

『岸田ビジョン』と次期年金改革

中嶋 邦夫

ニッセイ基礎研究所の中嶋でございます。よろしくお願いいたします。

今日は、『岸田ビジョン』と次期年金改革」というタイトルで、年金のお話をさせていただきます。

「岸田ビジョン」というのは、今、総理を務めている岸田氏が二〇二〇年九月に出した本のタイトルになります。二〇二〇年の九月というと、岸田氏が総理総裁になる前、菅氏と争った総裁選のときに出されたもので、総理になられた後に新書版も出ています。

この本には、岸田氏の政策の方針がいろいろと書いてあるわけですが、その中に年金も少しだけ登場してきます。

岸田氏といえば、全世代型社会保障制度というものを掲げておられまして、その視点の一つとして、制度の縦割りを可能な限り排することが大事だと考えておられます。

その例として年金が書いてあり、「年金でいえば、そろそろ、国民年金と厚生年金について財政を一元化する、あるいは財政を調整することを考える時期に来ています」とおっしゃっています。

『岸田ビジョン』が出たその年の一二月に、厚生労働省が「追加試算」というものを出しています。これは制度改正の素案というべきもので、国民年金と厚生年金を合わせて、概ね一〇〇年間の収支均衡を図れるよう、基礎年金拠出金を見直すということが書いてあります。どうでしょうか。

『岸田ビジョン』に書かれていたこととかなり近いことが書いてあると、私は読み取っています。

その後、国会でも少し話題になりましたし、昨年の九月、当時の田村厚生労働大臣が記者会見で「是非ともそういう方向で検討してまいりたい」と発言しました。「そういう方向」というのは厚生

労省が出した追加試算のことを指しています。

その後、総理が替わった後の昨年一月に、厚生労省の年金局長が講演で「次期制度改正での必須の課題だ」と発言しております。

年金制度というと、近々では、この四月に制度

改正が施行されるということで、年明けぐらいから新聞や雑誌で取り上げられることが多くなっているのですが、今日は、「岸田ビジョン」とも関係がある次の制度改正についてお話したいと思います。

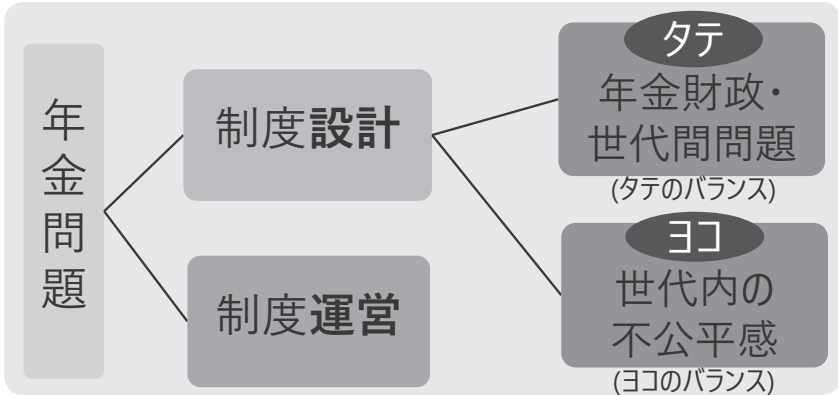
今日、お話しする内容は、まず、少しおさらいということで年金制度のポイント、そして、なぜこの改革が求められているのかという課題をお話した後、その課題の対処法、さらには制度改正に向けた論点、という順番で御紹介していきたいと思います。

一、年金制度のポイントと課題

年金というと、時によっていろいろなことが話題になり、よくわからないと言われる方が多いので、年金の問題は少し整理して考えてくださいと

図表1 年金問題の整理方法

■ **タテとヨコは、基本的に別問題**
(例:パートへの厚生年金の拡大は 財政改善が目的ではない)



言っています。

年金の問題は、まず、制度設計と制度運営の話に整理していただきたいと思います（図表1）。

制度運営というのは、いわゆる事務の話です。最近ですと年金の通知を誤って発送してしまったという事例や、一〇年ぐらい前には年金の記録の管理が杜撰だった、という問題があります。そういうことが明るみになると、「だから年金制度はダメなんだ、このままでは年金は危ない」というようなことが言われることもあります。ただ、それらはあくまで事務の話で、制度設計そのものがダメということではないので、そこは分けて考えていただきたいと思います。

さらに、制度設計の話とタテの話とヨコの話に分けてください、と言っています。

ヨコの話とは、ヨコのバランスの問題です。どういうことかというと、例えば、会社員と自営

業、会社員と公務員、専業主婦世帯と共働き世帯、などのように、同じ世代の中で、あっちが有利だ、こっちが不利だといったような話が、どうしても出てきます。このバランスをどうとつていくかを、ヨコの問題と呼んでいます。

もう一つのタテの問題というのは、ヨコに対して少しこじつけなのですが、歴史の年表が縦に過去・現在・未来と流れている様子を、イメージしていただけだと思います。具体的にいうと、年金財政というのは過去からのお金を引き継いで将来世代に渡していくものですし、あるいは、年金というと先輩世代のほうが有利で後輩世代のほうに不利だという世代間の問題があります。これらをタテの問題と、私は整理しております。

タテとヨコで整理していただくのは、タテの問題とヨコの問題は基本的に別問題だからです。最近ですと、厚生年金をパート労働者の方々にも拡

大するという話があります。「これは保険料の財源が足りないから増収目的でやるんだ」という意見を見かけますが、実際にはそうではないと思います。パート労働者の方々が厚生年金に入ると、今は保険料の増収になりますが、将来にはその方々の年金を支払わなくてはなりません。年金財政としては、基本的にトントンの話です。

では、なぜパート労働者の方々に厚生年金を拡大するのかというと、今はパート労働者といっても、家計の補助というよりは家計の支えになっているという方がふえてきているので、その方々の老後も、同じ被用者の仲間として厚生年金で面倒を見るべきだ。そうしないと、将来、低年金者がふえてしまう、ということとで厚生年金の適用拡大をしているわけです。何も、財政目的というわけではないのです。

このようにタテとヨコを分けていただくこと

が、年金問題を整理してご理解いただくためのポイントになるかと思います。

では、なぜヨコの問題が生じているかという
と、年金制度自体が段階的に創設され、しかも分立していたところに、問題の背景があります。もともとは公務員向けの恩給や共済から始まって、次に会社員向けの厚生年金が始まりました。その後、自営業向けの国民年金が始まりましたが、それらは分立していたのです。これを、基礎年金をつくったり、会社員と公務員の年金を一緒にしたという形で、段階的に統合・拡大して、これによってヨコのバランスをとってきています。

まず、最初の大きな統合となった、基礎年金について御説明したいと思います。なぜ基礎年金ができたかというと、それは産業構造の変化に対応するためです。ここで言う産業構造の変化とは、農業などのいわゆる一次産業が中心だった社会か

