

# 平成を振り返る：年金政策

## ～年金財政の持続性確保はじめ令和に多くの課題～

調査部 主席研究員 西沢和彦

---

### 《要 点》

---

- ◆ 本稿は、平成の約30年間の年金政策を振り返り、新しい時代の課題を考える。その際、テーマを年金財政の持続性、制度体系、執行、および、積立金運用の4つに分けた。
- ◆ 平成の年金改正では、年金財政の持続性確保が一貫して目指されてきた。改正方法については、100年安心がうたわれた2004年（平成16年）改正とそれ以前とで大きく異なる。2004年改正以前は、財政再計算といい5年を1サイクルとし、年金財政の将来推計と負担と給付の調整を図る法改正とがセットになっていた。平成最初の財政再計算である1989年改正では、支給開始年齢引き上げが目指されつつ、1994年改正へと先送りとなり、1994年改正においても一部の引き上げしか決められず、完全な引き上げは2000年改正へとさらに持ち越された。
- ◆ 100年安心がうたわれた2004年改正では、こうした頻繁な法改正が不要となるような仕組みへの転換が目指された。もっとも、デフレが長引いたことから、給付抑制を図るために導入されたマクロ経済スライドの構造上の欠陥（名目下限措置）が目立つようになり、基礎年金の国庫負担割合が3分の1から2分の1が引き上げられつつも、裏付けとなる財源確保は、消費税率引き上げを待つこととされた。野田政権下の社会保障・税一体改革において、ようやく消費税率の引き上げが決められるなど、未完成形であった2004年改正は完成形に向け前進したが、なお、肝心のマクロ経済スライドにおける名目下限措置は残されたままであるなど、年金財政の持続性には大きな懸念が持たれている。
- ◆ わが国の年金制度体系は、1985年（昭和60年）改正に作られたいわば「昭和のモデル」のまま今日に至っており、就業形態や家族形態が変化するなかで、実態との乖離が大きくなっている。例えば、130万円の壁が労働需給を歪めていることは広く知られているところであり、基礎年金の貧弱な制度設計ゆえに将来の貧困高齢者増大も懸念されている。本来であれば、制度体系の見直しが行われるべきところ、平成を通じほぼ手つかずであった。2000年代後半には、与野党のなかから複数の改革案が提示される局面は

見られたが、残念ながら本格的な議論へと展開していかなかった。

- ◆ 平成を通じ、年金に関し最も注目を集めたのは、年金財政の持続性や制度体系といった本質的な課題ではなく、社会保険庁のスキandalであった。保険料の無駄使いや職員構成の三層構造などかねてより社会保険庁に集まっていた批判に加え、2007年頃に明らかになった「消えた年金問題」が決定打となり、廃止・解体6分割の掛け声のもと、2007年6月に社会保険庁改革法が成立した。その「功」の部分として、後継組織である日本年金機構の基幹業務の改善があるものの、他方、本質的課題に充てられるべきエネルギーが事態収拾に割かれてしまったことや、社保庁改革が、行政の効率化や国民の利便性向上といった機能ではなく組織・職員のモラルの問題に矮小化されてしまったことなど「罪」も複数指摘できる。
- ◆ 年金積立金は、2001年の財政投融资改革により、資金運用部への預託は廃止され、自主運用がスタートした。それにより、被保険者の利益のために運用されようになるはずであったが、実際にはそうになっていない。自主運用スタート直後より、株式市場ではPKO（株価維持策）観測が頻繁に浮上し、第2次安倍政権下でも、基本ポートフォリオにおける国内外の株式運用比率が大幅に引き上げられることで、日銀の追加金融緩和発表とともに株価浮揚に貢献した。しかし、民間企業の株式を政府の一員であるGPIFが保有することによるコーポレートガバナンス上の問題も未解決のままである。
- ◆ 総じて、平成を通じ、高齢化をはじめ年金制度を取り巻く環境変化に一定の手は打たれながらも、負担と給付の調整は遅滞し、制度体系の見直しはほぼ手つかずのままであるなど、政府の限界を感じさせたといえる。年金財政の持続性、制度体系、執行、積立金運用全てにおいて重い課題は残されており、新しい時代においては、平成の経験と反省を踏まえつつこれらに正面から取り組んでいくことが期待される。

