

基礎年金の水準低下とその対応策

中嶋 邦夫*

抄 録

2004年改正時は、給付調整の停止時期は基礎年金・厚生年金ともに2023年度と見込まれていた。しかし、その後の見通しでは、基礎年金の停止時期は予定より遅れ、基礎年金の水準低下が大きくなっている。これは、基礎年金のみの受給者で生活保護対象となる可能性が高まる問題に加え、厚生年金受給者でも現役時代に給与が少ないほど年金全体の水準低下が大きくなるという逆進的な問題も発生させる。この現象は、年金財政による構造要因に、デフレによる環境要因が重なって発生した。政府はこれまでの改正で環境要因の解決を図り、将来的に厚生年金の大幅な適用拡大が実現すれば問題は縮小する。さらに構造要因に根本的に対処すれば逆進的な問題が解消し、経済成長が鈍い場合にも給付水準の政府目標を確保しやすくなる。ただ、基礎年金の水準低下が抑制されると国庫等の負担が増加する。諸問題が改善する効果を評価するとともに財源確保策も併せて検討するなど、今後の議論の進展を期待したい。

キーワード：基礎年金，公的年金財政，マクロ経済スライド

社会保障研究 2020, vol.4, no.4, pp.460-469.

I 問題の確認

1 基礎年金・厚生年金別に見た給付の見直し

現在の公的年金財政は、保険料を実質的に固定した上で給付水準を段階的に調整し、年金財政が健全化すれば調整を停止する仕組みとなっている

。そのため、政府は少なくとも5年に1度、将来見直しを作成して公表することになっている。

この年金財政の仕組みが導入された2004年に公表された将来見直しでは、給付調整（マクロ経済スライド）の停止時期は基礎年金（いわゆる1階部分）・厚生年金（同2階部分）ともに2023年度であることが示された¹⁾。しかし、それ以降に公表さ

* ニッセイ基礎研究所 主任研究員。本稿の内容は個人の見解であり所属組織等の見解ではない点に、十分留意されたい。

¹⁾ [厚生労働省 (2004), p.4]。人口中位かつ経済中位の場合。給付調整の停止時期が基礎年金部分と厚生年金部分とで同じであることは明示されていなかったが、2004年度と比べた給付水準の低下率が基礎年金部分と厚生年金部分とではほぼ同じであったことから推察可能であった（厚生労働省年金局数理課 (2010, p.270) では、基礎年金部分及び厚生年金部分ともに2023年度と明示）。なお、改正法成立後に公表された厚生労働省年金局数理課 (2005, p.254) の社会・経済状況が変動した場合の将来推計では、給付水準の見通しが基礎年金部分と厚生年金部分とに分けては示されなかった。このため、人口中位かつ経済中位の場合以外（例えば経済低位）で給付調整の停止時期が基礎年金部分と厚生年金部分とで同じであるかは、分からない。

れた将来見通しでは、基礎年金の停止時期は当初の予定よりも遅れ、厚生年金は前提によっては早まる結果になっている（表1上段）。

2019年に公表された将来見通しでは、厚生年金

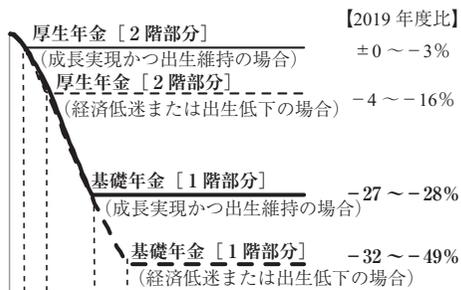
の給付調整は不要か早めに停止できて小幅の給付水準引き下げで済むのに対して、基礎年金の調整は長引いて大幅な給付水準の引き下げが必要、という結果になった（表1、図1）。例えば経済成長が実現しかつ出生率が維持される前提では（図1の実線）、基礎年金（1階部分）の給付調整は2046～2047年度まで続き、給付水準が2019年と比べて-27～-28%低下する見込みとなっている。他方で厚生年金（2階部分）の調整は実施不要か2023～2025年度に終わり、給付水準の低下は-2～-45%にとどまる見込みである。

さらに経済や出生率の状況が悪い前提では（図1の破線）、基礎年金は約3～5割の給付水準低下が必要なのに対して厚生年金は約0～2割の給付水準低下で済む見込みとなっており、厚生年金と比べて基礎年金で水準低下が大きくなる傾向が顕著となっている²⁾。この傾向は、2009年に公表された将来見通しから続いている（表1）。

