

基礎研 レポート

公的年金財政の仕組みと注目点 今年公表予定の「財政検証結果」を読み解くための基礎知識

保険研究部 兼 年金総合リサーチセンター 主任研究員 中嶋 邦夫
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

今年は、5年に1度の「公的年金財政検証」の年にあたります。本稿では、財政検証結果の公表に先駆けて、公的年金財政の仕組みを概説します。また、前回の財政検証時に公表されたプレスリリース資料を見ながら、財政検証結果のどこに注目すべきかを確認します。

1 —— 公的年金制度の概要：働き方によって加入制度や保険料、年金が異なる

公的年金財政の仕組みを理解するためには、公的年金制度の構造を理解しておく必要があります。公的年金制度の構造を理解するためのポイントは3つです。

1つめのポイントは、働き方によって加入する公的年金制度が異なるという点です（図表1）。会社員は厚生年金と国民年金に加入し、公務員や私立学校の教職員は共済年金¹と国民年金に加入します²。それ以外の人のうち、20歳以上60歳未満の人は国民年金にだけ加入しますが、このうち会社員や公務員等に扶養されている配偶者（専業主婦など）は第3号被保険者として、その他の人（自営業や学生、無職など）は第1号被保険者として、国民年金に加入します。

2つめのポイントは、加入する制度や被保険者の種類によって、納める保険料や受け取る年金が異なるという点です。会社員は、厚生年金と国民年金に加入して厚生年金と基礎年金を受け取りますが、納める保険料は厚

図表1 働き方と加入する制度の関係

働き方	加入する制度と区分	
会社員（常時使用される70歳未満）	国民年金 （第2号被保険者）	厚生年金
公務員、私立学校教職員	※65歳未満	共済年金
会社員や公務員等の被扶養配偶者で 20歳以上60歳未満の人（例：専業主婦）	国民年金 （第3号被保険者）	
上記以外で20歳以上60歳未満の人 （例：自営業、自営業の妻、学生、無職）	国民年金 （第1号被保険者）	

¹ 細かくは、国家公務員、地方公務員、私立学校の教職員という区分ごとに3つの制度に分かれています。

² 会社員や公務員、私立学校の教職員は、国民年金の第2号被保険者と分類されます。また、厚生年金と共済年金を一括りにして被用者年金と呼びます。

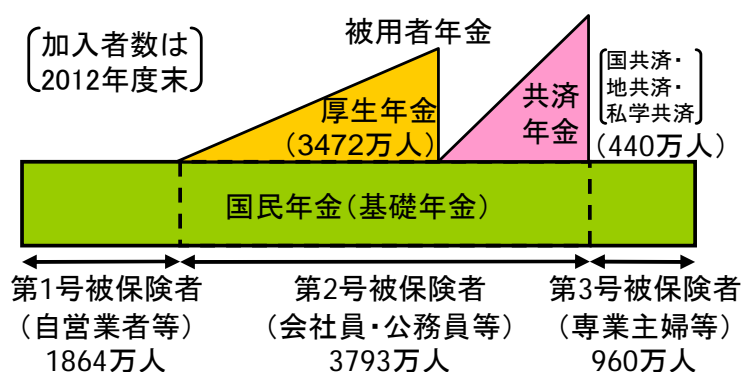
図表2 働き方と保険料や年金の関係

働き方	納める保険料	受け取る年金	
会社員（常時使用される70歳未満）	厚生年金保険料（給与に比例）	基礎年金（定額）	厚生年金（給与に比例）
公務員、私立学校教職員	共済年金保険料（給与に比例）		共済年金（給与に比例）
会社員や公務員等の被扶養配偶者で20歳以上60歳未満の人（例：専業主婦）	（本人負担なし）		
上記以外で20歳以上60歳未満の人（例：自営業、自営業の妻、学生、無職）	国民年金保険料（定額）		

生年金の保険料だけです。同様に、公務員や私立学校の教職員が受け取る年金は共済年金と基礎年金ですが、納める保険料は共済年金の保険料（掛金）だけです。会社員や公務員などが受け取る基礎年金の財源は、厚生年金や共済年金という制度を通じて支払われています（詳細は後述）。自営業や学生など国民年金の第1号被保険者は、国民年金保険料を支払い、基礎年金のみを受け取ります。専業主婦などの第3号被保険者は、本人は保険料を納めませんが夫婦で共同して負担したとみなされ、基礎年金を受け取ります。第3号被保険者が受け取る基礎年金の財源は、その人の配偶者（夫など）が加入する厚生年金や共済年金から支払われています。

図表3は公的年金制度の説明でよく見かける図です。この図は、働き方によって加入する制度や被保険者の種類が変わることと、それによって受け取る年金の種類が異なることを表しています。例えば会社員は、国民年金に加えて厚生年金という制度にも加入し、将来は基礎年金に加えて厚生年金という年金を受け取ります。このことを指

図表3 公的年金制度の構造



して「2階建て」と呼ばれます。この図の中で「国民年金（基礎年金）」の部分が分かりにくいかも知れません。この部分は、「公的年金加入者のほぼ全員が国民年金という制度に加入し、将来は基礎年金という年金を受け取る」ことを表しています。

3つめのポイントは、保険料や年金の種類によってそれらの金額の計算方法が異なるという点です。厚生年金や共済年金では、納める保険料の額も受け取る年金の額も、給与（報酬）に比例して決まります。具体的には、保険料の額はその時々給与の一定割合、年金額はその人の生涯の平均給与の一定割合として決まります。これに対して、自営業や学生など国民年金の第1号被保険者が納める国民年金保険料は、基本的に収入の多寡にかかわらず一定額となっています³。また、会社員や公務員が受け取る分も含めて、基礎年金の金額も基本的に一定額となっています⁴。図表3の厚生年金や共済年金の部分は四角形で描かれることが多いですが、ここでは報酬に比例して決まることを表わすために三角形で描いてあります。

³ 収入が少ない人には国民年金保険料を減免する制度があります。減免を受けると、それに応じて基礎年金が減額されます。

⁴ 加入期間が満額の受取りに必要な期間より短い場合は、それに応じて基礎年金が減額されます。

公的年金制度の概要は以上ですが、補足として、1つ気をつけるべき点があります。それは、ある人が加入する公的年金制度は、その時々働き方によって変わるという点です。例えば、学生で20歳になった場合は、国民年金の第1号被保険者となります。その人が就職して会社員になると、今度は厚生年金の加入者となります。さらにその後、転職して教職員になると共済年金の加入者となります。この場合、受け取る年金は、基礎年金と厚生年金と共済年金になります。説明を分かりやすくするために、1人の人が同じ働き方（加入者の種類）を続ける前提で語られることがよくありますが、現実には複数の働き方（加入者の種類）を経験する場合があります。

