

年金財政の検証について

丸尾 直美

東京福祉大学客員教授

日本の公的年金制度

今年(2013年)は5年ごとの財政検証年でもあり、年金改革が改めて問題になっている。

特に問題となるのは、少子高齢化の進行と低成長に伴う年金財政の一層の困難にどう対処するかという問題である。現在の日本の公的年金制度はいわゆる二階建ての年金制度になっている。すなわち①国民年金と、②「従前所得(働いて所得を得ていた時の給与など) 比例型の厚生年金及び公務員や教員の共済年金」という二階建て構造である。国民年金は基礎年金でもあるが、基礎年金とは本来は生存保障のためにすべての国民に支給される最低生活保障の年金であるが、国民年金の場合、国民年金の保険料を25年間以上支払うことが前提である。現在、基礎年金額の2分の1は公費負担になっているが、2分の1は各人の保険料負担である。従前所得比例型年金とは各人の働いていた時

の収入(従前所得という)に比例して支給される年金である。

年金制度は各年の年金支給額をその年の年金収入で賄う賦課方式と、年金収入が年金支出を上回る部分を積立金として積み立てて、将来の支払いにあてる積立方式とがあるが、日本の公的年金は、2013年に154.5兆円という積立金を持つ独自の形の修正積立方式をとっており、人口高齢化につれて、その積立金を取り崩していき、現在の制度になった2005年から100年後の2105年に積立金がなくなるという予定になっている。年金の収入は年金の保険料+政府の負担額+年金積立金の収益であり、支出は年々の年金給付(年金支給)額と運営経費である。年金保険料率は年金対象の所得の13.5%で固定される。

公的年金の給付費の対国民所得比は図表1のように、1960年代の1%台から2010年には15%台になり、さらに少子高齢化の進行につれて上昇していく。

年金財政の何が問題か

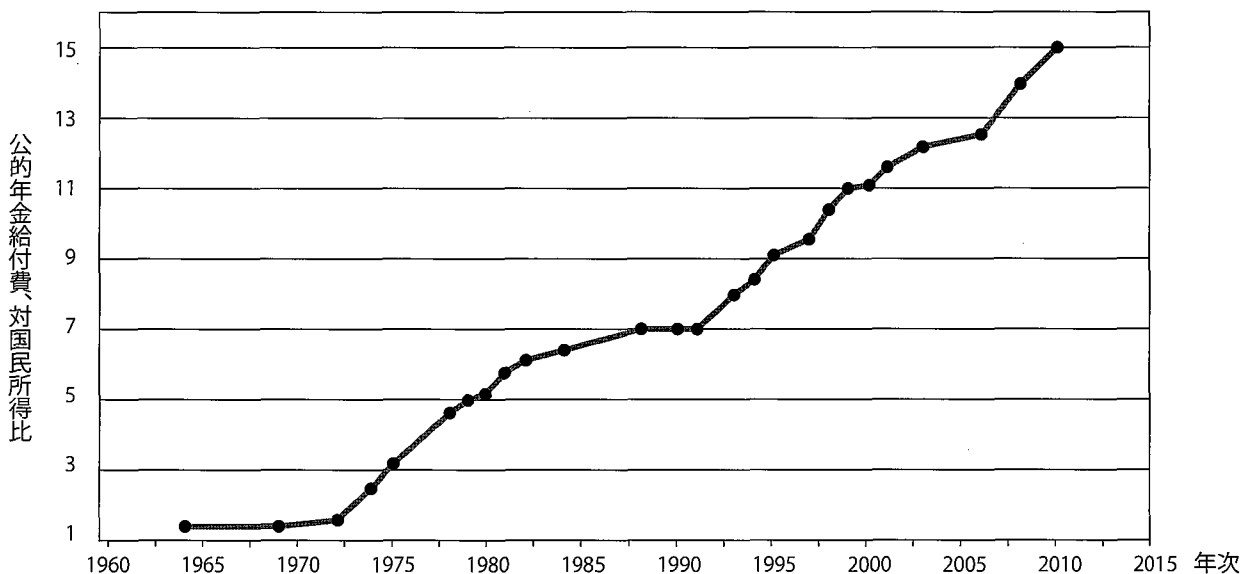
この年金財政のどこが問題かという点、人口の少子高齢化の進行が深刻であること、想定経済成長率が予想以上に低いこと、年金の経済調整システムを予定どおりには作動できなかったこと、年金支払い人口のうち社会保険料を払わない人口が増えている、ことなどのため、年金の財政が年金計画策

