



図序-4 都道府県別の65歳以上人口の見通し

出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口(2013年3月推計)』より作成。  
注：2010年を100とする。

加えて、次のようなことが、これから起きると考えられる。①今後、さらなる高齢化にともない、若い世代よりも貧困率が高い高齢者数がいっそう増加すること、②世帯規模が小さくなっていくこと、③国民年金の未納化が進んでいること、④国民(基礎)年金がマクロ経済スライド(六〇ページ)によって三〇%低下すること、⑤年金から天引きされる介護保険料、後期高齢者医療保険料が急上昇し、手取り年金額が大幅に減少すること。そのことから、今後、高齢の生活保護受給者は引き続き増加するであろう。

年金制度は、事前に

保険料を支払って貧困リスクに備える「防貧」、生活保護は事後的に貧しい人を救済する「救貧」の役割を、これまで果たしてきた。

毎年約四〇兆円以上のペースで財政赤字が増え続けると、国内資金だけで国債を購入できるかが怪しくなる。貯蓄超過の主体は企業と家計であるが、そのうち家計の貯蓄も高齢化により、縮小傾向になっており、国債を購入する余力も低下してきている。

国債の大量発行の結果、財政再建への不信が金融市場に広まると、国債の格下げにつながる。国債価格の下落にともない銀行のバランスシートの毀損が発生し、最終的に国民の金融資産に深刻な影響を与える。

そこで、一九八五年の年金改革により、国民年金と厚生年金、共済年金の横断的な改革がお

こなわれ、**全国民を対象**とする基礎年金制度が導入された。この改革により、**現在の年金制度が成立した**のである。

・・・

一九八五年の年金改革は、職業別に加入する国民年金、厚生年金、共済年金といった従来の分立型の年金制度はそのまま、厚生年金、共済年金の一階部分と国民年金を統合し、その財源を「**基礎年金拠出金**」という名称で集め、支給する際の**年金額を共通部分として計算し、それを基礎年金と名づけた**、ともいえる。

たとえば、四九ページの例の被用者が非正規労働者のとき、九万八〇〇〇円の報酬の場合は、厚生年金の保険料は九万八〇〇〇円×一七・三%×1/2（労使折半）＝**月額八三八八円**となる。つまり、**国民年金保険料よりも低い保険料負担（労働者負担分）で、基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）の二つの年金を受給できる資格を得ることになる**のである。

被用者（サラリーマン）

厚生年金

保険料は、賃金、残業代、通勤手当、ボーナスの合計である「**総報酬**」に保険料率一七・一二%（二〇一四年八月まで）をかけて計算され、労使折半で負担する。ただし、実際には「**標準報酬**」という三〇段階の所得区分別の保険料が設定されている。この報酬月額下限と上限が定められている。報酬月額下限以下の被用者、たとえば、一〇万一〇〇〇円未満の報酬月額ときの保険料は、八三八九円で、企業も同額を負担する。逆に報酬月額上限よりも高い報酬の労働者、たとえば報酬月額が六〇万五〇〇〇円以上の場合、保険料は五万三〇七二円で企業も同額を負担する。

**給付乗率**は、一年追加して厚生年金に加入すると、どの程度年金が増えるかを定める係数である。これが大きいほど、高い年金を受け取ることができる。**かつては一%（＝一〇／一〇〇〇）と設定された**。すなわち四〇年加入すると一%×四〇年＝四〇%となり、**再評価後の平均標準報酬額の四〇%の年金を受け取ることができる**。たとえば、非常に単純化すると再評価後の平均の報酬額が年額で五〇〇万円ならば、受け取る年金は年額二〇〇万円（＝五〇〇万円×四〇%）となる。

しかし、給付乗率が高いと給付が増えるため、年金財政は苦しくなる。そこで、高齢化社会のなかでの年金財政を安定させるために、一九八五年の改革以降、乗率はときどき引き下げられるようになった。一九八五年の改革では、乗率は若い世代ほど低くなるように設定されたのである。一九四六年四月二日以降生まれは、**〇・五四八%（総報酬制**

になった後の期間。二〇〇三年四月以降）で固定されている。

たとえば四〇年加入すると「 $0.548\%$ （＝給付乗率） $\times$ 四〇年＝ $22\%$ 」。厚生年金額は現役時代の平均賃金の $22\%$ で、これに基礎年金の給付額が加わると、厚労省が想定するモデル世帯の年金は月額二万八〇〇〇円程度とされている。

老齢厚生年金の報酬比例部分の簡易計算方法は、式 I-2 のようになる。

$$\text{受け取る報酬比例年金額(年額)} = (\text{ボーナスを含みにして計算した再評価後の平均標準報酬額}) \times 0.548\% \times \text{加入月数}$$

式 I-2 老齢厚生年金(報酬比例部分)の簡易計算式

注：被扶養者がいる場合は、配偶者手当のような「加給年金」が加算される。2003年4月以降の加入分。

長期にわたってどの程度の価値の年金が保障されるか、給付水準の目安となるのが、「**所得代替率**」である。しかし、所得代替率は定義、意義とも、あいまいに使われることが多い。

...

