

# 年金支給開始年齢引上げは先送り 国民会議報告書では「中長期的課題」に

政策調査部上席主任研究員

堀江奈保子

03-3591-1308

naoko.horie@mizuho-ri.co.jp

- 2013年8月6日に「社会保障制度改革国民会議」がとりまとめた報告書では、年金の支給開始年齢のさらなる引上げについては「中長期的課題として考える必要がある」との表現にとどめられた
- 欧米主要国と比較すると、日本は、支給開始年齢から平均寿命までの「年金受給期間」がフランスに次いで長い、所得代替率でみた給付水準（任意加入も含む）は最も低い
- 支給開始年齢の引上げには、将来の給付水準の低下を緩和させる効果があるほか、個人の引退年齢を遅らせ労働力人口の減少を抑制する効果も期待でき、引き続き重要な検討課題である

## 1. はじめに

2012年11月に内閣に設置された有識者による「社会保障制度改革国民会議」（以下、国民会議）が、2013年8月6日に報告書を取りまとめた。公的年金の支給開始年齢の引上げについては、国民の関心も高く、同報告書の結論が注目されていたが、「2009（平成21）年の財政検証では年金制度の持続可能性が確認されている。また、現在2025（平成37）年までかけて厚生年金の支給開始年齢を引上げていく途上にあり、直ちに具体的な見直しを行う環境にはないことから、中長期的課題として考える必要がある」とされ、支給開始年齢の具体的な議論は先送りされた。

年金の支給開始年齢については、現在、60歳から64歳に支給される特別支給の老齢厚生年金の支給開始年齢が段階的に引上げられており、男性は2025年度、女性は2030年度から65歳以降の支給となる。「社会保障・税一体改革」の議論の過程では、年金の支給開始年齢をさらに引上げる案が検討されていたが、2012年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」では、将来的な課題として中長期的に検討することとされ、2012年の年金改革法には含まれなかった。

年金財源の規模を同じとすれば、支給開始年齢の引上げは、給付水準の増額を可能にする。また、支給開始年齢を引上げても、給付水準を変えなければ、その分給付総額が抑制されることから負担の軽減が可能になる。

本稿では、欧米主要国との比較も交えながら、国民会議の報告書を踏まえ、支給開始年齢の引上げについて検討する。

## 2. 欧米主要国との支給開始年齢と給付水準の比較

前述のとおり、日本の公的年金の支給開始年齢は、65歳に引上げ中である。OECD加盟34カ国の公的年金の支給開始年齢をみると、65歳としている国が男性17カ国、女性14カ国と最も多い。OECD34カ国の平均の支給開始年齢は、男性65.6歳、女性65.0歳であり、日本の支給開始年齢は平均的な水準にある。

ただし、欧米各国でも少子高齢化の進行により、支給開始年齢を引上げる傾向がある。支給開始年齢を67～69歳としている国は、男性13カ国、女性は12カ国に上る（図表1）。

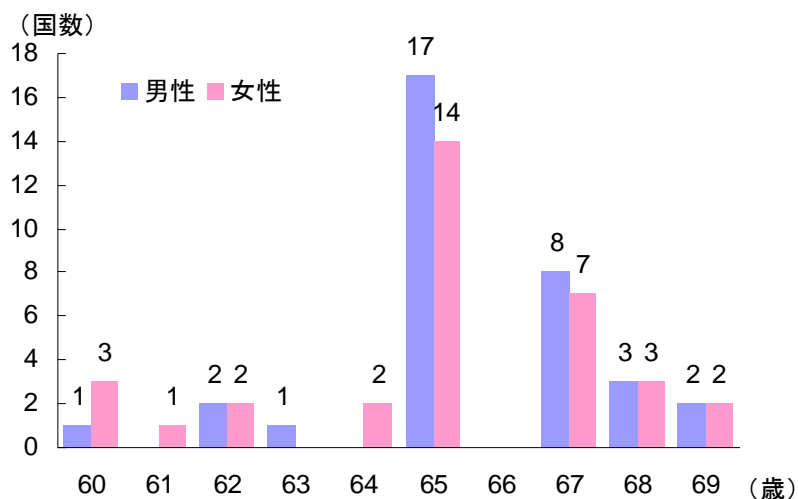
以下では、まず、OECD加盟国のうち、欧米主要国として、米国、英国、ドイツ、フランス、スウェーデンを取り上げ、各国の支給開始年齢と給付水準について比較する。

