

# 公的年金の給付水準<sup>†</sup>



名古屋大学大学院多元数理科学研究科非常勤講師 清水 信広

## ～要旨～

公的年金の給付水準を巡っては、2019年の金融庁研究会報告書で、公的年金の収入のみでは2千万円不足するとされたことから、マスコミを中心に大きな議論となったことが記憶に新しい。本論文では、日本の公的年金の給付水準について、その現状、設定および改定の考え方ならびにその変遷、生活保護の最低生活費との関係等について整理した上、高齢単身世帯への給付水準のあり方など、公的年金の給付水準に関する基本的な問題点を指摘し、その解決策について考察する。加えて、平成16年改正フレームによる給付調整下における公的年金の給付水準に関する制度運営者のスタンスの変容と、その変容の背景となっている考え方を解説し、問題点を指摘する。

キーワード: 基礎的消費支出、モデル年金、所得代替率、平成16年改正フレーム、社会保障制度改革国民会議、2019年財政検証、オプション試算

## 1 はじめに

公的年金の給付水準を巡っては、2019年6月の金融庁市場ワーキンググループ報告書で、「高齢夫婦無職世帯の平均的な姿で見ると、毎月の赤字額は約5万円となっている。この毎月の赤字額は自身が保有する金融資産より補填することとなる」、「まだ20～30年の人生があるとすれば、不足額の総額は単純計算で1,300万円～2,000万円になる」などと述べられたことから、公的年金の財政検証結果の公表（同年8月）を控え、いわゆる「老後資金2,000万円問題」として、マスコミ等を中心に大きな議論に発展した。

しかし、そもそも公的年金の給付は、高齢期の必要支出のすべてを賄うものとして設計され

てきたわけではない。日本の場合、高齢期の生活原資については、従来から、公的年金、稼働所得、企業年金および個人年金その他の自助努力により賄うとの考え方が基本となっている。したがって問題とすべきなのは、超高齢社会の到来を控えて、高齢期の所得保障のなかで公的年金がどのような役割を果たしていくべきなのか、そして、その求められる役割が今後とも確保されていくのか、ということである。

もちろん、平成16年改正フレームによる給付水準調整の下で、公的年金の給付水準が今後どれだけ低くなっても仕方がない、ということにはならないであろう。では、①日本の公的年金の給付水準は、現状どうなっているのか。特

に、充分性の観点からみて課題はないか（以上、第2節）。②高齢期の所要生活費に関する他の基準である生活保護の最低生活費との関係はどうなっているか。生活保護の最低生活費との関係において、公的年金の給付水準に関し指摘されることはないか（以上、第3節）。③公的年金の給付水準は、これまで、どのような考え方に基づいて設定され改正されてきたのか。特に、平成16年改正フレームによる給付水準調整の下で、公的年金の給付水準はどのように取り扱われており、直近の2019年財政検証では、給付水準の見通しはどうなっているか（以上、第4節）。④平成16年改正フレームにおける給付水準に関する取扱いの基盤となっている考え方は何か。今後ともその考え方で進めていって問題ないのか。その他、平成16年改正フレームにおける給付水準に関する取扱いについて、留意の必要な事項はあるか（以上、第5節）。本稿では、このような問題について考察し、必要に応じ提言も行っていくこととしたい。

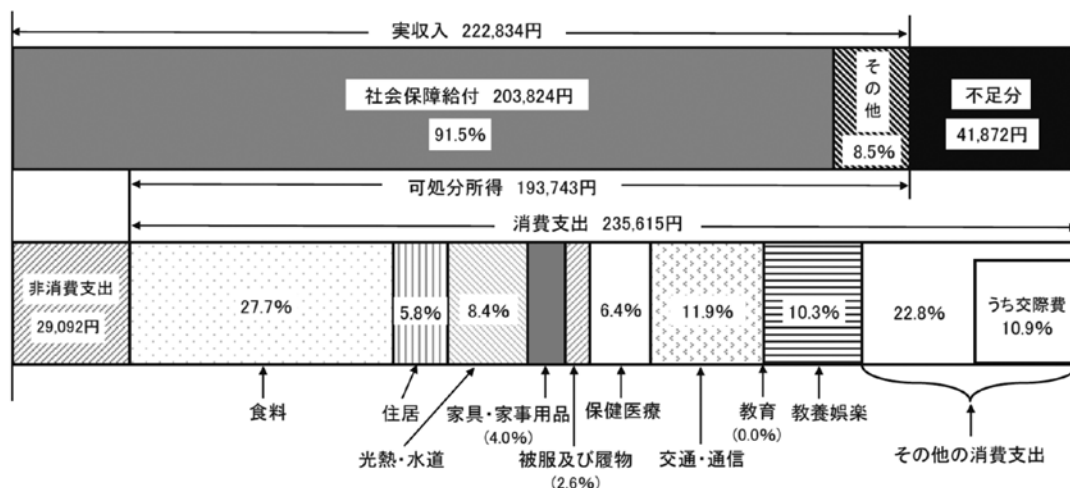
## 2 日本の公的年金における給付水準の現状

### 2.1 消費支出の現状とモデル年金額

#### 2.1.1 夫婦世帯

図表1は、2018年家計調査による高齢夫婦無職世帯（夫65歳以上、妻60歳以上）の収入と支出の状況を示したものである。「社会保障給付」とあるものの大半は公的年金であるが、この額は、厚生年金における「基準とする平均的な年金額（いわゆるモデル年金額）」ではない。厚生年金における「基準とする平均的な年金額」は、夫が平均的収入で40年間就業し、妻がその期間すべ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とされており、その額は2018年度では月額221,277円であるので、高齢夫婦無職世帯の消費支出235,615円の94%程度をカバーしている。所得税・住民税・固定資産税等の直接税や公的医療・介護保険の保険料負担を考慮すれば、カバー率はこれよりずっと低くなる。しかし、公的年金では、非消費支出を含めないものとしてその給付水準が検討されて

図表1 高齢夫婦無職世帯の家計収支 — 2018年 —



- (注) 1 高齢夫婦無職世帯とは、夫65歳以上、妻60歳以上の夫婦のみの無職世帯である。  
 2 図中の「社会保障給付」及び「その他」の割合(%)は、実収入に占める割合である。  
 3 図中の「食料」から「その他の消費支出」までの割合(%)は、消費支出に占める割合である。  
 4 図中の「消費支出」のうち、他の世帯への贈答品やサービスの支出は、「その他の消費支出」の「うち交際費」に含まれている。

(出所) 総務省「家計調査年報（家計収支編）」2018年

きたことを考慮すれば、夫婦世帯に関する限り、現状ではそれなりの給付水準が確保されていると評価することができるかもしれない。

ただし、夫婦とも国民年金の加入者であった場合には、年金額は129,882円（満額の基礎年金額64,941円×2）となる。この額と消費支出を比較すると、夫婦二人の満額基礎年金額は、いわゆる基礎的消費支出（食料、住居、高熱・水道、家具・家事用品、被服および履物）114,405円は十分カバーしており、これに保健医療を加えた129,586円をもカバーしているが、それに交通・通信を加えた157,657円には足りない水準となっている。

