

基礎研 レポート

2017年度の年金額は、名目-0.1%、 実質±0.0%、実質的には+1.0%

年金改定率の3つの見方と、新旧改定ルールの再確認

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

2017年度の公的年金額は2016年度から0.1%引き下げられることが、2017年1月27日に発表されました¹。本稿では、厚生労働省のプレスリリースを使って、この改定の意味合いと年金額の改定ルール（現行ルールおよび昨年11月に国会で可決された新たなルール）について確認します。

1	年金改定率の3つの見方：「名目」だけでなく、「実質」や「実質的」な改定率にも要注目	2
1	3つの見方の考え方	2
	(1) 名目の改定率：給付額そのものの変化	2
	(2) 実質の改定率：物価上昇率を差し引いた変化	2
	(3) 実質的な改定率：賃金上昇率を差し引いた変化	2
2	2017年度の改定における3つの見方	3
2	現在の改定ルール：2つの特例措置が年金財政に悪影響	5
1	改定ルールの全体像	5
2	本則の改定ルールの概要と適用状況	5
	(1) ルールの概要と経緯	5
	(2) 2017年度の改定における適用状況（厚生労働省のプレスリリースでの記載）	6
	(3) 年金財政への影響	7
3	年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の概要と適用状況	7
	(1) ルールの概要と経緯	7
	(2) 2017年度の改定での適用状況（厚生労働省のプレスリリースでの記載）	9
	(3) 年金財政への影響	9
4	2017年度の改定における適用状況(まとめ)と将来への影響	9
3	新しい改定ルール：特例措置を見直し、年金財政の悪化を抑制	11
1	見直しの背景	11
2	見直しの内容	12
	(1) 本則の改定ルールの見直し（2021年度から）	12
	(2) 年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の見直し（2018年度から）	13
3	見直しの影響（仮に2017年度の改定に見直し適用された場合）	14

¹ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000110893.html>

1 —— 年金改定率の3つの見方：「名目」だけでなく、「実質」や「実質的」な改定率にも要注目

2017年度の公的年金額は2016年度から0.1%の引下げと発表されましたが、これをどのように受け止めれば良いでしょうか。年金額の改定率の見方は、大きく分けて3種類あります。どの見方が正しいということではなく、年金額の改定の意味合いを考える際は3種類の見方をそれぞれ理解しておく必要があります。

1 | 3つの見方の考え方

(1) 名目の改定率：給付額そのものの変化

1つ目の見方は「名目」すなわち給付される年金額（税金などを控除する前の年金額²）そのものの変化です。厚生労働省のプレスリリース（図表1）や新聞記事に記されている改定率（2017年度の場合は▲0.1%）は、この見方での改定率です。

(2) 実質の改定率：物価上昇率を差し引いた変化

2つ目の見方は、名目の改定率から物価上昇分を差し引いた「実質」の変化です。この「実質」の概念は、よく耳にする「実質経済成長率」の「実質」と同様の概念です³。例えば、名目の改定率が+2%で物価上昇率が+1%の場合、年金額の実質価値の変化、すなわち実質の改定率は、名目の改定率(+2%)から物価上昇率(+1%)を差し引いた+1%となります。年金額そのものは2%増えていますが、物価も上がっているため、年金額の実質価値は物価の上昇分だけ目減りしているのです。

(3) 実質的な改定率：賃金上昇率を差し引いた変化

3つ目の見方は、名目の改定率から賃金上昇率を差し引いた「実質的」な変化です。この「実質的」の概念は、普段あまり目にしませんが、厚生労働省などが年金積立金の運用利回りを見る時に使う概念です。年金積立金の運用利回りを見る時にこの概念が使われるのは、年金財政の収入である保険料や支出である給付費が長期的・基本的には賃金上昇率に連動して変化するためです。保険料収入や給付費の伸びをどの程度上回るかという実質的な運用利回りが、年金財政に対する積立金運用の貢献を表す指標になります。

年金額の改定においては、実質的な改定率は、年金額の名目の伸び(改定率)が現役世代の賃金の名目の伸び(賃金上昇率)をどの程度上回るか、を示します。現役世代と受給者世代が同じ物価の伸び(物価上昇率)に直面していると考えれば、受給者世代の年金額の名目の伸び(改定率)と現役世代の賃金の名目の伸び(賃金上昇率)が同じであれば、受給者世代も現役世代も前年と同じだけの買い物ができる(購買力が同じ)という意味になります。しかし例えば、受給者世代の年金額の名目の伸び(改定率)が現

² 日本年金機構から受給者へ送付される、「年金額改定通知書」の「合計年金額」欄や「年金振込通知書」の「年金支払額」の欄に記載されている金額です。

³ 厳密には、「実質経済成長率」と「実質の年金改定率」では何を物価上昇分と捉えるかが異なりますが、物価上昇分を差し引くという考え方は同じです。

役世代の賃金の名目の伸び(賃金上昇率)よりも大きい場合は、現役世代よりも受給者世代の方が購買力の伸びが大きく、世代間の購買力のバランスに変化が生じていることとなります⁴。そこで、この大きさを測る指標として、受給者世代の年金額の名目の伸び(改定率)から現役世代の賃金の名目の伸び(賃金上昇率)を差し引いた実質的な改定率を、見る必要があります。

それと同時に、実質的な改定率は年金財政のバランスの指標でもあります。先ほど、年金積立金の実質的な運用利回りについて述べたように、年金財政の収入である保険料や支出である給付費は長期的・基本的には賃金上昇率に連動して変化します。しかし、実質的な改定率がプラスの場合、すなわち受給者世代の年金額の名目の伸び(改定率)が現役世代の賃金の名目の伸び(賃金上昇率)よりも大きい場合は、年金財政の給付費の伸びが保険料収入の伸びを上回る方向に寄与するため、年金財政のバランスが悪化する方向に働きます⁵。