ら、工業やサービス業が中心の社会に変わってきたということになります。

産業構造が変化すると、例えば、農家の子どもが会社員になるということが起こってきます。そうすると、国民年金には農家を続けている親世代だけが残って、子どもたちは厚生年金に加入して、そちらに保険料を払うことになります。そうすると、当然、国民年金としては立ちゆかなくなるわけです。それは、国民年金が悪いということではなく、社会の産業構造の変化によるものです。で、社会的に手当てをしなければいけない。そこで、国民年金の部分は全員で支える体制にしようということ、基礎年金という全員共通の年金ができたわけです。

二〇一五年には、被用者年金一元化ということで、公務員の年金と会社員の年金が一緒になりました。これは政治的な改正だったのかな、と私は

思っています。

会社員の年金と公務員の年金は違うと言う人も多いのですが、実は、先ほど御紹介した基礎年金ができたときに、基本的な設計は統一されていたのです。ただ、一部、例えば転給という制度や職域部分、あるいは保険料が異なるということが違いとして残っていたので、これを統一することになりました。これを言い始めたのは小泉純一郎氏が総理大臣だった時で、公務員と会社員の間のバランスをとるという政治的な目的もあつて制度が改正されたのかな、と思っています。

そして、今、進んできているのが、先ほども御紹介した厚生年金の適用拡大です。もともとは、労働時間が通常労働者の四分の三以上のパートの方々が厚生年金の対象だったのですが、パート労働者、あるいはパートを生計の糧として働いている方々がふえています。パートへの厚生年金の拡

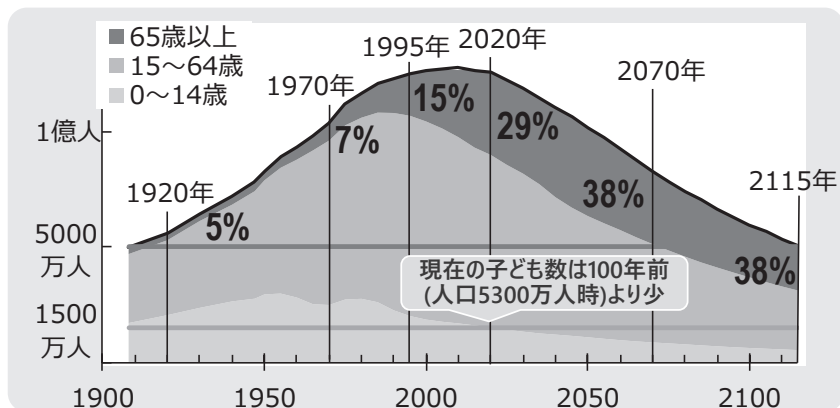
大というと専業主婦の方をイメージされることも多いのですが、実際には、専業主婦ではなくパートとして一家を支えている、収入を多く稼いでいる方でも、お子さんがおられるなどの理由でパートとして働いている方々もいます。この方々が老後に基礎年金しかないということになると、ずっと働き続けなくてはならず年を取ると大変だということ、この方々も厚生年金を受け取れるようにしようというのが、厚生年金の適用拡大になります。

企業側からの反対もあるので徐々にしか進んでいませんが、以前は五〇一人以上の企業が対象だったのが、今年の一〇月から一〇一人以上になり、さらに、二年後には五一人以上の企業にまで広がるのが、既に法律として決まっています。

一方のタテ問題の背景にあるのは、少子化と長寿化です。これは日本の人口を一〇〇年前から一

図表2 タテ問題の背景：少子化・長寿化

■ 人数は100年前に戻るが、年齢構成に違い



(資料) 総務省『国勢調査』(各年)、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(2017年推計)』

〇〇年後まで描いたものです(図表2)。今から一〇〇年前、日本の人口は約五〇〇〇万人でした。これが徐々にふえて一億二〇〇〇万人を超え、今は減少傾向に入っています。今後も今の出生率が続いていくと、一〇〇年後には日本の人口は約五〇〇〇万人になっていきます。五〇〇万人という、ちょうど一〇〇年前と同じですが、人数が同じでも年齢構成は大きく違います。図の濃い部分は六五歳以上の方で、その割合は一〇〇年前は約五%でしたが、今は三割ぐらいになっていて、今後これが四割ぐらいになってきます。

そして、少子化です。今の一五歳未満の人口は、約一五〇〇万人です。子どもの数が約一五〇〇万人だったのは今から一〇〇年前で、このときの人口は約五〇〇〇万人ぐらいでした。人口は今や一億人を超えて倍以上になっているのに、子どもの数は人口が五〇〇〇万人のときと同じですか

ら、かなり深刻な問題だと思えます。そして、現在の出生率が続いていくと、一〇〇年後には子ども数が今の大体三分の一ぐらいになってしまふ、という見通しになっています。

年金制度というのは、非常に長い制度になります。例えば、二〇歳で加入して、その方が働き終わられるのが約四〇年後、さらに、年金を受け取り始めてから二十数年は受け取られるということ、一人に限っても八〇年以上関係してくる制度になりますので、こういった遠い人口の予想も織り込みながら制度改正を考えていくことになりました。

ただ、人口構成が高齢化・少子化していくことは、何も急にわかったことではなく、徐々にわかってきたことですので、年金制度としてもいろいろな制度改正を行ってきました。

このタテ問題に対する年金制度改正は、大きく

三つの時期に分けることができると思っています。

一つは、一九七〇年代までです。「ヨコ」らみで給付を拡充」と資料に書いていますが、ここで「ヨコ」と片仮名で書いているのは、先ほどお話しした「ヨコ問題」の「ヨコ」です。公務員の年金が有利でしたので、会社員の年金も公務員並みにしてくれ、あるいは、会社員に厚生年金があるなら、自営業、当時は農家を中心ですが、農業者にも年金をつくってくれということで国民年金ができたとして、給付が拡充されていきました。このころは高度成長もありましたし、少子化というのがまだ明らかではなかったので、未来の保険料を当てにして給付を拡充してきた時期になります。

ところが、一九七〇年代の半ばから少子化が起こり、八〇年代になるころには一時的な低下では

ないことが明らかになってきましたし、長寿化もはっきりした傾向として捉えられるようになりました。経済も安定成長になり、将来の保険料はあまり当てにできないということが意識され始めて、給付の削減が模索されていきます。

給付の削減にはいろいろながありますが、皆さんは、支給開始年齢の引き上げといって、年金を受け取れる年齢が六〇歳から六五歳に上がるということをおぼろげに御存じではないでしょうか。実はこの引き上げが最初に提案されたのは一九八〇年ごろだったのです。ところが、当時は、まだ五五歳定年から六〇歳定年が努力義務ぐらいの時期で、年金の開始を六五歳にするなんてとても耐えられないと労働組合は言いますし、それに伴って雇いを延長するなんてできないと企業側も反対します。年金の問題ではよくあることですが、企業側も労働側も反対するということになる、政治情

