

《税・社会保障改革シリーズ No.25》

2016年2月26日

No. 2015-051

マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を

調査部 上席主任研究員 西沢 和彦

《要 点》

- ◆マクロ経済スライドの見直しに関し、新しい案が厚生労働省より示され、今国会に法案として提出される模様である。マクロ経済スライドとは、年金給付水準の段階的な抑制を狙った仕組みであり、2004年の年金改正で導入された。もっとも、マクロ経済スライドは、デフレ下、あるいは、インフレであっても低水準にとどまり年ごとに物価上昇率が変動する下では、全く、あるいは、十分に機能しないという年金財政上の欠点（名目下限措置に由来）を抱えているため、政府の当初目論見に反し、2014年度まで機能してこなかった。それにより、年金給付水準はむしろ上昇し、年金財政を毀損している。
- ◆そこで、厚生労働省は、名目下限措置を廃止し、いかなる物価状況下でも、確実にマクロ経済スライドを実施していくという案を考えてきた。しかし、2015年12月の年金部会では、一転、そうした当初案とは異なる新しい案が同省から示された。名目下限措置は維持し、仮に大幅な物価上昇が示現した年度に、通常以上の給付抑制を行うことで名目下限措置維持による年金財政毀損分をカバーするという仕組みである。
- ◆新案は、マクロ経済スライドの仕組みを現状のまま放置するよりは一歩改善といえるものの、次のように問題点を4つ指摘出来る。
 - (1) 飽くまで一定程度の物価上昇率が確保されてはじめて機能する。デフレ下ではもちろん、物価上昇率の幅が小さければ全く、あるいは十分に機能しない。
 - (2) 経済情勢や政治環境による政治的な配慮から、計算通りにいかない懸念がある。
 - (3) 年金制度が一段と複雑になる。
 - (4) 新案は当初案に比べ、将来世代にとって不利益をもたらすが、新案が出てきたプロセスが極めて不透明であり、将来世代への説明責任も果たしていない。以上より、マクロ経済スライドの見直しについては、当初案通り、名目下限措置廃止が貫徹されるべきである。

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。

Mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

1. はじめに

年金財政の持続可能性確保にとって最重要課題であるマクロ経済スライドの見直しに関し、新しい案が厚生労働省から示されており、この新案が今国会に提出される模様である。マクロ経済スライドとは、年金給付水準の段階的な抑制を狙った仕組みであり、**2004年の年金改正**で導入された。もっとも、マクロ経済スライドは、デフレ下、あるいは、インフレであっても水準が低く年ごとに物価上昇率が変動する下では、全く、あるいは、十分に機能しないという年金財政上の欠点（**名目下限措置**に由来）を抱えており、政府の当初目論見に反し、2014年度まで全く機能してこなかった。

こうした欠点は、かねてより指摘されてきたが¹、**2014年の財政検証**に向けた作業のなかで厚生労働省も直視するに至り、社会保障制度改革国民会議や社会保障審議会年金部会などにおいて、その是正が議論されてきた。財政検証とは、5年に一度、将来の人口動態や経済変数に一定の前提を置き、年金財政の今後約100年間の姿を描き出す作業であり、いわば年金財政の定期検診である。そこでは、マクロ経済スライドに関し、**名目下限措置**を廃止し、いかなる物価状況下でも、確実に実施していくという案が考えられてきた。正しい方向性である。

しかし、約1年ぶりに開催された**2015年12月の社会保障審議会年金部会**を通じ、新案が厚生労働省から国民の目に触れる形で示された。それは、当初案から一転、**名目下限措置**を維持したうえで、現行の仕組みに若干の修正を加えるものへと、大幅に後退した内容となっている。新案に対しては、「将来の受給世代の給付水準の確保を図るとともに、現在の受給世代に一定の配慮をするもの」と一見もっともらしい説明が付されてはいるものの²、実際には将来世代に深刻な影響を与えることが強く懸念される。