2 | 2017 年度の改定における 3 つの見方

この 3 つの見方を 2017 年度の年金額改定に当てはめると、次のようになります(図表 2)。なお、厳密には年金額の改定率と物価上昇率や賃金上昇率の対象時期を揃える必要がありますが、ここでは大ざっぱに把握するために、時期のずれを捨象して厚生労働省のプレスリリースに掲載されている数値を使って確認します。

まず、名目の改定率は、厚生労働省のプレスリリースのタイトル部分や改定ルールの特典みに書いてあるとおり、▲0.1%です⁶。

実質の改定率は、厚生労働省のプレスリリースに参考指標として載っている、名目の改定率と物価変動率(物価上昇率)の差として把握できます。今回の改定では、名目の改定率が▲0.1%で物価変動率が▲0.1%なので、両者の差である実質の改定率は±0.0%と見ることができます。つまり、名目の年金額は 0.1%引き下げられるものの、実質は前年と同じだけの買い物ができる(購買力が同じ)という意味になります。

実質的な改定率は、厚生労働省のプレスリリースに載っている名目の改定率と名目手取り賃金変動率(賃金上昇率⁷)の差として把握できます。今回の改定では、名目の改定率が▲0.1%で名目手取り賃金

⁴ この場合、年金の給付水準の指標としてよく使われる所得代替率(=年金額の水準÷現役の給与水準)は、分子の伸びが分母の伸びを上回るため、上昇することになります。

⁵ 実質的な改定率は年金財政のバランスに影響する要素の 1 つですが、年金財政のバランスが最終的に悪化するかどうかには、加入者数と受給者数のバランスなど他の要素も影響します。

⁶ 2017 年度の改定では賃金上昇率が物価上昇率よりも低かったため、新規裁定年金(新しく受け取り始める年金。厳密には受給開始後 67 歳までの年金を含む)と既裁定年金(受け取り始めた後の年金。厳密には受給開始後のうち 68 歳以降の年金が対象)の改定率は一致しました。賃金上昇率が物価上昇率よりも高かった場合、両者は異なります。現在の仕組みが導入された 2004 年改正以降を見ると、2005 年度を除いて賃金上昇率が物価上昇率よりも低くなっているために、両者が一致する状況が続いています。

⁷ 本稿の引用部分(図表 1 等)では割愛していますが、厚生労働省のプレスリリースの注記(※1)にあるとおり、「名目手取り賃金変動率」は、前年(暦年)の物価変動率と、2 年度前から 4 年度前までの 3 年度平均の実質賃金変動率と、3 年度前の可処分所得割合変化率を乗じたものです。ここでいう実質賃金変動率は、毎年度の賃金変動率から前年(暦年)の物価変動率を引いたものです。また、可処分所得割合変化率は、厚生年金の保険料率の引上げに伴う可処分所得(いわゆる手取り賃金)の変化率です。なお、プレスリリースの説明文(文章)には可処分所得割合変化率の時点の記載はありませんが、厚生年金保険法第 43 条の 2 などで規定されており、プレスリリースの計算式部分には具体的な時期の記載があります。この 3 年度前の値を使う規定によって、厚生年金保険料率の引上げは 2017 年度で終了しますが、年金額の改定には 2020 年度まで影響することになります。2016 年 11 月に成立した年金額改定ルールの見直しのうち賃金スライドの徹底の施行時期が 2021 年度なのは、この厚生年金保険料率の引上げの影響が終わってから変更するため、と説明されています。

変動率が▲1.1%なので、両者の差である実質の改定率は+1.0%と見ることができます。つまり、現役世代の賃金は▲1.1%の低下なのに対し年金額は▲0.1%しか下がらないため、現役世代よりも受給者世代の方が購買力の低下度合いが小さくなります。また年金財政にとっては、支出(給付費)の伸びが収入(保険料)の伸びを上回って財政のバランスが悪化する方向に働く、という意味になります。

このように見れば、名目の改定率は▲0.1%とマイナスで給付額そのものは前年度より下がりますが、物価上昇率を差し引いた実質の改定率は±0.0%で前年どおりの購買力を維持しています。また、現役世代の賃金上昇率を差し引いた実質的な改定率は+1.0%とプラスであり、このことは、現役世代よりも受給者世代の方が購買力の低下度合いが小さく、年金財政のバランスが悪化する方向に働くことを示しています。年金額の改定の意味合いを考える際は、厚生労働省のプレスリリースや新聞記事に記されている名目の改定率にとどまらず、3種類の見方をそれぞれ理解する必要があります。

図表 1 2017 年度の年金額改定に関する厚生労働省のプレスリリース（3つの見方関連）

平成 29 年度の年金額改定についてお知らせします
 ～年金額は昨年度から 0.1%の引下げ～

総務省から、本日(1月27日)、「平成28年平均の全国消費者物価指数」(生鮮食品を含む総合指数)が公表され、対前年比0.1%の下落となりました。

これを踏まえ、平成29年度の年金額は、法律の規定により、平成28年度から0.1%の引下げとなります。

(略)

【年金額の改定ルール】

(略)

■参考：平成29年度の参考指標

・物価変動率	▲0.1%
・名目手取り賃金変動率 ※1	▲1.1%
・マクロ経済スライドによる「スライド調整率」※2	▲0.5%

(略)

(注1) 赤枠の部分は本文に関連する箇所(筆者が加筆)。
 (資料) 厚生労働省ホームページ「平成29年度の年金額改定について」。

図表 2 2017 年度の改定における3つの見方（厚生労働省のプレスリリースを使った大ざっぱな計算）

- ・名目の改定率 = ▲0.1% (プレスリリースに記載)
- ・実質の改定率 ±0.0% = 名目の改定率 ▲0.1% - 物価変動率(物価上昇率) ▲0.1%
- ・実質的な改定率 +1.0% = 名目の改定率 ▲0.1% - 名目手取り賃金変動率(賃金上昇率) ▲1.1%

