



シリーズ  
日本経済を考える

91

# 日本の公的年金制度における 財政方式の変遷\*

千葉商科大学政策情報学部 教授、財務総合政策研究所 特別研究官

小林 航

財務総合政策研究所 研究員

渡部 恵吾

## はじめに

現在、財務総合政策研究所は研究交流活動として、中国国務院発展研究センターマクロ経済研究部(DRC)と「人口構成のマクロ経済的帰結と財政の持続性」をテーマに共同研究を行っている。この研究成果を日中共同で取り纏め、報告書として公表する予定である\*1。本稿ではこの報告書の中から、日本側の報告の一つである「日本の公的年金制度における財政方式の変遷」(以下、本報告)の概要を紹介する。

本報告では、公的年金制度の財政方式に焦点を当てている。財政方式には、大別して賦課方式と積立方式の二つが存在する。賦課方式は、高齢者世代の年金給付を、その時点の現役世代が負担した財源で賄う仕組みである。一方で積立方式は、高齢者世代の年金給付を、その世代が現役時代に積み立てた財源で賄う仕組みである。後述するように、一定の条件のもとでは、高齢化の進展は賦課方式の年金財政に直接的な影響を及ぼすのに対して、積立方式の年金財政には影響を与えない。そのため、高齢化の進展する社会では、年金制度を賦課方式ではなく積立方式で運営すべきであるとの主張もある(八田・小口(1999)、李(2016)など)。他方、日本の公的年金制度は完全積立方式で出発し、現在は賦課方式に近い修正積立方式で運営されている。総務省「人口推計」(2019年1月報)によれば、日本の高齢化率(65歳以上人口比率)は既に

28.2%に達しており、その比率はさらに上昇することが見込まれている。これだけ高齢化が進展した社会において、なぜ日本の公的年金制度は高齢化に弱いとされる賦課方式の要素を強めてきたのか。本報告ではこのような問題意識のもと、主に財政方式の変遷に焦点を当てながら、日本の公的年金制度の歴史を振り返っている。

本報告の第1節では、公的年金制度の各財政方式の違いなどについて、理論モデルを用いて考察を行っている。第2節では、現在の日本の公的年金制度の概要をまとめるとともに、現制度が賦課方式と積立方式の両方式の側面をあわせ持つことを確認している。第3節では現在の制度に至る歴史的経緯を振り返り、第4節をまとめとしている。本稿においても、これらの順に沿って概要を記す。

## 1. 公的年金制度の財政方式

本報告の第1節では、各財政方式の違いなどについて理論モデルを用いて考察を行っている。具体的には、賦課方式の年金財政は人口成長率の影響を受ける一方、積立方式の年金財政は金利の影響を受けるという両方式の違いを示している。また、賦課方式では異なる世代間での純便益の移転が発生すること、積立方式では個人ごとの生存期間などが異なる場合に世代内での移転が発生することを確認している。さらに、積

\* 本稿における意見はすべて筆者個人の見解であって、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。本稿における誤りはすべて筆者に帰するものである。

\*1) 報告書は財務省財務総合政策研究所のホームページにて公表予定。<http://www.mof.go.jp/pri/>

立方式における平準保険料方式と段階保険料方式の違いについても確認している。

なお、報告書では以降に記す内容のほか、財政方式を移行した場合（賦課方式から積立方式、あるいは積立方式から賦課方式へ移行した場合）に何が起こりうるかといった点についても考察している。本稿では割愛しているため、詳細は報告書を参照されたい。

## 1.1 賦課方式と積立方式

まず、単純な世代重複2期間モデルで賦課方式と積立方式の違いを示す。

$t$ 期に $N_{t-1}$ 人の高齢者と $N_t$ 人の若年者が存在し、どの個人も2期間確実に生存すると仮定する\*2。賦課方式のもとで $t$ 期に若年者から保険料 $\tau$ を徴収し、高齢者に年金 $b$ を給付すると、財政収支の均衡条件は $N_t\tau = N_{t-1}b$ となる。このとき給付と保険料の関係は、

$$b = \frac{N_t}{N_{t-1}} \tau$$

となり、これを人口成長率 $n$ で表すと次のようになる ( $N_t = (1+n)N_{t-1}$ )。

$$b = (1+n)\tau$$

つまり、賦課方式における給付と保険料の関係は、人口成長率に依存する。次に、積立方式のもとで $t-1$ 期に若年者から保険料 $\tau$ を徴収し、それを金利 $r$ で運用したうえで $t$ 期に高齢者に年金 $b$ を給付すると、財政収支の均衡条件は $N_{t-1}\tau(1+r) = N_t b$ となる。このとき、給付と保険料の関係は次のようになる。

$$b = (1+r)\tau$$

つまり、積立方式における給付と保険料の関係は金利に依存し、人口成長率からは直接的に影響を受けない（ただし、人口成長率が金利に影響を与える場合は間接的に影響を受ける\*3）。

いずれの場合も、ある時点で想定した人口成長率や金利に基づいて保険料と給付額を設定することとなる

が、前提条件が変化すればそれらの値も調整が必要となる。その際、給付額を固定して保険料を調整する方式は確定給付型（給付建て）と呼ばれ、保険料を固定して給付額を調整する方式は確定拠出型（拠出建て）と呼ばれる。

