

日医総研ワーキングペーパー

公的年金の「2019年財政検証」の内容と課題

—今後の年金の方向性と医療への影響—

NO. 435

2019年10月29日

日本医師会総合政策研究機構

石尾 勝

公的年金の「2019年財政検証」の内容と課題

—今後の年金の方向性と医療への影響—

日本医師会総合政策研究機構 石尾 勝

キーワード

- ◆財政検証 ◆2004年改正 ◆マクロ経済スライド ◆所得代替率
- ◆全要素生産性 ◆基本試算 ◆オプション試算 ◆厚生年金の適用拡大
- ◆受給開始の繰り下げ ◆就労期間の延長

ポイント

- ◇「公的年金」と「医療」は社会的に相互依存関係にある。
「公的年金」の制度運営は「医療」に影響を及ぼすが、逆もまた真である。
- ◇「公的年金」は2004年の改正後、現在はその枠組みで運営されている。
現役世代の保険料を固定し、「マクロ経済スライド」を導入する一方、給付水準の下限を設定し、「標準世帯」の65歳新規受給時の「所得代替率」50%確保が公約となっている。
- ◇公的年金は、5年に一度、制度の定期健康診断として「財政検証」を行う。
- ◇今回は「財政検証」の「前提」は前回までと比べれば控えめになっている。
6ケースの中の慎重なケースでみると、将来的に国民への公約である『「所得代替率」50%確保』を守れない恐れがある。
- ◇「オプション試算」によれば、厚生年金の適用拡大や保険料拠出期間の延長、受給開始時期の選択幅拡大は給付改善に効果があり、実施が望ましい。
- ◇公的年金の健全性の維持や改善には、制度内の対応だけでは不十分である。
少子化対策、雇用政策、高齢者医療政策等、総合的な対応が必要である。
- ◇「公的年金」の運営が上手く行かなければ、「医療」を含めた社会保障全体の将来が大きく揺らぐ。年金の行方に十分注視していくべきである。

目次

1. はじめに(本稿の目的・構成)	1
2. 我が国の「公的年金」の基本的仕組み	
2-1. 「公的年金」の制度的概要	2
2-2. 2004年改正による制度的枠組み	4
3. 「財政検証」の意義とプロセス	
3-1. 「公的年金」に関する政府の公約と「財政検証」の意義	12
3-2. 「財政検証」の構成とプロセス	14
4. 「前提」の分析	
4-1. 人口に関する前提	15
4-2. 労働力に関する前提	16
4-3. 経済に関する前提	18
4-4. 運用利回りの「対賃金上昇率スプレッド」の年金財政上の意義	24
4-5. 「前提」に関する評価のまとめ	26
5. 「基本試算」の内容	
5-1. 「基本試算」の骨格	27
5-2. 「基本試算」の結果分析	28
5-3. 「基本試算」の結果からわかる問題点	32
6. 「オプション試算」の内容と政策対応の方向性	
6-1. 「オプション試算」の位置づけ	38
6-2. 「オプション試算」の概要	40
6-3. 「オプション試算」から得られる制度改革効果の考察	46
6-4. 制度改革の実施における課題	47
7. 「医療」への影響の考察	
7-1. 厚生年金の適用拡大が公的医療保険の運営に与える影響	48
7-2. 医療による「健康・長寿」と健全な公的年金の相互関係	50
8. おわりに	52
(参考情報)	54
(参考文献)	61

1. はじめに（本稿の目的・構成）

去る2019年8月27日、「**公的年金**」の「**財政検証**」が厚生労働省から公表された。

「公的年金」は終身にわたる所得保障を行い、国民の老後の生活設計の柱としての役割を果たすものであり、医療と並ぶ社会保障の車の両輪と言える。

少子高齢化が進行し、社会経済や国民生活のあり方が変化する中で、「公的年金」が長期的に健全に維持され、国民の老後の生活保障の基盤としての役割を果たしていくことが肝要である。

そのため、5年に一度、「財政検証」を行い、将来の見通しを基に、必要に応じて、制度の健全性を維持するための政策対応を行うことになっている。

そのため、「財政検証」は「公的年金」の定期健康診断であると言われている。

現行制度は、2004年に改正した枠組みによるもので、「100年安心」とされたが、果たして、このままで老後の生活保障の基盤としての役割を健全に維持していけるのかが問われている。

今回公表された「財政検証」では、将来の社会経済の動向次第では、公的年金の実質給付水準が大きく劣化する可能性も示唆されており、明確になった問題点や将来的課題に対する早めの政策対応が求められている。

公的年金は社会保障全体のシステムを構成する一部であり、健全な年金制度の維持には、年金の枠内だけでなく、社会経済全般の幅広い政策対応が必要となる。

将来的に「公的年金」の制度が揺らぎ、年金財政が悪化すれば、「**医療**」等の制度運営や政策にも影響が及ぶ可能性もある。

以上の問題意識を踏まえて、本稿でカバーする内容は以下の通りである。

- ・「**公的年金**」の制度的枠組みと「**財政検証**」の意義や位置づけ等を確認する
- ・今回の検証内容を分析し、問題点やそれへの対応策等を吟味する
- ・最後に、「**医療**」への影響等に関する考察を行う

※本稿では、別段の場合を除き、年金という語句は公的年金のことを意味する。

なお、本稿での意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。

2. 我が国の「公的年金」の基本的仕組み

2-1. 「公的年金」の制度的概要

まず、「公的年金」の基本的仕組みと制度運営のポイントを簡単に整理しておく。

我が国の「公的年金」は、いわゆる1階部分の国民年金（基礎年金）と2階部分の厚生年金（公務員等の共済年金は平成27年10月に旧厚生年金と一元化された）から成っている。

国民一般を対象とした「公的年金」の始まりは、戦時中の昭和17年に創設された労働者年金保険制度の流れを汲んだ被用者年金である厚生年金制度であるが、その後、幾多の制度的手直しを経て、昭和36年に、自営業者を中心とした国民年金制度の創設により、「国民皆保険」と並ぶ「国民皆年金」が実現した。

当初これらは並立型の制度であったが、その後の産業構造や人口構成の変化等により、次第に国民年金の財政基盤が不安定になるという問題が生じた。

そのため、昭和60年改正において、全国民共通の定額である基礎年金（1階）を設定し、被用者は報酬比例の厚生年金（2階）を組み合わせる体系へ再編された。

さらに3階として、確定給付企業年金や確定拠出型年金等が設計されている。

制度運営は、「社会保険方式」（加入者が保険料を負担し、それにリンクして受給権を得て給付を受ける）を採用している。

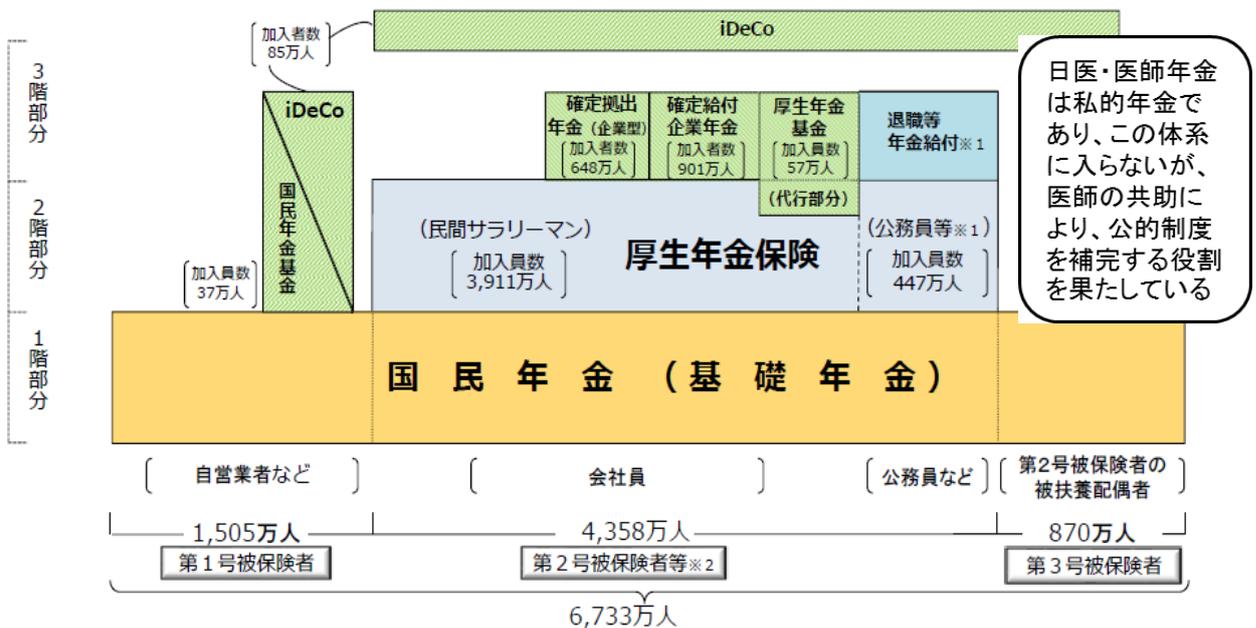
財政的には、基本的に「賦課方式」（高齢者への年金給付費用をその時の現役世代の負担によって賄う）により運営されている（参考1を参照）。

ただ、基礎年金の1/2等に国庫負担が入っており、さらに、巨額の積立金を保有していて、その運用収益や取崩しによって給付を補っていく構造になっている。

大きな特徴として、以下のことがあげられる。

- ・生涯にわたり支給する「終身」年金である
- ・物価や賃金の変動リスクに対応した実質的価値を考慮した支給である
- ・障害時や遺族への支給がある

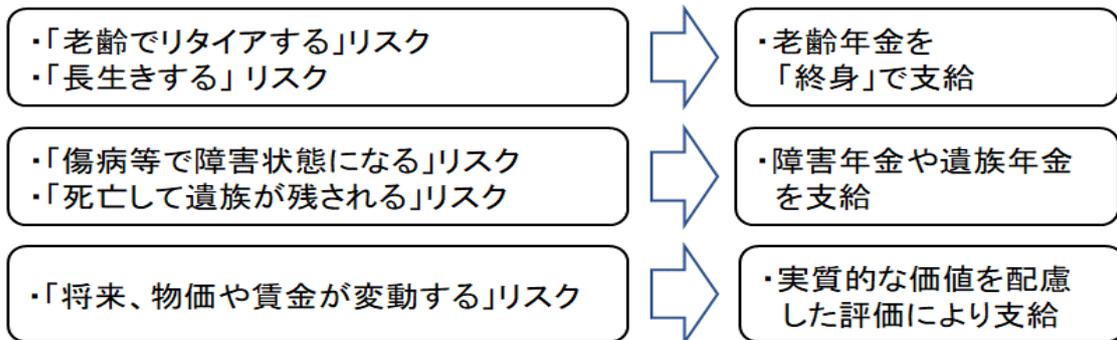
図表1: 我が国の公的年金制度の全体系



※1 被用者年金制度の一元化に伴い、平成27年10月1日から公務員および私学教職員も厚生年金に加入。また、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに退職等年金給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。
 ※2 第2号被保険者等とは、厚生年金被保険者のことをいう（第2号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む）。

(出所) 厚生労働省資料に筆者加筆

図表2: 我が国の公的年金の特徴



受給事由	国民年金	厚生年金
老齢	老齢基礎年金 (付加年金)	老齢厚生年金
障害	障害基礎年金 (等級あり)	障害厚生年金 (等級あり、障害手当金)
死亡	遺族基礎年金 (寡婦年金) (死亡一時金)	遺族厚生年金

(出所) 筆者作成

2-2. 2004年改正による制度的枠組み

(1)2004年改正の意義

「公的年金」は、平成16年（2004年）に、給付と負担の考え方を大きく転換した改正が行なわれ、現在は基本的にその枠組みで運営されている。

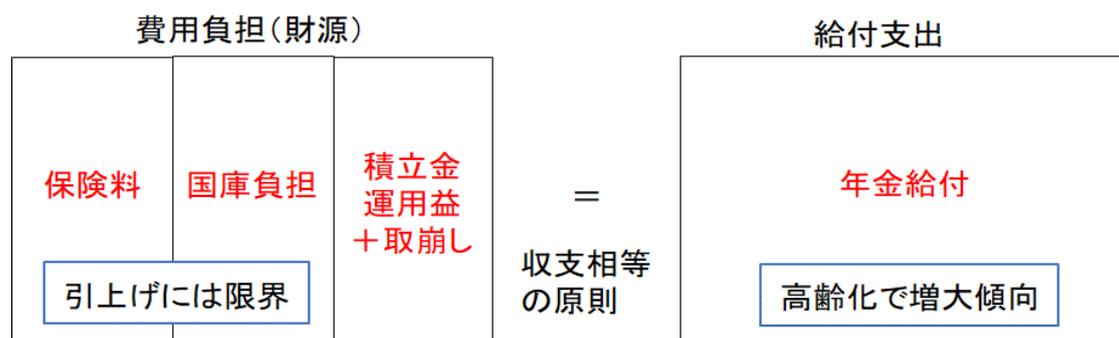
2004年改正以前においては、年金財政の均衡を維持するため、5年に一度、将来の給付額とそれを賄うために必要な保険料を計算し直し、将来の給付増加に見合った負担の増大、すなわち、保険料の引上げ等を実施してきた。

この方式では、当初の見通しに比べて少子高齢化がさらに進行した場合等には、年金給付が当初の見通しより増えてしまうので、増加する給付を賄うため、保険料をさらに追加で引上げざるを得なくなる。

しかし、こうした対応の繰り返しでは、現役世代の保険料負担や国家財源に限界があるため、将来的に制度を安定して維持することが困難になると懸念された。

そのため、現役世代の過重な負担を回避しつつ、年金財政を安定均衡させる仕組みの導入が課題となり、その実現のため、2004年に大きな制度改正が行なわれた。

図表3: 公的年金の費用負担(財源)と給付支出の関係(イメージ)



2004年の改正以前は、右側(給付増加)により、左側を調整(負担も増加)



2004年改正で原則、左側(保険料・国庫負担)は固定、右側(給付)を調整
積立金はバッファー的役割

(出所) 筆者作成

(2)2004年改正の内容

2004年の改正では、概ね100年間で年金財政の均衡を図るという考え方（有限均衡方式）に立ち、次の仕組みを導入した。

○保険料を固定

2016年度まで段階的に上げた後、2017年度から、国民年金が定額16,900円（2004年度価格）、厚生年金が保険料18.3%（事業主と被保険者で折半）で固定された。

○基礎年金の国庫負担の2分の1への引上げ

2014年度の消費税引上げ（5%→8%）を契機に実現し、恒久化された。

○負担の範囲内で給付水準を調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入

マクロ的に負担の範囲内で給付水準を調整する（マクロ経済スライド）を導入し、それが円滑に発動されれば、現在の給付額の伸びが抑制され、その分将来の給付水準を高く確保できる仕組みになった。しかし、現実には発動に制約があり、ほとんど機能していない（「マクロ経済スライド」については後述する）。

○積立金の活用

財政均衡への調整期間の終了時に給付約1年分の積立金を保有し、それまでの間、積立金を活用し（運用収益と元本取崩）、給付に充てることとした¹。

積立金の活用による将来の給付への寄与度は総じて1割程度とされているが、現行の運営の枠組みにおいて、重要な役割を担っていることは間違いない。

○給付水準の下限を設定

上記の運営を行うことで、将来に渡り、標準的なモデル世帯の「所得代替率」を50%以上に維持することとしている（「所得代替率」については後述する）。

※標準的なモデル世帯は、平均的な男子賃金で40年間厚生年金に加入した夫と40年間専業主婦の夫婦の世帯を想定している。

¹ 積立金の運用は、2001年3月までは財務省（旧大蔵省）資金運用部へ預託され、財政投融资資金に使われていたが、2001年4月以降は積立金を「自主運用」する仕組みに移行し、現在は、積立金を運用するための専門機関として設立された「年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）」により、国民年金・厚生年金の積立金の管理・運用が行なわれている。

(3)マクロ経済スライドについて

負担（財源）側の水準を固定して、その範囲で給付を行う運営に変えると、給付側での調整（金額の抑制）が必要となる。

その方策として導入されたのが、「マクロ経済スライド」である。

「マクロ経済スライド」のコンセプトは、以下の通りである。

- ① 負担（現役世代の減少による保険料負担力の低下）、給付（年金受給世代の平均寿命の伸長に伴う給付額の増加）、の変動分に応じて、
- ② 年金額の改定率（物価や賃金上昇による改定）の引き下げを行い、
- ③ 年金財政の安定均衡を達成するまでの間、給付水準を抑制する。

具体的には、年金給付額の毎年の改定に際して、年金財政の均衡が図られるまでの一定期間の間（給付水準調整期間と呼ぶ）、

（ア）被保険者数の減少分

（イ）平均余命の伸びの分

の2つを加えた率を元来の改定率から差し引き、給付水準を抑制する。

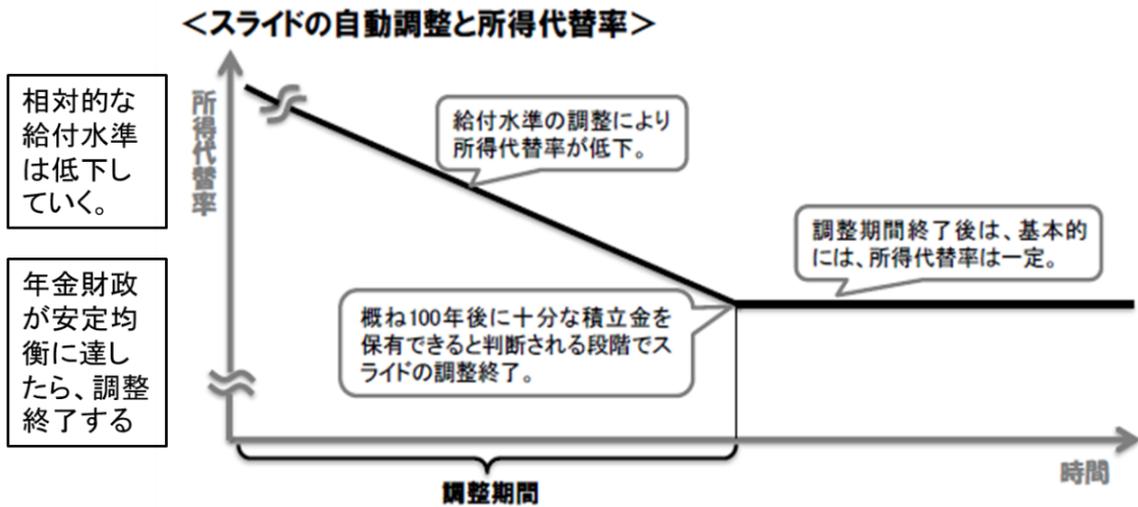
この結果、給付の絶対額は増えたとしても、賃金や物価等の動きと比べた相対的な水準は下がることになる。

しかし、この仕組みは、経済のデフレ状態が続いたこと等から、これまで2015年度と2019年度の2回しか発動されていない。

また、受給中の高齢者に配慮し、既存の名目給付額は必ず維持する「名目下限」制約が存在している。

2016年の改正で「キャリーオーバー制」が導入されたため、発動条件は当初より改善されたものの、その機能発揮は依然として不完全である。

図表4：マクロ経済スライドによる自動調整と所得代替率（イメージ）



（出所）2011年第3回社会保障審議会年金部会資料を基に筆者加筆作成

図表5：マクロ経済スライドによる調整の状況

改定年度		26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	2019年度
年金額改定率の実績							
(A)	物価変動率 ※ 前年のCPI上昇率	0.4%	2.7%	0.8%	▲0.1%	0.5%	1.0%
	賃金変動率 ※ 2～4年前の賃金上昇率等を 基に計算	0.3%	2.3%	0.0%	▲1.1%	0.0%	0.6%
(B)	実際に発動したマクロ 経済スライド調整率	— (※1)	▲0.9%	—	—	— (※3) [▲0.3%] →	▲0.5% (▲0.3+▲0.2)
	被保険者の変化率× 平均余命の伸びを勘案した 一定率(▲0.3%)	▲1.0%	▲0.9%	▲0.7%	▲0.5%	▲0.3%	▲0.2%
(C)	特例水準の解消	▲1.0%	▲0.5%	—	—	—	
	年金額改定率(A-B-C) ^(※2)	▲0.7%	0.9%	0.0%	▲0.1%	0.0%	0.1%
(参考) 平成26年財政検証における「被保険者の変化率×平均余命の伸びを勘案した一定率(▲0.3%)」の見込み							
	労働市場への参加が 進むケース	▲1.0%	▲1.1%	▲1.1%	▲1.1%	▲1.0%	▲0.9%
	労働市場への参加が 進まないケース	▲1.0%	▲1.1%	▲1.2%	▲1.2%	▲1.1%	▲1.0%

