

はじめに

本報告書は、平成 24(2012)年度におけるわが国の公的年金の財政状況をとりまとめたものである。

社会保障審議会年金数理部会は、「被用者年金制度の安定性及び公平性の確保に関し、財政再計算時における検証及び毎年度の報告を求めること」及び「被用者年金制度の一元化の具体的な措置が講じられる際の具体的な費用負担の在り方等について年金数理的な観点からの検討及び検証」を行うことなどのため設置されている。

年金数理部会では、これまで毎年、公的年金各制度の財政状況について制度所管省に報告を求め、その財政状況を専門的な観点から分析・検討するとともに、財政を見る上で必要となるデータや将来の財政再計算等で考慮すべき事項について指摘してきた。また、平成 23(2011)年 3 月には、公的年金各制度の平成 21 年財政検証・財政再計算に基づいて、年金制度の安定性、公平性に関して検証したところである。これらの内容については、部会審議の公開、報告資料や議事録の厚生労働省ホームページへの掲載等を通じて、国民に広く提供してきた。

本報告では、平成 24(2012)年度の財政状況の報告をもとに、各制度の財政状況を横断的にまとめ、年金財政の仕組みやこれまでの経緯などをわかりやすく解説した上で、平成 21 年財政検証・財政再計算との比較により、各制度の財政状況を分析・評価している。

本報告書が公的年金の財政状況理解の一助となり、ひいては年金制度に関する議論に資することができれば幸いである。

第1章 公的年金の概要

1 公的年金とは

わが国の公的年金は、老齢を始め、障害や死亡の場合の所得保障を図るものである。現在、その財政は、現役世代の支払った保険料をその時々の高齢者の年金給付に充てるという世代間扶養を基本としつつ、一定の積立金を保有し活用することにより将来世代の負担を緩和する仕組みとなっている。

わが国の公的年金は、古くは恩給及び官業共済制度をもととし、いくつかの制度が順次創設され、また統合されてきた。現在は、国民年金（基礎年金）と厚生年金保険（以下、厚生年金という）、さらに国家公務員共済組合、地方公務員共済組合及び私立学校教職員共済制度の3つの共済年金（以下、それぞれ国共済、地共済、私学共済という）からなる。社会保障制度審議会¹に年金数理部会が設置された昭和55（1980）年当時には、これら5つの制度の他、船員保険、公共企業体職員共済組合（国鉄共済、専売共済、日本電信電話共済：以下、旧三共済という）、農林漁業団体職員共済組合（以下、旧農林年金という）があったが、いずれも厚生年金と統合（船員保険については職務外の年金給付部分）、現在に至っている²。

2 体系（国民年金と被用者年金との関係）

公的年金の体系を図で示すと、次頁のとおりである（図表1-2-1）。

国民年金は、全国民共通の「基礎年金」の制度である。被用者年金各制度の被保険者・組合員・加入者（以下、被保険者という）は国民年金の第2号被保険者となり³、その被扶養配偶者（20歳以上60歳未満の者に限る。）は第3号被保険者となる。第2号、第3号被保険者のいずれにも該当しない者、例えば自営業者とその配偶者、家族従業者、無職の者などで20歳以上60歳未満の者は第1号被保険者となる。そして原則として65歳到達以後、老齢基礎年金を受給する。また、被用者年金制度の被保険者期間を有する者は、当該被用者年金の支給開始年齢到達以後、基礎年金とは別に当該被用者年金も併せて受給する。なお、国民年金には基礎年金以外に寡婦年金や付加年金といった独自給付がある。

