
国民年金の世代間負担と制度間財源調整

田近 栄治

一橋大学

林 文子

一橋大学

国民年金財政は、給付開始後ほぼ10年の1983年に実質的に破綻を迎えた。これは、「10年年金」などの高い給付によるが、その後負担の増大が図られている。一方、基礎年金の導入に伴う制度間の財源調整により、国民年金財政の立て直しが図られている。

本稿の目的は、こうした一連の改革による①世代間の負担の格差と②財源調整による被用者年金からの資金移転の実態を解明することである。われわれの推計結果によると、将来世代の負担は給付を上回ること、および制度間財源調整により、国民年金の収入の30%から50%の資金の移転がなされることがわかった。

しかし、こうした改革にもかかわらず、国民年金の財政は今後再び破綻する可能性があり、基礎年金の抜本的な見直しが必要となると思われる。

1. はじめに

国民年金は、1986年4月に、自営業者等非被用者のみを適用対象とした制度から全国民を適用対象とした制度へと変化した。国民年金は基礎年金を供給する制度として、すべての国民に老後所得の基礎的部分を保障する役割を担うこととなった。厚生省は基礎年金の導入によって次の3つの目的が果たせるとしている。まず第1に、各制度間、すなわちそれまでの国民年金と厚生年金、共済組合の間の格差を是正し、すべての国民にとって給付の条件や負担が等しくなる。第2に、就業構造の変化による影響を遮断し、安定的運営を確保できる。第3に、給付を一元管理することによって重複給付を調整することができる（『年金と財政』、1985）。

厚生省が述べているように、老後所得の基礎的部分を保障する制度は、就業構造の変化によって、一部の人が極端に重い負担を負わなければならないという事態からは免れるべきであろう。国民年金が厚生年金より成熟化が進んだのは、就業構造の変化によるところが大きく、このことから85年の改革は評価できる。

ところが、この改正によって、第1の目的のうち給付の一元化は達成できたが、負担がすべての国民にとって等しくなったとはいえない。その第1の理由は、加入者の間で拠出の方法が違うことによる。85年の改革によって、国民年金の被保険者は第1号から第3号に分類された。第1号は自営業者からなり、旧法国民年金において強制加入していた人々であり、第2号は厚生年金や共済組合などの被用者保険の加入者である。第3号は被用者保険の被扶養配偶者であり、その中には85年の改革までに国民年金に任意加入していた人々が含まれる。国民年金のこの3つの加入グループにおいて、第1号は定額拠出であり、第2号は報酬比例負担であるが、第3号は「婦人の年金権」を理由に無拠出となっている。このように、基礎年金として全国民に共通の年金が標榜されているが、その負担は加入者によって一律ではない。

さらに、国民年金の負担は世代間で異なるという問題もある。今後、人口構造が高齢化することによって若年世代の負担が増大する。年金制度においても、これから迎える高齢化によって財政の悪化が予想され、保険料の上昇や、国庫負担の増加は避けられない。ところが、国民年金の財政の悪化は高齢化だけが原因ではない。国民年金は1961年に導入され、本格的な給付がはじまったのはその10年後の71年からであるが、給付がはじまってから10年も経たないうちに支給額が保険料収入を超え、83年にはついに、単年度収支が赤字になってしまった。これは、拠出に比べて給付が大きすぎたことが原因である。

国民年金では、制度発足時にすでに50歳を超え、54歳までの人々に任意加入の道を開いた。この年金を加入者の被保険者期間をとって、10年年金、5年年金（再開5年年金）と呼んでいる。1981年の厚生省の『年金と財政』によると、「10年年金の加入者は120万人であるが、これらの者が納付した保険料は10年間の元利合計で32,363円であり、現在の価格で5万円程度で、1980年度の10年年金の年金額の26,550円の2ヶ月分に満たない金額である」。同様に5年年金についても、これらの加入者は老齢年金の受給者になって1年しないうちに、納付した保険料およびその利子収入を使い切っている。また、73年の改正では給付は2.5倍に引き上げられたのにもかかわらず、保険料は6割強の引き上げに抑えたことが財政を逼迫させ、そ

の後の保険料の引き上げ幅を大きくせざるを得なかったのである¹⁾。

このように、後代世代は過去の過大な給付のつけと高齢化に伴う負担の双方を負わなければならなくなってしまったのである。インフレ等によって、10年年金や5年年金受給者の給付を引き上げることが必要不可欠であったとしても、その負担を後代世代に負わせるのではなく、一般会計からの繰り入れで賄うなど、負担をより広く求める政策がとられるべきだったのではないであろうか。年金を社会保険としてとらえ、その第1の役割を老後の所得の保障と考えるならば、後代世代への過大な負担を避けるべきであった。

以上の観点から、本稿は次の2つの課題を検討することを目的としている。第1に、10年年金、5年年金加入者など、国民年金発足時に必要加入期間を満たすことができなかった人々に手厚い給付を行った結果、世代間の負担にどれほどの格差が生じたかを検討する。85年の改革の主たる目的の一つは、国民年金財政の立て直しにあったことはすでに述べたが、本稿の第2の目的は、その際重要な役割を果たした「制度間財源調整」の実態を明らかにすることである。基礎年金の創設とともに、基礎年金勘定が設けられ、それが制度間の財源調整の役割を果たしている。そこで行われている、財源調整の実態を解明する。

85年の改革では、それまで任意加入であった被用者の被扶養配偶者が、新たに第3号被保険者となったことは、上で述べたが、この人々が改革までの間に国民年金に拠出した額は、第3号被保険者の資産とはならず、いわば国民年金に残された。したがって、これも広義の制度間移転とみなすことができる。本稿では、この部分についても推計を試みる。

われわれは推計方法として、すでに金子・田近(1994)らが厚生年金財政の推計に適用した方法に基づき、各年度毎の被保険者数、受給者数、拠出額、および受給額をコーホート別(出生年別)に分解し、それを積み上げることによって、国民年金全体の拠出額、給付額を求める。これによって、ある一定の年に生まれた人々が全体としてどれだけ負担をし、どれだけ給付を受けたのかを明らかにすることができる。と同時に、コーホートデータを集計することによって、コーホートデータと整合的な財政収支を推計することができる。また、このようにして得られる各コーホートの給付額と拠出額は、それぞれのコーホートの平均的な値であり、世代間の負担の格差を検討する上で有用である。