※1 特例水準の解消のため、平成26年度は▲1.0%、平成27年度は▲0.5%の改定が行われている。このため、平成26年度はマクロ経済スライドが発動していない。

※2 Aの値は、物価、賃金の状況に応じて□の値(ただし、物価変動率がプラスで、賃金変動率がマイナスの平成28年度と平成30年度はゼロ)を使用

※3 平成28年に成立した年金改革法により、平成30年度に発生したマクロ経済スライドの未調整分(▲0.3%)は翌年度以降に繰り越されること(キャリーオーバー)となる。

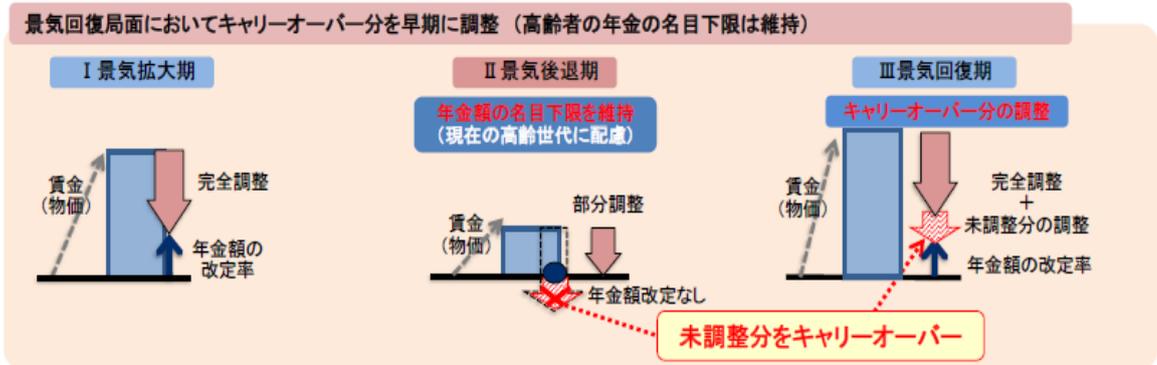
（出所）2018年第3回社会保障審議会年金部会資料を基に筆者作成

改正を経た現在の「マクロ経済スライド」の発動ルールは以下の通りである。

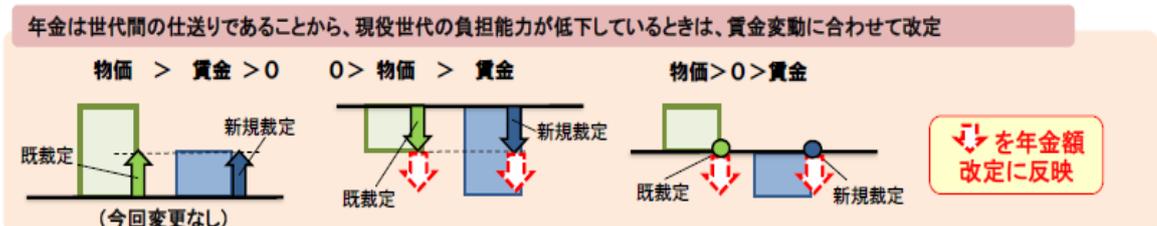
- ① 物価や賃金の上昇率が大きくて、マクロ経済スライドによる減少率を上回る場合には、マクロ経済スライドによる給付額の調整を完全に行う。
- ② 物価や賃金の伸びが小さく、完全に行うと給付額が従前給付額より低くなってしまう場合は、従前額を下限とした減額にとどめ、給付水準を維持する。
- ③ 伸びがマイナスの場合には、物価（賃金）スライドによる給付額のマイナス改定を行うが、「マクロ経済スライド」は実施しない。
- ④ ②で積み残した分は次年度以降に持ち越し、物価や賃金の伸びが十分大きく、上乗せ減額が可能な場合に、上乗せして減額する。

図表6：現在の「マクロ経済スライド」の発動ルール

① マクロ経済スライドによる調整のルールの見直し（少子化、平均寿命の伸びなど長期的な構造変化に対応）



② 賃金・物価スライドの見直し（賃金・物価動向など短期的な経済動向の変化に対応）



(出所) 厚生労働省資料

(4)「所得代替率」について

年金財政を安定均衡させるため、制度の中に「マクロ経済スライド」による給付調整の仕組みを組み込んだが、その調整機能の継続的な発動の結果、将来の給付水準が大きく低下してしまう状況を回避するため、将来の年金給付の下限が2004年改正で同時に盛り込まれた。

将来の公的年金の給付水準の下限に関する評価には「所得代替率」を用いる。

「所得代替率」とは、年金受給者の給付額の、その時の現役世代の平均手取り収入額に対する比率を計算した値である。

$$\frac{\text{年金受給者の公的年金の年間支給額}}{\text{(前年度の) 現役世代の男性被用者の平均的な手取り年間収入額}}$$

政府は、将来の公的年金の給付の下限について、「マクロ経済スライド」の発動による調整によって年金財政が安定均衡に達した後も、厚生年金の「標準的な世帯」の65歳新規受給時における「所得代替率」が50%以上を確保することとした。

これは法律に明記され、「国民への公約」となっており、従って、この「公約」を守れるかどうか、「公的年金」運営の大きなポイントの一つとされている²。

なお、「所得代替率」は、あくまで、将来のある時点での公的年金受給者と現役世代の購買力を相対比較した数値であり、給付実額の大きさを示すものではない。

従って、財政検証の結果を見る時も、相対指標である「所得代替率」の大きさや変動のみに注目するのではなく、給付の実額の推移にも目を向ける必要がある。

なお、「財政検証」における将来の年金額や収入額は、現在時点において、比較分析がしやすいように、将来のインフレ率を調整して現在価格に引き戻した、実質ベースの数値である点にも注意が必要である。

² 国民年金法附則(平成 16 年 6 月 11 日法律第 104 号)に規定されている。

◎ 「所得代替率」の数値の問題点とその評価に関して留意すべきポイント

① 計算式の分子はグロスの数値（公的年金の支給総額）、分母はネットの数値（現役世代の男性被用者の平均「手取り」収入額）であること

簡単に言えば、分子は税・社会保険料の控除「前」、分母は税・社会保険料の控除「後」の数値で比較しているのである³。

このため、数値が大きく見えていると言う指摘は否めず、留意が必要である。

② 「公約」である「50%の確保」は、65歳の新規裁定時の値であること

「財政検証」でまず一番に重視されている数値は、「公約」にもなっている、65歳の新規裁定時における「所得代替率」を5年後の時点においても50%以上の値を確保することである。これがクリアできていれば、法的には「OK」であり、政策対応はとらなくても良いことになる。

しかし、「財政検証」をみればわかるように、実は、65歳（新規裁定時）で受給開始した後、年齢を取るにつれ、「所得代替率」は次第に低下していく⁴。

③ 「標準的な世帯」の数値は、今日の社会を代表した指標とは言えないこと

世帯構成、賃金水準等によって、当然であるが、「所得代替率」は異なる。

「夫が家計を支えるサラリーマン、妻が専業主婦」という「標準的な世帯」は、昭和の時代はマジョリティであったが、世帯構成は大きく変化しており、今や共働き世帯の割合の方がずっと多く、また、独身や片親世帯も増えている。

働き方や世帯が多様化しつつある現在、「標準的な世帯」を重視しすぎることなく、独身や片親世帯の状況にも十分留意するべきである⁵。

こうした世帯は、非正規雇用である場合も多く、社会保障としての視点からも配慮が必要である。

³ この点について、政府は、指標としての過去からの連続性や経年的な比較の観点で、この計算方法を継続していると答弁している。

⁴ これは、「給付調整の終了までマクロ経済スライドが継続的発動されること」、及び「賃金の方が物価よりも上昇率が大きいこと」が検証の前提になっていることが作用している。

⁵ 例えば、「財政検証」の将来試算において、「標準的な世帯」の所得代替率が50%を上回っていても、単身者の所得代替率は、多くの場合、50%に届いていない。

(5)2004年改正以降の追加改正

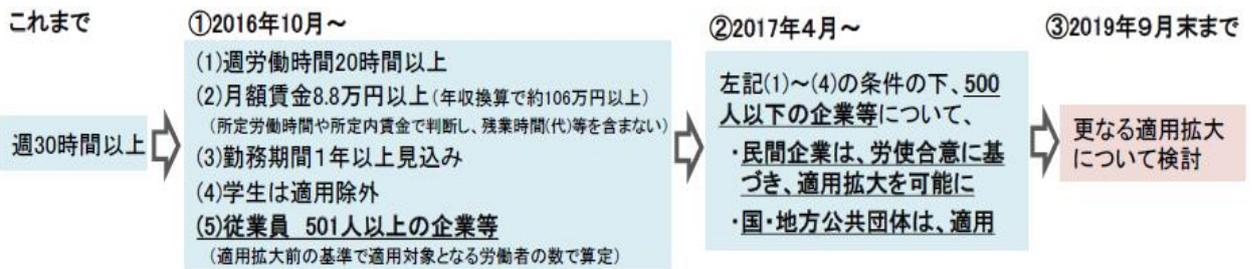
2004年改正以降、さらに次のような改正が加えられ、今日に至っている。

○被用者年金の一元化
 2015年10月に、厚生年金と公務員等の共済年金の統合が行われ、それまで存在した給付面等の格差も調整されることになった。

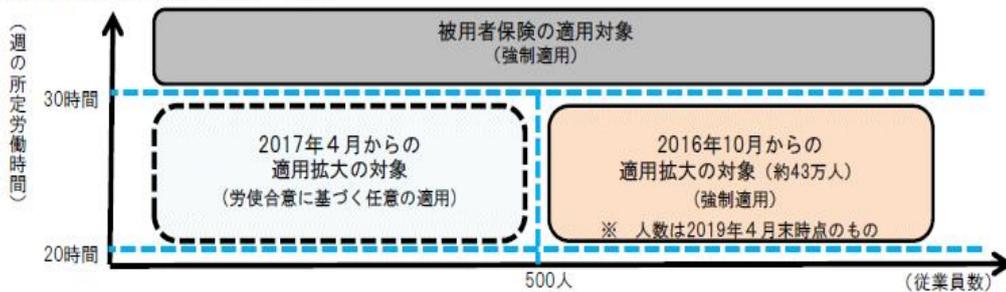
○短時間労働者への厚生年金の適用拡大
 無年金者の拡大や国民年金制度の脆弱化を防ぎ、「国民皆年金」の基盤を強化する観点から、厚生年金の短時間労働者への適用拡大が順次行われている。
 2016年10月からの適用拡大で、約37万人が被保険者となり、その後もさらなる適用拡大が検討されている。

○受給に必要な資格期間の短縮（25年 → 10年）
 老齢年金の受給資格期間は、保険料納付済期間と国民年金保険料免除期間等を合算し、原則として25年必要だったが、2017年8月1日から10年以上に短縮された。これにより、給付額は少ないものの、無年金者が減る効果が期待できる。

図表7: 被用者保険の適用拡大の変遷



<被用者保険の適用拡大のイメージ>



(出所) 2018年第10回社会保障審議会年金部会資料

3. 「財政検証」の意義とプロセス

3-1. 「公的年金」に関する政府の公約と「財政検証」の意義

2004年改正後の仕組みのもとで、政府は「公的年金」に関して、加入者・受給者である国民に向けて、大きく言って2つの「公約」をしている。

・少子高齢化が進展する中、将来の現役世代の負担を過重なものとしないうために、その負担の範囲内で給付を行うことを基本にする。

(2017年度から公的年金の保険料は実質的に固定されている)

・給付水準を自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）を導入し、給付と負担の均衡を図っていくが、調整されることになる給付水準には下限を設け、新規受給者の給付額において現役世代の平均的所得の50%を確保する。

(詳細については「2-2. (4)所得代替率について」の項を参照)

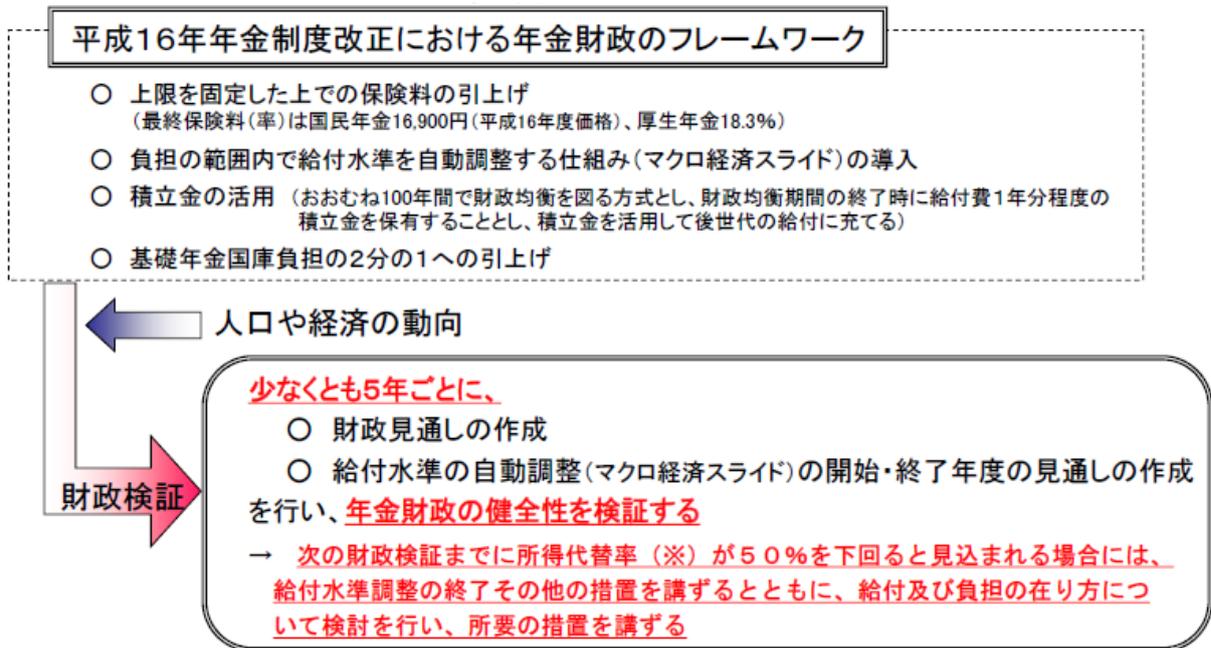
しかし、将来の人口や経済等の動向は不確実で、長期的な見通しには限界があり、時間の経過とともに実績との乖離が生じてくる。当初の想定通りに、公的年金の制度運営が進むかどうかは不確実であり、長期的な年金財政の健全性を定期的に再確認していく必要もある。

こうしたことから、少なくとも5年ごとに、概ね100年の収支見通しを作成し、年金財政の健全性を検証することが法定された。これが「財政検証」である。

「財政検証」では、将来の保険料や給付費といった諸数値を推計し、その結果に基づいて、年金制度を健全に運営していくための知見を得て、必要であれば、適切な制度変更や財政の調整等の政策対応を行うことになっている。

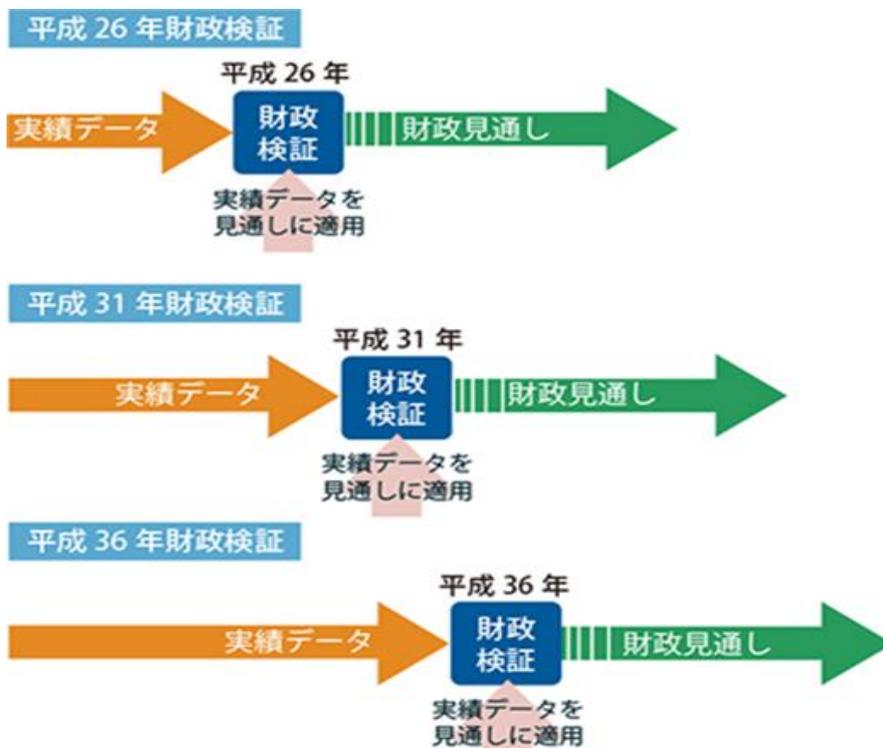
なお、「財政検証」は、将来の状況を正確に見通す予測というより、一定のシナリオに基づいた将来の姿の投影であることに留意が必要である。このため、複数のケースを設定している。

図表8: 2004年改正による年金財政の枠組みと「財政検証」



(出所) 2018年第2回社会保障審議会年金部会資料

図表9: 公的年金の「財政検証」の実行サイクル



(出所) 厚生労働省資料

3-2. 「財政検証」の構成とプロセス

公的年金の「財政検証」は、以下の3つの要素で構成されている。

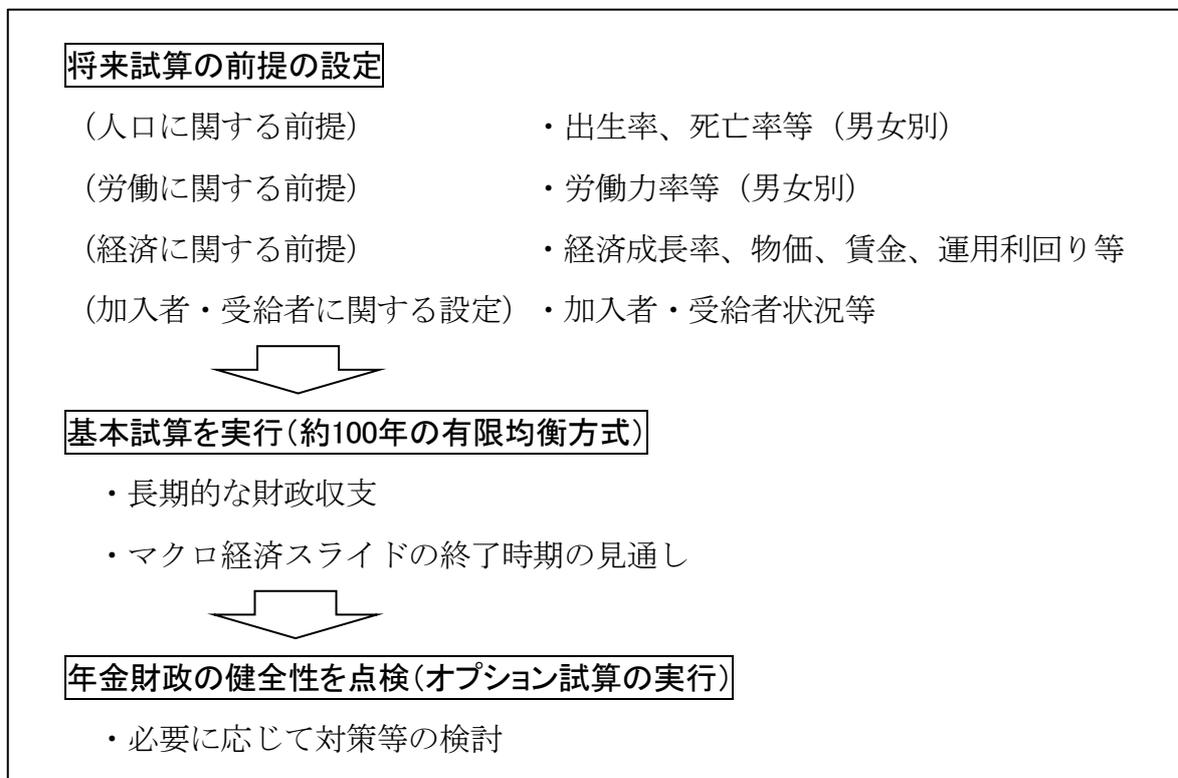
・「前提」	(試算する上での人口・労働・経済の条件設定)
・「基本試算」	(現行制度のままで将来推計したもの)
・「オプション試算」	(制度変更した場合の効果をみるもの)

ここで留意することは、「公的年金」の将来の姿は年金数理に基づいた緻密な計算により行われるが、それは極めて長期に及ぶ相互依存的・連鎖的計算となるため、試算結果は「前提」に大きく依存することである。

検証から得られた知見を踏まえて、政策の評価や立案が行なわれることを考えれば、前提次第で政策や制度が大きく左右されるリスクが内在していると言える。

なお、「財政検証」のプロセスは、概ね以下のようなステップで行われている。

図表10：「財政検証」の主なステップ



(出所) 厚生労働省資料を基に筆者作成

4. 「前提」の分析

4-1. 人口に関する前提

人口に関する設定については、「日本の将来推計人口（2017年4月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）を用い、出生については合計特殊出生率、死亡については平均寿命（余命）を指標に、中位・高位・低位の3通りを設定している。

