

日医総研ワーキングペーパー

平成26年公的年金の「財政検証」に関する分析

—今後の年金政策の方向性と医療への示唆—

NO. 327

2014年10月14日

日本医師会総合政策研究機構

石尾 勝

平成26年公的年金の「財政検証」に関する分析

—今後の年金政策の方向性と医療への示唆—

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 ◆平成16年制度改正 ◆年金財政の安定均衡 ◆マクロ経済スライド
◆所得代替率 ◆積立金運用 ◆労働市場参加 ◆全要素生産性 ◆厚生年金の適用
拡大 ◆支給開始年齢引上げ ◆出生率と少子化対策 ◆経済や（国家）財政の論理

ポイント

◇社会保障において、公的年金と医療は「車の両輪」だが、年金では、5年に一度、定期健康診断として「財政検証」を行う。

◇年金は平成16年に制度改正が行なわれ、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ている（標準世帯の新規受給でみて所得代替率50%が公約となっている）。

◇今回の「財政検証」のシナリオの「前提」は疑問符が付くものが少なくない。
経済再生ケースは楽観的すぎる。積立金運用への過度な期待は望ましくない。

◇現状の制度運営のままであれば、国民への公約を守れない恐れがある。
マクロ経済スライドのフル発動、厚生年金の適用拡大等は早急に実施が必要であり、
早晩、支給開始年齢引上げも検討しなければならないであろう。

◇年金制度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。
少子化対策は極めて重要で、雇用政策、高齢者医療政策等も大きな役割を果たす。

◇年金は、「経済」や「（国家）財政」の論理が入り易く、既に「混合年金」状況にあると言える。制度運営や政策面で、年金は医療の「反面教師」と言える。

◇「2025年問題」が課題となる中、年金の運営が行き詰まれば、社会保障内で限られた財源の奪い合いとなる懸念もある。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）	
2. 我が国の公的年金の制度概要と「財政検証」の位置付け	4
2-1. 我が国の公的年金の概要	4
2-2. 「財政検証」の意義と位置づけ	6
2-3. 平成16年の制度改正内容の概要	8
3. 今回の「財政検証」の内容分析	15
3-1. 「公的年金」に関する政府の公約と「財政検証」の役割	15
3-2. 平成26年「財政検証」の枠組み	16
3-3. 「財政検証」のプロセス	17
3-4. 「財政検証」の主な前提の内容と問題点	18
3-5. 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	26
3-6. 財政検証結果についての考察	27
4. オプション試算と政策対応の方向性	31
4-1. オプション試算の位置づけ	31
4-2. オプション試算の概要	32
4-3. 試算結果から得られる知見の政策的活用	38
4-4. 年金制度の枠を超えた政策的対応の必要性	42
5. 年金の財政検証から得られる医療への示唆	44
5-1. 年金と医療の制度的な位置関係	44
5-2. 制度運営と「経済」や「(国家)財政」の論理	46
5-3. 公的保険の位置づけと制度運営(混合年金と混合医療)	48
6. おわりに（今後の課題）	50
参考文献	55

1. はじめに（本稿の目的・構成）

平成26年6月3日、「公的年金」の財政検証結果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、そ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。

いわば、「財政検証」は公的年金の定期健康診断である。

現行制度は、「100年安心」の制度として、平成16年に改正した枠組みによるものだが、果たして、このままで制度を健全に維持していけるのであろうか。

今回公表された「財政検証」では、場合によっては給付水準が大きく低下し、現在ある積立金が途中で枯渇する恐れもあることがわかった（詳細は本文参照）。今回の検証で見えてきた問題点や課題に対する早めの対応が必要ではないか。

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る。

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。

また、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、医療や介護等の制度運営や政策にも影響が及ぶ可能性もあろう。

本稿では、

- ・年金制度での「財政検証」の意義や位置づけ等を確認し、
- ・平成16年改正に基づいた現在の制度内容を整理した上で、
- ・今回の検証内容を分析し、問題点や課題とそれへの対応策等を指摘する。
- ・最後に、医療への示唆に関する幾つかの考察を行う。

※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制度概要と「財政検証」の位置付け

2-1. 我が国の公的年金の概要

「公的年金」に関しては、平成16年に、それまでの給付と負担の考え方から大きく方向転換した改正が行なわれ、現在はその枠組みで制度運営されている。

そこで、第1章では、今回の「財政検証」の内容を分析する前に、過去の制度運営の大きな流れと平成16年に行なわれた改正の内容について簡単に整理し、「財政検証」の意義と位置づけを確認する。

我が国の「公的年金」は、税金等を財源とする国庫負担が一部入っているものの、制度運営の基本的枠組みは「社会保険方式」（制度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、給付を受ける方式）を採用している。

ここで「公的年金」とは、1階部分の国民年金（基礎年金）と2階部分の厚生年金・共済年金（厚生年金基金代行部分含む）を合わせたものを指している（公務員等の共済年金は平成27年10月に厚生年金と一元化される）。

国民一般を対象とした公的年金制度の始まりは、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厚生年金制度と、昭和36年の国民皆年金の実現に伴い創設された国民年金制度である。

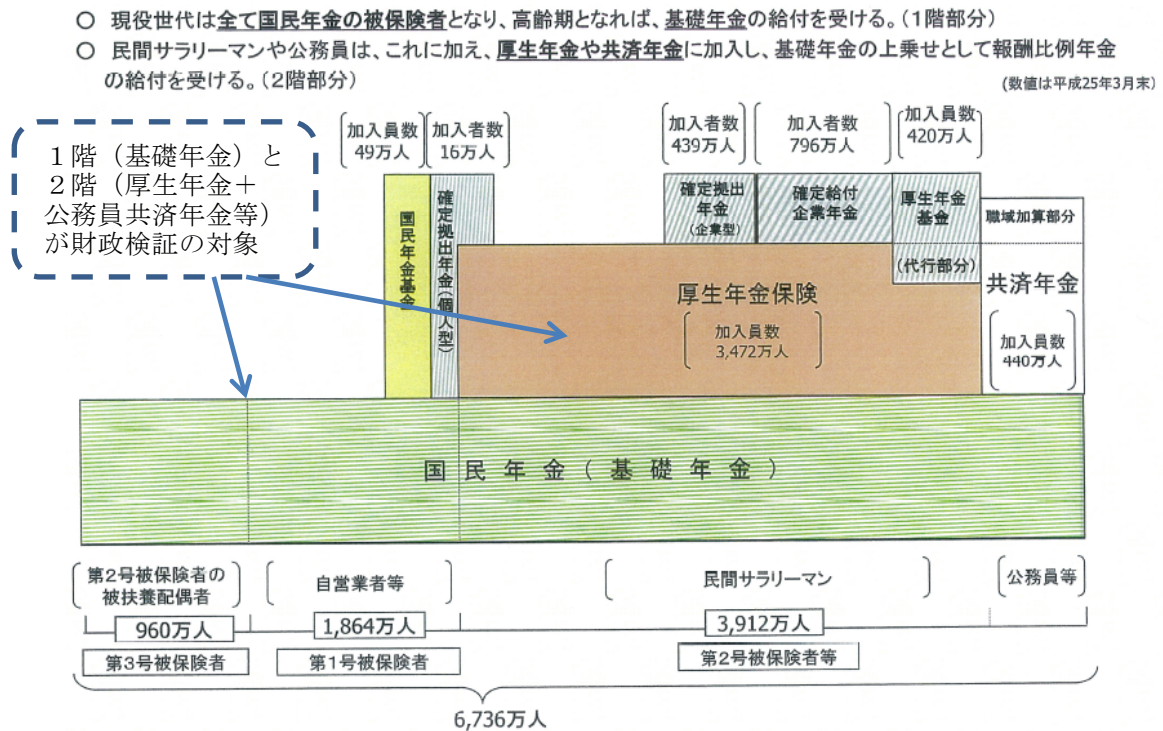
その後、高度経済成長やオイルショックなどを経験する中で、厚生年金や国民年金は、状況の変化に対応し、物価スライドや賃金再評価の導入等を行い、給付水準の改善等を図ってきた。

自営業者を中心とした国民年金と被用者対象である厚生年金及び共済年金は、その設立の歴史的経緯等もあり、当初は全く別の制度として分立していたが、第1次産業中心から第2、3次産業を中心とした社会へ産業構造が変化したこと等により、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「基礎年金」制度が導入され、全国民共通の定額である基礎年金を1階とし、被用者については、基礎年金に上乗せした報酬比例の2階（厚生年金）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。

図表 1：我が国の公的年金制度の全体系



(出所) 厚生労働省HP資料を基に筆者加筆作成

「公的年金」の財政の仕組み(給付に要する費用をどのような方法で賄うか)については、大きく言って「賦課方式」と「積立方式」がある(両者の違いについては参考1を参照)。

我が国では、前述のような歴史的経緯を経て、現在は、基本的に「賦課方式」(高齢者への年金給付に要する費用をそのときの現役世代の負担によって賄う方式。詳細は参考1を参照)による財政運営が行われている。

ただ、我が国の公的年金は過去の推移により、目下、かなり巨額の積立金を保有しており、その運用収益や取崩しによって給付費用を補っていくことにしているので、その意味では完全な賦課方式ではない¹。

¹ 厚労省は、平成16年以前、公的年金の財政方式を「修正積立方式」と呼んでいたが、現在は呼んでいない。保険料の設定についての変遷を確認すると、当初、積立方式を前提に平準保険料を徴収する形で制度が始まったが、戦後の混乱期の制度改正を経て、昭和29年以降は保険料を段階的に引き上げていく方式で運営が行なわれることになった。

この点に関しては、平成29年以降に保険料(率)は固定されることになっているが、現在はその水準に向けた段階的引上げの途上にある(平成16年改正で法定化)。

2-2. 「財政検証」の意義と位置づけ

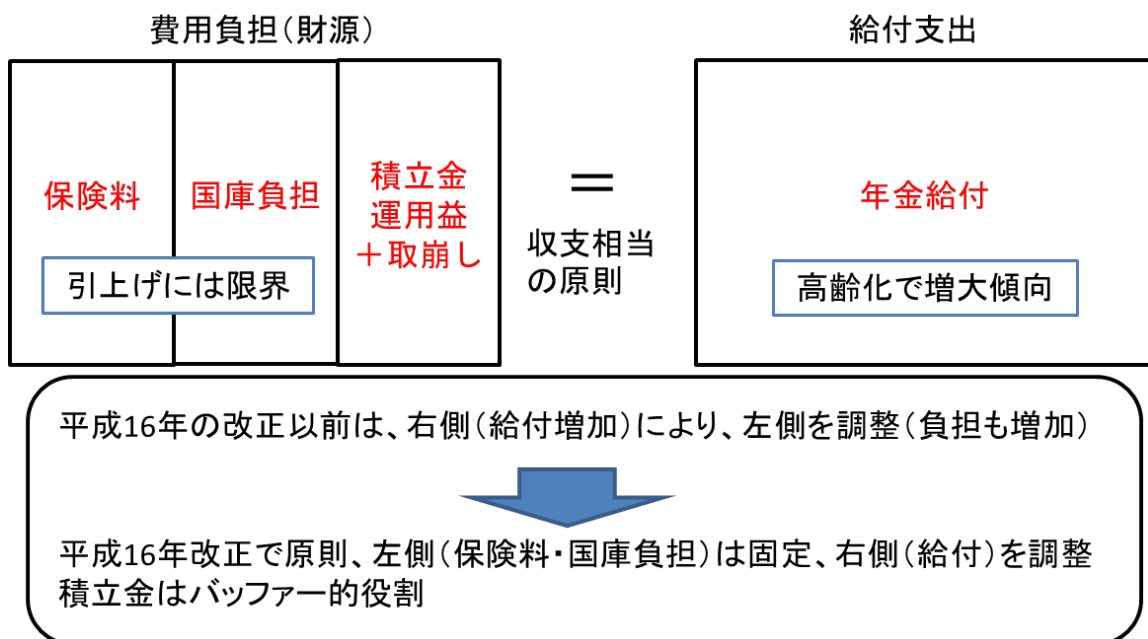
平成16年改正以前においては、年金財政の均衡を維持するため、5年に一度、将来の給付額とそれを賄うために必要な保険料を計算し(財政再計算という)、将来の給付増加に見合った負担の調整(保険料の引上げ等)を実施してきた。

この方法では、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、受給者の増加等によって年金給付が当初の見通しより増加してしまうので、増加する給付を賄うため、保険料を追加でさらに引上げることが必要となる。

しかし、こうした対応は、国民の年金不信を招く上、現役世代の保険料負担や国家財源には限界があるため、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、それを実現するため、平成16年に制度改正が行なわれた。

図表2：公的年金の費用負担(財源)と給付支出の関係(イメージ)



(出所) 筆者作成

平成16年改正は、概ね100年間での財政均衡を図るという考え方（有限均衡方式）に立ち、以下の仕組みを導入して、年金財政の新たな枠組みを構築した。

<平成16年の制度改正内容（新たな枠組み）>

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 保険料の固定化
(平成28年度まで段階的に上げた後、以降はその水準で固定)(2) 基礎年金国庫負担の2分の1への引上げ（消費税引上げで財源恒久化）(3) 負担の範囲で給付を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入(4) 給付水準の下限を設定（将来における標準世帯の所得代替率50%を確保）(5) 積立金の積極的活用（運用収益と取り崩しで給付費用を補填） |
|---|

政府は、「100年安心」の制度となったと説明したが、新しい仕組みによって、年金財政の運営が期待どおりに進んでいるかどうかは不確実であり、その状況を確認する必要がある。

