

## 第7 マクロ経済スライドによる給付水準調整期間

1. 基礎年金と報酬比例の調整期間が異なる要因
  - (1) 国民年金と厚生年金のそれぞれの財政均衡を図る仕組み
  - (2) 基礎年金拠出金の仕組みに伴う影響
  - (3) 社会、経済の変動の影響
2. 追加試算（基礎・比例の調整期間一致と基礎年金の45年加入）
  - (1) マクロ経済スライドの調整期間の一致
  - (2) 基礎年金拠出期間の45年化
  - (3) 所得代替率への影響
3. 調整期間の一致を検討する背景
  - (1) 積立金を活用する時期への移行
  - (2) 平成16年改正による年金財政の構造の変化
  - (3) 厚生年金と国民年金を一体的に考える必要性の高まり

平成16（2004）年改正では、国民年金及び厚生年金の年金財政の枠組みにおいて、自動的に給付と負担のバランスを図る仕組みとして、マクロ経済スライドが導入された。

既に「第6 平成16年改正年金財政フレームと財政検証」で説明したように、マクロ経済スライドによる給付水準の調整は、基礎年金と報酬比例それぞれに適用されるが、両者の間で、調整が終了するまでの期間は必ずしも一致しない。2019年財政検証においては、基礎年金の調整期間の長期化や、その結果による基礎年金の給付水準の低下が見通されており、こうした状況については、令和2（2020）年改正の改正法附則や衆参両議院での附帯決議において、検討課題の一つとして取り上げられている。

本稿では、マクロ経済スライドによる給付水準の調整期間が基礎年金と報酬比例とで異なる要因や、調整期間の一致を検討する背景について解説する。

## 1. 基礎年金と報酬比例の調整期間が異なる要因

### (1) 国民年金と厚生年金のそれぞれの財政均衡を図る仕組み

マクロ経済スライドによる給付水準調整は、財政単位の異なる国民年金と厚生年金の双方において、それぞれ財政が均衡するまで行う必要がある。

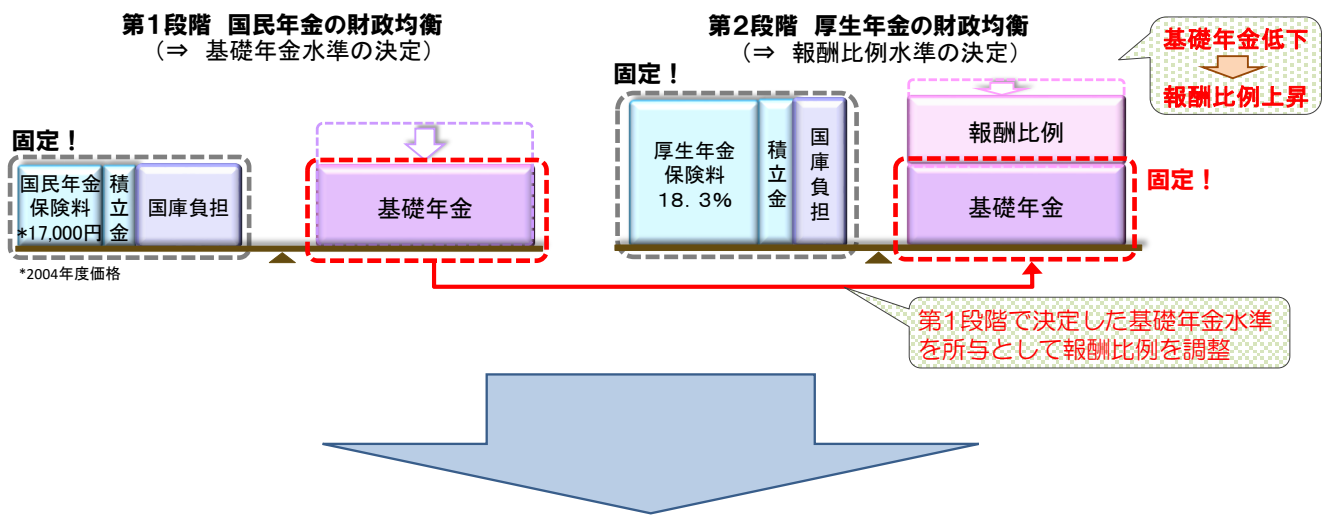
国民年金については、支出の大部分が基礎年金拠出金であるため、基礎年金の給付水準調整により財政の均衡を図る必要がある。このため、給付水準調整は、

- ① 国民年金の長期的な財政が均衡するように、基礎年金の給付水準調整期間を決定し、
- ② ①で決定した基礎年金部分の給付水準を踏まえて、厚生年金の財政が均衡するように報酬比例部分の給付水準調整期間を決定する

という2つのステップに分かれる。

### マクロ経済スライド調整の終了年度の決定方法

第1段階: **基礎年金**の調整終了年度の決定 ← **国民年金の財政均衡**により決定  
 第2段階: **報酬比例**の調整終了年度の決定 ← **厚生年金の財政均衡**により決定