加えて、新案が出てきた経緯も不透明であり、当初案に比べ不利益を被る**将来世代**への説明責任のあり方として問題がある。新案については、「関係方面との調整」を経たものと厚生労働省から説明されているのみで、具体的に誰とどのような調整がなされたのかが明らかにされていない。これでは、将来世代への責任を果たし得ない。以下では、マクロ経済スライドのそもそもの仕組みと問題点、厚生労働省による当初見直し案、および、新案の問題点について整理した。

2. マクロ経済スライドの仕組みと問題点

2004年の年金改正を振り返れば、年金財政の持続可能性確保を主眼としており、マクロ経済スライドの導入を含む次の3点が柱となっていた。

1. 基礎年金の財源に占める国庫負担割合の3分の1から2分の1への引き上げ
2. 2017年度までの保険料（率）の段階的引き上げと以降の固定
3. マクロ経済スライドの導入

¹ 例えば、2007年2月6日の社会保障審議会年金部会に提出された次の意見書「財政検証のあり方に関する意見」
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/02/dl/s0206-6i.pdf>

² 第31回社会保障審議会年金部会（2015年12月8日）における年金課長の説明。

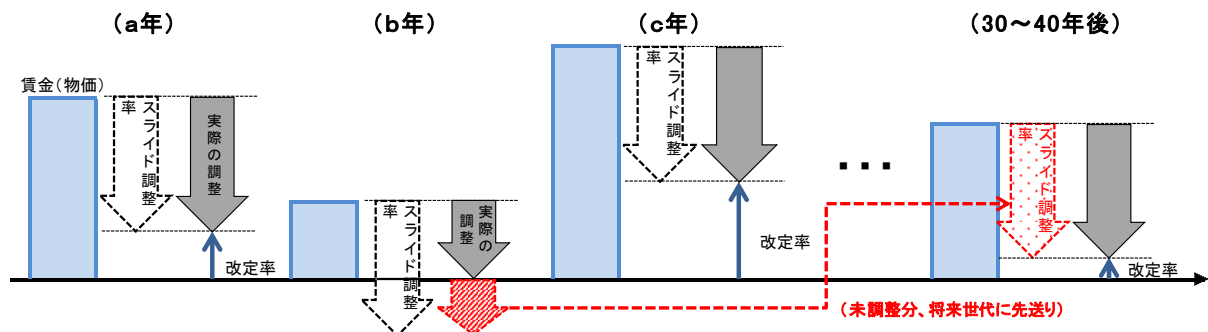
1 から 3 は、ワンセットになっている。1 によって年金財源に占める保険料のウェイトを引き下げつつ、保険料（率）を 2017 年度まで段階的に引き上げ、以降固定する。保険料（率）が固定されれば、保険料収入に限られる。限られた保険料収入の範囲で、積立金（135.1 兆円、2015 年 9 月末）を活用しつつ長期にわたり給付が賄われるよう、段階的に給付水準抑制を狙うのが**マクロ経済スライド**である。具体的に次のような仕組みである。なお、説明を簡単にするため、物価上昇率＝名目賃金上昇率の仮定を置く³。

そもそも 1 人ひとりが受け取る年金額は、物価上昇率に応じて改定されるのが原則である。例えば、昨年度の年金月額が 10 万円、物価上昇率が 2% とすると今年度の年金額は、10 万円×1.02 = 10 万 2,000 円となる。マクロ経済スライドとは、こうした原則をいったん棚上げし、物価上昇率から一定の値（**スライド調整率**）を差し引いた値による改定にとどめることにより、段階的な給付水準引き下げを図る仕組みである。例えば、この例において、スライド調整率を 1.5% とすると、マクロ経済スライドが適用されることにより、今年度の年金額は、0.5%（2%－1.5%）だけ引き上げられ、10 万 500 円となる（図表 1、a 年）。

年金財政上問題となるのは、マクロ経済スライドに、**名目下限措置**、すなわち前年度の年金額の額面を維持するというルールが付加されていることにある。例えば物価上昇率が 0.5% にとどまった場合（図表 1、b 年）、スライド調整率は 1.5% であっても、名目下限措置により、実際の調整は物価上昇率と同じ 0.5% にとどまり、年金額は据え置かれる。本来のスライド調整率 1.5% と実際に調整された 0.5% の差 1% は未調整（図表 1、b 年、赤い太矢印）となる。

