

# 年金特別会計の問題点

吉 田 堯 躬

新潟青陵大学福祉心理学科

## PROBLEMS OF PENSION SPECIAL ACCOUNTING

Takami Yoshida

NIIGATA SEIRYO UNIVERSITY  
DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND PSYCHOLOGY

### Abstract

Of the public pension system, both the Welfare Pension and the National Pension are administered in the pension and its related accounts in the welfare special accounting and the national special accounting respectively.

However, the administration of those funds has not been separated from the execution of the annual budgets (including expenses for offices and operations) on the basis of the single year budgeting system.

As a result, the independence necessary for long and middle term asset management of the pension funds lost.

The problem arising there from are pointed out as follows:

1. No comparison of the accumulated pension accounts vs. future debt of the pension plan.
2. Mixture of the pension fund operation with the annual budgeting.
3. An unsettlement of the deficits of assumed interest income from the pension fund operations.
4. Irrational settlements between pension accounts and operating accounts.
5. An arbitrary expenditure from the pension accounts taking an investment style and the manipulation of money banking taking advantage of the special health and welfare operating funds.
6. Non-publicizing of the debt increases deriving from the dissolving of welfare pension funds and the merger of a mutual pension fund for government employees.

### Key words

pension fund, public pension system

### 要 旨

日本の公的年金のうち、厚生年金及び国民年金はそれぞれ厚生年金特別会計及び国民年金特別会計の中にある年金勘定及び関連勘定において管理されているが、その年金資金の管理は単年度予算主義に基づく年度予算（事務費及び事業費）の執行と分離されておらず、年金資金の長期及び中期の資産運用において本来必要な自主性を失っている。

そのため生じている問題点として

1. 年金の積立金と年金の将来債務との対比の無視
2. 年金資金運用と年度予算の混同
3. 年金資金の運用利回り不足の未処理
4. 年金勘定と業務勘定間の不合理な資金整理
5. 年金勘定の出資と特別保健福祉事業資金繰入れ
6. 厚生年金基金の解散及び共済年金の統合にともなう債務増加の非揭示改訂を指摘した。

### キーワード

年金積立金, 公的年金システム, 年金官僚

平成16年度の通常国会及びその後の参議院選挙において年金問題が話題となり、その勝敗を左右したといわれているが、本稿は公的年金それ自体でなく、それを管理する特別会計制度の欠陥に焦点をおいて論じようとするものである。

日本の公的年金の中核をなす厚生年金は修正積立方式により制度設計されており、巨額の年金積立金を有している。公的年金の今ひとつに国民年金があるが、それは賦課方式をとっているけれども、過去の修正積立方式の残滓として若干の積立金を保有する。

ところで、この両年金の積立金の管理は年金官僚に依存したシステムになっており、年金の保険料納付者及び年金給付の受益者による管理を排除している<sup>(注1)</sup>。

しかし、年金官僚は年金資金の管理を財政官僚に依存するとともに、財政官僚からその管理権限の一部奪取、あるいは管理にともなうおこぼれの確保を役目としているとともに、また、年金制度の設計を議会に代わって立案し、その法制定について議会対策をも受け持たされている。そうした事情から年金官僚は年金積立金の管理について依頼を受けた中立的な管理者としての行動をとりえず、財政官僚や厚生族に対して利益誘導を行う悪しき管理者への道。具体的に言えば、還元融資の拡大、厚生大臣あるいは族議員の地元への奉仕、年金の運用管理に対する政治経済界の要求の受入を歩んでいる。

公的年金は制度的には厚生保険特別会計の年金勘定と業務勘定および国民年金特別会計の基礎年金勘定、国民年金勘定、福祉年金勘定および業務勘定において管理されているけれども、年金資金の管理という信託的な業務と当該官庁が負わされている事業官庁としての業務を分離することなく混在させている。すなわち、前者の信託的な業務は中長期的な視点による運営が必要であるが、後者は単年度予算主義に基づく年度会計の処理を必要とするとともに事業官庁としての政策の展開をしている。

年金を管理している特別会計のシステムは、憲法及び財政法の定める財政処理の原則から例外措置が定められているけれども、そ

の例外は資金の信託的な管理を主眼とするものではなく、事務部門や事業部門の必要性による会計処理を原則としている。そのため、経営上の判断から予算実施を見送るとか、変更するとかにはなじまない。特別会計は原則として財務諸表の付置が義務付けられているが、その財務諸表により得られる情報をもとに予算執行を見直し、是正するということとはできない。例えば、金利収入を見込んで事業を展開している場合、金利水準の低下により収入が減少しても事業の中止や縮小ではなく、代りの財源の確保や資金の食いつぶし、という方向を選ぶことが実際である。そうした官僚の予算確保行動に資することが優先され、年金の管理それ自体を優先するシステムになっていないのが現行の制度と言えよう。

そのために生じている年金資金運用のゆがみを以下指摘したい。

#### 1 年金の債務性の無視 - 「国の貸借対照表」の年金債務との関連

国会における国の財政状況に対する認識への貢献および財政政策の説明責任を果たすべきだとする論議を背景に平成12年12月国の貸借対照表が試算として提出された。その試算の中に厚生年金及び国民年金の債務についての数字が明らかにされた。

すなわち、貸借対照表の別表として公的年金に係る過去期間に対応する年金支払いの負債額について三案を併記し、本表には政府の保有する年金積立金相当額を記載する案1を採用している。案2では年金債務が本来雇用主および被保険者による負担で賄う建前のもとに案1に年金の国庫負担分を加えた額を負債額としている。また、案3は年金の給付現価を確保する責任が国にあることを認めて給付現価全額を計上している（但し、共済については給付現価ではなく国庫の負担額を計上している。後述8参照）。