国民年金と厚生年金の財政状況の違いにより、基礎年金(1階部分)と報酬比例(2階部分)の調整終了年度が異なる。

したがって、1階部分の基礎年金と2階部分の報酬比例で給付水準の調整期間は必ずしも

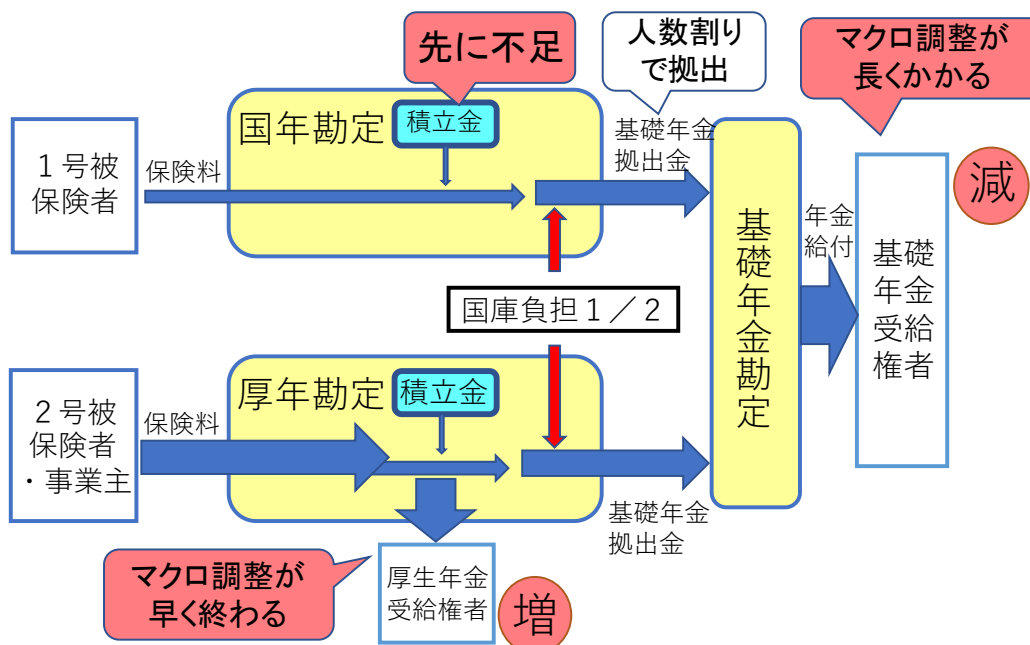
一致しない。

現在の財政フレームが導入された平成 16（2004）年改正当時は、当時の社会、経済の将来見通しの下で基礎年金と報酬比例の調整期間が一致するように厚生年金、国民年金の保険料（率）水準が定められたため、調整期間は一致していた。しかし、その後の社会、経済状況の変化を受け、厚生年金と国民年金の財政状況は異なることとなり、基礎年金と報酬比例の調整期間が異なることとなった。

## （2）基礎年金拠出金の仕組みに伴う影響

基礎年金と報酬比例の調整期間が異なる要因は、基礎年金拠出金の仕組みにもある。厚生年金、国民年金に共通の基礎年金の給付費は、毎年度、国民年金勘定と厚生年金勘定から人数割りで基礎年金拠出金を拠出して賄っているが、この基礎年金拠出金に必要な費用は、国民年金、厚生年金それぞれの保険料収入の他に、それぞれの積立金を活用して賄う。

このため、財政力が相対的に弱い国民年金勘定の積立金が不足すると、国民年金の財政を均衡させるため基礎年金の調整が長期化する。すると、国民年金勘定の基礎年金拠出金の低下とともに、厚生年金勘定の基礎年金拠出金も低下することとなる。その結果、厚生年金勘定は1階の基礎年金に充てる財源が減少するので、2階の報酬比例に充てる財源が相対的に増加し、逆に、報酬比例の調整期間は短縮することとなる。



### (3) 社会、経済の変動の影響

#### ① デフレによるマクロ経済スライド等の発動の遅れ

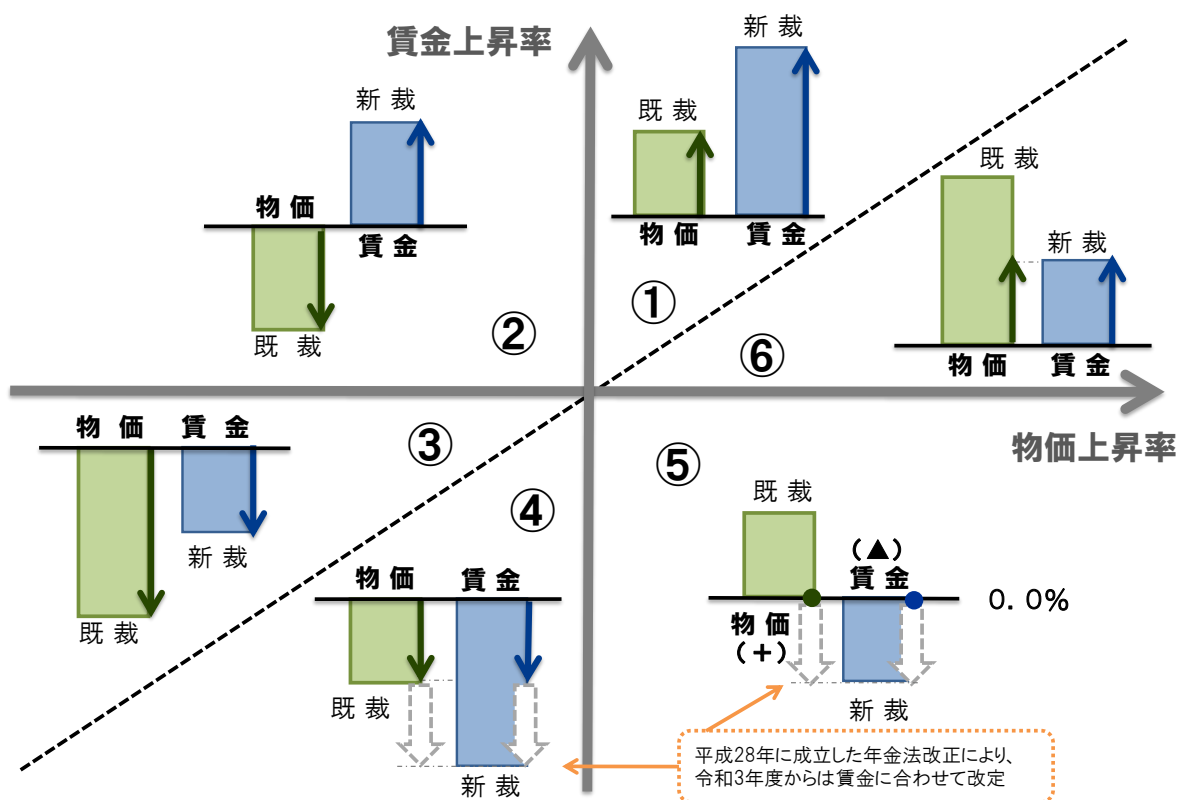
平成 16 (2004) 年の改正においてマクロ経済スライドによる給付水準調整が導入されたが、その後の経済状況は、デフレ経済が続き、物価が上昇しないだけでなく、賃金が物価よりさらに低下し、実質賃金の伸びがマイナスとなる状況が生じていた。このため、賃金や物価が上昇した場合に年金の伸びを抑制するマクロ経済スライド調整は 2015 年度まで完全には発動しなかった。