(注1) 厳密には年金額の改定率と物価上昇率や賃金上昇率の対象時期を揃える必要があるが、ここでは捨象。

2 —— 現在の改定ルール：2つの特例措置が年金財政に悪影響

公的年金の年金額は、経済状況の変化に対応して価値を維持するために、毎年度、金額が改定されています。以下では、現在の改定ルールを確認します。

1 | 改定ルールの全体像

現在は年金財政を健全化している最中なので、年金額の改定率は本則の改定率と年金財政健全化のための調整率（マクロ経済スライドのスライド調整率）を組み合わせたものとなっています（図表3）。2017年度の改定では、本則の改定率が▲1.1%、年金財政健全化のための調整率が0.0%（すなわち調整なし）だったため、年金額の改定率は両者を合計した▲1.1%となりました。

以下では、本則の改定ルールと年金財政健全化のための調整ルールを、順に確認します。

図表3 現在の年金額改定ルールの全体像

○年金額の改定率

= 本則の改定率

+ 年金財政健全化のための調整率（マクロ経済スライドのスライド調整率）※調整率の値はマイナス

2 | 本則の改定ルールの概要と適用状況

(1) ルールの概要と経緯

本則の改定ルールとは、財政健全化中か否かにかかわらず常に適用されるルールを指します。現在のルールでは、原則として、新しく受け取り始める年金額は賃金水準の変化に連動して、受け取り始めた後の年金額は物価水準の変化に連動して、改定されます。

2000年改正以前は、新しく受け取り始める年金額も受け取り始めた後の年金額も、約5年ごとの法改正によって、賃金水準の変化に連動して改定されていました。これは、おおまかにいえば、年金受給者の生活水準の変化を現役世代の生活水準の変化、すなわち賃金水準の変化に合わせるためです。言い換えれば、現役世代と引退世代が生活水準の向上を分かち合う仕組みといえます。また、この仕組みは年金財政の観点からも合理的です。年金財政の主な収入は保険料で、これは賃金の水準に連動して変化します。このため、年金財政の支出である給付費も賃金に連動して変化させれば、年金財政のバランスは維持されます。

しかし、この財政バランスが維持される話は、現役世代と引退世代の人数のバランスが変わらない場合にしか成り立ちません。少子高齢化が進む社会では、現役世代の人数が減って保険料収入が減り、引退世代の人数が増えて支出である給付費が増えるため、財政バランスが悪化します。そこで2000年改正後は、受け取り始めた後の年金額は物価水準の変化に連動して改定されることになりました。過去の経済状況では賃金の伸びよりも物価の伸びの方が低かったため、この見直しによって給付費の伸びを抑え、負担増加を抑えることができます。

直近の改正である 2004 年改正では、この改定を毎年自動的に行うことになりました。その際、以前はまれであった賃金の伸びが物価の伸びよりも低い場合について、現役世代の賃金の伸びと年金額の伸びとのバランスや既に引退している受給者の生活への影響を考慮して、それまでの原則とは異なる特例的なルールが設定されました（図表 4 のピンク部分）。

図表 4 本則の改定ルール

【原則】	賃金上昇率	賃金と物価の関係			現行の改定率		年金財政のバランスへの影響
		賃金上昇率	大小関係	物価上昇率	新しく受け取り始める年金額	受け取り始めた後の年金額	
①	+	>	+	賃金上昇率 (原則)	物価上昇率 (原則)	改善方向	
②	+	>	-				
③	-	>	-				
④	+	<	+	賃金上昇率	賃金上昇率	中立的	
⑤	-	<	+	ゼロ	ゼロ	悪化	
⑥	-	<	-	物価上昇率	物価上昇率	悪化	

(2) 2017 年度の改定における適用状況（厚生労働省のプレスリリースでの記載）

2017 年度の改定に関する厚生労働省のプレスリリースでは、【年金額の改定ルール】欄の破線枠部分に、本則の改定ルールのことが書いてあります（図表 5）。破線枠の下に記載されている参考指標を確認すると、物価変動率(物価上昇率)が▲0.1%、名目手取り賃金変動率(賃金上昇率)が▲1.1%なので、本則改定のパターンは図表 4 の⑥に該当します。このため、2017 年度の本則の改定率は、新しく受け取り始める年金額も受け取り始めた後の年金額も、物価上昇率である▲0.1%となりました。

図表 5 2017 年度の年金額改定に関する厚生労働省のプレスリリース（本則改定ルール関連）

(略)

【年金額の改定ルール】

年金額の改定については、法律上、物価変動率、名目手取り賃金変動率がともにマイナスで、名目手取り賃金変動率が物価変動率を下回る場合、年金を受給し始める際の年金額（新規裁定年金）、受給中の年金額（既裁定年金）ともに、物価変動率によって改定することとされています。このため、平成 29 年度の年金額は、新規裁定年金、既裁定年金ともに、物価変動率（▲0.1%）によって改定されます。

■参考：平成 29 年度の参考指標

- ・物価変動率…………… ▲ 0.1%
- ・名目手取り賃金変動率 ※ 1 …… ▲ 1.1%
- ・マクロ経済スライドによる「スライド調整率」※ 2 …… ▲ 0.5%

(略)

(注 1) 破線枠と赤枠の部分は本文に関連する箇所（赤枠は筆者が加筆）。
 (資料) 厚生労働省ホームページ「平成29年度の年金額改定について」。

(3) 年金財政への影響

年金財政への影響を考えるために年金財政を単純化すると、主な収入は保険料で支出は給付費です。保険料と給付費について、それぞれ加入者数と受給者数という「数量」の部分を除いて、1人当たりの保険料と給付費という「単価」の部分だけを考えれば、加入者1人当たりの保険料は賃金上昇率⁸、受給者1人当たりの給付費は年金額の改定率に、それぞれ連動します。そのため、年金額の改定率が収入の変動要素である賃金上昇率よりも高ければ、年金財政のバランスが悪化する方向に作用します。