（合計特殊出生率）

現状（2015年実績で1.45）から、中位としてほぼ横ばい（2065年時点で1.44）、高位は改善（2065年で1.65）、低位は悪化（2065年で1.25）、を想定している。

前回の検証に比べれば、実績値の改善を反映して、やや高めの値になっている。

（平均寿命）

現状に比べて、中位・高位・低位とも、さらに伸びる想定になっている。

これは医学の進歩等により主に高齢者死亡率が改善することを織り込んでいる。

出生率は必ずしも楽観できない面があるが、概ねリーズナブルな設定と思われる。
今回の検証では、人口に関する前提で計9通りの組合せの試算を行っている。

図表11：合計特殊出生率と平均寿命の想定

（合計特殊出生率）	2015年（実績）	1.45	⇒	2065年	出生高位	1.65
					出生中位	1.44
					出生低位	1.25
（平均寿命）	2015年（実績）	男	⇒	2065年	死亡高位	男 83.83
					女	90.21
		死亡中位			男	84.95
					女	91.35
		死亡低位			男	86.05
					女	92.48

（出所）厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（2019年8月）」資料
（以降、「2019年公的年金の財政検証」資料という）を基に筆者作成

4-2. 労働力に関する前提

労働力率等の設定については、「労働力需給推計（2019年1月）」（独立行政法人労働政策研究・研修機構）に基づき、経済前提と整合的な形で（経済前提は後述）、経済が楽観的なシナリオ、控えめなシナリオ、悪いシナリオ、の 카테고리を想定して、以下の通り、計6ケースを設定している。

- | | |
|--------------------------|--------|
| ・「経済成長と労働市場への参加が進む」 | ⇒ 3ケース |
| ・「経済成長と労働市場への参加が一定程度進む」 | ⇒ 2ケース |
| ・「経済成長と労働市場への参加が進まないケース」 | ⇒ 1ケース |

内容を見ると、前回の検証時から女性や高齢者を中心に労働市場への参加が高まってきていることを反映して、今回の労働力率の設定は全体的にやや高めにシフトしている。

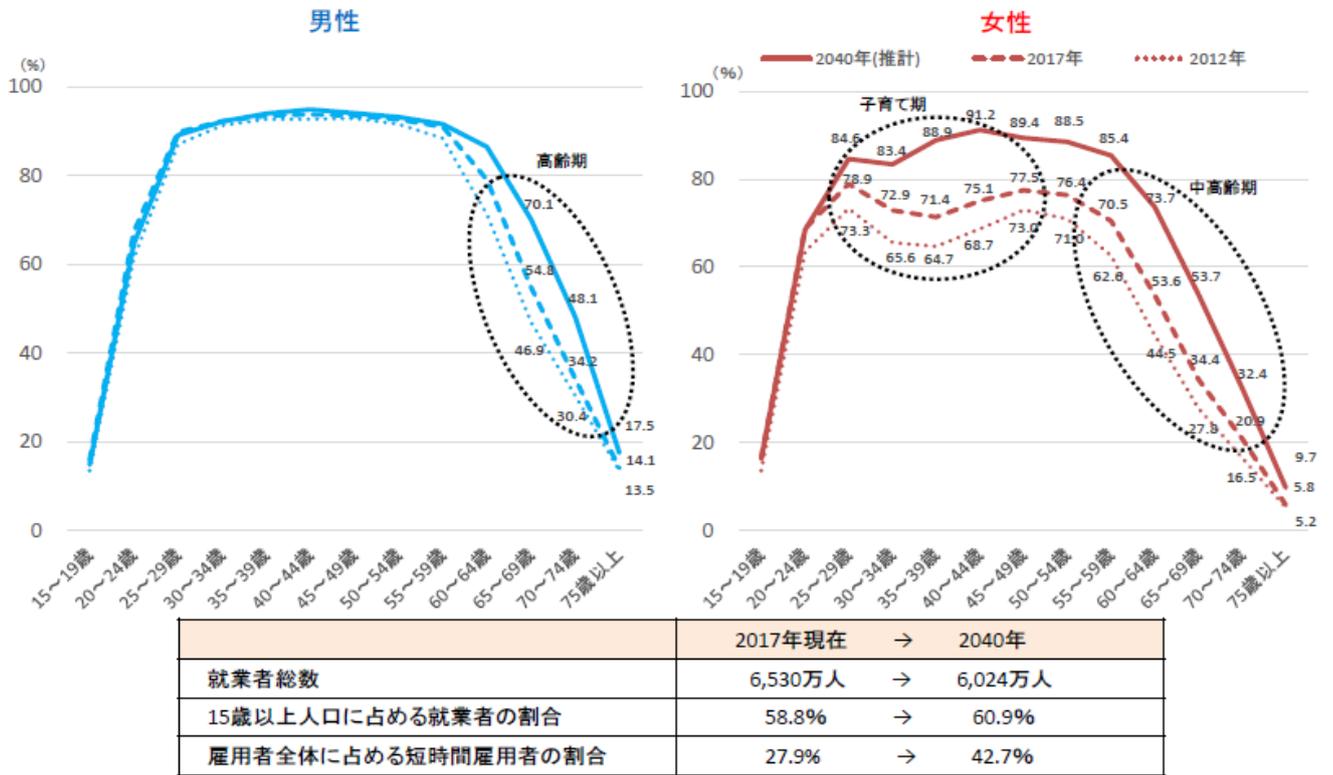
このうち、労働市場への参加が進むケース（Ⅰ～Ⅲ）では、女性や高齢者の労働参加や就業がさらに高まって、特に、出産・育児期の女性の労働力率や就業率が落ち込む、いわゆる「M字カーブ」がほとんど解消する状況を想定している。

なお、こうした労働市場の改善は、年金政策によって実現できるものではない。

国民の働き方やライフスタイルに関する意識の変化とともに、働き方改革に向けた推進政策が強力に行なわれる等、社会経済の変化があつて、初めて実現されるものであり、雇用政策をはじめ、子育て・教育政策等、横断的な多方面の取り組みが必要である。

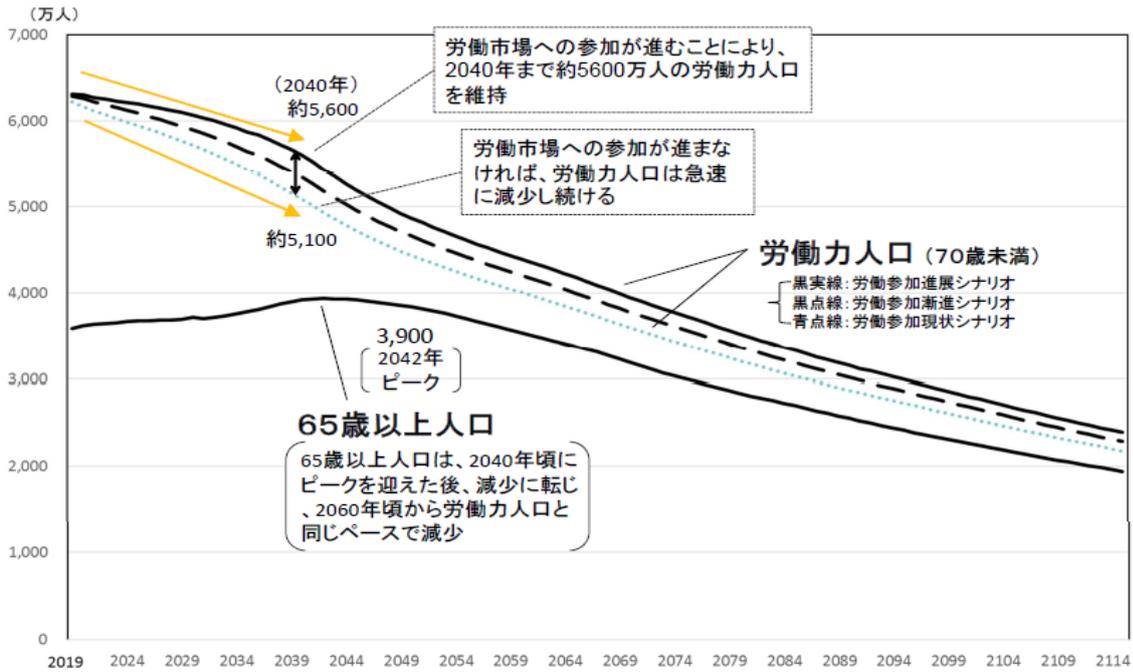
その実現は必ずしも容易ではなく、労働市場への参加が進むシナリオには多様な政策対応が行われることを想定した期待的要素が入っていると言える。

図表12：労働力率に関する将来推計



(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料

図表13：労働力人口と65歳以上人口の将来推計



注1：人口の前提は、中位推計(出生中位、死亡中位)
 2：労働力人口は、被用者年金の被保険者とならない70歳以上を除く。

(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料

4-3. 経済に関する前提

(1) 全体像

経済に関する前提については、2028年までの短中期の前提は内閣府の試算に準拠し、2029年以降の長期的な前提は、「年金財政における経済前提に関する専門委員会」でのマクロ経済に関する試算等を参考に、設定している。

・ 足元～中期（2028年度まで）

内閣府「中長期の経済財政に関する試算（2018年7月）」の「経済実現ケース」及び「ベースラインケース」に準拠した設定をしている。

・ 長期（2029年度以降）

コブ・ダグラス型生産関数を用いた長期的な経済成長率等の推計に基づき、「全要素生産性（TFP）上昇率」を軸として、6通りのシナリオを設定している。

前回までの「財政検証」では、将来推計の前提である経済変数が楽観的な方向に偏り過ぎているとの批判も多かったこと等を踏まえて、今回は、全体としてやや控えめな数値の設定となっている。

しかし、それでもなお、6ケースのうちの上位2ケース（ケースⅠ&Ⅱ）の長期見通しはかなり楽観的な設定になっている面があると思われ、留意が必要である（図表14、15を参照）。

以下で、主なマクロ経済変数について、内容の妥当性等を簡単に見ていく。

図表14: 足元～中期(2028年度まで)の「前提」の想定(単位:%)

・内閣府試算の成長実現ケースに接続するケース (ケースⅠ～Ⅲ)

年度	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
物価上昇率	1.1	1.5	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
実質賃金上昇率	0.6	0.6	0.7	1.0	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	
運用 利回り	実質(対物価)	0.7	0.3	0.1	0.0	0.1	0.2	0.5	0.7	1.0	1.1
	スプレッド	0.1	▲0.3	▲0.6	▲1.0	▲1.3	▲1.2	▲0.9	▲0.7	▲0.4	▲0.3
全要素生産性上昇率	0.6	0.8	1.0	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	

・内閣府試算のベースラインケースに接続するケース (ケースⅣ～Ⅵ)

年度	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
物価上昇率	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	
実質賃金上昇率	0.6	0.4	0.3	0.6	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	
運用 利回り	実質(対物価)	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.9	1.0	1.0	0.9	0.8
	スプレッド	0.1	0.2	0.4	0.0	▲0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1
全要素生産性上昇率	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	

(注) 内閣府試算に基本的に準拠。物価上昇率は暦年ベース、賃金上昇率は労働生産性上昇率を基に設定、運用利回りは長期金利に株式等への分散投資効果を加味し、金利上昇の国内債券への影響を考慮

図表15: 長期(2029年度以降)の「前提」の想定(単位:%)

ケース		経済状況の仮定		経済変数等				
		労働力率	全要素生産性(TFP)上昇率	物価上昇率	実質賃金上昇率(対物価)	運用利回り		実質経済成長率(2029年度以降)
					実質	対賃金スプレッド		
Ⅰ	内閣府試算 成長実現 ケース に接続	労働参加 進む	1.3%	2.0%	1.3～ 2.0%	2.9～ 3.3%	0.9～ 1.9%	0.8～1.1%
Ⅱ			1.1%	1.6%	1.1～ 1.8%	2.8～ 3.1%	1.1～ 2.0%	0.6～0.8%
Ⅲ			0.9%	1.2%	0.8～ 1.5%	2.7～ 3.0%	1.2～ 2.2%	0.3～0.6%
Ⅳ	内閣府試算 ベースライ ンケース に接続	労働参加 一定程度 進む	0.8%	1.1%	0.8～ 1.4%	2.0～ 2.2%	0.6～ 1.5%	0.1～0.3%
Ⅴ			0.6%	0.8%	0.5～ 1.1%	1.9～ 2.1%	0.8～ 1.6%	▲0.2～0.1%
Ⅵ			労働参加 進まない	0.3%	0.5%	0.1～ 0.7%	0.8～ 0.9%	0.1～ 0.8%

(注) 運用利回りの対賃金スプレッドは実質運用利回りから実質賃金上昇率を控除した値

(出所) 図表14、15とも、厚生労働省：年金財政における経済前提に関する専門委員会資料を基に筆者作成

(2) 全要素生産性（TFP）上昇率について

全要素生産性(TFP)とは、経済成長の要因のうち、資本や労働の量的変化では説明できない部分の寄与度を示すものである。

内容としては、技術の進歩や生産の効率化、教育訓練による労働者の能力向上等も含まれているが、そもそも、計量的な把握が難しい。

今回は、この全要素生産性（TFP）の上昇率を、足元～中期の期間では、経済成長と労働参加が進むシナリオに接続するケースは+0.8～1.3%、成長と労働参加が一定程度進むシナリオは+0.6～0.8%で想定している。

これに対して、現実に計測される数値は、足元の実績は2017年度+0.3%であり、過去10年間（2018～2017年度）の平均は+0.7%、20年間の平均は+0.8である。

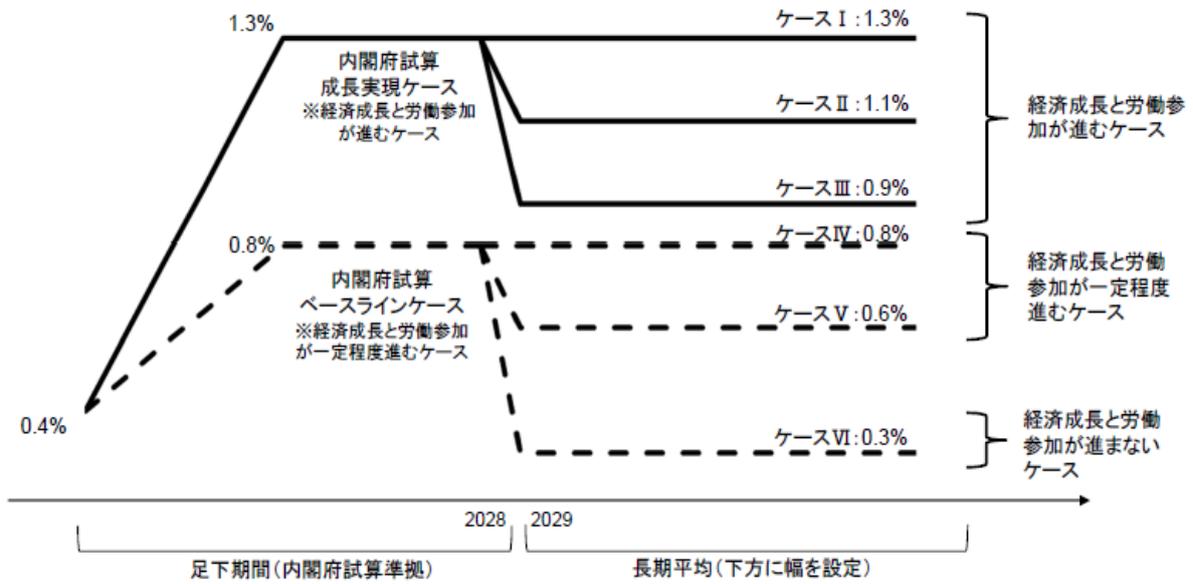
経済成長と労働参加が進むケースでは、足元の実績から、+1.3%まで上昇し、その後、その高めの値が維持できる設定になっているが、これは、図表17の全要素生産性（TFP）上昇率の過去の推移から見ても、やや無理がある設定と言えよう。

一方、成長と労働参加が一定程度進むシナリオのケースは+0.6～0.8%は、リーズナブルな想定と言える。

今回の検証でも、全要素生産性上昇率が全シナリオの前提のキーファクターとなっており、その設定が試算全体に大きな影響を与える点に十分留意して、試算結果をみていく必要がある⁶。

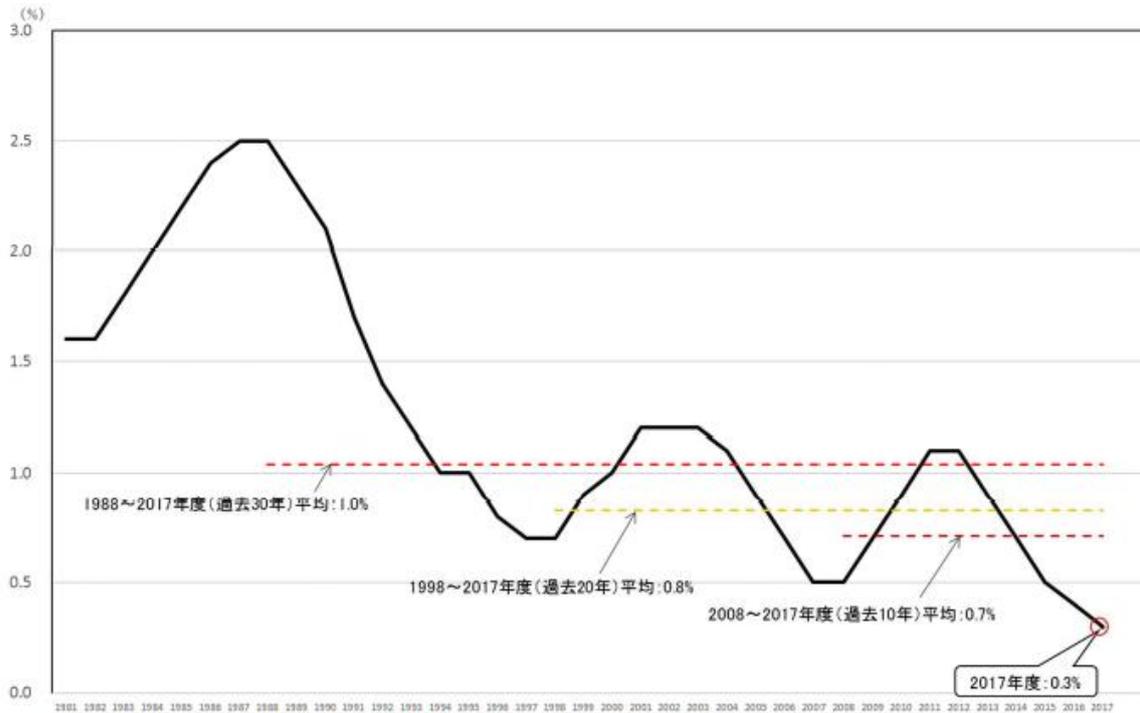
⁶ 長期的なマクロ経済に関する推計の枠組みについては（参考4）を参照。

図表16: 全要素生産性(TFP)上昇率の想定



(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料

図表17: 全要素生産性(TFP)上昇率の過去推移



(出典) 月例経済報告(内閣府)の2018年10-12月期四半期別GDP速報(1次速報値)
 (注) 過去平均は該年度の年度値を単純平均したもの
 なお、1988～1997年度平均は1.5%、1998～2007年度平均は0.9%となっている。

(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料

(3)物価と賃金について

物価と賃金の上昇率は、前回2014年の検証よりも穏やかな値に修正されているが、全体として未だやや高めの想定と言える。

これは、アベノミクスや日銀の異次元金融緩和政策（物価上昇率2%を目標）を引き続き、今回の検証でも踏まえたものと言える。

ちなみに、成長実現シナリオに接続する中で最も楽観的なケースIでは、長期の物価上昇率は、日銀の目標でもある+2%になっているが、その場合の賃金上昇率は名目で+3.3~4.0%に設定されており、足元の状況を踏まえると、かなり高い。

今後、産業構造や就業構造が超高齢化と共に変化していく中で、物価が2%程度で持続的に上昇し、賃金が物価を上回る高い伸びを示す経済を長期的に実現できるかどうか、極めて不透明である。

一方、ベースラインシナリオに接続するケースIVやVでは、物価上昇率の想定は+0.8~1.1%で、比較的リーズナブルである。しかし、これに対応する賃金上昇率は名目で+1.3~2.5%に設定されており、やはり高めの想定と言わざるを得ない。

なお、賃金は、「公的年金」の制度上、保険料収入や給付額に直接影響する重要な変数であり、年金の制度運営にとって、賃金の上昇が物価の上昇を上回ることが必要とされている。

もし、実際には「財政検証」の想定通りに賃金が増加していかないのであれば、検証結果で示されている年金財政の安定均衡の実現は遠のくことになる。

仮に、0%台前半の低い物価や賃金の上昇率が現実に続けば、前述したように、現在の「マクロ経済スライド」の発動ルールには制約があつて、完全な発動が困難なため、給付と負担の均衡は遠のいてしまう。

