

## 公的年金制度の抜本改革はどう進めるべきか

### [要 旨]

1. 2004 年 2 月 10 日に年金制度改革関連法案が国会に提出された。改革案では、(i)基礎年金の国庫負担割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 へ引き上げる、(ii)厚生年金保険料は 18.30%、国民年金保険料は月額 16,900 円（2004 年度価格）と保険料水準の上限を固定し、社会全体の保険料負担能力の伸びを反映して給付水準を自動的に調整する、(iii)厚生年金のモデル世帯の給付は、現役世代の平均手取り収入の 50%以上を確保する、という 3 つが基本原則である。
2. 改革案では、保険料の上限設定や、少子高齢化の影響を給付水準に反映させる制度の導入など、現役世代の負担増に一定の歯止めが掛けられたことは評価できる。しかし、基礎年金の国庫負担の財源問題が先送りされたほか、基本的には負担と給付のバランスを調整する従来の改革の域を出ておらず、国民の年金不信を払拭し、持続可能な制度への転換を図ることができる改革には至っていない。
3. 基礎年金の国庫負担の財源については、世代間・世代内の公平性の確保という点から考えると、消費税を充てるという選択肢を真剣に検討せざるを得ない。また、国庫負担割合を 2 分の 1 にとどめず全額とすれば、国民年金の空洞化や第 3 号被保険者の問題等が解決するとともに、世代間格差の一層の縮小にも寄与する。
4. 最終的な保険料の水準を考えるに当たっては、給付水準の維持という点からだけではなく、国際的な負担の水準等、多角的な観点から設定する必要がある。また、給付水準については、仮に、今回の財政再計算の基礎となった人口見通しより少子化が進行した場合には、給付水準の更なる引き下げが行われる可能性もある。保険料の早期引き上げや、給付調整の早期化等により、少子化が進行し経済情勢が多少悪化しても一定の水準を維持できるような検討も必要であろう。
5. なお、所得比例年金への一本化に関しては、職業により加入する制度が異なる現状に比べ、就業形態の多様化・流動化に対応することができるとともに、自営業者等も現役時代の所得喪失を一定程度補填するという効果がある。しかし、保険料徴収に際して自営業者等の正確な所得捕捉と保険料の確実な徴収が困難であること、保証年金について所得や資産による制限を設けるとすれば、公正な所得・資産調査が不可欠であることなどを考慮すると、わが国では現実的な選択肢とは言い難い。

6. ちなみに世代会計の手法に基づき試算を行うと、現行の公的年金制度に改革のメスを入れない場合、若年齢層と中高年齢層の間における受益・負担構造の不均衡が将来にかけて放置されることがわかる。その意味において現行制度の改革は喫緊の課題であるが、世代間不均衡是正の観点からは、今般の改革案よりも、基礎年金の財源を全額消費税化する方式の方が望ましいとの試算結果が得られる。

政策調査部 上席主任研究員 深澤映司

主任研究員 堀江奈保子

Tel : 03-3201-0517

E-Mail : naoko.horie@mizuho-ri.co.jp

## [目 次]

|                                           |           |
|-------------------------------------------|-----------|
| <b>1. はじめに</b>                            | <b>4</b>  |
| <b>2. 2004 年の年金改革案の概要</b>                 | <b>4</b>  |
| (1) 基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 へ引き上げ             | 4         |
| (2) 最終的な厚生年金保険料率は 18.30%                  | 5         |
| (3) モデル世帯の給付は現役世代の平均的収入の 50%を維持           | 5         |
| a. モデル世帯の給付水準は 59.3%から 50.2%へ             | 5         |
| b. マクロ経済スライドの導入                           | 6         |
| c. 世帯類型別の所得代替率                            | 6         |
| (4) その他                                   | 7         |
| <b>3. 年金改革に必要な視点</b>                      | <b>7</b>  |
| (1) 基礎年金の国庫負担の財源                          | 9         |
| (2) 適正な保険料負担の水準                           | 11        |
| (3) 確実な給付水準の明示                            | 12        |
| <b>4. 所得比例年金への一本化に関する考察</b>               | <b>13</b> |
| (1) 99 年のスウェーデンの年金改革                      | 13        |
| (2) 所得比例年金への一本化の意義と問題点                    | 13        |
| <b>5. 世代会計の切り口でみた年金制度改革</b>               | <b>14</b> |
| (1) 年金制度改革を巡る各選択肢への適用結果                   | 15        |
| a. 制度改革を行わない場合の受益・負担構造                    | 16        |
| b. 2004 年の年金改革案を採用した場合の受益・負担構造            | 17        |
| c. 基礎年金を全額消費税化した場合の受益・負担構造                | 18        |
| (2) 世代間均衡の観点からみた優劣関係                      | 19        |
| a. 2004 年の年金改革案と「改革なし」ケースとの比較             | 20        |
| b. 「基礎年金の全額消費税方式」と 2004 年の年金改革案との比較       | 21        |
| <b>6. おわりに</b>                            | <b>21</b> |
| <b>補論 1 世代会計の試算で用いた方法等</b>                | <b>22</b> |
| (1) 利用した統計                                | 22        |
| (2) 試算の順序・概要                              | 22        |
| <b>補論 2 租税収入全体のうち公的年金給付に対応した部分を算出する方法</b> | <b>23</b> |

## 1. はじめに

わが国の公的年金は、一定の積立金を保有するものの、基本的には現役世代の負担する保険料が現在の高齢者の年金原資となる賦課方式を採用しているため、少子高齢化の進行が年金財政に大きく影響を及ぼすという性質を持っている。

そこで、5年に一度の人口推計に基づき財政再計算が行われ、年金制度改革が実施されている。過去、改正のつど予想を上回るスピードで少子高齢化が進んできたことから、給付額の引き下げや支給開始年齢の引き上げなど給付総額の抑制が繰り返されてきた。このため、特に若年層を中心に、年金財政破綻に対する漠然とした不安や、世代間格差に対する不満、保険料の払い損に対する懸念を抱えている人が多い。また、年金受給者や中高年層は、今後の年金減額に対する不安が強く、近年ではそれが現在の消費を抑制する一因にもなっていると指摘されている。

2004 年は 5 年に一度の年金改革の年にあたる。前回の改革時以降、当時の人口見通しを上回るペースで少子高齢化が進んだことから、今回の改革では負担と給付の見直しを柱とする更なる改革が必要になっている。本稿では、2004 年の年金改革案を概観するとともに、長期にわたり持続安定的な年金制度を確立するための改革はどうあるべきか、世代会計の切り口から見た改革も交えて考察する。

## 2. 2004 年の年金改革案の概要

2004 年 2 月 10 日、2004 年の年金制度改革関連法案<sup>1</sup>が閣議決定され、国会に提出された。改革案では、基本原則として、(i)基礎年金の国庫負担割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 へ引き上げる、(ii)保険料水準の上限を固定し、社会全体の保険料負担能力の伸びを反映して給付水準を自動的に調整する、(iii)厚生年金の給付は、現役世代の平均収入の 50% の水準を確保する、という 3 つが掲げられた。以下では、まず 3 つの基本原則を中心に改革案を概観する。

### (1) 基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 へ引き上げ

現在、全国民共通の基礎年金の給付費の財源は、3 分の 1 が国庫負担、3 分の 2 が保険料負担となっている。改革案では、2009 年度までに基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げるとしている。これは、国庫負担割合を引き上げることで、将来の保険料の抑制を狙ったものである。ただし、年間約 2.7 兆円（2004 年度現在）に上る国庫負担引き上げの財源について具体的に決まっているのは、65 歳以上の公的年金等控除の縮小と老年者控除の廃止による増収分の 0.2 兆円のみである。残る 2.5 兆円については、(i)2005 年度及び 2006 年度に経済社会の動向を踏まえつつ、定率減税の縮減・廃止とあわせ、三位一体改革の中で、国・地方を通じた個人所得課税の抜本的見直しを行う、(ii)2007 年度を目途に、年金、

<sup>1</sup> 国民年金法等の一部を改正する法律案ほか。

医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から消費税を含む抜本的税制改革を実現する、とその道筋が示されたのみであり、具体的な方法や規模に関する議論はこれからとなる。

## (2) 最終的な厚生年金保険料率は 18.30%

厚生年金と国民年金の将来の保険料水準を固定した上で、その収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みが導入される。

厚生年金保険料は、毎月の給与とボーナスに一定率を乗じた金額を労使折半で負担しており、現在の保険料率は 13.58%（労使各 6.79%）である。改革案では、この保険料率を 2004 年 10 月から毎年 0.354%（労使各 0.177%）ずつ段階的に引き上げ、2017 年度以降 18.30%に固定するとされた。なお、2005 年以降は毎年 9 月に引き上げるスケジュールとなっている。

一方、国民年金保険料は、現在 1 人月額 13,300 円だが、2005 年 4 月から毎年 280 円（2004 年度価格）ずつ引き上げ、2017 年度以降は 16,900 円（2004 年度価格）となる。なお、毎年度の保険料引き上げ額は、前年度の名目賃金変動率により改定される。

