

2019年年金財政検証とその課題

—特集の解題も兼ねて—

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

はじめに—特集の問題意識と概要

現在のような賦課方式の公的年金制度は、少子化・長寿化といった人口構造の変化に合わせて柔軟に対応する必要がある。人口高齢化社会で、公的年金制度の抱える課題は、1) 年金財政の持続可能性の確保、2) 年金給付水準の十分性の確保、3) 世代間の公平の確保である。しかしながら、この3つの課題を同時に解決することはかなり難しくなっている。

最近の最も大がかりな2004年の年金改革では、1)と3)を改善するために、保険料を固定化し、給付水準を下げる仕組みが導入された。しかし、この結果、本論でも紹介するように基礎年金の給付水準が継続的に低下し、2)の十分性が犠牲になる可能性が出てきている。公的年金の給付の十分性とは何か、基礎年金の役割とは何か、という本質

的な議論を深める必要がある。

また公的年金制度そのものが、人口構造や社会経済構造の変化にも対応するために、常に改革を行う必要もあり、永久に大なり小なりの「リフォーム」を繰り返す仕組みと割り切る必要もある。

2019年年金財政検証の概要

公的年金制度は、5年間隔で行われる人口推計に連動し、5年に一度の間隔で財政の持続可能性について検証する作業が行われる。この検証作業は、年金財政検証と呼ばれ、2019年は年金財政検証が行われる年となっており、本年8月に2019年の財政検証が厚生労働省より公表された。本特集は、2019年の年金財政検証とその根拠になった人口推計、経済前提等を材料に、1) 年金財政検証の評価を行う総論の駒村論文以外に、財政検証で提案された各種改革案について、2) 短時間労働者等への適用拡大と高齢者雇用の促進については西村論文、3) 国民年金の加入期間を現在の40年から45年に拡大する案(45年加入案)やマクロ経済スライドの課題については西沢論文、4) 経済前提に示された2040年の女性の就業率の上昇と女性の年金制度の課題については丸山論文が取り扱うことになる。

現行の世代送り財政方式、すなわち賦課方式の年金財政は、出生率の低下により、支え手世代が減少すること、寿命の伸長により受給者が増加する

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に『中間層消滅』(角川新書、2015年)、『日本の年金』(岩波新書、2014年)、『最低所得保障』(岩波書店、編著、2009年)、『大貧困社会』(角川SSC新書、2009年)、『社会保障の新たな制度設計』(慶応大学出版、編著、2005年)、『年金はどうなる』(岩波書店、2003年)など。

ことにより、その持続可能性を危ぶむ声もある。年金財政検証は、現役労働者の減少率と寿命の伸長に連動するマクロ経済スライドを使って、年金の給付水準を引き下げること、財政持続可能性を確認する作業である。具体的には、1)年金保険料を固定しつつ、2)40年間平均賃金で働き、妻が40年間専業主婦であったモデル世帯の年金額を分子にし、このモデル世帯が65歳になった時点での現役男子の手取り平均収入を分母にした比率、すなわち所得代替率を50%以上に維持する、3)100年後の積立金を1年分の給付に必要な分確保する、といった条件が成立しているか確認する作業である。

実際の年金財政検証は、今後約100年間の人口、経済状況を想定し、上記の年金財政の安定性を確認する作業となる。しかし、100年後の日本の社会、経済を見通すことは不可能なので、足下の経済・人口の現状と変化を受けて、5年間隔でそのチェックを繰り返すことになっている。そういう意味では、5年間隔で、将来社会の人口、経済を「仮置き」して、年金財政の持続可能性を定期的に検証し、そこに課題があれば修正、制度改革するという仕組みとなっている。残念ながら現行制度の骨格になった2004年の年金改革が、「100年安心」と喧伝されてしまっているが、現行制度は、決して年金制度改革をしなくても制度が100年持続できるというものではない。

2019年財政検証の結果

(1) 経済前提の意義とは

年金財政検証は、将来100年間の年金財政の収支バランスをチェックするものであるが、その際には、前述のように人口推計とともに将来の経済状況に一定の前提を置いて行われることになる。100年先の経済を予測することは困難であるが、全く想定がないと100年間の収支見通しを作成することはできない。ましてや「適当に」経済前提を設定すると年金財政の見通しをいかようにも設定できることになり、政治的な理由で人気のない年金改革

