

2004年公的年金改革の行方

抜本的改革に踏み込めなかった公的年金改革法案

福田 佳之
東レ経営研究所 産業経済調査部
エコノミスト
TEL : 047-350-6173
E-Mail : yFukuda@tbr.co.jp

<ポイント>

日本の公的年金制度は戦後になって始まり、1961年に国民皆保険が実現したが、その後、拡大する年金給付に対して、年金負担が追いつかず、年金財政の破綻が懸念されるようになった。1985年以降、制度改革がなされてきたが、年金財政破綻の懸念は依然として解消していない。

2004年2月、国会に提出された公的年金改革法案は、(1)持続可能で、信頼の置ける年金制度、(2)多様な生き方、働き方に対応した制度、に再編することを目指している。

(1)の目的に対して、年金給付と負担の見直しなどが実施されている。

(2)の目的に対して、在職老齢年金制度の見直し、次世代育成支援の充実、助成と年金の関係についての施策が盛り込まれた。

今回の年金改革の問題点として、世代間・世代内格差の是正が充分でないこと、国庫金負担割合の引上げに関する財源が確保されていないこと、国民年金の空洞化に対する有効な施策が立案されていないこと、などがあげられよう。

今回を含め、これまでの年金改革には、年金制度だけでなく、医療、福祉などを含めた社会保障制度の中で包括的にとらえ、税制改革と有機的に結びつけていくという視点が欠けている。今後、社会保障制度の再構築を政府、国民一丸となって取り組まねばならない。

2004 年は、5 年ごとの財政再計算に基づいて公的年金制度改革が実施される年である。今回の改革を取り巻く環境で前回までの改革のそれと異なるものは、公的年金制度に対する若年層の不安(注1)の高まりがあげられよう。こうした環境のなかで、一昨年(注2)の12月に厚生労働省が公的年金改革のためのたたき台(注2)を提出して以来、政官界、産業界、学会などにおいて公的年金制度改革の議論が繰り広げられてきた。そしてこの2月に国会に提出された政府の公的年金改革法案によって公的年金制度の信頼性が取り戻せるか注目されている。

本稿では、さまざまな議論を経てまとめられた政府案にスポットをあてて分析したい。具体的には、まず、これまでの公的年金改革の歴史を振り返りながら、今回の公的年金改革の政府案の論点と問題点を整理し、まとめてみることにする。

1. 日本での公的年金改革の歴史

(1) 1961年に国民皆年金が実現

日本では、第2次世界大戦中に民間企業の年金制度が発足したが、本格的な年金制度が成立したのは戦後になってからである。1954年に公的年金制度が改革され、戦中の厚生年金法が全面改訂された。具体的には、保険料率が5年ごとに引き上げられる段階保険料率の採用と積立方式から、賦課方式と積立方式の中間形態である修正積立方式(注3)への転換が図られた。段階保険料率と修正積立方式の採用は、政府が受給者と労働人口の比を考慮しながら弾力的に財政運営ができ、また戦後のインフレにより積立金が実質的に目減りするリスクを限定することができる。

しかし、この年金制度の対象には自営業者や農林漁業従事者は含まれていなかった。1961年になって、自営業者や農林漁業従事者を対象とした国民年金が始まり、国民皆保険が達成されたのである。

(2) 1960、70年代には給付水準の引き上げを実施

1961年の年金の給付水準は3,519円で男性の平均月収14,000円の25%程度であり、つつましいものであった。しかし、その後、社会保障充実の観点から給付水準が引き上げられていった(図表1)。

この年金給付水準の引き上げの総仕上げとなったのは1973年の公的年金制度の改革である。年間の物価の伸びに応じて年金額を引き上げる物価スライド制度の導入の他に、5年ごとに現役世代の手取り賃金の伸び率に応じて引き上げる賃金スライド制度の導入が実施された(注4)。73年の給付水準は52,242円であり、男性の平均月収84,600円の62%程度となった。

(3) 少子高齢化の進展などにより、年金財政破綻の懸念

しかし、オイルショックなどにより高度経済成長が終焉し、さらに少子高齢化の兆しが見られるようになってきた。このままでは年金財政を維持することが難しく、抜本的な改革が必要

(注1) 若年層の不安を助長するものの一つとして、世代が若くなるにつれて、年金保険料支払額が年金受取額を超過し乖離していく、いわゆる公的年金の世代間格差の拡大があげられる。

