

佐藤 一光 東京経済大学経済学部教授

近年、世代と世代との間の社会的分断が深まっているように見える。超高齢社会への突入と長期停滞による社会の閉塞感が、「シルバー民主主義」「反対サロ（反・老人サロン医療福祉）運動」「高齢者は集団自決すべし」などといった高齢者への厳しい態度を駆り立てている。かといって、高齢者を切り捨てたところで社会が豊かになるとは思えない。私たちの社会はどのような方向に向かうべきなのか。

*

2024年7月に公表された年金財政検証は、予想以上に明るい見通しを示した。前回2019年の財政検証と比較して、所得代替率は改善し、現行制度の持続可能性についても一定の展望が開けた形となっている。この背景には、高齢者や女性を中心とした労働参加の進展、積立金の運用実績の改善、そして外国人労働者の増加など、複数のポジティブな要因が重なったことが挙げられる。

しかし、この財政検証結果は年金制度の一つの側面を照らし出したに過ぎない。年金制度は、単なる高齢期の所得保障制度ではなく、より複雑で重層的な社会的機能を持つ装置として理解される必要がある。『生活経済政策』No.335の特集「2024年 年金財政検証とその課題」では財政検証の基本的な読み解きに焦点を当てたが、本号では年金制度が持つさらに多様な側面に光を当てることで、世代間の分断から抜け出すアリアドネの糸玉としたい。

年金制度は第一に、異なる世代間の所得移転の仕組みとして機能している。しばしば「世代間の助け合い」や「支え合い」という表現で説明されるこの機能は、実は極めて複雑な社会的含意を持っている。例えば、同じ世代の中でも、正規雇用と非正規雇用、都市部と地方部、男性と女性の間で、年金制度を通じた再分配

さとう かずあき

慶應義塾大学経済学研究科修了、博士（経済学）。専門は財政学、環境経済学。慶應義塾大学経済学部助教、内閣府計量分析室、岩手大学人文社会科学部准教授、東京経済大学経済学部准教授を経て、2024年4月より現職。

主著に『環境税の日独比較：財政学から見た租税構造と導入過程』（慶應義塾大学出版会）、「現代貨幣理論の構造と租税論・予算論からの検討」『財政研究』第16巻など。

効果は大きく異なる。

第二に、年金制度は地域経済における重要な資金循環メカニズムとして機能している。特に、産業集積の少ない地方部において、年金給付は地域の購買力を支える重要な柱となっている。都市部で徴収された保険料が地方部で給付される構造は、地域間の経済格差を緩和する機能を果たしているのである。

第三に、年金制度は労働市場に対して強い影響力を持っている。例えば、「第3号被保険者制度」や「年収の壁」は、特に女性の就労選択に大きな影響を与えている。このことは、将来の年金財政を支える労働力人口の確保という観点からも、決して望ましいことではない。

グローバルな文脈の中で日本の年金制度を捉え直すことも重要である。アジアの近隣諸国である中国は、急速な高齢化に直面する中で独自の年金制度を発展させており、そこには地方政府の役割の大きさという特徴がある。英国では女性の年金権の確立に向けた大胆な制度改革が進められており、そこから学ぶべき教訓も多い。外国の制度を日本に導入することはできないが、しばしば多くのことを学ぶことができる。

本特集は、このような年金制度の多面的な性格を、世代・地域・ジェンダーという三つの軸から照射することを試みる。それは同時に、私たちの社会が直面する構造的な課題—人口減少、地域間格差、ジェンダー不平等—に対して、年金制度がどのように向き合うべきかを問う試みでもある。財政的な持続可能性の確保は重要な課題であるが、それと同時に、より公正で包摂的な社会を実現するための装置として年金制度を捉え直す視点が求められているのである。

＊

年金制度が持つ多面的な性格を、私自身の家族の経験を通して考えてみたい。私の父は1948年生まれ

の団塊世代の最後を飾る世代である。戦後の経済成長を支えた世代であり、高度経済成長期に就職し、自営業として地域経済の一端を担ってきた。母は1950年生まれで、やはり自営業として働いてきた。両親ともに国民年金に加入し、基礎年金を受給することとなった。

しかし、10年前に父は脳梗塞で倒れ、半身不随となった。基礎年金だけでは生活を維持することができず、4人兄弟のうち二人が仕送りをして支えることになった。その後、加齢に伴う高次脳機能障害が進行し、家族による支援だけでは立ち行かなくなり、現在は生活保護を受給している。

早くに離婚した母も、基礎年金だけでは生活を維持することができず、残りの2人の兄弟で支援を続けている。兄弟たちは東京圏で働いており、両親は地方に住んでいるので、都市から地方へと仕送りをしていることになる。

このような経験は、年金制度が持つ限界と可能性の両面を私に教えてくれた。基礎年金だけでは十分な生活保障とならないという現実がある一方で、家族による支援と公的扶助を組み合わせることで、何とか生活を維持できているという事実もある。これは年金制度が、他の社会保障制度や家族の支援と補完的な関係にあることを示している。

私自身は1979年生まれの団塊ジュニア世代の最後に位置する。年金受給は25年後の2049年からとなるが、これは高齢者/現役世代比率がピークを迎える時期と重なる。私の世代は、人口構造の大きな変化の波を最も強く受ける世代の一つとなるだろう。さらに下の世代に目を向けると、2010年生まれの長男と2018年生まれの長女は、2050年にはそれぞれ40歳、32歳となる。まさに現役世代の中核として、社会

を支える立場となる。彼らの世代が直面する課題は、私たちの世代とはまた異なるものとなるはずだ。

この三世代を眺めてみると、生まれた時代＝コーホートによって大きく違う社会環境に直面していることが見て取れる。異なる現実^{くさび}に直面する世代を超えて、地域を越境して、ジェンダーを融合して連帯することができるのだろうか。それとも異なる環境は社会的分断の楔^{くさび}とならざるを得ないのか。

＊

本特集は、5本の論文を通じて年金制度の多面的な性格に迫る。それぞれの論文は独自の視点から年金制度を分析しているが、全体として世代・地域・ジェンダーという三つの軸が交差する地点に新たな知見を見出すことを試みている。

横山論文は、2024年財政検証の詳細な分析から議論を始める。財政検証の技術的な側面を丁寧に解きほぐしながら、その本質的な含意として労働参加率の重要性を指摘する。とりわけ、女性や高齢者の労働参加が将来の年金給付水準を左右する重要な要素となることを明らかにしている。これは、年金制度と労働市場の密接な関係を示す重要な指摘である。

江成論文は、地方経済における年金制度の機能に光を当てる。島根県を事例とした実証分析を通じて、産業の少ない地域において年金給付が果たす経済的役割の大きさを明らかにしている。特筆すべきは、年金を通じた公的資金循環が地域経済に及ぼす影響の定量的な把握が行われていることであり、島根県では20%を超える経済活動が年金給付によるものであるという。この分析を通じて、年金制度が持つ地域間再分配機能の重要性を浮き彫りにしている。

宋論文は、日本と中国の年金制度を比較分析する。特に中国における地方政府の役割の大きさに注目し、

省級政府による公的資金投入の実態を明らかにしている。財政調整機能の発達と相まって、中国の年金制度もまた地域社会を支える重要な機能を果たしていることが示唆される。公的年金の社会保険としての装いと、公的資金の投入のあり方、および地域間再分配のあり方が年金制度から浮かび上がってくる。

柏木論文は、女性の年金権に焦点を当てた英国の最近の制度改革を詳細に分析する。2024年、日本では「年収の壁」問題が大きな注目を集めたが、英国ではすでに抜本的な制度改革が実現している。社会的合意に基づく大胆な改革の可能性を示す事例として示唆に富む。特に、第3号被保険者制度の見直しを検討する日本にとって、重要な参照事例となるだろう。

最後の佐藤論文は、年金制度そのものではなくその背後にある日本の生産力と生産性といったマクロ経済について検討を加える。労働生産性の向上と総労働時間の維持、特に労働参加率の向上が年金制度の持続可能性を支える根本的な要因であることを指摘する。それは同時に、年金制度を通じた再分配機能の強化が、マクロ経済の安定的な成長にとっても重要であることを示唆している。

これら5本の論文は、それぞれ独自の視点から年金制度の異なる側面を照射しているが、全体として「世代を超えて、地域を越境し、ジェンダーを融合する社会制度」としての年金の姿を浮かび上がらせている。年金制度の改革は単なる財政的な持続可能性の確保を超えて、世代間の分断を乗り越え、地域の持続可能性を支え、性別に関わりなく働きやすい社会を実現するための重要な政策課題として位置づけられることになるだろう。冒頭で述べた世代間の社会的分断を克服する鍵は、まさにこの年金制度が持つ社会統合機能にあるのかもしれない。■

財政検証と公的年金の持続可能性、展望

横山 寛和

下関市立大学経済学部経済学科准教授

1 わが国の公的年金における 財政検証の位置づけ

本稿は、公的年金の持続可能性と共に、今後の展望を財政検証結果に沿って検討するものである。2024年7月3日に2024（令和6）年公的年金財政検証結果（厚生労働省（2024a））が公開された。そこでは、従来のように複数の社会・経済前提の下での試算を行うとともに、次年度に予定される制度改正に向けて制度改正シミュレーション（オプション試算）が実施されている（厚生労働省（2024b））。また2024年財政検証では、令和2（2020）年年金改正法の参議院付帯決議を踏まえ、65歳時点における老齢年金の平均給付額や分布を世代ごとに推計している（厚生労働省（2024d））。

財政検証の公開後は、社会保障審議会年金部会（以下、年金部会）や同年金数理部会においてそのレビューが行われるとともに、厚生労働省（以下、

厚労省）が示した種々の次年度改正案についての審議が行われる。また、様々な媒体を通じて多くの識者が財政検証自体やその結果を評価するとともに、あるべき改正について論じる¹。

ところで、財政検証は大凡決まったスケジュールで実施される。また、現在検討されている見直し案の多くは、過去に年金部会に諮られ、徐々に実行されてきたものである。そのため、財政検証を論じる際には、その結果だけではなく、現行制度の構造と、財政検証および審議会における審議の過程も踏まえる必要がある。

以下では、まず、現在の公的年金の枠組みおよび財政検証の過程を整理する。次いで、厚生労働省（2024a）をもとに持続可能性を検討する。その上で、今後の展望を検討する。

2 公的年金と経済前提

2.1. 公的年金の財政スキーム

本題に入る前に、公的年金の財政スキームを確認しておこう。現在の公的年金は2004（平成16）年改正の枠組みで運営されている。それは（1）財政期間をおよそ100年に設定し（有限均衡方式）、（2）保険料の水準を固定し（保険料固定方式）、（3）給付改定率を物価あるいは手取り賃金より低く設定して（マクロ経済スライド）、（4）年金給付を収入の範囲内に抑制できるまでマクロ経済スライドを継続（調整期間）する。その意味で、現在は保険料水

よこやま ひろかず

関西学院大学大学院経済学研究科博士課程後期課程単位取得満期退学。博士（経済学）、専門は財政学。

愛知大学経営学部会計ファイナンス学科助教を経て、2018年4月より現職。

著書に『公的年金の持続可能性分析—年金数理とバランスシートによる接近』（日本評論社、2015年）など。

表 1 2024年財政検証の経済前提

		将来の経済状況の過程			〈長期の経済前提〉		
		労働力率	全要素生産性 (TFR) 上昇率	物価上昇率	賃金上昇率 (実質〈対物価〉)	運用利回り	
						実質 〈対物価〉	スプレッド 〈対賃金〉
高成長実現 ケース	中長期試算 成長実現 ケースに接続	成長実現・ 労働参加進展	1.4%	2.0%	2.0%	3.4%	1.4%
成長型経済 移行・継続 ケース	中長期試算 参考ケース に接続	シナリオ	1.1%	2.0%	1.5%	3.2%	1.7%
過去30年 投影ケース	中長期試算 ベースライン	成長率ベースライ ン・労働参加 漸進シナリオ	0.5%	0.8%	0.5%	2.2%	1.7%
1人当たり ゼロ成長 ケース	ケースに接続	1人当たりゼロ成 長・労働参加 現状シナリオ	0.2%	0.4%	0.1%	1.4%	1.3%

出所:厚生労働省(2024a:2)。

準を先決し、その下で得られる財源の範囲内で給付を行う拠出建て方式となったと言える²。

上記の財政スキームでは、それまでの財政再計算に代わるものとして導入された財政検証が重要な役割を担う³。財政検証は、収支均衡するかを確認するために少なくとも5年ごとに複数の前提条件の下で試算するもので、以降5年間にわたり給付調整を継続するかを判断する。収支均衡の判断基準となるのは、財政期間終了年度の期首に給付1年分相当の積立金を保有することである。その、積立金の期首残高が当期の年金給付何年分になるかを示す値を積立度合と呼ぶ。

年金財政の健全性は、調整期間終了時の所得代替率で判断する。所得代替率は、「モデル年金」と呼ばれる夫婦の基礎年金満額および各年代で平均的な賃金を得た夫の厚生年金の合計を現役男性の平均手取り収入額で除したものであり⁴、財政期間終了時点で50%を維持することを目標にするとされている。この水準が高いほど年金財政が改善していることになる。そして、それは、積立度合を高水準で保つことと同義である。

2.2. 2024年財政検証の経済前提

財政検証の実施に際して、先行して前提条件を決定する必要がある。短期の経済前提に関しては、直近の内閣府「中長期の経済財政に関する試算」に準拠することが通例であり、2024年財政検証に関しては、2024年1月22日公表の内閣府(2024a)に準拠している⁵。長期の経済前提は、社会保障審議会年金部会に設置されている「年金財政における経済前提に関する専門委員会」で実施された審議に基づいて決定される。2024年財政検証では4パターンを設定している。

シナリオを分ける基軸となる要素は、従来の財政検証と同様に(1)全要素生産性上昇率および(2)労働投入量である。全要素生産性上昇率については、高成長実現ケース(以下、成長実現ケース)は1.4%、成長型経済移行・継続ケース(以下、長期安定ケース)は1.1%、過去30年投影ケース(以下、現状投影ケース)は0.5%および1人当たりゼロ成長ケース(以下、ゼロ成長ケース)は0.2%とされている。労働投入量に関しては、労働政策研究・研修機構(2024)の成長実現・労働参加進展ケース、成長率ベースライン・労働参加漸進シナリオ、および1人当たりゼロ成長・労働参加現状シナリオ準拠のマ

