

年金財政再計算・財政検証の歴史

武藤 憲真*

抄 録

平成16年改正による「財政検証」とそれ以前の「財政再計算」の仕組みは、5年に1度、人口推計や将来の経済の見通しの変化等を踏まえて、公的年金制度の将来にわたる収支見通しを作成するという点においては共通しているが、その役割については大きな違いがある。財政再計算はこれから先の給付と負担の水準を見直し、特に将来の保険料（率）水準をその都度設定していくためのものであったのに対して、財政検証は、平成16年改正で定められた負担の水準と給付の調整の仕組みが適切に機能しているかどうかを定期的に点検する意味合いのものとなっている。本稿は公的年金の財政再計算等の歴史について論じたものであるが、切り離すことが出来ないテーマとして、「年金のスライド制」があり、こちらを先に論じて、財政再計算等の具体的な歴史を確認していく。

キーワード：平成16年年金改正，公的年金財政再計算，公的年金財政検証，年金スライド

社会保障研究 2020, vol. 4, no. 4, pp. 414-428.

I はじめに

1 公的年金の草創期

公的年金制度を含む社会保険制度は、産業革命後の工業化の進展とともに大家族による家庭内扶養の機能が失われ、貧困が社会問題化したことを解決するために生まれてきたと言われている。具体的には、19世紀後半のドイツにおいて、諸々の社会保険制度が生まれたが、ビスマルクの壮大な社会実験としてスタートしたということであろう。

我が国の社会保険制度がスタートしたのは、大正11年の健康保険法の制定からである。（関東大

震災の影響等により、実施は延期され、昭和2年1月から施行された。）ただし、健康保険として、労働者の疾病等の事故による短期保険制度にとどまり、老齢、障害等の事故による長期年金保険制度がスタートするのは後になり、結局、我が国の厚生年金保険は（労働者年金保険という名称で）昭和17（1942）年に、また、拠出制の国民年金は昭和36（1961）年にスタートすることとなった。

もともと、厚生年金保険がスタートする前にも、恩給、私保険、共済組合制度等が存在し、特定の職域の中で長期保険としての機能を果たしていた。

恩給制度は、明治8年の海軍退隠令、同9年の陸軍恩給令、同17年の官吏恩給令の制定により発足

* 厚生労働省政策統括官（統計・情報政策、政策評価担当）付参事官（企画調整担当）

し、大正12年の恩給法の制定により統合されることとなった。また、明治40年の鉄道現業員に対する共済組合制度の創設以来、現業官庁に相次いで設けられた各種共済組合は、その後大正以降次第に年金給付を実施するに至った。

さらに大正15年には、一種の年金保険として郵便年金が実現した。ただし、これは任意保険であり、社会保険的性格を有するものでは無かった。

このような状況下で、健康保険と並んだ長期年金保険の必要性が強く叫ばれるに至り、通信省で検討され始め厚生省で昭和14年に船員保険法が制定されたことにより、海上労働者に対して年金保険が実現した。なお、昭和13年1月に厚生省が新設され、社会保険に関する事務はその所管に移されたが、新設早々の厚生省保険院は、昭和13年の国民健康保険法案のスタートの後、船員保険のスタートも契機となって、昭和17年には労働者年金保険制度がスタートしたという順番になる。

2 財政方式の推移

公的年金の財政方式については、諸外国とも主要な公的年金は賦課方式で運営されている。

賦課方式は、現役世代の生み出した付加価値の一定割合を引退世代の給付に充てる「世代間扶養」の仕組みを基本としているとも言えるだろう。公的年金が整備される前は、高齢の親と同居して農業や自営業と一緒に営む人が多く、つまり私的に自分で親を養うケースが多かった。しかし、大家族が崩壊し核家族化したことによって、直接自分で親を養うことは難しくなった。こういった社会の変化の中で、社会全体で高齢者等を支える年金制度が整備され、私的な扶養から社会的な扶養に徐々に切り替わっていった。つまり、公的年金制度があるおかげで、現役世代は年金の保険料を払えば、親の老後を個別に心配することなく安心して生活を送れる仕組みとなっている。現役時代に保険料を納め、高齢期に年金を受給す

る高齢年金が中心であるため、世間では貯蓄と混同して語られる場面もあるが、公的年金は貯蓄ではない。

ただし、わが国の厚生年金は、制度発足当初（昭和17年）は、高い積立水準の平準保険料方式が採用された。これは、戦時体制下にあった当時のわが国では物資が不足し、インフレ防止が重要課題であったが、これと比較的高い保険料を徴収する措置が方向として一致したこともあるだろう、とも言われている。また、厚生年金がスタートした当時は、既に官吏や軍人を対象とした恩給制度や、国鉄職員等の現業職員を対象とした共済年金、あるいは船員を対象とした年金が実施されており、厚生年金も従業員が10人以上の事業所の男子労働者のみを対象とする職域年金制度に近い性格を持った制度であった。つまり、現在の厚生年金のように全被用者対象の一般制度ではなく、既に実施されていた国鉄年金などを参考として比較的高い保険料率が設定された、とも理解されるだろう。なお昭和13年当時、新設の厚生省の外局である保険院の総務局数理課長となった亀田豊治朗氏は、その前は、簡易保険も担当していた通信省において船員保険の企画等を行われ、あるいは、鉄道共済組合の数理計算の基礎をたてられている、などの当時の時代背景もある。なお、当時の収支見通しに相当するものには、現在と異なる前提が採用されており、例えば、（現在は将来推計人口に連動している）被保険者数の増減は考慮されておらず、また給与の上昇や年金額の改定等の変動要因も考慮されていない。

その後ほどなく、戦後の社会混乱の中で厚生年金制度が再スタートすることになる。また、事後的にさまざまな経済変動等に対応する中で、次第に賦課方式の要素が強まっていく。まず昭和23年に、戦後の極端なインフレ¹⁾により積立金の目減りや負担能力を考慮し、つまり当時の疲弊した経済状況を考慮して暫定的に保険料を引き下げた

¹⁾ [田村 (2005)] 第2次世界大戦直後の物価上昇は、極めて厳しいものであった。東京における小売物価の水準は、戦前の昭和19年を基準にすると、昭和20年はその1.5倍、21年は9倍、22年には24倍、23年には71倍へと急激に上昇した。それまでに、かなり高水準の保険料率に基づいて蓄積されていた積立金の価値は、年々大幅に目減りしていく状態であった。また、疲弊した経済状況の中で、高い保険料の負担は重荷になっていた。

