

《税・社会保障シリーズ No.65》

2025 年 5 月 20 日

No.2025-011

年金改正法案が理解されない理由

—マクロ経済スライドの調整期間一致を検証する—

調査部 理事 西沢和彦

《要 点》

- ◆ 年金改正法案について、与党内で議論が重ねられてきたが、2025 年 4 月 17 日に厚生労働省から自民党に示された案では、法案唯一の柱として残されていた「報酬比例年金と基礎年金のマクロ経済スライド調整期間の一致」が削除された。調整期間一致は、今後大幅な低下が見込まれる基礎年金の給付水準底上げを狙ったものであった。削除された理由は、厚生労働省によれば「十分な理解が得られなかった」ためであるという。もっとも、調整期間一致自体は、断念された訳ではなく、野党のなかからは政策として評価する声も出ており、国会審議でも争点となるであろう。本稿は、調整期間一致の概要について整理した後、理解が得られていないとすれば、その理由を考察した。
- ◆ 調整期間一致とは、給付抑制を図る仕組みであるマクロ経済スライドの適用期間が報酬比例年金は 2026 年度と短期であるの対し基礎年金は 2057 年度と超長期にわたる状況を是正し、2036 年度での一致を目指すものである。その本質は、2004 年改正で導入されたマクロ経済スライドが当初目論んだようには機能してこなかった失敗のリカバリーであり、世代間の公平、および、世代内の垂直的公平に資する。
- ◆ 理解が得られていないとすれば、主に次の理由が考えられる。(1) マクロ経済スライドが 2004 年改正で導入されて以降機能不全となっていながら対応を怠ってきた不作為に関する総括の不在。(2) そもそも年金制度が複雑であり、調整期間一致の理解にたどりつけない。(3) 厚生労働省は、「厚生年金積立金 65 兆円の 1 階への重点活用」を通じ調整期間一致を図ると説明するが、実際に行われる財政運営とは異なるうえ、「積立金の流用」との批判を招いている。(4) 調整期間一致は、基礎年金の給付水準底上げという目的がまずあり、それを実現するための飽くまで後付けの方法であることが否定できない。(5) 底上げには、国庫負担の増加も不可欠であるが、肝心の財源について言及がなく、国民が是非を判断する材料に欠ける。
- ◆ 今後の議論の鍵を握るのは、政治とりわけ与野党の合意である。なぜなら、人口減少下の年金改正は負担増と給付減を避けることが出来ず、かつ、複雑な年金制度の幅広い理解のためには、これまでの政府・与党の説明を根本的に改める必要があるためである。

本件に関するご照会は、調査部・西沢和彦宛にお願いいたします。

Tel : 080－3473－8152

Mail : nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

[「経済・政策情報メールマガジン」](#)、[「X（旧 Twitter）」](#)、[「YouTube」](#)でも情報を発信しています。

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1. はじめに

今通常国会に提出予定の年金改正法案について、与党内で議論が重ねられてきたが、2025年4月17日に厚生労働省から自民党に示された案では、法案唯一の柱として残されていた**基礎年金のマクロ経済スライドの早期終了**が削除された。その法案が国会提出される。マクロ経済スライドとは2004年の年金改正で導入された給付抑制を図る仕組みであり、その早期終了とは大幅な低下が見込まれる基礎年金給付の底上げを狙ったものである。なお、「基礎年金のマクロ経済スライドの早期終了」は、2024年初までは「**報酬比例年金と基礎年金のマクロ経済スライド調整期間の一致**」と呼ばれており、この呼称の方が実態に近いと、本稿では以下略して**調整期間一致**と呼ぶ。

現在、全国民共通に給付される基礎年金は満額で月額6.7万円（2024年度）である。2024年7月に公表された政府見通し（財政検証）では、年金財政を長期的に均衡させるためには基礎年金にマクロ経済スライドを今後約30年間適用し続けることによって約3割の給付抑制が必要であるとされた¹。そこで、年金改正法に向けて基礎年金給付の底上げ策として2つが想定された。その1つが調整期間一致であった。法案から削除された理由は、厚生労働省の資料によれば「十分な理解が得られていない」ためであるという。では、理解が得られていないとすれば、なぜなのだろうか。そもそも理解を得ることは可能なのであろうか。調整期間一致は、断念された訳ではなく、野党のなかからは政策として評価する声もある。法案から削除されたとはいえ、国会でも重要な争点になろう。

本稿では、続く第2章で調整期間一致のアウトラインと本質および効果、第3章で理解が得られていないとすれば考え得る理由をそれぞれ整理する。そのうえで、第4章で今後の議論のあり方に若干の考察を加える。なお、将来の年金給付水準やマクロ経済スライド調整期間などは、経済状況や人口動態によって変動しうる不確定なものであるが、冗長になるのを避けるため、本稿では確定的な記述としている。

2. 調整期間一致のアウトラインと本質および効果

（1）調整期間一致のアウトライン

マクロ経済スライドの調整期間一致とは何をするのであろうか。マクロ経済スライドは、給付抑制を図るための仕組みとして「100年安心」がうたわれた2004年の年金改正で導入された。政府は「調整」という言葉でオブラートに包み込むが、実態は「抑制」である。具

¹ 人口動態と経済前提について、2024年財政検証でも複数ケースが設けられている。そのうち、本稿では、人口動態については、出生中位、死亡中位、外国人の入国超過数16.4万人ケースを用いる。経済前提については、基本ケースと目されている過去30年投影ケースを用いる。

体的には、保険料の水準が固定されたうえで²、その保険料収入の範囲で年金財政の長期的な均衡が見通せる給付水準になるまでマクロ経済スライドが適用される。適用期間が長期化するほど、すなわち、終了年度が後にずれ込むほど給付水準の低下が進む。

マクロ経済スライドの対象となるのは、**報酬比例年金**と**基礎年金**の2つの給付である。現在、報酬比例年金は標準額で月 9.2 万円、基礎年金は前掲の通り満額で月 6.7 万円である。年金制度は、**厚生年金保険**と**国民年金**の2つに大きく分けられ、厚生年金保険制度の加入者は、報酬比例年金と基礎年金を受け取り、国民年金制度の加入者は基礎年金のみを受け取る。2004 年改正時、マクロ経済スライドの終了年度は報酬比例年金および基礎年金とも同じ 2023 年度、同年度以降の**所得代替率**はそれぞれ 21.7%、14.2%で維持されると見込まれていた（図表 1）。所得代替率とは、給付水準を表す代表的指標であり、現役世代の賃金に対する年金の比率である。

（図表 1）マクロ経済スライドの終了年度と給付水準の見通し（過去 5 回）

	報酬比例		基礎年金		経済前提
	終了年度	所得代替率	終了年度	所得代替率	
2004年改正時	2023	21.7%	2023	14.2%	基準ケース
2009年財政検証	2019	23.4%	2038	13.4%	基本ケース
2014年財政検証	2020	24.5%	2043	13.0%	ケースE
2019年財政検証	2025	24.6%	2047	13.1%	ケースⅢ
2024年財政検証	2026	24.9%	2057	12.8%	過去30年投影ケース

（資料）厚生労働省の各財政検証より日本総合研究所作成

（注 1）人口動態はいずれも中位推計。

（注 2）基礎年金の所得代替率に関し、政府は 2 人分で表記するが、本図表では 1 人分。

（注 3）財政検証の都度、用いられる経済状況と人口動態の前提が異なり、かつ、2014 年財政検証からは基本ケースが設けられなくなったので、財政検証間の単純な比較は出来ない。