そこで、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。

例えば、「財政検証」とは公的年金の定期健康診断と言える。

次節で、現行制度の枠組みとなっている平成16年の制度改正内容について、その概略を確認する。

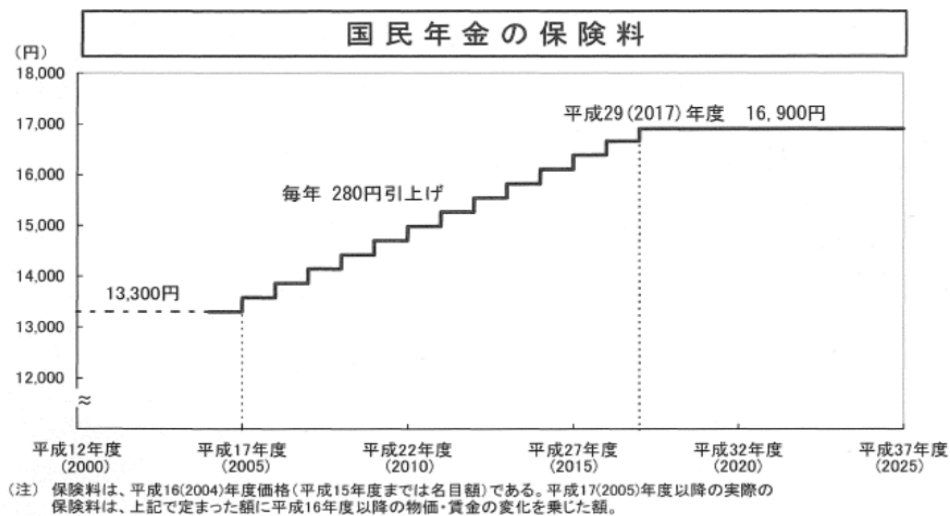
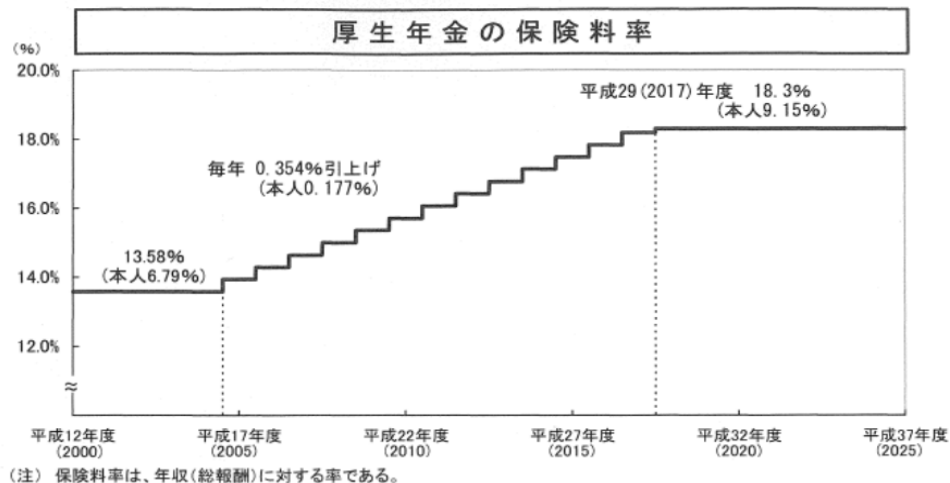
2-3. 平成16年の制度改革内容の概要

(1) 保険料水準の固定

前述のように、それまでは将来の給付増加見通しに対して、負担側の保険料引上げで対応していたのを改め、最終的な保険料（率）の水準を固定し、基本的にその負担の範囲内で給付を行う制度運営に切り替えた。

これは先にも説明したように、増大していく給付に対して現役世代の負担力や財源に限界があるので、負担と給付の間で均衡を図る考え方を180度変えたものである。

図表3：年金保険料（率）の段階的引上げと固定化



(出所) 厚労省「平成21年財政検証レポート」から抜粋

(2) 基礎年金国庫負担割合の引上げ

国庫負担割合の引き上げについては、基礎年金の国庫負担割合 2 分の 1 への引き上げの道筋が法律上明記され、平成16年度以降段階的に引き上げられて、平成21年度以降は 2 分の 1 となっている。

なお、引き上げの財源については、特別会計の剰余金や年金特例国債等で手当する状態が続いていたが、今年度（平成26年度）からの消費税増税の実現により恒久的な財源が確保されたところである。

(3) マクロ経済スライドの導入

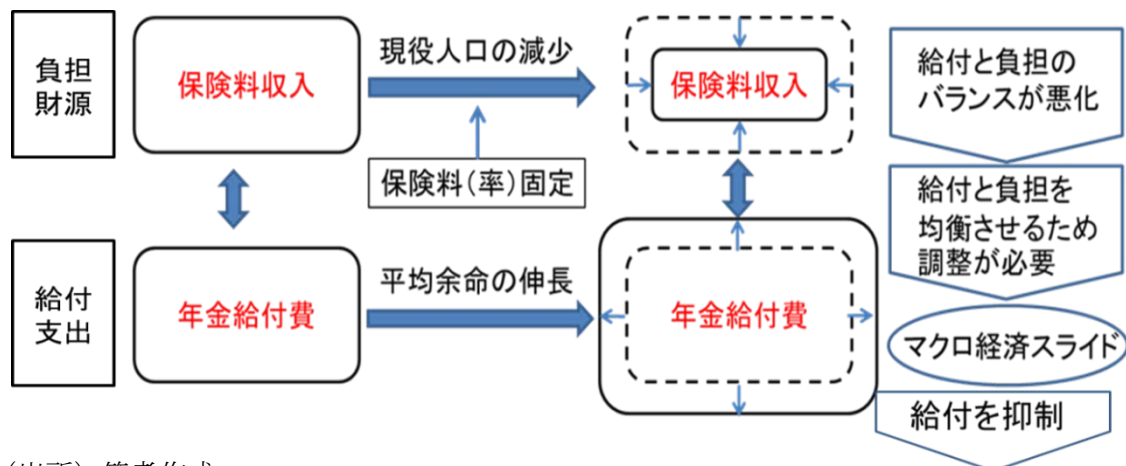
負担（財源）側の水準を固定して、その範囲で給付を行う運営に変えると、今度は、給付側でそれに合わせた調整が必要となる。

この問題に対応するため、「マクロ経済スライド」の仕組みが導入された。

「マクロ経済スライド」とは、

- 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
ことを意図したものである。

図表 4：年金給付と保険料収入のバランス変化（イメージ）



(出所) 筆者作成

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

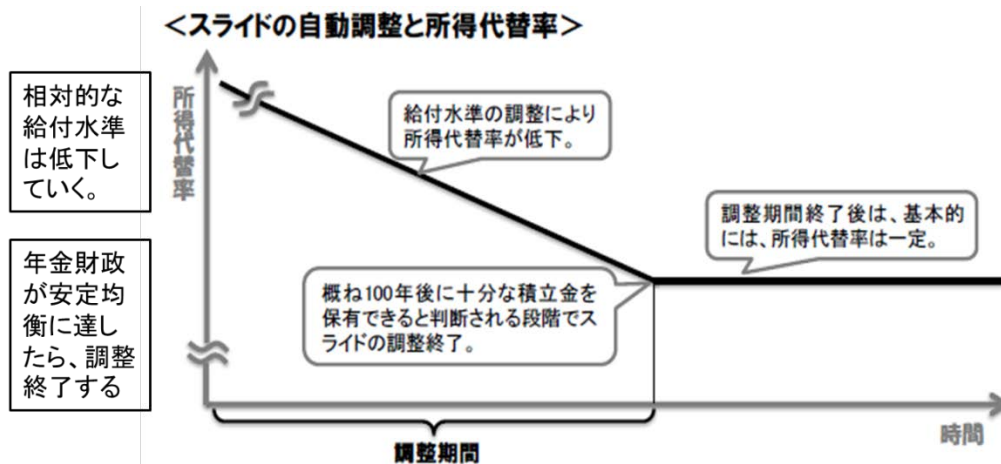
(イ) 平均余命の伸びの分（今のところ、一定率（0.3%））

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ていくが、賃金や物価等の動きと比べた相対的な水準は下がっていく。

なお、マクロ経済スライドを発動するのは、年金財政の均衡を図るための期間においてのみで、調整終了後は本来の改定方法に戻ることでなっている。

図表5：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）第3回社会保障審議会年金部会資料（平成23年9月29日）を基に筆者加筆作成

政府は、この仕組みによって給付水準が自動的に調整されることから、社会・経済変動に強い持続的な制度になったと説明してきた。

しかし、この仕組みは、鳴り物入りで導入されたにもかかわらず、発動のための条件（特例水準の解消）が整っていないため、未だ一度も発動していない²。

² 平成11年～13年に物価が下落したにもかかわらず、政治的配慮等から、物価下落に応じて本来行うべき引下げを行なわなかったため、受給額が本来水準よりも高くなっている（特例水準の存在）。そこで、その解消を優先し、解消されるまでは「マクロ経済スライド」を発動しないことにした。ところが、その後も特例水準の解消に必要な物価上昇が実現せず、発動されない状態が続いてきた。しかし、ようやく、2015年度から発動される見通しである。

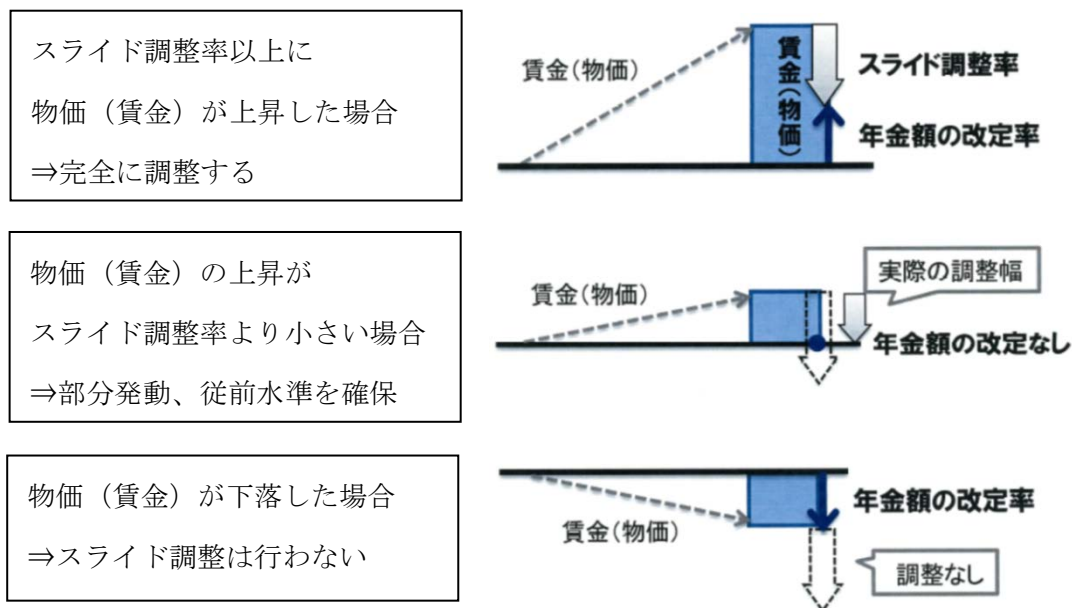
また、そもそも、その仕組み自体の内部にも機能発揮を制約する要因がある。それは、既存給付額を維持する「名目下限」制約が付いていることである。

「名目下限」制約とは、具体的には、

- ① 物価や賃金の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、それに加えて、さらに「マクロ経済スライド」は実施しない。この場合には調整機能は全く発揮されない。
- ② 物価や賃金の伸びが小さく、マクロ経済スライドを完全に行うと、給付額が従前の給付額より低くなってしまう場合には、従前の名目額を下限とし、給付水準を維持する。この場合、調整効果は限定されてしまう。

こうした制約は、高齢者の生活に与える影響や財産権侵害との関係等が勘案され、盛り込まれたものであるが、低インフレやデフレ経済では本来意図した効果が十分に得られず、本来の目的が損なわれていると言わざるを得ない。

図表 6：現行制度での「マクロ経済スライド」の発動ルール



(出所) 厚生労働省HP資料を基に筆者加筆作成

(4) 給付水準の下限を設定（所得代替率「50%」確保の公約）

前述したように、年金財政を安定均衡させるため、「マクロ経済スライド」による給付水準調整の仕組みを組み込んだが、そのブレーキが効き過ぎると、今度は、給付水準が大きく低下してしまう可能性がある。

そこで、将来の年金給付の下限が制度改正時に法律に盛り込まれた³。

この枠組では、給付額の相対的水準を「所得代替率」という指標で評価する。

「所得代替率」とは、65歳の新規受給開始時点における年金給付額の、現役世代の平均手取り収入額（ボーナス込み）に対する比率のことをいう。

$$\text{所得代替率} = \frac{\text{年金受給開始時(65歳)の標準的な名目年金受取額}}{\text{現役世代(男子)の平均手取り収入額(可処分所得)}} \quad (\geq 50\% \text{が法定})$$