もう一つ、所得代替率には、前に述べたように、「**マクロ所得代替率**」という概念もある。これは、過去四〇年間、それぞれの時代の平均賃金で働き、配偶者が四〇年間専業主婦であった「**モデル世帯**」の年金額（税・社会保険料引き前）を分子にしている。分母は、「モデル世帯」が六五歳になったとき、そのときに働いている**現役世代の男性の正社員（厚生年金加入者）の手取りの平均賃金**である。

マクロ所得代替率は、現役世代と高齢者世代の所得比の目安であり、どの時代でも一定の所得比を維持するという点で、賦課方式の年金制度における**世代間の公平性の目安**とされた。かつては、この水準は七〇%程度であった。しかし、高齢化が進行するなかで、前に述べた給付乗率を下げるなどして**六〇%程度**まで下げられた。

だが、さらにいっそう高齢化が進むなかで、この比率（マクロ所得代替率）を維持するためには、今後も保険料を引き上げ続けることが避けられなくなり、若い世代の不満が高まった。そこで、政府は、二〇〇四年の年金改革で一定の**マクロ所得代替率を維持することはあきらめた**。

Ⅲ章で詳しく説明するように（二〇ページ参照）、高齢化率の上昇分だけ年金のスライド率を下げる「**マクロ経済スライド**」により**所得代替率を一六から一七%程度下げる**ことになったのである。

このように、所得階層別の所得代替率に比べて、マクロ所得代替率は世代間の公平性を示すものであり、個々人の老後の年金についての目安にはならない。

...

以降、本書ではとくにことわりがない限り、このマクロ所得代替率を所得代替率として使用する。

障害基礎年金には保険料納付が受給条件になる「**拠出型**」と、国民年金に加入する二〇歳前に発生した障害に対応するための「**無拠出型**」がある。

・・・

拋出型、無拋出型に共通して、二〇一四年度の障害基礎年金の給付額は2級が年額七十七万二八〇〇円、1級が九十六万六〇〇〇円であり、1級は2級の一・二五倍の金額になっている。1級、2級の障害の程度は障害等級表に定められており、各等級に該当する機能障害が示されている。さらに、各部位のよりくわしい認定基準と認定要領も存在する。障害の定義は、1級は「日常の生活の用を弁じることがを不能ならしめる程度のもの」、「他人の介助をうけなければならないほどほとんど自分の用を弁じることができない程度のもの」、2級は「日常生活が著しく制限を受けるか、または日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの」、「必ずしも他人の助けを借りる必要はないが、日常生活はきわめて困難で、労働により収入を得ることができない程度のもの」とされている。

前に述べたように、いま障害年金では、「日常生活の制限」という観点から障害が定められているが、実際には**医学的な機能障害**のことである。しかし疾患によっては、高機能自閉症、高次脳機能障害、さらには症状が安定しない一部の難病の場合も、年金の受給がむずかしいという問題がある。精神障害も申請にタイムラグがあると、**カルテの保存期間は五年間**である、などの問題から初診日の特定がむずかしいケースもあり、障害年金を受けられない場合もある。

共働きで夫が先になくなった場合、厚生年金被保険者であった妻は六〇歳から六五歳になるまでのあいだ、夫の遺族厚生年金か自分の「特別支給の老齢厚生年金」を選択することになる。そして、六五歳以降の選択肢は、①夫の遺族厚生年金、②妻の老齢厚生年金、③夫の老齢厚生年金と自分の老齢厚生年金の合計の二分の一、という三つの選択肢から一つ選択することになる。

六〇ページでもふれたが、高齢化の進展分だけ年金額を抑制し、年金の財政の安定性を確保する仕組みが、二〇〇四年に導入された「**マクロ経済スライド**」である。

年金額は原則、物価に連動することになっているが、マクロ経済スライドは、この**物価上昇分から約一%程度引き下げた分しか年金額を増やさない仕組み**であり、これにより徐々に年金の実質水準は低下する。このマクロ経済スライドがつづくあいだ、低下しつづける。

