

第1回研究会

— 公的年金制度に対する基本的な
理解や認識について —

全労済 共済計理人
畑 満

第1回研究会：公的年金制度に対する基本的な理解や認識について—目次—

- I. 公的年金制度の歴史
 - II. 公的年金の目的・機能
 - III. 社会保険としての公的年金
 - IV. 社会保険と民間保険や貯蓄との違い
 - V. 公的年金制度の財政運営の考え方
 - VI. 世代間不公平論の本質的問題点
-
- ⇒社会保障リテラシーを教育することの重要性

I. 公的年金制度の歴史

- 農業社会の大家族主義にもとづく家族内扶養が維持できない高度産業化社会において、引退後の収入を如何に確保するか？
- 産業化が進んだ社会において、生涯を安心して暮らすためには、引退後において、現役時代と大きく変わらない生活のできる収入が確保されていることが必要
- ⇒考えられる手段
 - ①貯蓄
 - ②子供からの扶養
 - ③私的扶養の社会化としての公的年金

引退後において、現役時代と大きく変わらない生活のできる収入を確保する際の3つのリスク

- ① 老後の余命期間は予測不可能。
- ② 現役時代から老後までの長い期間に起こるであろう賃金や物価の上昇などの経済社会変動は、大きく、かつ予測不可能。
- ③ 老後を迎える前に、障害を負う可能性、死亡して遺族が残される可能性も皆無ではない。
- ⇒このような3つのリスクがある中で、引退後の生活に必要な収入を、個人レベルで確実に確保することは困難。
- ①貯蓄：自らの寿命や今後の経済社会変動が予測不可能な中で、老後に必要となる貯蓄額をあらかじめ見通し、貯蓄だけで確実に対応することは通常無理。
- ②子供からの扶養：親子の扶養関係が変化する中で、年功制を薄めた賃金体系の導入、少子化の進展等を受け、親を扶養する場合の子供一人当たりの負担は大きくなっており、これに依存し続けることは困難。

○ (資料)厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方(第2版)」(2001年9月)

公的年金制度の歴史(続き)

- ビスマルクによって、プロシヤ・ドイツに1889年に年金制度が労使の負担による社会保険制度として導入(障害老齢保険法制定)
- 障害老齢保険法は、1891年に施行。創設時はターミナル・ファンディング方式を採用
- 1899年改正により、財政方式は積立方式へ変更
→ 第一次世界大戦後の破局的なハイパーインフレーションにより、積立金の大半は無価値に！
(物価：1923年に年率2090億%上昇)

公的年金制度の歴史(続き)

- 2度の世界大戦を通じて、年金制度においては、**積立方式がインフレーションの前に如何に脆いものであり、また、生産性の上昇や生活水準の向上に対応していくのが如何に困難であるかが如実に示された**
- 1957年に、積立方式に依ることは止めて、生産性年金という原理(現役時代に拠出した貢献ポイントに応じた給付)に基づく賦課方式を原則として運営することに改められた

世代間扶養としての公的年金制度

- 公的年金の目的・役割・機能を果たすには、世代間扶養の考え方に、国民一人一人の老後に向けての保険料納付という自助努力の考え方を組み合わせた仕組みが必要である。

即ち、「現在の現役世代が自助努力によって支払う保険料により、現在の高齢者の年金給付を支え、現在の現役世代が将来高齢者となった時には、かつて高齢者の年金給付に対して個々人が行った貢献の度合いに応じて、次の世代の支払う保険料によって年金給付を受けるということを順繰りに行う」というこの仕組みは世界の主要国でもほぼ例外なく採用されており、長期間の賃金や物価の上昇などの社会経済変動に対応し、広く国民の老後の生活を確実に保障できる仕組み

- (資料)厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方(第2版)」(2001年9月)

Ⅱ. 公的年金の目的・機能＝本質

- 公的年金の目的:引退後の老後生活の支柱としての役割を果たすことが主たる目的
- この目的を果たすためには、現役世代の生活水準と均衡の取れた生活水準を引退後も維持できることが必要である。
 - ⇒ そのためには、現役世代における賃金水準の一定割合の年金を支給し、かつ、その実質価値を維持する機能が必要！(平成16年改正では標準世帯でネット所得の約50%)
 - ⇒ 積立方式からの超克が必要！
 - ⇒ 1957年西ドイツで編み出された世代間扶養原理！
 - ＝ 賃金や物価の変動に対応しうる給付体系の仕組み
 - ドイツ型のポイント制(生産性年金)もしくは、日本の賃金再評価・物価スライド制でもOK

(参考) 給付反対給付均等の原則 (= 等価性)

- 給付と反対給付とが等価関係である場合に、給付反対給付均等の原則が成立するという。(私的年金・私的保険の世界での基本原理)

⇒ **管理コストまで含めると成立していない!**

例. 個人年金: 但し、この場合も、**管理コストを別枠扱いにしたうえで、給付と純掛金が安全率を織り込んだ上での期待値の意味で均衡しているだけである。**

確定給付型の企業年金ですら、給付反対給付均等の原則が成立していないケースが多い。(死亡率や金融資本市場の変動でPSLが発生するため)

- 確定拠出型の年金制度では、給付反対給付均等の原則が成立? ⇒ **管理コストを徴収するため、実は成立していない!**

Ⅲ. 社会保険としての公的年金

- 社会保険は、保険原理と扶助原理を混合したもの
- 社会保険は、応能負担原則・ニーズ給付原則が基本。
- 要約すると、社会保険は、保険の技術に基づく「リスク分散」により所得再分配を行うものであり、保険料の納付を給付の根拠とする対価性が成立するが、保険料の納付額が給付額に反映する等価性は問われない。応能負担原則・ニーズ給付原則が基本であるが、応益負担が仕組まれることもある。
- 例1. 厚生年金保険
- 例2. 健康保険制度、国民健康保険制度

保険原理、社会保険方式、扶助原理の対比

| | 保険原理 | 社会保険方式 | 扶助原理 |
|--------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 所得再分配 | 保険の技術に基づく再分配 | 保険の技術に基づく再分配 | 保険の技術に基づかない 一方的な所得移転 |
| 負担の原則 | 応益負担原則 | 応能負担原則が基本であるが 応益負担が仕組まれることもある | 応能負担原則 |
| 給付の原則 | 貢献給付原則 | ニーズ給付原則 | ニーズ給付原則 |
| 保険料の納付が給付の根拠となるか (対価性があるか) | 根拠となる (対価性がある) | 根拠となる (対価性がある) | 根拠とならない (対価性がない) |
| 保険料の納付額が給付額に反映するか (等価性があるか) | 反映する (等価性がある) | 問われない (緩やかな等価性がある場合もある) | 反映しない (等価性がない) |

