



JRI news release

危機にある年金改革の議論

1. マクロ経済スライドの危険性周知を
2. 「そもそも論」に立ち戻れ

2003年7月1日

株式会社 日本総合研究所
調査部 経済・社会政策研究センター
<http://www.jri.co.jp/>

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す知識エンジニアリング企業です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称:株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創 立:1969年2月20日

資 本 金:100億円

従 業 員:2,542名

社 長:奥山 俊一

理 事 長:柿本 寿明

東京本社:〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700(代)

大阪本社:〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111(代)

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願い致します。

調査部 経済・社会政策研究センター 湯元
(tel: 03-3288-4737 e-mail: yumoto.kenji@jri.co.jp)
経済・社会政策研究センター 西沢
(tel: 03-3288-5052 e-mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp)

<要 旨>

1 2004年年金改革の議論は、危機的な状況にある。それは、(1)現在国民に提示されている唯一の選択肢であり、超各論において他を圧倒的にリードする厚生労働省の改革案の批判的検証が欠けている、(2)各論への道筋の原点にある「そもそも論」が欠けている、点にある。

2 厚生労働省は、2002年12月に同省の実質的な改革案である「年金改革の骨格に関する方向性と論点」を公表した。

そのなかで、経済社会の変動に合わせて自動的に給付水準を調整する方法として「マクロ経済スライド」が提案されている。しかし、自動調整、および、スウェーデン方式の応用であるとの説明から受ける認識に反し、「マクロ経済スライド」は多くの危険性を持つ。この点が充分認識されているようには見受けられない。

(1)マクロ経済スライドは、スウェーデンの自動収支均衡法とは似て非なる給付水準カットのしくみである。このことを先ず明確にすべき。

(2)給付水準カットは、合理的な根拠なく後世代に集中する。カット先送りの妥当性を問い直すべき。

(3)仮に、カットの手段として用いるとしても、手段として不確実である。給付乗率カットなど確実、公平な手段を検討すべき。

(4)所得代替率の59%から52%への低下という説明は楽観的である可能性が高い。高齢化進行、積立金残高未達などによって、後世代の所得代替率はさらに低下し、低位推計時の45%を下回る可能性もある。

(5)以上のような危険性が、「自動調整」などの科学的装いを凝らした用語に隠れ国民に充分認識されていない。本来、あらゆる危険性が国民に知らされるべき。

3 もう1つ欠けている議論は、公的年金はどうあるべきかといった「そもそも論」である。しかも、各論への道筋の原点となるそもそも論が必要である。

ところが、議論は、基礎年金の国庫負担割合2分の1への引き上げ問題に象徴されるように、現行制度を前提としたものに矮小化されつつある。国庫負担を2分の1にしても、問題は何ら解決しない。

そもそも論を行うためには、(1)厚生労働省に集中している情報を広く開示し、また、厚生年金の空洞化など実態が不明な情報を整備することが必要である。

(2)厚労省も若い世代の不信と不安の存在を認めている。一方、世代間格差の議論を否定する。改革の目的と手段を再度確認する必要がある。

(3)改革案を持たない政党はその存在意義が問われている。国民に具体的改革案を提示すべきである。なお、改革スケジュールも2004年にこだわる必要はなく、真に年金不信払拭のための議論を目指すべきである。

議論の現状と問題点

2004年年金改革に向けた議論では、(1)厚労省の審議会は、そもそも論のない超各論に終始し、(2)経済財政諮問会議では、そもそも論が行われてはきたものの、プロが不在であることなどから、各論に至る道筋を示せない状態にある。肝心の政党には、明文化された改革案がない。

このままでは、国民は十分な選択肢も与えられず、選択の機会もないまま、かつ、唯一の選択肢といえる厚労省案の本質を理解しないまま同案を受け入れざるを得ない。年金改革の議論は、危機的な状況にある。

1 社会保障審議会年金部会はそもそも論を欠く超各論

社会保障審議会年金部会(=厚生労働省)で行われている議論は、(1)現行制度の修正版である厚労省案「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(図表1)を前提とした、(2)極めてテクニカルな超各論か、(3)年金不信払拭とは無関係と思われるものが大半である。例えば、議題として掲げられているマクロ経済スライド(後述)のスライド指標の選択、専業主婦の年金権の分割方法、積立金を使った教育ローンの拡充などは何れも、「そもそも論」が尽くされた後に行われるべき超各論にすぎない。

2 認識されていない厚生労働省案の危険性

従来型の政策決定プロセスが踏襲されている現状では、厚労省案に基づいて年金改革が進められる可能性が高い(図表2)。しかしながら、「方向性と論点」は、既にわれわれが指摘している通り(注)極めて問題が多い。

(注)「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の評価と課題 Japan Research Review 2003年2月号などを参照

なかでも、スライド率の調整を使った給付カット策「マクロ経済スライド」は、多くの危険性を抱え、その危険性が国民に周知されていない。それは、評価の高いスウェーデン方式の応用であって好ましいとの論調も見受けられる。したがって、超各論において他の議論を圧倒的にリードしている厚労省案を、技術的に批判・検証する作業が欠かせない。

3 各論への道筋示せぬ経済財政諮問会議

一方、年金制度はどうあるべきかといった「そもそも論」ももちろん重要である。経済財政諮問会議では、経済産業大臣や民間4議員などが意見書を出すことにより、そもそも論が行われてきた。しかし、こうしたそもそも論も、(1)プロが議論に参加していないこと、(2)結論に至る過程への中立性が確保されていないことなどから、各論への具体的道筋が示せていない。

実効性あるそもそも論を阻む要因は上記の他にもいくつか考えられるが、1つは、議論に必要な情報の厚労省への偏在ないし不在であり、こうした阻害要因を今後取り除いていく必要がある。

4 超各論の検証と具体化への道筋が見えるそもそも論を

(1)厚労省の議論は、現行制度を前提とした超各論ではあるが、改革の議論に極めて強い影響を持つため、技術的なレベルに立ち入った批判的な検証が必要である。(2)同時に、各論への道筋が見えるそもそも論を行う必要があり、そのための環境整備が欠かせない。今日求められているのは、目の前に提示された超各論を批判検証しつつ、そもそものところから年金改革を議論し直すことである。

本稿は、(1)と(2)をそれぞれパート と で論じる。

(図表1) 厚生労働省年金改革案のポイント(2002年12月公表)

現行方式	厚生労働省改革案
保険料水準を見直しながら現行の給付水準を維持する(給付水準維持方式) ○ 給付水準(厚生年金) 現役の手取り賃金比59%維持 ○ 厚生年金の保険料率(総報酬ベース) 13.58%(現行) → 23.1%(2030年度以降) ○ 国民年金の月額保険料(99年度価格) 13,300円(現行) → 20,500円(2016年度以降) 基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合	最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済の変動に応じて、<u>給付水準が自動的に調整される仕組み</u>を制度に組み込む(保険料固定方式) [試算の代表例] ○ 厚生年金の保険料率(総報酬ベース) 段階的に引き上げて、20%に固定(2022年度から) ○ 給付水準(厚生年金) ・賃金上昇率や物価上昇率から支え手の減少分を調整してスライド ・現役の手取り賃金比 <u>59%(現行) → 52%(2032年度以降)</u> 基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合

(資料)厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(2002年12月)から抜粋

(注)情報開示方法もP16において批判的に検討するため、用語は原文のままとしてある。下線は日本総合研究所

(図表2) 2004年改革 これまでの経緯と予定

暦年	(参考) 前回改革	暦年	今回改革
1997	・年金審議会審議開始(5月) ・厚生省「年金改革5つの選択肢 (副題)21世紀への選択」公表(12月)	2002	・社会保障審議会年金部会審議開始(1月) ・厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」公表(12月)
1998	・年金審議会意見書(10月)	2003	・超党派年金シンポジウム開催(6月) ・経済財政諮問会議「骨太方針2003」(6月) ・年金部会総括的議論(7月 1) ・厚生労働省改革案(8月 2) ・政府案とりまとめ(12月 1)
1999	・厚生省「年金制度改正案大綱」 (2月) ・改正法案国会提出(7月)	2004	・通常国会に年金改正法案提出(1)
2000	・年金改正法成立(3月)	2005	

(資料) 日本総合研究所作成

(注) 1印は、第3回社会保障審議会年金部会(2003年1月22日)資料「今後の議論の進め方(案)」で示されたスケジュール。 2は、2003年6月24日に厚生労働大臣が表明。当初、厚生労働省改革案の公表時期は「秋頃早い段階」とされていたが、8月に前倒しとなる模様。

