

基礎研
レポート将来世代の給付低下を抑えるため
少子化や長寿化に合わせて調整
2023年度の年金額と2024年度以降の見通し(2)年金総合リサーチセンター公的年金調査室長・上席研究員 中嶋 邦夫
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

1 —— 本稿の問題意識：年金額改定の本来の意義を確認する

6月15日は、2023年度で最初の公的年金（4～5月分）の支給日である。2023年度の年金額は、前年の物価上昇を受けて、67歳までは前年度比+2.2%増、68歳からは+1.9%増と3年ぶりの増額となった。しかし、同時に、3年ぶりにマクロ経済スライドによる調整（-0.6%）が発動されており、実質的には目減りとなっている。

そこで本稿では、年金額改定のルールのうちマクロ経済スライドによる調整（年金財政健全化のための調整）について、意義や経緯を確認する。

2 —— 改定ルールの全体像：本来の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

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る。この見直しは改定(またはスライド)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(またはスライド率)と呼ばれる。ただ、現在は年金財政を健全化している最中であるため、年金額の改定率は、常に適用される改定率（以下、本来の改定率）と年金財政健全化のための調整率（いわゆるマクロ経済スライド、基本的にマイナスの値）を組み合わせたものとなっている（図表1）。

本来の改定率は年金額の実質的な価値を維持するためのものであるため¹、調整率の分だけ、年金額の実質的な価値が目減りすることになる。

図表1 年金額改定ルールの全体像

○年金額の改定率

＝本来の改定率 + 年金財政健全化のための調整率（いわゆるマクロ経済スライドのスライド調整率）

（注1）本稿では変化率(%)の加減算で表しているが、厳密には1を基準とした値の掛け算で計算される。

（注2）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。2016年の法改正で、単純に計算される調整率がプラスになった場合にはゼロ%に置き換えることになった。

¹ 本来の改定率については、別稿「年金額改定の本来の意義は実質的な価値の維持：2023年度の年金額と2024年度以降の見通し(1)」を参照

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）

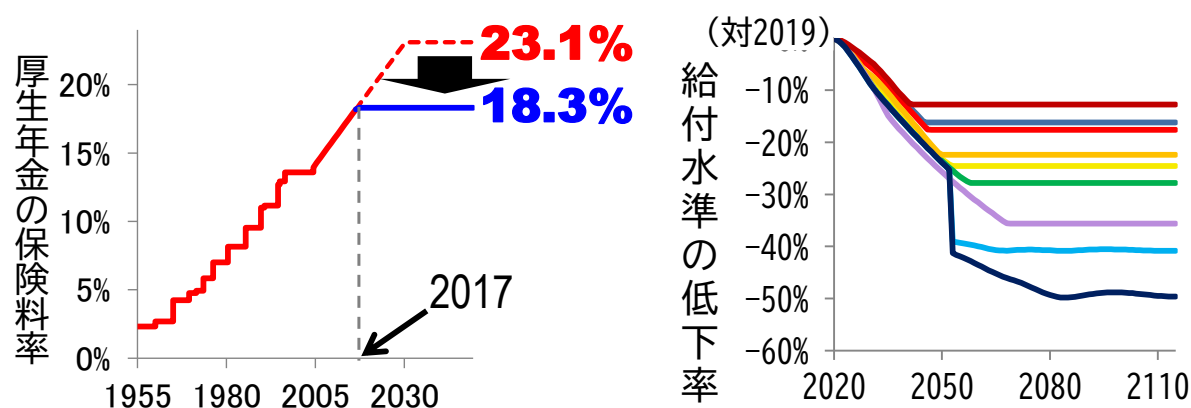
1 | 導入の経緯：2004年改正で保険料の引上げ停止とセットで導入

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、年金財政が健全化するまで実施される仕組みである²。このルールは、2004年改正で導入され、2015年度から適用が始まった。

2004年の改正では、年金財政の基本的な仕組みが大きく変わった。2004年改正より前は、大まかに言えば、少子化や長寿化の進展にあわせて将来の保険料を引き上げ、給付水準を維持する仕組みだった。しかし、2002年に公表された試算では、当時の給付水準を維持するには厚生年金の将来の保険料を当時の2倍近い水準(労使合計で年間給与の23.1%)へ引き上げる必要がある、という結果になった(図表2左)。

