

年金数理部会第五次報告書
平成10年3月27日
社会保障制度審議会年金数理部会

はじめに

年金数理部会は、公的年金制度の長期的な財政の安定と均衡のとれた発展を図るために設置され、これまで4回にわたり公的年金財政の在り方に関する報告書を公表してきた。平成5年12月の第四次報告書においては、平成6年財政再計算を迎えるにあたって、各公的年金制度が財政計画を策定するに際しての検討事項、情報公開のあり方等について部会の考え方を取りまとめている。

現在、平成11年財政再計算に向けて年金審議会等で検討が行われている。人口の少子高齢化や年金制度の成熟化に伴い、年金給付費は急速に増大し、国民経済における公的年金の比重が次第に大きくなってきている。こうした状況をふまえ、各方面において、公的年金財政の在り方に関する議論が行われるようになり、国民の関心も高まってきている。

年金数理部会では平成9年7月より12回にわたり、公的年金財政の運営の在り方に関する審議を行い、公的年金制度の長期的安定のためには、現行の段階保険料設定の方法を見直す必要があるとの報告を取りまとめたものである。

1. 公的年金制度の財政運営方法の沿革

我が国の公的年金制度は、全国民に定額の基礎年金を支給する国民年金制度とこれに報酬比例年金を上乗せする被用者を対象とした厚生年金保険制度および共済組合4制度から構成されている。各制度は、それぞれの沿革を持ちながら発展してきたが、いずれの制度においても、当初の財政運営は積立方式に基づき行われていた。しかし、戦後の激しいインフレーションとその後の高度成長期における物価や賃金の大幅な上昇等の影響を受け、積立方式を維持することが困難となった。

昭和23年の厚生年金保険法の改正時においては、積立方式の考え方で算定された保険料率は、男子9.4%、女子5.5%、坑内員12.3%であったが、第二次世界大戦後のインフレーションによる保険料負担の高騰を避けるとともに、実質価値が目減りする積立金の蓄積を抑制するという理由で、男子3.0%、女子3.0%、坑内員3.5%という暫定保険料率が採られた。その数字的な根拠は、当時、未だ受給者のなかった養老年金の年金額を1200円として、保険料率を算定した結果とされていた。

厚生年金保険では昭和29年の新法制定以降、昭和35年、昭和40年、昭和44年、昭

和 46 年と政策的に年金額の改定が行われた。昭和 48 年には物価スライド制が導入されるとともに年金額の計算の基礎となる標準報酬月額の見直しが行われた。以後昭和 49 年 50 年とオイルショックによる物価の上昇に対応し大幅な物価スライドによる年金改定が行われた。

給付が改善されていく状況の下で積立方式を維持しようとするならば、保険料を引き上げる必要があった。一方、財政運営を賦課方式とすれば、当面、保険料の引き上げも抑えられるとの議論もあった。しかし、制度が未成熟な段階で賦課方式へ移行すれば成熟化に伴い保険料が大幅に上昇し、世代間での負担に大きな格差をもたらすこととなる。他方、経済成長によって費用負担能力が増大すれば、将来、保険料の引き上げが可能になるという見方もあった。こうしたことから、当面の保険料負担の急増を抑え将来に向かって段階的に保険料を引き上げていく段階保険料方式が、公的年金の保険料設定方式として採用されて現在に至っている。

段階保険料方式では拠出保険料は一義的に決まらないため、長期的な財政の安定性の維持および費用負担の公平性の観点から、分立する公的年金各制度を通じた財政運営に関する基本的な指針が必要となる。

そのため年金数理部会では、これまで公的年金制度の財政運営のあり方に関し、4 回にわたり報告を行ってきた。

第一次報告書（昭和 59 年）では、昭和 48 年から導入された物価スライド制の下における年金数理のあり方について検討した。公的年金制度における財政運営の特徴を踏まえ、年金財政計画の重要性を指摘するとともに、拠出保険料の決定においては「後代負担の累増を避けるために新規加入者の動態数理的保険料(率)を下回らないようにする」、「支出額の一定割合以上の積立金を保有するようにする」等の条件を設定し、長期的な年金財政の健全性の確保を求めた。

昭和 61 年度より全国共通の基礎年金が導入されるとともに、被用者年金制度においては共済年金の年金給付が厚生年金保険と整合性のとれた算定方式は統一された。

第二次報告書（昭和 63 年）では、この制度改正を受け、年金数理のあり方を検討し、全被用者年金制度に共通の拠出保険料率の算定方式（年金数理部会方式）（注）を各被用者年金制度の財政状態を評価するひとつの尺度として提示した。この方式は、拠出保険料率を段階的なものに設定できる一つの理論的な算定方式になっており、これを用いて各制度が設定した段階保険料率を比較し評価することが出来る。

