



RIETI政策シンポジウム：
日本の年金制度改革：16年度改正の評価と新たな改革の方向性

年金制度をより持続可能にするための 原理・原則と課題

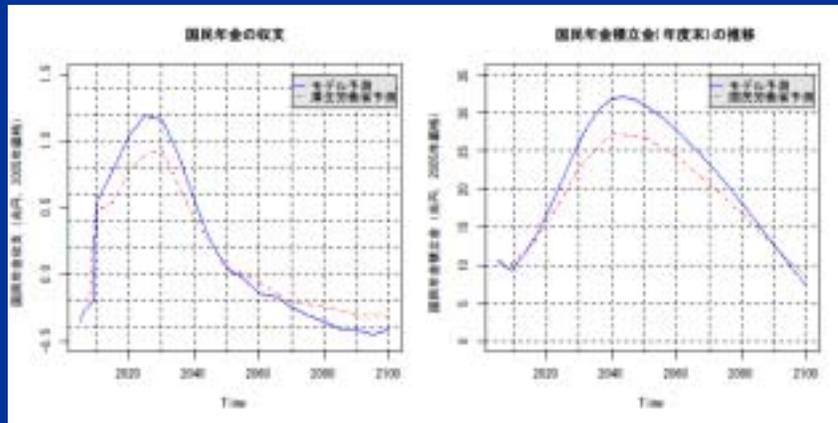
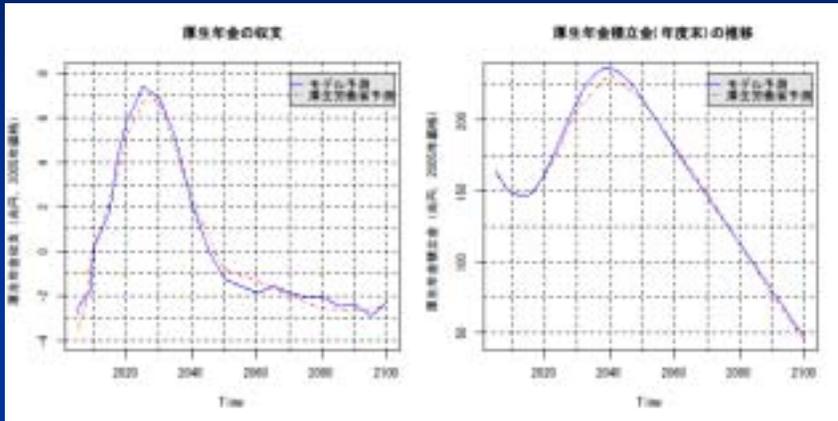
経済産業研究所 ファカルティ・フェロー
/ 慶応義塾大学商学部教授
深尾 光洋

経済産業研究所 コンサルティング・フェロー
/ 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析部 研究部長
金子 能宏

本報告の目的

- 複雑なわが国の年金制度をより持続可能なものにするために、年金の原理原則に立ち返った改正案を検討
- 国民年金・厚生年金の統合など、従来の年金シミュレーションモデルでは対応できなかった改正案について、新たな年金財政モデル(RIETIモデル)を構築して、定量的に分析・検討を加える。

RIETIモデル



- 筆者らの研究グループが設計したわが国の公的年金制度の制度改革を考える際に必要な年金財政計算を行うことを目的とした計算モデル
- 厚生労働省の財政再計算における基準ケースと同様の経済想定のもとでは、それに近い計算結果が得られるように設計
- 以下の年金改革案の試算結果は、このRIETIモデルのスク립トを利用することで計算

2004年改正の内容

- 保険料負担段階的引き上げと上限の法定化
 - 厚生年金 2004年:13.58% ~ 2017年以降:18.3%
 - 国民年金 2004年:13,300円 ~ 2017年以降:16,900円
- マクロ経済スライド制による給付額の伸びの抑制
 - 公的年金被保険者数(支え手)の減少率(少子化に対応)
 - 平均余命の伸び率(およそ0.3%)(高齢化に対応)分だけ給付のスライド率を抑制(基準ケースで2023年まで)
- 積立金の取り崩し(有限均衡方式)
 - 現在給付五年分の積立残高 100年後の積立残高が給付一年分(積立度合1)
- 基礎年金国庫負担割合の引き上げ
 - 現行1/3 ~ 2009年:1/2

分かれる2004年改正の評価

- 保険料負担増に歯止めをかけ、保険料収入と国庫負担内で賄える範囲内に給付水準を抑制 年金財政の安定化に寄与
- 分かれる評価
 - 改正の方向性を評価:堀(2005)、小塩(2005)など
 - 制度の構造的問題を批判:高山(2004)など
- なぜ評価が分かれてしまうのか？
 - 複雑な制度が改正の成果と残された課題を見えにくくしてしまっている可能性