(資料) 堀勝洋「社会保障・社会福祉の原理・法・政策」ミネルヴァ書房
P35及びP79に基づき筆者が加筆修正して作成。

IV. 社会保険と民間保険・貯蓄との違い

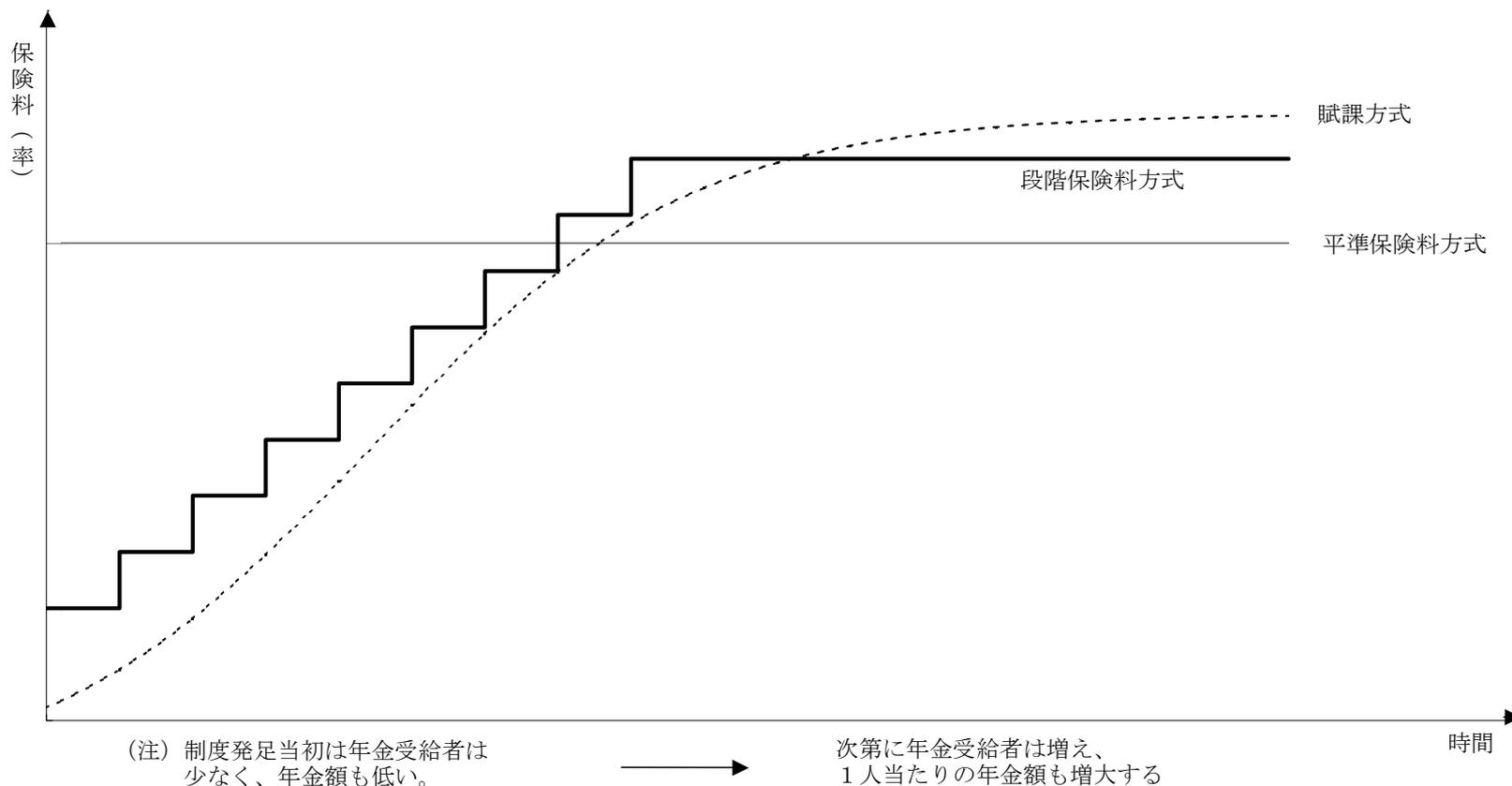
| | 社会保険 | 民間保険 |
|---------------|--|---|
| 適用 | 強制適用(強制加入) | 任意加入 |
| 給付水準 | 最低保障、従前所得の保障、必要な給付 | 個人の希望と支払能力に応じた水準設定が可能 |
| 原理 | 社会的妥当性を重視 (社会連帯、応能負担原則、ニーズ給付原則、対価性、等価性は問われない) | 個人的公平性を重視 (保険原理: 応益負担原則、貢献給付原則、対価性、等価性) |
| 権利の根拠 | 法律で定められ変更可能(制度的権利) | 契約により確定し、契約者の同意なく変更できない。 |
| 市場 | 政府の独占 | 民間企業やNPOの競争 |
| 財源 | 保険料が中心であるが、公費補助がある場合がある。 | 保険料のみ |
| 財政方式 | 賦課方式、修正賦課方式 | 完全積立を指向した積立方式 |
| 経済変動への 適応力 | 年金では年金額の物価・賃金スライドが可能でインフレに強く、金融資本市場の落ち込みに左右されない。 医療保険や介護保険では、サービスが給付されるので、経済変動への適応力が高い。 | インフレがあると給付価値が下落し適応力が弱い。 金融資本市場の落ち込みに左右され、適応力が弱い。 |
| 人口変動への 適応力 | 賦課方式は少子高齢化により、後世代の負担が増加 (但し、出生率の低下が止まり、一定水準で推移すれば、後世代の負担の増加も止まる。) | 完全積立の場合には人口構成の変動の影響を受けない。 |