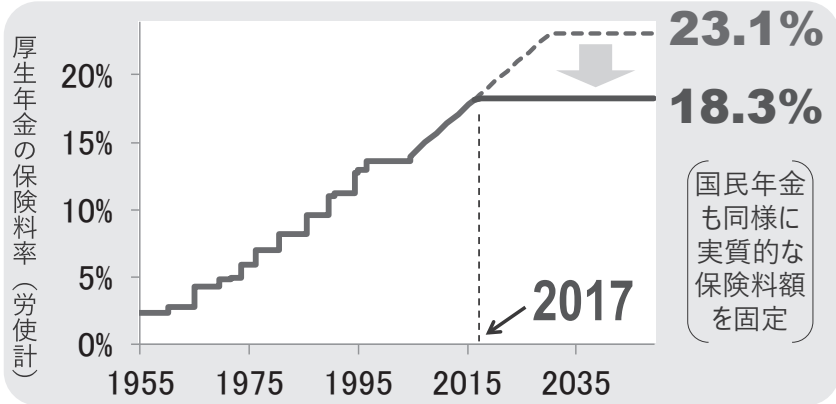
勢的にも誰も賛成しないということで、八〇年の改正では、支給開始年齢の引き上げが案としては出たものの、結果として見送られることになりました。

その後、難しい問題ということで先送りされ、これが実際に法案として通ったのは、自社さきかけ政権という、政治のいろいろな動きがあった時期でした。しかし、そのときも二段階に分けてということになり、一九九四年と二〇〇〇年の制度改正で、ようやく実現するという状況でした。しかも、すぐには実行できないということで段階的に実行していくことになり、六五歳開始というのは、今から三年後の二〇二五年に男性が到達して、女性は、さらに五年遅れて二〇三〇年からということになっています。

支給開始年齢の引き上げに非常に時間がかかりましたので、その間にも少子化や長寿化が進んで

図表3 現行制度（2004年改正）のポイント

■ 自然体よりも低めで、保険料を打止め



いきました。そこで、さらに手を打たなければいけないということで行われたのが二〇〇四年の改正で、これが今の制度のベースになっています。現行制度の大きなポイントは二つあります。

一つは、保険料の引き上げを打ち止めたにしようということです。年金の保険料というと、だんだん上がっているという印象をお持ちの方もおられるかもしれませんが、今から五年前の二〇一七年に保険料の引き上げは止まっています。二〇〇四年改正を検討するときの将来見通しでは、その当時の年金の水準を将来にわたって維持しようと思うと、点線で描いたように、労使の合計で給与の二三％ぐらいを保険料として集めないと維持できない、という見通しになりました（図表3）。当時の保険料の水準は一三％ぐらいでしたので、そこから一〇％ぐらい上がるということで、企業側も労働組合側も反対しました。結果として、当時の

保険料の水準と見通しの間をとって、一八・三％というところで保険料の引き上げを打ち止めにすることになりました。

皆さん、これを御自分の家庭に置きかえると、どうでしょうか。月々二三万円の収入がないと生活を維持できないという家庭が、一八万円しか収入が入ってこないことになったとします。皆さんだったら、どうされるでしょうか。出るほうを絞るしかないですね。年金制度にとって、出るほうを絞るというのは、私たちが受け取る年金の水準を引き下げることになります。

二〇〇四年の改正では、保険料の引き上げを打ち止めにするということと同時に、年金の水準をこれから下げていくということも決まりましたが、年金の水準を急には下げられないので、徐々に下げていくことになりました。現役世代の減少に連動する形で徐々に下げていって、ここまで下

げれば大丈夫というところになったら下げ止めにして、その水準を維持する、という形になりました。

ここまで下げれば大丈夫というのは、年金財政が大丈夫ということですが、どこまで下げれば年金財政が大丈夫かということは、今後の人口や経済の状況によって変化してきます。そこで厚生労働省では、少なくとも五年に一回、将来の見通しを公表していますし、その中でも経済や人口の前提をいろいろと置いています。前回の二〇一九年に公表されたものでは三〇通り出ていて、結構な幅があります。

政府の見通しというと、甘く見積もっているのではないかとお考えの方もいるかと思うのですが、厳しい見通しも入っており、例えば、二〇五〇年代に国民年金の積立金がなくなってしまうというシナリオも入っています。

年金の積立金がなくなると言うのと、年金を全くもらえないのではないかと考える方も若い方を中心に多いのですが、そういうことはありません。

年金の財源というのは、私たちが払う保険料と国の一般会計などから来る国庫負担、そして年金の積立金の運用益ということになっているので、積立金がゼロになったとしても運用益がゼロになるだけで、保険料収入や国から来るお金はあります。ですので、その範囲内でどれぐらいの年金を出せるのかということが、将来見通しで示されています。残念ながら低い水準にはなりますが、ゼロにはならないということは御理解いただきたいと思います。

年金の水準が徐々に下がってくると申し上げましたが、資料では「目減り」という言葉を使っています。これについて、御説明しておきたいと思っています。

年金というのは、毎年、金額が見直されています。四月に改定されて、その年金額が六月から支給されるという制度になっています。実は先ほど取材を受けて、今年四月からの年金額について少し解説してきました。最近ですと臨時給付金の話も出たりして少し話題になっていますが、例年四月頃になると、年金額の話題がいろいろと出てくるかと思っています。

さて、通常の場合、例えば先ほど御紹介した、徐々に下げていって下げ止めになった後の時期には、毎年の年金は物価や賃金の伸び率にあわせて改定することになっています。タイミングは一年遅れぐらいにはなりますが、基本的には物価が上げれば年金もふえ、実質的な価値を維持する仕組みになっています。

ただ、これは通常の姿で、先ほどお話ししたように年金の保険料の引き上げをやめたので、その

分、年金の水準を下げていかなくてもはいけません。では、どうするかというと、物価や賃金の伸び率から調整率というものを差し引くことになっています。この調整率には特例があって、例えば物価や賃金の伸びがマイナスの場合には適用されないのですが、最近ですと、二〇二〇年度の改定では調整率が適用されました。そのときは、物価や賃金の伸びがプラス〇・三％で、調整率がマイナス〇・一％でしたので、年金改定率は、〇・三引く〇・一でプラス〇・二％ということになりました。

プラス〇・二％というのは非常に低い率とは言えプラスなので、年金が減りますと言うと、私はうそつきになってしまいます。ただ、物価や賃金がプラス〇・三％伸びたのに、年金は〇・二％しか伸びていないということは、実質的な価値が減っている、つまり目減りしているわけです。そ

こで私は、目減りとお話しています。最近ではスコミでも、目減りあるいは実質引き下げという言葉が、よく使われるようになってきています。

このように調整率が大きなポイントですが、調整率というのは何かというと、加入者の減少率と受給者の余命の延び率を足したものになっています。どういうことかというと、少子化が起ると保険料を払う人数が減るので、年金財政にとって保険料収入が減ります。そこで、加入者の減少に応じて年金額を調整しよう。あるいは、長寿化が進むと高齢者がふえるので、給付費がふえます。そこで、寿命の延びに応じて毎年の年金額を調整しよう、という仕組みです。つまり、少子化や長寿化という人数の変化の影響を、毎年の年金額の改定、つまり単価の調整で吸収する、という仕組みになっています。こういった形で少子化や

