

# 年金財政方式と年金積立金

→ 本主に賦課方式なのか ←

玉井 金五

はじめに

年金（ここでは公的年金）は身近な存在であり、また国民の関心が非常に高い領域である。しかしながら、わが国の年金制度は極めて複雑で、その細部にまで立ち入って理解できる国民は皆無に近いのではないかと、そのため、結構重大なことが周知されないまま進行していく。その一つが年金財政方式である。

年金財政方式とはまさに必要な年金の財源を調達する方法そのものを指す。わが国では「賦課方式」といわれ続け、そうだと信じ切っている者が大半である。これは端的にいえばその年に必要な年金費用を現役世代が賄い、それを老年世代の年金給付に充てるやり方である。社会的扶養とか世代間扶養といわれるのは、そのためである。そこで、実態をみてみると、後述するように何と膨大な積立金が存在しているではないか。本来、賦課方式という原則積立金は不要であるといわれる。にもかかわらず、積立金が厳然と蓄積されているというのは一体どういうことなのか。この問題は、現在の状況だけをみていては理解不能である。そのために、これまでの史的経過を踏まえながら深層を掘り起こしていくことにしよう。<sup>(1)</sup>

## 1 一九八五年改正の功罪

戦後最大の改革となったのが八五年改正であり、このときに制度の一元化が図られた。いわゆる国民共通の基礎年金の導入がそれである。この基礎年金であるが、言葉の響きからして人々が受け入れやすいものであるように思えるが、結構多くの課題を内蔵した仕組みであった。その一つが基礎年金の財源調達方法である。

取り決めでは、三つの部分から財源が構成されることになった。一つ目は第一号被保険者（自営業者、農業者ほか）の保険料である。第一号被保険者は基礎年金だけの給付であるから保険料がその財源に回るのは当然である。二つ目は国庫負担の基礎年金への集中である。当初は必要な費用の三分の一であったが、その後の改正で現在は二分の一になっている。三つ目が第二号被保険者（民間企業被用者など）、第三号被保険者（家庭の主婦など）からの拠出金である。この拠出金については後に説明するが、いずれにしても基礎年金に必要な費用をこれら三つで賄うという点において、賦課方式というのは間違っていない。

しかし、注意が必要である。八五年改正までの経過をみると、わが国の年金財政方式は修正積立方式として説明されてきた。実際にも積立金が形成されてきたことについては、図表1をみてほしい。これをみると、厚生年金は積立金が増え続けてきたのがわかる。一方、国民年金はピークを越えてむしろ通減状態に陥っていた。一九八六年には一九六一年の国民皆年金における保険料徴収（拠出制年金）開始からカウントすると二五年加入者が出てくることになり、それなりの積立金の備えが求められるが、数字的には極めて厳しい状況だったことがわかる。その背景への論及は割愛するが、いずれにしても八五年改正時点で積立金が存在していた事実を確認しておくべきである。

ところが、改正で年金財政方式は賦課方式だというように変更されたので、ここで積立金の存在がアイマイに

なる。その後について積立金がどういう位置付けになったのかについては、白書類で追うことができる。改正直後の昭和六二年版では「若い世代の保険料負担軽減のために積立金の積み立て」といった形で説明がなされている。数年前まで修正積立方式と説かれてきた世代にとっては、自分たちの給付のために積み立てをしていると思っていたに違いない。しかし、それが先のように解釈変更がなされ、そうした位置付けが現在まで継続している。

もう少し白書を追ってみよう。平成五年版では「権利の積み立て」とされ、それこそ現役世代が保険料を支払うのは将来の給付の権利を得るためであるということが明言されている。平成一四年版では「世代間扶養の考え方を基本に置いた賦課方式」、平成二四年版では「賦課方式による世代間扶養」という

ように、これでもかというほど「賦課方式」のアピールが続いた。こうして、わが国の年金財政方式は賦課方式であり、積立金は存在するが、あくまで若い世代の保険料負担軽減のためといった構図が作られていった。八五年改正からはすでに三五年も経過しており、国民の間には何の疑問もないかのように浸透してしまっている。

図表1 厚生年金保険と国民年金の積立金累積状況

(単位：億円)

|           | 厚生年金保険  |         | 国民年金    |        |
|-----------|---------|---------|---------|--------|
|           | 増加      | 累計      | 増加      | 累計     |
| 昭17～20年度  | 14      | 14      | —       | —      |
| 21～35     | 4,426   | 4,440   | —       | —      |
| 36～40     | 9,975   | 14,415  | 1,946   | 1,946  |
| 41～45     | 29,787  | 44,202  | 5,325   | 7,271  |
| 46～50     | 78,667  | 122,869 | 11,950  | 19,221 |
| 51～55     | 156,969 | 279,838 | 7,166   | 26,387 |
| 56 ('81)  | 42,958  | 322,796 | 1,706   | 28,093 |
| 57 ('82)  | 42,833  | 365,629 | 2,606   | 30,699 |
| 58 ('83)  | 43,787  | 409,416 | △ 1,423 | 29,276 |
| 59 ('84)  | 45,427  | 454,843 | △ 1,643 | 27,633 |
| 60 ('85)  | 52,985  | 507,828 | △ 1,694 | 25,939 |
| 61見込('86) | 47,453  | 555,281 | △ 5,306 | 20,633 |