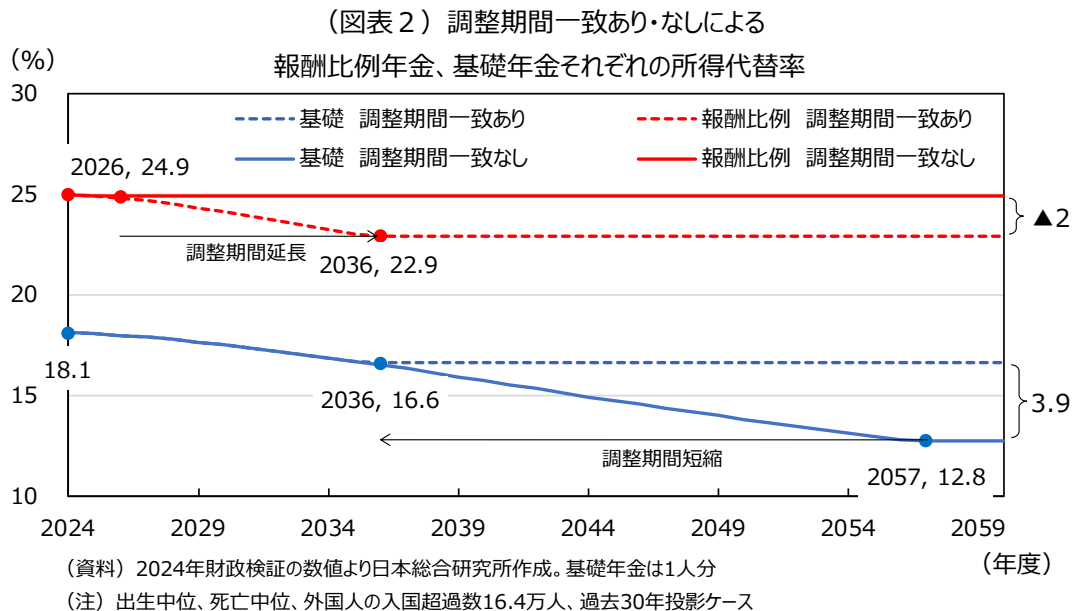
ところが、2009 年の財政検証では、**報酬比例年金**と**基礎年金**の**マクロ経済スライド終了年度**に 19 年のズレが生じ、それぞれ 2019 年度、2038 年度になるとの見通しが示された。財政検証とは、5 年に 1 度、将来の経済状況と人口動態に一定の仮定を置き、今後 100 年間の年金財政の姿を描くいわば年金財政の定期健診である。2014 年と 2019 年の財政検証でも同様の結果が示され、直近の 2024 年の財政検証ではズレがより顕著になり、マクロ経済スライド終了年度は、報酬比例年金の 2026 年度に対し、基礎年金はその 31 年後の 2057 年度になるとされた。これは、報酬比例年金の給付水準はほぼ維持される一方、冒頭述べた通り基礎年金の給付水準は約 3 割減となることを意味する。「基礎」の役割が期待される年金

² 2017 年度以降、厚生年金保険料率は 18.3%、国民年金保険料は月 17,000 円（2004 年度価格）で固定された。「保険料の固定」ではなく「保険料の水準の固定」と表現しているのは、17,000 円（2004 年度価格）の額は賃金上昇率に応じて増減するためである。

として大変具合の悪い事態である。

基礎年金の底上げには理論的には複数の方法があるなか、今回の年金改正において厚生労働省は2つの施策を想定していた。1つは、基礎年金の加入期間の40年から45年への延長である。加入期間を5年延ばせば、給付は1.125倍（＝45/40）になる。もっとも、5年延長案は2024年7月に年金改正法案の項目から削除された³。

もう1つが本稿の主題、調整期間一致である。具体的には、マクロ経済スライド終了年度を基礎年金については、2057年度から2036年度に前倒しする（図表2）。もっとも、フリーランチは存在しないので、財源捻出のため報酬比例年金については2026年度から2036年度に先延ばしする（詳細は後述）。それにより、基礎年金の所得代替率は現行のままであれば現在の18.1%から12.8%まで落ち込むはずであったところ、+3.9%ポイントの16.6%に底上げされる。他方、報酬比例年金は現行のままであれば現在の25%から24.9%へとほぼ横ばいで済んでいたところ、▲2%ポイントの22.9%に低下する。



調整期間一致によって年金受給者が受ける得失は、加入する年金制度と世代によって異なる。基礎年金のみを受給する国民年金制度加入者において、メリットが現れるのは2037年度以降にはなるものの、給付水準が現行（すなわち調整期間一致なし）に比べ下がる世代はない（図表2）。他方、基礎年金と報酬比例年金を受給する厚生年金保険制度加入者においては、世代により得失が異なる。調整期間一致によって、2045年度までは現行に比べむ

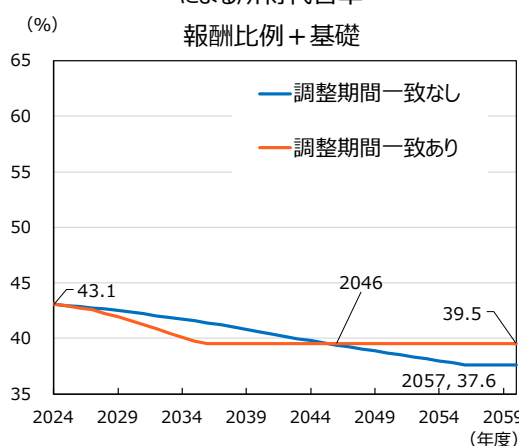
³ 現在、基礎年金は厚生年金保険制度あるいは国民年金制度への40年間の加入で満額給付される。厚生労働省は、これを5年延長することで、基礎年金給付の底上げを図ろうとした。この案が削除された背景の1つは、案自体に難点があったことが指摘できる（詳しくは西沢（2024））。もう1つは、2023年半ばから岸田文雄政権に対し「増税メガネ」批判がなされており、5年分の国民年金保険料負担（約100万円）に対する国民の反発に政府が敏感であったことが考えられる。

しろ給付水準が下がり、2046 年度以降になると給付水準が上がる（図表 3）。所得代替率は最終的に 1.9%ポイント（39.5-37.6） 改善する。

なお、厚生労働省からは、調整期間一致によって現行よりも給付水準が上がるのは 2041 年度以降、所得代替率の最終的な改善幅は 5.8%ポイント（56.2-50.4） との資料が前面に出されている（図表 4 と図表 7）。厚労省資料の方が図表 3 よりも調整期間一致の効果が良く見える理由は、厚生年金保険制度加入者として、サラリーマンの夫と専業主婦の妻からなる **モデル世帯**⁴が想定されているためである。すなわち、厚労省は、所得代替率の計算において、分母の賃金は 1 人分としたまま、分子の年金は夫の報酬比例年金と基礎年金 2 人分で計算している⁵。この点は留意が必要である。