### 2.1.2 単身世帯

一方、図表2は、同じ調査による高齢単身無職世帯の収入と支出の状況を示したものである。収入面では社会保障給付が115,059円となっているが、上記のモデル年金のうち夫の分は

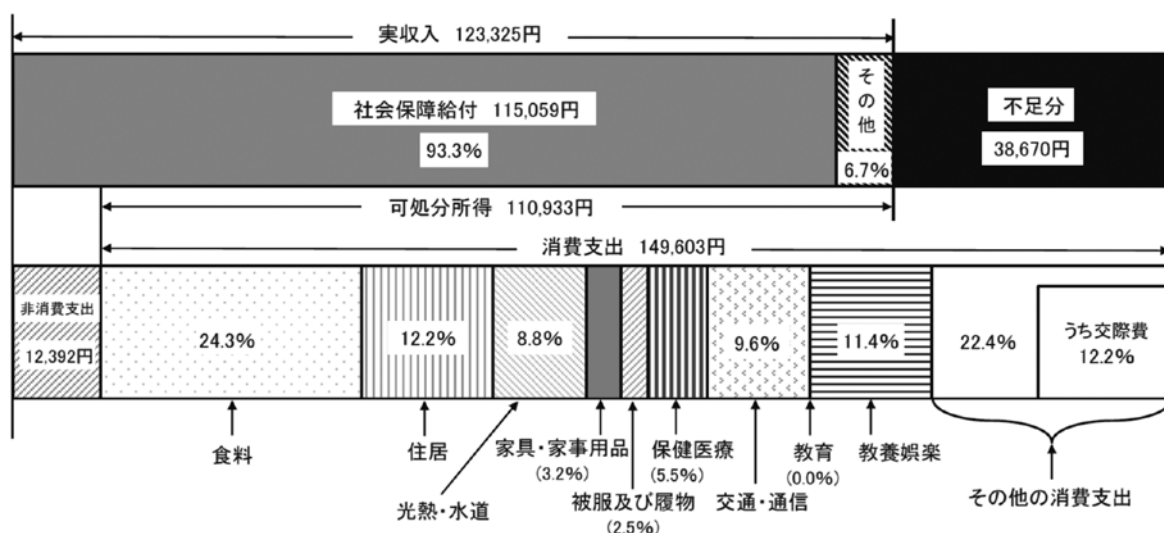
156,336円となるので、この額と比較すると、消費支出149,603円の105%程度をカバーしている。直接税や医療・介護の保険料負担等の非消費支出を考慮しなければ、年金額としてはますますのようにもみえる。

しかしながら、単身高齢者が国民年金の加入者であった場合は、年金額は基礎年金のみの64,941円となる。この額を消費支出と比較すると、いわゆる基礎的消費支出の額76,301円に11,360円不足している。基礎的消費支出に保健医療を加えた84,587円、更に交通・通信を加えた98,992円に対しては、不足分がかなり大きくなっている。

### 2.2 単身者の給付水準を巡る課題

以上のとおり、日本の公的年金については、消費支出をカバーするものとの考え方に立てば、厚生年金（モデル年金）の場合には夫婦・単身者ともまずまずの水準となるが、基礎年金だけ

図表2 高齢単身無職世帯の家計収支 — 2018年 —



- (注) 1 高齢単身無職世帯とは、60歳以上の単身無職世帯である。  
 2 図中の「社会保障給付」及び「その他」の割合(%)は、実収入に占める割合である。  
 3 図中の「食料」から「その他の消費支出」の割合(%)は、消費支出に占める割合である。  
 4 図中の「消費支出」のうち、他の世帯への贈答品やサービスの支出は、「その他の消費支出」の「うち交際費」に含まれている。

(出所) 総務省「家計調査年報（家計収支編）」2018年

の場合を考えると、夫婦所帯に対しては基礎的消費支出を十分カバーするものとなっているものの、単身世帯に対してはそれすらカバーできない、かなり厳しい水準となっている点が課題となる。

夫婦所帯であっても、いずれは死別等により単身世帯となることが多い。とりわけ、夫との死別等の後、妻がかなり長期間単身生活となるケースが多いことを考えると、特に夫婦とも国民年金に加入していた場合や、厚生年金の加入期間が短かった場合などで、その後単身者となったケース（ずっと独身であったケースも含む）については、今後、基礎年金水準が仮に現状のまま推移するとしても、制度上、何らかの防貧対策が必要になることは明らかであろう。

これは、給付設計の観点から言えば、そもそも単身者に対しては基礎年金の水準が低すぎるということを意味する。このため、たとえばOECD等の統計では単身者に対する給付水準で国際比較が行われていることから、日本の給付水準は諸外国に比べかなり見劣りのする水準で評価されてしまうことになってしまう。

図表1～2をみればわかるように、高齢単身世帯の基礎的消費支出は高齢夫婦世帯の基礎的消費支出の半分ではなく、3分の2程度の水準になっている。このことを考慮すれば、高齢単身者の基礎年金は、現行の1.4～1.5倍程度の水準に設定するのが本来であろう。そのためには、単身者手当のようなものを創設することが考えられるが、その際問題となるのは、偽装離婚や再婚しない同居などにより不正受給が横行するのではないかということである。この問題に対してうまい解決策が見いだせれば、そして所要の財源が確保できれば、高齢者に対する防貧対策は大幅に前進すると考えられる。

必要な単身者手当の額は満額で月額2.5～3

万円程度となろうが、支給対象をたとえば75歳以上或いは80歳以上といった高齢者に絞ることとすれば、必要な財源規模はかなり抑えられると考えられる。財源としては、2分の1の国庫負担は考慮せず、たとえば第三号被保険者本人またはその配偶者である第二号被保険者（および事業主）からの追加の負担によることも考えられる。配偶者との死別等により単身となったときに基礎年金給付を厚くする改正に対応した負担であるから、こうした形で第三号被保険者制度を見直すことには一定の支持が得られるのではないかと考えられる。

なお、消費税率が8%から10%に引き上げられたことから、2019年10月から年金生活者支援給付金制度（年金を含め所得が低い方に月額5千円を支給する制度）がスタートしている。これは年金制度とは別枠の仕組みであるが、年金給付の拠出と給付のリンクが弱まってしまう面が否定できない。まずは、高齢単身者の基礎年金を増額する仕組みを考えた方がよいのではないかな。

いずれにしても、以下の4.5で述べるとおり、2019年財政検証では、基礎年金はマクロ経済スライドによる給付水準調整が長引くため、その給付水準の低下とこれに伴う報酬比例部分とのバランスの喪失が見込まれていることもあり、基礎年金の給付水準のあり方については、ここで指摘した単身者への給付のあり方を含め、議論を深める必要が高まっていると考えられる。

