

年金の二〇一四年財政検証をめぐって

年金シニアプラン総合研究機構研究主幹・一橋大学名誉教授

高山 憲之

一 はじめに

厚生労働省は二〇一四年六月に厚生年金・国民年金の財政検証結果を公表した。財政検証では、マクロ経済スライドによる給付水準の調整がどの時点で終了するのか、そして最終的な給付水準がどの程度になるのか、が経済や就労に関する将来のさまざまな状況を投影させながら示されている。二〇一四年財政検証では、さらに制度改正を仮定したオプシオン試算の結果も公表された。

本稿では、まず、二〇一四年における年金財政検証の主要内容を順次紹介する。その上で、財政検証のあり方について、今後の議論において参考となると思われるポイントをいくつか指摘しておきたい。

二 持続的賃金デフレ下におけるモデル年金水準の上昇

二〇一四年の財政検証結果を二〇〇四年の財政再計算結果および二〇〇九年の財政検証結果と比較すると、長期的な年金財政の安定やモデル年金水準の五〇%保証（政府約束）などに関するかぎり、主要内容は基本的にほとんど変わっていない。

ただ、二〇〇四年の財政再計算では予想していなかったことが二〇〇九年には一つだけ生じていた。それは、それまでの五年間にモデル年金の水準が上昇してしまったことだ。すなわち二〇〇四年の財政再計算によると、モデル年金の水準は二〇〇四年度の五九・三%から二〇〇九年度には五七・五%へ少しずつ低下するはずであった。ところが現実には二〇〇九年度段階で逆に六二・三%へ上昇してし

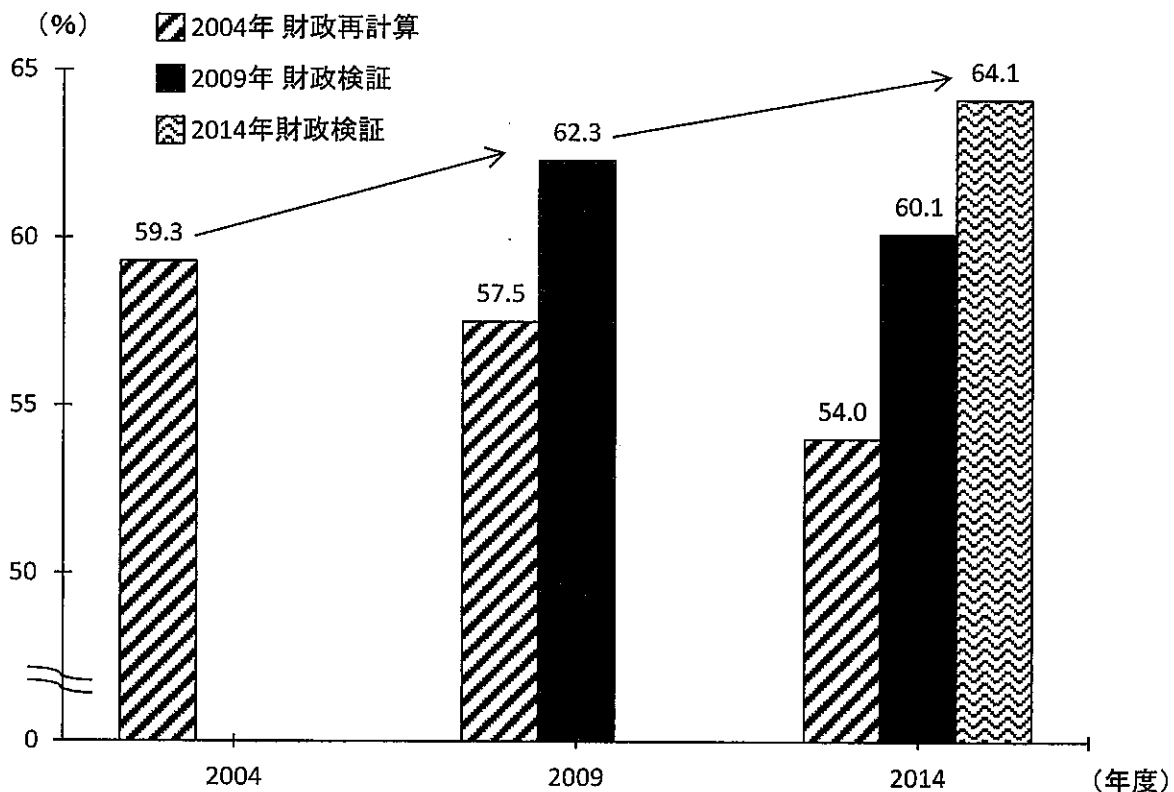
まった。(図表1)。予想に反したモデル年金水準の上昇は二〇〇九年度以降も継続し、二〇一四年度には六四・一％に達している。二〇〇四年財政再計算時の試算値(五四・〇％)と比べると、約一〇ポイントのアップとなった。

二〇〇四年改革の基本線は、保険料を二〇一七年まで毎年小刻みに引き上げる一方、二〇〇九年度までに基礎年金の国庫負担割合を二分の一に引き上げ、さらに給付水準を少引き下げることに伴い、年金財政の長期的安定を図るといったことであつた。その基本シナリオのうち給付水準を少引き下げていくということが、予想外の持続的な賃金下落により、この間、実現できなかったのである。

