

# 2004年改正以降の年金政策における政治

西沢 和彦

日本総合研究所主席研究員

## はじめに

本稿は、年金政策におけるプレイヤーとしての政府、政党、政治家(以下、政治と総称)に焦点をあてつつ、2004年の年金改正後から今日までを振り返る。2004年の年金改正は、直近では最も重要な改正であり、かつ、今も課題を残している。この間、2009年9月に民主党政権が誕生し、2012年12月には再び自民党と公明党の連立政権に戻り、現在に至っている。2004年から約13年間の年金政策を振り返り、そのときどきの政治の功罪を改めて確認し、今後政治が果たしていくべき役割を考える際の材料とすることが本稿の目的である。現在、新たな野党の枠組みも模索されており、その意義は小さくないと考える。

年金政策を振り返る際、テーマを次の4つに分けることとする。1つは、制度体系である。例えば、

### にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行(現三井住友銀行)入行。堂ビル支店、自由が丘支店、東京営業部などを経て、1998年11月(株)さくら総合研究所へ出向。2001年4月、組織変更により(株)日本総合研究所調査部。2002年、法政大学修士(経済学)。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会日本年金機構評価部会委員などを務め、現在、社会保障審議会年金事業管理部会委員。著書に『年金大改革』(日本経済新聞出版社、2003年)、『年金制度は誰のものか』(日本経済新聞出版社、2008年[第51回日経・経済図書文化賞])、『税と社会保障の抜本改革』(日本経済新聞出版社、2011年[第40回日本公認会計士協会学術賞])など。

スウェーデンのように、全国民共通の所得比例年金と保証年金とで構成される国もあれば、米国のように強く再分配機能が盛り込まれた全国民共通の1階建ての国もある。いかなる制度体系を採るべきかは、年金政策の重要な論点であり、かつて民主党が独自色を示してきたのもこの点である。

2つめは、年金財政の持続可能性である。わが国に限らず、多くの国の公的年金財政は、現役世代から高齢世代への所得移転である賦課方式で運営されている。よって、高齢化が進行するもとは、いかなる制度体系をとろうとも、負担増・給付減といった改革が避けて通れない。わが国の2004年改正もまさにそこが焦点とされた。ただし、負担増・給付減は有権者受けしないテーマであり、政治がしばしば改革の障害ともなってきた。

3つめは、執行である。年金はいわば巨大なシステムであり、数千万人の被保険者から年金保険料を徴収し、その記録を数十年間にわたって管理し、そうした記録に基づいて給付を行っていかねばならない。2007年に明らかになった5,000万件の消えた年金記録問題を思い起こすまでもなく、いかに正確に、かつ効率よくこれらを行うかも、年金政策の重要な論点である。

4つめは、積立金運用である。わが国の年金財政は、賦課方式を基本としつつ、約150兆円の積立金を持ち、年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)が運用している。この運用方法も、年金財政にとってはもちろん、資本市場とGPIFそれぞれを

図表1 公的年金のキャッシュフロー (2015年度)

(兆円)

制度	収入					支出				収支残
		保険料	国庫負担等	運用収入	その他		給付費	基礎年金拠出金	その他	
厚生年金	44.5	27.8	9.2	0.0	7.4	42.2	23.4	16.3	2.5	2.3
共済組合	11.0	4.7	1.2	1.9	3.3	10.8	6.2	2.1	2.5	0.2
国民年金	3.6	1.5	1.8	0.3	0.0	3.5	0.0	2.6	0.9	0.1
合計	59.1	34.0	12.2	2.2	10.7	56.5	29.7	21.0	5.9	2.6

勘定	収入			収支残
		基礎年金拠出金	基礎年金給付	
基礎年金	21.8	21.0	20.9	0.8

(資料) 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27年度—」より日本総合研究所作成

池と鯨に例え、GPIFの規模が大きいことから「池の中の鯨」とも揶揄されるように、資本市場にとって重要な問題である。第二次安倍政権においてもっばら焦点があてられたのが積立金運用である。

## 2004年改正以降の年金政策

### (1)年金制度体系

わが国の年金制度体系は、1986年4月に国民共通の給付として基礎年金が設けられて以降、今日まで約30年間、枠組みはほぼ変わっていない。加入する制度は、厚生年金、共済年金、および、国民年金に分立し、すなわち一元化されておらず、他方、給付時においては、全制度共通の基礎年金が置かれている。基礎年金は独自の財源を持たず、各制度からの基礎年金拠出金で費用が賄われている(図表1)。