(注2) 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」2002年12月

(注3) 積立方式とは、ある世代が将来に必要な年金給付の原資をあらかじめ現役世代の間に積み立てていく方式である。一方、賦課方式とは、そのときの年金給付の原資をそのときの現役世代の保険料で賄う方式である。修正積立方式とは原則として賦課方式を採用するが、一方では積立部分も存在しており、積立部分の運用収益を年金給付原資に組み込むことにより、現役世代の負担を軽減するものである。

図表1 1960年以降の公的年金改革の経緯

	公的年金改革の主なトピック	保険料率	モデル年金月額	男性の平均月収	所得代替率
1961	・国民年金発足	3.5%	3,519円	14,000円	25.14%
65	・厚生年金はモデル世帯で月額1万円目指す	5.5%	10,000円	25,000円	40.00%
69	・厚生年金のモデル世帯月額2万円	6.2%	19,997円	38,000円	52.62%
73	・物価スライド導入(物価が年5%を超えたとき)	7.6%	52,242円	84,600円	61.75%
76	・オイルショックに対応	9.1%	90,392円	136,400円	66.27%
80	・厚生年金の支給開始年齢60歳から65歳に引き上げを提案するも断念	10.6%	136,050円	198,500円	68.54%
85	・基礎年金制度導入 ・給付水準の引き下げ	12.4%	176,200円	254,000円	69.37%
88	・公的年金等控除新設	12.4%			
89	・完全自動物価スライド ・学生の国民年金強制加入(91年度から)	14.3% (90/1~)	197,400円	288,000円	68.54%
94	・厚生年金定額部分の支給開始年齢引き上げ決定(2001年度から) ・雇用保険と厚生年金の併給調整	16.5%	230,983円	340,000円	67.94%
99	・給付水準5%カット ・総報酬制(2003年度から) ・厚生年金報酬比例部分の支給開始年齢引き上げ決定(2013年度から)	17.35%	238,125円	367,000円	64.88%

(出所)2003年11月28日付日本経済新聞に加筆して引用

だとの認識を関係者が持つこととなった。しかしその一方で、年金の給付水準は依然として上昇し続けた。例えば85年において、40年間加入した場合の年金給付水準は211,000円で、これはその年の男性月収平均254,000円の83%にあたる。夫婦合計だと276,000円支給され、男性平均月収を超えることになる。この事態の深刻さに気づき、ようやく公的年金改革が実施されたのが、1985年であった。

1985年の公的年金改革では、年金給付水準の計算で使われる厚生年金乗率を引き下げるにより給付水準を切り下げた。この結果、給付水準を176,200円にとどめ、男性平均月収の69%に抑えることに成功した。また、産業構造の変化などにより産業によっては年金の財政基盤が不安定となってきたため、全国民共通の基礎年金制度を導入した。基礎年金制度の財源は国民年金や厚生年金、共済年金など全制度によって担保されることとなった。また従来の厚生年金や共済年金は基礎年金に上乘せる2階部分の報酬比例年金として再編成された。

しかし、90年代に入ると、予想以上の少子高齢化の進展から、年金保険料の引き上げが不可避の事態となった。94年の改革では、支給開始年齢(60歳)を徐々に引き上げ、男性は2025年までに、女性は2030年までには65歳から年金受給を開始することとなった。また99年改革では、給付水準の5%分の引き下げが実施された。しかし、これまでの改革では、依然として年金財政の健全化、公的年金制度に対する信頼性の回復には不十分であり、今後の年金改革にその課題は委ねられたのであった。

