

年金純債務からみた年金制度改革*

より現実的な年金制度改革に向けて

2002年2月1日

小塩 隆士（東京学芸大学）

1 本稿の目的

本稿の目的は、年金純債務の膨張を回避するという目標を意識しながら、公的年金（厚生年金）のより現実的な改革の方向を提示することである。結論を先取りすると、2002年度以降、保険料率を現行の17.35%から15%程度に引き下げた上で固定し、保険料収入や国庫負担、積立金の運用収入を合わせた収入総額に合わせて年金額を毎年度調整していくという、公的年金の規模縮小を伴った「収支均衡方式」への移行が望まれる。この改革は、年金純債務がこれ以上拡大することを阻止するとともに、部分的な積立方式への移行を無理なく進め、世代間の格差是正に貢献する。

本稿がこうした改革案を提唱する背景には、2000年に年金制度改革が実施されたにもかかわらず、公的年金はこのままでは維持できないのではないかという懸念がなかなか払拭できない状況がある。2000年改正は、支給開始年齢の段階的引き上げ、報酬比例部分の5%削減、賃金スライド制の凍結、65歳以上における在職老齢年金制度の導入など、給付条件の厳格化を進める一方で、保険料負担の上昇を抑制している。これは、基本的に賦課方式で運営されている公的年金の規模縮小を目指すものであり、公的年金の持続可能性の向上という点では高く評価される。

しかし、その一方で、公的年金は巨額の年金債務を抱えている。厚生労働省の試算によると、1999年度末時点において政府が抱えている年金債務は、過去期間に対応した分と将来期間に対応した分を合わせて総額2,140兆円にのぼっている（図1）。このうち720兆円は、すでに拠出された保険料に対応してすでに発生している債務である。しかも、その720

* 本稿の執筆に当たり、株式会社日本総合研究所調査部主任研究員の西沢和彦氏から多大な協力を得た。特に4-4の試算に際しては、同氏が作成したプログラムを一部修正した上で用いている。同氏に深く感謝する。もちろん、残された誤りは筆者のものである。

また、本稿の執筆に当たり、文部科学省科学研究費特定領域（B）603「世代間利害調整プロジェクト」による財政的支援を受けた。ここに記して深く感謝する。

兆円のうち 170 兆円は、政府が保有する積立金の取り崩しで対処できるとしても、残りの 550 兆円が年金純債務として残る¹。この年金純債務が将来加速度的に膨張し、年金財政が「破綻」するのではないかという危険性は否定できない。

しかし、この年金純債務の存在は、厚生労働省からはむしろ年金民営化への反論材料として取り上げられることが多い。例えば、厚生年金の 2 階部分を民営化する場合、この 550 兆円の年金純債務のうち 330 兆円を償却する必要があるが、それには多大な追加的負担を国民に強いることになる、だから年金民営化は不可能だという説明がしばしば聞かれる（旧厚生省保険局（1999）など参照）。しかし、現行制度をそのまま維持すれば、それだけの年金純債務が先送りされ続けるだけでなく、それが雪だるま式に膨らむ可能性もある。しかも年金純債務には当然ながら資産の裏付けがないから、政府の債務超過状態を深刻なものにする。実際、財務省が公表した「国の貸借対照表」（平成 11 年度版）によれば、年金債務を過去期間に対応した給付原価総額 797 兆円とした場合（「案 3」）、政府の債務超過額は 806 兆円に達する。

次節で説明するように、現行制度が保険料収入などで毎年の年金額を規定する完全な賦課方式で運営されているのであれば、（世代間格差という問題はあるとしても）年金純債務の発散はとりあえず回避できる。しかし、政府が、政府に入ってくる収入以上の年金給付を国民に約束し続けているとすれば、年金純債務は発散してしまい、年金財政は破綻しかねない。その危険性を否定する客観的材料は、いまのところ政府によって提示されていない。むしろ将来人口の想定など、現行制度が基づいている前提の非現実性を指摘する声が少なくない。

一方、年金民営化（あるいは積立方式への移行、または賦課方式の公的年金の規模縮小と言い換えても同じ）を主張する論者は、この年金純債務の処理について現実的な方策を提示しない傾向がある。政府がそうした改革に着手した途端に、それまで姿を見せずに先送りされてきた年金純債務が顕在化し、政府はその償却を余儀なくされる。その場合、政府は現役世代に対する追加的負担の要求、引退世代に対する給付額の削減といった、“不良債権の最終処理”的な対応をするか、あるいは不足する年金財源　その額は単年度ベースでも 30 兆円前後に達する　を国債発行で調達しなければならない²。いずれの対応も、実行しようと思えば大きな問題を伴う。したがって、顕在化する年金純債務の償却のため

¹ 図 1 ではこのうち 100 兆円が国庫負担となっている。国庫負担は政府が調達すべき財源だから、本稿ではこれも年金純債務に含める。なお、170 兆円の積立金についても、財政投融资の財源として非効率的に運用されており、一部不良債権化しているという危惧もあるが、本稿ではその問題には立ち入らない。

² ただし、政策構想フォーラム（2001）は、1980 年生まれ以降の世代には 1 階部分の基礎年金しか適用しないとするとともに、それ以前に生まれた世代に対して年金額として約束した総額 450 兆円を、給付の 30% 削減と 100 兆円の国債発行で償還するとしている。