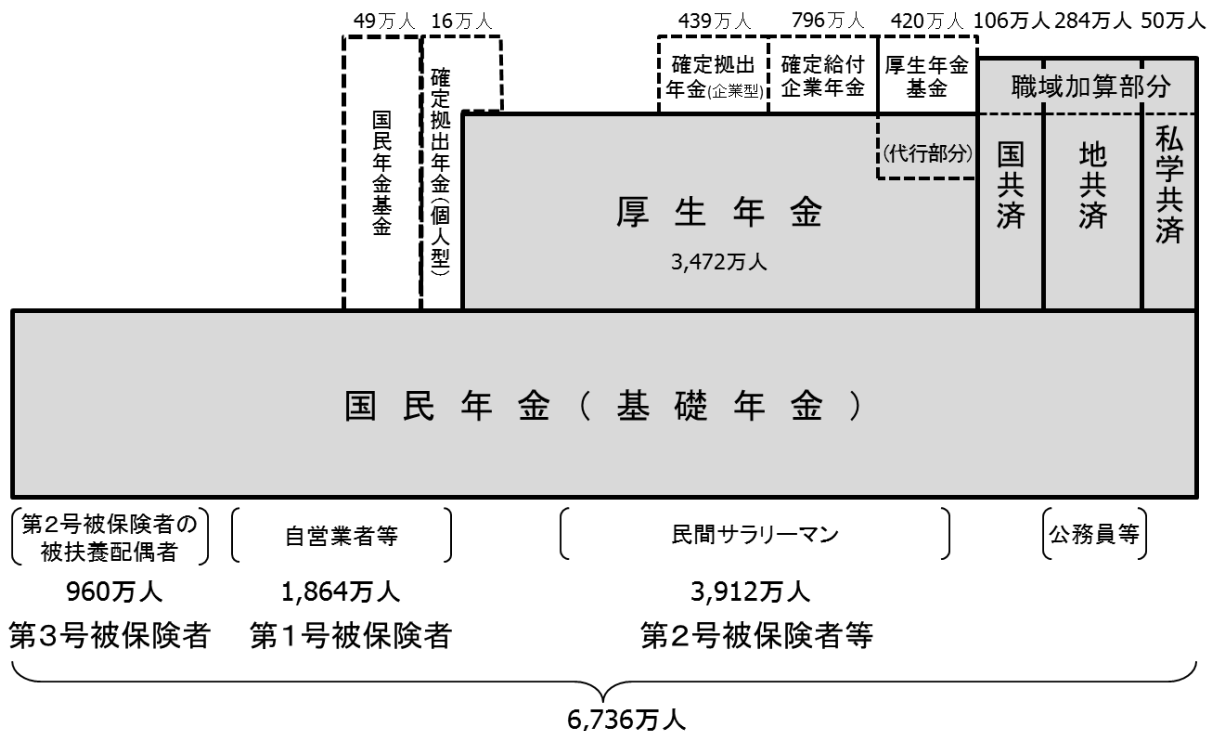
¹ 平成13（2001）年の省庁再編に伴い廃止されたが、その機能の一部は同年設置された社会保障審議会に引き継がれている。

² 本報告書では、主として、平成7（1995）年度からの動きについて見ており、その後に統合があった旧三共済と旧農林年金については、おおむね厚生年金に含めている。なお、国民年金を除く各年金を被用者年金と総称する。

³ 65歳以上の者にあつては、老齢・退職年金の受給権を有さない者に限られる。

図表 1-2-1 公的年金の体系

(平成25年3月末)



注 厚生年金基金は、老齢厚生年金の一部(図の「代行部分」)を国に代わって支給する。

3 被用者年金制度の一元化

「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律」(平成24年法律第63号)(以下、被用者年金一元化法という)が平成24(2012)年8月10日に成立、同月22日に公布され、平成27(2015)年10月から施行されることにより、被用者年金制度が一元化されることになった。本節では、被用者年金制度の一元化に向けてのこれまでの経緯や被用者年金一元化法の内容について概括することとする。

(1) これまでの経緯

我が国の公的年金制度は、それぞれ経緯を持って発足、発展してきた。その間、昭和36(1961)年には国民年金制度が発足し、国民皆年金が実現する一方で、制度間における支給要件や給付水準、国庫負担等の制度的な差異、産業構造や就業構造の変化に起因する財政的な差異が、それぞれ加入者間の公平性や制度自体の安定性に次第に問題を生じさせるようになり、その対応策が求められていた。

