

保険・年金 フォーカス

被用者年金一元化の財政検証を

保険研究部門 主任研究員 中嶋 邦夫
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

社会保障・税一体改革の関連法案が衆議院を通過して、1か月以上がたった。衆議院での採決にあたっては、民自公3党が低所得者対策を含む年金機能強化法案に対して時間をかけて調整を行った。

その一方で、会社員が加入する厚生年金と公務員や私学教職員が加入する共済年金を統合するための被用者年金一元化法案には、特段の修正がなかった。他の年金関連法案と異なり、この法案は省庁間の調整でまとめられ審議会での議論を経ていないため、国民目線での確認が必要だった。だが、2007年に自公政権が提出した法案とほぼ同内容であるためか、大きな争点にならないまま参議院に送られた。世間の関心は一元化後の公務員年金に移りつつあるが、土台となるこの法案について、十分な確認が必要であろう。

1 —— 被用者年金一元化の意義は、再分配の輪の拡大

まず、被用者年金一元化の意義を確認しておこう。法案が成立すれば、公務員や私学教職員は会社員と同じ厚生年金への加入に切り替わる。これによって、いわゆる官民格差が是正されるというのが一般的な認識だろう。

年金財政の視点からは、財政単位の統一によって基礎年金をめぐる再分配の輪が拡大されることが、一元化の意義と言える。基礎年金の費用は、半額が国庫負担でまかなわれ、残りの半額が保険料でまかなわれている。日本の公的年金は国民年金、厚生年金、公務員共済、私学共済の4つに財政単位が分かれており、基礎年金の費用は、各財政単位に属する加入者とその被扶養配偶者（いわゆる第3号被保険者）の数に応じて割り振られる。つまり公的年金加入者1人当たりの負担は、いずれの財政単位に属していても同額という考え方だ。

しかし実際の保険料は異なる。厚生年金、公務員共済、私学共済の保険料は報酬の何%という形で設定されており、所得が多いほど保険料が大きくなる。1人当たりの負担が定額である基礎年金の費用を報酬比例の保険料でまかなうことは、加入者間で再分配が行われているといえる。

ただ、現行制度では再分配の範囲が各財政単位となっているため、平均報酬が高い制度ほど報酬に

対する基礎年金費用の比率が小さくなる。2010年の実績で機械的に計算すると、厚生年金が報酬の4.8%なのに対して、公務員共済が3.5%、私学共済が3.4%となる。

法案が成立すれば、財政単位が統合され、再分配の範囲が被用者全体に広がることになる。法案の施行は2015年の予定だが、仮に2010年度の財政状況で考えると被用者全体の基礎年金分の負担は報酬の4.6%になる。現状の各制度の負担との差を金額に換算すると、厚生年金では約3300億円の負担減、公務員共済と私学共済はそれぞれ約2900億円、約300億円の負担増に相当する。

2 —— 政府は、法案に沿った財政検証を示すべき

基礎年金についてはこのような性格を持つ被用者年金一元化だが、年金財政全体のバランスが悪化しないかどうかにも目を配る必要がある。今回の法案では、公務員共済や私学共済について、(1)職域部分の給付を公的年金から分離する、(2)保険料率を段階的に厚生年金に揃える、(3)積立金を厚生年金に統合する分と分離する分とに仕分ける、という財政措置が講じられる。しかし、これらの措置が年金財政の持続可能性にどう影響するかについて、政府はいまだ検証結果を示していない。

下の図表は、政府が実施した2009年の財政検証をもとに、筆者が法案の概要(上記の(1)~(3))を反映して推計した、財源と費用のバランスを示している。現行制度が継続して一元化しなかった場合は、各財政単位の財源と費用がバランスする見込みになっている。現在の年金財政の考え方(有限均衡方式)における帳尻ともいえる2105年度の積立度合(前年度末の積立金額が当年度の支出の何年分に当たるかを示す値)をみると、厚生年金は財政健全化のルールどおりに1.0であり、公務員共済や私学共済では1.0を上回っている。この結果、被用者年金全体でも1.0を確保し、財政状態が健全であることを示している。

しかし、法案の概要を反映した試算では、被用者年金全体でみて費用が財源を上回り、2009年度末

図表 被用者年金一元化前後の財源と費用のバランス(2009年財政検証ベース)