そのため、賃金上昇率の前提に関しては、全体として高めにバイアスがかかった設定になったのではないかと推察される。

しかし、近年の実績を見ると、賃金上昇率>物価上昇率の状態はほとんど成立していない。このことを考慮すると、設定された数値の実現性にはやや疑問符が付く。

(4) 長期の運用利回りについて

公的年金の積立金の運用は「専ら被保険者のために、長期的な観点から、安全かつ効率的に行う」旨が法律で規定されている。

従って、積立金の**運用利回り**の土台は国内債券の利回り（長期金利）と考えられ、前回の2014年の検証では、運用利回りは、以下の様な考え方で設定されていた。

- ① 将来の実質長期金利の長期平均値を経済成長率等と整合的に推計した上で、
- ② 内外の株式等による『分散投資による $+\alpha$ 』を上乗せする。

しかし、年金積立金の市場運用を開始してから 17 年以上が経過し、その運用実績を参考にする環境が整ったことから、今回から年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の運用実績を活用している。

ただし、単に過去の運用実績をそのまま利用するのではなく、経済前提と整合的に設定する必要があること、運用収益と利潤は深い関係があると考えられることから、将来の運用利回りを利潤率から推計する手法を採っている。

- ・ 将来の実質運用利回り（対物価）

= GPIFの実質運用利回り実績(対物価) × 将来の利潤率の推計値 / 利潤率の実績

なお、経済が低迷する最も悪いケースのケースVIでは、上記の方法にはよらず、長期金利のイールドカーブを用いる方法を採用している。

ちなみに、2019年10月現在、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の運用の基本ポートフォリオは、国内債券：35%、国内株式：25%、外国株式：25%、外国債券：15%である。

4-4. 運用利回りの「対賃金上昇率スプレッド」の年金財政上の意義

積立金の運用利回りは、賃金上昇率を上回ることが年金財政上で重要になる。

なぜなら、我が国の「公的年金」は、基本的に負担も給付も「賃金」に連動する仕組みになっているからである⁷。

従って、実際の積立金運用においても、運用利回りの「対賃金上昇率スプレッド」が運用成果を評価するポイントであり、その実績値が「財政検証」で設定した値を上回っているか否か、がパフォーマンスを図る基準となる。

今回の「財政検証」の前提を見ると、積立金の運用利回りの対賃金上昇率スプレッドは+1%弱から2%程度が想定されている(最も経済が悪いケースVIを除く)。ちなみに、前回検証における対賃金上昇率スプレッドは+1.7%であった。

要するに、「物価上昇率<賃金上昇率<運用利回り」の実現が「公的年金」の財政運営の鍵となっているが、果たして、この関係を今後の日本で長期に渡り持続的に実現できるのか、そのための適切な政策を実行していけるのか、等については、実は不透明である。

近年のGPIFによる積立金の運用成績は相対的に良好で、「対賃金上昇率スプレッド」は設定された値を超過達成しているが、これは、実際の賃金がほとんど上昇していなかったからであり、今後もそうなるとは限らない。

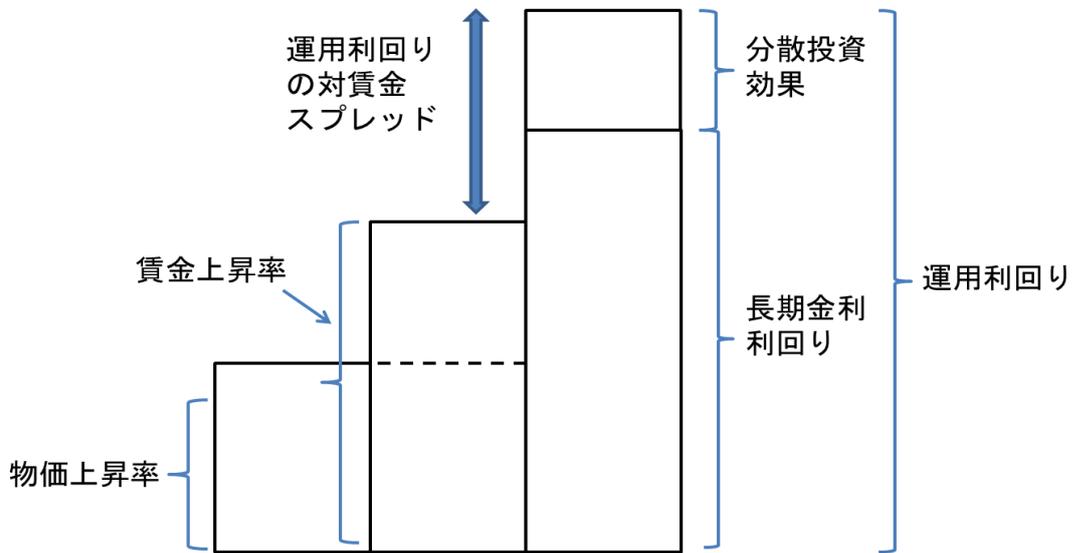
また、上記のような高い運用スプレッドを現実の運用で実現するには、内外株式やオルタナティブ投資等、リスクが高い資産を増やす方向に向わざるを得ない。

実際にアベノミクスのもとで、GPIFの運用の基本ポートフォリオは、2014年10月に、安全資産の国内債券中心からリスク資産の内外株式や外国債券を大幅に増やした構成に変更されている。

これまでのところ、この変更が概ね奏功して、積立金運用は超過達成によって、年金財政にかなりの貢献をしていると言えるが、国民の老後生活の原資である積立金をどこまで運用リスクに晒すことができるのかについては丁寧に議論し、慎重に行うべきものとする。

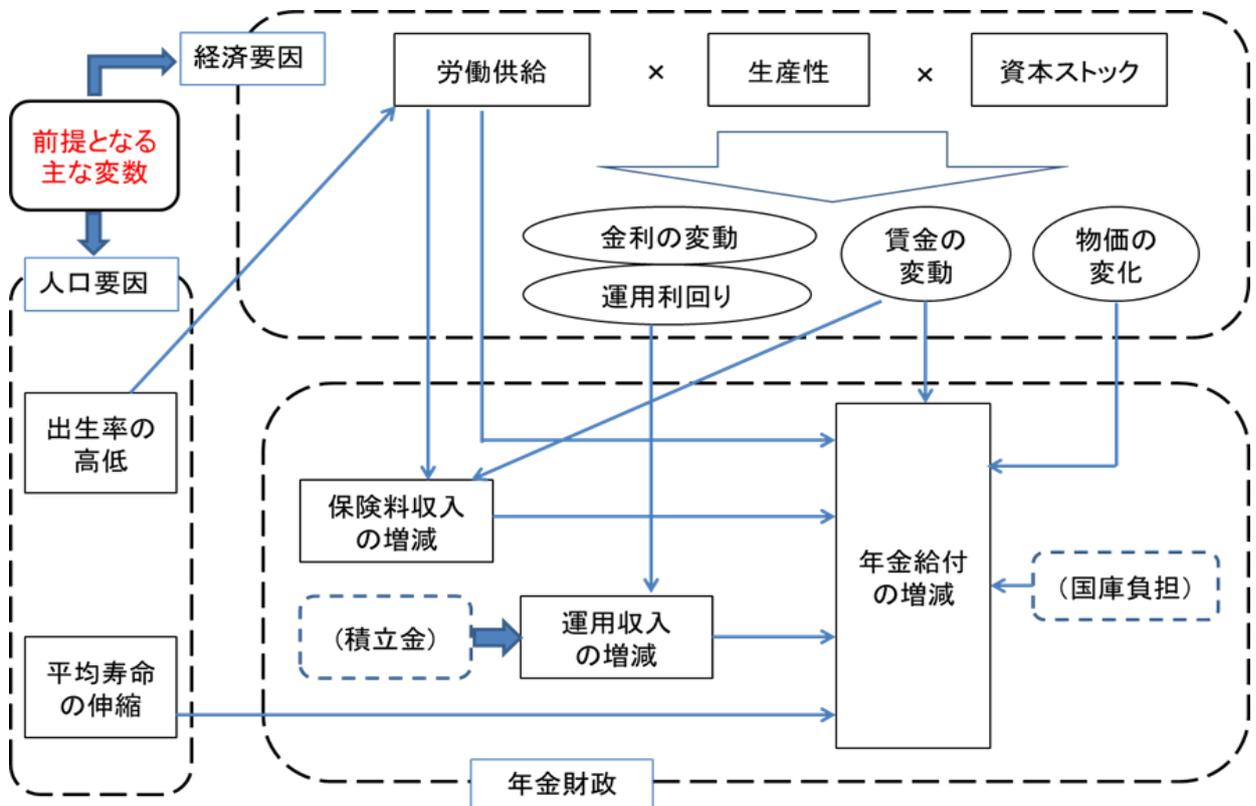
⁷ 例えば、負担面では、厚生年金の保険料は賃金に保険料率をかけ、給付面では、新規受給裁定時に過去の賃金を現在価値へ再評価し、給付額を計算する。

図表18：運用利回りと金利・賃金・物価の関係（イメージ）



(出所) 年金積立金管理運用独立行政法人 (GPIF) 及び厚労省資料を基に筆者作成

図表19：「前提」の主なマクロ変数が年金財政に与える影響の経路



(出所) 厚労省資料等を基に筆者作成

4-5. 「前提」に関する評価のまとめ

今回の「財政検証」における人口・労働・経済等の「前提」の設定内容についての評価をまとめると、以下の通りである。

◎人口に関する前提

- ・中位推計（出生・死亡とも中位）が蓋然性の高い設定と考えられる。

◎労働力に関する前提

- ・労働参加が一定程度進むシナリオが最もリーズナブルな設定と思われる。

◎経済の前提

- ・経済成長と労働参加が進む成長実現シナリオにおける、全要素生産性上昇率、物価・賃金の想定は楽観的と思われる。
特に、ケースⅠとⅡについてはその実現性は低いと考えられ、ケースⅢ以下を考察の対象とするのが妥当だろう。
- ・積立金の実質運用利回り（対賃金上昇率スプレッド）はやや高めの懸念がある。
運用利回りを高く設定すれば、年金財政に関して計算上はプラスになるが、運用への過度な期待は禁物である。

以上から、今回の「財政検証」の内容を吟味し、問題点等を考察していく上では、人口については、「中位推計」に基づいた試算結果を対象とするのが適当であろう。

さらに、経済と労働に関する6つのケースでは、「前提」の想定内容が比較的穏やかで、将来的に達成される蓋然性が高いと思われるケースを中心に結果を検討し、加えてリスクケースとして、将来、公的年金の運営が悪化した場合を把握するため、経済が低迷するシナリオについても確認する必要がある。

5. 「基本試算」の内容

5-1. 「基本試算」の骨格

「基本試算」は、制度改正を行わずに現行制度が続いた場合の将来の年金財政や給付水準（所得代替率、給付額）を、人口・労働・経済等の「前提」に基づいて、ケース別に示したものである。

今回の試算結果の数は、各ケースの組合せにより、100を超える。

本稿では、膨大な結果の中から主に以下のケースに注目して、「基本試算」を吟味していく。

- ・人口

 - 「中位推計」

- ・経済

 - 「ケースⅢ」

 - 経済成長と労働参加が進展するシナリオの中で最も想定が穏やかなケース
(長期の実質経済成長率は+0.5%前後)

 - 「ケースⅤ」

 - 経済成長と労働参加が一定程度は進むシナリオの中のより慎重なケース
(長期の実質経済成長率はほぼゼロ%)

 - 「ケースⅥ」

 - 経済が低迷し労働参加も進まないシナリオ
(長期の実質経済成長率は▲0.5%前後)

なお、吟味する上でポイントとなる指標・数値は、主に以下の2つである。

- ・ (政府の公約である)「所得代替率」(65歳の新規裁定時)
- ・ 「給付実額」 (物価上昇分を割り引いた実質ベース)

5-2. 「基本試算」の結果分析

(1) 「所得代替率」(65歳の新規裁定時)の将来推移

- ・**ケースⅢ**：経済成長と労働参加が進む（実質経済成長率は+0.5%前後）

ケースⅢでは、「所得代替率」（65歳の新規裁定時）は、2019年の61.7%から、「マクロ経済スライド」による給付水準の調整が厚生年金・基礎年金ともに終了し、年金財政の安定均衡が達成される時点（2047年）では50.8%となるものの、公約の「50%」を確保できる見通しになっている。

- ・**ケースⅤ**：経済成長と労働参加が一定程度進む（実質経済成長率ほぼゼロ%）

ケースⅤは、「マクロ経済スライド」による給付水準の調整が終わらないうちに、2043年に「所得代替率」（65歳の新規裁定時）が50%まで低下してしまう。

仮に、50%に低下したその後も調整を続けた場合、年金財政が安定均衡に達する2058年の調整完了時点では、「所得代替率」は46.7%にまで低下する。

- ・**ケースⅥ**：経済成長と労働参加が進まない（実質経済成長率は▲0.5%前後）

リスクケースの**ケースⅥ**は、調整で50%に達した後も機械的に調整を続けた場合、2052年度に国民年金の積立金が無くなり、完全賦課方式に移行してしまう。

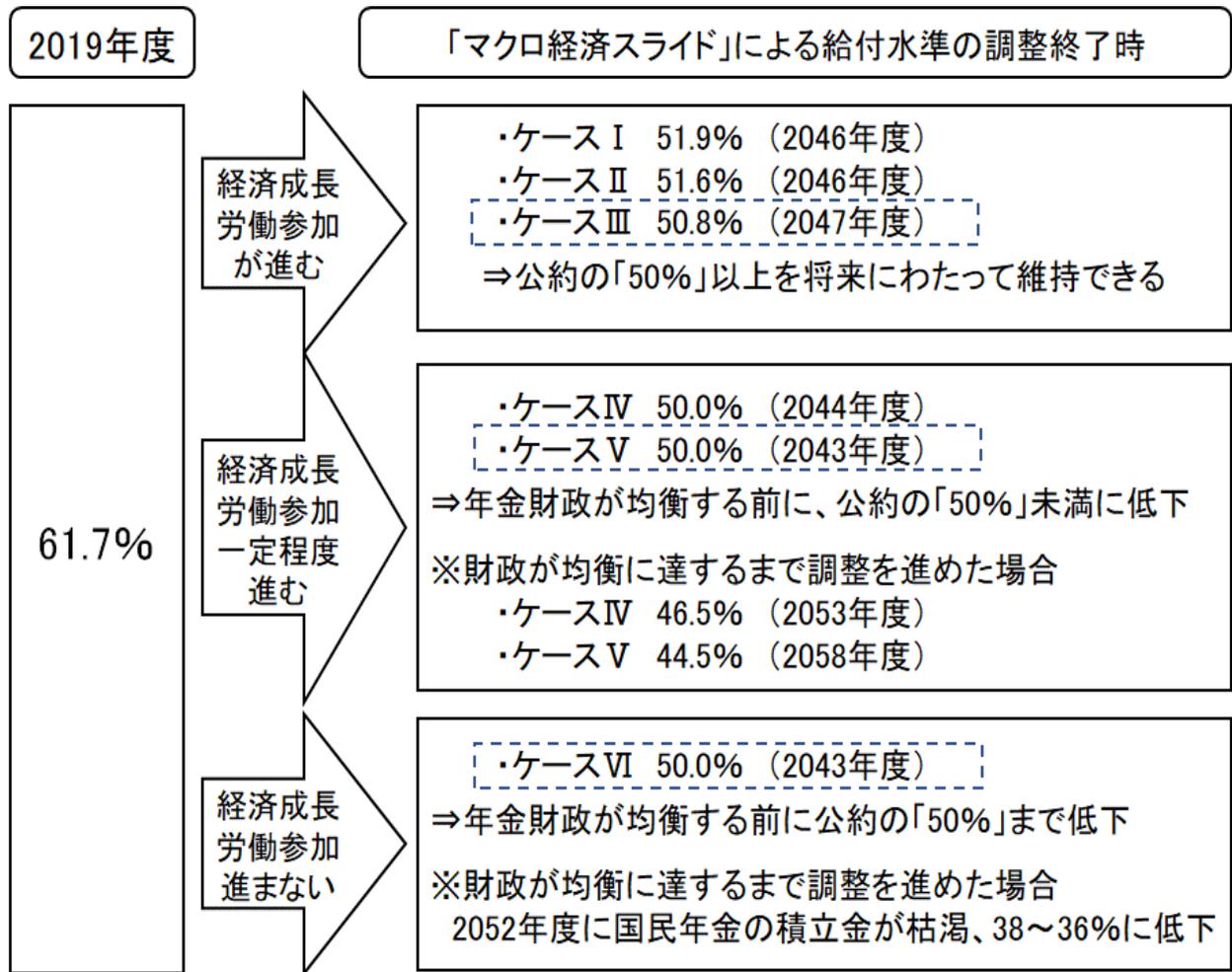
完全賦課方式は、毎年、現役世代からの保険料+国庫負担の財源だけで給付を行う方式で、財源の保険料や国庫負担が増えない限り、給付は増やせない。

給付を増やすには、現在封印されている現役世代の保険料率引上げや国庫負担の増加が不可避で、年金の財政運営は極めて難しい舵取りを強いられることになる。

なお、「財政検証」の結果、次の「財政検証」が行われる5年後までの間に、「所得代替率」が50%を下回る見込みとなった場合には、給付と負担の在り方について検討し、措置を行うことが法的に義務付けられている。

5年後の数値を確認すると、最悪のケースⅥでも60.0%で、ただちに問題とはならない。しかし、無為無策のままで良いわけではなく、政府は、経済が想定通りにうまく展開しない場合への対応を備えておく必要がある。

図表20: 所得代替率(65歳の新規裁定時)の変化



(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料を基に筆者作成

(2)給付実額(物価上昇分を割り引いた実質ベース)の将来推移

「所得代替率」は、あくまで将来のある時点での公的年金受給者と現役世代の「実質購買力」を相対比較した値であり、「給付実額」自体を示すものではない。

従って、相対比率である「所得代替率」(65歳の新規裁定時)の変化(低下)と、給付実額の変化は同じではなく、実額自体は増加していることも十分あり得る。

このため、財政検証の結果を見る際、相対指標である「所得代替率」の変動のみに注目するのではなく、「給付実額」の推移にも目を向ける必要がある。

ここでは、**ケースⅢ**と**ケースⅤ**について、給付実額(物価上昇分を割り引いた実質ベース)の将来推移を確認しておきたい。

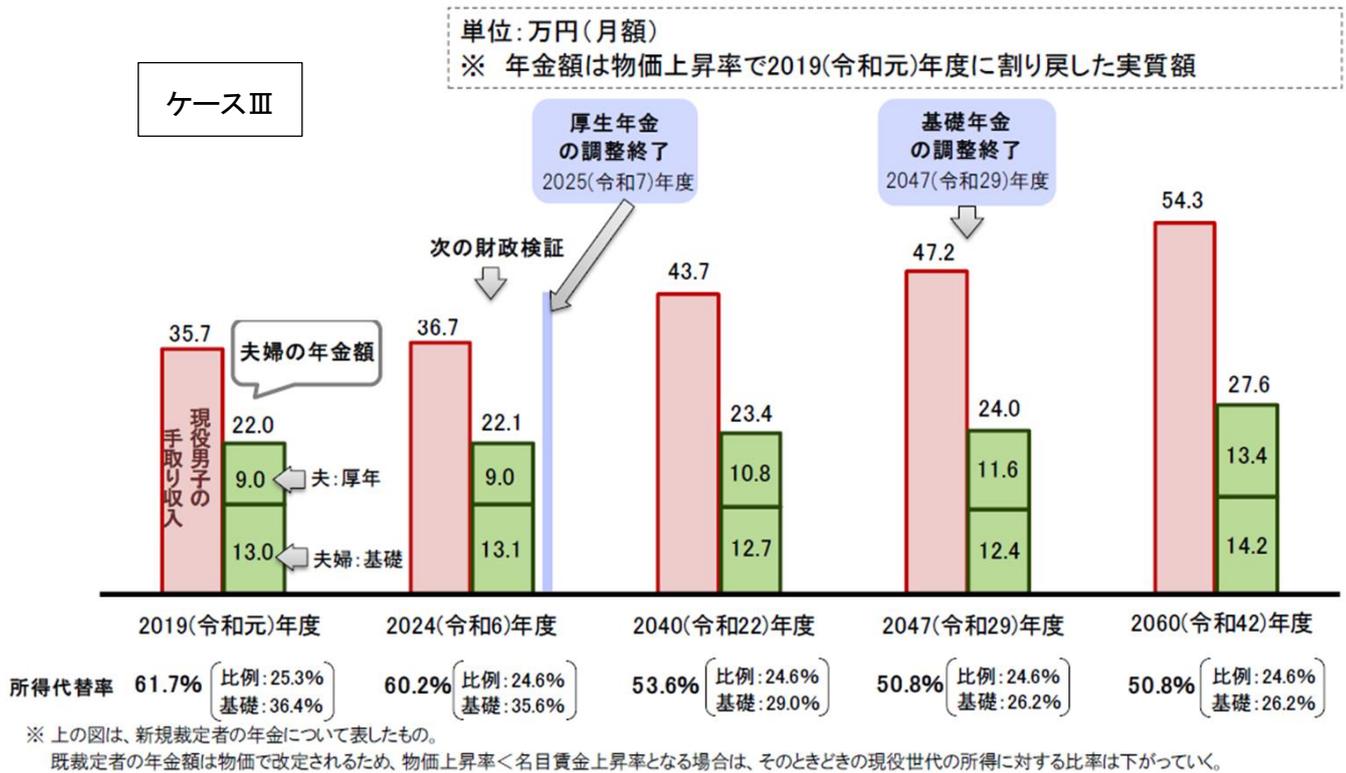
ケースⅢは、「所得代替率」(65歳の新規裁定時)50%確保という「公約」は守られており、「給付実額」を見ても、「標準的な世帯」の新規裁定時の年金額は、「マクロ経済スライド」による給付調整期間も含めて)若干ではあるが実質ベースでも増加していく。

