

公的年金と家計負担の先行きをどう見るか

<要旨>

いわゆる「老後資金 2000 万円問題」は公的年金に対する懸念も惹起したが、公的年金の積立金の収入並びに残高は増加傾向にあり、喫緊の問題は生じていない。しかしその中身を見ると、①年金積立金は 2005～2013 年度にかけて、既に約 41 兆円取り崩され、②2005～2017 年度の累積運用収入は約 16 兆円に止まり、③2014～2017 年度の収入は、解散厚生年金基金の国庫納付金約 13 兆円に少なからず依存しており、④厚生年金保険料率は引き上げ上限に達し、保険料収入が更に伸びるかどうかは不透明—など、懸念点も指摘できる。

また、この 10 数年の間、家計部門への社会保障給付は年金以外の給付増大も手伝って大幅な増加を見ており、保険料収入等で賄いきれない不足資金は中央政府にシワ寄せされる構造になっている。このため公的年金への更なる国庫負担増は容易ではなく、公的年金の持続性と将来世代の給付水準維持のためには、経済成長率の引き上げとマクロ経済スライド等による適正な給付抑制が必要だが、実現には困難も予想される。

人口の少子高齢化の加速、そのような人口動態に脆弱な社会保障制度の基本設計（賦課方式）、容易に高まらない潜在成長率といった基本条件の下では、公的年金を含む社会保障においては、①「給付減・負担増」の圧力が高まりやすい、②現在の問題と痛みの先送りは、将来、より大きな問題と痛みとなる—ことを再認識すべきであろう。

現役世代は老後生活に備えるための自助努力が必要であることは言うまでもなく、国や企業は、これを支援するための諸制度の見直しや拡充が求められる。

1. 噴出した老後資金と公的年金への不安

金融審議会市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」における老後の生活資金に係る試算を契機に、いわゆる「老後資金 2000 万円問題」が浮上、国民が漠として抱いていた老後生活に対する不安が一気に噴出した感がある。

同時に、老後の収入の中核となる公的年金（主に国民年金、厚生年金）についても、同報告書に「年金制度の持続可能性を担保するためにマクロ経済スライド¹による給付水準の調整²が進められる」と、今後の水準切り下げと受け止められるような文言が盛り込まれていたこともあり、現在の公的年金は本当に「100 年安心³」なのか、給付水準は十分なのか、懸念する声も高まった。

この点に関しては、近々公表される「財政再計算」「財政検証」、並びにそれらを素材とした識者の分析・見解が待たれるところであるが、以下では、そのような諸情報の“予習”的検討として、現

¹ 人口動態の変化を年金財政収支に反映させ、制度の持続可能性を確保しようというもので、平均寿命の伸び率と現役世代の減少率を考慮した調整率分だけ、年金給付水準の上げ幅を圧縮するもの。

² 現在 60%程度の新規年金受給者の所得代替率を 50%まで引き下げること。名目実額を減額することではない。

³ 2004年の年金改革において強調されたもので、「公的年金制度は向こう100年間は安定的に存続できる」との意であり、一部で誤解されているような「向こう100年間は公的年金だけで老後生活を保証する」ということではない。

時点で入手できる厚生労働省の公的年金に関する各種資料、マクロのマネーフロー／ストックを把握できる「国民経済計算(内閣府)」「資金循環統計(日本銀行)」から、公的年金の制度持続性や家計の負担度合いに係るファクトを抽出するとともに、今後の姿を推測してみよう。

2. 年金積立金の現状と懸念点

まず、公的年金の状況を表す「年金積立金の運用状況について(厚生労働省)」から、年金積立金の収支並びに残高の推移を見ると(図表1)、厚生年金保険料率が2005年度以降、上限である18.3%まで段階的に引き上げられて保険料収入が増加し、基礎年金国庫負担割合が3分の1から2分の1に引き上げられて国庫負担が大幅に増加したことから、収入総額は2000年度初頭の36～37兆円から直近では52～53兆円へと順調に増加した。2014年度以降、それまでは数千億円程度だった収支尻のプラス幅は2～3兆円程度まで拡大した。

また、2000年代初頭以降、減少傾向が続いていた年金積立金残高(簿価ベース)も、2013年度末の110兆円をボトムに増加に転じ、直近では120兆円弱まで回復した。

