

# 年金制度の理念と構造 目次

<b>第1章</b>	<b>公的年金制度の意義と役割</b>	<b>6</b>
	1. 公的年金はリスクに備えた「保険」の仕組み	6
	2. 公的年金は社会的扶養の仕組み	9
	3. 公的年金の所得再分配機能の仕組み	11
	4. 保険原理と扶助原理のハイブリッド構造	12
<b>第2章</b>	<b>年金制度の仕組みと世帯類型</b>	<b>14</b>
	1. 年金制度の基本的な仕組み	14
	2. 年金の保険料負担と給付額のイメージ	18
	3. 世帯の1人あたり賃金と年金額との関係	22
	4. 様々な世帯類型や賃金水準に応じた年金水準	24
<b>第3章</b>	<b>経済と年金</b>	<b>28</b>
	1. 年金制度の経済における役割	28
	2. 年金制度はその時の社会で生産された生産物を分かち合う仕組み	31
	3. 働き方に中立的な社会保障制度と人の費用を価格に反映できる社会経済	33
<b>第4章</b>	<b>少子高齢化と年金</b>	<b>37</b>
	1. 平均余命の伸びと、人口構成の変化の捉え方	37
	2. 平均余命の伸びに合わせた年金制度設計の見直し	39
	3. 出生率の低下と年金制度改革	42
	4. 人口構造・就労構造の変化に対応した年金制度	46
<b>第5章</b>	<b>年金額改定の仕組みと考え方</b>	<b>50</b>
	1. 年金額の改定の仕組みと考え方	50
	2. マクロ経済スライド調整率	54
	3. 年金額の計算式へのスライドの反映	56
	4. スライドの仕組みの変遷	57
	5. 近年の賃金・物価の動向と年金額改定の実施状況	62
<b>第6章</b>	<b>財政検証と年金水準の将来見通し</b>	<b>65</b>
	1. 2019年財政検証の結果	65
	2. 2019年財政検証に見る将来の年金水準への懸念点	72
	3. 年金水準の向上を図るための施策とその試算	77
<b>第7章</b>	<b>基礎年金の拠出期間45年化の意義</b>	<b>80</b>
	1. 基礎年金の仕組み	80
	2. 基礎年金の拠出期間45年化の議論の必要性	85
	3. 基礎年金の45年化が実現するとどのように変わるのか	86
	4. 延長する5年分の給付の2分の1国庫負担相当分の財源確保の課題	93
<b>第8章</b>	<b>マクロ経済スライドの調整期間の一致の意義</b>	<b>96</b>
	1. 基礎年金のマクロ経済スライド調整期間の長期化とその問題点	96
	2. マクロ経済スライド調整期間が異なる理由	98
	3. 調整期間の一致は、どのような効果をもたらすのか	104
	4. 調整期間の一致について、どのように考えるか	108
<b>第9章</b>	<b>被用者保険の適用拡大</b>	<b>114</b>
	1. 被用者保険の適用拡大のこれまでの経緯	114
	2. 130万円の基準と106万円の基準の違い	118
	3. 企業規模要件を設定したパート労働者への段階的な適用拡大	122
	4. パート適用と就業調整	126
	5. 被用者保険の適用拡大を進める意義	128
<b>第10章</b>	<b>勤労者皆保険の実現に向けて</b>	<b>130</b>
	1. 勤労者皆保険の取組み	130
	2. 週20時間未満の短時間労働者へ適用拡大するための3つの手法	135
	3. 週20時間未満に適用拡大するための3つの手法の比較	142
	4. 複数の事業所で勤務する者への適用方法	147