長寿化の影響を吸収するので、年金財政のバランスがとれてくる、そういう仕組みになっています。

この仕組みには、もう一つの意義があります。それは、世代間の不公平を改善するというものです。二〇〇四年の制度改正前は、基本的には、少子化や長寿化が進むと、その分、将来の保険料を引き上げる仕組みでした。そうしますと、既に年金を受け取っている方は保険料を払っていないので、言葉は悪いかもしれませんが、勝ち逃げのような状態になっていました。そして、将来の加入者、子どもや、まだ生まれてない人たちが高い保険料を払うことでその分を負担する、こういう構造になっていました。

ところが、二〇〇四年の制度改正後は、既に年金を受け取っている方も、先ほど御紹介した調整率という形で年金額が目減りすることで、少子化

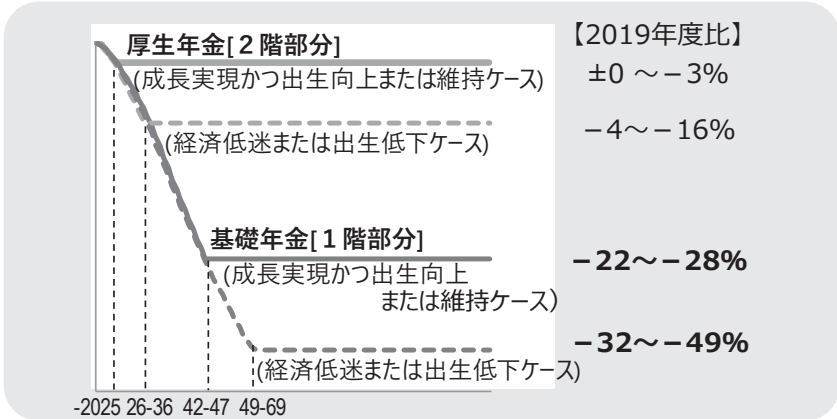
や長寿化の影響を負担しています。既に年金を受け取っている方は、八〇歳でも一〇〇歳でも負担していただくので、その分、将来世代が今までよりも楽になります。少子化や長寿化は今後も続いていきますので世代間の不公平が完全になくなるわけではありませんが、将来世代の負担が重くなり過ぎないように制度改正が行われたということは、御理解いただければと思います。

では、どれぐらい目減りするのかというのが、皆さん、気になるかと思いますが。先ほど御紹介したように、今後の経済や人口の状況によっていろいろ変わるのですが、大まかに整理したものが、この図になります（図表4）。

年金には基礎年金と言われる部分と厚生年金と言われる部分があるのですが、厚生年金は、経済成長が政府の見通しどおりに実現し、さらに出生率も現在と同じ程度を維持できた場合は、数%の

図表4 どれくらい目減りするか？（2019年政府見通し）

■ 基礎年金が、より長く・大きく目減り



（注） 年金財政が健全化するまで給付調整を続けた場合。積立金が枯渇するケース（Ⅵ）は含まない。

カットで済みます。一方、基礎年金は調整を長く続けていく必要があつて、最終的には二割から三割近くカットしないと年金財政がバランスしない、という見通しになっています。実線は経済成長が実現した場合ですが、経済が低迷した場合、あるいは出生率思ったほど維持できなかった場合は、より厳しい点線の結果になり、基礎年金の水準を三割から五割近くカットしなければいけない見通しになっています。

会社員の方は厚生年金に入っていて、厚生年金保険料を引かれているのを給与明細でご覧になっていると思いますが、実は国民年金にも入っているのを御存じでしょうか。ここが年金制度のわかりにくいところですが、会社員は、取られている保険料は厚生年金保険料だけですが、国民年金と厚生年金の両方に加入しています。そして、会社員も、年金受給者になると基礎年金と厚生年金を

受け取ります。

基礎年金と国民年金は何が違うのかとよく聞かれるのですが、これも年金のややこしいことの一つです。国民年金というのは加入する制度の名前で、国民年金に加入すると基礎年金という名前の年金を受け取れる、という形になっています。

会社員は、この基礎年金と厚生年金を受け取るわけですが、基礎年金と厚生年金は役割が違います。基礎年金は、その名前のとおり、もともとは基礎的な生活水準を考慮して決められています。基礎的な生活水準ということですので、基本的には全員一律の定額型ということになります。

ただ、会社員の場合は自営業の方と違って老後に生活の糧がないわけですから、現役時代の生活水準をある程度考慮した年金として、厚生年金が上乘せされています。高い給与をもらっていた方はそれに応じた年金、給与が少なかった方もそれ

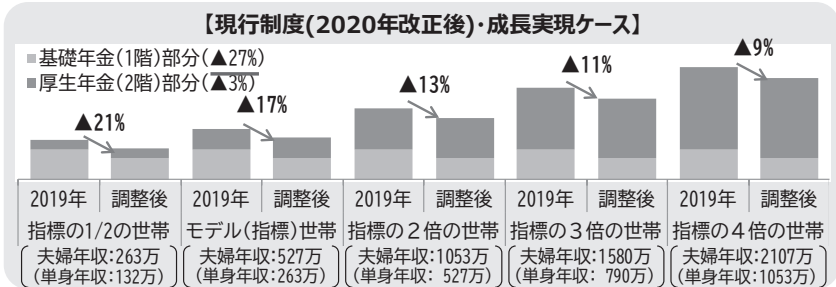
に応じた年金ということで、厚生年金は報酬比例の年金になっています。こういった部分があるので、現役時代に払う保険料は給与の何%という形になっています。

今お話した基礎年金と厚生年金の仕組みと、先ほどお話した基礎年金がずっと下がっていくという問題の二つを合わせて考えると、基礎年金の低下は低所得の会社員の方に影響が大きい、ということになります。

どういうことかという点、現役時代に給与が低い方は、報酬比例の厚生年金の金額が少ないわけです。そうしますと、その方が受け取る年金全体に占める基礎年金の割合は、相対的に大きいことになります。図を見て頂くと、給与水準が低い左側の方は、右側の高い方と比べると基礎年金と厚生年金の比率が大きく違うことがわかりただけかと思えます（図表5）。給与が低い方は年

図表5 基礎年金の低下は低所得会社員に影響大

- 現役時代に給与が低いと 厚生年金(比例)が少
 = 受け取る年金のうち、基礎年金の割合が大
 ⇒ 給与が低いほど 年金全体の目減りが大



(注) 年収は厚生年金加入中の標準報酬の2019年度価格での平均。単身年収は夫婦と同じ低下率になる年収。

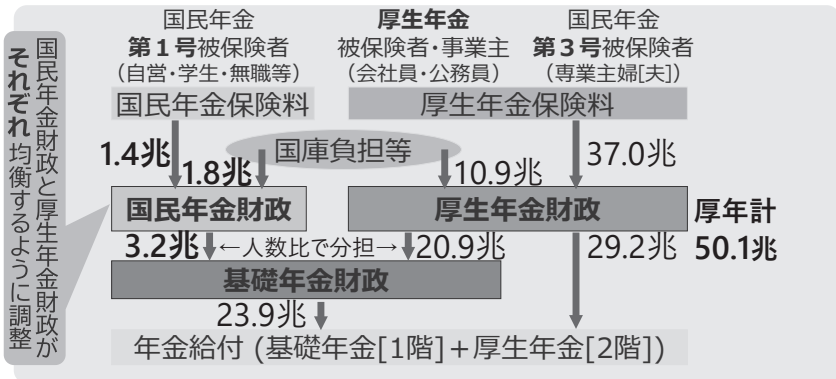
(資料) 年金数理部会 (2020.12.25) 資料より作成

金全体に占める基礎年金の割合が大きいのですが、この割合が大きいところが大きく目減りするので、現役時代に給与が低い方ほど年金全体の目減りが大きいことになります。

よく言われるモデル世帯というのは左から二番目のところ です。基礎年金は三割ぐらい、厚生年金は数%のカットで、年金全体では一七%ぐらいのカットですが、図の一番左に描いた平均の半分の給与水準の方ですと、二一%のカットになります。他方で、高収入の方を見ていただくと一割ぐらいのカットで済むことになっていますので、言葉が適当かどうかわかりませんが、逆進的な年金カットになっています。これはさすがにまずいのではないかと思います。今の年金制度の大きな課題になっています。