なお、ここでの国債発行は、厚生年金の年金財源を調達するために必要なものだが、自営業者など厚生年金加入者以外の者が、なぜその国債発行のコスト（償還や利払い）を支払う必要があるのかという問題もある。

の具体的方策を欠いたままの改革論は、やはり現実性に乏しいと言わざるを得ない。

ただし、積立方式に移行するとしても、年金純債務を早急に償却する必要は必ずしもないという点には注意する必要がある。年金純債務をとりあえず固定できれば、あとはそれを将来に向けて永久にロールオーバー（借り換えの繰り返し）しておけばよいという考え方もあり得る³。一般の財政運営においても、巨額にのぼった政府純債務の償却に直ちに着手するのではなく、財政収支のうち利払い費を除いた「プライマリー・バランス」をまず均衡させることによって、政府純債務を割引現在価値で見て固定させようという発想がある。年金純債務の固定化とロールオーバーも、これと同じ考え方である。そのような形で固定された政府純債務の先送りは、賦課方式の下での債務の先送りとは質的に異なる。後者は、財源調達に不透明な部分を残し、債務が雪だるま式に膨張する危険性を否定できず、しかも世代間格差の問題を残す仕組みだからである。

年金純債務の早急な償却は目指さず、とりあえず債務の膨張が回避できればよいということであれば、公的年金のうち積立方式的な部分を強める改革（あるいは賦課方式による公的年金の規模縮小）は俄然現実性を帯びることになる。次節以下では、こうした発想の下に、できるだけ現実的な年金制度改革のあり方を検討する。そのために、次の2節では、極めて単純な世代重複モデルを用いて年金純債務の発散を回避する方法を整理する。3節では、年金純債務という観点から2000年改正が抱える問題点を指摘する。4節では、年金純債務の発散を回避する4つの改革案を提示し、簡単なシミュレーションに基づいてその効果を比較する。最後に、5節で全体の議論をまとめる。

2 年金純債務の定式化とその制御

2 - 1 年金純債務の定式化

本節では、極めて単純化された2世代2期間の世代重複モデルに基づいて、年金純債務の処理をめぐる問題点を整理する。

いま、第*i*世代は現役時、引退時という2つの期間を生きるが、第*i*世代が引退時のときには、第*i+1*世代が現役時を過ごしているとしよう。第*i*世代は現役時に P_i だけの保険料を支払い、引退時に B_i だけの年金を受給する。そして、第*i*世代が現役である時点を実期とする。

さらに、第0世代が現役時である第0期末において、政府は A_0 だけの積立金を保有していたとする。政府は、第1期になれば第0世代に B_0 だけの年金を支給しなければならない。

³ 民間企業の場合は、2001年3月期から導入された退職給付会計によって退職金・企業年金の積立金不足の償却が重要な課題となっている。公的年金の場合も年金純債務の償却はもちろん望ましいが、政府の徴税権が維持され、利払いが経済成長の中で無理なく行われる限り、年金純債務の固定化は問題解決に向けての最初のステップと考えられる。

したがって、第 0 期末における政府の年金純債務を N_0 とすれば、

$$N_0 = \frac{B_0}{1+r} - A_0$$

と表現することができる（ただし、 r は利子率であり、以下では議論を簡単にするために各期においてその値は一定であるとする）。政府は、（すでに保険料を拠出した）第 0 世代に対して B_0 だけの年金支給を約束しているものの、その財源として手元にあるのは積立金であり、不足分を何らかの形で調達する必要がある。その不足分が年金純債務である。

同様に、第 1 期末における政府の年金純債務を第 0 期末時点における割引現在価値で評価し、 N_1^* と表記すれば、

$$N_1^* = \frac{B_1}{(1+r)^2} - \frac{A_1}{1+r}$$

となる。さらに、第 0 期末と第 1 期末における積立金の関係は、

$$A_1 = (1+r)A_0 + P_1 - B_0$$

として示される。この式に、式を代入すれば、

$$N_1^* = \left[\frac{B_0}{1+r} + \frac{B_1}{(1+r)^2} \right] - \frac{P_1}{1+r} - A_0$$

となる。政府は第 1 期において、第 0 世代に約束した年金額 B_0 を支給し、同時に第 1 世代に B_1 だけの年金支給を新たに約束している。ところが、そうした年金支給に対して利用可能な財源は、第 1 期に第 1 世代から徴収した保険料とすでに第 0 期末にあった積立金だけである。そうした状況が、上の式に示されている。

同様にして、第 i 期末における年金純債務の値は、

$$N_i^* = \sum_{t=0}^i \frac{B_t}{(1+r)^{t+1}} - \sum_{t=1}^i \frac{P_t}{(1+r)^t} - A_0$$

という式で与えられる。第 i 期までに政府が支払った年金額と第 $i+1$ 期に支払を約束した年金額の合計（右辺第 1 項）が、それまでに政府が徴収した保険料の合計（第 2 項）及び当初の積立金（第 3 項）の和を上回る分が、第 i 期に政府が抱えている年金純債務となる。

2 - 2 年金純債務の発散を回避する方法

政府にとって解決すべき問題の一つは、どのようにすれば式で与えられる年金純債務の発散を回避できるかである。式からも明らかなように、年金純債務が発散するのは、長期的に見て、政府が人々から徴収する保険料（及び当初保有している積立金の取り崩し）以上の年金額を支給し続ける構造になっているからである。この発散を回避するためには、その構造を改めればよい。そのための方法は幾つか考えられるが、次のような 3 つの方法すなわち、積立方式、完全賦課方式、収支均衡方式 が最も基本的である。