この点は巷間で誤解されがちなポイントであり、あたかも、将来の年金額自体が約2割減るかのような報道等の記述が散見されるが、それは間違いである。

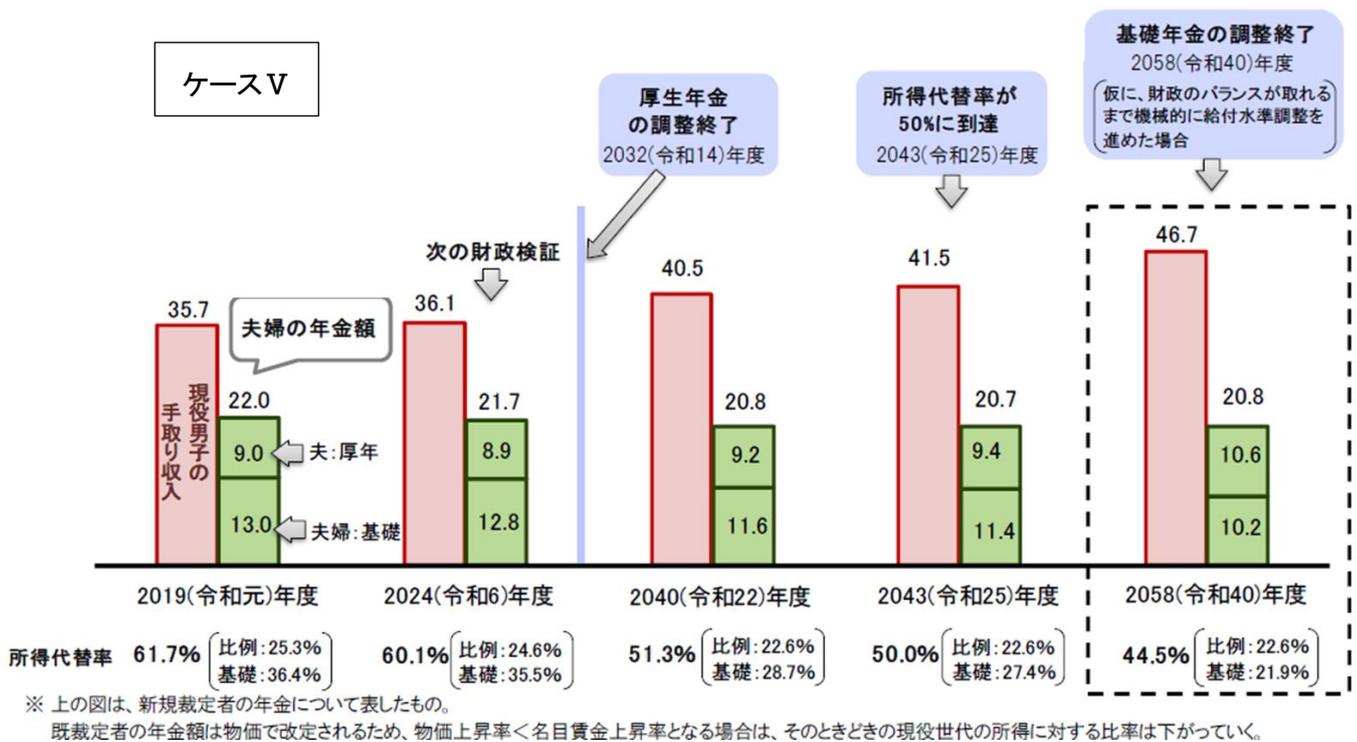
ケースⅤでは、2040年代半ばに「所得代替率」(65歳の新規裁定時)が50%まで低下するが、「給付実額」を見ると、実質ベースでみて漸減傾向となっている。

これは、厚生年金(報酬比例部分)の実額については、「マクロ経済スライド」による給付水準調整の終了後は次第に増えていくが、基礎年金は「マクロ経済スライド」による調整が長く続くため、実額の減り方が大きく、両方をあわせた全体の「給付実額」は減っていくからである。

図表21: 将来の年金給付額と現役男子の手取り収入の推移(ケースⅢ)



図表22: 将来の年金給付額と現役男子の手取り収入の推移(ケースⅤ)



(出所) 図表21、22とも厚生労働省「2019年公的年金の財政検証結果のポイント」資料

5-3. 「基本試算」の結果からわかる問題点

(1) 現役世代と年金受給世代の間の「格差」が拡大する懸念

「所得代替率」が65歳の新規裁定時に50%を確保できていることは、公的年金の将来に問題がないことを意味しているわけではない。

「所得代替率」の低下が示唆するものは何であろうか。それは、端的に言って、**『現役世代と年金受給世代の間の格差拡大』**である。

例えば、**ケースV**のように、65歳の新規裁定時の「給付実額」（実質ベース）が、10年後、20年後も現在とほぼ同じ額になるということは、その時点で現在とほぼ同じ**実質購買力**があることを意味している。

実質購買力が現在並みに維持されていれば問題無い、と考えるのは適切ではない。

なぜなら、この間に、現役世代の実質手取り収入額は着実に増加しているので、その時々で現役世代が享受する平均的生活水準に比べ、年金生活を始めた高齢者が享受できる生活水準は相対的に劣化していくことになる（それが相対指標である「所得代替率」の低下となって表れる）。

簡単に言えば、現役世代の生活は実質的に豊かになっていく一方、年金を受給する世代は現在程度的生活水準を確保できるにすぎない、ということである。

やや先の展望になるが、現状の制度のまま進むと、（あくまで平均値的な評価であるが）現役と年金受給者との『世代間の格差拡大』が懸念される⁸。

これに対して、我々が自助努力により対処するには、自らの将来の年金受給額を増やす努力をして、「所得代替率」を引き上げることが必要になる。

実は、今回の「財政検証」では、2019年度と同じ「所得代替率」を確保するために必要な受給開始時期についても試算している。

それによると、例えば、**ケースIII**では、現在20歳の者は、66歳9月まで就労し、繰下げ受給すれば、現在の65歳が得ている「所得代替率」と同じ率を確保できる。また、現在40歳は、66歳7月まで就労し受給開始を遅らせれば確保できる。

この就労を延ばし受給を遅らす考え方は「**オプション試算**」につながっている。

⁸ この要因は、「マクロ経済スライド」で給付水準が調整されること、賃金（現役世代の購買力）上昇率が物価上昇率よりも高いという経済学的設定、にある。後出の脚注9も参照。

図表23:2019年度の所得代替率(61.7%)確保に必要な就労期間・受給開始時期

生年度 2019年度 の年齢	65歳 到達年度	モデル(標準的世帯で標準ルール)			必要な就労期間や受給開始時期		
		所得代替率	就労引退 受給開始	就労期間	所得代替率	就労引退 受給開始	就労期間
1954年度 65歳	2019	61.7%	いずれも 60歳0月 65歳0月	いずれも 40年0月	61.7%	60歳0月 65歳0月	40歳0月
1959年度 60歳	2024	60.2%				62歳4月 65歳0月	42歳4月
1969年度 50歳	2034	56.6%				65歳7月	45歳5月
1979年度 40歳	2044	51.7%				66歳7月	46歳7月
1989年度 30歳	2054	50.8%				66歳9月	46歳9月
1999年度 20歳	2064	50.8%				66歳9月	46歳9月

(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料を基に筆者作成

(2) 受給開始後の年金額の相対的劣化の問題

前述したように、「所得代替率」に関する「公約」は、65歳の新規裁定時に「所得代替率」50%を確保することである。

これがクリアできていれば、法的にはOKであり、政策対応はとらなくても良い。今回の「財政検証」でも、ケースⅥを含む全6ケースで、5年後の2024年における65歳の新規裁定者の「所得代替率」は60%以上であり、制度的措置をとる必要はないと判断される。

しかし、65歳の受給開始時に50%を上回る「所得代替率」であったとしても、その値が受給開始以降もずっと維持されるわけではない。

実は、「所得代替率」が50%以上を確保できるのは、ケースによっても異なるが、65歳の受給開始以降の10年程度であり、その後年齢を取るにつれ、受け取る年金の「所得代替率」は次第に低下していくことが、検証結果からわかる。

例えば、経済成長と労働参加が進むケースⅢでは、2019年度の「所得代替率」（65歳の新規裁定時）は61.7%であるが、次第に低下していき、15年後の2034年度には49.1%と50%を割り込む⁹。政府の約束は年金生活への「入口」の時だけである

これも①同様、『現役世代と年金受給世代の間の格差拡大』を意味している。

給付水準の調整等で、公的年金の財政運営は安定するかもしれないが、社会や国民生活の分断や劣化が進むのでは、社会保障としてはいささか本末転倒と言えよう。

厚生労働省が、この問題に対処しようとしているのが、国民が自らの受給額を増やすための方策の拡充（現行制度の変更）による、実質受給額の増加である。

これに関し、今回も「オプション試算」において幾つかの方策が示されており、今回の「財政検証」は「オプション試算」の位置づけが大きくなっている。

⁹ これは、以下の要因による。

給付水準調整期間においては、新たに年金を受け取り始める者だけでなく、既に年金を受け取り始めている者についても「マクロ経済スライド」による調整が講じられるため、その分、年金額の現役世代の手取り収入に対する比率が低下する。

「マクロ経済スライド」終了後は、年金額は物価上昇に応じて改定される一方、経済的知見によれば、通常、物価上昇率よりも賃金上昇率の方が大きいため、その差分は現役世代の実質収入の増加に反映されていくので、相対水準である「所得代替率」はその時々で緩やかに低下していくことになる。

図表24: 生年度別に見た年金受給後の基礎年金の年金額の見通し

生年度(2019(令和元)年度における年齢)	報酬比例の調整終了 (2025(令和7)年度)							基礎年金の調整終了 (2047(令和29)年度)						
	2019年度 (令和元)	2024年度 (令和6)	2029年度 (令和11)	2034年度 (令和16)	2039年度 (令和21)	2044年度 (令和26)	2049年度 (令和31)	2054年度 (令和36)	2059年度 (令和41)	2064年度 (令和46)	2069年度 (令和51)	2074年度 (令和56)		
	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円	万円		
現役男子の平均賃金(手取り)	35.7	36.7	38.9	41.0	43.3	45.7	48.2	50.9	53.7	56.7	59.8	63.2		
1954年度生 (65歳) [2019(令和元)年度65歳到達]	22.0 61.7% (65歳)	21.4 <58.5% (70歳)	20.8 <53.5% (75歳)	20.1 <49.1% (80歳)	19.5 <45.0% (85歳)	19.1 <41.7% (90歳)								
1959年度生 (60歳) [2024(令和6)年度65歳到達]		22.1 60.2% (65歳)	21.4 <55.1% (70歳)	20.7 <50.6% (75歳)	20.0 <46.3% (80歳)	19.4 <42.5% (85歳)	19.6 <40.7% (90歳)							
1964年度生 (55歳) [2029(令和11)年度65歳到達]			22.8 58.6% (65歳)	22.1 <53.8% (70歳)	21.3 <49.3% (75歳)	20.7 <45.2% (80歳)	20.4 <42.3% (85歳)	20.8 <40.9% (90歳)						
1969年度生 (50歳) [2034(令和16)年度65歳到達]				23.2 56.6% (65歳)	22.4 <51.9% (70歳)	21.7 <47.6% (75歳)	21.4 <44.5% (80歳)	21.4 <42.1% (85歳)	21.9 <40.8% (90歳)					
1974年度生 (45歳) [2039(令和21)年度65歳到達]					23.4 54.1% (65歳)	22.7 <49.6% (70歳)	22.4 <46.4% (75歳)	22.4 <44.0% (80歳)	22.4 <41.6% (85歳)	23.0 <40.6% (90歳)				
1979年度生 (40歳) [2044(令和26)年度65歳到達]						23.6 51.7% (65歳)	23.3 <48.4% (70歳)	23.3 <45.9% (75歳)	23.3 <43.4% (80歳)	24.3 <40.6% (85歳)	24.5 <40.9% (90歳)			
1984年度生 (35歳) [2049(令和31)年度65歳到達]							24.5 50.8% (65歳)	24.5 <48.1% (70歳)	24.5 <45.6% (75歳)	24.5 <43.2% (80歳)	25.7 <40.6% (85歳)	25.9 <40.9% (90歳)		
1989年度生 (30歳) [2054(令和36)年度65歳到達]								25.9 50.8% (65歳)	25.9 <48.1% (70歳)	25.9 <45.6% (75歳)	25.9 <43.2% (80歳)	25.9 <40.9% (85歳)		

(注1) 数値は、各時点の名目額を物価上昇率で2019年度時点に割り戻した実質額を記載した。

(注2) □内は、各世代の65歳新設裁定時における標準的な年金額の所得代替率を記載した。

(注3) < >内は、各時点における年金額と同時点における現役男子の平均賃金(手取り)とを比較した比率を記載した。

(注4) 既裁定者の年金は物価上昇率による改定を基準としているが、その時々々の新規裁定者の年金水準との乖離幅が2割となった場合は、新規裁定者の年金と同じ賃金上昇率により改定することとし、乖離幅が2割を超えないようとする方針が定められており、財政検証はその方針に準拠して行われている。

(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料

(3) 基礎年金の公的年金としての機能の大幅劣化の懸念

「基本試算」から得られるもう一つの大きな問題は、将来における基礎年金の公的年金としての機能の大幅劣化の懸念である。

「マクロ経済スライド」による給付水準調整において、厚生年金（報酬比例部分）はかなり早い時期に調整が終了するのに比べて、基礎年金の調整は長期間に及ぶ。その結果、基礎年金の「所得代替率」は相対的に大きく低下することになる。

例えば、**ケースⅢ**では、厚生年金（報酬比例部分）の「マクロ経済スライド」による調整は5年ほどで終了するが、基礎年金の調整は2047年度まで約30年かかる。2047年度の「所得代替率」を見ると、厚生年金（報酬比例部分）は24.6%と現在の25.3%から小幅低下に留まるが、基礎年金は36.4%から26.2%へ大きく低下する。

ケースⅤになると、年金財政が安定するまで機械的に調整を続けた場合、それが終了する2058年には、基礎年金の「所得代替率」は21.9%にまで低下してしまう。

「給付実額」（実質ベース）で見ると、**ケースⅤ**の厚生年金（報酬比例部分）は月額9.0万円から10.6万円に増えるが、基礎年金は同 6.5万円から5.1万円に減る。

果たして、この水準で国民の老後を支える「公的年金」としての機能を発揮していると言えるのか、いささか疑問である。

いわゆる「標準的な世帯」の場合は、夫の厚生年金・基礎年金に妻の基礎年金も加わるので、世帯全体として深刻な状況にはならないとする説明も見受けられるが、しかし、「標準的な世帯」はもはや社会的には「標準」ではない。

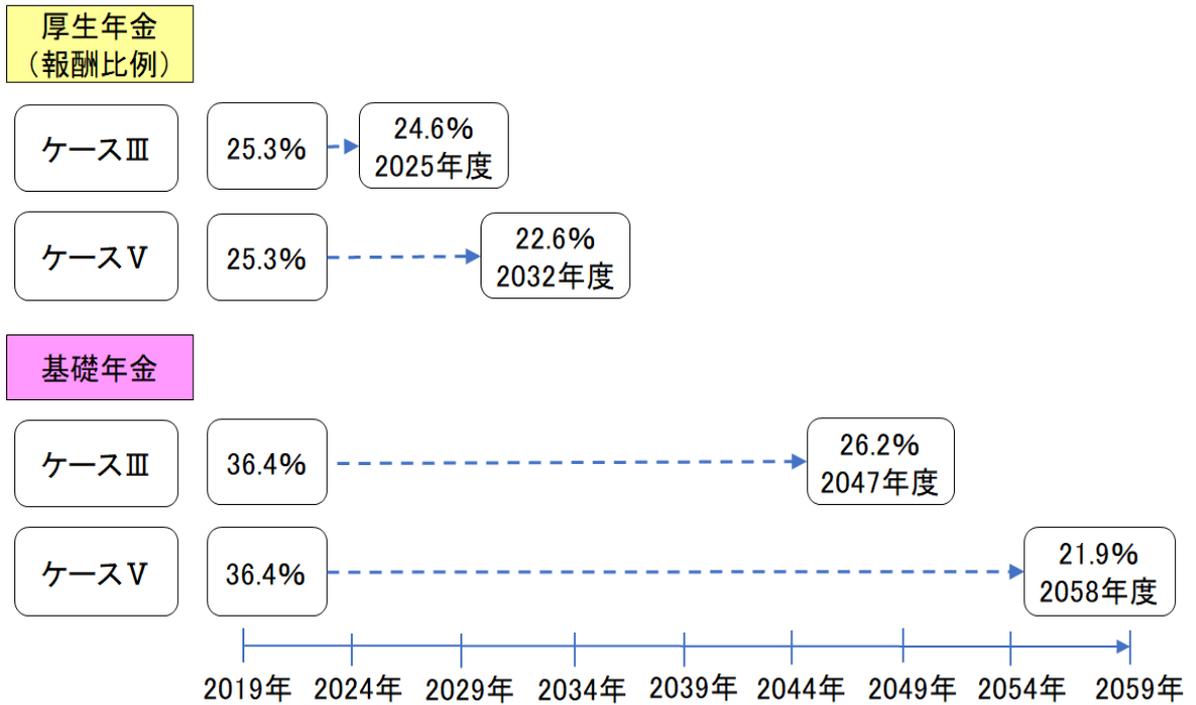
近年、就職氷河期世代を中心に、パート・有期契約等の非正規雇用が雇用全体の約4割を占め、晩婚や非婚化、離婚等により単身世帯も増えている（図表26を参照）。

こうした非正規雇用・単身で人生の大半を歩んできた人々は、低年金・無年金となる恐れがあり、他に収入や資産がなければ、老後の生活は厳しいものになる。

なお、厚生労働省は、非正規雇用や単身の「所得代替率」はその賃金水準に比べて相対的に高いとしているが、机上の値であり、実額は生活を支えるには厳しい。

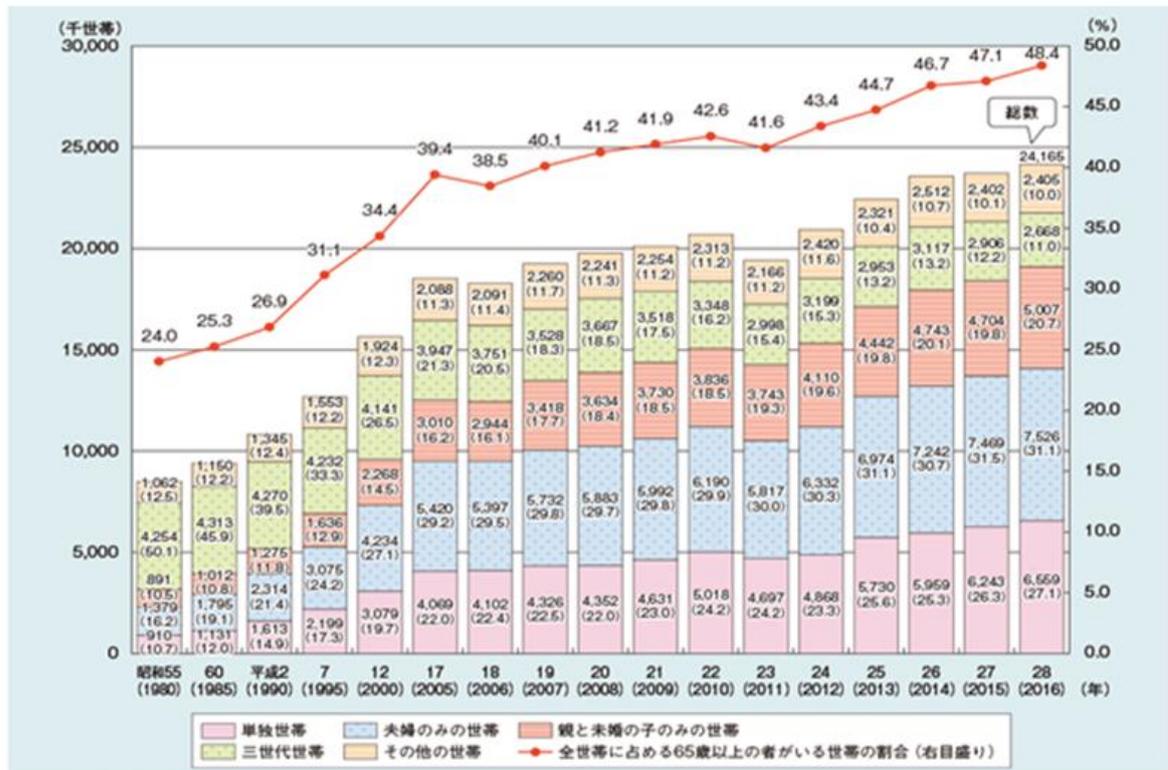
基礎年金の公的年金としての機能維持は、制度として避けて通れない問題であり、大きな政策課題である。

