

2019年9月5日 全7頁

2019年財政検証をどう見るか

将来見通しに大きな改善は見られず、制度改革が急がれる

政策調査部 研究員 佐川あぐり

[要約]

- 2019年8月27日、5年に一度の公的年金の財政検証の結果が公表された。経済成長と労働参加が進めば、将来の給付水準は所得代替率 50%以上を維持できるとの見通しが示された。しかし、仮に低成長となれば現行制度のままでは 50%を確保できない見通しであることも示された。
- 今回の財政検証の結果を過去のそれと比較すると、給付水準に関する調整終了後の所得代替率が 50%をわずかに上回るところで長期的な財政均衡が保たれるという見通しに変わりはない。また、基礎年金のスライド調整終了年度については、2014年検証では2043年度（ケースE）という見通しであったが、今回は2047年度（ケースⅢ）と、長期化している姿に変化がない。
- もっとも、所得代替率で将来を見通すことには注意が必要だ。そもそも、夫婦共働きや単身世帯が増えている中で、モデル世帯で見た所得代替率だけで年金の問題を考えることには無理が生じてきている。また、所得代替率とは新規裁定時（受給開始時）の年金水準の話にすぎず、仮に将来にわたり所得代替率 50%以上を維持できるとしても、既裁定年金の給付水準は実質賃金の上昇に伴い確実に低下していく。
- 今後は財政検証の結果を踏まえた年金改革が議論されることになる。焦点の一つは、厚生年金のさらなる適用拡大だ。厚生年金の加入者が増えれば、個人ベースでは年金額を増やすことができるし、年金制度全体としても基礎年金の給付水準を改善する効果を期待できる。また、基礎年金の保険料拠出期間の延長や受給開始時期の柔軟化は、高齢者雇用拡大の点からも重要な見直しだ。

2019年財政検証結果の公表

2019年8月27日、国民年金及び厚生年金の財政の現況及び見通しである、いわゆる財政検証の結果が公表された。財政検証は、公的年金の定期健診として、少なくとも5年ごとに実施することが政府に義務付けられている。おおむね100年先までにわたる将来の保険料収入や年金給付費の見通しといった、長期の公的年金財政の収支バランスを検証し、将来の公的年金の給

付水準などを示すものである。また、前回の2014年検証と同様に、2019年検証においても制度の見直しをにらんだオプション試算が実施された。具体的には、被用者保険のさらなる適用拡大や、保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択について、所得代替率などへの影響が示された。

経済成長と労働参加が進むケースでは所得代替率 50%以上を確保

財政検証では、おおむね100年間という長期の試算を行うため、人口推計や労働力の見直し、さまざまな経済前提を基にした複数のケースが設定され、それぞれのケースについて公的年金の給付水準の見通しが示される。2019年検証では、2029年度以降の長期の経済前提として、6つのケースが設定された。そのうち、女性や高齢者の労働市場への参加が進み、日本経済の成長が進むケース（ケースⅠ～Ⅲ、内閣府試算「成長実現ケース」に接続するもの）では、モデル世帯に関する将来の年金給付水準は所得代替率¹50%以上を確保できるという結果が示された。この3つのケースにおいては、マクロ経済スライドによる給付水準の調整は、厚生年金の2階部分である報酬比例年金では行われぬか、または2025年度で終わるが、基礎年金部分については2046～2047年度まで続き、それ以後は所得代替率が50%以上で維持されることになる。

一方、経済成長と労働参加が一定程度進むにとどまるケースや進まないケース（ケースⅣ～Ⅵ、内閣府試算「ベースラインケース」に接続するもの）では、マクロ経済スライドによる調整を機械的に続けられれば所得代替率50%を確保できないという結果が示された。いわば、仮に現行制度の枠組みのまま収支バランスを図るためには、所得代替率を50%以下に引き下げる必要があるということになる。

