

基礎研 レポート

2018年度の公的年金額は、 なぜ据え置かれるのか？

年金額の改定ルールと年金財政への影響、見直し内容の確認

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

2018年度の公的年金額は2017年度から据え置かれることが、2018年1月26日に発表されました¹。物価や賃金変動している中で、なぜ公的年金額は据え置かれるのでしょうか。本稿では、年金額の改定ルールの内容や年金財政への影響を再確認し、これらが今回の改定でどのように機能しているかを、厚生労働省のプレスリリースに沿って解説します。さらに、2016年に「年金カット法案」と話題になった改定ルールの見直しについても確認し、今後の注目点を展望します。

1	年金額の改定ルール：本則ルールと年金財政健全化のための調整ルールの2つを適用	2
1	改定ルールの全体像	2
2	本則の改定ルール	2
(1)	基本的な考え方	2
(2)	特例ルール	3
(3)	年金財政への影響	4
3	年金財政健全化のための調整ルール（いわゆるマクロ経済スライド）	5
(1)	基本的な考え方	5
(2)	特例ルール（2018年度分から変更）	6
(3)	年金財政への影響	7
2	改定ルールの見直し：特例を見直し、年金財政の悪化を抑制	9
1	見直しの背景	9
2	見直しの内容	10
(1)	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年度分から）	10
(2)	本則の改定ルールの見直し（2021年度分から）	10
3	2018年度分の年金額改定(プレスリリースの解説)：特例が適用され年金財政に悪影響	12
1	本則の改定に特例ルールが適用	12
2	年金財政健全化のための調整(いわゆるマクロ経済スライド)にも特例ルールが適用	13
3	今回の改定における適用状況のまとめと将来への影響	14
4	今後の見直しの影響（仮に2018年度分の改定に見直し適用された場合）	15
4	今後の注目点：消費税率の引き上げを控えて、2019年度の改定が焦点に	16

¹ 厚生労働省ホームページ「平成30年度の年金額改定について」。

1 —— 年金額の改定ルール：本則ルールと年金財政健全化のための調整ルールの2つを適用

1 | 改定ルールの全体像

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、金額が見直されています。この見直しは改定と呼ばれ、今年度の年金額が前年度と比べて何%変化するかは改定率と呼ばれます。

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1）。以下では、この2つを順に見ていきます。

図表1 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）

（注）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、少子化の影響で基本的にマイナス。

2 | 本則の改定ルール

(1) 基本的な考え方

本則の改定ルールとは、年金財政の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(新規裁定の)年金額も受け取り始めた後の(既裁定の)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きました²。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期待されました。

² 毎年度の年金額は物価上昇率に連動して改定され、5年目に過去5年分の賃金変動率に合わせて改定される方式でした。

2004年改正では、従来は法改正を経て行われていた年金額の改正を、予め法定したルールで毎年度自動的に行うことになりました。具体的なルールは、図表2のように規定されています。

図表2 本則改定ルールの原則

- 新しく受け取り始める年金額の改定率（新規裁定者の改定率）
 - =賃金水準の変化に連動した改定率（賃金改定率）
 - =名目手取り賃金変動率
 - =前年の物価上昇率+実質手取り賃金上昇率(2～4年度前の平均)
 - =前年の物価上昇率+実質賃金上昇率(2～4年度前の平均)+可処分所得変化率(2～4年度前の平均)
- 受け取り始めた後の年金額の改定率（既裁定者の改定率）
 - =物価水準の変化に連動した改定率（物価改定率）
 - =前年（暦年）の物価（消費者物価指数）の上昇率

(注) 厳密には、64歳時点の賃金変動までが年金額に反映されるよう、受け取り始めた後でも67歳になる年度までは、新しく受け取り始める年金額の改定率（新規裁定者の改定率）が適用される。

(2) 特例ルール

2004年の改正では、上記の基本的なルールに加えて特例ルールも規定されました。従来は賃金水準の伸びが物価水準の伸びを上回ることが一般的でしたが、2000年代に入ると賃金水準の伸びが物価水準の伸びを下回る場合も想定されるようになってきました。そこで、賃金水準の伸びが物価水準の伸びを下回る場合には、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3のピンク部分）。

図表3 本則の改定ルールの全体像(原則と特例)



