

## 補論：公的年金の各方式の財政構造について

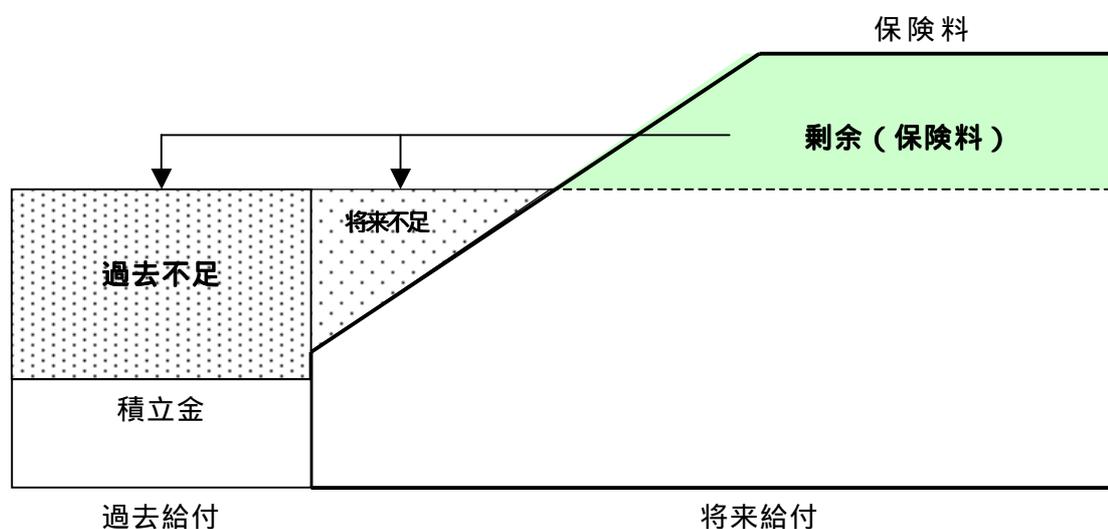
年金数理人 久保知行

以下は、2003年10月31日に行われた日本年金学会のシンポジウム「年金制度における給付と負担 - 2004年改正に向けて - 」のために提示した資料の解説である。

