

はじめに

高齢期の所得源として就労が注目されて久しいが、日本の高齢者は以前から労働参加率が高いことで知られている。しかし、引退後は年金が所得保障の大黒柱となる。年金には公的年金の他に企業年金や個人年金といった私的年金がある。ドイツやフランスでは公的年金の比重が高く、アメリカ・イギリス・オランダなどでは私的年金も大きな役割を担っている。従って、公的年金だけの比較は意味を失いつつある。一方で、公的年金と私的年金ではその性格に大きな違いがある。私的年金はリスクに基づいて保険料を決めるのが一般的で（例えば、寿命が長ければ保険料は高くなる）、私的年金では連帶給付（後述）は考えられず、所得再分配も私的年金では行われぬ。本稿は公的年金に焦点を当てて、望ましい年金制度を考える。

日本の公的年金給付額は2020年度で56.0兆円（GDPの10.4%）に達し、他の先進諸国と比べても決して少なくない。しかし、日本では高齢層の相対的貧困率（注1）は総人口より高く、年金制度が高齢層の貧困を防ぐ役割をうまく果たせていないのではないかという疑念が払拭されない。現状と同じ支出規模でもっと所得再分配に有効な制度に変える余地があると考えられる。

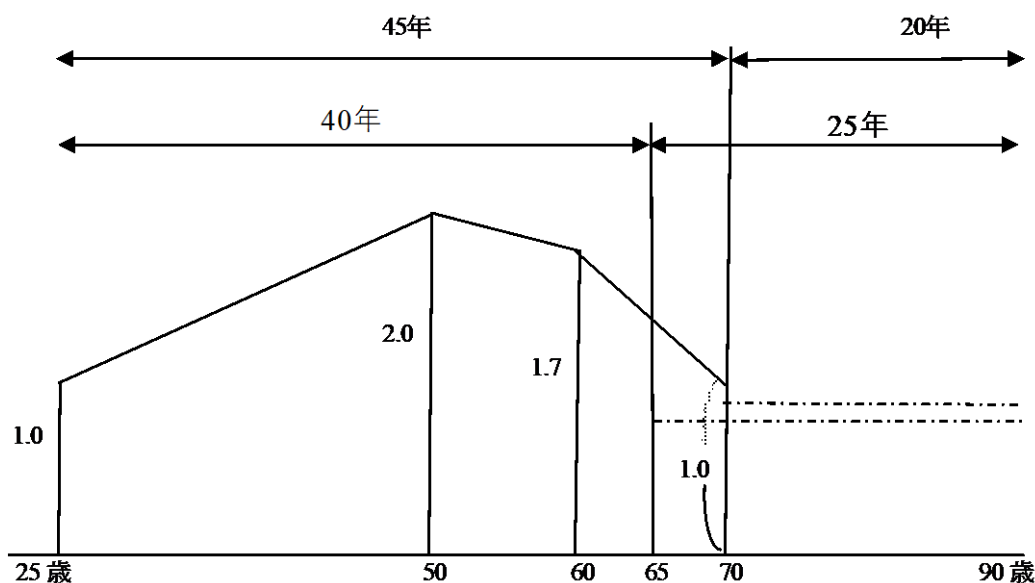
本稿は第1節で就労期間と老齢年金の受給期間の関係を模式的に考え、第2節で2020年度における日本の公的年金の財源を記述した。第3・4節ではOECDの資料をもとに公的年金による所得再分配の状況や最低保証年金に関する国際比較を行い、第5節で望ましい年金制度について考察した。

本稿の結論は以下のとおりである。

- ・「40年就労&25年受給」より「45年就労&20年受給」の方が、はるかに持続可能性が高い。
- ・所得再分配は基礎年金で行うより、透明性の高い別の方法で行う方が望ましい。
- ・国庫負担は基礎年金給付の1/2という現行方式から、連帯保険料・連帶給付と最低保証年金を全額国庫負担で賄う方式に改めるのが望ましい。
- ・老齢年金は厚生年金に一元化し、保険料のみで賄うことにする。一方、障害年金と遺族年金は老齢年金と分離し、全額国庫負担で賄う。
- ・現役世代で年金保険料を払えない人の保険料を国庫が肩代わりする（連帯保険料）。その趣旨は、現役世代の問題を老後に持ち込まないことである。
- ・低所得高齢者には最低保証年金（全額国庫負担）を支給する。これによって、高齢者は生活保護の対象から除外する。

