

き替えに、調整年金、厚生年金基金制度が導入されると年齢構成が若い企業ほど免除料率によって代行メリットがあり、厚生年金基金を選択するようになり、厚生年金本体までが分立傾向を持つようになる<sup>25</sup>。

## (2) 基礎年金と被用者間の財政調整

### ① 85年の一元化

分立型で賦課方式の年金制度は、出生率・死亡率という人口要素のリスクと職業選択、産業構造の変化というリスクの2つのリスクを抱え込むことになる。全就業人口が増加し、さらに産業構造、職業選択が安定していれば、分立型であろうと持続可能である。しかし、全就業人口が増加していても、職業選択、産業構造が変化している場合、分立型の年金制度は不安定化する。1960年前後に分立してスタートした日本の年金制度も、60年代、70年代の産業構造の変化で、財政が不安定化するものが現れた。

また、保険者単位で財政が安定し、他制度に迷惑をかけなければ分立を許容してもよい、という見方もあろう。しかし、実際には、厚生年金からの分離を回避するために、結果として給付の引き上げ競争につながることになり、財政の不安定性を高めることになった。

まず財政破綻の危機に立ったのが、国民年金と日本鉄道共済組合(国鉄共済組合)である。前者は産業構造の変化のなかで、サラリーマン社会となり、国民年金の新規加入者が頭打ちとなり、年齢構成が急激に変化したためである。後者の破綻原因は、過大な給付水準とともに、政策的な部分もある<sup>26</sup>。

このため、1970年代半ばに入って、再び「一元化」を巡る議論が始まる。厚生大臣の諮問機関「年金制度基本構想懇談会」は1979年に「わが国年金制度の改革の方向 一長期的な均衡と安定を求めて一」を発表した。一方、社会保障制度審議会は、1975年に「今後の高齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について」、1977年に「皆年金下の新年金体系」、1979年に「高齢者の就業と社会保険年金 一統・皆年金下の新年金体系一」といった建議を相次いで行った。そして、「基本年金」構想が提示された<sup>27</sup>。その内容は、全国民共通の基本年金を創設し、各制度は基本年金に上積みされる国庫負担のない社会保険年金を支給する制度に再編成するというものであった。

この一方で、厚生省・社会保障制度審議会以外のところからも一元化を進める動きがでてきた。臨時行政調査会は、社会保障制度の見直しの観点から公的年金制度の再編・統合を数次にわたり答申し、行革大綱においても再確認されることとなった。1983年4月、公的年金に関する関係閣僚懇談会において「公的年金制度改革の進め方について」、さらに1984年2月24日、「公的年金制度改革について」と題する閣議決定が行われ、1995年を目途

<sup>25</sup> 村上(1993) p151は、①同一負担・同一給付にならなくなること、②業務(管理事務)が複数になること、③同一被保険者を二重に管理することになること、④厚生年金本体の財政を弱体化させることなどから、これもまた一元化に反する動きと指摘している。このうち④については坂本(1997)の反論がある。

<sup>26</sup> 戦中、戦後の輸送力の増強、海外引揚者の雇用などにより年齢構成がゆがんでいたことや、自動車交通の発達によって国鉄の経営が悪化し、大量の人員削減が必要になったことなどの理由がある。

<sup>27</sup> 基本年金は、所得型付加価値税を財源とし、65歳に達した全ての国民に基礎的生活費を賄う年金を保障するものとして構想された。

に公的年金全体の一元化を完了させることが確定された。

この閣議決定に基づき、1985年に全国民共通の基礎年金が導入された。給付の統一が行われ<sup>28</sup>、基礎年金は拠出金方式による財源の一元を確立し、厚生年金を基礎年金に上乗せして報酬比例の年金給付を行う2階建ての制度となった。また船員保険の職務外年金部門は厚生年金に統合され、共済年金の基本的な給付内容は厚生年金と同じになった<sup>29</sup>。このほか、1983年に国家公務員共済組合法と公共企業体職員等共済組合法の統合および国鉄共済組合の財政対策の決定され、16の保険者に分立していた地方公務員共済組合の財政単位を一元化する改正が行われ、1984年に地方公務員共済組合連合会が設立された。

1987年9月18日、公的年金制度に関する関係閣僚懇談会において、「平成7年に公的年金を一元化するという政府方針を再確認する」とともに「今後、一元化に向けての課題、手順を明らかにしながら、平成元年の次期財政再計算期において、地ならしする」という申し合わせがなされた。この「地ならし」とは、1990年の「被用者年金間の費用負担の調整に関する特別措置法」であり、報酬比例部分の年金費用は共同負担し、成熟度の低い制度から成熟度の高い制度に資金を移管されることになった<sup>30</sup>。さらに1997年JR、JT、NTTの旧公共企業体共済組合の厚生年金への統合が行われ、被用者年金統合のルールを確立した<sup>31</sup>。その後、農林漁業団体職員共済組合の厚生年金統合、国家公務員と地方公務員間の財政調整が行われることになった。

## ② 被用者保険間の財政調整

財政調整である基礎年金への拠出金、被用者保険間の拠出金は共に、分立型年金を維持するコストである。最終的には加入者の負担になる拠出金をどのように評価すればよいのか。年金を分立させる時点で、産業構造や就業構造の変化を予想できなかったリスクと考えれば、この拠出金はそうしたリスクに対する保険料と見ることもできる。しかし、産業の年齢構造の変動が政策的なものであれば、その費用は拠出金ではなく税で補われるべきものであろう。一方、破綻の原因が、過大な給付であれば、そうした共済を無条件に救済することはモラルハザードにつながる恐れがある。

公共企業体の共済や農林漁業組合職員共済が厚生年金に統合されたのちにも、私学共済、国家公務員共済、地方公務員共済が残っている。2004年においても将来加入者見通しに基づいて、財政再計算を行っているが、過去の財政再計算における見通しは上方にバイアスがあり、将来の共済財政破綻の可能性は残る。

## ③ 基礎年金の評価

こうした被用者保険間の財政調整に比較して、全国民共通の給付という形をとった基礎年金・国民年金制度は、比較的わかりやすかった。このため、多くの国民は、この一元化によ

<sup>28</sup> 基礎年金制度に問題点については堀（1997）p143、村上（1993）p145-149参照。

<sup>29</sup> 厚生年金と共済年金の給付の違いについては、堀（1997）p144-146参照。

<sup>30</sup> 牛丸聡（1996）p105参照。

<sup>31</sup> 坂本（1997）参照。

り、国民年金の負担と給付は全国民一緒になったと誤解することになり、3号被保険者問題などの原因になった<sup>32</sup>。しかし、1号被保険者が個人単位で定額負担であるのに対し、2号、3号被保険者は、基礎年金拠出金という間接的な費用負担方式であり、その費用を個人・世帯単位で負担するというように財政の仕組みは複雑であった。すなわち、85年の基礎年金の導入とは、年金受給者に対する基礎年金の給付を共同事業として、その費用を現役加入者の人数割で各年金保険毎に負担し、最終的には被保険者から保険料として徴収する。その事業に直接・間接参加した被保険者、つまり国民年金1号、2号、3号被保険者に将来の基礎年金受給権を保障するという仕組みとなった。

また、基礎年金導入の過程のなかで、国庫負担の性質も変化した。制度創設期においては、国民年金、厚生年金共に国庫負担は、拠出時負担であった。すなわち、保険料の一定割合を国が負担するものであった。しかし、80年代の基礎年金の導入のなかで、給付額の1/3負担という、給付時負担に変わるようになった。

### (3) 90年代以降の労働市場の変化のインパクト

就業構造、産業構造の変化は90年代において再度、年金制度を揺るがすことになる。就業者に占めるサラリーマン割合が増加し続ける状況であれば、厚生年金の適用率が拡大することになる。この状況下では、加入者・国民と国の間に企業を挟むことにより、年金の空洞化を抑え、転退職時の年金情報の管理や年金受給額の計算もそれほど困難を伴わない。しかし、90年代にはいると就業形態の変化が著しく、特に非正規労働者が増加し、これが国民年金1号被保険者となったため、年金の空洞化が著しくなった。また年金情報の管理も複雑になり、その上、団塊の世代が退職直前と重なり、国民の年金不信の声に社会保険庁は十分対応できていない。厚生年金の非正規労働者拡大と年金情報を政府と加入者で双方向で共有するシステムの導入を怠った問題がここに来て明らかになっている。