### 1. 現行の段階保険料方式

現行の公的年金の財政構造のイメージを図式化すると、図1のようになる。

図1：現行の段階保険料方式の財政構造イメージ

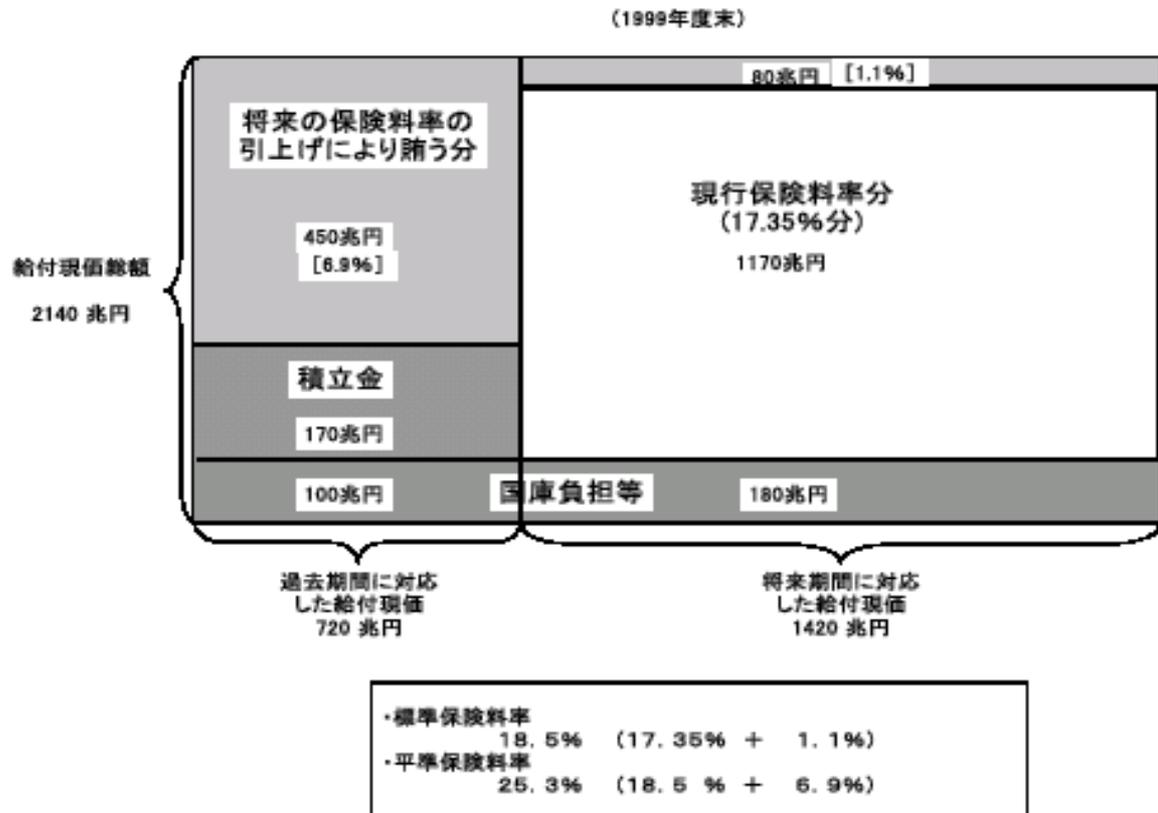


現状では、約束した過去の加入期間に見合う積立金が形成されていないばかりでなく、今後の加入期間についても、保険料が給付発生を下回る状況が生じている。いわば、大怪我をして大量出血しているのに加えて、新たな傷口から出血しているということで、「赤字垂れ流し」という状況なのである。

これに対して、現行の段階保険料方式では、過去不足のみならず将来不足についても、主として将来世代の保険料を充当して穴埋めすることを予定している。「払った保険料に見合った給付が得られない」という声が若い世代から出てきているが、無理からぬ不満である。もちろん、公的年金は単なる貯蓄ではないから、「保険料に見合った給付」という点をあまりに強調することには問題があるが、現状は「将来世代の保険料の篡奪」と言われてもやむを得ない状況になっているわけである。

なお、こうした財政状況について、具体的な数値で示されたのが、図2である。これは前回の財政再計算の際に作成されたものであり、その後の保険料率の凍結および年金積立金の不振等で事態はさらに悪化していると思われるが、今回の年金改革では、いまだに資料が提示されていない。

図2：厚生年金の給付現価と財源構成



注1：経済前提として、賃金上昇率 年2.5%、物価上昇率 年1.5%、運用利回り 年4.0%としている。  
 注2：国庫負担割合は1/3としている。  
 注3：[ ]内は保険料率換算(標準報酬ベース)。

## 2. 平準保険料方式

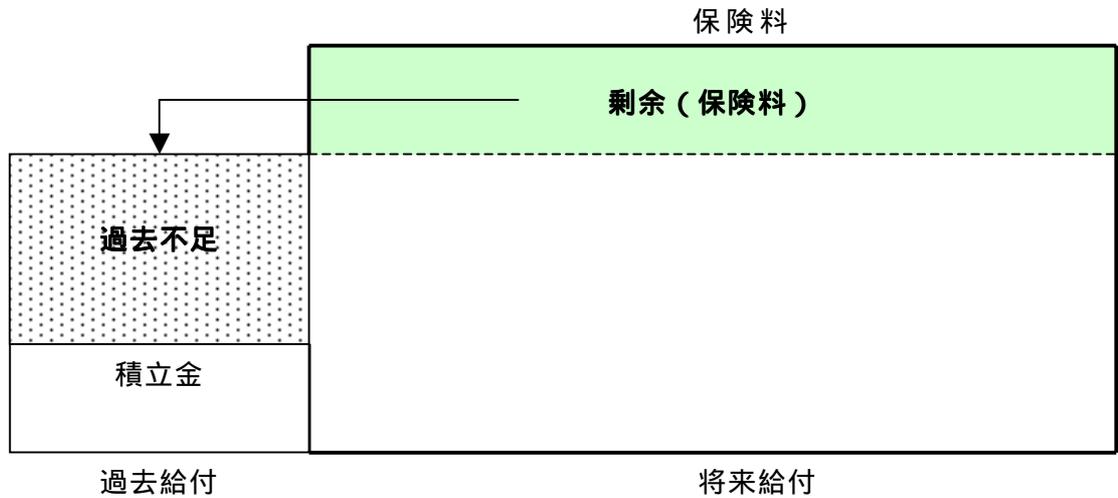
現行の段階保険料方式は、主として将来世代の保険料を過去不足の埋め合わせに使用するものであるから、世代間の公平性の観点から大きな問題がある。

