

保険・年金 フォーカス

消費税率引上げと年金額改定の 微妙な関係

保険研究部門 主任研究員 中嶋 邦夫
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

消費税率の引上げを柱とする社会保障と税の一体改革関連法案が、参議院でも可決された。消費税率の引上げには、社会保障の財源を現役世代だけではなく高齢世代も負担するという側面がある。その一方で、今回政府が示した消費税率の引上げ分の用途には「消費税引上げに伴う社会保障支出の増」が含まれており、消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられるような印象を受ける。

もし消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられれば、前述の趣旨に反するという意見がある。しかし、現行の年金額の改定ルールは、以前のような「物価が上がったから年金額を上げる」という単純な仕組みではない。物価の変動だけでなく現役世代の賃金の変動を考慮したり、年金財政を健全化するために給付を抑制する仕組みがあるため、消費税率の引上げに対応して年金額が引き上げられるかは微妙な状況である。本稿では、このような消費税率引上げと年金額改定の関係を紹介する。

1 —— 矛盾をはらむ、一体改革における消費税と年金額の関係

消費税率の引上げには、社会保障の財源を現役世代だけではなく高齢世代も負担するという側面がある。例えば、今年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」¹には、次のような記載がある（下線は筆者が付した）。

「社会保障・税一体改革大綱」の抜粋

「今後、人口構成の変化が一層進んでいく社会にあっても、年金、医療、介護などの社会保障を持続可能なものとするためには、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心という現在の社会保障制度を見直し、給付・負担両面で、人口構成の変化に対応した世代間・世代内の公平が確保された制度へと改革していくことが必要である。今後は、給付面で、子ども・子育て支援などを中心として未来への投資という性格を強め、全世代対応型の制度としていくとともに、負担面で、年齢を問わず負担能力に応じた負担を求めていくなど制度を支える基盤を強化していくことが必要である。」

（「はじめに」より抜粋）

¹ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>

「社会保障改革と一体的に実施する今回の税制抜本改革の最大の柱は、社会保障財源を確保するための消費税率の引上げである。消費税は、高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定していることに加え、勤労世代など特定の者へ負担が集中せず、経済活動に与える歪みが小さいという特徴を持っている。社会保険料など勤労世代の負担が既に年々高まりつつある中で、こうした特徴を持ち、幅広い国民が負担する消費税は、高齢化社会における社会保障の安定財源としてふさわしいと考えられる。」

（「第2部 第1章 1.（3）（i）消費税の社会保障財源化」より抜粋）

その一方で、今年1月に関係5大臣会合²で示された「一体改革・広報に関する基本方針」³では、消費税率の引上げ分の使途に年金を含む「消費税引上げに伴う社会保障支出の増」が含まれており、消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられるような印象を受ける。

「一体改革・広報に関する基本方針」の抜粋

◎社会保障の充実と安定化

（1）社会保障の充実：+ 2.7兆円程度（消費税率1%程度）
（中略）

（2）社会保障の安定化：+10.8兆円程度（消費税率4%程度）
（中略）

○消費税引上げに伴う社会保障支出の増（0.8兆円程度⁴）
－ 年金、診療報酬などの物価上昇に伴う増

消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられれば、年金受給者は実質的に消費税率引上げの影響を受けなくなる。これに対しては、「社会保障・税一体改革大綱」に書かれた、社会保障の財源を高齢世代も負担するという趣旨に反するという意見がある。

2 —— 物価の動向だけでは決まらない、現行の年金額改定ルール

しかし、上記の方針が示されているものの、年金額の改定ルールから考えると、消費税率の引上げに対応して年金額が引き上げられるかは微妙な情勢である。

2004年改正で導入された年金額の原則的な改定ルール⁵は、以前のような「物価が上がったから年金額を上げる」という単純な仕組みではない。図表1に示したとおり、物価の変動だけでなく賃金の変動も考慮して行われる。例えば、賃金上昇率⁶がマイナスで物価上昇率⁷がプラスの場合（図表1の

² 関係5大臣は、副総理（社会保障・税一体改革担当）、官房長官、総務、財務、厚生労働の各大臣を指す。

³ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihousyoku/5daijin/240120/siryoku.pdf>

⁴ 公的年金の給付費のうち基礎年金は約20兆円で、その1/2にあたる約10兆円が国庫により負担されている。仮に年金額が5%引き上げられた場合、国庫負担額は約0.5兆円（＝10兆円×5%）増加する。