予想に反した給付水準の上昇は、その分だけ今後に必要な調整を大きくしてしまう。その調整で「しわ寄せ」を受けるのは将来世代である。すなわち、将来において政府が法律により支払いを約束しているモデル年金の最低水準は五〇％にはかならない。この五〇％水準までの給付削減幅は二〇〇四年段階では約九ポイント(一五％カット)であつたものの、二〇〇九年には一二ポイント強(二〇％カット)となり、さらに二〇一四年には一四ポイント(二二％カット)にまで及んでしまった(ケースCの場合)。

基礎年金のみの受給者に限定すると、将来における給付の実質削減は二〇〇四年段階では一五％と試算されていたが、二〇一四年段階では三〇％程度のカットが財政安定化のため

図表1 厚生年金給付の標準的な所得代替率

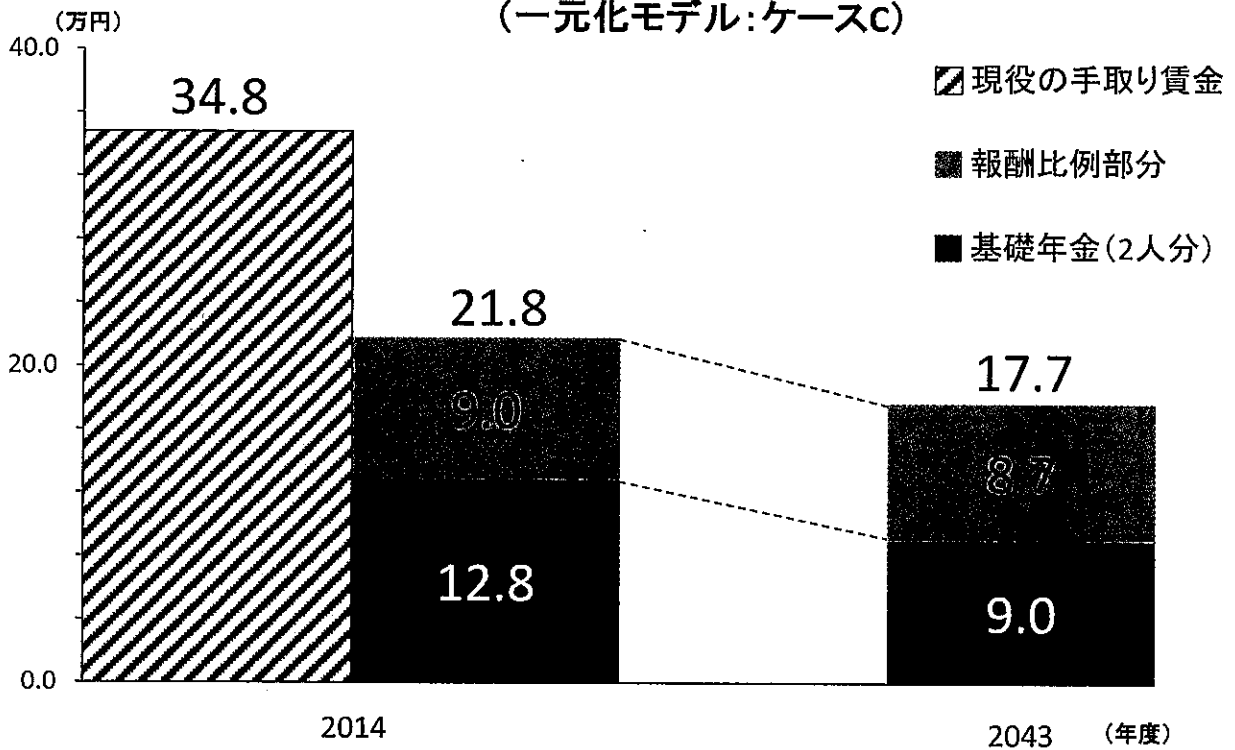


出所) 厚生労働省年金局資料(65歳時点、夫婦2人の基礎年金を含む)

めに将来必要となる。将来見通しの変更により基礎年金月額（四〇年加入の満額年金、六五歳受給開始の場合）は、六万四〇〇〇円程度（二〇一四年度）が三〇年後には四万五〇〇〇円強になる見込みである（二〇一四年度の賃金価格表示。図表2参照）。必要になった給付水準調整幅の拡大に伴い、基礎年金水準の調整終了年度も当初予定の二〇二二年度から二〇四三年度（ケースC）と遅れることになり調整期間の長期化も余儀なくされている。

年金財政が長期的に持続可能であることは、きわめて重要なことである。かつて、財政の持続可能性を確保するために日本も長年にわたって苦悩してきた。そのことに鑑みると、経済が成長しつづけるかぎり、その点が確保されていることを二〇一四年財政検証で再確認することができたことは、それなりに意味がある。ただ、それだけでは必ずしも十分ではない。老後生活費の基盤的な部分を賄うことができるような給付水準を公的年金制度によって今後とも維持していくこと（年金制度の政治的持続可能性）も他方で強く求められている。今後予想されている基礎年金の劣化は、この第二の要請に応えているとは必ずしも言えない。