こうした制度体系は、複雑であるのみならず、家族形態や就業形態など実態に合わなくなっている。もともと自営業者と農林漁業者のために発足した国民年金の主たる加入者は、いまや非正規雇用者となっており、厚生年金に比べ負担と給付両面において厚生年金に比べ不利な状況に置かれている。女性活躍や人手不足が叫ばれているにもかかわらず、前述の基礎年金の構造に起因する「130万円のかべ」が労働需給を歪めている。基礎年金も、社会保険方式をとり、480か月保険料を納付する

ことでようやく満額給付されることから、貧困がクローズアップされるなか、そのハードルの高さが疑問視されている。

そうしたなか、2009年9月に政権に就いた民主党は、選挙に際してのマニフェストのなかで、所得比例年金と最低保障年金による一元化された年金制度体系を提唱した(図表2)。それぞれ財源は、年金保険料、税である。こうした制度体系のもとであれば、上に述べた問題点の根本的な解決が期待できる。広義の年金制度のなかで、高齢期の所得保障を図る「最低保障」のコンセプトは、先進諸外国でもほぼ共通したものである。このように、既存の制度に対する批判的検証をもとにした新たな制度体系の提唱は、政権交代による功の1つであったと評価できる。

もともと、民主党政権発足後、制度体系の議論は深まらなかった。政権発足から半年後の2010年3月、鳩山由紀夫首相を議長として「新年金制度に関する検討会」が設けられはしたものの、目立った議論の進展をみることはなかった。その後、菅直人首相に交代した民主党政権の下で、党外から与謝野馨氏を経済財政政策担当大臣として迎え入れた上で、2011年2月、「社会保障改革に関する集中検討会議」が設けられた。「社会保障」の看板が掲げられつつも、焦点は消費税率引き上げと医療費抑制に注がれ、年金は一段と脇に追いやられ

図表2 2004年改正以降の年金改正と議論の推移

内閣		出来事
2004年 6月	小泉	・「100年安心」をキャッチフレーズに年金改正法成立。柱は、段階的保険料率引き上げ、マクロ経済スライド導入、基礎年金の国庫負担割合引き上げ
		・社会保障の在り方に関する懇談会（～2006年5月）
2005年 4月	小泉	・社会保障両院合同会議（～7月）
		・衆議院選挙、いわゆる郵政選挙
2006年 12月	安倍	・2009年の財政検証に向け社会保障審議会年金部会スタート
2007年 2月		・5,000万件の未統合記録の存在が明らかに（注）
		・社会保険庁改革法成立、社保庁を日本年金機構と協会けんぽへ ・参議院選挙、安倍首相「社会保険庁を廃止・解体6分割する」
2008年 1月	福田	・社会保障国民会議（～11月）
	12月	・自民野田毅氏、民主岡田克也氏ら7議員「いまこそ、年金制度の抜本改革を」公表
2009年 2月	麻生	・第1回年金財政検証。改めて「100年安心」の結論。運用利回り4.1%、賃金上昇率2.5%、納付率80%などの前提
		・埋蔵金を財源に基礎年金の国庫負担割合引き上げ ・安心社会実現会議（～6月）
		・民主党政権発足。所得比例年金と最低保障年金による一元化された新年金制度創設、歳入庁設置などを公約
2010年 1月	鳩山	・日本年金機構発足
		・新年金制度に関する検討会（第1回）開催（議長鳩山首相）
2011年 2月	菅	・社会保障改革に関する集中検討会議（議長菅首相）。前月に与謝野経済財政政策担当大臣
		・社会保障審議会年金部会再スタート
2012年 2月	野田	・マイナンバー法案提出（11月に衆院解散により廃案）
		・民主党社会保障と税の一体改革調査会歳入庁ワーキングチーム
		・「100年安心」を民主党政権も受容。野田総理「マクロ経済スライド等を導入することによって安定化を図っておりますし、平成21年の財政検証でも将来にわたり年金財政の給付と負担の均衡が図られていることは確認をされています」（13日、参院予算委員会）
		・民主、自民、公明「社会保障・税一体改革に関する確認書」（3党合意）
		・社会保障・税一体改革関連法成立（10日）
		・公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律成立
		・被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律成立
11月	・国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（特例水準解消など）成立	
	・社会保障制度改革国民会議第1回	
2013年 1月	野田	・自公政権、「100年安心」の認識。田村厚労大臣「年金に関しましては、私の認識では、一定の条件のもとで数理計算上は成り立っているということでございます」（第3回国民会議）
		・マイナンバー法成立
		・日本再興戦略
		・社会保障制度改革国民会議報告書
		・公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議。GPIF改革を提言
2014年 1月	安倍	・安倍首相、世界経済フォーラム年次会議（ダボス会議）講演で、GPIFポートフォリオ見直しに言及
		・第2回年金財政検証
		・GPIF基本ポート見直し（日銀の追加金融緩和とともにダブルバズーカ）
		・安倍首相、15年10月実施予定の消費税率引き上げ先送り表明
2015年 4月	安倍	・マクロ経済スライド初めて発動
		・「1億総活躍社会」実現に向けた緊急対策
		・社会保障審議会年金部会、GPIF株式インハウス運用解禁等をテーマに計7回開催（～2016年2月）
2016年 6月	安倍	・安倍首相、消費税率引き上げ再び先送り、19年10月に
		・公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律成立、マクロ経済スライドに関し名目下限措置を存置

