

第2節

老後の所得保障

我が国の老後の所得保障については、老後の暮らしを支える老齢年金などの制度があるが、これまでの歴史は、

昭和20年代の戦後混乱期の生活保護といった救貧施策が中心の時期

昭和30年代からの高度経済成長による国民の生活水準の向上等に伴い、防貧政策として公的年金制度の重要性が増していった時期

昭和50年代半ばから、少子高齢化の進展に対応し、将来にわたり持続可能な公的年金制度を構築する時期

に大きく分けることができる。

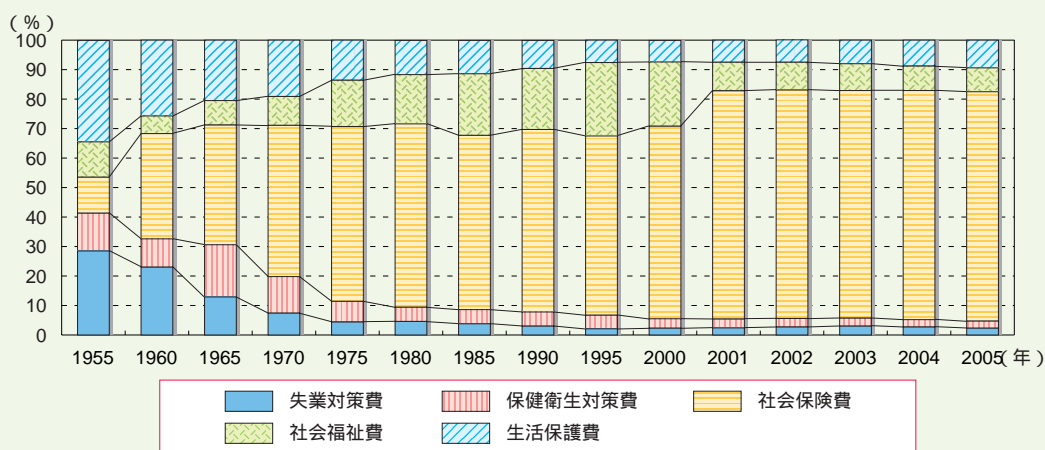
本節では、このような老後の所得保障の大きな流れを確認した上で、公的年金制度に対する国民の関わりについて考察することとする。

1 救貧政策としての所得保障

我が国の所得保障としての社会保障制度については、戦後の混乱期は戦傷者や戦没者遺族等現実に貧困に直面している者を救済する救貧政策が中心であった。その救貧政策の中心は生活保護制度で、日本国憲法第25条に規定する健康で文化的な生活を営む権利（生存権）を保障するという理念に基づく制度として整備された。社会保障関係の国の予算（社会保障関係費）を見ると、昭和30年代初頭までは、社会保障関係費のうち生活保護費が最も大きな割合を占めていた。

図表2-2-1 ▶

図表2-2-1 国の社会保障関係費の構成割合の推移



資料：厚生労働省大臣官房会計課調べ

(注1) 四捨五入のため内訳の合計が予算総額に合わない場合がある。

(注2) 1975・1980年については、老人福祉法により老人医療費無料化のための経費は社会福祉費に計上されている。

2 公的年金制度の創設と充実

(1) 公的年金制度の創設

(労働者年金保険制度の創設と厚生年金保険制度への改組)

我が国の公的年金制度として、戦前の1941（昭和16）年、労働者の福祉充実のほか、労働力の保全強化による生産力の拡充の要請などを背景に、労働者年金保険法が制定され、工場等の男性労働者を被保険者とした労働者年金保険制度が創設された。1944（昭和19）年には、法律の名称を労働者年金保険法から「厚生年金保険法」へ改め、被保険者の範囲をホワイトカラー労働者、女性にも拡大するなどの改正が行われた。

第2次世界大戦が終わると、終戦に伴う経済の混乱の中で、急激なインフレによって、労働者の保険料の負担が困難となり、また、積立金の実質的な価値が減少する等の問題が生じた。このため、1948（昭和23）年改正において、保険料率を約3分の1に引き下げるといった暫定的な措置が取られ、また、1954（昭和29）年には、実際に養老年金の受給者が生ずることに備え、厚生年金保険法が全面的に改正された。この改正により、それまで報酬比例部分のみであった養老年金が現在のように定額部分と報酬比例部分の2階建ての老齢年金とされ、また、保険料について、急激な増加を避けるため、それまでの暫定保険料率をそのまま据え置き、その後、段階的に保険料率を引き上げる段階保険料方式が採用された。

(国民年金制度の創設による国民皆年金の実現)

昭和30年代の高度経済成長による国民の生活水準の向上に伴い、生活困窮者や援護が必要な者に対する救済対策に加え、一般の人々が老齢や疾病などにより貧困状態に陥ることを防ぐ防貧政策の重要性が増していった。民間サラリーマンや公務員には被用者年金制度があったが、自営業者や農林漁業従事者等を対象とした公的年金制度は存在せず、核家族化の進行、人口の都市集中、将来の高齢化社会への展望等を背景に、全国民を対象にした老後の所得保障を求める声が高まった。このため、1959（昭和34）年に「国民年金法」が制定され、1961（昭和36）年4月から全面施行された。これにより、20歳以上60歳未満の日本国民^(注)で、厚生年金や共済年金の対象とならない人を被保険者とする国民年金制度が創設され、すべての国民が公的年金制度の対象となる国民皆年金が実現されることとなった。

(2) 公的年金制度の充実

(公的年金制度を取り巻く社会経済状況の変化)

公的年金制度が確立する以前は、老後の暮らしは、子どもによる私的扶養、個人の貯蓄、自らの就労収入などに頼らざるを得なかった。しかし、産業構造の変化に伴っ

(注) 1982（昭和57）年の難民条約加入により国籍要件が撤廃され、現在は、日本に居住するすべての人が対象となっている。

て、被用者の増加と都市への人口移動が生じ、核家族や高齢者世帯が増加してきたため、多くの人にとって、老後の生活を私的扶養に頼ることは困難となった（第1章図表1-2-2）。

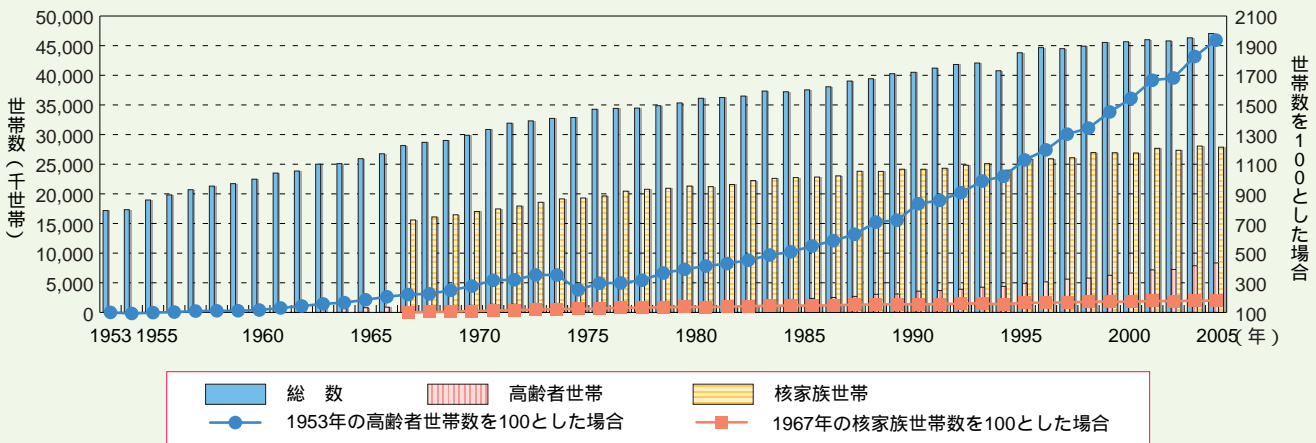
図表2-2-2▶

第1章で見たとおり、高齢者の扶養に関する国民の意識も変化してきており、「子に頼るつもり」との回答は、戦後直後は約6割を占めていたが、昭和40年代後半には2割台まで低下した（第1章図表1-2-9）。また、1973（昭和48）年の社会保障に関する世論調査では、「掛金を多少多く払っても、将来支給される年金の額が多い方がよい」（42.0%）が最も多い回答である一方、「将来支給される年金の額は多くなくてよいから、掛金が少ない方がよい」という回答は12.6%に止まっており、年金給付の増額を期待する声が大きくなっていった。