⁵ 本節では、2004年改正で決められた複数の年金改定ルールのうち、本来水準の原則的なルール（その中でも受給者の大半を占める68歳以降用のもの）について述べる。特例水準やマクロ経済スライドについては、次節を参照。

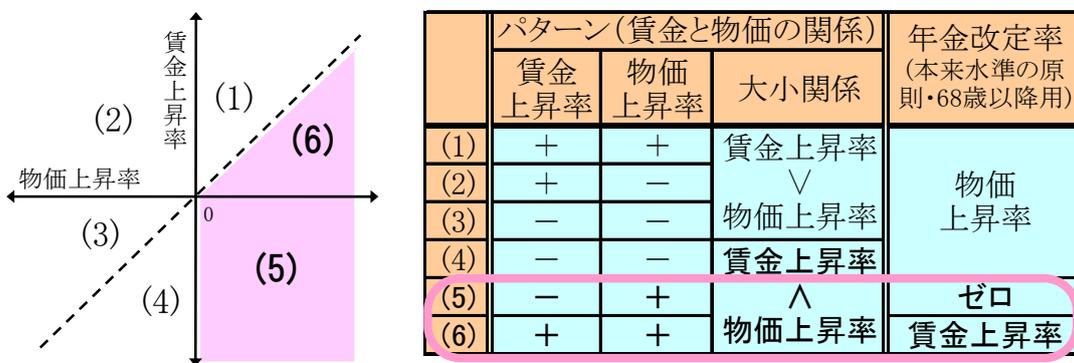
⁶ 年金額の改定に用いられる賃金上昇率は、法律上は名目手取り賃金変動率と呼ばれ、実質賃金上昇率（手取りベース）の4年前から2年前にかけての3年分の平均値に、前年の年平均の全国消費者物価上昇率が加味されたもの。改定前年の賃金上昇率ではない点に留意が必要。詳細は、国民年金法の第27条の2および3、厚生年金保険法の第43条の2および3を参照。

⁷ 年金額の改定に用いられる物価上昇率は、改定前年の年平均の全国消費者物価上昇率（＝改定前年の年平均の全国消費者物価指数÷改定前々年の年平均の全国消費者物価指数）。

(5)のパターン)には、年金額は改定されず据置きになる。また、賃金上昇率も物価上昇率もプラスだが、賃金上昇率が物価上昇率を下回る場合(図表1の(6)のパターン)には、年金額は物価上昇率よりも低い賃金上昇率で改定される。

複数のパターンがあるために分かりにくい印象を受けるが、現役世代と高齢世代のバランスを配慮するために、このような複雑な仕組みになっているといえよう。例えば図表1の(6)のパターンでは、現役世代は賃金上昇が物価上昇に追いつかず苦しい状況なので、年金額の改定を賃金上昇率とすることで、高齢世代にも現役世代の痛みを分かち合ってもらえることになる。また図表1の(5)のパターンでは、物価が上昇する中で賃金下がっているため、現役世代は非常に苦しい状況である。そこで、年金額を引き下げはしないものの据え置くことで、高齢世代にも現役世代の痛みを部分的に分かち合ってもらえることになる⁸。

図表1 現行制度における年金額の改定ルール(原則)の概要



図表2 近年の年金額の改定率の動向

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
物価上昇率	-0.3%	0.3%	0.0%	1.4%	-1.4%	-0.7%	-0.3%
賃金上昇率	-0.3%	0.0%	-0.4%	0.9%	-2.6%	-2.4%	-1.6%
図表1のパターン	(4)	(6)	(5)	(6)	(4)	(4)	(4)
年金の改定率	-0.3%	0.0%	0.0%	0.9%	-1.4%	-0.7%	-0.3%

(注1) 物価上昇率と賃金上昇率の概念については、前ページの脚注を参照。

(注2) 上記の年金の改定率は、本来水準の68歳以降用のもの。

このように、年金額の改定ルールが現役世代の賃金の変動を考慮する仕組みになっているため、消費税率の引上げに伴って物価が上昇しても、物価上昇率どおりに年金額が改定されるとは限らない。物価上昇時に物価上昇率どおりに年金額が改定されるためには、賃金上昇率が物価上昇率を上回る必要がある(図表1の(1))⁹。近年の賃金上昇率¹⁰の下落傾向を考えれば(図表2)、消費税率引上げ第

⁸ 年金額を賃金上昇率にあわせて引き下げないため、年金財政にとっては悪化要因となる。詳細は拙稿「特例水準解消後の年金スライドの課題—「本来のスライド率」の再検討も—」(ニッセイ基礎研REPORT(冊子版)2012年1月号)を参照(<http://group.ri.nli-research.co.jp/report/report/2011/01/repo1201-t.html>)。