その上、このような経済状況において、賃金スライドを基本とする新規裁定年金（67 歳に達する日の属する年度までの年金）と物価スライドを基本とする既裁定年金（68 歳に達する日の属する年度以降の年金。以下同じ。）の年金改定率が同一のものとなり、既裁定年金の伸びを賃金の伸びより抑制する効果も発動しなかった。

公的年金の保険料収入は賃金上昇に伴い増加する仕組みであるため、マクロ経済スライドや既裁定年金の物価スライドにより年金改定率が賃金よりも抑えられると財政状況は改善する。これまでの財政検証においては、これらの効果を一定程度見込んでいたが、その効果の発揮は不十分なものであった。この結果、マクロ経済スライド調整期間を長期化させる要因となっているが、これは、国民年金の財政と厚生年金の財政に等しくマイナスの影響を及ぼしている。

② デフレによる基礎年金の足下の所得代替率の上昇(基礎年金と報酬比例の年金額算定式の違い)

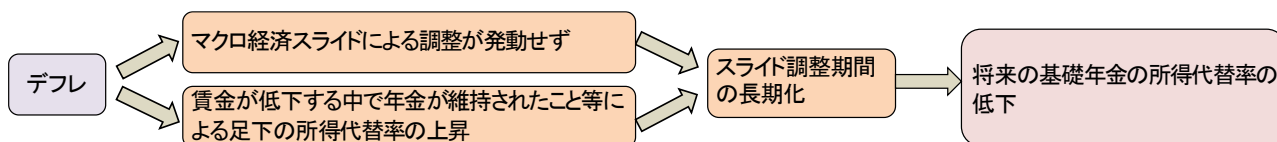
実質賃金上昇がマイナスという経済状況は、国民年金の財政に対してさらにマイナスの影響を与えることとなった。平成16(2004)年改正の年金額改定ルールは、名目賃金の伸びがマイナスであって、かつ、物価>賃金の場合は、年金額は賃金ではなく物価で改定(物価がプラスの場合はゼロ改定)することとされていた。



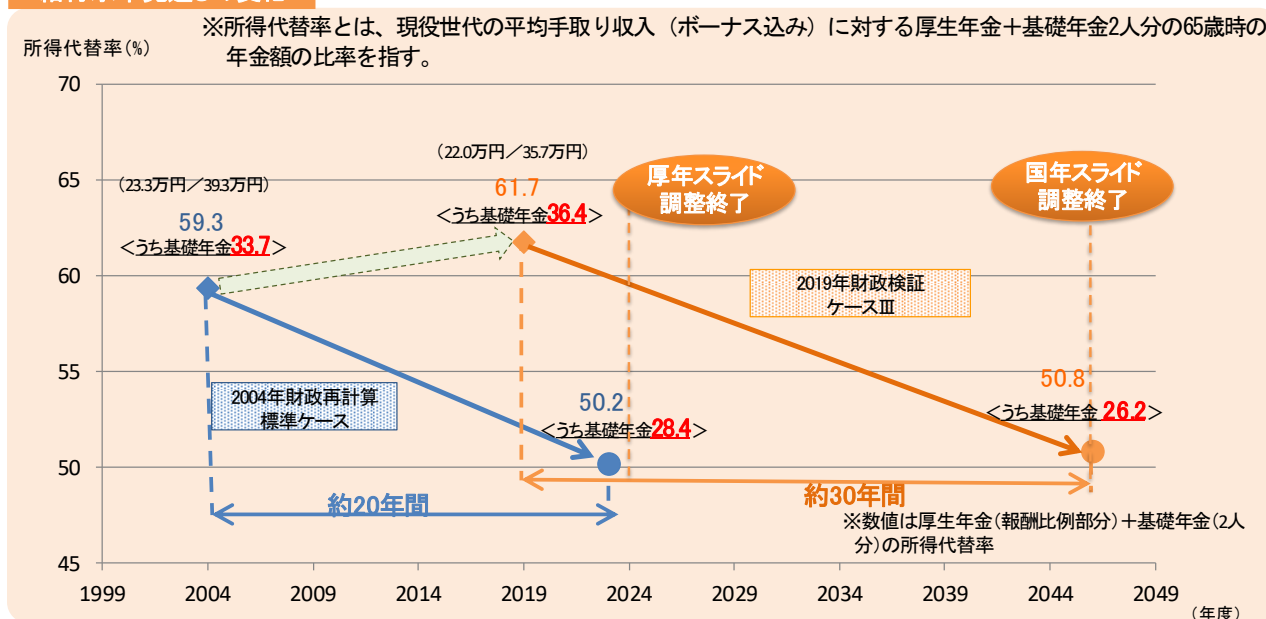
この改定ルールの下で、上記のような経済状況となると、保険料収入は賃金の低下に応じて低下するが、定額の基礎年金は賃金ほど低下せず、足下の所得代替率が上昇する。この結果、年金財政に悪影響を与える。一方、賃金を基礎に算定される報酬比例は、賃金下がった見合いで将来の給付額も自動的に低下する。このため、改定ルールによる財政影響を中期的に吸収することができる。また、足下での所得代替率の上昇も生じない。

このため、デフレ経済の悪影響は、基礎年金拠出金が支出の大部分を占める国民年金の財政をより悪化させ、基礎年金の調整期間が長期化し、将来の基礎年金の所得代替率を低下させることとなった。