さらに「資金循環統計」の「公的年金勘定⁴」からキャピタルゲイン／ロスの状況を見ると、2012年度以降の内外の株価上昇・金利低下(債券価格上昇)による大幅なキャピタルゲインを得て、2001年度以降の累積キャピタルゲインは約38兆円となった(次頁図表2)。

このように見ると、高齢者の増加に伴い年金支給総額が増加し続けた下でも、公的年金の運営には今のところ特段、大きな問題は生じていない。

図表1 年金積立金の収支と残高の推移

(兆円)

年度	積立金残高		収入総額							支出総額	収支尻		
	(時価)	(簿価)	a	b	c	d	e	f	g		h	a-h	①収支尻① (a-f-g)-h
2001	144.3	(147.3)	35.8	21.9	5.2	4.1	0.0	0.0	0.0	35.2	0.6	0.6	-4.0
2002	141.5	(147.6)	36.7	22.1	5.5	3.3	0.0	0.0	0.0	36.5	0.2	0.2	-5.6
2003	145.6	(147.3)	36.9	21.2	5.6	2.4	0.0	0.0	3.5	37.3	-0.4	-3.9	-8.1
2004	148.0	(147.4)	38.4	21.4	5.8	1.7	0.0	0.0	5.4	38.4	0.0	-5.4	-9.5
2005	150.0	(141.6)	44.7	22.0	6.2	2.0	0.0	6.7	3.5	43.8	0.9	-9.3	-13.6
2006	149.1	(138.9)	41.4	22.9	6.6	2.8	0.0	3.7	0.4	40.4	1.0	-3.1	-8.1
2007	138.6	(135.3)	41.7	23.8	7.0	1.8	0.0	4.1	0.6	41.1	0.6	-4.1	-8.5
2008	123.8	(131.7)	41.8	24.4	7.3	1.9	0.0	3.5	0.3	41.9	-0.1	-3.9	-8.3
2009	128.3	(127.0)	43.1	23.9	9.9	0.0	0.0	3.8	0.2	44.1	-1.0	-5.0	-10.3
2010	121.9	(121.2)	45.1	24.4	10.1	0.3	0.0	6.3	0.0	44.6	0.5	-5.8	-9.8
2011	119.4	(116.3)	45.1	25.1	10.4	0.0	0.0	5.6	0.1	44.4	0.7	-5.0	-8.9
2012	126.0	(112.3)	44.4	25.8	10.3	0.6	0.0	4.4	0.1	44.0	0.4	-4.1	-7.3
2013	132.0	(110.3)	44.2	26.7	10.4	2.1	0.0	2.5	0.1	43.8	0.4	-2.2	-4.6
2014	145.9	(112.1)	45.9	27.9	10.7	3.3	0.0	0.0	2.1	44.0	1.9	-0.2	-2.1
2015	142.7	(114.5)	49.4	29.3	11.0	0.3	2.4	0.0	4.7	47.0	2.4	-2.3	-4.0
2016	153.4	(117.7)	53.2	31.0	11.2	0.3	4.6	0.0	4.4	50.0	3.2	-1.2	-2.9
2017	164.1	(119.2)	52.2	32.3	11.4	0.9	4.5	0.0	1.6	50.0	2.2	0.6	-0.9

(注) 実施機関拠出金: 被用者年金一元化により共済年金を厚生年金に統合。これに伴い共組連合会から受け入れた拠出金。
(資料) 厚生労働省「年金積立金の運用状況について」

⁴ 国の年金特別会計の厚生年金／国民年金／基礎年金勘定、年金積立金管理運営独立行政法人、国家／地方公務員共済組合など。厚生労働省「年金積立金の運用状況について」より集計対象が広い。

しかしながら中身を詳細に見ると、以下のような懸念点も存在する。

第1に、2005～2013年度において年金積立金の取り崩しが累計41兆円に上っている(2014年度以降は取り崩し無し)。

年金積立金の取り崩し自体は2004年制度改革で企図されたものであり、保険料収入とバランスするまで年金給付水準を抑制する財政均衡期間(100年間)において、年金給付水準の急減を回避すべく元本取り崩しと運用収益を充てるものである。