(出所)『保険と年金の動向 1989年版』。

## 2 事実関係の検証

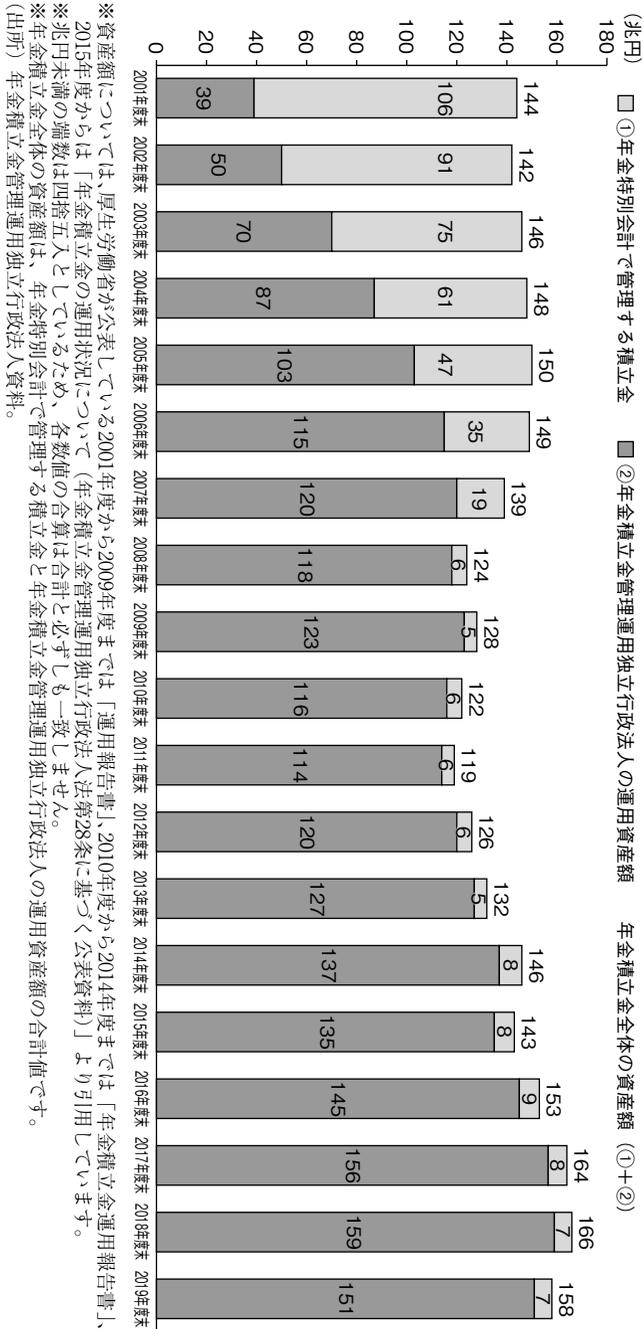
それでは、積立金の現実であるが、現在一五〇兆円を超えるといわれる額まできている。八五年改正時点では六〇兆円近くであったから、およそ二・五倍に到達している。この間における貨幣価値や積立金運用実績の変動等の要因も加味することが必要であるが、傾向的には増加してきたといつていいだろう。図表2はそのことを示している。賦課方式といいながら、他方で膨大な積立金の存在という状況に対する上記の説明は、果たして真実を物語っているといえるのであろうか。

すでにふれたように、賦課方式という説明は一階部分については当てはまるといえようが、年金は二階部分もある。これについても説明を付すことで、初めて全体的な年金財政方式を把握することができるのではないかなぜ、二階部分も含めての位置付けにならないのかは極めて不思議と思える点である。この二階部分についての真相に迫るために拠出金に言及する必要がある。

第二号被保険者は給付面では一階の基礎年金と二階の報酬比例部分を受け取る。そのため、第二号として支払う保険料は一階と二階の財源にならなければならない。拠出金というのは一階部分の財源に回す部分である。第二号と第三号からの拠出金といわれるが、第三号による独自の保険料拠出は無いので、実質第一号の負担となる。とはいえ、第三号も一階部分には関与するわけであるから、直接の保険料支払いはなくとも拠出金の計算式においては頭数としてカウントに含まれるので、それが第二号と第三号からの拠出金といわれる所以となる。

