

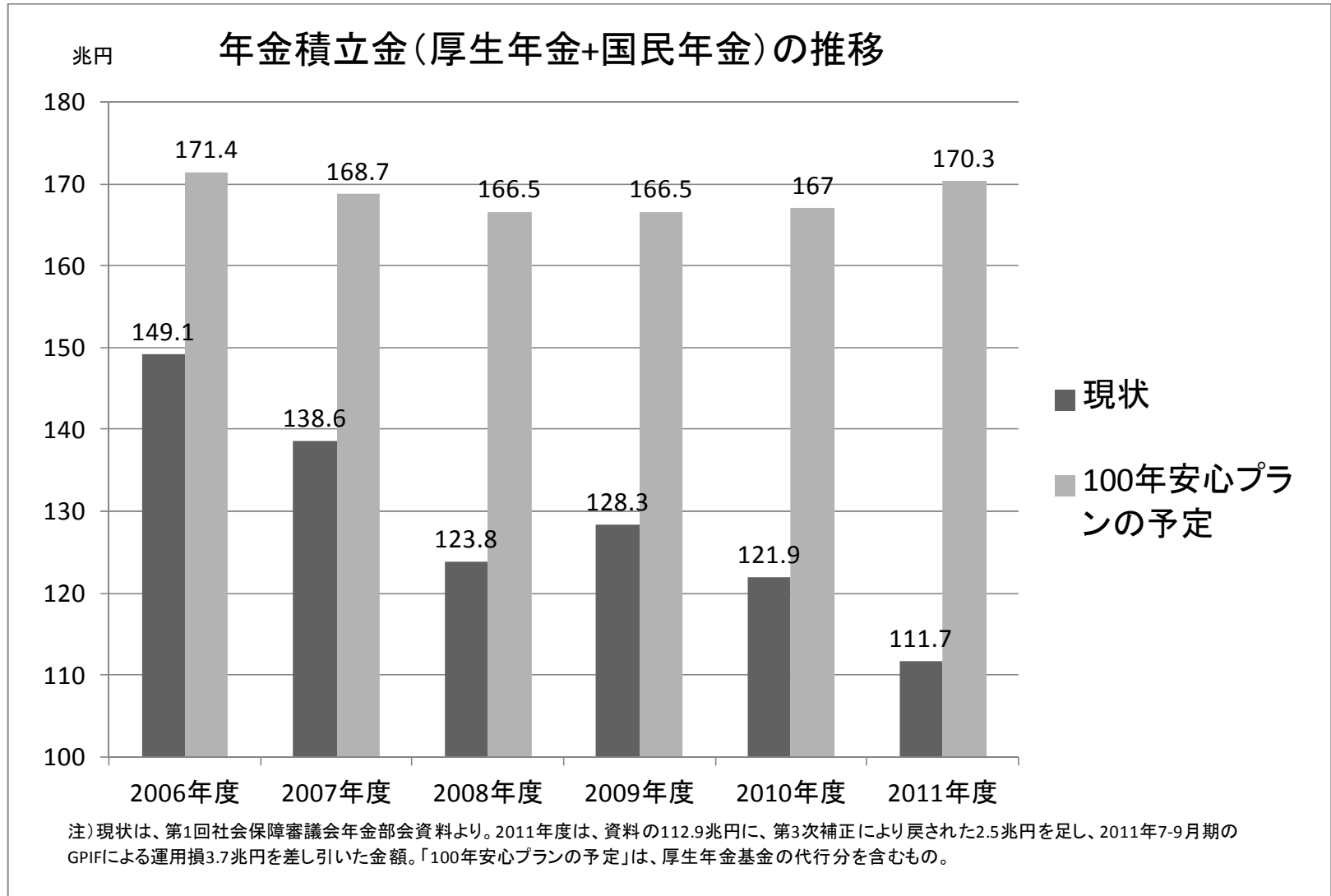
自民党・年金制度を抜本的に  
考える会

# 年金財政の現状と 現実的な抜本的年金改革

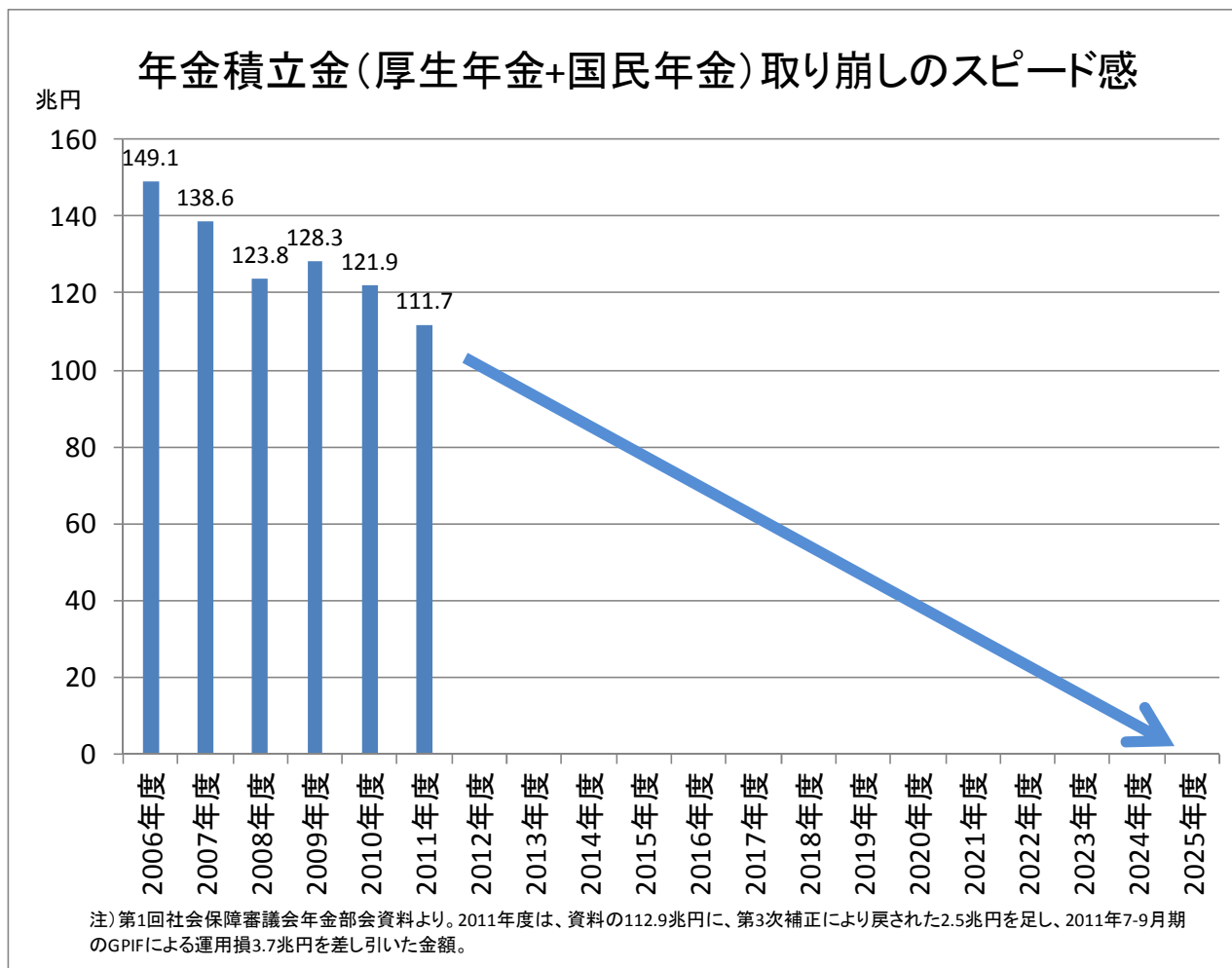
学習院大学 経済学部 教授

鈴木 亘

# 予定外、かつ急速に取り崩されている 年金積立金の現状



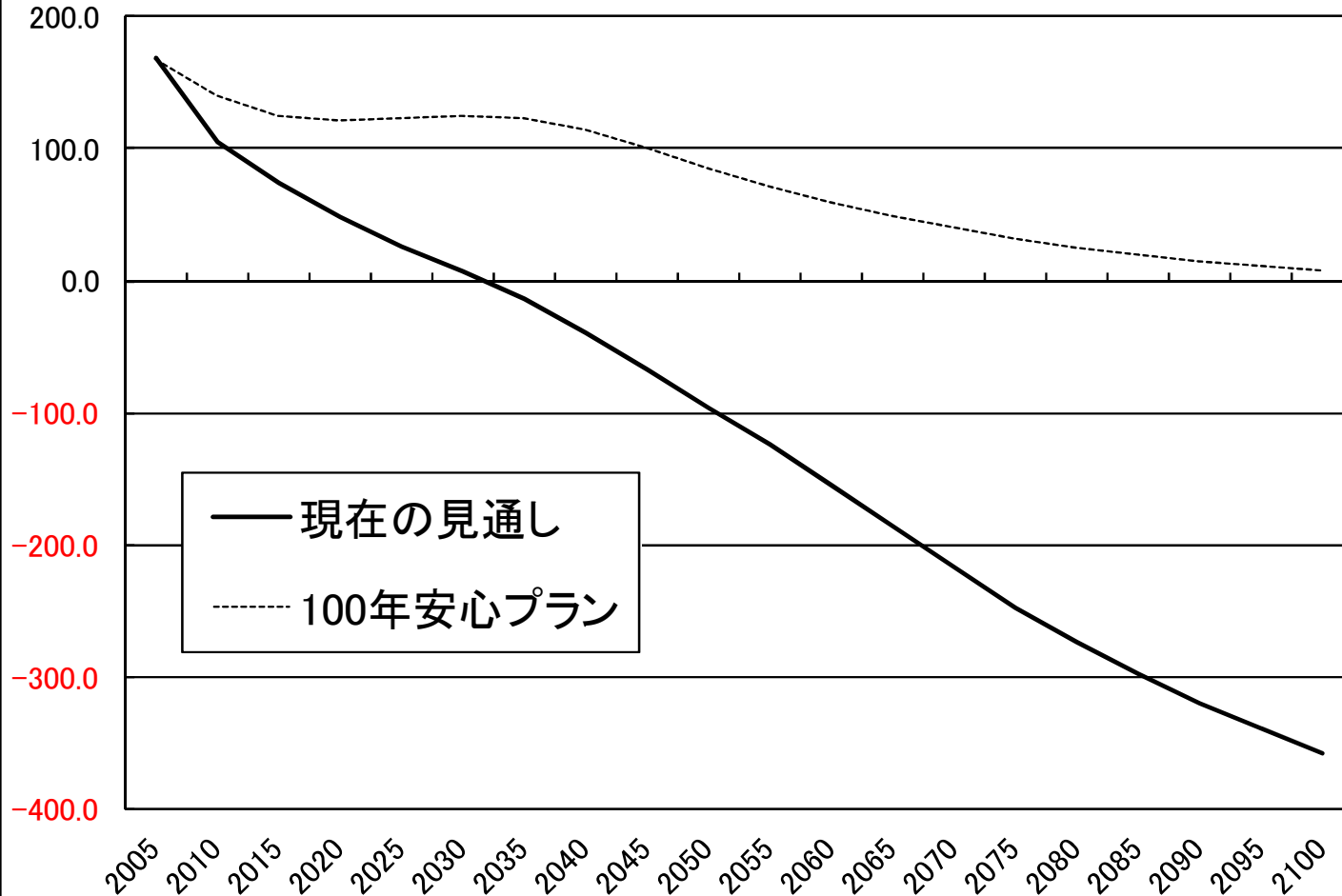
# このままのペースでもし行くと・・・



- この原因は、2004年改革で予定されていた給付カット（後述の「マクロ経済スライド」と「特例水準」）が、まったく行われていないこと。
- 予定されていた積立金の高い運用利回り（後述）が、達成されていないこと。最近はむしろ運用損が発生（7-9月期3.7兆円の運用損）
- 予定されていた高い賃金上昇率（後述）が達成されず、なおかつ失業者増、非正規労働者増で、厚生年金被保険者が少なくなっていること。国民年金の未納者が増えていること。
- 今後、インフレが進んで給付カット可能でも、もはや「100年安心プラン」維持されない。

