

JSアクチュアリー事務所 代表
(元)野村総合研究所 主席研究員
坂本 純一

公的年金制度改革のポイント

2017年ももうすぐ暮れようとしています。今年を振り返りますと、4月に新しい「将来推計人口」が国立社会保障・人口問題研究所から公表され、公的年金制度の次期財政検証のスタートの年となったと言えます。7月には厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会年金部会の下に「年金財政における経済前提に関する専門委員会」が設置され、次期財政検証の際の経済前提をどのように設定するか議論が始まりました。財政検証は、社会経済状況の変化が公的年金制度の財政に及ぼす影響を検証する作業ですが、社会経済状況は常に変化していますので、少なくとも5年に一度は実施することが法律により政府に義務付けられています。政府はこの作業を通して必要な対策を検討し、公的年金制度改革を与党とともに起案するのが慣例となっています。従って、現在は次の公的年金制度改革に向けて議論がスタートする時期になったということが出来るでしょう。そこで当稿では次の公的年金制度改革のポイントを展望してみました。

人口の高齢化

わが国の人口の高齢化は、現在も速いスピードで進行しています。この高齢化は1970年代から予測されていましたが、1990年頃から顕著になり、1990年にはG7諸国の中でカナダに次いで若い国でしたが、それから四半世紀を経過した2015年にはわが国はG7諸国の中で抜きんでて高齢化した国になってしまいました。

図表1は、その様子を人口の「高齢化率」という指標の推移により表したものです。ひとつの国の人口の高齢化率とは、65歳以上人口が全人口に占める割合を表した率です。従って高齢化率が低いと人口構造が比較的若い国、高いと比較的高齢化した国という目安になります。

1990年まではわが国の高齢化率はG7諸国の

中では低く、若い国でした。ところがそれ以降の四半世紀の間に他のG7諸国を猛烈なスピードで

図表1 G7諸国の高齢化率の推移と見通し

年次	日本	イタリア	アメリカ	カナダ	イギリス	ドイツ	フランス
1950	4.9	8.1	8.2	7.6	10.8	9.7	11.4
1970	6.9	11.1	10.1	8.0	13.0	13.6	12.8
1990	11.9	14.9	12.6	11.3	15.8	14.9	14.0
2010	22.5	20.5	13.0	14.2	16.6	20.5	16.8
2015	26.0	22.4	14.6	16.1	18.1	21.1	18.9
2030	30.3	28.5	20.4	23.3	22.0	26.8	23.9
2050	35.4	34.6	22.1	25.9	25.4	30.7	26.7
2070	35.7	32.5	25.0	27.7	26.9	31.7	27.5
2090	35.2	33.1	26.8	29.6	29.4	32.1	29.6

(出所) UN Population Division "World Population Prospects: the 2017 Revision"

(注) 高齢化率とは、65歳以上人口が全人口の中に占める割合を意味する。

野村年金マネジメント研究会

このレポートは、年金基金運営及び企業財務業務の参考となる情報の提供を目的としたもので、これらに関する特定の戦略や手法をご提言するために作成したものではありません。年金基金運営及び企業財務業務はご自身の判断でなさるようお願いいたします。このレポートは、野村証券及び野村グループ各社から直接提供するという方法でのみ配布致しております。提供されましたお客様限りでご使用下さい。このレポートのいかなる部分も一切の権利は野村証券、野村資本市場研究所及び野村総合研究所に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、またいかなる目的であれ、無断で複製し又は転送を行わないようお願い致します。

追い越し、2015年には高齢化率が他のG7諸国と比べて飛びぬけて高い国になってしまいました。この間にわが国の高齢化率は14.1%ポイント上昇しましたが、他の国では2.0%ポイント(アメリカ)~7.5%ポイント(イタリア)の上昇で、わが国の高齢化率は2015年に26.0%になったのに対し、次に高い国はイタリアの22.4%となりました。