具体的には、約100年後においても、厚生年金の標準的なサラリーマン世帯で、65歳新規受給時の「所得代替率」が50%以上となることとしている⁴。

ここで、「厚生年金の標準的な世帯」とは、夫が平均賃金レベルで40年間働いたサラリーマン、妻が40年間専業主婦、であった場合の世帯のことを言う。

従って、世帯構成、賃金水準、加入期間等によって、その値は異なってくる点に留意が必要である。例えば、高所得単身者の所得代替率は50%に届かない。

働き方や世帯が多様化しつつある現在、サラリーマン（正規雇用の被用者）の標準世帯が必ずしも全体の基準にはならないことをここでは指摘しておく。

将来の年金給付額における「所得代替率」50%の確保は、事実上、「国民への公約」となっており、この「公約」を将来に渡って維持できるのかどうかが、「公的年金」運営の大きなポイントの一つである。

³ 国民年金法附則(平成16年6月11日法律第104号)に規定。

⁴ 足元の所得代替率を確認すると、2014年の年金月額モデル世帯で21.8万円、現役世代の手取り賃金が月額34.8万円で、「所得代替率」は62.7%である。なお、所得代替率は、これまでは厚生年金と国民年金だけを対象としていたが、2015年10月の被用者年金一元化を踏まえ、今回から共済年金も加えた数値が基準となっている。

(5) 積立金の活用

我が国の公的年金は現在、巨額の積立金を持っている。平成25年度末での公的年金（共済年金除く）の積立金は約132兆円で、年間給付額の3倍超の残高となっている（厚生労働省「平成25年度年金積立金運用報告書」平成26年8月）。

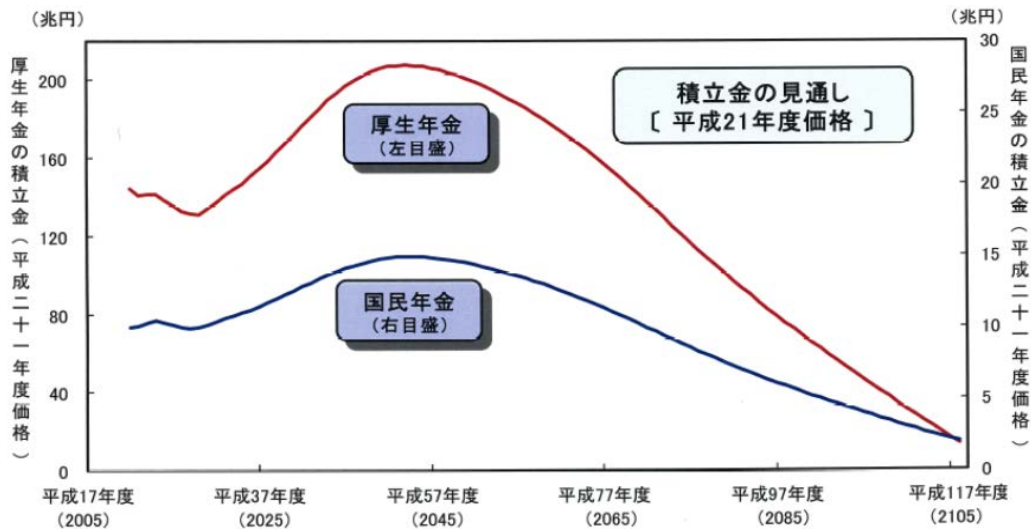
この積立金は、過去の制度運営において、保険料収入総額>年金給付総額の状態が続いたこと等により、保険料が積み上がって形成されたものである。

積立金は将来の年金の原資となり、必要に応じて取り崩していくが、加えて、これから得られる運用収益により、将来の給付をある程度賄うことができるため、積立金のあり方は重要な政策課題の一つとなっている⁵。

平成16年改正により、積立金は運用しながら必要に応じて取り崩し、最終的に財政が安定均衡した概ね100年後に給付額の1年分を確保する運営となった。

積立金運用は「公的年金」における大きなリスク変数であるだけでなく、金融市場の動向にも大きな影響を与えるため、そのあり方は重要度を増している。

図表7：積立金の将来推移のイメージ



(出所) 平成21年財政検証での推計による図（「平成21年財政検証レポート」から抜粋）

⁵ 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。

図表 8 : 平成16 (2004) 年改正前と改正後の比較

	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についても給付費に充てる。</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た上で、給付を賄うための適切な保険料を設定する。</p>	<p>○年金財政の健全性について、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

3. 今回の「財政検証」の内容分析

3-1. 「公的年金」に関する政府の公約と「財政検証」の役割

第1章でみたように、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。

- ① 将来において、保険料を固定し、それ以上に引き上げないとしたこと⁶。
- ② 新規受給者の給付額において現役世代の所得の50%を確保すること⁷。

政府は、平成16年の改定当時、「100年安心」の年金制度になったと説明した。しかし、過去において、社会保障分野では政策や制度運営の軌道修正が幾度も繰り返され、政府の方針や約束は破棄されてきた歴史がある。

果たして、国民への公約通りに「公的年金」の運営は進んでいくのか。それを確認するための手がかりが「財政検証」である。

年金の「財政検証」の役割を改めて確認すると、将来の保険料や給付費といった年金財政に関連する諸数値を推計し、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将来的な知見を得ることにある。

以下では、「財政検証」の内容を検証し、「公的年金」の将来像についての問題点や課題を指摘して、必要な対応策等について論ずる。

⁶ 平成29年9月以降、厚生年金は標準報酬月額×18.3%、国民年金は16900円/月で固定する。ただし、現在はその固定水準へ至る段階的引き上げの途上にある。

⁷ サラリーマン標準世帯でみて、65歳時点での新規受給時の給付額が現役世代の手取り総所得の50%以上を確保することが法定されている。2-3(4)も参照のこと。

3-2. 平成26年「財政検証」の枠組み

平成26年の「財政検証」は、平成16年改正の枠組みを土台として、さらに、昨年度までに成立した、社会保障と税の一体改革の関連法等による公的年金制度の改正を織り込んだものである。

平成16年改正の枠組みと社会保障と税の一体改革による主な改正内容を、改めて要約して確認しておく、次の通りである。

<平成16年改正による公的年金の財政運営の枠組み>

- 保険料を平成28年度まで段階的に上げた後、以降はその水準で固定
⇒平成29年度以降、国民年金16,900円（平成16年度価格）、厚生年金18.3%
- 基礎年金国庫負担の2分の1への引上げ
⇒平成26年度からの消費税引上げにより恒久化
- 負担の範囲内で給付水準を自動調整する仕組みの導入
⇒「マクロ経済スライド」による給付額の伸び抑制
- 積立金の活用
⇒概ね100年間で財政均衡を図る方式とし、財政均衡期間の終了時に給付1年分程度の積立金を保有することとし、積立金を活用して将来の給付に充てる。
- 給付水準の下限を設定
⇒将来に渡り、サラリーマン標準世帯における所得代替率は50%以上

<社会保障と税の一体改革関連法による公的年金制度の改正内容>

- 基礎年金国庫負担2分の1の恒久化
⇒平成26年度からの消費税引上げにより実現
- 年金額の特例水準の解消
⇒過去の物価スライド特例措置分の解消、現在未達成
- 被用者年金の一元化
⇒平成25年10月に厚生年金と共済年金を統合
- 短時間労働者への厚生年金適用拡大
⇒平成28年10月から25万人ベース拡大 等

3-3. 「財政検証」のプロセス

年金の「財政検証」は、概ね以下のようなプロセスで行われている。

ここで注意したいことは、年金財政の将来の結果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渡る相互依存的・連鎖的な計算となるため、試算結果が「前提」に大きく依存してくることである。

特に年金の場合、検証結果を踏まえて、政策の評価や立案を行なうことを考えれば、前提次第で政策や制度運営が大きく左右されるリスクが内在している。

具体的には、人口や労働、経済等に関する「前提」内容は、試算結果にとって、極めてクリティカルな変数となっている。

従って、これらの「前提」の考え方や内容をチェックしておく必要がある。

図表9：財政検証の主な作業項目（平成26年検証の場合）

<p>人口に関する前提設定</p> <ul style="list-style-type: none">・出生率、死亡率等（「日本の将来推計人口（平成24年1月）」に基づき設定）
<p>経済に関する前提設定</p> <ul style="list-style-type: none">・経済成長率、物価、賃金等（「年金財政における経済前提と積立金のあり方に関する専門委員会報告書（平成26年3月）」に基づき設定）
<p>労働に関する前提設定</p> <ul style="list-style-type: none">・労働力率（「労働力需給推計（平成26年2月）」に基づき設定）
<p>被保険者・受給者に関する基礎数及び基礎率の設定</p> <ul style="list-style-type: none">・制度加入者、年金受給者状況・制度脱退、年金失権、遺族発生等に関する係数
<p>将来計算を実行（約100年の有限均衡方式）</p> <ul style="list-style-type: none">・長期的な財政収支（給付水準調整期間等を含む）の見通し・マクロ経済スライドの開始・終了年度の見通し・オプション計算
<p>年金財政の健全性を点検</p> <ul style="list-style-type: none">・必要に応じて対策等の検討

（出所）厚生労働省HP資料を基に筆者作成

3-4. 「財政検証」の主な前提の内容と問題点

年金の「財政検証」では、様々な「前提」について仮定を置き、将来を推計するが、今回は長期的な経済見通しを基に8つのケースを設定している。

以下、主な「前提」について、その設定内容を分析し、問題点を指摘する。

(1) 人口（少子高齢化の状況）に関する前提

人口に関しては、「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）を用いて、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。

合計特殊出生率は、現状からほぼ横ばい（中位：2060年に1.35）を基本に、改善（高位：2060年に1.60）、悪化（低位：2060年に1.12）を想定している。

平均寿命は、中位・高位・低位とも現状よりも伸びる想定になっている。

中位をみると、男女とも2060年に4年余り伸びている。これは医学の進歩等により主に高齢者の死亡率がさらに改善することを織り込んでいるためである。

人口関係の前提の想定に関しては、出生率についてあまり楽観はできないが、概ねリーズナブルなものと思われる。

図表10：合計特殊出生率と平均寿命の想定

(合計特殊出生率)	2010年（実績）	1.39	⇒	2060年	出生高位	1.60
					<u>出生中位</u>	<u>1.35</u>
					出生低位	1.12
(平均寿命)	2010年（実績）	男 79.55 女 86.30	⇒	2060年	死亡高位	男 83.22 女 89.96
					<u>死亡中位</u>	<u>男 84.19 女 90.93</u>
					死亡低位	男 85.14 女 91.90
					検証では、中位値をメイン試算としている。	

（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（平成26年6月）」

（財政検証結果）資料を基に筆者作成

(2) 労働に関する前提

労働力率等については、「労働力需給推計（平成26年2月）」に基づき、経済前提と整合的な形で、労働市場への参加が進むケース（高成長・経済再生ケース）と労働市場への参加が進まないケース（低成長ケース）を設定している。

このうち、労働市場への参加が進むケースのA～Eでは、女性や高齢者の労働参加や就業が高まって、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。

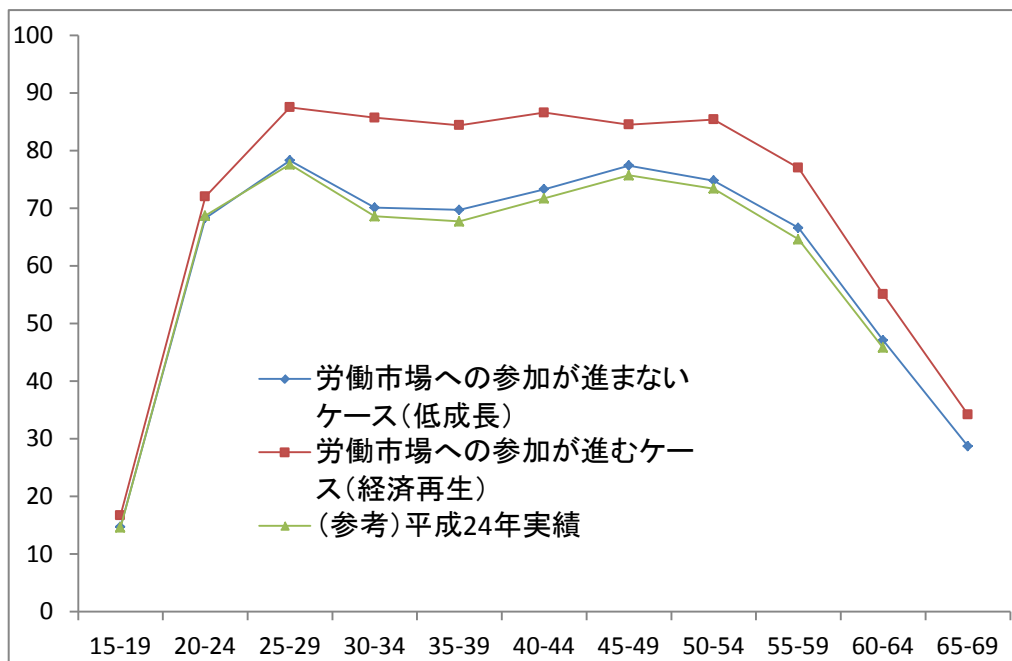
しかし、これはかなり楽観的な想定のように思われる。

この状況は働き方やライフスタイルに関する意識が大きく変化するとともに、推進政策が強力に行なわれる等、かなり大きな社会経済の変革があつて、初めて実現されるものと思われ、その蓋然性は低いと考えられる。