# 厚生年金積立金の将来予測

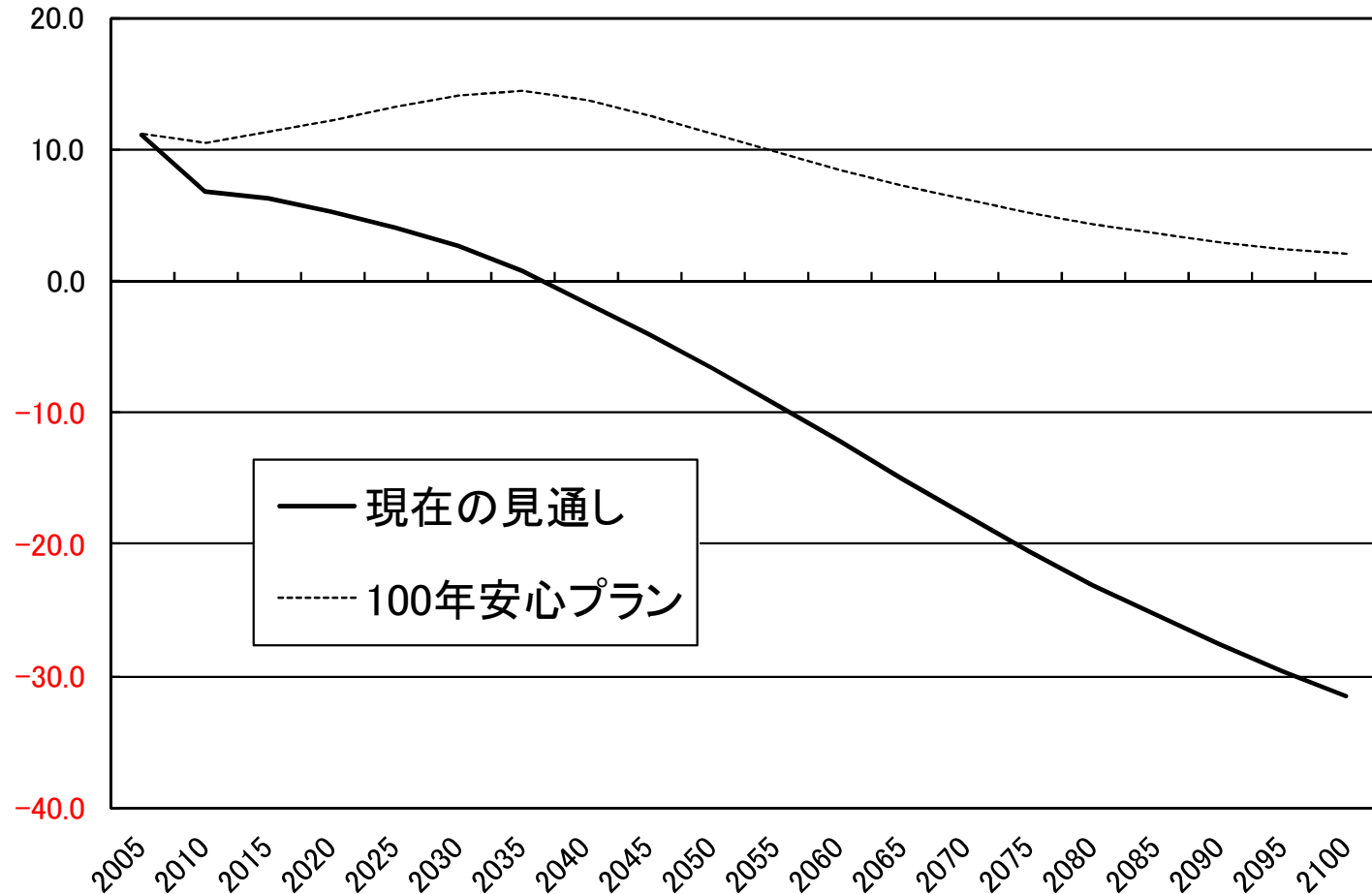
兆円



注)筆者による試算。2005年時点の割引現在価値ベース。各経済前提値は、2010年度までの実績値を用い、それ以降は名目利子率2.1%(現在の40年国債利回り)、名目賃金上昇率1.5%(日銀「展望レポート」による潜在成長率+物価上昇率)、物価上昇率1.0%(2004年改正時の想定値)で計算している。人口推計は2006年版の新人口推計。マクロ経済スライドは2012年から2048年まで適用。基礎年金の国庫負担引き上げ分の財源は、2012年以降確保されると想定。

# 国民年金積立金の将来予測

兆円



注)筆者による試算。2005年時点の割引現在価値ベース。各経済前提値は、2010年度までの実績値を用い、それ以降は名目利子率2.1%(現在の40年国債利回り)、名目賃金上昇率1.5%(日銀「展望レポート」による潜在成長率+物価上昇率)、物価上昇率1.0%(2004年改正時の想定値)で計算している。人口推計は2006年版の新人口推計。マクロ経済スライドは2012年から2048年まで適用。基礎年金の国庫負担引き上げ分の財源は、2012年以降確保されると想定。

# それでも100年安心と言い張る 厚労省と小宮山大臣

- これに対して厚労省は、2009年2月に行われた財政検証（5年に1度の年金財政の健康診断）では、依然として100年安心プランが維持されていると主張。
- しかし、これは今後100年近くにわたる運用利回りを4.1%に設定するなど、「粉飾決算」と言うべきもの。しかも、リーマン・ショック前の経済好調時のデータに基づくもので、その後のリーマン・ショック、東日本大震災という状況を全く反映していない。

# 2009年財政検証で用いられた 非現実的な経済前提

	2009年	2010年	2011-15年	2016年以降
運用利回り	1.5	1.8	3.2→ <u>2.9</u> *	3.2→ <u>4.1</u> **
賃金上昇率	0.1	3.4	2.3→ <u>2.7</u>	2.3→ <u>2.5</u>
物価上昇率	-0.4	0.2	1.0→ <u>1.9</u>	1.0→ <u>1.0</u>
合計特殊出生率	2050年に1.39→ <u>1.26</u>			
労働力率	労働市場改革が成功し、女性、高齢者で <u>相当の上昇</u>			
国民年金未納率	2009年中に20%まで激減			
*は2011-19年、**は2020年以降				



- 厚労省は、巧妙に「2009年時点で100年安心であり、今もそれほど状況は変わっていないので、安心であろう」と答える（政策仕分け）。
- 一方、小宮山大臣はレクの消化不足か、今になってなぜか「100年安心」と断言し、根拠として2009年財政検証の数字をそのままテレビで話しており、驚きである（12/11報道ステーション・サンデー）。
- 民主党は、そもそも2009年財政検証の結果をおかしいと責め（長妻氏、山井氏）、だからこそ抜本改革が必要と主張していたはずだが…。

- 現状の数字で今計算し直すように迫ると、次回財政検証は2014年であると逃げる(政策仕分け。事前の質問状は、蓮舫大臣が止めたので、100年安心プランは民主党方針?)。
- その根拠は、人口予測。国勢調査に基づくので5年に一度しか計算可能ではないと主張。
- しかし、人口予測は簡単に変わるものではないので、5年間はそのままが良い。また、本来、人口予測は国勢調査に基づく必要など全くなく、毎年出る総務省推計人口や厚労省人口動態統計を用いて毎年計算することも可能。

- つまり、計算できない根拠は全くなく、単なる屁理屈である。
- ワークステーションで行われている年金数理プログラムも、経済前提の変更と足元の統計反映だけであれば、1日に対応可能（以前、民主党の要請は数日で処理した）。
- 計算すると、100年安心どころか、積立金が早期に取り崩されることが分かり、国民が大騒ぎしたり、バラマキ中心の「税と社会保障一体改革」厚労省案が通らなくなることを恐れていると思われる。民主党ももはや完全に100年安心プランの上に胡坐をかいている。

# 何故、このようなおかしいな経済前提が 選ばれてしまうのか

- 年金政策を決定するのは、厚生労働省の社会保障審議会・年金部会。その下に、経済前提を選ぶ「年金部会経済前提専門委員会」。主要メンバーは、100年安心プランを主張している年金部会の年金村の御用学者が兼ねる。これではガバナンス上の問題がある。
- また、ほとんど事務局がアジェンダ設定をして、委員の意見を聞かなかった状況（委員の一人には露骨に異論をはさまないようにする要請があった）。

# 運用利回り4.1%の実害と 水面下で進む厚労省の陰謀

- ちなみに、2009年財政検証の運用利回り4.1%を巡っては、粉飾決算以上の実害はなかった。実害は、4.1%を達成するために、GPIF(年金積立金管理運用独立行政法人)が、非常にリスクの高いポートフォリオを組むこと。
- 幸いにも、4.1%の運用利目標設定を長妻氏が拒否。日銀出身の川瀬GPIF理事長も、リスクの高い基本ポートフォリオ策定を拒否。

