

# 公的部門の役割小委員会

## 報告書（抜粋）

昭和五十七年四月二十七日  
経済審議会長期展望委員会  
公的部門の役割小委員会

本報告書は経済審議会長期展望委員会のなかの公的部門の役割小委員会が、二十一世紀を展望して公的部門が果たすべき役割は何かを検討した結果をまとめたもの。第一章公的部門の大きさと役割、第二章高度成長期における公的部門の役割、第三章経済社会の変化と公的部門のあり方、第四章経済社会の活力と公的部門、第五章財政の動向、第六章公的年金、第七章社会資本（公共投資）、第八章国民の負担のあり方 - 税法の問題の八章から成るものであるが、報告本文のみでも全一四九頁にわたるので、ここでは直接的な関連性を考え、第六章公的年金を全文紹介する。

## 第六章 公的年金

### 一、我が国の公的年金

1 公的年金制度の成熟と本来の姿  
我が国の公的年金制度は、昭和四十八年の大幅な改正によって厚生年金等の給付水準の引上げ、物価スライド制の導入等が行われて現在の形に整えられた。この結果、我が国の年金制度は西欧諸国と比較してほぼ遜色のない水準、見方によっては西欧諸国のそれを超

える水準に達した訳であるが、同時に高い給付水準に見合う負担をも担うこととなった。年金制度は、本来は社会扶助と異なり、若く働ける間に働き、その所得の中から老後に備えて保険料を負担することにより資金を積み立て、一定の年齢に達する等年金を必要とする老人になつてから給付を受ける制度であるから、経過的な手当ては別として、年金制度が発足しても、直ちに制度が予定している十分に成熟した時点での給付額を満額給付す

る訳ではない。もちろん、制度発足当初からすべての老人に年金給付を行い、勤労世代は年金保険料を積み立てるといふような形をとることもできないこともないが、我が国の場合はそのような形をとらず、年金受給者は各人が年金保険料を積み立てた期間に応じた年金給付を受け取ることとなっている。したがって制度の発足当初は、年金の積立てが先行し、時とともに積立金が増加して行く一方、年月の経過に

第6-1表 厚生年金の将来試算

項目 年度	被保険者数		老齢年金受給者数		老齢年金給付額	
	実数(万人)	指数	実数(万人)	指数	実数(兆円)	指数
55	2,472	100	199	100	2.1	100
65	2,768	112	461	232	5.5	263
75	3,033	123	767	385	10.0	481
85	3,105	126	1,046	525	14.6	704
90	3,103	126	1,136	570	16.2	771
95	3,162	128	1,168	587	16.7	795

(注) 年金給付額は昭和55年度価格である。

資料：厚生省年金局「厚生年金保険・国民年金昭和55年財政再計算結果」

したがって年金受給者も次第に増加するとともに新規裁定者の一人当たり年金額も増え、行き、今後三〇〜四〇年経って成熟した段階に達する。

我が国の公的年金制度は、厚生年金、国民年金等八つの年金制度からなっているが、厚生年金と国民年金の二つの年金制度で加入者の九割を占めている。そこで以下我が国の代表的な被用者年金制度である厚生年金を主と

して取りあげることとする。

## 2 厚生年金の例

厚生省が昭和五十六年三月に発表した厚生年金の昭和五十五年財政再計算結果をもとに厚生年金の今後の動きを示したものが第6-1表である。

被保険者数は、昭和五十五年度の二四七二万人から昭和八十五年度の三〇五万人との間若干増加するものの大きな変化は見られない。これに対し老齢年金の受給者は、昭和五十五年度の一九九万人から昭和六十五年四六一万人(二・三倍)、昭和七十五年四六七万人(三・九倍)、昭和八十五年四四六万人(五・三倍)と急速に伸びており、昭和九十年頃になってようやく増加が止まり、被保険者と年金受給者の割合が安定した段階に達する。さらに老齢年金の給付額についてみると、年金受給者数の増加に加えて一人当たり給付額が上昇して行くため、その額は昭和五十五年の二・一兆円から昭和六十五年五・五兆円(二・六倍)、昭和七十五年一〇・〇兆円(四・八倍)、昭和八十五年一四・六兆円(七・〇倍)とさらに大幅な増加が見込まれる。そしてその後は年金受給者数もそれほど増加しないので年金給付額