名目下限措置は、現在の年金受給世代にとっては利益となり、将来世代にとっては不利益となる。未調整分は、積立金の取り崩しで賄われる。本来、積立金の恩恵は、元本および運用収入を給付に充てることを通じ、将来世代が享受すべきものである。積立金の取り崩しは、将来世代が受けるべき恩恵の現在の世代による先取りである。具体的には、将来においても延々とマクロ経済スライドが適用され続ける（＝年金額改定の原則に復帰できない）、すなわち年金額がより低く抑えられるという形でそれが表れる。

（図表 1）マクロ経済スライドの仕組み

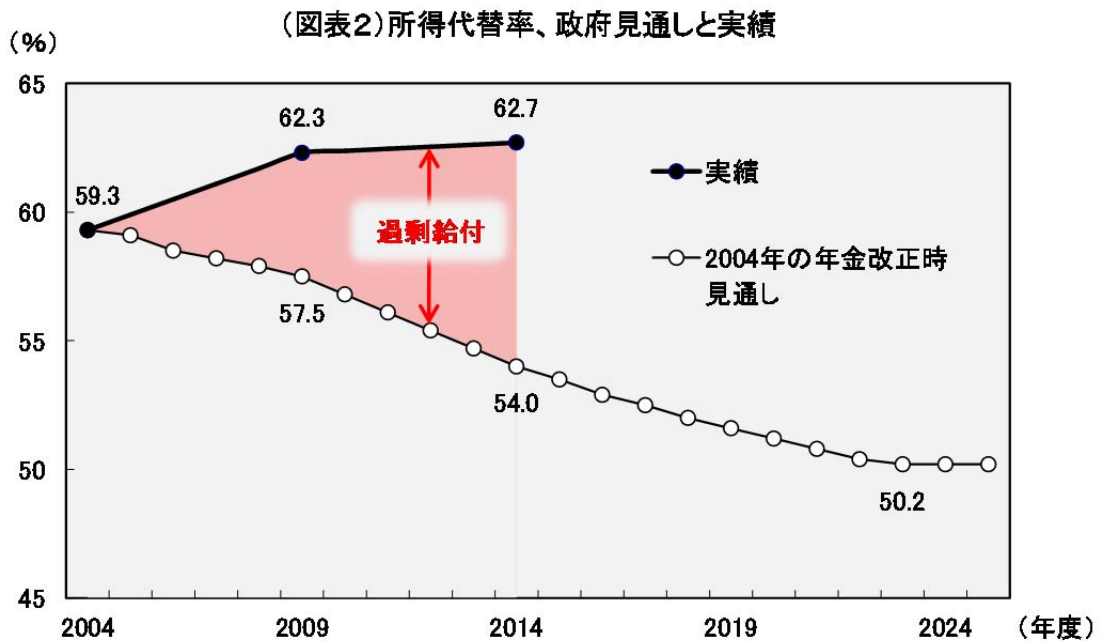


（資料）厚生労働省資料(平成27年2月24日)を日本総合研究所改変

³ 正確には、新規裁定年金、既裁定年金それぞれ改定ルールが異なり、新規裁定年金は名目賃金上昇率に、既裁定年金は物価上昇率により改定されるのが原則である。ここでは、説明を簡単にするため、名目賃金上昇率＝物価上昇率の仮定を置いた。

名目下限措置があることにより、マクロ経済スライドは 2014 年度まで全く機能してこなかった。2004 年の年金改正時、年金の給付水準を表す代表的指標である**所得代替率**は、2004 年度の 59.3%から 2023 年度には 50.2%まで低下し、以降は、原則通りの年金額改定ルールに復帰できる（図表 2）、すなわち、50.2%の給付水準を維持しながら長期的に年金財政は持続可能であると見通されていた。2004 年の年金改正時、長期的な物価上昇率、名目賃金上昇率の前提は、それぞれ 1.0%、2.1%と置かれ、かつ、年度ごとの変動もなく、マクロ経済スライドが順調に機能すると想定されていたのである。