## 2. 年金給付と負担の変遷

年金の給付水準と保険料は財政的な持続可能性を考慮しつつも、様々な社会・経済・政治的な要素の影響を受けてきた。「2. 年金給付と負担の変遷」では給付水準の変遷に焦点をあてて、これまでの改革を振り返る。

### (1) 年金制度の5つの局面

これまで年金体型の視点からこれまでの年金制度の変化を見たが、次に、給付と負担、財政面という年金の大きさという視点から年金制度の動きを見てみよう。公的年金・厚生年金の歴史は、大きく1942年局面、1954年局面、1973年局面、1985年局面、2000年改正以降の5つの局面に区分できる。

1942年局面とは、積立方式、報酬比例年金、積立金を使った還元融資の開始によって特

<sup>32</sup> 村上(1993) p148は、1985年改革を「基礎年金による一階部分の一元化」というよりも、「厚生年金の定額部分と国民年金の金額をそろえて、相互に通算し、財政調整を行ったもの」と説明している。

徴づけることができる。戦後、いわゆる冬眠状態になった厚生年金制度は、1954年改革によってほぼ今日の姿になった<sup>33</sup>。1954年から1973年までを1954年局面と名付けよう。1950年代、1960年代は給付拡充期であり、年金の絶対水準をターゲットに給付引き上げが繰り返された。この間、厚生年金基金制度が導入され、厚生年金の分立傾向に拍車がかかった。

1973年改正は、モデル年金と現役労働者の賃金の比率、代替率60%をターゲットにした改革であり、標準報酬の再評価制度、インフレスライドの導入が行われ、新しい局面に入った。給付が急速に引き上げられる一方、保険料率は抑制され、賦課方式への傾斜が進んでいった。その一方で、将来の年金財政への不安が指摘されるようになったが、1973年、1976年、1980年改正とこうした給付拡大の動きは止まることがなかった。特に1980年改正は支給開始年齢の引き上げを目標としていたにもかかわらず、支給開始年齢の引き上げは完全に失敗した。

年金財政の安定化のために具体的な改革が始まったのは、1985年改正である。1985年改正は、今日の基礎年金と二階建て年金の基盤になった改革として一般に知られているが、その一方で、大幅な給付抑制を行った。しかし、給付抑制の目標は、1985年改正単体では達成できず、将来保険料率を4%程度抑制できるはずであった支給開始年齢の引き上げは見送られた。結局、1985年改正が完成するのは1994年改正であった。この一方で、90年代の経済成長鈍化やグローバル化に伴う国際競争の激化、世代間公平性の確保の必要性から、将来の保険料率の引き上げ余地が小さくなり、これに対応するため、2000年改正、2004年改正は追加的な給付抑制を行うことになった。

## (2) 各年金改正の概要<sup>34</sup>

### ① 1942年局面

厚生年金は1942年に労働者年金として発足した<sup>35</sup>。この初期の老齢年金の受給資格期間は20年以上で、支給開始年齢は55歳であった。給付計算は今日の厚生年金報酬比例部分と類似しており、20年加入の場合、平均標準報酬×25/100で、21年以上については、加入年数1年に付き平均標準報酬の1%の金額分だけ年金額が増加するようになっていた。すなわち給付乗率は1%であった。保険料率は積立方式で6.4%を労使折半、国庫負担は1/10および事務費用であった。1942年に成立した労働者年金は1944年に厚生年金として改正され、保険料率は11%に設定された<sup>36</sup>。

戦後、厚生年金は遺族給付や障害給付の必要性が高まるものの、老齢給付は未成熟であった。1948年の改正で、保険料率は暫定3.0%に留め<sup>37</sup>、一方で障害給付と寡婦年金についてはインフレに対応するために物価スライドを導入し、老齢（養老）年金の給付額は1200円

<sup>33</sup> 年金の体系に関する問題については、本論文ではふれない。駒村康平(2004b)参照せよ。

<sup>34</sup> 年金制度の歴史を紹介することが目的ではない。以下、給付水準および支給開始年齢を巡る議論を中心に整理する。

<sup>35</sup> 後藤清・近藤文二(1942)

<sup>36</sup> 当時の保険財政の計算はかなりいい加減なものであったとの記録がある。

<sup>37</sup> 劣悪な経済状況のなかで、未納事業所が増加したこと、急激なインフレのなかで高い保険料を設定して積立金を蓄積しても実質価値が目減りすることなどが理由である。

に固定された。この方法により短期給付の価値を保障されるが、老齢給付（長期給付）は「冬眠」状態に入ったとされた<sup>38</sup>。

このように 1940 年代から 1950 年代前半までは、厚生年金は、戦後のインフレ期において緊急対応のための暫定措置に始終した。

## ② 1954 年局面

戦後復興が終わり、高度経済成長に突入すると、政治環境はいわゆる「55 年体制」となり、自民党と社会党が対峙する時代が続く。しかし、年金・医療においては、自民党、社会党ともに拡充という点では同じであり、両党から皆年金に向けての政策が提示された。

この時点で、年金の給付水準を規定したものは、ILO102 号条約があり<sup>39</sup>、年金給付水準の最低目標は代替率 40%であった。この期間は、一定の給付水準（絶対水準）をターゲットに給付の引き上げが行われたが、その手法は、標準報酬の再評価という手法ではなく、定額部分単価の引き上げと給付乗率の引き上げという手法が採用された。

1954 年局面は、二階建て年金、段階保険料方式、支給開始年齢の引き上げ、厚生年金基金導入、共済年金の分立、1959 年の国民年金といったように、今日の年金制度の原形を形成したという意味で、比較的重要な期間であったといえよう。

### a) 1954 年年金改正

1954 年の厚生年金改革は、①従来の報酬比例年金から定額年金と報酬比例年金の組み合わせに、②将来にわたって少しずつ保険料を引き上げる段階保険料方式<sup>40</sup>、修正積み立て方式を選択し、平準保険料を目安に財政状況と保険料引き上げの目標を確認するために 5 年に一度の財政再計算を行うことになった<sup>41</sup>。これら 1954 年改革で給付について注目すべきは、定額部分と報酬比例部分のバランスと報酬比例部分の計算式中の給付乗率の変更である。相対的に定額部分のウェイトが高く、強く所得再分配を意識した設計がおこなわれた<sup>42</sup>。報酬比例部分の給付は、平均標準報酬月額×5/1000×被保険者期間月数となり給付乗率は 0.5%と設定された。

また支給開始年齢は、寿命の延びにあわせて 55 歳から 60 歳に引き上げられた（男性）<sup>43</sup>。

<sup>38</sup> 「従来一つであった厚生年金保険を二つに分け、現在に関係あるものは将来に残されたものの犠牲においてよみがえる非常手段」『厚生省十年史』p.283

<sup>39</sup> 日本が批准した ILO102 号条約では、「年金受給年齢の妻を有する男子の標準年金額は、普通成年男子労働者の賃金の比率は 40%を保障する」とされている。週刊社会保障編集部（1964）参照。また ILO135 号条約の勧告では、30 年拠出で 45%の給付水準と設定されている。

<sup>40</sup> 段階保険料方式が法令上明記されたのは 1965 年改正である。

<sup>41</sup> 賃金再評価がないため、年金財政見直しには、将来の賃金上昇率などの経済的な要素を見込まない静態的な手法が採用された。

<sup>42</sup> 定額部分は加入期間に関係なく、年額 24000 円で一律であった。厚生省年金局（1995）参照。また、定額部分を充実した理由については、厚生省年金局（1973）によると「当時すでに老齢年金の受給者が発生していたにもかかわらず、その年金額が非常に低く早急な手直しが必要であったことと、被保険者期間が短く、しかも第二次大戦後のインフレーションによってその価値が非常に低くなった平均標準報酬月額しか持たない受給者に、乏しい財源をより効果的に活かして意味のある給付を与えようとする一つの解決策として考えだされた」としている。また吉原（2004）p74 は、この水準は生活保護法における男子の生活扶助基準月 2175 円（1954 年）が根拠になっているとしている。

