

# 年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

## 第1回 公的年金制度の意義と役割

(株) 日本総合研究所特任研究員

高橋 俊之

今回から原則隔週の連載記事で、「年金制度の理念と構造～課題と将来像」と題して、お話をします。

日本の年金制度は、このままで将来、大丈夫なのかというと、大丈夫ではありません。また、現在、国民隅々まで十分な保障が行き渡っているかというと、そうではありません。

これまで、様々な抜本改革論が提起されていますが、様々な課題をいっぺんに解決する魔法の杖はありません。しかし、時間をかけて段階的に改善に取り組んでいけば、解決できる課題です。

本稿では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

今回は、その初回として、公的年金制度の意義と役割について、確認してみます。

### 1. 公的年金はリスクに備えた「保険」の仕組み

- ✓ 生涯にわたって受給できる終身年金
- ✓ 物価変動や賃金上昇など、経済の変化に対応できる年金
- ✓ 障害年金や遺族年金がある
- ✓ 全国民が義務加入の国民皆年金であることによる強み

### 2. 公的年金は社会的扶養の仕組み

- ✓ 賦課方式を基本とした財政方式のメリット
- ✓ 私的扶養から社会的扶養へ、扶養の負担の均等化

### 3. 公的年金の所得再分配機能の仕組み

- ✓ 2階建て構造による所得再分配機能
- ✓ 基礎年金2分の1国庫負担を通じた所得再分配機能と給付水準の向上

### 4. 保険原理と扶助原理のハイブリッド構造

- ✓ 応益負担（貢献給付原則）と応能負担（必要給付原則）の適度な組合せ
- ✓ 社会保険方式は、国民負担への納得感を醸成する仕組み

## 1. 公的年金はリスクに備えた「保険」の仕組み

公的年金の機能を、①リスクに備えた保険の仕組み、②社会的扶養の仕組み、③所得再分配機能の仕組み、という3つの視点から見てみましょう。

まず一つ目に、**人生における様々なリスクに備える「保険」としての機能**です。

引退後の老後の生活のために現役時代に備えておく必要がありますが、自分が何歳まで生きるか分かりませんし、数十年先の老後の物価水準や生活水準がどうなっているかも分かりません。事故や病気で障害を負ったり、家族を残して亡くなったりするかもしれません。

公的年金の「保険」としての機能には、次のような特徴があります。

### ① 生涯にわたって受給できる終身年金

誰でも、自分が何歳まで生きるか分かりません。このため、老後に備えて貯蓄をするにしても、いくらあれば良いか、わかりません。使い切ってしまう不安もあります。逆に、老後への不安から現役時代に無理に大きな貯蓄をすると、若いときの生活が苦しくなってしまう。また、若い人たちの消費が滞れば、経済全体も停滞してしまいます。

**公的年金は、終身で、亡くなるまで受給できますから、現役時代に必要以上の貯蓄をしなくて良いですし、予想以上に長生きして生活資金が足りなくなる事態に備えることができ、安心**です。

一人ひとりとは、どのくらい生きるかわかりませんが、**国民全体であれば、平均余命という形で一定の出現率が想定**されます。これを年金数理の考え方で計算して、保険料と給付のバランスをとるのが年金の財政運営です。

これを、「**長生きリスク**」に対応した「**リスク分散の保険機能**」と言うこともあります。平均余命を軸としたばらつきを平均化するものと言うこともできるでしょう。もちろん、長生き長寿は、喜ばしいことなので、「長生きリスク」という言葉遣いには、少し引っかかることもあることに留意したいと思います。

長い間、高い保険料を払っても、早く死んだら元が取れないとか、繰り下げ受給（年金の受給開始を遅らせる代わりに毎年の受給額を増やす）について、何歳まで生きないと損だとかいう人がおられます。

しかし、公的年金は、**貯蓄ではなくて、「保険」**です。**想定以上に長生きすれば、そのぶん生活費が多くかかりますし、早くお亡くなりになれば、お金を残しておいても自分で使うことはできません**。生活していく上では、生きている間、その額が受け取れることが大切です。**どのくらい生きるか分からない中での老後の生活費の不安を取り除くのが、公的年金の「保険」の機能**です。

