



JRI news release

公的年金制度信頼回復への提言

～段階保険料方式・修正積立方式との決別～

2001年9月13日

株式会社 日本総合研究所
調査部 環境・高齢社会研究センター

<http://www.jri.co.jp/research>

・不可欠な公的年金制度改革

公的年金制度改革は既に行われたばかりである。公的年金制度改革は、5年に1度行われ、1999年が制度改革の年に当たっており、改正法案は、2000年3月に可決した。それでも、公的年金制度のさらなる改革が不可欠である。

主な理由は、次の1～5の通り。

1. 世代間格差の是正が99年改正では不十分

99年制度改革は、将来世代の負担抑制が中心的内容であったが（**図表1**）、改正のレベルが不十分である。これまでも引き上げられてきた厚生年金保険料率が、20年後には現在より10%も高くなる、あるいは、世代毎の給付/負担比率（注）が著しく異なるような世代間格差は是正されなければならない。1950年生れの夫婦の給付/負担比率は、1.45倍であるが、この比率は後世代になるほど悪化し、（楽観的なシナリオの下で試算しても）夫が1990年生れの夫婦では0.67倍と1950年生れの半分以下になる。2010年生れでは、0.58倍へと更に低下する（**図表2**）。

若年層の公的年金制度への不信を軽減するには、このアンバランスを是正しなければならない。一方、これから年金を受ける方にとっても、後世代とのバランスを欠いた負担の上に成り立つ制度に安心感を持つことは出来ない。

（注）給付/負担比率について。給付/負担比率とは、生涯にわたる年金給付を分子に、生涯にわたる保険料の支払いを分母にとった比率。世代間の格差をみる指標のひとつ。平均的な夫婦像を想定して、1930年生れ（夫）から2010年生れ（夫）まで20年間で5世代について試算した。夫は会社員。20歳から60歳まで勤務し、40年間厚生年金保険料を払う。妻は、6年間会社員生活を送った後、結婚して専業主婦（第3号被保険者）になる。年齢は2歳違い。夫は、引退後、基礎年金と厚生年金の報酬比例部分を受け取る。妻は、基礎年金と自らの厚生年金の報酬比例部分を受け取る。夫婦それぞれ、男女の平均寿命まで生きる。妻は、夫の死後、9年間、基礎年金と夫の遺族厚生年金を受け取る。各世代の年度毎の給付と負担の金額を65歳時点で評価した後、1999年価格に換算し、異なった世代の比較を可能にしている。本提言における単身世帯とは、同じ条件の男が、生涯独身だった場合を想定している。

2. 数値見通しが甘い

公的年金の将来像（財政再計算による財政見直し）は、人口予測、積立金の運用利回りなど多くの数値に仮定を置いて作成されるが、これらの見通しが甘く、将来像はわれわれにありうる姿を提示していない。財政再計算は、公的年金制度改革に先立って厚生労働省によって行われる。最新は1999年のものである。財政再計算で用いられている人口推計は、合計特殊出生率が2000年に1.38人で底を打った後上昇に転じ2025年には1.61人まで回復することを想定する中位推計である。しかし、2000年の実績は1.35人とすでに仮定を下回っており、かつ、合計特殊出生率が今後上昇に転じるかは不透明である。財政再計算で想定する積立金の運用利回り4.0%は、低金利・株価低迷という現下の運用環境と大きく乖離している。

中位推計、利回り4.0%という楽観的なシナリオを、現実的なシナリオ（低位推計、利回り2.0%）に置き換えると事態はより深刻である。低位推計では、合計特殊出生率が2005年に1.28人で底を打った後上昇に転ずるものの、2025年の数値が1.38人とどまると想定している。例えば、給付/負担比率は後世代ほど悪化する。夫が1990年生れの夫婦では、楽観シナリオの0.67倍から0.61倍へ、2010年生れでは同じく0.58倍から0.50倍になる（**図表2**）。

1999年に作成された見通しの前提がすでに現実と乖離している状況では、次回改正が予定される2004年には再び大幅な見直しが必要となる。見直しは、国民の負担増となる方向になる。このような悪循環を断ち切らなければ、公的年金制度は信頼を得ることは出来ない。

国民には、より実態に近い将来像がタイムリーに示される必要があるし、取り除ける不確かさは、極力取り除いた制度設計を行う必要がある。

3. 段階保険料方式そのものがフィクションである

公的年金制度改革論の対立軸は、賦課方式 vs. 積立方式と捉えられがちである。しかし、こうした図式は必ずしも正しくない。真に批判の対象となるのは、現行の財政方式(段階保険料方式・修正積立方式)および、漸進的な改革手法(少し手直ししてみたものの、やはりダメでしたという打ち止め感のなさ)である。

国民年金・厚生年金とも、保険料は、将来にわたって、段階的に引き上げられることが想定されている。厚生年金保険料は、現在の標準報酬月額額の17.35%から、2025年には同27.60%まで5年毎に2.5% (図表3) 国民年金は、現行の13,300円から2005年に500円(99年価格)引き上げた後2006年から毎年800円(99年価格)引き上げられ、2020年以降は24,800円(99年価格)となる予定である(基礎年金国庫負担1/3のケース)。こうした引き上げスケジュールを提示し、厚生労働省は、「段階保険料方式」と呼ぶ。しかし、段階保険料方式は、方式と呼べるようなものではなく、次の(1)~(4)の理由からもはやフィクションであると言わざるを得ない。

(1) 国民の合意を得た方式ではない。負担を負うのは、政府と契約する手段を持たない将来世代である。将来世代は、保険料が段々と上がって行くことに合意していない。個人も、事業主負担を抛出している企業も合意している訳ではない。引き上げを担保する法律もない。

(2) 景気重視のわが国では、計画通りの引き上げは困難が予想される。現に、1999年改正時にも、厚生省(現厚生労働省)は、保険料を引き上げたい意向であったが、景気配慮から引き上げは見送られている。加えて、わが国は景気後退期間が長く、かつ今後の低成長を考えると、景気のグレーゾーンも長くなる可能性がある。グレーゾーンも含めれば、保険料引き上げのタイミングはますます限定されてくるであろう。

(3) 政治が脆弱である。2000年、2001年とマイナス物価スライドすべき年金給付は、景気配慮を理由として引き下げが見送られている。可処分所得の減少を回避するための制度運営の歪曲である。このような政府に、国民年金保険料を毎年800円、厚生年金保険料率を5年毎2.5%引き上げることが可能であるとは到底思えない。

(4) 積立金運用が、1省独占的に行われている状況では、保険料引き上げは困難である。約144兆円(1999年度末)の公的年金積立金は、実質的な残高を減らさず維持することを厚生労働省は想定している。われわれの払った保険料の一部は、積立金の原資になっている。しかし、この積立金が1省独占的にリスク資産に投資され、仮に運用に失敗した際のツケのみ国民が負わされる現行の制度では、国民は保険料引き上げに応じることは出来ない。