わが国の年金制度の変遷

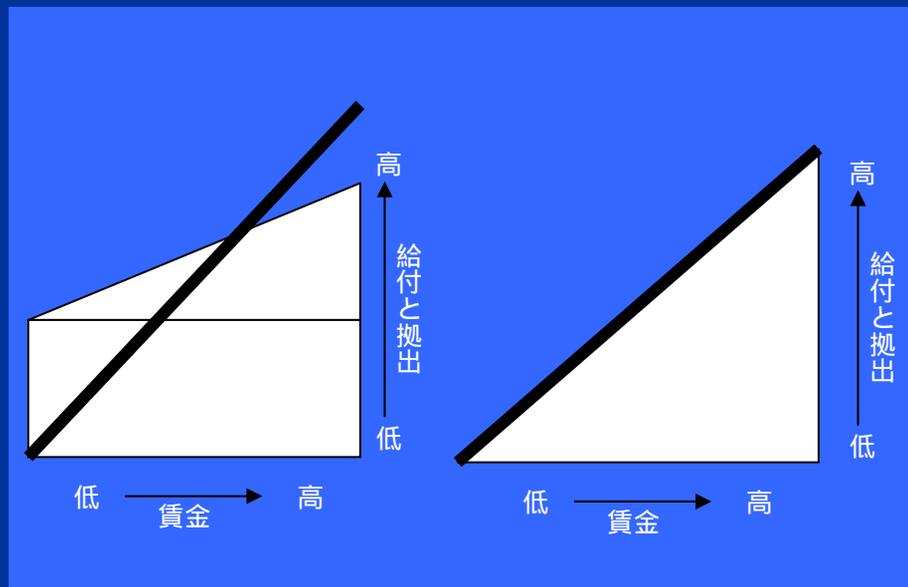
- 1942年:厚生年金制度発足
 - 完全積立方式(報酬比例年金)
戦後の経済混乱と高インフレで崩壊
- 1948年の応急措置を経て1954年新厚生年金法成立
 - 一階:定額、二階:報酬比例、段階保険料方式
- 1961年:国民年金制度発足
 - 夫婦二人が国民年金に加入すれば、平均的所得の厚生年金加入男性とほぼ等価の給付設計
- 昭和40年代以降、年金給付水準の引き上げ続く
 - 対して保険料負担引き上げスピードは比較的ゆるやか。
- 給付水準と負担水準のアンバランスが顕在化
 - 実質的な賦課方式へ移行
 - 2020年以降の厚生年金保険料率:34.9%(1980年財政再計算、当時の保険料率は男性10.6%女性8.9%)

わが国の年金制度の変遷

- 特に国民年金制度の給付と負担のアンバランスは大きく、加えて就業構造の変化から扶養比率が上昇 単独での制度維持困難
- 1985年:基礎年金制度の導入
 - 国民年金の位置づけを基礎的給付に転換
夫婦二人の国民年金給付を平均的男性厚生加入者給付と等価とする制度設計の転換
- 負担と給付の関係性が複雑化
 - 定額の基礎年金給付に対し、拠出は厚生:定率負担、国民:定額負担
 - 第3号被保険者制度
 - 拠出の分担割合算出の対象から国民年金の未納・免除者を除外
未納・免除率が高まれば他制度の負担増
- その後も、財政安定化のための改正を繰り返すも基本的制度枠組みは1985年時から維持される。

年金制度の給付と負担

- 初期の厚生年金:積立方式の報酬比例年金
 - 給付と拠出の一对一对応
- 新厚生年金:2階建て制度
 - 制度内に所得再分配機能あり
 - 基礎年金導入後は所得再分配機能が複雑化



年金制度の原理

- 社会保険方式で運用される年金制度には所得再分配機能が組み込まれる
- 保険原理のみに従えば保険技術に基づく所得再分配(リスク分散)以外の再分配は許容されないが、無所得・低所得の被保険者に対しては扶助原理を働かせ生活保障を行うのが社会保険方式

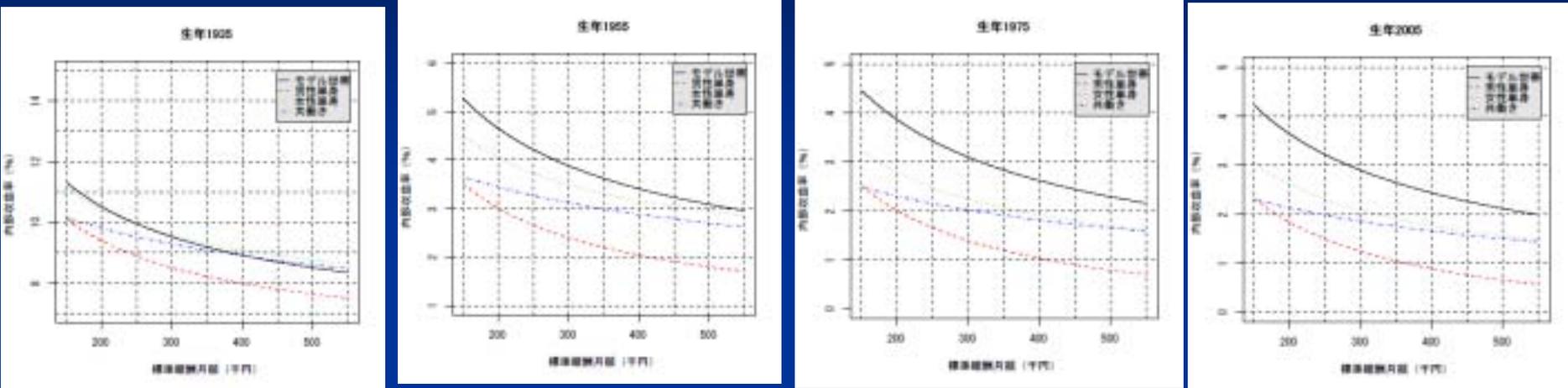
	保険原理	扶助原理
所得再分配	保険技術に基づく 所得再分配	保険技術に基づかない 一方的所得移転
給付反対給付均等原則の 適用有無	適用有り (対価性・等価性)	適用無し (非対価性・非等価性)
負担原則	応益負担原則	応能負担原則
給付原則	貢献給付原則	必要給付原則

出所:堀(2005)

現行制度の指標

- 以下で検討する年金改革案との比較を可能とするため、2004年の年金制度改革以後の現行制度の下での、各個人を基準とした場合の給付と負担に関する指標(内部収益率・給付拠出比率)を計算
- 内部収益率とは:
ある個人について、保険料総額と給付総額を等しくさせる割引率をいう。
- 拠出給付比率とは:
ある個人について、ある一定の割引率(ここでは運用利回り3.2%)のもとで、その給付額の割引現在価値を保険料総額の割引現在価値で除した値

現行制度の内部収益率(厚生年金)