（資料）日本総合研究所作成

（注）厚生労働省「年金記録問題－正常化への軌跡と今後の課題」（2014年1月）による。

ていった感がある。

2012年6月、前年9月に首相に就いていた野田佳彦氏のもと、野党であった自民党、公明党との3党により、社会保障・税一体改革に関する確認書(三党合意)が結ばれた。それを踏まえ、年金に関しては、8月に「最低保障」「一元化」などといった文言を冠した法律が成立した。それらは、民主党が当初掲げた抜本的な制度体系の見直しとはほど遠く、既存制度の修正にとどまっている。もっとも、例えば、厚生年金における産休期間中の保険料免除、短時間労働者への厚生年金適用拡大、厚生年金と共済年金に限られているとはいえ制度の一元化など注目すべき点も含まれている。

## (2)年金財政の持続可能性

2004年の年金改正の焦点は、年金財政の持続可能性の確保であった。柱は3つある。1つは、2017年までの年金保険料(率)の段階的引き上げ、2つめは、年金給付水準の抑制を図るマクロ経済スライドの導入、3つめは、基礎年金の国庫負担割合の3分の1から2分の1への引き上げである。こうした国民受けしない負担増・給付減に取り組んだという点で2004年改正は高く評価される。「100年安心」のキャッチフレーズは、そうした内容をオブラートに包む役割が期待されたものと考えられる。

ただし、2004年改正はいわば未完成形であり、課題が2つ残された。1つは、マクロ経済スライドである。2004年改正時、マクロ経済スライドにより、2004年時点で59.3%の所得代替率(年金給付水準を表す代表的指標)を、2023年には50.2%まで引き下げることが想定されていた。もっとも、マクロ経済スライドは、2つの前提があつて初めて機能するという年金財政上からみた欠陥を抱えていた。そのため、導入後も機能せず、2009年財政検証に向け2006年12月に再スタートした社会保障審議会年金部会のなかからも、そうした欠陥是正を求める声が出るようになっていた。

前提の1つは、特例水準の解消である。2000年から2002年、物価下落にあわせ本来年金額を

減額すべきところ、特例措置として年金額を据え置き、給付額があるべき水準より2.5%高くなっていた。特例措置を設けた時点では、物価上昇に転じた際、年金額を据え置くことで特例措置を解消する目算であつたが、その後、物価上昇に転じることはなく、2004年改正時点でもまだ2.5%がそのまま残っていた。これが特例水準である。マクロ経済スライドは、特例水準が解消されてからのスタートとされた。

前提のもう1つは、特例水準が解消された上で、本格的に物価上昇に転じることである。マクロ経済スライドは、物価上昇の伸び以下に年金額の伸びを抑えることを通じ実質的な給付水準抑制を図る仕組みであるが、前年の名目年金額を維持するという措置(名目下限措置)が設けられたため、物価上昇率がゼロあるいはマイナスといったデフレのもとでは機能しないという年金財政上からみた欠陥を抱えていた。

2009年2月に公表された財政検証は、そうした欠陥是正の必要性を糊塗するものであつたといえる。財政検証とは、5年に1度、向こう100年間の人口や経済について一定の前提を置き年金財政の健全性を検証する作業である。2月の財政検証では、積立金の運用利回り4.1%、賃金上昇率2.5%などの楽観的経済前提が置かれ、改めて「100年安心」が再確認されることとなった。マクロ経済スライドの欠陥是正のチャンスであつたにもかかわらず、麻生政権のもと正面から取り組まれることはなかった。