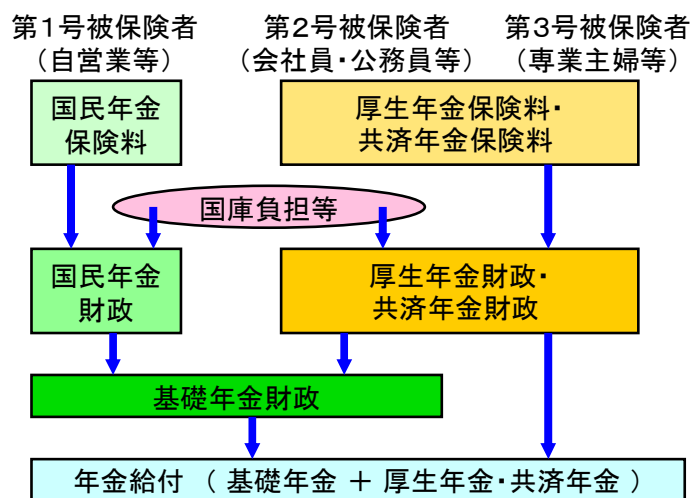
2 —— 単年度のお金の流れ：基礎年金の財源は各制度が出し合っている

ここから年金財政の仕組みを見ていきます。財政検証では将来にわたる財政状況を確認しますが、まずは単年度のお金の流れを説明します（図表4）。前節で述べたように、制度としては公的年金加入者のほぼ全員が国民年金という制度に加入しますが、国民年金保険料は自営業者等の第1号被保険者だけが支払って、国民年金の財政（国民年金勘定。いわば国民年金のお財布）に入ります。会社員や公務員等は、厚生年金保険料や共済年金掛金が給与から天引きされます。雇い主は、個人が払った保険料に、それと同額を上乗せした上で、厚生年金や共済年金の財政に払い込みます。

基礎年金の給付に必要な資金は、半分を国庫等⁵が負担しています。お金の流れとしては、国庫等が厚生年金などの各財政に支払い、各財政が国庫等からの分と合わせて基礎年金の財政（基礎年金勘定）に支払っています。年金を受取る際は意識されませんが、財政構造としては、基礎年金財政が基礎年金の財源を、厚生年金や共済年金の財政が厚生年金や共済年金の財源をまかなう仕組みになっています。

具体的な財政状況は図表5のとおりです。大雑把にみると、公的年金給付の総額は約50

図表4 公的年金財政の構造



(注1) 共済年金の財政は、実際は国家公務員、地方公務員、私立学校教職員という3つの単位に分かれている。
(注2) 図を簡素にするため、積立金に関する部分等を省略した。

図表5 年金財政の状況(2012年度・兆円)

	国民年金	厚生年金	共済年金	全体	基礎年金
収入	5	43	11	59	21
保険料収入	2	24	4	30	-
国庫等負担	2	8	1	11	-
運用益(時価)	1	10	4	15	0
他制度から	-	-	-	-	21
支出	4	37	9	50	21
給付費	0	22	6	29	21
基礎年金へ	4	15	2	21	-
収支(時価)	0	6	2	9	0

(注1) 収支両面から基礎年金交付金を控除した。

(注2) 共済年金の財政単位は実際には3つあるが、合計を掲載。

⁵ 地方公務員の共済年金については地方公共団体が負担するなど、国庫以外が負担しているケースがあります。

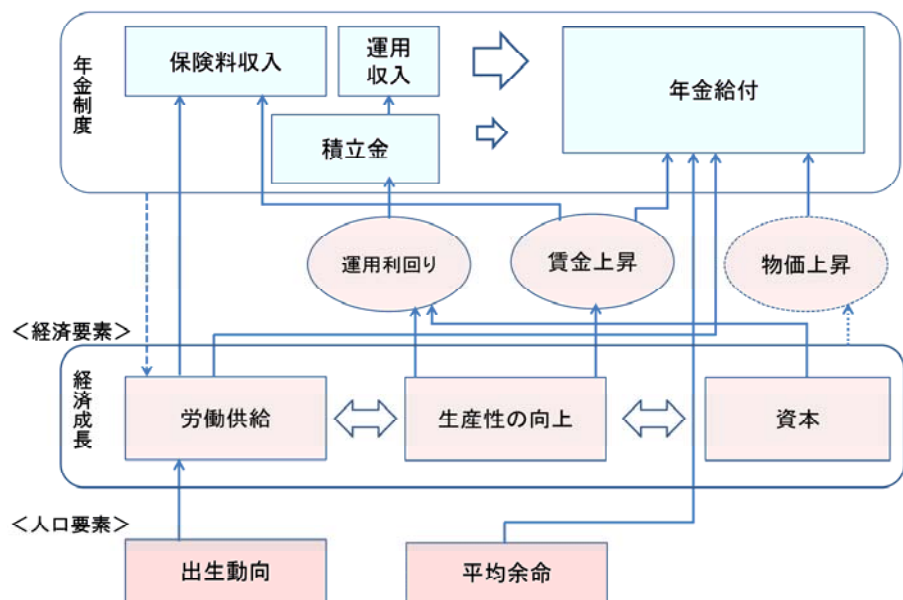
兆円で、そのうち約 20 兆円が基礎年金です。財政ごとにみると、公的年金全体の財政規模のうち大半が厚生年金です。2015 年 10 月に共済年金が厚生年金に統合されることが決まっており、統合後は公的年金財政のほとんどが厚生年金になります。国民年金の財政規模は全体の 1 割弱で、支出のほとんどが基礎年金財政への拠出です。このため、国民年金の財政規模は小さいですが、基礎年金の給付水準は国民年金の財政がバランスするように決められます（詳細は後述）。

3 —— 財政検証の仕組み：国民年金の財政バランスが、将来の基礎年金の水準を左右する

公的年金⁶の財政検証とは、公的年金財政の将来見通しを計算し、年金財政が維持できるかどうかを検証することです。2004 年改正で導入された現在の制度では、財政検証を行う年から約 100 年間の財政見通しを作成することになっています。年金財政というと「破綻する」という批判が付きまといがちですが、2004 年改正で年金財政を自動的にバランスさせる仕組み（マクロ経済スライド）が導入されました。この仕組みを一言で言えば、「給付を削減して、年金財政が破綻しないようにする」ということです。そのため財政検証結果を見るときは、これまで語られてきた「年金財政が破綻するのか」という視点ではなく、「いつまでマクロ経済スライドが適用されて、どの程度まで給付を削減することになるのか」を見る必要があります。また、「年金財政が破綻するか、しないか」という“yes-no”的な見方や「年金財政が悪化したら、年金がまったく受け取れなくなる」という“all-or-nothing”的な見方ではなく、「年金財政をバランスさせるには、どの程度まで給付を我慢する必要があるのか」や「年金財政が悪化したら、どの程度まで年金が減るのか」という量的な見方をする必要があります。

公的年金財政の将来見通しを計算するためには、様々な前提項目について将来の値を仮定する必要があります（図表 6）。よく話題に上るのは運用利回りや出生率ですが、実際の計算にはもっと多くの項目が使われています（図表 7）。また、人口や経済に関連する前提については、それぞれ低位、中位、高位の 3 通りの前提が用意され、それらを組み合わせ合わせた数通りの財政見通しが計算されています。

