

特集1 公的年金財政検証と 今後の年金改革の動向



三菱UFJ信託銀行 年金コンサルティング部 主任調査役
菅谷 和宏 (すがや かずひろ)

1 はじめに

2019年は公的年金にとって大事な節目の年で、5年に1度行われる財政検証の年でした。2019年財政検証結果では、所得代替率(注1:07ページ、以下同)は61.7%となりました(2014年財政検証では62.7%)。日本の総人口は、2008年をピークに減少局面に入り、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口(2017年推計)」によると、2065年には約3割減少し、8,808万人程度にまで減少することが予想されています。

また、合計特殊出生率も低水準(2018年で1.42)で推移し、人口構造が大きく変化していきます。65歳以上の人口が増加を続ける一方で、生産年齢人口である15歳～64歳人口は、2065年には4,529万人にまで減少し、人口の約4割が65歳以上の高齢者となる予想です。2019年予算ベースの社会保障給付費は123.7兆円で、そのうち年金給付費が46%の56.9兆円を占めています。年金給付費は今後さらに増大の一途をたどり、公的年金の持続可能性を高めるための制度改革が求められています。

2 2019年財政検証の本体試算結果

公的年金財政検証は、2004年の年金改正で導入された仕組みで、5年ごとに財政検証を実施することが法律(国民年金法第四条の三、厚生年金保険法第二条の四)で規定され、今回で3回目となります。

財政検証は、マクロ経済スライド(注2)による給付と負担の均衡を自動的に図る仕組みの下で、厚生年金と基礎年金の長期的な財政の健全性を検証するものです。2004年以前は、将来給付

に見合う保険料率を算定する「財政再計算」が行われていたが、2004年の年金改革で保険料固定方式による財政フレームワークが構築されて財政検証に変更されました。公的年金の給付と負担の均衡は、将来にわたる全ての期間で均衡させる「永久均衡方式」から、おおむね100年間で均衡を図る「有限均衡方式」に変更されました。有限均衡方式では、財政均衡期間の最終年度において1年分程度の給付費が賄えるだけの準備金を残して、積立金を取り崩していきます。

財政検証では、長期的な見通しを作成するため、日本経済の状況を見据えて複数のシナリオを設定します。この先10年間は、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」を使用し、中長期的なマクロ経済の姿を、①日本経済がデフレ前のパフォーマンスを取り戻す「成長実現ケース」と、②日本経済が現在の潜在成長率並みで推移する「ベースラインケース」の2つのシナリオを設定し、2029年度以降の長期経済前提は、長期的な経済状況を見通す上で重要な「全要素生産性(TFP)」(注3)上昇率について、1990年代後半以降の実績(0.3～1.2%)を踏まえ0.3～1.3%の6通りを設定しました。

将来の人口構造と労働力需給(人口、労働力人口、就業者数、労働生産性等)については、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」と独立行政法人労働政策研究・研修機構の「労働力需給の推計」を使用し、人口前提は合計特殊出生率と死亡率を「高位」「中位」「低位」の3つのシナリオで設定。労働力需給推計は、①経済成長と若者・女性・高齢者等の労働市場への参加が進む「成長実現・労働参加進展シナリオ」、②経済成長と労働市場への参加が一定程度進む「ベースライン・労働参加漸進シナリオ」、③ゼロ成長に近い経済成長で労働参加が2017年度と同水準で推移する「ゼロ成長・労働参加現状シナリ

筆者プロフィール

1985年三菱信託銀行株式会社(現三菱UFJ信託銀行株式会社)入社、2002年日本レコード・キーピング・ネットワーク株式会社(事務部担当部長)、2009年公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構(研究部主任研究員)を経て2016年4月より現職。1級DCプランナー/2級FP技能士(FP技能士センター正会員)/日本年金学会会員/日本FP学会会員/MUFG資産形成研究所主任研究員。