今後の見通しについては、国連人口部の中位推計によりますと、わが国は高齢化を続け、高齢化率は35%の水準に到達するのに対し、それに近いのはイタリアで、次いでドイツ、他の国は30%を超えることはないと言われています。

人口高齢化の影響

このようにわが国は急激な人口高齢化を体験してきましたが、この変化に備えるべく、1980年代から公的年金制度の改革が繰り返行われてきました。公的年金制度をこの変化に適合させて、持続可能性と給付の十分性を確保していかなければならないからです。

1985年の改正では、産業構造や就業構造の変化に影響されないように基礎年金が導入されるとともに、給付水準も過剰な部分が適正化されました。共済年金の給付算定式を厚生年金の算定式に合わせたのもこの改正のときでした。

1994年の改正では、現役の手取り収入の伸びと年金受給者の手取り収入の伸びがバランスするように、年金額のスライド方法がグロスの平均賃金の伸びではなく、手取り賃金の平均の伸びに合わせて行われるようになりました。また、老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢が出生年度に応じて徐々に65歳に引き上げられることになりました。

2000年の改正では老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢が出生年度に応じて徐々に65歳に引き上げられることになり、また、スライド方法が65歳以上の受給者については手取り賃

金の上昇率ではなく、物価上昇率に応じて改定されることになりました。さらに、厚生年金の報酬比例部分の給付が5%削減されました。

連続する制度改革の影響

このようにわが国の人口が急速に高齢化するのに合わせて、財政再計算のたびに辛口の制度改革が行われましたので、様々な反対論や厳しいコメントが寄せられました。そのひとつは将来推計人口の作成についてです。

人口が急速に高齢化するときは、将来推計人口も結果的に甘い見通しにならざるを得ない面があります。それは、加速度的に高齢化しているのだけれども、見通しを作成するには政治的判断が入らないように、その時の状態を将来に投影するため、結果的には出生率の見通しや死亡率の変化の見通しが甘くなるという事態が生じます。この点について政府は厳しい状態を隠そうとしているとか、推計方法が誤っているという批判がありました。しかしながら、現在の状態を将来に反映させるという以外の前提を置くとしますと、そこには必ず政治的判断が入り込んできます。そうすると、方針決定過程において收拾がつかなくなり、かえって環境変化への対応が遅れることになってしまいます。このため5年に一度定期的に見直すという慣例があり、少しずつ軌道修正していくことで、その変化に対し後追的に適応させていくことになりました。

後から振り返ってみますと、5年ごとに人口見通しの前提を見直し、財政再計算・財政検証を行ったということで軌道修正を行うことができ、制度の持続可能性、給付の十分性を維持できる可能性を十分保持できていると言えるのではないかと思います。超大型船の進行方向を少しずつ修正して、冰山を避けてきたと言えるでしょう。これからもこの作業は継続していかなければなりません。

野村年金マネジメント研究会

このレポートは、年金基金運営及び企業財務業務の参考となる情報の提供を目的としたもので、これらに関する特定の戦略や手法をご提言するために作成したものではありません。年金基金運営及び企業財務業務はご自身の判断でなさるようお願いいたします。このレポートは、野村証券及び野村グループ各社から直接提供するという方法でのみ配布致しております。提供されましたお客様限りでご使用下さい。このレポートのいかなる部分も一切の権利は野村証券、野村資本市場研究所及び野村総合研究所に帰属しており、電子的または機械的方法を問わず、またいかなる目的であれ、無断で複製し又は転送を行わないようお願い致します。

もうひとつの反対論は、支給開始年齢の引き上げに関するものでした。支給開始年齢の引き上げというテーマが出てくると、一部の週刊誌などで強い拒否反応が出たりしました。実施されるとすぐにすべての人がその年齢まで年金がもらえなくなるのではないかとか、その年齢まで雇用の場があるのか、体力面ではどうなのかといった不安がその背景にはありました。