積立方式

第 1 は、第 1 世代以降、年金を完全な積立方式にすることである。この場合、各世代において保険料と年金額が割引現在価値で一致するから、

$$\frac{B_i}{1+r} = P_i, \quad i=1, 2, \dots$$

となる。ところが、式は、

$$N_i^* = N_0^* + \sum_{t=1}^i \frac{1}{(1+r)^t} \left[\frac{B_t}{1+r} - P_t \right]$$

と変形できるので、完全賦課方式では右辺の[]内がゼロになる。したがって、年金純債務は、割引現在価値で見ると第 0 期末の値で固定される。すなわち、

$$N_i^* = N_0$$

となる。また、この場合、積立金の割引現在価値（第 0 期末で評価） A_i^* は、

$$A_i^* = \frac{A_i}{(1+r)^i} = \frac{P_i}{(1+r)^i} - N_0 = \frac{B_i}{(1+r)^{i+1}} - N_0$$

となる。政府が保有する積立金は、老後の年金財源として預かっている保険料から、当初の年金純債務を差し引いた値に等しい。次の期には、預かっている保険料分を引退世代に年金として支給しなければならないが、その一方で、次の次の期に年金財源となる保険料が現役世代からフトコロに入ってくる。そして、保険料（年金額）が利子率以上の速度で増加しないかぎり、年金資産は割引現在価値で見ると次第に減少していく。

完全賦課方式

第 2 は、第 1 期以降、年金を完全な賦課方式にすることである。この場合、各期において保険料と年金額が一致するから、

$$B_{i-1} = P_i, \quad i=1, 2, \dots$$

となる⁴。ところが、式は、

$$N_i^* = \frac{B_i}{(1+r)^{i+1}} - A_0 + \sum_{t=1}^i \frac{B_{t-1} - P_t}{(1+r)^t}$$

と変形できるので、完全賦課方式の場合は右辺第 2 項がゼロになる。そのため、年金純債務は、

$$N_i^* = \frac{B_i}{(1+r)^{i+1}} - A_0$$

として与えられる。この式は、積立方式の場合の式と対照的である。完全賦課方式の場合

⁴ ただし、年金額をまず決めて保険料を調整するのか、保険料をまず決めて年金額を調整するのかという問題がある。また、制度改革前に政府がすでに第 0 世代に年金額を約束していた場合、その公約をどう処理するかという問題もある。いずれも後述。

合、各期において保険料と年金額が一致するから、政府が心配しなければならないのは、次の期に支給を約束している年金額だけである。政府は、その額から積立金を差し引いた分を調達する必要があるが、次の期になると年金額に等しい保険料が現役世代から政府のフトコロに入り、積立金は取り崩す必要はない。その代わりに政府は、次の次の期に支給する年金額を心配することになる。したがって、年金額が利子率以上の速度で増加しない限り、年金純債務の割引現在価値は発散せず、むしろ徐々に減少していく。

一方、積立金の割引現在価値 A_i^* は、保険料と年金額が毎期一致するので、

$$A_i^* = A_0$$

として固定されることに注目しておこう。

収支均衡方式

第 3 は、第 1 期以降、年金額を保険料と積立金の運用収入につねに一致させることである。以下では、この方法を「収支均衡方式」と呼ぶ。この方式では、各期において、

$$B_{i-1} = P_i + rA_{i-1}, \quad i = 1, 2, \dots$$

という関係式が成り立つ。このとき、積立金は当初の値で固定されるから⁵、

$$A_i = A_0, \quad A_i^* = \frac{A_0}{(1+r)^i}, \quad i = 1, 2, \dots$$

となる。したがって、積立金の割引現在価値は次第に減少していく。

一方、年金純債務は、

$$N_i^* = \frac{B_i}{(1+r)^{i+1}} - \frac{A_0}{(1+r)^i}$$

として表現される。したがって、年金額が利子率以上の速度で増加しない限り、年金純債務も発散しない。

なお、この収支均衡方式は、積立金を取り崩して年金財源の一部とする方式と解釈してもよい。すなわち、第 i 期の期首に利用可能となっている積立金のうち $rA_{i-1} / (1+r)$ だけを取り崩し、それを資金運用して得られる元本を年金財源として活用すれば、収支均衡方式と同じ形になる。

2 - 3 3つの方法をめぐる幾つかの論点

以上、3つの方法を説明したが、それらを第 0 世代の年金支給をめぐる処理、年金の収益率、年金純債務及び積立金の経時的変化という 3つの点から比較することにしよう。

第 0 世代の年金支給をめぐる処理

⁵ このとき、積立金の運用収入も（利子率が一定であれば） $r A_0$ で固定されることに注意。

第 1 は、改革の前に政府が第 0 世代に約束していた年金額の処理方法である。

これには、基本的に 3 つの方法がある。まず、積立金をすべて第 0 世代の年金額に投入してそれでも足りない分、すなわち年金純債務分については国債を発行し、第 1 期以降、無限の将来にわたってロールオーバーしていくという方法が考えられる。第 2 は、第 0 世代に約束していた年金額のうち第 1 世代の保険料では足りない分を、第 1 世代以降に追加的に負担させる方法である。第 3 は、積立金を取り崩して不足分を穴埋めする方法である。いずれの方法で第 0 世代の年金の不足分を処理しても、その後に積立方式、完全賦課方式、あるいは収支均衡方式を維持すれば、年金純債務の発散は回避される。

