

公的年金制度

01e145 川崎友勝

はじめに

現行の日本の年金制度は、人口構成の予想以上の高齢化や経済成長率の低下といった複数の要因によってその長期的な持続が財政的に困難となっている。しかし、振り返ってみると今までの年金改革は、年金制度そのものの明確な役割とルールの説明のなされないまま給付の削減と保険料の引き上げが繰り返されてきたのが現状であり、給付の種類や財源調達方式等についても曖昧な部分が多い。それらが年金制度・年金改革に対する国民の不信感の原因となっている。

そこで、公的年金制度の沿革と現行の仕組み、年金の種類、公的年金制度の体系を調べることにした。

第 1 章 公的年金制度の沿革と現行の仕組み

1. 公的年金制度の沿革

公的年金制度の起源は恩給制度であり、明治 8 年に海軍退隠令、9 年に陸軍恩給令、17 年に官吏恩給令が制定された。一方、恩給制度適用外の現業官庁の雇用人には、明治 40 年の帝国鉄道庁救済組合の設立をはじめとして、専売、印刷、逓信、造幣などの現業官庁に各々共済組合が設立され、逐次年金給付を導入することになった。

民間被用者を対象とする年金制度は、昭和 14 年の船員保険法に始まり（施行 15 年）、16 年には男子工場労働者を対象として労働者年金保険法が制定された（施行 17 年）。同法は昭和 19 年の改正で、職員と女子に適用を拡大し、名称も厚生年金保険と改めた。

厚生年金は、戦後しばらくの間、経済社会の混乱により機能停止していたが、昭和 29 年の全面改正により、社会保障の理念の下に再建された。

一方、昭和 30 年代には、31 年の公共企業体職員等共済組合法の制定（同年施行）、33 年の国家公務員共済組合法の全面改正（34 年施行）、37 年の地方公務員など共済組合法の制定（同年施行）により、恩給制度が廃止され、新しい共済組合に統合された。

また、私立学校教職員と農林漁業団体職員にも、昭和 28 年（施行 29 年）と 33 年（施行 34 年）に共済組合法が制定された。

昭和 30 年代に入ると国民皆年金の実現が課題となり、被用者年金制度の適用外に合った自営業者などを対象として、34 年に国民年金法が制定された。同法は、拠出制の年金部門とこれを補完する無拠出性の福祉年金部門とで構成され、前者は昭和 36 年 4 月、後者は 34

年 11 月に実施された。

また、昭和 36 年には制度間を移動したものにも老齢年金を支給するための通算年金通則法が制定された。

皆年金の実現後、昭和 40 年代後半までは給付改善に重点が置かれた。厚生年金保険では、昭和 40 年に「1 万円年金」、44 年改正に「2 万円年金」、さらに 48 年には、「5 万円年金」への引き上げのほか、年金額の算定基礎となる過去の標準報酬月額の見直し、物価スライド性の導入などの改正が行われた。この間、国民年金でも、厚生年金の改正に連動して給付改善が行われた。

しかし、昭和 50 年代に入ると、制度分立に伴う制度間の不合理な格差、女性の年金保障の不安定性、将来の財政不安などの問題が指摘されるようになり、ほぼ 10 年に及ぶ改革論議を経て、昭和 60 年に年金制度の再編成と公平性・安定化を図るべく年金改革が行われ、61 年 4 月から新年金制度が実施された。

2. 現行年金制度の仕組み

国民年金の被保険者は、国民年金の保険料の負担の方法、厚生年金や共済年金の有無などによって、次のように 3 区分されている。

① 第 1 号被保険者：日本国内に住所のある 20 歳以上 60 歳未満のものであって、以下の第 2 号・第 3 号被保険者でない者。

なお、次の者は、強制加入ではないが、第 1 号被保険者として任意加入することができる。

(i) 日本国内に住所のある 20 歳以上 60 歳未満のものであって、被用者年金制度の老齢・退職年金受給権者。

(ii) 日本国内に住所のある 60 歳以上 65 才未満の者。ただし、第 2 被保険者に該当しない者。

(iii) 日本国内に住所のない 20 歳以上 60 歳未満の日本人。

(iv) 昭和 30 年 4 月 1 日に生まれたものであって、日本国内に住所のある 65 歳以上 70 歳未満のものまたは日本国内に住所のない 65 歳以上 70 歳未満の日本人。ただし、老齢・退職年金の受給権を有するものを除く。