1 就労期間と年金受給期間の関係

図1は令和2年賃金構造基本統計調査による男子の賃金カーブを参考に、25歳から働き始めて65歳（又は70歳）まで働くと仮定した場合の典型的な個人の賃金カーブを模式的に描いたものである（注2）。さらに図1では、退職後に生涯平均賃金の一定割合の年金を90歳まで受給すると仮定している。従って、65歳から年金を受給し始めると「40年拠出&25年受給」のケースになり、70歳から年金を受給し始めると「45年拠出&20年受給」のケースになる。



注：縦軸は賃金水準&年金水準、横軸は年齢を示す。

図1 就労期間の賃金カーブと年金受給期間の年金水準の模式図

表1は図1をもとに年金の水準を生涯平均賃金の45%~60%と変化させて、老齢年金給付に必要な保険料率を計算したものである。その際、物価・賃金の上昇や積立金の運用益などは無視している。さらに、年金給付を全額保険料で賄う場合の他、年金給付の4/5を保険料で賄う（現状では給付の22%は国庫負担で賄われている）場合の保険料率も示されている。表1の結果にはいろいろな見方があるが、長い老後のために一定の給付を用意するには、給付水準が高ければ高い程大きなコストがかかり、現在の厚生年金の保険料率18.3%は特に「40年拠出&25年受給」のケースでは十分な備えになっていない可能性が高い（注3）。

表1 必要となる保険料率の計算

平均賃金に対する給付水準(%)	40年拠出&25年受給ケース				45年拠出&20年受給ケース			
	45	50	55	60	45	50	55	60
給付の全額を保険料で賄う場合	28.1	31.3	34.4	37.5	20.0	22.2	24.4	26.7
給付の4/5を保険料で賄う場合	22.5	25.0	27.5	30.0	16.0	17.8	19.6	21.3

2 日本の公的年金の財源

表2は2020年度社会保障費用統計をもとに、年金制度ごとの収入・支出を簡略化して表示したものである。公的年金全体では保険料収入が42.5兆円、国庫負担が12.5兆円、運用収入が42.8兆円（年によって大幅に変動し、マイナスの年もある）で、56.0兆円の給付を賄っている。厚生労働省の「厚生年金保険・国民年金事業年報（2020年度）」によると基礎年金給付は24.3兆円、厚生年金（1号）は25.6兆円、厚生年金（共済）は6.1兆円となっている。基礎年金給付の内訳を案分して、被用者年金を基礎年金部分+報酬比例部分で表示すると、

- ・国民年金 3.3兆円
- ・旧厚生年金 18.8+25.6=44.3兆円
- ・旧共済年金 2.3+6.1=8.4兆円

となる。また、同事業年報によると 56.0 兆円の給付の種類別内訳は老齢年金（通算老齢年金を含む）46.8 兆円、遺族年金 7.1 兆円、障害年金 2.1 兆円であり、給付計の 84%が老齢年金である。

表2 2020年度年金制度収支表

(単位：兆円)

	拠出		国庫 負担	他の公 費負担	資産 収入	その 他	収入計	給付		管理 費	支出 計
	被保険者	事業主						計	年金		
厚生年金保険	16.0	16.0	10.2	0.0	35.7	0.2	78.1	23.5	23.4	0.3	23.7
厚生年金基金	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5	0.0	2.6	1.0	1.0	0.0	1.0
国民年金	1.3	0.0	1.9	0.0	2.0	1.6	6.8	24.2	24.2	0.1	24.3
私学共済	0.4	0.4	0.1	0.0	0.2	0.0	1.2	0.5	0.3	0.0	0.5
国共済	1.0	1.2	0.3	0.0	0.4	0.1	2.9	1.7	1.4	0.0	1.7
地共済	2.8	3.2	0.0	0.8	2.0	0.0	8.8	5.2	4.3	0.0	5.2
合計	21.6	20.9	12.5	0.8	42.8	1.8	100.4	56.0	54.6	0.5	56.5