そこで、2004年改正では、将来の企業や現役世代の負担を考慮して保険料(率)の引上げを2017年に停止し³、その代わりに将来の給付水準を段階的に引き下げて年金財政のバランスを取るようになった。この給付水準を引き下げる仕組みが年金財政健全化のための調整ルールであり、「マクロ経済スライド」と呼ばれるものである。この仕組みは年金財政が健全化するまで続くが、年金財政がいつ健全化するかは今後の人口や経済の状況によって変わる(図表2右)。

図表2 保険料率(厚生年金)の推移と、今後の給付水準の見通し(2019年公表の将来見通し)



(注1) 図表左では、月額ベースを1.3で割って総報酬ベースと接続。

(資料) 厚生労働省「年金改革の骨格に関する方向性と論点」、同「財政検証詳細結果等1」等より筆者作成。

² 年金財政の健全化は、少なくとも5年に1度作成される約100年間の将来見通しにおいて、その約100年間の財政均衡が保たれ、かつ約100年後に一定程度(計算上は約100年後の支出の1年分)の積立金があると見込まれる状態を指す。

³ 厚生年金の保険料率は18.3%で固定された。国民年金の保険料(額)は2017年度に実質的な引き上げが停止され、以降は賃金上昇率に応じた改定のみが行われている。この改定は、厚生年金において保険料率が固定されても賃金の変動に応じて保険料の金額が変動することに相当する仕組み、と言える。

2 | 仕組みの概略：少子化や長寿化という人数の変化の影響を、毎年の年金額（単価）の見直しで吸収

この仕組みでは、原則として、現役世代の減少と引退世代の長寿化に連動して、年金額の改定率が調整（実質的に削減）される。

この仕組みは、次のように解釈できる。まず、少子化が起こると保険料を払う加入者の数が減るため、年金財政にとっては保険料収入が減ることになる。そこで、加入者の減少に応じて年金額を調整すれば、保険料収入の減少に合わせて給付費を抑制することになる。また、長寿化が進むと個々の受給者が長く生き、結果として受給者数が増えるため、年金財政にとっては支出である給付費が増えることになる。そこで、寿命の伸びに応じて毎年の年金額を調整すれば、受給者の増加に合わせて給付費を抑制することになる。

つまり、少子化や長寿化という人数の変化の影響を、毎年の年金額の見直し、いわば単価の調整で吸収する、という仕組みになっている。こういった形で少子化や長寿化の影響を吸収するため、年金財政の健全化が進んでいく。

3 | 仕組みの詳細：年金財政を単純化して考えると、改定率＝賃金変動率＋調整率となる

具体的な仕組みは、図表3のとおりである。少子化によって現役世代が減少した影響は、短期的な変動による影響を軽減するため、公的年金加入者数の変動率の2～4年度前の平均が用いられる⁴。受給者の長寿化についても、感染症の大流行などでの短期的な変動による影響を避けるため、導入当時の将来推計人口における平均余命の伸びを考慮して設定された率が用いられる。

図表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の減少率 ＋ 年金を受給する引退世代の増加率

＝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、本来の改定率＋年金財政健全化のための調整率（図表1）。

この仕組みの意義は、単純化した年金財政で考えると大まかに理解できる。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る（図表4）。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掛けたものになる。一方、年金給付費は、受給者の人数と1人当たりの年金額を掛けたものになる。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る。これを変化率で考えてみると、保険料収入では、保険料率は2017年度から固定されているため、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することになる。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る。

⁴ 前年度の公的年金加入者数の変動率が参照されないのは、改定率を決定する時点（改定率が適用される前年度の1月）では前年度が終わっておらず、判明する直近の公的年金加入者数の変動率が2年度前のものになるためである。

図表4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4の4番目の式になる。つまり、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、ということになる。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る。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る。このうち、賃金上昇率が本来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）に相当する。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るので、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る⁵。

図表4 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、

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

○これを右辺と左辺の項(要素)を入れ替えて整理すると、

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

○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

$$\begin{aligned} \text{年金額の改定率} &\equiv \text{賃金上昇率} + \underbrace{(\text{加入者数の増加率} - \text{引退世代の寿命の伸び率})}_{\substack{\downarrow \\ \downarrow}} \\ &\equiv \text{本来の改定率} + \text{年金財政健全化のための調整率} \end{aligned}$$