**日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。**

**本件に関するご照会は、調査部・西沢和彦宛にお願いいたします。**

**Mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp**

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来るとされる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



## 1. はじめに

本稿は、年金政策について、平成の約 30 年を振り返り、新しい時代の課題を考える。その際、テーマを次の 4 つに分ける。1 つは、**年金財政の持続性**である。年金財政は、現役世代から高齢世代への所得移転である賦課方式を基本に運営されている。よって、高齢化が進行するもと、いかなる制度体系をとろうとも、負担増・給付減といった改革が避けて通れない。

2 つめは、**制度体系**である。例えば、スウェーデンのように、全国民共通の所得比例年金と保証年金とで構成される国もあれば、米国のように強く再分配機能が盛り込まれた全国民共通の 1 階建ての国もある。就業形態や家族形態が変化するなか、それに応じて制度体系を見直していくことも重要な課題である。

3 つめは、**執行**である。年金制度は巨大なシステムであり、数千万人の被保険者から年金保険料を徴収し、その記録を数十年間にわたって管理し、そうした記録に基づいて給付を行っていかねばならない。5,000 万件の消えた年金記録問題を思い起こすまでもなく、正確かつ効率的な執行も、年金政策の重要な論点である。

4 つめは、**積立金運用**である。わが国の年金財政は、賦課方式を基本としつつ、151 兆円の積立金を持ち（2018 年 12 月末）、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が運用している。この運用方法も、年金財政や年金に対する国民の信頼醸成にとってはもちろん、健全な資本市場育成の面から重要な問題である。

## 2. 平成の年金政策

### （1）年金財政の持続性－高齢化への対応と停滞

平成の年金改正では、年金財政の持続性確保が一貫して目指されてきた。改正方法については、**100 年安心**がうたわれた 2004 年（平成 16 年）改正とそれ以前とで大きく異なる。2004 年改正前は、**財政再計算**といい 5 年を 1 サイクルとし、**年金財政の将来推計および負担と給付を調整するための法改正**がセットになっていた。平成最初の財政再計算である 1989 年改正では、給付抑制を図る目的で厚生年金の**支給開始年齢**引き上げが目指されつつ、結局先送りとなった。続く 1994 年改正においても、**厚生年金（定額部分）**のみ（図表 1）の引き上げにとどまり、男性は 2001 年度から 2013 年度にかけて 60 歳から 65 歳に引き上げられることとなった。女性はその 5 年遅れである。

（図表 1）1994 年改正時の年金給付体系

60歳	65歳
厚生年金（報酬比例部分）	
厚生年金（定額部分）	基礎年金

（資料）日本総合研究所作成

**厚生年金（報酬比例部分）**の引き上げは、2000 年改正においてようやく決められた。男性は 2013 年度から 2025 年度にかけて 60 歳から 65 歳に引き上げられ、女性はその 5 年遅れである。支給開始年齢引き上げは、3 回の年金改正を要し、引き上げスケジュールも 1989 年改正時の想定より 15 年後ろ倒しとなった。その分、年金財政の健全化が遅れたことになる。