### （1）支給開始年齢

欧米主要国の支給開始年齢（引上げ予定の国は引上げ後の年齢）をみると、フランス62歳、スウェーデン65歳（保証年金のみ。所得比例年金は61歳以降で本人が選択）、米国67歳、ドイツ67歳、英国68歳となっている。米国は1983年、ドイツは2007年、英国は2007年に引上げが決定されており、いずれも現在引上げ中である。フランスは62歳とOECD平均（男性65.6歳、女性65.0歳）を下回るが、これは、同国の若年雇用政策が影響している。フランスの支給開始年齢はもともと65歳であったが、高齢者を早期に退職させ、若年層の雇用を促進することを目的として、1983年に65歳から60歳に変更された。しかし、2010年には、財政健全化のため62歳へ引上げることが決定され、現在引上げ中である<sup>1</sup>。

公的年金は終身年金のため、平均的な年金受給期間は支給開始年齢から平均寿命までとなる。図表2は、主要国の年金受給期間（支給開始年齢時点の平均余命）の推移を男女別に示したものである。2050年時点で見ると、日本は、男性21.9年、女性27.0年となる見通しであり、男女ともに支給開始年齢が62歳に引上げ中のフランスに次ぎ、受給期間が長期化する見通しである（図表2）。

図表 1 OECD 加盟国の年金の支給開始年齢



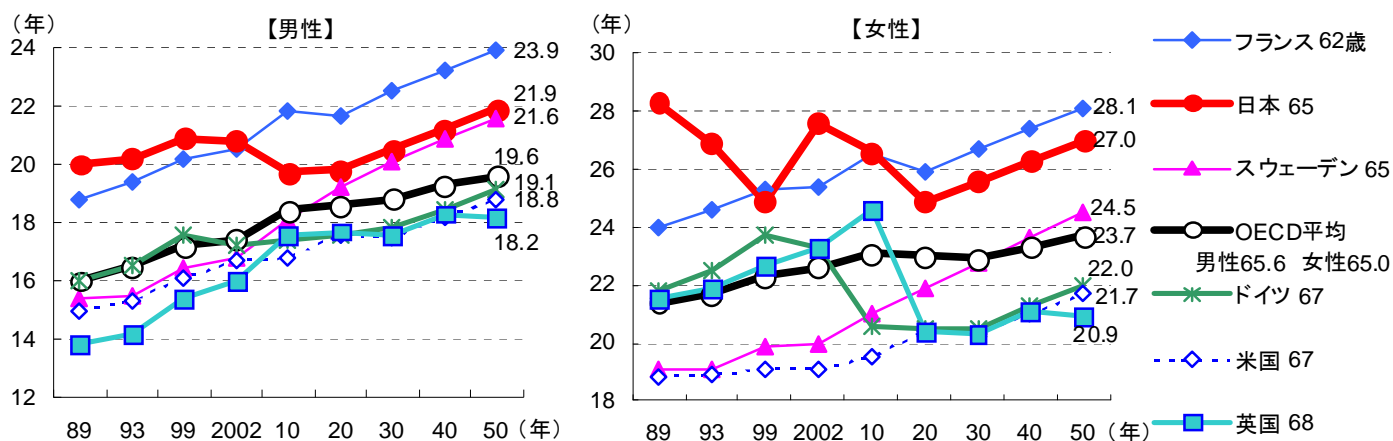
(注) 引上げが予定されている国は引上げ後の支給開始年齢。  
 (資料) OECD Pension Outlook 2012 よりみずほ総合研究所作成

## (2) 年金給付水準

次に、欧米主要国の年金の給付水準を比較する。本稿では、給付水準を、「平均的な所得の労働者の退職前所得に対する年金給付額の比率」（所得代替率）で比較した。なお、退職前所得と年金給付額については、いずれも税・社会保険料負担を控除した後の可処分所得である。