二〇〇四年の改革の前提は、早期のデフレ脱却を想定し、物価上昇期でマクロ経済スライドが機能することになっていた。しかし、実際にはデフレが続き、マクロ経済スライドは機能しなかった。二〇一一年度の年金額は〇・四%の引き下げとなったが、これは通常のものスライドである。むしろ**賃金デフレの結果、労働者の手取り賃金が減少し、一方で年金額は据え置かれたため、モデル年金の所得代替率は約六三%まで上昇している**。

さらに、過去のデフレ期に年金額を据え置いた「**特例水準**」の影響もあり、年金財政は二〇〇〇～一一年度のあいだに基礎年金と厚生年金を合わせて、累計七兆円ほど、想定よりお支出が増えた。年金財政の安定性を回復するには、この分だけ将来世代の給付カットが必要になる。

こうした事態を回避するために、特例水準を見直し、**三年程度で合計二・五%の給付額の引き下げ**をすることになり、二〇一三年一〇月から一%、二〇一四年四月に一%、二〇一五年四月に〇・五%と、それぞれ給付を引き下げることになった。

こうした社会保障の行政コストの低さと裏腹に、二〇〇七年ごろから大きな社会問題となったのが、**年金記録問題**である。持ち主不明の未統合の年金記録の存在や記録の誤りのある年金記録が多数存在することが明らかになり、旧社会保険庁による年金記録管理の杜撰さが公になったのである。

「年金記録問題―正常化への軌跡と今後の課題」（社会保障審議会日本年金機構評価部会「年金記録問題に関する特別委員会報告書」。以下、報告書）によると、年金記録問題とは、①未統合の年金記録問題、②消された年金記録、③入力ミス、④第三号被保険者の不整合記録問題、⑤国が管理している厚生年金の記録と厚生年金基金の記録に齟齬がある問題、⑥公務員の共済年金と厚生年金・国民年金の記録が不連続になっている問題、⑦一九八六年までに厚生年金を脱退した被保険者が脱退一時金の支給実態を認識していない問題、の七つにわけることができる。

・・・

**約四〇一三億円**という巨額な費用をかけて、特別便による確認や年金記録の紙台帳にさかのぼり、コンピュータ記録との突合(とっごう)システムを構築して(紙コン事業という)、年金記録回復の作業をおこなった。

「厚生年金基金および企業年金連合会に関する第九章」が厚生年金保険法の本則から削除され、**厚生年金基金制度は実質的に廃止**されることになった。この法律にしたがって、二〇一四年四月の法施行後五年以内に解散か他制度に移行することになり、五年を過ぎても資産が基準に満たない基金は厚生労働大臣が解散命令を出せることになった。ただし、純資産額が最低責任準備金の一・五倍以上を保有する厚生年金基金は一割程度存在しており、これらの厚生年金基金は今後も**存続は認められる**ことになっている。

では、日本の年金財政はどのような状況なのだろうか。歴史をひもときながら見ていきたい。

一九四二年に労働者年金保険が施行され、一九四四年に制度の名称は厚生年金制度となった。このときの年金財政は**積立方式**で、保険料は賃金の六～一一％と意外に高い水準であった。

戦後の混乱のなかで年金制度は、事実上凍結状態となったが、一九五四年から一階の定額部分と二階の報酬比例部分の二階建て構造になった。そして、積立方式をめざして再スタートしたが、戦後すぐの日本経済は、企業も労働者も負担する能力が十分ではなく、**積立方式に必要な高い保険料を徴収することはできなかつた**。このため、「平準保険料」という考え方で、当面は低い保険料からはじまり、**将来に向けて徐々に保険料を引き上げて積立方式に移行**することとなった。

一方、社会保障制度審議会などでは、国民全体をカバーする所得比例の年金制度の確立が議論されたが、財政的な事情、そして当時は自営業者が多くて所得の捕捉が困難なことから見送られた。他方、国家公務員、地方公務員などに向けての独自の年金制度、共済制度が発足した。

一九六一年に、ようやく農林漁業者、自営業者や零細企業労働者を対象とする**国民年金がス**

ターゲットし、すべての国民がなんらかの公的年金制度に加入する国民皆年金が成立した。

高度経済成長期に入ると、厚生年金は給付を充実するために保険料の引き上げが必要になったが、すでに企業年金、退職金の導入を始めていた大企業は、これに反発した。そこで、政府により一九六六年に、企業年金と厚生年金の両方の性格を持つものとして**厚生年金基金制度が創設**され、厚生年金基金に厚生年金の保険料の徴収、運用、給付の代行をさせた。

