

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1002 (2018. 4.26)

老齢基礎年金給付の論点

—加算・抑制及び支給開始年齢について—

- はじめに
- | | |
|----------------------------|--------------------|
| I 老齢基礎年金給付の課題 | 2 年金給付の抑制 |
| 1 公的年金制度における負担と給付の構造 | 3 繰上げ・繰下げ受給と支給開始年齢 |
| 2 低年金・無年金者の発生と将来世代の給付水準の低下 | おわりに |
- II 年金給付に関する議論と最近の制度変更
- 1 低所得者等への給付措置

- 老齢基礎年金の給付水準については、低年金・無年金者が存在している一方、現役世代の負担能力に応じた給付の抑制が実行できなかった結果、将来の給付水準の維持に課題がある。
- 老齢基礎年金の給付水準については、低所得年金受給者への給付措置、高所得者の年金額抑制、年金額変更ルールの変更による年金額の抑制、支給開始年齢の変更等が議論され、一部については近い将来の制度変更が予定されている。
- 基礎年金の抑制は低所得者ほど影響が大きいとされる。その一方、現在の年金給付の抑制は将来世代の年金額の増加として反映される。制度変更にあたっては、影響を受ける世代・所得層を見極めることが肝要である。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

前 社会労働課 きたじま あきまさ 北島 顕正

第1002号

はじめに

収入を得る手段が限られる老後の生活水準を維持する上で、年金給付は重要である。特に老齡基礎年金について、その給付水準が十分かどうか、将来にわたって給付水準が維持されるかどうかは、公的年金制度の信頼に関わる問題である。

本稿では、まず第 I 章において公的年金制度の給付と負担の構造を整理し、老齡基礎年金に関する課題として、低年金・無年金者の問題及び将来世代の給付水準の低下の問題について述べる。続く第 II 章では、これらの課題への対応として、①低所得者等への給付措置、②将来世代の給付水準を維持するための年金給付の抑制、③支給開始年齢に関する制度変更が年金額に与える影響の 3 点について、国会・審議会等での議論や、近い将来に施行が予定されている制度変更について述べる。

I 老齡基礎年金給付の課題

我が国の公的年金制度は、高齢者の生活を支える重要な制度である一方、その構造は複雑であり、給付と負担の関係は分かりやすいとは言い難い。本章ではまず第 1 節において、公的年金制度の概要について述べた後、物価及び現役世代の賃金水準といった経済状況と、保険料負担・年金額との関係について説明する。続く第 2 節において、その給付と負担の関係から生ずる、現在及び将来世代の老齡基礎年金の給付水準に係る課題について述べる。

1 公的年金制度における負担と給付の構造

(1) 公的年金制度の概要

我が国の年金制度は、1 階部分とされる国民年金（基礎年金）、2 階部分とされる厚生年金、及び 3 階部分とされる企業年金等からなる（図 1）。このうち、国民年金及び厚生年金を合わせて、公的年金制度と呼ぶ。公的年金制度は「どれだけ長生きしても、また子供の同居や経済状況など私的な家族の状況にかかわらず、安心・自立して老後を暮らせるための社会的な仕組み」¹であるとされる。

高齢となったことを理由に給付される年金を老齡年金²といい、国民年金に係る給付を老齡基礎年金、厚生年金に係る給付を老齡厚生年金という。老齡基礎年金は 40 年間保険料全額を納付することで満額を受給することができ、保険料未納期間の長さによって受給額は減額される。また、保険料納付期間（免除期間³を含む）が 10 年に満たない場合は受給することができない。

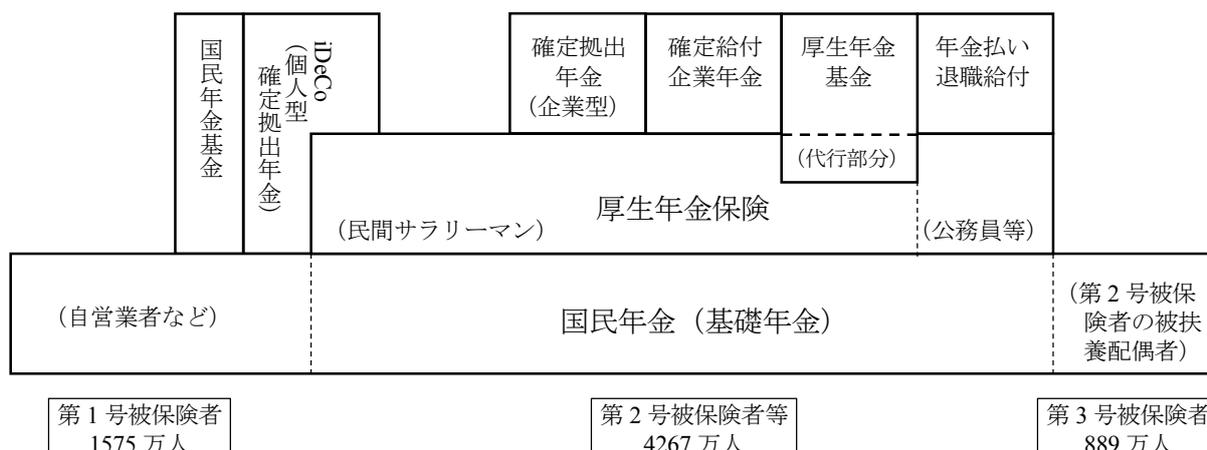
* 本稿は平成 30（2018）年 4 月 11 日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同一である。