まるお なおみ

慶応大学経済学部大学院博士課程修了。経済学博士。専門は経済政策・福祉政策。慶応大学、中央大学、日本大学、尚美学園大学教授を経て現職。

著書に、『福祉の経済政策』(日本経済新聞社)、『総合政策論』(有斐閣)、『市場志向の福祉政策』(日本経済新聞社)など。

図表1 公的年金給付費の対国民所得比(%)の推移



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費用統計』2014年11月刊。

定時よりも深刻な状態になっていることである。

本稿は、年金財政状態を左右する主要因を説明した後に、その要因が当初の計画とどのように違ってきているかを明らかにして、どのような改革が必要かを示唆しようとするものである。まず年金財政の将来を左右する要因を説明し、どの要因が年金財政を悪化させたり、改善されたりする要因となっているかを示そう。

年金財政を左右する要因は何か

年金財政をよく理解するにはその財政の基本的骨組みとその財政支出と収入がどうなっているかを理解することが必要だが、簡単な数式を使えば、明快に説明できる。

賦課方式の場合は、積立金を考慮する必要がないから簡単である。まず「年金の年々の支出は受給者の平均年金額 $b \times$ 年金受給者数 N_b 」であり、式で表すと、(1)式ようになる。他方、「年金の年々の収入は年金の保険料を払う各人の平均収入 $y \times$ その年の年金の費用負担者数 $N \times$ 平均年金費用負担率 α 」だから(2)式ようになる。賦課方式では「年々の収入 = 年々の支出」だから、年金収入 (1)式 = 年金支出 (2)式とにおいて、年金費用負担率 α の値を求めると、(3)式ようになる。この式の $b /$

y は年金の所得代替率 (働いていて年金保険料を払っていた時の年平均収入に対する年金額の比率) と呼ばれ、 N_b / N は年金依存者比率であり、年金受給者数 ÷ 年金の費用負担者数である。 α は年金をすべて年金保険料で賄うとすると、年金の財源として必要になる年金保険料率である。

$$\text{年金支出} = b N_b \quad (1 \text{ 人平均年金額} \times \text{年金受給者数}) \quad \text{--- (1)}$$

$$\text{年金収入} = \alpha y N \quad (\text{年金保険料率} \times 1 \text{ 人平均国民所得人口}) \quad \text{--- (2)}$$

$$\alpha = \frac{b}{y} \frac{N_b}{N} \quad (\text{年金保険料率} = \text{年金所得代替率} \times \text{年金依存者率}) \quad \text{--- (3)}$$

これが最も単純な年金収支均等式であるが、実際には年々の年金収入 = 年金の支出ではなく、年金積立金があり、年金積立金の運用収入がある。政府の補助もあり、年金管理費用も含まれる (より現実に近い場合の年金財政収支に関しては丸尾稿「市場指向・資産ベースの年金改革」尚美学園大学『総合政策論集』2004年3月)。

年金財政収支は、年金保険料率と公費補助率に変化がない限り、①年金依存者比率、②年金の所得代替率、それに積立金がある場合には③年金積立金の収益率に依存する。

年金財政の持続可能のために —年金依存者率上昇の緩和—

現制度と現在の経済情勢の下では、年金の所得代替率を現制度が想定する50%に維持することが難しい場合、現制度を財政的に持続可能にするには、年金基本式(3)からもわかるように、①想定所得代替率 b/y を現在想定50%以下にするか、②年金依存者率 Nb/N の上昇を抑制するか、積立金がある場合、③積立金の収益率を高く維持することが必要である。それが不可能な場合には、政府補助率の増加、社会保険料率の引き上げ、年金の所得代替率の引き下げなどが必要になる。