以上の 3 つの方法は、第 0 世代に対して行った公約は政府がきちんと守らなければならないということを前提としている。しかし、政府がその公約を一部破棄し、第 0 世代に対して約束していた年金額のうち一部を諦めてもらうという方法　これは第 0 世代にとって部分的な“債権放棄”を意味する　も考えられないわけではない。現行制度の下で第 0 世代が年金の収益性の面から見て優遇されているとすれば、この方法は、少なくとも世代間の公平性の観点からは是認できる面を持つ。ただし、第 1 世代以降積立方式に移行する場合は、第 1 世代の保険料に第 0 世代の年金財源を期待することが元々できなくなっているから、債権放棄を少くとも行っても実際にはあまり意味はないだろう。

しかし、完全賦課方式、収支均衡方式の場合なら、第 0 世代による部分的な債権放棄は現実性を持つようになる。すなわち、完全賦課方式、収支均衡方式では、第 1 期以降、現役世代からの保険料収入（収支均衡方式の場合は積立金の運用収入がそれに加わる）で年金額を規定するという運営が考えられるが、第 0 世代の年金給付についてもその方法でその額を決定し、足りない部分だけを第 0 世代に諦めさせるという方法があり得る。とりわけ、現役世代からの保険料収入がまだある程度期待できたり、積立金の運用収入に余裕があったりする場合は、この方法で第 0 世代に強いる債権放棄の額を低めに抑えられるはずである。

年金の収益率

第 2 は、第 1 世代以降の世代が直面する年金の収益率についてである。比較しやすいように、保険料が賃金に比例的に徴収されると仮定しよう。このとき、保険料が増加する速度は賃金所得増加率(1 人当たり賃金増加率と人口増加率の合計。とする)に等しくなる。

まず、積立方式の場合、賃金所得増加率とは関係なく、収益率は利子率 r に等しくなることは説明を要しない。また、完全賦課方式の場合は、収益率は賃金所得増加率に等しくなる。少子高齢化の下では、収益率の点で積立方式に劣る可能性が高い。

一方、収支均衡方式の収益率は一定でない。各期における年金財政の収支状況が影響するからである。すなわち、第 i 世代の収益率を μ_i とすると、

$$m_i = \frac{B_i}{P_i} - 1 = \frac{P_{i+1} + rA_0}{P_i} - 1 = r + \frac{rA_0}{P_i}$$

となる。したがって、収益率が完全賦課方式のそれよりも高くなるのは明らかである。また、

$$m_i - r = r + \frac{r(A_0 - P_i)}{P_i}$$

となるから、特に当初の積立金が各期の保険料に比べて十分に大きく、しかも賃金所得増加率が大きなマイナスにならない場合は、収益率が積立方式のそれを上回る可能性も理論的には否定できない。収支均衡方式への移行は、積立金が潤沢にあるうちの方が望ましい。

なお、完全賦課方式や収支均衡方式を採用するとしても、保険料率を引き下げ、公的年金の規模を縮小すれば、積立方式への移行と実質的に同じような効果をもつ点に注意する必要がある。人々は、年金の規模縮小によって利用可能となった所得を利子率で運用することができるからである。

年金純債務と積立金の経時的変化

第 3 は、年金純債務と積立金がそれぞれどのように変化するかである。保険料や年金額が利子率より高い速度で増加しない場合、年金純債務と積立金はいずれも発散は回避できるが、最終的には次のような形で収斂していくことになる。

$$\text{積立方式： } N_i^* = N_0, \lim_{i \rightarrow \infty} A_i^* = -N_0, \lim_{i \rightarrow \infty} (N_i^* + A_i^*) = 0$$

$$\text{完全賦課方式： } \lim_{i \rightarrow \infty} N_i^* = -A_0, A_i^* = A_0, \lim_{i \rightarrow \infty} (N_i^* + A_i^*) = 0$$

$$\text{収支均衡方式： } \lim_{i \rightarrow \infty} N_i^* = 0, \lim_{i \rightarrow \infty} A_i^* = 0, \lim_{i \rightarrow \infty} (N_i^* + A_i^*) = 0$$

すなわち、いずれの場合も年金純債務と積立金は長期的には相殺することになるが、それまでのプロセスが異なる。積立方式の場合は、年金純債務が当初の値で固定され、年金資産が次第に減少していき、年金純債務の符号を逆にした値に収斂していく。一方、完全賦課方式の場合は、年金資産が当初の値で固定され、年金純債務が次第に減少していき、年金資産の符号を逆にした値に収斂していく。年金純債務は、政府が約束した年金額から政府がそれまでに受け取った保険料と年金資産を差し引いたものだが、年金額と保険料が割引現在価値で見て長期的にほぼつりあいがとれるようだと、年金純債務と積立金はそれぞれ打ち消し合うようになる。一方、収支均衡方式の場合は、年金純債務、積立金がいずれも最終的にゼロに収斂する。

3 . 現行制度の評価

3 - 1 年金純債務の収束性

本節では、2000年改正後の厚生年金は年金純債務の発散という問題を回避できているかという問題を考える⁶。残念ながら、年金純債務の将来見通しを正確に計算することは、公表されている計数だけでは不可能である。また、前節で紹介したモデルは、2期間2世代モデルという極めて単純化されたモデルであり、多くの世代が重なり合う現実の世界における年金純債務の変化を十分捉えることはできない。

