

[特論II] 改正国民年金法の評価と 迫られる抜本的公的年金改革

兼村 高文

明治大学大学院ガバナンス研究科教授

はじめに

2016年12月14日に改正国民年金法が可決・成立した。将来世代の年金支給額を減らさないために現在の年金支給額を抑える内容である。2017年度一般会計予算案でも歳出の3割を占める社会保障関係費32兆4,735億円のうち、年金は国庫負担分の11兆4,831億円に上り前年度+1.5%と増え続けている。年金財政の安定化に向けた改革は遅れている。公的年金制度の現状と改革方向について諸外国と比較しながら考えてみたい。

公的年金の窮状

はじめに公的年金制度の支え手と受取り手のバランスの現状をみよう。1960年代は多数で支える“胴上げ”型といわれた。だれも年金のバランス

に疑問は持たなかった。しかし1970年代に入る頃から支え手が減り始め、2000年代になると3人で支える“騎馬戦”型となった。このままの状況が続くと2050年代には1人が支える“肩車”型になると予測された。しかし支え手はすでに表1のように、2014年度末で国民年金のバランス(扶養比率)は2.08、厚生年金も2.21となり騎馬戦型の3人を下回っている。このままでは2050年より相当早く肩車型になることが容易に予想される。

年金受給額はどうか。国民年金は40年間納付して満額で月6.5万円が受取れる。被用者年金は表1の例のように、例えば夫婦で夫の平均報酬42.8万円で40年間被用者年金に加入し専業主婦のケースでは国民年金と合計で月22.2万円が受取れる。しかし国民年金の平均受給額は5.7万円であり、また厚生年金は16.2万円ではない。中小企業に勤めた被用者年金は生活保護世帯と

表1 公的年金の現状(2014年度末)

国民年金		被用者年金	
被保険者数(万人)	6,713	適用者数(万人)	4,039
基礎年金等受給権者数(万人)	3,159	退職年金受給権者数(万人)	1,825
年金扶養比率	2.08	年金扶養比率	2.21
基礎年金月満額(万円)	6.5	厚生年金受給月額(万円)	22.1
基礎年金平均月額(万円)	5.7	厚生年金平均月額(万円)	16.2

(注) 基礎年金満額は40年間保険料納付。

厚生年金受給額は夫婦の基礎年金+夫の厚生年金(平均報酬額42.8万円で40年間就業し妻が専業主婦)

(出所) 厚生労働白書2016より作成。

表2 公的年金受給者数と受給額の推移

年度	公的年金受給者数	基礎年金満額	厚生年金
2004	4,871 万人	66,208 円	233,299 円
2005	5,057	66,208	233,299
2006	5,254	66,008	232,591
2007	5,480	66,008	232,591
2008	5,744	66,008	232,591
2009	5,988	66,008	232,591
2010	6,188	66,008	232,591
2011	6,384	65,741	231,648
2012	6,622	65,541	230,940
2013	6,800	64,875	228,591
2014	6,988	64,400	226,925
2015	—	65,008	221,507
2016	—	65,008	221,504

(注) 厚生年金は夫婦の基礎年金+夫の厚生年金(平均標準報酬額42.8万円で40年間就業し妻がその期間全て専業主婦であった世帯)

(出所) 厚生労働白書2016より作成。

変わらないかそれ以下のケースもある。

つぎに公的年金受給者数と受給額の推移(表2)をみると、受給者数は2004年度の4,871万人から2014年度の6,988万人へと1.43倍も増えている。これに比して受給額は基礎年金、被用者年金ともに引き下げられてきた。国民年金は2004年度に66,208円であったものが2016年度には65,008円になった。月1,200円、年14,400円のマイナスである。また被用者年金も同期間に233,299円から221,504円になり、月11,795円、年141,540円のマイナスと大きく減った。しかし少しでも年金財政を健全に維持するため、国民年金保険料は2004年度の13,300円は2016年度に16,260円、厚生年金保険料率は同じく13.934%から18.182%に引き上げられたが、年金財政は厳しい状況が続いている。

