

# 年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

## 第8回 マクロ経済スライドの調整期間の一致の意義

(株)日本総合研究所特任研究員

高橋 俊之

原則隔週の本連載では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

第8回の今回は、「マクロ経済スライドの調整期間の一致の意義」です。

### 1. 基礎年金のマクロ経済スライド調整期間の長期化とその問題点

- ✓ 報酬比例部分より基礎年金の調整期間が長期化している
- ✓ 基礎年金の水準低下は、年金制度の所得再分配機能を低下させる

### 2. 基礎年金と報酬比例部分のマクロ経済スライド調整期間がずれた理由

- ✓ 国民年金と厚生年金のそれぞれの財政均衡を図る2段階方式で調整期間を決定
- ✓ 基礎年金の調整期間が長くなると報酬比例部分の調整期間が短くなるメカニズム
- ✓ デフレ経済によるマクロ経済スライド等の発動の遅れは、年金財政を悪化させた
- ✓ 基礎年金と報酬比例部分の年金額計算式の違いは、国民年金の財政をより悪化させた
- ✓ 女性や高齢者の労働参加は、厚生年金の財政により多くの好影響を与えた

### 3. 調整期間の一致は、どのような効果をもたらすか

- ✓ マクロ経済スライド調整を早期に終了させ、所得代替率の低下を防ぐ
- ✓ 基礎年金の低下の防止により、厚生年金の所得再分配機能が維持される
- ✓ 基礎年金の低下防止は、国庫負担の減少を防ぎ、ほぼ全ての人の年金の低下を防ぐ

### 4. 調整期間の一致について、どのように考えるか

- ✓ 調整期間の一致は、マクロ経済スライドの調整期間を年金財政全体で決めるもの
- ✓ 問題の本質は、国民年金と厚生年金の関係ではなく、基礎年金と報酬比例部分の関係
- ✓ 基礎年金拠出金の仕組みを、調整期間の一致を前提とした仕組みに見直す必要
- ✓ 国庫負担の低下の防止について、どのように考えるか

# 1. 基礎年金のマクロ経済スライド調整期間の長期化とその問題点

## ①報酬比例部分より基礎年金の調整期間が長期化している

マクロ経済スライド調整は、平均余命の伸びと少子化が進む中で、将来の保険料の高騰を防ぐために、保険料の上限を固定して財源の範囲内で給付を行うよう、給付水準を少しずつ調整していく仕組みです。制度の必要性や具体的な仕組みは、本連載の第4回（少子高齢化と年金）の3③と、第5回（年金額改定の仕組みと考え方）の3で説明したとおりです。

一方で、第6回（財政検証と年金水準の将来見通し）の2②で説明したように、**基礎年金のマクロ経済スライド調整期間が長期化し、基礎年金の水準の低下が見込まれています。**

マクロ経済スライドが導入された時の**2004年財政再計算**では、**基礎年金と報酬比例部分の調整期間は、同じ19年間で2023年に終了の見込み**でした。その後、デフレ経済の下でマクロ経済スライド調整が機能しなかった間に、調整期間の長さにはずれが生じています。

**2019年財政検証のケースⅢでは、報酬比例部分は2025年度に調整が終了する一方、基礎年金はその後2047年度まで22年も調整が続きます。**ケースⅣでも、報酬比例部分は2030年度に調整が終了する一方、基礎年金はその後2053年度まで23年も調整が続く見込みです。

報酬比例部分の調整が終了した後も、延々と基礎年金の水準調整を続ける事態になれば、国民の理解は得られず、政治も行政も立っていられなくなってしまうと思います。

## ②基礎年金の水準低下は、年金制度の所得再分配機能を低下させる

低年金の人ほど基礎年金に頼る部分が大きいですから、基礎年金の水準の低下により、生活に困る高齢者が増えます。この連載の第1回で説明しましたように、**公的年金制度は、定額の基礎年金と報酬比例の厚生年金の2階建て構造であるため、所得再分配機能がありますが、基礎年金部分の比率の低下は、この所得再分配機能を低下させます。**

また、公的年金の財政は、保険料、税、積立金とその運用収入で賄われていますが、税財源は、大部分が基礎年金の国庫負担2分の1に充てられていますので、**基礎年金の水準が低下すると、国庫負担の総額が減少し、年金財政の総財源が縮小**します。

**厚生年金保険料は、保険料率18.3%で固定**されていますので、**基礎年金の水準が低下すれば、本来は基礎年金に充てられるはずの財源が、報酬比例部分の給付に回る**ことになります。

令和2年年金改正法案の国会審議でも、この問題が指摘され、与野党一致による国会修正で検討規定が追加され、附帯決議も付されました。衆議院厚生労働委員会の附帯決議では、「今後の年金制度の検討に当たっては、これまでの財政検証において、国民年金の調整期間の見通しが厚生年金保険の調整期間の見通しと比較して長期化し、モデル年金の所得代替率に占める基

礎年金の額に相当する部分に係るものが減少していることが示されていることを十分に踏まえて行うこと。」とされています。この問題は、次期制度改正に向けた大きな課題です。

## 2. マクロ経済スライド調整期間が異なる理由

### ①国民年金と厚生年金のそれぞれの財政均衡を図る2段階方式で調整期間を決定

では、基礎年金と報酬比例部分のマクロ経済スライド調整期間がずれるのはなぜでしょうか。それは、図表1のとおり、終了年度の決定方法が、そもそも**2段階方式**だからです。

マクロ経済スライドは、5年ごとの財政検証で、100年間の財政計算を行い、財政均衡期間の終了時に給付費1年分程度の積立金を保有できるようにバランスする時点で、終了します。その際、財政単位の異なる国民年金と厚生年金の双方において、財政が均衡するまで行います。