図表25:「マクロ経済スライド」の給付調整に要する期間と所得代替率の変化



(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証結果のポイント」を基に筆者作成

図表26: 我が国の世帯構成の割合の変化



(出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査(平成29年度)」

6. 「オプション試算」の内容と政策対応の方向性

6-1. 「オプション試算」の位置づけ

「基本試算」の結果から言えることは、「前提」における経済成長と労働参加が進むシナリオ（ケースⅠ～Ⅲ）が実現すれば、年金財政の健全性は維持され、公約（標準的な世帯で「所得代替率」50%を確保）も守られるが、その楽観的シナリオ通りに、社会経済が動く可能性はあまり高いとは言えない。

一方、「前提」が控えめ（ケースⅣ～Ⅴ）、あるいは低迷するシナリオ（ケースⅥ）では、現行制度のままで行くと、時期に差はあるが、公約の「所得代替率」は50%を割り込み、最悪のケースⅥでは、国民年金の積立金が枯渇してしまう。

また、たとえ順調なケース（例えばケースⅢ）であっても、「マクロ経済スライド」による基礎年金の調整終了に30年近くを要し、基礎年金の給付水準が相対的に大きく低下する、等の問題点がある。

年金財政の改善目的で給付抑制を行うことには問題と限界があり、給付水準を改善する方策が別途必要になってくる。

今回の「財政検証」には、制度変更を行った場合の効果を測定する試算として、「オプション試算」が実施されている。

「オプション試算」は 制度改正の必要性や効果についての認識を形成する上で、非常に重要な役割を果たすものと位置づけられ、それが示唆するものは大きい。

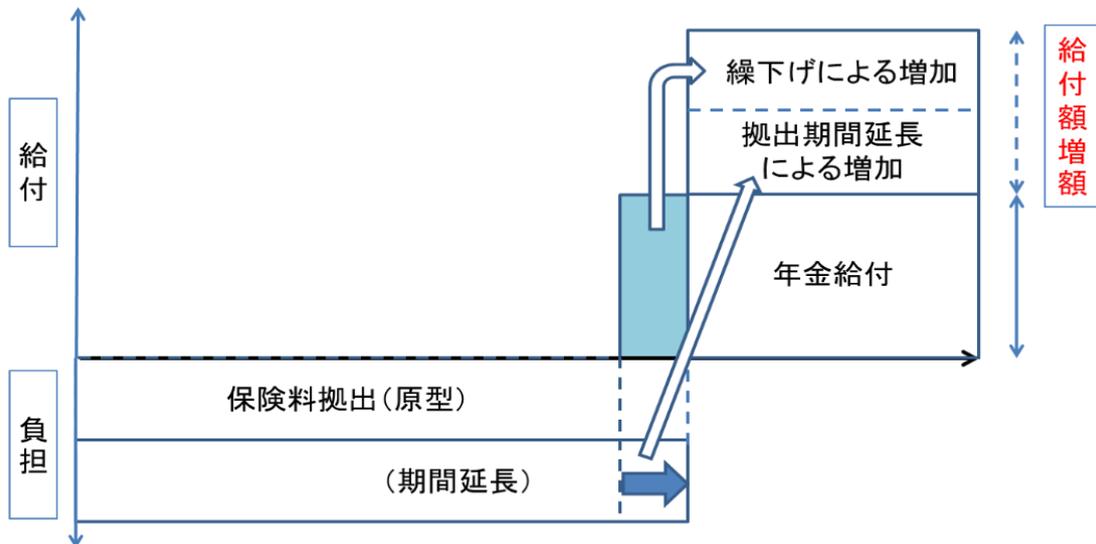
以下、「オプション試算」の内容とそのインプリケーション等について考察する。

図表27: 今回の「財政検証」の「オプション試算」のテーマ

(1)	オプションA <ul style="list-style-type: none"> ・被用者保険（厚生年金）のさらなる適用拡大 ①企業規模要件の廃止 ②上記+賃金要件の廃止 ③一定月収のある全被用者に適用拡大
(2)	オプションB <ul style="list-style-type: none"> ・保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択幅拡大等 ①基礎年金の拠出期間の65歳までの延長 ②65歳以降の在職老齢年金制度の基準の緩和・廃止 ③厚生年金保険加入期間の75歳までの延長 ④受給開始時期の繰下げ可能年齢を75歳まで拡大 ⑤上記の④と①②③を合わせて実施する

(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料を基に筆者作成

図表28: 保険料拠出期間の延長と受給開始の繰下げの効果（イメージ）



(出所) 筆者作成

※繰下げの増額率 = (65歳に達した月から繰下げ申出月の前月までの月数) × 0.7%

6-2. 「オプション試算」の概要

(1) オプションA：厚生年金のさらなる適用拡大

このオプションは、簡単に言えば、雇用されている者で、厚生年金の適用範囲外のため国民年金の加入対象となっている人々を、厚生年金に被用者として取り込む方策である。

次の3つの場合について、厚生年金保険の適用範囲拡大の効果を試算している。

①企業規模要件の廃止（被保険者が125万人増加）

一定の賃金（月8.8万円以上）、所定労働時間が週20時間以上の者まで拡大する
（学生、雇用1年未満、非適用事業所被用者は対象外）

② ①+賃金要件の廃止（被保険者が325万人増加）

所定労働時間が週20時間以上の労働者まで拡大する
（ 同上 ）

③月5.8万円以上の収入がある全ての被用者に拡大（被保険者が1050万人増加）

学生、雇用1年未満、非適用事業所被用者も対象とする
（月5.8万円未満は対象外）

結果を見ると、3ケースとも、「マクロ経済スライド」による給付水準調整期間の終了時期を早めるとともに、「所得代替率」が改善する。

- ・①は、ケースⅢで0.6%ポイント、ケースⅤで0.5%ポイント
- ・②は、ケースⅢで1.1%ポイント、ケースⅤで0.9%ポイント
- ・③は、ケースⅢで4.9%ポイント、ケースⅤで4.5%ポイント

注目されるのは、この対策は、基礎年金の給付水準の改善に貢献することである。特に、被保険者が1050万人増加する③では、給付水準の調整がかなり早く終了し、「所得代替率」の改善に関して大きな効果があることがわかる。

図表29: オプションAの試算結果(所得代替率の変化)

	ケースⅢ	ケースⅤ
現行のまま運営 ※数字は調整終了後の 所得代替率	50.8% (比例:24.6%) (基礎:26.2%)	44.5% (比例:22.6%) (基礎:21.9%)
	調整終了2047年	調整終了2058年
A① 企業規模要件の廃止 (125万人が対象)	51.4% (比例:24.5%) (基礎:26.8%)	45.0% (比例:22.5%) (基礎:22.4%)
	調整終了2046年	調整終了2057年
A② ①+賃金要件の廃止 (325万人が対象)	51.9% (比例:24.4%) (基礎:27.6%)	45.4% (比例:22.4%) (基礎:22.9%)
	調整終了2045年	調整終了2056年
A③ 一定収入ある全被用者 (1050万人が対象)	55.7% (比例:23.7%) (基礎:31.9%)	49.0% (比例:21.7%) (基礎:27.2%)
	調整終了2039年	調整終了2047年

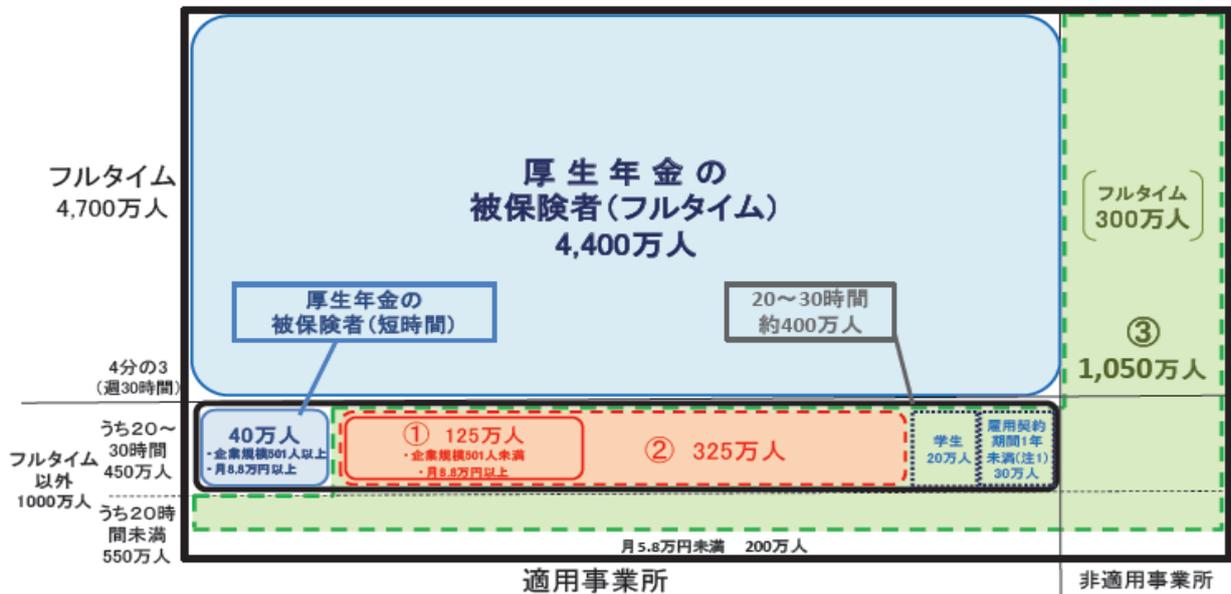
(出所) 厚生労働省「2019年 オプション試算結果」資料を基に筆者作成

図表30: 厚生年金の適用拡大(加入対象者の拡大)

オプションA 被用者保険の更なる適用拡大を行った場合の適用拡大対象者数【2018年度時点】

〔雇用者全体〕 5,700万人

※70歳以上を除く



注1. 雇用契約期間1年未満の者のうち更新等で同一事業所で1年以上雇用されている者は除いている。

注2. 「労働力調査2018年平均」、「平成28年公的年金加入状況等調査」、「平成29年就業構造基本調査」の特別集計等を用いて推計したもの。

(出所) 厚生労働省「2019年 オプション試算結果」資料

(2) **オプションB**：保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択幅の拡大等

ここでは、保険料拠出期間を延長した場合、さらに、受給開始時期の選択幅を拡大し受給開始を繰下げした場合等について、次の5つのケースを試算している。

① 基礎年金の拠出期間を65歳まで延長

基礎年金の納付年数の上限を現在の40年から45年（20歳～65歳）とする。

（拠出期間が伸びた年数分、基礎年金が増額される）

② 在職老齢年金の見直し（基礎年金の加入期間：40年は不変）

65歳以上の在職老齢年金の仕組みを緩和・廃止する。

③ 厚生年金の加入年齢の上限の引き上げ（基礎年金の加入期間：40年は不変）

厚生年金の加入年齢の上限を現行の70歳から75歳に延長する。

④ 就労延長と受給開始時期の選択幅拡大（基礎年金の加入期間：40年は不変）

受給開始可能期間の上限を現行70歳から75歳まで拡大した場合、65歳を超えて、70歳や75歳まで就労して、受給開始時期の繰下げを選択する。

⑤ 上記の④就労延長と受給開始時期の選択幅拡大 + ①・②・③を合わせる

就労延長と受給開始時期の選択肢の拡大とともに、基礎年金の拠出期間を45年に延長、厚生年金の加入上限も75歳へ延長、65歳以上の在職老齢年金は廃止。

結果をケースⅢで見ると、「**所得代替率**」は、①で6.8%ポイント改善、②で0.4%ポイント悪化、③で0.3%ポイント改善する。さらに、④では、75歳まで就労して繰下げ受給した場合は95.2%に上昇する。⑤では、それが111.9%にまで上昇する。

④と⑤の改善度合いが大きいのは、保険料拠出期間の延長による年金増加に加え、受給開始を繰下げた場合の増額効果が大きいためである。ちなみに、ケースⅢでは、拠出期間の延長効果が3.1%ポイント、繰下げ効果は38.3%ポイントに達する¹⁰。

なお、②で悪化するの、支給制限の緩和・廃止により、現在の受給者への給付が増額となるため、その分、将来の受給者の「**所得代替率**」は若干低下する。

¹⁰ 繰下げの増額率=(65歳に達した月から繰下げ申出月の前月までの月数)×0.7%

図表31：オプションBの内容

	20～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75歳～
人口	6,200万人	800万人	1000万人	750万人	1750万人
就業者数	5,100万人	500万人	450万人	200万人	150万人
雇用者数	4,750万人	450万人	350万人	150万人	70万人
厚生年金被保険者数	3,850万人	300万人	150万人	(注2)〔60万人〕	〔30万人〕
(1)国民年金の被保険者		オプションB-① 65歳に延長		オプションB-⑤は①～④の全て実施した場合	
(2)厚生年金の被保険者 (注3)				オプションB-③ 75歳に延長	
(3)受給開始時期の選択		繰上げ	繰下げ	オプションB-④ 75歳に延長	
(4)在職老齢年金		28万円基準		47万円基準	
				オプションB-② 基準の緩和・廃止	

注1 人口、就業者数、雇用者数は2017年労働力調査、厚生年金被保険者数は2017年度末の数値
 注2 69歳までは厚生年金被保険者、70歳以上は在職している老齢年金の受給権者数(年金機構が支給するもので全額停止者数も含む)
 注3 20歳未満についても、適用事業所に使用される場合は被保険者となる

(出所) 厚生労働省「2019年 オプション試算結果」資料

図表32：オプションBの試算結果（所得代替率の変化）

	ケースⅢ	ケースⅤ
現行 ※数字は調整終了後の 所得代替率	50.8% (比例:24.6%) (基礎:26.2%)	44.5% (比例:22.6%) (基礎:21.9%)
	調整終了2047年	調整終了2058年
B① 基礎年金の拠出期間の延長 (20～65歳の45年拠出に延長)	57.6% (比例:27.6%) (基礎:30.0%)	51.0% (比例:25.3%) (基礎:25.6%)
	調整終了2046年	調整終了2055年
B② 65歳以上の在職老齢年金の廃止 (20～60歳の40年拠出のまま)	50.4% (比例:24.2%) (基礎:26.2%)	44.2% (比例:22.2%) (基礎:21.9%)
	調整終了2047年	調整終了2056年
B③ 厚生年金の加入年齢上限を 75歳へ引き上げ (20～60歳の40年拠出のまま)	51.1% (比例:24.9%) (基礎:26.2%)	44.8% (比例:22.8%) (基礎:21.9%)
	調整終了2047年	調整終了2058年
B④ 就労延長と受給繰下げを75歳まで拡大 75歳まで就労し受給開始した場合	95.2% (比例:47.0%) (基礎:48.2%)	83.5% (比例:43.2%) (基礎:40.3%)
B⑤ ④に①・②・③も合わせて行う 75歳まで就労し受給開始した場合	111.9% (比例:56.7%) (基礎:55.2%)	99.1% (比例:51.9%) (基礎:47.2%)

(出所) 厚生労働省「2019年 オプション試算結果」資料を基に筆者作成

(3) オプションAとオプションBを合わせて実施した場合

さらに、オプションAとオプションBの①・②・③を全て合わせて実施した場合の「所得代替率」の改善効果についても、試算を行っている。

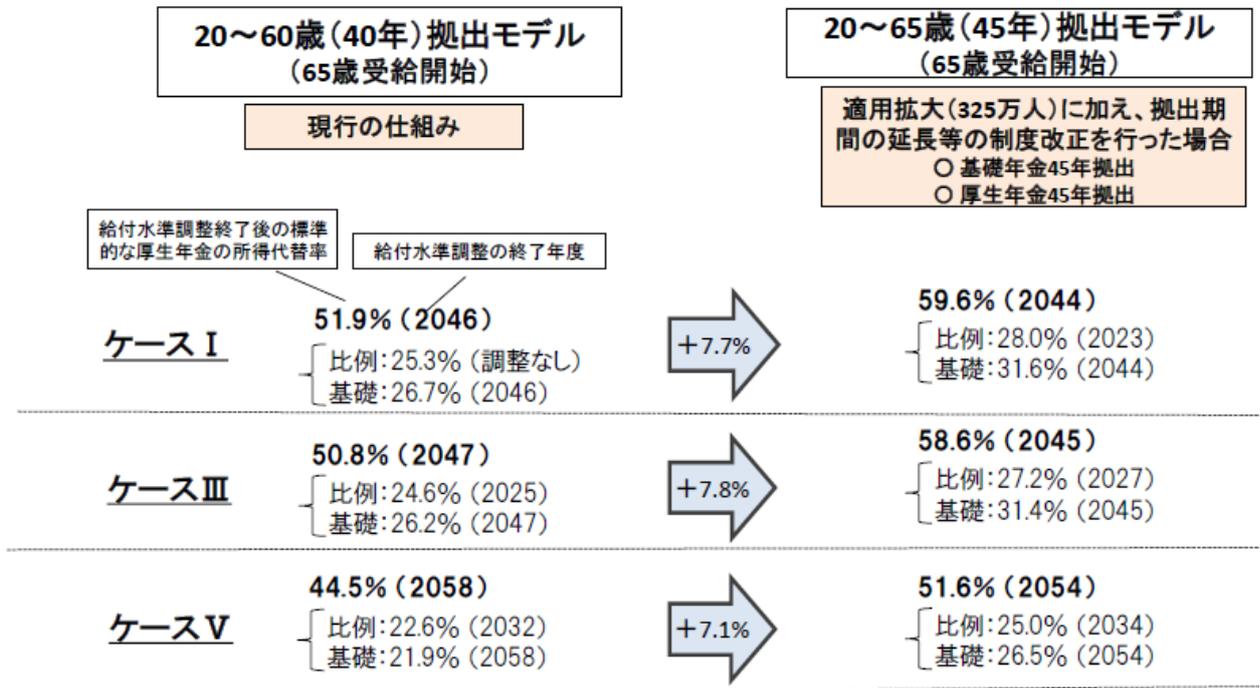
その結果をケースⅢで見ると、以下の通りである。

現行の仕組み（基礎年金・厚生年金ともに40年拠出、65歳受給開始）の下での、調整終了（2047年度）後の「所得代替率」（65歳の新規裁定時）は50.8%であるが、オプションA②（企業規模要件・賃金要件を廃止）とオプションBの①・②・③を合わせて実施した場合は、58.6%まで7.8%ポイント上昇する（調整終了2045年度）。

同様に、オプションA③（一定収入（月5.8万円以上）のある被用者を全て加入）とオプションBの①・②・③を合わせて実施した場合は、62.4%まで11.5%ポイント上昇する（調整終了2039年）。

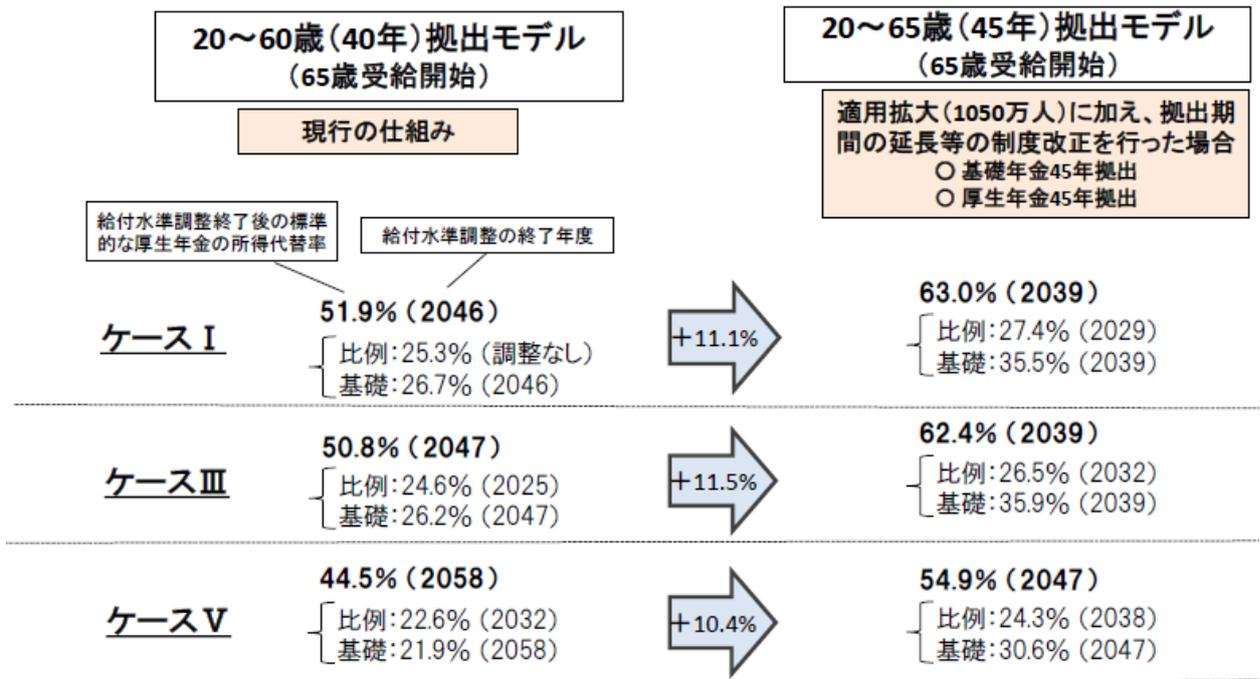
このように、当然ではあるが、オプションA（被用者保険のさらなる適用拡大）とオプションB（保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択幅拡大）の合わせ技による、将来の「所得代替率」の改善効果は大きい。