を回避して、将来にツケを回すことができってしまう。したがって、設定される経済前提は、経済理論的にも一定の確からしき、客観性、透明性が求められる。

2019年財政検証では、賃金分布や失権率といった基礎率については実際の年金制度のデータに基づき、人口見通し、死亡率の変動は、国立社会保障・人口問題研究所の「将来日本の人口推計」を使っている。

経済前提であるが、経済成長を規定する全要素生産性と将来の労働力率の見通しについては、それぞれ3通り設定し、これらを適宜、組み合わせて6通りの経済前提を想定、年金財政もこれに応じてケース1からケース6の6通りの見通しが推計された¹。ここで、重要になるのが経済成長を左右する全要素生産性の将来見通しである。将来の全要素生産性を想定することは、非常に難しい。高度経済成長の時代には全要素生産性は高かったが、最近のデフレ経済下では、低いものになっている。また労働人口が高齢化すると全要素生産性も低下するという研究もある。加えて、この作業を行った経済前提委員会（年金財政における経済前提に関する専門委員会）は、有識者で構成されるものの、年金局に設置されたため、政府の機関という性格もあるため、政府の方針と全く異なる経済前提を設定することも難しいという制約要件もある。結果的には、過去の全要素生産性の実績や内閣府の長期経済見通しなどを参考に前述の3通りの全要素生産性を設定することになった。

労働力率・就業率については、現在のままのケースのみならず、JILPT（労働政策研究研修機構）が推計し、2040年にはかなり上昇すると想定された労働力率・就業率、そして現在の水準とJILPTの予測値の中間の3種類を使用した。このなかで特に注目すべきは、2040年の高齢者と有配偶女性の労働力率・就業率の上昇であり、高齢者については西村論文が、有配偶女性の就業については丸山論文が取り扱うことになる。

表1 2019年 年金財政検証の概要

ケース	実質経済 成長率 (%)	物価 上昇率 (%)	実質賃金 上昇率 (%)	所得代替率 (%) A = B+C	モデル年金給 付水準変化率 (2019年を基準 年にして)	基礎年金 水準 B (%)	基礎年金給 付水準変化率 (2019年を基 準年にして)	厚生年金 水準 C (%)	厚生年金給 付水準変化率 (2019年を基 準年にして)
2019				61.7	100	36.4	100	25.3	100
ケース1	0.9	2	1.6	51.9	84	26.7	73	25.2	100
ケース2	0.6	1.6	1.4	51.6	84	26.6	73	25	99
ケース3	0.4	1.2	1.1	50.8	82	26.2	72	24.6	97
ケース4	0.2	1.1	1	46.5	75	23.4	64	23.1	91
ケース5	0	0.8	0.8	44.5	72	21.9	60	22.6	89
ケース6	-0.5	0.5	0.4	36 - 38	-	-	-	-	-

(出所) 厚生労働省 (2019) 『2019年 年金財政検証報告』より著作作成。

(2)年金財政検証の結果

公的年金の財政検証では、モデル世帯（夫婦2人世帯）の年金の給付水準を示す所得代替率²が国民年金法で定められた50%を維持できるかが最も重要になる。

現役世代が年金生活者の保険料を支払う「賦課方式」の日本では、人口減少を見据え、04年の年金改革で「マクロ経済スライド」が導入された。これは、現役世代の負担を増やさないため、1人当たりの年金給付水準を自動的に減らす仕組みである³。

表1にまとめたようにマクロ経済スライドの適用により、1～3のケースでは、現在61.7%の代替率が約50%まで低下し、以降は維持できることが確認された。一方で、4～6ケースでは代替率は50%を下回ることが確認された。61.7%の所得代替率が約50%に下がるということは $50\%/61.7\% = 82\%$ であり、2019年を基準にすると将来の年金水準はモデル年金で18%程度低下することになる。総じて言えば、2019年の検証結果は、2014年のものと大きく変わるものではなく、年金財政の状況は、「健康」でも「不健康」でもなく、「要経過観察」の状態といえる。