	5. フリーランス等に適用拡大するための手法と課題	150
	6. 勤労者皆保険のアプローチで公的年金制度の一元化をめざす	155
<b>第11章</b>	<b>遺族年金の仕組みと課題</b>	<b>157</b>
	1. 遺族基礎年金の仕組み	157
	2. 遺族厚生年金の仕組み	160
	3. 遺族年金の受給状況	163
	4. 遺族厚生年金の課題	164
	5. 遺族基礎年金の課題	170
<b>第12章</b>	<b>障害年金の仕組みと課題</b>	<b>172</b>
	1. 障害年金の仕組み	172
	2. 障害年金の受給状況	180
	3. 障害年金の課題	182
<b>第13章</b>	<b>第3号被保険者制度と配偶者の加給年金</b>	<b>185</b>
	1. 第3号被保険者制度が作られた理由	185
	2. 第3号被保険者制度に関するこれまでの議論と今後	190
	3. 老齢厚生年金の配偶者の加給年金と老齢基礎年金の振替加算の今後	196
<b>第14章</b>	<b>繰下げ受給と在職老齢年金</b>	<b>200</b>
	1. 老齢年金の受給開始時期の選択の仕組みと留意点	200
	2. 在職老齢年金による支給停止の仕組みと課題	207
<b>第15章</b>	<b>国民年金保険料の免除と猶予</b>	<b>216</b>
	1. 国民年金保険料の免除・猶予制度の仕組み	216
	2. 国民年金保険料の納付率と免除等の状況	222
	3. 育児期間における国民年金保険料の免除	225
	4. 無年金・低年金を防止するための免除・猶予制度の課題	228
<b>第16章</b>	<b>年金生活者支援給付金</b>	<b>233</b>
	1. 老齢年金生活者支援給付金の仕組み	233
	2. 障害・遺族年金生活者支援給付金の仕組み	237
	3. 年金生活者支援給付金制度が作られた経緯	239
	4. 年金生活者支援給付金の支給状況	241
	5. 年金生活者支援給付金の課題	242
<b>第17章</b>	<b>年金と税制</b>	<b>248</b>
	1. 年金収入に対する課税の仕組み	248
	2. 65歳以上の遺族厚生年金の非課税の課題	255
	3. 所得の高い高齢者の公的年金等控除の課題	258
<b>第18章</b>	<b>年金積立金の運用</b>	<b>261</b>
	1. 年金積立金の役割と運用の仕組み	261
	2. GPIFにおける積立金運用の基本的な考え方	266
	3. 積立金の運用状況	273
	4. 長期分散投資の視点に立った運用についての国民の理解	276
<b>第19章</b>	<b>企業年金・個人年金</b>	<b>278</b>
	1. 企業年金・個人年金制度の仕組み	278
	2. 企業年金・個人年金制度のこれまでの経緯	288
	3. 企業年金・個人年金制度の今後の課題	292
<b>第20章</b>	<b>年金制度の抜本改革論と段階的改革論</b>	<b>297</b>
	1. 公的年金制度の「抜本改革論」の経緯	297
	2. これまでの「抜本改革論」の課題	308
	3. 現行制度を基礎とした「段階的改革論」	314
<b>補章</b>	<b>年金実務組織のこれまでとこれから</b>	<b>318</b>
	1. これまで	318
	2. これから	323

# 第1章 公的年金制度の意義と役割

## 1. 公的年金はリスクに備えた「保険」の仕組み

- (1) 生涯にわたって受給できる終身年金
- (2) 物価変動や賃金上昇など、経済の変化に対応できる年金
- (3) 障害年金や遺族年金がある
- (4) 全国民が義務加入の国民皆年金であることによる強み