<sup>43</sup> 1954 年当時の平均寿命は男子 63.6 歳、女子 67.7 歳。

この際、労働組合は20年後の60歳定年の普及を展望し、引き上げに賛成した<sup>44</sup>。しかしながら、実際には1980年においても60歳定年は実現せず、1980年改革以降の支給開始年齢の引き上げに対する労働組合のアレルギーの原因となり、その後の支給開始年齢引き上げの大きな障害になった。

また年金財政の不足を補うために国庫負担が10%から15%に引き上げられ、以降、1976年まで厚生年金財政を支援するために国庫が増大する<sup>45</sup>。

次の1960年改正(1959年財政再計算)では、報酬比例部分の給付乗率は0.6%(6/1000)に引き上げられ、十分な給付をするために保険料率の引き上げが不可避となった。しかし、すでに大企業で整備された退職金・企業年金と厚生年金の調整を巡り、保険料率引き上げに企業が反発したため、準備されていた1964年改正案は廃案になり、1965年改正が行われた。

#### b) 1965年改正

企業側の強い要望により厚生年金の本体部分と企業年金を調整するために厚生年金基金による代行制度が導入され、厚生年金の分立が加速した。また、年金水準については、ILO基準を満たすという意味合いとわかりやすさという意味から1万円年金の達成が目標とされた<sup>46</sup>。さらに、ここで注目したいのは、「1.年金体系の変遷—分立と一元化」で述べた制度分立と給付水準の関係である。1961年に公的年金制度間の通算制度創設の際に、厚生年金の老齢年金の水準が共済年金よりも低いことが問題になり、このままだと私学共済、農林漁業職員共済に続き他の特定職域の加入者も厚生年金から離脱する可能性があったため、給付水準の引き上げの必要があった<sup>47</sup>。つまり、分立が給付水準に影響を与えたことになる<sup>48</sup>。

1万円年金を達成するために、定額部分の計算は、期間比例型となり、さらに報酬比例部分の給付乗率が0.6%から1%(10/1000)に引き上げられた点である。この一方で、保険料率は5.5%に引き上げられ、国庫負担は20%になった。

#### c) 1969年改正

1969年改正(厚生年金第三回財政再計算、国民年金第二回財政再計算)は国民年金、厚生年金同時に行われ、定額部分が1.6倍に引き上げられた<sup>49</sup>。平均標準報酬の計算に1957年以前は考慮しないこととされ、2万円年金が目標とされた。また加給年金の引き上げがおこなわれた。一方で、保険料率の引き上げは不十分であったため、平準保険料は上昇し、実際の保険料率との乖離が広がる状態となった。厚生年金の給付引き上げは、国民年金の引き上

<sup>44</sup> 『厚生省20年史』pp.497-498

<sup>45</sup> 厚生省年金局(2000)によると、厚生年金に対する国庫負担は、制度発足当初は、拠出時負担であったが、1976年から給付時負担となり、さらに1983年より国民年金に対する国庫負担額の平準化措置などが行われ、国庫負担は減少する。その後、1985年改革によって国庫負担は大幅に減少されることになる。山崎(1988)参照。公的年金に対する国庫負担の動きについては、これ以上立ち入らず、別の機会に論じたい。

<sup>46</sup> 国民年金は1966年改正があり、200×25年で5000円。夫婦で1万円年金となった。保険料は、1967年から35歳未満で200円、35歳以上で250円、1969年で250円、300円となった。

<sup>47</sup> 吉原(2004) p75。

<sup>48</sup> この厚生年金の給付引き上げがさらに共済年金に影響をあたえた。1965年改革によって厚生年金の定額部分の給付水準が引き上げられると、共済年金は報酬比例一本であったため、低賃金労働者の場合、共済年金の方が不利になった。そこで、共済年金は所得比例一本型と定額+報酬比例型の有利な方を選択できるようになった。吉原(2004) p88。

<sup>49</sup> 1971年には物価上昇に対する緊急対策としてさらに1.15倍の引き上げが行われた。

げにつながった<sup>50</sup>。この時点で、農林省は、農業の構造改革を進めていくために、農民を国民年金から離脱させ、新たにサラリーマン並の給付水準の年金制度を作る動きがあり、さらなる分立を回避し、国民年金の魅力を高めるために、厚生年金並の給付引き上げが必要になった<sup>51</sup>。

50-60年代の年金制度は、国家公務員年金→地方公務員→私学共済→農林漁業団体職員共済とドミノ倒しの様に分離が確定化し、さら分離圧力が厚生年金の給付水準を引き上げ、この引き上げが、国民年金給付水準の引き上げにつながった。

### ③ 1973年局面

1973年改革は、保革伯仲という政治情勢のなかで、与野党ともに負担抑制、年金・医療の給付引き上げ競争という環境下で行われた。インフレスライド、報酬再評価制度の導入が行われ、この一方で、保険料率の引き上げが抑制されたため、実際の保険料率と平準保険料率の乖離が大きくなり、急速に修正積立方式から賦課方式に向かうきっかけになった<sup>52</sup>。これ以降、1980年改革までは給付拡大が続くことになった。

#### a) 1973年（厚生年金第4次財政再計算）改正

1973年改革は、列島改造を主導した田中内閣のもとで行われた。自民党は「高福祉低負担」は可能であるとし<sup>53</sup>、1973年を「年金の年」と位置づけ、負担や将来財政見通しよりも当面の給付拡大を選択した<sup>54</sup>。また、社会党も「将来の方が確実に今より生活水準は改善しているため、低収入・インフレで苦しむ現在の高齢者の給付改善を優先すべきである」という見方を取っていた。すでに人口高齢化が指摘されはじめていたが、合計特殊出生率が比較的安定的に推移していたことや、高度経済成長を背景に、「人口の老齢化傾向であるからこそ、年金の充実が必要である」という見方が支配的であった<sup>55</sup>。

1973年改革は、①インフレを背景に目標とする支給水準について絶対額水準から、直近男子平均報酬に対する比率を60%に設定された<sup>56</sup>、②再評価制度が導入され、加入期間27年の標準年金受給者の給付額は2万円から2.5倍の5万円となった、③5%自動物価スライドが導入された。保険料率は7.6%に引き上げられたが、給付引き上げに比較すると不十分であった。厚生省の定義する「修正積立方式」の修正度合いが高まり<sup>57</sup>、2025年の19.6%まで保険料が上昇を続けると想定された。物価スライドと標準報酬の再評価を導入したため、それまでの人口変動のみを考慮した静態的な推計から、経済動向も考慮する動態的な推計になり、推計の不確実性が拡大した。これに対応するために、複数の経済状況の想定によるシミ

<sup>50</sup> 国民年金にも将来の所得比例年金への移行を展望し、国庫負担を伴う積立方式の任意の付加年金が導入された。しかし、付加年金は今日までインフレスライド機能は持っていない。

<sup>51</sup> 吉原(2004)p82。

<sup>52</sup> 修正積立方式から賦課方式への移行については、1960年代後半から1980年代にかけての国会における歴代年金局長の説明によって確認できる。

<sup>53</sup> 自由民主党(1973)。

<sup>54</sup> 自由民主党(1973) pp92-98。

<sup>55</sup> 自由民主党(1974)。

<sup>56</sup> 村上清(1973)によると代替率はボーナスを含めた比率では45%であった。

<sup>57</sup> 加藤威二(1973)参照。

ュレーション方式での推計が行われることになった。

十分な保険料引き上げをしないままでの、急激な給付引き上げにより、将来保険料の上昇<sup>58</sup>が危惧されるようになった<sup>59</sup>。

#### b) 1976年改正

オイルショックによる景気変動とロッキード事件による国会空転の直後の改革であり、給付抑制という議論はなく<sup>60</sup>、「第二の抜本改革」として1973年改正の継続として給付引き上げが行われた。定額部分の引き上げ、報酬比例部分の加入期間の頭打ちを35年にした。

