

# 公的年金制度に関する考え方

( 第 2 版 )

平成13年9月

厚生労働省年金局

## 目 次

第1 公的年金制度に対する基本認識	1
公的年金の必要性	1
公的年金の役割	4
第2 Q & A	10
Q1 公的年金はつぶれるのではないか。	10
Q2 企業年金が解散したり、保険料滞納者が増加（国民年金が空洞化）しているが、このままでは年金制度はつぶれるのではないか。	12
Q3 払った保険料よりも、もらえる年金の額の方が少ないのではないか。若い世代ほど今後の保険料負担が大きくなり、負担できなくなるのではないか。	16
Q3-2 この計算は利子を計算していないのでおかしい。	21
Q4 個人年金や貯蓄の方が、利子等がつくので、公的年金よりも有利なのではないか。	23
Q5 未加入・未納はなぜいけないのか。	25
Q6 公的年金は世代間扶養というのなら、税方式の方がよいのではないか。なぜ社会保険方式をとるのか。	31
Q7 公的年金は基礎年金部分に限定して、報酬比例部分の厚生年金は廃止し、民営化すべきとの意見があるが、どう考えるか。	35
Q8 40年保険料を納めて支給される基礎年金の額が、保険料を納めずにももらえる生活保護額よりも低いのはおかしいのではないか。	37

# 公的年金制度に関する考え方（第2版）

平成13年9月  
厚生労働省年金局

## 第1 公的年金制度に対する基本認識

公的年金は、将来の経済社会がどのように変わろうとも、やがて必ず訪れる長い老後の収入確保を約束できる唯一のもの

### 公的年金の必要性

#### 【 要 点 】

1. 生涯を安心して暮らすためには、やがて必ず訪れる老後において、現役時代と大きく変わらない生活のできる収入が確保されていることが必要。
2. このような収入を確保する上で、我々は、3つのリスク（不確定要因）に直面。
  - ① 老後の余命期間は予測不可能。
  - ② 現役時代から老後までの長い期間に起こるであろう賃金や物価の上昇などの経済社会変動は、大きく、かつ予測不可能。
  - ③ さらに、老後を迎える前に、障害を負う可能性、死亡して遺族が残される可能性も皆無ではない。
3. このようなリスクがある中で、老後の生活に必要な収入を、個人レベルで確実に確保することは困難。
  - ① 貯蓄：自らの寿命や今後の経済社会変動が予測不可能な中で、老後に必要となる貯蓄額をあらかじめ見通し、貯蓄だけで確実に対応することは通常無理。
  - ② 子供からの扶養：親子の扶養関係が変化する中で、年功制を薄めた賃金体系の導入、少子化の進展等を受け、親を扶養する場合の子供一人当たりの負担は大きくなっており、これに依存し続けることは困難。
4. 社会全体での世代間扶養を個々人の自助努力の下で行う仕組みをとっている公的年金だけが、将来の経済社会がどのように変わろうとも、やがて必ず訪れる長い老後の収入確保を約束できる。

### やがて必ず訪れる老後の収入確保の必要性

○ 生活水準の向上や医学の発達によって、国民の平均寿命は伸びており、多くの人にとって、若い時ほど働けなくなって、十分な収入を得られなくなる時は、やがて必ず訪れる。

老後の生活の憂いなく、生涯を安心して暮らすためには、実際に老後の生活を送ることになる将来の経済社会において、それまでの暮らしと大きく変わらない生活のできる収入が確保されていることが必要である。

### 我々が直面する3つのリスク（不確定要因）

○ 我々がこのような収入をきちんと確保できるかどうかについては、次のようなリスク（不確定要因）がある。

① 多くの人にとって、あらかじめ何歳まで生きるか予測することは極めて難しい。65歳からを老後と考え、平均寿命を80歳と考えると、平均すると約15年の期間となるが、今日では90歳や100歳まで生きる人も珍しくなく、このような人々にとっては老後は25年から35年にも及ぶ。

② 成人した20歳の時から考えると、年金を受け取り始める65歳は45年後、平均寿命の80歳を迎えるのは60年後となる。このような長い期間に、賃金や物価の上昇など社会や経済に起こるであろう変動は大きく、また、誰にもあらかじめ見通すことができない。いわば、我々にとって、遠い将来の経済社会は常に不確実なものである。

