

## 公的年金制度は如何にすべきか

林田 雅博

### 1. 公的年金制度が今問われていること

我が国の公的年金制度は、1942年（昭和17年）の「労働者年金保険」発足がその始まりであるとされている。その源を更に遡るならば、明治時代に発足した「軍人恩給」「官吏恩給」であると言ってよかろう。これら恩給制度は、公職を退いた後の生活を維持する保障であり、後の公務員共済年金の前身である。恩給制度に対する信頼の高さを物語るエピソードが筆者の記憶に残っているので、紹介したい。

エピソード（1）筆者の母から往年聞いた話。戦前、陸軍の軍人であった父は、“退職後は恩給がある、貯金の心配などせず全部使え”と、常々言っていたとのこと。

エピソード（2）1962年、父の出身地（現在は長崎県南島原市）を訪れた際、父の親類で村役場に勤める人物（当時30歳代半ばか）が嬉しそうに「今年で恩給が付きまして」と言いつつ、家業の雑貨店の店じまいの安売りをしていたこと。

1942年に発足した「労働者年金保険」は、戦後の混乱期の休眠の後、1954年（昭和29年）、新「厚生年金保険法」の制定により、民間企業被用者の老後を支える保障として再発足している。国・地方の公務員には共済年金制度が整備され、1959年（昭和34年）には、非被用者を対象とする「国民年金」が発足し、いわゆる「国民皆年金誕生」を標榜するに至る。このような動きの背景には、これまでの“短い老後を家族制度が支える”構造の維持が、人口高齢化と家族制度の弱体化・崩壊が進行するなかで困難となり、公的制度で老後生活を支える必要が高まったことがある。

1979年（昭和54年）に刊行された『わが国の公的年金制度』において著者の長尾立子氏（当時厚生省年金課長）は、次のように述べている。

「公的年金としての老齢年金の機能の最低限は、老後の生活を維持するための中核体となるということである」「中核体となりうるためには、その水準が一定以上のものでなければならないと同時に、確実性もまた強く要請される」「年金がどのような経済情勢のもとでも、必ず支給され、その水準も一定のものが保障されるということ」「年金事業の安定した運営が何よりも大切である」(1)

現在の公的年金制度は、30年近く前に唱われた「老後生活維持の中核体」「給付水準が一定以上」「確実性」「経済情勢に拘らず必ず支給される」「安定した運営」であるとは到底言えないであろう。保険料率の引き上げと給付削減が進められる中、年金記録問題が明らかになったことから、国民の年金に対する信頼性が大きく揺らぎ、各方面から年金制度の改革を迫る論議が沸き上がりつつある。

公的年金制度は、老後のセイフティネットのひとつとして現役世代が安心できる制度であらねばならないし、後世代まで維持可能な枠組みにして置かねばならないが、そのために今如何にすべきかが問われていると言える。

そこで本稿においては、わが国の公的年金制度の概要と変遷、公的年金の給付水準と高齢世帯の家計実態、公的年金各制度の財政の現況と将来見通し等を考察し、現行制度の課題を明らかにした上で、提起されている制度改革案の整理と検討を行い、公的年金制度の今後のあるべき方向を探ってみた。

## 2. 公的年金制度の概要

### (1) 公的年金制度の体系

半世紀を超える長い歴史を経た現行制度の体系図、および各制度の2007年3月末被保険者数は(図-1)のとおりである。

公的年金は大別すると1階部分と2階部分に分かれる。1階部分は拠出要件を満たした人に一定額を給付する国民年金＝基礎年金であり、被用者であろうと自営業者であろうと、職業に拘らず適用対象となる。2階部分は報酬比例部分とも呼ばれ、被用者のみが対象であり、民間企業被用者は厚生年金の適用対象で、公務員・私立学校教職員は共済年金の適用対象である。

自営業者等は1号被保険者と呼ばれ、1階部分の基礎年金のみの適用となる。民間企業被用者と公務員・私立学校教職員等は2号被保険者と呼ばれ、1階部分の基礎年金と2階部分の厚生年金・共済年金(報酬比例部分)の適用を受ける。その他に2号被保険者の被扶養配偶者は3号被保険者と呼ばれ、1階部分の基礎年金の適用を受ける。

		国民年金(基礎年金)		厚生年金		共済年金		
		代行部分		適格退職年金・確定拠出年金等の企業年金		職域加算部分		
2階部分		国民年金基金		厚生年金		国共済	地共済	私学共済
1階部分		国民年金(基礎年金)						
		自営業者等 (第1号被保険者)	第2号被保険者の 被扶養配偶者 (第3号被保険者)	民間サラリーマン (第2号被保険者)			公務員等	
		2,190万人	1,092万人	3,762万人			7,045万人	
				うち厚生年金		3,302万人		
				共済年金		460万人		

(注) 実線で囲まれた部分が強制加入の公的年金、点線で囲まれた年金は任意加入の上乗せ年金および企業年金である。  
 (出所) 厚生労働省年金局「年金制度の体系」 <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html> より作成

## (2) 我が国の公的年金制度の特徴

まず、第一の特徴としては「国民皆年金」が挙げられる。1959年（昭和34年）の「国民年金法」公布、1961年同法施行により、公務員と民間企業被用者だけでなく、自営業者等の非被用者も含め全国民が年金の保障を受ける体制ができあがり、制度上はそれが現在に至っている。ただし、現状では保険料の未納率が高水準となり(2)、「国民年金の空洞化」が進んで「国民皆年金に空いた穴がどんどん大きくなっている」との指摘がある(3)。

二番目の特徴として、「強制加入」の「社会保険方式」であることが挙げられる。わが国においては、20歳以上60歳未満の人は全て、公的年金制度への加入が義務づけられており、国民年金に加入しなければならない。そのため、国民年金では加入者を第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者の3種類に分けたものである。また、公的年金制度の加入者は、それぞれ保険料を拠出し、それに応じた年金給付を受けることになる。基本的には保険料を納めなければ年金は給付されないが、失業等により保険料負担が困難な場合については「保険料免除制度」によって受給権を保障している。

「強制加入」とする理由には、①すべての国民に老後の保障を用意する体制をつくること、②全国民の加入により安定した公的年金制度を構築すること、等が挙げられる。「社会保険料方式」を採っているが、国民年金（基礎年金）については給付必要額の3分の1を国庫が負担している。

三番目の特徴として、現役世代の保険料負担で高齢者世代を支えるという「世代間扶養」の考え方で運営されていることが挙げられる。現役世代の所得の一部を高齢者世代に再分配する仕組みにより、インフレーションおよび賃金水準上昇などによる年金の減価を防ぐことが可能である。このような世代間扶養の運営となっているために、1階部分の基礎年金の財政方式は完全な賦課方式であり、2階部分（報酬比例部分）も、発足当初の「修正積立方式」が現在では事実上「賦課方式」(4)になっており、人口変動リスクに対処できないというデメリットがある。

## (3) 公的年金の保険料負担

厚生年金・共済年金は、事業主（共済年金では国・地方公共団体等）と被保険者（2号被保険者）が厚生年金保険料（共済年金では長期掛金）を折半負担する。国民年金1号被保険者の保険料は定額で、全額被保険者本人負担となる。2号被保険者の被扶養配偶者である3号被保険者の保険料は、各年金制度グループごとに2号被保険者全体で分担負担し、2号被保険者の保険料に含まれているので、個別支払いはない。

各制度の保険料（率）の推移は、(表-1)の通りである。厚生年金保険等の被用者年金の保険料は、勤務先の給料をもとに標準報酬月額を決定し、これに保険料率をかけて計算する。2004年改正により、保険料（率）は2017年までに段階的に引き上げられ、それ以降は、厚生年金保険料率が18.3%に、国民年金保険料が月額16,900円に固定される。

(表-1) 年金保険料(率)の推移

厚生年金(%)						国民年金(円/月)					
元号	/年	月	西暦	男子	女子	元号	/年	月	西暦	20-34歳	35歳以上
昭和	29	5	1954	3.0	3.0	昭和	36	4	1961	100	150
	35	5	1960	3.5	3.5		44	1	1967	250	300
	40	5	1965	5.5	3.9		45	7	1970	450	
	44	11	1969	6.2	4.6		49	1	1974	900	
	51	8	1976	9.1	7.3		52	4	1977	2,200	
	55	10	1980	10.6	8.9		56	4	1981	4,500	
	60	10	1985	12.4	11.3		61	4	1986	7,100	
平成	2	1	1990	14.3	13.8	平成	2	4	1990	8,400	
	6	11	1994	16.500			7	4	1995	11,700	
	8	10	1996	17.350			10	4	1998	13,300	
	15	4	2003	13.580							
	16	10	2004	13.934							
	17	9	2005	14.288			17	4	2005	13,580	
	18	9	2006	14.642			18	4	2006	13,860	
				↓			19	4	2007	14,100	
				(毎年0.354%引上げ)						(毎年280円引上げ)	
				↓						↓	
				2017年以降						2017年以降	
				18.300						16,900	

(注) 1. 厚生年金保険料は労使折半、本人負担は半分

2. 厚生年金の1996年までは標準報酬月額ベース、2003年以降は、総報酬ベース

(出所) 厚生労働省「平成16年 年金制度改正のポイント」(参考7) 保険料(率)の推移

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/42.pdf> および、

社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成17年度—」付属資料

[http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1129-10c\\_0001.pdf](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1129-10c_0001.pdf) より作成

#### (4) 公的年金制度の資金の流れ

公的年金制度に関する資金の流れは、概略(図-2)の通りである。

民間企業被用者を中心に資金の流れを見ると、「保険料(本人負担)」は給与天引きされ、事業主経由で「事業主負担」と合わせ納付されて「厚生保険特別会計」に入る。この保険料は、基礎年金の保険料と報酬比例部分の保険料の合計で、その割合は納付者には不明である。年金給付は「厚生保険特別会計(年金勘定)」からの「給付A」と、「基礎年金勘定」からの「給付B」とが合わせて給付される。給付Aは報酬比例部分であり、給付Bは1985年創設の基礎年金(定額部分)であるが、受給者にはその内訳は不明である。「厚生保険特

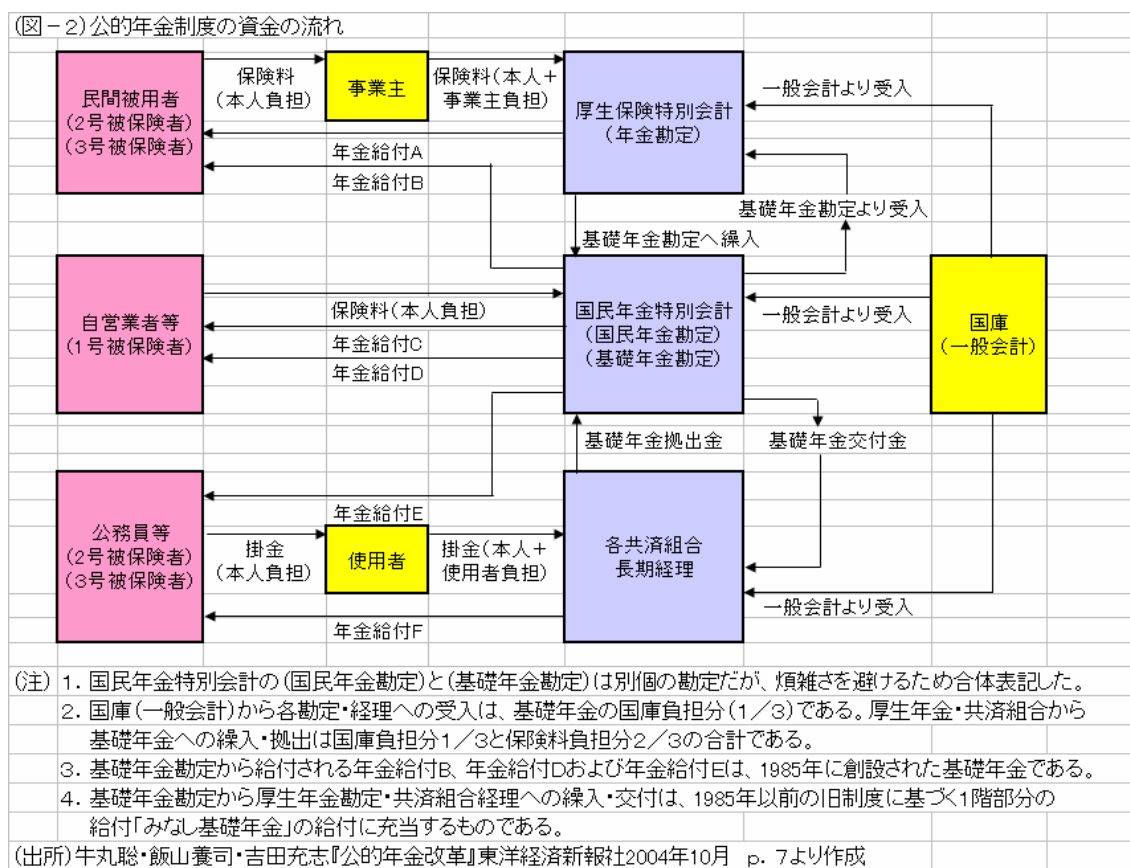
別会計（年金勘定）」には、保険料と「国庫（一般会計）」からの受入がある。このうち、「国庫（一般会計）」からの受入は基礎年金の国庫負担分（その年度の必要額の3分の1）であり、保険料を財源とする所要額の残り3分の2とともに、「基礎年金勘定」へ繰入れられる。それとは逆に「基礎年金勘定」から「厚生保険特別会計（年金勘定）」へ繰り入れられる矢印があるが、これは1985年以前の旧制度に基づく1階部分「みなし基礎年金」の給付に充当する資金である。公務員・私立学校教職員についても、呼称は異なるが、民間企業被用者と同様の資金の流れとなっている。