公的年金の積立金残高は2004年度に147兆3,610億円であったが2016年度予算では110兆8,568億円まで減少している。今後も現行制度のもとでは厳しい状況が続く。2014年の財政検証結果では、2016年の所得代替率61.4%は2043年に51%まで低下することが見通されている。現役世代の年金受給額を減らさないための1つの改正

が昨年12月に行われたのである。

改正国民年金法とその評価

2016年12月に成立した改正国民年金法の柱は、2004年度に導入された「マクロ経済スライド」を見直して賃金の下落に合わせて支給額を引き下げるものである。「マクロ経済スライド」は年金財政の悪化を避けるため年金支給額を抑える目的で導入されたが、デフレ下では発動しない規定があったためデフレから脱した2015年にはじめて実施された。そのため年金の給付抑制は遅れ、所得代替率は2004年度の59.3%は2016年度に61.4%に上昇していた。

改正法は2018年度に年金支給額の伸びを賃金や物価の上昇率より抑える「マクロ経済スライド」を見直し、支給額をまとめて引き下げられるようにするものである。実際には2021年度から見直された「マクロ経済スライド」が適用される。これまでは物価の変動に合わせて給付額が決められ賃金があがっても給付額は据え置かれていたが、今後は賃金下落した場合に物価が上昇していても賃金に合わせて年金額が引き下げられることになる。同

法には2017年度から労使合意を条件に500人以下の企業のパート労働者も厚生年金などの保険に加入できる規定が盛り込まれている。すでに501人以上の企業には昨年10月から適用されているので対象が拡大される。また2019年度からは国民年金に加入している女性が出産する際に産前産後の保険料が免除される。

改正法は年金生活者にとっては厳しい内容であるが、現役世代の年金を確保する点からは評価される。仮に2005年度に改正法が適用されていたら、基礎年金の給付額は3%減る一方で、現役世代は7%程度増えるとの試算が厚生労働省から公表されている。また同省が発表した2014年の財政検証でも将来的に所得代替率は50%を確保することから「マクロ経済スライド」の見直しは避けられないことであった。

しかし一方、年金支給額の引き下げは年金生活者にとっては死活問題でもある。『下流老人』という本が注目されたように、高齢者の貧困問題は高齢化が急速に進む中では大きな問題である。もちろん年金受給世帯でも多額の金融資産や住宅資産を保有している割合も少なくない。しかし70歳以上の単身女性に限ってみると約半数が相対的貧困に分類されているという報告もある（国民生活基礎調査等）。わが国の年金問題は急速な高齢化に改革が追いつかない状況が続いている。抜本的な年金改革を急がなければならない。

諸外国にみる年金改革の動き

高齢化比率が20%前後でわが国の26.3%より低い先進諸国でも年金改革は長期的な視点で果敢に取り組まれている。いくつかの国を紹介してみたい。

英国の高齢化比率は2015年で17.7%であり人口も増加傾向にあるが、すでに年金支給年齢は2048年までに68歳までに引き上げられることが決められ、公的年金は昨年に基礎年金と付加年金の2階建てであったものが定額の基礎年金に一元化されている。これによって年金財政の健全性が

将来にわたって高まることを見込まれている。英国の年金はその創設時の1948年から最低生活保障との位置づけでスタートしたが、その後も公的年金の位置づけは変わらず今日に至っている。政府は退職後の所得は公的年金より個人が現役時代に貯蓄でそなえる確定拠出(DC)年金へと誘導してきた。2008年の年金法は全ての雇用主に従業員をDC年金へ自動的に加入させる制度を定めた。英国は現在でも公的年金は最低限の所得保障とし、老後の生活は現役時代に個人貯蓄で備えるよう導いている。それゆえ年金財政は健全で持続可能性は他の欧州諸国に比しても高い。