実は、このように将来の保険料の段階的な引き上げを財政上組み込んでいる国は、皆無に近い。社会保険料方式を用いている国で一般的なのは、将来世代も含め、今後の負担者が一律の割合で保険料を負担する平準保険料方式である。そのイメージを図式化すると、図3のようになる。

ただし、平準保険料方式の場合であっても、財政再計算などの一定の期間ごとに財政状況を見直した結果として平準保険料(率)が上昇することはあり得るし、実際、少子高齢化の予想以上の進展によって、平準保険料の引き上げが繰り返されてきたのが各国の歴史である。

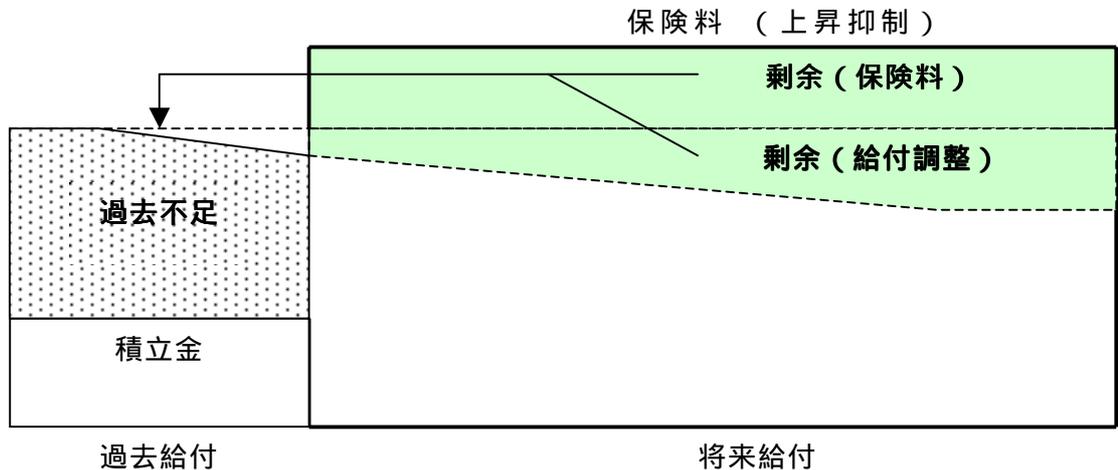
しかし、あらかじめ保険料の段階的引き上げを織り込み、実質的には年齢別保険料である「段階保険料方式」と、結果として世代間の格差を招くことのある「平準保険料方式」とは、明確に区別する必要がある。これは、言わば、「故意」と「過失」との違いである。

図3 平準保険料方式の財政構造イメージ



計算時点では公平な平準保険料方式であっても、保険料の引き上げが繰り返されると世代間の負担格差が大きくなる。そのため、将来に向かっての支給開始年齢の引き上げや給付乗率の引き下げなど、給付調整の手法がとられることとなる。そのイメージを図式化したのが、図4である。

図4 平準保険料方式 + 給付調整の財政構造イメージ



しかし、この手法によっても、世代間格差は大きくは改善しない。何故なら、将来世代は、負担する保険料の上昇は抑制されても、一方で給付が削減されることとなるからである。そうになると、過去期間分の給付の削減が話題になってはくるが、財産権の侵害となる恐れがあるだけでなく、公的年金の信頼性を著しく損なうこともあって、諸外国でも、今後の分のスライドの圧縮で対応されてきたのがせいぜいである。

