

少子化が社会保障・年金に与えるインパクト

駒村 康平

東洋大学経済学部助教授

1 はじめに

2004年年金改革は、多くの問題を抱えたまま6月に成立した。今回の年金改革は、その内容に不十分な部分が多いとともに、改革内容の説明や決定プロセスにおいても多くの問題があった。特に世間の注目を浴びたのは、年金改革の前提となった合計特殊出生率が、実際には予測を下回っていたことが年金改革法案成立後に発表されたことであった。少子高齢化が予想以上に加速していることが明らかになったが、本稿では、合計特殊出生率の低下が年金、社会保障に及ぼす影響を見てみたい。

2 少子高齢化社会と社会保障

少子化は人口構造と人口数に影響を与える。人口数の減少は日本社会の縮小を意味するが、その

メリット・デメリットはそれぞれある。一方、人口構造の変化は、社会保障制度にとっては深刻な影響をもたらす。

人口構成の尺度に高齢化率と従属人口指数がある。高齢化率は65歳以上人口／全人口で計算される。このうち長寿化により分子の65歳以上人口数が増加し、出生率低下による少子化により分母の伸びが小さくなると高齢化率が上昇する。高齢化率は2050年に35%を超えることが予想される(図1参照)。

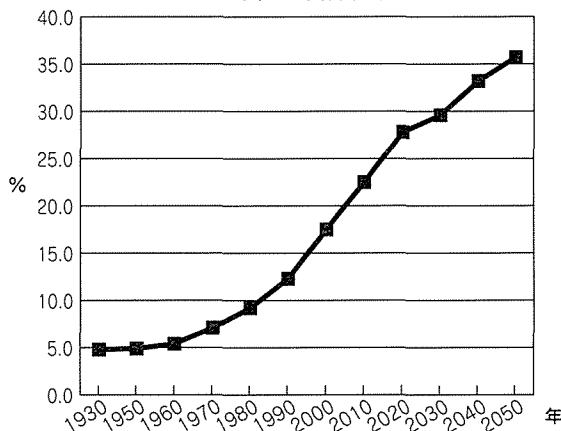
しかし、別の見方もある。従属人口指数(=0～14歳人口+65歳以上人口／15～64歳人口)を見ると1930年代が70%で、現在が最低となり、当面の高齢化のターゲットとされる2030年で再び70%になる。生産年齢人口に対する被扶養人口の比である従属人口指数を0～14歳の年少部分と65歳以上の高齢者部分で分けてみれば、少子化と高齢化は相殺しており、今後、従属人口指数は上昇するもののかつて経験した程度の範囲であり、それほど社会の負担にはならないという見方もある(図2参照)。

従属人口指数で見る少子高齢化はさほど問題ないように見えるが、とりわけ社会保障制度にとって見ればやはり少子高齢化は深刻である。というのも0歳から14歳の一人当たり社会保障費は年間15万円であるが、65歳以上の社会保障費は240万円、高齢者の方が一人あたり16倍以上の社会

こまむら こうへい

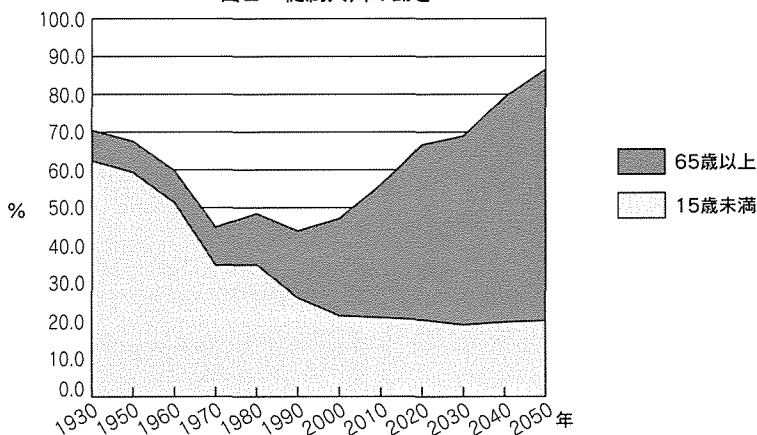
1964年生。慶應義塾大学大学院修士課程修了。国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授を経て現職。著書に『福祉の総合政策』『アジアの社会保障』(編著)『年金と家計の経済分析』(編著)などがある。