また、割引現在価値で評価した給付と負担の差は純便益として解釈することができるが、賦課方式では次のようになる。

$$\frac{b}{1+r} - \tau = \frac{n-r}{1+r} \tau$$

賦課方式では、人口成長率 $n$ と金利 $r$ の関係で純便益が正となることもあれば負となることもあり、負となる世代から正となる世代へ世代間の移転が発生することとなる。一方で、積立方式の純便益は次のようにゼロであり、世代間の移転は発生しない。

$$\frac{b}{1+r} - \tau = 0$$

## 1.2 賦課方式における世代間移転

1.1では、賦課方式の年金制度において純便益の世代間移転が発生しうることを示した。ただしこれは、若年期に保険料 $\tau$ を支払い、老年期にはそのときの若年者が保険料 $\tau$ を支払ってくれた世代にのみ当てはまるものである。それとは別に、年金制度の発足と廃止に伴う世代間移転も発生する。この点について、数値例を用いて確認していく。

賦課方式は高齢者世代の年金給付をその時点の現役世代が負担した財源で賄う仕組みであるため、制度発足時には、若年期に保険料を負担せず年金を受給する高齢者が存在し、制度廃止時には、若年期に保険料を負担しながら年金を受給しない高齢者が存在する。第1期に制度が発足し、第3期末に廃止したとすると、世代0の高齢者は保険料を負担せずに年金を受給するのに対して、世代3の高齢者は若年期に保険料を負担しながら年金を受給しないことになる。人口成長率 $n$ と金利 $r$ はいずれもゼロとし、人口の初期値と保険料について $N_0 = 100$ 、 $\tau = 100$ と仮定する。この場合

\*2) ここでは生存リスクは省略する。

\*3) Barr (2001)、高山 (2004)。

の世代会計（人口1人当たりの保険料、受給額、純便益及び純便益の世代計）を示したものが、表1である。世代3から世代0へ（最後の世代から最初の世代へ）、1人当たり100の世代間移転が発生することがわかる。

表1 世代会計

世代	人口	保険料	受給額	純便益	世代計
0	100	0	100	100	10,000
1	100	100	100	0	0
2	100	100	100	0	0
3	100	100	0	-100	-10,000
4	100	0	0	0	0

### 1.3 積立方式における世代内移転

1.1では、積立方式における各世代の純便益はゼロであり、世代間の移転は発生しないことを示した。他方で、積立方式では世代内の移転は発生しないのだろうか。ここでは、個人ごとに（1）死亡時期が異なるケース、（2）保険料納付期間が異なるケース、（3）所得が異なるケースの3ケースについて、世代内移転の可能性を考察する。なお、全てのケースで金利はゼロと仮定する。

まず、（1）死亡時期が異なるケースの考察を行う。若年期が1期、老年期が2期ある3期間モデルで、3人の個人が同じ期に誕生したと仮定する。保険料は、3人ともが第1期に $\tau$ を納付する。死亡時期は個人ごとに異なり、個人1は第1期末に死亡し給付はゼロ、個人2は第2期末に死亡し給付は $b$ 、個人3は第3期末に死亡し $2b$ を受給する。この場合の財政収支の均衡条件は $3b=3\tau$ 、つまり $b=\tau$ となり、各個人の純便益は次のようになる。

$$\begin{aligned} \text{個人1: } & 0 - \tau = -\tau \\ \text{個人2: } & b - \tau = \tau - \tau = 0 \\ \text{個人3: } & 2b - \tau = 2\tau - \tau = \tau \end{aligned}$$

つまり、早期に死亡した個人1から長生きした個人3へ、事後的な世代内の移転が発生する（平均寿命まで生存した個人2の純便益はゼロとなる）。ただし、各個人の死亡時期は事前には分からないため、事前の観点からは各個人の純便益の期待値はゼロであり、事後的に発生する世代内移転は保険の役割そのものである。

次に、（2）保険料納付期間が異なるケースを考察する。ケース（1）と同様に3期間モデルを用いるが、ここでは若年期が2期、老年期が1期あるとする。3人とも第3期末に死亡（平均寿命まで生存）するが、個人ごとに保険料納付期間が異なる。個人1は第1期と第2期に $\tau$ ずつ納付し、第3期に $b_1$ を受給する。個人2は第2期に $\tau$ を納付し、第3期に $b_2$ を受給する。個人3は保険料を納付せず、第3期に $b_3$ を受給する。この場合の財政収支の均衡条件は $3\tau = b_1 + b_2 + b_3$ となるが、各個人の純便益は給付額と保険料納付期間の関係をどのように設定するかによって異なる。

第1に、給付額が保険料納付期間に依存しないケースを考えてみよう。このとき、各個人の受給額は $b_1 = b_2 = b_3 = \tau$ となり、それに対応して純便益は以下のようなになる。

$$\begin{aligned} \text{個人1: } & \tau - 2\tau = -\tau \\ \text{個人2: } & \tau - \tau = 0 \\ \text{個人3: } & \tau - 0 = \tau \end{aligned}$$

