

令和元(2019)年財政検証に基づく 公的年金制度の財政検証（ピアレビュー）

第 5 章（案）

第5章 今後の財政検証に向けて

前章までにおいては令和元（2019）年財政検証について様々な観点から検証・評価を行ってきた。まず第1章では、将来見通しの結果の確認に加え、これまでの財政検証等との比較や将来見通しの仮定・前提が変わることに伴う結果への影響の分析を行って、公的年金制度の将来の財政状況を客観的に把握した。それを踏まえて第2章では、公的年金制度の安定性の確保に関し検証・評価を行った。一方で、こうした検証・評価を行っていくためには、超長期の将来見通しが適切に作成されていることが不可欠であることから、第3章では将来見通しの作成過程について、データの十分性及び信頼性、設定された仮定（前提）の適切性、推計方法（数理モデル）の適切性の3つの切り口から検証・評価を行った。また、第4章では、財政検証の目的や利用方法に照らして情報開示が適切性について検証・評価を行った。

本章では、これらの結果を総括しつつ、公的年金の財政検証を巡る課題や留意点を整理し、今後の財政検証に向けた提言を行うこととする。

なお、前回の「平成26（2014）年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証（ピアレビュー）」（以下、「前回ピアレビュー」という。）においても今後の財政検証への提言を行ったが、以下、前回ピアレビューで提言があったものについてはその対応状況¹にも触れている。

第1節 今後の財政検証への提言

（1）基礎年金の給付水準調整期間の長期化への適切な対応

前回ピアレビューでは、基礎年金の給付水準調整期間が長期化していることなどから国民年金制度への適切な対応が望まれるとの提言がなされていた。この提言に対し、基礎年金水準の引き上げに向けて検討を行っていくとの回答があった。

今回のピアレビューにおいては、平成28（2016）年年金改革法（令和3（2021）年4月施行）での年金額の改定ルールの見直しによって、経済がふるわない状況での給付水準の改善が確認されたものの、前回ピアレビュー時と同様に、基礎年金部分の給付水準調整期間は報酬比例部分に比べ長期に及び、給付水準の低下の度合いは報酬比例部分よりも基礎年金部分の方が大きいことが確認されている。

¹ 前回ピアレビューでの提言への対応状況については付属資料431～435頁に整理している。

したがって、基礎年金の給付水準調整期間の長期化に伴う将来の基礎年金水準の低下への対応について引き続き検討が必要である。将来の基礎年金水準を引き上げるための考慮要素を単純に列挙すると、「国民年金の保険料水準」「足下の基礎年金の水準」を別とすれば、「国民年金・厚生年金の被保険者の範囲」「基礎年金の拠出期間」「基礎年金拠出金の負担のあり方²」があり得る。

これらの考慮要素のうち「国民年金・厚生年金の被保険者の範囲」「基礎年金の拠出期間」については、令和元（2019）年財政検証のオプション試算で関連する試算結果が示されている³。

また、今回のピアレビューの過程でも、基礎年金と報酬比例との給付水準のバランスを確保できるように基礎年金拠出金の仕組みを見直し、マクロ経済スライドの調整期間を一致させた場合の試算が追加的に報告された。

制度のあり方を検討する上で有用と考えられる試算を幅広く提示しつつ制度改正に向けた合意形成を図り、公的年金が持続可能性と給付の十分性を兼ね備えたものとなるよう取り組むべきである。

そうした試算を示す際には、制度を改正することによる給付や負担の変化について、世帯や就労が多様であることにも留意しながら詳細な分析を示すべきである。

（2）性別、世代別、年金額階級別の分布推計

前回ピアレビューでは、低年金者の問題が多く取り上げられること等を踏まえて、性別、世代別、年金額階級別の分布推計について一考を要するとの提言がなされていた。この提言に対して、個人での加入履歴を推計していくため、新たな入力データ（個人で国民年金第1～3号被保険者記録がつながっているデータ）を基礎に、財政検証システムの刷新が必要となるが、次回の検証に向けてデータの入手に努め、システムの刷新について対応可能性を引き続き検討していきたいとの回答があった。

わが国の公的年金制度の給付水準が今後低下していくとの見通しがある中で⁴、今後の所得保障政策を検討し、また講じた政策の効果を確認するためにも、将来の年金額の分布推計は極めて重要と考えられることから、迅速な取り組みを期待したい。

