

2014年3月19日

調査レポート

人口減少社会における社会保障制度

～痛みを世代間で分かち合う～

- 日本では、平均寿命の上昇などを背景に人口の高齢化が進んでいる。高齢化の進展に伴い、社会保障給付費は増加が続いており、GDP比も上昇傾向にある。社会保障給付費の財源は、保険料収入や公的負担などであるが、保険料収入が伸び悩むなか、公的負担が拡大傾向にある。
- 日本の社会保障制度は、現役世代が保険料や税を拠出し、それをもとに高齢世代に給付を行うといった世代間の所得再分配が基本となっている。高齢者の世帯あたりの受給額は1990年代までは増加が続き、2000年代に入ってから横ばいで推移しているが、高齢者の世帯数が増加していることから高齢世帯の受給総額は拡大傾向にある。他方、現役世代の拠出総額は頭打ちとなっており、世代間の所得再分配には限界がみられる。
- 65歳以上人口は2042年まで増加すると見込まれ、今後も社会保障給付費は増加が続くと考えられる。また、1人当たりでみた医療や介護の給付額は増加傾向にあり、医療については相対的に医療費の高い高齢者が増加していることも増加要因の一つとなっている。今後も1人当たりの医療や介護の給付額の増加が続くと、社会保障給付費はいっそう拡大することになる。
- 予想を上回る高齢化が進展するなか、政府はこれまで年金支給総額の増加を抑制するため支給開始年齢の引き上げなどの対応策をとってきた。また、2004年には人口構造の変化を年金給付額に反映させるマクロ経済スライドの導入を決定した。もっとも、デフレが続いたこともあって、これまではマクロ経済スライドによる調整は実施されておらず、その効果を発揮するに至っていない。
- 今後、現役世代の人口減少が本格化し、これまでと同じ枠組みに基づく社会保障制度を維持し続けることには限界がある。そうしたなか、年金制度を維持していくためには、人口構造の変化を年金給付額に確実に反映させることが必要であり、マクロ経済スライドにおける名目下限を撤廃すべきである。また、今後は支給開始年齢の更なる引き上げも課題となる。前者は高齢世代、後者は現役世代にとって痛みを伴うものであるが、年金制度の維持のためにそれぞれが痛みを分かち合うことが必要である。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

調査部 副主任研究員 中田 一良
〒105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2
TEL:03-6733-1070

はじめに

日本では高齢化の進展とともに、社会保障給付費の増加が続いている。日本の社会保障制度は、年金における賦課方式にみられるように、基本的には現役世代が給付費用を負担し、高齢世代が受給するという世代間扶養が中心である。こうした制度は、現役世代が増加している間は負担は少ないが、高齢化の進展とともに現役世代の負担が重くなる。今後も高齢化が進展し、社会保障給付費の増加が見込まれるなか、減少が続く現役世代に従来と同様に負担の増加を求めていくことには限界があると考えられる。

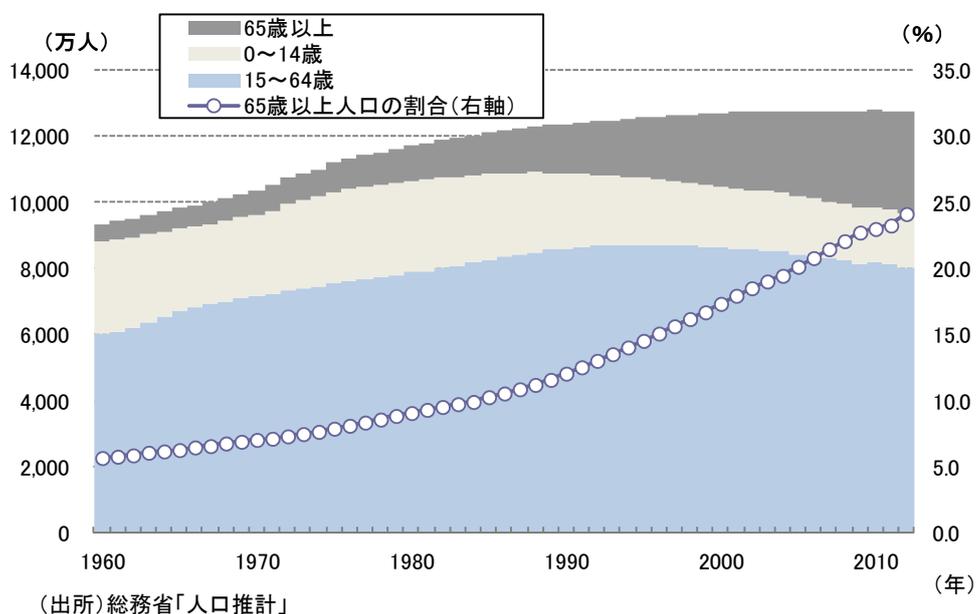
以下では、日本における高齢化の進展と社会保障給付費の動向や世代間の所得再分配の状況についてみた後、年金制度のこれまでの改正の動向と今後のあり方について述べる。

1．高齢化の進展と社会保障給付費の動向

(1) 日本の人口構造の推移

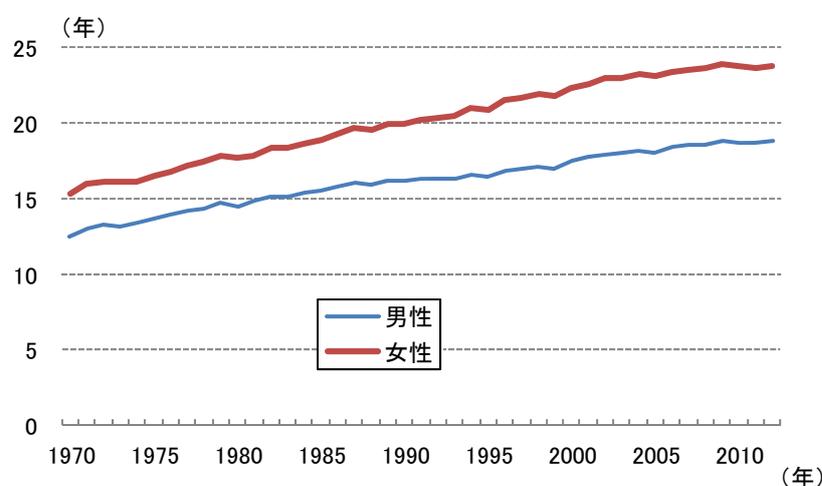
日本の人口を年齢別にみると、0～14歳人口は1982年以降、減少が続いている。15～64歳人口は1995年までは増加が続いたものの、それ以降は緩やかに減少している。他方、65歳以上人口は増加が続いている（図表1）。この結果、65歳以上人口が総人口に占める割合（以下、65歳以上人口比率）は1970年には7.1%だったが、1990年には12.1%となり、2000年には17.4%と上昇が続いた。1970年からの20年間で5ポイント程度上昇したのに対して、1990年から2000年の10年間で5ポイント程度上昇し、1990年代に高齢化のペースが一層高まった。2012年時点では65歳以上人口比率は24.1%に達しており、日本の人口のほぼ4人に1人は65歳以上となっている。

図表1．日本の人口構造の推移



日本で65歳以上人口の増加が続いている背景の一つには、平均寿命が上昇していることが挙げられる。平均寿命は各国において上昇傾向にあるが、日本は香港、サンマリノ、スイスに次いで高く、世界的にみて長寿国の一つであると言える¹。65歳時点の平均余命をみると、日本では男女とも上昇が続いており、1970年には男性は12.50年、女性は15.34年だったが、1990年には男性は16.22年、女性は20.03年に上昇した（図表2）。2012年には男性は18.89年、女性は23.82年とさらに上昇しており、1970年と比較すると男性で6.39年、女性で8.48年長い。高齢者として過ごす期間は以前と比較すると長くなっている。

図表2 . 65歳時点での平均余命



(注)西暦の末尾が0または5の年は完全生命表による
(出所)厚生労働省「平成24年簡易生命表の概況」より作成

(2) 社会保障給付費の動向

高齢化の進展に伴い、社会保障給付費は増加が続いている（図表3）。ここでいう社会保障給付費には、年金、医療、介護といった保険料収入を財源の一部として給付されるもの以外に、生活保護や障がい者福祉のように保険料収入がなく、税金などから給付されるものも含まれている。社会保障給付費は1970年度には3.5兆円であったが、1970年代には老人医療費の自己負担無料化、年金支給額の物価スライド²、賃金再評価制の導入などの社会保障制度の充実化が図られたこともあり、1980年度には24.8兆円と10年間で約7倍に拡大した。この間、最大の給付項目は医療であった。1980年代以降は、年金が医療を上回って最大の給付項目となり、年金が社会保障給付費全体に占めるシェアは、1990年代にかけてほぼ一貫して上昇を続けた。

2011年度の社会保障給付費は前年比+2.7%の107.5兆円に拡大しており、このうち年金が53.1兆円と49.4%を占めている。医療は34.1兆円で31.7%を占めており、介護は7.9兆円で7.3%を占めている。このほか、生活保護（医療扶助を除く）や障がい者福祉な