拠出金の計算においては被保険者数の頭数がベースとなる。話をわかりやすくするために単年度という極めてシンプルな計算式を考えよう。仮に、第一号が三〇、第二号と第三号が七〇、計一〇〇の被保険者数とする。基礎年金に必要な費用をこれも当該年度は仮に一〇〇（受給資格者分）とすれば、第二号と第三号の場合はこれに

図表2 年金積立金の規模の推移



一〇〇分の七〇を掛けることになる。そうすると拠出金は七〇となる。この限りではさほど問題はないといつてよい。しかし、もし第一号に未納・滞納等が生じたとき、その数を仮に一〇とすると、第一号はマイナス一〇で二〇となる。先の計算式にはこの差し引いた数字（保険料拠出者）が用いられるので被保険者数全体は九〇とな

る。ここで第二号と第三号からの拠出金は一〇〇に九〇分の七〇を掛けることになるから七七・七となり、未納、滞納等がないときよりも支出が増えることになる。もしそうした支出増がなければ、積立金に回っていたかもしれないのである。

この拠出金の仕組みは複雑であり、外からは極めて見えにくい部分である。これは見方によれば、第一号と第二号・第三号との間に財政調整的な機能が導入されていることになり、基礎年金の財源維持ということを考える。と実に重要な役割を担っているといえよう。第一号の保険料に未納、滞納等が増え始めたといわれる一九九〇年代後半以降において「年金の空洞化」が大きく取り上げられた。第一号の納付率の大幅な低下がそれである。その後の納付率の実態をみると必ずしも改善されたとはいえないが、基礎年金の財政的基盤は大きく揺らいでいない。その理由を説明するのがまさに収入不足を埋め合わせる拠出金のメカニズムであり、我々はこの点にもっと目を向けなければならない。<sup>(2)</sup>

### 3 本当の財政方式とは何か

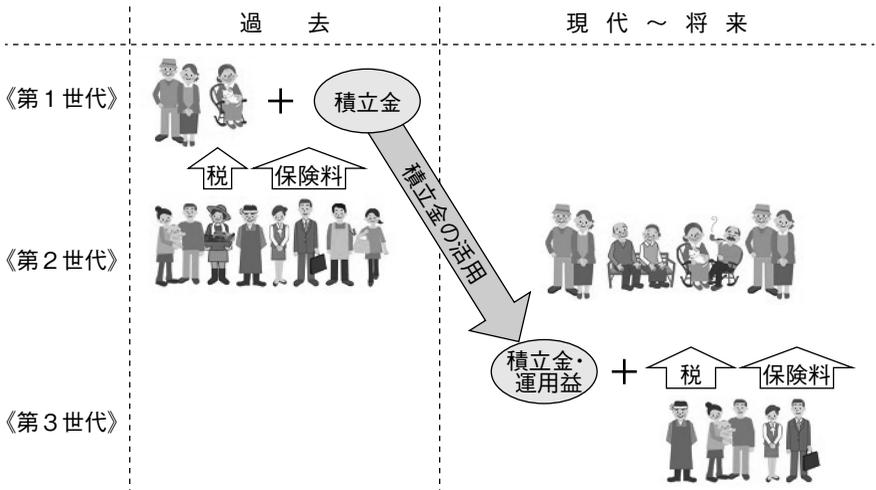
年金積立金は年金積立金管理運用独立行政法人によってコントロールされている。かつては旧大蔵省資金運用部によって財政投融资として用いられていた時代も存在した。現在でも先の法人により引き続き運用はなされており、関係者の間では大変関心が高い領域である。この運用であるが、安倍政権のときに大きな変更があった。もともと債券を中心に運用してきていたが、改革では株式に比重を移す改編がなされた。現在では全体の半分が株式での運用となっている。

そのためアベノミクスといわれた経済運営において株価の下支えをしているのは年金積立金ではないか、言い

換えれば「官製相場」といったものが形成されると揶揄される事態を招いたが、それはかなりの射を射ているといつてよい。膨大な積立金がこうした形で還流し、証券市場を席卷していることについて被保険者である国民の多くは蚊帳の外である。安倍政権のとき、運用収支をみると収益が絶えず上回っていると誇示されたが、一旦欠損が出ると約一〇兆円が消える世界である。その意味で、年金積立金の運用をもっと注視すべきであるが、それを妨げているのが年金財政方式の賦課方式論一辺倒である。

図表3をみていただきたい。これはこれまで公式説明されてきたものを厚生労働省関係者が図示化したものである。まずここで「過去」となっているのは、どの時代までを指すのだろうか。図表3では修正積立方式の時代であることが推測できる。そのため積立金はその世代の給付に関わるような描かれ方がなされている。しかし、その後の過程であるが、積立金は一気に若い世代の保険料軽減のためというように移行している。本稿で述べたように、八五年改正による跳躍がそのまま表れているのがみてとれる。これでは積立金の存在自

