

財政検証における経済前提 および公表方法の問題点

西沢 和彦

株式会社日本総合研究所 理事

前提の妥当性のみならず 公表方法も重要な論点

2024年7月、4回目となる年金の財政検証結果が公表された。1回目は2009年である。財政検証は、5年に1度の年金財政の健康診断にも例えられ、経済前提と人口動態に一定の仮定を置き、年金財政の今後100年の姿を見通す作業である。経済前提は、実質賃金上昇率、実質運用利回り、物価上昇率の3つ、人口動態は、合計特殊出生率、死亡率の2つが重要である。人口動態については、2024年財政検証では入国超過数が加えられている。

財政検証結果を受け、年金財政の先行きに対し楽観的な論調も見られる。政府も年金財政に無関心のようなものである。平成元年以来の年金改正の歴史を振り返れば、保険料率および国庫負担割合の引き上げといった歳入確保とともに、平成時代の前半が費やされた支給開始年齢の引き上げ、2004

年のマクロ経済スライド導入など、年金財政の維持に向けた取り組みが重ねられてきた。だから、もはや何も手を打たないという態度でよいのであろうか。

本稿は、財政検証の妥当性について、公表方法、および、賃金上昇率を中心に前提そのものの2つの側面から検証した。公表方法を取り上げるのは次のような理由である。財政検証結果は、国民経済計算をはじめとする公的統計と同様「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報」(統計法第1条)のはずである。客観性はもちろん、分かりやすく迅速に提供されなければならないが、その点に疑義があるためである。

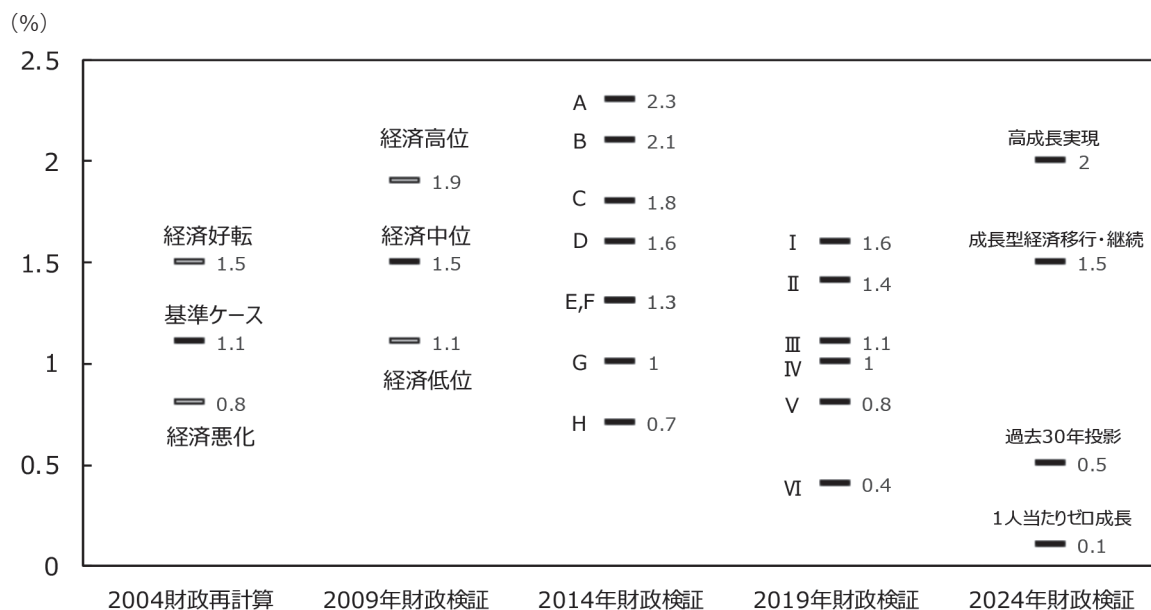
公表方法における3つの問題点

公表方法に対し、次のような問題点を指摘できる。第1に、経済前提における標準ケースの欠落である。2009年の財政検証までは標準ケースが設けられていた。例えば、2004年の財政再計算(財政再計算としての最後)における実質賃金上昇率の前提は、最も蓋然性の高いと考えられる基準ケースを1.1%とし、その上に経済好転ケースとして1.5%、下に経済悪化ケースとして0.8%が設定されていた(図1)。2009年財政検証も、経済中位、高位、低位へと名称を変えつつも同様の形態であった。将来人口推計においては、今でも、中位、高位、低位の3通りとなっているのと同様である。

にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行(現三井住友銀行)入行。2002年、法政大学修士(経済学)。著書に『年金制度は誰のものか』(日本経済新聞出版社、2008年[第51回日経・経済図書文化賞])、『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社、2011年[第40回日本公認会計士協会学術賞]、『医療保険制度の再構築』(慶応義塾大学出版会、2020年)など。

図1 実質賃金上昇率の前提(過去5回)



(資料)厚生労働省の2004年財政再計算、2009年以降の財政検証の各経済前提より筆者作成。

ところが、2014年財政検証では、AからHまでの8ケースとなり、標準ケースが姿を消した。実質賃金上昇率は、AからHまで0.2～0.3%ポイントずつの幅でほぼ均等に並んでおり、それぞれのケースがあたかも同確率で実現するかのような印象を与えている。2019年財政検証も、ケースの数を2つ減らしI～VIの6ケースとなり、やはり標準ケースは設けられなかった。今回の2024年財政検証も、ケースの数を前回から2つ減らし4ケースとなり、標準ケースは設けられていない。

しかも、2024年財政検証は、上位2ケース(高成長実現、成長型経済移行・継続)と下位2ケース(過去30年投影、1人当たりゼロ成長)とが両極化しており、標準とおぼしきケースの目星をつけることすら困難になっている。成長型経済移行・継続ケースと過去30年投影ケースとでは実質賃金上昇率に1%ポイントもの差がある。2014年と2019年の財政検証では、各ケースがほぼ均等に並んでおり、標準ケースの目星をつけることはできていた。

標準ケースが置かれないことによる弊害は、どのケースが最も蓋然性が高いのか読み手に分かりにくいことはもちろん、年金制度の運営においても生じると考えられる。年金額は毎年改定される。その改定率決定は予算編成期になされ、マクロ経済ス

ライドを適用するか否かも併せて判断される。マクロ経済スライドは、2004年の年金改正で導入された給付抑制の仕組みであり、保険料率が固定されたもと、長期間における(100年が想定されている)年金財政の収支均衡が見通せるまで続けられることとなっている¹。標準ケースが置かれず、複数ケースが並列されているもとでは、いずれのケースをもってマクロ経済スライドの継続を判断するのかが問題となる。

実際、2024年財政検証では、高成長実現と成長型経済移行・継続の2ケースでは、報酬比例部分いわゆる2階部分に関し、もはやマクロ経済スライドをかけずとも長期的な収支均衡が見通せる結果となっている。他方、過去30年投影ケースでは、2026年までマクロ経済スライドをかける必要がある結果となっている²。2024年末になり、2025年の年金額改定においてマクロ経済スライドをかけるのか否か、どのケースをもとに判断されるのであろうか。

では、2014年財政検証において標準ケースはなぜ取り除かれたのか。政治的理由と考えられる。「100年安心」がうたわれた2004年改正において所得代替率(年金給付水準を表す代表的指標)50%維持が公約化した。仮に標準ケースを設

け、標準ケースにおける所得代替率が50%を割り込んでしまえば、「100年安心」が嘘になってしまう。標準ケースは設けず、8ケースのうち過半が50%を上回り、2つか3つ50%割れがあるくらいであれば体面が保てる——推察するに、このような判断ではないだろうか。実際、結果はそうになっていた。

第2に、経済前提の順序の消失である。2014・2019財政検証では、前述のように標準ケースこそ欠落しているものの、A～H、I～VIという順序があった。ところが、2024年財政検証ではそうした順序が消失し、各ケースには、高成長実現、成長型経済移行・継続、過去30年投影、1人当たりゼロ成長という固有名詞が充てられ、にわかには高低が識別できなくなっている。とりわけ、高成長実現ケースと成長型経済移行・継続ケースは、字面を見てもどちらが高いのか全く分からない。