ンアワーベースの総労働時間が採用されている。

2.3. 経済前提と年金財政

以下では、財政検証において注目すべき経済前提を佐々木(2019)に沿って論じる。単純化のために国庫負担および制度間移転を無視すれば、 t 年度末の積立金残高は(1)式で与えられる⁶。

$$F_t = pW_tL_t - B_tN_t + (1 + r_t)F_{t-1} \quad (1)$$

ここで、 F は積立金残高、 p は保険料率、 W は平均賃金、 L は被保険者数、 B は平均給付額、 N は受給者数、 r は運用利回りである⁷。

(1)式から $t+1$ 期の積立度合は公的年金給付に自動改訂措置が導入されていることも考慮すると(2)式で与えられる。

$$\frac{F_t}{B_{t+1}N_{t+1}} = \frac{pW_tL_t - B_tN_t + (1 + r_t)F_{t-1}}{(1 + w_t)B_tN_{t+1}} \quad (2)$$

ここで、 w は賃金上昇率である(2)式を(3)式へ変形する。

$$\begin{aligned} \frac{F_t}{B_{t+1}N_{t+1}} &= \frac{pW_tL_t - B_tN_t + r_tF_{t-1}}{(1 + w_t)B_tN_{t+1}} + \frac{1}{1 + w_t} \frac{F_{t-1}}{B_tN_{t+1}} \\ &= \left[\frac{1}{1 + w_t} \left\{ \left(p \frac{W_t}{B_t} \frac{L_t}{N_t} - 1 \right) + \frac{r_tF_{t-1}}{B_tN_t} \right\} + \frac{1}{1 + w_t} \frac{F_{t-1}}{B_tN_t} \right] \frac{N_t}{N_{t+1}} \end{aligned} \quad (3)$$

(3)式から、既発の給付に対して w_t を適用するならば、年金給付および保険料収入は同率で増大する。そのため、賃金上昇率が上昇することにより年金財政が改善するのは、給付改定率が賃金上昇率より低く抑えられることによる。

また、当期の収支が均衡している場合、(4)式が得られる。

$$\frac{F_t}{B_{t+1}N_{t+1}} = \frac{1}{1 + w_t} \frac{F_{t-1}}{B_tN_t} \frac{N_t}{N_{t+1}} \quad (4)$$

(4)式から、 w_t が上昇する局面では、当期の収支が均衡していても積立度合は低下する。すなわち、 r_t のうち w_t 相当分は自動改定に伴う年金給付の増大に際して積立度合を維持するために必要で

ある。そして、 r_t のうち w_t を超える部分が表1のスプレッドである。

さらに、受給者数が増加する、あるいは被保険者が減少する局面では、必要なスプレッドはさらに大きくなる。裏返せば、女性や高齢者の労働市場への参加が進めば必要なスプレッドは小さくなる。そして、運用利回りは大きく変動する傾向が強いものである点に着目すれば、労働市場への参加の進展は、年金財政の安定にとって一層重要になる。

3 財政検証結果

3.1. 2024年財政検証結果の概要

以下では、2.3節を踏まえて2024年財政検証結果を概観する。表2は2024年財政検証結果における調整期間の終了年度および所得代替率を経済前提ごとに示している。成長実現ケースの所得代替率が長期安定ケースのものより高いのは、表1のスプレッドの影響が大きい。また、スプレッドが等しい長期安定ケースおよび現状投影ケースの差は、主に労働力率の高さと実質賃金上昇率に起因するものであるが、特に現在制度では68歳まで手取り賃金で、それ以降は給付を原則物価で改定することの影響も示唆される。

3.2. 2019年財政検証との比較

2024年財政検証結果は2019年財政検証と比較して年金財政の一定の改善が見られた。2019年財政検証において経済が順調に推移するケースIおよびIIについて、所得代替率はそれぞれ5.0%ポイント、6.0%ポイント改善している。また、2019年財政検証においてデフレの影響が残るケースVでは所得代替率が50%を下回っていたが、2024年財政検証でそれに該当するケース3の所得代替率は50.4%となっている。

社会保障審議会年金部会(2024)において、厚生労働省は(1)労働力の参加が高齢者や女性を中心に予想以上に進展したこと、(2)積立金の運用利回りが予想を上回ったことをその主要因として挙げた。その意味で、制度の持続可能性を確保

表2 2024年財政検証結果における調整期間の終了年度と所得代替率

労働力率		所得代替率・調整終了年度					
		合計		比例		基礎	
高成長実現	成長実現・	56.9%	2039	25.0%	調整なし	31.9%	31.9%
成長型経済移行・継続	労働参加進展	57.6%	2037	25.0%	調整なし	32.6%	32.6%
過去30年投影	成長率ベースライン 労働参加漸進シナリオ	50.4%	2057	24.9%	2026	25.5%	25.5%
1人当たりゼロ成長	1人当たりゼロ成長 労働参加現状シナリオ	37-33%		—		—	—

注1. 人口の前提は中位。

注2. 1人当たりゼロ成長ケースは、国民年金は2059年度に積立金が枯渇し、完全な賦課方式（保険料および国庫負担のみで給付を行う）に移行。機械的に給付水準調整を続けた場合は2059年度時点で50.1%。

出所：厚生労働省（2024a：3）より作成。

するためには安定的な経済成長と労働参加の拡大が重要であることが改めて確認されたといえる。

4 おわりに

ここまで、2024年財政検証結果から、現在の公的年金の状況を論じた。そして、現在の公的年金財政は主に労働参加の進展という、労働政策の課題に一定の改善がみられたことに起因しており、当面の論点は2004年改正以来の課題である被用者年金への被用者の包摂、および現行制度下での、特に基礎年金の給付水準の改善であると言えるだろう。

そのうえで問題となるのは公的年金の“給付水準”が難解なことである。玉木（2024）が指摘するように、多くの国民にとっての関心事は自身の年金給付の水準であるが、その給付水準の説明では対物価の実質価値および、対賃金の所得代替率が混在しており、その理解には専門的な知識を要する。

そして、これまではデフレ下で名目賃金が下落し、マクロ経済スライドが発動しなかったために所得代替率が上昇し、必要な調整期間が長期化したため、基礎年金の底上げが必要になった。それに対して、2.3節や3節でも言及したように、賃金の上昇による年金財政の改善は、賃金上昇率が給付

改定率を上回ることによる。すなわち、インフレ経済に移行した後は、物価スライドが適用される68歳以降の年金給付は、対物価の実質価値は保全されるものの、名目賃金の上昇により所得代替率が低下することに伴い、その底上げが論点になるフェイズが到来する。そして、そのフェイズへ移行することが、当面のマクロ経済政策の目標になっている。■

《注》

- 1 財政検証結果の概略や、識者による評価を取りまとめたものに中里（2024）がある。また、『生活経済政策』335号においても包括的な特集が組まれているので、合わせて参照されたい。
- 2 マクロ経済スライドに先行する財政調整の仕組みとして、スウェーデンの調整係数がある。スウェーデンの公的年金に関しては、田中・小野・斧田（2023）を参照されたい。
- 3 企業・個人年金における財政検証は年金数理人会編（2020）を参照されたい。
- 4 一般には賃金水準に対する給付水準の比率を言う。
- 5 試算は内閣府計量分析室（2018）により実施される。
- 6 佐々木（2019：250-251）。
- 7 本来は、年金給付は年金受給者の標準報酬（月額）に再評価率を乗じて再評価したものおよび勤続年数により決定される。

《参考文献》

厚生労働省（2020）「令和元年財政検証結果レポート — 「国民年金及び厚生年金にかかる財政の現況及び

見通し」(詳細版)一」<https://www.mhlw.go.jp/content/12500000/2019report.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

厚生労働省 (2024a) 「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—令和 6 (2024) 年財政検証結果—」<https://www.mhlw.go.jp/content/001270530.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

厚生労働省 (2024b) 「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算—令和 (2024) 年オプション試算結果—」<https://www.mhlw.go.jp/content/001270533.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

厚生労働省 (2024c) 「令和 6 (2024) 年財政検証関連資料①」<https://www.mhlw.go.jp/content/001299208.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

厚生労働省 (2024d) 「令和 6 (2024) 年財政検証関連資料②—年金額の分布推計—」<https://www.mhlw.go.jp/content/001270498.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

佐々木伯朗 (2019) 『財政学 制度と組織を学ぶ』有斐閣。

社会保障審議会年金部会 (2024) 「社会保障審議会年金部会第 16 回 (議事録)」。

玉木伸介 (2024) 「公的年金制度の課題と将来—2024

年財政検証を踏まえて—」『週刊社会保障』3280 号。

内閣府 (2024a) 「中長期の経済財政に関する試算 (令和 6 年 1 月 22 日)」<https://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/r6chuuchouki1.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

内閣府 (2024b) 「中長期的に持続可能な経済社会の検討に向けて②」令和 6 年第 3 回経済財政諮問会議 (2024 年 4 月 2 日) 資料 5 https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2024/0402/shiryo_05.pdf (2024 年 12 月 1 日最終確認)。

内閣府計量分析室 (2018) 「経済財政モデル (2018 年度版) 資料集」<https://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/ef2rrrrr-all.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。

田中周二・小野正昭・斧田浩二 (2023) 『アクチュアリー数学シリーズ 3 年金数理 第 2 版』日本評論社。

中里孝 (2024) 「2024 年年金財政検証の概要と評価」『調査と情報—ISSUEBRIEF—』1295 号。

日本年金数理人会編 (2020) 『年金数理概論—年金アクチュアリー入門—第 3 版』朝倉書店。

労働政策研究・研修機構 (2024) 「2023 年度版労働力需給の推計—労働力需給モデルによるシミュレーション—」JILPT 資料シリーズ No.284 <https://www.jil.go.jp/institute/siryo/2024/documents/0284.pdf> (2024 年 12 月 16 日最終確認)。



地域経済における公的年金の役割

—島根県を事例として—

江成 穰

広島経済大学経済学部助教

高齢化地域の経済と公的年金

地方圏のみならず大都市圏においても急速な高齢化が進展している日本では、公的年金の経済的な重要性が高まってきている。直近では「106万円の壁」などの年金保険料の負担に関する議論が盛んになってきているため、年金の経済的な機能・役割という保険料の負担増加による現役世代の消費の減少などといったイメージが先行しやすい。しかし当然ながら、誰かが負担した年金保険料は別の誰かに年金給付として給付されることとなる。そして、高齢者を中心に年金給付を受けている人々は、この給付によって日々の買い物などの経済活動を行っている。受給者の生活を支える資金としての年金は、これらの人々の消費や投資行動を介して実体経済に投入されており、高齢化によって受給者が増加している現代ではその影響が無視できないほど大きなものとなってきている。

このような意味での年金の経済的影響の大小

えなり ゆたか

立命館大学大学院政策科学研究科博士課程後期課程修了。博士（政策科学）。専門分野は、地域経済学、財政学、地方財政学。松山大学経済学部特任講師を経て、2024年4月より現職。

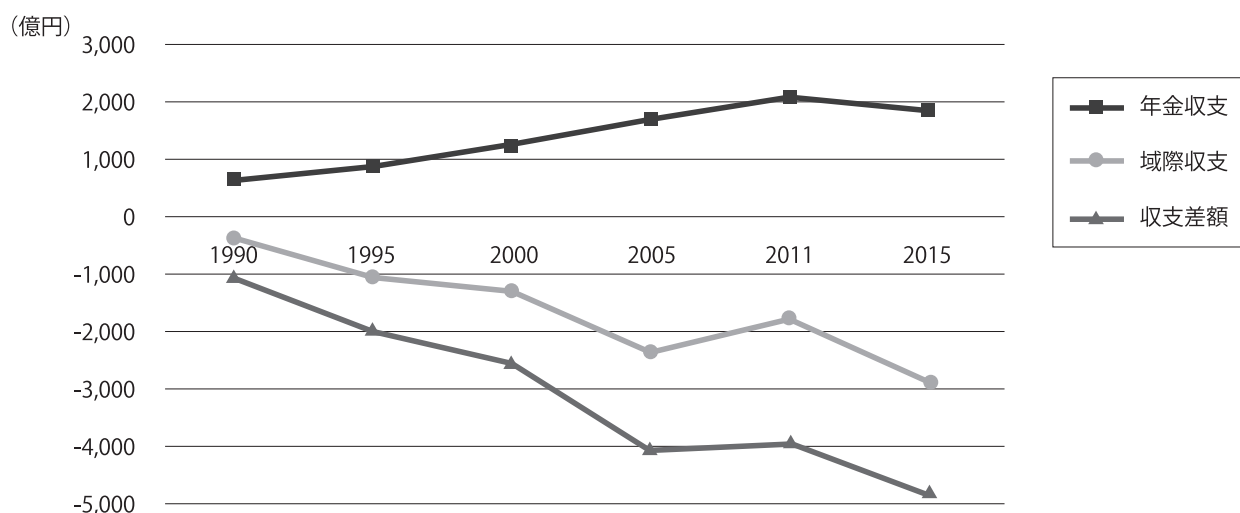
著書に『マクロ経済政策と地方財政』（日本地方財政学会編、2024年／「財政構造変化の地域経済への影響—公的資金循環の分析から—」pp.127-152）など。

は、地域単位で異なってくる。高齢化の進んだ地域は年金の給付を受ける高齢人口が多く、年金の保険料を支払う生産年齢人口が少なくなる。そのため、高齢化の進んだ地方圏は年金の給付額が年金保険料の支払額を上回ることになり、地域レベルで見ると年金の受取超過が発生する。つまり、年金によって“儲ける”ような状態となるのだ。そして高齢化地域に流入した年金は、受給者の消費行動を介して地域経済に投入され、様々な経済活動を生み出していくこととなる。また、東京都などの大都市圏では地方圏とは逆に年金の支払超過が発生するが、年金受給者の絶対数が多いために地域経済には多額の年金が投下されることとなる。

先行研究においても、地域レベルでの年金の経済的役割の重要性は指摘されている。例えば一圓(2009)や中里(2016)は、年金による資金の地域間再分配効果の大きさを指摘しており、「大まかに捉えると、公的年金は大都市圏からその他の地域に資金を再分配し、その他の地域の産出額を押し上げる効果を発揮している¹⁾」と結論付けている。また中村(2014)は、地域内の消費に着目して「一般に、地方のまちの消費は大都市に比べて年金収入に依存している²⁾」ことを指摘している。

以上の整理から、地域経済における年金の主な役割は“資金の再分配”と“消費の下支え”の2点にあると考えられる。地域単位での年金保険料負担と年金受給額に差額が生じることで、東京都を中心とした大都市は支払超過、高齢化の進展し