(補足1) 97年12月に厚生労働省が出した「5つの選択肢」(実質的に同省の改革案)の副題は、「21世紀への選択」。大改革を標榜し、2000年3月に法改正を行いながらも、その結果は今日なお止まない年金不信と不安である。このように、厚労省が案を出し、それをもとに議論を進めるという政策決定プロセスが明らかに失敗しているにもかかわらず、今回の改革においても、ほぼ同様のプロセスが踏襲されている。97年12月の「5つの選択肢」に相当するのが、2002年12月の「年金改革の骨格に関する方向性と論点」。

(補足2) 2003年7月の年金部会の総括的議論も、「方向性と論点」の追認に終わる可能性が高い。また、2003年6月の超党派年金シンポジウムは、政治家が初めて公開の場で年金の議論をした試みとして注目されているが、一方で、各党とも具体的な改革案がないことを明らかにした

マクロ経済スライドの危険性周知を

1. マクロ経済スライドのしくみ
2. マクロ経済スライドの問題点
3. スウェーデン自動収支均衡法との比較
4. 提言 - マクロ経済スライドの危険性周知を

1. マクロ経済スライドのしくみ

(図表3) 現行方式とマクロ経済スライド適用のモデル年金水準の差

(月額、万円、%)

年度	現役の1人 当り賃金			賃金スライド(現行 方式)			マクロ経済スライド(厚生省案)										
				伸び 率	モデ ル年 金	スラ イ ド 率	所得 代替 率	高位推計		中位推計		低位推計		スライド率			
								モデ ル年 金	所得 代替 率	モデ ル年 金	所得 代替 率	モデ ル年 金	所得 代替 率	高位	中位	低位	
2008	41.4	1.8		24.6	1.8	59	24.3	59	24.5	59	24.3	59	24.3	59	1.50	1.38	1.49
2009	42.2	1.8		25.0	1.8	59	24.7	58	24.8	58	24.7	58	24.7	58	1.50	1.37	1.49
2010	42.9	1.8		25.5	1.8	59	25.0	58	25.2	58	25.0	58	25.0	58	1.50	1.45	1.49
(例1) 現行方式の例																	
・ 25万円(2009年度のモデル年金) × 1.018 = 25.5(2010年度のモデル年金)																	
・ 現役の1人当たり賃金の伸びと同様に年金給付水準も維持される																	
(例2) マクロ経済スライド適用の例																	
・ 24.8万円(2009年度のモデル年金) × 1.0145 = 25.2(2010年度のモデル年金)																	
現役の1人当たり賃金が仮に1.8%上昇しても、適用されるスライド率は総賃金の伸び率																	
2011年度、2012年度...と繰り返していくことで、所得代替率は低下していく																	
出生率が回復していれば(高位推計)、マクロ経済スライド終了																	
2020	51.3	1.8		30.5	1.8	59	29.1	57	29.2	57	29.0	57	29.0	57	1.50	1.51	1.49
2021	52.3	1.8		31.0	1.8	59	29.6	57	29.6	57	29.5	56	29.5	56	1.80	1.42	1.49
2022	53.2	1.8		31.6	1.8	59	30.1	57	30.0	56	29.9	56	29.9	56	1.80	1.34	1.49
出生率が現状よりやや回復した場合(中位推計)、マクロ経済スライド終了																	
2032	64.6	2.0		38.3	2.0	59	36.6	57	33.4	52	32.4	50	32.4	50	2.00	0.73	0.50
2033	65.9	2.0		39.1	2.0	59	37.3	57	34.1	52	32.6	49	32.6	49	2.00	2.00	0.50
出生率が回復しない場合(低位推計)、マクロ経済スライドは2040年度まで適用																	
2040	75.7	2.0		44.9	2.0	59	42.8	57	39.2	52	33.7	45	33.7	45	2.00	2.00	0.50
2041	77.2	2.0		45.8	2.0	59	43.7	57	40.0	52	34.4	45	34.4	45	2.00	2.00	2.00

「方向性と論点」で提案されているのが「マクロ経済スライド」である。マクロ経済スライドは、スライド率(→用語解説)を削ることにより、特に将来時点において集中して給付水準をカットする機能を持つ(注)。

マクロ経済スライドの結果、所得代替率(→用語解説)は、中位推計の場合52%(2032年度以降)、低位推計の場合45%(2040年度以降)、高位推計の場合57%(2020年度以降)になるとの試算が厚生労働省より提示されている。

(注)厚生労働省の説明では、決して「カット」という用語は用いられない。「調整」という用語が用いられる。しかし、実体はカットである。

現行は、現役の1人当たり賃金の伸び率で新規裁定年金(→用語解説)をスライドしている(図表3例1)。この場合、所得代替率は、時間が経過しても変わらない。例えば、図表3の賃金スライド(現行方式)の場合の所得代替率は、時間が経過しても59%のままである。

一方、「マクロ経済スライド」は、2004年改革で「方向性と論点」の改革案が採用されれば即座にスタートし、一定時期まで1人当たり賃金上昇率より低いスライド率(図表3のスライド率および注3参照)でスライドさせることになる(図表3例2)。この結果、所得代替率は、段階的に低下する。例えば、2010年度の新規裁定年金額は、前年度の年金額24.8万円に、総賃金の伸び率1.45%をかけた25.2万円となる。現役の1人当たり賃金は1.8%で伸びていても、総賃金でスライドすることで年金額の伸びは相対的に抑制される。したがって、所得代替率は、時間の経過とともに低下していく。

(資料)日本総合研究所作成

(注1)実績準拠法(名目年金額下限型)

(注2)飽くまで出生率の差(高位・中位・低位)のみに着目した試算。他の条件は共通。

(注3)マクロ経済スライドのスライド率 = 1人当たり賃金上昇率 - 被保険者数の変動率(スライド調整率)

図表3の詳細表

(月額、万円、%)