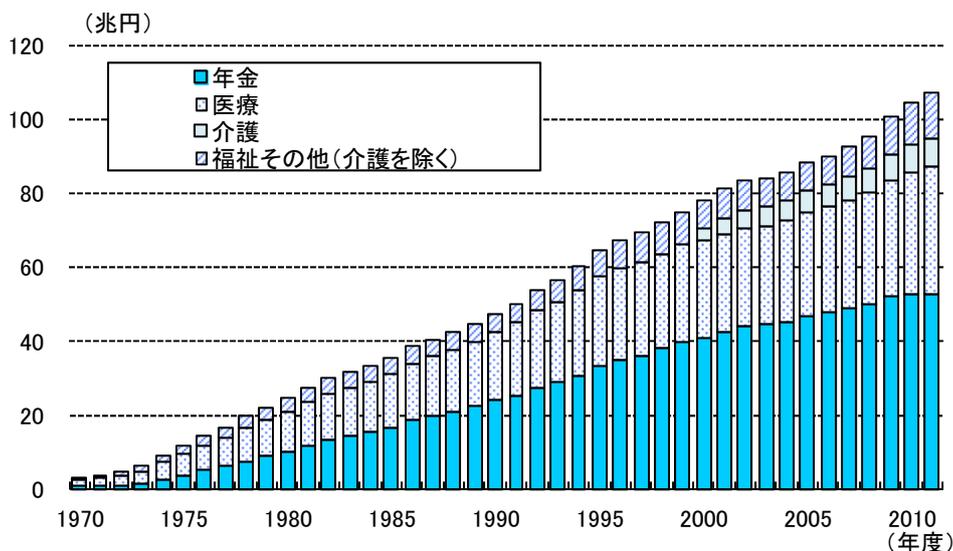
¹ World Bank “World Development Indicators” の2011年の値。

² 物価変動率が5%を超えた場合に、変動率を基準として年金額を改定する。完全物価スライドは1989年に導入された。

どが 12.5 兆円となっている。

近年では、年金や医療が社会保障給付費全体に占めるシェアが頭打ちとなるなか、2000 年度に導入された介護のシェアが高まっており、金額自体は年金や医療と比較すると小さいものの、介護の増加が顕著であることがわかる。

図表 3 . 社会保障給付費の長期的な動向

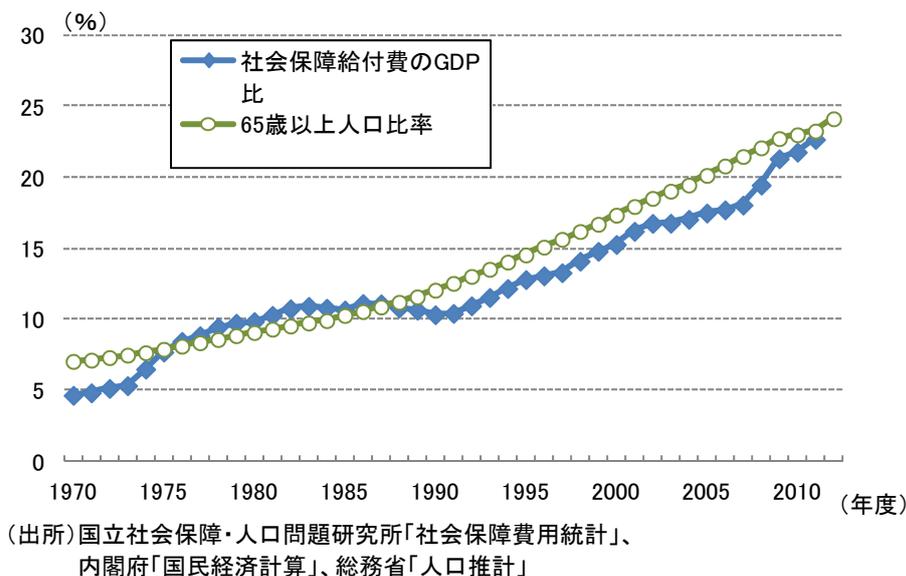


(注)11年度集計時に新たに追加した費用を05年度まで遡及しており、04年度との間で段差が生じている。

(出所)国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」、内閣府「国民経済計算年報」

社会保障給付費の増加が続くなか、社会保障給付費が経済全体に占める割合も高まっている。社会保障給付費の GDP 比は、1970 年度には 5 % 程度であったが、1970 年代半ばには、石油危機などにより GDP 成長率が低下する一方で、社会保障の充実が図られたこともあり、上昇し始めた(図表 4)。GDP 成長率が高かった 1980 年代後半には、社会保障給付費の GDP 比は一時的に低下したものの、1990 年代以降は再び上昇が続き、近年はリーマン・ショックの影響により GDP の水準が大きく落ち込んだことから、その水準が一段と高まった。なお、社会保障給付費の GDP 比は、社会保障給付の約 5 割が年金であることなどを反映して、長期的にみると 65 歳以上人口比率に連動する形で推移している。

図表4．社会保障給付費のGDP比と高齢化の進展



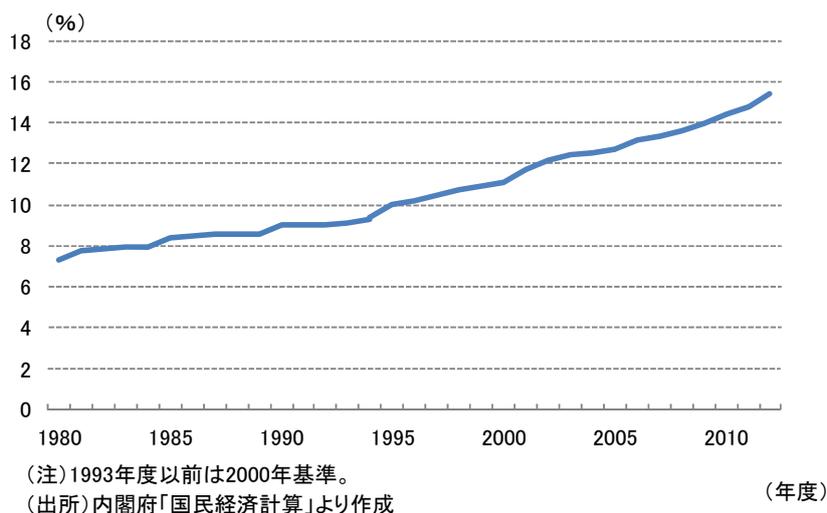
社会保障給付費の財源は、拠出金（主に保険料収入）、運用収入、公的負担（税金）である。社会保障給付の大部分を占める年金、医療、介護は、被保険者から保険料を徴収し、それを給付に充てているが、保険料だけでは給付に必要な財源をすべて賄いきれないため、公的負担（税金）にも依存している。年金では積立金を保有しており、近年は積立金の一部を取り崩して給付のための財源に用いられているが、基本的には賦課方式がとられており、現役世代が納付した保険料が高齢世代の給付に充てられている。賦課方式は、経済が成長して現役世代全体の所得が増えている間は年金制度を支えるための負担は少なくすむが、経済成長率が低下して現役世代全体の所得が伸び悩み、高齢化が進展する状況の下では、現役世代の負担が増えることになる。医療についても、現役世代が納めた保険料から高齢者の医療費を支えるための拠出金が支払われており、高齢化の進展とともに現役世代の負担が重くなると考えられる。

増加が続く社会保障給付の財源を確保するため、年金をはじめ社会保険料率は引き上げられている。たとえば、サラリーマンが加入する厚生年金の保険料率は、2003年には13.58%であったが、2004年10月分から毎年0.354%ずつ引き上げられており³（雇い主とサラリーマンで折半するため、サラリーマンの負担の増加は0.177%）、2017年9月分以降は18.3%で固定される予定である。また、中小企業等で働くサラリーマンやその家族が加入している健康保険（協会けんぽ）の医療保険料率も引き上げが続いている。全国平均の保険料率は、2009年度には8.20%（労使折半によりサラリーマンの負担は4.1%、以下同様）であったが、2014年度は準備金を取り崩すことにより10.00%と2013年度と同水準に据え置かれたものの、5年間で1.8%ポイント引き上げられている。他方、協会けんぽの介護保険料率は、2014年度に1.55%から1.72%に引き上げられることになっている。

³ 2005年以降は毎年9月分から引き上げられている。

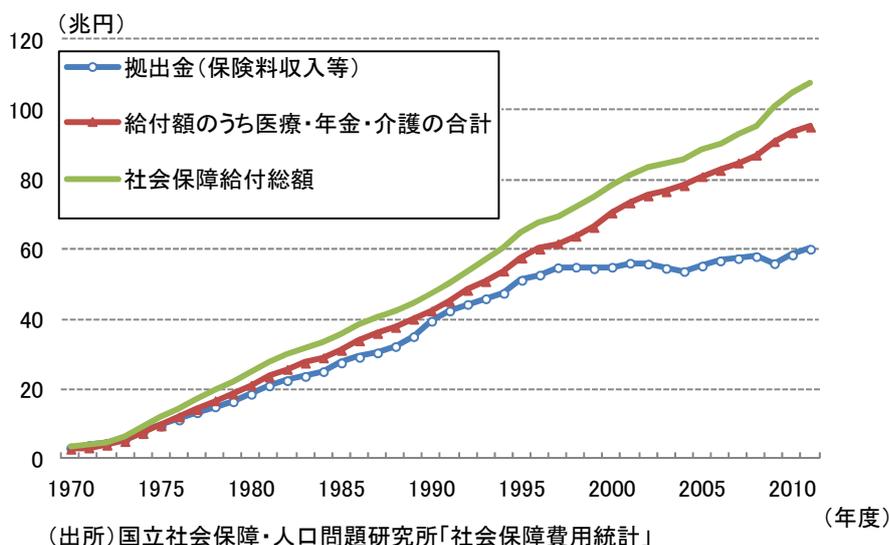
こうしたさまざまな社会保険料率の引き上げの動向を、内閣府「国民経済計算」における社会負担（被用者負担分のみ）の賃金・報酬に対する比率でみると、1980年度の7.3%から上昇が続き、2012年度には15.4%に達しており、負担割合は約30年間で2倍以上となっている（図表5）。