2004年改正の残したもう1つの課題は、基礎年金の国庫負担割合引き上げ財源約2.5兆円の確保である。年金改正法のなかでは、税制の抜本改革すなわち消費税を引き上げた上で、それが賄われるとされたが、第1次安倍政権、福田政権、麻生政権ではそうした税制改正に真摯に向き合うことはなかった。2009年4月、麻生政権下で、「埋蔵金」が国庫負担割合引き上げ財源に充てられることはあつたものの、埋蔵金とはすなわち政府資産の取り崩しであり、実質的に赤字国債発行と変わらない。

以上のような2004年改正が残した2つの課題

に対し、進捗を見せたのが野田政権である。1つは、特例水準の解消である。物価上昇を待っていても埒が明かないことから、2012年11月、物価いかにかわらず、2013年から3年かけて段階的に特例水準を解消するための法律を成立させた(国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律)。これにより、2014年の物価上昇もあって、2015年に初めてマクロ経済スライドが発動されることとなった。

もう1つは、基礎年金国庫負担割合の引き上げ財源がようやく確保されたことである。社会保障・税一体改革によって消費税率引き上げが決められ、消費税率が2014年4月に8%に引き上げられたことにより、国庫負担割合引き上げの恒久的財源が確保されるに至った。このように、野田政権下において、未完成であった2004年改正は完成形に近づきはしたものの、残念ながらマクロ経済スライドにおける名目下限措置そのものの見直しにまで議論が及ぶことはなかった。

2012年12月の第2次安倍政権発足後、厚生労働省においてはマクロ経済スライドにおける名目下限措置見直しが課題として掲げられるようになった。2014年6月、社会保障審議会年金部会では、名目下限措置を廃止することによる年金財政健全化の効果についての試算も第2回財政検証の一環として公表された。しかしながら、名目下限措置の廃止案は退けられることとなった。経緯は明らかではないが、高齢有権者を意識する政治の壁が高かったものと推測される。2016年12月に成立した年金改正法(公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律)は、マクロ経済スライドを見直すとしつつも、名目下限措置を残したままのものとなっており、年金財政の健全性には依然強い懸念が残ったままとなっている。

### (3) 執行

2007年2月、5,000万件の未統合年金記録の存在が明らかになった。かねてより指摘されていた社会保険庁の組織体質の問題もあり、同年7月の

参議院選挙戦を通じ、安倍晋三首相は、「社会保険庁を廃止・解体6分割する」「社会保険庁のゴミを一扫」という厳しい言葉で有権者にアピールした。もっとも、こうした言葉から推察できるように、本来、行政の簡素化や国民の利便性向上といった機能として語られるべき問題が、組織や職員のモラルの問題に矮小化されてしまった感がある。なお、実際には6分割ではなく、従来社会保険庁が担ってきた年金と健康保険の制度運営を日本年金機構と協会けんぽの2つに分けたに過ぎず、その効果も十分に検証された形跡はない。

他方、2009年9月に政権に就いた民主党が掲げていたのが歳入庁の設置である。わが国は、税と社会保険料をそれぞれ国税庁、社会保険庁(現日本年金機構)がバラバラに徴収しているが、これを、米国、英国、カナダ、スウェーデンなどのように、一体的に徴収する組織へと作り変える構想である。行政の効率化はもちろん、国民の側の手続き簡素化の観点からも合理的である。例えば、年金受給者は、日本年金機構から紙で送付されてきた所得税の源泉徴収票を、確定申告に際し税務署に提出しているが、歳入庁が設置されればそうした手間はなくなる。日本年金機構は、2015年より国税庁から得た源泉徴収義務者の情報を用いることにより、厚生年金の保険料徴収業務に顕著な改善を見せている。歳入庁であれば、そうした効果の上積みも期待できる。

このように、既存の行政組織にこだわらず、歳入庁というコンセプトが提示されたことも民主党の「功」の1つといえる。こうした省庁横断的な組織再編の発想は、政治の側からしか出てきにくい。もっとも、民主党が与党となってからは具体的進捗を見ることはなかった。2012年3月、党の社会保障と税の一体改革調査会のもとに歳入庁ワーキンググループが設けられはしたものの、それは党においての議論であり、政府の課題として本格的に採り上げられるまでには至らなかった。2012年12月に第2次安倍政権が発足して以降、政府にも与党にも、徴収機関のあり方を根本的に見直すという機運は見られない。

