

7 年金(1)

—年金の基本的なしくみ—

《本章の学習目標&ポイント》 本章では、まず年金（保険）とはどういうしくみか、どういう特徴があるのか、誰が、どういうルールで、どの制度に加入するのか、なぜ現在のような複雑なルールになっているのか、という基本構造をしっかりと理解しよう。この基本構造がきちんと頭に入ると、その後の具体的な制度における各種のルールの理由を容易に理解できるようになるだろう。

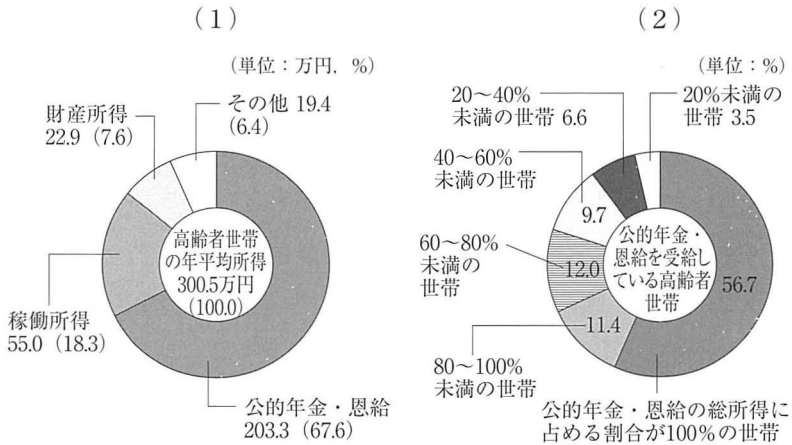
《キーワード》 年金（保険）、国民年金、厚生年金、長生き、障害、死亡、基礎年金

1. 高齢者の生活と年金

現在の日本で生活している人で、「年金」という言葉を知らない人はいないだろう。若い人も20歳になると国民年金への加入の通知が来て、全員が年金に加入を義務づけられている。そうして65歳になると、年金を受け取り始め、何歳まで生きようと死亡するまで老齢年金を受給できる。

年金には、これ以外にも若くして障害になった場合に同じく終身受給できる障害年金や、一家の生計を支えていた人が死亡し、あとに配偶者や未成年の子が残された場合にその残された家族に支給される遺族年金もあり、それぞれに重要な役割を果たしているが、今日の高齢社会では、受給している人の人数から見ても給付総額から見ても、もっとも影響力の大きいのが高齢者が受け取る老齢年金だ。

年金制度が未成熟で年金額も低かった当時は、年金は孫へのお小遣い



(注) 高齢者世帯とは、65歳以上だけ、あるいはこれと18歳未満の世帯員のみで構成される世帯をいう。

図7-1 高齢者世帯の所得と年金収入

(出所) 厚生労働省「平成26年国民生活基礎調査」

といわれた時代もあったが、制度が成熟して加入期間が長くなり給付水準も改善が重ねられてきた結果、今日ではとりわけ高齢者の生活にとって年金はなくてはならない大事な存在になっている。

これを図7-1で、厚生労働省が毎年公表している国民生活基礎調査から見てみよう。

(1) 高齢者世帯の平均所得の7割が年金収入

図7-1(1)は全国の高齢者世帯の平均所得と、そのうちの所得の種類別の構成割合を見たものだ。2014年度で見ると、全高齢者世帯の平均所得は301万円で、そのうちの68%を公的年金・恩給が占めている。これ以外にも、まだ働いている人の場合の稼働所得が18%、預貯金の金利

や株式配当金、アパートの家賃などの財産所得が8%となっているが、平均で見るとじつに高齢者世帯の所得の約7割が公的年金・恩給となっている。かつては高齢者の生活を支えていた子などからの仕送りは、その他の中で1%もない。これはあくまでも全国の平均値で、高齢者の場合には若い人よりもずっと生活水準の格差が大きいので、その点には注意する必要があるが、それにしても、今や高齢者の生活は、子による私的扶養から公的年金制度を通じた社会的扶養へと完全に転換しているのだ。