しかし、実際には、マクロ経済スライドは、物価、賃金ともに伸びないもと**名目下限措置**があることにより、2014 年度まで全く機能せず、2014 年度の所得代替率は 62.7%と 2004 年度からむしろ上がってしまっている。物価、賃金とも 2003 年を 100 として指数化すると、2013 年⁴はそれぞれ 99.4、95.9 に過ぎない。所得代替率の実績と 2004 年の年金改正時見通しとの差がいわば過剰給付となっており、その幅は拡大している。



(資料) 日本総研研究所作成。2004年改正時政府見通しは平成16年財政再計算、実績は平成21年財政検証および平成26年財政検証

3. マクロ経済スライド見直しの当初案と新案

(1) 当初案—名目下限措置の廃止

2014 年 6 月に公表された財政検証では、**名目下限措置**廃止の効果が明らかにされている。賃金および物価上昇率が低いほど、名目下限措置廃止が将来の年金給付水準低下をやわらげる効果が大きい。財政検証では、経済前提に関し経済が最も好調であるケース A から最も低迷する H

⁴ 暦年の物価上昇率等の実績が翌年度の年金額改定に用いられる。

まで8つのケースが置かれ、そのうちC、E、G、Hについて、マクロ経済スライドにおける名目下限措置を維持したケース、廃止したケースそれぞれについて最終的に所得代替率がどの程度確保されるかが（＝マクロ経済スライドをいかに早く終了させ、原則通りの年金額改定ルールに復帰させることが出来るか）試算されている（図表3）。

ケースC（物価上昇率1.6%）、E（同1.2%）では、名目下限措置廃止の効果はある。但し、小幅なものにとどまる。名目下限措置を維持しても、現在62.7%の所得代替率は、最終的にそれぞれ50.8%、50.2%の確保が可能とされている。名目下限措置の廃止により、それぞれ0.4ポイントアップの51.2%、0.8ポイントアップの51.0%へと改善する。効果が小幅にとどまるのは、物価上昇率が1.6%、1.2%程度であれば、名目下限措置を維持したままでも、マクロ経済スライドがスムーズに効くためである。スライド調整率は人口動態や労働力率などによって年度ごとに異なるものの平均1.4%程度であり（2015年度から2043年度のケースA～Eの場合）、ケースCやEであれば、物価上昇率からほぼ順調に差し引けるのである。

ケースG（同0.9%）、H（同0.6%）になると、名目下限措置廃止の効果が顕著である。名目下限措置を維持した場合、ケースGでは、2072年度までマクロ経済スライドを適用することとなり、最終的な所得代替率は39.5%まで落ち込む。ケースHに至っては、マクロ経済スライドによる給付抑制が一段と進まず、2051年度には積立金が枯渇してしまう（積立金枯渇により、完全な賦課方式に移行、給付水準が非連続的に大幅に下がる）。こうした状況が、名目下限措置廃止により、ケースGの最終的所得代替率は5.0ポイントアップの44.5%へ改善し、ケースHについても積立金が枯渇することなく所得代替率41.9%を確保できるようになる。

ケースGやHは、財政検証で想定されたAからHまでの8ケースのうち、最も経済が振るわず、賃金上昇率、物価上昇率が低い2ケースと位置付けられているが、わが国のこれまでの実際の賃金や物価動向をみれば、むしろ好水準と言える。ケースG、Hあるいはそれより経済が振るわない近年のようなケースを考えれば、名目下限措置廃止は最低限の手当てとして必要である。

