

どうしてマクロ経済スライドのフル適用は実行されないの？ ——退職者団体、労組、政治家、財務・厚労省へのインタビュー——

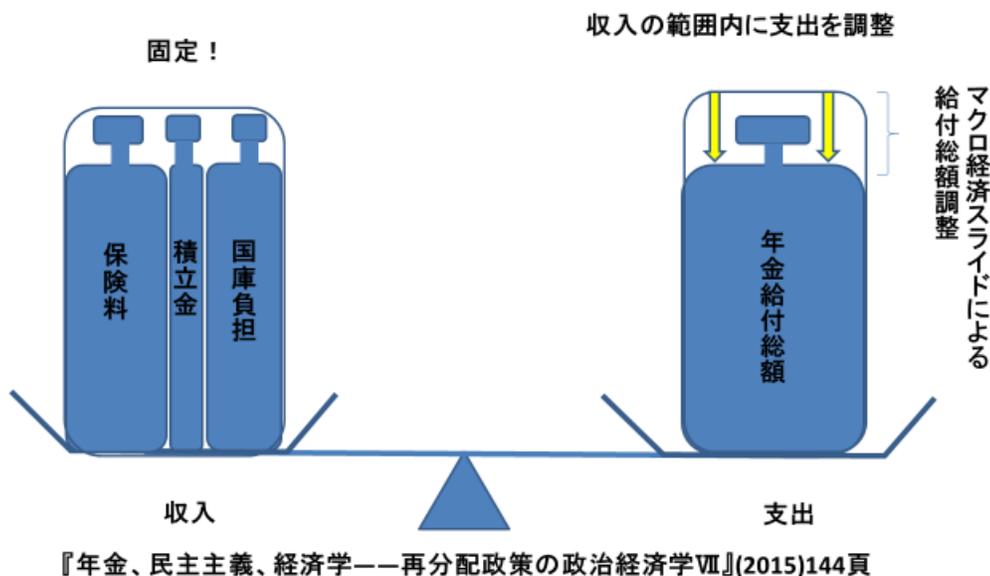
権丈善一研究会

チーム構成員氏名：小池豪太、石川祐也、神原三穂、日下田愛、水野亜紀、その他大勢

1 はじめに

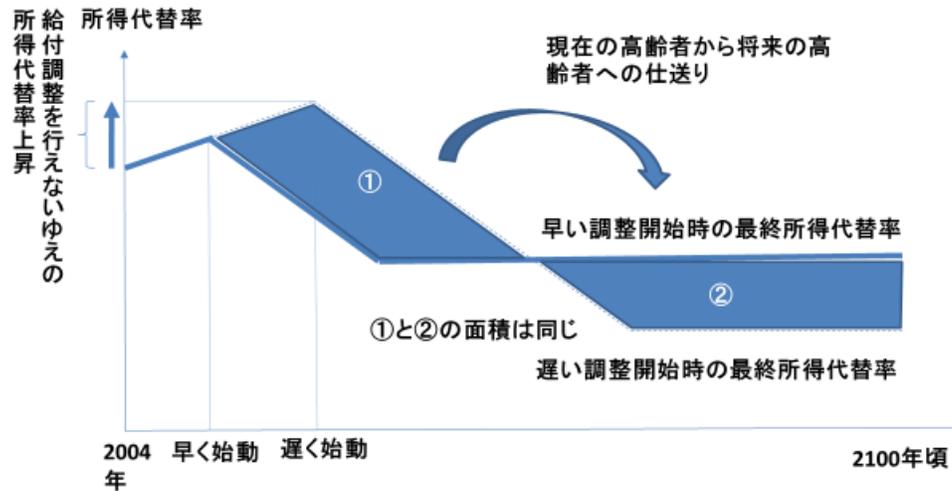
日本の年金は、平成16年に世界でもいち早く少子高齢化に対応出来るように大きな改革が行われた。その大改革とは、来年17年9月に保険料水準を固定し、年金財政に入ってくる財源の範囲内で給付を行っていくとしたことである（図表1参照）。