¹ 「公的年金制度の役割」日本年金機構ウェブサイト <<http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/yakuwari/20120614.html>>

² 公的年金制度によって給付される年金としては、老齡年金のほかに、障害を持った場合に給付される障害年金と、生計維持者が死亡した場合に給付される遺族年金とがある。

³ 所得が少ない等の理由により保険料を納付することが難しい場合に、申請を行うことで保険料の納付が免除された期間。免除される保険料額には、全額、4 分の 3、半額、4 分の 1 の 4 種類がある。免除された額に対応して年金は減額されるが、国庫負担分の年金額は受け取ることができ、また免除期間は受給資格期間に反映される。（「保

図 1 年金制度



(注 1) 数値は平成 29 (2017) 年 3 月末時点のもの。

(注 2) 「第 2 号被保険者等」とは、厚生年金被保険者のことを言う (第 2 号被保険者のほか、65 歳以上で老齡、又は、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む。)

(出典) 厚生労働省『平成 29 年版厚生労働白書 資料編』2017, p.239. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/17-2/dl/11.pdf>>; 厚生労働省年金局「平成 28 年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」2017.12. <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/H28.pdf>> を基に筆者作成。

老齡厚生年金は現役時代に納めた保険料に応じて受給額が決定される。次項で述べるように、厚生年金の保険料は給与に比例するため、年金の報酬比例部分とも言われる。

我が国の現在の年金制度は、個々の受給者が現役時代に納めた保険料が積み立てられて給付に充てられる積立方式ではなく、給付と同じ時期の現役世代が納めた保険料が用いられる賦課方式が採られている。なお基礎年金については、給付の 2 分の 1 は税財源により賄われている。

ただし、具体的な年金額については、現役世代から集めた保険料全体を、個々の受給者の受給権に応じて配分するような単純な決定が行われているわけではない。以下では、公的年金制度について保険料負担と年金額の決まり方の概要を説明する。

(2) 公的年金の保険料負担

国民年金の被保険者は日本国内に住んでいる 20 歳以上 60 歳未満の全ての者である。被保険者はその就業形態等によって、保険料負担の方法が異なる 3 種類に分けられる。

自営業者等である第 1 号被保険者は保険料を毎月自分で納付する。この保険料は現役世代の賃金変動に合わせて毎年度改定され、平成 30 (2018) 年度は月額 1 万 6340 円である⁴。

会社員、公務員等被用者は厚生年金の被保険者であり、国民年金においては第 2 号被保険者と呼ばれる。第 2 号被保険者は、1 階部分と 2 階部分を併せ、厚生年金の保険料として、事業主と折半して負担している。厚生年金の保険料の負担額は、給与から決定される標準報酬月額及び標準賞与額に比例する。保険料率は徐々に引き上げられてきたが、平成 29 (2017) 年 9 月以降は 18.3% (労使折半) で固定された。保険料は給与から天引きされ、勤務先から納付され

険料を納めることが、経済的に難しいとき」日本年金機構ウェブサイト <<http://www.nenkin.go.jp/service/kokunen/menjo/20150428.html>>

⁴ 厚生労働省「平成 30 年度の年金額改定についてお知らせします一年金額は昨年度から据え置き」2018.1.26, p.3. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12502000-Nenkinkyoku-Nenkinka/0000192296.pdf>>

る。

第2号被保険者の被扶養配偶者である第3号被保険者には、直接の保険料負担は無い。第2号被保険者の保険料は夫婦が共同で負担しているという考え方⁵から、第3号被保険者であった基礎年金受給者への給付に対して必要な費用は、厚生年金から拠出される。

以上をまとめると、公的年金に係る負担は現役世代の賃金変動におおむね連動しており、納付される保険料の総額は、賃金変動に加えて、現役世代の人口や3種類の被保険者それぞれの割合の影響も受けることになる。

(3) 年金額の経済状況による改定

平成30(2018)年度の新規裁定者(年金を受給し始める者)の老齡基礎年金額は、40年間保険料全額を納めた場合の満額で、月額6万4941円である⁶。老齡厚生年金額については個々人が現役時代に納付した保険料によって異なるが、1世帯の「標準的な年金額」は夫婦2人分の老齡基礎年金を含めて月額22万1277円とされる⁷。これらの年金額は、現役世代の賃金変動率に合わせて毎年度改定される。

一方、既裁定者(年金を受給している者)については、前年度の受給額を物価変動率により改定する。この改定は、年金受給者の実質的な購買力に着目したものである。ただし、保険料を納付する現役世代の負担が過大にならないよう、賃金の変動が物価の変動を下回る場合、すなわち実質賃金が低下する場合には、賃金変動率により年金額を改定することとなっている。