(10%近くから3%への引下げ)。また、その後、平準保険料方式への回帰を目指したが、段階的な保険料引上げに止まり、それに代わるものとして財政再計算規定が設けられた。更に、(高度経済成長期などの)インフレによる年金の目減りや生活水準の向上に対応するため事後的に年金額の引上げを行う一方で、保険料は急激に引き上げず段階的に引き上げていくこととした。公的年金としての機能が充実してくるにつれて、次第に世代間扶養の要素が大きくなっていった。そのことと相まって、産業構造や就業構造の変化の中で、加入者数が減少した制度(国鉄共済や船員保険など)では財政状況が悪化し、単独制度での財政運営が難しくなり、徐々に厚生年金に統合され、厚生年金が一般制度となっていく。なお、昭和48年財政再計算から、被保険者数の将来推計は現在のように将来推計人口に基づいて設定されることとなったが、昭和48年の制度改正において、年金給付の実質的な価値が維持されるよう、賃金再評価・物価スライドの仕組みが導入されたことから、あわせて賃金上昇等に応じて年金の自動スライドを織り込む「動態計算」となった。

なお、田村(2005)によると、制度成熟時や収支見通し最終年次の積立度合は、18(昭和17年発足時の見通し)、11(昭和29年改正)、12.0(昭和35年改正)、11.2(昭和40年改正)、8.5(昭和44年改正)といずれも10年分近くかそれ以上であったものが、「動態計算」により2.5(昭和48年改正)となり、従来のいわゆる「静態計算」の収支見通しに比べて大幅に低下している点が、年金財政が次第に賦課方式による運営に傾斜していく姿を端的に表しているとされている。

アメリカやドイツにおいても、ピスマルク型の社会保険方式(保険料拠出があってそれに対応する年金を支給する方式)を選択しており、制度発足時には積立水準は高かったが、その後のインフレ等の経済状況の変化の中で賦課方式を基本とする財政方式に移行している。(制度発足時期はドイツが19世紀後半の1889年、アメリカは1935年、日本は厚生年金が1942年)。純粋な賦課方式でスタートすれば、制度発足当初の保険料はゼロとな

るはずが、実際は、制度発足時には高めの保険料が設定され、途中で賦課方式に切り替わっている。

いずれの国も、以上のような歴史をたどる点は、将来が不確実な中で長期の保障を行うという公的年金制度の持つ必然的な結果と考えられる。つまり、「将来は不確実であるが、どのような社会経済状況であっても、公的年金は長期間の所得保障を行う必要があり、物やサービスを高齢者に分配することが公的年金の使命だから」ということではないだろうか。物やサービスは蓄えられないから、賦課方式化していくこととなる。

公的年金の特徴である、遺族年金・障害年金、あるいは年金額の実質価値の維持のことを考えてみて欲しい。

- ・保険料拠出期間が短い時点で残念ながら障害の状態になった者に対し、期間が短いことを持って、低額の障害年金を支給する制度とした場合、社会保障として意味のある年金となるであろうか？
- ・戦後の混乱期に、保険料は暫定的に3%に引き下げられたが、積立方式的に考えて積立不足が生じるからと言って、10%近い保険料を引き下げないままにしていることが、社会政策上正しいのであろうか？(ただし、当時の厚生省は、経済が回復すれば平準保険料方式に戻すことも考えていた)

なお最近では、ニコラス・バーの解説により、例えば次のような考え方、つまり「賦課方式と積立方式は、単に、将来の生産物に対する請求権を組織的に設定するための財政上の仕組みが異なるに過ぎない。」「積立方式は、人口構造の変化の問題を自動的に解決するわけではない。積立方式は、必ずしも成長率を増加させない。積立方式が生産を増加させることが出来るのは、次のような(特定の)場合である。」などが行き渡ることとなったが[社会保障制度改革国民会議(2013)]、厚生年金保険の25年史[厚生省等(1968)]には、既にこの考え方が記述されている。

その一方で、直ちに賦課方式へ移行することには問題があるとの指摘が、昭和47年の国民年金審

議会意見書においてもなされてきたことなどもあり、昭和40年代の半ば以降、一部の経済学者から、いわゆる「賦課方式論」が唱えられ、マスコミで大きな話題となっていたが、すぐに積立金が取り崩されることもなかった。

なお、財政再計算は昭和29年改正、財政検証は平成16年改正による仕組みであり、本稿は公的年金の財政再計算等の歴史について論じたものであるが、切り離すことが出来ないテーマとして、「公的年金の保険機能」、 「年金のスライド制」がある。こちらを先に押さえた後に、財政再計算等の具体的な歴史を確認していく。

II 公的年金の保険機能

公的年金は、社会全体で高齢者等を支え合いながら、不確実な将来に対して、事前に備えていく制度であるが、保険の仕組みによる制度であり、保

険機能によるリスクヘッジが年金の本質的な機能である。公的年金の意義は、長い人生において発生するリスクに対応し安心を得ることにある、とも言えるが、例えば、

- ・引退するときいつまで長生きできるか前もって分からないが、どれだけ長生きしても老齢年金を終身受けることが出来る（終身の保障）
- ・物価や賃金の変動に応じて給付額がスライドされるため、実質的な価値を保障された年金を受けることが出来る（実質価値の保障）
- ・けがや病気などで障害を負って働けなくなった場合は、障害年金を受けることが出来る。また、一家の大黒柱が子どもを残して亡くなってしまい収入が得られなくなった場合は、遺族年金を受けることが出来る（遺族・障害など現役期からの保障）

といったリスクに対応することで、生涯を通じた

²⁾ [厚生省等（1968）] 積立方式と賦課方式の得失。

「老齢年金受給者が必要とする消費物資は、その時代の生産人口層が生産したものであるから、もし、全国民を対象とした制度であるならば、結局、国民所得の一部を生産人口層から老年人口層へ移転することになる。しかし、移転の量の程度は、制度の成熟の度合いによって著しく異なり、また、国民のなかの特定集団を対象とする場合においては、その集団の大きさの程度において、その有する意味が異なるはずである。国民所得の一部が移転することは、経済的な事実であって、その限りにおいては、財政方式が賦課方式であっても積立方式であっても、それにはかわりがないことである。