しかし、厚生労働省が公表した財政再計算の結果のうち、表1で示した「厚生年金の財政見通し」と、前出・図1で示した「厚生年金の給付債務と財源構成」を用いれば、ある程度の見通しをつけることができる。なお、この財政再計算は、将来人口については1997年1月に公表された「日本の将来推計人口」におけるに公表された中位推計を採用するとともに、賃金上昇率2.5%、物価上昇率1.5%、運用利回り4.0%という想定の下に算出されたものであり⁷、次項でその妥当性を検討する。

この表1を見る限り、厚生年金の収支は2060年度に至るまでほぼ黒字を維持しており、積立金も名目ベースでは拡大基調にある。一見すると、年金財政は極めて安定しており、年金の破綻という問題は発生していないように思える。積立度合（当前年度末積立金の該年度末積立金に対する倍率）も、2000年度の6.1からは低下しているものの、2060年度においても2.9を確保している。しかし、その一方で、図1によれば、1999年度末において550兆円という巨額の年金純債務がすでに存在しているわけだから、それが果たして拡大しないのかという危惧を捨て切れない。

この危惧がどこまで現実性を持っているか、次のような方法で大雑把にチェックしてみよう。まず、2000年度から2060年度にかけての、厚生年金の支出総額を推計する。厚生労働省は、2005年以降の将来時点になると5年ないし10年刻みでしか数値を公表していない。そのため、収支差引残と年度末積立金の会計的な関係に留意しながら数値を線型補完し、2000年度から2060年度にかけての支出合計を1999年度末時点の割引現在価値で評価すると、約1500兆円となる（表1の下段参照）。

一方、図1によると、1999年度末において過去期間に対応した給付債務、将来期間に対応した給付債務はそれぞれ720兆円、1,420兆円、合計2,140兆円となっていた。2060年度時点では、1999年度までに年金の受給者となっていた者、あるいは加入者となっていた者は、最も若い者でも80歳前後に達しており、すべて引退ないし死去している。したがって、2,140兆円は、2060年度時点ではすべて過去期間に対応した給付債務となっている。しかも、2000年度からは、同年度以降に加入者になった者に対する年金給付も発生している。彼らに対しては2045年頃から年金が支給され始め、その額も前述の1500兆円に含まれている。

したがって、2060年における（積立金を除く前の）グロス・ベースの給付債務は、「1999

⁶ 2000年改正の評価については、小口・八田(2000)の詳細な検討を参照。

⁷ 厚生省は、基礎年金給付の国庫負担割合を1/2に引き上げるケースについても試算しているが、ここでは同割合を1/3にとどめる場合のみを取り上げる。

年度までにすでに年金の受給者となっている者、あるいは加入者となっている者に対する給付債務」2,140兆円に、「2000年度から新たに加入者になった者が、2060年度までに拠出した保険料に応じて約束された年金額」（その大きさは公表されていないが、数百兆円レベルに達するはずである）を加え、そこから「2020年度から2060年度までに政府が支払った総額」1,500兆円を差し引いた額だから、最低でも640兆円（=2,140兆円 - 1,500兆円）実際にはそれを大幅に上回る額となるだろう。

ところが、2060年度時点における積立金の割引現在価値は40兆円程度だから（表1の下段参照）同年度における年金純債務は、最低でも600兆円（=640兆円 - 40兆円）実際にはそれを大幅に上回っているはずである。これに対して、2000年度時点の過去期間に対応する年金純債務は550兆円だったから、年金純債務が将来大幅に拡大するのは確実である。

厚生年金の給付原価を示した図1と、財政見通しを示した表1との間の細かな対応関係が明確ではないので、以上の推察は正確なものではない。しかし、公表された数値を大雑把に眺めるかぎり、2000年改正が年金純債務の発散を回避できない可能性は極めて高いと言える。

3 - 2 前提条件の修正

さらに、「年金再計算」の計数は試算の前提に大きく左右され、それが年金純債務の見通しにも影響することに注意する必要がある。ここで注目したいのは、次の3点である。

第1は、人口推計である。すでに多くの人が指摘しているように、厚生労働省が将来推計に用いている、1997年推計の中位推計は楽観的であり、低位推計の方が現実的である。低位推計を採用すると、被保険者数が2000年頃から減少し、保険料収入に押し下げ圧力が掛かる⁸。

第2は、4%という運用利回りの想定である。この想定は、現在のような低金利から見るとやや非現実的のように見える。そこで運用利回り（利子率）を2.5%に引き下げる。ただし、利回りの引き下げに際しては、それがディスインフレによるものと想定すれば、賃金上昇率や物価上昇率もそれぞれ1%、0%へと低下することになり、年金財政にはそれほど大きな影響を及ぼさないものと見込まれる。

第3は、積立金の初期値である。財政再計算で計上されている積立金は、厚生年金基金の代行部分を含むものであり、1999年度末の値を177.2兆円としている。しかし、不況による保険料収入の低迷や運用環境の悪化により、同年度末の積立金は163兆円（うち代行

⁸ 国立社会保障・人口問題研究所は2002年1月、新たな将来人口推計を公表した。その中で示された新中位推計は、合計特殊出生率を2050年時点で1.39と見込むものである。この新中位推計は、出生率の回復を1.38までと見込んでいた、1997年推計における低位推計とかなり似通った内容となっている。本稿では、1997年推計における中位推計と低位推計の比較を行っているが、その低位推計を2002年推計における新中位推計と読み替えても、分析結果はほとんど変わらない。