- 生年が前であればあるほど、少ない保険料負担で大きい給付を受けられる(世代間の不公平)
- モデル世帯は、妻が国民年金の保険料を納めなくとも基礎年金を受給できるほか、夫の死後遺族年金の受給権も発生するため、最も高い収益性
- 女性単身と男性単身の差は平均余命の違い(およそ5年から7年)によるもの
- グラフが右下がりになるのは基礎年金部分の定額給付が所得再分配効果を持っていることを示している
- 内部収益率に関しては、モデル世帯と女性単身世帯のみ全世代を通じて賃金上昇率2.1%を上回った(スウェーデンのNDC年金制度の「みなし運用利回り」は賃金上昇率

現行制度の指標(国民年金)

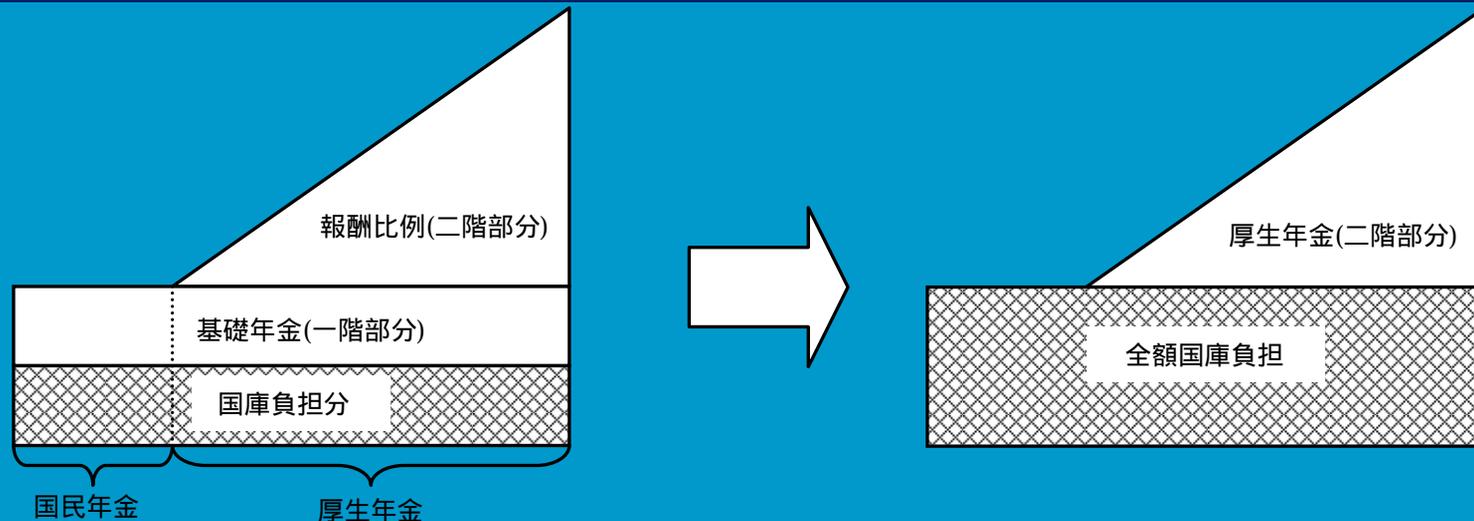
- 国民年金の場合、定額負担、定額給付なので、厚生年金の場合のようなグラフを描く必要なし
- 男女間の違いについては、平均余命の差によるもの
- 内部収益率、拠出給付比率とも厚生年金の場合に比べると高い。これは、国民年金の受給額に占める国庫負担部分が二分の一と、厚生年金に比べて大きいことによる。その為、内部収益率は全世代を通じて賃金上昇率の2.1%を上回る結果となっている。
- 厚生年金と同様、生年が前であればあるほど、高い収益性

生年	給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性
1935	4.191	5.211	10.100	10.599
1940	2.665	3.316	7.499	8.085
1945	2.012	2.520	5.945	6.556
1950	1.628	2.052	4.950	5.590
1955	1.327	1.679	4.146	4.805
1960	1.145	1.450	3.634	4.303
1965	1.116	1.410	3.538	4.181
1970	1.054	1.332	3.359	4.009
1975	1.034	1.320	3.302	3.971
1980	1.018	1.300	3.255	3.928
1985	1.009	1.288	3.226	3.895
1990	0.984	1.256	3.152	3.821
1995	0.979	1.250	3.138	3.803
2000	0.978	1.248	3.134	3.799
2005	0.978	1.248	3.134	3.799

原理原則を明確にした年金制度

- 保険原理と扶助原理の長所を併せ持ち(即ち社会保険の原則)、かつそれぞれの原理が年金制度の構成要素に対応していることが国民に理解しやすい年金制度の選択肢について検討する必要がある。
- 実際に払った保険料がどの程度自分たちが受け取る給付に反映され、どの程度扶助的に使われているのが見えにくい点が、国民が抱く年金制度不信の原因のひとつ
- 内閣府『公的年金制度に関する世論調査』平成15年2月
「公的年金制度の負担と給付の関係は、働いている時に納めた保険料の実績に応じた額の年金が給付されるなどの負担と給付の関係が明確な仕組みであった方が良い」と思うか
 - 「そう思う」：81.1%
 - 「そう思わない」：7.9%

