

少子高齢化社会における法制度のあり方——年金制度と世代間正義の問題を中心に

国際基督教大学

寺田 麻佑

I 社会保障給付に関する課題

社会保障給付は、要保障事由（老齢、貧困、疾病、傷病等）がもたらすニーズを充たすための給付のための財を（統治を行う団体によって）給付する作用である¹。

すなわち、社会保障とは、皆で税や保険料を納め、お互いを支えあう仕組みのことをいう。

この社会保障については、たとえば世代間に人口の偏りがある場合等に顕著に、社会保障費用の調達が問題となり、調達すべき費用を、何を基準にどのような名目の負担として割り当てるかの決定等が問題となる²。また、年金制度についても、制度設計やその変更が問題となる。

結局、世代の高齢化ゆえにかかるコストを世代で分担すべきなのか、もしくは、問題の解決を次世代の政府や次世代に先送りすることが必要なのかということについて、検討を行う必要がある。以下においては、欧州と日本の現状の概観を述べたうえで、状況と課題が欧州・日本共通の課題であることを確認することとしたい。

II 欧州における社会保障の問題

(1) 欧州における少子高齢化

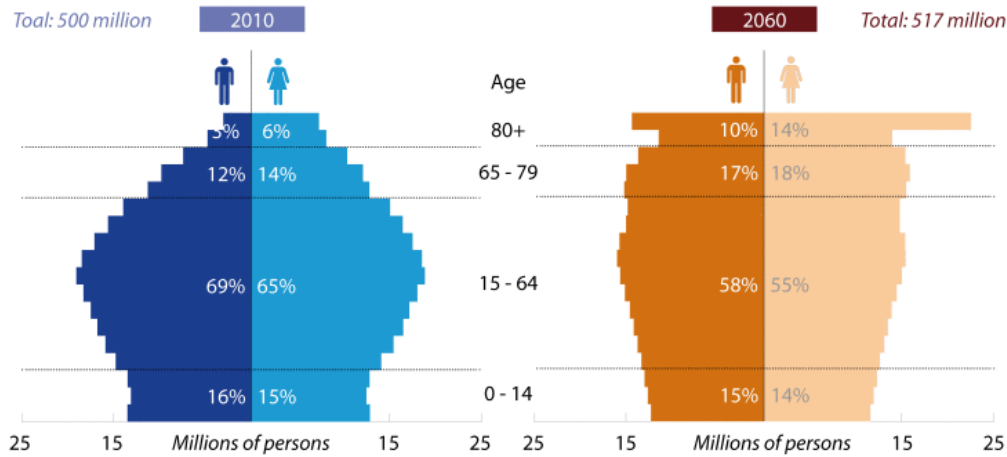
まず、以下の図にみるように、欧州においては、少子高齢化が進展しており、さらに今後も進展することが想定されている³。

¹ 太田匡彦「社会保障の財源調達—社会保障の構造を踏まえた法的議論のために—」フィナンシャル・レビュー113号（2013年）、60頁。

² 行政救済制度を論じる際に、その作用のための財源調達も併せて議論すべきか否かについては、その必要性が認識されていないことや、法学分野においては批判もありうる問題であることについて、同上・太田・61頁脚注（6）参照。

³ EU27 Population By Age And Sex 2010-2060: Published On December 16, 2013 In Ageing Population: Projections 2010 – 2060 For The EU27. See also, Commission communication on Ageing of 29th April 2009 "Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report)" and Commission staff working document Demography Report 2008 – Meeting social needs in an ageing society (SEC (2008) 2911).