（図表3）マクロ経済スライド、名目下限措置廃止の効果

経済前提	名目賃金 上昇率 (%)	物価上昇 率 (%)	名目下限措置維持		名目下限措置廃止	
			上段：所得代替率(%) 下段：マクロ経済スライド終了年度		上段：所得代替率(%) 下段：マクロ経済スライド終了年度	
ケースC	3.4	1.6	50.8 2043	+0.4% →	51.2 2043	
ケースE	2.5	1.2	50.2 2044	+0.8% →	51.0 2042	
ケースG	1.9	0.9	39.5 2072	+5.0% →	44.5 2050	
ケースH	1.3	0.6	— 2051年度に積立金枯渇	積立金 枯渇せず	41.9 2054	

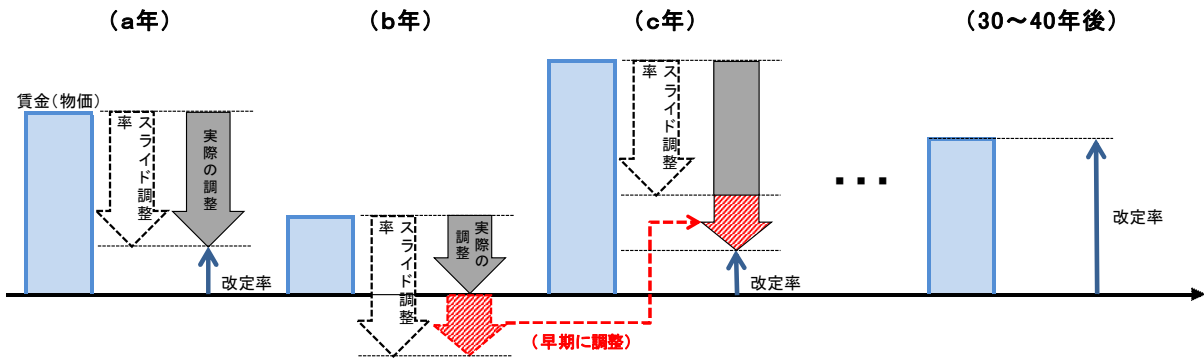
（資料）第21回社会保障審議会年金部会（平成26年6月3日）資料1P15、資料2P3より日本総合研究所作成

（注）何れのケースも、賃金の変動、物価変動がある場合を想定。

(2)新案一名目下限措置の維持と未調整のスライド調整率の繰り越し

こうした当初案から一転、新案は、名目下限措置を維持することとなっている。よって、物価上昇率がスライド調整率を下回った年の年金額改定（図表4、b年）は、図表1のb年と同様である。異なるのは、その上で、未調整のままのスライド調整率（赤い太矢印）を未調整分として明確に認識し、c年のように大幅な物価上昇率が実現した際に、c年のスライド調整率とまとめて調整してしまおうとする点である。法人税の繰越損失控除のような仕組みである。