- 次回の計算では、人口予測で粉飾決算をしても、4.1%以上の利回りを選ばざるを得ない。厚労省は、その根拠に、ポートフォリオを使いたい。
- そこで、「年金積立金管理運用独立行政法人の運営の在り方に関する検討会」で、理事長権限を奪って、理事の合議制に。
- 次に、「経済前提専門委員会」を「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」として、運用目標設定、基本ポートフォリオまで年金部会が決定する仕組みを画策している（政策仕分けで判明）。

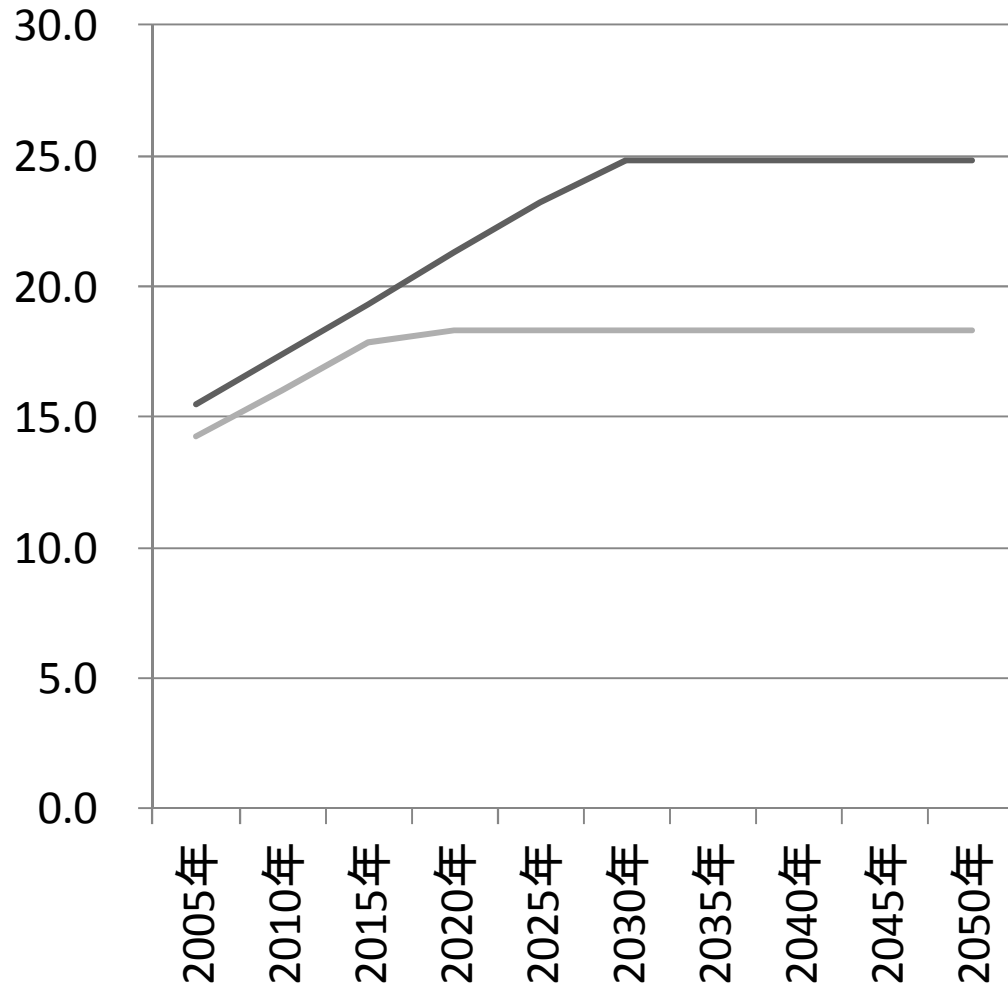
# 2004年年金改革の概要

図表 2-14 2004 年年金改革の概要

- ① 保険料水準固定方式の導入（厚生年金 18.3%、国民年金 16,900 円）
- ② マクロ経済スライドの導入と所得代替率下限（50%）の設定
- ③ 基礎年金国庫負担割合の 1/3 から 1/2 への引上げ
- ④ 有限均衡方式の導入

# 厚生年金の保険料率

保険料率  
(%)

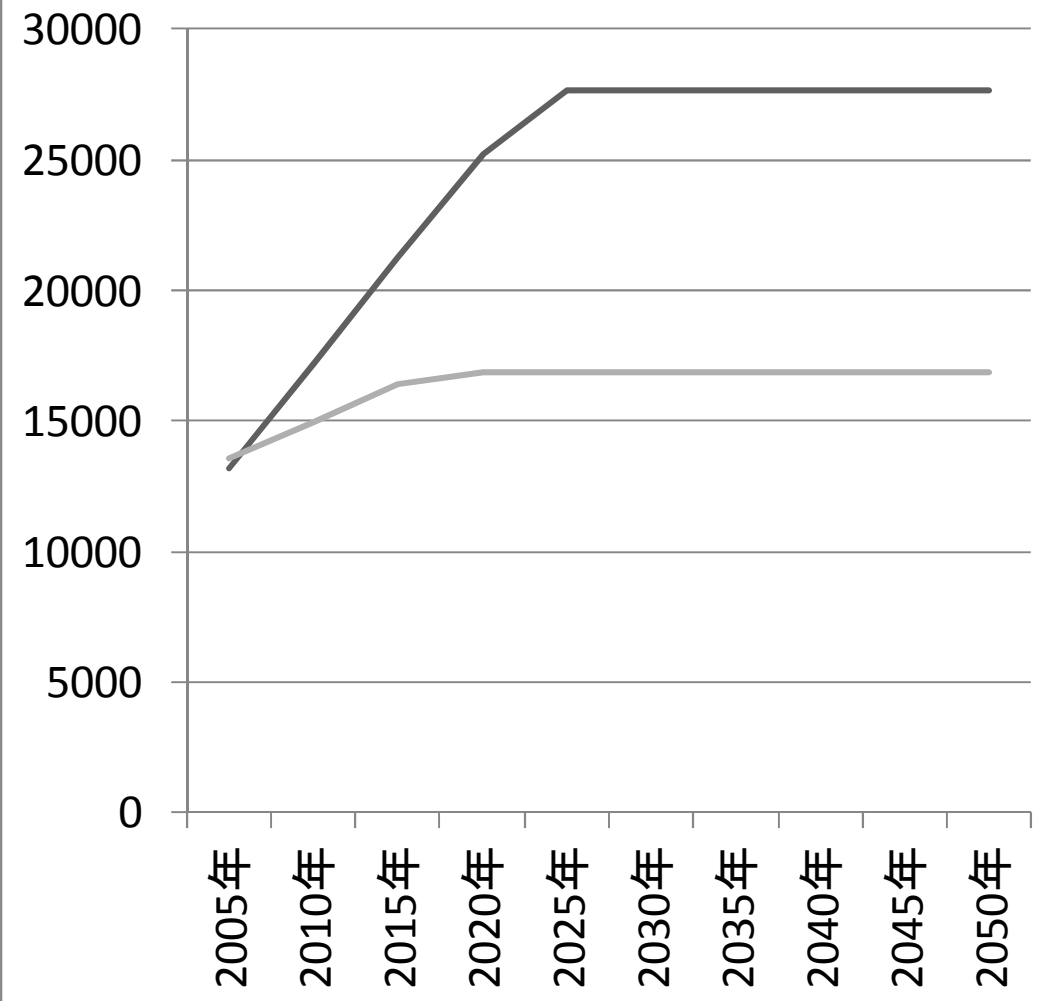


— 2000年改正の予定  
— 2004年改正



# 国民年金の保険料

保険料額  
(円/月)