部分は 28.2 兆円)にとどまっている。初期値が低いと、運用収入に期待しにくくなる。

以上、3つの前提条件についてそれぞれ修正を加えた結果、収支/支出比率と積立度合がどのように変化するかを示したのが、表 2 である。運用利回りを 2.5%に下方修正すれば積立度合が若干高まることを除けば⁹、前提条件の修正はそれぞれ、財政状況を悪化させる方向に働くことがわかる。

図 2 及び図 3 は、以上の 3つの前提条件を同時に変更した場合に、収支/支出比率と積立度合がそれぞれどのような姿になるかを 2000 年改正の想定と比較したものである。2000 年改正では、収支は 2050 年度前後に一時的に赤字に転じるものの、全体的には黒字基調が見込まれている(図 2)。しかし、前提を現実的なものにすると、高齢化の第 1 次ピーク時前後は赤字になるが、その前後は赤字となり、とりわけ将来は赤字の拡大が見込まれることになる。2000 年改正では約 3 倍で収束するものと見込まれている積立度合も、フローベースの収支悪化を反映して 2060 年度頃にはゼロ近辺に落ち込む(図 3)。

このように、財政再計算の前提をより現実的なものに変更すると、2060 年度までに積立金は枯渇し、その時点における給付債務への備えがまったく存在しなくなることがわかる¹⁰。ここでは、年金純債務の将来推計を直接行っていないが、2000 年改正が年金純債務の制御という点から見てかなり大きな問題を抱えていることは十分示唆される。

4. 現実的な年金改革案

4 - 1 基本的方針

前節でも明らかにされたように、現行の厚生年金は 2000 年改正後も年金純債務の発散という危険性をはらんでいる。この状況を改め、公的年金の持続可能性を高めるためには、どうすればよいか。

まず、とりあえず収益率の問題を考えないで、年金純債務の発散を回避する方法を考えてみよう。一つの方法は、積立方式への移行、あるいはそれとほぼ同じ効果を持つ、公的年金の全部または部分的な廃止である。積立方式に移行すれば、それ以降、新たな年金純債務は発生しない。しかし、問題は、すでに存在する年金純債務をどう処理するかである。例えば、2001 年から完全な積立方式に移行しようとするれば、表 1 から明らかなように、政府は毎年 30 兆円前後にのぼる年金財源を直ちに手当てする必要に迫られる。当面は積立金の切り崩しで対応できようが、必要額には遠く及ばない。国債発行による債務返済の先送りも考えられるが、債券市場に大きな影響を引き起こすだろう。引退世代に年金額の部

⁹ これは、運用利回りの引き下げに連動する賃金上昇率、物価上昇率の低下によって年金額が減少することが影響しているためである。

¹⁰ ただし、低位推計への移行は、将来世代の給付債務を引き下げる方向にも働く。この効果は、ここでは分析できていない。

分的な引き下げを求めるのも一案だが、財源がそもそも存在しなので大幅な引き下げでないと無意味だし、またそれは不可能である。

第 2 の方法は、年金額を予め決めるのではなく、その年度の保険料収入及び国庫負担に年金額を調整し続けるという形での、完全賦課方式に移行することである。この場合、給付債務は形式的には発生するものの、それと同額の保険料がつねに徴収されるから、政府にとって十分制御可能である。ただし、1999 年以前における保険料給付実績は完全には年金額に反映されなくなる。その点で、政府は“契約違反”の謗りを免れないが、積立方式への移行に比べると、調整は小幅なものにとどまるはずである。この場合、保険料と国庫負担の合計と年金額がつねに一致するので、積立金は割引現在価値で見て当初の水準を維持する（名目額でみれば増加を続ける）。

第 3 の方法は、収支均衡方式への移行である。この場合は、保険料収入と国庫負担に、積立金からの運用収入を上乗せした収入合計に等しくなるように、年金額を調整していく。運用収入分だけ、年金額の削減は抑えられる。この場合も、給付債務は次々と埋め合わせられ、年金純債務が拡大することはない。また、積立金は名目額が当初の値で固定され、割引現在価値では減少していく。

いずれの方法も年金純債務の発散を食い止める効果を持っているが、一長一短がある。移行期の対応という点では、第 2、第 3 の方法は引退世代に給付の削減を求めるものの、ただちに大幅な債務償却あるいは国債発行を必要とする第 1 の方法に比べると容易だろう。しかし、年金の収益率を考えると、「二重の負担」問題に直面しない若い世代にとっては、第 1 の方法が望ましいはずである。それぞれの方法の長所を活かし、欠点をできるだけ弱めるためには、折衷的な方法を模索するしかない。具体的には、完全賦課方式あるいは収支均衡方式をベースにするとともに、保険料率を引き下げて公的年金の規模を縮小するという方向が考えられる。

