

政府は公的年金の財政方式を どのように説明してきたのか —白書からの考察—

中尾ゼミ(愛知県立大学社会福祉学科/中尾友紀准教授)
城間ゆう 中村優太 八神有希

1.はじめに

問題意識



- ・納め始めてから、受給資格を得るまで長く時間がかかるため、**負担と給付の関係性がわかりづらい**
- ・自分が納めた保険料が、どのように使われているのか**わからない**

→ **納めた保険料は約45年間どうなっているのか**

先行研究から導いた本研究の課題

- ・横山和彦・田多英範(2007) 『日本社会保障の歴史』 学文社
- ・矢野聡(2012) 『日本公的年金政策史』 ミネルヴァ書房 など

→これらの通史などで、財政方式の変遷は分析されているが、
財政方式を政府が一般市民にむけて、どのように説明してきたかは
明らかにされていない

本研究課題 「これまで政府はどのように
財政方式について説明してきたのか」

研究方法

厚生省及び厚生労働省による1956年版『厚生白書』から2017年版『厚生労働白書』までの59冊の白書から、年金の財政方式の説明を抽出して分析した↓

『厚生白書』とは
「『わが国民の生活と健康はいかに守られているか』を明らかにし、
「**ありのまま国民に報告することによって、国民の理解に資せん**」ことを
目的として1956年に初めて公刊された(厚生省1956)

政府が公的年金の財政方式をどのように説明してきたのか明らかにする
→**分かりやすい公的年金制度の説明を考えることに
役立てたい**

2.『厚生白書』及び『厚生労働白書』における 公的年金制度の財政方式の説明の変遷

1956年版『厚生白書』～2017年版『厚生労働白書』における
公的年金の財政方式は年代順に以下の4つの特徴があった

1.1950年代～60年代：積立方式の採用

2.1970年代～80年代前半：修正積立方式への移行

3.1980年代後半～90年代：「世代間扶養」という言葉の登場

4.2000年代：賦課方式の主張

2-1 1950年代～60年代：積立方式の採用

1950年代～60年代の財政方式

1941年	<u>労働者年金(厚生年金の前身)創設</u> →保険料率6.4%の <u>平準保険料方式</u> による完全積立方式
1948年	養老年金の 保険料一律3% へ
1954年	厚生年金改正 → 段階保険料方式 による修正積立方式へ
1959年	<u>国民年金創設</u> → <u>平準保険料方式</u> による完全積立方式
1966年	国民年金改正 → 修正積立方式 へ

給付水準が引き上げられたが、保険料は**3%**が維持された。そのため、財政再計算を行い、保険料率を引き上げる**段階保険料方式**が導入された。

夫婦1万円年金の実施により**給付水準改善**
しかし、**保険料・国庫負担の引き上げが行われなかった**

→**厚生年金、国民年金共に、修正積立方式へ**

1950年代～60年代の財政方式の説明①：積立方式

1950年代及び60年代の『厚生白書』

年金制度には「積立方式」を採っている

「保険料を毎年積み立て、年金給付が最高に達してからは年々拠出される保険料と積立金から生ずる利子収入で年金給付をまかなう方式」(厚生省1957:201)

→「積立方式」を採っていて、年金給付を保険料と積立金の利子収入でまかなうと説明されている

1950年代～60年代の財政方式の説明②:

積立方式採用の理由

1959年版『厚生白書』

「年年必要な給付額をその年度に徴収する『賦課方式』があるが、これによるときは、国の財政規模という観点からの影響を受けやすいため、**将来において年金給付が不安定となるおそれ**があり、他方、現在のわが国のように、老齢人口の占める比率が急速に高まりつつある国においては、**将来の生産年齢人口の負担が重くなるという不合理も生ずる**」(厚生省1959:76)

1963年版『厚生白書』

「わが国の場合には、今後急激な人口の老令化が予測されており、保険料を納める人達よりも年金の支給を受ける老令者の数が急速に増加して行くため、賦課方式では**財政をまかないきれなくなる恐れ**がある」(厚生省1963:128)

→**賦課方式では、将来において財政を賄えなくなる恐れや、後代の保険料負担が重くなり、世代間で不公平になる恐れ**があると考えられていた

1950年代～60年代の財政方式の説明③：積立金

1968年版『厚生白書』

「厚生年金や国民年金では、保険数理のもと計算された平準保険料率により世代間の保険料負担の均衡を図り、**現段階で余剰となる保険料収入は、将来制度の成熟に伴い受給者が相当多数に達する時期の給付財源として積み立て**、これを有利かつ確実に運用することで**給付費用の相当部分をまかなう**こととされている」(厚生省1968:290-291)