— 2000年改正の予定  
— 2004年改正

- そもそも、狂いが生じていた年金財政予測を修正するのが毎回の年金改革。それに加えて、国民の負担上限を考えて、保険料引き上げ上限を決めるという改革となった。
- まず、厚生年金の保険料率については、2004年の13.58%から0.354%ずつ引き上げて行き、2017年に18.30%となったところで将来にわたって固定。
- また、国民年金の保険料も2004年の月1万3300円から毎年280円ずつ増加して2017年に1万6900円(2004年価格)となったところで固定。

- 保険料率水準を固定した上で、財政を均衡させるためには、その反対側である給付水準をカットしなければならない。そのために導入されたのが、マクロ経済スライド。
- これは、65歳時点の年金額決定に使われる賃金スライドと、66歳以降の年金額に使われる物価スライドの伸び率を小さくし、伸び率を低くすることで将来の年金給付をカットするという仕組み。
- 具体的には、それぞれの賃金スライド率、物価スライド率から、「スライド調整率」と呼ばれるものを差し引くことで、それぞれのスライド率(伸び率)を小さくする。
- 具体的にこのスライド調整率は、①公的年金の全被保険者数の減少率の実績(3年平均)と、②平均余命の伸び率を勘案して設定した一定率(0.3%)を足したものであり、およそ毎年0.9%の率となる。

- このスライド調整率は、公的年金の全被保険者数の減少率が考慮されているから、少子化が今予想されているよりも進行し、被保険者数が減れば、給付カットが追加的に行なわれることになる。このため厚生労働省は、「マクロ経済スライド」を、少子高齢化の進展を自動的に調整する自動安定化装置であるとして、盛んに宣伝を行なってきた。
- また、「年金、社会保障の専門家」と呼ばれる人々も、盛んにこのマクロ経済スライドという仕組みを賞賛するものが多い。しかしながら、これは「自動安定装置」ではない。むしろ、単純な給付カットと見るべきである。

# マクロ経済スライドは機能するか

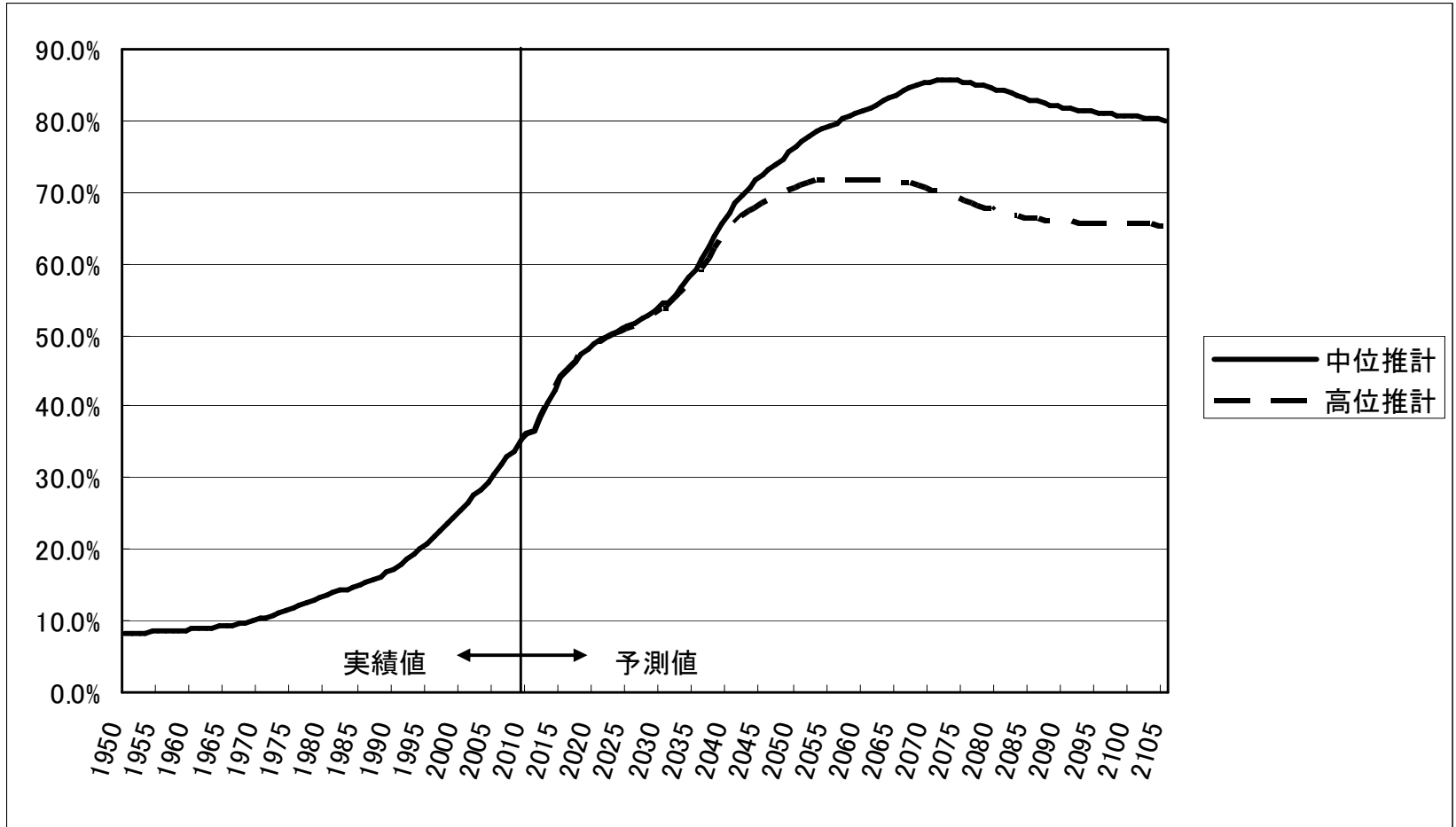
- このマクロ経済スライドによる給付カットは永遠に続くものではない。2004年改革から、年金財政の計画期間は100年ということになり、100年後におよそ1年分の年金支出分の積立金が残るように、給付水準が決定される。
- このように100年後という有限の期間に計画期間を定めて、積立金を取り崩して財政均衡を図ることを「有限均衡方式」と呼ぶ。具体的には、100年後に所定の積立金が残せるようになるまで給付カットと積立金取り崩しが続いてゆき、積立金が残ると分かった時点でマクロ経済スライドが停止される。