## 2. 公的年金は社会的扶養の仕組み

- (1) 賦課方式を基本とした財政方式のメリット
- (2) 私的扶養から社会的扶養へ、扶養の負担の均等化

## 3. 公的年金の所得再分配機能の仕組み

- (1) 2階建て構造による所得再分配機能
- (2) 基礎年金の2分の1国庫負担を通じた所得再分配機能と給付水準の向上

## 4. 保険原理と扶助原理のハイブリッド構造

- (1) 応益負担（貢献給付原則）と応能負担（必要給付原則）の適度な組合せ
- (2) 社会保険方式は、国民負担への納得感を醸成する仕組み

## 1 公的年金はリスクに備えた「保険」の仕組み

公的年金の機能を、①リスクに備えた保険の仕組み、②社会的扶養の仕組み、③所得再分配機能の仕組み、という3つの視点から見てみましょう。

まず一つ目に、人生における様々なリスクに備える「保険」としての機能です。

引退後の老後の生活のために現役時代に備えておく必要がありますが、自分が何歳まで生きるか分かりませんし、数十年先の老後の物価水準や生活水準がどうなっているかも分かりません。事故や病気で障害を負ったり、家族を残して亡くなったりするかもしれません。

公的年金の「保険」としての機能には、次のような特徴があります。（図表1-1）

### (1) 生涯にわたって受給できる終身年金

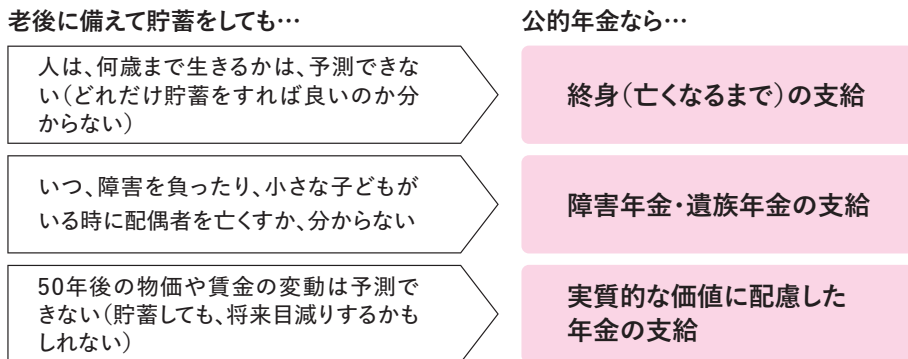
誰でも、自分が何歳まで生きるか分かりません。このため、老後に備えて貯蓄をするにしても、いくらあれば良いか、分かりません。使い切ってしまう不安もあります。逆に、老後への不安から現役時代に無理に大きな貯蓄をすると、若い時の生活が苦しくなってしまいます。また、若い人た

ちの消費が滞れば、経済全体も停滞してしまいます。

公的年金は、終身で、亡くなるまで受給できますから、現役時代に必要以上の貯蓄をしなくて良いですし、予想以上に長生きして生活資金が足りなくなる事態に備えることができ、安心です。

一人ひとり、どのくらい生きるか分かりませんが、国民全体であれば、平均余命という形で一定の出現率が想定されます。これを年金数理の考え方で計算して、保険料と給付のバランスをとるのが年金の財政運営です。

図表1-1 公的年金は、予測できない将来に備える生涯にわたる「保険」



昔と今の物価（小売物価統計調査より）

品目		1965年	→	2020年
鶏肉	100g	71.8円		128円 (1.8倍)
牛乳	瓶1本	20円		133円 (6.7倍)
カレーライス	1皿	105円		714円 (6.8倍)
コーヒー（喫茶店）	1杯	71.5円		512円 (7.2倍)
ノートブック	1冊	30円		162円 (5.4倍)

これを、「長生きリスク」に対応した「リスク分散の保険機能」と言うこともあります。平均余命を軸としたばらつきを平均化するものと言うこともできるでしょう。もちろん、長生き長寿は、喜ばしいことなので、「長生きリスク」という言葉遣いには、少し引かかるところもあることに留意したいと思います。

長い間、高い保険料を払っても、早く死んだら元が取れないとか、繰下げ受給（年金の受給開始を遅らせる代わりに毎年の受給額を増やす）について、何歳まで生きないと損だとかいう人がおられます。

