

## 第10章 平成26年財政検証・財政再計算の評価及び今後の財政検証への提言

### 1 平成26年財政検証・財政再計算の評価

#### (1) 被用者年金一元化

我が国の公的年金制度における長年の懸案事項であった被用者年金の財政単位の一元化が、ついに平成27年10月に実現をみた。これにより、被用者年金制度間の財政的安定性は格段に強まり、制度間の公平性は一部経過措置を除き完全に図られた。昭和59年の公的年金一元化に係る閣議決定以来、思いの外年月を費やした感も否めないが、様々な紆余曲折を経ながらも、このたび被用者年金一元化に至ったことは大いに評価されるべきものである。

#### (2) 財政検証・財政再計算結果に係る評価

##### ① 財政見通し

今回の財政検証・財政再計算は、既に法律に定められていた被用者年金一元化を前提に行われた。したがって、厚生年金の財政見通しは、共済年金の1・2階部分に係る保険料及び給付費等を含めた新厚生年金により財政均衡するものとなっている。また、共済年金の財政再計算は、一元化前の平成27年9月までの保険料率を算定する目的で行われた。同時に新厚生年金の実施機関となった旧厚生年金、国共済+地共済及び私学共済ごとの財政見通しも示された。

厚生年金及び国民年金の財政検証では、特に経済前提につきケースA～Hの複数の結果が示された。出生中位、死亡中位の前提では、厚生年金のモデル世帯の給付水準調整後の所得代替率は、労働市場への参加が進むケースに対応するケースA～Eでは50%以上を確保できるが、労働市場への参加が進まないケースに対応するケースF～Hでは、給付水準調整により財政均衡させるには50%を維持できないことが示された。また、出生高位の場合には、各ケースで所得代替率が少しずつ改善するものの、やはりケースF～Hでは50%を下回り、出生低位では、全てのケースで50%を下回る見込みとなった。これらのことは、少子化対応政策や労働政策がいかに重要かを示している。これらに対する有効な施策が、将来にわたり確実に実施されていくことが望まれる。

なお、今回は前述の8つのケースによる幅広い結果が並列的に示された。幅広い前提による結果が示されたことは、将来の様々な可能性を検証しこれからの制度改正の議論に大いに資するものとして評価できる。一方、法律に定める財政検証の重要な目的の一つに、マクロ経済スライドによる給付水準調整の終了年度を定めるこ

とがある。今回財政検証のように複数のケースが並列的に扱われたままでは、最終的局面で当該終了年度を決定できず、財政検証の重要な目的の一つを果たせなくなるのではないかということが懸念される。

## ② 推計結果の分析及び結果の示し方

今回の財政検証は、被用者年金一元化をはじめ前回財政検証から今回までの間に行われた制度改正については、所与の前提として織り込んで行われている。しかし、前回財政検証結果からの財政的変化の要因としてのこれら制度改正の影響については、今回財政検証では示されなかった。平成16年改正による財政フレーム以前は、財政再計算と大きな制度改正は常にセットで扱われていたため、これら制度改正の財政的影響は必ず示されていたが、現行財政フレームにおいては、大きな制度改正が必ずしも財政検証と同時にには行われぬ。現行財政フレームにおける前回財政検証以降に行われた制度改正の財政的影響については、前回検証結果からの財政的変化の分析の中で分析し示されるべきである。

また、厚生年金の財政収支見通しでは、基礎年金交付金相当額が収入及び支出の双方から相殺控除され示されている。このことについては、以前より、決算実績や他制度と扱いが異なり比較のベースが合わない、という問題があった。実質的収支をみることも大事であるが、制度や財政の実態を理解する上で、まずは全ての収入、支出項目が明らかになるよう明示される必要がある。

推計結果の情報公開については、ネット社会の発達により各制度のホームページに膨大な情報が掲載されるようになってきている他、共済年金では全被保険者を対象にリーフレット等が配布されている。一方で、一般被保険者に必ずしもこれらの理解が十分進んでいないのではないかとも思われることから、各制度においては、情報公開の方法や内容を分かり易くする工夫等につき、引き続き検討、努力されるよう望みたい。

## (3) 推計方法に係る評価

### ① 基礎数・基礎率全般

今回の財政検証・財政再計算では、被用者年金一元化を前提に行われ、一元化後の新厚生年金の財政見通しが示された。見通しの推計作業に当たっては、厚生労働省で旧共済年金の1・2階部分を含めた推計を行う必要性があったこともあり、制度間での基礎数・基礎率の整合性は格段に高まったと言える。例えば、被保険者数の見通しをとってみても、従来は、厚生労働省の行う財政検証における共済年金の被保険者数等の見通しは、各共済年金制度が財政再計算で見込む被保険者数の見通