段階保険料方式を改め、安定的な運営が可能な財政方式へ変更しなければならない。

4. 不確実性が高い修正積立方式

保険料収入、国庫負担のほか、積立金の運用収入を保険給付に充当する(残高水準は維持する)方法を、厚生労働省は「修正積立方式」と呼んでいる。しかし、国民年金・厚生年金合わせて144兆円もの積立金に2060年まで4.0%という現実的ではない予定利回りを想定し、その結果、リスク資産での運用を組み込むに至った「修正積立方式」は、制度の不確実性を高めており、公的年金制度の信頼回復とは逆行する方法である。2001年4月からスタートした厚生労働大臣による公的年金積立金の全額自主運用のスキームは、とるべき政策ではない(問題点は章で詳述)

修正積立方式は、もとより明確な制度設計のもとに作られた財政方式ではない。積立方式でスタートした公的年金財政が、拡張的な給付と保険料の抑制を繰り返してきた結果出来上がった、結果としての産物に過ぎない。

積立金運用における不確実性軽減によって公的年金財政を安定的なものとし、積立金の利用方法に明確な戦略がなければならない。

5. 基礎年金制度が抱える構造問題

国民年金の空洞化が深刻である。未納・免除者数合計は、第1号被保険者の1/3を超えている。基礎年金財政は、被用者年金制度からの拠出金でもちこたえている。拠出金の算定根拠も、合理的ではない（問題点は 章で詳述）。負担と受益の明確化という社会保険方式は理念倒れとなっている。シンプルに、誰もが負担を負うような基礎年金制度にする必要がある。

他にも、第3号被保険者の問題、一般的な定年年齢である60歳と公的年金支給開始年齢との非連続性の問題など、99年改正後にも公的年金制度に残された課題は多い。

（図表1）99年年金制度改正の主要点

- 厚生年金（報酬比例部分）の給付水準の5%引下げ
給付乗率を7.5から7.125へ
- 厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢の段階的引上げ
男は、2013年より段階的に実施（女は、5年遅れで実施）。最終的に65歳支給へ
- 給付の賃金スライド凍結
- 60歳台後半の在職老齢年金制度の導入
- 公的年金積立金の全額自主運用
年金資金運用基金が、積立金を市場運用
- 厚生年金保険料率・国民年金保険料の据置
- 2004年までに基礎年金国庫負担割合引き上げ
現行の1/3から1/2へ

（資料）日本総合研究所作成

（図表2）世代間格差（給付/負担比率）の現状

夫 婦 （妻は専業主婦）

生年	楽観的シナリオ	現実的シナリオ
1930年（70歳）	4.20	4.20（倍）
1950年（50歳）	1.45	1.40
1970年（30歳）	0.79	0.73
1990年（10歳）	0.67	0.61
2010年（-10歳）	0.58	0.50

単 身

生年	楽観的シナリオ	現実的シナリオ
1930年（70歳）	2.75	2.75（倍）
1950年（50歳）	0.94	0.90
1970年（30歳）	0.48	0.44
1990年（10歳）	0.42	0.38
2010年（-10歳）	0.38	0.32

（資料）日本総合研究所作成

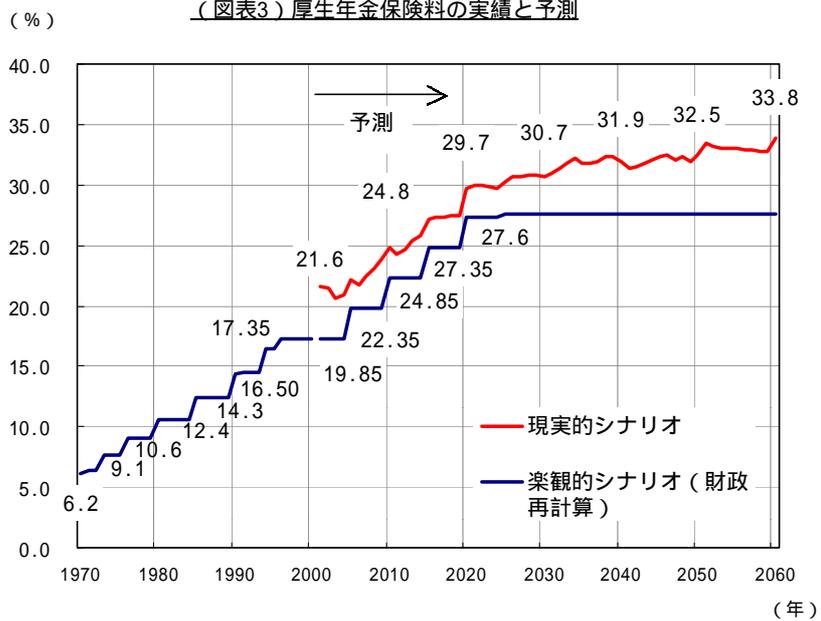
（注1）楽観的シナリオは、中位推計、運用利回り4.0%（財政再計算と同じ）。現実的シナリオは、低位推計、運用利回り2.0%。現在国民が知らされているのは楽観的シナリオである。

（注2）生れ年は、夫婦の場合、夫の生れ年。単身は、男。（ ）内の年齢は、2000年における年齢。

（注3）平均的なサラリーマン家庭を想定している。具体的には、妻は夫の2歳年下。夫、妻とも20歳から厚生年金に加入。妻は、26歳に第3号被保険者になる。夫は、60歳で定年退職し、妻はそのとき58歳であるため、2年間国民年金保険料を納付する。夫は78歳まで生き、妻は86歳で死ぬまで9年間遺族厚生年金と自らの基礎年金を受給する。平均標準報酬月額額は、男367,000円、妻220,000円（1999年価格）としている。

（注4）分母となる負担には、事業主負担分も含む。

(図表3) 厚生年金保険料の実績と予測



(資料) 実績は、社会保険庁「事業年報」。楽観的シナリオは、「1999年財政再計算」。
 現実的シナリオは、日本総合研究所作成
 (注) 楽観的シナリオは、人口推計は中位推計、運用利回り4.0%。現実的シナリオは、人口推計は低位推計、運用利回り2.0%。

公的年金制度改革プラン（ 章～ 章の要約）

～ 早急に改革を断行。制度改革の終結宣言を

公的年金制度の信頼を回復し、将来不安を払拭するためには、早急に改革を行い、制度改革の終結宣言を行うことが不可欠である。

現行のスケジュールであれば、2004年に次回年金制度改革が行われる。その際、数値見通しの甘さ、および、厳格さを欠く制度運営により現在われわれに示されている将来像が反故にされ、より負担感の重い将来像が登場するということがある（今のままならそうなるであろう）。次の改革を提言する。

基礎年金

1. 財政方式は賦課方式を維持。給付水準は現行水準を維持。
2. 被用者年金制度（厚生年金制度および共済年金制度）と基礎年金制度の分離。算定根拠が合理的ではない各公的年金制度から基礎年金制度への拠出金は廃止。真に国民全体で支えあう公的年金制度へ再編。
3. 基礎年金財源の全額税方式化。その結果、消費税率は、今後60年間3.9～5.9%アップ（単純平均5.4%）になると試算されるが、制度はシンプルに、財政基盤は強固になる。