つまり、保険料納付期間が長い個人1から短い個人3への世代内移転が発生する。第2に、給付額が保険料納付期間に比例するケースを考えてみよう。このとき、各個人の受給額は $b_1 = 2\tau$ 、 $b_2 = \tau$ 、 $b_3 = 0$ となり、純便益は以下のようなになる。

$$\begin{aligned} \text{個人1: } & 2\tau - 2\tau = 0 \\ \text{個人2: } & \tau - \tau = 0 \\ \text{個人3: } & 0 - 0 = 0 \end{aligned}$$

ここでは、世代内移転は発生しない\*4。

次に、（3）所得が異なるケースを考察する。若年期・老年期とも1期の2期間モデルで、個人 $i$ の所得を $y_i$ とする。保険料（第1期に納付）は $\tau_i = \alpha_\tau y_i + f_\tau$ 、給付額（第2期に受給）は $b_i = \alpha_b y_i + f_b$ で表されるとすると、財政収支の均衡条件は次のようになる。

$$\sum_i (\alpha_\tau y_i + f_\tau) = \sum_i (\alpha_b y_i + f_b)$$

\*4) ただし金利が正である場合、給付額が保険料納付期間に単純比例すると、現在価値で見て保険料納付期間の長い者から短い者への移転が発生する。

所得の平均値を  $\bar{y}$  とすると、この均衡条件は以下のよう  
に変形することができる。

$$f_b - f_\tau = -(\alpha_b - \alpha_\tau)\bar{y}$$

このとき、個人  $i$  の純便益は次のようになる。

$$b_i - \tau_i = (\alpha_b - \alpha_\tau)(y_i - \bar{y})$$

保険料と給付がともに所得比例の場合、定額部分はゼロ、すなわち  $f_b = f_\tau = 0$  となるため、 $\alpha_b = \alpha_\tau$  から  $b_i - \tau_i = 0$  となり、世代内移転は発生しない。また、保険料と給付がともに定額の場合、 $\alpha_b = \alpha_\tau = 0$  となるため、やはり  $b_i - \tau_i = 0$  となり、同じく世代内移転は発生しない。他方、保険料が所得比例で給付に定額部分がある場合は、 $f_b > f_\tau = 0$  から  $\alpha_b < \alpha_\tau$  となるため、平均所得よりも低い所得の場合 ( $y_i < \bar{y}$ ) は  $b_i - \tau_i > 0$  となり、高所得者から低所得者への世代内移転が発生する。

このように、積立方式の年金制度では様々な形で世代内移転が発生しうるため、その特徴を正確にとらえるには、保険料や給付の設計を注意深く確認する必要がある。同様に、「個人勘定」というときに、それが何を指しているかにも注意を要する。厳密な意味での個人勘定は、自分が支払った保険料をその個人の名義の口座に積み立てて、そこから年金を受給するものであるが、その場合、ここで議論したような世代内移転は一切発生せず、生存期間の不確実性に対する保険の機能を持たせることもできない。保険の機能を持たせるには、一定の条件を満たす個人を集めた勘定が必要であり、そこに含まれる個人が事後的に決まる生存期間以外の側面（所得や保険料納付期間）で異なりうる場合には、制度設計次第で保険機能とは異なる世代内移転が発生しうる。

### 1.4 平準保険料方式と段階保険料方式

次に、積立方式の年金制度における、平準保険料方式と段階保険料方式の違いについて考察を行う。

平準保険料方式とは、一定の保険料水準を維持しながら一定の給付水準を実現するものであるのに対し

て、段階保険料方式は、保険料水準を段階的に引き上げながら一定の給付水準を実現するものである。各方式の世代会計の数値例が、表2、3である（いずれも人口成長率  $n$  と金利  $r$  はゼロと仮定）。平準保険料方式では全ての世代で純便益がゼロである一方、段階保険料方式では世代3から1への世代間移転が発生する。つまり、段階保険料方式には、賦課方式の要素が混在するのである。そこで、段階保険料方式において賦課方式と積立方式の要素を区別して表すと、表4のようになる。

表2 平準保険料方式の世代会計      表3 段階保険料方式の世代会計

世代	保険料	受給額	純便益
0	0	0	0
1	100	100	0
2	100	100	0
3	100	100	0
4	0	0	0

世代	保険料	受給額	純便益
0	0	0	0
1	50	100	50
2	100	100	0
3	150	100	-50
4	0	0	0

表4 段階保険料方式の世代会計（賦課方式の要素のみ抽出）

世代	保険料		受給額		純便益
	賦課方式	積立方式	賦課方式	積立方式	
0	0	0	0	0	0
1	0	50	50	50	50
2	50	50	50	50	0
3	50	100	0	100	-50
4	0	0	0	0	0