年度	現役の1人 当り賃金		賃金スライド(現行)			マクロ経済スライド適用										1人当り賃金と総賃 金の伸び率の差(ス ライド調整率)		
						高位推計		中位推計		低位推計		スライド率						
	伸び 率 B	モデル 年 金 C	スライ ド率 D =B C÷A	所得 代替 率 C÷A	モデル 年 金 E	所得 代替 率 E÷A	モデル 年 金 F	所得 代替 率 F÷A	モデル 年 金 G	所得 代替 率 G÷A	max (0, B + H)	max (0, B + D)	max (0, B + J)	高位 H	中位 I	低位 J		
	A																	
2002	40.1	0.0	23.8	-	-	23.8	59	23.8	59	23.8	59	0.00	0.00	0.00	-	-	-	
2003	40.2	0.3	23.9	0.3	59	23.9	59	23.9	59	23.9	59	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	
2004	40.3	0.3	23.9	0.3	59	23.9	59	23.9	59	23.9	59	0.30	0.30	0.30	0.10	0.10	0.10	
2005	40.5	0.3	24.0	0.3	59	23.9	59	24.1	59	23.9	59	0.00	0.51	0.00	-0.30	0.21	-0.31	
2006	40.6	0.3	24.1	0.3	59	23.9	59	24.1	59	23.9	59	0.00	0.24	0.00	-0.30	-0.06	-0.31	
2007	40.7	0.3	24.2	0.3	59	23.9	59	24.1	59	23.9	59	0.00	0.00	0.00	-0.30	-0.30	-0.31	
2008	41.4	1.8	24.6	1.8	59	24.3	59	24.5	59	24.3	59	1.50	1.38	1.49	-0.30	-0.42	-0.31	
2009	42.2	1.8	25.0	1.8	59	24.7	58	24.8	59	24.7	58	1.50	1.37	1.49	-0.30	-0.43	-0.31	
2010	42.9	1.8	25.5	1.8	59	25.0	58	25.2	59	25.0	58	1.50	1.45	1.49	-0.30	-0.35	-0.31	
2011	43.7	1.8	25.9	1.8	59	25.4	58	25.5	58	25.4	58	1.50	1.47	1.49	-0.30	-0.33	-0.31	
2012	44.5	1.8	26.4	1.8	59	25.8	58	25.9	58	25.8	58	1.50	1.51	1.49	-0.30	-0.29	-0.31	
2013	45.3	1.8	26.9	1.8	59	26.2	58	26.3	58	26.2	58	1.50	1.49	1.49	-0.30	-0.31	-0.31	
2014	46.1	1.8	27.4	1.8	59	26.6	58	26.7	58	26.6	58	1.50	1.59	1.49	-0.30	-0.21	-0.31	
2015	46.9	1.8	27.9	1.8	59	27.0	57	27.2	58	27.0	57	1.50	1.69	1.49	-0.30	-0.11	-0.31	
2016	47.8	1.8	28.4	1.8	59	27.4	57	27.6	58	27.4	57	1.50	1.46	1.49	-0.30	-0.34	-0.31	
2017	48.7	1.8	28.9	1.8	59	27.8	57	28.0	57	27.8	57	1.50	1.45	1.49	-0.30	-0.35	-0.31	
2018	49.5	1.8	29.4	1.8	59	28.2	57	28.4	57	28.2	57	1.50	1.44	1.49	-0.30	-0.36	-0.31	
2019	50.4	1.8	29.9	1.8	59	28.6	57	28.8	57	28.6	57	1.50	1.45	1.49	-0.30	-0.35	-0.31	
2020	51.3	1.8	30.5	1.8	59	29.1	57	29.2	57	29.0	57	1.50	1.51	1.49	-0.30	-0.29	-0.31	
2021	52.3	1.8	31.0	1.8	59	29.6	57	29.6	57	29.5	56	1.80	1.42	1.49	-	-0.38	-0.31	
2022	53.2	1.8	31.6	1.8	59	30.1	57	30.0	56	29.9	56	1.80	1.34	1.49	-	-0.46	-0.31	
2023	54.2	1.8	32.1	1.8	59	30.7	57	30.4	56	30.3	56	1.80	1.28	1.49	-	-0.52	-0.31	
2024	55.1	1.8	32.7	1.8	59	31.2	57	30.8	56	30.8	56	1.80	1.36	1.49	-	-0.44	-0.31	
2025	56.2	2.0	33.4	2.0	59	31.8	57	31.2	56	31.3	56	2.00	1.37	1.69	-	-0.63	-0.31	
2026	57.4	2.0	34.0	2.0	59	32.5	57	31.6	55	31.5	55	2.00	1.28	0.50	-	-0.72	-1.50	
2027	58.5	2.0	34.7	2.0	59	33.1	57	32.0	55	31.6	54	2.00	1.13	0.50	-	-0.87	-1.50	
2028	59.7	2.0	35.4	2.0	59	33.8	57	32.3	54	31.8	53	2.00	1.04	0.50	-	-0.96	-1.50	
2029	60.9	2.0	36.1	2.0	59	34.5	57	32.6	54	31.9	52	2.00	0.97	0.50	-	-1.03	-1.50	
2030	62.1	2.0	36.8	2.0	59	35.1	57	32.9	53	32.1	52	2.00	0.90	0.50	-	-1.10	-1.50	
2031	63.3	2.0	37.6	2.0	59	35.8	57	33.2	52	32.3	51	2.00	0.81	0.50	-	-1.19	-1.50	
2032	64.6	2.0	38.3	2.0	59	36.6	57	33.4	52	32.4	50	2.00	0.73	0.50	-	-1.27	-1.50	
2033	65.9	2.0	39.1	2.0	59	37.3	57	34.1	52	32.6	49	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2034	67.2	2.0	39.9	2.0	59	38.0	57	34.8	52	32.7	49	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2035	68.5	2.0	40.7	2.0	59	38.8	57	35.5	52	32.9	48	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2036	69.9	2.0	41.5	2.0	59	39.6	57	36.2	52	33.1	47	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2037	71.3	2.0	42.3	2.0	59	40.4	57	36.9	52	33.2	47	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2038	72.7	2.0	43.2	2.0	59	41.2	57	37.7	52	33.4	46	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2039	74.2	2.0	44.0	2.0	59	42.0	57	38.4	52	33.6	45	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2040	75.7	2.0	44.9	2.0	59	42.8	57	39.2	52	33.7	45	2.00	2.00	0.50	-	-	-1.50	
2041	77.2	2.0	45.8	2.0	59	43.7	57	40.0	52	34.4	45	2.00	2.00	2.00	-	-	-	
2042	78.7	2.0	46.7	2.0	59	44.6	57	40.8	52	35.1	45	2.00	2.00	2.00	-	-	-	
2043	80.3	2.0	47.7	2.0	59	45.5	57	41.6	52	35.8	45	2.00	2.00	2.00	-	-	-	
2044	81.9	2.0	48.6	2.0	59	46.4	57	42.4	52	36.5	45	2.00	2.00	2.00	-	-	-	
2045	83.6	2.0	49.6	2.0	59	47.3	57	43.3	52	37.3	45	2.00	2.00	2.00	-	-	-	

(資料)日本総合研究所作成

(注)実績推測法(名目年金下限型)。スライド調整率の中位推計の値は厚生労働省の公表値(第15回年金部会資料1 P13)スライド調整率の高位と低位の各年度の数値は未公表であるため、公表されている期間平均値を用いた。

2. マクロ経済スライドの問題点

1 賃金と物価の順調な伸びが前提

マクロ経済スライドが有効に機能するためには、1人当たり賃金および物価の順調な伸びが前提となる(注¹⁾)。マクロ経済スライドは、1人当たり賃金上昇率から、被保険者数の減少率を差し引いた値(これは1人当たり賃金上昇率より低くなる)でスライドすることに本質がある。但し、スライド率がマイナスとなるような場合、0%でスライドすることになっている(名目年金下限型)。したがって、十分な1人当たり賃金上昇率が実現しなければ、「方向性と論点」で当初想定している以上に給付が膨らみ、年金財政を圧迫することになる。(注1)図表3の詳細表のBが確保される必要がある。

2 給付水準のカットは後の世代に集中

直近の給付水準カットは殆どなく、後の世代に給付水準カットが集中する。例えば、2020年度時点では、いかなる出生率のもとでも、所得代替率は57%と変わらない(図表3)。しかし、2040年度になると、出生率の違いによる所得代替率の差が拡大し、低位推計では45%にまで大幅に低下する(厚労省試算)。

3 マクロ経済スライドの終了年度が不確定

マクロ経済スライドの適用がいつ終了するのか不確定。図表3でも示した厚労省試算の終了年度は、数多く存在する可能性の1つに過ぎない。

4 他の財政圧迫要因の扱いと影響が不透明

積立金運用の悪化や、高齢化の進行、雇用環境悪化なども年金財政に大きな影響を及ぼす。これらの動向如何では、スライド調整率はより大きく、かつ、マクロ経済スライドは長く適用される筈。しかし、これらの扱い方と影響が不透明(注²⁾)。

(注2)人口推計を中位推計としたまま、経済状況が悪化した場合の将来の所得代替率については、厚生労働省から試算が示されている。例えば、実質賃金上昇率が0.5%、実質利回りが1.5%だった場合(経済の前提ケースC)、所得代替率は45%(2048年度)まで低下するという(「方向性と論点」P114)。しかし、知りたいのは、このような場合だけではない。低位推計で経済状況が悪化した場合どうなるのか、あるいは、さらに高齢化がより進んだ場合、積立金が計画通り積み上がらなかった場合どうなるのかといった試算である。

5 「45%」を下回る可能性も十分にあり

すなわち、「2032年度」という年度も、所得代替率「52%」も、多くの偶然が重なった結果実現するかもしれない数値に過ぎない。低位推計の場合の「45%」を更に下回る可能性も十分にある(注³⁾)。将来世代にとって、給付水準の下限がみえないしくみ。