なお、「恩給」という言葉は、今ではあまり聞かなくなったので若い人など知らない人もいるかもしれないが、昔は、軍人や官吏などは拠出制の公的年金には加入せず、定年になったらそれまでの勤務への報償として租税による恩給を受け取っていた。この制度は、その後、1950年代後半から国家公務員や地方公務員など、逐次、拠出制の共済組合制度に切り替わり、その後の改正を通じて公務員も民間の被用者の厚生年金とほとんど変わらないしくみになった。このため、恩給は受給者が年々少なくなり、給付総額も減少してきている。

(2) 年金を受給している高齢者世帯の6割は年金だけ

次に、図7-1(2)は、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯(これは全高齢者世帯のほとんどを占める)のうち、公的年金・恩給が世帯の総所得に占める比率別にその構成を見たものだ。ここから読みとれる重要な事実、公的年金・恩給が占める割合が100%の世帯が57%を占めているということだ。言い換えると、高齢者世帯のうち約6割の世帯が公的年金・恩給だけで暮らしている。このような世帯にとって、年金水準がどうなるかはその生活に直結する。

このように、現代の日本では、高齢者の生活を考えるとき、公的年金

は欠くことのできない存在になっている。またそれゆえに人々の関心も高いし、給付総額も巨額に上り、それを支え費用を負担する働く世代にとっても大事な問題になっている。

2. 年金保険とはどういうしくみか

(1) 対象とする3つのリスクと特徴

それではここで、まず年金保険とはどういうしくみなのか、どういう特徴があるのか、見てみよう。

まず、用語だが、簡単に年金という場合も多いが、保険料拠出を伴うものは正確には「年金保険」といい、保険の一種だ。医療保険や介護保険と同様に、任意の契約に基づく民間の年金保険もあるが、ここでは法律に基づき加入が義務づけられている公的年金保険のことをいう。

この年金保険が対象とするリスクは、高齢（長生き）、障害、死亡の3つだ。ドイツで最初にできた1889年の年金制度は、「障害および老齢保険法」といい、遺族年金は含まれておらず、その後1911年になってこれが追加された。

それでは、この3つのリスクに共通する特徴はどこにあるのだろうか。それは、いずれもそれによって労働能力が喪失・減少し、しかもその状態が長期に及ぶということだ。誰もが一番分かりやすいのは、障害というリスクだろう。若くてもけがや病気で障害になると、リハビリなどで軽減する可能性がないわけではないが、一般には働けない状態がずっと続き、収入の道が絶たれる。

高齢（長生き）というのは、これと比べるとリスクとして理解することがピンときにくいかもしれない。長寿自体はおめでたいことだし、昔から人類の夢であったのだから。しかし、生活という視点からは、生きていくためには収入が必要なので、歳をとって働けなくなり収入がなくな

なるということは大きなリスクなのだ。このことは、いつの時代も、貧困世帯の世帯類型の中で高齢者世帯が大きな比率を占めていることから明らかだろう。

家計を支えている人の死亡というのは、遅れて制度化されたことから分かるように、障害や高齢と少し性格が異なる。前2者が働いている本人の稼得能力が失われるため、いわば賃金代替給付として年金が必要とされるのに対して、死亡の場合は本人ではなくこれにより扶養されていた残された遺族に対する、いわば扶養代替給付という性格を有する。ここでは、個人単位ではなく世帯単位の所得保障という枠組みが前提となっている。このため、遺族年金については、家族の姿や働き方の変化に伴って、共働きの場合の残された配偶者自身の老齢年金との調整の問題など、難しい問題が生じてくる。

いずれにせよ、この3つのリスクに共通するのは、医療保険の対象となる病気やけがと比べると、いったん発生すると、これによる稼得能力の喪失・減少が長期に及んで継続する、という点だ。だから、このようなリスクに対する所得保障は、一時金では対応できない。いくら大金をもらっても、盗られたり無くしたりしたらそれっきりだし、インフレになって貨幣価値が下がると生活できなくなる。そもそも、いつまで生きるか、したがっていくら必要か自体が分からない。そのためには、一時金ではなく、定期的に一定額を支給するしくみが必要だ。そもそも「年金」という名称自体が、年払いの定期的な金銭給付、という意味だ。

(2) 貯蓄との相違

働けなくなる老後の生活に備える方法として、まず思い浮かぶのは貯蓄だろう。自分や家族の生活設計において、程度の差はあれ、みんな働いて得た給与のうちから消費し、残りを貯蓄に回して老後に備えている。