② 第 2 号被保険者：厚生年金の被保険者または共済組合の組合員。

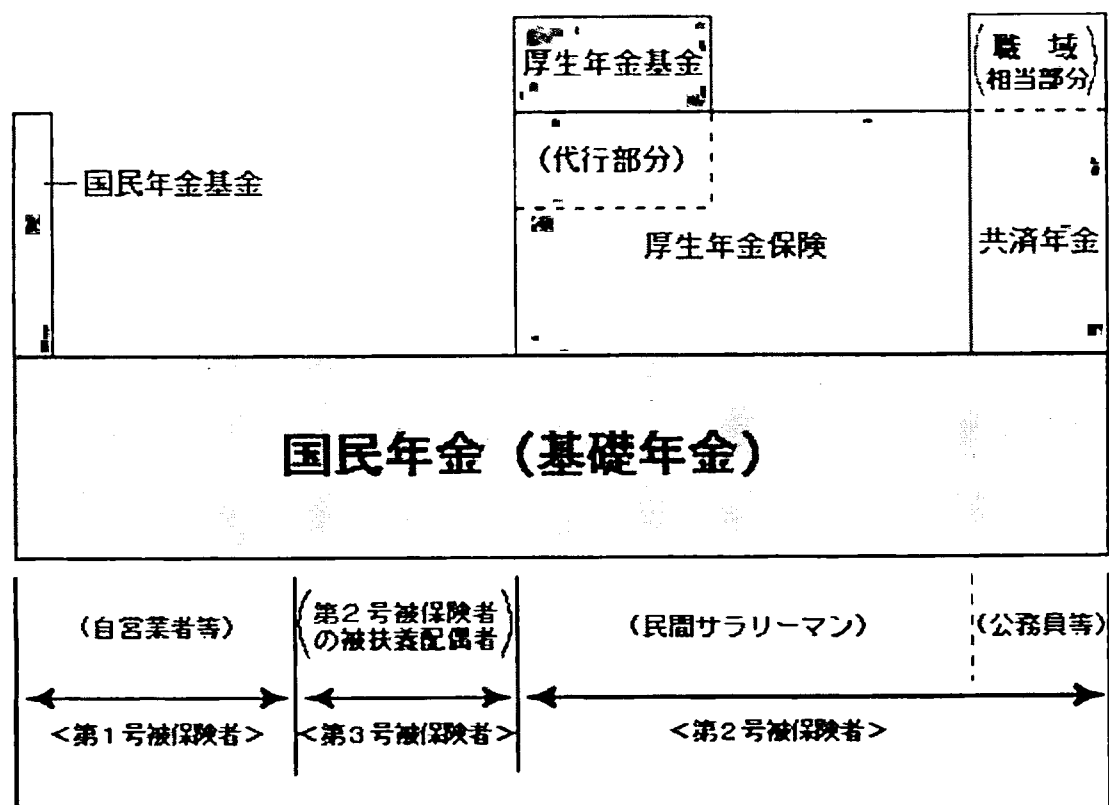
③ 第 3 号被保険者：厚生年金保険の被保険者または共済組合の組合員の被扶養配偶者であって、20 歳以上 60 歳未満の者。

また、公的年金には「国民年金」「厚生年金」「共済年金」があり、全ての国民はいずれかの年金に入っている。

年金の基本は、20 歳以上の人は必ず国民年金に加入しており、下の図表にあるように、国民年金が一階部分の基礎的な部分を担当している。自営業、農家、サラリーマンの妻（専業主婦）、学生などが加入している。