2017年度の改定をみると、年金額の改定率が▲0.1%なのに対して、賃金上昇率(名目手取り賃金変動率)は▲1.1%⁹となっています。つまり、支出の単価の伸び(年金額の改定率)が、収入の単価の伸び(賃金上昇率)を上回っているため、年金財政のバランスは悪化する方向に働きます。

3 | 年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の概要と適用状況

(1) ルールの概要と経緯

年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)は、年金財政が健全化されるまで実施される仕組みです。現在のルールでは、原則として、保険料を支払う現役世代が減少した分と、年金を受給する引退世代が増加する分にあわせて、年金額の改定が調整(削減)されます。具体的な仕組みは、図表6のとおりです。

図表6 財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の原則

○年金財政健全化のための調整率(マクロ経済スライドのスライド調整率)

= 保険料を支払う現役世代が減少した分 + 年金を受給する引退世代が増加する分

= 公的年金の全被保険者(加入者)数の増加率の実績(2~4年度前の平均)

+ 引退世代の平均余命の伸びを勘案して設定された一定率(▲0.3%で固定)

※公的年金の全被保険者(加入者)数の増加率は、少子化によりマイナスとなる。

この仕組みは、次のような単純化した年金財政で考えると、大まかに理解できます(図表7)。年金財政を単純化して、保険料収入と年金給付費だけを考えます。保険料収入は、加入者(被保険者)の人数とその給与に保険料率をかけたものになります。一方、支出は、受給者の人数と1人当たりの年金額をかけたものになります。この両者がバランスしていれば、年金財政は安定しているということになります。これを変化率で考えてみますと、保険料収入では、今後保険料率は固定されますので、加入者数の増加率と賃金の上昇率が収入の増え方に影響されることになります。支出は、受給者の増加率と、年金額の変化すなわち年金額の改定率に影響を受けます。この図表7の3番目の式を「年金改定率=」という形で組み替えると、図表7の4番目の式になります。年金改定率は、賃金の上昇率に、加入者数の増加率から受給者の増加率を引いたものを加える、ということになります。ここで、受給

⁸ ここでは単純化のために、保険料(率)の引上げも捨象しています。保険料(率)の引上げは、2017年度に終了します。

⁹ 厳密には年金額の改定率と賃金上昇率の対象時期を揃える必要がありますが、単純化のために時期のずれを捨象し、厚生労働省のプレスリリースに掲載されている数値を使っています。

者数の増加率は引退世代の寿命の伸び率に近いと考えることができます。すると、年金改定率は、賃金上昇率に、加入者数の増加率と引退世代の寿命の伸び率の差を加えることとなります。このうち、賃金上昇率が本則の年金改定率であり、加える部分が財政健全化のための調整率（マクロ経済スライドのスライド調整率）に相当します。加入者数の増加率は少子化の影響でマイナスになりますので、年金財政健全化のための調整率（マクロ経済スライドのスライド調整率）はマイナスになります。

図表 7 単純化した年金財政で考える、財政健全化のための調整率のおおまかな意味合い

○年金財政のバランスを単純化すると、

$$\text{保険料収入} = \text{年金給付費}$$

○これを数量(人数)と単価(1人当たりの金額)に分解すると、

$$\text{被保険者(加入者)数} \times \text{平均賃金} \times \text{保険料率} = \text{受給者数} \times \text{平均年金額}$$

○これを変化率で考えると、

$$\text{被保険者数の増加率} + \text{賃金上昇率} = \text{受給者数の増加率} + \text{年金額の改定率}$$

○これを右辺と左辺の項(要素)を入れ替えて整理すると、

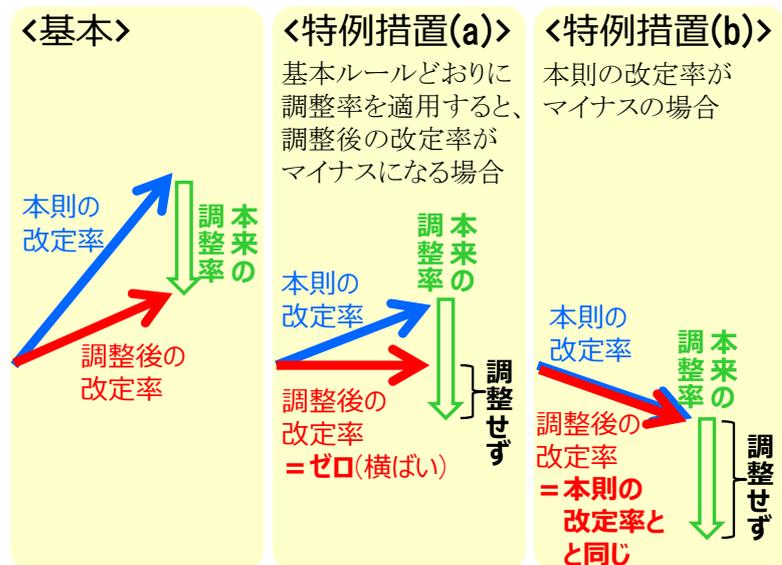
$$\text{年金額の改定率} = \text{賃金上昇率} + \text{被保険者数の増加率} - \text{受給者数の増加率}$$

○受給者数の増加率が引退世代の寿命の伸び率に近いと考えると

$$\begin{aligned} \text{年金額の改定率} &= \text{賃金上昇率} + \underbrace{(\text{被保険者数の減少率} - \text{引退世代の寿命の伸び率})}_{\substack{\downarrow \\ \text{調整率}}} \\ &= \text{本則の改定率} + \text{年金財政健全化のための調整率} \end{aligned}$$