自分で責任を持って人生設計するうえで大事なことだ。

しかし、仮に一定程度貯蓄に回すだけの余裕のある給与を得ていたとして、では、安心して老後を送るためにはどれだけ貯金しておけばいいのだろうか。

国が毎年公表している生命表によれば、現在では生まれた人のうち、9割前後が65歳まで生き残る。そして、女性の方が男性より長いが、おおよそそこからさらに平均で20年前後生きる。したがって、仮に老後の生活に200万円/年必要だとすると、4000万円を貯蓄しておく必要がある。しかし、いうまでもなく90歳まで生きる人も男性で2割以上、女性では5割近くいる。この人たちにとっては、この時点ですでに1000万円ほど資金が不足する。逆に70歳で亡くなった人にとっては3000万円も余分に貯蓄しており、無駄になる。それなら生きているときに無理して貯金しないで有益に使っておけばよかったことになる。

このように、貯蓄は老後や不意の出費に備えるために大切な役割を果たし、生活にとっても国民経済にとっても重要だが、これだけではいつまで生きるか分からない長生きのリスクに備えることはできない。ましてや、若いときにいつ起きるか分からない障害に備えることなど不可能だ。そこで、長生きや障害などのリスクにお互いに備え合う年金保険のしくみが必要となった。

(3) 民間保険との相違

長生きや障害などのリスクに備える方法としては、契約に基づき任意に加入する民間の保険会社の年金保険の商品もある。これならば貯蓄と違って、加入者の不確実な長生きや障害、死亡などのリスクを加入者の間で分散し、備え合うことができる。公的年金がこれだけ普及した現在でも、追加で加入している人も少なくないし、公的年金制度を廃止して

民間保険でやればいい、という主張をする人もいる。

しかし、任意加入の民間保険では、加入期間、受給期間、積立金の運用利率などの設計に応じて、将来の年金支給に必要な原資をあらかじめ長期間積み立てておく必要がある。したがって、そもそも加入する意思のない人は対象にならないし、加入したくても必要な保険料を払えない人は加入できない。また、予定よりも高齢者の平均余命が伸びると資金不足で支払えなくなる。さらに、公的年金と違って法律による強制加入を基礎とした高齢者と現役世代の間での賦課方式の財政を採用できないため、物価や賃金の上昇に応じたスライド制の採用による年金価値の維持ができないなどの限界がある。

3. 年金保険の基本的なモデル

このようにさまざまな理由や社会状況の中から世界各国で公的年金保険制度が創設され発展してきた。そのしくみはそれぞれの国や社会、時代の考え方などを反映して特徴があるが、金銭給付である年金保険では、基本的な考え方として、定額保険料+定額年金というモデルと、報酬比例保険料+報酬比例年金という2つの考え方がある。それぞれの特徴や基礎にある理念、その長所と短所などを、表7-1に示す。

このようにそれぞれに特徴があり、一長一短で、どちらが公平か、支持できるかはそれぞれ人の置かれた環境や価値観などによって異なるだろう。日本の被用者を対象とした厚生年金は、最初は報酬比例一本のモデルであったが、戦後の制度再建に当たっては、平等な最低保障を重視する時代の価値観や当時福祉国家として世界の目標となったイギリスのモデルの影響もあり、保険料負担は報酬比例のまま、年金額は保険料負担に関係なく加入期間だけに依存する定額部分と、保険料負担つまりは現役時代の給与水準を反映する報酬比例部分を組み合わせるモデルを