EU27 population by age and sex



それゆえ、長寿ゆえにかかるコストを、世代で分担するのかどうかといった点が問題となっており、特に年金に関しては、今後も持続可能な欧州年金制度を維持していくにあたり、早急な対応が必要であると認識されている。

(2) 欧州における年金制度

もともと、欧州においては、年金制度について、各国の主権にもとづく多様性が尊重されている。しかし、各国の独自性と同時にEU各国の年金制度の連携 (Cooperation) が確立されており、移動に際しての保険料の掛け捨て等を行われないう、域内の労働力移動には配慮される形で運用されている点が特徴となっている⁴。

(3) 年金制度のあり方と欧州の型について

一般に、年金制度として、①ビスマルクタイプ、②ベヴァレツジタイプ、③ノルディックタイプの分類があると解されている。

このうち、ビスマルクタイプの①は職域別の賦課方式、所得比例の給付建てであり、この方式を採っているのが、ドイツ、フランス、イタリア、そして日本等である。

つぎに、ベヴァレツジタイプの②は、国民全員を対象とする均一給付のユニバーサルな年金に重点を置く形式を採っており、このような形式は、特にニュージーランド、アイルランド、カナダなどにおいて採用されている。

さらに、ノルディックタイプとしての③は、かつてのビスマルクタイプ (①) と、ベヴァレツジタイプ (②) の折衷型を採用している。すなわち、やや新しい方式の年金制度で

⁴ 葉山滉「欧州の年金制度—連合加盟諸国の制度類型と年金水準」福井県立大学経済経営研究 14 巻 (2004 年) 95 頁。

あり、このノルディックタイプは、所得比例年金を中心としつつ、税と年金の一体徴収をおこない、制度の一元化を推進、全国民に無条件で基礎年金を給付という普遍性は後退させつつ、厳しい所得制限をせず、「最低保証年金」を用意し、上乘せ強制加入の私的年金、個人年金の導入を進めるといった形式を採用している。このノルディックタイプの年金制度は、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーにおいて採用されている。

(4) 「適切かつ健全、持続可能な欧州年金制度の形成」について

欧州委員会発行のグリーンペーパー（2010年7月）⁵ならびに欧州委員会発行のホワイトペーパー（2012年2月）⁶によれば、年金制度改革は、基本的には国レベルで取り組む問題であるとの指摘がなされている。

すなわち、原則として、EU規制が促進あるいは指導する年金改革はない、ということが強調されている。もっとも、欧州における「適切かつ健全、持続可能な欧州年金制度の形成」のために、以下のような提案が推奨されている。

- ・各国の制度は多様であるが、賦課方式の年金支払い義務構想を根本として継続すべきであること。
- ・実際の退職年齢を現在の法が定める退職年齢にまで引き上げる事が最優先課題であること。
- ・(退職年齢を超えても労働者に働く意欲を与えるボーナス制度導入が必要であること。
- ・現役から退職への柔軟な移行を促す魅力的なモデルの開発が必要であること。

結局、EUの年金制度の目標⁷は、以下の点にまとめることができる。すなわち、適切な年金収入の確保、財政的な安定性の確保を目指すこと、そして、それらは人々の合意に基づく改革としてなされるべきであり、透明性をもってなされるべきであるということである。

欧州における、社会保障改革のなかでも特に年金制度に関する改革の方向性としては、ハイブリッド型年金、負債と収益の自己均衡メカニズムが目指されるべきこととなっている。

これまでにおいて、欧州においてなされてきた年金制度のなかでも、典型的な改革の例としては、たとえば、拠出期間の変更として、給料がピークである「ベストイヤー」から生涯拠出を目途とするものへの変更、賃金の平均値へ基準を変更、最低限度の年金の受給資格期間の延長、男女間の受給年齢の統一、年金受給資格年齢 年金受給資格年齢の引き上げ、等級別料率制度の強化などがある。

欧州における社会保障の問題は、少子高齢化が現実のものとなってきていることから、

⁵ *European Commission*, Brussels, 7.7.2010, COM(2010)365 final, Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems, SEC(2010)830.

⁶ *European Commission*, Brussels, 16.2.2012, COM(2012) 55 final, White Paper An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, SWD(2012) 7 final, SWD(2012) 8 final.

