

基本年金構想 - 崩れ行く基礎年金に代えて

2014.11.12 年金数理人 久保 知行

(E-mail : kubonenkin@company.email.ne.jp)

<要約>

2014 年の国民年金・厚生年金の財政検証によって、2004 年改定における基礎年金軽視の姿が鮮明に示されることとなった。基礎年金の代替率は、2014 年度の 36.8% が、ケース E (経済再生) の人口中位でも 2043 年度以降は 26.0% (夫婦、一人分は 13%) まで下落し、ケース G (再生失敗) の出生低位に到っては、減額調整を財政的観点から継続した場合には、2072 年度の 14.7% (夫婦、一人分は 7.4%) にまで下落する見込みとなっている。これに対して、上乘せの厚生年金におけるマクロ経済スライドによる減額調整は早期に終了し、主客が逆転する見込みとなっている。

このような事態に到るのは、2004 年改定において、財政の維持可能性には目を向けられたものの、給付の十分性の視点が軽視されたためである。また、公約の代替率 50% 確保は基礎年金と被用者年金を合算した数値であるが、基礎年金の機能低下に対する危惧は薄かった。低所得の自営業者などのみならず、被用者年金から排除されている多数の非正規労働者を考えると、老後の所得保障を基礎年金のみに頼らざるを得ない国民は相当数にのぼると思われるので、基礎年金軽視のツケは大きい。さらに、基礎年金の満額水準に給付が連動している障害基礎年金や遺族基礎年金の受給者にとっては、老齢基礎年金の受給者よりも前に、基礎年金減額で厳しい現実さらされることとなる。その上、デフレでマクロ経済スライドが 10 年間発動しなかったことに対し、物価が上昇しても年金額を減額調整すべきであるという声までも高まっている状況である。

海外に目を向けてみると、オランダの公的年金は基礎的年金だけであるが、給付水準は最低賃金に連動しており、高齢者の貧困率を抑える役割を果たしているとされている。一方、イギリスでは、1980 年代に基礎年金の賃金スライドを外し、物価スライドのみに移行したが、その結果、基礎年金の機能劣化が進み、2003 年に税財源によるミーンズテスト付きの保証クレジットという最低保証を入れたものの、それでは対応し切れずに、2014 年法改正で、従来の基礎年金 + 所得比例年金の体系から、両者を合体させた一層型で定額給付の新基礎年金に再編するところまで追い込まれている。

公的年金にまず期待されるのは、何歳からどの程度の水準の年金が安定的に約束されるのか、ということであろう。この観点から、本稿では、崩壊する基礎年金に代えて、20 歳から 70 歳までの 50 年拠出で月額 10 万円 (一人当たり代替率 30%) を 70 歳から支給する「基本年金」を提言している。その財源については、財政調整で被用者年金よりも長い減額調整を招いた基礎年金拠出金の仕組みを廃し、基本年金勘定として独自の財源を確立することとしている。また、保険料については、自営業者等にも所得比例の付加保険料を課し、被用者については、基本年金勘定に繰り入れられる保険料分を除いた残余の保険料を、個人別に仮想勘定を設けて管理し、将来の年金につなげることを提言している。ただし、基本年金にかかる保険料の体系・水準については、今後の議論が必要である。

公的年金制度を支えるのは、結局のところ、「国民の共同連帯」の意識である。少子高齢化の先頭を走る日本に海外から向けられている視線と期待に応える改革を目指して行きたいものである。

はじめに

公的年金にかかる財政検証が、2014年6月に公表された。これにより鮮明に描き出されたのが、2004年年金改定の問題点である。それを一言で表せば、「基礎年金の軽視」ということになる。本稿では、その内容を吟味し、同改定によって崩壊の淵に追いやられた基礎年金の理念に立ち戻って、改めて「基本年金」としての再建を提言するものである。

1. 2014年財政検証の概要

2014年6月3日の社会保障審議会・年金部会に、厚生労働省より、「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（平成26年財政検証結果）が関連試算とともに提示された¹。これは、2004年年金改定において、「少なくとも5年ごとに、国民年金・厚生年金の財政に係る収支についてその現況及び財政均衡期間における見通し（「財政の現況及び見通し」）を作成しなければならない」とされたことを受けたもので、2009年に続いて2回目の財政検証である。

今回の財政検証の特徴は、基本シナリオを明示しなかったことと、多くのシナリオに加えて、制度の見直しを行った場合の影響について、関連試算（オプション試算結果）として提示したことである。基本シナリオを明示しなかったことについては、一部に反発する向きがあるが、将来の年金財政の姿が不確実な経済前提などに依存しており、どれを基本シナリオと考えるのかについては見方や立場によって違いがあることから、一つの手法と言えるであろう。また、その背景には、2009年財政検証において、少子高齢化が一層進む見込みとなったのにもかかわらず、高い資産運用利回りなどの経済前提の操作によって2004年年金改定を正当化したとの批判への意識もあったものと思われる。

それよりも重要な点は、多数のシナリオの提示によって、財政破綻の場合の状況が、よりはっきりと示されたことに加え、オプション試算によって、制度の見直しへの議論の土台が提供されたことである。すなわち、2004年年金改定の際の『百年安心』というキャッチフレーズの下に封じ込められ、先送りされてきた年金改革への議論が、活性化される機運が生じたことである。このことは、政府内部においても、このままで大丈夫なのか、という危惧があることを窺わせるものとも思われる。

さて、その財政検証の結果であるが、基本試算だけでも膨大な量に及んでいる。経済前提についても、2023年までは、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算（平成26年1月20日）」の「経済再生ケース」、「参考ケース」に準拠して設定した上で、2024年以降の長期の前提については、それらに接続するものとして、次ページの図表1のように、ケースAからケースHまでの8つのシナリオが提示されている。

また、このうちケースC、E、Gに対しては、様々な状況についての試算結果が示されている。まず、出生・死亡が中位の場合に加えて、出生が高位・低位（死亡は中位）、死亡が高位・低位（出生は中位）の試算結果が示されている。さらに、国民年金保険料の納付率が今後の取組強化等により向上した場合に加えて、現状の納付率で推移した場合の試算結果も示されている。その上に、経済の変動を仮定した場合の影響として、マクロ経済スライドがフルに発動しない状況を仮定した場合の試算結果（ケースHでも言及）を示している。これらの試算状況をまとめると、図表2のようになる。

¹ その内容は、厚生労働省のホームページ「将来の厚生年金・国民年金の財政見通し」に登載されている。
（<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/index.html>）

図表 1 財政検証における経済前提のシナリオ

		将来の経済状況の仮定		経済前提		
		労働力率	全要素生産性 上昇率	物価上昇率	賃金上昇率 (対物価)	運用利回り (対物価) (対賃金)
ケース A	内閣府試算「経済再生ケース」に接続するもの	労働市場への参加が進むケース	1.8%	2.0%	4.3% (2.3%)	(3.4%) 5.4% (1.1%)
ケース B			1.6%	1.8%	3.9% (2.1%)	(3.3%) 5.1% (1.2%)
ケース C			1.4%	1.6%	3.4% (1.8%)	(3.2%) 4.8% (1.4%)
ケース D			1.2%	1.4%	3.0% (1.6%)	(3.1%) 4.5% (1.5%)
ケース E			1.0%	1.2%	2.5% (1.3%)	(3.0%) 4.2% (1.7%)
ケース F	同「参考ケース」に接続するものの	労働市場への参加が進まないケース	1.0%	1.2%	2.5% (1.3%)	(2.8%) 4.0% (1.5%)
ケース G			0.7%	0.9%	1.9% (1.0%)	(2.2%) 3.1% (1.2%)
ケース H			0.5%	0.6%	1.3% (0.7%)	(1.7%) 2.3% (1.0%)

(注) 厚労省公表では、経済前提の賃金上昇率・運用利回りは、() 内のみ表示されている。

図表 2 財政検証の基本試算で示されたシナリオの結果

	出生中位 死亡中位	出生高位 死亡中位	出生低位 死亡中位	出生中位 死亡高位	出生中位 死亡低位	国民年金 納付率現状	経済の変動 を仮定
ケース A	50.9% 2044						
ケース B	50.9% 2043						
ケース C	51.0% 2043	54.4% 2038	47.3% 2047	53.0% 2040	49.0% 2046	51.1% 2043	50.8% 2043
ケース D	50.8% 2043						
ケース E	50.6% 2043	54.2% 2038	46.8% 2047	52.6% 2040	48.4% 2046	50.7% 2042	50.2% 2044
ケース F	45.7% 2050						
ケース G	42.0% 2058	47.4% 2049	35.0% 2072	44.7% 2051	38.9% 2065	41.9% 2058	39.5% 2072
ケース H	35% ~ 37% 2055 国年枯渇						2051 国年枯渇

(注) 1. 各項の%は代替率、年号は基礎年金のマクロ経済スライド停止年。

2. 代替率 50%を下回る数値は、機械的にマクロ経済スライドを続けた場合

これらの基本試算は、すべて現行制度を前提としたものである。ただし、現行制度では、代替率 50%を維持することとしているが、財政的な方策は担保されていないので、図表 2 には、注記したように、厚生労働省が記載した 50%を超えて機械的にマクロ経済スライドを行った場合の代替率と停止年を記載している。