さらに重要なことは、これは年金政策で実現できるものではなく、雇用政策をはじめ、横断的な多方面の取り組みが必要なことである。

従つて、様々な条件が整わない限り、その実現は決して容易ではなく、それを前提にしたA～Eのシナリオは楽観的と言わざるをえない。

図表11：女性の労働力率に関する想定（2030年時点）



(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(平成26年6月)」

(財政検証結果) 資料を基に筆者作成

(3) 経済に関する前提

経済に関する前提は、期間を足元～中期（2023年まで）と長期（2024年以降）とに分けて設定されている。

・ 足元～中期（2023年度まで）

内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成26年1月20日）」の「経済再生ケース」及び「参考ケース」に準拠した設定。

・ 長期（2024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、8通りのシナリオを設定。

ここでは、主なマクロ経済変数について、内容の妥当性等を分析していく。

① 全要素生産性（TFP）上昇率

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。

この全要素生産性（TFP）の上昇率を、今回の前提は、足元～中期の期間で+1.8%と置いている。これは現実に計測される数値よりもかなり高めである。

計測の仕方にもよるが、バブル期以降の実績は0.5%～1%とみられており、これが10年後に+1.8%にまで持続的に上昇していくとの想定は、楽観的と言わざるを得ない。

今回の検証では、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、その動向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⁸。

⁸ 長期（2024年度以降）ではやや低下する想定になっている。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。

② 物価と賃金

物価と賃金の上昇率は全体として高めの想定になっている。

これは、アベノミクスや日銀の超緩和政策（「2015年度以降、物価2%上昇」を目標）を踏まえたものと言える。

ちなみに、Aケースでの物価上昇率は日銀の目標である2%になっているが、その場合の賃金上昇率は名目4.3%・実質2.3%で、かなり高めに想定している。

しかし、アベノミクスや日銀の政策の帰趨は不確実である。

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。

もし、想定未達の低い物価上昇率が続けば、前述したように、今の仕組みのままでは、年金財政の安定均衡のためのマクロ経済スライドは発動されない。

また、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となっており、年金の制度運営にとって、賃金上昇が物価を上回る必要があるとされているが、もし、想定通りに賃金が上がっていかなければ、ここでも年金財政の安定均衡の実現が遠のく恐れがある。

③ 長期金利

長期金利も高めの想定と言える。

今回の検証では、経済再生・高成長ケースにおいて、足元～中期の間に長期金利が1%前後から4～5%近くまで上昇する形になっている⁹。

しかし、現実の長期金利（10年国債利回り）は、リーマンショック以降、0.5%～1%の低い水準が続いており、日銀が目標達成まで今の政策を続ける限り、低いまま推移すると考えられる。

5%の金利水準は、実はバブル期まで戻らなければ見られない水準である。

⁹ これは、長期金利を推計する基となる利潤率の想定が高めであることによる。前回検証では利潤率はほぼ横ばいの想定であったが、今回は着実に上昇していくことになっており、それをもとに長期金利が高めに推計されている（経済再生・高成長ケース）。

しかし、両者の相関は近年大きく低下していると言われており、今回の算出は疑問符が付く。

④ 運用利回り

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おり、それを踏まえて、実際の積立金の運用ポートフォリオも、目下、国内債券を中心に構成されている¹⁰。

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）と言え、運用利回りについては、以下の様な考え方で設定されている。

- ① 長期金利をマクロの経済成長率等と整合的に推計した上で、
- ② 運用における『分散投資による $+ \alpha$ 』を上乗せする（+0.4%と想定）。

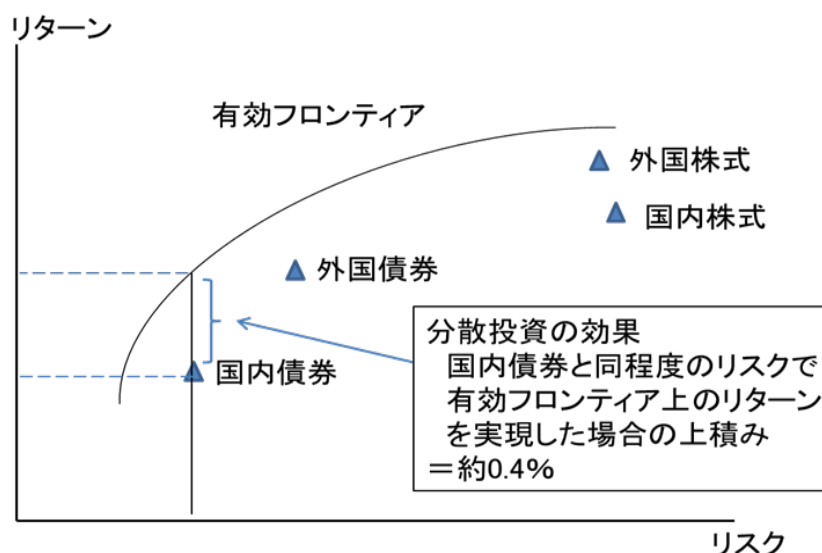
運用利回りとして上乗せする『分散投資による $+ \alpha$ 』は、国内債券以外の資産への分散投資によって得られるリターンである。

それはポートフォリオ運用理論の考え方に基づいた実証的分析によって、概ね0.4%と見積もられ、国内債券の利回り（長期金利）に上乗せされている。

理論的な運用利回りを計算式で表すと、次の通りである。

$$\cdot \text{運用利回り} = \text{物価上昇率} + \text{実質長期金利} + \text{『分散投資による} + \alpha \text{』}$$

図表12：積立金運用での分散投資効果の考え方



（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

¹⁰ 平成26年8月現在、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の市場運用の基本ポートフォリオは、国内債券60%、国内株式12%、外国株式11%、外国債券12%、短期資産5%。

実は、積立金の運用利回りについては、賃金上昇率を上回ること（以下、対賃金スプレッドと言う）が、年金財政の健全性を維持する上で重要になる。

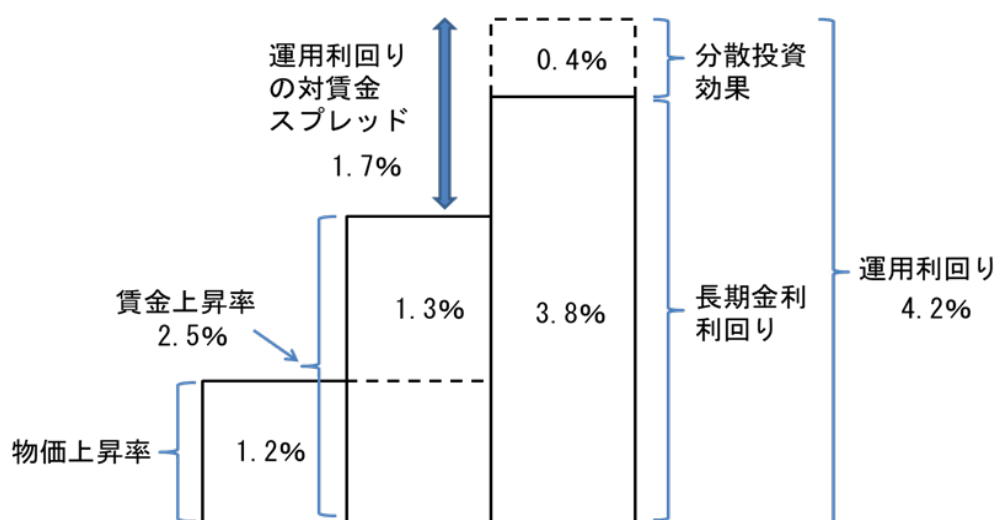
なぜなら、我が国の「公的年金」は、基本的に負担も給付も、大きな部分が「賃金」に連動する仕組みになっているからである¹¹。

従って、実際の積立金の運用においても、運用利回りが、目標として設定した対賃金スプレッドを上回るかどうかが、パフォーマンスを図る基準となる。

ちなみに、今回の検証を受けて、積立金の運用利回りの基準には対賃金スプレッドの「賃金上昇率+1.7%」を用いることとされた。これは、前回検証における数値よりも0.1%高い値である¹²。

「物価上昇率<賃金上昇率<長期金利<運用利回り」の実現が財政運営の鍵となるが、果たして、上記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対応を行っていきけるか、不透明である。

図表13：運用利回りと金利・賃金・物価の関係（イメージ）



(注) 数字は、財政検証のケースEを基にした値

(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

¹¹ 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。

¹² 社会保障審議会年金部会・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「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）。
 前回検証時の運用利回りは名目4.1%で、対賃金スプレッドを計算すると1.6%になる。

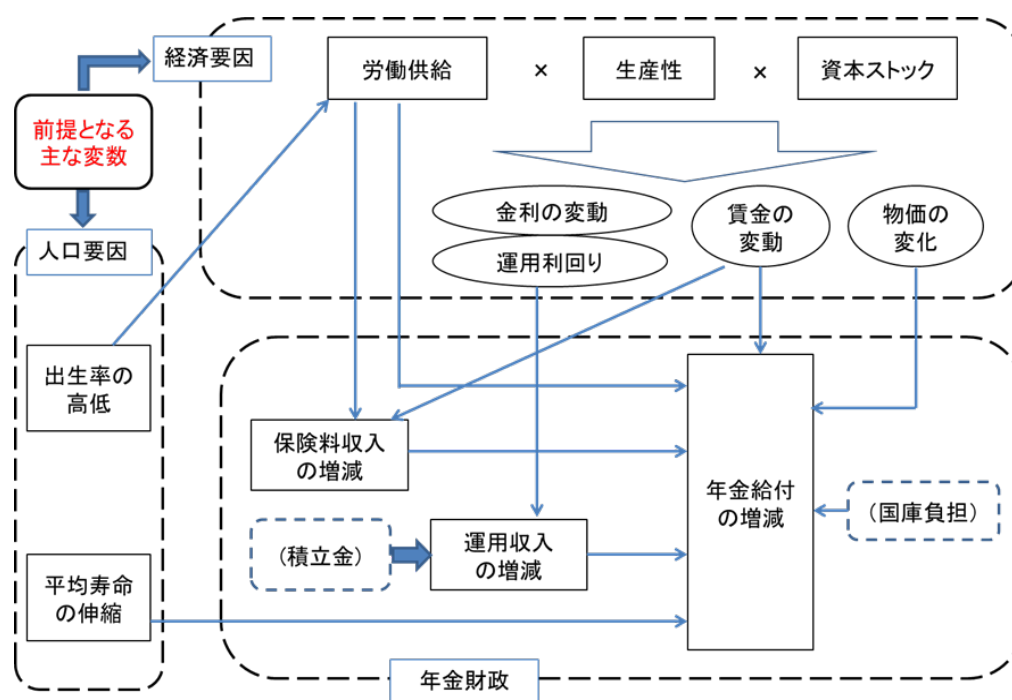
結局、積立金の運用利回りも、前提となる一連の経済変数が高めの想定になっていることから、その帰結として、高めの想定になっている懸念がある（図表16参照）¹³。

運用利回りを高く設定すれば、多くの運用収入が得られるので、計算上、年金財政に都合が良いが、現実にそれを達成できるかどうかは全く不確実である。

また、それを現実の運用で狙うためには、内外株式やオルタナティブ投資等、リスクが高い資産の運用を増やす方向に向わざるを得なくなる。

国民の老後生活の原資である積立金の運用をどこまでリスクに晒すことができるのか、これは年金だけにとどまらない問題であり、慎重に行うべきである。

図表14：「前提」（主なマクロ変数）の年金財政に与える影響の経路



(出所) 厚労省HP資料等を基に筆者作成

¹³ 特に経済再生・高成長ケースは+4～5%前後の高い値になっている。

図表15：足元～2023年度までの主なマクロ変数に関する設定

	経済再生・高成長ケース	低成長持続ケース
全要素生産性 (TFP) 上昇率	足元の低い水準(平成25年度第3四半期：0.5%程度)で平成26(2014)年度まで推移した後、2020年代初頭にかけて1.8%程度まで上昇。	足元の低い水準(平成25年度第3四半期：0.5%程度)から2020年代初頭にかけて、過去の平均程度の1.0%程度にまで上昇。
労働力	女性、高齢者を中心に性別・年齢階層別の労働市場への参加率が上昇。	性別・年齢階層別の労働市場への参加率が足元の水準で横ばい。
世界経済	平成27(2015)年度から平成30(2018)年度の間は、IMF世界経済見通し(2013年秋)に基づく成長率(年率4.8～5.0%程度)で推移し、それ以降は4.9%程度で横ばい。	平成27(2015)年度から平成30年度の間は、IMF世界経済見通し(同左)に基づく成長率を下回る年率4.1～4.3%程度で推移し、それ以降は4.2%程度で横ばい。

図表16：長期(2024年以降)の主なマクロ変数に関する設定

		経済の前提		マクロ経済変数等			
		労働力率	全要素生産性(TFP)上昇率	物価上昇率	賃金上昇率(対物価、実質)	運用利回り(名目)	実質経済成長率(2024年度以降)
A	楽観シナリオ	女性や高齢者の労働市場への参加が進む	1.8%	2.0%	2.3%	5.4%	1.4%
B	内閣府：経済再生ケースと		1.6%	1.8%	2.1%	5.1%	1.1%
C	統合的		1.4%	1.6%	1.8%	4.8%	0.9%
D			1.2%	1.4%	1.6%	4.5%	0.6%
E			1.0%	1.2%	1.3%	4.2%	0.4%
F	慎重シナリオ	労働市場	1.0%	1.2%	1.3%	4.0%	0.1%
G	同：参考ケースと	参加が進	0.7%	0.9%	1.0%	3.4%	▲0.2%
H	まと統合的	まない	0.5%	0.6%	0.7%	2.7%	▲0.4%

(出所) 図表15、16とも、社会保障審議会年金部会「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)」及び厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し(平成26年6月)」(財政検証結果)資料を基に筆者作成

