

# 日本の公的年金制度の現状と今後の方向

専任研究員 鈴木 博

## 〔要 旨〕

- 1 日本の公的年金制度は、一定の年齢条件等に達したすべての国民が加入する国民年金（基礎年金）制度と、民間サラリーマンが加入する厚生年金保険制度や公務員等が加入する共済年金制度からなる被用者年金制度の2階建ての構造である。
- 2 国民年金や厚生年金の保険料収入や年金給付費などの資金は、年金特別会計の年金勘定で管理される。国民年金勘定は、第1号被保険者にかかる資金を管理しているが、2002年度に単年度収支が赤字となり、以後赤字幅が拡大している。財政悪化の要因として、被保険者のなかで臨時・パートなどの非正規雇用者のシェアが高まり、保険料の全額免除者の増加や納付率低下を招いていることなどがある。厚生年金勘定も、98年度ごろから黒字が縮小し、03年度に赤字となり、05年度以降赤字幅が拡大している。運用収入の減少もあるが、雇用や賃金の低迷で保険料収入が伸び悩んでいることの影響が大きい。
- 3 少子高齢化の進行に対応し、厚生年金の支給乗率の引下げや支給開始年齢の引上げなどが実施されているが、04年には、保険料水準固定方式とセットでマクロ経済スライドが導入された。マクロ経済スライドは、被保険者数の減少や平均寿命の延びなどを数値化したスライド調整率を名目賃金（可処分所得）上昇率や消費者物価上昇率から差し引いて年金額を計算し、年金制度の持続性を確保しようとするものである。しかし、日本経済の現状はデフレ状態にあり、マクロ経済スライドが適用できる状態にない。デフレからの早期脱却が急務である。
- 4 年金制度を変動する経済状況等に対応可能なものとするには、確定拠出型の要素を取り入れる必要がある。たとえば、最低保証年金としての基礎年金は確定給付型を維持する一方で、報酬比例の年金は、賃金や物価の変動、運用利回りの結果等に応じて、給付額が変動するような制度とすることも一つの方向であろう。また、少子高齢化は経済情勢にかかわらず進行するため、報酬比例の年金については賃金や物価の動向にかかわらずマクロ経済スライドを実施することも検討されるべきであろうと思われる。基礎年金の国庫負担の財源として、消費税の福祉目的税化と税率引上げなどが議論されているが、財政負担を極力少なくして資金を効果的に使用するには、所得捕捉が可能な社会保障番号制度（納税者番号制度）の確立が不可欠である。

## 目次

### はじめに

#### 1 公的年金制度の仕組みと年金財政の現状

##### (1) 公的年金制度の仕組み

##### (2) 年金財政の現状

#### 2 少子高齢化の進行と公的年金改革

##### (1) 少子高齢化が年金制度に与える影響

#### (2) マクロ経済スライドの導入と

##### 09年の財政検証結果

#### 3 公的年金制度の今後の方向

##### (1) 求められるデフレからの早期脱却

##### (2) 持続可能な年金制度の在り方

##### おわりに

## はじめに

公的年金問題が社会の関心を集めるようになって久しい。国民皆年金体制下にある日本では、国民は公的年金への加入を義務付けられ、現役期間中は保険料を支払い、高齢になると年金を受け取る。これまでは、保険料未納者の増加や年金記録漏れなどが社会の関心を集めてきたが、本質的な問題は、少子高齢化が進行するなかで、世代間扶養(賦課方式)を前提とする現行制度が持続可能なのか、問題があるとすればどのよ

うに改革すべきなのかといった点であろう。

本稿では、制度の持続性にかかる年金財政の分析を中心に、公的年金制度の現状と今後の改革の方向について考察する。

## 1 公的年金制度の仕組みと年金財政の現状

### (1) 公的年金制度の仕組み

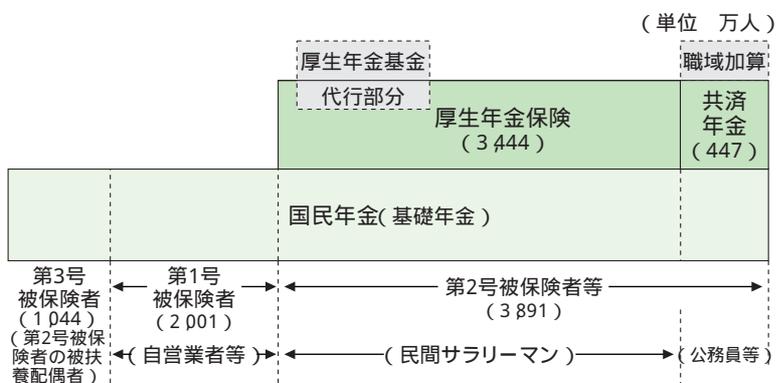
日本の公的年金制度は、一定の年齢条件等に達したすべての国民が加入する国民年金(基礎年金)制度、民間サラリーマンや公務員などの被用者が加入する被用者年金

制度の2階建ての構造となっている(第1図)。被用者年金制度は、民間サラリーマンなどが加入する厚生年金保険制度と公務員などが加入する共済年金制度からなる。

#### a 国民年金(基礎年金)制度

国民年金(基礎年金)制度は、1959年制定の国民年金法に基づくもので、当初は、農

第1図 日本の公的年金制度の概要



資料 厚生労働省年金局・年金財政ホームページ「公的年金制度の概要」などを参考にして筆者作成

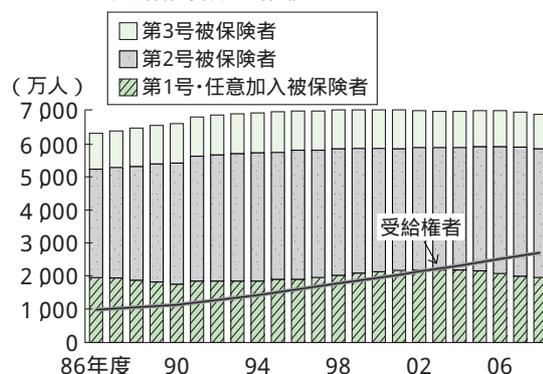
(注)1 カッコ内は08年度末被保険者数(万人)。

2 第2号被保険者等には、第2号被保険者のほか65歳以上の被用者年金制度加入者を含む。

林漁業従事者や個人商店主などの自営業者を対象としていたが、86年に基礎年金制度が導入されて、後述の被用者年金制度の加入者やその被扶養配偶者も含むものとなった。すなわち、現行の国民年金（基礎年金）制度は、日本に住所を有する20歳以上60歳未満の者を第1号被保険者（上記の自営業者や学生など）、被用者年金制度の加入者を第2号被保険者、第2号被保険者の被扶養配偶者で20歳以上60歳未満の者を第3号被保険者とし、被保険者期間が25年以上ある者が65歳に達した時から定額の基礎年金を支給する制度となっている。国民年金（基礎年金）制度の被保険者数と受給権者数は第2図のように推移しており、2008年度末の被保険者数は6,844万人、受給権者数は2,743万人である。

