

「年金制度をより持続可能にするための原理・原則と課題*」

深尾 光洋
(経済産業研究所 / 慶応義塾大学)

金子 能宏
(経済産業研究所 / 国立社会保障・人口問題研究所)

中田 大悟**
(経済産業研究所)

蓮見 亮
(慶應義塾大学大学院)

2006年3月

【要旨】

本稿では、現行の年金制度における問題点として、保険原理と扶助原理の複雑な混在が国民の年金制度への信用を阻害していることに着目し、保険原理と扶助原理の役割分担を明確にした年金制度改革の選択肢を、新たに開発した年金財政モデル(RIETI モデル)を用いて定量的に評価検討する。特に、基礎年金を扶助原理による最低生活保障であると位置づけて全額国庫負担で賄う制度改革案と、国民年金と厚生年金制度を所得比例年金を基本とした一階建ての統合新年金に再編し、最低保障年金を扶助原理に基づく給付として国庫負担で賄う改正案の二通りの案を試算対象とする。

基礎年金を国庫負担化する場合、二階部分にかかる保険料水準を 2004 年改革ベースの厚生年金保険料水準で維持すれば現行の約 1.91 倍の給付乗率を設定することができ、給付水準を 2004 年改革程度に維持すれば、二階部分にかかる保険料率を 11.93%程度に引き下げることが出来る。また、基礎年金給付にかかる追加消費税率は最大で 7%程度を必要とする。

統合新年金制度に年金制度を再編する場合、国庫負担にかかる消費税率は比較的低い水準で済むが、年金制度それ自体の規模が大きく膨らむため、現行制度の二倍程度の積立金が発生することになり、制度の導入には資本市場に対する影響を考慮せざるを得ないという結論が得られた。また、制度の移行により、新制度と旧制度の間で給付と負担の関係が大きく変化し、新制度導入により年金の収益性の向上する所得層と悪化する所得層が存在することが定量的に示された。

* 本稿の作成に当たり、独立行政法人経済産業研究所 政策シンポジウム「日本の年金制度改革：16 年度改正の評価と新たな改革の方向性」において、Olivia S. MITCHELL 教授 (University of Pennsylvania, U.S.)、Ole SETTERGREN 氏 (Swedish Social Insurance Agency, Sweden) およびシンポジウム参加者から貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝申し上げたい。また、本稿の内容は全て筆者らの個人的見解であり所属機関の見解を示すものではなく、誤りも筆者らの責任であることをお断りしておく。

** E-mail: nakata-daigo@rieti.go.jp

1. はじめに

2004 年の年金制度改革により年金財政の安定性に一定の改善がもたらされた。これまで高齢化が進むたびに上がり続けることが不安視されてきた年金保険料負担については、引き上げスケジュールと共に上限を明記し負担の増加に歯止めをかけることとなった。また、少子高齢化の下で対 GDP 比水準が急速に増え続けることが予想される給付に関しては、マクロスライド制¹を導入し、給付総額を保険料収入と国庫負担の枠内で賄える範囲内に抑制する仕組みができた。これらの具体的な改革が年金財政の安定化につながることを、期待されている。

しかしながら専門家の間においても、2004 年改正の方向性を評価する論調がある一方(堀(2005)、小塩(2005)など)、制度の持つ構造的な課題に触れず問題を先送りするものと批判する論調もある(高山(2004)など)。夫婦間の年金分割や育児支援策の拡大などの個別の改正内容については概ね評価する一方で、特に上述の負担と給付のバランス調整の方法や現行の基礎年金制度を基盤とする二階建ての年金制度の枠組みを維持したことに関しては、評価は大きく分かれてしまっている。どちらの論調に立脚するにせよ、現行の年金制度は複雑で解りにくく、2004 年改正によって、何が改善され、何が問題として残されたのかが見えにくくなってしまっていることは間違いない。

そこで本稿では、年金制度に望まれる原理原則を明確にした上で、2004 年の年金改正後のわが国の年金制度にはどのような問題点が残されており、その解決のためには今後どのような改革の方向性を採るべきか、という点について議論する。その際、単に理念や制度骨格だけを示すのではなく、制度改革に応じてどれだけの保険料負担と租税負担に変化が生じるのかという点についても定量的に示すことにする。その際に用いられるのは、筆者らが開発した簡易型年金財政モデル(RIETI モデル)²であり、これにより、厚生労働省の年金財政モデルでは推計することが出来ない改革案に関する試算を実行することが可能となる。

本稿の構成は以下の通りである。第 2 節ではわが国の年金制度改革の変遷を辿ると共に、その中で制度の持つ原則がどのように変更されてきたのかを振り返る。また、年金制度の原理原則を明瞭にする制度改革案についても検討を加える。第 3 節では試算に用いられる RIETI モデルの概要を示すと共に、本モデルを用いて 2004 年の年金制度改革後のわが国の年金制度がどのように特徴付けられるかについて論じる。また第 4 節においては、2 節で検討した年金制度の原則を明確にする年金改革案について RIETI モデルを用いた定量的な評価・比較を行う。最後に第 5 節でまとめとする。

¹ 現行制度では基本的に年金受給額の改定は、既に受給している人(既裁定者)は物価乗率をスライド率とし、新たに受給する人(新規裁定者)は賃金上昇率をスライド率としている。マクロ経済スライド制とは年金受給額のスライド率を、少子化による公的年金被保険者数の減少率(3 年平均)と高齢化の要因である平均余命の伸び率(約 0.3%)だけ引き下げる仕組みである(厚生労働省の平成 16 年財政再計算においては平均 0.9%とされている)。マクロ経済スライドはおよそ 100 年間の年金財政が均衡する(100 年後の積立残高がその年の給付総額の一年分に相当する)と見込まれれば終了することになっており、2004 年の財政再計算の見通し(基準ケース)では 2023 年までマクロ経済スライドを適用するものとされている。

² モデルの詳細については第 3 節を参照。RIETI モデルは、日本経済研究センターとの OSU モデルに関する共同研究会で得られた知見を元に、本稿の課題に対応可能なものとなるように計算プロシジャーに再検討を加えて開発されたものである。

2. わが国の年金制度の変遷とその原理

2.1 年金制度の変遷

わが国における公的年金制度は、公務員の年金制度まで含めれば 1875 年の恩給制度発足までさかのぼるが、民間雇用者が加入する厚生年金制度は 1942 年に発足した。当時の厚生年金は給付に 10%の国庫負担があったものの、完全積立方式年金で運用されており、報酬比例年金のみで構成されるシンプルな制度設計であった³。ところが戦中戦後の経済混乱と高インフレのために、積立金の価値は無に帰してしまい、厚生年金制度は再建を迫られることとなった。

1948 年、制度破綻を回避するために厚生年金は保険料率を 3%へ切り下げ、未発生養老年金を凍結するという応急措置を講じた。その後、戦後のインフレを切り抜けた後、1954 年に新厚生年金保険法が成立し、一階の定額部分と二階の報酬比例部分を持つ給付設計と 5 年ごとに保険料負担を引き上げる段階保険料方式(いわゆる修正積立方式)という現在の公的年金制度の原型が出来上がった。

1961 年に国民年金制度が発足し、国民皆年金制度が確立されるが、当時の給付は夫婦二人とも定額負担の国民年金に加入すれば、平均的な男性厚生年金受給者一人分と同等の給付が得られるように設計されていた点が、現在の国民年金制度とは大きく異なる点である。その後、昭和 40 年代を中心に、いわゆる 1 万円年金、2 万円年金、5 万円年金と年金給付額が大幅に引き上げられていき、石油ショックによるインフレ時も物価スライドを導入することで給付水準を維持して行く中で、保険料負担も段階的に引き上げられていったが、そのスピードはゆったりしたものだった。厚生年金保険料が戦前の 11%を越えたのは 1985 年になってのことである。また、国民年金二人分で、平均的厚生男子一人分と等価の給付という基本設計も維持され続けた。

しかし、比較的解りやすい給付設計の年金制度も、その高い給付水準に見合う負担水準になっていなかった為、徐々に実質的な賦課方式に移行するするとともに、さらなる少子高齢化の進行で大きな見直しを迫られることになる。1980 年の財政再計算によれば 2020 年以降の厚生年金保険料率は 34.9%(当時の保険料率は男子 10.6%、女子 8.9%)、2015 年以降の国民年金保険料は 15,700 円(当時の保険料は 3,770 円)と当時のおよそ 4 倍程度までの保険料率引き上げが必要となることが予測され、このままでは、年金財政の持続可能性が疑われることは避けられない事態となっていた⁴。特に国民年金制度においては、厚生年金よりも給付と負担のアンバランスが著しく、さらに就業構造の長期的な変化から労働者に占める雇用者の割合が増加し続ける中で、国民年金制度内における現役世代の減少と受給者世代の増加が国民年金制度単独での制度運営を困難にすることが予測されるようになった。

そこで、国民年金制度の救済と制度間格差・世代間格差の是正を目的として 1985 年に発足したのが基礎年金制度であり、ここに現在の年金制度の骨格は完成をみたことになる。基礎年金制

³ 橋木(2005)は 1942 年の厚生年金法の成立理由は戦費調達のためであったと指摘している。

⁴ 1984 年時点では、もし平均的な収入の男性が厚生年金に 40 年間フル加入し、同時に妻が 40 年間国民年金にフル加入したと仮定すると、現役男子の平均賃金の約 109%もの年金受給を得られることになっていた。

度導入により国民年金制度は国民全員の老後の生活の基礎的な部分を保障する、全公的年金制度共通の定額年金制度にその位置づけを変化させ、その上に厚生年金・共済年金の報酬比例部分を二階部分として再編することとなった。基礎年金給付額は満額受給であったとしてもこれまでの厚生年金の定額部分や旧国民年金受給額よりも小額に設定され、夫婦二人分の国民年金受給額と平均的男性一人分の厚生年金受給額がほぼ等しくなるという制度の基本的な設計は変更されることになった。

基礎年金給付は全ての公的年金加入者が受給することから、その拠出負担は国民・厚生・共済それぞれから、基礎年金拠出金という名目で分担される。その際の分担割合は次のように算定される。

$$(\text{各制度の被保険者数} + \text{扶養配偶者数}) \div \text{公的年金被保険者総数}$$

公的年金加入者全員が受け取る共通の年金であるから、拠出を全ての年金制度の加入者で制度間の能力に応じて分け合うのは自然なことであるし、また、国民年金の被保険者の減少の多くが厚生年金被保険者への移動に因るものであることから、制度間である種の補填が行われることも当然なことであるが、これにより負担と給付の関係性が非常に複雑なものになってしまったことは否めない。まず、厚生年金加入者は給与に対する定率負担で保険料を拠出するのに対し、国民年金加入者は定額負担のままとされたことから制度間の再分配のあり方が見えにくくなった。さらに、国民年金の分担割合を算出する際、算定の対象となる被保険者数は保険料未納者・免除者を除いた人数になっているため国民年金の未納率・免除率が増えれば増えるほど他の制度の分担割合は増える仕組みとなっており、これが制度間の再分配をさらに複雑にしている。また、第3号被保険者制度の導入により、個人としては保険料を負担せずに定額給付を受けることが可能となったが、女性の年金権拡充と引き換えに制度内の再分配はより複雑になった。

その後、年金受給額の改定や支給開始年齢の引き上げなど、年金財政の安定化のためにさまざまな措置が講じられてきたが、基本的には1985年改正時の制度枠組みが現在まで維持され運用されているといえる。