図1 島根県の域際収支及び年金収支



* データ制約の関係上、年金収支は年度、域際収支は年単位のデータである。

** 数値は実質値である。

出所：内閣府(2024b)及び島根県(各年版)より筆者作成。

た地方圏は受取超過が発生し、結果的に大都市圏から地方圏への資金移動が起こることとなる。この資金移動は、経済活動が活発で労働者が多く他地域から人や資金が流入してくる地域から、経済活動が低調で人や資金が他地域へと流出してしまう地域への、資金の地域間再分配だと理解することができる。また各地域に流入した年金は、年金受給者の消費行動などを介して実体経済に投下され、多様な産業に経済波及効果をもたらすこととなる。

ここまで確認してきた地域経済と公的年金の関係性については、具体的な分析を伴った計量研究の蓄積が不十分であった。そこで江成(2022)や佐藤(2022)では、年金のみならず財政や公的医療保険・介護保険を含めた公的資金の地域間移転を“公的資金循環”と定義し、その具体的な分析手法を整理した上で国際的な比較研究を行った。また江成(2024)では、日本全体の公的資金循環の経年変化を分析した。これらの分析の主な結果として、公的資金循環は地域間の資金再分配効果を結果的に有しており、その効果は財政中心から年金などの社会保障中心へと変化してきていることが明らかとなった。例えば2015年には、三大都市圏から地方圏への公的資金の再分配が年金制度を

中心に25兆円程度の規模で行われている³。同年に国内他地域から東京都へと財・サービスの取引を介して流入した資金は約34兆円であり、市場における経済活動を介した都市圏への資金集中を、公的資金の再分配が緩和していることがわかる。

ただしこれらの研究は公的資金全体に着目したものであり、年金については別途の詳細な分析が必要となる。そこで本稿では、典型的な地方圏の地域として島根県を検討対象として、年金が島根県経済に対して与える影響を具体的に分析する。分析手法としては、地域単位の年金収支分析から年金による資金再分配効果を明らかにすると共に、地域単位の消費分析及び経済波及効果分析から年金による消費の下支え効果を検討する。

公的年金の島根県経済への影響

年金による地域間再分配効果の変遷

島根県における年金の収支分析の前に、島根県の民間経済活動の結果発生した域際収支⁴の推移を確認する。図1は島根県の域際収支及び年金収支を示しているが、これを確認すると島根県の域際収支は1990年以降常に赤字状態であり、なおかつ赤字額が増加してきている。1990年に▲

1,027億円の域際収支赤字だったものが2015年には▲4,725億円となっており、四半世紀で4.6倍に赤字額が膨らんでいることがわかる。厳しい地域経済状況の中でより多くの資金が他地域へと流出するようになってきているのである。

これに対して年金の収支額は1990年に669億円の黒字、2015年には1,848億円の黒字と、3倍近い黒字額の増加を記録している。年金収支は年金給付額と年金保険料支払額の差額であるが、1990年以降のトレンドを確認すると給付額・支払額共に増加傾向にある。少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少⁵にもかかわらず、この間の保険料額・率の引き上げによって支払額は増加傾向にある。ただしこの支払額増加以上に給付額が増加しており、1990年の1,542億円から2015年の3,483億円まで、約2,000億円の増加が確認できる。つまり島根県の年金収支は、支払額以上に給付額が増加してきたことによって、収支黒字額も拡大してきたといえる。

年金収支と域際収支の両収支の差額を確認すると、当然に域際収支赤字の方が多額で全体としては赤字状態ではあるが、収支赤字の規模をおおよそ半額程度にまで圧縮できていることがわかる。つまり、民間の経済活動を通じて地域経済から流出してしまった資金の半額程度が、年金という制度を介して島根県に再分配されているのである。年金制度の主目的は高齢者などの生活保障にあるが、少子高齢化が進むことによって結果的に給付額の増加と支払額の減少が同時に発生し、資金再分配効果が大きくなっているのだ。

ただし、2010年と2015年を比較すると若干収支黒字額が減少している点には注意が必要である。これは給付額がほとんど伸びなかった反面で厚生年金保険料率の上昇などによって支払額が増加したためである。島根県の高齢人口は2020年をピークに既に減少傾向に入っており、高齢化率は高まるものの高齢人口の絶対数は減っているために年金給付額も停滞または減少局面に入りつつあるのである。今後は国民年金・厚生年金共に保険料額・率の据え置きが予定されており、保険料

の引き上げによる支払額の増加が発生する可能性は高くないが、高齢人口の減少が進む中で年金給付額が減少し、年金の資金再分配効果が低下する可能性も考えられる。

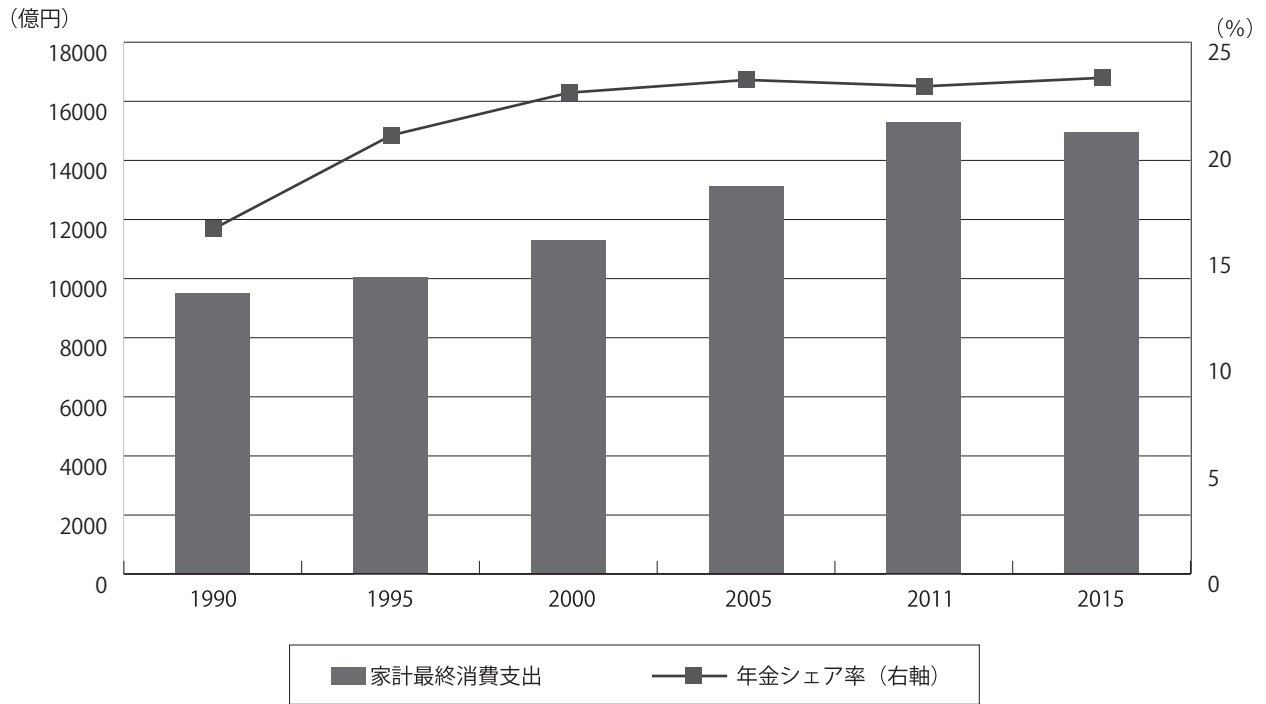
年金からの消費支出についての分析

続いて、島根県に流入した年金が県経済の内部でどのような役割を果たしているかという点を検討する。図2は島根県の家計最終消費支出額と年金給付額の関係性を示している。県全体の家計最終消費支出額は1990年に9,508億円であったものが2015年には1兆4,946億円となっており、5,438億円増加している。これに対して年金給付額は既に確認した通り1990年の1,542億円から2015年の3,483億円まで、1,941億円の増加となっている。つまり、この間の島根県家計最終消費支出増加額の1/3以上が年金給付の増加によるものだといえる。また結果として、年金給付額が家計最終消費支出額に占める割合は13.8%から23.3%まで上昇することとなった。現在では、年金給付額が地域内の家計からの消費支出の1/4近くとなっており、県内の消費支出が年金によって支えられていることがわかる。

このように、年金は消費支出を通して地域経済に投入されることとなり、そこから経済波及効果が発生する。2015年の島根県産業連関表より年金給付額から生み出される経済波及効果を推計すると、総生産誘発額が3,020億円で県内生産額の6.9%、総従業者誘発数が27,239人で県内従業者数の7.3%となっている。産業部門ごとに見ると放送業や通信業、金融・保険業、洗濯・理容・美容・浴場業、その他の対個人サービス業(写真業、冠婚葬祭業など)といった個人向けサービス業において県内生産額の20%以上の生産を誘発している。また産業の規模が大きい商業においても県内生産額の10%近くの生産を誘発するなど、年金による消費支出は個人向けサービス業を中心に県経済の生産を誘発する重要な機能を果たしているといえる。

またこれらの経済波及効果分析は、年金が一般

図2 島根県の家計最終消費支出と年金給付額



* データ制約の関係上、家計最終消費支出は年、年金は年度単位の数値である。

** 数値は実質値である。また2011年以前のデータはSNAの旧基準のため単純な接続はできないが、参考値として記載している。

出所：内閣府（2024a）及び内閣府（2024b）より筆者作成

的な消費支出の割合で支出されると考えて推計しており、主な年金生活者である高齢者の消費形態を十分に反映できていない。島根県は中国地方最大の都市を有する広島県に隣接しているため、特に若年層を中心に島根県内ではなく広島県の商業施設での購買行動が多くみられる。また近年は、各種ECサイトでの購買も一般的になりつつある。しかし一般に高齢者は他の年齢層の人々と比べて行動範囲が狭く、これらの購買行動ではなく地域内の商業施設における購買行動が増加すると考えられる。結果として、年金制度を介して地域経済に流入した資金は消費支出を介したとしても地域内に留まりやすく、地域経済への波及効果も大きくなりやすいと考えられる。年金からの経済波及効果は、実際には推計結果以上に大きな額である可能性が高い⁶。

結論：地域経済における公的年金の役割

本稿では公的年金の地域経済における役割についての検討を行った上で、島根県を事例にその

具体的な影響を分析してきた。島根県経済における年金の役割としては、県の域際収支赤字額の半額程度を補填する年金の収支黒字額の存在と、それらの年金給付から発生する県経済への経済波及効果の存在が確認された。年金給付は県の消費支出の1/4近くにのぼっており、これを起点とした経済波及効果は県内生産額及び県内従業員の7%程度を発生させている。市場経済の活動によって多額の資金が流出し、経済的に困難な状況に直面している島根県において、資金流入と生産誘発を大規模に行う年金の経済的重要性は大きなものとなっている。

このような傾向は島根県のみならず多くの地方圏においても同様に発生していると考えられる。前述したように、公的資金循環の全体像を分析した江成（2024）では、公的資金を介した地域間の資金再分配機能は年金が中心となってきたことが明らかになっている。また年金からの経済波及効果は、高齢者の消費行動の特徴を反映することができれば本稿の推計以上に大きなものとなる可能性が高い⁷。高齢化が進む地方圏各地域では、年金

が域際収支赤字の補填と消費支出の下支えという役割を果たしており、経済状況が苦しい地域を支えているのである。

以上の分析から、年金が特に地方圏の地域経済において重要な役割を果たしていることが確認された。ただしこの役割は年金制度の主目的ではなく、今後の人口構成の変化の中で年金と地域経済の関係性にも変化が生じると考えられる。島根県で確認された通り、近年の地方圏では高齢化率が上昇または高止まりする一方で高齢者の絶対数は減少傾向になってきており、今後もこの傾向は継続すると考えられる。地方圏の大半の地域では、高齢者以外の年齢層においても人口減少が進むと予測されるため、消費支出の総額が低下する中で相対的な年金の重要性は変わらない。しかし、高齢者数の減少に比例して地方圏に再分配される年金の絶対額は減少すると考えられる。そのため、年金による資金再分配と消費の下支えの機能も相対的な重要性は変わらないが、絶対的な金額は低下すると考えられる。地域経済の維持・発展のためには、地域内に流入してくる年金をはじめとした資金をより効果的に活用することが求められる。■

《注》

- 1 中里 (2016)、p.55。
- 2 中村 (2014)、p.26。
- 3 江成 (2024)、p.135。

- 4 域際収支は他地域との交易の結果発生する収支を意味しており、国家経済における貿易収支と類似した概念である。
- 5 島根県の高齢化率は1990年には18.2%であったものが2015年には32.5%まで上昇している。また生産年齢人口はこの間に11.7万人の減少となっている(総務省 2021)。
- 6 なお、高齢者の消費行動の特徴として、食料や保健医療に対する支出割合が高く教育や交通・通信への支出割合が低いという傾向が確認できる(総務省 2016)。これらの消費行動の特徴も含めた地域経済への影響分析は今後の課題である。
- 7 なお、仮に年金給付額が全て地域内で利用されると仮定すると、生産誘発額は現状の推計の1.5倍程度まで増加する。

《参考文献》

- 一圓光彌 (2009)「社会保障による地域間再分配」『生活経済学研究』30巻、pp.37-41
- 江成穰 (2022)「地域経済における公的資金循環の役割：愛媛県を事例として」『生活経済政策』No.307、pp.11-15
- 江成穰 (2024)「財政構造変化の地域経済への影響—公的資金循環の分析から—」日本地方財政学会編『マクロ経済政策と地方財政』pp.127-152
- 佐藤一光 (2022)「ドイツにおける州経済と財政の資金循環分析」『生活経済政策』No.307、pp.16-21
- 島根県 (各年版)「島根県産業連関表」
- 総務省 (2016)「平成27年家計調査」
- 総務省 (2021)「令和2年国勢調査」
- 内閣府 (2024a)「県民経済計算」
- 内閣府 (2024b)「都道府県別経済財政モデル」
- 中里幸聖 (2016)「公的年金の地理的な再分配効果」『年金研究』No.2、pp.49-57
- 中村良平 (2014)『まちづくり構造改革』日本加除出版



年金への公的資金による財政移転

—日本は国で、中国は地方—

宋 宇

帝京大学経済学部准教授

はじめに

年金制度は国によって異なるが、その財源保障は、どの国にとっても重要課題である。特に少子高齢化が進む国では、年金の持続可能性が大きな課題である。合計特殊出生率は少子化を示す1つの指標であり、この値は2.07を下回れば、少子化の問題に直面すると言われている。一方で、国連は65歳以上の高齢者人口が7%を超えた社会を高齢化社会、14%を超えた場合を高齢社会、21%を超えた社会のことを超高齢社会と定義づけている。日本の場合、2022年の合計特殊出生率が1.26であり¹、2023年の高齢化率が29.1%の超高齢社会²である。それに対し、同じく2022年の中国の合計特殊出生率は1.09と日本より低く、