基礎年金には、被保険者が老齢（65歳）になった時に支給される老齢年金、病気やけがなどで障害を持った場合に支給される障害年金、被保険者や年金受給者が死亡した場合に遺族に支給される遺族年金がある。このなかで中心となるのは、老齢基礎年金であり、老齢基礎年金の年金額の計算

第2図 国民年金(基礎年金)制度の被保険者数と受給権者数の推移



資料 厚生労働省年金局『厚生年金保険・国民年金事業の概況』

- (注)1 被保険者には保険料免除者や猶予者、未納者等を含む。  
2 任意加入被保険者とは、60歳以上65歳未満の自営業者、20歳以上65歳未満の在外邦人で国民年金に加入している者。

式は、第1表の1のようになる。

基礎年金の給付の財源は、第1号被保険者から徴収する国民年金保険料、第2、3号被保険者の保険料相当分として第2号被保険者が加入する被用者年金制度からの拠出金、および国庫負担金とで賄われる。国庫負担は、09年度から基礎年金給付費の2分の1へ引き上げられた。国民年金保険料の月額額は、第1表の2のように計算されるが、保険料の徴収については免除制度や猶予制度がある。

第1表 国民年金(基礎年金)の年金額と保険料の計算(09年度の場合)

|  |
|--|
| <p>1 老齢基礎年金の年金額の計算<br/> <math display="block">\text{年金額(年額)} = \text{満額支給額}(780,900\text{円} \times \text{改定率}) \times (\text{保険料納付済月数} + \text{保険料全額免除月数} \times 4/8 + \text{保険料} 3/4 \text{免除月数} \times 5/8 + \text{保険料} 1/2 \text{免除月数} \times 6/8 + \text{保険料} 1/4 \text{免除月数} \times 7/8) / 480</math></p>   |
| <p>2 国民年金保険料の計算<br/> <math display="block">\text{月額保険料} = \text{基準保険料}(14,700\text{円}) \times \text{保険料改定率}</math></p>   |
| <p>(注)1 満額支給額を計算する時の780,900円は04年度財政再計算に基づくもの(04年度基準額)であり、改定率は賃金や物価の変動等を参考に毎年度改定される。09年度は改定率が1.006であるので満額支給額は785,600円となるが、物価スライド特例措置等により792,100円となっている。<br/>                 2 基準保険料(14,700円)は04年度基準額(13,300円)から05年度以降毎年度280円ずつ引き上げられており、16,900円に達した段階(17年度の予定)で固定される。<br/>                 保険料改定率は賃金や物価の動向等を参考に毎年度改定されるが、年金額計算の改定率とは異なる。09年度の保険料改定率は0.997であり、月額保険料は14,660円である。</p> |

資料 国民年金法第7条、第26、27条、第87条などを参考に筆者作成

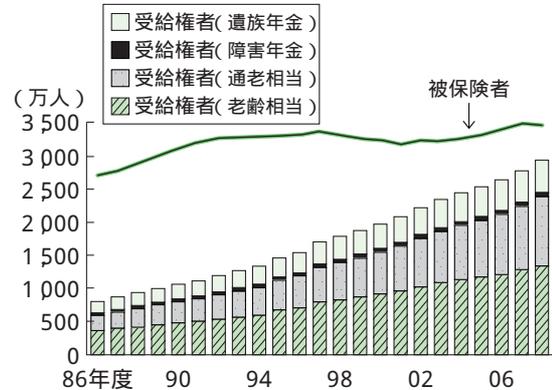
b 厚生年金保険制度

厚生年金保険制度は、1944年制定の厚生年金保険法に基づくもので、公的年金制度のなかでは最も早く創設され、かつ、年金財政として最大の規模を持つ年金制度である。常時5人以上の従業員を使用する事業所（適用事業所）とその従業員に強制適用され、これらの事業所に常時勤務する70歳未満の者が被保険者となる。厚生年金にも老齢年金と障害年金、遺族年金があるが、中心となるのは老齢厚生年金である。

老齢厚生年金は、老齢基礎年金の受給要件を満たし、かつ、厚生年金の被保険者期間を持つ者が、65歳に達した時から支給される報酬比例の年金である。また、老齢基礎年金の受給要件を満たし、かつ、厚生年金の被保険者期間が1年以上ある者が、60歳に達したときから64歳までの間、特別支給の厚生年金が支給される。具体的な年金額の計算式は、第2表のようになる。

厚生年金の被保険者数と受給権者数は第

第3図 厚生年金保険制度の被保険者数と受給権者数の推移



資料 厚生労働省年金局『厚生年金保険・国民年金事業の概況』

(注) 老齢厚生年金の受給権者は老齢相当と通老相当に分かれ、老齢相当とは被保険者期間が25年以上の者、通老相当は25年未満の者である。

3図のように推移しており、08年度末の被保険者数は3,444万人、受給権者数は2,907万人となっている。第3図では、老齢厚生年金の受給権者を老齢相当と通老相当に分けているが、老齢相当とは被保険者期間が25年以上の者で、学校を卒業し企業等に就職して定年近くまで働いた者などがこれに該当する。一方、通老相当は、被保険者期間が25年未満の者で、卒業後就職して厚生