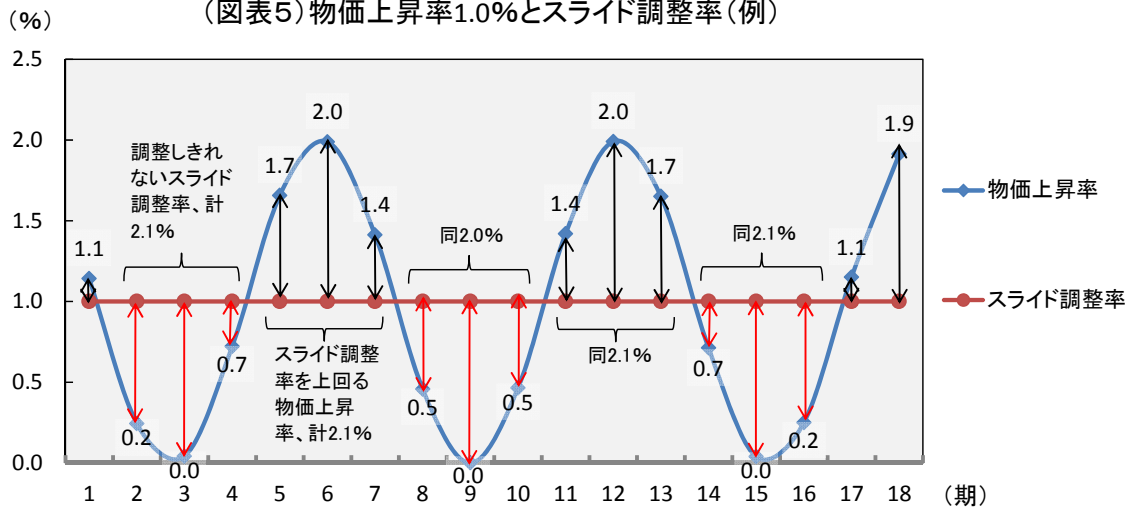
(図表4)新案一名目下限措置の維持と未調整のスライド調整率の繰り越し



(資料)厚生労働省資料(平成27年2月24日)を日本総合研究所改変

新案は、仮に一定程度の物価上昇率があれば、理屈としては、当初案とほぼ同等の効果を見込むことができる。例えば、物価上昇率を平均1%、±1%の幅のなかで変動すると仮定する。スライド調整率は1%とする（図表5）。この数値例では、まず、第2期、3期、4期は物価上昇率が、それぞれ0.2%、0.0%、0.7%とスライド調整率を下回り、未調整のスライド調整率がそれぞれ0.8%、1%、0.3%生じ、計2.1%が累積する。

(図表5)物価上昇率1.0%とスライド調整率(例)



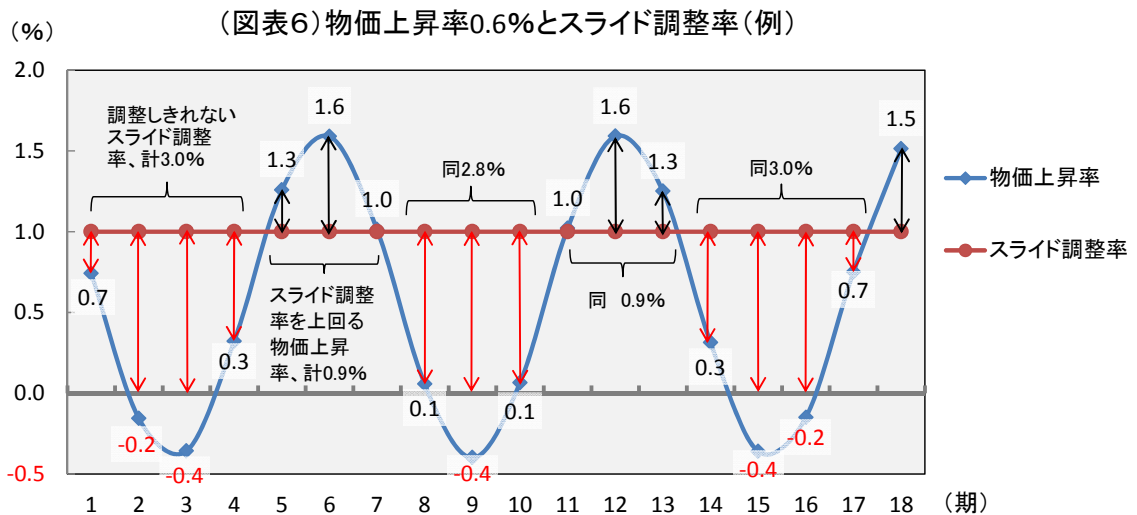
(資料)日本総合研究所作成

(注)物価上昇率の平均は1.0%、変動幅は±1.0%、スライド調整率は1.0%と仮定。

次に、5期から7期にかけて、物価上昇率がそれぞれ1.7%、2.0%、1.4%とスライド調整率をそれぞれ0.7%、1%、0.4%、計2.1%上回るなかで、2期から4期の未調整分2.1%は解消される。8期以降も同様に、未調整のスライド調整率が発生しつつも、それが解消される。

