

2021年2月10日 全6頁

2021年度の年金額はマイナス改定

将来の年金のために、マクロ経済スライドの名目下限措置は撤廃を

政策調査部 研究員 佐川 あぐり

[要約]

- 2021年度の公的年金の年金額は、2020年度比で0.1%の引き下げとなった。4年ぶりのマイナス改定である。
- マイナス改定となったのは、2021年度より改定ルールが見直され、賃金の変化率が物価の変化率を下回った場合（つまり実質賃金が下落した場合）には、賃金変動に合わせて年金額を改定することが徹底されたためだ。改正前のルールに従えば、0%改定（年金額は据え置き）だったから、ルールの変更により現在の受給者の給付水準が0.1%分抑えられた。その効果は将来の年金水準の確保に及ぶことになる。
- 年金給付額を実質的に引き下げる仕組みであるマクロ経済スライドは、2021年度は発動されなかった。2004年の制度改革以降、それが実施されたのは3回で、本来求められる給付調整は思うように進んでいない。年金額が前年度の名目額を下回らないようにするというマクロ経済スライドの名目下限措置の撤廃を、改めて検討すべきである。

2021年度の年金額改定

公的年金に関する2021年度の年金額改定が発表され、2020年度比で0.1%の引き下げとなった。4年ぶりのマイナス改定である。今回マイナス改定となったのは、2016年に成立した法律に基づく年金額改定のルールの見直しは2021年度から施行されることが影響している。また、2021年度は年金給付額を実質的に引き下げる仕組みである「マクロ経済スライド」は発動されず、その調整分は翌年度以降にキャリーオーバーされることになった。

本レポートでは、2021年度の年金額改定について確認するとともに、年金額改定のルール見直しや、マクロ経済スライド調整の本来のあり方について整理したい。

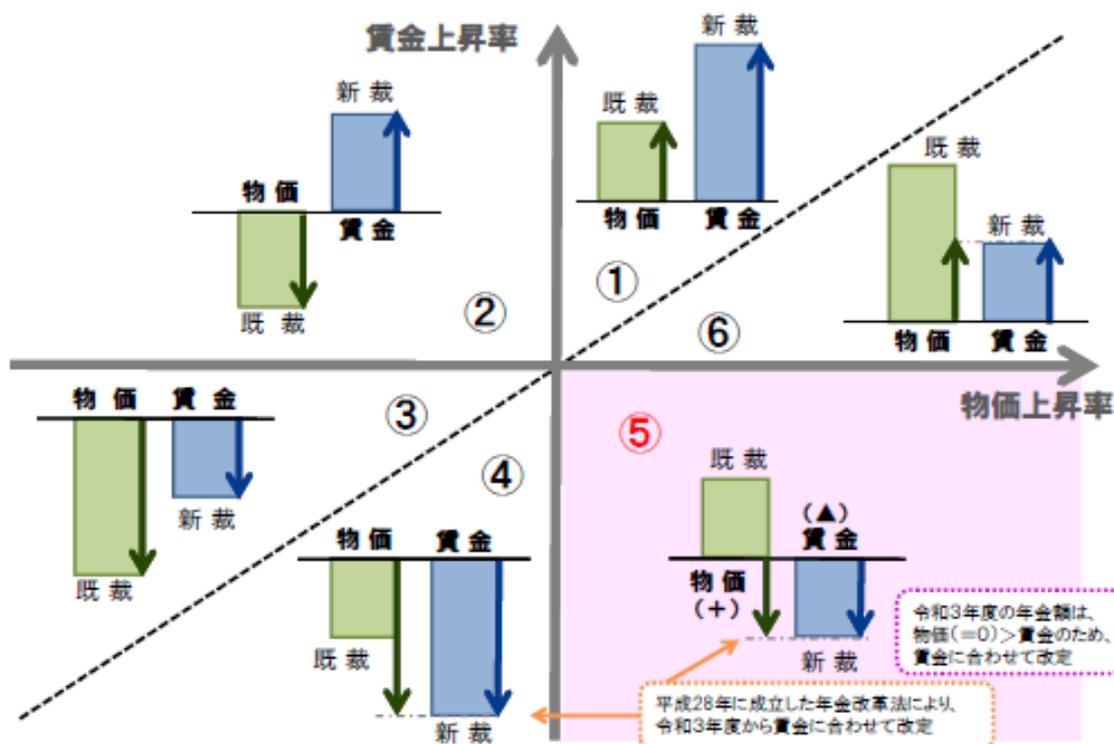
年金額は、前年度比 0.1%の引き下げ

年金額は、新規裁定年金（年金を受給し始める 67 歳以下の年金額）、既裁定年金（すでに年金を受給している 68 歳以上の年金額）ともに、毎年度、物価と賃金の変化率をもとに改定（スライド）される。原則として、新規裁定年金は賃金変化率¹による改定、既裁定年金は前年の物価変化率による改定とされている。ただし、賃金変化率が物価変化率を下回った場合（つまり、実質賃金が下落している局面）の特例が定められている。