ここまでは、前の章でも述べたことである。

一九六〇年代から七〇年代半ばまでは、高度成長にともなって賃金と物価が持続的に上昇した。このため、国民年金の年金額は、「一万円年金」「二万円年金」といったように引き上げがくりかえされた。加えて、急激な物価上昇に対応する必要もあった。

そこで、一九七三年の改革によって、物価変動にあわせて年金額を引き上げる**自動物価スライド制度が導入**され、厚生年金は現役男子の**平均月収の六割程度を目安**とした「五万円年金」とした。国民年金もまた「夫婦で五万円年金」をめざし、充実が図られた。

このように、年金は物価スライドがあったため、この直後の一九七三年秋のオイルショックによるインフレにも対応でき、老後の所得保障の中核を担う制度になったのである。

しかし、このように給付を急速に引き上げる一方で、少子化、長寿化という人口「リスク」の存在は無視されていて、さらに高い経済成長が今後も続くという甘い見通しを前提としていた。そのため**保険料の引き上げは遅れ、積立金の増加も目標通り進まなかった**。年金財政は、**しだいになし崩し的に賦課方式の性格を強めていった**。

一九七三年秋のオイルショックにより経済成長は鈍化し、財政赤字は拡大し、さらに出生率の低下も続いた。

経済、人口の楽観的な予測は、修正せざるを得なくなった。出生率の低下や低い経済成長に対応した年金制度に組み替える必要があり、保険料の引き上げや給付の抑制が必要になった。

つまり、九〇年代半ばから急激に増加した非正規労働者にとって、国民年金は、①保険料が給与天引きではなく、④賃金比例ではなく、定額負担であり逆進的であったこと、⑨労使折半ではなく負担が大きかったことから、**未納につながった**といえる。

要するに、まず皆年金をめざし、次に所得に応じた保険料体系に統合するという二段階改革案であった。この部分は、六〇年後の二〇一三年の社会保障制度改革国民会議報告の年金部分とほぼ同じである。つまり、**年金改革論は六〇年間同じことを議論している**のである。

技術的には、**年金給付の引き下げ方法**は、支給開始年齢の引き上げ、年金計算式の変更（たとえば、満額の年金を支給するために必要な加入期間をより長くする）、物価や賃金上昇・経済成長があったときに、それを年金額にどのように反映させるかというスライド方式の変更（たとえば、物価が上昇しても年金額を据え置く）などの方法がある。

わかりやすい手段を使うほど政治的な反発が強まるので、**各国ともいかに「わかりにくい」**

方法で給付引き下げをおこなうかが、政府の腕の見せどころになっている。

よくできた表。じっくり見ると、40年の間、何が変わったのかがわかる。

表Ⅲ-1 日本のパラメーターによる年金改革

	1985年改正	1989年改正	1994年改正	1999年改正	2004年改正
モデル年金	40年加入 専業主婦 世帯	40年加入 専業主婦 世帯	40年加入 専業主婦 世帯	40年加入 専業主婦 世帯	40年加入 専業主婦 世帯
給付水準 (所得代替率)	男子標準 報酬平均 の69%	男子標準 報酬平均 の69%	男子手取 り賃金比 69%	男子手取 り賃金比 59%	男子手取 り賃金比 50%
給付乗率引 き下げ等	定額部分、 報酬比例 部分25% カット	×	×	報酬比例 部分5% カット	×
スライド率 引き下げ	×	×	ネット所 得スライ ド	既裁定年 金に対す る政策改 定停止	マクロ経 済スライ ド
支給開始年 齢の引き上 げ	60～65歳 のあいだ、 特別支給 の老齢厚 生年金	×見送り	老齢厚生 年金の定 額部分の 支給を 65歳から	老齢厚生 年金の報 酬比例部 分の支給 を65歳 から	×
保険料の引 き上げ	○	○	○	保険料引 き上げ凍 結	保険料固 定方式

出典：筆者作成。

注1：ネット所得スライドとは、報酬から税や社会保険料を控除した賃金の変化に年金額がスライドすることである。

注2：○は継続しておこなわれたことを意味する。

注3：×は改革がなかったことを意味する。

個人、法人にとって課税ベースが重複しているにもかかわらず、徴収がばらばらにおこなわれることは、納付者側にとっても非効率になる。日本総合研究所調査部ビジネス戦略研究センター（二〇〇六年）は、これら税・社会保険料の徴収のためのコストは二〇〇三年時点で約二兆円と推計している。さらに、国民年金にいたっては、二兆円の徴収のために九〇〇億円のコストをかけていると指摘している。

