

# 公的年金改革のゆくえ

—年金の政治経済学—

駒村 康平

東洋大学経済学部助教授

## 1 2004年年金改革の動向

2004年に予定されている年金改革は、9月に社会保障審議会年金部会の意見が取りまとめられ、いよいよ終盤に入った。

現在の年金制度の抱えている問題は、①国民年金の深刻な空洞化、②年金制度の持続可能性、③世代間の公平性の確保といった点にまとめることができる。この中で、2004年年金改革では、②と③を解決することになるが、①の問題は、現行の二階建て年金をどうするかという「年金体系」の議論であり、2004年以降の年金改革の課題として残されることになった。

## 2 年金不信と年金の財政の仕組み

国民の年金不信は、世代によって異なる。若い世代の年金不信は、高齢化により保険料が際限な

く上昇し、将来負担に見合った給付を受けることができなくなるのではないかというものであろう。一方、高齢世代の年金不信は、年金給付がカットされるのではないかということであろう。この両者の不信を同時に解消することはできるのだろうか。この点について確認してみよう。

### (1) 保険料と給付に関係

#### ① 給付と負担の関係

保険料と給付の関係について説明しよう。

保険料率（年金負担率）＝老齢年金受給額／現役世代の総賃金とすると、老齢年金受給額＝年金受給者×平均年金額、現役世代の総賃金＝現役人数×平均賃金である。したがって、

$$\text{保険料率（年金負担率）} = (\text{年金受給者} / \text{現役世代}) \times (\text{平均年金給付} / \text{平均賃金}) \text{となる。}$$

ここで年金受給者／現役世代を依存率、平均年金給付／平均賃金を代替率（実際の公的年金制度では59%）とする。

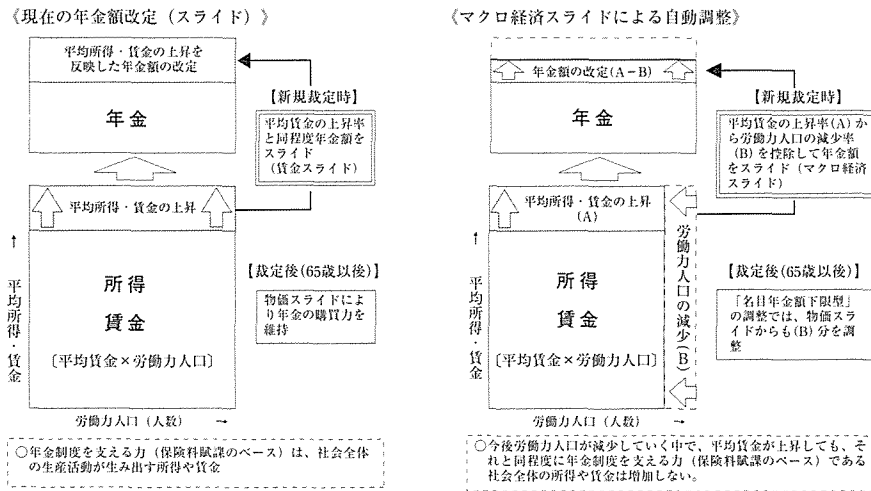
ここからわかるように、代替率を固定化したままで、高齢化が進むと、当然保険料は上昇する。従来の年金改革は、保険料の過大な上昇を抑えるために、①年金受給者数の伸びを抑える、②年金算定式やスライド率を変化させ、総支給額を抑制する政策であった。

こうした受給と負担双方の微調整による改革には、若年者、高齢者双方から、反発を招くことに

### こまむら こうへい

1964年生。95年慶応大学大学院修士課程修了。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授を経て、2000年東洋大学助教授。著書に『福祉の総合政策』『年金と家計の経済分析』（共著）『アジアの社会保障』（編著）などがある。

図1 マクロ経済スライドの考え方



なったが、一方の世代に高齢化の負担を集中させない方法としては、他に選択肢がなかったといえる。また、賦課方式の年金制度では、先に述べたような両世代の不信を同時に解決する方法は存在しない。