かくも多くの試算結果が、まとめて提示されたことについては、事務局の努力を評価したい。しかし一方で、受け手側の問題にはなるが、多彩な試算故に、浮き彫りにならなかった論点がある。それは、図表 2 に見られるように、たとえ経済再生が実現したとしても、少子化や長寿化が進めば、目標の代替率 50%の達成は難しいということである。

今回の財政検証に対する反応では、人口中位(出生中位・死亡中位)の下での経済シナリオに関心が集まっているきらいがある。アベノミクスによる経済再生次第で、公的年金の将来が決まるような議論が出てきているが、公的年金に対する影響としては、少子高齢化の進展を無視することはできない。そこで、次節では、その点を考察してみよう。

2．2004 年改定以降の財政状況の見込みの比較

次の図表 3 は、今回の財政検証の結果を、2004 年年金改定と 2009 年財政検証の際の状況と並べて比較したものである。ただし、経済前提の設定の仕方が異なるので、経済の中位・低位については、2004 年年金改定と 2009 年財政検証では、基本ケースと経済悪化（経済低迷）を対比し、2014 年財政検証では、経済再生のケース E と再生失敗のケース G を取り上げた。なお、経済低位については少子化進行とセットのものとしている。

図表 3 2004 年年金改定・2009 年財政検証・2014 年財政検証の比較

	2004 年年金改定		2009 年財政検証		2014 年財政検証	
	基準ケース （人口中位）	少子化進行 + 経済悪化	基本ケース （人口中位）	経済低位 + 少子化進行	ケース E （人口中位）	ケース G （出生低位）
物価上昇率	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.2%	0.9%
賃金上昇率 （対物価）	2.1% （+ 1.1%）	1.8% （+ 0.8%）	2.5% （+ 1.5%）	2.1% （+ 1.1%）	2.5% （+ 1.3%）	1.9% （+ 1.0%）
運用利回り （対賃金）	3.2% （+ 1.1%）	3.1% （+ 1.3%）	4.1% （+ 1.6%）	3.9% （+ 1.8%）	4.2% （+ 1.7%）	3.1% （+ 1.2%）
出生率	1.36→1.39 （2050 年）	1.36→1.10 （2050 年）	1.26→1.26 （2055 年）	1.26→1.06 （2055 年）	1.39→1.35 （2060 年）	1.39→1.12 （2060 年）
平均寿命 （死亡中位）	男：77.64 年→80.95 年 女：84.62 年→89.22 年 （2000 年→2050 年）		男：78.53 年→83.67 年 女：85.49 年→90.34 年 （2005 年→2055 年）		男：79.55 年→84.19 年 女：86.30 年→90.93 年 （2010 年→2060 年）	
代替率 （停止年）	50.2% （2023 年）	45.3% （2033 年）	50.1% （2038 年）	43.1% （2048 年）	50.6% （2043 年）	35.0% （2072 年）
計算最終年	2100 年		2105 年		2110 年	

（注）1．50%を割り込む代替率は、財政均衡のために機械的に調整を続けた場合の数値。

2．経済前提は、長期的見通しにかかるものを記述。

いずれの時期の財政見通しにおいても、少子化が進行すれば、目標の代替率水準 50%を確保できない見込みとなる。2014 年財政検証の足元（2010 年実績）の出生率は過去に比べて改善したが、先行きには、なお不安の残るところである。さらに、図表 3 には死亡中位を記載しているが、死亡低位で平均寿命がさらに延びるリスクもある。少子高齢化のさらなる進行を想定した制度改革の検討は、今のうちから行っておく必要があるであろう。

なお、2009 年財政検証では、少子高齢化が進んだのにもかかわらず、基本ケースの運用利回りを引き上げて代替率水準 50%を維持できるとした格好になっており、「辻褄合わせ」との批判を浴びたところである。2014 年財政検証で経済前提に気を遣ったのは、このことがあったためであるが、運用利回り頼みの構造は変わっていない。

また、基準ケース・基本ケース・ケース E で代替率 50%を確保し得るという見込みにはなっているが、マクロ経済スライドによる調整は、順次長くなっている。これには、過去 10 年間、賃金・物価の下落と以前の物価下落時に特例的に年金額を引き下げずに据え置いた影響があるものの、2014 年財政検証では、マクロ経済スライドによる調整減額が、厚生年金で終了した後にも基礎年金において継続するという驚くべき事態が鮮明になった。これは、2004 年改定で基礎年金にもマクロ経済ス

ライドを適用して、基礎年金の実質確保を放棄したことを上回る深刻な状況である。そこで、次に、2014 年財政検証で示された基礎年金崩壊の姿を考察してみよう。

3．2014 年財政検証が露にした基礎年金崩壊の姿

2014 年財政検証におけるシナリオのうち、前節で過去の比較で用いた二つのケース、ケース E(経済再生)の人口中位と、ケース G(再生失敗)の出生低位(死亡中位)に絞って考察してみよう。その結果は、図表 4 のようになっている。

図表 4 ケース E(経済再生)の人口中位・ケース G(再生失敗)の出生低位の将来見通し

年度	項目	2014	2020	2030	2036	2043	2050	2072
ケース E (経済再生) 人口中位	現役手取り	34.8	35.3	40.8	44.1	48.2	52.7	69.8
	厚生年金・夫	9.0	8.7	10.0	10.8	11.8	12.9	17.1
	基礎年金・夫婦	12.8	12.3	13.0	12.9	12.5	13.7	18.2
	年金合計	21.8	20.9	23.1	23.7	24.4	26.6	35.3
	代替率	62.7%	59.3%	56.5%	53.8%	50.6%	50.6%	50.6%
	うち厚生年金	25.9%	24.5% 調整終了	24.5%	24.5%	24.5%	24.5%	24.5%
	うち基礎年金	36.8%	34.8%	31.9%	29.3%	26.0% 調整終了	26.0%	26.0%
ケース G (再生失敗) 出生低位 死亡中位	現役手取り	34.8	35.2	39.1	41.4	44.4	47.6	59.1
	厚生年金・夫	9.0	8.6	8.6	8.4	9.0	9.6	12.0
	基礎年金・夫婦	12.8	12.3	12.4	12.0	11.2	10.6	8.7
	年金合計	21.8	20.9	21.0	20.4	20.2	20.2	20.7
	代替率	62.7%	59.4%	53.8%	49.2%	45.6%	42.5%	35.0%
	うち厚生年金	25.9%	24.5%	22.1%	20.3% 調整終了	20.3%	20.3%	20.3%
	うち基礎年金	36.8%	34.9%	31.8%	28.9%	25.3%	22.2%	14.7% 調整終了

(注) 1．現役手取りは、男子の手取り月額。年金合計の欄まで対物価の実質、単位：万円。

2．ケース E・の人口中位についての 50%を下回る代替率は、減額調整を継続した場合。

この結果を見ると、基礎年金の代替率の下落が大きいことが分かる。ケース E(経済再生)の人口中位でも、2014 年度の 36.8%が、2043 年度以降の 26.0%まで、10%下落している。一方、2020 年にマクロ経済スライドによる減額調整が終了する厚生年金では、2014 年度の 25.9%から 2020 年度の 24.5%まで、僅か 1.4%の下落でしかない。さらに、ケース G(再生失敗)の出生低位に到っては、厚生年金の減額調整も 2014 年度の 25.9%から 2036 年度以降の 20.3%まで 5.6%の下落に拡大するものの、基礎年金では、2014 年度の 36.8%が、減額調整を財政的観点から継続した場合には、2072 年度の 14.7%まで、約 4 割の水準まで下落する見込みとなっている。

そもそも、上乘せの厚生年金の減額調整が先に終了し、土台であるべき基礎年金の減額調整の方が長く続くのは何故なのか。誰しもが抱く疑問に対する技術的な説明は、後述 6 の(6)の「基礎年金拠出金制度とその問題点」に示すように、基礎年金の財政が独立したものとなっておらず、国民年金

と厚生年金・共済年金から給付費を調達する賦課方式による仕組みとなっているため、基礎年金の減額調整を緩めたり停止したりすると、国民年金の積立金が先に枯渇して破綻してしまうからである。

しかし、そういう理由のために土台たる基礎年金が削り取られていくのは、マクロ経済スライドを基礎年金にも適用して実質価値の維持を放棄したこと以上の大問題である。このような事態は、2004年改定の際の財政再計算においても、当然に想定されるはずのものであったが、その改定時点では、基準ケースの下での有限均衡方式によって、おおむね100年度に国民年金も厚生年金も約1年分の積立金を保有するように保険料率が設定されたため、表面上は出てこなかったのであろう。少子化が進むケースでは、潜在的に問題となる可能性はあったが、公約である代替率50%を割り込むシナリオについては、さほど深く分析が行われた形跡がない。

次に、2009年財政検証では、基本ケースにおいて、「報酬比例部分の給付水準の調整は、図中の調整終了年度（平成50(2038)年度）よりも早い平成31(2019)年度に終了する見込み」と記述されているが、この時に大きな論点となったのは、先に述べたように「辻褄合わせ」と批判された運用利回りの水準であったため、突っ込んだ分析は進まなかったと思われる。しかし、この時の基本ケースにおいても、基礎年金の水準は、2009年度の36.8%から調整終了の2038年度には26.8%に下落している。考察が不十分であった感は、否めない²。