基礎年金全額国庫負担化案



基礎年金部分:扶助原理に基づく最低生活保障として財源を政府の一般財源ないしは目的税に
二階部分:保険原理に基づく報酬比例年金

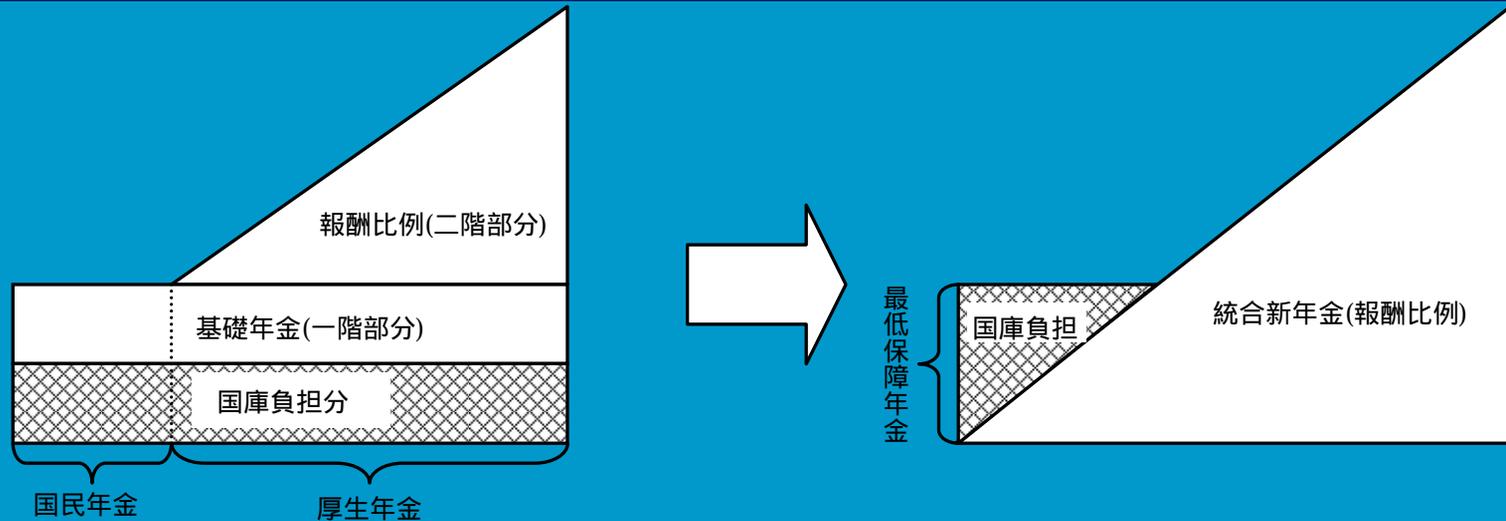
■ メリット:

現行の二階建て制度を変更せずして無収入・低所得層および第3号被保険者への年金給付が確保
二階部分の年金保険料負担と給付の関係から扶助原理を排して保険原理のみに基づいた明確な
給付設計が可能となる

■ デメリット:

高所得層にも扶助原理に基づく基礎年金を支給するため、必要となる国庫負担額が大きくなりすぎる
可能性

国民年金・厚生年金統合一元化案



国民年金と厚生年金を、報酬比例年金を基本とする新年金制度に統合

報酬比例年金だけでは低給付に陥る受給者には扶助原理に基づいて国庫負担による最低保障年金を支給する

■ メリット:

扶助原理に基づく年金給付にかかる国庫負担額が将来的には低く抑えられる
被保険者の就業選択に中立的

■ デメリット:

制度枠組みを大きく変更することになることから、新制度移行に関連するコストが高くなりすぎる可能性
年金加入者の所得補足に関して業種間でばらつきが残されている可能性があり、それが加入者間の不公平感を
生じさせる可能性

基礎年金全額国庫負担化案

- 2010年に制度改正するものと仮定する。また2010年に積立金を給付一年分だけ残すものとする。
- 厚生年金の基礎年金勘定への拠出が無くなることから、次の二通りのケースを検討する
 - 【保険料水準維持ケース】
2004年改正の保険料率引き上げスケジュールを維持し、そのもとでどれだけの給付水準が可能となるか？
 - 【給付水準維持ケース】
現行の給付水準を維持し、それに見合う保険料水準に変更する場合、どれだけ保険料負担を緩めることができるか？
- 現在、各年金制度の基礎年金勘定への拠出で賄われている基礎年金給付の財源(現在は三分の二、2009年以降は二分の一)を目的消費税に当てた場合の必要消費税率、およびその負担を100年間で平準化した場合に発生する積立金の推移

基礎年金全額国庫負担化案 (保険料水準維持ケース)

給付乗率(カッコ内は現行5.481との比率)

	厚生障害・厚生遺族を維持	厚生障害を維持	なし
マクロスライドあり	8.66 (1.58)	10.32 (1.88)	10.45 (1.91)
マクロスライドなし	7.57 (1.38)	9.02 (1.64)	9.13 (1.66)

- 給付乗率: 厚生年金の報酬比例年金額の算定方法は

$$\text{標準報酬月額} \times \text{生涯平均} \times \text{加入期間} \times \text{給付乗率}$$
 となっている。よって給付乗率は1年間厚生年金に加入するとその年の所得の何%分の年金給付が生涯に亘って増加するかを示している
- 障害年金・遺族年金制度を厚生年金制度内に維持したままでマクロ経済スライドを効かせた場合には現行の1.58倍の給付乗率が可能
- スウェーデンのNDC制度と同様に、給付と拠出との一対一の対応がなじみにくい側面のある遺族・障害年金を分離して別個の財源で賄ってこれらを給付し、厚生年金は老齢年金だけの構造に改めるとすれば、老齢年金の給付について現行の1.91倍の給付乗率10.45が可能
- 制度から障害年金を分離したときと遺族年金を分離したときでは給付乗率の改善度が大きく異なる。これは現行の遺族年金制度が年金給付額に占める割合が相対的に大きなものであることを示している

基礎年金全額国庫負担化案 (保険料水準維持ケース)