この推計方法を用いて、コーホート別に世代間移転比率を推計すると、10年年金や5年年金加入者は、その保険料拠出額の50倍から100倍の移転を後代世代から受

けていたことがわかる。出生年が遅くなるにつれてこの移転比率は減少し、1950年
前後生まれコーホートの移転比率は負となる。

厚生年金や共済組合から国民年金への財源移転は、1992年度には2.6兆円、第1
号および旧法国民年金給付額の約55%を占めている。この財源移転割合は徐々に減
少するが2050年度においても約16%を占めることが予想される。このことから1986
年の基礎年金導入が国民年金の財政の立て直しを重要な目的の一つとしていたこと
が、うかがえる。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では国民年金の制度の概要について述べる。
第3節では国民年金の被保険者、受給権者のコーホート分解に関する、推計方
法の概要を述べる。第4節ではコーホート別にみた給付と負担の関係を示し、制度
間財源調整を明らかにすると同時に国民年金の将来の収支状況を推計する。第5節
では、国民年金の今後の課題について述べる。

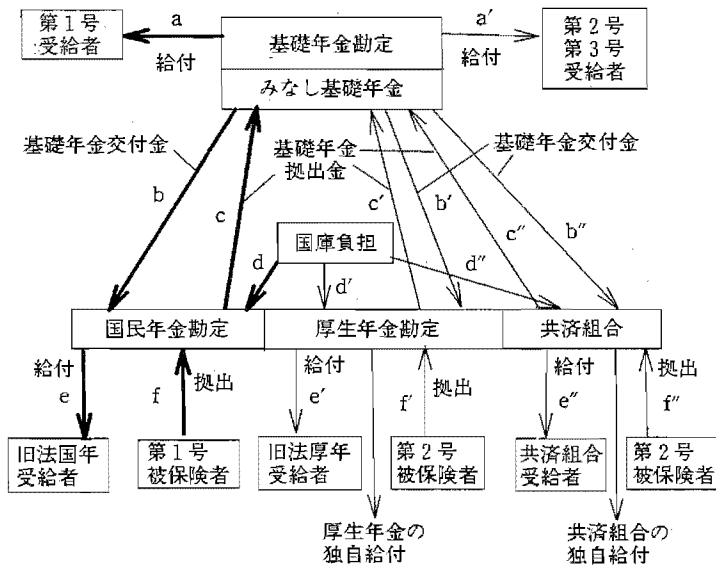
2. 国民年金制度

国民年金制度は国民皆年金体制を実現するために、厚生年金や共済年金制度に
よってカバーされていなかった者を適用対象者として、1961年4月に発足した。た
だし、厚生年金や共済年金の被保険者や年金受給権者の配偶者は適用除外とされた。
国民年金は厚生年金と同様、拠出制の年金制度であるが、厚生年金が報酬に対して
比例的に拠出を行う定率拠出であるのに対して、国民年金は毎月一定額の拠出を行
う定額拠出である。また、年金額も厚生年金が報酬に対して比例的な年金であるの
に対して、国民年金の年金額は定額である。

上で述べたように国民年金は拠出制の年金制度であるので、制度発足当時、50歳
以上の者については、保険料の拠出期間が十分に得られないため、制度の適用から
除外された。しかし、制度発足当時50歳から54歳の者に対しては、任意加入が認め
られた。この高齢任意加入者は10年間拠出することが、老齢年金の支給要件とされ
たため、この年金は10年年金と呼ばれている。10年年金の加入者は少なかったので、
1969年の改正によって、任意加入が再開された。この年金は5年間拠出することが、
年金の支給要件とされたため、5年年金と呼ばれている。1973年に、再び同様の措
置がとられたが、これは再開5年年金と呼ばれている。

1986年度からは基礎年金の導入に伴い、国民年金の適用範囲は拡大された。この
改正によって、厚生年金等被用者年金の被保険者と、その被扶養配偶者も国民年金

図1 公的年金の会計のしくみ



が強制適用されることとなった。この結果、国民年金の被保険者は3種類になり、従来の国民年金の被保険者は第1号被保険者、被用者年金制度の被保険者は第2号被保険者、第2号被保険者の被扶養配偶者は第3号被保険者となった。

基礎年金の導入に伴い、基礎年金勘定、国民年金勘定、厚生年金勘定の3つの勘定ができた。また、勘定としては存在しないが、共済組合の被保険者および受給者も国民年金の被保険者および受給者となるので、便宜上、共済組合の勘定も存在するものとする。これらの3つの勘定および共済組合の関係は、図1のように示される。まず、給付についてであるが、基礎年金の給付には、新法国民年金への給付、すなわち1986年4月1日における年齢が60歳未満の者に対する給付（図中のaおよびa'）と、費用負担上「基礎年金に相当する給付」とみなされる給付（いわゆる「みなし基礎年金」）がある。みなし基礎年金には、旧法国民年金への給付、すなわち86年4月1日における年齢が60歳以上の国民年金受給者に対する給付（e）、旧法厚生年金の給付のうち旧法国民年金の老齢年金の額に相当する給付、すなわち86年4月1日における年齢が65歳以上の者に支給する給付のうち、61年4月1日以後の被保険者期間に係る部分で、老齢基礎年金または旧国民年金法による老齢年金の額に相当する給付（e'）、そして共済組合の給付のうち旧法国民年金の老齢年金の額に相当する給付（e''）がある。みなし基礎年金の給付は、基礎年金勘定から基

礎年金交付金 (b、b'およびb'') としていったんそれぞれの勘定へ支給され、その後各受給者へ給付される。したがって、国民年金勘定、厚生年金勘定および共済組合が受け取る基礎年金交付金の額と、これらの勘定が各受給者に支給する基礎年金に相当する給付額は一致する。すなわち $b=e$ 、 $b'=e'$ 、 $b''=e''$ という関係が成り立つ。

基礎年金の収入は、基礎年金給付費から特別国庫負担額²⁾を差し引いた額を、国民年金勘定、厚生年金勘定それぞれの勘定の拠出金対象者数に応じて按分し、それぞれの勘定から基礎年金勘定へ繰り入れられる (c、c'およびc'')。国民年金の拠出金対象者数とは、第1号被保険者から免除者および未納者を除いた人数で、厚生年金と共済組合の拠出金対象者数とは、第2号被保険者と第3号被保険者とを加えた人数である。第1号被保険者から免除者および未納者を除いた人数を x、第2号被保険者数のうち厚生年金の被保険者を y、共済組合の被保険者を y'、同様に第3号被保険者数のうち厚生年金の被保険者の被扶養配偶者を z、共済組合の被保険者の被扶養配偶者を z' とする。ここで、特別国庫負担額を α とすると、基礎年金給付費は $a+a'+b+b'+b''$ であるから、国民年金勘定から基礎年金勘定へ繰り入れられる基礎年金拠出金 c は、

$$c = \{(a+a'+b+b'+b'') - \alpha\} \times \frac{x}{x+y+y'+z+z'}$$

と表すことができる。同様にして、厚生年金勘定からの基礎年金拠出金 c'、および共済組合からの基礎年金拠出金 c'' は

$$c' = \{(a+a'+b+b'+b'') - \alpha\} \times \frac{y+z}{x+y+y'+z+z'}$$

$$c'' = \{(a+a'+b+b'+b'') - \alpha\} \times \frac{y'+z'}{x+y+y'+z+z'}$$

と表すことができる。この3式から次の等式が成り立つ。

$$a+a'+b+b'+b'' - \alpha = c+c'+c'' \quad (1)$$

ここで、特別国庫負担額 α は給付の総額からみると少額なので、これを無視すると、(1)式は基礎年金交付金、および基礎年金の給付総額は、基礎年金拠出金総額と一致することを示している。