図表2 基礎年金水準の実質低下
（一元化モデル:ケースC）



注) 2014年度の賃金価格表示

三 最終的な給付水準と調整終了年度

二〇〇四年改革以降における財政検証の目的は、将来の給付水準がどこまで低下するのを示すことにある。給付水準の指標として法律で定められているのは、標準的な夫婦の六五歳受給開始時点における所得代替率だ。この値が五〇%を下回ることがなければ、公的年金として期待されている機能をそれなりに果していると考えられている。

ここで「標準的な夫婦」とは、①夫婦とも同年齢であり二〇歳で結婚し、年金受給開始となるまで離婚しない、②夫は四〇年間、平均賃金を稼ぐサラリーマンである一方、妻は二〇歳からの四〇年間、専業主婦（より正確には第三号被保険者）のまま変わらない、という二つの要件を満たす夫婦である。他方、所得代替率とは、右の標準的な夫婦が六五歳時点で受給を開始する年金給付（課税前、夫婦合計額）を現役世代男子の平均手取り賃金（ボーナス込み）で除した値にはかならない。

二〇一四年の財政検証にあたり厚生労働省は人口や就労・経済等に関して、それぞれ複数の前提を置いた。まず、将来の人口については国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（二〇一二年一月推計）を使用し、合計特殊出生率および死亡率について中位・高位・低位の三つをそれぞれ設定した。ちなみに中位推計では二〇六〇年

の合計特殊出生率を一・三五、平均寿命を男八四・一九歳、女九〇・九三歳としている。つぎに、労働力率については労働政策研究・研修機構『労働力需給の推計』（二〇一四年二月）に準拠し、労働市場への参加が進むケース、労働市場への参加が進まないケース、の二つを使用した。さらに、経済前提については「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」の報告に基づき、二〇二三年度までの向う一〇年間については内閣府の試算で示された「経済再生ケース」（平均成長率が実質二%程度、名目三%程度）と「参考ケース」（実質一%程度、名目二%程度）に準拠して設定した。そして二〇二四年度以降の実質的成長率については一・四%からマイナス〇・四%までの八ケースを想定している。ちなみに労働市場への参加が進むケースの一例であるケースCでは、物価上昇率一・六%、賃金上昇率三・四%、運用利回り四・八%、経済成長率二・五%（いずれも名目値、年間）とそれぞれ仮定している。他方、労働市場への参加が進まないケースの一つであるケースDでは、物価上昇率〇・六%、賃金上昇率一・三%、運用利回り二・三%、経済成長率〇・二%（実質ではマイナス〇・四%）とそれぞれ想定している。そのほか、マクロ経済スライドは二〇一五年度から実施すること（二〇一五年度の調整率は一・一%）、国民年金保険料の納付率は二〇一八年度以降六五%で推移すること

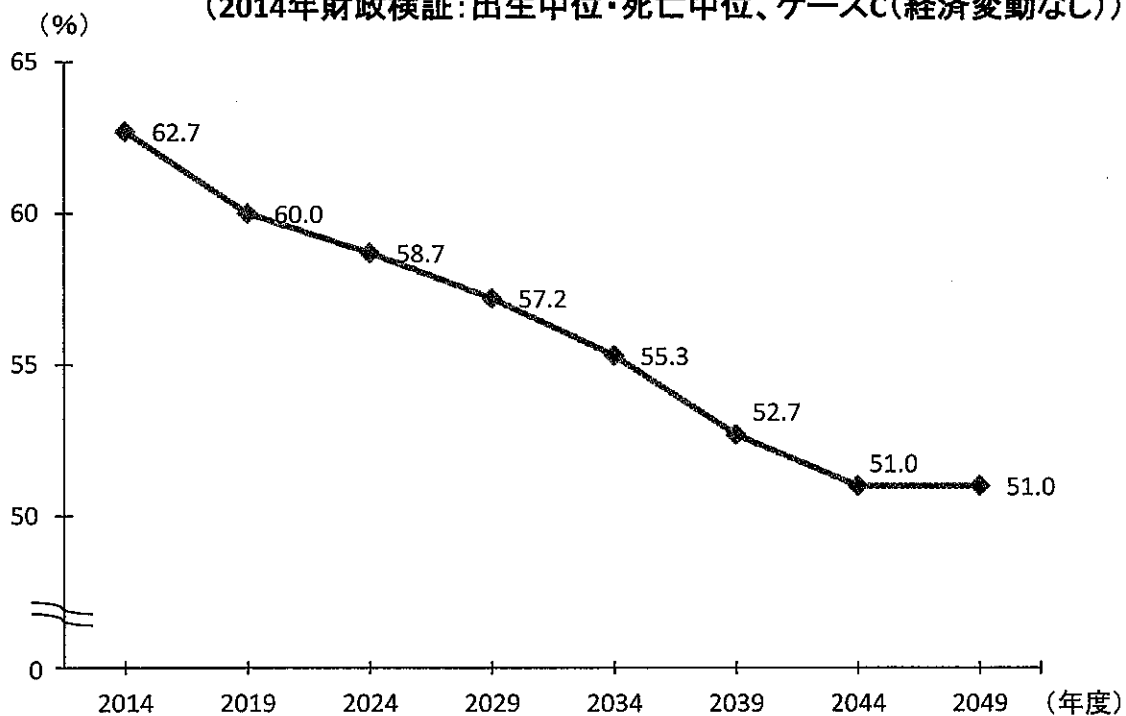
等も仮定している。さらに、共済年金は二〇一五年一〇月以降、厚生年金に統合一元化される。この一元化も想定しており、モデル年金水準もこの一元化モデル（二〇一四年度六二・七％）を使用した。一元化モデルの年金水準が旧厚生年金モデルのそれ（六四・一％）より若干低いのは、共済グループの平均手取り賃金が多少とも高いからである。