図表 6 年金財政と諸要素の関係（長期モデルを単純化したイメージ図）



（資料）社会保障審議会年金部会資料（2013 年 10 月 24 日）

⁶ 以下では、厚生年金と国民年金について述べます。共済年金は、ここで述べる財政検証とは異なる仕組みになっています。しかし、共済年金は 2015 年 10 月に厚生年金に統合されることが既に法律で決まっており、今後は厚生年金の一部として財政検証に取り込まれる見込みです。

図表7 2009年財政検証で使われた諸前提

<p>1. 将来推計人口 ○日本の将来推計人口（平成18年12月、国立社会保障・人口問題研究所） （当推計の中で出生率や死亡率等を設定）</p> <p>2. 労働力率の見通し ○「労働力需給の推計」（平成20年3月、独立行政法人労働政策研究・研修機構）における「労働市場への参加が進むケース」に準拠して設定</p> <p>3. 経済前提 ○社会保障審議会年金部会経済前提専門委員会における検討結果の報告に基づいて設定 ・賃金上昇率 ・物価上昇率 ・運用利回り （足下約10年間分は内閣府の中長期試算に準拠し、それ以降の長期的な前提は当委員会で検討）</p> <p>4. 基礎数（被保険者・年金受給者の初期データ） ○国民年金及び厚生年金の直近の実績に基づき設定 （主要項目） ・ 性・年齢・被保険者期間別 被保険者数 ・ 性・年齢・被保険者期間別 平均被保険者期間</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 性・年齢・被保険者期間別 標準報酬額 ・ 性・年金の種類・年齢別 受給者数 ・ 性・年金の種類・年齢別 年金額 ・ 厚生年金・国民年金の積立金額 <p>5. 被保険者や受給者の動向に関する基礎率 （被保険者数、年金受給者数が今後どのように変化していくのかを推計するための仮定条件）</p> <p>○国民年金及び厚生年金の直近の実績及び各種統計資料等を用いて設定 （主要項目）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 性・年齢別 被保険者総脱退力 ・ 性・年齢別 被保険者死亡脱退力 ・ 性・年齢別 障害年金発生力 ・ 性・年齢別 標準報酬指数（昇給指数） ・ 性・年齢別 老齢年金失権率 ・ 性・年齢別 障害年金失権率 ・ 性・年齢別 遺族年金失権率 ・ 被保険者との関係・年齢別 遺族年金発生割合（被保険者死亡時に、妻、子等を有する割合） ・ 年齢相関（死亡した被保険者と遺族の年齢の関係） ・ 国民年金保険料納付率
--	--

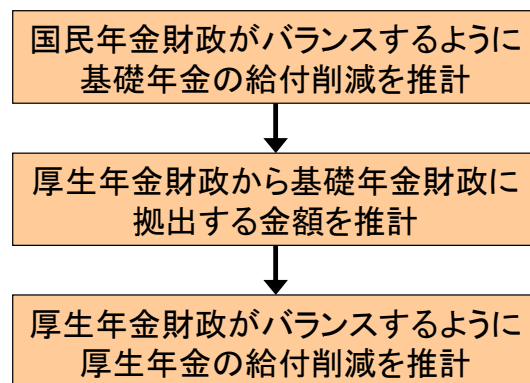
（資料）厚生労働省年金局数理課「平成21年財政検証結果レポート」に筆者加筆

これらの前提を使って、将来の保険料収入や給付費などがいくらになるかが計算されます。計算作業では、まず、マクロ経済スライドを適用しない場合の収支見通しを計算します。次に、この結果から「いつまでマクロ経済スライドを適用して給付を削減すれば、100年間の年金財政がバランスするか」を計算します。その結果を受けて、マクロ経済スライドを適用した場合の給付費と収支の見通しを計算します。

この一連の作業は、国民年金と厚生年金のそれぞれについて行われます。前節で述べたように、国民年金財政では支出のほとんどが基礎年金財政への拠出になっています。そのため、国民年金財政をバランスさせるために、国民年金財政の見通しだけを見て「基礎年金にいつまでマクロ経済スライドを適用して、どの程度給付を削減するか」を決定しています（図表8）。基礎年金の給付はすべての公的年金加入者が対象であるものの、基礎年金の給付水準は自営業や学生、無職などの第1号被保険者の人数などが今後どう推移するかによって左右されていることになります。

基礎年金の給付削減予定が決まると、厚生年金から基礎年金財政へいくら拠出すればよいかが決まります。この結果を受けて、厚生年金財政の見通しが計算され、「厚生年金に、いつまでマクロ経済スライドを適用するか」が決定されます。このような手順を踏むため、マクロ経済スライドの終了時期やどの程度まで給付が削減されるかは、基礎年金と厚生年金で異なります。

図表8 財政検証での給付削減の推計手順



国民年金法や厚生年金保険法の本則では、財政状態がバランスするまで給付削減（マクロ経済スライド）を行うことになっています。その一方で、2004年改正法の附則には、マクロ経済スライドの終了（中止）を検討する規定が盛り込まれています。2004年改正法の附則では、給付水準の下限を「平均的な給与の専業主婦世帯（モデル世帯）の所得代替率⁷でみて50%」と設定し、財政検証から5年以内に下限を下回るが見込まれるときはマクロ経済スライドの中止を検討することになっています。また、単にマクロ経済スライドを中止するだけだと年金財政のバランスを改善できなくなるので、検討結果に基づいて「所要の措置」をとることになっています。「所要の措置」の具体的な内容はその時に検討することになっていて、現時点では何も決まっていません。しかし、いつごろどの程度下限を下回りそうかを毎回の財政検証で予め確認し、早めに検討の準備を行うべきでしょう。この場合も、「50%を切るか、切らないか」という見方ではなく、「どの程度の追加的な削減が必要か」「財源を保険料で補うなら、どの程度の引上げが必要か」という量的な見方をする必要があります。

4 —— 財政検証結果の見方：基礎年金と厚生年金の水準が、それぞれどの程度になるかに注目

前述のとおり、現在の仕組みでは「いつまで、どの程度まで給付を削減することになるのか」に注目する必要があります。加えて、それが、前提によってどう変わるかや、いつごろどの程度給付水準の下限を下回りそうか、基礎年金と厚生年金で給付削減がどう異なるかも、見るべきポイントです。以下では、前回(2009年)に公表された財政検証結果のプレスリリース資料⁸を見ながら、どこに注目すべきかを確認します。

1 | 各種の前提：想定的位置づけに注目

この資料では、財政検証の位置づけが紹介されたあと、各種の前提が紹介されています(図表9)。これをみると、労働力率の前提には「労働市場への参加が進むケース」の値が、足下の経済前提の中位ケースには「世界経済順調回復シナリオ」の値が使われていることが分かります。また、これらの前提値は厚生労働省が推計したものではなく、他の政府機関が作成したものであることも分かります。財政検証の前提に対しては「甘い」という批判をよく耳にしますが、甘いかどうかの評価は事後的にしかできません。ただ、労働市場への参加が進んだり、世界経済が順調に回復するなど、政府の目標や期待が反映されていることは確かです。結果を見る際は、色々な経済政策がうまくいった場合の見通しになっていることを、頭に入れておく必要があります。それと同時に、人口や経済については、