(3)大幅に低下する基礎年金水準

しかし、より年金財政検証を細かく見ると深刻な問題が起きることが確認された。

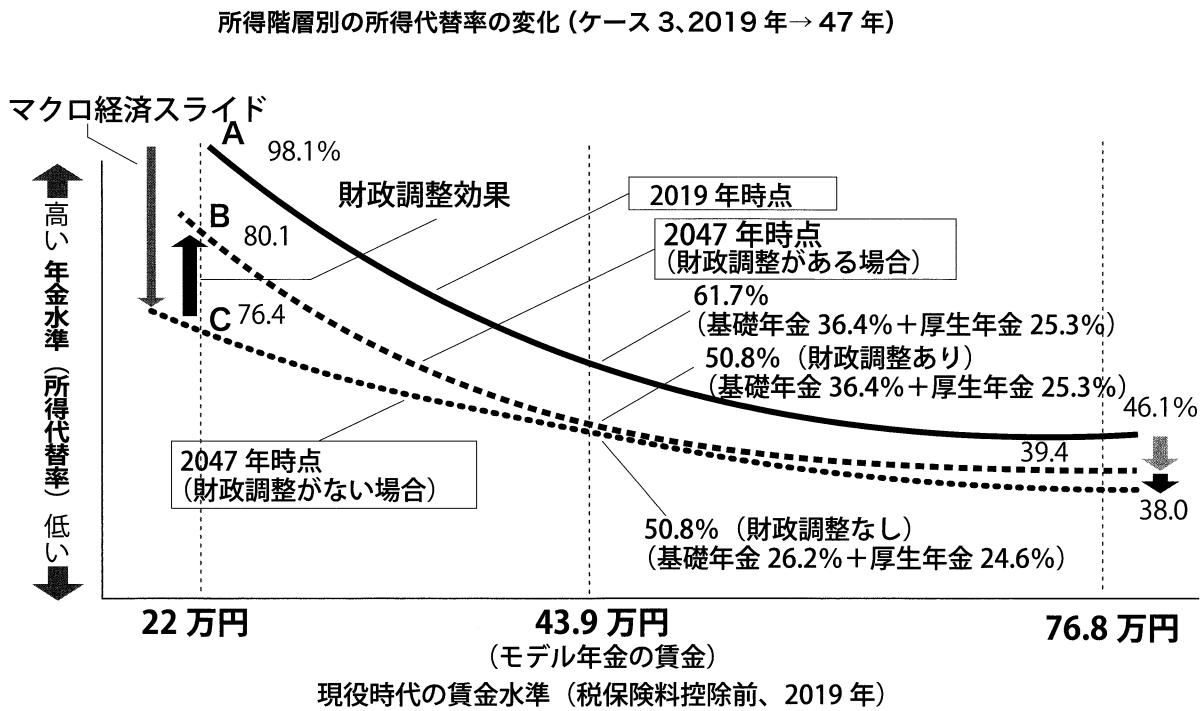
例えば、29年以降の実質経済成長率が年0・

4%となる「ケース3」で所得代替率は19年度の61・7%から47年度以降で50・8%と、50%を上回る見通しとなった。これは代替率50%を確保しているため、現行制度は持続可能にも見えるが、問題は「中身」である。モデル世帯の年金額は「厚生年金+夫婦二人分の基礎年金(国民年金)」の組み合わせとなる。今回の財政検証で、厚生年金に比べ基礎年金の所得代替率が急低下することが確認された。

すなわち19年度の給付水準を100とすると、ケース3では厚生年金の給付水準は47年度に97と3%しか低下しないのに対し、基礎年金は72と28%も低下することになっている。これは、1) 年金財政の安定性のチェックが、厚生年金と国民年金別々に行われることで、2) 財政の安定性を確保するために、年金財政が不安定な国民年金にマクロ経済スライドを長期間適用する必要があるが、他方で財政に余裕がある厚生年金へのマクロ経済スライドは短期で終了するためである。この理由は、マクロ経済スライドが導入された04年以降も、デフレが続いたことや、高齢者に配慮した特例措置である「特例水準」適用のため、特に積立金が少ない国民年金の財政は脆弱になったからである。