(注3)低位推計かつ経済の前提ケースCであった場合など。

(参考)用語解説

スライド	そもそもスライドとは、年金給付水準を時間の経過とともに調整する作業。スライドに用いる指標としては、一般に、賃金上昇率や物価上昇率などがある。 現行制度では、新規に受給を開始する年金(新規裁定年金)の給付水準は、1人あたり賃金上昇率(正確には手取りの1人あたり賃金上昇率)でスライドされている。受給開始後の年金(既裁定年金)は、消費者物価指数でスライドされている。このことによって、新規裁定年金の水準は現役世代の賃金上昇(下落)と平行に高まっていく(低下していく)。既裁定年金の購買力は、物価スライドによって維持される。
所得代替率	「所得代替率」は、現役世代の賃金水準に対する年金給付水準を表わす指標。次の式で計算される。 所得代替率 = 月額年金給付額 ÷ 月額現役世代の手取り賃金 × 100 (例) 59% = 23.8万円 ÷ 40.1万円 × 100
マクロ経済スライド(補足)	厚生労働省が「年金改革の骨格に関する方向性と論点」(2002年12月)のなかで提案した考え方。 最大のポイントは、新規裁定年金のスライド指標を、「1人あたり賃金上昇率」から「1人あたり賃金上昇率 - 被保険者数の変動率」に変更することにある。 このことによって、少子化による被保険者数の減少をスライドにおり込むことになる。因みに、現在3,158万人(2001年度末)の厚生年金被保険者数は、労働力人口の減少とともに減っていき、2050年度には2,440万人まで減少すると予測されている(厚生労働省の99年における予測値)。こうした状況では、マクロ経済スライドのスライド指標は、1人当たり賃金上昇率よりも低くなる。したがって、年金給付水準を切り下げていくことが出来る。 また、既裁定年金のスライド指標も、「消費者物価上昇率」から「消費者物価上昇率 - α」に変更することが「方向性と論点」において提案されている。αは、1人あたり賃金上昇率と総賃金上昇率との差。 既裁定年金に対しても、給付水準カットが及ぶことは、年金財政にとってはプラスの効果がある。現在公開されている資料だけでは、その定量的な効果は明らかではない。われわれの試算では、夫が1940年生まれの厚生年金受給のモデル夫婦世帯の生涯における年金受給額は、現行方式の場合6,797万円(99年価格、中位推計)であるが、厚労省改革案では6,659万円(同)と138万円減少する(注)。この世代は、既に年金受給を開始しており、制度変更によるこのような生涯の年金額の減少は、既裁定年金額がマクロ経済スライドの影響を受けているためである。138万円は、夫が2000年生まれのモデル夫婦世帯が制度変更によって生涯の受給額が622万円(中位推計)、1,158万円(低位推計)減るのに比べれば大きくない。 既裁定年金をカットするか否か、カットするとしてもその幅をどうするかは論者によって意見が異なり、また、税負担増が予定されるなら、税と一体的に論じなければならない。しかし、既裁定年金も含めて世代間格差是正を図るのであれば、既裁定年金に関して、マクロ経済スライドを修正を加えた上で利用することも考えられる。 (注)詳細は、「世代間格差是正工夫の余地」2003年4月8日経済教室など参照。

3. スウェーデン自動収支均衡法との比較

マクロ経済スライドは、スウェーデンの公的年金制度における自動収支均衡法(Automatic Balance Mechanism)の応用であると説明される(例えば、「方向性と論点」P20)。しかし、両者は似て非なるしくみ。評価の高いスウェーデン方式の応用がマクロ経済スライドであると捉えるのは誤り。以下、(1)から(5)において、マクロ経済スライドの特徴をより明確にするために、スウェーデン方式と比較していく。加えて、わが国は、スウェーデン改革から何を学ぶべきかを指摘する。なお、スウェーデンの年金制度についてはP15(参考)を参照。

(図表4) スウェーデン方式とわが国のマクロ経済スライド

	スウェーデン	日本(マクロ経済スライド)
異なるスライド率調整の目的…(1)	1人当たり賃金スライドを基本としているが、経済環境など悲観的シナリオが実現した場合、<u>最終的な年金財政健全化策としてスライド率が抑制される</u>	年金給付水準のカットが目的。どのような人口動態・経済シナリオのもとでもスライド率の抑制が行われる
高齢化への対応…(2)	- 年金受給時の平均余命で個人勘定残高を除いて年金額を算出するしくみによって、まず高齢化の影響を一次的に吸収 - 裁定後の予想を上回る高齢化は、自動収支均衡法で二次的に吸収	高齢化から年金財政が受ける影響の吸収方法は未定(注)
積立金運用への対応…(3)	バランスシートをチェックする際の均衡式に折り込まれている	運用利回りの低下は、マクロ経済スライドの適用期間長期化で吸収される模様
その他…(4),(5)	「自動(automatic)」であるのは、年金財政を政治家の恣意性から守るため	基礎年金拠出金を通じて国民年金空洞化の影響を受ける。この影響の吸収方法も不明

(資料) 日本総合研究所作成

(注) 「毎年、65歳に到達した者の平均余命の伸び率をマクロ経済スライド率から控除」(第15回社会保障審議会年金部会資料1P18)する案が厚労省から出されているが未定

(1) 両国で異なるスライド調整の目的・しくみ

スウェーデンはチェック・アンド・バランス

スウェーデンでは、毎年度、次の均衡式により年金財政のバランスを検証。バランス比率が1を下回れば、財政バランスが不健全であることになる。

$$\text{バランス比率} = \frac{\text{保険料資産} + \text{年金積立金}}{\text{年金給付債務}}$$

バランス比率が1を下回り、債務超過にあるとみられる場合に、自動収支均衡法に基づき、スライド率の自動調整が発動される。「見なし運用利回り」および「既裁定の年金のスライド率」が、それまでの1人当たり賃金上昇率から切り下げられる。再び、バランス比率が回復すれば、1人あたり賃金上昇率に復帰していく。

一方、わが国は、スウェーデンのようなチェックの作業もなく、スライド率の調整は即座にスタートし、中位推計の場合28年間、低位推計の場合36年間続けられる（期間は何れも飽くまで厚労省の予定。長引く可能性もある）。わが国の場合、「調整」とは言っても、一方向への調整、すなわち「給付水準カット」である。

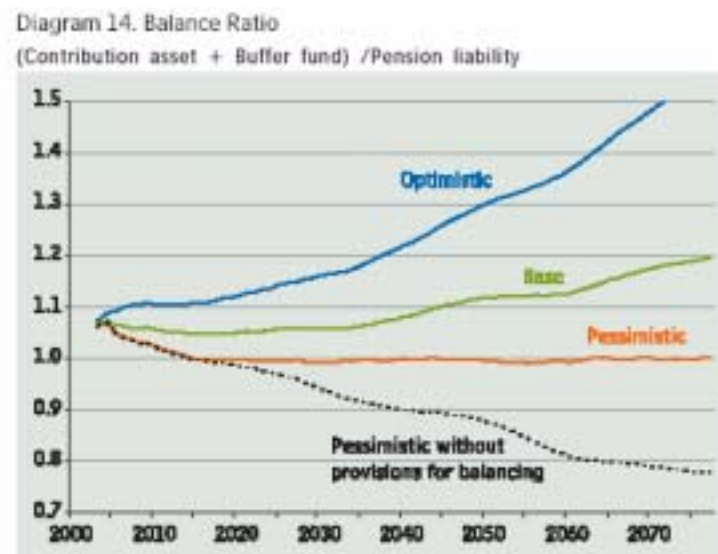
スウェーデンは、自動収支均衡法が発動見込まず

スウェーデン政府は、基本的には、将来における自動収支均衡法が発動を見込んでいない（図表5）。同政府が2002年6月に公表した2077年までの将来予測によれば、出生率や運用利回りなど前提が異なる楽観シナリオ、基本シナリオ、悲観シナリオの3種類の将来予測のうち、自動収支均衡法が発動が必要となるのは悲観シナリオが実現した場合のみである。

将来予測では、基本シナリオの場合、2040年くらいまでバランス比率は1.05程度で推移し、以降1.2程度まで上昇していく。基本シナリオが政府としての見通しである。なお、悲観シナリオの場合、自動収支均衡法を発動しなければ2015年にはバランス比率は1.0を割り込んでしまうとの見通しが立てられている。

このことから、スウェーデンにおける自動収支均衡法は、悲観シナリオが実現するような最悪の場合に備えて準備されているものであることが分かる。一方、わが国のマクロ経済スライドはいかなる出生率シナリオでも適用される。このように、両国では、スライド調整の目的としくみが異なる。

(図表5) スウェーデン バランス比率の将来予測



(資料)スウェーデンRFV 'The Swedish Pension System Annual Report 2001'

(注)線は、上から、楽観シナリオ(Optimistic)、基本シナリオ(Base)、悲観シナリオで財政バランスをとった場合(Pessimistic)、悲観シナリオで財政バランスをとらなかった場合(Pessimistic without provisions for balancing)の順

(2) マクロ経済スライドでは曖昧な高齢化対応

スウェーデン、高齢化の影響は平均余命を除数に用いることで先ず吸収

スウェーデン方式では、高齢化リスクの吸収方法が明確である。年金の受給額を決定する際、個人勘定残高をそのときのスウェーデンの平均余命で除することで、高齢化が年金財政に与える影響を一次的に吸収している(P15を参照)。なお、受給開始年齢は61歳以上で任意で設定でき、年間年金受給額を増やしたいと思えば、働き続け受給開始を遅らせ個人勘定残高を増やすことも出来る。