⁷ 所得代替率とは、年金の給付水準の大きさを示す指標の1つです。給付水準を金額(名目額)で示すのも1つの方法ですが、例えば現在の水準と将来の水準を比べようとすると、現在と将来では1円の価値が異なるため単純には比較できません。そこで、年金額を現役世代(現役時代)給与の額で割って、年金額が給与の何%くらいの水準かを見るのが所得代替率です。所得代替率の計算に使う年金額や給与の額にどのようなものを使うのかには色々な考え方がありますが、給付水準の下限を考える際の所得代替率は、2004年改正法の附則で次のように決められています。まず、分子となる年金額は、国民年金に40年間加入した場合に65歳到達時に受け取れる基礎年金の額の2倍と、男性の平均給与で40年間厚生年金に加入した場合に65歳到達時に受け取れる厚生年金の額、との合計額です。分母となる給与の額は、男性の平均給与(手取りベース)です。言い換えると、夫の給与が平均的な金額になっている専業主婦世帯を想定していることとなります。

⁸ 主に2009年2月23日に公表された「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し(概要)(平成21年財政検証結果)」を見ます。同時に数種類の資料が公表されましたが、この概要版が最も薄いものです。一連の資料は、厚生労働省のホームページ(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/>)に掲載されています。

図表9 2009年財政検証の前提

2. 平成21年財政検証の諸前提

○ 財政検証は、おおむね100年間にわたる長期の年金財政の状況を見通すものであり、今後の社会・経済状況について一定の前提を置く必要があるが、これらは様々に変化しうるものであることから、前提の設定にあたっては、以下のように複数のケースを設定している。

したがって、財政検証の結果の解釈にあたっては、相当の幅をもってみる必要がある。

<主な前提>

(1) 将来推計人口(少子高齢化の状況)の前提

- ・「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」を使用。
- ・合計特殊出生率及び死亡率について中位、高位、低位の3通りをそれぞれ設定。

合計特殊出生率		平均寿命	
2005年(実績)	2055年	2005年(実績)	2055年
1.26	出生高位: 1.55 出生中位: 1.26 出生低位: 1.06	男: 78.53年 女: 85.49年	死亡中位: <ul style="list-style-type: none"> 男: 83.67年 女: 90.34年 死亡低位: <ul style="list-style-type: none"> 男: 84.93年 女: 91.51年 死亡高位: <ul style="list-style-type: none"> 男: 82.41年 女: 89.17年

(2) 労働力率の前提

- ・平成20年4月にとりまとめられた「新雇用戦略」やその後の雇用政策の推進等によって実現すると仮定される状況を想定して、独立行政法人労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計(平成20年3月)」における「労働市場への参加が進むケース」に準拠して設定。

(3) 経済前提

社会保障審議会年金部会経済前提専門委員会の「平成21年財政検証における経済前提の範囲について(検討結果の報告)」(平成20年11月12日)および内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望比較試算」(平成21年1月)をもとに、経済中位、経済高位、経済低位の3つのケースを以下のとおり設定。

- ・長期の経済前提(平成28(2016)年度以降)は、経済前提専門委員会における検討結果の報告で示された範囲^(※)の中央値をとって設定。

※過去の実績を基礎としつつ、日本経済の潜在的な成長力の見通しや労働力人口の見通し等を踏まえ、マクロ経済に関する基本的な関係式を用いて推計される実質経済成長率や利潤率を用いて、長期間の平均的な経済前提の範囲を推計。

長期の経済前提	物価上昇率	賃金上昇率	運用利回り	備考
経済中位ケース	1.0%	名目 2.5% 実質(対物価) 1.5%	名目 4.1% 実質(対物価) 3.1%	全要素生産性上昇率1.0%の場合の範囲の中央値
経済高位ケース	1.0%	名目 2.9% 実質(対物価) 1.9%	名目 4.2% 実質(対物価) 3.2%	全要素生産性上昇率1.3%の場合の範囲の中央値
経済低位ケース	1.0%	名目 2.1% 実質(対物価) 1.1%	名目 3.9% 実質(対物価) 2.9%	全要素生産性上昇率0.7%の場合の範囲の中央値

※足下の経済前提(平成27(2015)年度以前)は、内閣府「経済財政の中長期方針と10年展望比較試算」(平成21年1月)に準拠。

- 経済中位ケース: 2010年世界経済順調回復シナリオ(ケース1-1-1)
- 経済高位ケース: 2010年世界経済急回復シナリオ(ケース1-1-2)
- 経済低位ケース: 世界経済底ばい継続シナリオ(ケース1-1-3)

※平成27(2015)~51(2039)年度平均の実質経済成長率は、経済中位ケースで0.8%程度、経済高位ケースで1.2%程度、経済低位ケースで0.4%程度と見込まれる。

※なお、名目運用利回りは上記のほか長期金利上昇による国内債券への影響を考慮して設定している。
また、平成20(2008)年度については平成20(2008)年12月末における株価等の状況を織り込んでいる。

(4) その他の前提

- ・上記の前提の他、制度の運営実績に基づいた諸前提(障害年金の発生率等)が用いられている。これらの諸前提は、被保険者及び年金受給者等の直近の実績データ等を基礎として設定している。
- ・基礎年金の2分の1を国庫で負担することとしている。