2023年の高齢化比率は15.4%となる高齢社会である。少子高齢化の背景に違いはあるものの、日本も中国もその問題の深刻化に直面している。

そのため、日中の社会保障制度を比較し、アジア諸国全体に資する解決策を模索する必要がある。

このような問題意識から、本稿では、日本と中国の公的年金制度の相違を確認し、政府間財政関係から見た年金の財源保障について検討する。

日本と中国の公的年金制度

(1)日本の公的年金制度

日本は1961年に「皆保険・皆年金」制度を設立した。「皆」とは、日本に居住しているすべての人を対象に強制的に加入させることを意味する。

自営業者や勤め先がない学生、さらに一部の非正規労働者³は第1号被保険者となっている。勤め先がある第2号被保険者は、図1に示すように、1階の基礎年金と2階の厚生年金の両方に加入する仕組みである。そして、第2号被保険者の配偶者は、第3号被保険者と位置づけられている。この仕組みにより、すべての人が年金に加入できる制度となっている。

保険料について、国民年金として知られる第1号被保険者は定額となっており、2023年では16,520円である。厚生年金等として知られる第2号被保険者の保険料は労使折半とし、2023年では自己負担率が9.15%⁴となっている。報酬比例

そう う

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所グローバル経済専攻博士課程後期修了。学位：博士（経済学）。専門分野は財政学、財政政策、地方財政。横浜国立大学成長戦略センター産官連携研究員、帝京大学経済学部専任講師、立教大学コミュニティー福祉学部兼任講師などを経て、2024年より現職。

著書に『何のための財政再建だったのか—戦後日本の財政再建政策を通して』（青山社、2023年）、『「地域」の学び方 経済・社会を身近に考えよう』（帝京大学地域経済学科編集委員会編、2022年）、『日本財政の現代史Ⅰ：土建国家の時代 1960年～85年』（井手英策編、有斐閣、2014年）など。

図1 日本の公的年金制度の概観

3 階	確定拠出年金（個人型）【任意】 確定拠出年金（企業型）【任意】 確定給付企業年金【任意】等		
2 階	国民年金基金 【任意】 (33 万人)	厚生年金 【強制】 (加入者数 4,672 万人)	
1 階	第 1 号被保険者 【強制】 (加入者数 1,387 万人)	基礎年金 第 2 号被保険者 【強制】 (加入者数 4,672 万人)	第 3 号被保険者 【強制】 (加入者数 686 万人)

(注) 網掛けは図2同様、強制加入を示している。

(出典) 厚生労働省年金局「令和5年度の国民年金の加入・保険料納付状況」より筆者作成。

のため、月収の9.15%を年金の保険料として給与から天引きされるので、人によって年金保険料が異なる。第3号被保険者（第2号被保険者の配偶者）は、保険料の負担なしで基礎年金の受給権が与えられる。近年、「年収の壁」が議論的となり、この第3号被保険者制度の見直しや廃止をめぐる議論がなされている⁵。

(2)中国の「3本柱」年金体系と基礎年金

中国の年金体系は「3本柱」で構成され、各柱に異なる年金制度が設けられている（図2）。中国語で第1柱のことを「基本養老金」と呼び、第2と第3柱は「年金」と異なる表現が用いられている。

第1柱は、都市農村住民基礎年金と都市農村職員基礎年金があり、加入できる保険は勤め先の有無によって異なる。勤め先がない18歳以上の人は都市農村住民基礎年金に加入できるが、加入は任意である。勤め先がある16歳以上の労働者は、都市農村職員基礎年金への加入が義務づけられている。加入やその加入手続きについては、雇用者の責任と定められている。自営業者の場合、都市農村住民基礎年金に加入するか、都市農村職員基礎年金に加入するかは、自らの選択に委ねられている。

都市農村住民基礎年金と都市農村職員基礎年

金では保険料が異なる。都市農村住民基礎年金では、年間100元から2,000元の100元刻みで10段階と、1,500元、2,000元、計12段階の保険料設定があり、加入者が年金保険料の支払額を選択できる仕組みとなっている（楊2023：8）。支払った保険料は個人口座に入金され、年金受給の開始年齢の60歳まで（男女問わず）引き出すことはできない。15年間の支払いが条件となり、個人口座に積み立てられた保険料の拠出額と、社会保障としての財政補填による年金給付額を合わせたものが基礎年金の給付額となる。財政補填額について、省級政府によって異なるし、選択された保険料の段階によっても異なる。最低補填額（一番低い保険料100元の場合）は、年間1人当たり30元とされている。この財政補填額も個人口座に入る。

都市農村職員基礎年金の場合、保険料のうち、雇用者が賃金の16%を支払い、被雇用者は賃金の8%を納めることになっている。都市農村住民基礎年金と同様に、被雇用者の保険料は個人口座に積み立てられ、将来の年金給付に充てられる。一方、雇用者の負担分は、政府が指定の機関が管理し、社会統合口座にプールされる。都市農村職員基礎年金の財源は、個人口座による積立金と保険料のプール金でカバーされているが、不足した場合は都市農村住民基礎年金と同様に財政補填に

第3柱	個人貯蓄型年金【任意】 商業年金【任意】等	
	勤め先による補充年金	
第2柱	企業年金 【任意】 (加入者数 0.3 億人)	公務員年金 【強制】 (加入者数 0.6 億人)
	基礎年金	
第1柱	都市農村住民基礎年金 【任意】 (加入者数 5.5 億人)	都市農村職員基礎年金
		企業 【強制】 (加入者数 4.6 億人)
		公務員等 【強制】 (加入者数 0.6 億人)

(出典)『中国人力資源和社会保障事業発展統計公報』2023年より筆者作成。

よって賄われる。その補填は社会統合口座に入金される。

都市農村職員基礎年金は、民間企業の従業員と公務員等⁶が加入しているが、両者で拠出期間と年金の支給開始年齢が異なる。民間企業の場合、年金を受給するためには、都市農村住民基礎年金と同様に15年間以上の拠出期間が必要である。年金受給の開始年齢は、男性が60歳、女性が50歳とされている。公務員等の場合、原則20年間の勤務による拠出期間が必要であり、年金受給の開始年齢は男性が60歳、女性は55歳または60歳である。現在、中国では年金の受給年齢を引き上げようとする方針が検討されている。

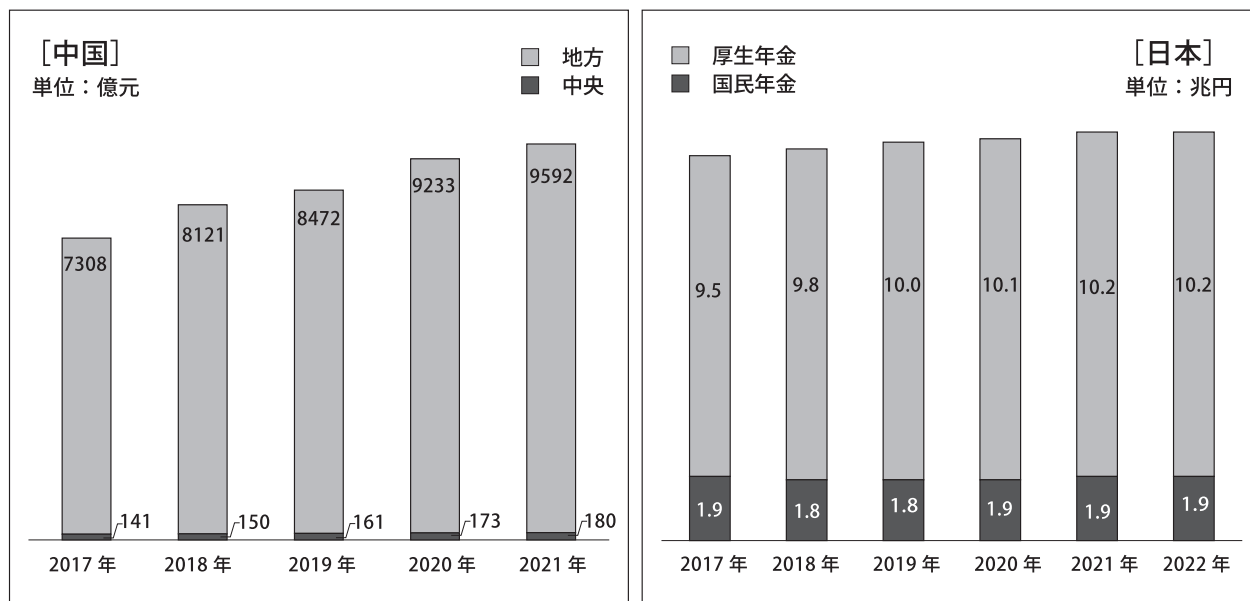
ここで留意してほしいのは、述べた第1柱に関する内容は、あくまでも国家レベルの制度設計のことである。実際に、年金保険料や財政補填等は、省級政府によって異なる場合がある。例えば、都市農村住民基礎年金の保険料は12段階があると述べたが、この12段階は国が定めた基準に過ぎず、この基準を超える場合、省級政府は自分の地域の現状に合わせて段階の数を決めることができ、さらにより高い保険料の設定が可能となっている。

次に、個人口座と社会統合口座について、詳しく説明する。個人口座の原資金は個人が納めた年金

保険料の積立金であるが、年金の加入率を上げるために、現在この個人口座に対し、政府から一定額の財源保障がある。個人が納めた年金保険料と給付される年金の両方に対して補填額があり、これらも個人口座に入ることは前述した通りである。個人口座は貯蓄口座ではあるが、日本の年金手帳のように年金を記録することが主な目的である。これに対し、社会統合口座は年金における社会的な統合のために、政府が管理する口座で、なかには雇用者が支払った保険料と財政補填額が原資金となっている。つまり、個人口座の所有権は個人にあり、相続することも可能だが、社会統合口座の場合は年金支給のために運用される口座である。

両口座について、上記の財源の違い以外に、資金管理や機能も大きく異なる。個人口座は個人で管理し、資金を用いて商業年金や国債等といった相対的にリスクが低い投資に運用することができ、利息を受けることもできる。ただし、リスクが高い投資には使ってはいけないルールとなっている。社会統合口座は、社会全体の年金保険給付や運営を管理する基金となっており、口座資金が直接個人と連携せず、その時点で集められた年金納付額が、その時点で必要な年金支給額に充てられ、不足が生じた場合、財源補填が行われる。

図3 中国と日本における一般会計から年金の特別会計への財政移転



(出典)『中国財政年鑑』の各年版決算データ、日本厚生労働省の年金特別会計の各年度決算データより作成。

では、中国の基礎年金について、加入率の側面から見てみよう。2012年から2022年までに、中国の第1柱の都市農村住民基礎年金の加入者数は、4.8億人から5.5億人へと14%増加した。第1柱の都市農村職員基礎年金の加入者数は3.0億人から5.0億人に増加し、増加率は65%である。総計で2022年現在の第1柱の加入者数は、10.5億人に達し、加入率は2012年の84.3%から2022年には98.0%に上昇した。

図2には中国における2023年の年金の加入者数を示している。都市農村住民基礎年金の加入者数は、2022年と比較してあまり大きな変化はないが、都市農村職員基礎年金の加入者数は0.2億人増加して5.2億人となっている。

このように、第1柱の基礎年金は一部任意加入があるとはいえ、制度がすべての国民をカバーしており、加入率も高いことから「中国版皆年金制度」と位置づけられることがある。確かに一般的には、強制性の有無が皆年金であるかどうかと評価される基準となる。しかし、強制性がなくても98%という高い加入率を考慮すると、中国の第1柱の基礎年金は皆年金と見なしてもよいという（沈・澤田2016）。

基礎年金の財源保障における政府間財政関係

(1) 基礎年金の制度づくりにおける日中比較

これまで述べてきた日本と中国の年金制度について比較検討する。まず日本の場合、1階の部分が基礎年金であり、中国の場合は、第1柱が基礎年金に当たると理解することができる。

日本の場合、国で統一された制度で「皆年金」制度として、すべての人に強制的に加入させることが特徴である。一方で、中国の場合、国としての制度の枠組みがあるが、具体的な制度づくりは省級政府に任せられている。そのため、都市農村住民基礎年金の保険料は、定額ではなく、いくつかの段階が定められ、省級政府の実情に合わせて独自の保険料を設定することができる。

他方で、日本の年金は強制的な社会保険ではあるが、2023年では第1号被保険者は79万人が未納となっており、全額免除や猶予者が596万人となっている。つまり、第1号被保険者に該当する1,387万人（図1）のうち、納付者は712万人である。中国の場合、日本の第1号被保険者に相当す

表1 社会保険基金における基礎年金の内訳(2021年決算、億円)

	保険料収入		財政移転収入		収入合計	基礎年金給付		給付合計
	中央	地方	中央	地方		中央	地方	
都市農村住民基礎年金	1	1,562	1	3,310	4,874	1	3,167	3,168
企業職員基礎年金	162	34,918	179	6,434	41,693	341	38,444	38,784
公務員等基礎年金	518	8,578	359	5,791	15,246	874	14,537	15,411
合計	681	45,059	539	15,535	61,813	1,215	56,148	57,363

(出典)『中国財政年鑑』(2022)の社会保障基金の決算から筆者作成。

る都市農村住民基礎年金は加入任意だが、5.5億人が加入しており、年々増加する傾向がある。

被雇用者を対象とする日本の厚生年金と中国の都市農村職員基礎年金は、制度づくりから保険料設定まで大きく異なる。日本の場合、厚生年金は1階の基礎年金に加算される2階に相当するが、中国の場合、基礎年金は任意加入と強制加入による1つの柱として単独した制度となっている。報酬比例が採用されていることは同じだが、中国の場合は労使折半ではなく、雇用者のほうが個人の2倍ほど多く支払わなければならない。

さらに、給付方法も異なり、中国の場合は社会統合口座と個人口座の2つの口座に分けられる。社会統合口座は年金を給付する際に用いられる口座で、個人口座は個人が積み立てた年金保険料が一部の年金給付額になるものである。受け取る年齢に達しなければ、社会統合口座から年金が支給されないし、個人口座から引き落とすこともできない設定となっている。日本では、年金受給年齢に達すると、給付額がその時の年金収入として支給される。

次節では、この節で簡潔にまとめた日本と中国の年金制度の違いから生じる政府間財政関係の違いに着目し、年金の財源保障に向けた財政移転を検討し、両国の特徴を明らかにしたい。