## (2) 保険料率の固定化とマクロ経済スライド方式

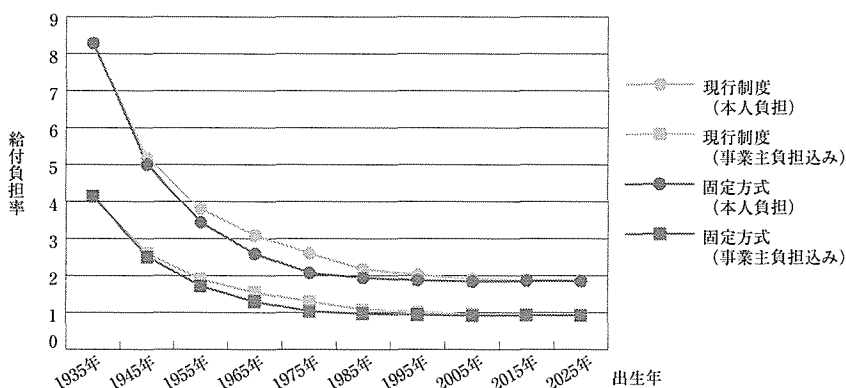
今回の年金改革の焦点は、厚生年金の保険料率を2022年に20%まで引き上げ、以降は固定する保険料固定方式である。従来、年金改革では、給付を維持するために保険料の引き上げが行われたが、保険料固定方式により、将来、保険料が際限なく上昇するという、若年者の不安を払拭することができる。しかし、保険料固定方式により、一定の経済成長の下では、将来の保険料収入が確定するために、今後、高齢化が進む状況では、年金財源が不足するため、給付を調整する必要がある。この給付調整方法として、マクロ経済スライド方式（図1）という方法が検討されている。年金は、給付額の確定時には賃金上昇率に、受給開始後は物価上昇率に対応して、金額がスライド

される。前者を賃金スライド、後者を物価スライドと呼ぶ。マクロ経済スライドは、経済全体の総賃金（労働者一人あたり平均賃金×労働人口）の伸びに合わせて、年金のスライドを調整する仕組みである。これまでは、平均賃金が増えれば、その分、年金額は引き上げられたが、マクロ経済スライドでは、平均賃金が増えなくても年金の支え手である労働者が減少していれば、その分、スライド率を引き下げることになる。この引き下げ部分をスライド調整率と呼ぶ。

たとえば、物価上昇率や賃金上昇率が1.5%であっても、その年に、労働者が0.5%減少していれば、スライドは1%となり、実質的には年金は目減りすることになる。厚生労働省が昨年12月に示した案によると、標準的なケースではスライド調整は2032年まで続けられ、その結果、2032年に年金を受給する世代の所得代替率（＝モデル年金／男子労働者平均手取り賃金。年金給付の水準を示す）は現在の59%から52%へ低下することになる。

スライド調整率の範囲については、「名目年金

図2 出生年別給付負担率



厚生労働省 (2003) 「年金制度における世代間の負担と給付の関係について」より作成。

注；事業主負担込みは、保険料負担を二倍にして計算した。

下限型]、「物価下限型」という二種類が提案されている。名目年金下限型は、インフレ率が0.5%でスライド調整率が1%の場合、 $0.5 - 1 = -0.5\%$ 分、年金額を引き下げのではなく、名目年金額は前年のまますえおくという方法がある。年金の実質価値は $-0.5\%$  (インフレ分) だけ下落する。一方、物価下限型は、最低でも物価上昇率分だけは保障し、スライド調整は賃金スライドのみを対象とするという考えである。この場合、受給中の年金は、完全に物価スライドは保障されることになるので、年金受給者に影響を与えない。その代わりに、その分、将来の年金給付にスライド調整が集中するため、将来世代の代替率はより一層低下する。また、スライド調整の根拠になる労働者数の減少も、実際の減少者数とするのか (実績準拠法)、将来の労働者数の見通しを考慮したものにするのか (将来見通し平均化法) の二つの案がある。前者であれば、当面の労働者減少率は低いのでスライド調整は緩やかに進むが、2025年以降、労働者の減少が急になるため、それ以降のスライド調整率は大きくなる。一方、後者は、早めに労働者数の減少を織り込んで調整するため、必要なスライド調整期間は短くなり、将来世

代の代替率は53%に維持できる。

なお、厚生労働省が示しているこれら代替率はあくまでも目安であり、政府が保証する水準ではない。経済状況や人口の状況が変化すれば、代替率も変動することになる点も考慮しておく必要がある。

このマクロ経済スライドは、スウェーデンの自動調整機能と似た仕組みである。スウェーデンの年金と日本の年金は、拠出建てと給付建てという違いがあり、厳密な比較はできない。