遺族・障害年金を分離した場合の二階部分のみの給付拠出比率と内部収益率

生年	マクロスライドあり				マクロスライドなし			
	給付拠出比率		内部収益率(%)		給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1945	1.087	1.362	3.511	4.258	1.034	1.309	3.325	4.117
1950	0.903	1.139	2.844	3.618	0.902	1.142	2.839	3.624
1955	0.756	0.956	2.263	3.061	0.767	0.971	2.315	3.111
1965	0.652	0.824	1.846	2.638	0.664	0.839	1.905	2.691
1975	0.599	0.764	1.619	2.443	0.610	0.778	1.677	2.495
1985	0.577	0.736	1.528	2.351	0.587	0.750	1.585	2.402
1995	0.558	0.712	1.460	2.277	0.568	0.725	1.516	2.327
2005	0.557	0.712	1.458	2.274	0.568	0.725	1.513	2.325

- 拠出と給付が一對一に対応するので、現行の厚生年金の各生年につき男女別にひとつのみ内部収益率・拠出給付比率を計算
- マクロスライドを効かせたケースの方が若年世代の給付拠出比率と内部収益率が若干悪化し、世代間の不公平が広がっている。これは、同率の保険料負担と国庫負担を持つ基礎年金部分を除いた年金制度の下では、マクロスライドが将来世代の給付を引き下げる効果が現れてしまうことから生ずるものと思われる。

基礎年金全額国庫負担化案 (給付水準維持ケース)

保険料率(%) 現行14.288% 2017年以降18.3%

	厚生障害・厚生遺族維持	厚生障害維持	厚生障害・厚生遺族なし
マクロスライドあり	11.938	8.688	8.442
マクロスライドなし	13.494	10.244	9.998

- 段階保険料率ではなく、2100年までの平準保険料率を計算
- どの場合も現行よりも保険料負担を緩和でき、正規労働者の雇用コストを押し下げ労働市場における非正規労働化を抑制することが期待できる。
- 遺族・障害年金を分離して別立ての財源で賄い老齢年金だけの構造に改めるとすればおよそ半分の水準にまで引き下げることが出来る。

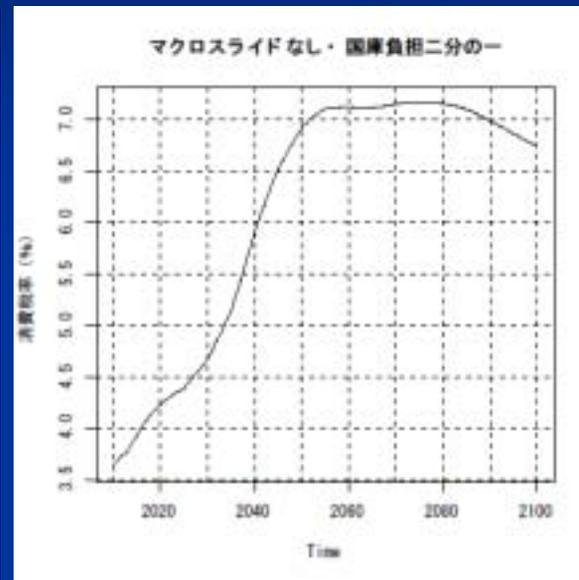
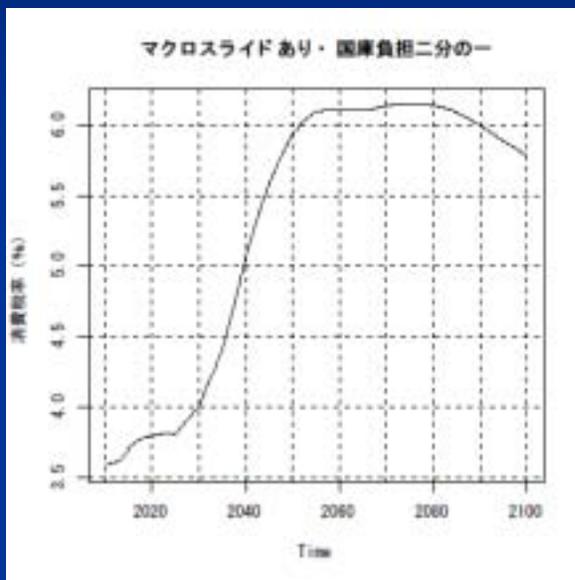
マクロスライド	給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性
あり	0.63	0.81	1.85	2.63
なし	0.62	0.8	1.8	2.58

- 内部収益率と拠出給付比率については、遺族・障害年金を分離したケースで計算。但し2009年前後の扱いの処理に困難があるためその期間に係らない1995年生まれの場合のみ計算(2005年以降生まれとの差は軽微)
- 遺族・障害年金を分離するため、大幅な改善が見込まれる

基礎年金国庫負担化案 (基礎年金消費税)