表1 2004年以降の将来見通しの主な結果

公表年	2004年			2009年			2014年		2019年	
経済前提	中位	中位	低位	E	G	Ⅲ	V			
人口前提	中位									
給付調整の停止年度										
基礎（1階）	2023年	2038年	2043年	2043年	2058年	2047年	2058年			
厚生（2階）	2023年	2019年	2028年	2020年	2031年	2025年	2032年			
最終的な給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・会社員ベース）										
基礎（1階）	28.4%	26.8%	24.8%	27.1%	20.9%	-	-			
厚生（2階）	21.8%	23.4%	22.3%	24.5%	21.9%	-	-			
計（指標）	50.2%	50.1%	47.1%	51.6%	42.8%	-	-			
最終的な給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・一元化ベース）										
基礎（1階）	-	-	-	26.0%	20.1%	26.2%	21.9%			
厚生（2階）	-	-	-	24.5%	21.9%	24.6%	22.6%			
計（指標）	-	-	-	50.6%	42.0%	50.8%	44.5%			
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対各公表年度・本来水準）										
基礎（1階）	-14%	-27%	-32%	-29%	-45%	-28%	-40%			
厚生（2階）	-15%	-9%	-13%	-5%	-15%	-3%	-11%			
賃金が半分	-14%	-22%	-27%	-23%	-38%	-21%	-32%			
平均賃金	-15%	-20%	-24%	-19%	-33%	-18%	-28%			
賃金が2倍	-15%	-16%	-21%	-15%	-28%	-13%	-23%			
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2004年度・会社員ベース・本来水準）										
基礎（1階）	-14%	-19%	-25%	-18%	-37%	-18%	-31%			
厚生（2階）	-15%	-9%	-13%	-5%	-15%	-4%	-12%			
賃金が半分	-14%	-16%	-22%	-14%	-31%	-14%	-26%			
平均賃金	-15%	-15%	-20%	-12%	-27%	-12%	-23%			
賃金が2倍	-15%	-13%	-18%	-10%	-23%	-9%	-20%			
（参考）										
公表年度の給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・会社員ベース・本来水準）										
基礎（1階）	33.1%	36.6%	38.2%	-						
厚生（2階）	25.7%	25.6%	25.9%	-						
計（指標）	58.8%	62.3%	64.1%	-						
公表年度の給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・一元化ベース・本来水準）										
基礎（1階）	-	-	36.8%	36.4%						
厚生（2階）	-	-	25.9%	25.3%						
計（指標）	-	-	62.7%	61.7%						

注1：最終的な給付水準は、年金財政のバランスがとれるまで機械的に給付調整を進めた場合のもの。
 注2：一元化ベースの一元化は被用者年金の一元化を指す。
 注3：給付水準の低下率は割り算で計算したもの（引き算ではない）。
 注4：「賃金が半分」は法令上の指標となっている世帯（平均賃金）と比べて賃金水準と厚生年金（2階）部分が半分の世帯を、「賃金が2倍」は同様に2倍の世帯を仮定したもの。
 注5：2004年と2009年の公表値は有効桁数が少ないため低下率には誤差がありうる。2004年公表値の低下率が基礎年金部分と厚生年金部分とで若干ずれているのは、公表値の有効桁数に加えて国民年金保険料が十円単位である影響も考えられる。
 注6：2019年公表値の対2004年度低下率（会社員ベース）は、2014年公表値の対2004年度低下率（会社員ベース）に、2019年公表値の対2014年公表値の低下率（一元化ベース）を乗じて計算した。
 出所：厚生労働省（2004）等より筆者作成。



18～25 26～36 46・47 49～69
年度 年度 年度 年度

注1：年金財政のバランスがとれるまで機械的に給付調整を進めた場合。
 注2：成長実現は経済前提Ⅰ～Ⅲ、経済低迷は経済前提Ⅳ～Ⅴ（経済前提Ⅵは含まない）、出生維持は出生中位、出生低下は出生低位、を指す。図の線は、経済Ⅲ・出生中位と経済Ⅴ・出生中位、を描いた。
 資料：厚生労働省年金局数理課（2019a）より筆者作成。

図1 給付調整の見通し
 （2019年財政検証・2019年度を基点）

²⁾ 経済前提Ⅵでは、2052年度頃に国民年金財政の積立金が枯渇する見通しとなっているが、枯渇時には厚生年金財政の積立金は残存する見通しとなっている。このことは、経済前提Ⅵでも厚生年金財政よりも国民年金財政の健全化が遅れることを示している。

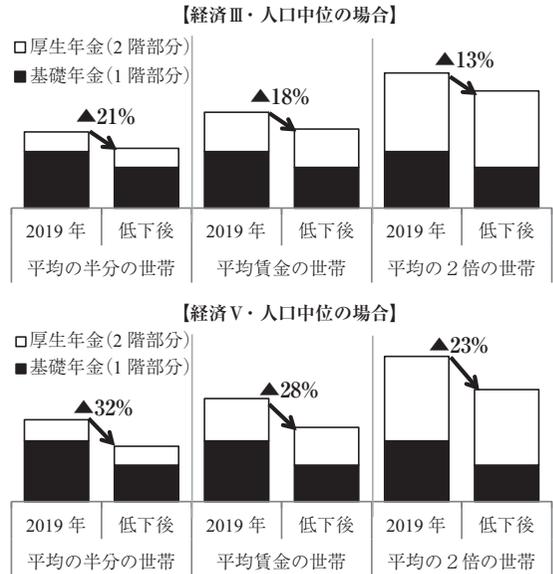
2 基礎年金の大幅な低下の影響

このように厚生年金の給付水準低下が小幅で済む一方で基礎年金の給付水準低下が大幅になると、主に3つの影響が考えられる。

考えられる影響の1つは、高齢者に対する生活保護費の増大である。現在でも、単身である場合や夫婦でも居住地によっては、基礎年金の満額が生活保護の基準額を下回っている。基礎年金の給付水準が大幅に低下すると、生活保護の支給対象者や支給額が増える可能性が高まる。ただし、老後に基礎年金しか受給できない割合は低下しつつある³⁾。厚生年金額が少額の場合などの詳細な状況を注視していく必要があるが、厚生年金の適用拡大によって老後に基礎年金しか受給できない割合の低下が進むことにも留意する必要がある。