1956年度末の「積立金総額は**1,410億円**となっている」(厚生省1956:71)

1969年度末の「積立金総額は**4兆1,125億円**の巨額に達している」(厚生省1970:335)

1957年版『厚生白書』

「給付が本格的に発生して以後は、その年に徴収された保険料と積立金から生ずる利子収入と、さらに国庫負担とによって毎年の保険給付をすべてまかない、**積立金は永久に崩さない**という建前をとっている」(厚生省1957:195)

積立方式とは

巨額の積立金を有し、それを運用することで将来の年金給付を賄うと説明されている

1950年代～60年代の財政方式の説明④:まとめ

法改正により、厚生年金が1954年から、国民年金が1966年から「修正積立方式」になっている



『厚生白書』では、「積立方式」を採用していると説明されている

積立方式を採用した理由は、賦課方式では、将来において財政をまかなえなくなるおそれや、後代の保険料負担が重くなり世代間で不公平になるおそれがあると、考えられていたため

積立方式とは、巨額の積立金を有し、それを運用することで将来の年金給付を賄うと説明されている

→ 実際は「修正積立方式」を採用していたが、『厚生白書』では、「積立方式」の説明しかなかった

2-2 1970年代～80年代前半： 修正積立方式への移行

1970年代～80年代前半の財政方式

1973年	厚生年金、国民年金改正
	オイルショック
1976年	厚生年金「9万円年金」
1980年	厚生年金「13万円年金」

厚生年金「5万円年金」、国民年金「夫婦5万円年金」の実施、賃金再評価、物価スライド制導入

全国消費者物価指数が1年度または2年度以上の期間に5%以上変動した場合、それに応じて年金額を自動的に改正する
→年金額の実質価値の維持

「狂乱物価」といわれる異常なインフレ→経済低成長

→年金額が自動で改定される物価スライド制が導入され、オイルショックによる経済低成長下でも年金額は増加した

1970年代～80年代前半の財政の説明①：財源の不足

1972年版『厚生白書』

「発足当初は完全な積立方式がとられていたが、加入者の負担能力などを考慮し現在では**必要とされる保険料の5～7割程度の拠出**を求めている」(厚生省1972:46)

「現在両制度が保有している積立金は、現在までの被保険者の過去の被保険者期間を**年金額に反映させるには不十分な額**」(厚生省1972:82)

1980年版『厚生白書』

「1970年代に年金給付水準」は「大幅に引き上げられたのに対して、保険料は制度の成熟度が低く、年金給付費が少なかったこともあり、数理的に**必要とされる保険料より低いところに政策的に設定されてきた**」(厚生省1980)

→**必要とされる保険料の5～7割程度しか
積み立てられていない**

1970年代～80年代前半の財政方式の説明②： 制度の成熟化

1977年版『厚生白書』

国民年金は、1970年頃から、老齢年金及び通算老齢年金の受給者が発生し、その後急増したため、「財政がひっ迫した」(厚生省1977:331)

厚生年金も、1985年に、老齢年金の受給権者が「8.1倍」、年金給付費が「12.5倍」になるとの見込み(厚生省1977:340)

→制度の成熟化により、受給権者が急増し、年金給付費の増大が見込まれている

1970年代～80年代前半の財政方式の説明③:

修正積立方式

1972年版『厚生白書』

「所要費用のかなりの部分は将来段階的に保険料を引き上げていくことにより後代の加入者の負担に送っている実情にある」(厚生省1972:46)

この財政方式は「修正積立方式」への移行(厚生省1972:81)

1972年版『厚生白書』

「受給者が少ない早い時期の保険料率を下げ、段階的に後期の保険料率を上げる」(厚生省1972:84)

修正積立方式とは

段階的に保険料を引き上げ、不足分を後代の負担に委ねる方式であると説明されている

1970年代～80年代前半の財政方式の説明④:まとめ

年金額が自動で改定される物価スライド制導入

必要とされる保険料の5～7割程度の拠出

制度の成熟化により、年金給付費増加

オイルショックによる、経済の低成長下でも、「狂乱物価」に合わせ年金額が増加



「修正積立方式」へ移行

受給者が少ない早い時期の保険料率を下げ、段階的に後期の保険料率を上げると説明されている

→年金財源が不足し、不足分を後代に負担を送る
「修正積立方式」へ移行していると説明された

2-3 1980年代後半～90年代： 「世代間扶養」という言葉の登場

1980年代後半～1990年代の制度改革

1980年代後半	三次産業が発展する一方、一次産業が衰退しそれまであった国民年金の制度が破綻の危機に陥る
1985年	基礎年金改革 → <u>公的年金の一階部分を実質的に一元化</u>
1994年	年金改正 → 給付と負担 のバランスを図る