二階部分については、サラリーマン、OL の場合は加入している厚生年金がそれにあたり、公務員、私立学校の教職員の場合は共済年金がそれにあたる。

また、三階部分については厚生年金加入者の一部が厚生年金基金に加入しており、共済年金の加入者にとっては給付の部分の職域年金部分が該当する。国民年金のみの人は二階、三階部分がないが、第 1 号被保険者（保険料を納付している人）のみが任意で国民年金基金に加入できる。



第 2 章 年金の種類

1. 公的年金

公的年金制度には国民年金制度、厚生年金保険制度、共済年金制度と 3 種類あって、おもに職業によって制度が分かれる。民間企業に勤めるサラリーマンや OL は厚生年金に入る。公務員や教員は共済組合の組合員になる。そして、厚生年金にも共済組合にも入らない人は国民年金に加入する。自営業者や農業に従事する人、医者や弁護士などの自由業、サラリーマンの妻（専業主婦）、20 歳以上の学生などである。失業中で無職の人でも国民年金には加入しなければならない。公的年金は強制加入なので、必ず「国民年金」「厚生年金」「共済年金」の 3 つの年金のどれかに入ることになる。

年金が給付されるのは、加入者が ①高齢になったとき、②障害を負ったとき、③死亡したとき、の 3 つの場合である。それぞれ「老齢年金」「障害年金」「遺族年金」と呼ばれている。

①老齢年金

老齢年金は、国民年金では「老齢基礎年金」、厚生年金では「老齢厚生年金」、共済年金では「退職共済年金」という。

老齢基礎年金は、原則として 25 年以上公的年金に加入して保険料を払ってきた人が、65 歳になると受け取ることができる。国民年金の第 1 号被保険者（自営業者など）と第 3 号被保険者（サラリーマンの扶養家族になっている妻）は、老齢基礎年金だけを受け取る。厚生年金の加入者には老齢基礎年金と老齢厚生年金、（共済組合の組合員には老齢基礎年金と退職共済年金）が支給される。

②障害年金

障害年金は、公的年金に加入しているときに病気や怪我で障害を負い、障害者に認定されると支給される。国民年金では「障害基礎年金」、厚生年金では「障害厚生年金」、共済年金では「障害共済年金」という。老齢年金と同じように、国民年金の第 1 号被保険者と第 3 号被保険者に支給されるのは、障害基礎年金だけである。厚生年金（または共済組合）の加入者には、重度障害の時には障害基礎年金と障害厚生年金（または障害共済年金）が支給される。

③遺族年金

遺族年金は、公的年金に加入している本人、または老齢年金を受けている人（実際に年金を給付されていなくても、受給資格を持っている人は含まれる）が亡くなった場合、残された遺族に支給される。国民年金では「遺族基礎年金」、厚生年金では「遺族厚生年金」、共済年金では「遺族共済年金」という。それぞれの制度ごとにいろいろな要件があるが、それを満たせば、厚生年金の加入者の遺族には、遺族基礎年金と遺族厚生年金、（共済組合の組合員の遺族には、遺族基礎年金と遺族共済年金）が支給される。

2. 私的年金

私的年金には、特定の集団で任意に設立される企業年金と、個人が任意に生命保険会社などと契約し加入する個人年金がある。

私的年金は、保険料に運用利子を加えて給付を行うもので、年金額の価値維持ができないため、予測しがたい長い障害における生活の安定を確保するといううえでは限界がある。公的年金を補完して、職域や個人のニーズに応えるのが私的年金の特徴である。

①企業年金

企業年金は、職域の実態に応じて、公的年金の「上積み」や定年と公的年金受給開始年齢までの「つなぎ」を行うことにより、公的年金を補完する大きな役割を果たしているが、企業内では次のようなメリットがある。

企業側には、従業員の高齢化に伴う退職金負担の平準化が図れること、一時金制度よりも年金制度のほうが税制上優遇されること、従業員側には、資金が外部積立されるので退職金が保全されることなどのメリットがある。