図表 2029年度以降の長期の経済前提

		将来の経済状況の仮定		経済前提			(参考) 経済成長率 (実質) 2029年度以降 20～30年	
		労働力率	全要素生産性 (TFP)上昇率	物価上昇率	賃金上昇率 (実質<対物価>)	運用利回り		
						実質 <対物価>		スプレッド <対賃金>
ケースⅠ	内閣府試算 「成長実現 ケース」に 接続するもの	経済成長と 労働参加が 進むケース	1.3%	2.0%	1.6%	3.0%	1.4%	0.9%
ケースⅡ			1.1%	1.6%	1.4%	2.9%	1.5%	0.6%
ケースⅢ			0.9%	1.2%	1.1%	2.8%	1.7%	0.4%
ケースⅣ	内閣府試算 「ベースライ ンケース」に 接続するもの	経済成長と 労働参加が 一定程度進む ケース	0.8%	1.1%	1.0%	2.1%	1.1%	0.2%
ケースⅤ			0.6%	0.8%	0.8%	2.0%	1.2%	0.0%
ケースⅥ			0.3%	0.5%	0.4%	0.8%	0.4%	▲0.5%

(出所) 第9回社会保障審議会年金部会資料2-1 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見直し - 2019 (令和元) 年財政検証結果 - 」(2019年8月27日)

¹ 現役世代男子の平均手取り収入額に対するモデル夫婦世帯（夫が平均賃金で40年間働いたサラリーマンであり、妻が40年間第3号被保険者であった世帯）の年金額の水準。

前回から所得代替率はわずかに上昇も、基礎年金の調整期間は短期化せず

今回の財政検証の結果を過去と比較してみよう。大幅な年金改革が行われた2004年の時点では、モデル年金でみた所得代替率が59.3%だったが、経済前提が基準ケースの場合でマクロ経済スライドによる給付水準調整終了後は50.2%になると示されていた。これが、2009年検証では、その時点の所得代替率が62.3%であったところ、基本ケースにおいて調整終了後は50.1%になるとされた。さらに2014年検証では、所得代替率が62.7%であったところ、ケースE（2009年検証時の基本ケースと最も近い前提）で調整終了後に50.6%になるとされた。そして今回の2019年検証では、足下の所得代替率が61.7%であるが、過去のケースと最も近い経済前提が置かれているケースⅢでみて調整終了後は50.8%となるという見通しである。

調整終了後の所得代替率の水準は、わずかながら上昇傾向にあるようにも見えるが、何とか50%をわずかに上回るところで長期的な財政均衡が保たれるという見通しを政府が示している状況に変わりはない。もっとも、前回の財政検証時と比べて出生率や就業率の実績と見通しが改善しているため、わずかながらも年金財政に明るい兆しがみられていることは指摘できる。

また、今回注目された点の一つは、基礎年金のスライド調整期間がどうなるかであった。基礎年金のマクロ経済スライドが長期に続くことで、それが老後を支える年金たり得るかという問題が前回の財政検証で浮かび上がっていた。具体的には、基礎年金に関する給付水準の調整が終了するのは、2004年時点では2023年度（基準ケース）と示されていたが、2009年検証で2038年度（基本ケース）とされ、2014年検証では2043年度（ケースE）まで伸びていた。今回は既述したような年金財政にとっての明るい兆しや短時間労働者の厚生年金（被用者保険）への適用拡大などもあったため、基礎年金の姿がどうなるかに注目していたが、検証結果を見るとケースⅢで調整が終了するのは2047年度であり、ケースIでも2046年度とされ、状況に大きな変化はない。マクロ経済スライドによる調整が30年間近くに及ぶということは、将来の基礎年金が不十分なものになり得るということであり、その影響を強く受けるのは現在の若者と将来世代である。この問題は、特に国民年金だけの受給者や報酬比例部分の年金が少ない低年金者への影響が大きい。

示された所得代替率だけで将来を見通すことには注意も必要

以上のように、広く関心もたれている所得代替率で見ると、今回の財政検証の結果は前回と比べて大幅な変化はなかった。ただ、そもそも所得代替率だけで将来を見通すことには注意も必要である。基準とされている所得代替率50%とは、「平均的な賃金で40年間働いた夫と専業主婦というモデル世帯の新規裁定時（受給開始時）の年金水準」の話にすぎない。現在、夫婦共働きが一般的となり、単身世帯も増えている中で、いわゆるモデル世帯だけで年金水準を考えることには無理も生じてきているだろう。