### 3. 考え方としての段階保険料方式

平準保険料方式と比べると、段階保険料方式は到底採用されるべきでないものと思われようが、欧米諸国に追いつくべく急速に給付の拡充が図られ、その当時は国民の年齢構成も若かったわが国では、保険料の引き上げが後回しにされたのにも、仕方がない面があった。

それは、高齢化が急速に進む場合、約束した給付発生は激増するが、キャッシュフローとしての給付は当面は大きくはなく、積立金の規模が増大するからである。「保険料を引き上げなくても、給付を賄うための積立金は十分にある」という、給付発生と給付支払とを混同した議論は直感的には正しいと思われやすい。今般の年金改革議論においてすら、積立金を取り崩して保険料の上昇を抑えるべきである、という誤った主張が堂々と展開されている有様である。

しかし、段階保険料方式には、どのような保険料引き上げのパターンでも描くことができるという致命的な欠陥がある。将来の保険料をいくらでも高くすれば、現在の保険料を引き下げることですら可能である。

この危険性は、年金財政の専門家には、十分に理解されていた。そこで、1993年12月20日に総理府社会保障制度審議会年金数理部会（当時）は、第四次報告書「財政再計算と情報の公開について」の中で、財政計画の策定にあたっての具体的な検討事項として、次の5点を示していた。

世代間の負担の公平などの観点から、少なくとも、後代になるほど急激な保険料の引上げを招かないようにするとともに、最終的な保険料が負担可能な水準であること。

現行の拠出水準と円滑に接続するとともに、人口の高齢化や制度の成熟化に備え積立てを行うなど、世代間の公平に配慮した保険料を設定すること。

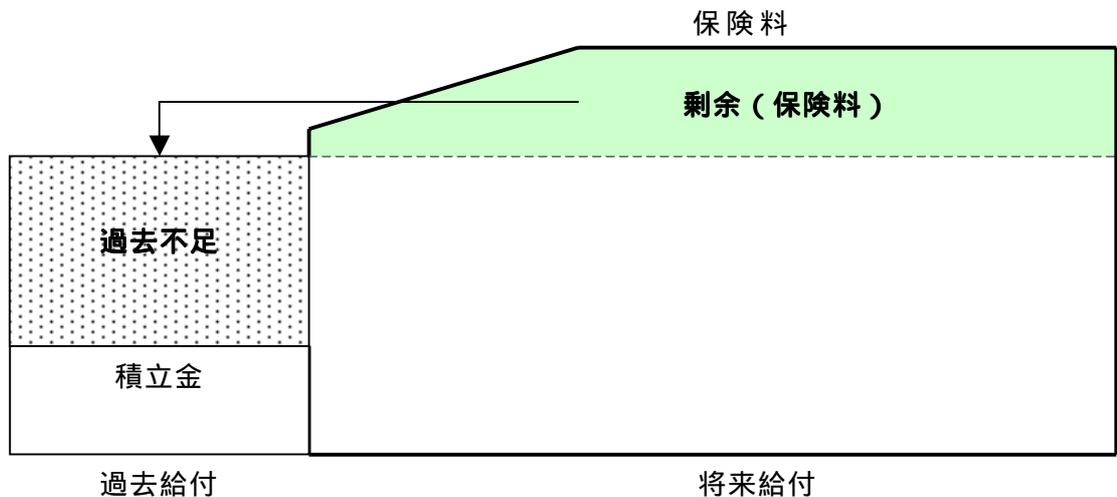
制度の成熟時における公的年金の積立金の水準として、少なくとも、年間支出の概ね2年分程度を確保していること。

制度の成熟化の過程において運用収入を給付に充てようとする場合には、その時期および程度について慎重な配慮が求められる。

積立金の取崩しは、その後の保険料の引上げにつながるため、制度の成熟化が進展し給付費が急激に上昇していく状況の下では行わないこと。

こうした条件を満たせば、段階保険料方式であっても、図5のイメージのような構造が保たれることが期待されていたものと考えられる。

図5 考え方としての段階保険料方式の財政構造イメージ



すなわち、このような構造が維持されるのであれば、将来不足が発生することはなく、過去不足に充当される今後の保険料についても、規模の違いはあるが今後の負担世代のすべてが参画することとなるわけである。