自動収支均衡法は、さらに想定外の高齢化を吸収

しかし、いったん年金額を確定してしまうと、この世代が想定外に長生きした場合、年金財政を圧迫することになる。そこで、毎年、前述のバランス比率がチェックされ、バランスが崩れている場合には、自動収支均衡法に基づき、スライド率の抑制により、財政バランスの回復が目指されることになる。いわば高齢化の影響の二次的な吸収である。

マクロ経済スライドでは、高齢化の影響取扱いは不透明

一方、わが国の「マクロ経済スライド」には、高齢化のインパクト吸収の方法が明示されていない。

確かに、わが国においても少子化リスク(注)である「1人当り賃金上昇率と総賃金上昇率の乖離」に関しては、マクロ経済スライドのしくみのなかに明示的に盛り込まれており、毎年度スライド調整が行われるかもしれない。

しかし、年金財政に対する高齢化リスクをはじめとする他のリスク要因(積立金残高の計画未達、運用利回りの低下、国民年金の空洞化進行など)の吸収方法に関しては、今後の議論の動向にもよるが、即座にスライド率に反映させる明確な規定は設けられず、政府の判断に委ねられる可能性もある。政府の判断は甘くなりやすい。その場合、マクロ経済スライドの適用期間が長期化し、後世代の給付カット幅が大きくなる可能性がある。

(注)正確には、労働市場の動向も重要である。子どもが増えても正社員などになり厚生年金の被保険者とならなければ厚生年金財政は潤わないためである。

(3) 積立金減は、マクロ経済スライドの長期化で

積立金残高が予定通りであるか否かは、スウェーデンの場合、バランス比率の分子の一項目として毎年チェックされる。バランスが崩れている場合には、バランスの回復が目指されるのは前述の通りである。

一方、わが国では、積立金の運用利回り悪化のインパクトは、マクロ経済スライド適用期間の長期化で吸収することとなる模様である(「方向性と論点」P45)。

しかし、本来、毎年度の積立金残高が予定額に満たなかった場合、スウェーデンがそうであるように、その年度において、明確な基準のもと、財政上の措置が講じられるべきである。

例えば、99年財政再計算時には、2001年度末の厚生年金積立金残高は181.3兆円と見込まれていた。ところが、実績は175.4兆円であった。5.9兆円の計画未達となっている。未達分は、将来得られたであろう運用収入の減となって後世代に負担転嫁される。にもかかわらず、この未達分について特段の措置は講じられていない。

「方向性と論点」、および、その後会年金部会に提出された資料にも、積立金残高の計画未達に関しては触れられていない。

(4) わが国は制度分立による財政上の不確実要因も

わが国の公的年金制度は、国民年金・厚生年金・共済年金に制度が分立。国民年金の空洞化の穴埋めをすべく、厚生年金・共済年金からの財政調整が行われている。空洞化も、厚生年金・共済年金にとっての不確実要因である。国民年金の空洞化が進めば、基礎年金拠出金単価の上昇を通じて厚生年金にとって想定外の支出が膨らみ、収支悪化→積立金減少という形で、厚生年金財政は影響を受けるはずである。この点も、「方向性と論点」では触れられていない。

(5) スウェーデン「自動」調整、政治家の甘い判断を排除

スウェーデン方式における、「自動」の意味は、政治家が甘い判断をしがちであるという習性を認識した結果と考えられる。

スウェーデンの年金改革に関する法律の大部分は、1998年に可決している。その時点では、自動収支均衡法(Automatic Balance Mechanism)は導入されていなかった。したがって、スウェーデンの年金財政は、1人当り賃金スライドを維持したままでの賦課方式であるから、労働者数の減少に脆弱であり、いったん裁定された年金額は終身であるため、当初の想定を超えた高齢化に脆弱であった。Edward Palmer(2000)は、「スウェーデンの政治家は長期的な財政の安定とは反する決断をした」と述べている。

自動収支均衡法は、2001年5月、年金改革の最後の法律として成立した。自動収支均衡法の成立によって、政治家が当初行った甘い判断によってもたらされた年金財政の脆弱さはカバーされたことになる。このように、スウェーデン方式における「自動」とは、「政治的な決定を待たずに調整が行えるよう」(財政制度審議会、2001)にする意味での「自動」といえる。

財政の健全化を保つために、給付の伸びを抑制したり、個人勘定の残高に付ける利息の利回りを落とすのは政治家生命を脅かすかもしれないリスクな決断である。つい、リスクな決断は先送りしたくなる。しかしながら、先送りは年金財政にとって好ましくない。このような政治家の習性から年金財政の健全性を守ることが、「自動」であることの意義と考えることができる。

一方、わが国のマクロ経済スライドでは、確かに、総賃金スライドに切り替えることにより、「自動的」に給付水準がカットされるが、これはむしろ、給付水準のカットという年金財政にとっては必要でありながらも政治家にとってリスクな決断を数十年後に、先延ばしにしたものといえる。

マクロ経済スライドには、厚労省によって自動調整という形容が付けられる。例えば、「方向性と論点」には次のように書かれている。

「スウェーデンの年金改革にみられるように、将来にわたって保険料水準を固定し、その後、人口構造や経済の見通しが想定を超えて変動する場合には、給付水準を自動的に調整することで対応するという考え方に関心が集まっている。

この考え方を我が国の年金制度に導入する場合には、最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に少子化等の社会経済情勢の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込むことになる。

(「方向性と論点」P20、下線は日本総研)

しかし、スウェーデンにおける「自動」とマクロ経済スライドの「自動」では、意図もしくみも異なる。かたや、政治家の習性からの年金財政の保護であり、かたや、政治家が当面手を汚さずに済む給付水準カットの先送りである。

以上、スウェーデン自動収支均衡法とマクロ経済スライドの比較をまとめると次のようになる。

スウェーデンの自動収支均衡法は、毎年年金財政がチェックされ、必要とあれば、発動されるものである。想定を超える高齢化や積立金から受ける影響も、チェック項目に定量的な基準をもって含まれる。自動収支均衡法の位置付けは、非常時対応であり、基本シナリオでは発動は想定されていない。また、スウェーデンにおいて、「自動」であることの意義は、政治家が犯しがちな甘い判断から年金財政を守ることこそあると考えられる。

一方、わが国のマクロ経済スライドは、はじめから数十年後の給付水準カットのために存在する。少子化から年金財政が受ける影響について殊更強調され、少子化対策に力が入る一方で、高齢化や積立金残高の変動から年金財政が受ける影響については必ずしも明示的ではない。ここには、政府の甘い判断が入り込む余地があり、年金財政を悪化させる危険性がある。

(6) スウェーデンから何を学ぶか

スウェーデンの年金改革からわが国が学ぶべきは、次のような点になる。

所得捕捉の実務的検討とタイムスケジュールの策定

スウェーデンでは、1960年分からの個人の所得履歴のコンピューターへの記録、および、住民番号・納税者番号・社会保険番号を兼ね備えた個人番号の存在といったインフラが、概念上の拠出建方式や最低保証年金導入などの年金改革実現を支えている。

「方向性と論点」では、「概念上の拠出建て方式については、将来、最終的な保険料水準に到達した時点での導入の可能性について、上記に掲げた論点を踏まえ、引き続き検討すべきものと考え」(P53)と先送りしている。

しかしながら、直ちに導入が困難であるとしても、真にわが国がスウェーデンから学ぶべき概念上の拠出建方式や最低保証年金導入の可能性を探るために、それを支えるインフラである納税者番号制や所得捕捉について、税制だけの課題とするのではなく、年金改革の一環として議論し、実務的課題とタイムスケジュールを詰める作業が必要であろう。

バランスシートの作成

厚生労働省は、99年財政再計算時以降、年金財政に関するバランスシートを作成していない。しかし、スウェーデンが年金財政を定量的にチェックし得るのは、毎年バランスシートを作成しているがゆえである。自動収支均衡法のバランス比率もバランスシートの負債を分母に、資産を分子に配置したものである。

バランスシートを作成しないまま、財政上の健全・不健全を論じることはいかなる。わが国においても、まずは、最新のバランスシートを作成する必要がある。

(参考) スウェーデンの概念上の拠出建方式のしくみ

(図表6) スウェーデン個人勘定のイメージ

年	年齢	年間所得 (伸び率)	保険料率	支払保険料(年間)	個人勘定残高	平均余命 (男女平均)	年金額
		A	B	(= A × $\frac{C}{B} \div 100$)			
2000	22	27,061	16.0	4,330	4,330 d	-	-
2001	23	27,602 (2.0)	16.0	4,416 e	8,833 f	-	-
2002	24	28,154 (2.0)	16.0	4,505	13,514	-	-
2003	25	28,717 (2.0)	16.0	4,595	18,379	-	-
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	-	-
2037	59	56,305 (2.0)	16.0	9,009	342,334	-	-
2038	60	57,431 (2.0)	16.0	9,189	358,369 g	-	-
2039	61	-		-	-	24.24 h	14,784 i
2040	62	-		-	-		15,168
2041	63	-		-	-		15,562
⋮	⋮	-		-	-		⋮