⁷ 欧州経済社会評議会：Krzysztof Pater, 「欧州の年金制度が直面している問題」

どのように「持続可能」な制度としていくべきかという観点に基づいて様々な改革が推奨されているものと言える。

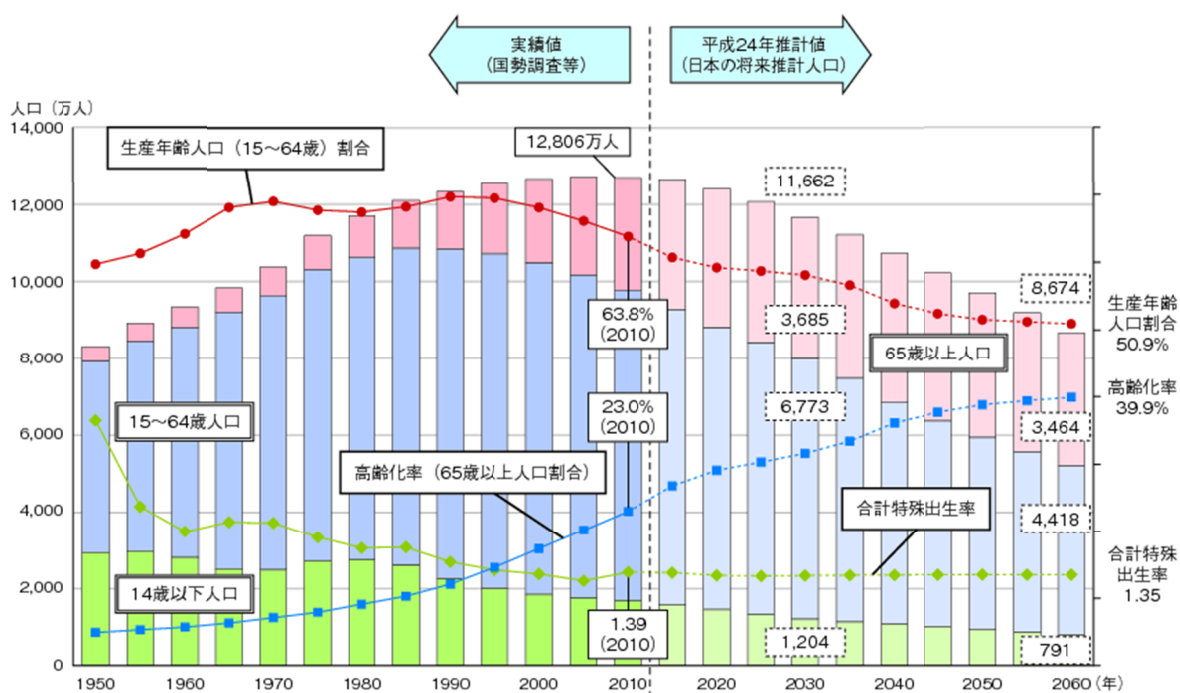
なお、英国は2016年6月23日に行われた国民投票において、EU離脱を選択したこと（BREXIT）の影響については現在のところ、未知数であり、今後、欧州における社会保障制度のなかでも年金制度の構築の在り方について、欧州全体としてなにか対応が異なることになるのかについては、2017年6月現在、この論点に関する欧州における発表等は見当たらない。

III 日本における社会保障の問題

(1) 少子高齢化が進展

2017年現在、既に日本の65歳以上の高齢者人口は、全体人口の4分の1以上となっている。

日本の人口推移⁸については、以下の図に示されているように、高齢化率が今後、どんどんと上がっていくことが予測されており、高齢化率が40パーセントに近づくことも予測されている。



このように、日本は、今後、人口減少と少子高齢化の急速な進展がますます現実のものとなることが統計上も予測されているため、社会保障・年金に関しても、新たな取り組みが必要であるとして、様々な検討が進められている

⁸ 総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）：出生中位・死亡中位推計」（各年10月1日現在人口）、厚生労働省「人口動態統計」