(図表2)平成元年以降の年金改正と議論の推移

(平成)	内閣	出来事
1989年 元 12月	海部	・年金改正。支給開始年齢引き上げ(60歳から65歳へ)、次期改正へ先送り。
1994年 6 11月	村山	・年金改正。①定額部分の支給開始年齢引き上げ(男性2001年度から2013年度にかけ60歳から65歳へ。女性5年遅れ)②賃金スライドから可処分所得スライドへ変更
2000年 12 3月	小淵	・年金改正。①厚生年金(報酬比例部分)の給付水準5%適正化、②既裁定年金の可処分所得スライド廃止、物価スライドへ、③報酬比例部分の支給開始年齢引き上げ(男性2013年度から2025年度にかけ、60歳から65歳へ。女性5年遅れ)、他方、保険料率は据え置き
4月		・特例水準での年金給付(2001年度、2002年度も同様)
2001年 13 4月	森	・財政投融资改革により、年金積立金の自主運用開始
2004年 16 6月	小泉	・「100年安心」年金改正
7月		・社会保障の在り方に関する懇談会(～2006年5月まで計18回)
2005年 17 4月		・年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議(～7月)
2007年 19 2月	第一次 安倍	・5,000万件の未統合記録の存在が明らかに(注)
6月		・社会保険庁改革法成立、柱は日本年金機構と協会けんぽへの分割
12月		・年金制度を抜本的に考える会「中間とりまとめ」
2008年 20 1月	福田	・社会保障国民会議(～11月)
12月		・自民野田毅氏、民主岡田克也氏ら7議員「いまこそ、年金制度の抜本改革を」公表
2009年 21 2月	麻生	・第1回年金財政検証。「100年安心」を演出
4月		・安心社会実現会議(～6月 計5回)
9月		・民主党政権発足。年金については、所得比例年金と最低保障年金による一元化された新年金制度創設、歳入庁設置などを公約
2010年 22 1月	鳩山	・日本年金機構発足
3月		・新年金制度に関する検討会(第1回)開催(議長鳩山首相) 検討会は初回1回のみ。実務者検討チーム(座長 国家戦略室長)も5月までの計5回どまり
2011年 23 2月	菅	・社会保障改革に関する集中検討会議(議長菅首相、7月まで計11回)
2012年 24 3月	野田	・民主党社会保障と税の一体改革調査会歳入庁ワーキングチーム
6月		・野田総理、100年安心の認識(13日、参院予算委員会)
8月		・民主、自民、公明「社会保障・税一体改革に関する確認書」(3党合意)
		・社会保障・税一体改革関連法成立
11月		・公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律(受給資格期間短縮、短時間労働者への適用拡大など)法律成立 ・被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律成立 ・国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律(特例水準解消など)成立 ・年金生活者支援給付金の支給に関する法律(最大月5,000円給付)成立
2013年 25 1月		・田村厚労大臣、「100年安心」の認識(第3回国民会議)
2月		・国会版社会保障国民会議(第1回)。7月に「最終報告」(年金については、保守的経済前提での財政検証前倒し実施など)
6月		・日本再興戦略(JAPAN is BACK)
8月		・社会保障制度改革国民会議報告書
11月		・公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議(伊藤隆敏座長)。GPIF基本ポートフォリオ見直しなどを提言。6月の日本再興戦略を受けて
2014年 26 1月	第二次 安倍	・安倍首相、ダボス会議講演で、GPIFポートフォリオ見直しに言及
6月		・第2回年金財政検証 マクロ経済スライドにおける名目下限措置廃止の効果などをオプション試算として確認
10月		・GPIF基本ポート見直し、国内外株式50%へ(日銀の追加金融緩和とともにダブルバズーカ)
2015年 27 2月		・厚生労働省、自民党社会保障制度に関する特命委員会年金に関するプロジェクトチームに対し「公的年金制度改革の検討の方向性について(案)」を提示。名目下限措置の存置を示す
4月		・マクロ経済スライド初めて発動(前年の消費税率引き上げ・原油高に伴う物価上昇を受け)
9月		・日本年金機構に対し、5月に発生した情報流出事案を受け、業務改善命令
12月		・社会保障審議会年金部会、GPIF株式会社インハウス運用解禁等をテーマに異例の頻度で計7回開催(～2016年2月)。結局、改めて議論との決着に
2016年 28 12月		・公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律成立、マクロ経済スライドに関し名目下限措置を存置。調整し切れない調整率を繰り越し
2018年 30 4月		・2018年度の年金額は据え置き。未調整のスライド調整率▲0.3%は繰り越し
6月		・日本年金機構に対し、2月に発生した支給額誤り事案を受け、2度目の業務改善命令
2019年 31 (予)		・第3回財政検証