第3に、財政検証の公表タイミングに恣意性が見られることである。公表タイミングは、2019年財政検証の際、大きな話題となった。今回も問題なしとしない。

財政検証の公表日は、1回目が2009年5月26日、2回目が2014年6月3日であった。ところが、3回目はそれより約3か月遅い2019年8月27日にずれ込んだ。理由は、作業の遅れではなく、7月21日の参議院議員選挙前に財政検証結果が争点となるのを政府・与党が恐らく避けたためである³。こうした与党の態度に対し、例えば、日本経済新聞は次のように論評している。『『鋭意作業している』。根本匠厚生労働相は公的年金の将来像を示す『財政検証』の公表時期を聞かれるとこうかわし続けた。老後資金が2,000万円不足するとの金融庁の報告書が国会で紛糾するのを見た政府は検証を選挙後に延期し、与党も早期公表を求めなかった。だが『不都合な真実』を隠したところで老後の安心は確保できない』⁴。今回の2024年財政検証結果も、1回目・2回目の公表日より約1か月遅い7月3日に公表された。通常国会の閉会が6月23日であり、それを待ったものと推察される。

このように、主要なものに限っても、財政検証の

公表方法には問題点を指摘できる。これでは、仮に立派な結果であっても国民の理解と信頼は得られないであろう。次回2029年財政検証においては、経済前提に標準ケースを設け、公表日はあらかじめ決めておくなど公表方法の改善が不可欠である。

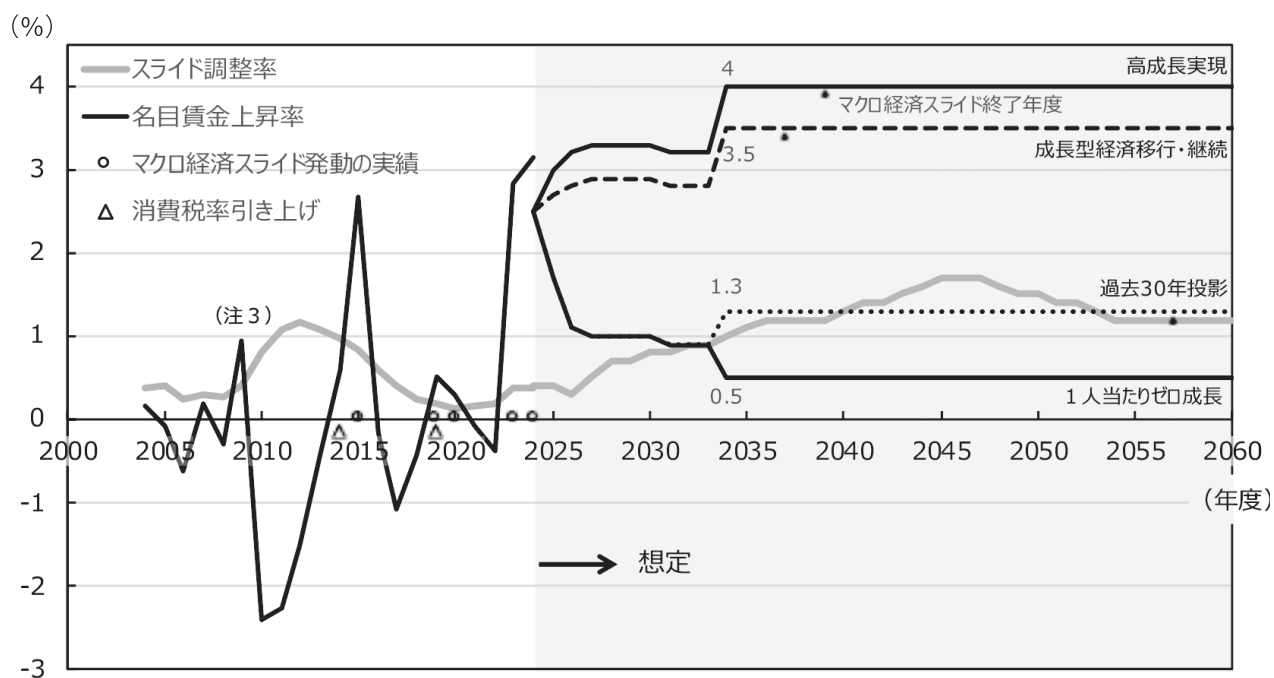
名目賃金上昇率の実績と財政検証における想定

では、前提は妥当なのであろうか。名目賃金上昇率について、100年安心の年金改正が行われた2004年度から2024年度までの実績と2024年財政検証における想定、とりわけ上位3ケースとを見比べるとガラッと様相が転換している。なお、図1は実質賃金上昇率であり、以降の記述および図2はそこに消費者物価上昇率を足した名目賃金上昇率である。

