

〔特集〕 令和元年財政検証（本体編）

公的年金制度の持続可能性と給付の十分性： 2019年の年金財政検証をめぐって

高山 憲之（（公財）年金シニアプラン総合研究機構 理事長）

要旨

2019年の財政検証結果は前回（2014年）の検証結果とほとんど変わりがない。すなわち、公的年金の持続可能性や給付の十分性は、今後における実質経済成長率の高低、現行制度を不変のまま維持するのか否か、そして個人の選択として何歳まで就業し、公的年金を何歳から受給しはじめるのか、の3つに大きく左右されることが示されている。

今後に予想される基礎年金の劣化分を少なめに留める方策は拠出期間の延伸をはじめとして、基礎年金拠出金の算定方式を積立金割に変更するなど、複数ある。

長寿化が進行していく中で、現在の若年層は65歳超まで働きつづけることにより、現在の高齢者が受給している年金水準と同程度の公的年金給付を受給することができる。ワーク・ロンガー(work longer)は年金問題を解決するための切り札である。

日本で法定の年金支給開始年齢を65歳超に引き上げることは、マクロ経済スライドによる給付調整が終了した段階で政策課題となる。

この2つの要件を両立させることは必ずしも容易ではない。十分性の要件を満たしていても、財政的には持続可能でない、あるいは、その反対に、財政的には持続可能であるものの、給付が十分性の要件を満たさない、ということが、しばしば生じるからである。上記の2つの要件を同時に満たすためには、バランスのとれた絶妙な制度設計が必要となる。

個人にとって公的年金は生涯にわたる関わりをもつ。将来は不確実であり、それを正確に予測することは人智を超えている。したがって、年金を取りまく社会や経済が変化していくのにあわせて年金制度も適宜適切に改正していく必要がある¹⁾。

日本では、これまで少なくとも5年に1回の間隔で公的年金制度を見直してきた。年金の財政再計算や財政検証が行われるごとに、その結果に基づいて制度を改正してきたのである。昨年8月下旬、2019年の財政検証結果が公表された。本稿ではまず、その主要内容を紹介する（第2節）。その上で、基礎年金の劣化問題を議論する（第3節）。そして、その問題への対応として示されているオプション試算の内容を解説し、評価する（第4節）。さらに、2024年以降における年金制度改革の方向を見定める（第5、6節）。最後に、公的年金の将来像に言及することにしたい（第7節）。

なお、前回（2014年）の財政検証結果が公表された際に、筆者はその内容を詳細に検討し、今後における主要な課題を議論した（高山：2014）。今回の検証結果は前回のそれと大差がない。そこで、高山（2014）で詳細にわたり論述した部分は、本稿では簡潔に述べるだけに留めた。高山（2014）も併せてご覧いただければ誠に幸いである。

1. はじめに

公的年金制度が備えるべき要件は多々ある。そのうち主なものは、年金の財政基盤が長期的に安定しており、財政的に持続可能であること（sustainability）、および、慎ましかながらも品位のある老後生活を過ごすのに十分な水準の年金給付を受給することができること（adequacy）、の2つである。後者（十分性）の要件を満たさないと、年金制度は政治的に持続可能とならない。

2. 2019年財政検証結果の主要内容

国民年金および厚生年金保険に係る2019年財政検証の目的・役割や、その結果およびオプション試算については、本誌本号で植田（2020）が包括的に解説しているため、ここでは、その主要内容のみを列記することにしたい。

1) 2019年の財政検証結果は5年前のそれとほとんど変わりが無い。現行制度を今後も変えずに維持する場合、女性と高齢者の労働参加を促進し、年率で実質0.4%程度の経済成長を達成することができれば、公的年金は100年先まで持続可能となる²。他方、労働参加がそれほど進まず、実質の経済成長率が年率で0.2%以下であれば、公的年金は早晩、持続不可能となる。その場合、現行制度における給付と負担の在り方を見直すことが必要となる。

2) 現行制度を不変に維持していく場合、既に年金を受給している人の年金給付は今後、実質的に少しずつ低下していく公算が大きい。

3) 2019年度時点で20歳の世代は、現行制度が変わらなくても、66歳9ヶ月まで就業を継続し、かつ、繰り下げ受給を選択すれば、2019年度に65歳となった世代と同一の年金水準を確保することができる。あるいは、現行制度が変わり、基礎年金の拠出期間が45年に延長され、同時に65歳以上の在職老齢年金が廃止される場合、65歳10ヶ月まで就業を延長し、かつ、繰り下げ受給を選択すれば、年金水準の低下を避けることができる（ケースⅢ、中位推計）。