2. 2004年公的年金改革の論点

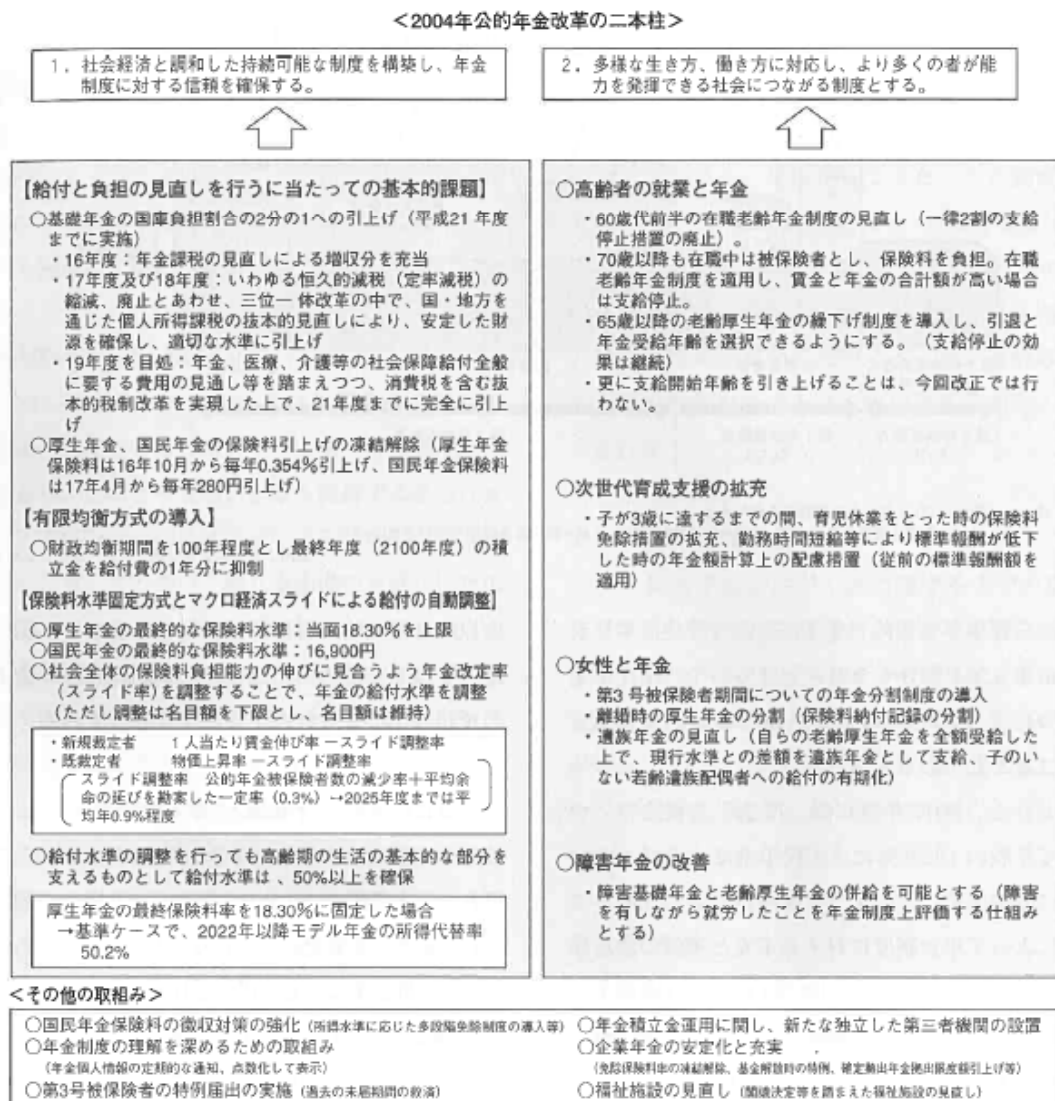
2004年公的年金改革の基本的な考え方として、(1)社会経済と調和した持続可能な制度を構築し、年金制度に対する信頼を確保する、(2)多様な生き方、働き方に対応し、より多くの者が能力を発揮できる社会につながる制度とする、の2点がある(図表2)。