表 7-1 保険料負担と年金額算定の基本ルールと特徴

	定額保険料+定額年金	報酬比例保険料+報酬比例年金
性格	従前所得に関係なく平等な所得の保障	「年金は老後の給与」という考え方
理念	国民に対する最低限度の所得保障の実現	給与とそれに基づく保険料負担を通じた経済社会や保険財政への貢献を反映する貢献原則
諸外国の典型例	ペバリッジ報告で提案された内容で、戦後イギリスで導入された、いわゆるフラット制年金	ドイツの公的年金で採用
日本の導入例	日本の(旧)国民年金が採用	日本の最初の労働者年金と(旧)厚生年金が採用
長所	<ul style="list-style-type: none"> 国民の最低保障を実現するという社会保障の理念・目的に合致する。 保険料負担も受け取る年金額もすべての人に同額であるので、単純で分かりやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 給与に応じた定率負担なので、逆進性が低く負担が容易 保険料収入が多く望めるので、給付水準も高く設定可能 給与が高い人は保険料負担も重いですが、その分年金額も高くなるため高い負担への理解が得やすい。
短所	<ul style="list-style-type: none"> 保険料は定額なので、国民のうち相当数の人が負担できる水準に設定する必要があるため、低い水準に設定せざるを得ず、これを用いた年金の水準も低いものにとどまらざるを得ない。 所得に関係なく定額負担であるため、相対的に低所得者の負担が重く、逆進的である。 	<ul style="list-style-type: none"> 現役時代に失業、傷病、育児などで就労の中断や非正規就労により、無収入や低収入を余儀なくされた人たちの年金額が低くなる。

採用した。

これが国民年金の創設やその後の基礎年金の導入により形は変えたものの、今日まで日本の被用者年金の基本型となっている。これは報酬比

例保険料と定額部分との組み合わせを通じて強い所得再分配の機能を果たす一方で、報酬比例部分と定額部分のバランスをどう取るかが不透明であったり、その結果によっては重い保険料負担への合意が得にくくなるという課題も内包している。この点は、次にもう少し具体的に日本の年金制度の基本構造の変遷を辿りながら確認しておこう。

4. 日本の年金制度の変遷

現在の年金制度は、被保険者の種類もいろいろあり、それに応じて保険料負担のルールも年金額も変わるなど、とても複雑で分かりにくい。また、それぞれ1つひとつを見ると、不公平に見えたり、なぜこんなルールを採用しているのか、理解が困難な場合もある。

その一番大きな理由が、加入し始めてから受給し終わるまで数十年に及ぶ長期の年金保険では、少子高齢化などの人口構成や家族形態の変化、産業・就労構造や物価、賃金、失業率など経済の動向、利子率などの金融市場の変化など、さまざまな経済社会の変化に応じて、これまで何度も大きな制度の見直しが行われてきたからだ。その場合、長い人生設計にかかわる年金制度はいわば巨大なタンカーのようなもので、急激なルールの変更は社会に大きな混乱をもたらすため、これまでの制度との整合性を保ちながら、長い経過期間を設けつつ、徐々に変更されてきた。したがって、その評価は人により異なるとしても、まずは、現在の制度がどういう考え方にに基づき、どのような経緯を経てそうなったのかを正確に理解する必要がある。

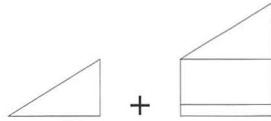
(1) 当初の厚生年金保険



日本で初めて一般の被用者を対象として創設された公的年金制度は、1941年の労働者年金保険法によるもので、その対象者は一定の事業所に

雇用される低賃金の肉体労働者だった。それが1944年の(旧)厚生年金保険法により女子労働者や事務職員にも適用拡大されたが、これらの制度における保険料負担と年金給付の関係は、現在でもドイツで採用されているような、報酬比例保険料(賃金の一定比率の保険料)とそれを反映した報酬比例年金という基本的なしくみとなっていた。

(2) 1954年の(新)厚生年金保険



すでに終戦前に創設された厚生年金制度であったが、当時はもはや完全な戦時体制下で、実質的に根付くまもなく戦後の混乱の時代を迎え、制度は機能不全状態にあった。その再建に着手されたのは、戦後の混乱が収まり、日本経済がほぼ戦前の水準に達した1954年の(新)厚生年金保険法の制定によるものだった。

この新しい制度では、被用者年金の基本骨格について旧法に大幅な変更を加え、給与の一定割合という報酬比例保険料はそのまま維持されたが、それに基づき将来受け取る年金額は、低所得の被用者にも一定程度の基礎的な所得保障を行うため、負担した保険料、つまりはその基礎となった給与を反映する報酬比例部分に加えて、これと関係なく加入期間のみによって決まる定額部分を組み合わせ、さらに被保険者に被扶養配偶者がいる場合には配偶者加算が加えられたものが年金額となる、という算定方式が採用された。