最後に国庫負担についてであるが、国庫負担は基礎年金勘定へ直接繰り入れられるのではなく、国民年金勘定、厚生年金勘定、および共済組合それぞれが基礎年金勘定へ繰り入れた額の3分の1が、各勘定へ繰り入れられる。ここで、各勘定への

国庫からの繰入額を d 、 d' および d'' とすると、 $d=c/3$ 、 $d'=c'/3$ および $d''=c''/3$ という関係式が成り立つ。

さて、ここで(1)式を変形すると

$$a+b-c=-(a'+b'+b''-c'-c'') \quad (1')$$

となる。(1)'式の左辺は、自営業者らが、基礎年金勘定から受け取った給付総額と基礎年金勘定に支払った拠出総額の差を示している。左辺が正であれば、自営業者は基礎年金勘定から移転を受けていることとなる。(1)'式から明らかなように、この移転は、被用者らが支払う基礎年金勘定への拠出総額が基礎年金勘定からの給付総額を上回っていることによって生じる。このことから、基礎年金勘定は、事実上厚生年金等から、(自営業者のみを考慮した場合の)国民年金へ財源を移転するための調整勘定であることがわかる。

3. 推計方法の概要

われわれの国民年金財政の推計方法について、被保険者数、拠出額、受給権者数、受給額に分けて述べる。なお、国民年金という用語について、他の年金との区別を明確にするために、以下では旧法国民年金、および第1号被保険者とその受給者(すなわち自営業者)の年金として定義する。したがって、国民年金の制度間調整とは第1号被保険者とその他の被保険者との間の資金の移動をさす。

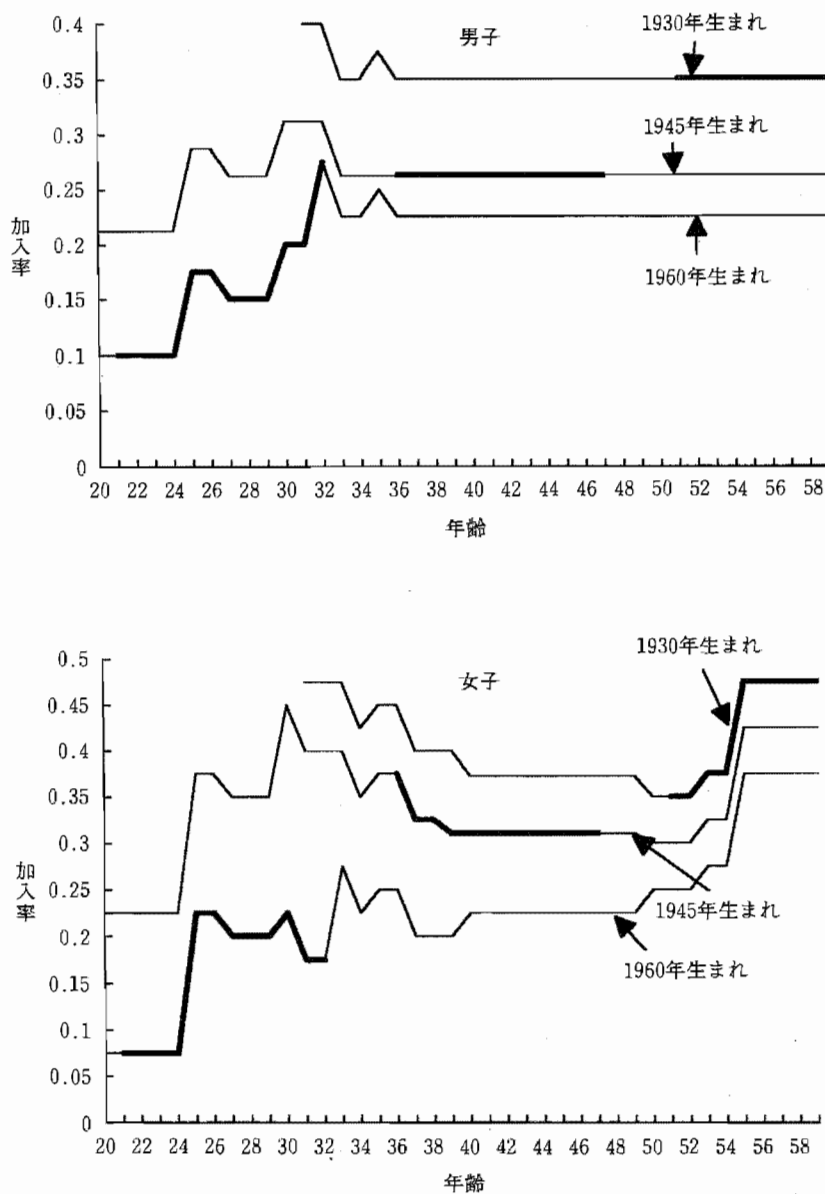
3.1 被保険者数のコーホート推計

毎年の被保険者数は、男女別、被保険者の種類別(強制、若年任意、高齢任意、1986年以降は、第1号、第3号、任意)に『事業年報』に掲載されている。1981年からは、5歳階級毎の被保険者割合が掲載されているため、この割合を5で割ったものを各年齢別の被保険者割合とした。この年齢別被保険者割合に、その年度の被保険者数を乗じ、これをその年齢の人口で割ったものを年齢別国民年金加入率とする。

$$\text{年齢別国民年金加入率} = \text{年齢別被保険者割合} \times \text{被保険者数} / \text{人口}$$

この年齢別国民年金加入率は1981年から92年までの12年間は実際の値が得られるが、それ以外の年は実際の値が得られないため次のように推定した。81年から92年までの年齢別国民年金加入率を、各コーホート毎にプロットしてみると、加入率の水準はコーホート毎に異なるものの、年齢に伴う加入率の推移の仕方は全コーホートを