③ さらに、人生80年時代となっても、老後を迎える前に、障害により働けなくなり収入を失ったり、死亡して配偶者や子が残されたりするリスクも皆無ではない。

### 個人のレベルで老後の所得保障が可能か？

○ このようなリスク（不確定要因）がある中で、老後の生活に必要な収入の確保を個人のレベルでできるかどうか、老後の所得保障を代表例に考えてみよう。この場合、自分で貯蓄して対応するか、自分の子どもからの扶養に頼るか、どちらかになる。

### 自分の貯蓄だけでの対応の限界

○ 自分で貯蓄して対応すると考えると、

- ① 自分の老後生活がどの程度の期間となるか、
- ② 実際に老後生活を送ることになる 45 年から 60 年後の経済社会がどのように変わるか（例えば、賃金や物価がどれくらいの水準になるか）、
- ③ それに備えるためにどれ位貯蓄しなければならないか、

これらのことを、あらかじめ見通し、貯蓄だけで確実に対応することは、通常は無理といっても過言ではない。

○ これまでの歴史においては、インフレや不況によって、せっかく蓄えた財産が大きく目減りしたり資産価値が下落したりしてしまったこともあった。むしろ、これまでの歴史を数十年の単位で見ると、大きな経済変動が起こることの方が一般的である。

また、これまで科学技術の発展などによって経済は成長し、賃金や国民の生活水準も向上してきた。今後も生活水準が向上していく中で、貯蓄した財産だけでは、生活水準の更に向上した将来の社会で、生涯、従前の生活と大きく変わらない生活を送ることは通常難しい。

### 子どもからの扶養での対応の限界

○ 次に、自分の子どもからの扶養に頼ると考えても、

- ① 今日、長期継続雇用を前提とした雇用システムに変化が生じ、また年功制を薄めた賃金体系の導入も進む中で、今後老親を抱える個々の中高年層の側にも雇用に対する不安定性が増大するものと見込まれる一方、少子化が進行しており、親を扶養する場合の子ども一人当たりの負担も大きくなっていること、
- ② 扶養してもらうためには、子どもと同居することが普通であるが、親と子の扶養関係が変化する中で、いわゆる三世同居が減少し続けるなど、同居が難しくなっているという現実がある。（同居できない場合、仕送りで生活を支えたとすると、同居した場合と比べてはるかに大きな費用がかかり、この大きな費用を長い老後の間、仕送りし続けることは難しい。）
- ③ また、子どもが病気や事故に遭って収入を失うと、その親も貧困に陥ることになるし、そもそも子どものいない人は、老後に頼るべきものが何もなくなることになる。

## 公的年金の役割

### 【 要 点 】

1. 公的年金は、世代間扶養の考え方を基本においた社会保険方式を採っている。
  - ①世代間扶養：あらかじめ見通すことのできない長い期間に生ずるであろう賃金や物価の上昇などの経済社会の不確実な変化に対応するための、世代を超えた支え合いの考え方。
  - ②社会保険：社会全体が連帯し、国民一人一人が保険料を納めるという自助努力を果たしながら、互いに支え合う仕組み。
2. 社会全体での世代間扶養の仕組みに保険料納付という自助努力を組み合わせることが老後の生活を確実に保障できる唯一の仕組み  
公的年金は、「現在の現役世代が自助努力によって支払う保険料により現在の高齢者の年金給付を支え、現在の現役世代が将来高齢者となった時には、個々人の現役時代の保険料納付の実績、すなわちかつて高齢者の年金給付に対して個々人が行った貢献の度合いに応じて、次の世代の支払う保険料によって年金給付を受けるということを順繰りに行う」という考え方を基本として組み立てられている。  
これは、社会全体での世代間扶養という考え方に、国民一人一人の老後に向けての自助努力という考え方を組み合わせた仕組みである。この仕組みは世界の主要国でもほぼ例外なく採用されており、長期間の賃金や物価の上昇などの社会経済変動に対応し、広く国民の老後の生活を確実に保障できる唯一の仕組みであることを是非ともすべての国民にご理解いただく必要がある。
3. 加入が任意に委ねられている個人年金には、給付が賃金や物価にスライドして改定される仕組みをとっているものはない。  
どのように将来の経済社会が変化しようとも、賃金や物価にスライドし、その社会で従前の生活と大きく変わらない生活のできる収入を確保できる世代間扶養を基本とした社会保険の仕組みは、入るか入らないかを個人の任意に委ねることでは成り立たない。
4. このため、国民一人一人が、社会全体での世代間扶養を保険料納付という自助努力の下で行う仕組みの重要性を正しく認識し、この仕組みを守り育てていくことが必要。