つまり、公的年金の持続可能性や給付の充分性は、今後における実質経済成長率の高低、現行制度を不変のまま維持するか否か、そして個人の選択として何歳まで就業し、公的年金を何歳から受給しはじめるのか、の3つに大きく左右される。これまで年金は時代の変化にあわせて随時、制度内容を改めてきた。将来も年金を取りまく状況の変化にあわせて年金の制度内容は変わっていくだろう。他方、個々人の選択は健康状況や資産の保有状況、家族の状況等に左右される。長寿化が進むなかで、60歳台後半になっても働きつづける人が今後、増えていくに違いない。このように考えると、今の若い人にとっても公的年金の役割は概ね今日のそれと大差のない可能性が高い。

3. 基礎年金の劣化とその副次的効果

公的年金の給付水準を下方に調整する試みは、日本では1986年改革で初めて実施された。平均拠出年数の伸長が見込まれる中で、生年月日方式に基づいて基礎年金の給付単価と報酬比例部分の給付乗率の引き下げが断行されたのである（給付単価は2000円から1250円へ、給付乗率は1.0から0.75へそれぞれ引き下げられた）。その際、基礎年金については、拠出可能期間のすべてに保険料を拠出した場合、月額5万円の給付支払いが約束された。月額5万円は当時、高齢無職の単身世帯における基盤的な消費支出の平均月額にほぼ相当していた。

さらに2000年改革により報酬比例部分の給付乗率が0.75から0.7125に引き下げられた（5%の給付水準カット）。ただし、基礎年金の給付単価は2000年改革では不変のまま維持された。

その後、2004年改革の結果、報酬比例部分と基礎年金は約20年かけて、いずれも給付水準を15%ほど引き下げることになった（モデル年金の場合）。保険料固定方式への切りかえにともない、いわゆるマクロ経済スライドが実装された結果である。なお、2004年改革では基礎年金の給付水準をどうすべきかという議論は、政府サイドからは、ほとんどなされなかった。それ以降、基礎年金の水準論は立ち消えになった状況にある。

2004年改革では、デフレが一時的現象に留まり、日本経済はインフレ基調に戻る事が想定されていた。しかし、現実はこの想定に反する結果となり、デフレが長期間にわたって継続している。デフレ下ではマクロ経済スライドが発動されず、給付水準は逆に上昇してしまった³。ただし、モデル年金でみた報酬比例部分の給付水準（所得代替率）は2004年度から2014年度にかけて25.7%から25.9%に変化したただけであり、ほとんど上昇しなかった。さらに2019年度には25.3%へと若干ながら低下している。他方、基礎年金の場合、モデル年金の給付水準は2004年度の33.7%から2014年度には36.8%へと上昇し、さらに2019年度には36.4%へと変化した。2004年度からの時間経過の中で給付水準が上昇したのは報酬比例部分ではなく、基礎年金であったのである。

現行制度の下で将来における基礎年金の給付水準

を決めるのは国民年金の長期的な財政収支バランスである。国民年金における積立金の規模は直近で厚生年金における積立金のその18分の1程度であり、極端に小さい。くわえて、基礎年金は財源の半分が国庫負担となっているにもかかわらず、100年後には給付総額の1年分程度の積立金を国民年金は保有することが求められている。国庫負担で賄われる給付については、積立金を準備しておく必要が本来ないはずである。この意味において国民年金は厚生年金と比べると、100年後に重さで2倍に相当する積立金の保有を強いられている。さらに、基礎年金を賄うための拠出金は被保険者の頭割りで負担することになっているため、厚生年金グループと比べて相対的に所得の低い国民年金グループの拠出金負担は過重である。

国民年金の財政基盤は、このように極端に脆弱であり、しかも縛りが強い。そのような国民年金財政の中で、給付水準が上昇してしまった基礎年金を保険料固定方式の下で賄っていくことは容易ではない。2004年改革では、基礎年金に係るマクロ経済スライドによる調整期間は19年間と予想されていたが、この間の給付水準上昇により2019年財政検証では27～28年間の調整が必要となり、モデル年金ベースの所得代替率は26.2～26.7%まで低下すると見込まれている（ケースⅠ～Ⅲの場合）。基礎年金の給付水準を3割近く引き下げないと、国民年金の財政収支は長期的にバランスしないというのである。

年金受給者の負担する医療保険料や介護保険料を基礎年金から差し引いた手取りは、マクロ経済スライドの調整期間が終了する時点で月額4万円（2019年度の賃金価格換算）を割りこむ公算が強い⁴。基礎年金の劣化は甚だしく、このレベルの金額では給付の十分性要件と抵触することになるだろう。