昭和 59(1984)年 2 月、公的年金制度全体の長期的安定とその整合性ある発展を図るため、

- ① 国民年金を共通の基礎年金を支給する制度とし、厚生年金と共済年金は上乘せの報酬比例年金給付を行う制度とすること、
- ② 給付と負担の両面において制度間調整を進め、年金現業業務の一元化等の整備を推進し、昭和 70(1995)年を目途に公的年金制度全体の一元化を完了させることを内容とする「公的年金制度の改革について」が閣議決定された。①については、昭和 60(1985)年に国民年金法等の一部を改正する法律（昭和 60 年法律第 34 号）が成立し、昭和 61(1986)年 4 月から基礎年金制度が実施され、1 階部分が全国民共通の給付体系になるとともに、国庫負担は基礎年金部分に集約された。②については、平成元(1989)年に被用者年金制度間の費用負担の調整に関する特別措置法（平成元年法律第 87 号）が成立し、平成 2(1990)年度から 8(1996)年度までの間、厚生年金の給付に相当する部分（以下、共通部分という）に対し、被用者年金制度間の費用負担調整が行われた。

平成 6(1994)年 2 月、公的年金制度に関する関係閣僚会議の申合せに基づき、政党内に公的年金制度の一元化に関する懇談会（以下、一元化懇という）が設置され、平成 7(1995)年 7 月、一元化についての基本的考え方がとりまとめられた。平成 8(1996)年 3 月、その基本的考え方を踏まえ、

- ① 被用者年金制度の再編成については、財政単位の拡大、共通部分の費用負担の平準化を図ることを基本としつつ、
- ② 既に民営化・株式会社化している旧三共済を厚生年金に統合すること、
- ③ 制度の安定性、公平性の確保に関し、社会保障制度審議会年金数理部会が財政再計算時ごとに検証を行うものとする

等⁴を内容とした「公的年金制度の再編成の推進について」が閣議決定された。同年 6 月に厚生年金保険法等の一部を改正する法律（平成 8 年法律第 82 号）が成立し、平成 9(1997)年度から旧三共済は厚生年金に統合された。

その後、被用者年金各制度において財政再計算が行われ、また、旧農林年金が厚生年金への統合を希望していることなどから、閣議決定に基づいた取組みを推進すべく、平成 12(2000)年 5 月に一元化懇が再開されることとなり、平成 13(2001)年 2

⁴ このほか、国共済及び地共済については、公務員制度としての在り方を踏まえつつ、両制度において財政安定化のための措置を検討すること、旧農林年金及び私学共済については、被用者年金制度全体の中におけるそれぞれの制度の位置付けについて検討を行うこと、また、年金現業業務に関しては、基礎年金番号による統一的な処理を推進することが閣議決定されている。

月に「公的年金制度の一元化の更なる推進についての取組みの方向」がとりまとめられた。

平成13(2001)年3月、一元化懇がとりまとめた方向性を踏まえ、

- ① 公的年金の一元化については、財政単位の拡大及び共通部分についての費用負担の平準化を図ることを基本として、統一的な枠組みの形成を推進することとし、当面は、旧農林年金の厚生年金への統合、国共済と地共済の財政単位の一元化、私学共済における保険料引上げ前倒し等の検討を進めること、
 - ② 厚生年金保険等との財政単位の一元化も含め、更なる財政単位の拡大と費用負担の平準化を図るための方策について、21世紀初頭の間に結論が得られるよう検討を急ぐこと、
 - ③ 社会保障審議会に年金数理に関する部会を設け、被用者年金制度の安定性、公平性の確保に関する検証、毎年度の報告、一元化の具体的措置が講じられる際の費用負担の在り方等についての検討、検証を要請すること
- 等を内容とした「公的年金制度の一元化の推進について」が閣議決定された。

これを受け、平成13(2001)年6月に「厚生年金保険制度及び農林漁業団体職員共済組合制度の統合を図るための農林漁業団体職員共済組合法等を廃止する等の法律」(平成13年法律第101号)が成立し、平成14(2002)年度に農林年金は厚生年金に統合された。また、平成16(2004)年6月に国家公務員共済組合法等の一部を改正する法律(平成16年法律第130号)が成立、同年10月に施行されたことにより、国共済と地共済の保険料率を平成21(2009)年に向け段階的に一本化するとともに、両制度間で財政調整を実施することとなり、財政単位の一元化が図られることとなった。私学共済では、平成17(2005)年4月より、掛金率を従前よりも前倒しして引き上げていくこととされた⁵。

