

公的年金制度の課題と改革の選択肢

— 少子高齢化社会で持続可能な制度とするには —

少子高齢化の進行により、公的年金を支える世代が減少し、受給者世代が増加する。将来にわたり持続可能な年金制度とするためには、従来制度の枠組みに捉われず抜本的な改革を検討する必要がある。

少子高齢化社会の年金制度

2007年5月以降、年金記録問題が大きく注目されてきた。将来の年金給付額を左右するこの問題の早期解決は喫緊の課題であり、今後、年金記録の統合作業等が速やかに進められていくのか注視していく必要がある。

しかし、公的年金制度の最大の課題は、今後本格化する少子高齢化社会で、世代間扶養の要素が大きいわが国の年金制度をどう維持していくかである。

国立社会保障・人口問題研究所の「将来推計人口」(2006年12月推計)によると、出生率の低下と平均寿命の延びにより、今後も急速に少子高齢化が進行することが予想されている。現在、現役世代(20～64歳)3人で1人の高齢者世代(65歳以上)を支えているのに対し、2050年には、現役世代1.2人で1人の高齢者世代を支えることになる(図表1)。

公的年金は、一定の積立金を保有しているものの、基本的には現役世代が負担する保険料が現在の高齢者の年金給付の原資となる賦課方式の要素が強いため、少子高齢化が進むと、年金財政が逼迫する。

これまでの年金改革

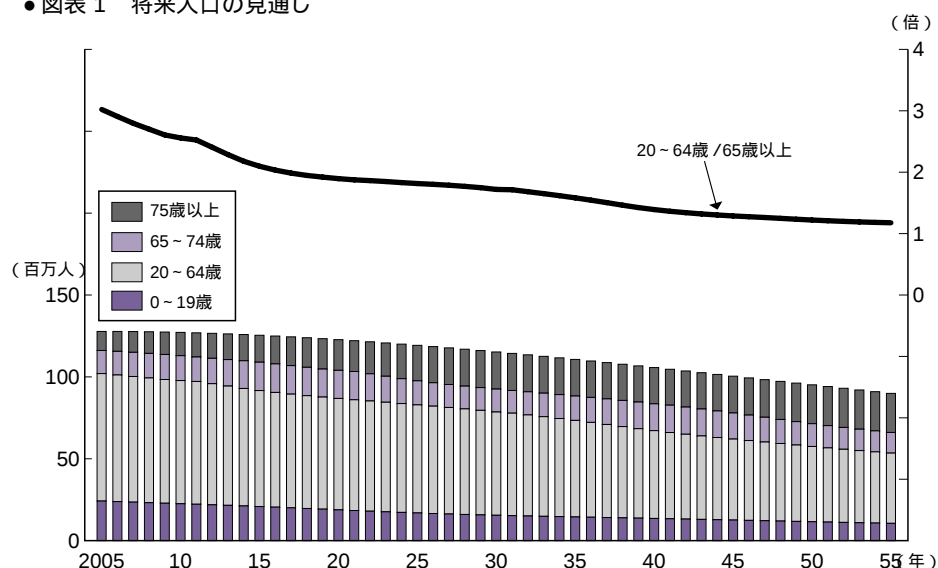
これまでの年金改革では、少子高齢化が進むなかで年金

財政を立て直すために、給付の抑制と負担の引き上げを柱とする改革が実施されてきた。ただし、最近では、現役世代の負担増に歯止めをかけるための改革も実施されている。

直近の2004年の年金改革では、現役世代の負担増に歯止めをかけるために、将来の保険料の上限が設定された。具体的には、2017年以降の保険料は、厚生年金保険料が賃金の18.3%(労使折半)、国民年金保険料が月額16,900円(2004年度価格)で固定されることとなった。

また、給付については、保険料の範囲内で収まるように、年金を支える力(被保険者数)の減少に対応し、給付と負担のバランスを自動的に取ることができる仕組みが導入された。ただし、老後の生活の基本的部分を支えることができる給付水準を確保するため、標準的な年金受給世帯(夫が20～60歳になるまで40年間平均的な

● 図表 1 将来人口の見通し



所得の会社員、妻が同専業主婦の世帯)の給付水準は、現役世代の平均手取り賃金の50%を上回る水準を確保することとされた。

しかし、保険料の上限が設定されている下では、予想以上に少子高齢化が進行したり、経済環境が悪化したりすれば、年金給付額を現役世代の平均手取り賃金の50%以上とすることはできない。その場合は、保険料の更なる引き上げ、給付水準の更なる抑制、税負担の引き上げといった見直しが必要になるが、その方法は事前に決定されていない。