実際にはすでに年金受給年齢に近い人には影響がないように配慮されますし、雇用の確保についても、高年齢者雇用安定法に見られますように国の方針として打ち出されるのが通例です。さらに、長期に勤務していた人に対しては配慮措置が設けられています。実際1954年の改正で男子の厚生年金支給開始年齢が55歳から60歳に引き上げられてから、今日に至るまで、そのような条件が整えられてきました。現在は、65歳までは雇用の場も確保されることになっています。

さらに、翻って考えてみますと、平均余命が伸びる時には伸びた分全部を年金生活とするのは怠惰な社会と言わざるを得ません。この意味でも、現在のような長寿社会ではできるだけ長く就労して、年金の受給開始を遅らせるのが健全な社会の在り方と言えるでしょう。現に、より長く働き、受給開始を遅らせることをEUの多くの国が政策として取り上げています。

2004年改正の財政フレーム

繰り返された辛口の改正により、20世紀の終わり頃から年金改正は与野党激突の政治的テーマになりました。少子高齢化は与党の無策のせいであるというような議論まで出てきて、予測を超えた少子高齢化の公的年金制度への影響について、その対策をめぐって与野党が議論をするのではなく、与党が抜本改革をしないからこのようなことになるのか、国民年金の保険料を納めていない議員に年金制度を議論する資格はない

というような、不毛な政治バトルの材料に使われることが多くなってきました。

このため、2000年の改正が終了したのち、新しい将来推計人口が公表されたとき、従来のステップを踏んで年金改革を行おうとしても改革は成し遂げられず、かえって制度を無作為による手遅れの危険な状況に追い込むという危惧を政府与党は抱きました。そこで考案されたのが、2004年改正の財政フレームと呼ばれている①将来の保険料拠出計画を固定する、②財政の均衡を図る期間を概ね100年とする、③財政の均衡を図るのにマクロ経済スライドと呼ばれるスライド調整の手法を用いる、④基礎年金の国庫負担割合を3分の1から2分の1に引上げる、という枠組みでした。

このような枠組みにすることにより、少子高齢化が進展しても財政均衡は自動的に保たれる可能性が飛躍的に高まることになり、不毛な政治バトルに陥って無作為の状況が続く事態は避けられることになりました。

このような不毛な政治バトルはヨーロッパ諸国も経験していたところで、2004年改正の財政フレームは、イタリアやスウェーデンの年金改革の議論を調べることにより得られたものでした。その結果が、同じ年の改正で導入されたドイツの持続可能係数に酷似したこともこの改正の特徴のひとつです。

非正規雇用労働者の増加

公的年金制度を取り巻く環境の変化のひとつが人口の高齢化でしたが、そのほかに1990年頃から非正規雇用労働者の増加があります。図表2は非正規雇用労働者の数の全雇用者数(役員を除く)に占める割合の推移を示していますが、1990年頃からその割合が急激に増加していることがわかります。これらの者は、生活形態は被用者と同じであるのに、公的年金制度上は自営業

野村年金マネジメント研究会

このレポートは、年金基金運営及び企業財務業務の参考となる情報の提供を目的としたもので、これらに関する特定の戦略や手法をご提言するために作成したものではありません。年金基金運営及び企業財務業務はご自身の判断でなさるようお願いいたします。このレポートは、野村証券及び野村グループ各社から直接提供するという方法でのみ配布致しております。提供されましたお客様限りでご使用下さい。このレポートのいかなる部分も一切の権利は野村証券、野村資本市場研究所及び野村総合研究所に帰属しており、電子的または機械的方法を問わず、またいかなる目的であれ、無断で複製し又は転送等を行わないようお願い致します。

者と同じように扱われ、国民年金第一号被保険者として厚生年金保険の適用を受けない者になっていました。

図表 2 非正規雇用労働者の割合の推移

年次	役員を除く雇用者に占める 非正規雇用労働者の割合 (%)
1984	15.3
1989	19.1
1994	20.3
1999	24.9
2004	31.4
2009	33.7
2014	37.4
2015	37.5
2016	37.5