出所：国立社会保障・人口問題研究所 2020年度社会保障費用統計

3 公的年金による所得再分配

表3は OECD Pensions at a Glance 2021（奇数年に発行）などをもとに、先進10か国の主に公的年金に関する各種データを掲載したのものである。カナダ・オランダ・イギリス・アメリカでは私的年金給付額のGDP比が5%以上と大きく、フランス・ドイツ・イタリア・スペインでは私的年金の比重が小さい。日本とスウェーデンは両グループの中間に位置している。

公的年金の1階部分は過去の稼働所得にリンクしていない給付で、Residence-based basic、Targeted、Contribution-based basic、Minimunの4種類に区分され、日本の基礎年金やイギリスの国家年金（New State Pension）はContribution-based basicに分類されている。表3によると日本の基礎年金の満額給付額は平均賃金の15%に相当し、基礎年金受給者数は65歳以上人口の92%に相当する。公的年金の2階部分は過去の稼働所得にリンクした給付で、DB (Defined benefit)、Points制、NDC (Notional defined contribution；注4)、FDC (Funded defined contribution)の4種類に区分されている。

2階部分の給付の寛大さを示す指標として給付乗率 (accrual rate) が用いられる。給付乗率は1年間の保険料拠出につき、対象となった賃金（再評価後）の何%が年金として支給開始年齢から死亡するまで給付されるかを示すもので、DB制度では加入期間と年金給付の賃金代替率で計算される（注5）。フランスの給付乗率はDBが1.02%、ポイント制年金が0.35%である。平均的な賃金だった者の年金の給付乗率がアメリカやドイツでは約0.9%であるのに対して、日本の厚生年金では0.5%とかなり低く、10か国の中で最も低い（イギリスが2番目に低い）。

強制制度（公的年金と強制適用の私的年金の合計）における賃金水準別年金給付の賃金代替率は、それぞれの国で年金制度によってどの程度所得再分配を行っているかを示す指標である。低賃金（0.5）と平均的賃金（1.0）で代替率が同じ国は年金制度で所得再分配を行っていない国で、フランス・イタリア・スペインがその例である。なお、これらの国で高賃金（2.0）の代替率が低下しているのは年金の対象となる賃金に上限が設けられているためである。ドイツもこのグループに属していたが、2021年からの低年金者の年金給付を優遇する措置の影響で低賃金（0.5）の代替率が平均的賃金（1.0）の代替率より高くなって

いる。カナダ・日本・イギリス・アメリカでは賃金水準の上昇とともに代替率が大きく低下し、所得再分配が行われている。一方、オランダでは賃金水準によって代替率が殆ど変わらず、スウェーデンでは平均的賃金（1.0）で代替率が最も低いのが特徴的である。

