

年金の財政検証：2014年検証結果と今後の課題

高山 憲之

(公財)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

要旨

1. 2014年財政検証の主要な結果は、つぎの7つに要約される。すなわち、①公的年金の財政に関するかぎり、その現状は「お尻に火がついた状況」ではない。②デフレ下におけるマクロ経済スライド休止条項は将来にわたる給付水準の実質カット分を大きくしてしまう。③マクロ経済スライドの発動要件が現在、ようやく整いつつあり、一旦それが発動されると、その年金財政健全化効果は大きく、年金財政の持続可能性はかなり高くなる。④ただし、年金財政の健全化は年金水準の実質的切り下げという犠牲なしには達成されない。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が、給付水準は大幅に下がる)。⑤基礎年金の大幅な切り下げには複数の要因が作用しているものの、国民年金財政が元々脆弱であったことが、その背景にある。⑥したがって、国民年金の財政健全化に貢献するような施策、たとえば短時間労働者の厚生年金保険への適用拡大や保険料拠出期間の延長等を実施することが今、強く求められている。⑦出生率が上昇したり、女性や高齢者の労働参加が一段と進んだりすると、年金の財政基盤はその分だけ強固になる。

2. 年金に関する財政検証フレームが従来のものでよいかについても再検討する必要性が高まっている。たとえば、①標準的な世帯を今後とも想定するのか、それとも標準を個人ベースに切りかえるのか、②最低保証の年金水準に関連して、基礎年金についても独自の水準を新たに設けるのか、③所得代替率の分子を、分母に合わせて手取りベースに切りかえるのか、④マクロ経済スライドによる報酬比例部分の水準調整が終了した後に基礎年金の水準調整が継続している場合、報酬比例部分について新たな水準調整を追加する必要はないのか、⑤基礎年金拠出金に係る計算方式を頭割りから所得比例に変更する必要性が大きい中で、その具体案を検討しないのか、等々。財政検証フレームそのものについても、その見直しに関する議論が開始されることを期待したい。

3. 2014年8月時点では未公表となっている資料が少なくない。『2009年財政検証結果レポート』並みのデータ公開が待たれている。

1 はじめに¹

厚生労働省は2014年6月に厚生年金・国民年金の財政検証結果を公表した。社会と経済の状況が変化すると、年金財政の将来見通しも変わる。そのための定期的点検を日本では少なくとも5年に1回の間隔で実施することになっている。従来、この定期的点検を「財政再計算」と呼んできた

が、2004年改革で将来にわたる保険料（率）が法律に明記され、固定された。2014年改革後は保険料（率）を計算しなおす必要が無くなったのである。年金財政に関する定期的点検作業は、その後「財政検証」という呼称に変更されている。

2004年改革では、さらに基礎年金国庫負担の2分の1への引き上げ、およびマクロ経済スライドの導入、の2つが決定された。とくにマクロ経済スライドは年金財源の範囲内で給付水準を自動調整するしくみであり、この調整は負担と給付のバランスがとれるまで行われる。すなわち、それは年金財政の長期的な持続可能性を確保する手段であった。収支のバランスを図る期間（財政均衡期間）は、おおむね100年間（2014年財政検証では2110年度まで）とされている。

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、が経済や就労等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る。2014年財政検証では、さらに制度改正を仮定したオプション試算の結果も公表された。

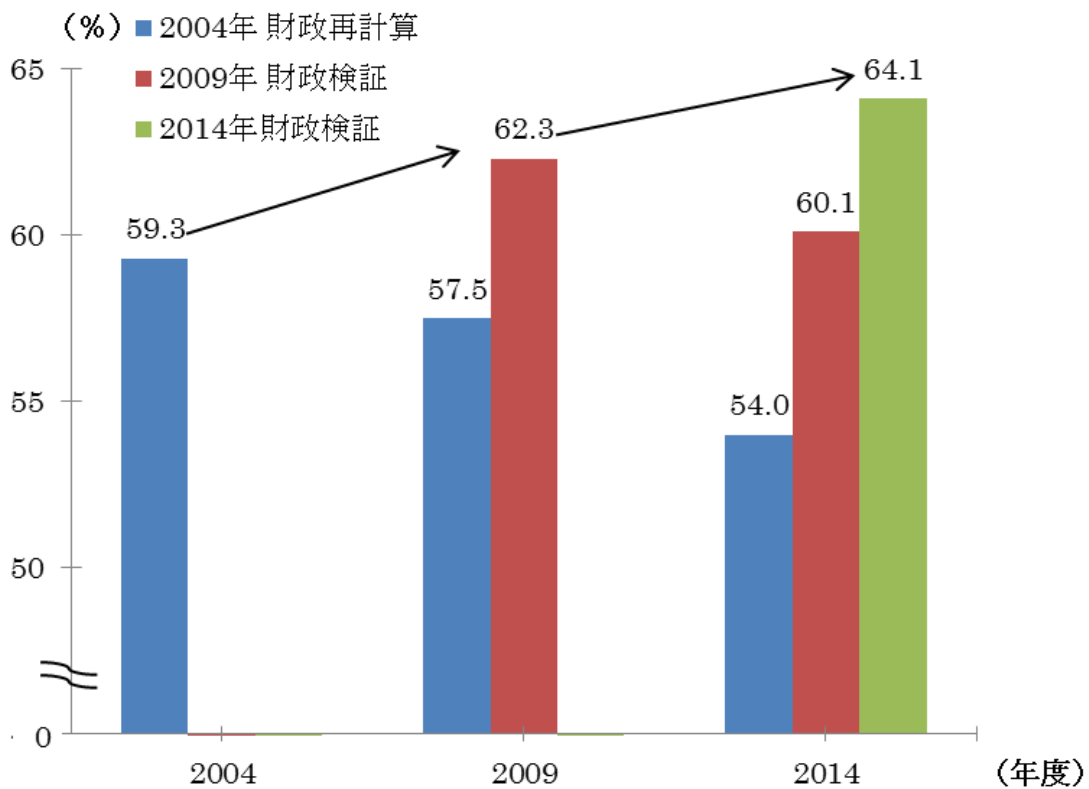
本稿では、まず、2014年における年金財政検証の主要内容を順次紹介する。その上で、財政検証のあり方について、今後の議論において参考となるとと思われるポイントをいくつか指摘しておきたい。

2 持続的賃金デフレ下におけるモデル年金水準の上昇

2014年の財政検証結果を2004年の財政再計算結果および2009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50%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。出生率の上昇が年金財政の安定化に貢献することも改めて確認されている。

ただ、2004年の財政再計算では予想していなかったことが2009年には1つだけ生じていた。それは、それまでの5年間にモデル年金の水準が上昇してしまったことである。すなわち2004年の財政再計算によると、モデル年金の水準は2004年度の59.3%から2009年度には57.5%へ少しずつ低下するはずであった。ところが現実には2009年度段階で逆に62.3%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2009年度以降も継続し、2014年度には64.1%に達している。2004年財政再計算時の試算値（54.0%）と比べると、約10ポイントのアップとなった²。

