

先進主要国において社会保険方式の年金制度は、応能負担・従前所得保障が原則で、定額負担・定額給付の基礎年金に所得比例の被用者年金が上乘せされる設計は見当たらない。

英国の制度は日本と同様の2階建て皆年金で、1階部分の国家基礎年金（State Basic Pension）は16歳以上の全就業者を対象に定率負担・定額給付、高所得の自営業者に対しては給付に反映しない超過税率も課される。それでも平均額は週60ポンド程度にとどまる（03年、1ポンド200円換算で1万2000円）²⁰。

定額負担・定額給付は、支払い能力の低い人々へ負担・給付ともに下方平準化する宿命から免れない。国民年金は、その弱点を高率の国庫負担（給付の現行3分の1）と被用者年金との財政調整で補ってきた。しかし、賦課方式の運営は、少子高齢化に伴って次第に保険料の引上げを求め、それに連れて低所得者に対する定額負担の逆進性が深まり、高所得者は逆に定額給付に魅力を失いがちになる。2002年度の国民年金の納付率は62.8%まで落ち込んだ。未納者に加え法定免除者、申請免除者、未加入者（適用漏れ）らは制度の根幹を問うほどに膨れ上がっている²¹。

未加入者はもちろん、免除者、未納者は人数割りで払う基礎年金拠出金の被保険者数から外される。支払い能力のない免除者やもともと適用対象にしたこと自体が問われる学生の納付特例者は別にしても、未納者が多くなるに従って、被用者年金制度側の拠出金負担が増える関係にある。未納者は低年金あるいは無年金となり、将来は次第に基礎年金の給付費は縮小する、あるいは被用者から自営業者へ、その逆の移動もある雇用の流動化で損得勘定は緩和される、などと解釈はできる。しかし、皆年金体制の1階部分が侵蝕されるに連れ2階部分へ被害が及ぶ危機状況に変わりはない。また、将来は生活保護対象者が増え、租税負担増大に苦しむ事態が予測できる。さらに、基礎年金拠出金の算定方法が単純な人数割りであるゆえに、平均賃金の高い公務員らの共済年金制度は相対的に負担が軽減され、ここにも一律の割り勘で財政を調整する矛盾が隠れている。

就業構造の激変とともに自営業者を対象に発足した国民年金の加入者構成も大きく変貌した。近年の第1号被保険者の就業状況は、「自営業者」22.6%、「家族従業者」11.3%に対して「被用者」も26.4%（うち常用雇用9.8%、臨時・パート16.6%）を占める²²。とりわけパートタイマーや派遣労働者ら制度を適用しにくい被用者の急増に直面している。

さらに、時代と環境の変化で評価が様変わりした典型例は、「婦人の年金権の確立」といわれた第3号被保険者制度である。定型的な所得のない勤め人の妻が自らの名義では保険料を負担することなく基礎年金を受けられる仕組みは、花嫁修行後の結婚や短期就労後の結婚

²⁰ 国家保険税率（National Insurance Contributions : NIC）は労使で年収の計23.8%、被用者は週給89.01ポンド以上で11%、雇用主は同12.8%、自営業者は8%、被用者、自営業者で高所得者には超過負担、雇用主には標準報酬上限なし。NICの収入の65%が国家基礎年金に充当されている。他は上乘せ機能の国家第2年金や失業、労災等に使われる。基礎年金の満額受給は高齢者単身で週77ポンド、同夫婦124ポンド。いずれも03年度の英国・雇用年金省資料。

²¹ 社会保険庁による02年度の国民年金の加入・納付状況では、実際の納付月数を本来の納付すべき月数で割った「納付率」が62.8%に落ち込んだ。02年度末の第1号被保険者数は2206万人、このうち生活保護の生活扶助受給者ら法定免除103万人、申請全額免除144万人、20歳以上の学生納付特例154万人、未納327万人（02年3月時点で2年間納付ゼロ）、未加入64万人（01年調査）、未納者のうち年間所得800万円以上が11%、民間の生命保険の加入者53%、個人年金の加入者11%、両方に加入9%。

²² 残りは「無職」34.9%（うち主婦12.6%、学生13.2%、その他の無職9.1%）。

退職、その後は専業主婦が多数派であった時代には適合した。女性たちが生涯を通じて働いたり、共働きが常態化したりする時代の到来は、むしろ「専業主婦優遇策」との批判を高めている。設計としては専業主婦世帯も共働き世帯も「同一負担・同一給付」なのだが、収入が標準報酬の上限を超える場合や遺族年金の仕組みは確かに専業主婦世帯に有利な設計である。さらに、この有利、不利の論議を超え、被用者年金制度でも負担、給付の両面で個人単位化を求める主張が第3号被保険者問題の基底にある。

主要先進国の例を見ると、米国や英国では、被保険者（大半は夫）が本人分の保険料を払っている場合、専業主婦にも基礎年金を支給する。米国の老齢遺族障害年金（OASDI）は夫の年金の50%、英国の国民基礎年金は夫の基礎年金の60%となっている。フランスでは夫に配偶者加給付金を設ける。ドイツでは定型的な所得のない主婦層は公的年金制度の対象外にされる。スウェーデンの新しい制度は、無収入、低収入の専業主婦も被保険者にすが、税方式の最低保証制度の対象で実質的に社会保険方式の枠外ともいえる。

皆年金体制を構築するために社会保険の原則を守れなかった国民年金制度は、常に全額税方式論の標的になる。だが、前述したように延々と続く議論と年金改正を通し、その弱点や実現可能性の難しさは十分に指摘されてきた。

あえて繰り返すなら長所と短所は以下のようなになるだろう。

基礎年金の給付財源をすべて租税でまかなうなら確かに未納や未加入の難問は消える。ただし、それまでの納付者と未納者らを一律に扱うことは到底できない。財源を消費税に求めるなら不公平な直接税制のくびきから脱し、被用者年金制度は本人、事業主負担とも基礎年金拠出金分を軽減されるが、とりわけ家計に対する消費税の重圧と逆進性は高まる。第3号被保険者問題も解消される形になるものの、主婦が夫の所得で消費税込みの買い物をするのに変わりはなく、正確には問題は水面下に潜る、と解釈すべきだろう。

これら判定しにくい論点があるうえ、受給年齢の65歳以上人口は2010年で2874万人（高齢化率23%）、2025年には3473万人（同28.77%）へ急上昇していく²³。総人口の4分の1を超える引退世代の基本的生計費を事実上、事後救済の公的扶助と同様の仕組みでまかなうのは余りにも壮大な実験ではないか。社会保険方式が持つ拠出と給付のリンクを失ったまま給付費の膨脹と消費税引上げのサイクルが回り、給付切り下げやミーンズテストが待ち受けるに違いない。国庫負担を2分の1に引き上げるだけで、必要財源は2010年度で10兆円、2025年度には11.6兆円に達し、すべて現行の消費税でまかなうと税率7.1%と概算される。全額なら、その倍額に膨れる²⁴。

現に先進主要国で税方式を採用する国は少ない。オーストラリアは2階建て構造の1階部分を税方式の基礎年金とするが、所得・資産制限で高齢者のうち受給者は70%程度。カナダも2階建てのうち1階の基礎年金は税方式を採り、やはり所得制限を設ける。ニュージーランドは最低保障のみの平屋型であり、さすがに所得制限はない²⁵。