名目賃金上昇率は、マクロ経済スライドが導入されているもと、核心的な指標である。マクロ経済スライドは、名目賃金上昇率によって毎年の年金額を改定する本則をいったん棚上げし、一定期間、名目賃金上昇率（以下、W）－スライド調整率（以下、A）による改定にとどめ、段階的に給付抑制を図る仕組みである。例えば、W 2%、A 1%、T年の年金額10万円とする。すると、T+20年の年金額は、本則であれば約15万円、マクロ経済スライドを発動し続ければ約12万円となる。約2割の給付抑制効果である。2004年改正時、同年度から2023年度までの20年間、マクロ経済スライドが毎年度適用され、所得代替率は2004年度の59.3%から2023年度の50.2%まで下がり、それにより長期的な年金財政の収支均衡が見通せると目論まれていた。

$W < A$ となる事態も生じ得る。その際も、 $W - A$ によるマイナス改定とすれば給付抑制効果が得られ、年金財政の改善へと向かっていくが、2004年改正では、 $W < A$ となった場合、年金額は据え置くこととされた。これを名目下限措置という。年金受給者の反発を招かないためのいわば採算度外視の措置である。名目下限措置が適用されると、給付

図2 名目賃金上昇率とスライド調整率、実績と想定



(注1) 実績は著者計算。見通しは「2024年財政検証」。T年度の賃金上昇率は、(T-2～T-4年度)の実質賃金上昇率の平均値にT-1年の消費者物価上昇率を加え、そこからT-3年度の可処分所得の押し下げ分(2019年度まで0.2、2020年度は0.1、2021年度以降ゼロとしている)を控除した値。賃金は、1人当たり標準報酬総額(民間被用者)を用いている。

(注2) スライド調整率は労働参加進展シナリオのもの。

(注3) 特例水準未解消のためマクロ経済スライド発動せず。

(資料) 厚生労働省「2024年財政検証」、社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—令和4年度—」より著者作成。

抑制とはならず、過剰給付分は年金積立金の前倒しでの取り崩しによって賄われることになる。すなわち年金財政の毀損である。よって、 $W > A$ であり続けることが不可欠となる。

ところが、実際には、経済は生き物であり政府の願望通りとはならない。2004年度から2024年度までの21年間のうち、 $W > A$ となったのは計6回にとどまっている(図2)。しかも、うち2015年度と2020年度の2回は消費税率の引き上げに伴う消費者物価上昇に助けられており、わが国の経済の実力ベースでは $W > A$ が計4回であったことになる。その結果、マクロ経済スライドが発動されたのは、特殊要因によって発動に至らなかった2009年度を除き(図2の注3を参照)、2015、2019、2020、2023、2024年度の計5回のみである。

マクロ経済スライドの発動を勝ち負けに例えれば、2004年改正時、政府は20勝0敗での完全優勝(長期的な財政収支均衡の見通しを得ること)を目論んでいたが、ここまで5勝16敗で試合は今も続いている(長期的な財政収支均衡の見通しは得られてい

ない)。この間、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災、2020年からのコロナ禍を挟んではいるが、20連勝という想定がそもそも願望含みであり、名目下限措置を盛り込んだのは2004年改正の判断の甘さであったと言える。

2024年財政検証とりわけ上位3ケースにおける名目賃金上昇率(W)は、過去21年間の実績とはガラッと様相が異なっている。高成長実現ケースから1人当たりゼロ成長ケースまでの4ケースにおける W は、2033年度までは内閣府「中長期の経済財政に関する試算」と平仄を合わせて曲線状に推移し、2034年度以降は厚生労働省独自の仮定が置かれている。

まず、高成長実現、成長型経済移行・継続の2ケースでは、一貫して $W > A$ が続く。それを受け、基礎年金いわゆる1階部分に関し、マクロ経済スライドは、それぞれ2039年度、2037年度には終了出来る見通しとなっている。すなわち、それぞれの年度以降、本則通り W による年金額の改定へと復帰する。