第2表 厚生年金の年金額の計算(09年度の場合)

|   |
|---|
| <p>1 65歳以上の報酬比例の老齢厚生年金額の計算<br/>         年金額(年額) = 平均標準報酬月額(再評価後) × (9.5/1,000 ~ 7.125/1,000) × 03年3月までの被保険者期間月数<br/>         + 平均標準報酬額(再評価後) × (7.308/1,000 ~ 5.481/1,000) × 03年4月以降の被保険者期間月数<br/>         + 加給年金額 × 改定率<br/>         加給年金額は配偶者と第1, 第2子が224,700円, 第3子以降が74,900円</p>   |
| <p>2 特別支給(60歳以上64歳まで)の年金額<br/>         年金額(年額) = 定額部分 + 報酬比例部分(上記1に同じ, 加給年金額を含む)<br/>         定額部分 = 定額単価(1628円 × 改定率) × 政令で定める率 × 被保険者期間月数</p>   |
| <p>(注)1 上記1の年金額計算式の再評価後は、被保険者期間の平均標準報酬月額と平均標準報酬額を再評価率表によって現在の賃金水準に引き直したもの。再評価率表は賃金や物価の変動等を参考に毎年度改定される。<br/>         2 上記1のカッコ内の支給乗率は生年月日に応じて定められている。改定率は国民年金の改定率と同じものである(第1表の注1も参照)。<br/>         3 加給年金額 × 改定率は、09年度は物価スライド特例措置等により、配偶者と第1子, 第2子が227,900円, 第3子以降が75,900円となっている。<br/>         4 上記2の政令で定める率は生年月日に応じて定められている。<br/>         5 現行の年金額の計算式は、本来水準のもの(上記1と2)のほかに、物価スライド特例措置や従前額保障などの過去の特例措置等を反映したものがあり、これらのうち、最も金額が大きいものが現実の年金額となる。</p> |

資料 厚生年金保険法第43条, 第44条, 附則第8条などを参考にして筆者作成

年金の被保険者となった者が、結婚等で退職して専業主婦となり、老齢となって受給権を得た者などが含まれる。08年度の受給権者のうち、老齢相当の平均被保険者期間は388月（約32年）、通老相当の平均被保険者期間は83月（約7年）である。

厚生年金の保険料は、実際の給与の額に応じて割り付けられた標準報酬月額や標準賞与額に同一の保険料率を乗じることによって計算され、09年度の保険料率は一般の男子と女子の場合15.704%となっている。保険料率は04年度以降毎年度0.354%ずつ引き上げられており、18.3%に達した段階（2017年度の予定）で固定されることになっている。なお、厚生年金保険料は、被保険者と事業主が折半で負担している。

以上に述べた国民年金と厚生年金は、制度の運営主体が国であり、保険料の徴収や年金給付などの事務処理は、09年までは厚生労働省の外庁であった社会保険庁が行っていたが、10年から日本年金機構に移管された。保険料として徴収された資金は政府の年金特別会計で管理され、年金給付費などを支出した後の積立金の運用は、年金積立金管理運用特別行政法人によって行われている。

#### c 共済年金制度

共済年金制度には、国家公務員を対象にした国家公務員共済年金制度、地方公務員を対象にした地方公務員共済年金制度、私立学校教職員を対象にした私立学校教職員共済年金制度がある。これらの共済年金制

度の運営主体は、各々、国家公務員共済組合とその連合会、地方公務員共済組合とその連合会、日本私立学校振興・共済事業団であり、保険料（掛金）の徴収や年金給付などの事務処理、積立金の運用などはこれらの運営主体によって行われる。これらの3つの共済年金制度を合計した08年度末の組合員（被保険者）数は447万人であり、受給権者数は397万人である。

共済年金制度には、職域加算部分（前掲第1図参照）などの独自のものも存在するが、制度の内容はほぼ厚生年金に準じたものである。また、組合員数や財政規模なども国民年金や厚生年金に比べれば小さい。以下では、国が運営主体となっている国民年金制度と厚生年金保険制度を中心に考察していく。

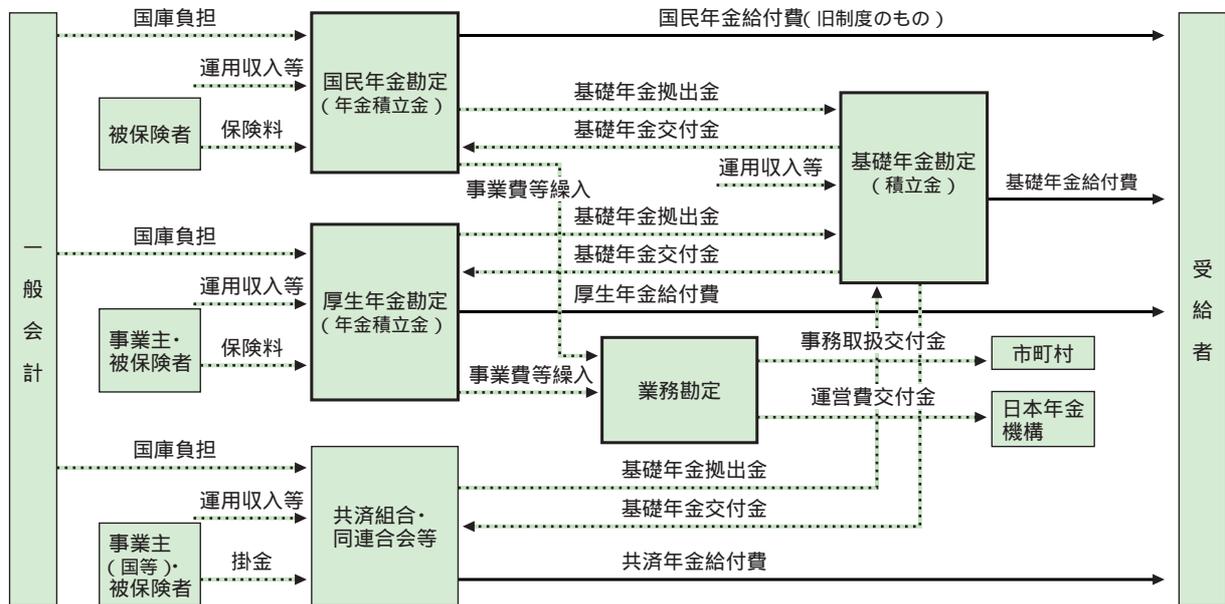
#### (2) 年金財政の現状

##### a 年金特別会計の仕組み

公的年金のうち国が運営主体である国民年金と厚生年金の資金は、厚生労働省が所管する年金特別会計で管理される。年金特別会計には、保険料収入や年金給付費、積立金などの資金の管理を行う年金勘定と、年金事務費などを管理する業務勘定とがあり、全体の概要は第4図のようになる。以下では、年金勘定について考察していく。

国民年金にかかる資金を管理する国民年金特別会計の年金勘定には、国民年金勘定と基礎年金勘定とがある。1986年の基礎年金制度の導入以降、国民年金勘定は、第1号被保険者にかかる保険料収入や基礎年金

