

基礎研 レター

公的年金財政検証の復習と予習

～2019年財政検証結果の主な注目点は…

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

報道によると、公的年金の健康診断とも呼ばれる財政検証の結果が、間もなく公表される見通しである。本稿では、前回(2014年)の結果を確認しながら、今回の財政検証の主な注目点を考える。

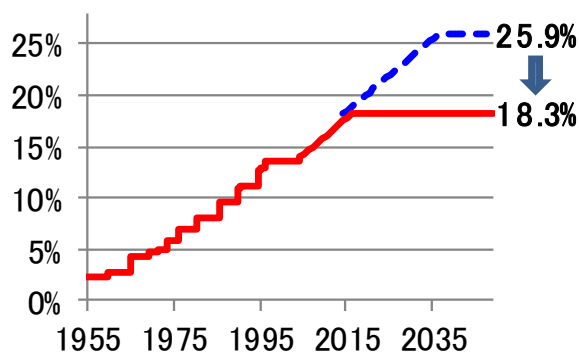
1 —— 大事な前提：2017年に保険料(率)の引上げが停止。今後は給付で財政バランスを調整

公的年金の財政検証(将来見通し)では、給付水準の見通しが示される。これまでの将来見通しでは、将来の給付水準が足下から数十%低下する見通しが示されてきた。このように給付水準が低下するのは、2017年に公的年金の保険料(率)¹の引上げが停止されたためである。

保険料(率)の引上げ停止は、2004年改正で決まった。当時の試算では、当時の給付水準を維持するには厚生年金の保険料率を将来的に労使合計で25.9%まで引き上げる必要がある、という結果であった(図表1)。しかし、労使ともに保険料の引上げに反対したため、保険料率の引上げを18.3%で停止し、その代わりに将来の給付水準を削減して、年金財政のバランスを取るようになった。そこで、少子化に連動して給付を段階的に引き下げ、「ここまで下げれば大丈夫」となったら引下げを停止する仕組み(マクロ経済スライド)が採用された²。

給付水準の引下げは年金財政が健全化するまで続くが、いつ年金財政が健全化するかは、今後の人口や経済の見通しによって変わる。そこで、国勢調査が5年ごとに行われることを踏まえて、政府は少なくとも5年ごとに年金財政の見通しを作成する(財政検証を行う)ことになっている。

図表1 厚生年金保険料率の推移



(注) 青線は2004年改正検討時の給付水準を維持した場合の見通し。赤線は実際の推移。総報酬制導入(2003年)以前は、月額ベースの値を1.3で割って、総報酬ベースと接続した。

¹ 会社や社員が負担する厚生年金保険料では給与に対する率(保険料率)が、自営業等が負担する国民年金保険料では実質的な保険料額が固定されている。ただし、厚生年金保険料(金額)は個人の給与変動に応じて変わり、国民年金保険料(金額)は社会全体の給与変動(賃金上昇率)に応じて改定される。

² マクロ経済スライドの仕組みは、拙稿「[2019年度年金額改定の意味](#)」などを参照。

2 —— 注目点1＝今後の給付水準：いつまで、どこまで下がるか。特に基礎年金に要注目

前述のとおり、現在の制度は将来の給付水準を引き下げて年金財政のバランスを取る仕組みになっている。そのため、年金財政の将来見通しでは、収支の見通しに加えて将来の給付水準が示される。給付水準が、いつまで、どこまで(どの程度まで)低下するかが、第1の注目点である。

給付水準は、法律で定められたモデル世帯の所得代替率で示されるが、所得代替率の値自体は解釈が難しい。そこで注目すべきなのは、所得代替率が足下と比べてどの程度低下しているか(低下率)である³。前回(2014年)の財政検証では、足下(2014年度)の所得代替率が62.7%だったのに対し、今後の経済状況によって51.0～35.0%へと段階的に低下する見通しが示された(人口の前提が中位の場合・図表2)。これは、足下の水準と比べて、給付水準が2～4割程度低下することを意味する(図表2の最下段)。

図表2 2014年財政検証での給付水準の見直し

将来見通しの経済前提	足下 (2014年度)	財政検証結果(将来見通し)					
		労働参加が進むシナリオ			労働参加が進まないシナリオ		
		ケースA	ケースC	ケースE	ケースF	ケースG	ケースH
給付削減(マクロ経済スライド)の終了年度(年金財政がバランスするまで機械的に続けた場合)							
基礎年金(1階部分)	－	2044年	2043年	2043年	2050年	2058年	X
厚生年金(2階部分)	－	2017年	2018年	2020年	2027年	2031年	X
モデル世帯の給付水準(所得代替率・将来見通しは給付削減終了後)							
基礎年金(1階部分)	36.8%	25.6%	26.0%	26.0%	22.6%	20.1%	18.3%
厚生年金(2階部分)	25.9%	25.3%	25.0%	24.5%	23.0%	21.9%	16.7%
合計	62.7%	50.9%	51.0%	50.6%	45.7%	42.0%	35.0%
給付水準の低下率(※引き算ではなく割り算)							
基礎年金(1階部分)	－	-30%	-29%	-29%	-39%	-45%	-50%
厚生年金(2階部分)	－	-2%	-3%	-5%	-11%	-15%	-36%
合計	－	-19%	-19%	-19%	-27%	-33%	-44%