もし、年金制度の積立金の投資が、現在、生産年齢にある被保険者が老齢年金受給者になったときに、その消費に当てられるように、生産力の増大に役立つならば、積立方式の方が賦課方式よりも経済的效果において有利となるであろう。（当時の）厚生年金保険が（修正）積立方式によるのも、このような経済的效果からの面が強調され、また、一般に年金制度の財政方式についての議論において、年金制度のおかれている経済的場の有する意味が重要であることは否定することができない。

しかし、ここでは、先に述べた時間的推移における給付費の傾向に関連する問題、年金制度の規模が財政方式に及ぼす問題、その他の面から財政方式の得失を調べてみたい。

ア 積立方式の得失（記述は省略）

イ 賦課方式の得失（記述は省略）

以上のように、積立方式にも賦課方式にも、避けることのできない欠点がある。したがって、積立方式か賦課方式かを選択するに当たっては、当該制度のおかれている経済環境、その被保険者集団の規模、社会的状況、給付の条件、負担能力等を勘案して、採用した財政方式の長所がより有効に作用し、その短所が致命的欠陥にならないように、両方式を比較考察することが必要となるのである。

これらの諸条件は、制度によって、固定的と考える場合もあるが、時間の推移とともに、流動していく場合もあるので、制度が成熟する過程で、条件が変わった場合には、新しい状況に即して、修正してゆくことが必要であり、また、修正することのできない非弾力的な財政方式は避けるべきである。ことに、賦課方式、または、賦課方式に近い混合方式においては、時間的推移において、世代間の負担の転嫁が著しいから、世代間の連帯感が緊密であり、連帯性に依存できる状態にあることが、その前提として要請される。

財政方式の得失を年金制度の規模と関連して概括すれば、企業年金、または比較的小規模の社会保険制度においては、積立方式の有する長所は、有効に発揮できるのに反して、賦課方式においては、先に述べた年金受給者と被保険者の比が極めて大となり、負担が過重となることが、致命的欠陥となる場合が予想される。しかし、規模がより大きくなるにしたがって、積立方式の有する利点は、次第に限界が生ずることになるのである。」

安心のメリットが得られるものである。

このように、公的年金は保険であり、預金・株式等の金融商品による貯蓄とは異なる。現役世代が拠出する保険料がそのときの高齢者の年金原資になる賦課方式の長所をいかして、上記のような保険の機能が達成されているとも言える。

Ⅲ 年金のスライド制

公的年金の特徴の中に、「物価や賃金の変動に応じて給付額がスライドされるため、実質的な価値を保障された年金を受けることが出来る（実質価値の保障）」という点があるが、年金スライドのルールの変遷は、表1のとおりである。ポイントとなる昭和48年改正で導入された「1. 賃金再評価」、平成12年改正で導入された「2. 裁定後の年金の物価スライド」、平成16年改正で導入された「3. マクロ経済スライド」について、以下でその構造を解説する。公的年金の目的には、年金受給者に必要な物やサービスを分配し、困窮化させないことがあるため、スライドが必要となる。

1 賃金再評価

(1) 賃金再評価の骨格

昭和44年改正までは、その時点までの過去の物価や賃金の上昇に応じて年金額の水準を（自動的にではなく）政策的に見直すという改定が行われていた。厚生年金の年金額は、定額部分と報酬比例部分に分解されるが、定額部分はその単価を引き上げることにより、報酬比例部分は（賃金再評価がなかったため）給付乗率を引き上げることなどにより、給付改善が行われてきた。つまり、現行のように自動的に年金額改定する仕組みでは無く、制度改正により年金額改定が行われてきた。

この仕組みの下で、厚生年金の報酬比例部分の年金額は、全加入期間中の平均標準報酬額に基づいて算定されるが、昭和40年代までのように大幅な賃金上昇している状況では、単純に平均した標準報酬額をベースにしたのでは、直近の賃金水準から考えると低いものになってしまう。昭和44年改正までの手法は、給付水準を確保するための恒久的な方法とは言えず、正攻法で取り組んだのが昭和48年の賃金再評価と（財政再計算の5年間を繋ぐ）自動物価スライド制であった。なお、昭

表1 年金額の改定（スライド）のルールの変遷

昭和48 (1973)年	<p>賃金再評価, 物価スライド制の導入</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 財政再計算時に、厚生年金については賃金再評価、国民年金については国民の生活水準、消費水準等の動向を踏まえて政策改定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成5(1993)年まで 標準報酬の伸びに応じて再評価 ・ 平成6(1994)年以降 年金保険料率の上昇分を調整して再評価(可処分所得スライド) ○ 財政再計算の間の年については、物価変動に応じて改定(物価スライド) <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成元(1989)年まで 5%を超える変動があった場合に自動改定 (実際にはほぼ毎年度法律改正により改定を実現) ・ 平成2(1990)年以降 完全自動物価スライド
平成12 (2000)年	<p>裁定後の年金額の改定方法の変更</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 既裁定(65歳以後)の年金に関しては賃金再評価や政策改定を行わず、物価変動率のみで改定 ○ ただし、物価変動率のみで改定した年金額と、65歳以後も賃金再評価等を行った場合の乖離が過大となる場合には、既裁定の年金に関しても賃金再評価等を実施(いわゆる「8割ルール」) <p>※ この改定ルール自体は法律に直接規定されておらず、今後の財政再計算時の基礎年金額や厚生年金の再評価率の改定の方針として説明。法律的には、生年別の再評価率の設定という形で規定。</p>
平成16 (2004)年	<p>平成16(2004)年改正による年金財政フレームに対応して賃金再評価や政策改定を含めて改定ルールを法定化</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 新規裁定までは賃金変動率で、既裁定年金は物価変動率で改定する原則及びその算定方法を法定化 ○ 長期的な給付と負担の均衡を図るため、上記の改定に対して一定の調整を講じる仕組み(マクロ経済スライド)を導入 <p>※ 具体的な改定の水準は、実際の物価変動率、賃金変動率を上記の改定ルールに当てはめて算定し、毎年度政令に規定。</p>