第4図 年金特別会計の仕組み



資料 厚生労働省年金局・年金財政ホームページ「年金特別会計の仕組み」などを参考にして筆者作成

- (注) 1 業務勘定は年金事務等に関する費用を管理する勘定。  
 2 各制度から受給者に支給される年金給付費のみ実線表示。  
 3 年金特別会計の勘定のみ太枠表示(年金特別会計には含まれない共済組合・同連合会等は標準線枠で表示)。

拠出金にかかる国庫負担金，基礎年金制度導入前（旧制度）の年金給付費，年金積立金の管理などを行う勘定となっている。

一方，基礎年金勘定は，基礎年金給付に関連して各制度から拠出された資金や，基礎年金給付費，積立金などを管理する勘定である。旧制度の年金給付（旧制度の国民年金の給付や被用者年金制度の定額部分にかかる給付）は各制度で行われるため，いったん各制度から基礎年金拠出金として基礎年金勘定に支払われた資金の中から，該当分（旧制度年金給付費）が基礎年金交付金として再び各制度に払い戻される。基礎年金給付に要する費用は，09年度から国庫が2分の1を負担することとなったが，国庫負担金は，国民年金勘定や厚生年金勘定，共済年金の場合には各共済組合やその連合

会など，各制度の資金を管理する勘定や運営主体に直接一般会計から拠出される。

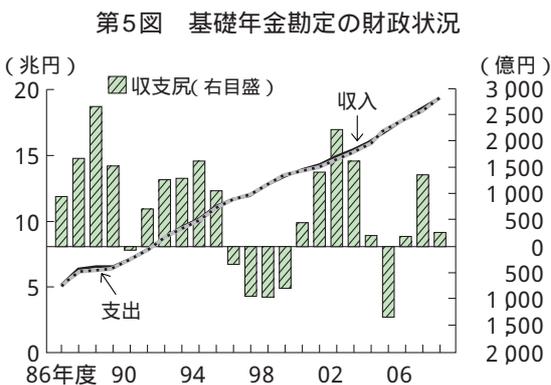
次に，厚生年金特別会計の厚生年金勘定は，厚生年金にかかる資金（年金事務費等は除く）の管理を行う勘定であり，被保険者や事業主から払い込まれた保険料，国庫負担金，積立金の運用収入などを主たる収入とし，受給者への厚生年金の給付や被保険者とその被扶養配偶者にかかる基礎年金拠出金などを主たる支出としている。

共済年金にかかる資金は，特別会計ではなく，各共済組合やその連合会などにおいて管理される。組合員や事業主（国や地方公共団体，私立学校など）からの保険料（掛金）や国庫負担金，積立金の運用収入などが収入となり，共済年金給付費や基礎年金拠出金などが主な支出項目となる。

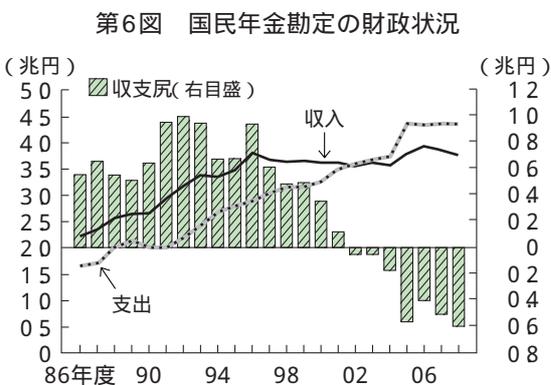
b 国民年金（基礎年金）の財政の現状

1986年に導入された基礎年金は、65歳以上のすべての国民に支給される定額の年金であり、基礎年金給付の財源は、第1号被保険者にかかる資金を管理する国民年金勘定と厚生年金、共済年金の各制度からの拠出金で賄われる。このため、基礎年金勘定の財政は、基本的に収支均衡しており（第5図）、財政上の問題は特でない。

国民年金勘定では、第1号被保険者からの保険料収入と国庫負担金、基礎年金勘定



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19年度)』『平成20年度財政状況-国民年金(基礎年金)-』  
 (注) 原資料は前年度繰越金を収入に含めて作成しているが、上図はこれを除いた単年度収支である。



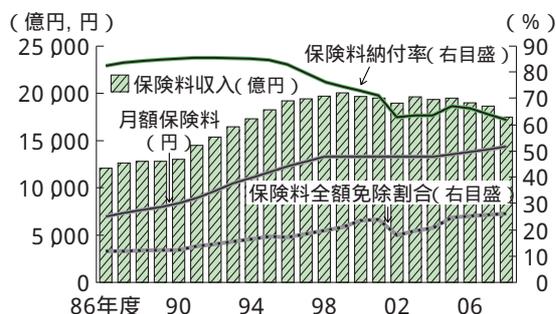
資料 第5図に同じ  
 (注) 1 原資料では「積立金より受入」が収入に含まれているが、上図はこれを除いた単年度収支である。  
 2 収入から基礎年金交付金を除き、支出の年金給付費から同じ金額を控除している(収支に影響はない)。  
 3 08年度末積立金残高7.7兆円(ピーク時01年度末9.9兆円)。

からの基礎年金交付金、積立金の運用収入が主たる収入となり、旧制度の国民年金給付費と基礎年金拠出金が主たる支出である。このうち、旧制度の国民年金給付費は基礎年金交付金で賄われるため、国民年金保険料と国庫負担金、積立金の運用収入で基礎年金拠出金を賄っていくこととなる。

第6図は86年度以降の国民年金勘定の単年度の収入と支出、収支の推移であるが、内容を簡潔化するために、両建てとなっている基礎年金交付金と同金額の旧制度の国民年金給付費をそれぞれ収入と支出から控除して表示している(収支に影響はない)。国民年金勘定の財政収支は、98年度ごろから黒字が縮小傾向となり、02年度に赤字に陥って、以後赤字幅が拡大している。赤字の原因は、基礎年金拠出金を中心とする支出が増加傾向にある一方で、97年度ごろから収入が伸び悩んでいるためであり、なかでも保険料収入の伸び悩みや運用収入の落ち込みが顕著である。

国庫負担を除く収入のなかでウェイトが大きい保険料収入についてみると、保険料収入は、月額保険料×12か月×保険料納付者数で計算されるが、保険料納付者数は、おおむね、第1号被保険者数(任意加入を含む)から保険料全額免除・猶予者数を控除した納付対象者数に保険料納付率を掛けたものである。<sup>(注1)</sup>第7図は国民年金勘定の保険料収入と、月額保険料、保険料全額免除割合、保険料納付率についてみたものであるが、保険料収入は97年度ごろから伸び悩むようになり、00年度以降はやや減少傾向