## 2. 日本の公的年金制度の概要

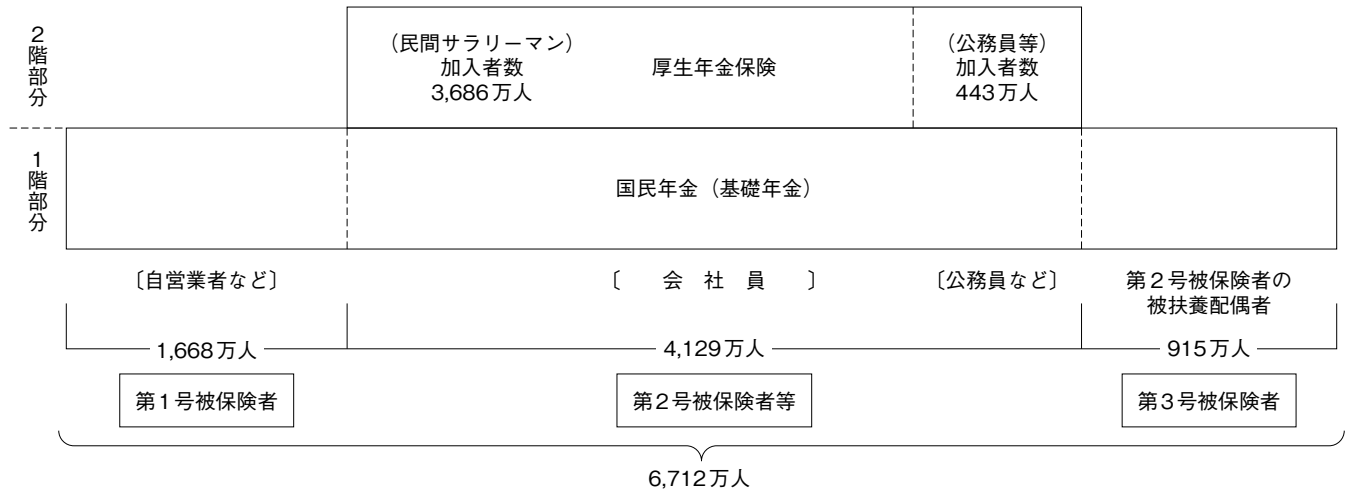
### 2.1 制度の概要

本報告の第2節では、まず現在の日本の公的年金制度の概要をまとめている。現在の日本の公的年金制度は、図1のとおり1階部分と2階部分で構成されている。現役世代は全て国民年金の被保険者となり、高齢期となれば、基礎年金の給付を受ける（1階部分）。民間サラリーマンや公務員等は、これに加え厚生年金保険に加入し、基礎年金の上乗せとして報酬比例年金の給付を受ける（2階部分）。

国民年金（基礎年金）の保険料及び年金給付額は定額である\*5一方、厚生年金の保険料及び年金給付額は被保険者の報酬額に比例する\*6。20歳以上60歳未満の自営業者、農業者及び無業者等は第1号被保険者に該当する。民間サラリーマン及び公務員は第2号被保険者に該当し、民間サラリーマン及び公務員に扶養される配偶者は第3号被保険者に該当する。高齢期と

\*5) 基礎年金の保険料は月16,900円（2004年度価格）。  
\*6) 厚生年金保険の保険料率は被保険者の報酬額の18.3%、保険料は労使折半で負担。

図1 日本の公的年金制度の概要



(注) 数値は2016年3月末時点。年金制度には確定拠出年金等の3階部分も存在するが、本稿では割愛。  
(出所) 平成29年(2017年)版厚生労働白書を参考に作成。

なった際、第1号被保険者及び第3号被保険者は基礎年金を受給し、第2号被保険者等は基礎年金に加え厚生年金を受給することとなる。支給開始年齢は、基礎年金が65歳である。厚生年金保険は、2000年の制度改正により60歳から65歳へ移行中であり、男性は2025年度までに、女性は2030年度までに65歳へ引き上げ予定である。

年金の財源は、国民が支払う保険料、国庫負担(基礎年金給付に対し2分の1負担)、積立金からなる。積立金に関しては、2004年の制度改正において\*7、概ね100年間で財政均衡を図る方式とし、財政均衡期間の終了時に給付費1年分程度の積立金を保有することとして、積立金を活用し後世代の給付に充てることとされた。2004年の制度改正では、財源の範囲内で給付水準を自動調整する仕組みである「マクロ経済スライド」も導入された。年金の財政状況を定期的を確認するため、少なくとも5年ごとに財政検証が実施され、概ね100年という長期の財政収支の見通し、マクロ経済スライドの開始及び終了年度の見通し並びに給付水準の見通しが作成され、財政状況の検証が行われている。

## 2.2 財政方式

現在の日本の公的年金制度の財政方式は、賦課方式に近い「修正積立方式」と言えよう。その根拠の一つ

は、財政検証結果に求めることができる\*8。前述のとおり、日本の公的年金制度では年金の財政状況を確認するため、少なくとも5年ごとに財政検証が実施されている。財政検証では、将来推計人口(少子高齢化の状況)の前提、労働力率の前提、短期及び長期の経済前提が設定され、標準的な年金の所得代替率の見通し等が示されている。直近に行われた平成26年(2014年)財政検証では、長期の経済前提は幅の広い8ケース(ケースA~H)が設定されている(表5)。マクロ経済スライドによる給付水準調整は、概ね100年間の年金財政が均衡するところで終了する仕組みであるが、終了時期及び終了後の所得代替率は、今後の人口や経済の推移で変わる。図2は、人口が中位推計\*9で推移した場合の、幅広く設定した経済前提に応じたマクロ経済スライドの終了年度及び終了後の所得代替率の変化を示したものである。このうちケースHでは、機械的に給付水準調整を続けるとある時点をもって積立金がなくなり、財政方式が完全な賦課方式に移行することが示されている。