(1) 持続可能で、信頼の置ける年金制度への再編

1960年代に国民皆年金を実現し、年金受給者に手厚く支給してきた。しかし、80年代以降

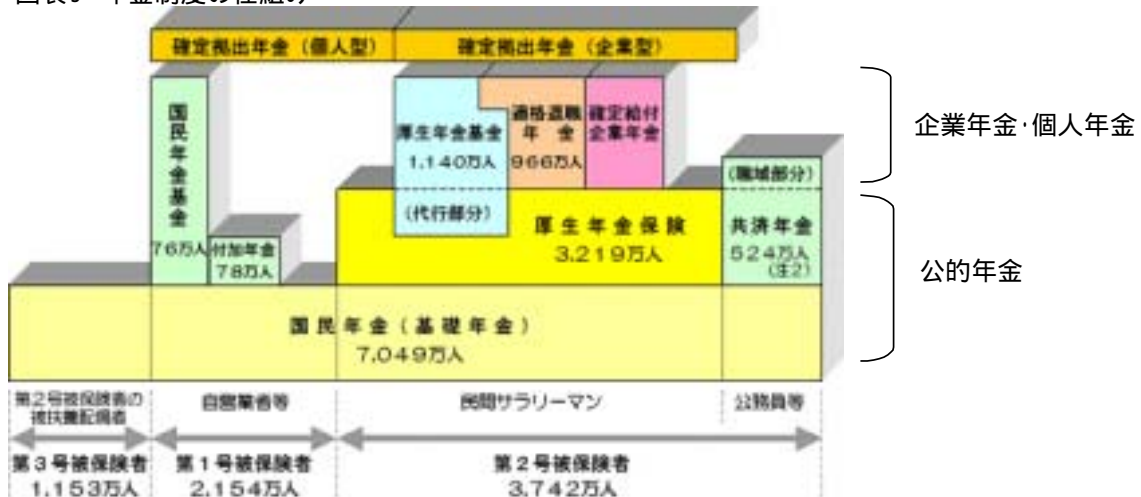
(注4) 1999年改革で賃金スライドは今後実施しないことが決定されている。

の少子高齢化の進展は、年金支払者である現役世代に過度な負担を強いることが予想される。それにもかかわらず、これまでのところ年金給付を十分に抑制できず、保険料引き上げを先送
 図表2 2004年公的年金改革政府案の概要



(出所)厚生労働省ホームページより引用

図表3 年金制度の仕組み



(注) 1. 数字は平成13年3月末現在のものである。
 2. 農林漁業団体職員共済組合の47万人は、平成14年4月から厚生年金保険へ移行されている。
 (出所)厚生年金基金連合会ホームページより引用

りにしてきたために、国民の年金制度に対する不信の念を助長してきた。

本政府法案では、現行制度体系(図表3)を維持する考えのもとで、年金給付と負担の見直しについて以下のような施策が盛り込まれている。

保険料引上げの凍結解除と保険料の固定化

現在、日本経済の厳しい情勢を考慮して、厚生年金、国民年金の保険料引上げが凍結されている。今回の年金改革はこれを解除し、2004年10月から厚生年金保険料を13.58%(労使折半)から毎年0.354%分ずつ引き上げていく。国民年金についても2005年4月から毎年280円ずつ引き上げることになる。

しかし2017年度以降、厚生年金保険料について年収の18.30%に、国民年金について16900円に固定する。このように保険料を固定させることによって年金制度に対する不安と不信の念を払拭することを目指している。年収の20%以内に年金保険料を抑えることを明記したことが今回の改革の目玉といえよう。

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

国庫負担割合の引き上げは、保険料負担が企業、国民にとって過大なることを避けながら、年金給付水準を確保するために不可欠である。今回の改革は2009年度までに国庫負担割合の引き上げを実施することを明言した。

また、その財源については、2004年度は年金課税の見直しによる増収分を充当する。2005年度以降は恒久的減税の縮減、廃止とあわせ、国・地方を通じた個人所得課税の抜本的見直しや抜本的税制改革により財源を確保するとしている。

マクロ経済スライドの導入による給付調整

本政府法案によると、年金額改定の原則として、既存の年金受給者の年金は物価の伸びに応じて改定され、新たに年金受給者となる者の年金は一人当たり賃金の伸び率に応じて決定されるとしている。

しかし、予想以上の少子高齢化の進展は年金財政を不安定にしてきており、これに対処す

るメカニズムを年金制度に組み込む必要がある。本政府法案では、このメカニズムであるマクロ経済スライドが、最終的に固定した保険料で年金財政が安定するという見通しが立つまでの間^(注5)、適用されるとしている。

マクロ経済スライドとは、賃金や物価の上昇率に労働力人口などの伸びも加味して年金改定率（スライド率）を調整する制度である。ただし、調整後の給付水準には所得代替率^(注6)50%を下回らないように下限を設けて高齢期の安定的生活を保障する^(注7)。また、一人当たり賃金や物価が下落する場合には、通常の賃金、物価の伸び率による年金改定を行い、マクロ経済スライドを適用してさらに引き下げることはしない。

有限均衡方式の導入

現在の年金積立金の水準は年金支給額の数年分に相当する。現行の年金制度を運用するに当たり、このような高い水準を維持する必要はない。実際、欧米諸国はせいぜい1年分程度の積立金しか保有していない。積立金水準の見直しは運用方法などとあわせて検討課題であった。