表310 10か国の年金に関する総括表

	C	F	G	I	J	NL	SP	SW	UK	US
相対的貧困率(%)：2019/20年										
総人口	8.6	8.4	10.9	14.2	15.7	8.3	14.7	8.8	11.2	16.6
65歳以上	12.1	4.4	11.0	11.3	20.0	5.9	11.6	9.4	13.1	21.5
年金給付のGDP比(%)：2017年										
公的年金	4.8	13.6	10.2	15.6	9.4	5.2	10.9	7.2	5.6	7.1
私的年金	5.5	0.3	0.8	1.1	2.5	5.6	0.4	3.1	5.3	5.3
合計	10.3	13.9	11.0	16.8	11.9	10.8	11.3	10.3	10.9	12.4
1階部分の年金受給者数の65歳以上人口に対する割合(%)：2018年										
R-basic	98					104				
Targeted	32	4	1	7	3	1	3	35	16	2
C-basic					92				105	
Minimum		38		32			25			
1階部分の年金給付の平均賃金に対する割合(%)：2020年										
R-basic	129					292				
Targeted	192	284	193	198	180		204	222	216	156
C-basic					151				167	
Minimum		202		227			355			
2階部分の実効給付乗率(%)：2022年										
	DB	DB/P	P	NDC	DB	DB	DB	NDC/FDC	FDC	DB
	0.73	1.02/0.35	0.92	1.52	0.50	0.86	1.72	0.80/0.16	0.61	0.87
強制制度における賃金水準別年金給付のグロス賃金代替率(%)										
年金年齢	65	66	67	71	65	69	65	65	67	67
0.5	53.2	60.2	46.5	74.6	43.2	73.1	73.9	61.4	70.6	49.6
1.0	38.8	60.2	41.5	74.6	32.4	69.7	73.9	53.3	49.0	39.2
2.0	22.3	51.9	33.0	74.6	26.9	68.0	67.0	67.2	38.2	27.9
低所得高齢者給付										
最低保証年金	○	○		○			○	○	○	
他の制度			レ					レ		レ
配偶者給付(%)注4										
	20	—	—	—	33	27	—	37	—	50
公的扶助の対象注5										
		非高	全		全			非高	非高	非高

注1：C=カナダ、F=フランス、G=ドイツ、I=イタリア、J=日本、NL=オランダ、SP=スペイン、SW=スウェーデン、UK=イギリス、US=アメリカ。

注2：R-basicはResidence-based basic、C-basicはContribution-based basicの略である。

注3：DBは確定給付、Pはポイント制、NDCは概念上の確定拠出、FDCは確定拠出の略である。

注4：平均的賃金だった年金受給者の被扶養配偶者に対する給付の本人年金額に対する割合である。

注5：公的扶助が非高齢者を対象としている国は「非高」、全年齢が対象なら「全」とした。

出所：OECD Pensions at a Glance 2021、OECD Income Distribution Database October 2022など。

日本では基礎年金給付（加入年数比例であるが、賃金水準には無関係）によって結果的に所得再分配が行われているが、アメリカの老齢・遺族・障害保険（OASDI：注6）では明示的に所得再分配が行われている。OASDIでは被保険者の年金額（PIA）はAIME（Average Indexed Monthly Amount）から計算される。AIMEは21歳から60歳までの40年間のうち最も所得の低い5年間を除外して、35年間の再評価後の賃金を合計して420（35年×12）で割って月額表示にした後、 $PIA = 0.9 \times A + 0.32 \times B + 0.15 \times C$ （ただし、AはAIMEのうち1,024ドルまで、Bは1,024ドル超6,172

ドルまで、Cは6,172ドル超（2022年、注7）で計算される。このように、賃金の低いところの係数が大きいので、賃金水準が低い程代替率は大きくなる。なお、表3によるとアメリカの公的年金給付のGDP比は2017年で7.1%であるが、2022年OASDI信託基金報告によると、OASDIの支出のGDP比は2022年の5.0%から2077年に6.2%とピークに達し、その後2096年に向けて5.9%に低下すると見込まれている。

4 最低保証年金

年金制度の中で最低保証年金が用意されている国は10か国中6か国に上っている（表3）。ドイツでは「高齢期の基礎保障」（注8）という仕組みで低年金者が救われている。オランダでは1階部分の公的年金が充実していて（表3によると適用率も高く、給付水準は日本の基礎年金の約2倍）、最低保証がそもそも不要とも考えられる。残るのは日本とアメリカの2か国のみである。

表3には被扶養配偶者に対する年金給付の状況も示されている。被扶養配偶者に対する給付が無い国が10か国中5か国である。ドイツでは年金制度で所得再分配は行うべきではないと考えられてきて、被扶養配偶者に対する給付はない。フランス・イタリア・スペイン・イギリスでも配偶者給付はない。日本について表3では平均的賃金だった年金受給者の被扶養配偶者に対する基礎年金給付が被保険者年金額の33%に相当すると計算されている。アメリカでは被扶養配偶者には被保険者本人の年金額の50%が無条件で給付されている。