第7図 国民年金勘定の保険料収入, 月額保険料, 保険料全額免除割合, 納付率の推移

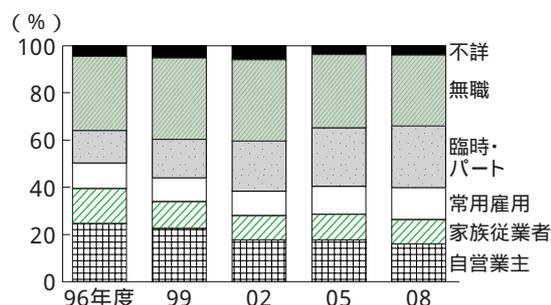


資料 厚生統計協会『保険と年金の動向』各年版  
 (注)1 保険料納付率は, 任意加入を含む第1号被保険者が保険料を納付すべき月数(全額免除月数等は含まない)に対する納付した月数の割合。  
 2 保険料全額免除割合=(法定免除者数+申請免除者数+学生納付特例者数+若年納付猶予者数)/任意加入を除く第1号被保険者数  
 3 02年度は半額免除制度の導入と免除基準の明確化が実施され, 申請(全額)免除者が大幅に減少する一方で, 納付率が大きく低下した。

となり, 06年度以降は落ち込みが顕著なものとなっている。第1号被保険者数は90年代後半から01年度ごろまでは増加したが(前掲第2図参照), 全額免除割合が上昇したため納付対象者数の増加が抑制されたことに加えて, 納付率が低下したため, 上記のように保険料収入は伸び悩んだ。06年度以降は第1号被保険者数が減少し(前掲第2図参照), 全額免除割合がやや上昇したことに加えて, 納付率も低下し, 保険料収入の減少が顕著なものとなった。このように, 97年度ごろからの保険料収入の伸び悩みは, 保険料全額免除割合の上昇や保険料納付率の低下によるところが大きい。

保険料全額免除割合の上昇や保険料納付率の低下は, 第1号被保険者の就業状況の変化と関係がある。第8図は90年代後半以降の第1号被保険者の就業状況についてみたものであるが, 農林漁業者や個人商店主などの自営業主やその家族従業者の割合が

第8図 第1号被保険者の就業状況



資料 厚生労働省年金局「平成20年国民年金被保険者実態調査結果」, 社会保険庁運営部「平成14, 17年国民年金被保険者実態調査」, 厚生労働省「平成11年国民年金被保険者実態調査」

低下する一方で, 臨時・パートなどの非正規雇用者の割合が上昇している。就業状況別の保険料納付状況をみると, 自営業主や家族従業者の納付率が比較的高いのに対し, 臨時・パートや無職世帯で納付率が低くなっている。また, 保険料全額免除者の就業状況をみても, 臨時・パートなどの就業者の割合が高くなっている(注2)。国民年金保険料の全額免除割合の上昇や納付率の低下は, 第1号被保険者において自営業主や家族従業者の割合が低下し, 臨時・パートなどの割合が上昇してきたことに原因がある。

臨時・パートなどの非正規雇用者は, 本来は厚生年金などの被用者年金制度に加入すべき人達であるが, 勤務時間等が加入条件に合致せず(注3), 国民年金の第1号被保険者となっている。こうした状況の背景には, 日本経済の成長力の低下で企業の雇用吸収力が低下していることなどがあろう。

(注1) 保険料納付率は, 第7図(注1)のように月数で計算したもので, 人数で計算したものではない。従って, 保険料納付者数の計算に納付率を掛けるのは必ずしも正確ではないが, 概算値としては利用可能なものと思われる。

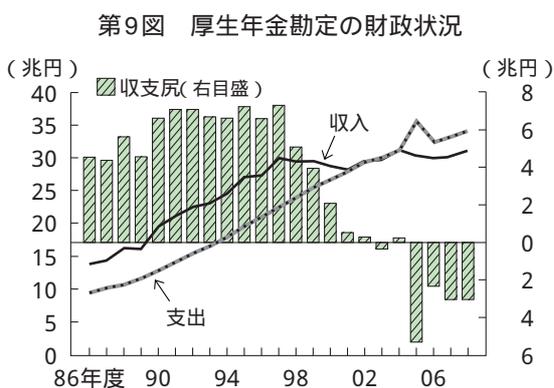
(注2) 厚生労働省年金局『平成20年国民年金被保険者実態調査』によれば、臨時・パートで保険料未納・猶予・免除者が54%に達するのに対し、自営業主では30%、家族従業者では25%である。なお、同調査によれば、保険料未納の理由として、経済的理由が64%と最も大きく、これに次いで年金制度への不信が14%となっている。

(注3) 現行制度では、厚生年金に加入するには、通常の労働者の所定労働時間及び所定労働日数の4分の3以上であることが必要である。なお、非正規雇用者が第2号被保険者の被扶養配偶者である場合には、第3号被保険者となる。

### c 厚生年金の財政の現状

第9図は、厚生年金特別会計の厚生年金勘定の単年度の収入と支出、収支戻の推移である。厚生年金勘定においても、収支戻は98年度ごろから黒字の縮小傾向が顕著となり、03年度には赤字に陥った。04年度に小幅の黒字となったものの、05年度以降赤字幅は大きなものとなっている。

厚生年金勘定の収入は、中心となる保険料収入のほかに、基礎年金拠出にかかる国庫負担金、旧制度の定額部分の給付に見合っ



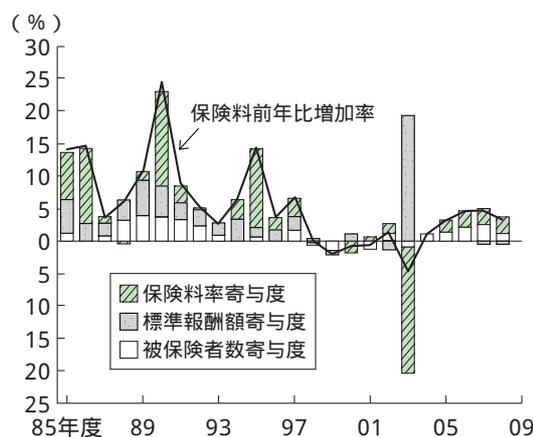
資料 第5図に同じ

- (注)1 原資料は「積立金より受入」が収入に含まれているが、上図はこれを除いた単年度収支である。  
 2 収入から基礎年金交付金を除き、支出の年金給付費から同じ金額を控除するとともに、支出から制度間調整勘定繰入を除き、収入の制度間調整勘定受入から同じ金額を控除している(収支戻に影響はない)。  
 3 08年度末積立金残高124.0兆円(ピーク時02年度末137.7兆円)。