図表2-2-3▶

個人貯蓄により老後の生活を支えるためには、自らの寿命を予測して若いうちから

図表2-2-2 核家族、高齢者世帯の増加



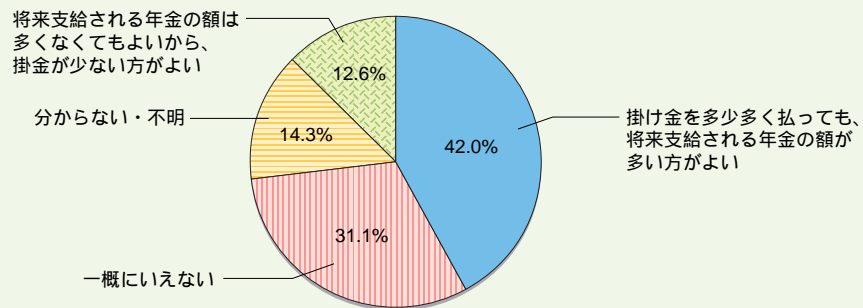
資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「国民生活基礎調査」

- （注1）「核家族世帯」は、「（1）夫婦のみの世帯、（2）夫婦と未婚の子のみの世帯、（3）ひとり親と未婚の子のみの世帯」をいう。
- （注2）「高齢者世帯」は、1974（昭和49）年までは「男65歳以上、女60歳以上の者のみで構成するか、又、これらに18歳未満の未婚の者が加わった世帯」、1975（昭和50）年以降は「65歳以上の者のみで構成するか、又、これに18歳未満の未婚の者が加わった世帯」をいう。
- （注3）1995（平成7）年の数値は、兵庫県を除いたものである。

図表2-2-3 年金の増額を望む声

【質問】

年金と掛金の関係についてうかがいますが、あなたは「掛金を多少多く払っても、将来支給される年金の額が多い方がよい」と思いますが、それとも、「将来支給される年金の額は多くなくてもよいから、掛金が少ない方がよい」と思いませんか。



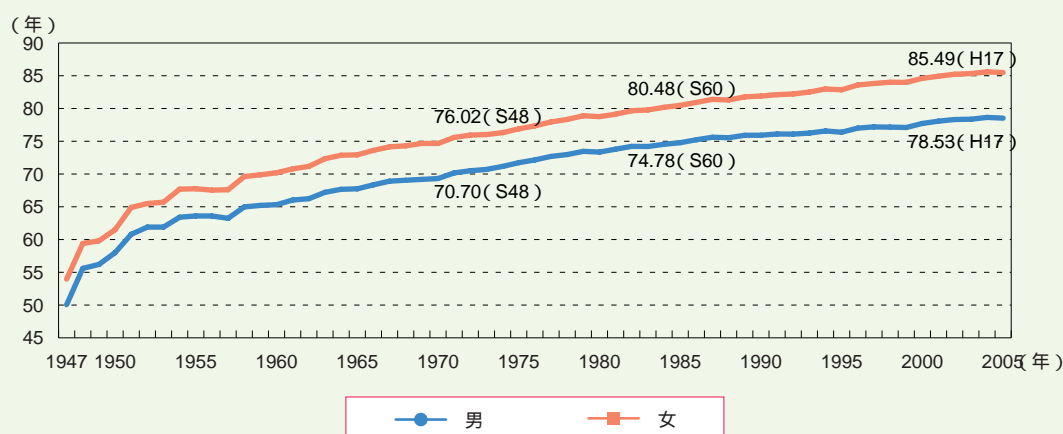
資料：内閣府政府広報室「社会保障に関する世論調査」（1973年8月）

終身にわたる生活に必要な貯蓄を計画的に行うことが必要であるが、平均寿命の伸長により老後生活を送る期間が長くなったため、個人貯蓄のみに頼ることは事実上極めて困難となっている。また、その途中で予想を超えたインフレ等が起こった場合には個人貯蓄のみでは十分な老後生活ができなくなる可能性もある。

このような社会経済状況の変化により、私的扶養や個人貯蓄のみに頼って老後生活を安心して送ることは容易ではなくなり、社会的に高齢者の生活を支えるために生まれた公的年金制度の果たす役割は極めて大きなものとなっていった。

◀図表2-2-4

図表2-2-4 平均寿命の年次推移



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「完全生命表」「簡易生命表」

(公的年金制度の給付水準の改善)

先に述べた社会経済状況の変化や、昭和40年代の経済の高度成長を通じ、国民の生活水準が高くなってきたことに伴い、年金水準の引上げを望む声が強く聞かれるようになった。

このような状況を踏まえ、1965(昭和40)年改正において、標準的な老齢年金が月額1万円となる「1万円年金」が実現され、1969(昭和44)年改正において、「2万円年金」が実現された。

さらに、1973(昭和48)年改正においては、厚生年金の給付水準を男性の標準報酬月額(月収)の平均の60%を目途とすることとされ、過去の標準報酬を現在の価格に評価し直して計算する標準報酬の再評価制度(賃金スライド)が導入された。これによって、標準的な老齢年金は月額5万円程度となった。また、年金額の実質的価値を維持し、公的年金制度に対する信頼性の確保の観点から、物価の変動に応じて年金額を改定する物価スライド制が導入された。

3 少子高齢化への対応

(1) 年金財政と少子高齢化の進展

長期間にわたる賃金や物価等の変化に対応して年金額を見直し、実質的価値のある年金を一生涯支給するためには、必要な財源をその時代の現役世代の負担に求めるといふ賦課方式を採用入れた財政運営でなければ実施できない。我が国の公的年金制度においても、生産活動に従事する現役世代が収入を失ったその時代の高齢世代を支えるという世代間扶養の考え方の賦課方式を基本とした財政運営が行われ、実質的価値の保障された年金を支給してきた。

他方、賦課方式を基本とする財政運営においては、年金を受給する高齢世代とこれを支える現役世代の比率の変化により、制度の安定的な運営は大きな影響を受けることになる。我が国の公的年金制度についても、少子高齢化の進行に対応し、将来にわたり持続可能な制度とするため、将来世代の過重な負担を防ぐとともに、公的年金の役割を果たす給付を確保するという観点に立って、制度見直しが行われてきた。