²³ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」の中位推計より。

²⁴ 地方消費税を除く、厚生労働省資料。

²⁵ 西村淳「年金制度の基本課題」・週刊社会保障、2000年・NO2106、2107など参照。

2. 「皆年金保険」から「皆年金」へ

時代と環境の変化は、とりわけ「国民皆年金保険」の基盤に多くの問題点と課題を突き付ける。国民年金の空洞化、被用者年金制度による財政調整や一律に投入される国庫負担の是非、国民年金の被保険者構成の流動化、国民年金と被用者年金の狭間にある非正規労働者（非正社員）の急増、第3号被保険者問題に代表される個人単位化を求める動向などである。いずれも現行の制度体系を維持しながら抜本的に解決するのは至難の業になる。

負担と給付の両面で異なる性格の国民年金と厚生年金等の被用者年金制度との混合体制は将来とも維持できるのか。職業や性別を問わず、一定以上の所得者に所得比例年金制度（厚生年金）への加入を義務付け、その負担に耐えられない人々には租税によってナショナルミニマムを保障する体系へ建て替えるべきではないか。つまり社会保険原理を貫徹させながら、セーフティネットを設け「国民皆年金」体制を守る試みである。

周知のようにスウェーデンは、日本と似た2階建て構造を所得比例一本の体系に切り換え（賦課方式と新設の積立方式の併存）、これを補完する税財源による最低保証年金を設けた。この1999年実施の改革は以下のような理念と概要で成り立っている。

まず「世代間の公平性を最大限に図る」「信頼性（財政上の安定性と透明性）」「生涯所得が低い層への基礎的所得保障」を目標に掲げた²⁶。

制度の根幹である「概念上の拠出建て」（拠出実績と見なし運用利回り）によって新規裁定者への給付額が算定され、その際、コウホートごとの平均余命の伸びも勘案される。支給開始年齢は61歳以降の自由選択だが、給付水準の低下を防ぐために受給を遅らせる誘導策となる。既裁定者については名目賃金スライドで給付額が改定される。負担面では「保険料率固定」を導入し、積立金の運用収入を加えて給付に充てる。支出をまかなえない場合には給付水準を調整する「自動財政メカニズム」が発動される。さらに、最低保証年金により無収入者や低所得者に対しミーンズテストなしで一定の給付が約束される。

従前所得保障と最低保障の制度的な棲み分け、所得比例年金における社会保険原理の徹底と最低保証年金に見られる租税の使い方、過度期において現役世代が引退世代へ仕送りすることに変わりはないものの、①個々人の拠出実績（権）が記録され、「みなし運用利回り」を加えて積み立てられ、給付水準は約束されないが、この「負担と給付の連動」が世代間の公平性を求める若い世代の価値観に適合した、②年金財政が悪化した場合には国会の議決なしにみなし運用利回りやスライド率を抑制できる自動安定装置の制度化、など学ぶべき点は実に多い。

スウェーデンモデルの影響は、わが国の2004年の年金改正案にも色濃く見られる。「保険料水準の固定方式」と「マクロ経済スライド」による給付の自動調整は、少子高齢化や経済変動のリスクを主に給付面で吸収する拠出建ての発想に通じる。その給付水準は「マクロ経済スライド」の機能により少子化の進展や経済情勢の変動に応じ自動的に調整され、財政的な安定性と政治的な中立性を目指す。しかし、建物を建て替えないままで、いわば大規模修繕にとどまる限界は残る。とりわけ制度全体のアキレス腱ともいえる国民年金は「徴収強化」

²⁶ 同国社会保険庁資料。

という対症療法に頼るしかない。

厚生労働省は、「年金改革の骨格に関する方向性と論点」（02年12月）、「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」（厚生労働省案、03年11月）をまとめ、その中で「所得比例年金と税財源の補足的給付を組み合わせる体系」について、次のような疑問点や課題を挙げた（要旨）。

1. 「被用者以外の公平な所得把握が困難」（自営業者約1000万人のうち事業所得税申告者は200万人程度）、2. 「所得が比較的低い者や就労期間の短い者の給付水準が大きく低下するおそれ」、3. 「補足的給付の水準によっては、相当財源が必要となる」、4. 「補足的給付について所得・資産による制限を付すとすると、公平な調査が現実には可能か」（年金受給者は約3000万人、現在ミーンズテストを行っている生活保護の被保護者数は全体でも103万人）。いずれも現状においては適格な指摘である。

1. の指摘のように、自営業者の所得把握が困難という国民年金発足以来の課題が立ちはだかる。スウェーデンモデルは、新生児も即座に税務署に登録される所得把握の厳格さを基盤に成り立つ。しかし、条件が違いすぎると放置して済む問題ではない。現に政府レベルで納税者番号制の導入が検討はされている。その進展を望むとともに、自営業者が応能負担の体系に組み込まれる場合は、過少な所得申告は過少な年金額に直結する。この所得比例の特質と未納者・未加入に対する防止策をいかに組み合わせるか。

例えば、介護保険制度が第1号被保険者を「40～65歳未満の医療保険被保険者」と規定し、自営業者らの保険料を市町村国民健康保険料と一括徴収している先例に見習う方法もある。医療、介護保険は応能負担で国民年金よりはるかに高い納付率を維持している²⁷。年金、医療、介護を、いわば“総合生活保険料”（仮称）として一括納付してもらう。傷病や要介護状態に対する切実度、短期給付の速効性に支えられる制度に相乗りするのは、弱みに付け込むことかも知れない。だが、強制徴収の難しい現状に付け込むフリーライダーを阻止するのは全体の利益にかなう。少なくとも支払い能力のある未納者や未加入者を逃さない有効な対策だ。もちろん保険者と徴収責任者が異なる難問はある。ただし、介護保険の第1号被保険者（65歳以上）のほとんどは年金から段階別定額保険料を徴収され、実質的に保険者と徴収者は異なる。市町村国保についても収納強化策として年金からの天引きが厚生労働省内で検討されている。さらに現在進行中の医療制度改革では市町村国保を都道府県単位に集約し、保険徴収はそのまま市町村が実施するのが最有力案である。

先進主要国でも保険料が統合化された例はある。前述した英国の国民保険制度（National Insurance）は、収入の約9割を国家基礎年金、国家第2年金の給付に充てるが、残りは失業、出産、遺族、労災給付等に幅広く使われている²⁸。

04年の年金改正案は、国庫負担2分の1への引き上げを前提に国民年金の多段階免除制度の導入を提案している（4分の1、4分の3免除の新設）。「現行制度においても可能な限り負担能力に応じた給付体系を目指していくことは（中略）、所得比例年金と補足的給付とを組

²⁷ 市町村国民健康保険の収納率も近年は悪化しつつあるが、01年度は90.87%。

²⁸ 03年度予算で総額604億4300万ポンドのうち年金給付分は549億7700万ポンド、英国・雇用年金省資料。

み合わせる制度体系に近づくものである」 「制度体系の在り方については（中略）、適切な所得把握を前提とした所得比例構造に基づく一本の社会保険方式による年金制度の導入等を含め、今後さらに議論を進めていく」と述べた²⁹。さらに踏み込むと多段階の保険料設定という所得比例型へ移行する可能性を秘めている。

2. の指摘通り、相対的に低所得者へ手厚く給付する定額の基礎年金がなくなった場合、どんな影響が生じるのか。とりわけ賃金が低く、就労期間の短い女性の年金額は大きく低下する恐れが強い。ただし、詳しい検証例はない。本研究において様々なシミュレーションを試みる。