(2) 日本における年金制度

日本における年金制度を振り返ると、日本は最初にドイツを参考に年金制度を導入し、職業別に年金制度を整備した歴史を有している。

すなわち、戦前においては、職業別分立方式年金制度が中心であった。しかし、戦後は皆保険制度の中で、ベヴァレジタイプの定額負担定額給付の国民年金制度が導入された。

この点については、給与所得者（サラリーマン）は上述①職域別の賦課方式、所得比例の給付建てのビスマルクタイプ、自営業者は上述②国民全員を対象とする均一給付のユニバーサルな年金に重点を置く形式のベヴァレジタイプという、組合せ方式が採用されていた。しかし、このような職業形態による組合せ方式は、1985年に両者の財政をつなげる形で、基礎年金制度としてつながることとなった。

なお、年金制度も含めた社会保障制度の改革については、2012年に社会保障制度改革推進法（平成24年8月22日法律第64号）が制定されており、さらに、その社会保障制度改革推進法を受けて成立した、持続可能な社会保障度の確立を図るための改革の推進に関する法律（平成25年12月13日法律第112号）（通称プログラム法）が存在しており、社会保障制度の改革や整備に非常に重要な役割を果たしている。

なお、社会保障制度改革推進法、持続可能な社会保障度の確立を図るための改革の推進に関する法律（プログラム法）の重要な説明部分としては以下の条文がある。

社会保障制度改革推進法（平成24年8月22日法律第64号）

第一条 この法律は、近年の急速な少子高齢化の進展等による社会保障給付に要する費用の増大及び生産年齢人口の減少に伴い、社会保険料に係る国民の負担が増大するとともに、国及び地方公共団体の財政状況が社会保障制度に係る負担の増大により悪化していること等に鑑み、所得税法 等の一部を改正する法律（平成二十一年法律第十三号）附則第百四条の規定の趣旨を踏まえて安定した財源を確保しつつ受益と負担の均衡をとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とする。

（基本的な考え方）

第二条 社会保障制度改革は、次に掲げる事項を基本として行われるものとする。

一 自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと。

二 社会保障の機能の充実と給付の重点化及び制度の運営の効率化とを同時に行い、税金や社会保険料を納付する者の立場に立って、負担の増大を抑制しつつ、持続可能な制度を実現すること。

三 年金、医療及び介護においては、社会保険制度を基本とし、国及び地方公共団体の負担は、社会保険料に係る国民の負担の適正化に充てることを基本とすること。

四 国民が広く受益する社会保障に係る費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点等から、社会保障給付に要する費用に係る国及び地方公共団体の負担の主要な財源には、消費税及び地方消費税の収入を

充てるものとする。

(国の責務)

第三条 国は、前条の基本的な考え方にとり、社会保障制度改革に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

持続可能な社会保障度の確立を図るための改革の推進に関する法律(平成25年12月13日法律第112号)

第一条 この法律は、社会保障制度改革推進法(平成二十四年法律第六十四号)第四条の規定に基づく法制上の措置として、同法第二条の基本的な考え方にとり、かつ、同法第二章に定める基本方針に基づき、同法第九条に規定する社会保障制度改革国民会議における審議の結果等を踏まえ、同法第一条に規定する社会保障制度改革(以下この条及び次条第一項において単に「社会保障制度改革」という。)について、その全体像及び進め方を明らかにするとともに、社会保障制度改革推進本部及び社会保障制度改革推進会議を設置すること等により、社会保障制度改革を総合的かつ集中的に推進するとともに、受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革を推進することを目的とする。

(公的年金制度)

第六条 政府は、次に掲げる措置の着実な実施のための措置を講ずるものとする。

一 年金生活者支援給付金の支給に関する法律(平成二十四年法律第百二号)に基づく年金生活者支援給付金の支給

二 公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律(平成二十四年法律第六十二号)に基づく基礎年金の国庫負担割合の二分の一への恒久的な引上げ、老齢基礎年金の受給資格期間の短縮及び遺族基礎年金の支給対象の拡大