しとは異なっていたが、一元化後は、厚生労働省の行う財政検証における旧共済年金の被保険者数の見通しも、各共済制度が各々の独自事情を反映して推計したものがそのまま使用されている。

しかしながら、例えば、基礎率の補整の仕方等で、制度間にはまだ手法の違いが認められる。被用者年金一元化の下での基礎数・基礎率の作成方法については、制度ごとに異なる方法を用いることに合理的理由がある場合を除いては、各制度がそれぞれ従来の手法に固執することなく、全制度共通の標準的な方法を設定して用いるべきである。なお、基礎率の設定に当たっては、実績の動向が年金財政に与える影響にも注意し、特に将来の傾向が確実に見込めるものについては、できるだけフォワードルッキングの観点で適切に作成されるよう留意すべきである。

## ② 経済前提の設定

今回の財政検証における経済前提は、足下（平成35年度まで）は内閣府試算、それ以降の長期的前提は経済モデルを用いて設定したとされている。ここでいう経済モデルとしては、「年金財政における経済前提と積立金運用のあり方に関する専門委員会」の報告に基づき、前々回、前回に引き続き、コブ・ダグラス型生産関数を用いられることとなった。これについては、世代重複モデル（OLGモデル）等他のモデルも検討されたが困難であったことが報告されている。また、従来モデルを用いるにしても、需要側からのアプローチとしての改善や海外経済の動向を考慮する観点での改良が行われたとされている。このように、合理的で整合性のとれた経済前提を設定するため、用いる経済モデルを再検討しより良くしていく努力に対しては大いに評価すべきである。

なお、例えば、将来の労働力人口の減少と労働分配率を一定と置くことの整合性等人口動態と経済との関連性、過去の実績値を用いる場合の用い方が過去の財政検証時と異なる場合等で恣意をいかに排除するか、積立金運用における昨今のボラティリティの高まりを考慮した運用利回りの設定、マクロ経済スライドの有効性に特に重要な影響のある賃金上昇率及び物価上昇率の設定方法等、さらに研究されるべき課題があると思われる。いずれにせよ、我が国の公的年金制度の財政検証における経済前提の設定方法については、引き続き研究、検討がなされ、さらにより良いものとなっていくことが望まれる。

## ③ 国民年金の保険料納付率

第9章でも触れたが、国民年金の保険料納付率の前提について、当部会からは、以前より、実績との乖離を踏まえ年金財政に与える影響についてより詳細に分析するよう指摘されていたが、今回の財政検証では、保険料納付に対する取組強化等に

より納付率が向上する場合の他に、現状の納付率で推移する場合についても試算され、両者の所得代替率の差はわずかであることが示された。これらの対応については、当部会の指摘に適切に対応がなされたものとして評価できる。

#### ④ 共済年金の被保険者数の見直し

第9章でも触れたが、共済年金の被保険者数の見直しについては、前回財政再計算時に当部会より、国共済及び地共済については人口が減少しても一定数必要となる職種の存在に鑑み被保険者数が設定より多くなる可能性もあることについて、私学共済については前々回財政再計算時の減少する見直しに対し実績は逆に増加していることについて、それぞれ指摘されていた。

これに対し、今回は、国共済及び地共済については、それまでの対生産年齢人口比を基礎とする方法から対総人口比を将来にわたり一定とする方法に改められた。また、私学共済については、学齢人口を基礎とするこれまでの方法は踏襲しつつも、足下の被保険者数は当分の間増加するよう改められた。これらは、当部会の指摘に一定の検討、対応がなされたものとして評価する。

なお、国共済及び地共済については、例えば、平成19年に民営化された郵政会社の職員は当分の間という条件の下で国共済にとどまっておられ、平成22年に廃止された社会保険庁の職員は日本年金機構採用後は国共済適用でなくなっている。このように、公務員共済の将来の被保険者数については、将来の行政改革等の方向性とも相まって、将来を正確に見通すことは非常に困難な面があることも否めない。そういった事情にも配慮し、前回の当部会の指摘の趣旨を踏まえ、複数の可能性を想定した対応について検討されることを望みたい。

#### (4) 実施体制、年金制度間の連携

年金各制度の財政検証・財政再計算時の実施体制について、まず、担当職員数については、計算ケースの増大に今後対応できるのかといった懸念もあることから、各制度においては、これからも確実な作業が実施されるよう配慮を望みたい。また、財政計算の専門性に鑑み、担当職員の資質向上についても、これまでの対応で果たして十分かどうか、各制度においてよく検証し、担当職員の研修機会の拡大等、これまで以上により一層の工夫、努力がなされることを望みたい。

年金各制度間の連携については、今回財政検証・財政再計算は初めて被用者年金一元化を前提に行われたため、以前の財政検証・財政再計算に比べ格段に強力な協力体制が必要となったが、特に大きな問題もなく、つつがなく作業が実施されたこ