本政府法案は従来の方式に変わる有限均衡方式^(注8)を導入し、現在の年金積立金を今後95年かけて年金支給に充当するために取り崩す。最終年度となる2100年度に積立金を1年分の年間支給額の水準にする。今後は5年ごとに100年後の財政状況を見直し、取り崩すペースを調整することになる。

(2) 多様な生き方、働き方に対応した制度の構築

今後、日本は性別年齢別にかかわらず、働く意欲の持つ者がさまざまな就労形態で働き、能力を発揮できる社会になっていくと思われる。したがって、年金制度も女性や高齢者の社会参加を妨げることなく、個人個人のライフスタイルに対応する必要がある。また、次世代の育成を支援することは年金制度を間接的にサポートすることにつながろう。以下では、多様な生き方、働き方に対応した年金制度とするための施策が立案されている。

高齢者の就業と年金

従来、60歳代前半の在職者年金について、支給額の2割分を一律停止してきた。この制度が就労を抑制してきた点を鑑みて、新政府法案は2割分の一律停止を廃止する。その一方で、70歳代以降も在職老齢年金制度を適用し、高所得者の場合には年金支給を減額する。また老齢厚生年金の支給年齢の繰下げを選択できる制度も導入される。

次世代育成支援の拡充

^(注5) 基準ケースでは、2013年度までマクロ経済スライドが適用されるとしている。なお、基準ケースとは人口推計について中位推計（合計特殊出生率1.39）、2008年度以降の物価上昇率1.0%、名目賃金上昇率2.1%、名目運用利回り3.2%で推移するとした場合である。

^(注6) 所得代替率とは、現役世代の平均的なボーナス込みの手取り賃金に対する新規裁定時の年金額の割合である。

^(注7) 基準ケースでは、2022年以降モデル年金（妻が専業主婦である世帯に支給される年金）の所得代替率は50.2%となる。

^(注8) 有限均衡方式とは、これまでの均衡方式である永久均衡方式（将来にわたるすべての期間について給付と負担の均衡を考え、運用収益確保のために積立金水準は常に一定を維持する）と異なり、今後100年程度の間についてのみ、給付と負担の均衡を図る方式のことを指す。

現行制度では子供が1歳に達するまでの間、育児休業中の保険料が免除された。本政府法案はこれを子供が3歳に達するまでへと保険料免除措置を拡充する。また育児により勤務時間が短縮したことなどにより標準報酬が低下した場合、年金額を計算する上において不利にならないように配慮するとしている。

女性と年金

本政府法案は女性の社会進出などに対応して、専業主婦など第3号被保険者とその配偶者であるサラリーマンなどの第2号被保険者との間に年金分割制度を導入する。第3号被保険者が就労した場合、その保険料納付が新しく記録されるのではなく、分割された第3号被保険者の納付記録に付加され、年金保障は充実していくことになる。さらに離婚時などにおいても両者の厚生年金の分割が可能となっている。また遺族年金制度も見直されている。

その他

このほか、本政府法案には、障害基礎年金と老齢厚生年金の併給を可能とするような障害年金制度の改善等が含まれている。

(3) 上記以外の2004年公的年金改革をサポートする施策について

保険料多段階免除制度の導入など国民年金保険料徴収対策の強化、保険料納付実績を年ごとに点数化して表示するポイント制の実施など年金制度の理解を深めるための取組み、独立した第3者機関による積立金運用、企業年金の安定化と充実、福祉施設整備などに集められた年金保険料の非投入などを規定している。

3. 総括:2004年公的年金改革

(1) 問題点

さまざまな論者が今回の公的年金改革法案について下した論評をまとめると、以下のような4点となる。

世代間格差は依然残っており、世代内格差はほとんど手つかず

国民、特に若年層の、年金制度に対する信頼性を回復するには、給付抑制、保険料の引上げとともに、年金支払・受給の世代間、世代内格差の是正が不可欠である。

しかし、本政府法案を作成するに当たり、給付水準50%の数値から逆算した必要保険料率の議論のみに終始し、将来世代の年金支払・受給の格差をどのようにして改善するかとの視点があまり見られなかった(注9)。

また世代内格差問題は依然として存在している(図表4)。特に第3号被保険者である専業主婦世帯(注10)と共働き世帯との格差が2025年度に至っても10%以上存在している。それにもかかわらず、第3号被保険者の年金は依然として共働き世帯等の保険料によって賄われている。

