経済教室

提言 公的年金改革(下)

基礎年金に最低額保証を

放置なら3万円台に

給付削減方式の見直しも

ポイント

- 給付水準はデフレ下で計画に反して上昇
- 給付の大幅減は不可避も最低保証は必要
- 受給開始年齢引き上げなら削減幅は縮小

高山 憲之
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

今年6月、2014年の厚生年金・国民年金の財政検証結果が公表された。04年の財政再計算結果および09年の財政検証結果と比較すると、長期的な年金財政の持続可能性や、モデル夫婦の厚生年金でみた所得代替率（現役世代の手取り額に対する年金受給額の割合）の「50%保証」などに関する限り、基本的な内容はほとんど変わっていない。

ただこの間、04年の段階では予想していなかったことが、一つだけ生じていた。それはモデル年金の所得代替率が14年度時点で64・1%まで上昇してしまったことだ。04年当時の推計値（54・0%）と比べると、約10%ポイントのアップとなった（図1参照）。

04年改革の基本線は、保険料を17年まで毎年小刻みに引き上げる一方、09年度までに基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げ、さらに給付水準を少しずつ引き下げることにより、年金財政の長期的安定を図るということにあった。その基本シナリオのうち、給付水準の段階的な引き下げが、予想外の長期間にわたる賃金下落により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となる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だ。すなわち、将来において政府が法律で支払いを約束しているモデル年金（厚生年金）の最低水準は50%にほかならない。この50%水準までの給付削減幅は、04年段階では約9%ポイント（削減率は15%）であったものの、14年には14%ポイント（同22%）に拡大した。

自営業主や非正規雇用者など、基礎年金のみの受給者に限定すると、財政安定化のために将来必要となる給付水準の切り下げは04年段階では15%と試算されていたが、14年段階では30%程度に拡大した。基礎年金月額（40年加入の満額年金1人分、65歳受給開始の場合）は、14年度の6・4万円程度から、30年後には4・5万円強に減る見込みである（14年度の賃金価格表示、図2参照）。

この4・5万円強は、税や社会保険料を控除する前の金額であり、手取りではない。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などが天引きされている。天引きされる項目のうち、介護保険料月額（65歳以上の第1号被保険者分）と後期高齢者医療保険料月額は12年度の段階の平均でそれぞれ4800円弱と5600円弱、合計で1万円強となっていた。

これら2つの保険料は将来、急激に上昇する見込みだ。ちなみに厚生労働省が12年3月に示した社会保障費用の将来推計によると、両者の合計額は25年度には月額で1・5万円弱になる（12年賃金価格表示）。経済再生ケースでモデル年金水準が50%程度となる43年度ごろまでには、両者の合計額は1段と上昇し、月額2万円前後になっている可能性さえある。

このとき、基礎年金のみの受給者にとっては、保険料負担にかかる軽減措置を考慮しても、保険料天引き後の給付月額が3万円台（1人分、14年度の賃金価格換算）にまで低下するおそれがある。

年金財政の健全化は年金水準の実質的な切り下げという犠牲なしには達成されず、とりわけ基礎年金水準の大幅な切り下げを伴う。年金財政は破綻しないものの、給付水準は大幅に下がるのだ。

国民が求めているのは年金財政の持続だけではない。老後の基盤的な生活費を賄うのに必要な公的年金給付額が将来において受給できることも同時に求めている。14年検証は、この後者に早晩、赤信号が点滅することを示した。年金制度は将来、政治的に持続不可能となるおそれが強い。

ちなみに英国では、1980～90年代にかけてのサッチャー・メージャー政権時代に実施された大幅な公的年金の給付削減に対し、政治的な不満が噴出した。後継のブレア政権は、この不満を和らげるため、年金水準の低下に歯止めをかけるとともに、将来の受給開始年齢を段階的に68歳へ引き上げた。日本も早晩、このような英国の経験に学ぶことになるだろう。

日本政府は現在、基礎年金給付について、将来の最低支払額を保証していない。しかし、公的年金として基礎年金のみを受給する人は依然として少なくない。老後設計の基本線を公的年金によって確保するためには、基礎年金についても、40年間拠出した人たち（将来的には45年）を対象に、最低額を新たに保証する必要がある。

老後の基盤的な生活費（衣食住関連のみ）がどのくらいかかるかをデータで確認しておこう。総務省の家計調査年報によると、無職の高齢単身世帯の場合、13年の平均で月額7・2万円弱であった。

ただ、生活費の平均値は、中央値や最頻値（最も世帯数の多い値）よりも高い。基準値としては中央値の方がふさわしいだろう。基盤的な生活費の中央値は、平均値の8割程度、すなわち月額5・7万円強である。この金額を勤案しながら、将来にわたって手取りベースで支払いを保証する基礎年金の最低額を検討したらどうだろうか。

このように、基礎年金の切り下げ余地は現在、あまり残されていない。このとき少子高齢化に合わせて自動的に給付水準を抑制する「マクロ経済スライド」を、国民年金財政の健全化のために長期間重用することには疑問がある。

給付抑制には、もっと単純な方法、たとえば当分の間、毎年1%ずつ年金給付を減額するという方法を採用したらどうだろうか。ちなみにマクロ経済スライドは来年度から発動予定となっており、その来年度における年金減額率は1・1%の見込みである。

さらに、モデル年金の給付水準を切り下げる場合、報酬比例部分の切り下げ分を計画よりも大きくする必要もある。同時に、基礎年金の切り下げ分を小幅にとどめるための財源措置を別途、講じなければならない。そのためのオプションとしては、保険料拠出期間の延長、受給開始年齢の引き上げ、基礎年金拠出金の算定方法の見直し（加入者数の頭割り制から所得比例制へ）、短時間労働者の厚生年金適用拡大などがある。

14年検証では、受給開始年齢の引き上げという手段には事実上、目もくれなかった。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は、いずれも受給開始年齢の65歳超への引き上げ（あるいは自動調整）に動いている。

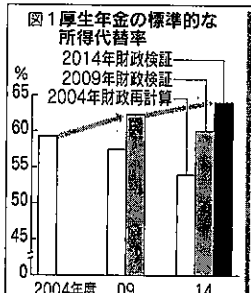
それにもかかわらず、最長寿国の日本だけが「受給開始年齢を65歳超に引き上げなくても、年金財政は持続可能」と10年以上にわたって言いつづけている。今のところ日本の政府や立法府が、その引き上げに本気で動く気配はない。それでよいのだろうか。

最後に年金給付水準を示す単位についても指摘したい。モデル年金として法律で定められているのは、標準的な夫婦の65歳での受給開始時点における所得代替率である。しかるに今日、自分の財布を別々に持つ人が夫婦でも多い。モデル年金は世帯ベースではなく、むしろ個人ベースの給付水準を示した方が社会の実態に即しているだろう。

現行の財政検証フレームそのものが妥当であるか否かについては現在、あまり議論されていない。その見直しに関する議論が今後、本格的に開始されることを期待したい。

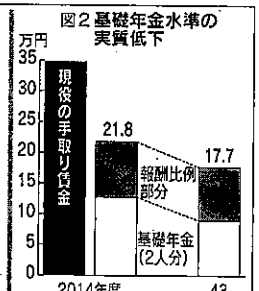
たかやま・のりゆき　46年生まれ。東大経済学博士。専門は公共経済学

図1 厚生年金の標準的な所得代替率



(注)厚生労働省資料から作成。65歳時点、夫婦2人の基礎年金を含む

図2 基礎年金水準の実質低下



(注)14年度の賃金価格表示。一元化モデル、ケースC