以上のように年金額は、新規裁定者については現役世代の賃金に連動して、既裁定者については現役世代の負担に配慮しつつ物価に連動してそれぞれ改定されるのが原則である。ただし、賃金の変動がマイナスであり、かつ物価の変動を下回る場合については、平成32(2020)年度までは別の改定ルールが適用される。上記原則に従えば、賃金の変動が物価の変動を下回る場合には、新規裁定者・既裁定者のいずれについても、賃金変動に連動して年金額が減額改定される。しかし、平成32(2020)年度までは、賃金変動がマイナスにもかかわらず物価変動がプラスであった場合には、年金額の額面を維持する改定ルールとなっており、新規裁定者・既裁定者のいずれについても改定無しとなる。また、賃金変動及び物価変動のいずれもマイナスになった場合には、平成32(2020)年度までは、年金額の実質価値を維持する改定ルールとなっており、新規裁定者・既裁定者のいずれについても物価により減額改定される。⁸

平成30(2018)年度の年金額改定においては、名目手取り賃金変動率が-0.4%、物価変動率が+0.5%であったことから、賃金変動マイナス・物価変動プラスの場合の改定ルールが適用され、年金額は改定無しとなった⁹。これはすなわち、物価が上昇したにもかかわらず年金額が増加しなかったこととなり、既裁定年金受給者の実質的な購買力は低下したことを意味している。同時に、賃金水準が低下し現役世代の負担能力が減少したにもかかわらず、給付される年金額

⁵ 「厚生年金保険法」(昭和29年法律第115号)第78条の13

⁶ 厚生労働省 前掲注(4), p.1.

⁷ 夫が平均的収入(平均標準報酬(賞与含む月額換算)42.8万円)で40年間就業し、妻がその期間全て専業主婦であった世帯が年金を受け取り始める場合の給付水準(同上)。

⁸ 厚生労働省年金局「年金額の改定(スライド)の在り方」(第26回社会保障審議会年金部会 資料1)2014.10.15, p.6. <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000061312.pdf> に、現行の年金額改定ルールをまとめた図が記載されている。

⁹ 厚生労働省 前掲注(4), p.1.

は減少しなかったことを意味している。

(4) マクロ経済スライドによる年金額の抑制

前述した年金額の改定は、経済状況を反映しているものの、人口動態などの状況は反映していない。このため、現役世代から集められた保険料総額の変化とは完全には連動せず、給付の際に不足ないしは余剰が生じる。この不足又は余剰を調整するのが公的年金の積立金であり、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が管理運用を行っている¹⁰。保険料及び給付の総額の変動がこの積立金で吸収できる範囲内であれば、前述のルールで改定される年金額を、将来にわたって給付し続けることができる。しかし現在のように、人口に占める現役世代の割合が継続的に減少していく局面においては、積立金とその時点の現役世代が納める保険料では、前述のルールに基づく年金額の給付水準を維持することはできない。

このような事態に対応するために、現役世代の保険料負担で賄える範囲¹¹に給付水準を抑制する仕組みが、平成16（2004）年の制度改正の際に導入された。この仕組みはマクロ経済スライドによる調整と呼ばれる。毎年度の調整率は、公的年金被保険者数（現役世代の人数）の変動率¹²と、平均余命の伸びを勘案した-0.3%の定率を合わせた率として機械的に決定される。給付水準の十分な抑制が達成される時期は、調整期間中の経済状況や人口動態に依存するが、政府が少なくとも5年ごとに行われる公的年金の財政検証の際に、調整期間の終了年度の見通しについても公表することが規定されている¹³。平成26（2014）年の財政検証の際に公表された見通しでは、経済再生が順調に進んだ場合においても、基礎年金に関するマクロ経済スライドによる調整は2043年まで続くとされている¹⁴。

ただし、マクロ経済スライドによる調整には、名目の年金額が前年度を下回らないようにすることで、年金額の額面を維持する措置が設けられている。これは名目下限措置と呼ばれる。このため、前項で述べた物価・賃金変動による年金額の増加分がマクロ経済スライドによる減少分を下回る場合には、年金額が前年度を下回らない範囲内での調整にとどまることとなる。平成30（2018）年度においては、公的年金被保険者数の変動率による分が0.0%とされ、平均余命の伸びを勘案した定率と合わせた調整率は-0.3%とされた。しかし、前述のとおり賃金・物価の変動による年金額改定はゼロ改定であったため、名目下限措置によりマクロ経済スライドは

¹⁰ 年金積立金管理運用独立行政法人は、厚生労働大臣から寄託された年金積立金の管理及び運用を行う組織である。平成29（2017）年12月末現在で、160兆円を超える資産を運用している。同法人による公的年金積立金の管理運用については、堀部貢「年金積立金の管理運用に係る制度の変遷と現状の課題」『レファレンス』777号、2015.10、pp.1-25。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9516702_po_077701.pdf?contentNo=1> に詳しい。