(3)新案の問題点

こうした新案は、マクロ経済スライドの仕組みを現状のまま放置するより一歩改善とはいえるものの、問題点を4つ指摘出来る。1つは、最も核心的な点として、新案は飽くまで一定程度の物価上昇率が確保されてはじめて機能するということである。物価上昇率の平均値を0.6%（ケースHに相当）に引き下げると（変動は±1%）、新案は途端に機能しにくくなってしまふ。第1期から4期までに未調整のスライド調整率が計3%生じるものの、5期から7期で解消できるのはそのうち0.9%に過ぎない。残り2.1%は未解消のまま持ち越され、8期以降も未調整のスライド調整率が累積していくことになる。



(資料)日本総合研究所作成
 (注)物価上昇率の平均は0.6%、変動幅は±1.0%、スライド調整率は1.0%と仮定

2つめは、未調整のスライド調整率解消局面において、政治的な思惑が働き、計算通りにいかない懸念があることである。類似のケースは**年金額の特例水準**として経験済みである。2000年から2002年の間、本来であれば物価下落に応じて引き下げられるべき年金額が、特例的に据え置かれた。これが年金額の特例水準である。それにより年金額は本来の水準より最終的に2.5%かさ上げされ、その解消のための年金法改正が成立したのは2012年の臨時国会である。この間、計約8兆円が過剰に給付されたと試算されている。

果たして、新案で描かれるように、未調整のスライド調整率の累積と解消を繰り返していくことが出来るのか甚だ不透明である。例えば、ケースGで名目年金下限措置を廃止しても、マクロ経済スライドを2050年度まで続けなくてはならない(図表3)。新案であれば、マクロ経済スライドの適用はより長期化する。この間、経済情勢や政治環境により、未調整分の解消先送り、あ

るいは、低年金者等に3万円を給付する**年金生活者等支援臨時福祉給付金**（平成27年度補正予算、3,624億円）のような形を変えた実質的な解消先送りが生じる懸念がある。

3つめは、年金制度が一段と複雑になり、それが国民の制度に対する信頼の低下や日本年金機構への負荷をもたらすことである。年金制度への国民の信頼は、日本年金機構における正確な事務処理、GPIFによる安全かつ効率的な積立金運用など様々な要素の上に成り立つが、年金制度がシンプルで分かりやすいものであることも、その1つである。この観点からも、当初案に比べ複雑な新案は相対的に劣り、問題がある。年金受給者の窓口である日本年金機構は、未調整のスライド調整率の解消局面を迎えるたび、年金受給者への説明あるいは説得という困難な作業に追われるようになるであろう。

4つめは、以上のような技術的問題に加え、新案が出てきた経緯が極めて不透明なことである。新案は、2015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・年金に関するプロジェクトチーム**に厚生労働省が提出した「**公的年金制度改革の検討の方向性について（案）**」という文書のなかに見ることができる。そこには、「マクロ経済スライドによる年金水準の調整について、現行の名目下限措置は維持する」と明記されている。すなわち、厚生労働省が名目下限措置維持を提起している。

他方、同年12月8日開催の**社会保障審議会年金部会**では、「関係方面と調整していく中で」名目下限措置を維持する案が生まれたと厚生労働省から説明されている。厚生労働省は、飽くまで「関係方面」の意思決定の調整役であるとのニュアンスである。このように、厚生労働省の自民党に対する文書と、社会保障審議会年金部会に対する説明は整合的ではない。何より、肝心の「関係方面」とは一体誰なのか、どのような調整なのかが不明である。

名目下限措置を維持する新案は、名目下限措置を廃止する当初案に比べ、将来世代にとって明らかに不利益になるものである。将来世代こそ最も重要な「関係者」と言えるだろう。将来世代への説明責任を果たすためには、新案が、誰によるどのような意思決定に基づくものなのかを明らかにしておく必要がある。