4 - 2 4つの改革案

そこで、次のような4つの改革案を比較してみよう。

ケース : 2002 年度以降、完全賦課方式に移行する。保険料率の引き上げスケジュールは 2000 年改正後の現行制度のままとする。

ケース : 2002 年度以降、収支均衡方式に移行する。保険料率の引き上げスケジュールは 2000 年改正後の現行制度のままとする。

ケース : 2002 年度以降、完全賦課方式に移行する。同時に保険料を 15%に引き下げ、その水準を維持する。

ケース : 2002 年度以降、収支均衡方式に移行する。同時に保険料を 15%に引き下げ、その水準を維持する。

現行制度は、保険料率を最終的に 27.6%まで引き上げることを想定しているので（基礎年金給付の国庫負担割合を 1/3 に維持した場合）、ケース と は保険料率を最終的に半

分程度に引き下げることの意味する。それに応じて年金額も圧縮されるわけだから、ケース と は積立方式への部分的・段階的移行という側面を持っている。なお、1階部分の基礎年金はこれまでと同様に支給する。国庫負担の仕組みも、基礎年金制度を変更しない以上、これまでと同じである。

いずれの改革案も、年金額はその年の収入（保険料及び国庫負担、さらにケース と の場合は運用収入）によって規定されるとすれば、年金純債務が発散するという懸念は事実上解消される。また、積立金は、ケース と では当初の値が割引現在価値で維持され、ケース と では名目値で維持される。問題は、それぞれの改革案によって、年金額をどの程度引き下げる必要があるか、また、世代間の格差がどの程度改善されるかである。なお、試算においては、将来人口については1997年低位推計¹¹を採用し、運用利回りは2.5%とするとともに、1999年度末の積立金は現実の値を採用する。比較のベンチマークは、そうした想定を置いた上での財政再計算の結果（2000年改正後の現行制度）である¹²。

4 - 3 改革案の比較(1)：保険料負担、年金額、積立金

まず、現行制度と比べた場合に、年金額がどのように変化するかを各改革案について比較したものが表3である。保険料率を現行制度のままとしているケース の場合、2020年頃までは10%前後の引き下げが必要となり、その後引き下げ幅はやや縮小するものの、2040年頃からは20%前後の下げ幅で落ち着く。この改革だと、2020年頃から引退生活に入る世代はあまり大きな影響を受けない。それより高齢の世代の年金額削減も、比較的小幅なものにとどまっている。しかし、現在、厚生年金に加入し始めたような世代以降になると、保険料は現行制度のままなのに（しかも27.6%に向けて引き上げられる）、年金額が大幅に引き下げられるわけだから、この改革案は収益性から見て明らかに損である。

積立金の運用収入を活用するケース では、年金額の抑制はかなり限定的である。しかも、団塊の世代への年金受給が本格化する2010年前後を挟む前後の時期においては、年金額を現行制度より若干引き上げても構わない時期が発生する。しかし、しかし、ケース と同様に、このケースでも若い世代にとっては年金額が大幅に削減されるので、この改革案はかなり不利となるはずである。したがって、ケース 、 に対しては世代間の公平性という面から見て高い点数を与えられない。また、この2つのケースの試算結果は、政府が収入で無理なく支給できる水準を大幅に上回る年金を、国民に約束し続けていることを示唆するものでもある。

¹¹ 注8で述べたように、この1997年低位推計は、2002年1月に公表された新中位推計とかなり近い見通しとなっている。

¹² ここで取り上げた改革案のほか、積立金の取り崩しを活用した改革案もあり得る。しかし、積立金の取り崩しは現在世代を有利にする一方で、将来世代を不利にする傾向があり、政治的に悪用されやすい危険性がある。

なお、本稿ではマクロ経済変数は外生的に与えている。上村(2001)は、ライフサイクル一般均衡モデルに基づいて日本における年金改革のシミュレーションを行っている。

それでは、保険料率を15%に引き下げるケースと はどうか。まず、改革実施直後の数年間に注目してみよう。積立金の運用収入に依存しないケース の場合、年金額は当初からかなり引き下げる必要がある(2002年度19% 2010年度37%)。積立金の運用収入を年金給付に投入するケース は、当初の年金引き下げ率はケース に比べると低めにとどまっており(2002年度8% 2010年度27%)、高齢世代にとって有利になっている。また、長期的に必要な年金額の抑制率は、2060年度時点で見ると、ケース が50%、ケース が42%となっており、いずれも保険料の削減率にほぼ見合った水準になっているが、将来世代にとってもケース の方が有利だろう。

図4は、ケース と について年金額と保険料の削減状況を図示したものである。運用収入を活用するケース の方が、必要となる年金額の削減の程度がケース より低めとなっており、どの世代にとっても有利になるものと推察される。

一方、図5は、積立金(名目値)の将来見通しが改革案によって大きく異なることを示している。前出・図3でも示したように、前提条件を現実的なもの修正にすれば、2000年改正は積立金を2060年度前後で枯渇させる。しかし、完全賦課方式を導入するケース と では、年金額が保険料と国庫負担につねに一致するので、収支が運用収入につねに等しくなり、積立金は名目額では増加を続けるが、割引現在価値では当初の水準で固定される。収支均衡方式のケース と では、運用収入が年金額に組み込まれるため、積立金は名目額では当初の値で固定されるものの、割引現在価値では減少する。しかし、2000年改正の場合に比べるとその減少ペースは緩やかであり、安定的である。2060年度時点では、1999年度の水準の約23%に相当する38兆円程度(割引現在価値)が残っている。