- ・過去に賃金変動が無かった場合（定期昇給・ベースアップともに無しと仮定）



- ・過去に賃金上昇があった場合（定期昇給は無いが、ベースアップはあると仮定）

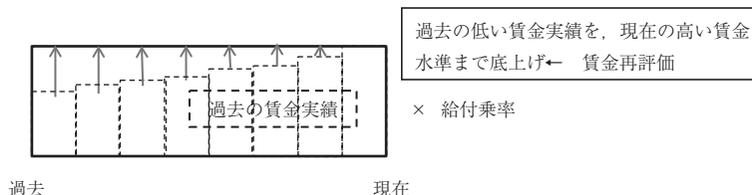


図2 厚生年金・報酬比例年金の概念図（基本的な考え方）

和60年改正においては、昭和48年改正における自動的なスライド制と過去の給付乗率の改定との重複による分を適正化する措置が講じられた。

賃金再評価の仕組みによる、厚生年金・報酬比例年金の計算式の構造が上図2のとおりである。なお、厚生年金・報酬比例年金の計算式の骨格は、

$$\begin{aligned} \text{年金額} &= \text{平均賃金 (①)} \times \text{被保険者期間 (②)} \\ &\quad \times \text{給付乗率 (5.481/1000)} \\ &= \text{生涯賃金 (①} \times \text{②)} \\ &\quad \times \text{給付乗率 (5.481/1000)} \end{aligned}$$

であるが、直近の賃金水準による生涯賃金に対して給付乗率を乗じていることになる。このことにより、従前のように給付乗率を引き上げること無く固定したままで、賃金の変動に応じて給付額がスライドされるため、実質的な価値を保障された年金を受けることが出来ることとなった。

※定額部分は平成16年改正前までは政策改定であったが、現在では賃金改定となっている。その構造は、報酬比例部分と本質的に同じである。

- (2) 現実の賃金上昇は定期昇給分とベースアップ分の合計

現実の賃金は、年齢に応じた定期昇給と、毎年度のベースアップによって上昇していくこととなるため、上図2は下のよう修正される。

このように、賃金再評価は（定期昇給分では無く）ベースアップ分を評価し直しているものである。

※なお、財政検証における報酬の推計にあっても、前年度から引き続き残存している性別年齢別の被保険者の報酬に、定期昇給分にあたる標準報酬指数と、ベースアップ分にあたる賃金上昇率を乗じて、当年度の被保険者の報酬を計算している。

- ・過去に賃金上昇があった場合（定期昇給・ベースアップともにあると仮定）

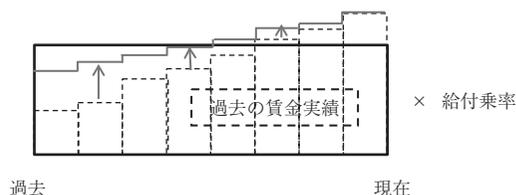


図2の修正

- これまで、財政再計算に合わせて既裁定の年金を含めて賃金再評価や政策改定を行ってきたのを改め、既裁定（65歳以上）の年金については、物価スライドによる改定のみとした。
→ 賃金上昇率が物価上昇率を上回る分だけ将来の給付を抑制する効果が生じる仕組み

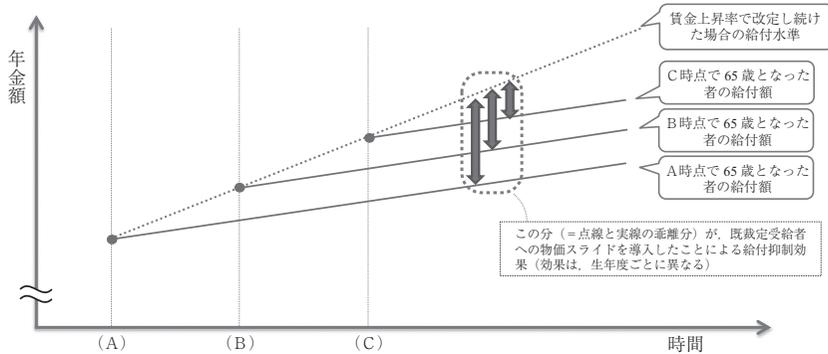


図3 既裁定受給者のスライドの仕組みの変更（平成12（2000）年改正により導入）

2 裁定後の年金の物価スライド

裁定後の年金を物価スライドのみとする仕組みへの変更は、平成12年改正時に行われたが、それより前は、5年ごとの財政再計算期に、65歳以降の既裁定年金についても、賃金再評価（厚生年金）や政策改定（基礎年金）を行うことにより、（5年ごとの累積でみて）物価スライドよりも大きい改定を行っていた。そのうち基礎年金など定額部分については、既裁定年金と新規裁定年金の定額部分の単価は同じ一本であった。平成12年改正当時は、少子高齢化が進行する見通しの中で、①現役世代の負担が重たくなっていく中で、重い負担をしている現役世代から受給者に、実質賃金上昇すなわち労働生産性の伸び分まで所得移転する余力は乏しいものと考えられること、②すでに年金を受給し始めた人の年金額については、物価スライドを行うことにより購買力を確保することで、公的年金の基本的な役割は果たせると考えられること、などから、将来世代の負担を過重なものとしなための方策として導入された。定額部分の単価は、図3のように既裁定年金と新規裁定年金で異なる複数単価となった。

また、受給者は、通常、高齢期になるほど消費額が低下傾向にあるので、賃金上昇の分まで年金額の改善を行う必要は乏しいとの考え方や、主要

諸外国においても、裁定後は物価スライドのみという国も多くなっている、などの点も考慮されていた。

3 マクロ経済スライド

平成16年改正で導入されたマクロ経済スライドは、平成16年改正の年金財政フレームの下で、保険料拠出計画が固定されることとなり、その範囲内で給付を賄うために、おおむね100年間の長期的な年金財政の均衡を図ることが出来る見通しとなるまでの一定期間調整されることとなっている。具体的には、終了後には通常の賃金スライド等を実施しても、おおむね100年後に支出の1年分の積立金を保有できると判断される段階で、マクロ経済スライドの調整を終了することとなる。基本的には、年金額は賃金上昇に応じて改定されていく中で、その伸びを抑える仕組みであるが、賃金再評価後の生涯賃金に対しての効果を考えると、以下のような調整率が乗じられる構造となっている（図4）。