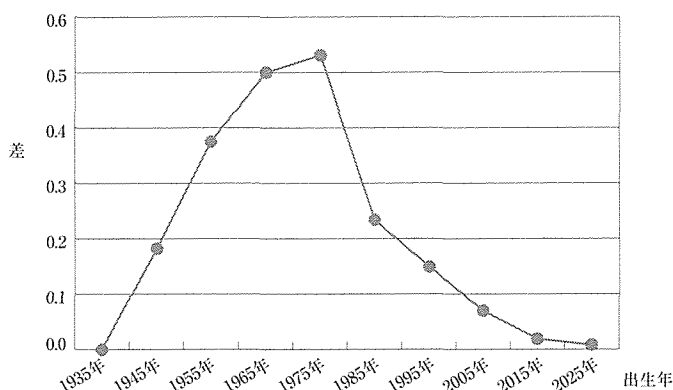
またスウェーデンの自動調整は寿命の延びの影響も調整しているが、日本のマクロ経済スライドにはそのような調整分はない。

### (3) 世代間の公平性

こうした改革が各世代の負担と給付にどのような影響を与えるか、厚生労働省は、厚生年金のモデル世帯 (夫が40年間加入し、妻が専業主婦) が、65歳から約20年間年金を受給するとの前提で、生涯の保険料 (労働者自己負担分) と生涯の年金給付額を比較している。この計算では、過去の保険料を現在の価値に変換するために、物価上昇率で割り引いている。

推計によると、保険料固定方式を行うと、2005

図3 給付負担率の差



厚生労働省（2003）「年金制度における世代間の負担と給付の関係について」より作成。

年に70歳になる1935年生まれの人は、700万円の保険料を負担したのに対し、年金給付額は8.4倍の5800万円になる。これに対して、1975年生まれでは3900万円負担し、8200万円の給付で、給付と負担の比率は2.1倍となる。企業負担分を負担に加えると、この割合は、1.03倍となり、これ以降の世代では1を切ることになる。

図2は、この給付と負担の比率（以下、「給付負担率」と呼ぶ）が出生年とともにどのように変化していくかを示したものである。企業負担を考慮してもしなくても年配の世代ほど高くなり、若くなると次第に低下していくことがわかる。現行の給付水準維持方式と保険料固定方式を比べるために両者の給付負担率の差（給付水準維持方式の給付負担率－保険料固定方式の給付負担率）をとったのが、図3である。

図3は、図2の給付水準維持方式の給付負担率を示す線と保険料固定方式の給付負担率を示す線の差をとることによって導かれる。この差が大きい世代ほど、保険料固定方式による不利益が大きくなる。将来の世代の保険料率を引き上げないために、現在の世代が我慢する保険料固定水準の方が、どの世代でも給付負担率が小さくなる。しかし、1945年から

50年生れの世代の給付負担率の差はそれほど大きくなく、1965年から80年といった団塊ジュニアあたりの給付負担率の差が最も大きくなる。このことから、今回の改革は、より将来の負担を抑制するために、団塊の世代よりは現在の20から40歳代が我慢をする制度改革となっている。

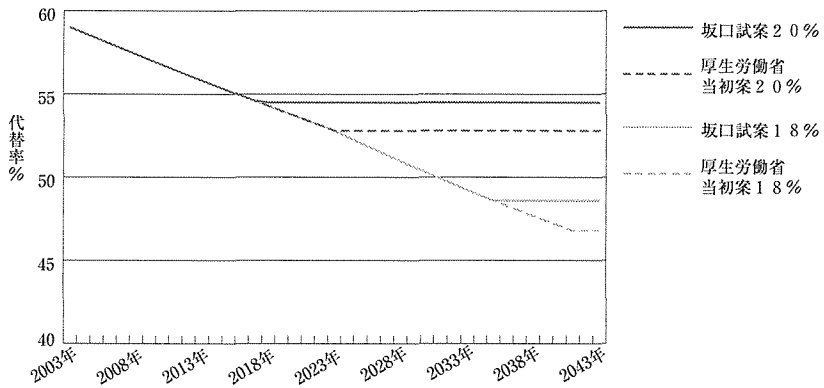
#### (4) 坂口試案と将来展望

こうした厚生労働省の改革案に対し、将来の代替率低下と積立金のあり方を巡る批判が強くなったため、2003年9月に坂口厚生労働大臣が新たな試案（以下、「坂口試案」とよぶ）を発表した。この坂口試案がどのようなものか紹介しよう。

坂口試案のエッセンスは、保険料は、厚生年金の保険料は年収の20%を超えない水準、国民年金は月額1万8000円台（99年度価格）にとどめつつ、給付は代替率54.5%程度（2018年）を維持するというものであった。

図4は坂口試案の保険料20%固定方式、坂口試案の保険料18%固定方式、「方向性と論点」で決められた案（以下、「厚生労働省当初案」）の保険料率20%固定方式、厚生労働省当初案で保険料18%固定方式の場合の代替率の動きである。