これらの特例ルールが設けられた理由は次のとおりです³。まず、賃金改定率と物価改定率がともにプラスで、かつ賃金改定率が物価改定率よりも小さい場合（図表3の④の場合）は、現役世代と年金受給者とのバランスを考慮し、現役の賃金の伸びを上回る年金額の引き上げは不適切という理由で、受け取りはじめた後の年金額の改定率を物価改定率よりも低い賃金改定率にとどめられることになっています。

賃金改定率がマイナスで物価改定率がプラスの場合（図表3の⑤の場合）は、原則どおりだと受け取り始めた後の年金額の改定率が新しく受け取り始める年金額の改定率より高くなるため、2000年改正の主旨に反して不適切です。しかし、受け取り始めた後の年金額の改定率を、ゼロ（前年度と同額）よりも低くしてまで新しく受け取り始める年金額の改定率に合わせるのは不適切という理由で、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をともにゼロにする、という、いわば痛み分けの形になっています。

賃金改定率と物価改定率がともにマイナスでかつ賃金改定率が物価改定率よりも小さい場合（図表3の⑥の場合）は、前の場合（図表3の⑤の場合）と同様に、原則どおりだと受け取り始めた後の年金額の改定率が新しく受け取り始める年金額の改定率より高くなるため、2000年改正の主旨に反して不適切です。しかし、物価上昇率を下回る賃金改定率で受け取り始めた後の年金額を改定して、名目額でも実質額でも前年度を下回るのは不適切という理由で、新しく受け取り始める年金額の改定率を賃金改定率よりも高い受け取り始めた後の年金額の改定率（すなわち物価改定率）に揃えられることになっています。

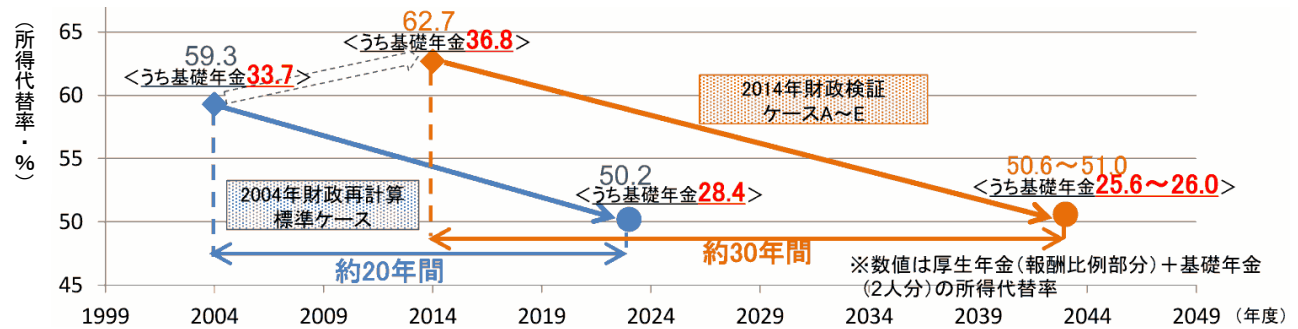
(3) 年金財政への影響

前述のとおり、大雑把に考えれば、現役世代と引退世代のバランスが変わらない場合には、年金額が賃金改定率で改定されても年金財政の収入と支出がともに賃金に連動する形になるため、財政バランスは維持されます。現在の本則改定の原則のように、受け取り始めた後の年金額が賃金改定率よりも低い物価改定率で改定されれば、年金財政が改善する方向に働きます。

しかし、前述した特例ルールのうち、賃金改定率がマイナスで物価改定率がプラスの場合（図表3の⑤の場合）と賃金改定率と物価改定率がともにマイナスでかつ賃金改定率が物価改定率よりも小さい場合（図表3の⑥の場合）は、年金額の改定率が賃金改定率よりも高くなるため、年金財政が悪化する方向に働きます。同時に、年金額の伸び率（改定率）が現役世代の賃金の伸び率よりも高いという意味での、世代間のバランスの問題も生じます。

³ 以下の説明は、2004年改正時の厚生労働省の説明（具体的には、厚生労働省数理課『厚生年金・国民年金平成16年財政再計算結果（報告書）』, p.102）を参考に記載した。なお、現在の厚生労働省の説明（例えば、社会保障審議会年金部会（2014年10月15日）の資料1 p.6）では、後述する見直しを念頭に置き、受け取り始めた後の年金額の改定率が新しく受け取り始める年金額の改定率より大きくなると給付と負担の長期的なバランスが保てなくなる旨が、記載されている。