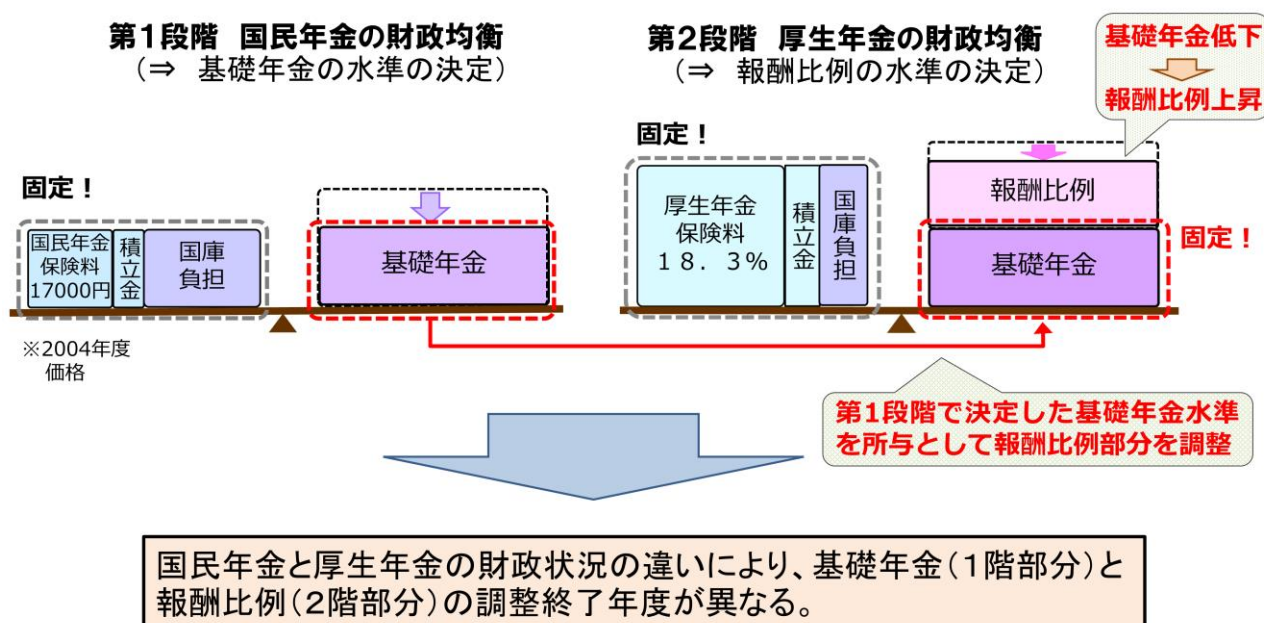
国民年金については、支出の大部分が基礎年金拠出金ですから、基礎年金の給付水準調整により財政の均衡を図る必要があります。このため、給付水準調整は、

- ①まず、国民年金の長期的な財政が均衡するように、基礎年金の給付水準調整期間を決定し、
- ②次に、①で決定した基礎年金の給付水準を踏まえて、厚生年金の財政が均衡するように報酬比例部分の給付水準調整期間を決定する

という**2段階方式**で調整期間を決定します。

図表1 マクロ経済スライド調整の終了年度の決定方法(現行の2段階方式)

- 第1段階: **基礎年金**の調整終了年度の決定 ← **国民年金の財政均衡**により決定  
 第2段階: **報酬比例**の調整終了年度の決定 ← **厚生年金の財政均衡**により決定



このような2段階方式の決め方ですから、**基礎年金の調整期間と、報酬比例部分の調整期間は、必ずしも一致しないのがもともとの制度的な仕組み**です。

しかし、調整期間の大きなずれは、最初から想定されていたわけではなく、制度を導入した平成16（2004）年改正当時は、当時の社会経済の将来見通しの下で、基礎年金と報酬比例部分の調整期間が一致するように厚生年金、国民年金の保険料水準が定められました。当時の年金局では、将来ずれが生じるとしても、大きなものにはならないと考えられていたようです。

しかしながら、その後の経済は、想定と異なる動きとなったため、基礎年金と報酬比例部分の調整期間が大きく異なるという想定外の事態になってしまいました。

## ②基礎年金の調整期間が長くなると報酬比例部分の調整期間が短くなるメカニズム

基礎年金の調整期間が長くなると、報酬比例部分の調整期間が逆に短くなって、乖離が大きくなってしまいうメカニズムは、図表2のように、基礎年金拠出金の仕組みにあります。

**昭和60年改正で、従来の厚生年金制度と国民年金制度を活かしながら、共通の1階部分として基礎年金制度を作りましたので、年金財政は、実は現在でも、厚生年金財政と国民年金財政を分けて管理しています。**

年金財政は、国の「**年金特別会計**」で管理されており、厚生年金財政を管理する「**厚生年金勘定**」と、国民年金財政を管理する「**国民年金勘定**」、そして基礎年金の給付を行うための「**基礎年金勘定**」に区分されて、管理されています。

**基礎年金勘定は、基礎年金の給付を行っていますが、その財源は、厚生年金勘定と国民年金勘定から、毎年度、必要な額を基礎年金拠出金として受け入れています。**

**国民年金勘定は、国民年金第1号被保険者から国民年金保険料を収入として受け取り、支出の大部分は、基礎年金拠出金**です。入る金額と出る金額の差額として過去に蓄積されたもの（及びその運用益）が、**国民年金の積立金**としてプールされています。

一方、**厚生年金勘定は、第2号被保険者と事業主が労使折半で負担した厚生年金保険料を収入として受け取り、支出は、基礎年金拠出金と、厚生年金（報酬比例部分等）の給付の両方**です。同様に、入る金額と出る金額の差額として過去に蓄積されたもの（及びその運用益）が、**厚生年金の積立金**としてプールされています。

ここで、毎年度必要となる基礎年金拠出金を、国民年金勘定と厚生年金勘定で分担する分け方は、**人数割**です。国民年金勘定からは、その時の**国民年金保険料の納付者数**に応じて、厚生年金勘定からは、その時の**20歳以上60歳未満の第2号被保険者と第3号被保険者の人数**に応じて拠出します。