(出所) 総務省労働力調査から筆者作成。

2004年の改正では、これらの者への厚生年金保険の適用が検討されましたが時間的に間に合わず、改正法施行後5年を目途に総合的検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じることとされました。

その後少しずつ適用拡大が行われています。

社会保障・税一体改革

公的年金改革は与野党激突のテーマになりましたが、これに年金記録問題などが加わり、政権交代にまで発展しました。2009年の総選挙で民主党(当時)が第一党になり、政権与党となりました。民主党は年金改革も選挙公約に掲げていましたので、このテーマに取り組みましたが内容が詰められず、第二次菅内閣のときに元自由民主党で官房長官等を務めた与謝野馨衆議院議員を担当大臣に起用し、税制、社会保障制度全般の見直しを行う社会保障・税一体改革がスタートしました。

最終的に、民主党(当時)、自由民主党、公明党三党の合意のもとに、消費税率を引き上げ基礎年金の国庫負担割合を引き上げるための安定的な財源を確保することや、一定の要件を満たす短時間労働者への被用者保険の適用拡大などが実施されることになりました。また、有識者からなる社会保障制度改革国民会議が法律により設置され、持続可能な社会保障制度の確立を目指した報告書が2013年8月に公表されました。

社会保障制度改革国民会議報告書

社会保障制度改革国民会議は2013年8月に報告書を公表しましたが、公的年金の分野については次のような提言を行っています。すなわち①デフレ下でもマクロ経済スライドを完全実施すること、②短時間労働者への被用者年金の適用拡大、③国民年金の保険料納付期間の延長と繰下げ受給の活用、等です。

提言の①については、当時の規定では賃金変動率や物価変動率がマイナスのときはマクロ経済スライドを発動しないことや、賃金変動率や物価変動率がプラスでもスライド調整率を減じたらマイナスになる場合には、年金改定率をゼロとすることが定められていました。そのためにマクロ経済スライドを発動できる年度が2004年改正法成立以来10年間皆無でした。経済状況がデフレ傾向を示してきたからです。

これは将来世代の給付水準をより低く押し下げる要因になりますので、この点を改め、デフレ経済下でもマクロ経済スライドを発動すべきであることが提案されました。

その後、2016年12月に成立した「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」により、スライド調整が未調整に終わった分については、翌年のスライド調整率に加えることとされ、キャリアオーバー方式によりマクロ経済スライドの完全実施を目

野村年金マネジメント研究会

このレポートは、年金基金運営及び企業財務業務の参考となる情報の提供を目的としたもので、これらに関する特定の戦略や手法をご提言するために作成したものではありません。年金基金運営及び企業財務業務はご自身の判断でなさるようお願いいたします。このレポートは、野村證券及び野村グループ各社から直接提供するという方法でのみ配布致しております。提供されましたお客様限りでご使用下さい。このレポートのいかなる部分も一切の権利は野村證券、野村資本市場研究所及び野村総合研究所に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、またいかなる目的であれ、無断で複製し又は転送等を行わないようお願い致します。

指す枠組みになりました。しかしながら、現在のよ様な低い賃金上昇率、物価上昇率の下では、キャリアオーバーしたものが累積するだけに終わる可能性があります。そうなりますと将来世代の給付水準が低くなりますので、やはり完全実施を実行していくことが必要でしょう。

提言の②については、社会保障・税一体改革で成立した、従業員数501人以上の企業に勤める短時間労働者で、週20時間以上就労し、月収が8.8万円以上あり、1年以上勤続している者を厚生年金保険の適用対象とするという措置をより拡大していくことを提言しているものです。