この基礎年金崩壊の姿を、より鮮明に把握するために、図表4における現役手取りと年金額を、2014年度の現役（男子）手取りの月額34.8万円をベースとしたものに、すべて置き換えてみよう。これは、いわば2014年度における賃金との対比で、将来の年金額の現在価値を考察してみることとなる³。その結果が、図表5である。

図表5 ケースE（経済再生）の人口中位・ケースG（再生失敗）の現在価値換算

年度	項目	2014	2020	2030	2036	2043	2050	2072
ケースE (経済再生) 人口中位	厚生年金・夫	9.0	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5
	基礎年金・夫婦	12.8	12.1	11.1	10.2	9.1	9.1	9.1
	年金合計	21.8	20.6	19.7	18.7	17.6	17.6	17.6
ケースG (再生失敗) 出生低位	厚生年金・夫	9.0	8.5	7.7	7.1	7.1	7.1	7.1
	基礎年金・夫婦	12.8	12.1	11.1	10.1	8.8	7.7	5.1
	年金合計	21.8	20.6	18.7	17.1	15.9	14.8	12.2

（注）単位：万円（月額）。2014年度現役男子手取り34.8万円に対応する現在価値換算額。

このような見方をすれば、現在の基礎年金12.8万円、夫婦一人当たり6.4万円が、ケースE（経済再生）の人口中位でも、2043年度以降には一人当たり4.6万円程度に、ケースG（再生失敗）の出生低位に到っては、2072年度には2.6万円程度に下落するということになる。

² 社会保障審議会・年金数理部会の報告書『平成21年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証』（<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001kr28.html>）には、「報酬比例部分より基礎年金部分についてのマクロ経済スライドによる調整期間が長くなっている。このことは基礎年金水準についての議論につながるものであり、重要な論点となる可能性がある。」と記載されていたが、最低保証年金に固執していた民主党政権下であったこともあろうが、突っ込んだ検討は行われていない。

³ 将来の手取り賃金は、図表4の二つのシナリオにおける差異にも見られるように、経済前提によって異なる値となる。この作業は、あくまでも、年金額の具体的なイメージをつかむためである。

もちろん、政府が手をこまねいていられるとは思えないし、代替率 50%確保の公約はある。しかし、その公約を実現すべき具体的手段があるわけでもない。いずれにしろ、基礎年金の価値は下落し、実質的な購買力は低下の途を辿るわけである。

しかし、基礎年金の受難は、それで止まるわけではない。図表 5 と図表 6 で示されている代替率や年金額は、新規裁定時のものである。2000 年改正では、「裁定後の年金額は賃金再評価を行わず物価スライドによって購買力を維持」ということで、物価スライドのみとなった⁴。このため、受給中の年金額の賃金との対比で見た価値は下落することとなっている。それに加えて、マクロ経済スライドによる調整終了までは、実質購買力を蝕む給付減額が続いていくこととなるのである。

4．経済的弱者を直撃する基礎年金へのマクロ経済スライドの適用

2004 年年金改定における政府公約は、将来的な代替率 50%の確保であるが、前節で見たように、マクロ経済スライドによって基礎年金の代替率は低下を続ける。そのことは、基礎年金のみを頼りとする人々や、低所得で基礎年金の比重の高い人々を困窮に追いやることとなるであろう。

しかし、基礎年金破壊の影響を早期に受けるのは、障害者や被保険者の遺族といった経済的弱者である。それは、これらの人々が受給する障害基礎年金と遺族基礎年金が、満額の基礎年金水準によって規定されているからである。その背景には、国民年金法第 1 条が掲げるように、「国民年金制度は、日本国憲法第二十五条第二項 に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする」との理念があったはずである。

ところが、満額の基礎年金水準がマクロ経済スライドによって減額調整される中で、障害基礎年金と遺族基礎年金には、その影響が一足先に及びこととなるのである。そもそも、2004 年改定における基礎年金へのマクロ経済スライドの適用で、「もはや基礎年金とは呼べない」という事態に転換した中で、これらの経済弱者に対する配慮は、抜け落ちてしまったと言わざるを得ない。

2004 年改定が参考にしたスウェーデンの保険料リンクによる年金改革では、障害年金と遺族年金を切り離し、税財源での別建てとしている。それは、マクロ経済スライドのような手法では、そうした経済弱者への保護を図ることはできないという認識によるのであろう。しかし、2004 年改定では、そのような教訓に目を向けられることもなく、年金財政の辻褄合わせが重視されたのである。

ところが、2004 年改定のこの重大な欠陥は、表面化せずに今日に到っている。それは、この 10 年の間に、過去の物価下落時に行われた年金額を据え置く特例措置と、賃金・物価の想定外の下落があいまって、マクロ経済スライドは、一度も発動されてこなかったからである。その発動不全に対しては、特例水準の解消（2015 年 4 月に完了）とともに、以下に述べるようなマクロ経済スライドの強化の議論が出てきている。しかし、皮肉なことに、まがりなりにも 2004 年改定の制度を維持できてきたのは、調整終了時期の延長によって問題が先送りされてきた中での、マクロ経済スライドの発動不全であったと言えなくもないように思われる。

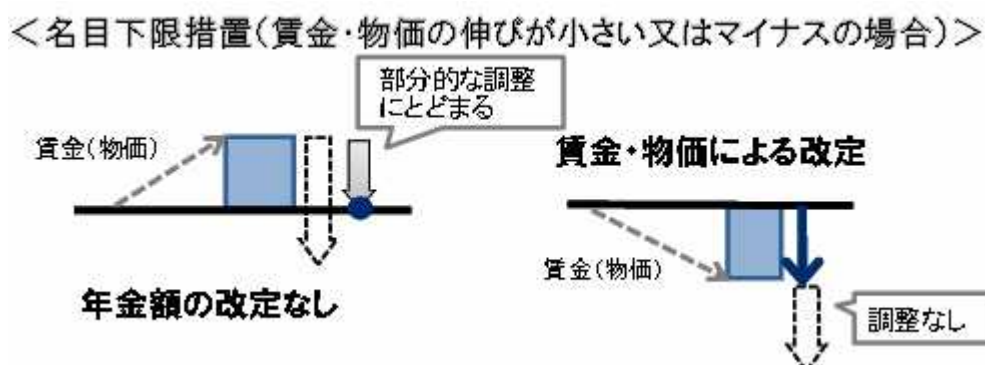
これに対して、現在浮上しているのが、物価下落時にもマクロ経済スライドで減額調整すべきであるという議論である。その考え方については、2014 年 10 月 15 日の社会保障審議会・年金部会にお

⁴ ただし、法的に担保されているわけではないが、賃金スライドに基づく新規裁定者の年金額と物価スライドのみの既裁定者の年金額の乖離について、国会審議における大臣答弁等において、「その差が 2 割以上乖離した場合に賃金変動率による改定（スライド）等を行う（8 割ルール）」（注 4 の資料のページ 7）こととされており、今回の財政検証も、それに準拠しているとのことである。

いて、厚生労働省年金局より、「年金額の改定（スライド）の在り方」として提示されているところである⁵。そこには、現行の改定ルールとして、新規裁定者は賃金変動、既裁定者は物価変動をベースに改定、物価変動＞賃金変動の場合は既裁定者も賃金変動をベースに改定、改定率がマイナスになる場合は、新規裁定者、既裁定者とも物価変動のマイナス分を下限に改定、が示されている。

このうち変更が議論されているのは、「実質賃金低下の場合にも賃金に連動して改定することを徹底」ということで、の条件を外そうとするものである。イメージは、図表7において、「部分的な調整にとどまる」「調整なし」とした場合にも、マクロ経済スライドによる減額調整を行おうというものである。

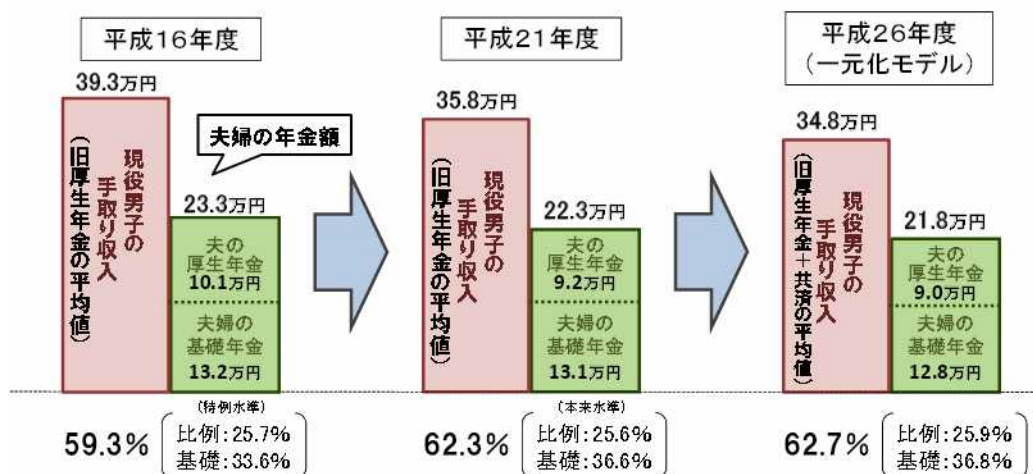
図表7 マクロ経済スライドにおける名目下限措置⁶



このような考え方が出てきたのは、10年間のマクロ経済スライドの発動不全によって、当初の想定と異なり、図表8のように代替率は上昇してしまったためである。特に、基礎年金の代替率が上昇しているが、それは、先に述べた特例措置と、デフレによる賃金低下で報酬比例の厚生年金の給付水準は下落する一方、定額の基礎年金は名目下限措置で下落しない構造であるためである。