(2) 昭和60年改正による基礎年金の導入等

1973（昭和48）年の石油危機（オイルショック）を契機に高度経済成長が終焉する中で、昭和50年代には、平均寿命の伸びと出生率の低下により、欧米諸国とは比較にならないほどの速さで高齢化が進み、公的年金制度に大きな影響を与えることが明らかになった。また、産業構造や就業構造の変化により年金制度間の被保険者の移動が起こり、被保険者の減少した制度では財政が不安定となるという問題が生じていた。

このような状況の中で、本格的な高齢化社会の到来に備え、公的年金制度の長期的な安定と整合性のある発展を図るため、1985（昭和60）年改正において、全国民共通の基礎年金の導入、将来に向けての給付水準の適正化、女性の年金権の確立等を内容とする改正が行われた。

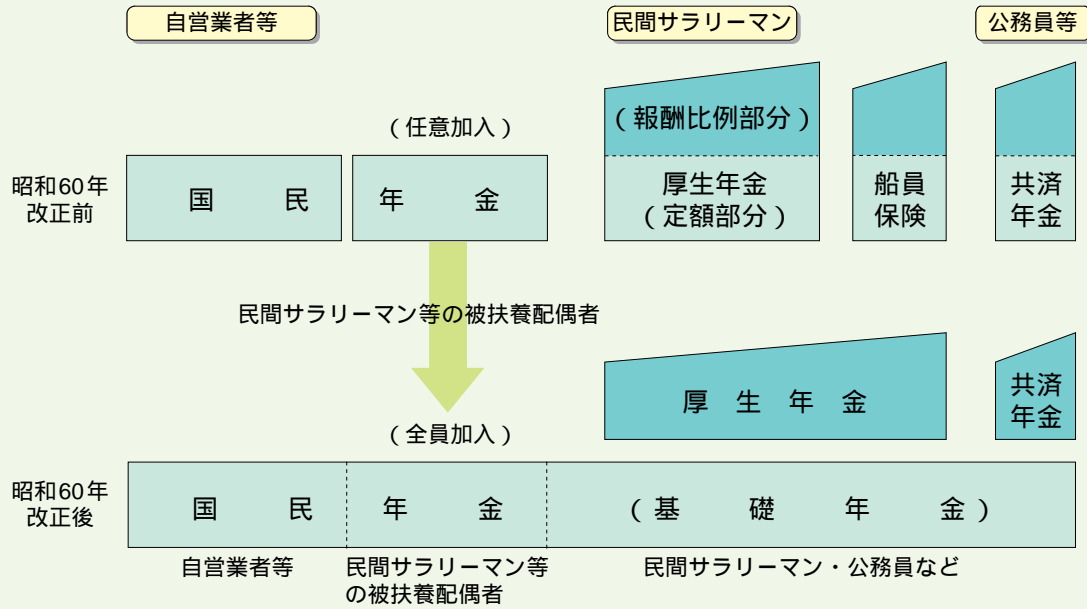
(基礎年金の導入)

当時の公的年金制度は大きく3種7制度に分立し、給付と負担の両面で制度間の格差や重複給付などが生じるとともに、産業構造の変化等によって財政基盤が不安定になるという問題が生じていた。

このため、国民年金は全国民を対象とする基礎年金制度と位置づけられ、各制度に全国民共通の基礎年金が導入されるとともに、厚生年金等の被用者年金は基礎年金に上乘せする2階部分の報酬比例年金として再編成された。この結果、基礎年金の部分については、給付の面でも負担の面でもすべて同じ条件で扱われることになり、制度間の整合性と公平性が確保された。また、基礎年金の費用は、税財源による国庫負担と各制度が加入者の頭割りを持ち寄る拠出金により全国民が公平に負担することになり、制度の基盤の安定が図られた。

図表2-2-5 ▶

図表2-2-5 基礎年金の導入



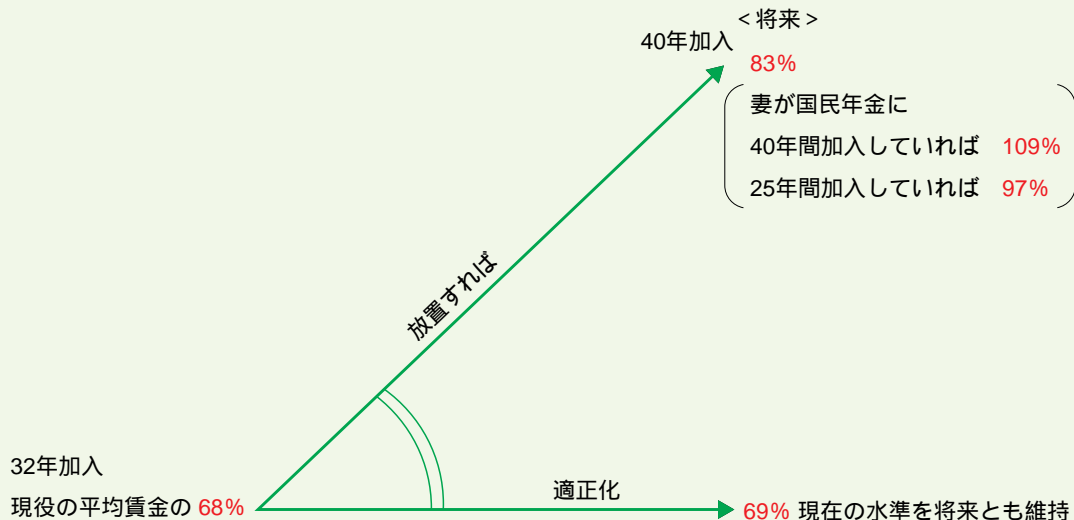
(将来に向けての給付水準の適正化)

厚生年金の給付水準については、先に述べたとおり、1973（昭和48）年改正により、男性の標準報酬月額（月収）の平均の60%を目途とすることとされたが、その後の被保険者の加入期間の伸びにより、昭和60年改正当時には、標準的な年金額でこの割合は68%に達していた。さらにその制度のままですと、受給者の平均加入期間の伸びに応じて給付水準が上昇し続け、将来の保険料負担が過大となると予想されていた。

◀ 図表2-2-6

このため、昭和60年改正において、将来の給付水準が現役世代の賃金とバランスの取れた適正な水準（改正当時の水準とほぼ同じ男性の標準報酬月額（月収）の平均の69%）に止まるよう、将来に向けて給付水準の適正化が行われた。

図表2-2-6 給付水準の適正化（民間サラリーマン世帯の場合）



（女性の年金権の確立）

それまで国民年金に任意加入しかできず、年金制度の上で不安定であったサラリーマンの妻（所得のない専業主婦等）についても、昭和60年改正により、自分名義の基礎年金を受けられるようになった。

（3）厚生年金の支給開始年齢の引上げ等

（厚生年金の支給開始年齢の引上げの検討）

厚生年金発足時の支給開始年齢は男女とも55歳であったが、1954（昭和29）年に男性のみ60歳に引き上げられた。当時の平均寿命は男性63.6歳、女性67.7歳であったが、1980（昭和55）年には男性72.6歳、女性77.9歳となっており、昭和55年改正においては、国会に提出された政府の法案では、厚生年金の支給開始年齢について次の財政再計算の際の課題とする趣旨の訓示規定が盛り込まれたが、国会修正で削除された。昭和60年改正では、男女差を解消する観点から、女性の支給開始年齢について、1988（昭和63）年度から2000（平成12）年度にかけて55歳から60歳に引き上げる改正が行われた。その後、1989（平成元）年改正においては、国会に提出された政府の法案では、厚生年金の支給開始年齢を60歳から65歳に段階的に引き上げることとし、その施行日は別に法律で定めることとしていたが、これらの規定は国会修正で削除され、次の財政再計算の際に60歳台前半の老齢厚生年金の見直しを行う旨の規定が盛り込まれた。