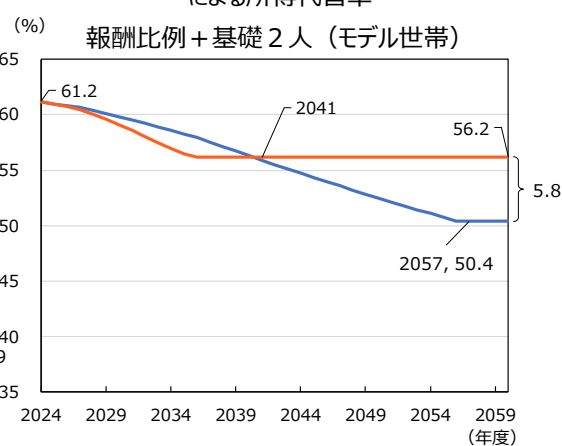
（図表 3）調整期間一致あり・なし

による所得代替率
報酬比例 + 基礎



（図表 4）調整期間一致あり・なし

による所得代替率
報酬比例 + 基礎 2 人（モデル世帯）



（資料）2024年財政検証の数値より日本総合研究所作成

（注）出生中位、死亡中位、外国人の入国超過数16.4万人、過去30年投影ケース。

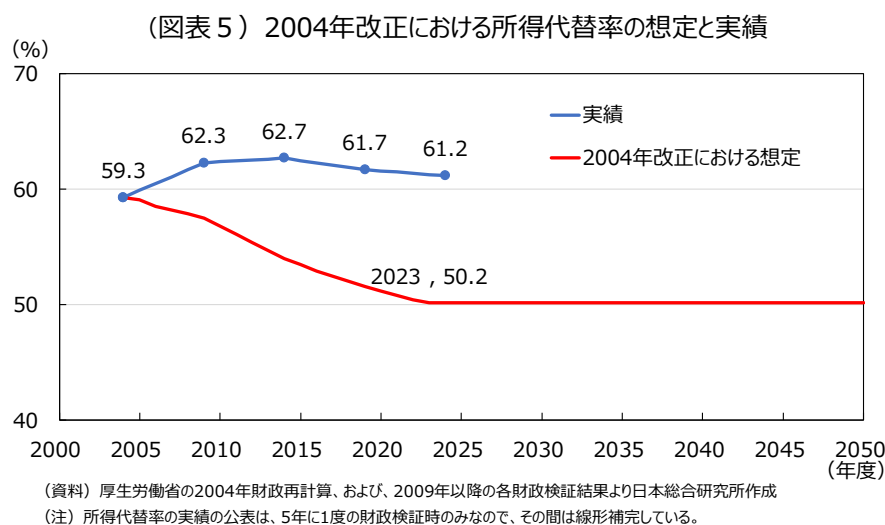
（2）2004 年改正の失敗のリカバリーが本質

調整期間一致は、失敗している 2004 年改正のリカバリーの一環であることにその本質がある。2004 年改正時、報酬比例年金も基礎年金も、マクロ経済スライドによる調整は 2023 年度で終了できると見通されていた（図表 1 を再参照）。それにより、モデル世帯の所得代替率は 2004 年度の 59.3%から 2023 年度に 50.2%まで低下するものの、以降は維持されるとの将来像が示されていた（図表 5）。このように給付が確実に抑制され、しかもそれがダラダラと続くのではなく期限を区切って行われると想定していたからこそ、年金制度は「100 年安心」であったといえる。加えて、報酬比例年金と基礎年金のマクロ経済スライドの終了が 2023 年度で一致しているので、相対的な給付水準も不変であるとみられていた。

⁴ 標準世帯ともいわれる。

⁵ モデル世帯（標準世帯）の想定は、年金財政の健全性を時系列で測るという観点から必要ではあるものの、共働き世帯や単身世帯の増加など世帯形態が多様化している実態と著しく乖離している。

ところが、現在、所得代替率は 61.2%（2024 年度）とむしろ上昇している。これは年金財政にとって極めて深刻な事態である。50.2%との差は過剰給付であり、将来世代に残しておくべき積立金の前倒しでの取り崩しと赤字国債に依存して賄われている。基礎年金については、2057 年度までマクロ経済スライドを延々と続けざるを得ず、かつ、報酬比例年金と調整期間に大幅なズレが生じていることから、報酬比例年金と基礎年金の相対的な給付水準も変化していく。このように 2004 年改正時の目論見は大きく外れている。2004 年改正のうち、マクロ経済スライドについては明らかに失敗している⁶。



主な要因は、2004 年改正後長引くデフレ経済が災いしマクロ経済スライドが十分に機能しなかったこと、および、そうした事態が認識されながら、手をこまねいてきた政府の不作為にある。十分に機能してこなかったのは仕組みとしての欠陥に原因がある。そもそも年金給付額は、前年の賃金上昇率に応じて毎年改定される（賃金スライドという）のが原則である⁷。マクロ経済スライドは、この原則をいったん棚上げし（棚上げ期間＝調整期間）、賃金上昇率から一定の値を差し引いた値による年金額改定にとどめる仕組みである。一定の値はスライド調整率といい、毎年度変動する。例えば、前年の賃金上昇率 2%、スライド調整率 1%、前年の年金額 10 万円とする。原則であれば、今年の年金額は 2%増の 10.2 万円となる。ところが、マクロ経済スライドのもとでは 1%（＝2%－1%）増の 10.1 万円にとどまる。仮にこれを 20 年続けると約 2 割の給付抑制になる。

⁶ 2004 年改正は、他に 2 つの柱があった。保険料率の 2017 年度までの段階的引き上げと基礎年金拠出金の国庫負担割合の 1/3 から 1/2 への引き上げである。これは実現している。

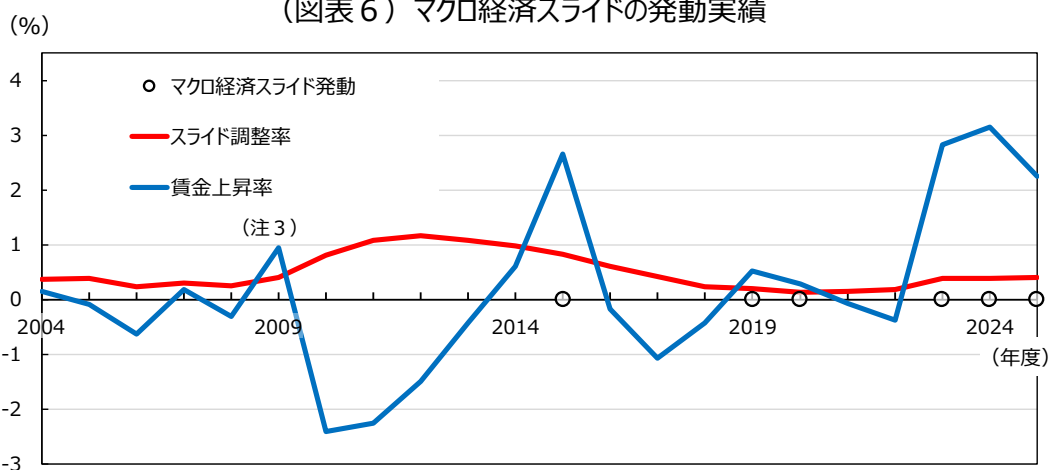
⁷ ここでは説明を簡単にするために新規裁定年金を例にとっている。新規裁定年金とは受給開始年齢に到達し、新しく貰い始める時点の年金である。受給開始後の年金は既裁定年金という。既裁定年金は物価上昇率に応じて改定される（物価スライドという）。既裁定年金にもマクロ経済スライドが適用され、「物価上昇率－スライド調整率」での年金額改定にとどめられる。すなわち、マクロ経済スライドによる調整期間中、既裁定年金の購買力は低下し続ける。

もつとも、このマクロ経済スライドには、重大な例外があり、賃金上昇率＜スライド調整率となった場合、年金額をマイナス改定するのではなく、前年と同額に据え置くこととされた（名目下限措置という）。例えば、前年の賃金上昇率 0%、スライド調整率 1%の場合、年金額は▲1%引き下げられるのではなく、据え置かれる。名目下限措置は、飽くまで緊急避難措置として想定されていた。2004 年改正時、賃金上昇率は将来にわたって 2 %程度で伸び、1 %程度と目されるスライド調整率はそこから難なく差し引けると考えられていたのである。ところが、2004 年改正以降、名目下限措置は常態化し、マクロ経済スライドは抜かずの宝刀となった。

名目下限措置を廃止すれば、いかなる賃金上昇率であってもマクロ経済スライドは発動されるのだが、政府はそれを認識しながら、年金受給者の反発を恐れて廃止に踏み切ってこなかった。マクロ経済スライドがようやく初めて発動されたのは 2015 年度である（図表 6）。以降、発動は 2025 年度まで計 6 回にとどまっている。しかも、2015 年度と 2020 年度の発動は前年の消費税率引き上げに伴う物価上昇という僥倖を受けてのものである。実力ベースでは 4 回といったところであろう。

よって、マクロ経済スライドによる調整の早期終了は不可欠である。調整期間一致は、遅きに失し、不十分であり、かつ、方法として難はありながらも、そうした目的には沿っている。既に年金を受給している世代、および、近々受給する世代は、これまでのデフレ経済と政府の不作為の恩恵を受けているのであり、それが是正されることは不当ではなく、むしろ急がれるべきである。