(2) 公的年金への財政移転

年金は社会保険として位置づけられているため、日本も中国も年金における主な財源は、年金保険

料である。基礎年金に関しては、公的資金による財政補填が行われる。

日本の場合、年金特別会計を用いて年金積立金を管理しているが、この会計は①基礎年金勘定、②国民年金勘定、③厚生年金勘定、④健康勘定、⑤子ども・子育て支援勘定、⑥業務勘定に分かれている。図3の右側は、近年の日本における一般会計から年金特別会計の国民年金勘定と厚生年金勘定に財政移転（一般会計より受入）が行われた推移を示している。図3の日本では、財政移転額は2017年から2022年まで横ばいとなっている傾向ではあるが、この財政移転は基礎年金の国庫負担が1/2の規定に従い、毎年十数兆円の金額が年金の財源保障として資金が投入されている。

他方で、中国では年金規定は省級政府によって異なるため、国庫負担はあるものの、地方政府の財政移転と比べわずかであることが図3から読み取れる。しかしながら、国庫負担でも地方政府負担でも緩やかに上昇していることが同時に確認できる。この年金の特別会計は前述した社会統合口座と紐づけられているので、その時の年金拠出額がその時の年金給付に賄われるなら、財政補填が行われないわけである。しかし、結果として図3左のように毎年財源補填があり、しかも年々上昇していることから、年金保険料を中心とした財源保障の設計が圧迫されていると窺える。

中国の年金特別会計の内訳について、さらに検討して見よう。中国では、一種の特別会計として位置づけている社会保険基金の会計があり、なかに

は基礎年金基金、基礎医療保険基金、失業保険基金、労災保険基金、及び生育保険基金の5大分類によって組み立てられている。表1は社会保険基金の決算から基礎年金基金の部分だけを抽出し、一般会計から基礎年金への財政移転を示している。

基礎年金に関する財政移転は主に地方政府の一般会計から行われている(表1)。2021年決算の場合、都市農村住民基礎年金の中央政府からの財政移転は、極めて少額に留まっている。ところが、企業職員基礎年金への財政移転は179億元、公務員等基礎年金へは359億元とやや多い。

都市農村職員基礎年金(企業職員と公務員等)に関しては、地方政府によって財源が保障されている。地方政府の一般会計からの財政移転総額である1兆5,535億元のうち、公務員等基礎年金への財政移転は38%に当たる5,791億元となっており、企業職員基礎年金への財政移転は6,434億元で全体の41%を占めている。公務員等基礎年金の加入者数が少ない(図2から0.6億人)ことを考えると、相対的に多くの財政移転が行われていることがわかる。

中国の場合、年金の財源保障は主に地方政府によって賄われており、国庫負担は1%(681億元/6兆1,813億元)程度しかなく、そのうち、特に公務員等基礎年金に財政移転がなされている。

つまり、中国の年金保険は全国統一の体系があるものの、それはあくまで基準の統一に過ぎず、保険料や年金給付に関しては、国が定めた枠内であれば、省級政府に大きな裁量権を与えていることにより、年金の公共サービスは地方政府の責任であると理解できよう。

おわりに

本稿は日本と中国の年金制度を比較できる形で整理し、年金の財源保障に対し、制度づくりの違いから両国における政府間の役割分担の違いにつながることを明らかにした。

年金が全国の統一制度として、国の財源保障

責任を1/2と定めているのが日本の財源保障方式である。一方で、中国は年金体系の統一があるものの、詳細な制度づくりは各地方政府、とりわけ省級政府に委ねられている。その背景としては地域によって発展レベルが異なり、所得の差をはじめとする財政力の差といったあらゆる地域格差の存在により、自然に必要とされる年金給付水準が異なるので、年金保険料や給付額の統一が難しいと考えられる。

このように、日本と中国はともに単一性国家でありながら、年金制度の違いが政府間財政関係と財源保障のあり方に影響を及ぼしている。社会進歩や経済発展が進むなか、年金の持続可能性はどの国でもいずれ避けて通れない課題と述べたが、それを論じる際に、制度設計や政府間財政関係が密接に関連する点を意識する必要がある。■

《注》

- 1 2022年の中国の合計特殊出生率も同じく、次から引用している。朝日新聞デジタル(2024年1月17日)「中国、止まらない少子化 子育てにお金の不安、婚姻数も10年で半分」。
- 2 総務省統計局の人口推計結果によると、65歳以上の人口は3,623万人である。
- 3 パート勤めやフリーターで労働時間が通常の就労者の3/4未満の人には原則として、厚生年金制度は適用されない。
- 4 保険料は月収の18.3%としている。私立学校教職員の場合、月収の16.035%のため、本人負担が8.0175%だが、2027年以降は18.3%に固定する。
- 5 NHKニュース(2024年12月2日)「経済同友会「第3号被保険者制度」廃止提言“賃金格差の要因”」(<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241202/k10014656171000.html>)
- 6 図2と同様に「公務員等」と表現したのは、公務員だけではなく、公務員相当職員も公務員扱いとされているからである。中国語では「事業単位職員」と呼ばれる者は、公務員の枠ではないものの、公務員と似たような体制で働き、福利厚生もほぼ同じ業種を指す。例えば、特殊法人、国有企業や国立大学の教職員等がある。

《参考文献》

- 沈潔・澤田ゆかり[編著](2016)『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか—選別主義から普遍主義への転換の中で』ミネルヴァ書房
- 楊長漢(2023)「我国養老金の結構問題と結構改革」『地方財政研究』第6期、pp.4-14

イギリスの年金改革

—高齢女性に対する貧困と男女格差の是正対策—

柏木 恵

一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹

日本では女性の年金受給額が 男性よりも低いことが注目された

2024年7月の年金の財政検証結果が公表された際に、女性の年金受給額が男性に比べて低いことがメディアで大きく取り上げられた。厚生労働省の2022年の年金制度基礎調査（老齢年金受給者実態調査）によると、男性の公的年金受給額の平均は192.6万円で、女性の平均は120.7万円であり、男性平均の6割程度しかない。高齢女性の所得保障に公的年金は重要である。高齢社会が進むにつれて、低年金や無年金の高齢単身女性の貧困が懸念されている。

日本では、年々、共働き世帯が増えているが、正社員として生涯働く単身女性もいれば、結婚・出産・育児・介護などのタイミングで専業主婦になったり、パートタイムで働いたり、離別や死別によって再び働いたりする単身女性などがおり、女性のライ

フスタイルは多様である。女性の年金額が男性に比べて低くなりがちなのは、従来からの年金制度や男女の賃金格差などが理由である。国民年金には第3号被保険者制度があり、離別・死別を起因に低年金になるケースもある。第3号被保険者とは、年収130万円未満の国内に居住し、第2号被保険者に扶養されている配偶者を指す。

イギリスでも、従来の年金制度から生じる男女格差は高齢女性の貧困を招いている。普遍的な高齢期の生活保障を目指した年金制度であるため、長年、高齢女性の貧困や年金の男女格差（ジェンダーギャップ）について議論されており、年金改革が取り組まれてきた。本稿では、イギリスの年金改革のうち、女性の年金に関する部分に焦点をあて検討する。イギリスの直近までの年金改革を把握し、年金の男女格差、賃金の男女格差などの実態をとらえ、日本への示唆を得る。

日本はイギリスよりも高齢社会である

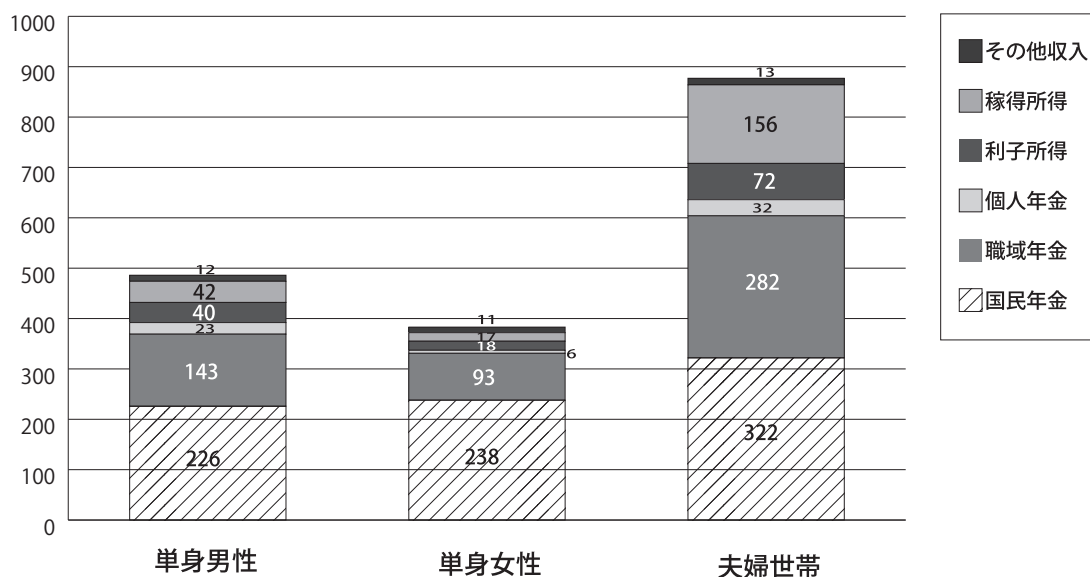
日本とイギリスの高齢化率と平均寿命を比べてみる（UN：2022）。日本の高齢化率は2005年に20.2となり、世界で最も高齢化率の高い国となった。2030年には30.8、2060年には37.9になると推計されている。イギリスは、2020年には18.7となり、2030年には22.0、2060年には28.2と推計されており、日本よりも高齢化のスピードは緩やかである。平均寿命については、日本は、2020

かしわぎ めぐみ

中央大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。博士（経済学）。専門分野は、財政学、地方財政論。2009年より一般財団法人キヤノングローバル戦略研究所。

著書に『英国の国営医療改革 プレア＝ブラウン政権の福祉国家再編政策』（日本評論社、2014年／国際公共経済学会賞）、『図解よくわかる地方税のしくみ』（学陽書房、2014年）、『自治体のクレジット収納』（学陽書房、2007年）など。

図1 イギリスの年金受給者の週当たりの収入実態(2022年) (単位:ポンド)



出所: Department for Work and Pensions (2024) Pensioners' Incomes: financial years ending 1995 to 2023, Table 2.1 and Table 2.8より作成。

年には、男性が81.6歳、女性が87.7歳となった。2050年には、男性は85.3歳、女性91.4歳になり、2100年には、男性は91.2歳、女性は97.2歳になると推計されている。イギリスは、2020年には、男性が78.4歳、女性が82.5歳となった。2050年には、男性は84.7歳、女性は87.2歳になり、2100年には、男性は90.5歳、女性は92.9歳になるとされている。日本はイギリスよりも長寿であり、両国とも本格的な高齢社会を迎える。

日本はイギリスよりも男女とも高齢者の貧困率が高い

次に高齢者の貧困率をみる。2020年の日本の高齢者(66歳以上)の相対的貧困率は20%で、イギリスは13.1%、OECD平均は14.2%である。日本はOECD平均に比べて高齢者の貧困率が高く、イギリスはOECD平均よりも低い。男女別でみると、男性について、日本(16.4%)、イギリス(11.1%)、OECD平均(11.1%)であり、女性は、日本(22.8%)、イギリス(14.9%)、OECD平均(16.5%)と、日本もイギリスも男性よりも女性の貧困率が高い(OECD 2023:199)。

2024年2月に公表されたイギリスのAge UKの報告書は、「イギリスの高齢単身女性の23%が貧困の中で生活しているのに対し、高齢単身男性の20%、年金受給者の夫婦の13%が貧困の中で生活している」と述べており、高齢単身女性の貧困が懸念されている(Age UK 2024:2)。

年金は高齢者の所得の大部分を占めている

つづいて、高齢者の所得や生活実態をみてもみる。

厚生労働省(2024)によると、日本の高齢者世帯あたりの平均所得は304.9万円で、所得の内訳は、公的年金・恩給が191.9万円(62.9%)、稼働所得が79.7万円(26.1%)と年金に対するウェイトが高い。公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の中で「公的年金・恩給の総所得に占める割合が100%の世帯」は41.7%となっている。2022年の高齢者の生活保護受給者は105万人である。生活保護受給者の52%を高齢者が占めており、高齢者の貧困が切実である。

図1は、2022年のイギリスの年金受給者の週当たりの収入実態(平均値)を示している。単身男

性が487ポンド、単身女性が384ポンド、夫婦世帯が876ポンドである。単身女性の収入は単身男性の8割程度であり、夫婦世帯の収入は単身男性と単身女性の合算よりも5ポンド高い。収入の内訳をみると、単身男性は国民年金46.5%、職域年金29.4%、個人年金(私的年金)4.7%となっており、収入の80.6%が年金である。単身女性は国民年金62.1%、職域年金24.3%、個人年金1.6%となっており、年金は収入の88%を占めている。夫婦世帯は国民年金36.7%、職域年金32.2%、個人年金3.6%となっており、72.5%を占めている。単身男女よりも年金の占める割合は低く、その分利子所得と稼得所得が多い。

イギリスの年金制度の概要

イギリスは、日本と似た二階建ての公的年金制度であったが、2016年に二階建て制度から一階建ての公的年金に変更した。現在は移行期間中で、二階建てと一階建てを並行運用している。管理運営は雇用年金省が行っている。公的年金の国庫負担は原則なしで、国民保険料で年金財源を賄っている。保険料徴収は1999年の国税と保険料の徴収一元化以来、歳入関税庁が行っている。

旧公的年金は、1992年社会保障拠出給付法第6条により、1951年4月6日より前に生まれた男性と1953年4月6日より前に生まれた女性に支払われている。支払額の上限は、週169.50ポンド(2024年4月から2025年4月)である。一方、新公的年金は、1951年4月6日以降に生まれた男性と1953年4月6日以降に生まれた女性に支払われている。支払額の上限は週221.20ポンド(2024年4月から2025年4月)である。旧公的年金は満額受給の適格年数を30年(男女ともに)に設定したが、新公的年金では35年に設定している。

無年金者・低年金者(低所得の年金受給者、または十分な資格年数がない年金受給者)については、2003年に導入された年金クレジット(Pension Credit)で対応する。年金クレジットは、租税を財源とし、ミーンズテスト(資力調査)が行われる現金給

付である。

主に女性が対象となるが、子どもの養育や親の介護のために離職した場合に、保険料拠出期間の要件が満たせないため、申請すれば国民保険クレジット(National Insurance Credit)が受けられ、離職中も保険料拠出したとみなされる。

一階建て公的年金は定額給付で男女とも支給開始年齢も同じであるため、男女格差、世代内格差が是正される。また、日本の第3号被保険者制度に似たカテゴリーB年金(配偶者控除)の廃止も行われたので、女性の世代内格差も是正された。