このように検証のさいに用いられた前提は数が多く、基本ケースも設定されていない。この点は二〇〇九年の財政検証と大きく異なっている。

検証結果を実質的に左右しているのは、女性や高齢者の労働市場への参加が進む経済再生ケースか、それとも労働市場への参加が進まない低成長ケースか、の違いである。以下では、この違いに着目しながら検証結果の概要を紹介しておく。なお、本稿では簡略化のため、出生中位・死亡中位および経済変動がない場合についてのみ言及する。

まず、経済再生ケース（五ケース）では、実質的な経済成長率に一ポイントの幅があるものの、最終的な所得代替率は五〇・六％から五一・〇％である。実質経済成長率は異なるものの、最終的な所得代替率にはほとんど差はなく、いずれも五〇％超となっている。マクロ経済スライドによる調整が終了する年度も二〇四三年度または二〇四四年度となっており、違いはほとんどない。ここでは、ケースCを一例として図示することにした（図表3）。

図表3 マクロ経済スライドによる標準的な所得代替率の切り下げ
 (2014年財政検証:出生中位・死亡中位、ケースC(経済変動なし))



注) 厚生年金給付:夫婦2人の基礎年金を含む(一元化モデル、65歳時点)
 出所) 厚生労働省社会保障審議会年金部会提出資料(7頁)、2014年6月27日

他方、女性や高齢者の労働市場への参加が進まない低成長ケースでは、実質経済成長率がマイナス〇・四%の場合（ケースH）、国民年金は二〇五四年度に積立金がゼロとなると見込まれている。また実質経済成長率が〇・一%（ケースF）またはマイナス〇・二%（ケースG）の場合、所得代替率は最終的に四五・七%、四二・〇%とそれぞれ試算されている（財政が均衡するまで機械的にマクロ経済スライドを継続した場合）。検証結果によると、マクロ経済スライドによる調整終了はそれぞれ二〇五〇年度、二〇五八年度である。所得代替率は五〇%割れとなるので、遅くとも二〇年後の二〇三四年度までに給付と負担を見直すことが求められる（ケースGあるいはHの場合）。

四 オプション試算結果の主要内容

二〇一四年財政検証では制度改正を仮定したオプション試算の結果も示されている。その主要内容は次のとおりである。まず、第一のオプションは二〇一八年度以降、物価や賃金が四年周期でプラスマイナス一・二%幅で変動し、物価や賃金の伸びが低い場合でもマクロ経済スライドをフルに実施するというオプションである。試算結果によるといずれのケースでも所得代替率を引き上げる効果がある。とくに低成長ケースにおける効果が著しい（たとえばケー

スGの場合、現行制度のままのときより所得代替率は五ポイントだけアップして四四・五%となり、基礎年金の水準調整も終了年度が二二年も前倒しとなる）。

二つ目のオプションは短時間労働者の厚生年金適用を一段と拡大するオプションである。適用拡大については二二〇万人ベースと一二〇〇万人ベースの二つが想定されている。前者は月五・八万円以上の賃金収入がある週二〇時間以上の被用者（ただし、学生や雇用期間一年未満の人、五人未満の個人事業所の被用者を除く）への適用拡大、後者は月五・八万円以上の賃金収入がある被用者のすべてに対する例外なき適用拡大をそれぞれ仮定したものである。このオプションによる適用拡大は二〇二四年度開始とした。試算結果によると、とくに一二〇〇万人ベースの適用拡大効果が顕著である。たとえばケースGでは所得代替率が五ポイント強アップして四七・一%まで改善する。給付水準の調整終了も二〇四六年度となり一二年短縮される。オプション2では被保険者間の移動（第一号から第二号へ）が部分的に発生するものの、残された国民年金の積立金が人数の減った第一号被保険者によって活用される。所得代替率が上昇するのは、このためである。

オプション3は老齢基礎年金の算定ベースとなる保険料納付期間の上限を現行の四〇年（二〇歳から六〇歳まで）から四五年（六五歳まで）に延長するオプションである。

納付期間が延びれば、基礎年金は期間比例のため増額となる。同時に六五歳以上の在職老齢年金（年金の減額制度）を廃止すると仮定し、さらに納付年数は二〇一八年度から三年ごとに一年ずつ延長するとしている。このオプション3の効果は大きく、所得代替率はどのケースでも約六ポイント上昇する結果となった。

