

# 基礎研 レター

## 年金問題の整理法

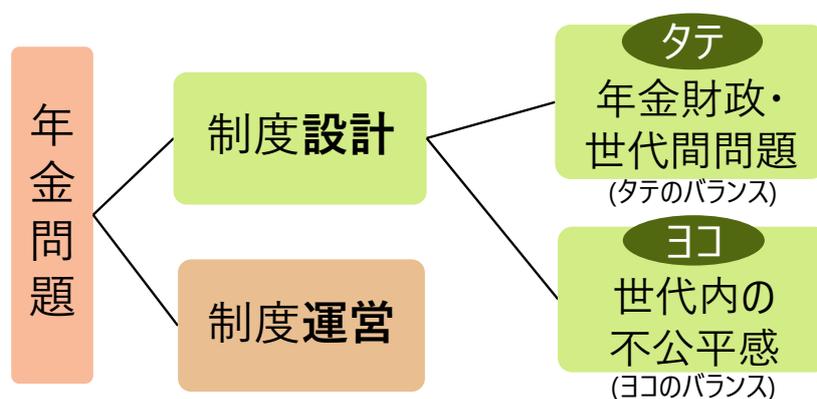
年金問題のタテとヨコ：ざっくりつかんで、すっきり整理!?(1)

年金総合リサーチセンター公的年金調査室長・首席研究員 中嶋 邦夫  
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

### 1 —— 整理法の全体像：タテとヨコと制度運営に整理

年金については様々な問題が随時報道されるため、自分や社会にとって何が重要なのが分かりにくく感じる人や、年金は問題だらけだという印象を持つ人が少なくない。筆者は、年金問題を混乱せずに理解するために、各種の問題を3つの種類に整理している。具体的には、まず、年金問題を制度設計の問題と制度運営の問題の2つに大きく分けている。さらに、制度設計の問題をタテの問題とヨコの問題とに分けている。このように分類しているのは、3種類の問題には基本的に関連がないためである。まったく関連がないわけではないが、まずは問題を分類した方が理解しやすいだろう。

図表1 筆者による年金問題の分類



### 2 —— 各分類の特徴

#### 1 | 制度運営の問題：事務手続きなどの問題

3つの分類のうち、最も分かりやすいのが制度運営の問題だろう。制度運営の問題とは、保険料の

徴収や年金の給付などの年金制度における事務手続きに関連する問題を指す。

制度運営の問題のうち、一種の事件として大きく報道されたものには、2021年10月に起こった一部の年金振込通知書で印刷ミスが発生し別人の年金情報を載せた通知書が誤送付された問題や、2018年1月に起こった年金受給者の扶養親族等申告書で入力の違いや漏れがあった影響で公的年金等の源泉徴収票の表示誤りや源泉徴収税額の誤りによる年金振込額の相違が発生した問題、2007年に明らかになったいわゆる年金記録問題などがある。

このような問題以外にも、国民年金保険料の納付率の問題や小規模事業所を中心とした厚生年金の適用徹底、年金に関する制度の周知、各個人の年金見込額などの情報提供なども、制度運営の問題と整理できるだろう。

制度運営の問題には、単なる事務疎漏や事務設計の問題だけでなく制度設計に関わる問題もあるが、後述する制度設計の問題は基本的に給付と負担のバランスの問題だと整理し、それ以外のものは制度運営の問題と整理すると分かりやすいだろう。

## 2 | ヨコの問題：世代内の立場の違いから来る不公平感の問題

ヨコの問題とは、給付と負担に関する制度設計の問題のうち、世代内のヨコのバランスの問題を指す。具体的には、会社員と公務員、会社員と自営業、専業主婦と働いている女性、正社員とパート労働者、単身世帯と夫婦世帯など、同じ世代の中で立場が違う人々の間の不公平感の問題である。この問題は、年金だけにとどまらず、就業形態の選択などにおいて人々や企業の行動に影響を与える点で、大きな問題と言える。