図表8 2004年改定・2009年財政検証・2014年財政検証時点の代替率⁷

モデル世帯の給付水準と所得代替率の推移
(旧厚生年金)



⁵ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000061265.html> の資料 1

⁶ 同上のページ 8

⁷ 同上のページ 13

今回の財政検証のオプション試算「物価・賃金の伸びが低い場合でもマクロ経済スライドによる調整がフルに発動される仕組みとした場合」では、経済変動がある状況の中での試算が行われており、ケース E とケース G（いずれも人口中位）でもマクロ経済スライドによる調整終了が早まる結果が示されている。調整終了の早期化は基本的には望ましいとされることから、フル発動に賛成する意見が出てくるのも、分からないわけではない。

しかしながら、物価が上昇しているのに年金が減額されるという事態も生じ得るわけだが、それを果たして国民が納得して受け入れられるものなのであろうか。特に深刻な影響を受けるのは、先に述べたように、障害基礎年金や遺族基礎年金を受給している人々を始めとする経済的弱者なのである。時あたかも、2014 年 4 月の消費税の 5% から 8% への引き上げで物価の上昇が目立ってきている中である。恐らく国民の多くは、何が議論されているのか、理解していないのではないか。マクロ経済スライドが発動不全であった過去も含めて、またしても机上の空論の議論が行われているのではないかと危惧が消えない。

5．オランダとイギリスの基礎的年金制度

ここで、視点を転じて、オランダとイギリスの基礎的年金制度を概観してみよう。両国が注目に値するのは、オランダは、公的年金としては基礎的年金しか持っていない国であり、イギリスは、2014 年年金改革によって、従来の定額 + 所得比例の 2 階建ての制度から、定額の基礎的年金のみへの一本化に踏み切ったところだからである。

（１）オランダの基礎的年金制度

オランダの公的年金は、基礎的年金（Basic pension）制度のみで、次のような概要になっている⁸。

図表 9 オランダの基礎的年金制度の概要

給付	種類	受給資格	支給月額（2014 年 7 月 1 日より）
	老齢年金（AOW）	15 歳から 65 歳までのオランダ在住（拠出）期間に比例（年 2%） 支給開始は現在 65 歳、2020 年以降 66 歳、2025 年以降 67 歳	単身：満額€1,104.95 + 休日€70.87 夫婦：各満額€762.88 + 休日€50.61 （オランダ圏居住加算€25.12 含む） （休日加算は毎年 5 月に 1 年分支給）
	遺族年金（ANW）	18 歳未満の子がいる場合 65 歳未満の配偶者に支給	€1,395.13 + 休日€91.11
	障害年金（WAO）	長期障害保険（WAO/WIA）と若年障害年金（Wajong）を区分	障害の程度に応じて支給
保険料	拠出対象		拠出方法
	15 歳から 65 歳までの居住者（被保険者本人、事業主はなし）		所得（上限あり）に応じて拠出（無所得ならゼロ）法定上限 18.25%（2014 年：AOW17.90%、ANW0.6%）
財政	保険料での不足分は、国が負担。負担割合は、2010 年で 4 割程度 ⁹ 。		

⁸ 公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構日本年金機構の世界の年金情報の中のオランダを参照（<http://www.nensoken.or.jp/pension/pdf/Holland2012.pdf>）。

最新の年金額は、SVB の AOW pension（<https://www.svb.nl/int/en/aow/>）など。

⁹ IMF “Pension Sector Issues – Technical Note / Netherlands”（2011 年 6 月）の Table5（原典は DNB（オランダ中央銀行））www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11209.pdf

このオランダの基礎的年金の特徴は、給付水準を最低賃金と結び付けていることである。小越¹⁰によれば、基礎的年金の給付水準は、夫婦一人当たり、単身者、遺族の区分によって、それぞれ、最低賃金（ネット）の 50%、70%、90%に設定されている。また、障害に対しては、援助を永続的に必要とする場合では最低賃金（グロス）の 100%、80%の障害なら最低賃金（グロス）の 70%が支給されている。最低賃金の水準は、毎年、政労使で協議されて決定されるが、それにより、経済状況を勘案した調整が行われるわけである。

また、オランダにおける平均賃金と最低賃金との関係については、独立行政法人労働政策研究・研修機構役員のレポート¹¹に記述されており、2002 年から 2005 年にかけては、平均賃金（税・社会保険料控除前で時間外手当を含まない、男女合算）の 45%程度が、最低賃金となっている。

これによって、基礎的年金の給付水準を平均賃金との対比でみると、老齢年金の満額年金（50 年加入、65 歳支給開始）の水準は、対グロス賃金でみて、夫婦一人当たりで 22.5%（= 45% × 70%）、夫婦合算で 45%（最低賃金と同額）、単身者で 31.5%（= 45% × 70%）というイメージになる。わが国の 2010 年時点での現役（男子）手取り賃金に対する基礎年金の夫婦合算の代替率 36.8%に比べて、かなり高い水準に見える¹²。もっとも、オランダの数値は、15 歳から 65 歳までの 50 年間の拠出に対応したものであるから、日本の 20 歳から 60 歳までの 40 年間拠出に対応する 8 割水準で考えれば、大した差ではない、との議論はあり得るであろう。

しかしながら、オランダでも 50 年拠出の満額の老齢年金は稀であろうと考えられるが、その水準を最低賃金とリンクし、それを遺族年金や障害年金の水準と考えていることには、基礎的年金の実質を確保しようとする意図と理念を感じとれるのではないか。

もちろん、オランダでも少子高齢化が進んできており、図表 9 で記述した支給開始年齢の 66 歳・67 歳への引き上げについても、さらに早めるべきであるとの意見が出てきている。それでも、理念をベースにした公的年金の設計は、貧困率を先進国中で最低とされる水準にとどめている。基礎的年金と、給付設計には口出ししないものの、産業単位で労使が合意すれば強制適用となる職域年金との組み合わせで、「十分性（Adequacy）」、「持続可能性（Sustainability）」、「健全性（Integrity）」の観点から、世界で最も優れた年金制度との評価を得ているのである¹³。

（２）イギリスの基礎的年金制度改革

次に、イギリスであるが、2014 年に、思い切った年金改革に踏み切ることになった。これについては、中川¹⁴が詳しく記述している。要点として、次が指摘されている¹⁵。

- イギリスで成立した 2014 年年金法は、現行制度を一層型の年金制度に再構築するものであり、1978 年に二階部分の国家報酬比例年金を導入して以来の枠組みを大きく変える改革である。
- 新年金制度では、国家第二年金とその適用除外制度や、現行制度を複雑にしている要因の一つ

¹⁰ 小越洋之助 『オランダにおける最低賃金と社会保障』356 ページ。

（http://www.waseda.jp/sanken/publication/sankei/file/21_8.pdf）

¹¹ 第 5 章『オランダにおける最低賃金制度』77 ページの CBS のデータの引用。

（http://www.jil.go.jp/institute/siryo/2009/documents/050_05.pdf）

¹² 比較をより精緻に行おうとすれば、ネットとグロスの調整、平均賃金を男女合算ではなく男子にする（その場合のオランダの最低賃金は平均賃金の 43%程度）ことも考えられる。

¹³ コンサルティング会社 Mercer 社が行っている調査で、2014 年まで 3 年連続第 1 位である。

¹⁴ 中川秀空 『イギリスの年金改革一層型の年金制度の導入』（国立国会図書館レファレンス平成 26 年 8 月号）
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8729625_po_076301.pdf?contentNo=1

¹⁵ [中川]（上記）16 ページ以降。

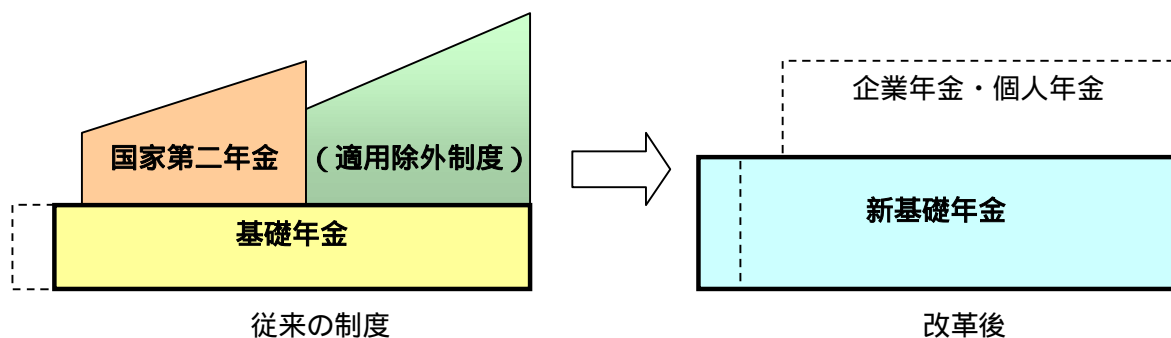
である配偶者等の保険料拠出に基づく年金も廃止され、簡素で明解な制度となる。

- 新年金制度の給付水準は、現行の基礎年金よりも高く、年金クレジットの給付水準である最低所得保証額を超えるレベルを予定している。また、同法では、受給開始年齢についても、現行の引上げスケジュールを前倒しするなどの見直しが図られている。