（図表7）審議会等における名目下限措置への最近の言及

2014年	6月3日	第21回社会保障審議会年金部会 財政検証の結果を公表。そのなかでマクロ経済スライドにおける名目下限措置廃止の効果などがオプション試算として確認される。
2015年	1月21日	第29回社会保障審議会年金部会 財政検証を受けた議論の整理を公表。マクロ経済スライドについては、次の文言が盛り込まれる。 「オプション試算では、一定の経済変動を仮定した上で、 名目下限措置を取り払って常に水準調整がフルに発動する場合 と、現行の仕組みを比較すると、すべてのケースにおいて、前者の方が将来の年金水準を確保できるという結果となった。 この結果を踏まえ 、本部会における議論では、将来世代の給付水準を確保する観点からは、 マクロ経済スライドによる調整が極力先送りされないよう工夫することが重要となる という認識については、概ね共有された」 (出所) 社会保障審議会年金部会における議論の整理

2月24日	自民党社会保障制度に関する特命委員会 年金に関するプロジェクトチーム 厚生労働省から「公的年金制度改革の検討の方向性について（案）」提示。 「マクロ経済スライドによる年金水準の調整について、 現行の名目下限措置は維持する 。その上で、現在の改定ルールでは、名目下限措置による未調整分が生じた場合、30年～40年先の受給世代の年金給付水準調整という形で先送りされる仕組みとなっていることを改め、できる限り、現在の受給世代において調整することが可能となるよう、未調整分について、翌年度以降の年金額改定の際に、物価・賃金上昇の範囲内で反映する仕組みに見直す」 （出所）厚生労働省「公的年金制度改革の検討の方向性について（案）」
12月8日	第31回社会保障審議会年金部会 「名目下限措置と未調整分の繰越し」案が当初案（名目下限措置廃止）と併記される形で提示される（以降、2016年2月8日まで年金部会は6回開催されるものの議題は全てGPIF）。年金課長より次のような説明がなされる。 「若干マイルドになりますが、しかし、先送りをしないという本旨に沿ったマル2のやり方でやってはどうだろうかという方向で検討調整をしているところでございます。一つのやり方としては、いわゆるマクロ経済スライドをフル発動するという考え方でございますが、賃金・物価の上昇率が小さい場合であってもフル発動して名目下限を下回ってやっていく、あるいは、賃金・物価がマイナスの改定の場合にもそれに上回ってさらにマクロ経済スライドをかけていくという、これは純粹形でございます。 関係方面と調整していく中で、これはもちろん将来の給付水準の確保のために必要な措置ではあるのですが、現在の受給世代とのバランスということも大事であろうということで、先送りを極力回避することを前提にしつつ、下げるときについては名目下限を守ってはどうだろうかということも案が出てきております 」
2016年 2月26日	自民党政策調査会 厚生労働部会 名目下限措置と未調整分の繰越し に他の改正項目を加えた「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案について」法案審査

（資料）日本総合研究所作成

4. おわりに

年金政策に関し政府の力点の置き方は歪である。政府は、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）のガバナンスおよび運用方法見直しに力を入れているものの、賦課方式を基本に財政運営されているわが国の年金制度にとって、保険料（率）の上限が設定されているもと、給付を早期に確実に抑えることこそが本質的で緊急性の高い課題である。その方策としては、前章までに述べたように、名目下限措置を維持する新案では根本的解決につながらず、名目下限措置を廃止する当初案でなければならない。

2004年の年金改正以降、2014年度までマクロ経済スライドは全く機能せず、将来世代が恩恵を享受すべき積立金を現在の年金受給世代が先食いしてきた。この間、2009年の財政検証という見直しの機会があったにもかかわらず、政府は問題を直視せず、放置した。今後、将来世代へのツケ回しを最小限に抑えるためには、当初案通り名目下限措置廃止を貫き、早急に法改正しておくことが不可欠である。

以上

〈参考文献〉

- [1] 厚生労働省年金局数理課 [2015] 『平成 26 年財政検証結果レポートー「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)ー』
- [2] 西沢和彦 [2014] 「年金財政検証における経済前提の見方」日本総研 Research Focus No.2014-006
- [3] 西沢和彦 [2014] 「GPIF 運用見直しは年金制度改革と一体で」日本総研 Research Focus No.2014-010

◆『日本総研 Research Focus』は、政策 이슈、経済動向に研究員独自の視点で切り込むレポートです。