

## わが国公的年金制度改革の論点

### －持続可能性を求めて－

野村 亜紀子

#### ■ 要 約 ■

1. わが国の公的年金は、2009年2月、2004年改革で導入された制度的枠組みの下での、初めての財政検証結果が公表された。結論は現行体制を見直す必要はないというものだったが、基礎年金の国庫負担引き上げのための恒久的な財源が手当てされていないなど、課題は残されている。
2. また、基礎年金を全額、税で賄うべきだとする主張が多方面から出されているが、財源問題の背景には、基礎年金の位置付けが不明確という論点が潜む。老後の最低保障か否かについてのコンセンサスは必ずしも形成されておらず、この問題が決着しない一因となっている。
3. 公的年金制度は、過去に何回にも及ぶ改革を経ている。人口動態や経済社会情勢などに鑑みて、再度の改革が必要であるなら、先延ばしせずに着手するのが肝要であろう。

## I 2009年財政検証の公表

2009年2月23日、公的年金の2009年財政検証結果が厚生労働省より公表された。わが国の公的年金制度は、2004年の改革により、①引き上げ後の保険料の水準を固定すること（国民年金16,900円・厚生年金18.3%）、②給付水準を自動調整する「マクロ経済スライド」の導入、③積立金を給付に充てて100年後に給付費1年分程度を保有する形にすること、④基礎年金の国庫負担比率を2分の1に引き上げることとされた。また、少なくとも5年に1回、財政検証を行ない、次回の財政検証までの間に所得代替率が50%を下回る見込みとなった時点で<sup>1</sup>、給付水準調整期間を終了し、制度を見直すこととされた。

今回はこの枠組みの下での初めての財政検証であり、人口や経済の動向を踏まえて、所得代替率50%を維持できるかどうか注目された。

検証結果においては、出生率、死亡率、長期の経済前提のそれぞれについて、高位、中位、低位の3通りが示された。その上で、中位の組み合わせである「出生中位、経済中位」の基本ケースにおいて、所得代替率は2009年度の62.3%から2025年度には55.2%に

<sup>1</sup> 所得代替率は、現役世代の手取り賃金に対する年金給付の比率。

図表 1 2009 年財政検証の前提条件及び結果

		2009 年財政検証		(参考) 2004 年財政再計算	
前提条件	合計特殊出生率	2005 年 (実績) 2055 年	1.26 1.26	2000 年 (実績) 2050 年	1.36 1.39
	平均寿命	2005 年 (実績) 男 : 78.53 年、女 : 85.49 年 2055 年 男 : 83.67 年、女 : 90.34 年		2000 年 (実績) 男 : 77.64 年、女 : 84.62 年 2050 年 男 : 80.95 年、女 : 89.22 年	
	長期の経済前提	物価上昇率 賃金上昇率 (名目) (実質 = 対物価) 運用利回り (名目) (実質 = 対物価)	1.0% 2.5% 1.5% 4.1% 3.1%	物価上昇率 賃金上昇率 (名目) (実質 = 対物価) 運用利回り (名目) (実質 = 対賃金上昇率)	1.0% 2.1% 1.1% 3.2% 1.1%
結果	給付水準調整 期間終了 それ以降の所得代替率	2038 年度 50.1%		2023 年度以降 50.2%	

(注) 中位のみを抜粋

(出所) 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し (概要) — 平成 21 年財政検証結果 —」 (第 14 回社会保障審議会年金部会資料、平成 21 年 2 月 23 日)、「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果」 (厚生労働省年金局数理課、平成 17 年 3 月)

低下し、2038 年度に 50.1% に達した後はそれが維持されるという、給付水準の将来見通しが提示された (図表 1)。すなわち、今回の検証に基づく制度の見直しは必要ないという結論だった。

## II 最近の公的年金改革の議論

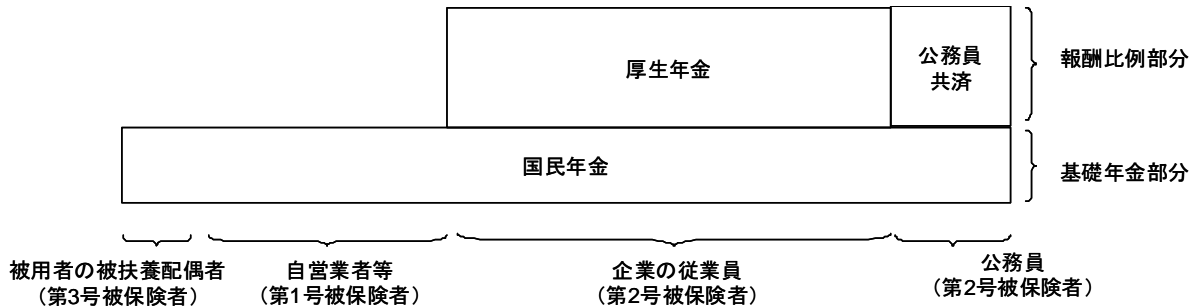
### 1. 2004 年改革の積み残し：基礎年金の国庫負担比率の引き上げ

わが国の公的年金制度は、現役時代に納付した保険料に基づき給付を受け取るという社会保険料方式を採っている。ただ、基礎年金部分 (図表 2) については保険料と一般会計の税収 (これを国庫負担と呼ぶ) の組み合わせとなっており、この国庫負担の比率を、給付の 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げるというのが、上述の 2004 年改革で決定された。ただ、そのための具体的な財源については、その後の議論に委ねられた。