提言の③については、給付水準を大きく引き上げる効果がありますので、今後実施に向けて検討がなされるものと考えられます。

公的年金改革のポイント

以上見てきましたように、2013年8月に公表された社会保障制度改革国民会議報告書で提案

されている事項が、まだ十分に実施されていません。当国民会議で要請され、平成26年財政検証の際に厚生労働省が行ったオプション試算では、これらの提言が、公的年金制度の持続可能性と給付の十分性を確保する有力な措置であることが示されています。このため、次期財政検証に基づいて行われる公的年金制度改革も、これらの残された事項を中心に検討されるものと思われます。

その際に注意すべきは、いつまでも先延ばしにはできないということです。早く措置をしておかないと、将来の世代の給付の十分性が危うくなってきます。我々世代が心して取り組むべき課題と言えると思います。

諸外国は世界で最も高齢化しているわが国の動きを注視しています。これらの課題を克服して、給付の十分性を備えた持続可能な制度にすることが出来たら、諸外国も希望を持つことが出来るでしょう。

— 次号のお知らせ —

次号は

1月15日(月)

発行予定です。

野村年金マネジメント研究会

このレポートは、年金基金運営及び企業財務業務の参考となる情報の提供を目的としたもので、これらに関する特定の戦略や手法をご提言するために作成したものではありません。年金基金運営及び企業財務業務はご自身の判断でなさるようお願いいたします。このレポートは、野村証券及び野村グループ各社から直接提供するという方法でのみ配布致しております。提供されましたお客様限りでご使用下さい。このレポートのいかなる部分も一切の権利は野村証券、野村資本市場研究所及び野村総合研究所に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、またいかなる目的であれ、無断で複製し又は転送等を行わないようお願い致します。

野村証券からのお知らせ

当社で取り扱う商品等へのご投資には、各商品等に所定の手数料等(国内株式取引の場合は約定代金に対して最大1.404%(税込み)(20万円以下の場合、2,808円(税込み))の売買手数料、投資信託の場合は銘柄ごとに設定された購入時手数料(換金時手数料)および運用管理費用(信託報酬)等の諸経費、等)をご負担いただく場合があります。また、各商品等には価格の変動等による損失が生じるおそれがあります。商品ごとに手数料等およびリスクは異なりますので、当該商品等の契約締結前交付書面、上場有価証券等書面、目論見書、等をよくお読みください。

野村証券株式会社

金融商品取引業者 関東財務局長(金商)第142号
加入協会/日本証券業協会、一般社団法人 日本投資顧問業協会、一般社団法人 金融先物取引業協会、一般社団法人 第二種金融商品取引業協会

弊誌の記事はバックナンバーも含めて野村年金マネジメント研究会のホームページでご覧頂けます。当ホームページは、年金スポンサー限定のサービスとなっております。ご利用を希望される方は、次のURLにてご登録をお願い致します。

<http://nenkin.nomura.co.jp>

編集:野村証券フィデューシャリー・サービス研究センター、野村資本市場研究所、野村総合研究所

発行:野村証券フィデューシャリー・サービス研究センター(野村年金マネジメント研究会事務局)

〒100-8130 東京都千代田区大手町2-2-2
アーバンネット大手町ビル

TEL: 03 (6703) 3991 FAX: 03 (6703) 3981

Email: nenkin@jp.nomura.com

野村年金マネジメント研究会

このレポートは、年金基金運営及び企業財務業務の参考となる情報の提供を目的としたもので、これらに関する特定の戦略や手法をご提言するために作成したものではありません。年金基金運営及び企業財務業務はご自身の判断でなさるようお願いいたします。このレポートは、野村証券及び野村グループ各社から直接提供するという方法でのみ配布致しております。提供されました御客様限りでご使用下さい。このレポートのいかなる部分も一切の権利は野村証券、野村資本市場研究所及び野村総合研究所に帰属しており、電子的または機械的な方法を問わず、またいかなる目的であれ、無断で複製し又は転送等を行わないようお願い致します。