しかし、公的年金は、貯蓄ではなくて、「保険」です。想定以上に長生きすれば、そのぶん生活費が多くかかりますし、早くお亡くなりになれば、お金を残しておいても自分で使うことはできません。生活していく上では、生きている間、その額が受け取れることが大切です。どのくらい生きるか分からない中での老後の生活費の不安を取り除くのが、公的年金の「保険」の機能です。

厚生年金も、法律の名前は「厚生年金保険法」です。国民年金には、20歳前の障害による障害基礎年金のように無拠出制年金もあるので「国民年金法」ですが、一般的な国民年金の保険の性質は同じです。

## (2) 物価変動や賃金上昇など、経済の変化に対応できる年金

---

貯蓄の場合は、将来、急激なインフレによって、貯蓄の価値がなくなってしまうかもしれません。緩やかなインフレでも、金利が低ければ次第に貯蓄の価値が低下してしまいます。また、将来、賃金水準の上昇によって、世の中の生活水準が豊かになっても、それに追いつかず、取り残されてしまうかもしれません。

公的年金は、物価や賃金に応じたスライドがあり、その時々<sup>1</sup>の経済状況に応じた実質的な価値が保障された給付を行っており、経済の変化に対応できる仕組みです。

このように言いますと、少子高齢化が進む中で、マクロ経済スライドにより、年金は将来目減りしていきではないか、というご指摘があると思います。

公的年金制度には、長期的な給付と負担のバランスをとるために、「マクロ経済スライド」の仕組みがあり、現役の被保険者数の減少率と、平均余命の伸び率を勘案して、賃金や物価に応じた改定率から、一部を抑制して調整することとなっています。

これについては、第4章（少子高齢化と年金）で詳しく説明しますが、拠出期間を40年で固定的に見ていると、本当の姿を見誤ってしまいます。実際は、健康寿命の伸びに応じて、就労期間が伸び、これに応じて、厚生年金（法律上は70歳未満が加入）の実際の加入期間も伸びていきます。このようにして、マクロ経済スライド調整分を、拠出期間の延長で補っていくと見れば、年金は実質的には目減りしない、という見方ができます。

## (3) 障害年金や遺族年金がある

---

人は、突然の事故や病気などで、若い時に障害を負ってしまうかもしれません。家計の担い手が、小さな子どもと配偶者を残して、若くして亡くなってしまう可能性もあります。

こうした事態に備えるため、公的年金は老後に対する備えだけでなく、障害を負った人や遺族への保障も行っています。発生確率は少なくとも、これに該当した人は、生活が大きく脅かされます。そのため、障害年金や遺族年金で対応するのが、障害や死亡のリスクに備える公的年金の「保険」の機能の一つです。

さらに、老後に配偶者が亡くなると、亡くなった配偶者が受給していた老齢厚生年金の4分の3が残された配偶者への遺族厚生年金として引き継がれる制度もあり、老齢期の遺族年金は、老齢年金と一体となって生活保障を支えています。

障害年金・遺族年金は、公的年金制度全体の受給者年金総額56.1兆円のうち9.2兆円（16.4%）を占めており（2021年度末、厚生年金保険・国民年金事業年報概要）、大変重要な機能です。

## (4) 全国民が義務加入の国民皆年金であることによる強み

---

民間保険にも年金の商品がありますが、義務加入の国民皆年金である公的年金ならではの大きな強みがあります。

まず、保険はリスク分散ですから、加入者が多ければ多いほど、リスクを分散できます。「大数

の法則」(たいたすのほうそく)と言って、一見偶然に見える事象であっても、大量に観察されれば、その事象がある統計的確率で発生することが予測できます。例えば、サイコロを振って、1の目が出る確率は、振る回数を増やせば増やすほど、6分の1に近づいていきます。