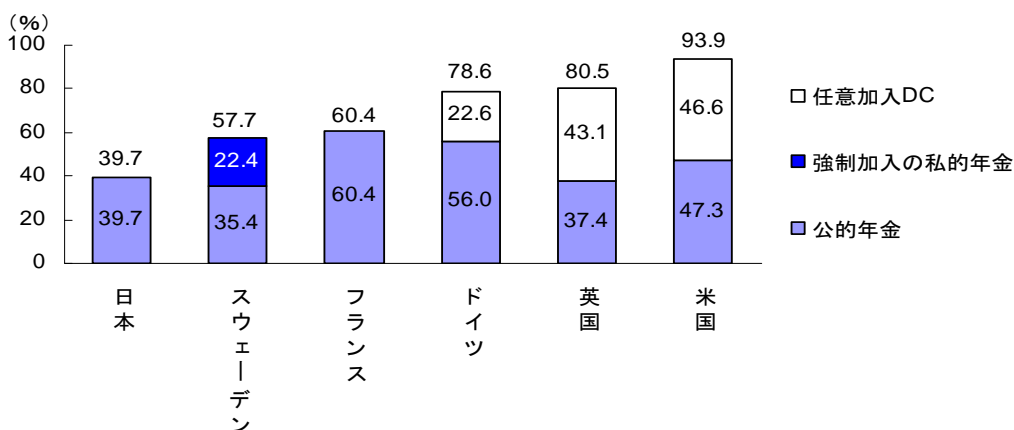
日本の公的年金の所得代替率は39.7%であり、欧米主要国と比較すると、スウェーデン（35.4%）、英国（37.4%）に続いて低水準である（図表3）。ただし、スウェーデンは職域年金の加入が義務付けられているため、公的年金と職域年金との合計でみた所得代替率は57.7%となり、日本の水準を上回る。また、ドイツ、英国、米国は任意加入の確定拠出年金（DC）の加入が進んでおり、任意加入DCも含めた所得代替率は、ドイツ78.6%、英国80.5%、米国93.9%となる。公的年金の水準が日本より低い英国においても、任意加入DCを含めた所得代替率は日本の水準を大きく上回る（図表3）。

図表 2 主要国の平均年金受給期間



(注) 凡例の数字は引上げ完了後の支給開始年齢。  
 (資料) OECD Pension Outlook 2012 よりみずほ総合研究所作成

図表 3 主要国の年金の所得代替率



(注) 1. 所得代替率は平均的な所得の労働者の退職前所得に対する年金給付額の比率。税・社会保険料負担を控除後の可処分所得を比較した純所得代替率。男女差がある場合は男性のデータ。  
 2. DC は確定拠出年金。スウェーデンの強制加入の私的年金は職域年金。  
 (資料) OECD Pension Outlook 2012 よりみずほ総合研究所作成

なお、日本の年金給付水準については、標準的な厚生年金世帯（夫が平均的収入で40年間就業し、妻がその期間全て専業主婦であった世帯）の給付水準（所得代替率）は、将来にわたり50%以上を維持するとされているが、これは、夫婦の基礎年金と夫の厚生年金の合計でみた世帯の年金であり、OECDによる給付水準（個人）とは前提が異なる。2009年の財政検証結果によると、男性単身の場合の所得代替率は、2025年時点で39.3%、2050年時点で36.7%とされており、OECDの所得代替率（39.7%）と近い水準が示されている。

### 3. これまでの支給開始年齢の上げの検討状況と上げの効果

これまでの社会保障・税一体改革の議論の過程では、年金の支給開始年齢のさらなる上げが何度か検討されてきたが、前述のとおり、国民会議の報告書では、「中長期的な課題」とされ、具体的な上げについての議論は先送りされている。以下では、これまでの支給開始年齢の上げの検討状況を整理するとともに、上げた場合の効果について検討する。

#### （1）これまでの検討状況

これまでの支給開始年齢の上げに関する検討状況を振り返ると（図表4）、2011年5月30日の社会保障集中検討会議<sup>2</sup>では、厚生労働省が具体的な支給開始年齢の上げスケジュール3案を提出した。当時の厚生労働省案は、①厚生年金の上げスケジュールの前倒し（3年に1歳ずつ上げから2年に1歳ずつ上げへ前倒し）、②厚生年金を65歳へ上げ完了後、厚生年金と基礎年金を3年に1歳ずつ68歳まで上げ、③①で前倒しを行った上で、さらに同じペースで68歳まで上げ、の3案である。