厚生年金の給付水準の低下が小さく、基礎年金の給付水準の低下が大きいうことがもたらす問題は平均的な賃金を想定するモデル世帯の年金の給付水準の変化では確認できない。しかし図1のA線からC線へシフトしたように所得階層別

図1 所得階層別のマクロ経済スライドの影響



(出所) 駒村 (2019)

の所得代替率の変化を見ると、低所得者層で大きく下がり、高所得者層ではあまり下がらないことになる。つまり低所得者層ほどマクロ経済スライドによって給付水準が大きく低下するという「逆進性」が発生することになる。本来、2004年の年金改革でマクロ経済スライドが導入された際には、図1の線Bで示すように基礎年金と厚生年金は同じ割合で下がるとされていたが、上記の財政事情の変化により、基礎年金のほうが大幅に低下することになった。

もちろん基礎年金と厚生年金の給付水準を同じだけ下げる方法はある。例えば、厚生年金と国民年金間で財政調整を行うこと、あるいは厚生年金と国民年金の財政統合といった方法もあるが、報酬比例保険料の厚生年金と定額保険料の国民年金といったように負担方式が異なるなかで、財政のみ統合するような改革を正当化することは課題が多い⁴。

基礎年金の給付水準の低下をどのように評価するのかという点は、まさに基礎年金の役割、そしてその財源をどのように確保すべきかという問題にもつながる。この点については、西沢論文が詳しく議論

することになる。

必要な年金制度改革

2014年の財政検証より様々な経済前提を組み合わせて、かついくつかの政策オプションの効果も併せて確認されている。表2はこうしたオプション推計(ケース3)をまとめたものである。

(1) 短時間労働者等への厚生年金の適用拡大

オプション推計によると、マクロ経済スライドによる基礎年金の給付水準の低下をなるべく抑制するためには、短時間労働者への厚生年金適用拡大が有効である。この点の論考は西村論文にゆだねるが、その仕組みは、短時間労働者への適用拡大により、年金間の財政調整の仕組みである基礎年金への拠出金の負担額が変化することによる。すなわち国民年金は第1号被保険者(20～59歳の自営業者・農業者とその家族、学生、無職の人)の数に応じて、厚生年金は第2号被保険者(20～59歳の厚生年金加入者)と第3号被保険者(20～59歳の国民年金第2号被保険者の被扶養配偶者)の数に応じて、

表2 年金財政検証のオプション推計の結果

	オプションの内容	厚生年金の 給付水準 (%) (対平均賃金)	夫婦の基礎年金 の給付水準 (%) (対平均賃金)	厚生年金変化 率 (ケース3 を基準にして)	基礎年金変化 率 (ケース3 を基準にして)
モデル年金 (2019) 参考		25.3	36.4	—	—
ケース3		24.6	26.2	100%	100%
厚生年金の適用拡大 (小)	125万人	24.5	26.8	100%	102%
厚生年金の適用拡大 (中)	325万人	24.4	27.6	99%	105%
厚生年金の適用拡大 (大)	1050万人	23.7	31.9	96%	122%
45年加入	20-64歳国民年金 (基礎年金)、厚生年金加入	27.6	30	112%	115%
在職老齢年金	見直し	24.4	26.2	99%	100%
在職老齢年金	廃止	24.2	26.2	98%	100%

(出所) 厚生労働省 (2019) 『2019 年年金財政検証報告』より著者作成。

基礎年金 (年金特別会計基礎年金勘定) に拠出金を支払い、そこに税財源が加わり基礎年金が給付されている。

厚生年金の適用を短時間労働者に拡大した場合、国民年金第1号被保険者のうち短時間労働者等は厚生年金被保険者 (同時に国民年金第2号被保険者) になり、厚生年金へ移ることになる。この結果、国民年金の積立金の取り崩しが減少し、国民年金の財政は改善する。そのため基礎年金へのマクロ経済スライドの適用期間が短くなり、基礎年金の給付水準の低下は緩和される。他方、新たに加わる短時間労働者の分だけ厚生年金の財政負担は増加し、厚生年金の財政は悪化し、厚生年金へのマクロ経済スライドの適用期間が長くなり、厚生年金の給付水準はやや低下する (表2 <厚生年金変化率、基礎年金変化率>)。この結果、低所得者層の年金水準は「適用拡大なし」に比較して改善し、高所得層の年金水準は低下することになる。