（平成6年改正による厚生年金（定額部分）の支給開始年齢引上げ等）

1989（平成元）年の合計特殊出生率は1.57となり、1966（昭和41）年（ひのえうま）の合計特殊出生率1.58を下回り、広く少子化の進行が認識された。また、平均寿命も伸び続け、1993（平成5）年の平均寿命は男性76.3歳、女性82.5歳とともに世界最長であり、本格的な「人生80年時代」を迎えようとしていた。このような状況の中で、活力ある長寿社会を築くことが必要であると認識されるようになり、年金制度の在り方についても、「60歳引退社会」を前提としていたものから、新たに「65歳現役社会」を実現するための高齢者の雇用を促進する、本格的な高齢社会にふさわしい年金制度とすることが求められた。

このため、平成6年改正において、厚生年金の定額部分の支給開始年齢を、男性は2001（平成13）年度から2013（平成25）年度にかけて、女性はその5年遅れで60歳から65歳に引き上げるほか、厚生年金の在職老齢年金の仕組みを、賃金の増加に応じて、賃金と年金の合計額が増加するよう改善する等の改正が行われた。

（平成12年改正による厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢引上げ等）

1990年代の我が国では、先進諸国に例を見ない急速な少子高齢化の進行に加え、1997（平成9）年度には23年ぶりにマイナス成長（-0.4%）を記録するなど、バブル景気崩壊後の経済が低迷する中で、将来の現役世代の負担が更に重くなっていくことが見込まれた。そこで、給付と負担のバランスを確保しつつ、将来世代の負担を過重な

ものとしないう、平成12年改正において、厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を、男性は2013（平成25）年度から2025（平成37）年度にかけて、女性はその5年遅れで60歳から65歳に引き上げるほか、厚生年金の報酬比例部分の給付水準を5%適正化すること等の改正が行われた。なお、平成12年改正においては、当時の社会経済情勢にかんがみ、保険料の引上げが凍結された。

（4）平成16年改正による持続可能な公的年金制度の構築

我が国の公的年金制度については、2004（平成16）年に行われた改正が直近の改正である。平成16年改正においては、少子高齢化の一層の進行、女性の社会進出や就労形態の多様化等が進む中で、

社会経済と調和した持続可能な公的年金制度を構築し、公的年金制度に対する信頼を確保する、

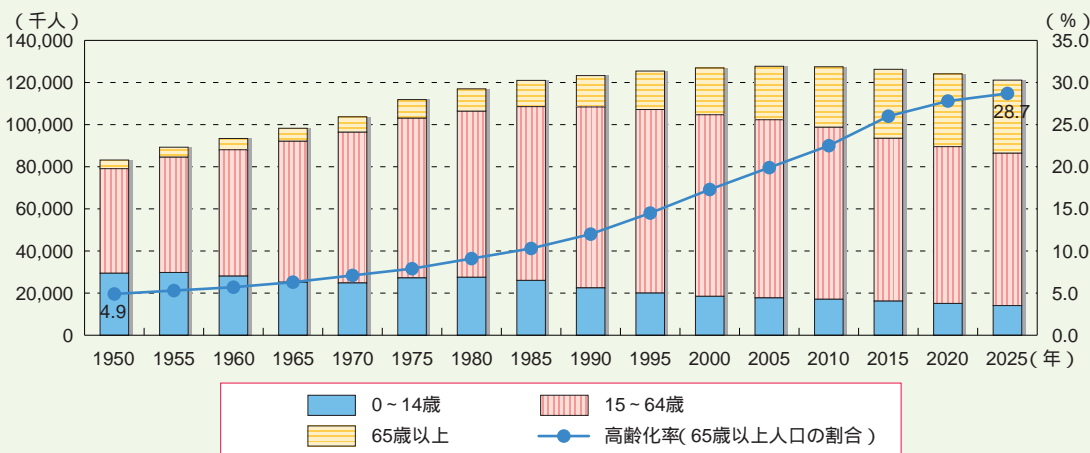
多様な生き方、働き方に対応して、より多くの人々が能力を発揮できる社会につながるような公的年金制度としていく、
を基本的な考え方としている。

（少子高齢化の一層の進行）

平成16年財政再計算において用いられた2002（平成14）年の将来推計人口では、これまで少子化が進む要因とされていた晩婚化・未婚化に加え、結婚した夫婦が生む子どもの数の減少も少子化に影響があることが明らかになった。その結果、合計特殊出生率は2050（平成62）年も中位推計で1.39となるとされ、少子高齢化が一層進行するという見通しとなった。この中位推計によると、20歳～64歳の現役世代の人口と65歳以上の高齢者の人口との比率は、2000（平成12）年当時の3.6：1から、2025（平成37）年には1.9：1に、2050年には1.4：1となると予想されていた。

◀ 図表2-2-7

図表2-2-7 我が国の高齢化の進行と見通し（平成14年推計）



資料：2000（平成12）年までは総務省統計局「国勢調査」、2005（平成17）年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」（中位推計）
（注）1950（昭和25）～1970（昭和45）年は沖縄県を除く。

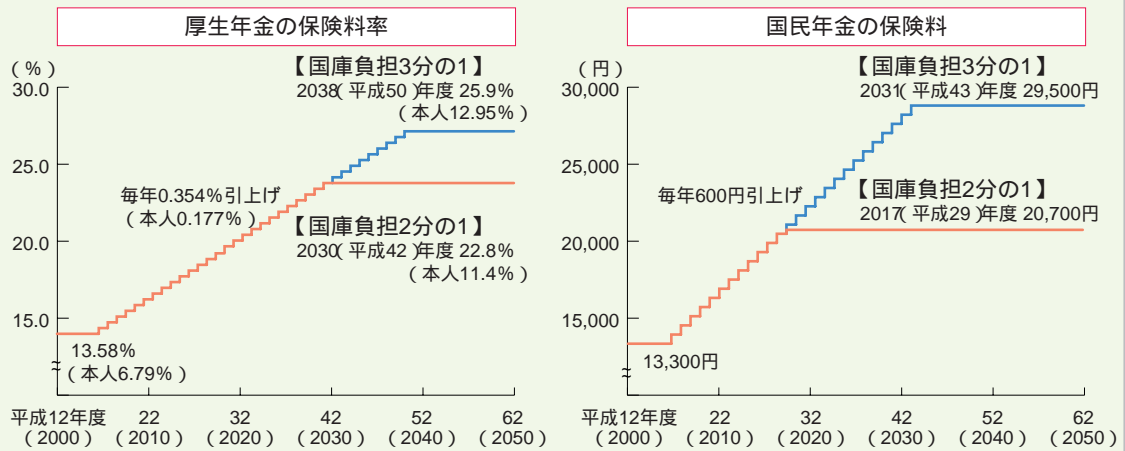
(給付と負担の両面にわたる見直しの必要性)

こうした中で、もし公的年金制度を改正せずに放置すれば、高齢期の生活や現役世代の生活に大きな影響を及ぼすことが明らかになった。例えば、厚生年金の標準的な年金額（夫が平均的な賃金で40年間就業し、妻が全期間専業主婦であった世帯の夫婦の基礎年金を含めた年金額）が、現役世代の平均賃金の59%に相当するという当時の給付水準を維持しようとするれば、厚生年金の保険料率は改正前の13.58%から25.9%まで、国民年金の保険料額は改正前の1万3,300円から2万9,500円（2004年度価格）まで引き上げる必要があると見込まれた。また、逆に、保険料水準を改正前の水準に抑えるならば、当時支給されていた年金額も含めて、給付水準を一度に3～4割削減しなければならなかった。