4 | もう1つの効果：世代間の不公平を改善

この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、世代間の不公平を改善するという側面もある。

図表2左のように、2004年改正前の制度は、少子化や長寿化が進むと将来の保険料を引き上げる仕組みであった。既に年金を受け取っている世代は保険料を払わないため、いわば勝ち逃げのような状態になり、その分を将来の加入者が高い保険料として負担する、という構造になっていた。しかし、2004年改正後は、既に年金を受け取っている世代も本来の改定率から調整率が差し引かれる形で少子化や長寿化の影響を負担している。その分だけ、改正前の制度よりも将来世代の負担が軽くなる。

世代間の不公平が完全にはなくなるわけではないが、改正前の制度と比べれば不公平が縮小する仕組みになっている、と言えよう。

⁵ 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るが、60歳以上の就労(厚生年金への加入)の増加などで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、調整率がプラスになる。2016年の法改正では、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た。

4 —— 特例ルール（いわゆる名目下限ルール）：当面の受給者に配慮しつつ、将来の受給者へも配慮

1 | 特例創設時の考え方：特例該当はまれと考え、当面の受給者の生活に配慮

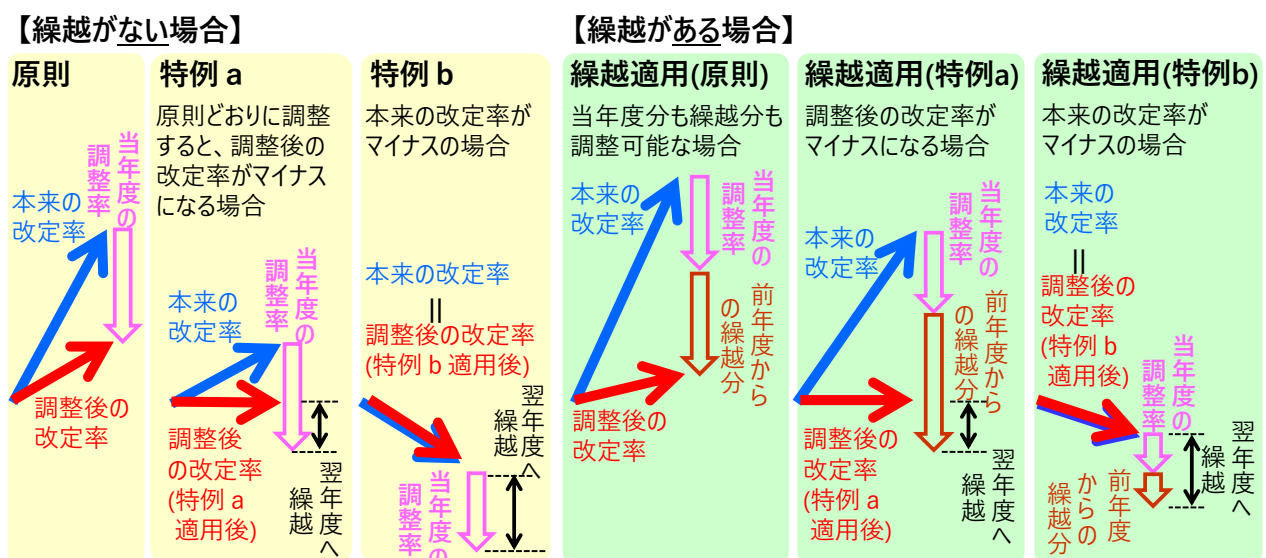
基本的な仕組みは上記のとおりだが、年金財政健全化のための調整ルール（マクロ経済スライド）には特例ルール（いわゆる名目下限ルール）が設けられている。特例ルールは、a：基本ルールどおりに調整率を適用すると調整後の改定率がマイナスになる場合と、b：本来の改定率がマイナスの場合、に適用される（図表5左の特例aと特例b）。大雑把に言えば、特例aは物価や賃金の伸びが小さいとき、特例bは物価や賃金が下落しているときに適用される。

特例aの場合は、単純に調整すると調整後の改定率がマイナスになるので、名目の年金額が前年度を下回ることになる。そこで、既に引退して公的年金以外に収入源が乏しい受給者の生活への影響を考慮し、実際に適用される調整率の大きさ（絶対値）を本来の改定率と同じ大きさ（絶対値）にとどめて、調整後の改定率がゼロ%にされる（年金額が前年度と同額になる）。特例bの場合は、本来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る。そこで、年金財政健全化のための調整を行わず、本来の改定率の分だけ年金額が減額改定される。