短時間労働者等への適用拡大は、企業規模要件、労働時間要件、最低標準報酬要件、雇用契約要件の4要件の見直しの組み合わせで、適用拡大が①125万人、②325万人、③1050万人、の3つの案が提示されている。

表2からわかるように適用対象者が増えるほど国民年金の財政が改善し、基礎年金水準は改善する。また被保険者・受給者個人で見ても、適用拡大により短時間労働者等は、新たに労使折半・報

酬比例の厚生年金保険料を負担することになるが、他方で定額負担の国民年金保険料負担がなくなるので、実質的に保険料負担が低下する人も出る。また受給時には基礎年金に加えて報酬比例部分も受給できることになるため、老後の年金給付水準は改善することになる。

このように極めて重要な改革であるが、1) これまで国民年金保険料を負担してこなかった国民年金第3号被保険者のうちパートで働いていた短時間労働者等は適用拡大により厚生年金保険料負担が増えること、2) 同時に短時間労働者を雇用してきた企業も厚生年金保険料等負担が発生することで、特に中小企業の企業経営に深刻な影響を与えるとの意見もある。国民年金第3号被保険者の問題については、丸山論文で詳しく議論することになる。もし適用拡大などの対策をとらず、基礎年金水準の低下を放置すると短時間・非正規労働者が多い団塊ジュニア世代を中心に低年金高齢者の増加と生活保護受給者の増加という問題が将来起きる。そもそも同じ被用者でありながら、企業規模や労働時間で年金の適用が異なる制度自体が、労働者と企業の選択をゆがめる原因である。団塊ジュニア世代の年金問題は丸山論文が扱うが、年金・所得保障政策にフリーランチはなく、誰かがその費用を負担する必要がある。実際の適用拡大のポイントは、中小企業の社会保険料負担増をどのように吸収するかにある。最終的には中小企業の社会保険

料負担増分は、商品・サービスの価格に転嫁して、広く薄く吸収することになる。産業流通政策、中小企業・下請け支援などの政策も動員しながら、社会保険料の費用の価格転嫁を可能にし、なるべく早く多くの短時間労働者に厚生年金を適用するような改革を進めるべきであろう。

(2) 国民年金64歳まで45年加入への切り替え案

国民年金は発足以来、20歳から59歳の期間加入し、65歳から年金を受給できる仕組みになっている。他国の年金は加入期間と受給期間が続いているが、日本の国民年金は、60歳から64歳までの期間5年間の加入者でも受給者でもない「待機期間」が存在する。待機期間には積極的な意味は無い。これは制度創設時の1959年において、財政制約により65歳以降に支給するという事情と保険料納付期間を45年では厳しいので40年にするという、財政と保険料徴収上の実務制約のバランスによって妥協的に決められた仕組みである。他方、当時の厚生年金は60歳が支給開始年齢であったが、その後、1985年改革により、国民年金は厚生年金と基礎部分と共通化され基礎年金となった。そして、寿命の伸長のなかで、今日、厚生年金の支給開始年齢も国民年金と同じ65歳となった。ただ、今後も寿命の伸長が継続することが予想され、国立社会保障・人口問題研究所の推計では、2065年には女性の平均寿命は91.35歳になるが、65歳以降の平均余命は28年になるとされる。このため、将来は40年の年金加入期間で28年の年金受給期間ということになる。長寿に対応するためには、就労期間や年金加入期間を拡大する必要があり、国民年金加入を45年加入することはその対応でもなる。また40年加入から45年加入になると負担も増えるが保険給付額も増額されるので、マクロ経済スライドを緩和する効果もある。そのほか、年金財政に与える影響としては、60から64歳までの国民が新たに国民年金の加入者になることから、60歳から64歳の厚生年金加入者は国民年金第2号被保険者となり、その被扶養配偶者(60