（図表 6）マクロ経済スライドの発動実績



（資料）厚生労働省「2024年財政検証」、社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告－令和4年度－」より日本総合研究所作成

（注 1）実績は日本総合研究所計算。T 年度の賃金上昇率は、（T－2～T－4 年度）の実質賃金上昇率の平均値に T－1 年の消費者物価上昇率を加え、そこから T－3 年度の可処分所得の押し下げ分（2019年度まで 0.2、2020年度は 0.1、2021年度以降ゼロとしている）を控除した値。賃金は、1 人当たり標準報酬総額（民間被用者）を用いている。

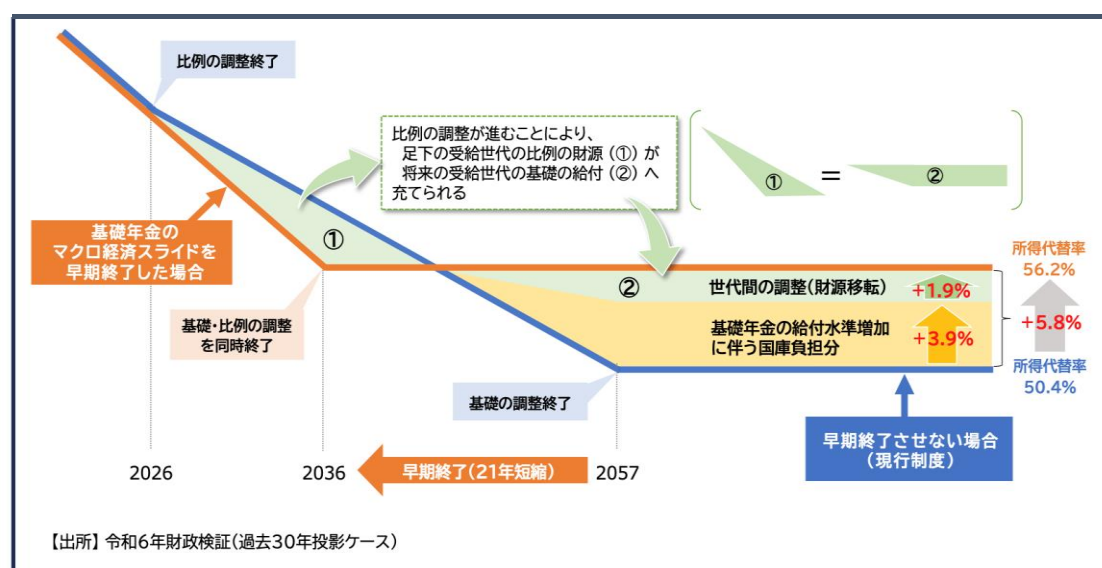
（注 2）スライド調整率は労働参加進展シナリオのもの。

（注 3）特例水準未解消のためマクロ経済スライド発動せず。2000年度から2001年度にかけ、物価下落にもかかわらず年金額が据え置かれ、本来あるべき年金額よりも実際の給付額が 1.7%高くなった。これを特例水準といい、マクロ経済スライドはこの特例水準が解消されてから発動されることになっていた。この時点で特例水準は未解消であった。

(3) 世代間の公平と世代内の垂直的公平に資する

調整期間一致の年金財政における効果を改めて確認すれば、1つは、世代間の公平に資する。報酬比例年金のマクロ経済スライド調整期間を2036年度まで延長することは、前述のように既に年金を受給している世代および近々受給する世代にとっては不利益となるが、その分、年金財政の積立金が積み上がり、それは将来の年金受給世代の給付原資となる。これは年金財政を俯瞰してみると**世代間の公平**の観点から好ましい。厚生労働省はその効果を所得代替率1.9%ポイントとしている(図表7)。ただし、この1.9%ポイントという改善効果は飽くまでモデル世帯におけるものであり、単身世帯や夫婦共働き世帯にはそのまま当てはまらない点に留意が必要である。

(図表7) 調整期間一致による将来の給付水準の改善効果と要因分解



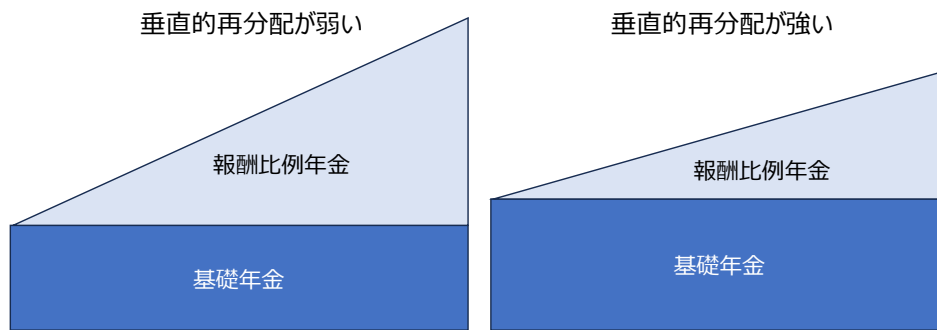
(資料) 第21回社会保障審議会年金部会(2024年11月25日)資料1より抜粋

(注1) 原資料のタイトルは「基礎年金のマクロ経済スライドの早期終了による将来の給付水準の上昇効果」。

(注2) 調整期間一致による所得代替率の底上げ効果が、世代間の調整によるものと国庫負担増に伴うものとに分解されている。

もう1つ、厚生年金保険制度において、意図せざる垂直的再分配低下の抑止となる。平たく言えば、低所得者にとってメリットなる。厚生年金保険制度の加入者は、報酬比例年金と基礎年金を受け取る。報酬比例年金の給付額は、現役時の賃金×加入期間で計算され、基礎年金の給付額は加入期間のみで計算される。2024年財政検証で示された将来像、すなわち、報酬比例年金の給付水準はほぼ横ばいである一方、基礎年金の給付水準については約3割の抑制が必要であるという姿は、高所得者から低所得者への再分配である**垂直的再分配**が弱まることを意味する(図表8左)。それは年金制度のあり方として意図されたものではない。調整期間一致によって、報酬比例年金の給付を抑制し、基礎年金の給付を底上げすることで、そうした意図せざる垂直的再分配の低下を防ぐことになる(図表8右)。

(図表 8) 垂直的再分配のイメージ



(資料) 日本総合研究所作成

3. 理解が得られない理由とは

こうした調整期間一致は、厚生労働省によれば「十分な理解が得られていない」という。では、その理由としてどのようなことが考えられるのであろうか。

(1) これまでの年金改正の総括の不在

理解が得られていないとすれば、その理由として第 1 に、2004 年改正とそれ以降の政府の不作为に対する総括の不在を指摘できる。総括が欠けたままでは、例えば、調整期間一致によって不利益を受ける世代も、それが不当なものではないことを理解できない。

まず、マクロ経済スライドの仕組みである。年金財政の持続可能性を維持するために給付抑制を図るという目的には合理性があっても、マクロ経済スライドという仕組みには重大な欠陥があった。1 つは、これまで述べた通り名目下限措置の存在である。2 つめは、**そもそもの仕組みの分かりにくさ、しかもそれが意図的なものである可能性である**。2004 年改正時、厚生労働省は、賃金上昇率からスライド調整率を差し引いた値で年金額を改定するという、敢えて分かりにくい仕組みにすることで給付抑制という実態をオブラートに包み込んだと考えられる。給付抑制が前面に出たのでは、法案も通りづらいとの判断である。もっとも、分かりにくさの副作用も指摘できる。官僚以外には仕組みに対する理解が深まらず、その結果、不発動が続いていることに関し、肝心の政治において危機意識が醸成されにくく、対応を遅らせてきた。「十分な理解が得られていない」としても、当初から意図的に分かりにくい仕組みとしてきたのであれば、それは当然の帰結であろう。3 つめに、技術的ではあるが、**国民年金制度と厚生年金保険制度それぞれに長期的な財政均衡を求める仕組みとしたことである**⁸。