## (3) モデル世帯の給付は現役世代の平均的収入の 50%を維持

### a. モデル世帯の給付水準は 59.3%から 50.2%へ

改革案では、給付水準は厚生年金のモデル世帯で、現役世代の平均手取り賃金の 50%を維持する（年金 / 賃金 = 50%）とされた。この「厚生年金のモデル世帯」とは、夫が 20 歳から 60 歳になるまで 40 年間平均的所得を得る会社員で、妻が同専業主婦の世帯である。モデル世帯の 2004 年度の平均手取り賃金は月額 39.3 万円（ボーナス込み、手取り年収の 12 分の 1）、年金額は夫婦の受給額合計で月額 23.3 万円である（図表 1）。手取り賃金に占める年金額の割合（以下、所得代替率）で見ると 59.3%となっている。改革案では、これが段階的に引き下げられ、2023 年度以降は所得代替率 50.2%で一定になるという。なお、2023 年度には、現役世代の賃金水準の上昇が見込まれるため、所得代替率が下がっても年金の給付水準が今より下がるわけではない（図表 1）。

図表 1 厚生年金のモデル世帯の年金額と収入

・ 2004 年度の年収 562 万円（手取り 472 万円）の世帯

|             | 2004 年度 | 2023 年度          |
|-------------|---------|------------------|
| 所得代替率(A/B)  | 59.3%   | 50.2%            |
| 夫婦の年金受給額(A) | 23.3 万円 | 28.0 万円(23.2 万円) |
| 手取り賃金(B)    | 39.3 万円 | 55.8 万円(46.2 万円) |

（注）2023 年度の（ ）内は物価で現在価値に割り戻した価格。

（資料）厚生労働省

## b. マクロ経済スライドの導入

所得代替率の引き下げには、マクロ経済スライドが導入される。マクロ経済スライドとは、簡単に言えば、少子高齢化の影響を給付額に反映させる方式で、賃金や労働力人口といった社会全体の保険料負担能力の伸びに見合うよう年金改定率を調整するというものである。

現在、年金額は、その実質的な価値を維持するために、現役世代の 1 人当たり手取り賃金上昇率に応じて改定されている（賃金スライド）。ただし、65 歳以上の既裁定者（既に年金受給権の確認と給付の決定が行われている人）については、物価上昇率に応じて改定される（物価スライド）<sup>2</sup>。マクロ経済スライドは、1 人当たり賃金上昇率や物価上昇率から「公的年金加入者数の減少率 + 平均的な年金受給期間（平均余命）の伸び率を勘案した一定率」を差し引いたスライド率により、年金額の改定を行うものである（図表 2）。すなわち、賃金や物価が上昇しても、その上昇率がスライド調整率を超えない限り、金額の増額改定は行われないうことである。ただし、賃金や物価の上昇率がスライド調整率より小さい場合は年金改定率をマイナスにしない、賃金や物価が下落した場合にはマクロ経済スライドは実施せず、物価や賃金の下落分のみを年金改定率とするといった措置が講じられる。なお、マクロ経済スライドは、最終的な保険料水準による負担の範囲内で年金財政が安定する見通しが立つまでの間をスライド特例期間として適用される。

図表 2：マクロ経済スライド

|                                         |
|-----------------------------------------|
| ・新規裁定者の年金改定率：手取り賃金の伸び率 - <u>スライド調整率</u> |
| ・既裁定者の年金改定率：物価の伸び率 - <u>スライド調整率</u>     |
| <u>スライド調整率（0.9%程度）</u>                  |
| = 公的年金全体の被保険者数の減少（0.6%程度）               |
| + 平均的な年金受給期間（平均余命）の伸びを勘案した一定率（0.3%程度）   |

（資料）厚生労働省

## c. 世帯類型別の所得代替率

各世帯の実際の所得代替率は、現役時代の所得、厚生年金の加入期間、妻の就業状態等により異なる。例えば、40 年間共働き世帯の最終的な所得代替率は 39%、男性の単身世帯では同 36%、女性の単身世帯では 45%となる。これらは、いずれも現役時代の給与水準が平均的所得であった場合の所得代替率である。基礎年金の給付額は、所得（すなわち負担した保険料額）に関係なく被保険者期間に応じて支給されるため、所得が平均より多ければ所得代替率は低下し、少なければ所得代替率は上昇する（図表 3）。

<sup>2</sup> 65 歳までについては、5 年に一度の財政再計算の際、賃金上昇率により年金額を再評価する賃金スライドが行われるが、その間の年は物価スライドが行われている。

図表 3：世帯類型別・所得別の年金給付水準

|        | 手取り賃金(万円) |        | 年金額(万円) |        | 所得代替率(%) |        |                  |
|--------|-----------|--------|---------|--------|----------|--------|------------------|
|        | 2004年度    | 2025年度 | 2004年度  | 2025年度 | 2004年度   | 2025年度 |                  |
| 専業主婦世帯 | 22        | 26     | 19      | 19     | 86       | 73     | ← 標準世帯           |
|        | 33        | 39     | 22      | 22     | 66       | 56     |                  |
|        | 39        | 47     | 23      | 24     | 59       | 50     |                  |
|        | 44        | 53     | 24      | 25     | 56       | 47     |                  |
|        | 55        | 66     | 27      | 28     | 50       | 42     |                  |
| 単身世帯   | 66        | 79     | 30      | 31     | 46       | 39     | ← 女性平均<br>← 男性平均 |
|        | 22        | 26     | 12      | 12     | 56       | 47     |                  |
|        | 24        | 29     | 13      | 13     | 53       | 45     |                  |
|        | 33        | 39     | 15      | 15     | 46       | 39     |                  |
|        | 39        | 47     | 17      | 17     | 42       | 36     |                  |
| 共稼ぎ世帯  | 44        | 53     | 18      | 18     | 41       | 34     | ← 夫婦平均           |
|        | 55        | 66     | 21      | 21     | 38       | 32     |                  |
|        | 66        | 79     | 24      | 24     | 36       | 30     |                  |
|        | 44        | 53     | 24      | 25     | 56       | 47     |                  |
|        | 64        | 77     | 30      | 30     | 46       | 39     |                  |
|        | 66        | 79     | 30      | 31     | 46       | 39     |                  |
|        | 87        | 105    | 36      | 36     | 41       | 34     |                  |
|        | 109       | 132    | 41      | 42     | 38       | 32     |                  |

(注) 手取り賃金(ボーナスも含む年収の12分の1)と年金額は月額で表示。いずれも40年加入。共稼ぎ世帯は夫婦の合計金額。2025年度は2025年度価格から物価上昇率で2004年度価値に割り戻したもの。

(資料) 厚生労働省資料により一部みずほ総合研究所試算

#### (4) その他

以上3つの基本原則のほか、2004年の年金改革案では、多様な生き方、働き方に対応した制度の導入として、在職老齢年金の見直し、次世代育成支援の拡充、夫婦の年金分割等が、その他の改正項目として、国民年金保険料の徴収対策の強化案や年金制度の理解を深めるための取り組みとして被保険者への年金個人情報通知等が盛り込まれた(図表4)。

以下では、このうち、基本原則に関わる改革に関する部分を中心に焦点を当てることとする。

### 3. 年金改革に必要な視点

ひるがえって、2004年の年金改革の課題は、(i)将来の現役世代の負担を過重なものとしなないようにするとともに、高齢期の生活を支える公的年金としてふさわしい給付水準を確保すること、(ii)社会経済の変動に柔軟に対応でき、頻繁に制度改正を繰り返す必要のない持続可能な制度を構築すること、の2つである。

この観点からは、今回の年金改革案で、保険料の上限が設定されたり、少子高齢化の影響を給付水準に反映させるマクロ経済スライドが導入されるのは、現役世代の負担増に一定の歯止めが掛けられるという意味で評価できる。しかし、基礎年金の国庫負担割合引き上げの財源について先送りされたことに加え、基本的には負担と給付のバランスを調整す