図2 国民年金加入率



通じてかなり安定している。そこで、各コーホートの年齢別国民年金加入率の推移の仕方は一定であると仮定し、実際のデータが得られる時点で、加入率の水準が実際のデータとほぼ一致するように、年齢別国民年金加入率を求めた。

図2は年齢別国民年金加入率を、男女別に1930年生まれ、45年生まれ、60年生まれの3コーホートについて示したものである。図2において、各コーホートの太線

部分は実際のデータから得られた年齢別国民年金加入率を示しており、細線部分は他のコーホートの実際のデータから推定した年齢別加入率を示している。例えば、1945年生まれコーホートでは、36歳から47歳までの国民年金加入率は実際の値を得られるが、20歳から35歳、48歳から59歳までについては実際の値は得られない。そこで、20歳から35歳の加入率については、1986年から92年の時点で20歳から35歳の間にいた他のコーホートと加入率の推移の仕方は同じであると仮定し、これらのコーホートと加入率の推移の仕方は変えずに、加入率の水準を調整することによって、20歳から35歳の加入率を推定した。同様にして、48歳から59歳までの加入率も推定した。こうした作業を全コーホートについて施し、コーホート毎の国民年金加入率を求めた。

実際のデータが得られない1921年生まれ以前のコーホートの年齢別国民年金加入率については、1922年生まれコーホートと同じであると仮定し、1973年生まれ以降のコーホートについては、1972年生まれコーホートと同じであると仮定した。

年齢別被保険者数は、この年齢別加入率に年齢別人口を乗じることによって求まる。小椋（1991）が指摘するように、人口推計は、年金に限らずわが国の経済計画全般にかかわる重要な推計である。そこで、人口として、厚生省が推計した人口データ（1992年厚生省暫定人口推計）の他に、将来の若年人口をより厳しく推計した財政経済協会の推計した人口データ（1994年人口推計）を参考として用いることにした。³⁾

表1は過去のデータにおける、被保険者数の推計値と実績値を示したものである。過去のデータでは、ほとんどの年度において推計値の方が実績値より多めに出てい

表1 国民年金の被保険者数

年度	推計値 (千人)	実績値 (千人)	誤差 (%)
1961	17678	18241	-3.1
1965	20196	20016	+0.9
1970	24348	24337	+0.0
1975	26810	25884	+3.6
1980	28004	27596	+1.5
1985	26095	25091	+4.0
1989	18816	18155	+3.1
1990	18924	17579	+7.6
1992	19004	18508	+2.6

注) 被保険者数：1985年以前強制加入者と任意加入者、1986年以降第1号被保険者と任意加入者

表2 国民年金被保険者数の将来推計

年度	人口=厚生省推計		人口=協会推計		財政再計算 推計値 (千人)
	推計値 (千人)	再計算との差 (%)	推計値 (千人)	再計算との差 (%)	
1995	19315	+ 2.7	19318	+ 2.7	18810
2000	18798	- 1.2	18804	- 1.2	19020
2005	17893	- 4.0	17899	- 4.0	18630
2010	16454	- 5.0	16458	- 5.0	17320
2015	15555	- 6.2	15423	- 7.0	16590
2020	15331	- 9.1	15129	-10.3	16860
2030	14959	-12.0	13967	-17.9	17000
2040	13345	-12.0	11597	-23.5	15090
2050	12637	-17.6	10257	-33.1	15340

るが、誤差は4%以内である。1990年は実際の被保険者数とその前後の年より大幅に少ないため、誤差が大きくなってしまっている。表2は将来の被保険者数の推計値と、前回の財政再計算（1989年）で厚生省が示した推計値を示している。われわれの推計値は、2000年以降財政再計算による推計値より少なくなり、減少幅は協会推計の人口データを用いたときの方が大きい。このように、人口推計によって将来の被保険者推計数が大きく異なるため、拠出額にも大きな差が生じる可能性がある。しかし、紙幅の制約もあるため、以下で示す推計結果は、すべて厚生省の人口推計を用いたものである。

3.2 拠出額のコーホート推計

次にコーホート別の拠出額を求める。まず、拠出額の基になる保険料は定額であるので、過去の拠出については、年額保険料にコーホート別保険料払込者数を乗じれば、その年のコーホート別の拠出額が求まる。将来の保険料は厚生省が計画している保険料改訂にしたがって算定する（表3）。

国民年金では1976年以降、年金額が物価スライドによって引き上げられた場合、翌年の保険料はそのスライド率によって引き上げられることになっている。表3では1995年以降の保険料は1992年度価格で表されているため、物価スライドによって実際の価格に直すという作業をここでは行わなければならない。年金額の物価スライドについては、3.4で詳しく述べる。

さて、ここで問題になるのが保険料払込者数である。保険料払込者数とは被保険者数から免除者数と未納者数を除いたものである。免除者については毎年の免除率

表3 保険料の改訂
(1992年度価格)

年度	月額保険料(円)
1992	9,700
1995	11,300
2000	13,500
2005	15,700
2010	17,900
2015	19,800
2020	19,800
2025	19,800

表4 免除率

年度	免除率(%)
1961	10.6
1965	11.9
1970	9.1
1975	8.0
1980	11.8
1985	14.8
1990	12.6
1992	14.7

注) 免除率：第1号被保険者、
1985年以前は強制加入
被保険者に占める免除
者の割合

表5 国民年金の拠出額

年度	拠出額(億円)	
	推計値	実績値
1961	239	184
1965	275	248
1970	821	1064
1975	3318	3691
1980	11592	11824
1985	16632	15762
1990	14356	13053
1992	15738	15416