2006年12月に発表された人口推計によると、2004年の年金改革の前提となった人口推計より更に少子高齢化が進む見通しとなった。厚生労働省の試算によると、他の条件を同じとして、人口を新推計のデータに置き換えると、将来の給付水準は、現役世代の平均手取り賃金の50.2%から46.9%に低下することが明らかになった。ただし、2003～2004年頃と比較して好転している近年の経済情勢を反映させると、将来の給付水準は51.6%になると試算されている(図表2)。

すなわち、今後の少子高齢化の進行度合いによって、将来の負担と給付がどうなるのかが不確定であり、これが国民の年金不安の一因となっている。

今後の年金改革の選択肢

少子高齢化社会で持続可能な年金制度を構築するためにはどうしたらいいのか。

まず、安定的な経済成長の維持は不可欠である。前述の厚生労働省の試算でも明らかのように、少子高齢化が進行しても経済情勢の動向により、同じ保険料負担で一定の給付水準が維持できる。

また、基礎年金の国庫負担割合の引き上げが予定されているが、その財源にあらゆる世代が負担する消費税が充当され

ば、少子高齢化社会においても負担が現役世代に偏らず、世代間格差の是正にも効果がある。なお、将来は、年金の財源を全額税負担とすることも選択肢のひとつであろう。現在、国民年金保険料の納付率は66%と、保険料納付対象者の3人に1人が保険料を払っていない(図表3)。仮に、全額税負担とすれば、こうした保険料未納問題がなくなり、将来の無年金・低年金の問題が解消する。

これまでの年金改革で実施されてきた給付抑制策は、報酬比例部分の5%減額や、年金改定率の抑制、65歳までの支給開始年齢の引き上げなどである。しかし、

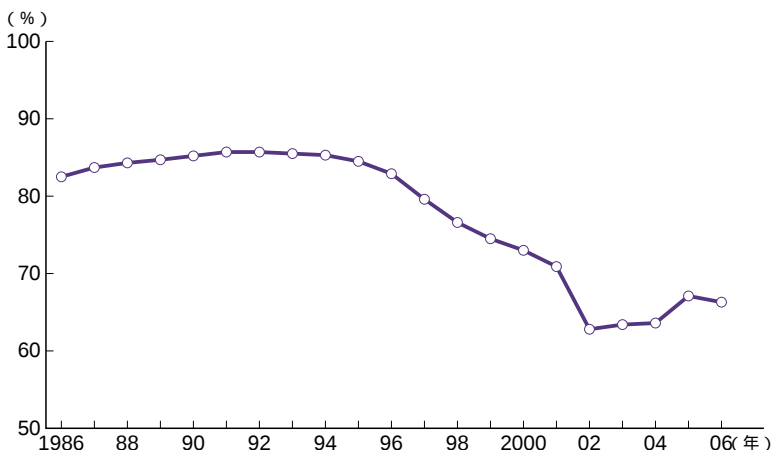
●図表2 将来の所得代替率と前提条件

		2007年試算		2004年 財政再計算時
		標準ケース (経済前提条件好転)	参考ケース (2004年の経済前提条件)	
将来の所得代替率		51.6%	46.9%	50.2%
将来の合計特殊出生率		1.26		1.39
将来の平均寿命	男	83.67歳		80.95歳
	女	90.34歳		89.22歳
経済前提	物価上昇率	1.0%	1.0%	
	賃金上昇率	2.5%	2.1%	
	運用利回り	4.1%	3.2%	
労働力率	男性60～64歳	89.4%	85.0%	
	女性30～34歳	80.4%	65.0%	

(注) 所得代替率 = モデル世帯の夫婦年金 / 現役世代の平均手取り賃金

(資料) 厚生労働省年金局「人口の変化等を踏まえた年金財政への影響(暫定試算)」(2007年2月6日)

●図表3 国民年金保険料の納付率の推移



(注) 国民年金第1号被保険者の国民年金保険料納付率の推移。保険料免除者は未納者に含まない。

(資料) 社会保険庁

将来の長寿化が予想されているなか、今後も一定の年金給付額を維持していくためには、支給開始年齢の更なる引き上げも有力な選択肢となる。

少子高齢化は先進国共通の課題であり、米国、ドイツ、英国では、将来の年金支給開始年齢を65歳から更に引き上げることが予定されている。翻って日本は、これらの国と比較して将来の高齢化率が高いことが見込まれている(図表4)。また、日本の高齢者の就業意欲が高い。これらのことを考慮すれば、少なくとも67歳への