図4 代替率



厚生労働省（2003）「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて（坂口試案骨子）・事務局試算結果」より作成。  
代替率の引き下げについて、試算では発表されていない区間は、数字が連続するように推計した。

坂口試案は厚生労働省当初案と同じ人口、経済見通しで作成されているにも関わらず、代替率（給付水準）が高く設定される。同じ前提でなぜ財政見通し複数できるのであろうか。坂口試案のような「うまい方法」あれば最初からその案で議論すべきではないかと思われる読者もいるであろう。しかし、そうではない。厚生労働省当初案と坂口試案の最大の違いは、単年度収支と積立金の動きによって明らかになる。両方式とも2010年までは単年度の収支は赤字になるが、厚生労働省当初案はその後は黒字になる。一方、坂口試案は2050年以降は単年度収支は再び赤字になる（図5）。

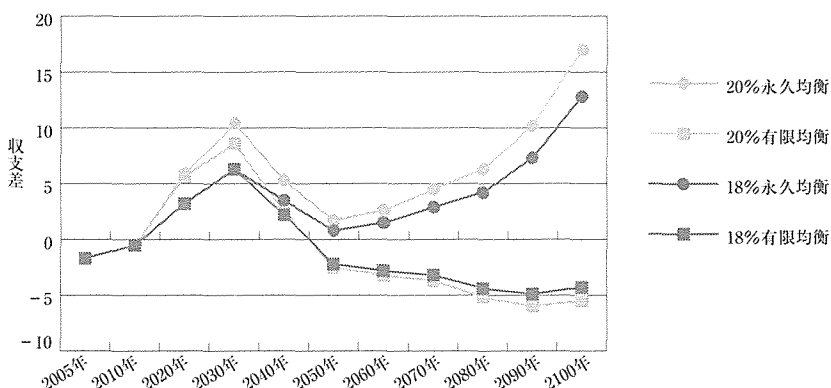
積立金については、前者が2100年末で額面738兆円（平成11年の価格で表示すると123.1兆円、その時点の年金給付の6.6年分積立金）の積立金を有するのに対し、坂口試案は112兆円（平成11年の価格での表示する18.8兆円とその時点の年金給付の1年分）だけになる。両者の差は積立金を取り崩すかにある（図6）。

厚生労働省当初案のように膨大な積立金を持つ必要なのか疑問の声も強い。しかし、ひとつ重要なことがある。人口推計では参考推計であるが、2100年時の高齢化率が予測されており、

高齢化率は中位推計32.5%、低位推計で37.3%となっている。2100年以降も高齢化率30%台が続く可能性がある。

坂口試案の財政見通しは2100年という95年後まで、以降の計算は示していない。それ以降の財政見通しは五年後（2009年）に改めて行うという考え方である。このように一定の期限までの財政見通しで給付と負担を設計する方法を「有限均衡方式」という。財政が均衡する予想期間（つまり年金財政が赤字にならない保証期間）が有限であるという意味である。では、坂口試案では2100年以降はどうなるのであろうか。これについては数字がない以上断定できないが、高齢化率が高止まりしているならば、早い時期に年金積立金は底をつき、マイナスになるであろう。マイナスの積立金ということは、借金をして年金を支払うことになるわけで、事実上の破綻になる。これを回避し、さらに保険料率20%を維持するためには、2100年が接近してくるに従って、積立金の取り崩しが出来なくなり、目標とする代替率を引き下げることになる。この結果、坂口試案の代替率は、最終的には厚生労働省当初案に近い水準になる。

図5 厚生年金の収支



厚生労働省（2003）「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて（坂口試案骨子）・事務局試算結果」より作成。

これに対し、厚生労働省の当初案は永久均衡方式で、2100年以降も保険料率20%、代替率52%を維持できる案である。

両者の違いはどの程度、長期まで見通した財政計画を持つかにある。経済や人口の予測も不確実性を考慮すると、計画を立てても仕方がないという声も強い（ただし、実際に、研究者など専門家が年金財政のシミュレーションを行う時は、2100年以降も積立金が枯渇せず、年金財政が債務超過にならないという条件を付けてから給付や負担を逆算する。遠い未来であろうが、破綻を前提に財政見直しを作成するのは不健全と見なされる）。

財政計画の見通し期間は諸外国でも異なる。スウェーデンは2100年まで、アメリカは当面75年後までとなっている。

年金財政を将来のどこまでを展望して設計するのかということは、今後の年金改革に対する信頼感に依存する。今後、政府、すなわち民主主義はどこまで未来の世代の利害関係を考慮に入れて意思決定できるのか、もし現在の有権者しか考慮しなければ、負担は将来世代に先延ばしされていくことになる。