基本的な考え方は上記の通りですが、年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)には、特例措置(いわゆる名目下限措置)が設けられています。特例措置は、(a)基本ルールどおりに調整率を適用すると調整後の改定率がマイナスになる場合と、(b)本則の改定率がマイナスの場合、に適用されます(図表 8)。(a)の場合は、調整後の改定率がマイナスなので名目の年金額が前年度を下回るようになります。これを避けるため、(a)の場合には、実際に適用される調整率の大きさ(絶対値)を本則の改定率と同じ大きさ(絶対値)にとどめて、調整後の改定率をゼロ%とすることになっています。(b)の場合は本則の改定率がマイナスなので、この場合も名目の年金額が前年度を下回るようになります。そこで、年金財政健全化のための調整を行わず、本則の改定率の分だけ年金額を改定することになっています。

図表 8 年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の特例措置



(2) 2017年度の改定における適用状況（厚生労働省のプレスリリースでの記載）

厚生労働省のプレスリリースでは、年金財政健全化のための調整ルールについて図表9のように書かれています。この「※2」に記載されているように、2017年度の改定では本則の改定率が▲0.1%とマイナスだったため、図表8に記載した調整ルールの特例措置(b)に該当し、年金財政健全化のための調整は行われません。この結果、調整率後の改定率は本則の改定率と同じ▲0.1%となりました。

図表9 2017年度の年金額改定に関する厚生労働省のプレスリリース（マクロ経済スライド関連）

(略)

【年金額の改定ルール】

(略)

■参考：平成29年度の参考指標

・物価変動率	▲0.1%
・名目手取り賃金変動率 ※1	▲1.1%
・マクロ経済スライドによる「スライド調整率」※2	▲0.5%

(略)

※2「マクロ経済スライド」とは、現役被保険者の減少と平均余命の伸びに基づいて、スライド調整率が設定され、その分を賃金や物価の変動がプラスとなる場合に改定率から控除するものです。したがって、平成29年度の年金額改定においては、マクロ経済スライドによる調整は行われません。

(略)

(注1) 赤枠の部分は本文に関連する箇所（赤枠は筆者が加筆）。
(資料) 厚生労働省ホームページ「平成29年度の年金額改定について」。

(3) 年金財政への影響

財政健全化のための調整ルールの特例措置が適用される場合には、年金財政の健全化に必要な措置（マクロ経済スライド）が十分に働かないことになるため、年金財政の悪化要因となります。なお、2017年度の改定で適用されるはずだったマクロ経済スライドのスライド調整率は、▲0.5%でした（図表9の参考指標の部分）。

4 | 2017年度の改定における適用状況(まとめ)と将来への影響

ここまで見てきたとおり、2017年度の改定では本則のルールと年金財政健全化のための調整ルールの双方において、特例が適用されました。

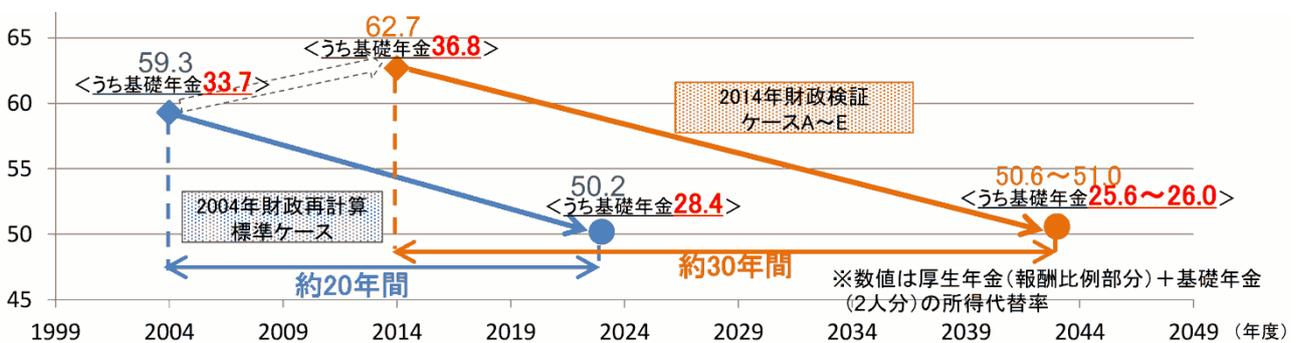
再掲すると、本則のルールにおいては、賃金上昇率(▲1.1%)よりも物価上昇率(▲0.1%)が高くかつ双方ともマイナスであったため、新しく受け取り始める年金の改定率も受け取り始めた後の年金の改定率も物価上昇率(▲0.1%)になりました。この特例の適用は、年金財政の支出である給付費の伸びが、主な収入である保険料の伸びを上回る方向に働くため、年金財政のバランスを悪化させる要因になります¹⁰。また、年金財政健全化のための調整ルールにおいては、本則の改定率(▲0.1%)がマイナスであ

¹⁰ このことは、給付水準の指標である所得代替率を使っても説明でき、政府はこの方法で説明しています。このケースにおける所得代替率は、分子(年金額)の伸びが分母(現役の賃金)の伸びを上回るため、上昇することになります。そうすると予

ったため、年金財政健全化のための調整率(マクロ経済スライドのスライド調整率。▲0.5%)が適用されず、調整率後の改定率は本則の改定率と同じ▲0.1%となりました。ここにおいても、年金財政健全化のための調整が行われなかったため、年金財政のバランスが悪化する方向に働きます。このように、2017年度の改定では、2つの特例によって年金財政に悪影響を与えることになりました。