厚生年金も、法律の名前は「厚生年金保険法」です。国民年金には、20歳前の障害による障害基礎年金のように無拠出制年金もあるので「国民年金法」ですが、一般的な国民年金の保険の性質は同じです。

## 公的年金は、予測できない将来に備える生涯にわたる「保険」

老後に備えて貯蓄をしても…

人は、何歳まで生きるかは、予測できない（どれだけ貯蓄をすればよいのかわからない）

いつ、障害を負ったり、小さな子どもがいる時に配偶者を亡くすか、わからない

50年後の物価や賃金の変動は予測できない（貯蓄しても、将来目減りするかもしれない）

公的年金なら…

終身（亡くなるまで）の支給

障害年金・遺族年金の支給

実質的な価値に配慮した年金の支給

昔と今の物価（小売物価統計調査より）

品 目	1965年	→	2020年
鶏肉 100g	71.8円		128円(1.8倍)
牛乳 瓶1本	20円		133円(6.7倍)
カレーライス 1皿	105円		714円(6.8倍)
コーヒー（喫茶店） 1杯	71.5円		512円(7.2倍)
ノートブック 1冊	30円		162円(5.4倍)

### ② 物価変動や賃金上昇など、経済の変化に対応できる年金

貯蓄の場合は、将来、急激なインフレによって、貯蓄の価値がなくなってしまうかもしれません。緩やかなインフレでも、金利が低ければ次第に貯蓄の価値が低下してしまいます。また、将来、賃金水準の上昇によって、世の中の生活水準が豊かになっても、それに追いつかず、取り残されてしまうかもしれません。

公的年金は、物価や賃金に応じたスライドがあり、その時々々の経済状況に応じた実質的な価値が保障された給付を行っており、経済の変化に対応できる仕組みです。

このように言いますと、少子高齢化が進む中で、マクロ経済スライドにより、年金は将来目減りしていくではないか、というご指摘があると思います。

公的年金制度には、長期的な給付と負担のバランスをとるために、「マクロ経済スライド」の仕組みがあり、現役の被保険者数の減少率と、平均余命の伸び率を勘案して、賃金や物価に応じた改定率から、一部を抑制して調整することとなっています。

これについては、後日の回で詳しく説明しますが、拠出期間を40年で固定的に見ていると、本当の姿を見誤ってしまいます。実際は、健康寿命の伸びに応じて、就労期間が伸び、これに応じて、厚生年金（法律上は70歳未満が加入）の実際の加入期間も伸びていきます。このようにして、マクロ経済スライド調整分を、拠出期間の延長で補っていくと見れば、年金は実質的には目減りしない、という見方ができます。

### ③ 障害年金や遺族年金がある

人は、突然の事故や病気などで、若い時に障害を負ってしまうかもしれません。家計の担い手が、小さな子どもと配偶者を残して、若くして亡くなってしまう可能性もあります。

こうした事態に備えるため、**公的年金は老後に対する備えだけでなく、障害を負った人や遺族への保障も行っています**。発生確率は少なくても、これに該当した人は、生活が大きく脅かされます。そのために、障害年金や遺族年金で対応するのが、**障害や死亡のリスクに備える公的年金の「保険」の機能の一つ**です。

さらに、老後に配偶者が亡くなると、亡くなった配偶者が受給していた老齢厚生年金の4分の3が残された配偶者への遺族厚生年金として引き継がれる制度もあり、**老齢期の遺族年金は、老齢年金と一体となって生活保障を支えています**。

障害年金・遺族年金は、公的年金制度全体の年55.6兆円のうち9兆円（16%）を占めており（2019年度末）、大変重要な機能です。

### ④ 全国民が義務加入の国民皆年金であることによる強み

民間保険にも年金の商品がありますが、義務加入の国民皆年金である公的年金ならではの強みがあります。

まず、保険はリスク分散ですから、**加入者が多ければ多いほど、リスクを分散**できます。「**大数の法則**」（たいすうのほうそく）と言って、一見偶然に見える事象であっても、大量に観察されれば、その事象がある統計的確率で発生することが予測できます。例えば、サイコロを振って、1の目の出る確率は、振る回数を増やせば増やすほど、6分の1に近づいていきます。