女性の給付水準の低下については、今回改正案で離婚時の年金権分割が設けられる運びになった。07年度の施行日以降、離婚時には共働きを含め夫婦の同意あるいは裁判所の決定により婚姻期間中に形成された厚生年金の報酬比例部分の分割（上限5割）が認められる。08年度からは、専業主婦（夫）は、離婚や夫（妻）行方不明等の場合は、施行日以降に生じた報酬比例部分の半分を受け取れる。いわば離婚時の「出口分割」だが、これを専業主婦世帯、共働き世帯とも婚姻後は二分二乗方式の「入口分割」にすれば、女性側に偏る年金額の低下を相当程度防げる。もちろん所得比例一本の体系は、負担も給付も個人単位化を目指すのだが、過度期の対策として欠かせない。短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大は、今回改正案では見送られたが、3号被保険者問題の縮小と将来の個人単位化のために不可欠な課題である。単身女性やシングルマザーらに多い低年金者には、最低保証年金での補完を考える。

この課題は、公的年金を補完する企業年金や個人年金のあり方とも密接に関連する。例えば、ドイツの補足的な個人老齢所得保障制度（通称リースター年金）は、公的年金の給付抑制に対する対策として導入された。拠出建て・拠出時の国庫補助（補助金か、税控除）・元本保障により「老後の備えを意識させ、準備させる仕組み」と説明される。特に子育て世帯や低所得世帯を優遇している。進行中のドイツ年金改革では、対象者を納税者全員へ拡大するよう提案され、担当の連邦保健社会省は「将来的な強制加入」を視野に入れていた³⁰。わが国でも、所得比例年金一本の体系に切り換える際は、その弱点を公助・自助で補う総合的な設計を迫られる。

3. 及び 4. の指摘は切り離せない課題になる。基礎年金給付の現行3分の1の国庫負担を最低保証年金の財源に移す場合、「標準的なサラリーマンは、保険料は変わらないのに、それだけで1～2割程度の給付削減になる」と推測されている。これについても最低保証年金の保証水準、対象範囲、高所得者に対する給付乗率を抑制するベンチマークの設定などの条件を変えながらシミュレーションを続ける。その際、現行の給付時ではなく、拠出時に国庫補助を付ける方法も模索する³¹。

すでに介護保険では65歳以上の第1号被保険者で被保護世帯については生活扶助に介護

²⁹ 年金改革の骨格に関する方向性と論点、p11。

³⁰ 創設時の労働社会大臣の名前を通称名にするが、正式には02年施行の老齢貯蓄契約許可法による拠出建て個人年金。02～03年の保険料は所得の1%（国庫補助を含む上限525ユーロ、標準は基本補助38ユーロ、児童助成46ユーロ）、2年間隔で1%ずつ引き上げ08年には4%（同2100ユーロ）へ。税務当局は個人ごとに補助金か税控除か、有利な方を自動的に決める。保健年金省資料及び本研究におけるヒヤリング。

³¹ 駒村康平「年金はどうなる」岩波書店、2003年

保険料を上乗せ支給して適用除外を避ける手法を採用した。権利性を持てる社会保険原理に適合した租税の使い方を考えたい。

ミーンズテストの有無と実施する場合は実務上不可能に近い、という指摘も重く受け止めなければならない。「スウェーデンでは高額の年金を受ける夫を持つ専業主婦や、相当の資産を保有する低年金者も（ミーンズテストなしに）最低保証年金を給付される」。確かにわが国で容認される可能性は極めて低い。ただし、被保護世帯と同様にまったく負担能力のない人々ほどの程度の規模になるか、先に述べた“総合生活保険料”のような徴収方法や所得把握の厳格化によってフリーライダーを排し、その人数をどれだけ絞れるか。また、低所得・低年金を防ぐための給付時、あるいは拠出時の国庫補助は、負担と給付の連動という体系や主婦のパートタイマーに代表される短時間労働者らの待遇向上などで抑制される可能性はある。

本研究で調査した英国とドイツでは期せずして同じような低年金者対策が始まっていた。英国では「ペンション・クレジット」が 03 年度から導入され、「65 歳以上の年金生活者を対象に貯蓄高を問わず、収入のみを基準に支援する」（雇用年金省）。国家扶助制度に基づくミーンズテスト付きの最低所得保証制度（MIG）は、単身者で週 102.10 ポンド超の収入があると援助を打ち切っていたが、新しい制度により単身者で週 14.79 ポンド、カップルで 19.20 ポンドが上積みされる。

ドイツでも 03 年度から新たな「基礎的保障制度」がスタートした。65 歳以上の低年金者や長期失業者らに対し州政府が生活必要額との差額を支給する。「失業や疾病で年金保険料を払えなくなり、年金額が極端に低い高齢者が増えた。扶養者（子供）に一定の所得があると社会（生活）扶助を受けられない。このため扶養者の年収が 10 万ユーロ以内であれば申請時に 1 回のみ所得調査を行うだけで年金に、この保障が加算される。資産調査はしない。老後に資産が急に増える例はほとんどないからだ」（連邦保健社会省）。

ミーンズテストの方法も多様であること、防貧制度の公的年金と救貧制度の生活扶助との連携が問われていること、一定の給付水準を確保できない年金制度は社会全体に重い負債を残すこと等を教えてくれる。

第 2 次世界大戦後、営々として構築されたわが国の年金制度を体系ぐるみ建て直すのは至難の業であり、主な難問や課題は序章においても 10 項目を列挙した。以下の章と次年度の研究を通じ、その克服策の有無や実現可能性を模索していく。この作業は現行の制度体系を客観的に評価するうえでも、制度改良のためにも欠かせないからだ。

参考文献

- (1) 吉原健二「わが国の公的年金制度の歴史」（共済新報、03 年 2 月～12 月）
- (2) 矢野朝水「新世紀の年金制度」（社会保険研究所、01 年 7 月）
- (3) 井上誠一「スウェーデンの分析」（中央法規、03 年 3 月）
- (4) 駒村康平「年金はどうなる」（岩波書店、03 年 11 月）
- (5) 社会保障審議会事務局「社会保障の展開と将来」（法研、2000 年 12 月）
- (6) 西村淳「年金制度の基本的課題」（週刊社会保障、2000 年 10 月 9 日号～16 日号）

- (7) 神代和俊「給付と負担：世代間扶養と世代間公平の争点」(年金と経済、vol.22no.5、04年2月)
- (8) 伏見恵文「老後の所得保障としての公的年金のあるべき水準」(年金と経済 vol.22no.2、03年8月)
- (9) 有森美木「諸外国における給付と負担に関する論議について」(年金と経済 vol.22no.2、03年8月)
- (10) 井口直樹、山崎信彦「スウェーデンの新年金制度における概念上の拠出建て制と自動年金財政均衡メカニズムについて」(年金と経済 vol.22no.2、03年8月)
- (11) 神野直彦「低成長下の年金制度のあり方」(年金と経済 vol.21no.4、02年12月)
- (12) 菊池馨実ら「諸外国における老齢所得保障システムの基本的枠組みとその考え方に
関する研究」(年金総合研究センター、03年3月)
- (13) 権丈善一「年金改革論議の政治経済学」(三田商学研究、第46巻1号、03年4月)
- (14) David Blake「The UK: Examining the Switch from Low Public Pensions to High
Cost Private Pensions」(2000年5月)
- (15) Settergren,O・スウェーデン社会保険庁首席エコノミスト、Mikulä,D・同統計専門
官による講演及び講演録(02年11月21日、年金総合研究センター主催・発行)
- (16) konberg,B・元スウェーデン社会保険担当大臣の講演(01年1月10日、日本の超党
派の国会議員との意見交換会) /
- (17) 先進諸国の社会保障「イギリス」「ドイツ」「アメリカ」「カナダ」「ニュージーランド・
オーストラリア」(東大出版会)
- (18) 横山和彦、田多英範「日本社会保障の歴史」(学文社、98年5月)
- (19) 宮武剛「年金のすべて」(毎日新聞社、2000年7月)
- (20) 宮武剛「スウェーデンモデルから何を学ぶか」(世界、03年3月)
- (21) 宮武剛「持続可能な年金制度をいかに構築するか」(年金と経済 vol.22no.1、03年5
月)