図表1 厚生年金給付の標準的な所得代替率



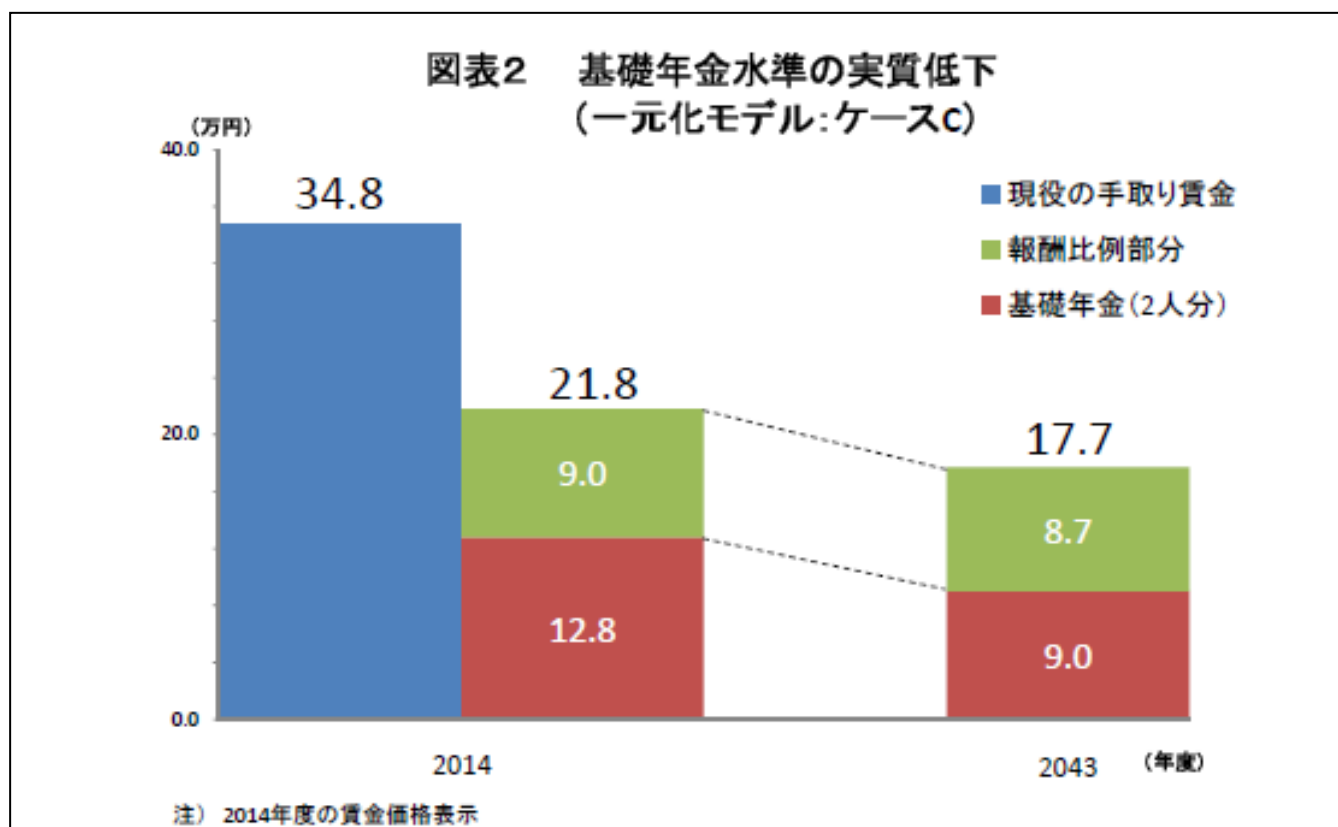
出所) 厚生労働省年金局資料 (65歳時点、夫婦2人の基礎年金を含む)

なぜ年金水準は、この間に上昇したのか。それはまず第1に、この間、現役男性の手取り賃金(税・社会保険料控除後)が毎年、低下しつづけたからである。第2に、賃金や物価が低下した場合、今のお年寄りが受給している既裁定の年金は物価スライド、年々、新たに受給者となる人が受給する新規裁定年金は可処分所得スライド、とすることがそれぞれルールとなっているからにほかならない。この間、賃金や物価は低下しつづけたので、年金財政を長期的に安定させるための切り札であるマクロ経済スライドは1回も発動されなかった。第3に、物価の下落率よりも賃金の下落率の方が大きい場合、新規裁定分も既裁定分と同様、物価スライドとするという特例が定められているからにほかならない(本来は可処分所得スライド)。既裁定年金の実質価値維持が優先され、かつ、[(既裁定年金額) > (新規裁定年金額)] という事態を避けるための臨時特例措置である。つまり、モデル年金水準の指標である所得代替率(後述参照)の分子(新規裁定年金)の名目値は確かに低下したが、分母(手取り賃金)の名目値も低下し、分母の低下幅の方が分子の低下幅より大きかった。年金水準が予想外に上昇したのは、そのためにほかならない。

2004年改革の基本線は、保険料を2017年まで毎年小刻みに引き上げる一方、2009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なった。その基本シナリオのうち給付水準を少しずつ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50%にほかならない。この50%水準までの給付削減幅は2004年段階では約9ポイント（15%カット）であったものの、2009年には12ポイント強（20%カット）となり、さらに2014年には14ポイント（22%カット）にまで及んでしまった。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2004年段階では15%と試算されていたが、2014年段階では30%程度のカットが財政安定化のために将来必要となる。その結果、基礎年金月額（40年加入の満額年金、65歳受給開始の場合）は、6万4000円程度（2014年度）が30年後には4万5000円強になる見込みである（2014年度の賃金価格表示³。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2023年度から2043年度（ケースC）と大幅に遅れることになり、調整期間の長期化も余儀なくされている⁴。



給付水準を実質的に引き下げようとする場合、かつての日本では、もっぱら報酬比例部分をその対象としてきた。基礎年金の水準を実質的に維持する。そのことを政策判断として優先してきたからである。ところが、2004年改革において、この考え方は放棄され、報酬比例部分と基礎年金を同

率で実質的に切り下げることにした。ただ、この同率切り下げは結果論であることが 2009 年段階で判明した。その理由は同率切り下げがマクロ経済スライドの実施方法と密接に関連していたからである。

マクロ経済スライドによる給付調整は、まず国民年金の財政が均衡するまで継続される。そして、その調整終了時における基礎年金の給付水準が決まり、給付調整期間も決まる。その結果を踏まえて厚生年金保険における基礎年金拠出金の年々の金額がそれぞれ確定し、それを前提にしながら厚生年金財政が均衡するまで報酬比例部分の給付水準をマクロ経済スライドで調整していく。