¹¹ 当該範囲は、おおむね100年後に「給付の支給に支障が生じないようにするために必要な積立金」を政府等が保有しつつ、その間の年金財政の均衡を保つことができている状態とされる（厚生年金保険法第34条第1項；「国民年金法」（昭和34年法律第141号）第16条の2第1項）。なお平成26（2014）年の財政検証においては、「給付の支給に支障が生じないようにするために必要な積立金」の規模を給付費1年分程度としている（厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—平成26年財政検証結果—」（第21回社会保障審議会年金部会 資料1-1）2014.6.3, p.2。<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/dl/h26_kensyo.pdf>）。

¹² 近年の公的年金被保険者数の変動率は、平成27（2015）年度が-0.6%、平成28（2016）年度が-0.4%、平成29（2017）年度が-0.2%となっている（厚生労働省ウェブサイトに掲載の各年度の年金額改定に関するプレスリリース）。

¹³ 厚生年金保険法第34条第3項；国民年金法第16条の2第3項

¹⁴ 経済状況について「女性や高齢者の労働市場への参加が進み、日本経済が再生する場合」を前提として置いた場合の見通し。なお、報酬比例年金部分については平成32（2020）年までに調整期間は終了するとされる。（厚生労働省 前掲注(11), p.11.)

発動されなかった¹⁵。

2 低年金・無年金者の発生と将来世代の給付水準の低下

(1) 低年金・無年金者の発生

国民年金における第1号被保険者には、第2号被保険者ないし第3号被保険者のいずれにも該当しない被保険者全てが該当する。第1号被保険者は保険料を自ら納める必要があるが、これを行っていない保険料未納者が発生している。平成28(2016)年度末時点での、平成28(2016)年度分の国民年金保険料の納付率は65.0%である¹⁶。前節で述べたとおり、10年以上の保険料納付実績が無ければ老齡基礎年金を受け取ることはできず、また10年以上保険料を納付していても、未納期間が長くなればそれに応じて年金額は減額される。

また、前節で述べたマクロ経済スライドによる調整のため、物価が上昇した際の年金額の改定は物価上昇よりも低い水準に抑制されることになっており、この場合には年金給付の実質価値は引き下げられる。調整は基礎年金及び厚生年金による給付の両方において実施され、それぞれ調整期間は別々に定められるが、基礎年金の調整期間の方が厚生年金よりも長期間に及ぶことが予想されている¹⁷。このことは、基礎年金への依存度が高い低所得・低年金層において、マクロ経済スライドによる減額の影響が大きいことを意味するとされる¹⁸。

貧困に陥って生活水準が低下することを防ぐために老後の収入を支えるという、老齡年金の「防貧機能」は重要である。低年金・無年金者の存在と基礎年金へのマクロ経済スライドの適用の長期化によって、現行制度の防貧機能が弱体化している懸念がある。

(2) 将来世代の年金給付水準の低下

厚生労働省は平成27(2015)年9月に発表した報告書の中で、世代別の保険料負担額に対する年金給付額の割合である給付負担倍率を試算している。この試算によれば、国民年金に関する昭和20(1945)年生まれの世代の給付負担倍率が3.8倍なのに対し、平成7(1995)年生まれの世代では1.5倍となっており、若い世代ほど負担に対して給付が少ないという結果になっている¹⁹。また、現役世代の平均手取り賃金に対する基礎年金満額の割合は、平成27(2015)

¹⁵ 厚生労働省 前掲注(4), p.2. なお後述のように、制度導入以降でマクロ経済スライドが発動されたのは、平成27(2015)年の一度のみである。

¹⁶ ただし、未納付分については遡って納付することができるため、この納付率は確定値ではない。参考として、年度終了後9か月が経過した平成29(2017)年12月末時点での平成28(2016)年度分の納付率は、70.0%となっている。(厚生労働省「平成29年12月末現在 国民年金保険料の納付率」2018.2.23, p.1. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12512000-Nenkinkyoku-Jigyokanrika/0000194351.pdf>>)

¹⁷ 厚生労働省 前掲注(11), p.11.

¹⁸ 小塩隆士「年金 マクロ経済スライドの盲点 低所得者ほど重い負担」『エコノミスト』93(20), 2015.5.19, pp.76-77; 年金局「第26回社会保障審議会年金部会議事録」2014.10.15. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000063749.html>>

¹⁹ この試算は、厚生労働省が公開している年金財政の将来見通しを示す「財政検証結果レポート」の中で示されたものである。前提とする経済状況によって保険料負担額及び年金額は変動するため、レポートでは複数の経済前提の下での試算が提示されている。上記本文中の値は、今後の長期的な実質賃金上昇率を年1.3%とした、経済前提「経済：ケースE」の場合。金額は、各世代の受給開始時の価格を、物価上昇を考慮し平成26(2014)年時点の実質価値に割り引いたもの。(石崎浩「解説スペシャル 年金 世代間格差どう思う」『読売新聞』2016.6.8; 厚生労働省年金局数理課「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通し」(詳細版)―」2015.9, p.407. <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12500000-Nenkinkyoku/report2014_all.pdf>)

年時点で約 19%であったのに対し、2050 年時点には約 13%程度に低下するとされる²⁰。これは、平成 29 (2017) 年 9 月に至るまで年金保険料が徐々に引き上げられてきたことや、将来にわたって続くマクロ経済スライドによる調整等のためである。