第2章 年金体系と財政方式

駒村 康平

小野 正昭

公的年金保険が、どの程度、保険原理に従っているのかという点は、給付と負担の関連の強さに依存するであろう。垂直的な所得再分配の性格が強まるほど、そして世代間移転の程度が強くなるほど、ますます保険的な性格が弱くなる。

垂直的な所得再分配の程度は、年金体系の議論として、世代間移転の程度は財政方式および年金給付計算の問題として議論される必要がある。

垂直的な所得再分配に関係する年金体系の議論は、ほかの社会保障制度や税制を無視した年金単体としては行うべきではない。一方、年金財政方式については、人口構造や経済成長と密接に関連した議論となる。

本章は、現在進められている政府の年金改革成立後における年金制度の課題を考えようとするものであるが、その際、公的年金保険の保険性の回復という視点から制度の課題と望ましい年金制度を考えてみたい。

I. 年金体系と年金財政方式

駒村 康平

1. 年金体系と財政方式の変化

戦争中に積立方式で始まった厚生年金は、戦後再建され、再び積立度合いを高め、将来の収入の6割を運用利回りで確保することを目指した。しかし、実際には、高度経済成長を迎えるまでは、積立金を増やすための保険料の引き上げは困難であった。さらに、高度経済成長期に入ると将来の経済成長と人口増加を期待し、早期成熟化、賃金スライド、物価スライドが導入され、目標となる給付水準は現役世代の所得水準との比、すなわち所得代替率で示され、賦課方式に傾斜していくことになる。その後、オイルショックに伴う経済成長の鈍化と急速な高齢化に対応するために、給付の引き締めが試みられたが、政治的な理由から不十分であり、さらにバブル崩壊以降の長い不況下においては、保険料の引き上げも凍結され、賦課方式への移行は不可避になっている。

この間、産業構造の急速な変化が、年金体系に大きな影響を与えた。職域単位で分立した公的年金の維持、特に自営業者が多い国民年金は単体での存続に課題が大きくなっていった一方で、1985年、年金制度の一元化、「婦人の年金権確立」という目的のもとに基礎年金が成立した。しかし、基礎年金は分立した年金保険の財源調整という色彩が出ているとともに、垂直的再分配、最低生活保障年金としての位置づけや世帯の扱いなどの問題が生じていると言える。

2. 年金体系

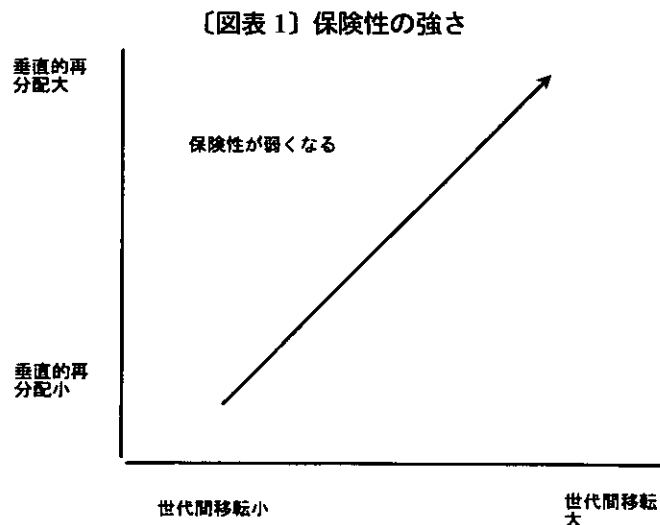
年金のように長期の拠出に基づいて現金給付が確定する社会保険制度において、保険方式の本質は、垂直的な再分配性と世代間移転の程度、すなわち負担と給付の関連性によって左右される。

世代間移転の程度は財政方式とリンクする。完全な積立方式の年金保険では、加入者個別の収支均等が成立し純粋保険原理³²が貫徹される。一方、賦課方式は、個別の収支均等は成立せず、世代における負担と給付のアンバランスは避けられない。図表1の横軸は、こうした世代間移転（いわゆる扶養性）の強さを、縦軸は、垂直的再分配の強さを示している。

負担と給付が一对一の関係が確保されている場合ほど原点に近く、純粋保険方式の性格が強くなり、右上方に向かうほど「保険性」は弱くなっていくことになり、賦課方式、完全垂直的所得再分配（負担をしなくても給付を出すこと）になれば、名称を税方式としようが保険方式としようが実質は変わらない。

現在の国民年金・基礎年金は、国民年金1号被保険者については、定額負担で定額給付という形で、保険料と給付の間に一定の対応関係がある。しかし、事実上の賦課方式となっており、世代間移転が発生しているため、保険原理は弱くなっている。一方、厚生年金は、当初から定額部分と報酬比例部分があったため、給付と負担の対応関係は相対的に弱い。むしろ基礎年金導入によって、3号被保険者という形で定額部分がより大きくなったため、厚生年金の保険性はさらに弱まったといえる³³。

今後、給付と負担の比の差が世代間で大きくなる。将来世代の給付と負担の比が1を下回ることは、厚生年金の保険としての性格は一層弱まることになる。



³² 保険料率と期待給付が均等化することを意味する。

³³ また、定額部分のために所得階層別の従前所得との比較での代替率（個別代替率）は高所得者の方が小さくなる。

3. 税方式と保険方式の違い

社会保険方式は強制加入であるため、本来、未納者というものを前提としていないはずである。定額負担、定額給付である国民年金で、もし完全に未納者がいなくなれば、税方式と保険方式の差は小さくなる。さらに国民年金が完全賦課方式であれば、税方式（目的税としての現役世代に対する頭割り税）と保険方式の差は全くなくなることになる。この意味で、未納者ゼロという状態を達成する方法として、税方式（年金目的型頭割り税）は一応の説得力を持つことになるが³⁴、税方式には所得制限、ミーンズテストを伴わせるべし、との議論が生じうることは大きな論点となる。

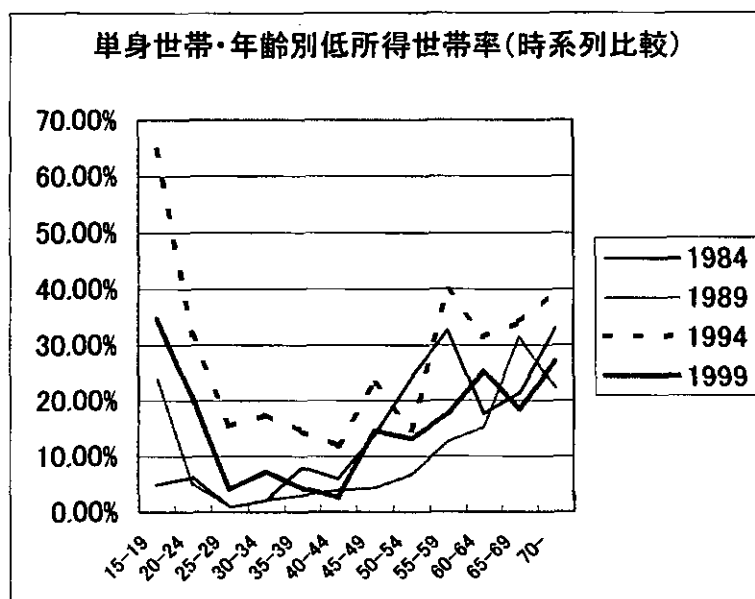
また、財政方式をみれば当然違いもある。税方式では、年金積立金を保有できないため、完全賦課方式しか選択できなくなる。この点、ある時点では、賦課方式に接近しても、人口の年齢構成によっては、一時的に積立金が増加する場合もある保険方式との違いはある。未納者が全くいない状況においても、基礎年金の税方式と保険方式は体系面で類似しても、可能性として積立金を保有できるかできないかという財政方式面では違いが残る。