図表6 背景：公的年金財政の構造

■ 国民年金財政の支出は ほぼ全額が基礎年金拠出金 ⇒ 1 割未満の国年財政が全員共通の基礎年金を左右



(注) 2018年度。簡略化のため、運用収入や国民年金の独自給付などは割愛。

(資料) 年金数理部会 (2020)「公的年金財政状況報告 (2018年度)」p.124.

二、課題の原因と対処法

では、この課題をどうやって解決するのか。

基礎年金の水準が低下する要因は、構造要因と環境要因に分けられると私は考えています。少し細かい話になりますが、まず構造要因について御説明したいと思います。

会社員は厚生年金の保険料を払っていますが、将来的には基礎年金も受け取ります。どういふことになっているかというと、会社員が払った厚生年金保険料は一旦厚生年金財政というお財布に入るので、そこから基礎年金財政というところにお金を拠出しています(図表6)。そして、拠出して残った分のお金で厚生年金、いわゆる二階部分の年金を支払うという形になっています。

一方、自営業者などの方は国民年金の保険料を

払っていて、これが国民年金財政というところに入ります。自営業の方々は、将来受け取る年金は基本的に基礎年金ですので、国民年金財政から出ていくお金は基本的に基礎年金への拠出金ということになります。

では、基礎年金に拠出するお金はどうやって決まるかというと、その年の基礎年金の給付費がこれぐらいかかりそうだなというのがわかるので、それを人数比で按分して両制度で負担する形になっています。

先ほど、年金財政がバランスするまで年金の水準を下げていく仕組みになっていとお話しましたが、少し細かいことを申し上げると、バランスすると言っている年金財政は、国民年金財政と厚生年金財政、それぞれがバランスするという形をとっています。ここが現行制度の構造的な問題になります。

国民年金財政の支出は、ほぼ全額が基礎年金への拠出になります。ですので、国民年金財政をバランスさせようと思うと、将来の基礎年金の水準をどれぐらいにするかということで調整する必要があります。将来の基礎年金の水準が決まると、厚生年金財政から基礎年金財政へ拠出する金額が決まります。そして、厚生年金財政から基礎年金財政に残った財源で、厚生年金財政がバランスするように厚生年金の将来の水準がどれぐらいになるかが決まる形になっています。

こういう構造に、経済環境、具体的にはデフレが影響しました。先ほど年金額の改定には特例があるとお話しましたが、デフレの状況ですと、年金の水準を調整しないなどの特例がありましたので、特に基礎年金では給付水準が高止まりしてしまつたのです。給付水準が高止まりすると、年金財政が悪くなります。特に国民年金財政が悪化

しましたので、将来に向けて、予定よりも大きく基礎年金の水準を下げないと国民年金財政がバランスしない、ということになりました。

そうしますと、将来的には基礎年金の給付水準が予定よりも下がることになるので、厚生年金財政から基礎年金財政へ拠出するお金は、思っていたほど払わなくてよくなることになります。そうすると、厚生年金財政に残るお金は潤沢になるので、厚生年金は予定したほど削らなくてもいい、ということになります。つまり、基礎年金の水準を大幅に下げなくてはいけないことになると、厚生年金の水準はあまり下げなくてもいいことになり、両者の差が拡大してしまうという、ゆがんだ構造になってしまっています。これが、先ほどお話しした、厚生年金は数%のカットで止まるのに、基礎年金は二割、三割、場合によっては五割近くカットしなければいけないというこの原因

なっています。

この問題にどうやって対応するのかということに関しては、既に幾つかの対応がとられています。構造要因と環境要因があるとお話しましたが、環境要因に関しては、幾つかの制度改正でおおむね対応済みになっています。給付水準が高止まりするような経過措置、給付調整の特例、あるいは基本的な改定の特例といったものは、ほぼ解消したり、おおむね対応されたりということで目途がついています。しかし、構造要因、具体的には、基礎年金の水準を決めてから厚生年金の水準を決めるという、給付調整の停止の判定が二段階になっているという問題は、未対応のままになっています。

そして、冒頭で御紹介した、二〇二〇年の一二月に厚生労働省が出した追加試算、国民年金と厚生年金を合わせて考えるという案は、これに対す

る抜本的な解決策ということになります。今までの二段階に分かれていた判定を、公的年金財政全体で一段階で判定することによって、基礎年金も厚生年金も同時に給付の調整を止めるということになります。

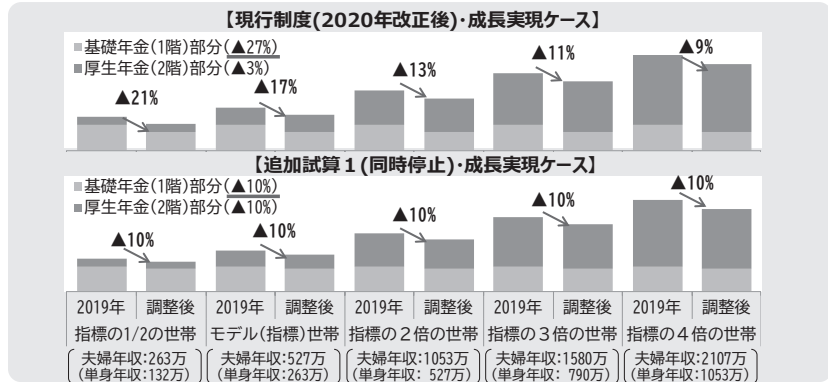
厚生労働省が出した試算結果によると、二階部分の厚生年金のカットは三％のカットで済むものだったのが一〇％のカットをすることになります。一階部分の基礎年金のほうは、二七％のカットが必要だったものが一〇％のカットで済む形になります。こういった形で一階部分も二階部分も同じ率でカットされることになるので、この結果として、全員が平等な低下率になります。