実際には、前述の名目下限措置の影響等により、マクロ経済スライドが発動されたのは平成 27 (2015) 年度の 1 度のみにとどまっている。また、賃金・物価水準低下時の年金額改定においても、物価下落分を超えて年金の額面が下がることは無い。これらの年金額改定ルールにより、現役世代全体の負担能力の低下に対して、必要とされる給付の抑制が行われなかった。その結果、今後のマクロ経済スライド調整期間が長期化し、調整が終了した後の将来世代の給付水準の更なる低下が問題となる。

年金給付水準の低下が防貧機能の低下に直接結びつくことに加え、世代間の格差も年金給付の課題とされる。年金が「長生きのリスク」に備える保険である点や、個々の世帯内で現役世代が高齢者を扶養する私的な扶養が、公的年金によって社会的な扶養に変わってきたという点などから、給付負担倍率のみで世代間の不公平を論じるべきではないという意見がある²¹。一方、過去の給付負担倍率の試算と比較して世代間の倍率の差が拡大している点、若い世代の年金不信が高まりかねない点を課題とする意見もある²²。

II 年金給付に関する議論と最近の制度変更

前述のように、公的年金制度においては低年金・無年金者が発生しており、また、マクロ経済スライドの不発動等により、将来世代の給付水準が低下し、若い世代の年金への不信が高まる等の懸念がある。本章では、このような年金給付に関する課題と関連する 3 つの話題を扱う。1 つ目は低年金・無年金者への給付措置について、2 つ目は将来世代の給付水準を維持するための年金給付の抑制について、3 つ目は支給開始年齢に関する制度変更が年金給付に与える影響についてである。それぞれの話題について、国会・審議会等での議論や、近い将来に施行が予定されている制度変更について述べる。

1 低所得者等への給付措置

(1) 低所得者等への年金額の加算の議論

平成 24 (2012) 年の第 180 回国会に提出された「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」(いわゆる「年金機能強化法案」。第 180 回国会閣法第 74 号)には、老齡基礎年金の防貧機能を強化する内容が含まれていた。同法案には、受給者が低所得者の場合、老齡基礎年金に定額加算として月額 6,000 円を、さらに過去の保険料免除期間について老齡基礎年金の満額の 6 分の 1 相当額を加算することが盛り込まれていた。しかしこの一律の加算については、保険料を意図的に納めなかった者にも加算されるため、「保険料の納付意欲に悪影響を与える」との批判等があり²³、国会審議での法案修

²⁰ 石崎浩「解説スペシャル 基礎年金 下 基礎年金の目減りをどう食い止めるか」『読売新聞』2016.1.11.

²¹ 石崎 前掲注(19)

²² 同上

²³ 「年金課税見直しも含めて所得再分配機能の検討を—高所得者の年金給付の在り方に関する検討経緯と課題—」『週刊社会保障』69 巻 2836 号, 2015.8.3, pp.27-28.

正によりこの条項は削除され、別途福祉的な給付措置を講ずることとされた²⁴。

(2) 福祉的な給付措置

第 181 回国会に提出され成立した「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」（平成 24 年法律第 102 号）により、所得が低い受給者に対して、保険料納付実績に応じた最高 5,000 円（月額）までの額及び保険料納付の免除期間について老齡基礎年金の 6 分の 1 相当額の福祉的な給付を行うことが定められた。ただし、この法律の施行期日は消費税率が 10%に引き上げられる日とされており、消費税率引上げの延期に伴い、平成 31（2019）年 10 月 1 日に施行される予定である。

2 年金給付の抑制

(1) 高所得者の基礎年金減額の議論

高齢者の世代内の公平及び世代間の公平の観点から、高所得者の年金給付の在り方が年金制度改革の議論の中で度々課題として取り上げられてきた。前述の年金機能強化法案には、前年の所得が 550 万円を超える場合に、基礎年金額の一部の支給停止を開始し、所得 950 万円以上の場合には、基礎年金額の半額（国庫負担分）を支給停止するという、高所得者に対する年金額の調整が盛り込まれていた。国会審議での法案修正によりこの調整条項は削除され、「高額所得による老齡基礎年金の支給停止については、引き続き検討が加えられるものとする」との規定が追加された。

その後、「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」（いわゆる「社会保障改革プログラム法」。平成 25 年法律第 112 号）においても「高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し」が検討事項とされ、また「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（骨太方針 2015）においても、「高所得者の年金給付の在り方を含めた年金制度の所得再分配機能の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し」が、検討課題の一つとして明記された²⁵。

(2) 年金額改定ルールの見直しの議論と法改正

平成 26（2014）年 10 月 15 日に開かれた社会保障審議会・年金部会において、第 I 章第 1 節で述べた、年金の額面を前年度に対して維持する改定ルールについての議論が行われた。現役世代の賃金変動に連動して年金額を下げられないというこのルールが、将来世代の給付水準を悪化させるという観点から、名目下限措置を見直しマクロ経済スライドをデフレ下においてもフル発動できるようにすること、賃金水準が低下する場合において年金額を物価ではなく賃金変動に合わせる考え方を徹底すること、の 2 点が議題として取り上げられた。