体が丈夫な人もそうでない人も、また、様々な仕事や暮らし方をする人すべてを含み、偏りなく、全国民を対象とする公的年金は、強い保険機能を持つわけです。

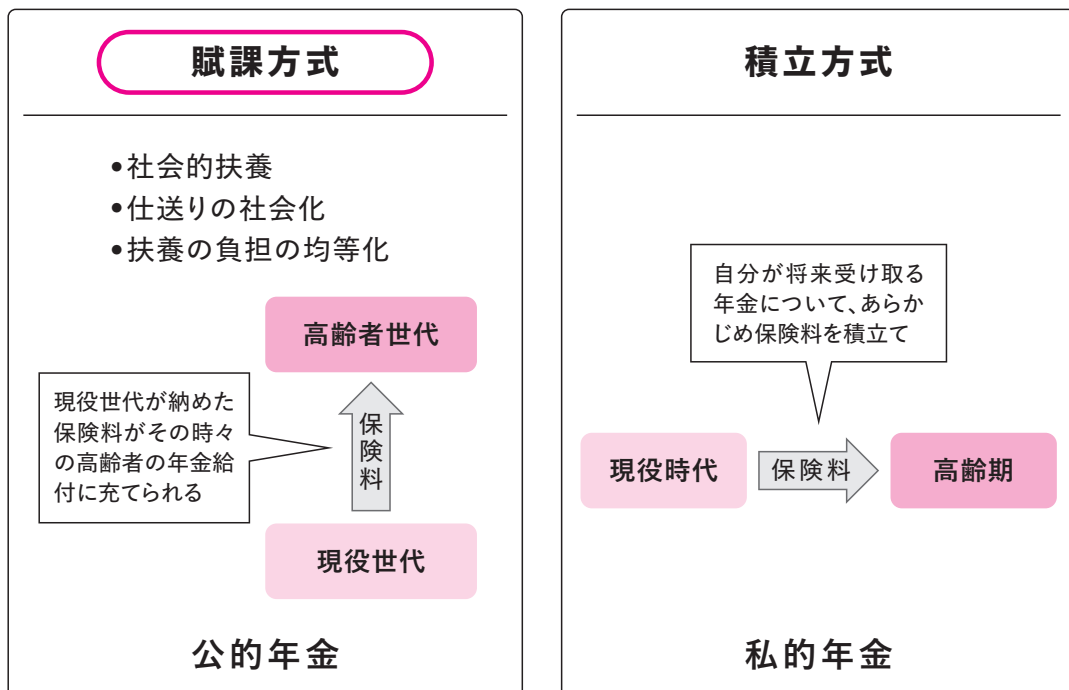
そして、義務加入であることの意味は、人々が横並びで加入できることにあります。人々は、社会経済の中で、物やサービスを生産して販売し、その収入を糧にして、生活に必要な物やサービスを購入して、暮らしています。厳しい競争の中で、できるだけコストを下げて、良いものを安く売ろうとします。立派な年金保険であっても、任意加入であったら、加入しない、できない人が多くなります。公的年金は義務加入ですから、保険料の負担を、物やサービスの価格に反映していくことが、社会経済システムのルールと言えます。

義務加入は、保険料を負担する余裕が無い被保険者や企業には一見厳しいようですが、むしろ、無理なく加入して保険料を社会経済全体の中に転嫁していくために必要な賢い仕組みと言えます。

## 2 公的年金は社会的扶養の仕組み

次に、二つ目は、公的年金は「社会的扶養の仕組み」という点です。(図表1-2)

図表1-2 公的年金は賦課方式で、社会的扶養の仕組み





## (1) 賦課方式を基本とした財政方式のメリット

---

現行の公的年金制度は、現役世代が納めた保険料をその時々の高齢者等の年金給付に充てる財政方式を基本としています（賦課方式）。

その上で、少子化が進行する将来でも一定の給付水準を確保するため、積立金を活用しつつ運営しています。

これに対して、民間の個人年金のように、自分が将来受け取る年金について、あらかじめ保険料を積み立てておく財政方式を積立方式と言います。

賦課方式は、一般的に、給付の財源をその時の現役世代が納める保険料に求めることで、経済環境の変化（インフレや賃金水準の上昇）に対して、給付額の物価スライド・賃金スライドを行うことが可能となり、実質的な価値を維持した年金給付を行うことができるという利点を有しています。