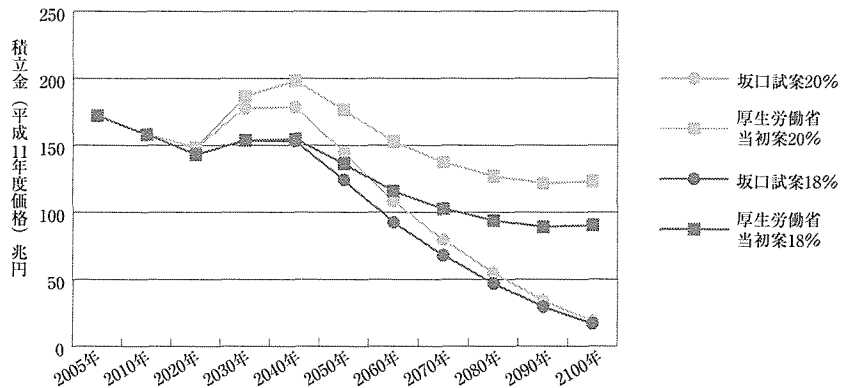
例えば、「当面20年程度先までの予測に基づく制

度設計で、状況が変われば再度決定すれば良い」という見方が常識的である。おおかたの人は自分の人生は、状況の変化を微調整しながら生きているのだから、政府もそのような超長期の計画を立てる必要はないのではないか。あまり厳格につくると将来の選択肢を縛ってしまうのではないかと考えるであろう。

ただ、次のことは忘れるべきではない。一人の人間が五年後どうなるかわからないから、わかったところで自分の人生の計画を修正しようという「個人の判断」と年金や資源、環境といった「社会の判断」は異なるということである。20年後には、有権者の高齢化が進み、政治的に年金給付水準をコントロールできない状態になっている可能性もある。利害の対立する世代がその年齢構成が変化するなかで、後で判断するということは、それなりにリスクを伴うものなのである（特に若い世代にとっては、後で決定するほど、年金保険料を制御できなくなる可能性が高くなるという意味でリスクが高い）。

したがって、現在の世代が取ることのできる将来の世代に対し最も誠実な対応は、ベストの予測を作成し、最大限の情報を利用して、手堅い方法

図6 厚生年金の積立金の動き



厚生労働省（2003）「平成16年年金改革における給付と負担の見直し」について（坂口試案骨子）・事務局試算結果より作成。

で、可能な限り遠い未来でも年金制度が維持可能であるという設計をすることである。このように考えると、厚生労働省当初案が正しいかどうかは別にして、考え方としては永久均衡方式の方が誠実な設計になる。特に高齢化が深刻化するなかで給付を下げないままで積立金を取り崩すのは危険である。

ただし、積立金は運用自体が不振となっており、年金財政の足を引っ張っているのが現状である。また、積立金運用が株式市場に与える影響、や運用に伴う運用成績の変動が、人々の年金への信頼度を損なう可能性もある。

このように考えると政府が膨大な積立金の運用をすることは危険が大きすぎる。したがって、選択可能な改革案は、まずより早いペースで給付水準を抑制し、保険料率の上昇も抑える。そうすることによって必要な積立金も減らすことができる。一方で、保険料の上昇を抑制したことによって余力のでた家計が私的年金を購入するように税制上の支援をする。この一方、財政状況に応じてスライド率を調整する仕組みを導入する。この政策の意義は、究極的には積立金の運用権限が政府から個人に移ることにある。そして、残った公的年

金の積立金の運用は、きわめて独立性の高い機関に委ねることが望ましい。

### 3 まとめ

#### —金の卵を生む鶏を殺してはいけない

賦課方式のもとでは、年金給付の負担は、将来世代の経済力に依存する。まさに将来世代の経済力は金の卵を生む鶏である。当面の給付の維持と負担を避けるために、この鶏を食べる愚を避けなければならない。

年金の給付抑制を「福祉切り捨て」と反対をすることは簡単であるが、将来展望をどうするのか、長期にわたる展望を示さないと無責任である。現行制度の給付水準を続ければ、2025年以降急激に年金財政は悪化する。しかし、実際には、このことを見通した若い世代は、年金制度から逃げ出してしまい、空洞化は深刻化し、2025年を待たずに年金制度は崩壊の危機に直面するであろう。高齢化社会で賦課方式を続けるためには、そして今後強くなる高齢者の政治力を考えると、若い世代と高齢世代で自動的に高齢化の費用負担を分担する仕組みが必要なのである。