オ」の3つのシナリオを設定しました。

財政検証の結果(図表1参照)、①経済成長と労働参加が進む「ケースI～III」では、所得代替率は将来にわたって50%以上を維持。②経済成長と労働参加が一定程度進む「ケースIV～V」では、2040年度半ばに所得代替率50%に到達します。機械的に給付水準調整を進めるとそれぞれ46.5%、44.5%にまで低下。③経済成長と労働参加が進まない「ケースVI」では、2043年度に所得代替率50%に到達します。機械的に給付水準調整を進めると2052年度には積立金がなくなり完全賦課方式に移行し、その後、所得代替率は36～38%にまで低下することが示されました。ケースIIIでは、2019年度の所得代替率61.7%から、2047年度に50.8%にまで低下し、約2割の給付調整が行われることとなります。

3 2019年財政検証のオプション試算結果

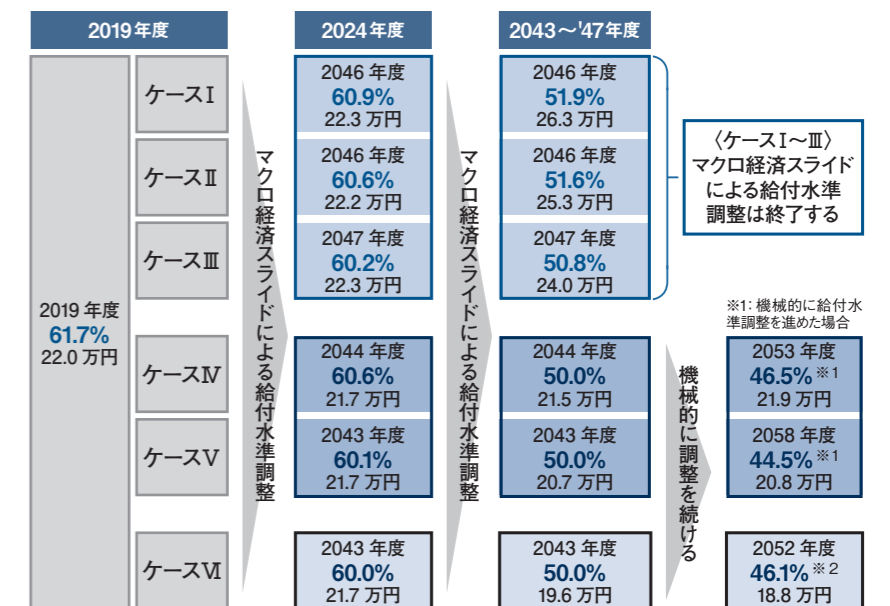
2013年の「社会保障制度改革国民会議報告書」において、「財政検証は単に財政の現況と見通しを示すだけでなく、課題の検討に資するような検証作業を行い、その結果を踏まえて遅滞なくその後の制度改正につなげていくべき」と明記され、財政検証では一定の公的年金制度改革を実施した場合に、給付水準がどの程度変化するかを確認する「オプション試算」が併せて行われます。今回のオプション試算では、被用者保険の適用範囲のさらなる拡大を実施した「オプション試算A」と、保険料拠出期間および受給開始時期の選択肢の拡大を実施した「オプション試算B」が行われました。

1. オプション試算A

被用者保険の適用拡大を実施した場合と

図表1 2019年公的年金財政検証の結果

出所：厚生労働省「第9回社会保障審議会年金部会」資料1より筆者作成



図表2 オプション試算Aの結果

出所：厚生労働省「第9回社会保障審議会年金部会」資料1より筆者作成

オプション試算結果A	運用拡大	ケース	現行		オプション試算結果			
			所得代替率	うち基礎年金部分	所得代替率	(増加)	うち基礎年金部分	(増加)
① 企業規模要件(従業員501人以上)を廃止したケース	125万人に拡大	ケースI	51.9%	26.7%	52.4%	0.5%	27.2%	0.5%
		ケースIII	50.8%	26.2%	51.4%	0.6%	26.8%	0.6%
		ケースV	44.5%	21.9%	45.0%	0.5%	22.4%	0.5%
② 企業規模要件と賃金要件(月収8.8万円以上)を廃止したケース	325万人に拡大	ケースI	51.9%	26.7%	52.8%	0.9%	27.8%	1.1%
		ケースIII	50.8%	26.2%	51.9%	1.1%	27.6%	1.4%
		ケースV	44.5%	21.9%	45.4%	0.9%	22.9%	1.0%
③ 月収5.8万円以上の全雇用者に適用したケース	1,050万人に拡大	ケースI	51.9%	26.7%	56.2%	4.3%	31.6%	4.9%
		ケースIII	50.8%	26.2%	55.7%	4.9%	31.9%	5.7%
		ケースV	44.5%	21.9%	49.0%	4.5%	27.2%	5.3%