審議会に出席した委員からは、マクロ経済スライドのフル発動については賛成という意見が

²⁴ 修正された法案は「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 62 号）として成立した。この法律は、老齡基礎年金給付に係る内容として、基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に恒久化すること（平成 26（2014）年 4 月 1 日施行。）、老齡基礎年金の受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮すること（平成 29（2017）年 8 月 1 日施行。）を含んでいる。

²⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015—経済再生なくして財政健全化なし—」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）
p.34. 内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf>

多数を占めた。ただし、低所得者に対しては年金制度とは別に税・社会保険料負担に配慮すべきという意見や、基礎年金部分のマクロ経済スライドの調整期間が長期化しないための財政支援が必要である、国民への説明をきちんと行うことが重要である等の意見が出た。基礎年金の調整期間の方が厚生年金よりも長期間に及ぶことが予想されているという状況に対して、基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライドを一元化できないのかという質問も出されたが、厚生労働省側からは、その場合は国民年金の財政均衡が達成できないという説明がなされた。²⁶

年金額を賃金に連動させることを徹底するという改定ルールの見直しについては、賛成とする意見が複数出た一方で、年金の実質購買力維持という観点からすると基本ルールの変更は慎重であるべき、マクロ経済スライドのフル発動と同時に行われた場合は受給者へのインパクトが大きい、といった意見が出された。²⁷

平成 28 (2016) 年の第 190 回国会に年金額改定ルールの変更を含む法律案が提出され、第 192 回国会において「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」(平成 28 年法律第 114 号)として成立した。

同法では、マクロ経済スライドについては、名目下限措置を維持しつつ、実施できなかった分を未調整分として翌年以降に持ち越し、景気回復期に合わせて調整することとされた(平成 30 (2018) 年 4 月 1 日施行)。この変更は、デフレ下におけるフル発動を可能とする制度変更は見送るものの、事後的に給付額を引き下げることが可能とするものである。

また同法では、賃金変動が物価変動を下回る場合に、賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底するため、年金額改定のルールの見直しが行われた。この法改正については、平成 33 (2021) 年 4 月 1 日に施行される。施行以降の既裁定年金額は、賃金変動と物価変動のうち、より低い方に合わせて改定されることとなる。

3 繰上げ・繰下げ受給と支給開始年齢

(1) 繰上げ・繰下げ受給による年金額の増減

老齡基礎年金の支給開始年齢は原則 65 歳であるが、受給者は 60 歳～70 歳の間で受給開始年齢を選択することができる。受給開始を繰り上げて、65 歳よりも早く受給を開始した場合、年金額は 1 か月繰り上げるごとに 0.5%減額される。逆に受給開始を繰り下げた場合には、1 か月繰り下げるとともに 0.7%増額される。老齡基礎年金の年金額は満額の場合月額 6 万 4941 円²⁸であるが、60 歳からの繰上げ受給を選択した場合、年金額は 30%減額された 4 万 5459 円となる。また、70 歳からの繰下げ受給を選択した場合の年金額は 42%増額された 9 万 2216 円となる。仮に 60 歳、65 歳、70 歳から各時点の平均余命まで給付を受けた場合の男女別の老齡基礎年金の総受給額を表 1 にまとめた。繰上げ・繰下げ受給の選択によって、生涯で受け取ることができる年金の総額は大きく変わることが見て取れる。「本来は、寿命の伸長や経済の実勢に合わせて、受給者の選択に中立的になるよう増減率を見直すべき」であるが、経済前提やマクロ経済スライドの適用期間等をどのように考慮するかによって、増減率の見直しは「相当に難しい

²⁶ 年金局 前掲注(18); 「社保審・年金部会の第 26 回会合 賃金に連動した年金額改定ルールの徹底を検討」『週刊年金実務』2116 号, 2014.10.27, pp.11-12.

²⁷ 同上

²⁸ 厚生労働省 前掲注(4), p.1.

表 1 老齡基礎年金の平均余命までの総受給額の試算値

受給開始年齢		60 歳から 繰上げ受給	65 歳	70 歳から 繰下げ受給
老齡基礎年金月額 (A)		4 万 5459 円	6 万 4941 円	9 万 2216 円
男	平均余命 (B)	23.67 年	19.55 年	15.72 年
	受給期間 (C = B×12)	285 か月	235 か月	189 か月
	総受給額 (A×C)	約 1296 万円	約 1526 万円	約 1743 万円
女	平均余命 (D)	28.91 年	24.38 年	19.98 年
	受給期間 (E = D×12)	347 か月	293 か月	240 か月
	総受給額 (A×E)	約 1577 万円	約 1903 万円	約 2213 万円

(注 1) 65 歳の年金額を平成 30 (2018) 年度の基礎年金年額の満額である 77 万 9300 円とし、繰上げ・繰下げ受給による減額・増額率及び平均余命までの受給期間を乗じて機械的に試算した。