22歳になった時点で保険加入、61歳で受給開始のケース

(例) 23歳時の年末個人勘定残高
 $4,330(d) \times 1.02 + 4,416(e) = 8,833(f)$

個人勘定の残高にみなし運用利回りで利息がつき、さらに、2001年度に支払った保険料額が記録される。

(例) 61歳受給開始の場合の年金額
 $358,639(g) \div 24.24(h) = 14,784(i)$

個人勘定残高を平均余命で割る

(資料) Edward Palmer 'The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues' (2000) を日本総研が加筆修正

(注1) みなし運用利回りを2.0%と想定

(注2) 年金は、毎年度スライドするのではなく、「フロントローディング」と称して、事前に1.6%の実質賃金成長見込み分が折り込まれる。受給後は、物価上昇分および1.6%と現実の賃金上昇分との差が調整される。その結果、既裁定年金も1人当たり賃金上昇率によるスライドの効果がある。図表では簡単化のため、フロントローディングは省略した

・スウェーデンは、1999年に公的年金制度を改革。保険料率を18.5%に固定。うち、16%分を概念上の拠出建による個人勘定とし、2.5%分を実際に積立金を積み立てる個人勘定とした。

・ここでは、概念上の拠出建における個人勘定について説明する。

・1人ひとりに銀行口座のような個人勘定が設定される(図表6)。

・所得の16.0%が保険料として徴収され、その額は個人勘定に記録されていく(図表6の個人勘定残高)。

・個人勘定の残高には利息が付く。利息は、1人当たり賃金上昇率で付利される(金利ではないことに注意)。

・個人勘定に記録されるのは、実際の積立金ではなく、拠出した実績。そのため、1人当たり賃金上昇率のようになんらかの指標を運用利回りに見立てなければならない(みなし運用利回り)。

・年金受給時、個人勘定の残高をそのときの平均余命で割った額が年金受給額となる。しくみはやや複雑だが、1人あたり賃金スライドと同じ効果を持つ。年金は終身。

・平均余命で割る、ということは、この世代はこれくらい生きるであろうということをあらかじめ見越して、財源をそれに間に合うように分割しておくこと。これで、財政の健全化は保たれる。しかし、この世代が平均余命を超えて長生きした場合、年金財政は影響を受ける。そこで、場合によっては、自動収支均衡法が登場する。

4. 提言 - マクロ経済スライドの危険性周知を

1. マクロ経済スライドは、給付水準カットのためのしくみ。マクロ経済スライドは、評価の高い「スウェーデンの自動収支均衡法」とは目的もしくみも異なる。また、上方・下方両方向への調整を連想させる「自動調整」でもない。給付水準カットのためのしくみ。先ず、この点を明確にすべき。
2. マクロ経済スライドのしくみでは、給付水準カットは後世代に集中。2004年年金改革において、給付水準のカット自体は不可欠である。給付水準のカットは、本来、幅広い世代を対象に検討されなければならない。しかし、マクロ経済スライドでは、給付水準のカットは後世代に集中。既受給者、および、早めに年金受給を開始する世代は殆ど影響を受けない。保険料負担が多い後世代ほど、カット幅が大きいことに対する合理的な説明は難しい。後世代のみに給付水準カットを集中させていいのかを問い直すべき。
3. 給付抑制の手段としても不確実。「マクロ経済スライド」は、1人あたり賃金や物価の順調な伸びなどを前提としており、これらの前提が狂えば、十分な給付抑制効果が望めない。そのしわ寄せは、後世代に回される。マクロ経済スライドを給付水準カットの手段として仮に用いるとしても、手段として不確実。したがって、現実性の観点のみならず、世代間の公平の観点からも、給付水準カットの手段としては、給付乗率の引下げや、支給開始年齢引き上げスケジュールの前倒しなどをタブー視せず検討すべき。
4. マクロ経済スライドの厳しい帰結は過少に評価されている可能性。試算の前提となる02年1月の中位推計、2008年度からの名目賃金上昇率2.0%、物価上昇率1.0%、名目運用利回り3.25%、積立金残高の積み増しなどは、実態と整合的ではない。その結果、試算の代表例(P3図表1)とされている「マクロ経済スライドの終了年度2032年度」、「所得代替率52%」などの試算結果も甘い数値である可能性が高い。
さらに、高齢化進行、積立金の運用利回り低下などが年金財政に与える影響をマクロ経済スライド適用期間の長期化で吸収するのであれば、後世代の給付水準カット幅はより大きくなる可能性がある。
5. 加えて、以上のような危険性が国民に十分に伝わっていない。52%の所得代替率があたかも高い確率で実現するかのような説明は誤り(P3図表1)。厚生年金保険料率も、給付水準が試算値を下回っていく場合、20%突破もあり得る。改革案の良い面ばかりを強調するのではなく、あらゆるマイナス面を積極的に分かりやすく国民に開示することで、改革案の信頼性は高まると考えるべき。
6. スウェーデン改革に学ぶのであれば、最低保証年金や概念上の拠出建方式を可能にしている所得捕捉の実務的課題などを年金改革の一環として検討し、タイムスケジュールを詰めるべき。

「そもそも論」に立ち戻れ

1. 矮小化される議論
2. 「国庫負担2分の1」は改革ではない
3. 提言 - 「そもそも論」に立ち戻れ

1. 矮小化される議論

本来の年金改革の議論は、基礎年金の位置付けをどうするのか、少子高齢化のなかで公的年金の守備範囲をどこまでに定めるのか、公的年金制度の持続可能性とマクロ経済の整合性をいかに保つかなどといった「そもそも論」が議題に上らなければならない。しかし、議論は現行制度の修正に矮小化されつつある(注1)。

象徴的なのは、基礎年金の国庫負担割合の3分の1から2分の1への引き上げに関する議論である(注2)。「年金改革の骨格に関する方向性と論点」のなかでは、特に取り組むべき課題の2つのうちの1つに掲げられている(「方向性と論点」P6)。

しかし、現行制度を前提としたまま、単に基礎年金の国庫負担割合を引き上げることが「改革」足り得るのか。以下この点を検討していく。

(注1) 議論が矮小化される要因の1つについて

社会保障審議会年金部会の委員の間からも、そもそも論を議論すべきとの意見が出されている。2003年3月の年金部会では、岡本康男委員と矢野弘典委員の連名で次のような意見書が提出されている。年金部会の議論が、「方向性と論点」を前提としたものに限定されていることへの危機感の表明である。

「厚生労働省から、一つのモデルとして、最終保険料率を20%に固定するという前提で様々な試算が示され、議論がなされている。しかし、今後の経済と社会の構造変化を展望すると、現行の社会保険方式を基本的に維持していくことの是非や、最終保険料率20%という水準の妥当性、あるいは財源として保険料と税の組み合わせのあり方等、制度改革に関して議論すべきこと

は多く残されている。我々としては、こうした議論が今後も展開されるという認識に立って、『方向性と論点』で提示された内容に沿って、給付と負担の在り方に関する考え方を述べたい」

(第15回社会保障審議会年金部会、2003年3月7日、岡本・矢野委員提出資料)

審議会でも議論が行われている最中に、早々に厚生労働省が改革案を出し、その後の方向性を決定付けることに関しては、前回改正時にも批判がなされている。年金評論家の村上清氏は98年3月に次のように述べている。

「今回の改正(99年改正)については、年金審議会でも議論を重ねてきた。ところが昨年(97年)の12月に厚生省は、審議会とは関係なしに、一方的に「5つの選択肢」と称する改革案を公表した。厚生省は『国民の論議のための材料』というが、特定の方向に誘導する意図があって、としか考えられない。」

(1998年3月連合総研における年金評論家村上清氏の講演「公的年金の課題と改革の方向」www.rengo-soken.or.jp)

「方向性と論点」も厚生労働省の改革案であることは、「5つの選択肢」と同様である。そもそも論は行われようとはしている。しかし、それを妨げる要因がある。その要因を取り除いていかなければ、真の議論などあり得ない。