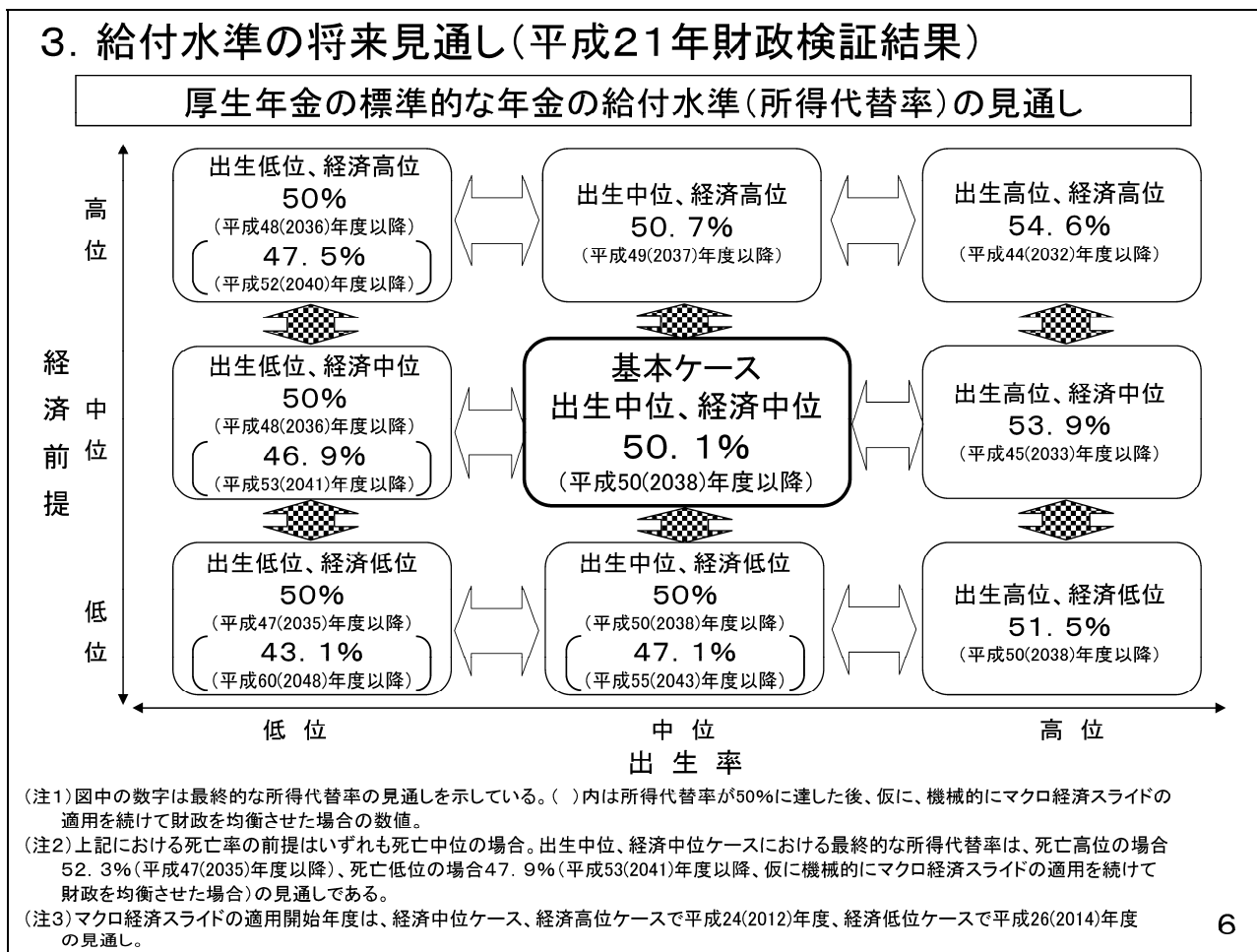
低位という保守的な前提も用意されていることにも留意が必要です。

また、財政検証やその前提は、簡単には想像できないとても将来のことを想定している点も理解しておく必要があります。例えば、2009年財政検証で使われた将来推計人口（2006年12月推計）では、長期の合計特殊出生率を1.26、平均寿命を男性83.67年・女性90.34年と仮定した結果（いずれも中位ケース）、最終時点（2105年）の総人口が約4500万人と推計されています。これは足下の約3分の1の水準で、過去にさかのぼると1900年頃と同じ水準です。2105年ごろにどのような社会になっているかはなかなか想像できませんが、各前提について現時点で想定できる値を設定し、それを使って機械的に計算を積み重ねた結果が、先ほど紹介した将来の人口や財政検証の結果になっているということです。そのため、1つの検証結果だけを見るのではなく、複数の前提での結果や過去の財政検証の前提や結果と比較し、どういった前提の変化でどのような結果の変化が起きるかを見ることも重要です。

2 | 9通りの見通し：

次のページからは財政検証結果が示されています。最初は図表10で、3通りの出生率と3通りの経済前提を組み合わせた9通り⁹の前提ごとに、標準的な給付水準（モデル世帯の所得代替率）とその水

図表10 2009年の財政検証結果（1）



⁹ この図表の注2に書かれている死亡率を変更したケースも含めると、全部で11通りになります。

準に到達する年度（すなわちマクロ経済スライドの終了年度）が示されています。これをみると、中央にある「基本ケース」ではマクロ経済スライド終了後のモデル所得代替率が50.1%となり、給付水準の下限である50%を上回っていることが分かります。また、出生率が高位のケースでは、いずれもマクロ経済スライド終了後の給付水準が基本ケースよりも1.4~4.5%ポイント高くなっています。

しかし、出生率が低位のケース（基本ケースの左側の列の3ケース）や出生率が中位で経済前提が低位のケース（基本ケースの下の1ケース）では、給付水準の下限に抵触する見込みになっています。例えば、下限に抵触するのが最も早いケース（出生率が低位で経済前提が低位のケース）では2035年度に50%に抵触する見込みになっているので、その5年前の2030年ごろには給付削減の中止などを検討する必要があります¹⁰。財政検証では、財政バランスが均衡するまで機械的にマクロ経済スライドを続けた場合のモデル所得代替率も示されており、下限に抵触するのが最も早いケースでは43.1%となっています。50%を切ってしまうことだけに注目せず、このような追加的な給付削減を受け入れられるのか、あるいは給付削減の代わりに保険料の引上げや支給開始年齢の引上げを選択するのかなど、必要な対策について議論を準備していくことが重要でしょう。

ただ、モデル所得代替率だけでは、足下と比べてどの程度給付が削減されるかがよく分からず実感がわきません。資料の次ページに示されている足下(2009年度)のモデル所得代替率(62.3%)を基準にして、マクロ経済スライド終了後の給付水準が足下から何%下がっているかを計算したのが図表11です。これを見ると、将来の給付水準は足下と比べて1~3割下がる

図表11 モデル所得代替率の削減見通し

		人口前提（出生率）		
		低位	中位	高位
経済前提	高位	▲24% (2040年度)	▲18% (2037年度)	▲12% (2032年度)
	中位	▲25% (2041年度)	▲20% (2038年度)	▲13% (2033年度)
	低位	▲31% (2048年度)	▲24% (2043年度)	▲17% (2038年度)