### 3 生活保護制度における最低生活費との関係

#### 3.1 生活保護制度における最低生活費

##### 3.1.1 世帯生活保護制度における最低生活費の考え方

生活保護制度における最低生活費については、要保護者の年齢・性・世帯構成・所在地域その

他保護の種類に応じて最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならないとされている。現行基準について具体的には、食費・被服費・光熱水道費等の日常生活に必要な費用については、食費等の個人的費用を年齢別に算定し（生活扶助基準第1類）、世帯人員に応じた低減率を乗じた上、これに世帯人員数別に算定した光熱水道費等の世帯共通的費用（生活扶助基準第2類）を合算して算出することとされている。なお、生活扶助基準第2類についても、世帯人員に応じた低減率を乗じることとされている。

アパート等の家賃については、定められた範囲内で実費を支給することとされている（住宅扶助）。医療サービスの費用や介護サービスの費用については、直接医療機関または介護事業者を支払われ、本人負担はない（医療扶助、介護扶助）。したがって、生活保護制度における最低生活費には、医療や介護の費用は含まれていないことに留意する必要がある。

### 3.1.2 高齢単身世帯

図表3は、以上の方法により算定された2016年度の高齢単身無職世帯の最低生活費の例である。上記のとおり生活扶助の基準額は住居費を

含んでいないが、それでも地域によりかなり差があり、最も金額の高い1級地－1（80,870円）と最も金額の低い3級地－2（65,560円）では、約2割程度（15,310円）の差がある。また、生活扶助の基準額は、最も低い3級地－2でも、満額の基礎年金額65,008円（2016年度の額）を上回っていることがわかる。住宅扶助の基準額（上限額）については、生活扶助の基準額よりも地域差が大きく、最高と最低では21,700円もの差があり、1級地－1は3級地－2の1.68倍となっている。生活扶助基準額と住宅扶助基準額（上限額）の合計では、最も高い1級地－1では134,570円と、単身者の厚生年金モデル年金額156,496円（2016年度）にかなり接近する（その差は21,926円しかない）。

### 3.1.3 高齢夫婦世帯

同様に、図表4は2016年度の高齢夫婦世帯の最低生活費の例である。この最低生活費も住居費を含んでいない額であるが、最も金額の高い1級地－1（120,730円）と最も金額の低い3級地－2（97,860円）では、約2割程度（22,870円）の差がある。ただし、生活扶助の基準額は、最も高い1級地－1でも、夫婦の満額基礎年金額129,882円（2016年度）を下回っている。また、

図表3 最低生活保障水準の具体的事例（高齢単身無職世帯、68歳）－2016年－（円）

|           | 1級地－1   | 1級地－2   | 2級地－1   | 2級地－2   | 3級地－1   | 3級地－2  |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 生活扶助      | 80,870  | 77,450  | 73,190  | 71,530  | 68,390  | 65,560 |
| 住宅扶助（上限額） | 53,700  | 39,000  | 43,000  | 35,000  | 32,000  | 32,000 |
| 合 計       | 134,570 | 116,450 | 116,190 | 106,530 | 100,390 | 97,560 |

（出所）社会保障審議会生活保護基準部会 2016年5月21日 参考資料1

図表4 最低生活保障水準の具体的事例（高齢夫婦世帯、夫婦とも65歳）－2016年－（円）

|           | 1級地－1   | 1級地－2   | 2級地－1   | 2級地－2   | 3級地－1   | 3級地－2   |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 生活扶助      | 120,730 | 115,620 | 109,250 | 106,770 | 102,090 | 97,860  |
| 住宅扶助（上限額） | 64,000  | 47,000  | 52,000  | 42,000  | 38,000  | 38,000  |
| 合 計       | 184,730 | 162,620 | 161,250 | 148,770 | 140,090 | 135,860 |

（出所）社会保障審議会生活保護基準部会 2016年5月21日 参考資料1

生活扶助基準額と住宅扶助基準額（上限額）の合計でみると、最も高い1級地－1では184,730円となっている。これは、高齢夫婦のモデル年金額221,504円（2016年度）よりは少ない。

## 3.2 考察

### 3.2.1 算定の考え方の違い

上記では、公的年金のモデル年金額と生活保護制度の最低生活費との大小関係をみてきたが、公的年金と生活保護制度の生活扶助基準では、そもそも算定の考え方が異なっている。たとえば、モデル年金額が家計調査による平均的な支出額を比較をベースに検証されているのに対し、生活保護制度の最低生活費では、一般低所得世帯の消費実態との均衡が考慮されている。また、公的年金の額（算定式）は全国一律であるが、生活保護制度の最低生活費は、住所地により異なるものとなっている。

### 3.2.2 役割の違い

したがって、たとえば基礎年金の額が生活保護制度の最低生活費を下回っているからといって、それが直ちに問題だということにはならないかもしれない。基礎年金と生活保護制度の最低生活費（生活扶助および住宅扶助）では、その役割が異なるからである。基礎年金では、老後生活の基礎的な費用に対応し、現役時代に構築した生活基盤や老後の備えと合わせて、一定の水準の自立した生活を可能とするとの考え方により、導入当時その水準が設定されており、また、受給時の個々の生活状況にかかわらず、現役時代の保険料納付実績に基づいた年金額が支給される。一方、生活保護制度では、公的年金を含めた収入の額が最低生活費に不足する場合に、資力を厳格に調査の上、不足額が保護費として支給される。ただし、保護費の支給に際

しては、不動産、自動車、預貯金等の資産や扶養義務者からの扶養も考慮される。このため、たとえば持ち家の一般家庭では、公的年金では生活費に不足を来したからといって、それが直ちに生活保護の申請に繋がるようなことはないであろう。しかしながら、こうした状況では、逆に、最低生活費の方が一般低所得者家庭の消費実態との均衡を失っているのではないかと、いった批判を招く恐れもある。

### 3.2.3 「一般低所得者世帯の消費実態との均衡」の具体的な意味合い

高齢世帯に関する生活扶助制度の最低生活費は、一般低所得世帯の消費実態との均衡の観点に照らし、消費支出の少ない方から数えて第何分位に相当しているのだろうか。この点を巡っては、2017年に生活扶助基準の検証が行われており<sup>1)</sup>、まず高齢夫婦世帯の生活扶助基準額については、消費支出階級第3・五分位値の生活扶助相当支出の51～56%となっており、これは消費支出階級第1・十分位よりやや低い水準とのことである。また、高齢単身世帯の生活扶助基準額については、消費支出第3・五分位の生活扶助相当額の54～56%となっており、これは消費支出階級第1・十分位と概ね同じ水準とのことである。要約すれば、高齢世帯の生活扶助基準額については、消費支出階級第1・十分位と同じか、あるいはそれより低い水準で設定されているということであり、これが「一般低所得者世帯の消費実態との均衡」の具体的な意味合いであろう。