わが国の企業年金は、厚生年金基金、適格退職年金、自社年金などに 3 分類されるが、中心になるのは厚生年金基金と、適格退職年金である。

厚生年金基金は、事業主と被保険者とで組織する特別の法人であり、老齢厚生年金の報酬比例部分のうち、再評価・スライド部分を除く部分を国に代わって支給（代行）し、合わせて基金独自の年金を上乗せするものである。代行部分の給付に要する保険料は、国の厚生年金に納付することを免除されるので免除保険料という。基金では事業主の掛け金の金額が損金算入され、従業員の掛け金は社会保険料控除の対象になる。

適格退職年金は、信託銀行や生命保険会社などと契約を結び年金原始を社外に積み立てるなど、税制上の一定の要件を満たす企業年金であり、事業主の掛け金の金額が損金算入されるとともに、従業員の掛け金は生命保険料控除の対象となる。

②個人年金

公的年金だけでは老後が心配だという人のためにあるのが「個人年金」である。個人年金というとおり、入るのもやめるのも自由で、この点が公的年金や企業年金と大きく違うところである。公的年金の保険料は、自分の老後のためであるのと同時に高齢者世代の年金を負担するという意味合いが強かったが、個人年金は自分の老後の生活のために保険料を積み立てるという、まさに個人のための年金だといえる。

個人年金は、国の制度ではなく、郵便局や銀行、保険会社などの金融機関などが販売している金融商品である。しかし、個人年金といっても、年金の支払い方や支払い期間などが異なるいろいろな種類の年金がある。入る際には、個人で金融機関などと直接契約することになる。

第3章 公的年金制度の体系

1. 社会保険方式と税方式

わが国の公的年金の財源方式は、基本的に「社会保険方式」で運営されている。すなわち、老齢、障害および死亡という事故に備えてあらかじめ保険料を拠出し、これらの事故がおきた時に保険料を財源として年金給付を行うというものである。しかし、世界の他の国の中には、このような保険の仕組みを用いず、公費負担（一般財源）で年金を支給する国もある。これをその財源に着目して「(租) 税方式」または「社会扶助方式」という。

社会保険方式では、個々人の保険料の納付実績に基づいて給付が行われる。そしてその根底にあるのは、自助に基づく拠出と給付の関係を重視する考え方である。つまり、公的年金は老後の生活保障として、各人が現役世代に拠出した分に応じて給付されるべきであると考えられている。社会保険方式は拠出と給付が連動しているので、加入者の権利性が強く、大幅な給付カットはされにくいという長所がある。

これに対して税方式では、個々人の負担実績に連動することなく、原則として国民税院に給付がなされる。ただし、所得に応じて給付が制限される可能性もある。というのは、税を財源とするわが国の所得保障給付には、所得制限が設けられていることが多いからである。税方式では、所得により給付対象者を制限する一方で、給付を必要とする人には確実に給付することが重視されていると考えられる。

2. 一元的制度と多元的制度

適用面から分類すると、全国民を単一の制度により包括する一元的制度（北欧やイギリスなど）と、特定の集団に別に制度を設ける多元的制度（ヨーロッパ大陸諸国やアメリカなど）とがある。

わが国は従来多元的であったが、昭和 60 年改正により 1 階部分の一元化を図り、平成 9 年度には旧三公社の共済年金を厚生年金に統合するなど、2 階部分についても再編成が進められている。

3. 年金額の算定方式と給付水準

年金額の算定方式には、最低生活の保障を重視する一律定額方式と、退職前の生活水準の維持を重視する報酬比例方式、両者の混合方式とがある。北欧、イギリス、カナダは、かつては一律定額方式であったが、給付水準の引き上げを図るために、1960 年頃から相次いで 2 階建て年金に再編成し、2 階部分に報酬比例方式を採用した。