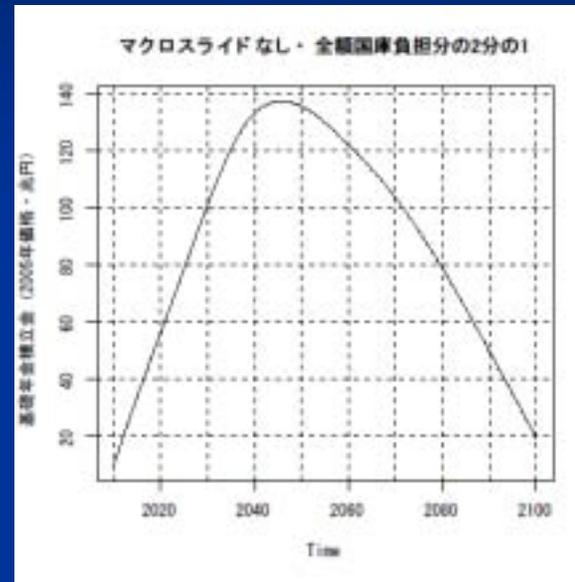
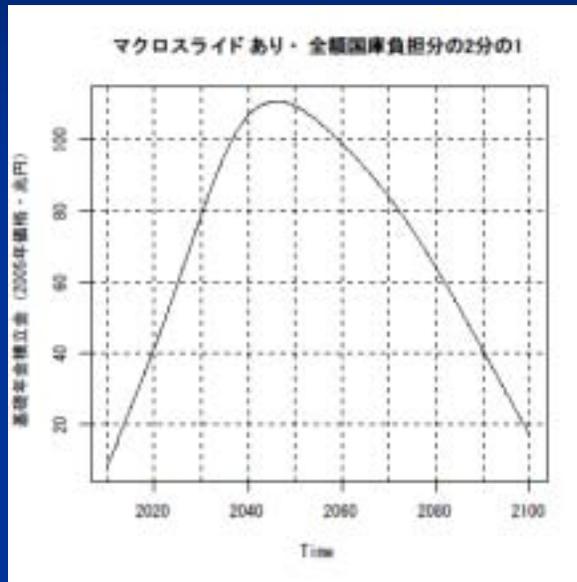
- 現在、基礎年金給付は、国民年金、厚生年金、共済年金からの拠出と国庫負担(現行3分の1、2009年度以降2分の1)で賄われている。2010年以降について、2分の1の国庫負担は一般歳出から拠出され続けるものと仮定して、現在各年金勘定から拠出されている基礎年金給付にかかる支出(即ち基礎年金給付総額の2分の1)を年金目的消費税を財源として賄った場合の必要消費税率を試算。但し、消費税引き上げが一般物価を引き上げる効果は考慮していない。即ち、もし国庫負担金を消費税で追加的にまかなった場合、消費税率の引き上げ分だけ実質受給額は引き下げられることになる。
- 消費税率に関しては、GDPに占める民間消費の割合が一定であること、消費税率を変えても民間消費が変わらないこと、消費税1%に対する消費税税収と民間消費の比率が一定であると仮定し、毎年度の名目GDPは、生産年齢人口(20歳以上65歳以下とおいた)一人当たり名目GDPの伸び率が、名目賃金上昇率に等しいと仮定して推計した。ここでつかう名目賃金上昇率は厚生労働省の平成16年度財政再計算の基準ケースの場合と同じ値(2.1%)である。

基礎年金国庫負担化案 (基礎年金消費税)



- 制度変更当初は4%未満の消費税率で賄うことが出来るが、2030年以降、必要な消費税率は増加し、2050年ごろには5%から7%程度を課す必要がある。
- 2030年以降消費税率が急速な伸びを示すのは、団塊ジュニアの世代が労働市場から退出し扶養比率がさらに高まり始めると共に、国庫負担化によって未納・未加入問題が解消し、納付率が100%になるのと同様の状況となるため、基礎年金を満額受給する世代が増えていく効果が影響しているものと思われる。

基礎年金国庫負担化案 (基礎年金積立金)



- もし、新たに基礎年金にかかる毎年の消費税率を2010年度から2100年度までの期間で平準化し課したならば、その水準はマクロ経済スライドを行う場合で約4.8%、マクロ経済スライドを行わない場合は約5.5%となる。
- 基礎年金積立金の発生金額は、現行制度における厚生年金積立金の予測値の半額程度に匹敵。資本市場へ与える影響も無視できず、年金消費税率は数回に分けて引き上げるのが穏当な方法であるといえる。

国民・厚生統合一元化案 (試算の仮定)

- 「統合新年金」の基本形は、完全所得比例型の年金制度とする。被保険者は所得に比例した保険料を拠出し、拠出額に応じた給付を受ける。保険料率については、現行の厚生年金の引き上げスケジュールと同じ保険料率が適応されるものとする。
- 所得比例年金受給額が現行の基礎年金の水準に満たない場合には、所得比例年金とあわせて現行の基礎年金の水準の最低保障年金を受給する。また最低保障年金給付にかかる財源は保険料ではなく、国庫負担によるものとする。
- 国民年金被保険者は、1970年生まれ以降が2009年度以前の履歴を切り捨て新制度に移行するものとし、それ以外は旧制度のままとする。旧制度にかかる収支に関しても、統合新年金の収支に含め、旧制度の受給額にかかる国庫負担は、現行制度(2009年以降)と同様2分の1とし、最低保障年金にかかる国庫負担と合算するものとする。

国民・厚生統合一元化案 (試算の仮定)

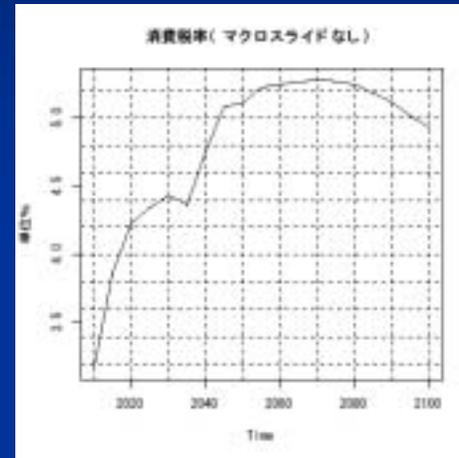
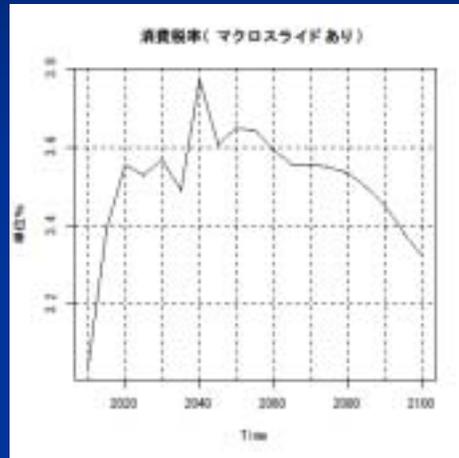
- 統合新年金制度の初期の積立金は、2009年末の厚生年金と国民年金の積立金(厚生労働省予測)を合算したものとす。一方、終末条件として、2100年度末の積立金は2100年の支出と同額になるものとする。経済前提に関しては、厚生労働省財政再計算の基準ケースと同等であるとする。
- 国民一号被保険者の所得分布は平成15年度『国民生活基礎調査』(厚生労働省)より作成。厚生年金被保険者にかかる所得分布は、『社会保険庁 事業年報』(2002年度)から老齢厚生年金受給者の標準報酬月額分布を利用。厚生二号被保険者と厚生三号被保険者との比率は1:0.27で一定とし、三号の所得分布は簡単化の為に、0円と月額8.5万円(年額102万円、標準報酬月額6.538万円)に半数ずつが分布しているものと仮定している。