## 社会連帯と自助努力による社会保険

- これまで述べたように、将来の経済社会がどのように変わろうとも、やがて必ず訪れる長い老後の生活を確実に保障する仕組みとしては、個人の貯蓄や家族による私的な扶養のみでは、どうしても限界があると考えざるを得ない。

このため、社会全体が連帯し、収入のある時は保険料を納めるという自助努力を行って収入が得られなくなった者を支え、収入が得られなくなった時には収入のある者が納付する保険料に支えてもらうという、社会保険（社会保障）の仕組みである公的年金が存在し、老後をはじめ、障害や死亡の場合の所得保障が図られている。

## 世代間扶養による世代を超えた支え合い

- 特に、45年から60年以上にわたる長い期間に生ずるであろう、賃金や物価の上昇といった、大きく、また、あらかじめ見通すことのできない不確実な社会の変化に対応して所得保障を行うには、時々を生産活動に従事する20歳から59歳までを基本とする幅広い現役の世代が、その時々収入の得られなくなった高齢者の世代を支えるという、世代を超えた支え合い、すなわち「世代間扶養」の考え方を基本におかなければできない。

## 社会全体での世代間扶養の仕組みに保険料納付という自助努力を組み合わせることが老後の生活を確実に保障できる唯一の仕組み

- 公的年金は、「現在の現役世代が自助努力によって支払う保険料により現在の高齢者の年金給付を支え、現在の現役世代が将来高齢者となった時には、個々人の現役時代の保険料納付の実績、すなわちかつて高齢者の年金給付に対して個々人が行った貢献の度合いに応じて、次の世代の支払う保険料によって年金給付を受けるということを順繰りに行う」という考え方を基本として組み立てられている。
- これは、社会全体での世代間扶養という考え方に、国民一人一人の老後に向けての自助努力という考え方を組み合わせた仕組みである。この仕組みは、世界の主要国でもほぼ例外なく採用されており、長期間にわたる賃金や物価の上昇などの社会経済の変動に対応し、広く国民の老後の生活を確実に保障できる唯一の仕組みであることを、是非ともすべての国民にご理解いただく必要がある。

### 社会連帯の重要性

- 世代間扶養を基本とした社会保険の仕組みは、賃金や物価にスライドした年金を給付できるが、これは入るか入らないかを個人の任意に委ねることでは成り立たず、社会全体で仕組むことによって初めて可能になるものである。このことは、現に、加入が任意に委ねられている個人年金には、給付が賃金や物価にスライドして改定される仕組みをとっているものはないことからわかる。