⁸ 技術的な要因については、次に詳しく解説されている。厚生労働省「年金制度の仕組みと考え方」第 7 章マクロ経済スライドによる給付水準調整期間 1 節基礎年金と報酬比例の調整期間が異なる要因。

https://www.mhlw.go.jp/stf/nenkin_shikumi_007.html

次に、2004 年改正以降の政府の不作為である。不作為の歴史を簡単に振り返れば、次の通りである。2004 年改正後初となる 2009 年の財政検証に向け、2006 年 12 月に社会保障審議会年金部会が再スタートした。その第 2 回会合（2007 年 2 月 6 日）において、マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を求める意見が委員の 1 人から出た⁹。もっとも、それが 2009 年財政検証の議題として採り上げられることはなかった。2004 年改正で「100 年安心」をうたって、早々に制度改正をしたのではバツが悪いという政府の保身があったのかもしれない¹⁰。

2014 年財政検証では、厚生労働省もようやく重い腰を上げ、名目下限措置の廃止を目指した。2004 年改正後 10 年経過してもマクロ経済スライドは 1 度も発動されておらず（図表 6）、さすがに危機感を持ったものと考えられる。ところが、官邸あるいは与党の反対に遭ったためか、2015 年に入った頃、名目下限措置廃止は撤回に追い込まれた¹¹。同年 2 月 24 日に開催された「自民党社会保障制度に関する特命委員会」では、名目下限措置を仮に廃止したとなれば 4 月に予定される統一地方選にマイナスの影響が出る、との声も出た。2019 年財政検証では、マクロ経済スライドはこの時 3 回しか発動されていなかったが、厚生労働省は、名目下限措置廃止を目指す素振りすら見せなかった。2024 年財政検証においても同様である。いずれも政府、とりわけ政治が当面の年金受給者に不利益となる年金改正を嫌った結果である。

（２）そもそも分かりにくい年金制度

第 2 に、調整期間一致の理解に至る以前に、年金制度の正確な理解自体がそもそも困難である。制度の理解が困難な原因は、複雑であるだけでなく、政府の説明の仕方にもある。現行の年金制度は、次のように政府から説明される（図表 9）。

- A. 国民年金と厚生年金の 2 階建てになっており、2 階部分の厚生年金に加入している人は同時に 1 階部分の国民年金にも加入している。
- B. 国民年金（基礎年金）と表記されており、基礎年金は国民年金の単なる別称であるとも、この 2 つには相違があるとも読める。

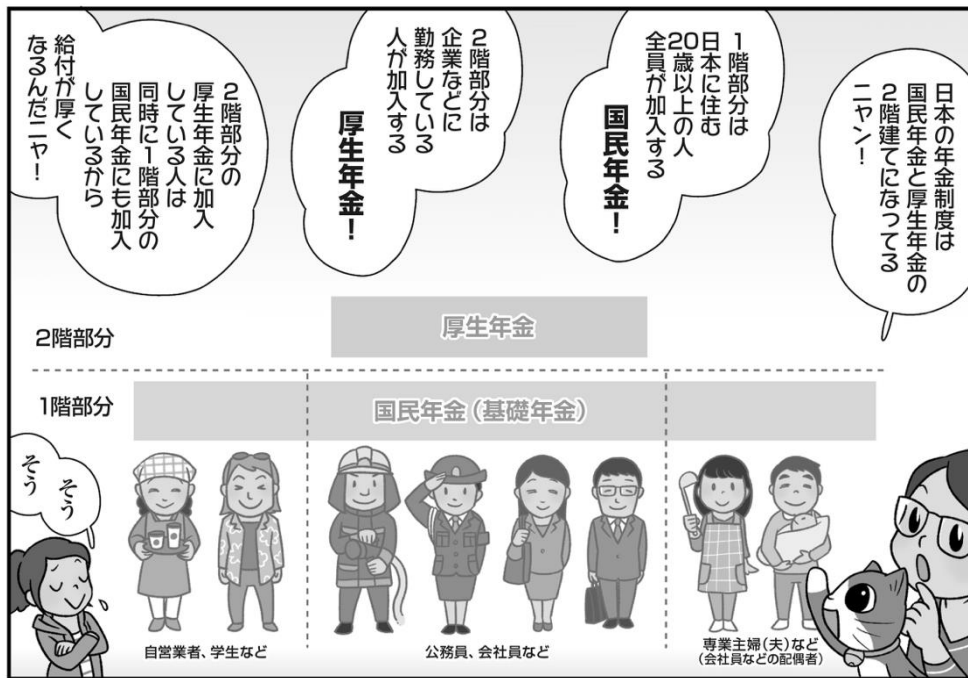
⁹ 西沢和彦「財政検証のあり方に関する意見」

<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/02/dl/s0206-6i.pdf>

¹⁰ 加えて、2007 年初には「消えた年金記録問題」が表面化し、年金改正などできる政治状況ではなかったという理由付けもなされるのかもしれない。

¹¹ 詳しくは西沢（2016）。

(図表 9) 政府による年金制度の説明



(資料) 厚生労働省「いっしょに検証！公的年金～年金の仕組みと将来～」

しかし、こうした政府の説明は制度の実態を表しておらず、かつ、曖昧である。実態は次の通りである。企業などに勤務している人は、**厚生年金保険制度**に加入し、18.3%の厚生年金保険料を労使折半で負担する。政府は「厚生年金に加入している人は国民年金にも同時に加入している」というが、加入者が払う保険料には厚生年金保険料の名しか冠されていない。18.3%のうち厚生年金と国民年金の内訳が示されている訳でもない。厚生年金保険料は計40.4兆円(2023年度)であり、国の**年金特別会計厚生年金勘定**で経理される(図表10)。同勘定には、一般会計から10.3兆円の国庫負担が繰入れられ、これらが積立金の運用収入とともに給付29兆円と**基礎年金拠出金**19.9兆円に充てられる。給付29兆円は前出の報酬比例年金である。国庫負担の主体は基礎年金拠出金の2分の1である。

厚生年金保険制度に加入しておらず、かつ、厚生年金保険制度加入の配偶者を有していない人は、**国民年金制度**に加入し、月額17,510円(2025年度)の国民年金保険料を負担する。保険料は計1.3兆円(2023年度)であり、**年金特別会計国民年金勘定**で経理される。同勘定には、一般会計から1.8兆円の国庫負担が繰入れられ、これらはほぼ全て**基礎年金拠出金**に充てられる。国民年金制度の支出には給付0.1兆円が計上されているものの、これは旧制度の名残であり、早晚ゼロになる。すなわち国民年金という名の給付はない。

計23.1兆円の基礎年金拠出金は**年金特別会計基礎年金勘定**に移し替えられ、ここから厚生年金保険制度および国民年金制度加入者に対し、満額であれば月額6.7万円の基礎年金が給付される。2023年度の給付は25.1兆円である。

(図表10) 年金の財政構造 (2023年度)

制度	収入	保険料	国庫負担 (一般会 計より)	その他	支出	給付 (厚生年金保 険は報酬比 例)	基礎年金 拠出金	その他	積立金
厚生年金保険	51.4	40.4	10.3	0.7	49.3	29.0	19.9	0.5	287.5
国民年金	3.2	1.3	1.8	0.0	3.4	0.1	3.2	0.1	12.5
計	54.6	41.8	12.1	0.7	52.7	29.0	23.1	0.6	300.1