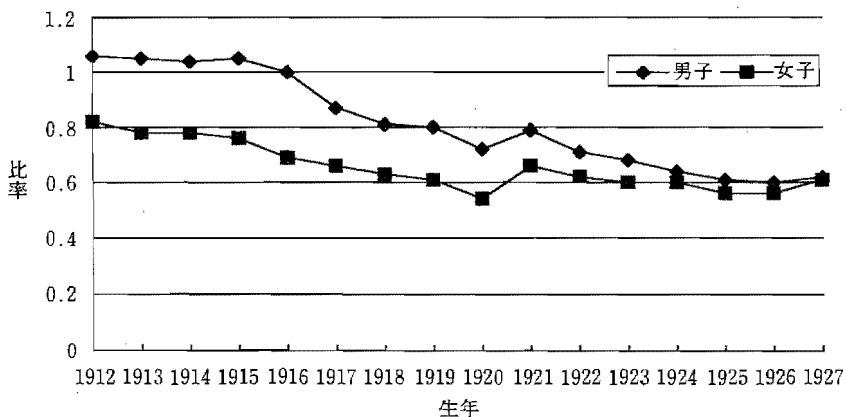
(第1号被保険者、旧法では強制加入被保険者に占める免除者の割合)がわかっている(表4)。ここでは、年齢別、男女別に免除率に差がないと仮定し、コーホート別の免除者数を求めた。未納者数については、免除者以外の被保険者が支払うべき拠出額と実際に払い込まれた拠出額の差から推計している。それによると、現在の未納者数は免除者数とほぼ同数になると推計される。コーホート別の未納者数は、免除者数と同様に、年齢別、男女別に未納率に差がないとして求めている。将来の保険料払込者数については92年の免除率が将来も続くと仮定し、未納者数についても92年と同様に、免除者数と同数であるとして求めた。こうして求めた保険料払込者数に保険料を乗じて拠出額を推計した(表5)。

10年、5年、再開5年年金についてであるが、これらの被保険者は1907年生まれから11年生まれの5コーホートしか存在しないため、コーホート別の被保険者数はそれぞれの全被保険者数を5で割ることによって求めた。また、拠出額については、これらの年金は任意加入であることから、免除者や未納者はいないものとし、保険料に被保険者数を乗じることによって求めている。

3.3 受給権者数のコーホート推計

国民年金の受給開始年齢は65歳であるが、60歳以降受け取ることができる。65歳以前に受給を開始する場合には、受給開始年齢によって、その後の年金額は減額される。また66歳以降に受給を開始することもできるが、この数はごく少数である。したがって、ここではすべての人々は65歳以前に受給を開始するものとする。受給権者数の年齢別データ、および新規裁定者数の年齢別データは、1981年以降『事業

図3 59歳被保険者数に対する65歳受給権者数の比率



年報』に掲載されている。

将来の受給権者数を推計する方法として、被保険者数から推計する方法を用いた。各コーホートの被保険者数と受給権者数には何等かの関連があると考え、65歳時の受給権者数は59歳時の被保険者数のある一定比率であると仮定した。すでに受給を開始したコーホートについては、実際の65歳受給権者数は明らかであるが、今後受給を開始する受給権者数を推計するために、すでに受給を開始したコーホートにおける59歳時被保険者数に対する65歳時受給権者数の比率を算定し、これを基に将来のコーホートにおける比率を推計した。図3はコーホート毎の59歳被保険者数に対する65歳受給権者数の比率の推移を表している。図3から、男女ともに、後に生まれたコーホートほど比率が低下していることがわかるが、1924年生まれから27年生まれコーホートの比率は、ほぼ0.6で推移している。そこで、1928年生まれコーホート以降の比率も0.6と仮定した。65歳時の受給権者数は、3.1で推計した59歳時被保険者数にこの比率を乗じることによって求まる。

次に60歳から64歳までの受給権者数を求めるために、受給権者を年金受給開始年齢別に分割する必要がある。65歳時の受給権者数は、60歳から64歳までに受給を開始した受給権者のうち、65歳時にも受給し続けている受給権者（すなわち、65歳以前に失権した人を除く）と、65歳に受給を開始した受給権者との和である。したがって、さらに年齢別受給開始割合、失権率を利用すれば、各コーホートの各年齢における受給開始年齢別受給権者数が得られる。失権率は『年金と財政』に掲載されているものを用い、将来の失権率については1986年と同じであると仮定している。ここで、失権率は死亡確率と同じものと考えることができる。年齢別受給開始割合は、1921年生まれから27年生まれコーホートの実際のデータから推計する。1921年生まれコーホートでは60歳受給開始割合が男女とも50%近くも占めていたのが、世代が若くなるにつれてこの割合は減少し、27年生まれコーホートでは男女とも35%程度になっている。逆に65歳受給開始割合は、世代が若くなるにつれて増加している。それ以外の年齢の受給開始割合には目立った変化はない。そこで1920年生まれ以前のコーホートの年齢別受給開始割合は、1921年生まれコーホートと同じであると仮定し、1928年生まれから32年生まれコーホートについては、トレンドにしたがって60歳受給開始割合を減少させ、65歳受給開始割合を増加させている。1933年生まれ以降のコーホートについては32年生まれコーホートと同じであると仮定している。

3.4 受給額のコーホート推計

さて、受給額についてであるが、その算定には平均新規裁定額を用いる。個人の年金額は基礎となる年金額（以降、これを年金単価と呼ぶ）と、保険料納付月数と加入可能月数との比と受給開始年齢とによって決定される。受給開始年齢によって減額率が決定されるためである。すなわち、個人の年金額は下の式によって決定される。

$$\text{年金額} = \text{年金単価} \times (\text{保険料納付月数} / \text{加入可能月数}) \times (1 - \text{減額率})$$

したがって、ある年に新規裁定した新規裁定者の保険料納付月数と加入可能月数との比は全員等しいと仮定すると、新規裁定額は年齢によってのみ左右される。すなわち、60歳から64歳の平均新規裁定額は、65歳の平均新規裁定額に（1－減額率）を乗じた額になる。減額率は受給開始年齢によって異なり、60歳で受給を開始すると減額率は41%、64歳で受給を開始すると減額率は11%というように、早くに受給を開始するほど減額率は高くなるよう、設定されている。具体的には、ある年の平均新規裁定額を ANB 、その年に65歳である人の平均新規裁定額を ANB_{65} 、その年に i 歳である新規裁定者数を NN_i とすると、次の関係式が成り立つ。

$$ANB \times \sum_{i=60}^{65} NN_i = ANB_{65} \{ (1-0.41) \times NN_{60} + \dots + (1-0.11) \times NN_{64} + NN_{65} \}$$

この式から、まず65歳の新規裁定者の平均新規裁定額 ANB_{65} が求まり、これに年齢別の減額率を用いて60歳から64歳までの平均新規裁定額を求めることができる。いったん新規裁定額が決定されれば、その後の受給額は物価スライドにしたがってこの新規裁定額を増加させればよい。将来の平均新規裁定額については、過去の平均新規裁定額の対年金単価比から推計し、求めている。将来の年金単価は既裁定の年金と同様、物価スライドにしたがって増加させている。