4. 「すべての国民に老後の基礎的生活費を保障する」という考え方

人口が定常状態になると賦課方式において、税方式と保険方式の違いは小さい。税方式か保険方式かという議論は、現行の基礎年金財政においては本質的な問題ではない。本質的な問題は、給付水準、対象の問題であり、国が高齢者の基礎的生活保障を普遍的に行う必要があるかという点である。いわゆる「すべての国民の老後の基礎的生活保障を無条件に行う」というテーゼを受け入れることができるかという点である。

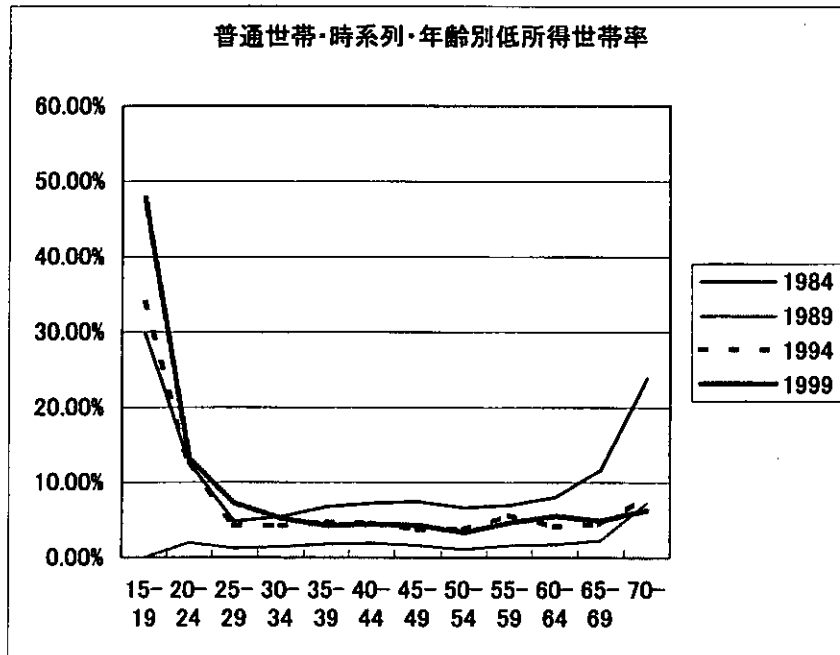
低成長や深刻な雇用難、就業形態の変容のなかで低所得状態に陥るリスクは、若い世代でも高くなっている（図表2、図表3）。

〔図表2〕単身世帯の低所得率の変化



³⁴ さらに年金の負担と給付において再分配効果をもたらすためには、頭割り税よりも所得税や消費税がより効果的になる。

〔図表 3〕 普通世帯の低所得率の変化



高齢者はそれ以外の世代に比べ稼得能力が低い、ということで基礎的生活保障を税財源で保障されるということであろうが、近年のような恒常的な若年雇用状況の厳しさを見ると、年金単体の議論のなかでは十分に説得力のある回答は得られない。

若年者も含めた総合的な最低生活保障体系のなかから、生活保護と年金の役割を位置づけるという考え方もあり得る。

この場合、税を財源にした最低生活保障は、若年者については簡易的なミーンズテストと就業努力といった社会契約を条件にし、高齢者については、年金テスト³⁵のみを条件とする最低保障年金という形で最低生活保障体系を抜本的に整備する考え方があり得る。

〔図表 4〕 最低生活保障体系の整理

	若年者向け (64歳まで)	高齢者向け	公的年金
制度	生活保護	最低所得保証年金	所得比例年金
給付設計	消費単位 (世帯単位)	消費単位 (世帯単位)	労働単位 (個人単位)
目的	最低所得保障	最低所得保障	老齢期の生活保障
理念	セーフティネット・再分配	セーフティネット・再分配	効率・世代間の公平・持続可能性
財源	税	税 または 保険料	全額保険料
給付条件	就労努力、就労支援、簡易ミーンズテスト	年金テストのみ	拠出立て年金

³⁵ この場合の年金テストとは、最低保証年金の給付条件として、年金額だけを考慮することを意味している。

II. 年金体系改革の方向性とその諸条件

～スウェーデン型との対比～

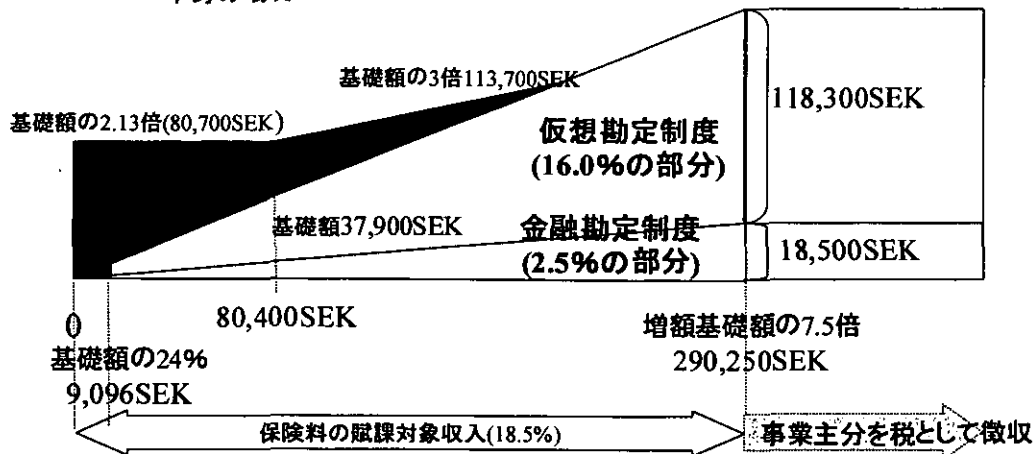
小野 正昭

負担と給付の関係強化や最低生活保障体系を視野に入れた年金体系改革の方向性の一つとして、当研究ではスウェーデンの公的年金改革を取り上げた。以下では、「スウェーデン型」といわれる年金制度について、検討する。

〔図表 5〕 スウェーデンの老齢所得保障制度

スウェーデンの老齢所得保障制度 2002年時点

単身の場合



注)年金額は、(保険料の対象所得)×保険料率×40年÷15.7(1940年生まれのコーホートの予想除数)にて算出

(資料) 各種資料から筆者が推計。推計方法は、上記注を参照。

1. 「スウェーデン型」の定義

スウェーデン型の検討にあたっては、まず、「スウェーデン型」とは何か、スウェーデンの年金改革のどこに力点を置くか、について明確化する必要がある。スウェーデンの改革後の公的年金制度には以下の特徴がある、とされる。

- ア. 所得比例型の制度への一本化：定額の国民基礎年金(AFP)と所得比例の国民付加年金(ATP)の二階建ての給付構造を所得比例給付に一本化したこと。給付は NDC(仮想勘定制度)部分と FDC(金融勘定制度)部分から構成されるが、両方とも対象所得に比例する給付と考えられる。また、改革に伴って低所得者に対する最低保証に税財源を充てることとしたのも、特徴的である。
- イ. 拠出と給付とのリンク：NDC、FDC 双方ともに拠出した保険料にもとづく勘定を持つことになるため、拠出と給付との関係が明確であり納得感がある、との指摘がある。保険料率は固定されており、将来に向かって負担増加の懸念を解消している点も指摘できる。