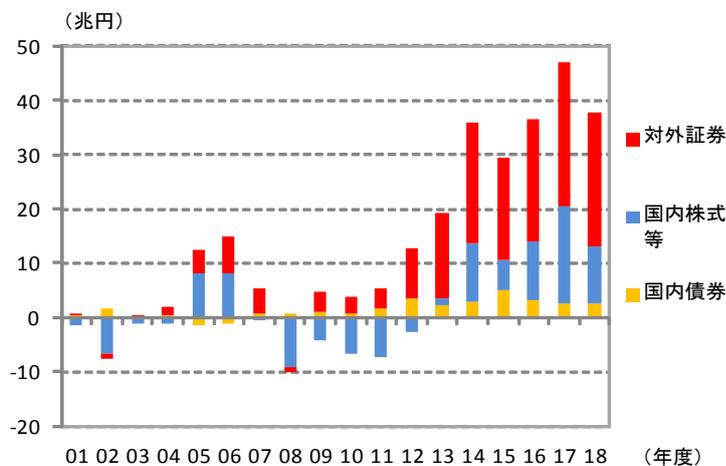
だが、2005～2013年度の取り崩しペースは、財政均衡期間よりかなり手前で年金積立金が枯渇するものであり、明らかに早過ぎたものであろう。2014年度までマクロ経済スライドが一度も発動されなかったために給付水準が十分抑制できず、運用収入もリーマン・ショックをはさんで減少したためと考えられる。

第2に、キャピタルゲインの割には、収入総額に占める運用収入の寄与は限定的である。

キャピタルゲインは相応の規模で発生したが、キャッシュベースではキャピタルゲイン/ロスほどの振幅はないものの金額規模は限られるようであり、2004年制度改革後(2005～2017年度)の累積運用収入は約16兆円に止まっている。これは、同期間の累積収入約592兆円の3%弱に過ぎない。

年金積立金＝運用元本の取り崩しが早まると運用収益は上げにくくなること、2001年度以降の累積キャピタルゲイン約38兆円のうち約24兆円は対外証券投資であり(図表2)、今後の海外市場動向に左右されやすいことにも留意が必要であらう(国内株式は約11兆円)。

図表2 公的年金のキャピタルゲイン/ロス



(資料)日本銀行「資金循環統計」

第3に、2014～2017年度の収入は、解散厚生年金基金等徴収金(厚生年金基金の解散並びに代行部分返上に伴う国庫納付金)約13兆円に少なからず依存する姿となっている。これは今後でも当てにできる恒久的・安定的な収入源にはなりえない。

第4に、収支バランスが改善傾向にあることは確かであるが、年金積立金取り崩しと解散厚生年金基金徴収金を除いた収入ベースで見ると、収支(前頁図表1のコア収支①)は2017年度にようやくプラスに転じたばかりであり、保険料・国庫負担・運用収入等のコア収入をベースとした収支(前頁図表1のコア収支②)は、マイナス幅は縮小しているが、足元でも1兆円弱の支出超となっている。

今後については、厚生年金保険料率は引き上げ上限に達しているため、保険料収入が更に伸びるかどうかは不透明である一方、支出面では、マクロ経済スライドには名目下限措置⁵が残り、毎年のフル適用が保証されない中では、適正な支出抑制ができるかどうか不透明である。

公的年金の運営は現時点で直ちに脆弱性や持続性が疑われるものではないものの、上述の点を考えると、「給付水準下限(新規受給者の所得代替率⁶50%)」「負担上限(厚生年金保険料率18%上限)」という国民にとっての最重要要件が維持されるかどうか見ていくためにも、①収入の伸び悩み、支出の抑制不足から収支バランスが先行き悪化することはないか、②解散厚年基金解散徴収金といった非恒久的収入源もなくなり、再び年金積立金の取り崩しへの依存が高まることはないか、③それによって年金積立金が近い将来、枯渇することはないか、④運用環境の悪化や年金積立金(=運用元本)の減少により、運用収入は先細りないし不安定になることはないか—といった点には、十分な注意が必要であろう。

3. 社会保障財政の困難がしわ寄せされる中央政府

公的年金の制度持続性や家計の負担度合いについては、公的年金単独のみならず、年金・医療・介護等を含む社会保障財政全体の観点からも検討されるべきであろう。

公的年金は独立した特別会計や機関で運営されており、その状況は社会保障財政全体と全くの相似形というわけではない。しかし、一般政府部門(主に社会保障基金)から家計部門への社会保障関連給付の中で年金は最も高いウェイトを占めていること、政府予算において社会保障関係費は財政赤字並びに政府債務残高増大の主因となっていることを考えると、社会保障財政全体の状況は、公的年金の運営や給付・負担に少なからぬ影響を与えるとみるべきであろう。