- 2004年改革では、この所得代替率にも下限が設定され(年金改革法附則第2条)、50%を下回らないことが規定。
- このことは、自動安定化機能とは明らかに矛盾した規定である。
- なぜならば、経済の状況が想定よりも悪化したり、少子高齢化が予定よりも進んだりした場合には、もっとマクロ経済スライドを続けなければならないが、簡単にこの50%の規定を下回ることになってしまうから。
- その際には、50%となった時点でマクロ経済スライドを停止して、その時に別途、年金改革を考えることになっている。
- ディスインフレ下では機能しない仕組みで、一度も発動されず。特例水準の解消も発動の前提。

# 現実的な年金改革とは

- 我が国の年金は賦課方式をとっており、少子高齢化の急速な進展で財政状況が悪化する。
- 良くある誤解であるが、年金財政は破綻しない。保険料・税負担徴収をし、給付カットをすれば、年金財政を保つことは技術的に可能。
- しかしながら、その結果として生まれる巨額の「世代間不公平」こそが最大の問題点。100年安心プランの呪縛で改革が早期にできないと、さらに負担は先送りされ、世代間不公平がさらに巨額となる。
- 将来の国民が政治的に年金を拒否する破綻は十分にあり得る。

図表1-2 高齢者／現役比率(高齢人口／生産年齢人口)の推移





# 社会保障全体の世代間損得勘定(最新版)

—万円

	年金	医療	介護	全体
1940年生まれ	3,090	1,450	300	4,840
1945年生まれ	1,770	1,180	260	3,210
1950年生まれ	770	930	190	1,890
1955年生まれ	210	670	130	1,010
1960年生まれ	-260	520	50	320
1965年生まれ	-660	380	0	-280
1970年生まれ	-1,050	260	-40	-830
1975年生まれ	-1,380	130	-80	-1,330
1980年生まれ	-1,700	-40	-120	-1,860
1985年生まれ	-1,980	-240	-150	-2,370
1990年生まれ	-2,240	-410	-180	-2,830
1995年生まれ	-2,460	-480	-210	-3,150
2000年生まれ	-2,610	-620	-230	-3,460
2005年生まれ	-2,740	-720	-250	-3,720

1940年生まれと2005年  
生まれの差額は、  
8,560万円、年金だけ  
でも5,830万円

注)厚生年金、健保組合に40年加入の男性、専業主婦の有配偶者のいるケース。生涯収入は3億円として計算している。厚生年金は、現状では100年後までの財政均衡は達成されていないため、保険料率は2024年に再び引上げ、2035年に22.5%に達した時点で固定する改革を行なうと想定した。経済前提は、2009年までの実績値を織り込んだ2004年改革時点の経済前提値。人口推計は2006年版の新人口推計。

- 一体改革で議論されている程度の小手先の改革で、年金財政が将来も維持可能なものになるはずはない。ましてや、厚労省案は実現可能性の低いバラマキである。
- 年金制度の抜本改革が必要。そこで、筆者が推奨している改革案は、(1)基礎年金を全額、消費税による税財源で賄う、(2)所得比例年金は積立方式に切り替える、(3)年金債務の処理を年金会計から切り離して別会計にし、税で処理をする(特に相続税を投入する)、という3点。

# 基礎年金の税方式化

- 民主党がマニフェストで掲げていた「最低保障年金」というアイディアは、確かに一つの理想案と言えるが、その実現には、完全な所得把握が必要。歳入庁など、政治的に大変大きなハードル。
- これに対して、現在の国民年金は、定額支払いで定額受け取りの制度だから、所得について嘘をつくインセンティブがなく、現在の国民年金をベースに改革を考える方が、はるかに現実的。
- もっとも、国民年金は、未納問題が大変深刻。現在、国民年金対象者の約4割が未納者。加えて約2割程度の人々が減免制度利用。

- 一層のこと、基礎年金の税投入率を半分から全部にしてしまえば良い。財源は、消費税。
- 社会保障国民会議によれば、その場合の消費税引き上げ幅は3%~5%程度に過ぎない。消費税は、現在の年金受給者も支払うため、世代間不公平の縮小にも一定の貢献。
- 消費税が引上げられても、国民年金、基礎年金の保険料はゼロになる。消費税では、未納者や年金受給者も負担するので、現在まじめに保険料を支払っている人々にとっては、税方式移行によって、差し引きでかならず得になる。景気にもマイナスではない。

- 税方式では、制度移行に40年もの多大な時間がかかることを問題にする向きがある。しかし、過去の未納にある程度目をつぶり、未納者にも例えば、最低年金として月額5万円程度を支払うことにすれば、直ぐにも移行が可能。
- 未納の期間に応じて5万円から6万6千円の間で国民年金の金額を変える。これでも不公平感は多少残るが、無年金、低年金者のかなりの割合が、結局、生活保護に陥り、国民年金の満額をはるかに超える保護費を受け取ることを考えれば、最低年金方式の方が公平かつ、財政的にも堅実。

# 所得比例年金は積立方式に

- 2階部分の所得比例年金については、積立方式にして、若い世代とっても損が発生しない年金制度にするべき。
- 積立方式は、自分たちの老後に備えて、若いうちに保険料を積み立てておくという財政方式なので、人口変動による世代間不公平は生じない。

- ただし、ある時期に積立方式に切り替えて、改革以降の世代が損を負わない仕組みに移行したとしても、これまで賦課方式であったために生じている莫大な債務が残る(2重の負担)。この債務をどう処理するかが大問題。
- しかし、この債務処理が必要な点は、実は、賦課方式も同じ。賦課方式というのは、見方を変えれば、年金受給者がその年金額に見合う負担をしなかったために生じた膨大な債務を、若い世代が、保険料引上げ、給付カットによって負担する仕組み。

