

実務からみた年金制度の問題と望まれる改革のかたち

東海林正昭 氏 東海林社会保険労務士事務所所長

国民年金、厚生年金をめぐってどのような問題が起きているのか？

また、どのような年金改革が望まれるか？ 東海林社会保険労務士事務所所長・東海林正昭氏に、社会保険労務士・年金コンサルタントとして実務にあたる立場からの意見をうかがった。

制度の難解さとPR不足

まず、実務家のお立場から、現行の年金制度に対してお持ちになっている問題意識からうかがいたいと思います。

東海林 将来、年金制度が破綻してしまうのではないかと、給付が大幅に減額され、給付年齢がどんどん遅くなっていく

のではないかと。そのような不安が国民の間で高まっています。年金の素人である一般の国民にも、少子化が進めば、年金制度の支え手が減り、大変なことになることは分かります。そこに週刊誌などが盛んに「年金危機」「破綻」と書き立て、さらに不安をあおります。また、若い世代は自分たちに継ぎ足さなければならないかという不公平感から不信をつのらせています。厚生労働省の「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(以下、「方向性と論点」)も指摘していますが、実務にあたる立場としても、社会に年金の不安・不信が蔓延しており、それをどうにかして取り除かなければならないということを強く感じます。

その原因として、まず少子化という構造的な問題がありますが、国民に年金制度がよく理解されていないことも不安や不信を助長しています。日本の公的年金制度は、

これまで応急処置のつぎはぎのような、改正に次ぐ改正を重ねてきたため、極めて複雑なものになり、その難解さは国民の理解の範囲をはるかに超えています。

一例を挙げれば、1941年4月2日以降生まれの男性が、60歳から満額の厚生年金をもらえなくなってしまうため、国民年金法等の改正により、新たに一部繰上げという制度が設けられました¹が、それを「一部繰上げ」とか「全部繰上げ」と言っても、普通の人は何のことか検討が付きません。用語からして難しいわけです。「加給年金支給は配偶者が65歳になると打ち切られるが、配偶者の年金額に振替加算が付く」²と言われても、一般の人は何のことかさっぱり分かりません。

さらにPR不足ということもあります。国民が制度をよく理解していないため、さまざまな問題が起きているのです。第3号被保険者(21頁・註6参照)の制度にしても、年金保険料を免除にしてもらうには届出が必要ですが、昨年4月から会社を通じて届けられるようになったものの、それ以前は自分で届け出なければなりませんでした。そのことが周知徹底

1 60歳以上65歳未満である者で一定の要件に該当する者は、本来65歳から支給される老齢基礎年金を、一部または全部繰り上げて支給することを請求することができる。一部繰り上げの場合は、同時に定額部分を繰り上げることとなる。



されていなかったため、かなりの漏れがありました。そこで1995年4月から1997年3月までの2年間の特例措置で、届け出れば、過去にさかのぼってもらえるようにしたのですが、それでもまだかなり届出の漏れが残っています。

制度の複雑さとPR不足によって国民にとって年金は遠いものになり、不安・不信がさらに強まっているということです。

東海林 また、別の意味での不信もあります。日本には147兆円という大変な額の年金の積立金があり、その一部を株式で運用していますが、報道によれば、累積損失額は5兆円もあり、しかも責任の所在が明確ではないにもかかわらず、厚生労働省は今後も株式投資を継続する方針といえます。あるいは年金福祉事業団(現・年金資金運用基金)が莫大なカネをグリーンピア(大規模リゾートホテル)といった他の事業に回していました。坂口厚生労働大臣は今後年金以外一切使わないと明言したものの、そういう容認し難い過去の経緯があります。そういう報道に触れれば、国民は釈然としないものを感じ、年金制度のあり方に疑問を抱くのも無理はありません。

さらに言えば、公務員のための共済年金に対する不信もあります。『年金白書』でもさらに触れているだけで、その実態はよく分かりません。一般の国民は、よく分からないけれど、何となく公務員には恵まれた年金制度があるのではないかと思います。また、年金の一元化の議論もいっこうに進みません。農林共済年金はかつて厚生年金でしたが、それが一度共済に移りました。ところが財政が悪化すると、また厚生年金に戻ってきました。そのようなことがあるので、今後とも、他の共済年金の財政が悪くなれば

