

# 保険・年金 フォーカス

## 基礎年金は大丈夫か？ ～ 特例水準解消を先送りしたツケの行き先 ～

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

去る8月10日に、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、成立した。早くもいくつかの法律は公布・施行されているが、年金制度における喫緊の課題である「特例水準の解消」は、未だ衆議院で審議が棚上げになったままだ。

特例水準解消の先送りはいわばツケの先送りであり、将来のさらなる給付削減を招く要因となる。このことへの理解は広がりつつあるが、注意しなければならないのは、その影響が基礎年金に集中する点だ。基礎年金は、全加入者に共通した基礎的な給付という側面と同時に、自営業等にとっては唯一の公的年金であるという2面性を持つ。この複雑な課題をどう解決していくのか、今後議論を深める必要がある。

### 1 —— 解消の遅れで、将来の基礎年金がさらに低下。一方で厚生年金は給付低下が軽減。

特例水準は、新聞などで「年金もらいすぎ」や「年金過払い」と呼ばれているものだ。「もらいすぎ」や「過払い」なのかは意見が分かれるところだろうが、より重要なポイントは、特例水準が解消されない限り2004年に設けられた年金財政健全化の仕組み（マクロ経済スライド）が始まらない点だ<sup>1</sup>。法案では、今年10月分の年金（支給は12月）から給付を引下げ、段階的に特例水準の解消を図ることにしていた。しかし、現在の政治状況では予定どおりの実施は難しいと見られる<sup>2</sup>。特例水準解消の遅れやマクロ経済スライドの開始の遅れによる年金財政の悪化は、将来の給付削減を長期化<sup>3</sup>するこ

<sup>1</sup> 拙稿『「特例水準はもらいすぎ」の罨』（研究員の眼 2011年11月28日号、[http://www.nli-research.co.jp/report/researchers\\_eye/2011/eye111128.html](http://www.nli-research.co.jp/report/researchers_eye/2011/eye111128.html)）、「2012年 年金関連法案のポイント」（基礎研レポート 2012年4月25日号、[http://www.nli-research.co.jp/report/nlri\\_report/2012/report120425.html](http://www.nli-research.co.jp/report/nlri_report/2012/report120425.html)）を参照。

<sup>2</sup> 特例水準の解消に対しては、民主・自民・公明の3党間に意見の対立はないと見られる。この法案には、特例水準の解消以外に、当面の基礎年金国庫負担分の財源確保に関する内容が含まれている。6月の民主・自民・公明の3党合意に基づいて当法案も修正されたが、修正されたのは国庫負担分の財源確保に関する部分だけで、特例水準の解消については修正がなかった（<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/180-59.pdf>）。しかし、他の政治状況により、成立が遅れている。

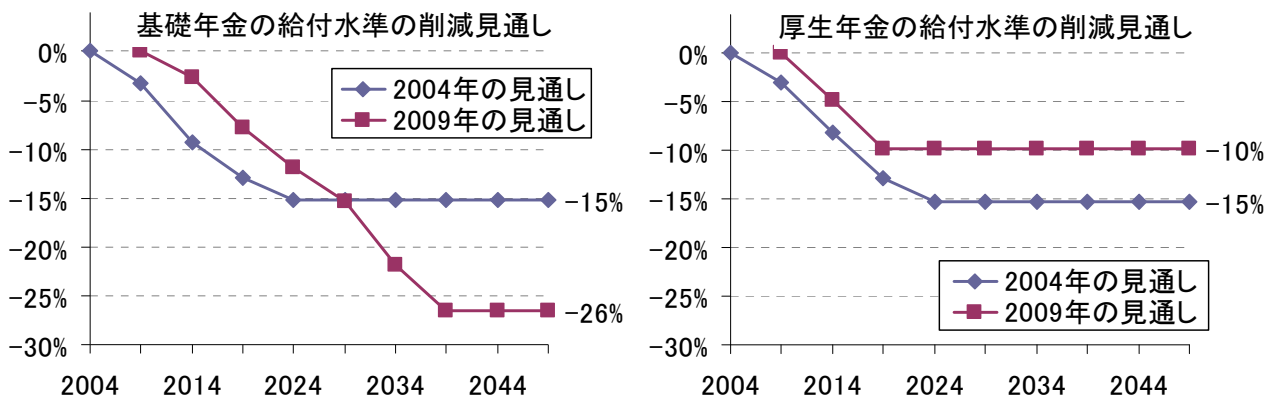
<sup>3</sup> マクロ経済スライドによる財政健全化では、毎年の給付削減ペースは財政状況とは無関係に決まる（公的年金加入者数の減少に応じて決まる）。そのため、財政状況によって「いつまで削減を続けるか」を調整することになる。財政状況が良ければ早めに削減を終了できるが、財政状況が悪ければ削減を長期化する必要がある。