2.2 年金制度の原理原則

わが国の公的年金制度は制度枠組みを変化させながら現在まで維持されてきたが、その間、給付と負担の原理原則も大きく変化した。設立当初の厚生年金は積立方式の報酬比例年金であったから、給付と負担は一対一で対応していた。しかし、インフレと経済混乱で積立方式が崩壊した後、新厚生年金法に基づく厚生年金は定額部分をもつ二階建て制度であり、保険料率は定率であることから制度内に所得再分配機能を持たせた年金制度として新発足したものといえる。

このように年金制度内で所得再分配が認められるのは、年金制度が社会保険方式に基づいて運用されているから、というのが一般的な理解である。堀(2005)によれば社会保険方式とは、主たる財源が税ではなく保険料であること、保険技術を用いること、保険料の納付が給付の根拠となること(対価性)、納付保険料額が給付額に反映されること(緩い等価性)、の特徴をもつ保障方法をいう。ここで、留意すべきは補助的財源として税が使われることもあるということと

等価性が「緩い」等価性であることの二点である。これらを整理するには、社会保障における保険原理と扶助原理を対比させることが有益である(表1)。

	保険原理	扶助原理
所得再分配	保険技術に基づく 所得再分配	保険技術に基づかない 一方的所得移転
給付反対給付均等原則の 適用有無	適用有り (対価性・等価性)	適用無し (非対価性・非等価性)
負担原則	応益負担原則	応能負担原則
給付原則	貢献給付原則	必要給付原則

出所:堀(2005)

表1：保険原理と扶助原理

社会保険方式とは保険原理を原則としつつも、所得再分配の観点から扶助原理を部分的に取り込んで運用されるものと整理できよう。保険原理のみに従えば保険技術に基づく所得再分配(リスク分散)以外の再分配は本来許容されない。しかし、無所得・低所得の被保険者に対しては扶助原理を働かせることで、生活保障を行うのが社会保険方式の特徴である。これらの原則に従って、社会保険内部における(保険技術に基づかない)所得再分配が許容されているものと考えられる。

しかし、原則は比較的明瞭でも、実際に行われている所得再分配が明瞭ではないところにわが国の年金制度の難しさが存在する。特に、基礎年金制度導入後の制度間・制度内、世代間・世代内の再分配は非常にわかりにくくなっている。これに関連して、内閣府大臣官房政府広報室が平成15年2月に行った『公的年金制度に関する世論調査』によれば「公的年金制度の負担と給付の関係は、働いている時に納めた保険料の実績に応じた額の年金が給付されるなどの負担と給付の関係が明確な仕組みであった方が良い」と思うかという設問に対し、81.1%が「そう思う」と回答しており(「そう思う」49.4%+「どちらかといえばそう思う」31.7%)、「そう思わない」とする者の割合7.9%(「どちらかといえばそう思わない」4.9%+「そう思わない」3.0%)を大きく上回っている。払った保険料がどの程度自分たちが受け取る給付に反映され、どの程度扶助的に使われているのが見えにくい点が、国民が抱く年金制度不信の原因のひとつになっているものと思われる。

2.3 原理原則を明確にした年金制度改革案

現実の年金制度がもつ原理原則の不明瞭さが年金制度不信の一因であるとすれば、これらを払拭するには、保険原理と扶助原理の長所を併せ持ち(即ち社会保険の原則)、かつそれぞれの原理が年金制度の構成要素に対応していることが国民に理解しやすい年金制度の選択肢について検討する必要がある。これまでの年金制度改革に関する学界、経済界、諸政党などの間で展開されてきた議論を踏まえると、この目的のために検討すべき選択肢として、次の二つが考えられる。

【基礎年金全額国庫負担化】

現行の二階建ての年金制度の枠組みを維持することを前提としたとき、まず考えられるのが現在の基礎年金部分の給付を扶助原理に基づく国民全体に対する最低生活保障であるものと位置づけ、その給付にかかる財源を政府の一般財源ないしは目的税による徴収に求めるという考え方である(図1)。この制度改革のメリットは、現行の二階建て制度を変更せずして無収入・低所得層および第3号被保険者への年金給付が確保されること、および二階部分の年金保険料負担と給付の関係から扶助原理を排して保険原理のみに基づいた明確な給付設計が可能となることなどがあげられる。デメリットとしては、高所得層にも扶助原理に基づく基礎年金を支給するため、必要となる国庫負担額が大きくなりすぎる可能性があげられる。

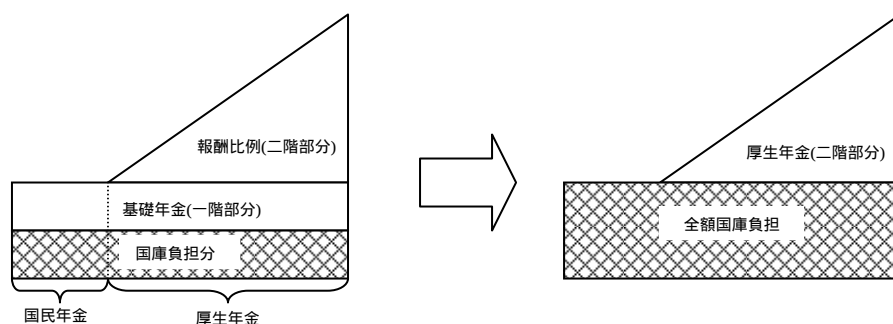


図1：基礎年金全額国庫負担化案

(本稿では共済年金制度を分析に組み込んでいないため省略して描いている)

【国民年金・厚生年金を統合する一元化】

給付と負担の関係の明確化を図りながら扶助原理に基づく給付を最小限に抑えることを目的としたとき、現行の定額給付の国民年金と二階建ての厚生年金を、報酬比例年金を基本とする新年金制度に統合し、また報酬比例年金だけでは低給付に陥る受給者には扶助原理に基づいて国庫負担による最低保障年金を支給するという制度改革案が考えられる(図2)。この制度改革案のメリットは、被保険者の就業選択に中立的であり、扶助原理に基づく年金給付にかかる国庫負担額が将来的には低く抑えられるということなどがあげられる。デメリットとしては、制度枠組みを大きく変更することになることから、新制度移行に関連するコストが高くなりすぎる可能性があるということ、および年金加入者の所得補足に関して業種間でばらつきが残されている可能性があり、それが加入者間の不公平感を生じさせる可能性がある⁵ことなどである。

⁵ 石(1981)によると、1977年時点では給与所得者、自営業者、農業所得者間に9対7対4程度の所得補足率の格差があったとされている。近年の研究では、大田・坪内・辻(2003)が、これらの比が10対9対8程度にまで改善していることを示している。

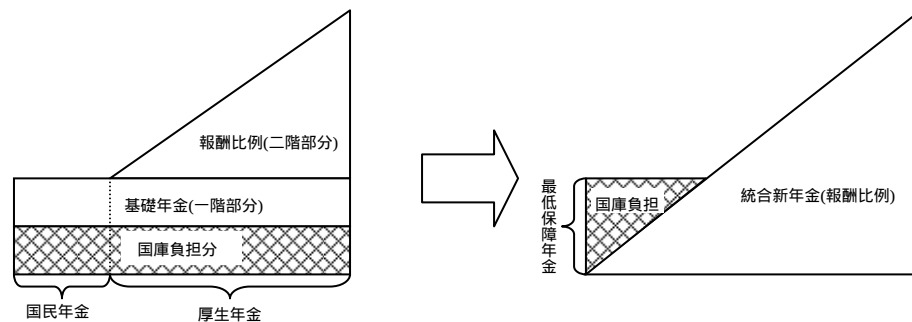


図 2： 国民年金・厚生年金統合化案

(本稿では共済年金制度を分析に組み込んでいないため省略して描いている)

第 4 節では、上記の保険原理と扶助原理の立て分けを明確にした二通りの年金制度改正案を試算し、給付と負担の関係性を定量的に検討する。

3．RIETI モデル

3．1 RIETI モデルの概要

RIETI 年金財政モデル（以下 RIETI モデルと略記する）とは、筆者らの研究グループが設計したわが国の公的年金制度の制度改革を考える際に必要な年金財政計算を行うことを目的とした計算モデルおよびその実行スクリプトをいう。特に、計算モデルの違いに起因する計算結果の相違が不必要な議論を呼ぶことを避けるため、厚生労働省の財政再計算における基準ケースと同様の経済想定のもとでは、それに近い計算結果が得られるように設計してある⁶。

計算方法の概要に関しては、図 3 のとおりである⁷。データの制約上、コホートを五歳ごとにまとめ、保険料収入と年金給付額を 5 年ごとに計算するという方法がとられているものの、枠組みそのものは、保険数理の原則に従っている。したがって、データや精度は劣るものの、厚生労働省の財政再計算と枠組みを共有しているといって差し支えない。また、重要性の低い項目について計算の手間を省きつつ、公表された情報のみでは計算不可能なことまで試算できるようにプログラムされている。使用データには、入手できる公開情報を可能な限り詳細に取り入れている⁸。厚生労働省は、2004 年の財政再計算後、財政再計算で用いられている計算プログラムをはじめて公表した。筆者らの研究グループでも、既にこのプログラムのコンパイルと実行を試み、毎年の収支と積立金の推移が計算可能であることを確かめている。しかし、このプログラムは複雑かつ注釈が僅少なため、研究者が改変して独自の年金制度を設計するには適していない。一

⁶ したがって、RIETI モデルは厚生労働省の財政再計算自体の検証を目的とするものではない。

⁷ RIETI モデルの詳細に関しては、追って文書化し公表する予定である。

⁸ 具体的には、厚生労働省がホームページ等に公表している 2004 年財政再計算、社会保障審議会年金部会・年金数理部会の資料、社会保障・人口問題研究所の人口推計、社会保険庁事業年報、賃金センサスである。

方、わが国の研究者の間で広く知られた年金財政計算モデルとして、OSU モデルが存在する⁹。OSU モデルは EXCEL シートをベースに作られており使い勝手がよいものの、保険料納付額と年金受給額を別々に推定するため、厚生年金と国民年金の一元化案には対応できない。そこで、筆者らの研究グループは、OSU モデルの計算方法を参考としつつ、現行制度からの移行をも織り込んだ柔軟な制度改革も試算可能とするために、新たな年金財政計算モデルを設計することとした。

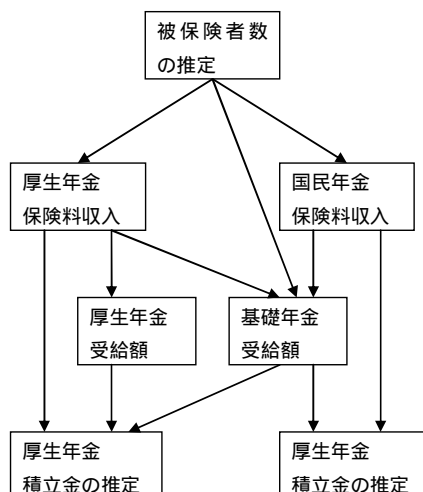


図3：RIETI モデルの計算方法の概要

RIETI モデルによって計算した年金財政見通しと厚生労働省のそれと一枚のグラフに重ねて示したのが図4である。ここでは、厚生年金と国民年金の運用収入を含めた各年の収支と、年度末の積立金の推移を示してある¹⁰。これらを見ると、厚生労働省の推定結果と非常に近い推計結果を得られていることが判る¹¹。