民間に押し付ける、そう受け取られても仕方がないのではないかと思います。

年金制度改革に臨むにあたって、まず官僚の方々が、われわれの年金はこういう状況だと徹底的に情報をオープンにする。そういう姿勢があれば、国民の不信もいささかなりとも和らぐ気がします。

社会保険事務所のサービスについてはどのようにお考えですか？

東海林 社会保険事務所の個々の職員は総じて熱心に仕事をされていますが、年金用語が難解で制度が複雑な上、相手が高齢者で対応が難しいわけです。その上時間が限られることもあってスムーズに対応できていません。また土日、昼休みに対応しないといったサービス面での不十分さもあります。

もちろん改善の努力もなされていて、年金相談について言えば、これまで自分の年金額は58歳にならないと分かりませんでした。今年4月から対象年齢を下げっていくことになり、今年10月から1945年8月生まれ以降の方に関しては年金の過去の履歴を送るサービスもスタートさせるようです。そういう情報開示は望ましいことですが、いかんせん始めるのが遅過ぎます。スウェーデンは「オレンジの手紙」として、とうに取り入れています。

不安・不信の帰結とも言うべきか、空洞化が国民皆年金制度を揺るがせています。

東海林 これは実に大変な問題で、国民年金の未納者は260万人を超えと言われています(9頁・資料2参照)。払えない人もいますが、払えるにもかかわらず、払っていない人も少なくありません。確信犯的に公的年金に入らず、民間の保険に加入している人も多いのですが、公的年金ほど条件のよい保険は民間では考えられません。それがよく理解され

ていないのではないのでしょうか。空洞化の原因について、民間の保険会社の方がPRとサービスに長けているから、という説明も可能かもしれません。

厚生年金の実情

厚生年金の方も未加入事業所の問題が深刻なようです。

東海林 本来、厚生年金は、法人や原則常時5人以上の従業員を抱える個人事業所に加入の義務が課せられていますが、現実には未加入の事業所が大量に存在しています。

解散、休業などの場合、企業は社会保険事務所に全喪届²を出して制度から脱退しますが、業績が悪化した企業の中には社会保険の適用を逃れるため脱退するケースがあると、会計検査院が指摘しています。社会保険事務所の方とは言えば、徴収率を上げることにばかり頭がいつているような面があります。かつて保険料が払えない会社を抜けさせていた社会保険事務所のことが新聞にすっぱ抜かれ、大問題になったことがあります。当局としては、抜けろ、とは言えないが、抜けてほしい、という暗黙の了解のようなものがある気がします。

厳しい経済状況のため、企業に保険料の負担が重くのしかかっているということですね。

東海林 特に中小企業にとって負担は大変で、「年金倒産」という言葉を口にすることもありますが、そこにさらに負担が増す可能性があります。現在、厚生年金は正社員(一部のパートを含む)が対象ですが、厚生労働省の「雇用と年金に関する研究会」が、年金制度の支え手を増やす方策として報告書をまとめているのですが、その中で、パートタイマーなど短時間

2 加給年金とは、厚生年金の被保険者期間が20年以上、または中高齢加入期間が15年～19年以上ある人に、生計を維持されている65歳未満の配偶者や原則18歳未満の子がいる場合、定額部分を支給と同時に支給される。配偶者が65歳になれば加給年金は打ち切られるが、配偶者の年金額に、加給年金の一部を振り替えて加算が行われる。これを振替加算という。

3 全喪届：「健康保険・厚生年金保険適用事業所全喪届」のこと。適用事業所が解散や休業、合併などの理由により、従業員全員を使用しなくなり、被保険者全員の資格が喪失した場合、被保険者全員の資格喪失届を添付して提出するもの。これにより、その事業所は適用事業所から除外され、健康保険および厚生年金保険の適用を受けないことになる。

労働者に対して厚生年金を適用してはどうかと提言しています。周知の通り、サラリーマンの妻などで第3号被保険者の範囲にとどまることで保険料の負担を回避しようと労働時間を調整する人が多いのですが、報告書は新たな適用基準として、週の所定労働時間20時間以上、または年収65万円以上という線を示しています。厚生労働省としては、パートも年金の支え手にして、第3号被保険者を減らしたい考えなのでしょうが、大企業なら何とか対応できるとしても、多くの中小企業は負担しかねるはずで、それよりはむしろ、ある程度の強制力をもって未加入事業者を加入させる努力の方が先決ではないでしょうか。公平性の観点から、まじめに納めている事業所が不利益を被らないようにするという視点が何より大切です。