とでカバーされる。いわば、現在のツケを将来の受給者に回している形である<sup>4</sup>。

ここで注意すべきは、特例水準解消の遅れの影響が基礎年金に集中する点である。2009年3月に公表された厚生年金と国民年金の将来見通しでは、2004年に公表された見通しと比べて特例水準の解消、すなわちマクロ経済スライドの開始が遅れる見通しとなった(図表-1)。それと同時に、基礎年金の給付削減期間が延び、厚生年金(報酬比例部分)の給付削減期間は短くなる見通しとなった。また、将来的な給付水準は、2004年の見通しと比べて、基礎年金では低下し、厚生年金(報酬比例部分)では上昇する見通しになった。

図表-1 マクロ経済スライドの適用見込み(2004年の見通しと2009年の見通しの比較)

	マクロ経済スライド 開始年	マクロ経済スライド終了年		最終的な削減度合	
		基礎年金	厚生年金 (報酬比例部分)	基礎年金	厚生年金 (報酬比例部分)
2004年の見通し	2008年	2023年	2023年	-15%	-15%
2009年の見通し	2012年	2038年	2019年	-26%	-10%



(注1) 各時点の試算では複数の前提に基づいた結果が示されているが、上記ではそれぞれ基準ケースのものを記載した。

厚生労働省年金局数理課がまとめたレポートによれば<sup>5</sup>、足下の賃金の伸び悩んだ一方、特例水準の継続により収入の減少<sup>6</sup>に比して基礎年金給付費が高止まりになったため、少子高齢化が一層進む見通しとも相まって、国民年金勘定の財政バランスが悪化して基礎年金の給付削減期間を延ばす必要があったという。厚生年金勘定については、基礎年金の給付削減が進む結果、基礎年金に拠出する費用が

<sup>4</sup> 社会保障審議会年金部会(2011年9月29日)資料2 p.14を参照(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001q0wz.html>)。実際の論点はデフレ下でマクロ経済スライドを適用するかどうかであったが、財政健全化の遅れが与える影響という点では、特例水準解消の遅れやマクロ経済スライド適用の遅れも同じである。

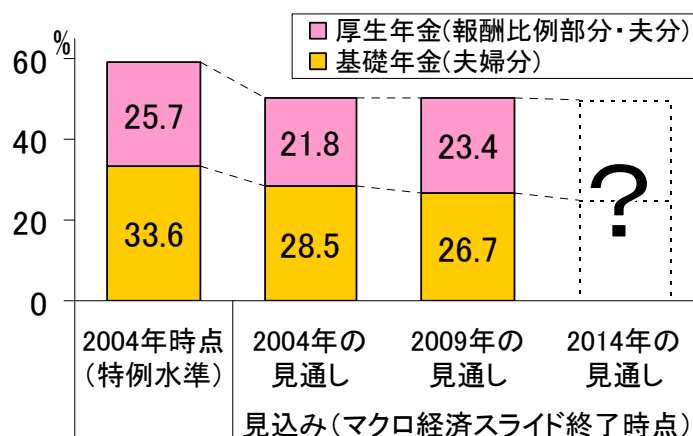
<sup>5</sup> 「平成21年財政検証結果レポート」p.271 (<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/zaisei/report2009/mokuji.html>)。

<sup>6</sup> 国民年金の保険料は、2004年改正時に法律に規定された引上げ計画のほか、賃金等の動きによっても改定される。例えば、2012年度の国民年金保険料は、法律上は2004年度価格で15,540円と規定されているが、その後の賃金等の下落を反映して、実際に徴収される保険料は14,980円になっている(<http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=1790>)。このように国民年金保険料に賃金等の動きを反映する仕組みは、給付や厚生年金保険料とのバランスの観点から設けられていると思料される。受給開始時の年金額は主に賃金に応じて、受給開始後の年金額は主に物価に応じて改定される。財政バランスを保つためには、保険料についても賃金等に連動させるべきである。また、厚生年金の保険料は賃金に対する比率(保険料率)で決まるため、賃金の変動に応じて保険料額が変動する。厚生年金保険料と国民年金保険料のバランスを保つためには、国民年金保険料についても賃金等に連動させるべきである。