ここで、この推計で用いた物価スライドについて述べることにする。過去のスライドについては、そのまま現実の値を用いている。問題は将来の物価スライドであるが、これについては、厚生省が1989年の財政再計算で仮定している物価上昇率2%と、基礎年金改定率3.9%を用いて求めている。まず、財政再計算の中間年（財政再計算がなされない年）においては、年金のスライドは物価上昇率と等しい。財政再計算年においては、毎年基礎年金改定率にしたがってスライドさせた場合と、物価上昇率にしたがってスライドさせた場合との乖離を解消するように年金のスライドを決定する。すなわち財政再計算の中間年におけるスライド率は2%、財政再計算が5年毎に行われるとすると、財政再計算年のスライド率は、 $\{(1.039^5 -$

表6 国民年金の受給権者数と受給額

年度	受給権者数(千人)		受給額(億円)	
	推計値	実績値	推計値	実績値
1971	168	229	101	120
1975	2769	2731	3985	4624
1980	5335	5324	13496	14310
1985	6709	6846	22116	22838
1990	7581	7726	29112	
1992	7964	7978	33239	33867

注) 1. 本表には、1986年から1992年の受給権者数の中には、第3号被保険者から受給権者になった人も含まれ、受給額の中にも、それらの人々の受給額が、含まれている。
2. 1990年の受給額の実績値はデータの制約上得られない。

表7 国民年金受給権者数と受給額の将来推計

年度	受給権者数 (千人)	受給額 (億円)
	推計値	推計値
1995	7743	52715
2000	8072	68399
2005	8120	89173
2010	8106	113517
2015	8147	143464
2020	7745	171184
2030	6908	234318
2040	6774	337339
2050	6200	439628

1.02⁵)-1}×100%となる。表6は、過去における受給権者数と受給額の推計値と実績値をそれぞれ示している。受給権者数についてはわれわれの推計と実際の数とほとんど一致する。受給額についても、若干低めの値であるが、ほぼ実際の値と一致する。表7は、将来における受給権者数、受給額の推計値である。厚生省の『年金と財政』には、われわれの推計と比較可能な予測データは示されていないため、ここではわれわれの推計値だけを示している。

なお、10年年金では受給開始年齢をすべてのコーホートで65歳とし、5年年金・再開5年年金では、すべてのコーホートは1975年から受給を開始したものとした。またすべての受給権者の受給額は減額されていないものとした。

4. 推計結果

4.1 世代間移転比率

世代間移転比率とは、拠出額総額に対するネットの受給額総額の比である。受給額総額とは、各年齢時に受け取る受給額を60歳時点の割引現在価値で評価したものの総和である。同様に拠出額総額とは、各年齢時の拠出額を60歳時点の割引現在価値で評価したものの総和である。ネットの受給額総額は、この受給額総額(B)から拠出額総額(C)を差し引いたものである。ここでは割引率として、毎年5.5%を仮定している。表8は男女別、コーホート別の世代間移転比率、すなわち(B-C)/C、を示したものである。

表8から、10年年金、5年年金への給付が拠出に比べていかに大きかったかが

わかる。例えば、1910年生まれコーホートの10年年金の移転比率は、男子で76、女子で123である。これは、厚生省も述べているように、10年年金や5年年金の加入者に対して、2ヶ月分の年金額が生涯拠出総額を超える、あるいは1年分の年金額が生涯拠出総額を超えるという、非常に大きな給付が支払われたことによる。また強制加入者のうち1915年生まれまでのコーホートへの移転もかなり大きく、移転比率は50を超える。しかし、その後のコーホートになると急速に移転比率は低下し、男子の1966年生まれから78年生まれコーホートでは、移転比率が負になっている。これは、拠出総額が給付総額を上回ることを示している。1966年生まれから78年生まれコーホートの移転比率が負になる理由として考えられることは、これらのコーホートに課される保険料が、厚生省の示している保険料の改訂にしたがって、物価上昇率以上に大きく引き上げられるためである（表3参照）。保険料の改訂率を実質値で示すと、1992年から95年までは年率5.2%、1995年から2000年までは年率3.6%、2000年から2005年までは年率3.1%、2005年から2010年までは年率2.7%、2010年から2015年までは年率2.0%である。1978年生まれ以降のコーホートについても、保険料は引き上げられるが、厚生省の計画によると2015年以降の保険料は実質値で固定されるため、生涯の保険料負担は1966年生まれから78年生まれコーホートほど大きくない。

1990年の『年金と財政』では、加入期間を40年間として、拠出と給付の関係を論じているが、そこでは、公的年金には国庫負担があるので、「いかなる年齢の者も年金給付の総額が保険料の総額を下回ることはない」と述べている。しかし、現実には、40年間完全に国民年金に拠出する人は限られていること、65歳以前に減額して国民年金を受給する人が多いことなどから、われわれの推計では、給付総額が拠出総額を下回る世代が生じる。

さらに、国庫負担の問題もある。年金財政ではなく、個人の観点にたてば、国庫負担は拠出と並んだ負担である。そこで、次に国庫負担も含めてネットの移転を考える。つまり、今度はネットの移転を、受給額(B)－拠出額(C)－国庫負担(T)、とする。

ここで、国庫負担を次のように考える。公的年金への国庫負担は国民年金に対してだけでなく、厚生年金に対しても行われるため、ここでの国庫負担、すなわち国民年金への国庫負担は、国民年金加入者に対する課税のみによって賄われると仮定する。（しかし、実際には、「クロヨン」といわれているように、自営業者に対する課税は、被用者に対するものよりも軽いことから、この国庫負担にも被用者から

表8 世代間移転比率

生年	10年年金		5年・再開5年	
	男子	女子	男子	女子
1907	62.81	103.82	39.31	52.00
1908	67.33	105.3	45.18	54.40
1909	73.10	117.28	48.52	59.01
1910	76.24	123.17	51.80	60.52
1911	80.64	124.76	55.09	62.51

生年	男子		女子	
	(ア)	(イ)	(ア)	(イ)
1912	90.44	60.80	90.33	60.89
1915	52.28	35.14	49.71	33.57
1920	12.78	8.50	12.40	8.37
1930	2.76	1.51	4.39	2.12
1940	0.96	0.25	1.14	0.64
1950	0.22	-0.29	0.66	0.09
1960	0.07	-0.45	0.77	-0.07
1970	-0.06	-0.56	0.58	-0.28
1980	0.02	-0.60	0.73	-0.33
1990	0.26	-0.58	1.13	-0.30

- 注) 1. 10年年金、5年・再開5年年金は $(B-C)/C$ を示している。
 2. 1912年生まれ以降の男子、女子の(ア)、(イ)については以下の通りである。
 (ア) 国庫負担に伴う費用を考慮しないケース、 $(B-C)/C$
 (イ) 国庫負担に伴う費用を考慮するケース、 $(B-C-T)/(C+T)$