これは表7-1でみたドイツ型のモデルとイギリス型のモデルの折衷案で、それぞれの短所を補うものであった。このときに採用された基本モデルが、その後、基礎年金の導入を通じて形は変わっても、現在にまで至る被用者年金の基本骨格を形成することとなった。

(3) 1961年の国民年金の創設 +

現在の複雑に見える年金制度のしくみに大きな影響を与えたのが国民年金の創設とこれによる国民皆年金の実現だった。

そもそも公的年金は、労働の提供の見返りに賃金・給与を得て本人や扶養家族の生活を営んでいた被用者が、障害や高齢などにより稼働能力を喪失・減少した場合の所得保障を行うしくみとして創設された。ドイツでは現在でも公的年金の強制加入の対象者は、基本的に被用者とされ、生産手段を有する自営業者などは一部の業種を除き加入の対象とされていない。

しかし、日本では、もともと国民の間に平等意識が強く、農業者や自営業者などの間にも公的年金の導入を求める声が上がったため、国民年金法が新たに制定され、厚生年金などの被用者年金の被保険者とその被扶養配偶者を除き、すべての国民は20歳になったら国民年金への加入が義務づけられ、障害になったり65歳に到達した場合には国民年金から障害年金や老齢年金が受け取れる、という、世界的にもユニークな国民皆年金が実現された。ちょうど、すでに第2章で学んだように、すべての国民に公的な医療保障を行うという国民皆保険が導入されたのと同じ1961年4月のことだ。

このときの国民皆年金の実現方法が、国民皆保険ととてもよく似た構造をしている。すなわち、国民全員を新たに作る制度と一緒に加入させるのではなく、すでにある厚生年金や共済組合などの被用者を対象とした年金制度の被保険者とその被扶養配偶者は従来どおりの制度に加入し続けることとした上で、それ以外の国民はすべて20歳から60歳まで国民年金の被保険者として加入が義務づけられ、障害になったり65歳に到達した場合には年金が受け取れることとされた。

その際に、この国民年金の保険料と年金給付との基本設計をどうすべ

きか、いろいろな議論が行われたが、最終的に、被用者と異なって、農業、自営業、無職者などさまざまな職種や所得形態の人々が対象になり、その正確な所得捕捉ができないことから、所得比例モデルの採用は見送られ、定額保険料を基礎に定額年金を受給することとされた。しかも、被用者世帯のように被用者の給与で無業の配偶者を扶養する、という関係にないことから、世帯単位ではなく個人単位で20歳になったら被保険者として制度に加入することとされた。

(4) 1986年の基礎年金の創設を通じた年金制度の再編成

日本の公的年金は、こうして制度が分立したままで国民年金がその他すべての人を引き受ける形で国民皆年金がスタートし、その後、1965年の夫婦1万円年金、1969年の2万円年金、1973年の5万円年金や物価スライド制の導入など、折しも1960年代から始まった日本の高度経済成長による税収や年金保険料収入の増加を基礎として急速な給付水準の引き上げが相次いで行われ、年金制度の成熟化とも相まって、本格的な年金時代が到来した。

しかし、この高度経済成長の時代を通じて、日本の就業構造は劇的に変化し、工場や会社に勤める被用者が増加する一方で農林水産業に従事する人は急激に減少していった。就業形態に応じて分立した制度の下ですべての国民を対象とした制度が産業・就業構造の変化によって維持できなくなるという、医療保険の国民健康保険で見たのと同じ現象が年金制度でも生じた。具体的には、農業、自営業などが加入する国民年金について、働く世代の人口が減少して独自に制度の維持が困難になってきた。