### 3.2.4 単身者となったときの基礎年金の不充足性

上記のとおり、単身者に支給される基礎年金額（住宅費も含んだ額）は、生活保護制度にお

ける高齢単身世帯の生活扶助基準額（高齢単身世帯の消費支出階級第1・十分位以下に相当する額で、かつ住宅費を含んでいない額）を下回っている。このような実態は、素朴に考えれば、防貧という公的年金の基本的な役割に照らし、問題がないとするわけにはいかないであろう。一方、高齢夫婦に支給される基礎年金額については、生活保護制度における高齢夫婦世帯の生活扶助基準額（住宅費を含まない額）を上回っている。この状況については、前記2.2で述べたとおり、夫婦2人で生活していたときに比べ、単身になると支給される基礎年金額がそれまでの半分になってしまうということが影響しているわけである。

このように、生活保護制度の最低生活費との比較によっても、単身者の基礎年金額については、充分性の観点から問題があるということが明らかとなった。

## 4 日本の公的年金における給付水準設定の考え方

### 4.1 基礎年金導入当時の給付水準の考え方<sup>2)</sup>

#### 4.1.1 基礎年金

基礎年金の導入に際し、その給付水準は、当時の高齢者の平均的な生活費のうち、その基礎的な支出を保障するものとして、昭和59年度価格で月額1人5万円、2人で10万円という水準が決められた。

昭和54年全国消費実態調査によれば、65歳以上の高齢単身者の消費支出額は72,548円であった。これに、その後昭和55～58年までの消費者物価の上昇率17%を乗じて昭和59年度の消費支出額を推計すると、84,881円となる。この額から、教養娯楽費、交通通信費、保健医療費、交際費などの「雑費」37,280円を除くと47,601円となるが、この額は、食料費22,460円、住居費

12,906円、光熱費4,347円、被服費7,888円で構成される基礎的消費支出と考えられた。夫65歳以上、妻60歳以上の高齢者夫婦2人世帯について同様にみると、昭和54年全国消費実態調査による消費支出総額は132,578円（昭和59年度価格では155,116円）となり、この額から上記と同様の「雑費」を除くと、基礎的消費支出は83,733円となる。したがって、昭和59年度価格で単身者5万円、夫婦10万円という金額は、高齢期の生活費のうち住居費を含めた基礎的部分と「雑費」の一部を十分賄うことができる額と考えられた。

なお、40年で月額5万円という水準については、当時の国民年金の年金額（昭和59年度価格）が25年加入で月額48,050円、40年加入で月額76,875円であったことから、当時の国民年金の加入期間25年年金の水準を、保険料納付期間40年を前提とした基礎年金の水準としたと言ってもよいと述べられている。

#### 4.1.2 厚生年金

一方、厚生年金の給付水準については、現役世代の賃金・所得水準の一定割合を目安とすることとされ、昭和48年改正のときに直近の男子の平均標準報酬（ボーナスは含まれない）の60%を目途とするという考え方が導入され、以後、いわゆる保険料上限固定方式が導入された平成16年改正まで、その考え方が維持されてきた。基礎年金が導入された昭和61年改正に際しても、夫婦2人の（厚生年金の）標準的な老齢年金の水準は、基礎年金を含め、現役男子被保険者の平均標準報酬の60%を基本とするという考え方に基づいていた。この60%という数字については、退職後はこどもの教育費、住宅の取得・ローン返済などの費用、勤労のための費用などがからなくなるため、高齢世帯の支出は現役世代

既裁定者は原則として消費者物価上昇率により、自動的に毎年度改定される仕組みとしつつ、国民年金の財政均衡を確保できる水準まで、年金額を調整することとされたわけである（基礎年金に係るマクロ経済スライド）。

#### 4.3 平成16年改正フレームによる給付水準調整

日本の公的年金では、平成 16 年改正において、保険料水準を固定した上で向こう 100 年程度の財政均衡が確保されるように給付水準を調整していく仕組みがビルトインされ、現在に至っている。すなわち、負担面では、保険料水準を（2017 年度以降）18.3% で固定し、国庫負担を（2009 年度以降）基礎年金給付費の 1/2 とする一方、給付面では、財源すなわち保険料・国庫負担・積立金およびその運用収入の範囲内で給付を行

図表5 年金額の改定（スライド）のルールの変遷

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 昭和48<br>(1973)年<br>～ | <p><b>賃金再評価、物価スライド制の導入</b></p> <p>○ 財政再計算時に、厚生年金については賃金再評価、国民年金については国民の生活水準、消費水準等の動向を踏まえて政策改定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平成5(1993)年まで 標準報酬の伸びに応じて再評価</li> <li>・ 平成6(1994)年以降 年金保険料率の上昇分を調整して再評価(可処分所得スライド)</li> </ul> <p>○ 財政再計算の間の年については、物価変動に応じて改定(物価スライド)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平成元(1989)年まで 5%を超える変動があった場合に自動改定<br/>(実際にはほぼ毎年度法律改正により改定を実現)</li> <li>・ 平成2(1990)年以降 完全自動物価スライド</li> </ul> |
| 平成12<br>(2000)年      | <p><b>裁定後の年金額の改定方法の変更</b></p> <p>○ 既裁定(65歳以後)の年金に関しては賃金再評価や政策改定を行わず、物価変動率のみで改定</p> <p>○ ただし、物価変動率のみで改定した年金額と、65歳以後も賃金再評価等を行った場合の乖離が過大となる場合には、既裁定の年金に関しても賃金再評価等を実施(いわゆる「8割ルール」)</p> <p>※ この改定ルール自体は法律に直接規定されておらず、今後の財政再計算時の基礎年金額や厚生年金の再評価率の改定の方針として説明。法律的には、生年別の再評価率の設定という形で規定。</p>                                                                                                                                                     |
| 平成16<br>(2004)年      | <p><b>平成16(2004)年改正による年金財政フレームに対応し、経済状況に合わせた改定ルールを法定化</b></p> <p>○ 新規裁定までは賃金変動率で、既裁定年金は物価変動率で改定する原則及びその算定方式を法定化</p> <p>○ 長期的な給付と負担の均衡を図るため、上記の改定に対して一定の調整を講じる仕組み(マクロ経済スライド)を導入</p> <p>※ 具体的な改定の水準は、実際の物価変動率、賃金変動率を上記の改定ルールに当てはめて算定し、毎年度政令に規定。</p>                                                                                                                                                                                      |