厚生年金

少子高齢化の進展という人口動態の変化に対応した給付水準に改める。真に被用者のための年金制度へ再構築する。保険料は、今後60年間一定に維持する。

基礎年金拠出金負担がなくなり、厚生年金保険料は99年財政再計算で想定される保険料の7割程度に抑えることが出来る。加えて次の施策を行う。

1. 新規裁定者の年金給付を30%カット（厚生年金報酬比例部分）し、世代間の不公平を改善する。しかし、既裁定者の年金はカットせず、公的年金制度の信頼を保つ。
2. 積立金の2010年以降の計画的な取崩しにより、後世代の負担抑制。厚生年金保険料は、標準報酬月額額の14.1%程度（現実的資料：低位推計、運用利回り2.0%での試算）で今後60年間一定に維持。
3. 現行の理念なき修正積立方式から、高齢者比率が定常状態になる2055年頃には、完全な賦課方式を目指す。

公的年金積立金

1. 公的年金積立金運用の国債への限定。2001年4月からスタートしている全額自主運用スキームは、国民の公的年金制度への信頼回復とは逆行する政策。全額国債での運用へ。
2. 年金資金運用基金は、資産の保有状況を即座に公開し、旧年金福祉事業団から承継した資産約30兆円のうち、社債・株式は順次売却、国債に替える。全額国債となった時点で年金資金運用基金は廃止、真に保険料拠出者の利益を代表する新組織により残高管理政策および情報開示を行う。

長期的・短期的課題

公的年金制度は、足許の景気対策のために歪められた部分も大きい。長期的には、女性や高齢者の労働市場改革と不可分である。

（短期的課題）

1. マイナスの物価スライド実施。2000年、2001年のマイナス物価スライドを遡及して実施。
2. 財政再計算の毎年実施。現実的な想定で、信じ得る姿を国民に提示する。

（長期的課題）

1. 労働市場整備。世帯中心から個人中心へシフトする前提として、女性の就労環境を整備。
2. 税制改革。基礎年金財源の消費税化は、過渡的な措置。将来的には、所得比例とする。

・基礎年金改革

～強固でシンプルな制度構築へ

基礎年金制度は、次のような構造問題を抱えている。

国民年金の空洞化。国民年金保険料の未納者・免除者が増加している（国民年金の空洞化）。未納者 265 万人、免除者 443 万人の計 708 万人は、第 1 号被保険者 2,088 万人の 34% に相当する。

高まる被用者年金制度の基礎年金拠出金負担。1999 年度の基礎年金給付費は、13 兆 5,656 億円である。費用は、各年金制度からの拠出金によって賄われる（図表 4）。厚生年金制度は、5 兆 9,348 億円（拠出金総額の 2/3）を負担している。算定根拠は、各制度の基礎年金拠出金算定対象者数による按分である。具体的には、国民年金は、第 1 号被保険者のうち保険料を納付するものの人数。厚生年金と共済年金は、被保険者数およびその被扶養配偶者数である。保険料全額未納者数と免除者数は、算定対象者数から除かれており、国民年金の空洞化が進めば、被用者年金制度の負担が重くなる仕組みになっている。

被用者年金制度の拠出金負担は、高齢者比率の上昇とともに重くなる。1999 年には、厚生年金制度からの拠出金 5 兆 9,348 億円は、厚生年金制度の第 2 号被保険者 3,116 万人で支えた。しかし、高齢者比率の上昇とともに拠出金額が増える一方で、支え手側は減少し、2050 年には、9 兆 6,667 億円（1999 年価格）を 1,971 万人の第 2 号被保険者で支える見通しである（図表 5）。

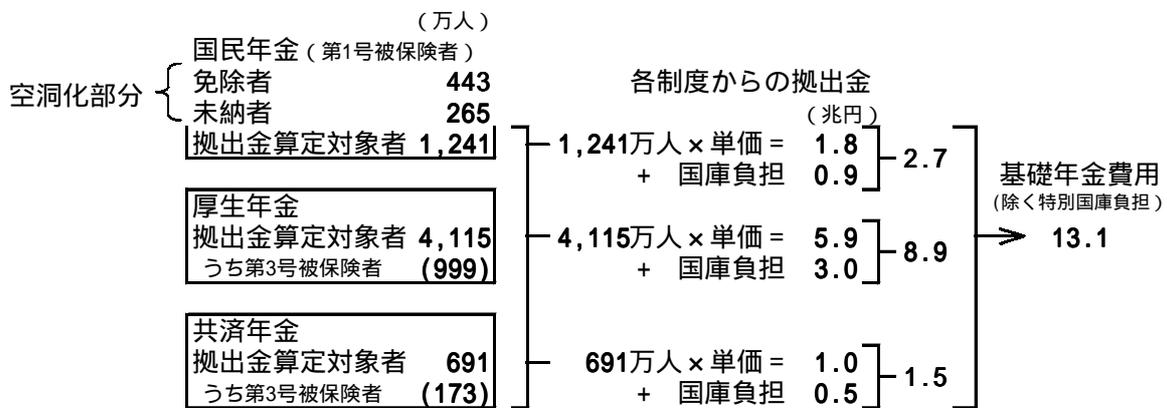
第 3 号被保険者問題。専業主婦（第 3 号被保険者）は、国民年金の被保険者であるが、保険料を払わなくてよく（被用者年金制度全体で負担）、共働き世帯や単身世帯から専業主婦のいる夫婦世帯への所得移転が起きている（章図表 2）。同じ世代でも、専業主婦のいる夫婦世帯と単身世帯では、給付/負担比率が大きく異なるのは、生涯の負担が殆ど変わらないにもかかわらず、専業主婦だった妻が基礎年金と遺族となれば遺族年金を受給するためである。

無視できぬ国民年金の行政コスト。国民年金の行政コストも無視できない。1999 年の国民年金の保険料収入が 2 兆 25 億円だったのに対し、国民年金特別会計業務勘定に計上されている業務取扱費は、1,633 億円であり、収入の 8.2% に相当する（注 1）。

このように、国民年金の空洞化、被用者年金制度の基礎年金拠出金負担の高まり、世帯形態間の著しい格差、高行政コストなど、負担に応じた給付を根拠とした現行の社会保険方式は、もはや理念倒れとなっている。

（注 1）社会保険庁「平成 11 年度事業年報」

（図表 4）基礎年金費用負担のしくみ



（資料）社会保険庁「平成11年国民年金被保険者実態調査」、「平成11年事業年報」より日本総合研究所作成

（注）特別国庫負担とは、保険料免除期間に係る給付費等を指す。

そこで、次の1を基本スタンスとして、2の施策を行う。

1. 財政方式は賦課方式を維持。給付水準も現行水準を維持

2. 基礎年金制度は、被用者年金制度（厚生年金制度および共済年金制度）から分離

費用の全額税方式化。真に国民全体で支えあう年金制度へ再編。その結果、必要消費税率は3.9～5.9%になると試算される（今後60年間で平均5.4%ポイントの引き上げ）

被用者年金制度からの拠出制度を改め、全額税方式へ移行する。税方式は、現行の徴税システムの制約から、消費税とする。財・サービスの消費は、所得や資産の取崩しで得られる経済力の行使であり、負担能力を表すとも考えられる。また、財・サービスの消費は効用の稼得なので、課税にふさわしい（注2）。未納者も消費する分だけ消費税を払い、夫婦2人世帯は単身世帯よりも多く消費する分、消費税を多く払うことになる。