(資料)日本総合研究所

(注)厚生労働省「年金記録問題—正常化への軌跡と今後の課題」(2014年1月)による。

この間、支給開始年齢の引き上げ以外にも、賃金スライドから可処分所得スライドへの変更（1994年改正）、厚生年金（報酬比例部分）の給付水準5%適正化、既裁定年金の可処分所得スライドから物価スライドへの変更（何れも2000年改正）などの給付抑制が行われた（注<sup>1</sup>）。他方、負担面においては、2000年改正では、年金財政の将来推計結果から保険料率の引き上げが必要であるとされながらも見送られた（図表2）。

100年安心がうたわれた2004年改正では、5年に一度の法改正が不要となるような仕組みへの転換が図られた。その背景として、頻繁な改正による先行きの不透明感が国民の年金不信を高め、負担増・給付減という国民受けの悪い政策が大衆迎合的な政治のもとで停滞し、年金財政の持続性が脅かされてきたとの判断がある。2004年改正の柱は3つあり、1つは、2017年までの**保険料（率）の段階的引き上げ**の法定化である。例えば、厚生年金保険料率は、2004年の13.58%から毎年0.354%ずつ引き上げ2017年に18.3%となった時点で固定され、2000年改正のように保険料率引き上げが頓挫するリスクが回避されることとなった。

2つめは年金給付水準の段階的な抑制を図る**マクロ経済スライド**の導入である（仕組みは後述）。マクロ経済スライドにより、2004年時点で59.3%の**所得代替率**（年金給付水準を表す代表的指標）を、2023年に50.2%まで引き下げることが想定された。3つめは、**基礎年金の国庫負担割合**の3分の1から2分の1への引き上げである。こうした2004年改正により、**財政再計算**は、5年に一度年金財政の将来推計を行うだけの（すなわち法改正を伴わない）**財政検証**へ衣替えされた。

ただし、2004年改正は未完成形であり、課題が2つ残された。1つは、マクロ経済スライドの構造上の欠陥である。マクロ経済スライドは、2つの前提が成立して初めて機能するものでしかなかったため、2004年の導入後も機能せず、2007年には社会保障審議会年金部会のなかからも欠陥是正を求める声が出るようになっていた（注<sup>2</sup>）。

前提の1つは、**特例水準の解消**である。2000年から2002年、物価下落にあわせ年金額が減額されるべきところ、特例措置として据え置かれ、本来あるべき水準より2.5%高くなっていた。これが特例水準である。特例水準は、物価上昇に転じた際、年金額を据え置くことで解消する政府の目算であり、マクロ経済スライドは、それが解消されてからのスタートとされていた。

前提のもう1つは、特例水準が解消された上で、引き続き1~2%程度の安定的な物価上昇が実現することである。マクロ経済スライドは、ごくおおまかにいえば物価上昇率から1~2%程度を差し引いた年金額の改定にとどめることを通じ段階的な給付水準抑制を図る仕組みである。もともと、前年の名目年金額を維持するという措置（**名目下限措置**）が設けられたため、物価上昇率がゼロあるいはマイナスといったデフレのもとでは機能しないという欠陥を抱えていた。

2004年改正の残したもう1つの課題は、基礎年金の国庫負担割合引き上げ財源約2.5兆円の確保である。年金改正法のなかでは、税制の抜本改革すなわち消費税率を上げた上で、それが賄われることとされた。もともと、第1次安倍政権、福田政権、麻生政権と続く3代の政権で、そうした課題に真摯に向き合われることはなかった。とりわけ、2009年2月、麻生政権下で行われた**第1回財政検証**は課題に取り組むチャンスであったにもかかわらず、積立金の運用利回り4.1%、賃金上

<sup>1</sup> 毎年の年金額は、経済指標に基づき改定（スライド）される。賃金上昇率 >（所得税、住民税、社会保険料が上  
がっていく過程における）過少所得の上昇率 > 物価上昇率 が通常の経済状態であるとする  
と、スライドに用いる経済指標をより小幅なものに切り替えることで、年金給付が抑制されることになる。

<sup>2</sup> 社会保障審議会年金部会（2007年2月6日） 配布資料「財政検証のあり方に関する意見」および議事録を参照。

昇率 2.5% など実体と乖離した経済前提を置くことで「100 年安心」が演出され、課題認識すら行われなかった。その背景の 1 つとして、当時、**消えた年金問題**（後述）への対応にエネルギーが割かれたこと、および、2007 年 7 月の参議院選挙の結果ねじれ国会となり政権運営が不安定化していたことをあげることは出来る。