る従来の改革の繰り返しにとどまっており、今回の改革が、国民の年金不信を払拭し、年金制度を真に持続可能な制度へ転換できるものであるとは到底思われない。

以下では、改革案の3つの基本原則に関し、改革にあたり必要な視点について検討する。

図表 4：個別項目の改正案概要

| 項目                 | 内容                                                                                                                        | 実施時期    |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 在職老齢年金制度等の見直し      | ・60～64歳の被用者の在職老齢年金制度について、在職中の年金額一律2割支給停止を廃止                                                                               | 2005年4月 |
|                    | ・70歳以上の被用者の厚生年金給付は、65～69歳の被用者と同様に、賃金と老齢厚生年金の合計額に応じて老齢厚生年金の全部または一部を支給停止。保険料負担は求めない                                         | 2007年4月 |
|                    | ・65歳以降の老齢厚生年金について繰下げ制度を導入                                                                                                 | 2007年4月 |
| 次世代育成支援の拡充         | 子が3歳に達するまでの間<br>・育児休業期間の保険料を免除（現：1歳に達するまで）<br>・勤務時間の短縮等により標準報酬が低下した場合には、年金額の計算上、低下前の標準報酬とみなす措置を講じる                        | 2005年4月 |
| 第3号被保険者期間の厚生年金分割   | ・第3号被保険者期間（施行後の期間に限る）について、離婚または配偶者が長期行方不明の場合など、その配偶者の厚生年金（保険料納付記録）の2分の1を分割できる制度を導入                                        | 2008年4月 |
| 離婚時の厚生年金分割         | ・離婚時の厚生年金は、配偶者の同意または裁判所の決定があれば、夫婦で分割できる制度を導入（施行後の離婚に限る）                                                                   | 2007年4月 |
| 遺族年金等の見直し          | ・自分の老齢厚生年金を全額受給した上で、従来の遺族給付との差額を遺族厚生年金として支給<br>・子のいない30歳未満の遺族配偶者の遺族厚生年金を5年の有期給付とする<br>・中高齢寡婦加算の支給対象については、夫死亡時40歳（現35歳）以上へ | 2007年4月 |
| 障害年金の改善            | ・障害基礎年金と老齢厚生年金または遺族厚生年金の併給可能に                                                                                             | 2006年4月 |
| 国民年金保険料の徴収対策の強化    | ・現在の減免制度は収入に応じて全額免除と半額免除のみだが、多段階免除（4分の1免除、4分の3免除）を導入                                                                      | 2006年7月 |
|                    | ・30歳未満の無職、低所得者に対し、国民年金保険料を猶予する制度を導入。本人と配偶者の所得が一定額以下の世帯が対象で申請制（2015年6月までの特例措置）                                             | 2005年4月 |
| 年金制度の理解を深めるための取り組み | ・保険料納付実績や年金額の見込み等の年金個人情報と被保険者に分かりやすい形で定期的に通知する（納付実績を点数化する「ポイント制」を導入し、それに一定の単価を乗じた年金見込み額を年1回本人に通知）                         | 2008年4月 |
| 第3号被保険者の特例届出の実施    | ・過去の第3号被保険者の未届期間について特例的に届出をすることができるとし、届出に係る期間は保険料納付済期間とする                                                                 | 2005年4月 |
| 物価スライド特例措置の解消      | ・過去3年分の物価スライドの特例措置1.7%分については、2005年度以降、物価が上昇する状況の下で解消                                                                      | —       |

（資料）厚生労働省「国民年金法等の一部を改正する法律案について」2004年2月

## (1) 基礎年金の国庫負担の財源

改革案は、基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げるに当たって、具体的な財源を明示していない。定率減税の縮小・廃止や消費税率の引き上げが示唆されているが、世代間・世代内の公平性の確保という観点から考えると、やはり基礎年金の財源として消費税を充てるという選択肢を真剣に検討せざるを得ない。

その理由としては、消費税が、世代や職業に関わらず消費額に応じて全ての国民が負担する税であるため、世代間格差や会社員等の被用者に偏った負担が是正されることが挙げられる。この場合の世代間格差とは、年金保険料が過去段階的に引き上げられてきたため、先に生まれた世代ほど保険料負担額が少なく、負担した保険料に対する給付額の割合が高いことを言う。現在の高齢者世代は、親を私的に扶養していたこと、後世代は先世代の社会資本蓄積の成果を受けられることや、教育費、住宅取得費、相続等の経済的移転があることなどを考慮すれば、年金制度の負担と給付の関係だけで世代間の公平・不公平を論じることにはできない。一定の世代間格差があることはやむを得ないが、過度な格差は若年齢層を中心とした年金不信を増大させる。格差を縮小させる改革でなければ、今後負担が増加する世代の納得を得るのは難しい。

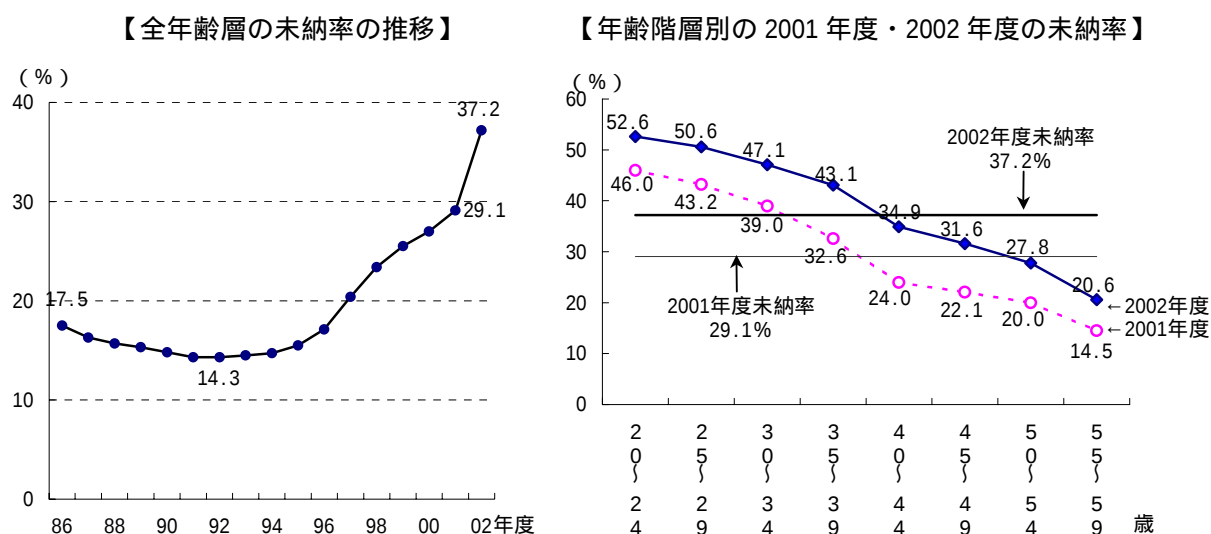
また、会社員については基礎年金部分の保険料を含む厚生年金保険料が給与天引きされるのに対して<sup>3</sup>、自営業者や厚生年金に加入していない短時間労働者などは、自ら月額 13,300 円の国民年金保険料を納付することになっている。このため、制度上は国民皆年金となっているものの、実際には後者に保険料を納めていない人が多い。社会保険庁の調査によると、2002 年度の国民年金保険料の未納率（保険料免除者は含まない）は 37% にまで上昇した。世代別には、若年齢層ほど未納率が高く、20 歳代の未納率は 50% を超えている（図表 5）。なお、所得が一定水準以下であれば、申請により保険料納付が免除されるため、未納者は必ずしも所得が低いというわけではない。また、国民年金保険料を支払っていないが、私的に生命保険や個人年金に加入している人も少なくない。したがって、制度に対する理解不足による未納者も多いと考えられる一方で、将来、保険料負担に見合う年金給付を期待できないとの理由で保険料を納めていない人も増加しているとみられる。

原則として保険料納付済期間が 25 年以上なければ、将来年金受給権は発生しないため、保険料未納者の増加は長期的には年金財政に影響しないとの主張もある。しかし、年金制度は賦課方式であるため、保険料未納者が増えればその分厚生年金や共済年金の加入者の負担となるため、保険料未納者の増加は、直ちに解決すべき問題であると言える。

国民年金保険料の徴収対策については、社会保険庁が 2004 年 3 月から高所得等の未納者のうち最終催告状にも応じなかった者に対し預貯金差し押さえなど強制徴収の手続きに入ったほか、2004 年の年金改革案により、多段階免除制度や若年齢層に対する猶予制度の導入等（図表 4）が実施される見通しである。しかし、いずれもその効果は限定的であると考えられる。

<sup>3</sup> 公務員等の共済年金の対象者も同様。

図表 5：国民年金保険料の未納率



(注) 未納率 =  $1 - (\text{納付月数} / \text{納付対象月数}) \times 100\%$ 。納付対象月数は、当該年度分の保険料として納付すべき月数（全額免除月数を含まない）であり、納付月数はそのうち当該年度中（翌年度 4 月末まで）に実際に納付された月数。2002 年度の未納率の上昇には、保険料の免除基準の厳格化、市町村から国に移管した徴収事務の混乱等の事情もある。

(資料) 社会保険庁

そこで、基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 にとどめず、更に引き上げ全額国庫負担とし、その財源を消費税に求めれば、保険料未納問題が解決するとともに、前述の世代間格差を縮小させることができる。また、国民年金の第 3 号被保険者（会社員や公務員等に扶養される配偶者<sup>4</sup>、いわゆる専業主婦）が、保険料を個別に負担せずに基礎年金の給付が受けられることにより生じる「専業主婦世帯」と「共稼ぎ世帯・単身世帯」との間の不公平感も緩和できる。

なお、基礎年金の財源を全額税方式に移行した場合の財源としては、広く個人が負担する税金として消費税以外に所得税も考えられる。所得税は、所得再分配の機能を考えた場合、高所得者ほど税率が高く負担能力に応じた負担ができるという点では望ましいと言える。ただし、現在のところ、被用者とそれ以外の者の所得捕捉に格差があることから、年金財源を所得税に求めれば被用者に掛かる負担が重くなるといった問題点がある。この点が改善されない限り基礎年金の財源として所得税を充当するのは不公平感が残る。

これに対して、消費税には逆進性の問題が指摘されるが、食品など日常品への税率軽減などで対応すれば、逆進性は緩和される。また、消費税負担額に関係なく将来は同額の基礎年金が受給できるため、負担と給付と総合的に考えればこの問題は軽減される。