図表5．社会保険料の賃金に対する割合



それにもかかわらず、保険料収入などの拠出金（雇い主負担分も含む）は1990年代半ば以降、伸び悩んでいる（図表6）。これは、保険料の多く負担する20～64歳人口が1990年代半ば以降、減少していることに加えて、保険料のベースとなる給与が低迷しているためである。社会保障給付総額と拠出金⁴の動向を比較すると、給付総額は増加が続いているため、拠出金とのかい離は、1995年度の13.5兆円から2011年度には47.4兆円に拡大している。

図表6．社会保障給付と拠出金（保険料収入等）

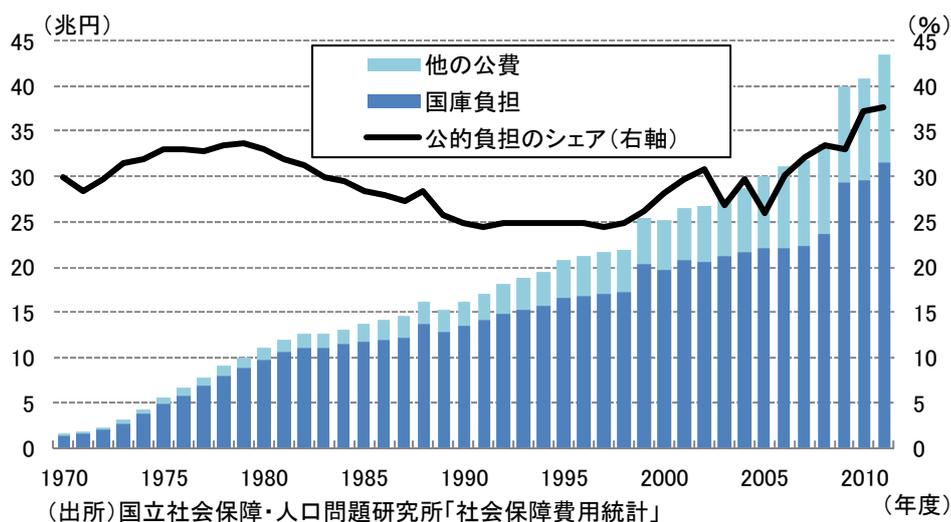


⁴ ここでいう拠出金には、年金、医療、介護の保険料収入のほか雇用保険や児童手当の企業負担分なども含む。

こうした状況の下、社会保障給付のための財源として公的負担の役割が大きくなっており、2011年度時点では43.5兆円にのぼっている（図表7）。公的負担の推移をみると、社会保障給付費の増加とともに金額ベースでは増加が続いたものの、そのシェアは1990年代前半までは低下傾向にあった。しかし、1990年代後半以降は保険料収入が伸び悩んだことに加えて、2000年代に入ってから運用収入の低迷が続いたこともあり、公的負担の割合は上昇している。2011年度では社会保障給付費の財源の37.6%を公的負担が占めるに至っており、政府の歳出が拡大する一因にもなっている。

年金制度の持続可能性の観点から基礎年金支給額に対する国庫負担割合が2009年度から2分の1に引き上げられたように、経済成長の鈍化や高齢化の進展といった経済社会構造の変化を背景に、保険料を主な財源とする従来の仕組みがうまく機能しなくなってきたと言える。

図表7．社会保障の財源における公的負担



2．世代間の所得再分配状況

日本の社会保障制度は、税や保険料を負担する現役世代から社会保障給付を受ける高齢世代への所得再分配を通じて、引退後の高齢者の所得を支えるという機能をもつ。ここでは厚生労働省「所得再分配調査」を用いて年齢別の社会保障給付や負担の動向や所得再分配の状況を把握することを通じて、世代間扶養が限界に近づいていることを確認する。

(1) 年齢階級別の拠出額と受給額

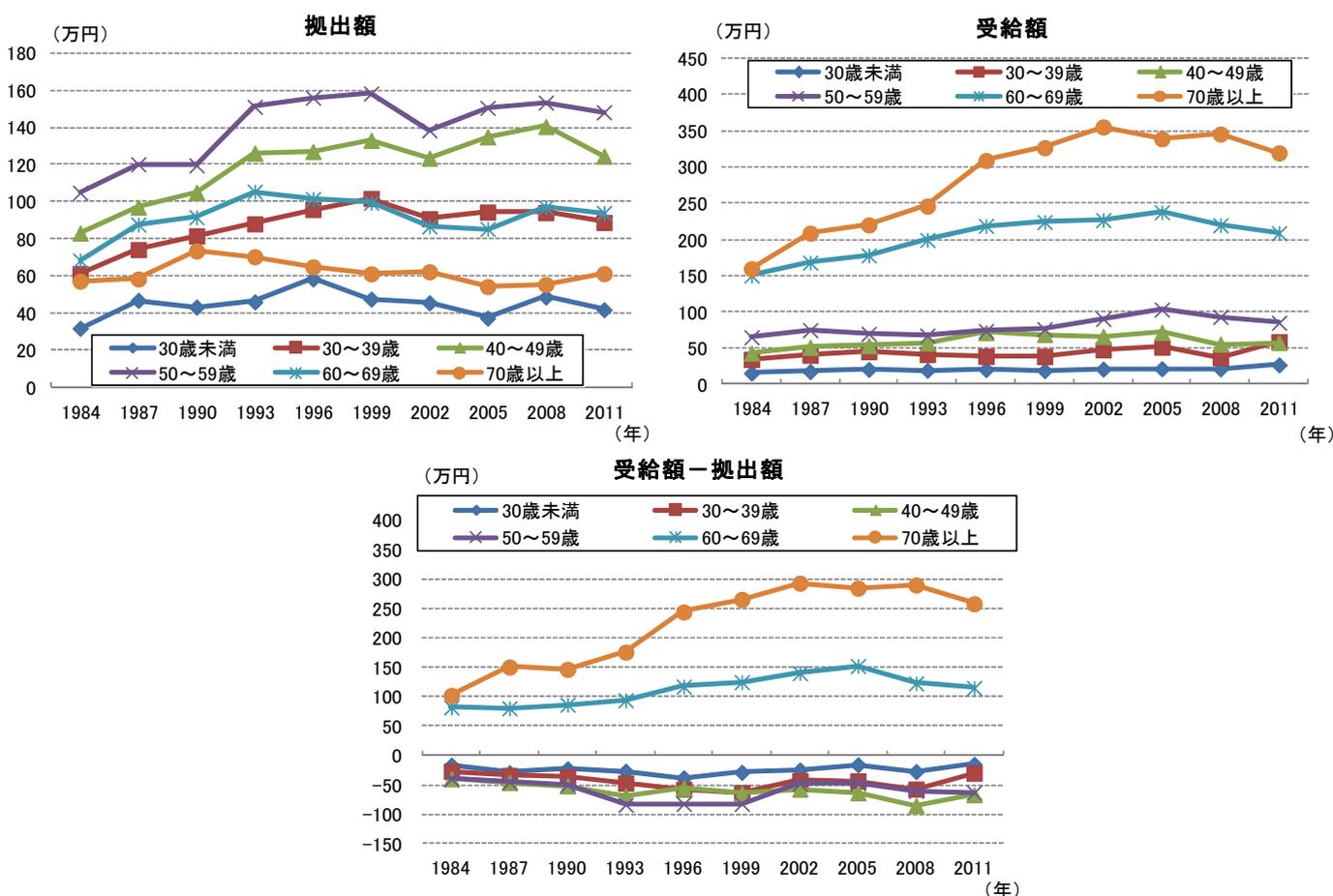
世帯主の年齢階級別の世帯あたりの拠出額（税⁵および社会保険料）と受給額（現物給付

⁵ 2011年調査では、所得税、住民税、固定資産税（事業上のものを除く）、自動車税・軽自動車税（事業上のものを除く）が対象である。

6を含む)の動向をみると、拠出額は、30歳未満および70歳以上を除くと1990年代までは増加が続いたものの、2000年代以降は概ね横ばいで推移している(図表8)。社会保険料率は引き上げられているものの、所得の低迷などを背景に所得税が減少傾向にあったことが拠出額の増加を抑制していると考えられる。30歳未満および70歳以上の拠出額については、年によって変動はあるものの、概ね横ばい傾向で推移していると言える。

受給額は、年金が社会保障給付の半分近くを占めているため、年金受給者が多い60~69歳および70歳以上で大きいという特徴がみられる(図表8)。これらの年齢階級の受給額の推移をみると、2000年代前半にかけて増加した後、近年は横ばい、あるいはやや減少傾向で推移しており、その他の年齢階級については横ばいか緩やかな増加にとどまっている7。受給額の内訳は、59歳以下の年齢階級では医療給付などの現物給付が5~6割を占めているのに対して、60歳以上では年金などの現金給付が約7割を占めており、年齢階級によって違いがみられる。

図表8. 世帯主の年齢階級別の拠出額と受給額



6 2011年調査では、医療、介護、保育の現物給付について調査に基づき、推計されている。なお、介護と保育については、2002年調査から推計されている。

7 2002年調査から現物給付の対象に介護と保育が含まれているため、2000年代以降とそれ以前の比較については、注意が必要である。

各年齢階級の世帯の拠出額と受給額を比較すると、59歳以下の世帯では拠出額が受給額を上回っているのに対して、60歳以上の世帯では受給額が拠出額を上回っており、特に70歳以上世帯ではその程度が大きい。