また、日本経済が高めの成長を実現できれば、年金制度の持続性が高まり安定した年金給付への期待は高まる。しかし、既裁定年金は基本的に物価スライドであり、実質賃金が上昇すればするほど既裁定年金の受給者個人ベースの所得代替率は長期的に低下していく。それに加えてマクロ経済スライドの適用によって物価分の年金増額がフルには行われなため、個々人で見れば所得代替率はさらに低下していく。一例としてケースⅢで言えば、2019年度時点で65歳の人は、モデル年金でみて受給開始時の所得代替率が61.7%であるが、80歳のときには49.1%、90歳のときには41.7%になると見込まれ、歳を重ねるごとに低下していく²。これを2019年度時点で35歳の人で見れば、受給開始時（65歳時）の所得代替率は50.8%だが、80歳のときには43.2%、90歳のときには40.6%となる。すなわち、新規裁定時の年金水準がモデル年金の所得代替率でみて50%を維持できるとしても、既裁定年金の給付水準は現役世代の実質賃金の低下が続かない限り、確実に低下していくことになる。

オプション試算について

将来の公的年金の見通しが明らかとなり、今後はこの結果を踏まえ年金改革が議論されることになる。具体的な制度改正の参考になるのがオプション試算だ。今回のオプション試算では、①被用者保険のさらなる適用拡大、②保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択、さらに参考試算として、2016年の年金改革法による年金額改定ルールの効果について、制度改正を仮定した場合に将来の給付水準がどう変化するかを検証が行われた。

①被用者保険のさらなる適用拡大

会社員や公務員が加入する厚生年金が適用される労働者には一定の要件があり、かつては主にフルタイムで週30時間以上働く人が対象であったが、法改正により、2016年10月以降は従業員501人以上の企業で週20～30時間働き、賃金が月8.8万円以上などの要件を満たす被用者は、厚生年金に適用されるようになっている。厚生年金に加入すれば、保険料は本人と企業が折半で負担し、老後には基礎年金に加えて報酬比例分が受け取れるようになるため、将来の年金額を増やすことができる。また、厚生年金の加入者数が増えれば、保険料収入が増加するため、当面の年金財政の収支にはプラスに作用する。

今回の検証では、3パターンの制度改正を前提に試算された。もっとも現実的な見直しが、従業員501人以上という企業要件の撤廃であり、新たに125万人が厚生年金に加入すると想定されている。この見直しにより給付水準調整終了後の所得代替率はケースⅢ（以下、オプション試算と参考試算に関する考察ではすべてケースⅢについての代替率である）で50.8%から51.4%に改善すると試算された。2つ目が企業要件に加えて月8.8万円以上という賃金要件を撤廃した場合、新たに325万人の加入が想定され、所得代替率は51.9%に上昇すると試算された。

² 第9回社会保障審議会年金部会資料4 厚生労働省「2019(令和元)年財政検証関連資料」(2019年8月27日)。
<https://www.mhlw.go.jp/content/000540204.pdf>

3つ目として、一定以上の収入（月 5.8 万円以上）のある全雇用者を一律に加入対象とする大幅な見直しを行うと仮定すると、新たな加入者は 1,050 万人と見込まれ、給付水準調整終了後の所得代替率は 55.7%まで改善する。この改善はもっぱら基礎年金部分で見込まれ、被用者保険の適用拡大は基礎年金の給付水準を確保する上で大きな効果を持つことが今回の検証で示されている。

さらなる適用拡大を進める上では、保険料負担が増える企業や、本人負担増を避けるために就労調整を行っているパート労働の専業主婦などからの反発も予想される。しかし、特に被用者でありながら第 1 号被保険者である短時間労働者は、国民年金（基礎年金）しか受け取れず、引退後に低年金となる可能性が高いため、企業経営や雇用などへの配慮は必要だが、適用拡大を進めていくのが望ましい。法律上、政府は 2019 年 9 月までにさらなる適用拡大について検討し、必要な措置を講じることになっており、今後の動向に注目したい。