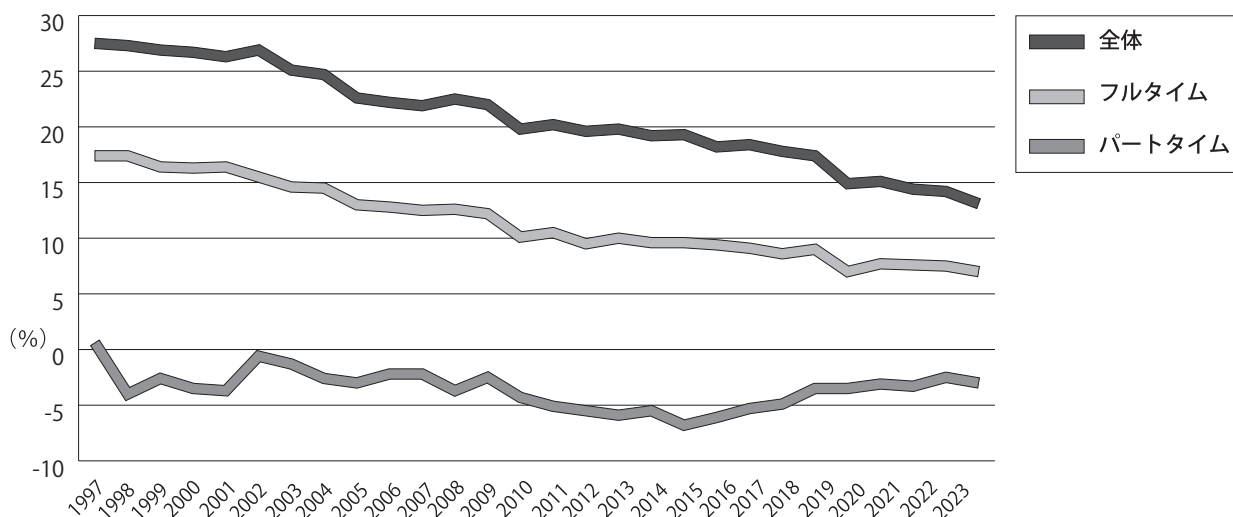
イギリスの年金格差の根本的要因である男女賃金格差の是正

イギリスでも、女性の方が男性よりも年金受給額が低いことが問題視されて、年金制度そのものの改革もたびたび行われてきたが、その一方で、男女の年金格差は主に男女の賃金格差によって引き起こされており、男女の賃金格差の是正が必要と考えられてきた。

図2は、イギリスの男女の賃金格差の推移である。フルタイムと全従業員に占める男女の賃金格差は年々縮小している。全従業員に占める男女の賃金格差は、2023年4月の14.2%から2024年4月には13.1%に縮小した。フルタイムの男女賃金格差は、2023年4月の7.5%から2024年4月の7.0%に縮小した。男女の賃金格差は、40歳未満の従業員よりも40歳以上の従業員の方が大きくなっている。低賃金の従業員よりも高所得者の方が大きい。職業別の男女の賃金格差は、技能職で最も高く、介護、レジャー、その他のサービス業で最も低かった。

2024年4月の時給(中央値、残業代を除く)を比較すると、男性は18.26ポンドで、女性は15.87ポンドである。男性(フルタイム)は19.24ポンド、女性(フルタイム)は17.88ポンド、男性(パートタイム)は13.00ポンド、女性(パートタイム)は13.40ポンドである。フルタイムでは男性の時給が女性よりも高いが、パートタイムでは男女が逆転している。フルタイ

図2 イギリスの男女の賃金格差の推移(1997年～2023年) (単位:%)



出所: Office for National Statistics (ONS) Gender pay gap in the UK: 2024, p.7, Figure2.より作成。

ムとは、週に30時間以上、または教職で25時間以上働く従業員と定義されている。

2017年には、「2010年平等法（男女の賃金格差情報）規則2017：The Equality Act 2010（Gender Pay Gap Information）Regulations 2017」が制定され、イギリスでは、250人の従業員を抱える企業に対して、毎年、男女の賃金格差データを報告する義務が課された。

イギリスの年金改革：男女格差対策

2016年に一階建て年金に変更され、年金制度の男女格差はかなり是正された。男女格差の是正対策としては、①支給開始年齢と満額受給資格年数の男女同等、②国民保険クレジットの拡大、③職域年金の自動加入、④日本の第3号被保険者制度に似たカテゴリーB年金の廃止が大きい。これらの対策に至るまでの過程の中で、2007年年金法、2008年年金法、2014年年金法が大きく寄与しているので、これら年金法に鑑みながら、概要を把握する。

(1) 支給開始年齢と満額受給資格年数の男女同等化

1995年年金法制定前は、公的年金の支給開始

年齢は女性が60歳、男性が65歳だった。1995年金法でこれを変更して、女性の支給開始年齢を男性と同等とし、移行は2010年から2020年まで段階的に行われることとなった。その後、男女の平等化をさらに進めるために、2007年年金法では、2020年までに女性の年金支給開始年齢を65歳に引き上げ、2024年から2046年の間に、男女とも支給開始年齢を68歳に引き上げることとなった。その後、連立政権が発足し、2011年年金法により、2020年10月6日までに支給開始年齢が男女ともに66歳に引き上げられた。2014年年金法に基づき、連立政権は2028年4月6日までに公的年金受給開始年齢の引き上げを再び加速させた。

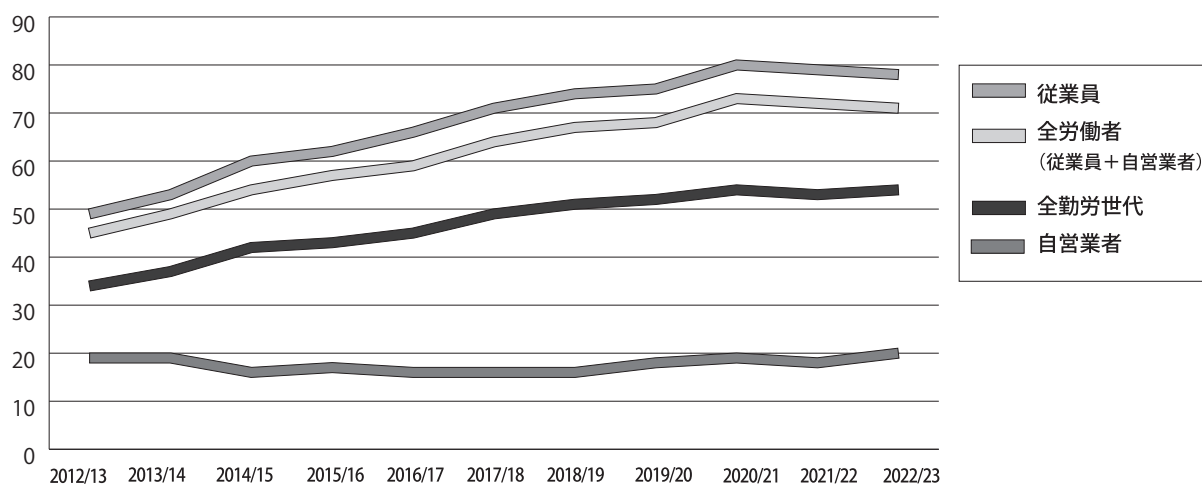
また、2007年年金法では、男性が44年間、女性が39年間だった公的年金の満額受給資格年数を、2010年には、男女とも30年に短縮することとした。

2014年年金法では、満額年金受給資格年数を35年に延長。支給開始年齢67歳への引き上げを前倒しすることとした。

(2) 家庭責任保護措置の廃止と国民保険クレジットの拡大

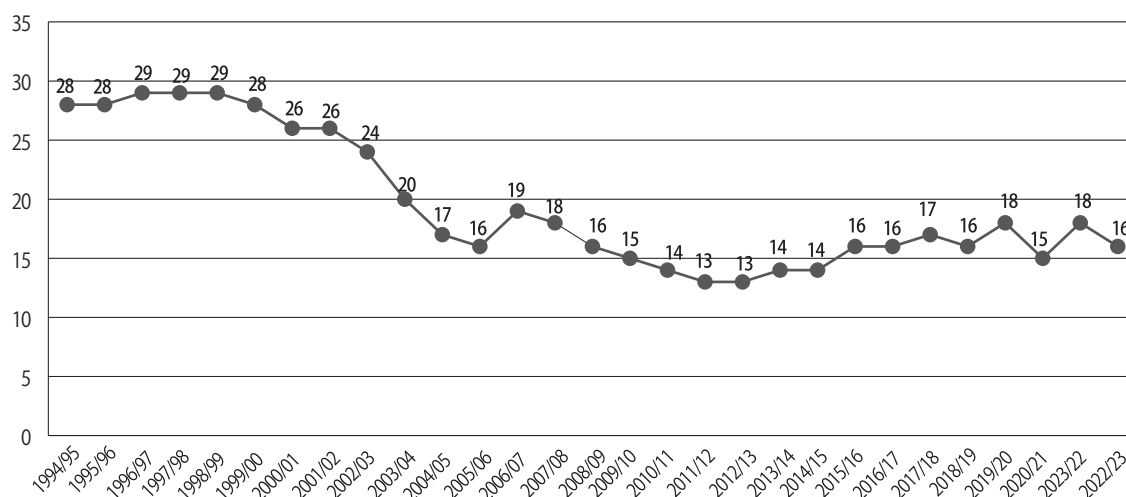
2007年年金法では、1975年に創設された家庭責任保護措置（Home Responsibilities

図3 2012年自動加入後の年金加入者数の推移 (単位%)



出所: Department for Work and Pensions (2024) Family Resources Survey 2022 to 2023, Table 6.5 より作成。

図4 イギリスの年金受給者の相対的低所得の割合の推移(1994～2022年度)(単位%)



出所: Department for Work and Pensions (2024) Households below average income: for financial years ending 1995 to 2023, Table 1.6. より作成。

Protection)を廃止し、国民保険クレジットを拡大することとした。前身の家庭責任保護措置は、介護・育児期間への配慮を充実させ、国民保険へ加入できることを目的とした措置であり、16歳未満の子どもの世話や病気や障害者の介護で仕事に就けない者を対象とした支援であった。国民保険クレジットは、就労できず、公的年金の受給年齢に満たない場合、国民保険料の拠出金の代わりに、その間の保険料を拠出したものとみなし、空白期間を埋めることができる権利である。12歳未満の子どもを持ち児童手当の受給している世帯、介護者として

所得補助を受けている、または介護者手当を受けている世帯などが対象である。

(3) 職域年金の自動加入

2008年年金法により、2012年に職域年金への自動加入が導入されることとなった。2012年からの自動加入制度の導入により、年金制度のない女性従業員の割合は、2013年の50%から2017年には29%に減少した。年金制度のない男性従業員の割合は、同期間に51%から25%に減少した。図3のように年々、年金加入者増えており、従業員

表1 イギリスの主な年金制度改革の変遷

年	内容
1940	高齢者寡婦年金法成立
1948	国民保険制度発足
1975	1975年社会保障法により家庭責任保護措置導入
1978	基礎年金と付加年金導入 適用除外制度創設
1995	1995年金法。女性の支給開始年齢を60歳から65歳に段階的に引き上げ
1999	最低所得保障給付導入。内国歳入庁による税と国民保険料の徴収一元化。
2001	ステークホルダー年金の導入
2002	国家第二年金の導入
2004	シビルパートナーシップ法成立
2003	最低所得保障給付に代わり年金クレジット開始
2005	2004年年金法。年金保護基金創設。年金監督庁新設
2007	2007年年金法。支給開始年齢の引き上げ。国家第二年金の適用除外制度の廃止。家庭責任保護措置の廃止と国民保険クレジットの拡大。賃金スライドの復活。
2008	2008年年金法。国家雇用貯蓄信託の導入
2010	支給開始年齢引き上げスタート 基礎年金の満額受給資格期間を30年に短縮
2011	基礎年金に賃金スライド導入 2011年年金法。支給開始年齢引き上げの前倒し
2012	職域年金自動加入制度開始
2014	2014年年金法。満額年金受給資格年数を35年に延長。支給開始年齢67歳への引き上げを前倒し
2016	一階建て年金制度の導入
2017	2010年平等法(男女の賃金格差情報)規則2017
2023	2023年年金(自動加入延長)法

出所:筆者作成。

の加入率は8割まで上昇した。

22歳未満の従業員に対する年金の自動加入の延長について規定する「2023年年金(自動加入拡大)法:Pensions (Extension of Automatic Enrollment) Act」により、自動加入の対象となる収益の基準額の下限について規定すること、所得制限の下限の縮小・撤廃が可能となった。2024年から22歳以下も加入できることとなったが、収入10,000ポンドの下限はそのままとなった。

(4)一階建て年金によるカテゴリー B年金の廃止

旧公的年金では、日本の3号年金制度に似たカテゴリー Bという配偶者控除があった。カテゴリー B年金とは、妻または夫は、カテゴリー Aの夫または妻が支払った国民保険料に基づいて、カテゴリー Aの公的年金の60%を受け取ることができる制度であった。2004年にシビルパートナーシップ法が制定され、2010年4月6日以降には、公的年金支給開始年齢に達したシビルパートナーは、

同じ基準でカテゴリー Bの年金を請求できることとなった。

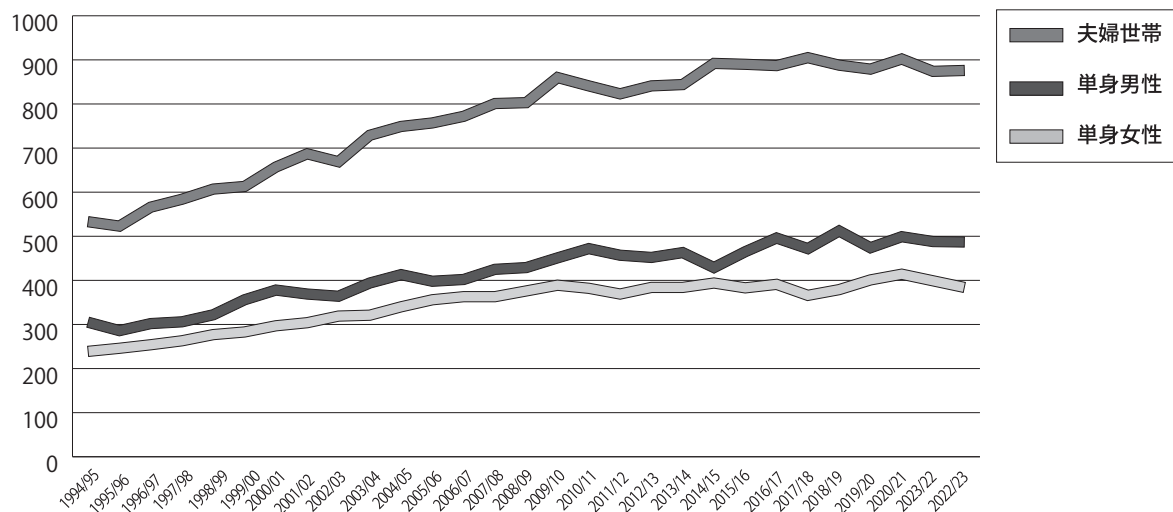
2014年年金法により、2016年4月にカテゴリー B年金は廃止された。カテゴリー B年金の対象者全員のカテゴリー Aの年金に置き換えられることを意味し、世帯単位から個人単位へとさらに推進された。