ほかの影響には、厚生年金受給者（会社員や公務員のOB）の中で現役時代の給与が低いほど年金全体の水準低下が大きくなる、という問題もある。会社員や公務員のOBが受け取る年金は基礎年金と厚生年金の合計であり、厚生年金の年金額は基本的に現役時代の平均給与に比例して決まる。そのため、現役時の給与が低いほど厚生年金の金額が小さくなり、結果として年金全体に占める基礎年金の割合が大きくなる。他方で給付水準の低下は、前述したとおり厚生年金より基礎年金で大きい。この2つを合わせて考えると、現役時代の給与が少ないほど割合が大きい基礎年金が大きく調整されるため、基礎年金と厚生年金を合計した年金全体の水準低下が大きくなる。いわば、逆進的な給付調整とも言える。例えば、2019年に公表された将来見通しの経済Ⅲ・人口中位の前提では、法令上の指標となっている世帯（平均賃金）の年金全体の給付水準は2019年度と比べて-18%低下するのに対し、賃金が平均の半分の世界帯では-21%と低下が大きくなり、逆に賃金が平均の2倍の世界帯では-13%の低下率にとどまる（表1中段、図2）。

さらに、基礎年金の大幅な水準低下が法令上の



注1：表1の注1～4を参照。

出所：厚生労働省年金局数理課（2019a）より筆者作成。

図2 給与水準別の給付水準低下のイメージ
（2019年財政検証・2019年度を基点）

指標となっている給付水準の低下に大きく影響する点にも、注意が必要である。2019年に示されたオプション試算では、拠出期間の延長や繰り下げ受給によって個人の給付水準を底上げする方向性が示された。個人にとっては有益な対策だが、法令上の指標となっている給付水準は拠出期間を40年と仮定したものであり、拠出期間の延長や繰り下げ受給による割増は考慮されない。厚生年金より基礎年金で給付水準の低下が大きくなることを考えれば、法令上の指標となっている給付水準が政府目標を下回る可能性を下げるには、拠出期間延長以外の基礎年金の水準低下対策が重要となる。

II 原因の確認

このように厚生年金の給付水準低下が小幅で済

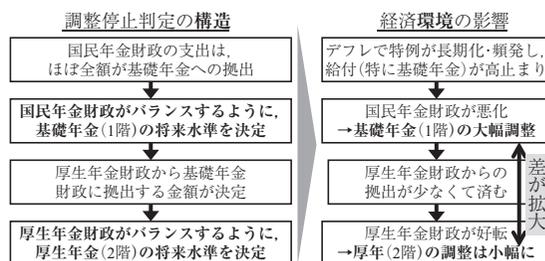
³⁾ 厚生労働省年金局（2018，pp.39-40）によれば、老齢基礎年金の算定期間における国民年金第1号被保険者期間の割合や同第1号と第3号の期間を合算した割合は、老齢基礎年金の受給権者の中で若い世代ほど小さい。2015年度の65歳の受給権者では、同第1号期間の割合が100%の者は4.4%に過ぎない。

む一方で基礎年金の給付水準低下が大幅になる事態を招く原因は、構造要因と環境要因とに整理できる(図3)。

構造要因は、給付調整の停止が基礎年金と厚生年金とに分けて2段階で判定されるという、現在の年金財政の仕組みに大きく起因する⁴⁾。公的年金財政を大括りに整理すると、国民年金財政と厚生年金財政と基礎年金財政の3つで構成される(図4)。国民年金財政の支出の大半は基礎年金財政への拠出であるため、基礎年金の調整停止時期や停止時の給付水準は、国民年金の財政状況に左右される。そして、厚生年金の調整停止時期や停止時の給付水準は、厚生年金財政から基礎年金財政への拠出の見通しを差し引いた後の財政状況で判断される。

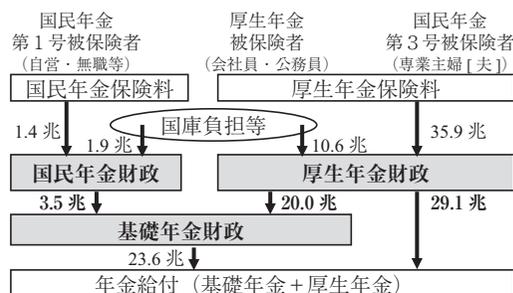
このような財政構造の下で、デフレによって経過措置(特例水準)が長期化したり年金額改定の特例措置が頻発する、という環境要因が発生した。その結果、国民年金財政が悪化して基礎年金の給付水準が低下するため、厚生年金財政から基礎年金財政への拠出が想定よりも少なくて済むことになる。この結果、基礎年金財政への拠出を差し引いた後の厚生年金の財政状況は好転し、厚生年金の給付調整が小幅で済むことになった。このように、基礎年金の将来の給付水準が下がるほど、厚生年金財政の将来の給付水準が下がらずに済み、両者の水準低下の差が拡大する構造になっている。

また、国民年金財政は、収入や支出の規模を見ると公的年金全体の1割にも満たないが(図4)、その財政状況がすべての受給者や加入者に関係する基礎年金の給付水準を左右し、結果として厚生年金の給付水準も左右している。そもそも基礎年金制度は、産業構造の変化に伴って旧国民年金から旧厚生年金へと加入者が移動する中で、制度間の給付水準や負担水準の差が拡大しないように設け



出所:厚生労働省年金局数理課(2015, pp.287-288)より筆者作成。

図3 給付調整の停止を判定する仕組みと環境の影響



注1:金額は2017年度の値。簡明化のため、運用収入や国民年金の独自給付などは割愛した。

出所:社会保障審議会年金数理部会(2019, p.109)より筆者作成。

図4 公的年金の財政構造(大括りなイメージ)