3-5. 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

上記で確認してきた人口や経済等、財政計算の前提となる主な変数が年金財政に与える影響について整理すると、概ね以下のようなことが言える。

図表17：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>労働力率の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「平成21年財政検証レポート」及びHP資料を基に筆者作成

3-6. 財政検証結果についての考察

(1) 財政検証結果を評価する上でのポイント

前節での、財政検証に関する人口・労働・経済等の「前提」についての考察を確認すると、以下のとおりである。

<試算の「前提」に関する考察>

- ① 8つのケースの前提の妥当性等には疑問符が付くものが少なくない。
経済再生・高成長ケース（A～E）については、実現性は決して高くない。
⇒全要素生産性上昇率の想定は楽観的すぎる。
また、労働市場の参加が進む場合が実現するまでのハードルも高い。
年金財政に重要な物価・賃金の伸び等も高めである。
- ② 積立金の運用利回りも高めに設定されている懸念がある。
⇒運用利回りを高く設定すれば、年金財政の机上の計算にはプラスとなるが、
達成される保証はなく、運用への過度な期待は禁物である。
高い利回りを得るには、高いリスクでの運用を増やさざるを得なくなる。
国民の老後生活の原資である積立金のリスク運用は慎重にすべきである。

検証内容を評価する上では、国民への公約になっている「所得代替率」の値がメルクマールになる。

具体的には、将来において「所得代替率」が「50%」以上を確保できているかどうか、が試算結果を評価するポイントである¹⁴。

なお、試算結果の数値については、慎重なケースによる内容をより重視し、今後の政策対応等を考察していくべきである。

以下では、まず、人口の想定に関して中位の場合（2060年に合計特殊出生率が1.35、平均寿命が男84.19、女90.93）による結果を基本として、内容を評価し、その後、出生率が変わった場合の年金財政への影響等について考察する。

¹⁴ 所得代替率の定義、内容に関しては、1-2（4）の脚注を参照。

(2) 基本形（人口の将来想定は中位）の結果の評価

結果を見ると、経済再生し高めの成長が続く楽観ケースのA～Eでは、約100年後（2110年）の所得代替率は「50%」をなんとか確保できる内容になっている。

この結果については、以下のことが要因としてあげられる。

- ① 全要素生産性の高い上昇率を土台に、経済が高めに成長すること
- ② 「マクロ経済スライド」が発動できるレベル程度に物価・賃金が上昇し、給付調整が着実に進むこと
- ③ 女性や高齢者の労働市場への参加が大きく改善する前提であること

一方、労働市場への参加が進まず、低めの成長が続く慎重なケース（F～H）では「50%」確保は困難となっている（図表18参照）。

もし、公約の50%を守るため、50%でマクロ経済スライドを停止し、後は積立金取り崩し等で補うとすると、FやGでも積立金が枯渇し、完全賦課となる。

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、現役世代の保険料率の引上げや国庫負担の増加が不可避となり、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。

図表18: 所得代替率の将来見通し(基本試算)のシナリオ別一覧

人口の前提	中位推計:(2060年) 出生率 1.35 平均寿命 男性 84.19 女性90.93		
経済の前提	図表15、16を参照		
(注)人口の前提は各シナリオ共通			
シナリオ	所得代替率(注)	マクロ経済スライド終了年度	
楽観的 経済再生	A	50.9	2044年度
	B	50.9	2043年度
	C	51.0	2043年度
	D	50.8	2043年度
	E	50.6	2043年度
慎重 低成長	F	45.7	2050年度
	G	42.0	2058年度
	H	(35.0)	2055年度に国民年金積立金枯渇

(注) 所得代替率は財政均衡のため機械的にマクロ経済スライドを継続した場合の値

(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(平成26年6月)」

(財政検証結果) 資料を基に筆者作成

(3) 労働市場の状況の違いによる所得代替率への影響

ここで、労働市場の状況の違いの年金財政への影響をやや詳しくみるため、ケースのFとEを比べてみたい。

F・Eともに、全要素生産性上昇率は1%、物価(1.2%)や賃金(1.3%)の伸びも同じなので、両者の違いは労働市場の前提(労働力率等)に由来する。

労働市場への参加が進まないケースのFでは、経済成長率が低く、賃金もそれほど上昇しないため、被保険者からの保険料収入が伸びない。

また、実質運用利回りはEより低く(対賃金スプレッドで見ると、F:1.5% < E:1.7%)、運用収益もEほどは稼げない。

結果として、これらの差が長期的に累積し、例えば、人口に関する前提が中位推計の場合で、マクロ経済スライドの発動を続けたとした場合、Eは所得代替率50%を維持できるが、Fでは50%割れが生じてしまうと考えられる。

さて、将来の見通しとして、FとEのどちらがより蓋然性が高いであろうか。

前述したように、社会経済状況の動向等を見る限り、EよりもF(将来的な所得代替率が50%を割る)の方が蓋然性は高いと思われる。

そうなると、近い将来ではないにしても、最終的に所得代替率50%確保という公約を守ることができないことになる¹⁵。

この点から見て、公約を守るためには、将来の年金財政を改善するための何らかの対策が必要になると言える。

¹⁵ 法律の定めでは、「財政検証」の結果、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、給付水準調整の終了その他の措置を講じ、また、給付と負担の在り方についての検討及び措置を行うことが義務付けられている(国民年金法(昭和34年法律第141号)、厚生年金保険法(昭和29年法律第115号))。

(4) 合計特殊出生率の所得代替率への影響

前項まで、人口想定が中位の場合の結果について考察した。しかしながら、年金においては、当然であるが、人口の変化が年金財政に大きな影響を与える。

そこで、合計特殊出生率が変化した場合の所得代替率への影響をみてみたい。

合計特殊出生率が改善する場合（高位：2060年度に1.60）についてみると、ケースの間でやや差はあるが、最終的に所得代替率が3～5%上昇している。

例えば、Fケースは、出生率が中位では50%を確保できなかったが、高位では年金財政の安定均衡を達成した上で、50.1%を確保する。

一方、出生率が悪化する場合（低位：2060年度に1.12）では、所得代替率が4～7%も低下し、楽観シナリオのケースであっても50%を割ってしまう。

もし、無理に所得代替率50%を守ろうとすると、最も良好なCケースでも、国民年金の積立金を2082年度で使い果たし、完全賦課方式となってしまう。

図表19：合計特殊出生率の所得代替率への影響

	中位推計 出生率 1.35 平均寿命 男 84.19 女 90.93	出生率（平均寿命は中位のまま）	
		高位：1.60	低位：1.12
ケースC 実質成長率 長期 +0.9%	51.0%	54.4% ↑	47.3% ↓ ※50%を維持すると 2082年度に 国民年金積立金枯渇
ケースE 実質成長率 長期 +0.4%	50.6%	54.2% ↑	47.3% ↓ ※50%を維持すると 2079年度に 国民年金積立金枯渇
ケースF 実質成長率 長期 +0.1%	45.7%	50.1% ↑	41.0% ↓ ※50%を維持すると 2058年度に 国民年金積立金枯渇
ケースG 実質成長率 長期 ▲0.2%	42.0% ※50%を維持すると 2056年度に 国民年金積立金枯渇	47.4% ↑ ※50%を維持すると 2066年度に 国民年金積立金枯渇	35.0% ↓ ※50%を維持すると 2052年度に 国民年金積立金枯渇

(注) 所得代替率はマクロ経済スライドを可能な限り継続的に発動した場合の値

※はマクロ経済スライドの発動を50%水準までで止めた場合の結果

(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(平成26年6月)」

(財政検証結果) 資料を基に筆者作成

以上、財政検証の試算結果について得られた考察を簡単に整理すると、次のとおりである。

<基本的な試算結果に関する考察>

- ① 基本的な試算（人口前提が中位）でみて、場合によっては、将来の給付水準が大きく低下し、あるいは、積立金が途中で枯渇する可能性もある。
⇒経済再生・高成長ケース（A～E）は所得代替率50%確保が可能だが、その実現性は高くない。
労働市場が改善せず、低成長のケース（F～H）では50%確保は困難。
- ② 出生率改善による年金財政への長期的な影響は大きい。
⇒出生率が改善する場合（2060年度に1.60）、所得代替率は約3～5%上昇。
悪化する場合（2060年度に1.12）、経済が楽観的なケースでも50%を割る。
- ③ 現状の制度運営のままであれば、国民への公約を守れない恐れがある。
⇒年金財政の持続的な安定均衡と所得代替率50%確保のためには、将来の年金財政を改善させる手立てをできるだけ早めに打つべきである。
⇒先送りは、将来において、より困難な状況をもたらす。

4. オプション試算と政策対応の方向性

4-1. オプション試算の位置づけ

基本試算から言えることは、繰り返しになるが、経済再生が成功し、高い成長が続く楽観シナリオが実現すれば、制度の健全性は維持され、国民への公約（標準世帯の所得代替率50%の確保）も守られるが、それが実現する可能性は決して高くない。

低成長の慎重シナリオの状況が続けば、公約を守ることができないばかりか、場合によっては、積立金が枯渇、年金財政が極めて厳しくなることもあり得る。

従って、現行の制度運営の問題点や課題を先送りせずに、必要な政策対応を早めにとっていく必要がある。

これに関しては、社会保障制度改革国民会議等の議論でも、「マクロ経済スライド」の見直しのほか、就労期間（加入期間）を伸ばし、保険料をより長く拠出することで年金水準を確保することや、支給年齢を遅らせて年金額を増やす方法等の必要性が指摘されていた。

今回の検証では、幾つかの課題への対応を想定し、オプション試算として、次のような対応による効果を推計している。

- | |
|---------------------------------------|
| (1) オプションⅠ : マクロ経済スライドの仕組みの見直しの効果 |
| (2) オプションⅡ : 被用者保険（厚生年金）の適用者拡大の効果 |
| (3) オプションⅢ : 保険料拠出期間の延長と受給開始時期の繰下げの効果 |

政策的な観点からみると、オプション試算こそが今回の検証の中核であると言えるだろう。

以下、オプション試算の内容とそこから得られるインプリケーション等について考察する。

4-2. オプション試算の概要

(1) オプションI : 「マクロ経済スライド」の仕組みの見直し

第2章で指摘したように、「マクロ経済スライド」はこれまで一度も発動されておらず、その影響は既に年金財政の中に生じてきていると見られる。

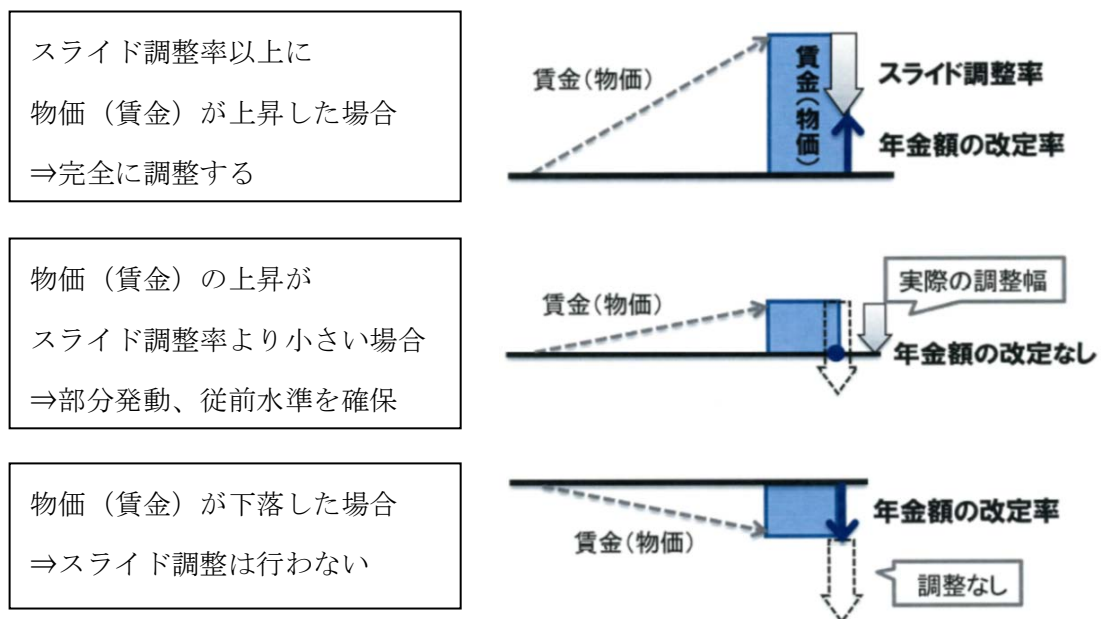
今回のオプション試算では、基本試算での前提を土台に、景気変動によって物価や賃金の伸びが低くなった年でも「マクロ経済スライド」をフル発動する場合と現行ルールのとおり発動されない年がある場合とを比較している。

試算結果をみると、「マクロ経済スライド」をフル発動すれば、早めに年金財政の安定均衡が達成されて、将来の所得代替率はむしろ改善する。しかも、低成長ケースの方が最終的な改善効果が大きくなっている。