交付金、積立金の運用収入などがある。一方、支出面では、厚生年金給付費と基礎年金拠出金が主なものである。財政収支赤字の原因は、これらの支出が増加傾向を続けるなかで、98年度以降、保険料収入の低迷や運用収入の減少など収入の伸び悩みが顕著となったためである。

収入の中心である保険料収入は、標準報酬額×保険料率×被保険者数で計算される。第10図は、厚生年金保険料の前年比増加率をこれらの3つの要因に寄与度分解したものである。98年度以降04年度までの保険料収入の伸び悩みは、第一に、標準報酬額すなわち賃金の伸びが低迷したこと、第二に、被保険者数が伸びなくなったことがある。05年度以降は、保険料率が毎年度0.354%ずつ引き上げられていることや被

第10図 厚生年金の保険料増減の要因分解



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』(各年版)

- (注)1 被保険者数は年度平均(96年度までは前年度末と当年度末の平均値、97年度以降は公表されている平均値)を使用、標準報酬額(1人当たり)は公表数値、保険料率は年度平均値として計算。なお、計算された保険料総額と実際の保険料総額との誤差は、保険料率を年度平均とすることで吸収している。  
 2 03年度は保険料計算の対象を月給のみから賞与を含む総報酬制へ移行、同時に保険料率を引き上げたため、標準報酬額の寄与が増え、保険料率の寄与が減少。

保険者数がやや増加していることがプラスの寄与となっているが、賃金の伸びの低迷で保険料収入の増加が抑制された形となっている。

賃金の伸びの低迷や被保険者数の伸び悩みは、日本経済の成長力の鈍化で雇用や所得環境が悪化していることが背景にある。

## 2 少子高齢化の進行と 公的年金改革

### (1) 少子高齢化が年金制度に与える影響

公的年金制度のなかで最大の制度である厚生年金保険制度についてみると、収入の大部分を占める保険料収入は、平均的な被保険者から徴収する保険料{現在の標準報酬額(年額)×保険料率}に被保険者数を乗じたものである。

一方、支出は厚生年金給付費と基礎年金拠出金を中心となるが、厚生年金給付費(報酬比例部分)は、平均的な受給者が受け取る年金額に受給者数を乗じたものであり、簡略化して、被保険者期間の平均標準報酬額(賃金水準再評価後)×支給乗率×被保険者期間月数×受給者数<sup>(注4)</sup>で表される。

また、基礎年金拠出金(その対象となる基礎年金給付費)は、平均的な受給者が受け取る基礎年金額に受給者数を乗じることによって計算可能である<sup>(注5)</sup>。この場合の受給者数は、厚生年金の被保険者であった受給者(厚生年金受給者)だけでなく、その被扶養配偶者すなわち第3号被保険者であった受給者を含む。後者の前者に対する割合

をとすると、受給者数は $(1 + \text{注6}) \times$ 厚生年金受給者数となる。第1表の1により、平均的な受給者が受け取る基礎年金額は、概算で、満額支給額×被保険者期間月数/480、で計算され、厚生年金が負担する基礎年金拠出金は、平均的な受給者が受け取る基礎年金額× $(1 + \text{注6}) \times$ 厚生年金受給者数、と表すことができる。

ここで完全な賦課方式を想定し、被保険者からの保険料収入によって厚生年金給付費や基礎年金拠出金がすべて賄われるものとする、厚生年金の財政がバランスする条件は、保険料収入=厚生年金給付費+基礎年金拠出金/2である(基礎年金拠出金を2で割ったのは国庫負担が2分の1であるため)。このことから、

(標準報酬額×保険料率×被保険者数)

{平均標準報酬額(再評価後)×支給乗率×被保険者期間月数×受給者数+基礎年金額×受給者数× $(1 + \text{注6})$ }/2}

となり、これを整理すると、

標準報酬額×保険料率×(被保険者数/受給者数)

{平均標準報酬額(再評価後)×支給乗率×被保険者期間月数+基礎年金額× $(1 + \text{注6})$ }/2}……式

となる。

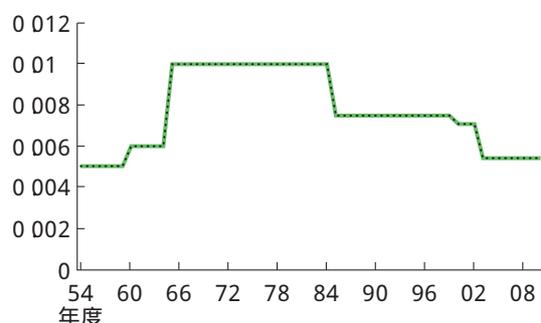
被保険者数/受給者数は年金扶養比率であり、1人の受給者が何人の被保険者によって養われているかを示す指標である。少子高齢化が進行すると、被保険者数が減少し受給者数が増加するため、年金扶養比率が低下する。年金扶養比率が低下するなかで年金財政のバランスを保つためには、左辺の保険料率の引上げや右辺の支給乗率の

引下げなどが必要となる。あるいは、年金扶養比率の低下を阻止するため、支給開始年齢を引き上げて受給者数の増加を抑制したり、被保険者の適用年齢（加入が義務づけられる年齢）を引き上げて被保険者数の減少を抑制したりする方法もある。

厚生年金の報酬比例部分の支給乗率は第11図のように推移しており、85年改正で1,000分の10から1,000分の7.5へ引き下げられ、00年改正で1,000分の7.125へ引き下げられ、さらに、03年改正で、総報酬制（保険料徴収の対象が月給だけでなく賞与にも拡大）への移行にともない、1,000分の5.481へ引き下げられた。これらの引下げは、激変緩和措置として、受給者の生年月日に応じ、長期間にわたり段階的に引き下げられている。

支給開始年齢については、国民年金（基礎年金）は開始当初から65歳であったが、厚生年金については、94年の改正で、特別支給の定額部分の支給開始年齢を60歳から

第11図 厚生年金の支給乗率の推移



資料 厚生統計協会『保険と年金の動向』

(注)1 上図は実数表示であるが、厚生年金保険法では分母を1,000とした分数表示である。

2 上図では、支給乗率引下げについて、決定した年度に引下げが行われたものとして表示しているが、実際には、激変緩和措置として引下げは長期間にわたり段階的に行われている。