(資料) 椋野美智子・田中耕太郎著「はじめての社会保障(第10版)」有斐閣(2013年3月)P237に基づき筆者が加筆修正して作成。

○貯蓄は、保険のリスクプーリング機能を用いていないことから、予測不可能な自らの寿命や今後の経済社会変動への対応力が極めて弱い。

V. 公的年金制度の財政運営の考え方

←昭和20年代に積立方式は事実上崩壊

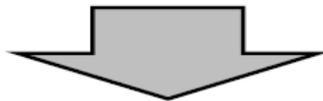


2013/8/8

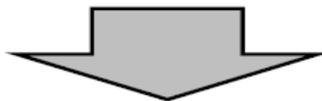
MitsuruHATA

公的年金(厚生年金、国民年金)の財政方式の推移

- 制度発足当初は、積立方式の1つである「平準保険料方式」を採用した。
※「平準保険料方式」とは、将来にわたって一定の率で収支均衡が図られるような保険料率を設定することにより、運営を行う財政方式のことである。



- しかし、制度発足後まもなく、戦後のインフレによる積立金の目減りや負担能力を考慮し(厚生年金の場合)、また急激な保険料負担の増加を避けるため(厚生年金、国民年金共通)、平準保険料を下回る保険料が設定された。



- 上記のような保険料設定が何回も行われた後、保険料を将来に向けて段階的に引き上げていく「段階保険料方式」が採用されるようになった(厚生年金は昭和29年から、国民年金は昭和42年から)。



公的年金(厚生年金、国民年金)の財政方式の推移(続き)



- その後、経済の高度成長に伴い物価や賃金の水準が上昇していくなかで、年金給付の実質価値を維持するための仕組みとして、昭和48年には、物価スライド・賃金再評価の仕組みが導入された。物価スライド・賃金再評価によって増額された部分は、保険料拠出時には想定されなかったものであり、後世代の負担で賄うことになるため、賦課方式の要素が強まった。



- その後、概ね5年ごとに行われる財政再計算ごとに、保険料の引上げや給付の見直しが行われてきたが、より一層、少子高齢化進んでいく中で、次第に、賦課方式の要素が強まっていった。



- また、平成16年改正においては、少子高齢化が急速に進行する中で、将来に向けて計画的に積立金を取り崩していくこと等により、概ね100年程度の期間について年金財政を均衡させる仕組みが導入されたところであり、現在、わが国の公的年金制度の運営は賦課方式を基本としたものになっている。

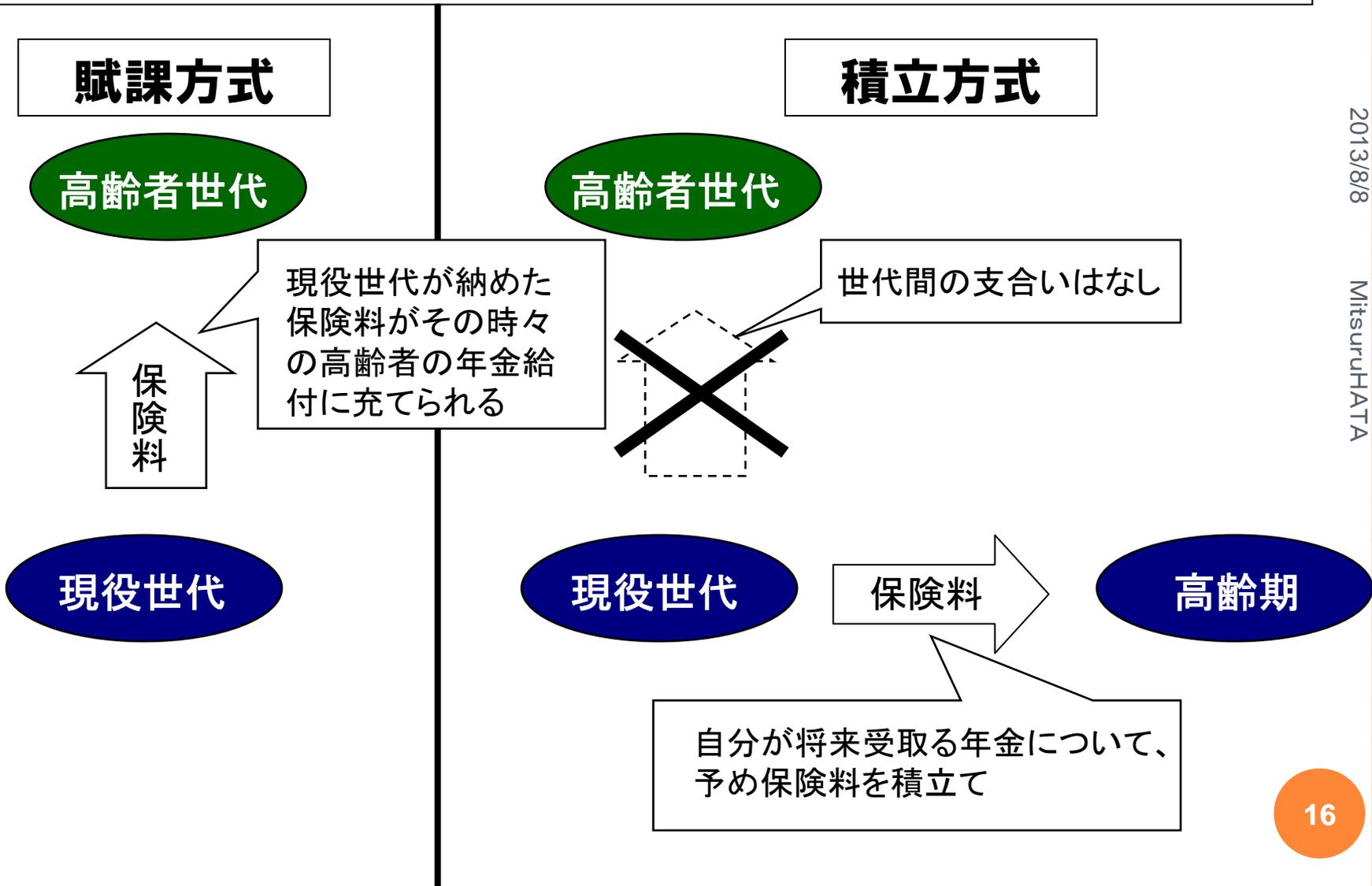
※ 先進欧米諸国においても、制度発足時には積立方式を採用した国があるものの、現在は、賦課方式を基本とした財政運営を行っている。