なぜこのような制度にするのか、この意義を改めて考えてみると、私自身の考えとしては、基礎年金を全員で支える姿に戻すため、と整理できるのではないかと思います。

基礎年金がなぜ誕生したかというと、産業構造の変化で国民年金財政が立ちゆかなくなったときに、全員で支えるものとして基礎年金が創設されたわけです。ところが、二〇〇四年の改正で給付調整が導入された際に、財政構造を変えないまま導入されました。いろいろな改正項目があったので、財政構造を変えるところまで手が回らなかったということかと思いますが、この結果、全員共通である基礎年金の将来の水準が、自営業の方々が払う国民年金保険料が入ってくる国民年金財政で左右されるようになってしまった、ということです。国民年金の財政状況によって会社員まで影響を受けて、結果として、会社員のうち低所得の方のほうが不利になる、という制度になってしまいました。これを、公的年金財政全体で何％下げればいいのかを判断する、つまり全員で基礎年金を支えようという形に戻す、このように考えられ

図表7 効果：平等な低下率+底上げで給付増

- どんな給与・働き方・世帯でも 平等な低下率に
- 基礎年金底上げで多くの世帯で現行より給付増



(注) 年収は厚生年金加入中の標準報酬の2019年度価格での平均。単身年収は夫婦と同じ低下率になる年収。

るのではないかと思っています。

この制度改正を行うと、二つのことが実現します。一つは平等な低下率になること、もう一つは基礎年金の水準が上がることによって給付全体がふえることです。

まず、平等な低下率のほうですが、現行制度を継続する上の図ですと、先ほどお話ししたように基礎年金と厚生年金で低下率が違うので、会社員の中で低所得者のほうが不利という状況になりますが、図の下の新しい制度案のほうを見ていただくと、一階部分も二階部分も同じ率で下がります(図表7)。そうすると、どんな所得の方も、単身の方も共働きの方も専業主婦世帯の方も、どんな世帯形態でもみんな同じ低下率ということになるので、下がり方が平等になります。

さらに、厚生年金が今の見通しよりも水準が下がることによって、その分、基礎年金の水準が上

がるので、多くの世帯で現行よりも給付水準が上がるようになります。低下率を見ていただくと、例えば、左から二番目のモデル世帯ですと、一七%カットだったものが一〇%のカットで済むことになります。

一方、収入が高い方になると、例えば一番右側の御夫婦の収入が二〇〇〇万円を超えるような方は、九%のカットだったのが一〇%のカットになるということ、少し不利にはなるのですが、こういった方々は非常に限られます。夫婦の年収二〇〇〇万円だと、総合職で共働きであればそういうことはあるとお考えの方もおられるかと思うのですが、実はここに書いた二〇〇〇万円というのは、年金制度に加入している間の収入を現在価値に直した平均値です。大まかに言うと、二〇歳から六〇歳まで御夫婦ですっと一〇〇〇万円ずつ稼いでいる方になりますので、こういう方はそうは

おられないのではないかと思います。そう考えると、大抵の方で給付水準が現行制度を続けるよりも上がるということになります。

大抵の方で給付水準が上がる要因の一つは、厚生年金の水準が下がって基礎年金の水準が上がるからです、実は、もう一つ、要因があります。それは、基礎年金の給付費の半分は国庫が負担するという仕組みがあるからです。

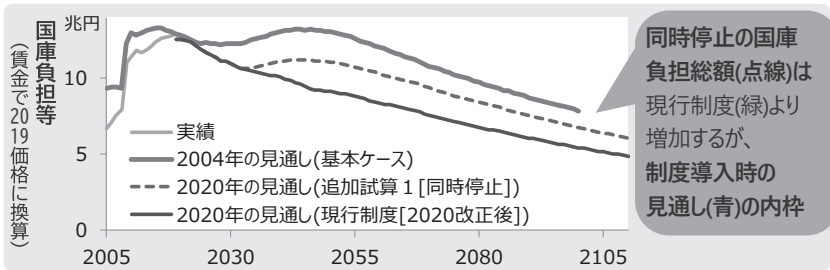
どういうことかという、基礎年金の水準が上がると、自動的に国庫負担の金額がふえます。これは年金財政にとっては増収ですので、年金水準をそれほど下げなくてもよくなり、結果として多くの世帯で現行制度を続けたときよりも給付水準が上がる、ということになります。

国の財政は大変なのに、もっと大変なことになるではないかということをよく言われるのですが、それを見てみたのが下の図になります（図表

図表8 機序：なぜ多くの世帯で現行より給付増？

■「基礎年金給付費の半額は国庫等が負担」

■ 基礎年金の水準上昇→国庫負担等が増加 ＝年金財政にとって増収→多くの世帯で給付増



8)。一番下の線が、現行制度を続けた場合の国庫負担等の見通しになっています。その上の点線が、見直しを実施した場合の国庫負担等の見直しになります。今の制度を続けたときと比べれば、基礎年金の水準が上がるので、国庫負担の水準は当然上がります。

ただ、その上に書いた線は、この制度ができたとき、要は法案が通ったときの政府の見通しで、それを今の価値に置き直していますが、点線は、この線よりは下になっています。というのは、先ほどお話ししたように、基礎年金というのを当初予定していたよりもっと下げないといけないという事態になっているので、当初思っていた水準よりは国庫負担の水準がかなり下がっているのです。現行制度を続けた場合よりも上がってしましますが、どちらかといえば、現行の見直し自体が当初の予定よりも下がり過ぎ、ということになります。

ます。そこから上がるとしても、もともと法案が通ったときの水準よりは下がっているので、何とか認めてもらえないだろうか、というところが厚生労働省の考えではないかなと思っています。

今お話したのが追加試算の一つですが、もう一つの見直し案が入っています。それが、基礎年金の加入期間を四〇年から四五年に延長するというものです。これによって、基礎年金の満額を四〇年分から四五年分、倍率にすると一・一二五倍に積み増す、という案になっています。

この案には二つのパターンが示されています。一つが、五年延長した分の国庫負担ありという現行制度に沿ったもので、もう一つが、国庫負担への影響を考えて、延長の五年分については国庫負担を求めないということです。

その結果どれぐらいの年金の水準になるかという、二〇一九年の水準をベースにして、先ほど

図表7で御紹介した追加試算1の同時停止だけですと一〇%のカットですが、これに加えて基礎年金を四五年化する追加試算2ですと、国庫負担ありで五年分が追加されるので、四%のカットで済むことになります。ただ、追加試算3の延長分の国庫負担がない場合だと、年金財政としては追加試算2よりも総財源が減ることになるので、その分、年金の水準が下がって七%のカットになる、という見直しになっています。

なお、基礎年金の水準が四〇分の四五になるというお話をしましたが、基礎年金の水準というのは満額が決まっています、それに必要な年数、今ですと四〇年ですが、この四〇年のうち保険料を何カ月払ったかに比例して年金額が決まる、という非常にシンプルなものになっています。四〇年を四五年にしたら、同じように比例させて基礎年金の満額をふやそう、というのがこの案になってい

ます。

さて、この案は、基礎年金の水準を引き上げるといのが一つのポイントですが、より大きな意義として、基礎年金と就労の継続の関係を正常化するといふところにポイントがあるのではないかと、私は考えています。

今、六〇歳以降も働けるような環境が整ってきています。例えば、六〇歳以降もずっと働き続けられた場合、ある程度の時間働いておられれば、六〇歳以降も七〇歳まで厚生年金に加入して、厚生年金保険料を現役の方と同じパーセンテージで給与の何%か払うことになるのですが、基礎年金の計算対象になるのは六〇歳までの四〇年間です。今、六〇歳以降も働いておられる方は、実はその分は基礎年金に反映されないという形になっています。