⁹ OSU モデルの詳細については八田・小口(1999)を参照。なお、近年のわが国の年金財政研究における年金財政モデルは、その多くが OSU モデルをベースにするか、もしくは計算手法を参考としている。例えば、小口・鈴木・松崎(2004)、鈴木・小口・小塩(2004)、駒村(2005)など。

¹⁰ 厚生労働省の平成 16 年財政再計算の基準ケースにおける経済前提と同じ想定の下での計算結果である。具体的な数値に関しては、平成 16 年改正数理レポートの 21 頁を参照されたい。

¹¹ 但し、厚生労働省の財政再計算の基準ケースと同様の経済想定のもとで、それに近い計算結果が得られるようにするため、計算内部において部分的に微調整を加えている。しかし、これらの調整は基準ケース以外の想定の下での試算をする場合には影響を及ぼさないように留意してプログラムされている。また、国民年金の収支と積立金が過少推計になっているように見えるが、縦軸のスケールが違うために見かけ上誤差が大きく見えてしまっていることに注意されたい。

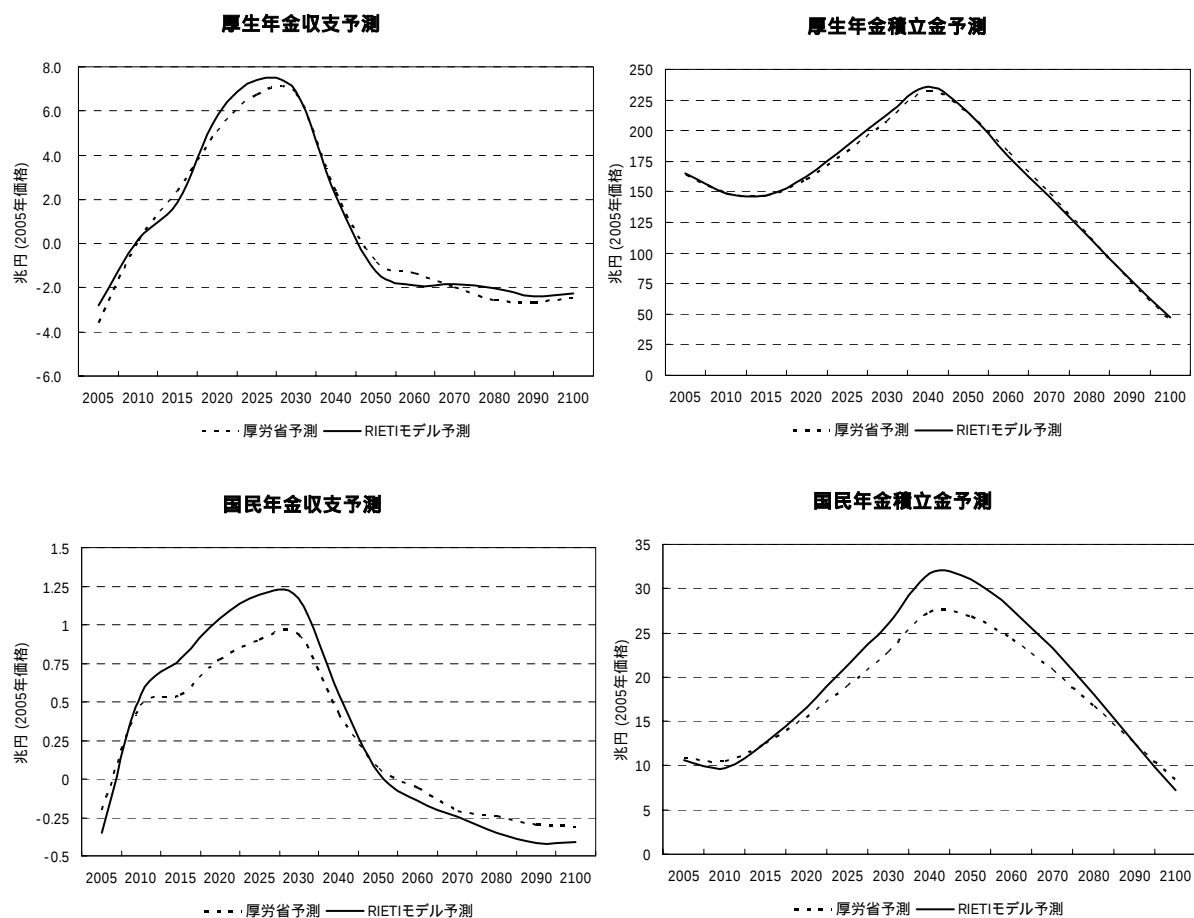


図4：厚生年金・国民年金の収支と積立残高推移(厚労省推計・RIETI モデル推計比較)

但しここで、名目値で表示すると物価上昇率のためにグラフが右上がりのトレンドを描き、厚労省予測に対する RIETI モデルのフィットの度合いが解り難くなる為、全て 2005 年を基準として想定物価上昇率である 1%で割り引いた数値で示してある。以下の年金改革案の試算結果は、この RIETI モデルのスクリプトを利用することで計算されている。

3.2 現行制度にかかる主要指標

本節では、現行の公的年金制度の特徴を明らかにするとともに、次節以下で検討する年金改革案との比較を可能とするため、2004 年の年金制度改正以後の現行制度の下での、各個人を基準とした場合の給付と負担に関する主要な指標を整理した。具体的には、基礎年金を含む厚生年金と国民年金のそれぞれについて、各生まれ年ごとの内部収益率と拠出給付比率を計算しグラフ化した¹²。一部の計算結果については、厚生労働省も数値レポートに公表しており、本稿における

¹² 内部収益率と拠出給付比率の意義は、以下のとおりである。

- 内部収益率の定義：ある個人について、保険料総額と給付総額を等しくさせる割引率をいう。
- 拠出給付比率の定義：ある個人について、ある一定の割引率のもので、その給付額の割引現在価値を保険料総額の割引現在価値で除した値と定義する。

試算に関しても、簡単化のため可能な限り同様の仮定をおくことにした¹³。

3.2.1 厚生年金

計算にあたっては、賃金プロファイルを考慮せず、名目賃金上昇率による再評価後の賃金が生涯一定であるものと仮定した。モデル世帯¹⁴・男性単身・女性単身・共働きの四通りのケースについて、20歳以降の生涯にわたって変化がないものとして、計算している。被保険者期間は20歳から59歳までの40年間で、受給期間については、数理レポートの想定に一致させた。

図5のグラフ横軸は標準報酬月額（ボーナス抜き）で、ボーナス支給割合を0.3としたため、標準報酬額（総報酬ベース）はこれに1.3を乗じたものとなる。グラフの横軸が360千円のところを例に取れば、2004年度の毎月の給与（税・社会保険料込み）が360千円でボーナスが3.6か月分、給与の増加は名目賃金上昇率に連動していると仮定した場合の数値となる。なお、共働きの場合、グラフ横軸は夫の標準報酬月額で、妻の賃金は、再評価後の標準報酬月額（ボーナス抜き）を224千円に固定している。拠出給付比率を計算する際の割引率は、積立金の見込み運用見回り（名目）と一致させるため、3.2%とした。基礎年金の国庫負担部分に関して、本来は、保険料総額に加えるか受給額から控除すべきだが、今回はこのような操作は行っていない。そのほかの主要な仮定については、脚注に示した¹⁵。

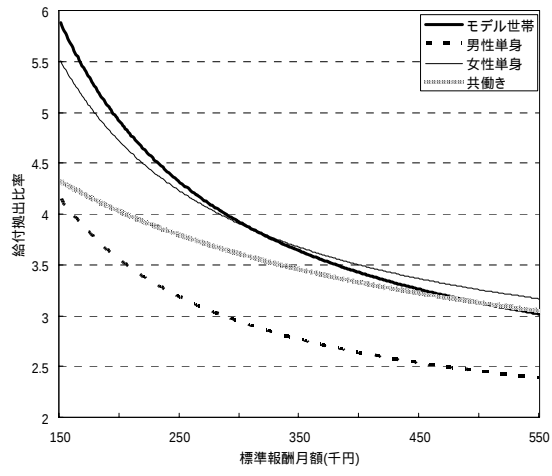
¹³ 数理レポート 284 頁以下参照。

¹⁴ モデル世帯とは、夫が厚生2号被保険者(40年加入)で、妻が国民3号の被保険者(40年加入)である世帯をいう。

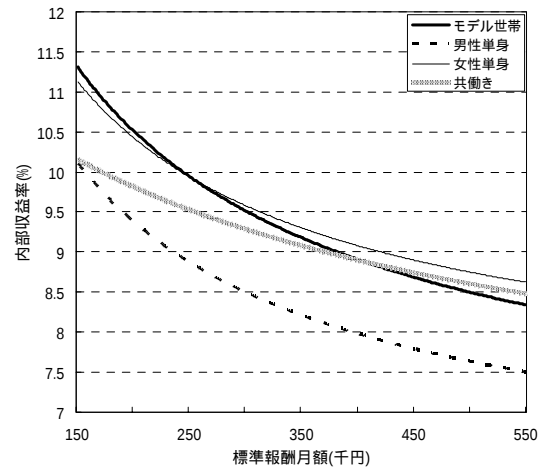
¹⁵ 主要な仮定は以下のとおり、

- 名目賃金上昇率は、過去分に関しては実績値、将来分に関しては平成16年度財政再計算の経済前提にあわせた。
- 想定物価上昇率は、平成16年度財政再計算の経済前提にあわせた。
- マクロ経済スライドの終了年度は、平成16年度財政再計算の結果にあわせた。
- 夫婦の場合、生年は同一とした。
- モデル世帯の場合、1985年以前は国民年金に任意加入していないものとした。
- 過去のスライド率、移行措置、従前保障、共働きの場合の遺族年金に関して簡便的な取り扱いをしている部分がある。