このため、1986年に施行された法律により、国民年金、厚生年金など公的年金制度全体の再編成を行い、新たに国民年金はすべての国民の公

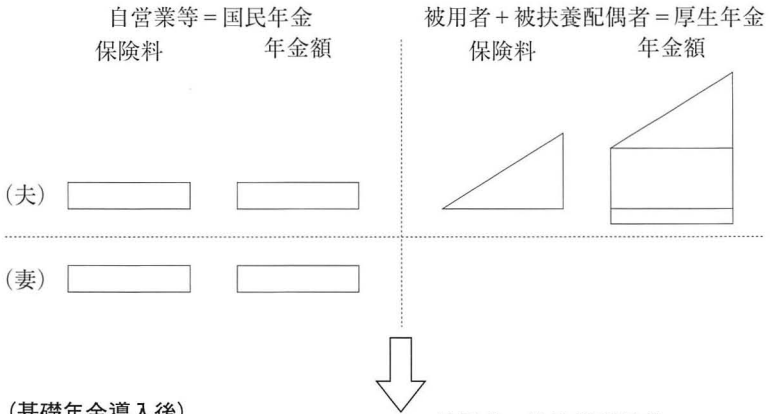
的年金の基礎的部分を支える制度に生まれ変わり、厚生年金などの被用者年金は従来の報酬比例部分だけを給付する2階部分を担当することになった。その際には、厚生年金などの被用者年金の定額部分と、同じく定額の配偶者加算に着目した。これを合わせた額がちょうど（旧）国民年金の個人単位の定額の年金額の倍、つまり夫婦分に相当する水準だったため、これを被保険者本人と被扶養配偶者それぞれの個人の基礎年金として分割して共通化したのだ。そしてこの国民年金の基礎年金の受給権を基礎付けるため、厚生年金の被保険者本人は自動的に同時に国民年金の第2号被保険者とされ、その被扶養配偶者は第3号被保険者とされた。

このような公的年金制度の抜本的な再編の前後の体系の変化の姿を図7-2の概念図で確認しておこう。

ここで注意すべきことは、この制度の抜本的な再編成は国民年金を被用者を含めて国民全体で支え直すために行われたものなので、従来の制度毎の実質的な負担と給付の関係は変えない、という前提で行われたという点だ。このため、次章で詳しく学ぶように、国民年金の被保険者は3種類の種別ができ、それぞれごとに保険料負担のルールが異なるなど、制度が複雑で分かりにくくなった。

また、現在でも農業・自営業世帯と被用者世帯の間で、あるいは被用者世帯間でも片働き世帯と共働き世帯との間で、保険料負担と給付水準のあり方を巡って不公平感や批判が続いている根底には、このような基本的な組立てがまったく異なっていた別の制度を就業構造の変化に対応して抜本的に再編成しつつ、実質的な負担と給付の基本的なルールは維持してどの世帯にも不測の負担増や不公平が生じないように配慮した結果だということをもまず理解しておこう。その上で、現在のしくみをこれからの変化する経済社会の姿に合わせてどう維持し、あるいは変革していくのか、一緒に考えていこう。

(基礎年金導入前)



(基礎年金導入後)

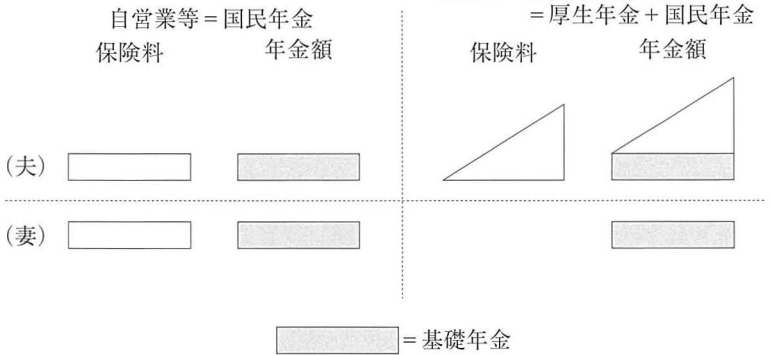


図 7-2 基礎年金導入前後での国民年金と厚生年金の基本構造の変化

演習問題

1. 年金（保険）が対象としている3つのリスクについて説明するとともに、それに共通する性格と、年金の役割について説明してみよう。
2. 今日の高齢者世帯の所得の実態について説明するとともに、高齢者の生活において年金が果たしている役割について考えてみよう。
3. 日本の年金制度改正の主な経緯について復習し、とりわけ基礎年金の導入により生じた年金制度の基本枠組みの変化を説明してみよう。

参考文献

井口直樹『日本の年金政策－負担と給付・その構造と機能－』ミネルヴァ書房，2010年

藤本健太郎『日本の年金』日経文庫，2005年

吉原健二『わが国の公的年金制度－その生い立ちと歩み－』中央法規出版，2004年