も大幅な増加はみられない。

このように我が国の公的年金制度は、現在の形になってからすでに一〇年ほどの年月が経過しているが、年金制度としての成熟度はまだまだ低く、さらに三〇年ほど経過してようやく成熟段階に近づき、この段階になってはじめて年金制度の本来の姿を見ることができるようになる。

## 一、公的年金の負担

### 1 国庫の負担

公的年金に対しては、いずれもその財源の一部を国庫が負担することとなっている。厚生年金についてみると、一般事務費のほかに年金給付額の二〇%を国庫が負担することになっているので、老齢年金については第6-1表の二〇%相当額が国庫負担金として毎年支出されることとなる。その間の平均伸率を示したものが第6-2表(P74)であるが、昭和五十五年から七十五年度の二〇%年間の平均をみても年平均八・一%程度の伸率となっている。

この計算の基礎となっている額はいずれも昭和五十五年価格(五十五年の物価水準、

第6-2表 国庫負担金の平均伸率の推移

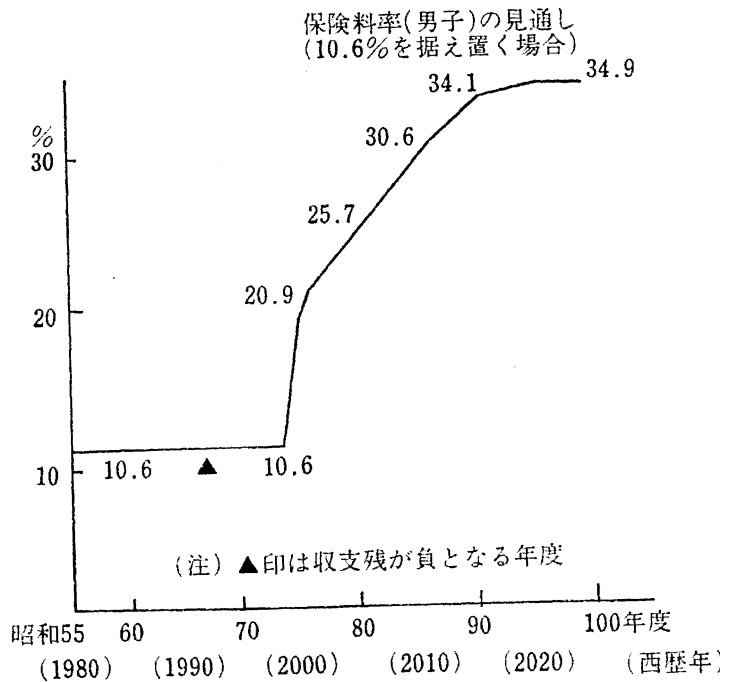
項目	期間				
	昭和 55→60	60→65	65→70	70→75	55→75
平均伸率	12.0	8.3	6.9	5.5	8.1

2 受益者の負担  
 一方、厚生年金の負担の面に目を向けると、現在男子の保険料率は標準報酬月額の一〇・六%と定められている。この保険料率は、後述するように年金財政の収支がバランスするため必要な保険料の三分の一程度の料率に過ぎないので、このままの状態を続ければ年金制度が十分に成熟する以前の相当早い時期から積立金の取崩しが始まる。厚生省の昭和五十五年財

賃金水準を前提として計ったものである。で、毎年度の負担金はそれぞれの年度の物価上昇率と賃金上昇率を加重平均したデフレータを乗じた額となる。  
 このように、厚生年金制度の成熟化が進むにしたがって国庫負担金が急増する訳であるが、こうしたことは年金給付額の三分の一を負担することとなっている国民年金や他の公的年金についてもほぼ同様の事情の下にあるといえる。

政再計算結果によると、保険料率を現行の一〇・六%に据え置くとすれば昭和六十六年度から積立金の取崩しが始まり、昭和七十三年で積立金がなくなってしまう。その後はもし契約通りの年金額を給付するとすればそれに見合う保険料を徴収する必要があり、その額は第6-1図に示されている。翌年の昭和七十四年度には一九・七%、昭和八十年年度には二五・七%、そして完全に成熟したとみられる昭和九十年代には三四%程度の水準の保険料を徴収することが必要となってくる。このように現行制度の給付水準を維持するためには国庫からの負担金二〇%を前提としても最終的には三四%程度の保険料が必要なのであるが、年金制度が発足してあまり年月を経っていない段階では年金制度が成熟しておらず、そのため給付額が見かけ上少ないので、保険料として徴収する金額が本来必要とする保険料より少なくても一応辻つまが合っているような印象を与えている。しかし、年金制度の本来の姿を見るためには十分に成熟した