わが国では、1 階部分の国民年金（基礎年金）が一律定額方式、2 階部分の被用者年金が報酬比例方式である。

給付水準は、一律定額方式では最低生活水準、報酬比例方式では現役世代との均衡に配慮して設定されるのが一般的である。

4. 確定拠出と確定給付

年金制度において、保険料や給付額を決定するやり方として、二つの方法がある。一つは、給付額を先に定めて、これに基づき保険料を定める「給付建て」である。もう一つは、保険料を先に定め、これに基づき給付額を定める「拠出建て」である。日本の現行の年金制度は、「給付建て」をとっている。年金の財政方式をどうすべきという議論は、必ずしも全てではないが、年金制度を確定拠出にするか確定給付にするかの議論と結びついている。

確定拠出（拠出建て）の年金制度は、最初に保険料負担が決められて、年金給付はその積立金の実際の運用利回りによって決定されるものである。

確定拠出型の年金は、保険料負担があらかじめ定められているため、将来の負担について見通しを立てやすい。また、確定拠出型の年金は保険料の対価としての意義が明白であって、保険料が同じなら基本的に年金給付も同じとなって世代間の公平が図られやすい。さらに、私的年金では確定拠出の年金のほうが軽便さの点で優れ、今後の雇用の流動化に対応できるという面もある。反面、将来の年金額が不確定であり、老後保障として十分な額になるかどうかそのときになるまで分からないというリスクがある。また、個人別の口座を管理しなければならないので、事務費負担が大きくなる。

確定給付（給付建て）の年金制度は、最初に年金給付が決められて、それに必要な保険料をさまざまに仮定に基づいて決めていくものである。

確定給付型の年金は給付額があらかじめ定められているので、老後の見通しを立てやすい。反面、納めた保険料と積立金の運用収入だけで年金給付をまかなうことができるかどうかは不確定である。不足した場合、誰かがその分を負担しなければならないというリスクがある。現在特に確定給付型の企業年金について、確定拠出の導入が唱えられているのは、現在の低金利でこのようなリスクが発生して、それを企業が負担しなければならないようになったことが最大の理由である。

5. 公的年金の財政方式

年金給付の財源を調達する方式を財政方式という。その財政方式には、主に「賦課方式」と「積立方式」がある。日本の公的年金制度は、実質的に賦課方式がとられている。しかし、現行制度では、給付を上回る保険料拠出を積み立てることにより、高齢化に伴う保険料の急騰を防いでいる。つまり、賦課方式を基本としつつも保険料収入の一部を積み立てているため、「修正賦課（積立）方式」と呼ばれる。

①賦課方式

公的年金の基本的な仕組みは、賦課方式である。賦課方式とはある特定の一年間に年金受給者へ支払う原資を金額その年の掛け金で賄う方式の年金制度のことをいう。年金制度の加入者は掛け金を支払う層（在職者層）と年金を受取る層（退職者層）に大別することができる。賦課方式とは、この退職者層が受け取る年金総額が在職者層の掛け金総額でまかなわれることを意味するので、公的年金では「世帯間扶養」という言い方をする。

つまり、少子高齢化が進展する場合、賦課方式においては、給付建てであれば保険料率が上がり、逆に拠出建てであれば給付額は減っていく。先に生まれた世代よりも後の世代のほうが支払う保険料率が高くなる。あるいは年金給付額が少なくなるという「世帯間の不公平」は、賦課方式においては不可避免的に生じることになる。

②積立方式

積立方式は自分が掛け金を負担し、その蓄積分を自分で使う事情から、必ず年金積立金が発生する。また当然に加入者が年金にかかわる期間は「積立期間」と「受取期間」に分かれることになる。積立方式は最も一般になじみのあるものである。というのは、生命保険会社の個人年金等がこの考え方で運営されているからである。

積立期間において加入者は毎月、一定の（保険料）を保険会社に支払う。保険会社は、そのお金を一定期間積み立てる。通常、そのお金には運用益が発生するので、積立総額は保険料の支払い総額より多くなる。