いずれにせよ女性と高齢者の労働参加を一層促進することが年金財政にとっても重要であることが確認された。さらにオプション試算によつて経済が低迷しても、いくつか制度を組み合わせて手直しすれば年金水準の五〇%割れを防止することが可能であること、とくに、例示された三つのオプションは、いずれも年金財政の持続可能性を高め、給付水準を引き上げる機能を有していることも判明した。

五 今後の課題

二〇一四年財政検証には検証のあり方に関する今後の課題もいくつか残されている。以下、それらの課題を順次とりあげ、若干の議論を試みたい。

① 標準的な夫婦

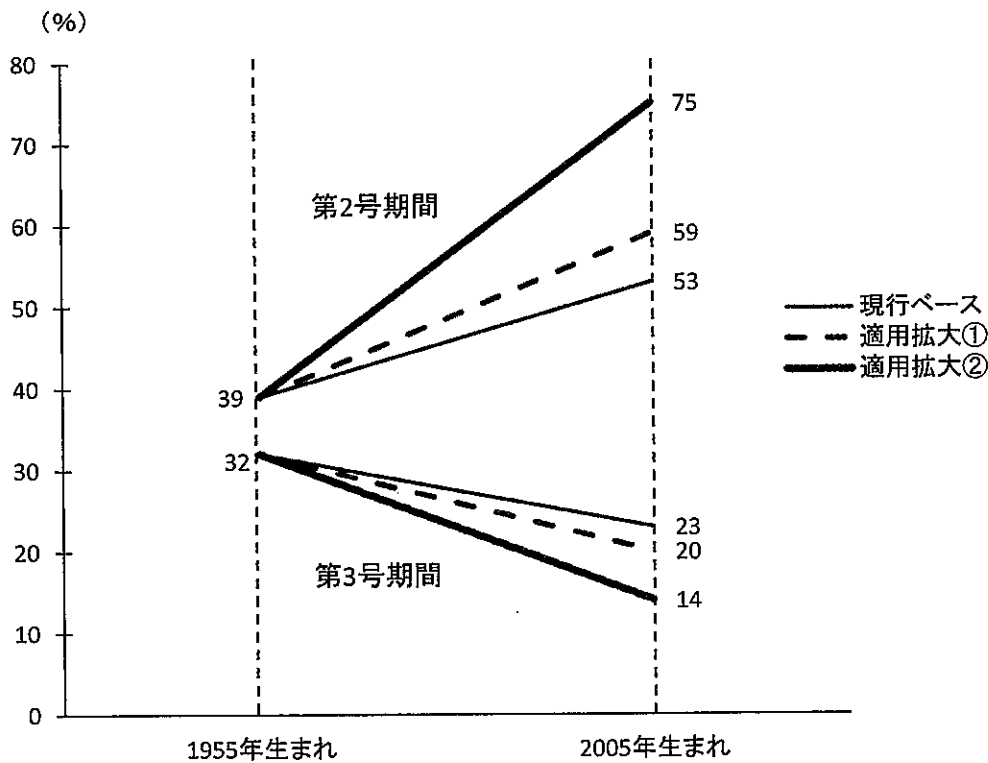
将来の給付水準低下をチェックするため想定しているのは前述したように「標準的な夫婦」だ。ただ、その想定が現在および将来において政策判断の的確なベースとなる

かについては疑問の余地がある。それというのも、今や共働き世帯が多数派であり、その傾向は今後さらに強まると予想されるからである。ちなみに一九五五年に生まれた女性の第三号平均期間は第二号平均期間より短く、二〇〇五年生まれの場合には、後者の平均期間が現役時代の半分以上となる（図表4）。二〇歳からの四〇年間、すべて第三号であるという女性もはや例外中の例外だろう。加えて、最近では離婚も少なくない（約三〇%）。二〇歳までに結婚する女性は極端に少なく、仮に、そうした場合でも離婚率は相対的に高い。二〇歳時に結婚した女性の同世代配偶者が生涯、男性の平均賃金を四〇年間にわたって稼ぎつづけるということもきわめて稀なことではないだろうか。

つまり、今日においては極端かつ例外的な夫婦を想定して年金水準の低下度を二〇一四年検証では示している。それは法律に基づいた検証という点で政府のなすべき義務の一つではあるものの、それだけで十分だとは言えない。的確な政策判断のベースとなる人を想定した将来の年金水準が今後、追加表示されることを期待したい。

今の時代、離婚も少なくなく、自分の財布を別々に持つ人が夫婦でも多い。世帯ベースではなく個人ベースの年金水準を示した方がリアリティは高いと思われる。世帯ベースの年金水準は今後、参考ケースとして位置づけられたらどうだろうか。

図表4 世代別にみた第3号平均加入期間(女性)



注) 65歳までの加入期間全体における各号別割合(%)