その後、同年7月1日に閣議報告された「社会保障・税一体改革成案」では、年金改革について、「年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を図る」とされ、その項目の一つとして「支給開始年齢の上げ」の検討が挙げられた。しかし、2012年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一

図表 4 これまでの支給開始年齢の上げに関する議論

社会保障集中検討会議 (2011年5月30日)	厚生労働省が支給開始年齢の上げスケジュール案を提出。
社会保障・税一体改革成案 (2011年7月1日閣議報告)	年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を図るとし、その項目の一つとして「支給開始年齢の上げ」の検討が挙げられている。
社会保障・税一体改革大綱 (2012年2月17日閣議決定)	支給開始年齢の上げが検討項目として挙げられたものの、「世界最高水準の長寿国である日本において、現在進行している支給開始年齢の上げとの関係や高齢者雇用の進展の動向等に留意しつつ、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、2012年通常国会への法案提出は行わないとされた。
社会保障制度改革国民会議報告書 (2013年8月6日)	「現在2025（平成37）年までかけて厚生年金の支給開始年齢を上げている途上であり、直ちに具体的な見直しを行う環境にはないことから、中長期的課題として考える必要がある。」とされた。

(資料)内閣官房ホームページ等によりみずほ総合研究所作成

体改革大綱」では、支給開始年齢の引上げは中長期的な課題とされ、2012年の年金改革では見送られた。また、2012年11月から開始された国民会議の議論でも、「支給開始年齢の見直しは、弾力化を含めて考えていく必要。その際、高齢者の就業の問題、医療、介護の問題、就業できない高齢者への所得保障の対応、企業における人事戦略の対応など、準備に時間のかかるテーマであり、早めに議論すべき。」という意見があったものの<sup>3</sup>、報告書では、「中長期的課題として考える必要がある」との表記にとどまった。

なお、政府の国民会議とは別に与野党国会議員有志による「国会版社会保障制度改革国民会議」が開催されていたが、同会議の最終とりまとめ（2013年7月1日）では、「我が国の平均寿命は、年金制度創設時の平均寿命を遥かに上回り、男性で約80歳、女性で約86歳に達している。年金の支給開始年齢の引上げは不可避であり、早期に決断し、緩やかに引上げを実施していく必要がある」と、明確に支給開始年齢の引上げの必要性が指摘されている。

## （２）支給開始年齢引上げの効果

支給開始年齢の引上げには、将来の給付水準の低下を緩和させる効果がある。

現在、厚生年金の支給開始年齢を65歳まで引上げ中であるが、これは、将来の年金の給付総額を抑制し、保険料率の上昇を抑制することが目的のひとつとされていた。例えば、60～64歳まで支給される「特別支給の老齢厚生年金」の「定額部分」の支給開始年齢の引上げを決定した1994年の年金改正時の財政再計算では、引上げによる保険料抑制効果が2%程度分（対月収ベース）、「報酬比例部分」の支給開始年齢の引上げを決定した2000年の年金改正時の財政再計算では、同3%程度分と見込まれた。

しかし、2004年の年金改正により、年金給付と負担のバランスについては、改正前の「まず給付水準を設定し、必要な負担（保険料）水準を設定」という考え方から、「まず将来の負担の上限を設定し<sup>4</sup>、その範囲内で給付水準を調整」という考え方に変更されている。給付水準の下限も決められているため<sup>5</sup>、給付の下限を維持するためにさらなる負担増が行われる可能性も否定できないが、2009年の財政検証では、将来にわたって保険料の上限の範囲内で給付の下限を維持できるとの試算結果が示された。2014年には次の財政検証が予定されているが、負担と給付の水準を見直すことなく、現行の年金制度を将来にわたって維持できるとすれば、支給開始年齢の引上げは将来の給付水準を現在の予定より引上げることを可能にする。

現行の制度では、被保険者数の減少や平均余命の伸びに応じて将来の年金額を抑制するスライド調整の仕組み（マクロ経済スライド）が導入されている。2009年の財政検証によると、標準的な厚生年金世帯の所得代替率は、2009年の62.3%からスライド調整が終了する2038年には50.1%へ、給付水準が約2割抑制される見通しである<sup>6</sup>。