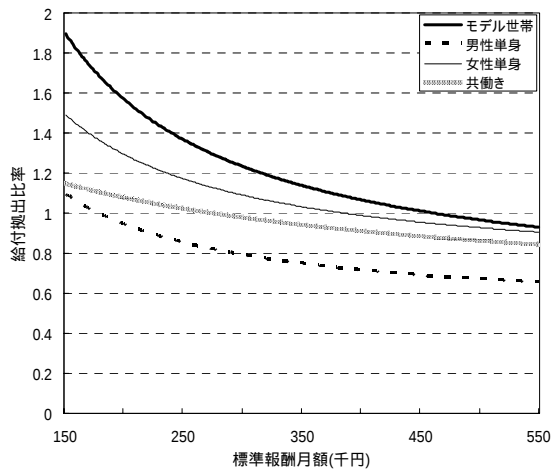
生年1935



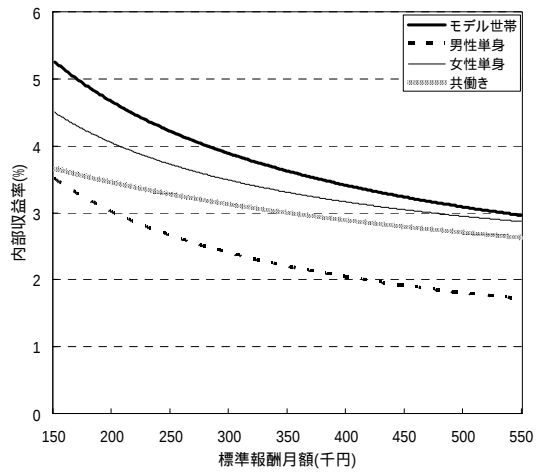
生年1935



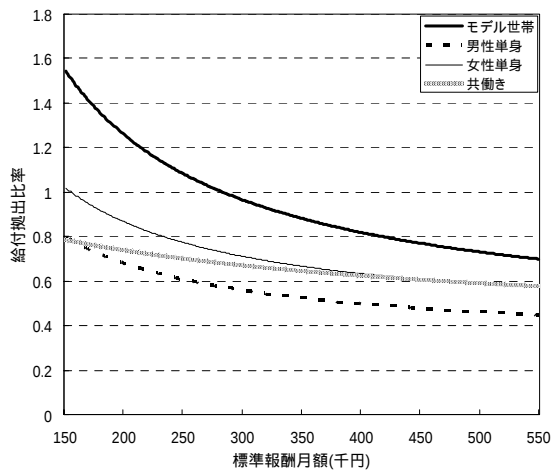
生年1955



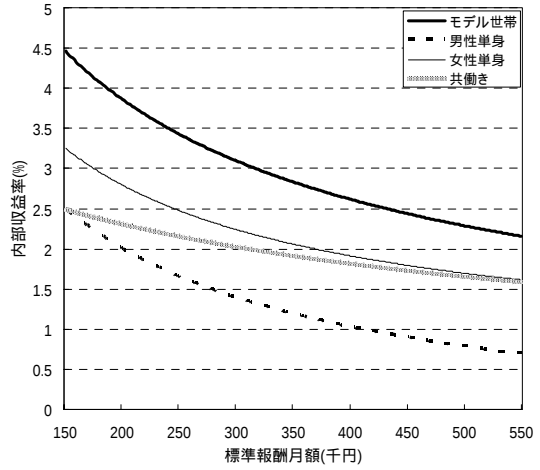
生年1955



生年1975



生年1975



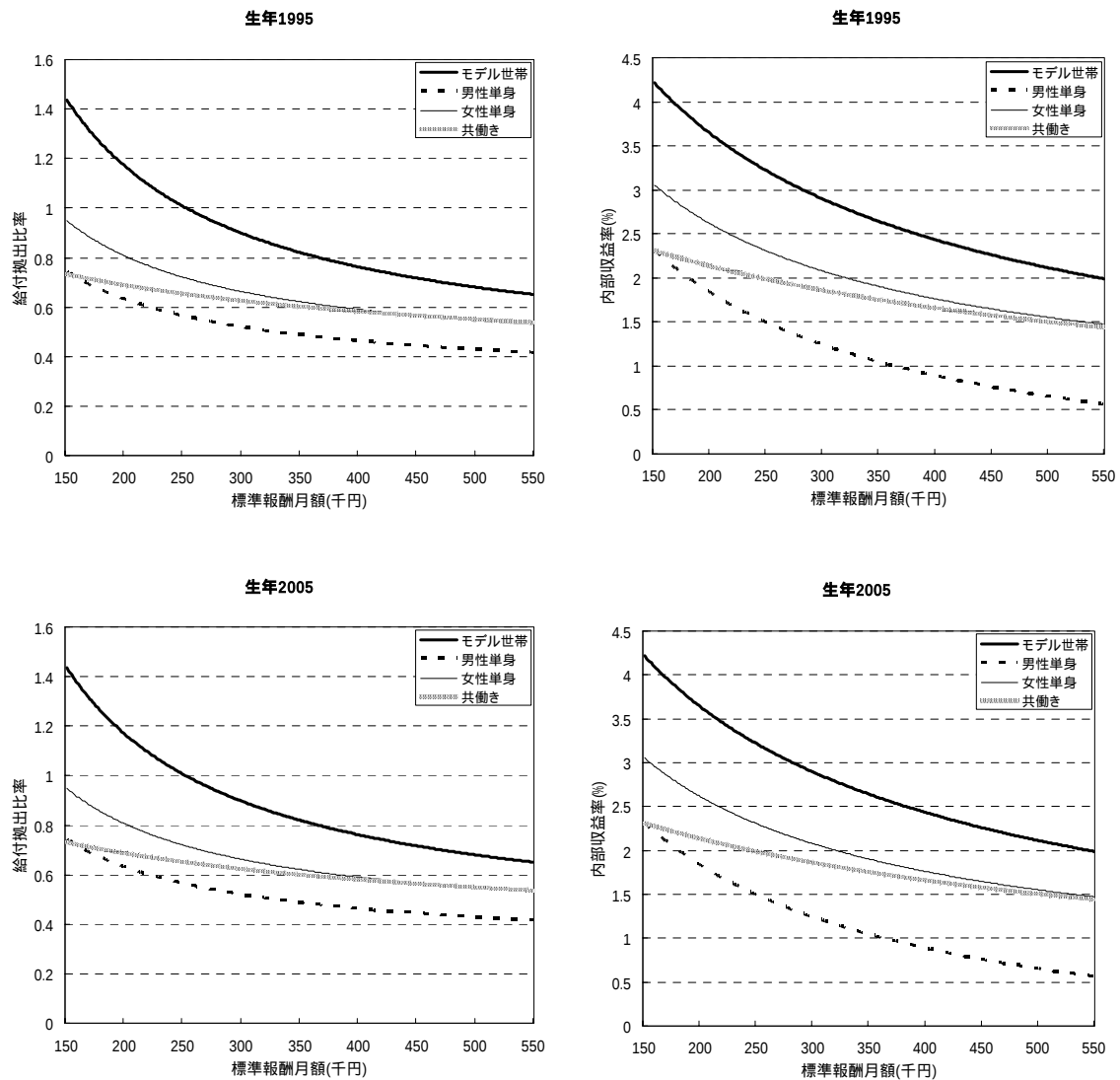


図5：現行の厚生年金制度における生年別世帯類型別給付抛出比率・内部収益率

グラフから分かるとおり、収益性の高さという観点から見ると各世代を通じてモデル世帯、女性単身、共働き、男性単身の順になる。モデル世帯は、妻が国民年金の保険料を納めなくとも基礎年金を受給できるほか、夫の死後遺族年金の受給権も発生するため、最も高い収益性を示している。女性単身と男性単身の差は平均余命の違い（およそ5年から7年）によるもので、共働きはその中間になる。グラフが右下がりになるのは基礎年金部分の定額給付が所得再分配効果を持っていることを示している。内部収益率に関しては、モデル世帯と女性単身世帯のみ全世代を通じて賃金上昇率2.1%を上回った¹⁶。また、世代ごとにグラフを並べてみると、生年が前であ

¹⁶ スウェーデンのNDC方式の年金制度では一人当たり賃金上昇率を年金給付のみなし運用利回りに設定している。

ればあるほど(つまり年配者ほど)、少ない保険料負担で大きい給付を受けられることが分かる¹⁷。

このように、現行制度は収益性の指標を見る限り、モデル世帯に有利に作られており、定額部分と報酬比例部分をあわせた厚生年金受給額となるため、低所得者には有利に、高所得者には不利な制度になっている。これは、基礎年金部分の所得再配分効果と給付算定方式における総報酬額の上限があるため報酬比例の給付にも上限があるためであり、その結果、保険料を2倍払った(所得が2倍あった)からといって、給付額が2倍になるわけではなく、それよりも低い数値となる。

3.2.2 国民年金

厚生年金の場合と同様、20歳から59歳まで40年間国民年金保険料を支払った場合の内部収益率と拠出給付比率について計算した。名目賃金上昇率、物価上昇率、受給期間、割引率については、すべて厚生年金の場合とあわせた。国民年金の場合、定額負担、定額給付なので、厚生年金の場合のようなグラフを描く必要がない。男女間の違いについては、平均余命の差によるものである。内部収益率、拠出給付比率とも厚生年金の場合に比べると、有利になっている。これは、国民年金の受給額に占める国庫負担部分が二分の一と、厚生年金の一般的な受給ケースに比べて大きいことによる。その為、内部収益率は全世代を通じて賃金上昇率の2.1%を上回る結果となっている。また、厚生年金と同様、生年が前であればあるほど、高い収益性を示している。

生年	給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性
1935	4.191	5.211	10.100	10.599
1940	2.665	3.316	7.499	8.085
1945	2.012	2.520	5.945	6.556
1950	1.628	2.052	4.950	5.590
1955	1.327	1.679	4.146	4.805
1960	1.145	1.450	3.634	4.303
1965	1.116	1.410	3.538	4.181
1970	1.054	1.332	3.359	4.009
1975	1.034	1.320	3.302	3.971
1980	1.018	1.300	3.255	3.928
1985	1.009	1.288	3.226	3.895
1990	0.984	1.256	3.152	3.821
1995	0.979	1.250	3.138	3.803
2000	0.978	1.248	3.134	3.799
2005	0.978	1.248	3.134	3.799

表2：国民年金の世代別給付拠出比率と内部収益率

4. 制度の原理原則を明確にした年金制度改革案の検討

この節では、先にあげたわが国の公的年金制度(国民年金・厚生年金)の改革案を、RIETIモデルを用いて定量的に評価する。ひとつ目の案として、基礎年金給付は扶助原理によって支

¹⁷ 公的年金創設時の被保険者には、自分の両親を扶養するとともに保険料も負担するという二重の負担が発生するため、これだけでは必ずしも世代間格差が大きいとはいえない。

えられるべき最低生活保障であると考え、現行制度の基礎年金部分の全額国庫負担化を行うという改正案を提示した。基礎年金も含めた現行の公的年金制度の枠組みには、保険原理と扶助原理が混在しているが、このような改正案は、このうち扶助原理を二階部分の報酬比例年金の保険料の支払いと給付の枠組みからはずすことを意味している。本節では、このような枠組みの中で、旧制度からの移行も含め、どのような方法がありうるかを模索する。

一方で、公的年金に対し保険原理の徹底を図るという考え方もある。このケースは、厚生年金・国民年金一元化案として次小節で扱うことにする。

4.1 改革案 1: 基礎年金全額国庫負担化案

基礎年金を全額国庫負担にした場合のケースを考える。この場合、これまで基礎年金勘定に拠出を行っていた厚生年金の給付設計をどのように変更するかが問題になる。ここでは、各案として保険料水準維持ケースと給付水準維持ケースを考えることにする。2004 年改正の下では、厚生年金保険料率は 2017 年まで段階的に引き上げられたあと 18.3%で固定されることになるが、このような保険料率の枠組みを維持した場合、どのような給付水準が可能かを計算したのが保険料水準維持ケースである¹⁸。一方、給付水準維持ケースとは、2004 年改正以降の厚生年金の給付水準を維持しつつ、それに見合う保険料水準へ変更する場合である。基礎年金勘定への拠出がなくなるのであるから、その分だけ現行の保険料水準を緩めることが出来るはずである。いずれのケースについても、それぞれ現行制度と同様マクロ経済スライドを行う場合と、マクロ経済スライドは行わない場合の二通りについて試算を行う。また、積立金の推移についても同じく推計する。

最後に、基礎年金部分の全額国庫負担化が行われた場合の必要金額の試算結果を示す。現行制度においても 2009 年以降国庫負担比率は二分の一まで引き上げられることになっており、その財源をどのように賄うかが焦眉の課題となっているが、本改正案は 2009 年改正を意識して 2010 年に新制度開始としてあるため、残りの二分の一を新たに賄うための必要額を年金目的消費税として課した場合の必要税率、および、2100 年までの期間で負担の平準化を図った場合の必要税率と積立金（基礎年金積立金とよぶ）の推移について試算した。