②保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択

このオプション試算では、4 パターンの制度改正が想定された。1 点目は、基礎年金の保険料拠出期間の延長である。マクロスライドによる調整の長期化で、基礎年金の水準低下が見込まれる中、保険料の拠出期間を延長して、納付年数が伸びた分、基礎年金の支給額を増額させることは検討に値する。現行は 40 年間（20～60 歳）が上限だが、これを 45 年間（20～65 歳）に延長し、その分基礎年金が増額する仕組みに変更した場合、給付水準調整終了後の所得代替率は 50.8%から 57.6%に改善すると試算された³。ただし、基礎年金の半分は国庫負担であり、一般会計の負担（税による負担）は大きくなる。

2 点目は、65 歳以上の在職老齢年金（高在老）の見直しだ。この制度は、65 歳以上で一定額以上の賃金を得て働く人の年金について、一部または全額が支給停止される仕組みである。これを廃止、あるいは支給停止となる金額を引き上げる⁴という措置をとった場合、所得代替率はそれぞれ 50.4%、50.6%に低下すると試算された。将来の所得代替率が制度見直しを行わない場合よりも低下するのは、報酬比例部分（2 階部分）に関して現在の年金受給者の年金受給額を増やし、そのしわ寄せが将来に及ぶからである（制度を見直しても基礎年金への影響はない）。この在職老齢年金制度は働くほど年金が減るため、高齢者の就労意欲を削いでいるとの指摘があるが、現在の 65 歳以上に関してその影響はあまりないというのが一般的な理解である。70 歳まで現役を続けられる社会を目指すとしてされている中、より長期的に見通した場合に、将来の 65 歳以上の就労意欲に在職老齢年金制度がどう影響しそうかを見極めつつ、制度の在り方を検討する必要があるだろう。

³ この改善のすべてが基礎年金の拠出期間延長によるものではない点は留意が必要である。財政検証におけるモデル世帯年金は、基礎年金部分と報酬比例年金部分がともに 40 年拠出の前提であり、このオプション試算は基礎年金部分だけでなく報酬比例年金部分も 45 年拠出とする前提である。

⁴ 2019 年度の 65 歳以上についての在職老齢年金における支給停止基準額（賃金と報酬比例部分の年金の合計額）は 47 万円であり、これを 62 万円へ引き上げた場合を想定した試算である。この 47 万円は、現役男子被保険者の平均月収をもとに算出され、経済状況を踏まえて毎年改定されている。

3点目は、厚生年金の加入年齢の上限を現行の70歳から75歳に延長した場合である。これにより、給付水準調整後の所得代替率は50.8%から51.1%へ上昇するが増加幅は小さい。より目を引くオプション試算は4点目で、就労延長と受給開始時期の選択肢を拡大した場合である。現行制度では、受給開始年齢は65歳であるが、実際の受給開始時期は60歳から70歳の間で選択できる。この上限を75歳まで拡大し、65歳まで働いて年金を受給する場合と、75歳まで働いて75歳からの受給を選択する場合の所得代替率を比較すると、前者は53.9%だが、後者は95.2%と大幅に高くなると試算された。保険料拠出期間が延びる効果もあるが、1か月当たり0.7%の増額率が適用される繰り下げ受給の効果がはるかに大きい。なお、1点目から3点目の制度改正をすべて想定した上で75歳まで就労するケースの所得代替率は111.9%まで上昇する。

これらの結果からは、1点目の基礎年金の保険料拠出期間の延長と、4点目の就労延長と受給開始時期の選択肢の拡大が、所得代替率に与える効果が大きいことがわかった。現在、政府は70歳までの就業機会の確保を図りつつ、高年齢者の就労の多様性に合わせた年金受給の在り方を検討しており、引き続き議論に注目したい。