## (2) 私的扶養から社会的扶養へ、扶養の負担の均等化

---

日本の公的年金制度は、1942（昭和17）年に厚生年金保険制度の前身である労働者年金保険制度が創設されたことに続き、1961（昭和36）年の国民年金制度の創設により国民皆年金が整えられ、その後、充実した制度に発展してきました。

公的年金制度が無かった時代、未成熟であった時代は、高齢となった親の扶養は、家族内などの「私的扶養」を中心として行われてきました。しかし、産業構造が変化し、都市化、核家族化が進行してきた中で、従来のように私的扶養だけで親の老後の生活を支えることは困難です。そこで、社会全体で高齢者を支える「社会的扶養」が必要不可欠となり、公的年金制度がその役割を果たしています。

社会的扶養は、現役世代の間で高齢者の扶養の負担を均等化する機能も有します。平均寿命が伸びる中で、子どもが引退して年金受給を開始した後も両親が長生きしていることも珍しくありません。私的扶養では孫世代が両親だけでなく祖父母の扶養まで負うことになり、特に一人っ子には重い負担となってしまいます。高齢者から見た場合、子どもに先立たれた場合などには、私的扶養を前提にしていると困難な状況となってしまいます。

このように私的扶養には、高齢者の扶養義務に偏りが生じたり、高齢者を支える人がいなくなったりするなどのリスクがあります。社会的扶養の仕組みである公的年金は、このような私的扶養のリスクに対しても、社会全体の支え合いにより備えています。

このような社会的扶養の仕組みは、全国民が義務加入する国民皆年金であるからこそ可能となる仕組みです。

### 3

## 公的年金の所得再分配機能の仕組み

三つ目は、公的年金の「所得再分配機能」の仕組みです。(図表1-3)

### (1) 2階建て構造による所得再分配機能

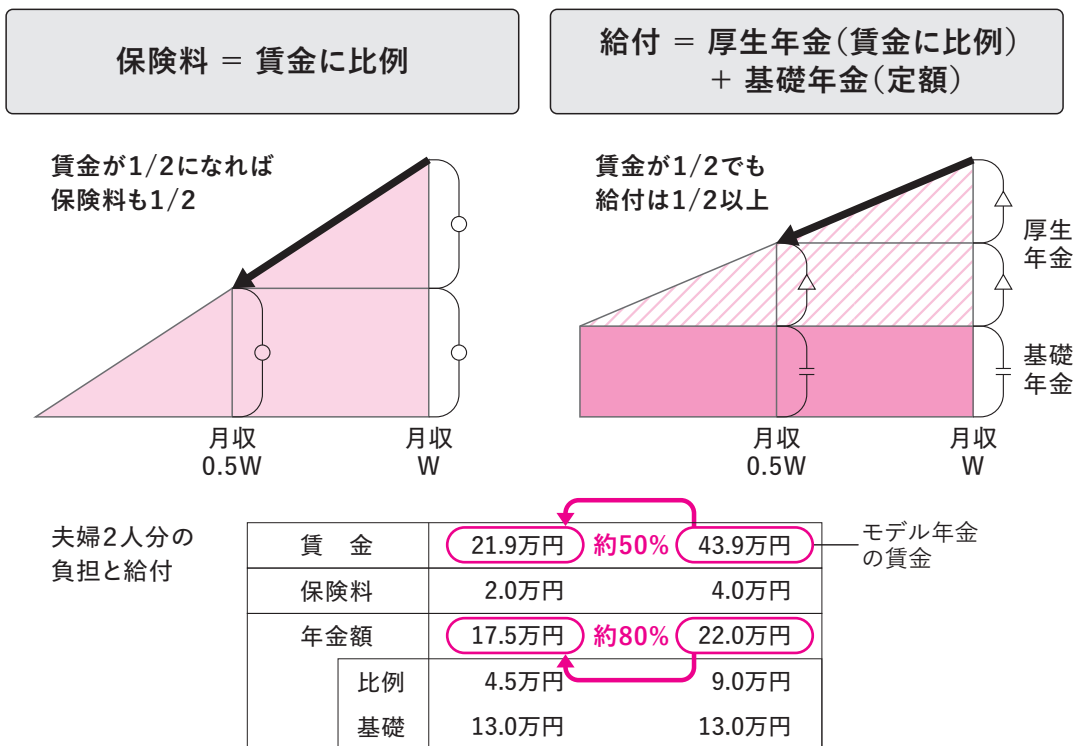
厚生年金の保険料は、賃金の一定割合(18.3%)で、負担能力に比例しています。賃金が2倍になれば、保険料負担も2倍になります(ただし標準報酬月額・標準賞与額の上限あり)。一方で、給付については、定額の基礎年金と、賃金に比例する厚生年金の2階建て構造となっています。