⁹ 図表1の(2)~(4)でも物価上昇率どおりに年金額が改定されるが、物価上昇率がマイナスのパターンなので割愛した。

¹⁰ 注6でも述べたように、年金額の改定で使われる賃金上昇率では、実質賃金上昇率(手取りベース)の4年前から2年前にかけての3年分の平均値が参照されるため、タイムラグに注意が必要である。

1弾の影響が出てくる 2015 年度分の年金額の改定時には、賃金上昇率がマイナスで物価上昇率がプラスとなり（図表 1 の(5)）、年金額は改定されずに据え置かれるかもしれない。

3 —— さらに微妙な、年金財政健全化策の影響

前節では原則的な改定ルールについて述べたが、これに加えて年金財政の健全化策（マクロ経済スライド）も関係する可能性があるため、消費税率引上げに伴って年金額が改定されるかは、さらに微妙な状況である。

マクロ経済スライドは、2004 年改正で導入された給付削減の仕組みである。デフレが継続した影響で未だ適用されていないが、現在国会で審議中の法案¹¹が成立すれば 2014 年度から適用が可能になる見通しだ¹²。マクロ経済スライドが適用されれば、原則的な改定率に追加反映する形で改定率が最大で 1.2%程度¹³引き下げられる。例えば、消費税率の引上げに伴って物価が 2%上昇し、原則的な改定率も 2%になった場合、最終的な年金の改定率は 0.8%(=2%−1.2%)となる。物価の上昇が小さく原則的な改定率が+0.5%の場合には、「マクロ経済スライド適用後の改定率がマイナスの場合には改定率はゼロにする」という例外規定が働いて、最終的な年金の改定率はゼロ%になる¹⁴。

前節で述べた年金額改定の原則的なルールや、今後実施に移される予定の年金財政の健全化策を考えれば、消費税率の引上げに対応して年金額が引き上げられるかは微妙な状況といえる。

4 —— 予測不能な政治状況と過去の経験

政府（厚生労働省）としては、これらのルールに則って粛々と年金額を改定する予定だろうが、政治動向に影響される可能性もあるため、状況はさらに不透明である。

第 1 に、前節で述べたマクロ経済スライドの適用条件を整備するための法案が成立しない場合が考えられる。この法案に関しては与野党間で大きな意見の対立はないとみられるが、他の政治状況によ

¹¹ 2012年2月10日に内閣から国会へ提出された国民年金法改正案。この法案は、マクロ経済スライドの適用を2014年度から可能とするために、(1)経過措置に基づく給付（特例水準）の改定ルールを本来水準の原則的な改定ルールに揃え、特例水準と本来水準の差（現在2.5%）が拡大しないようにする、(2)特例水準を、2012年10月分から0.9%、2013年4月分からさらに0.8%引下げ、特例水準と本来水準の差を段階的に縮小する、(3)特例水準での給付を2013年度分で終了し、2014年度分から本来水準での給付に切り替える（切替えに伴い、年金額が0.8%削減される）、の3点を盛り込んでいる。これらの背景等については、拙稿「2012年 年金関連法案のポイント」（ニッセイ基礎研レポート 2012年4月25日号）の第2節を参照（http://www.nli-research.co.jp/report/nlri_report/2012/report120425.html）。

¹² 法案では、2012年の10月分（実際の送金は同年12月）から段階的に経過措置に基づく給付（特例水準）を引き下げる予定になっているが、同法案は現時点で衆議院を通過していないため、予定どおりの実施は難しいかもしれない。ただ、法案が成立して特例水準の引下げが2013年4月分からになった場合には、消費税率引上げの影響が問題になる2015年度分の年金額の改定からマクロ経済スライドが適用される可能性がある。一方、特例水準の引下げ開始がさらに遅れた場合は、2015年度分の年金額の改定にマクロ経済スライドが適用されない可能性が高いが、法案が成立していれば経過措置の引下げ規定が適用され、最終的な改定率は原則的な改定率から0.8%程度低い水準になるとと思われる。法案が成立しない場合については、次節を参照。

¹³ 2004年改正時に約0.9%という認識が広がったが、これは当時想定されていた削減期間における平均値である。実際には公的年金加入者数の変動率（3年平均）に応じて毎年変動する。2009年の財政検証では、2015年度は1.2%と見込まれている。