基礎年金全額税方式化の結果、国民年金の空洞化、第3号被保険者問題、被用者年金制度の財政的負担問題は解決する。加えて、世代間格差の是正効果が顕著である。消費税化により財源を広くすべての世代に求めることから、図表2（P3）に示された世代間格差は大きく是正される。例えば、1990年生れの夫婦で改革前に0.61倍に過ぎない給付/負担比率は、改革後0.82倍に改善する。これは、厚生年金保険料が低下し、分母となる負担金額が減るためである。負担に、消費税の追加的な支払いを含めた消費税負担勘案の数値でも0.77倍まで改善する（図表6）。この見地からも、消費税化が強く求められる。

なお、高額所得者・資産所有者にも一律に基礎年金が給付されることに関しては、公的年金制度の枠内のみで解決を図るのではなく、税と一体で対応する。すなわち、年齢が高いという事由で優遇措置がとられている公的年金等控除、老年者控除を見直す。

（注2）政府税制調査会「わが国税制の現状と課題 21世紀に向けた国民の参加と選択」答申（2000年7月）で示されている考え。

（図表5）厚生年金制度の基礎年金拠出金と拠出金算定対象者数予測

年度	基礎年金拠出金 (兆円)	拠出金算定対象者 (万人)	拠出金算定対象者	
			第2号被 保険者	第3号被 保険者
1999 (実績)	5.9	4,115	3,116	999
2000	6.3	4,270	3,240	1,030
2010	8.5	4,040	3,060	980
2020	10.0	3,759	2,871	888
2030	9.6	3,358	2,604	754
2040	10.0	2,864	2,217	647
2050	9.7	2,557	1,971	587
2060	8.4	2,273	1,759	514

（資料）厚生労働省「財政再計算結果」より日本総合研究所作成

（注1）基礎年金拠出金は、1999年価格。国庫負担1/3を含まない純負担額。

（注2）被保険者数は、財政再計算の数値を低位推計に置き直したものの。

（注3）1999年には、厚生年金の第2号被保険者は、1人当り月額15,868円を負担。2050年には、40,877円（1999年価格）負担する計算になる。

（図表6）基礎年金全額税方式化による世代間格差（給付/負担比率）改善効果

生年	夫婦 (妻は専業主婦)	
	改革前	改革後 (消費税負担勘案)
1930年生 (70歳)	4.20	4.20 (3.83)
1950年生 (50歳)	1.40	1.52 (1.37)
1970年生 (30歳)	0.73	0.92 (0.85)
1990年生 (10歳)	0.61	0.82 (0.77)
2010年生 (-10歳)	0.50	0.70 (0.67)
生年	単身	
	改革前	改革後 (消費税負担勘案)
1930年生 (70歳)	2.75	2.75 (2.63)
1950年生 (50歳)	0.90	0.99 (0.91)
1970年生 (30歳)	0.44	0.57 (0.54)
1990年生 (10歳)	0.38	0.52 (0.49)
2010年生 (-10歳)	0.32	0.46 (0.44)

（資料）日本総合研究所作成

（注1）改革前の数値は、図表2の再掲。現実的シナリオのもとでの比較。

（注2）改革後とは、基礎年金を厚生年金制度から切離し、財源を全額消費税とした場合。次章以下の改革案すべてを盛り込んだ効果は 章で示される。

（注3）現役時には所得の60%を消費に回し、引退後は年金額の100%を消費に回すと想定している。

基礎年金財源の消費税化に際しては、次のような技術的な問題が発生する。

1. 賦課方式で運営するため必要消費税率が毎年変わる
2. 消費税引き上げによる物価上昇が、給付額に影響を与える

以上の問題に関しては、次のような対応が可能である。

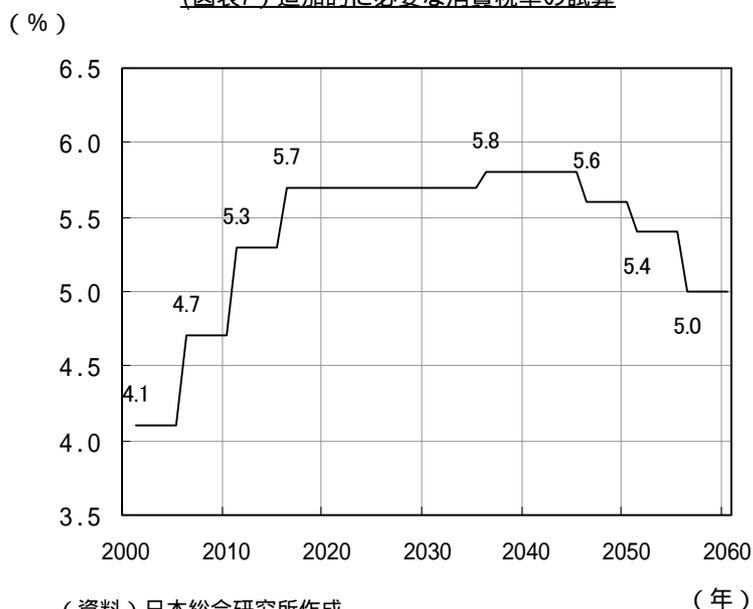
1. への対応。試算の結果、2020年まで、消費税率は毎年0.1から0.2%ポイント程度の引き上げが必要となるが、2021年以降2040年までは5.8～5.9%程度でほぼ一定。2041年以降は、むしろ低下していく。

この点は、次のように解釈される。そもそもこの問題は、基礎年金を明確に切り離したことにより顕在化した問題であり、現行制度でも起きていること。消費税として費用負担を広い層に求めていることから、段階保険料方式と異なり、2021年から2040年までは税率ほぼ一定、以降低下という世代間の公平を達成する上で好ましい負担構造になっていること。

次のような対応が考えられる。変化幅が毎年0.1～0.2%ポイント程度であるので、消費税率を例えば5年間、今後5年間の予想必要料率の平均値に一定にする（図表7）。先ず、4.1%の年金目的の消費税を導入した後、5年毎に3回、0.4～0.6%ポイントの税率引き上げが必要となる。しかし、2016年に5.7%に引き上げた後は、2045年までほぼ一定に維持される見通しである。以降は、逆に引下げとなる。これは、介護保険料が3年間一定に固定されているのと同様の仕組みである。介護保険制度では、市町村の介護保険特別会計に3年間の前半で積立金が発生し、後半はそれを取崩して給付に充てる制度設計となっている。

2. への対応。この点は、特に、制度改革施行年に顕著である。物価スライドすれば、給付が一挙に膨らむことになるが、消費税引き上げに伴う物価上昇分は給付に反映させないことをあらかじめ決めておく必要がある。