自営業者等の1号被保険者が本人全額負担で納付した保険料は、「国民年金勘定」に入る。「国民年金勘定」と「基礎年金勘定」との間には、「厚生保険特別会計」と「基礎年金勘定」の間と同様のやり取りがあるが、(図-2)では省略してある。年金給付Cは国民年金勘定からの給付、年金給付Dは基礎年金勘定からの給付である。

「基礎年金勘定」は、その年度の所要額を「厚生保険特別会計」、「共済組合長期経理」、「国民年金勘定」から被保険者数按分で受入れ、基礎年金受給者へ年金給付を行う。

このような資金の流れから明らかなように、現在の公的年金制度は、現役世代が納付した保険料と基礎年金の国庫負担分（税金）を原資として年金受給者に年金を交付する「世代間再分配」を行う形で成り立っており、1階部分は勿論、2階部分も、もはや修正積立方式ではなく賦課方式になっていると言える。

また、各年金制度の会計から「基礎年金勘定」への繰入れ、即ちその年度の基礎年金の給付費用の負担は、3分の1を国庫（＝税金）で負担し、3分の2は現役世代の被保険者数に応じて分担する形となっている。従って、第1号被保険者の保険料未納・未加入が増加した場合、他の被保険者に負担が転嫁され(6)、特に、給与天引きで保険料を徴収されるサラリーマンの負担増でカバーしているとの批判がある(7)(8)。



(5) 公的年金の給付

公的年金の給付は、老齢年金・障害年金・遺族年金の3つがあるが、老齢年金の給付額は次のようにして計算される。

(表-2) 年金額の計算式

年金制度	計算方法
国民年金 (老齢基礎年金)	満額 (H19 年度 792,100 円) × (保険料納付済月数 + 保険料全額免除月数 × 1/3 + 半額免除月数 × 2/3) / 加入可能年数 × 12 月
特別支給の老齢厚生年金 (65 歳未満)	定額部分(1) + 報酬比例部分(2) + 加給年金額(3)
定額部分(1)	定額単価 × 被保険者期間月数 × 物価スライド率
報酬比例部分(2)	平均標準報酬月額 × 支給乗率 × 被保険者期間月数 × 物価スライド率
加給年金額(3)	一定条件を満たす被扶養配偶者、子がいる場合に支給
老齢厚生年金 (65 歳以上)	老齢基礎年金(a) + 報酬比例年金(b) + 加給年金額(c)
老齢基礎年金(a)	国民年金 (老齢基礎年金) と同じ
報酬比例年金(b)	65 歳未満の報酬比例部分(2)と同じ
加給年金額(c)	65 歳未満の加給年金額(3)と同じ

- (注) 1. 特別支給の老齢厚生年金については P12 (7) ①参照
2. 定額部分(1)の定額単価：現在、1676 円×生年月日に応じた率
3. 平均標準報酬月額：毎月の本人月給を標準報酬の等級 (30 等級) に当てはめ標準報酬月額を出し、それに再評価率を乗じた額の合計額を被保険者月数で除した平均額。2003 年 4 月以降の被保険者期間については、賞与を含む総報酬制に移行し「平均標準報酬額」となる。
4. 支給乗率：2003 年 3 月以前の被保険者期間の乗率は 7.125~9.5/1000、2003 年 4 月以降 (総報酬制移行後) の被保険者期間の乗率は 5.481~7.308/1000 である。生年月日により乗率が異なり若年ほど低率に設定、現役世代の賃金に対し退職世代の年金を調整する役目をもつ。

(出所) 社会保険庁 <http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/shikumi/index.htm> より作成

### 3. わが国の公的年金制度の変遷

現役引退後の老後生活を保障する制度は、明治時代半ばに登場した「軍人恩給」「官吏恩給」に源を発するが、保険料方式の公的年金制度は、1941 年 (昭和 16 年) に制定され、翌 1942 年に施行された「労働者年金保険法」がその原型である。我が国の公的年金制度の沿革は (図-3) の通りである。以下、1942 年以降の制度の変遷を取りまとめ、現在の複雑な制度が如何にして出来上がったのか、直面する数々の課題の原因・遠因は何であるかを検討する手掛かりにしたい。

年次	明治				大正			昭和					
	8	9	17	23	9	12	13	12	15	17	19	23	27
一般被用者	労働者年金保険法→										旧厚生年金保険法		
船員	退職積立金及び退職手当法→										船員保険法		
農林漁業団体職員											旧厚生年金保険法		
私立学校教職員								(財)私立中等学校恩給財団→27年に私学恩給財団					
国家公務員	海軍退隠令		軍人恩給法		恩給法								
	① 陸軍恩給令	官吏恩給法											
	官吏恩給令→												
公共企業体役職員	大正9年から鉄道庁(省)現業員共済組合など官業共済組合では年金給付を実施していた										旧国家公務員共済組合法		
地方公務員			官吏恩給法		恩給法								
	退職年金条例										町村職員恩給組合法		
非被用者													

(昭和27年～)												
年次	昭和										平成	
	27	29	31	33	34	36	37	59	61	9	10	14
一般被用者	旧厚生年金 保険法	厚生年金保険法										
船員	船員保険法										(S61 厚年に統合)	
農林漁業団体 職員	旧厚生年金 保険法	厚生年金保険法	農林漁業団体職員共済組合法								(H14 厚年に 統合)	
私立学校 教職員	私学恩給財 団	私立学校教職員共済組合法									私立学校教職員共済法	
国家公務員	恩給法			国家公務員共済組合法				国家公務員 等共済組合法		国家公務員共済組合法		
公共企業体 役職員	旧国家公務員 共済組合法			公共企業体職員等共済組合法				国家公務員 等共済組合法		厚生年金保険法 (H9 厚年に統合)		
地方公務員	恩給法			地方公務員等共済組合法								
	旧国家公務員共済組合法		②									
	市町村職員共済組合法											
	町村職員恩給組合法											
非被用者	(福祉 年金) 国民年金法											
備考	国民年金法の一部を改正する法律 (S61 基礎年金制度導入)											
(注) ①陸軍武官傷痍扶助及ヒ死亡ノ者祭祀並ニ其家族扶助概則 ②国家公務員共済組合法 (出所) 長尾立子 『わが国の公的年金制度』1979年p. 40 および 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告－平成17年度－」(平成19年11月) 付属資料 <a href="http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1129-10c_0001.pdf">http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1129-10c_0001.pdf</a> より作成												

(1) 「労働者年金保険法」施行(1942年)「厚生年金保険法」に改称(1944年)

1942年、「労働者年金保険法」(現在の厚生年金の前身)が施行された。「労働者年金保険」を創設した目的は、①戦時体制下、生産力増強のため労働力を確保すること、②年金保険料の積立金をもって戦時公債の購入原資とすること、③保険料拠出により国民購買力を吸収し、インフレを防止すること、等であったと考えられる(9)。

「労働者年金」の特徴としては、積立方式、報酬比例年金、55歳支給開始、保険料は労使折半、国庫負担が10分の1であったこと等が挙げられる(10)。当初は、10人以上の労働者を常用する事業所のブルーカラー男子労働者を強制加入対象者とし、女子・事務職は任意加入とされた。これは、生産力増強のための労働力確保が年金制度導入の目的の一つであったためと考えられ、そのことは、当時の国会審議における政府答弁「時局に鑑み工場・鉱山等最も急を有する方面から始めることとしたものであり、その他方面については将来充分研究する」からもうかがえる(11)。

1944年(昭和19年)には「厚生年金保険法」に改称され、強制適用対象者を女子、事務職まで拡大し、適用事業所も従業員5人以上の事業所に拡大している。

(2) 「厚生年金保険法」旧法全面改正(1954年)



1942年に始まった民間被用者の年金制度は、戦後の混乱とインフレのなか、積立金価値のダウンにより実質給付が困難化、老齢給付は「冬眠」状態に陥ったが(12)、1954年(昭和29年)には、旧法を全面改正し新「厚生年金保険法」が成立、施行された。これが民間被用者を対象とする現在の厚生年金保険につながるものである。1954年改正の特徴は次のとおりである(13)。

- ① 年金額算定方式…旧法の報酬比例1本から、定額部分+報酬比例部分の2階建てへ。
- ② 財政方式…将来にわたって少しずつ保険料を引き上げる「段階保険料方式」と、「修正積立方式」を選択。5年毎に「財政再計算」を行い財政状況と保険料引き上げ目標を確認する。
- ③ 支給開始年齢…旧法の55歳を寿命の伸びに合わせ60歳へ段階的に延長。

年金制度を旧法の積立方式で再スタートするには、保険料大幅引き上げが必要であった。再スタートを円滑に行うために、保険料抑制を優先して暫定的に低い保険料率(3%)でスタートできる「修正積立方式」を採用し、5年毎の「財政再計算」で保険料を見直す方式を採ったものである。保険料率は、「段階保険料方式」によって給付充実が無くとも段階的に引き上げられることが初めから予定され、給付を充実すれば引上げ幅をさらに大きくする必要があった。また、国庫負担は旧制度の10%から15%に引き上げられ、国庫負担増大の要因となった。

以上の如く、1954年の「厚生年金保険」再スタートの時点で、ほぼ現在の厚生年金制度の枠組みができたと言える。ただし、財政面で「修正積立方式」を採り、当初の保険料率を低位に抑えたことが、その後の制度改定・財政再計算の都度、「修正積立方式」から「賦課方式」への変容を強めていく原因となり、結果として後の世代へ負担を先送りすることになって行った(14)。

### (3) 各共済組合の再編・発足(1954~62年)

昭和30年代前半には、各共済組合および恩給制度の統合・再編が進行した。

まず、1956年(昭和31年)に、国鉄・電々・専売の三公社職員について「公共企業体職員等共済組合法」が施行された。1959年(昭和34年)には、国家公務員について官吏の恩給制度と雇用人の共済制度の併存を解決するための「国家公務員共済組合法」が制定され、国家公務員は全面的に共済方式に切り替えられた。さらに1962年(昭和37年)には、「地方公務員共済組合法」施行により、地方公務員の多岐にわたる退職年金制度を統合、国家公務員に準ずる長期給付が整備された。

私立学校教職員については、1954年(昭和29年)に「私立学校教職員共済組合法」が施行され、国家公務員(公立学校教職員を包含)とほぼ同等の長期給付が実施されることになった。また、農林漁業団体(農協、漁協、森林組合)役職員は、勤務内容が公務員類似という理由で厚生年金から分離され、「農林漁業団体共済組合法」が1959年(昭和34年)から施行された。このようにして、民間被用者は厚生年金により、公務員(国、地方)・教