図1 高齢化率



注) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」より作成

図2 従属人口の動き



注) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」より作成

保障費を使っている。したがって、年少人口の減少では高齢人口の増加による社会保障給付費の増加を相殺することはできず、今後の高齢者向け社会保障費の急増とその財源確保が重要な政策テーマになる。

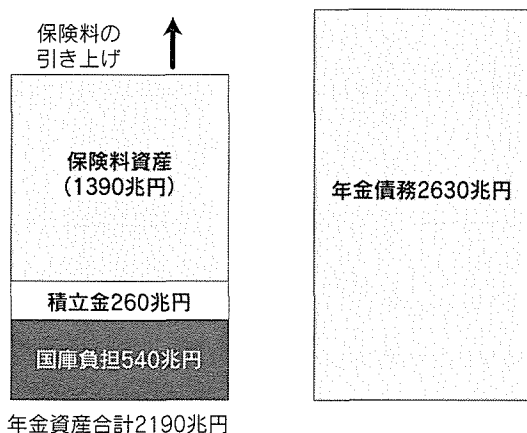
3 人口高齢化と2004年年金改革

2004年年金改革の最大の特徴は、マクロ経済スライド方式の導入である。2004年年金改革は、

給付水準を59%保障するためには、厚生年金の保険料水準を引き上げ続ける従来の方式を変更し、保険料は将来18.3%までとどめ、その範囲で給付を行うため、マクロ経済スライド方式を導入した。

厚生年金は、現役時代の平均の報酬に応じて給付される。この平均報酬の計算は、過去の報酬に基づいて計算されるが、単純平均ではない。40年前の初任給は退職時ではどのくらいの価値になっているのか換算する必要がある。この換算は賃

図3 スtockベースの年金財政



金スライド（賃金上昇率）で行われる。そして、受給が開始されると年金額は物価スライド（物価上昇分）だけ引き上げられる。

マクロ経済スライド方式は、この賃金スライド、物価スライドをスライド調整分0.9%だけ下げるといものである。つまりある年の経済が、賃金上昇率2%、物価上昇率1%だったとすると実際の賃金スライドは1.1%、物価スライドは0.1%となる。物価が1%上昇しているのに、年金は0.1%しか増えないため、年金の実質価値は低下していくことになる。このことを2023年まで繰り返していくと、2023年に65歳になった人のモデル年金は、現役労働者の50%になっている。

マクロ経済スライドの意味を正確に理解するため、以下のような簡単な式を使おう。

現在の厚生年金は賦課方式に接近している。完全な賦課方式の年金保険財政は収支が一致する必要がある。

$$\text{収入} = \text{年金保険料率} \times \text{一人あたり平均賃金} \times \text{現役労働者数}$$

$$\text{支出} = \text{高齢者数} \times \text{一人あたり平均年金}$$

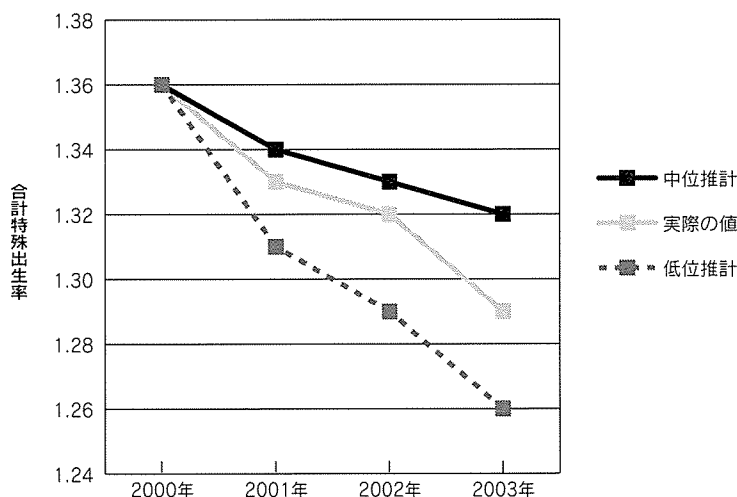
収入と支出を均等にすると、完全賦課方式が成立する。

$$\text{年金保険料率} \times \text{一人あたり平均賃金} \times \text{現役労働者数} = \text{収入} = \text{支出} = \text{高齢者数} \times \text{一人あたり平均年金}$$

$$\text{年金保険料率} = (\text{一人あたり平均年金} / \text{一人あたり平均賃金}) \times (\text{高齢者数} / \text{現役労働者数})$$