65歳以上の高齢者数は現在の人口の25%から2030～2040年には30～40%以上になると予想される。現在の公的年金制度は20年に改正され、スウェーデンの新年金制度などを参考にして、高齢化や経済変動に耐えられるように設計されたものであり、新年金制度発足の2005年から100年までは予定の年金給付を代替率50%以上で続けられる予定になっている。しかし、改革された当時の推定よりも人口高齢化の程度(高齢者の総人口に対する比率)は予想以上に、経済成長率は予測以下になりそうである。それに年金保険料未納者が増えているので、年金財政の将来は予想以上に厳しくなることが懸念される。

年金依存者率の上昇の緩和

他方、年金財政にプラスの影響を与える要因もいくつかある。

その一つは年金依存者率の Nb/N 上昇の抑制である。新年金制度発足時には標準世帯として夫は厚生年金か共済年金に加入して妻は専業主婦の世帯を想定して就業人口や年金の所得代替率を推計していた。しかし、2013年には、共働き世帯は夫だけが働く世帯を300万世帯も上回り、1065万世帯となり、尚も増加し続けている。共働きが普通になったスウェーデンでは「専業主婦率2%」(日本経済新聞、2014年6月21日)と紹介され

たほど女性の就業率は高い。日本も年金計画に用いるモデルも夫だけが働く年金モデル(one earner model)から共働きモデルに替え、実際に夫婦ともに厚生年金か共済年金に加入する世帯モデルに変える必要がある。共働きを助成することが年金財政の改善になる。

女性の就業の普遍化を

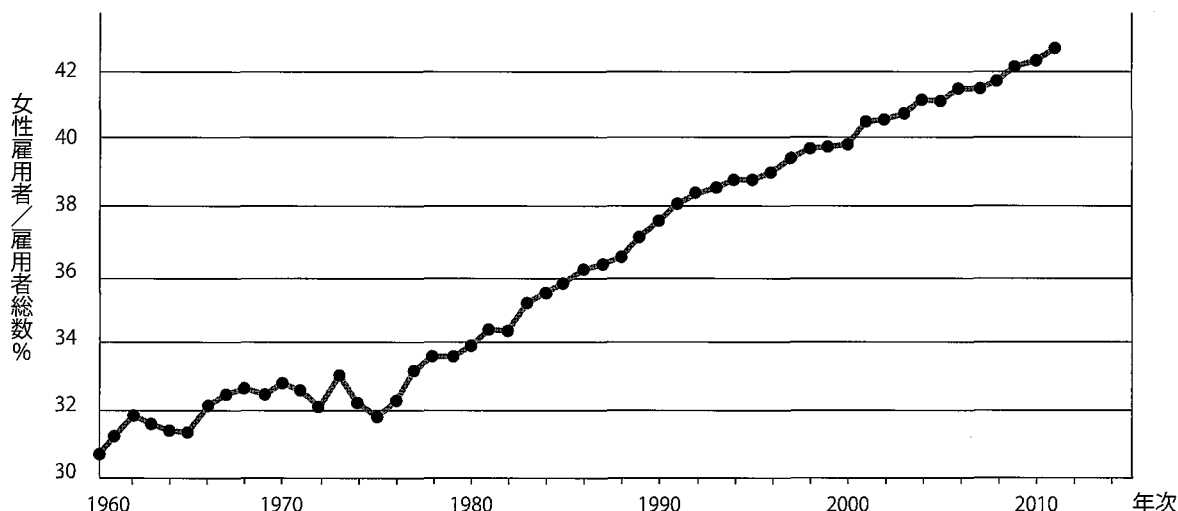
今は日本でも共働きが普通で女性の就業率も高くなった。雇用部門でも1960年には女性雇用者は全雇用者の31%であったが、**図表2**が示すように、2013年には43%へと上昇しており、その後も当分、上昇し続けると予想される。