また、日本の公的年金制度は、将来人口及び経済環境、特に金利の影響を受ける。つまり、将来人口の影響を受ける賦課方式と、金利の影響を受ける積立方式の両方式の側面をあわせ持つ制度と言えよう。この点

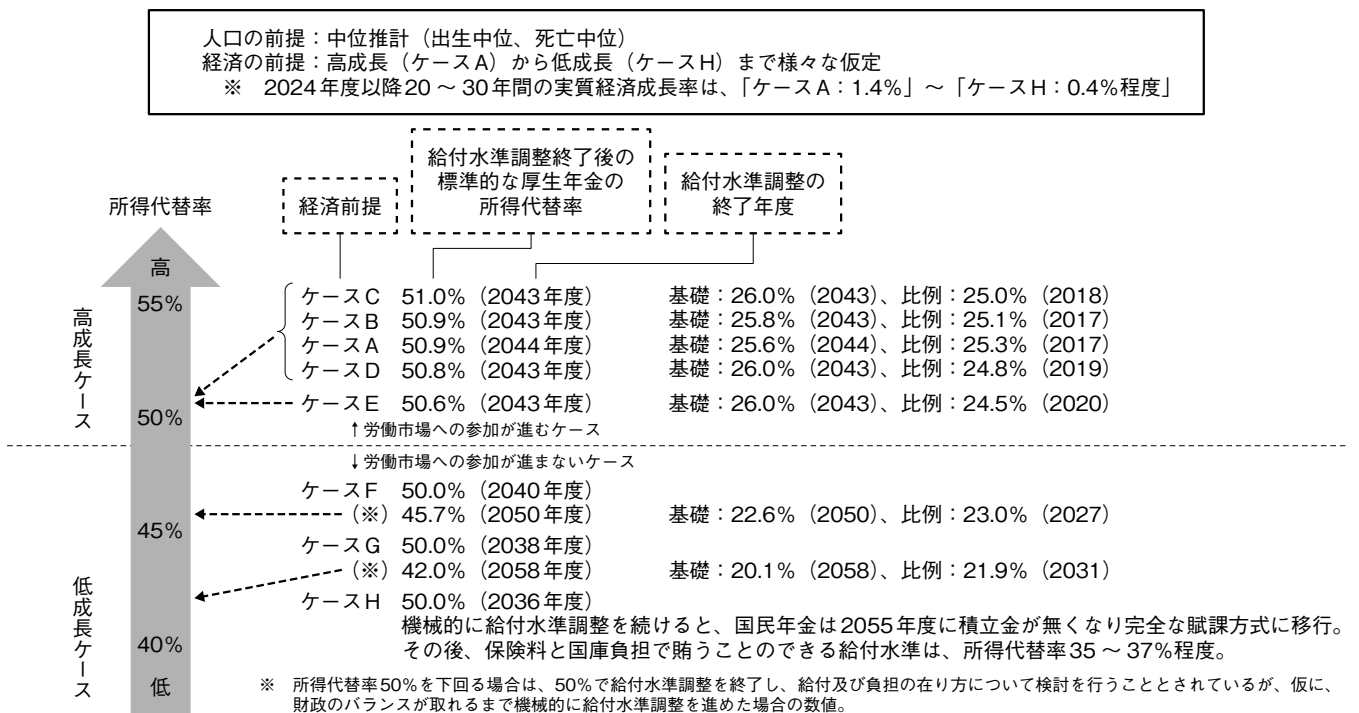
\*7) 2004年の制度改正の詳細については第3節で触れる。  
\*8) 平成26年(2014年)財政検証結果レポートでは「我が国の公的年金制度は、高齢者に対する年金の支給に要する費用をそのときの現役世代の負担によって賄うという【賦課方式】を基本としつつ、一定の積立金を保有しそれを活用することにより、将来の受給世代について一定水準の年金額を確保するという財政方式のもとで運営されている。」との表現が用いられている。  
\*9) 2060年における合計特殊出生率1.35を中位推計とし、高位推計は1.60、低位推計は1.12に設定。(2010年実績は1.39)

表5 長期の経済前提（平成26年（2014年）財政検証）

	将来の経済状況の仮定		経済前提			
	労働力率	全要素生産性 (TFP) 上昇率	物価上昇率	賃金上昇率 (実質・対物価)	運用利回り	
					実質 (対物価)	スプレッド (対賃金)
ケースA	労働市場への参加が進むケース	1.8%	2.0%	2.3%	3.4%	1.1%
ケースB		1.6%	1.8%	2.1%	3.3%	1.2%
ケースC		1.4%	1.6%	1.8%	3.2%	1.4%
ケースD		1.2%	1.4%	1.6%	3.1%	1.5%
ケースE		1.0%	1.2%	1.3%	3.0%	1.7%
ケースF	労働市場への参加が進まないケース	1.0%	1.2%	1.3%	2.8%	1.5%
ケースG		0.7%	0.9%	1.0%	2.2%	1.2%
ケースH		0.5%	0.6%	0.7%	1.7%	1.0%