一定の進捗を見せたのが野田政権である。1 つは、特例水準の解消である。物価上昇を待っていても埒が明かないことから、2012 年 11 月、物価いかににかかわらず 2013 年から 3 年かけて段階的に特例水準を解消するための法律を成立させた（国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律）。これにより、2014 年の消費税率引き上げを受けた物価上昇もあり、2015 年に初めてマクロ経済スライドが発動されることとなった。

もう 1 つの進捗は、基礎年金国庫負担割合の引き上げ財源確保への道筋がつけられたことである。**社会保障・税一体改革**によって、消費税率が 2014 年 4 月に 8% に引き上げられることが決まり、国庫負担割合引き上げの恒久財源が確保されるに至った。このように、野田政権下において、未完成形であった 2004 年改正は完成形に向け前進した。もっとも、肝心のマクロ経済スライドの名目下限措置の見直しにまで議論が及ばなかった。

名目下限措置の見直しが政府内において課題として掲げられるようになったのは、第 2 次安倍政権発足後、少し間を置いてからである。厚生労働省は、名目下限措置の見直しに向けようやく重い腰を上げ、2014 年 6 月、**第 2 回財政検証**の一環として名目下限措置廃止による年金財政上の効果を公表した。しかしながら、2015 年 2 月、同省から自民党の社会保障制度に関する特命委員会に対し示された「公的年金制度改革の検討の方向性について（案）」では、名目下限措置は、廃止方針から一転、存置が明記された。年金受給者の反発に対する政治サイドの懸念が反映されたものと推測される。

財政検証から 2 年半を経て 2016 年 12 月に成立した年金改正法は、マクロ経済スライドに修正が加えられはしたものの、名目下限措置は存置され、年金財政の持続性に強い懸念が残ったままとなった（注<sup>3</sup>）。**第 3 回財政検証**にあたる本年、本来であれば、名目下限措置の廃止、支給開始年齢の引き上げなどが課題として掲げられるべきであるが、安定した政権基盤であるにもかかわらず、そうした機運は全く見られない。

## （2）年金制度体系－就業形態・家族形態と制度との乖離

このように、停滞を繰り返しつつも高齢化への対応が図られてきたのに対し、就業形態および家族形態の変化への制度的対応は、平成を通じおざなりにされてきたといえる。現在の年金制度体系は、**1985 年（昭和 60 年）改正**によって作られたいわば**昭和のモデル**である。1985 年改正によって、加入する制度は、厚生年金、共済組合、および、国民年金に分立したまま、全制度共通の給付として新たに基礎年金が設けられた。基礎年金は独自の財源を持たず、各制度からの基礎年金拠出金によって費用が賄われることとされた（図表 3）。

1985 年改正は、それまで任意加入であった専業主婦の妻に対し国民年金制度への加入を義務付けることで女性の年金権を確立するなど当時の課題に応えつつ、**第 3 号被保険者**の仕組みを設けることで、パート主婦を中心に就労行動を歪める原因を生み出した。

<sup>3</sup> 西沢 [2015]、西沢・中田 [2018] を参照。

(図表3) 1985年(昭和60年)改正前と改正後の年金制度体系

改正前					改正後(金額は2017年度)							
	収入			給付		収入			支出			
	保険料	国庫負担	利子			給付	基礎年金拠出金	給付				
厚生年金	11.8	7.5	0.9	3.3	6.5	50.8	30.9	9.5	9.4	41.1	23.1	17.9
国民年金	2.7	1.6	0.8	0.2	2.7	3.9	1.4	1.9	0.6	3.6	0.0	3.5

  