なお、平成 28 (2016) 年改正法により、賃金がマイナスであって、かつ、物価 > 賃金の場合は、年金額は物価ではなく賃金で改定するように見直されており、今後は上記のような作用は生じないようになっている。



給付水準見通しの変化



③ 女性や高齢者の労働参加の進展による影響（被保険者の構成の変化）

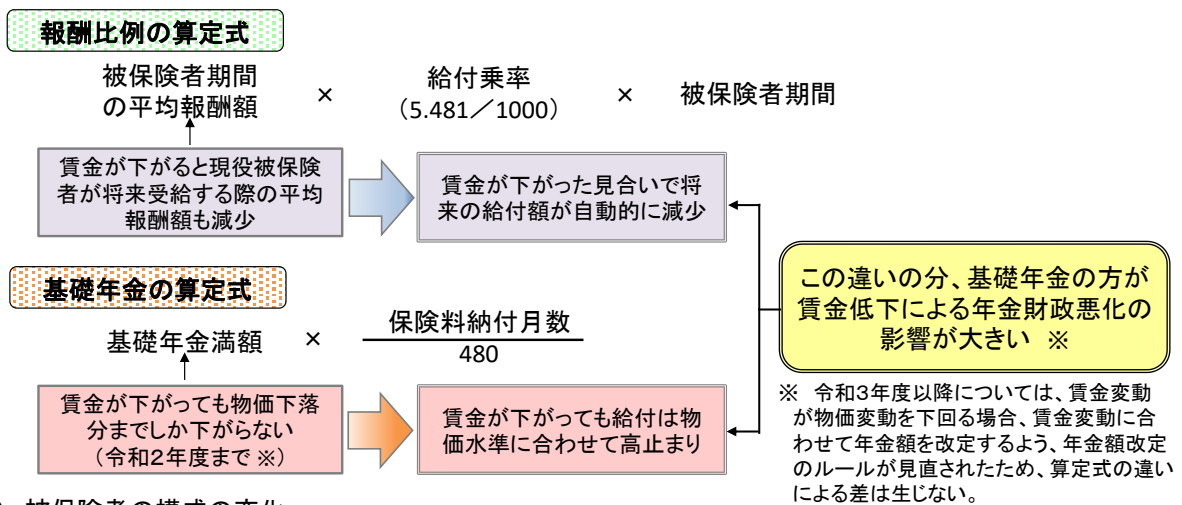
2004 年以降の公的年金の被保険者数の動向をみると、女性や高齢者の労働参加の進展に伴い、国民年金の第 2 号被保険者が増加し、第 1 号被保険者と第 3 号被保険者が減少している。2004 年財政再計算においても一定の労働参加の進展は見込んでいたものの、現実には、当時の想定を大きく上回って進展し、2020 年度の厚生年金の被保険者数<sup>1</sup>でみると、2004 年財政再計算における見通しが 3,460 万人であったのに対し、実際には 4,530 万人となっており、当時の見通しを 1,000 万人以上（30%以上）上回っている。この被保険者数の変化のうち、第 3 号被保険者の減少と厚生年金被保険者の増加は、国民年金の財政には影響を及ぼさず、専ら厚生年金の財政を改善させるものであり、報酬比例の所得代替率の上昇に寄

<sup>1</sup> 共済組合の被保険者数を含む。

与している。一方、第1号被保険者の減少は、被保険者1人当たりの積立金を増加させる効果を有することから、国民年金の財政を改善させ基礎年金の所得代替率を向上させる要因となっているが、①や②で述べた影響を含めて考えると、国民年金の財政状況は悪化しており、基礎年金の給付水準調整期間は長期化し、所得代替率が大きく低下する見通しとなっている。

### 基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライド調整のズレの要因

(1) 算定式の違い



(2) 被保険者の構成の変化

女性や高齢者の労働参加が当初の想定より進展したため、想定より厚生年金被保険者の増加や第3号被保険者の減少が進んでおり、その結果、厚生年金は国民年金より財政状況が改善している。

	第1号被保険者数		厚生年金被保険者数		第3号被保険者数	
	実績	平成16年財政再計算	実績	平成16年財政再計算	実績	平成16年財政再計算
2005	2,180	2,189	3,772	3,699	1,094	1,117
2020	1,427	1,857	4,534	3,458	803	1,017

(万人)

## 2. 追加試算 (基礎・比例の調整期間一致と基礎年金の45年加入)

2019年財政検証公表と年金改正法の成立を経て、年金局では、2020年12月に社会保障審議会年金数理部会に、財政検証の追加試算を提出した。

これは、基礎年金と厚生年金(報酬比例)のマクロ経済スライド調整期間の乖離が大きくなり、将来の基礎年金水準の低下の要因となっているため、基礎年金と報酬比例との調整期間を一致させた場合に将来の給付水準がどのようになるかを、試算したものである。