国民・厚生統合一元化案 (給付水準)

生年	マクロスライドあり				マクロスライドなし			
	給付拠出比率		内部収益率(%)		給付拠出比率		内部収益率(%)	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1945	1.199	1.502	3.875	4.593	1.109	1.404	3.583	4.354
1950	0.996	1.256	3.187	3.932	0.967	1.224	3.083	3.848
1955	0.833	1.054	2.593	3.362	0.823	1.042	2.550	3.325
1965	0.719	0.909	2.160	2.922	0.712	0.900	2.129	2.894
1975	0.660	0.843	1.925	2.720	0.654	0.835	1.895	2.692
1985	0.636	0.812	1.830	2.623	0.630	0.804	1.800	2.596
1995	0.615	0.786	1.756	2.544	0.609	0.778	1.727	2.518
2005	0.615	0.785	1.754	2.542	0.609	0.777	1.725	2.515

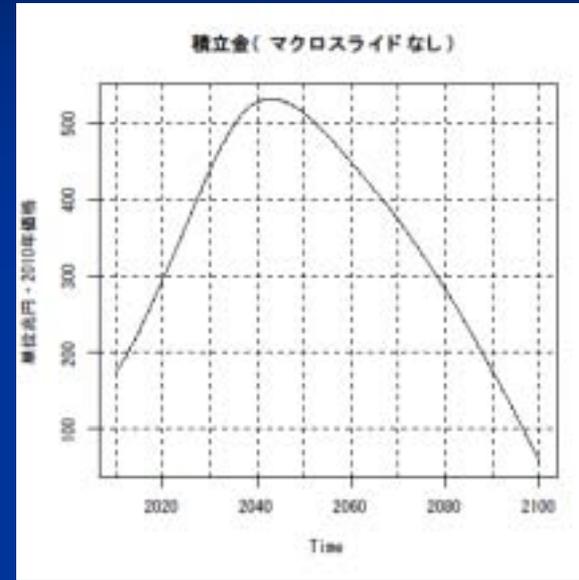
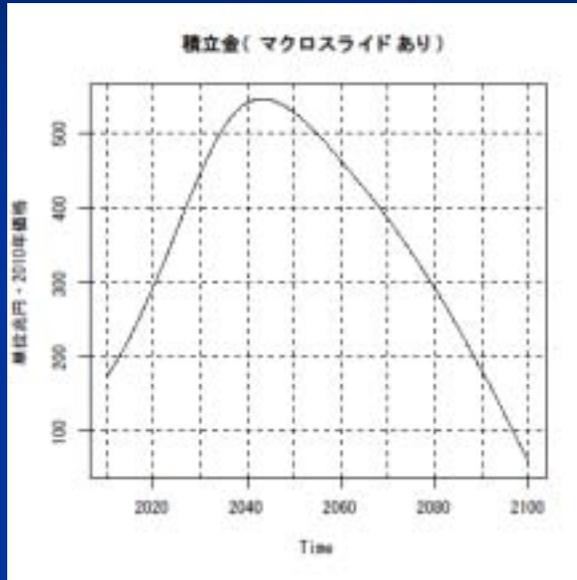
- 遺族・障害年金を制度から分離するケースで試算
- 給付乗率はマクロスライドありの場合は11.522、マクロスライドなしの場合は9.787

国民・厚生統合一元化案 (国庫負担金)



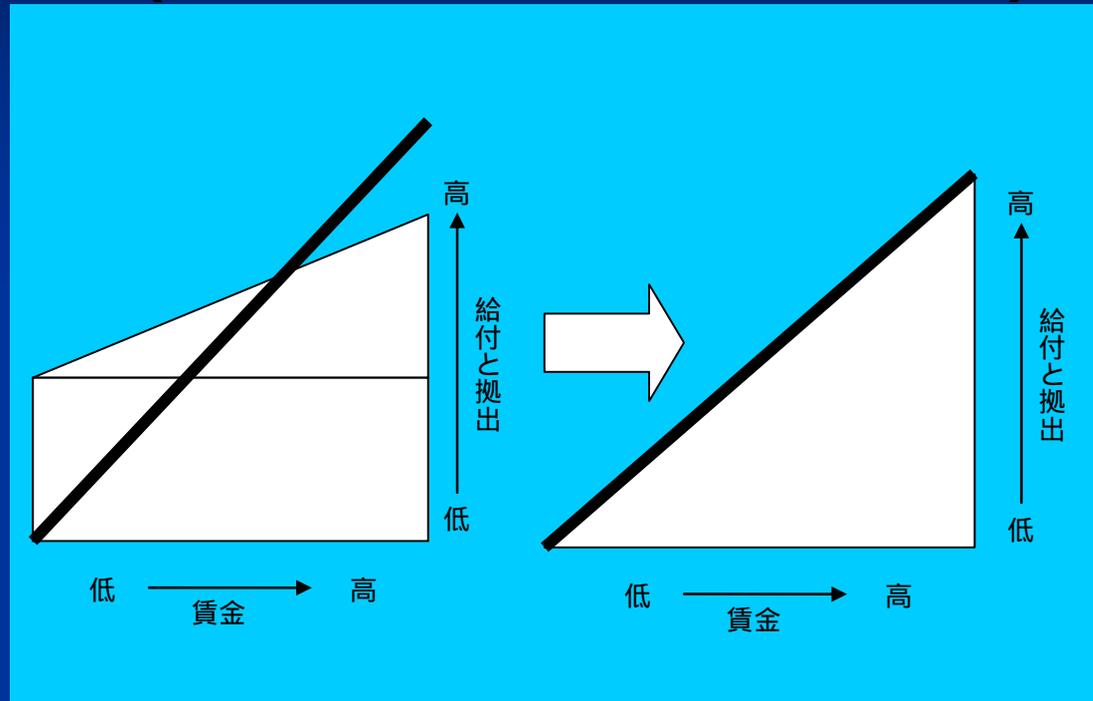
- 最低保障年金全額と移行期の国民年金給付の2分の1は国庫負担で賄われる。
- マクロ経済スライドを行わない場合の国庫負担金が大きくなるのは、基礎年金の水準が高くなるから。
- マクロスライドを適用する場合は、最大でも3.8%程度の消費税負担、マクロスライドを適用しない場合5.8%程度の消費税率が必要となる。但し、推計において消費税率引き上げの一般物価水準引き上げ効果は考慮していない。即ち、仮に消費税で国庫負担金をまかなった場合、消費税引き上げ分実質受給額は減少する。