5 議論

第1節で模式的に確認したように、「40年就労&25年受給」より「45年就労&20年受給」の方がはるかに持続可能である。年金制度による所得再分配は10か国中Yesが4か国、Noが4か国、中間が2か国と国によって対応が分かれていた。日本はYesのグループに入っているが、結果的に基礎年金で所得再分配を行っているものであり、国民には分かりにくい。アメリカのOASDIのように明示的に所得再分配を行った方が、はるかに透明性が高いと考えられる。

日本とアメリカでは高齢者の相対的貧困率が総人口より5%ポイント程高く（表3）、高齢者の貧困問題の解決が求められている。その解決策としては貯蓄の奨励、高齢期の就業、最低保証年金の導入などがあげられる（府川、2020）。日本の場合、年金給付のGDP比が特に低いわけではないので、年金制度で高齢者の貧困を十分に解消できないのであれば、給付の構造に問題があるか、現役時代の低所得が高齢期に持ち越されていることになる。給付の構造に関しては、10か国中実質的に日本とアメリカだけに最低保証年金がなかった。

年金制度に対する国庫負担も国によって対応が分かれている。日本では基礎年金給付の1/2が国庫負担されているが、何に対して国庫負担を投入しているのか曖昧である。現在の国庫負担の規模を変えずに、その投入先を定義し直すことは可能である。現役世代で年金保険料を払えない人の保険料を国庫が肩代わりする（連帯保険料）ことが考えられる。働いている期間における年金保険料未納期間をなくせば、退職後の低年金問題を大いに緩和できる。高齢者の貧困問題を解決するためには、全額国庫負担で賄われる最低保証年金を導入することも必要である。さらに、スウェーデンの年金改革で実施されたように、障害年金と遺族年金を老齢年金から切り離し、全額国庫負担で賄う方式に切り替えることも合理的である（老齢年金は保険料のみで賄う）。以上をまとめると、国庫負担はⅠ現役世代の保険料の肩代わり、Ⅱ最低保証年金、Ⅲ障害年金・遺族年金、に使われることになる。

ここで諸外国の例を参考に、2020年度における国庫負担12兆円から出発して、上記Ⅰ・Ⅱの規模を試算してみよう。アメリカのOASDIでは年金課税による税収が年金給付のために使われている。その大きさは2022年OASDI信託基金報告によると、2021年で376億ドルであり給付総額1兆1,332億ドルの3.3%に相当している。日本でも年金課税を導入して同程度の税収が見込めると仮定すると、56兆円 \times 3.3%=1.8兆円となる。従って、12兆円に1.8兆円を加えた13.8兆円から遺族年金と障害年金の合計9.2兆円を引いた4.6兆円がⅠ・Ⅱの原資となる。最低保証年金の大きさはスウェーデンの例を参考にする。厚生労働省(2022)によると2020年におけるスウェーデンの保証年金額は所得比例年金+プレミアム年金(いずれも老齢年金)の7.76%に相当している。日本でも老齢年金に対して同程度の最低保証を導入したと仮定すると、46.8兆円 \times 7.76%=3.6兆円となる。Ⅱに3.6兆円使えばⅠには1兆円しか残らないが、Ⅱの規模を半分にすればⅠに2.8兆円用意できる。なお、Ⅰが充実していけば、やがてⅡは不必要になってゆく。

全額国庫負担の最低保証年金を用意することによって、高齢者は生活保護の対象から除外することができる。アメリカのバンド・ポイント(注7参照)のように給付乗率を複数にして所得再分配を強化し、そのうえで低年金の人への最低保証年金を導入すれば、生活保護制度の対象は非高齢者となり、生活保護のもう一つの目標である「自立の助長」は極めて現実的な目標となる(府川、2020)。