職員・公共企業体職員・農林漁業団体職員は各種共済年金により年金給付が行われる形が出来上がった(15)。

#### (4) 「国民年金」誕生、皆年金時代へ(1959年)

1959年(昭和34年)「国民年金法」が公布され、1961年から施行された。これにより、公務員と民間企業被用者だけでなく、非被用者・零細事業従業員も含めた全国民が年金の保障を受ける体制、即ち「国民皆年金誕生」が標榜されるに至った。

その当時の、公務員・サラリーマン等の公的年金適用者数は全就労人口の29%程度に過ぎず、農林漁業者、中小商工業者、自由業者等の自営業者層、および従業員5人未満の零細事業所従業員にも年金制度の保障を、との世論の高まりが「国民年金」発足、「国民皆年金」誕生の背景となった。人口高齢化と、戦後の諸制度変革に伴う家族制度の弱体化とが予想されるなかで、短い老後を家族が支えるそれまでの構造が崩れ、公的制度で老後生活を支える必要が高まったためである。また、昭和30年代は、戦後の疲弊期を脱して経済勃興期に入り、年金制度整備の国費支出・国民の経済負担を受容する素地があったことも、国民皆年金への世論が沸く元になった(16)。

#### (5) 物価スライド制、報酬再評価制度導入(1973年改正)

1973年(昭和48年)の改正は、その後の公的年金制度の方向を決定づける重要なものであった。この改正のポイントは、①物価スライド制の導入(17)、②報酬再評価制度の導入(18)、③支給水準の目標を絶対額水準から「所得代替率」に変更する(19)、という3点である(20)。

この改正が実施された背景としては、まず、当時の経済状況が挙げられる。「40年不況」後の“いざなぎ景気”が1970年まで5年の長期にわたって続いた後、1971年のニクソンショックが起こる。政府・日銀は内需拡大により危機を乗り越えるべく、財政・金融両面から拡張策を取り続けた。さらに、1973年度には「福祉元年」と呼ぶ年金・福祉関係予算の拡充が実行され、財政が拡大、その前年就任した田中角栄首相が「日本列島改造論」を掲げたことがインフレ心理を煽り、全国的土地投機・地価高騰、物価上昇をもたらした。

このような状況下、年金については、大きなインフレーションによる実質価値の低下を防ぐ方策として、①および②が導入されたものである。また、支給水準についても、高度成長の果実を高齢者にも配分するため、③の変更によって、現役世代の賃金水準との比較が考慮されることになった。

このような改正により、年金財政検証のための推計には、人口変動だけでなく、物価変動および所得水準の変動までも考慮せざるを得ず、推計の不確実性は増加する。これは、公的年金制度が、物価上昇によるリスク、さらには生活水準上昇による年金の実質価値の低下までも広範囲にリスクカバーするようになったことを意味し、日本の公的年金制度は、この時点で「修正積立方式」を放棄し「賦課方式」に移行したと考えざるを得ない(21)。

#### (6) 基礎年金制度導入、給付削減(1985年)

1973年改正の直後に「第1次石油危機」が発生、これにより日本経済が被った影響は甚大で、1974年はマイナス成長に陥った。その後景気は回復するものの、これまでの高成長から低成長経済に移行し、税収が伸び悩む一方、社会保障費はじめ政府支出が拡大し、1970年代半ばから、財政は赤字国債(特例公債)発行に依存する状態となった。

このようななかで、1973年、74年の大インフレーションにより年金給付額は増大し、高齢人口比率も徐々に上昇しつつあったから、財政再建のためには年金の給付削減が必須の状況となった。また、厚生年金・各種共済年金・国民年金などが分立する年金制度のなかで、就業構造の変化等から、自営業や農林漁業従事者を対象とする旧国民年金制度の如く財政が厳しくなる制度が出て来た。

1985年(昭和60年)、このような状況を背景に、基礎年金導入による年金一元化と給付削減を内容とする改正が実施された。この改正の柱は次の3点である(22)。

- ① 基礎年金の導入による制度体系の再編成： 各年金制度の安定性確保を目的として、厚生年金・共済年金・国民年金の連結をはかり、新国民年金として「基礎年金」が創設された。基礎年金には被用者年金(厚生年金・共済年金)からも拠出金を出し、被用者保険の加入者(2号被保険者)には定額の基礎年金+報酬比例年金が支給されることとなった。この改正には旧国民年金の財政危機を救済する狙いがあった。
- ② 女性の年金権の確立： 1985年改正以前は、被用者として働いている女性および旧国民年金の制度に加入している女性以外は、個人としての公的年金の保障がなく、サラリーマンの妻である専業主婦が離婚した場合、年金が全く無くなるという問題があった。1985年改正で基礎年金を創設した際に、基礎年金の給付を個人単位とすることで、女性の年金権が確立され、この問題が解決されることになった。新たに基礎年金の被保険者となった、被用者の配偶者は3号被保険者と呼ばれる。ただ、これにより、新たな“不公平感”が発生することとなった(23)。
- ③ 給付額の削減： 老齢基礎年金の給付額算定に用いる加入期間に40年の上限を設けて頭打ちとすること、および老齢厚生年金の給付額算定に用いる支給乗率を1000分の10から段階的に1000分の7.5まで引き下げることにより、給付額を抑制することとした。このような抑制が行われたのは、1973年改正で導入した、物価変動および生活水準変動にも対応する広範なリスクカバーの役割を維持させながら、将来世代への負担を抑えるためであった(24)。

#### (7) 支給開始年齢引上げ、スライド率を可処分所得ベースに変更(1994年改正)

1985年改正で給付削減が行われたものの、少子高齢化の進行等から公的年金制度の環境は厳しさを増し、さらなる改革が必要となった。1994年改正では、年金受給世代への給付と現役世代の負担のバランスを図るため、①定額部分の支給開始年齢の段階的引き上げ、

および、②ネット所得スライド方式の導入が実施された。

- ① 定額部分の支給開始年齢の段階的引き上げ： 1985年改正により創設された基礎年金は65歳以降支給されることになり、厚生年金の2階部分である報酬比例部分の本来支給も65歳以降となったが、それまでの厚生年金の被保険者については、60～64歳の間も本来支給とは別個の部分年金として、「特別支給の老齢厚生年金」が支給されることとなった。特別支給の額は、「定額部分」と「報酬比例部分」を足したものであった。1994年改正では、2001年度以降（女性は2006年度以降）60歳に到達する人に対し、特別支給の老齢厚生年金のうち「定額部分」に相当する部分の支給開始年齢を、3年に1歳ずつ引き上げることとなった。これにより、1949年4月2日以降生まれの男性（1954年以降生まれの女性）は60歳台前半の「定額部分」支給はゼロとなり、65歳から老齢基礎年金の支給が開始されることになる。
- ② ネット所得スライド方式の導入： 1973年改正で、厚生年金の計算基礎となる「平均標準報酬月額」を現在の賃金水準に読替えるための「再評価制度」が導入された。1973年改正で導入された制度では、現役世代のグロスの賃金水準（税・社会保険料控除前）にスライドして再評価する方式であったが、1994年改正で、ネット賃金水準（税・社会保険料控除後）にスライドする方式へ変更した。

#### （8） 給付乗率の一律引下げなど更なる給付総額抑制策（2000年改正）

1985年、1994年と給付削減策が行われたものの、バブル崩壊後の経済状況が改善せず、予想を上回る少子高齢化が進行するなか、年金給付総額を抑制するために次のような改正が行われた。

- ① 厚生年金・報酬比例部分の支給乗率一律5%削減：1985年改正によって、支給乗率を段階的に1000分の7.5まで引き下げ、世代によって異なる支給乗率が1000分の10から1000分の7.5の間に設けられていたが、2000年改正ではさらにそれを一律に5%削減したものである。
- ② 厚生年金・報酬比例部分の支給開始年齢の段階的引き上げ：1994年改正によって、定額部分の支給開始年齢の段階的引き上げが開始されたが、それだけでは不十分となり、2000年改正では報酬比例部分についても支給開始年齢を引き上げることとなった。2013～2025年（女性は5年遅れ）にかけて3年ごとに1歳ずつ引き上げ、その結果、1961年4月2日以降生まれ（女性は1966年4月2日以降）の人は特別支給がゼロとなり65歳から老齢厚生年金を受給することとなる。
- ③ 65歳以上の政策改定と賃金再評価の停止：1973年改正以降、1階部分の定額部分については5年毎に政策改定を実施、2階部分の報酬比例部分については再評価制度によって賃金スライドを実施してきたが、2000年改正により、65歳以上の既裁定年金については政策改定も賃金再評価も行わず、物価スライドのみとすることになった。この意味するところは、経済成長による生活向上を、受給開始後の年金には反映させ

ないということであり、状況によっては、65歳以上の実質給付水準が低下することになるというものである(25)(26)。

(9) “100年間持続可能な公的年金制度”を構築(2004年改正)

これまでの公的年金に関わる方針は、老後の給付水準をまず定め、これに見合う保険料の引き上げで対応しようとするものであり、財政再計算の度に保険料の引き上げが繰り返されていた。様々な方法で給付削減努力がなされたにも拘らず、保険料引き上げがどこまで続くかわからない状態が続けば、制度に対する不信感が高まるばかりとなる。

2004年改正は、少子高齢化が進行するなか、少なくとも100年間は持続可能な公的年金制度を構築し、制度に対する信頼を回復させることを主目的とするものであった。中長期的な方針として、“年金の給付水準を一定にして保険料の引き上げで対応する”方式(確定給付方式)から、“保険料を一定に維持しながら給付水準の調整で対応する”方式(確定拠出方式)に変更することとなった。このような方針変更に伴い、①保険料水準固定方式と、②「マクロ経済スライド」により給付を自動調整する仕組みとが導入された(27)。

①により、保険料水準は段階的に引き上げられた後、2017年以降、厚生年金保険料率が18.3%に、国民年金保険料が月額16,900円に固定される。その保険料収入の範囲内で給付が可能のように、②の「マクロ経済スライド」によって調整するものである。

「マクロ経済スライド」とは、年金を支える労働力の減少や年金受給者の平均寿命の伸びを年金額の改定に反映させ、年金額の伸びを賃金・物価の伸びよりも抑える方式である。2025年までのスライド調整率は、年平均マイナス0.9%程度と見込まれている。

再評価率の調整 = (賃金の伸び率) - (スライド調整率)

物価スライド率の調整 = (物価の伸び率) - (スライド調整率)

2004年改正では、上記の他に、厚生年金の標準的年金世帯の給付水準(モデル年金)の所得代替率を50%超とすること、および2009年度までに基礎年金の国庫負担割合を現行の3分の1から2分の1に引き上げる方針も定められている。また、年金積立金の取り崩し予定を明文化し、100年後に給付額の1年分と設定している。

ただし、この2004年改正は、現行制度の基本的枠組みを是認するもので、人口構成変動リスクを回避する対策を持っていない。2004年改正が前提としている、国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」2002年の中位推計は、2006年12月に公表された「将来推計人口」よりもかなり楽観的であり、将来人口が2002年推計を大きく下回って推移した場合、意図した「確定給付方式」が維持できなくなる可能性がある。その場合、現行制度を維持するには保険料水準の引き上げと給付水準の引き下げが必要になり、制度改革による抜本的解決を迫られる可能性が高い。

その他、賃金上昇率等について、2009年以降の設定数値が、賃金上昇率2.1%、運用利回り3.2%に固定されていること、基礎年金への国の負担引き上げ財源が未定である等の問題点もある。

2004 年以降は、議論は沸騰してはいるが、大きな制度改革は行われていない。

#### 4. 公的年金の給付と高齢者世帯の家計実態

##### (1) 公的年金の給付水準

2001～2005 年度の公的年金の平均給付額は次のとおりである。

(表－3) 公的年金の平均給付月額 (単位：円/月)

年度	国民年金 (基礎年金のみ受給者・旧国年の受給者)		厚生年金 (基礎年金・定額部分あり受給者)	
	受給者平均	新規裁定	受給者平均	新規裁定
2001	45,431	53,731	178,685	196,897
2002	46,073	54,124	177,119	193,551
2003	46,246	52,962	174,663	189,250
2004	46,638	53,591	172,501	184,702
2005	47,210	54,731	171,688	180,018