同時に、平成16(2004)年改正では、国民年金法等の一部を改正する法律(平成16年法律第104号)附則第3条第2項に「公的年金制度についての見直しを行うにあたっては、公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方について検討を行うものとする」旨の規定が設けられた。

それ以後、政府・与党で協議・検討が行われ、平成18(2006)年4月の閣議決定「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」、同年12月の政府・与党合意「被用者年金一元化の基本的な方針と進め方について」に基づき、今後の被用者年金制度の成熟化、少子高齢化の一層の進展等に備え、年金財政の範囲を拡大して制

⁵ 掛金率については、他の被用者年金制度と同じ引上げ幅で引き上げることとなった。

度の安定性を高めるとともに、民間被用者及び公務員を通じ、将来に向けて、保険料負担及び保険給付の公平性を確保する「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」が平成19(2007)年4月に国会に提出されたが、審議入りすることなく、平成21(2009)年7月の衆議院解散に伴い廃案となった。

平成22(2010)年10月以降、社会保障の充実・安定化とそのための安定財源の確保と財政の健全化を目指し、社会保障と税の一体改革が進められてきたが、平成24(2012)年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱について」において、被用者年金一元化について、平成19(2007)年に提出された法案をベースに具体的内容を検討し、関係省庁間で調整の上、平成24年通常国会に提出することとされ、平成24(2012)年4月、平成19(2007)年に提出された法案と基本的に同じ内容の「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」(被用者年金一元化法案)が国会に提出され、同年8月に成立、平成27(2015)年10月に施行されることとなった。

なお、年金数理部会は、このような被用者年金制度の一元化の流れの中で、そのときどきの要請に応じ、制度の安定性や公平性に関する検証や評価を行うなど、一定の役割を果たしてきた。