体が丈夫な人もそうでない人も、また、様々な仕事や暮らし方をする人すべてを含み、偏りなく、全国民を対象とする公的年金は、強い保険機能を持つわけです。

そして、**義務加入であることの意味は、人々が横並びで加入できることにあります**。人々は、社会経済の中で、物やサービスを生産して販売し、その収入を糧にして、生活に必要な物やサービスを購入して、暮らしています。厳しい競争の中で、できるだけコストを下げ、良いものを安く売ろうとします。立派な年金保険であっても、任意加入であつたら、加入しない、できない人が多くなります。**公的年金は義務加入ですから、保険料の負担を、物やサービスの価格に反映していくことが、社会経済システムのルール**といえます。

義務加入は、保険料を負担する余裕が無い被保険者や企業には一見厳しいようですが、むしろ、無理なく加入して保険料を社会経済全体の中に転嫁していくために必要な賢い仕組みといえます。

## 2. 公的年金は社会的扶養の仕組み

次に二つ目は、公的年金は「社会的扶養の仕組み」という点です。

### ①賦課方式を基本とした財政方式のメリット

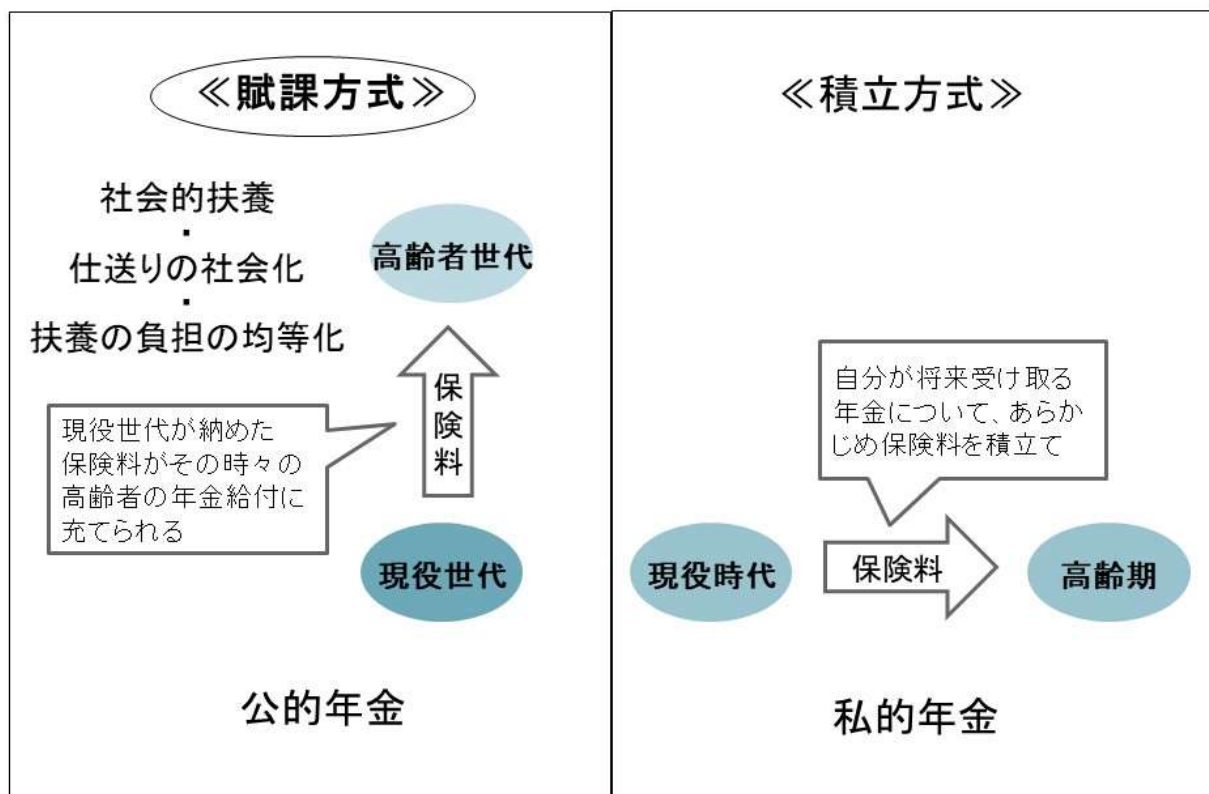
現行の公的年金制度は、**現役世代が納めた保険料をその時々の高齢者等の年金給付に充てる財政方式**を基本としています（賦課方式）。