「方向性と論点」の理論展開

「方向性と論点」で示された内容に関してうかがいたいと思います。まず、肯定的に評価されるのはどのような部分でしょうか？

東海林 新しい仕組みとして打ち出した保険料固定方式、ポイント制、また、年金制度の問題をほとんど列挙していることは高く評価できます。しかし、示されている方向性について言えば、客観的な議論が反映されているというよりは、やはり厚生労働省が望んでいる内容に過ぎないのではないかという印象を受けます。

年金改革で、税方式(13頁・註3参照)が社会保険料方式か、賦課方式か積立方式かという論争がありますが、「方向性と論点」は、税方式や積立方式への

移行には基本的に否定的立場のようです。その妥当性は別として、はなから抜本的改革の可能性を排除するような論調で、果たして若い世代が納得するかという点で疑問を覚えます。

また、スウェーデンの制度の良い点を参考にしようとしている点はいいのですが、結局、スウェーデンの仕組みは優れているが、日本はさまざまな条件が異なるからそのまま導入はできない、という理論展開になっています。難しい、で終わらせてしまうのではなく、賦課方式と積立方式の折衷方式の可能性をぎりぎりまで追求する価値はあると思います。少なくともその姿勢が見えれば、若い世代の不公平感をいくらかは解消させられるのではないのでしょうか。

税方式についてはどのように思われますか？

東海林 全面的な税方式への移行については賛成ですが、財源を考えるとすぐには難しいと思います。まずは現在3分の1の基礎年金の国庫負担分を2分の1に引き上げるのを早急に行うべきです。それには2.7兆円かかりますが、その財源としては、消費税1%分がおよそ2.5兆円とされますから、それを充てれば何とかかなりです。国民に広く負担を求めていかなければならないのであれば、やはり何らかのかたちで消費税を財源に入れていくべきではないかと思います。

財務省とのすり合わせが難しいということもあるのでしょうか。

東海林 税が絡めば、厚生労働省としては言い出しにくいでしょう。そこで政治がリーダーシップを発揮しなければならぬわけですが、その政治家も選挙などを考えると消費税アップを言い出しにくいようです。しかし、国民の意識はだいぶ変わってきているのではないのでしょうか。

先日、ある新聞の年金改革のアンケート結果で、7割が消費税の導入やむなし、としているのを見ました。現状をきちんと説明すれば、消費税を福祉目的税にすることに納得を得られると思います。

問われる政治の主導力

政策テーマとしては少子化対策も重要ですね。

東海林 出産という極めて私的な事柄に国家としてどこまで関与すべきか。あるいは戦前の政策を想起させるといった迷いが背景にあるのかもしれませんが、やはり産みたいときに産めるような環境整備は進めるべきです。国の力だけで、女性が働きながら安心して出産、育児ができる社会は実現すべきですが、では、国が対策を徹底しているかということ、そうは見えません。いい例が育児休業法⁴で、出産、育児のため休みやすくしようと育児休業期間の保険料は免除にしたのはいいが、その間、企業の給料の支払いの有無は問わないとしているわけです。この不況下、進んで給料を払おうとする企業はめったに無いでしょう。そのためせっかく制度がありながら、収入が途絶えてしまうと、躊躇する人も少なくありません。健康保険には傷病手当金の制度があり、休業しても1年半、給料の6割を保障されますが、同じような仕組みを検討してもいいのではないのでしょうか。

その他の政策も総じて甘いという印象が否めません。保育所も圧倒的に数が足りず、多くの待機児童がいます。あるいは次世代育成支援対策推進法案⁵の中で、300人以上の企業に行動計画を策定させ、届出を義務付けることを考えているようですが、これこれこうこうとをしている、というポーズで終わりはし

4 育児休業法：正式名「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」。そのうち育児休業とは、男女の労働者が1歳に満たない子を養育する休業をいう。

5 次世代育成支援法案：次世代育成対策についての基本理念を定め、国による行動計画策定指針並びに地方公共団体や事業主による行動計画策定を推進するため必要な措置を講ずるもの。今国会(第156回)に提出された。