支給開始年齢をさらに引上げれば、単年度でみた年金給付総額が抑制され、積立金の取り崩しペースが緩和される。このため、マクロ経済スライドによる給付調整期間の短縮が可能となり、スライド調整終了後の年金給付水準の低下を緩和できる。欧米主要国と比較して年金の給付水準が低いわが国においては、給付水準の引下げ幅の抑制は重要な選択肢となろう。

#### 4. 支給開始年齢から受給開始年齢へ

国民会議の議論では、「支給開始年齢という概念から、個人の判断でいつ受給するかを決める受給開始年齢へ、運営も理念も切り替えるべき。」といった意見があったほか<sup>7</sup>、報告書においては、「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。」と指摘されている。

そこで、以下では、現役世代と引退世代のバランスに注目し、柔軟な受給開始年齢の選択について検討する。

##### (1) 現行の繰上げ受給と繰下げ受給

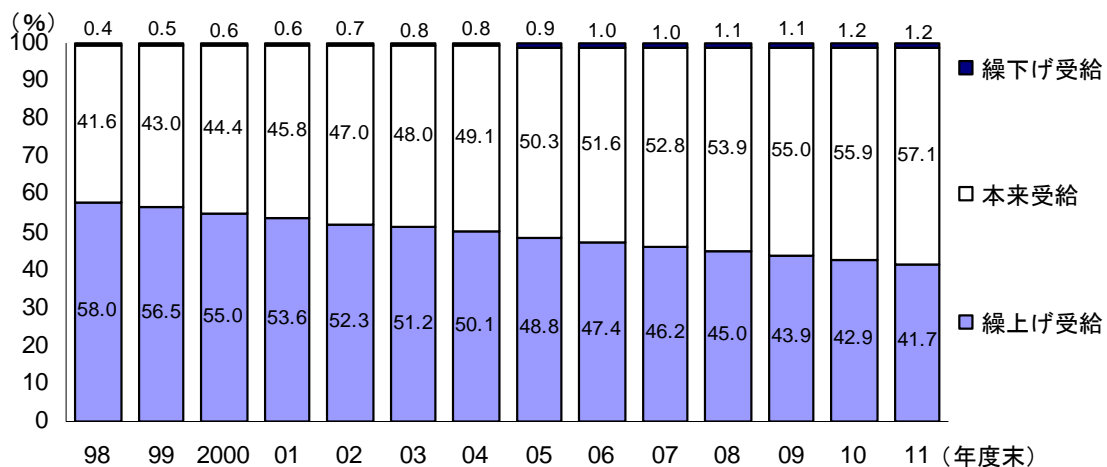
現行制度においても、支給開始年齢より前に年金を受給する「繰上げ受給」（60歳以降）と、支給開始年齢を過ぎてから受給する「繰下げ受給」（70歳まで）を選択することが可能である。繰上げ受給を選択した場合には、年金額が繰上げ1カ月につき0.5%減額され、繰下げ受給を選択した場合には、繰下げ1カ月につき0.7%増額される<sup>8</sup>。なお、減額または増額された年金額は生涯続く。

国民年金(基礎年金)の繰上げ・繰下げ受給率を確認すると、2011年度末時点の繰上げ受給率は41.7%、本来受給率が57.1%、繰下げ受給率が1.2%である。それぞれの推移をみると、繰上げ受給率は低下し、本来受給率、繰下げ受給率は上昇している(図表5)。

##### (2) 欧米主要国の繰上げ・繰下げ受給制度

欧米主要国の繰上げ・繰下げ受給制度をみると、米国、ドイツでは日本と同様に繰上げ受給が可能であり、年金額は一定率減額される。フランスは、長期加入者についてのみ繰上げ受給が可能であり、年金額の減額はない。また、繰下げ受給については、米国、英国、ドイツ、フランスの各国で可能であり、いずれも年金額は一定率増額される(図表6)。

図表 5 国民年金の繰上げ・繰下げ受給率の推移



(資料) 厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」各年版よりみずほ総合研究所作成

なお、スウェーデンは、61歳以降で受給開始年齢の選択が可能であり、年金額は受給開始年齢時の平均余命等により決まる。

### (3) 現役世代と引退世代のバランス

日本の現役世代と引退世代のバランスについてみると、全人口に占める高齢者（65歳以上）の割合は、1965年時点で6.4%であったが、2012年には24.2%となり、2050年には38.8%へ拡大する見通しである。また、高齢者扶養比率（高齢者（65歳以上）1人に対する現役世代（20～64歳）の人数）は、1965年の9.1から2012年には2.4まで低下しており、さらに2050年には1.2まで低下することが予想されている（図表7）。