このような抜本改革に到った原因については、年金制度の複雑化による問題が深刻になってきたとして、給付額の不明確性、高齢期への準備不足、ミーンズテストによる複雑化、年金制度における不平等性が記されている。

これに対して、2014 年改革で選択されたのが、「基礎年金と国家第二年金を統合し、最低所得保証額の水準より上の給付水準に設定した定額の一層型の年金制度の導入」ということなのである。イメージで示すと、図表 10 のようになる。

図表 10 イギリスの 2014 年改革のイメージ¹⁶



従来の公的年金制度は、定額の基礎年金と給与比例の国家第二年金との 2 本建てであった。ただし、国家第二年金よりも手厚い給付を支給する自前の企業年金を有する企業については、国家第二年金の適用を除外してもらう選択肢があった。これは、公的年金で所得比例年金が創設される前に、広範に普及していた企業年金があったため、その実態を尊重した措置であった。しかし、そのことは、適用除外の制度の適用を受ける従業員と、より低額の国の所得比例年金に入らざるを得ない従業員との分断につながり、「二つの国民」に言われるまでになっていた。

ところが、その後、適用除外の企業年金で資産運用リスクが高まり、適用除外を放棄して国家第二年金に入り、上乘せの企業年金部分についても掛金建ての制度に切り替える企業が増えてきていた。今回の改革は、そのような状況変化を踏まえ、適用除外を廃止するとともに、実質価値が低下してきた基礎年金を、国家第二年金との統合で立て直そうとするものと考えられる。

年金先進国とされてきたイギリスのこの年金改革は、今後、波紋を広げて行くであろう。日本にとって、特に注目する必要があると思われるのは、上記の「高齢期への準備不足」に次のように記述されている基礎年金の実質価値の低下である。

「基礎年金は、毎年、物価上昇率、賃金上昇率、あるいは 2.5% のどれか高い数値で改定されることになっているが、2.5% の改定が初めて適用されたのは 2013 年 4 月であった。結果として、基礎年金の水準は平均賃金の約 18% 程度とみられ、これは 1992 年以来最も高い水準となっている。」¹⁷

¹⁶ 筆者作成。なお、基礎年金に上乘せされる公務員年金は、省略している。

¹⁷ [中川] 16 ページ。

改革直前の「物価上昇率、賃金上昇率、あるいは 2.5%のどれか高い数値で改定」からすると、基礎年金の実質価値の低下は、不思議に思われるであろう。その理由は、「1980 年代には、公的年金の持続可能性を強化するため、基礎年金の賃金スライドの廃止...が行われた。この賃金スライド制の廃止は、基礎年金の実質価値を下げることになり、高齢者の所得におけるミーンズテスト付きの給付の役割が増大する結果となった。」¹⁸ということである。これに対して、2011 年に基礎年金に賃金スライドを再導入¹⁹ということになり、今回の法改正直前の状況になっていたわけである。

この 1980 年代の年金給付水準の削減について、当時の影の社会保障担当大臣にお会いする機会があったが、「イギリスの公的年金制度は、財政的には維持可能となったとされているが、政治的には維持不可能だろう」と語っておられたのを、印象的に記憶している。これは、給付の十分性への配慮が足りなければ、貧困水準に陥る国民が増加し、税財源の生活扶助に頼らざるを得なくなって、結局、国家財政が破綻するということであろうが、日本におけるマクロ経済スライドの導入と、そのさらなる拡大の議論は、このイギリスの教訓を、まったく無視しているものに思える。

新基礎年金制度（2017 年 4 月以降に年金受給年齢に達した人から適用）の概要は、図表 11 の通りである。

図表 11 イギリスの新基礎年金制度の概要²⁰

給付	種類	受給資格	予定される支給水準等
	老齢年金	満額受給資格期間 35 年で比例減額最低限の資格年数（7 年～10 年で検討中）が必要 従来の配偶者の加算・任意加入は廃止し、年金受給権を個人化 支給開始年齢 ²¹ は、現在の 65 歳（女性は 60 歳から段階上げ）から、2018～2020 年：66 歳、2026～2028 年：67 歳、2044～2046 年：68 歳	満額給付水準は、保証クレジットの最低所得保証の基本額（2014-15 年度は週に 148.35 ポンド）以上の水準に設定予定 賃金上昇率、物価上昇率、2.5%のどれか高い数値で給付額を改定
	遺族年金	新基礎年金の導入により再編予定	短期間の保護に切り替え検討
	障害年金	基礎年金とは別建て	障害の程度に応じて支給
保険料		拠出対象 年金、失業、業務上災害等の給付を一元的に行う国民保険に拠出 被用者で週 153 ポンド、自営業で年 5,885 ポンドの収入で強制（被保険者本人、事業主はなし）	拠出方法 16 歳以上の被用者は賃金の一定率を国民保険の第一種保険料として拠出（所得税とともに徴収、事業主拠出もあり） 自営業者は、定額の第二種保険料に、高所得なら所得比例の第四種保険料加算 強制適用の対象外の低収入の自営業や配偶者は、任意で定額の第三種保険料。 失業、障害、介護、育児には国民保険クレジットが適用され拠出とみなされる。
財政		賦課方式	

¹⁸ [中川] 15 ページ。国家第二年金の前身である国家報酬比例年金の給付率の削減も行われた。

¹⁹ [中川] 16 ページ。表 4 に「イギリスの年金制度の沿革」が示されている。

²⁰ 制度設計の詳細は、これからのものもある。[中川] 8・9 ページに加え、2014 年年金法改正内容については、イギリス政府の説明資料 “Pensions Act 2014 impact assessments: May 2014” 参照。
(<https://www.gov.uk/government/publications/pensions-act-2014-impact-assessments-may-2014>)

²¹ [中川] 24 ページ。表 5 に「受給開始年齢の引上げスケジュールの改正経緯」が示されている。

上記の「保証クレジット」は、「十分な所得のない年金生活者に、一定水準の所得を保証する目的で、2003年に導入された」年金クレジット制度のうちの、「所得が国の定める最低所得保証額（guaranteed minimum amount）に満たない高齢者にその差額を支給する」「無拋出制のミーンズテスト（資力調査）のある給付」である²²。その受給には、「イギリスに居住」と「本人あるいは配偶者・シビルパートナーが保証クレジットの受給資格年齢に達していることが必要」とされている²³。ミーンズテストを広範な対象者に対して的確に実施するのは難しく、その複雑性もあって、「年金受給者の約40%が年金クレジットの受給適格者であるが、現状では、これらの人たちの約3分の1が年金クレジットを請求していない。」とされている²⁴。

年金クレジットにより貧困率は緩和されたが、2014-15年度において、満額の基礎年金の基本額は週113.10ポンドであるのに対して、保証クレジットの最低所得保証の基本額は週148.35ポンドということであるから、基礎年金のみの受給者が貧困に陥ってしまうのは当然と言えよう。今回の一層型の新基礎年金への移行は、拋出制の基礎年金の給付水準を引き上げて、ミーンズテストの保証クレジットに頼らずに済むようにするためのものであるわけである。

また、基礎年金での配偶者（およびシビルパートナー）付加年金も廃止される。これについては、「新年金制度では、自身の権利として満額の年金を受給することができるよう設計されているため」で、「このような配偶者の年金から派生する受給権や相続という考え方は、男性が働き、女性が家庭にいる時代の産物であり、既婚女性は彼女自身の権利としての年金受給権の取得が難しいという理由から導入されたものである。今日の女性の労働参加率の上昇と、家庭責任保護制度や育児・介護に係る国民保険クレジットの導入により、このような考え方は時代に合わなくなっている。現在では、受給開始年齢に達した女性の75%は、自身の拋出実績に基づく満額の基礎年金を受給しているからである」とされている²⁵。

女性の年金権の確立については、日本では、1985年に基礎年金の導入によって進展した。現在では、報酬比例部分についても、年金分割の仕組みが導入されている。イギリスにおいて、今になって「年金受給権の個人化」が論じられていることには、感慨深いものがある。ただし、イギリスでは、現行制度でも、失業、障害、介護、育児には国民保険クレジットが適用されて、満額の基礎年金への途が開かれている。事由を問わず、低所得者には保険料免除で国庫負担分のみの年金に減額している日本の取扱い、専業主婦にかかる第3号被保険者の取扱いともども、見直すべき時期に来ていると言えるように思われる。