段階的に65歳に引き上げていくこととされ、00年改正で報酬比例部分についても同様の措置が取られることとなった。定額部分については01年度から引上げが開始され、報酬比例部分も13年度から開始されることになっている。

厚生年金の被保険者の適用年齢については、00年に65歳未満から70歳未満に引き上げられた。

(注4) 年金給付費の計算には、受給者数ではなく受給者数を用いる。基礎年金の場合には、受給者数と受給者数に大きな相違はないが、厚生年金の場合には、在職老齢年金制度等があるため受給者であっても受給者ではない（就労を続けて支給停止となっている場合など）者も多く存在する。

(注5) 本稿では、基礎年金額に受給者数を乗じて基礎年金拠出金（その対象となる基礎年金給付費）を計算しているが、実際の基礎年金拠出金の算定方法は、拠出金算定対象額（老齢基礎年金給付費から特別国庫負担額を控除したもの）を各制度の拠出金算定対象者数（厚生年金の場合は被保険者数と被保険者の被扶養配偶者である第3号被保険者の合計）で按分することにより計算される。受給者をベースに計算する場合（本稿の場合）と、被保険者をベースに計算する場合（実際の計算方法）の違いについては、基礎年金の被保険者数全体に占める厚生年金被保険者（被扶養配偶者である第3号被保険者を含む）の割合と、基礎年金受給者全体に占める厚生年金受給者（被扶養配偶者であった者を含む）の割合に大きな差がなければ、両者に大きな違いはないものと思われる。

(注6) 過去のデータから、0.3であり、1 + 1.3となる。

## (2) マクロ経済スライドの導入と09年の財政検証結果

04年改正では、少子高齢化の進行への抜本的な対策として、保険料水準固定方式とセットでマクロ経済スライドが導入された。保険料水準固定方式を導入したのは、

現役の被保険者に対して、将来負担する保険料率の上限を示すことで、一定の安心感を与えるためであった。

それまでの年金額改定のルールは、厚生年金の場合には、年金支給開始時の新規裁定年金について、再評価率（賃金スライド率）を用いて、現在の賃金水準に引き直した平均標準報酬額を計算し、これに所定の支給乗率や被保険者期間月数を乗じて年金額を確定する。確定後の既裁定年金については、賃金スライドはせず、毎年度の物価スライドのみによって改定するというものであった。04年改正では、賃金や物価の変動は毎年度改定される再評価率表に反映されることになり、再評価率表を基に毎年度年金額が改定されることになった。

賃金や物価の変動による年金額の改定には、それまで名目賃金（可処分所得）上昇率や消費者物価上昇率が使われてきたが、マクロ経済スライドは、名目賃金（可処分所得）上昇率や消費者物価上昇率からスライド調整率を差し引いて年金額を計算しようとするものである。スライド調整率は、少子高齢化の影響を数値化したもので、人口減等を反映した被保険者減少率の3年平均と長寿化による平均寿命の伸び率等を勘案した率（0.3%程度）からなり、被保険者減少率が0.6%程度であるので、スライド調整率は0.9%程度<sup>(注7)</sup>となる。

具体的には、前掲式の右辺の平均標準報酬額を計算する際の再評価率にスライド調整率が反映されることになる。ただし、賃金や物価が下落した場合には適用が見送

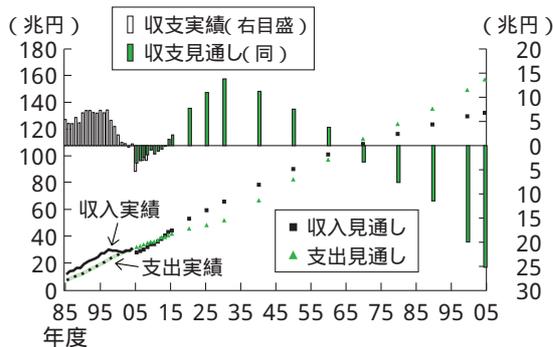
られるため、名目の年金額が前年度比マイナスとなることはない。このほか、00～02年度に行われた物価スライド特例措置（物価下落によって本来年金額が1.7%引き下げられるところを据え置く措置が取られた）が、賃金や物価の上昇によって解消されることも、マクロ経済スライドの適用の条件とされている。マクロ経済スライドは、最終的な保険料水準のもとで年金財政が均衡する見通しが可能となるまでの間適用されることになっており、この期間はスライド調整期間といわれる。

なお、基礎年金の場合には、第1表の1（老齢基礎年金の年金額計算式）の改定率にスライド調整率が反映されることになる。

一方、保険料を計算する際の標準報酬額や保険料改定率には、スライド調整率は反映されず、モデル世帯の毎年度の年金額を平均手取り収入で割った所得代替率はスライド調整期間の間、年々低下していくこととなる。

マクロ経済スライドが実際に適用された場合の年金財政の見通しについては、04年の財政再計算でも公表されたが、直近のものとして政府が09年に行った財政検証結果がある。09年財政検証結果では、人口や経済の前提条件（人口・経済の中位ケース）として、合計特殊出生率1.26、平均寿命が男83.67歳、女90.34歳、名目賃金上昇率2.5%、消費者物価上昇率1.0%、運用利回り4.1%が用いられている。これらの前提条件のもとで、少子高齢化の進行に対応したスライド調整率による調整期間を12～38年度とす

第12図 厚生年金の財政収支の実績と見通し



資料 社会保険庁「事業年報」、厚生労働省年金局数理課『厚生年金・国民年金平成16(04)年財政再計算結果』『平成21年財政検証結果レポート』

- (注) 1 08年度までは実績、見通しの05～08年度は平成16(04)年財政再計算結果、09年度以降は平成21(09)年財政検証結果(いずれも中位ケース)による。  
 2 収入実績、支出実績、収支実績は見通しに合わせ修正している(基礎年金交付金を除く等)。  
 3 主な前提条件は以下のとおり

|         | 平成16(04)年<br>財政再計算         | 平成21(09)年<br>財政検証結果 |
|---------|----------------------------|---------------------|
| 合計特殊出生率 | 2049年まで1.36<br>2050年以降1.39 | 1.26                |
| 平均寿命    | 男80.95歳<br>女89.22歳         | 男83.67歳<br>女90.34歳  |
| 物価上昇率   | 1.0%                       | 1.0%                |
| 名目賃金上昇率 | 2.1%                       | 2.5%                |
| 運用利回り   | 3.2%                       | 4.1%                |