基礎年金制度の導入：
制度の適用年齢を**20～60歳未満の全国民**とし、逼迫した国民年金の財政負担を被用者年金の各制度で分担、調整した
→調整以降、**世代間扶養の仕組み**であることを強調

- ・厚生年金保険料率の引き上げ幅を高くする(2.2→2.5%)
- ・国民年金保険料：**「段階保険料方式」**を採用

→基礎年金改革によって**国民年金の統合**がはかられ
国民共通の基礎年金を支給する制度となった

1980年代後半～1990年代の財政方式の**説明**①： 世代間扶養の仕組み

1989年版『厚生白書』

物価の上昇や受給期間の長期化などにより「必要となる財源を後代に求める」
仕組み(厚生省1989:130)

初めて「**世代間扶養**」という言葉が登場した

1991年版『厚生白書』

「年金制度にとっては、この『**世代間扶養**』の仕組みが
その**本質的な要素**である」(厚生省1991:136)

「私的な老親扶養の仕組みを年金制度という仕組みを用いて社会全体で
行っていこう」というもの(厚生省1991:136)

基礎年金制度により**賦課方式的側面**が強くなった

→従来の仕組みについて**世代間扶養**という言葉で
改めて説明している

1980年代後半～1990年代の財政方式の**説明**②： 世代間扶養の役割

1995年版『厚生白書』

公的年金制度は「『世代間扶養』という優れた仕組みを通じて
社会保障制度の根幹として、国民生活を支える大きな役割」(厚生省1995:154)

1999年版『厚生白書』

段階保険料方式は「**いわゆる『世代間扶養』の考え方に基づいており**」
(厚生省1999:118)

→世代間扶養の仕組みを基盤に**国民の生活設計の支柱**
として年金制度が役割を果たしている

1980年代後半～1990年代の財政方式の説明③：まとめ

基礎年金改革：
公的年金の一階
部分を実質的に
一元化

世代間扶養：
従来の仕組みについて
改めて説明している

世代間扶養の役割：
国民の生活設計の支柱
として年金制度が役割を
果たしている

世代間扶養とは

現役世代の保険料を**受給者の給付に充てることで、
高齡世代を支える財政方式の基礎となる仕組み**

2-4 2000年代：賦課方式の主張

2000年代の財政方式

2004年	基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げに着手する 保険料水準固定方式が採られる マクロ経済スライドの導入
2009年	社会保障・税の一体改革
2014年	消費税増税により、基礎年金国庫負担割合の2分の1が恒久化
2015年	マクロ経済スライドが初めて導入される
2017年9月	保険料が18.3%で固定される

保険料水準固定方式：
保険料の上昇を極力抑制し、
将来の保険料水準を固定する
方式

マクロ経済スライド：
少子高齢化の急速な進行により、**将来の負担が増大することを懸念**し、導入。
年金額は、賃金や物価が上昇すると増えるが、一定期間、賃金や物価が
上昇するほどは増やさないことで、現役
世代の人口や保険料収入などの**財源の
範囲内で年金の給付水準を自動的に
調整する**仕組み

→ **マクロ経済スライド**が導入され、
その時々**の財源に合わせて年金給付額が抑えられる**

2000年代の財政方式の説明①：賦課方式の採用

2012年版『厚生労働白書』

「日本の公的年金制度(厚生年金保険及び国民年金等)は、サラリーマン、自営業者などの現役世代が保険料を支払い、その保険料を財源として高齢者世代に年金を給付するという賦課方式」(厚生労働省2012:50)

「貯蓄や個人年金のような、自分が積み立てた保険料が将来年金として戻ってくる」(厚生労働省2012:50)もの

2011年版『厚生労働白書』

「積立方式は、物価や賃金の変動への対応が困難という課題も有している。このため、高齢者の生活を保障できる実質的価値のある年金を支給するという観点から、その時代の生産活動に従事する現役世代が収入を失った高齢者を支える」(厚生労働省2011:41)