しかし、制度改正に先立って行われた公的年金制度に関する世論調査によると、制

図表2-2-8▶

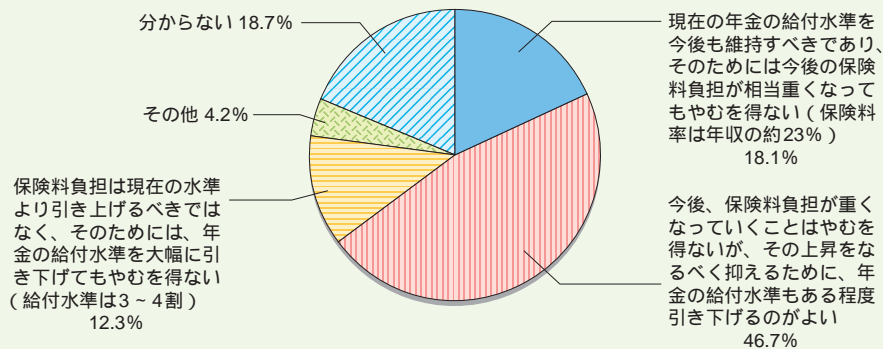
図表2-2-8 給付水準を維持した場合の保険料水準



(注) 保険料率は、年収（総報酬）に対する率である。

(注) 保険料は、2004(平成16)年度価格(2003年度までは名目額)である。2005(平成17)年度以降の実際の保険料は、上記で定まった額に2004年度以降の物価・賃金の伸びを乗じた額。

図表2-2-9 今後の公的年金の給付と負担の在り方について



資料： 内閣府「公的年金制度に関する世論調査」(2003年2月)

度の持続可能性を確保するための方策としては、給付と負担の両方を調整すべきとの意見が半数近く、給付と負担のどちらかだけを見直すことは、国民の理解を得ることが難しい選択肢であった。

◀ 図表2-2-9

（持続可能な公的年金制度の構築）

公的年金制度の将来にわたる財政の均衡を見る場合、給付と負担の関係は、想定した人口構造や経済状況などの社会経済情勢に変動が生じると、その変動に応じて変化する。このような社会経済情勢の変動に対して、それまでは5年ごとの財政再計算の際に、人口推計や将来の経済見通し等の変化を踏まえて、給付内容や将来の保険料水準を見直してきたが、その結果として、若い世代にとっては将来の給付水準も保険料水準も見通しにくいものとなり、公的年金制度に対する不安につながっているとの意見が強まっていた。

そこで、平成16年改正においては、5年に一度の財政再計算時ごとに、まず給付水準を設定し、そこから将来必要な保険料水準を設定するという、従来の給付と負担の見直し方法を改め、

- ・まず、保険料の引上げを極力抑制しつつ、将来の保険料負担の上限を設定して固定し、
- ・その保険料上限による収入の範囲内で給付水準を調整する

というように、新しい枠組みの下で見直しが行われた。

具体的には、急速な少子高齢化が予想される中で、将来の現役世代の負担が過重なものとならないようにするとともに、公的年金が、将来ともその役割を果たしていけるよう、社会経済と調和した持続可能な制度を構築し、国民の制度に対する信頼を確保していくため、以下の4つの柱を組み合わせることによって、将来の保険料の際限ない上昇という不安を払拭しつつ、社会経済と調和した持続可能な制度の構築が図られた。この改正の結果、年金給付費は、年金受給者の増大にもかかわらず、2025（平成37）年まで対国民所得比で改正前とほぼ同じ12～13%の水準で推移すると見込まれている。

◀ 図表2-2-10

保険料水準固定方式の導入

基礎年金国庫負担割合の引上げや積立金の活用により、保険料の上昇を極力抑制しつつ、保険料水準について、2017（平成29）年までに厚生年金は18.3%、国民年金は16,900円（2004年度価格^{（注）}）に段階的に引き上げた上で固定する（厚生年金は毎年0.354%、国民年金は毎年280円（2004年度価格）の引上げ）。

給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入

（注）「2004年度価格」とは、2004（平成16）年度の賃金水準を基準として価格表示したものである。実際に賦課される保険料額は、2004年度価格の額に賦課される時点までの賃金上昇率を乗じて定められ、今後の賃金上昇の状況に応じて変化する。

通常の場合、年金を初めて受給するとき（65歳時点）には、1人当たり手取り賃金の伸びを反映して年金額が算定され、受給後は、物価の伸びで改定されるが、固定した保険料負担の範囲でバランスが取れるようになるまでは、年金額の計算に当たって、賃金や物価の伸びをそのまま使うのではなく、年金額の伸びを自動的に調整する仕組みを導入する。この年金額の調整を行う期間においては、年金制度を支える力を表す被保険者数の減少率や平均余命の伸び等を勘案した一定率を年金額の改定に反映させ、改定率を1人当たり手取り賃金や物価の伸びよりも抑制する（この仕組みを「マクロ経済スライド」という。）

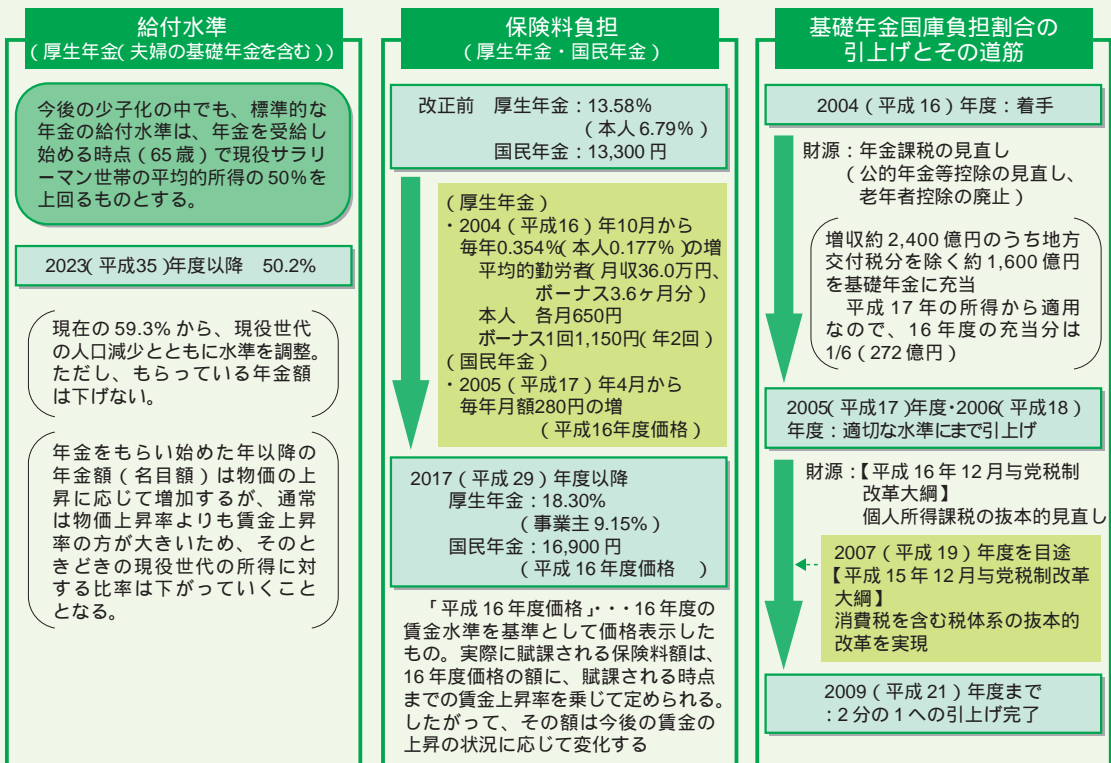
基礎年金国庫負担割合の引上げ

基礎年金の国庫負担割合について、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、改正前の3分の1から2009（平成21）年度までに2分の1に引き上げる。