推計の手法としては、例えば年金機構の保有している年金加入データを世代ごとに一部抽出し、現在の加入状況が続くと仮定して年金額を推計するなど、比較的簡易な

² これには国庫・公経済負担のあり方を含む。

³ 令和元（2019）年財政検証のオプション試算は、一定の制度改正を仮定した試算であるが、政策の変更に伴う社会経済状況の変化は織り込まれておらず、あくまでも社会経済状況が変わらないとの前提で政策効果を見たものであることに留意が必要である。

⁴ 遺族年金のない女性の単身高齢者が増加する可能性があることも考慮すべきとの意見があった。

方法も検討すべきである。また推計年数についても100年後でなくても20年後でも有用である。

なお、この場合の基礎率の設定においては、年金額階級別に失権率を設定する等、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べきである。

(3) 経済前提の設定に関する更なる研究・検討

前回ピアレビューでは、経済前提の設定に関する更なる研究・検討が望まれるとの提言があった。これに対して改善が可能と考えられる点について改善を行ったとの回答があった。

経済前提については、令和元(2019)年財政検証でもケースI～VIまでの幅広い設定がなされているところではあるが、実質賃金上昇率の実績と近年の財政検証での前提に乖離が生じ、それによって給付費の推計にも乖離が生じていることを踏まえれば、実質賃金上昇率が更に低水準である前提の追加も検討すべきである。

また、長期の運用利回りの設定において使用しているGPIFの実績について、実績をそのまま用いるのではなく、その当時の基本ポートフォリオと今後の基本ポートフォリオの相違を補正することを検討すべきである。

なお、全要素生産性(TFP)上昇率の設定については、社会保障審議会年金部会年金財政における経済前提に関する専門委員会において、高齢化等に伴い将来の低下の可能性を指摘する意見もあり、足下の低下傾向に留意しつつ、今後の推移を注視していく必要があるとされており、今後更なる検討の可能性が示唆されている。

これらの点も含めて経済前提の設定に関しては、今後も研究・検討を行っていくことが望まれる。

(4) 積立金の初期値の設定方法

将来見通しの出発点となる積立金については、時価に基づく一時点の実績を参照しているため、金融経済情勢の変動による影響を受けやすい。このことが長期的な観点で財政を評価する上での攪乱要因(ノイズ)とならないよう、例えば数理的評価(過去の一定期間の時価の平滑化を行う評価方法)とするなど、マクロ経済スライドの最終年度の決定にふさわしいものとなるよう工夫が必要である。

なお、この工夫に当たっては、例えば、当該年度中の四半期の平均や過去3か年の平均などと比較して一定以上乖離した場合にのみ平準化した評価額を使用することも考えられる。

(5) 推計方法の改善の検討

推計方法については、特段の支障がない限り変更をしない方針をとっているとの説明ではあったが、数理モデルの精緻化を図る観点での検討は必要であり、例えば、現在は見込まれていない繰下げ受給を考慮することや、短時間労働者の厚生年金被保険者割合について賃金上昇に伴う変化を考慮することについて検討が望まれる。

(6) 確率的将来見通し

将来見通しの手法として、「確率的モデル」を用いる確率的将来見通しとよばれるものがある。確率的モデルとは「モデルを記述する等式に何らかの確率変数を含むもので、記述される変数も確率変数となるもの」をいう。このモデルでは記述される変数が確率変数であることから、結果は確率分布のように確率的に表現される。

これまでのピアレビューでは、確率的将来見通しの検討が提言されてきた。これに対して令和元(2019)年財政検証の実施担当者からは「実施するためには課題が多いと認識している」との見解が示された。

こうした経緯を踏まえて、今回のピアレビューにおいては、米国の事例や日本の年金制度による試作品を取り上げて、確率的見通しについて改めて詳細な検討を行った。

公的年金の超長期推計では、社会経済情勢に関する前提は、将来予想される趨勢を織り込んでフォワードルッキングに設定することが不可欠であるが、こうした将来の趨勢を確率変動させる実用的な方法は見当たらない。また、仮に結果の確率分布が何らか算出できたとしても、超長期にわたり推計の不確実性が高いなかで、その妥当性を評価又は判断することは難しいと考えられる。こうした点を踏まえれば、現状の技術の下での確率的将来見通しを財政検証で作成・公表することを前提とした提言を引き続き行うことに対して現時点では慎重にならざる得ないとの結論に至った。