もともと、2004 年改革法の附則において、引き上げのスケジュール感は示されていた。すなわち、2005 年度及び 2006 年度は「所要の税制上の措置を講じた上で・・・国庫負担の割合を適切な水準に引き上げ」、2007 年度を目途に「所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で」、2009 年度までに 2 分の 1 への引き上げが完了するはずだった。しかしながら、税制改革は実現しないまま 2009 年度が目前に迫ることとなった。

そこで当面の措置として、厚生労働省は 2009 年 1 月 30 日、国民年金法改正法案を国会に提出し、2009 年度及び 2010 年度については、財政投融资特別会計から一般会計への特

図表 2 わが国の公的年金制度の概略図



(出所) 野村資本市場研究所

例的な繰入金を活用して2分の1との差額を埋めるという方策が講じられた。また、「その後の税制の抜本的な改革により所要の財源を確保した上で、基礎年金国庫負担割合2分の1を恒久化する」とされ、2分の1引き上げの財源問題は、事実上2年間の先送りとなった。しかし、今回の財政検証は2分の1への引き上げの実現が前提とされており、この課題が真に解消されない限り、所得代替率50%の維持も実現不可ということになる。

## 2. 財源問題の背景：基礎年金の位置付け

基礎年金については、2分の1どころか、全額、税で賄うべきだという主張もなされている<sup>2</sup>。その際、現役世代に対する負担軽減等の観点から、所得税ではなく消費税がふさわしいと考えられている。

財源問題の背景に潜むのは、「基礎年金は、国民の老後の生活においてどのような位置づけの制度なのか」という論点である。一定額を給付し、老後の最低限の生活を保障するという位置付けであれば、現役時代の低所得者すなわち低年金受給者になってしまう保険料方式よりも、財源としては、所得再分配の機能を有する税方式の方が相応しいという理屈になる。ところが現実には、基礎年金が最低保障機能を担うのかは判然としない。基礎年金給付額と生活保護の給付水準との関係が明確ではない点も、しばしば指摘される問題である。基礎年金の位置付けに関するコンセンサスが形成されていないのが、財源問題を決着できない一つの要因と言える。

政府内において議論がなされていないわけではない。2008年1月、社会保障国民会議が、社会保障のあるべき姿と財源問題を含む今後の改革の方向について、国民に分かりやすく議論を行うことを目的に発足した。同会議では、年金及び医療・介護問題に加えて、少子化問題も取り上げられ、2008年11月の最終報告では、社会保障の目指すべき姿とそのため必要な追加費用が試算された<sup>3</sup>。ただ、基礎年金の財源問題については両論併記

<sup>2</sup> 基礎年金制度の抜本改革を含む、公的年金に関する問題提起は、西沢和彦『年金制度は誰のものか』（日本経済新聞出版社、2008年4月）が参考になる。

<sup>3</sup> 社会保険料方式の場合2025年に6%程度、税方式の場合2025年に9～13%の消費税率上乗せが必要と試算された。民間でも、日本経済団体連合会から、社会保障制度の機能強化と共に基礎年金の税方式への完全移行

にとどめられた。

また、2008年12月23日に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」では、中福祉・中負担の社会保障の主要な財源として消費税が明記された。経済状況好転後に実施する税制抜本改革の原則の一つとして、「消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない」ことが掲げられた。社会保障目的の消費税という方向性が示されたと言える。

さらに、今国会に提出された国民年金法改正法案に、検討規定として「基礎年金の最低保障機能の強化等に関する検討を進め、制度として確立した場合に必要な費用を賄うための安定した財源を確保した上で、段階的にその具体化を図るものとする」という記述が盛り込まれた。無年金・低年金者の増加が現行制度の綻びとして昨今問題視されており、その対応という位置づけと思われるが、最低保障機能という文言が使われた。

### 3. 報酬比例部分への積立方式の導入

基礎年金の位置付けの議論と深く関わるのが、厚生年金の報酬比例部分の扱いである。この点について、2008年12月25日、自由民主党と民主党の衆議院議員7名から、超党派の年金制度改革が提言された。具体的には、①基礎年金の位置付けを最低生活保障として明確化し、税を財源に月額7万円程度の給付水準を確保できるようにする、②保険料に基づく公的年金は、全就業者を対象とし、現役時代に納めた保険料に応じて給付がなされる「積立保険料比例年金」に移行する、③低コストかつ確実な執行体制を確立する、という内容だった。積立保険料比例年金は、保険料が加入者本人のために積み立てられるという積立方式であり、現役世代の保険料で退職世代の給付を賄う賦課方式とは決別する。また、確定給付型年金ではなく、確定拠出型年金が想定されている。