2004 年の財政再計算では、基礎年金水準の調整期間は報酬比例部分のそれと長さが一致し、同率の給付カットとなった。それは、たまたま偶然の結果として生じた。上記のようにマクロ経済スライドを実施すれば、2つの期間の長さは必ずしも同一とはならない。この点が 2009 年検証で確認されたのである。2014 年検証の結果、上記2つの調整期間に係る長短格差はさらに拡大した。

国民年金財政を均衡させるためには基礎年金の給付水準を将来、30%も実質的に切り下げる必要があるのだ。国民年金財政は元々、脆弱であった。その脆弱性が、2014 年検証で改めて確認された格好である。そもそも国民年金の第1号被保険者グループは経済的に不安定の人が少なくなく、所得水準も総じて低い人の集団であること、基礎年金拠出金の算定方法が頭割りとなっており、第1号被保険者には総じて不利な扱いとなっていること、2004 年改革で設定された最終的な国民年金保険料（1人月額1万6900円：2004年価格）が低すぎたこと等、がその脆弱性の背景にある。2004 年改革時には、その脆弱性は見えにくかったものの、2014 年にいたって再び露呈してしまった。

2004 年当時の基本線に沿って考えれば、将来に必要となる基礎年金の大幅カットは不測の事態である。給付水準の保証にさいして、基礎年金独自の給付水準保証を新たに追加する必要性が今日大きいと思われるが、いかがであろうか。

あるいは、マクロ経済スライドによる報酬比例部分の水準調整が終了した後に基礎年金の水準調整が継続している場合、報酬比例部分について新たな水準調整を追加することを検討する必要があるだろう。

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2014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。今後に予想されている基礎年金の甚だしい劣化は、この第2の要請に込んでいるとは必ずしも言えない。

3 給付水準の調整終了年度と最終的な給付水準

2004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かを示すことにある。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65歳受給開始時点における所得代替率である。この所得代替率が50%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、20歳で結婚し、年金受給開始となるまで離婚しない、②夫は40年間、平均賃金を稼ぐサラリーマンである一方、妻は20歳からの40年間、専業主婦（より正確には第3号被保険者）のまま変わらない、という2つの要件を満たす夫婦である。他方、所得代替率とは、上記の標準的な夫婦が65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）で除した値にほかならない。

2014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』（2012年1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3つをそれぞれ設定した。ちなみに中位推計では2060年の合計特殊出生率を1.35、平均寿命を男84.19歳、女90.93歳としている。

つぎに、労働力率・就業率については労働政策研究・研修機構『労働力需給の推計』（2014年2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2つを使用した。

すなわち労働市場への参加が進むケースでは、男性60歳代の就業率が大幅に上昇する（60～64歳層の就業率は2012年の71%から2030年には87%へ、65～69歳層のそれは同期間中に47%から65%へそれぞれ上昇する）一方、女性25～54歳層では2030年段階で就業率が8割超となり、M字カーブが消えると仮定している。ちなみに2012年時点における女性30～34歳層の就業率は66%であった。それが2030年には82%まで上昇するとしており、大幅アップを見込んでいる。他方、労働市場への参加が進まないケースでは、男女別年齢階層別の就業率が2012年レベルのまま将来も変わらないと仮定しており、2030年までに就業者総数が820万人強も減ると想定している。

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、2023年度までの向う10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2%程度、名目3%程度）と「参考ケース」（実質1%程度、名目2%程度）に準拠して設定した。そして2024年度以降の実質的成長率については1.4%からマイナス0.4%までの8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 1.6%、賃金上昇率 3.4%、運用利回り 4.8%、経済成長率 2.5%（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1つであるケースHでは、物価上昇率 0.6%、賃金上昇率 1.3%、運用利回り 2.3%、経済成長率 0.2%（実質ではマイナス 0.4%）とそれぞれ想定している⁵。

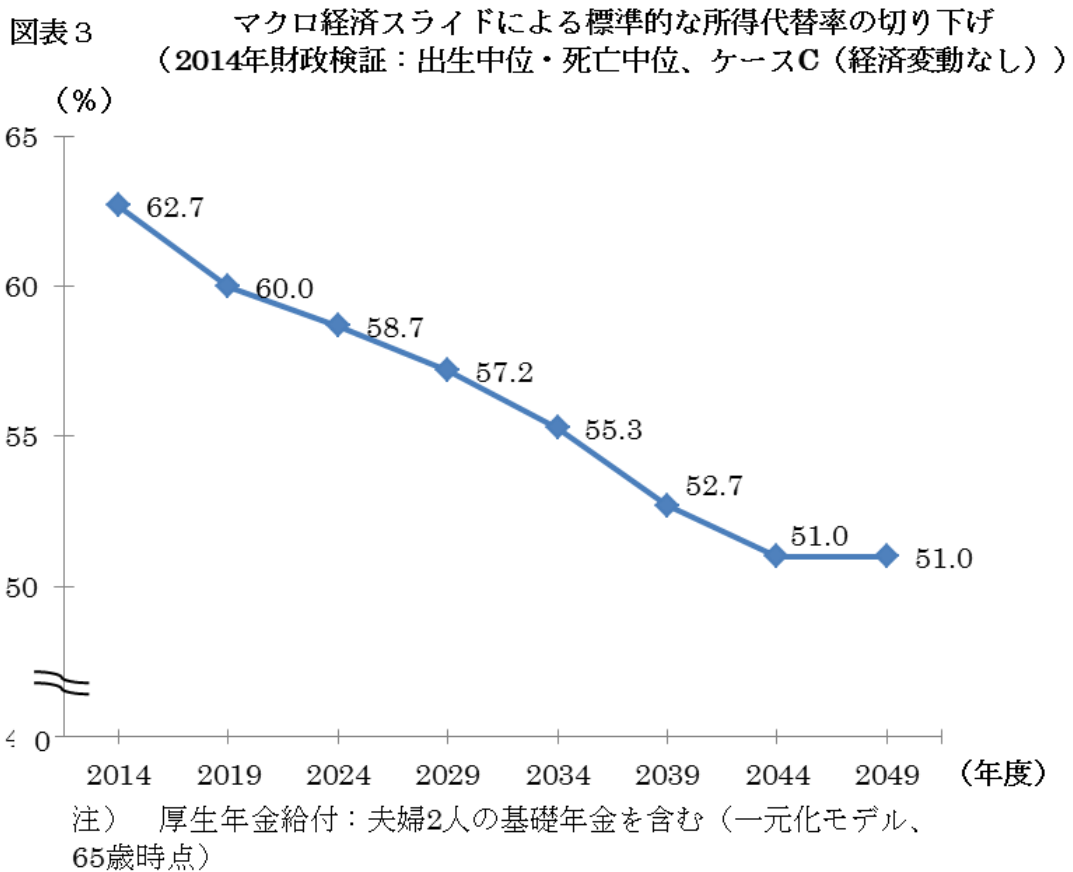
そのほか、マクロ経済スライドは 2015 年度から実施すること（2015 年度の調整率は 1.1%）、国民年金保険料の納付率は 2018 年度以降 65%で推移すること等も仮定している。さらに、共済年金は 2015 年 10 月以降、厚生年金に統合一元される。この一元化も想定しており、モデル年金水準も、この一元化モデル（2014 年度 62.7%）を使用した。一元化モデルの年金水準が旧厚生年金モデルのそれ（64.1%）より若干低いのは、共済グループの平均手取り賃金が多少とも高いからである。