しかし、特別会計の財務諸表は依然として年金の債務性を示すことなく、積立金があるという数字が示されている。すなわち、決算書の貸借対照表の注に「繰越利益および本年度利益の全額は厚生年金保険法に基づく老齢

厚生年金等の給付財源として保留すべきものである（金額は省略）」と積立金の背後にある年金支払い義務に言及するものの、積立金とその支払い義務の関係は示していない。「国の貸借対照表」は試算であるけれども、その数字自体は年金再計算として用いられるものであるから、特別会計としては利用すべきデ・タである。筆者はこの試算を論じた際に「なお、三案のいずれを取るとしても年金の給付現価が債務である以上、厚生年金及び国民年金特別会計の財務諸表との整合性が必要になる。けだし、国民の代表に提出する予算の財務諸表が債務性を認めている給付現価について触れずに従来方式だとすれば、形式的な財政民主主義自体の崩壊である<sup>(注2)</sup>」と論じたが、年金特別会計法の改正が行われたにかかわらず（特会法の改正点は積立金取り崩しの容易化を目指している）無視されている。なお、表1はその試算において示された国の年金債務を積立金（公的年金預り金）と対比したものである。最初の試算制作以降に年金積立金の変動があるものの、積立金部分の増加にあわせて給付現価を増加させているので、国の年金債務の増減との関連もまた無視されている（後述7参照）。

## 2 年金の資金運用と年度予算との混同

厚生年金の積立金は平成14年度決算時に137兆円に達している。この資金は将来給付のためのものであるから、資金管理者はその資金の保全・管理・運用について受託者として他の予算等との間を分離して管理する必要がある。しかし、現実の積立金を見ると財政融資資金（財政投融資の財源）に100兆円強、年金資金運用基金に対する運用寄託金33兆円

弱、国庫繰替資金に5兆円弱（いずれも平成14年度末現在）となっている。

こうした配分は年金資金の有効な活用のためでなく財政全体の運用のための資金操作の一環をなしているものである。すなわち、財政融資資金については資金運用部資金への預託が法的に義務づけられていた時代の残存である。その運用がバブル崩壊以降ルーズであることの指摘により改革が行われることになったのであるから、その回収された資金を同じような運用では改革の実をあげ得ないはずであるが、資金運用部預託の収縮分はほぼ年金資金運用基金への運用預託となり財政投融資の運用の一環としての運用されている。すなわち、財政官僚から年金官僚に運営の責任が変わったのみであり、受託者が年金積立金の運用を年金以外の財政的な考慮から独立した中立的な判断を欠くことは続いている。繰替資金も国庫内の資金融通であり、いずれも年金資金の預託された資金の最善の運用よりも財政の一環としての資金配分に繰込まれている、といえよう。

本来年金資金の運用は年金資金の受託者として最善を尽くして行われるべきものであるが、制度的にそうした保全措置はとられておらず、むしろ故意に両者間の関係をあいまいにすることにより恣意的な資金利用を行う仕組みが出来ていたのである。

すなわち、年金資金の資金運用部預託義務自体が財政投融資の一元的運用を主張する財政当局により作られた方式であるが、それに抵抗して自主運用を主張した厚生官僚も財政資金と分離した年金資金の自主運用を狙ったのではなく、財政運用の一環の中での自己取り分の確保であったことが否めない。還元融

表1 年金債務と積立金

（単位 兆円）

	平成10年度版	平成11年度版	平成12年度版	平成13年度版	平成14年度版
給付現価	796.90	796.90	799.40	801.60	?
公的年金預り金	153.00	153.00	155.50	157.70	161.60
差引額	643.90	643.90	643.90	643.90	?

資料 国の貸借対照表（試算）各年版

注1 各年版では前年版の数字を変更している場合もあるが、当初数字を用いた。

2 平成14年度は年金法改正による変更を理由に現価が発表されていない。

資として資金の一定部分について配分を受けた以降のその運用をみれば、厚生官僚の予算権限の拡大に終始しているのみで年金資金の運用の財政からの分離がないことが分かる。<sup>(注3)</sup>すなわち、還元融資される資金はその予算について認可権限のある年金福祉事業団（現在年金資金運用基金に承継）等に行われ、その資金を用いた事業を厚生省が認可するわけであるから厚生省の予算戦略の一環としてのものである。新事業には年金受給者・加入者への直接還元を図る事業もあるが、年金受給者等に限定されない厚生省としての新事業を盛り込んで予算折衝し、財政当局との交渉や与党政策審議会との折衝の結果、年金資金を財源とする新事業として展開された - もちろん、その事業を予算要求する始めは返済義務のない税金による事業展開を希望したのであるが財政当局からの確保が困難を悟った段階から年金積立金の使ったの事業に転換したものであろう - 。

こうした事業のほとんどが失敗し巨額の赤字を背負う事態となったのは周知のことであるが、事業自体の廃止は行われたものの、そうした事態を生み出した年金資金の運用についての厚生省（現在は厚生労働省）からの分離はなく、年金資金から財務省が順次手を引くことから、厚生労働省の年金資金の運用への権限はむしろ増しているといえる。

すなわち、年金福祉事業団が大規模年金保養基地事業の失敗から同事業を廃止し、その清算事業を受継いでいる年金資金運用基金は年金資金の受託事業を開始し、従来の年金資金の財政資金特別会計への預託終了後の資金