しかしながら、確率モデルの技術に関して、将来的な技術進歩の可能性もあることから、諸外国や他の諸分野の動向を継続的に調査し、研究する必要があると考えられる。

なお、前提がランダムに推移するケースでの試算は、公的年金の将来見通しに含まれる不確実性の程度を把握するための参考になり得ることから、財政検証の検証においては有益と考えられる。

令和元(2019)年財政検証では、6とおりの経済前提の設定基礎となった全要素生産性上昇率の過去の発現頻度を示す取り組みが行われている。これについて財政検証の実施担当者からは、発生確率を示すものではないが確率的な表し方の一つの試みであ

る旨の説明があった。こうした取り組みを拡充し、将来の事象の起こりやすさの程度の推測に資する情報を蓄積することも大切である。

(7) マクロ経済スライドの最終年度の決定方法

前回ピアレビューでは、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された一方で、複数のケースが並列的に扱われるだけではマクロ経済スライドによる給付水準調整の最終年度を決定できない懸念があるとの指摘があった。この指摘に対し、「マクロ経済スライドの終了は、財政検証の結果を踏まえて総合的に判断する」と回答があった。マクロ経済スライドの終了年度の決定方法に関しては、将来的に課題が残っており、その判断をするまでの間に結論を得ておく必要がある。

(8) 情報開示の方法や内容を分かり易くする工夫

前回ピアレビューでは、推計結果の情報開示について一般被保険者には必ずしも理解が進んでいないとの指摘があった。これに対して、足下（2019年度）の所得代替率を確保するために必要な受給開始時期に関する資料を新たに示すなど、いくつかの工夫を行ったとの回答があった。

一方で、将来の給付水準について、賃金との対比である所得代替率でみれば低下する見通しであるが、物価上昇率で割り戻した年金額でみればほとんど低下しないということについて、一般の者にとっては理解が必ずしも容易でない。これらの指標はいずれも固有の情報価値を有しているが、複数の指標を利用する場合にはそれぞれの指標の持つ意味や両者の関係などについて丁寧に説明していくことも大切である。

所得代替率は現役世代の賃金水準と対比した年金額の水準を示す指標であり、物価上昇率で割り戻した年金額は年金の購買力を示す指標であるが、所得代替率が低下するにもかかわらず、物価上昇率で割り戻した年金額が低下しないのは、将来においては現役世代の賃金での購買力が上昇する見通しとなっているからである。

公的年金の将来見通しは超長期に及ぶため、現在と将来では社会経済環境が大きく異なっている。異時点間の数値の比較では、実感の持てる形で表現することは重要であり、そうした観点から公表内容を分かり易くする工夫が望まれる。

(9) 有限均衡方式の特性についての説明

前回ピアレビューでは、有限均衡方式の特性について正確に国民に周知されるべきとの指摘があった。これについては、100年より先の将来見通しまで考慮に入れることの限界を踏まえ、有限均衡方式が適切であると考えている旨が数理レポートに記さ

れているとのことであった。前回のピアレビューで有限均衡方式の特性として想定されていたことは、財政検証の都度、財政均衡期間の終了年度が5年ずつ先に延びることによって、以前の財政均衡期間の終了年度における積立度合を高めなければならず、その分更なる給付調整が必要となるため、所得代替率の見通しが低下し、最終的には永久均衡方式での結果に近づくことであった⁵。

本報告書の分析からは、例えば令和元(2019)年財政検証では出生率を含む人口の前提の変化によって、給付費の見通しは60年以上のタイムラグをもって上方シフトすることが示されている。他方で、被保険者数に連動する保険料収入は、20年後以降に上方シフトしていると考えられ、さらに人口の前提の変化による被保険者数への寄与が遠い将来ほど大きくなっていることを踏まえれば、有限均衡方式では財政均衡期間において出生率の変化に伴う保険料収入の変化と給付費の変化が対応していないと考えられる。こうした点も含めて有限均衡方式の特性については、適切に説明されるべきである。