その上で、**少子化が進行する将来でも一定の給付水準を確保するため、積立金を活用しつつ運営**しています。

これに対して、民間の個人年金のように、自分が将来受け取る年金について、あらかじめ保険料を積み立てておく財政方式を**積立方式**といいます。

賦課方式は、一般的に、給付の財源をそのときの現役世代が納める保険料に求めることで、**経済環境の変化（インフレや賃金水準の上昇）**に対して、**給付額の物価スライド・賃金スライド**を行うことが可能となり、**実質的な価値を維持した年金給付を行うことができる**という利点を有しています。

### 公的年金は賦課方式で、社会的扶養の仕組み



### ②私的扶養から社会的扶養へ、扶養の負担の均等化

日本の公的年金制度は、1942年に厚生年金保険制度の前身である労働者年金保険制度が創設されたことに続き、1961年の国民年金制度の創設により国民皆年金が整えられ、その後、充実

した制度に発展してきました。

**公的年金制度が無かった時代、未成熟であった時代は、高齢となった親の扶養は、家族内などの「私的扶養」を中心として行われてきました。しかし、産業構造が変化し、都市化、核家族化が進行してきた中で、従来のように私的扶養だけで親の老後の生活を支えることは困難です。そこで、社会全体で高齢者を支える「社会的扶養」が必要不可欠となり、公的年金制度がその役割を果たしています。**

社会的扶養は、**現役世代の間で高齢者の扶養の負担を均等化する機能**も有します。平均寿命が伸びる中で、子どもが引退して年金受給を開始した後も両親が長生きしていることも珍しくありません。私的扶養では孫世代が両親だけでなく祖父母の扶養まで負うことになり、特に一人っ子には重い負担となってしまいます。高齢者から見た場合、子どもに先立たれた場合などには、私的扶養を前提にしていると困難な状況となってしまいます。

このように**私的扶養には、高齢者の扶養義務に偏りが生じたり、高齢者を支える人がいなくなったりするなどのリスク**があります。**社会的扶養の仕組みである公的年金は、このような私的扶養のリスクに対しても、社会全体の支え合いにより備えています。**

このような社会的扶養の仕組みは、全国民が義務加入する国民皆年金であるからこそ可能となる仕組みです。

### 3. 公的年金の所得再分配機能の仕組み

三つ目は、公的年金の「所得再分配機能」の仕組みです。

#### ①2 階建て構造による所得再分配機能

**厚生年金の保険料は、賃金の一定割合（18.3%）で、負担能力に比例しています。賃金が2倍になれば、保険料負担も2倍になります（ただし標準報酬月額・標準賞与額の上限あり）。一方で、給付については、定額の基礎年金と、賃金に比例する厚生年金の2階建て構造**となっています。

このため、賃金との対比で言えば、**現役時代の賃金水準が低い人ほど、賃金に対する年金の比率は高まります**。例えば、**賃金がモデル年金の賃金の半分であっても、給付はモデル年金の8割程度が支給**されます。