(注2) 現在、基礎年金拠出金14.3兆円(2001年度)の給付費のうち、3分の2は保険料、3分の1は国庫負担で賄われている。

99年改正の際、国民年金法に次のような附則が盛り込まれた。「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成十六年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担割合の二分の一への引上げを図るものとする」。

ところが、財源を明記しない不完全な法律であったため、今日においても財源の議論が行われている。

2. 「国庫負担2分の1」は改革ではない

国庫負担割合の引き上げがあたかも2004年改革の重要課題であるかのように語られる。しかし、次のような論点が十分に議論されていない。空洞化、積立金などについては、次頁以降3つの補論を準備し、詳細に論じる。

1. 真のコストを不透明にする。国庫負担割合の引き上げは、一見保険料負担を安くみせ、基礎年金の維持にかかる真のコストを不透明にすることにより、改革のインセンティブを削ぐ。
2. 国庫負担増加の意味付けが曖昧である。高額所得者であっても給付される基礎年金の国庫負担がなぜ引き上げられるのか意味付けが曖昧である。例えば、スウェーデンでは、それまで一律に行われていた国庫負担を育児で就業の中断を余儀なくされる人や、失業期間中の人などに限定した。
3. 現行制度が抱える問題の解決とならない。現行制度は、国民年金の空洞化(→補論1)、空洞化による被用者年金財政の圧迫(→補論2)、基礎年金拠出金制度の不透明(同)、高い行政コストなどの問題点が指摘されている。国庫負担割合を引き上げても、から の問題はなんら解決しない。
4. 代替財源が政府支出のカットでは無意味。代替財源として、他の政府支出の削減が候補として言及されることもある。しかし、他の政府支出がカットされて、国民の受ける政府サービスが減れば、年金と他の政府サービストータルでは、何ら変わらない。
5. 積立金に関する議論が不十分。積立金利用の検討がなされていない。厚生年金財政には巨額の積立金がある。これを利用すれば、新規増税などせずとも国庫負担引き上げと同様の効果を得ることは可能である。しかし、積立金を長期的にどのように残高管理するか議論が殆ど行われていない(→補論3)。
6. 基礎年金の給付水準に対する議論が不十分。国民年金法の附則には、単に国庫負担割合を引き上げよと書かれているのではなく、給付水準の見直しが前提となると書かれている。しかし、給付水準の見直しなどの検討は行われていない。

(補論1) 国民年金空洞化

(1) データは信頼できるのか

国民年金の空洞化は、5%であるとの説明が厚生労働省からなされる。しかし、これは2重に誤りである。

第1に、分母のとり方である。分母には、厚生年金および共済年金の第2号被保険者および第3号被保険者まで含んでいる。また、被保険者の4分の1という免除者数も多すぎる。

第2に、統計の問題である。

未加入者、未納者、保険料納付者の調査方法と調査時点がバラバラであり、これらを同列に並べることは本来できない。しかも、未納者の調査方法に問題があり、過少に推計されている可能性がある。

(2) 空洞化の原因把握はできているか

国庫負担割合を引き上げて、保険料の上昇幅を抑制する背景には、支払保険料と年金給付の関係を改善することにより、国民年金離れを食い止めるねらいがある。

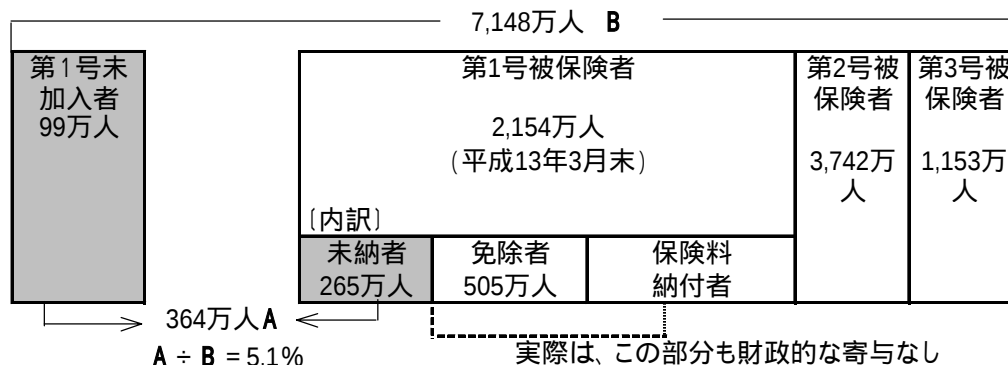
しかし、次のような状況を考えると国庫負担割合の引き上げで空洞化がストップするか否か、コストが初年度だけでも2.7兆円もかかるのに対し不現実である。

国庫負担割合を引き上げても、保険料は現行の月額13,300円から18,100円までの引き上げ(2012年度)の必要があること。

厚生年金被保険者の大幅減少の一方、国民年金の対象者は大幅に増加。この他の事実も併せ考えると、空洞化を主に形成しているのは、被用者年金の被保険者になれなかった(ならなかった)20歳代と想定され、企業の若年労働需要喚起などの雇用対策を行わなければ、空洞化が止まるとは考えにくいこと。雇用コストの一部である厚生年金保険料率を2020年まで引き上げながら、国民年金の空洞化を止めるというのは矛盾。

厚生労働省は、世代間格差の議論を排除する。しかし、このスタンスを改めない限り、若年層からの信頼回復は望みにくいと考えられること。信頼がなければ、保険料の額にかかわらず、保険料を払うインセンティブは生まれない。

(図表7) 国民年金未加入・未納者(厚生労働省資料を一部修正)



(資料) 第6回社会保障審議会年金部会資料を一部修正

(注) 第2号被保険者3,742万人のなかには共済年金の被保険者も含む。

(補論2) 財政の不確実性が十分に認識されているか

厚生年金財政の支出は、単に厚生年金の給付だけでなく、現在支出の約3分の1を基礎年金拠出金が占めている。基礎年金拠出金は、国民年金の空洞化が進行することによって拡大する。

厚生年金財政はプラスの収支発生を見込んでいる。しかし、そのためには、(1)順調な所得の伸び、(2)保険料率の計画通りの引き上げ、(3)高齢化のストップ、(4)国民年金空洞化の改善などが必要。しかし、これらは極めて高いハードルである。プラスの収支が発生しない場合、積立金が積み上がることもなく、見込んでいる運用収入も得られないことになる。

以上のような年金財政の抱える不確実性を完全に理解するのは、現行の情報開示からは困難である。なぜならば、2002年12月の「年金改革の骨格に関する方向性と論点」でも、「支出合計額」(P140～P155)しか開示されていないためである。

(図表8) 99年財政再計算結果(厚生年金)

(兆円)

年度	保険料率	収入合計				支出合計					収支 差引残 A - B	積立金 E
		A	保険料	運用収入 E × 4.0%	国庫負担 D × 1/3	B	保険給付		基礎年金 拠出金			
							C	C ÷ B (%)	D	D ÷ B (%)		
2000	13.58	33.1	22.9	6.2	4.0	28.1	18.3	(65.1)	9.5	(33.8)	5.0	177.2
2005	15.50	41.6	29.5	7.1	5.0	37.1	24.3	(65.5)	12.5	(33.7)	4.5	194.8
2010	17.42	50.8	36.4	8.1	6.3	47.7	31.3	(65.6)	16.1	(33.8)	3.1	209.2
2015	19.35	60.7	44.7	8.4	7.6	57.9	37.2	(64.2)	20.4	(35.2)	2.7	216.3
2020	21.27	71.9	54.4	9.0	8.5	65.0	41.0	(63.1)	23.7	(36.5)	6.9	234.2
2025	21.60	80.6	60.9	10.6	9.1	71.2	44.7	(62.8)	26.1	(36.7)	9.5	275.1
2030	21.60	88.7	66.1	12.6	10.0	78.5	49.2	(62.7)	28.9	(36.8)	10.2	327.1
2035	21.60	96.2	70.6	14.5	11.1	88.5	55.3	(62.5)	32.8	(37.1)	7.7	374.0
2040	21.60	103.6	75.2	15.5	12.9	101.7	62.8	(61.8)	38.3	(37.7)	1.9	396.9
2045	21.60	110.6	80.7	15.6	14.3	112.5	68.8	(61.2)	43.2	(38.4)	-1.8	395.9
2050	21.60	118.6	87.7	15.1	15.8	121.8	73.9	(60.7)	47.3	(38.8)	-3.2	383.7
2055	21.60	127.7	96.2	14.7	16.8	128.9	78.0	(60.5)	50.3	(39.0)	-1.2	374.1
2060	21.60	137.8	105.3	14.9	17.6	134.9	81.5	(60.4)	52.7	(39.1)	3.0	382.3