### 国民一人一人の取り組み

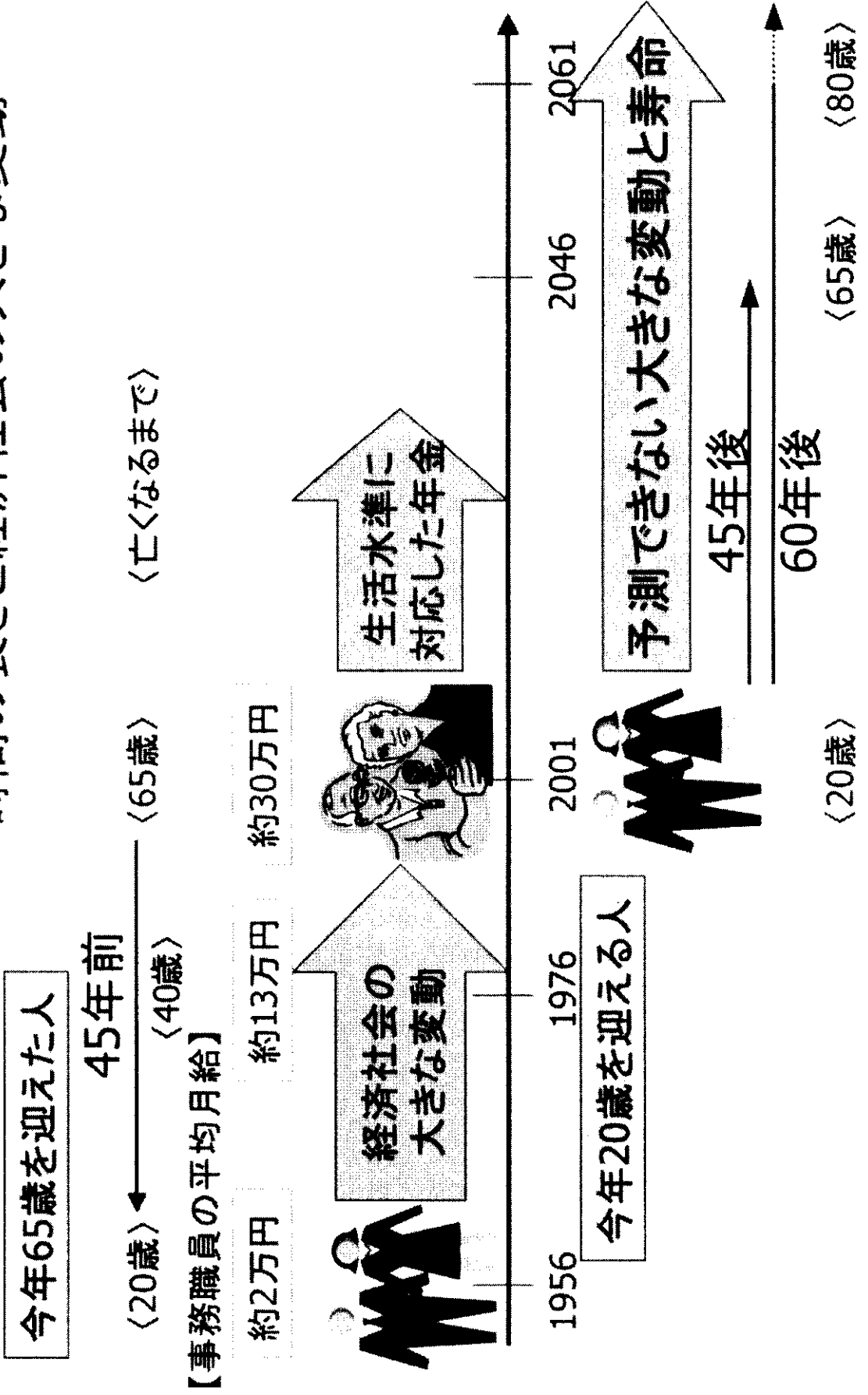
- したがって、どのように将来の経済社会が変化しようとも、その社会で従前の生活と大きく変わらない生活のできる収入を確保していくため、国民一人一人が、社会全体での世代間扶養を保険料納付という自助努力の下で行う仕組みの重要性を正しく認識し、この仕組みを守り育てるために、公的年金にきちんと加入し、きちんと保険料を納付する義務を果たさねばならないということを、ご理解いただく必要がある。

### 積立金の保有

- なお、我が国においては、少子高齢化が急速に進行する中で、後世代の負担の増加は避けられない。世代間扶養の考え方を基本におきつつ、保険料負担が急速に上昇し過度なものとならないよう、運用収入を確保するための一定の積立金を保有することとしている。



(参考1)年金に加入し始めてから受給するまでの  
時間の長さで経済社会の大きな変動



(参考2) 先進諸国の公的年金制度

【 要 点 】




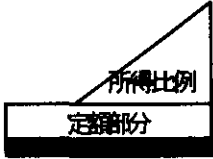
1 ほとんどの主要国において、公的年金は、世代間扶養を基本とする社会保険方式（賦課方式の社会保険）を採用している。

※税方式：一定の年齢になったら、個々人の保険料拠出と連動することなく、税によって、国が生活の基礎費用を一律に支給する方式

2 人口が早くから成熟化しているドイツ等では、積立金は支払準備金程度の保有となっているが、我が国は、少子高齢化が急速に進行する中で、現役世代の保険料が急速に上昇し過度なものとならないよう、一定の運用収入を確保するため、比較的大きな積立金を保有している。