(注 2) 物価、賃金及びマクロ経済スライドによる年金額の変動は考慮していない。

(出典) 平均余命: 厚生労働省「平成 28 年簡易生命表の概況」2017.7.27, p.2. <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/life16/dl/life16-15.pdf>>、基礎年金額・受給期間・総受給額: 筆者作成。

判断になりそうである」という意見がある²⁹。

なお、表 1 の試算には厚生年金等の基礎年金以外の年金額は含まれていないこと、物価、賃金及びマクロ経済スライドによる年金額の変動は考慮していないこと、実際の手取り額は各種の税や社会保険料負担等により変動すること、実際の余命は個人の健康状態等により大きく変わることに注意が必要である。また、繰上げ受給をせざるを得ない貯蓄や所得の低い人に限った平均余命が、国民全体の平均余命より短いといった相関があれば³⁰、総受給額の差はさらに広がることとなる。

総受給額という視点で見れば、繰下げ受給が有利であると考えられるにもかかわらず、繰下げ受給は余り利用されていない。平成 27 (2015) 年度末時点での基礎年金のみを受給している受給権者について、繰下げ受給をしている者の割合は 1.4%であり、平成 27 (2015) 年度の新規裁定者に占める割合は 2.0%であった。これに対し、繰上げ受給をしている者の割合は 35.6%であり、新規裁定者に占める繰上げ受給者の割合は 10.9%であった³¹。繰上げ受給者の割合に対する繰下げ受給者の割合の低さの原因としては、制度が周知されていないこと、65 歳前後は年金以外に生計の手段が無い者が多いこと³²、在職老齡年金制度の影響³³等が指摘されている。

²⁹ 山崎泰彦「特別寄稿 受給年齢の選択を考える」『年金広報』700 号, 2017.10.13. <<http://kurassist.jp/nenkin-kouhou/vol55/articles01/articles-04.html>>

³⁰ 米国での平均余命に関する調査においては、所得が増えるに従って 40 歳時平均余命が長くなる傾向があることが報告されている (村上義孝「お金持ちほど長生きする? 米国からの最新報告」『朝日新聞デジタル』2016.4.15. <<https://www.asahi.com/articles/SDI201604143802.html>>)。

³¹ 厚生労働省「総括表 (国民年金) 15. 年度別老齡年金繰上げ・繰下げ受給状況」『厚生年金保険・国民年金事業年報 平成 27 年』2017. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031609826>>

³² 堀勝洋「支給開始年齢と受給開始年齢及び年金制度における男女差」『週刊社会保障』71 巻 2937 号, 2017.8.28, pp. 48-53.

³³ 在職老齡年金制度とは、厚生年金適用事業所で被保険者として働いている年金受給者の受給額と賃金の合計が一

内閣府の「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会」から出された報告書において、高い就業意欲を持つ高齢者にとって繰下げ受給制度をより使いやすいものとするため、繰下げ受給の上限年齢を70歳以上に引き上げることが提言された³⁴。また、自由民主党の一億総活躍推進本部からも同様の内容の提言が出された³⁵。「高齢社会対策大綱」（平成30年2月16日閣議決定）においては「65歳より後に受給を開始する繰下げ制度について、積極的に制度の周知に取り組むとともに、70歳以降の受給開始を選択可能とするなど、年金受給者にとってより柔軟で使いやすいものとなるよう制度の改善に向けた検討を行う」³⁶とされた。

(2) 支給開始年齢及び繰下げ受給上限年齢の引上げ

将来の年金給付水準を維持するという観点から、公的年金の支給開始年齢を現在の65歳から66歳以上に引き上げる必要性に関する議論が度々なされている³⁷。しかし、支給開始年齢の引上げはむしろ、引上げ以降に年金の受給を開始する世代から、引上げ以前に受給を開始した世代への所得移転となることが指摘されている³⁸。

支給開始年齢を引き上げることは、制度変更以降に受給を開始する世代の、新規裁定時の年金額を減額することである。年金給付が抑制されるため、マクロ経済スライドが現在の想定よりも短期間で終了することとなり、将来世代の給付水準は現在の想定よりも上昇する³⁹。受給開始時期別に、個々の受給者の年金額について支給開始年齢引上げを行わない場合と比較すると以下ようになる。①支給開始年齢引上げ前に受給を開始した受給者は、マクロ経済スライドによる調整期間中の年金額に変化は無いが、調整期間終了後の年金額は支給開始年齢引上げを行わない場合に比べて増額される。②支給開始年齢引上げ後でかつ調整期間中に当たる時期

定額を超える場合に、老齡厚生年金（報酬比例部分）が減額される制度である。繰下げ受給による増額分も減額されること等から、在職老齡年金制度の対象となった場合には「繰下げ受給は現実的な選択肢からほぼ外れてしまう」とされる。（小塩隆士「時事評論 年金受給繰下げ延長より在老縮小を」『週刊社会保障』71巻2943号、2017.10.9, pp.30-31.）なお、基礎年金部分は在職老齡年金制度によって減額されることは無い。