4 - 4 改革案の比較(2)：世代別にみた効果

ここで取り上げている4つの改革案は、年金純債務の発散を回避するという点では一定の効果を挙げるものの、世代別に見ると異なる影響をもたらす。これまでの試算結果からも容易に予想されるように、保険料率を現行通りとしたままで保険料をケース と は、すでに年金を受給している世代など高齢世代にとっては受け入れやすいものの、若い世代にとっては一方的に損となる改革案である。一方、年金額の引き下げと保険料も引き下げを同時に行うケース と は、高齢世代にとってはケース や より不利に働くものの、元々不利な仕組みとなっている公的年金の規模縮小 それは実質的な積立方式への移行に等しい が進むわけだから、将来世代にとっては有利に働く。しかし、移行期の現役世代にとっては、ネットで見るとどのような効果が生じるか不透明な面がある。

ここでは、生涯において受け取る年金額から、生涯において支払う保険料を差し引いた額を、生涯賃金に対する比率として表したものを「年金純受給率」と定義する。そして、夫が平均的な賃金プロファイルに沿って働き、2歳年下の妻が専業主婦となっている平均的な夫婦の場合、そして、同じく平均的な賃金プロファイルに沿って働く単身者の場合につ

いて、年金純受給率の大きさや改革による変化を調べることにする¹³。

試算結果をまとめたものが、表4である。ここからまず指摘できるのは、2000年改正においても、かなり大きな世代間格差が残っていることである。夫婦の場合、1930年生まれの世代の純受給率が32.9%に達しているのに対して、2010年生まれの世代の純受給率はマイナス14.3%となっている。単身の場合は、夫婦の場合より純受給率の値が低めとなっているが、これは保険料の拠出義務のない第3号被保険者制度の恩恵を受けられないからである。どちらにしても、現行制度が世代間の公平性という点から見て大きな問題を抱えているという点が改めて確認される。

これに対して、ケースと は、高齢世代の年金純受給率に対しては大きな引き下げを求めないものの 1950年生まれはむしろ現行制度より優遇されている 将来世代に対しては追加的な負担を求めることになる。つまり、年金純債務の発散の回避という政策目的のために、世代間格差の拡大という結果がもたらされているわけである。

一方、保険料率を15%に引き下げるケースと は、現行制度で有利となっている高齢世代に追加的な負担を求めながらも、将来世代の負担を大きく軽減している。特にケースは、ケースと 比べた場合、高齢世代に求める犠牲の程度が小さく、しかも、将来世代の負担の軽減も大きめとなっている。これは、ケース の場合、前出・表3に示したように改革当初の数年間における年金削減が10 - 20%程度にとどまっていることもあり、移行期の追加的な負担がある程度減殺されているからである。

このように4つの改革案を比較すると、総合的に見てケースが最も望ましいことがわかる。

5. 結 語

本稿では、年金純債務の膨張を回避するという目標を意識しながら、公的年金の現実的な改革の方向を検討してきた。現行制度のままでは、すでに巨額にのぼっている年金純債務がさらに拡大を続け、しかも世代間の格差が解消されないまま残ることになる。

年金純債務の最終償却を目指すには、積立方式への移行、あるいはそれと実質的に同じ効果をもたらす公的年金の規模縮小が理想的である。しかし、その際には、政府は顕在化する年金純債務の償却を何らかの形で行う必要がある。

その問題の解決をできるだけ容易にするためには、2002年度以降、保険料率を現行の

¹³ 夫婦の場合、妻は結婚前に6年間夫は20歳からサラリーマンとなり、妻と28歳で結婚して、60歳で定年を迎える。妻は、夫より2年遅れて生れ、夫との結婚前に6年間OL生活を送り、厚生年金保険の被保険者となる。妻は結婚とともに、専業主婦すなわち第3号被保険者となる。夫の引退時には、まだ58歳であるため、2年間国民年金保険の保険料を納める。夫、妻とも平均寿命で死亡する。すなわち、夫は79歳、妻86歳で死亡する。妻は、夫より2歳年下であるため、9年間1人暮らしをし、遺族年金を受ける。

17.35%から15%程度に引き下げた上で固定し、保険料収入や国庫負担、積立金の運用収入を合わせた収入総額に合わせて年金額を毎年度調整していくという、公的年金の規模縮小を伴った「収支均衡方式」への移行が一つの方向として考えられる。このとき、年金純債務の発散は回避され、世代間格差も是正される。年金額の削減は不可避だが、当面は現役世代の人口が多く運用収入も活用できるので、すでに年金を受給し始めている者や近い将来年金を受給する世代に対する年金額の削減はある程度抑制できる。

もちろん、保険料収入などによって年金額を決めるというこの収支均衡方式には、多くの問題がある。最大の問題は、年金額が景気動向などによって毎年変動するため、年金受給者の所得変動リスクが高まることである。しかし、そのリスクは、現行制度を維持することで確実に高まる年金破綻のリスクと比較する必要がある。公的年金の重要な役割は世代間扶養であるが、各時点で現役世代が可能な世代間扶養の大きさには上限がある。そしてその上限は、将来確実に低下していく。その現実を各世代が正確に認識する上でも、本稿が提案する方法は一定の効果を持っている。

(参考文献)

上村敏之(2001)「公的年金の縮小と国庫負担の経済厚生分析」『日本経済研究』第42号、pp.205-227.

小口登良・八田達夫(2000)「1999年政府年金改革案の評価」『日本経済研究』第40号、pp.1-18.

厚生省(現厚生労働省)(1999)『平成11年版年金白書』

政策構想フォーラム(2001)『年金改革への道筋』