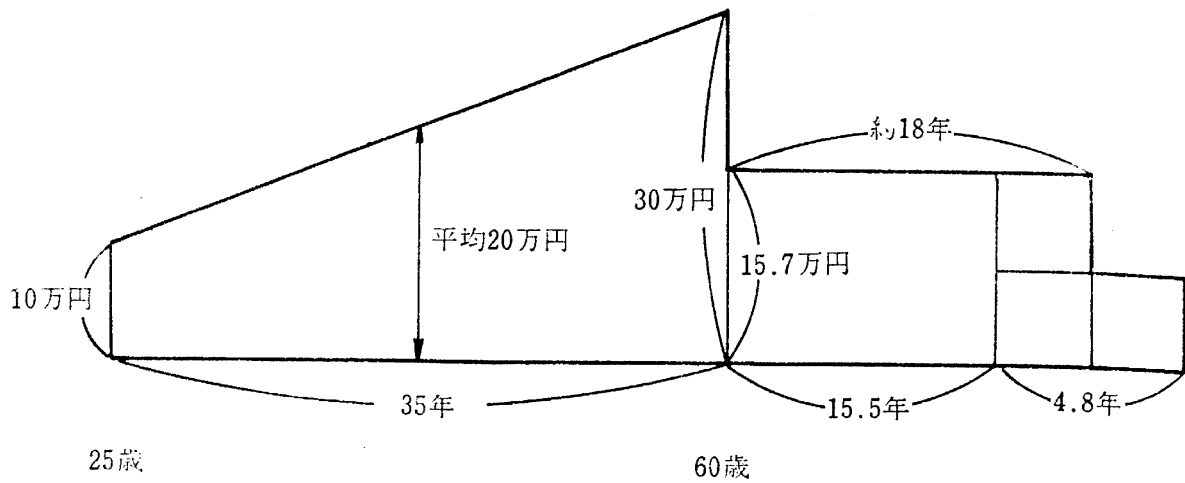
第6-1図



出所：厚生省「昭和55年財政再計算結果」

段階の姿を見る必要がある。したがって成熟した段階の姿をもとに年金財政の均衡が保てる給付費と保険料収入を考えなければならぬ。  
 3 モデル計算  
 人口構成が安定している場合の成熟した年金制度の姿は、標準的な人の生涯を通じての年金の姿とほぼ一致するので、以下厚生年金における標準的な人のモデルによって考える

第6-2図 厚生年金のモデルによる計算



こととする。

昭和五十五年度新規裁定者の標準報酬月額  
の平均は約二〇万円であるので、初任給一〇  
万円、退職時給与三〇万円、平均給与二〇万  
円、勤続三五年の男子の場合についてのモデ  
ルを考える。

この場合積立金運用利回りと賃金・物価デ  
フレーターとを同率とすることによってこの  
モデルの人が支払いあるいは受け取るすべて  
の金額を五十五年度価格に置き換えることが  
できる。また、この人の年齢を四〇歳とし、

同年齢の妻があるとする。四〇歳の男子の平  
均余命は三五・四九年、四〇歳の女子の平均  
余命は四〇・三〇年なので、このモデルの場  
合、二五歳から六〇歳まで三五年働き六〇歳  
から年金を受給することとする(第6-2図)

このモデルのように三五年間保険料を負担  
した平均標準報酬月額二〇万円の男子は、月  
額一五・七万円(妻の加給年金一・五万円を  
含む)の年金を受給することとなる(注)。  
また未が死亡した場合、妻には約二分の一の

(注) 昭和五十五年度の厚生年金給付額=(2,050(円))

$$\times \text{加入月数} + (\text{平均標準報酬月額} \times \frac{10}{1000} \times$$

$$\text{加入月数}) + (\text{加給年金額})$$

モデルの場合  $\{ (2,050(\text{円})) \times 12 (\text{ヵ月}) \times$

$$35(\text{年}) \} + (20 (\text{万円}) \times \frac{10}{1000} \times 12 (\text{ヵ月})$$

$$\times 35(\text{年})) + 18(\text{万円}) \} + 12 = 15,7(\text{万円})$$

妻の加給年金

年金が給付されるので、その期間を二分の一  
に換算すると、モデルの場合約一八年間にわ  
たって月額一五・七万円(五十五年度価格)  
の年金を受給することとなる。したがってこ  
の場合の年金総額は五十五年度価格で三三八  
六万円  $(15,7(\text{万円}) \times 12 (\text{月}) \times 18(\text{年})) = 3,386$   
万円)となる。