さらに、これに、2019年財政検証のオプション試算において基礎年金水準の上昇に効果



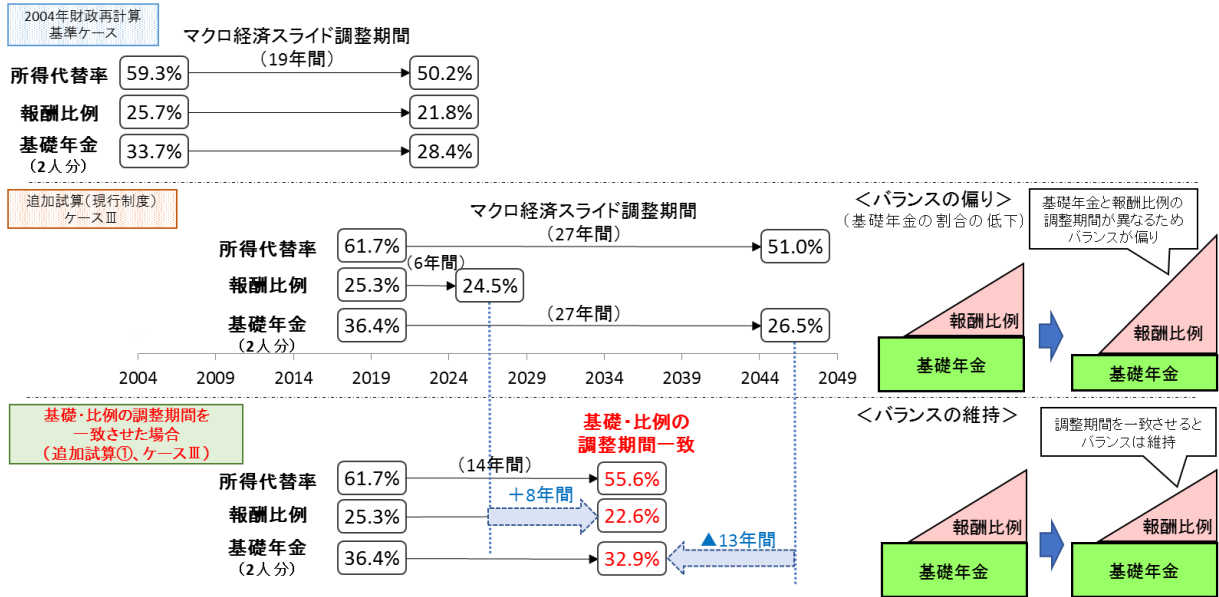
が大きいことを確認した、基礎年金の保険料拠出期間を延長し45年加入とした場合の影響を加えた試算を実施した。

### (1) マクロ経済スライドの調整期間の一致

マクロ経済スライドの調整期間の一致とは、長期化した基礎年金の調整期間を短くし、短くなっている報酬比例の調整期間を長くして、調整期間を一致させるものである。現行の仕組みでは、基礎年金の調整期間は財政力の弱い国民年金の財政均衡により決定するが、一致させた場合は、厚生年金と合わせた公的年金全体の財政均衡により決定することになる。これにより、基礎年金水準が低下することを防ぐとともに、厚生年金の所得再分配機能を確保し、低所得層をはじめほぼ全ての層で年金水準の低下を防ぐ効果がある。<sup>2</sup>

#### 基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライド調整期間の一致とは

- 2004(平成16)年改正時の財政再計算においては、基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライドの調整期間の見通しは一致していたが、基礎年金は国民年金勘定の財政均衡により、報酬比例は厚生年金勘定の財政均衡により調整期間が決定される仕組みであるため、その後の経済状況の変化等により乖離が生じ、基礎年金の調整期間は報酬比例より長期化する見通しとなった。
- その結果、基礎年金と報酬比例のバランスが偏り、厚生年金の所得再分配機能が低下するおそれが生じている。所得再分配機能の低下を防止するためには基礎年金と報酬比例の調整期間を一致させることが必要。



<sup>2</sup> 後述の追加試算①では、モデル年金の3.4倍、夫婦年収で1,790万円、单身ではその半分の年収890万円(生涯平均年収)以上の層は年金水準が低下することになるが、その割合を現在の受給者の生涯年収を基に粗く試算すると全体の0.2~0.3%にとどまる。



基礎年金の水準が低下し、1階部分の基礎年金と2階部分の報酬比例のバランスが崩れると、基礎年金に対する国庫負担（2分の1相当）の総額も減少する。保険料収入が変わらない中で国庫負担が低下するため、収入総額が低下し、基礎年金・報酬比例を合算した総給付費も低下することになる。

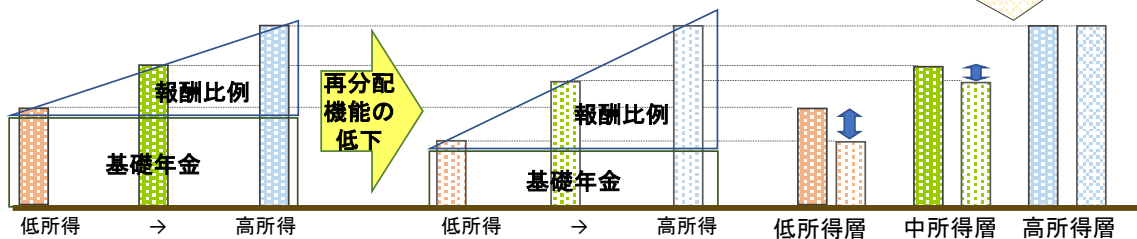
マクロ経済スライド調整期間を一致させると、上記とは逆に、国庫負担の低下の防止を通じて、ほぼ全ての層で年金水準の低下を防ぐことができる。

なお、国庫負担の低下を防止することは、現行制度のままで基礎年金水準を低下させていく場合に比べれば国庫負担を増やすことになる。ただし、国庫負担への影響は直ちに生じるものではなく、調整期間を一致させた場合におけるマクロ経済スライド調整の終了後（追加試算①の場合、ケースⅢで2033年度以後）に徐々に生じ、現行制度におけるマクロ経済スライド調整が終了する時期（ケースⅢで2046年度）に差額が満額となる。

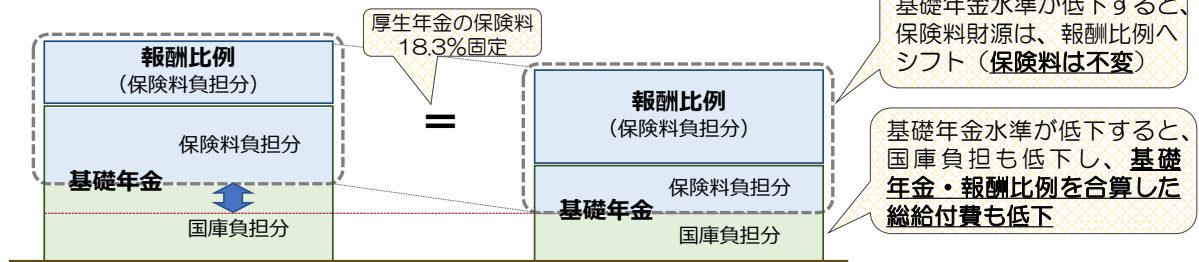
### 基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライド調整期間の一致による効果