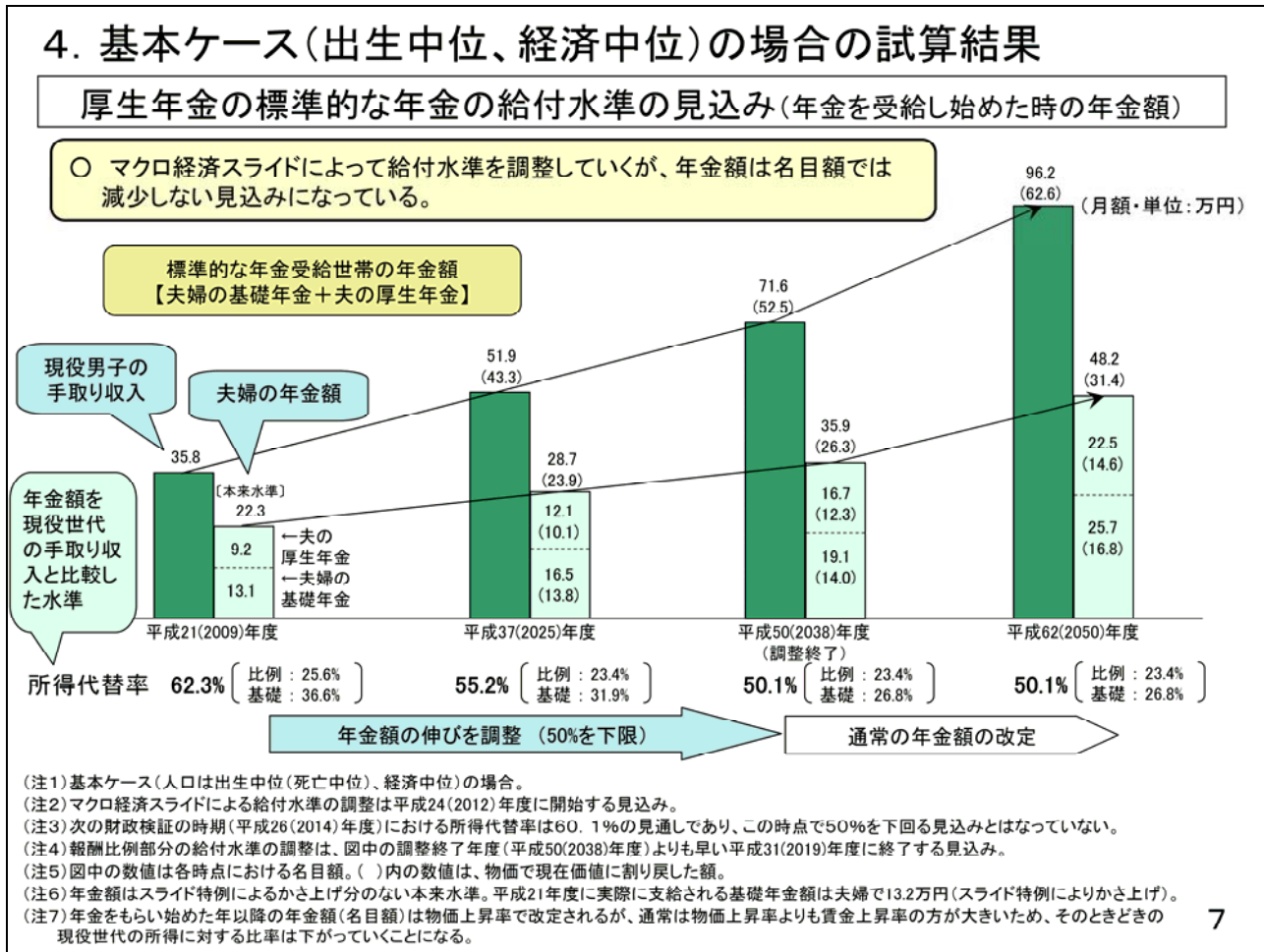
(注) 下段はマクロ経済スライドの終了年度

ことが分かります。若い世代からは「将来、年金はまったくもらえなくなる」という声も聞かれますが、この幅を持った見通しを見れば、マクロ経済スライドを適用し続ければ水準は低いものの一定程度の給付水準となることや将来の議論によっては保険料の引上げなどで給付し順の低下を抑えられることが分かります。制度の理解を深め、さらに将来の前提はこれから変えていけることを踏まえた上で、建設的に議論していくべきでしょう。

ここで1つ気をつけなければならないのは、この資料で示されているのがモデル世帯での基礎年金と厚生年金を合計した所得代替率だという点です。確かに、2004年改正法の附則では、モデル世帯の合計の所得代替率が50%を切るかどうかでマクロ経済スライドの中止を判断することになっています。しかし、次節以降で述べるように、同じ50%でもマクロ経済スライドの終了時期によって内訳（基礎年金分と厚生年金分のウエート）が変化していき、給与が低い人ほど削減の影響を大きく受ける構造になっています。法律事項だけではなく、このような内訳の変化にも注目する必要があります。

¹⁰ ただし、今後の経済や人口などの状況が前提どおりに進んだ場合には、次の財政検証では50%に抵触する時期が早まる仕組みになっている点には注意が必要です（詳細は拙稿（「改革論議の死角：有限均衡方式が示す『安心』の賞味期限」ニッセイ年金ストラテジー、2004年01月号）を参照）。ただし、次の財政検証までに前提よりも良い状況になったり、次の財政検証で状況が改善する前提が置かれた場合は、50%に抵触する時期が将来に延びたり抵触しなくなる可能性もあります。いずれにしても、あくまで財政検証時点の見込みである点を留意する必要があります。

図表12 2009年の財政検証結果(2)



3 | 基礎年金分と厚生年金分に分けた所得代替率の推移

資料の次ページには、前ページの「基本ケース」に絞って、モデル世帯の給与や年金の額、所得代替率の推移が示されています(図表12)。給与や年金の額のグラフが目立ちますが、これだけに注目するのはおすすめできません。

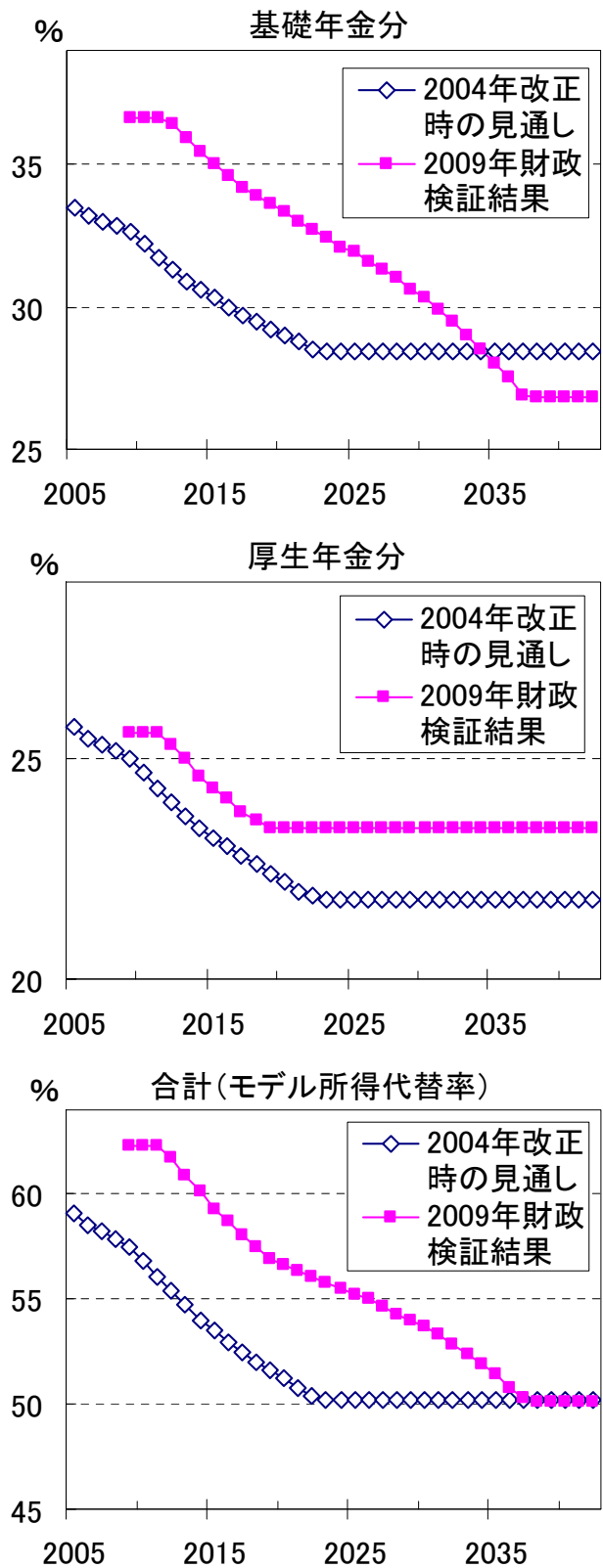
まず、ここで示されている金額は名目値で表示されているため、将来の金額そのままを現在の金銭感覚で理解することは出来ません。カッコ書きで示されている物価で現在の価値に割り戻された額や、グラフの下に記載されている所得代替率(年金額を給与の額で割った値)を見ることで、その時々々の現役世代の給与と比較した年金額の相対的な水準やマクロ経済スライドの働き方を理解することが出来ます。所得代替率の推移を見ると、足下(2009年度)は62.3%で、5年後の2014年度には60.1%になっています。前述したように、2004年改正法の附則に従って給付削減の中止などを検討するかどうかは、5年後のモデル所得代替率によって決まります。これに対応する形で、ここでは5年後のモデル所得代替率が下限である50%を上回っており、2009年財政検証の結果としては、マクロ経済スライドの中止を検討する必要がないことが示されているわけです。それ以降については、マクロ経済スライドが終了する2038年度に向けて所得代替率が低下していき、マクロ経済スライドの終了後は所得代替率が一定値で推移することが示されています。