¹⁴ マクロ経済スライドには「原則的な改定率がマイナスの場合には適用しない」という例外規定もあるが、本稿では消費税率の引上げに伴って原則的な改定率がプラスになる場合に絞って述べた。マクロ経済スライドの例外規定は、拙稿「マクロ経済スライドと例外措置」（年金ストラテジー 2004年5月号）を参照（http://www.nli-research.co.jp/report/pension_strategy/2004/vol095/str0405d.html）。

り、成立しないまま会期末や解散を迎える可能性がある。この法案が成立しなかった場合は現在の経過措置が継続されることになり、その改定ルールに従えば、消費税率の引上げに伴って物価が上昇しても年金額は据え置かれる¹⁵。

第2に、政治的に特例措置が設けられ、年金額の改定がルールどおりに行われぬ可能性もある。実は、似たような事例が過去に見られる。2000～2002年度の年金額は、ルールどおりであれば前年の物価下落に合わせて引き下げられる見込みだったが、特例法が成立して前年度と同額に据え置かれた¹⁶。厚生(労働)省としては、物価上昇を念頭に作られた年金額の改定ルールを物価下落時も粛々と実施する予定だったのかもしれないが、政治的に受け入れられず、ルールどおりに進まなかった。今回の消費税率引上げに置き換えれば、第1節で紹介した「一体改革・広報に関する基本方針」での財源確保を根拠に、消費税率の引上げにあわせて年金額を引き上げる特例的な改定を求める声が、政治的に出てくる懸念がある¹⁷。

5 —— 理解を深めた上で、消費税率の引上げを迎えたい

消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられるべきかについては、様々な意見があるだろう。受給だけを考えれば、消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられるに越したことはないかもしれない。ただ、社会保障の財源を現役世代だけではなく高齢世代も負担するという点や、一般会計や年金財政への影響などを考えれば、消費税率の引上げにあわせて年金額を引き上げるべきではないという考えもあろう¹⁸。

いずれにしても、消費税率の引上げと年金額の改定がどういう関係にあるかや、どういう影響を及ぼすかについて、出来るだけ理解した上で消費税率の引上げを迎えるべきではなかろうか。理解不足のままその時を迎え、よく分からないまま年金額が改定され、後から大騒ぎになって政治的に混乱し、短絡的な政策がとられて、その後始末に何年もかかってしまうという、事態は好ましくないだろう。

こまごまと述べてきたが、消費税率の引上げと年金額の改定の関係は、状況によって変わりうる内容を含むため、簡単には説明しづらい。難しい問題ではあるが、「年金額の改定は物価変動だけでは決まらない」といったあたりから、理解を広めていく努力が必要ではないだろうか。

¹⁵ この点だけを見れば年金財政にとってはプラスに働くが、例えば消費税率引上げにあわせて物価上昇率がプラスになった後、その反動で翌年の物価上昇率がマイナスになった場合は、マクロ経済スライドの発動がさらに遅れる原因となるので注意が必要だ。図表2に示したように、2009年度分の年金額改定に際して物価上昇率が+1.4%になったが、翌年度には-1.4%となった。この結果、経過措置に基づく給付(特例水準)と本来水準の格差は、2008年度に1.7%だったものが、2009年度に0.8%に縮小したが、2010年度には2.3%に拡大した。これが、この法案が提出された1つの要因となっている。特例水準と本来水準の推移の詳細は、拙稿『『マクロ経済スライド』発動の遅れ』(年金ストラテジー 2010年4月号)を参照(http://group.ri.nli-research.co.jp/report/pension_strategy/2010/vol166/str1004b.html)。

¹⁶ これが、現在も問題となっている特例水準と本来水準の差が生じたきっかけである。結果として、10年以上経った現在も特例水準での給付が継続している。

¹⁷ 「一体改革・広報に関する基本方針」で述べているのは、年金給付に必要な財源のうち国庫負担部分だけであり、保険料で負担される部分は財源が確保されているわけではない。仮に、特例法によって消費税率の引上げにあわせて年金額が引き上げられれば、保険料を主な財源とする年金財政にとっては悪影響となり、将来世代へツケを回すことにつながる。

¹⁸ 受給者が消費税の引上げ等に反対と思いがちだが、そうとは限らない。現在分析中だが、筆者らが実施した経済実験では、受給者は、保険料の引上げや年金額の削減などよりも消費税の増税を受け入れ易いという結果が見られている(北村智紀「厚生年金の受給者・加入者は消費税増税を受け入れられるはず」(研究員の眼 2012年7月6日号)を参照(http://group.ri.nli-research.co.jp/report/researchers_eye/2012/eye120706.html))。