をほぼ全額受託し、運用を行っている。その運用額は表2の示すところ、平成15年度末には53兆円を超える資金預託を行うに至っている。しかし、後述するようにその預託からは運用益が基金設置以来ゼロである。

財政投融资制度の改正がもたらした結果は年金資金の財務官僚によるコントロールから、年金官僚のコントロールへ転換したに過ぎず、しかも資金運用部預託は少なくとも預託金利により若干の資金への貢献があり、また、財務官僚は最終的に税による補填という権限を有しているけれども、年金官僚はしからずであるから、運用の失敗による年金資金の喪失の懸念は深まったといえる。

年金官僚が年金資金をコントロールする権限を有すると、官僚の予算編成義務（予算案の作成、承認権や政府与党の政調会への説明義務）及び法案原案作成義務からうける各般の圧力が避けられない。したがって、資金運用システムから年金官僚を排除し、年金当事者により選ばれる中立的な委員による運営と検査院等による監督権によるシステムへの転換が必要である。

なお、平成16年度の年金法改正とあわせて年金運用基金は年金積立金管理運用独立行政法人に衣替えされる（平成18年4月1日発足）が、年金資金運用について従来よりも独立性を確保しようとする点はあるとしても、厚生労働省からの影響排除という姿勢はないようである。

表2 年金福祉事業団政府出資金及び長期債務額

（単位 10億円）

	平成10	平成11	平成12	平成13	平成14	平成15
出 資 金	1,059.3	1,067.6	1,007.5	1	1	1
長期借入金	17,286.8	16,762.0	35,993.0	25,084.2	24,456.7	23,960.8
運用寄託金	-	-	-	19,048.0	35,305.1	53,965.2

資料 各年度財政法第28条参照書類より作成

注 年金福祉事業団は平成12年度末に廃止、年金資金運用資金に衣替えした。

なお、衣替えに伴う処理は省略し、従来の還元融資分（長期借入金）を承継資産運用受入金として継続し、新規の預託分を運用寄託金とした。

### 3 資金の予定運用利回りと現実の運用利回りの乖離とその差の埋没

年金の制度設計においては保有する積立金によって運用益を計上し保険料負担を低く抑えることとなっており、年金の魅力としてアピールされている。とすればその予定運用益の確保如何が特別会計の運用の実績を示すことになる。

しかし、年金勘定の予算執行面では運用益の確保の失敗は単なる収入の減少として処理され、損益計算においては年金給付及び保険料収入の差額如何の中に埋没してしまう。

すなわち、平成6年度の年金再計算に想定された運用益の想定、予算時の見込み及び実績、さらに平成11年度再計算時の想定と予算決算を表3として示す。

この予定運用利回りとの乖離は単なる単年度における予算収支の不足または過剰として処理する問題ではなく、次期再計算のときまで掲記しておき、再計算段階においてその処理をどうするか決める必要がある問題である。すなわち、不足分は年金運用見込み違い損失として損益計算書で損金としてあきらかにするとともに、貸借対照表上、見合いの留保を行い、年金についての運用責任の明確化を図る等の工夫をするべきであろう。なぜなら、現在のシステムでは再計算のデータ - それは保険料や将来給付の設計に重要な要素である - として示されているにもかかわらず、それと無関係に資金の運用が予算編成作業に埋没してしまっている。こうした行動様式は年金の資金運用部預託という受身の資金運用

をせざるを得なかった時代に形成されたものではあろうが。

なお、過去において予定運用利回りを上回る運用を時期がある（還元融資への圧力となった）から、その部分については精査し、その後の下回った時点以降の処理とあわせ考慮する必要はあろう。

### 4 還元融資あるいは自己運用の資産保全と預託金利との差額の資金への納付

年金資金は財投改革前においては資金運用部資金に預託することになっており、その部分においては預託金利相当の利子を資金運用部資金に支払い、還元融資分の年金資金の運用益にマイナスが生じないようにしていた。しかし、その支払利子については運用した還元融資等による収益により負担することなく、特別会計全体の資金運用に埋没させている。これでは年金資金運用の適正が確保されているとはいえず、新規施策の財源を運用益を必要とする年金積立金に頼ったこと自体が誤りである。

財政投融资改革の一環として年金資金の預託義務は廃止されたが、その後も還元融資等の運用にともなう資金についての運用益の区分整理、運用利益の納付は行われず、資金運用の成績悪化の一翼を形成している。

これはつぎの節の論点と重なるのであるが、年金資金を年金給付以外に利用をする場合（保険福祉事業等）、当然その年金資金の運用した場合の機会利益分を年金資金に支払う必要がある、それが、還元融資という美名

表3 厚生年金の運用利回り実績

(単位 兆円)

	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	5年間合計数
年金積立額	130.8	134.8	136.9	137.9	140.1	
運用利益	4.7	4.3	3.9	3.1	2.4	18.4
財政再計算見込利益	5.2	5.4	5.5	5.5	5.6	27.2
不足額	0.5	1.1	1.6	2.4	3.2	8.8

資料 各年度決算参照書。15年度は16年予算書の決算見込。

注 99年度の財政再計算時の運用利回り見込は4.0%（年金数理レポートによる）

を有しても、特定の年金資金利用者が他の年金資金関係者の機会利益を奪うことは許されない。もし、政策的にそうした利用者を配慮する必要があるれば、それは、政策的に税により調達できる範囲内において行われなければならない。