しかし、この資料でもっと注目すべき点は所得代替率の内訳です。2004年改正時の資料にも同様の図表がありましたが、所得代替率の内訳は載っていませんでした。小さめの文字ですが、2009年の財政検証で初めて掲載されたということで注意してみる必要があります。そこで、この図表の注4を見ると、厚生年金（報酬比例部分）のマクロ経済スライドは2019年度に終了すると書かれています。つまり、厚生年金へのマクロ経済スライドは2019年度に終了するものの、基礎年金へのマクロ経済スライドはその後も続き、図中にあるように2038年度に終了することが示されています。所得代替率の内訳の推移をみると、厚生年金（報酬比例部分）分の所得代替率は2009年度に25.6%だったものが2025年度には23.4%へと約1割低下していますが、その後は横ばいで推移しています。一方、基礎年金分の所得代替率は、2009年度に36.6%だったものが2025年度には31.9%となり、さらに2038年度には26.8%へと低下して、その後は横ばいになっています。

このような所得代替率の推移を、後日公表された詳細な資料を使って1年刻みで示したものが図表13です。これを見ると、厚生年金よりも基礎年金へのマクロ経済スライドが長く続いて給付水準が低下することや、基礎年金と厚生年金を合計したモデル所得代替率の低下ペースが、厚生年金へのマクロ経済スライドが終了する2019年を境に変わることが分かります。

図表14で示しているとおおり、2004年改正時の将来見通しでは基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライドの終了年度は同じで、給付削減の程度も一緒でした¹¹。しかし、2009年の財政検証結果では、基礎年金の給付削減が厚生年金の

図表13 所得代替率の推移



¹¹ 第171回国会の参議院における質問主意書への答弁書（第71号。2009年3月）では、2004年改正時の見通しで基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライドの終了年度が同じだった理由について、「基準ケースにおいて結果として両者が一致した」と説明されています。

図表14 2004年改正時の見通しと2009年の財政検証結果の比較（基本ケース）

	マクロ経済スライド開始年	マクロ経済スライド終了年		最終的な削減度合い	
		基礎年金	報酬比例	基礎年金	報酬比例
2004年改正時の見通し	2008年	2023年	2023年	-15%	-15%
2009年財政検証結果	2012年	2038年	2019年	-27%	-9%

図表15 基礎年金分と厚生年金分に分けたモデル所得代替率の削減見通し

基礎年金分

厚生年金分

		人口前提（出生率）					人口前提（出生率）		
		低位	中位	高位			低位	中位	高位
経済前提	高位	▲32% (2040年度)	▲26% (2037年度)	▲19% (2032年度)	経済前提	高位	▲11% (2022年度)	▲8% (2018年度)	▲3% (2014年度)
	中位	▲33% (2041年度)	▲27% (2038年度)	▲20% (2033年度)		中位	▲13% (2024年度)	▲9% (2019年度)	▲5% (2015年度)
	低位	▲40% (2048年度)	▲32% (2043年度)	▲24% (2038年度)		低位	▲17% (2032年度)	▲13% (2028年度)	▲8% (2022年度)

給付削減よりも大きいという結果になっています。この主な原因は、給付に関する旧制度の経過措置（特例水準）の解消やマクロ経済スライドの開始が2004年改正時の見通しよりも遅れて、国民年金の財政バランスが悪化したためです。国民年金の財政バランスを均衡させるためには基礎年金の削減を大きくしなければならず、その結果、2004年改正時の見通しよりも将来の基礎年金の水準が低下することになりました。一方、厚生年金では、前々節や前節で述べた仕組みによって、基礎年金の水準低下に伴って、厚生年金から基礎年金に拠出する負担が2004年改正時の見通しよりも軽くなりました。その結果、2004年改正時の見通しよりも厚生年金の財政バランスは改善する見通しとなり、必要な給付削減が小幅になったわけです。