この結果、厚生年金の標準年金は9万円（いわゆる9万円年金）に、一方、国民年金は付加年金を加えて夫婦で7.5万円となり、厚生年金と国民年金の給付に乖離が生まれた。保険料率の引き上げは、厚生省の当初の1.8%引き上げ目標が、引き上げに対する反対圧力が強く国会で1.5%引き上げに抑制され、保険料率9.1%となった。

政治主導による保険料抑制、給付拡大という動きに対し、厚生省は、平準保険料15%にたいし、実際の保険料率が6割しか確保せず、積立方式の修正度が一層高まっているとし、明確に将来の財政不安を指摘するようになった。実際に、当時の年金財政再計算によるとこの時点で、潜在的債務に対する積立金の大きさは、1973年改革時点の38%から24%まで低下し、今後段階的保険料方式を続ける場合、2025年頃の保険料率21%になると想定されていた。

#### c) 1980年改正

1980年改正は、初めて厚生省が支給抑制に着手した改正であったが、失敗に終わっている。厚生省は支給開始年齢引き上げによって年金財政を安定化させるというロジックで改革をめざした<sup>61</sup>。具体的な内容は、①2000年まで65歳定年が一般化しているという見込みに基づいて、20年かけて支給開始年齢を段階的に5歳引き上げる、②60-64歳の期間については、減額年金を導入する、というものであった。しかし、公務員の55歳年金支給開始との官民格差、60歳定年すら普及が不十分であり<sup>62</sup>、雇用と年金の接続が不可欠であるという労働組合の意見が世論に対し強い説得力をもった。また、社会保障制度審議会<sup>63</sup>、労働省、世論の反対も強く、参議院選挙への悪影響を考慮して、65歳支給は自社公民の4党合意によって訓示規定からも削除され、支給開始年齢の引き上げは完全に失敗した<sup>64</sup>。

---

<sup>58</sup> 早急な賦課方式への移行も議論されるようになる。1973年財政再計算 p.72 によると、政府案の修正積立方式のままでの2025年の保険料率は19.6%になるとされ、一方、完全賦課方式の場合の保険料率22%と計算されている。

<sup>59</sup> 村上清（1973）参照。

<sup>60</sup> 支給開始年齢引き上げについては、欧州各国が早期退職・支給などに向かっていることから逆の意見が強かった。

<sup>61</sup> 財政再計算によると、支給開始年齢を引き上げると2025年で34.9%になるとされた保険料率は30.9%にとどまるとされた。

<sup>62</sup> 1980年時点で労働省「雇用管理調査」によると60歳定年は33.7%の企業で普及している程度で、ほとんどの企業は55歳定年であった。

<sup>63</sup> 社会保障制度審議会は「皆年金下の新年金体系」で支給開始年齢65歳引き上げは、高齢者の雇用問題に対する手当を前提としている。

<sup>64</sup> 厚生省年金局(1981)pp74-78は、財政の持続可能性が失われつつあることを指摘し、将来の急上昇を警告している。



#### ④ 1985年局面

厚生省は1965年改正から保険料が将来負担不可能まで上昇する危惧を持ち始めて、1973年改正時、1976年改正時も非公式ながら給付削減の必要性を表明していた<sup>65</sup>。実際の給付削減に着手したのは支給開始年齢引き上げを目指した1980年改革であった。しかし、1980年改正は戦略の貧困により失敗し、1985年に財政再建、国民負担率の抑制、年金一元化をめざす臨調路線と協調することにより、基礎年金の導入など年金体系の問題の解決と同時に本格的な支給引き下げに着手した。

1980年代は老人保健制度の導入に見られるように社会保険制度全般的な改革期であり、医療保険制度改革と年金改革が相互に影響しあう局面もあった。

##### a) 1985年改正

1985年改正は、基礎年金の導入による年金一元化と給付削減を内容とする大改革であり、国会審議は101特別国会、102通常国会にわたる延べ1年1ヶ月を要したが、審議自体はそれほど難航せず、国会審議の内容は今日のそれと比較すると充実したものであった。

1985年改正は、慎重に世論の支持を集める厚生省の戦略が成功した改革であると評価されている<sup>66</sup>。また総選挙、参議院選挙が終了し、自民党の安定政権下であったという政治的なタイミングにも恵まれていた。

1985年年金改正には、膨大な先行研究があるため<sup>67</sup>、すでに加えるものは少ないが、本論文の支給抑制という視点でみると、モデル年金の設定の変更が重要である。1985年前のモデル年金と所得代替率は、「20年加入の男子受給者の平均額が平均標準報酬の60%に今後維持する」というものであった。しかし、実態の厚生年金の加入期間が長期化しており、従来の給付算定式のままであれば、40年加入では代替率83%、妻が国民年金任意加入ならば109%まで上昇することになる。そこで、モデル年金の想定する加入期間を引き延ばし、将来20年間にわたって、定額部分の単価を48%、報酬比例部分の給付乗率を25%抑制した<sup>68</sup>。1985年改革によって、2025年時点で38.8%まで上昇するとされた厚生年金の保険料率が28.9%にとどまるとされた<sup>69</sup>。

ただし、1985年改正は、年金体系の見直しと乗率引き下げによる給付抑制という大規模なものであったため、支給開始年齢の引き上げまでは着手できず、その後の改革の課題として残された。

##### b) 1989年改正

1989年改正は、1985年改革の積み残しである支給開始年齢の引き上げが最大のテーマにあった。1986年人口推計をうけ、1987年9月に年金審議会がスタートし、11月に意見書、

<sup>65</sup> 曾根田郁夫(1976)は、将来の国民負担率の上昇を危惧し、支給開始年齢引き上げについて言及している。

<sup>66</sup> 1980年代前半の年金改革と健康保険改革のプロセスを比較した研究として、加藤(1991)がある。

<sup>67</sup> 吉原健二(1999)、加藤淳子(1991)、山崎広明(1985)、山崎広明(1987)、山崎広明(1988)、山崎広明(2002)、中野実(1989)、ジョン・C・キャンベル(1995)

<sup>68</sup> 給付乗率引き下げによる給付調整は、スライド調整と異なり既裁定年金に影響を与えないため、改革の影響は将来世代のみ受けることになる。タイミングの遅れた乗率引き下げは世代間公平性を改善することはない。乗率引き下げの意義については、吉原(1987)参照p89。

<sup>69</sup> 厚生省は、標準報酬の上昇率5%、積立金の利回り7%と設定した場合、支給開始年齢を65歳にすれば保険料率23.9%に抑制できるとしている。

1989年2月に答申が取りまとめられ、1989年4月に国会提出された。しかし、この間、総選挙、参議院選挙を控えていたため、厚生省原案は大幅に後退した。さらに、消費税導入、リクルート汚職などの影響を受け、7月の選挙では自民党が大敗したため、1989年の改革は難航した。

改正の内容は、完全自動物価スライド<sup>70</sup>や保険料率2.2%引き上げ（12.4%から14.6%へ）などであったが<sup>71</sup>、最大の目標は、支給開始年齢の引き上げであった。厚生省は将来保険料を26%に抑えるためには、第1案 給付水準を69%から50%へ、第2案 保険料率を12.4%から直ちに24%まで引き上げる、第3案 支給開始年齢を引き上げる、の3つを提示し、第3案の実現を目指した<sup>72</sup>。支給開始引き上げについては、経営者側は賛成したものの、労働組合側は反対し<sup>73</sup>、年金審議会では労働組合委員が退席する事態になった。また、厚生省と労働省との連携も不十分であることも露呈した。支給開始年齢の引き上げは、自民党社会部会・公的年金等調査会合同会議で事実上凍結と決定され、支給引き上げのスケジュールは法案本則に載せつつ、実施時期は別途法律で定めることになった<sup>74</sup>。また、保険料率引き上げへの抵抗が強まり、保険料引き上げ幅は、政府案の2.2%から1990年1.9%、1991年以降2.1%に圧縮され、これを補うためには、将来の引き上げ幅を2.29%まで拡大する必要がでた。