出所) 厚生労働省社会保障審議会年金部会提出資料(2-1)10頁、2014年6月3日

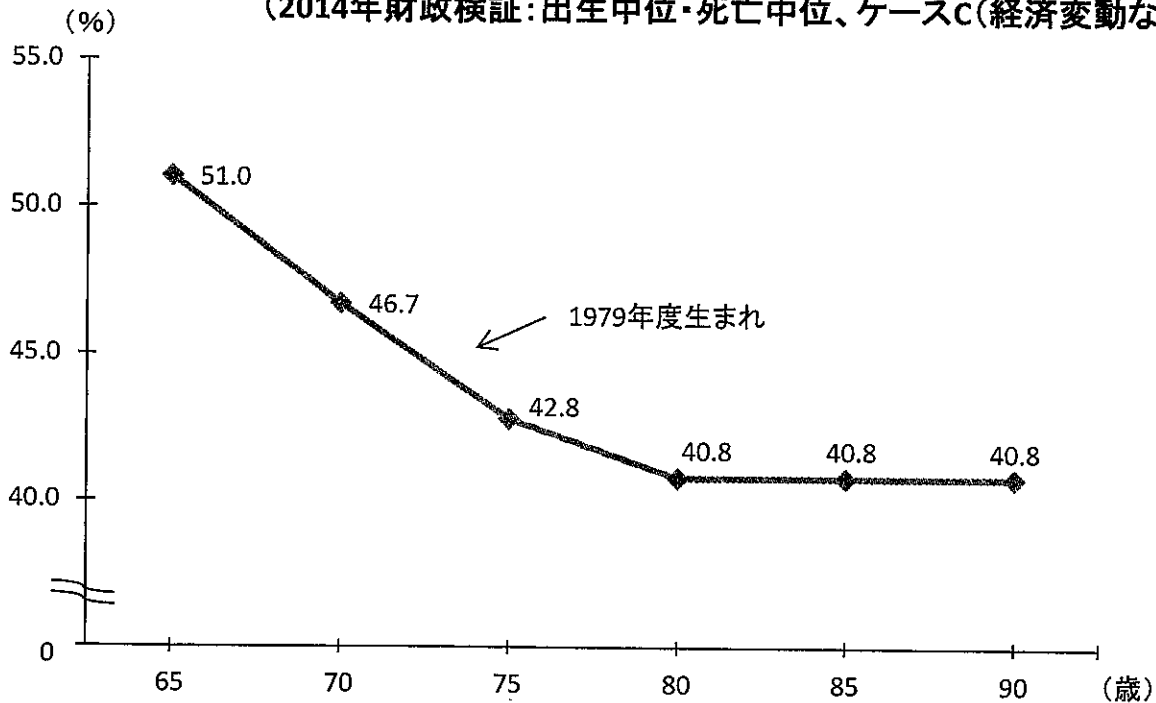
②モデル年金の水準

既述したようにモデル年金水準は六五歳受給開始時の年金水準であり、受給開始後は加齢に伴って年金水準は下がっていく(図表5)。ただ、法律により六五歳時の八〇%レベルで最終的には固定されている。水準五〇%保証は結局、四〇%保証を約束しているのに過ぎない。

モデル年金はポーラーケースの夫婦が受給する年金受給額の平均値(観念値)を使用している。しかし、その平均値は実際に受給する給付額の平均値ではない。実際の平均値は観念値よりかなり低い。二〇一二年度を例にとると、モデル年金は月額二万円強である一方、老齢年金の平均受給月額は一七万円弱(男性)であった。くわえて、実際に受給する年金給付の分布は正規分布とはなっておらず、下方に偏りがある。その場合、最頻値や中央値は平均値とは異なる(図表6)。リアリティが最も高いのは最頻値であるものの、その計算は分布が確定しないかぎり可能ではない。他方、実際の平均値は給付総額と受給者総数が分かれば、簡単に計算することができる。二〇一四年検証では今のところ年齢階層別男女別の老齢年金受給者数が示されていない。その公表が当面、待たれている。