- ウ. 支給開始年齢を実質的に廃止：61歳以降であれば、勘定残高と除数(年齢に対応した年金現価率)をもとに計算される給付水準により、個人が引退行動を決定する仕組とすることで、実質的に支給開始年齢の要件をなくしている。また、拠出した保険料が勘定に蓄積されるため、就労、部分就労、引退といった行動に中立的な設計となっている。
- エ. 自動均衡機能の導入：NDC部分に関しては、財政的な均衡を保つために「自動均衡機能」という仕組を導入したことが、日本の公的年金改革における「スライド調整」の仕組の検討において参考にされた、とされる。自動均衡機能によるリスク負担の帰属に関しても納得性が高いことが指摘される。
- オ. 老齢給付への特化：拠出実績にもとづく給付という概念と親和性の高い老齢給付を保険料を財源とする制度とし、拠出実績にもとづくことが難しい遺族給付および障害給付を一般会計に移管している³⁶。
- カ. 被保険者への通知：被保険者全員に対して、NDCおよびFDCの両方に関する、現在の残高、1年間の変動内訳、一定の仮定の下での予測給付額を提供している。また、送付された通知の数値をもとに、自らの年金を予測するツールをインターネットにて提供している³⁷。
- キ. 政策検討過程：経済および法律専門家によりサポートを受けた5党の「年金改革グループ」が検討の中心となったことが成功の原因とされる。

たとえば、社会保障審議会年金部会では、今後の年金制度体系のあり方の1つとして所得比例への一本化が議論されており、そこではスウェーデンの公的年金制度が強く意識されていた。平成15年9月12日に公表された年金部会報告書には、II.年金改革の基本的な考え方、2.公的年金制度の体系について、において「報酬比例年金への一本化」として以下の記述がある。

(前略)これに対して、(1)被用者、自営業者という立場により制度が変わる現行体系では就業形態の多様化・流動化に対応することが困難であり、(2)また、現役時代の所得喪失を一定程度補填するという公的年金制度の役割を考えると公的年金制度は報酬比例年金とすべきであるとの意見があり、その観点からは、無・低年金者を対象に税財源による補足的な給付を導入しながら、自営業者や無業者も含め報酬比例方式へ一本化すべきであるとの意見があった。

この方式については、(1)現状では被用者以外の所得把握が困難であること、(2)賃金が低い者や就労期間の短い者の給付水準が大きく低下するおそれがあること、(3)補足的給付の水準によっては相当な財源が必要となること、補足的給付の水準を抑制すれば低年金者の増加につながること、補足的給付について所得や資産による制限を付すとすれば、公正な所得・資産調査がコスト面や実務面から現実的に可能かなどの問題があり、十分に時間をかけて検討

³⁶ スウェーデンの公的年金は、18.5%の保険料だけではなく、最低保証の給付財源と共に遺族・障害給付のコストが別途必要である点には、留意すべきである。日本の公的年金には保険料のほかに国庫負担という税財源が投入されていることを含め、両国のコスト比較を行なう際には、配慮すべき点として挙げられる。

³⁷ ちなみに、NDCとFDCのみにとどまらず、2004年夏からITPなどの職域年金制度制度の情報も統合した通知の提供が開始される、とのことである(RFV、PPMへのヒアリングによる)。

する必要があるとの意見があった。

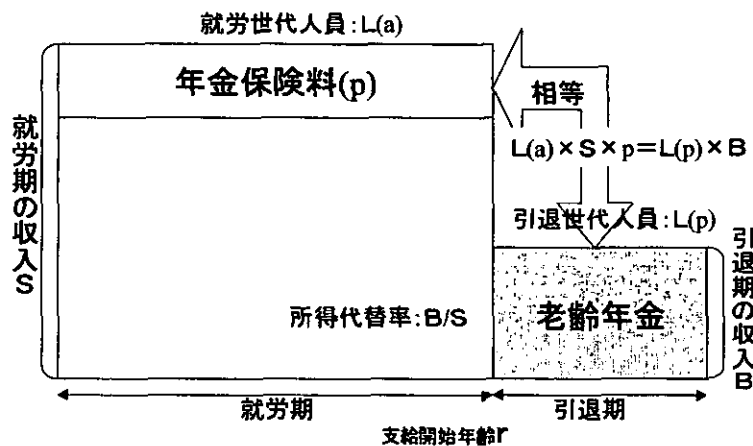
意見書に従って検討するとすれば、上記の特徴のうち制度設計における理念、および技術的問題が議論の中心であると考えられる。その意味で、年金情報の通知や政策決定過程の問題は、ひとまず脇におく。当研究会でも「スウェーデンの年金改革の本質は払った分は戻ってくると上手い説明をしたところがポイントである」との指摘もあり、給付と負担の見せ方も重要な問題と考えられる。そこでまず、給付と負担の問題を中心として、特に給付算定式の観点から、スウェーデンの制度を厚生年金保険の平成16年改正案と比較してみる。その上で、現行制度の枠を越えた制度のあり方を論じる際の、理念的問題、技術的問題を検討する。

2. 負担と給付の関係

一般論として、老齢年金の給付は以下の手順で定められると考えられる。

- ア. 老齢年金の所得代替率を定める
- イ. 就労期と引退期とを分ける引退年齢(支給開始年齢)を定める
- ウ. 具体的な給付算定式を定める

〔図表6〕負担と給付の関係（賦課方式での例）



(資料) 筆者が作成

上記で確認できるように、賦課方式にもとづく公的年金制度は、所得代替率と引退年齢を与件とした場合、老齢給付のコストの多くが被保険者の年齢分布に依存して決定するという構造を持っている。つまり、制度の財政対策のために給付算定式を検討することは、限定的な効果しか持ち得ない。保険料を一定範囲に収めようとするなら、所得代替率を低下させる、引退年齢を引上げて支え手を増やす、といった国民に受け入れられ難い対策を採らざるを得ない。

この事実は、スウェーデンの年金制度においても同様に指摘することができる。では何故、同国の制度が持て囃されるのであろうか？ちなみに、“The Notional Defined Contribution Model: An Assessment of the Strengths and Limitations of a New Approach to the Provision of Old Age Security”, John B. Williamson and Matthew Williams, October 2003によると、スウェーデンの他、イタリア、キルギス、ラトビア、ポーランド、モンゴルの計6カ国が、NDCにもとづく制度を導入している。これを明らかにするためには、上記ウの給付算定式が持つ同国制度の本質を確認する必要がある。

支給開始後の各年の年金額をあらわす給付算定式は、以下のように一般化可能である。

$$Pension_x = \left\{ \sum_{y=e}^r \left(\alpha_y \cdot PAY_y \cdot \prod_{z=y}^{r-1} (1+i_z) \right) \right\} \times \prod_{w=r}^{x-1} (1+i_w)$$

ここで x は現在年齢、 e は最低年齢、 r は引退年齢、 $Pension_x$ は x 歳の年金額、 PAY_y は y 歳の基準給与(日本でいう標準報酬)、 α_y は y 歳の給与に対する年金支給率、 i_z は支給開始前の期間に対する再評価率、 i_w は支給開始後の期間に対する再評価率(スライド率)である。

この式が意味するのは、年金額は、 y 歳時点の加入実績にもとづく給付を給与 PAY_y に支給率 α_y を乗じた額として、加入期間にわたり累積させていくことで算定される、ということである。ただし、裁定時の年金額は PAY_y を r 歳時まで再評価(y 歳以降の年齢 z における再評価率 i_z を累積させる)したものを基準とし、裁定後の年金額は r 歳以降の各期間のスライド率 i_w を累積させることで調整される。