平成16年度の年金法の改正にともなう福祉施設への保険料流用問題に対する世論の批判から年金資金及び保険料財源を福祉施設事業に投入しない方針が固められ、過去の福祉事業についても整理合理化する方針が打ち出された。資金の受託とは本来そうしたものであるが、過去の流用についての返済等の方針は出ていない。平成9年度からの年金勘定から福祉施設等財源繰入れされた金額と業務勘定における同事業費及び剰余金として翌年度に年金勘定に戻された金額を表4に示す。

年金事務費への年金保険料の流用をもたしたのは平成9年度の財特法<sup>(注4)</sup>であるが、財特法は実質的にはデフレの中で棚上げされている。にもかかわらず、同法に基づく流用が継続したのは財務省側の一般財源節約の要請に厚生労働省側が経費の節約でなく年金保険料の流用により予算額を確保しようとした浅知恵である。こうした予算編成における予算と年金資金の運用との間にけじめをつけようとする体質の一環にすぎない。

#### 5 年金勘定からの出資及び特別保健福祉事業資金繰入れ（いわゆる隠れ借金の返済金の受入れを含む）

年金資金の運用と特別会計の年金業務との

あいだの混同は上述にとどまらない。

厚生保険の業務勘定に特別保健事業に関する経費を特例的に認め、そこに特別保健福祉事業資金の設置を認めたのは平成元年度の終わりに一般会計から老人保健制度の基盤安定化という目的のもとに補正予算を投入するためである。資金の運用益により老人保険制度基盤安定化を行う目的である。ところがその法改正の中に、その資金から年金保険の国庫負担の繰り延べ措置を返済することに利用できるようにする条文が含まれる。現在繰延べられている年金給付のための資金は約2兆6千億円強あり、それは運用益を含めて返済されることになっている（運用益の計算方法は定められていない）が、財政当局側は平成元年度の補正予算編成の際、補正財源（公債発行）で認めた特別保険福祉資金設置の代償として同資金の縮小、廃止を視野に入れた保全措置を講じたといえる。

また、年金勘定から業務勘定へ年金資金運用基金出資財源繰入れが行われ、同勘定の歳出として基金への出資が行われている。しかし、同勘定の財務諸表には同基金への出資はなく、出資の財源を出している年金勘定の財務諸表に出資金額の増加として現れる。もちろん、資金の出所は年金勘定のものであるが、年金勘定においては別勘定への繰入れとして予算支出したものが、繰入れ先でなく繰入れ元の出資と化ける会計処理は異常である。

また、特別保健福祉事業資金の増減については実績表が付されているが、運用益分と前年度剰余金受入れ及び資金の減少を含めた金

表4 厚生年金資金の業務勘定繰入、使用戻し額

(単位 億円)

	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度
年金勘定よりの財政繰入れ額 (A)	1,763	1,897	1,900	1,882	1,951	1,884
業務勘定厚生年金保健福祉施設経費 (B)	1,696	1,594	1,616	1,619	1,619	1,534
業務勘定利益金の年金%繰入れ (C)	87	79	88	89	113	135
(A)-(B)-(C)	-20	224	196	174	219	215

額が歳入繰入れとしてある。ところが、業務勘定のほうでは運用益相当分が利子収入となり、残りが資金よりの受入となっている。金額はわずかであるが、資金の取崩しを損益で処理しているわけである。

これら業務勘定を使つての出資や資金の設置は単年度予算主義による制約を逃れて、ある年度に調達した予算（資金）を運用益をも含めて次年度以降も使うというものである。すなわち年金資金からの出資する場合、業務勘定を通じて行うことにより、出資の計算根拠が変更された場合にも、その残額処理を業務勘定にとどめ次年度以降に処理することを可能にしていると考えられる。年金資金の運用を一般財政の財政運用システムの補完にしようものである。

#### 6 厚生年金基金の解散あるいは共済年金の統合にともなう債務増加の不問

1に指摘したように年金の特別会計においては年金の債務性を無視しているのであるが、厚生年金の場合、現実には厚生年金基金の解散にともない、その積立金部分の受入れが行われており、それが年金の積立金の増加となる。しかし、その積立金の増加には年金支払いの債務の増加がともなっているのであるから、その資産増加部分がどれだけでありそれに伴うマイナスがどの程度かを財務諸表に注記しなければ特別会計の財政状況を示すことにはならない。

また、共済年金についても過去において他の共済への統合を拒否され、厚生年金への統合という事態となったが、それについてもそれに伴う資産・債務の増加について財務諸表に語らしていない。このことは残る国家公務員共済年金、地方公務員共済年金及び私立学校職員共済年金部分についても潜在的な債務がありうることを意味している。しかし、これらの共済の積立金については国の特別会計の枠外で管理されている。

共済年金についてはそれぞれの積立金は国家公務員共済8.3兆円、地方公務員共済35.0兆円私立学校教職員共済2.8兆円、および農林漁業団体職員共済組合2.0兆円（いずれも平成11年度財政再計算時点の検証要旨による）とさ

れていた。他方、その給付現価は、国共済37.0兆円、地共済111.3兆円、私学共済9.4兆円及び農林年金13.1兆円であった。

ところが、平成14年に農林年金は厚生年金に統合され、上述の積立金から1.6兆円が厚生年金の積立金に移換えされた。0.4兆円は職域分として留保された模様である。11年度の給付現価13.1兆円のうち、職域分がどれだけかは不明であるが、0.4兆円を除く部分が厚生年金統合後の給付現価と考えると、厚生年金の給付現価は12.7兆円増えることになる。

もちろん、統合される共済の積立金不足は厚生年金全体の積立金不足の一環として処理する以外にないことはあきらかであるけれども、年金勘定に示される数値が積立金の増加の中に埋没してしまうことは年金加入者への説明不足もはなはだしいといわねばならない。