図表3 オプション試算Bの結果

出所：厚生労働省「第9回社会保障審議会年金部会」資料1より筆者作成

オプション試算結果 B	ケース	現行		オプション試算結果			
		所得代替率	うち基礎年金部分	所得代替率	(増加)	うち基礎年金部分	(増加)
① 基礎年金の拠出期間延長 (20～65歳の45年拠出) としてのケース	ケースI	51.9%	26.7%	58.8%	6.9%	30.4%	3.7%
	ケースIII	50.8%	26.2%	57.6%	6.8%	30.0%	3.8%
	ケースV	44.5%	21.9%	51.0%	6.5%	25.6%	3.7%
② 65歳以上の在職老齢年金を廃止したケース (基礎年金は20～60歳の40年拠出)	ケースI	51.9%	26.7%	51.6%	▲0.3%	26.7%	0.0%
	ケースIII	50.8%	26.2%	50.4%	▲0.4%	26.2%	0.0%
	ケースV	44.5%	21.9%	44.2%	▲0.3%	21.9%	0.0%
③ 厚生年金の加入年齢上限を75歳に引き上げたケース (基礎年金は20～60歳の40年拠出)	ケースI	51.9%	26.7%	51.9%	0.0%	26.7%	0.0%
	ケースIII	50.8%	26.2%	51.1%	0.3%	26.2%	0.0%
	ケースV	44.5%	21.9%	44.8%	0.3%	21.9%	0.0%
④ 繰り下げ時期を75歳まで拡大したケース (基礎年金は20～60歳の40年拠出、厚生年金は70歳まで加入、75歳まで働いて75歳から受給開始)	ケースI	51.9%	26.7%	97.3%	45.4%	49.0%	22.3%
	ケースIII	50.8%	26.2%	95.2%	44.4%	48.2%	22.0%
	ケースV	44.5%	21.9%	83.5%	39.0%	40.3%	18.4%
⑤ ④に①～③の全てを加味したケース (基礎年金は20～65歳の45年拠出、厚生年金は75歳まで加入、75歳から受給開始)	ケースI	51.9%	26.7%	114.3%	62.4%	56.0%	29.3%
	ケースIII	50.8%	26.2%	111.9%	61.1%	55.2%	29.0%
	ケースV	44.5%	21.9%	99.1%	54.6%	47.2%	25.3%

2. オプション試算B

保険料拠出期間および受給開始時期の選択肢の拡大を実施した場合として、①基礎年金の拠出期間を40年拠出(20～60歳)から45年拠出(20～65歳)に延長したケース、②65歳以上の在職老齢年金を廃止したケース、③厚生年金の加入年齢を70歳から75歳に引き上げたケース(基礎年金は20～60歳の40年拠出)、④受給開始時期の上限年齢を70歳から75歳に拡大したケース(基礎年金は20～60歳の40年拠出、75歳まで働いて受給開始)、⑤④に①～③の全てを加味したケース(基礎年金は20～65歳の45年拠出、75歳まで働いて受給開始)の5つの試算が行われました。

試算結果では所得代替率は、①のケースで6.5～6.9%(基礎年金3.7～3.8%)上昇、②のケースで▲0.4～▲0.3%低下(基礎年金0.0%)、③のケースでは0.0～0.3%上昇(基礎年金0.0%)、④のケースでは39.0～45.4%(基礎年金18.4～22.3%)上昇、⑤のケースでは54.6～62.4%(基礎年金25.3～29.3%)上昇することが示されました。②65歳以上の在職老齢年金を廃止したケースは、所得代替率を低下させる結果となりますが、その他のケースでは、所得代替率を上昇させる効果が認められ、特に④と⑤では、基礎年金の水準確保に効果が大きいことが示されました(図表3参照)。