- 基礎年金水準の低下の防止により、厚生年金の所得再分配機能の低下を防ぎ、低所得層の年金水準の低下を防ぐ
- 基礎年金水準の低下に伴う国庫負担の低下の防止により、給付原資の全体の縮小を防ぎ、ほぼ全ての層で年金水準の低下を防ぐ

#### ①厚生年金の所得再分配機能の低下の防止



#### ②保険料固定方式の下での総給付費の低下の防止



## (2) 基礎年金拠出期間の45年化

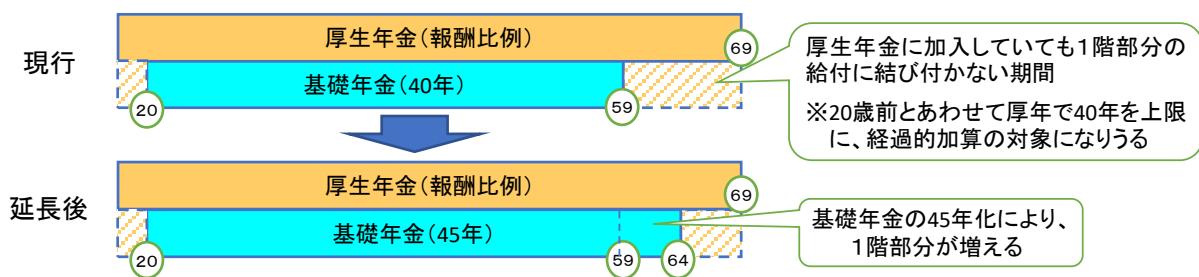
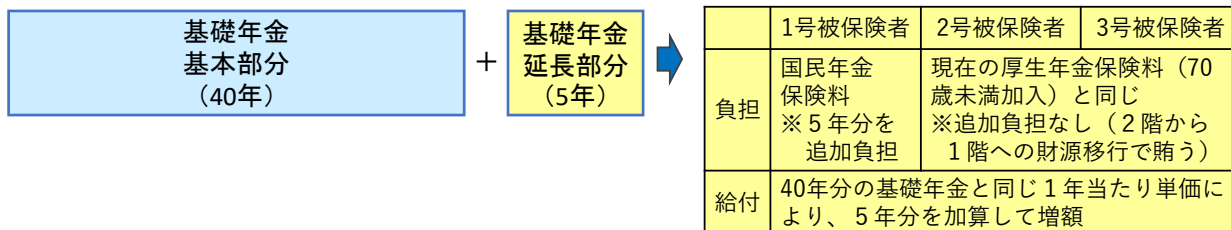
基礎年金の底上げを図り、高齢期の経済基盤をさらに充実させることを目的として、健康寿命と就労期間の延伸を踏まえ、国民年金の被保険者期間を20歳から64歳とすることで、基礎年金の拠出期間を45年に延長するものである。拠出期間45年化により、国民年金の第1号被保険者については、現状より5年長く国民年金保険料を拠出することになる。なお、厚生年金については、現状でも69歳まで被保険者であるため、60歳以降も被用者として厚生年金に加入する人については、基礎年金45年化による追加の保険料負担は生じない。

現行制度では、1階部分の給付に結び付くのは制度上40年間に限られており、60歳以降も厚生年金保険料を負担していても、報酬比例の給付にしか結びつかない場合がある。基礎年金の45年化は、この老齢基礎年金の給付に結びつかない期間を減らす効果があり、長く働く意欲につながるとともに、所得再分配効果の高い1階の基礎年金部分を充実する意義がある。

一方、基礎年金45年化に当たっては、延長部分の国庫負担2分の1相当分の財源をどのようにして確保するかが課題となる。

### 基礎年金の拠出期間の45年(20歳～64歳)への延長の意義

- 健康寿命と就労期間の延伸を踏まえ、基礎年金の拠出期間を45年に延長し、60歳台前半の方々に、支える側に回っていただき、基礎年金の底上げを図る。
- 厚生年金については、69歳まで被保険者であるが、現状では、1階部分の給付に結び付くのは40年間に限られており、所得再分配効果の高い1階部分を充実する。
- 延長部分の国庫負担2分の1相当分の財源を、どのようにして確保するかが課題。



### (3) 所得代替率への影響

2019年度の所得代替率は61.7%であるが、ケースⅢでは、令和2(2020)年改正法の施行後で、2046年度に調整が終了した後の所得代替率は51.0%に低下する。

これに対して、調整期間を一致させた追加試算①では、2033年度に調整が終了し、所得代替率は55.6%となり、さらに基礎年金を45年化し、5年分の延長期間分に係る給付に2分の1の国庫負担があるとした場合の追加試算②では62.5%、5年分の延長期間分に係る給付に2分の1の国庫負担がなく、全て保険料財源で賄うとした場合の追加試算③では60.5%となる。いずれの場合でも、調整終了後の所得代替率は、現在と同程度の所得代替率が維持できる見通しとなっている。