イギリスの年金制度改革の成果

年金制度改革による成果をみていこう。

図4は、イギリスの年金受給者の相対的低所得の割合の推移である。1997年以降、減少してきた。表1に示した変遷をみると、1997年からブレア労働党政権になり、公私年金のパートナーシップが図られることとなり、1999年4月に公的扶助として最低所得保障給付され、2001年4月にステークホルダー年金、2002年4月に国民第二年金が導入された。2003年10月には最低所得保障給

図5 週当たり高齢者収入の推移(1994～2022年度) (単位:ポンド)



出所：Department for Work and Pensions (2024) *Pensioners' Incomes: financial years ending 1995 to 2023*, Table 2.1 and Table 2.8より作成。

付に代わり、年金クレジットが実施されることとなり、こうした数々の対応により、相対的低所得の割合が減少した。連立政権になってからは、2012年10月から職域年金の自動加入が導入され、さらに相対的低所得の割合が下がっていった。

つづいて、高齢者の生活水準の成果について把握する(図5)。1994年の週当たりの単身男性の収入は305ポンド、単身女性は239ポンド、夫婦世帯は533ポンドであった。2022年には1994年の1.6倍となり、単身男性の収入が487ポンド(1994年より182ポンド増)、単身女性は384ポンド(145ポンド増)、夫婦世帯は876ポンド(343ポンド増)まで上昇した。年金制度改革による貧困と男女格差の対策について一定の成果は出ているとみてよいだろう。

日本への示唆

本稿では、イギリスの年金改革を通じた高齢女性の貧困と男女格差対策について検討してきた。イギリスは、支給開始年齢と満額年金資格年数の男女格差をなくし、2016年の一階建て年金の導入では、日本の第3号被保険者制度に似たカテゴリーB年金を廃止し、女性の世代内格差を是正した。また、年金クレジットにより無年金や低年金の

高齢者の所得保障を行い、国民保険クレジットにより、子育てや介護などで働けない女性の年金受給権を確保できるようにしている。イギリスから得られる知見は多い。

日本の年金制度は、2016年以前のイギリスの年金制度に似たところが多い。戦前に男性労働者年金保険からスタートし、厚生年金保険、国民年金保険と拡張してきたため、制度が複雑化している点、非正規労働者やフリーランスの増加、男女間や女性間などの労働面における差別、メンバーシップ型雇用などの雇用・就労の変化に対応しきれていない点も同様であった。生活保護の勤労控除、在職老齢年金、配偶者控除、130万円等の壁など、さまざまな制度対応により社会保険としての負担と給付の関係が曖昧となり、不公平と非効率が拡大している点も似ている。

これからの人口減少・少子高齢社会において、これからの勤労世代の生き方・働き方、単身高齢者やひとり親などの家族のあり方に合わせた制度変更が急務である。低年金・無年金者を減らし、高齢者の貧困を避けなければならない。

日本の年金制度の特徴のひとつに、1985年に創設された第3号被保険者制度がある。これは、女性の年金権の確立のために創設された制度である。当時、国民年金が任意加入でき、女性の80%

が加入していたが、女性の離別や死別があり、女性名義の年金がほしいとの要望があった。こうした要望から導入された制度であるが、第3号被保険者で、パートタイムで働く専業主婦の中には、扶養から抜けるのを避けるために、年収が130万円未満になるよう、年末に就労調整をすることがあると聞く。働き方やライフスタイルに中立な制度とし、女性の世代内格差を引き起こさないようにするためにも、第3号被保険者を廃止してもいいのではないか。また、離別や死別、夫が第2号でなくなることも考えられる。人生100年時代において、低年金による将来の貧困を招かないためにも、1人1人が若いうちから空白を作ることなく年金制度や社会保険制度に加入することが、病気や負傷などの万が一に備えつつ、老後の安心を得られる方法ではないか。■

《参考文献》

- Age UK (2024) *Poverty and financial disadvantage in later life*
- Cribb, J., Karjalainen, H. and L. O'Brien (2024) *The gender gap in pension saving*, IFS Report R250.
- Department for Work and Pensions (2011) *A state pension for the 21st century*, Cm 8053, April 2011,
- Department for Work and Pensions (2017a) *Automatic enrolment review 2017: analytical report*, Ad hoc research report no. 62
- Department for Work and Pensions (2017b) *Automatic Enrolment Review 2017: Maintaining the Momentum*, Cm 9546.
- Francis-Devine, B. (2024a) *The gender pay gap*, Commons Library Research Briefing, Number 7068
- Francis-Devine, B. (2024b) *Poverty in the UK: Statistics*, Commons Library Research Briefing, Number 7096
- Francis-Devine, B. and G. Hutton (2024) *Women and the UK economy*, Commons Library Research Briefing, Number 6838
- Hobson, F. (2023) *State Pension age review*, Commons Library Research Briefing, Number CBP-06546
- House of Commons Work and Pensions Committee (2022) *Protecting pension savers – five years on from the pension freedoms: Saving for later life*, HC 126.
- Mirza Davies, J., Mackley, A., Cunningham, S., Buchanan, I. and R. Harker (2024) *Pensions in the UK*, Commons Library Research Briefing, Number CBP 10139
- OECD (2023) *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Office for National Statistics (2024) *Gender pay gap in the UK: 2024*
- Thurley, D., Keen, R., McInnes, R., and F. McGuinness (2018) *Women and pensions*, Commons Library Research Briefing, Number CBP07286.
- UN (2022) *World Population Prospects: The 2022 Revision*.
- Zaidi, K. and J. Mirza-Davies (2024) *The Gender Pensions Gap*, Commons Library Research Briefing, Number 9517.
- 井上恒男 (2014) 『英国所得保障政策の潮流—就労を軸とした改革の動向—』ミネルヴァ書房。
- 厚生労働省 (2024) 『2023 (令和5) 年 国民生活基礎調査の概況』
- 中川秀空 (2014) 「イギリスの年金改革——層型の年金制度の導入」『レファレンス』2014年8月号、5-25頁。



マクロ経済から見た年金問題の本質

佐藤 一光

東京経済大学経済学部教授

はじめに

年金の長期的な見通しを示すために5年に1度「将来の公的年金の財政見通し（財政検証）」が報告される。令和6（2024）年財政検証はコロナ禍のタイミングでさらに進んだ少子化を受けて厳しい内容が報告されるのではないかと予想していたが、足元の物価上昇・名目経済成長の状況を受けて比較的に所得代替率が維持できる結果が示された。

政府は老後の生活を公的資金だけに頼ることにならないように若いうちから長期的な資産形成を促しており、しばしば「老後2,000万円問題」などと呼ばれることがある。社会保険による共助が脆弱であるため、自衛のために自助をするべしということで個人型確定拠出年金（iDeCo）や、少額投資非課税制度（NISA）など資産形成に対する税制上の優遇措置を整備してきた。これを受けて現役世代の貯蓄性向が高まっている。

しかし、このような議論は年金制度の本質を見誤

らせる危険性をはらんでいる。ひとつにはNISAやiDeCoといった個人の自衛的な老後保障は個々人の余命を考慮することはできない。終身の確定給付的な年金保険だけが余命に関する不確実性へに対応することが可能であり、そのためには公的な社会保険である必要がある。しかも現役世代のときに所得に余裕がある個人に対して税制優遇をすることは、格差を広げる逆再分配としての効果を持っている。一方では公的年金制度の所得保障機能の不備を煽って、他方では税制優遇によって貯蓄を奨励すればするほど政府の経済機能は弱まり、不公平に対する国民の不満も高まるだろう。

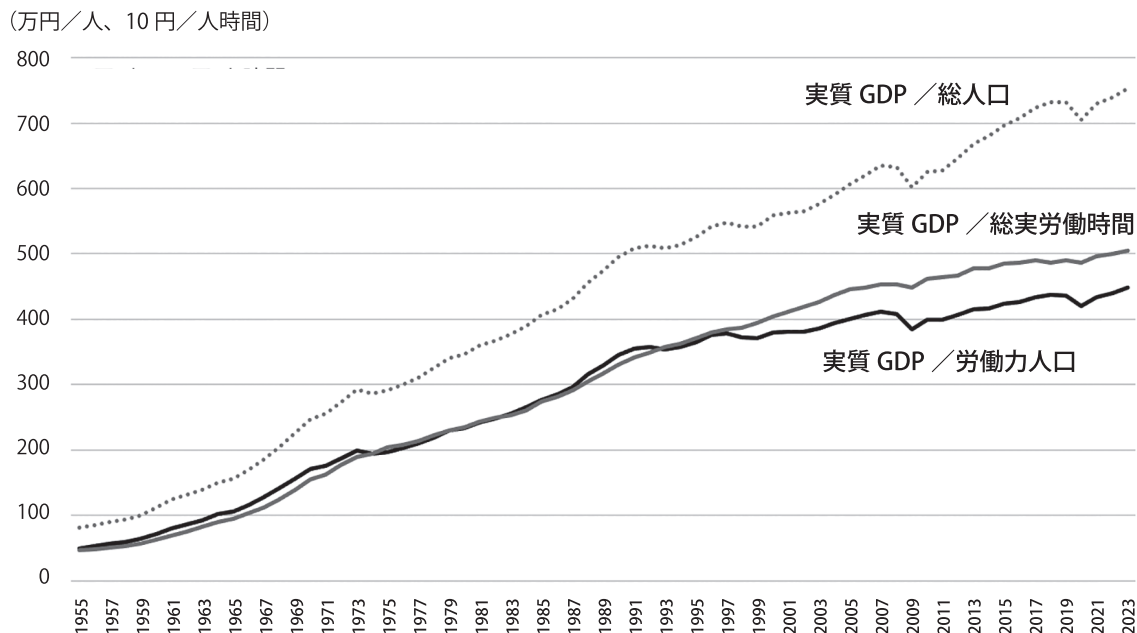
いまひとつの問題は個々人が貯蓄をしようとするほど足元での消費が減少してしまうということである。財政検証では経済成長によって将来の年金給付水準が異なってくることが示されており、高い経済成長率が実現できる方が高い年金給付水準を実現できるとされている。一見、直感的に理解しやすいようなこのような年金給付の特徴は、自明に備わっている制度的機能なのではなく、100年安心を謳うために人為的に形成された制度的な仕組みの結果である。

欧州をはじめとする諸外国でも年金を「世代間連帯」として位置づけ、現役世代から高齢世代への所得移転を「若年層が高齢層を支える」図式で説明することは一般的である。しかし、マクロ経済の視点から捉えれば、年金はあくまで「現在生産されているモノやサービスをどう分配するか」という再

さとう かずあき

慶應義塾大学経済学研究科修了、博士（経済学）。専門は財政学、環境経済学。慶應義塾大学経済学部助教、内閣府計量分析室、岩手大学人文社会科学部准教授、東京経済大学経済学部准教授を経て、2024年4月より現職。主著に『環境税の日独比較：財政学から見た租税構造と導入過程』（慶應義塾大学出版会）、「現代貨幣理論の構造と租税論・予算論からの検討」『財政研究』第16巻など。

図 総人口・労働力人口・総日労働時間あたりの実質 GDP



注：実質 GDP は 1994 年・08SNA の数値を 2015 年基準・簡易遡及で 1980 年まで伸び率で延伸し、1990 年基準・68SNA を用いて 1955 年まで延伸した。総労働時間については 1955 年からサービス業を含まない事業規模 30 人以上、1970 年からはサービス業を含む事業規模 30 人以上、1990 年以降は事業規模 5 人以上の数字となっている。

出所：内閣府「2022 年度国民経済計算（2015 年基準・2008SNA）」「2015 年（平成 27 年）基準支出側 GDP 系列簡易遡及（1980 年～1993 年）」「1998 年度国民経済計算（1990 基準・68SNA）」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」、総務省「労働力調査」「人口推計」より筆者作成。

分配メカニズムであり、必ずしも「世代を超えた」資金移転ではない。仮に個々人が若い頃に多額の資金を積み立てていたとしても、老後になった時点で実物的な財やサービスの供給能力が不足していれば、それらを消費することは不可能である。いくら「お金」を持っていたとしても、経済全体で生産される財がなければ購買力は虚構に終わるのである。

この視点から考えると、現時点での消費を抑制して老後資金を確保しようとする行動は、社会全体でみれば「合成の誤謬」を引き起こしかねない。個々人が自らの将来に備えることは合理的に見えるが、全員が消費を手控えると需要不足が生じ、投資機会も縮小する。設備投資や研究開発が滞れば将来の生産力は削がれ、結局老後期に豊かなマクロ経済環境を享受できなくなる。

日本は家計の貯蓄性向が高い＝消費性向が低く、少子高齢化による内需縮小が重なり、この合成の誤謬が顕在化しやすい環境が整ってしまっている。マクロ経済から見れば日本に必要なのは内需を抑制する貯蓄奨励策ではなく、再分配の強化を

通じた家計・政府の消費奨励策である。足元の消費の強化を通じて必要な投資を加速させて経済成長を維持することが、マクロ経済から見た年金の本質である。公的な補助を与えることで株式を購入させて、実体経済・ファンダメンタルズは成長しなくとも高い株価を維持するということでは決してない。

このように年金制度の本質を再分配の仕組みと捉えるならば、その土台には常に実物経済が横たわっているということを認識しなければならない。経済成長を実現し、分配制度を強化することで、現役世代や将来世代の老後生活への実質的な資源割り当てが可能になる。

一方で、制度改革が再分配を弱める方向へ動けば、現役時代にどれだけ金融資産を積み上げても老後の実物的豊かさは担保されない。自分だけは貯蓄をして、他の人たちが消費をすることで生産力が維持・発展するのであればフリーライドすることができるとも知れない。貯蓄性向の高い人と低い人がバラついていけばそれは生き方の問題かも知れないが、政策的に誘導してしまったらそうはいか

ない。年金は単なる積立の問題ではなく、将来の経済基盤を現在から構築する問題なのである。

こうした視点に立つと、老後資金の額面を問う議論や貯蓄奨励策に対して批判的な再検討が求められる。現行の年金制度を、変化する労働市場や家族形態、多様な経済環境に対応させる必要はある。他方で、マクロ経済的な生産力を維持・拡大する社会的戦略として年金問題を位置づけ直すことで、はじめて合成の誤謬を回避する道筋が見えてくる。