一方、公的年金を報酬比例に一元化したのがスウェーデンである。同国は1999年の公的年金改革でそれまでの基礎年金と報酬比例の2階建てを報酬比例年金へ一元化した。報酬比例年金は現役時代に納めた報酬比例の保険料がそのまま個人の年金給付額に反映されるものである。ただし無業者や年金額が最低生活保障額を下回る場合には差額分が税財源により支払われる。また支給開始年齢は61歳から自由に選択できる。ここでの特徴は、これまでの賦課方式を採りながら個人の保険料を個人口座に記録する「みなし積立方式」に切り替えたことである。長期的には公的年金を確定拠出の制度にすることで持続可能性が高まり、また業種間の年金格差が解消されるといったメリットがあるが、これはスウェーデンの経済社会が高福祉国家体制であることで実現している。

オーストラリアの年金制度は2階建てであるが1階部分は公的年金、2階部分は私的年金である。1階の基礎年金は税財源で全額が支出され一定の所得で給付が制限される。2階は個人が強制加入させられるDC年金であるスーパーアニュエーション(Superannuation)である。スーパーアニュエーションは1992年から強制加入となり私的年金として政府が税制面等から整備してきたこともあり個人金融資産の過半を占めるに至っている。

退職後老後の生活を支える年金については、政府が公的年金で責任を持つがその給付水準については歴史的経緯や財政事情、政治態勢などで

まぎまである。世界の年金制度を健全性、十分性、持続性の視点から指数化してランキングを発表している民間コンサルティング会社マーサー（MERCER）によると、2015年度のわが国は25か国中23位という低位である一方、オーストラリアは3位で英国もスウェーデンも上位である。上位にランクされる国に共通しているのは、健全な制度設計に向けて超長期的な視点から政治が特定の世代に偏らず世代間の公平を重視して取り組んできたことがあげられる。持続可能性が高く現役世代にも信頼できる年金制度をどう示していくか、財政状況から見ればわが国で議論を重ねる時間は限られてきた。

わが国の抜本的年金改革に向けて

持続可能な年金制度にするためには、年金の支え手はどこの先進諸国もほとんど増えないのであるから、上に乗る年金受給者の受給額を減らすか、受給年齢を引き上げて支え手に回ってもらうしか解決法はない。しかし受給金額を減らすのは、年金の役割がわが国でも最低生活保障に移りつつある現状では難しい。したがって受給年齢の引き上げが現状では取りうる方法である。英国の受給年齢は2020年までに66歳になり、2040年代には68歳まで引上げられることが決まっている。これに先立ち、2011年に65歳に定められていた法定定年齢が廃止となり、定年年齢による解雇が禁止された。定年制の廃止により、労働者は自由に退職時期を決められることになった。法的に受給年齢が引き上げられても雇用の機会は保障されて

いることになる。

わが国の公的年金制度は、どこの国より持続可能性が危ういことは周知である。そのことで年金保険料の引上げも国民はしぶしぶ合意してきた。しかし将来的には破綻するのではないかという懸念は現役世代が強く抱いている。これは国民年金の低い納付率にも表れている。わが国の公的年金について、現役世代の懸念を払拭し持続可能性を高めるためには、現行の年金制度を改めるしかない。1つは、平均寿命が延び健康寿命も徐々に延びているのであるから、受給年齢も英国など他の国と同様に65歳からの引き上げを早急に進めるべきであろう。これにより年金支給額が減額となり、持続可能性はその分高まる。これには同時に定年延長を実施しなければならない。2つは、英国のように私的年金の役割を高めることである。わが国でもすでに企業年金を個人の確定拠出（DC）年金へ移しているがまだ税制面を含めて使い勝手の良い仕組みとはなっていない。現役世代の退職後の所得は個人の貯蓄口座で備えるDC年金へ政府がさらに大胆な制度改正とともに導くことも必要である。英国ではそれまで評判の悪かったDC年金をステークホルダー年金として政府が整備する年金基金運用機関とともに用意し、段階的に強制的加入を定めて私的年金への個人貯蓄を促してきた。しかしDC年金での運用は市場の変動リスクを受けするため個人が損失を被る危険性もある。退職後の所得確保をどこまで自己責任に負わせるかはまだ多くの議論が必要かもしれないが決断は迫られている。

（かねむら たかふみ）