（図表7）追加的に必要な消費税率の試算



（資料）日本総合研究所作成

（注1）基礎年金費用を全額国庫で賄う場合に、追加的に必要となる消費税率。

（注2）5年毎の単純平均値。

厚生年金改革

～真に被用者のための年金制度へ。長生きリスクへのセーフティネット機能は堅持。修正積立方式から50年後に完全な賦課方式へソフトランディング

基礎年金改革の結果、厚生年金は、基礎年金拠出金負担から解放され、真に被用者のための年金制度となる。この段階で、厚生年金保険料は、現在想定される水準の7割程度に抑えることが出来る。

次の1を基本スタンスとし、厚生年金制度は存置する。その上で、今後60年間、厚生年金保険料率を標準報酬月額額の14.1%程度（現実的シナリオ）で一定にし、かつ、世代間の不公平是正をより進めるために、次の2～4の施策を行う。

1. 長生きリスクのセーフティネット機能および生産手段のない被用者のための制度として存置

2025年における男の平均寿命予測は、78.80歳、女は85.83歳、男女差7.03歳である。1975年比、男は約7歳、女は約9歳伸びる見通し。しかも夫婦の年齢差は平均して2.3歳（97年）ある。その結果、平均的な夫婦の場合、女性が9年間遺族となる。一方、女性の現役時代の就労環境は男性と平等なものでは決してない（少なくとも、今日までは）。従って、長生きリスク（特に女性）に対応した現行制度の長所を堅持する。

自営業者と異なり、被用者には定年退職後の生産手段がない。被用者の所得補償手段として、事業主拠出を強制する現行制度の機能を堅持する。

2. 新規裁定者の報酬比例部分30%給付カット

公的年金の給付水準は、70年代に高まっている。給付水準は、今後の人口動態の変化に対して無理のない水準に引き下げる。給付乗率を現行の7.125から引き下げることで、新規裁定者の報酬比例部分を総額で30%カットする。給付乗率の引下げ幅は、平均標準報酬月額の高いもの程大きくなるように傾斜をつける。その結果、改革前に、平均的な厚生年金受給世帯で月額238千円（1999年）あった年金額（夫婦2人、基礎年金を含む）は、207千円となるが、公的年金のカバーする範囲としてなお十分な水準が維持されている（図表8）。

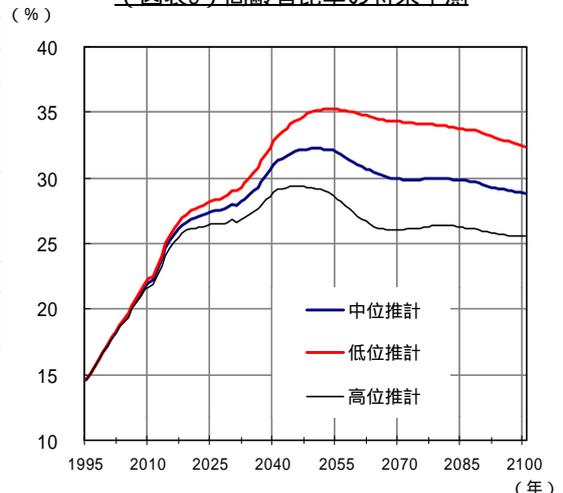
但し、既裁定者からのカットは行わない。理由は、次の通りである。既裁定者にとって、受給中の年金は、既に生活設計のなかに組み込まれており、年金カットによる生活設計の見直しを防ぐことと、公的年金制度への信頼崩壊のモラルハザードを防ぐことである。時間の経過とともに、高齢者の中身も変わる。既裁定者からのカットは、即座に実行しなければ効果が薄くなる。しかしながら、給付カットの決定、アナウンスメント期間経過のうちに、財政的な効果が薄れていき、一方で制度に対する信頼喪失のみが深まる結果となりかねない。

（図表8）厚生年金受給世帯の給付水準の推移と予測

	1969年	1985年	1994年	1999年	改革後予測	
					2001年	2015年
夫 （千円）						
基礎年金		50	65	67	67	83
厚生年金報酬比例部分	20	76	101	104	73	90
妻 （千円）						
基礎年金		50	65	67	67	83
合計	20	176	231	238	207	255
所得代替率（%）	44.6	69.4	67.9	64.9	55.0	47.9

（資料）1969年から1999年までの数値は、「平成11年版年金白書」。予測値は、日本総合研究所作成
 （注1）厚生年金加入者の標準的な年金額。名目値。夫婦2人。夫は、40年加入。妻は専業主婦。
 （注2）所得代替率は、夫婦合計の年金受給月額を、男の平均標準報酬月額で割った比率。
 （注3）改革後予測は、物価上昇率1.5%、名目賃金上昇率2.5%として試算。
 （注4）なお、改革を行わなかった場合でも、2015年の所得代替率は、55.2%まで低下する見通し。99年改正で賃金スライドが凍結されたため。

（図表9）高齢者比率の将来予測



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」より日本総合研究所作成
 （注）高齢者比率 = 65歳以上人口 / 総人口。

3. 積立金の2010年以降の計画的取崩し

厚生年金制度には、現在134兆7,988億円（1999年度末）の積立金がある。積立金は、より負担の重くなる後世代の保険料負担を軽減するために計画的に取崩し（図表10）その分保険料を抑制するために利用する。厚生年金保険料率を14.1%に維持した場合、2009年までは収支プラスが発生する。2010年以降は収支でマイナスになり（2021年～2033年の間を除く）積立金は残高を減らしていく。

その結果、後世代の保険料抑制効果に加え、世代間格差の是正、公的年金財政の不確実性の軽減が期待出来る。

4. 修正積立方式から完全な賦課方式へ

今後100年を人口動態の状況に応じて2期間に分けて、財政方式を選択する。第1期は、高齢者比率が急激に高まる現在～2055年までである（図表9）第2期が、高齢者比率が定常状態から低下に向かう2055年以降である。

第1期では、積立金を計画的に取崩すことにより、後世代の負担を抑制する。修正積立方式（章参照）という理念なき財政方式を捨て、完全な賦課方式へソフトランディングさせていく過程である。第2期には、完全な賦課方式となる。高齢者比率が定常状態、あるいは低下していくもとは、賦課方式を採用しても、負担が世代によって大きく変わることはない。

改革の結果、基礎年金拠出金がなくなり、かつ、新規裁定者の給付がカットされることから厚生年金財政はスリムになる（図表10）。

（図表10）厚生年金財政の見通し（改革前と改革後）

年度	収入				支出			積立金残高
	保険料	運用収入	国庫負担ほか	保険給付	基礎年金拠出			
1980	7.1	4.7	1.8	0.6	3.4	3.3	0.0	28.0
1990	26.1	13.1	4.2	8.8	19.5	10.5	4.3	76.9
2000	30.0	22.9	3.1	4.0	28.1	18.6	9.5	177.2
2010	50.7	40.4	4.1	6.2	47.5	31.6	15.9	210.1
2020	72.0	59.1	4.6	8.3	64.7	41.3	23.4	237.8
2030	88.2	72.0	6.4	9.8	78.0	49.5	28.5	332.1
2040	103.1	82.5	8.0	12.6	101.0	63.0	38.0	403.0
2050	118.0	94.5	7.9	15.6	121.0	74.0	47.0	391.9
2060	137.2	112.1	7.8	17.3	134.0	81.7	52.3	393.0