図表33：オプションA②（適用が325万人拡大）+オプションB①・②・③の結果



注：人口の前提は、中位推計（出生中位、死亡中位）

図表34：オプションA③（適用が1050万人拡大）+オプションB①・②・③の結果



注：人口の前提は、中位推計（出生中位、死亡中位）

（出所）図表33、34とも厚生労働省「2019年 オプション試算結果」資料

6-3. 「オプション試算」から得られる制度改革効果の考察

「オプション試算」による制度改革の効果（「所得代替率」の改善）について、ポイントを簡単にまとめると、以下のとおりである。

- ・「被用者保険の適用拡大」

「マクロ経済スライド」による給付水準調整期間の終了時期を早めるとともに、給付水準を高め確保できる。特に基礎年金の給付水準の改善に貢献する。

国民(基礎)年金の運営の困難な現状を鑑みれば、可能な限り行うべきである。

- ・「保険料拠出期間の延長」

給付水準調整期間の終了時期を早め、給付水準を高め確保することができる。当然であるが、基礎年金の給付水準を改善させる。就業構造の変化や平均余命の伸び等を考えれば、前向きに検討すべきである。

- ・厚生年金の加入年齢の上限の引き上げ

現行からの改善度合いはそれほど大きくないが効果があり、就業構造の変化や平均余命の伸び等を踏まえれば、有意義である。

- ・「受給開始時期の選択幅拡大」

単純に給付を増額する観点なら、70歳以上への繰下げ受給がもたらす改善効果の大きさは際立っている。

国民(受給者)の選択肢を拡げ、自主的な判断により効用を高めることになり、実施すべきであろう。

6-4. 制度改正の実施における課題

「オプション試算」で示された制度改正を実施するにあたっては、課題もある。

「被用者保険の適用拡大」には、対象となる中小企業のコスト増の懸念がある。

この問題への配慮はもちろん必要であり、別途、適切な政策対応が求められるが、長い目を見た国民の老後の生活基盤の強化という視点で評価すべきである。

なお、「被用者保険の適用拡大」には、表面的な数字の改善以上の意味がある。脆弱な基礎年金の給付水準の改善に貢献する上、社会の分断リスクも低下させる。

バブル崩壊後の就職氷河期等により、意図せざる非正規労働者が増加している。彼らが直面する「長生きに伴う貧困」のリスクに対し、公的年金というセーフティネットをできるだけ厚く手当てし、生活できる道を提供することが必要である。

被用者の適用拡大で、無年金者や低年金者が減り、より多くの人々がセーフティネットにより厚く包摂されるようになることは、数字以上に有益である。

「保険料拠出期間の延長」の実施における大きな課題は、財源の問題である。

基礎年金は給付の2分の1を国庫負担で賄っており、厚労省の試算では、将来的に最大で年間約1.2兆円の国庫負担増が生じる。従って、財源問題の目途を立てる必要があるが、基礎年金の充実という国民全体に大きなメリットのある改正であり、各方面の理解を得ていくべきであろう。

「受給開始時期の選択幅拡大」に関して、繰下げ受給は現行制度でも存在している。しかし、実績を見ると、繰下げ受給を選ぶ人は極めて少ないのが実状である。例えば、2017年度の新規受給者で繰下げ受給はわずか1%強しかいない¹¹。

これには、受給者の置かれた状況や考え方だけでなく、現行制度の問題点も障害となっている¹²。従って、それらの問題点が解消されないと繰下げはあまり増えず、「オプション試算」での効果の大きさは割り引かなければならないかもしれない。

¹¹ 厚生労働省「平成29年度厚生年金保険・国民年金の事業の概況」より。

¹² 制度上の問題は次の通り。①特別支給の老齢厚生年金の受給の存在。現在は、65歳到達前に特別支給の老齢厚生年金の支給がある。65歳到達後に繰下げのため、いったん年金受給をやめる選択は現実的に難しい。なお、特別支給の老齢年金の制度は2026年度から無くなる。②繰下げ期間中は加給年金・振替加算が支給されない。老齢厚生年金を繰り下げの場合、「加給年金」、老齢基礎年金を繰り下げの場合は「振替加算」が支給されない。③在職支給停止相当分の年金は繰下げによる増額対象とならない。在職老齢年金制度により年金の全部または一部が支給停止される者については、在職支給停止相当分は繰下げによる増額の対象とならない。

7. 「医療」への影響の考察

7-1. 厚生年金の適用拡大が公的医療保険の運営に与える影響

公的年金の「財政検証」の分析から考えられる医療への影響について見てみたい。

厚生年金の被用者の適用拡大は、医療の公的保険である「健康保険」（組合健保・協会健保及び国民健康保険）の運営にも、少なからず影響を与える。

厚生年金と健康保険は、基本的に適用等に関して、同じルールで運営されており、加入・脱退等の処理も、実務上セットにして取り扱われている。

厚生年金で適用範囲が拡大されれば、基本的に「健康保険」でも同じ適用拡大が行われることになる。

従って、医療保険事務対応面、各保険者の財政面等で、影響を受けることになる。特に、**オプションA③**（月5.8万円以上の収入ある全ての被用者に拡大、被保険者が1050万人増加）のように大規模な変化になると、その影響は小さくない。

(1) 加入者の保険者間異動が医療保険の事務等に与える影響

適用拡大によって、国保の被保険者であった短時間労働者は被用者保険の被保険者となる。また、当該短時間労働者が扶養する家族で国保の被保険者であった者も、親族関係や生計維持関係等の要件を満たせば、被用者保険の被扶養者となることができる。

この異動に関する医療関係の事務は、規模次第では無視できないものになるろう。

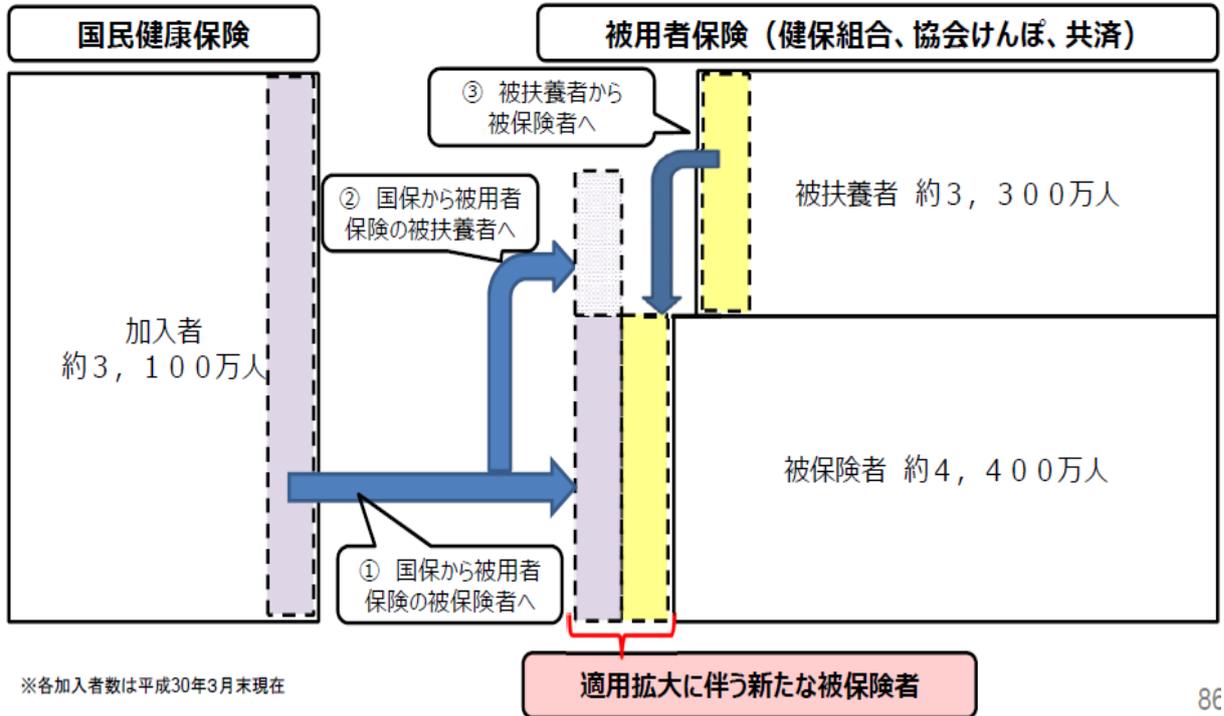
(2) 加入者の保険者間異動が医療保険者の財政に与える影響

国民健康保険では、加入者が被用者保険に移ることに伴い、保険料収入が減るとともに、保険給付費及び高齢者医療費等の費用負担は減少する。

一方、被用者保険（協会健保、組合健保）では、新たな加入者の保険料が入るが、保険給付費及び高齢者医療費等の負担が増加する。

その結果、被用者保険の保険者によっては、新たな保険料収入に比べて、保険給付費などの負担が大きくなる可能性があり、財政が悪化するだろう（なお、前回の適用拡大の際には、この問題に対応して健保組合への財政支援等を行っている）。

図表35: 厚生年金被用者の適用拡大が医療保険制度の運営に与える影響



86

(出所) 厚生労働省資料

7-2. 医療による「健康・長寿」と健全な公的年金の相互関係

所得水準や生活水準が健康長寿に影響を及ぼすことは、「健康格差」に関する研究からも明らかになっている。

例えば、公的社会支出と平均寿命には相関性が見られ、海外の研究では、「公的年金」の普及率が高い国は平均寿命が長い傾向があることも示されている（日医総研ワーキングペーパーNO. 389『貧困・社会格差と健康格差への政策的考察』を参照）。

生涯にわたる安定した年金は「健康・長寿」にプラスの影響をもたらすのである。

我が国では、高齢者の老後の収入源の約3分の2は「公的年金」が担っている¹³。もし、「公的年金」の水準が低下することになれば、日々の衣食住にも影響が出て、健康レベルが低下しよう。医療費の負担もままならなくなれば、十分な治療が行われず、健康状況がさらに悪化する可能性も高い。そうなれば、かえって社会の総医療費は増大すると考えられる。

また、低年金・無年金の増加は公的扶助（生活保護等）の増加を招くことになり、その方面からも社会保障費は全体として肥大する可能性が大きい。

以上のように、「公的年金」制度の弱体化は、高齢者医療の増大や公的扶助（生活保護等）の増加等となって、社会全体に跳ね返ってくる。

逆に、生涯にわたる安定した年金を受給するためには、適切な就労の環境整備とともに、「健康増進」・「健康寿命の延伸」が非常に重要になってくる。

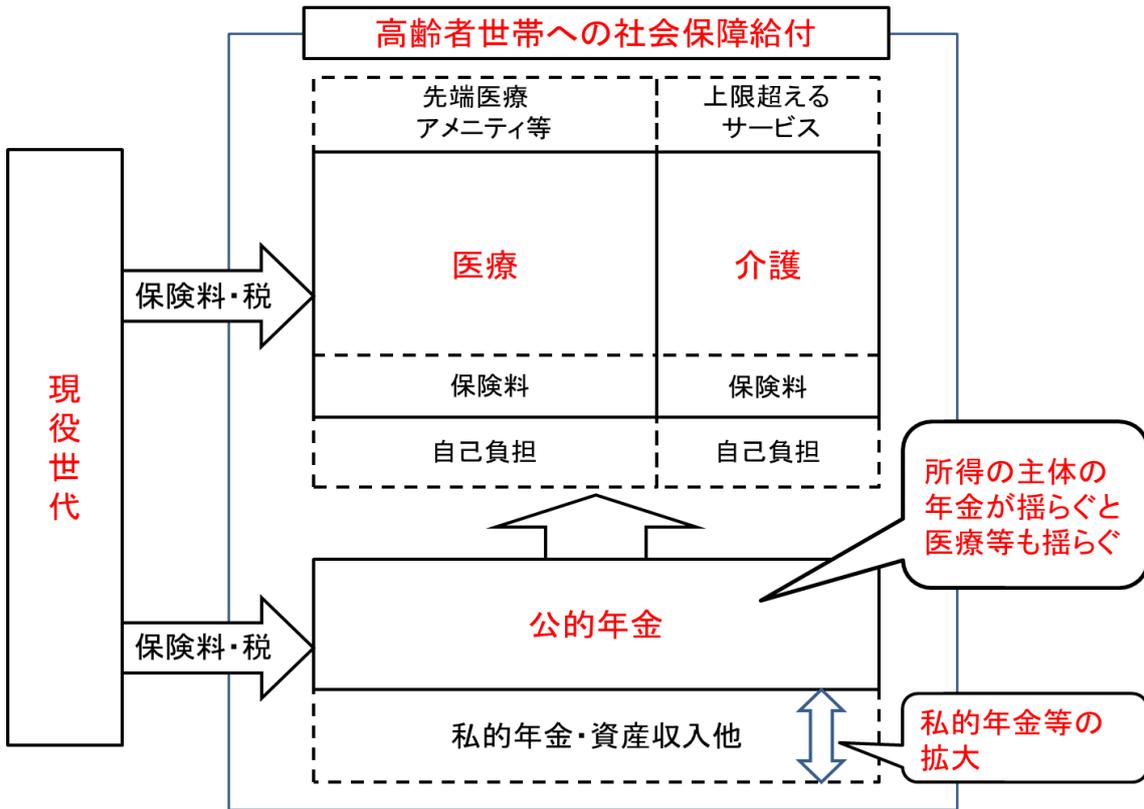
なぜなら、健康でしっかり働くことができ初めて、安定した仕事に就き、適切な賃金が得られるからである。そこから公的年金保険料をきちんと払うことにより、将来の年金受給が確実なものになる。

健全な「公的年金」と「健康増進・健康長寿」を担う「医療」は相互に支え合う関係である。「公的年金」は「健康長寿」をもたらす土台であると同時に、「医療」による健康長寿の実現が「公的年金」の制度的健全性を担保していると言える。

以上のように、「公的年金」制度の運営には「医療」も無関係ではありえず、「公的年金」の行方には十分に注視していかなければならない。

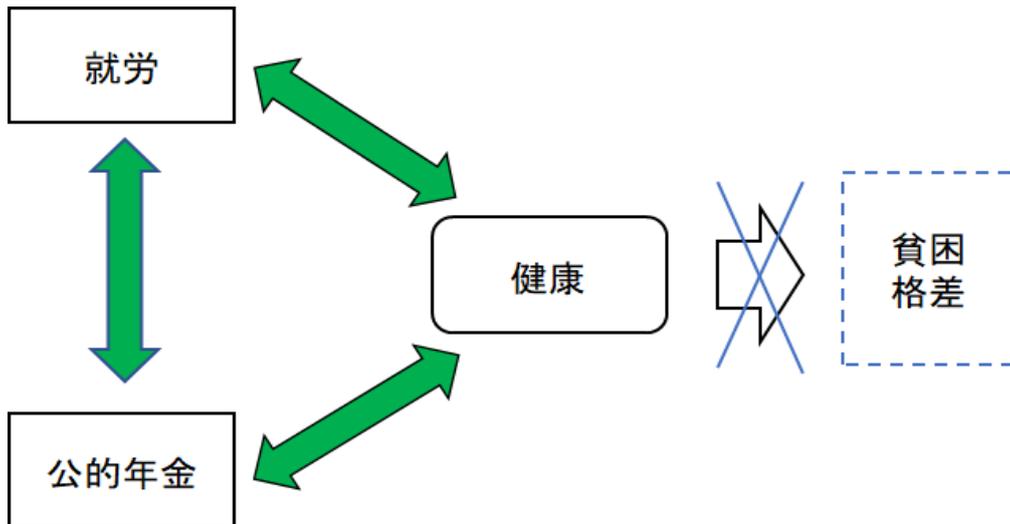
¹³ 厚生労働省の国民生活基礎調査（2018年度）によると、高齢者の平均収入は月額約28万円、そのうち公的年金が占める割合は約61%で、収入全てが公的年金という世帯も約半数に上る。

図表36：年金・医療・介護の相互関係（高齢者世代の給付の在り方）



(出所) 厚生労働省HP「社会保障の給付の在り方について」を基に筆者作成

図表37：高齢者の年金・就労・健康の相互関係



(出所) 筆者作成

8. おわりに

本稿では、公的年金の「**財政検証**」の内容について、分析検討した。

「財政検証」の結果を踏まえて、公的年金の問題点や課題を解決するために、制度改正等を必要に応じて行なっていくことは当然である。

今回の「公的年金」の「財政検証」は、「オプション試算」における政策の効果測定等を通して、そのことを我々に如実に示したとも言えるだろう。

しかしながら、公的年金は社会経済全体のシステムの一部であり、制度運営は制度の外側の様々な要因の影響を受ける。

年金制度を健全に維持するには、制度内の変革だけでなく、制度を超えた取組みも重要である。そこでは、雇用、ヘルスケア、税制等、各方面に渡って総合的な政策が求められる。

例えば、人口問題の改善は、社会経済的な効果を楽しむまでに極めて長い時間を要する課題であるが、年金制度を健全に維持していくためにも、出生率上昇に向けた「少子化対策」は重要である。

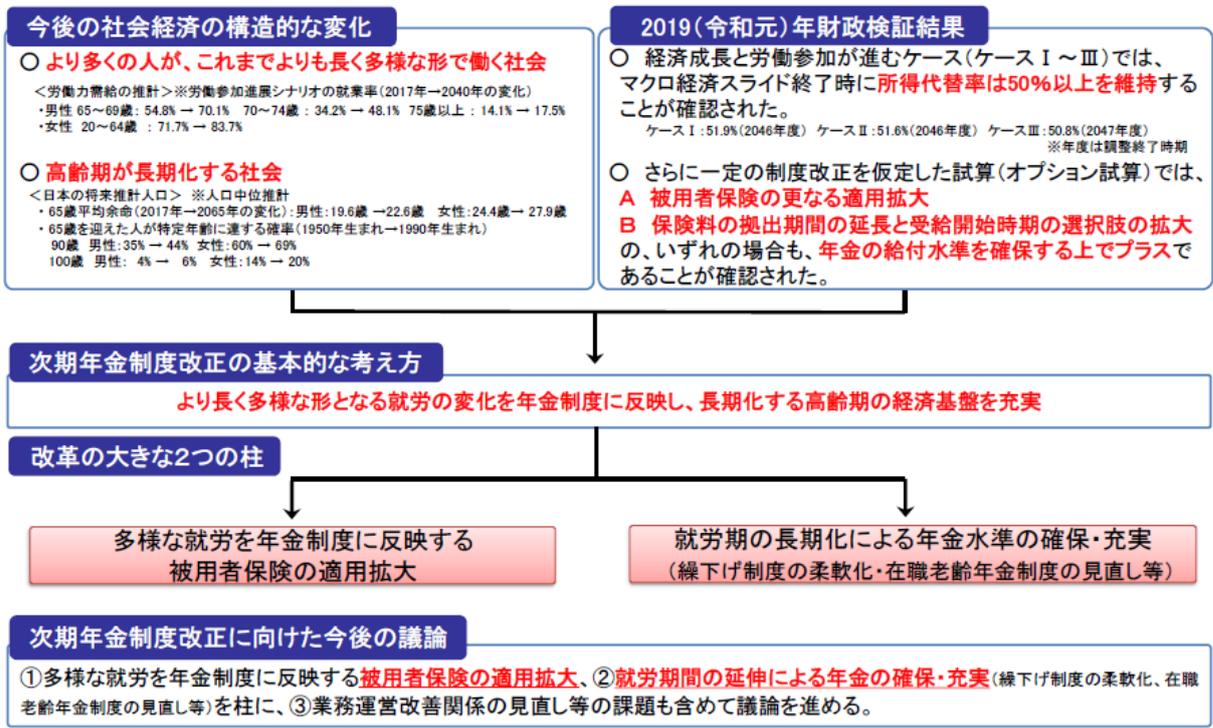
また、働き方改革による高齢者の就労促進や雇用期間延長の実現、非正規雇用の改善等の適切な就労・労働市場対策を推進していくことも、年金制度を改革していく上で不可欠である。