受取るときは、毎年一定の金額を受取ることになる。毎年受取ることによって年金と呼ばれる。年金積立から毎年の年金額を差し引くので、積立残高がどんどん小さくなって、最終的に残高はゼロになる。

③スウェーデン方式

積立方式の短所を補い、なおかつ賦課方式の短所も克服する新手法として注目が集まっているのが、スウェーデンで 1999 年に導入された新年金制度、いわゆる「スウェーデン方式」である。スウェーデン方式では、公的年金の保険料率は所得の 18.5%とされ、このうち 16%分が賦課方式、残りの 2.5%分が積立方式で運用される。

スウェーデン方式が革新的なのは、以上のような拠出建てと賦課方式を組み合わせた点である。すなわち、支払った保険料は積立金として積み立てられるのではなく、賦課方式によって、そのままその年の年金給付に充当される。したがって、各人の勘定に記録されるのは、積立金の残高そのものではなく、拠出された実績である。その意味で、拠出建てはあくまで「概念上のもの」となっている。すると、個人勘定の残高につける利息を計算する際の「利回り」の選択が問題となる。スウェーデンの場合、一人当たりの賃金上昇率を「みなし運用利回り」として用いている。

しかしながら、以上の工夫だけでは年金財政は安定しない。その理由のひとつは、みなし運用利回りに一人当たり賃金上昇率を採用しているため、仮に一人当たりの賃金が増しても、少子化の進行や雇用状況の悪化に伴って働く人そのものが減った場合、給付財源が乏しくなるためである（総賃金の伸び率をみなし運用利回りとして採用しておけば、この問題は回避される）。

もうひとつの理由は、予想以上の高齢化の進行である。平均余命はあくまでも予測値に過ぎない。年金額が確定した後、たとえば医療技術に革新が起こることなどにより、この画題を超えて長生きするかもしれない。この場合、給付財源は不足してしまう。

そこで、予想を超える少子高齢化や経済変動の影響を自動的に調整する仕組みが導入された。これは、毎年、年金財政をチェックして、不均衡が発生している場合には、法律改正をせずに「みなし運用利回り」を変更できるよう、あらかじめ法律で定めたものである（自動財政収支均衡法）。

また、固定された 18.5%の保険料のうち、16%分の個人勘定はあくまでも概念上の勘定だが、残りの 2.5%分の個人勘定は実際に見積み立てられ、個人別に運用される。すなわち、国民は 2.5%分の資金を年金商品として運用することを義務付けられている。運用対象は、民間金融機関が提供する複数のファンドから自由に選ぶことが可能であり、ファンドの入れ替えも随時可能である。

以上のように、スウェーデン方式の特徴は、財政方式は主に賦課方式を維持する一方で、年金給付の算式を給付建てから拠出建てに変更した点である。このため、「二重の負担」の問題はほとんど生じない。そして、保険料と給付が明確になるため、世代間の不公平に不満を抱く若年層の理解が得やすいという長所もある。

④保険料固定方式

2002 年 12 月に厚生労働省は次回年金制度改革へのたたき台として「年金改革の骨格に関する方向性と論点」を公表し、保険料と給付の新しい決め方を提示した。大まかには次のような仕組みである。

給付水準を維持する現行の方式では、新規に受け取る年金額は現役世代あたりの賃金上昇率に合わせて水準が引き上げられている。ところが一人当たりの賃金水準のいずれの場合も変わらないとすれば、賃金の合計額は現役世代の人数が減る分だけ減ってしまう。賃金の合計額が減れば保険料収入も減る。その影響は、少子化が進むほど深刻になる。

すなわち、新規に受け取る年金給付水準を一人当たり賃金上昇率で引き上げる一方、少子化で公的年金の財源である保険料収入が減れば、その分、保険料率を上げなければならなくなる。

