が求められる。

現在の法律では、モデル年金の所得代替率が次の財政検証までに50%を下回る見通しの場合、給付と負担のあり方を再検討することになっている。政府は04年の年金改革の際、現役層の賃金の50%を年金の下限にする約束をしてしまった。これは人数が減り、それだけでなく負担が重くなる現役層ががんばって実現する生産性向上分を、増えていく引退層にも政府を通じて引き続き配分するという宣言に等しい。

そもそも、所得代替率は高ければよいという指標ではない。現役層の賃金が伸びなければ、所得代替率が一定でも年金水準は上昇しない。賃金が上昇すれば、所得代替率が多少低下しても年金水準は上昇する。

モデル年金の所得代替率は、04年に58・8%だったが、09年の財政検証時は現役層の賃金低下で62・3%に上昇した。賃金が下がって、将来の報酬比例年金が下がることは好ま

しいはずがない。世代間不公平が拡大しているともいえる。

経済のダイナミズムで受給が変わる

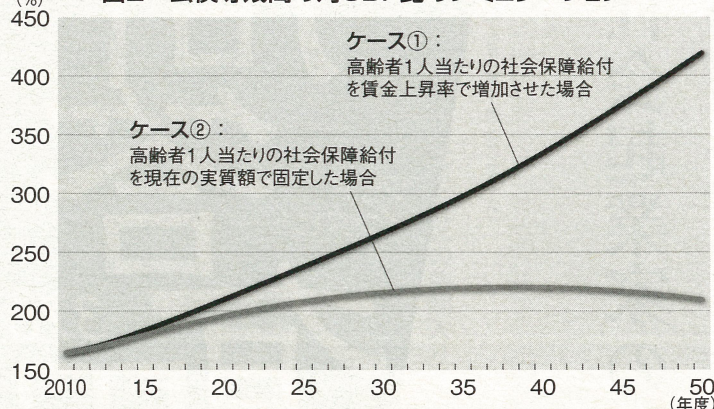
図2は、所得代替率の下限50%に固執せずに、年金を含む社会保障費の公費負担分を公債の発行で賄った場合の「公債等残高」の推移を対GDP比で試算したものである。

ケース①は、引退層1人当たりの受給額を現役層1人当たりのGDP成長率(労働生産性上昇率)に合わせて増加させた場合である。換言すれば、現役層が実質賃金の上昇で生活水準を向上させていくのと同率の社会保障の充実を、財政が引退層に保証すると想定した場合である。

所得代替率一定を意味するケース①の場合、公債等残高の対GDP比は30年代半ばに300%を突破し、その後も青天井に上昇していく。

ケース②で生じる基礎的財政収支(公債などの借り入れ収入を除いた税収などの歳入と、借り入れに対する元利払いを除いた歳出の収支)の赤字をコントロールして、公債等残高の対GDP比を横ばいとするには、消費税率をただちに15%程度まで引き上げ、いずれ20%超としていく必要がある。給付の十分な見直しなしに、そのような負担増は受け入れられないだろう。

図2 公債等残高の対GDP比のシミュレーション



(注) 公債等残高とは、普通国債、地方債、地方交付税特別会計借入金(07年度の一般会計承継分を含む)の合計。ケース①②とも、名目成長率3%、実質成長率2%、名目長期金利3%と想定。人口動態は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(06年12月推計)」の出生中位・死亡中位による

(出所) 各種統計より大和総研が試算

一方、ケース②は、引退層1人当

たりの受給額が物価を調整した実質額で一定となるように給付総額を抑制した場合である。分かりやすく言えば、引退層が受給する社会后保障(年金や医療介護)の現在のレベルは、高齢者が増えなくても物価が上昇しても保証されるが、それ以上について財政は保証しないケースである。

この場合、公債等残高の対GDP比の上昇幅はケース①と比べかなり小さく、長期的には低下していく。ただしケース②は、25年後の平均的な所得代替率を現在の半分以下に引き下げることに相当する。それは

非現実的かもしれない。

これら両極端の試算が示唆しているのは、現役層の所得と比べた社会保障給付額をどの程度に設計するか次第で、必要になる負担増の幅が大きく異なるということである。また、この試算では現役層の実質賃金の上昇率を一定としたが、それが違ってくれば、所得代替率が同じでも社会保障のレベルが異なってくる。

高齢化に伴う負担の増加を現役層や企業が引き受けていくには、現役層の賃金上昇が必要だ。現役層や企業に対する行き過ぎた負担増が経済活力や勤労意欲を損ねることがあれば、年金受給者にも損失になる。

そして、実質賃金の上昇は現在と将来の年金給付を充実させることになる。今後の年金制度改革では、収支のつじつま合わせだけでなく、経済のダイナミズム(力強さ)次第で受給の姿が大きく変わるといふ視点が必要になっていく。

超長期を 予測できるか

少子化を食い止め、賃金を上昇させ、デフレを終わらせ、年金積立金を

うまく運用する努力は当然に必要である。だが、公的年金制度が持続可能かどうかは、出生率や死亡率といった人口動態はもちろんのこと、労働力率、賃金上昇率、物価上昇率、運用利回り、保険料納付率などの変数の推移で変わってくる。

年金制度の前提とされている賃金上昇率が高すぎるという批判がある。確かに、賃金上昇率が低いことは生活水準が向上しないことだから問題だ。しかし年金財政を考えれば、裁定される年金額も上昇しないから、賃金が期待したほど上昇しないというだけで年金が破綻するとは言えない。

また、前提とされている運用利回りが高すぎるという指摘も多い。だが、年金積立金の運用利回り実績は、賃金上昇率との差でみた実質ベースで年金財政にプラスの影響を与えている。

他方、現在の日本はデフレから脱却できず物価上昇率が低迷しているため、マクロ経済スライドを通じた実質給付の抑制が遅れている。

さらに、国民皆年金の建前とは裏腹に、保険料納付率の低さが改善していないのは大問題だ。国民年金にしろ厚生年金にしろ、保険料率を引き上げる過程で被保険者が減っていき、保険料率が高くなるにつれて負担の賦課ベースが狭くなり、財政

的な問題が生じ得る。保険料の未納者には給付がなされないとしても、無年金や低年金の人々を政治は放置できず、生活保護費などを通じて財政を圧迫するのが実際だろう。

わずか30年前に現在の少子化を十分予測できなかったように、これらの変数を長期的に見通すのは非常に難しい。何世代にもわたる年金制度を維持していくには、それに影響を与える様々な変数が、前提とどの程度乖離して推移しているかを定期的に検証していくしかない。

我々は、今、経済社会の変化に合わせて年金制度を見直せるかを問われている。少子化と長寿化で賦課方式(現役世代の負担で引退世代の生活を支える仕組み)の年金運営が苦しくなっているにもかかわらず、09年の政権交代の政治的象徴だった子ども手当は瞬く間に縮小された。就職できない新卒者や希望通りの正規雇用につけない若者が依然として多いのに、年金給付はマクロ経済スライドによる抑制ができていないどころか、実質で増やしてしまっている。

こうしたことについて、将来を憂う日本人が議論を積み重ねれば、現在の年金を既得権のように守り、多少控えめにすることさえ許さない人々が多数派だとは思えない。知恵を出し合えば日本の年金制度は持続可能である。