同様にこの人が雇用期間中に受けた総報酬  
月額は一五・七万円(五十五年度価格)で八四〇〇万円  $(20万$   
円  $\times 12 (\text{月}) \times 35 (\text{年}) = 8,400(\text{万円})$  であ  
る。年金財政は原則として保険料収入と年金  
給付費とが均衡しなければ成立しないのであ  
るから、この場合三三八六万円の年金を受給  
するにすればそれに見合う保険料として総報  
酬月額の四〇・三%  $(3,386 \text{万円} \div 8,400 \text{万$   
円)を負担しなければならない。ただ、現在  
の制度では年金給付費の二〇%が国庫から負  
担されることとなっているので年金財政がバ  
ランスするためには少なくとも三三・二%  
 $(3,386 \text{万円} \times 0,8 \div 8,400 \text{万円})$ の保険料を  
徴収する必要がある。ところが現行制度にお

ける保険料率は一〇・六%であるので、年金財政がバランスするために必要な保険料の約三分の一しか徴収していないといえる。

このため、厚生年金はすでにみたように昭和六十六年度から積立金の取崩しが始まり、昭和七十三年度になれば積立金も完全に取崩され、給付を続けるためには結局は保険料の引上げをせざるを得なくなる。昭和七十三年といえば、このモデルの人が年金を受け取り始めた頃であるが、この人は一〇・六%の保険料を負担して、後世の人々から三二・二%負担したのと同等の給付を受けようとしているのである。

### 三、公的年金の財政

#### 1 巨額の給付約束額

厚生年金の給付費の財源を全額保険料で賄なうとすれば、すでにみたように四〇・三%の保険料を徴収する必要があるが、現行制度の下では一〇・六%しか徴収していない。四〇・三%と一〇・六%の差二九・七%は将来保険料率の引上げ、国庫補助等何らかの形で補填しなければならぬ。現行制度の下では、このように将来何らかの形で財源が補填

されることを予定して給付を約束しているものが相当の額に達している。

厚生年金は、加入期間に応じて給付額が増えて行く制度になっているので、加入期間が一年増すごとに標準報酬月額二〇万円の人が将来受け取る年金額は約八七・五万円つつ増えることとなる（以下、資料5参照）。

昭和五十五年度末で厚生年金加入者数は二五二四万人であるので、これらの人々の平均標準報酬月額を二〇万円として、厚生年金全体としては一年を経過することに将来給付しなければならぬ年金額が約二二・一兆円つつ増えることとなる。一方、徴収する保険料は一人当たり年間約二五・四万円であるので厚生年金全体としては約六・四兆円の保険料を一年の間に徴収していることとなる。このように厚生年金全体としては、一年経過することにより、約六・四兆円の保険料を徴収して将来約二二・一兆円の年金を給付することを約束しているのので、差引約一五・七兆円は保険料を徴収しないで年金給付の約束をしている額であるということが出来る。

また、同様に一部推計を加えて試算すると、国民年金は約五・七兆円、共済年金は約四・五兆円の年金給付を保険料を徴収しない

で約束していると計算されるので、三つの年金を合計するとその額は約二六兆円に及ぶと考えられる。

このように、現行制度の下で保険料を徴収しないで給付を約束している額は毎年約二六兆円増加しているが、その総計残高を概略推計すると五十五年度末で厚生年金約二八〇兆円、国民年金約一〇〇兆円、共済年金約七〇兆円、合計約四五〇兆円になっているものと考えられる。

#### 2 後世の負担となる給付約束額

このように保険料を徴収しないで給付を約束している額は、五十五年度末現在約四五〇兆円あるが、これは、現時点の被保険者に対し翌年から四〇〇五〇年先までの期間にわたって年金として支払われなければならない一種の債務であると考えることが出来る。この債務は、賃金、物価にスライドされているので、これを利子と考えれば将来元利を支払わなければならないという点では国債に類似している。期間が五〇〇六〇年にわたるということでは建設国債に似ているが、債務に見合う貯蓄（資産）がないという点では特例公債に似ている。五十六年度末国債残高約八二兆円、五十七年度新規発行額約一〇兆円と比較