3 ほとんどの主要国において、公的年金は、報酬（所得）に比例する給付（我が国の年金制度の2階部分に相当）を有する。

国名	公的年金の体系 保険料拠出 税財源	対象者（社会保険方式に限る） （◎強制△任意×非加入）	社会保険方式か 税方式か	社会保険方式における 世代間扶養（賦課方式） の採否（括弧内は積立金の積立度合）
アメリカ	↑年金額 所得比例 —現役時の所得	◎被用者（年830ドル（約10万円）以上の収入のある者） ◎自営業者（年400ドル（約5万円）以上の収入のある者） ×無職	社会保険	世代間扶養 （給付費の約2年分）
イギリス	所得比例 定額給付	◎被用者（週に67ポンド（11,300円）以上の収入のある者）（それ以下の低所得者は△） ◎自営業者（年3,825ポンド（約65万円）以上の収入のある者）（それ以下の低所得者は△） △無職	社会保険	世代間扶養 （給付費の約2ヶ月分）
ドイツ	所得比例	◎被用者（週15時間以内の短時間労働者、月620マルク（約3万円）以下の低収入者は△） △自営業者（業種によっては◎）、無職	社会保険	世代間扶養 （給付費の約1ヶ月分）
フランス	老人最低保障 所得比例	◎被用者、自営業者 △無職	社会保険 （年金の低い者には税による老人最低保障給付あり）	世代間扶養 （給付費の約1ヶ月分） →今後、積立度合を増す予定
スウェーデン	保証年金 所得比例	◎被用者、自営業者 ×無職	社会保険 （年金の低い者には税による保証年金あり） →1999年ご税方式の基本年金を社会保険方式中じに改めた。	世代間扶養 （給付費の約4年分） （2000年） →1999年改革により部分的に積立方式を導入

カナダ	 <p>基本年金 所得比例</p>	<p>◎被用者、自営業者 (年3,500ドル (約24万円) 以上の収入のある者) ×無職</p>	<p>社会保険 (年金、所得の低い者には税による基本年金、補足給付あり)</p>	<p>世代間扶養 (給付費の約2年分) →1998年改革により今後約4～5年分に積み増す予定</p>
オーストラリア	 <p>老齢年金 所得比例 (強制貯蓄)</p>	<p>(給与の8%を老後のために強制貯蓄。それを運用したものを老後に給付。)</p>	<p>老後のための強制貯蓄 (年金、所得の低い者には税による老齢年金あり) →1992年に、従来の税方式を補足的なものに改め、老後のための強制貯蓄を導入</p>	<p>—</p>
ニュージーランド	 <p>定額給付</p>	<p>(税を財源とし、全居住者対象)</p>	<p>税</p>	<p>—</p>
日本	 <p>所得比例 定額部分</p>	<p>◎被用者、自営業者、無職</p>	<p>社会保険</p>	<p>世代間扶養 (給付費の約5年分) (厚生年金) →今後高齢化に伴い約3年分に縮小</p>

## 第2 Q & A

### Q1 公的年金はつぶれるのではないか。

#### 【 要 点 】

1. 社会全体で世代間扶養を行う仕組みをとっている公的年金は、我が国の経済社会が存続する限り、決してつぶれることはない。
  - ① 将来の経済社会において一定の生産活動が行われ、それを反映した暮らしぶりがある中で、現役世代の生産活動の一部を、その暮らしぶりを反映した形で年金給付にあてていけば、我が国の経済社会が存続する限り、決してつぶれることはない。
  - ② 仮に公的年金が存在しない場合の親の扶養を考えると、子どもが少なくなれば、当然、子どもが一人あたりの仕送りを増やすか、親が仕送りを少し我慢するか調整するはずで、公的年金でも同じことは可能。
  - ③ また、一定の積立金を保有し、その運用収入を充てることにより、将来世代の負担が急激に上昇し過度なものとならないように配慮。
2. 国民一人一人が、老後を守る唯一の仕組みである社会全体での世代間扶養の考え方を理解し、公的年金を守り育てていくとともに、将来に向けて支え手をいかに増やしていくかという課題に取り組んでいく必要。