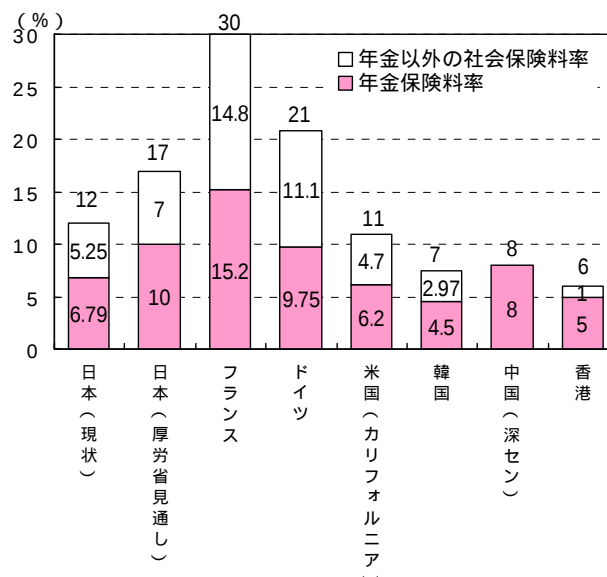
<sup>4</sup> 年収 130 万円未満、20 歳以上 60 歳未満。

## (2) 適正な保険料負担の水準

改革案では、2017 年以降の厚生年金の保険料率は 18.30% に固定するとされた。しかし、この水準は、厚生年金のモデル世帯の所得代替率を 50% 以上とするのに必要な保険料を逆算することで決められたに過ぎず、負担額として適正な水準が設定されたわけではない。保険料の水準を考えるにあたっては、給付水準の維持という点からだけでなく、国際的に見て負担水準として妥当か、負担として無理のない水準かなど、多角的な観点からの検討を行う必要がある。

厚生年金保険料は労使折半であるが、日本企業の社会保険料は、諸外国と比較すると、欧州諸国よりは低いものの、米国や、近隣の中国、韓国等より高い（図表 6）。また、既に公的負担率の高いフランスやドイツでは、保険料拠出期間の延長や保険料水準の引き下げなどの改革が行われており、保険料水準が引き上げられる方向にはない。日本では、年金のほか医療、介護の保険料率の引き上げも見込まれるため、年金保険料の大幅な引き上げは日本企業の国際競争力を低下させる懸念がある。

図表 6：企業の社会保険料負担の国際比較



（注）保険料率は、事業主負担分の賃金に対する割合。

（資料）経済産業省「年金制度改革の経済・産業への影響」

2003 年 10 月 3 日（経済財政諮問会議資料）により作成

保険料水準が大幅に引き上げられれば、企業が保険料負担を抑制するために、賃金水準の抑制や、厚生年金適用外の雇用の増加などの対策をとることも予想される。一方で、国民年金保険料も厚生年金保険料と合わせ、2017 年度以降は 16,900 円（2004 年度価格）まで引き上げられる見込みだが、保険料が引き上げられることにより、更に国民年金保険料の未納者が増加する可能性もある。そうなれば、保険料の引き上げ幅ほど全体の保険料収入が増えず、年金財政の前提が崩れることになる。

最終的な保険料水準を抑制するための手段としては、毎年の引き上げ幅を拡大させ引き上げのペースを早める方法もある。保険料の引き上げ幅の拡大は当面の負担増となるが、景気動向に配慮しながら引き上げ幅を柔軟に変化させ、早期引き上げが実現できれば、将来世代への負担が抑制され、今後生じる世代間格差を是正することができる。

### (3) 確実な給付水準の明示

2004 年の年金改革の基礎となる財政再計算は、現在（2002 年時点）1.32 の合計特殊出生率が長期的には 1.39 に回復するという前提で行われている。厚生労働省の試算によると、今後も少子化が進行し合計特殊出生率が 1.1 となれば、厚生年金保険料の上限を 18.30% で一定にした場合、厚生年金のモデル世帯の所得代替率は 46% に下がるという。改革案は保険料の上限と給付の下限を設定しているため、人口構成等の諸前提が年金財政を悪化させる方向に変化すれば、国庫負担の引き上げやスライド特例期間の長期化などの対策が必要になる。しかし、我々国民としては給付水準の引き下げの懸念も排除できない。

今後の急速な少子高齢化の進行を考えれば、老後の基礎的な生活費は公的年金で賄い、それを上回る部分は私的年金などの貯蓄による自助努力で準備するというスタイルにならざるを得ない。そのためには、まず、下振れリスクのある年金給付水準の明示ではなく、将来の確実な年金給付水準が明示されなくてはならない。なお、この場合の将来の給付水準は、所得代替率で示すのではなく、現在価値に直した金額ベースで示した方が国民には分かりやすい<sup>5</sup>。そうすれば、高齢者世帯の平均的な消費支出額と比較が可能になり、老後の生活費としてどのくらい準備しておけばいいか、おおよその検討がつく。

仮に、最終的な厚生年金保険料を 16% としても、保険料の引き上げや給付額の調整を早期化すれば、少子化が進行し経済情勢が多少悪化しても<sup>6</sup>、現在価値で、モデル世帯の場合で月額 16 万円程度の給付を維持することができる<sup>7</sup>。

総務省の調査によれば、有業者のいない高齢者二人世帯の月額の平均消費支出は現在 24.5 万円である。このうち、食料、住居、光熱・水道、衣類、保健医療、交通・通信といった基礎的な生活費は 16 万円弱となっており、年金で基礎的な生活費を賄える計算になる。それを上回る部分については、各人で計画的に準備しておけばいいわけであり、過度に老後の心配をする必要もなくなる。なお、これはモデル世帯の水準であるため、妻が就業していればその期間に応じて世帯の年金額は増える。

<sup>5</sup> 2008 年 4 月から保険料納付実績や年金額の見込み額等を定期的に通知する制度が導入される見込み（図表 4）。

<sup>6</sup> 保険料率年 0.8% 引き上げ（2004 年の改革案 0.354%）、給付調整は名目年金額を下限としない（同下限とする）、2050 年の合計特殊出生率 1.1（同 1.39）、実質賃金上昇率 0.8%（同 1.1%）、実質運用利回り 2.1%（同 2.2%）とした場合。

<sup>7</sup> 厚生労働省「年金の給付と負担に関する試算結果について」2003 年 11 月 18 日（経済財政諮問会議資料）による。

#### 4. 所得比例年金への一本化に関する考察

これまでの年金改革の議論のなかで、スウェーデンの年金改革が度々注目されてきた。スウェーデンの年金改革には、いくつかの注目すべき要素が含まれている。なかでも所得比例年金への一本化は、わが国でも社会保障審議会年金部会で検討されたほか、民主党の年金改革案に取り入れられるなど、注目度が高い。

##### (1) 99 年のスウェーデンの年金改革

スウェーデンの公的年金は、全国民を対象とする単一の制度である。改革前は、国民の最低生活水準を保障する定額給付の基礎年金と所得比例の付加年金の 2 階建てであった。スウェーデンでも、経済の低成長化、失業率の上昇、人口構造の変化等を背景に、年金財政の危機が問題となり、98 年 6 月抜本的な年金改革法が成立し、99 年 1 月に施行された。

スウェーデンの年金改革の特徴は、2 階建ての年金を所得比例年金に一本化したことである。ただし、低所得者には国庫負担により一定の水準が保証される（保証年金）。また、保険料率は将来にわたり 18.5% に固定され、今後少子高齢化が進んでもそれが引き上げられることはなく、その範囲内で給付が行われる。この点は、今回の日本の年金改正案とほぼ同様である。しかし、決定的に相違している点は、保険料率 18.5% のうち 16.0% を賦課方式、2.5% を積立方式としたこと（図表 7）、及び給付額を拠出した保険料額に基づく拠出建てとしたことである。

賦課方式部分は、徴収した保険料が現在の年金受給者の年金原資になるものの、年金受給額の算定にはみなし運用利回りが適用され、拠出した保険料とみなし運用利回りに基づいて年金原資が算定される。これを各世代別に 65 歳時の平均余命で割って年金額とする。みなし運用利回りには、物価や賃金の上昇率が反映されるため、様々な要因で変動する利子率を用いた拠出建てよりは国民の生活保障という目的を果たすことができる。こうした概念上の拠出建て制度の導入により、各世代の生涯年金受給総額は各世代が支払った保険料とみなし運用利回りによって決まることになり、世代間の負担と給付の公平性が保たれるというものである<sup>8</sup>。

積立方式部分は、拠出した保険料を個人名義の年金勘定に記録し、市場で運用する。運用先は登録を受けた民間基金等の中から加入者が自由に選ぶ。老後に受け取る年金額は拠出した保険料とその実際の運用益により事後的に決まる。

##### (2) 所得比例年金への一本化の意義と問題点

続いて、日本の年金制度体系を所得比例年金に一本化した場合について、その意義と問

---

<sup>8</sup> スウェーデンで拠出建て制度を導入したもうひとつの理由は、世代内の公平性の確保である。従来、年金額の計算の基礎となる賃金は、加入期間全てが対象となっていたわけではなく、最も高い時期の賃金 15 年間のみが対象となっていた。また、30 年加入で満額年金が受給できるため、30 年を超えて働いても保険料の徴収のみで年金額が増加しなかった。拠出建てにし、過去に拠出した全期間の保険料に連動した年金が支給されることで、加入者間の公平性が保たれるようになる。