(出所) 平成26年（2014年）財政検証結果レポート

図2 幅広い経済前提における所得代替率の見通し（平成26年（2014年）財政検証）



(出所) 平成26年（2014年）財政検証結果レポート

も、日本の公的年金制度を「修正積立方式」と考える根拠となろう。

### 3. 日本の公的年金制度の歴史

本報告の第3節では、表6のとおり1941年の制度創設から2004年に行われた改正までの経緯を振り返り、現在の公的年金制度に至った歴史的背景を整理している。制度創設・改正の経緯や内容は簡潔に留めているため、詳細は報告書を参照されたい。

表6 本報告で扱う主な制度創設・改正の経緯

1941年	労働者年金保険制度の創設
1954年	新しい厚生年金保険制度
1959年	国民年金制度の創設（国民皆年金）
1973年	給付水準の引き上げと物価スライド制の導入
1985年	基礎年金制度の創設と給付の適正化（引き下げ）
2004年	保険料の上限固定とマクロ経済スライドの導入

#### 3.1 労働者年金保険制度の創設

1941年3月に労働者年金保険法が公布され、厚生年金保険の前身である労働者年金保険制度が創設された。財政方式は完全積立方式\*10でスタートし、既存の高齢者世代への給付は行わないものであった。保険

\*10) 労働者年金保険制度の財政方式について、吉原・畑（2016）では全期間を通じて同率の保険料率で将来の収支を賄うこと、つまり平準保険料方式であることをもって完全積立方式と称している。それに加え、既存の高齢者世代に対しては給付が行われないため、その世代に対する世代間移転も発生しない。そこで本報告でも、その区分名を踏襲している。

連載  
日本経済を  
考える

料は労使折半で、国庫負担は給付費の1割とされた。支給開始年齢は55歳で、死亡に至るまで支給される終身年金であり、生存リスクに備える保険の機能を有するものであった。保険料と給付はともに所得比例であり、明示的な個人勘定は設けられていないものの、保険機能以外の世代内移転は発生しない制度であった。1944年には労働者年金保険法が改正され、厚生年金保険法に改称された。

### 3.2 新しい厚生年金保険制度

改称から10年を経て、1954年5月に厚生年金保険法の全面改正が行われた。老齢年金の支給開始年齢は55歳から60歳に引き上げられた(男子のみ)。ただしこれには、20年間の移行期間が設けられた。国庫負担は、給付費の15%に引き上げられた。また、いわゆる5年ごとの財政再計算の規定もこの全面改正の際に置かれた\*11。

この全面改正においては、財政方式の転換も行われた。その背景の一つに、戦後の激しいインフレが挙げられる。この負担を和らげるため、1948年に、給付水準を維持したまま保険料率を暫定的に引き下げる改正が行われた。その保険料率を引き上げようとした際、労使双方から反対があり、結果として保険料率は据え置かれることとなった。これによって保険料の不足が発生するが、その不足分は後の世代の保険料から賄われるため、世代間移転が発生することとなり賦課方式の要素が加わった。つまり、この時点で財政方式が修正積立方式へ転換した。また、給付に定額部分が設けられたことから、高所得者から低所得者への移転(世代内再分配)が発生することとなった。

### 3.3 国民年金制度の創設(国民皆年金)

1959年4月には国民年金法が公布され、国民年金制度が創設された。既存制度の未加入者を対象としたもので、これによって全ての国民が公的年金制度の対象となった(国民皆年金)。老齢年金の支給開始年齢は65歳で、保険料の2分の1に相当する額(給付費

の3分の1に相当)が国庫負担で賄われた。既存の高齢者世代への給付は福祉年金と名付けられ、給付費の全額が国庫負担で賄われた。国民年金もまた、完全積立方式でスタートした。給付額は保険料納付期間に依存するため、旧厚生年金と同様に、最後の世代から最初の世代への世代間移転は発生しない構造であった。また、保険料と給付がともに定額であることから、高所得者から低所得者への世代内移転も発生しない制度であった。

1961年11月には通算年金通則法が公布され、公的年金制度間\*12の通算制度が創設された。

### 3.4 給付水準の引き上げと物価スライド制の導入

3.2で触れたとおり、厚生年金保険は1954年の全面改正に伴い、5年ごとの財政再計算の規定が置かれた。1960年に第1回、1965年に第2回の財政再計算が実施され、いずれの際も給付水準の引き上げが行われた。

1966年には国民年金の第1回の財政再計算に伴い、国民年金の改正が行われた。この改正によって、財政方式が早くも完全積立方式から修正積立方式に改められた\*13。財政再計算に伴い老齢年金の給付水準が引き上げられた一方で、それに見合う水準まで実際の保険料を引き上げられなかったため、段階保険料方式による修正積立方式がとられることとなったのである\*14。