（注） この算定方式の基本的な考え方は、保険料率を 基礎年金部分、 報酬比例部分等の各制度の独自給付のうち新規加入者について算定される保険料（独自給付部分の数理的保険料）で賄われる部分、および 独自給付部分のうち数理的保険料で賄われる部分以外の過去の年金給付の政策改定等により発生する過去勤務債務等の部分に区分して算出するというものである。 の部分は賦課方式をベースとして算出され、 の部分は制度の成熟に応じて段階的に引き上げることとされている。この

ため、合算した全体の保険料率も、制度の成熟に応じて段階的に高くなることとなる。

第三次報告書（平成4年）では、年金財政上の観点から公的年金一元化についての基本的考え方を整理するとともに、年金財政の長期的な安定を確保していくために、負担の引き上げあるいは給付の抑制の方法について具体的な検討を行った。

第四次報告書（平成5年）では、平成6年財政再計算を控え、第一次報告書同様、段階保険料方式による拠出保険料設定について「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。」等の条件を設定し、長期的な年金財政の健全性の確保を求めている。また、「積立金を保有することの有効性」という観点から、積立金の規模について、その在るべき水準を検討した。（注）

（注） 具体的には、「世代間扶養の考え方を取り入れた公的年金制度においても、保険料の拠出時点において給付が確定できて、しかもその費用について負担を平準化することが必要であると考えられる部分については、積立方式を取り入れた財政運営を行っていくことが重要である。その際には、この部分の給付に見合う積立金を確保していく必要がある」とし、「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」を求めている。

2. 社会経済情勢の変化

平成6年財政再計算時点以降、将来の年金財政に最も大きい影響を与えることとなったのは、出生率の低下を反映した将来推計人口の変化である。平成6年財政再計算は平成4年9月の将来推計人口に基づいて行われている。平成9年1月に発表された新しい将来推計人口では、さらに少子高齢化が進展するものと見込まれている。このような将来推計人口の変化は、雇用情勢の変化等にもよるが、国民年金、厚生年金保険等の将来の保険料負担を、平成6年財政再計算時に示された水準よりも大幅に増大させることになる。（注）

（注） 平成6年財政再計算における保険料の将来見通しでは、国民年金および厚生年金保険の保険料は段階的に引き上げられ、最終保険料は国民年金で月額21,700円（平成6年度価格）、厚生年金保険で29.8%となっている。厚生省では、基準となる将来推計人口を新しい推計に置き換えた財政見通しの試算（新人口推計対応試算）を行っているが、これによると、最終保険料は国民年金で月額24,300円（平成6年度価格）、厚生年金保険で34.3%となっている。

公的年金制度では、段階保険料方式がとられており、後代になるほど保険料負担が大きくなる。各公的年金制度とも現在の保険料は、平準保険料を下回っており（注）、その差が後代負担となっている。世代間扶養の考え方が取り入れられている公的年金では世代間の負担に格差が生ずることは避けられないが、現在では少子高齢化が予想を超え

て進展しており、この差はさらに拡大することとなる。

(注) 基礎率等が見込み通りに推移すれば将来にわたり一定水準の拠出で収支均衡を図ることが出来る保険料。

厚生省の新人口推計対応試算によれば、国民年金の平準保険料は、22,000円(平成6年度価格)となっているが、実際の保険料は平成9年度で12,700円(平成6年度価格)であり、平準保険料に対し約58%である。また、厚生年金保険の場合、平準保険料率は30.4%、平成9年度の保険料率は17.35%であり、平準保険料に対し約57%となっている。

公的年金は、その時々々の経済変動に対応し適切な所得保障を行うことを目的とした制度であり、世代間の負担の公平性の観点からだけでそのあり方を論ずることは適切でない。また、世代間の負担の公平性を、年金制度の枠組の内だけで論ずることも適切でない。しかし、保険料負担に世代間で極端な格差が生ずることは、年金制度の継続性、安定性の確保の面から避けなければならない。

賃金上昇率などの経済的要素は、平成4年以降、いずれも、経済成長の鈍化により、平成6年財政再計算時の想定より低水準にとどまっている。また、長期的な経済成長率の見込みも低下してきている。(注)

(注) 平成6年財政再計算における賃金上昇率は、1人当たり雇用者所得の伸び率、1人当たり労働生産性上昇率の平成3年までの実績、経済審議会「2010年委員会」(平成3年9月)の経済の長期見通しにおける実質1人当たり労働生産性上昇率を勘案して、設定されている。平成4年以降、いずれの率も、バブル経済崩壊以降の経済成長の鈍化の影響を受け、それまでより低水準にとどまっている。