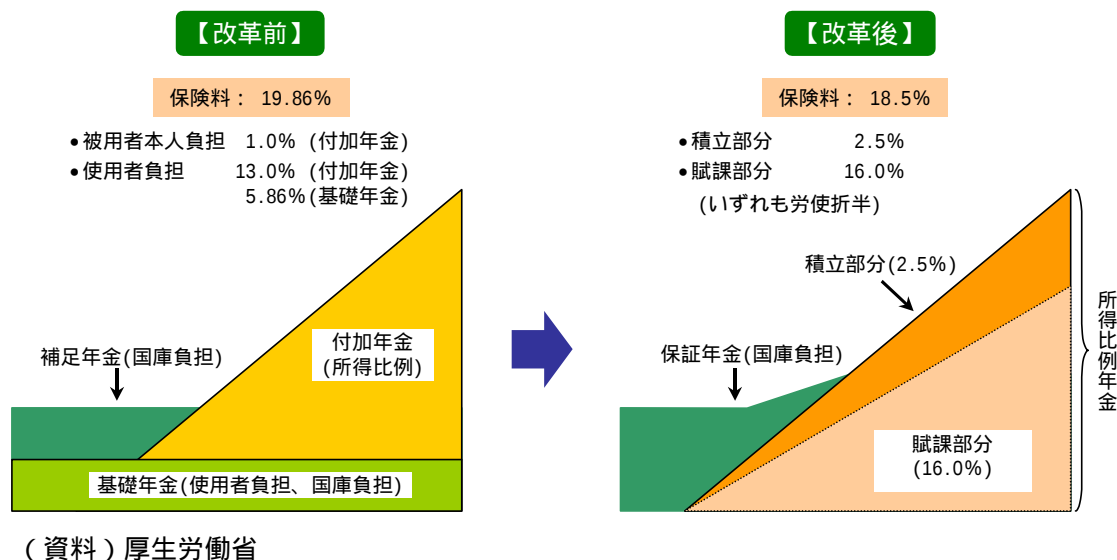
題点について考える。

まず、税財源とする保証年金を低所得者に限定すること、高所得者にまで一律に税金で年金を支給するよりも、国民の納得感を得られると考えられる。また、所得比例年金の一本化は、職業により加入する年金制度が異なる現状に比べ、就業形態の多様化・流動化により対応できる制度であり、自営業者にとっても現役時代の所得の喪失を一定程度補填する効果をもたらす。また、年金額は現役時代に負担した保険料総額に一定の利回りを付利した額とすれば、国民の年金加入に対する納得感も高い。

しかし、わが国で自営業者等へも所得比例の年金を適用する場合には、保険料徴収に際し、正確な所得捕捉と保険料の確実な徴収が不可欠である。現状では、被用者以外の所得把握が困難であること、自営業者等の保険料未納者率の高いことを考慮すると、自営業者等への所得比例年金の導入は不公平感を増大させる。

また、賃金が低く、加入期間の短い者の給付水準が大きく低下する懸念があること、保証年金の給付水準によっては相当な財源が必要となること、保証年金の水準を抑制すれば低年金者の増加につながることで、保証年金について所得や資産による制限を設けるとすれば、公正な所得・資産調査がコスト面や実務面から現実的に難しいなどの問題がある。以上から総合的に考えると、所得比例年金への一本化は、わが国では現実的な選択肢とはいえない。

図表 7：スウェーデンの年金改革



## 5. 世代会計の切り口でみた年金制度改革

前章までの考察では、(i)今回の年金改革案の内容は、持続可能な公的年金制度の構築に向けた抜本改革という趣旨から程遠い、(ii)とはいえ、所得比例年金と保証年金（国庫負担に基づく）からなる2階建て年金制度（いわゆるスウェーデン方式）の導入は、わが国の場合、実施に当たっての経済的・社会的コスト等を踏まえると現実的な選択肢でない、(iii)

これらを踏まえると、わが国の公的年金制度は当面は現行の枠組みをそのまま維持した上で、1階部分の基礎年金部分について国庫負担割合を100%まで引き上げる「基礎年金の全額消費税化」が望ましい選択であると考えられる、といった点を確認してきた。

もちろん、基礎年金の財源を全額消費税とすることには、スウェーデン方式の導入が困難視された状況下における「次善の策」としての位置づけ以上の意味合いを見出すこともできよう。繰り返しになるが、世代間の不公平是正や、同一世代内（被用者と自営業者、共働き世帯と専業主婦世帯）などの間における不公平の是正、そして年金財源の徴収コストの引き下げなど、全額消費税方式への移行に伴う積極的なメリットもまた見落としてはなるまい。

それでは、基礎年金を全額消費税で賄うとした場合、そのメリットは具体的にどのような形で顕在化するのであろうか。本章では、想定される各種メリットのうち世代間不公平の是正に焦点を絞った上で、いわゆる世代会計の手法に基づき、影響の現れ方を定量的な形で示すこととしたい。

#### (1) 年金制度改革を巡る各選択肢への適用結果

世代会計は、Kotlikoff [1992] により提唱され、その後、米国の「予算教書」等で採り上げられるようになった財政分析上の考え方である。

その内容は、「政府からの受益と負担を世代別に分解することにより、生涯を通じた純負担の割引現在価値を世代別に算出したもの」（経済企画庁 [1995]）と定義される<sup>9</sup>。この場合の「世代別の純負担額」は、各年度における一般政府の収入と支出を年齢階層別に分解した上で、適当な割引率（金利）に基づき現在価値に引き直したベースで集計されることになる。

世代会計のメリットとしては、(i)財政制度全体（あるいはその一部）を通じた世代間の損得を具体的な計数に基づき判断することが可能になる、(ii)個人レベルで計数を把握できるので人々が推計結果に関する理解を行いやすい、そして、(iii)各種の政策を実施することに伴う長期的な影響を考える際の手掛かりが得られる、などの点が一般に指摘されている（浅羽 [1996] 等）<sup>10</sup>。

以下では、この世代会計の手法をわが国の公的年金制度改革を巡る各種の政策オプションに対して実際に適用した上で、その結果からどのような示唆が得られるかを考えてみよう。

<sup>9</sup> 「生涯を通じた純負担」の捉え方は、現在から将来を対象としながらも過去を対象としない方法（経済企画庁 [1995] 等）と、過去から現在、将来にかけての全ての時期を対象とする方法（浅羽 [1996] 等）の2通りに分けられる。

<sup>10</sup> 一方、世代会計の問題点としては、(i)結論が経済成長率や割引利子率の仮定により左右されるため恣意性を排除することができない、(ii)考え方自体が比較的最近のものであることから試算を行う上で既存の統計による対処が難しい部分も少なくない、などの点が指摘されることが多い（経済企画庁 [1995] 等）。したがって、その試算結果は十分に幅をもって見るべきであろう。

今回の試算では、個人の受益として公的年金給付をとり上げる一方、個人の負担としては公的年金保険料と租税（直接税・間接税）をとり上げている。

統計上の制約等から、2001 年度を「現在」とし、翌 2002 年度から 2080 年度までを「将来」と位置づけた。また、試算の単位は個人ではなく世帯とし<sup>11</sup>、各年齢階層の世帯主が一律に 79 歳まで生存すると仮定した上で、20 歳から 79 歳にかけて公的な負担をする一方で公的な受益の対象になると考えた（ただし、2001 年度時点で 80 歳以上の世代や、2002 年度以降（将来も含む）に出生する世代は、試算の対象から除外している）。

なお、現行制度上、厚生年金保険料全体のうち半分が事業主側の負担とされているが、今回の試算では、その事業主負担分も家計の年金保険料負担に含めることにした。その背景には、法人に課された年金保険料の負担が転嫁され、最終的には家計の負担に帰着するとの考え方がある。

以下では、a. 制度改革を全く行わない場合（現行の給付水準を維持し、今後の保険料率の上昇を抑制しない）と、b. 2004 年の年金改革案（「国民年金法等の一部を改正する法律案」2004 年 2 月 10 日国会提出）、c. 「基礎年金の全額消費税方式」のそれぞれに基づく改革を行った場合について、現在から将来にかけて見込まれる各世代の受益・負担額を試算してみた<sup>12</sup>。

試算の前提としたマクロ経済変数等は、以下の通りである。

- ・インフレ率 = 1%（「平成 16 年財政再計算の諸前提」の数字を使用）
- ・実質賃金上昇率 = 1.1%（同上）
- ・実質 GDP 成長率 = 1.1%（実質賃金上昇率と等しいとみなした）
- ・名目金利 = 2.1%（= インフレ率 + 実質 GDP 成長率）
- ・税収弾性値<sup>13</sup> = 1.1

#### a. 制度改革を行わない場合の受益・負担構造

まず、わが国の公的年金制度を現状対比で全く変更しない場合について考えてみよう。

本ケースでは、現行の給付水準（所得代替率<sup>14</sup> = 59.3%）を維持した状況の下で、基礎年金の国庫負担割合の引き上げ（今後 5 年間で 3 分の 1 から 2 分の 1 へ）以外の制度改革を一切行うことなく、厚生年金保険料率を上昇するままに任せた状態を想定した。厚生労働省の資料によれば、その場合、現在 13.58%である厚生年金保険料率が今後急上昇を余儀な

<sup>11</sup> こうした対応をとらざるを得なかったのは、マクロの受益・負担のデータを年齢階層別に分解する際に用いる「家計調査」や「全国消費実態調査」において、税負担や社会保障受給の状況を年齢階層別に把握できるサンプルが勤労者世帯のものに限られるためである。