すなわち、特例を含む現在の年金額の改定ルールは、物価と賃金それぞれの変化率の組み合わせによって6つのパターンに分けられる（図表 1）。2021 年度は、物価変化率が 0.0%、賃金変化率が -0.1%であったから、賃金変動が物価変動を下回り（実質賃金が下落しており）、かつ、マイナスである。図表 1 で言えば、④と⑤のパターンの境界に位置する。

後述するように、2021 年度施行の新ルールが適用される以前は、④の場合には新規裁定年金、既裁定年金ともに物価変化率による改定、⑤の場合には新規裁定年金、既裁定年金ともに改定なしとされていたため、今回の物価と賃金の変動を当てはめた場合、いずれにせよ改定率は 0% であった。だが、新ルールによって、④と⑤のケースでは新規裁定年金、既裁定年金ともに賃金による改定とされたため、今回の改定率は -0.1%ということになった。

図表 1 年金額の改定（スライド）のルール



（出所）厚生労働省「令和3年度の年金額改定について」（令和3年1月22日）

¹ 正式には名目手取り賃金変動率。名目手取り賃金変動率は、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に前年の物価変動率と可処分所得割合変化率を乗じて算出される。

また、年金給付額を実質的に引き下げる仕組みであるマクロ経済スライドは発動されなかった。マクロ経済スライドとは、年金の支え手の減少や受給者の平均余命の伸びに応じて年金額の実質的な水準を引き下げる調整措置であり、上述した物価や賃金に応じた基本的な年金改定を施した上で、それに加えて年金額を改定する仕組みである。ただ、マクロ経済スライドによる調整は、そもそもの年金額が前年度の名目額を下回らないようにするというルール（名目下限措置）があるため、2021年度のようにマクロ経済スライドを適用する前の改定率がマイナスの場合には発動されない²。すなわち、2021年度の年金は物価と賃金による基本的な改定率である-0.1%の引き下げとなった。

新規裁定者の年金の実額（月額）の例をみると、国民年金が前年度から66円減って65,075円、厚生年金は228円減って220,496円とされた（図表2）。

図表2 2021年度の新規裁定者（67歳以下）の年金額の例

	2020年度 （月額）	2021年度 （月額）
国民年金 （老齢基礎年金（満額）：1人分）	65,141円	65,075円 （-66円）
厚生年金 （夫婦2人分の老齢基礎年金を含む標準的な年金額）	220,724円	220,496円 （-228円）

（注）厚生年金は、夫が平均的収入（平均標準報酬（賞与含む月額換算）43.9万円）で40年間就業した場合に受け取り始める年金（老齢厚生年金と2人分の老齢基礎年金（満額））の給付水準。

（出所）厚生労働省「令和3年度の年金額改定について」（令和3年1月22日）より大和総研作成

2021年度より「物価＞賃金」下での年金改定が徹底される

今回、年金額がマイナス改定となったのは、2021年度より年金額改定のルールが見直され、賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定することが徹底されたためだ。