一元化しなかった場合				兆円	法案の概要を反映した場合(一元化部分)				兆円
	厚年	公務員	私学	全体		厚年	公務員	私学	全体
財源	1664	281	26	1970	財源	1664	249	23	1936
保険料	1189	197	19	1404	保険料	1189	185	18	1392
国庫負担	327	37	4	367	国庫負担	327	37	4	367
積立金	144	47	3	195	積立金	144	27	2	173
その他	4	0	0	4	その他	4	0	0	4
費用	1661	281	25	1966	費用	1661	254	23	1938
基礎年金分	640	73	7	721	基礎年金分	640	73	7	721
厚生年金分	1017	178	15	1211	厚生年金分	1017	178	15	1211
職域部分	-	28	2	31	職域部分	-	3	0	3
その他	3	1	1	4	その他	3	1	1	4
2105年度末積立金	3	1	0	4	2105年度末積立金	3	-5	0	-2
2105年度積立度合	1.0	1.1	1.7	1.0	2105年度積立度合	1.0	-8.7	0.1	-0.3

※ 一元化実施(2015/10)までの職域部分を含む。

(注) 上記の金額は、2009年の財政検証の対象となっている2010年度から2105年度までの累計(2105年度末積立金は単年度の値)を、2009年度末の現在価値で示したものである。2009年の財政検証では複数の人口や経済の前提を使った複数の財政見通しが示されているが、当試算ではそれぞれ中位の前提を使った見通しを利用した。現在価値に換算する際の割引率は、2009年の財政検証と同様に運用利回りを使用した。

の現在価値で2兆円の財源不足が発生する結果となった。仮に、不足する財源を想定運用利回りと同じ利率で借り入れた場合、被用者年金全体の2105年度における積立度合はマイナス0.3となり、財政健全化ルールの指標である1.0を下回る見込みである。このため、マクロ経済スライドによる給付削減を2009年の財政検証時の想定よりも延長して、この値を1.0に改善する必要があるが出てくる。筆者の試算では、給付削減を1年延長すれば年金財政がルールどおりに健全化する見込みとなった。前提となる人口や経済の見通しがともに低位の場合には、さらに財政バランスが悪化し、2年間の給付削減延長が必要という結果になった。

財源不足を補う方法としては、給付削減を延長する方法のほかに、法案を見直して、公務員共済や私学共済から厚生年金に移す積立金を増やす方法も考えられる。図表で示したとおり、財源不足は公務員共済で発生する見込みであり、その一部を厚生年金が2105年度末に残しておくべき積立金から補填する形になる。また、私学共済は財源不足ではないが、2105年度における積立度合が1.0を下回っており、ルールどおりの健全化を達成できていない。「一元化後の被用者年金全体の財政バランスの悪化は公務員共済や私学共済の財政悪化が原因であり、発生元の財政単位が責任を持って対処すべき」という考え方に立てば、積立金仕分けの見直しが必要になる。

その一方で、例えば「公務員共済の財政が悪化する原因は公務員の削減にあり、それは国民の要請であるため財源不足は国民全体で負担すべき」という考え方もあろう。また、「一元化後の財政状況は現在の見通しどおりに進むとは限らず、将来の状況変化は一元化後の被用者全体で対処すべき」との考え方もあるだろう。法案の提出理由にある「制度の安定性を高める」は、これらの考え方を踏まえているとも考えられる。

いずれにしても、今回の一元化法案によって年金財政にどのような影響があるかを政府が示す必要があるだろう。社会保障審議会年金数理部会の審議事項には「被用者年金制度の一元化の具体的な措置が講じられる際の具体的な費用負担の在り方等について、年金数理的な観点からの検討及び検証」があるが、今回の一元化の検討は省庁間のみで行い同部会を活用していない点は問題ではなかろうか。

また、筆者の試算は2009年の財政検証をベースにしたものであり、マクロ経済スライドの発動の遅れなど、その後の状況変化を反映していない。2014年に実施される予定の次の財政検証や、その後の年金数理部会での検証結果を踏まえて一元化の影響を示し、積立金の仕分け方などの財源確保策を確定するという方法も考えられる。

3 —— 事務や積立金運用のあり方も含めて、事後的な検証や見直しを

今回の法案に対しては、本稿で指摘した年金財政の問題のほか、2007年の法案でも指摘された、事務や積立金の運用を各共済に残し続ける点なども論点である。

主要国を見ると公務員年金の在り方は国によってまちまちだが、日本では1984年に「1995年を目途に公的年金制度全体の一元化を完了させる」と閣議決定されて以降、数度の閣議決定で一元化の方針が確認されてきた。ただ、被用者年金一元化が国民の意向に沿うものだとしても、公平性や効率性の観点からの確認は必要だろう。2014年の財政検証に基づいて積立金の仕分け方などを見直したり、今後のマイナンバーの活用状況に合わせて事務のあり方を見直すなど、事後的な対応も必要だろう。