公表ケースのうち、Eケースは現行ルールでの所得代替率は50.8%だったが、フル発動なら51.2%に上昇する。ケースGは39.5%から44.5%へと改善する。

従って、年金財政の健全性を維持するためには、物価上昇率の高低に関らず、「マクロ経済スライド」をフル発動するようにすべきであろう。

図表20 : (再掲) 現行制度での「マクロ経済スライド」の発動ルール



(出所) 厚生労働省HP資料を基に筆者加筆作成

(2) オプションⅡ：被用者保険（厚生年金）の更なる適用拡大

このオプションは、簡単に言えば、国民年金加入者を厚生年金に移す方策であり、次の2通りを平成36年4月から実施すると仮定して、効果を試算している。

① <u>（厚生年金）被保険者が220万人増加するケース</u> 一定の賃金（月5.8万円以上）があり、所定労働時間が週20時間以上の短期労働者まで拡大（月5.8万円未満、学生、雇用1年未満者、非適用事業所雇用者は対象外）
② <u>（厚生年金）被保険者が1200万人増加するケース</u> 一定の賃金収入（月5.8万円以上）がある全ての被用者に拡大。（月5.8万円未満のみ対象外。学生、雇用1年未満者、非適用事業所雇用者も対象）

結果を見ると、

- ① 対象者を約220万人拡大した場合、所得代替率は約0.5%改善する。
- ② 約1200万人まで拡大した場合は約5%～6%改善し、その効果は大きい。

図表21：公的年金の適用と保険料

職業等	加入制度	保険料
自営業者、農業者、学生等（20歳以上 60歳未満で下記以外の人）	国民年金 【第1号被保険者】	15,020円（月額）※毎年度280円（平成16年度価格*）ずつ引き上げられ、最終的に16,900円（*）で固定。
被用者 厚生年金適用事業所に雇用される70歳未満の人（会社員等）	国民年金 【第2号被保険者】	月収の16.058%（労使折半。本人負担は月収の8.029%）※毎年9月に0.354%ずつ引き上げ、最終的に18.3%で固定。
公務員 私立学校教職員	国民年金 【第2号被保険者】	加入共済制度により月収の12.584%～15.508%（労使折半）
専業主婦等（被用者の配偶者であって主として被用者の収入により生計を維持する人）	国民年金 【第3号被保険者】	保険料負担の必要はない。（配偶者が所属する被用者年金制度（厚生年金または共済年金）が負担）

注：未納・未加入の構造問題
適用対象を移す

※ 平成16年度価格とは、平成16年度の賃金水準を基準として価格表示したものです。実際に賦課される保険料額は、平成16年度価格の額に、賦課される時点までの賃金上昇率を乗じて定められます。

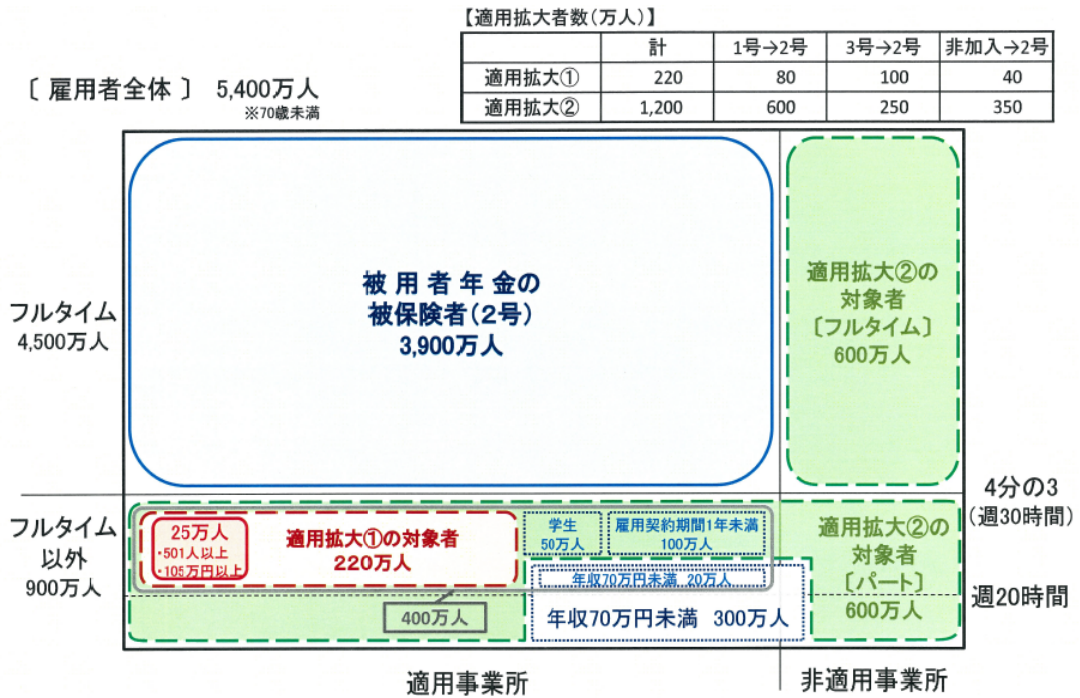
※ 平成23年9月～24年8月の厚生年金保険料率は16.412%（本人負担は8.206%）

※ 65歳以上で老齢又は退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者は、国民年金の第2号被保険者とならない。

（注）保険料については平成年26年8月時点の数値（平成16年価格表示）

（出所）厚生労働省「平成25年度 年金制度のポイント」資料を基に筆者加筆作成

図表22：厚生年金の適用拡大（対象者の拡大）



注：「労働力調査」、「平成22年公的年金加入状況等調査」の特別集計、「平成23年パートタイム労働者実態調査」の特別集計を用いてご粗く推計したものの。

(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(平成26年6月)」
(財政検証結果) 資料を基に筆者作成

この改善効果がどこから生じてくるのかについては、簡単に言えば、厚生年金と国民年金の間の保険料(率)のあり方や制度運営の違い等からきている。

国民年金の保険料は、加入者の自主的な払込によっている。このため、近年、加入者の苦しい生活状況や公的年金への不信感もあって、納付率の低迷が問題となっている(国民年金の平成25年度の納付率(現年度分)は60.9%)。

一方、厚生年金は、適用事業所の雇用者が対象者となるが、保険料は事業主が源泉徴収して納付する仕組みのため、納付率も高い(平成24年度で98.1%)。また、保険料は国民年金では一定額だが、厚生年金は国民年金相当部分(基礎年金)への拠出分を含んだ形で、所得比例の保険料金額となっている。

国民年金から厚生年金へのシフトでは、こうした違いが年金財政に作用し、全体として年金財政が改善し、将来の給付水準も上昇するものと考えられる。

(3) オプションⅢ： 保険料拠出期間の延長と受給開始の繰下げ（選択制）

これは、保険料拠出期間を延ばした場合、さらに加えて、受給開始を遅らせた場合の効果をみるもので、次の①、②の場合について試算している。

① 国民年金45年拠出・65歳受給開始

基礎年金の納付年数の上限を現在の40年から45年として（60歳→65歳）、納付年数が伸びた分は基礎年金が増額される（在職老齢年金は廃止）。

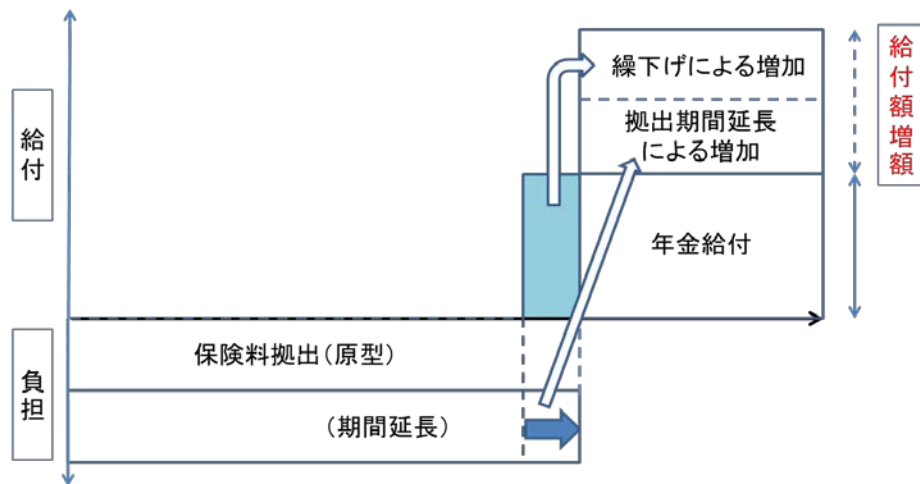
② 国民年金47年拠出・67歳受給開始（拠出期間、受給開始とも2年延ばす）

上記に加え、67歳まで就労し、厚生年金にも継続加入（在職老齢年金は廃止）、かつ、受給開始を繰下げて、67歳から受給する。

試算結果を見ると、所得代替率は大きく改善する。①では、Eで所得代替率が50.6%から57.1%と、6.5%も上昇する。Gでも42.0%から48.4%に上昇する。さらに、②では、どのケースでも50%を大きく上回り、その効果は大きい¹⁷。

こうした効果が得られるのは、保険料拠出期間の延長による年金増加に加え、受給開始時期を遅らせて受給する場合、その分増額効果が加わるためである¹⁸。

図表23： 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

¹⁷ 前提が最も厳しいHを見ると、基本試算では積立金が枯渇して完全賦課に追い込まれ、他のオプションでも所得代替率は改善するものの50%に届かなかったが、②で57.2%に上昇する。

¹⁸ 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) × 0.007。

オプション試算の結果（所得代替率の改善効果）を簡単にまとめると、以下のとおりである。

- (1) オプションⅠ：マクロ経済スライドの仕組みの見直し
 ⇒物価上昇率が調整率以下の場合もマクロ経済スライドをフル発動すれば、早めに年金財政の安定均衡が実現し、将来の所得代替率はむしろ上昇する。
- (2) オプションⅡ：厚生年金（被用者保険）の適用拡大
 ⇒国民年金から厚生年金へ適用者を拡大すると、年金財政は改善し、将来の所得代替率も上昇する。
 特に、1200万人まで拡大した場合は約5%～6%上昇し、効果は大きい。
- (3) オプションⅢ：保険料拠出期間の延長と受給開始の繰下げ推進
 ⇒保険料拠出期間を延長（2年間）すると、所得代替率は上昇する。
 受給開始の繰下げ（2年間）を合わせると、全ケースで50%を上回る。
 CやEの楽観ケースでは、現在の所得代替率(62.7%)を上回る率になる。

図表24: オプション試算の結果: 所得代替率の改善効果(まとめ)

ケース	現状のまま (基本試算 での値)	オプションⅠ マクロ経済 スライドを必 ずフル発動	オプションⅡ 厚生年金の適用拡大		オプションⅢ 保険料納付期間延長 + 受給開始の繰下げ	
			220万人増	1200万人増	45年拠出 65歳受給	47年拠出 67歳受給
C	51.0	51.2	51.5	57.3	57.6	68.7
E	50.6	51.0	51.1	57.5	57.1	68.2
G	42.0	44.5	42.5	47.1	48.4	57.8

(注) 出生・死亡は中位。Gの現状のままは財政均衡するまで給付調整を続けた場合の値。

(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(平成26年6月)」

(財政検証結果) 資料を基に筆者作成

4-3. 試算結果から得られる知見の政策的活用

ここまで、基本試算に加えてオプション試算についても分析し、問題点や課題等を指摘してきたが、次に、得られた知見をもとに、必要と思われる政策対応について考えてみたい。

(1) 現行の「マクロ経済スライド」の問題点の改善

まずは、現行の「マクロ経済スライド」の仕組みを改善する必要があるだろう。

改めて確認すれば、「マクロ経済スライド」は給付と負担の均衡を図るため、負担の範囲内で給付を自動的に抑制する仕組みとして、導入されたものである。

従って、単純化して言えば、そのメカニズムが首尾よく機能すれば、公的年金の財政は均衡し、制度は破綻しないようになっている。

しかし、現実には、「マクロ経済スライド」は未だ一度も発動されていない。

もちろん、そこには政策的理由や制度的経緯があり、発動制約が設けられたのだが、それによって、本来意図した効果は得られず、導入した目的が損なわれていると言わざるをえない¹⁹。

従って、年金財政を健全に維持するには、理屈上、物価上昇が調整率以下であつても、「マクロ経済スライド」をフル発動するようにするべきであろう。

これは、給付が相対的に抑制されることになる既受給者には厳しい措置であるが、世代間の公平性を改善するためにも、やむを得ない措置と思われる。

なぜなら、給付調整が着実に進まなければ、後々、より大きな給付調整を余儀なくされ、却って、現在と後世代との世代間不公平が大きくなるからである。

それは今回の試算結果からも見てとることができ、後世代への「負担の先送り」は避けなければならない。

¹⁹ 発動されていない原因や背景については、1-3(3)を参照。

(2) オプションⅡ、Ⅲの政策的活用

「マクロ経済スライド」をフル発動して、単純に給付水準を切り下げていけば、確かに年金財政は均衡し、制度の持続可能性は高まる。

しかし、そうなると今度は、50%の公約を破棄することになる上、低水準に切り下がった年金の、社会保障としての存在意義が厳しく問われることになる。

特に、1階部分の基礎年金については、年金財政の安定均衡を図る一方で、実質水準が低下していけば、公的年金の土台としての意義が問われよう。

「手段」である年金財政を守るために、本来の「目的」である国民の生活基盤の保障としての意味をなさなくなれば、本末転倒と言える。

そもそも、楽観シナリオが実現しない限り、「マクロ経済スライド」の発動如何に関らず、所得代替率の50%確保が困難なことは基本試算に表れている。

要するに、単に年金財政の改善目的で、「マクロ経済スライド」による給付抑制を行うことには問題や限界があり、所得代替率を改善する別の政策の合わせ技が必要なのである。そこで、オプションⅡ、Ⅲが示唆するものは大きい。