軽減されて厚生年金勘定の財政バランスがよくなり、厚生年金(報酬比例部分)の削減期間は短くて済むことになったという。

現在は、マクロ経済スライドの開始が2009年の見通しよりも遅れている状況である。政治の混乱により特例水準解消の開始が遅れれば、年金財政のさらなる悪化要因となる。2014年に公表が予想される次の年金財政見通しでは、2004年から2009年への変化と同じ理由で、将来の基礎年金の水準低下が進む一方、厚生年金(報酬比例部分)の給付削減は相対的に軽減される可能性がある。仮にそうなった場合、2014年の見通しで将来のモデル世帯<sup>7</sup>の給付水準(所得代替率)が50%<sup>8</sup>を維持できたとしても、その内訳は現在と異なり、基礎年金のウエートが低下することになる(図表-2)。

図表-2 モデル世帯の給付水準(所得代替率)における基礎年金と厚生年金(報酬比例部分)の内訳



## 2 —— 基礎年金がもつ2面性が背景

このように基礎年金と厚生年金(報酬比例部分)で最終的な削減度合が異なるのは、基礎年金には、全加入者に共通した基礎的な給付という側面と、自営業等にとっては唯一の公的年金であるという側面の2つが併存するためだ。

基礎年金は1985年の改正で創設された。それまでの公的年金は、各種の共済年金、厚生年金、国民年金という制度ごとに、独自の財政単位で運営されてきた。しかし、時代の流れにより農業者の減少や会社員の増加など産業構造が変化し、分立した財政単位では立ちゆかなくなることが予想されるようになった。そこで、基礎的な給付につ

図表-3 公的年金の財政構造(2010年度)

	国民年金勘定	厚生年金勘定	各種共済年金	全体	基礎年金勘定
収入	4	38	8	50	22
保険料収入	2	23	4	29	-
国庫等負担	2	8	1	11	-
運用益(時価)	0	0	0	0	0
積立金取崩	0	7	1	8	0
他制度から	-	-	-	-	21
その他	0	1	2	2	1
支出	3	38	8	50	21
給付費	0	22	6	28	21
基礎年金へ	3	16	2	21	-
その他	0	0	0	0	0
積立金(時価)	8	114	48	171	1

<sup>7</sup> モデル世帯とは、財政見通し作成時点の男子の平均賃金で40年間就労した夫と、40年間専業主婦として年金制度に加入した妻からなる世帯を指す。このような世帯構成は標準的ではないという意見があるが、給付水準等の推移を時系列で把握するためには世帯構成を固定する必要があると思われる。ただし、もしモデル世帯の所得代替率を政策目標として用いる場合には社会情勢に合わせた世帯構成の検討が必要かも知れないし、そもそも特定の世帯構成の所得代替率を政策目標にすべきでないという考え方もあろう。

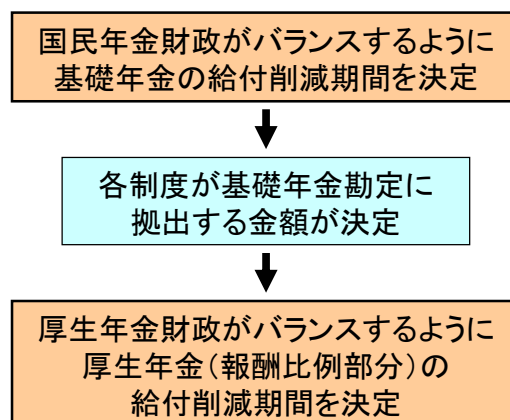
<sup>8</sup> 2004年年金改正法の附則第2条では、モデル世帯の所得代替率について50%を給付水準の下限とし、ある財政見通しの作成時期から次の財政見通しの作成時期まで(5年間で標準)にモデル世帯の所得代替率が50%を下回ると見込まれる場合は、マクロ経済スライドの終了と給付や負担のあり方について検討を行うことになっている。

いては産業構造の変化に影響されないよう、20～59歳の公的年金加入者が1人当たり同額の拠出を行って制度を運営する基礎年金が創設された。各種の共済年金、厚生年金、国民年金などの財政単位は残され、財政単位ごとに基礎年金の費用を拠出し、それぞれの2階部分もあわせて財政単位ごとに保険料を設定することになった（図表－3）。これにより、農業者の減少によって国民年金の加入者（第1号被保険者）が減少しても、その減少に応じて国民年金から基礎年金への拠出額が減るため、国民年金の財政は安定することになった。