4.1.1 保険料水準維持ケース

現行の保険料段階引き上げスケジュールの下で、どのような給付水準が達成可能となり、その場合の給付と拠出の関係はどのようなものになるかを検討する。制度改正の基準年次は、2010 年度とし、既に年金を受給している人に対しても、新しい計算方法で計算される年金受給額を支給するものとする。

まず、基礎年金の全額国庫負担化により、厚生年金勘定から基礎年金勘定へ拠出がなくなるため、報酬比例部分にかかる給付額は大きくなるが、その水準について試算した。報酬比例部分の

¹⁸ 2005 年 12 月現在では 14.288%である。

給付乗率およびその現行水準倍率に関しては、表3のとおりである¹⁹。障害年金・遺族年金制度を厚生年金制度内に維持したままでマクロ経済スライドを効かせた場合には現行の1.58倍の給付乗率が可能となる。また、スウェーデンのNDC制度と同様に、このような給付と拠出との一対一の対応がなじみにくい側面のある遺族・障害年金を分離して別個の財源で賄ってこれらを給付し、厚生年金は老齢年金だけの構造に改めるとすれば、老齢年金の給付について現行の1.91倍の給付乗率10.45が可能となる²⁰。ここで留意すべきは制度から障害年金を外したときと遺族年金を外したときでは給付乗率の改善度が大きく異なるということである。これは現行の遺族年金制度が、年金給付額に占める割合が如何に大きなものであるかを示している。スウェーデンにおいては女性の就業率がわが国比べて非常に高い水準にあり、同じく所得格差もわが国よりはより緩やかな状況にあることが遺族年金を公的年金制度から分離することを可能ならしめた要因であろうが、遺族年金という生命保険的な機能を年金保険制度内でどこまで維持していくべきかという点はわが国においても今後さらに議論されて良い論点である。

	厚生障害・厚生遺族を維持	厚生障害を維持	なし
マクロスライドあり	8.66 (1.58)	10.32 (1.88)	10.45 (1.91)
マクロスライドなし	7.57 (1.38)	9.02 (1.64)	9.13 (1.66)

表3：給付乗率(括弧内は対現行比倍率)

また、この場合の給付拠出比率と内部収益率に関して、基礎年金部分を負担が二階部分の保険料とは分離しているので、遺族・障害年金を持たない二階部分の報酬比例年金のみについて試算した(表4)。この制度内では、拠出と給付が一対一に対応するので、現行の厚生年金の各生年につき男女別にひとつのみ内部収益率・拠出給付比率を計算すれば充分である。というのも、基礎年金勘定への拠出や第3号被保険者分の負担が存在せず、二階部分の厚生年金だけでみれば、保険料が二倍ならば給付も二倍になるという単純な制度となるからである。なお、内部収益率、拠出給付比率、受給額に関しては65歳から支給分のみを計算に含めている。注目すべきは、マクロスライドを効かせたケースの方が若年世代の給付拠出比率と内部収益率が若干悪化し、世代間の不公平が広がっているという点である。これは、同率の保険料負担と国庫負担を持つ基礎年金部分を除いた年金制度の下では、マクロスライドが将来世代の給付を引き下げる効果のみが現れてしまうことから生ずるものと思われる。

¹⁹厚生年金の二階部分(報酬比例部分)の給付額は、生涯の標準報酬月額平均と厚生年金の加入期間と給付乗率をかけることで算出される。ここで、給付乗率とは1年間厚生年金に加入するとその年の所得の何%分の年金給付が生涯に亘って増加するかを示す指標である。

²⁰ この場合、現行の遺族・障害年金に相当する給付を別の財源から賄わなければならないため、国民の財政負担が消えるということにはならないことに注意されたい。

生年	マクロスライドあり				マクロスライドなし			
	給付拠出比率		内部収益率(%)		給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1945	1.087	1.362	3.511	4.258	1.034	1.309	3.325	4.117
1950	0.903	1.139	2.844	3.618	0.902	1.142	2.839	3.624
1955	0.756	0.956	2.263	3.061	0.767	0.971	2.315	3.111
1965	0.652	0.824	1.846	2.638	0.664	0.839	1.905	2.691
1975	0.599	0.764	1.619	2.443	0.610	0.778	1.677	2.495
1985	0.577	0.736	1.528	2.351	0.587	0.750	1.585	2.402
1995	0.558	0.712	1.460	2.277	0.568	0.725	1.516	2.327
2005	0.557	0.712	1.458	2.274	0.568	0.725	1.513	2.325

表 4：給付拠出比率と内部収益率(保険料水準維持ケース)

積立残高の推移については、その GDP 比率を、遺族年金と障害年金を制度から分離したケースのみ図 6 に示した。保険料率引き上げスケジュールを 2004 年改正のまま維持した場合には、基礎年金への拠出がなくなった分、給付乗率をあげることで支出を増大させるため、平成 16 年財政再計算の基準ケースよりも 2040 年以降の積立金の取り崩し速度が若干速まる。また、マクロ経済スライドを効かさなかった場合には、より多額の給付に備える必要があるため、積み上げられる金額も若干増大する。

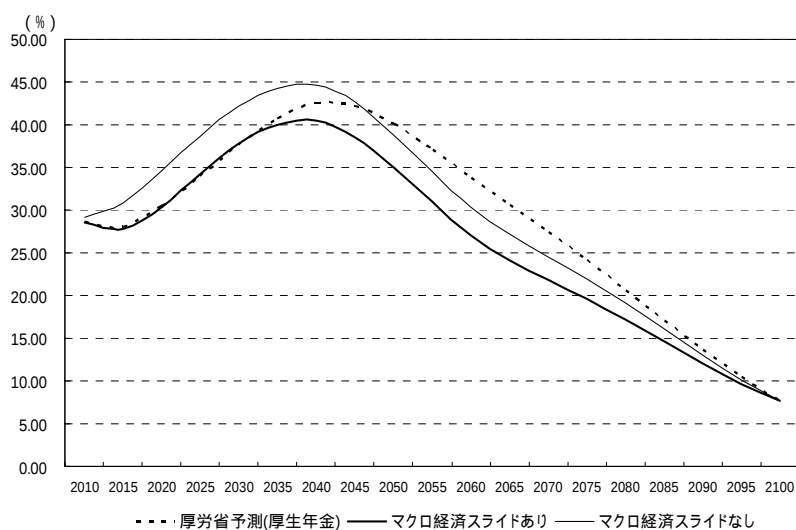


図 6：積立金推移(対 GDP 比 保険料水準維持ケース)

4.1.2 給付水準維持ケース

次に、給付水準維持ケースとして、厚生年金の給付水準を維持しつつ、厚生年金から基礎年金への拠出をやめるという制度改正を考える。この場合、厚生年金保険料（現行は 14.288%）の引き下げが可能になるが、その水準について試算した。制度改正の基準年次は同じく 2010 年度である。また保険料率は、段階保険料率ではなく、2100 年までの平準保険料率を算出した。

結果は表 5 のとおり、保険料率の水準は現行の 14.288%よりも大幅に低くすることが可能で

あり、遺族・障害年金を分離して別立ての財源で賄ってこれらを給付し、厚生年金は老齢年金だけの構造に改めるとすれば、2017年度以降の18.3%に比べておよそ半分の水準にまで引き下げることが出来る。現行基準では、通常の就労者の所定労働時間もしくは所定労働日数の4分の3未満の場合、厚生年金への加入が義務付けられておらず、保険料率の引き上げは正規就業者の雇用コストを押し上げ、企業が保険料を負担することのないパートタイマーの雇用を促すことになるが、保険料率を引き下げることができれば、企業の正規雇用者の採用を促す効果が期待できる。しかしその一方で、基礎年金部分にかかる税負担は重くなることが予想される。

	厚生障害・厚生遺族維持	厚生障害維持	厚生障害・厚生遺族なし
マクロスライドあり	11.938	8.688	8.442
マクロスライドなし	13.494	10.244	9.998

表5：給付水準維持ケースでの保険料率 (%)

内部収益率と拠出給付比率については、遺族・障害年金なし・1995年生まれの場合について計算した。表6のとおりであるが、遺族・障害年金を分離するため、大幅な改善が見込まれる。

マクロスライド	給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性
あり	0.63	0.81	1.85	2.63
なし	0.62	0.8	1.8	2.58

表6：1995年生まれ世代の給付拠出比率と内部収益率(給付水準維持ケース)

積立残高の推移は、保険料率水準維持ケース同様、そのGDP比率を遺族・障害年金を制度から分離したケースのみ図7に示してあるが、保険料率水準維持ケースとは異なり、給付水準を維持して保険料率を下げるため維持すべき積立残高は厚生労働省財政再計算の基準ケースよりも低く済む。2008年以降、公的年金制度の積立金は厚生労働所管の特殊法人である年金資金運用基金(平成18年4月1日に年金積立金管理運用独立行政法人へ移行)が市場で運用することになっている。しかしながら、積立残高があまりにも巨額なため、その運用方法のあり方に関する議論が必要であり、また同時に金融市場・マクロ経済へ与えるインパクトも検討される必要がある。この試算結果は基礎年金給付を国庫負担として厚生年金(二階部分)の保険料拠出から分離することにより、積立金運用に関する問題を若干ながら緩和する可能性があることを示している。

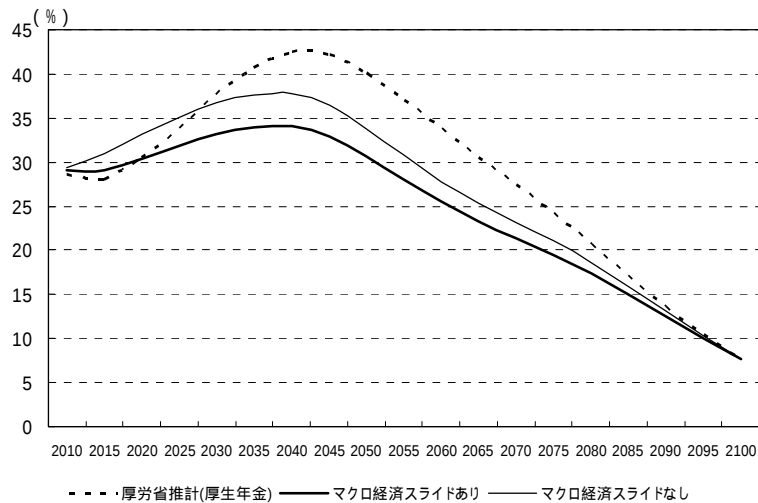


図7：積立金推移(対 GDP 比 給付水準維持ケース)

4.1.3 基礎年金消費税率

現行制度上、基礎年金給付にかかる支出は、国民年金勘定、厚生年金勘定、共済年金勘定からの拠出と国庫負担（現行は必要額の3分の1、2009年度以降は2分の1）でまかなわれている。ここでは、2010年以降について、現在各年金勘定から拠出されている基礎年金給付にかかる支出（即ち基礎年金給付総額の2分の1）をすべて年金目的消費税を財源として賄った場合の必要消費税率を試算した²¹。また、2010年度から2100年度までの間で負担を平準化した場合の平準消費税率についてもあわせて計算した。このとき、わが国の人口構成が2100年に向けてより高齢化するため負担を平準化することにより積立金が発生するが（以下では基礎年金積立金と呼ぶ）、2009年度末の国民年金積立金を新制度の基礎年金積立金に移管しその初期金額とし、2100年度末に基礎年金給付額の1年分の積立金として維持すると仮定した場合の平準消費税率を試算した。