して、保険料を徴収していない給付約束額の残高約四五〇兆円、年間新規発生額約二六兆円であるから、現在の年金制度は非常に大きな負担を後世に段しているといえる。この負担を支払うために、積立金がある間は積立金を取り崩して賄えるが、いずれは積立金もなくなり、その時には保険料率の引上げ（あるいは国庫負担もあるがその時は税という形で負担は増加する）によって賄われなければならない。その場合、この負担が大きければ大きいほど負担しなければならぬ保険料率の引上げもまた大幅にならざるを得ない。

#### 四、給付水準

##### 1 月給と年金

年金制度は、保険料収入と給付費とのバランスの上に成立するわけであるが、我が国の公的年金制度は厚生年金のみならず、このバランスは現在のところ大きく崩れている。

このバランスを回復するためには、保険料率を引き上げるか、給付水準を引き下げるか、両方の折衷か（国庫負担金の増ということもあり得るが、これは結局税という形で勤労世代の負担になるという意味で保険料率の引上げと類似の効果をもつ）が考えられる。

厚生年金が予定している年金給付額の水準と勤労世代の所得水準を前述のモデルによって検討する。

このようなケースの人は、標準報酬月額の一三・二％の保険料を負担する必要があるが、企業と折半で負担するので自己負担分は一六・一％である。したがって二〇万円から一六・一％相当分すなわち三・二万円の保険料を差し引くと手取額は一六・八万円となる。今、標準的な勤労者世帯を夫婦と子供二人の四人家族とし、老人世帯を老夫婦二人とすると、勤労者世帯の月収は一六・八万円であるのに対し、老人世帯は一五・七万円と勤労者世帯の月収の九三・五％に相当する年金を受け取ることとなるが、これを一人当たりの月収で見ると勤労者世帯四・二万円に対し、老人世帯は七・八万円と勤労者世帯の一・九倍の収入を得ることとなる。

世帯当たり 一人当たり

勤労者世帯	一六・八万円	四・二万円	a
老人世帯	一五・七万円	七・八万円	b
b/a	九三・五％	一八五・七％	c

2 ポーナス込みと国民年金込みの比較  
給与所得者のポーナスの平均は、月額給与の四・二カ月分であるので、標準報酬月額に

ポーナスの総額を月々に按分した七万円（ $20万 \times 4.2 \times 12$ ）を加えると勤労者世帯の月収額は約二四万円（ $16.8万 + 7万$ ）となる。

一方、給与所得者の妻の大部分は国民年金に任意加入している。そこで仮に加入期間を五年とすると、六五歳から五・九万円の年金を受け取ることとなるのでこれを加えると、老人世帯の月収は二一・六万円となる。この額を勤労者世帯の月収額と比較すると世帯当たりでは九〇％であるが一人当たりで見ると一八〇％となっている。

世帯当たり 一人当たり

勤労者世帯	一四万円	六万円	a
老人世帯	二一・六万円	一〇・八万円	b
b/a	九〇％	一八〇％	c

このように現行の厚生年金制度による給付水準は、一人当たり所得で見ると勤労者世帯とのバランスを著しく欠いていると言つこともできる。二人世帯と四人世帯の生活費は必ずしも一人当たりの必要経費が同じとなる訳ではないが、基本的には一人当たりの所得額比較でバランスを保っていくことが必要である。この場合、標準報酬月額で考えるかポーナス込みで考えるかには問題があるが、老

人世帯には過去に行つた私的貯蓄（現金預金等の流動資産に限らない）があるのが普通である。一方、勤労世代の方は各種の教育投資や、不時出費に備えて、私的貯蓄も行わなければならぬことも考慮に入れると、完全にボーナス込み所得で比較する必要は必ずしもないようにも考えられる。もちろん、老人世帯には、重い疾病や重度の看護を要する状態になることがあり、このような場合のことも考えなければならぬが、そうした事態に対しては他の社会保障の手段等で対処すべきであつて、健康な老人も含めた万人に適用される年金制度の給付水準を考える場合の要素とすることは適当でないと考えられる。