(出所) 社会保険庁「平成 17 年度社会保険事業の概況」平成 19 年 2 月

<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaikyo2005/gaikyo.pdf> より作成

1985 年以前の旧国民年金および 1985 年以降の基礎年金のみの受給者 (1 号被保険者) の平均受給額は 47,210 円で (2005 年度、以下同様)、その新規裁定額は 54,731 円であり、仮に自営業者の夫婦が共に国民年金を新たに受給するとした場合、 $54,731 \times 2 = 109,462$  円の月額になる。

これに対し、被用者年金である厚生年金については、1 階部分の定額部分か基礎年金の給付を受けている人の平均額は 171,688 円、その新規裁定額は 180,018 円である。妻が専業主婦で、3 号被保険者として基礎年金の受給があれば、夫婦合わせた世帯収入はその分上乘せとなる。

2000 年改正により 65 歳以上の政策改定と賃金再評価が停止されたこと、2004 年改正によりマクロ経済スライドが導入されたことから、現行制度がそのまま持続するとしても、新規裁定額も既に受給中の年金額も、今後、相当程度の実質的な減価が進むことになる。

ただし、厚生労働省はこの点について「既に生まれている世代が概ね年金受給を終える 100 年程度の期間について給付と負担の均衡を図り、概ね 100 年後に積立金水準を給付費の 1 年分程度に抑制する財政計画とすることにより、2100 年まで所得代替率を 50%以上に保つことができる見通しとなっている」としている(28)。即ち、“積立金が皆無の完全賦課方式”であれば、所得代替率は大きく下がるが (2040 年代以降 40%～45%程度まで落ちると見込まれている)、積立金取り崩しと運用益によって、少なくとも 2100 頃までは所得代

替率 50%超の維持が可能と見込んでいるのである。

## (2) 高齢者世帯の家計実態

厚生労働省「国民生活基礎調査」2006年によれば、高齢者世帯(29)の収入源の内訳(カッコ内は1996年)は、公的年金・恩給が70.2%(59%)、就労収入が18.0%(29%)、財産所得5.2%(7%)となっている。また、公的年金のみの世帯が59.9%(5割)存在する。高齢者世帯の収入に占める公的年金の役割は大きく、10年前と比較すると公的年金依存度が顕著に上昇している(30)。

総務省「全国消費実態調査」2004年(31)によれば、高齢者夫婦世帯(32)の平均年収は480万円。ただし500万円未満の世帯が71.5%で、400万円未満の世帯が51%と過半数を占める。800万円以上の世帯は8.1%、600万円以上の世帯が17.3%あり、これら少数の高額収入世帯が平均を引き上げていると言える。その一方で200万円未満の低収入世帯が6.3%あり、生活費さえ十分に賄えない状況にある。格差の主因は世帯内有業者の有無で、有業者あり世帯の平均年収は674万円、有業者なし世帯の平均年収は390万円である(表-4)。

サラリーマンOB世帯の厚生年金受給額は、現役時の所得が反映されるのでバラツキが大きい。公的年金を主要収入とする夫婦のみ世帯の年金・恩給の平均受給額は317万円であるが(表-5)、月10万円(年120万円)未満の世帯が22.5%ある一方で、月30万円(年360万円)以上の世帯が18.5%存在する(表-6)。

高齢者世帯の支出面を見てみると、次の通りである。

高齢夫婦世帯の消費支出(税金納付、社会保険料支払い、預貯金預入れ、借入金返済等を除くいわゆる生活費)の月額平均は261千円、一人当たり130千円である(表-7)。勤労者世帯で消費支出最多の、世帯主年齢50歳代後半層の一人当たり121千円をやや上回り、20~40歳代前半(一人当たり7~8万円)を大きく上回る。また、高齢夫婦世帯の支出分布はバラツキが大きく、消費支出月額が平均を下回る25万円未満の世帯が60%、一方50万円以上の世帯が約6%存在する(表-7)。この消費支出格差は、就労の有無と年金額による収入格差を反映したもので、年収1000万円以上の世帯の平均消費支出は460千円、200万円未満の世帯では143千円である(表-4)。

基礎的支出(食料・住居・光熱水道・家具家事用品・被服履物・保健医療費)は平均134千円で、消費支出の51.5%を占める(表-8)。消費支出に占める基礎的支出の割合を所得階層別にみると、第I分位(年収297万円未満)では59.1%だが、第X分位(年収1180万円以上、平均年収2134万円の階層)では48%まで低下する(表-8)。

高齢者世帯の貯蓄と負債については、次の通りである。

貯蓄現在高(預貯金・生損保掛け金・有価証券)は世帯平均2,219万円であるが、バラツキが大きく、2,000万円未満の世帯(現在高不詳世帯を含む)は61%、うち600万円未満の世帯(同)が24%と4分の1を占める。また150万円未満の世帯(同)が8.5%存在する一方で、4000万円以上の世帯(平均貯蓄高6,672万円)が15.7%存在する(表-9)。

貯蓄現在高が 3000 万円未満の世帯の負債現在高は、いずれの階級でも平均 100 万円前後であり、正味の貯蓄額はその分小さくなる。貯蓄が 150 万円未満の世帯に至っては負債平均額が貯蓄平均額を上回っており、貯蓄は僅少で負債を抱える世帯が多い様子がうかがえる。

以上の高齢者世帯の家計実態を総括すると、次のことが言える。

高齢者世帯の生活実態には大きくバラツキがあり、バラツキの原因としては、①年金以外の収入源の存在、②基礎年金、厚生年金の受給額に大きな差があることが挙げられる。また③少数派の高収入高齢者が平均を引き上げており、過半数～7割前後の高齢者は平均以下の収入に甘んじていること、年収 200 万円未満の低収入世帯が約 6%あり、生活費さえ十分に賄えない状況にあること、④貯蓄保有状況についても大きな格差があることも指摘しておきたい。

年金制度改革および給付水準を検討するには、以上のような実態を踏まえなくてはならないだろう。また、公的年金の給付削減が不可避であれば、高齢者世帯の収入を確保するには有業者を増やす方が重要であり、公的年金制度の検討と同時に定年延長制度の普及拡大、高齢者雇用促進策が必須となる。

(表-4) 高齢者夫婦世帯の年間収入の分布												
年間収入階級 (万円)	200 未満	200～ 300	300～ 400	400～ 500	500～ 600	600～ 700	700～ 800	800～ 1000	1000以 上	全世帯 平均	有業者 あり世帯 平均	有業者 なし世帯 平均
構成比(%)	6.3	14.5	30.2	20.5	11.3	6.2	3.0	3.5	4.6	100.0	31.6	68.4
年間収入 (千円)	1,446	2,591	3,494	4,435	5,422	6,422	7,434	8,900	17,891	4,795	6,742	3,895
消費支出 (千円/月)	143	182	228	269	317	332	362	379	460	261	287	249
(注) 1. 高齢者夫婦世帯とは、夫65歳以上、妻60歳以上夫婦のみの世帯 2. 消費支出とは、いわゆる生活費で、税金・社会保険料等の非消費支出、預貯金預入れ、借入金返済等を含まない。												
(出所) 総務省「全国消費実態調査」2004年 <a href="http://www.stat.go.jp/data/zensho/2004/submenu7.htm">http://www.stat.go.jp/data/zensho/2004/submenu7.htm</a> より作成、 以下(表-9)まで同じ。												
(表-5) 主な年間収入が公的年金・恩給である夫婦のみの 世帯の年収と公的年金・恩給受給額												
(千円)	夫婦の み世帯 平均	夫 60～	夫 65～	夫 70～	夫 75							
		64 歳	69 歳	74 歳	歳以上							
年間収入	3,970	3,833	3,980	3,993	4,017							
公的年金・ 恩給	3,170	2,650	3,013	3,279	3,500							
(表-6) 公的年金・恩給受給世帯の受給額階級別分布												
公的年金・恩給 額階級(万円)	80 未満	80～ 120	120～ 160	160～ 200	200～ 240	240～ 280	280～ 320	320～ 360	360～ 440	440～ 520	520 以上	
構成比率(%)	12.9	9.6	9.6	9.1	8.6	10.7	11.9	9.2	12.0	3.5	3.0	



(表-7) 高齢者夫婦世帯の消費支出の分布													
消費支出額階級 (万円/月)	平均	10未満	10～15	15～20	20～25	25～30	30～35	35～40	40～45	45～50	50～55	55～60	60以上
構成比(%)	100.0	5.5	14.6	20.5	19.0	14.2	8.7	5.5	3.4	2.2	1.8	1.0	3.7
消費支出 (千円/月)	261	80	127	175	224	273	323	374	423	474	524	570	878

(表-8) 高齢者夫婦世帯の年間収入10分位階級別に見た費目別支出割合											
年間収入10分位階級(万円)	平均	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		～297	297～374	374～445	445～517	517～599	599～689	689～797	797～940	940～1180	1180～
年間収入平均 (千円)	4,795	2,224	3,361	4,063	4,791	5,530	6,373	7,366	8,668	10,479	21,339
消費支出① (千円)	261	169	220	257	286	316	328	364	361	425	483
基礎的支出② (千円)	134	100	119	130	140	155	163	175	174	211	232
②/①(%)	51.5	59.1	53.8	50.4	48.9	48.9	49.7	48.1	48.2	49.7	48.0

(注)1. 年間収入10分位階級: 世帯を収入の低い方から高い方へ順に並べ10等分したグループ、収入の低い方から順に第I, 第II, …, 第X分位階級という。

2. 基礎的支出: 食料・住居・光熱水道・家具家事用品・被服履物・保健医療費

(表-9) 高齢者夫婦世帯の貯蓄・負債額階級別分布													
貯蓄現在高階級(万円)	平均	150未満	150～300	300～450	450～600	600～750	750～900	900～1200	1200～1500	1500～2000	2000～3000	3000～4000	4000以上
構成比(%)	100.0	4.3	4.8	5.0	5.6	5.6	4.7	9.5	7.3	10.1	13.9	9.3	15.7
貯蓄現在高 (千円)	22,197	705	2,252	3,693	5,224	6,709	8,242	10,434	13,328	17,352	24,510	34,379	66,721
負債現在高 (千円)	1,564	1,243	1,372	1,588	773	1,041	988	1,168	586	1,162	1,083	3,740	2,656

(注)1. 貯蓄現在高: 預貯金, 生命保険・積立型損害保険の掛金, 株式・債券・投資信託・金銭信託等の有価証券の合計。  
生命保険及び積立型損害保険については加入してからの掛金の払い込み総額, 株式及び投資信託については時価, 債券及び貸付信託・金銭信託については額面である。

2. 貯蓄現在高階級の「平均」には、貯蓄現在高不詳の世帯(4.2%)を含む。

3. 負債現在高: 金融機関借入金のほか、勤め先, 親戚・知人からの借入金及び月賦・年賦の残高など金融機関外からの借入金の合計。

## 5. 公的年金の財政状況

### (1) 2005年度(平成17年度)の公的年金各制度の財政状況

2005年度の各年金制度の財政収支状況は、(表-10)の通りである。

制度ごとの収支残は、厚生年金 9,672 億円の黒字、国家公務員共済 546 億円の黒字、地方公務員共済 7,464 億円の黒字、私学共済 1,078 億円の黒字、国民年金 1,071 億円の赤字であり、国民年金以外では黒字となっている。

ただし、厚生年金の実態収支を見るには、次の3点の修正が必要である。

まず、①収入のうち「積立金より受入」6兆2,497億円は積立金の取り崩しであり、これを控除する必要がある。次に、②収入に「解散厚生年金基金等徴収金」3兆4,568億円が含まれているが、これは厚生年金基金の代行返上による移換金であり、将来の給付義務を伴う一時的な収入で、単年度収支からは控除すべきである。一方、③支出のうち、「その他」4兆3,374億円のうち、4兆0,841億円は、年金住宅等融資事業に係る長期借入金の繰上償還を行うための支出で(33)、翌年度以降の収入を伴う一時的支出であり、単年度収支から控除の方が妥当である。以上3点を修正した厚生年金財政の実態収支はマイナス4兆6,552