なお、共済の職域分に分離した積立金が不足して国が追加した事例があるが、厚生年金の職域分については給付の打切りや解散が行われる以外にないのであるから、それとのバランスを崩しているのではなからうか。<sup>(注6)</sup>

#### <注>

注1 内閣に社会保障制度審議会があり、その下部機構として年金審議会がある。いずれも総理府の諮問機関があるがその委員の構成を見ると、厚生労働省出身の官僚が中心である。会計や信託業務の専門家ではないメンバーに、厚生労働省の年金資金の恣意的な使い方をチェックできそうにない

2 拙稿「福祉国家の公会計改革 政府貸借対照表の導入をめぐる」青陵大学紀要第1号p143

3 拙稿「新還元融資の暗雲」(「会計検査資料」93年7月号、のちに吉田堯躬、嶋谷潤、小林俊之編著『財政批判のアンクル』全国会計職員協会に収録)参照

4 財政構造改革の推進に関する特別措置法(平成8年法109)第11条「政府は、厚生年金保険法等に基づく年金事業その他の社会保険事業の事務の執行に要する費用について、- - - 国及び

地方公共団体の負担以外の財源を充てるものとし、 - - - 」

厚生年金保険法（昭29年法115）第80条2「国庫は、 - - - 毎年度、予算の範囲内で、厚生年金保険事業の事務（基礎年金拠出金の負担に関する事務を含む。）の執行に要する費用を負担する。」

- 5 第118国会 衆議院大蔵委員会会議録5号（平成02年03月22日）参照。

それによる厚生保険特別会計法一部改正法案理由には改正内容は3点記され、年金勘定との関係では「業務勘定から年金勘定に繰入れた額を、厚生年金保険国庫負担繰り延べ措置の返済とみなす」とする規定となっている。

- 6 国鉄等の公社の民営化に際し、公社の共済は廃止され厚生年金に統合された。しかし、上乗せの部分は統合後もそれぞれ旧公社の承継機構の中で運営されているが、国鉄分については破綻し、国による救済策が行われた。

#### 参考文献

- 岩瀬達哉著 年金大崩壊 2003年 講談社  
 同 年金の悲劇 2004年 同  
 駒村康平著 年金はどうなる 2003年 岩波書店  
 権丈善一著 年金改革と積極的社会保障政策  
 2004年 慶應義塾大学出版  
 社会保険法規研究会 厚生年金保険制度回顧録  
 1988年 厚生団  
 財政事情の説明手法に関する勉強会  
 国の貸借対照表（各年版） 財務省  
 鈴木豊編著 日本国政府会計の分析 2002年  
 中央経済社  
 内閣提出 財政法28条参照書類（各年版）  
 国立印刷局  
 同 特別会計決算参照書（各年版）  
 国立印刷局  
 西沢和彦著 年金大改革 2003年 日本経済新聞社

本稿は新潟青陵大学共同研究費規定に基づき平成15年度および16年度共同研究費による助成金による助成によって行った共同研究の一環として発表するものである。なお、同研究において行ったメンバー、参考人発表の論考（要旨）を添付する。



添付 1

**基礎年金制度の仕組みと問題点**

参議院厚生労働委員会調査室

次席調査員 小林 仁

我が国の公的年金制度は、国民年金と被用者年金（厚生年金と各種共済年金）の2階建てとなっている。国民年金から支給される定額の年金が基礎年金であり、被用者年金からは基礎年金に上乗せする形で報酬比例部分の年金が支給される。基礎年金制度は昭和61年、分立している年金制度の制度間格差の是正、給付の適正化、産業構造の変化に左右されない安定的な制度の構築等を目的として導入された。国民年金は、それまで被用者年金とは別個の制度であったが、全国民に共通の基礎年金を支給する制度に改められたのである。

基礎年金制度の導入により、給付の構造に限ってみると、年金制度は基礎年金部分について、一元化したかのように見える。ところが、負担の構造をみると、年金会計は改正前と同じく分立したまま放置されている。その結果、被用者年金が財政基盤の弱い従来の国民年金を支援するという構図となっている。

**基礎年金制度の仕組み**

昭和61年以降の国民年金では、従来の国民年金加入者を第1号被保険者、被用者年金加入者を第2号被保険者、その配偶者（専業主婦）を第3号被保険者としている。第1号被保険者が負担する国民年金保険料は、国民年金特別会計の国民年金勘定に入る。また、厚生年金の被保険者が負担する厚生年金保険料は、事業主の保険料とともに厚生保険特別会計の年金勘定に入り、第3号被保険者は保険料を負担しないこととなっている。

**基礎年金拠出金の算定方法**

基礎年金拠出金の負担は、まず、基礎年金給付に必要な額（特別国庫負担分を除く）をその年の「基礎年金拠出金算定対象者数」で割って「拠出金単価」を算出する。次に、その拠出金単価に各制度の「基礎年金拠出金算定対象者数」を掛けて、それぞれの制度の負担額を決定する。その際、第3号被保険者については、その配偶者が加入する被用者年金の「基礎年金拠出金算定対象者数」としてカウントする。負担額のうち、2/3 1/2については保険料収入で、1/3 1/2については国庫負担（税）で賄われる。