図表 4 本則の改定率の特例の適用によって、年金財政の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9)、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)。

3 | 年金財政健全化のための調整ルール (いわゆるマクロ経済スライド)

(1) 基本的な考え方

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5のとおりです。

図表 5 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)

(注) 年金財政健全化中の年金額の改定率全体は、本則の年金額改定率 + 年金財政健全化のための調整率 (図表1)。

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6)。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ると、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6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6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になります。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）に相当します。加入者数の増加率は少子化の影響で基本的に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）は基本的にマイナスになります⁴。

図表6 単純化した年金財政で考える、年金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

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

(2) 特例ルール (2018年度分から変更)

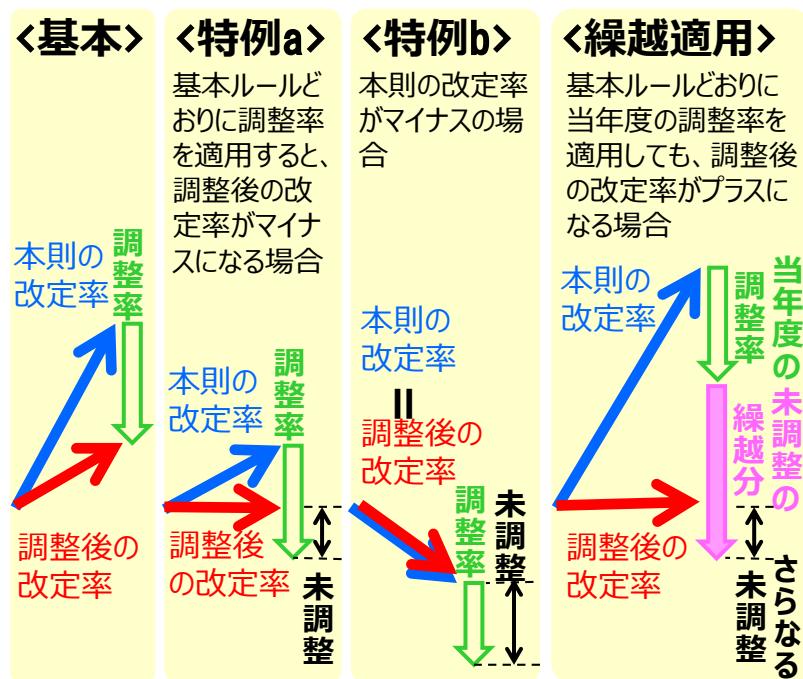
基本的な考え方は上記の通りですが、年金財政健全化のための調整ルール(マクロ経済スライド)にも、特例ルール(いわゆる名目下限ルール)が設けられています。特例ルールは、(a)基本ルールどおりに調整率を適用すると調整後の改定率がマイナスになる場合と、(b)本則の改定率がマイナスの場合、に適用されます(図表7中央)。大雑把に言えば、特例aは物価や賃金の伸びが小さいとき、特例bは物価や賃金が下落しているときに適用されます。

特例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ことになります。これを避けるため、特例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、調整後の改定率はゼロ%になります。特例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ことになります。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が改定されます。

⁴ 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、少子化の影響で基本的にマイナスになりますが、高齢者の就労が増えて公的年金の全被保険者(加入者)数の増加率(2~4年度前の平均)が+0.3%以上になった場合には、この調整率はプラスになり得ます。2016年12月に成立した改正では、この調整率が2018年度以降にプラスになる場合はゼロとする(すなわち年金額を増やす方向のマクロ経済スライドの調整は行わない)という規定が追加されました。

2017年度までは、これらの特例ルールに該当した場合に生じる未調整分は繰り越されていませんでした。しかし、2016年12月成立した改正法によって、2018年度分から未調整分が累積され、2019年度以降で特例に該当しない年度、すなわち基本ルールどおりに当年度の調整率を適用しても調整後の改定率がプラスになり、さらなる調整余地が残っている年度に、当年度分の調整と未調整分を合わせて調整する仕組みになりました(図表7右)。なお、繰り越した未調整分が適用される際に調整後の改定率がマイナスになる場合は、特例aと同じ考え方で、実際に適用される調整率(当年度の調整率と未調整の繰り越し分の合計)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、調整後の改定率はゼロ%になります。これに伴う未調整分は、さらに繰り越されます。