超党派議員提言に先立ち、2008年12月8日には、日本経済新聞の年金制度改革研究会より、報酬比例部分の保険料を一部、積立方式に移行する提言が行われていた<sup>4</sup>。同研究会は2008年1月、基礎年金を全額、消費税で賄うという第一次報告を出しており、それに次ぐ第二次報告だった。同報告によると、報酬比例部分への完全積立方式導入が理想ではあるものの、賦課方式からの移行時の二重負担問題に鑑みて<sup>5</sup>、部分積立方式を提示したとのことだった。

賦課方式の公的年金に、後から部分的に積立方式を導入した事例としては、スウェーデンが有名である。積立部分は確定拠出型年金で、個人勘定資産の投資先を、加入者が用意された投資商品メニューの中から選択する。他方、デンマークの公的年金 ATP は積立方

を行った場合、2025年度に12%程度の消費税率上乗せが必要という試算が出されている。（日本経団連「国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して」2009年2月17日）

<sup>4</sup> 2008年12月8日付け日本経済新聞の1面、6面、7面、2面（社説）を参照。

<sup>5</sup> 賦課方式から積立方式に移行する際、現役世代は、退職世代の給付のための拠出と、自らの積立のための拠出の二重負担を強いられる。この移行時の負担をいかに処理するかが、積立方式導入の最大のポイントとなる。

式だが、利率保証付き確定拠出型年金で、個々の加入者による運用指図は行われない。このように積立方式の制度も様々である。わが国で積立方式の議論が今後どの程度進展するのかは分からないが、移行時の二重負担問題と共に、積立部分の運用が一つの論点となろう。

### III おわりに

今回の財政検証に対しては、図表 1 に示した前提条件が楽観的過ぎるといった批判が、公表直後からマスメディア等で盛んに行われた感がある<sup>6</sup>。折しも 2009 年 2 月 27 日、公的年金積立金を運用する年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）より、2008 年 4～12 月の運用利回りがマイナス 9.13%と公表されたことから、名目運用利回り 4.1%が長期であっても達成困難ではないかという指摘もなされた。

わが国の公的年金は、過去、何回にも及ぶ改革を経ている（図表 3）。現時点でも、民間サラリーマンの厚生年金保険と公務員の共済年金を一元化する「被用者年金一元化法案」が、2007 年 4 月に国会に提出されながら継続案件となっている。人口動態、経済社会情勢などに鑑みて、さらなる改革の必要があるなら、先延ばしにせず着手することが肝要であろう。

図表 3 わが国公的年金改革の流れ

1942 年 労働者年金保険制度創設	<ul style="list-style-type: none"> <li>工場・鉱山の男子労働者が対象。1944 年に厚生年金保険と改称。</li> <li>自営業者等が対象。被用者の被扶養配偶者は任意加入とされた。</li> <li>職域による制度の分立を改め、全国民共通の 1 階部分と被用者向けの 2 階部分という現在の形に。被用者の被扶養配偶者は第 3 号被保険者として国民年金の適用対象に。</li> </ul>
1961 年 国民年金制度が発足	
1985 年 基礎年金制度導入	
1989 年改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>平均寿命の伸びに対応するべく支給開始年齢の引き上げが検討されたが見送られた。給付の完全自動物価スライド、20 歳以上の学生に対する国民年金の強制適用開始。</li> </ul>
1994 年改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>高齢化の進行に加えて少子化が顕著な問題として認識され、厚生年金定額部分の支給開始年齢引き上げが実現。男子は 2001～2013 年度、女子は 5 年遅れで段階的に 60 歳から 65 歳へ。</li> </ul>
2000 年改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>厚生年金報酬比例部分の支給開始年齢を、男子は 2013～2025 年度、女子は 5 年遅れで段階的に 65 歳に引き上げ</li> </ul>
2004 年改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>保険料水準の固定、マクロ経済スライドによる給付水準調整、積立金の活用、基礎年金国庫負担割合の引き上げ</li> </ul>

(注) 主要な項目を抽出

(出所) 厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果」

<sup>6</sup> 例えば、「年金制度、もろさ鮮明、景気回復前提に給付「50%維持」、運用利回り引き上げ」『日本経済新聞』2009 年 2 月 24 日、「5 割維持、甘い前提 賃金、年 2.5%上昇 運用利回り 4.1% 年金水準検証」『朝日新聞』2009 年 2 月 14 日、「厚生年金：給付水準を資産「50%ありき」？前提条件は「希望的数値」『毎日新聞』2009 年 2 月 24 日、「年金試算前提条件 専門家ら指摘「甘すぎる」経済回復で 4.1%利回り想定」『東京読売新聞』2009 年 2 月 24 日。また、2009 年 4 月に入り、国会での国民年金法改正法案の審議においては、国民年金保険料の納付率が実際には 65%であるにも関わらず、80%の前提を置いていることが批判された。