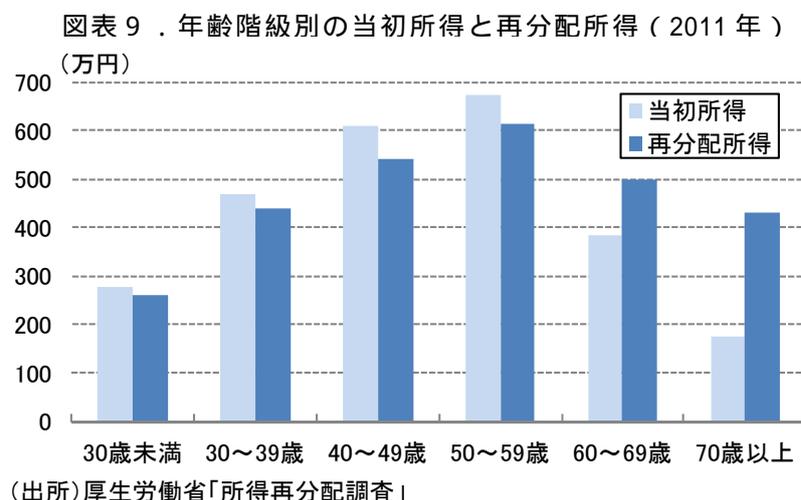
以上は世帯ベースでみたものであるが、世帯人員数はいずれの年齢階級の世帯においても減少が続いている。したがって、世帯あたりでみた拠出額、給付額がそれほど増加していなくても、世帯人員1人当たりでみた場合には増加している場合がある。

(2) 年齢階級別にみた所得再分配の状況

次に、税や社会保障制度といった所得再分配システムを通じて各年齢階級の世帯所得がどのように変化しているかをみるために、当初所得と再分配所得を比較してみよう。ここで当初所得とは、雇用者所得、事業所得、財産所得、私的給付（仕送り、企業年金や生命保険金など）などの合計であり、公的年金は含まれない。再分配所得とは、当初所得から税金と社会保険料を拠出額として控除し、社会保障給付（現金および現物）を加えたものであり、実際に手元にある所得だけでなく、医療サービスなどの現物給付も含まれている。

2011年の世帯主の年齢階級別の当初所得と再分配所得の状況についてみると、59歳以下の世帯については、年齢が高くなるにつれて当初所得および再分配所得が高くなる傾向がみられる（図表9）。すでにみたようにこれらの年齢については、受給額よりも拠出額のほうが大きいいため、当初所得よりも再分配所得のほうが低くなっている。たとえば、50～59歳世帯については、当初所得は674万円であるのに対して、再分配所得は611万円となっている。他方、世帯主の年齢が60歳以上の世帯については、拠出額よりも受給額のほうが大きいことから、当初所得よりも再分配所得のほうが大きくなる。

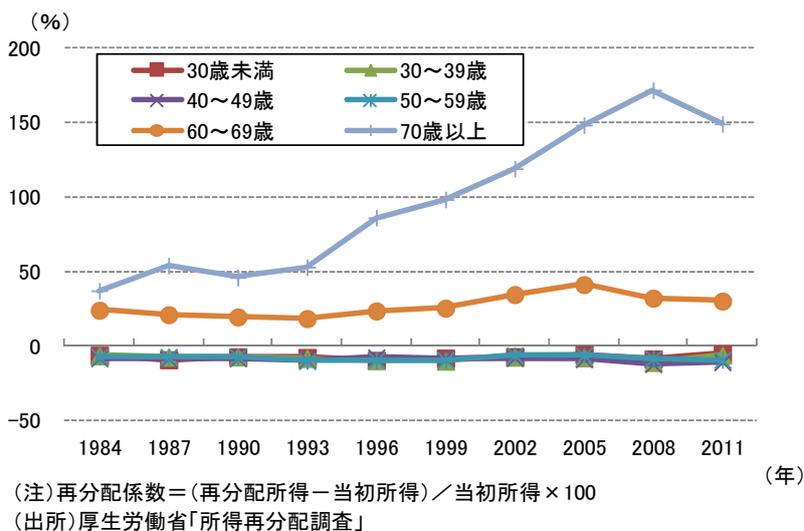
このように現役世代から高齢世代への所得再分配が行われた結果、たとえば当初所得でみると173万円と各年齢階級の中で最も低い所得水準であった70歳以上の世帯は、再分配所得では432万円と当初所得の約2.5倍に改善し、30～39歳の世帯と同程度の所得水準となっている。



再分配所得が当初所得と比較してどの程度増加したかを示す再分配係数の推移をみると、70歳以上の世帯については1990年半ば以降、上昇傾向にある（図表10）。このことは、所得再分配によって所得が改善する度合いが大きくなっていることを意味する。もっとも、1990年代半ば以降については、図表8にあるように70歳以上の世帯の受給額は必ずしも一貫して増加しているわけではないことから、再分配係数の上昇は当初所得の減少によるところが大きいと考えられる。

そこで、70歳以上の世帯の当初所得の推移をみると、1996年には284.1万円であったが、2005年には192万円と減少し、2011年には173万円とさらに減少している。この期間の当初所得はいずれの年齢階級においても減少しているが、特に70歳以上の世帯の減少が目立つ。その要因として、70歳以上の世帯の中での高齢化の進展により有業人員数が減少して雇用者所得や事業所得が減少したことや、1990年代半ば以降、低金利政策を受けて預金金利が引き下げられたため、財産所得が減少したことがあげられる⁸。

図表10．再分配係数の推移



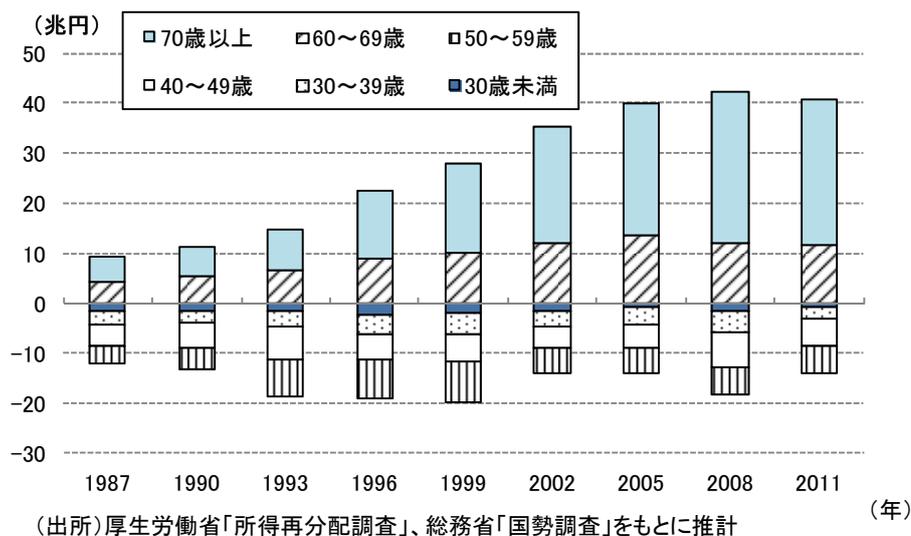
世帯ベースの所得状況をもとにして、現役世代から高齢世代への世代間の所得移転の規模がどの程度であるのかを推計したものが図表11である。59歳以下の世帯の拠出総額（受給額を控除したネットベース）は、1990年代までは60歳以上の受給総額（拠出額を控除したネットベース）の動向に見合う形で増加傾向にあったが、1999年をピークにその後は低迷している。図表6で保険料収入が伸び悩んでいることを確認したが、税（基本的には直接税）を含めた拠出額という点でも、現役世代が社会保障制度を支えるための負担能力は限界に近づいていると考えられる。他方、60歳以上の世帯の受給総額（拠出額を控除したネットベース）は、高齢世帯の増加を反映して拡大が続いており、近年は40兆円程

⁸ 内閣府「国民経済計算」によると、家計全体の利子所得の受取額は1994年には26.7兆円だったが、1996年には19.0兆円、2005年には5.2兆円と減少が続いた後、2011年には7.7兆円となっている。

度に達している。

なお、所得再分配調査をもとにして推計した受給総額（拠出額を控除しないグロスベース）は、国立社会保障・人口問題研究所の社会保障給付額と比較すると全体的に過小となっており、特に医療給付や介護給付が小さい。被用者の保険料負担についても同様に過小となっており、所得移転の規模が全体として小さくなっている可能性があると考えられる。