三 前二号に掲げるもののほか、前二号に規定する法律、被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律(平成二十四年法律第六十三号)及び国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律(平成二十四年法律第九十九号)に基づく措置

2 政府は、公的年金制度を長期的に持続可能な制度とする取組を更に進め、社会経済情勢の変化に対応した保障機能を強化し、並びに世代間及び世代内の公平性を確保する観点から、公的年金制度及びこれに関連する制度について、次に掲げる事項その他必要な事項について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

一 国民年金法(昭和三十四年法律第百四十一号)及び厚生年金保険法(昭和二十九年法律第百十五号)の調整率に基づく年金の額の改定の仕組みの在り方

二 短時間労働者に対する厚生年金保険及び健康保険の適用範囲の拡大

三 高齢期における職業生活の多様性に応じ、一人一人の状況を踏まえた年金受給の在り方

四 高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し

IV 適正かつ持続可能な年金（社会保障制度）について

以上、社会保障についてどう考えるべきなのか、社会保障の在り方についても公的年金制度について、欧州の制度改革と比較しながら、日本の現状を紹介してきた。欧州においても、日本においても、問題の分析のなかから、実現可能な法制度構想がなされようとしている。

特に、問題点としては、欧州においても、日本においても、世代の高齢化の現状が認識されており、世代の高齢化ゆえにかかるコストを世代で分担するのか、抜本的解決を次世代の政府や次世代に先送りするののかという視点の議論はなされている。また、特に年金問題に焦点をあててみると、現状と課題については、欧州・日本それぞれ共通の現状と課題がみられる。

具体的には、年金制度の基本的な機能は、・年金世代に対する防貧機能を有していることや、年金は、最低所得ではなく、従前所得の保障という観点もあり、欧州においては両方も模索しているという点に特徴があり、欧州の年金改革が、適切な年金収入の確保、財政的な安定性の確保を目指しており、それらが、透明性をもって、人々の合意に基づく改革として行おうとされていることがあるが、この点については、日本においても共通する部分が存在している。

しかし、日本においては人口減少と少子高齢化の急速な進展がますます現実のものとなるとして、特に社会保障のなかの年金に関して、新たな取り組みが必要となっている。

日本の年金制度の現状としては、戦前、ドイツを参考に職業別分立式年金制度を中心としていたが、戦後は、皆保険制度として基礎年金制度を構築しているということがある。この点について、現在、改正も含めて議論になっている日本の制度としては、サラリーマン世帯の主婦年金の廃止の検討（現在のところ廃止の結論は出されていない）、年金の支給年齢のさらなる引き上げと雇用の延長があげられる。また、年金制度そのものをなくし、最低生活保障制度を創設すべきではないかという意見もあり、国民全員が最低生活保障を受けられるようにすべきなのかどうか、という点も議論がなされている。

結局のところ、社会保障を維持するために、年金制度を含めた様々な費用負担について、「高齢世代、現役世代ともに負担を増やす」べきか、という点が問題となる。また、さまざまな社会保障制度にかかる費用について、全世帯において、応分の負担をすべきなのかどうかについてという点も問題となる。

適正かつ持続可能な年金(社会保障制度)にするための改革が、欧州と同様、日本においても模索されており、現在議論となっている改革の方向性としては、サラリーマン世帯の年金制度のあり方や支給年齢の引き上げ、雇用延長等による対応があげられるが、抜本的な解決策は見出されていないというのが現状である。

実際の制度の改革については、都度の対応を行うだけでなく、そもそも年金制度ではなく、最低生活保障制度を採用すべきなのか等、もしくは年金を含めた社会保障全体をどのように考えるべきなのか等基本的な部分を哲学的な観点も含めてしっかりと議論してい

くことが必要である。すなわち、世代間の正義の在り方について、基本的な部分（何を保障し、なにをどのように分配することが正義であるのかといった点）から、深く議論する必要がある。