られた。いわば、公的年金の加入者全員に共通する給付を公的年金の加入者全員で支える仕組みである。しかし、2004年改正で現在の財政構造になってからは、基礎年金の将来水準については、国民年金単体の財政状況が影響する形になっており、仕組みの意味合いに変化が生じたとも言えよう。

III 対応策の確認

1 政府の対応策

この問題に対して、政府もいくつかの対策を講じている。2004年改正の経過措置(特例水準での給付)を2014年度末に廃止し、2018年度に給付調

⁴⁾ 加えて、(a) 基礎年金額は定額型であるのに対し、厚生年金額は報酬比例型であるため、国民年金財政と厚生年金財政とで賃金変動に対する感応度が異なる、(b) 国民年金財政では、主な収入源である国民年金保険料は基本的に定額型であり、主な支出である基礎年金拠出金は保険料納付月数に基づく基礎年金拠出金対象者数に比例するため、収支ともに毎年度の保険料収入に連動しやすい、などの構造要因も影響するとみられる。

整の繰り越し制度を導入し、2021年度には給付調整を適用する前段階の通常の改定ルールの見直しを行うことが既に決まっている。これらは国民年金財政の悪化防止に大きく貢献していると言えよう。ただ、これらは前述した環境要因への対応であり、構造要因には対応が及んでいない。

政府は、これら以外の対策も検討している。その1つは、基礎年金拠出期間の延長である。現在は20～59歳の40年間だが、これを20～64歳の45年間に延長し、それに伴って基礎年金の給付水準を約1割上昇させる（45/40倍する）案である。国民年金財政への影響には、拠出期間の延長に伴う保険料収入の増加と基礎年金の水準上昇に伴う支出増の両面があるが、収入増が先行する分だけ財政状況の改善が期待される。

政府のもう1つの案は、厚生年金の適用拡大である。この案の第1の目的は、被用者が被用者に相応しい年金を受け取るための見直しであり、基礎年金の水準低下にかかわらず実施されるべきものである。特に基礎年金の水準が低下する状況では、適用拡大に該当した人は基礎年金に加えて見直し後に加入した分の厚生年金も受給できるため、年金全体が増加するという恩恵を受けられる。加えて、適用拡大で国民年金第1号被保険者が厚生年金被保険者へ異動しても積立金を移さないことによって、いわば遺産が残るような形で国民年金財政に副次的な効果が発生する。具体的には、加入者の転出によって基礎年金拠出金が減る一方で積立金は減らないため、財政状況が改善して基礎年金の調整停止を早められる。

なお、どちらの対策でも、基礎年金の水準低下が抑えられると基礎年金財政への拠出金が対策しなかった場合よりも増えるため、厚生年金の財政状況が悪化する。厚生年金の財政状況が悪化すると厚生年金の水準低下が大きくなるため、基礎年金の水準だけではなく、基礎年金と厚生年金を合計した年金全体の水準への影響にも注目する必要がある。その際は、厚生年金の年金額は現役時代の平均給与に比例して決まることを考慮して、複数の賃金水準を想定すべきである。

2019年のオプション試算では、基礎年金拠出期

表2 2019年のオプション試算の主な結果

	現行制度	経済Ⅲ・人口中位					
		A2 拡大325	A3 拡大1050	B1 基礎延長	B5 Bすべて	A2+B5	A3+B5
給付調整（マクロ経済スライド）の停止年度							
基礎（1階）	2047年	2045年	2039年	2046年	2046年	2045年	2039年
厚生（2階）	2025年	2026年	2031年	2025年	2025年	2027年	2032年
最終的な給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	26.2%	27.6%	31.9%	26.7%	26.7%	27.9%	31.9%
厚生（2階）	24.6%	24.4%	23.7%	24.6%	24.4%	24.2%	23.5%
計（指標）	50.8%	51.9%	55.7%	51.2%	51.1%	52.1%	55.4%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2019年・一元化ベース）							
基礎（1階）	-28%	-24%	-12%	-27%	-27%	-23%	-12%
厚生（2階）	-3%	-4%	-6%	-3%	-3%	-4%	-7%
賃金が半分	-21%	-19%	-11%	-21%	-21%	-18%	-11%
平均賃金	-18%	-16%	-10%	-17%	-17%	-16%	-10%
賃金が2倍	-13%	-12%	-9%	-13%	-13%	-12%	-9%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2004年・会社員ベース）							
基礎（1階）	-18%	-14%	+0%	-16%	-16%	-13%	+0%
厚生（2階）	-4%	-5%	-8%	-4%	-5%	-6%	-8%
賃金が半分	-14%	-11%	-2%	-13%	-13%	-11%	-2%
平均賃金	-12%	-10%	-3%	-11%	-11%	-10%	-4%
賃金が2倍	-10%	-8%	-5%	-9%	-9%	-8%	-5%
最終的な給付水準（45年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	26.2%	27.6%	31.9%	30.0%	30.0%	31.4%	35.9%
厚生（2階）	27.7%	27.4%	26.7%	27.6%	27.5%	27.2%	26.5%
計	53.9%	55.0%	58.6%	57.6%	57.5%	58.6%	62.4%