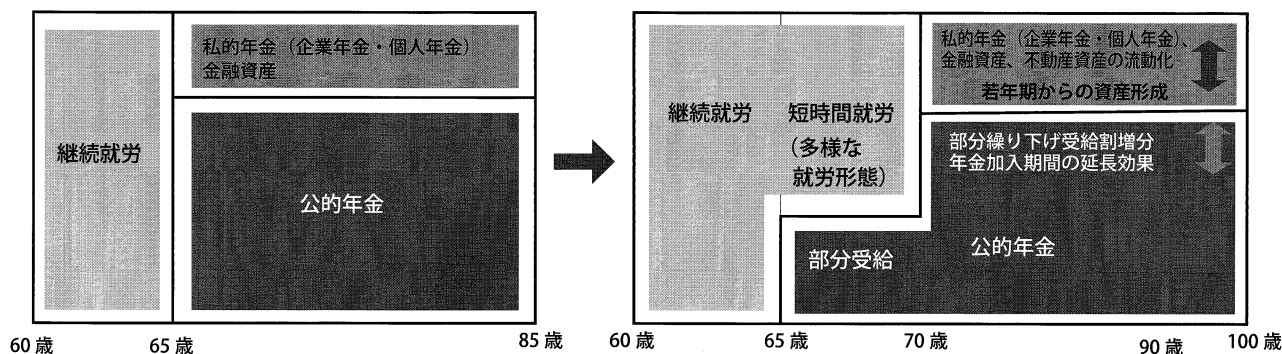
歳から64歳)は国民年金第3号被保険者となる。その結果、基礎年金拠出金の対象者数が変化し、国民年金財政が改善する効果を通じて、基礎年金へのマクロ経済スライドの期間が短縮する効果もある。他方で、60-64歳の加入期間となると未納者も増加する可能性もあり、また基礎年金が改善する分、国庫負担が増加することになる。この45年加入の評価とその課題については、西沢論文が詳しく議論することになる。

その他の選択肢と改革議論の状況

(1) 在職老齢年金の見直し

厚生年金は適用事業所で正社員あるいは正社員と同様に働いている場合、15歳から70歳まで適用される。60歳から64歳までの期間、特別支給の老齢厚生年金を受け取りながら働いている場合、賃金と年金の合計額が28万円を超えると、厚生年金がカットされる。この仕組みは「低所得者在職老齢年金(低在労)」と呼ばれ、厚生年金がカットされる人は現在67万人いる。また65歳以上については、賃金と年金の合計が47万円以上になると厚生年金の給付がカットされる。これは「高年齢者在職老齢年金(高在労)」と呼ばれ、対象者は41万人いる。低在労については、これまでの研究で、年金がカットされることにより実質賃金の低下と同じ効果があり、就業抑制効果が確認されている。他方で、高在労については、就業抑制効果は確認されておらず、制度改革の必要性は低いという見方もある。他方で、2025年以降、厚生年金の支給開始年齢が65歳になると⁵⁾、1) 65歳以降の就業継続が本格化すること、2) 繰り下げ受給の阻害要因になっていること(高在労により、給付カットされた部分は繰り下げ受給できない)、3) 同一労働・同一賃金の広がりが高齢者の賃金も改善すること、4) 将来的には69歳まで就業継続できる社会を目指すこと、などを考慮すると高在労を見直したほうがよいという意見もある。ただし、高在労を廃止すると年金給付が増加し、マクロ経済スライドが長期化し、厚生年金の給付水準が低下する可能性もある