2 | 特例見直し時の考え方（2016年改正）：特例該当の頻発に対処するため、未調整分を繰越し

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が繰り越されていなかった。しかし、過去の多くの年度で特例に該当する状況だったため（図表6）、2016年の法改正で未調整分の繰越しが導入された。具体的には、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った（図表5右の繰越適用(原則)、厚生労働省の資料では「キャリアオーバー」と称される仕組み）。

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)のイメージ（2016年改正後）



なお、当年度分の調整率と繰り越した未調整分の合計を適用すると調整後の改定率がマイナスになる場合には特例 a が適用され、当年度の調整率と未調整の繰り越し分の合計のうち本来の改定率と同水準までを調整して調整後の改定率はゼロ%になり、未調整分はさらに繰り越される（図表 5 右の繰越適用(特例 a)）。また、本来の改定率がマイナスの場合には特例 b が適用され、当年度の調整率と未調整の繰り越し分の合計がさらに繰り越される（図表 5 右の繰越適用(特例 b)）。

図表 6 2004 年改正後における年金財政健全化のための調整(マクロ経済スライド)の適用パターン

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
本来の改定率(67歳以下)	+0.3%	-0.3%	±0.0%	±0.0%	+0.9%	-1.4%	-0.7%	-0.3%	±0.0%	+0.3%
本来の改定率(68歳以上)	±0.0%	-0.3%	±0.0%	±0.0%	+0.9%	-1.4%	-0.7%	-0.3%	±0.0%	+0.3%
調整率(当年分・年齢共通)	-0.3%	-0.2%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-0.8%	-1.1%	-1.2%	-1.1%	-1.0%
調整のパターン	原則/a	b/b	a/a	a/a	原則/原則	b/b	b/b	b/b	a/a	a/a
調整後の改定率(67歳以下)	±0.0%	-0.3%	±0.0%	±0.0%	+0.5%	-1.4%	-0.7%	-0.3%	±0.0%	±0.0%
調整後の改定率(68歳以上)	±0.0%	-0.3%	±0.0%	±0.0%	+0.5%	-1.4%	-0.7%	-0.3%	±0.0%	±0.0%

年度	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
本来の改定率(67歳以下)	+2.3%	±0.0%	-0.1%	±0.0%	+0.6%	+0.3%	-0.1%	-0.4%	+2.8%
本来の改定率(68歳以上)	+2.3%	±0.0%	-0.1%	±0.0%	+0.6%	+0.3%	-0.1%	-0.4%	+2.5%
調整率(当年分・年齢共通)	-0.9%	-0.7%	-0.5%	-0.3%	-0.2%	-0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.3%
調整率(繰越分・67歳以下)	-	-	-	-	-0.3%	±0.0%	±0.0%	-0.1%	-0.3%
調整率(繰越分・68歳以上)	-	-	-	-	-0.3%	±0.0%	±0.0%	-0.1%	-0.3%
調整のパターン	原則/原則	a/a	b/b	a/a	原則/原則	原則/原則	b/b	b/b	原則/原則
調整後の改定率(67歳以下)	+1.4%	±0.0%	-0.1%	±0.0%	+0.1%	+0.2%	-0.1%	-0.4%	+2.2%
調整後の改定率(68歳以上)	+1.4%	±0.0%	-0.1%	±0.0%	+0.1%	+0.2%	-0.1%	-0.4%	+1.9%

(注1) 2014年度までは、現実には2004年改正の経過措置(特例水準)で実際の年金額が計算されていたが、上記のグレーの部分は改定ルールに基づいて筆者が計算した。調整率は、改定ルールでは月ごとの公的年金被保険者数をもとに年度平均の変動率が計算されるが、筆者計算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の2年度分の平均値(和半)を用いた。