	収入	支出
基礎年金勘定	21.3	21.3

(資料) 厚生労働省「公的年金財政状況報告－平成29年度－」、吉原健二編著『新年金法61年金改革解説と資料』全国社会保険協会連合会より日本総合研究所作成

(注1) 共済組合は省略。

(注2) 収入、支出の内訳のうち、その他収入、その他支出は省略。

(注3) 1985年(昭和60年)改正前は1985年度の数値、改正後は2017年度の数値。

こうした制度体系は、就業形態や家族形態の変化とともに、実態との乖離が拡大している。もともと自営業者と農林漁業者のために発足した国民年金の主たる加入者は、いまや**非正規雇用者**となっており、負担と給付両面において厚生年金に比べ不利な状況に置かれている。女性活躍の推進や人手不足が叫ばれているにもかかわらず、基礎年金の構造に起因する**130万円の壁**が労働需給を歪めている。基礎年金も、満額でも月額6.4万円ともともと給付水準が高くないうえ、社会保険方式をとっており480か月保険料を納付することでようやく満額となることから、国民の老後所得の礎としての期待に応えるものとなっていない。

2000年代後半、与野党から複数の改革案が提示される局面はあった。2007年12月、自民党の議連**年金制度を抜本的に考える会**が「中間とりまとめ」を公表したのを嚆矢に、2008年12月には与野党有志7議員から「**いまこそ、年金制度の抜本改革を**」が公表された(注4)。いずれも、基礎年金の最低保障機能を明確化したうえで、財源も報酬比例部分と切り分け、それぞれに相応しいものを充てる構想であった。2009年9月に政権に就いた民主党は、選挙に際してのマニフェストのなかで、所得比例年金と最低保障年金による一元化された年金制度体系を提唱していた。広義の年金制度のなかで高齢期の所得保障を図る**最低保障**のコンセプトは、先進諸外国でもほぼ共通したものである。制度が一元化されれば、働き方に中立的となる。

もともと、それらは残念ながら本格的な議論へと展開していかなかった。民主党政権発足から半年後の2010年3月、「新年金制度に関する検討会」が設けられはしたものの、初回1回の開催にとどまった。もともと民主党案は大まかなコンセプトの提示にとどまり詳細は詰められていなかったうえ、菅政権を起点とし野田政権に引き継がれる社会保障・税一体改革は、党外から与謝野馨氏を担当大臣に迎えてスタートしたことに象徴されるように、社会保障制度のあるべき姿ではなく財政健全化に重きを置いた小泉政権時代の歳出・歳入一体改革路線へと回帰し、党の独自色は薄れて行った。

<sup>4</sup> [https://www.taro.org/2007/12/post\\_7-3.php](https://www.taro.org/2007/12/post_7-3.php)

第2次安倍政権では、70歳を超えて年金受給を選択できるような仕組みの構築などが掲げられるが（注<sup>5</sup>）、それは周知的な課題の1つに過ぎない。本来取り組まれるべき重要課題、すなわち就労形態に中立的な制度体系の構築、最低保障機能の確保などからは目が背けられたままである。

### （3）執行—社会保険庁改革の功罪

平成を通じ、年金に関して最も注目を集めたのは、年金財政の持続性や制度体系のあり方といった本質的な課題ではなく、社会保険庁のスキandalであった。2007年2月、**5,000万件の未統合年金記録**の存在が明らかになった。いわゆる**消えた年金**である。年金保険料の無駄遣いや職員構成の三層構造などかねてより指摘されていた社会保険庁の組織体質の問題もあり、第1次安倍政権下の2007年6月に社会保険庁改革法が成立、2年半の準備期間を経て、2010年1月、非公務員型の公法人として**日本年金機構**が発足した。こうした社会保険庁改革には次の功罪を指摘できる。

功として評価すべきは、保険料徴収、記録管理、および、給付といった基幹業務の改善である。例えば、国民年金保険料の納付率は、日本年金機構発足時（2010年）は59.3%まで低下していたが、直近の2017年は66.3%に改善している。事業所を厚生年金に加入させる適用事業をみても、機構発足当初3年間は年間約6~7万件程度の新規適用にとどまっていたが、直近3年間は約16~18万件へと3倍近くに増えている。