指摘した景気変動によりマクロ経済スライドが働かない場合を考慮した試算の必要性に応えるものとなっている。このような様々なオプション試算が示されることは、制度のより深い理解とともに今後の制度改正の必要性の議論に大いに役立つものであり評価したい。

#### (8) 国共済、地共済ごとの財政見直し

被用者年金一元化後の当部会における制度の安定性の評価に係る着眼点の一つとして、一元化後の新厚生年金の各実施機関ごとに、将来にわたり積立金が枯渇することなく給付を確実に行えること、としている。今回財政検証・財政再計算では、国共済+地共済の財政見直しは示されたものの、国共済及び地共済ごとの見直しは示されなかった。国共済及び地共済は平成16年改正により財政単位の一元化がなされ、旧職域年金部分までを含めた独自の財政調整が導入されている。しかし、平成16年改正では、同時に厚生年金に合わせ有限均衡方式が急遽導入されたことにより、積立金取り崩し局面になってからの財政調整の仕組みの設定が間に合わなかったとの理由により、平成16年財政再計算時の国共済及び地共済ごとの財政見直しは、当初50年間分しか示されなかった。その後、平成21年財政再計算時においても50年間の財政見直ししか示されていない。さらに今回は、被用者年金一元化による被用者年金制度間での新たな拠出金及び交付金の導入により、国共済及び地共済間の財政調整は新たな対応が必要であったと思われるが、国共済及び地共済ごとの財政見直しは全く示されなかった。この件については、平成16年財政再計算時の当部会報告書でも財政調整スキームの早急な決定と共済ごとの長期的財政見直しの提示への期待を表明していたところである。被用者年金一元化により導入された財政調整等の総合的な仕組みが適切に機能するかどうかの確認の観点から、それぞれの財政見直しについても示されるよう強く望むものである。

## 2 今後の財政検証への提言

### (1) 財政検証の確実な実施

今後の公的年金の財政検証においては、前節における今回財政検証に係る当部会の評価及び指摘事項を踏まえつつ、その意義や目的が確実に果たされるよう実施されたい。

### (2) 年金財政の変動要因分析

厚生年金及び国民年金の財政検証により示される将来の所得代替率や給付水準調

整期間が、前回財政検証結果からいかに変動したかについては、その要因分析ができるだけ詳細に示されるべきである。

一般的に、年金財政の変動要因は、主に足下の基礎数の乖離及び前提となる基礎率の乖離であるが、我が国の公的年金においては、さらに、制度改正の影響や、有限均衡方式等財政フレームに起因する変動も考え得る。いずれにせよ、財政見通しが過去の見通しからある程度変動していくことは避けられないことから、その要因について適切に示されることを望みたい。

### (3) 確率的将来見通し

確率的将来見通しについては、年金財政の安定性をより詳細にみるための有効な手段として、これまでの当部会の報告書でも提言してきたところである。これは、各基礎率が一定の確率分布に基づくと考えて、将来の財政の有り得る可能性（確率）を示す手法である。ただし、これには、対象基礎率の選定、基礎率の分布の設定、基礎率間の整合性、必要なシミュレーションの回数、結果の表現方法等様々な課題があり、実施に当たってはある程度の割り切りが必要であることも同時に述べてきたところである。

当部会では、今回も引き続き確率的将来見通しの検討の必要性につき提言したい。特に、今回のように複数の経済前提に基づく結果が並列的に扱われていると、給付水準調整終了年度を決定するという財政検証本来の目的が果たせなくなることが懸念されることから、確率的将来見通しはこれに対する対応策の一つとなり得ると考える。

### (4) 分布推計

近年、低年金者の問題が取り上げられる機会が多くなっている。また、マクロ経済スライドの導入後、将来世代の受け取る年金額にも関心が集まるようになってきている。したがって、財政検証における将来見通しにおいて、本来の財政検証の目的とは別に、性別、世代別、年金額階級別の分布推計がとれるようになることが望ましい、との見方がある。

勿論、現行の財政検証のように、主に抽出データを用いて世代別、被保険者期間別に平均標準報酬等の基礎統計を作成しこれを基礎数としてシミュレーションする方法では、分布推計には対応できず、これに対応するには推計方法、データ及びシステムの大転換が必要となり容易ではない。また、果たして100年後の分布推計まで必要か、といったこともある。しかし、財政検証システムで対応すべきかどうか

は別にしても、このような将来推計への要請については、一考を要すると考える。なお、この場合の基礎率の設定においては、年金額階級別失権率や標準報酬指数カーブのフラット化を組み込む要否を含め現行財政検証よりきめ細かく設定する必要性が生じる場合があることに配慮する必要がある。