このため、賃金との対比で言えば、現役時代の賃金水準が低い人ほど、賃金に対する年金の比率は高まります。例えば、賃金がモデル年金の賃金の半分であっても、給付はモデル年金の8割程度が支給されます。

このように、公的年金制度が基礎年金と報酬比例部分の2階建て構造であることにより、世代内での所得再分配機能を有しています。

なお、所得再分配と言っても、現役時代に少ない保険料負担だった人が、高い保険料負担だった人より年金水準で逆転するわけではありません。給付と負担との間に緩やかな関連性を有していることが、社会保険方式の特徴であり、負担の意欲、制度への納得感の醸成につながっています。

図表1-3 公的年金の所得再分配機能





## (2) 基礎年金の2分の1 国庫負担を通じた所得再分配機能と給付水準の向上

公的年金制度には、基礎年金の2分の1相当分の国庫負担が入っており、税負担は所得が高い人ほど大きいですから、税を通じた所得再分配機能も組み込まれていることになります。

(1)の2階建て構造による所得再分配機能は、厚生年金期間がある人について働きますが、生涯ずっと国民年金1号期間のみだった人も含め、すべての国民に、(2)の税を通じた所得再分配機能が働いています。

また、基礎年金に国庫負担があることにより、保険料の拠出実績に比べて有利な給付を受けることができます。言い換えると、保険料を滞納したことにより、その期間分の年金を受け取れない場合には、消費税等の負担をしていたにもかかわらず、その分の年金給付を受け取れないことを意味します。

## 4 保険原理と扶助原理のハイブリッド構造

### (1) 応益負担（貢献給付原則）と応能負担（必要給付原則）の適度な組合せ

ここまでで説明しました、公的年金の「リスクに備えた保険の仕組み」と「所得再分配機能の仕組み」は、それぞれ、「保険原理」と「扶助原理」という二つの異なる考え方に根ざすもので、公的年金制度は、この両者を適度に組み合わせた仕組みであるという基本的理解が重要です。（図表1-4）（注：本稿の保険原理、扶助原理などの用語は、「年金保険法—基本理論と解釈・判例」（堀勝洋 上智大学名誉教授）を参考にしています。）

社会保障の制度には、年金保険、医療保険、介護保険のように、保険の仕組みを用いている方式（社会保険方式）と、生活保護や子育て施策のように、保険の仕組みを用いない方式（社会扶助方式）があります。

「社会保険方式」は、一般的に保険料の納付が給付の根拠となっており、保険料の納付が給付額に緩やかに反映されることがあり、対価性や等価性の要素があります。一方の「社会扶助方式」では、税の納付は給付の根拠となっておらず、税の納付額は給付額に反映しません。