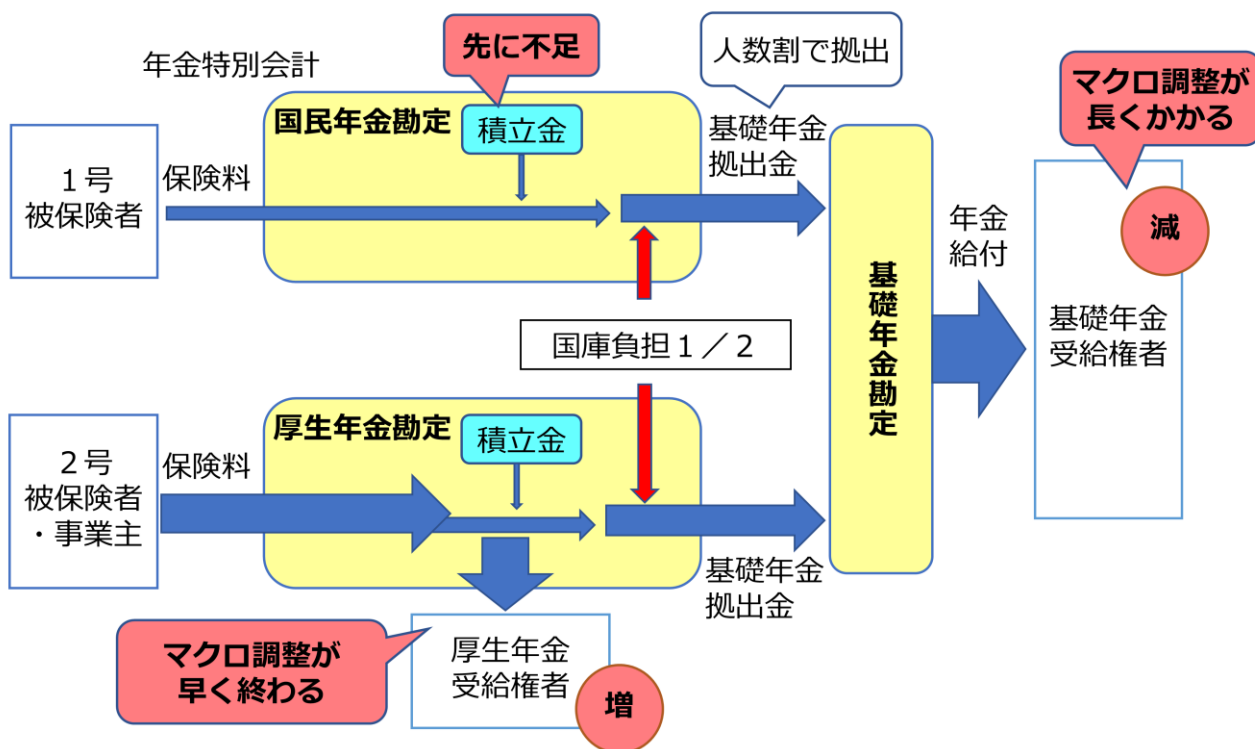
公的年金は賦課方式であり、**全員共通の基礎年金を全体で支えるという理念の下で、その時の加入者の人数割で負担する仕組み**です。年金受給者が、過去に国民年金被保険者であった期間や、厚生年金被保険者であった期間などに応じて分担する訳ではありません。

**国民年金勘定**に着目すると、収入が国民年金保険料で、支出の大部分が国民年金保険料の納付者数に応じた**基礎年金拠出金**です。従って、**基礎年金拠出金の1人当たりの額が国民年金保険料の額を上回る場合は、積立金を使って拠出金を賄います**。このため、**国民年金勘定の積立金が先に不足すると、国民年金の財政を均衡させるため、基礎年金のマクロ経済スライド調整を長期化させ、水準を引き下げる**ことになります。

こうして基礎年金の水準が低下すると、同時に、厚生年金勘定が負担する基礎年金拠出金も少なくて良いことになります。その結果、**厚生年金勘定は1階の基礎年金に充てる財源が減少するので、2階の報酬比例部分に充てる財源が相対的に増加し、逆に、報酬比例部分の調整期間は短縮**することになるのです。

加入者数では、国民年金（第1号被保険者）1449万人に対して、厚生年金（第2号及び第3号被保険者）は5306万人です。規模が小さい国民年金の財政状況が、厚生年金の1階と2階のバランスを変動させてしまうという、いささか疑問のある結果になってしまっています。

図表2 **国民年金の積立金が生不足になると、基礎年金の調整期間が長くなり、報酬比例部分の調整期間は逆に短くなるメカニズム**



### ③デフレ経済によるマクロ経済スライド等の発動の遅れは、年金財政を悪化させた

平成 16 (2004) 年の改正で、マクロ経済スライドによる給付水準調整が導入されましたが、その後、デフレ経済が続き、物価が上昇しないだけでなく、賃金が物価よりさらに低下し、実質賃金の伸びがマイナスとなる状況が生じました。このため、賃金や物価が上昇した場合に年金の伸びを抑制するマクロ経済スライド調整は、**2015 年度まで一度も発動しませんでした。**

その上、このような経済状況で、賃金スライドを基本とする**新規裁定年金** (67 歳に達する日の属する年度までの年金) の年金額改定率と、物価スライドを基本とする**既裁定年金** (68 歳に達する日の属する年度以降の年金) の**年金額改定率が、同一のものとなり、既裁定年金の伸びを賃金の伸びより抑制する効果も発動しませんでした。**

**公的年金の保険料収入は賃金上昇に伴い増加する仕組みであるため、マクロ経済スライドや既裁定年金の物価スライドにより年金額改定率が賃金よりも抑えられると、財政状況は改善します。**

これまでの財政検証では、これらの効果を見込んでいましたが、その効果が発揮されませんでした。この結果、**マクロ経済スライド調整期間を長期化させる要因**となっていますが、これは、**国民年金の財政と厚生年金の財政に等しくマイナスの影響を及ぼしています。**

### ④基礎年金と報酬比例部分の年金額計算式の違いは、国民年金の財政をより悪化させた

国民年金と厚生年金の両方の財政が悪化した中で、**国民年金の財政が厚生年金の財政よりも相対的により悪化したことから、①と②で説明した調整期間の決め方の結果、基礎年金の調整期間が、報酬比例部分の調整期間よりも長期化しました。**国民年金の財政が、厚生年金の財政よりも相対的に悪化した要因については、④と⑤で説明する**2つの要因**があります。

1つ目の要因は、**実質賃金上昇がマイナスという経済状況が、図表 3 のように、年金額の算定式の違いにより、国民年金の財政に対してより大きなマイナスの影響を与えたことです。**

平成 16 (2004) 年改正による年金額改定ルールでは、新規裁定年金は賃金スライド (現役の賃金水準とのバランスを維持) で、既裁定年金は物価スライド (購買力を維持) が原則です。しかし、名目賃金の変動がマイナスであって、かつ、賃金が物価を下回って変動する場合には、**「賃金 < 物価 < 0」のケースでは、本来は賃金変動率で引き下げる必要がある新規裁定年金も、既裁定年金と同じ物価スライドとして引下げ幅を緩和し、「賃金 < 0 < 物価」のケースでは、新規裁定年金も既裁定年金も据え置きとして引下げを回避するという特例的なルールでした。**