年度	収入				支出		積立金残高
	保険料	運用収入	積立金取崩	保険給付			
2005	22.6	20.9	3.7	2.0	22.6	22.6	188.5
2010	27.1	23.0	3.8	0.3	27.1	27.1	189.1
2020	31.8	28.1	3.7	0.0	31.7	31.7	182.7
2030	35.3	33.0	3.9	1.6	35.3	35.3	196.3
2040	44.1	36.5	3.7	4.0	44.1	44.1	178.6
2050	51.8	41.0	2.4	8.4	51.8	51.8	111.8
2060	57.2	46.8	0.6	9.8	57.2	57.2	20.1

（資料）改革前の国庫負担ほか、保険給付、積立金残高は、厚生労働省「財政再計算結果」。改革前の保険料、運用収入、基礎年金拠出金名目金額は財政再計算をもとに日本総合研究所作成。改革後は、日本総合研究所作成

（注1）改革前の1980年、1990年は実績。2000年以降は予測。

（注2）積立金取崩のマイナスは、収支プラス。

（注3）運用利回り2.0%のもとの試算。

・公的年金積立金改革

～積立金運用の国債への限定。後世代負担と年金財政の不確実性軽減のために計画的に取崩し。年金資金運用基金は、資産状況を即座に公開し、株式・社債は順次売却。運用は国債に限定

2001年3月まで財務省資金運用部（現財政融資資金特別会計）へ全額預託されていた公的年金積立金の運用スキームは2001年4月より一変し、厚生労働大臣による全額自主運用となっている（**図表 11**）。現行スキームには、次の通り問題点が多い。

非現実的な基本ポートフォリオ（**図表 12**）の導出。基本ポートフォリオ（長期的に維持される資産構成）の導出が非現実的である。第1に、導出の前提となる各資産クラスの期待収益率、および、総資産の期待収益率が現実と乖離している。第2に、理論が実態を反映していない。ポートフォリオ導出の理論的根拠は、現代投資理論である。現代投資理論で定義するリスクは、資産価格の変動を示す。しかし、国民がリスクと感じるのは、より根本的な公的年金制度の持続可能性であるし、家計の金融資産保有状況を時系列にみてもリスク選好は高くない。第3に、投資の意思決定主体（厚生労働省）とリスク取得者（国民）が別である。運用失敗時の責任を負う（国民負担の増大）には、本来は両者が同一であるか、リスク取得者の合意が十分に形成されている必要がある。

金融市場におけるプレイヤーとしての制約。年金資金運用基金の運用主体としての特性は、公的な主体であること、および、運用資金が巨額であることである。この2つの特性は、パフォーマンス向上の上でマイナスである。第1に、金融市場でのプレイヤーとしての立場を重視すれば、公的主体が果たすべき義務が蔑ろになるなど（例えば、国民への情報開示が不十分になる）、運用主体として矛盾を抱えている。第2に、資金が巨額であるため、ポートフォリオ構築に必要な玉（量）を確保できないなど目標通りの売買を行えない可能性がある。

年金財政の不確実性の増大。国内外の株式などリスク資産を組み込むことにより、ポートフォリオの価格変動リスクが増大している。取り除き得る不確実性は取り除き、信頼に足る将来像を提示するというあるべき姿とは逆行する政策である。

残高管理政策の欠如。積立金に関する政策は、運用方法に加えて、残高管理政策が重要である。しかしながら、現行のスキームに残高管理の発想はない。このままでは、積立金は、運用失敗、景気に配慮した保険料据置きや給付のマイナス物価スライド見送りなど歪んだ制度運営の帳尻合わせとなり、気付いてみたら財政再計算の想定額を下回っていたという事態にもなりかねない。残高管理政策の欠如は、制度運営上のモラル・ハザードを招く。アド・ホックな積立金の利用は、世代間の不公平を更に拡大させる。

金融市場の攪乱要因となる。年金資金運用基金という巨大機関投資家の存在は、金融市場にとって攪乱要因となり、好ましくない。

資金の非効率的利用。政治リスクを払拭することが出来ず、資金が非効率的に利用される恐れがある。他にも、政府が民間企業の株式を持つことなど現行スキームには問題が多い。

そこで、次の改革が必要である。

1. 積立金運用の国債への限定

米国の方式に倣い、全額国債での運用に改める（**図表 12**）。市場の攪乱を避けるため、売買は、財務省との相対取引とする。売買のための価格情報は、市場から得る。

残高管理政策を公表し、後世代の負担軽減のために計画的に取崩す。後世代負担軽減の定量的な効果は 章で示される。

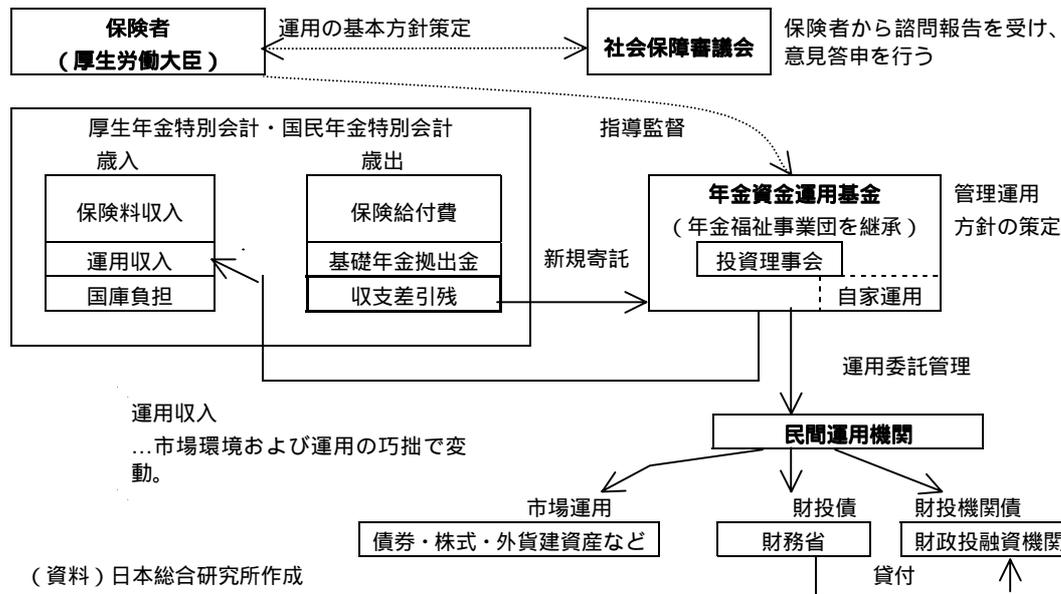
2. 年金資金運用基金は資産保有状況を即座に公開、株式・社債は順次売却

年金資金運用基金は、旧年金福祉事業団の資産と負債を承継しており、旧年金福祉事業団の資産時価約30兆円（2001年3月末）と4月以降財務省から償還を受けている預託金（2001年度に償還を受けるおおよそ20兆円の一部）を持っていると推測される。