図表 11．世代間の所得再分配（試算）



3．今後も増加が続くと見込まれる社会保障給付

（1）さらに進展する高齢化

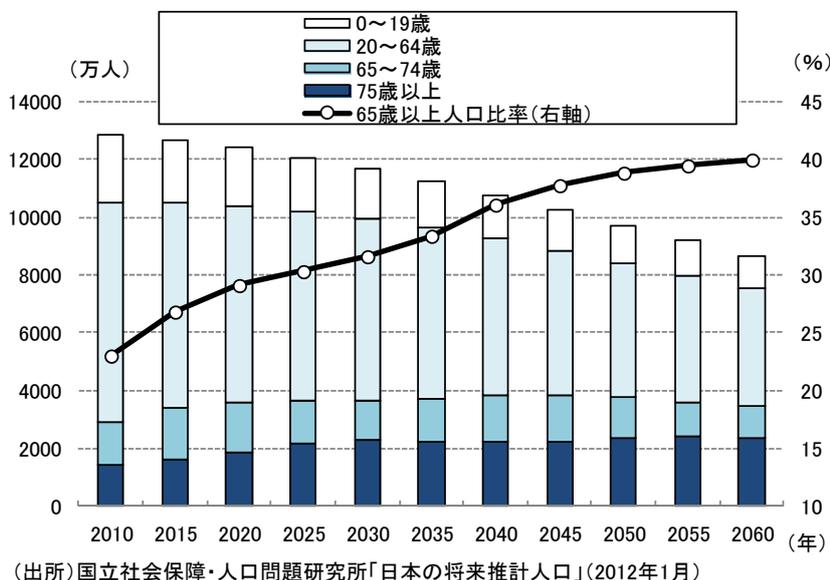
国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（平成 24 年 1 月推計）によると、日本の人口は今後も減少が続く（図表 12）。減少率は緩やかに拡大し、日本の人口は 2026 年には 1 億 2000 万人を下回り、2038 年には 1 億 1000 万人を下回る見込みとなっている。特に、社会保障制度を支えると期待される 20～64 歳人口は、2010 年の 7564 万人から 2015 年には 7089 万人に、そして 2030 年には 6278 万人と 2010 年と比較すると 2 割程度減少し、その後も減少が続く見込みである。他方、65 歳以上人口は 2042 年まで増加が続き、ピーク時には 3878 万人となり、2010 年時点の 1.3 倍に増加する。

この結果、65 歳以上人口比率は 2010 年の 23.0% から上昇が続き、65 歳以上人口がピークとなる 2042 年には 36.8% となり、日本の人口の 3 人に 1 人は 65 歳以上となる見込みである。このうち、75 歳以上人口比率は 2010 年の 11.1% から 2042 年には 21.0% に上昇し、5 人に 1 人は 75 歳以上となると推計されている。65 歳以上人口が 2042 年にピークを迎えた後も、65 歳以上人口の減少よりも 64 歳以下の人口の減少のペースが早いため、65 歳以上人口比率は緩やかながらも上昇が続く。

今後も高齢化が進展するため、65 歳以上の 1 人当たりの社会保障給付費が現在の水準と

変わらない場合でも、しばらくの間、社会保障給付費は増加が続くと考えられる。

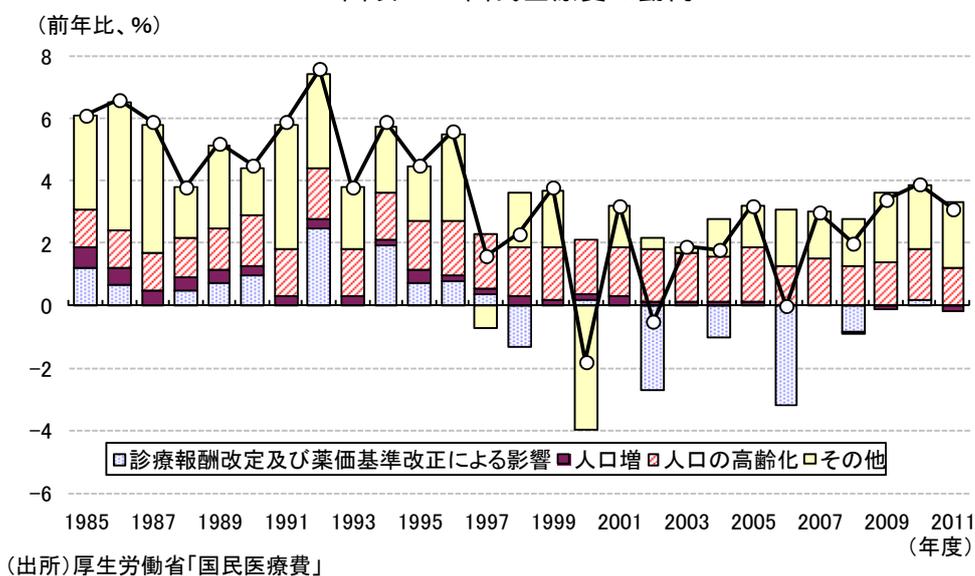
図表 12 . 日本の人口見通し



(2) 1人当たりの給付費の動向

今後、社会保障給付費の増加要因になると考えられるものは他にもある。国民医療費は1985年度以降、増加傾向にあり、減少したのは2000年度、2002年度、2006年度のみである(図表13)。2000年度は介護保険制度が導入されたことに伴い、国民医療費の対象から外れた費用があったため、国民医療費が減少した。2002年度、2006年度の国民医療費の減少は、ともに診療報酬が引き下げられたことによるものであり、いずれも制度や政策変更に伴う減少である。

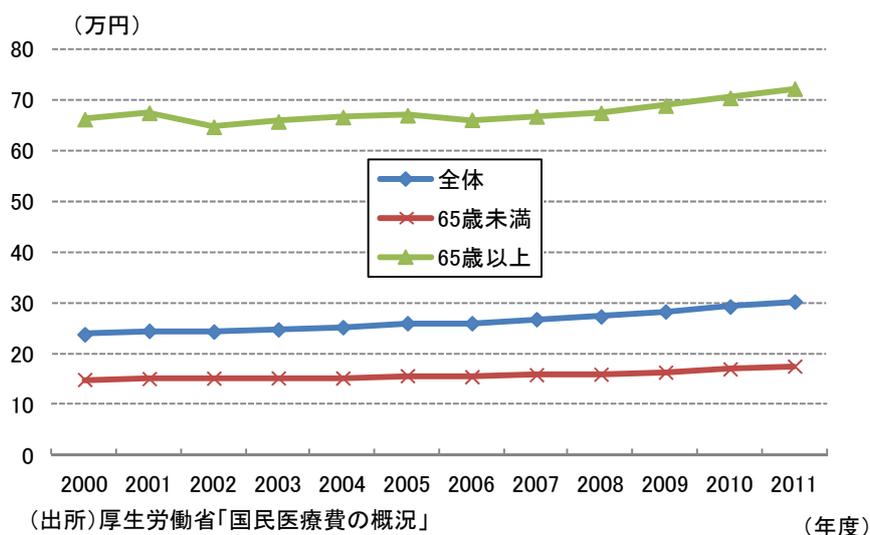
図表 13 . 国民医療費の動向



図表 13 によると、1990 年代半ばまでは診療報酬等の改定、人口の高齢化、人口の増加はいずれも医療費の増加に寄与していたことがわかる。しかし、2000 年代に入ってから、人口の増加および診療報酬等の改定はほとんど増加に寄与しておらず、むしろ診療報酬等の改定は国民医療費の伸びの抑制に寄与していた。こうしたなか、ほぼ一貫して医療費の増加要因となっているのが、人口の高齢化と「その他」であり、「その他」には医療の高度化が含まれる。

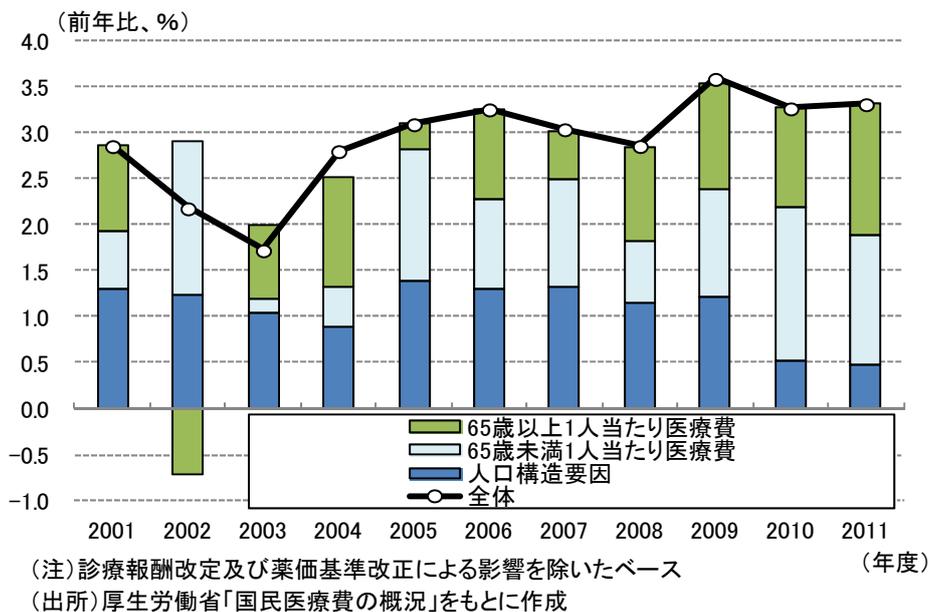
このことは、1 人当たりの医療費の増加を意味しており、1 人当たりの医療費の動向をみると、2000 年代には 4 度の診療報酬等の引き下げが実施されたにもかかわらず、2000 年度の 23.8 万円から 2011 年度には 30.2 万円に増加している（図表 14）。年齢別にみた 1 人当たり医療費は、65 歳以上、65 歳未満ともに増加傾向にあり、2011 年度では 65 歳以上は 72.1 万円、65 歳未満は 17.5 万円となっている。

図表 14 . 年齢階級別の 1 人当たり医療費



診療報酬等の引き下げの影響を除いた 1 人当たりの医療費の変動要因をみると、いずれの年齢階級でも上昇していることに加えて、1 人当たり医療費が相対的に高い高齢者が増加しているといった人口構造の変化も増加要因となっている（図表 15）。今後、診療報酬等が大幅に引き下げられないことがないかぎり、医療の高度化などを背景に 1 人当たり医療費は増加が続き、それに伴って医療給付も拡大すると考えられる。