消費税率に関しては、まず平成16年度の国税としての消費税税収（税率は4%）が約10.0兆円であることから、地方消費税（税率は1%）とあわせた税収を約12.5兆円と推定した。さらに、GDPに占める民間消費の割合が一定であること、消費税率を変えても民間消費が変わらないこと、消費税1%に対する消費税税収と民間消費の比率が一定であると仮定する。この場合、消費税1%に対する消費税税収とGDPとの比率が一定と仮定すること同義であり、平成16年度の名目GDPは約505.5兆円であることから、その値は約0.49%となる。つまり、毎年度の消費税税収は $GDP \times \text{消費税率} \times 0.49$ となる。

一方、毎年度の名目GDPは、生産年齢人口（20歳以上65歳以下とおいた）一人当たり名目GDPの伸び率が、名目賃金上昇率に等しいと仮定して推計した。ここでつかう名目賃金上昇率は厚生労働省の平成16年度財政再計算の基準ケースの場合と同じ値である。なお、2009年以

²¹ ここでの基礎年金額は、厚生年金、国民年金、共済年金受給者全てのそれを想定している。

前の国民年金の納付率についても、基準ケースの場合と同じ値を用いた。毎年度に必要となる基礎年金給付額は、RIETI モデルの基準ケースをベースとして 2010 年以降の国民年金納付率が 100%になるものとして計算できる²²。基礎年金の給付水準については現行制度の枠組みを維持し、マクロ経済スライドを行った場合と行わなかった場合について試算した。

必要な消費税率については図 8 のとおりである。制度変更当初は 4%未満の消費税率で賄うことが出来るが、2030 年以降、必要な消費税率は増加し、2050 年ごろには 5%から 7%程度を課す必要がある。2030 年以降消費税率が急速な伸びを示すのは、団塊ジュニアの世代が労働市場から退出し扶養比率がさらに高まり始めると共に、国庫負担化によって未納・未加入問題が解消し、納付率が 100%になるのと同様の状況となるため、基礎年金を満額受給する世代が増えていく効果が影響しているものと思われる。

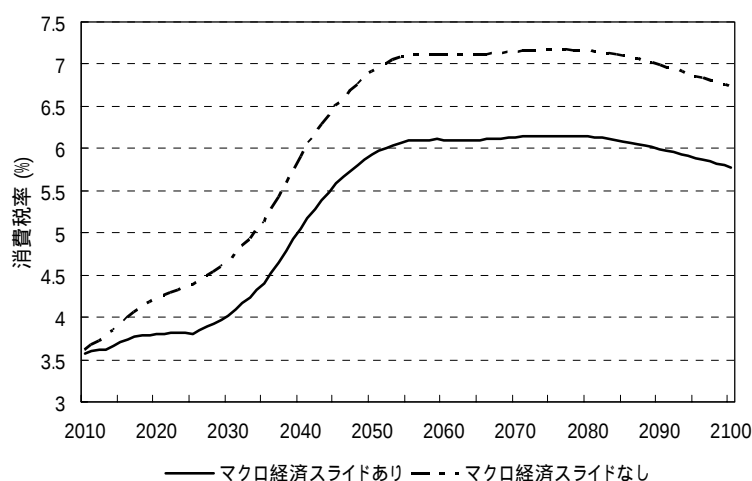


図 8：基礎年金消費税率の推移

もし、新たに基礎年金にかかる毎年の消費税率を 2010 年度から 2100 年度までの期間で平準化し課したならば、その水準はマクロ経済スライドを行う場合で約 4.8%、マクロ経済スライドを行わない場合は約 5.5%となる。この場合、新たな基礎年金制度内において、当初積立金が発生することになるがその水準についても推計した。積立金の推移については図 9 に示されるとおりである²³。基礎年金積立金の発生金額は、現行制度における厚生年金積立金の予測値の半額程度に匹敵する水準になるものと思われる。仮にこれだけの資金が積み上がるとすれば、資本市場へ与える影響も無視できないものになることが予想される。であれば、実際の政策の実行過程を考えるならば、年金消費税率は数回に分けて引き上げるのが穏当な方法であるといえよう。

²² 厚生労働省の平成 16 年度財政再計算においては、2007 年以降、納付率が 80%にまで回復すると仮定されている。

²³ 基礎年金給付総額のうち 2 分の 1 を平準化することにより発生する積立金であり、基礎年金給付額全体にかかる負担を平準化した場合には、これより 2 倍の積立金が発生することになる。

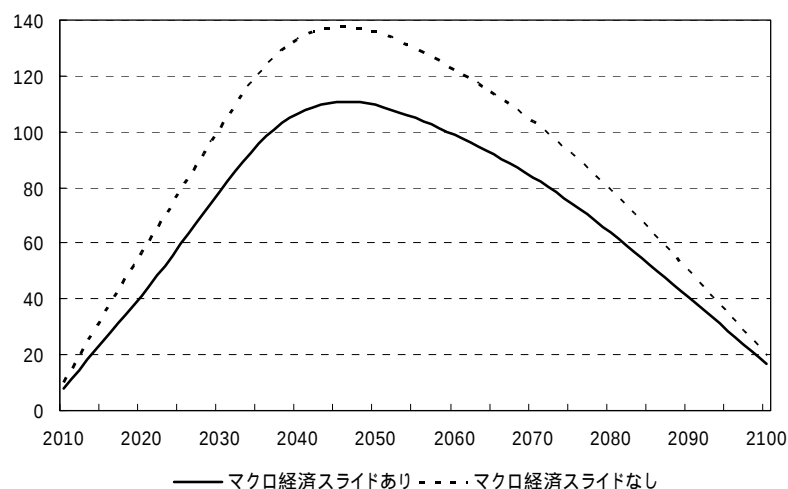


図 9：基礎年金積立金推移

4.2 改革案 2：厚生年金・国民年金統合一元化

4.2.1 制度の概要

ここでは、厚生年金と国民年金の統合一元化案を検討する（年金の一元化という用語には様々な意味が含まれるため、以下では統合新年金と呼ぶことにする）。制度切り替えの基準年次は 2009 年の次期財政再計算を考慮して 2010 年度とし、統合新年金の基本形は、完全所得比例型の年金制度とする。被保険者（現在の公的年金被保険者）は所得に比例した保険料を拠出し、拠出額に応じた給付を受ける。つまり、現在の国民一号被保険者と国民三号被保険者も、所得に一定の保険料率を乗じた保険料を納める。保険料率については、現行の厚生年金の引き上げスケジュールと同じ保険料率が適応されるものとするが²⁴、現行の一号被保険者（国民年金）・三号被保険者は、所得がない場合には保険料を納める必要はない。一方、完全所得比例型受給額の計算方式は、現行の厚生年金の報酬比例部分の同様、所得水準と加入期間に比例するものとする。このような制度のもとでは、給付と拠出が一对一で対応し、所得(保険料拠出)が二倍であれば二倍の年金を受け取ることになる。

上記のように計算した所得比例年金受給額が現行の基礎年金の水準に満たない場合には、所得比例年金とは別途、最低保障年金を受給できるものとする。最適保障年金として受け取る受給額は現行の基礎年金の水準と所得比例年金受給額との差額であるものとする。即ち、最低保障年金を受け取る場合には、一律に現行の基礎年金の水準の年金額が保障されているものとする²⁵。また最低保障年金給付にかかる財源は保険料ではなく、国庫負担によるものとする。

以上のような統合新年金制度の下では、所得比例年金を原型とすることで年金制度がもつ保険原理を徹底することが可能となり、同時に税を財源とする最低保障年金によって年金制度が担うべき扶助原理に基づく最低生活保障に関わる最低保障年金を給付できることになる。よって、保

²⁴ 2010 年度に 16.058%、2017 年度以降 18.3% である。

²⁵ 計算上、金額は被保険者期間に比例するものとしている。

険原理に基づく給付と負担、扶助原理に基づく給付と負担のそれぞれが明確になり、両原理の役割分担が明確化するという利点がある。

4.2.2 新制度への移行と計算にかかる諸仮定

統合新年金制度の初期の積立金は、2009 年末の厚生年金と国民年金の積立金（厚生労働省予測）を合算したものとする。一方、終末条件として、2100 年度末の積立金は 2100 年の支出と同額になるものとする。経済前提に関しては、厚生労働省財政再計算の基準ケースと同等であるとしている。

国民一号被保険者にかかる所得の分布は平成 15 年度『国民生活基礎調査』（厚生労働省）より作成した。具体的には、所得票の世帯人員・世帯業態・所得金額階級別世帯数のうち 1 人世帯と 2 人世帯を抜き出し、2 人世帯の場合はその二分の一を各個人の所得として所得分布関数を作った。その結果は図 6 のとおりである。さらに、一号被保険者（国民年金）の所得（総額報酬）は図 10 の密度関数の平均である 191.3 千円（2005 年価格）とする。

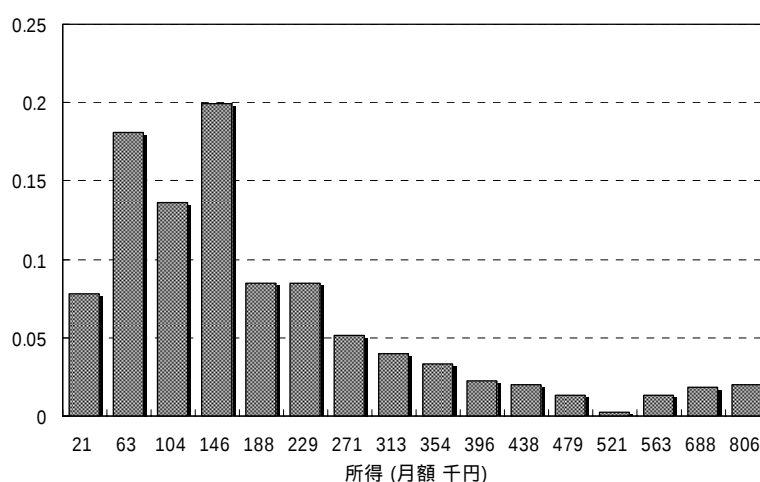


図 10：自営業者の所得分布

一方、厚生年金被保険者にかかる所得分布は、『社会保険庁 事業年報』（2002 年度）から老齢厚生年金受給者の標準報酬月額分布を利用した。厚生二号被保険者と厚生三号被保険者との比率は 1:0.27 で一定とし、三号の所得分布は簡単化の為に、0 円と月額 8.5 万円（年額 102 万円、標準報酬月額 6.538 万円）に半数ずつが分布しているものと仮定している。その結果は図 11 のとおりである。