**基礎年金拠出金制度の問題点**

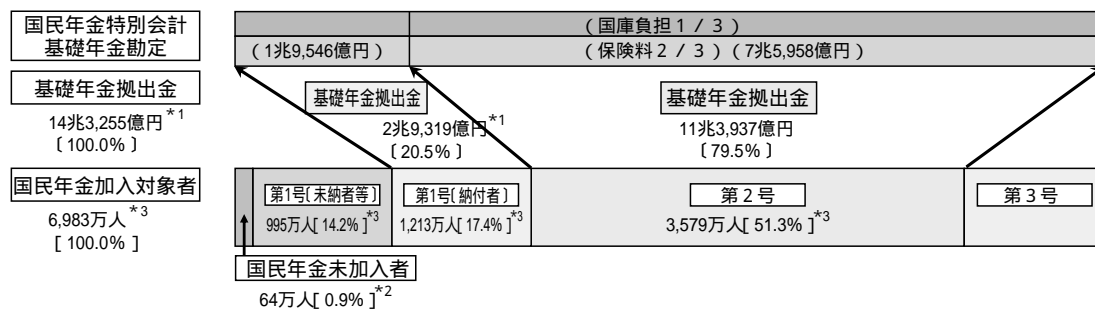
このような基礎年金拠出金の算定の仕組みには、2つの問題がある。

第1の問題は、国民年金の未納者等の増加が、拠出金単価を押し上げてしまうことである。

第2の問題は、第3号被保険者に係る拠出金を第2号被保険者が負担しているために、1人当たり拠出額について第2号被保険者間に不公平が生じていることである。独身者や第2号被保険者同士の夫婦の場合、1人当たり4,254円/月の追加負担を強いられている。また、第3号被保険者を配偶者に持つ第2号被保険者は、2人分の拠出金単価26,866円と比較すると、9,179円/月だけ負担が軽くなっている。

基礎年金制度は、現役世代が公平に年金受給者の給付財源を支える制度であるはずであった。しかし、実際の支え手は現役世代の7割にとどまっているうえ、金額ベースでみれば、現役世代の5割に過ぎない第2号被保険者が拠出金総額（保険料分）の8割を負担している。また、拠出金の負担をめぐって、被用者年金内部で第3号被保険者に対する所得移転が行われており、世代内の不公平も看過できない状況となっている。

【図1】基礎年金拠出金の負担構造（平成13年度確定値ベースに基づく試算）



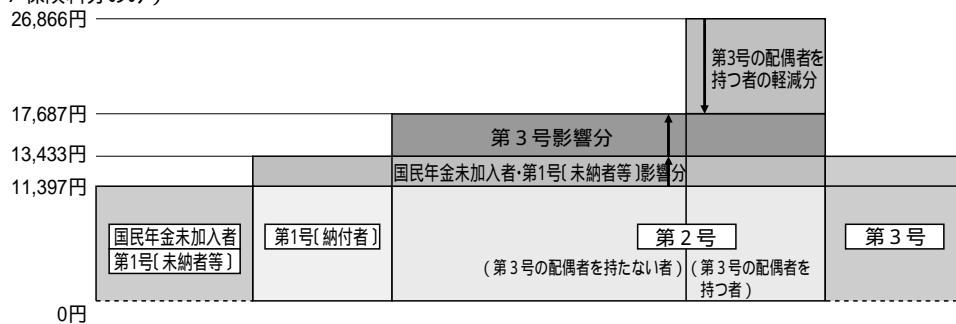
\* 1 特別国庫負担金を除いた額

\* 2 平成13年公的年金加入状況等調査（平成13年10月15日現在）

\* 3 平成14年3月末現在の被保険者数及び平成13年度基礎年金拠出金算定対象者数に基づいて試算

【図2】年金拠出金単価への影響（平成13年度確定値ベースに基づく試算）

( 月当たり / 保険料分のみ )



( 出所 ) 厚生労働省資料より作成

## 添付 2

## 「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて（厚生労働省案）」について

厚生労働委員会調査室 古賀 雅士

平成16年度の年金制度改正に向けて厚生労働省は平成15年11月に年金制度改正案をまとめた。この改正案の基本的な考え方として、社会経済と調和した持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保、多様な働き方に対応し、より多くの者が能力を発揮できる社会につながる制度を掲げている。

以下、主な改正案の内容を説明する。

まず、給付と負担の見直しについては、これまでは5年ごとの財政再計算の際に、給付と負担を見直し、現役世代の平均的な手取り年収の約6割（標準的な厚生年金（基礎年金を含む））の給付水準が確保できるよう、負担を調整していた。しかしながら、これでは少子高齢化が進んでいる現状を踏まえると、現役世代の負担が過重になることから、負担については保険料率に上限を設け（保険料固定方式）、給付については高齢期の生活の基礎的な部分を支える水準（現役世代の平均的な手取り年収の50%）を確保するとした。さらに、給付水準を調整する際には社会全体の保険料負担能力の伸びに見合う調整（マクロ経済スライドによる調整）を行うこととしている。

また、多様な働き方に対応した制度とするため、60歳台前半の在職老齢年金制度の見直し、短時間労働者への厚生年金の適用拡大（政府案では盛り込まれず）、育児休業期間中の保険料免除制度の拡充、離婚時の年金分割や遺族年金制度の見直し、障害基礎年金と老齢厚生年金等の併給等の措置が講じられている。

今回の案はこれまでの給付に重点を置いた改正から、現役世代の負担に重点を置いた改正へと変化している点が特徴である。さらに、給付水準の調整について、これまで既裁定の年金受給者には物価スライド以外では給付水準を引き下げることはなかったが、今回の改正では、既裁定の年金受給者にもマクロ経済スライドによる給付水準の調整が適用されることとなっている。