(2) 被用者年金一元化法の概要

(i) 共済年金の厚生年金への統合

公務員及び私立学校教職員についても厚生年金に加入し、2階部分の年金は厚生年金に統一する。

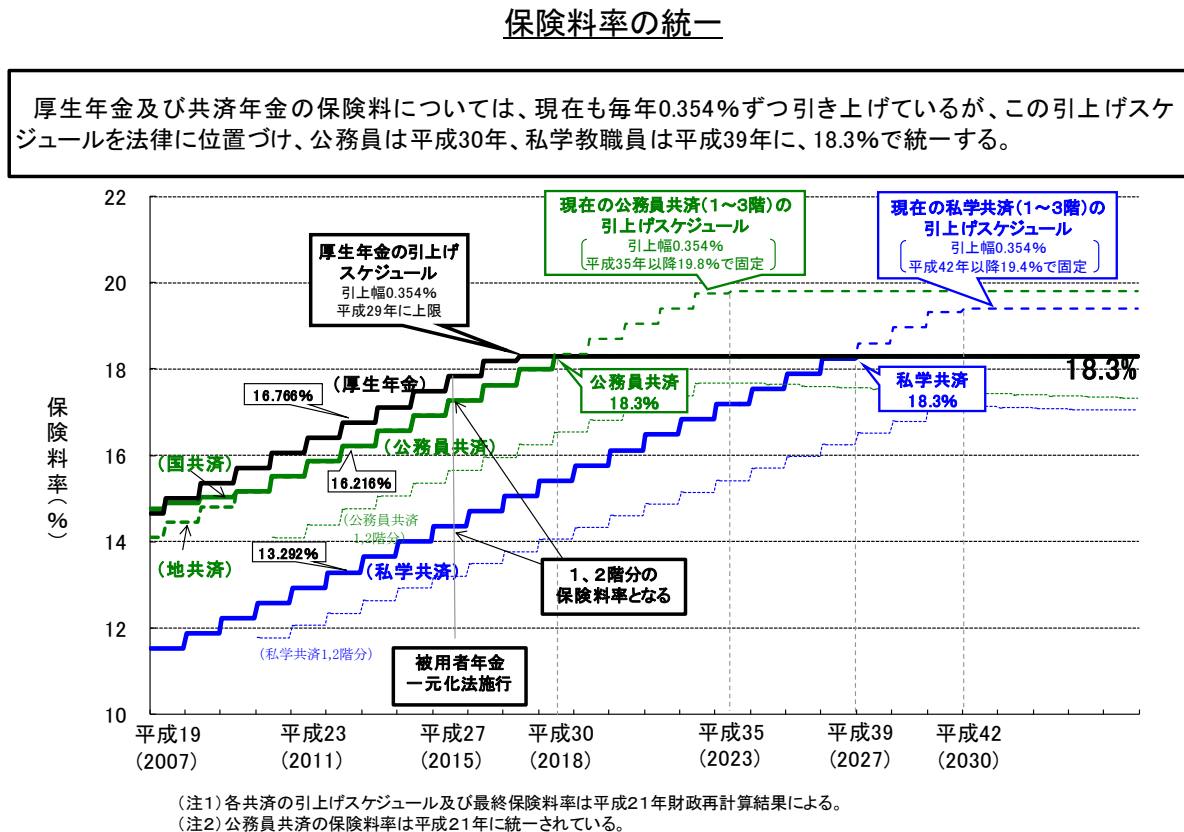
(ii) 制度的差異の解消

厚生年金と共済年金の制度的差異(①被保険者の年齢制限、②未支給年金の給付範囲、③老齢給付の在職支給停止、④障害給付の支給要件、⑤遺族年金の転給等)については、基本的に厚生年金に揃えて解消する。

(iii) 保険料率の統一

共済年金の保険料率の引上げスケジュール（毎年 0.354%引上げ）を法律に規定するとともに、国共済及び地共済は平成 30 年に、私学共済は平成 39 年に 18.3%（厚生年金の保険料率の上限）で統一する⁶。

図表 1-3-1 保険料率統一のスケジュール



(iv) 事務組織の活用や情報開示等

被保険者の記録管理、標準報酬の決定・改定、保険料の徴収、保険給付の裁定等については、効率的な事務処理を行う観点から、共済組合及び私学事業団（以下、共済組合等という）を活用する一方、厚生年金制度全体の給付と負担の状況の開示や財政検証については、一元化された厚生年金全体で行う。

⁶ 3階部分の保険料負担は、これにさらに付加される。

(v) 積立金の仕分け・運用等

共済年金の積立金のうち厚生年金の積立金の水準に見合った額⁷⁾については、一元化後の厚生年金の積立金（共通財源）として仕分ける。積立金の運用にあたっては、厚生労働大臣や各共済組合等が連携して行うとともに、基本的な指針の作成や運用状況の公表・評価についても、厚生労働大臣が案を作成し、各所管大臣と協議の上、各所管大臣が共同して行う。

共済組合等は、毎年度、徴収した厚生年金保険料及び管理運用する1・2階の積立金等に応じて厚生年金勘定に拠出金を納付し、厚生年金の保険給付に要する費用等を分担する。共済組合等が行う厚生年金の保険給付に要する費用等については、厚生年金勘定から交付金の交付を受ける。

共済組合等からの拠出金

$$\begin{aligned} &= \text{拠出金算定対象額}^8 \quad (\text{激変緩和措置}^9) \\ &\times \{ (\text{標準報酬按分率}^{10} + \text{積立金按分率}^{11}) \times 50\% + \text{支出費按分率}^{12} \} \\ &- \text{基礎年金拠出金 (国庫・公経済負担を除く)} \end{aligned}$$

$$\text{共済組合等への交付金} = \text{厚生年金給付費}$$

⁷⁾ 具体的には、一元化前である厚生年金における積立比率（平成27(2015)年度に保険料で賄われる1・2階部分の年間の支出に対する平成26(2014)年度末の積立金の割合）に相当する額とされている。

⁸⁾ 厚生年金保険給付等の総額に基礎年金拠出金（国庫・公経済負担を除く）の合計額を加えた額。なお、被用者年金と国民年金の間の基礎年金拠出金の分担方法は、これまでと変わらない。

⁹⁾ 共済組合等の拠出金については、激変緩和措置として、当分の間、全体の50/100を支出費に応じて負担することとしている。

¹⁰⁾ 厚生年金全体の標準報酬総額に対する各共済組合等の標準報酬総額の割合に保険料財源比率（財政均衡期間における拠出金算定対象額の予想額に占める保険料財源分の割合）を乗じて得た率。