年金制度における賦課方式と積立方式の違い

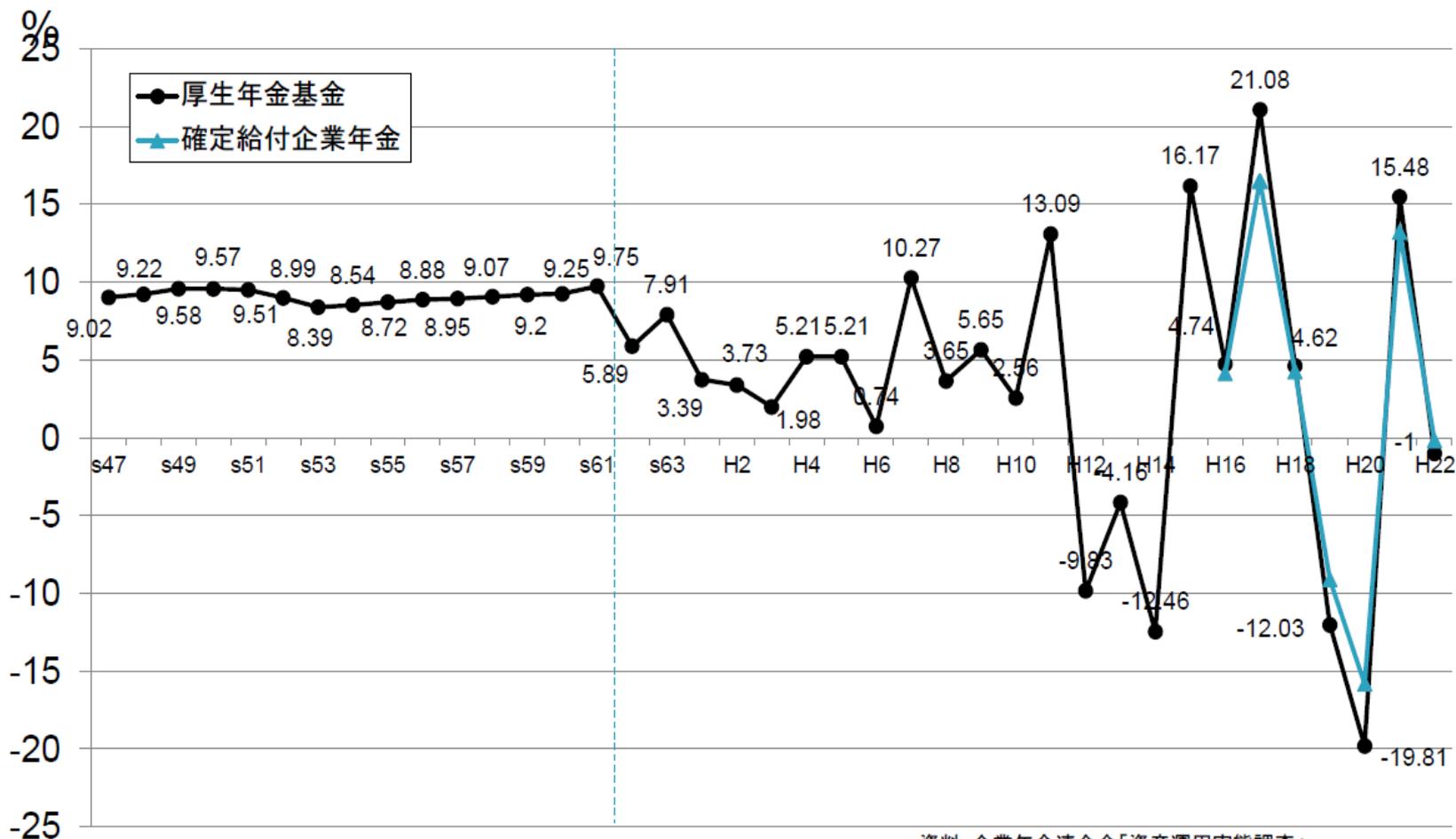
出典:厚生労働省社会保障審議会年金部会第12回資料2-2(平成24年4月24日)より抜粋

2013/8/8

MitsuruHATA



企業年金の運用実績の変動は大きい



資料:企業年金連合会「資産運用実態調査」
(厚生年金基金連合会「厚生年金基金等事業年報」)