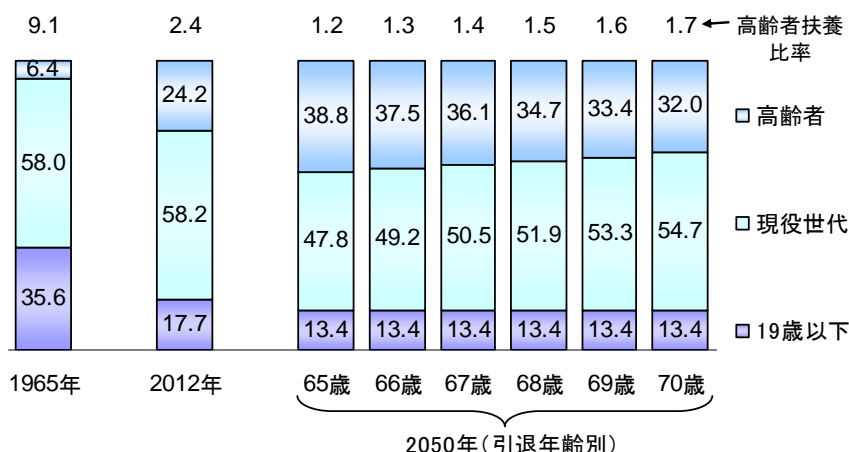
図表 6 主要国の繰上げ・繰下げ受給制度

	支給開始年齢 (2013年8月末)	繰上げ受給		繰下げ受給	
		可能年齢	減額率(年)	可能年齢	増額率(年)
日本	65歳	60歳以降	6.0%減額	70歳まで	8.4%増額
米国	66歳	62歳	6.75%（3年後以降は5.0%）減額	70歳まで	8.0%増額
英国	男性65歳 女性61歳7カ月	なし	—	上限なし	10.4%増額
ドイツ	65歳2カ月	63歳（拠出期間が35年以上の者）	3.6%減額	上限なし	6.0%増額
フランス	60歳9カ月	56歳（拠出期間が42年以上の者）	減額なし	上限なし	5.0%増額
スウェーデン	所得比例年金： 61歳以降選択 最低保証年金： 65歳	なし	—	所得比例年金は 61歳以降で選択	受給開始年齢時の平均余命等により算出

(注) 支給開始年齢は、日本は基礎年金は65歳だが、厚生年金は男性は2025年度までに女性は2030年度までに65歳へ引上げ、米国は2027年までに67歳へ引上げ、英国は女性を2018年までに65歳へ引上げ後、男女とも2046年までに68歳へ引上げ、ドイツは2029年までに67歳へ引上げ、フランスは2017年までに62歳へ引上げ予定。

(資料) OECD Pensions at a Glance 2011 等よりみずほ総合研究所作成

図表 7 年齢階級別の人口割合



(注) 1965年、2012年は現役世代を20～64歳、高齢者を65歳以上としたときの年齢階級別の人口割合。2050年は高齢者の範囲を65歳以上から1歳ずつ引上げ、現役世代の範囲を1歳ずつ拡大した場合の年齢階級別の人口割合。

(資料) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（2012年1月推計）、厚生労働省「人口動態統計」よりみずほ総合研究所作成

年金の支給開始年齢を上げれば、年金を受給するまでの所得を確保するために就労期間を延ばそうとする者が増加することが予想される。将来、労働市場からの引退年齢が上がり、現役世代の範囲が拡大し、高齢者の範囲が縮小すれば、高齢者扶養比率の低下は抑制される。例えば、2050年時点の高齢者扶養比率は、高齢者の定義を65歳以上とすれば1.2まで低下するが、高齢者を67歳以上とした場合は1.4、68歳以上とした場合には1.5、70歳以上とした場合には1.7まで押し上げることが可能になる(図表7)。65歳以上を高齢者とした場合に高齢者扶養比率が1.7となるのは概ね2030年であり、70歳以上を高齢者とすれば、高齢者扶養比率が1.7に低下する時期を20年先延ばしできる計算になる。