図表3 年金積立金運用の意義



(出所)『週刊社会保障』2020年9月28日号。

体が不透明になるのは明らかであり、実状とますます乖離してしまいかねない。<sup>(3)</sup>

我々は年金財政方式を再度位置づけし直すべきではないのだろうか。賦課方式論では一階しか説明できない。しかも、積立金が視野に入ってこない。二階も含めた形で全体を把握すべきであるが、なぜそのようにしないのであろうか。その一因は前述の拠出金に潜んでいるように思われる。拠出金は積立金と接点を持つ。拠出金の多寡が積立金に回るか否かに影響するからである。しかし、本稿で述べたように拠出金のメカニズムが明らかになれば、被保険者間で財政調整が行われていることを曝け出してしまふことになりかねない。

中長期的な推移をみると、年金積立金は明らかに増加してきた。にもかかわらず、年金財政方式の説明にそれを真正面から取り入れることは行われなかった。その転機は八五年改正のときである。筆者は二〇年以上も前から日本の年金財政方式は「積立的な要素と賦課的な要素を併せ持った方式」と述べてきた。でなければ、これまでの史的経緯を正しく踏まえた積立金の存在を説明できないからである。賦課方式論は事実関係を曇らせてしまふ便利な用語である。しかし、これまでそれに対する疑いもなく受け入れてきたのは、年金改革史の綿密なフォローを視野の外に置いてきたからに他ならないのではないか。

おわりに

年金財政方式とは何かをめぐって、積立金の存在との関連で叙述を進めてきた。年金制度は複雑なので、一般国民には身近なものであるにも関わらず、その実態は実にみえにくいところがある。そうしたなかで改革論議がでてきたとしても、いつも表面的なところでの理解に留まっているのが実状であろう。それでは改革の本質が把握できないし、あくまで方向性の選択は感覚的な判断に陥ってしまうことになりかねない。

年金制度すべてに理解が行き届かなくても、キーとなる仕組みの部分は押さえておくべきである。しかし、そのためにも事実関係の開示が重要であり、関係者の責務は大きなものがある。現在さまざまな政治的課題の分野で誇大な改革スローガンが蔓延しているように思われるが、そうしたことをしつかり見抜くことができる力量がとくに社会保障、そのなかでも年金の分野において強く求められているのではないか。今回のテーマはそのことを考える一素材として、証券経済研究者をはじめ多くの方々に受留めていただければ幸いである。

\*本稿の骨子は、二〇二〇年一月二十六日開催の証券経済研究会（大阪）で報告された。二上季代司氏をはじめ参加者の方々、さらには愛知県立大学准教授の中尾友紀氏から有益なコメントを得ることができた。記して謝意を表したい。

## 注

(1) 本稿で論じられる内容に関連して、既発表の拙稿を併せて参照していただければ幸いである。玉井金五「年金」、玉井金五・大森真紀編『三訂 社会政策を学ぶ人のために』世界思想社、二〇〇七年、第四章、として所収、初出は一九九七年。玉井金五「年金レジーム」の日本的展開」、玉井金五『共助の稜線―近現代日本政策論研究―』法律文化社、二〇一二年、第七章、として所収、初出は二〇〇五年。玉井金五「公的年金と三つの根本問題」『企業年金』二〇一六年三月号。

(2) 未納・滞納というとき、それはもともと前提の一部であったという意見があるが、その割合が問題なのである。一期、第一号被保険者の納付率は八〇%台から六〇%あたりまで低下した。これは前提の範囲だといって許されるものではない。拠出金の仕組みを考えると、納付率の割合は無視できぬ要因となるのである。

(3)

図示化された箇所では次のような説明が付されている。「わが国の公的年金制度（厚生年金保険制度及び国民年金制度）は、現役世代の保険料負担で高齢者世代を支えるという『世代間扶養』の考え方を基本として運営されている」「一方、わが国においては少子高齢化が急速に進展しており、現役世代の保険料のみで年金給付を賄うこととすると、保険料負担の急増または給付水準の急激な低下が避けられない。そのため、被保険者からいただいた保険料の一部を積み立て、この積立金と積立金を運用することで得られる収益を将来の年金給付に充てることにより、年金財政の安定化に活用するということが、公的年金制度における積立金の基本的な意義とされている」（『年金資産運用の現状と課題』社会保障読本二〇二〇年版）、二〇二〇年、一〇四頁）。であれば、賦課方式と言い切るのではなく、「積立的な要素と賦課的な要素を併せ持った方式」という表現でより内実に即した規定をすべきではないのだろうか。

（たまい きんご・大阪市立大学名誉教授、愛知学院大学客員教授）