基礎年金の実質カットは、国庫負担投入額の実質低下をもたらす（国庫負担割合が2分の1に留まる場合）。ちなみにケースⅢの場合、2019年度の国庫負担総額は約12兆3000億円である。この金額は今後、実質的に減少しつつ、マクロ経済スライドが終了予定となる2046年度には約9兆8000億円、さらに2115年度には約4兆8000億円まで減少すると、それぞれ見積られている（いずれも賃金上昇率で割り引いた2019年度価格表示⁵）。国庫負担は公的年金への

国の関与を示す証左にはかならない。その関与が今後、実質的に小さくなっていく、というのである。

基礎年金の実質カットは厚生年金の財政運営を楽にする効果もある。その分だけ基礎年金への拠出金が実質的に減少し、その見返りとして報酬比例部分の実質切り下げ幅が小さくなるからである。ちなみにケースⅢの場合、マクロ経済スライドによる調整期間は2025年度までの6年間、モデル年金ベースでみた所得代替率の低下は0.7ポイント（2019年度の25.3%から24.6%へ）だけに留まる。

厚生年金は定額の基礎年金を1階部分として保持することにより、給与所得者内部で高給与所得者から低給与所得者へ老後の所得を再分配している。基礎年金部分の相対的縮小は、その再分配機能を弱めてしまう。

以上で説明したように、女性と高齢者の労働参加を促進し、年率で実質0.4%程度の経済成長を達成した場合、現行制度は長期的に持続可能であるものの、基礎年金は今後、ほぼ30年の間に約30%も実質的に切り下げられ、基礎年金のみの受給者にとっては給付が十分とは言えなくなる一方、国庫負担の実質額も減少して国の公的年金への関与が縮小するとともに、給与所得者内部における所得再分配機能も弱体化してしまう。

4. オプション試算等に示された政策対応

2014年以降の年金政策を方向づけたのは社会保障制度改革国民会議の議論であり、その議論を踏まえて提示された2014年の財政検証における3つのオプションは、今後の課題を解決するための検討資料となった。2019年の財政検証におけるオプション試算も、その延長線上にあり、社会保障審議会年金部会における審議結果に基づいて行われた。今回のオプションは前回オプションの2つをアップデートしたものであり、短時間労働者に対する厚生年金保険の適用拡大、および保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択幅拡大を内容としたものである。いずれも公的年金、とりわけ基礎年金の給付水準を引き上げる効果があることが確認された⁶。

今回の各種試算の中で特に注目に値するのは、2019年度時点で20歳の世代が同時点で65歳の世代と同水準の公的年金給付を受給するために必要となる

要件を例示したことである。本稿第2節で紹介した主要内容の3番目で述べたように、就業を65歳超まで継続し、繰り下げ受給を選択すれば、年金水準の低下を避けることができる。前回には無かった試算であり、内容は一段と豊富になった。なお、スウェーデン政府が毎年発表しているオレンジレポートでも、個人の選択で就業期間を延長した場合、給付水準アップがどの程度になるかが示されている。今回における日本政府の試みは、このようなスウェーデン政府の動きと歩調を合わせたものであると言えよう。

今後、長寿化が更に進むなかで若い世代の就業期間が今の高齢世代より長くなるのは自然の流れである。ワーク・ロンガー（work longer）は年金問題を解決するための切り札であり、そのことが今回の追加試算で示されたことの意義は、きわめて大きい。モデル年金受給世帯だけでなく、低賃金の給与所得世帯、高賃金の給与所得世帯、共働き世帯、単身の給与所得者、基礎年金のみを受給する単身者等についても、同様の試算結果を示すことが求められているのではないか。

なお、前回のオプション試算では、デフレ下でもマクロ経済スライドをフル適用する場合、どのような結果になるかが示されていた。その後、2016年に年金改革法が成立し、年金額改定ルールが変更になった（いわゆるキャリアオーバー制度の導入と、賃金低下時の賃金スライド徹底）。このようなルール変更は、将来の年金給付水準を若干ながら引き上げる効果がある。そのことが今回、参考試算として示されている。

5. 2024年以降の改革に向けて

2020年からの5年間、日本経済が総じて順調に推移する場合、報酬比例部分に係るマクロ経済スライド調整は、ほぼ終了することになる。その場合、2024年以降の年金改革では、基礎年金の劣化を未然に防ぐ方策に関する検討が本格化するはずである。