(出所) 社会保障審議会年金部会 2018 年 7 月 30 日 資料 2



うとの考え方に立ち、マクロ経済スライドにより給付水準を調整することとされた（平成16年改正フレーム）。

公的年金の今後の給付水準に関しポイントになるのは、この給付水準調整がいつ終了するかということである。調整期間の終了について具体的には、財政均衡期間終了時（財政検証から95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」（具体的には95年後の翌年度の給付費1年分）を保有しつつ、かつ、財政均衡期間にわたって「その均衡を保つことができる」（すなわち資金ショート等が生じない）と認められるときに、調整期間の終了年度を定めることが規定されている。

したがって、公的年金の今後の給付水準（厚生年金の所得代替率）は、いわゆる確定給付型の年金とは異なり、出生率・死亡率など人口学的要素と、厚生年金被保険者数・労働力率・実質賃金上昇率・物価上昇率・実質的な運用利回り（賃金上昇率とのスプレッド）等の経済的要素の（実績を踏まえた）今後の見通しを総合した結果として定まるものとなったわけである。

#### 4.4 平成16年改正フレームにおける給付水準確保の考え方

上記のとおり、公的年金の今後の給付水準は、基本的には日本の人口・経済（高齢者雇用の進展を含む）の今後の成り行き次第というわけである。ただし、全くの成り行き任せということではもちろんなく、次の財政検証（今回の財政検証で言えば2024年）までの間に、「基準とする平均的な年金額」に満額基礎年金額の2倍を加えた額が、男子被保険者の平均的な賃金（手取り賃金）の50%を下回ると見込まれる場合には、調整期間の終了について検討を行い、その結果に基づいて調整期間の終了その他の措置を講ずるものとされた。

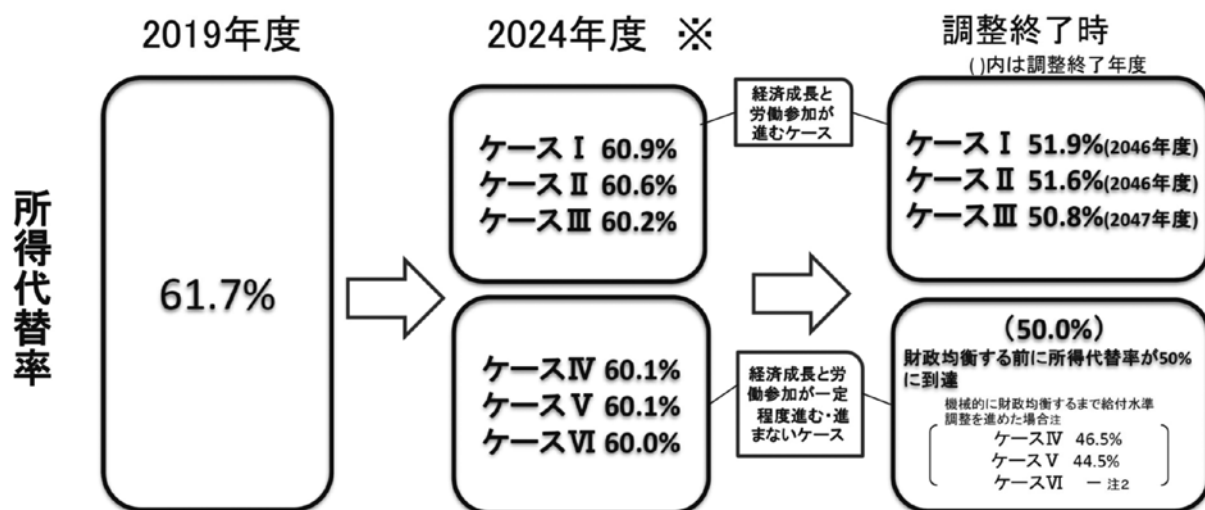
#### 4.5 2019年財政検証による給付水準の見通し

以上を踏まえた上で、2019年財政検証による給付水準の見通しを確認してみよう。図表6は、2019年財政検証結果の概要を示したものである。

2019年財政検証では、長期の将来について、経済成長と労働参加が進むケースを3とおり

図表6 2019年財政検証による所得代替率の見通し

（人口の前提：死亡中位・出生中位）



（出所）社会保障審議会年金部会 2019年8月27日 資料2-1

(ケースⅠ～ケースⅢ)、経済成長と労働参加が一定程度進むケースを2とおり(ケースⅣ、Ⅴ)、経済成長と労働参加が進まないケースを1とおり(ケースⅥ)、合計6とおりのケースについて見通しを公表している。足下の2019年度については、モデル年金額22.0万円(基礎年金6.5万円×2、報酬比例9.0万円)に対し、平均手取り賃金は35.7万円(税・社会保険料控除前43.9万円)で、所得代替率は61.7%となっているところ、5年後の2024年度には、いずれのケースでも所得代替率は60～61%程度となる。その後、ケースⅠ～Ⅲでは、給付水準調整は27～28年後の2046～2047年度に終了できる一方、ケースⅣ～Ⅵでは、機械的に給付水準調整を進めた場合、給付水準が50%を下回ってしまうと見込まれている(いずれも出生中位・死亡中位の場合、以下同じ)。

ケースⅣ～Ⅵにおいて、所得代替率が50%を下回るのは、ケースⅣでは2044年前後、ケースⅤとⅥでは2043年前後と見込まれている。これらのケースでは、2019年財政検証から20年後の2039年財政検証において、「調整期間の終了について検討を行い、その結果に基づいて調整期間の終了その他の措置を講ずる」ことが必要になる(上記4.4参照)。

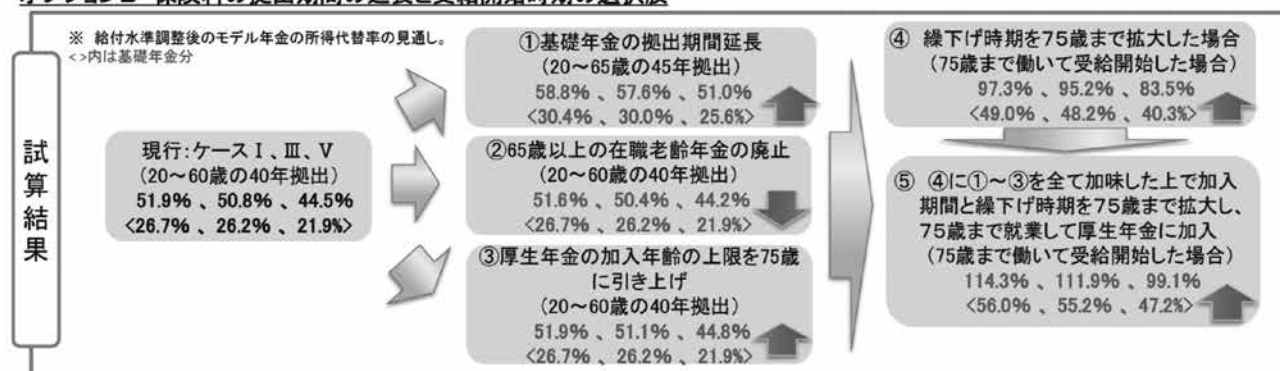
#### 4.6 オプションBによる給付水準への影響

2019年8月に公表された2019年財政検証結果(オプション試算結果を含む)により、オプションBによる基礎年金の保険料拠出期間延長は、基礎年金の給付水準に大きな影響を与えることが判明している。具体的には、基礎年金の保険料拠出期間を現行の40年から45年に延長することで、基礎年金の最終的な給付水準(所得代替率)は、現行のままとしたときに比べ、3.7～3.8ポイント高くなると見込まれている(図表7の矩形枠中の①を参照)。ただし、保険料拠出期間を延長することで増加した基礎年金給付の半額は国庫負担となるとすると、その財源をどう確保するかが課題とされる<sup>3)</sup>。