	現行制度	経済Ⅴ・人口中位					
		A2 拡大325	A3 拡大1050	B1 基礎延長	B5 Bすべて	A2+B5	A3+B5
給付調整（マクロ経済スライド）の停止年度							
基礎（1階）	2058年	2056年	2047年	2055年	2055年	2054年	2047年
厚生（2階）	2032年	2033年	2037年	2032年	2032年	2034年	2038年
最終的な給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	21.9%	22.9%	27.2%	22.8%	22.8%	23.6%	27.2%
厚生（2階）	22.6%	22.4%	21.7%	22.5%	22.4%	22.3%	21.6%
計（指標）	44.5%	45.4%	49.0%	45.3%	45.2%	45.8%	48.8%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2019年・一元化ベース）							
基礎（1階）	-40%	-37%	-25%	-37%	-37%	-35%	-25%
厚生（2階）	-11%	-11%	-14%	-11%	-11%	-12%	-15%
賃金が半分	-32%	-30%	-22%	-31%	-31%	-29%	-23%
平均賃金	-28%	-26%	-21%	-27%	-27%	-26%	-21%
賃金が2倍	-23%	-22%	-19%	-22%	-22%	-22%	-19%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2004年・会社員ベース）							
基礎（1階）	-31%	-28%	-15%	-28%	-28%	-26%	-15%
厚生（2階）	-12%	-13%	-15%	-12%	-13%	-13%	-16%
賃金が半分	-26%	-24%	-15%	-24%	-24%	-22%	-15%
平均賃金	-23%	-21%	-15%	-21%	-22%	-20%	-15%
賃金が2倍	-20%	-19%	-15%	-19%	-19%	-18%	-15%
最終的な給付水準（45年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	21.9%	22.9%	27.2%	25.6%	25.6%	26.5%	30.6%
厚生（2階）	25.4%	25.2%	24.5%	25.3%	25.2%	25.0%	24.3%
計	47.3%	48.2%	51.7%	51.0%	50.8%	51.6%	54.9%

注1：表1の注1～6を参照。

注2：45年拠出の給付水準は、現行制度とA2やA3では厚生年金についてのみ、それ以外では基礎年金と厚生年金について、40年拠出の給付水準を45/40倍したものの。

出所：厚生労働省年金局数理課（2019a, 2019b）より筆者作成。

間の延長がオプションB1として試算された(表2)。オプションB1では、現行制度と比べて、基礎年金の給付調整停止年度が早まり、基礎年金部分の給付水準が高くなっている。しかし、給付調整の停止年度における基礎年金と厚生年金の差は依然として開いており、給付水準の低下率は逆進的になっている。45年間の保険料拠出期間を仮定した場合には給付水準の低下が抑えられるが、厚生年金の拠出期間も45年間を想定すると逆進的な状況は改善しない。また、オプションB1に厚生年金の加入上限年齢の引き上げと在職老齢年金の廃止の影響も加えたオプションB5は、オプションB1と大差ない結果となっている。

厚生年金の適用拡大は、拡大規模によってオプションA1~3として試算された。約325万人が適用拡大となるオプションA2では、約90万人が国民年金第1号被保険者から厚生年金被保険者に異動する仮定になっており、前述した副次的な影響で基礎年金の調整停止年度が早まっている。また、約1050万人が適用拡大となるオプションA3では、現在の国民年金第1号被保険者の約4分の1にあたる約400万人が厚生年金被保険者に積立金を残したまま異動する仮定になっており、基礎年金の調整停止年度が大幅に早まっている。基礎年金の低下抑制に伴って厚生年金の調整停止年度が遅くなる影響もあり、両者の差は現行制度に比べて縮小し、給付水準の低下が逆進的になる状況はかなり改善する。また、法令上の指標となっている給付水準は、経済V・人口中位の場合でも政府目標である50%に近づく。オプションA3とオプションB5を同時に適用した場合にも、逆進的な状況や法令上の指標となっている給付水準は、かなり改善する。

2 さらなる対応策(筆者試算)

前述のとおり、給付水準の低下が逆進的になる状況は厚生年金の大規模な適用拡大(オプションA3)を実施した場合にかなり改善するが、解消には至っていない。解消するための根本的な対策は、この問題の構造要因である給付調整停止の判定方法を2段階から1段階へ変更し、基礎年金と厚生年金の調整停止を同時に行うことである。

その具体的な1つの方法は、国民年金財政と厚生年金財政を合算した公的年金全体の財政状況で、給付調整の停止を判定する方法である⁵⁾。前述したとおり、現行制度では、全加入者に影響する基礎年金の調整停止を公的年金全体の1割に満たない規模しかない国民年金の財政状況だけで判定している。一方、この方法では、公的年金全体の財政状況で公的年金全体の調整停止を判断することになる。

この方法を適用した場合の将来見通しを、2019年に公表された将来見通しとオプション試算の結果を使って筆者が試算した結果が表3である⁶⁾。調整停止の判定を現行の2段階で行った場合(表2)と比べると、給付調整の停止年度は基礎年金で早く、厚生年金で遅くなっている。粗い試算であることには留意が必要だが、最終的な給付水準(40年拠出)は厚生年金では低くなるものの基礎年金と合計(法令上の指標)では高くなっており、給付水準の低下率(対2019年度)は賃金が平均の2倍の世帯でも高くなっている。また、合計の給付水準(法令上の指標)は、経済Vでも政府目標である50%を上回っている⁷⁾。

なお、この方法では基礎年金と厚生年金の調整停止が同時に行われるため、両者の給付水準のバランス(相対的な水準)を将来に向かって固定することになる。現在は、現行制度ができた2004年

⁵⁾ ほかの方法には、厚生年金の財政状況だけで調整停止を判定し、国民年金財政で不足する財源は国民年金保険料を引き上げて穴埋めする方法がある。この方法は、現行制度の検討過程で用いられた方法だが〔厚生労働省(2002, p.107)〕、保険料水準の固定という現行制度の基本に逆行し、かつ財政状況に合わせて定期的に国民年金保険料を変更する必要があるため、本稿では割愛した。