ヨコの問題は、働き方などによって加入できる年金制度が違うために起こる。働き方などによって加入できる年金制度が違うのは、日本の年金制度が軍人や官吏の恩給制度から始まり、現業公務員の共済制度、厚生年金、国民年金と段階的に成立してきたことに主に由来する。1986年の基礎年金導入以降は、2015年の被用者年金一元化、2016年からの厚生年金適用拡大によって、問題は改善してきている。

ヨコの問題をタテの問題と切り分けるのは、基本的に世代内の問題であることに加え、基本的に年金財政の問題とは関係しないためである。年金制度の改正といえば、年金財政が苦しいから改正されるという声や、年金財政を改善するために行われるという声を聞くことがあるが、ヨコの問題に対する改正は基本的に年金財政の問題とは関係しない。例えば、パート労働者に対する厚生年金の適用拡大は、年金財政の保険料収入を増やすことが主目的かと言えば、そうではない。確かに、短期的には年金財政の保険料収入を増やす効果があるが、将来的には適用拡大に伴って給付費が増えるため、長期的には年金財政に対して基本的に中立である。ただし、当面の保険料収入が増えることで年金積立金が積み増されて運用収入が増える、という副次的な影響はある。

ヨコの問題を考える際に気をつける必要があるのは、働き方や世帯形態などの状況（年金制度における立場）は人生の中で変わりうる点である。例えば、年金制度における会社員と自営業のバランスは話題になりやすいが、国民年金に加入する義務がある20歳から60歳までの40年間のうち、ずっと自営業扱い（国民年金第1号被保険者）であった人は、2018年度に65歳になった人の4%に過ぎ

ない。筆者も、話を単純化するために40年間自営業だった人と40年間会社員だった人を比較する場合があるが、これらは極端な例であり、実際には中間的な人が多いことに気をつける必要がある。それと同時に、状況の変化は本人の意思だけでは決定できず環境や偶然によることもあるため、ヨコのバランスに注意して、年金制度をなるべく中立的なものにしていく必要もある。

### 3 | タテの問題：過去→現在→未来と続く、年金財政や世代間の不公平感の問題

タテの問題とは、給付と負担に関する制度設計の問題のうち、過去→現在→未来と続く、年金財政や世代間の不公平感の問題を指す。タテというのは、先輩世代と後輩世代といういわゆるタテの関係や、歴史の年表が上から下へとタテに流れていく様子をイメージしている。

年金財政は、過去→現在→未来と積立金を引き継いでいる。また、保険料や給付の水準を急に変更することは難しく、過去の水準をベースにしながらかつ徐々に変えていく必要がある。保険料や給付の水準の変更が必要となる主な原因は少子化と長寿化だが、これもまた、時間の経過とともに状況が変わっていく。さらに、保険料や給付の水準変更は、基本的には過去に遡及されず将来に向かって適用されるため、給付と負担のバランスが世代間（先輩世代と将来世代の間）で変わってくることもある。このような時間の経過に伴うバランスの変化をどう整えるのかが、タテの問題である。

タテの問題を考える際に気をつける必要があるのは、過去→現在→未来と時間が変化する中で、年金制度における個人の立場が加入者から年金受給者へと変化する点である。そのため、現時点などの1時点を取り出して加入者と受給者（負担と給付）のバランスを論じるのは不十分である。また、1時点ではなく長期的な視点でバランスを考える際には、時間の経過に伴う少子化や長寿化の影響にも気を配る必要がある。例えば、1年当たりの給付が低下したとしても、長寿化によって受給期間が延びれば、長期的な給付の低下割合は1年当たりの給付の低下割合よりも小さなものとなる。