注1:昭和62年度以降は、修正総合利回りの数値。
注2:修正総合利回り = 総合収益 / 期中平均残高 (修正平均残高) × 100

積立方式の問題点

＝積立方式の実現可能性の無さ

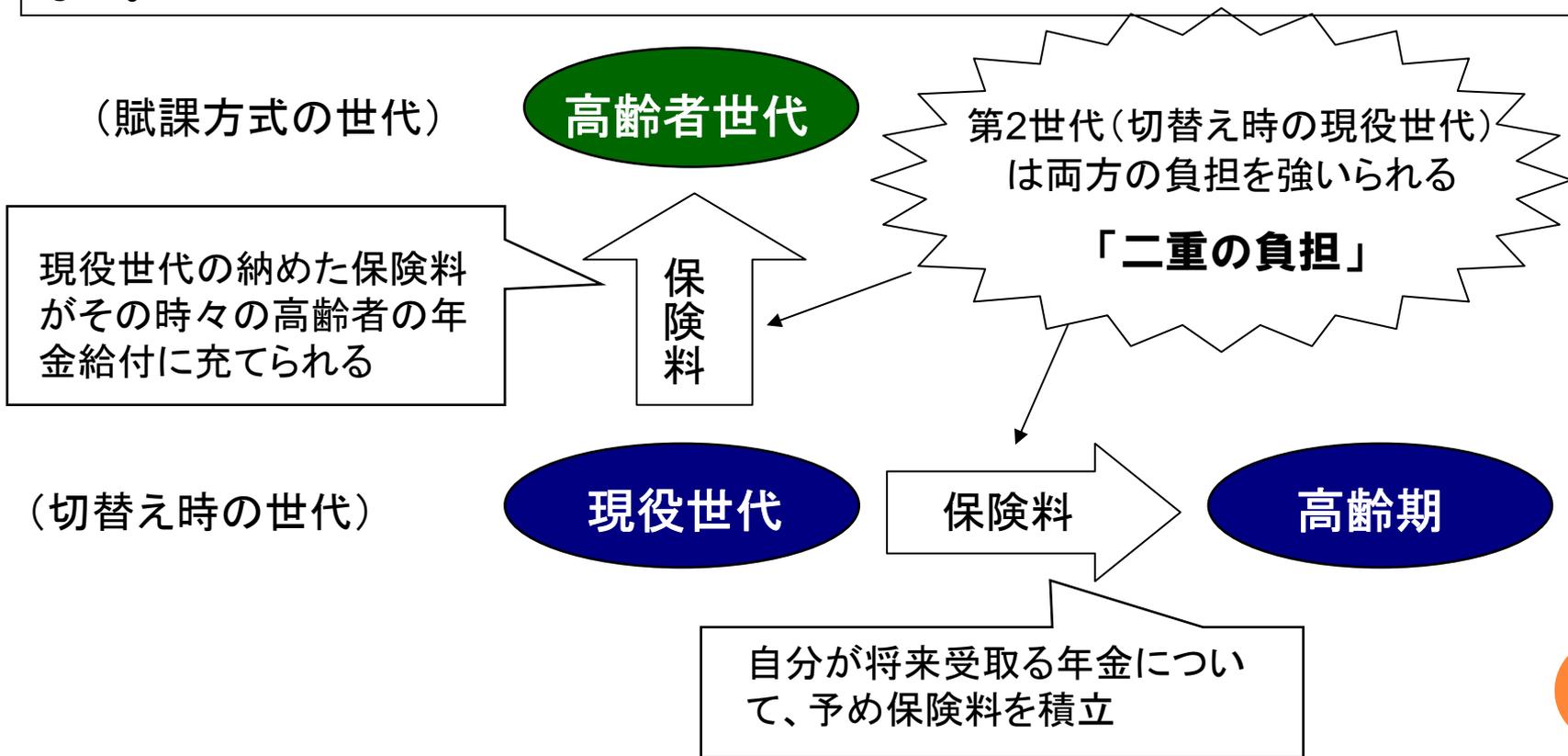
- 積立方式に切り替えると、年金が市場リスクに曝される。
→市場での運用はボラティリティーが高く、老後所得の安定という政策目標が常にリスクに曝される。
- GDPの2倍近い規模の積立金を適切に運用できるのか？
- 賦課方式から積立方式への切り替えは「二重の負担」問題を発生させる。
 - 少子高齢化が進むと市場のリターンは低下する恐れが大きいいため積立方式が人口変動から中立的であるとはいえない
 - 積立方式に切り替えても貯蓄率が上昇するかは不明
(Nicholas Barr “The Welfare State as Piggy Bank”)

賦課方式を積立方式に切り替える際の「二重の負担」

出典：厚生労働省社会保障審議会年金部会第12回資料2-2(平成24年4月24日)より抜粋

賦課方式から積立方式に切り替える時点の現役世代は、

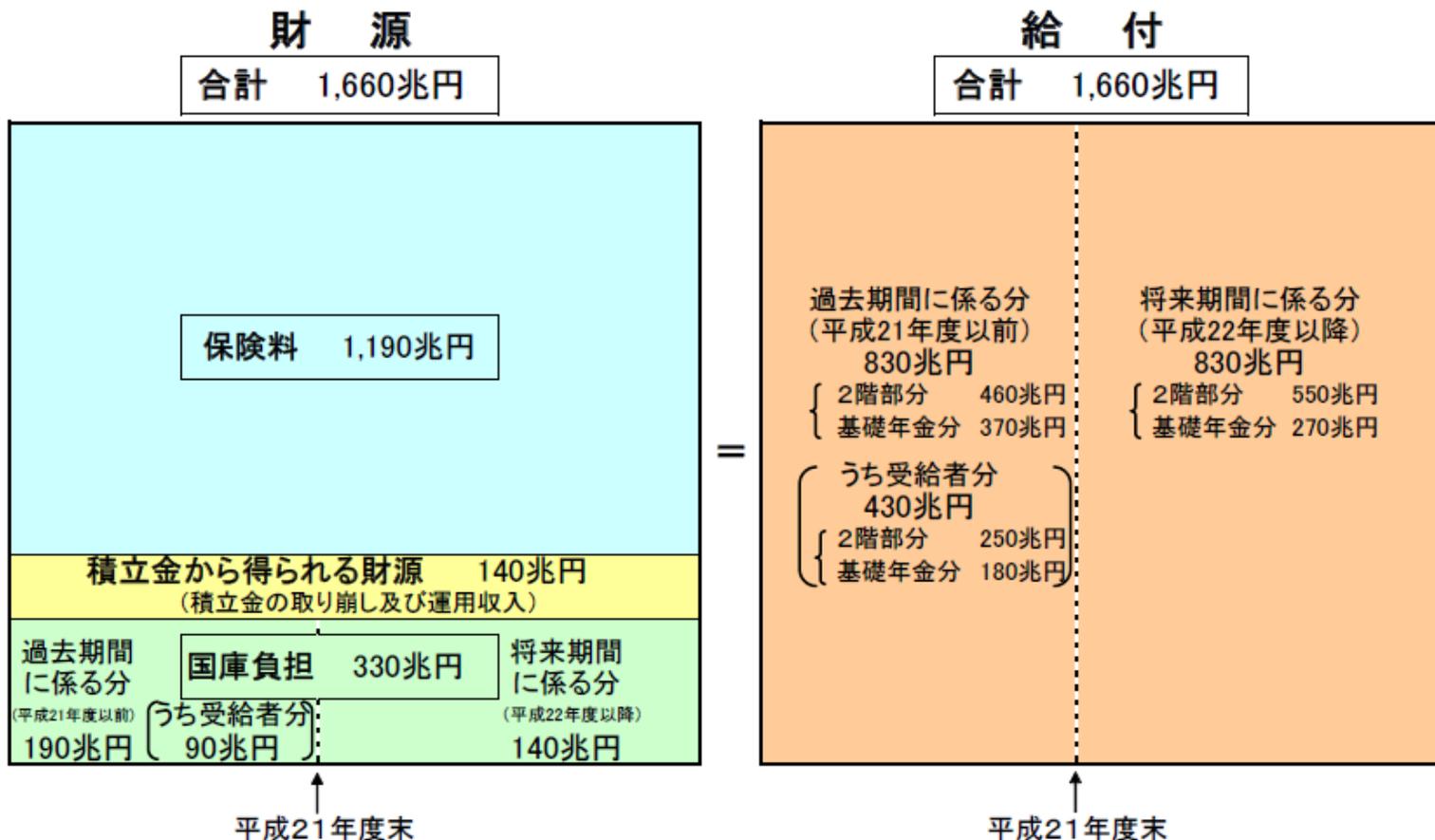
- ①自分の将来の年金を積立てるだけでなく、
- ②そのときの受給者のための年金給付に必要な費用を重ねて負担しなければならない。