となる。高齢者数が増加し、少子化により現役労働者数が減少すれば、高齢者数/現役労働者数は当然上昇する。積立金の取り崩しで保険料率の上昇を抑制するものの、それだけでは、保険料率の上昇を抑えることはできない。保険料率に上限をつけ、収支がバランスするためには、高齢者の増加分と現役労働者（公的年金加入者）の減少分、つまり寿命の伸び分とこれまでと今後の少子化分だけ給付額を引き下げる必要が出てくる。国会の審議が不十分であったため、国民はこのマクロ経済スライドの意味を正しく理解できなかった。すなわち、なぜスライド調整が行われるのか、それはなぜ0.9%なのかという点である。厳しい内容の改革である以上、この点を政府、特に小泉総理自ら国民に説明すべきであった。しかし、政府与党の説明は、「給付水準50%」、「100年安心」という表面的な部分しかなく、こうした不明確な改革は国民の信認を勝ち得なかった。

図4 人口推計と実際の動き



注) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」より作成

4 出生率の低下と年金水準

では、出生率の低下は年金にどのような影響を与えるのであろうか？

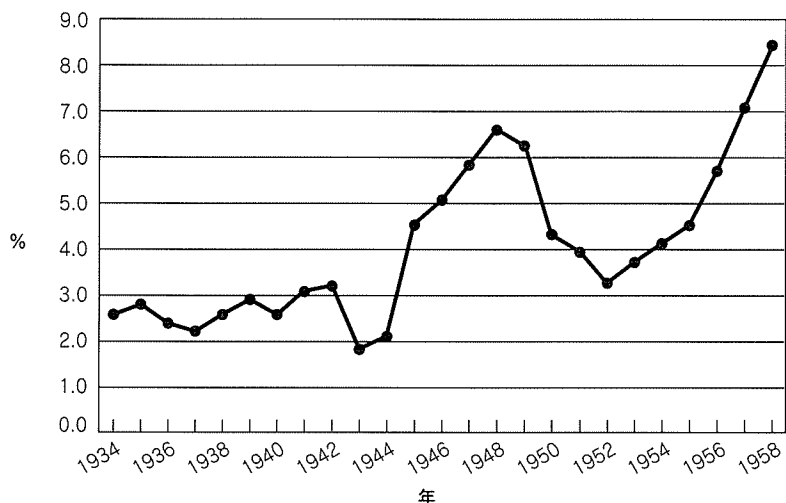
政府の説明資料を使い、ストックベースで年金財政を見たのが図3である。

図の棒グラフは、今後95年間に確保できると見込まれる年金資産である。13.58%の保険料で、95年間に1390兆円、積立金とその利回り収入で260兆円、国庫負担540兆円という構成となっている。一方、右の棒グラフは、今後95年間で発生すると予測される年金債務2630兆円である。現在、年金債務は高齢者に支給している分、現在の加入者に約束した分、将来の加入者に約束する分からなる。2004年年金改革以前は、この年金債務は150兆円程度さらに多かったと考えられるが、マクロ経済スライド方式によってこの部分は「償却」された。なお、政府にとっての年金債務とは国民にとっては、年金資産であり、政府にとっての年金資産は、国民にとっては将来負担であるということは確認しておく。

さて、右の棒グラフと左の棒グラフを比較すると右の方が長い。このことは、保険料13.58%のままでは、年金債務の方が440兆円、基礎年金拠出金も考慮すると480兆円年金資産を上回っていることを意味する。年金財政のバランスがとれていない、つまり将来破綻するということである。そこで、今回の改革では、保険料率を18.3%まで引き上げ、不足している480兆円を確保することになった。このことにより、巷間指摘されていた年金債務超過の630兆円は消滅することになった。そして、95年間の年金財政が常に均衡することを有限均衡方式、それを5年に一度チェックすることを財政検証と呼ぶ。

さて、この方式で、高齢者の寿命が予想以上に伸びたらどうなるのであろうか？ それは、年金債務を示す右の棒グラフが長くなることを意味しており、年金財政のバランスが崩れることになる。この場合、保険料率を固定するならば、年金債務を圧縮する必要があるため、マクロ経済スライド方式を延長するか、年金の支給開始年齢を引き上げるしかない。一方、予想以上に少子化が進んだ場合どうなるか。この場合は、左の年金資産のう

図5 世代別少子化寄与度



ち将来保険料収入分が短くなり、年金財政のバランスが崩れる。そうした場合も、債務と給付のバランスを取るために、マクロ経済スライドを延長するか、支給開始年齢の引き上げが行われるであろう。