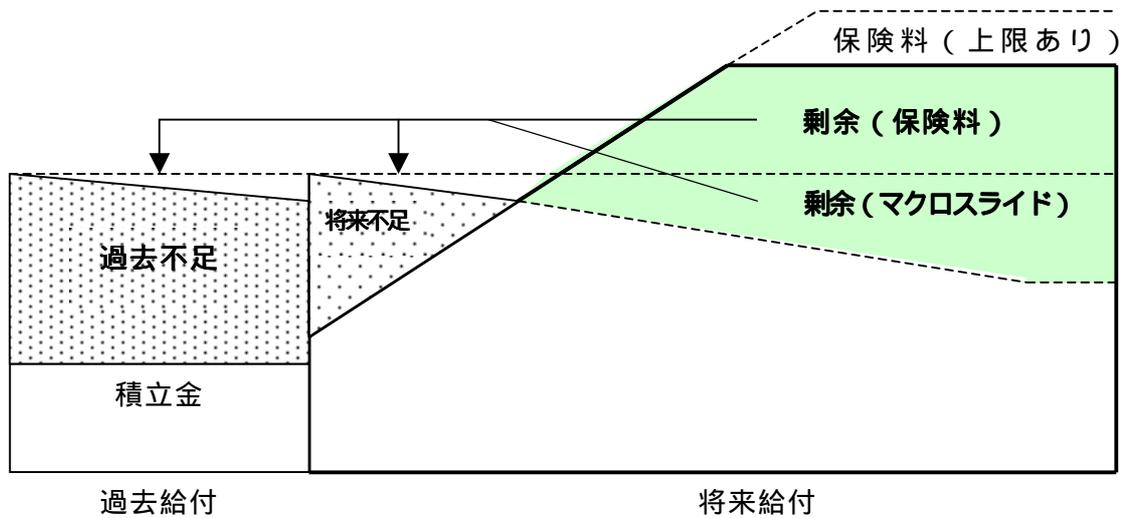
しかし、結局、こうした条件は遵守されなかった。1999年に厚生年金の保険料率の引き上げが予定されていたが、経済情勢の厳しさを考慮するという政治判断により引き上げは凍結され、その状況が今日まで続いているのである。古傷を止血するどころか、新たな傷口からの出血(将来不足)で赤字を垂れ流しているという現在の状況は、そのような経緯によりもたらされたものであるが、最低限の財政規律が守られなかったことで、段階保険料方式は破綻したと言わざるを得ないであろう。

#### 4. 段階保険料上限固定方式

実質的に破綻した段階保険料方式を前にし、将来世代への負担の先送りに対する厳しい批判を受けて、厚生労働省が次回の年金改正に向けて打ち出したのが、「保険料固定方式」である。

この名称の語感からすると、直ちに保険料率を固定するかのとき錯覚をする向きも少なくないだろうが、事実はそのようなものではない。そのベースは、相変わらず、段階保険料方式なのである。しかし、先送りに対する批判が強いので、将来の上限を定め、財源の不足分は主に将来世代の給付を削減することにより賄おうとするものである。名が体を表すようにするとすれば、さしずめ、「段階保険料上限固定方式」とでも呼ぶべきであろう。そのイメージを図式化したのが、図6である。

図6 段階保険料上限固定方式の財政構造イメージ



この方式では、世代間の公平性に関わる基本的な問題は解決しない。それは、破綻している段階保険料方式をベースにしているからである。相変わらず、将来不足も発生し続け、それをも将来世代の保険料を充当して賄うという構造である。負担の面だけを見れば、上限が付されるから、現行方式よりも将来世代にとっては抑制されることにはなるが、一方で給付の減額も将来世代ほど大きいから、給付と負担の世代間バランスで見ると、現行方式と大差のない結果になるわけである。

#### 5. 保険料リンク（スウェーデン）方式

では、抜本改革のためには、どのような財政方式をとればよいのだろうか。一つの方法は、平準保険料方式に切り替えることである。しかし、段階保険料方式で最低限の保険料率の引き上げすらできなかったことからすると、この切り替えは非常に困難だろうと思われる。