#### 賦課方式か民営化積立方式か

高齢化によって、世代間送りの賦課方式では、高齢者を支えるための現役世代の負担が増加し、公的年金制度の持続は不可能ではないかという不安が広がっている。このため、賦課方式の公的年金（以下、賦課方式）を廃止し、みずからの老後資金を自分で準備し、老後にそれを取り崩す仕組みである民営化積立方式（以下、積立方式）に切り替えるべきという意見も出ている。これは、一見、もっともらしいが、多くの課題もある。

まず、自分の老後に備える貯蓄を例にして考えてみよう。

二〇歳から五九歳まで貯蓄を積み立てて、たとえば六〇歳から平均寿命八三歳まで、資産を取り崩すとすると、「現役の自分の四〇年間分の蓄積で、老後の自分の二三年間の生活を支え

る」ことになる。もし積み立てた資産に利回りが発生せず、他方、その間、物価も変動しないとし、老後も現役世代と同等の生活をしたいならば、「(老後期間二三年) / (現役時代四〇年) = 〇・五八」から、現役時代一年あたりで老後の〇・五八年分の生活費を準備しておく必要がある。老後期間と現役期間の比が〇・五八ということは、**現役時代の自分一・七二人で老後の自分一人を支える** (一 / 〇・五八 = 一・七二) ということの意味する。

## スティグマ (貧困の烙印)

例を挙げて説明しよう。いまの制度のもと、かつて二〇歳以上の大学生が国民年金に任意加入だった時代、在学中は加入せず、大学を卒業して二二歳から五九歳までのあいだ、厚生年金に加入すると、基礎年金は三八年分受け取ることができる。この人が六〇歳以降も継続就労して厚生年金に加入した場合、基礎年金の満額受給のための期間に満たない部分、つまり二年分の基礎年金相当額を**経過加算として厚生年金から受け取る**ことができる。四五年加入になると、この部分は、経過加算としてではなく、厚生年金から基礎年金に拠出金が渡され、基礎年金として支払われることになる。

くりかえすが、すでに厚生年金の支給開始年齢は、男性は二〇二五年、女性は二〇三〇年までに六五歳に引き上げられることは決まっている。そこで定年と年金支給開始年齢のギャップを埋めるために、希望者全員を定年後に再雇用し、六五歳まで雇用することを企業に義務づける**高年齢者雇用安定法**が二〇一二年八月に成立している。これから述べる支給開始年齢の引き上げとは、支給開始年齢をさらに遅くし、**六七〜七〇歳程度にするという支給開始年齢の再引き上げ**のことである。

このように、有識者会議の議論は、公的年金の財政の持続可能性を高めるための公的年金積立金の運用という視点ではなく、実際には**金融市場の活性化、経済成長に寄与する手段として公的年金の積立金を使う**という点に重点が置かれているのである。

また提案された新しい運用先にはハイリスク・ハイリターンのもも含まれており、公的年金の運用先としては疑問が残る。それらは本来、主に民間投資の対象になるべきものである。民間投資がリスクに消極的だから、**公的年金がリスクを取りにいき、活性化することにより民間資金が動くことを期待していることが滲み出ている**。もし有識者会議の報告書の真の政策目標が経済成長であれば、その政策のコストやリスクは公的年金の積立金に押しつけるべきではなく、別途、政策金融、産業政策の一環で対応すべきである。



二〇一四年三月に報告書を公表した。

そこで示された運用利回りは、前回の二〇〇九年の年金財政の検証とは異なり、「名目賃金上昇率+ $\alpha$ 」と表示し、 $\alpha = 1.7\%$ とした。二〇〇九年の財政検証よりも0.1%高くなったのである。新しい $\alpha$ のうちわけは、経済前提ケースから導出された長期金利1.3%と、分散投資効果による利回り0.4%によって構成されている。

公的年金の積立金をめぐっては、公的年金制度発足当初の一九四二年から省庁間主導権争いが激しかった。戦後も**運用の主導権をめぐる財務省（当時は大蔵省）と厚労省（当時は厚生省）が激しく対立**した。その陰で拠出者である労使や国民は不在となっている。

現在進んでいる GPIF 改革が公的年金にどのようなリスクをもたらすのか、人々にまったく説明されていない。

弥縫(びほう)策

一時のがれにとりつくろって間に合わせるための方策。

社会保障審議会 年金部会、障害部会