4 賃金上昇に連動しない部分が年金財政に影響を与えること

年金のスライド制がない私的年金や企業年金では名目の運用利回りが意味のある利回りである

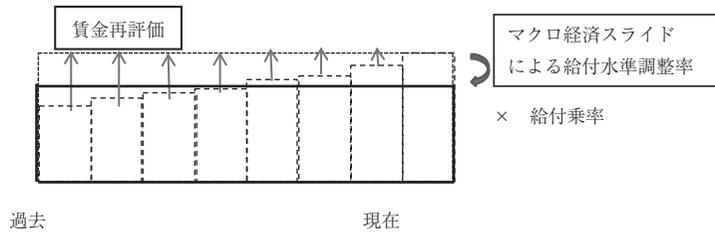


図4 マクロ経済スライドの構造（報酬比例部分）

が、公的年金においては賃金上昇率を上回る実質的な運用利回りが意味のある利回りである。つまり、賦課方式を基本とした公的年金は、人口構造の変化による影響を除くと、収入（財源）、支出（給付）ともに賃金水準の変化に応じて変動することとなる。したがって、収入、支出の中で賃金上昇に連動しない部分が年金財政に影響を与えることとなり、賃金上昇率を上回る実質的な運用利回り（スプレッド）が重要になる。例えば、定常人口で積立度合が一定に維持されている年金制度の場合、積立金も（給付総額同様）賃金上昇に応じて上昇していることとなる。すなわち名目の運用収入の中には賃金上昇分と実質的な運用利回りが含まれることとなる。

また、既裁定年金の物価スライドの仕組みを考

えてみると、65歳以降（裁定後）賃金スライドの場合と比べて物価スライドのみであると、実質賃金上昇率プラスの前提の下では給付水準の差が生じるので、より実質賃金上昇率が高い方が年金財政的にはプラス効果（マクロ経済スライドを早く終了させる効果）がある。

IV 具体的な制度改正と財政再計算の歴史

以下の記述では、いわゆる財政検証の数理レポート [厚生労働省 (2015) pp.97-111] 等により、年金財政上ポイントとなる改正のみ事実関係の記述を行う。

1 昭和17年（労働者年金保険制度の創設）

- 賦課方式を基本とした公的年金は、人口構造の変化による影響を除くと、**収入(財源)、支出(給付)ともに賃金水準の変化に応じて変動することとなる**。この性質により、激しい経済変動に対して一定の安定性を確保し、その時々々の賃金水準に応じた年金給付を可能としている。
 - したがって、**収入、支出の中で賃金上昇に連動しない部分が年金財政に大きな影響を与える**。
- <賃金上昇に連動しない部分>
- ・ 運用収入のうち運用利回りと賃金上昇率の差… 実質的な運用利回り（スプレッド）
 - ・ 既裁定年金の物価スライド … 賃金上昇率と物価上昇率の差（実質賃金上昇率）



- ① 保険料収入 … 賃金上昇に応じて増加
- ② 国庫負担 … 給付の増加（≒賃金上昇）に応じて増加
- ③ 積立金 … 運用収入に応じて増加
- ④ 年金給付 … 新規裁定年金の賃金スライドにより、おおむね賃金上昇に応じて増加
→ 既裁定年金は物価スライドであるが、年金給付の長期的な動向は賃金上昇に応じて増加する。

図5 経済変動が年金財政へ与える影響

昭和17年に、主に工場や鉱山で働く男子労働者を対象とした労働者年金保険制度が創設された。創設当時より老齢年金、障害年金、遺族年金の給付が設けられており、老齢年金は、被保険者期間が20年以上の者に55歳より支給することとされていた。

制度創設当時の保険料率は、月収の6.4%（ただし坑内員は8%）と定められた。この保険料率は、将来にわたって一定の保険料率を徴収することとした場合に必要水準として計算される平準保険料率を基準に定められた。また、国庫負担は、給付費の10%（坑内員は20%）とされた。

その後、昭和19年には名称が厚生年金保険と改められ、適用事業所の範囲の拡大や、ホワイトカラーや女子への適用拡大も行われた。また、給付水準も改善されたが、それに伴い、保険料率も月収の11%（坑内員は15%）に引き上げられた。

2 昭和23年（戦後の保険料率の引下げ）

当時の厚生年金制度には賃金再評価・物価スライドの仕組みが組み込まれていなかったため、戦後の急速なインフレにより、給付の実質価値が大幅に低下してしまった。このため、昭和23年改正においてインフレに対応するため、当時既に支給の始まっていた業務上の障害年金および遺族年金について大幅な給付増額が行われた。

一方、この改正で、保険料負担については、戦後の混乱期における被保険者と事業主の負担能力を考慮し、保険料率を月収の3%（坑内員は3.5%）に引き下げた。当時は平準保険料を念頭において財政運営がなされており、当時計算された平準保険料率は、男子9.4%、女子5.5%、坑内員12.3%であったことから、引き下げられた保険料率は暫定的なものとした。

3 昭和29年改正（財政再計算の義務づけ）

保険料については、平準保険料をそのまま適用することは社会情勢上困難であったので、従来の暫定保険料率をそのまま据え置かれることとなった。厚生省は段階的に平準保険料まで引き上げることを提案したが認められず、当面の保険料を法

律に規定し、その後のことは財政再計算にゆだねられることとなった。

つまり、法律に「保険料率は、（中略）将来にわたつて、財政の均衡を保つことができるものでなければならず、且つ、少なくとも五年ごとに、この基準に従つて再計算されるべきものとする」と規定され、以後、少なくとも5年に1度の財政再計算が義務づけられることとなった。しかしながら、段階保険料方式が、法律上明記されることとなったのは、「保険料率は、（中略）基準に適合するに至るまでの間、段階的に引き上げられるべきものとする」との規定が盛り込まれた昭和40年改正のことであった。

なお、当時の財政再計算では、将来の物価上昇や賃金上昇（ベア）を見込みず保険料収入や年金給付費を推計していた。これは、昭和48年改正で年金の賃金再評価・物価スライドが導入されるまでは、財政再計算において将来の物価上昇や賃金上昇（ベア）を見込むこととすると、給付は名目額で据え置かれたまま、保険料収入のみがベアに応じて増大するという前提で、過度に楽観的な財政見通しを示すことになり、不適切と判断されたからである。

4 昭和48年改正（賃金再評価・物価スライド制の導入）

昭和40年改正により、戦後失われていた給付の十分性を取り戻し、厚生年金保険制度の再建は一つの区切りを迎えたが、その改正の際の附帯決議にはスライド制を検討することが盛り込まれていた。