→ **実質的価値**のある年金を支給して、**その時々**の**高齢者世代を支える**ために賦課方式が採られている

2000年代の財政方式の説明②：賦課方式

2002年版『厚生労働白書』

「我が国の公的年金制度は、経済社会の大きな変化に対応して、高齢者の生活を保障できる実質的価値のある年金を支給するという観点から、その時代の生産活動に従事する**現役世代**が収入を失った高齢世代を支えるという、世代間扶養の考え方を基本に置いた**賦課方式**の要素の強い財政運営」(厚生労働省2002:246)

2017年版『厚生労働白書』

「我が国の公的年金制度は、**現役世代が払った保険料**はその時点の高齢者などの**年金給付に充て**、現役世代が高齢者となった将来の時点では、その将来の時点における現役世代が支払う保険料を年金給付に充てるという『賦課方式』(厚生労働省2017:92)

→**賦課方式**は、**現役世代が払った保険料**をその時々の高齢世代の**年金給付に充てる**方式と説明されている

2000年代の財政方式の説明③:まとめ

マクロ経済スライドが導入され、その時々
の財源に合わせて年金
給付額が抑えられる

実質的価値のある
年金を支給して、その
時々の高齢者世代を
支えるために賦課方式が
採られている

賦課方式は、現役世代が
払った保険料をその時々
の高齢世代の年金給付に
充てる方式と説明されている

これまでは、積立金を保有しているため、完全な賦課方式
はないと説明されていたが、2012年から、積立金を保有して
いるにも関わらず、賦課方式と説明された

賦課方式とは

積立金を有し、現役世代が負担する保険料を
その時々の高齢世代の給付に充てる方式

3. おわりに

白書における財政方式の説明の変遷

積立方式

巨額の積立金を有し、それを運用することで将来の年金給付を賄う方式

修正積立方式

保険料を引き上げ、**不足分を後代の負担に委ねる**方式

世代間扶養

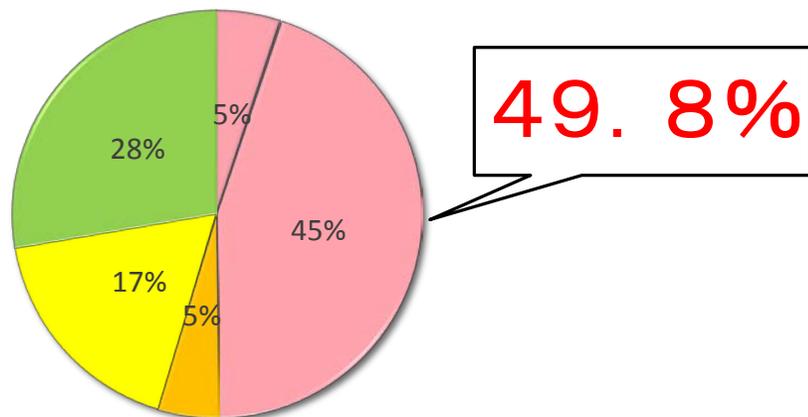
現役世代の保険料を現在の受給者の**給付に充てる**ことで、高齢世代を支えると財政方式の基礎となる仕組み

賦課方式

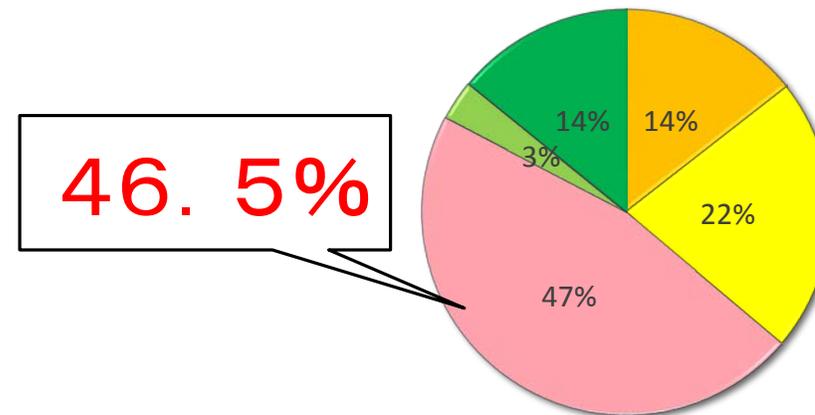
積立金を有し、**現役世代が負担する保険料**をその時々の高齢世代の**給付に充てる**方式