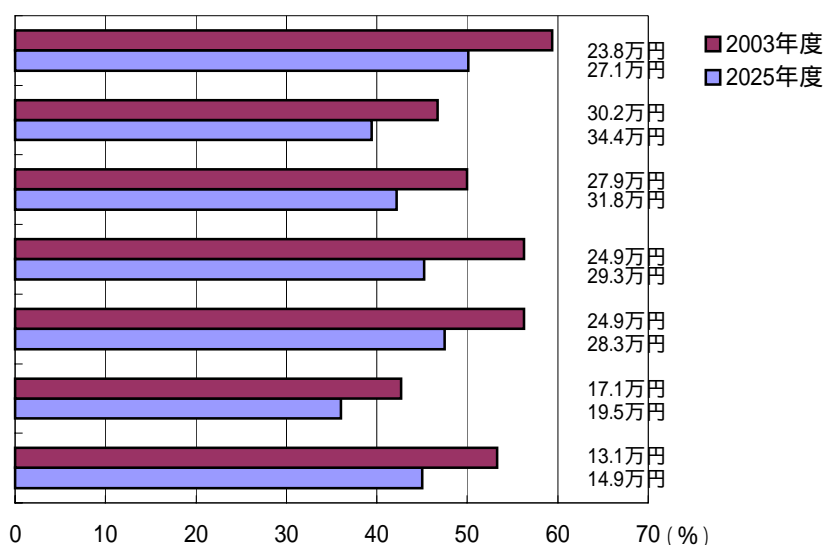
世帯間の年金負担に関する不公平感をなくし、年金制度の信頼回復のためには、第3号被保

(注9) 日本総合研究所の西沢氏はマクロ経済スライドの導入により、若干ながらも世代間格差の是正を図っていることを評価している。しかし、同氏も述べているが、その手法だけでは不十分な是正にとどまっている。

(注10) 現行の制度では、専業主婦は第3号被保険者として、本人による保険料の負担なしで一定の年金の受給が保証されている。

険者 1153 万人に対する保険料負担が必要であろう。実際、本政府法案の中にパート労働者に対する厚生年金の適用拡大を盛り込む動きもあったが、パート労働者を多く雇用している流通、

図表4 現在(2003年)と2025年度の世帯類型別の給付水準



注: ~ は以下の通り。また横軸は現役世代手取り賃金に占める年金の割合

- : 夫婦、妻は専業主婦
 - : 夫婦で40年間共働き
 - : 夫婦、妻は出産で退社し、その後正社員に
 - : 夫婦、妻は出産で退社し、その後パートに
 - : 妻は出産で退社して、専業主婦に(妻の離職前の就労期間は6年9ヶ月)
 - : 男性独身で40年就労
 - : 女性独身で40年就労
- 夫はすべて40年間就労。 の妻の就労期間は計25年8ヶ月。
金額はその年度の年金支給額。2025年度の金額はすべて現在価値に換算
(出所)厚生労働省資料

外食業界の反対もあって、結局 2004 年公的年金改革では見送られた。

目標数値および前提条件に対する信頼性

本政府法案を作成するに当たり、与党は年金による収入が所得代替率 50%を割らないことにこだわったが、その前提となっている基準ケースの前提条件には不確定要素が多い。

例えば合計特殊出生率が 1.39 と現状の 1.32 より回復しているほか、2008 年度以降の名目賃金上昇率が 2.1%、積立金の運用利回りが 3.2%となっている。少子化がこれ以上進展する保証はないし、デフレが続く中で、こうした名目成長率・金利の前提条件が達成される見込みは高いとはいえない。