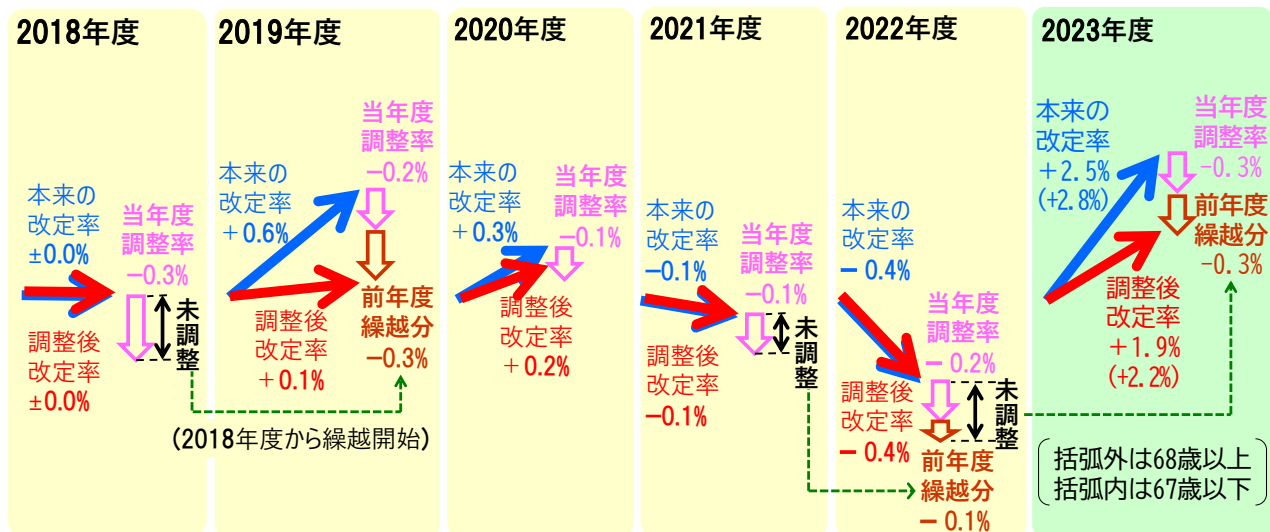
(注3) 「67歳以下」は「67歳になる年度まで」、「68歳以上」は「68歳になる年度から」を指す。

(注4) 調整のパターンは図表5のパターンを指し、左が67歳になる年度まで、右が68歳になる年度から、を指す。

(注5) 厳密には、68歳到達年度の前年度からの繰越分には67歳到達年度の「67歳到達年度まで」の繰越分が用いられ、以後は「68歳到達年度から」の繰越分で更新される。このため、未調整分が存在する場合には生まれた年度によって改定率が異なる可能性がある。

(資料) 社会保障審議会年金部会(2018.7.30)資料2。厚生労働省年金局「年金額改定について」(各年)。

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)の適用状況(特例見直し後)



3 | 特例見直しの意義と課題：将来の給付水準の低下を抑えるが、繰越が溜まった場合に政治リスク

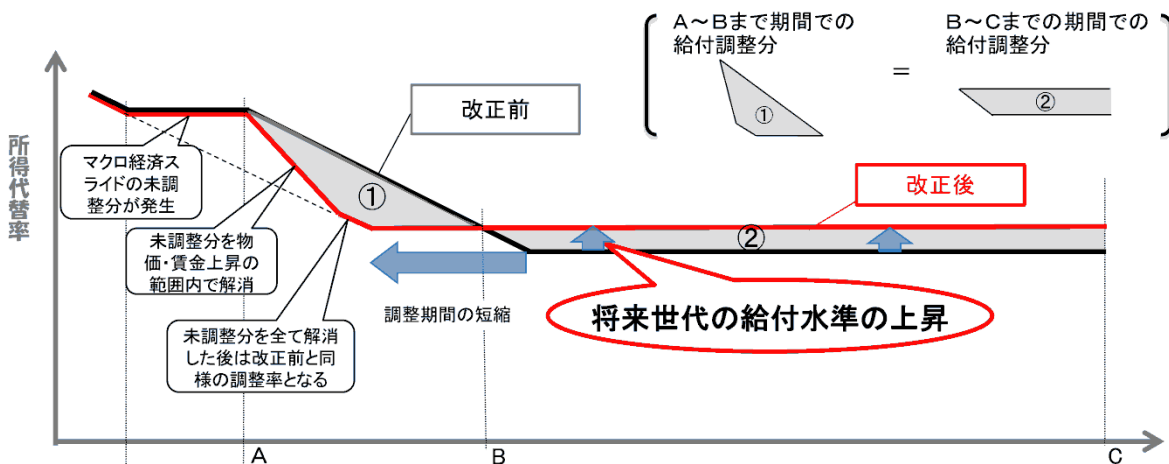
年金財政の健全化のための調整ルールの特例が適用される場合には、年金財政の健全化に必要な措置（いわゆるマクロ経済スライド）が十分に働かないことになるため、年金財政の悪化要因となる（図表8左の水平な黒線部分）。その結果、年金財政の健全化に必要な調整期間の長期化が必要となり、将来の年金の給付水準（所得代替率）が低下することになる。