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 2009 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こう。なお、本稿では簡略化のため、特に断りがなければ、かぎり出生中位・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（A～Eの5ケース）では、実質的な経済成長率に 1 ポイントの幅があるものの、最終的な所得代替率は 50.6%～51.0%であり、ほとんど差はない。いずれも 50%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 2043 年度または 2044 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）。

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（F～Hの3ケース）はどうか。検証結果によると、いずれのケースでも所得代替率は 50%割れとなる（2036～2040 年度頃）。現行法では、向う 5 年以内に所得代替率の 50%割れが予想される場合、給付と負担のあり方について検討し、所要の措置を講じることになっている。2014 年検証では、2019 年までの向う 5 年間に関するかぎり、いずれのケースでも所得代替率は 50%超であることが確認された。ただし、低成長ケースでは早晩、年金財政の持続可能性に問題が生じる。ちなみに、実質経済成長率がマイナス 0.4%の場合（ケースH）、国民年金は 2055 年度に積立金がゼロとなると見込まれている。さらに、実質経済成長率が 0.1%（ケースF）またはマイナス 0.2%（ケースG）の場合、所得代替率は最終的に 45.7%、42.0%になる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）。



4 オプション試算結果の主要内容

2014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1のオプションは2018年度以降、物価や賃金が4年周期でプラスマイナス1.2%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。とくに女性や高齢者の労働参加が進まない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5ポイントだけアップして44.5%となり、基礎年金の水準調整も終了年度が22年も前倒しとなる)。スライド調整が早く進めば進むほど、その分だけ給付水準の低下幅を小さくすることができるのだ。

2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220万人ベースと1200万人ベースの2つが想定されている。前者は月5.8万円以上の賃金収入がある週20時間以上の被用者(ただし、学生や雇用期間1年未満の人、5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5.8万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今から10年後の2024年度開始とした。試算結果によると、適用拡大の規模が大きいほど所得代替率の

アップは大きく、給付水準の調整期間を短縮する効果も高くなる。ちなみに 1200 万人ベースの適用拡大が図られる場合、ケースGでは所得代替率が5ポイント強アップして 47.1%まで改善する。給付水準の調整終了も 2046 年度となり 12 年短縮される。オプション2では被保険者間の移動（第1号から第2号へ）が部分的に発生し、残された国民年金の積立金が人数の減った第1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40年（20歳から60歳まで）から45年（65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65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2018年度から3年ごとに1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6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将来にわたって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、3つのオプションのすべてが経済低迷下で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が、オプション試算によって判明した。とくに、オプション2と3は国民年金財政の安定化に多大な貢献することを試算結果は物語っている。

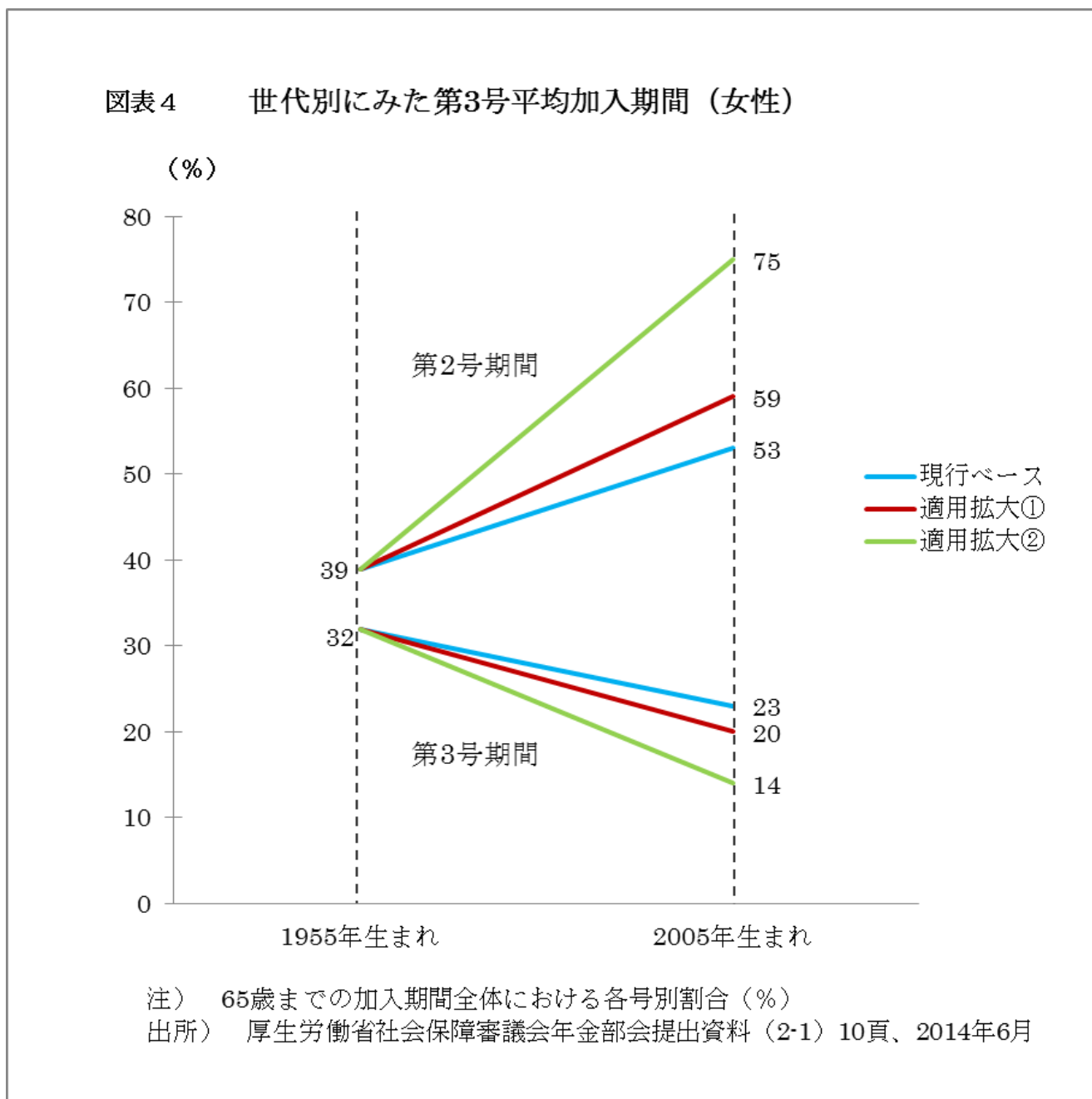
5 財政検証フレーム：今後の課題

2014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。

5.1 標準的な夫婦

将来の給付水準低下をチェックするために想定しているのは、前述したように「標準的な夫婦」である。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否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1955年に生まれた女性の第3号平均期間は第2号平均期間より短く、2005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と推計されている（図表4）。20歳からの40年間、すべて第3号であるという女性は今日、もはや例外中の例外だろう（出現確率は高々1%程度ではないだろうか）。くわえて、最近は離婚も少なくない（約30%）。生涯未婚のままという人も著増している。20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。20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40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、もはや極端かつ例外的だとしかいいえない夫婦を想定して、年金水準の低下度合を 2014 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1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。