まず、「国民経済計算(内閣府)」に基づき、一般政府部門から家計部門への社会保障関連給付の増大ぶりを、2000～2017年度の期間を3つに区切って確認すると(次頁図表3)、「年金給付等(国民・厚生年金、共済年金等)」は、2000～2005年度の年度平均44.4兆円から、2006～2011年度:同51.9兆円→2012～2017年度:同56.9兆円と、この10数年間に同12.5兆円増加した(以下、期間区分と金額表示は同じ)。

「年金給付等以外の社会保障関連給付(医療・介護の公的負担、生活保護等)」も、37.6兆円→44.0兆円→53.2兆円となり、この10数年間の増加幅15.6兆円は「年金給付等」を上回った。

これを賄うべく、家計の社会保障負担は27.5兆円→30.0兆円→34.9兆円と大幅に増加し、企業の社会保障負担も22.6兆円→24.4兆円→28.9兆円と増加した。年金をはじめとする社会保険料が段階的に引き上げられてきたことが主因であろう。

この間、家計の直接税等(23.8兆円→24.5兆円→26.7兆円)、企業の直接税等(17.3兆円→18.0兆円→18.8兆円)、家計・企業合算の間接税等(37.8兆円→36.6兆円→41.9兆円)などの税負担も増加したが、増加幅は社会保障負担より小幅なものに止まった。

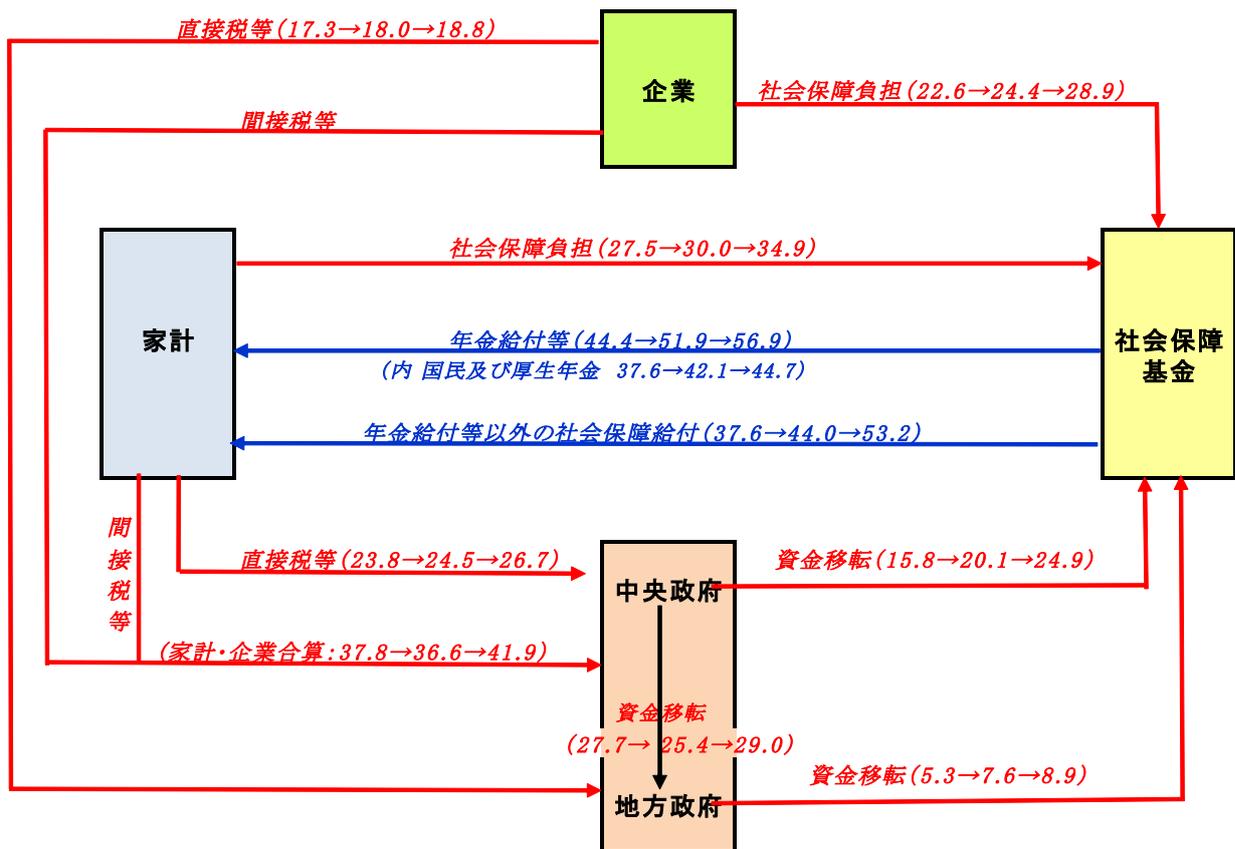
⁵ 物価・賃金上昇率が小幅で、これを反映した年金給付額の引き上げ幅が小さいと、スライド調整率を機械的に適用すると名目給付額がマイナスとなる場合がある。この場合、名目額を下限とするもの。