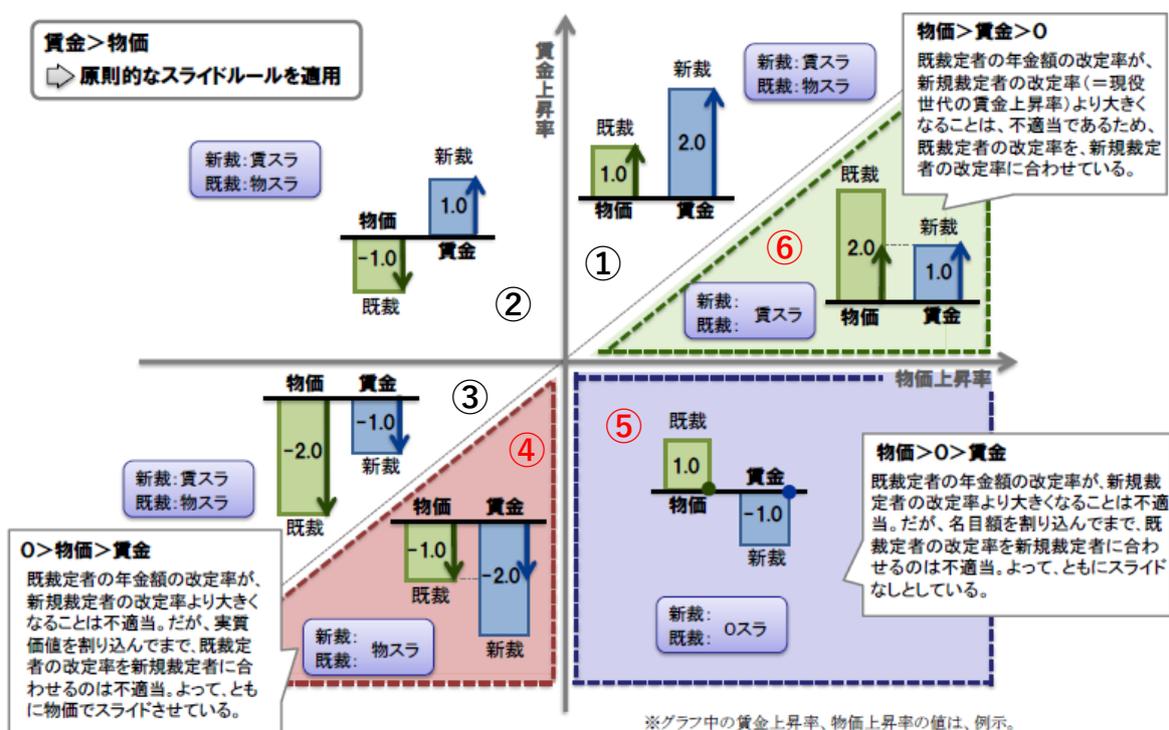
物価と賃金それぞれの変化率の組み合わせには6つのパターンがあることを前出図表1で示したが、2004年の年金改革で実質賃金変化率がマイナス（物価変化率＞賃金変化率）の場合には年金を賃金変化率で改定するという特例が設定されたのは、いずれもがプラスである⑥のケース（物価変化率＞賃金変化率＞0）だけだった。④のケース（0＞物価変化率＞賃金変化率）では新規裁定、既裁定ともに物価による改定、⑤のケース（物価変化率＞0＞賃金変化率）では新規裁定、既裁定ともに改定なしとされていた。その状況を示したのが図表3である。

2004年改革の際、賃金変動率が物価変動率を下回る場合にこのような改定ルールとしたのは、図表3中の吹き出しで述べられているように既裁定者が新規裁定者より手厚い改定となるのは不適當であるというのが基本的な理由であり、一定の説得力はある。

² 2021年度のマクロ経済スライド調整率は-0.1%とされている。従って、物価変化率と賃金変化率がともに0.1%以上でなければ、マクロ経済スライドの仕組みは当年度において機能しない。

ただ、その後に問題となったのが、2004年の制度改革以降、賃金変化率が物価変化率を下回る状況が続き、特例ルールが適用される年度が続いたことであった。その際、⑥のケースであれば問題はないのだが、④と⑤のケースでは保険料の賦課ベース（年金給付の財源）である賃金の動き以上に給付を増やすことになるため、従前の改定ルールは年金財政を悪化させる方向に作用する。つまり、実質賃金変化率がマイナスの場合には賃金を基準とした改定とすべきだったにもかかわらず、物価と賃金の両方がプラスである場合（⑥のケース）以外は不十分な改定にとどまっていた。賃金対比でみた給付を膨張させてしまう要素（いわば、現役層対比で年金受給者を優遇しすぎる要素）を2004年改革は残していたのである。

図表3 2004年制度改革時に定められた年金額の改定（スライド）のルール



（出所）厚生労働省 第3回社会保障審議会年金部会（平成23年9月29日）参考資料2（①から⑥の番号は筆者加筆）

そこで、2016年の国会において、④と⑤のケースにおいても、新規裁定年金、既裁定年金ともに賃金変化率での改定を徹底するルール変更が議論された。当時は一部からは「年金カット法案」との批判もきかれたが、年金制度の健全性や持続性を確保するには必要な見直しであることから、図表1に示された通りに改正されたのだった。