## 五、公的年金の果たすべき役割と限度

### 1 公的年金の役割

急速に高齢化する社会にあつて、老後の生活をいかに保障するかば個人にとって重要な問題であるのと同様に社会にとつても重要な問題である。

世の中には、現在の自分の生活を支えられない人々がいるように自分の老後のために最低限必要と予想される貯蓄を行えない人々も

いる。こうした人々の老後のためには、政府が補助し、生活を保障する必要がある。この手段としては、社会扶助の制度で対処することができるとは、このようにならざるはななく、一応老後の生活のために必要と考えられる貯蓄をするに足る所得を得ている人々の老後の生活を保障するということのためには、こうした人々のすべてが老後に備えて貯蓄を行うことが望ましい。強制的な公的年金制度が設けられることによつてこうしたすべての人々に強制的に貯蓄を行わせることにより、そうでなければ自分の意志では貯蓄を行わなかつたかもしれない人々にも老後の保障をすることができるとは、

さらに、人々が老後の生活のために必要と予想される貯蓄を行ったとしても、予想を超えた物価上昇や生活水準の上昇があつたり、あるいは思わざる長生きによつて老後の生活が脅かされることがある。このような事態に対処するため公的年金制度が必要と考えられる。

### 2 公的年金の限度

公的部門が果たすべき役割として欠かすことのできない機能は、いわゆるナショナル・ミニマムを設定し、これを保障することであ

るが、これには事後的に行う受動的な方法と事前に予防措置を行う積極的な方法が考えられる。老後の生活を保障する方法にも事後的に行う受動的な方法と事前に予防措置を行う積極的方法があり、受動的な観点からは生活保護のような公的扶助のやり方で原理的には十分である。しかし、社会保障の目標を積極的に解釈すれば、ナショナル・ミニマム以下に落ち込む原因をコントロールするやり方が考えられる。老後の所得保障を目的とした年金制度がこれに該当する。

このように公的年金制度はナショナル・ミニマム以下に落ち込む原因を未然にコントロールするため、強制的に私経済に介入するわけであるから、保障するのはナショナル・ミニマムの水準であることが望ましい。それ以上の水準を実現するために私経済に介入し、個人の消費と貯蓄の配分を強制的に変えさせることはむしろ弊害のほうが大きいと考えられる。ナショナル・ミニマムを超える部分についての老後の保障については、原則として民間部門の年金制度によることが望ましく、仮に公的部門による年金制度を用意するとしても強制的な制度とはせず任意加入とするとともに、受益と負担の関係を明確に確立して

おく必要がある。

### 3 公的年金における受益と負担の関係

公的年金の水準をたとえナショナル・ミニマムの水準に設定するとしても、公的年金が救済でなく、老後の生活保障に対する積極的方法であることから、受益（給付）と負担（保険料）との対応関係を明確に確立しておく必要がある。

この場合、受動的な意味の最低生活の保障、すなわち老後のために、貯蓄できない人々に対する年金制度の適応の問題が残るが、普遍的にすべての人々に適応する年金制度を、このような特定の限定された人々に適応した所得移転制度に合わせることは、年金本来の機能が乱されるのみならず、全体としての所得再分配の観点からも好ましくない結果を招く。

したがって、公的年金制度は原則として受益に応じた負担を求めるとし、負担に应付する能力のない人々に対しても公的年金を適用する必要がある。その場合、公的部門がその負担について公的扶助の立から援助することが必要である。

### 六、公的年金のあるべき方向

我が国の公的年金は、厚生年金の例にも見られるとおり、勤労世代の所得に比べ年金の給付水準が著しく高いので、勤労世代に対する負担水準もまた著しく高くなるざるを得ないものとなっている。それにもかかわらず、現行の保険料率が低い水準にあるため、このまま推移すれば個人の貯蓄に代って、公的貯蓄を行っている年金基金の積立金もやがて取り崩さなければならぬ状況にある。これは公的貯蓄の主たる運用機関である資金運用部の運用資金の純減をも意味している。

公的年金について、抜本的な改善を加えないで、このままの状態を放置すれば、公的年金としては勤労世代の老後に向けての必要な貯蓄を十分に行えないのみならず、後に続く次の世代に莫大な負担を残すこととなる。

こうした事態を避けるためには、年金財政の負担と給付とのバランスを回復する以外に道はなく、そのためには負担の引上げと負担に見合った給付水準の設定が早急に行わなければならない。高い給付水準は、それを支える高い負担があつてこそはじめて成立しうるからである。

我々の世代は、やがて来たるべき高齢社会を迎えるわけであるが、その際、活力と生産がある経済社会として次の世代に引渡すためには、財源に裏打ちされた年金制度を整え、後世代に大きな負担をこれ以上残さないことが必要である。このことこそが我々の世代の重要な責務の一つであり、後世代に対するレスポンスイビリティである。