#### 世代間扶養の仕組みはつぶれることはない

- 将来、経済社会がどのように変わろうとも、やがて必ず訪れる長い老後に、その社会において従前の生活と大きく変わることはない生活ができるよう、生活の基本的な部分を年金により保障するためには、社会全体での世代間扶養を国民一人一人の保険料納付という自助努力の下で行う仕組みが、いわば唯一の合理的な仕組みであり、世界の主要国においても世代間扶養を基本とした社会保険方式の年金制度が運営されている。
- 将来の経済社会の変化をあらかじめ見通すことはできないが、どのような形であるにせよ、45年後には45年後の経済社会とその社会における暮らしがあり、60年後には60年後の経済社会とその社会における暮らしがある。

- 世代間扶養の仕組みは、将来の経済社会において一定の生産活動が行われ、それを反映した暮らしぶりがある中で、現役世代の生産活動が生み出す成果の一部を、その社会の暮らしぶりを反映した形で高齢者世代の年金の給付にあてていこうという考え方であるので、公的年金は、我が国の経済社会が存続する限り、決してつぶれることはない。

### 子どもが減れば当然行われる親子間の調整

- 「公的年金制度はつぶれるのではないか」との不安の背景には、人口の少子高齢化により、年金制度を支える現役世代が減っていくことがある。

しかし、仮に公的年金が存在しない場合を考えると、年金保険料を支払う代わりに親を私的に扶養するということになるが、この場合であっても、一家族あたりの子どもが少なくなれば、子ども一人あたりの親への仕送りを増やすか、親が仕送りを少し我慢するかということになるはずであり、子どもが少なくなったからといって、子どもが仕送りそのものをやめてしまったり、親が仕送りが全く受けられなくなるといったことにはならないだろう。

- 公的年金でもこれと同じことが起こっているのであって、親子の間での調整と同じことを適切に行っていけば、制度がつぶれてしまうということはない。

すなわち、人口の少子高齢化に伴って、今後年金保険料が増加することは避けられないが、その一方で、その保険料が過度に高くないように、高齢者の年金給付水準についても見直しを行っている。

また、我が国の場合、急速に少子高齢化が進行することが見込まれているので、一定の積立金を保有し、その運用収入を充てることにより、将来世代の負担が急激に上昇し過度なものとならないように配慮を行っている。

### 国の運営責任と国民一人一人の取り組み

- 国としても運営責任をしっかりと果たしていく考えであるが、国民一人一人が、老後を守る唯一の仕組みである社会全体での世代間扶養の考え方を理解し、公的年金を守り育てていくことが必要である。

### 支え手を増やす取り組み

- また、今後は、急速な少子高齢化の影響をできる限り緩和するため、高齢者や女性の就労を含め、将来に向けて支え手をいかに増やしていくかという課題に取り組んでいく必要がある。

Q 2 企業年金が解散したり、保険料滞納者が増加（国民年金が空洞化）しているが、このままでは年金制度はつぶれるのではないか。

【 要 点 】

1. 企業年金は企業が主として負担する掛金が運用されて戻ってくる仕組みであり、企業の業績や資金運用の悪化の影響を直接受けて、場合によって解散するものが存在。
2. 社会全体で世代間扶養を行う仕組みである公的年金は、一つの企業の業績の変化を社会全体でカバーすることができ、一企業の業績に左右される企業年金のように解散することはない。
3. 国民年金の未納者は、近年増加しているものの、これが公的年金の財政を大きく揺るがし、制度を崩壊させるという状況にはない。
  - ①未加入者・未納者を合わせても被保険者全体の5%程度。
  - ②未加入・未納期間分については将来の年金給付はなく、「ただ乗り」は生じない仕組み。
4. 「自分が将来年金をもらえないことを承知の上であれば、保険料を納めなくてもよい」というわけではない。
  - ①基礎年金は、20歳から59歳までの国民全体で公平に支える仕組みであり、他の頑張って保険料を納めている者に迷惑をかける。
  - ②親の老後の心配をせずに暮らしていただけるのは、社会全体で支える公的年金があるからであり、未加入者や未納者も公的年金の間接的な恩恵を受けている。
  - ③やがて必ず訪れる老後生活の確実な保障は、入っても入らなくてもよいという私的年金では行うことはできず、社会全体の連帯により初めて可能なもの。未加入・未納は、高齢者の生活を社会全体で支えるという社会的連帯の輪の中での義務を果たしていないという点で問題。