図2 寿命の伸長に伴う公的年金、私的年金、就労の役割変化



(出所) 著者作成。

6. このほか高賃金の高齢者にさらに年金を給付することへの批判があるが、これは本来は年金課税、所得税制の見直しも同時に行われるべきである。

社会保障審議会年金部会での議論は、事務局提案として、低在労、高在労共通の新基準51万円が提案されてる⁷。高齢者の就業問題は西村論文が詳しく議論することになる。

(2) 適用事業の拡大等

厚生年金は、本来、企業規模、業種、就業形態にかかわらず原則すべての労働者に適用されるべきである。しかしながら、企業規模、業種、就業形態の強制加入要件が実際には存在し、実際には厚生年金の強制適用対象外になっている事業所と労働者が多数存在する。もちろん強制加入対象の事業所の適用逃れは問題外であるが、制度上、「常時5人未満の個人事業所」、あるいは「常時5人以上の個人事業所でもサービス業の一部や農業・漁業」などは強制加入・適用になっていない。2019年の年金部会での議論は、こうした一部サービス業を強制適用に切り替えるという方針になっているが、取り残されている部分が依然として存在しており、この部分への強制適用の拡大が急がれる。適用の問題は西村論文が議論している。

(3) 75歳までの繰り下げ受給の選択肢

現行、老齢年金の支給開始年齢は繰り上げ受給によって60歳から早めに受給でき、逆に繰り下げ受給により70歳まで遅らせることができる。繰り

上げ受給の場合は、1か月早めると0.5%年金が減額される。60歳から受給した場合、60か月×0.5%で、30%減額受給となる。逆に70歳まで繰り下げると1か月あたり0.7%増額されるので、70歳からだとして42% (60か月×0.7%) 増額される。この繰り下げ受給についてであるが、75歳からの繰り下げ受給の選択を認める改革案、そして寿命の伸長と積立金の運用利回りに合わせて増額率、減額率を見直すことも議論されている⁸。これらの改革は基本的には財政中立的とされる。

まとめ

本年6月に金融庁市場ワーキンググループが出した報告書が、年金の給付水準の低下を認め、老後2000万円の貯蓄が必要であると主張したとき、注目を浴びた。しかし、金融庁市場ワーキンググループの報告書はそういったことを主張しているわけではなく、誤った理解が拡散していることは極めて残念である⁹。本稿で見たように、年金の給付水準の低下は金融庁市場ワーキンググループの報告書を待つまでもなく、2004年改革で決まっておき、2019年財政検証でも確認されている。高齢化社会において年金制度を一定の給付水準を維持し、かつ持続可能なものにするためには、年金改革だけでは不十分である。マクロ経済スライドの低下分を、就労期間の長期化、私的年金の加入促進などで補うなどで必要がある。基本的には図2のように今後の公的年金、就労期間、私的年金の役割分

担は変化していくことになると思う。■

《注》

- 1 全要素生産性とは、資本形成や労働力以外の要因が経済成長に与える部分で、技術革新、経営効率などによる経済成長の寄与分である。
- 2 現役男子の平均的な手取り年収に対するモデル世帯の年金額の割合
- 3 通常は、公的年金は賃金や物価が上昇した分、給付額を上げて年金の実質価値を維持することになっている。しかし、マクロ経済スライドの適用期間は、毎年の名目賃金上昇率、物価上昇率から約1%引き下げた分しか年金額を増やさないことで、実質的な年金水準を引き下げることになる。このマクロ経済スライドが長く適用されるほど年金の給付水準は低下することになる。
- 4 詳細は駒村(2019C)を参照せよ。
- 5 女性は2030年より65歳支給となる。
- 6 ただし、このような支出増加も、仮に将来、高在労の廃止により、65歳以上の高齢者の就業率や賃

金の上昇、経済成長の引き上げ効果により相殺できる可能性もある。

- 7 この場合の年金給付費の増加は、低在労3300億円、高在労700億円と推計されている。
- 8 2019年財政検証では、減額率は0.4%、増額率は0.7%となった。
- 9 報告書は極めて曲解されて批判を受けた。さらに年金の実情から目をそらすために政治的な意図をもって捻じ曲げて解説した有識者も存在した。金融庁市場ワーキンググループの報告書については、駒村(2019A)、駒村(2019B)を参照せよ。

《参考文献》

- 駒村康平(2019A)「老後2000万円」報告書が目指したもの(上)『エコノミスト』2019年7月29日号
 駒村康平(2019B)「老後2000万円」報告書が目指したもの(下)『エコノミスト』2019年8月5日号
 駒村康平(2019C)「年金財政検証 見えた課題(下) 基礎年金の劣化回避が急務」『日経新聞』