その後、1974年に予定されていた財政再計算が1年繰り上げて1973年に実施され、物価スライド制の導入などを柱とした改正が行われた。国民年金や厚生年金の共通する規定として物価スライド制が法律に明記された\*15が、これは年金財政に大きい影響を与えることとなった。積立金の運用金利が物価上昇率や賃金上昇率よりも低い場合、それらを反映する形で事後的に給付水準を引き上げると、保険料による積立金だけでは財源が不足すると考えられる。そして、その不足分は後の世代の保険料で賄うこととなる。つまり、それまでに厚生年金・国民年金はいずれも段階保険料方式への移行によって賦課方式の要素を強めていた

\*11) 吉原・畑(2016) pp.22-23を参照。

\*12) この時点で、国民年金、厚生年金保険のほか、船員保険、国家公務員共済組合、市町村職員共済組合その他地方公務員の退職年金制度、私立学校教職員共済組合、公共企業体職員等共済組合、農林漁業団体職員共済組合があった。

\*13) 吉原・畑(2016) p.65を参照。

\*14) 吉原・畑(2016) p.244を参照。

\*15) 全国消費者物価指数が前年度の値の105/100をこえ、または95/100を下るに至った場合においては、その比率を基準としてその翌年度の1月以降の年金給付の額を改定する措置を講じなければならない旨が明記された。

が、物価スライド制の導入により、賦課方式の要素がより強く組み込まれることとなったと言える\*16。

### 3.5 基礎年金制度の創設と給付の適正化（引き下げ）

予定より1年繰り上げて1980年に実施された財政再計算に伴い、厚生年金・国民年金の給付水準の引き上げ等が行われた。この改正によって、厚生年金の保険料率は10.9%（男子）\*17に引き上げられた一方、最終保険料率の見通しは2021年度に35.4%とされた。実際の保険料率と最終保険料率の乖離が大幅なものとなり、抜本的な年金改革が必要であるとの認識が高まった。また、この改正では厚生年金（老齢年金）の支給開始年齢の引き上げ（60歳から65歳）が最大の柱とされたが、労使からの強い反対により実現はされなかった。

1985年には、基礎年金の導入と給付水準の適正化（引き下げ）を柱とした改正が行われた。まず、国民年金は20歳以上60歳未満の「全国民」が加入する制度に改められた。被保険者は、厚生年金等の被用者年金の加入者が第2号被保険者、被用者年金加入者に扶養されている配偶者が第3号被保険者、第2・3号被保険者以外の全国民が第1号被保険者とされた。給付に要する費用は第1号被保険者の保険料、他の制度からの拠出金、国庫負担で賄われ、第1号被保険者の保険料は月額6,800円、国庫負担割合は給付に要する費用の3分の1とされた。給付額は、保険料納付期間が40年の場合に月額67,200円だったところが、月額50,000円まで引き下げられた。これにより、最終保険料の見通しもそれまでの月額19,500円から13,000円に引き下げられた。厚生年金については、女子の老齢厚生年金の支給開始年齢が55歳から60歳へ1995年までに段階的に引き上げられることとなった。保険料率は12.4%（男子）に引き上げられ、最終保険料率の見通しは2025年度に28.9%とされた\*18。

このようにして、国民年金は全国民共通の基礎年金を給付する制度となり、国民年金・厚生年金の両制度

で給付水準が引き下げられるとともに、実際の保険料と最終保険料との乖離が縮小されることとなった。

### 3.6 保険料の上限固定とマクロ経済スライドの導入

1994年及び2000年の改正を経て、厚生年金の支給開始年齢の引き上げはようやく制度化されるに至った。まず、1994年の改正において、厚生年金の定額部分の支給開始年齢を段階的に引き上げることが決定され、男子は2001年から2013年にかけて、女子は2006年から2018年にかけて段階的に引き上げることとされた\*19。そして2000年の改正において、報酬比例部分の支給開始年齢も段階的に65歳に引き上げることが決定され、男子は2013年から2025年にかけて、女子は2018年から2030年にかけて段階的に引き上げることとされた\*20。

ここまで、厚生年金及び国民年金は、財政再計算などに伴い給付と負担のバランスが頻繁に見直されてきた。このように制度改正を繰り返していった場合、将来の年金が不透明になるといった問題意識のもと、2004年には保険料の上限固定やマクロ経済スライドによる給付水準の自動調整の仕組み等を導入する改正が行われた。具体的な改正内容は次のようなものであった。国民年金については、保険料を2005年4月から毎年280円ずつ引き上げ、2016年4月に16,660円とし、さらに2017年4月に16,900円まで引き上げて固定することとされた。老齢基礎年金の給付額（満額の場合）は「780,900円（年額）×改定率」とされ、改定率には、毎年の賃金上昇率や物価上昇率を基準としつつ、年金財政の長期的均衡の保持ができると見込まれるまでの間、公的年金全体の被保険者数の減少率と今後の平均余命の伸びによる平均受給年数の伸び率を反映させるというマクロ経済スライドが導入された。財政均衡期間は概ね100年で、財政均衡期間において年金財政の均衡を図る有限均衡方式とし、その期間の終了時に、給付に支障が生じないようにするために必要な積立金を保有することができるかどうかで調整の判断をすることとされた。厚生年金についても、保険料率を2004年