図表7 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)の特例ルール



(3) 年金財政への影響

年金財政の健全化のための調整ルールの特例が適用される場合には、年金財政の健全化に必要な措置(いわゆる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(図表8)。その結果、年金財政の健全化に必要な調整期間の長期化が必要となり、将来の年金の給付水準(図表8では所得代替率と記載)が低下することになります。これまでは、特例ルール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、年金財政の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。

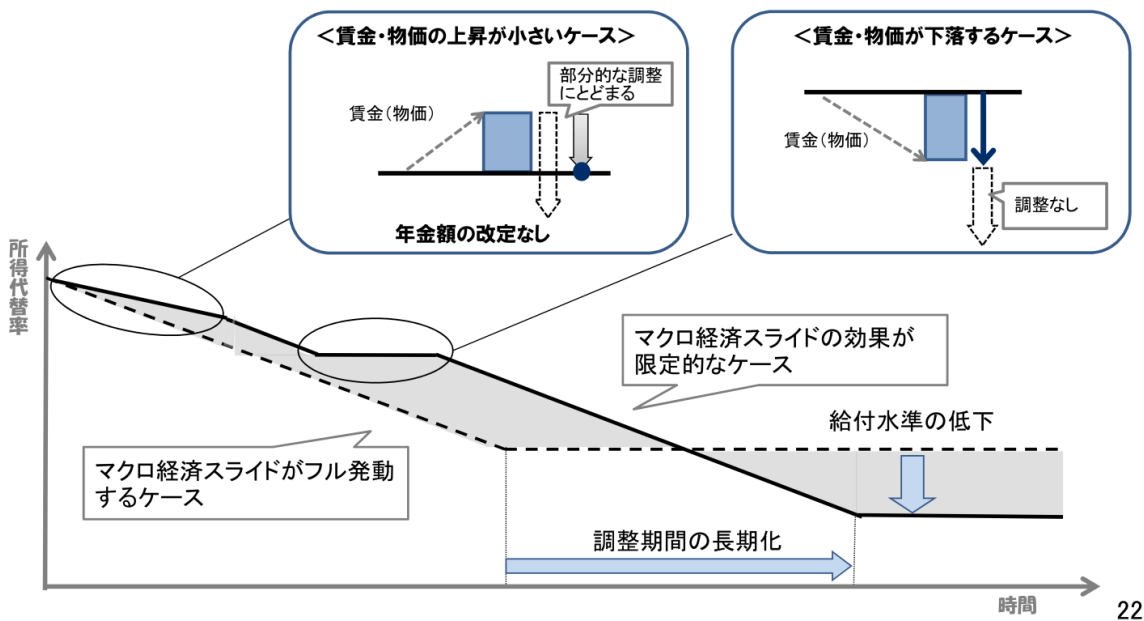
今回の見直しによって未調整分が繰り越されて調整されるようになると、特例ルールに該当した年度では未調整分のツケの先送りが生じますが、それが早い時期に精算される可能性が出てきます。その結果、改正前の制度よりも将来の給付水準の低下を抑えられることとなります。

しかし、今後の経済状況によっては、当年度分の調整と繰り越した未調整分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、結果として改正前の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 年度分から施行されます。2018 年度分から未調整分の繰越しが始まり、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。

図表 8 特例ルール適用によって、年金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き、その結果として将来の給付水準(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 (2014年10月15日) 資料 1 p. 22.

2 —— 改定ルールの見直し：特例を見直し、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)⁵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した。

1 | 見直しの背景

これまで述べたように、年金額改定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(マクロ経済スライド)の双方に特例ルールが存在し、特例に該当した場合には年金財政に悪影響を与えることとなります。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。

本則の改定では、2006 年度以降はずっと特例(図表 3 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 3 のパターン⑤と⑥)が多くなっています(図表 9)。年金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。2016 年度以降は、特例に該当して年金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 9)。また、2014 年度以前に年金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も、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 9 のグレーの部分)。

このように、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⁶、特例ルールが見直されることになりました。

⁵ 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。

⁶ 2014 年に公表された政府の将来見通し(財政検証)では、年金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。

図表 9 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
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%
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%
本則の特例パターン	①	⑥	④	⑤	④	⑥	⑥	⑥	⑤	④
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%
調整の特例パターン	a/a	b/b	a/a	a/a	原則/原則	b/b	b/b	b/b	a/a	a/a