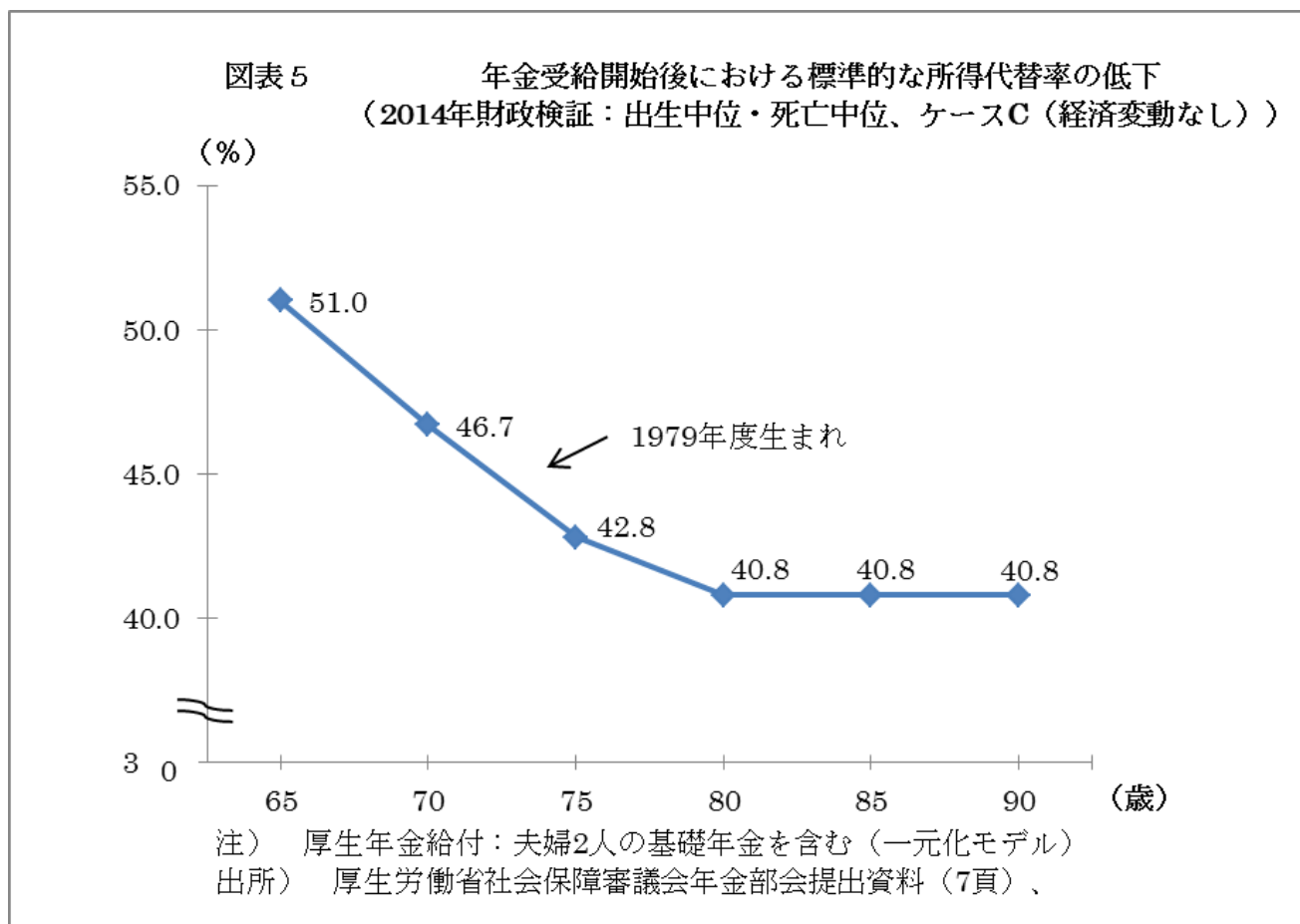


今の時代、離婚も少なくなく、自分の財布を別々に持つ人が夫婦でも多い。世帯ベースではなく、むしろ個人ベースの年金水準を示した方がリアリティは高いと思われる⁶。世帯ベースの年金水準は今後、参考ケースとして位置づけたらどうだろうか。

5.2 モデル年金の水準

既述したように、モデル年金水準は65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

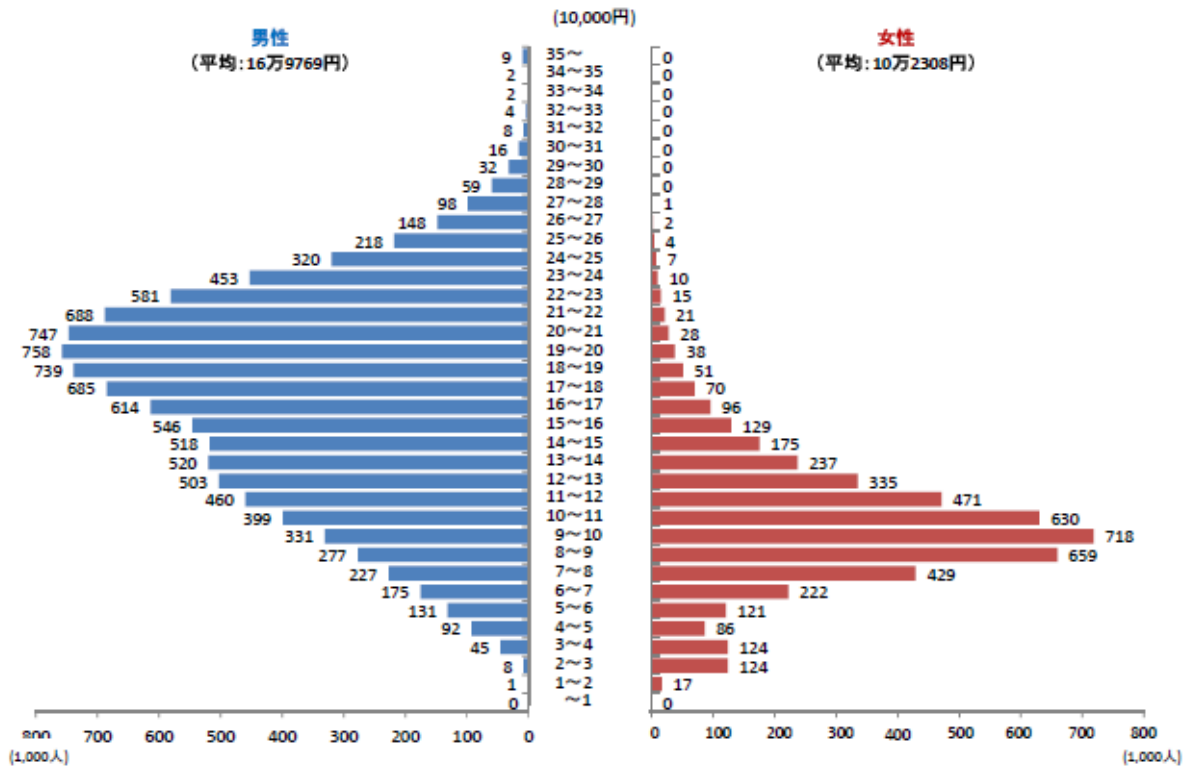
て年金水準は下がっていく（図表5）。ただ、その下落分は法律により65歳時の80%レベルで最終的には固定されている。水準50%保証といっても最終的には40%保証を約束しているのに過ぎない。