積立金の活用

無限の将来にわたり年金財政を均衡させるという考え方に立った従来の財政計算の方法（永久均衡方式）を見直し、約100年間で財政均衡を図ることとし、積立金は、約100年後に給付費の1年分程度を保有する方法（有限均衡方式）を採用する。これにより、現在保有している3～5年分の積立金は、高齢化率が高まる次世代及び次々世代の給付に活用されることになる。

図表2-2-10 平成16年年金制度改正における給付と負担の見直し



（多様な生き方、働き方に対応した制度の導入）

少子高齢化の急速な進行の中で、我が国の社会経済を活力あるものにしていくためには、働く意欲を持つ者が多様な形で働き、能力を発揮できる社会を維持していくことが重要である。このため、公的年金制度についても、高齢者、女性、障害者など様々な方々の多様な生き方、働き方に対応できる仕組みとするとともに、就労等様々な形で貢献が年金制度上評価される仕組みとすることが求められ、高齢者の就業と年金、女性と年金、年金制度における次世代育成支援、障害年金の改善などについて、所要の措置が講じられた。

（5）少子化の年金財政への影響

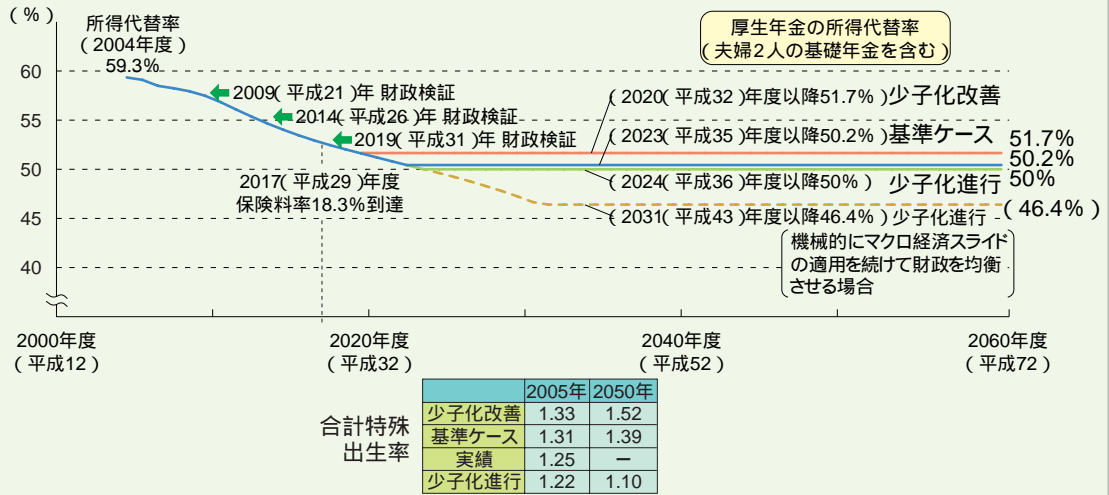
2005（平成17）年の合計特殊出生率は、平成16年財政再計算の前提（1.31）を下回る1.25であり、2002（平成14）年の将来推計人口における2005年の低位推計（1.22）と中位推計（1.31）の間にある。このことをもって、平成16年改正は破綻しており、直ちに給付と負担の見直しを行う必要があるとの声もあるが、公的年金制度の安定性が揺らいでいるとの指摘は当たらない。

そもそも公的年金制度は人の一生にわたる長期の制度であり、短期的な人口の動向は年金財政に大きな影響を与えるものではなく、年金財政の状況の評価するに当たっては、人口や経済の長期の趨勢を見極める必要がある。公的年金制度は、少なくとも5年ごとに長期的な財政収支の見通しを計算し、給付水準の調整を行う必要性の有無や給付水準がどの程度の水準にあるかなどの検証（財政検証）を行うこととされており、遅くとも2009（平成21）年度までに、将来人口や長期的な経済に関する前提を見直して財政検証を行うこととなるので、まずはこの財政検証を適切に実施することが重要である。

また、平成16年改正において、給付水準については、標準的な年金額の所得代替率（現役世代の平均手取り収入に対する新規裁定時の年金額の割合）が50%を上回る水準を確保するとともに、少なくとも5年ごとに行われる財政検証の際に、次の財政検証までに50%を下回ることが見込まれる場合は、マクロ経済スライドによる年金額の調整を停止し、給付と負担の在り方について再検討を行うこととされている。仮に2005年以降も出生率が低下し続け、次の財政検証までに50%を下回ることが見込まれることになれば、そのときに給付と負担の在り方を検討することとなるが、このような事態にならないよう、少子化対策や経済の活性化に取り組んでいくことが重要である。

なお、平成16年財政再計算においては低位推計の場合の年金財政の試算も行っており、この場合には、2019（平成31）年目途の財政検証において、次の財政検証までに50%を下回ることが見込まれ、給付と負担の在り方を検討することとなると試算されている。この場合に仮にマクロ経済スライドによる給付水準の調整を年金財政が均衡するまで続けたとすると、所得代替率は2031（平成43）年度以降46.4%となると試算されている。

図表2-2-11 少子化の状況が変動した場合の所得代替率の見通し - 平成16年財政再計算 -



(注) 所得代替率は、新規裁定年金のものである。

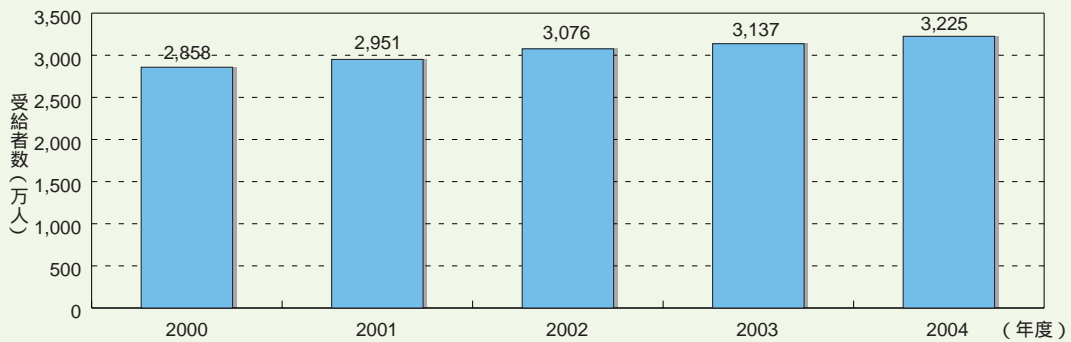
4 公的年金制度に対する国民の関わり

(1) 公的年金制度の役割 (国民生活に根付いている公的年金)