さて、2003年の合計特殊出生率1.29というのはどのような影響を年金財政に与えるのであろうか？ 1.29という数字は、年金財政の前提となった国立社会保障・人口問題研究所の中位推計よりは低い。正確には、中位推計と低位推計のちょうど中間に位置する（図4）。

合計特殊出生率1.29は、確かに瞬間風速であるが、この傾向が長期間続き、世代毎の累積出生率を引き下げることになれば、その分、年金水準は低下することになる。厚生労働省が低位推計の場合の年金給付水準を46%としていることから、予測と実際の差が、合計特殊出生率1.29程度のギャップのままであれば、マクロ経済スライド方式は2年ほど延長適用され、給付水準は48%になるであろう。

5 少子化コストの吸収

マクロ経済スライド方式によって、2023年以

降の年金受給する世代の年金は15%カットされる。こうした年金引き下げの責任を現役・若年世代が負う理由はあるのであろうか？ この答えは、賦課方式の年金制度であればイエスである。

図5は、出生世代別の少子化寄与度である。累積出生率は各出生世代の女性が生涯に生んだ子どもの数である。縦軸は出生年別に累積出生率が人口維持の2.08人をどの程度下回っているか、少子化寄与分を示している⁽¹⁾。1947年からの団塊の世代と60年以降の世代が大きく、2.08を下回っている。より若い世代の累積出生率はまだ変動があるが、すくなくとも団塊の世代と50年代後半の出生世代は、賦課方式年金の支え手である子どもを持たなかったという点で年金財政を不安定化させた責任がある。なお、マクロ経済スライド方式は、この人口の減少分と余命の伸びた分を毎年平均化して年金水準を引き下げる方式であり、50年代後半の出生世代の少子化寄与分と65歳以降の余命の累積伸び分の合計がちょうど15%で一致する。

より踏み込んで、これらの現役世代に少子化責任が「全面的」にあるのだろうか？ 保育政策、次世代育成政策が不十分だったことが長期の出生

表1 社会保険料の将来見直し

	2004年	2025年
年金	13.58%	18.30%
医療	7.70%	9.90%
介護	1.00%	1.90%
雇用	1.40%	1.60%
総計	23.70%	31.70%

注) 厚生労働省HPより作成

率低下の原因だったとすれば、この世代にのみ少子化の責任を負わせ年金額を引き下げるのが望ましいかは議論の余地がある。このように、年金財政においては少子化コストをどのように吸収するかが難しい問題となる。

6 財源政策の見直し

2004年年金改革の問題点の一つは、18.3%の負担上限と50%の給付下限という収入と支出の両方にキャップをかぶせた点である。少子高齢化が政府の当初予測以上に進めば、こうした約束は守ることができなくなる。もちろん将来が不確実であるということ、将来予測をしないで年金財政を運営することは無責任であろうが、逆に将来の予測の不確実性を明示せず、そして予測がはずれた場合の対応ルールも不明確な年金改革は極めて不誠実である。

今後、社会保障給付費は増加することが予想される。政府は、基礎年金・高齢者医療・介護保険といった高齢者向け社会保障費のうち半分は税財源、残りを社会保険財源で確保することにしている。このため、すべての社会保険料は今後も引き上げられることになる。

表1は2004年と2025年の被用者社会保険料の

見直しであるが、マクロ経済スライド方式による年金保険料の抑制を行っても全体で8%ほど社会保険料率は上昇する。このうち概ね6~7%は今後の高齢化によるもので、事実上の世代間移転である。医療保険はすでに3%程度が世代間移転の性質を持っており、今後の医療保険改革によって、その部分は連帯保険料として位置づけられることになっている。

社会保険料はリスク分散と所得再分配機能を前提としているが、今後続く一方的な世代間移転までも社会保険料で賄うのが望ましいのか。給付と負担のバランスが悪化することにより、若い世代の社会保険料の拠出意欲が低下すること、社会保険料の賦課対象が主に労働所得と企業負担であり、国際競争力にマイナスの影響を与えることなどを考慮すると、高齢者向け社会保障の財源の半分を保険料で確保することにこだわらず、今後増加する社会保険料のうち世代間移転部分については、より広い賦課・課税対象として安定した財源を確保すべきであると考えられる。

《注》

$$(1) 1 - \frac{2.08 - \text{世代別累積出生率}}{2.08} \text{ を \% で表示。}$$

ただし、前後5年間の移動平均値である。