(資料) 平成11年財政再計算結果を一部修正

(注1) 基礎年金拠出金に対する国庫負担3分の1の場合

(注2) 2035年度、2045年度、2055年度は未公表のため、日本総合研究所において線形補間した

(補論3) 積立金残高をどうするか

厚生労働省は、今後とも積立金を積み増し、そこから得られる運用収入を給付に充当する考え(修正積立方式と呼ばれる)。

積立金を取り崩すことに関しては、同省は、次のような試算を根拠に反対。2060年度に積立金残高が0となるよう段階的に崩した場合、2059年度までは1.3%ポイント保険料率を引き下げることが出来る(財政再計算19.8%比)、一方、その後2.5%ポイント(3.8%ポイント - 1.3%ポイント)程度高くなる(同、図表9)。

しかしながら、このような厚生労働省試算は、積立金保有そのものの意義を過大に評価している。

試算の前提となる99年財政再計算では、2060年度末には414兆円の積立金残高があると想定(国庫負担2分の1のケース)。414兆円に対し、4.0%の運用利回りによって16.2兆円の運用収入が得られることになっている。しかし、414兆円まで積み増せるか否かは、順調な所得の伸びとスケジュール通りの保険料率引き上げ実施などに依存し、不確定。利回り4.0%の達成も不確定。したがって、2.5%ポイントは、いくつかの偶然が重なった結果、実現するかもしれない保険料率の引き上げ幅に過ぎない。

また、取り崩し(但し計画的に)には、殆ど議論の行われていない次のA～Dのようなメリットがある。

A. 2059年度まではより確実に保険料率を抑制。

B. 金融市場における公的金融のオーバープレゼンスを改善。郵貯・簡保も含め、政府がお金を貯め込むという資金の流れを変える必要。この観点から、修正積立方式の是非検討が必要。

C. これまでの杜撰な積立金運用を背景に、厚生労働省は運用主体として国民の信頼なし。積立金残高を減らすことは、公的年金の信頼回復にプラスに作用すると期待される。

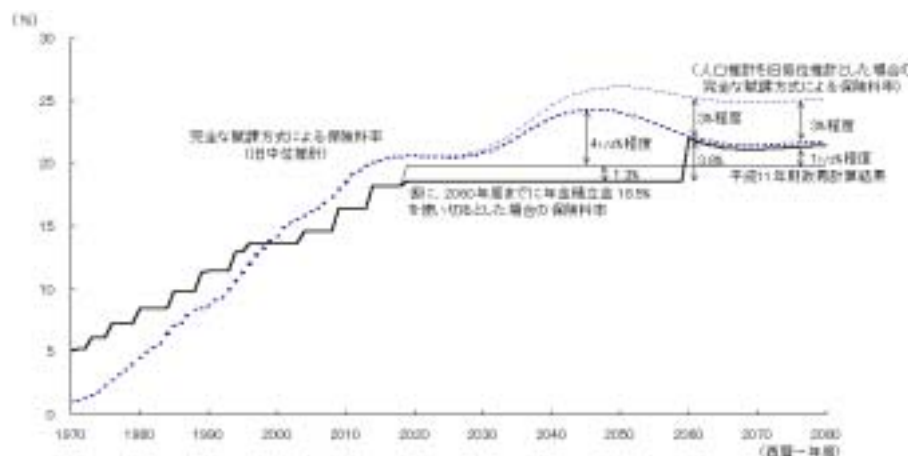
D. 将来シナリオの不確実性を軽減できる。年金が信頼を失っている理由の一つは政府から国民に提示された将来シナリオが再三反故にされていることにある。修正積立方式は不確定。修正積立方式を破棄すれば、将来シナリオの不確実性を軽減できる。

加えて、高齢化率が定常状態になれば、積立金がなくとも、保険料率の引き上げは発生しない。

以上のような、(1)厚労省資料の批判的検討、(2)金融市場の観点も視野に入れた積立金取崩しのメリットなどを十分に議論することが、国庫負担割合引き上げの前に行われるべき。

(図表9) 年金積立金を使い切るとした場合の厚生年金の保険料率と完全な賦課方式による保険料率の比較(平成11年財政再計算ベース(旧人口推計)、国庫負担1/2)

- 仮に、2060年度までに年金積立金を使い切るとした場合 -



(資料) 社会保障審議会年金部会(第9回)資料 公的年金制度の財政方式と年金積立金のあり方について(参考資料)の図表2-2

3. 提言 - 「そもそも論」に立ち戻れ

現在、国民には厚労省案という1つの選択肢しか実質的には示されていない。しかも、その選択肢も、(1)失敗した従来型のプロセスの踏襲のなかから提案されたものであり、かつ、(2)中味の危険性も国民には十分認識されていない。

厚労省案は、本来数多く存在する筈の多様な選択肢の1つに過ぎない。より根本的には、基礎年金の位置付け、公的年金の守備範囲、公的年金制度の持続可能性とマクロ経済との整合性など、「そもそも」の点から議論がされなければならない。そのためには、次の(1)～(4)が必要である。

(1) 情報の偏在と不在の解消を

年金改革の議論には次のような情報の整備が不可欠である(注)。

国民年金の空洞化の実態

加えて、厚生年金の空洞化の実態

財政再計算資料の完全開示(特に基礎年金拠出金の将来予測とその算出根拠)

世代間格差の実態

(注)詳細は、「情報の偏在と不在を改め、年金改革を実効性あるものとせよ」
Japan Research Review 2003年7月号

(2) 2004年にこだわるな

2004年改革というのは、従来型のスケジュールを踏襲したものに過ぎない。このまま2004年改革を終わらせるぐらいであれば、2004年というスケジュールにとらわれず、スケジュールを見直す必要がある。

公的年金各制度には、積立金がある。完全な賦課方式で運営されている医療保険とは異なる。即座に改革を行わなければ財政が破綻する訳ではない。破綻しているのは年金に対する信頼である。年金改革が終わっても、結局年金不安と不信が払拭されなかった99年改革パターンを繰り返すのが、年金制度にとってのみでなく、マクロ経済上も最悪シナリオである。

(3) 改革の目的と手段を再確認せよ

「方向性と論点」(P5)では、若い世代の年金不信と不安の存在を認め、その解消の重要性が説かれている。この現状認識は正しいだろう。

一方で、厚生労働省は、世代間格差の議論を否定する。その結果、「方向性と論点」が格差を是正しないのは既にわれわれが指摘した通りである。果たして、これで若い世代の不信が解消されるのか疑問である。何を目的に制度を変えるのか、その目的達成のためには何を行うべきかを再度確認する必要がある。

(4) 政党こそ改革案を示せ

厚生労働省のみならず、日本経団連や日本商工会議所などの経済団体が改革案を提示しているにもかかわらず、肝心の政党が改革案を明文化していない。

各政党は、政党の存在意義が問われているという危機感を持ち、単なるスローガンにとどまらない数値の裏付けを伴った改革案を国民に示す必要がある。そのためにも、(1)で示した情報開示が欠かせない。以上

参考文献

スウェーデンの年金制度について

- Edward Palmer [2000] ‘The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues’
- Ole Settergren [2001] ‘The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System’
- RFV [2002] ‘The Swedish Pension System Annual Report 2001’ (いずれもwww.rfv.seで入手可)
- 財政制度審議会 [2001] 「海外調査報告 スウェーデン(年金制度改革)」

厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」について

- 公的年金改革研究会 [2003] 「経済社会の環境変化と公的年金制度に関する分析」
- 厚生労働省 [2002] 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」
- 須藤一紀 [2003] 「保険料固定方式の意味～厚労省が次期公的年金改革の『たたき台』を公表～」第一生命経済研レポート 2003年2月号 (<http://group.dai-ichi-life.co.jp>)
- 西沢和彦 [2003] 『年金大改革』日本経済新聞社
- “ [2003] 「世代間格差是正 工夫の余地」日本経済新聞経済教室 2003年4月8日
- “ [2003] 「情報の偏在と不在を改め、年金改革の議論を実効性あるものとせよ」Japan Research Review 2003年7月号 (www.jri.co.jp)

改革プロセスについて

- 府川哲夫 [2003] 「日本の公的年金改革の課題」『年金と経済』年金総合研究センター2003年5月
- 村上清 [1998] 「公的年金の課題と改革の方向」(www.rengo-soken.or.jp)