⁶⁾ 筆者の試算では政府の試算を完全には再現できていない。政府試算との差を付表1に掲載した。

⁷⁾ また、最終的な給付水準は現行制度とA2ではほぼ同じで、オプションA2とA3における差は小さくなっている。これは、調整停止の判定方法を1段階にした場合には、適用拡大時に国民年金財政に積立金を存置することの効果なくなるためと考えられる。

表3 公的年金全体の財政状況で給付調整停止を判定した場合の将来見通し（筆者による粗い試算）

	経済Ⅲ・人口中位						
	現行制度	A2 拡大325	A3 拡大1050	B1 基礎延長	B5 Bすべて	A2+B5	A3+B5
給付調整（マクロ経済スライド）の停止年度							
基礎（1階）	2031.5	2032.9	2033.8	2031.8	2032.0	2033.4	2034.5
厚生（2階）	2031.5	2032.9	2033.8	2031.8	2032.0	2033.4	2034.5
最終的な給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	33.5%	33.5%	34.3%	33.4%	33.3%	33.3%	34.0%
厚生（2階）	23.0%	23.0%	23.2%	22.9%	22.9%	22.9%	23.0%
計（指標）	56.5%	56.5%	57.4%	56.3%	56.2%	56.2%	56.9%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2019年・一元化ベース）							
基礎（1階）	-8%	-8%	-6%	-8%	-8%	-8%	-7%
厚生（2階）	-9%	-9%	-8%	-9%	-9%	-9%	-9%
賃金が半分	-8%	-8%	-7%	-8%	-9%	-9%	-7%
平均賃金	-8%	-8%	-7%	-9%	-9%	-9%	-8%
賃金が2倍	-8%	-8%	-7%	-9%	-9%	-9%	-8%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2004年・会社員ベース）							
基礎（1階）	+5%	+5%	+7%	+5%	+5%	+5%	+7%
厚生（2階）	-10%	-10%	-10%	-11%	-11%	-11%	-11%
賃金が半分	+1%	+1%	+3%	+0%	+0%	+0%	+2%
平均賃金	-2%	-2%	-0%	-2%	-2%	-2%	-1%
賃金が2倍	-4%	-4%	-3%	-5%	-5%	-5%	-4%
最終的な給付水準（45年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	33.5%	33.5%	34.3%	37.6%	37.5%	37.5%	38.2%
厚生（2階）	25.9%	25.9%	26.1%	25.8%	25.7%	25.7%	25.8%
計（指標）	59.4%	59.4%	60.3%	63.4%	63.2%	63.2%	64.1%

	経済Ⅴ・人口中位						
	現行制度	A2 拡大325	A3 拡大1050	B1 基礎延長	B5 Bすべて	A2+B5	A3+B5
給付調整（マクロ経済スライド）の停止年度							
基礎（1階）	2037.7	2038.5	2040.3	2038.0	2038.1	2039.0	2040.9
厚生（2階）	2037.7	2038.5	2040.3	2038.0	2038.1	2039.0	2040.9
最終的な給付水準（指標（モデル）代替率）（40年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	30.3%	30.3%	30.7%	30.1%	30.1%	30.1%	30.4%
厚生（2階）	20.8%	20.8%	20.9%	20.7%	20.6%	20.6%	20.7%
計（指標）	51.1%	51.1%	51.6%	50.8%	50.7%	50.7%	51.1%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2019年・一元化ベース）							
基礎（1階）	-17%	-17%	-16%	-17%	-17%	-17%	-16%
厚生（2階）	-18%	-18%	-17%	-18%	-18%	-18%	-18%
賃金が半分	-17%	-17%	-16%	-17%	-18%	-18%	-17%
平均賃金	-17%	-17%	-16%	-18%	-18%	-18%	-17%
賃金が2倍	-17%	-17%	-17%	-18%	-18%	-18%	-17%
最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2004年・会社員ベース）							
基礎（1階）	-5%	-5%	-4%	-5%	-6%	-6%	-4%
厚生（2階）	-19%	-19%	-19%	-19%	-20%	-20%	-20%
賃金が半分	-9%	-9%	-8%	-9%	-10%	-10%	-9%
平均賃金	-11%	-11%	-10%	-12%	-12%	-12%	-11%
賃金が2倍	-14%	-14%	-13%	-14%	-14%	-14%	-14%
最終的な給付水準（45年拠出・一元化ベース）							
基礎（1階）	30.3%	30.3%	30.7%	33.9%	33.8%	33.8%	34.3%
厚生（2階）	23.4%	23.4%	23.5%	23.3%	23.2%	23.2%	23.2%
計（指標）	53.7%	53.7%	54.2%	57.2%	57.0%	57.1%	57.5%

注1：表1の注1～6、表2の注2を参照。

注2：給付調整の停止年度欄の小数点以下の値は、停止年度において当該年度の本来のスライド調整率をどの程度適用するかを示している。
 注3：最終的な給付水準の低下率（40年拠出・対2019年・一元化ベース）は、基礎（1階）の行から賃金が2倍の行までの値が同一列では同じ値になるのが本来の姿だが、粗い試算のため誤差が生じている。

出所：厚生労働省年金局数理課（2019a, 2019b）より筆者作成。

度と比べて、経過措置等の影響で基礎年金の水準が高めになっている（表1下段）。そのため、この方法を実施する際には、現在のバランスの妥当性を確認し、必要があればその修正策を考える必要がある⁸⁾。