女性就業率を北欧並みに高くして、雇用者が原則として厚生年金または共済年金制度に加入すれば、先の(3)式の Nb/N の上昇が緩和され、年金財政は改善する。かつては女性就業率の上昇は出生率を低くすると考えられた時代があったが、北欧やフランスの経験は女性就業と子育て支援政策を取ればその心配は杞憂であると考えられる(丸尾稿「出生率と家族政策の新しい段階」『週刊社会保障』2014年7月28日号を参照されたい)。

年金支給年齢の65歳以上に引き上げ

日本は最長寿国の一つであり、現在65歳以上の高齢者は人口の25%あり、今後もその比率は当分、増加する。しかし、日本の雇用者の公式の年金支給年齢=定年退職年齢は北欧より若い。生産年齢人口が減少する今後の日本にとってこの高年齢層は非就業女性と並んで日本の貴重な潜在労働資源である。日本の定年退職者の中には、退職後、暇を持て余している者が多数いる。北欧では退職年齢を67～68歳くらいまで引き上げている。人によって希望退職年齢には差があるので、標準年金支給年齢を決めておき、その年齢以上まで働けば割増年金を取得できる高齢者雇用・福祉制度を活用するために、現場の高齢者を政府委員会にも現場の労使協議会にも参加させ、当事者の声を反映させ、当事者のニーズに応える弾力的な労働環境と制度設計にする必要がある。

図表2 女性就業率の動向



(資料) 日本生産性本部『活用労働統計』2014より筆者作成。

非正規労働者・所得比例型年金非加入を例外に

法人事業所は、常時使用する従業員の人数・業種に拘わらず、厚生年金に必ず加入することが求められる。個人事業形態においても、適用業種である事業の事業所であって常時使用する労働者が5人に達すれば強制加入となるはずであるが、実際には、法人の被用者でも二階建ての年金保険に加入していない人が多い。厚生年金に加入していない法人と個人を違法とし、雇用される人は当然、二階建て年金に加入することを原則にする。長期的には報酬を得て働いている人は従前所得比例年金に加入することを当然のこととする。このように制度の転換を図ることが日本の年金制度存続のために必要である。

移民人口の増加と外国人労働者の年金加入

日本で働く外国人労働者数の比率は、先進工業国としては非常に少ないが、先進工業国としての責任としても、労働力不足緩和のためにも、介護労働だけでなく、技術者や専門家は勿論、介護労働をはじめいろいろな分野で、どのような労働が日本にとっても移民国の労働者にとっても喜ばれる制度かを研究する政府委員会を立ち上げ、今後の重要な労働・福祉の制度としても研究すべきである。

スウェーデンなどでは外国人労働力問題は経済学等の重要なテーマとして取り上げられ、研究され

ているが、日本では軽視され過ぎている。最先進国としての責任としてだけでなく、今後の高齢者/労働力の上昇緩和策としても研究し、検討すべきであろう。

長期的には出生率改善を

長期的に年金受給者比率 N_b/N を維持するには出生率改善とそれを促す政策が要請される。幸い出生率は政府の予想以上に回復してきている。今後も働く女性の要望を家族政策に反映させて労働環境を改善すれば、出生率の回復と高齢化の程度の緩和に繋がるであろう(前掲論文を参照されたい)。

公的年金の保険料の滞納者をなくする

年金行政の一つの大きな問題は全国民をカバーする国民年金の年金保険料の納付率が非常に低いことである。一方、生活保護世帯は最低時の1993～94年の58.6万人から159.7万人へと急増している。生活保護世帯の中でも数多くしかも増加しているのは高齢者世帯である。この点と国民年金の未納率の上昇を勘案すると、公費の保証年金で高齢者の最低生活を保証すべきという民主党の保証年金導入論にも一理ある。