名目賃金の変動がマイナスの時に、保険料収入への影響はどうなるかをみると、**厚生年金保険料は定率保険料ですから保険料額は安くなり、国民年金保険料には賃金スライドが適用され**

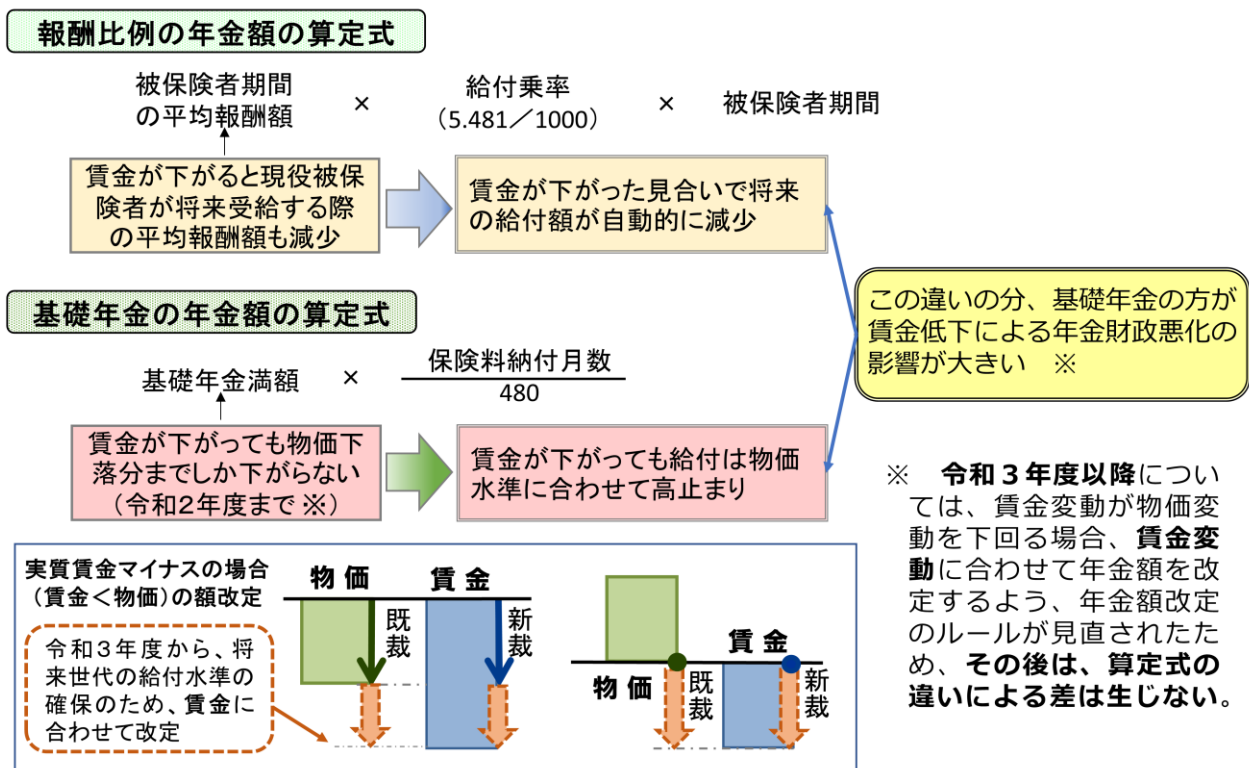
てマイナス改定（保険料が安くなる）しますので、厚生年金財政も国民年金財政も、保険料収入は賃金の低下に応じて低下します。

一方の支出である給付への影響をみると、報酬比例部分は、年金額が賃金を基礎に計算されますので、賃金下がった見合いで将来の給付額も自動的に低下するため、財政影響を中期的に吸収することができます。しかし、定額の基礎年金は、上記の特例的な年金額改定ルールにより、賃金ほど低下しないため、足下の所得代替率が上昇（年金額の賃金に対する比率が上昇）し、年金財政に悪影響を与えます。

このため、デフレ経済は、基礎年金拠出金が支出の大部分を占める国民年金の財政に対し、厚生年金の財政に対してよりも大きな悪影響を与えました。

なお、平成 28（2016）年改正法で、賃金がマイナスであって、かつ、賃金が物価を下回って変動する場合は、年金額は賃金で改定するよう見直されており、今後はこのような作用は生じません。

図表3 デフレ経済は、国民年金の財政により多くの悪影響を与えた



⑤女性や高齢者の労働参加は、厚生年金の財政により多くの好影響を与えた

2つ目の要因は、女性や高齢者の労働参加による被保険者の構成の変化が、国民年金の財政にも好影響を与えましたが、厚生年金の財政により大きな好影響をもたらしたことです。

図表4のとおり、2004年以降の公的年金の被保険者数の動向をみると、女性や高齢者の労働参加の進展に伴い、厚生年金被保険者が増加し、第1号被保険者と第3号被保険者が減少しています。

2004年財政再計算でも一定の労働参加の進展は見込んでいたものの、実際は、当時の想定を大きく上回って進展し、2020年度の厚生年金の被保険者数でみると、2004年財政再計算における見通しが3,458万人であったのに対し、実際には4,534万人となっており、当時の見通しを1,000万人以上（30%以上）上回っています。また、第3号被保険者は1割程度の減少を見込んでいましたが、実際には、3割程度減少しています。

この被保険者数の変化のうち、**第3号被保険者の減少と厚生年金被保険者の増加は、厚生年金の財政を改善**させるものであり、報酬比例部分の所得代替率の上昇に寄与しています。

一方、第1号被保険者も想定より大きく減少し、これは、被保険者1人当たりの積立金を増加させる効果を有しますので、国民年金の財政を改善させる要因となっています。しかし、全体で見れば、厚生年金の財政により大きな好影響を与えました。

以上の④と⑤で説明した2つの要因により、国民年金の財政が厚生年金の財政よりも相対的に悪化し、基礎年金の調整期間が報酬比例部分の調整期間よりも長期化することとなりました。

図表4

### 女性や高齢者の労働参加は、 厚生年金の財政により多くの好影響を与えた

(万人)