勘定	収入	基礎年金 拠出金	支出	給付
基礎年金	25.6	23.1	25.1	25.1

(資料) 社会保障審議会年金数理部会 (第102回および103回) 資料より日本総合研究所作成

(注1) 厚生年金保険には、国家公務員、地方公務員、私立学校教職員の各共済を含む。

(注2) 積立金の運用収入は除いている。

こうした制度の実態に照らせば、まず、A.の厚生年金保険に加入している人は国民年金にも同時に加入しているという説明には無理がある。加入するのは、厚生年金保険制度か国民年金制度のいずれかでしかない。「2階建て」にはなっていない。ただし、厚生年金保険制度加入者は、年金受給時には報酬比例と基礎年金の2つを受け取ることになり、受給時に限っていえば2階建てという捉え方も出来る。次に、B.の国民年金(基礎年金)という曖昧な表記も適当ではない。第1に、国民年金は加入時の制度の名称であり、他方、基礎年金は給付の名称である。建物に例えれば、入口と出口が異なっており、それぞれ別の名称が付けられているのである。第2に、国民年金制度と基礎年金給付とでは対象者が異なる。国民年金制度の真の加入者は、月17,510円の保険料を課されている人(第1号被保険者という)のみである。他方、基礎年金の受給者には厚生年金保険制度加入者も含んでいる。

調整期間の一致は、次節で述べるように、厚生年金保険財政の支出において、給付を年2兆円台半ばから3兆円程度削減し、それを基礎年金拠出金に振り替えるという財政運営を通じて実現が図られる。政府の説明ではその理解の出発点に立つこと自体が困難である。

(3)「積立金の活用」という説明が裏目に

第3に、調整期間一致のために実際に行われる財政運営と政府の説明との間に齟齬が見られる。政府からは、「厚生年金積立金65兆円の1階への重点活用」および「国庫負担の増65兆円」を通じて調整期間の一致が図られると説明される(図表11)。厚生年金保険制度には、287.5兆円(2023年度)の積立金がある¹²。年金制度がそもそも分かりにくいというのに、こうした説明は次のような解釈を招きうる。

¹² 共済組合を含む。

サラリーマンが営々と積み上げてきた積立金 287.5 兆円のうち 65 兆円（ア）が
自営業者の加入する国民年金に流用される（イ）。

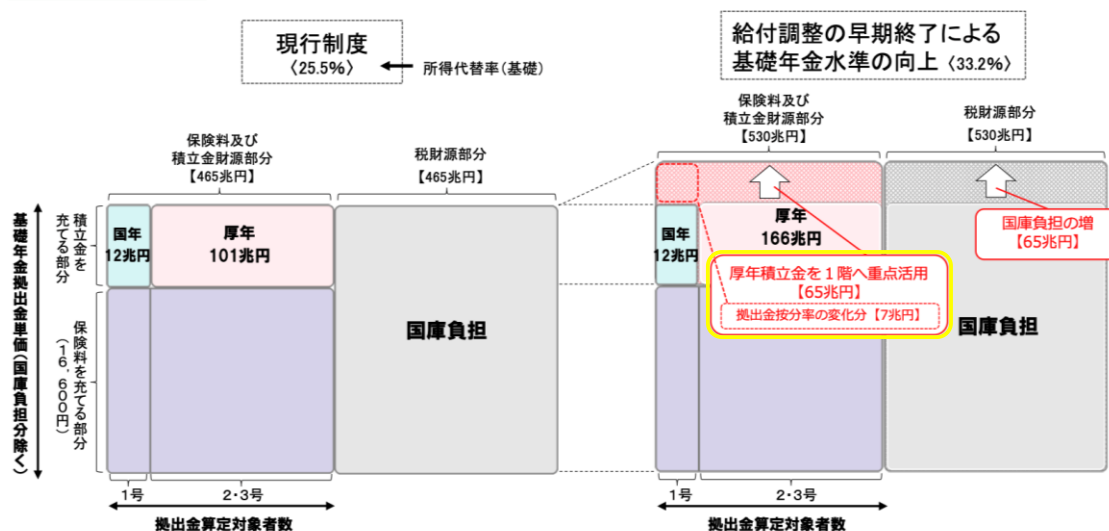
ところが、こうした解釈は正確ではない。まず（イ）の部分である。厚生年金積立金の重点活用の対象となる「1 階」を国民年金制度と捉えるのであれば、その真の加入者は第 1 号被保険者のみであるから「自営業者への流用」といわれても確かに仕方がない面はある。ところが、「1 階」を基礎年金給付と捉えれば、受給者の約 9 割が厚生年金保険制度加入者（第 2 号被保険者）とその一定収入以下の配偶者（第 3 号被保険者）であるから、サラリーマンが全面的に割を食う訳ではない。政府がここでいう「1 階」は明らかに基礎年金給付を指しているから、（イ）の解釈は正確ではないことになる。もちろん第 1 号被保険者も厚生年金積立金 65 兆円の基礎年金給付への重点活用の恩恵を受けるため、この点は重大な問題点として残るが、それでも全面的な「自営業者への流用」ではない¹³。

（図表11）調整期間一致による財政構造の変化（政府の説明）

基礎年金の財政構造の変化（現行制度・基礎年金の給付調整の早期終了）

- 基礎年金の給付調整の早期終了（調整期間の一致）により、**厚生積立金を1階に重点活用（+65兆円）**。
このうち、拠出金按分率の変化分は7兆円。
- 加えて、国庫負担の増により財源の総額が増加し、ほぼ全ての厚生年金受給者で2階も含めた給付水準が上昇。

《過去30年投影ケース》 概ね100年間にわたる基礎年金給付の財源を運用利回りで2024年度価格に換算して一時金で表示



注1：積立金は概ね100年間で基礎年金給付に充てる額であり、厚生年金（報酬比例部分）に充てる積立金や財政均衡期間の終了時に保有する給付費約1年分相当の積立金等が除かれている。
注2：厚生年金保険料のうち1階（基礎年金）相当部分は、国民年金保険料（※）と同額とみなして計算している。
※ 国民年金の独自給付及び産休免除相当分（約400円）を除いた月額16,800円（2004年度価格）としている。
注3：国庫負担は特別国庫負担（保険料免除期間に係る給付費や20歳前障害に係る障害基礎年金の給付費等に対する国庫負担）を含まない。
特別国庫負担の額は、現行制度：28兆円、基礎年金の給付調整の早期終了：32兆円。

（資料）第21回社会保障審議会年金部会（2024年11月25日）資料1。黄色い枠囲いは本稿で付け加えた

（注）所得代替率（基礎）として表記されている25.5%と33.2%は2人分の数値。

¹³ このことは、第 1 号被保険者の就業別内訳をみても言える。厚生労働省「令和 4 年公的年金加入状況等調査」によれば、第 1 号被保険者のうち就業者は 963 万人であり、うち自営業者 311 万人（家族従業者を含む）、会社員・公務員 506 万人、その他 146 万人となっている。

次に、(ア)の解釈は、政府の説明をなぞったものだが、実際に行われる財政運営は政府の説明と異なるようである。調整期間一致のために行われる財政運営は次の通りである。2023年度実績を例に用いると、厚生年金保険制度における給付、すなわち報酬比例年金を3兆円抑制し、基礎年金拠出金に振り替える(図表12)。3兆円は例である。基礎年金拠出金の2分の1は国庫負担であるから国庫負担は3兆円増額される。よって、厚生年金保険制度の基礎年金拠出金は、現行の19.9兆円(図表10)から6兆円増え25.9兆円となる。他方、国民年金制度の収支は不変である。計29.1兆円の基礎年金拠出金が基礎年金勘定に振り替えられ、基礎年金給付費に充てられる。

(図表12) 調整期間一致のための財政運営(報酬比例を3兆円抑制と仮定)

(兆円)

制度													
	収入		保険料	国庫負担 (一般会計より)		その他	支出		給付 (厚生年金保険は 報酬比例)		基礎年金 拠出金		その他
	増減			増減			増減		増減				
厚生年金保険	54.4	3.0	40.4	13.3	3.0	0.7	52.3	3.0	26.0	▲ 3.0	25.9	6.0	0.5
国民年金	3.2	-	1.3	1.8	-	0.0	3.4	-	0.1	-	3.2	-	0.1
計	57.6	3.0	41.8	15.1	3.0	0.7	55.7	3.0	26.0	▲ 3.0	29.1	6.0	0.6