厚生年金の財源と給付の内訳(運用利回りによる換算)

－平成21年財政検証、基本ケース－

出典:厚生年金・国民年金平成21年財政検証結果レポートP352より抜粋



(注)長期的な経済前提は次の通り。

| | |
|-------|------|
| 賃金上昇率 | 2.5% |
| 物価上昇率 | 1.0% |
| 運用利回り | 4.1% |

公的年金を積立方式に切り替えることは困難

- 通常、積立方式と言われるのは事前積立方式（受給権発生までに債務に応じた積立がなされる方式のこと）
- もし、厚生年金を積立方式で運営したければ、過去期間に係る給付現価相当分500兆円を現在世代が受給年齢到達前に、積立てる必要がある。
- 現在の世代の平均年齢は40歳強だから、今後20年間で積み立て終わるには、毎年約29兆円（平成21年度価格水準で）に上る巨額の保険料を、さらに追加して、現在世代が負担する必要がある！
- 平成22年度における厚生年金の保険料総額23兆円を3割近く上回る巨額なもの。
- 即ち、現在世代は2倍以上の保険料負担を求められることになる！！
- これが、二重の負担の困難性といわれる問題である！

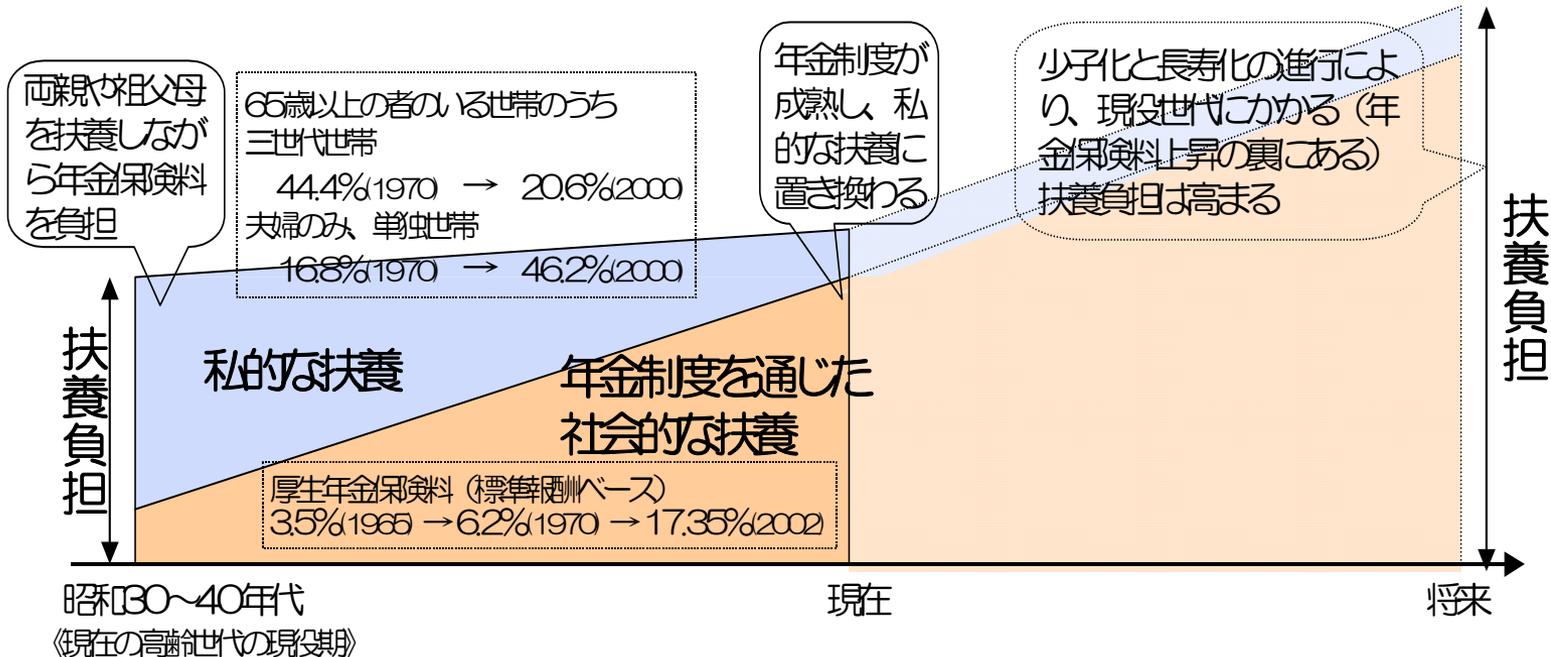
VI. 世代間不公平論の本質的問題点

- 引退後の生活の主幹的部分を保障するという公的年金を金融商品のように扱っていることは誤り。
- 公的年金は、単なる保険でもない。各時点ごとの現役世代の生活水準に対応した年金額が支給される年金である。
- 給付負担倍率という物差しで見たら、世代間不公平があるように見えるが、これは一定の前提を置いた期待値(平均値)に過ぎない。
- しかも、事務費用もカウントされていない。
- この物差しでは、公的年金の最大の魅力である終身にわたり、実質価値のある年金が支給されるという面が全く評価されていない！
- ⇒給付負担倍率で公的年金を論じること自体が空疎。
- 欧米諸国でも、同様の現象が生起しているが、特段、問題にもなっていない。