年度	2015	2016	2017	2018
賃金上昇率	+2.3%	-0.2%	-1.1%	-0.4%
物価上昇率	+2.7%	+0.8%	-0.1%	+0.5%
本則の特例パターン	④	⑤	⑥	⑤
スライド調整率	-0.9%	-0.7%	-0.5%	-0.3%
調整の特例パターン	原則/原則	a/a	b/b	a/a

- (注1) 賃金上昇率は名目手取り賃金変動率を指す。本則の特例パターンは図表3のパターンを指す。調整の特例パターンは図表7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、パターンを指す。スライド調整率は、図表7の本来の調整率を指す。
- (注2) 本則の特例パターンや調整率の特例パターンの赤字は、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) 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。

2 | 見直しの内容

(1) 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年度分から)

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、本稿の1-3 | (2) 節 (p.6) で述べたとおり、2018年度分から既に見直されています(図表7)。現在の特例ルールはそのまま続きますが、特例ルールに該当した場合に生じる未調整分が累積され、特例に該当しない年度に当年度分の調整と累積した未調整分とを合わせて調整されます。

(2) 本則の改定ルールの見直し (2021年度分から)

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ルールのうち、年金財政を悪化させるもの(図表3の⑤と⑥)が2021年度分から見直されます(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3の⑤の場合)は、これまでの特例ルール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3の⑥の場合)は、これまでの特例ルール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)の伸びを上回って支出(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。

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、という意味です。つまり、世代間のバランスを考慮した見直しになっているのです。

図表 10 本則の改定ルールの見直し内容(2021年度から)

	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	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			

この見直しは年金財政にとって大変有意義ですが、前述したように、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⁷。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。

⁷ 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使われる賃金上昇率の方が低い場合、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になります。

3 —— 2018 年度分の年金額改定(プレスリリースの解説)：特例が適用され年金財政に悪影響

ここでは、2018 年度分の年金額改定に関する厚生労働省のプレスリリース資料を見ながら、前述した改定ルールが今回の改定でどのように機能しているかを確認します。

1 | 本則の改定に特例ルールが適用

2018 年度分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 11)。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+0.5%、名目手取り賃金変動率(賃金上昇率)が▲0.4%なので、本則改定のパターンは図表 3 の⑤に該当します。このため、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ゼロ%になり、2017 年度と同額になりました。

年金財政への影響について考えると、年金額の改定率がゼロ%なのに対して、賃金上昇率(名目手取り賃金変動率)は▲0.4%⁸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、保険料収入の単価の伸び(賃金上昇率)⁹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。

図表 11 2018 年度分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、賃金水準の変動がマイナスで物価水準の変動がプラスとなる場合には、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)ともにスライドなしとすることが規定されています。

平成 30 年度の年金額は、年金額改定に用いる名目手取り賃金変動率がマイナス(▲0.4%)で物価変動率がプラス(0.5%)となることから、新規裁定年金・既裁定年金ともにスライドなしとされます(マクロ経済スライドによる調整は行われず、未調整分は繰り越されることとなります(参考 2 参照))。

■参考 1：平成 30 年度の参考指標

・物価変動率	0.5%
・名目手取り賃金変動率 ※1	▲0.4%
・マクロ経済スライドによる「スライド調整率」※2	▲0.3%

(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30年度の年金額改定について」。

⁸ 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。

⁹ 保険料収入の単価の伸びには保険料率の変化も影響しますが、保険料率は 2017 年度に固定されています。

2 | 年金財政健全化のための調整(いわゆるマクロ経済スライド)にも特例ルールが適用

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 12 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、2018 年度分の改定では本則の改定率がゼロ%だったため、図表 7 に記載した調整ルールの特例 a に該当して、年金財政健全化のための調整は行われません。この結果、調整後の改定率は本則の改定率と同じゼロ%となりました。

年金財政への影響について考えると、年金財政健全化のための調整ルールの特例ルール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。

今回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、▲0.3%でした(図表 12 の参考指標の部分)。前述およびプレスリリースの参考 2 のとおり、2018 年度分からこの未調整分は繰り越され、2019 年度分以降で特例に該当しない年度に、その年度分の調整と累積された未調整分を合わせて調整する仕組みになりました(図表 7 右)。

図表 12 2018 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 1 : 平成 30 年度の参考指標

・物価変動率	0.5%
・名目手取り賃金変動率 ※1	▲0.4%
・マクロ経済スライドによる「スライド調整率」※2	▲0.3%

(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 30 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。この仕組みは平成 16 年の年金制度改正において導入されたもので、マクロ経済スライドによる調整を計画的に実施することは、将来世代の年金の給付水準を確保することにつながります。