億円の赤字である。

国民年金勘定についても、収入の「積立金より受入」が 4,539 億円、支出の「その他」のうち年金融資事業に関わる借入金の繰上償還が 2,632 億円あり、厚生年金と同様の修正を行えば、実態収支はマイナス 1,071 億円からマイナス 2,978 億円へと赤字が大きくなる。

厚生年金・各共済年金・国民年金勘定・基礎年金勘定を合計し、年金制度内でのやりとりを控除した「公的年金制度全体」の欄を見ると、収支残は 1 兆 6,341 億円の黒字である。しかしながら、前述の①～③の修正を行うと、実態収入総額は 39 兆 0,081 億円、実態支出総額は 43 兆 1,871 億円、実態収支はマイナス 4 兆 1,790 億円の赤字になる。

公的年金制度全体の本来収入である保険料収入、国庫・公経済負担、運用収入を合わせても、年金受給者への給付費用 42 兆 7 千億円余を賄いきれないのが実態で、2005 年度においては、世代間扶養の考え方による制度運営、賦課方式による財政運営が、積立金の取り崩し無しでは困難になっていることがわかる。

	厚生年金	国家公務員共済組合	地方公務員共済組合	私立学校教職員共済	国民年金		合計	公的年金制度全体
					国民年金勘定	基礎年金勘定		
収入総額(簿価ベース)	385,740	21,845	63,180	4,948	61,175	184,302	721,189	491,685
保険料	200,584	10,290	30,099	2,789	19,480		263,242	263,242
国庫・公経済負担	45,394	1,589	3,828	537	17,020		68,368	68,368
追加費用		4,702	11,896				16,599	16,599
運用収入(簿価ベース)	18,298	2,423	13,604	1,359	1,357	83	37,124	37,124
基礎年金交付金	19,474	1,640	3,718	178	18,763		43,773	②
国共済組合連合会等拠出金収入	384						384	④
財政調整拠出金収入		1,172					1,172	③
積立金相当額納付金	1,382						1,382	1,382
職域等費用納付金	2,955						2,955	2,955
解散厚生年金基金等徴収金	34,568						34,568	34,568
基礎年金拠出金収入						168,685	168,685	①
積立金より受入	62,497				4,539		67,036	67,036
その他	203	29	35	85	15	15,533	15,901	※ 412
支出総額	376,068	21,299	55,716	3,871	62,245	170,160	689,358	475,344
給付費	219,863	16,693	42,915	2,310	19,527	126,386	427,694	427,694
基礎年金拠出金	112,831	4,201	11,226	1,452	38,976		168,685	①
年金保険者拠出金		31	275	78			384	④
基礎年金相当給付費(基礎年金交付金)						43,773	43,773	②
財政調整拠出金			1,172				1,172	③
その他	43,374	374	128	31	3,743	1	47,650	47,650
収支残	9,672	546	7,464	1,078	-1,071	14,142	31,831	16,341
年度末積立金	1,324,020	87,580	388,082	33,180	91,514	7,246	1,931,622	1,931,622
年度末積立金の対前年度増減額	-52,598	546	7,464	1,078	-5,478		-48,989	-48,989

(注)1. 基礎年金拠出金収入、国民年金勘定の基礎年金拠出金には、国庫負担額を含めた基礎年金勘定への繰入額を計上している。  
2. 厚生年金の収支状況は、厚生年金基金が代行している部分を含まない。  
3. 公的年金制度全体では、公的年金制度内でのやりとり(①～④)について収入・支出両面から除いている。  
収入のその他(※)には、基礎年金勘定の「前年度剰余金受入」15,489 億円を除いた額を計上している。  
(出所)厚生労働省年金局「公的年金各制度の財政収支状況」<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-02.html>より作成

(表-11) 厚生年金の財政収支状況推移							(表-12) 収支残・積立金推移			
(単位: 億円)							(単位: 億円)			
年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	年度	厚生年金 収支残	期末積立金	
収入総額(A)	306,989	297,886	308,884	311,022	328,477	385,740			厚生年金	公的年金 制度全体
保険料収入	200,512	199,360	202,034	192,425	194,537	200,584	1995	72,760	1,118,111	1,615,146
国庫・公経済負担 (注1)	37,209	38,164	40,036	41,045	42,792	45,394	1996	66,381	1,184,579	1,713,929
運用収入	43,067	38,607	31,071	22,884	16,125	18,298	1997	72,910	1,257,560	1,790,320
基礎年金交付金	19,574	15,566	14,240	13,921	16,060	19,474	1998	50,801	1,308,446	1,864,871
解散厚生年金基金 等徴収金(注2)				34,965	53,854	34,568	1999	39,482	1,347,988	1,927,489
積立金より受入						62,497	2000	20,779	1,368,804	1,964,706
支出総額(B)	286,210	292,818	305,878	314,401	326,118	376,068	2001	5,067	1,345,967	-
年金給付費	191,544	196,228	203,466	208,140	215,380	219,863	2002	3,007	1,377,023	1,968,904
基礎年金拠出金	91,272	93,048	98,961	102,986	107,874	112,831	2003	-3,379	1,374,110	1,969,758
収支残(A-B)	20,779	5,067	3,007	-3,379	2,359	9,672	2004	2,359	1,376,619	1,980,611
年度末積立金(注3)	1,368,804	1,345,967	1,377,023	1,374,110	1,376,619	1,324,020	2005	9,672	1,324,020	1,931,622

(注)1. 国庫・公経済負担: ①基礎年金拠出金の3分の1相当額、および②国民年金が発足した昭和36年4月以前の期間に係る給付に要する費用の一定割合(厚生年金は20%、国共済・地共済は5.85%、私学共済・旧農林年金は19.82%)に相当する額の合計  
2. 解散厚生年金基金等徴収金: 厚生年金基金の代行返上による移管金  
3. 厚生年金の年度末積立金は「厚生保険特別会計(年金勘定)」の積立金であり、厚生年金基金の代行部分の積立金は含まない。

(出所)厚生労働省年金局「公的年金各制度の財政収支状況」  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-02.html> より作成

## (2) 2000年度以降の財政収支状況推移および積立金の推移

公表された中で最も新しい財政収支は(1)の2005年度のものであるが、2000年度以降の厚生年金の収支状況の推移は(表-11)の通り、期末積立金の推移は(表-12)の通りである。

厚生年金の各年度の収支残は、2000年度以前は数兆円の黒字であったが、2001年度以降急速に悪化し、2003年度は「解散厚生年金基金等徴収金」3兆4,965億円を加えてもマイナス3,379億円の赤字、2004年は2,359億円の黒字に戻したが、2005年度に至っては、前述の如く実態大幅赤字、積立金取り崩しで黒字にする状態となっている。

厚生年金の期末積立金推移を見ると、2000年度前後から2004年度まではほぼ横ばい、2005年度には5兆以上も減少する事態となっている。

## (3) 公的年金制度の財政は100年間持続できるかー積立金は枯渇しないか

2004年改正では、前述のように、少なくとも100年間は持続可能な公的年金制度を構築することを目指して、「保険料水準固定方式」と「マクロ経済スライド」により給付を自動調整する仕組みとが導入された。また、年金積立金の活用により厚生年金の標準的受給世帯の給付水準(モデル年金)の所得代替率を50%超とすること、および2009年度までに基礎年金の国庫負担割合を現行の3分の1から2分の1に引き上げる方針を定めた。同時に、年金積立金の取り崩し予定を明文化し、100年後の積立金の水準を給付額の1年分と設定している。

2004年改正時の「平成16年財政再計算」において、向こう100年間の財政収支、年金積立金の見通しが公表されており、その見通しの前提は2004年改正の前提と同じである。見通しの内容は(表-13)、(表-14)の通りで、これによると、厚生年金の積立金(代行部分を含む)も国民年金の積立金も、今世紀半ば頃までは増加をつづけ、その後、今世紀末にかけて徐々に取り崩され、2100年度には年度支出合計の1年分になる見通しとなっている。

ただし、前提となっている①保険料引き上げと国庫負担増は、政府が責任をもって実現すればよいことだが、②人口構成の予測は、少子化対策等の努力をしても予測通り行くか否か全く不透明である。2004年改正においては、国立社会保障・人口問題研究所の2002年「将来推計人口」中位推計を用いているが、2006年12月公表の同研究所「将来推計人口」は2002年より大幅に厳しい予測となっている。③経済的前提、即ち2009年度以降の賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、運用利回り3.2%も、適切な経済政策、財政・金融政策が行われたとしても、どう動くかは不確実である。

人口構成の予測、経済的前提の見通しに差異があれば、数十年から百年という長い期間の財政収支の誤差はかなり大きくなる。年金積立金が早期に底をつく事態になれば、その取り崩しと運用益で収入不足を賄って所得代替率50%超を維持する方針が実行できなくなる恐れがある。

(表-13) 厚生年金の財政見通し(単位:兆円)						(表-14) 国民年金の財政見通し(単位:兆円)					
年度	収入合計	支出合計	収支残	年度末積立金	積立度合(倍)	年度	収入合計	支出合計	収支残	年度末積立金	積立度合(倍)
2006	29.8	32.9	-3.1	160.8	5.0	2006	4.3	4.5	-0.2	10.6	2.4
2007	31.2	33.8	-2.5	158.3	4.8	2007	4.6	4.8	-0.2	10.4	2.2
2008	33.0	34.9	-1.9	156.4	4.5	2008	4.8	5.0	-0.2	10.1	2.1
2009	36.1	36.5	-0.4	156.0	4.3	2009	5.4	5.0	0.3	10.5	2.0
2010	37.6	37.5	0.0	156.0	4.2	2010	5.6	5.1	0.5	11.0	2.1
2015	44.0	41.4	2.6	162.5	3.9	2015	6.5	5.9	0.7	13.8	2.2
2020	49.2	43.3	5.9	186.3	4.2	2020	7.3	6.4	0.9	17.9	2.6
2025	53.7	45.5	8.2	223.1	4.7	2025	8.1	7.0	1.1	23.2	3.2
2030	58.2	49.5	8.7	266.6	5.2	2030	9.2	8.0	1.2	29.2	3.5
2040	66.2	62.9	3.3	330.1	5.2	2040	11.2	10.6	0.6	38.7	3.6
2050	73.5	74.8	-1.3	335.0	4.5	2050	13.1	13.0	0.1	42.0	3.2
2060	80.6	82.9	-2.4	314.4	3.8	2060	14.7	14.8	-0.1	41.9	2.8
2070	87.0	90.8	-3.7	284.4	3.2	2070	16.1	16.5	-0.3	39.7	2.4
2080	94.2	99.6	-5.4	237.9	2.4	2080	17.7	18.2	-0.5	35.2	2.0
2090	103.6	109.8	-6.2	178.4	1.7	2090	19.5	20.2	-0.7	29.0	1.5
2100	115.1	121.5	-6.4	115.1	1.0	2100	21.6	22.4	-0.8	21.6	1.0

(注)1. 長期的な(2009年度～)経済前提は次のとおり。  
賃金上昇率 2.1% 物価上昇率 1.0% 運用利回り 3.2%  
可処分所得上昇率 2.1% (ただし、2017年度までは1.9%)  
2. 「積立度合」とは、前年度末積立金の当年度の支出合計に対する倍率である。  
3. 厚生年金基金の代行部分を含む、厚生年金全体の財政見通しである。  
(出所) 厚生労働省年金局「厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果(報告書)」p. 249～250  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/pdf/section4.pdf> より作成

2007年12月17日付日本経済新聞に掲載された記事「経済教室一年金積立金、2050年度に枯渇も」には、年金財政の厚生労働省見通しを検討した筆者（加藤明治大教授）の試算結果が示されている。それによると、2050年の厚生年金積立金は、2002年人口推計を用いると311兆円（2004年改正時の見通しでは335兆円）だが、2006年人口推計を用いると、中位推計では78兆円、低位推計では14兆円になる。即ち、積立金は2050年には枯渇、有限均衡方式を前提とする財政見通しは破綻し、保険料引き上げと税負担が必須となる、と述べている。