日本の老齢厚生年金(報酬比例部分)とスウェーデンの公的年金(最低保証部分を除く)を上記に従って比較すると、おおよそ以下のとおりになる。なお PAY_y は、老齢厚生年金の場合には個人の標準報酬実績をいう。定額給付である基礎年金の場合には被保険者全体の標準報酬の平均値と定義することにより上式を暗黙的に適用することが可能であるが、ここでは省略する。

〔図表 7〕日本とスウェーデンの老齢年金の給付構造の比較

制度	引退年齢	給付水準	α	i_z (再評価)	i_w (スライド)
日本:老齢厚生年金(現行)	原則 65 歳	基礎年金との合計で 59%	0.005481	平均賃金上昇率+ネット所得割合変動率	物価上昇率
日本:老齢厚生年金(改正案)		基礎年金との合計で 59→50%	0.005481	平均賃金上昇率+ネット所得割合変動率+被保険者数変動率-0.003	物価上昇率+被保険者数変動率-0.003
スウェーデン(NDC部分)	61歳以降	勘定残高と年金化の方法次第	保険料率(=16%)/除数	平均賃金上昇率-(1-貸借比率)	平均賃金上昇率-0.016-(1-貸借比率)
スウェーデン(FDC部分)	不定		保険料率(=2.5%)/年金現価率	運用収益率	契約次第

注)経過措置は無視している。日本の改正案におけるスライド調整およびスウェーデンにおける貸借比率の算出は、実績を3年間で平滑化して適用する手法が組み込まれている。スウェーデンの再評価率には、事務費率や死亡した者の勘定の分配が含まれるが、省略している。さらに、再評価率の括弧内は、自動均衡機能が発動した場合に適用される。

(資料) 各種資料から筆者が作成。

これによれば、日本の制度との比較において、スウェーデンの制度は以下の特徴があるといえる。

(1) 拠出と給付のリンク

最大の特徴は、支給率 α の設定方法であろう。日本の制度は支給率を固定的に5.481%と設定している。一方、スウェーデンは拠出した保険料が基準となる。保険料率が固定されていれば両者の差はないが、日本は段階保険料を採用しているため、拠出と給付の問題が顕在化しやすい。

さらにスウェーデンの場合、保険料率を除数で割ったものが支給率であると考え、死亡率の改善によって後の世代ほど除数が大きくなり、結果として支給率を逡減させる効果をもつ。しかしながら、仮想勘定という給付原資を強く意識させることで、給付水準は低下するが、給付原資としては公平であると評価されやすい。

(2) 支給開始年齢と給付水準

日本の場合、現行の制度は支給開始年齢と給付水準は明示的に与えられる(今回の改正案でも所得代替率が50%を下回った場合は再検討するとされている)ため、給付水準の引下げの議論に抵抗感が強い。一方、スウェーデンは、平均余命の伸長による除数や年金現価率³⁸の上昇によって同じ支給開始年齢なら、後の世代ほど給付水準が低下する。

結果として被保険者は、所定の給付水準を確保するために引退時期を引き延ばさざるを得ない。もちろん、定年制の撤廃等の社会環境が整うことが前提ではあるが、不足する給付水準を就業期間の延長という個々の被保険者の選択に委ねることで、支給開始年齢の問題に対処している点が特徴的である。

(3) スライド・再評価の調整

① スウェーデンの自動均衡機能

スウェーデンの公的年金制度も賦課方式でありながら、ある程度の積立金を保有するという点で日本に似ている。この賦課方式の制度に貸借対照表を導入している(図表8参照)。この貸借対照表で注目されるのは、「保険料資産」である。保険料資産とは、その年に拠出した保険料に、給付までの平均回収期間を乗じたものである。保険料資産は、定常人口を前提とすると年金債務と一致する、という特徴がある。見方を変えると、保険料資産とは、保険料拠出者が支えることのできる制度の「身の丈」をあらわしていることになる。

スウェーデンの場合、現在の保険料では、5兆3,000億SEKの給付債務しか支えられない

【図表8】スウェーデンの公的年金の貸借対照表

スウェーデンの公的年金の貸借対照表

受給者	バッファー基金 4,875億SEK
年金債務 5兆7,287億SEK	保険料資産 5兆2,928億SEK
受給者以外	

2002年における貸借比率=1.0090

出所: The Swedish Pension System Annual Report 2002

³⁸ ここで、除数とはNDCの勘定を年金化する時に使用される率を、年金現価率とはFDCの勘定を年金化する時に使用される率、の意味で使用している。後者に関しては、支給方法が複数存在しており年齢に対して一意的には決まらない。

が、実際の給付債務は5兆7,000億SEKであり、4,000億SEKほど不足している。ところが、バッファー基金という積立金が5,000億SEKほどあるため、全体としては財政には剰余があり、健全と判断するわけである。貸借対照表における資産の債務に対する比率である貸借比率が1を下回った場合、その都度スライド・再評価の調整が発動する仕組みとなっている。貸借比率を変動させる要因としては、少子化・高齢化による人口構造の変化、積立金の運用実績等がある。このような運営基準は、労働者の総賃金をGDPの代理変数とした場合、経済学的には「積立不足」とされる金額を「保険料資産」という物差しを用いてGDPの一定比率に制御すること、とも言える。ただ、「保険料資産」という物差しが機能するためには、スウェーデンのように拠出と給付との対応が保たれていることが要件になる。

② 日本との比較

スウェーデンの貸借比率による調整に対して、日本のスライド調整率は被保険者数の増減率(-0.3%)である。日本のスライド調整は、積立金の運用実績や死亡率の低下による高齢化の進展等の変動が、スライド調整期間の終了時点の変動という結果になり、途中の調整率には影響しないという点でスウェーデンと異なる。しかし、「総賃金の伸び」という「年金制度を支える力である社会全体の所得や賃金の変動」に応じて給付が調整される仕組み自体は、保険料資産の概念にも通じるものであり、類似性があると考えられる。

以上のように一般化して考えると、平成16年改正案には、「見せ方」の違いこそあれ、スウェーデンの制度と類似している面があることも確認できる。「見せ方」の違いこそが合意に向かって重要な要素であることも事実である一方で、給付と負担との関係で、保険料水準の引上げ途上であるという日本の制度における制約条件にも留意する必要がある。次項では、スウェーデン型への移行に関して、その実現可能性を検討する。

3. 年金体系改革の方向性とその諸条件

最後に、今回の政府改革案の成立後における年金体系改革の方向性の一つとして話題になることの多い「スウェーデン型」への移行の実現可能性について検討してみたい。

(1) 現行の制度体系

周知のとおり、現行の公的年金制度体系の考え方は、高齢期の生活の基礎的部分を保障する基礎年金は全国民共通の仕組みとし、その上に、現役時代の生活の大部分を賃金によって支えている被用者グループについては、稼得の手段を失う引退後も引退前の生活水準を一定程度反映した生活を送ることができるようにすることである。報酬比例年金への一本化を検討する際、留意すべきことがいくつかあるので、簡単に整理する。

まず、第一に基礎年金は「高齢期の生活の基礎的部分を保障する」機能を担っているとされる点である。「方向性と論点」で示されているとおり、現在の基礎年金は夫婦世帯の基礎的支出に見合った水準となっている。基礎年金は、1985年改正の際に「婦人の年金権の確立」を掲げて、第3号被保険者を含めた年金権を個人に帰属させた。しかし、「生活の基礎的部分」は世帯類型に大きく依存し、単純に世帯員数に比例するものではない。その点、年金の水準をどこに合わせても、世帯類型によっては「生活の基礎的部分」に対して過不足が発生すること