(注) ケースBとケースDも公表されているが、ケースA～Eの結果はほぼ同じため割愛。いずれのケースも、出生率と死亡率は中位。ケースHでは、2055年度に国民年金の積立金が枯渇して賦課方式に移行する前提のため、給付水準は変動する(上記は最低値)。

もう一步踏み込んで見ると、給付水準の低下は厚生年金(2階部分)よりも基礎年金(1階部分)で大きくなっている。この問題は基礎年金のみを受給する人(自営業など)の問題だと考えられがちだが、基礎年金の受給権者のうち加入期間が自営業等(第1号被保険者)の期間だけなのは全受給権者の約1割、2017年に65歳になった受給権者では約4%に過ぎない。つまり、年金に占める基礎年金の割合が大きい人、すなわち会社員OBの中でも現役時代の給与が少ない人への影響を、気にする必要がある⁴。今回の見通しでモデル世帯や基礎年金/厚生年金別の給付水準がどの程度下がるか、要注目である⁵。

³ 現在の仕組みに切り替わった2004年時点などを基準にする見方もある。また財政検証では、所得代替率以外に、物価上昇率で現在価値に換算した年金額も示される。この年金額は将来に向かって増えていくため、所得代替率の低下とどう整理して理解すべきかが分かりにくい。1つの整理方法には、「年金財政としては所得代替率で示されるように給付を低下させる必要があるが、賃金の伸びが物価の伸びを上回れば、物価を基準にした実質価値では低下がカバーされる」という解釈があるだろう。今回の財政検証では、経済変動の中で一時的に賃金の伸びが物価の伸びを下回るケースが含まれる予定となっており、その結果が注目される。

⁴ 基礎年金の水準が低下する原因や問題については、拙稿「[基礎年金の水準低下問題への対策試案](#)」などを参照。

⁵ 給付水準の示し方について、モデル世帯は専業主婦世帯を想定するなどの点で標準的でなく、共働き世帯や単身生帯など数多くの世帯類型を示すべき、という声も聞かれる。しかし、公的年金が基礎年金と厚生年金で構成され、年金額の多寡は働き方だけでなく現役時の給与の多寡で決まることを考えれば、基礎年金・厚生年金別の給付水準に注目する方が本質的だろう。

3 —— 注目点2＝厚生年金の適用拡大：年金財政の観点からは、未適用業種に要注目

前回(2014年)の財政検証からは、現行制度に基づいた将来見通しに加えて、制度改正案の影響を見るための試算（オプション試算）も行われており、今回も行われる予定である。今回試算される改正案は明確でないが、想定される改革案のうち改正の実施が確実なのが、厚生年金の適用拡大である⁶。ここ数年の「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる骨太方針）に盛り込まれてきたため、拡大を前提として、どの基準がどう拡大されるのかが注目点となる。

厚生年金の適用拡大といえば短時間労働者(パート労働者)への拡大が注目されがちだが、年金財政の観点からは、現在は厚生年金の強制適用の対象となっていない事業所への拡大が注目される。厚生年金の加入は、労働時間などの働き方だけでなく、職場(事業所)が厚生年金の対象か否かにも影響される。現在の制度では、法人の事業所は業種や規模に関係なく厚生年金の強制適用の対象である一方で、個人事業所は法律で決められた16業種(法定16業種)かつ従業員が5人以上の場合にのみ、強制適用の対象となる。それ以外の個人事業所は適用拡大の対象となり得るが、従業員が5人未満の事業所は、既に強制適用の対象となっている法人において実際の適用が不十分という問題がある。そのため着実な実施を重視する観点からは、従業員が5人以上の法定16業種以外の個人事業所への適用拡大が優先される可能性がある。

仮に法定16業種以外への適用拡大が実施された場合、対象となる労働者(約300万人)は、国民年金の第1号被保険者(自営業と同じ扱い)から第2号被保険者(他業種の会社員と同じ扱い)へと移る(図表3)。年金財政にとっては、基礎年金拠出金の対象者が国民年金財政から厚生年金財政に移ることになり、結果として、国民年金財政の基礎年金拠出金の対象者(いわば加入者)1人当りの積立金額が増加する。これは国民年金財政の好転を意味するため、国民年金(基礎年金)の給付水準低下を、適用拡大しなかった場合よりも抑えることが出来る⁷。その結果、前述した基礎年金の給付水準低下を抑える効果を持つ。

厚生年金の適用拡大では、拡大された個人が基礎年金に加えて厚生年金も受けとれることが分かりやすいメリットだが、基礎年金の底上げという加入者全体の観点からも注目される。

図表3 厚生年金の適用状況（事業所種別×週労働時間の概要）

		労働者の週労働時間		
		20時間未満	20～30時間	30時間以上
事業所の種別	強制適用の対象	非加入 550万人	加入 (短時間労働者) 40万人	加入 (通常の労働者) 4400万人
	任意適用の対象		非加入 410万人	非加入 300万人