→ “**いつの間にか**” 将来世代に負担を先送りする
説明に変わっている

福祉と費用負担に関する意識



社会保障の給付と負担のバランス



- 福祉の充実に伴う負担額を容認する考えに近い
- どちらかといえば、福祉の充実に伴う負担額を容認する考えに近い
- 負担軽減優先
- どちらかといえ
- わからない

- 社会保障の給付水準を大幅に引き下げて、負担を減らすことを優先すべき
- 社会保障の給付水準をある程度下げても、従来通りの負担すべき
- 増加もやむを得ない
- わからない

現役世代は、負担を容認している

ために、ある程
い
ために、大幅な負担

(厚生労働白書2012:234)

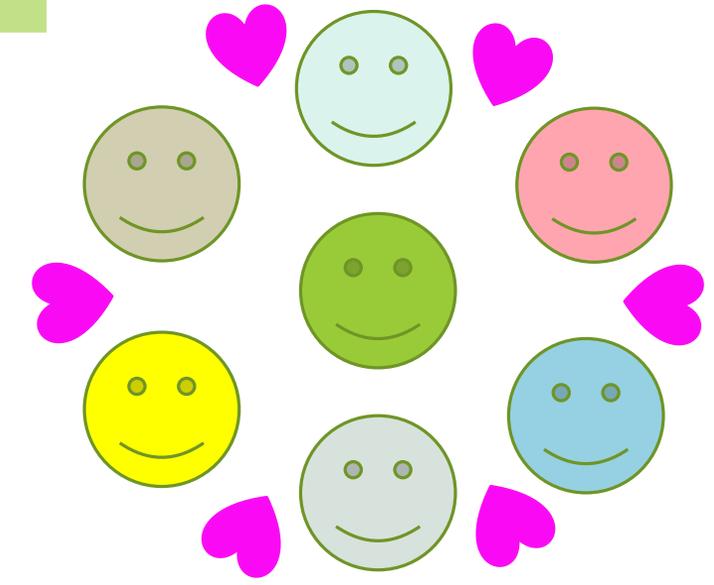
将来への負担の先送り

- ・仕組みが**分かりにくい**...
- ・我々の**保険料**はどこへ？

公的年金制度に関する
仕組みや改革についての
丁寧な説明

理解◎

若者が意見を
言える機会



感じた3つのこと

1. 財政方式についての説明はあるが、
なぜ財政方式が変わったのかという説明がされていない
2. 改革等により、私たちにどのような影響が及ぶのかは分からなかった
3. 問題意識は将来世代に向いているのに、
制度改正は現役世代を対象として行われている

参考文献

厚生省(1956)『厚生白書(昭和31年度版)』
厚生省(1957)『厚生白書(昭和32年度版)』
厚生省(1959)『厚生白書(昭和34年度版)』
厚生省(1963)『厚生白書(昭和38年度版)』
厚生省(1966)『厚生白書(昭和41年版)』
厚生省(1968)『厚生白書(昭和43年版)』
厚生省(1970)『厚生白書(昭和45年版)』
厚生省(1972)『厚生白書(昭和47年版)』
厚生省(1977)『厚生白書(昭和52年版)』
厚生省(1980)『厚生白書(昭和55年版)』
厚生省(1984)『厚生白書(昭和59年版)』
厚生省(1989)『厚生白書(平成元年版)』
厚生省(1990)『厚生白書(平成2年版)』
厚生省(1991)『厚生白書(平成3年版)』
厚生省(1993)『厚生白書(平成5年版)』
厚生省(1995)『厚生白書(平成7年版)』
厚生省(1999)『厚生白書(平成11年版)』

厚生省(1997)『厚生白書(平成9年版)』
厚生労働省(2004)『厚生労働白書(平成16年版)』
厚生労働省(2008)『厚生労働白書(平成20年版)』
厚生労働省(2011)『厚生労働白書(平成23年版)』
厚生労働省(2012)『厚生労働白書(平成24年版)』
厚生労働省(2017)『厚生労働白書(平成29年版)』
横山和彦・田多英範(2007)『日本社会保障の歴史』(学文社)
玉井金夫・久本憲夫(2008)『社会政策Ⅱ 少子高齢化と社会政策』(法律文化社)
矢野聡(2012)『日本公的年金政策史』ミネルヴァ書房
吉原健二(2004)『わが国の公的年金制度』(中央法規)
吉原健二・畑満(2016)『日本公的年金制度史—戦後70年・皆年金半世紀—』(中央法規)