また、日本では、社会保険方式の擁護者の中に、拋出と給付との関係を重視する立場から、定額給付なら定額拋出、所得比例給付なら所得比例拋出とすべきであると主張する向きがある。イギリスでビバレッジが唱えたのは、定額給付で定額拋出の制度であったが、それでは給付水準が引き上がらないとして、所得比例の上乗せ年金が追加された経緯がある。イギリスの基礎年金の拋出には、現在でも所得比例の要素が入っているが、一層型の新基礎年金への転換により、オランダと同様に、定額給付で所得比例拋出の形が、より鮮明になってくるわけである。

²² [中川] 13 ページ。年金クレジットには、「保証クレジットの導入により、高齢期に備えて私的年金等に参加しなくなるおそれを防ぐため、私的年金等に参加して高齢期への貯蓄をする高齢者に対して付加的に支給する貯蓄クレジット」もある。

²³ 同上

²⁴ [中川] 17 ページ。

²⁵ [中川] 22 ページ。

6. 「基本年金」への転換構想

(1) 基礎年金からの転換の必要性

前節まで、現在の基礎年金の問題点を指摘し、オランダとイギリスの公的年金の状況も眺めてみた。本稿の最後には、それらの考察を踏まえて、基礎年金の抜本改革案について考えてみよう。その際、「基礎年金」という呼称のままでは、発想の転換を迫ることが困難でもあることから、ここでは敢えて、新たに構想する制度には、「基本年金」という呼び名を用いることとする。

まず、第一に考える必要があることは、給付の十分性と財政の維持可能性という二律背反になりがちな命題を、どのようにバランスさせるのか、ということである。マクロ経済スライドによる減額調整も、少子高齢化に対するやむを得ない措置として考え出されたものであり、給付の十分性が確保されていれば済む、というものではないからである。

この問題を考える上で、当然のことでありながら、2004年改定の「百年安心」のキャッチフレーズの下に沈み込んでしまった論点がある。それは、老齢年金として、何歳からの生活保障をカバーするのか、という点である。2004年改定では、基礎年金（および被用者年金）の65歳支給開始を変えることなく、マクロ経済スライドによる財政の維持可能性（それも、従来の永久均衡から、おおむね百年の有限均衡に引き下げて）を重視して検討を行った。

しかし、少子高齢化の今後の急速な進行を考えるなら、65歳支給開始では持たないことは、はっきりしている。前節で見たオランダとイギリスでも、65歳を超えての支給開始年齢の引き上げを法定しているし、他の欧米諸国も、支給開始年齢の引き上げを財政の維持可能性を確保する有力な手段としているところである。本来、寿命が延びるのであれば、それに対して年金受給期間を調整していくのは、当然の対応であろう。その議論が水面下に沈められたままであることに、日本の公的年金の問題の本当の危機があるのではないか。

支給開始年齢の引き上げの議論が忌避されているのには、国民感情や、それを煽り立てるマスコミにも原因がある。老後の生活設計の根本の見直しを迫られる支給開始年齢の引き上げに、国民が不安感を抱くのは当然である。それを解きほぐすには、政府の地道で真摯な説得が必要になるのであるが、多くのマスコミは、損得勘定を示して、国民の不安を増幅させているように思える。しかし、そんなマスコミの一部が、実質的に基礎年金の崩壊を早めるマクロ経済スライドの拡大（物価上昇時であっても年金額を減額）が必要との論説を行っているのは、全体的視野の欠如と言うしかない。

(2) 基本年金の給付水準

真に検討すべきは、今後の少子高齢化の進行を見越して、何歳から、どの程度の老齢年金を支給することとすべきなのかという点であろう。給付額の水準の決定には、相対的貧困水準の調査など、実際のデータに基づく分析が必要である。しかし、ここでは、基本年金構想のイメージを示すため、とりあえず月額10万円（2014年度価格）の水準を設定することとする。これは、2014年度の現役（男子）手取りの月額34.8万円に対して、30%弱ということになる。この水準は、50年拠出のオランダの基礎的年金の水準よりも高いから、まったくの画餅であると思う人も多いであろう。だが、ちょっと待って欲しい。老後の所得保障を考える際には、給付水準だけでなく何歳から保障するのがセットでなければならない。この基本年金構想で考えているのは、20歳から70歳までの50年拠出の際の満額年金で支給開始年齢は70歳なのである。これは、オランダやイギリスよりも遅い年齢である。

この基本年金構想が、現在の基礎年金と根本的に異なるのは、現在の基礎年金が、財政の維持可能

性を重視し、しかも被用者年金との合算水準という形で考えられ、マクロ経済スライドで実質的に破壊されようとしているのに対し、少子高齢化の進行を勘案した特定の年齢（ここでは70歳）から確保すべき給付の十分性からスタートしている点である。

（３）基本年金の保険料

しかし、給付の十分性を重視するのはよいが、財政の維持可能性はどうか、という点が問題になるであろう。そこで、その問題を、現行の基礎年金の給付と対比して考えてみよう。

50年拠出で月額10万円なら、40年拠出だと比例計算で8万円になる。この水準は、2014年時点の6.4万円（夫婦12.8万円の半分）に比べて大幅に高いように見える。ところが、そうではないのである。平均寿命等に関わる直近の完全生命表は、2010年国勢調査に基づいて作成された第21回生命表である²⁶。これによると、男子の平均余命は、65歳時が18.74年で、70歳時は14.96年とされている。これを用いると、70歳からの40年拠出の場合の月額8万円の年金の支給総額は1,436.16万円で、65歳からの現行の40年拠出の満額月額6.4万円の年金の支給総額1,439.23万円と大差はない²⁷。もちろん、65歳から70歳までの間の障害年金や遺族年金の発生を考慮する必要もあるし、この間の金利などの水準をどう考えるという問題もある。しかし、支給総額がほぼ等しいということからすると、少なくとも2014時点においては、大きな財政的な問題が出現するとは思えない。

しかし問題は、現行の基礎年金制度においても、財政的問題から、マクロ経済スライドの導入が考えられたわけである。この点はどうかであろうか、そこで、50年拠出で月額10万円給付の70歳支給開始の年金の保険料について考えてみよう。正確には、中途における死亡率や障害年金や遺族年金の発生も考慮する必要があるが、極めて大雑把な議論をすると、拠出期間は20歳から70歳までの50年で、給付期間は70歳からの14.96年である²⁸。これによって、月額10万円の年金を受けるための保険料は、全期間を物価上昇率で再評価するとすれば、約3万円になる。これに対して国庫負担を50%とすれば、被保険者の負担する保険料は月額1万5千円で、2014年度の国民年金保険料の15,250円に、ほぼ等しい。

このように将来期間で均衡する保険料の水準は、現状程度とも考えられるのであるが、問題は、過去の低い保険料水準下で発生した年金にかかる費用である。2004年改定で、国民年金の保険料を2017年の16,900円（2004年度価格）まで引き上げる一方で、マクロ経済スライドで基礎年金も減額調整しているのは、この過去分の費用処理も含むからであろう。この点は、（７）で少し言及する。

（４）基本年金の満額水準設定の意義

基本年金構想で重要なのは、給付の十分性を反映した満額の老齢年金の水準を明示することである。その理由は、すでに述べたように、この水準が障害年金や遺族年金の水準に結びついているからである。マクロ経済スライドの減額調整によって満額の老齢年金や障害年金および遺族年金の水準が左右されるのでは、生活設計を立てようがない。賃金スライドを廃止して物価スライドのみにしたイギリスでさえ、貧困者が増加し、結局、税財源の給付で補足する羽目に陥ったのである。年金制度の財政の維持可能性だけを考えていても、問題解決にはつながらない。マクロ経済スライドによる減額調整

²⁶ 第21回生命表（完全生命表）は、<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/21th/>を参照。

²⁷ 女子の場合は、平均余命が65歳時23.80年、70歳時19.43年で、やはり大差ない。

²⁸ 今回の財政検証のオプションの試算では、2025年の男女合算の平均余命で説明している。

は、障害年金や遺族年金を受ける経済的弱者の方を早く直撃するので、確保されるべき満額の老齢年金の水準を明示し、それらの障害年金・遺族年金の水準と連動させることによって、そうした事態を避ける必要があるのである²⁹。

別の方法もある。スウェーデンが行ったように、（オランダもそうであるが）障害年金と遺族年金とを、基礎年金から切り離す方法である。ただし、切り離された部分は、税財源となり、ミーンズテストが入る可能性が高い³⁰。そうなると、拠出制年金における長所とされる権利性が弱まることになる。個人的には、満額の老齢年金と結びつけておく方が、ベターなのではないかと考える。

（５）現在の基礎年金との接続

基本年金として、50年拠出で満額月額10万円給付の70歳支給開始の年金を考えると、現在の基礎年金との接続すなわち移行措置を、どのように考えるかが問題になる。

その一つのヒントは、2014年財政検証のオプション「高齢期の保険料拠出がより年金額に反映する仕組みとした場合」の試算に示されている。すなわち、「基礎年金給付算定の時の納付年数の上限を現在の40年（20～60歳）から45年（20～65歳）に延長し、納付年数が伸びた分に合わせて基礎年金が増額する仕組みに変更」というケースである。試算では、「平成30年度より納付年数の上限を3年毎に1年延長」し、「スライド調整率は、現行の仕組みの場合と同じ」としている。