しかし、2004年の改正で基礎年金を巡る財政構造が再び変化し、国民年金の加入者（第1号被保険者）の減少が、公的年金に新たな問題を与えるようになったと筆者は見ている。2004年の改正では、基礎年金の給付削減期間は国民年金の財政状況で決まることになった（図表－4）。厚生年金や共済年金では、仮に基礎年金費用の負担が重くなって財政状況が悪化しても、報酬比例部分の給付を調整することで財政バランスを立て直すことが出来る。しかし、国民年金には2階部分がないため、国民年金の財政状況は基礎年金の費用、つまりは基礎年金の給付水準に左右される。そこで、将来の給付削減期間を決める際、まず国民年金の財政バランスが維持できるように基礎年金の給付水準を設定することになった。その結果、前述した2004年の見通しから2009年の見通しへの変化に見られたように、基礎年金の給付削減が大きくなる一方で厚生年金の給付削減は緩和されるという事態が生じることになった<sup>9</sup>。

このように、将来の基礎年金の水準は、「老後生活の基礎的部分を保障する」という位置づけに加えて、「国民年金財政でまかなえる範囲で」という但書が必要な状態である。もともと、これは「これ以上の負担は無理だ」という国民の要請に応えた結果であるし、厚生年金加入を前提としたモデル世帯では基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）をあわせた水準は一定程度確保されることになっている<sup>10</sup>。ただ、相対的に基礎年金のウェイトが大きい賃金が低めの会社員や、基礎年金しか公的年金がない自営業では、基礎年金削減の影響が大きく、老後所得における公的年金の役割が低下する点には留意が必要だろう。

図表－4 給付削減期間の決定プロセス



<sup>9</sup> 規模の面でも、公的年金加入者が6,826万人に及ぶのに対し国民年金財政を支える第1号被保険者は1,938万人にとどまるため（2011年3月末現在）、国民年金の財政状況で全加入者に影響する基礎年金の水準を左右して良いのか疑問が残る。ここまで述べた点も含めて、基礎年金と給付削減のあり方については、拙稿「年金数理部会の指摘と今後の年金改革への影響」（年金ストラテジー 2011年6月号）も参照されたい（[http://www.nli-research.co.jp/report/pension\\_strategy/2011/vol180/str1106d.html](http://www.nli-research.co.jp/report/pension_strategy/2011/vol180/str1106d.html)）。

<sup>10</sup> 前述の脚注8を参照。



### 3 —— 基礎年金の存在意義や財源手当について、改めて議論が必要ではないか

この問題を解決するには、いくつかの方法が考えられるが、いずれも決め手に欠ける。その1つとして、基礎年金にマクロ経済スライドを適用すべきでないという意見が見られる。しかし、現在のマクロ経済スライドの仕組みを前提にすれば、給付削減を回避するための財源をどのように確保し投入するかや、今後の基礎年金の費用分担をどうするかなど、議論すべきポイントは少なくない。

マクロ経済スライドの仕組みを前提とした他の方法としては、特例水準の解消と同様に法案の審議が棚上げになっている「低所得受給者への支援的な給付」の応用が考えられる。現行のマクロ経済スライドの仕組みを適用した上で、基礎年金の削減により低所得となった受給者に限定して支援的な給付を行うアイデアである。この方法では、基礎年金へのマクロ経済スライドの適用を全面的に停止する方法と比べて必要な財源が少なくなるのがメリットである。ただ、基礎年金のみを受給する自営業OBが主な支援対象となるため、サラリーマンとの所得捕捉の差を問題視する立場からは、不公平との意見が出る可能性がある。

現行制度に依拠しない考え方としては、基礎年金の税方式化が考えられる。新聞社などによる税方式化案では未納者の増大が主な提案理由になっていたが、公的年金加入者の約1割に過ぎない未納者のために全加入者に共通する基礎年金制度を大きく変えるのはアンバランスとの意見がある。しかし、基礎年金の給付を確実にするためであれば、そのメリットは多くの加入者が享受できる。ただし、財源確保や、これまで真面目に納付してきた加入者と未納者との公平感などが課題となるだろう。

いずれの方策にもメリットとデメリットがあるため、単純には決められない。どういったメリットを優先するかや、どういったデメリットはやむを得ないと納得できるかについて、議論が必要であろう。

現行制度を継続するにせよ、何らかの対策をとるにせよ、基礎年金の給付水準の低下が進むことを認識し、今後の老後所得保障政策の中でどう位置づけていくかについて、再度確認する必要があるのではなかろうか。今後開催される予定の国民会議にどの程度の期待が出来るかは不透明だが、年金財政の課題は基礎年金にあることに留意した議論を期待したい。