仮に、短時間労働者に対する厚生年金保険の適用拡大がそれまでに進んでいるとすれば、拠出期間の拡大問題（40年から45年への延伸）を真正面から議論することになるだろう。そのとき、消費税の税率を10%超に引き上げる議論と抱きあわせにしないと、

議論は進まないおそれ大きい⁷。

拠出期間の拡大は保険料納付総額を増大させる。それは、拠出期間を変えずに保険料を引き上げた場合と同じ効果を結果的にもたらす。いずれにせよ長寿化の進展にあわせて、それに見合った費用を追加的に負担していくことは避けられない。拠出期間も変えず、保険料負担も変えないとすれば、給付水準を低下させるしかないだろう。保険料固定方式の下で給付水準の低下分を小幅に留めようとすれば、拠出期間を拡大させることが有力な選択肢となるのである。

既に述べたように基礎年金が甚だしく劣化していく原因は、縛りが強く、かつ、基盤がきわめて脆弱な国民年金財政の中で、収支が長期的に均衡するように基礎年金の水準を調整していかなければならないことにある。このような現行の規定を再検討することも、今後の重要な課題となる。その再検討に際しては、①概ね100年後における国民年金積立金の目安を給付総額の1年分から6ヶ月分に改めること、②基礎年金拠出金の算定方法を加入者頭割から所得割あるいは積立金割に改めることを、まず議論する必要があるだろう。このうち、所得割については所得捕捉（いわゆるクロヨン問題）の点で被用者グループの抵抗が大きいかもしれない。また、所得の定義を「必要経費控除後の収入」に揃えることが求められよう。被用者の場合、必要経費は所得税法上の給与所得控除と同等であると便宜的にみなせばよい。一方、積立金割は、公務員等の共済年金を厚生年金に統合一元化した際に導入された考え方であり、基礎年金拠出金の算定にあたっては、有力な代替案になると思われる。

究極的には国民年金と厚生年金の統合一元化も検討対象とする必要がある。福山（2018）が議論しているように、その実現には様々な問題を解決しなければならない。衆知を集めて議論を重ねていくことが求められている。

6. 法定の年金支給開始年齢：引き上げの時期

今回の財政検証では年金支給開始年齢の引き上げ問題を一切、論じていない。年金を何歳から受給しはじめるのか。それは個人の選択問題であるという基本的スタンスを徹底的に貫いている。そして、そ

の選択幅の上限を70歳から75歳に拡大する案を検討している。

なぜ政府は、この支給開始年齢問題を論じないのか。その背景にあるのは、2004年に断行された財政運営方式の大転換である。すなわち日本の公的年金は2004年改正で保険料固定方式を採用し、従来と全く異なる財政運営をしている。収入総額が固定され、それと等しくなるように給付総額を長期的に調整する仕組みへ切りかえられたのである。給付総額を調整する手段はマクロ経済スライドであり、現役加入者数の減少と平均余命の伸びに合わせて給付水準を毎年、少しずつ実質的に引き下げていくことになった。

マクロ経済スライドの下では、既に年金を受給している人の給付も実質減となる（この点は法定支給開始年齢引き上げとは大きく違う）。その分だけ、現在の青壮年層や幼少世代が受給する給付総額が増大し、彼らの給付水準下落分は小幅となる。マクロ経済スライドは、年金受給をこれから始める世代の年金給付を守る効果がある。

くわえて、現在の青壮年層が現在の受給者と同水準の給付月額を受給しようとするれば、既述のように、拠出期間を延長し、受給開始時期をその分だけ遅らせる必要がある。それは、雇用促進効果がマクロ経済スライドにも期待できることを示している。

法定支給開始年齢を65歳超へ引き上げる場合、雇用促進効果以外に予想されることは次の3つである。まず第1に、保険料固定方式の下では、法定支給開始年齢を引き上げても、短期的にはともかく、長期的な財政改善効果を期待することができない。第2に、既に年金を受給している人は無傷である一方、現在の青壮年層や将来世代のみが割を食うことになる。第3に、将来における給付水準の下落幅はその分だけ小幅に留まる。その恩恵は既に年金を受給している人にも及ぶ。このうち、第2の事態は青壮年層の不満を一段と高めるだろう。

保険料固定方式の下では、マクロ経済スライドを優先して実施する必要がある。そして、マクロ経済スライドによる給付調整が終了した段階で、法定支給開始年齢の65歳超への引き上げが検討課題となるだろう。それは長寿化に伴う年金受給期間延伸に対応するための手段であり、十分な給付水準の確保に