## 6. 公的年金制度改革案の検討

### (1) 1階部分財源を全額租税化する案

前節で紹介した12月17日付日本経済新聞「経済教室一年金積立金、2050年度に枯渇も」では、「現在の制度の枠組みを変えずに長期的に人口変動と経済変動のリスクに対応するのは困難である」とし、リスクを回避し、持続可能な年金財政を維持するための次のような提案をしている。

- ① 基礎年金は全額租税化し、財源は全て消費税でまかなう。消費税は年金を受給する高齢者にも税負担があるので、人口変動リスクは低下する。課税対象が消費であるので経済変動リスクも小さい。全額目的税化し給付を手厚くすれば消費税率引き上げも容易になる。
- ② 2階部分は確定拠出型積立方式へ移行する。個人ベースの積立とし、民間へ開放するが、公共部門（独立行政法人等）の関与も可とする。
- ③ 2階部分の民間開放にともない基礎年金の給付水準をどうするかについて、ナショナルミニマムの観点から、国民的合意形成が必要となる。
- ④ 制度移行に十分な時間をとる。過去の保険料未納者の扱いは、過去の納付実績を基礎年金給付額に反映させるなど、世代ごとに取り扱いを変える等の方法で対処は可能である。

その他、新聞等に報道される各界からの年金改革に関する意見も、1階部分は租税化が妥当であるとするものが多くなっている。次に紹介する「日本経済新聞社・年金制度改革研究会」の報告も、基礎年金全てを消費税財源とする税方式に移行させることが中心になっている。

### (2) 日本経済新聞社の研究会報告の要旨

「日本経済新聞社・年金制度改革研究会」は日経論説委員会と東京本社編集局が中心となり、外部有識者の意見を聞きつつ議論、報告をまとめたもので、2008年1月7日付日本経済新聞にその内容が掲載された。同研究会では、次の四つの改革案を検討している。

(第1案) 社会保険方式の現行制度を改良する。マクロ経済スライドによる給付抑制を

厳格に運用していく。

(第2案) 全国民の年金を一元化して社会保険方式の所得比例年金とし、無年金者・低所得者には最低保障年金を給付、その最低保障部分に税財源をあてる。

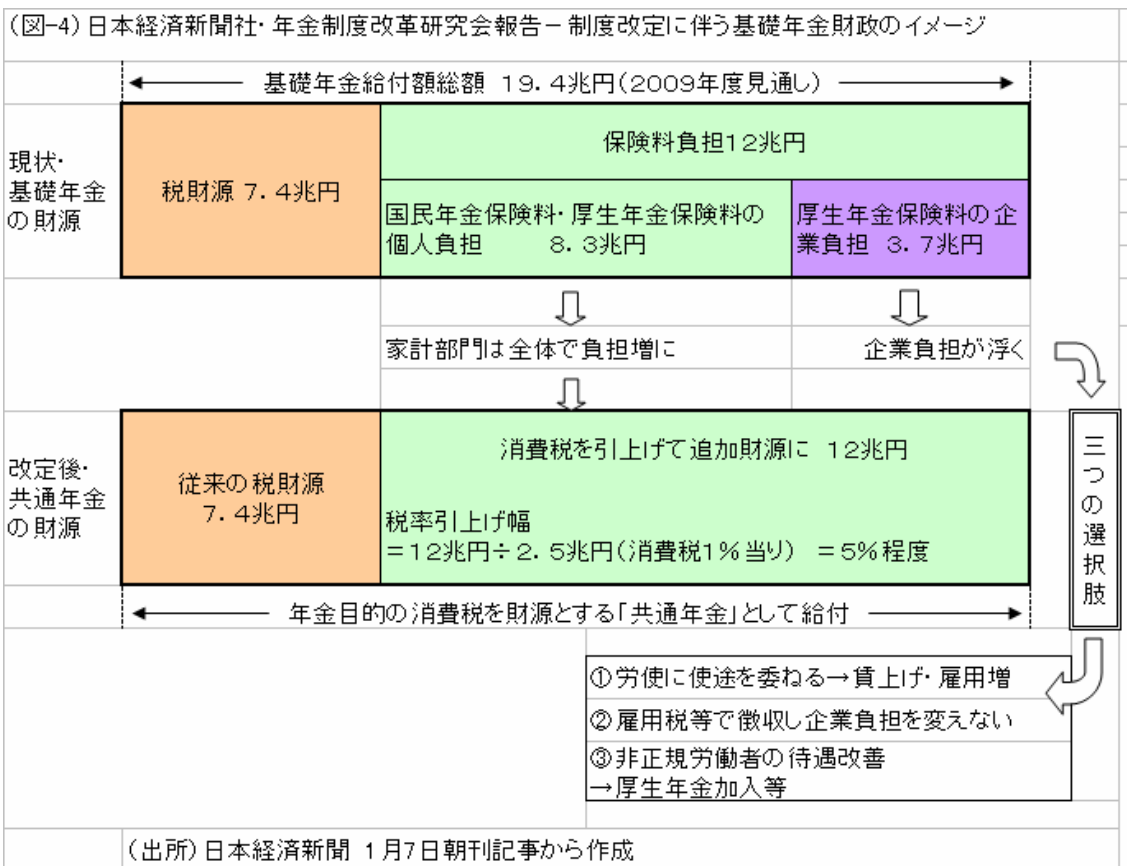
(第3案) 基礎年金すべてを税方式にして、リタイヤ後の総所得(公的年金+私的年金+その他所得)がゼロないし低位の者には、税財源による補完年金を支給する。④案プラス補完年金であるが、ただし基礎年金は④案より低水準とする。

(第4案) 基礎年金すべてを消費税財源とする税方式に移行させる。

以上の四つの案について、研究会で検討の結果、第4案が選択されている。第4案の要点は次のとおりである(図-4参照)。

- ① 基礎年金の財源を全額消費税に置換え、呼称を「共同年金(仮称)」とする。置換への必要財源は12兆円である。
- ② 基礎年金給付月額を現状を維持し、満額で月額66千円とする。
- ③ 基礎年金額を現行と同じとすれば、必要な消費税の税率引き上げはプラス5%(軽減税率導入を考慮せず)前後となる。保険料から消費税への置換えによる負担は、家計部門+企業部門全体では変化しない。家計部門は保険料負担軽減よりも消費税増加負担が大きくなるが、企業部門は事業主負担が純減となる。
- ④ 被用者年金の報酬比例部分は、社会保険方式の「報酬比例年金」とする。ただし、「報酬比例年金」の制度設計は「今後の検討課題」として、本報告には具体案の提示がない。
- ⑤ 支給要件は国内居住10年程度へ大幅短縮する。20~60歳の40年居住で満額とする。
- ⑥ 移行期間中は、旧制度に基づく保険料負担を給付に反映させる。
- ⑦ 年金課税を強化し(公的年金等控除の縮小)、高所得者への実質給付を抑制する。
- ⑧ 支給開始年齢の引き上げを検討する(現行65歳→67歳など)。

また、この制度を実施するについての安定化策として、企業の保険料負担軽減分(3.7兆円)は非正規労働者の厚生年金の加入拡大に充当すること、成長戦略および少子化対策を充実させること、与野党は年金制度を政争の具とせず党派を超えた合意形成をめざすことなどを、合せて提案している。



研究会報告が、第4案を優れているとした理由は次のとおりである。

- 1) 国民に分かりやすい。
- 2) 保険料未納問題を解決し、国民皆年金の体制を整備できる。無年金者の発生を防ぐことが可能である。
- 3) 専業主婦（現行3号被保険者）、年金受給中の高齢者もすべて消費税を負担するので、世代内・世代間の負担の不公平を是正できる。
- 4) 所得の多寡にかかわらず定額の国民保険料よりも、消費に応じて負担する消費税のほうが、低所得者の負担度合が軽い、即ち、逆進性が弱い。人口構成の高齢化・長寿化により税率引き上げが将来必要になった場合、給付総額との見合いで引き上げ幅は国民の選択に委ねることになる。
- 5) 社会保険庁の徴収部門の大幅縮小が可能で、年金の執行体制が効率化する。

なお、この改正案を実施する場合には、移行に伴う経過措置が必須となるが、次のような措置案を挙げている。

- ① 20~40年の経過期間を設け、負担の不公平を解消する。
- ② 移行前の保険料支払いについては、支払った期間に対応する受給権を旧制度により確保し、移行後は新制度により60歳までの居住期間に応じた受給額を獲得する。獲得した新旧両制度の受給権に基づき新旧合わせて給付する。移行時に保険料未納があれば

ば旧制度の給付は減額されが、移行時に限り旧制度の未納保険料分を一括納付可能とする。

これをケースにより示すと次の通りとなる。

**ケース 1**

制度切替時 51 歳、現行制度で 31 年間保険料支払い、60 歳まで日本に居住

現行制度：現行満額 66 千円×31 年／40 年＝51,150 円

新制度：新制度満額 66 千円×9 年／40 年＝14,850 円 計 66,000 円

**ケース 2**

制度切替時 51 歳、現行制度で 20 年間保険料支払い、11 年間のうち 5 年間は全額免除期間。60 歳までのうち 5 年間日本に居住

現行制度：現行満額 66 千円×(20 年+5 年×1/3)／40 年＝35,750 円

新制度：新制度満額 66 千円×5 年／40 年＝8,250 円 計 44,000 円

(3) 日本経済新聞社・年金制度改革研究会報告の問題点と課題

この改革案の問題点と課題として、次の 4 点が挙げられる。

- ① 支給要件を「加入期間 25 年」から「国内居住期間 10 年」に短縮すれば、給付額がかなり増える可能性があり、その検証が必要である。
- ② 基礎年金の現行給付額（満額で月額 66 千円）を据置く案になっているが、それでよいか否か、即ち、老後の必要最小限の生活費全額を基礎年金で賄えるようにするのか、一部を賄う程度でよいのかどうかの議論が必要である。この議論に際しては、4.(2)で述べたような「高齢者世帯の家計実態」も斟酌すべきであろう。ただし、まずは基礎年金を全額税方式に変更することを優先し、給付水準の論議は、消費税率とセットで次の段階で検討するのもしやむを得ないかもしれない。
- ③ 被用者年金（厚生年金・共済年金）の報酬比例部分をどうするのか、被用者以外の自営業者等にも報酬比例年金を導入するのか「今後の検討課題」とするのみで、具体案が描かれていない。基礎年金を税方式に変更しても、被用者年金制度の 2 階部分の問題点は何ら解決されない。報酬比例部分の制度改革は必須である。
- ④ 保険料方式では保険料を納付しないと給付は無いが、税方式では納税なしの者も同じ給付を受ける。保険料方式では、継続的就業が保険料拠出のために必要となり、人々に勤労努力を促す機能があるが、税方式にはそのようなインセンティブが働かない。また、財源を消費税の税率引き上げに求める以上、消費者が負担した消費税が確実に国庫に入る保障がなくてはならない。消費税の益税問題の解消、消費税の滞納・課税逃れを強力に排除する政策と制度が必要である。

(4) 2 階部分（報酬比例部分）をどうするか

日本経済新聞社・年金制度改革研究会報告では、上記③の通り、2 階部分については具体案が描



かれていないが、この答がなければ改革案としては不十分である。

現行制度の 2 階部分は、もともと「修正積立方式」としてスタートしたが、これまでの何度かの改正を経て、事実上は「賦課方式」になっている。2 階部分の改革については、「賦課方式」と「積立方式」のいずれを選択するかが最初の、そして大きな論点である。

「積立方式」においては、世代間の所得再分配を遮断し各世代が独立しているので、高齢化のような人口構成の変動リスクは回避できるが、インフレーションや生活水準上昇によって年金が実質減価するリスク対応には限界がある。賦課方式においては、世代間所得再分配を行うので、インフレーションや生活水準上昇による減価リスクには対応できるメリットがあるが、人口構成の変動リスクには対応できない。我が国のように著しい少子化、急速な高齢化が進展するなかで、そのメリットを追って賦課方式を続けることは、後世代に重い負担をかけることになる。このような理由から、積立方式へ移行すべきであるとの主張が多い。