\*16) 牛丸（1996、p.135）は、この改正によって「わが国の公的年金制度に賦課方式が導入されたとみるべきであろう」としている。

\*17) 国会修正で引き上げ幅が0.3%引き下げられた（吉原・畑（2016）p.81）。

\*18) 吉原・畑（2016）p.104、252を参照。

\*19) 吉原・畑（2016）pp.116-119を参照。

\*20) 吉原・畑（2016）pp.124-125を参照。



10月から毎年0.354ポイントずつ引き上げ、2016年9月に18.182%とし、さらに2017年9月に18.3%まで引き上げて固定することとされた。マクロ経済スライドの仕組みと有限均衡方式の考え方についても国民年金と同様に導入された。また、一定の給付水準を確保する観点から給付水準の下限が設けられ、標準的な所得代替率が50%を上回るような給付水準を将来にわたって確保するものとされた。国庫負担割合については、改正法に「別に法律で定めるところにより、国庫負担の割合を適切な水準で引き上げるものとする」と記載され、その後2分の1に引き上げられることとなった。

2004年改正で変更された年金制度について考察すると、保険料を引き上げて固定し、給付を自動調整するという仕組みに着目した場合は、確定拠出型の側面が際立つ。一方で、改正法の附則では上述のように給付水準の下限について規定しており、その水準が維持できない場合は拠出水準の再調整が発生するという点において、確定給付型の側面も残っていると言える。また財政方式に関しては、第2節でもみたように、直近の平成26年（2014年）財政検証でも経済前提次第で積立金が枯渇するケースが置かれているが、そうなったときに初めて完全賦課方式へ移行することとなる。現状は、これまで蓄積されてきた積立金の存在により、経済前提（特に運用利回り）次第では、所与の拠出水準のもとで人口成長率の影響を受けずに給付水準を維持できるという点において、修正積立方式の側面を有していると言える。

## 4. まとめ

本報告では、主に公的年金制度の財政方式に焦点を当て、賦課方式と積立方式の違いなどについて理論モデルを用いて考察を行うとともに、現在の日本の公的年金制度が賦課方式と積立方式の両方式の側面を合わせ持つものであることを確認した。その上で、主に厚生年金と国民年金の財政方式の変遷に焦点を当て、日本の公的年金制度の歴史を振り返った。1941年に成立し、1942年から全面的に施行された労働者年金は完全積立方式でスタートした。ここでいう積立方式とは個人勘定を明示的に創設するものではないが、保険料納付期間に基づいて給付額が決定されるとともに、

既存の高齢者に対する給付は行われず、世代間移転がほとんど発生しないものである。その後、1944年に厚生年金保険と改称され、1954年に全面改正された新制度では、その後の給付を賄うに足だけの保険料を設定することができず、徐々に保険料を引き上げていく段階保険料方式を採用することとなったが、不足する財源は後の世代の保険料で賄われるため、世代間移転が確実に発生するものとなり、この時点で賦課方式の要素をもつ修正積立方式へと移行した。

他方、1959年に創設された国民年金もまた、完全積立方式でスタートした。国民年金は既存の高齢者に対して無拠出制の福祉年金を支給したが、その財源は全額国庫負担で賄われた。1961年に保険料の徴収が開始された拠出制年金は、厚生年金と同様に、個人勘定を明示的に設置してはいないものの、保険料納付期間に基づいて給付額が決定され、保険料による世代間移転はほとんど発生しないものであった。しかしながら、1966年改正において給付水準が引き上げられた際に、それに見合うだけの保険料の引き上げができず、早くも修正積立方式へ移行することとなった。

その後、両制度の保険料は、給付水準の引き上げや物価スライド制の導入を経て、最終保険料との乖離を拡大させていった。1985年改正では基礎年金の創設とあわせて給付水準の引き下げが行われ、1994年及び2000年改正では厚生年金の支給開始年齢の引き上げもようやく制度化されるに至るが、保険料が最終水準に到達するのは、2004年改正と国庫負担率の引き上げを経て2017年となった。現在の制度は、依然として人口構成の影響を受ける賦課方式の側面と、金利水準の影響を受ける積立方式の側面とを合わせ持つ修正積立方式であると同時に、経済環境次第では完全賦課方式に移行する可能性も有したものとなっている。

### 参考文献

- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*.  
菅沼隆【監訳】(2007)『福祉の経済学：21世紀の年金・医療・失業・介護』光生館。  
牛丸聡 (1996)『公的年金の財政方式』東洋経済新報社。  
高山憲之 (2004)『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社。  
八田達夫・小口登良 (1999)『年金改革論：積立方式へ移行せよ』日本経済新聞社。  
吉原健二・畑満 (2016)『日本公的年金制度史：戦後七十年・皆年金半世紀』中央法規。  
李森 (2016)「中国における国民皆年金制度の模索」『経済学論纂 (中央大学)』第56巻第3・4合併号, pp.233-246。