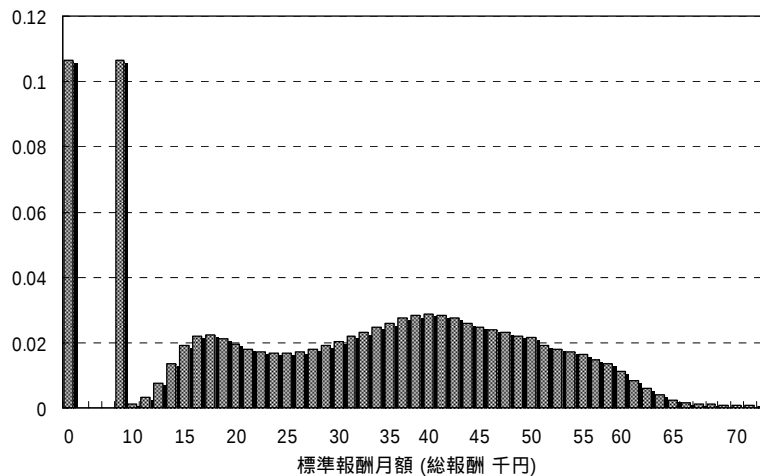


図 1-1：厚生年金加入者の標準報酬月額(総報酬ベース)分布

これらの分布関数は、国庫負担金の計算に関係する。なお、この所得分布は時間を通じて変わらないと仮定する。厚生年金被保険者・受給者（通老含む）に関しては、2010 年に新制度に全員が移行するものとする。一方、国民年金被保険者は、1970 年生まれ以降が 2009 年度以前の履歴を切り捨て新制度に移行するものとし、それ以外は旧制度のままとする²⁶。旧制度にかかる収支に関しても、統合新年金の収支に含めている。旧制度の受給額にかかる国庫負担は、現行制度（2009 年以降）と同様 2 分の 1 とし、最低保障年金にかかる国庫負担と合算している。そのほかの主要な仮定については、脚注に示した²⁷。

4.2.3 試算結果

報酬比例年金および最低保障年金の給付水準に関して、現行制度上予定されているマクロ経済スライドを行うケースと、マクロ経済スライドを行わない場合の二通りについて試算した。また、最低保障年金に必要な国庫負担金額について試算するとともに、そのすべてを年金目的消費税を財源として賄った場合の消費税率について推計した²⁸。

まず、内部収益率・拠出給付比率は表 7 のようになった²⁹。マクロスライドを効かす場合と効

²⁶ 新制度への移行世代を 1970 年生まれ以降に限定するのは、2010 年の改正を前提とすれば、被保険者期間(40 年)の半分以上が新制度加入期間になる世代であると考えられるからである。

²⁷ その他主要な仮定は次のとおり

- 現行の厚生年金被保険者の受給開始年齢については、現行の予定と同等とする。
- 現行の国民年金被保険者の受給開始年齢については、65 歳とする。
- 共済年金一・三号被保険者に関しては除いて考えている。
- 繰上受給・遺族年金・障害年金その他付加給付はないものとする。

²⁸ 基礎年金全額国庫負担化案においては、基礎年金給付額のうちすでに国庫から賄われることになっている 2 分の 1 以外の、各年金制度から拠出されている 2 分の 1 の財源を年金目的消費税に切り替えるものとしていたが、ここでは最低保障年金の全てを消費税で賄うものと想定して推計していることに注意されたい。

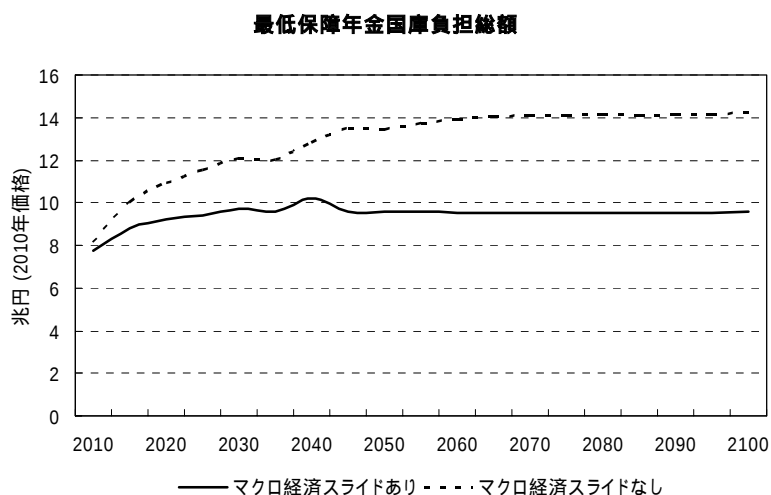
²⁹ 給付乗率はマクロスライド有りの場合は 11.522、マクロスライドなしの場合は 9.787（対総報酬、現行 5.481）となる。

かさない場合ではわずかな差異しか生じないが、遺族・障害年金を制度から分離しているため、総じて高い収益性を持つことが出来る。

生年	マクロスライドあり				マクロスライドなし			
	給付拠出比率		内部収益率(%)		給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1945	1.199	1.502	3.875	4.593	1.109	1.404	3.583	4.354
1950	0.996	1.256	3.187	3.932	0.967	1.224	3.083	3.848
1955	0.833	1.054	2.593	3.362	0.823	1.042	2.550	3.325
1965	0.719	0.909	2.160	2.922	0.712	0.900	2.129	2.894
1975	0.660	0.843	1.925	2.720	0.654	0.835	1.895	2.692
1985	0.636	0.812	1.830	2.623	0.630	0.804	1.800	2.596
1995	0.615	0.786	1.756	2.544	0.609	0.778	1.727	2.518
2005	0.615	0.785	1.754	2.542	0.609	0.777	1.725	2.515

表 7：統合新年金の給付拠出比率と内部収益率

さらに最低保障年金と移行期の国民年金給付の 2 分の 1 を賄うための国庫負担金については、図 1 2 のように試算された。マクロ経済スライドを行わない場合の国庫負担金が大きくなるのは、基礎年金の水準が高くなるからである。その為、消費税率もマクロスライド適応の有り無しで水準が大きく異なっている。マクロスライドを適用する場合は、最大でも 3.8% 程度の消費税負担で済むが、マクロスライドを適用しない場合、5.8% 程度の消費税率が必要となる。また、2040 年近辺でスパイクが見られるのは、国民年金から統合新年金に移行した世代が受給者世代に入っていくことが影響しているものと思われる。



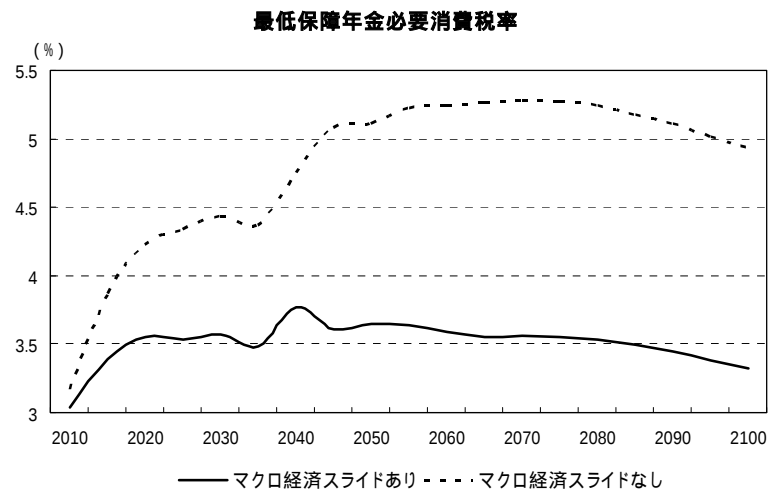
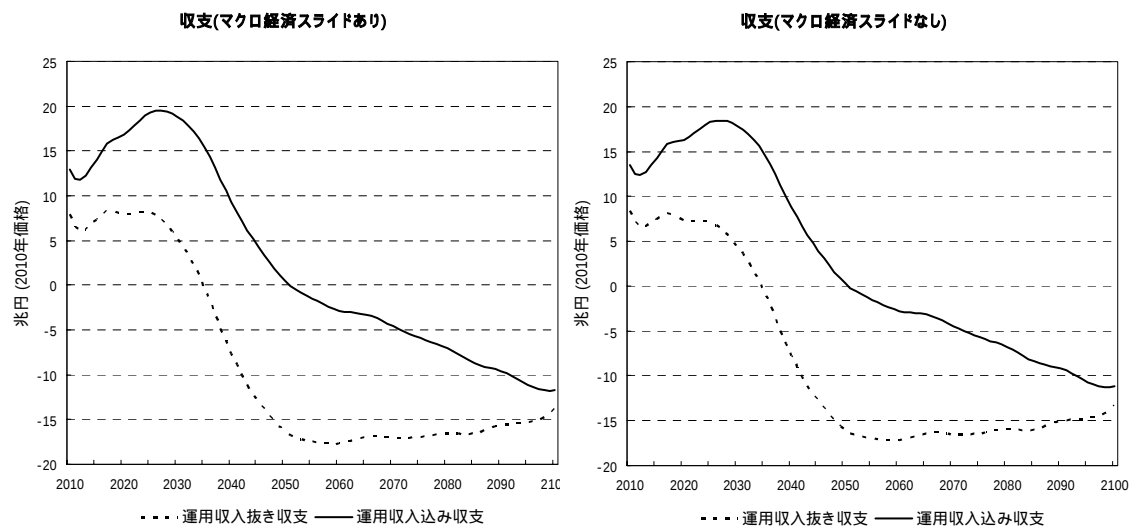


図 1 2 : 統合新年金にかかる国庫負担金水準と消費税率

次に、この統合新年金の年々の収支と積立金の推移をみると次のようになる(図 1 3)。



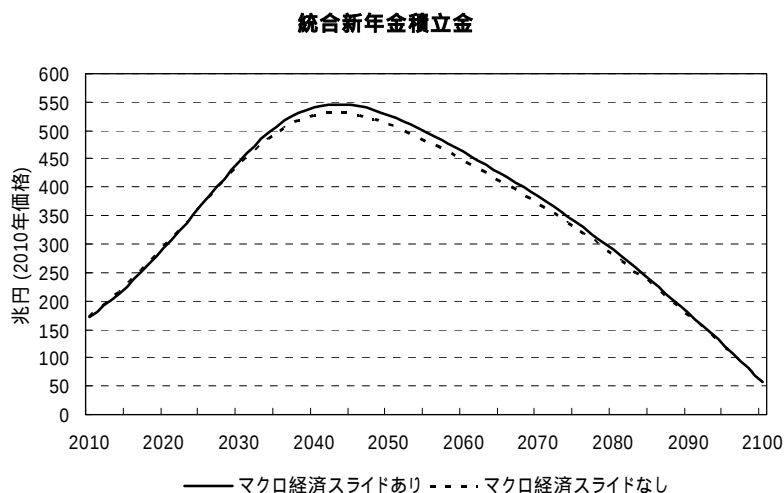


図 1 3 : 統合新年金の収支と積立金の推移

国民年金加入者にも所得比例年金をベースとする統合新年金へ移行を行うことによって経済内に占める年金制度の割合は大きく上昇することから、マクロ経済スライドを適用した場合においても約 500 兆円以上(2010 年価格)の積立金が積み上がることになる。これは統合新年金の保険料率スケジュールを 2004 年改正の厚生年金保険料率に合わせたことの結果である。2004 年改正の特徴の一つは、保険料率を早めに引き上げることにより 2045 年頃まで積立金をなるべく多く積み立てておいて、残り約半世紀をこの積立金を取り崩すことで乗り切る点にあるが(有限均衡方式)、仮に国民年金制度を厚生年金制度に吸収するような形で統合新年金を設立すれば、新制度もそのままこの性質を引き継ぐことになる。急速に高齢化が進むわが国において、世代間でなるべく負担を平準化しようとするれば、保険料率を早めに引き上げ固定化する必要があるが、そのために積み上がる積立金は相当なものになる。これは現行制度で予測される積立残高の約 2 倍の水準であり、ほぼ GDP 水準に等しい規模である(図 1 4)。