	第1号被保険者数		厚生年金被保険者数		第3号被保険者数	
	実績	平成16年 財政再計算 の想定	実績	平成16年 財政再計算 の想定	実績	平成16年 財政再計算 の想定
2005年	2,180	2,189	3,772	3,699	1,094	1,117
<b>2020年</b>	<b>1,427</b>	<b>1,857</b>	<b>4,534</b>	<b>3,458</b>	<b>803</b>	<b>1,017</b>

第1号の減少が  
想定より大きい

国民年金の財政に好影響  
(国民年金勘定が負担する  
基礎年金拠出金が減る)

第2号が想定とは  
逆に大幅増加

厚生年金の財政に、より大きな好影響  
(保険料収入が増える)

第3号の減少が  
想定より大きい



### 3. 調整期間の一致は、どのような効果をもたらすのか

#### ①マクロ経済スライド調整を早期に終了させ、所得代替率の低下を防ぐ

マクロ経済スライドの調整期間の一致とは、図表5のとおり、**長期化した基礎年金の調整期間を短くし、短くなっている報酬比例の調整期間を長くして、調整期間を一致させる**ものです。

この連載の第6回（財政検証と年金水準の将来見通し）の3③で説明したとおり、2020年12月に年金局が社会保障審議会年金数理部会に提出した財政検証の追加試算では、調整期間を一致させた場合の将来の給付水準を試算しています。

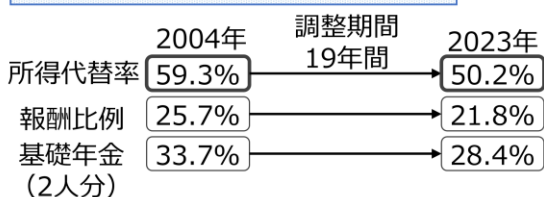
2019年度の所得代替率は61.7%ですが、経済前提ケースⅢでは、令和2年改正法の施行後の現行制度で、2046年度に調整が終了し、所得代替率は51.0%に低下する見込みです。これに対して、**調整期間を一致させた追加試算①では、2033年度に調整が終了し、所得代替率は55.6%**となります。

また、経済前提ケースⅤでは、現行制度で、2057年度に所得代替率は44.7%となりますが、調整期間一致の追加試算①では、2039年度に調整が終了し、50.0%と試算されています。

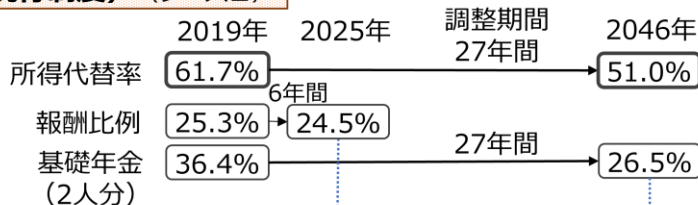
なお、連載の第6回（財政検証と年金水準の将来見通し）の図表10で紹介したように、追加試算では、調整期間の一致と基礎年金の45年化を組み合わせる場合として、延長部分に1/2国庫負担のある場合の追加試算②と国庫負担がない場合の追加試算③を試算していますが、国庫負担のない45年化は、調整期間一致と組み合わせなければ、年金財政上、実施は困難です。

図表5 基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライド調整期間の一致

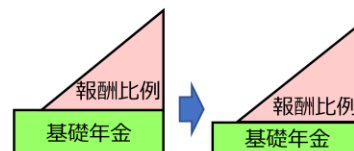
#### 2004年財政再計算（基準ケース）



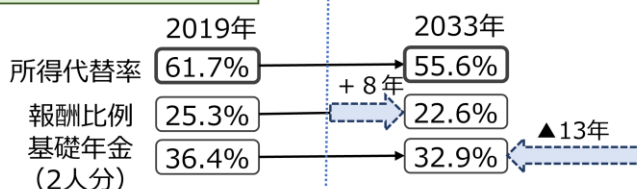
#### 追加試算（現行制度）（ケースⅢ）



＜バランスの偏り＞  
(基礎年金の割合の低下)

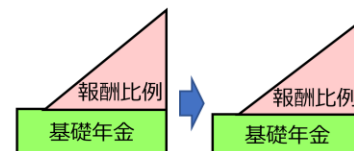


#### 追加試算① 40年加入（ケースⅢ） 基礎・比例の調整期間一致



基礎・比例の  
調整期間一致

＜バランスの維持＞



## ②基礎年金の低下の防止により、厚生年金の所得再分配機能が維持される

調整期間一致の効果の一つは、図表6の上段のとおり、基礎年金水準の低下の防止により、所得再分配機能の低下を防ぎ、低中所得層の年金水準の低下を防ぐことです。

厚生年金は、保険料は報酬比例である一方、年金給付は定額の基礎年金と報酬比例の厚生年金の2階建て構造ですから、所得再分配機能があります。基礎年金のマクロ経済スライド調整期間が長期化して、基礎年金の水準が低下すると、この所得再分配機能が低下します。

**調整期間を一致させると、基礎年金と報酬比例部分のバランスが、現在のまま維持されますので、所得再分配機能が維持**できます。

調整期間の一致は、基礎年金の調整期間を短くする代わりに、報酬比例部分の調整期間を長くするので、**報酬比例部分の額が多い上位所得者は年金が減るのではないかと、上位所得者の年金を削って下位所得者の年金を厚くする施策なのではないか、という誤解**があります。

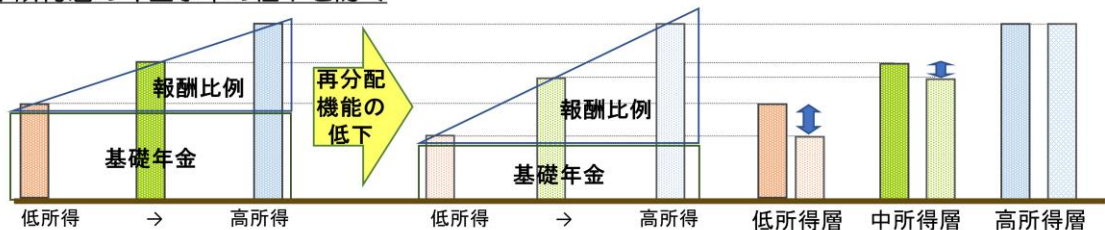
しかし、そうではなく、追加試算①の試算では、**賃金水準がモデル年金の約3.4倍未満のすべての世帯では、基礎年金と報酬比例部分を合計した年金額の所得代替率が上昇**する計算です。