年金財政のバランスを考える際にも、個人の立場が加入者（保険料負担者）から年金受給者へと変化する点を考慮する必要がある。例えば、前述したようにパート労働者に対する厚生年金の適用拡大が実施されると、短期的には年金財政の保険料収入を増やす効果があるが、将来的には適用拡大に伴って給付費が増えるため、長期的には基本的に年金財政に対して中立的である。あるいは、出生率が低位になると年金財政が悪化する（マクロ経済スライドの停止年度が遅くなる）という見通しが厚生労働省から公表されているが、これには政府が作成する将来見通しは当面の約100年間を考慮するという現在の法律の枠組みが影響している。100年間の将来見通しにおける出生率の低下の影響は、約20年後（今年生まれた人が加入者になった時）から徐々に始まる加入者数の減少とこれに伴う保険料収入の減少という形では約80年間にわたって影響するが、約65年後（今年生まれた人が受給者になった時）から徐々に始まる受給者数の減少とこれに伴う給付費の減少は約35年間しか影響しない。このため、出生率の低下が受給者の減少に影響するほど長期にわたる将来見通しと比べて、現在の約100年間の将来見通しは出生率低下の影響を過大評価していることになる（他方で、出生率上昇の影響も同様の仕組みで過大評価していることになる）<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> なお、出生率の低下が受給者の減少に影響するほど長期にわたる将来見通しでも、少子化によって当面の保険料収入が減

### 3 ———— これまでの年金改革におけるタテとヨコ：大まかには交互に進展

これまでの年金改革における主要な改革点を、前述したタテの問題への対処とヨコの問題への対処に分類したのが、図表 2 である。例えば、1942 年の労働者年金の創設をヨコの問題への対処と整理しているのは、既に軍人や官吏には恩給制度があり現業公務員の共済制度がある状況で、公的な（政府が運営する）年金の範囲を他の職種に広げた点に注目したためである。1949 年と 1954 年の厚生年金の対象拡大や 1961 年の国民年金の創設も同様に評価している。他方で、1954 年の厚生年金保険法の全面改正のうち保険料の設定方法の変更<sup>2</sup>は、その後の年金財政や世代間の不公平感に大きな影響を与えたことからタテの問題と整理している（なお、この改正は問題への対処ではなく問題の起源となっている）。

タテとヨコへの分類が難しいものもあるため大雑把な分類ではあるが、基礎年金の導入以降の改革を概観すると、タテの問題への対処とヨコの問題への対処が交互に実施されてきた印象を受ける。交互に実施されてきたのが意図的かどうかは分からないが、改革案に対する国民や関係団体（経営者団体や労働組合）や国会議員の合意を得ていくためには問題を整理した上で理解してもらうことが重要であり、結果としてタテの問題への対処とヨコの問題への対処に分けて進めることになった可能性が考えられる。

図表 2 筆者による、これまでの主な年金改革項目の分類  
(赤字はタテの問題への対処、青字はヨコの問題への対処)

制度の創成	1942年	労働者年金創設（1944年に対象を拡大し厚生年金へ）
	1954年	適用業種の拡大、定額+報酬比例型へ移行、段階保険料方式へ移行
	1959年	国民年金法制定（1961年施行）
制度の充実	1965年	1万円年金
	1969年	2万円年金
	1973年	物価スライド制の導入、標準報酬の再評価
少子化 長寿化 への 対応	1985年	基礎年金の導入、給付乗率の適正化（1986年施行）
	1990年	被用者年金制度間の費用負担調整事業の開始
	1994年	厚生年金（定額部分）支給開始年齢の引上げ
	1997年	三共済（JR共済・JT共済・NTT共済）を厚生年金に統合
	2000年	厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢引上げ、 裁定後の年金額の改定方法の見直し、保険料率の据置き
	2002年	農林共済を厚生年金に統合
	2004年	保険料水準固定方式とマクロ経済スライドの導入、 基礎年金の国庫負担割合の引上げの法定化等
	2012年	半額国庫負担の恒久化、特例水準の解消、被用者年金制度の一元化、 パート労働者への厚生年金適用拡大、受給資格期間の短縮等
	2016年	マクロ経済スライド未調整分の繰越、実質賃金低下時の賃金スライド徹底
2020年	厚生年金適用拡大、在職老齢年金の緩和、在職定時改定への移行	

ることで年金積立金が減って運用収入も減る、という副次的な影響は発生する。

<sup>2</sup> 民間保険会社で用いられる平準保険料方式から、当時の社会情勢を考慮して当面の保険料の水準を抑えて将来に段階的に水準を上げていく段階保険料方式への移行。