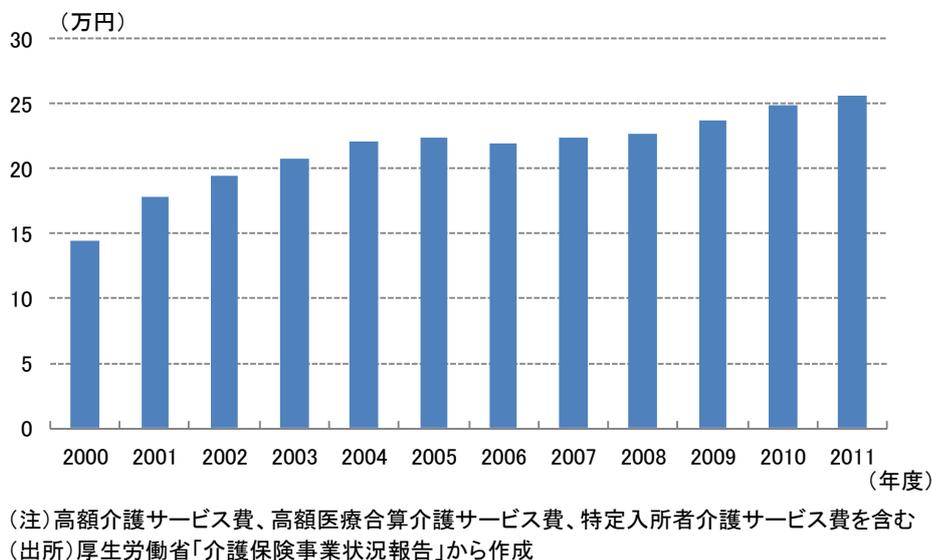
図表 15 . 1人当たり医療費の動向



1人当たりの給付費が増加しているのは、医療だけではない。介護保険制度は、2000年度に導入され、図表3でみたように介護給付総額は増加傾向にある。65歳以上の被保険者1人当たり給付額は増加傾向にあり、2011年度では25万円程度となっている(図表16)。その背景には、被保険者のうち介護(支援)が必要と認定された人の割合が上昇していることがあげられる。また、被保険者のうち給付を受けている人の受給額が増加傾向にあることも、被保険者1人当たりの給付額を押し上げる要因になっている。

今後、人口の高齢化により、給付を受ける人数が増加することによって社会保障給付費は増加すると見込まれるが、それに加えて、医療や介護では1人当たりの給付額も増加することにより、社会保障給付費はさらに拡大する可能性がある。

図表 16 . 第1号被保険者1人当たりの介護給付額



4. 見通しを上回って進展した高齢化と年金制度の改正

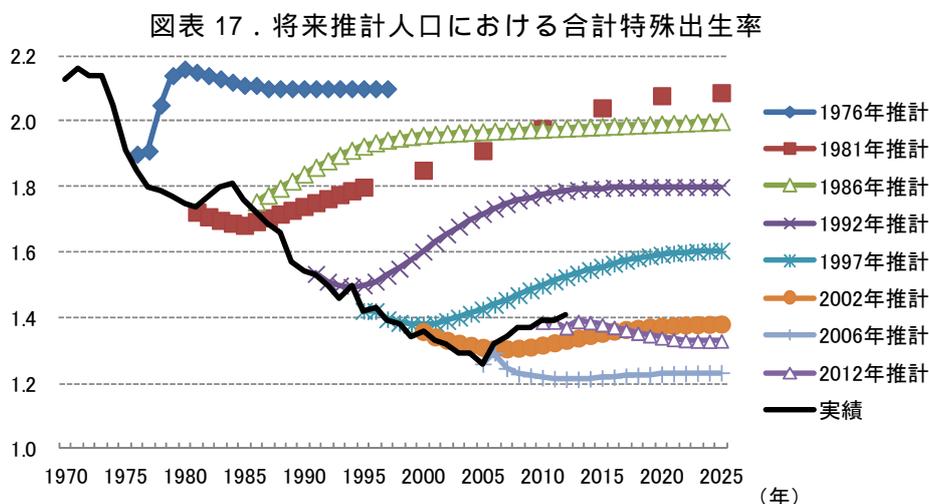
今後も高齢化の進展により社会保障給付費は増加が見込まれ、年金を中心に現役世代の負担に依存する社会保障制度を維持することは難しくなっていくと考えられる。もっとも、高齢化は最近になって急速に進展したわけではなく、図表1でみたように50年以上前から緩やかながらも進展してきた。特に、現役世代の負担に大きく依存する年金制度は人口構造の変化の影響を受けるため、政府は人口見通しをもとに年金制度の見直しを行ってきた。

以下では、政府がこれまでどのような人口見通し⁹に基づいて年金制度の見直しを実施してきたのか、振り返ってみよう。

(1) 見通しを上回って進展した高齢化

人口見通しにおける重要な仮定の一つは合計特殊出生率である。合計特殊出生率が、過去の将来推計人口においてどのように想定されていたのかをみると、1970年以降、低下傾向にあるなかで、1997年推計までは将来的には足もとよりも高い水準まで回復すると想定されていた(図表17)。しかし、2002年推計では合計特殊出生率は低下が続いた後、上昇に転じるものの、足もとの水準程度にしか回復しないと想定されており、それ以前と比較すると慎重な仮定が置かれた。さらに、2006年推計、2012年推計では合計特殊出生率は足もとの実績から低下するという仮定が置かれており、特に2012年推計では合計特殊出生率が足もとでは上昇に転じていたものの、将来については再び低下すると仮定された。

事後的にみると1990年代までの将来推計人口では合計特殊出生率は低下が続くなか、再び上昇するという楽観的な仮定が置かれていたとすることができる。

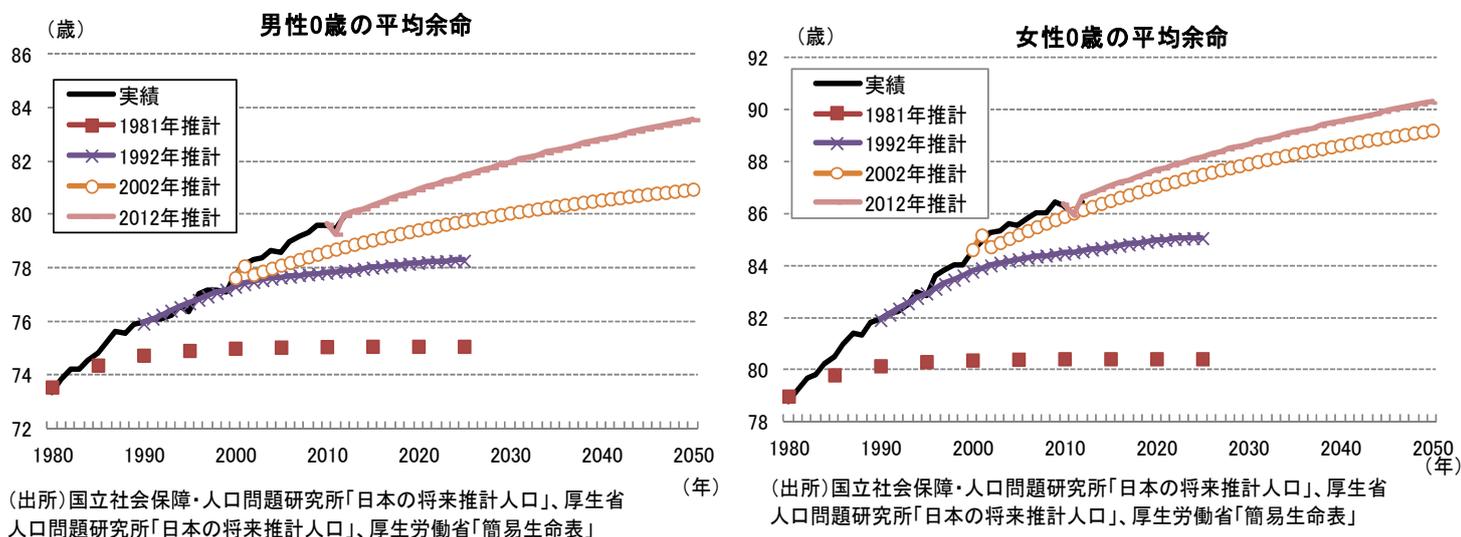


(出所)国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」、厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」

⁹ 国勢調査の結果に基づき、概ね5年ごとに「将来推計人口」として人口の見通しが作成されている。

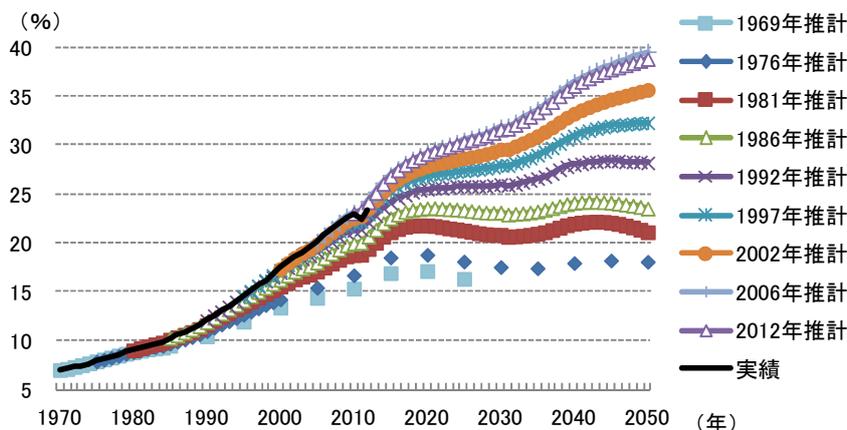
将来の人口を推計する際にもう一つの重要な仮定である平均余命については、過去の将来推計人口において、男女とも平均余命は上昇するが、将来に向けて上昇のペースは緩やかになると仮定されていた（図表 18）。しかしながら、実際の平均余命はそうした想定を上回って上昇している。たとえば、1992年推計では、2010年に生まれる男性の寿命は77.82歳、女性の寿命は84.47歳と仮定されていたが、厚生労働省の完全生命表によると、2010年に生まれた男性の寿命は79.55歳、女性は86.30歳と、1992年推計と比較するとそれぞれ1.73歳、1.83歳上回っている。こうした長寿化の進展の背景には、医療技術の進歩や健康管理の充実などがあると考えられ、2012年推計では長寿化は今後も進展すると見込まれている。