このモデル年金の約3.4倍の賃金水準というのは、夫婦2人世帯では世帯年収が1790万円で、単身世帯では年収890万円です。生涯の加入期間の平均年収ですので、極めて高い水準であり、現在の受給者の生涯年収を基に粗く試算すると、全体の0.2%~0.3%に限られます。

図表6 基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライド調整期間の一致による効果

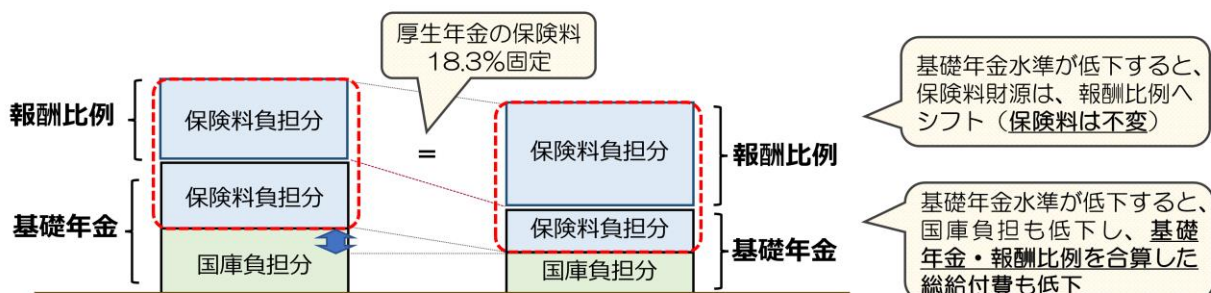
### ①厚生年金の所得再分配機能の低下の防止

基礎年金水準の低下の防止により、**厚生年金の所得再分配機能の低下を防ぎ、低中所得層の年金水準の低下を防ぐ**



### ②保険料固定方式の下での総給付費の低下の防止

基礎年金水準の低下に伴う国庫負担の低下の防止により、**給付原資の全体の縮小を防ぎ、ほぼ全ての層で年金水準の低下を防ぐ**



### ③基礎年金の低下防止は、国庫負担の減少を防ぎ、ほぼ全ての人の年金の低下を防ぐ

なぜそのような良い結果になるかという点、図表6の下段のように、保険料固定方式の下での総給付費の低下の防止の効果があるからです。

図表6の下段の図の左側のように、基礎年金の給付は、保険料負担分と国庫負担分からなっており、報酬比例部分の給付は、保険料負担によります。

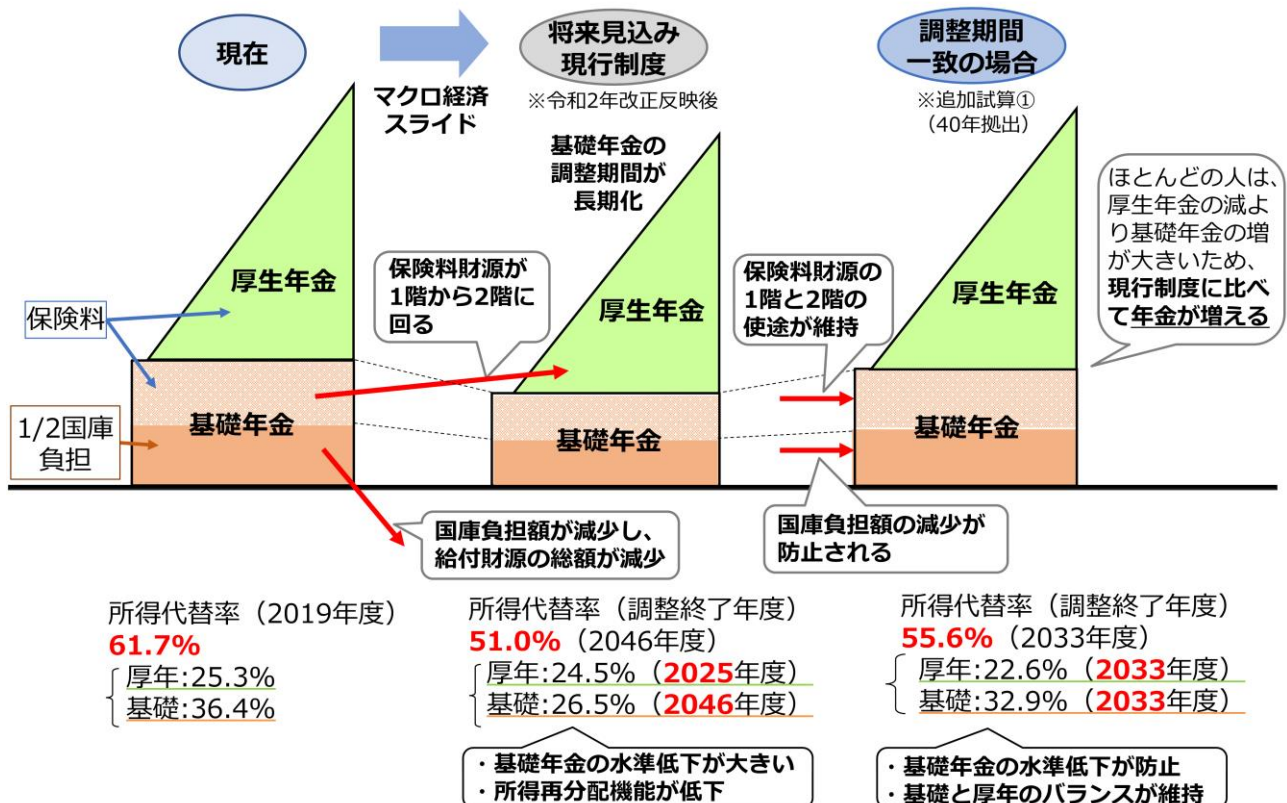
これが、下段の図の右側のように、**基礎年金のマクロ経済スライドの長期化によって、基礎年金の水準が低下すると、国庫負担の総額も減少してしまいます。**これにより、**年金給付全体の原資が縮小してしまふこと**になります。

一方、厚生年金保険料は18.3%で固定されていますので、保険料財源のうち、**基礎年金に充てる部分が縮小すれば、報酬比例部分の財源に回る**ことになり、総額では変わりません。