現行の年金制度を「賦課方式」から「積立方式」に移行するには、「二重負担の問題」にどう対応するかが課題となる。「二重負担」とは、新制度移行時以降も現役であり続ける世代が、新制度のもと自らのために年金積立原資を拠出する一方、過去の保険金拠出によって発生している年金給付債務の給付財源も負担しなければならない、という問題である。この問題がある故に積立方式への移行は事実上困難という考えもある。

#### (5) 公的年金のバランスシート

「二重負担の問題」にどう対応するかを考えるには、公的年金制度のバランスシートの検証が必須である。年金財政のバランスシートとは、借方＝年金資産（年金積立金＋今後拠出が見込まれる保険料＋国庫負担）と、貸方＝年金給付債務（被保険者の保険料拠出に見合う給付）のバランスであり、債務に見合う資産がなければならない。

「積立方式」へ移行する場合、新制度への移行時を基準にして、バランスシートを過去に拠出された保険料に対応する部分と、今後拠出される保険料に対応する部分に分け、過去に拠出された部分に債務超過がないかどうかを検証しなくてはならない。過去拠出対応部分に債務超過があれば、それをどのような方法で償却するか、誰が償却財源を負担するのかを決める必要がある。現役の被保険者へ負担させれば、まさに「二重負担」が発生することになる。

(図－5)は、一橋大高山教授が作成した 2005 年 3 月末の厚生年金のバランスシートである。

「図 A」は 2004 年改正を行わなかった場合のものであり、「図 B」は 2004 年改正後のものである。「図 A」において、過去拠出対応部分では、既に発生している年金給付債務 800 兆円に対し資産は 300 兆円のみであり 500 兆円の債務超過である。また、将来拠出対応部分は、50 兆円の債務超過である。「図 B」においては、過去拠出対応部分の債務超過は国庫負担増と給付削減により 80 兆円減少したが、依然として 420 兆円と多額である。将来拠出対応部分では、国庫負担増、保険料引き上げ、給付削減により 420 兆円の資産超過になっている。2004 年改正は、将来拠出対応部分の資産超過（将来世代の超過負担）で、過去拠出対応部分の債務超過（年金世代の

超過受給)を穴埋めすることにしたものである。ただし将来拠出対応部分の資産超過額は、2004年改正の前提条件(人口構成、経済的前提)が予測通りにならないと画餅に帰す可能性がある。

厚生年金の過去拠出対応部分の債務超過額がいくらであるかについては上記の数字の他に次のようなものがある。いずれも□内が過去拠出対応部分の債務超過額である。

① 『年金白書(平成11年版)』の考え方(2000年3月末時点)(34)

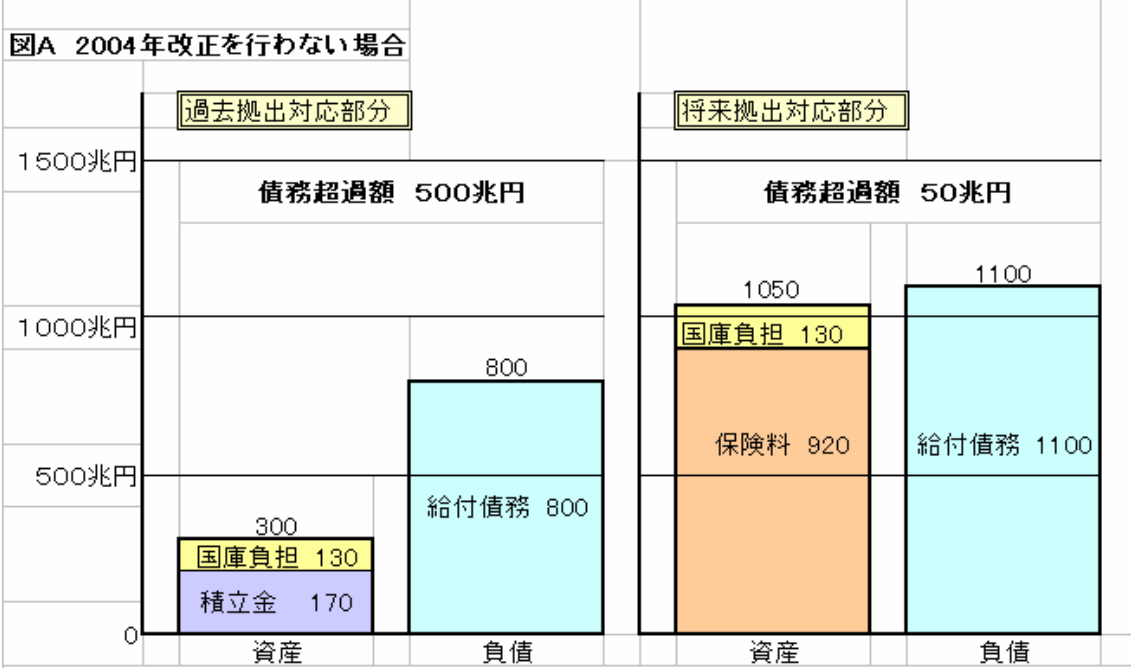
過去期間分債務総額	720兆円
－ 過去期間分国庫負担	100兆円
－ 積立金	170兆円
<hr/>	
調達不足分	450兆円
－ 基礎年金分控除	120兆円
<hr/>	
調達不足分(2階部分)	330兆円

② 『公的年金改革』著者の推計(2000年3月末時点)(35)

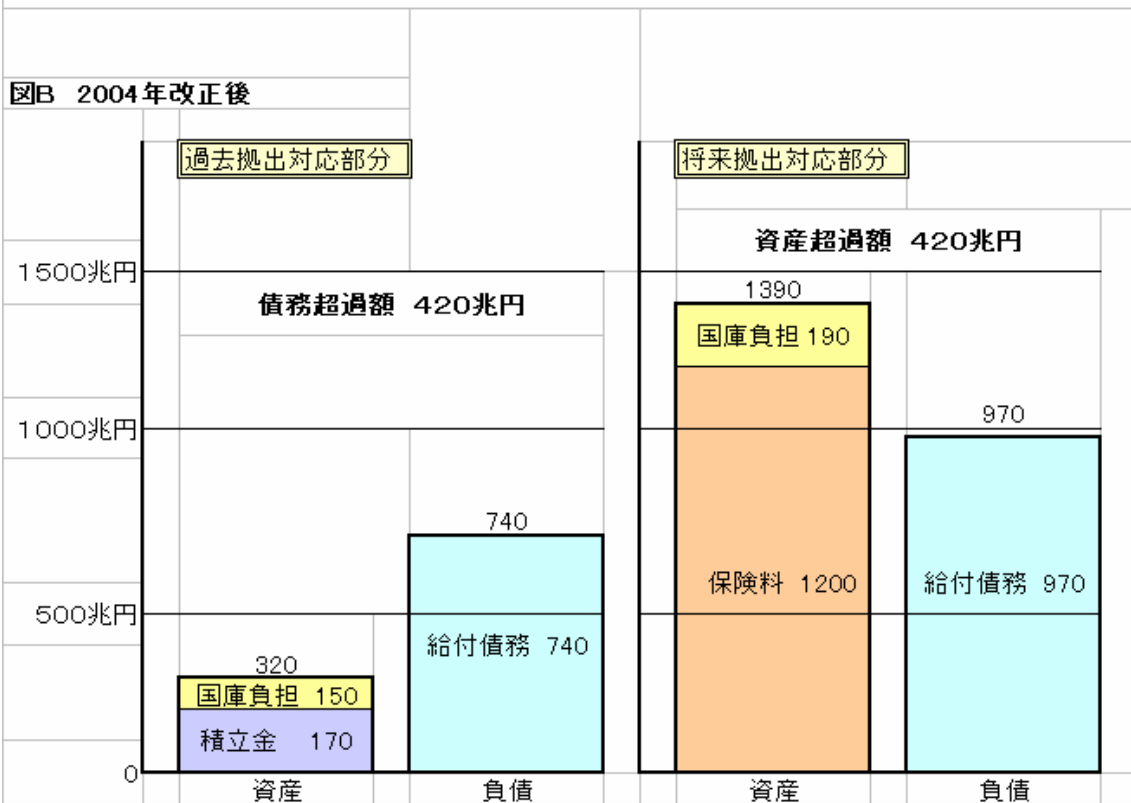
(1,2階合計)		(2階のみ)	
年金給付債務額	549兆円	年金給付債務額	328兆円
－ 積立金残高	126兆円	－ 積立金残高	126兆円
<hr/>		<hr/>	
純債務額	423兆円	純債務額	202兆円

年金制度を改革するについては、過去拠出対応部分の債務超過をどう処理するのかを決めなくてはならない。現役および将来世代の負担で過去の債務超過を解消するという2004年改正のような方法は、世代間の公平性を欠くものである。世代間格差を是正し、年金不信をなくすために、年金世代が率先して負担を背負うことにより、現役および将来世代の負担を軽減して「二重負担」を、極力縮小できる制度にしなくてはならないであろう。

(図-5) 厚生年金のバランスシート (2005年3月末時点)



(注) 賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、割引率3.2%、保険料13.58%で固定



(注) 賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、割引率3.2%、保険料18.3%まで引き上げ

(出所) 高山憲之「厚生年金をバランスシートで斬る」『エコノミスト』2004年7月6日号

## (6) 過去拠出対応部分の債務超過の償却

厚生年金の過去拠出対応部分の債務超過償却手段として考えられるものは次の通りである。

- ① 年金給付を削減する方法。償却財源の負担者は年金受給世代である。
- ② 新規国債を発行して償却財源を調達する方法。国債償還の財源負担者が償却財源の負担を受持つことになる。
- ③ 増税により償却財源を調達する方法。この場合、増税の課税ベースによって負担者が異なり、消費税であれば、年金受給世代も含む全国民であるし、所得税であれば現役世代となる。
- ④ 年金保険料に上乗せして調達する方法。現役の厚生年金被保険者に負担がかかる。

以上の手段のいずれか、またはその組み合わせることになるが、手段選択について次のような異なる主張がある。

**選択肢 1** ④の手段が妥当であるとする考え。積立方式移行によりメリットを受けるのは、新「報酬比例年金」の受給者となる厚生年金被保険者であり、受益者に負担をさせるのが筋、厚生年金制度の内部で処理すべきであると主張する(36)。

**選択肢 2** ①と③の組み合わせが妥当であるとの考え。①は世代間格差是正のため不可欠であり、政府債務残高がGDPの1.8倍に近い状態では②は選択すべきではなく、③によるべきであると主張。増税方法については、債務超過処理のための年金目的消費税導入、および高齢世代の多くが保有する資産に対する資産課税強化を提案している(37)。

**選択肢 3** 保険料は給付と結びつけるべきであり④の方法は不適當、①を可能な限り行うべきであるとし、その手段としてスライド指標を見直すこと、高所得年金者にクローバック制(38)を導入することを提案。③については、歳出の徹底的合理化、年金給付課税(39)の強化、相続税・贈与税の集中投入をまず考えること、次いで、年金目的消費税を導入することを提案している(40)。

## (7) 新「報酬比例年金」の運営・管理

新「報酬比例年金」が引き続き公的年金でなければならないかどうかについて。賦課方式であれば公的管理が必須であるが、積立方式にあつては民間でも管理可能である。新制度の枠組みとして、管理も運用も公が行い加入は強制とする公的管理型から、管理も運用も民間に任せ加入は任意とする自由放任型まで、様々な形態がありうる。

個人の自己責任として自由放任に徹することで良いかどうかは、年金制度の目的から見て慎重を要するところであり、現実的な方法として、公的管理のもと加入を強制、運用は民間にも任せるという制度が妥当であると思われる。運用を民間に開放するのであれば、確定給付型ではなく、確定拠出型にならざるを得ないであろう。加入を強制するインセンティブとして保険料拠出に税制面で優遇することが必要になるだろう。

新「報酬比例年金」は、現被用者年金の2階部分が移行するものであるが、公平性の観点から、非被用者（現1号被保険者）にも適用すべきではなかろうか。

## 7. 結び

冒頭に述べたごとく、公的年金制度は、老後のセイフティネットのひとつとして現役世代が安心できる制度であらねばならないし、後世代まで維持可能な枠組みにして置かねばならない。少子高齢化が急速に進行するわが国において、現行の公的年金制度は既にその役割を果たせなくなりつつあると言える。