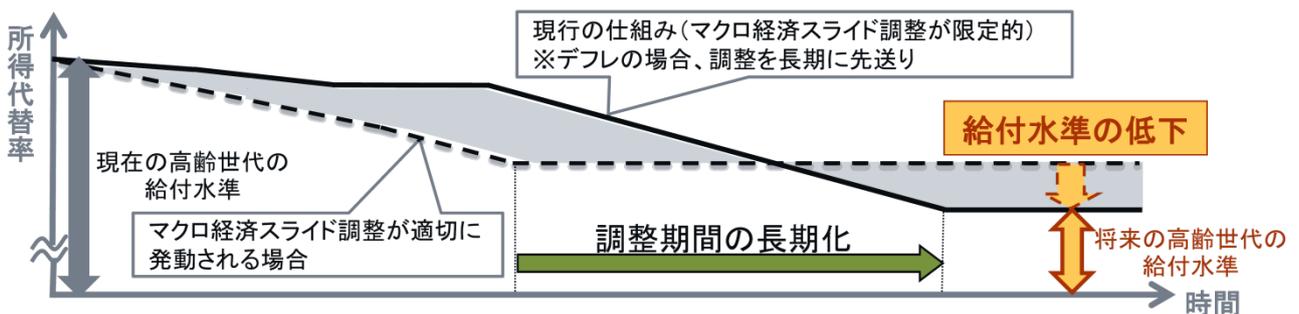
このように特例が適用されて年金財政のバランスが悪化する方向に働くと、将来の給付水準が低下する可能性が高まります。現在の年金財政は、財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)をいつまで適用するかを調整して、財政のバランスを取る仕組みになっています。このため、特例が適用されて年金財政のバランスが悪化する方向に働くと、財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)を適用する期間の長期化が必要となり、調整(マクロ経済スライド)終了以降の年金の給付水準(所得代替率)が低下することになります(図表11)¹¹。

図表10 本則の改定率の特例の適用によって、財政健全化に必要な調整期間が長引くイメージ



(補足) 2006年度から本則の改定率には特例が適用された結果(図表12)、足下の給付水準(所得代替率)は上昇した。その結果、2014年の財政見通し(財政検証)では2004年の財政見通し(財政再計算)と比べて、調整期間が長引いて基礎年金の給付水準(所得代替率)が低下する見通しとなった。
(資料) 社会保障審議会年金部会 (2016年3月14日) 参考資料 (p. 8)。

図表11 マクロ経済スライドの特例の適用によって、財政健全化に必要な調整期間が長引くイメージ



(補足) もし特例がなければ、常に給付水準(所得代替率)の調整(削減)が行われる(上図の点線)。しかし現行の仕組み(上図の実線)では、特例が適用されると給付水準(所得代替率)の調整(削減)が不十分になるため、特例がない場合と比べて調整期間が長引いて将来の給付水準(所得代替率)がより低下する。
(資料) 社会保障審議会年金部会 (2016年3月14日) 参考資料 (p. 8)。

¹¹ 定よりも給付費が必要になるため、年金財政のバランスが悪化する要因になります(図表10)。経済や人口の動向によっても財政健全化のための調整期間は変動するため、年金改定の特例が適用されたことによって将来の給付水準が必ず低下するわけではありません。しかし、経済や人口の動向が見込みどおりであれば、年金改定の特例の適用によって将来の給付水準が低下します。

3 — 新しい改定ルール：特例措置を見直し、年金財政の悪化を抑制

2016 年秋に開催された臨時国会では、国民年金法等改正案(2016 年 3 月 11 日国会提出、同年 12 月 14 日成立)¹²が野党から「年金カット法案」と呼ばれ、話題になりました。同法案の内容は多岐にわたりますが、話題になった「年金カット」の部分はまさに年金額の改定ルールを見直す内容です。

1 | 見直しの背景

先ほど見たように、2017 年度の年金額改定では本則の改定ルールと財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の双方で特例措置に該当し、年金財政に悪影響を与えることになりました。

このように特例措置に該当する状況は、2017 年度に限りません。本則の改定では、2006 年度以降はずっと特例(図表 4 のパターン④～⑥)に該当しており、特に年金財政に悪影響を与えるパターン(図表 4 のパターン⑤と⑥)が多くなっています(図表 12)。財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)では、初実施となった 2015 年度に原則に該当しましたが、その背景には 2014 年 4 月に消費税の税率が引き上げられた影響で物価上昇率が高めだった、という特殊事情がありました。2014 年度以前に財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)が実施されていたと仮定した場合には、特例に該当して年金財政に悪影響を与えるパターンが多くなっていたと想定されます(図表 12 のグレーの部分)、2 度目の適用機会だった 2016 年度にも特例に該当して財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)は稼働しませんでした(図表 12)。

これらの特例がたまに起こるのであれば大きな問題はありますが、これまではほとんどの年度で特例に該当しました。このため年金財政への悪影響が積み重なっており、また将来に向けても同じ状況が繰り返される懸念があるため¹³、見直されることになりました。

図表 12 2004年改正以降における、年金額改定関連の諸数値と改定パターンの推移

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
賃金上昇率	+0.3%	-0.4%	±0.0%	-0.4%	+0.9%	-2.6%	-2.2%	-1.6%	-0.6%	+0.3%	+2.3%	-0.2%	-1.1%
物価上昇率	±0.0%	-0.3%	+0.3%	±0.0%	+1.4%	-1.4%	-0.7%	-0.3%	±0.0%	+0.4%	+2.7%	+0.8%	-0.1%
本則のパターン	①	⑥	④	⑤	④	⑥	⑥	⑥	⑤	④	④	⑤	⑥
スライド調整率	-0.4%	-0.2%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-0.8%	-1.1%	-1.2%	-1.1%	-1.0%	-0.9%	-0.7%	-0.5%
調整のパターン	a/a	b/b	a/a	a/a	原則/原則	b/b	b/b	b/b	a/a	a/a	原則/原則	a/a	b/b