ないでしょうか。児童手当のさらなる拡充も必要です。厳しい財政難ではあるにせよ、少子化は国をあげて取り組むべき重要課題であり、徹底した政策を講じるべきです。一昨年ドイツの裁判で、子どもが多い人の保険料を安くせよ、という判決が出たことがあります。日本でも子どもの数に合わせて保険料を低減するというような相当思い切った政策が出てくる可能性もあります。

少子化対策は将来の年金制度の支え手を増やすという意味で重要ですが、高齢者も制度を支えるために一定の役割を果たすべきでは？

東海林 寿命が延びているのですから、働く期間もそれに合わせて延ばして当然だと思います。厚生年金の支給開始年齢が引き上げられ、男性の場合、1941年4月2日から1943年4月1日までの間に生まれた人は定額部分の支給が61歳からになります。今後、支給開始年齢は段階的に65歳まで引き上げられます。要は、政治の力によって国民の働く年齢を65歳まで引き上げようとするのです。高齢社会を迎えれば、おのずからそういう方向にもっていかねばなりません。

将来の世代に負担をかけないため、年金を受けている高齢者も負担を引き受けていくことが求められます。税の面にしても、今の高齢者が非常に優遇されているのは事実であり、年金課税の強化も検討すべきでしょう。

公平な利害調整が求められるということでしょうか。

東海林 誰も、負担はより少なく、給付はより多くしてもらいたいです。それは矛盾です。政治家は選挙が迫るとその矛盾を約束したり、5年ごとの再計算にも政治的意図が絡むことがなかったでしょうか。私は国民に対して迎合的

な面があったことは否定できないと思います。そして痛みを求める改革の先送りが限界に達していると思います。

政治家自らのこともあります。最近、国会議員の年金問題が報道されるようになりましたが、10年間国会議員をすれば、65歳から最低でも年間412万円(月額約34万円)という金額を受け取れます。国会議員は月額約10万円の掛け金を支払っているにせよ、約3分の2が国庫負担で賄われているのです。それに対して、厚生年金のモデルケースは40年間働いて夫婦の基礎年金と夫の厚生年金を合わせて月額23万8,000円にしかなりません。国庫負担も3分の1です。政治家がお手盛りで多くとっているのがけしからん、というではありません。範を示していただきたいということです。国民の基礎年金の国庫負担を2分の1に上げると同時に、政治家の国庫負担は反対に2分の1まで引き下げる、といった議論が政治家から出れば、国民も納得しやすいのではないのでしょうか。

今後、あるべき年金制度のため、どのような議論を望まれますか？

東海林 国民は、まじめに努力していれば、将来安心して暮らせる社会を望んでいるはず。それに対する不安が生じているわけですが、老後のかなりの部分を占め、生活に直接関係する制度である公的年金のあるべきかたちについて国民的な意思統一がとれているようには見えません。原点に立ち帰った議論の必要性を感じます。そういう意味で、今回の「方向性と論点」の冒頭、国民的議論を提起したのは正しいと思います。そ



の第一歩は情報公開であり、大切なのは政治の主導のあり方です。国民は制度の公平性を納得すれば、痛みを引き受けるはず。年金問題に正解はありません。正解がない問題だからこそ、公平な利害調整のため、政治の主導力が問われると思います。

東海林社会保険労務士事務所 所長

東海林 正昭(しょうじまさあき)

東海林社会保険労務士事務所 所長(東京都社会保険労務士会会員)、年金問題研究会主任研究員、日本年金学会会員、NPO法人東京シルバーケア研究会理事、中小企業福祉事業団幹事、商工会議所年金教育センター登録講師、年金コンサルタント。新聞・雑誌の執筆では、読売新聞朝刊「マネー」「定年Q&A」「年金そこが知りたい」欄に3年8ヵ月間連載、月刊『ビジネスガイド(日本法令)』『先見労務管理(労働調査会)』などにも執筆。著書としては『年金実践事務手引(共著/年金ライフ社・2000)』『DCプランナー2級合格必携テキスト&問題集(共著/評言社・2003)』『こんなに使える個人型確定拠出年金(共著/日本法令・2003)』など。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

年金改革、決断のとき
— 社会保障の制度間連携 —