図表1 日本の公的年金の財政天秤



この図表1にある「マクロ経済スライド」とは、平成16年の年金制度改革で取り入れられた仕組みであり、現役被保険者の減少や平均余命の伸びを給付水準の算定に反映させることにより、今の年金受給者から将来の年金受給者へと年金のお金を移転する仕組みである。図表2では、この仕組みを、今の年金受給者から孫、ひ孫への仕送りの図として描かれている。

図表2 早めのマクロ経済スライド適用は孫、ひ孫のため



『年金、民主主義、経済学——再分配政策の政治経済学Ⅶ』(2015)145頁

保険料水準が固定された下では、僕らが年金で最も関心を持つことになるのは将来の僕らの給付水準ということになる。

困ったことに、平成16年から12年も経っているのに、マクロ経済スライドが発動されたのは平成27年のみであったらしい。これは、マクロ経済スライドを完全に適用した給付額がそれまでの名目額を下回る場合、調整は名目額を下限とするという名目下限方式を採っているからだ。そこで、50年ほど先に年金の受給者となる僕らの給付水準を確実に上げるためにはマクロ経済スライドのフル適用が必要となる。フル適用とはつまり、現行制度の下で設定されている名目下限を撤廃することである。名目下限を撤廃することで、デフレ下においてもマクロ経済スライドを適用することができるようになり、将来世代の給付水準が上がる。

このように、固定された保険料の下で年金財政に入ってくる財源が長期的には一定であっても、今の高齢者が多く受給するか、それとも将来の高齢者が多く受給するかという問題が残っていた。この問題は、全日本自治体退職者会の川端邦彦事務局長の言葉を借りれば、「ひとつの羊羹を今の高齢者と将来の高齢者の間でどのように切り分けるかという羊羹の切り方の問題」ということになる。このように年金問題を「ひとつの羊羹の切り方の問題」としたフレームを、ここでは「平成16年フレーム」と呼ぶことにする。

公的年金保険の本質的な目的は、防貧機能にある。今の日本の公的年金はその目的を達成することができるのか？ 50年ほど先に年金受給者となる僕らの関心は、まさにそこにある。幸い、将来の公的年金の給付水準を引き上げることにより給付の十分性を高めながら防貧機能を強める手段は、平成26年財政検証で明らかにされている。それは財政検証でオプション試算として位置づけられた——「Ⅰ マクロ経済スライドのフル適用」、「Ⅱ 厚生年金の適用拡大」、

「Ⅲ 被保険者期間の延長」である¹。さらにⅠ、Ⅱ、Ⅲを複合した給付引上げ効果は、第36回日本年金学会（2016年10月28日）における小野正昭氏の報告「将来に向けて検討すべき課題の整理」の中で、図表3の最下段に示された。

図表3 オプション試算Ⅰ、Ⅱ、Ⅲの複合効果

3. 給付水準低下への対応										
12										
(2) オプション試算の効果										
オプション試算の効果総括(将来の所得代替率と改善効果)										
オプション	ケース	現行の仕組み			オプション導入後			改善効果		
		合計	比例	基礎	合計	比例	基礎	合計	比例	基礎
Ⅰ	C	50.8%	25.0%	25.8%	51.2%	25.0%	26.2%	1.01	1.00	1.02
	E	50.2%	24.5%	25.7%	51.0%	24.5%	26.5%	1.02	1.00	1.03
	G	39.5%	21.7%	17.8%	44.5%	22.1%	22.4%	1.13	1.02	1.26
Ⅱ②	C	51.0%	25.0%	26.0%	57.3%	24.7%	32.7%	1.12	0.99	1.26
	E	50.6%	24.5%	26.0%	57.5%	24.1%	33.3%	1.14	0.98	1.28
	G	42.0%	21.9%	20.1%	47.1%	21.9%	25.2%	1.12	1.00	1.25
Ⅲ	C	51.0%	25.0%	26.0%	57.6%	27.6%	30.0%	1.13	1.10	1.15
	E	50.6%	24.5%	26.0%	57.1%	27.2%	30.0%	1.13	1.11	1.15
	G	42.0%	21.9%	20.1%	48.4%	24.1%	24.3%	1.15	1.10	1.21
Ⅰ +Ⅱ② +Ⅲ	C							1.27	1.09	1.48
	E				3つの改善効果を乗じると			1.31	1.09	1.52
	G							1.46	1.12	1.91