調整期間の一致により、基礎年金水準の低下を防止すると、国庫負担の額の低下も防止されることになり、年金の給付原資の全体の縮小を防ぐことができるため、ほぼ全ての層で年金水準の低下を防げるようになります。

以上の①②③で説明した効果をまとめると、図表7のようなイメージとなります。

図表7 マクロ経済スライドの調整期間の一致の効果



### 3. 調整期間の一致について、どのように考えるか

#### ①調整期間の一致は、マクロ経済スライドの調整期間を年金財政全体で決めるもの

現行制度では、2①で説明した「調整期間を2段階方式で決定する方法」をとっているため、**基礎年金の調整期間は、国民年金の財政均衡により決定することになっています。**

しかし、**基礎年金は、全員に共通する制度**であり、それが、**国民年金財政だけの事情で水準を左右**されることには、違和感があります。加入者数で比べても、厚生年金の方が国民年金よりもはるかに大きいです。

また、**国民年金の財政状況（積立金の積立具合）により、厚生年金を含めた公的年金全体が、所得再分配機能の低下や、国庫負担の低下による給付原資の縮小といった悪影響**を受けてしまう現在の仕組みは、納得感が低いと思います。

調整期間の一致は、**基礎年金の給付水準を、「公的年金全体」の財政均衡により決定する仕組みに見直す**ということであり、その方が、「**全員共通の基礎年金を全体で支える**」という**基礎年金の理念とも整合的**と考えます。

#### ②問題の本質は、国民年金と厚生年金の関係ではなく、基礎年金と報酬比例部分の関係

これまでの説明で、基礎年金の水準低下が大きくなる理由を、財政状況が弱くなった国民年金の積立金が先に不足することから生じると説明しましたので、調整期間の一致を、**厚生年金が国民年金を財政支援すること**という誤解が生じたかもしれません。

しかし、この問題の本質は、**国民年金と厚生年金の関係（制度間の横の関係）ではなく、基礎年金と報酬比例部分の関係（1階と2階の上下の関係）**にあります。

厚生年金は基礎年金と報酬比例部分の2階建ての制度ですが、保険料や積立金が、1階用と2階用にあらかじめ区分があるわけではありません。このため、基礎年金の水準が低下し、1階と2階のバランスが崩れると、バランスがそのままであれば1階に使われたはずの財源が2階に回ります。

重要なのは、**厚生年金制度における基礎年金と報酬比例部分との間での財源配分の問題**であり、**調整期間一致とは、1階と2階のバランスを維持することにより、1階に使う財源を引き続き1階に使う**ということです。1階に使う財源を引き続き1階に使うということですから、財政支援や財政調整ではありません。

#### ③基礎年金拠出金の仕組みを、調整期間の一致を前提とした仕組みに見直す必要

基礎年金と報酬比例部分のマクロ経済スライド調整期間がずれる原因について、2①では、

図表 1 を用いて、「調整期間を 2 段階方式で決定する方法」を説明しました。また、2②では、図表 2 を用いて、「基礎年金の調整期間が長くなると、報酬比例の調整期間部分が短くなるメカニズム」を説明しました。

これをよくみると、**調整期間がずれる要因は、基礎年金拠出金の仕組みにあることが分かります。**従って、「**調整期間一致**」を大前提に置いて、それに合うように**基礎年金拠出金の仕組みを見直す**必要があると考えます。どのような見直しが必要か、図表 8 で考えてみましょう。

基礎年金制度は、厚生年金制度と国民年金制度の 2 つの制度を活かしたまま、1 階部分を共通の基礎年金制度に統合したものです。このため、厚生年金制度のお財布（厚生年金勘定）と、国民年金制度のお財布（国民年金勘定）から、基礎年金を給付するためのお財布（基礎年金勘定）へ、基礎年金拠出金を拠出して、給付を行います。その際、「全員共通の基礎年金を全体で支える」という考え方ですから、拠出金は、2 つの制度で公平に分担することが必要です。

**拠出金の財源のうち、毎年の保険料で賄う部分については、国民年金の加入者も、厚生年金の加入者も、公平に支えるわけですから、厚生年金制度と国民年金制度が、加入者の人数割で拠出金を分担する現在の仕組みは、合理的です。**

一方、積立金は、厚生年金と国民年金のそれぞれのお財布で、収入と支出の差額が積み立てられてきたものです。積立方式ではないので、**厚生年金、国民年金の制度間で加入者が移動しても、積立金は移しません**から、それぞれの積立金は、必ずしも**現在の被保険者が積み立てたものではありません**。そのように考えると、**積立金で賄う部分については、人数割は必然とは言えません**。

基礎年金制度を作った当初は、毎年の給付費は保険料収入で賄っていて、積立金は積み上げる一方でしたが、今後は、基礎年金拠出金の財源に、保険料に加えて、積立金やその運用益も活用する時期に入りつつあります。このため、積立金で賄う部分については、拠出金の仕組みを見直す時期に来ていると言えます。

その際の視点は、②で述べたように、**国民年金と厚生年金との関係ではなくて、基礎年金と報酬比例部分という関係から考える**ことです。

**国民年金勘定の積立金は、基礎年金の財源です。一方、厚生年金勘定の積立金は、基礎年金の財源にも充てられますが、報酬比例部分の財源にも充てられます。**厚生年金の積立金は、1 階用と 2 階用が区分されて会計管理されているわけではありませんが、**調整期間一致を前提として財政計算を行えば、計算上で区分できます。**