#### c) 1994年改正

1994年改革は支給開始年齢の引き上げが目標であった<sup>75</sup>。途中、与野党が2回逆転するというように55年体制崩壊後、初めての改革となり、政治的な環境は極めて複雑であった。1992年の人口推計に基づいて、年金部会は1992年6月に審議をスタートし、1994年10月に意見書とりまとめた。この間、1993年7月に細川連立内閣がスタートする。当初、支給年齢引き上げ問題は、連合が反対し、年金審議会答申において少数意見を挿入させ、連立与野党の社会党と公明党も反対した。しかし、1989年改革で、支給開始年齢を年金財政問題として説明して失敗した厚生省は、労働省と提携し、支給開始年齢の引き上げを「65歳現役社会の実現」という説明で進めた。この結果、支給開始年齢の引き上げに成功し、60-64歳の定額部分の支給開始年齢は、2001年から2013年までに段階的に引き上げられる。さらに、60歳前半に対する補完処置として、いわゆる別個の給付（報酬比例部分）が導入された。

改正法案は1994年3月に通常国会に提出されたが、継続審議となり、9月からの臨時国会で審議され2週間で審議が終わり11月に成立した。改正案は、提出時は細川内閣（非自民6党連立内閣）であるが、羽田内閣を経て、自社さや与党とした村山内閣の下で成立した。法案成立時の野党が提出時には与党であるという与野党のねじれのなかでの成立したため、野党、連合は改正案に強い反対姿勢をとることができなかった。また法案審議の過程では、与

<sup>70</sup> それまでは5%以上の物価変動があった場合、政令により年金額の物価スライドを行うことになっていたが、1989年改革により上昇率5%未満でも物価上昇にあわせて年金額を必ず改定することになった。

<sup>71</sup> 将来の国民年金の所得比例年金移行を志向して拠出に税制上の優遇措置をつけた国民年金基金が導入された。

<sup>72</sup> 厚生省は60歳支給だと保険料率31.5%、65歳支給だと26.1%まで保険料率を抑制できると推計した。

<sup>73</sup> 1988年「雇用管理調査」によると60歳定年の企業は55%、65歳定年は2.1%であった。

<sup>74</sup> 支給開始年齢を法律上65歳に引き上げ、同引き上げに伴う弾力的な仕組みとして繰り上げ減額年金の創設が規定されたが、その実施はいずれも「別に法律で定める日」とされた。週刊社会保障編集部（1994）p.7。

<sup>75</sup> 94年改革の経緯を分析した研究としては清水英彦（1994）、（1995a）、（1995b）などがある。

野党のねじれの主役であった社会党と自民党の修正要求は非公式に行われた<sup>76</sup>。

このほか、支給開始年齢引き上げとやらんで重要な改革が可処分所得スライド導入である。スライド率を一律に下げる手法がはじめて採用され、最終保険料率は2%カット分の効果があった。一方、保険料は5年で2.5%引き上げのペースが守られることが確認され、2025年で標準報酬ベース29.6%になるとされた。1994年改革によって1985年改革で積み残された課題は解決された。また、1994年改革では、「お墨付き」、「択一」、「抱き合わせ」といった1985年の手法が復活した。

#### d) 2000年改正

2000年改正は、1985年以来の課題も終了し、当初は小規模な改正になる見通しであったが、バブル経済後の厳しい経済状況、出生率の低下の加速、世代間の公平性、保険料の上限に対する圧力というなかで、年金の給付総額を抑制する改革になった。

1997年人口推計に基づいて、1997年5月に年金審議会が審議開始、1998年10月に意見書取りまとめた。この間、厚生省は1997年12月の年金白書による「5つの選択肢」、「有識者調査」、「大学における若者調査」、「一般世論調査」など行い、世論の主導に努めた。最終的には、厚生省は審議会意見を参考に給付水準と保険料率の組み合わせからなる3案を作成し、うち第1案を推薦するという形で法案を作成した。改革内容であるが、60-64歳の報酬比例部分（いわゆる部分年金・別個の給付）を2013年から2025年にかけて3年で1歳ずつ引き上げ、最終的には廃止して<sup>77</sup>、支給開始年齢65歳を完成する、既裁定年金の政策改定の停止、給付水準59%（5%適正化）にするための給付乗率の一律引き下げという比較的小さい給付引き下げの組み合わせとなっていた。

このうち比較的重要なのが、既裁定年金の政策スライド停止である<sup>78</sup>。既裁定年金については、賃金スライド・政策スライドを行わず、物価スライドのみになった。これは、実質経済成長の成果を受給開始後の年金には反映させないというものである。このため給付水準（代替率）59%は65歳の裁定時においてのみ保障されることになり、65歳以降は給付水準が低下することになった<sup>79</sup>。

一方、2000年改正で特徴的なことは厳しい景気後退により保険料率の上昇が5年間凍結されたことである。この凍結解除が2004年改革の目標になった。

2000年改正は、1994年同様に政治環境がめまぐるしく変化するなかでの改革であった。1998年7月の参議院選挙において、自民党は大敗し、消費税引き上げを行った橋本内閣が退陣、自自を与党にする小淵内閣が成立し、さらに公明党が加わり自自公政権となった。改正案は3度の国会審議、強行採決のなかで、ほぼ原案のまま2000年3月に成立した。しか

<sup>76</sup> 最終局面でこじれた問題は基礎年金の国庫負担率である。野党は附則で国庫負担1/2の明記を求めたが、与党である社会党と自民党は野党時には主張した国庫負担1/2の明記には賛成しなかった。最終的には、後の2000年改正の改正法附則第二条と同趣旨の附則をつけるという修正案が出たが折り合いがつかず、国庫負担1/2の議論は中絶した。原案は、共産党以外の賛成で成立している。

<sup>77</sup> 給付総額を一定のまま、別個の給付を残す場合、給付水準の引き下げは15%、別個の給付を廃止すれば引き下げは5%にとどまる。吉原健二（1999）参照。

<sup>78</sup> 堀勝洋（1985）。

<sup>79</sup> 物価スライドのみと賃金スライド等を行った場合の乖離が将来20%以上になった場合には、それ以下になるように賃金スライドを回復する。

し、国庫負担をめぐって、与党の枠組みが変化するなど、政治における年金改革の位置づけが大きく変わった。従来は、政局が年金審議に影響を与えたが、この改革から、年金改革の審議自体が政局を左右するようになった。

#### ⑤ 2000 年以降の改革

2000 年以降の年金改革は 2004 年 6 月に成立した 2004 年年金改革であるが、政治環境との関係は、2000 年年金改革同様に年金改革が政局に大きな影響を与えた。特に閣僚、国会議員の国民年金未納問題、社会保険庁の非効率性、年金情報管理、福祉施設の非効率性などスキャンダラスな問題や二回の国政選挙も相まって、年金が政局を左右した。

2004 年改革によって将来の完全賦課方式へのルール化と積立金を使った融資・事業の廃止が明確になった。また保険料の引き上げと給付の引き下げが法定化されたため、負担と給付の調整に政治が介入できる余地は比較的小さくなった。

#### 2004 年年金改正

2004 年年金改正がスタートする時点で、それまで常に理念的な主張を行い、年金改革に影響を与えてきた総理府社会保障制度審議会は省庁再編によって消滅しており、社会保障審議会年金部会の議論が中心となった。一方で、厚生労働省案に対し、民主党、経済財政諮問会議、財務省、経済産業省、財界、連合などが代替案を出した。さらに年金改正は、2003 年 10 月の衆議院選挙、法案通過後の 2004 年 6 月の参議院選挙という 2 回の選挙には含まれた。しかし、これらの動きは、厚生労働省・公明党・自民党の連携で進められた実際の改正の根幹にはほとんど影響を与えなかった。最終的には、与党内、財界との調整のなかで、将来保険料率の上限と給付水準の組み合わせが若干修正されたが、法案自体はほぼ原案通り成立した。