そして、何よりも重要なのは、国民が安定した年金給付を十分に享受できるようになるためには、健康を維持し働き続け、健康長寿で生活できることが必要であり、「7. 「医療」への影響の考察」でも述べたように、健康推進・健康長寿の実現に関して「医療」が果たす役割は極めて大きい。

いずれにしても、公的債務が1000兆円を超え、労働力人口は減少していく中で、我が国の社会保障政策は、今後、より厳しい運営の舵取りを迫られ、「年金」「医療」「介護」等の各々の分野で、選択する政策の効果や社会全体への影響等がより強く問われることになるだろう。

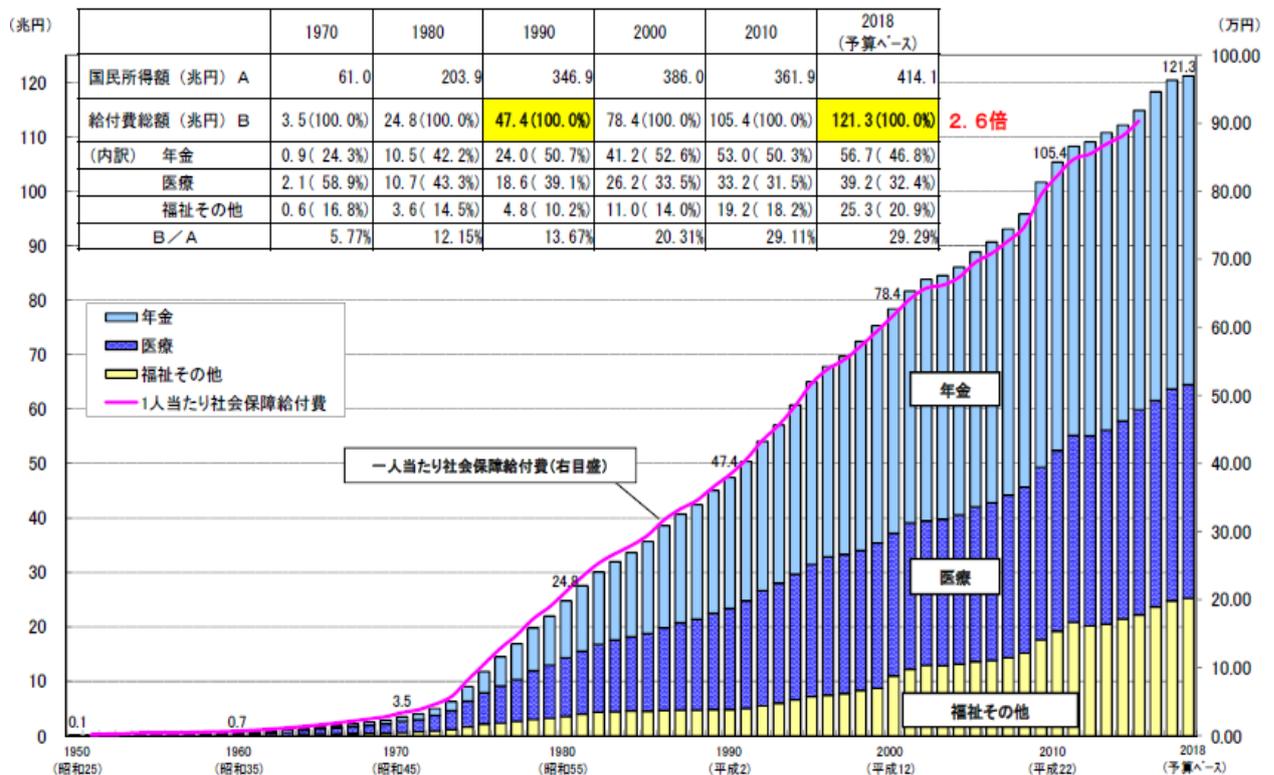
「公的年金」の「財政検証」はそのことを如実に我々の前に示したとも言える。

図表38: 公的年金制度の今後の方向性



(出所) 2019年第10回社会保障審議会年金部会資料

図表39: 国民所得と社会保障給付費の推移



(出所) 財務省・財政制度等審議会財政制度分科会資料(平成31年4月23日)

(参考情報)

(参考1) 賦課方式と積立方式(厚労省資料等を基に筆者作成)

【賦課方式】

- ①毎年、受給者（引退世代）の年金給付に必要な費用を、加入者（現役世代）からの保険料負担を財源にして賄っていく財政方式。
- ②保険料（率）は受給者と被保険者の人数比に依存する。したがって、少子高齢化が進行すれば、人口構成の変化に伴い、保険料（率）は上昇することとなる。
- ③賃金や物価の変動に対しては、賃金や物価の変動に応じて年金額を改定する場合、保険料収入も賃金に従って変動するので、保険料（率）はあまり影響を受けない。
積立金を保有していないので、基本的に金融市場の影響を受けない。
- ④賦課方式の場合、制度発足当初は、一般的に受給者数対加入者数の比率が小さいことから保険料（率）は低くなるが、制度が成熟するにつれてその比率が大きくなり、給付費の増加に応じて財源の保険料（率）が上がっていくことになる。
- ⑤制度の成熟化と人口構成の変化等によって、生涯を通じた平均的な給付額と保険料負担額の比率については、世代による差が生じる。

【積立方式】

- ①将来の年金給付に必要な原資を、加入者（現役世代）のときにあらかじめ保険料で積み立てていく財政方式。
- ②年金給付を保険料と積立金からの運用収入で、賄う仕組みであり、将来、受給者や加入者の構成や利回り等が見通しどおりに推移する限り、少子高齢化が進んでも保険料（率）を変更する必要は生じない。
保険料（率）は、運用利回りと物価や賃金変動等による年金改定率の差に依存する。
- ③予想した以上に賃金や物価が上昇し、年金額が改定された場合でも、その上昇に見合う積立金の運用利回りの上昇があれば、保険料（率）はあまり影響を受けない。しかし、利回りの上昇が賃金や物価の上昇に及ばない場合、積立不足が生じる。
- ④積立方式の場合、制度発足当初から将来の給付に見合った保険料（率）を設定する。当初は賦課方式よりも高いが、当初見通しのおおりになれば、引上げの必要はなく、最終的に積立金からの運用収入の分だけ保険料（率）は賦課方式よりも低くなる。
- ⑤生涯を通じた平均的な給付額と保険料負担額の比率は、世代による差はあまり生じない。

(参考2)平成16年制度改正後の財政検証の根拠条文

国民年金法（昭和34年法律第141号）－抄－

（財政の現況及び見通しの作成）

第四条の三 政府は、少なくとも五年ごとに、保険料及び国庫負担の額並びにこの法律による給付に要する費用の額その他の国民年金事業の財政に係る収支についてその現況及び財政均衡期間における見通し（以下「財政の現況及び見通し」という。）を作成しなければならない。

2 前項の財政均衡期間（第十六条の二第一項において「財政均衡期間」という。）は、財政の現況及び見通しが作成される年以降おおむね百年間とする。

3 政府は、第一項の規定により財政の現況及び見通しを作成したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

（調整期間）

第十六条の二 政府は、第四条の三第一項の規定により財政の現況及び見通しを作成するに当たり、国民年金事業の財政が、財政均衡期間の終了時に給付の支給に支障が生じないようにするために必要な積立金（中略）を保有しつつ当該財政均衡期間にわたってその均衡を保つことができないと見込まれる場合には、年金たる給付（付加年金を除く。）の額（以下この項において「給付額」という。）を調整するものとし、政令で、給付額を調整する期間（以下「調整期間」という。）の開始年度を定めるものとする。

2 財政の現況及び見通しにおいて、前項の調整を行う必要がなくなつたと認められるときは、政令で、調整期間の終了年度を定めるものとする。

3 政府は、調整期間において財政の現況及び見通しを作成するときは、調整期間の終了年度の見通しについても作成し、併せて、これを公表しなければならない。

（注）厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）においても、上記と同様の規定がある（第二条の四及び第三十四条）

（出所）国民年金法（昭和34年法律第141号）より抜粋

(参考3)2004年改正前と改正後の枠組みの比較

図表40:2004年改正前と改正後の枠組みの比較表

	改正前	改正後
保険料の設定の考え方	<p>○財政再計算において、給付設計（見直す場合もあり）を賄うことのできる保険料の将来見通しを作成。</p> <p>○次期再計算までの間の保険料（率）を、当面の間の保険料（率）として法律に規定。</p>	<p>○将来の保険料水準の上限を固定。</p> <p>○保険料水準の引上げ過程も含めて法律に明記することにより、毎年、自動的に引上げ。</p>
年金額の改定ルール	<p>○平成元（1989）年以降は、年金額はCPI指標に基づき完全物価スライド。</p> <p>○賃金上昇等を踏まえた年金額改定については、5年に1度の再計算時に法律改正して年金額に反映。</p>	<p>○財源の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）により、給付と負担の均衡が自動的に図られる。</p>
財政の均衡運営のための仕組み	<p>○再計算における保険料負担の見通しを踏まえて必要となる場合には、その都度、給付設計等の見直しを実施。</p>	<p>○今後、約100年間の高齢化に対応するため、運用収入のみならず原資についても給付費に充てることを予定したもの。</p>
積立金のあり方と活用	<p>○原則として、その「運用収入」を活用し、高齢化が進んだ将来の保険料負担を抑制する。</p>	<p>○今後、約100年間の高齢化に対応するため、運用収入のみならず原資も給付費に充てる。</p>
財政検証の役割 (改正前の財政再計算との役割対比)	<p>○将来の財政見通しを作成し、給付を賄うための適切な保険料を設定する。</p>	<p>○年金財政の給付と負担の均衡を図る仕組みが機能しているか検証する。</p>

(出所) 厚生労働省HP資料を基に筆者作成

(参考4)2029年以降のマクロ経済に関する推計の基本的枠組み

前提となる経済変数がどのようにして推計され設定されているのかは重要な問題であるので、参考までに2029年以降の長期的なマクロ経済の推計の枠組みに触れておく。

なお、我が国の公的年金は、物価スライドによる年金額改定の仕組みがビルトインされているので、財政検証において、物価水準を含む名目ベースではなく、実質ベースでの変数の大きさや変化が重要となる点を指摘しておく。

まず、マクロの経済成長率および利潤率について、新古典派経済学の標準的な生産関数であるコブ・ダグラス型生産関数に基づいて、推計を行っている。

コブ・ダグラス型生産関数は、GDPの資本と労働に対する分配率が一定という仮定の下で、基本形はGDPを資本と労働の関数として表すものだが、現実には生産技術等の進歩があるのでそれを考慮し、全要素生産性(TFP)上昇率を加えた形で定式化している。

※全要素生産性(TFP)とは、経済成長の要因のうち、資本や労働の量的変化では説明できない部分(技術進歩等)の寄与度を示すものである。

・経済成長率(実質GDP成長率)

= 資本成長率×資本分配率 + 労働成長率×労働分配率 + 全要素生産性上昇率

・資本成長率 = 総投資率×GDP/資本ストック - 資本減耗率

・利潤率 = 資本分配率×GDP/資本ストック - 資本減耗率

上記の式から、マクロ経済の観点から整合性のとれた経済成長率(実質GDP成長率)および利潤率の値を推計する。そこで得られた実質GDP成長率から、単位労働時間当たり実質GDP成長率を算出し、それに平均労働時間の変化率を加えて得られた被用者1人当たり実質GDP成長率を、実質賃金上昇率とみなして用いている。

・単位労働時間当たり実質GDP成長率

= 実質GDP成長率 - 労働成長率

= (資本成長率 - 労働成長率) × 資本分配率 + 全要素生産性上昇率

(出所) 社会保障審議会年金部会資料「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方について(平成26年3月12日)」等を基に筆者作成

(参考5) 財政検証の主な前提の年金財政に与える影響(整理)

人口・労働力・様々な経済変数の「前提」が年金財政に与える基本的な影響について整理すると、概ね以下ようになる。

図表41: 財政計算の前提となる主な変数の年金財政に与える影響

要因	年金財政への影響
出生動向	<p>出生が増加すると、20年後にまず被保険者が増加し、65年後に受給者も増加する。</p> <p>出生率の高低で、年金扶養比率（被保険者／受給権者）が変化する。</p> <p>出生率が高まれば、当初は被保険者増加により年金扶養比率が高まり、年金財政が改善する方向に働く（その後、効果は減衰していく）。</p>
平均寿命	<p>高齢者の平均余命が伸長すると、年金受給期間が長期化する。</p> <p>出生率が一定ならば、平均寿命の伸長は年金扶養比率を低下させる。</p> <p>平均寿命の伸長は年金財政を悪化させる方向に働く。</p>
物価上昇	<p>マクロ経済スライドによる年金給付水準の調整期間においては、賃金・物価の持続的上昇を前提にした給付額抑制機能が働く。</p> <p>マクロ経済スライドが機能すれば、年金財政を均衡化できる。</p> <p>（長期的な均衡状態においては、物価スライドの仕組みにより、他の要素が一定なら、基本的に中立的な要素となる。）</p>
賃金上昇	<p>既裁定受給者に対する物価スライドの仕組みにより、賃金上昇率が物価上昇率を上回れば、「保険料収入増＞年金給付増」となる。</p> <p>実質賃金上昇率がプラスの場合、年金財政を改善する方向に働く。</p>
運用利回り	<p>運用利回りが保険料収入、年金給付の基礎要素である賃金上昇率を上回れば、実質運用収入はプラスとなる。</p> <p>対賃金スプレッドがプラスの場合、年金財政を改善する方向に働く。</p>
労働供給	<p>労働供給が増えると、直ちに保険料収入の増加要因となる一方、年金給付には直ちに影響せず将来の年金給付にのみ影響する。</p> <p>労働力率上昇は年金扶養比率を上昇させ、年金財政を改善する方向に働く。</p>

(出所) 厚生労働省「2019年公的年金の財政検証」資料等を基に筆者作成

Ⅲ 年金分野の改革

3 長期的な持続可能性を強固にし、セーフティーネット機能（防貧機能）を強化する改革に向けて

(1) マクロ経済スライドの見直し

(略) 仮に将来再びデフレの状況が生じたとしても、年金水準の調整を計画的に進める観点から、検討を行うことが必要である。(略)

(2) 短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大

(略) 国民年金被保険者の中に被用者性を有する被保険者が増加していることが、本来被用者として必要な給付が保障されない、保険料が納められないというゆがみを生じさせている。このような認識に立って、被用者保険の適用拡大を進めていくことは、制度体系の選択の如何にかかわらず必要なことである。(略)

非正規雇用の労働者についても被用者としての保障の体系に組み入れていく必要性は高くなっている。(略)

(3) 高齢期の就労と年金受給の在り方

高齢化が進展し、生涯現役社会に向けた取組が進められていく中で、高齢者の働き方と年金受給の在り方をどう組み合わせるかについても、今後の検討課題となってくる。(略)

なお、この検討に当たっては、職務の内容と高齢者の対応可能性等も考慮し、高齢者の就業機会の幅を広げることに取り組むとともに、多様な就業と引退への移行に対応できる弾力的な年金受給の在り方について、在職老齢年金も一体として検討を進めるべきである。

(4) 高所得者の年金給付の見直し

(略) 世代内の再分配機能を強化する観点からの検討については、この検討規定に基づく検討のみならず、税制での対応、各種社会保障制度における保険料負担、自己負担や標準報酬上限の在り方など、様々な方法を検討すべきである。(略)

(参考7)高齢者世帯の「所得」の状況と「公的年金・恩給」の割合

各種世帯の所得の種類別1世帯当たり平均所得金額の構成割合をみると、全世帯では「稼働所得」が73.4%、「公的年金・恩給」が20.3%であるが、高齢者世帯では「公的年金・恩給」が61.1%、「稼働所得」が25.4%となっている。

また、高齢者世帯のうち、「公的年金・恩給」だけで生計を立てている世帯は約半数の51.1%にのぼっている。

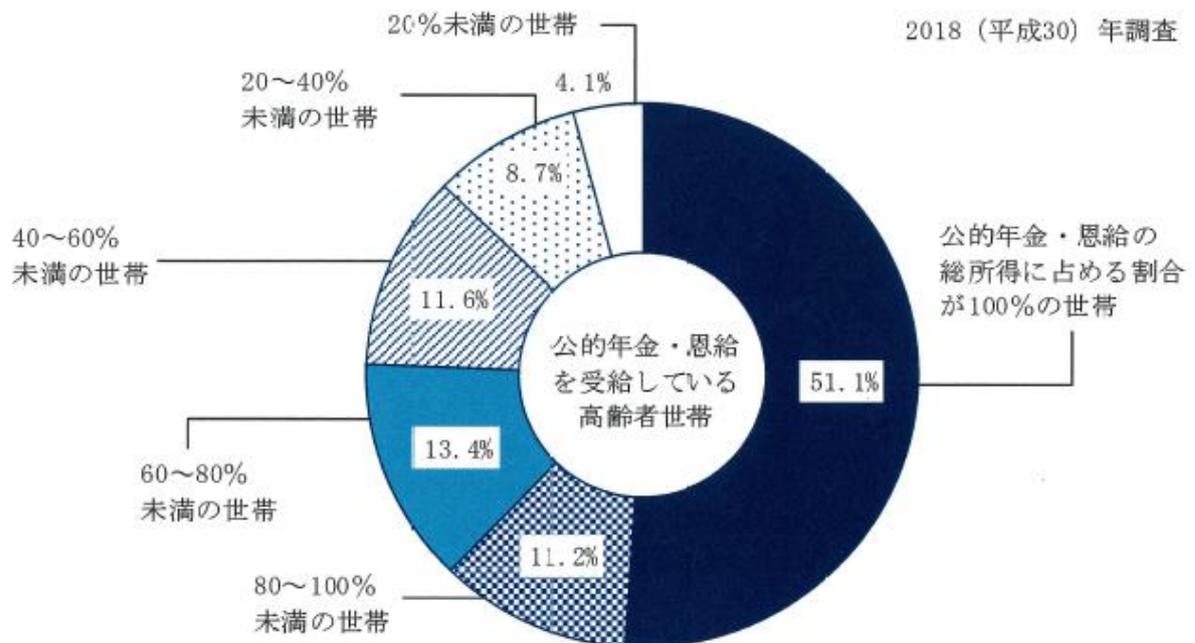
図表42:各種世帯の「所得」の種別状況

2018（平成30）年調査

世帯の種類	総所得	稼働所得	(再掲) 雇員所得	公的年金・ 恩給	財産所得	年金以外の 社会保障 給付金	(再掲) 児童手当等	仕送り・ 企業年金・ 個人年金・ その他の所得
1世帯当たり平均所得金額（単位：万円）								
全世帯	551.6	405.0	376.0	112.0	17.3	6.1	3.1	11.2
高齢者世帯	334.9	85.1	63.2	204.5	26.7	2.6	0.0	16.1
児童のいる世帯	743.6	682.6	648.5	29.4	9.1	18.5	14.5	4.0
1世帯当たり平均所得金額の構成割合（単位：%）								
全世帯	100.0	73.4	68.2	20.3	3.1	1.1	0.6	2.0
高齢者世帯	100.0	25.4	18.9	61.1	8.0	0.8	0.0	4.8
児童のいる世帯	100.0	91.8	87.2	4.0	1.2	2.5	2.0	0.5

(出所) 厚生労働省 2018年度「国民生活基礎調査」

図表43:高齢者世帯の「総所得」に占める「公的年金・恩給」の割合



(出所) 厚生労働省 2018年度「国民生活基礎調査」

(参考文献)

- 厚生労働省 「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」
(2019年8月27日)
- 厚生労働省 社会保障審議会年金部会資料
(第1回：2018年4月4日 ～ 第12回：2019年10月18日)
- 厚生労働省 社会保障審議会 年金財政における経済前提に関する専門委員会資料
(第1回：2017年7月31日 ～ 第11回：2019年8月16日)
- 厚生労働省 「平成29年度厚生年金保険・国民年金の事業の概況」
(平成30年12月)
- 厚生労働省 「平成30年簡易生命表の概況」 (2019年7月30日)
- 厚生労働省 「平成26年財政検証結果レポート」 (平成27年9月)
- 厚生労働省 平成29年度年金制度のポイント
- 厚生労働省 平成30年度「国民生活基礎調査」
- 厚生労働省 ホームページ(年金関係)
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/index.html>
- 年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF) ホームページ
<http://www.nadow.gpif.go.jp/index.html>
- 社会保障制度改革国民会議 最終報告書(平成26年8月6日)
- 財務省 財政制度等審議会財政制度分科会資料 (平成31年4月23日)
- 内閣府 「2019年版高齢社会白書」 (2019年9月)

国民年金法（平成16年6月11日法律第104号）

厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）

石尾 勝 日医総研ワーキングペーパー NO. 389

『貧困・社会格差と健康格差への政策的考察』