改正後は、未調整分が繰り越されて調整されれば、特例ルールに該当した年度については未調整分の先送りが生じて給付費の実質的な減額ができないものの（図表8左の点線と赤線で囲まれた部分）、それ以降に調整率が本来の水準に戻っていき、改正前の制度よりも給付費の実質的な削減が進む可能性が出てくる（図表8左の①の部分）。その結果、改正前の制度よりも調整期間の短縮が図られ、将来の給付水準の低下が抑えられることになる（図表8の丸い吹き出し）。

しかし、デフレが継続した場合などでは、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適用できない場合も考えられる。その場合は未調整分の繰越しが続き、結果として改正前の制度と同じく、未調整分が適用されないままになる可能性がある。

また、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る。たまった未調整分を精算できるほど本来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る。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や、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る。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などが政治問題になる可能性がある⁶。

図表8 特例の見直し(未調整分の繰越)で年金財政健全化に必要な調整期間が短縮するイメージ



(注1) 特例ルールの見直しにより、上図の①の前半で未調整分の解消が進み(赤線)、改正前(黒線)と比べて給付水準(所得代替率)の調整(削減)が早まる。その結果、改正前(黒線)よりも給付水準(所得代替率)の調整(削減)を早めに停止できるため、将来の給付水準(所得代替率)が改正前(黒線)より上昇する。

(資料) 社会保障審議会年金部会 (2018年7月30日) 資料2 p. 27.

⁶ 2022年3月には、物価が1%ほど上昇する中で2022年度の改定率が-0.4%となったことを背景に、与党から年金生活者等を対象にした5000円程度の臨時特別給付金の支給が提言された。最終的には、給付金の支給は見送られた。

5 —— 総括：将来世代の給付低下を抑えるために、少子化や長寿化に合わせて当面の年金額を調整

本稿では、年金額改定のルールのうち年金財政健全化のための調整（マクロ経済スライドによる調整）について、意義や経緯を確認した。その要点は、次のとおりである。

- 年金額改定のルールのうち年金財政健全化のための調整（マクロ経済スライドによる調整）は、保険料の引上げを2017年に停止することとセットで、2004年改正で導入された。
- 年金財政健全化のための調整率は、保険料収入に影響する公的年金加入者数の増加率（基本的には減少）と、引退世代の寿命の伸び率を組み合わせたものになっている。
- この仕組みは、少子化に伴う加入者の減少によって保険料収入が減少する影響と、長寿化に伴う受給者の増加によって給付費が増加する影響という人口構成の変化に伴う影響を、毎年の年金額の見直しという単価の調整で吸収する仕組み、と理解できる。
- これにより年金財政の健全化が進み、年金財政の健全化が見通されれば、調整は停止される。
- この仕組みは、少子化や長寿化の伸展に合わせて将来の保険料を引き上げるという従来の制度と比べて、既に年金を受け取っている世代にも調整という形で負担を強いる点で、世代間の不公平を改善する仕組みにもなっている。
- 物価や賃金の伸びが低い場合やマイナスの場合には、当面の受給者への影響を配慮して、調整が一部しか適用されなかったり、調整が見送られたりする。ただし、2018年度からは適用されなかった未調整分が繰り越され、賃金や物価の伸びが大きい年度にまとめて適用されることになった。

年金額の目減りという現状の受給者が注目されがちだが、目減りの原因となっている仕組みは、現役世代の保険料の上昇の抑制や将来の給付水準の低下の抑制を考慮して作られたものである。現役世代は、高齢世代が年金の目減りを受け入れることで将来の給付水準の低下が抑えられることに、思いをはせる必要があるだろう。一方で高齢世代は、物価や賃金の伸びが低い場合やマイナスの場合には年金財政の健全化に必要な調整が先送りされ、将来の給付水準のさらなる低下につながることを、理解する必要があるだろう。両者の相互理解が進むことを期待したい。