他方、罪として指摘できる点は3つあり、何れも、年金制度の枠を超え、今後の社会保障および財政を考える上での教訓を残している。1つは、より本質的な課題に充てられるべきエネルギーが事態収拾に割かれてしまったことである。それは年金だけではない。2008年4月にスタートした後期高齢者医療制度に対して「姥捨て山」批判が起きたことを受け、後期高齢者終末期相談支援料（新設の診療報酬）の凍結、約2,500億円の補正予算を組んでの保険料・窓口負担軽減など、政府は対応に追われた。

2つめは、社会保険庁改革が、「機能」ではなく「モラル」の問題に矮小化されたことである。それは、「社会保険庁の廃止・解体6分割」「社会保険庁のゴミ一掃」といった当時のスローガンに表れている。本来、行政の簡素化や国民の利便性向上といった機能面に重きを置いて組織のあり方が模索されるべきであった。

わが国は、税と社会保険料が、国税庁、社会保険庁（当時）、地方自治体によってバラバラに徴収されているが、これを、米国や英国などのように、一体的に徴収する組織へと再編すれば効率的である。加えて、給付付き税額控除のように税制を通じた社会保障給付の仕組み導入についても道が開けてくる。2009年9月に政権についた民主党は、そうした歳入庁の設置を公約として掲げていたものの、具体的な議論へ発展していかなかった。

3つめは、国民の統治客体意識と行政依存体質を助長した可能性である。1997年（平成9年）12月、橋本政権のもとで公表された**行政改革会議「最終報告」**は、行政改革とは行政側だけの問題ではなく国民側の問題でもあると捉え、国民の統治客体意識と行政依存体質に対する自省を求めている。そうした自省を欠けば、行政の肥大化に歯止めがかからず、行政サービスには費用負担が伴うという当たり前であるはずの認識も希薄になる。

ところが、日本年金機構が発足した際、年金加入者や受給者は**お客様**と呼ばれるようになり、年

<sup>5</sup> 西沢 [2018b] を参照。



金事務所への電話は3コール以内で出るなどの「お客様へのお約束10か条」が策定された。丁寧な応接自体は歓迎されるものの、年金加入者・受給者をお客様と呼ぶことで、本来改めるべき国民の統治客体意識と行政依存体質を助長した可能性がある。

改めて社会保険庁改革を振り返れば、社会保険庁に対する懲罰の側面が強く、現在も日本年金機構に向けられる視線に影を落としている。2018年6月、日本年金機構に2度目の業務改善命令が出されたが、原因となる事案は、客観的にみて業務改善命令に至る内容ではない(西沢 [2018a])。日本年金機構に対し懲罰を与えることで、国民の批判をかわそうとする構図はなお変わっていない。機能面から行政組織横断的に組織のあるべき姿を模索する作業をはじめ、執行に関しても多くの課題が残されたままである。

#### (4) 積立金運用一拭えないPKOへの利用懸念

2001年(平成13年)4月、財政投融资改革により、年金積立金の資金運用部への預託は廃止され、自主運用がスタートした。それにより、積立金は被保険者の利益のために運用されるようになったはずであるが、実態はそうになっていない。自主運用スタート直後より、株式市場ではPKO(price keeping operation、株価維持策)観測が頻繁に浮上し、あるいは、より直截的に、2002年2月には総合デフレ対策の一環として積立金による株式買い支え案も候補となった。

第2次安倍政権が発足早々着目したのも年金積立金である。2013年6月、「日本再興戦略」のなかで、GPIFはじめ公的・準公的資金の運用のあり方に関し検討会を設け結論を得ることとされ、それを受け、同年11月、**公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議**の報告書が公表された。ポイントは、国内外合わせて23%のGPIFの株式運用比率をさらに高める基本ポートフォリオの見直しである。2014年1月には、安倍首相が、ダボス会議の講演のなかで積立金を成長分野に振り向けると述べた。積立金の運用方法は、保険料を拠出した事業主と被保険者の総意によって決定されるものであり、本来、首相が言及すべきものではない。

同年10月、**基本ポートフォリオ**の見直しがGPIFから公表され、株式運用比率を国内外合計50%まで引き上げることとされた。同日、日銀の追加金融緩和が発表されたことと併せ、市場からは**ダブル・バズーカ**と呼ばれ、日経平均株価は翌営業日を含め約1,000円上昇した。同年6月に公表されていた年金財政検証結果は、基本ポートフォリオの変更を求める内容となっておらず、基本ポートフォリオ見直しは合理性に欠けたものである。年金積立金の株式PKO利用との批判に説得的な反論は困難であろう。

