

(公的年金)：年金改革法案が閣議決定

去る2月10日、公的年金改革法案が閣議決定された。本稿では、2002年からの経緯を振り返りながら、経済財政諮問会議や政府与党協議を経てまとめられた法案の特徴を解説する。

2002年1月の年金部会招集から約2年を経て2004年年金改革案が閣議決定された。今回の年金改革は、公的年金制度に対する不信・不安の広まり、経済基調の変化や雇用の流動化、という大きな流れに対応する改革を目指してスタートした。まず、2002年1月に発表された新しい将来推計人口では、それまでの予想を超えて少子高齢化が進む見通しが示された。この推計によって、前回改革で19.8%に収まるとみられていた最終的な厚生年金の保険料率を、22.4%まで引き上げる必要があることが明らかになった。2002年12月には直近の経済状態を織り込んだ「年金改革の骨格に関する方向性と論点」が発表され、最終保険料率が23.1%となることが示された。前回改正時の19.8%という水準は、欧米の先例や有識者調査の結果から「年金負担は年収の2割が限度」として決められたものであった。そこで、この水準を守るために保険料水準固定方式とマクロ経済スライドという新しいルール(本誌Vol.82参照)が提案され、その後の議論もこれを前提に進められた。

図表1：今回の年金改革の経緯

2002年 1月	社会保障審議会年金部会 招集 新将来推計人口 発表
2002年12月	年金部会「意見の整理」公表 厚生労働省「 方向性と論点 」公表
2003年 9月	厚生労働大臣「 坂口試案 」公表 年金部会「意見書」提出
2003年10月	衆議院総選挙(小泉内閣続投)
2003年11月	厚生労働省案 公表 経済財政諮問会議 集中審議開始
2003年12月	政府・与党協議会 審議開始
2004年 2月	法案 閣議決定

2003年9月に発表された「坂口試案」では、このルールに加えて「有限均衡方式」という新たな財政ルールが示された(本誌Vol.91参照)。ここで意識されたのは、所得代替率50%という給付の下限である(なお50%という水準は40年加入専業主婦型のモデル世帯にのみ当てはまり、実際は所得水準や世帯類型によって個々に異なる。給付調整率は所得等を問わず一律に適用されるため、現行から約16%カットされた給付水準になると理解した方がよい)。坂口試案は、少子化が進んだ場合、それまでの計算方法(永久均衡方式)では給付水準が47.8%に低下するが、有限均衡方式では51.2%の給付水準を確保できることを示した。

2003年11月の厚生労働省案は、与党の選挙公約ともなった坂口試案を踏襲した上で、給付調整率を「全被保険者の増減率(実績) + 余命の伸び(平均)」に変更した。これは、2号被保険者の増減率が労働力率の変動の影響を受けること(本誌Vol.84参照)や、余命の伸びに伴う受給者数の増加が年金財政の圧迫要因となること(本誌Vol.88参照)への対策である。

図表2：これまで公表された改革案(試算)のポイント(負担と給付)

		方向性と論点	坂口試算	厚生労働省案	法案
負担と給付のルール		保険料水準 固定方式	保険料水準 固定方式	保険料水準 固定方式	保険料水準 固定方式
年金財政安定化の方策		マクロ経済スライド(永久均衡)	マクロ経済スライド(有限均衡)	マクロ経済スライド(有限均衡)	マクロ経済スライド(有限均衡)
負担	毎年の引上幅	厚国 0.354% 600円	0.354% 600円	0.354% 600円	0.354% 280円
	最終保険料(率)と引上げ終了年	厚国 20% (+47%) 2022年 18100円 (+36%) 2012年	20% (+47%) 2022年 18100円 (+36%) 2012年	20% (+47%) 2022年 17300円 (+30%) 2011年	18.3% (+35%) 2017年 16900円 (+27%) 2017年
	毎年の給付調整率	2号被保険者の増減率(実績)	2号被保険者の増減率(平均)	全被保険者の増減率(実績)+余命の伸び(平均)	全被保険者の増減率(実績)+余命の伸び(平均)
	最終給付水準(代替率)と給付調整終了年	好転 54% (-9%) 2029年 基準 52% (-12%) 2032年 悪化 45% (-23%) 2040年	56.6% (-4.7%) 2011年 54.5% (-8.4%) 2018年 51.2% (-13.8%) 2024年	56.5% (-4.9%) 2011年 54.7% (-7.9%) 2013年 51.5% (-13.3%) 2019年	未公表 (2月16日現在) 50.2% (-15.5%) 2023年 未公表 (2月16日現在)

注1:カッコ内の増減率は、現行の保険料(率)・給付水準との比較

注2:方向性と論点と坂口試算は複数案を提示したが、代表的なものを示した。

注3:好転ケース=少子化改善(長期の合計特殊出生率=1.5)かつ経済好転(方向性と論点は経済好転のみ)。悪化ケース=少子化進行(低位推計)。厚生労働省案は、少子化進行かつ経済悪化ケースでは50.8%(2022年)となることも示した。

この結果、速やかに給付調整が進み、年金財政の早期安定化と世代間不公平の改善が図られた。

法案作成に向けた経済財政諮問会議や政府与党協議会では、99年改革以降続いた「年収の2割が上限」という負担原則が修正され、最終保険料率を18%程度にとどめる方針が固まった。その一方で「給付水準は50%を確保」という原則も重視されたため、「基準ケース」で50%を達成するような保険料水準が模索され、18.3%で法案が決着した。厚生労働省案は、少子化進行かつ経済悪化のケースでも50.8%を確保するように設計されていた。有限均衡方式の問題はあるにせよ、「少子化が進行しても、公的年金に期待される役割を果たしていける給付水準を維持」という目的に合致していた。これに対して法案では、50%が確保されるのは基準ケースより良い場合のみである。単純に考えれば、50%の確保は5分5分ということになる。

今回の法案には、保険料(率)の引き上げ予定と引き上げ上限、さらに確保すべき給付水準が盛り込まれた。保険料(率)の引き上げを法律に明記することが重要なのも同様、附則とはいえ、確保すべき給付水準の明記も重い意味がある。しかし実際には、両者のバランスを維持することは困難である。「負担の上限は2割」では高すぎると判断した時点で、公的年金で保障する給付水準等について十分に再検討して法案に明記すべきではなかったのか。

過去、保険料引き上げ凍結とマイナス物価スライド凍結を決議した国会が今回の法案にどう対応するのか。政治の出番はこれから本番であり、引き続き国民の注視が不可欠であろう。

(中嶋 邦夫)