我が国の公的年金制度については、2004（平成16）年度末の受給権者は3,200万人を超え、日本人の4人に1人が公的年金を受け取っているなど、国民生活に深く根付き、欠かせないものとなっている。また、2004年度の公的年金給付費総額は41.6兆円を超え、国民所得の約11.5%に相当し、我が国の経済の重要な位置を占めている。

図表2-2-12▶

図表2-2-12 国民の4人に1人が年金を受給



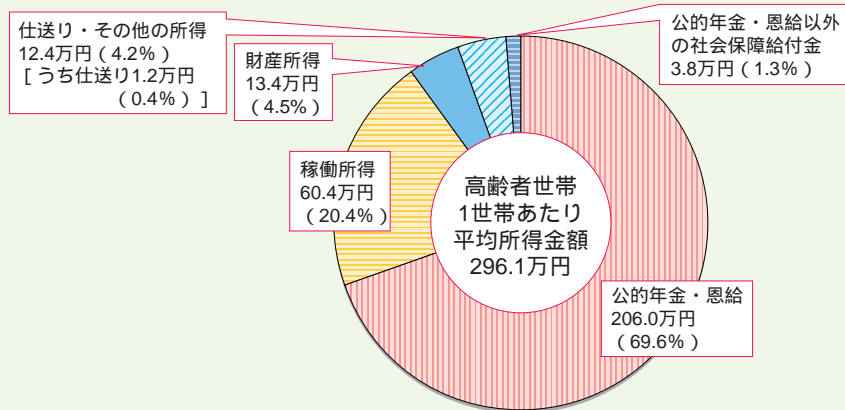
資料： 社会保険庁「平成16年度社会保険事業の概況」

（高齢者の生活の基本的部分を支える公的年金）

高齢者世帯の所得状況を見てみると、所得全体（296.1万円）のうち、公的年金・恩給が占める割合は約7割（206.0万円）になり、また、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の約6割は年金収入だけで生活しており、公的年金制度はまさしく高齢者の生活の基本的部分を支える役割を果たしている。

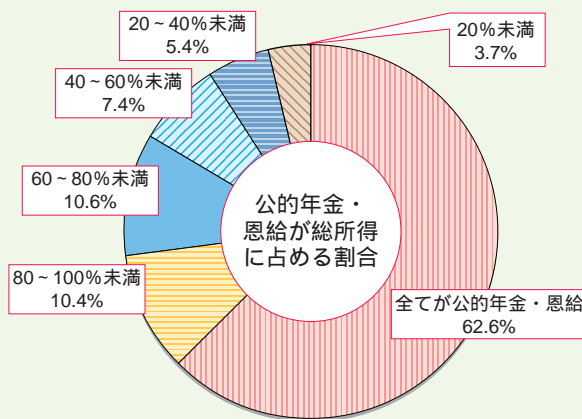
◀ 図表2-2-13
 ▶ 図表2-2-14

図表2-2-13 年金は高齢者世帯の所得の約7割を占める



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「国民生活基礎調査」(2005(平成17)年調査)

図表2-2-14 公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の約6割が年金所得だけで生活



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「国民生活基礎調査」(2005(平成17)年調査)

（公的年金に対する国民の期待）

2006年厚生労働省アンケート調査においても、老後の所得保障として公的年金を頼りにすると回答している者（「ほぼ全面的に公的年金に頼る」「公的年金を中心とし、これに個人年金や貯蓄などの自助努力と子どもなど家族による私的扶養を組み合わせる」「自助努力と私的扶養でできるだけやっていきたいが、公的年金を中心とせざるを得ないと思う」と回答した者の合計）は8割に達しており、高齢期の生活を支える基

図表2-2-15 ▶ 盤として、公的年金に対する期待は非常に高くなっている。

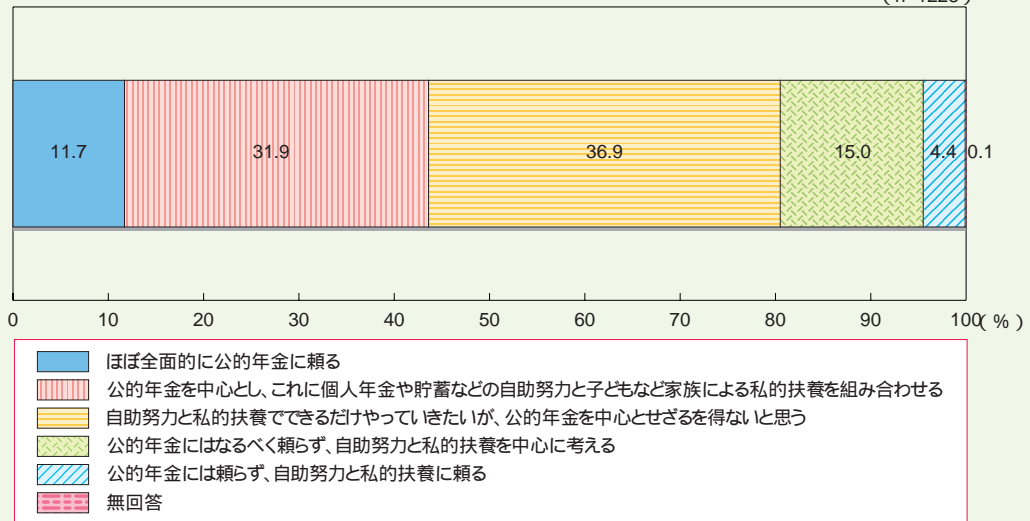
(2) 公的年金制度に対する不安・不満

他方、同じアンケート調査において、公的年金制度への不安・不満について聞いたところ、「将来、自分が払った保険料に見合う給付が受けられない」(43.9%)、「将来、給付が受けられなくなる、または大幅に少なくなる」(41.6%)、「社会保険庁等で無駄遣いがある」(33.0%)、「将来の負担(税、保険料等)が過度に重くなる」(25.9%)の回答が2割を超えている。

図表2-2-16 ▶

図表2-2-15 老後の生活設計における公的年金の位置づけ

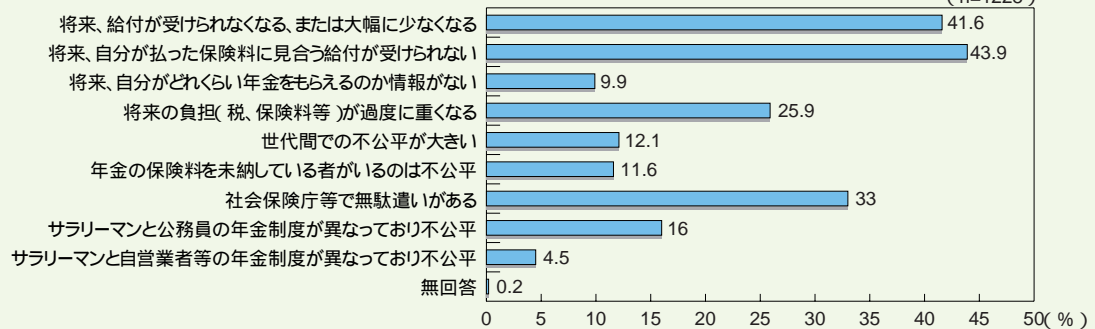
Q. あなたは、老後の生活設計の中で、公的年金をどのように位置付けていますか。あてはまるものを1つお選びください。(n=1228)



資料：(株)三菱総合研究所「社会保障制度に関するアンケート調査」(厚生労働省委託、2006年)