ケースⅤでも、現行制度では調整終了後の所得代替率が50%を下回るが、調整期間一致と45年化を行った追加試算①～③では、50%台を確保できる見通しとなっている。

所得代替率と給付水準調整期間の見直し

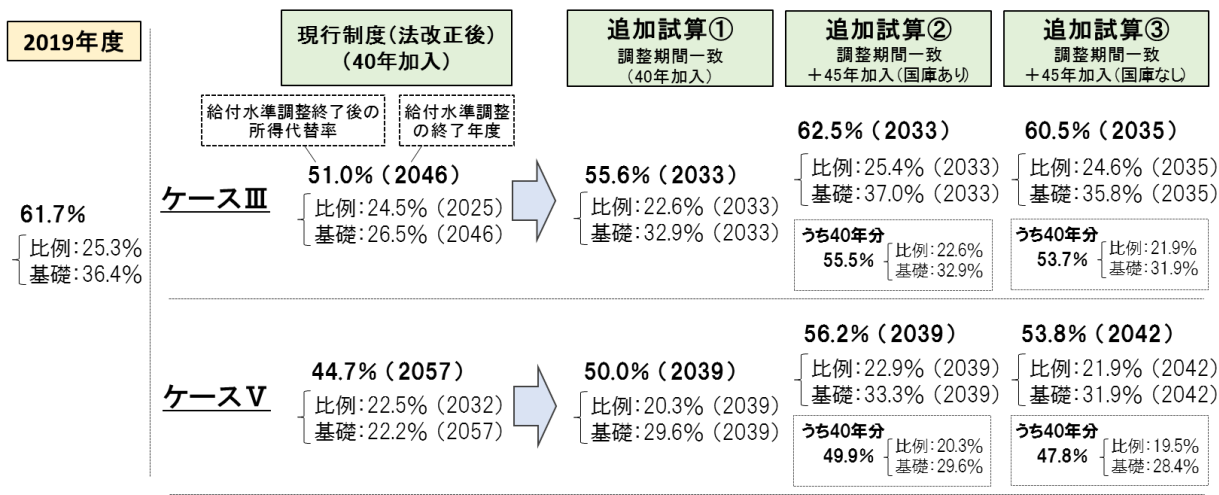
**現行制度(法改正後)：** 2019(令和元)年財政検証に、2020(令和2)年年金改正法を反映したもの

**追加試算①：** 基礎・比例のマクロ経済スライドの調整期間を一致させた場合

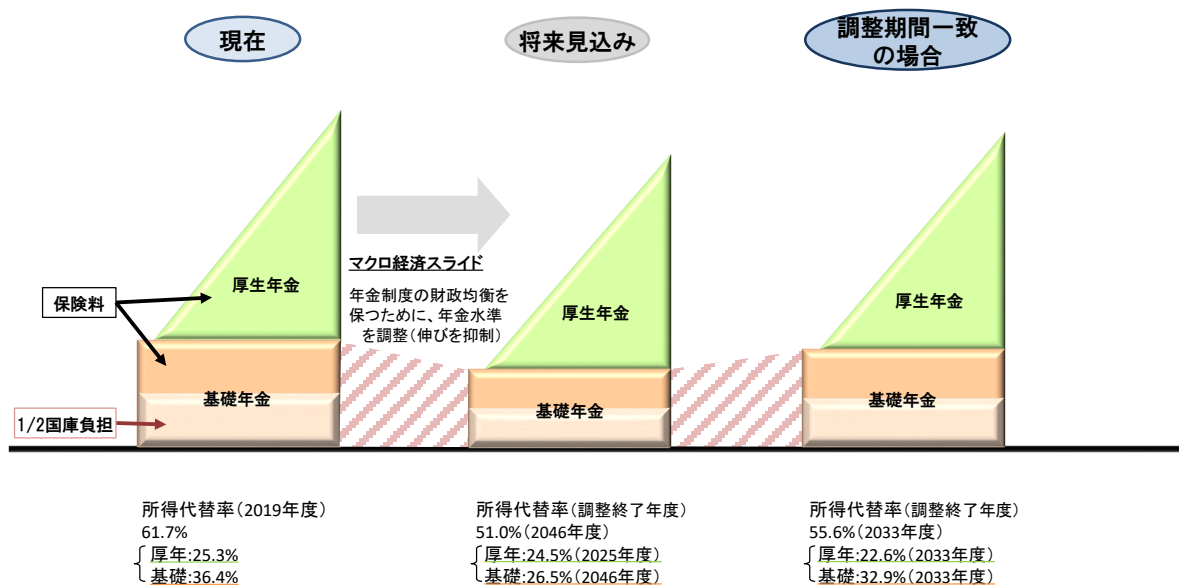
**追加試算②：** ①の調整期間一致に加え、基礎年金を45年加入(20~64歳)とし、延長期間(60~64歳)に係る給付に2分の1国庫負担がある場合

**追加試算③：** ①の調整期間一致に加え、基礎年金を45年加入(20~64歳)とし、延長期間(60~64歳)に係る給付に国庫負担がなく、全て保険料財源で賄う場合

※ 基礎・比例のマクロ経済スライドの調整期間を一致させるために必要となる基礎年金拠出金の仕組みの見直しについては、具体的な前提をおいていないが、どのように見直した場合でもマクロ経済スライドの調整期間を一致させた場合の給付と負担への影響は同じとなる。



年金水準を確保するためのマクロ経済スライドの調整期間の一致のイメージ



※所得代替率は、追加試算①で経済前提をケースⅢとした場合の値

### 3. 調整期間の一致を検討する背景

基礎年金と報酬比例の調整期間の一致は、基礎年金の給付水準の低下を防止し、年金の所得保障機能の充実を図るものであるが、これを検討する背景として三つの要素がある。

#### 調整期間一致の仕組みを検討する際の背景

##### 1. 積立金を活用する時期への移行

⇒ 調整期間がずれてしまう要因は、現行の仕組みが、国民年金勘定と厚生年金勘定を区分し、それぞれが積立金を持ち、双方が現在の人数割で基礎年金拠出金を拠出して給付費を賄っていることにある。

**基礎年金拠出金の財源に、保険料に加え積立金も活用する時期における拠出金の分担の在り方**については、現行の加入者割に加え、積立金で賄う分は、積立金の規模を考慮することが整合的ではないか。

##### 2. 2004年改正による年金財政の構造の変化

⇒ 2004年改正前は、各制度の財政見直しに応じて保険料を引き上げる仕組みだったため、国民年金、厚生年金それぞれの財政状況は他方の給付と負担に影響しなかった。

しかし、2004年改正で**保険料の上限を固定し、マクロ経済スライドで給付額を調整する仕組みとなった結果、国民年金の財政状況で基礎年金水準が決まり、厚生年金の給付水準や国庫負担にも影響を及ぼすことになった。**