<sup>12</sup> 試算の詳細（利用した統計、試算の順序・概要、租税収入全体のうち公的年金給付に対応した部分を算出する方法）については、補論 1 および補論 2 を参照されたい。

<sup>13</sup> 名目 GDP の 1% の変化に伴い税収が何%増加するかを示す計数。

<sup>14</sup> 「夫が会社員、妻が専業主婦、40 年加入」のモデル世帯を想定した数字。なお、所得代替率の数字は、以下でも、このモデル世帯のベースのものをを用いている。

くされ、2030 年度前後には 23%程度に達する。なお、ここでは、政府が基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げるため税率 1.5%の年金目的消費税を導入すると仮定しており、その結果、2009 年度の消費税率が現行消費税の 5%と合わせて 6.5%程度になると見込んでいる<sup>15</sup>。

これらの前提（所得代替率、保険料率、消費税率）に基づき実際に試算を行ってみたところ、受益（＝公的年金給付）から負担（＝公的年金保険料＋直接税＋間接税）を差し引いたネット受益額は、その符号や絶対値が世代ごとにかなり異なっている（図表 8）。

図表 8 「改革なし」ケースにおける各世代のネット受益額

(単位:100万円)

|               |         | 0～9歳<br>(92～<br>01年生) | 10～19歳<br>(82～<br>91年生) | 20～29歳<br>(72～<br>81年生) | 30～39歳<br>(62～<br>71年生) | 40～49歳<br>(52～<br>61年生) | 50～59歳<br>(42～<br>51年生) | 60～69歳<br>(32～<br>41年生) | 70～79歳<br>(22～<br>31年生) |
|---------------|---------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| ネット受益(＝受益－負担) |         | ▲ 41.5                | ▲ 34.6                  | ▲ 24.4                  | ▲ 9.2                   | 7.1                     | 23.7                    | 25.0                    | 12.6                    |
| 受益<br>負担      | 公的年金給付  | 39.6                  | 40.9                    | 40.7                    | 40.3                    | 39.7                    | 39.9                    | 30.3                    | 13.7                    |
|               | 公的年金保険料 | 59.8                  | 55.6                    | 47.8                    | 35.7                    | 22.9                    | 10.8                    | 3.1                     | 0.6                     |
|               | 直接税     | 15.6                  | 14.5                    | 12.7                    | 10.2                    | 7.0                     | 3.9                     | 1.5                     | 0.3                     |
|               | 間接税     | 5.7                   | 5.4                     | 4.6                     | 3.7                     | 2.6                     | 1.6                     | 0.7                     | 0.1                     |

(注) 直接税と間接税については、公的年金の給付に対応していると考えられる部分のみを計上。  
 (資料) 内閣府「国民経済計算年報」、総務省「家計調査年報」、「全国消費実態調査報告」、「国勢調査報告」  
 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」等

#### b. 2004 年の年金改革案を採用した場合の受益・負担構造

次にとり上げるのは、2004 年の年金改革案である。同案を実施に移した場合、世代別の受益・負担構造はどうなるのだろうか。

厚生労働省が 2003 年 11 月に発表した改革案では、厚生年金保険料率を 2022 年度にかけて 20%まで引き上げることににより、所得代替率が 2013 年度以降 54.7%で下げ止まると想定されていた。この厚生労働省案をたたき台とした議論の末にとりまとめられたのが、2004 年の年金改革案にほかならない。その内容を確認すると、厚生年金保険料率は 2017 年度にかけて 18.30%まで引き上げられ、それにより、所得代替率は 2023 年度以降 50.2%で下げ止まるとのことである。

本ケースでは、これらの数字（保険料率、所得代替率）を試算の前提条件と位置づけた。なお、基礎年金の国庫負担割合を今後 5 年間で 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げ、その結果、2009 年度の消費税率が 6.5%（現行消費税分 5%と年金目的消費税分 1.5%との和）になることも前提としている。

公的年金に関わるネット受益額を世代別に試算すると、図表 9 のような結果を得る。

<sup>15</sup> ちなみに、財務省の資料（財務省・財政事情の説明手法に関する勉強会「国の貸借対照表（試案）平成 13 年版」（2003 年 9 月））によれば、基礎年金の国庫負担割合を 1/6（＝1/2 - 1/3）だけ引き上げるために必要な年金目的消費税の税率の引き上げ幅は、1.5%程度と見込まれている。

図表 9 2004 年の年金改革案を採用した場合における各世代のネット受益額

(単位:100万円)

|                   |         | 0～9歳<br>(92～<br>01年生) | 10～19歳<br>(82～<br>91年生) | 20～29歳<br>(72～<br>81年生) | 30～39歳<br>(62～<br>71年生) | 40～49歳<br>(52～<br>61年生) | 50～59歳<br>(42～<br>51年生) | 60～69歳<br>(32～<br>41年生) | 70～79歳<br>(22～<br>31年生) |
|-------------------|---------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| ネット受益 (= 受益 - 負担) |         | ▲ 24.3                | ▲ 21.2                  | ▲ 15.7                  | ▲ 5.6                   | 6.7                     | 21.7                    | 24.0                    | 12.5                    |
| 受益<br>負担          | 公的年金給付  | 33.3                  | 34.3                    | 34.3                    | 34.0                    | 33.7                    | 35.4                    | 28.6                    | 13.5                    |
|                   | 公的年金保険料 | 48.6                  | 46.9                    | 42.2                    | 33.1                    | 22.1                    | 10.6                    | 3.1                     | 0.6                     |
|                   | 直接税     | 6.6                   | 6.2                     | 5.7                     | 4.8                     | 3.6                     | 2.2                     | 1.0                     | 0.3                     |
|                   | 間接税     | 2.4                   | 2.3                     | 2.1                     | 1.7                     | 1.3                     | 0.8                     | 0.4                     | 0.1                     |

(注) 直接税と間接税については、公的年金の給付に対応していると考えられる部分のみを計上。  
 (資料) 内閣府「国民経済計算年報」、総務省「家計調査年報」、「全国消費実態調査報告」、「国勢調査報告」  
 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」等

### c. 基礎年金を全額消費税化した場合の受益・負担構造

最後に明らかにしておきたいのは、基礎年金の財源を全額消費税で賄うことにした場合の世代別にみた受益・負担構造である。

財務省の試算では、基礎年金を全額国庫負担化する場合にその財源を年金目的消費税で賄うと、2025 年度に必要な税率は 6% になる、とされている<sup>16</sup>。そこで、今回の試算では、政府が年金目的消費税を導入し、今後 10 年間でその税率を 6% にまで段階的に引き上げる結果、2014 年度の消費税率は現行消費税の 5% と合わせて 11% になると仮定した。そして、そうした政策対応をとった場合に、所得代替率が将来的に 50% を割り込まないという条件の下で、厚生年金の保険料率がどのように推移するかを考えてみた。

この点については、厚生労働省「年金の給付と負担に関する試算結果について」（2003 年 11 月 18 日）に盛り込まれた試算内容が 1 つの参考になる。この資料では、基礎年金の国庫負担割合が 2 分の 1 のとき所得代替率の下限を 50.2% に保つためには、厚生年金の保険料率を 2011 年度にかけて 18% まで引き上げる必要があるとされている（「保険料引き上げ早期化」のケース）。

ちなみに同省によれば、基礎年金の国庫負担割合が 2 分の 1 のとき、厚生年金の保険料率全体のうち約 4 分の 1 が基礎年金部分に相当するとのことである。換言すると、基礎年金の全額を国庫負担化することにより、給付水準の低下を招くことなく、厚生年金の保険料率を国庫負担割合が 2 分の 1 のときに比べ 4 分の 1 だけ引き下げられることになる。

以上から、基礎年金の財源を国庫が 100% 負担することにすれば、厚生年金の最終的な保険料率が現行水準（13.58%）とほぼ等しい 13.5%（ $= 18\% \times 3/4$ ）に抑えられたままでも、所得代替率の下限を約 50% に保つことができると考えられよう。

<sup>16</sup> 財務省・財政事情の説明手法に関する勉強会「国の貸借対照表（試案）平成 13 年版」（2003 年 9 月）。

これらの数字（保険料率、所得代替率、消費税率）を前提条件として織り込むと、試算の結果は**図表 10** になる。

**図表 10 基礎年金を全額消費税化した場合における各世代のネット受益額**

(単位:100万円)

|                   |         | 0～9歳<br>(92～<br>01年生) | 10～19歳<br>(82～<br>91年生) | 20～29歳<br>(72～<br>81年生) | 30～39歳<br>(62～<br>71年生) | 40～49歳<br>(52～<br>61年生) | 50～59歳<br>(42～<br>51年生) | 60～69歳<br>(32～<br>41年生) | 70～79歳<br>(22～<br>31年生) |
|-------------------|---------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| ネット受益 (= 受益 - 負担) |         | ▲ 20.6                | ▲ 17.8                  | ▲ 13.2                  | ▲ 4.3                   | 6.7                     | 20.9                    | 23.5                    | 12.5                    |
| 受益<br>負担          | 公的年金給付  | 33.3                  | 34.3                    | 34.3                    | 34.0                    | 33.7                    | 35.3                    | 28.5                    | 13.4                    |
|                   | 公的年金保険料 | 35.9                  | 35.3                    | 32.6                    | 26.4                    | 18.5                    | 9.4                     | 2.9                     | 0.5                     |
|                   | 直接税     | 11.1                  | 10.4                    | 9.3                     | 7.6                     | 5.4                     | 3.1                     | 1.3                     | 0.3                     |
|                   | 間接税     | 6.9                   | 6.5                     | 5.5                     | 4.4                     | 3.1                     | 1.9                     | 0.8                     | 0.1                     |