⁶ モデル世帯(夫婦二人:夫40年間勤続、妻専業主婦)の年金月額額が、現役世代の男性の手取り収入(含む賞与)平均月収の何パーセントになるかを示す指標。

中央政府は巨額の社会保障負担を強いられ、社会保障基金へ資金移転は15.8兆円→20.1兆円→24.9兆円と著増した。高齢者数の増加とともに、基礎年金国庫負担割合が3分の1から2分の1に引き上げられたためである。

また、中央政府は地方交付税交付金等を通じて、地方政府から社会保障基金への資金移転(5.3兆円→7.6兆円→8.9兆円)も直接・間接に支援する形となっていることから、中央政府から地方政府への資金移転も27.7兆円→25.4兆円→29.0兆円と巨額なものとなっている。

図表3 社会保障関連給付・負担のマネーフロー
(00~05年度平均→06~11年度平均→12~17年度平均:兆円)



(資料)内閣府「国民経済計算年報」

(注)数字は左から2000~2005年度、2006~2011年度、2012~2017年度の各期間の年度平均(兆円)。

家計の社会保障負担:家計の現実社会負担

企業の社会保障負担:雇主の現実社会負担(一般政府)

年金給付等:現金による社会保障給付(公的年金、共済年金、児童手当及び子ども手当等)

年金給付等以外の社会保障給付:社会扶助給付+現物社会移転(市場産出の購入)(医療・介護費の公的負担、生活保護等)

間接税等:生産・輸入品に課される税(消費税、輸入関税、酒税、固定資産税等)

直接税等:所得・富等に課される経常税(所得税、法人税、住民税、事業税等)

資金移転:一般政府部門内の経常移転

このため中央政府は、日銀の超低金利政策の恩恵によって利子支払いを横ばい圏内に止め(8.2兆円→7.8兆円→8.2兆円)、純固定資本形成を圧縮し(2.0兆円→0.5兆円→0.4兆円)、外交・防衛・警察等行政サービスも抑制(13.5兆円→14.0兆円→13.8兆円)してきたにもかかわらず、

社会保障基金や地方政府への支払い(図表4では「その他の経常移転」)が大幅に増加したことが響き、全体の貯蓄投資バランスでは大幅な投資超過(=資金不足)が続くこととなった(図表4: ▲28.7兆円→▲27.3兆円→▲27.6兆円、直近2017年度でも▲19.7兆円)。

このように、社会保障財政全体の姿をみると、①社会保障給付は増大し続け、そのピッチに歯止めがかかっていないこと、②社会保障給付の原資確保のために、保険料率を連続して引き上げ、家計・企業は税よりも社会保障負担が重くなってきたこと、③それでも賸いきれない不足分は、直接・間接に中央政府にしわ寄せされる構造となっていること、④このため、消費税率を引き上げたものの、税収力が格段に高まっていない中にあることは、中央政府の資金不足=財政赤字が縮減する姿は展望し難いこと一が分かる。

図表4 中央政府の資金過不足(貯蓄投資差額)の推移

(兆円)

年度平均	00~05	06~11	12~17
資金過不足(=貯蓄投資差額)	▲28.7	▲27.3	▲27.6
受 取	56.6	55.1	63.2
間接税	20.2	19.6	23.9
利子配当所得	2.7	4.1	2.7
直接税	28.4	27.1	31.4
支 払	85.3	82.4	90.8
利子配当支払	8.2	7.8	8.2
その他の経常移転	45.9	46.5	56.0
外交・防衛・警察等	13.5	14.0	13.8
純固定資本形成	2.0	0.5	0.4