(資料) 日本総合研究所作成
(注) 例として2023年度の数値を利用。3兆円は仮定。増減は、改正前との比較。

こうした財政運営をずっと続けていく。2024年財政検証では、2120年度までの見通しが公表されており、それによれば調整期間一致を行った場合と行わなかった場合との報酬比例年金の差は、年度によって異なるものの2兆円台半ばから3兆円程度である(図表13の斜線部分)。その現在価値の和を計算すれば65兆円となり、「厚生年金積立金が1階に重点活用」される額と一致する¹⁴。すなわち、厚生年金保険制度から追加的に2兆円台半ばから3兆円程度を基礎年金勘定に毎年度支払い続けるのと(これが実際に行われる財政運営)、基礎年金勘定に65兆円を一括して支払い、基礎年金拠出金は現行のままとするのと計算上は同値である。

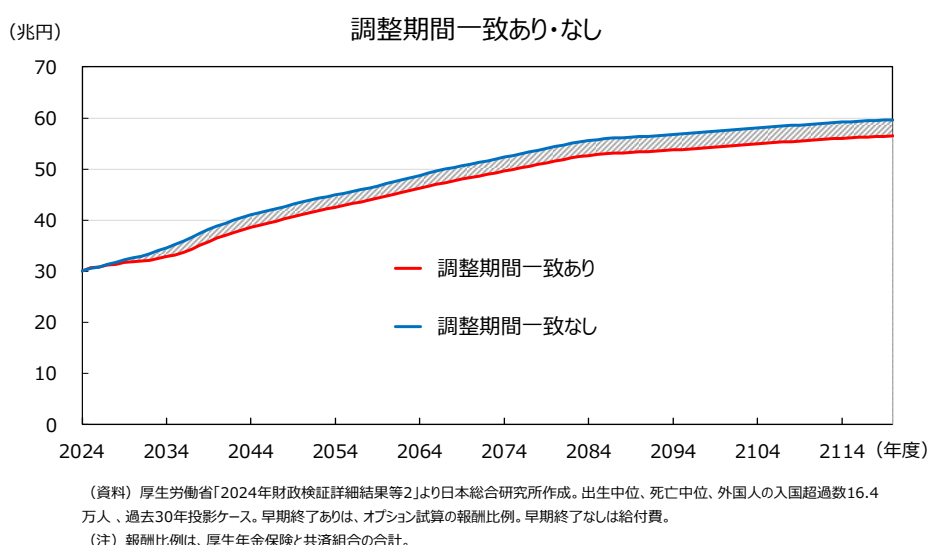
とはいえ、実際に行われる財政運営がそのまま説明されるのではなく、2120年度までのキャッシュ・フローが現在価値に換算され、「積立金の重点活用」というフレーズが当てられている理由として、次の2つが考えられる。1つは、もはや説明困難ということである。

¹⁴ 実際、図表11には「概ね100年間にわたる基礎年金給付の財源を運用利回りで2024年度価格に換算して一時金で表示」と説明されている。

図表 10 のような年金財政の構造が理解されていないもとで、その財政運営を修正する調整期間の一致は、国民には説明しきれないという判断である。

もう 1 つは、調整期間一致に対する**国民の反発を和らげる意図**である。同様の例は随所に見ることができる。マクロ経済スライドによる「給付抑制」は「調整」、「税」は「国庫負担」と言い換えられる。「積立金の重点活用」といえば聞こえはよい。既にあるものでやりくりしている感がある。もっとも、実際に行われる財政運営が覆い隠されてしまううえ、「積立金の流用」という批判もなされており、反発を回避する意図が達成されているのかは定かではない。

(図表13) 報酬比例の給付



(4) 完全な理論的正当化は困難

第 4 に、調整期間一致は、基礎年金給付の底上げという目的が先にあり、それに合わせた基礎年金拠出金の算出方法の変更といえ、完全な理論的正当化は困難である。

理由の 1 つは、他に優先されるべき方法が議論の俎上に載っていないことである。優先的に検討されるべき方法の 1 つは、名目下限措置の廃止である。実際、2014 年財政検証では、名目下限措置廃止による給付水準の底上げ効果が試算されている¹⁵。当然ながら賃金上昇率の伸び幅が小さい場合ほど廃止の効果が大きくなる。例えば、賃金上昇率 1.9% が想定されるケース G の場合、名目下限措置を維持したままであれば 2072 年度までマクロ経済スライドを適用する必要がある、最終的な所得代替率は 39.5% まで落ち込むが、名目下限措置廃止により、最終的な所得代替率は 5.0% ポイントアップの 44.5% へ改善すると試算されていた。

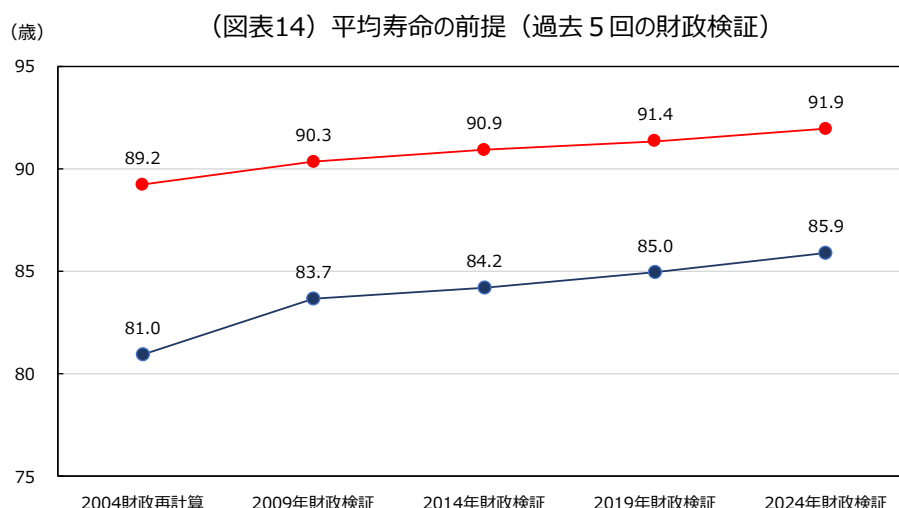
2 つめは、国民年金保険料の引き上げである。国民年金財政において、基礎年金拠出金の

¹⁵ 第 21 回社会保障審議会年金部会（2014 年 6 月 3 日）資料 1 P 15、資料 2 P 3。なお、賃金上昇率が毎年度変動し平均して 1.9% となる場合が想定されている。

マクロ経済スライド適用期間を 2057 年度から前倒しつつ長期的な均衡を確保するのであれば、国民年金保険料を引き上げるのが合理的である。仮に現行の定額保険料のまま引き上げたのでは低所得者の負担が一段と重くなるということであれば、担税力に応じた負担体系へと切り替えたうえでの保険料引き上げへと議論が展開されるべきである。国会議員も大学生も同じ 17,510 円という定額保険料は逆進的であるとしてかねてより多方面から長年問題視されている。

3 つめは、支給開始年齢の引き上げである。現在、基礎年金の支給開始年齢は 65 歳である。年金の生涯受給期間が 20 年であるとする。仮に支給開始年齢を 2 歳引き上げ 67 歳とすれば、毎年度の給付水準は 1.11 倍 (20/18) になる。特に男性の平均寿命は著しく延びている。2004 年改正時、男性の平均寿命は 81 歳と見込まれていたが、2024 財政検証では 85.9 歳となっている (図表 14)。すなわち、年金受給期間が約 5 年延びており、それに合わせて支給開始年齢を引き上げるのは合理的である。