データからみる日本経済の実力

図は総人口、労働力人口(15-64歳)、労働時間当たりの実質GDPを示したものである。実質GDPは一応円単位で示されるが生産された財やサービスの総量を示すものであり、単位は便宜的なものではない。一人あたり実質GDPは国全体の豊かさを示しており、その年に生み出された財やサービスの総量を示している。

年金制度はこの総量を現役世代と高齢者とで分配するための社会的な仕組みである。労働力人口当たりの実質GDPは社会全体のマクロの生産性を示しており、何歳から働くのか、何歳まで働くのか、どのくらいの人たちが働くのか、女性を中心としてどの程度賃金を獲得する仕事に従事するのかという社会状況について変わってくる。労働時間当たりの実質GDPは平均的なミクロの労働生産性を示している。

本稿では変動の原因についてまでは分解しないが、教育期間が長くなれば労働力人口当たりの実質GDPは低下するし、女性が賃労働をするようになったり、高齢者が就業したり、一人当たりの労働時間が増えればこの指標も改善すると考えられる。他方で、教育の高度化は労働時間当たりの実質GDPを高めると予想されるが、それとは逆に女性や高齢者が低賃金で働くようになればこの指標には低下の圧力が加わることになる。

1955年には一人あたり実質GDPは50万円程度、労働力人口あたりは81万円程度、労働時

間あたりは465円程度の水準であった。1950年代後半からこの3つの指標は急激な上昇を示し、90年代からは緩やかな上昇へと移行していることが看取される。「一人あたり」の値は1973年には200万円／人へと18年間で4倍の水準に達し、2005年には401万円となり32年間でさらに倍増した。その後、世界金融危機とコロナ禍において一時的な落ち込みがあるものの2023年には448万円／人へと緩やかに増加している。

他方で「労働力人口あたり」は1978年に325万円／人となり23年間で4倍増している。「一人あたり」よりも緩やかな上昇に留まっているということは、主に高校進学率が上昇する高学歴化がこの間に進行したからだと考えられる。34年間かけて同指標は2012年の646万円／人へとさらには倍増した。おおむね「一人あたり」と同じようなペースで増加しており、女性や高齢者がより働くようになったことと高学歴化とが同時に進行していたことが効果としては相殺されているように見える。

「時間あたり」については1965年に倍増、1973年にはさらに倍増して1,888円／人時間へと達している。そこからさらに倍増するタイミングは1995年の3,716円／人時間であり、先のふたつの指標と比べると早いペースで上昇していることが分かる。この背後には設備投資を通じて1次産業・2次産業における資本蓄積が進んで労働生産性が大きく上昇していること、及び高学歴化とホワイトカラーの増加によって高付加価値化を伴って経済のサービス産業化が進み第3次産業に従事する人たちが大きく増えたからだと考えられる。

図を見れば「労働力人口あたり」の指標よりも高い伸び率を示していることが視覚的に理解できるだろう。同指標は2023年には5,046円／人時間へと達していて、世界金融危機やコロナ禍による負の影響は他の指標と比べると強く受けていないことも見て取れる。景気の落ち込みは、需要不足によって総実労働時間が減少したことが原因であったことが容易に想像できる。

バブル崩壊後に、日本経済は資本投資が思うように伸びず、企業は過剰設備・過剰債務に苦しみ国

内需要が停滞した、失われた30年などと指摘されることが多い。この間に派遣労働や有期契約雇用が増加し、女性の労働力化も進み、定年後に低い給与で働く高齢者も増加した。3次産業の比率も高まり、資本集約的な産業において設備投資によって労働力を節約する効果にしてもマクロの労働生産性を引き上げる効果は限られている。さらには高齢化と介護保険の成立によって低賃金の介護従事者が急増して、働きながら貧困水準の生活しかできないワーキングプアが社会問題化してきた。

しかし、「時間あたり」指標が示していることは、この間も順調に労働生産性は上昇し続けてきている、ということである。コンピューターやスマートフォン、インターネットやそれに付随するサービスが普及する、すなわち情報通信産業の発展によってマクロの経済効率の改善が実現したからであると考えられる。

問題は生産性ではなくマクロ経済への労働力のインプットである。2023年の人口は1.24億人で1992年と同じ水準であるが、労働力人口は7,400万人で92年から1,289万人減少しており1973年の水準となった。平均的な労働時間は23年には1,636時間／年と92年から346時間減少して戦後最低の水準へと減少している。これは、働き方改革というポジティブな面だけではなく、子育てと仕事の両立が難しいためパートタイム・時短で働く女性が多いことも影響していると考えられるし、高齢者の労働者が増えた影響もあるだろう。

このようなマイナスの要因に対して就業者数は増え続けており、92年の6,436万人から23年には6,747万人へと増加して戦後最高水準となっている。この間も高学歴化は徐々に進んできているため、働く女性と高齢者が増加したことが主な理由であろう。

将来の年金を心配するのであれば、同時に将来のマクロ経済環境についても心を砕かなければならない。労働生産性を高めて「時間あたり」指標を持続的に改善するのと同様に、総人口に対する就業者数の人数を減らし過ぎないこと、年間の平均労働時間を減らし過ぎないことが鍵となる。「減ら

し過ぎない」と書いているのは生産年齢人口比率の減少は明らかで、女性・高齢者の労働力化には限界があること、家族の再生産を行いサービス消費を増加させて豊かな人生を送るためには労働時間を増やせばいいというわけではないことが理由である。

資本集約的成長領域への投資戦略 —情報通信と脱炭素を軸として

実物経済を下支えする将来の生産力を確保するためには、消費停滞による投資意欲の減退という悪循環を克服し、新たな成長領域への戦略的投資を強化する必要がある。消費の向上ためには、再分配の強化が本手である。岸田政権が当初掲げて実現できなかった「分配なくして成長なし」というスローガンは政策の方向性としては正しかった。

政治過程の中で実現することが出来ずに「成長と分配の好循環」を実現する「新しい資本主義」は、貯蓄から投資への掛け声によって株式投資投資を促進する税制優遇へと変容していった。平均的な所得の倍増計画ではなく、高所得層を中心とした「資産所得倍増プラン」である。もともと、投資優遇税制は分配を悪化させるため当初の方針とは正反対の効果を持っており、消費を抑制するという副作用も持っている。

再分配を強化するための政策的な軸は所得税となる。基礎控除・扶養控除といった人的控除や、給与所得控除・公的年金等控除、そして社会保険料控除という所得控除を廃止して、給付付き税額控除にした方が再分配効果は高く、貧困の克服に有益であるということは長らく指摘されてきた（例えば佐藤2021）。逆進性の高い均等割（住民税と医療・介護の保険料・税で世帯ごとに同額の負担をする人頭税）や平等割（医療・介護の保険料・税で一人当たり同額の負担をする純粋な人頭税）の廃止も検討してもよいし、社会保険料負担の上限の引き上げや、資産所得課税を強化して1億円の壁問題を解決するのもよい。年金でいえば最低保障年金の導入など給付の次元での再分配の強化も消費の活性化には有

効だろう。

もうひとつ消費向上を実現する政策オプションとして減税と歳出増を組み合わせた積極財政が主張されることも多い。ここでは紙幅の関係で積極財政について詳細に検討することはできないが、再分配を強化する積極財政と、格差を拡大させる財政赤字の拡大では消費に与える効果は全く異なってくることは指摘しておく。

財政金融政策で超過需要を維持することが中長期的な経済成長には必要であるという「高圧経済」論は積極財政論にひとつの理論的根拠を与えている(原田・飯田2023)。もっとも、財政赤字を総需要管理政策に利用するべきではなく、失業に対しては直接雇用を行い、財政赤字は供給力の向上に利用するべしという現代貨幣理論のオプションもある(佐藤2025近刊)。本稿ではこのような議論を前提として、再分配の強化だけではなく、供給サイドの政策の必要性を強調するものである。

需要面において再分配の強化を基本として、積極財政についてもオプションとして検討する価値はある。他方で、供給面についても社会全体の投資戦略が重要となってくる。とりわけ、製造業主体の工業社会から情報社会・知識社会へと移行する局面では、二つの重要な投資領域が浮かび上がる。一つは情報通信(ICT)分野であり、もう一つは脱炭素関連産業である。これらは、高度な設備投資・研究開発投資が求められる資本集約的領域として、集中的な資源投入が不可欠となっている。

かつての工業社会において、地域発展や経済成長を牽引したのは、外部資本を誘致して工場立地を確保する工業誘致モデルであった。しかし、神野直彦が『地域再生の経済学』において主張したように、ポスト工業社会ではモノづくり中心の経済からサービス・知識集約型経済へと転換が進んでいる。その中核となる情報通信産業は、ハイテクインフラやソフトウェア開発、AI・IoTなどの先端技術を基盤とした高付加価値サービスを創出し得る。この分野への積極的な資本投下は、経済全体の労働生産性向上や産業構造の高度化をもたらし、将来の実物的な富の土台を確立することにつながる。

他方、脱炭素関連産業は、化石燃料依存から再生可能エネルギーや省エネ技術、蓄電池・水素技術などへと産業基盤を移行することで、長期的なエネルギー安全保障と持続可能な経済成長を両立する戦略の中核を担う。飯田哲也と金子勝が『メガリスク時代の「日本再生」戦略』で論じた地域分散ネットワーク型経済の視点から見れば、再エネ関連技術への設備投資やR&D投資は地域経済にも好影響を及ぼし、「輸入代替」としてのエネルギー自給力強化にも貢献する。

これら二つの成長領域への投資は、将来の実体経済を豊かにし、年金給付を実質的な購買力へと結びつける基盤を築くことになる。再分配メカニズムである年金にとって重要なのは、現在の現役世代や将来世代が高齢化した時にも社会全体が十分な生産物・サービスを創出できるかどうかである。その生産力を確保するには、現段階から情報通信や脱炭素関連分野への集中的な投資が必要であり、それが合成の誤謬の回避と実物経済基盤の強化につながるのである。

労働集約的サービス産業の再評価

一対人社会サービス・飲食小売と人的資本強化

情報通信産業など資本集約的成長領域の発展は重要であるが、それだけでは社会全体の多様な働き手を吸収しきれない。資本集約的な産業というのは、常に労働力をより不要とする傾向がある。足元では人手不足が問題となっているが、資本集約的な産業において不要となった労働力を失業者にすることなく、より高付加価値で労働集約的なサービス産業へとスムーズに移行できるかどうかは労働生産性の持続的な成長にとっての鍵である。地域経済分析システム(RESAS)が示すように、現実の地域社会では医療・介護・福祉・保育・教育といった対人社会サービス分野が最大の雇用創出源となっている。これらは「準市場的生産」に属し、診療報酬や介護報酬、公定価格などを通じて政府がサービス単価を事実上決定する一方で、賃金水準は直接的に保障していない。この結果、サービス

の質向上が必ずしも賃金に反映されず、低賃金・不安定雇用が常態化するという構造的問題が生じている。

現代財政は〈雇用する国家〉という性質を有しており、国や自治体は対人サービスを支える巨大な雇用主である。しかし、その雇用環境が低賃金やスキル蓄積へのインセンティブ不足に陥っているならば、地域経済やサービス品質、ひいては将来の生産力にも悪影響が及ぶことになる。さらに、飲食・小売業といった民間サービス分野も大量雇用を支えているが、こちらも低賃金が常態化しており、対人サービスの質向上や地域経済の持続性を損なっている。

この状況を克服するには、最低賃金引き上げや公定価格の見直しによる賃金底上げ、そして体系的な人材育成支援策が欠かせない。準市場における持続的賃上げメカニズムとして非市場の仕組み、すなわち公務員のように自動的に賃金上がる仕組みの導入も検討に値する。サービス産業における賃上げはそのまま労働生産性の向上につながると同時に、分配の改善にも寄与することになる。対人社会サービスは労働集約的産業であり、人材の質と量がそのままサービスの価値を決定する。公共政策によって賃金体系を改善し、経験や技能向上を報酬に反映する仕組みを作ること、従事者のモチベーションと長期的なスキル蓄積が促される。

医療・介護・福祉・教育といった対人社会サービスを準市場で供給する場合であっても、人件費に関しては非市場的生産のメカニズムを導入することは可能である。ケアワーカーたちの職務経験の履歴と、取得した資格とによって、同じ賃金が支払われるように補助単価を設定する。それとは別にサービス提供に即して補助金を支給して、人件費以外の事業費とする。この組み合わせでサービス産業の持続的な生産性向上、高付加価値化が図られるのと同時に、結果として全国一律の賃金は地域間の再分配も高めることになるだろう。

高校卒業以降の高等教育や資格取得、学び直し（リスキリング）への支援策が社会全体の人的資本を底上げする。学びの無償化や生活支援を通じ

て多様な人々が専門技能や知識を身につければ、将来の生産力維持・拡大につながる。まず賃金を上げること、次にそれに見合う人材を育成することが年金制度にとっても重要な意味を持つ。将来、年金給付を受ける世代が豊かな実物経済的選択肢を手にするには、対人社会サービスや飲食小売業の劣悪な労働条件が保存され、サービス産業の労働生産性が停滞し続けるようなことがあってはならない。人的資本強化は、こうした領域を高生産性かつ高付加価値な産業に転換し、将来の需要に応える体質へと改革する役割を担うのである。

情報通信や脱炭素といった成長領域への資本投下と並行して、対人社会サービスや飲食・小売といった労働集約的領域の底上げに取り組むことは、経済全体としての安定した購買力創出、サービス品質の向上、地域活性化に不可欠である。それは、個々人が老後に備えて消費を抑制して投資を促進することで、株価は上がるがファンダメンタルズは衰退するという合成の誤謬を回避するための戦略であり、年金制度の実質的価値を支える豊かな実物経済を生み出す要となるのである。■

《参考文献》

- 飯田哲也 (2020) 『メガ・リスク時代の「日本再生」戦略——「分散革命ニューディール」という希望』 筑摩選書。
- 佐藤一光 (2021) 「ベーシックインカムは幻想か?—財源論、批判の論点—」 『生活協同組合研究』 第 547 巻、5-12 頁。
- 佐藤一光 (2023) 「〈雇用する国家〉の制度的基盤」 『季刊 経済理論』 第 60 巻第 3 号、37-49 頁。
- 佐藤一光 (2025 近刊) 「現代貨幣理論で読み解くコロナ・パンデミック財政」 徐一睿編著 『パンデミックが映し出す経済と社会』 専修大学出版局。
- 神野直彦 (2002) 『地域再生の経済学：豊かさを問い直す』 中公新書。
- 原田泰、飯田泰之 (2023) 『高圧経済とは何か』 金融財政事情研究会。