オプションⅡの短時間労働者への厚生年金への国民年金からの適用拡大は、国民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。

この点については、社会保険料控除等の税制の問題や企業のコスト増への懸念があるが、足元の損得勘定で議論するのではなく、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。

もちろん、中小企業や他分野への配慮が必要であるが、年金制度全体として無年金者や低年金者を減らすことにつながる点を指摘しておく。

オプションⅢの高齢期の保険料拠出期間延長＋受給開始の繰下げも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ろう。

しかし、オプションⅢにはその実効性を割り引かなければならない面がある。それは、保険料拠出期間の延長や受給開始の繰下げが、「強制」ではなく、「任意」による選択を前提としているのであれば、実効性に限界があるという点であるが、次節でそれについて考察する。

(3) オプションⅢの留意点とその発展的対応

オプションⅢにある受給開始の繰下げは、現行制度においても受給者の選択肢として存在している。問題は、それが個人の任意選択によるという点である。

そして、現実を見ると、この選択肢を選ぶ人は極めて少ないのが実状である。例えば、平成24年度の老齢年金の新規受給で、繰下げ受給者はわずか1.2%しかいなかった²⁰。

従って、現行ルールの「任意」を前提とする対策である限り、オプションⅢの試算で得られている大きな効果は、割り引いてみなければならない。

一歩進んで、オプションⅢが意図した方向で、年金財政の改善と所得代替率の上昇をより確実なものにするには、強制力を持った制度改正が求められる。より踏み込んだ対策としては、「年金支給開始年齢の引上げ」が考えられる。

翻ってみると、65歳男性の平均余命は、厚生年金の受給開始年齢が原則65歳となった昭和60年は約15年であったが、今や約20年であり、今後も当分は伸びていく。

平均支給期間を15年として設計した給付システムにおいて、期間が20年に延びてしまえば、その運営が困難になるのは、ある意味で当然と言える。

従って、国民生活における就労期間と年金受給期間の変化についても、公的年金の制度運営に、適宜、適切に反映させていくことが必要であろう。

もっとも、「年金支給開始年齢の引上げ」は国民の反対が大きいと思われ²¹、政治的にその実現は容易ではないかもしれない。

また、今回の財政検証の結果から直ちに求められる急務の政策でもないかもしれない。しかし、早晩、検討しなければならない重要課題である。

図表25：65歳時点での平均余命の推移

	昭和22年	昭和40年	昭和60年	平成12年	平成25年	平成72年(予)
男	10.16	11.88	15.52	17.54	19.08	22.33
女	12.22	14.56	18.94	22.42	23.97	27.72

(出所) 厚労省「平成25年簡易生命表」内閣府「平成25年版高齢社会白書」から筆者作成

²⁰ 厚生労働省「平成24年度厚生年金保険・国民年金の事業の概況」による。

ちなみに、我が国同様、年金制度の健全性・持続可能性に苦慮する主要先進国では、公的年金の受給開始年齢を60歳代後半へと引き上げる動きがみられる。

図表 26：外国の公的年金の受給開始年齢、出生率、高齢化率

	日本	ドイツ	イギリス	アメリカ	韓国
受給開始年齢	65歳	65歳⇒67歳 (2029年以降)	65歳⇒68歳 (2046年以降)	65歳⇒67歳 (2027年以降)	60歳⇒65歳 (2033年以降)
出生率	1.43 (2013年)	1.36 (2011年)	1.98 (2011年)	1.89 (2011年)	1.18 (2013年)
高齢化率	25.1 (2013年)	20.4 (2010年)	16.6 (2010年)	13.1 (2010年)	11.8 (2012年)

(出所) 厚労省資料、World Population Prospects 他から筆者作成

以上、年金制度の維持に向けた制度の枠内でとるべき政策対応についてまとめると、以下のようになる。

<年金制度の枠内での対応>

- ① 今回明らかになった現行制度の問題点や課題に早めに対処するべき。
⇒先送りすると、後々、より大きな痛みを伴う対応が必要になる。
- ② かなりの効果が確実に期待でき、できるだけ早めに行うべき対応がある。
⇒給付抑制策として、物価上昇率に拘らないマクロ経済スライドのフル発動。
負担強化策として、厚生年金の適用拡大（国民年金対象からのシフト）。
⇒保険料拠出期間延長と受給開始の繰下げは、計算上のフル効果は大きいですが、実効性を割引く必要がある。
- ③ 支給開始年齢の引上げ（任意選択でなく制度的に実行）も検討するべき。
早晩、働き方の変化や超高齢化の進展を考えれば、避けられない課題。

²¹ 例えば、日経新聞（平成26年6月23日朝刊記事）によれば、「年金支給開始年齢の引上げ」は、調査回答者のうち、82.5%が反対との結果も出ている。（マクロミル社のインターネットによる調査）

4-4. 年金制度の枠を超えた政策的対応の必要性

現行制度の問題点や課題を解決するために、制度改正や運営ルールの見直し等を、必要に応じて行なっていくことは当然である。

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。

従って、年金制度を健全に維持するには、制度を超えた取組みも重要である。

例えば、第2章で合計特殊出生率の変化が所得代替率に及ぼす影響をみたが、そこでも明らかなように、公的年金制度は人口構造の変化に大きく影響される。

従って、年金制度を健全に維持していくためにも、出生率改善に向けた政策や育児等の支援策、すなわち「少子化対策」を推進していくことが重要となる。

そして、重要なポイントは、出生率上昇等の「少子化対策」は、「公的年金」の枠内で対応できるものではない、ということである。

我が国では「人口減少」が現実のものになっており、それへの対応は年金だけの問題ではなく、国家運営全体にとって重要な政策課題となってきた¹⁴。

ちなみに、人口を維持することのできる合計特殊出生率は2.07とされている。これに関して、政府の経済財政諮問会議の下の「選択する未来」委員会の中間報告（2014年5月）では、合計特殊出生率が現在の1.43（2013年）から大きく回復し、2030年に2.07に達したとしても、当面は人口の減少が続き、50年後には約1億人に減り、人口減少が止まるのは約80年後の2090年代半ばと推計している。

人口問題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もある。その意味でも、我が国に残された時間はあまり多くない。

そこでは、雇用、産業、住宅、金融、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が、官公庁の縦割り行政等による桎梏や非効率を排除し、適切な政策を円滑に実行していくことが望まれる。

¹⁴ 政府は、将来的に安定した人口構造を保持する国であり続けることを目指すとして、「50年後の人口1億人の保持」を政策目標に盛り込んでいる（「経済財政運営と改革の基本方針2014」、いわゆる「骨太の方針」に記載）。

上記以外にも、高齢者の就労促進や雇用期間延長の実現には、当然であるが、雇用政策における、適切な就業促進支援策等が必要不可欠である。

また、国民が健康を維持し長く働き続けるためには、高齢者医療に関する政策が果たす役割は大きい。

もちろん、こうした政策や制度改正は国民に痛みを伴う改革も含まれており、関係各方面への十分な配慮を持って進める必要がある。

しかし、問題の先送りや不十分な対応は、状況をより悪化させる恐れがある。

早めに処置に踏み切れれば、抑制や調整等の「痛み」も早期に終了し、年金においても、より早期に頑健な制度を実現することが可能となるであろう。

先送りリスクを回避し、「早期発見・早期治療」を行うことが重要なポイントと言える。

以上、年金制度を超えた政策対応についてまとめると、以下のようなになる。

<年金制度を超えた政策対応>

① 年金制度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。

② 年金制度を長期的に支えるには、その外側の国民生活や社会経済に関わる政策を推進していくことが肝要である。

⇒年金にも大きな影響のある人口問題対応としても、少子化対策は重要。

高齢者の就労促進等のための雇用政策、高齢者医療政策等も大きな役割。

③ 負担や痛みの先送りリスクに注意すべきである。

⇒「早期発見・早期治療」が重要。

⇒国民の痛みを伴う改革は十分な配慮を持って進める必要があるが、行政の桎梏や政治的な配慮等による先送りが大きなリスクと言える。

5. 年金の財政検証から得られる医療への示唆

5-1. 年金と医療の制度的な位置関係

最後に、「財政検証」の分析を踏まえて、年金の制度運営や政策面で起こったことや起こりつつあることから得られる医療への示唆について考えてみたい。

- ① 制度運営面や政策面で年金に起こったことは医療でも起こる可能性があり、年金は医療の先行モデル、より適切に言えば「反面教師」と考えられること、
- ③ 年金における財政の悪化や制度の動揺は、医療等にも政策面等で少なからぬ影響を及ぼす恐れがあること、についてみていく。

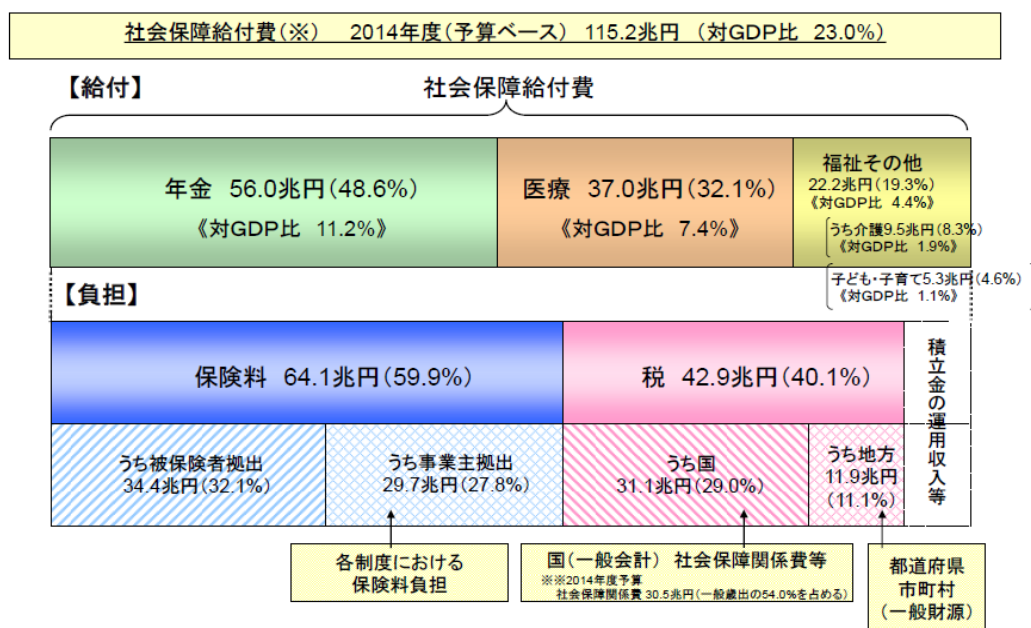
初めに、年金と医療の制度的な位置関係を簡単に確認しておきたい。

社会保障分野において、年金は医療と並んで、その「車の両輪」と言える。

どちらも、超高齢化の進行や社会経済の変化等で制度疲労を起こしている面があり、費用の膨張、負担と給付のバランスに苦慮している点は共通している。

ちなみに、社会保障給付費についてみると、医療等と同様、年金にかかる費用は年々増え続けており、2014年では全体の半分近くを占めている。

図表 27：社会保障給付費の内訳



(出所) 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」(平成24年3月)

制度設計の大枠の類似点としては、どちらも「社会保険方式」をベースにした運営がなされており、また、どちらも税等の国庫負担が一部投入されている。

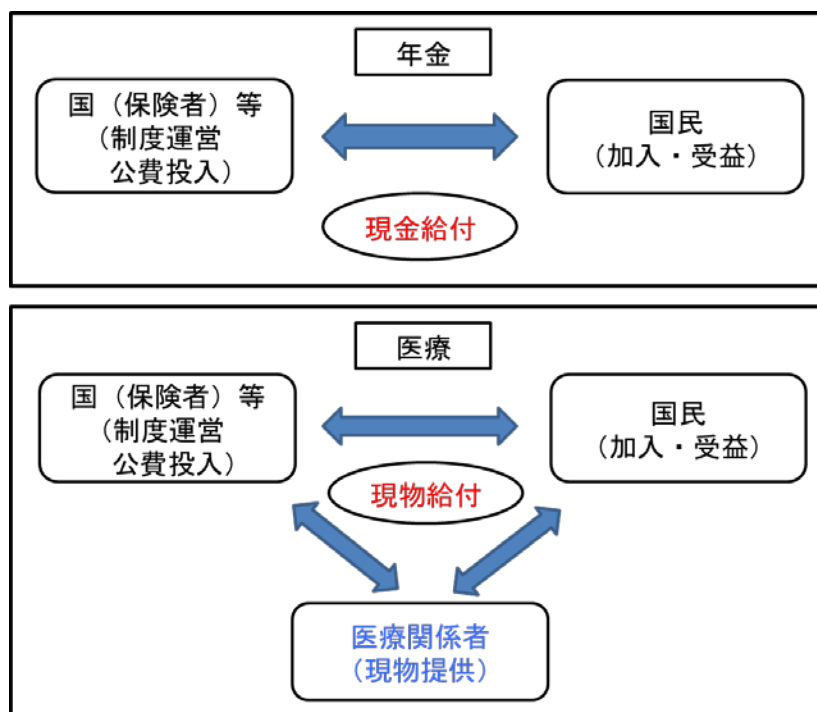
歴史を見ると、医療は1961年に「国民皆保険」体制が制度的に完成したが、年金においても、同じ1961年に、国民年金制度の実施により「国民皆年金」が実現し、それ以降、その枠組みをもとに、現在まで制度運営を行っている。