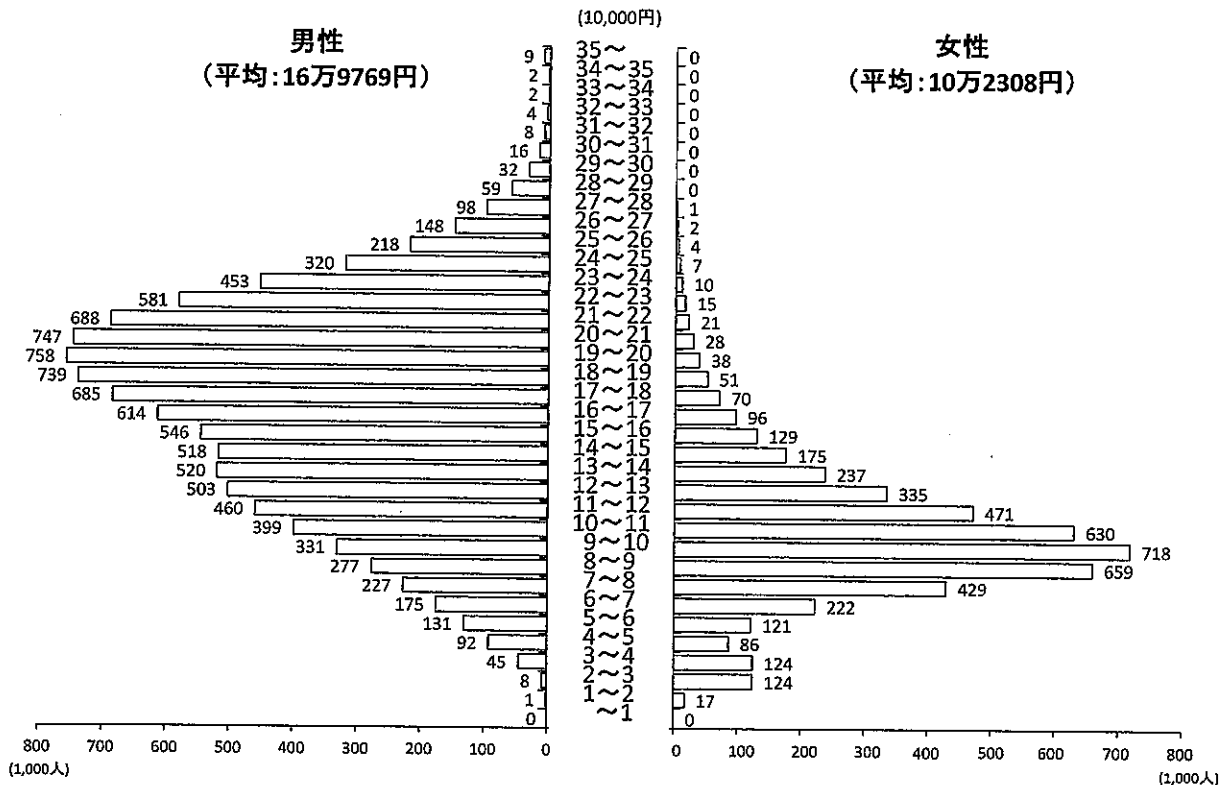
モデル年金水準の示し方には、もう一つ問題がある。それは、分子(年金給付額)が税や社会保険料を控除する前の金額である一方、分母(手取り賃金)は税や社会保険料

図表5 年金受給開始後における標準的な所得代替率の低下
(2014年財政検証:出生中位・死亡中位、ケースC(経済変動なし))



注) 厚生年金給付:夫婦2人の基礎年金を含む(一元化モデル)
出所) 厚生労働省社会保障審議会年金部会提出資料(7頁)、2014年6月27日

図表6 男女別にみた老齢年金給付月額額の分布



注) 厚生年金保険における老齢年金受給権者の場合(基礎年金月額を含む)
出所) 厚生労働省「平成24年度 厚生年金保険・国民年金事業年報」(23頁)

を控除した後の金額となつてゐることである。次元が異なるもの同士の金額比較は意味が乏しいので、分子も手取りの金額に変更したらどうだろうか。年金給付からは所得税や住民税・介護保険料・国民健康保険料・後期高齢者医療保険料等が天引きされている。天引き前の水準で五〇%保証と言われても、手取りベースでは五〇%割れ（六五歳時点）である。

③五〇%保証

現役時手取り収入の五〇%を年金給付として支払い約束する、というのは、それなりに分かりやすい。ただ、年功型賃金制度の下で退職直前の賃金は生涯平均賃金より高めになるのが一般である。むしろ退職時に従前の生活水準を維持することができるか否か。この方に人びとの関心はある。モデル年金水準がたとえ五〇%であつたとしても、退職直前手取り賃金とくらべると、五〇%割れ（三〇〜四〇%）となつてゐる人が少なくないだろう。

既述したように、五〇%はポラーケースの夫婦に対する六五歳時限定の保証である。専業主婦世帯以外の夫婦共働き組や単身者を想定すると、給付水準は六五歳時点でも総じて五〇%割れになるだろう（ただ、二〇一四年検証では夫婦共働き組や単身者を想定した年金水準は今のところ示されていない）。五〇%保証は、いわば「猿を追う」ような話に近いのではないだろうか。

④超長期における年金財政の持続可能性

従来、政府は無限の将来まで想定して年金の給付と負担をバランスさせるといふ考え方（永久均衡方式）を採用してきた。しかし二〇〇四年以降、この考え方を変更し、給付と負担のバランスを考へるのは向う一〇〇年程度までにとどめることにした（有限均衡方式）。すなわち、おおむね一〇〇年後における積立金の水準が給付総額の一年分程度（積立度合が一・〇）あれば年金の持続可能性は確保されている、と考へるにいたつたのである。

二〇一四年検証結果によると、経済再生が進むケースA（Eにおいても収支バランスは二〇八〇〜二一〇〇年度までにマイナスに転じ、二一一〇年度を越えると積立度合はいずれも一・〇未満となり、積立金は早晩、枯渇してしまふ。この意味において超長期にわたる年金財政の持続可能性は確保されていない。

⑤受給開始年齢の引き上げ

オプシオン3は、基礎年金水準の低下を小幅にくいとめるための手段としてきわめて有力である。ただ、このオプシオンは社会保障制度改革国民会議報告書（二〇一三年八月）が問題提起した高齢期の就労と年金受給のあり方とは微妙に異なつてゐる。同報告書が問題提起したのは、受給開始年齢の引き上げではないだろうか。二〇一四年検証では受給開始年齢の引き上げを等閑に付した。