資するはずである⁸。

7. 結びに代えて：公的年金制度の将来

公的年金は、いわば1つのパイを親子で分けあうしくみである。パイのサイズを大きくすることができれば、その分けあいに問題はほとんど生じない。したがって、女性や高齢者の労働参加を促進し、高めの経済成長を維持していくことが年金問題を解決するにあたって最も重要なことになる。この本筋は、日本の社会と経済にかかわる大問題であり、年金改革という年金制度の枠内で対処可能な余地は、かなり限られている。

年金制度の枠内では、雇用政策との連携・一体化を一段と強化し、女性と高齢者の雇用を促進することが基本線となる。短時間労働者に対する厚生年金保険適用の拡大や基礎年金における拠出期間の延伸は、この基本線の中で位置づけられる。いずれもマクロ経済スライドによる給付調整期間を短縮させる効果があり、基礎年金の劣化は食いとめられる。

公的年金の将来は今後の経済運営や制度選択次第で明るくもなるし、暗くもなる。さらに、個人単位での選択に左右される部分も少なくない。これらの点を明快に示した今回の財政検証の意義は、きわめて大きい⁹。その財政検証結果を踏まえ、今後、十分な議論が尽くされた上で、賢明な選択がなされることを期待したい。

【謝辞】

本稿の基礎となった研究に対して日本学術振興会から科学研究費補助金による研究費の助成を受けた（課題番号：19H01496, 16H03629）。また、富岡亜希子さんから絶大なるご支援・ご協力を賜った。記して心より厚くお礼申しあげる次第である。

.....

〈注〉

- ¹ Takayama (2019) は世界の主要国における最近の動向を紹介しながら、この問題を詳細に論じている。
- ² 「持続可能」とは、標準的なサラリーマン夫婦が40年拠出後に65歳時点で受給を開始する年金の所得代替率が50%水準を維持している状態を指す。高山 (2014), 21ページをみよ。
- ³ 水準上昇の理由については、高山 (2014) の19-20ページをみよ。なお、この間、マクロ経済スライドが実施され

たのは2015年度と2019年度の2回のみである。

- 4 この点は既に高山（2014:25-26ページ）で指摘しておいた。少子高齢化の進展により、医療保険料と介護保険料の合計額は将来、実質的にはほぼ倍増すると予想されるからである。
- 5 財務省が2004年の年金改革時点で国庫負担の引き上げ（3分の1から2分の1へ）を受け入れたのは、それで消費税10%への引き上げが射程圏内に入ること、および、国庫負担は一時的に名目額が増大しても長期的にはマクロ経済スライドによって実質額が減少すること、の2つを熟知していたからだと思われる。
- 6 短時間労働者に対する厚生年金保険適用が基礎年金水準のアップにつながる理由は、①第1号被保険者がその分だけ減り、加入者1人あたりでみた国民年金の積立金が増えること、②厚生年金保険適用の低賃金労働者が増大し、手取り賃金の平均額（所得代替率の分母）が若干ながら低下すること、にある。
- 7 拠出期間を延長するためには年金への国庫負担を増やす必要があり、財務省は今のところ、それには消極的である。しかし、60歳台の雇用が拡大すれば、その分だけ組合健保や全国健康保険協会（協会けんぽ）への加入者が増える一方、国民健康保険への加入者が減る。国保加入者が減ると、医療への国庫負担も減る。年金と医療を合わせて考えると、国庫負担が増えるとは限らない。
- 8 将来の給付水準を追加的に引き下げる要因がもう1つある。下島（2017）が指摘しているように、財政検証のたびに100年後の追加5年間分の財政赤字を新規に考慮せね

ばならず、給付総額の減額を毎回、迫られるからである。この意味で、財政検証期間を100年間に限定している現行の有限均衡方式は構造的な弱点を抱えている。

- 9 今回の財政検証では公的年金のバランスシートも併せて示されている。年金の持続可能性を端的に示すデータであり、その活用が期待される。

参考文献

- 植田博信（2020）「2019（令和元）年財政検証について」『年金と経済』38(4).
- 下島敦（2017）「我が国の公的年金における有限的均衡方式に関する考察」『年金研究』8，年金シニアプラン総合研究機構
https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/NKEN08_001.pdf
- 高山憲之（2014）「年金の財政検証：2014年検証結果と今後の課題」『年金と経済』33(3)，pp.18-31.
- 福山圭一（2018）「今こそ国民年金を含む公的年金一元化を」年金調査研究レポート，年金シニアプラン総合研究機構
https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/rr_30_07.pdf
- Takayama, N. (2019), “How to Make Pension Systems Financially Sustainable?” 年金調査研究レポート，年金シニアプラン総合研究機構
https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/rr_r01_03.pdf