国民・厚生統合一元化案 (積立金)



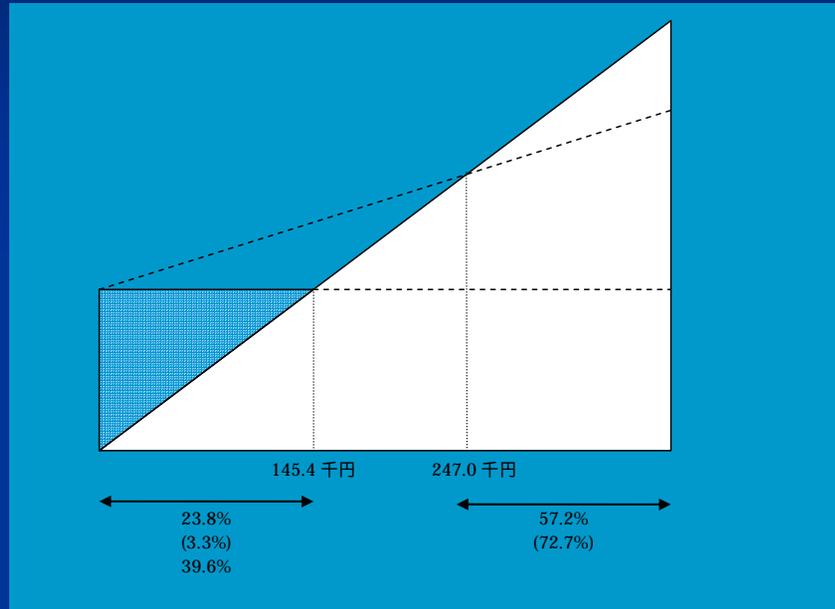
- 統合新年金の積立金の推移は国民年金加入者にも所得比例年金をベースとする統合新年金へ移行を行うことによって経済内に占める年金制度の割合は大きく上昇することから、マクロ経済スライドを適用した場合においても約500兆円以上の積立金が積み上がることになる。これは現行制度で予測される積立残高の約2倍の水準であり、これにより年金制度が資本市場に与える影響は相当に大きなものになることが予想される。

国民・厚生統合一元化案 (給付と負担の関係)



- 統合新年金への移行により給付と負担の在り方が大きく変化することになる。現行の年金制度においては定額部分(基礎年金)が存在するため、負担水準がそのまま給付水準と一対一に対応しない。統合新年金のような所得比例型年金を基本とする制度に改正する場合、太線の負担水準と細線の給付水準は一対一に対応することになる。

国民・厚生統合一元化案 (給付と負担: 現行制度とマクロ経済スライドを 適用した統合新年金の比較)



- 統合新年金のほうが給付額が大きくなる標準報酬月額(総報酬ベース)は274.0千円で、厚生年金加入者において274.0千円よりも高い標準報酬月額を得ている人数の割合は約57.2%、厚生3号を除いた場合では72.7%
- 最低保障年金にかかる標準報酬月額(総報酬)は145.4千円で、その人数の割合(厚生のみ)は23.8%となり、厚生3号を除いた場合には3.3%
- 現在の国民年金加入者で最低保障年金にかかる割合は39.6%。

まとめ

- 保険原理と扶助原理の役割分担を明確にした年金制度改革の選択肢を、年金財政モデル(RIETIモデル)を用いて定量的に評価検討
- 基礎年金を国庫負担化する場合、二階部分にかかる保険料水準を2004年改正の厚生年金保険料水準で維持すれば現行の約1.91倍の給付乗率を設定することができ、給付水準を2004年改正水準に維持すれば、二階部分にかかる保険料率を11.93%程度に引き下げることが出来る。また基礎年金国庫負担にかかる消費税率は最大で7%程度を必要とし、その消費税負担を平準化しようとした場合、現行の厚生年金の積立金予測値の半額程度の積立金が発生。
- 統合新年金制度に年金制度を再編する場合、国庫負担にかかる消費税率は比較的低い水準で済むが、年金制度それ自体の規模が大きく膨らむため、現行制度の二倍程度の積立金が発生することになり、制度の導入には資本市場に対する影響を考慮せざるを得ない。また新制度と旧制度の間で給付と負担の関係が大きく変化し、制度移行により年金の収益性の向上する所得層と悪化する所得層が存在することが定量的に示された。

今後の課題

- 共済年金との統合(厚生もしくはは厚生・国民)
- 国庫負担を賄うための税負担の増加と給付の増加による生涯の可処分所得の変化、あるいは税負担の増加と保険料負担の低下による生涯の可処分所得の変化について、世代会計的観点からの推計が必要