当時、我が国は急速に高齢化社会を迎えようとしていたが、引き続き核家族化の進展や扶養意識の変化などにより高齢者を取り巻く環境は著しく変化しつつあった。そのため、老後の所得保障の問題に対する国民の関心はかつてないほど高まっていた。また、経済の高度成長に伴い物価水準等が上昇していく中で、年金給付の実質価値の低下が問題となっていた。

このような社会状況の中で、昭和48年改正により、賃金再評価・物価スライドの仕組みが、厚生

年金、国民年金に組み込まれることとなった。また、厚生年金の給付水準は、現役の厚生年金被保険者の平均賃金の60%程度の水準を目標とする考え方で設定され、その結果、標準的なケースでの年金月額が5万円程度とされた。国民年金においても、標準的な年金月額が2万5千円程度（夫婦で5万円程度）となるような給付水準に改められた。

賃金再評価・物価スライドの仕組みが導入されたことから、保険料設定に際しては、従来のような物価、賃金の上昇を織り込まない静態的な見通しではなく、経済的変動を織り込んだ動態的な将来の収支見通しを用いるようになった。またこれに伴い、昭和48年以降の財政再計算では、収支見通しの基礎となる将来の被保険者数見通しは人口問題研究所（現 国立社会保障・人口問題研究所）の将来推計人口に基づいて設定されるようになった。なお、従来どおりの静態的な計算に基づく平準保険料についても、参考として引き続き算出された。

5 昭和60年改正（基礎年金制度の導入）

国民年金法の制定により国民皆年金が実現されて以来、経済の成長に合わせて年金給付水準が引き上げられ、我が国の年金の給付水準は国際的にも遜色ないものとなった。我が国の人口構造が先進諸国に例をみない速さで高齢化が進むなか、年金制度は国民生活に大きな影響を与えるようになってきた。

一方、当時我が国の公的年金制度は、さまざまな歴史的背景から、職域により国民年金、厚生年金、共済年金に分立し、それぞれ独自の運営をしていた。高齢化の進展に伴い受給者数が増大する一方で、産業構造の変化等により制度間の被保険者の移動が起こったことで、被保険者の減少した制度では財政が不安定となり、制度間の給付水準・負担水準の格差が広がるという問題が生じていた。

そこで、年金制度が産業構造の変化等の影響を受けず安定的に運営できるようにするため、1階部分として全国共通の基礎年金制度を導入し、被用者については、厚生年金、共済年金が上乘せ

の給付（2階部分）を行うという2階建ての制度に再編されることとなった。

この改正により、全国共通の基礎年金給付のための費用は、20歳から59歳までの全国民の頭割りの考え方で算出され、各制度が負担する拠出金（基礎年金拠出金）で賄うこととされ、1階部分は産業構造の変化の影響を受けない制度となった。これに伴って国庫負担は原則として基礎年金部分に集中することとされ、各制度が負担する基礎年金拠出金に対してその3分の1の国庫負担がなされることとなった。また、それまで被用者の被扶養配偶者は国民年金に任意加入できることとされていたが、基礎年金を全国共通のものとする考え方に沿って、第3号被保険者として国民年金に強制加入することとし、本人の保険料負担はないが配偶者の加入する被用者年金制度が拠出金を負担することにより基礎年金の給付を受けることができることとなった。

なお、財政再計算の作業という観点で考察すると、昭和60改正前は、国民年金と厚生年金・共済年金の財政再計算作業は別々でよかったが、基礎年金導入以降、国民年金と厚生年金・共済年金で基礎年金データのやりとりをしないとできなくなったという特徴がある。

6 平成6年（支給開始年齢の引上げ、可処分所得スライド等）

寿命の伸び等に伴う高齢化の進行については、従来から広く認識されていたが、平成に入ってから、これに加えて少子化が顕著な問題となってきた。特に、平成元（1989）年の合計特殊出生率1.57は、昭和41（1966）年（ひのえうま）の合計特殊出生率1.58を下回って「1.57ショック」と言われ、広く少子化の進行が認識された。

平成6年財政再計算において用いられた将来推計人口（平成4年推計）において、中位推計における将来の合計特殊出生率は、人口置換水準を下回る1.80とされていた。また、平均寿命も伸び続けており、本格的に人生80年時代を迎えようとするなかで、活力ある長寿社会を築くことが必要であると認識されるようになっていた。そのため、年

金制度のあり方についても60歳定年を前提とせず、65歳でも現役でいられる社会にふさわしいものとするのが求められた。また、年金受給者数が急激に増大するなか、年金制度を将来にわたって安定的に運営していくために給付と負担のバランスをとる措置が必要だと考えられていた。

そこで厚生年金において定額部分の支給開始年齢を、男子については平成13(2001)年度から平成25(2013)年度にかけて、女子についてはその5年遅れで、65歳に引き上げる改正が行われることになった。また、年金のスライドにおける賃金再評価の仕組みは、名目賃金の伸びに応じたスライドから、手取り賃金の伸びに応じたスライド(可処分所得スライド)に改められた。これは、人口高齢化の影響により、現役の税・社会保険料の負担が増加し、現役の手取り賃金の水準は、名目賃金上昇率ほど伸びなくなったためである。

7 12年改正(支給開始年齢の引上げ, 裁定後の年金の物価スライド等)

平成11年当時、我が国では、先進諸国に例をみないほど急速な少子高齢化が進んでいた。合計特殊出生率は、平成7年には1.42まで低下しており、平成11年財政再計算において用いられた将来推計人口(平成9年推計)において、中位推計の将来の合計特殊出生率は、前回推計よりさらに低い1.61とされていた。また、平均寿命も伸び続けており、将来的には65歳以上人口が総人口に占める割合は3割を超える見通しとなっていた。一方、経済は実質マイナス成長に落ち込んだ時期もあり、賃金上昇率や物価上昇率も低水準にあったため、少子高齢化が進み、経済の成長基調が変化する中で、将来の現役世代の負担はより重くなっていくことが想定された。そこで、給付と負担のバランスを確保しつつ、将来世代の負担を過重なものにならないように改正が行われることとなった。将来世代の負担の上限としては、厚生年金の保険料率20%(総報酬ベース)が一つの目安とされた。