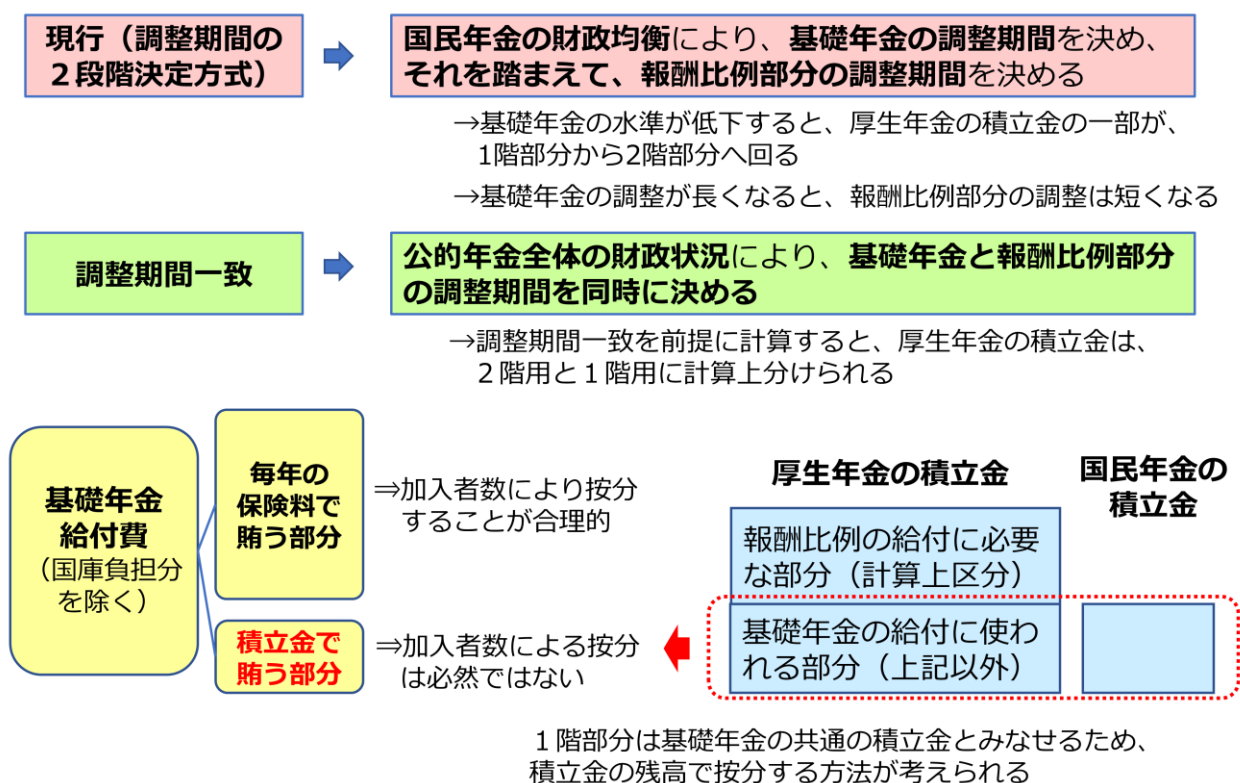
そうすれば、**国民年金勘定の積立金と、厚生年金勘定の積立金のうち基礎年金に充てる部分は、いわば、1 階部分の共通の積立金**であると考えることができます。そのように考えると、

基礎年金拠出金のうち積立金で賄う部分については、国民年金の積立金と、厚生年金の1階部分の積立金の残高に応じて拠出金を分担する、といった方法が合理性があると考えられます。

マクロ経済スライドは、財源の範囲内で賄えるように、給付水準を少しずつ調整する仕組みです。5年ごとの財政検証で100年間の財政計算を行い、100年間の財政均衡期間の終了時に給付費1年分程度の積立金を保有できるようにバランスする時点で、調整を終了します。

上記のように考えれば、調整期間一致の前提の下で、1階部分の積立金も、2階部分の積立金も、給付費1年分程度の積立金を保有できるようにバランスする時点で、マクロ経済スライド調整を終了することができます。

図表8 調整期間の一致と公平な基礎年金拠出金の分担



#### ④ 国庫負担の低下の防止について、どのように考えるか

前述の3③で、調整期間一致による基礎年金の低下の防止は、国庫負担の減少を防ぐため、ほぼ全ての者の年金の低下を防止することを説明しました。

これは、国庫負担を増やすものではなく、減らしすぎることを止めるだけであり、新たな財政需要を生むものではないと考えます。

しかし、別の見方をすれば、現行制度のまま減らした場合に比べれば、国庫負担は増えるこ

とになります。

ただし、国庫負担への影響は直ちに生じるものではなく、**調整期間を一致させることによって、マクロ経済スライド調整が早期に終了した時点以後**（追加試算①の場合、ケースⅢで 2033 年度以後）にはじめて生じて、その後、少しずつ拡大し、**現行制度のままの場合にマクロ経済スライド調整が終了する時期**（ケースⅢで 2046 年度）に、**差額が満額**となるものです。

また、今後、勤労者皆保険に向けて、**被用者保険の適用拡大**が進められていきますが、被用者保険の適用拡大は、国民年金第 1 号被保険者数を減らすため、人数割で計算した場合の基礎年金拠出金の国民年金勘定からの負担を減らし、国民年金の積立金が長持ちすることになりますので、**基礎年金の調整期間を短くする効果**を持ちます。被用者保険の適用拡大は、勤労者の社会保障を充実することと、働き方に中立的な社会保障制度とする目的で行われますが、基礎年金の調整期間を短くするという副次的効果を持ちます。

2019 年財政検証のオプション試算では、月収 5.8 万円以上の全ての雇用者に適用を拡大する 1050 万人規模の徹底した適用拡大を行った場合（オプション A-③）は、ケースⅢで、基礎年金の調整期間が 8 年短縮（報酬比例部分の調整期間は 6 年延長）し、全体の所得代替率が 4.8%上昇する試算となっています。この場合でも、基礎年金の調整の終了は 2039 年度で、報酬比例部分の 2031 年度よりまだ 8 年も長いので、調整期間一致には至りませんが、基礎年金の水準低下を防止することにより、国庫負担の減少を一定程度防ぐ効果があります。

調整期間一致により、国庫負担の減少を防ぐ効果は、被用者保険の適用拡大による同様の効果を包含しつつ、さらに上乗せをするものと考えられることもできます。

いずれにしても、**国の財政は、恒常的に財政赤字が続いていますので、将来の社会保障費の国庫負担の財源確保の方策については、真剣に考えていかないといけない**と思います。

※本稿は、「週刊 年金実務」（社会保険実務研究所）の 2023（令和 5）年 4 月 24 日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】高橋俊之（たかはし としゆき）

1962 年東京都生まれ。1987 年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004 年から 2008 年まで社会保険庁で総務課企画官・企画室長。2015 年から内閣府で大臣官房審議官（経済財政運営・経済社会システム担当）。2017 年から厚生労働省で年金管理審議官、2019 年から年金局長。2019 年の財政検証、2020 年の年金制度改革法案等を担当。2022 年 6 月退官。10 月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。