もちろん、両者では、財政運営のあり方や提供体制の仕組み等に違いがある。ラフなスケッチになるが、政策的観点からとりあげると、我が国において、年金は「現金給付」であるが、医療は「現物給付」である。

年金は、国が国民に対して、現金サービスを提供するという、バイラテラルな構造であるが、医療では、現物の医療サービスを国民に提供する医療関係者が重要なプレーヤーとして加わるため、より複雑なトライアングル構図となる。

また、医療は年金と違って、医療固有の医学的不確実性が内在する上、医療技術の高度化や地域の特性等も制度設計や運営に影響している。

図表 28：年金と医療の基本構造の相違（ラフスケッチ）



（出所）筆者作成

5-2. 制度運営と「経済」や「(国家) 財政」の論理

年金は、提供するサービス（年金は年金給付、医療では診療提供）の価値やコストを、ストレートに数値表現でき、将来の状況も金額的予測を行いやすい。

従って、年金では将来のサービス（給付額）を金額で個別に約束しているが、医療はその内容を金額的に予定できないし、制度としても約束していない。

簡単に言えば、年金は、金額や数値による分析や調整が政策の俎上に載りやすく、「経済」や「(国家) 財政」の論理が介入しやすい構造であると言える。

本稿で見てきたように、年金は「給付を負担の範囲内に制度的に抑え込む」運営に改正されている。

誤解を恐れずに言えば、年金で給付抑制策が制度的に導入されたのは、費用負担（現役の保険料や国庫負担）が限界に達すると危惧されたためであるが、その背景には「経済」や「(国家) 財政」の論理が入りやすい点を指摘できる。

この年金の制度変更は、医療において、小泉政権時代に、GDP成長率と連動させた医療費の総額管理・伸び率抑制を制度的に導入しようとした動きを思い起こさせる²⁰。

この動きは、年金で導入に成功した「経済」や「(国家) 財政」の論理主導の給付抑制策を、医療においても導入しようとしたものとみることができる。

現在、医療へのマクロ的総額管理や機械的な費用抑制策は鳴りを潜めている。

しかし、今後、経済再生が思うように行かず、国民年金が行き詰まることになれば（その恐れは少なくない）、年金への公的負担を増やさざるを得なくなるだろう²¹。

その場合、国家財政も当然、改善していない中で、限られた財源（税金や保険料等）の奪い合いとなる恐れがある。

そうなれば、社会保障費用の適正化という掛け声のもと、再び、医療に対しても、「経済」や「(国家) 財政」の論理が強く出てくることが考えられよう。

²⁰ 平成17年度経済財政諮問会議（第3回～第26回）での一連の医療費適正化の議論。

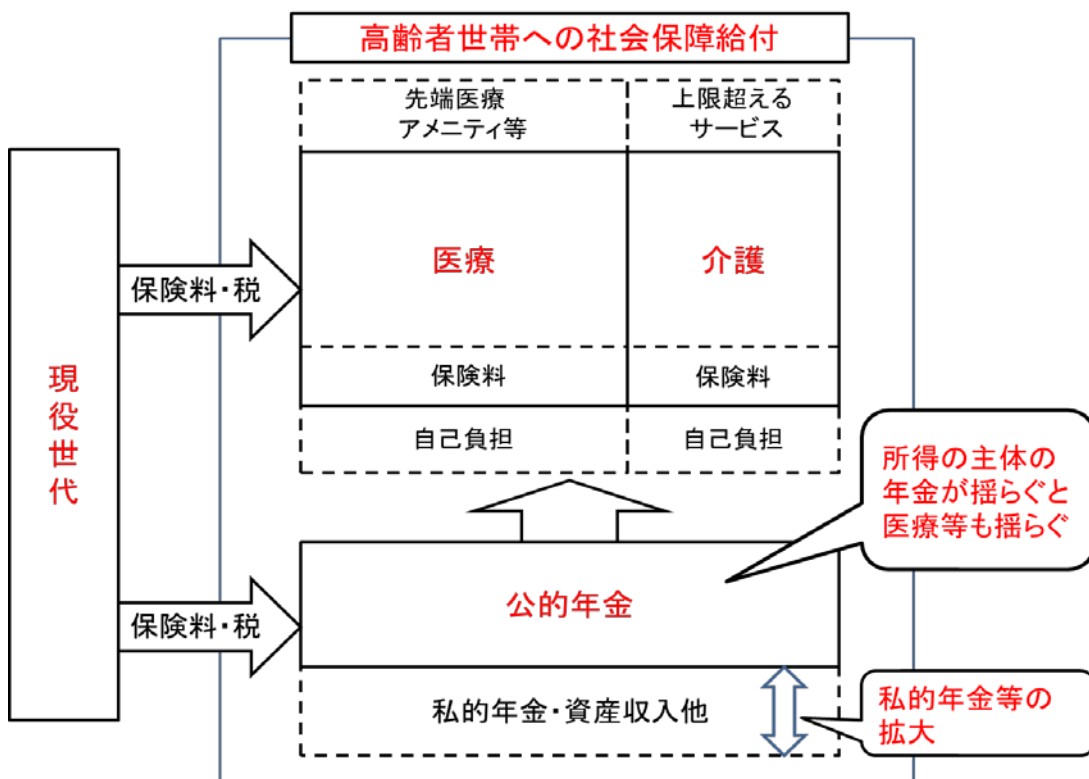
²¹ 例えば、国民年金（基礎年金）の全額税投入方式等の議論がより高まるであろう。

また、高齢者の生活の糧である「公的年金」の水準が大きく低下することになれば、日々の衣食住にも厳しい影響が出て、健康レベルが低下しよう。医療費の負担すらままならなくなり、十分な受療が行われなくなり、事態がさらに悪化する可能性も高い。

結果として、年金制度の崩壊は、公的扶助（生活保護等）や高齢者医療の増大等となって、社会全体に跳ね返ってくることが考えられる。

要するに、老後の所得条件を規定する年金の行方に関して、医療も無関係ではありえず、少なからぬ影響を被ることを改めて認識し、年金も含めた政策動向に十分留意していく必要がある²²。

図表30：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

²² 今般、消費税増税分は社会保障の充実に当てられることが明確になったが、それは消費税の実質的な社会保障目的税化がさらに強まったことも意味する。従って、その目的税化した限られた枠内でのみ、社会保障への財源配分を行う方向に政策が進んでいくことが考えられる。

5-3. 公的保険の位置づけと制度運営（混合年金と混合医療）

角度を変えて、当該分野での公的保険の位置づけについて、年金からの示唆を指摘しておきたい。

大胆に言えば、年金は「混合年金」的状態で制度運営しているとみることができる。

年金も、当初は「国民皆年金」の理念の下、公的年金によって老後の生活が賄えることを目標とし、給付水準の充実を図ってきた。

しかし、人口構造や社会経済状況の変化の中で、その実現は次第に困難さを増し、幾つかの制度的変遷を経て、実質的な機能はかなり低下してきている。

国民年金の未加入や保険料未納は拡大し、サービスの提供水準（給付額）は、平均的な尺度でみて、国民の老後に必要な水準に達しているとは言い難い²³。

そうした状況に対して、民間の生命保険会社等が、国民の将来への不安感や公的制度への不信感を取り込みつつ、公的年金の代替あるいは上乘せとして、私的な年金や類似商品を提供する構図になっている。

これは、年金をとりまく社会経済環境の変化等から、仕方ない面もあるが、ここでも誤解を恐れずに言えば、年金においては、政策当局も、国民の「自助」を促すというスローガンの下で、「混合年金」的状態を容認してきたとみなせることである。

例えば、年金の制度運営の大きな方向として、私的な個人年金だけでなく、企業年金に国民の生活保障の役割と負担を担わせること、そして、その拡大の推進が年金政策における柱の一つとなってきたことは、この文脈の中で捉えることができる²⁴。

²³ 平成 25 年度の国民年金の満額受給は 40 年間の保険料拠出で、月約 6 万 5000 円である。

²⁴ 平成 25 年 8 月の社会保障制度改革国民会議の報告書の中でも、「公的年金の給付水準の調整を補う私的年金での対応への支援も合わせた検討が求められる」と書き込まれており、厚労省は社会保障審議会企業年金部会で企業年金改革の議論を進めている。そこでは、(1)企業年金の普及策、(2)ニーズの多様化への対応、(3)企業年金のガバナンスの確保、といった内容を検討していくことになっている。

本稿で見てきたように、公的年金の制度運営における給付目標は現役世代の所得の半分（＝所得代替率 50%）となっている。

言い換えれば、「国民皆年金」を標榜するなかで、公的な制度がカバーしようとする水準はそこまで後退していると言える。

このような制度運営に対する国民の反応は、公的年金への不信・不安となり、それが更なる未加入や未納を招く悪循環となっている面がある²⁵。

さらに一歩進んで言えば、「公的年金」制度の内側が維持されても、その外側で、公的扶助や福祉的給付が増大してしまえば、国家全体の社会的コストや財源負担についての最適解とはならない点に留意しなければならない。

一方、医療をみると、国民が必要とする医療サービスは基本的に公的保険によってカバーされる、という土台は守られている。

医療の場合、年金とは仕組みや機能等が異なるため、「混合診療」では、かえって、医療費への公的負担が増大することにつながると考えられるので²⁶、その観点からも、公的な財源に制約がある中で「国民皆保険」の土台をしっかりと維持していくことが重要になる。

なお、年金の世界には、医療における医師会のような、「国民皆保険」制度を支える役割を果たす主体が無いことも、「経済」や「（国家）財政」の論理が強く入ってしまう要因の一つであると思われる。その点でも医師会の社会的役割は大きいものがあると言えよう。

²⁵ 厚労省「平成 25 年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」では、「公的年金は信頼出来ない」旨の回答が、経済的な理由に次いで、保険料未納の大きな理由である。

²⁶ 混合診療が行われるようになれば、仕組み上、今まで診療の全てを私費で支払っていたものについて、保険適用として公的財源からの支出負担が大きく発生することになる。また、それまで費用の負担制約から控えられていた診療へのニーズも追加的に顕在化するので、結果として、公的医療費は膨張することになると考えられる。

6. おわりに（今後の課題）

本稿では、公的年金の「財政検証」の内容について、批判的に分析検討し、幾つかの考察や主張を述べてきた。

本稿で十分に触れられなかった論点や検討課題としては、未加入や保険料未納問題、高齢者世代内の所得再分配問題（高所得高齢者に対する給付額の調整、年金への課税負担等）、年金積立金の運用に係わる問題、等があげられる。

なかでも、積立金の運用問題は、足元での大きな政策課題となりつつある。

積立金の運用は、公的年金の制度運営の中で、大きな役割を担わされており、今回の財政検証においても、高めの運用利回りが達成されることを前提にして、将来の年金給付の1割から3割近くを賄う算段になっている²⁶。

しかし、これは「政策的期待」に基づく「机上の計算」であって、実際に実現できるかどうかは全く不確実なのである。

また、今般、アベノミクスの中で、積立金のリスク運用を求める動きが本格化しており、さらに、その方向を推進するため、積立金を運用する独立行政法人（GPIF）の組織改革についても、検討が進められつつある。

本論でも述べたように、年金積立金の運用は国民の老後や社会経済に多大な影響を及ぼす。運用問題については、別途、改めて分析を行っていきたい。

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、選択肢の内容や効果についてより強く問われることになるだろう。

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。

いずれにせよ、年金の制度運営が行き詰まれば、医療等もその影響から無関係ではありえない。年金の行方には十分注視していくべきである。

²⁶ 出所は厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（平成26年6月）」（財政検証結果）資料

(参考1) 賦課方式と積立方式

【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、保険料（率）への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については、世代による差はあまり生じない。

(出所) 厚労省資料等を基に筆者作成

（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) 2024年以降のマクロ経済に関する推計の枠組み

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2024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の基本形は、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、単位労働時間あたり実質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人あたり実質GDP成長率を、実質賃金上昇率とみなして用いている。

・単位労働時間あたり実質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4) 社会保障制度改革国民会議報告書の抜粋

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)

(出所) 社会保障制度改革国民会議報告書(平成26年8月6日)より抜粋

(参考文献)

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). World Population Prospects: The 2012 Revision (June 2013)

厚生労働省 平成25年度年金制度のポイント

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」(平成26年6月3日)

厚生労働省 「平成21年財政検証レポート」(平成22年3月)

厚生労働省 社会保障審議会年金部会資料「マクロ経済スライドについて」(平成23年9月29日)

厚生労働省 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)

厚生労働省 「平成25年度の国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」(平成26年6月)

厚生労働省 「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」(平成24年3月)

厚生労働省 「平成25年簡易生命表」(平成26年7月31日)

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.gpif.go.jp/index.html>

内閣府 ホームページ(少子化関係対策関係)

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/>

内閣府 「平成25年版高齢社会白書」

内閣府 平成17年度経済財政諮問会議(第3回～第26回)資料

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)

西沢和彦(日本総合研究所上席主任研究員)「年金 財政検証を読む(上)」
(日本経済新聞 経済教室、平成26年6月16日)

駒村康平(慶応大学経済学部教授)「年金 財政検証を読む(下)」
(日本経済新聞 経済教室、平成26年6月17日)

西沢和彦(日本総合研究所上席主任研究員)「年金財政検証における経済前提
の見方」日本総合研究所 Research Focus(平成26年5月2日)

堀江奈保子(みずほ総合研究所主任研究員)「年金支給開始年齢の更なる引上
げ」みずほ総研論集2008年 I 号

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)