**国民年金だけでなく公的年金全体の財政状況で基礎年金の給付水準を決定する仕組みに見直す必要があり、その方が、「全員共通の基礎年金を全体で支える」という基礎年金の理念と整合的ではないか。**

##### 3. 厚生年金と国民年金を一体的に考える必要性の高まり

###### ①被用者における国民年金（第1号被保険者期間）の意義

⇒ 就業前の学生期間、失業期間、育児、介護、傷病の治療、職業訓練等により就業を中断している期間を保障する**国民年金は、厚生年金に加入できない期間をカバーする制度としての意義がある**

※国年第1号期間のみである者は、65歳の老齢年金の受給権者の3.6%のみ

###### ②国民年金の加入者像の変化

⇒ **自営業の減少、被用者保険を適用されていない被用者の増加、フリーランスの増加、学生の加入者の増加、雇用の流動化が、①の意義を強化**

※国民年金加入者の構成割合 被用者40.3%、無職34.2%、自営業23.7%（再掲）学生18.4%

###### ③厚生年金の被用者にもメリット

⇒ **共通の給付である基礎年金の給付水準や、国庫負担の低下の防止は、厚生年金の被用者にもメリットがある。**

#### (1) 積立金を活用する時期への移行

調整期間がずれてしまう要因は、現行の仕組みが、国民年金勘定と厚生年金勘定を区分して、それぞれが積立金も活用しつつ、双方が現在の人数割で、基礎年金拠出金を拠出して給付費を賄っていることにある。（1.（1）、（2）参照）

基礎年金を創設した1985年当時は、毎年の給付は保険料で賄えていて、積立金は積み上げる一方であったが、現在は、基礎年金拠出金の財源に、保険料に加えて、積立金も活用する時期に入ってきている。この積立金で賄う分についても、現行の人数割が適切かは検討す

べき課題である。厚生年金、国民年金の間で加入者が移動したとしても積立金は移管しないので、それぞれの積立金は、必ずしも現在の被保険者が積み立てたものではない。これらを踏まえると、むしろ、拠出金の分担の在り方については、現行の人数割に加え、積立金の規模を考慮することが適切ではないかという視点が考えられる。

## (2) 平成16年改正による年金財政の構造の変化

平成16(2004)年改正前は、各制度の財政見通しに応じて、保険料を引き上げる仕組みであったため、国民年金、厚生年金それぞれの財政状況は、他方の給付と負担に影響しなかった。しかしながら、平成16(2004)年改正で保険料(率)の上限を固定し、マクロ経済スライドで給付額を調整する仕組みとなった結果、1.(1)に記載したとおり、国民年金の財政状況で基礎年金水準が決まり、厚生年金の給付水準や国庫負担の額にも影響を及ぼすこととなった。すなわち、国民年金の財政悪化により、厚生年金を含めた公的年金全体が、所得再分配機能や国庫負担の低下といった悪影響を受けているといえる。この悪影響を取り除くため、基礎年金の給付水準は国民年金だけでなく公的年金全体の財政状況で決定する仕組みに見直す必要があるのではないかと、また、その方が、「全員共通の基礎年金を全体で支える」という基礎年金の理念とも整合的ではないか、という視点が考えられる。

## (3) 厚生年金と国民年金を一体的に考える必要性の高まり

社会の変化とともに、厚生年金と国民年金を一体で考える必要性が高まっている。

第1に、国民年金(第1号被保険者期間)は、被用者にとっても、就業前の学生期間、失業期間、育児、介護、傷病の治療や職業訓練等により就業を中断している期間を保障するという意義がある。すなわち、国民年金は、厚生年金に加入しない期間をカバーする制度としての意義がある。

第2に、自営業者の減少、被用者保険を適用されていない被用者の増加、フリーランスの増加、学生の加入者の増加、雇用の流動化等により制度創設時に想定されていた国民年金の加入者像に変化が生じている。実際、国民年金加入者の構成割合をみると、被用者40.3%、無職34.2%、自営業23.7%であり、学生<sup>3</sup>も18.4%となっている。すなわち、国民年金は、

<sup>3</sup> ここでいう学生には、被用者の学生と、無職の学生が含まれている。



従来、言われているような自営業者の年金ではなくなっている。

第3に、平成16(2004)年改正により、給付水準を調整する財政フレームを導入した中で、共通の給付である基礎年金の給付水準の低下を防止することは、厚生年金に加入する被用者にもメリットがある。

なお、老齢基礎年金の算定基礎となる加入履歴をみると、65歳の人で1号期間のみしかない人は3.6%であり、大部分の人は、2号期間又は3号期間を有している。すなわち、多くの人にとっては、厚生年金が加入期間の中心にあり、国民年金がこれを補完していると考えられる。

### 老齢基礎年金の算定基礎となる加入履歴

- 老齢基礎年金の算定基礎となる期間が国民年金第1号被保険者期間のみである者は、65歳の受給権者の3.6%となっている(全受給者の場合、9.5%)。
- 残りの96.4%(全受給者の場合、90.5%)は、厚生年金の加入履歴がある者である。

#### <老齢基礎年金の算定基礎となる加入履歴>

	65歳の受給権者数		受給権者数全体	
1号期間のみ	5万人	3.6%	312万人	9.5%
2号期間又は3号期間のみ	34万人	26.3%	806万人	24.7%
1号期間と2号又は3号期間の両方を保有	91万人	70.1%	2,148万人	65.8%
計	129万人	100.0%	3,266万人	100.0%

(出典)平成30年度の基礎年金受給権者データを基に作成

※ 未納期間及び納付猶予期間については、第1号期間に含めず集計している。また、共済期間は第2号期間としている。

また、昭和60年改正以前は、国民年金の被保険者期間は第1号期間、厚生年金及び共済年金の被保険者期間を第2号期間としている。

※ 昭和60年改正以前に国民年金に任意加入していた専業主婦は第1号期間に含まれていることに留意。

【参考文献等】

- ・ 「2019（令和元）年財政検証結果レポート」（厚生労働省年金局数理課）
- ・ 「追加試算」（厚生労働省、2020年12月25日提出）

<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000710400.pdf>