受給開始時期を遅らせることによる給付水準への影響も大きく、たとえば60歳以降の5年間、厚生年金の保険料拠出を続けた場合には、モデル年金の最終的な所得代替率は、基礎年金分のアップと合わせて6.5～6.9ポイント高くなる(図表7の①)。更に、年金の繰下受給を75歳まで可能とし、かつ、65歳以上の在職老齢年金を廃止、75歳まで働いて受給開始したときには、モデル年金の最終的な所得代替率は、(基礎年金のアップ分と合わせて)55～62ポイント高くなる(図表7の⑤)。

図表7 2019年財政検証オプション試算結果(オプションB)

##### オプションB 保険料の拠出期間の延長と受給開始時期の選択肢



(出所) 社会保障審議会年金部会 2019年8月27日 資料1

## 5 平成16年改正フレームによる給付水準 に対する考え方を巡って

### 5.1 社会保障制度改革国民会議の報告

#### 5.1.1 年金改革に対して国民会議報告が及ぼ してきた影響

上記4.3～4.4で述べたとおり、現行の日本の公的年金では、給付水準については、一定のモデルに基づいた夫婦2人分の基礎年金と厚生年金の合計額による「所得代替率50%」という下限を設けつつも、基本的には成り行きに任せるという対応となっている。こうした対応の基盤となっているのが、平成16年改正より後の2013年8月に公表された社会保障制度改革国民会議の報告である。この報告は、少子化対策や医療・介護の改革に充てられている部分が大半で、本文46頁のうち年金関係部分は8頁に過ぎない。しかし、同年12月には、この報告に基づいて社会保障制度改革プログラム法が成立し、以降、順次個別法が成立している。公的年金関係では、2016年臨時国会で、短時間労働者への被用者保険の適用拡大の推進、マクロ経済スライド下の年金額改定ルールの見直し等を内容とする年金改革法や、年金受給資格期間の短縮等を内容とする年金機能強化法の改正等が成立している。

#### 5.1.2 公的年金の給付水準に対する国民会 議報告の考え方

この国民会議報告では、公的年金の給付水準についてどのような見解が示されているであろうか。同報告は、「2009（平成21）年の財政検証においては、約10年間で水準調整が完了する報酬比例部分に比べて、基礎年金の調整期間が約30年と長期間にわたり、水準の調整の度合いも大きくなっている。当国民会議における議論の中では、基礎年金の調整期間が長期化し水準が低下することへの懸念が示されており、基礎年

金と報酬比例部分のバランスに関しての検討や、公的年金の給付水準の調整を補う私的年金での対応への支援も含めた検討も併せて行うことが求められる。」とする一方、「2004（平成16）年の制度改革によって、将来の保険料率を固定し、固定された保険料率による資金投入額に年金の給付総額が規定される財政方式に変わったため、支給開始年齢を変えても、長期的な年金給付総額は変わらない。以上のような状況を踏まえると、今後、支給開始年齢の問題は、年金財政上の観点というよりは、平均寿命が延び、個々人の人生が長期化する中で、ミクロ的には一人一人の人生における就労期間と引退期間のバランスをどう考えるか、マクロ的には社会全体が高齢化する中での就労人口と非就労人口のバランスをどう考えるかという問題として検討されるべきものである。」とした（下線は筆者）。

下線部分の記述は支給開始年齢の問題に対するものと述べられてはいるが、同時に給付水準に関する考え方ともなっており、その後の年金改革を巡る議論に対し、甚大な影響を与えている。保険料率が18.3%に固定されたなかでは、給付水準について議論を深めることに特段の意味はなく、各人が年金の受給開始年齢を遅らせることで、それぞれ必要な給付水準を確保していけばよい、とする考え方が主流となっているように感じられる。実際、2019年財政検証で行われたオプション試算のうちオプションB（保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択）は、まさにこのような考え方に基づいている。

#### 5.1.3 国民会議報告の理論的問題点

オプションBのバラ色の見通しを示されると、5.1.2で述べた国民会議報告の考え方はまさにそのとおりである、これに何の問題などあるのかといった印象さえ受けてしまう。しかし、支給

開始年齢の問題は、「ミクロ的には一人一人の人生における就労期間と引退期間のバランスをどう考えるか」という問題として検討すべきという考え方、すなわち、各人が、就労期間と引退期間のバランスに関するそれぞれの考え方に基づき、自由に受給開始時期を選択すればよいとする立場をとることは、65歳で年金受給を開始したとしても、(マクロ経済スライドによる給付水準調整の終了後も) 公的年金の給付の充分性が引き続き確保できる場合に、初めて可能となる。仮に、65歳で受給を開始した場合には必要な充分性が確保されなくなったとしたら、受給開始時期の問題について、「ミクロ的には一人一人の人生における就労期間と引退期間のバランスをどう考えるか」という問題として検討すべき」などと悠長なことは言っていられなくなるであろう。

そうした場合には、高齢期の生活原資の充分性確保のために、できるだけ早い時期から国民各層に準備をしてもらうように仕向けることが大事になる。特に、支給開始年齢を65歳に据え置いたまま、受給開始時期を各人の選択に任せるというオプションBの示す方向性は、適当とは考えられない。高齢期の生活原資の充分性確保のためには、就労期間の延長は多くの国民にとって欠かせないものとなりそのためには、高齢期の就労に関する社会的な仕組みや慣行を変えていかなければならないからである。

#### 5.1.4 EUの年金充分性報告の考え方と日本への示唆

少子高齢化の進展のなかで、年金財政の持続可能性を確保するには、日本におけるような調整メカニズムによる給付水準調整による手法と、法定の最低受給開始年齢(支給開始年齢)を余命の伸長等に合わせて引き上げていく手法があ

る。諸外国を見ても、たとえば欧州連合の年金充分性報告(2015年)では、前者の手法では充分性確保のための国民の準備が遅れる可能性があり、そのため、後者の手法の方が推奨されると述べている。実際、給付の自動調整メカニズムを導入したドイツやスウェーデンでも、そのメカニズムのみに依存せず、支給開始年齢の引き上げという手法も併用して、財政の持続性確保および給付の充分性確保を進めていこうとしている。