(資料) 厚生労働省「働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会」(2018.12.18)。

⁶ 詳細は、拙稿「年金改革ウォッチ 2019年4月号～ポイント解説：パート以外への厚生年金適用拡大」「年金改革ウォッチ 2019年6月号～ポイント解説：パート労働者への厚生年金の適用」などを参照。

⁷ この仕組みは、拙稿「年金改革ウォッチ 2018年10月号～ポイント解説：適用拡大の年金財政への影響」などを参照。要は、基礎年金拠出金の対象者が国民年金財政から厚生年金財政に移っても、積立金は移されないため、このような結果となる。しかし、国民年金財政の積立金の中には、当該移動者の将来の基礎年金拠出金に対応する財源が含まれている。2016年に行われた適用拡大の検討時は、対象者が約25万人と限定的だったこともあってこの論点は注目されなかったが、法定16業種以外への適用拡大は300万人程度と大規模になる見通しである。積立金を移さないにしても、きちんと議論して根拠を整理すべきだろう。

4 —— 注目点3＝在職老齢年金の見直し：費用をどう賄うかが議論のポイント

これに加えて注目されるのが、働きながら年金を受け取ると減額される仕組み（在職老齢年金制度）の見直し（減額の廃止または緩和）である。高齢者の就労を促進する観点から、厚生年金の適用拡大と同様、ここ数年の各種閣議決定に検討方針が盛り込まれており、次期改正での扱いが注目される。

そもそも在職老齢年金制度は、老後の年金(老齢厚生年金)の支給要件に退職が含まれていた時代に始まり、当時は在職者にも特別に年金を支給する制度だった⁸。その後、支給要件から退職が除かれた際に、現在のように年金額の一部もしくは全部を減額する仕組みとなっている。在職老齢年金制度は、高齢者の就業を阻害しない観点と現役世代の負担を配慮する観点の両面のバランスをとりながら、これまで何度も改正されてきた。

支給開始年齢が65歳に引き上げられることは決まっているため、制度改正の焦点は65歳以上への減額の廃止や緩和とみられる⁹。在職老齢年金制度によって減額されている年金額は、現在、60～64歳で年間約0.7兆円、65歳以上で年間約0.4兆円とされる。0.4兆円は、近年の厚生年金の給付費(約30兆円程度)の1%強に相当する。前回のオプション試算でも、在職老齢年金制度を廃止した場合に厚生年金の給付費が当面0.6～0.9%程度増加する試算となっている¹⁰。この傾向が将来も続くならば、在職老齢年金制度を廃止した場合、マクロ経済スライドによる給付削減を1年程度延長する必要がある¹¹。給付削減を延長させないためには、その代わりに保険料などの収入を増やす必要がある。

この在職老齢年金制度の見直しに必要な財源をどのようにして賄うかが、大きな課題である。厚生年金財政の枠内での見直しでは、当面の保険料の引上げで賄うにしても、保険料を引き上げずに将来の給付水準の低下で賄うにしても、これまでの改正と同様に世代間のバランスの問題となる。視野を広げれば、高所得高齢者の基礎年金を減額したり年金等への課税を強化して、その財源を回す方策も考えられる。しかし、これらは(高所得)高齢者の就労を促進するという在職老齢年金見直しの主旨と逆行する。今後の議論が注目される。

5 —— 他の注目点：マクロ経済スライドのフル適用等も課題だが、「年内の結論」には時間不足か

上記以外の注目点には、前回(2014年)のオプション試算に盛り込まれていた、マクロ経済スライドのフル適用や基礎年金拠出期間の延長などもある¹²。しかし、今年(2019年)6月に閣議決定された骨太方針は、年金については法改正も視野に2019年末までに結論を得るとしている。財政検証結果をもとに次期年金改革案が議論されていく見通しだが、残された時間は短い。

⁸ その背景は、当時の高齢就業者は低賃金の場合が多く賃金だけでは生活が困難だった、とされている。

⁹ 65歳以上の在職老齢年金制度では、厚生年金と給与の合計が47万円(2019年度)を超えた場合に、厚生年金額から47万円を差し引いた残額の半分が減額される。受給開始を繰り下げている場合にも適用される。基礎年金には影響しない。

¹⁰ 経済ケースGのマクロ経済スライドの停止前(2030年度まで)における、現行制度ベースとオプション3での見通しの差。

¹¹ 財政検証では、約100年後の積立度合がちょうど1になるように、停止年度のマクロ経済スライド調整率が加減される。しかし、実際の制度運営において停止年度の判断基準や停止年度の調整率をどのように加減するか(数ヶ月だけ適用するか等)は、2004年改正以降きちんと議論されておらず、今後の大きな検討課題として残っている(詳細は拙稿「実はプレーキがない年金削減!?～マクロ経済スライド終了手順の議論、決定、周知を」参照)。

¹² 詳細は、拙稿(共著)「2014年年金財政検証と改革の選択肢」(および訂正稿)を参照。なお両案は、前回の財政検証後の審議会の議論では有力な案だったが、財務省や与党との調整の過程で法案化が見送られた。