六〇歳定年を前提とした制度であれば、それで

もよかったかもしれませんが、今や六五歳までの雇用延長、さらには六五歳定年というのが本格化しつつありますし、厚生年金の支給開始年齢も六五歳に引き上がるということを考えると、この五年の空白期間というのがなかなか説明しづらい状況になっています。これを今の状況に合わせるといのが、四五年化の大きな意義ではないかと思っています。

この提案は、過去二回、二〇一四年と二〇一九年の改正のときに厚生労働省が出したのですが、実は二回とも財務省が反対しました。それは、延長した五年分に国庫負担が必要だからです。厚生労働省としては、同じ案を出しても通らないというところで、今回は延長期間分に国庫負担を求めない案というのを初めて出してきました。

ところが、この案を従来制度のまま出そうとすると、うまくいかないことになります。厚生労働

省は試算結果を公表していませんが、私が試算したところ、延長分の国庫負担なしで従来どおりに給付の調整停止を二段階で行うと、基礎年金の水準低下は三一%ぐらいになってしまいます。延長した五年分だけ基礎年金の水準はふえますが、国庫負担は入ってこないのもともとの基礎年金の水準を大きく下げないとやっていけないということです。そうしますと、基礎年金の水準が大きく下がっているので、今起こっている給与水準が低い方ほど年金全体の目減りが大きいという問題が、さらに悪化してしまうのです。このように、従来制度のままで延長期間に国庫負担を求めないという案は提案できないので、今回は同時停止という公的年金全体で給付水準カットを考える案とセットにして提案したのではないかと私は考えています。

同時停止とセットで提案したもう一つの背景と

しては、これはあまり真つ当な考え方ではないかもしれませんが、この制度改正を通すための政治的な考えもあったのではないかな、と思っっています。

同時停止にすると、厚生年金自体の目減りは数%から一〇%と大きくなるので、会社員が負担だと感じる可能性があります。ただ、四五年化をセットで行うと、自営業の方々は、今は六〇歳までしか保険料を払っていなかったのが六五歳まで払うことになるので、新たな負担が生じるようになります。会社員には厚生年金の水準が思っていたよりも下がるという負担感、自営業の方々には保険料を払うという負担感が生じ、金額でバランスが取れているわけではありませんが、心情的には双方痛み分けということで納得を得よう、ということではないかと私は考えています。

三、今後の論点と現状

いろいろとお話ししてきましたが、この制度が今後どうなっていくのか、論点について少し整理しておきたいと思います。

一つは、国民年金財政と厚生年金財政を合算して給付水準の低下を判断することに対する抵抗感というのが、やはりあるのではないかと思います。

自民党は、再分配機能の維持、全員を同じ給付の下がり方にすることを検討したほうが良いという意見を意図としてまとめていまして、これが二〇二〇年の制度改正の附則に検討規定として入りました。

ただ、このときの議論で、経団連は再分配機能の維持には慎重な姿勢を見せましたし、連合は国

民年金と厚生年金を合算して考えるのは積立金の統合につながるということで反対しています。

また、冒頭で紹介しましたが、昨年九月に厚生労働大臣が記者会見をしたときに、「国民年金の水準低下緩和へ、厚生年金から財源振り分け」という記事が出ました。今日参加しておられる方は、会社員も国民年金に加入して基礎年金を受け取る、ということをお存じかと思うのですが、そのことを理解してない方も多いので、この記事を見て会社員だけが不利になるという反響が、ツイッター上でかなりありました。昨年の九月には、河野太郎氏が総裁選のときに年金のことを話して少し盛り上がった時期があったのですが、そのときよりもずっと多い反響がありました。

このように、厚生年金財政と国民年金財政を一体的に考えることに対しては、抵抗感が生じると思います。

このことに關しては、まず、このまま放っておくと低所得の会社員の方が不利になるという現行制度の課題、あるいは、会社員の方は保険料が改正後も変わらないということを、説明していく必要があるのではないかと思います。

もう一つ大事なことは、自営業対会社員という対立的な構造ではないということです。まず、先ほどの図表6に書いていたように、厚生年金の財政規模は約五〇兆円なのに対して、国民年金の財政規模は数兆円で厚生年金の一割にも満たない小さな規模ですので、対等な立場であつちが損だ、こつちが損だというような状況にはないことです。

また、自営業の方、特にずっと自営業の方は減ってきているということです。今の受給者全体で見ると、現役時代にずっと自営業で国民年金の第一号被保険者だったという方は、約一割です。

特に、最近年金を受け取り始めた六五歳の方に限定すると約四％で、割合として非常に小さくなっています。さらに、「自営業」と呼ばれる国民年金の第一号被保険者のうち、いわゆる自営業という方は四分の一ぐらいしかいません。

国民年金の加入者は、一号、二号、三号と分かれるのですが、国民年金の一号という方は「その他」なのです。何の「その他」かというと、被保険者を分けるとき、勤め先や労働時間によって、まず厚生年金の加入者、すなわち国民年金の第二号被保険者を仕分けします。さらに、厚生年金の加入者に扶養されている配偶者で年収一三〇万円未満の方を、第三号被保険者ということで仕分けします。そして、それら以外の方は第一号被保険者、という法律のつくりになっています。ですので、第一号被保険者というのは、いろいろな方が混じっているのです。

最近では、第一号被保険者のうち、本来的な自営業の方は二四％ぐらいで、四割ぐらいは雇用されている方になります。どういふことかという、五人未満の個人事業所や特定の業種の個人事業所は、今は厚生年金の強制適用の対象外になっているからです。あるいは、労働時間が正規労働者の四分の三未満ですと、企業規模によつてはその方々は厚生年金に入らないことになっていて、その方々のうち年収が一三〇万円を超える方は、国民年金の保険料を払つて国民年金の第一号被保険者となっているわけです。実はこのような方々が、今、国民年金の第一号被保険者の中で多くなっているのです。

国民年金と厚生年金という話が自営業対会社社員という構図ではない、ということとは、よく御理解いただきたいと思います。

もう一つの論点として想像されるのが、先ほど

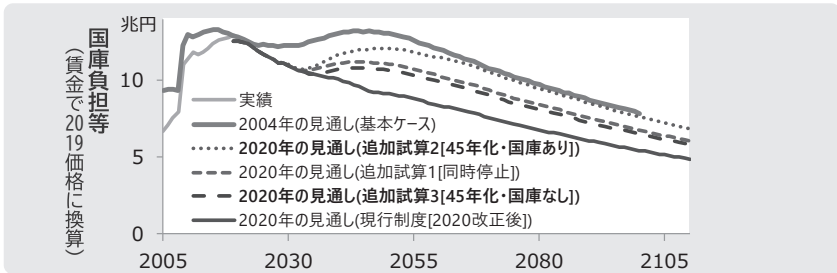
も御紹介した国庫負担への合意形成です。財務省は、基本的に財源が確保されない状態では問題だと言っています。ただ、自民党は、追加試算に対する意見はまだ出てきていないのですが、過去二回失敗した基礎年金の四五年化の案に関しては、財源はふえるものの、中期的な選択肢として検討すべき課題だと言っています。労使のほうは、国庫負担の話についてはまだあまり意見が出ていませんので、このあたりがどうなるかということにはわかりません。