また、この改正においては、将来世代の保険料負担を緩和するため、基礎年金への国庫負担については、安定した財源を確保しつつ国庫負担割合

の2分の1への引上げを図ることとされた。しかし、実際には、平成16年改正を経て、さらにその後国庫負担割合を引き上げる法律改正を平成21年に行ったことによって、平成21年度から国庫負担割合の2分の1への引上げが実現することとなった。

厚生年金については、報酬比例部分の給付水準が5%適正化され、また裁定後の年金額は賃金再評価を行わず物価スライドによって購買力を維持することとされた(しかしながら、賃金再評価を行った場合の年金額の8割は保証されるものとした)。さらに、厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を男子については平成25(2013)年度から平成37(2025)年度にかけて、女子についてはその5年遅れで、65歳に引き上げることになった。また、月給と賞与に同一の保険料率を適用し、給付にも反映させる総報酬制が導入される等の改正が行われた。

8 平成16年改正

基本的な考え方において、それまでの枠組みと大きく転換したのが、平成16年の改正である。将来の保険料率を法律で設定し、基本的には固定された財源の中で給付を賄う仕組みとなった。少子高齢化の進行に対応する形で、決められた財源の範囲の中で給付を賄うために給付水準を自動的に調整する仕組みである「マクロ経済スライド」を制度の中にビルトインして、法律に給付調整のルールを決めて、法律改正なくしても、負担と給付のバランスがとれるような制度設計をしたということが平成16年の改正の大きな意味である。

この仕組みのもとでは、それまでの改正のように、将来の給付規模を抑制するための給付設計の見直しを行うという話とは異なり、給付の総額というのは負担に規定をされてしまう。基本的に18.3%に固定した保険料水準をベースにしつつ、その財源の中でどのように給付のあり方を考えるか、いわば分配のルールをどのように考えるかという問題に変容した。

2004年の改正前と改正後で、以下のような切り口で制度がどう変わったかという観点で考えてみ

る。改正前の保険料については、財政再計算のときに、保険料の将来見通しを作成した上で段階的にそこに向けて引き上げていくため足下の保険料を法律に規定していた。改正後については、保険料の引き上げスケジュール、最終的な保険料水準まで含めてすべて保険料が、制度的には規定された。当時、現役被保険者は、保険料がどこまでも引き上げられるのではないかという不安を有しており、その解消を図るためであった。

年金額の改定についても、いわゆる賃金上昇を踏まえた年金の実質価値を維持するという意味合いでの改定については、5年に一度の財政再計算時に法律改正をして、賃金再評価という仕組みを通じて年金額を改定していたが、平成16年改正の改定ルールは、賃金再評価することを基本としつつ、18.3%に固定した負担の枠の中に給付が調整できるメカニズムとして、スライド率の調整という意味でマクロ経済スライドを制度的にビルトインした。

財政フレームについては、財政再計算のときには、保険料負担の見通しを踏まえて、このままだと保険料負担が高くなりすぎる場合、その都度、給付設計の見直しをどうするかということを議論していた。新しい制度では、財源の範囲の中で自動調整機能を働かせるので、基本的にこれがきちんと機能すれば給付と負担の均衡が図られる。そういう仕組みにしたので、財政検証は、この仕組みがきちんと機能して財政バランスがとれているかどうかということを確認する作業となっており、長期的な年金財政の定期健康診断とも言われている。

積立金の性格という意味でも、基本的には改正前の仕組みでは、運用収入を活用して、高齢化がかなり高い水準で均衡する将来の保険料負担を抑制するという考え方であった。この要素は、改正後の仕組みについても残っているが、100年間の有限期間の均衡を考えるということで、運用収入だけではなく、積立金そのものを給付に充てることでバランスをさせるという性格が変わった。

以上のような改正に伴い、従来の仕組みは、将来の保険料の見通しを作成した上で適切な保険料

を設定するために、必要があれば給付設計も見直すというのが改正前の仕組みであったが、改正後の財政検証の規定は、給付と負担の均衡を自動的に図るという仕組みを入れたことを前提に、そのもとでの給付の十分性を検証するという位置づけになった。

V 平成16年改正による有限均衡方式

平成16年財政再計算の前は、将来にわたるすべての期間を考慮に入れて財政の均衡を考える方式（永久均衡方式）を採っていた。しかしながらこの方式においては、人口推計の期間を超える100年後以降のように、予想が極めて困難な遠い将来まで考慮することとなり、その必要性の是非について、また巨額の積立金を保有し続けることとなることについて、平成15年頃の経済財政諮問会議などにおいて議論があったところである。

そこで、平成16年改正においては、現在すでに生まれている世代が年金の受給を終えるまでのおおむね100年間を財政均衡期間に設定し、財政均衡期間において年金財政の均衡を図る方式（有限均衡方式）とした。積立金については、財政均衡期間の終了時に給付費1年分程度の積立金を保有することとして、その運用収益と元本を活用して後世代の給付に充てることとなった。その際、平成16年年金改革についてのいわゆる坂口大臣試案（平成15年9月）によって提案され、アメリカの方式が参考にされている。

なお、財政均衡期間については、平成26年財政検証においては、平成122（2110）年度までの95年間を財政均衡期間としているが、財政均衡期間は財政検証ごと移動していくものであり、これにより2111年度以降の将来の期間についても、段階的に財政均衡期間に入ることとなり、給付と負担の均衡が図られることとなっている。

以下、100年後以降の期間を考えることについて考察を加える。「仮に、100年間財政検証の前提通りに社会経済が推移し、101年後になると積立度合が1を下回ることとなるため、財政検証毎に更なる給付水準調整が必要ではないか？」とか、

「一般的には、足下の5年間で過去のものとなり、100年後の5年間で対象となると、財政的には厳しくなるのでは無いか？」との意見を耳にすることがある。しかし、財政均衡期間が5年間ローリングしたことによる給付水準への影響より、5年間の人口・経済の変化に基づく、将来推計人口や経済前提の変化の方が大きい中で、100年後を仮定する意義は、どれくらいあるだろうか？良くイメージしてみる必要があるだろう。

参考まで、5年毎に行われている将来推計人口による100年後の姿を、過去4回の人口推計と比較したものが図6である。比較している指標は、「65歳以上人口÷（15～64歳人口）の比率」である。現役世代に対する高齢者世代の比率であり、本質的に年金財政に影響を与える指標の一つである。当該比率は、平成16年財政再計算の前提となった平成14年以降をみると、次の18年推計では少子高齢化が進行したことにより当該比率は上昇したが、その後の推計では少子化が改善（出生率の前提が上方修正）したことにより、当該比率は低下している。このように5年ごとの100年後の姿の変化は小さくない。