2016年年金改革法による年金額改定ルールの効果

また、参考試算として、2019年検証の経済前提を基に、賃金・物価に景気の変動（10年周期の波）を仮定した場合に、2016年年金改革法による年金額改定ルールの変更が所得代替率にどう影響を与えるかについても検証がなされた。2016年の年金改革法によって、実質賃金の伸びがマイナスの場合には賃金に合わせて年金額を改定することが徹底され、また、必要なマクロ経済スライドがフルに発動できない場合にそれを翌年度に繰り越すキャリーオーバーの仕組みが整備された。賃金や物価が低迷する時期の存在（景気の波）を想定した場合、この現行の仕組みでの給付水準の調整終了は2050年度となり、モデル年金の所得代替率は50.6%になるという（ケースⅢ）。2016年の年金改革法は「年金カット法」であるという批判が聞かれたが、仮に改定ルールを変更しなかった場合には所得代替率がどうなるかということを確認しようというわけである。

ルール変更の1つ目が、賃金の低下時に賃金変動に合わせて年金額を改定するという点である。2016年改革法以前は、名目賃金上昇率がプラスのときに限って実質賃金がマイナスの場合には年金額は賃金上昇率によって改定することとされていたが、逆に言えば、名目賃金上昇率がマイナスでそれが物価上昇率を下回る場合（つまり実質賃金の伸びがマイナスかつ名目賃金上昇率がマイナスの場合）、賃金変動に合わせて年金額が改定されていなかった。この点が改正され、2021年4月からは名目賃金上昇率がプラスかマイナスかにかかわらず、実質賃金がマイナスの場合には賃金変動に合わせて年金額が改定されることになった。仮に、この制度改正を行わなかった場合、景気の波を想定すると給付水準の調整終了時期は2050年度で変わらないが、所得代替率は50.4%となり、所得代替率への効果は+0.3%ポイントと試算された。つまり、当然のことではあるが、改定ルールの変更はそれだけ将来の年金水準を改善させる効果がある。

もう 1 つのルール変更は、マクロ経済スライドについて、物価や賃金が低迷してスライド調整が行われなかった場合に、未調整分を遠い将来にではなく次年度以降に繰り越して調整できるようにしたことである。この仕組みはすでに 2018 年度からスタートしている。この見直しが行われなかったとした場合には、給付水準の調整終了が 2056 年度まで後ずれする上、所得代替率は 50.0%になると試算された。つまり、ここで想定された経済変動の下では所得代替率を 0.6%ポイント押し上げる効果があるということであり、キャリーオーバーの仕組みの導入も将来の年金水準を改善させることが確認された。

さらに踏み込んだ年金制度改革が求められる

2019 年の財政検証では、経済成長と労働参加が進めば所得代替率 50%以上を最終的に確保できるが、仮に低成長となれば所得代替率は法律で約束されている下限である 50%にいずれ到達してしまうということが改めて示された。経済成長と労働参加は、年金の制度とは関係なくそもそも必要なことであるが、それは年金制度を維持する観点からも強く求められる。そして、経済成長と労働参加を追求することに加えて、オプション試算で示されたような年金制度の見直しが年金の給付水準を確保する上で重要であり、その議論を加速させ結論を得る必要がある。

またそれ以外にも、超高齢社会において公的年金を確実に維持するためには、より踏み込んだ改革の検討が求められる。例えば、高所得の年金受給者に関する年金払い戻し（クローバック）や税制における公的年金等控除の縮小である。また、今回の財政検証では参考試算によって 2016 年改革のプラス効果が確認されたが、2004 年の年金改革以降、マクロ経済スライドによる調整が行われたのは、2015 年度、2019 年度の 2 度しかなく、現在の給付水準の調整が大幅に遅れている。この点、マクロ経済スライドに依然として措置されている名目下限措置を撤廃し、経済変動にかかわらずスライド調整をフルに行うよう見直すべきだろう。今回の財政検証では参考試算で想定された経済変動を前提とすると、現行制度で 2050 年度まで続くスライド調整が名目下限措置を撤廃すると 2045 年度に前倒しになり、最終的な所得代替率は 50.6%から 51.5%に改善すると示されている。年金制度は現在受給している世代だけのものではなく、これから生まれてくる人々も含め、将来受給する世代のものでもある。現在の受給者が今後について安心できるようにするためにも、現在ではなく将来を重視した年金制度の見直しが今こそ求められる。