(注 1) 本則のパターンは図表 4 のパターンを指す。調整のパターンは図表 8 のパターンを指し、左が新しく受け取り始める年金額、右が受け取り始めた後の年金額の、調整のパターンを指す。スライド調整率は、図表 8 の本来の調整率を指す。

(注 2) 本則のパターンや調整率のパターンの赤字は、年金財政に悪影響を及ぼすパターンであることを示している。

(注 3) 財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)は 2015 年度から開始されたため、それ以前のスライド調整率は存在しない。上の表の 2014 年度までの値(グレーの部分)は、スライド調整率の定義に基づいて筆者が計算したもの。なお、スライド調整率の定義では月ごとの公的年金被保険者数をもとに年度平均値の変動率が計算されるが、筆者計算部分では社会保障審議会年金数理部会が公表している年度末の公的年金被保険者数を使って計算した。

¹² 同国会ではこの法案とは別に、年金の受給資格を得るために必要な保険料の納付期間(受給資格期間)を 25 年から 10 年に短縮する国民年金法等改正案(いわゆる改正年金機能強化法案。2016 年 9 月 26 日国会提出)が審議され、成立しました。

¹³ 2014 年に公表された政府の将来見通し(財政検証)では、財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)の特例に該当しない経済状況を基本としつつ、物価の変動を仮定し、特例に該当して将来の給付水準が低下するケースも試算されました。ただ、野党から「年金カット」と指摘された本則改定の特例に該当するケースは、この見通しに含まれていませんでした。

2 | 見直しの内容

(1) 本則の改定ルールの見直し（2021年度から）

本則の改定ルールにおいては、賃金上昇率が物価上昇率を下回る場合に適用される特例措置のうち、年金財政を悪化させるもの(図表4の⑤と⑥)が2021年度から見直されます(図表10)。

賃金上昇率がマイナスで物価上昇率がプラスの場合(図表4の⑤の場合)は、これまでの特例措置では新しく受け取り始める年金額の改定率と受け取り始めた後の年金額の改定率がともにゼロとされていましたが、見直し後は両者ともに賃金上昇率で改定されることとなります。賃金上昇率と物価上昇率がともにマイナスでかつ賃金上昇率が物価上昇率よりも小さい場合(図表4の⑥の場合)は、これまでの特例措置では新しく受け取り始める年金額の改定率と受け取り始めた後の年金額の改定率がともに物価上昇率とされていましたが、見直し後は両者ともに賃金上昇率で改定されることとなります。

見直しの対象となった⑤と⑥では、現在は収入(保険料)の伸びを上って支出(給付費)が伸びる形になっているため、年金財政、すなわち将来の給付水準の悪化要因となっています。この見直しにより、⑤や⑥でも④と同様に年金財政への影響が中立的になり、将来給付への悪影響がなくなります。

図表13 本則の改定ルールの見直し内容

	賃金と物価の関係			現行の改定率		年金財政 のバランス への影響	新たな改定率		年金財政 のバランス への影響		
	賃金 上昇率	大小 関係	物価 上昇率	新しく受け取り 始める年金額	受け取り始めた 後の年金額		新しく受け取り 始める年金額	受け取り始めた 後の年金額			
①	+	>	+	賃金上昇率 (原則)	物価上昇率 (原則)	改善 方向	}	現行どおり			
②	+	>	-								
③	-	>	-								
④	+	<	+	賃金上昇率	賃金上昇率	中立的					
⑤	-	<	+	ゼロ	ゼロ	悪化			賃金上昇率	賃金上昇率	中立的
⑥	-	<	-	物価上昇率	物価上昇率	悪化					

その一方で、⑤や⑥では本則の改定率が現在より下がることとなります。賃金上昇率がマイナスでかつ物価上昇率を下回っているため、名目の年金額が前年度より下がり、物価の伸びと比較した年金額の実質価値も低下します。これが、野党から「年金カット法案」と批判された理由です。確かに、現行制度と比べれば年金額の伸びが低下しますが、それは2004年改正時に設けられた特例部分の見直しです。そして、年金額の改定率が賃金上昇率ということは、年金額の伸びと現役世代の賃金の伸びが同じ、すなわち受給者世代も現役世代も収入の伸び率が同じ、という点には留意が必要でしょう。

前述したように、この見直しは年金財政にとって大変有意義ですが、施行開始は2021年度と遅めになっています。この理由は、年金額の改定に使う賃金上昇率(名目手取り賃金変動率)に保険料(率)の引上げが影響しなくなってから実施するため、と説明されています¹⁴。これは、年金受給者に対する配慮と理解できます。保険料(率)の引上げが影響しない賃金上昇率は影響している賃金上昇率よりも高

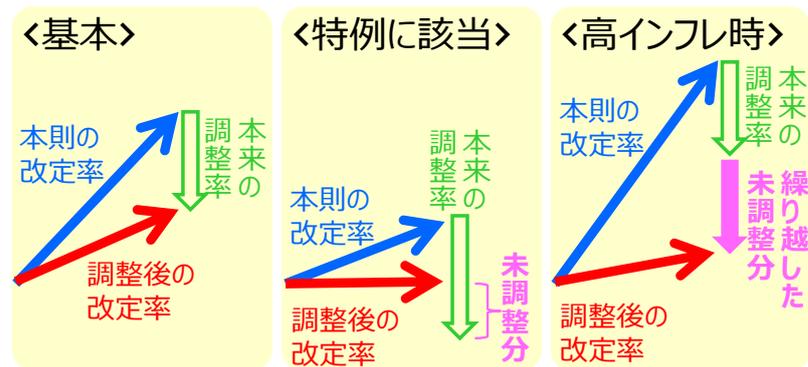
¹⁴ 社会保障審議会年金部会(2016年3月14日)議事録。年金財政について考えれば、2020年度までは、保険料の計算基礎となる賃金(税・保険料等控除前)の上昇率と比べて年金額改定に用いられる賃金上昇率の方が低いため、財政改善効果があります。2021年度以降はこの効果がなくなりますが、それを一部補完する形で今回の見直しが機能することとなります。