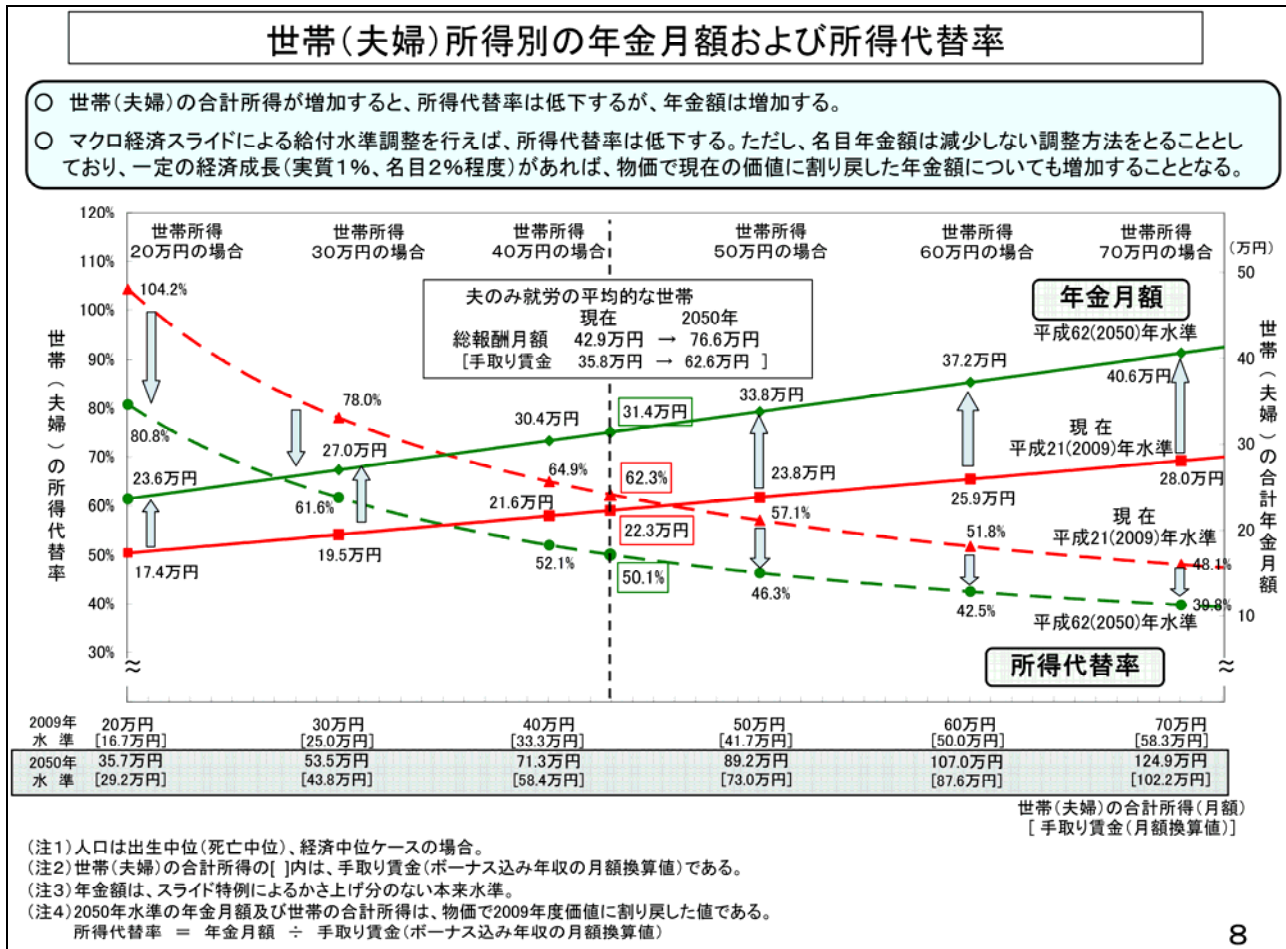
このような基礎年金と厚生年金の給付削減の違いは、前提によって変わってきます。前述した図表11と同様に、基礎年金と厚生年金の給付削減の見通しを9通りの前提について見たものが図表14です。これを見ると、出生率が低位の場合に基礎年金と厚生年金の給付削減の違いが大きくなるのが分かります。

4 | 様々な給与水準に応じた見通し

資料の次ページには、世帯の給与水準と、年金額や所得代替率の関係が図示されています（図表16）。ただ、前述したように名目値で示された将来の年金額を理解するのは難しいので、ここでも所得代替率（この図表の中で右下がりの点線で描かれているもの）を見ていきます。

世帯の給与水準と所得代替率の関係をみると、給与水準が低いほど所得代替率が高くなっています。これは、所得代替率の分子の一項目である基礎年金額は給与の多寡にかかわらず一定であるため、分母の給与が少ないほど割り算の結果である所得代替率が高くなるからです。このように、厚生年金加入者の中では、給与が少ない人ほど所得代替率が高くなる仕組み（所得再分配的な仕組み）になっています。

図表16 2009年の財政検証結果(3)



所得代替率の2009年水準から2050年水準への変化を見ると、給与水準が低いほど削減の度合い(2009年水準から2050年水準への落差)が大きくなっています。これは、給与水準が低いほど年金額のうち基礎年金のウェイトが高くなることと、前節で見たように厚生年金よりも基礎年金の方が給付削減の度合いが大きくなることとの相乗効果です。その結果、足下よりも所得再分配の程度が小さくなっています。言い換えれば、旧制度の経過措置(特例水準)の解消が遅れたことのしわ寄せが、給与の低い人で大きくなっていると言えます。

さらに、給与所得者でもフリーターなどで厚生年金に加入していない人は、基礎年金しか受け取れないため、この影響が大きく出てきます¹²。フリーターなどパート労働者に対しては厚生年金の適用を拡大していく方針が示されていますが、それが実現しても適用されるのは今後の加入分だけです¹³。例えば1990年代半ばの就職氷河期からフリーターを続けて厚生年金に加入していない場合、将来的に厚生年金に加入できたとしてもその効果は限定的です。単なる低所得者問題として扱うのではなく、基礎年金の水準低下という年金制度に起因する低所得者問題として、議論を深める必要があるでしょう。

¹² フリーターなどの給与所得者に限らず、自営業やその配偶者など国民年金の第1号被保険者には同様の影響があります。しかし、自営業の事業所得と給与所得者の給与所得では収入の性質が違うため、同列に扱うかどうかは難しい問題です。

¹³ 厚生年金保険料には企業負担分があるので、国民年金で現在行われている後納制度のような適及適用は大変困難です。

5 —— 今年の財政検証結果の注目点：基礎年金の水準や基本ケース以外の結果にも注目を

一昨年の「社会保障と税の一体改革」によって、これまで開始が遅れていたマクロ経済スライドが、遅くとも2015年度から適用されることになりました。ただ、2009年の財政検証では2012年からの開始を想定していたため、特に国民年金財政にとっては財政バランスを悪化させる要素になります。合計の所得代替率だけでなく、基礎年金分の所得代替率にも注目する必要があります。

一方で、今年の財政検証の前提には、いわゆるアベノミクスが織り込まれることになっています。図表10や14で示したように、経済前提が良くなると将来の給付削減が少なくて済む検証結果になります。アベノミクスが想定どおりの成果をもたらすかは不透明ですが、とはいえ、政府としてアベノミクスを掲げている以上、財政検証にまったく反映しないと「アベノミクスを放棄したのか」という批判を呼ぶ可能性があります。「アベノミクスが反映されている甘い前提だ」と単純に批判するのではなく、財政検証結果が幅を持ったものであることを理解したり、保守的なケースの前提や試算結果に注目することが重要です。

公的年金の財政検証結果は、単なる年金財政の見通しに留まらず、少子高齢化や経済の長期的な見通しを織り込んだ「日本の未来図」と言えます。「甘い前提の数字合わせ」という批判を「この水準の年金を受け取れる社会にするには、この程度の経済成長や少子化の改善が必要なのだ」と読み替えて、財政検証結果を日本の未来を主体的に変えていくきっかけにするべきでしょう。