注)下部3段は、各オプション試算の効果に重複する要素がないと割り切って、3つの改善効果を単純に乘じた結果である。
出所:第21回社会保障審議会年金部会(平成26年6月3日)資料1-1をもとに筆者が推定

平成26年財政検証では、今後、何も政策対応をせずに現行の仕組みのままでいくと、結構悲惨な将来が試算されている。しかしながら、オプションⅠ～Ⅲという政策対応を進めれば相当の給付水準の改善が示されている。さらに言うと、これら3つの政策を同時に進める「3つの改善効果を乗じた」場合には驚くほどの改善効果がある。

これほど大きな効果があるならば、速やかに実行してもらいたいと思う。ところが、制度改革は進んでいないようなのである。政策に関わっている人たちは、なぜ僕らの世代のための公的年金保険の機能強化に向けたアクションを起こしてくれないのか。実行できない特別な理由でもあるのか。「僕らの年金は僕らで守る」という使命を胸に、今年は「マクロ経済スライドのフル適用」に焦点をあて、退職者団体を中心とした年金運営に関わる方々へのインタビューを行ってきた。

2 制度のおさらい——キャリアオーバー方式とフル適用

現在国会に提出されている法案に盛り込まれた改定ルールは、名目下限を維持しながら、賃金・物価の伸びが大きいときに前年度までに未調整分があればそれも含めて調整するというキャリアオーバー方式である。しかしこの方式では、デフレにより発動できなかった分を繰り越してまとめて効かせることができるだけの物価・賃金上昇が将来起こる可能性は極めて低く、

¹ 厚生労働省(2014・2015)。

仮にまとめて効かせることが出来ても、既に移転した分は返ってこないため、将来の公的年金の防貧機能の弱体化は避けられない²。これからの経済が、もし、マクロ経済スライドが適用されないような状況が続き、キャリアオーバーでは調整しきれないくらいの賃金物価の低い伸びが続くとすると、マクロ経済スライドのフル適用をした場合とそうではない場合の差は相当に大きな額になってしまう³。やはり、将来世代の給付水準を確実に上げるためには、フル適用の早急な実施が必要なのだ。

3 取材に関して

では、現在の受給者である退職者団体の方々はマクロ経済スライドに関してどう考えているのだろうか。取材に協力して下さった退職者団体は、全日本自治体退職者会（以下、「自治退」）・日本退職者連合（以下、「日退連」）・日本退職教職員協議会（以下、「日退教」）の三団体である。各団体の会員数は自治退が約25万人、日退連が約83万人、日退教が約7万人である。この三団体を合わせただけでも約115万人に達する。

加えて、連合と政治家と官僚にも取材に協力して頂いた。政治家では、自民党参議院議員で前厚生労働部会長の古川俊治さん、官僚では、財務省主計局厚生労働総括係、第1係主査の横山好古さん、厚労省年金局数理課長の武藤憲真さん、課長補佐の日向寺裕芽子さんにインタビューに答えて頂いた。

なお、民進党の国会対策委員長である山井和則さんにもインタビューをお願いしたが、3度連絡をしてようやく⁴、秘書の方から次の返事を頂いた。

山井は現在、国対委員長という役職にあり

そのような立場にある者をご回答しづらい部分があります為

と他の国会議員を紹介して頂いた。

そして、僕らからは次の返事を出してこの件は、終了した。

学生である私たちとしましては、今回の年金改革法案が与党でまとめられていた頃、この法案がマクロ経済スライドのフル適用でないことを野党の立場から批判していただけるものとして期待しておりました。