しかし、そもそも、支給開始年齢が65歳でありながら、60～65歳の間は保険料の拠出を要しないとしている現在の仕組みが、（過去からの経緯があるとはいえ）異様なのである。被用者年金では、段階的に支給開始年齢が65歳に引き上げられているところであり、これに対応して、高齢者雇用の義務付けも行われている。すなわち、被用者年金では、60歳以上の保険料拠出が通常の状態になっていく。その拠出期間が伸びた分は、基礎年金の給付にも反映され、40年を超える分も被用者年金側で給付が増えて、実質的に40年超の基礎年金が出来て行く構造である。このような事態を踏まえれば、国民年金の保険料についても、被用者年金の支給開始年齢の引き上げに歩調を合わせ、60歳を超えての拠出を求めるのが適切であろう。それに併せて、満額年金の水準も引き上げるのである³¹。

オプションの試算結果では、経済シナリオ（死亡中位）C、E、Gのいずれにおいても、基礎年金の代替率が2%（夫婦で4%）上昇する結果となっている。本節（２）の保険料の項で示した考え方を適用すると、基礎年金・基本年金の給付と保険料の関係は、図表12のように整理できよう。

図表12 基礎年金・基本年金の給付と保険料の関係

制 度	拠出期間	支給開始(支給年数)	満額年金	代替率	保険料月額概算
現行基礎年金	40年(20～60歳)	65歳(18.74年)	6.4万円	18.4%	3.0万円(1.5万円)
拠出期間延長	45年(20～65歳)	65歳(18.74年)	7.2万円	20.7%	3.0万円(1.5万円)
基本年金	50年(20～70歳)	70歳(14.96年)	10万円	28.7%	3.0万円(1.5万円)

（注）代替率は2014年度現役（男子）手取り月額34.8万円対比。保険料月額（ ）は国庫負担除き。

現行の基礎年金制度で、60歳～65歳の拠出も求めることとすれば、マクロ経済スライドによる代

²⁹ ただし、満額年金の水準を、平均賃金や平均余命の延びで調整する必要はあるであろう。

³⁰ 障害年金については、介護保険と一体化する方法もある。

³¹ 障害年金・遺族年金にかかる満額年金の水準を直ちに50年拠出で70歳支給開始の月額10万円とする考え方もあるが、それまでの全期間拠出の給付水準を上回ることには異議もあるであろう。

替率の低下も緩和することができる。しかし、基礎年金にマクロ経済スライドを適用すれば、満額給付水準の水準低下は避けられない。オプション の試算結果では、経済シナリオ（死亡中位）C、E、G において、基礎年金の代替率（一人分）は、60 歳～65 歳の拠出で 45 年拠出したとしても、C と E で 15%（2042 年調整終了後）G で 12%（2053 年調整終了後）とされている。

オプション の試算には、「退職年齢と受給開始年齢を 65～70 歳とした場合の給付水準の変化」も示されている。退職年齢と受給開始年齢を 70 歳にした場合には、代替率が、経済シナリオ（死亡中位）の E の場合には 85.4%、C の場合でも 72.6%に達すると見込まれている。ただし、これは夫のみが働き、妻が専業主婦であるという片働きモデルであることに注意する必要がある。現在は、共働きが主流となってきており、また、生涯独身や離別によって単身となっている世帯も増加しているし、今後も増加が想定される。将来の年金の代替率は、個人単位で考える必要があるであろう。

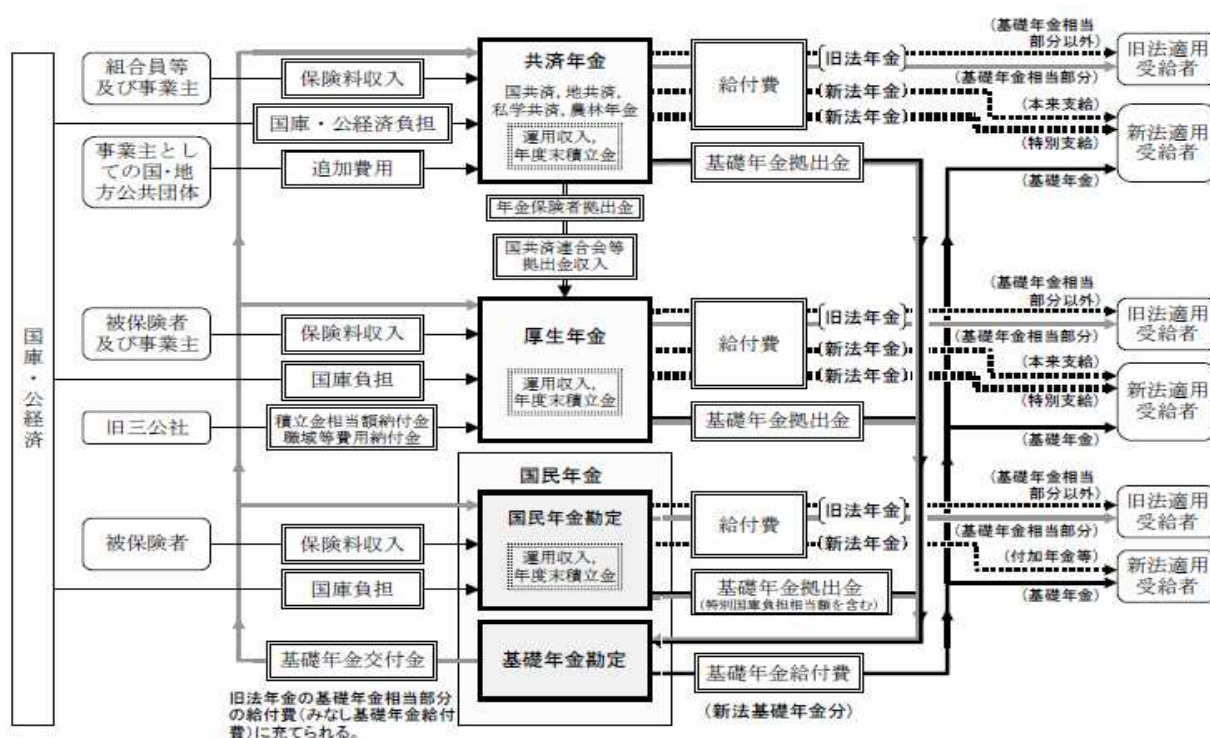
ともあれ、少子高齢化の急速な進行からすれば、支給開始年齢の引き上げの議論の本格化は、早晩、避けることができないであろうが、70 歳に引き上げた場合に財政の維持可能性が大きく改善するのであるとすれば、それまでの間に、給付の十分に配慮しつつ、制度を軟着陸させる工夫が必要になってくるであろう。

それを阻み、上乘せの被用者年金の方が土台の基礎年金よりもマクロ経済スライドの調整終了が早くなるという異様な結果をもたらしているのが、基礎年金拠出金制度である。次項では、これについて見ていくこととするが、この仕組みにメスを入れ、基礎年金が自前の財源を持つようにしない限り、日本の公的年金制度の崩壊は避けられないのではないかとと思われる。

（6）基礎年金拠出金制度とその問題点

基礎年金の財政構造を知るためには、図表 13 の公的年金全体の財政収支を理解する必要がある。

図表 13 公的年金制度の財政収支³²



³² 厚生労働省の用語解説（<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/12/dl/s1224-3a5.pdf>）の図 2

「基礎年金給付費」が、昭和 60 年改正後の国民年金（新法国民年金）の老齢基礎年金、障害基礎年金及び遺族基礎年金の給付に要する費用である。そして、「基礎年金拠出金」は、基礎年金給付費及びみなし基礎年金給付費を公的年金各制度で分担して負担する分として、国民年金特別会計基礎年金勘定に納付する又は繰り入れる額である。公的年金各制度は、基礎年金給付費とみなし基礎年金給付費の合計額から所定の特別国庫負担の額を控除した額を、被保険者数（基礎年金拠出金算定対象者数）に応じて分担して負担する、という仕組みである³³。

このように、基礎年金は自前の財源を持っておらず、毎年、必要な給付費につき、国庫が 2 分の 1 を負担し、残りを公的年金各制度（国民年金、厚生年金、共済年金）が被保険者数³⁴に応じて負担する賦課方式の仕組みになっているのである。国民年金と厚生年金とでそれぞれ、おおむね百年後に 1 年分の給付費に相当する年金資産を持つ有限均衡を導入した 2004 年改定時点では、両方の制度でのマクロ経済スライドによる減額調整が同年度に終了するような保険料水準を設定することができた。しかし、その後の財政検証においては、その決定された保険料水準の下で両制度それぞれ百年後に 1 年分の資産を保有するようにすると、調整終了年度が一致することは偶然に過ぎず、バラバラの結果となるのが普通なのである。

そして、基礎年金の減額調整終了の方が遅くなるのは、2014 年までのデフレによってマクロ経済スライドが発動しなかった状況下で過去の特例措置によって基礎年金の代替率がむしろ上昇したことに加え、賃金上昇率が物価上昇率を上回るという想定の下では、定額と給与比例の保険料率の違いにより、定額で設定される基礎年金拠出金の流出による影響が、国民年金の方が厚生年金よりも大きいからである。