そこで、新たな方法として浮上するのが、スウェーデンが1999年の年金改革で採用した方式である。このスウェーデン方式の本質は、「給付は厚く負担は薄く」という維持できるはずのない不毛の議論から脱却するために、負担と給付とを直接に結びつけたところにある。すなわち、個人別に概念的な口座を開設し、その口座で各人が支払った保険料を蓄積し、それにスライド率に相当する利息を付して、その口座残高に応じた年金を給付する、という仕組みである。

スウェーデンでは、この方式に切り替える前に平準保険料率が限界的水準に達していたので、保険料率を固定して導入した。年金の専門家の中ですら、その「保険料率固定」という現象に惑わされて、スウェーデン方式 = 保険料固定方式と考える向きがあるが、まったくの誤解である。もし、未来永劫にわたって保険料率が変わらないのであれば、保険料を蓄積する概念的口座など必要ではないはずであろう。保険料率が変われば給付が連動して動くという「保険料リンク方式」であるからこそ、「給付は厚く負担は薄く」という不毛の議論から脱却できるのであ

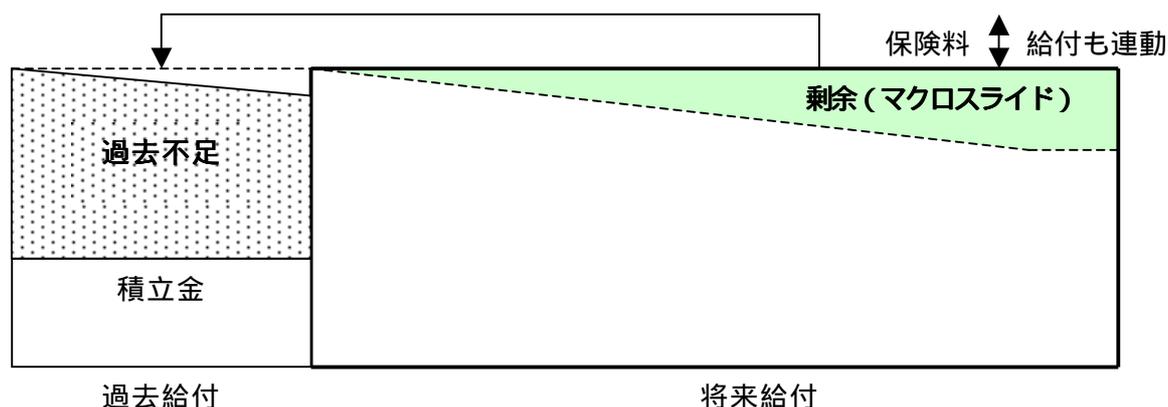
る。

しかし、スウェーデンでも、過去期間に対する給付は基本的に保証し、将来期間に対してだけ保険料リンクとしたため、過去不足の財源調達が問題となった。そのために導入されたのが、マクロ経済スライドおよび財政安定化措置である。

マクロ経済スライドは、厚生労働省案にも似たものが盛り込まれているが、一人当たりの賃金や物価にスライドするのではなく、少子高齢化の進行や経済情勢の変化を反映する経済全体の状況に応じてスライドするという考え方である。具体的には、総賃金変化率や、国内経済成長率などが指標として選ばれる。さらに、財政安定化措置は、そのような調整を行っても年金財政が悪化する場合に、追加的にスライド調整の形で財政均衡の回復を図るものである。

この保険料リンク（スウェーデン）方式のイメージを図式化すると、図7のようになる。

図7 保険料リンク（スウェーデン）方式の財政構造イメージ



すでに破綻している段階保険料方式からの転換にあたって、この保険料リンク方式は、有力な選択肢になるであろう。ただし、この保険料リンク方式には、公的年金に必要とされる所得再分配の機能がないので、それをどのように組み込むかが問題になる。スウェーデンでは、最低保証年金との組み合わせとしたが、低所得者の就労意欲を阻害するのではないかという問題指摘も行われている。日本についての私見としては、所得再分配を旨とする1階の基礎年金は平準保険料方式に切り替え、巨額の過去不足の太宗が発生している2階の被用者年金についてのみ保険料リンク方式を導入してはどうかと考えている。いずれにしろ、保険料リンク方式の徹底的な検討が、抜本的な年金改革には欠かせないだろう。

以上