図表2-2-16 公的年金制度への不安・不満

Q. 公的年金制度に対してあなたはどのような不安・不満を感じていますか。あてはまるものを2つまでお選びください。(n=1228)



資料：(株)三菱総合研究所「社会保障制度に関するアンケート調査」(厚生労働省委託、2006年)

1) 公的年金制度における給付と負担の比較

2006年厚生労働省アンケート調査において、「将来、自分が払った保険料に見合う給付が受けられない」という不安・不満を挙げる者が最も多かったように、公的年金制度については、「払った分戻ってこないのだから、払っても損するだけ」という声が聞かれることがある。

しかし、現役世代には、公的年金制度があるため、親の高齢期の扶養の負担を心配しないですむなどのメリットがある。また、公的年金制度が高齢者の生活を支えることにより、地域経済あるいは国民経済全体における消費が支えられるとともに、高齢期が生活保護を受ける状況になることが予防され、社会経済の安定が図られている面もあり、自分の保険料の額と年金額のみを比較できるものではない。さらに、そもそも公的年金制度は、社会全体での世代間扶養の仕組みであり、納めた保険料の額と受け取る年金額を比較するという個人における損得で評価すべきものではない。

ただし、あえて一定の前提を置いて、各世代の給付と負担（厚生年金については、本人負担）を試算すると、公的年金には税金で負担したり事業主が負担したりする部分があるので、どの世代を見ても、払った保険料を上回る給付が受けられる計算となる。具体的には、60歳時点の平均余命まで生存するものとする、国民年金（基礎年金）では保険料の1.7倍以上、厚生年金では保険料の2.3倍以上の給付が受けられる計算となり、公的年金制度は決して「払い損」ではないことが分かる。なお、公的年金制度は、終身の所得保障であり、平均余命を上回って長生きする場合には、それ以上の給付が受けられることになる。

◀ 図表2-2-17

図表2-2-17 国民年金（基礎年金）と厚生年金の世代ごとの給付と負担の関係

厚生年金（基礎年金を含む）								
	1935年生	1945年生	1955年生	1965年生	1975年生	1985年生	1995年生	2005年生
保険料	670万円	1,100万円	1,600万円	2,200万円	2,800万円	3,300万円	3,700万円	4,100万円
年金給付	5,500万円 4,300万円	5,100万円 4,200万円	5,100万円 4,800万円	5,900万円	6,700万円	7,600万円	8,500万円	9,500万円
比率	8.3倍 6.4倍	4.6倍 3.8倍	3.2倍 3.0倍	2.7倍	2.4倍	2.3倍	2.3倍	2.3倍

国民年金（基礎年金）								
	1935年生	1945年生	1955年生	1965年生	1975年生	1985年生	1995年生	2005年生
保険料	230万円	390万円	600万円	830万円	1,000万円	1,200万円	1,400万円	1,600万円
年金給付	1,300万円	1,300万円	1,400万円	1,600万円	1,800万円	2,100万円	2,300万円	2,600万円
比率	5.8倍	3.4倍	2.3倍	1.9倍	1.8倍	1.7倍	1.7倍	1.7倍

(注1) 保険料及び年金給付は、各世代が65歳になった時点の価格に賃金を基準に換算したものを物価上昇率で現在価値（2004年度）に割り引いて表示したもの（経済前提（2009年～）：賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%）
 (注2) 厚生年金（基礎年金を含む）については、標準的な年金受給世帯における給付と負担を推計したもの。1935年生、1945年生、1955年生は60歳代前半に特別支給の老齢厚生年金が支給されるので、年金給付の上段に特別支給分も含めた実際に受けられる年金額、下段に65歳以降に受けられる年金額を記載している。

なお、このような世代ごとの給付と負担の関係は、公的年金制度の在り方を考える上での一つの素材であることは否定できないが、都市化や核家族化の進行等により私的扶養から公的年金制度を通じた社会的な扶養へ移行してきた中で、現在の高齢者は現役期に両親や祖父母の私的扶養の負担を負いながら、社会的な扶養の保険料も負担してきたことを考慮すれば、公的年金制度における給付と負担の関係のみで世代間の公平・不公平を論じることはできない。また、このほかにも、少子化と長寿化の進行により、現役世代の扶養負担が高まっていることや、生活水準が向上するにつれて、現役世代の実質的な保険料の負担能力が高くなってきたことなど、長い公的年金制度の歴史の中での諸状況の変化も十分に考慮に入れて議論する必要がある。

2) 公的年金制度の将来の負担水準と給付水準

2006年厚生労働省アンケート調査においては、「将来、給付が受けられなくなる、または大幅に少なくなる」(41.6%)や「将来の負担(税、保険料等)が過度に重くなる」(25.9%)という回答も多く見られたところである。

たしかに、公的年金制度は、現役世代が保険料を支払い、高齢者の生活を支えるという世代間扶養の考え方を基本とした仕組みであるので、少子高齢化が進むと現役世代の負担が重くなっていくものである。しかし、平成16年改正において、際限なく保険料が上がることはないよう、将来の保険料水準の上限(厚生年金は18.3%、国民年金は16,900円(2004年度価格))が設定され、今後の保険料水準が法律に明記されたところであり、保険料水準がこれ以上高くなることはない。

また、平成16年改正においては、この負担上限の範囲の中で給付を行うことができるよう、被保険者数の減少や平均余命の伸びに応じて給付水準を調整する仕組み(マクロ経済スライド)が導入された。これにより、できる限り保険料負担を抑えながら、老後生活を支える基盤となる給付水準を維持しつつ、将来にわたり年金財政の安定性が確保される見通しであり、年金制度が崩壊し、年金給付が受けられなくなることはない(図表2-2-11参照)。

今後は、公的年金制度の持続可能性を更に高めるためにも、長期的な経済活性化による雇用創出や次世代育成支援など、支え手を増やす取組みを行っていくことも重要である。

3) 社会保険庁改革の推進

2006年厚生労働省アンケート調査においては、「社会保険庁等が無駄遣いがある」(33.0%)ことを不満に挙げる者も多かった。公的年金制度に対する信頼を得るためには、その運営主体の信頼を確保することが不可欠であり、年金制度等の運営主体や事業実施に対する国民の信頼を確保する観点から、社会保険庁の徹底した改革を断行し、制度の適用の厳格化、保険料収納対策の強化など、法令に基づく適切な事業執行体制の確立と事業運営の効率化に一層努力しなければならない(社会保険庁改革については、第2部第5章第4節、第2部第11章第7節参照)。

(3) 公的年金制度に係る今後の展望

公的年金制度は、社会連帯の精神に基づき、長い歴史を経て構築されてきた、国民全体で高齢期の生活を支え合うかけがえのない国民の財産であり、どれだけ長生きしても、また子の同居の有無などにかかわらず、これを基盤として安心して高齢期を暮らせるようにする社会的役割を果たしている。また、公的年金制度による安定的な所得があることは、医療や介護が必要となった場合に備える安心の基盤にもなっている。

これまで述べたように、公的年金制度については、各時代の要請に応えつつ発展を遂げてきており、平成16年改正により将来に過重な負担をかけない持続可能な制度の構築が図られたところである。さらに、制度の安定性や公平性を一層高めるため、被用者年金制度の一元化が推進されるなど、残された課題について取組みが進められている。公的年金制度を堅持し続けるためには、公的年金制度がすべての国民から信頼され、すべての国民が公的年金制度を支える意識を持つことが必要であり、今後とも、国民から信頼される制度運営に努め、制度に対する国民の理解と協力を得ながら、子どもや孫の世代にこの貴重な財産を引き継いでいきたい。