(10) 前回財政検証からの変動要因分析

前回ピアレビューでは、将来の所得代替率や給付水準調整期間について前回財政検証からの変動要因が示されるべきとの提言があった。これについては、平成26(2014)年財政検証の見通しと実績を要素ごとに比較し、各要素による令和元(2019)年財政検証へのプラスマイナスの影響が示されている。しかしながら、変動要因について、財政検証時に項目ごとの定量的な影響を具体的に示すことは極めて重要であり、これが示されることが望まれる。これにより、前項の「有限均衡方式の特性についての説明」への対応にもなり得ると考えられる。

(11) 財政検証の実施体制の整備

前回ピアレビューでは、財政検証を担当する職員の人員数の確保と資質の向上が望まれる旨の指摘があった。令和元(2019)年財政検証は、被用者年金が一元化された後、はじめて実施されたことから、実施機関の役割や作業の分担が従来とは異なっている。各実施機関からの回答によれば、人員数の確保に関しては、作業量に応じた適切な人員配置を行っている、あるいは現在の体制で作業が確実に実施されているとのことであった。担当職員の資質の向上に関しては、シミュレーション方法等の研修などを行っているとのことであった。

⁵ 「財政均衡期間の終了年度の変更」による所得代替率の変化への寄与については、第1章第3節(7)所得代替率の見通しの変化の要因分析(65頁)を参照。

担当職員の人員数の確保や資質の向上を含め、財政検証の実施体制を整備する必要があることは言うまでもないが、これまで行ってきたことを実施するだけでなく、前述の提言事項を実現できるような体制とすべきである。加えて、例えば財政検証の仮定（前提）の設定において複数の要素間の相関関係を考慮するなどのため、学術的な議論等を継続的に調査しておく必要があると考えられるが、このための体制も整備されているべきである。

(12) その他

上述の事項のほかに第3章ではいくつかの指摘がなされており、これらへの対応が必要である。

まず、数理計算に使用するデータの完全性（第3節（2））、人口・労働力・経済以外の仮定（前提）の検討過程（第4節（6））、推計方法の変更に関する点検内容（第5節（4））について必ずしも明らかでない等の指摘がなされていることから、これに対して引き続き努力すべきである。

また、出生率に関して、令和元（2019）年の実績に低下が見られることから、長期的な水準を判断するには今後の実績を注視していく必要がある（第4節（2））。

さらに、総脱退力や死亡脱退力に関して将来の変化を考慮する余地はあった可能性がある（第4節（7））と指摘されており、この点に関しても今後の検討が望まれる。

第2節 前回の検証（ピアレビュー）でのその他の提言への対応

前回ピアレビューでの提言のうち上述以外のものについて、その対応を次のとおり確認した。

(1) 前回検証以降に行われた制度改正の財政影響

前回ピアレビューでは、前回財政検証以降に行われた制度改正の財政影響について、前回からの変化の分析の中で示すべきとの指摘があった。これについては、2016年の年金改革法で行われた、年金額の改定ルールの見直しの効果がオプション試算の参考試算で示されている。

(2) 収支のグロス表示

前回ピアレビューでは、全ての収入及び支出項目を（相殺せずに）明示する必要があるとの指摘があった。これについては、基礎年金交付金の見通しは当部会から求めた報告資料で示されている。

(3) 基礎数・基礎率の作成方法の共通化

前回ピアレビューでは、基礎数・基礎率の作成方法を共通化すべきとの指摘があった。これについては全制度共通の方法がとられている。

(4) 公務員共済の被保険者数について複数の可能性の考慮

前回ピアレビューでは、公務員共済の将来の被保険者数について複数の可能性を想定した対応が望まれるとの指摘があった。これについては、総人口に比例するとした見通しのみではあったが、検討の結果このようにすることが妥当と判断したとのことである。

(5) 実施機関間の連携強化と推計方法の標準化

前回ピアレビューでは、制度間の連携の強化と推計方法の標準化が望まれるとの指摘があった。これについては、連絡会議の開催等により連携が図られている。なお、共済の被保険者推計では、基本的に公務員共済では総人口比例、私学共済では学齢人口比例となっているが、これは共済の固有の事情や母集団の特性を踏まえた結果である。

(6) 国共済・地共済ごとの財政見通し

前回ピアレビューでは、国共済・地共済ごとの財政見通しを強く望むとの指摘があった。これについては国共済と地共済それぞれの財政見通しが示された。