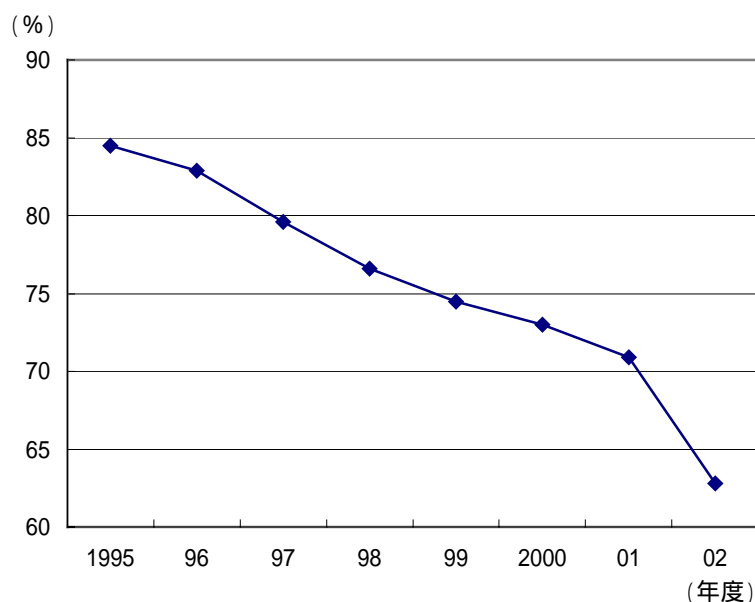
これらの前提が下方に崩れれば、当然ながら所得代替率は 50%を割り込むこととなる。所得代替率 50%を死守するとなれば、固定するはずの保険料率 18.30%を上げざるを得ない。

国庫負担割合引き上げに関する給付財源の確保問題

国庫負担割合の引き上げに基づいて約 2.7 兆円分の財源確保が必要となる。しかし、公的年金等控除の縮小、所得の種類を問わない老年者控除の廃止による 2004 年度 400 億円、2005 年

度 2400 億円の財源のみしか目処は立っていない。

図表5 国民年金の納付率の推移



(出所) 中小企業庁「平成14年度の国民年金の加入・納付状況」

国民年金空洞化対策の貧弱さ

2002年度の国民年金納付率は、前年度の70.9%から62.8%と8.1%ポイント減少している(図表5)^(注11)。また未納月数で見た場合でも、2002年度の同月数は8085万ヶ月で前年度に比べ44%も増加している。このように国民年金の空洞化が進行した背景には、失業者やフリーターが増加していることがあげられよう。

この問題への対策としては、現状、年金未払者に対する年金徴収の強化といった「掛け声」だけにとどまっており、その効果はあまり期待できない。国民年金の空洞化を防ぐためには、基礎年金の全額間接税化など年金制度設計の見直しが必要であるとの指摘がある^(注12)。

(2) 民主党の対案について

民主党も公的年金改革に関して対案を提出している。その対案の特徴として、無職や収入の少ない人にも一定の年金額を保障する一階部分の「最低保証年金」と所得に応じて年金額が変わる二階部分の「所得比例年金」の二階建ての制度としている、保険料率は13.58%に据え置くが、自営業者にも年収の一定割合分を支払うこととする、年金目的の消費税3%分を最低保障年金財源として導入する、給付水準は本人の40歳時点の手取り収入の50%程度を目処とする、の4点があげられる。

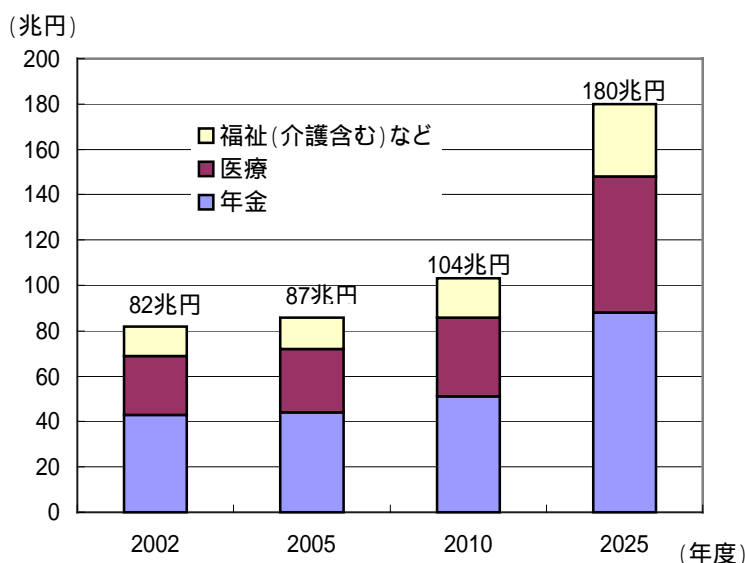
民主党法案のメリットは、職業を問わず年金制度を一元化しており、また負担と給付も所得

^(注11) 2002年度の納付急落の原因には、(1)国民年金の半額免除制度の導入により、これまで全額免除されていたものが半額払う義務があるにもかかわらず、払わない、もしくは払うことができないことで未納扱いとなった、(2)年金徴収業務が地方公共団体から国に移管されたためにおろそかになった、ことがあげられよう。