世代間の給付と負担の関係を見る上での背景

都市化、核家族化による、私的な扶養から年金制度を通じた社会的な扶養への移行

少子化と長寿化の進行による現役世代にかかる扶養負担の高まり



保険料負担は相対的に小さい

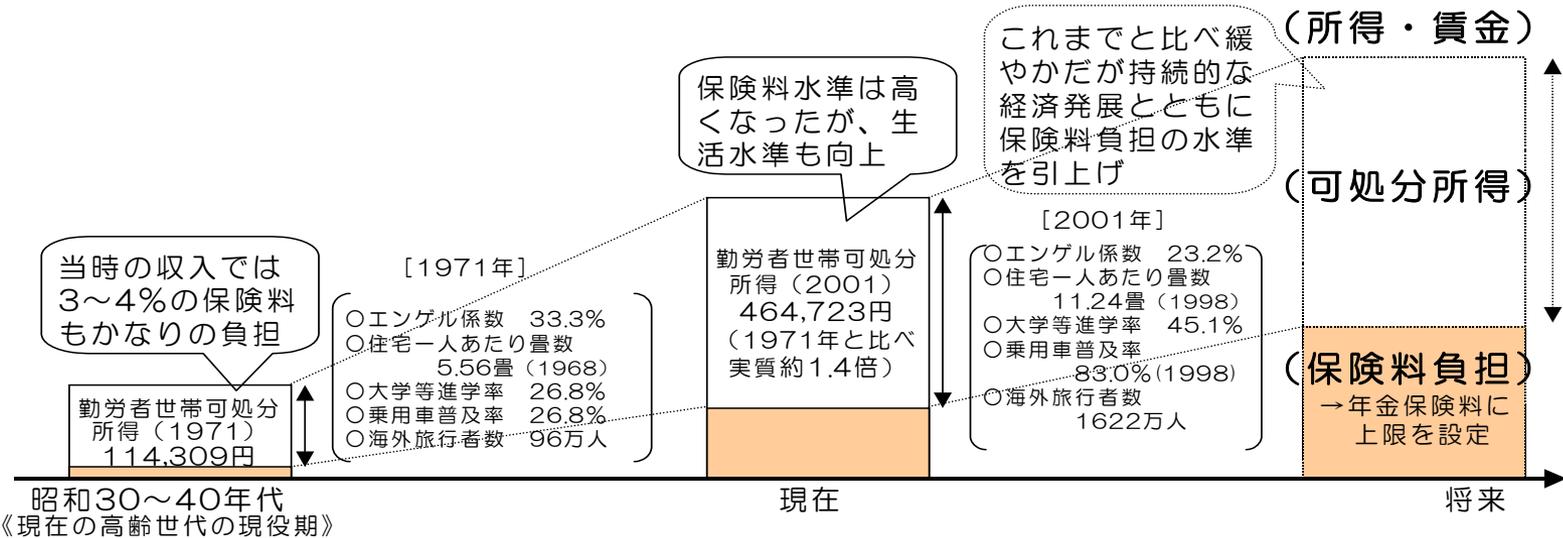
加入できた年数も相対的に短い

同程度の年金給付でも負担に対する比率は大きくなる

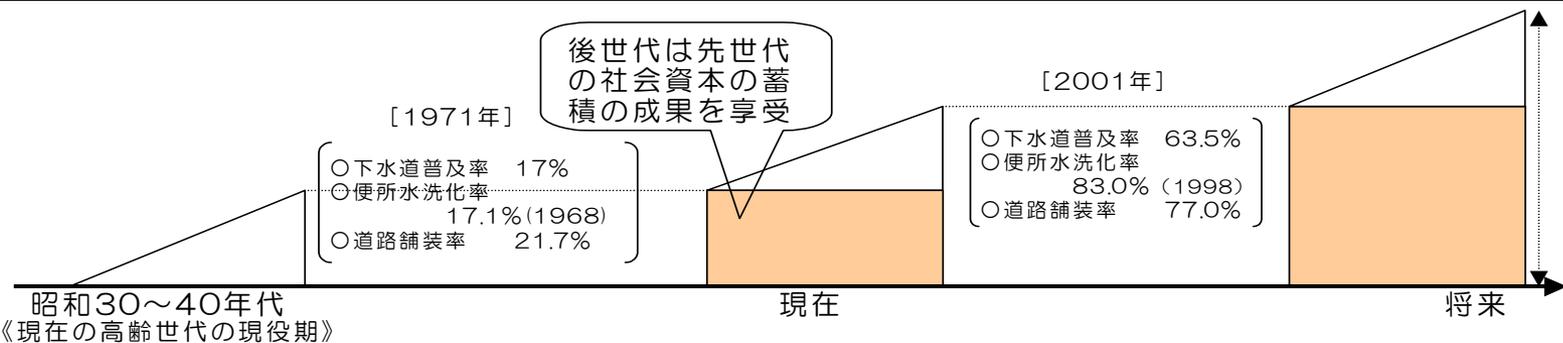
〔厚生年金（含基礎年金）の平均年金月額（平成13年度末、男子）には大きな差はない〕
65歳 20.5万円 70歳 20.7万円 75歳 21.8万円 80歳 20.6万円

世代間の給付と負担の関係を見る上での背景

生活水準の向上と実質的な保険料負担能力の上昇



社会資本の蓄積の享受



先世代から後世代への教育費、住宅取得費、相続等の経済的移転があることなども考慮すべき要素

忘れられがちな親世代からの「逆補助金」

(1) 学生生活費の家庭からの給付

学生数279万人、援助総額3.7兆円(1992年)

(2) 結婚費用への親の援助

婚姻件数75万件、援助総額2.4兆円(1992年)

(3) 相続・贈与財産額

相続税・贈与税の課税価格20.5兆円(1992年)

(参考) 年金保険料拠出額合計25.6兆円(1992年)

(資料) 宮島洋「高齢社会へのメッセージ」p53、丸善ライブラリー

なぜ現在世代に比べ、TFR=2.07だった高齢世代は掛金の何倍ももらう世代間格差が生じたのか？

①戦後の公衆衛生の改善と国民皆保険による寿命の伸長

1947年男子55歳の平均余命15.97年×20歳からの生残率69%

⇒2010年男子60歳の平均余命22.75年×20歳からの生残率92%

⇒その結果、戦後直後より現在は、老齢年金コストが約2倍近く大。

②出生率の急激な低下＝少子化

⇒TFRが1.39ならば、老齢年金コストが約1.5倍大。

(次ページの参考参照)