保険料固定方式の最大のポイントは、厚生年金の保険料を総報酬の 20% (2022 年度) に固定するために、新規に受け取る年金給付水準を、一人当たりの賃金の伸び率ではなく総賃金の伸びでスライドさせることで、段階的に抑制していくところにある。すでに受給を開始している年齢額のスライド方式の取り扱いについては、「年金改革の骨格に関する方向性と論点」では二つの選択肢が提示されている。1 つは、これまで通り物価スライドしていく方法である (物価下限型)。もう 1 つは、物価上昇率よりも、一定の基準の下にされにスライド率を圧縮する方法である (名目年金下限型)。一定基準とは、一人当たり賃金上昇率と総賃金上昇率の差を物価上昇率から引くというものである (ただし、計算結果がマイナスとなる場合は、スライド率を 0% とする)。このような一連の作業は、「マクロ経済スライド」と名づけられている。

マクロ経済スライドは、少子化の進行具合によりスライド率と適用される期間が異なる。少子化が進行するようであれば、それだけスライド率は低くなり、適用期間も長くなる。逆に、出生率が回復すれば、スライド率も高く、スライド期間も短くなる。その結果、保険料固定方式では、少子化が進むほど給付水準は低くなる。一方、出生率が回復して働き手が増えれば、給付水準は改善することになる。

おわりに

厚生労働省は、2002年12月5日に2004年の年金改革のたたき台として、「年金改革の骨格に関する方向性と論点」と題する公的年金改革を公表した。改革案には、2つのポイントがある。一つは年金体系であり、もう一つは給付と負担のあり方についてである。

未納・加入者の増加による空洞化の進む基礎年金については、財源を税に求める税方式、公的年金を基礎年金一階に限定する、基礎年金と厚生年金を一本化し所得比例型年金とする3つの考え方が整理されている。

このうち所得比例年金について、国庫負担を集中して捻出した財源で最低保証的な補足年金を組み合わせる方法について、可能性と限界が議論されている。「方向性と論点」では、平成16年改革では、所得比例一本化まで踏み込まず、支払能力に応じて支払いを認める多段階免除方式が示されるにとどまっている。しかし、将来の所得比例年金一本化の含みが残されている点に注目する必要がある。

負担と給付については、現行の給付水準を維持して保険料を調整する、保険料と給付双方を調整する、そして保険料を固定し給付を調整する、の3つの方法が示された。

従来の年金改革の手法は、保険料と給付双方を調整するものであった。賦課方式年金は、毎年の所得全体を高齢者と若年者世代で分け合うシステムである。このため、人口構造の変動によって、保険料が過大にならないように両世代で調整するのが本来の姿であるが、両世代の調整が政治的に困難になっており、この方式が維持できなくなっている。

そこで、今後の急速な高齢化に対応するためには、保険料を固定し給付を調整することで保険料の上昇に枠を決めて、その範囲での給付を行う方式が浮上してきた。それが保険料固定方式である。

このほか、現在の年金受給者についても、給付水準を見直し、年金課税を検討する方針を示した。パートなど短時間労働者への厚生年金の適用の拡大、高齢者の就労促進のための在職老齢年金の見直しも盛り込まれた。また、将来受け取る年金額を算定できる「ポイント制」の導入や、育児期間の年金額算定での配慮など次世代育成支援策を検討している。

「方向性と論点」では、大まかに以上のようなことが盛り込まれているが、もちろん一回の年金改革では抜本的な改革を目指すことが困難であり、長い目で見ていく必要がある。

したがって、公的年金は政府と国民との間の長期にわたる契約となりうるので、どのような役割を果たし、どのような給付を保障し、どのように財源を調達するのかをまず国民に対し明確にした上で今後の年金改革を進めていく必要があると考える。

参考資料

- * 牛丸 聡『公的年金の財政方式』（1996）東洋経済新報社
- * 堀勝 洋『年金制度の再構築』（1997）東洋経済新報社
- * 社会保険庁ホームページ
<http://www.jri.co.jp/JRR/2.003/09/op-pension.html>
- * 厚生労働省年金局ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>
- * 経済分析 新たな基礎年金制度の構築に向けて
<http://www.esri.go.jp/jp/archive/sei/sei020/sei013a.pdf>