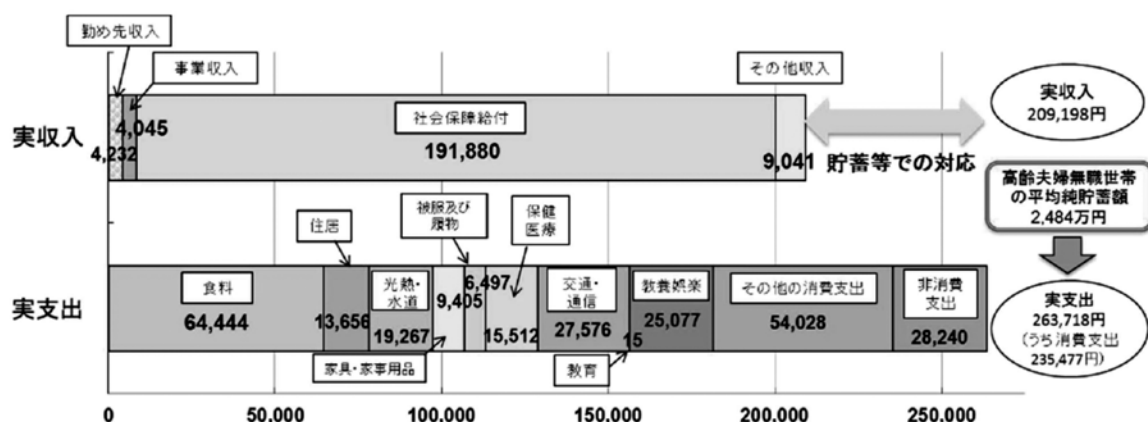
日本においては、支給開始年齢の引き上げは現政権下では行わないという前提条件が与えられ、その下で対応策を検討しているため、2019年財政検証においても、オプションBのような案しか示されないのは、ある意味、やむを得ないところではあろう。

公的年金の給付水準を巡っては、これまでの年金部会の審議状況を確認すると、本稿では図表1~2に示したような、公的年金の給付額(モデル年金額)を消費支出と比較・分析した資料は、前回の2014年財政検証以降、2019年12月27日の年金部会会合に至るまで、ときどきに提出される参考資料集のなかですら、一度も提示されていない。年金部会の資料のなかで、こうした比較資料のうち一番直近のものは、2012年11月11日の年金部会に提出された参考資料集まで遡らなければならない。直近の状況が厚生労働省から示されたのは、年金部会においてではなく、2019年4月12日の金融庁研究会においてである(図表8)。この資料は、本稿で最初に触れた老後資金2,000万円問題の根拠の1つとされてしまった。

以上のことは、2014年、2019年と2回の財政検証が行われたなかで、財政検証に向けて、或いは財政検証の後に開催された年金部会において、公的年金の給付水準について、基本に立ち

図表8 2019年4月12日の金融庁研究会に厚労省から示された資料

【高齢夫婦無職世帯(夫65歳以上、妻60歳以上の夫婦のみの無職世帯)】



(出所)総務省「家計調査」(2017年)

(出所)金融庁市場ワーキンググループ 2019年4月12日 資料2(厚生労働省提出資料)

返った議論が一度も行われて来なかったことの何よりの証左と考えられる。

平成16年改正フレームの下では、保険料率が固定されているわけであるから、給付水準について基本に立ち返った議論をしても仕方がないと達観されてきたのかもしれない。しかしながら、給付の充分性と財政の持続可能性など公的年金の基本的な課題をすべて平成16年改正フレームに担わせるのは、やはり無理がある。給付の充分性を巡っては、人生100年時代の到来を控え、現役期間と年金受給期間の適切なバランスを確保する観点や、寿命の伸長するなか何をもって世代間の公平と考えるのか等、様々な観点からバランスの取れた議論を行っていく必要がある。

## 5.2 その他、給付の充分性の観点から留意が必要なポイント

上記のとおり、日本では、公的年金の給付水準について、一定のモデルを定めて、そのモデルでみた厚生年金の所得代替率について50%を最低水準として定めている。ここで、厚生年金

の額(報酬比例部分の額)に基礎年金額の2倍を加えることとされているのは、妻がずっと専業主婦(第3号被保険者)であった、夫婦ともに65歳の高齢者世帯を想定しているからである。夫については、過去の報酬が、加入期間中に渡り、各年の厚生年金被保険者の平均賃金に等しかったケースが想定されている。また、所得代替率は、受給開始時点(65歳時)で測ることとされている点も重要である。

### 5.2.1 モデル年金の所得代替率だけでよいのか

そうしたなかで、給付の充分性の観点から留意が必要なのは、第1に、基礎年金を含めた厚生年金額の従前賃金(現役時代の平均報酬)に対する比率(所得代替率)は、所得水準により異なってくるということである。これは、基礎年金は加入期間比例の定額給付である一方、基礎年金を含めた厚生年金の保険料率は対象所得(標準報酬)の一定割合(18.3%)とされ、また、厚生年金には保険料対象所得に上限が設けられているからである。このため、現役時代の平均所得が高いほど、従前所得対比でみた所得代替

率は低くなる。上記のモデル年金で所得代替率50%が確保されたとしても、受給者個人にとって実際の年金額が十分なものであるかどうかはわからない。とりわけ、所得が平均以下であった受給者については、従前所得に対する所得代替率が50%を上回るとしても、その年金額で高齢期の所要支出（あるいは必要最低限の支出）が賄えるかどうか、平均所得の水準ごとに検証が必要であろう。今後、厚生年金の適用拡大が一層進むと考えられるなかで、この点は特に重要となる<sup>4)</sup>。

### 5.2.2 基礎年金については、最低水準が設けられていない

第2に、基礎年金については、保全すべき最低水準が、制度上、何ら設けられていないことである。4.1.1で述べたとおり、基礎年金の給付水準は、1980年の基礎年金導入時に、老後生活における基礎的消費支出に対応するものとして設定され、その後何回かの年金額改定を経て現在に至っている。2019年財政検証では、基礎年金に係る給付調整期間の長期化が見込まれており、基礎年金の賃金対比の給付水準が報酬比例部分より低下していくことを意味している。基礎年金と厚生年金（報酬比例部分）のバランスが変化し、基礎年金のウェイトが低下していくため、公的年金における所得再分配の規模が縮小していくことも意味している。

### 5.2.3 医療や介護の保険料負担も含めた支出との乖離

第3に、所得代替率が（公的年金の保険料負担を控除した）「手取り賃金」に対する比率で測られていることである。このため、たとえば65歳以上の高齢者に対する医療や介護の保険料が引上げとなっても、所得代替率計算上の「手取