(略)

■参考 2 : マクロ経済スライドの未調整分について

平成 28 年に成立した年金改革法により、マクロ経済スライドによって前年度よりも年金の名目額を下げないという措置は維持した上で、未調整分を翌年度以降に繰り越す仕組みを導入しました。これは、マクロ経済スライドによる調整を将来世代に先送りせず、できる限り早期に調整することにより、将来世代の年金の給付水準の確保を目的とするものです。この年金額改定ルールの見直しは平成 30 年 4 月から施行され、平成 30 年度以降に発生したマクロ経済スライドの未調整分が繰越しの対象となります。

◆マクロ経済スライドの未調整分の累計 (▲0.3%)

(注 1) 赤枠の部分は本文に関連する箇所(赤枠や下線は筆者が加筆)。
(資料) 厚生労働省ホームページ「平成30年度の年金額改定について」。

3 | 2018年度分の改定における適用状況のまとめと将来への影響

ここまで見てきたとおり、2018年度分の改定では、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、特例ルールが適用されました。

再掲すると、本則のルールにおいては、賃金上昇率(▲0.4%)よりも物価上昇率(+0.5%)が高かったため、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ゼロ% (年金額を据え置き) 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、本則の改定率がゼロ%であったため、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、▲0.3%)が適用されず、調整後の改定率は本則の改定率と同じゼロ%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、2018年度分の改定では、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、年金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、年金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、予定していた調整(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)が低下する方向に働くこととなります¹¹。

しかし、今回の改定から年金財政健全化のための調整において、未調整分の繰り越しが始まりました。繰り越しされたとは言え先送りされたことには変わりなく、繰り越し分が精算されるかも不確定ですが、以前の制度よりは年金財政の健全化、すなわち将来世代の給付水準の低下抑制に向けて、一歩前進したと言えるでしょう。

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4)。

¹¹ 経済や人口の動向によっても年金財政健全化のための調整期間は変動するため、年金額改定の特例が適用されたからといって、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、年金額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。

4 | 今後の見直しの影響（仮に 2018 年度分の改定に見直しが適用された場合）

さらに、2021 年度から施行される本則の改定ルールの見直しの影響を見るために、仮に 2018 年度分に見直しが適用されていた場合を計算してみると、図表 13 のようになります。

まず、本則の改定ルールは、賃金上昇率がマイナスで物価上昇率がプラスなので、パターン⑤に該当します。パターン⑤の場合、現在の仕組みで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ゼロ%で改定されます（すなわち年金額が据え置かれます）が、見直し後は両者とも賃金上昇率で改定されるため、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でも、本則の改定率が▲0.4%になります。

次に、年金財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)は、現在の仕組みでは本則の改定率がゼロ%なので、特例 a に該当して調整率が適用されません。見直し後は、本則の改定率がマイナスなので、特例 b に該当して調整率が適用されません。このように、現行制度でも見直し後でも調整率が適用されないため、繰り越される未調整分はどちらも同じ値（本来のスライド調整率である▲0.3%）になります。

前述のとおり、2021 年度に予定されている見直しによって、年金財政の健全化、すなわち将来世代の給付水準の低下抑制はもう一步前進します。一方で、現行の改定ルールの下では±0.0%だった改定率が見直し後では▲0.4%となり、当面の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。施行時期までまだ時間がありますが、既に決まっている改正ですので、そ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 13 見直しの影響例（2018 年度分の実際の改定率と、仮に見直しが適用された場合との比較）

	2018年度分 実際の改定率 (現行の改定ルール)	仮に見直しが適用 されていた場合
◆本則の改定ルール		
賃金上昇率（名目手取り賃金変動率）	-0.4%	同左
物価上昇率	+0.5%	同左
本則のパターン	⑤	同左
本則の改定率(新規受給時)	± 0.0%	-0.4%
本則の改定率(受給開始後)	± 0.0%	-0.4%
◆年金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	-0.3%	同左
調整のパターン	a/a	b/b
適用されるスライド調整率	± 0.0%	± 0.0%
調整後の改定率(新規受給時)	± 0.0%	-0.4%
調整後の改定率(受給開始後)	± 0.0%	-0.4%
繰り越される未調整分	-0.3%	同左

(注1) 本則のパターンは図表3のパターンを指す。調整のパターンは図表7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7の本来の調整率を指す。