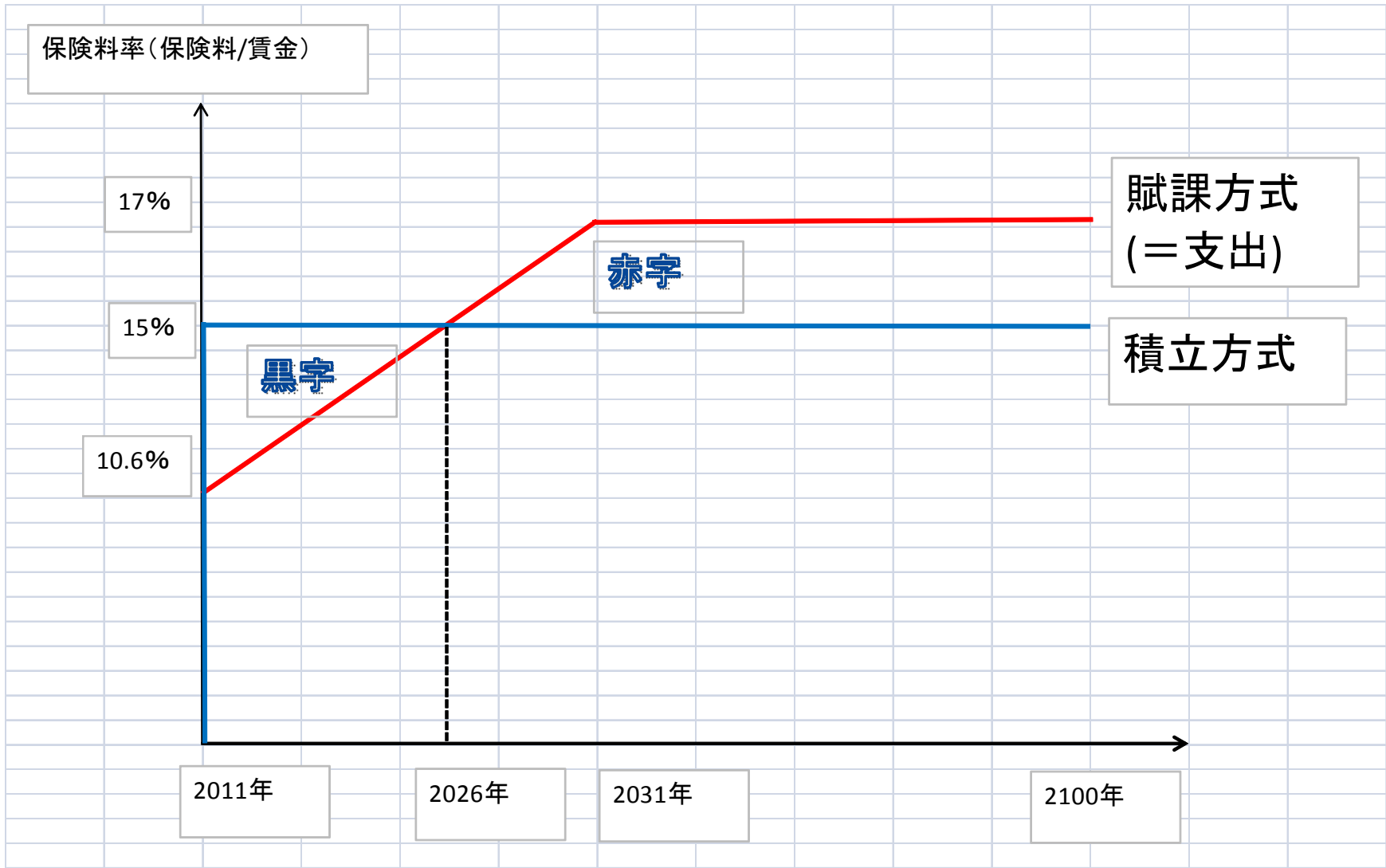
- もっとも、年金債務が発生した原因は、過去の政府の失策にある。年金の枠内だけで債務処理をして、若い世代だけが負担を負うというのは、本来、筋が通らない。
- 特に、現在の年金受給者には、金融資産、実物資産とともに、日本にある富の大半が集中。負担のできる年金受給者には、しかるべき負担を求めべき。債務処理は、全世代で公平に負担すべき。
- 年金会計の枠内だけで考えては、こうした公平な債務処理が出来ない。債務を年金会計から切り離して別会計とし、日本政府全体でその処理を考えることが重要。

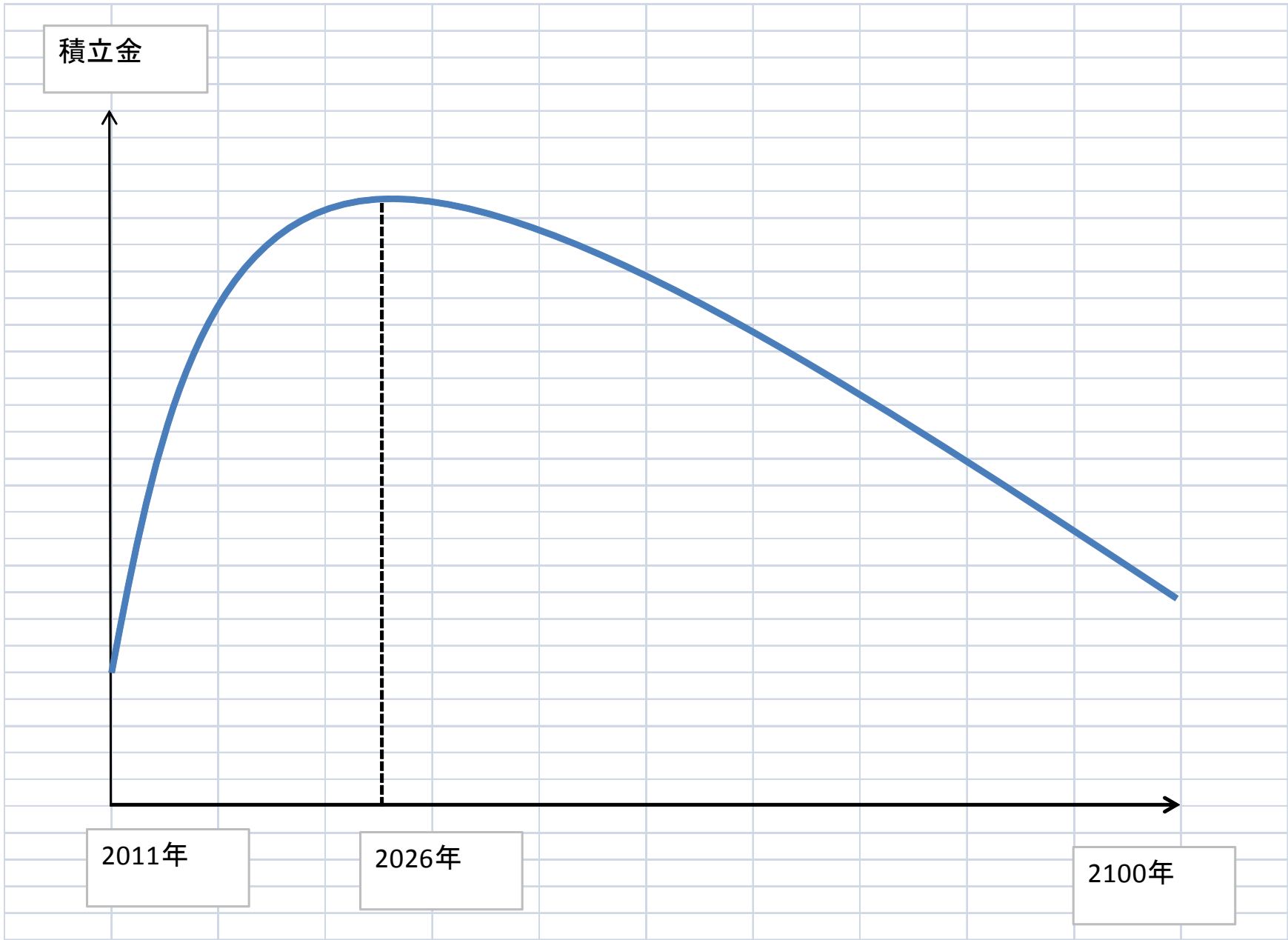


- 実は、積立方式と賦課方式の本質的な違いはあまり大きくはない。年金の枠内だけで若い世代に全債務を負わせるのか、債務を別会計にして、現在の年金受給世代も含めた幅広い世代で、債務処理を行うかの違いに過ぎない。
- 別会計にする利点は、税という手段が利用可能なこと。例えば、相続税の引き上げという形で、資産からの財源徴収を行って債務の処理を進めれば、若い世代の負担はそれだけ小さくなり、世代間不公平が改善される。