¹¹⁾ 1階部分及び2階部分の積立金額に対する各共済組合等の1階部分及び2階部分の積立金額の割合に（1－保険料財源比率）を乗じて得た率。

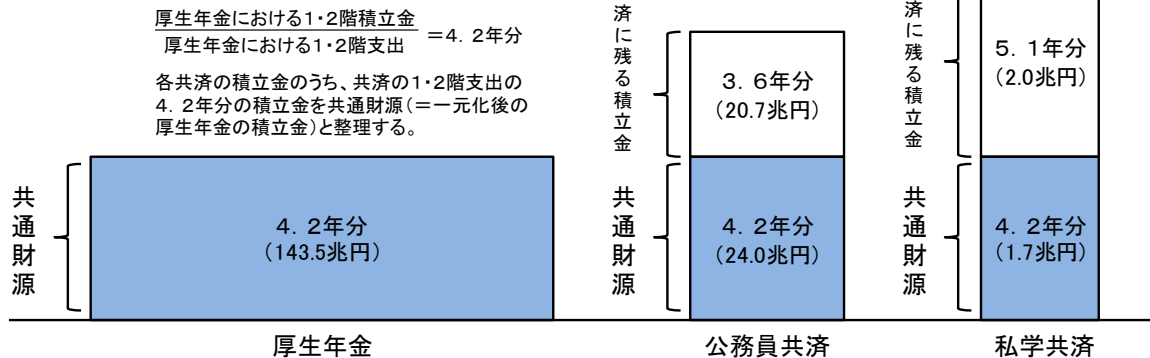
¹²⁾ 全体の支出（拠出金算定対象額）に対する各共済組合等の支出費の割合に50/100を乗じて得た率。

図表 1-3-2 積立金の仕分けの考え方

共通財源とする積立金の仕分けについて

現在の共済年金の積立金については、1・2階部分と3階部分の区別がないため、被用者年金一元化に際しては、共済年金の積立金のうち、1・2階部分の給付のみである厚生年金の積立金の水準に見合った額を、一元化後の厚生年金の積立金(=共通財源)として仕分けの必要がある。
 具体的には、共済年金の積立金のうち、一元化前の厚生年金における積立比率(保険料で賄われる1・2階部分の年間の支出に対して、何年分を保有しているかという積立金の水準)に相当する額を、共通財源として仕分ける。

【仕分けのイメージ】



(注1) 法案では「26年度末の積立金と27年度の支出に基づき仕分ける」としており、上記は平成26年度末見込み数値に基づいた機械的な計算である。実際には、実績を踏まえて仕分けることになる。
 (注2) 共済に残る積立金は旧3階部分の処理に充てる。(私学共済については、さらに増加保険料の軽減に充てることも可。)
 (参考) 各制度の財政運営については、平成21年度に財政検証・財政再計算を行った結果、各制度とも、2105年までの約100年間について収支の均衡が図られることが示されている。また、この結果は年金数理部会に検証された結果、将来の健全性が確認されている。
 経済前提は、いずれの制度においても、名目運用利回り4.1%、名目賃金上昇率2.5%、物価上昇率1.0%(経済中位ケース)。
 また、いずれの制度においても、合計特殊出生率は1.26、平均余命は男83.67、女90.34(出生中位、死亡中位ケース)。

(vi) 公的年金としての職域部分の廃止

共済年金にある3階部分(職域部分)については、公的年金としては廃止する¹³。

(vii) 追加費用の削減

共済年金創設前の恩給期間に係る給付に対する追加費用¹⁴については、一定の配慮措置¹⁵を設けた上で一律27%減額する。

¹³ 平成24(2012)年11月の国家公務員共済組合法等の一部改正により、職域部分廃止後の官民均衡は、年金払いの退職給付を設けることで確保することとなった。

¹⁴ 用語解説「追加費用」の項を参照。

¹⁵ 減額率の上限は共済年金全体の10%とし、年間230万円以下の給付(共済年金全体)は減額しない。