3 対応策に共通する課題

政府案にせよ筆者案にせよ、何らかの対策で基礎年金の水準低下が抑制されると、基礎年金給付費の1/2を国庫等が自動的に負担する仕組みになっているため、現行制度に基づく見通しよりも国庫等の負担が増加する。基礎年金の国庫負担は、社会保障・税一体改革で消費税率が引き上げられることになった大きな要因であり、政府案である基礎年金拠出期間の延長が2016年改正で法案化に至らなかった要因でもある。

この問題への対応策には、考え方の整理と代替財源の確保の2つが考えられる。考え方の整理の1つは、国庫負担の増加は将来に発生するというものである。この考え方は2019年のオプション試算の説明でも用いられたが〔厚生労働省（2019b, p.15）〕、あまり納得を得られていない模様である。別の整理は、国庫負担水準の見通しが、現行制度が国会で成立した当時（2004年）の将来見通しを下回っていれば、当初の国民合意の内枠にとどまるので大きな問題はない、という整理である。前述の対策を行った場合の見通しを見ると（図5）、2004年の見通しをおおむね下回っており、この整理に従えば大きな問題はないと言える。

しかし、現在は国家財政を健全化している最中であり、追加的な費用を当面の増税等で賄わなければ、将来世代にツケを回すことになる。追加的

⁸⁾ 修正策は、例えば、良好な財政状況を根拠に厚生年金の給付調整を一定期間停止する（その間、基礎年金の給付調整は継続する）、という方法が考えられる。

な費用の全額をまかなえないとしても、何らかの財源捻出を検討する必要があるだろう。

1つの案は、公的年金等控除の見直しである。2020年には、公的年金等収入や公的年金等以外の所得が1000万円を超える場合の控除が引き下げられ、基礎控除への振替も行われる。このような税制改正を将来も行うことが考えられる。ほかの方法には、高齢の高所得者に対して、基礎年金給付のうち国庫負担分を調整（減額）する方法である。実現には至っていないが2012年の社会保障・税一体改革の際にも議論された案であり、財務省は在職高齢年金廃止の際にはこの見直しを併せて検討すべきとしている⁹⁾。また、基礎年金の水準低下

が改善することで、現行制度を継続した場合よりも高齢者への生活保護給付費が減る、という財源効果も考えられる。

IV 総括

2009年と2014年に続き、2019年に公表された将来見通しでも、基礎年金の給付調整の停止時期は厚生年金よりも大きく遅れ、基礎年金の給付水準が大きく低下する見通しとなった。そこで本稿では、この現象の影響と原因、対応策を確認した。

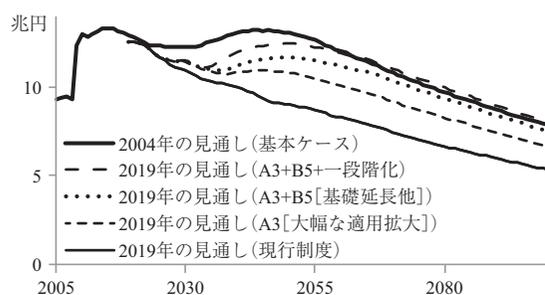
基礎年金の大幅な水準低下は、基礎年金のみの受給者で生活保護の対象となる可能性が高まるという問題に加え、厚生年金受給者の中で現役時代に給与が少なかった世帯ほど年金全体の水準低下が大きくなる、という逆進的な給付調整を発生させる。また、給付水準の政府目標の達成には、基礎年金の低下抑制策が重要となる。

この現象は、給付調整の停止が基礎年金と厚生年金の2段階で判定されるという構造要因に、デフレによって経過措置が長期化したり年金額改定の特例措置が頻発するという環境要因が重なって発生した。

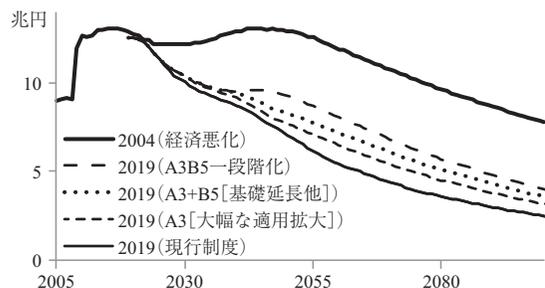
政府は2012年改正と2016年改正で環境要因の解決を図り、今後は基礎年金拠出期間の延長や厚生年金の大幅な適用拡大でこの問題に対処しようとしている。特に厚生年金の大幅な適用拡大は、基礎年金と厚生年金の調整停止時期の差を縮小する。さらに調整の停止判定を1段階化すれば、筆者による粗い試算で、成長実現が一定程度にとどまる場合にも政府が目標とする給付水準を確保しうることが確認された。

何らかの対策によって基礎年金の水準低下が抑制されると、現行制度に基づく見通しと比べて国庫等の負担が増加する。現行制度を継続した場合と比べて、高齢者への生活保護給付費が減る効果や逆進的な給付調整を回避する効果、政府が目標とする給付水準を確保しやすくなる効果を評価す

経済Ⅲ・人口中位（2004年は基本ケース）



経済Ⅴ・人口中位（2004年は経済悪化ケース）



注1：金額は、各見通しの賃金上昇率で2019年度価格に換算したものの。

注2：1段階化は、筆者による粗い試算。

資料：第18～20回社会保障審議会年金数理部会資料および厚生労働省年金局数理課（2019a, 2019b）より筆者作成。

図5 国庫等負担の見通し

⁹⁾ 財務省（2019）「社会保障について」（内閣府 経済・財政一体改革推進委員会 社会保障ワーキング・グループ 2019.4.26資料1-1）、<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg1/310426/shiryout1-1.pdf>（2020年1月5日最終確認）、p.107。