(資料)内閣府「国民経済計算年報」

4. 公的年金と家計の給付・負担の先行き

先に見た年金積立金の状況と、こうした社会保障財政全体の状況を併せて、今後の公的年金の制度持続性、直面する課題、家計の負担度合いを考えると、次の諸点が指摘できる。

第1に、収入面では、厚生年金保険料率の引き上げが上限に達し、今後は保険料収入の伸びが鈍化することが見込まれることから、中央政府の国庫負担増に対する期待が高まるであろうが、上記のように中央政府の財政が構造的に圧迫される状況から見て、容易ではないだろう。

公的年金の制度持続性と将来世代の給付水準の一定の十分性を維持するためには、経済成長率と労働参加率の引き上げとともに、今後は収入面よりも支出面の施策・取り組みに軸足が移るということである。

第2に、それゆえ支出の抑制、すなわちマクロ経済スライドの重要性が高まるだろう。

名目下限措置に抵触したため未実施となったスライド調整分を、翌年度以降、まとめて実施するというキャリーオーバー制度(2018年度から導入)の実行が求められるであろうし、さらにはキャリーオーバー制度を不要とすべく、名目下限措置の撤廃も検討されるかもしれない。

だが、こうした家計への年金給付水準を抑制する措置が政治的に簡単にまかり通るかどうかが、不透明である。

第3に、そうなると、中央政府の資金不足を縮減して国庫負担の支援余力を高めざるを得ないが、そのためには消費税率引き上げ、所得税の税収力強化のための各種控除の縮減、法人税の租税特別措置の見直し等を行う必要がある。

家計・企業からすれば、厚生年金保険料が上限に達しても、今度は同保険料と比べて抑えられ気味であった税負担の増加に直面するということであり⁷、これも政治的にすんなり実現するかどうかが、不透明である。

第4は、給付減も負担増も嫌い、上記第2、第3の取り組みを先送りする場合には、①年金給付原資として年金積立金取り崩しに過度に依存するようになり、財政調整期間の途中で年金積立金が枯渇する、②負担上限(厚生年金保険料18%)・給付下限(新規受給者の所得代替率50%)の維持が困難となり、制度の大幅改正を余儀なくされる—というシナリオに向かう可能性も否定できない。

公的年金制度自体が崩壊するわけではないものの、将来世代には(第2、第3の取り組みを行う場合以上の)大幅な給付減・負担増を強いることになる。

第5は、上記第2、第3の取り組みを行っても、社会保障財政全体を改善させ、中央政府の資金不足を縮減するには力不足である。このため、医療・介護保険財政の持続性確保の観点から、医療・介護保険料率の引き上げ、給付対象の絞り込みや給付水準の引き下げが求められる可能性がある。

このように、人口減少・少子高齢化の同時進行(人口オーナス)、社会保障制度の基本設計たる賦課方式が有する構造的な問題(現役世代が引退世代を支える仕組みゆえに、人口オーナスに対して脆弱)、容易に高まらない潜在成長率と物価・賃金上昇率—といった我が国の基本条件下では、公的年金を含む社会保障においては、①「給付減・負担増」の圧力が高まりやすい、②「フリーランチ」はあり得ない(コスト・負担を負うことなく、経済的な果実を得ることはあり得ない)、③現在の問題と痛みの先送りは、将来、より大きな問題と痛みとなって現れる——ということを再認識すべきであろう。

同時に、現役世代は老後生活に備えるための自助努力が必要であることは言うまでもない⁸。

これを支援すべく、国は彼らのライフコース選択に不公平が生じないような資産形成促進税制・法制の拡充が、企業は柔軟な就業や職種選択が可能となる雇用・処遇制度の見直し、それぞれ求められよう。

(上席理事 調査部主管 主席研究員 金木 利公: Kaneki_Toshikimi@smtb.jp)

※ 調査月報に掲載している内容は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解を示すものではありません。

⁷ 「国民生活基礎調査(厚生労働省)」によると、高齢者世帯の51%は生活資金を公的年金・恩給のみに依存している。年金水準の抑制、消費税や社会保険料率の率引き上げ等は、こうした高齢者世帯や現役低所得世帯の生活を圧迫することは確かであり、別途、政策対応が必要である。

⁸ 日本経済新聞社とテレビ東京による世論調査によると、老後資金への対応については62%が「年金以外の自助努力で不足を賄うべきだ」と回答している(7月1日付日本経済新聞)。多くの国民は自助努力の必要性を認識していると思われる。