#### (4)積立金運用

第2次安倍政権が、年金制度体系、年金財政と  
いった年金政策のいわば本丸に対し無関心な一  
方で、成長戦略と位置付けて着目したのが年金積  
立金である。2013年6月、「日本再興戦略」のなか  
で、GPIFはじめ公的・準公的資金の運用のあり方  
に関し検討会を設け結論を得ることとされ、それ  
を受け、同年11月、「公的・準公的資金の運用・リス  
ク管理等の高度化等に関する有識者会議」の報告  
書が公表された。ポイントは、国内外合わせて23%  
のGPIFの株式運用比率をさらに高める基本ポ  
ートフォリオの見直しである。2014年1月には、安倍  
首相が、ダボス会議に出席、講演のなかでGPIFの  
積立金を成長分野に振り向けると述べている。

同年10月、基本ポートフォリオの見直しがGPIF  
から公表され、株式運用比率を国内外合計50%  
まで引き上げることとされた。同日、日銀の追加金  
融緩和が公表された。市場からはダブル・バズー  
カと呼ばれ、日経平均株価は翌営業日を含め、約  
1,000円上昇した。そもそも年金積立金は、被保  
険者の利益のためであると年金法に明記されてお  
り、成長戦略に流用されていいものではない上、同  
年6月に公表されていた年金財政検証結果は、基  
本ポートフォリオの変更を求める内容となってお  
らず、基本ポートフォリオ見直しは著しく合理性に欠  
けたものである。年金積立金の株式PKO（price  
keeping operation）利用との批判に説得的な反論  
は困難であろう。

2015年12月から翌年2月にかけては、GPIF  
による株式自家運用解禁などをテーマに社会保障  
審議会年金部会が短期間のうちに7回という異例  
の頻度で開催された。GPIFは、株式運用を信託  
銀行などに委託しており、自ら運用はしていない。そ  
の解禁の是非などについて、年金部会で議論が行  
われたのである。GPIFのGはgovernmentであ  
り、GPIFは政府の一員である。仮にGPIFによる  
株式自家運用を解禁すれば、政府の一員が、例え  
ば厚生労働省が新薬の許認可権を握っている製  
薬企業の株主議決権を行使できるようになる。そう  
した企業統治における国の関与といった課題を、そ

れまで年金制度や年金財政を主に扱ってきた年金  
部会において、しかも極めて短期間のうちに結論を  
導き出そうとする運営は、端目には異様に映るもの  
であった。

#### おわりに

このように年金政策のなかには、政治に期待が  
かかる役割がある一方、政治の不得手もある。さら  
に、政治が抑制的であるべき分野もある。

既存の制度を批判的に検証し、それに代わる新  
しいコンセプトを提示するといったことは政治でな  
ければ難しい。特に野党にはそうした機能が期待  
される。他方、負担増・給付減といった国民受けし  
ない政策は、年金に限らず他の社会保障分野、税  
制も同様、政治には不得手な分野といえる。有権者  
に甘い政策に傾きやすい。そうしたなか、消費税率  
10%への引き上げを柱とした2012年6月の三党  
合意は、政治の不得手な部分を補う知恵であつた  
といえる。但し、その三党合意も、消費税率引8%か  
ら10%までの引き上げが第2次安倍政権下2度  
先送りされ、反故に向かっているように映る。

政治が抑制的であるべき分野もある。1つは、  
積立金の運用である。社会保険制度で尊重されな  
ければならないのは社会保険自治である。特に厚  
生年金の積立金は事業主と被保険者が積み立て  
てきたものであり、所有者は事業主と被保険者であ  
る。政治がその用途について言及したり、運用方法  
を時々の都合で変更したりしていいものではない。  
もう1つ抑制的であるべきだったと思われるのは、  
「廃止・解体6分割」「ゴミを一掃する」といった発  
言に象徴されるような社会保険の執行の現場で働く  
職員への過度に懲罰的な対応である。そうした対  
応のなかに、国民の利益を最大化する意図ではな  
く、選挙戦術が含まれていないか検証される必要  
がある。

年金政策の議論は低調だが、実際にはなお課  
題が多い。本稿でみてきたようなこれまでの年金  
政策の経験が活かされながら、今後、そうした課題  
に政治が真摯に向き合っていくことが強く期待さ  
れる。■