いため、影響しなくなってから実施することで今回の見直しによる改定率の低下の影響を抑える効果があります。早期に実施された方が、財政悪化の懸念が減って将来の給付水準の低下を防ぐ効果がありますが、現在の受給者は既に退職しているため、制度の見直しで予定外に年金給付が予定より目減りしても家計をやりくりする余地が小さくなっています。遅めの施行時期は、将来への配慮と現在への配慮のバランス、言い換えれば世代間の思いやりが重要であることを示唆している、と言えるでしょう。

(2) 年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の見直し (2018年度から)

財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)においては、現在の特例措置はそのまま続きますが、特例措置に該当した場合に生じる「調整の未実施分」(厚生労働省の資料では「未調整分(キャリアオーバー)」)と記載)が累積され、特例に該当しない年度に当年度分の調整と未調整分を合わせて調整するように、2018年度から制度が見直されます。

図表 14 財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)の見直し内容



(注1) ここでは特例に該当するケースとして図表8の(a)のケースのみ記載しているが、(b)のケースの未調整分も繰り越して精算される。

これまでは、特例措置に該当した場合に生じる未調整分は繰り越されなかったため、その分を穴埋めするために、財政健全化に必要な調整期間を長期化して将来の給付水準を予定よりも低下させることで、長期的な年金財政のバランスを取る仕組みになっていました(図表 11)。今回の見直しによって未調整分が持ち越されて調整されるようになると、特例措置に該当した年度では未調整分のツケの先送りが生じますが、それが現行制度よりも早い時期に精算される可能性が出てきます。その結果、現行制度よりも将来の給付水準の低下を抑えられることになります。

しかし、今後の経済状況によっては、特例に該当しない年度に当年度分の調整と未調整分(キャリアオーバー)を合わせた大幅な調整ができない場合も考えられます。その場合は未調整分の精算が完了しないまま持ち越され、結果として現行制度と同じような事態になる可能性もあります。

このような経済状況のリスク(不確実さ)に加えて、政治的なリスクもあります。未調整分(キャリアオーバー)を精算できるほど本則の改定率が高いケースには、物価上昇率がかなり高い場合もあり得ます。この場合は物価が大幅に上がる中で年金の改定率を大幅に抑えることになるため、年金受給者からの反対が出てきたり、実際に生活水準が大きく低下して困窮する受給者がでてくる可能性があります。そういった状況では、この見直しを予定どおりに実施するかが政治問題になるかもしれません。

この見直しは2018年度から施行されます。2018年度から未調整分(キャリアオーバー)の繰越しが始まり、早ければ2019年度から未調整分の精算が適用されます。近年は物価上昇率が低いため、未調整分を繰り越しても、その精算は難しい可能性があります。ただ、消費税率が引き上げられた際には、その影響で物価上昇率が高くなって、繰り越した未調整分の精算が可能になる可能性があります。年

金額改定の基礎となる物価上昇率は前年(暦年)の値なので、2019年10月に予定されている消費税率の8%から10%への引き上げは、2020年度と2021年度の改定に影響します。それまでに発生した未調整分の繰越しがこの両年度で精算されるのか、経済状況と政治の両面から注目されます。

3 | 見直しの影響 (仮に2017年度の改定に見直し適用された場合)

この2つの見直しの影響を見るために、仮に2017年度に見直し適用されていた場合と比較してみると、図表15のようになります。

まず、2018年度から施行される年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)の見直しだけを考えると、本則の改定率がマイナスなので年金財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)が適用されず、本来適用するはずだったスライド調整率▲0.5%が繰り越されます。

次に、2021年度から施行される本則の改定ルールの見直しも合わせて考慮すると、本則の改定パターンが⑥の時には、現在は新しく受け取り始める年金額も受け取り始めた後の年金額も物価上昇率で改定されるのが、見直し後は両者とも賃金上昇率で改定されるため、本則の改定率が変わってきます。財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)は、本則の改定率がマイナスのため現在も見直し後も調整が適用されませんが、見直し後は未調整分が繰り越されます。

このように改正後は、現行の改定ルールの下では▲0.1%だった改定率が▲1.1%となったり、財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)の未調整分(▲0.5%)が繰り越されて将来的に精算されるなど、受給者にとっては現行よりも厳しい年金額の改定となります。施行時期までに、改正の意義や影響について理解を深めておく必要があるでしょう。

図表15 見直しの影響例 (2017年度の実際の改定率と、仮に見直し適用された場合との比較)

	2017年度の実際の改定率 (現行ルール)	仮に、未調整分の繰越しが導入された場合(2018～)	仮に、本則の改定ルールも見直された場合(2021～)
◆本則の改定ルール			
賃金上昇率	-1.1%	同左	同左
物価上昇率	-0.1%	同左	同左
本則のパターン	⑥	同左	同左
本則の改定率(新規受給時)	-0.1%	同左	-1.1%
本則の改定率(受給開始後)	-0.1%	同左	-1.1%
◆財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)			
本来のスライド調整率	-0.5%	同左	同左
調整のパターン	b/b	同左	b/b
適用されるスライド調整率	±0.0%	同左	±0.0%
調整後の改定率(新規受給時)	-0.1%	同左	-1.1%
調整後の改定率(受給開始後)	-0.1%	同左	-1.1%
繰り越される未調整分	-	-0.5%	同左

(注1) 本則のパターンは図表4のパターンを指す。調整のパターンは図表8のパターンを指し、左が新しく受け取り始める年金額、右が受け取り始めた後の年金額の、調整のパターンを指す。スライド調整率は、図表8の本来の調整率を指す。