支給開始年齢の引き上げは今後の検討課題となろう。

公的年金の役割と今後

少子高齢化社会の年金制度をどうすべきかを考えると、簡単な解決方法はない。これまで、出生率を引き上げ、少子化を抑制するための様々な施策が実施されてきたが、たとえ、これらの施策により最大限の少子化抑制効果が表れたとしても、その影響は限定的である。

将来の人口構成を大きく変化させ、年金財政が大幅に改善するようなことは期待できない。

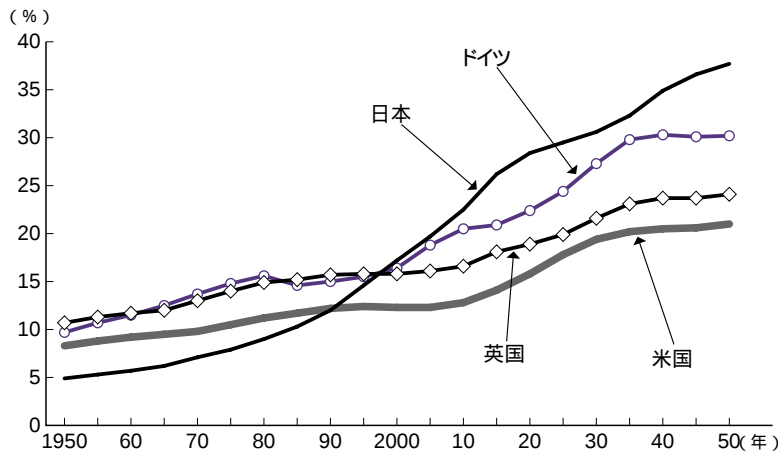
一方で、公的年金は老後の生活のなかで非常に大きな役割を果たしている。厚生労働省の調査によると、高齢者世帯の収入のうち、公的年金・恩給が平均で約7割を占める(図表5)。また、公的年金を受給している高齢者世帯のうち所得が公的年金のみの世帯は全体の約6割となっている。したがって、高齢者の生活に大きな影響を与える公的年金を将来にわたり確実に持続させていくことは不可欠である。

公的年金を始めとする社会保障制度は、高負担高福祉、低負担低福祉、または、中負担中福祉からの選択になる。

日本の少子高齢化の見通しと公的年金の現在の役割を踏まえると、老後の生活費のすべてを賄えるような高福祉や、現在の給付を大きく下回るような低福祉という選択は困難であろう。すなわち、現役世代の負担を過度に引き上げることなく、老後の生活費の基本的な部分を賄えるような給付とする中負担中福祉を選択することになる。

そのなかで、持続可能で国民の信頼を得られる年金制度とするためには、従来の年金制度の枠組みにとらわれることなく、あらゆる可能性を検討し、抜本的な改革を進めていくことが求められている。□

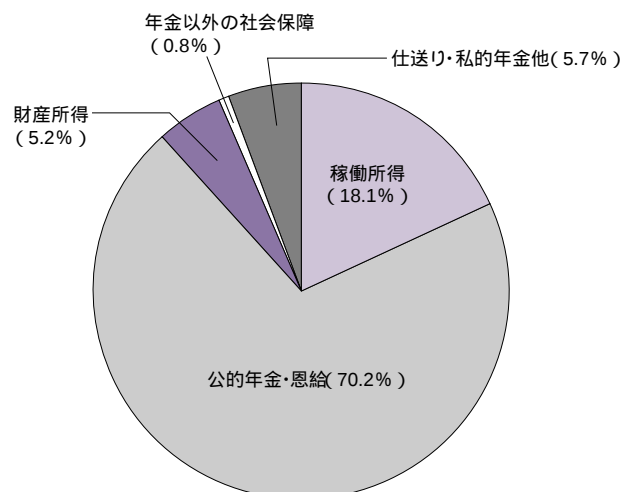
●図表4 主要国の高齢化率の推移



(注) 高齢化率は65歳以上人口比率。

(資料) United Nations' World Population Prospects (The 2006 Revision)

●図表5 高齢者世帯の収入内訳



(注) 高齢者世帯は、65歳以上の者のみで構成するか、またはこれに18歳未満の未婚の者が加わった世帯。

(資料) 厚生労働省「国民生活基礎調査」(2006年)

みずほ総合研究所 政策調査部

主任研究員 堀江奈保子

naoko.horie@mizuho-ri.co.jp