ところが、この度この程度の改革でさえも、民進党の方々は「年金カット法案」と呼んで、成立を阻止されようとしていることを不思議に思い、国会対策委員長でいらっしゃいます山井先生に伺いたいと考えておりました。

それが現在の立場上難しいということでしたら、かしこまりました。

ありがとうございました。

3-1 団体の主張（「名目下限額の堅持」と「基礎年金へのスライド適用」に関して）

スライドの発動に関して、「名目下限額の堅持」、「基礎年金はスライド適用対象外」を要求しており、三団体とも主張は共通していた。なぜ上記2つが必要なのだろうか。自治退の川端事務局長は「名目下限額の堅持」について、「制度の安定上、抑制は不可避であり、マクロ経済スライド自体は容認すべきという主張に転換した。しかし、せめて平成16年に決定した『名目下限額の堅持』という約束ぐらひは守ってほしい」と言われる。また「基礎年金はスライド適用対象外」について日退連の菅井義夫事務局長は、「マクロ経済スライドによって最もダメ

² 権丈(2016)7-11頁。

³ 同上。

⁴ 3度目には次の文章を添えた——「学生のための取材で失礼がある場合は、権丈先生にもお越し頂きます」。

ージを受けているのは基礎年金のみに頼っている人々である。その人たちの生活がひどくなってしまう」と危惧されていた。

これらふたつの点に関する僕たちの意見は、後述の「より良い年金制度を形つくるために」で述べるとして、まずは、目下国会で審議中の、「キャリアオーバー方式」に関してどう考えているのかについて質問をしてみよう。

3-2 キャリアオーバー方式に関して

これに関して日退教の竹田邦明事務局長は「スライドの名目下限堅持は団体として意見は固まっているけれど、キャリアオーバーで積み残された分の解消の方法が見えない。一気に解消できるのかどうなのか。是非については、まだはっきり決まってない。国会に提出されている法案に関しては、名目下限が維持されているなら、キャリアオーバーを採用しても仕方がない」と、名目下限堅持の範囲内ではキャリアオーバーに異論はない様であった。

3-3 「名目下限額の堅持」「基礎年金はスライド適用対象外」とした場合における年金運営の財源に関して

3-1において、退職者団体の方針として「名目下限額堅持」「基礎年金はスライド適用対象外」がスライド発動の条件とされていることを示したが、もし仮に退職者団体の主張通りになった場合、今後の年金を安定的に持続するための財源はどのように確保するのだろうか。年金問題をひとつの羊羹の切り方の問題とした平成16年フレームから外れた政策には、追加財源、つまり追加的な羊羹が必要となる。これに関して、日退教の竹田事務局長は「そこ（財源）に特化した議論や勉強する機会がない。そのため、深くは言及できないが、財源に関しては、保険料・積立金・税金を総合的に考えるのが大事。全体像が見えないと、マクロ経済スライドの話をされても何とも言えない」と答えられた。一方、日退連の菅井事務局長は、「『雇用の安定なくして社会保障なし』というように、雇用の不安定・低賃金を是正すれば社会保障の財源は安定する。また、政府は消費税増税を延期し、さらに法人税減税を行っている。つまり、自ら税収増の道を閉ざしてしまっているのだ。これを見直せば自ずと財源は増える」と述べられた。

3-4 財源問題と将来世代の年金給付水準について

ところで、年金問題に関しては平成16年フレームの中で考えられていた今回の社会保障・税一体改革の中では、消費税の増税がなされた場合の用途には、基礎年金にマクロ経済スライドを適用しない場合の財源の補填というようなものは、最初から入っていなかった。そして今後、政府が税収増につながる政策を打ち出す時期がいつ来るかは不確定であり、仮に増税されるとしても、16年フレームの他の政策、つまり基礎年金に今の2分の1以上の国庫負担を投入していくことがあり得るのだろうか。