## 添付 3

## 厚生保険特別会計（年金勘定）について

参議院決算委員会調査調整室 縄田 康光

## 1．厚生保険特別会計の設置

厚生保険特別会計（年金勘定）は、厚生年金保険法（昭29）に基づき、厚生年金保険事業の保険収支を経理するために設けられた。

## 2．13年度損益計算書（主な科目）

## 収益

保険料 20兆58億円 一般会計より受入 3兆9,108億円 船員保険特別会計より受入 143億円 国民年金特別会計基礎年金勘定より受入 1兆5,566億円 国家公務員共済組合連合会等拠出金収入 327億円 存続組合等納付金 560億円 利子収入 3,861億円

## 損失

保険給付費 19兆6,228億円 基礎年金拠出金繰入 9兆3,048億円 諸支出金 1,231億円 業務勘定へ繰入 1,952億円 未収金償却繰入金引当 671億円 本年度利益 5,800億円

## 3．厚生保険特別会計（損益計算書）の特徴

利益（収益）においては、保険料が66.8%を占めている。

一般会計からの受入が収益の13.1%を占めている。これは基礎年金（「みなし」部分を含む）部分に係る国庫負担相当額である。

保険給付費が損失（費用）の65.5%を占めている。

基礎年金に係る国民年金特別会計基礎年金勘定への繰り入れが費用の31.1%を占めており、とあわせ費用の太宗を占めている。

国民年金特別会計基礎年金勘定への繰入は、9年度7兆7,173億円（費用の23.2%）から13年度9兆3,048億円（同31.1%）とその比重は増大し続けている。

## 4．年金資金の運用

13年度に年金福祉事業団が廃止され、年金積立金を全額自主運用する年金資金運用金基金が創設された。これに伴い年金積立金の資金運用部への預託義務は廃止された。13年度から厚生年金の積立金の運用は年金資金運用基金で行うこととなり、20年度までに預託金は基金に段階的に償還されるが、それまでは預託金は存続することとなる。

## 5．厚生年金特別会計の諸問題

年金資金運用の赤字

福祉施設事業

将来の年金債務が財務諸表上明示されていない

国民年金の空洞化と基礎年金負担の増大

## 添付 4

## 最近の厚生保険特会年金勘定の状況

縄田 康光

## 1. 厚生年金被保険者数の減少

近年の厚生年金保険の被保険者数の推移を見ると、9年度の3,347万人をピークに減少に転じ、14年度には3,214万人にまで減少している（下表参照）。同期間で国民年金の第1号被保険者数は1,959万人から2,237万人へと300万人近く増加している。これは、近年の厳しい経済状況による企業の倒産、7年度から始まった生産年齢人口の減少等を受けて厚生年金保険の被保険者数が減少し、これにほぼ相当する人数が第1号被保険者となっていることを示している。

また、これに伴い、厚生保険特別会計の保険料収入も減少傾向にあり、9年度の20兆6,832億円から14年度の20兆2,034億円へと減少している。一方、高齢化の進展に伴い、同期間の厚生保険特会の保険給付費は17兆2,895億円から20兆3,466億円へと大幅に増加しており、14年度は保険給付費が保険料収入を上回る事態となっている。

## 2. 基礎年金拠出金繰入の増大

このように厳しい収支状況にある厚生保険特会にあって増加を続けているのが基礎年金拠出金繰入である。これは、基礎年金給付に要する費用から特別国庫負担分を差し引いた額を、国民年金、厚生年金、共済年金の被保険者数に応じて按分した額を基礎年金拠出金として負担させるというものである。これによる厚生保険特会年金勘定から国民年金特会基礎年金勘定への繰入額は、9年度の7兆7,173億円から14年度には9兆8,961億円へと5年間で2兆円以上増加している。

この背景としては、基礎年金給付の増大もさることながら、近年著しい国民年金保険の空洞化もその一因となっている。13年度末における国民年金保険料の未納者・未加入者の数は、390万人に達しており、低所得等による保険料の免除者376万人（他に学生納付特例者数148万人）と合わせると3人に1人が保険料を払っていないという状況にある。保険料の納付率で見ると、9年度79.6%、13年度70.9%、14年度62.8%と急減している（15年度は63.4%）。

少なくとも短期的に、厚生年金が国民年金の空洞化の肩代わりをしている形となっており、国民年金の納付率向上は急務となっている。

## 厚生年金の保険者数等の推移

	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度
第2号被保険者数（万人）	3,347	3,296	3,248	3,219	3,158	3,214
厚生年金保険の受給者数（万人）	1,578	1,650	1,723	1,807	1,901	2,032
第1号被保険者数（万人）	1,959	2,043	2,118	2,154	2,207	2,237
国民年金の受給者数（万人）	1,659	1,747	1,836	1,930	2,024	2,122
厚生年金保険の保険料（億円）	206,832	206,151	202,099	200,512	199,360	202,034
厚生年金保険の保険給付費（億円）	172,895	182,824	187,364	191,544	196,228	203,466
基礎年金拠出金繰入（億円）	77,173	83,144	88,235	91,272	93,048	98,961

社会保険庁資料より作成

添付 5

### 平成16年年金改正案と「女性の年金」

厚生労働委員会調査室調査員 鈴木 祐子

近年、女性の社会進出が進むとともに、女性の働き方や生き方が多様化しており、従来からの片働き世帯を標準とした現行の年金制度に対しては、働く女性と専業主婦との間で不公平が生じている、女性の就労に抑制的である等、様々な問題が指摘されており、平成16年年金改正では「女性の年金」も1つの大きな論点となっていた。