モデル年金はポ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、その値は実際に受給する給付額の平均値ではない。ちなみに、身長や体重と違い、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。2014年検証では同年8月時点で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1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）は税や社会保険料を控除した後の金額となっていることである。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50%保証と言われても、手取りベー

図表6 男女別にみた老齢年金給付月額分布



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)

スでは50%割れ(65歳時点)が必至である。

天引きされる項目のうち介護保険料月額(第1号被保険者分)と後期高齢者医療保険料月額は2012年度段階でそれぞれ平均4800円弱、5600円弱(合計で1万円強)となっていた(2012年度『介護保険事業状況報告年報』『後期高齢者医療事業状況報告年報』による。いずれも調定額ベース)。この2つの保険料は将来、急激に上昇する見込みとなっている。ちなみに厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計」(2012年3月)によると、両者の合計額は2025年度には月額で1万5000円弱になる(2012年賃金価格表示)。モデル年金水準が50%程度となる2043年度(ケースC)までには、両者の合計額は一段と上昇し、月額2万円前後(2014年度の賃金価格換算)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、保険料負担の軽減措置が適用されても、保険料天引き後の給付月額は3万円台(1人分、2014年度の賃金価格換算)となるおそれがある。モデル年金水準も65歳時点で40%前後となるだろう。天引きされる保険料を考慮するだけで、このようにモデル年金の水準は大幅に下がってしまうのである。

「現役手取り収入の50%を公的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 50%であったとしても、退職直前手取り賃金とくらべると、50%割れ (25~40%) となっている人が少なくないだろう。

既述したように、50%はポーラーケースの夫婦に対する 65 歳時限定の保証にほかならない。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 65 歳時点でも多かれ少なかれ 50%割れになるだろう (ただ、2014 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同年 8 月時点では示されていない)。

総じて 50%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。

5.3 超長期における年金財政の持続可能性

従来、政府は無限の将来を想定して、年金の給付と負担をバランスさせるという考え方 (永久均衡方式) を採用してきた。しかし 2004 年以降、この考え方を変更し、給付と負担のバランスを考えるのは向う 100 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 100 年後における積立金の水準が給付総額の 1 年分程度 (積立度合が 1.0) あれば、年金の持続可能性は確保されている、と考えるにいたったのである。

2014 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 2080~2100 年度までにマイナスに転じ、2110 年度を越えると積立度合はいずれも 1.0 未満となり、積立金は早晩、枯渇してしまう。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依然として確保されていない。

5.4 受給開始年齢の引き上げ

オプション 3 は、基礎年金水準の低下を小幅にぐいとめるための手段としてきわめて有力である。ただ、このオプションは社会保障制度改革国民会議報告書 (2013 年 8 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っている。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。2014 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、まったくそのとおりである。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 65 歳超への引き上げ (あるいは自動調整) に動いている中で⁸、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。その点への言及が足りない。

政府は 2004 年の財政再計算、2009 年の財政検証および 2014 年の財政検証において 3 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必ずしもないと述べてきた。引き上げ不要説を10年あまりにわたって展開してきたのである。その分だけ、将来の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と思われる。

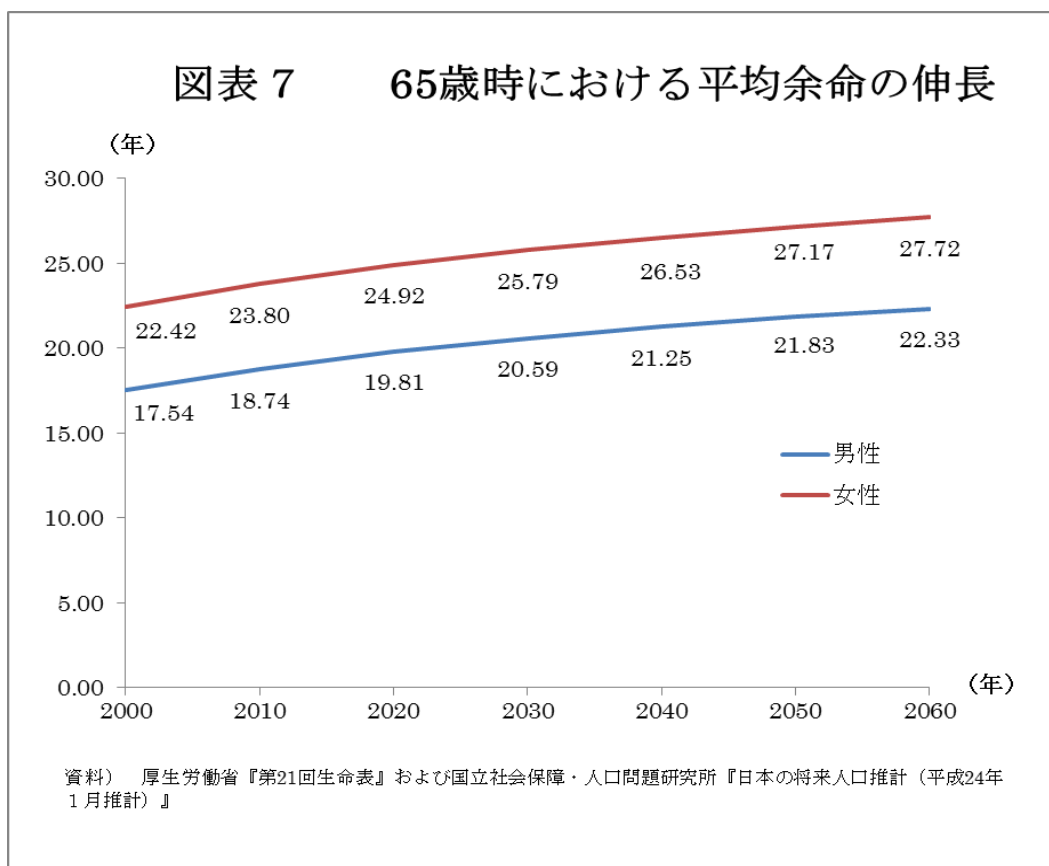
受給開始年齢の引き上げは政治的にはきわめて不人気のオプションである。それだからといって、その議論を10年以上にわたり本格的にしないというのは、いかなるものか。仮に年金数理担当部局が厚生労働省と切りはなされ、中立性と独立性が保証された公正取引委員会のような機関であれば、オプション試算の選択肢は内容が変わっていた可能性がある。