2004 年年金改正で従来からの財政再計算という手法は最後となった。2004 年改革は、以下の点で、以前とはかなり異なるものである。

- ①保険料の引き上げペースと保険料の上限を固定した。
- ②モデル年金を特定化し、その給付水準を法定化した。
- ③積立金の保有を 95 年後で 1 年分と設定し、取り崩しのルールを明示した。
- ④給付乗率やモデル年金を動かし、保険料の引き上げを 5 年に一度見直し財政再計算に代わり、将来保険料率固定のもとで、保険料率年金の潜在的資産と債務をチェックする財政検証が採用された。

2004 年年金改革で採用されたマクロ経済スライドは、保険料率 18.3%に固定するために 2005 年から 2023 年の期間に集中的に給付抑制をする手法である。その支給引き下げは少子化率と余命の伸び率にリンクしている。このうち将来世代の余命の伸び分だけ給付を下げるという手法は、イタリア・スウェーデンの概念上の拠出建て方式やフィンランドの給付建て年金のもとでの余命伸び分の調整方式で採用された手法と同じである。また、マクロ経済スライド方式は、裁定前、裁定後関係なく、この期間に年金にかかわる国民すべて対象にするという強力な手法である。

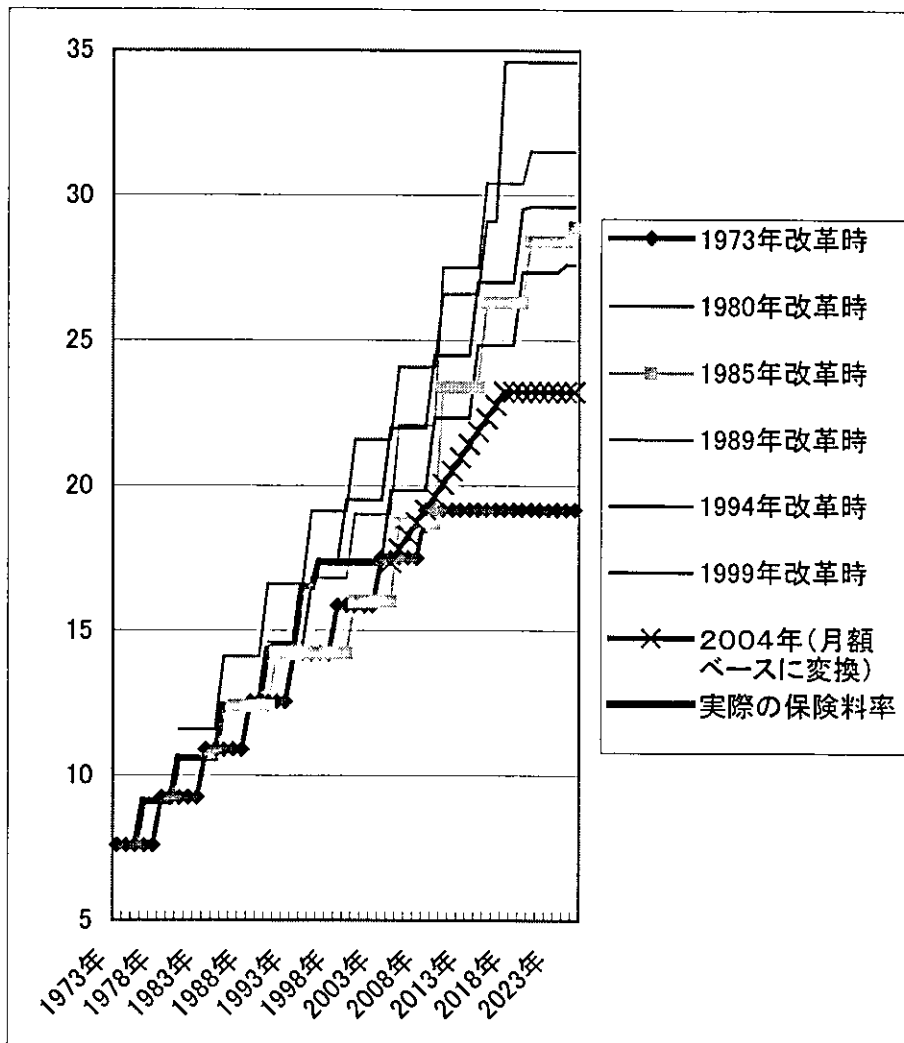
マクロ経済スライドと保険料率の引き上げの法定化・固定化は、それまで基本的には、給

付水準を維持し、保険料率を引き上げ続ける従来の方法の放棄を意味する。この調整方式は、支給開始年齢の引き上げの遅れ、人口予測のずれ、さらに経済成長が鈍化するなか、将来保険料上限に制約が厳しくなり、月収ベースでの30%（年収ベースで25%）の保険料が可能であるという厚生労働省の期待の誤りから蓄積された年金の超過債務を一定期間で償却するという意味合いがある。

### （3） 保険料率の動向

図表1は、1973年以降の各財政再計算の将来保険料率と実際の動きを比較したものである。保険料率が凍結される1997年まではほぼ1973年、1985年の財政再計算が想定したペースで保険料率は上昇している。

【図表1】 将来保険料率



(資料) 各年財政再計算より作成

しかし、90年代後半からは将来経済成長への期待の鈍化、国際競争への配慮、世代間移転の抑制のために、有識者調査でも、月額ベースでの30%保険料への支持は小さくなり、月額

ベースで 25%、年収ベースで 20%以内という意見が強まり、保険料率の引き上げ予定は修正され、2004 年改正では、それに応じた給付引き下げが必要になった。

### 3. 年金体型と給付水準について

#### (1) 年金体型の評価

以上見たように、今日の基礎年金と報酬比例年金の原型は 1954 年で確立し、その後は、給付・負担調整の歴史であり、唯一 1985 年改革が分立した年金制度のハーモナイゼーションを行った改革である。2004 年改革以前は、給付の調整は定額部分・基礎年金は固定しながら、満額のモデル年金を受給するのに必要な年数を長期化する方法が採用されてきた。

国民年金の定額負担については、問題があるものの、厚生年金が所得比例負担で定額給付・報酬比例給付から構成されているため、再分配効果をもち、公的年金としては望ましい形であった。しかし、2004 年改革は、それまでの調整と異なり、基礎・定額部分、報酬比例部分全体を引き下げる改革となっており、基礎年金の存在意義が問われることになる。また、基礎年金自体が財政調整方式によって成立している点なども国民にとって理解しにくい制度になっている。

#### (2) 給付乗率からみた年金給付調整の評価

1942 年以降の年金給付水準の変化を整理した。この給付水準が適切なものであったかは、保険料とのバランスやその後の財政状況から評価されることになる。特に、著しい出生率の低下のなかで、過去の改革における過大な給付水準が問題とされることが多い。しかし、ここでは、むしろ余命の伸びと給付建て方式の厚生年金で給付を規定する給付乗率に焦点をあてて、これまでの給付水準の動きを分析する<sup>80</sup>。

##### ① 世代移転を発生させない給付乗率<sup>81</sup>

給付乗率は 1 年当たりの年金の蓄積度を示す数字であり、年金水準を左右する重要な要素である。給付建て年金において、世代間移転が発生しない拠出建て年金と同額の給付を行う給付乗率は、以下の式が成立する場合である。

$$\text{保険料率} = \text{給付乗率} \times \text{受給期間}$$

給付建て年金で世代間移転を発生させないためには、世代別に予測される余命の伸びからの受給期間の長期化に応じて、あらかじめ給付乗率を引き下げるか、保険料率を引き上げる必要がある。

実際の年金財政は「2. 年金給付と負担の変遷」で見えてきたように、経済状況を考慮して、

<sup>80</sup> 乗率の動きをみた分析はこれまでほとんど行われていない。また乗率そのものはほとんど国会でも議論されず、過去の二回のみ記録がある。

<sup>81</sup> 詳細は参考にて。

低い保険料率からスタートするため、ある程度の世代間移転は当初から織り込まれており、この均衡式が実際に達成されてきたわけではない。また、80年代までは将来保険料率の上昇は問題になったものの、世代会計の発想に基づく世代間の給付と負担のバランスは考慮されてこなかった。