何よりもここで強調しておきたいことは、平成26年財政検証のオプションⅠからⅢの施策は、確実に基礎年金の給付水準を上げることがわかっていることである（図表3参照）。だから、ⅠからⅢを実行すれば、退職者団体の方々が心配されているほどの基礎年金の給付の低下は起こらない。川端自治体事務局長も「年金財政検証の3つのオプションは、基礎年金へのダメージを軽減するうえで有効であることが示されている」と言われている。平成26年財政検証の本体の試算で基礎年金の給付水準が大きく下がること示されているが、それはⅠからⅢの政策をなにも実行しなかったらの場合であって、現実には、ⅠからⅢの政策を実行しない未来というのは、あってはならないと思う。

さらには、安定的な雇用を確保することは確かに重要で、それは僕らにもありがたい話である。だけど、それには長い年月を要すると予想され、来年も再来年もマクロ経済スライドの不適用のために将来の僕らの年金にとって大きな不利が生じることを考えると、どのように評価していいのか戸惑ってしまう。

近い将来の実現見通しを欠く雇用拡大・賃上げを主張するのみで、名目下限の堅持、基礎年金はスライド適用対象外を組織の主張として掲げることは、後は僕ら世代の給付カットで処理してくれと言っているのと同じ意味ではないのだろうか。というのも、現在の日本の年金には一定の保険料水準で年金財政に入ってくる財源の範囲内で給付を行っていく仕組みが採用されているからである。

3-5 より良い年金制度を形つくるために

公的年金制度の給付の十分性を高め、しっかりとした防貧機能を備えた年金制度を作り、守っていくためには、現在の受給者と将来の受給者の話し合いが不可欠だ。そんな機会をつくったとき、現受給者の方々は協力してくれるのだろうか。これについては、三団体とも協力の旨を表してくれた。では、高齢者と若者の話し合いに向けて、僕らはどんな準備をするべきだろうか。これについて、日退教の竹田事務局長は「年金はあくまで、私的扶養を社会的なものにした制度、こうした制度への理解を促さなくてははいけない」と言われ、自治退の川端事務局長も「学校教育の中で、社会保障について正しく学習する機会を増やしていくべきである。そして、双方が正しく問題意識を持った上できちんと協議していくべき」というように、僕ら若者の年金への理解を促すために社会保障教育の充実が不可欠であることを指摘された。

では、実際に話し合いの場が設けられた時、僕たちが意識すべきことはなんだろうか。厚生労働省年金局の武藤憲真数理課長と日向寺裕芽子年金局年金課課長補佐は「年金制度はあらゆる方面に目配り気配りしながら考えられている。マクロ経済スライドが発動した際に、本当に支える必要のある受給者の方々の支援する方法を考える必要がある」と述べ、僕たちが現受給者の方々の支援方法を検討する重要性を示された。

この話を聞いて思い出したのが、権丈先生が、授業の中で、高齢者向けの特別な所得保障制度が必要だとおっしゃっていたことである。対象が高齢者であるゆえに、生活保護ほどのミーンズテストの厳しさはなく、まして就労の義務を強く課すこともないが、年金のように他の所得や資産を何もチェックしないで給付するわけでもない、特別な所得保障制度を準備していくというアイデアである⁵。たしかに、基礎年金だけに頼って生活している人は、マクロ経済スライドが適用されれば生活が苦しくなるだろうと思う。だけど、そうだからといって、厚生年金も含めて年金の給付水準が十分である人たちの基礎年金へのマクロ経済スライドを適用しない理由もないと思う。それに基礎年金が低いからと言って生活水準が低いとも限らないはずだ。