り賃金」や年金額は変わらないため、所得代替率も影響を受けない。保険料負担は消費支出に当たらないため、公的年金の給付水準の測定において医療や介護の保険料負担は計算に含めないこととされているわけであり、当然のことかもしれない。しかしながら、実際に振り込まれる年金額からは医療や介護の保険料が天引きされているため、年金額のうち消費に充てることのできる部分は小さくなる。高齢期の生活における（医療や介護の保険料負担も含めた）必要額と消費支出額との乖離が大きくなれば、現行の算定式に基づく「所得代替率」は、高齢者の生活実態を反映しないものになってしまう恐れがある。実際、基礎年金の導入当時には、介護保険制度は導入されていなかったことに留意する必要がある。

## 6 おわりに

本稿では、公的年金の給付水準に関して、主に充分性の観点から考察を加えてきた。本稿における主な指摘は以下のとおりである。第1に、日本の公的年金の給付水準の現状については、夫婦世帯ではまずまずの水準だが、単身世帯においては、特に基礎年金だけの場合、満額給付であっても基礎的消費支出に1.1万円不足する、かなり厳しい実態がある。高齢単身世帯の基礎的消費支出が高齢夫婦世帯の3分の2程度の水準になっていることを考慮すれば、高齢単身者に対する基礎年金の給付については、たとえば単身者手当のような仕組みを設け、現行の1.4～1.5倍の水準を給付することも検討する必要がある。ただし、その際には、偽装離婚等による不正受給への対策を併せて設ける必要がある。

第2に、公的年金と生活保護制度における生活扶助・住宅扶助等は、算定の考え方や役割が異なるほか、対象とする支出の範囲も異なるた

め、単純な比較は適当でないが、生活保護制度における最低生活費については、一般低所得者世帯（消費支出階級の第1・十分位以下）の消費実態との均衡が考慮されているなかで、単身者に支給される基礎年金額（住宅費も含んだ額）が高齢単身世帯の生活扶助基準額（住宅費を含んでいない額）を下回っている実態があり、配偶者との死別等により単身世帯となったときの基礎年金水準の厳しさが、この比較によっても確認された。

第3に、平成16年改正フレーム導入後の社会保障制度改革の主導理念となっている社会保障制度改革国民会議報告（2013年）では、今後、支給開始年齢の問題は、年金財政上の観点というよりは、ミクロ的には一人一人の人生における就労期間と引退期間のバランスをどう考えるか、マクロ的には社会全体が高齢化する中で就労人口と非就労人口のバランスをどう考えるかという問題として検討されるべきものとされている。しかし、人生100年時代という超高齢社会の到来を控えた今後の年金制度改正において、そうしたスタンスをとり続けるためには、何歳で年金受給を開始したとしても、公的年金の給付の充分性が引き続き確保されるということが前提条件となる。その前提条件が成り立たない場合もあるとすれば、高齢期の生活原資の充分性確保のためには、できるだけ早い時期から国民各層に準備をしてもらうように仕向けることが大事になる。特に、支給開始年齢を65歳に据え置いたまま、受給開始時期を各人の選択に任せるという方向性をオプションBが示しているとするれば、その方向性は適当とは考えられない。

第4に、平成16年改正フレームが導入され、その後2009年、2014年、2019年と財政検証が行われてきたなかで、2014年以降の財政検証に

向け、或いは財政検証を踏まえて開催された年金部会においては、公的年金の給付水準について基本に立ち返った議論は、ほとんど行われて来なかった。平成16年改正フレームの下では、保険料率が固定されているわけであるから、給付水準について基本に立ち返った議論しても仕方がないと達観されてきたのかもしれない。しかし、給付の充分性と財政の持続可能性という公的年金の基本的な課題をすべて平成16年改正フレームに担わせるのは、やはり無理がある。給付の充分性を巡っては、人生100年時代の到来を控え、現役期間と年金受給期間の適切なバランスを確保する観点や、寿命の伸長が続くなか何をもって世代間の公平と考えるのか等、様々な観点から、バランスの取れた議論を深めていく必要がある。

第5に、公的年金の給付水準を巡っては、以上のほか、モデル年金の所得代替率によるだけでなく、現役時代の所得水準ごとに、その充分性を検証していく必要があること、基礎年金については、平成16年財政フレームではその最低水準やその最低水準を保全する仕組みが設けられていないという問題があること、医療や介護の保険料負担が重くなっていくなかで、消費支出のみに焦点を当てた所得代替率だけでは、高齢者の生活実感との乖離が大きくなる恐れがあること等を指摘した。

# 【注】

※）本稿のうち意見にわたる部分は、筆者個人の見解である。

- 1) 社会保障審議会生活保護基準部会報告書（2017年12月14日）
- 2) 4.1の記述は、吉原健二（1987）『新年金法 — 61年金改革 解説と資料』全国社会保険協会連合会の44～48頁を参考にしている。

- 3) このため、2019 年 12 月 27 日の年金部会で取りまとめられた「社会保障審議会年金部会における議論の整理」でも、「基礎年金の所得再分配機能を維持する更なる方策として、保険料拠出期間の延長についても、必要となる財源確保の在り方も検討した上で、就労期間の長期化等の高齢者の雇用実態等も踏まえて検討すべき」と述べられているのみであり、保険料拠出期間の延長は、「今般の年金制度改革」における改正項目としては挙げられていない。
- 4) 2019 年財政検証におけるオプション A では、厚生年金の更なる適用拡大を想定している。

#### 【参考文献】

- 金融庁（2019）金融審議会市場ワーキンググループ  
報告書「高齢社会における資産形成・管理」2019  
年 6 月、金融庁ホームページ
- 厚生労働省（2018）社会保障審議会生活保護基準  
部会報告書、2018 年 12 月 社会保障審議会生活  
保護基準部会、厚生労働省ホームページ
- 「社会保障制度改革国民会議報告書～確かな社会保  
障を将来世代に伝えるための道筋～」2014 年 8 月、  
社会保障制度改革国民会議、首相官邸ホームペー  
ジ
- 高山憲之（2014）「基礎年金に最低額保証を」日本  
経済新聞、2014 年 10 月 2 日経済教室
- European Union（2015）, “The 2015 Pension  
Adequacy Report: current and future income  
adequacy in old age in the EU”, 欧州連合ホーム  
ページ

---

しみず のぶひろ

京都大学大学院理学研究科博士課程数理解析専攻中退。  
GPIF 運用部長、厚労省年金局首席年金数理官などを経て  
現職。全国生活協同組合連合会常勤監事。

他に、年金総合研究所主席研究員（非常勤）、（公社）日  
本アクチュアリー会理事、国際アクチュアリー会（IAA）  
年金・社会保障セクション運営理事、厚生労働統計協会  
評議員などを兼務。

理学博士。年金数理人。

【主な著書】

「年金制度の展望」（共著）東洋経済新報社

「年金を選択する」（共著）慶應義塾大学出版会 など。

---