次いで、過去30年投影ケースにおいても、2033年度までは $W > A$ 、2034年度以降も $W \approx A$ と仮定されており、ほぼ難なくマクロ経済スライドが発動されていく想定となっている⁵。過去21年の実績とはかなり異なる姿である。なお、スライド調整率(A)は、 $| \text{労働力人口の減少率} | + 0.3$ で定義されており(| | は絶対値)、人口減少幅の拡大に比例する。それでも、 $W \approx A$ で推移するというのが過去30年投影ケースである。

他方、1人当たりゼロ成長ケースのみは、上位3ケースとは異なって、2034年度以降、常に $W < A$ となり、名目下限措置が適用され続ける。過剰給付の結果、国民年金の積立金は2059年度には枯渇し、所得代替率は50.1%から30%台に一挙に落ち込むというのが財政検証のシナリオである。1人当たりゼロ成長ケースは、4ケースのうち最下位に位置付けられてはいるが、0.5%は過去21年間のWの実績を上回っている。Wの21年間の単純平均は0.1%である。決してあり得ないケースではない。このように、Wの想定のみを見ても、年金財政の先行きに対して安穏としていられる状態ではない。

出生率をみれば事態は一段と重く受け止められるべき

出生率の現状および先行きを踏まえれば、事態は一段と重く受け止められるべきである。2024年財政検証では、合計特殊出生率に関し、2050年度1.39人が想定されているが、2023年の実績は過去最低を更新する1.20人であった。今後を展望しても、若者の結婚意思および希望出生数のいずれも低下していく可能性がある。国立社会保障・人口問題研究所が5年に1度実施している「出生動向基本調査」によれば、18～34歳の未婚者を対象に「いずれ結婚するつもりか」と問うたところ、2010年には男86.3%、女89.4%が「はい」と答えていた。ところが、2021年は男81.4%、女84.3%とともに5%ポイント程度低下している。希望出生数についても、同調査によれば、2010年時点では、

男は2.04人を、女は2.12人を望んでいたのに対し、2021年は男1.82人、1.79人と2人を大きく割り込んでいる。直近は、コロナ禍の影響も考えられるものの、結婚意思や希望出生数の低下はトレンドである可能性もある。

こうした事態に対しては、政府が掲げてきた少子化対策よりも、年金制度としてできることにまず取り組むべきである。そもそも、子どもは年金財政を支えるために生まれてくる訳ではなく、出生数の反転に期待するとしても不確実である。加えて、実際の政策を見ると、児童手当の拡充が歳出のうち大きなウェイトを占めるなど、子どものためを思っただけの政策なのか、ばら撒きなのか判然としないものも見受けられる。年金制度としてできることとは、かねてより多方面から提案されているように、名目下限措置の撤廃、支給開始年齢の引き上げを通じた生涯受給額の抑制などである。2025年に予定される年金改正を「流れ」に任せるのではなく、以上のようなことがきちんと再確認される必要がある。■

《注》

- 1 長期的な収支均衡とは、おおまかには次のような意味である。

$$\sum_{t=1}^{100} \frac{R_t}{(1+r)^t} + \text{積立金} = \sum_{t=1}^{100} \frac{E_t}{(1+r)^t}$$

R_t は t 年の保険料収入と国庫負担、 E_t は t 年の給付である。 r は利子率、 $(1+r)^t$ で現在価値に直している。左辺を決定付ける保険率は固定されている。等号が成り立つと見通せるまで、 E_t 、 $E_{(t+1)}$ … とマクロ経済スライドによって給付を抑制していくことになる。

- 2 1人当たりゼロ成長ケースでは、マクロ経済終了年度は示されていない。
- 3 「7月に参院選があったことなどから約3カ月遅れの公表となる」日本経済新聞2019年8月21日？。
- 4 日本経済新聞2019年7月24日 -
- 5 こうした W が想定されてもなお2057年度までマクロ経済スライドを続けざるを得ない、すなわち、年金給付水準を切り下げていかざるを得ない点には留意が必要であろう。

《参考文献》

- 西沢和彦 (2014) 「年金財政検証における経済前提の見方」日本総合研究所 R search Focus No.2014-006
- 西沢和彦 (2019) 「平成を振り返る：年金政策 ～年金財政の持続性確保は令和に多くの課題～」日本総合研究所 View Point No.2019-008