このように考えると、支給開始年齢の上げは、早急に検討すべき課題である。しかし、一律の引上げには反対意見も根強く、実現までには時間を要する可能性がある。そこで、個人の判断により、年金の受給時期を選択できる制度へ移行することも検討に値する。

前述のとおり、現行制度においても、繰上げ・繰下げ受給により受給開始年齢を選択することができるが、特に繰下げ受給率は2011年度末時点で1.2%と低水準である(前掲図表5)。繰下げ受給率が低いのは、現状では、65歳以降の就労環境が整っておらず、労働力率が低い<sup>9</sup>影響が大きいと考えられるが、繰下げ受給やそれによる年金増加額が国民に周知されていないことも一因であろう。繰下げ受給の普及に関しては、65歳以上の就労環境を整えるとともに、受給資格者に対し、受給開始年齢別の年金額を示した通知を行うことも一案である。

繰下げ受給が普及し、実質的に年金の受給開始年齢が上がれば、引退年齢を先延ばしする人が増加し、65歳以上の労働力人口が増加することが期待される。今後、生産年齢人口が大幅に減少することが見込まれるわが国において、労働力人口の減少と高齢者扶養比率の低下を抑制するためにも、受給開始年齢の上げの意義は大きい。

## 5. おわりに

年金の支給開始年齢の上げを実施すれば、年金給付総額を抑制できることから、引下げが予定されている給付水準の下げ幅を圧縮することができる。また、給付水準を同じとすれば、増加する国民負担を抑制することもできる。平均寿命が延び、少子高齢化が続く限り、今後の年金改革の議論において引き続き重要な検討課題である。

国民会議の報告書では、支給開始年齢の上げは、「中長期的課題」と位置づけられたことから、支給開始年齢の上げが具体的に見直されるまでには時間を要する可能性が高い。現役世代と引退世代のバランスを考慮すれば、一律の支給開始年齢の上げが実現するまでは、繰下げ受給を普及させることで平均の受給開始年齢の上げを図りつつ、平均の引退年齢を上げる工夫が必要であろう。引退年齢の上げが実現すれば、労働力人口の減少の抑制にもつながり、急速に少子高齢化が進行するわが国にとっては朗報である。

なお、支給開始年齢の上げは、高齢期の生活への影響が大きく、引上げ決定から実施までには十分な期間が必要である。引上げを実施する際には、早期に具体的な引上げスケジュールを決定することが不可欠であろう。



- 
- <sup>1</sup> 加入期間に関わらず満額の年金を受給できる年齢（満額受給年齢）は65歳から67歳へ引上げ中である。
  - <sup>2</sup> 政府与党（民主党、国民新党）と有識者等による会議で議長は菅直人首相（当時）。
  - <sup>3</sup> 第13回社会保障制度改革国民会議資料「これまでの社会保障制度改革国民会議における議論の整理(年金分野)(案)」による（2013年6月3日）。
  - <sup>4</sup> 2017年以降の保険料水準は、厚生年金18.3%、国民年金16,900円（2004年度価格）とされている。
  - <sup>5</sup> 標準的な厚生年金世帯（夫が平均的収入で40年間就業し、妻がその期間全て専業主婦であった世帯）の給付水準（夫婦の基礎年金と夫の厚生年金）は、現役世代の平均手取り収入の50%を上回る水準を確保するとされている。
  - <sup>6</sup> 5年に一度の財政検証の際、概ね100年間の財政均衡期間の終了時に、年金の支給に支障のない程度の積立金（給付費1年分）を保有することができるように、年金額の伸びの調整を行う期間（調整期間）が設定される。その後の財政検証において、年金財政の均衡を図ることができると見込まれる場合には、こうした年金額の調整を終了することとされている。
  - <sup>7</sup> 第13回社会保障制度改革国民会議資料「これまでの社会保障制度改革国民会議における議論の整理(年金分野)(案)」による（2013年6月3日）。
  - <sup>8</sup> 1941年4月1日以前生まれは、減額・増額率が異なる。
  - <sup>9</sup> 総務省「労働力調査」によると、2012年の労働力率は、男性は60～64歳が75.4%、65～69歳が49.0%、女性は60～64歳が45.8%、65～69歳が28.3%である。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。