専業主婦モデルから共働きモデルへ

日本の公的年金制度では夫が勤務して、妻が専

業主婦世帯を標準世帯と想定して、年金の所得代替率を想定したが、その後、女性の雇用部門での就業率は、**図表 2**が示すように上昇してきており、北欧のスウェーデンなどでは専業主婦はスウェーデンでは数%で例外的と言われるほどになった。日本ではまだ専業主婦も多いが、1997年に共働き世帯の方が専業主婦世帯数を上回るようになり、その後もこの趨勢は続き、共働き世帯が普通になっていくから、共働き世帯をノーマルとする年金世帯モデルに変えて年金計画を造る必要がある。

年金積立金の運用

年金運営に必要な専門性と透明化（可視化）

公的年金には154.5兆円(2012年)の積立金ある。この国家財政の1.5倍ほどの巨額な年金積立金の運用は経済にも年金財政にも大きな影響を与える。日本では官僚的組織で運営されているとの印象があり、年金財政への寄与と国民経済への影響という配慮も乏しかった。日本は年金運用に慎重すぎた感があるが、近年は停滞状態から脱出の兆しが強くなったこともあり、もう少し年金積立金からの株式投資を増やすなど積極的になってよいのではとの意見が強まっており、具体的改革案(例えば、小幡績著『GPIF世界最大の機関投資家』東洋経済新報社2014年)も出てきた。

もう一つ年金運用でも問題がある。官僚の影響力が強い日本では、公的年金基金の理事はかつては官僚中心に運営されてきた感があった。年金基金の運営には金融・証券市場に通じた専門家を必要とするが、特定の会社からの専門家を雇用することには中立性という点から問題があるが、金融資産運営の専門家を育てることが、年金積立金を国内海外の証券投資に拡大するために必要だと認識され、「高度で専門的な人材確保できるよう」検討されることになっている。。154.5兆円という国家予算よりも大きな金額がどのように積み立てられ、どのように使われているかの情報を国民が常に見ることができるように、インターネットなどで絶えず見ることができるような体制作りも必要である。日

本でも年金財政や積立期の利用状況がインターネット上で見れるようになった上に、年金積立金管理運用独立行政法人は、公的年金運用の現場の責任者に民間の専門の人材をスカウトして運用成績の向上を目指すという。積立金の一層多くの部分を株式投資に回し、金融運営の専門家を年金積立金の運用に起用する案も浮上している。年金積立金の運用を透明にするだけでなく、積立金の「かつ安定的」運用に関しても「効率性」をより重視して複数の積立基金に分けて市場的競合的に運営しているスウェーデン等の例をも参考にすべきである。スウェーデンでは、公的年金の積立基金を複数の基金に分けて競争的に運用しており、株式投資にも積極的であるが、その長短も検討すべきである。

年金制度改革にむけて

日本の公的年金制度はスウェーデンの年金制度を参考にした点が多い。前回の年金改革でも、経済変動に応じて自動安定に年金給付を変動させるマクロ経済調整システムを導入したが、これもスウェーデンの新年金制度からの影響である。ただし、スウェーデンの場合の調整は経済変動に応じて年金資産の自動調整システムが稼働して、積立金が安定的に維持される仕組みである(丸尾「スウェーデンの年金制度—日本の年金改革と対比して—」(尚美学園大学『総合政策論集』2010年12月)。

スウェーデンの基礎額基準方式も年金及び社会保障の明確化と効率化のために検討に値する。それは年金の最低保障額の設定から始まり、その基礎額を1.0として、年金及び社会保障の給付や費用を基礎額に対する比率として21.2とか0.8とかいう形で表示する。この基準額が変われば、それにリンクする給付等が自動的に一斉に変わるシステムであり、社会保障の計算コストなどが画期的に節減される。年金給付額の経済自動調整システム、社会保障番号制とセットになった効率化のシステムであるから、年金番号制度と並んで導入を検討すべきであろう。■