- 4 基礎年金の国庫負担は2分の1の前提。  
 5 マクロ経済スライドによる調整期間2012～38年度、38年度以降所得代替率50.1%。

ると、厚生年金の財政は、14年度から黒字に転換し、60年度まで黒字が確保される見通しである(第12図)。国民年金についても、同様の前提条件の下で15年度から黒字になり、60年代まで黒字が続く見通しとなっている。

(注7) スライド調整率 0.9%は固定されたものではなく、被保険者減少率(3年平均)が拡大すれば、マイナス幅も大きくなる。

### 3 公的年金制度の今後の方向

#### (1) 求められるデフレからの早期脱却

1の(2)のbやcでみたように、90年代後半以降国民年金や厚生年金の財政が悪化

してきた背景には、日本経済の成長力の鈍化による雇用や賃金環境の悪化があった。

国民年金勘定では、第1号被保険者のなかで、厚生年金の被保険者になれない非正規労働者の割合が増え、保険料全額免除者や保険料未納者が増加したことが財政悪化の一因となった。厚生年金においても、上記のような理由で被保険者数が伸び悩むとともに、賃金の伸びの鈍化で保険料計算の対象となる標準報酬額が伸び悩み、保険料収入低迷の原因となった。03～07年度の景気回復で賃金や物価の伸びがいったんは水面上に浮上したが、08年度以降の世界的金融危機の影響で再びデフレ傾向となっている。

マクロ経済スライドの実施には、前項で述べたように、スライド調整率を上回る名目賃金や消費者物価の上昇が必要であり、00～02年度に行われた物価スライド特例措置の解消も条件となっている。現在の日本経済の状況は、マクロ経済スライドを実施する環境になく、こうした状況が長引くと、国民年金や厚生年金の財政収支の赤字が続き積立金がさらに減少していくことになる。公的年金制度維持のためにもデフレからの早期脱却が求められる。

#### (2) 持続可能な年金制度の在り方

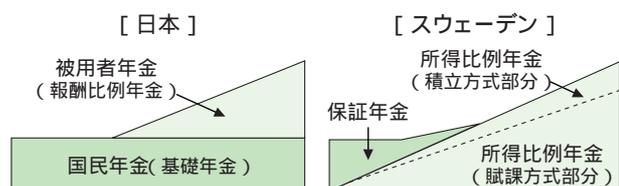
マクロ経済スライドは、少子高齢化が進行するなかで、許容範囲でのインフレの下で年金額を実質的に削減することにより、年金財政を維持するための方策といえることができる。前項でも述べたように、マクロ

経済スライドが実効性を持つものとなるには、名目賃金上昇率2.5%、消費者物価上昇率1.0%、運用利回り4.1%等の前提条件をおおむね満たす経済成長が必要である。しかし、足元の経済状況はマクロ経済スライドが適用できる状況ではなく、適用可能となるまでの道のりについても必ずしも明確ではない。グローバル化が進む現代の経済情勢の下では、盤石なものであるとはいいがたい。

年金制度を変動する経済情勢に対応可能なものとするには、確定給付ではなく、確定拠出型の要素を導入する必要がある。その意味で、賃金や物価が下落したり運用利回りが低下したりする場合には、年金給付額もそれに伴って変動することが必要である。しかし、それによって生活に支障をきたす受給者が出ることも好ましくない。こうした問題への対応策として、基礎年金については、最低保証年金として確定給付型のものとし、報酬比例の厚生年金や共済年金について、賃金や物価の変動、運用利回りの結果に応じ給付額が変動するような形に変えていくことも一つの方向であろう。

また、少子高齢化は経済情勢にかかわらず進行するため、上記の報酬比例の年金については、賃金や物価の動向にかかわらずマクロ経済スライドを実施するということが検討されるべきであろうと思われる。スライド調整率による給付額の減少は、適切な経済運営による賃金や物価の上昇により埋め合わせていくという考え方も必要であろう。

第13図 日本の公的年金制度とスウェーデンの年金制度



資料 厚生労働省ホームページ「諸外国の年金制度」等を参考に筆者作成

持続可能な年金制度の構築という点で参考になるのはスウェーデンの年金制度である。スウェーデンの年金制度は、99年に改正され、第13図のように、最低保証年金と所得比例年金の2本立ての構造となった。所得比例年金は確定給付型ではなく、運用成績に応じて変動する確定拠出型年金であり、賦課方式を中心としつつ一部に積立方式を導入している。最低保証年金は、全額国庫負担であるが、一定の所得水準以下に限定されている。

現行の公的年金制度では、09年度から基礎年金の国庫負担が給付額の2分の1へ引き上げられた。しかし、財源の手当てはされていない。恒久的な財源として、消費税の福祉目的税化や消費税率の引上げなどが議論されているが、日本の財政は悪化しており、年金給付に多額の資金をつぎ込む余裕にも乏しい。財政負担を極力少なくして、効率的に資金を使用するには、一律負担ではなく、必要な所得層に集中して資金を配分することが必要であり、そのためにも所得捕捉が可能な社会保障番号制度（あるいは納税者番号制度）の確立が不可欠である。

## おわりに

これまで述べてきたように、90年代後半以降の年金財政の悪化には、日本経済の成長力鈍化を背景にした雇用や賃金の低迷があった。賦課方式に立脚した年金制度では、制度を支えるのは保険料を支払う現役世代であり、現役世代の雇用や所得環境が改善されないと、年金制度の基盤強化は進まない。年金制度の改革は、ともすれば現在の受給世代（高齢世代）が重視され、現役世代なかでも若年世代に負担が先送りされる傾向がある。しかし、制度を支えるのはあくまでも現役世代であるとの立場から、年金制度の改革を進めていくことが勘要であろう。

### <参考文献>

- ・上村敏之著（2009）『公的年金と財源の経済学』日本経済新聞社
- ・牛丸聡著（1996）『公的年金の財政方式』東洋経済新報社
- ・小塩隆士著（2005）『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社
- ・厚生労働省年金局数理課（2010）『平成21年財政検証結果レポート 国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（詳細版）』
- ・厚生労働省年金局数理課（2005）『厚生年金・国民年金 平成16（2004）年財政再計算結果』
- ・厚生労働省年金局（2005）『平成16年年金制度改革のポイント』
- ・社会保障審議会年金数理部会（2009）『公的年金財政状況報告 - 平成19年度 - 』（このほか平成16～18年度版も参照）
- ・西沢和彦著（2008）『年金制度はだれのものか』日本経済新聞社
- ・吉原健二著（2004）『わが国の公的年金制度 その生い立ちと歩み』中央法規出版

（すずき ひろし）