第159回国会に提出された年金改革案における「女性の年金」に関する主なポイントは、厚生年金の分割制度導入、遺族年金制度の見直し、次世代育成支援の拡充である。

厚生年金の分割制度とは、婚姻期間中の厚生年金の保険料納付記録を分割することを認めるもので、分割を受けた側は、本人の支給開始年齢から生涯、分割分を含めた年金を受給できることとなる。これについては、「離婚時の年金分割」と「第3号被保険者期間分割」の2つの制度が創設された。

遺族年金制度については、65歳以降の妻に対する年金給付について、妻自身が納めた保険料をできるだけ年金給付額に反映させるため、従来の選択制から、妻自身の老齢厚生年金は全額支給して現行水準との差額を遺族厚生年金として支給する仕組みへする改正が盛り込まれた。18歳未満の子のない30歳未満の妻に対する遺族厚生年金については5年間の有給給付とされた。

さらに、次世代育成支援については、育児休業中の保険料免除制度を子どもが3歳に達するまで延長するとともに、勤務時間の短縮等の措置を受けて就業継続する者に、子が生まれる前に賃金で給付を算定することとした。

今回の年金改革案では、女性の年金についていくつか改正が盛り込まれたものの、最も懸案となっていた第3号被保険者制度の扱いをどうするかという問題は手つかずのまま残された。これは、保険料を能力に応じて払う「応能負担」とするか、受け取る利益に応じて払う「応益負担」とするか、年金を「世帯単位」で考えるか「個人単位」で考えるかともからむ問題である。パート労働者への厚生年金適用の拡大等についても、保険料の半分を負担することとなる事業主の反発が強く、5年後の検討課題として見送られた。今後、事業主をどのように説得するかが課題となろう。

## 添付 6

## 年金財政と過去債務問題

厚生労働委員会調査室調査員 安藤 範行

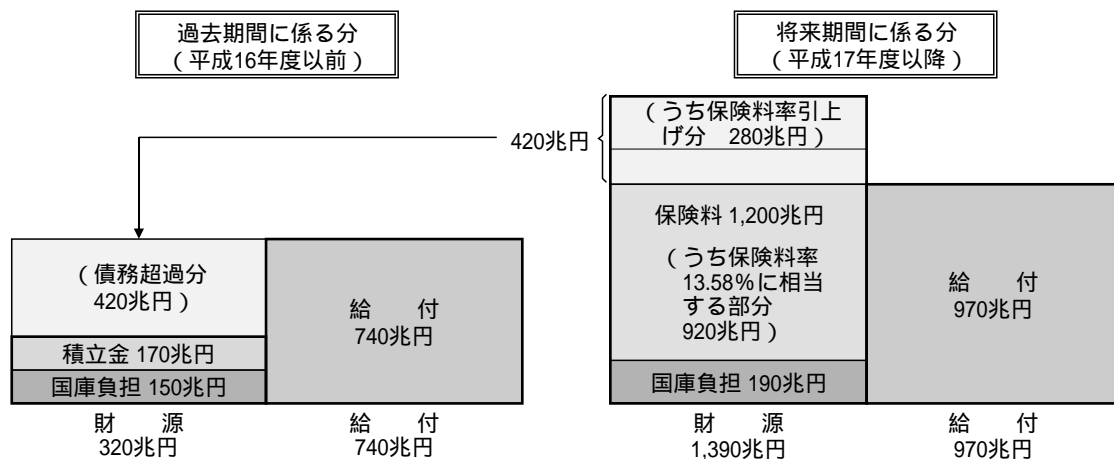
年金財政のバランスシートは、年金給付総額（負債）とその財源（資産）をある時点での価格に換算して表示したものである。

先般の年金制度改革では、国庫負担割合の引き上げ、年金保険料の段階的引き上げ、実質的な給付水準の引き下げ等が図られた。平成16年度末時点を基準とするバランスシート分析によれば、制度改革に伴い 将来期間の国庫負担が190兆円に増大 保険料資産が1200兆円に増大 将来の給付債務が970兆円に縮小し、将来期間のバランスシートには420兆円もの資産超過が発生する。この資産超過分によって過去抛出处分部分の債務超過（420兆円）を解消することが可能となるが、保険料の引上げを主な財源とすることは、すなわち、現役・将来世代のみに負担を求めることを意味する。年金債務が膨張した主な要因が高度経済成長期における給付の拡大と負担の先送りにあることからすれば、たとえ財政が健全化したとしても、現役・将来世代の制度に対する不信・不満は解消されない。

以上を踏まえ、一橋大学の高山教授からは、「みなし掛金建て」のような制度を導入して給付と負担の関連性を強める 過去債務の消却に関し各世代に対し公平に負担を求めるため税を財源にするという改革案が示されている。

## 厚生年金のバランスシート（改革後）

財源総額 1,710兆円 給付総額 1,710兆円



注1. 平成16年財政再計算に基づき、95年間（2005～2100年度）の財源と給付の内訳を運用利回りで現在（平成16年度）の価格に換算して一時金で表示した。

2. 過去期間に係る分とは、平成16年度以前に納付された保険料に見合う給付とその財源を指し、将来期間に係る分とは、同17年度以降に納付される保険料に見合う給付とその財源のことを指す。

3. 積立金とあるのは、積立金の取り崩し及び運用収入を指す。

4. 端数処理の関係上、総額が一致しない場合がある。

5. 賃金上昇率2.1%、物価上昇率1.0%、割引率3.2%、保険料率18.3%まで引上げ。

出所：高山憲之「本当の年金改革」『エコノミスト』（2004.7.6）