何歳から引退して年金生活に入るかは個々人で決めれば良く、年金制度は個人の選択に中立であることが望まれる。日本の年金制度は概して分かりにくく、国民の支持を得るには制度の整合性・透明性をもっと高めなければならず、被保険者・受給者に寄り添った制度運営をしないと広範な国民に支持された制度にはならない(府川、2020)。

本稿が提案する望ましい年金制度は以下のとおりである。

- ・「40年就労&25年受給」から「45年就労&20年受給」へパラダイムをシフトする。
- ・基礎年金+厚生年金という2階建てを改め、老齢年金は保険料のみで賄う仕組みに変え、所得再分配が強化された(給付乗率の複数化、被扶養配偶者に被保険者本人年金額の50%を無条件給付)新たな厚生年金に1本化する。
- ・低所得高齢者には全額国庫負担の最低保証年金を支給して、高齢者の貧困問題を解消する。
- ・障害年金と遺族年金は老齢年金と分離し、全額国庫負担で賄う。
- ・現役世代で年金保険料を払えない人の保険料を国庫が補助する仕組みを構築する。

老後の安心が得られると、現役世代は新しいことに挑戦しやすく、universal basic incomeのような仕組みに安易に希望を抱く必要もなくなる。

(注1) 成人1人当たりの可処分所得の中央値の50%を貧困ラインとし、貧困ライン以下の人数の割合を相対的貧困率と呼ぶ。

(注2) 図1は模式的なものであり、女子の賃金カーブとは大きく乖離している。

(注3) 厚生年金には積立金の運用益がある。一方で、保険料は老齢年金のほかに遺族年金・障害年金も賄っている。

(注4) スウェーデンの公的年金は1999年に経済変動や人口構造の変化に対して中立的な年金制度をめざした抜本的な改革が行われ、賦課方式で運営される概念上の確定拠出年金制度(NDC)部分と積立方式で運営されるプレミアム年金(PP)部分で構成される新年金制度への移行が始まっている。NDC

では賦課方式の部分についてみなし利子率という概念を用いて年金額が算定されるため、被保険者・受給者からみれば制度が積立方式で運用されているのと同じである。つまり、実際には公的部門に大きな積立金をもたずに、実質的に DC（確定拠出型）の給付を行う方式である。

（注 5）DC や NDC では給付乗率は保険料率、利子率、年金係数（annuity factors）に依存する。DB では保険料率は給付乗率の計算には使われないが、保険料率が高ければ給付乗率は大きくなる。

（注 6）OASDI は民間被用者のみならず、公務員や自営業者も適用している制度で、基本年金額の賃金代替率は賃金水準が低（平均賃金の 45%）、中（平均賃金）、高（保険料賦課上限賃金：平均賃金の 2.4 倍程度）のそれぞれに対して 57%、42%、25% 程度であり、長期的にもこの水準が維持される（府川、2005）。

（注 7）1,024 ドル及び 6,172 ドルはバンド・ポイントと呼ばれ、毎年更新されている。

（注 8）「高齢期及び稼働能力減少・喪失時の基礎保障」のうち高齢期の部分をさしている。この基礎保障は、高齢や稼働不能を理由に十分な生活の原資を得ることが期待できない者に対する給付であり、親族等に対する事後の償還請求を行わない（扶養義務者の年間収入が 10 万ユーロを超えない限り、扶養義務の履行は追及されない）という点において生活扶助と異なり、資力調査についても基本的に本人及び同居の配偶者に係るもの以外を行わない（厚生労働省、2022）。2019 年末現在の受給者数は約 108.5 万人である（うち高齢給付受給者（65 歳 8 か月以降）は約 56.1 万人）。

文献

厚生労働省（2022）海外情勢報告 2021.

国立社会保障・人口問題研究所（2022）2020 年度社会保障費用統計.

府川哲夫（2005）アメリカの年金改革 in 清家・府川編著「先進 5 か国の年金改革と日本」、丸善プラネット.

府川哲夫（2020）日本の公的年金の特徴、IFW DP シリーズ 2020-3.

OASDI 信託基金報告 2022 年 The 2022 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds.

OECD（2021）Pensions at a Glance 2021.