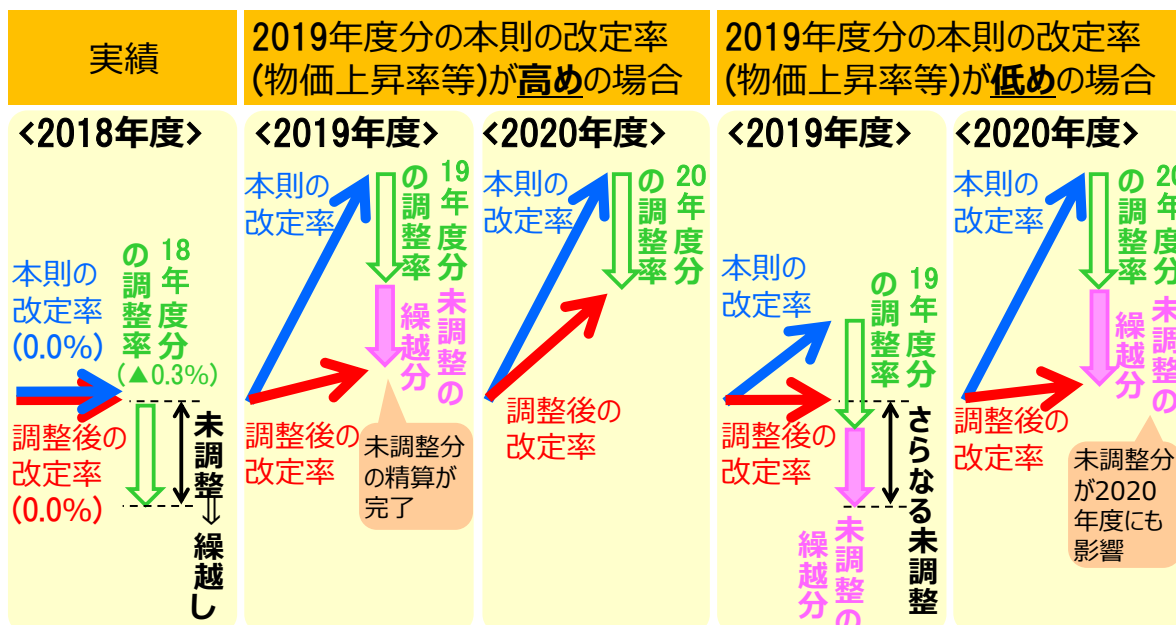
4 —— 今後の注目点：消費税率の引き上げを控えて、2019年度の改定が焦点に

今後の注目点は、今回の改定で繰り越した年金財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)の未調整分が、2019年度分の改定で適用(精算)されるかどうかです。年金財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)は今回(2018年度分)の改定から見直されましたが、未調整分の精算は2019年度分からなるため、適用されれば初めてのケースになります。

未調整分が精算されるには本来の改定率がある程度高めになる必要があるため、2019年度分の改定の基準になる2018年(暦年)の物価動向などが注目されます¹²。未調整分を精算できる状況の場合、既に決まったルールとは言え現在の受給者にとっては厳しい改定になるため、2019年10月に予定されている消費税率の8%から10%への引上げを前に、政治問題化せずにルールどおりに適用されるのかが、注目されます。

物価動向などにより2019年度分の改定で未精算分を精算できない場合は、2020年度分に繰り越されます。2020年度分の改定に使われる物価上昇率は2019年暦年平均の物価上昇率で、消費税率引き上げの影響が3か月分(10~12月分)反映されるため、ある程度高めの水準になると予想されます。高めになれば未調整分が精算される可能性が高まりますが、2018年度と2019年度から繰り越した未調整分が累積しているため、2020年度分の調整とあわせた調整を1度に行う形になります。そのため、消費税率引き上げの影響が直接的に現れている中でルールどおりに精算されるかが、2019年度分の改定よりも難しい政治問題になる可能性があります。2019年度分の改定で未調整分が精算されれば2020年度分の調整は当年度分だけで済むため、その意味でも2019年度分の改定が注目されます。

図表 14 年金額改定の実績と見通しの例



¹² 物価上昇率がプラスでも賃金上昇率(正確には名目手取り賃金変動率。図表2)がマイナスの場合には、2018年度分の改定と同様に本則の改定率がゼロ%になり、2019年度分の調整率と未調整の繰越し分の合計が2020年度に繰り越されます。