図表 18．将来推計人口における平均余命の推移



合計特殊出生率は見通しを下回って推移する一方、平均余命は見通しを上回って推移したため、65歳以上人口比率は、常に見通しを上回る形で推移してきた（図表 19）。たとえば、2010年時点の65歳以上人口比率について、1976年推計では16.72%、1981年推計では18.79%、1986年推計では19.96%と見通されていたが、実際には23.02%であった。人口構造の見通しは、想定を上回る高齢化の進展に伴って修正が行われたが、1986年推計までは65歳以上人口比率は将来、ある程度の水準まで上昇すれば頭打ちとなると見込まれていた。

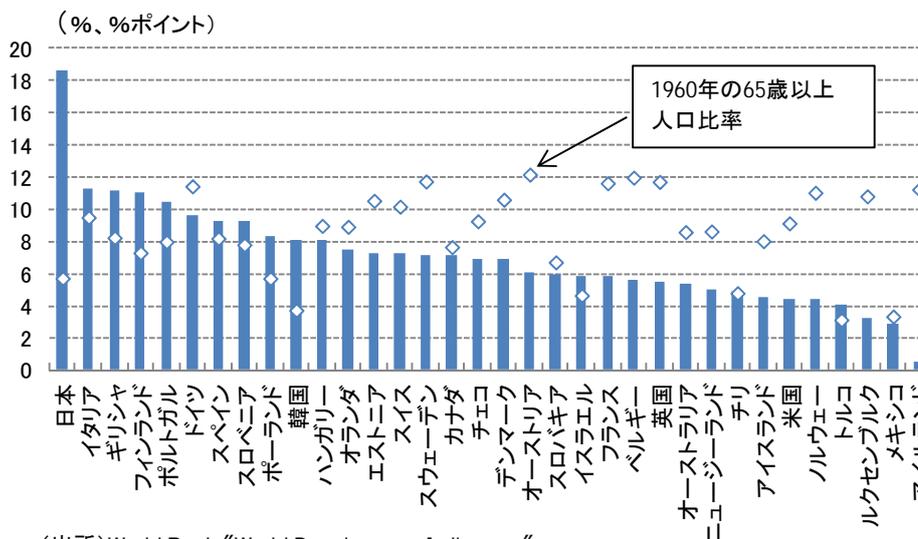
図表 19．将来推計人口における 65 歳以上人口比率



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」、
厚生省人口問題研究所「日本の将来推計人口」

見通しを上回る高齢化の進展は、世界的にみても最も急速であった(図表 20)。OECD加盟国について、65歳以上人口比率の1960年から2012年までの間の変化をみると、日本は18.7%ポイント上昇しており、上昇幅が最も大きい。次いで上昇幅が大きいのはイタリア、ギリシャ、フィンランドといったヨーロッパ諸国であり、いずれも11%ポイント程度上昇している。1960年時点で65歳以上人口比率が5.7%と日本と同程度であったポーランドの上昇幅は8.3%ポイントにとどまっており、他の国と比較しても、日本の上昇幅は突出している。

図表 20．65 歳以上人口比率の変化幅 (1960 年 - 2012 年)



(出所) World Bank “World Development Indicators”

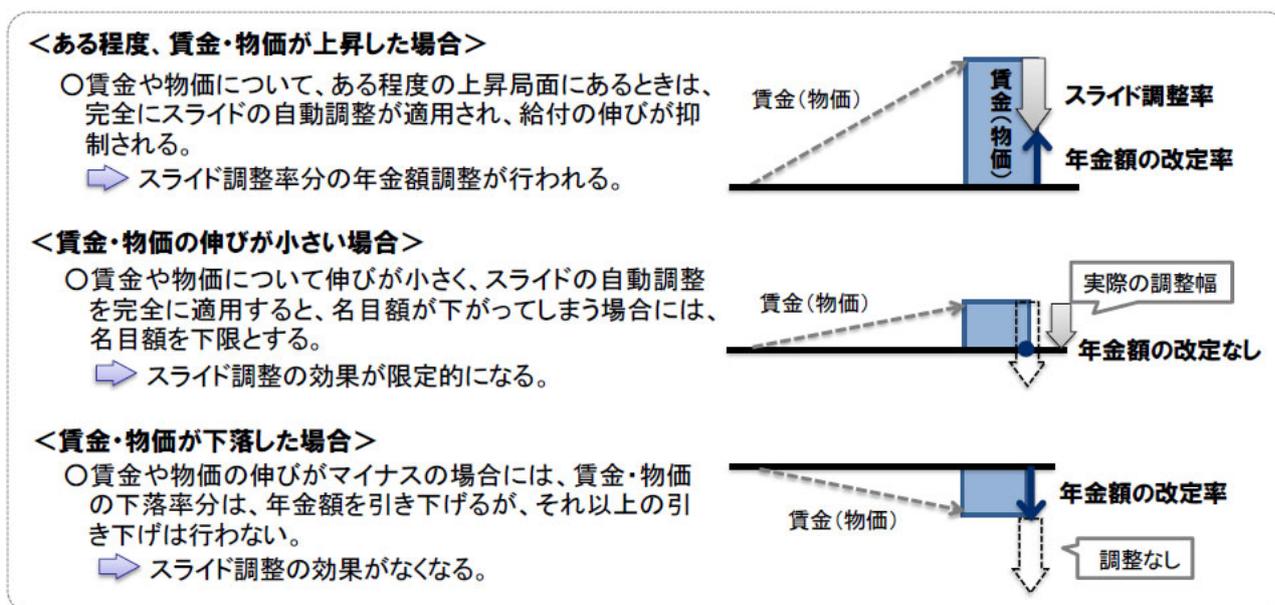
(2) 政府のこれまでの対応

見通しを上回る急速な高齢化の進展に直面し、政府は年金制度の改正を行ってきた。給付や負担といった点に注目してみると、1985年以降については負担の増加、給付の増加の抑制という方向で改正が行われてきたと言える。

給付の増加の抑制については、1985年の改正において給付単価、支給乗率の段階的な遞減による給付水準の適正化¹⁰や、女性の老齢厚生年金の支給開始年齢を2000年までに55歳から60歳に引き上げることが決定された。2000年の改正では、老齢厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を2025年までに段階的に60歳から65歳に引き上げることが決定された。もっとも、将来の人口構造を正確に予測することは容易なことではないとはいえ、当時の人口見通しは事後的にみると楽観的であったことを考慮すると、人口構造の変化への対応が遅れた可能性は否定できない。

2004年の改正では、将来にわたる年金保険料(率)の引き上げとその上限を決定して保険料収入の見通しを固定し、給付額を調整することで年金財政を安定させることとした。給付額を調整する仕組みはマクロ経済スライドと呼ばれ、人口構造の変化を年金支給額に反映させるものである。具体的には、年金支給額を決定する際に、賃金(物価)上昇率から「公的年金全体の被保険者の減少率」と「平均余命の伸びを勘案した一定率」の合計(スライド調整率; 導入時に想定されていた調整期間(約20年間)の平均は0.9%)を差し引く。これにより年金給付額の増加が自動的に抑制され、年金財政が概ね100年間で均衡するように一定期間、導入することが想定されている。もっとも、マクロ経済スライドにおける自動調整は、高齢者の生活に与える影響や憲法における財産権との関係などを考慮して「名目下限額」を下回らない範囲で行うとされており、たとえば、賃金(物価)が下落した場合にはスライド調整は実施されないことになっている(図表21)。

図表21. マクロ経済スライドにおける名目下限の設定



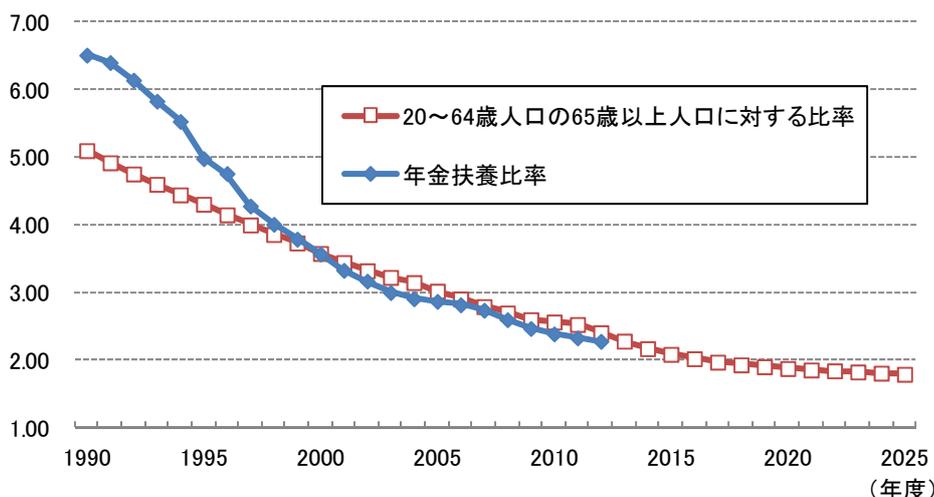
(出所) 社会保障審議会年金部会(平成23年9月29日)資料「マクロ経済スライドについて」