5.5 70歳までの受給繰り下げ

オプション3（保険料納付期間を45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70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1941年4月2日以降に生まれた人の場合、70歳まで受給開始を繰り下げると、給付額は42%アップとなっている（65歳受給開始ケースとの比較）。

この増額率は2000年6月の政令公布で定められた。その公布以降、すでに10余年の年月が過ぎ、65歳時の平均余命も一段と伸長してきた。日本では今後とも、その傾向は変わらない（図表7）。65歳時の平均余命は2060年頃までに男女とも、さらに4年程度長くなり、人生90年時代が到来すると見込まれている。



仮に直近の生命表を使って年金の繰り下げ受給に伴う年金数理的に中立な増額率を計算した場合、上記の42%（70歳繰り下げ）という値はもっと小さくなってはいたはずである。あるいは今から30年後や、さらにその先を想定すると、上記の増額率はいっそう小さくなる⁹。

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。

年金受給開始年齢を繰り下げた人は日本では今のところ、きわめて少ない。ちなみに2012年度の国民年金事業年報によると、基礎年金のみ、あるいは旧国民年金の老齢年金受給権者総数に占める繰り下げ受給者の割合は1.3%にとどまっている。

繰り下げ受給者の割合を今後、高めていくためには65歳を超えて働き続けることができる環境を周到に整えていく必要がある。他方、増額率を数理的に中立的なレベルよりも高くするのはインセンティブに働きかける1つの方法である。ただし、そのような政治的加算は年金財政を全体として多少とも悪化させてしまうおそれがある。

5.6 高在老を廃止した場合の被保険者数

オプション3では、65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。ちなみに日本では、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¹⁰。

この場合、65歳以上の就労者数は増加するはずである。ところが、公表された資料（2014年6月3日の年金部会提出資料1-2（112～113頁）および資料2-2（56～57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¹¹。

5.7 非正規化の拡大と第2号被保険者適用期間の伸長

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、2003年の50.5%が2013年には55.8%に上昇した。また、男性で55～64歳層の場合、その割合は同じ期間に24.1%から32.5%にアップしている。

ところが2014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2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（6月3日年金部会提出資料2-1、

10頁)。たとえば男性の場合、1975年生まれの人のそれは31.6年であるものの、2005年生まれの人のそれは33.2年になる（女性の場合、それぞれ19.4年から22.2年になる）。週30時間以上勤務する高齢者や女性の割合はこの間、トレンドとして低下してきたが、2014年検証では、この傾向が近い将来、一転すると仮定している。この一転は、どのようなメカニズムで生じるのだろうか。

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。

5.8 運用利回り

2014年検証では賃金と年金保険料および年金給付の連動性に着目し、名目の運用利回りよりも実質利回り（名目の運用利回りが賃金上昇率を上回る部分）、いわゆるスプレッドを重視した結果を示している。ただし、マクロ経済スライド実施予定期間は一段と長くなり、その期間中に限定すると、年金給付は賃金とは必ずしも1対1で連動しない。さらに、A～Hの8ケースのいずれにおいても名目の運用利回りは名目の経済成長率を上回っている。ちなみにケースCでは名目運用利回り4.8%に対して名目の経済成長率は2.5%である（いずれも年率）。巨額の公債残高を抱える日本においては、財政赤字を適切に制御していくことが今後も求められている。しかるに、[運用利回り > 経済成長率] という基本的前提の下では、日本の財政赤字は発散型となり、長期的には財政破綻を招来するおそれが強い。いったん日本全体の財政が破綻状態に陥ると、その部分にすぎない年金財政も多大な影響を被るはずである。上記の運用利回りに関する基本的前提が日本経済全体における財政の健全性と両立可能か否か、再検討することが必要だろう¹²。

5.9 年々の収支および年金財源と給付の内訳

次に年々の収支を調べてみよう。ここでは厚生年金のみに着目し、2009年の財政検証結果と2014年の財政検証結果を比較することにする。

厚生年金における年々の収支は2002年度以降、実質的に赤字に転落し、その後も実質的に赤字基調となっている。2004年の財政再計算では2010年度から黒字に転換すると見込んでいた。しかし、現実には予想以上に厳しかった。そこで、2009年財政検証では赤字基調がさらにつづき、黒字転換は2014年度にずれこむという見通しに変わった（基本ケース）。

2009年財政検証（基本ケース）では厚生年金の保険料収入が2009年度の23.8兆円から2014年度には30.3兆円に増大すると推計していた。年平均1兆4000億円の保険料収入増（負担増）に相当している。2014年検証結果によると、2014年度における厚生年金の保険料収入（共済年金の厚生年金相当分を除く）は25.9兆円にとどまる。2009年検証の推計額より4.4兆円も低い。厚生

年金の黒字転換時期も 2014 年度から 2018 年度に変更された（経済再生ケース）。

財政検証は将来予測というよりも将来への投影図であるというのが当局の公式見解である。年々の収支は人口や経済の動向に左右されるので、前提の置き方により、その結果は異なる。財政検証結果も、さまざまな前提を置きつつ、直近のデータを将来に投影したものにほかならないというのである。

問題は、置かれた前提が現実的か否かにある。現実的な前提であれば、投影図と実現値のズレは結果的に小さくなるだろう。そのズレが大きくなると、財政検証結果に対する信頼が揺らぐことになる。

年々の収支と並んで重要なのは、年金財源と給付の内訳である。ただし、2014 年 8 月時点において厚生年金等の「財源と給付の内訳」は公表されていない。2009 年検証では同年 5 月 26 日に公開された資料である。その早期公表を期待したい。

6 結びに代えて

年金数理は素人には総じて複雑かつ難解なものにみえる。それを正確に理解することは容易ではなく、時間もかかる。とくに 2014 年の財政検証では基本ケースが想定されなかったので、8 ケースについて 1 つずつ読みとく必要があった。

2014 年の財政検証が端的に物語っていることを列挙すると、つぎの 7 つになる。すなわち、①公的年金の財政に関するかぎり、その現状は「お尻に火がついた状況」ではない。②デフレ下におけるマクロ経済スライド休止条項は将来にわたる給付水準の実質カット分を大きくしてしまう。③マクロ経済スライドの発動要件がようやく整いつつあり、一旦それが発動されると、その年金財政健全化効果は大きく、年金財政の持続可能性はかなり高くなる。④ただし、年金財政の健全化は年金水準の実質的切り下げという犠牲なしには達成されない。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が、給付水準は大幅に下がる）。⑤基礎年金の大幅な切り下げには複数の要因が作用しているものの、国民年金財政が元々脆弱であったことが、その背景にある。⑥したがって、国民年金の財政健全化に貢献するような施策、たとえば短時間労働者の厚生年金保険への適用拡大や保険料拠出期間の延長等を実施することが今、強く求められている¹³。⑦出生率が上昇したり、女性や高齢者の労働参加が一段と進んだりすると、年金の財政基盤はその分だけ強固になる。