の移転があるものと考えられる。) さらに、課税は20歳から59歳までの若年世代、すなわち国民年金被保険者に課せられるとする。また、データの制約から、所得税等の定率税を仮定するのは困難であるため、ここでは定額税を仮定する。したがって、ある年度のコーホート当たりの国庫負担額は、その年度の国庫負担額をコーホート毎の被保険者数で按分したものになる。各コーホートの国庫負担総額は、拠出総額や受給総額と同様に、各年齢時の国庫負担額を60歳時点の割引現在価値で評価したものの総和である。

国庫負担を含めた移転比率、すなわち、 $(B-C-T)/(C+T)$ 、を示したものが表8(イ)である。国庫負担も含めた移転比率は、すべてのコーホートにおいて、先に求めた移転比率よりも低くなり、男子では1950年生まれ以降、女子では1960年生まれ以降のコーホートではすべて負になっている。つまり、給付総額が拠出総額を上回っていたコーホートにおいても、国庫負担も含めると、逆に、負担総額が給付総額を上回ってしまうのである。このように、国民年金財政は将来世代に過大な負担をシフトさせていることがわかる。

4.2 制度間財源調整と国民年金収支

10年年金、5年年金加入者に対する高い移転比率が国民年金財政を悪化させたことはすでに指摘したが、このことは国民年金の給付開始後10年で単年度収支が赤字となったことから明らかである（表9（ア））。そこで85年の改革がなされたのであるが、もしこの改革がなされなかったら、国民年金財政はどの程度悪化していたのであろうか。表9（イ）は基礎年金が導入されなかった場合の国民年金収支を示している。表から明らかのように、1985年以降すべての年度で収入が支出を下回り、2005年では（収入－支出）／支出、が50%を超え、2030年では実に100%を超える。

こうした事態を避けるために、85年の改革がなされたのであるが、ここでは特に基礎年金勘定の創設が、国民年金財政に及ぼした効果についてみることにする。基

表9 （ア）国民年金収支

年度	収入(億円)		支出(億円)	収入－支出 (億円)	(収入－支出)／収入 (%)
	保険料	国庫負担	給付		
1961	184	116	0	300	100
1965	248	146	19	375	95.1
1970	1064	394	163	1295	88.5
1975	3691	2113	4624	1180	20.3
1980	11824	5420	15978	1266	7.3
1985	15762	8431	26884	－2691	－11.1

表9 （イ）基礎年金が導入されなかった場合の国民年金収支

年度	収入(億円)		支出(億円)	収入－支出 (億円)	(収入－支出)／収入 (%)
	保険料	国庫負担	給付		
1986	12525.09	10856.33	32568.99	－9187.57	－3.9
1990	14356.69	13463.41	40390.23	－12570.13	－45.1
1995	19741.75	17571.99	52715.96	－15402.22	－41.2
2000	24663.29	22799.64	68398.92	－20935.99	－44.1
2005	29223.37	29724.47	89173.40	－30215.56	－51.2
2010	32727.46	37839.06	113517.18	－42950.66	－60.8
2015	37040.16	47821.49	143464.48	－58602.82	－69.0
2020	36508.19	57061.37	171184.12	－77614.55	－82.9
2025	36325.82	66482.68	199448.05	－96639.55	－93.9
2030	35611.94	78106.19	234318.56	－120600.43	－106.0
2035	33455.17	93376.45	280129.35	－153297.73	－120.8
2040	31767.60	112446.44	337339.31	－193125.27	－133.9
2045	30522.33	132966.46	398899.38	－235410.59	－143.9
2050	30088.27	146542.85	439628.55	－262997.43	－148.9

注) 給付には、1986年の基礎年金導入に伴って脱退した任意加入者の分を除いている。国庫負担は、85年の改革前と同様、給付の3分の1である。

表9 (ウ) 基礎年金導入後の国民年金収支

年度	収入(億円)			支出(億円)		収入－支出 (億円)	(収入－支出) /収入 (%)	国庫負担 /収入 (%)	基勤からの 移転/収入 (%)
	保険料	国庫負担	基礎年金から の純移転	給付 旧法 分+新法分					
1986	12525.09	4931.87	17773.39	32568.99	2661.36	7.5	14.0	50.4	
1990	14356.69	6408.29	21165.37	40390.23	1540.12	3.6	15.3	50.5	
1995	19741.75	9105.30	25400.06	52715.96	1531.15	1.9	16.8	46.8	
2000	24663.29	13739.24	27181.20	68398.92	－2815.19	2.8	20.9	41.4	
2005	29223.37	19472.67	30755.38	89173.40	－9711.98	－4.3	24.5	38.7	
2010	32727.46	26396.06	34329.00	113517.18	－20064.66	－12.2	28.2	36.7	
2015	37040.16	34482.75	40016.21	143464.48	－31925.35	－16.4	30.9	35.9	
2020	36508.19	43911.61	39449.30	171184.12	－51315.02	－28.6	36.6	32.9	
2025	36325.82	53018.56	40392.37	199448.05	－69711.31	－53.7	40.9	31.1	
2030	35611.94	63591.45	43544.22	234318.56	－91570.95	－64.1	44.5	30.5	
2035	33455.17	75321.00	54166.35	280129.35	－117186.83	－71.9	46.2	33.2	
2040	31767.60	89221.89	69673.65	337339.31	－146676.18	－76.9	46.8	36.5	
2045	30522.33	105756.14	81630.96	398899.38	－180989.95	－83.1	48.5	37.5	
2050	30088.27	122810.55	71196.90	439628.55	－215532.83	－96.2	54.8	31.8	

注) 基勤からの移転とは、基礎年金勘定からの給付－基礎年金勘定への拠出金のことである。

礎年金導入によって、基礎年金勘定が設けられ、国民年金は基礎年金勘定に拠出金を繰り入れる一方、旧法の受給者と新法の第1号被保険者であった受給者に対して、基礎年金から給付を受ける。国民年金では基礎年金勘定へ繰り入れる額よりも、基礎年金から受ける給付の方が大きいので、国民年金勘定は基礎年金勘定から移転を受けているといえる。ここでは、この基礎年金からの移転も国民年金の収入と考え、年金改革前の会計と接続可能な形で国民年金の収支表を作成した。表9(ウ)が、われわれの作成した国民年金収支表である。

また、基礎年金導入によって、国民年金への国庫負担も変化した。導入前の国庫負担額は、国民年金給付費の3分の1であったが、導入後の国庫負担額は、先にも述べたように、基礎年金拠出金の3分の1になった。したがって、基礎年金導入後の国民年金への国庫負担額は、基礎年金を導入しなかった場合の国庫負担額と比べて、減少している。