ここはやはり、平成 16 年フレームに則って、基礎年金にもマクロ経済スライドを適用し、年金額が低いために生活できなくなった人たちのために、高齢者向けの特別な所得保障制度を準備しておいてもらうという方がいいのではないだろうか。権丈先生は、それは年金局ではなく社会・援護局で考えた方がいいと書かれているけど⁶、そこはいろいろな意見があるのかもしれない。けれども、年金が高い人たちを含めた全ての人たちの基礎年金に、マクロ経済スライドを適用しないというのはないような気がする。

また、公的年金は、いわば P D C A サイクルの中で回されている。これは将来の不確実性が不可避である社会の中で制度を運営していく上で不可欠な方法であると思う。そして、**Check**

⁵ 権丈(2015)183-189 頁。

⁶ 権丈(2015)187 頁。

に相当する財政検証で不都合が明らかになれば、Act を起こすことは当然のことだと思う。たしかに、平成 16 年に改正案の審議中の 4 月に、当時の坂口厚労大臣から「改定率の調整は名目額を下限とし、調整によって年金額を前年度の額よりも引き下げることにはしない」という発言があったようである。しかし、あの頃はほとんどの人がこれほどまでにデフレが続くとは予想していなかったのではないだろうか。「政府は約束は守るべし！」という論も一利あるのかもしれないけど、坂口さんの発言は、平成 21 年の時の民主党マニフェストがそうであったらしい確信犯的なウソと根本的に次元が違うのではないのかと思う。

4 取材を終えて

十数年前の僕らが小学校に入学した頃から、年金は「政争の具」とされてきた歴史があるらしい。これは政治家だけが悪かった話ではなく、国民のリテラシーが低かったからなのではないだろうか。最近、民進党が年金カット法案と命名したキャンペーンを盛大に展開している様子を見ていると、政治が、情報弱者を対象としたオレオレ詐欺にも似た、「情弱ビジネス」のようになっているようにも思える。今回、民進党が年金カット法案を呼んでいるのも、今でも、物価・賃金上昇時で賃金の上昇の方が小さいときには賃金連動になっているわけだから、今回はその趣旨を徹底させるだけの話にすぎないはずである。

危機感を煽るばかりの愚説に惑わされることなく、正確な知識に基づいた健全な世論を基礎に建設的な議論を行うためにも、年金をはじめ、社会保障の核となる知識や考え方を国民全員が学び、理解し、共有する必要があるのだろう。そして今回の退職者団体や霞が関での取材で何回も聞くことがあったのは、年金を研究する学者自身も自らの論の正当性を気にかけるべきだということである。政府が進めようとする改革を批判するのは大いに結構なのだろうけど、平成16年改革で既に決まっている制度の方向性やこれまでの議論の変遷を無視した話をされるのは迷惑だと思う。時には学者にも平成16年フレームから外れた意見を述べる者もあるようだが、これもまた迷惑な話である。正確な知識を基に議論する学者が増えることは社会保障教育の充実と重なり、国民のリテラシーを高めることに寄与するはずである。

5 財源を考慮する重要性

加えて、財源に関する考慮の必要性に関しても言及したい。今回、取材に協力してくださった退職者団体の方々は決して自分たちの利益のみを優先して、名目下限額の堅持や基礎年金はスライド適用対象外と主張しているのではないことが分かった。また、連合総合政策局の平川則男総合局長もそうであった。

しかし、僕たちが話し合い協力するためにも、財源について今以上に考慮した議論と政策提言をお願いできないだろうか。僕たちは、年金問題を「ひとつの羊羹の切り方」の問題に落ち着かせた平成16年フレームの下で給付水準を上げることを考えているので、将来の僕らの給付水準を確実に上げることが示された平成26年度財政検証に基づいた3つのオプション試算という政策提言を支持しているのである。仮に平成16年フレーム以外の方法があるとしても、それは、3つの政策を展開して後に、取りかかるべきことなのだろうと思う。まさに、権丈先生が、今年10月28日の年金学会総会で話されていたように、オプション試算で示された3つの政策を「刀おれ矢尽きるまで前向きに進める」ことが重要であると思う。