年金積立金の運用方法については、被保険者の利益、資本市場の健全な育成それぞれの観点から根本的に見直す必要がある。被保険者の利益からは、①基本ポートフォリオのあり方、②損失発生時の処理スキーム、③運用組織のあり方などが主要な論点となる。最低保障の役割が期待される基礎年金の給付水準までもが、積立金の運用成績の影響を受ける現状は、世界的にみて異例であり、基礎年金の役割を明確化したうえで、運用のあり方を決める必要がある。発生した損失を将来世代に負わせることなく、スウェーデンの自動収支均衡装置のように速やかに処理するスキームが不可欠である。積立金のオーナーである事業主と被保険者の意思に基づいた運用を行うには、GPIFという運用専門組織ではなく、事業主・被保険者と接点を持つ日本年金機構に運用部門を設ける方が好ましいと考えられる。

資本市場の健全な育成からは、そもそも政府の一員であるG P I Fが民間企業の株式を持つことに伴うコーポレートガバナンス上の問題、政治介入の排除などが主要な論点となる。

### 3.おわりにー新しい時代への課題

平成を通じ年金政策を振り返れば、高齢化をはじめ年金制度を取り巻く環境変化への対応に追われつつ、政府の限界も強く感じさせたといえる。2004年改正までは、支給開始年齢引き上げ、マクロ経済スライドの導入、保険料率の引き上げなど、必要な負担と給付の見直しを、政治も全てではないものの取り組んできた。しかし、2009年の第1回財政検証では、2004年改正の構造上の欠陥が指摘されていたにもかかわらず何ら手立てが講じられることなく、2014年の第2回財政検証では、当初マクロ経済スライドの名目下限措置廃止が目指されつつ頓挫した。第3回財政検証にあたる本年も、支給開始年齢の引き上げが早々に封印されるなど、年金財政の持続性確保に向けた責任ある取り組みが全く見受けられない。このような不作為は将来世代の負担となる。

こうした現状を所与とすると、新しい時代における年金改革の基本方針は、政府の守備範囲の縮小・再編となるだろう。負担と給付のコントロールが政府の手に負えないことを示したのが特に平成の後半であり、とすれば、政府の守備範囲を縮小していかなければならない。政府は、市場では供給され得ない最低保障機能に役割を集中し、それ以外の所得保障については、個人年金、企業年金、あるいは、就労に委ねるのが骨格である。最低保障機能を強化するということは、それに相応しい所得再分配機能を持つ財源が充てられることとなり、真の意味で税と社会保障の一体改革が必要となる。

以上

#### 〔参考文献〕

- [1] 厚生省 [1999] 『21世紀の年金を「構築」する（平成11年版年金白書）』 社会保険研究所
- [2] 西沢和彦 [2014] 「年金財政検証における経済前提の見方」 日本総研 Research Focus No. 2014-006
- [3] 西沢和彦 [2014] 「G P I F 運用見直しは年金制度改革と一体で」 日本総研 Research Focus No. 2014-010
- [4] 西沢和彦 [2014] 「130兆円は誰のものかー年金運用改革を問う」 日本記者クラブ会見詳録（2014年9月26日）
- [5] 西沢和彦 [2015] 「マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を」 日本総研 Research Focus No. 2015-051
- [6] 西沢和彦 [2018a] 「日本年金機構の支給額誤り事案の本質～年金からの所得税徴収のあり方を考える～」 日本総研 Viewpoint No. 2018-005
- [7] 西沢和彦 [2018b] 「高齢者就労と年金制度を巡る論点」 日本総研 Research Focus No. 2018-23
- [8] 西沢和彦、中田大悟 [2018] 「社会保障予算どう管理するか(下) 年金過剰給付の是正急げ」 日本経済新聞 経済教室 2018年8月17日朝刊
- [9] 吉原健二 [2004] 『わが国の公的年金制度ーその生い立ちと歩みー』 中央法規