受給開始年齢の引き上げで年金財政の持続可能性が変わるわけではない。その主張はまったく正しい。ただし、受給開始年齢を引き上げれば年金水準の低下を小幅に抑えることができる。世界の主要な先進工業国がいずれも受給開始年齢の六五歳超への引き上げ（あるいは自動調整）に動いている中で、最長寿国の日本だけが受給開始年齢を六五歳超に引き上げなくても、年金財政は持続可能だと言いつづけている。財政の持続可能性確保の裏側で、いったい何が生じるのか。その点をもっと鋭く議論する必要がある。

政府は二〇〇四年の財政再計算、二〇〇九年の財政検証および二〇一四年の財政検証において三回にわたり連続して、年金財政の健全性を確保するための手段として受給開始年齢の引き上げを採用する必要はないと述べてきた。その分だけ、日本では受給開始年齢の引き上げが政治的に厳しくなったのではないか。

受給開始年齢の引き上げは政治的にはきわめて不人気のオプションである。それだからといって、その議論を一〇年以上にわたり本格的にしないというのは、いかがなものか。仮に年金数理担当部局が厚生労働省と切りはなされ、中立性と独立性が保証された公正取引委員会のような機関であれば、オプション試算の選択肢は内容が変わっていた可能性がある。

⑥七〇歳までの受給繰り下げ

オプション3（保険料納付期間を四五年に延ばすオプション）では、さらに受給開始年齢を最大で七〇歳まで繰り下げた場合の給付水準アップを試算している。この繰り下げ効果も実に大きい。ちなみに現行制度では一九四一年四月二日以降に生まれた人の場合、七〇歳まで受給開始を繰り下げると、給付額は四二%アップとなっている（六五歳受給開始ケースとの比較）。

この増額率は二〇〇〇年六月の政令公布で定められた。その公布以降、すでに一〇余年の年月が過ぎ、六五歳時の平均余命も一段と伸長している。直近の生命表を使用すると、年金数理的に中立な増額率をもっと小さい値になっているはずである。繰り下げに伴う給付水準アップは直近の生命表を用いて示すという方法もあつたのではないか。

そもそも繰り上げ・繰り下げに伴う減額率・増額率は平均余命の伸長に合わせて自動的に改定するのが筋である。この点の理解が今後、深まることを期待したい。

⑦高在老を廃止した場合の被保険者数

オプション3では、六五歳以上の人が賃金を稼ぐと年金受給が減額される制度（在職老齢年金制度、いわゆる高在老）を廃止すると仮定し、保険料納付期間の延長効果を試算している。日本では、高在老は高齢者の就労インセンティブを阻害する要因であると一部の経済学者が主張して

きた。この主張を踏まえて、厚生労働省は二〇一四年検証で右のような仮定を置いたと思われる。

この場合、六五歳以上の就労者数は増加するはずだ。ところが、公表された資料（二〇一四年六月三日の年金部会提出資料一―二（二―二―一―三頁）および資料二―一（五六―五七頁））をみるかぎり、被用者年金被保険者数は高在老を廃止しても廃止しなくても計数が同一であり、まったく変わらない。これでは就労インセンティブを高めることにならないのではないか。

オプション3を選択した場合、被保険者数の将来見通しが六月三日公表のとおりであるか否か、再検討を要する。

⑧ 第二号被保険者適用期間

昨今の日本では給与所得者の非正規化が進行している。とくに女性や高齢者の非正規化が顕著である。ちなみに総務省『労働力調査年報』によると、役員を除く雇用者に占める非正規雇用者の割合は女性の場合、二〇〇三年の五〇・五%が二〇一三年には五五・八%に上昇した。また、男性で五五―六四歳層の場合、その割合は同じ期間に二四・一%から三二・五%にアップしている。

ところが二〇一四年検証では、現行制度を維持した場合でも男女を問わず若い世代ほど第二号被保険者期間の平均年数がわずかといえ長くなると見込まれている（六月三日年金部会提出資料二―一、一〇頁）。たとえば男性の場合、

一九七五年生まれの人のそれは三一・六年であるものの、二〇〇五年生まれの人のそれは三三・二年になる（女性の場合、それぞれ一九・四年から二二・二年になる）。週三〇時間以上勤務する高齢者や女性が今後、相対的に増えると仮定しているのだろうか。

いずれにせよライフステージでみた男女別世代別の年金適用状況（正規・非正規・非就労の変化）に関する詳細な情報の追加公開が待たれている。

六 結びに代えて

既に与えられた紙幅も尽きた。運用利回りとマクロ経済運営との整合性の問題等、さらに議論すべき課題がいくつか残されているものの、その議論は別の機会に譲りたい。

厚生労働省は二〇一四年八月二日の社会保障審議会年金部会で、部会における今後の審議の進め方を提示し、その中で今後の検討課題を列挙した。同部会の議論は、同省の提示した方向に沿って進むと思われる。

ただ、二〇一四年財政検証には残された課題も少なくな。財政検証のあり方についても今後、見直しを含めた議論が行われることを切望する。