このように、公的年金制度が基礎年金と報酬比例部分の2階建て構造であることにより、**世代内での所得再分配機能**を有しています。

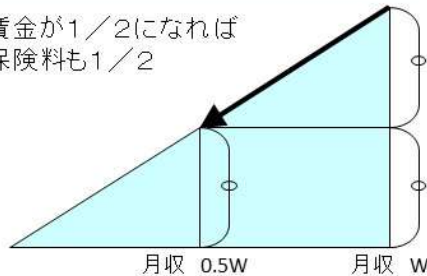
なお、所得再分配と言っても、現役時代に少ない保険料負担だった人が、高い保険料負担だった人より年金水準で逆転するわけではありません。**給付と負担との間に緩やかな関連性**を有していることが、社会保険方式の特徴であり、**負担の意欲、制度への納得感の醸成**につながっています。

## 公的年金の所得再分配機能

- 厚生年金は、2階建て構造（1階部分が定額）のため、保険料による所得再分配機能を持つ。
- 基礎年金は、2分の1が国庫負担であり、税制による所得再分配機能も働く。

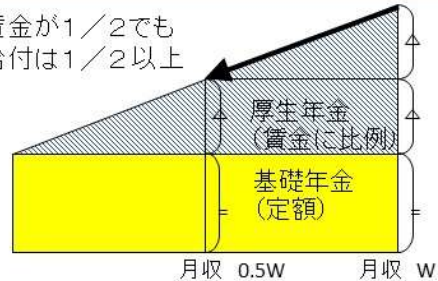
保険料 = 賃金に比例

賃金が1/2になれば  
保険料も1/2



給付 = 厚生年金(賃金に比例) + 基礎年金(定額)

賃金が1/2でも  
給付は1/2以上



夫婦2人分の  
負担と給付

賃金 (手取り賃金)	21.9万円 (17.9万円)	50%	43.9万円 (35.7万円)
保険料	2.0万円		4.0万円
年金額	17.5万円	約80%	22.0万円
	比例 基礎		4.5万円 13.0万円
			9.0万円 13.0万円
年金/現役時手取り賃金	98.1%		61.7%
	比例 基礎		25.3% 72.8%
			25.3% 36.4%

モデル年金  
の賃金

### ②基礎年金の2分1国庫負担を通じた所得再分配機能と給付水準の向上

公的年金制度には、**基礎年金の2分の1相当分の国庫負担**が入っており、**税負担は所得が高い人ほど大きい**ですから、**税を通じた所得再分配機能**も組み込まれていることになります。

①の2階建て構造による所得再分配機能は、厚生年金期間がある人について働きますが、生涯ずっと国民年金1号期間のみだった人も含め、全ての国民に、②の税を通じた所得再分配機能が働いています。

また、**基礎年金に国庫負担があることにより、保険料の拠出実績に比べて有利な給付**を受けることができます。言い換えると、保険料を滞納したことにより、その期間分の年金を受け取れない場合には、消費税等の負担をしていたにも関わらず、その分の年金給付を受け取れないことを意味します。

## 4. 保険原理と扶助原理のハイブリッド構造

### ①応益負担（貢献給付原則）と応能負担（必要給付原則）の適度な組合せ

公的年金の「リスクに備えた保険の仕組み」と「所得再分配機能の仕組み」は、それぞれ、「保険原理」と「扶助原理」という二つの異なる考え方に根ざすもので、公的年金制度は、この両者を適度に組み合わせた仕組みであるという基本的理解が重要です。（注：本稿の保険原

理、扶助原理などの用語は、堀勝洋上智大学名誉教授の「年金保険法 基本理論と解釈・判例」を参照しています。)

社会保障の制度には、年金保険、医療保険、介護保険のように、保険の仕組みを用いている方式（社会保険方式）と、生活保護や子育て施策のように、保険の仕組みを用いない方式（社会扶助方式）があります。

「**社会保険方式**」は、一般的に保険料の納付が給付の根拠となっており、保険料の納付が給付額に緩やかに反映されることがあり、対価性や等価性の要素があります。一方の「**社会扶助方式**」では、税の納付は給付の根拠となっておらず、税の納付額は給付額に反映しません。

公的年金制度は、社会保険方式をとっていますが、これは単なる「保険」ではなく、「社会」がつく保険です。「**保険原理**」と「**扶助原理**」と呼ぶことができる二つの異なる考え方を組み合わせたものです。