^(注12) 例えば経済同友会では、新しい基礎年金制度の導入を提唱している。その制度では、一人一律月額7万円の給付を全額年金目的消費税で賄い、2010年度の年金目的消費税率は9%としている。また、厚生年金の報酬比例部分は私的年金に委ねることを主張している。

に応じており、シンプルかつわかりやすい。上の(1)であげた問題点のなかで、世代内格差の問題や国民年金の徴収問題は解消しよう。

図表6 社会保障の給付と負担の見通し



(原出所)厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し」

(出所)駒村(2003年)

しかし、問題点は、今後5年間で具体的な旧制度から新制度への移行プロセスが不明である、13.58%の保険料と3%の年金目的消費税だけで、所得の50%程度の給付水準を確保できるかどうかについての検証がきちんとされていない、自営業者の所得を捕捉できるかどうか、の3点が存在する。

民主党の対案は新しい年金制度の大枠を示したものにすぎず、政府法案に比べて、完成度が低いといえよう。この4月以降に与野党間で国会での公的年金改革法案の審議がスタートしようが、民主党は対案の完成度を高めなければ、与党・政府と実りのある論議を行うことは難しいであろう。

(3) まとめにかえて

日本の社会保障費は、高齢化が進展するにつれて今後増加しよう(図表6)。一方、低成長や財政均衡に向けての動きから、社会保障費を増加させる余地は乏しい。社会保障全体の中で医療、年金、福祉などの制度を有機的に位置づけ、効率性を追求する必要がある。

その場合、問題となるのは社会保障制度再構築に関する議論の進め方である。従来の審議会方式では、個別の社会保障制度に関して深く論議を尽くせるものの、税制を含めた総合的な社会保障制度の枠組みを考えることは、無理があろう。今回の年金改革制度においても、保険料方式から消費税方式への転換についての議論が腰砕けとなったのも、そういったことが原因と思われる。さしあたり、産業界、学会、政官界からの代表でなる委員会を設置し、首相や内閣に直属させるべきであろう。そして首相のリーダーシップのもとで年金制度を含めた社会保障制度のグランドデザインを再構築し、国民に提示していくべきではないか。

このような社会保障制度改革を進めていくに当たり、リーダーシップが重要である。思い出されるのは1985年改革である。当時、年金問題は票につながらないために政治家の関心を集

めず、また給付水準切り下げという不人気な政策のために改革の矛先はともすれば鈍りがちであった。しかし、その中で、改革を支えたのは、厚生省の山口新一郎・年金局長（故人、当時）を初めとする厚生官僚達が「21世紀になっても、安定的な年金制度にするために」という強く厳しい信念であった。山口局長はすでに全身を癌に侵されていたにもかかわらず、年金改革に文字通り命を燃やして取り組んだ。その姿には鬼気迫るものがあったという。結局、年金改革法案の成立を見ることなく歸らぬ人となってしまわれたが、その1985年公的年金改革法の成立以降、年金制度に対する国民の関心が上がったことは言うまでもなからう。

2004年公的年金改革には、山口局長のような強い信念とリーダーシップを持った人は見あたらない。また今夏に参議院選挙が予定されており、ともすれば年金改革は党利党略の具にされかねない。だから今こそ、国民一人一人が気力と叡智を集めて社会保障制度改革に参画し、一方で改革の中心的役割を担う小泉首相や政府を叱咤激励していく必要がある。

< 主要参考文献 >

- ・ 厚生労働省「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」2003年11月17日
- ・ 田宮寛之、石川正樹、田北浩章「パート加入なら続出する「年金倒産」」東洋経済新報社『週刊東洋経済』2004年1月24日
- ・ 駒村康平『年金はどうなる - 家族と雇用が変わる時代』岩波書店（2003年）
- ・ 田原総一郎『新・日本の官僚』文藝春秋（1988年）
- ・ 永森秀和「2004年改革の迷走」毎日新聞社『週刊エコノミスト』2004年1月13日号
- ・ 西沢和彦「厚生労働省年金改革案の評価と課題」日本総合研究所『JRI news release』2003年11月20日
- ・ 西沢和彦「不信生む「先送り」の構図」毎日新聞社『週刊エコノミスト』2004年1月13日号

（ご注意）

- ・ 当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、東レ経営研究所はその正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承ください。
- ・ 当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。当資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するものいたします。