③戦後の経済混乱による負担力の低下

⇒9.4%から3.0%への引下げ

④1960年から始まった高度経済成長による生活水準の上昇

⇒給付水準を、所得代替率36.0%(1954年)から61.6%(1973年)へ約1.7倍引上げ。

(参考) 定常人口下での賦課方式の保険料率

- 所得比例年金で40年加入のグロス所得代替率40%
- 賃金スライドで65歳支給開始
- ⇒ 賦課方式の保険料率は15.3%～17.4%
- 定常人口及び低出生安定人口における賦課方式の保険料率のモデル試算結果

表-1 保険料率試算結果

| | 2005年生命表 | | 2050年生命表 | |
|-----------------|----------|-----|----------|-----|
| | 保険料率 | 倍率 | 保険料率 | 倍率 |
| 定常人口 (TFR=2.07) | 15.3% | 1.0 | 17.4% | 1.0 |
| 高位推計 (TFR=1.63) | 19.8% | 1.3 | 22.7% | 1.3 |
| 中位推計 (TFR=1.39) | 23.5% | 1.5 | 27.0% | 1.5 |
| 低位推計 (TFR=1.10) | 30.1% | 2.0 | 35.0% | 2.0 |

海外の年金議論の動向②IMF講演資料(1)

- IMF主催「世界危機後のアジアにおける財政的に持続可能かつ公平な年金制度の設計(2013年1月9～10日、東京)」におけるニコラス・バー氏の講演資料「適切な年金制度を確保するための公共部門と民間部門の役割 — 理論的考察」から抜粋。

※ ニコラス・バー氏:LSE(ロンドンスクールオブエコノミクス)教授であり、1990年～1992年まで世界銀行のコンサルタント。

2.2 Output is central

- Two and only two ways of organising pensions
 - Store current production
 - Build a claim to future production
- Pensioners are not interested in money, but in consumption (food, clothing, medical services). Thus the key variable is future output.
- PAYG and funding are merely different financial mechanisms for organising claims on future output
- Thus the difference between the two approaches should not be exaggerated

Nicholas Bar, January 2013

13

2.2 生産物が中心

- ・年金を設計するただ2つだけの方法
 - ・現在の生産物を蓄える
 - ・将来の生産物に対する請求権を設定する
- ・年金受給者は金銭に関心があるのではなく、消費に関心がある(食料、衣類、医療サービス)。このように鍵になる変数は、将来の生産物である。
- ・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。
- ・このように、2つのアプローチの違いを誇張すべきではない。

Solutions to problems of pension finance

- If there are problems in paying for pensions there are four **and only four** solutions
 - Lower average monthly pensions
 - Later retirement at the same monthly pension (another way of reducing pensions)
 - Higher contributions
 - Policies to increase national output
- Any proposal to improve pension finance that does not involve one or more of these approaches is illusory

Nicholas Bar, January 2013

14

年金財政問題の解決策

- ・もし年金の支払いに問題がある場合、4つそしてただ4つだけの解決策がある。
 - ・平均年金月額の下げ
 - ・支給開始年齢の上げ(年金引下げの別の手法)
 - ・保険料の上げ
 - ・国民総生産の増大政策
- ・これらのアプローチが含まれていない年金財政改善方策は、いずれも幻想である。

海外の年金議論の動向②IMF講演資料(2)

Policy implications

- Funding is not an automatic solution to demographic change
- Funding does not necessarily increase growth rates. Funding can increase output if
 - It increases saving in a country with a shortage of savings, or
 - Improves the operation of capital markets, thus improving the allocation of saving to productive investment
 - The evidence suggests that funding can have a beneficial effect, but that effect should not be taken for granted nor its magnitude overstated
 - Funding is only one of the sources of growth

Nicholas Barr, January 2011

15

政策的インプリケーション

- 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、次のような場合である。
 - ある国の貯蓄が不足している状況で貯蓄を増加させるか、または、
 - 資本市場の機能が改善され、より生産性の高い投資につながるように貯蓄の配分が改善される場合
 - 実証分析によると、積立方式には確かに収益をもたらす効果があるが、その効果は常に実現すると認識すべきではないし、その規模を過大評価すべきでもない
 - 積立方式は、成長の源の一つに過ぎない

5 Conclusion

- No single best system for all countries
- Four and **only** four policies to fix problems of pension finance
- Mistakes to avoid: a country
 - Should not reform piecemeal and in haste, but strategically and with a long time horizon
 - Should not set up a system beyond its capacity to implement
 - Should not introduce a mandatory, earnings-related pension system until it has a robust capacity to keep records accurately over forty+ years
 - Should not introduce mandatory individual funded accounts until it can regulate investment, accumulation and annuitisation
 - Should not underestimate administrative costs over a long working life
 - Should not underestimate transition costs, hence should not move towards funding if that risks breaching fiscal constraints
- What really matters
 - Good government
 - Output growth

Nicholas Barr, January 2011

40

5 結論

- 全ての国に対して共通の、単一で最善の制度は無い
- 年金財政問題を処理する政策は、4つで、かつ4つのみ
- 避けるべき誤り: 国は、
 - 部分的にかつ性急に改革すべきではなく、戦略的に長期的視野で改革すべき
 - 実施能力を超えた制度を作るべきではない
 - 40年を超える記録管理を正確に出来る強健な能力を持つまでは、強制的所得比例年金制度を導入すべきではない
 - 投資、蓄積、年金化を適切に規制できるようになるまでは、強制的個人積立勘定を導入すべきではない
 - 長い労働生活にわたる運営コストを過小評価すべきではない
 - 移行のコストを過小評価すべきではなく、それ故、そのリスクが財政制約を超えそうなのであれば、積立方式への移行を図るべきではない
- 本当に重要なことは良い政府と経済成長

参考文献

- 厚生労働省年金局「公的年金制度に関する考え方(第2版)」(2001年9月)
- 社会保障制度改革国民会議第12回資料2「年金関連4法による改革の内容と残された課題」厚生労働省(平成25年5月17日)
- 社会保障制度改革国民会議第19回資料1-3各論部分(年金分野)(案)(平成25年8月2日)
- 厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果」

- 太田啓之著「いま、知らないと絶対損する年金50問50答」文春新書
- 増田雅暢・畑満著「年金制度が破綻しないことがよくわかる年金Q&A」TAC出版(2012年9月)
- 一般社団法人年金総合研究所「持続可能な年金制度の確立に向けて一未来につなげる安心と信頼―設立記念シンポジウム講演録」2012年12月10日