給付建て年金においては、世代間公平の是非よりは、給付乗率×加入期間＝代替率を一定に維持することがターゲットにされた<sup>82</sup>。

したがって、世代間移転を発生させない条件（保険料率＝給付乗率×受給期間）が実際にこれまでの年金財政で成立したわけではない。

今日の状況から過去を振り返ってみると、代替率基準だけではなく、将来世代への負担の移転を考慮した政策が採用されるべきであった。そこで、世代間移転を拡大させない条件として、上記の式を以下のように変化率の式に変形させると、保険料率の上昇、給付乗率の調整、受給期間の長期化の関係は以下ようになる。

保険料率の上昇率＝給付乗率の上昇率＋受給期間の増加率

## ② 給付乗率と受給期間の動き

1973年以降1985年までに続けられた政策は、一定の代替率を確保する政策であった。

代替率＝（標準的な賃金×給付乗率×加入年数）／標準的な賃金<sup>83</sup>

ここで、重要なのは、想定された加入年数である。厚生年金の加入期間が不十分な状態でもILO基準以上の給付を保障するという目標が優先された。単純に報酬比例年金であれば、加入年数が20年程度で代替率60%を維持するためには、乗率は3%にする必要がある<sup>84</sup>。

しかしながら、乗率3%とは、先の世代間移転を発生させないための条件である保険料率＝乗率×受給期間（支給開始の余命期間＝15年）に代入すると保険料率45%となる。そこで、実際に当該世代が負担した保険料率と45%の差は後世代移転ということになる。

給付乗率を固定するなかで、加入期間の長期化が起きれば、代替率が上昇することになる。実際には、1985年改革でこの代替率の上昇が問題になり、40年加入で60%になるように給付乗率が引き下げられた。

これで見えてきたように、1973年までは給付改善のため給付乗率の引き上げを、1985年以

<sup>82</sup> 代替率の定義には2種類ある。労働者自身の現役時代（従前）の所得の何%を保障するという意味での代替率とモデル年金と男子の平均賃金の比率をもって代替率と表記する場合がある。ILOの定めた代替率はどちらの基準でもかまわないと解釈されている。有泉亨（1968）p551、第102回国会衆議院議事録第4号（1984年12月13日）を参照せよ。

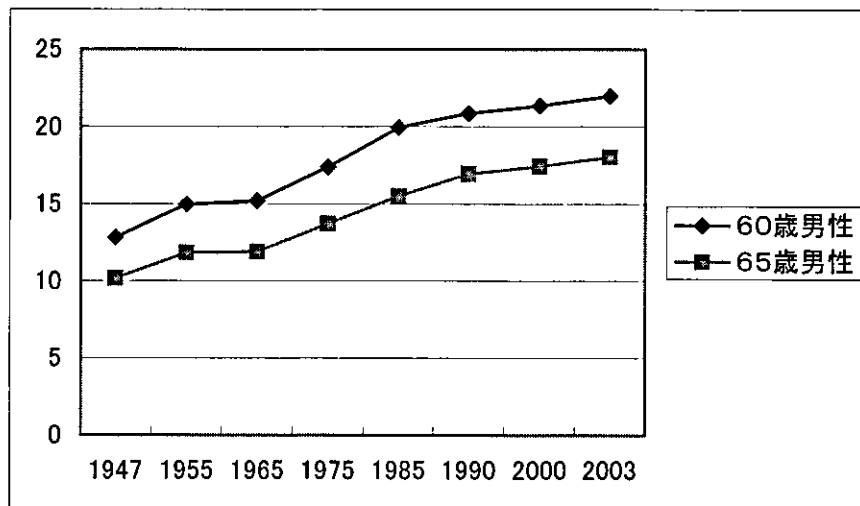
<sup>83</sup> 実際には1954年からそれまでの報酬比例年金から2階建て年金になっており、定額部分が存在するため、このような単純な表記はできない。また現実の年金給付水準は、モデル年金／可処分所得で調整されている。このため、以下の説明はあくまでも単純化した数値例である。

<sup>84</sup> 実際は、1954年局面では、定額部分を加入期間に関係なく一律にし、賃金再評価の代わりに乗率引き上げで給付水準を引き上げる措置が行われた。以下で、議論をわかりやすくするため、報酬比例年金一本建てと単純化して説明する。

降は給付乗率の引き下げが行われてきた。給付乗率を引き上げる場合、世代間移転を抑制するために、それに応じて保険料率を引き上げるか、受給期間の短縮が必要である。

また、余命が延びて受給期間が長くなることが見込まれるならば、支給開始年齢の引き上げか、給付乗率の引き下げか、保険料率の引き上げが必要になる。図表2でみるように余命は1955年から1985年までの間に男性60歳は35%伸びているにもかかわらず、余命の伸びは80年の年金財政再計算まで考慮されていなかった。

【図表2】余命の伸び



(資料) 厚生労働省『簡易生命表』から作成

実際の改革では、保険料率の引き上げも抑制され、1954年以降、1994年まで支給開始年齢の引き上げも行われなかった。

ようやく1985年改革で年金の定額部分、報酬比例部分それぞれについてカットが行われた。カット幅は、定額部分が48%、報酬比例部分の乗率が25%であった。しかし、1985年改革は、予想される加入年数の伸びに対し過大であった給付乗率のカットであったが、余命の伸長によって発生する後世代移転を抑えるには不十分であった。単純化すると40年加入で60%の代替率は給付乗率1.5%を意味する。後世代移転を発生させないためには、受給期間が15年の場合でも、 $0.015 \times 15$ 年で保険料率は22.5%まで引き上げる必要がある。まして、受給期間が20年程度に延びると、保険料率は30%が必要になる。

1985年の給付乗率引き下げは、一度大幅にあげられた給付乗率を抑制する効果にとどまった。余命の伸びに対応するためには、給付乗率の調整だけでは不可能で、支給開始年齢の引き上げが不可欠であった。1955年に設定した60歳支給開始年齢の受給期間15年はずでに1985年では20年まで伸びていたため、1985年で65歳支給まで引き上げが必要であった。しかし、実際には、1954年の支給開始年齢の引き上げが高齢者雇用と連結しなかったため、労働組合は強く支給開始年齢引き上げに抵抗した。1980年に目標に掲げられた支給開始年齢の引き上げは、1994年まで14年間を要することになった。この原因は、定年引上げという高齢者向け労働市場の整備に時間がかかったことがある。支給開始年齢の引き上げに要した



期間中に既得権となった給付や特別支給分は、労働市場整備の時間を確保するためのコストとして将来世代の負担となった。

#### 4. まとめ一年金の発展プロセスからみた年金制度の理念

本論文では、年金体型と年金水準に分けて、それぞれの制度変革の経緯を整理した。年金制度は、その時々々の社会経済情勢に対する適合の歴史であり、工学的にデザインするものでなく、むしろ生物学的な環境適応の歴史であった。このような点から、未来永劫望ましい年金制度というのは存在しないであろう。しかし、いくつかの点で、年金制度を持続的に運営するための理念が必要であろう。

まず、年金制度改革の過程において、その時々々の政治情勢によって、後世代に大きな負担を残すなどのモラルハザード的な行動も少なくなかった。さらに、年金財政に関する運用技術の欠如、将来予測能力の限界も指摘できる。

こうした過去の教訓をふまえて、今後、年金制度の運営のための理念は以下のようなものであろう。

- ① 世代間の移転を圧縮すること。
- ② 近視眼的な政治介入から独立していること。
- ③ 政府と国民が年金に関する情報を共有し、国民が理解しやすい制度であること。
- ④ 出生率・寿命などの人口予測や経済予測の誤差について、自動的に調整できる機能があること。
- ⑤ 産業構造、就業行動の変化というリスクに備え、制度一元化を図ること。
- ⑥ 基礎年金の機能を明確にすること。現行制度は、マクロ経済スライドによって基礎年金の水準が長期的に低下し、生活保護をはるかに下回ることになる。保険方式において、こうした状況を放置することは拠出意欲を蝕むことになる。また、税方式のように高齢者全員に区別なく、定額の年金を給付することは、若年者が厳しい資力調査をうけないと生活保護を受給できないという現状と不整合である。若年者向けの生活保護制度との整合性を考慮し、最低所得保障制度としての基礎年金の位置づけを明確にする必要がある。

## 参考 世代間移転を発生させない給付建て年金の給付乗率

厚生年金の報酬比例部分の給付計算式は以下になっている。

単年度の給付額＝名目賃金上昇率での再評価の後の平均標準月額（賃金）×加入月数×給付乗率×（受給開始後の物価スライド＋政策改定）

ここで、政策改定は政府が実質賃金上昇率などを考慮して設定するスライド率とする。

次に、世代間移転が発生しない確定拠出年金の拠出総額を以下のように設定する<sup>85</sup>。

拠出総額は賃金×保険料率×加入期間であるが、これには当然、拠出期間中と受給開始後の取り崩し後の名目利回りを考慮して拠出建ての年金資産が計算される。このため、年金資産は賃金×保険料×拠出期間が複利で増加ということになる。

スウェーデンの概念上の拠出建て方式にならって、やや強い条件であるが、名目利回り＝名目賃金上昇率と設定する<sup>86</sup>。

給付建ての受給総額＝賃金上昇率での再評価の後の平均標準月額（賃金）×加入期間×給付乗率×（物価スライド＋政策改定）×受給期間（＝支給開始年齢時の余命期間）

拠出建て年金の拠出総額とその利子からなる年金資産と給付建ての受給総額が等しくなっていれば、世代間移転は発生しないことになる。

単純化するために、給付建て年金の既裁定年金に対する物価スライド＋政策スライドとこのため拠出建て年金の受給開始後の年金資産に対する利回りが等しいとしておく。

拠出建て年金の資産と給付建て年金の総受給額が等しくなるためには、

保険料率＝給付乗率×受給期間

となる。

なお、上記の関係について、厳密には、厚生労働省の資料に基づくと、以下のように説明できる。

---

<sup>85</sup> 以下の議論は、単純化のために国庫負担は考慮していない。国庫負担は、1985年改革以前は、厚生年金においても保険料引き上げを抑制するために投入されてきた。なお、1980年改革時において、社会保障制度審議会で国庫負担をなくした場合の2025年における厚生年金の保険料率は37.5%とされている。菅山京（1980）を参照。

<sup>86</sup> スウェーデンの概念上の拠出建て年金は賦課方式の年金財政である。賦課方式の年金財政の収益率は一般に、人口増加率＋賃金上昇率であるが、今後の人口増加をゼロとにおいて、賃金上昇率のみが収益率とし、これをみなし利回りと設定することにより、個人にとっては拠出建て年金でありながら、年金財政は賦課方式の継続を可能にしている。

【賃金再評価を行う所得比例年金の給付算定式】1式

$$\frac{\begin{matrix} \boxed{20\text{歳の時の賃金}} \times \boxed{20\text{歳から65歳までの平均賃金の上昇率}} + \boxed{21\text{歳の時の賃金}} \times \boxed{21\text{歳から65歳までの平均賃金の上昇率}} + \dots + \boxed{N\text{歳の時の賃金}} \times \boxed{N\text{歳から65歳までの平均賃金の上昇率}} \end{matrix}}{N-19} \times \boxed{\text{乗率}} \times \boxed{\text{加入期間}} \quad (N-19)$$

(再評価後の平均賃金)

【概念上の拠出立ての給付算定式】2式

$$\frac{\begin{matrix} \boxed{20\text{歳の時の保険料額}} \times \boxed{20\text{歳から65歳までの平均賃金の上昇率}} + \boxed{21\text{歳の時の保険料額}} \times \boxed{21\text{歳から65歳までの平均賃金の上昇率}} + \dots + \boxed{N\text{歳の時の保険料額}} \times \boxed{N\text{歳から65歳までの平均賃金の上昇率}} \end{matrix}}{\text{除数 (65歳時の平均余命から算定)}} \times \boxed{\text{保険料率}} \times \boxed{1/\text{除数}} \times \boxed{\text{加入期間}} \quad (N-19)$$

(再評価後の平均賃金)

(再評価後の平均賃金)

(固定) (N-19)

給付立て年金の1式=拠出立て年金の2式

にするためには、乗率=保険料率/除数になるとように乗率を設定すればよい。

なお、ここでの除数は受給期間（支給開始年齢後の余命期間）と受給開始後の利回りによって決定される。

【参考文献】

- ・ 有泉亨『社会保険辞典』社会保険新報社,1968.
- ・ 市川洋「年金財政の課題と将来」『週刊社会保障』No.1548 1989年8月14日
- ・ 牛丸聡『公的年金の財政方式』東洋経済新報社,1996.
- ・ 籠山京「厚生年金改正と財政再計算」『週刊社会保障』No.1055 1980年3月17日
- ・ 加藤淳子「政策決定過程研究の理論と実証—公的年金制度改革と医療保険制度改革のケースをめぐって」『レヴァイアサン8号』,1991.
- ・ 加藤威二「加藤威二に聞く」『週刊社会保障』No.779 1973年7月15日

- ・ ジョン・C・キャンベル『日本政府と高齢化社会』中央法規,1995
- ・ 厚生団『厚生年金保険制度回顧録』社会保険法規研究所,1988.
- ・ 厚生省「厚生年金制度の現状と改正の必要性」,1961.
- ・ 厚生省年金局「厚生年金法の一部改正に伴う財政計算結果の概要」,1973.
- ・ 厚生省年金局数理課監修『年金と財政』社会保険法規研究会,1981.
- ・ 厚生省年金局数理課監修『年金と財政』社会保険法規研究会,1985.
- ・ 厚生省年金局数理課監修『年金と財政』社会保険法規研究会,1990.
- ・ 厚生省年金局数理課監修『年金と財政』法研,1995.
- ・ 厚生省年金局数理課監修『厚生年金・国民年金数理レポート 1999年財政再計算結果』法研 2000.
- ・ 厚生労働省『国民年金法等の一部を改正する法律案参考資料』2004.
- ・ 厚生省五十年史編纂委員会『厚生省 50年史』中央法規 1988.
- ・ 後藤清・近藤文二『労働者年金法』東洋書館 1942.
- ・ 坂本純一「公的年金制度の一元化と厚生年金基金制度」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所, 33 巻 2 号 1997.
- ・ 総理府社会保障制度審議会事務局年金数理官監修『公的年金の数理と財政』生命保険協会 1985.
- ・ 総理府社会保障制度審議会事務局年金数理部会『平成 8 年度年金財政報告書』
- ・ 清水英彦「年金改革と公的年金の信頼性」『週刊社会保障』No.1547 1989 年 8 月 7 日号
- ・ 総理府社会保障制度審議会年金数理部会「年金数理部会第三次報告書—公的年金制度の長期的安定をめざして—」1992.
- ・ 社会保障研究所編『戦後の社会保障』至誠堂 1968.
- ・ 清水英彦「年金法改正案とその問題点」『労働事情』No.842.1994
- ・ 清水英彦「年金法改正と今後の課題」『労働事情』No.850.1995
- ・ 清水英彦「年金制度のゆくえ」『労働事情』No.854,1995.
- ・ 清水英彦「わが国年金制度改革における政治経済的背景」『早稲田政治経済雑誌』2003 年 1 月 1 日
- ・ 社会保障研究所編『日本社会保障資料Ⅲ』出光書店,1988.
- ・ 週刊社会保障編集部「ILO102 号条約」『週刊社会保障』No.246 1964 年 3 月 16 日号
- ・ 週刊社会保障編集部「年金支給開始年齢を 65 歳に引上げ」『週刊社会保障』1994 年 11 月 21 日号
- ・ 自由民主党 (1973) 『政策月報』11 月号 202 号,1973.
- ・ 自由民主党『政策月報』3 月号 206 号,1973.
- ・ 新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房,1993.
- ・ 曾根田郁夫 (1976) 「厚年法改正と今後の問題」『週刊社会保障』No.882 1976 年 7 月 19 日号
- ・ 中野実「わが国福祉政策形成の政治過程」『日本政治学会 年報 政治学』1988.