本報告において、わが国の公的年金制度の概要と変遷、年金給付水準と高齢世帯の家計実態、公的年金各制度の財政の現況と将来見通し、制度改革案の整理と検討を行ってきた。その結論を次のように整理しておきたい。

- ① 現行制度は、人口構成・産業構造・就業構造・経済状況も今とは大きく異なる、半世紀も前に作られた枠組みから、基本的には変わらないものである。その後の社会・経済・政治状況のなかで、大小の手直しを経て、いわばツギハギだらけの制度になってしまっている。
- ② 少子高齢化が進行するなか、“100年間は持続可能な制度”を構築し、年金に対する信頼を回復させるために2004年改正が行われたが、「賦課方式」の基本的枠組みは温存されたので、人口構成の変動リスクを回避する対策を持っていない。想定を上回る少子高齢化の進行があれば、年金財政の見通しが大きく狂い、積立金が早期に枯渇する懸念もある。人口構成の変動リスクを回避できる持続可能な制度とすることが必要であり、そのためには、2階部分を「賦課方式」から「積立方式」へ移行しなければならない。
- ③ 高齢者の家計実態をみると、公的年金依存度が顕著に高まっており、また収入・資産保有状態には大きな格差がある。少数の高額収入世帯が平均を引き上げている一方で年収200万円未満の低収入世帯が約6%あり、生活費さえ十分に賄えない状況にある。それは全て“自己責任である”と言い切ることはできないのであり、公的年金給付には最低保障額が必要で、基礎年金にはその役割が要求される。
- ④ 公的年金の財政状況を見ると、過去拋出部分に対応する年金給付債務の債務超過額が巨大であり、制度改革を行うにはその処理が大きな問題となる。2004年改正による現行制度は、過去拋出部分の債務超過を、現役世代の保険料で補てんするもので、大きな世代間格差を生むことになる。
- ⑤ 債務超過を処理するについて、世代間格差を是正し財政的にも妥当な方法は、年金給付額の削減と税金の投入である。税財源としては、年金目的消費税の導入、資産課税・相続税・贈与税の集中投入を中心にすべきである。
- ⑥ 年金制度改革の方向として、現行基礎年金は全額税方式化し財源は全て消費税でまかなうこと、2階部分の報酬比例年金は、積立方式・確定拠出型とすることが妥当である。また、2階部分は公的管理とするが、運用には民間も参入させることが望ましいと考えられる。

- ⑦ 年金問題を政争の具にすることは、国民を不幸にするものである。与野党は早急に超党派で改革案を検討し、合意形成をめざすことが必要である。

## 注

- (1) 長尾立子『わが国の公的年金制度』日本国民年金協会 1979年3月 p. 23
- (2) 国民年金の保険料未納率は、免除者除きで3割台、免除者含みでは5割に達する。厚生年金対象事業所（従業員5人以上）の保険料未納も急増している（日本経済新聞2007年10月16、20日朝刊）。
- (3) 駒村康平『年金はどうなる』岩波書店 2003年11月 p. 68～72
- (4) 「積立方式」とは、将来において給付される年金の財源を、受給する世代が事前に拠出し、その積立金が稼ぐ元利合計で年金給付を賄う財政方式である。「賦課方式」とは、年金世代に給付される年金財源を、その時点の現役世代が納める保険料あるいは租税で賄う財政方式である。「積立方式」においては、世代間の所得再分配を遮断し各世代が独立しているので、高齢化のような人口構成の変動リスクは回避できる。また、同世代間の所得再分配により長生きリスクにも対応できる。ただし、インフレーションや生活水準上昇によって年金が実質減価するリスク対応には限界がある。「賦課方式」においては、世代間所得再分配を行うので、インフレーションや生活水準上昇による減価リスクには対応できるメリットがあるが、人口構成の変動リスクには対応できない。人口減少が進展するなかで賦課方式のメリットを生かそうとすれば、後世代の負担がさらに増えることになる(5)。

なお、長尾氏は『わが国の公的年金制度』においては次のように定義している。

「積立方式」とは、将来増大する給付費に備え、将来にわたって大きく水準の変わらない保険料額または保険料率（＝平準保険料）を定め、長期的に収支が等しくなるよう計画する財政方式を言う。当初、保険料収入＜給付費の段階で積立金が形成され、制度成熟化に伴い、給付費＞保険料収入となる段階では、保険料収入＋積立金運用収入で給付費を賄う。「賦課方式」とは、一定期間（例えば1年間）に支出する給付費用と保険料収入が等しくなるように計画する方式を言う。制度の成熟化段階ごとに保険料額（率）は上昇して行く。諸外国の制度では、純粋な方式ではなく若干ずつ修正される場合が多い。積立方式において、平準保険料を全期間にわたって採らず修正率を乗じて後世代に繰り延べる方式、賦課方式において、財政期間の給付費を賄うだけではなく、支払準備金的に積立金を保有する方式などである（P34～35）。

- (5) 牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革』東洋経済新報社 2004年10月 p. 35～39、P219
- (6) 牛丸聡・飯山養司・吉田充志 同上 P95～96
- (7) 駒村康平『年金はどうなる』岩波書店 2003年11月 p. 74
- (8) 野口悠紀雄『日本経済改造論』東洋経済新報社2005年12月 p. 247～249
- (9) 駒村康平『年金はどうなる』岩波書店 2003年11月 p. 45

- (10)城戸喜子・駒村康平『社会保障の新たな制度設計』慶応義塾大学出版会 2005年11月 p. 174
- (11)長尾立子『わが国の公的年金制度』日本国民年金協会 1979年3月 p. 44
- (12)城戸喜子・駒村康平『社会保障の新たな制度設計』慶応義塾大学出版会 2005年11月 p.174
- (13)城戸喜子・駒村康平 同上 p. 176
- (14)駒村康平『年金はどうなる』岩波書店 2003年11月 p. 46~47
- (15)このうち、公共企業体と農林漁業団体の共済年金は、それぞれ1997年と2002年に厚生年金に統合された。
- (16)長尾立子『わが国の公的年金制度』日本国民年金協会 1979年3月 p. 50~51
- (17)物価スライド制：消費者物価指数の変動率を基準に年金額を改定する方式。1973年導入時は、5%を超える変動率をもとに年金額を改定。1990年から「5%」条件廃止。2000~2002年の消費者物価指数は下落したが（累計マイナス1.7%）、スライドを凍結。2003年以降は累計分を持ち越したままスライドを再開した。現行の物価スライド制では、前年（1~12月）の消費者物価指数の変動に応じ、翌年4月から年金額が改定される。
- (18)報酬再評価制度：厚生年金の計算基礎となる「加入期間中の平均標準報酬月額」を、その後の賃金上昇を加味して現在の賃金水準に読替えるため、一定倍率（=再評価率）を掛けることにより再評価する制度。
- (19)所得代替率：現役世代の平均的なボーナス込の手取賃金（年収月額）に対する新規裁定時の年金月額の割合。2004年時点では59%。
- (20)牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革』東洋経済新報社 2004年10月 p. 56~61
- (21)牛丸聡・飯山養司・吉田充志 同上 p. 58、60
- (22)牛丸聡・飯山養司・吉田充志 同上 p. 61~63
- (23)基礎年金創設に伴って被用者の妻である専業主婦が3号被保険者となり、その保険料負担は、被用者年金制度が人数割で負担することとなった（基礎年金の給付費用から国庫負担分を除いた残りを年度ごとに1号、2号、3号の被保険者合計人数で除し、その単価に各制度の3号を含む被保険者人数を掛けたものが各制度の保険料負担額）。財政構造上、サラリーマンの妻の保険料はサラリーマン全体で負担し、自営業者には掛っていない。しかし、同じ専業主婦でも保険料負担を求められる自営業の妻等に「サラリーマンの妻は保険料を払わずに年金がもらえる」との、不公平感、不満が募ることとなった（駒村康平 同上 p. 51~52, 243）。
- (24)牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革』東洋経済新報社 2004年10月 p. 63
- (25)牛丸聡・飯山養司・吉田充志 同上 p. 68~71
- (26)城戸喜子・駒村康平『社会保障の新たな制度設計』慶応義塾大学出版会 2005年11月 p. 186
- (27)井堀利宏『小さな政府の落とし穴』日本経済新聞出版社 2007年8月 p. 136
- (28)厚生労働省 <http://www-bm.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/index.html>
- (29)「国民生活基礎調査」の高齢者世帯とは、65歳以上の者のみで構成するか、またはこれに

18歳未満のものが加わった世帯。

- (30)厚生労働省「平成18年国民生活基礎調査の概況－Ⅱ各種世帯の所得等の状況－4所得の種類別の状況」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa06/2-4.html>
- (31)「全国消費実態調査」平成16年は同年9～11月に実施。調査世帯は二人以上世帯54,372世帯、単身世帯5,002世帯で、調査員が世帯ごとに調査票を配布、収集及び質問することにより実施した。
- (32)「全国消費実態調査」の高齢者夫婦世帯とは、夫65歳以上、妻60歳以上夫婦のみ世帯。
- (33)平成17年度末に年金資金運用基金が解散するのに伴って年金住宅等融資事業に係る長期借入金の繰上償還を行う等の事業廃止に必要な支出。平成18年度以降は年金住宅融資回収金等が厚生年金・国民年金財政の収入となる。
- (34)牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革』東洋経済新報社 2004年10月 p. 248
- (35)牛丸聡・飯山養司・吉田充志 同上 p. 255
- (36)牛丸聡・飯山養司・吉田充志 同上 p. 262～265
- (37)橋木俊詔『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社 2005年9月 p. 193～204
- (38)クローバック制：一旦支給した年金のうち国税を財源とする分（現行基礎年金の3分の1）について、高額所得者に限り全部または一部を返納させる制度、カナダに同じ趣旨の制度がある（高山憲之 a 『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社 2004年5月 p. 91）。
- (39)年金給付課税：現行税制では、65歳以上の公的年金等控除は最低保障額が120万円であり、給与所得（控除の最低保障額65万円）よりも優遇されている。
- (40)高山憲之 b 「厚生年金をバランスシートで斬る」『エコノミスト』2004年7月6日号 p. 20～22

#### 参考文献

- 井堀利宏『小さな政府の落とし穴』日本経済新聞出版社 2007年8月
- 牛丸聡・飯山養司・吉田充志『公的年金改革』東洋経済新報社 2004年10月
- 城戸喜子・駒村康平『社会保障の新たな制度設計』慶応義塾大学出版会 2005年11月
- 駒村康平『年金はどうなる』岩波書店 2003年11月
- 駒村康平・渋谷孝人・浦田房良『年金と家計の経済分析』東洋経済新報社 2000年4月
- 高山憲之 a 『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社 2004年5月
- 土志田征一『経済白書で読む戦後日本経済の歩み』有斐閣選書 2001年10月
- 長尾立子『わが国の公的年金制度』日本国民年金協会 1979年3月
- 野口悠紀雄『日本経済改造論』東洋経済新報社 2005年12月
- 橋木俊詔『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社 2005年9月
- 高山憲之 b 「厚生年金をバランスシートで斬る」『エコノミスト』2004年7月6日号
- 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/42.pdf>
- 厚生労働省年金局 <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>



厚生労働省年金局 <http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/04-01-02.html>  
厚生労働省年金局 <http://www-bm.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/04/index.html>  
厚生労働省年金局「厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果（報告書）」  
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report/pdf/section4.pdf>  
厚生労働省「国民生活基礎調査」  
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa06/2-4.html>  
社会保障審議会年金数理部会 [http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1129-10c\\_0001.pdf](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/11/dl/s1129-10c_0001.pdf)  
社会保険庁 <http://www.sia.go.jp/seido/nenkin/shikumi/index.htm>  
社会保険庁 <http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaikyo2005/gaikyo.pdf>  
総務省「全国消費実態調査」 <http://www.stat.go.jp/data/zensho/2004/submenu7.htm>  
日本経済新聞 2007年12月17日朝刊「経済教室」  
日本経済新聞 2008年1月7日朝刊「本社研究会報告」