また、財政検証における財政均衡期間は、法律上おおむね100年間（実際は、人口推計スタート時点と財政検証年のズレにより95年間）となっているが、このおおむね100年後以降の期間の永久期間に対するウェイトは必ずしも小さくは無い。永久年金現価に対する96年後以降の年金現価のウェイトを計算すると、スプレッドによって異なるこ

とになるが、スプレッドが1.7%（令和元年財政検証のケースⅢ）の場合20%、1.1%（平成16年財政再計算の基準ケース）の場合35%となる。制度設計にもよるが、足下の保険料率や給付水準が100年後以降の前提によりかなりのウェイトの影響を受けることとなる意味について、よく考えてみると良いだろう。

原稿執筆時点は2019年であるので、100年前は1919年になる。1919年は、第一次世界大戦が終わった翌年であるが、その当時、100年後が今のような社会経済となっていたと想像できたであろうか？中学生でもスマホをもってコミュニケーションを図り、情報収集もする時代である。もちろん無理である。

Ⅵ おわりに

将来は不確定であり、誰にも分からない。つまり財政検証結果も、将来その通りになることは無い。この点を強調すると自分達の仕事を否定しているように聞こえるかもしれないが、そうではない。財政検証を通じて年金政策を考えることは年金制度の根幹である。

この点について、財政検証はプロジェクションであり、将来の姿を当てに行く予測ではないことを確認しておきたい。社会保障費用推計における「短期的な予測（フォアキャスト）」と「長期的な推計（プロジェクション）」との違いが実感できるようにすると理解も進むだろうと思われる。

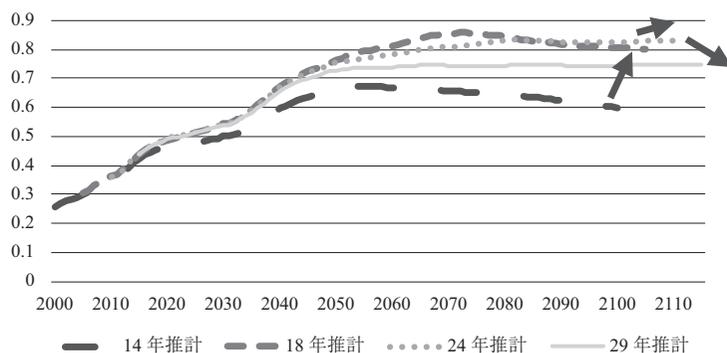


図6 65歳以上÷（15～64歳）

OECD (2012) にある、医療費の将来の見通しについての専門家の考え方が分かりやすいので、紹介しておく。

- ・短期の予測 (short-term forecasts) は、予測の正確さ (predictive accuracy) に価値があるかもしれない。なぜなら、天気予報と同様、その結果をほとんど変えられない出来事を予測することを目的としているからである。
- ・他方、中長期の推計 (medium-to-long term projections) は、政策の企画や意思決定をサポートする能力に価値が置かれるべきである。このようなモデルにより、将来トレンドが継続した場合、社会が目指す方向が確認されるし、政策決定者が出来事の経過を修正する機会が与えられる。結果として、政策サポートモデルは、正確な将来推計を行うというベンチマークと比較して判断されるべきでは無い。

世の中にある年金に関する記述の中には、もう少し歴史を踏まえてあれば「こんな記述にはならないのではないか？」と思われるものが散見される。この辺のところが分かると、徐々に修正は

されていくだろう。

参考文献

- 厚生省年金局・社会保険庁年金保険部編集 (1968) 『厚生年金保険二十五年史』。
- 厚生省年金局 (1999) 『21世紀の年金制度を「構築」する』。
- 社団法人日本アクチュアリー会 (2000), 『日本アクチュアリー会100年史』。
- 田村正雄 (2005) 「公的年金財政のあゆみ」, 『共済新報』, 17.02-17.06。
- 坂本純一 (2007-2017) 「数理の目」, 『年金時代』, 2007.6-2017.3。
- 社会保障制度改革国民会議 (2013) 『年金関連4法による改革の内容と残された課題 (平成25年5月17日・厚生労働省)』。
- 厚生労働省年金局数理課 (2015) 『平成26年財政検証結果レポート』。
- 佐藤裕亮ほか (2015-2016) 「講座・公的年金の財政検証」, 『週刊社会保障』, No.2849-No.2890。
- 吉原健二・畑満 (2016) 『日本公的年金制度史』, 中央法規。
- OECD Health Working Paper No. 59 (2012), A COMPARATIVE ANALYSIS OF HEALTH FORECASTING METHODS.

(むとう・のりまさ)

History of Actuarial Valuations in Japanese Social Security Pension Plan

MUTO Norimasa*

Abstract

The “actuarial valuations” performed up to 2004 and those performed since 2009 are similar in that they both provide far-reaching projections of social security pension plan revenues and expenditures. These “actuarial valuations” were both performed once every five years, but they have served very different functions.

The function of actuarial valuations up to 2004 was to determine the level of future contributions (contribution rates). Thus once every five years, the level of the burden, i.e., the contributions (contribution rates), required in the future to maintain benefit levels at their current level given changes in population estimates, the future economic outlook, and other factors was calculated. If necessary, the relationship between benefits and contributions was revised each time that an actuarial valuation was performed.

Actuarial valuations since 2009 have aimed to project the extent to which future benefit levels will be adjusted by means of the social security pension system’s current mechanism for automatically adjusting benefits assuming a fixed level of contributions. If it is projected that revenues and expenditures will remain in equilibrium with benefits maintained at a certain level, the actuarial valuation will conclude that the adjustment mechanism under the social security pension system is presently functioning properly, and no particular revisions will be made to benefits or contributions as a result of the review.

This paper discusses the “pension indexation” first, and then confirms the history of actuarial valuations next, because they can’t be separated.

Keywords : 2004 Pension Reform, Actuarial Valuations Performed Up to 2004, Actuarial Valuations Performed Since 2009, Indexation of Pension Benefit

* Counsellor for Policy Planning and Coordination To the Director General for Statistics, Information Policy and Policy Evaluation
Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan