

公的年金の現状と課題

年金シニアプラン総合研究機構理事長
一橋大学名誉教授

高山憲之

京都大学 2023年1月11日

本日の講義内容

- ・ 主要ポイント（3つ）
- ・ 若者にとっての公的年金
- ・ 公的年金の現状
- ・ 公的年金の基本性格
- ・ 公的年金制度設立の歴史
- ・ 制度改革の歩み：総論・ハイライト・教訓
- ・ 今後の課題
- ・ 将来への期待

主要ポイント

- ・ 若者にとっての公的年金
- ・ 問題の核心：「財政破綻のおそれ」から
「給付水準の実質低下」に変質
- ・ 今後の課題：長寿化に合わせた就業年数の延長
(work longer)

若者にとっての公的年金

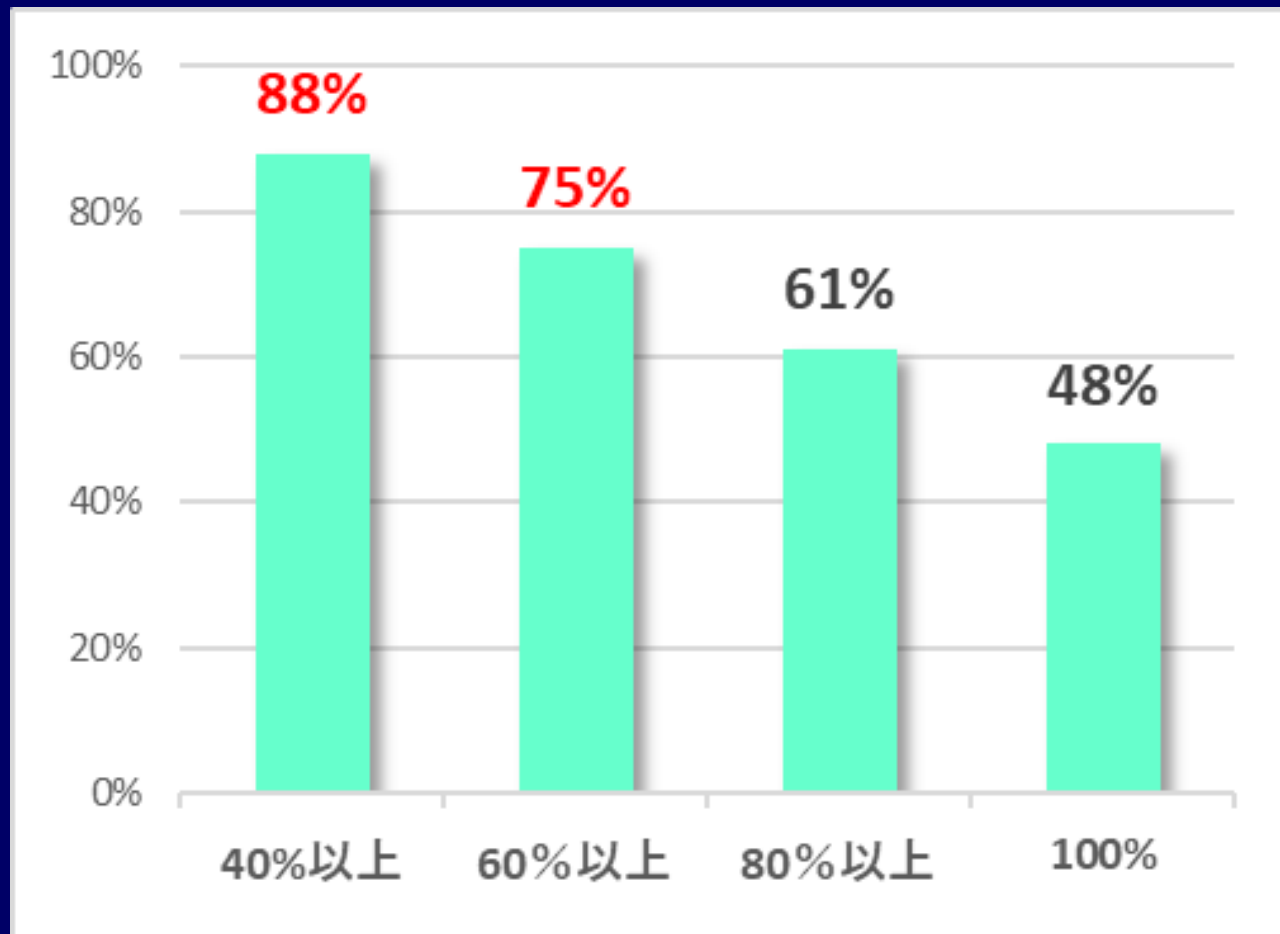
- ・ 公的年金が無いと、どうなる？
- ・ 障害年金
- ・ 遺族年金
- ・ 基礎年金：財源の半分は消費税等
年金保険料無拠出者はどうなる？
- ・ 公的年金だけの損得勘定：その妥当性

公的年金の現状（2021年3月末時点）

- ・ 日本人の3人に1人は公的年金の受給者
- ・ 高齢世帯の所得水準と公的年金収入の重み
75%の世帯が収入総額の60%以上
- ・ 老齢年金：受給月額にはバラツキがある
- ・ 年金給付総額：56兆円（GDPの10.7%）
- ・ 保険料負担総額（年額38.7兆円）
- ・ 国庫負担年額は2020年度当初予算ベースで12.5兆円
一般会計予算の12.2 %
- ・ 積立金残高（時価ベース）：230兆円

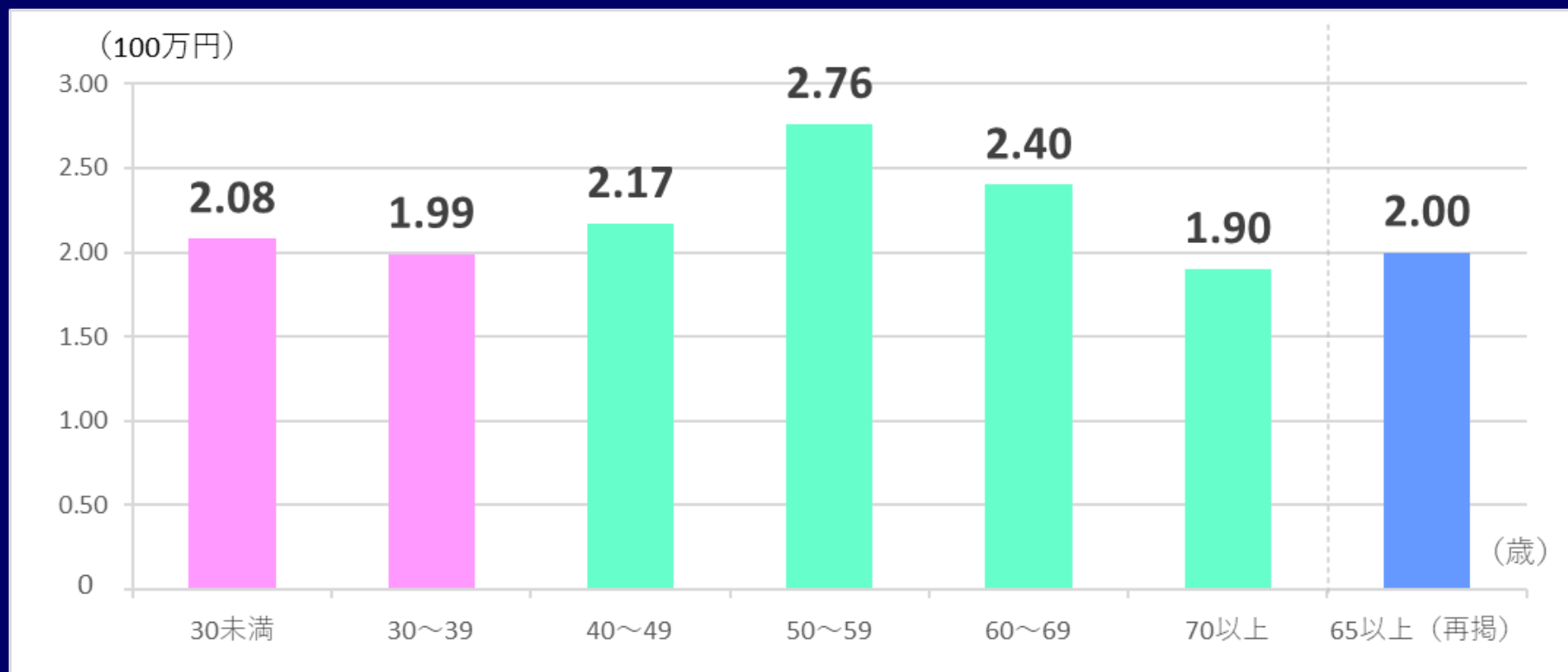
高齢者世帯における公的年金収入の重み

世帯所得に占める公的年金受給額の割合別世帯数(%)



資料: 国民生活基礎調査(2019年)

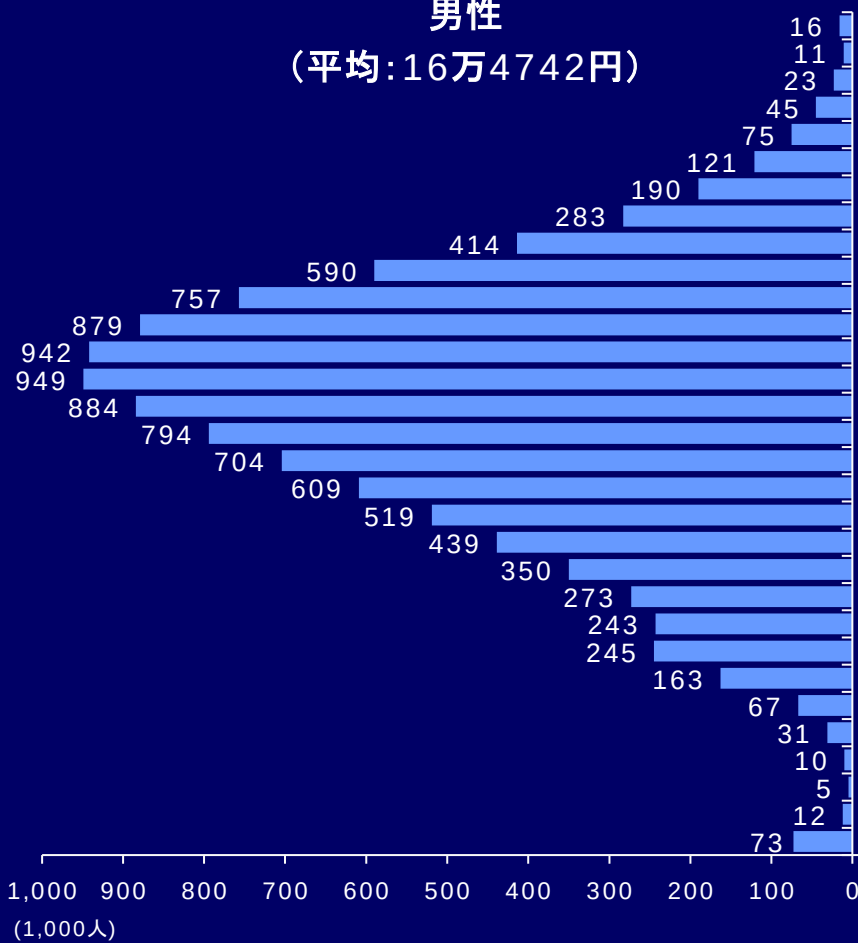
年齢階層別にみた世帯人員 1 人当たり平均所得年額



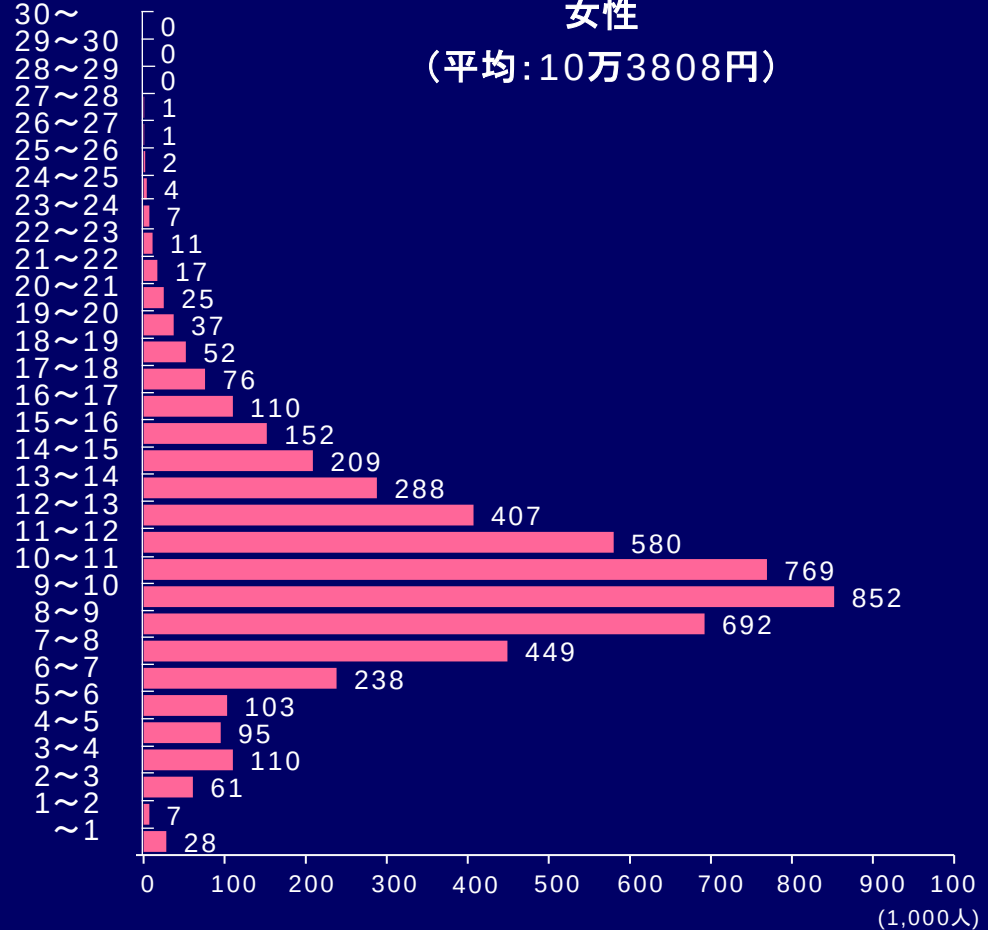
資料: 国民生活基礎調査 (2019年)

男女別にみた老齢年金給付月額額の分布（厚生年金保険）

男性
(平均:16万4742円)



女性
(平均:10万3808円)



注) 厚生年金保険における老齢年金受給権者の場合(基礎年金月額を含む)
出所) 厚生労働省「令和2年度 厚生年金保険・国民年金事業年報」(29頁)

日本の公的年金

- ・ 世代間扶養の社会化：ひとつのパイを親子で分けあう
- ・ 基本線は保険：
 - ・ 拠出なしの給付はない。請求なしの給付もない
 - ・ 自助努力が前提（例外：老齢福祉年金など）
 - ・ 給付額は拠出期間比例
 - ・ 容易でない“皆年金”の達成
- ・ 同一世代の場合：
 - ・ 拠出額が同じなら給付月額も同じ

公的年金制度設立の歴史 (1)

- 1875年：恩給制度発足（海軍、陸軍）
- 1884年：同上（文官）
- 1920年：官業共済組合年金制度発足（旧国鉄）
- 1940年：船員保険制度施行
- 1942年：（旧）厚生年金保険制度施行
- 1954年：私学共済発足
- 1956年：旧公企体職員等共済組合法施行
- 1958年：国家公務員共済組合法施行
- 1959年：農林年金発足
- 1959年：国民年金制度施行・老齢福祉年金制度創設
- 1962年：地方公務員等共済組合法施行

公的年金制度設立の歴史 (2)

社会保障は、その国の社会経済の反映であり、その国に生活する人々の意識あるいは思想の表現である（厚生白書、1992年）

- ・ つきまとう戦争の影

軍人恩給、船員保険、産業“戦士”

国民年金：再軍備の一環？届出阻止・保険料不払運動

- ・ 強い横並び意識と均等処遇へのこだわり

文官恩給、船員保険、厚生年金、私学共済、農林年金

- ・ 重視された必要緊急度と実現可能性

制度の分立

理念主導型ではなかった（例外：国民年金）

制度改革の歩み：総論

- ・ 社会・経済状況の変化に応じた定期的見直し

制度再建期と高度成長期：早期成熟化

低成長期：負担の分配

持続可能な制度への取り組み

- ・ 通奏低音：公務員年金への羨望感・嫉妬心
- ・ 財政窮迫をバネにした制度改革
- ・ 改革の成否（低成長期）

既得権の最大限尊重と円滑な移行

→ 効果発現に時間がかかる

→ 膨大な経過措置：制度複雑化（わかりにくさ）

制度改革の歩み：ハイライト（1）

- ・ 厚年再建（1954年）

定額部分の導入（平等思想の部分的導入）

定期的財政再計算の法定（段階保険料方式）

- ・ 1万円年金の実現（1965年、66年）

厚年：モデル年金の所得代替率40%

国年：厚年の定額部分並みへ（25年拠出者1人分）

- ・ 5万円年金の実現（1973年）

所得代替率60%、自動物価スライド制・過去賃金再評価制度導入

→ 共済年金：通年方式併用へ（1974年）

制度改革の歩み：ハイライト (2)

- ・ 第一次石油ショック (1973年)
- ・ 国年7万5000円へ (1976年) : 厚年定額部分並みの放棄
- ・ 国鉄共済の赤字転落 (1976年度)
- ・ 給付抑制への方向転換 (1980年)

← 年金制度基本構想懇談会『中間意見』 (1977年)

- ・ 国年・船保の赤字転落 (1983年度)
- ・ 制度体系の再編成 (1986年度実施)

基礎年金導入 (1人1年金、国年財政テコ入れ)、給付水準凍結 (所得代替率68%)、将来給付25%カット、婦人の年金権確立、受給開始年齢 (本則65歳へ)、国庫負担見直し、船保年金部門の厚年統合

制度改革の歩み：ハイライト（3）

- 共済年金大改革（1986年度）

厚年方式への全面切りかえ（給付算定）、既裁定分減額改定（従前額保障つき）、職域年金部分（3階部分）創設

- 国鉄民営化（1987年）

- 政権交代（1993年）

- 定額部分の受給開始年齢引き上げ決定（1994年）

- 旧公企体共済の厚年への統合（1997年度）

国鉄職員数：61万人（1947年）→ 19.6万人（1990年）

- GDPマイナス成長（1998年）、CPI下落（1999年）

- 年金保険料引き上げ凍結（1999年度）

- モデル年金給付：現役手取りの60%へ（2000年）

制度改革の歩み：ハイライト（4）

- ・ 報酬比例部分の受給開始年齢引き上げ決定（2000年）
- ・ 厚年の赤字転落（2001年度）
- ・ 総報酬制の導入・年金減額改定（2003年度）
- ・ 保険料固定方式への切りかえ（2004年度）
- ・ 人口減少社会へ（2005年『国勢調査』速報）
- ・ 年金記録問題の発生（2007年）
- ・ 基礎年金国庫負担 2 分の 1 実現（2009年度）
- ・ 追加費用27%引き下げ（2013年）
- ・ 国共・地共・私学の厚年統合（2015年）
- ・ マクロ経済スライド初適用（2015年度）
- ・ 厚生年金制度の適用拡大等（2020年度）

これまでの歩みが語りかけるもの

- ・ 人間の将来予見能力は低い

1970年頃：50年先の日本の姿を的確に予見できたか

(狂乱物価〈年率31.4%上昇〉、名目賃金の下落、株
価暴落〈ピーク時の1/5へ〉、ゼロ金利の長期継続、
TFR1.26 への落ちこみ、総人口の減少など)

→ この先 50 年も的確に予見できないおそれが大

→ 変化して止まない社会・経済状況への適宜適切な対応
が求められている

【参考文献】 拙稿(2017) “Major Changes in Japanese Public Pension System:
Their Backgrounds and Underlying Philosophies,” available at the website below:
http://takayama-online.net/pie/stage3/Japanese/d_p/dp2017/dp666.pdf

今後の課題

- ・ 年金にまつわる将来不安の解消
- ・ 給付水準対策

年金の将来不安

- 財政破綻の恐れ：本当か？

積立金の枯渇？

少子高齢化

高齢者1人を支える現役世代の人数が減る

1975年（7.7人）→ 2015年（2.1人）

→ 2050年（1.27人）

cf. 非就業者1人を支える就業者の人数はほぼ不変

2015年（1.02人）→ 2050年（1.09人）

低成長経済／デフレ

容易でない給付抑制・負担増

→ 根強く生き残る10年前までの通念

2004年の抜本改革： 拠出（掛金）建てへの事実上の切りかえ

- ・ 最初に決めるのは保険料

厚生年金保険：18.3 %（2017年9月以降）

国民年金：1万6900円（2017年度）

- ・ 保険料の長期固定（2018年度以降）
- ・ 国庫負担の引き上げ：基礎年金の1/2へ

→ 現役世代が負担できる範囲内に給付総額を抑える

マクロ経済スライドの導入

- ・ 決められた負担総額に合わせて給付総額を調整していく。実際には、概ね100年後（2105年度）の積立度合が1.0程度になるように給付水準を当分の間、毎年、自動的に引き下げる（例外：デフレ下）

手段：マクロ経済スライド（人口要因スライド）

自動：“法律改正なし” という意味

- 年金財政を破綻させないための自動安定装置が実装された
- 既に年金を受給している人の給付も実質的に引き下げ、その分だけ今の若い世代の将来給付を守る機能を果たす

変質した“年金問題の核心”

過去：財政破綻の恐れ

将来：年金給付水準の大幅な低下をどう食い止めるのか

財政検証の主な役割

- ・ マクロ経済スライド発動期間の推計
- ・ 最終的な給付水準の推計

→ 給付と負担を総合的に見直す必要性の有無を点検する

2019年の財政検証結果（経済：ケースⅢ、人口：中位）

- ・ 現行制度の下で、女性と高齢者の就業を促進し、経済成長率を年率 0.4 %程度（実質ベース）に維持することができれば（ケースⅢ）、年金財政は長期的に安定する
 - ・ モデル年金の所得代替率低下（2019年度→2047年度）
 - 基礎年金 2 人分：36.4% → 26.2%
 - 報酬比例部分：25.3% → 24.6%
- 基礎年金は実質で 3 割弱低下、手取り月額が 4 万円を割り込む
- 国庫負担年額も実質減：100年後は4.8兆円（2019年度価格）
- 年金制度は政治的に持続可能か？

主要な給付水準対策 (1)

年金制度の枠内

- ・ マクロ経済スライド調整期間の短縮
- ・ 基礎年金拠出金：積立金割の導入
- ・ 就業（保険料拠出）年数の延長
- ・ 65歳以降：在職年金減額措置の廃止
- ・ 勤労者皆保険の実現
- ・ 支給開始年齢の引き上げ
- ・ 年金生活者支援給付金の拡充

マクロ経済スライド調整期間の短縮

- ・マクロ経済スライド下の基礎年金：

 - 調整期間の長期化

 - 長期化の原因

 - 長期化に伴う波及効果

- ・調整期間の短縮化：

 - 具体的方法

 - 期待される成果

就業（保険料拠出）年数の延長

- ・ 拠出期間を長くすれば、その分、給付月額も多くなる
スウェーデンやフランスの例
- ・ 現行制度下でも、2019年度に20歳だった人が66歳9ヶ月まで働き、その直後から年金を受給しはじめると、現在の受給者並みの年金月額（実質額）が受給可能となる（繰下げ増額ケース）
- ・ 基礎年金の拠出期間上限を40年から45年に延長する

2020年12月年金数理部会資料（追加試算③）

その際、国庫負担分をどう取り扱うか

支給開始年齢（法定分）の引き上げ（1）

- ・ 政治的には極めて不人気。実現には長い年数が必要

過去の例（60歳→65歳）：目的は財政健全化

1980年改革：厚生省案に留まる

1994年改革：定額部分のみ実施決定

2000年改革：報酬比例部分の実施決定

→ 実施完了年度：2030年度（発議から50年）

- ・ マクロ経済スライド下では、支給開始年齢を引き上げても、①財政健全化には寄与しない、②その利益の一部が既に年金を受給している人にも及ぶ、と政府は言明し続けてきた

支給開始年齢（法定分）の引き上げ（2）

- ・ 支給開始年齢の自動調整制度

デンマーク、オランダ等：平均余命の伸長に合わせて、その分だけ支給開始年齢を自動的に引き上げ

年金の平均支給年数を世代が違っていても変えない

導入の目的は政治リスクの回避と公平性の実現

- ・ 日本人は、これから、もっと長生きするようになる

受給開始年齢は各自が自由に選択（60～75歳）

マクロ経済スライド調整終了後の導入可能性

自動調整制度導入の目的は給付水準の確保

主要な給付水準対策 (2)

年金制度の枠外

- ・ 保険料固定方式の下では、持続的な経済成長を達成することが求められる（パイの拡大）
 - 若者・女性・高齢者の雇用環境改善
 - 移民の受け入れ拡大等
 - 少子化対策の本格実施

将来への期待

- ・ 2つの願い

年老いた親には品位のある生活を

現役で働く子どもには働きに見合った手取り賃金を

- ・ 親子で財布を上手に分け合う