# 具体的な改革ステップ

- 具体的な改革の実行は、思いのほか簡単。まず、基礎年金を消費税による税方式に切り替える。これによって、厚生年金の保険料は本来、現在の16.4%から6%程度引下げられるはずだが、あまり下げずに15%程度に固定し、その黒字によって積立金を形成してゆく（これは、2009年の著作の計算なので、現在はもう少し高いものになると思われる。マクロ経済スライドの発動なども同じと想定）。





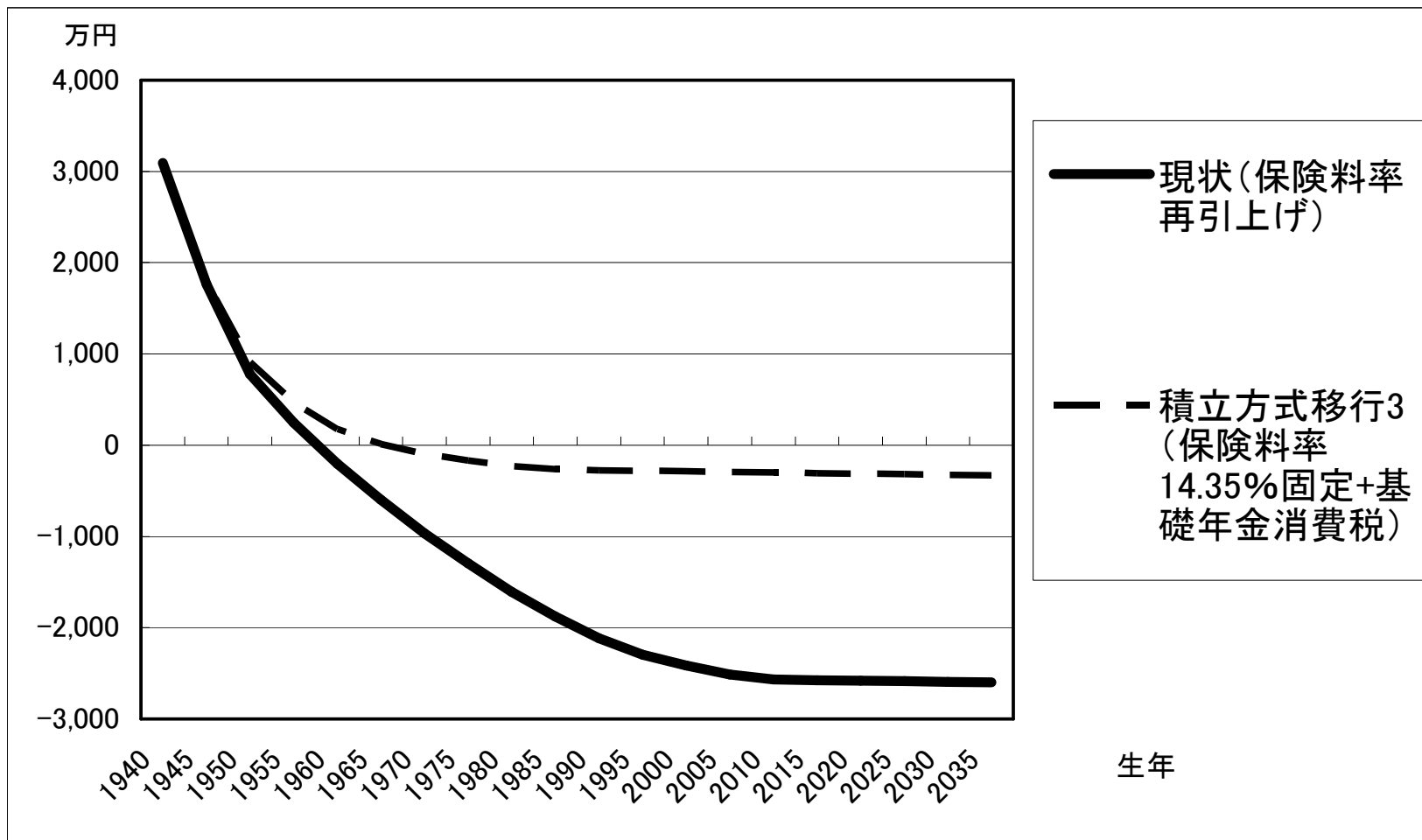
積立金

2011年

2026年

2100年

図表 5-12 厚生年金の世代別損得計算の比較



注) OSU2007 モデルによる試算結果。

- この場合の世代別損得計算では、将来にわたる全ての世代で損失は300万円以内に収まっている。これはもう、ほぼ損得なしの状態まで回復できたといつて良い(これも現在はもう少し大きくなるだろう)。
- つまり、2重の負担としてあった膨大な過去の純債務分の追加負担は、基礎年金拠出金が税によって別会計に切り出されたことにより、かなりの部分打ち消されたのである。
- ただし、基礎年金分の消費税が別途徴収されるから、税負担も含めれば、実際には、若い世代は依然として損な状態。

- つまり、この時点では、別会計になっただけ（もっとも、年金の信頼性は回復する）。
- しかし、消費税徴収であれば、現在の年金受給世代も支払わざるを得ない。
- さらに相続税として財源徴収を進めれば、その分だけ、若い世代のサラリーマンに対して一定の税還付を実施でき、トータルの世代間不公平を改善することができる。
- また、所得に応じて還付額を変えることにより、低所得者に配慮することも可能。

# カギとなる相続資産からの 財源確保

- ちなみに、相続資産は年間85兆円も生じているのに、相続税は1.3兆円程度に過ぎない。
- 相続税引き上げというより、相続資産からの社会保障負担の死後一括清算方式と言うべき。
- 相続資産は高齢化で増え続けるので、そこからの徴収は安定財源と言える。
- これを所得税還付で厚生年金受給者の実質負担が増さないように返還する。



- 大義名分もある。
- もらいすぎ世代の現高齢者からは、本来、生前に、本来あるべき年金保険料を徴収すべきだったが、保険料負担はもう行っていないので、現状では、逃げ切られている。「江戸の敵を長崎で討つ」。
- また、生前徴収よりも、死後徴収の方が実行しやすい。
- 基礎年金への公費投入分を返却するというクローバックの考え方を適用しても、数兆円の徴収の名分あり。

- 当然、高齢者は生前贈与や消費を増やして、相続資産を減らす「戦略的行動」をとることが予想される。しかし、現在の高齢者の資産の多くは、予備的貯蓄や死亡時の不確実性に伴うものであり（予備的貯蓄）、85兆円の一部を徴収することは十分に可能。
- また、生前贈与は世代間不公平改善と消費拡大効果。また、高齢者自身の消費増も景気拡大効果。現状のような景気には、プラスの効果があり、むしろ望ましい。
- 相続資産の無い様な貧しい高齢者とその子孫からは徴収しないので、所得再分配効果もある。