4 今後の公的年金改革の動向

「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律(社会保障制度改革プログラム法)」に明記された4つの検討項目「①年金額改定の仕組みの見直し、②短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、③高齢期の職業生活多様性に応じた年金受給の在り方、④高所得者の年金給付の在り方及び年金課税の在り方」については、厚生労働省社会保障審議会年金部会(以下、年金部会)で検討が進められてきました。以下、年金部会で示された公的年金の改正案について解説します。なお、改正案は2020年通常国会に提出される予定です。

1. 被用者保険の適用拡大

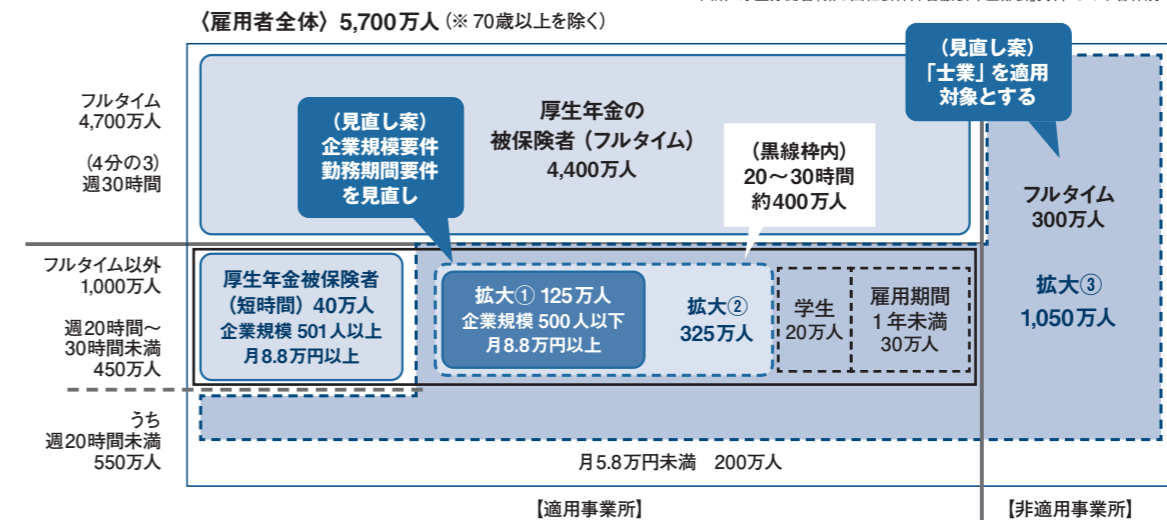
2016年10月以降、短時間労働者等については一定の要件(①従業員501人以上、②労働時間週20時間以上、③月額賃金8.8万円以上(年収106万円以上)、④勤務期間1年以上見込、⑤学生以外)を満たす場合に被用者保険の適用とされました。さらに、2017年4月からは従業員500人以下の企業についても労使合意により適用が可能となりました。企業規模要件については50人超とすることが示されました。なお、中小企業等への影響を考慮し、2022年10月に100人超、2024年10月に501人超と段階的に施行される予定です。また、勤務期間についても2カ月超に変更。さらに、非適用業種のうち「土業」を新たに適用対象とする案が示されました(図表4参照)。なお、中小企業等の事業主負担を考慮し、段階的な施行と支援措置が行われる予定です。