加えて、基礎年金の加入期間の延長も、就労期間の長期化を踏まえれば、不自然な案ではない。本来であれば、こうした方法が優先的に議論の俎上に載せられるべきであろう。



(資料) 2004年財政再計算、2009年以降の財政検証の経済前提より作成。何れも死亡中位

理由の 2 つめは、医療保険制度においても基礎年金拠出金に類似した方法が採られているが、算出方法の変更が議題とはなっていないためである。現在、基礎年金拠出金は大まかに言えば、各制度加入者の頭数に共通の単価を掛けて算出される (図表 15)。頭数を拠出金算定対象者といい、厚生年金保険制度の拠出金算定対象者には第 3 号被保険者も含まれる。

こうした算出方法は、医療保険制度においても用いられているが、算出方法の変更が議題となっている様子はない。頭数を用いることが問題であるならば、医療保険制度においても議題となっていてよいはずである。医療保険制度は、74 歳以下が加入する被用者保険と国民健康保険 (国保) と、75 歳以上が加入する後期高齢者医療制度に大きく分けられる。被用者保険と国保は、後期高齢者医療制度に後期高齢者支援金を拠出している。後期高齢者支

援金は、被用者保険と国保の加入者数に応じて負担が求められている。例えば、2022 年度の後期高齢者支援金は 6.4 兆円であり、被用者保険と国保それぞれの加入者数は 7,759 万人と 2,677 万人である。その結果、被用者保険と国保の後期高齢者支援金はそれぞれ 4.7 兆円、1.7 兆円となっている。

基礎年金拠出金と後期高齢者支援金（拠出金等とここでは総称）の算出方法において、頭数が用いられているのには根拠がある。被用者が加入する〈厚生年金保険制度と被用者保険〉と自営業者が加入する〈国民年金と国保〉とでは、給与所得か事業所得かといった所得形態、税務当局による所得捕捉率などが異なり、所得を基準に拠出金等を割り振ることは必ずしも公平ではないと判断されているためである。この判断の修正が迫られているとも言い切れない。

基礎年金給付の底上げという目的がまずあり、そのための手っ取り早い方法として基礎年金拠出金の算出方法の変更が持ち出されている側面があることは否定できない。その手っ取り早さは、意図された分かりにくさの利用とも言える。

（図表15）基礎年金拠出金の算定方法

制度	拠出金算定対象者（注1） (A)				拠出金単価 (B)	基礎年金拠出金 $A \times B \times 12$ か月 (兆円)
		第1号	第2号	第3号		
厚生年金保険	4,779	-	4,081	699	37,697円	21.6
国民年金	(注2) 660	660	-	-		3.0
計	5,439	660	4,081	699	-	(注3) 24.6

（資料）社会保障審議会年金数理部会第102回資料2より日本総合研究所作成。2023年度の確定値
（注1）拠出金算定対象者は、20歳以上60歳未満の被保険者。
（注2）660万は、年度の保険料納付済月数を12で割った値。実際の60歳未満被保険者数は1,371万人（2023年度末）。
（注3）図表4の基礎年金拠出金は、2023年度の見込み額と過年度の精算額であり、かつ、特別国庫負担を含んだ金額。
（注4）拠出金単価の1/2が国民年金保険料におおむね相当。

（5）判断材料になお欠ける

第5に、厚生労働省からは年金改正法案に関し多くの資料が示されているが、肝心の国庫負担の財源が不明であるなど判断材料に欠けている。調整期間一致によって、毎年度、厚生年金保険制度から追加的に2兆円台半ばから3兆円程度を基礎年金拠出金に振り替えることとなるが、それと同額の国庫負担が発生する。一時金換算すれば65兆円である（図表11を参照）。国庫負担の発生とは、つまるところ税負担増か既存行政サービスの削減であり、いずれにせよ国民負担となる。その具体的内容については政府から言及がない。それに代わり政府は次のように言う（図表11）。「国庫負担の増により財源の総額が増加し、ほぼ全ての厚生年金受給者で2階も含めた給付水準が上昇する」と。しかし、ほぼ全ての受給者が得

をするマジックなど当然ながら存在しない。

2兆円台半ばから3兆円程度は、消費税率換算1%程度である。例えば、モデル世帯の所得代替率は5.8%ポイント上昇する、他方、消費税率は1%アップするという全体像が示されて初めて、政策の胡散臭さは消え、政策の是非に関する国民の合理的な判断が可能になる。国庫負担の財源も合わせて提示されなければならない¹⁶。

4. おわりに

調整期間一致は、基礎年金45年加入とともに2029年財政検証に持ち越される見通しであり、その間「理解を得る」ための努力が続けられることになるのであろう。そこで、鍵を握るのは政治であり、とりわけ与野党間の一定の合意が欠かせない。

理由の第1は、人口減少下の年金改正は、負担増・給付減といった国民受けの悪い話を避けることができないためである。今回の年金改正法案から調整期間一致が削除されたのは与党のみの責任ではない。与党には野党の対応が念頭にあるはずである。2004年改正では与野党が激しく対立し、直近では、年金額改定ルールの見直しが盛り込まれた2016年の年金改正法案もそうである。それまでは賃金上昇率がマイナスであっても、物価上昇率がプラスであれば、年金額はマイナス改定されるのではなく据え置かれていた。2016年の年金改正法案では、賃金上昇率がマイナスであれば年金額もマイナス改定されるべきとなった。年金財政の健全性、および、世代間の公平性を確保するうえで合理的な見直しである。ところが、この見直しに対し野党の一部からは**年金カット法案**というレッテルが貼られた。仮に正当な批判でなくとも、与党にとってみれば選挙にマイナスの影響を与え得る。

今回の調整期間一致についても、一致させてもさせなくても批判を受ける可能性がある。調整期間一致をすれば、既に年金を受給している世代、および、近々受給する世代に対し不利益をもたらしたとの批判が予想される。2016年改正の際の年金カット法案と同様である。調整期間一致をしなければ、将来の年金受給世代の利益を損ねたとの批判も出てくるであろう。

厚生労働省は、そうした批判を回避するために、あえて分かりにくい仕組みとしたり、説明をオブラートに包み込もうとしたりする。そうした苦心があるからこそ法案が通ってきたといえるのかもしれないが、他方、それは本来あるべき姿ではもちろんなく、政治の危機意識の醸成の遅れ、国民の制度理解の妨げとなるなど、深刻な副作用を招いてきたと言える。

第2は、「2階建て」をはじめ現行制度の説明を根本的に改める必要があり、これは過去の言行の否定あるいは修正にもつながり、政府・与党のみでは踏み出しにくいと考えられるためである。現行制度は1986年改正によって形作られている。86年改正をもって「2階建て」になったとされているが、実際にはそうではないことは既に述べた通りである。第3号

¹⁶ 基礎年金給付の底上げが、赤字国債増発になるのであればやらない方がよいし、後になって他の行政サービス削減を迫られるのであれば、政府への不信につながることは、高額療養費制度の負担上限引き上げ撤回で実証済みである。

被保険者が導入されたのも 86 年改正である。

今回の年金改正法案は、野党のなかからは「餡のない饅頭」とも例えられている。餡とは調整期間一致を指している（法案に残った項目に比べ相対的な重要性はあろうが、餡というのも過大評価であろう）。実際、年金改正法案は、年金制度が抱える課題に比して極めて限界的な内容であり、法案可決の如何にかかわらず、年金制度のあり方について本格的な議論に踏み出す必要がある。与野党を問わず、政治が今後の年金改正において果たすべき責務についての議論が深まれば、国会審議は意味があるものとなろう。

以上

参考文献

- [1] 西沢和彦（2024）「年金財政の展望と課題 財政検証超えた議論の場を」日本経済新聞経済教室 2024 年 3 月 20 日
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD113GH0R10C24A3000000/>
- [2] 西沢和彦（2024）「2025 年の年金改正のポイント」東京財団 Review R-2024-066
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4622>
- [3] 西沢和彦（2016）「マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を」Research Focus No. 2015-051
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/8677.pdf>