年金財政健全化手段としてマクロ経済スライドは、いわば強力な大型のマサカリないし劇薬に近い機能を有している。その副作用も小さくない。多数の国民は持続可能な年金財政だけではなく、老後の安心を支える基盤的な生活費を賄うのに足りる公的年金給付額が将来においても受給できる

こと、も同時に求めており、2014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なるおそれがある。

ただ、後者への対応策は複数ある。今後、その具体化に関する議論が展開されるだろう。

他方、年金に関する財政検証フレームが従来のものでよいかについても再検討する必要性が高まっている。たとえば、①標準的な世帯を今後とも想定するのか、それとも標準を個人ベースに切りかえるのか、②最低保証の年金水準に関連して、基礎年金についても独自の水準を新たに設けるのか、③所得代替率の分子を、分母に合わせて手取りベースに切りかえるのか、④マクロ経済スライドによる報酬比例部分の水準調整が終了した後に基礎年金の水準調整が継続している場合、報酬比例部分について新たな水準調整を追加する必要はないのか、⑤基礎年金拠出金に係る計算方式を頭割りから所得比例に変更する必要性が大きい中で、その具体案を検討しないのか、等々。財政検証フレームそのものについても、その見直しに関する議論が開始されることを期待したい。

最後に、2014年8月時点では未公表となっている資料がある。少なくとも『2009年財政検証結果レポート』に掲載されている資料に相当するデータが今後、すべてにわたって公表されることを願っている。

注

1. 本稿は高山（2014）の内容を深化・拡大させたものである。本稿作成にあたって日本学術振興会科学研究費補助金・特別推進研究「世代間問題の経済分析：その深化と飛躍」（研究代表者：高山憲之、研究課題番号22000001）から研究費の助成を得た。記して謝意を表したい。
2. 2009年以降におけるモデル年金水準の一層の上昇は、制度を変えないかぎり継続することが見込まれていた（高山（2009）参照）。
3. 日本の財政検証では割引率として賃金上昇率を用いるケースが一般的である。ただし、公表資料では将来のモデル年金を2014年度の物価で表示している（賃金価格表示とはなっていない）。
4. 2004年改革時の与党・政府関係者は賃金デフレがあくまでも一時的現象であると想定していたと思われる。ちなみにマクロ経済スライドは当初、2005年度から発動すると仮定されていた。「自動安定装置」は社会経済の変動に即応して年金給付に係る制度内容を弾力的に変えていくためのものである。賃金デフレ下での作動停止条項は自動安定の本旨に反しており、弾力的な対応を遅らせた分だけ余分な調整コストを発生させてしまった。
5. 経済成長が実質でマイナスになるケースも想定したこと、男女の賃金格差が2030年度までに15%ほど縮小すると仮定したこと等は、これまでの財政再計算や財政検証ではなかった新しい試み

である。

6. 財政検証で最低限示してほしいと多くの国民が思っているのは、つぎの3つではないだろうか。すなわち、①自分が老齢になったとき、年金の収支状況はどうなっており、その先の収支見通しはどう変わっていくのか、②自分が受給する見込みの老齢年金月額は今時点の価格でどの程度になるのか、そして、その月額は受給後、加齢に伴って実質的に減価していくことはないのか、③仮に67歳~70歳まで働き続けるとした場合（あるいは老親の介護等のために60歳前に働くのを止めた場合）、自分が受給する年金はどれだけ増える（減る）のか、の3つである。このうち①は現行の財政検証によって、それなりに確認することができるものの、②③については、ほとんど分からない。②③は、むしろ年金ネットの方で対応する話であるかもしれない。1人ひとり違う個別の状況に応じた情報を提供することは、財政検証の枠を越えているからである。財政検証で可能なことは、典型的だと思われる個人のイベントヒストリーを複数設定し、老齢年金月額の個人別典型例を示すことにとどまるだろう。生涯正規の人、生涯非正規のままの人、パート経験のある人、給与を稼ぐことが生涯で1回もない人、就業に空白期間がある人等、典型例を男女別に複数設定すると、それだけ有用性が高まる。結婚経験・離婚経験の有無別に個人ベースの老齢年金月額を示すことも有用かもしれない。

7. 2012年度を例にとると、男性の場合、老齢年金の平均受給月額は17万円弱（基礎年金1人分を含む個人ベース）であった。

8. 直近の文献として岩田（2014）、高山（2013）が参考になる。

9. 厚生労働省はさらに、何歳まで働き、何歳から年金を受給するかについて今後は弾力的かつ柔軟なしくみが求められているとして、繰り下げの範囲を拡大する方向で検討に入った（2014年5月）。現行制度（1ヶ月繰り下げごとに年金受給額は0.7%増額）を前提にして機械的に計算すると、たとえば75歳まで繰り下げた場合、それに伴う増額率は84%に達する（長生きして87歳以上になれば、75歳まで繰り下げて受給を開始した方が得になる勘定である）。

10. 他方、「在職老齢年金制度は、減額されるとはいえ、年金給付が補助金として機能しており、結果として補助金つき雇用（年金給付分だけ賃金を低くした雇用）を創出している」という経済学者の見解もある。在職老齢年金における減額制度の廃止は、実質的に補助金部分を大きくするので、高齢者に対する労働需要を一層増大させるだろう。

11. 2014年財政検証では、オプション試算の部分と、オプション試算を除いた部分（いわゆる本体部分）とで推計の精度が大きく違っているように思われる。オプション試算は結果をみるかぎり、きわめて大雑把な機械的推計にとどまっている感じが強い。

12. 日本の公的年金は基本線として賦課方式で財政運営されている。賦課方式下では、運用利回り問題の占めるウェイトは相対的に小さい。

13. 第3号被保険者制度を見直すさい、第3号被保険者の廃止と、その第1号への切りかえは、政府案の中には含まれないだろう。その切りかえは第2号被保険者が全体として負担する基礎年金拠出金を減らして厚生年金財政の安定化に寄与する一方、国民年金財政をさらに窮迫させてしまうからである。むしろ夫婦における所得分割（第3号の第2号への切りかえ）案の方が実現可能性は高いだろう。

参考文献

岩田克彦（2014）「年金支給開始年齢と高齢者雇用就業問題」『年金と経済』32(4)、pp. 22-25。

高山憲之（2009）「年金の2009年財政検証と民主党の年金マニフェストをめぐって」『年金と経済』28(3)。

高山憲之（2013）「年金は持続可能か：受給開始年齢、自動調整を」日本経済新聞・経済教室欄、12月10日。

高山憲之（2014）「年金の2014年財政検証をめぐって」『共済新報』9月号。