(注) 直接税と間接税については、公的年金の給付に対応していると考えられる部分のみを計上。  
 (資料) 内閣府「国民経済計算年報」、総務省「家計調査年報」、「全国消費実態調査報告」、「国勢調査報告」、  
 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」等

## (2) 世代間均衡の観点からみた優劣関係

以上 3 通りの試算結果を振り返ると、いずれのケースでも、現在 40 歳代以上（1961 年以前に出生）の世代が受益超過となる半面、現在 30 歳代以下（1962 年以降に出生）の世代では若い世代になるほど負担超過幅が拡大するという傾向が認められる。

しかしながら、各世代のネット受益額の大きさ（絶対値）は、それがどのようなケースに対応した試算であるかにより異なっている。これは、公的年金制度を巡る政策対応の具体的内容により、各世代における受益と負担の関係が微妙に変化するためである。すなわち、年金制度改革のメニュー次第で、世代間の均衡（公平性）が強まることもあれば、弱まることもあり得る。

一般に、少子高齢化が進展するなかで賦課方式の公的年金制度を維持しようとする、高年齢層の純負担に比べ若年齢層の純負担が過重になるという形で世代間の不均衡（不公平）が生じることは避け難くなる。そうした不均衡を軽減することに政策運営上の重きを置くのであれば、世代別にみた純負担の格差を縮小させるような制度改革を優先的に行うべきであろう。

そこで以下では、世代間均衡の観点から、各種政策オプションの優劣関係を明らかにすることとしよう（**図表 11**）。

図表 11 世代別ネット受益額の各政策オプション間における比較

|                                  | 年齢階層別にみた1世帯当たりの「受益 - 負担」(2001年度価格、単位:100万円) |                         |                         |                         |                         |                         |                         |                         |
|----------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                                  | 0～9歳<br>(92～<br>01年生)                       | 10～19歳<br>(82～<br>91年生) | 20～29歳<br>(72～<br>81年生) | 30～39歳<br>(62～<br>71年生) | 40～49歳<br>(52～<br>61年生) | 50～59歳<br>(42～<br>51年生) | 60～69歳<br>(32～<br>41年生) | 70～79歳<br>(22～<br>31年生) |
| (a) 「改革なし」ケース                    | ▲ 41.5                                      | ▲ 34.6                  | ▲ 24.4                  | ▲ 9.2                   | 7.1                     | 23.7                    | 25.0                    | 12.6                    |
| (b) 「2004年の年金改革案」を採用した場合         | ▲ 24.3                                      | ▲ 21.2                  | ▲ 15.7                  | ▲ 5.6                   | 6.7                     | 21.7                    | 24.0                    | 12.5                    |
| (c) 基礎年金を全額消費税化した場合              | ▲ 20.6                                      | ▲ 17.8                  | ▲ 13.2                  | ▲ 4.3                   | 6.7                     | 20.9                    | 23.5                    | 12.5                    |
| 「基礎年金全額消費税方式」<br>- 「改革なし」ケース     | (c) - (a)                                   | 20.9                    | 16.8                    | 11.2                    | 4.9                     | ▲ 0.5                   | ▲ 2.8                   | ▲ 1.4                   |
| 「2004年の年金改革案」<br>- 「改革なし」ケース     | (b) - (a)                                   | 17.2                    | 13.4                    | 8.7                     | 3.6                     | ▲ 0.5                   | ▲ 1.9                   | ▲ 0.9                   |
| 「基礎年金全額消費税方式」<br>- 「2004年の年金改革案」 | (c) - (b)                                   | 3.7                     | 3.4                     | 2.5                     | 1.3                     | 0.0                     | ▲ 0.9                   | ▲ 0.0                   |

(資料)内閣府「国民経済計算年報」、総務省「家計調査年報」、「全国消費実態調査報告」、「国勢調査報告」、  
国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計」等

#### a. 2004 年の年金改革案と「改革なし」ケースとの比較

最初に、2004 年の年金改革案を採用した場合の世代別ネット受益額の大きさを「改革なし」ケースのそれと比較してみた（前掲図表 11）。

現在 40 歳代以上（1961 年以前に出生）の各世代が受益超過幅を縮小させる半面、現在 30 歳代以下（1962 年以降に出生）の各世代では負担超過幅が縮小している。すなわち、40 歳代以上を中高年齢層、30 歳代以下を若年齢層と称することになると、2004 年の年金改革案の下では改革が全く行われない場合よりも、中高年齢層が純負担を増やす半面、若年齢層については純負担が軽減されることになる。しかも、若年齢層に関わる純負担軽減の度合いは、世代が若くなればなるほど大きくなる。

2004 年の年金改革案の採用に伴い、若い世代を中心に純負担が軽減される理由については、次のように解釈できるであろう。改革案の下では「改革なし」ケースに比べ年金の給付水準が抑制されることになるが、現役世代を引退してからの年金受給期間は各世代の間で大きな差異がない。このため、給付水準の抑制は、若い世代にも年配の世代にも純負担増加要因として大差ないインパクトをもたらす。これに対して、保険料率については、改革案の下で「改革なし」ケースよりも将来の水準が抑えられる。そのことは、これから長期間にわたり保険料を支払わなければならない若い世代の負担を大きく軽減することにつながるであろう。すなわち、保険料率の抑制は、世代が若いほど純負担減少要因としてのインパクトも大きい。

したがって、世代間の均衡という観点からは、2004 年の年金改革案の内容が、改革を全く行わないという選択肢より比較優位にあると考えられよう。

#### b. 「基礎年金の全額消費税方式」と2004年の年金改革案との比較

それでは、基礎年金の財源を全額消費税(年金目的消費税)とした場合の試算結果を2004年の年金改革案に関するそれと比較することにより、何が言えるであろうか(前掲図表11)。

現在の50歳代(1942~51年に出生)と現在の60歳代(1932~41年に出生)については、2004年の年金改革案に比べ受益超過幅が小さくなる(純負担が増大)。これに対して、現在30歳代以下(1962年以降に出生)の各世代では、政府・与党案よりも負担超過幅が小さくなる(純負担が軽減)。しかも、現在30歳代以下の各世代における純負担軽減の度合いは、若い世代ほど強まる傾向が見受けられる。

このように、基礎年金を全て消費税で賄うことにより、世代間の不均衡が一段と是正されることになる。その背景としては、(i)保険料率の上昇が避けられることにより、これから長期間にわたり保険料の支払いを余儀なくされる若い世代への負担の集中が回避されること、そして、(ii)基礎年金の財源として消費税率が引き上げられるなかで、保険料を支払わない年配の世代にも応分の財源負担が求められるようになること、などが挙げられよう。

こう考えると、世代間の公平性を高めるためには、2004年の年金改革案の採用よりも「基礎年金の全額消費税方式」を採用した方が望ましいと思われる。

#### 6. おわりに

以上みてきたように、現行の公的年金制度に改革のメスを全く入れなければ、若年年齢層と中高年齢層の間に生じる深刻な世代間不均衡が放置されることになる。その意味において、何らかの制度改革が不可欠であることはもはや論を待たないであろう。そして、世代間の不均衡を緩和するという観点からは、若年年齢層の純負担をより大きな形で軽減する一方、中高年齢層の純負担についてはより大きな形で高めることになる「基礎年金の全額消費税方式」を採用することが最も望ましい選択であると考えられよう。

もちろん、公的年金制度を巡る改革のあり方を考える上で目配りすべき論点は、世代間の公平という問題だけにとどまらない。ただ、既述の通り、基礎年金の財源を全額消費税とする方法には、国民年金の空洞化(保険料未納率の上昇)や第3号被保険者問題等への政策対応の必要性が巷間指摘されているなかで、(i)被用者と自営業者との間、あるいは共稼ぎ世帯と専業主婦世帯との間などに見受けられる世代内不公平の是正につながる、(ii)基礎年金給付財源の徴収コスト低下につながる、などのメリットもある。したがって、総合的に判断しても、「基礎年金の全額消費税方式」の採用が望ましいと思われる。

わが国では、1997年4月の消費税率引き上げ直後に国内景気が失速したという苦い経験などもあり、消費税率を引き上げることへの抵抗感が依然根強い。しかし、日本経済が上向きのモメンタムを取り戻し、デフレ脱却の糸口が徐々に見え始めている今日であるからこそ、わが国の公的年金制度を持続可能なものとするための消費税率引き上げについて、予め国民的な合意を形成した上で、そのタイムスケジュール等を真剣に検討すべきではないだろうか。

## 補論 1 世代会計の試算で用いた方法等

本稿において世代別の受益・負担構造を試算するために用いた方法は、概略以下の通りである。

### (1) 利用した統計

基本となるマクロのデータとして、内閣府「国民経済計算年報（平成 15 年版）」を使用し、それを世代別に分解する際に、総務省統計局の「家計調査年報（平成 14 年版）」と「全国消費実態調査報告（平成 11 年版）」を用いた。