先にも述べたが、2008 年以降、公的年金制度の積立金運用は厚生労働所管の特殊法人である年金資金運用基金(年金積立金管理運用独立行政法人)が市場で運用することになっている。しかし、巨額の資金をどのようなポートフォリオを組み管理運用すれば良いのか³⁰、また政府が大規模な資金を市場で運用することでマクロ経済にどのような影響が及ぶのかという点に関しては、これまであまり議論されてこなかった。今後早急に、この問題に関する検討を進める必要があるが、国民年金・厚生年金の統合の在り様によっては、この問題はより重要なものになる可能性があることを試算結果は示している。

³⁰ 例えば、2004 年末時点で東京証券取引所に上場されている株の時価総額(第 1 部・第 2 部・マザーズ合計)は 364.5 兆円であり、「バブル期」の 1989 年末においても 611.1 兆円である(日本銀行統計局『金融経済統計月報』2005 年 12 月号)。

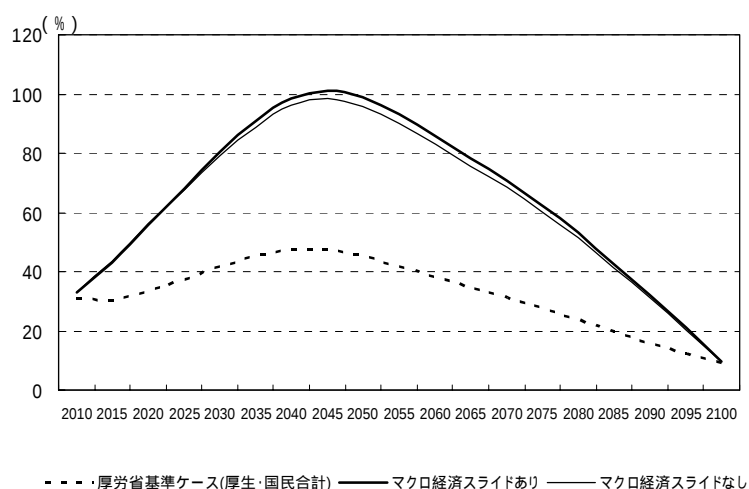


図 1 4 : 統合新年金積立金推移(対 GDP 比)

また、この制度改革案に基づけば、統合新年金への移行によりそれまでの厚生年金・国民年金とは給付と負担の在り方が大きく変化することになる。このことは、次のようなイメージ図(図 1 5)で見るとわかり易い。現行の厚生年金制度においては定額部分(基礎年金)が存在するため、負担水準がそのまま給付水準と一対一に対応しない。これは図上では太線で表される負担水準に対して、細線部分の給付を受け取っているものとみなすことが出来る。しかし、本稿で検討している統合新年金のような所得比例型年金を基本とする制度に改正する場合、太線の負担水準と細線の給付水準は一対一に対応することになる。現行の年金制度とマクロ経済スライドを適応した統合新年金を比較した場合、統合新年金のほうが給付額が大きくなる標準報酬月額(総報酬ベース)は 274.0 千円で、厚生年金加入者において 274.0 千円よりも高い標準報酬月額を得ている人数の割合は約 57.2%、厚生 3 号を除いた場合では 72.7%にもなる。即ち、厚生 2 号加入者のうち、27.3%の人たちが新制度への移行で年金受給額の減少を蒙ることになる。最低保障年金にかかる標準報酬月額(総報酬)は 145.4 千円で、その人数の割合(厚生のみ)は 23.8%となり、厚生 3 号を除いた場合には 3.3%となる。また、国民年金加入者で最低保障年金にかかる割合は 39.6%になる。

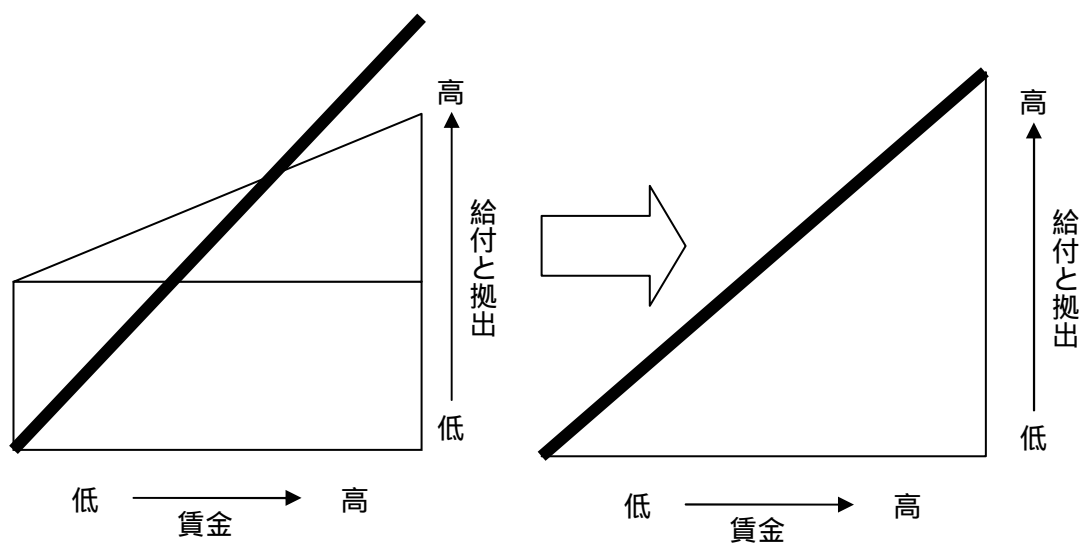


図 1 5 : 負担と給付(イメージ図)
細線が給付水準、太線が負担水準を示す

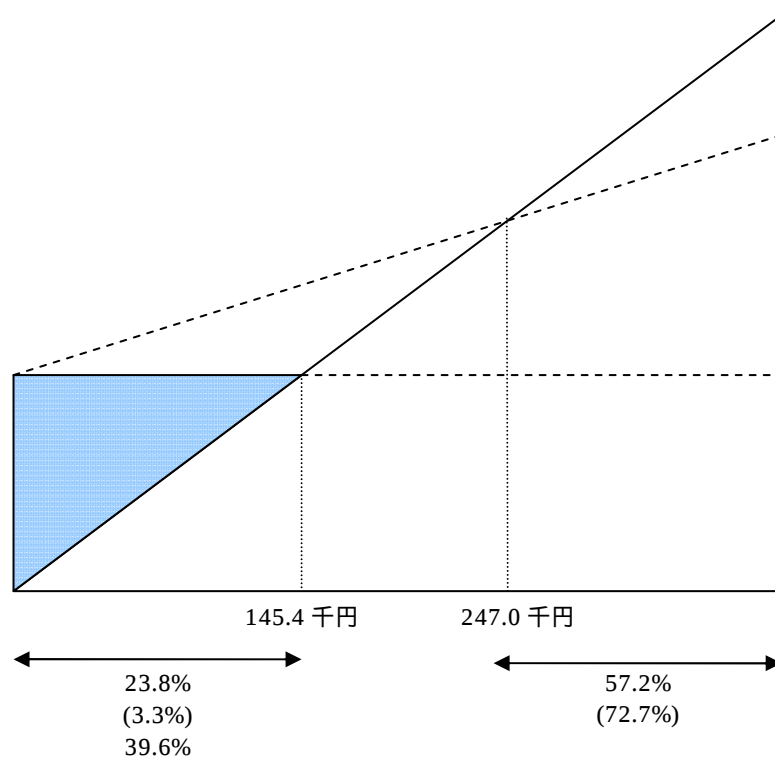


図 1 6 : 負担と給付(統合新年金と現行年金制度の比較)

5. まとめ

本稿では、現行の年金制度における問題点として、保険原理と扶助原理の複雑な混在が国民の年金制度への信用を阻害していることに着目し、保険原理と扶助原理の役割分担を明確にした年金制度改正の選択肢を、年金財政モデル(RIETI モデル)を用いて定量的に評価検討した。特に、基礎年金を扶助原理による最低生活保障であると位置づけて全額国庫負担で賄う制度改正案と、国民年金と厚生年金制度を所得比例年金を基本とした一階建ての統合新年金に再編し、最低保障年金を扶助原理に基づく給付として国庫負担で賄う改正案の二通りの案を試算対象とした。

推計の結果、基礎年金を国庫負担化する場合、二階部分にかかる保険料水準を 2004 年改革ベースの厚生年金保険料水準で維持すれば現行の約 1.91 倍の給付乗率を設定することができ、給付水準を 2004 年改革程度に維持すれば、二階部分にかかる保険料率を 11.93%程度に引き下げることが出来る³¹。また、基礎年金国庫負担にかかる消費税率は最大で 7%程度を必要とし、その消費税負担を平準化しようとした場合、現行の厚生年金と同水準の積立金が発生することがわかった。一方、統合新年金制度に年金制度を再編する場合、上記のケースに比べて国庫負担にかかる消費税率は比較的低い水準で済むが、年金制度それ自体の規模が大きく膨らむため、現行制度の二倍程度の積立金が発生することになり、制度の導入には資本市場に対する影響を考慮せざるを得ないという結論が得られた。また、制度の移行により、新制度と旧制度の間で給付と負担の関係が大きく変化し、新制度導入により年金の収益性の向上する所得層と悪化する所得層が存在することが定量的に示された。

最後に、考えられる残された課題について考える。本稿では、出来る限り利用可能なデータを用いて構築された RIETI モデルを用いて年金財政の試算を行ったが、被用者年金のうち共済年金に関してはデータの制約から分析に反映させることが出来なかった。しかしながら、ここ数年、急速に共済年金に関する情報公開が進んできており、利用可能なデータも広がりつつある。モデル内に共済年金制度を導入することも実現可能になってきているといえる。共済年金と厚生年金の統合は、必要度の高い重要な研究テーマであることから、これらは今後の課題としたい。

³¹ 国庫負担を賄うために税負担があるため、生涯における拠出と負担の関係はどちらの方向に変化するかは、先験的には決まらない点に留意する必要がある。国庫負担のための税負担の増加と給付の増加による生涯の可処分所得の変化、あるいは税負担の増加と保険料負担の低下による生涯の可処分所得の変化について、世代会計的観点からの推計が必要であるが、これは今後の課題としたい。

(参考文献)

- 石弘光(1981)「課税所得補足率の業種間格差——クロヨンの一つの推計」『季刊 現代経済』
SPRING 1981
- 大田弘子・坪内浩・辻健彦(2003)「所得税における水平的公平性について」内閣府政策統括官 景
気判断・政策分析ディスカッション・ペーパー
- 小口登良・鈴木亘・松崎いずみ(2004)「公的年金財政の評価」社会保障改革の政策評価研究報告
書『社会保障財政の全体像と改革の方向』日本経済研究センター
- 小塩隆士(2005)『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社
- 厚生統計協会(2004)『保険と年金の動向 2004』厚生指標 臨時増刊
- 厚生労働省年金局数理課(2005)『厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果』2005 年
- 駒村康平(2005)『年金改革 安心・信頼のできる年金制度改革』生産性労働情報センター
- 鈴木亘・小口登良・小塩隆士(2004)「年金財政モデルによる 2004 年年金改革の評価」社会保障
改革の政策評価研究報告書『社会保障財政の全体像と改革の方向』日本経済研究センター
- 高山憲之(2004)『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社
- 橘木俊詔(2005)『消費税 15%による年金改革』東洋経済新報社
- 日本経済研究センター金融研究班(2004)『年金改革と銀行・生保経営』日本金融研究 11、日本
経済研究センター金融研究班報告書
- 八田達夫・小口登良(1999)『年金改革論 積立方式へ移行せよ』日本経済新聞社
- 堀勝洋(2005)『年金の誤解』東洋経済新報社