保険原理の観点からは、**保険の仕組みに基づく「リスク分散」の機能**をもち、**給付と負担に対価性・等価性の要素**があり、**応益負担で貢献に応じた給付**を行うものであって、**形式的公平性・個人的公平性を重視**します。

一方、扶助原理の観点からは、**所得再分配の機能**をもち、**給付と負担に對価性・等価性が無い要素**をもち、**応能負担により必要に応じた給付**を行うものであって、**実質的公平性や社会的妥当性を重視**します。

## 公的年金は保険原理と扶助原理の適度な組合せ

公的年金制度は、2階建て構造と基礎年金の1/2国庫負担により所得再分配機能を有しているなど、**社会保険方式**をとりつつ、**応益負担（貢献に応じた給付）**と**応能負担（必要に応じた給付）**の適度な組合せ

社会保障の保障方式

	社会保険方式	社会扶助方式
保険性	保険の仕組みを用いる	保険の仕組みを用いない
対価性	保険料の納付が給付の根拠となる	税の納付は給付の根拠とならない
等価性	保険料の納付が金銭給付額に緩やかに反映されることがある	税の納付額が金銭給付額に反映しない
原理	保険原理 + 扶助原理	扶助原理
財源	保険料 (+ 税)	税 (+ 保険料)

「社会」保険方式は、  
2つの原理を組み合わせたハイブリッド型

	保険原理	扶助原理
所得再分配	保険の仕組みに基づく所得再分配 (リスク分散)	保険の仕組みに基づかない一方的な所得再分配 (所得移転)
給付反対給付均等の原則の適用	適用あり ・対価性 ・等価性	適用なし ・非対価性 ・非等価性
給付の原則	貢献給付原則	必要給付原則
負担の原則	応益負担原則	応能負担原則
公平性	形式的公平性 ・個人的公平性	実質的公平性 ・社会的妥当性

(参考) 堀 勝洋 上智大学名誉教授 「年金保険法 (第4版) 基本理論と解釈・判例」を参考に作成



この両者が組み合わされていることは、定額の基礎年金と所得比例の厚生年金の組み合わせにも見られます。また、第3号被保険者制度、加給年金制度、20歳前障害基礎年金、障害厚生年金の300月見なしなどにも見られます。

## ②社会保険方式は、国民負担への納得感を醸成する仕組み

日本の公的年金制度は、**社会保険方式をとり、保険料の拠出という年金財政への貢献を一定程度、本人の給付に結びつけることにより、国民に負担への意欲、納得感を持てるようにする機能**を持っています。

誰でも、負担は軽く、給付は厚い方が良いです。しかしそれでは、制度が成り立ちません。自分が負担した保険料が、自分の給付に結びつくことで、重い負担にも、納得感を持ちやすくなります。

また、所得再分配機能を税財源だけで担おうとすると、さらに大きな税負担が必要です。このため、保険料にも緩やかな所得再分配機能を持たせることにより、納得感を高める仕組みになっています。

公的年金制度が必要な機能を果たすためには、非常に巨額の財源が必要です。4040万人の受給権者に給付を行うため、6762万人が加入（令和元年度末）し、保険料として年間38.8兆円を負担し、さらに、国庫負担13.3兆円（令和3年度予算）が投じられています。

この財源の負担について、どのようにすれば、国民が負担への意欲、納得感を持てるか。そのために長年、積み重ねてきた仕組みが、現在の社会保険方式の姿です。

※本稿は、「週刊 年金実務」（社会保険実務研究所）の2023（令和5）年1月16日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】高橋俊之（たかはし としゆき）

1962年東京都生まれ。1987年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004年から2008年まで社会保険庁総務課企画官・企画室長。2015年から内閣府大臣官房審議官（経済財政運営・経済社会システム担当）。2017年から厚生労働省年金管理審議官、2019年から年金局長。2019年の財政検証、2020年の年金制度改正法案等を担当。2022年6月退官。10月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。