2000年から2010年までの実質経済成長率は、「2010年委員会」では2.7%と見込まれていた。平成8年10月の「国民負担率の意味と将来展望」ではケースによって異なるが、2000年から2010年までの経済成長率は1.8%~2.1%となり、2010年以降の経済成長率は更に低下し0.9%~1.4%に留まっている。

実質賃金の伸びがある程度期待出来れば、段階的な保険料引き上げの合意が得やすいという面がある。しかし、長期にわたり保険料を引き上げ、将来高水準の負担を求めることは、経済成長が鈍化してきている状況の下では極めて困難と思われる。

3. 公的年金制度の財政の在り方

年金財政の安定性および世代間の負担の公平性の観点からは、平準保険料であることが望ましい。しかし、現行の保険料と平準保険料との乖離が大きいため、次期財政再計算時点では一挙に保険料を平準保険料にまで引き上げることは困難である。

現在の各公的年金制度の財政見通しにおいては、最終保険料は現在の保険料の倍近くまで達するものとされており、その到達時期は制度によってかなり差があるが、厚生年金保険を例にとると25年以上かかることとされている。少子高齢化の一層の進展、

経済成長の鈍化等の社会経済情勢の変化を考慮すれば、現在想定されている段階的な引き上げ計画を見直し、早めに保険料を引き上げ、少なくとも団塊の世代が 65 歳に達し本格的な高齢社会となる時点を目途に、以降一定の保険料となるようにすることが求められる。

現時点の保険料が、新たに制度を設立したと仮定した場合の平準保険料(標準保険料)を下回っていれば、現在の被保険者自体が新たに後代負担をつくり出していることになる。このような新たな後代負担の発生は極力回避する必要がある。このため、今後設定する保険料は、原則としてこれを下回らないことが求められる。従って段階保険料はこの標準保険料を基準とし、後代になるほど急激な保険料引き上げとならないように設定することが必要である。

保険料の拠出時点において給付が確定できて、しかもその費用について負担を平準化することが必要であると考えられる部分については、積立方式の考え方に基づいた財政運営を行っていくことが重要である。その際にはこの部分の給付に見合う積立金を確保していく必要がある。(注)

(注) 平成 9 年 4 月に旧公共企業体の共済組合が厚生年金保険に統合されたが、その際「当該共済組合が独立制度として運営していた期間の保険料拠出時に給付が確定した部分」に係る積立金に相当する額の移管を行っている。この移管額の考え方は第四次報告書の考え方と同じである。

財政再計算において計算の前提となる各種の基礎数および基礎率等は、過去の実績、将来の予測を踏まえ適切に決定する必要がある。特に将来の被保険者数・組合員数の動向は財政計画策定に与える影響が大きくその見込み方に特段の注意を払う必要がある。

(注)

(注) このことについて、第四次報告書において「産業構造・就業構造に関する要素は、各制度の被保険者数の推計を行うために重要である。この点に関連して、従来から被保険者数を一定と見込んでいる制度もみられるが、将来の労働力人口の増減などに配慮することも今後は必要になると考えられる。」という指摘を行っている。

財政再計算の前提条件の中で年金財政に与える影響が大きく、将来について不確実さが見込まれる要素については幅を持った複数のケースを想定し、それぞれについて検討を行うことが必要である。

おわりに

公的年金制度の財政運営は、積立方式に始まりその後の状況に相応しながら現在、段階保険料方式により運営されている。年金財政の在り方については様々な議論があるが、現時点で完全な形の積立方式に戻すことは現実的とは言えない。しかし、社会経済情勢の変化を考えればこのまま賦課方式的要素を強めていくことにも問題がある。特に将来推計人口の見直しによれば、従来想定されてきた以上に少子高齢化が進む見込みとなり、また、

従来のような経済成長を期待することが難しい状況となっている。このような変化に対して安定的な公的年金制度を構築し、将来の保険料負担の軽減を図るため、より積立方式に近づいた財政運営を行うことが求められている。そこでは年金財政の健全性を確保しつつ、積立金を適切なリスク管理の下に、効率的に運用することも不可欠となる。

また、第四次報告書で指摘したように、年金財政の現状、年金数理に関する基本情報等について、着実に情報公開を行っていくことも重要である。

21世紀の初頭には本格的な高齢社会が始まることとなる。長期的な給付と負担の均衡を図り、安定した公的年金財政を確立することが緊急の課題となっている。平成11年財政再計算において本報告書が各方面で活用されることを期待したい。