このルールの見直しにより、2021年度の給付水準は0.1%分抑えられたことになる。2019年の財政検証では、2016年の法改正によるルール見直し（実質賃金が下落している場合の賃金による改定の徹底）があった場合となかった場合とで、将来の給付水準がどうなるかについて試算結果が公表されていた。それによれば、この見直しによって将来の所得代替率が改善する³。

³ 大和総研レポート 政策調査部 佐川あぐり「2019年財政検証をどう見るか」（2019年9月5日）参照。

賃金による改定が徹底されたことにより、現在の年金受給者には一定の負担を求めることになったが、実質賃金下がっているときに賃金対比で給付を引き上げることを持続すれば、年金制度そのものが持続性を失ってしまう。2021年度から施行される年金改定ルールの見直しによって、年金制度の健全性は高まったと言える。

マクロ経済スライドの名目下限措置は撤廃を

一方で、2021年度はマクロ経済スライドが発動されなかった。マクロ経済スライドは、高齢化の進展に伴い増える給付を、保険料、国庫負担、年金積立金の3つの財源の範囲内で賄えるよう、給付水準を調整する（引き下げる）仕組みとして、2004年の年金制度改革により導入された。しかし、物価や賃金の低迷等により、制度導入後にマクロ経済スライドが発動されたのは2015年度、2019年度、2020年度の3回のみであった。つまり、マクロ経済スライドによる給付水準の調整は思うように進んでいないと言える。

マクロ経済スライドによる調整は、年金財政の均衡がとれるまで行われることになっている。調整が先送りされれば、足元の給付水準は保たれる一方で、その分調整に要する期間が長期化し、将来世代の給付水準が引き下げられることになる。また、特に問題とされているのが、年金財政の仕組み上、厚生年金と比較し調整期間が長期化する基礎年金の最終的な水準が大きく引き下げられる見通しになっていることだ。

こうした点を踏まえると、マクロ経済スライドによる調整は人口動態に対応するものであるのだから、物価や賃金の動向とは関係なく着実に実施していくことが望ましい。そのためは、かねて各方面から提言されているように名目下限措置の撤廃を改めて検討すべきだろう。2019年の財政検証では、名目下限措置を撤廃し、物価や賃金の水準にかかわらずマクロ経済スライドをフルに実施した場合の、必要な調整期間と将来の所得代替率の試算も公表されている。名目下限措置を撤廃すればスライド調整を要する期間は短くなり、将来の所得代替率は改善される結果が示されている⁴。

もっとも、マクロ経済スライド発動のルールは2018年度から変更されており、実施されなかった年度の調整分を遠い将来にではなく翌年度に未調整分として繰り越し、当該年度分と合わせて調整されるようになった（キャリアオーバー制度）。2021年度の未実施分についても、2022年度以降に繰り越されることになる。2019年度には、2018年度の未実施分も合わせてマクロ経済スライドによる調整が行われ⁵、必要な調整分が前年度分に限ってではあるがきちんと解消された。このように、キャリアオーバー制度がうまく運用されれば、名目下限措置撤廃に近い効果が得られるかもしれない。

⁴ 脚注3に同じ。

⁵ 2019年度の年金額は、物価と賃金による改定率0.6%から、マクロ経済スライドによる調整率-0.5%（=19年度分【-0.2%】+未実施の18年度分【-0.3%】）を控除し、0.1%のプラス改定となった。

しかし、物価や賃金について十分な上昇が継続的に生じなければキャリーオーバー分の解消が進まず、必要な調整分が累積してしまう可能性は残っている。特に足元は、新型コロナウイルス感染症の拡大により経済や雇用への影響が見通しにくい。賃金が伸び悩むことになれば、数年先までスライド未調整分の繰り越しが積み上がっていくことが想定される。その後に物価や賃金の伸びが生じたとしても、繰り越し分が大きい場合には、名目下限措置ルールのためにマクロ経済スライドによる調整を十分に実施できないことも考えられる。

また、累積した比較的大きな調整分を、景気の状態とは無関係に一気に解消するというやり方が経済政策として妥当かという問題もある。それよりは、必要な調整を少しずつ毎年進めていく方が景気を攪乱する影響が小さくなるだろう。物価と賃金次第でどうなるかわからないという状況を解消した方が、年金生活者はもちろん、将来に年金を受け取る現役層にとっての予見可能性も高めるのではないか。