ただ、先ほども御紹介したように、現行制度が設立されたときよりは内枠におさまること、を、まず理解していただく必要があるかと思ひます。

先ほど、図表8で追加試算1の点線はお見せしましたが、この図は後で御紹介した四五年化もあわせたものです（図表9）。細かな点線が追加試

図表9 追加試算2・3での国庫負担の見通し

- 追加試算2 (延長分に国庫負担あり)でも、制度導入時の内枠
- 追加試算3 (延長分に国庫負担なし)なら、追加試算1 (45年化なし)よりも やや低水準



算2で、追加期間に国庫負担がある形での四五年化です。これは、もとの二〇〇四年の見通しの内枠には入っているのですが、それになんまり近い水準になってしまいます。

一方、追加の五年分の国庫負担がない追加試算3の点線は、五年分の国庫負担がないので、国庫負担の水準が追加試算1よりも低くなります。

こういった形で国民の理解を得られれば、と厚生労働省は考えていると思います。

最後に、今日お話ししてきたことを整理したいと思います。

最初に、「岸田ビジョン」についてお話ししました。「岸田ビジョン」に入っているからということではないかもしれませんが、後日公表された厚生労働省案は似た内容になっており、これについては現在も検討の最中にあります。

なぜこういう案が出てきたかというと、現行制

度には、低所得の会社員ほど年金の水準低下が大きいという逆進的な問題があるからです。この問題を解決するためには、年金財政の構造の変更という制度改革が必要になってきます。この制度改革を行うためには、財政を実質的に一元化することや、国庫負担の問題など、いろいろ越えなければいけないハードルはあるのですが、低所得の会社員のほうが不利だという逆進的な問題について広く理解していただいて、その問題を解決しなければならぬということを御理解いただければと思います。

最後に、今後どういったスケジュール感で進んでいくのかを、お話ししておきます。

年金の制度改革は五年に一回行われています。なぜ五年に一回かという点、国勢調査がベースになるからです。国勢調査をベースにして将来人口の推計が行われて、これをもとに年金のことを考

えていくということになります。

ただ、今回は、国勢調査はコロナ禍でも予定どおり行われたのですが、これと並行して行われるはずだった出生に関する調査が一年先送りされたので、将来人口の見通しが例年と比べると一年遅れで公表される予定になっています。ただ、年金の将来の見通しは少なくとも五年に一回出すことが法律で決まっていますので、この時期は変わらない見通しになっています。議論する時間が少し短くなるかもしれませんが、来年春の将来人口の見通しが出たところから議論が始まって、再来年の夏ごろには年金財政の将来見通しが出て、そこから制度改革の議論が本格化していくのではないかと、思っています。

今年、来年という話ではないのですが、今後、こういうことが話題になっていくかもしれないということを、心にとめていただければと思

います。

私からの今日のお話は以上になります。最後まで、どうもありがとうございました。（拍手）

○増井理事長 中嶋様、年金問題というのは複雑

な話だったので、これまであまり理解できなかったところを、わかりやすく御説明いただきまして、ありがとうございました。

せっかくの機会でございます。お時間が若干ありますので、御質問ございますでしょうか。

○質問者 これはあまり議論されないのですが、本当に不思議だと思うのですが、自営業者等とサラリーマンとの不公平感というのは、要するに基礎年金部分、国民年金の保険料が、一律であることだと思います。サラリーマンは報酬比例で払っているのに、なぜ自営業者等は一律なのか。自営業者等も税務署に申告していて、税務署は所得を補

足している。少なくとも報酬が多い人は厚生年金的な部分をつくって、保険料をたくさん払えばいいと思います。制度設計としてあまりにも杜撰ではないかと思うのですが、そういう批判がなぜもっと出ないのでしょうか。

○中嶋 従来から言われているのは、クロヨンの問題という所得捕捉の問題があつて、仮に自営業者の方の所得がわかったとしても、その捕捉率は低いのではないか、実際にはもっと多いのではないかということが、やはり不信感としてあるわけです。その問題を解決できないので、定額で保険料を取って、年金のほうも報酬比例はつけずに基礎年金の部分だけ支給して、それでバランスをとっているということかと思います。

○増井理事長 そのほかにございますでしょうか。——それでは、私から。

私は証券界に結構長くいるので、いつも公的年

金の話で不思議に思うのは、公的年金の世界だけで閉じた話をしていると、なかなか解が見つからない部分が多いような気がします。国民の老後のことを考えたときに、公的年金以外にも、例えば私どもがよく言う私的年金など全体を含めて解を見つける、別の手段を含めて解決案を提示するほうが、何となく国民を説得しやすいような感じもするのですが、その辺はどのような議論になっているのでしょうか。

○中嶋 実はそういう視点は重要で、政府も意識をしています。例えば、二〇〇四年の制度改正のとき、公的年金の水準が今後下がっていくということになったので、確定拠出年金の拠出限度額を引き上げました。ただ、公的年金の水準が下がっていくから私的年金の水準を上げますということをおおむね的に言うと、では、公的年金はもうダメなのかという過剰反応が広まってしまって、収拾の

つかない問題になってしまっているのです。

公的年金の水準が下がることに對してある程度の手だては打たれているのですが、こういった反応を懸念して、皆さんがしっかりと理解するほどには大きく宣伝されていない、というのが実情ではないでしょうか。

これに関連して申し上げますと、年金制度について、賦課方式ではなくて積立方式、貯蓄のような形がいいのではないかとおっしゃる方がおられますが、私は、今の制度というのは、段階的に積立方式がふえてきている状況だと思っています。賦課方式である公的年金の水準が下がっても、老後の生活水準というのは基本的には変わらないわけです。そうすると、公的年金の水準が下がった分を、自分たちの貯蓄なり私的年金なりで補わなければいけない。その部分は積立方式ですので、マイルドな形というか、静かな形で、積立方式の割

合が高まっている。言い方を変えれば、積立方式化が進んできている、と整理できるのではないかと思います。

○増井理事長 それでは、時間になりましたので、今日の「資本市場を考える会」を終わらせていただきますと思います。

中嶋様、今日は大変わかりやすいお話をいただきました、ありがとうございます。（拍手）

（なかしま くにお・（株）ニッセイ基礎研究所
上席研究員）

（本稿は、令和四年三月一八日に開催した講演会での要旨を整理したものであり、文責は当研究所にある。）

中 嶋 邦 夫 氏

略 歴

株式会社ニッセイ基礎研究所
上席研究員・公的年金調査室長
博士（経済学）

専門分野

年金制度（特に公的年金財政）
家計の意思決定（特に老後準備）

職歴

1995年 日本生命保険相互会社
2001年 日本経済研究センター（委託研究生）
2002年 ニッセイ基礎研究所

委員歴

厚生労働省 年金局 年金調査員
参議院 厚生労働委員会調査室 客員調査員
ほか