公的年金制度は、社会保険方式をとっていますが、これは単なる「保険」ではなく、「社会」がつく保険です。「保険原理」と「扶助原理」と呼ぶことができる二つの異なる考え方を組み合わせたものです。

保険原理の観点からは、保険の仕組みに基づく「リスク分散」の機能を持ち、給付と負担に対価性・等価性の要素があり、応益負担で貢献に応じた給付を行うものであって、形式的公平性・個人的公平性を重視します。

一方、扶助原理の観点からは、所得再分配の機能を持ち、給付と負担に対価性・等価性が無い要素を持ち、応能負担により必要に応じた給付を行うものであって、実質的公平性や社会的妥当性を重視します。

図表1-4 公的年金は保険原理と扶助原理の適度な組合せ

公的年金制度は、2階建て構造と基礎年金の1/2国庫負担により所得再分配機能を有しているなど、**社会保険方式**をとりつつ、**応益負担（貢献に応じた給付）と応能負担（必要に応じた給付）の適度な組合せ**

社会保障の保障方式

	社会保険方式	社会扶助方式
保険性	保険の仕組みを用いる	保険の仕組みを用いない
対価性	保険料の納付が給付の根拠となる	税の納付は給付の根拠とならない
等価性	保険料の納付が金銭給付額に緩やかに反映されることがある	税の納付額が金銭給付額に反映しない
原理	<b>保険原理+扶助原理</b>	扶助原理
財源	保険料（+税）	税（+保険料）

「社会」保険方式は、2つの原理を組み合わせたハイブリッド型

	保険原理	扶助原理
所得再分配	保険の仕組みに基づく所得再分配（ <b>リスク分散</b> ）	保険の仕組みに基づかない一方的な所得再分配（ <b>所得移転</b> ）
給付反対給付均等の原則の適用	適用あり ・対価性 ・等価性	適用なし ・ <b>非</b> 対価性 ・ <b>非</b> 等価性
給付の原則	<b>貢献</b> 給付原則	<b>必要</b> 給付原則
負担の原則	<b>応益</b> 負担原則	<b>応能</b> 負担原則
公平性	<b>形式的</b> 公平性 ・個人的公平性	<b>実質的</b> 公平性 ・社会的妥当性

（参考）「年金保険法（第5版）基本理論と解釈・判例」（堀 勝洋 上智大学名誉教授）を参考に作成

この両者が組み合わされていることは、定額の基礎年金と所得比例の厚生年金の組み合わせにも見られます。また、第3号被保険者制度、加給年金制度、20歳前障害基礎年金、障害厚生年金の300月見なしなどにも見られます。

## (2) 社会保険方式は、国民負担への納得感を醸成する仕組み

日本の公的年金制度は、社会保険方式をとり、保険料の拠出という年金財政への貢献を一定程度、本人の給付に結びつけることにより、国民に負担への意欲、納得感を持てるようにする機能を持っています。

誰でも、負担は軽く、給付は厚い方が良いです。しかしそれでは、制度が成り立ちません。自分が負担した保険料が、自分の給付に結びつくことで、重い負担にも、納得感を持ちやすくなります。

また、所得再分配機能を税財源だけで担おうとすると、さらに大きな税負担が必要です。このため、保険料にも緩やかな所得再分配機能を持たせることにより、納得感を高める仕組みになっています。

公的年金制度が必要な機能を果たすためには、非常に巨額の財源が必要です。4,023万人の受給権者に給付を行うため、6,729万人が加入（2021年度末）し、保険料として年間40.9兆円を負担し、さらに、国庫負担13.7兆円（2023年度予算）が投じられています。

この財源の負担について、どのようにすれば、国民が負担への意欲、納得感を持てるか。そのために長年、積み重ねてきた仕組みが、現在の社会保険方式の姿です。