³⁴ 高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会「高齢社会対策の基本的在り方等に関する検討会報告書—すべての世代にとって豊かな長寿社会の構築に向けて—」2017.10, p.8. 内閣府ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/kourei/kihon-kentoukai/h29/pdf/h29_houkoku.pdf>

³⁵ 自由民主党一億総活躍推進本部「一億総活躍社会の構築に向けた提言」2017.5.10, p.27. <https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/134900_1.pdf>

³⁶ 「高齢社会対策大綱」（平成30年2月16日閣議決定）p.9. 内閣府ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/pdf/p_honbun_h29.pdf>

³⁷ 「社会保障・税一体改革大綱」においては、「中長期的課題として、支給開始年齢の在り方について検討する」とされている（「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年2月17日閣議決定）p.20. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>>）。平成30（2018）年4月11日に開催された財政制度等審議会財政制度分科会における提出資料においても支給開始年齢の引上げについて触れられており「後世代の給付水準の確保や高齢就労の促進、年金制度の維持・充実といった観点から、支給開始年齢の引上げを検討していくべきではないか」という記述がある（「社会保障について」（財政制度等審議会財政制度分科会 資料）2018.4.11, pp.91-92. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia300411/01.pdf>）。また、有識者から年金制度改革の案として提言されることもある（駒村康平「経済教室 年金財政検証を読む 下 改革先送りこそリスク、支給年齢上げ検討を」『日本経済新聞』2014.6.17等）。齋藤潤「マクロ経済スライドの効力を高められるか」2017.10.25 日本経済研究センターウェブサイト <<https://www.jcer.or.jp/column/saito/index983.html>> では、マクロ経済スライドによる給付抑制に代えて、人口動態に応じた支給開始年齢の自動変更メカニズムの導入が提案されている。

³⁸ 権丈善一「年金を75歳までもらえなくなるって本当？ 日本は受給開始年齢を自由に選択できる制度」『東洋経済ONLINE』2018.3.16. <<http://toyokeizai.net/articles/-/212293>>

³⁹ 簡略化のため、本節の議論においては賃金変動と物価変動に差は無いとし、年金額は物価変動分を除いた実質価値で比較するものとする。

に受給を開始した受給者は、支給開始年齢引上げ分の年金は受け取れず、受給開始後の年金額の動きは支給開始年齢引上げ前に受給を開始した受給者と同じとなる。③調整期間終了後に受給を開始する受給者は、支給開始年齢引上げ分の年金額は受け取れないが、受給開始後の年金額は支給開始年齢引上げを行わない場合に比べて増額される。なおこの際に増加する年金額は、引き上げられた支給開始年齢と同じ分だけ、前節で述べた繰下げ受給を選択した場合と同程度の水準になるとされる⁴⁰。

まとめると、現行制度下において支給開始年齢を引き上げた場合、将来の年金水準は上昇するが、その水準は現行制度下において受給開始を繰り下げた場合と同程度の水準と見込まれる。ただし、繰下げ受給を選択した場合には、自身の年金額の増額として受給開始時から反映されると見込まれるのに対し、支給開始年齢引上げによる年金水準の「上昇」（正確には「低下の抑制」）は、マクロ経済スライドの終了後に発生する点が異なる。また、支給開始年齢引上げによる年金水準の「上昇」は、支給開始年齢を遅らせる前に受給を開始した受給者もその恩恵を受けるため、引上げ以降に年金の受給を開始する世代から、引上げ以前に受給を開始した世代への所得移転という面を持つことになる。

また、将来の年金給付水準維持とは別の目的を掲げた議論として、我が国の年金制度は退職年齢と結びついていると考えられていることから、高齢者の労働力率向上のために、支給開始年齢を引き上げるべきであるという意見もある⁴¹。

おわりに

現行の公的年金制度は、マクロ経済スライドにより保険料負担の範囲内まで給付を抑制する制度となっているため、制度自体が破綻する可能性は低いと考えられる。しかし、調整期間の長期化は将来世代の年金額を減少させて年金制度の防貧機能を弱め、加えて生年の早い受給者ほど給付負担倍率が高いという世代間の不公平感を助長し、制度に対する信頼を損なうおそれがある。他方、将来世代の受給額の低下を抑えるためとはいえ、現在及び近い将来の受給者の年金額を強く抑制することは、今後所得の増加が見込めない高齢世代に対して人生設計の再構築を迫ることになる。今後行われる制度変更の際には、影響を受ける世代及び所得層を注視し、特に現時点において所得の低い高齢世帯等への配慮が必要であろう。

⁴⁰ 野村明弘「マクロウオッチ 「選択制で 75 歳年金受給」厚労相発言の意味を解きほぐす」『週刊東洋経済』6528号、2014.5.31、p.105；権丈善一「経済を見る眼 支給開始年齢まわりの年金考」『週刊東洋経済』6492号、2013.10.26、p.9。

⁴¹ 清家篤「経済教室 働き方改革残された課題 上 第4次産業革命対応急げ、少子高齢化と同時検討を」『日本経済新聞』2017.4.28；「公的年金丸わかり 1 20歳から全加入」『日本経済新聞』2017.5.24、夕刊等。