は避けられない。かといって、一旦個人単位化した制度を世帯単位に戻すことは、国民の支持が得られ難い選択肢であろう。どのような制度に移行するにせよ、現行の基礎年金は移行後の制度に大きく影響する、と考えられる。

第二に、二階部分の給付設計である。定額の一階部分と所得比例の二階部分で構成される年金制度を持つ国は、通常は所得比例給付の対象所得を一定水準以上(かつ上限まで)としている(英国、カナダ、改正前のスウェーデン等)。日本の場合、労働者年金保険の時代が所得比例一本であった経緯もあり、定額部分を持ちながら、所得比例年金の対象所得に「敷居」³⁹を設けていない。この給付構造は世代内の再分配として機能しているとともに、見方次第では、一・二階合わせると所得の低い部分に高い支給率を設定している米国に代表される「バンドポイント型」の給付構造を持つ所得比例制度と考えることもできる。基礎年金の多段階免除が実現すれば、この点がさらに明確化される。

(2) 所得比例一本化の意義

所得比例一本化の意義の第一は、制度の共通化にあると考えられる。被用者、自営業者という立場により制度が変わる現行体系では就業形態の多様化・流動化に対応することが困難である。この場合、現役時代の所得喪失を一定程度補填するという公的年金制度の所得保障機能を考えると、共通化後の公的年金制度は所得比例年金とすべきであるとの意見である。

第二に、応能負担への統一が挙げられる。現在の国民年金は一種の応益負担と考えられ、特に低所得者にとって負担の重いものとなっている。社会保険制度は、ベバレッジ型(定額負担・定額給付)だと運営が難しいことが指摘されており、現在の被用者年金とともに応能負担に統一することに意義がある。逆に、国民年金を応能負担に変更するためには、現在の定額給付のみでは納得感が得られない、とも考えられる。

第三に、拠出と給付のリンクが挙げられる。特にスウェーデン等の保険料リンク型算定式の制度においては、支払った保険料が給付に反映するという意味で、被保険者の納得が得られやすい。

(3) 所得比例一本化への課題

一方で、検討すべき事項もある。

① 「国民皆年金」との関係

所得比例年金は「所得」がある者を被保険者とすることが前提と考えられる。第3号被保険者への「年金分割」の適用等、「所得」のない者には一定の対応が考えられるが、所得のない者の整理を行なう必要がある。

② 最低保証のあり方

スウェーデンは、主に低所得者を対象とした資力調査のない最低保証を税財源にて実施しているが、資力調査の是非、程度等を検討する必要がある。また、最低保証給付と生活保護制度との関係をどう考えるか、特に、所得比例一本に資力調査を付けた制度体系は国民皆年

³⁹ 英国等の考え方を日本の制度に適用した場合、例えば所得比例給付は標準報酬月額の下限である98,000円を上回る部分が算定の基準となる、と考えられる。「敷居」とは、給付の対象とする所得の範囲のうち、下限の意味で使用している。

金制度と言えるのか、国民皆年金制度としてどう解釈するか、といった指摘にも答える必要がある。

③ 世代内の再配分機能の整理

所得比例一本化により年金制度の中では現役時代の経済力の格差が引退期にも忠実に反映する、という割り切りが必要となる。再配分機能は、米国のベンドポイント方式等の採用、税財源による最低保証給付、年金課税政策等が担うことになるが、このことをどう評価するかという問題がある。

④ 就業形態によるニーズの違いの整理

被用者と非被用者とは、就業の実態、稼得の態様、高齢期の所得保障の必要性の違いがあり、共通の基盤で議論することの是非が指摘される場合もある。

⑤ 所得補足の問題

さらに、技術的な問題として、非被用者の所得把握の問題が指摘されていることはいうまでもない。税に限らず社会保険料においても、所得捕捉が充分でないと制度は機能し得ない。

以上、所得比例一本化を検討する際には、スウェーデンの制度を意識しつつも、国民の納得感を優先し、現行制度との関係に配慮した設計を行なうことが重要と考える。

III. 財政方式と積立金

駒村 康平

2004 年年金改革において、積立金を巡る議論はかなり混乱した。この原因は、積立金の運用問題、年金を原資にした福祉施設の運営問題と保険料引き上げ、給付抑制といった表層的な問題が結びついたためである。こうした問題の根本原因は、これまで積立金の性格が不明確で年金改革の度に变化したことにある。

人口構造が定常するまでの期間、扶養率の上昇過程において保険料の急激な引き上げを回避するために、ある程度の積立金を持つ必要がある。どの程度の積立金を持つかは、人口構造に依存するため、単純な国際比較はできない。ここでは、これまでの積立金のあり方を巡る議論を整理しよう。

1. 積立金の位置づけ

積立金の位置づけとその運用は、積立方式から賦課方式へ移行するに従って変化してきている。国会答弁を時系列に追うと明確に 1960 年代後半から積立金の位置づけが変化したことが見て取れる。

戦後の厚生年金の復興期においては、積立方式への回帰が前提とされていた。当時の財政状況の推移見通しは、第一段階では給付<拠出の状況が続き、第二段階では給付<拠出+運用収入、そして第三段階の定常状態では、給付=拠出+運用収入となり、積立金が増加しないという想定であった。成熟後以降は、積立金は増加することも取り崩されることもないという設定になっていた。

1960年代までの年金財政見通しは、経済の変動を考慮しない静態的年金財政モデルであった。この時点では、スライド方式が導入されておらず、積立金は運用利回りによって成長するのに対し、保険料収入には賃金上昇を前提しなかったため、2025年において、年金財政収入の半分以上が運用利回りで確保できるという見通しであった⁴⁰。

しかし、1970年代になると、賃金スライド方式、物価スライドの導入により、静態的な年金財政再計算ではなくなり、積立金利回りで年金財政収入の大半を確保できるという想定ができなくなり、修正積立方式、すなわち事実上の賦課方式への傾斜が進んだ⁴¹。積立金を持つ意義は、その運用利回りで、将来世代に過度な保険料を負担させないためであるという説明になった。

以降、積立金のこうした位置づけは30年程度続くことになる。2004年年金改革でも、厚生労働省当初案の永久均衡方式は、2100年で積立金の取り崩しを想定していなかった。しかし、政府最終案となる有限均衡方式では、保険料上限と所得代替率を50%保証という二つの目標を達成するために、積立金の取り崩しが明文化され、100年程度後に1年分を保有し、5年に一度の財政検証でそれを維持するように制度運営を行うことになり、積立金の性格は新しい段階に入った。

〔図表9〕積立金の性格と運用

	財政方式	運用方法（運用主体）	還元融資
成立期から1960年代前半	積立方式（運用利回りで将来収入の大半を確保）	財政投融资資金	福祉施設
1960年代後半から1999年	修正積立方式（運用利回りで将来保険料の上昇を抑える）	財政投融资資金	福祉施設、金融市場での運用
2000年（1999年改革）以降	修正積立方式（運用利回りで将来保険料の上昇を抑える）	金融市場での運用	終了
2005年以降	100年程度後の賦課方式への移行を視野に、積立金の取り崩しで給付を行う	金融市場での運用	

2. 従来の積立金の性格とその運用

公的年金の積立金の運用は、発足以来財政投融资との関係が強かった。積立金が財政投融资の原資の一部になることについては、公的年金発足時より省庁間の利害関係が強く絡んで

⁴⁰ 1960年前後の国会審議においても静態的な財政方式のなか、財政投融资へ貸し付けられた積立金がインフレに対応できるか、経済変動による積立金の減価を保険料引き上げで吸収することになるのかといった経済のダイナミックな変動に対して積立金の価値をどのように維持するのかという議論が多かった。

⁴¹ 昭和48年改革では成熟時に積立度合いは2-3年程度となっている。