年金資金運用基金は、現時点での資産状況を即座に公開し、株式・社債は順次売却、保有資産

を国債に替える（マーケット・インパクト回避と有利な売却を考え、時間をかけざるを得ない）、全額国債となったところで、年金資金運用基金は廃止し、残高管理政策と情報開示を主目的とした組織を全く新たに設立する。新組織は米国に倣い、複数の出自によるメンバーで構成し、政治リスクや景気に配慮した制度運営の歪曲を排除、真に保険料拠出者の利益を代表する組織とする（図表12）。

（図表11）公的年金積立金運用のしくみ



（図表12）年金積立金運用方法の日米比較

米 国	日 本																												
管理・運用主体： 社会保障庁 (The Social Security Administration) 財務長官、労働長官、保健社会福祉長官、 社会保障庁長官、国民代表2名の計6名が トラスティとなる。	管理・運用主体： 厚生労働大臣の指導・監督のもと 年金資金運用基金が管理・運用。 理事長・監事は厚生労働大臣が任命。																												
資金規模： 9,310億ドル（約113兆円） （OASI（老齢遺族年金）、2000年末）	資金規模： 144兆円（1999年度末）																												
投資対象： 米回国債に限定。法定	基本ポートフォリオ（ ）： （%） <table border="1"> <thead> <tr> <th>資産クラス</th> <th>構成</th> <th>期待収益率</th> <th>標準偏差</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>国内債券</td> <td>68</td> <td>4.0</td> <td>5.45</td> </tr> <tr> <td>国内株式</td> <td>12</td> <td>6.5</td> <td>21.62</td> </tr> <tr> <td>外国債券</td> <td>7</td> <td>4.5</td> <td>14.67</td> </tr> <tr> <td>外国株式</td> <td>8</td> <td>7.0</td> <td>20.30</td> </tr> <tr> <td>短期資産</td> <td>5</td> <td>2.5</td> <td>2.50</td> </tr> <tr> <td>総資産</td> <td>100</td> <td>4.5</td> <td>5.43</td> </tr> </tbody> </table>	資産クラス	構成	期待収益率	標準偏差	国内債券	68	4.0	5.45	国内株式	12	6.5	21.62	外国債券	7	4.5	14.67	外国株式	8	7.0	20.30	短期資産	5	2.5	2.50	総資産	100	4.5	5.43
資産クラス	構成	期待収益率	標準偏差																										
国内債券	68	4.0	5.45																										
国内株式	12	6.5	21.62																										
外国債券	7	4.5	14.67																										
外国株式	8	7.0	20.30																										
短期資産	5	2.5	2.50																										
総資産	100	4.5	5.43																										
ファンドの所在： 財務省の金融勘定	ファンドの所在： 年金資金運用基金																												
運用方法： 市場を通さず、政府と相対取引。 価格情報は市場から得る。	運用方法： 一部自家運用のほか、民間運用機関 に委託し、市場で運用。 株式については、パッシブ運用を70～ 80%とするが、アクティブ運用も行う。																												

（資料）厚生省年金局「年金積立金の運用の基本方針に関する検討会報告」2000年12月、年金資金運用基金ホームページ、
 The Social Security Administration「The 2001 OASDI Trustees Report」より日本総合研究所作成
 （注）基本ポートフォリオの標準偏差は、1973年～1999年の27年間の実績データが使用されている。

制度改革の効果

～保険料一定による安心感の醸成と世代間の不公平の是正

基礎年金と厚生年金の分離、基礎年金財源の消費税化、新規裁定者の厚生年金報酬比例部分の給付3割カット、公的年金積立金の2010年からの段階的取崩しを柱とした改革の結果、次のような定量的な効果を得ることが出来る。

1. 将来にわたる厚生年金保険料率一定による効果

現行、標準報酬月額17.35%の厚生年金保険料を、今後60年間14.1%程度に維持することが出来る(図表13)。14.1%は、現実的シリオの下での試算値であり、現在国民が知らされている公的年金の将来像よりも信頼度は高い。運用利回りの好転、あるいは、合計特殊出生率の回復があれば、保険料率はより低く抑えることが可能である。楽観シリオの場合には、標準報酬月額の12.0%程度に抑制される。

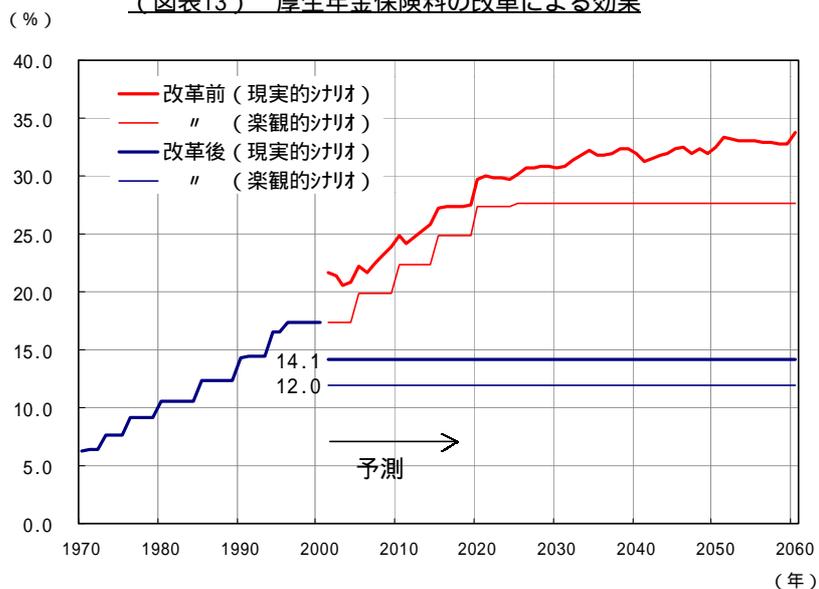
この結果、第1に、若年層の経済的な負担感および世代間の不公平感を和らげることが出来る。第2に、段階保険料方式という政治的にも困難な制度運営が回避されることから、公的年金制度の安定性が増す。景気への配慮で負担増が先送りされるといった恣意的な運営の悪弊は、大幅に減少する。制度の安定性は、受給者層にとっても安心感につながり得る。第3に、現実的シリオを基本として公的年金の将来像を示していることから、人口動態や運用利回りといった前提が異なることにより、将来像が悪い方に裏切られるといったリスクも減少する。

2. 世代間の不公平是正による制度への信頼の回復

厚生年金保険料に加え、もう1つのベンチマークである給付/負担比率で測った世代間格差も是正される。

夫が1930年生れの夫婦に関しては、給付/負担比率(消費税負担勘案)は改革後もなお、3.83倍と高水準であるが、1950年生れ以降の世代間格差は現在よりもフラットになる。1950年生れの夫婦の給付/負担比率が1.18倍と、改革前の1.40倍から低下する。これは、主に給付カットの効果によるものである。一方、1970年生れ以降の世代については、基礎年金全額国庫負担、報酬比例部分の給付カット、積立金取崩しの結果、給付/負担比率は改善する(図表14)。改革前に0.50倍~0.73倍に過ぎなかった同比率は、改革後0.85倍以上に上昇し、世代を通じてフラットになる(図表15)。