るとともに、公的年金等控除の見直しや高齢高所得者の基礎年金の減額などの財源確保策も併せて検討するなど、今後の議論の進展を期待したい。

参考文献

厚生労働省(2002)「年金改革の骨格に関する方向性と論点」, p.107。

—— (2004)「平成16年年金制度改正案について(国民年金法等の一部を改正する法律案) 参考資料」((第1次)第27回社会保障審議会年金部会(2004年3月4日)参考資料1)。

—— (2019a)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見直し-2019(令和元)年財政検証結果-」((第4次)第9回社会保障審議会年金部会(2019年8月27日)資料2-1), <https://www.mhlw.go.jp/content/000540199.pdf> (2020年1月5日最終確認)。

—— (2019b)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算-2019(令和元)年オプション試算結果-」((第4次)第9回社会保障審議会年金部会(2019年8月27日)資料3-1), <https://www.mhlw.go.jp/content/000540201.pdf> (2020年1月5日最終確認)。

厚生労働省年金局(2018)「雇用の変容と年金(高齢期の長期化, 就労の拡大・多様化と年金制度)」((第4次)第6回社会保障審議会年金部会(2018年11月2日)資料1), <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000405077.pdf> (2020年1月5日最終確認)。

厚生労働省年金局数理課(2010)「平成21年財政検証結果レポート-『国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見直し』(詳細版)-」。

—— (2015)「平成26年財政検証結果レポート-『国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見直し』(詳細版)-」。

—— (2019a)「財政検証詳細結果

付表1 筆者試算と政府推計との差(最終的な給付水準(指標(モデル)代替率))

	経済Ⅲ・人口中位						
	現行制度	A2 拡大325	A3 拡大1050	B1 基礎延長	B5 Bすべて	A2+B5	A3+B5
筆者試算(政府推計の再現)							
基礎(1階)	26.2%	27.6%	31.9%	26.7%	26.7%	27.9%	31.9%
厚生(2階)	24.6%	24.4%	23.7%	24.6%	24.4%	24.2%	23.5%
計(指標)	50.8%	51.9%	55.6%	51.2%	51.1%	52.1%	55.4%
政府推計(表2)との差							
基礎(1階)	-0.0%	+0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%
厚生(2階)	+0.0%	-0.0%	-0.0%	+0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%
計(指標)	-0.0%	+0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%

	経済Ⅴ・人口中位						
	現行制度	A2 拡大325	A3 拡大1050	B1 基礎延長	B5 Bすべて	A2+B5	A3+B5
筆者試算(政府推計の再現)							
基礎(1階)	22.0%	23.0%	27.2%	22.8%	22.8%	23.6%	27.2%
厚生(2階)	22.6%	22.4%	21.7%	22.5%	22.4%	22.3%	21.6%
計(指標)	44.6%	45.4%	49.0%	45.3%	45.2%	45.9%	48.8%
政府推計(表2)との差							
基礎(1階)	+0.0%	+0.0%	-0.0%	+0.0%	+0.0%	+0.0%	-0.0%
厚生(2階)	+0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	-0.0%	+0.0%
計(指標)	+0.0%	+0.0%	-0.0%	+0.0%	+0.0%	+0.0%	-0.0%

注1: 表1の注1を参照。

出所: 厚生労働省年金局数理課(2019a, 2019b)より筆者作成。

等1(Zipファイル)], <https://www.mhlw.go.jp/content/000579061.zip> (2020年1月5日最終確認)。

—— (2019b)「財政検証詳細結果等2(Zipファイル)], https://www.mhlw.go.jp/content/zaisei_back2.zip (2020年1月5日最終確認)。
社会保障審議会年金数理部会(2019)「公的年金財政状況報告-平成29年度-」, https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000198528_00001.html (2020年1月5日最終確認)。

(なかしま・くにお)

Comprehensive Solutions to the Declining Benefit Level of the Basic Pension

NAKASHIMA Kunio *

Abstract

This paper explains the background and impacts of the declining benefit level of the Basic Pension (BP), and provides possible solutions to improve the current BP system. When the 2004 Pension Reform was undertaken, the automatic benefit adjustment was projected to end in FY2023 for both the BP and the earnings-related pension (EP). However, after the 2004 Actuarial Valuations, the ultimate benefit level of the BP has declined more than expected in 2004 so that BP's adjustment period has been extended. This can heighten the likelihood of the beneficiaries who receive only BP to be welfare recipients. In addition, it can cause regressive declining of the public pension benefit level because those with lower salary in active employment period face the larger reduction of the ultimate benefit level. This regressive declining of the public pension benefit level was caused by the compound impacts of structural factors of the pension finance scheme and environmental factors due to deflation. The government has worked to resolve environmental factors in the past pension system revisions, and the concern will be smaller if the coverage of the EP is expanded. In addition, the governments would need to tackle fundamental structural factors causing regressive issues so that it will be easier to achieve the targeted ultimate benefit level even under the limited economic growth rate. On the other hand, to avoid large decline of the ultimate BP level, the burden on the national treasury could increase. The government should concern the options which have great impacts to solve the challenges as well as to secure financial resources.

Keywords : Basic Pension, Public Pension Finance, Automatic Balancing Mechanism

* Senior Researcher, NLI Research Institute