人口動態の先延ばしは、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 —平成 13～62 年—」により、また、人口ベースの計数を世帯ベースに引き直す際には、総務省統計局「平成 12 年 国勢調査報告」を用いている。

### (2) 試算の順序・概要

「国民経済計算（SNA）」における家計部門の受払額を「家計調査」等のデータを踏まえて年齢階層別に按分し、現在における各世代の受益・負担構造を算出する。

次に、以下の手順に従い、将来における各世代の受益・負担構造（「SNA」ベース、現在価格表示）を求める。

- a) 先延ばしした各種の前提条件（マクロ経済動向、保険料率、給付水準、人口動態等）に基づき、将来における家計の受払額（「家計調査」ベース、1 世帯当たり・1 か月間×12 か月×世帯数）の伸び率を求める。
- b) 現在時点における各世代の受益・負担構造（「SNA」ベース）の数字に a で得られた伸び率を乗じることにより、将来の各年における各世代の受益・負担構造（「SNA」ベース）を得る。
- c) b の結果を将来における世帯数（人口推計を踏まえ先延ばししたもの）で除することにより、将来の各年における各世代の受益・負担構造（「SNA」ベース、1 世帯当たり）に換算する。
- d) 前提条件の 1 つとして予め定めてある金利に基づき、c の結果を各年について現在価値に引き直す。
- e) d の結果を将来に向けて累積した値を、各世代の将来における受益・負担構造（「SNA」ベース、現在価格表示）とみなす。

現在の受益・負担構造（ ）と将来の受益・負担構造（ の e ）を合算したものを、各世代の現在から将来にかけての受益・負担構造とする。

## 補論2 租税収入全体のうち公的年金給付に対応した部分を算出する方法

世代会計の試算は、本来であれば、家計が一般政府から受け取る「全ての受益」と、家計が一般政府に対して支払う「全ての負担」とを対比した形で行うべきものである。この場合の「全ての受益」のなかには、公的年金給付のみならず、その他の社会保障給付や、政府最終消費支出（教育、保健、社会保障、その他）、補助金等が含まれる（定義によっては、社会資本からの受益が含まれることもある）。

先述の通り、今回の試算では、基礎年金の一部に政府の租税収入が充当されている現状を踏まえ、家計の負担として、公的年金保険料以外に直接税・間接税も計上することとした。一方で受益の側については、投入体力上の制約等から、公的年金給付のみを計上するにとどめている。このように負担に対して受益の範囲を狭く設定している関係上、ネットの負担額（ネットの受益額）は過大（過小）に表示されかねない。そして、そのことにより、各世代における受益・負担構造の的確な把握が妨げられるおそれがある。

そこで今回の試算では、政府の租税収入全体のうち公的年金給付に対応しているのは一部であるとの仮定に基づき、当該部分のみを家計の負担とみなすことにした。実際には、基礎年金の国庫負担は一般会計からの繰り入れに依存している（図表）。個別の税目と基礎年金給付との間に1対1の対応関係があるわけではなく、今回の仮定には必ずしも現状にそぐわない面もあろう。ただし、公的年金を対象を絞り受益と負担の関係を的確に把握するという趣旨からは、許容される範囲内の修正であると思われる。

具体的な試算の手順は、以下の通りである。

1. 次の算式に従い、「公的年金給付のうち租税に基づく部分の割合」を求める。

$$\begin{aligned} & \text{公的年金給付のうち租税に基づく部分の割合（\%）} \\ &= \text{基準年における基礎年金国庫負担額} \times \text{改定後の国庫負担割合} \\ & \quad \div \text{改定前の国庫負担割合（1/3）} \div \text{基準年における公的年金給付額} \times 100 \end{aligned}$$

ちなみに、「基準年における基礎年金国庫負担額」としては、「厚生保険特別会計（年金勘定）に対する一般会計からの繰り入れ」と「国民年金特別会計（国民年金勘定）に対する一般会計からの繰り入れ」を合計したもの（2003年度当初予算ベースで5.6兆円）を使用している。また、「基準年における公的年金給付額」としては、「厚生保険特別会計（年金勘定）における厚生年金給付費」、「国民年金特別会計（国民年金勘定）における国民年金給付費」、そして「国民年金特別会計（基礎年金勘定）における基礎年金給付費・基礎年金相当給付費繰入交付金」を合計したもの（2003年度当初予算ベースで38.9兆円）を使用している。

2. 「公的年金給付のうち租税に基づく部分の割合」を公的年金給付額に乘じ、租税収入で除することにより、「租税収入のうち公的年金の財源となる部分の割合」とする。

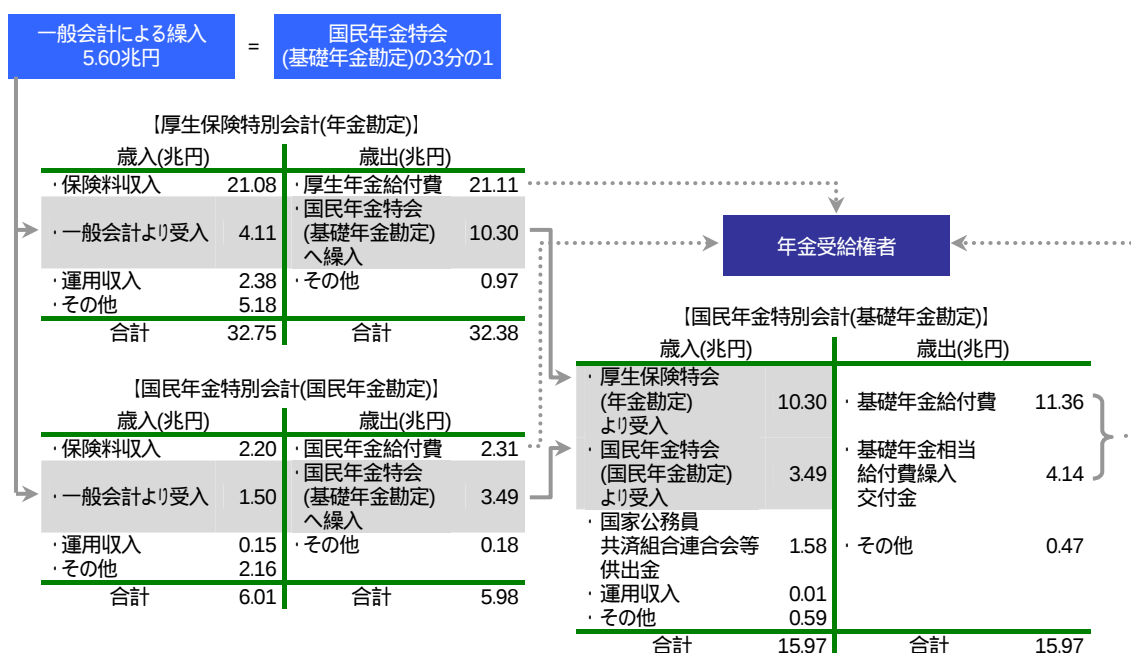
$$\begin{aligned} & \text{租税収入のうち公的年金の財源となる部分の割合（％）} \\ & = \text{公的年金給付額} \times \text{公的年金給付のうち租税に基づく部分の割合（％）} \\ & \quad \div \text{租税収入} \end{aligned}$$

3. 「租税収入のうち公的年金の財源となる部分の割合」を「直接税」と「間接税」の実額にそれぞれ乗じることにより、「公的年金給付に対応した直接税・間接税」を算出する。

$$\begin{aligned} & \text{公的年金給付に対応した直接税} \\ & = \text{直接税} \times \text{租税収入のうち公的年金の財源となる部分の割合（％）} \div 100 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \text{公的年金給付に対応した間接税} \\ & = \text{間接税} \times \text{租税収入のうち公的年金の財源となる部分の割合（％）} \div 100 \end{aligned}$$

図表 基礎年金を巡る資金の流れ（2003 年度、当初予算）



[参考文献]

- 浅羽隆史『財政がもたらす世代間不公平』（「富士総研論集（1996年 号）」富士総合研究所、1996年）
- 岩本康志・尾崎哲・前川裕貴『財政赤字と世代会計』（「フィナンシャル・デビュー」大蔵省財政金融研究所、1996年3月）
- 鈴木玲子『個人別世代会計による受益と負担の分析：世代間移転構造からみた財政の問題点』（JCER DISCUSSION PAPER No.59、日本経済研究センター、1999年）
- 堀江奈保子『公的年金財政安定化のための制度改革』（「調査リポート」第一勧銀総合研究所、2002年）
- みずほ総合研究所「図解 年金のしくみ（第4版）」東洋経済新報社、2004年
- 厚生労働省「平成16年年金制度改革案について（国民年金法等の一部を改正する法律案）」参考資料」2004年
- 厚生労働省「厚生労働白書（平成15年版）」ぎょうせい、2003年
- 内閣府「経済財政白書（平成15年度版）」独立行政法人国立印刷局、2003年
- 社会保険研究所「21世紀の年金を「構築」する（平成11年版年金白書）」1999年
- 経済企画庁「経済白書（平成7年度版）」大蔵省印刷局、1995年
- Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff and Willi Leibfritz, *Generational Accounting Around the World*, NBER, The University of Chicago Press, 1999
- Kotlikoff, L. J., *Generational Accounting*, Macmillan, Inc., 1992（香西泰監訳「世代の経済学」日本経済新聞社、1993年）