¹⁰ たとえば、厚生年金の報酬比例部分は、平均標準報酬月額と支給乗率と被保険者期間を掛け合わせることで求められ、支給乗率の引き下げは支給金額の減少につながる。

年金給付総額の増加を抑制するために導入されたマクロ経済スライドは、これまで実施されていない。というのは、物価変動に応じて調整される年金支給額が、物価が下落したにもかかわらず、2000年度から2002年度にかけて据え置かれたため、本来よりも高い水準での支給が続き、このギャップの解消後にマクロ経済スライドが実施されることになっているからである。年金支給額の本来の支給水準への引き下げは2013年10月に開始されており、段階的な引き下げを経て2015年4月に完了する予定である。したがって、マクロ経済スライドの実施は、十分に賃金・物価が上がっていることを前提にして、2015年度以降となる見込みである。

高齢化が進展する一方で、これまでのところマクロ経済スライドによる調整が行われていないこともあって、年金財政は厳しくなっている。公的年金のうち多くが加入している厚生年金の財政指標のうち、1人の年金受給者を何人の被保険者で支えているかを表す年金扶養比率をみると、低下が続いており、2012年度には2.28となっている（図表22）。高齢化の進展とともに、年金扶養比率は今後も低下が続くと見込まれる。

図表 22 . 厚生年金の年金扶養比率



（出所）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」、「日本の将来推計人口（2012年1月推計）」、総務省「人口推計」、厚生労働省「公的年金財政状況報告」

また、厚生年金ではすでに2005年度から積立金の取り崩しを行っており、取り崩し額は毎年3~6兆円程度である。さらに、1990年代に5兆円程度で推移していた利子収入（運用収入）は2000年代に入ってから大きく減少し、2012年度は6000億円程度（簿価ベース、年金積立金管理運用独立行政法人納付金を含む）となっている。このため、積立金（簿価ベース）は2002年度末の137.7兆円をピークに減少しており、2012年度末には105.0兆円となっている（時価ベースでは117.9兆円）。

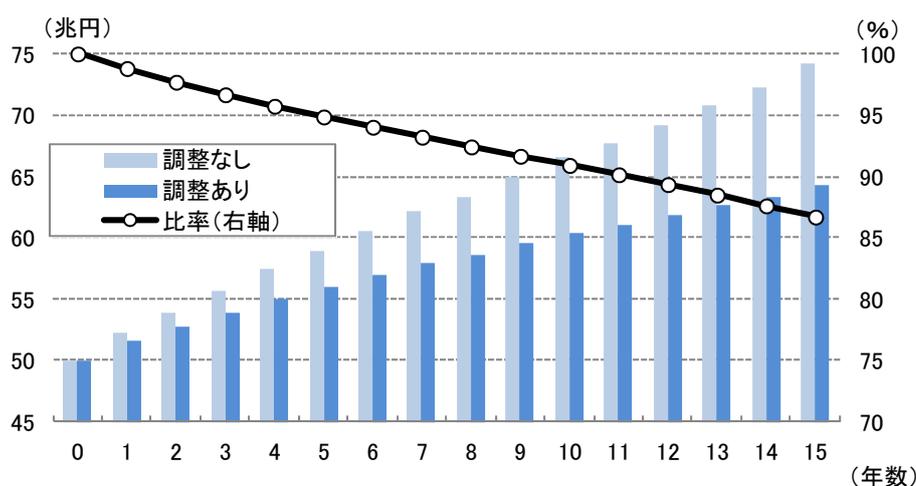
5. マクロ経済スライドが実施された場合の効果

マクロ経済スライドが実施された場合、年金支給総額はどの程度増加が抑制されるのか、簡単な例を用いて計算してみよう。ここでは、マクロ経済スライド実施前の年金支給総額を、直近の実績を勘案して50兆円と仮定し、受給者数の見通しは厚生労働省「平成21年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証」を参考にする。

図表21にあるように、マクロ経済スライドが発動されるかどうかは賃金・物価の上昇率に依存し、賃金・物価の毎年の上昇率がともにスライド調整率を上回っているとき、マクロ経済スライドによる調整が完全に行われる。スライド調整率については、厚生労働省「平成21年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証」の値を用い、賃金・物価の上昇率は完全に調整が行われる2%の場合を考えてみよう。

マクロ経済スライドによる調整が行われなければ、1人当たり年金支給額は賃金・物価の上昇率と同様に1.5%増加することに加えて、高齢化の進展を反映して受給者数が増加するため、年金支給総額は5年目には59兆円、10年目には66.4兆円、15年目には74.2兆円に拡大する(図表23)。マクロ経済スライドによる調整が実施される場合、1人当たり年金支給額の増加率は1.5%よりも低くなるため、年金支給総額は5年目に55.9兆円、10年目には60.4兆円、15年目には64.3兆円と増加が続くものの、マクロ経済スライドによる調整が行われない場合と比較すると増加幅が抑制されている。15年目時点では、9.9兆円(13.3%)程度少なくなっている¹¹。

図表23. マクロ経済スライドによる年金支給総額の抑制効果



(注) 賃金と物価は毎年2%上昇すると仮定

比率は、調整しない場合の給付水準を100としたときの調整した場合の給付水準

(出所) 筆者による仮定計算

¹¹ 減少率は、賃金と物価の上昇率の前提にかかわらず、常に完全に調整が行われているかぎり、同様の結果となる。

年金支給総額は賃金・物価の上昇率に依存することに注意が必要であるが、マクロ経済スライドは物価・賃金の上昇率がスライド調整率を常に上回っているときには、年金支給総額を抑制する効果をもたらすことがわかる。もっとも、マクロ経済スライドには名目下限が設定されているため、物価・賃金の上昇率がスライド調整率よりも低いか、マイナスの場合はそうした効果が完全には発揮されない。特に、物価・賃金が下落する場合には、年金支給総額の増加の抑制効果がまったく働かず、年金財政は一層厳しくなる。

なお、図表 23 ではマクロ経済スライド実施後 15 年までの動向を示しているが、マクロ経済スライドは、年金財政が概ね 100 年間で均衡するように調整が実施されるため、必ずしも 15 年で終了するわけではない。たとえば 2009 年の年金財政検証では、厚生年金については 2012 年度から 2038 年度まで実施されることになっている。マクロ経済スライドが実施される場合、年金支給額の増加が抑制されるため、現役男性の平均的な手取り収入に対する標準的な年金支給額の割合である所得代替率は低下が続く。財政検証の結果、5 年後までに所得代替率が 50% を下回ると見込まれる場合には、マクロ経済スライドによる調整は終了し、給付と負担のあり方について見直しが行われることになっている。所得代替率に 50% という下限を置くことによって、現役世代の賃金は増加が続く一方、年金支給額の増加が抑制される状況がいつまでも続くことがないようにしている。

おわりに

2015 年度以降、賃金・物価の上昇率が高まれば、マクロ経済スライドの効果により年金支給総額の増加は抑制される可能性があるが、現在の枠組みでは調整幅は各年の賃金・物価の上昇率に左右されるため、マクロ経済スライドによる調整が毎年実施されるとは限らない。特に、現在のマクロ経済スライドでは名目下限額を下回らない範囲で行うこととされているため、賃金や物価が上昇しなければ人口構造の変化が年金支給額に全く反映されない。しかし、デフレやインフレといった経済状況にかかわらず、高齢化の進展は続くうえに、マクロ経済スライドによる年金支給総額の増加の抑制効果が発揮されない期間が長くなればなるほど年金財政は厳しくなる。その結果、将来の支給水準が大きく低下する可能性もあり、かえって制度の持続可能性を損なうことにもなりかねない。

今後、2012 年の将来推計人口をもとに今年の 6 月頃までに年金財政の検証が行われ、その検証結果をもとに年金制度について議論が行われる見通しである。社会保障制度が導入され、充実が図られた 1960 年代や 1970 年代と異なり、社会保障制度を支える現役世代の人口減少が今後、本格化するなか、これまでと同じような枠組みのままに制度を維持することには限界がある。制度の持続性を重視するならば、高齢化の進展といった人口構造の変化を給付動向に確実に反映させることが必要であり、マクロ経済スライドにおける名目下限を撤廃すべきである。これは、現在の年金受給者にとって痛みをもたらすことになる

が、過去と比較すると現役世代の負担は高くなっているうえに、現役世代が今後減少していくことを考慮すると、避けられないと考えられる。

また、制度の持続性という観点からはいずれ支給開始年齢の更なる引き上げについても検討しなければならなくなると考えられる。これは現役世代にとって痛みとなる。人口減少下においても社会保障制度を維持していこうとするならば、痛みを現役世代、高齢世代それぞれで分かち合うことが必要であろう。

(参考文献)

厚生省年金局監修(1998)『平成9年度年金白書 21世紀の年金を「選択」する』
厚生労働省(2012)『平成24年版厚生労働白書』

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡下さい。