表9(ウ)によると、1986年以降毎年、2兆円近く他制度からの移転があり、それは収入の50%にも及んでいる。他制度からの移転が収入に占める割合は徐々に減少するが、2050年においても32%を占める。また、一般財源からの移転である国庫負担が収入に占める割合は、1986年には14%であったのが、年々上昇し、2020年には他制度からの移転よりも大きくなり、2050年には55%にもなる。

さらに、これらに加えて、先にも述べたように、85年の改革によって、任意加入

者から第3号被保険者になった人々がそれまで国民年金に支払ってきた保険料も移転とみなすことができる。ここで、この移転の推計方法を簡単に説明する。1986年4月から、被用者保険加入者の被扶養配偶者は第3号被保険者となったため、86年と翌87年には女子の任意加入者が多数脱退し、任意加入者の対人口比率である国民年金任意加入率（女子）は大きく低下した。そこで、85年の年齢別国民年金任意加入率と、脱退が完了した87年の任意加入率を比較し、年齢別の任意加入率の変化率を計算した。この変化率を用いて、任意加入者から第3号被保険者になった人が国民年金に拠出した額を求める。例えば、20歳の変化率は96%であるが、各コーホートの20歳時の任意被保険者の96%が、86年に第3号被保険者に変更したとし、20歳時の拠出額の96%が第3号被保険者が国民年金へ拠出した額とする。こうした計算を20歳から59歳までのすべての年齢について行い、年度毎の拠出額を求める。年度毎の拠出額は年率5.5%の利子率で積み立てられると仮定すると、第3号被保険者が国民年金に支払ってきた保険料の元利合計は1986年時点では約4兆円になると推計される。これは、86年度の国民年金積立金の約2倍にものぼる。

このように国民年金では収入に占める移転の割合が非常に大きい。しかし、このように多くの移転を受けているにもかかわらず、われわれの推計によると、国民年金の収支は2000年以降マイナスとなり、 $(\text{収入}-\text{支出})/\text{収入}$ 比率は、2025年には50%に達する。したがって国民年金財政は、今後ますます厳しくなっていくと思われる。それに伴い、国民年金の抜本的な改正が迫られようになるであろう。

5. 国民年金の今後の課題

本稿は、国民年金の世代間負担の格差と、制度間財源調整の実態を検討した。事態は、われわれの予測を超え、重大な局面にさしかかっていることが浮かび上がってきた。世代間の負担の側面では、これまでの過大な給付を是正する一連の改革の結果、将来世代は年金の受給額に比べて、より大きな拠出を行うと推計される。制度間の財源調整の側面では、国民年金への移転額は旧法国民年金への給付が続く期間で特に大きく、その後も国民年金の収入の主要な財源になっていることがわかった。このことから、85年の改革のねらいは、制度間の財源調整によって、国民年金財政を再建しようとしたことを跡づけることができた。

その一方、社会保険として強制加入が義務付けられているにもかかわらず、第1号被保険者のほぼ6人に1人の割合で、保険料の未納者が存在している。こうした

要因も加わって、われわれの推計によると、国民年金の収支はマイナスに転じる可能性が強い。国民年金の財政は、他の制度からの膨大な資金援助によっても、その展望は開いていないのである。

厳しい財政に直面して、現在進められようとしている改革は、基礎年金の国庫負担をなし崩し的に引き上げようという試みである。ここに欠けているものは、厚生省自身が指摘する、すべての国民にとって給付の条件や負担が等しくなる真の基礎年金をどのように創設するかという、年金の根幹にかかわるビジョンである。職業選択や、夫婦、単身などのライフスタイルに依存せず、すべての国民に共通に適用されるべき基礎年金をどのように作り出していったらよいかという試みこそ、今、国をあげて論じるべき課題であろう。

検討すべき選択肢は、いくつか考えられる。しかし、いずれを選ぶにせよ、被保険者の種類によって負担の仕方が異なるような現在のしくみを改め、給付と負担の関係を明確にしなければならない。すなわち、全国民に共通の基礎年金を創設し、そこに共通の保険料を払い込む。その上に、被用者保険を報酬比例年金だけからなる年金とし、それに見合った保険料を別個に徴収すべきである。

このような共通基礎年金のしくみを前提として、はじめて、その給付をどの程度保険料と消費税など租税で調達すべきかを検討することができる。また、基礎年金制度に所得再分配機能を持たせるのであれば、拠出と給付のスケジュールをどの程度累進的にすべきかも検討する必要があるだろう。

注 釈

本研究を進めるにあたり、石弘光、野口悠紀雄（一橋大学）、金子能宏（日本労働研究機構）の各氏より助言を得た。本誌レフェリーからも、貴重なコメントを得た。記して謝意を表したい。また、この研究にあたり、科学研究費（重点領域研究105）から助成を受けた。

- 1) 『年金と財政』（1981）pp.189-191。
- 2) 86年の基礎年金の導入にあたり、それ以前の国庫負担のうち、基礎年金部分給付費の3分の1を超えるものは、「特別国庫負担」として交付することになった。特別国庫負担の対象となるのは、保険料免除期間に係る給付費、旧法国民年金の5年年金給付費の8分の1、等である。詳細は『年金と財政』（1990）の215ページを参照されたい。
- 3) 年金の財政を考える上で、将来人口推計はきわめて重要である。特に、1989年の財政再計算において、厚生省の1986年推計が用いられたが、この推計は出生率の推計が実態と大きくかけ離れ、その結果、将来の若年人口を過大に推計している。年金財政ではこれはただちに保険者数の予測にかかわる。94年の再計算では、92年の厚生省暫定推計が採用されているが、われわれは参考のために出生率をより厳しく推計した、財政経済協会推計を利用した。なお、その詳細については、田近（1994）で述べた。

参考文献

- 小椋正立（1991）「日本の中・長期計画を歪める人口推計」『エコノミスト』12月号
- 金子能宏・田近栄治（1994）「厚生年金（旧法）財政の実態と評価」『季刊社会保障研究』第30巻第1号
- 厚生省年金局数理課監修（1981）、（1985）、（1990）『年金と財政』
- 社会保障庁『事業年報』各年版
- 田近栄治編（1992）『高齢社会のグランドデザイン＜年金＞』財団法人財政経済協会
- 田近栄治編（1994）『高齢社会への新たな戦略＜年金＞』財団法人財政経済協会
- 村上清（1991）「基礎年金の将来展望」『総合社会保障』11月号