他の政策提言を見ても、財源が検討されているかを第一に考えなければならない。社会保障問題というのは、どこまでも財源調達問題であり、財源という裏付けがなければ政策は実現出来ないからだ。かつては、ムダを省けば財源が出てくると言う政治家が大勢いたそうだが、もしそうならば、どこかのムダを省けばどれだけの財源がでてくると言うことを議論すべきだったのではないだろうか。財源調達問題という当たり前のことがどうして国の政策を考える際には、僕らの世代を始めに、日本人はみんな疎かにしてしまうのだろうか。

自民党参議院議員の古川俊治さんは、「政治の世界では政策と財源は必ず考慮しなければならない」と述べられていた。また、財務省主計局厚生労働総括係の横山好古第1係主査は、財源調達の難しさを指摘されていた。具体的なことは政治家や官僚に任せるのではなく、僕らみんなが、普通にやるべきことであるはずだ。

退職者団体の方々は、長期間の職業生活を経て、政府に対する不信感を持っていながら、少しでも、制度に関する正確な情報を会員の皆さまに伝えようと努められていた。マクロ経済スライドの適用の必要性を実感したので、今回のインタビューにもご協力下さったのだ。今回取材した退職者団体の方々が仰っていたことは、年金問題が「ひとつの羊羹の切り方の問題」になった平成16年フレームをすべての会員が理解することは難しく、組織としての主張を変えることもまた難しいということだった。この点に関しては、僕たちも情報発信を行い、協力していかねばならない。もし年金受給者の方々が、マクロ経済スライドのフル適用を支持して僕たちに協力すると言ってくだされれば、僕たちの年金給付水準を確実に高めることが出来るだろう。また、マクロ経済スライドのフル適用というのは、まさに年金受給世代による政治家への説得という方法しかないのではなかろうかと取材を通して痛感した。これからは若者向けの社会保障教育だけでなく、高齢者向けの社会保障教育も大切であるように思える。

6. おわりに

最後になるが、「はじめに」で述べた通り、将来の年金水準を高めるために、「**I マクロ経済スライドのフル適用**」のみならず、「**II 短時間労働者への厚生年金の適用拡大**」、「**III 被保険者期間の延長**」も今後必要な改革である。これら全ての改革を組み合わせ、並行して実行することが年金改革には不可欠である。3つのオプションのうち、オプションIは中長期的には追加財源は必要ではないため、実行可能性が高い政策である。つまり、僕たちの将来の年金給付水準を向上できる非常に有効な政策なのだ。

もっとも、3つのオプションに基づく政策では、Iでは退職者団体、IIでは保険料負担の増加が必要となる企業、そして専業主婦層、IIIでは追加財源を調達する責任を持つ財務省の存在という大きな壁がある。だから、ここはしっかりとみんなで協議して、進めていかなければならないはずである。ところが、3つのオプションの社会での認知度はというと、現段階では、残念な状態であるように思える。しかしながら3つのオプション試算で示された僕たちの年金給付水準を高める改革を、国民がなにも知らないままで、諦めるわけにはいかないと思う。

最後に、今回、取材のご協力を頂いたみなさまに、心より感謝致します。来年は、後輩がオプションII 適用拡大の問題をやる予定です。退職者団体のみなさんは僅少労働年金ということでご意見が揃っているようなので、来年はそのお話を伺わせて頂ければと思っています。また、来年もよろしくお祈りします！

(引用文献)

権丈善一(2015)『年金、民主主義、経済学——再分配政策の政治経済学VII』

権丈善一(2016)「将来世代のために今やるべき公的年金の改革 キャリーオーバー方式が残す 禍根を減らすための提案」みずほ年金レポート

厚生労働省(2014・2015)「マンガで読む 『一緒に検証 公的年金財検証』——第12話 オプション試算ってなに？」

http://www.mhlw.go.jp/nenkinenshou/verification/verification_04.html