2. 受給開始可能年齢の選択肢の拡大

現在、公的年金の支給開始年齢は65歳ですが、60歳からの繰り上げ受給(1月当たり0.5%減額)および70歳まで繰り下げ受給(1月当たり0.7%増額)が可能です。高齢期の就労拡大等を踏まえ、就労状況に合わせて年金受給を個人が自由に選択できるよう、繰り下げの年齢上限を75歳に引き上げる案が示されました。繰り上げ減額率と繰り下げ増額率は、それぞれの期間内において数率的に年金財政上中立となるよう設定されており、最新の統計データ(2015年完全生命表の年齢別死亡率、2019年財政検証の長期経済前提)をもとに再計算したところ、繰り上げ減額率は平均余命の延伸により1月当たり0.4%に変更、70歳～75歳までの増額率は1月当たり0.7%とする案が示されました。

図表4 被保険者の適用拡大の見直し案

出所：厚生労働省「第9回社会保障審議会年金部会」資料1より筆者作成



3. 在職老齢年金の見直し

在職老齢年金は、就労に対し一定以上の賃金を得ている厚生年金受給者に対して賃金と年金の合計額が基準額(60～64歳:28万円、65歳以上:47万円)を上回る場合に、年金を停止する仕組みです。高齢期の就労拡大に向けて就労意欲を阻害しない観点から就労に中立的で、繰り下げ受給のメリットを享受できるように、60歳台前半の在職老齢年金の基準額を47万円に引き上げる案が示されました。年金財政にはマイナス影響がありますが、支給停止対象者は暫定的(男性2025年度、女性2030年度)であるため、長期的な財政影響は軽微とされています。なお、65歳以上の在職老齢年金について、基準額は現状維持となりますが、在職受給者の経済基盤の充実のため在職中でも年金額の改定を行う「在職定時改定」が示されました。

4. 高所得者の年金給付の在り方と年金課税の在り方、およびその他改正項目

高所得者の年金給付を含めた年金制度の所得再分配機能および年金課税の在り方については、世代間・世代内の公平・公正の観点から幅広い議論が必要とされ、引き続き検討となります。なお、報酬比例の厚生年金には「所得再分配機能」があり、標準報酬月額の上限は全厚生年金被保険者の標準報酬月額の平均額のおおむね2倍となるように設定されています。2016年以降、全厚生年金被保険者の平均標準報酬月額の2倍が標準報酬月額の最高等級である62万円を超えている状況が続いており、今後も継続することが確実なため、2020年3月末時点においても超えていることが確認された場合は、政令改正(厚生年金保険法第二十条第二項)により2020年9月から標準報酬月額の上限を引き上げるとされました。改正が行われれば、新たに第32級(65

万円)が追加されます。

その他の構成項目として、①厚生年金保険の適用除外要件の見直し、②未婚のひとり親等の申請全額免除基準への追加、③短期滞在外国人に対する脱退一時金制度の見直し、④年金生活者支援給付金制度における所得・世帯情報の照会対象者の見直し、⑤国民年金手帳の見直し、⑥日本年金機構の調査権限の整備、⑦年金担保貸付事業の廃止などが行われる予定です。

5 最後に

今後、生産年齢人口(15～65歳)の減少が2025年から本格化する一方、2022年に団塊世代が75歳となり、団塊ジュニア世代が65歳となる2040年に高齢化がピークとなります。また少子高齢化が進展し、公的年金の所得代替率は徐々に低下していきます。今後、社会保障給付費が増大していくなか、公的年金の持続可能性を高めるための制度改革が求められています。これからの超高齢化社会の下、公的年金は国民の老後所得保障の礎(いしづえ)として、国民が安心して暮らせる社会保障制度の構築が必要です。

なお、本稿は第14回年金部会までの情報に基づいて記載しています。本稿における意見等については筆者の個人的見解であり、所属する組織のものではないことを申し添えます。

注1: 公的年金の給付水準を示す指標で、現役男子の平均手取り収入額に対する年金額の比率で表される。
 注2: 物価上昇率をそのまま年金額に反映させるのではなく、将来世代の負担を抑えるために年金額の抑制を行うもので、公的年金の被保険者数の変動率と平均余命の伸び率により、年金額を調整する。
 注3: 経済成長を生み出す要因の1つで、資本・労働以外の生産の増加に寄与するもの。具体的には技術革新・業務効率化・規制緩和・ブランド価値などがある。