このような基礎年金拠出金を用いて公的年金各制度間の財政調整を行うという仕組みは、1985 年の基礎年金導入時においては巧妙な措置であったと言えるであろうが、「日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする」（国民年金法第 1 条）に謳いあげる「国民の共同連帯」の趣旨には合致しない。それが鮮明な形で露呈したのが、今回の財政検証である。基礎年金拠出金廃止による基礎年金（基本年金）の独自財源の確立は、もはや不可欠と言えるのではないか。

（ 7 ）基本年金保険料の体系変更

基礎年金拠出金廃止とともに考えるべきことは、基本年金保険料の体系である。現在の基礎年金では、国民年金では定額の保険料を取り、厚生年金・共済年金からは給与比例の保険料を取って、それぞれに定額の基礎年金拠出金を負担させるという仕組みになっている。

しかし、国民年金の定額保険料については、低所得者に厳しい逆進性を有しており、そのことが未納・未加入問題にもつながっている。また、低所得者には多段階免除で配慮した体裁をとっているが、免除分は年金額が減らされるから、高齢時の所得保障の確保に支障をきたす結果を招いている。

このような問題点を解決するためには、基本年金の保険料を一本化し、所得比例に転換すべきであろう。先に見たように、定額給付に対する所得比例保険料にはオランダやイギリスに前例もあり、異

³³ 注 23 の資料

³⁴ 被用者年金では第 2 号被保険者（20 歳以上 60 歳未満）と第 3 号被保険者であるが、国民年金では保険料納付済期間を有する第 1 号被保険者（一部納付者は割合で計算、任意加入者も含む）となっており、保険料未納者は含まれていない。極端に言うと、第 1 号被保険者の全員が未納になっても、基礎年金の財政は維持される。

例というものでもない。

ただし、現実的な徴収面を考えると、オランダのように事業主拠出も外して直ちに一本化するのはなく、イギリスのように、被用者については労使負担で徴収した保険料からの一定割合を基本年金勘定に振り向け、自営業者等については定額＋所得比例の保険料を基本年金勘定に振り向ける方法が考えられる。ともあれ、マイナンバー制の導入により、所得把握の格差の是正は進むであろうし、自営業者等の保険料に所得比例の要素を繰り入れることは、国民健康保険でも実施していることである。ただし、この基本年金保険料の水準設定が一番難しい。基礎年金創設以前の過去分の給付の財源を考える必要があるからである。実際の数値データをにらみながらの調整が必要になるであろう。

この場合の上乗せの被用者年金分の給付については、スウェーデンと同様に個人勘定を設け、基本年金保険料を控除した額に基づいて支給する保険料リンク方式とする。基本年金勘定で必要となる保険料を優先し、支給開始時点の余命によって毎年の年金額を決定すればよいわけであるから、現在のマクロ経済スライドは廃止する。基本年金の代替率は設定してあるから、被用者年金分も加えた代替率の低下に対しては、必要であれば保険料の増額で対応することになる。オランダやイギリスのように、企業年金・個人年金で対応する考え方もあろうが、企業ごとの労働組合が主流となっている日本の現状では難しいのではないと思われる³⁵。

一方、低所得者への対応については、免除制度を廃止し、イギリスのように育児・介護などの場合には保険料納付とみなし、また、税制において給付付き税額控除を導入すれば大きく改善すると思われる。なお、保険料を内国歳入庁において税と合わせて徴収することとする場合には、社会保険料の所得控除を外すことができるであろう。税と同列のものを課税所得から外す理由は乏しい。税と合わせて徴収するアメリカ、イギリス、オランダにおいては、本人負担分の保険料には控除はない³⁶。

（８）最低保証年金の可否

基礎年金の機能低下に対して、最低保証年金で対応できるのではないかと考える向きもあるかもしれない。「最低限」を保証できる年金があれば心強いという考え方は、分からないでもない。しかし、拠出制の基礎的年金における老齢年金の満額水準と、その最低保証年金との水準を、どのように考えるかが問題になる。

満額年金の方が最低保証年金より低ければ、保険料拠出の意欲が削がれることとなる上に、低所得者の多くが、税財源の最低保証年金を受給することになるであろう。そうなれば、ミーンズテストは必須になる。これでは、イギリスで基礎年金の機能低下のために導入を強いられた保証クレジットの轍を踏むこととなり、結局、安定的な制度にはつなげていかない。

したがって、最低保証年金の水準は、満額年金よりも低い水準にならざるを得ないと考えられるわけであるが、それでは、貧困水準の緩和はできても、貧困水準からの脱却はできないのではないか。そのことを考えるには、基礎的年金と生活保護との水準を、どのように整理するかが問題になる。

全期間拠出した場合の満額の老齢年金が、生活保護の水準よりも低いのはおかしいとする人々がいる。拠出の義務をすべて履行したのだから、税で保護する生活保護の水準よりも高い水準になっても当然であるという考え方である。

生存権保護の最後の砦とされる生活保護の水準は、基本的な生活扶助の他に、住宅扶助、教育扶助、

³⁵ オランダでは、産業単位の労使協議で上乗せの職位年金を法定強制する仕組みであり、実施率は９割超という。

³⁶ 財務省の主要国における公的年金税制（http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/073.htm）参照。

医療扶助などがあり、居住地域や世帯人数あるいは年齢などによって、細かく区分されている³⁷。このうち、生活扶助が日常生活に必要な費用で、さらに、第1類費（飲食物費や被服費など個人単位に消費する生活費）第2類費（世帯全体としてまとめて支出される光熱水費などの経費）加算（特別な需要に対応するもの、障害者加算）に分類されている³⁸。2014年度の場合の1級地-1（東京都区内）の70歳以上の単身の場合、第1類費 33,280 円、第2類費 44,690 円の合計 77,970 円となっている。

一方、現在の基礎年金の満額水準は、これを下回る（65歳時の生活扶助費は、さらに上記より高い）が、本稿で提示した70歳からの50年拠出の基本年金の満額水準は、これを上回るものとなっている。基礎的年金の満額年金の水準と対比されるべきは、個別性の高い住宅扶助などの費用までも含めた水準ではなく、日常的な生活扶助の水準ということになるであろう。

このように、基礎的年金の満額年金の水準は、相対的貧困水準との関係を常に考える必要はあるが、日常的な生活費の最低水準を一定程度上回るものとされるべきであって、拠出年数が不足して低年金となる場合の不足額は、生活保護で対応するのが適切ではないかと思われる。そのような観点からすれば、最低保証年金の出番はない。

おわりに

2004年改定で公約された将来的な50%の代替率確保は、被用者年金の被保険者の立場を重視したものであることが、今回の財政検証で鮮明になった。その結果、基礎年金のみの年金受給者はマクロ経済スライドで困窮状態に陥ることが懸念されるが、低所得の自営業者等に、労働者でありながら非正規として被用者年金から排除されている人々を加えると、基礎年金のみを頼りとする国民の数は、相当数にのぼると想定される。

本稿で提示した「基本年金」は、崩壊していく基礎年金の創設時の理念に立ち戻り、老後の所得保障の給付の十分に立脚して構想したものである。公的年金制度を支えるのは、結局のところ、「国民の共同連帯」なのである。制度への不安や不信から、損得勘定のみで公的年金を考える人々が増えるのなら、それは半ば崩壊していることになるであろう。

けれども、先の東日本大震災で、あるいは災害の生じること、近年盛んになる一方のボランティアには感銘を受けるし、日本国民が示す秩序だった助け合いの姿は、世界の賞賛を浴びている。少子高齢化の先頭を走る日本が、いかにして助け合いの究極である公的年金制度を改革・維持していくのか、世界中が固唾を呑んで見守っていると言っても、過言ではないのではないか。

人類の19世紀における最大の発明とされる年金制度は、時間と空間を超える仕組みである。その再構築に向けて、日本国民に寄せられる期待は、まことに大きいと言わねばならない。（了）

³⁷ 厚生労働省の生活保護制度

（http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/）

³⁸ 同上（<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/kijun.pdf>）

< 参考文献 >

厚生労働省「将来の厚生年金・国民年金の財政見通し」

○国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（平成 26 年財政検証結果）

○国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算（オプション試算結果）ほか
厚生労働省年金局「年金額の改定（スライド）の在り方」（2014 年 10 月 15 日）

厚生労働省「第 21 回生命表（完全生命表）の概況」

厚生労働省「用語解説」

IMF “ Pension Sector Issues Technical Note / Netherlands ” (2011 年 6 月)

イギリス政府の説明資料 ”Pensions Act 2014 impact assessments: May 2014”

小越洋之助『オランダにおける最低賃金と社会保障』（早稲田大学産業経営研究所 / 産業経営第 21 号）

公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構日本年金機構の世界の年金情報の中のイギリス

公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構日本年金機構の世界の年金情報の中のオランダ

財務省「主要国における公的年金税制」

中川秀空『イギリスの年金改革—層型の年金制度の導入—』（国立国会図書館レファレンス平成 26 年 8 月号）