(図表13) 厚生年金保険料の改革による効果



(資料)実績と改革前の予測は、図表3の再掲。改革後予測は、日本総合研究所作成

単身世帯で見た場合も、給付/負担比率は改善する。1970年～2010年生れの単身世帯は、革前は同比率が0.32～0.44倍に過ぎなかったが、改革の結果、給付/負担比率は0.54～0.56倍に改善する。

但し、1970年生れ以降の給付/負担比率は改革の結果改善したものの、なお1倍を割る状況にある。しかし、次の2点を勘案すると、改革に十分な意義を認めることが出来る。先ず、この試算は、飽くまで平均寿命で死ぬ場合を想定するものであり、公的年金制度は予想外に長生きした場合も給付が受けられる特性をもち、このメリットは数値上に示されていないこと(給付/負担比率という指標の限界の1つ)。次に、負担のなかには事業主拠出金も含まれており、個人のキャッシュフローベースでは、同比率は改善すること。

3. 公的年金財政の安定性の増大

積立金の段階的取崩しは、出生率が回復せず、運用利回りが低い状況においてより効果的である。図表13には、楽観的シナリオと現実的シナリオの2通りに分けて改革前と改革後の厚生年金保険料率の将来予測が示されている。楽観的シナリオとは、人口推計を中位推計、運用利回りを4.0%とした場合であり、現実的シナリオとは、人口推計を低位推計、運用利回りを2.0%とした場合である(本提言のこれまでの前提通り)。改革を行うケースの方が、シナリオの違いによる保険料率のブレ幅が小さい。一方、改革を行わない場合は、シナリオの違いによって保険料率も大きく異なり、かつ、後世代ほどブレ幅が大きくなる。出生率の過大推計は、約20年後以降の被保険者の過大推計となり、年金財政に影響を与えるためである。

このように、本改革により、公的年金の将来財政のブレ幅が小さくなる。その結果、見通しの甘さによる制度改正の繰り返しという、公的年金制度への不信感を増す悪循環を軽減することが出来る。

(図表14) 世代間格差(給付/負担比率)是正の効果

		夫 婦 (妻は専業主婦)	
		改革前	改革後
生年			(消費税負担勘案)
1930年	(70歳)	4.20	4.20 (3.83)
1950年	(50歳)	1.40	1.32 (1.18)
1970年	(30歳)	0.73	0.96 (0.87)
1990年	(10歳)	0.61	0.98 (0.90)
2010年	(-10歳)	0.50	0.92 (0.85)

		単 身	
		改革前	改革後
生年			(消費税負担勘案)
1930年	(70歳)	2.75	2.75 (2.63)
1950年	(50歳)	0.90	0.82 (0.75)
1970年	(30歳)	0.44	0.59 (0.54)
1990年	(10歳)	0.38	0.61 (0.56)
2010年	(-10歳)	0.32	0.59 (0.55)

(資料) 日本総合研

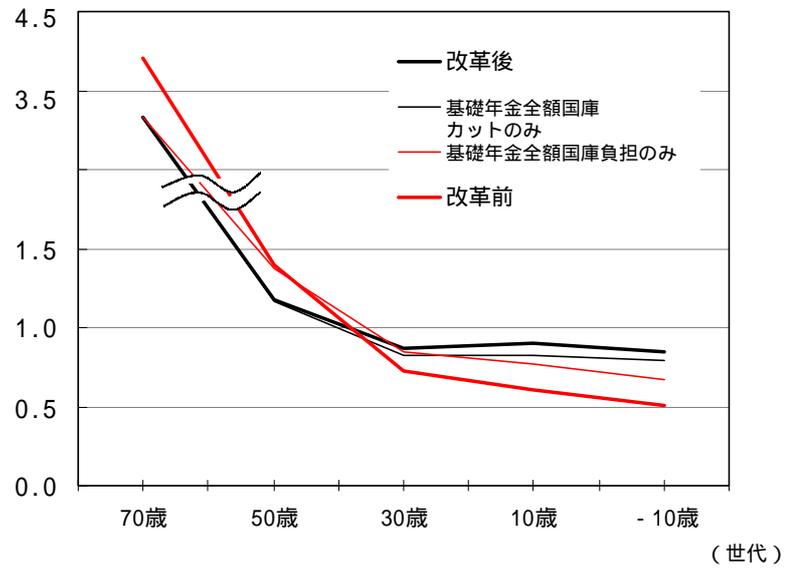
(注1) 改革前の数値は、図表2の現実的シナリオの再掲

(注2) 前提となる改革案概略は、次の通り

- 積立金運用利回り 2.0 %
 - 基礎年金国庫負担割合 100.0 %
 - 給付カット 既裁定者 0.0 %
新規裁定者 30.0 %
 - 積立金取崩額 (期間の平均) (兆円)
- | 年 | 2005～09 | 2010～19 | 2020～29 | 2030～39 | 2040～49 | 2050～60 |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 取崩額 | 0.0 | 0.7 | -1.0 | 0.7 | 5.8 | 9.0 |
- 消費税率 現状より 3.9 ~ 5.9 %アップ 平均 5.4 %アップ

(図表15) 改革による世代間格差是正効果の内訳

(給付 / 負担比率)



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 給付 / 負担比率 (消費税勘案) が、改革の効果により公平に近づいていく。

・長期的課題と短期的課題

公的年金制度は、労働市場および税制と不可分である。本改革案によって、公的年金制度への不信を取り除くとともに、下記の課題に取り組むことが必要。

(短期的課題)

1. 給付におけるマイナス物価スライド即時実施
2. 財政再計算の毎年実施による正確な情報の開示

景気に配慮し、給付のマイナス物価スライドが停止されている。約3,000億円の負担の先送り。このような恣意的な運営では、公的年金制度の信頼は得られない。即時に、マイナス物価スライドを遡及して実施する。

公的年金の将来像が示される財政再計算は、5年に1度である。しかし、直近の1999年財政再計算における前提は既に現実と乖離し、国民に正しい姿が伝わっていない。合計特殊出生率が回復するかは不透明であり、公的年金積立金の運用利回り4%は低金利と株価低迷の現状において、非現実的なものとなっている。財政再計算は、現実的な前提で毎年行い、信ずるに値する数値を国民に呈示することが不可欠である。

(長期的課題)

1. 労働市場整備
2. 税制改革

基礎年金財源の消費税化は、セカンドベスト。米国方式にならば、所得比例の社会保障税とすべく、環境を整備する必要あり。その際、従来第3号被保険者の保険料は、夫が払うこととする。環境が整った時点で、消費税から所得比例税に切り替える。

公的年金制度改革の選択肢としては、厚生年金報酬比例部分の積立方式への移行が有力である。しかし、個人単位による積立方式は、性別・年齢に関係なく就労し、所得を得て(積み立てるべき原資を得て)始めて成立する。本提案も、世帯を単位とした制度から個人を単位とした制度へのシフトは望ましいと考える。そのためには、先ず、労働市場の改善が不可欠である。

以上

本レポートに関するお問い合わせは、下記にお願い致します。

調査部 環境・高齢社会研究センター

主任研究員 西沢 和彦 03 - 3288 - 5052 E-Mail : nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp