

公的年金制度の法改正の展望

年金業務推進部 主任調査役 杉浦章友

1. はじめに

公的年金の財政検証は少なくとも5年に1度行われます。前回は2019年でしたので、今回は2024年と想定されます。その財政検証に向けて、2022年10月25日に第1回社会保障審議会年金部会が開かれました。年金部会では、公的年金に関する制度改正に向けた議論も行われます。前回の年金制度の法改正は2020年でしたので、次期年金法改正は2025年に行われることが見込まれます。

2020年の年金制度改正法の検討規定や附帯決議で、基礎年金の給付水準低下への対応策が主に3つ提起されています。いずれも、低年金者に対して給付を充実させることが主眼です。これらの政策が、次期法改正に向けた今後の年金部会での議論の中心になっていくと考えられます。現行の年金の体系を踏まえて、なぜこれらの改正の検討が必要なのか、また、狙いがどこにあるのかを解説いたします。

- 被用者保険の適用拡大
- 基礎年金の45年化
- 基礎年金と厚生年金の給付調整期間の一致

なお、本稿において表明する意見は筆者個人のものであり、現在又は過去の所属組織のものではありません。

2. 公的年金の加入と給付の概略

公的年金制度は、20歳以上の人が共通して加入する「国民年金」と、会社員・公務員等の被用者が加入する「厚生年金保険」の「2階建て」になっています。「国民年金」は、働き方・暮らし方によって、第1号～第3号に分類されます。「国民年金」の被保険者が一定の要件を満たすと定額の「基礎年金」等の給付を受けることができます。また、「厚生年金保険」の被保険者が一定の要件を満たすと報酬比例の「厚生年金」等の給付を受けることができます。第1号～第3号の分類は【図表1】のとおりです。本稿では、制度の名称である「国民年金」・「厚生年金保険」と、給付の名称である「基礎年金」・「厚生年金」を区別しています。なお、公的年金制度には様々な経過措置や例外がありますが、特に断らない限り、本則の基本的な保険料や給付について述べるものとします。

【図表1】国民年金第1号～第3号被保険者の属性・対象年齢・主な給付

	対象者の属性	対象年齢	主な給付
第1号被保険者	自営業者・フリーランス・学生等	20～59歳	基礎年金
第2号被保険者	被用者(会社員・公務員等) (注1,2)	～69歳	基礎年金+厚生年金
第3号被保険者	第2号被保険者の被扶養配偶者	20～59歳	基礎年金

(注1)被用者であっても、労働時間・賃金水準・会社の規模や業種によっては第1号・第3号被保険者になる場合があります。

(注2)65歳以上で老齢等の年金受給権者になると国民年金第2号被保険者ではなくなります。(なお、厚生年金保険の被保険者ではありません。)

(注3)基礎年金が満額にならない場合に60歳以上でも任意に国民年金に加入し第1号被保険者となることができますが、上表では省略しております。

【出所】国民年金法・厚生年金保険法等を元に筆者作成

第1号被保険者は、毎月定額の保険料(国民年金保険料)を自分で納め、保険料納付期間に応じた1階部分の給付のみを受けられる仕組みとなっています(保険料を納められない場合の免除制度等もあります)。生産手段や店舗・土地等の資産を持ち徐々に引退していく自営業者とは異なり、被用者は退職によって著しく稼働能力が失われますので、老後生活の保障の必要性が高いと考えられます。会社員や公務員等の被用者は「国民年金」第2号被保険者兼「厚生年金保険」被保険者として、各人の報酬に対する一定率の保険料(厚生年金保険料)を事業主と折半で負担(給与・賞与からの天引き)することにより、基礎年金に加えて現役期の報酬水準に比例した2階部分の給付も受けられる設計になっています。また、第3号被保険者は、保険料を個人で負担せず(世帯で負担していると考え、結果的に厚生年金保険制度全体で負担し)、基礎年金の給付を受けられます。

給付額は、保険料納付期間や報酬に比例するほか、物価や賃金の水準に応じて改定されます。さらに、賃金や物価の上昇に応じて年金額が増額改定されるときには、その改定率を、現役世代の人口減少や長寿化に応じて抑制する仕組みになっています。この改定率の抑制の仕組みを「マクロ経済スライド」といいます。「マクロ経済スライド」は、財政の均衡が図られるまでの一定期間(以下、本稿では「給付調整期間」といいます。)のみ行われます。「マクロ経済スライド」は、高齢者も含めた全世代の給付を今から抑制し、いわば「積立金を将来のためにとっておく」ものであり、将来の給付水準の低下幅を抑制するために重要なものです。

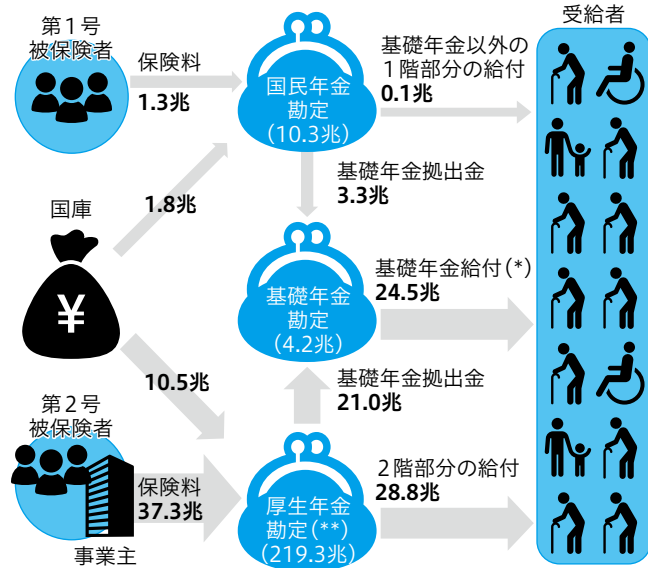
(2023年3月作成)

本資料は、作成時点において三井住友信託銀行が信頼できると判断した情報等に基づいて作成したものであり、その情報の正確性、確実性について保証するものではありません。本資料の内容に関する疑問・不明点がございましたら、弊社営業担当店舗等にご照会下さいませようお願い申し上げます。

3. 公的年金の財政構造の概略

次に、公的年金の財政収支の仕組みについて概説します。**【図表2】**のように、公的年金の財政の単位としては、国の特別会計に「国民年金勘定」、「厚生年金勘定」、「基礎年金勘定」の3つの勘定を有しています。

【図表2】 公的年金の財政単位と収支の概要



(*) 基礎年金給付には旧法の基礎年金相当の給付を含め、基礎年金交付金の図示を省略しております。
 (**) 厚生年金勘定には共済組合等の厚生年金保険経理を含め、厚生年金拠出金・厚生年金交付金の図示を省略しております。
 (***) 金額単位:円

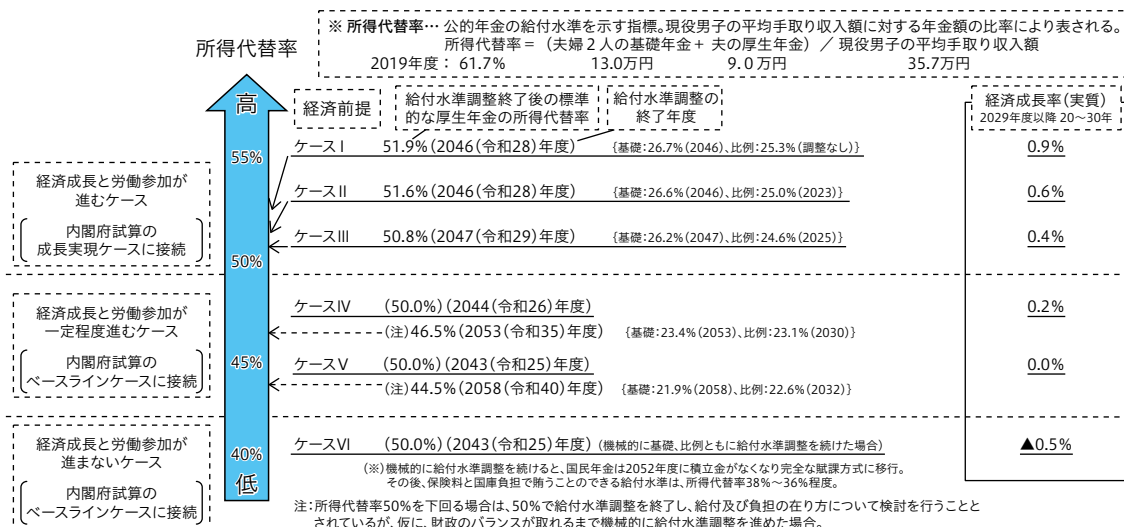
【出所】公的年金財政状況報告-令和2(2020)年度-(2022年3月28日公表)を元に筆者作成

第1号被保険者が納付する「国民年金保険料」は「国民年金勘定」に入り、「厚生年金保険」の被保険者と事業主が拠出する

「厚生年金保険料」は「厚生年金勘定」に入ります。一方、給付においては、「国民年金」と「厚生年金保険」の各制度の独自の給付（「国民年金」においては付加年金等の給付、「厚生年金保険」においては厚生年金等の給付）は、それぞれの保険料が入る「国民年金勘定」と「厚生年金勘定」から支給されますが、「基礎年金」（1階部分の主たる給付）については、直接は保険料が入らない「基礎年金勘定」から支給されます。この「基礎年金勘定」から支給される「基礎年金」のための給付費を賄うのが「基礎年金拠出金」です。毎年度、「国民年金勘定」と「厚生年金勘定」からその年度の給付に必要な額が拠出されます。毎年度の給付額をその年度の保険料で賄うこの方式は「賦課方式」と呼ばれます。現行のルールでは、「国民年金勘定」と「厚生年金勘定」から「基礎年金勘定」に支出する「基礎年金拠出金」の額は、各年度の「国民年金保険料」の対象者と「厚生年金保険料」の対象者の人数比¹で按分して負担します。「厚生年金保険料」は、夫婦で共同して負担しているという考え方になっており、第3号被保険者の人数は「厚生年金勘定」の側でカウントします。また、「基礎年金」の給付費の半分は国庫で負担します。なお、保険料と国庫負担の他にも、積立金とその運用収入が活用されます。

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「国民年金勘定」と「厚生年金勘定」のそれぞれで財政が均衡するまで行われます。まずStep1として「国民年金勘定」の長期的な財政の均衡を考えます。**【図表2】**のとおり、「国民年金勘定」からの支出の大部分が「基礎年金拠出金」です。したがって、「国民年金勘定」の長期的な財政が均衡するまで「基礎年金」の給付水準が調整されます。財政力が相対的に弱い「国民年金勘定」の財政状況に合わせて「基礎年金」の給付調整期間は長期化し、「基礎年金」の将来の給付水準は低いものとなります。次に、Step2では、「厚生年金勘定」の財政均衡を考えます。「厚生年金勘定」からの支出は、**【図表2】**のとおり「基礎年金拠出金」と

【図表3】 給付水準の調整終了年度と所得代替率の見通し



【出所】2019年財政検証結果レポートをもとに作成

¹ 「国民年金保険料」の対象者としては、第1号被保険者のうち保険料納付者分のみを(免除等があればその比率を考慮して)カウントします。「厚生年金保険料」の対象者としては、第2号被保険者と第3号被保険者をカウントします。ただし、第2号被保険者については、基礎年金の給付算定期間となっている20歳以上60歳未満のみを対象とします。

(2023年3月作成)

本資料は、作成時点において三井住友信託銀行が信頼できると判断した情報等に基づいて作成したものであり、その情報の正確性、確実性について保証するものではありません。本資料の内容に関する疑問・不明点がございましたら、弊社営業担当店舗等にご照会下さいませようお願い申し上げます。

「2階部分の給付」です。「基礎年金拠出金」は、Step1で決定した「基礎年金」の給付水準から決まりますので、可変部分は「2階部分の給付」のみであり、これは主に「厚生年金」です。したがって、「厚生年金勘定」の財政が均衡するように「厚生年金」の給付水準が調整されます。Step1で決定した水準の「基礎年金」を前提として「基礎年金拠出金」を拠出することになりますが、Step1では将来的に「基礎年金」の水準が低くなるように計算されますので、「厚生年金勘定」から拠出する「基礎年金拠出金」の将来の水準も低下することになります。そうすると、相対的に「厚生年金」の給付に充てられる財源が増加し、「厚生年金」の給付調整期間は短縮することとなります。このように、財政均衡の仕組みが「国民年金」と「厚生年金保険」で2段階となっているため、「国民年金勘定」と「厚生年金勘定」の財政状況が異なることにより、結果的に「基礎年金」と「厚生年金」の給付調整期間は異なることとなります。実際、【図表3】のとおり「基礎年金」の給付調整期間のほうが長くなることを見込まれています。さらに、長引くデフレ下でマクロ経済スライドが発動せず、想定よりも足元の給付水準が高くなってしまっていることから給付調整期間が長期化していることもあり、「基礎年金」の将来の給付水準の低下が心配される状況となっています。

4. 被用者保険の適用拡大

今後の法改正を考えるうえでまず着目すべきは、第2号被保険者についての【図表1】の注1です。被用者であっても、労働時間・賃金水準・会社の規模や業種によっては第1号・第3号被保険者になる場合があります。特に、就職氷河期等にやむなく非正規労働を余儀なくされた結果、第1号被保険者に分類される働き方となってしまっている場合があります。厚生年金保険では報酬比例の上乗せ給付があり、健康保険では病気・ケガや出産に対する傷病手当金や出産手当金の支給が確保され、厚生年金保険でも健康保険でも保険料は労使での折半となります。本来、被用者に対して有用であり必要であるはずのこうした社会保険のセーフティネットが、非正規労働や会社の規模・業種などによってうまく機能していない部分があり、その解消のためにこそ社会保険の適用を拡大する意義があるのです。よく、被用者保険の適用拡大は制度の「支え手」を増やすために必要という言い方をされる場合がありますが、これが「資金の枯渇を防ぐために保険料負担者を増やすことが必要」という意味で言われるとすれば本質を見誤っていると筆者は感じます。公的年金をはじめとする社会保険は、あくまで「自助」を強制化・社会化した「共助」の仕組みであり²、保険料を負担した者が相応の給付を受けるものです。また、厚生年金保険には所得再分配機能があり、給与水準の低い被用者（なかでも特に第1号被保険者）にとって、厚生年金保険への加入には大きなメリットがあります。現行の財政フレー

ムワークでは被用者保険の適用拡大が年金財政上有利に働く³としても、それは被用者保険の適用拡大の目的ではなく、あくまでも副次的効果として捉えるべきものです。なお、被用者保険の適用拡大を通じて、被用者の働き方や企業の雇い方の選択において社会保険が選択を歪めたり不公平を生んだりすることがなくなれば、働きたい人の能力発揮の機会や企業運営に必要な労働力確保の観点からも望ましいでしょう。

政府の「全世代型社会保障構築会議」が2022年12月16日に取りまとめた報告書では、「勤労者皆保険の実現に向けた取組」として、【図表4】をはじめとする「取り組むべき課題」が挙げられています。2020年の年金制度改革法により、短時間労働者への被用者保険の適用に関する企業規模要件は、2022年10月から100人規模、2024年10月からは50人規模にまで拡大されていますが、更に一步進めて企業規模要件の撤廃の早期実現が謳われています。また、個人事業所の適用業種についても、同改正法により2022年10月から弁護士・税理士等の士業にも拡大されていますが、更に一步進めた改正が行われるとみられます。その他、週労働時間20時間未満の短時間労働者やマルチワーカー・フリーランス・ギグワーカー等の多様な働き方への対応が検討されるとみられます。一連の改正のなかで現在第3号被保険者となっているパート労働者が第2号被保険者に移行していく側面はあると思われるものの、第3号被保険者が全く存在しなくなるわけではなく、また、第3号被保険者制度自体を廃止するような大改正は現時点では見込まれないと筆者は考えます。

² 公的年金が「自助」・「共助」・「公助」のいずれにあたるかについては諸説ありますが、例えば、平成24年版厚生労働白書では、「社会保険制度は、保険料を支払った人々が、給付を受けられるという自立・自助の精神を生かしつつ、強制加入の下で所得水準を勘案して負担しやすい保険料水準を工夫することで、社会連帯や共助の側面を併せ持っている仕組みである。」とされています。

³ 現行の人数比による基礎年金拠出金の計算方法のもとでは、第1号被保険者が第2号被保険者に移ると、国民年金勘定から拠出する基礎年金拠出金の減少要因、厚生年金勘定から拠出する基礎年金拠出金の増加要因となります。一方で、被保険者が移動しても積立金を移管するわけではありません。したがって、国民年金勘定における被保険者1人当たりで使用できる積立金が増加することになり、将来の基礎年金の給付水準の上昇要因となります。なお、第3号被保険者が第2号被保険者になる分には専ら厚生年金勘定の財政状況を改善させ、厚生年金のみの給付水準の上昇要因となりますので、基礎年金の給付水準改善には寄与しません。

(2023年3月作成)

本資料は、作成時点において三井住友信託銀行が信頼できると判断した情報等に基づいて作成したものであり、その情報の正確性、確実性について保証するものではありません。本資料の内容に関する疑問・不明点がございましたら、弊社営業担当店舗等にご照会下さいませようお願い申し上げます。

【図表4】 勤労者皆保険の実現に向けて取り組むべき課題（一部）

短時間労働者への被用者保険の適用に関する企業規模要件の撤廃	週20時間以上勤務する短時間労働者にとって、勤め先の企業の規模によって被用者保険の適用に違いが生まれる状況の解消を図るべきであり、企業規模要件の撤廃について早急を実現を図るべきである。
個人事業所の非適用業種の解消	常時5人以上を使用する個人事業所の非適用業種については、労働者がいずれの事業所で勤務するかによって被用者保険の強制適用の有無が異なる状況の解消を早急を図るべきである。 また、勤労者皆保険を実現する観点から、「5人未満を使用する個人事業所」についても、そこで働く方々への被用者保険の適用を図る道筋を検討すべきである。
週労働時間20時間未満の短時間労働者への適用拡大	週労働時間20時間未満の短時間労働者についても、被用者にとってふさわしく、雇用の在り方に中立的な被用者保険を提供する観点からは、被用者保険の適用除外となっている規定を見直し、適用拡大を図ることが適当と考えられることから、そのための具体的な方策について、実務面での課題や国民年金制度との整合性等を踏まえつつ、着実に検討を進めるべきである。複数の雇用関係に基づき、複数の事業所で勤務する者（マルチワーカー）で、いずれの事業所においても単独では適用要件を満たさないものの、労働時間等を合算すれば適用要件を満たす場合については、実務的な課題の解決を図ったうえで、被用者保険の適用に向けた具体的な検討を進めるべきである。
フリーランス・ギグワーカーについて	フリーランス・ギグワーカーについて、その被用者性の捉え方などの検討を深め、必要な整理を行うとともに、より幅広い社会保険の在り方を検討する観点からの議論を着実に進めるべきである。 具体的には、まずは、「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン」に照らして、現行の労働基準法上の「労働者」に該当する方々については、「被用者性」も認められ、適用除外の対象となる場合を除いて被用者保険が適用される旨を明確化した上で、その適用が確実なものとなるよう、必要な対応を早急に講ずるべきである。 そのうえで、上記以外の、「労働者性」が認められないフリーランス・ギグワーカーに関しては、新しいタイプの検討も含めて、被用者保険の適用を図ることについて、フリーランス・ギグワーカーとして働く方々の実態や諸外国の例なども参考としつつ、引き続き、検討を深めるべきである。

【出所】全世代型社会保障構築会議報告書(2022年12月16日)より抜粋

5. 基礎年金の45年化

基礎年金水準自体の底上げも重要な課題です。老齢基礎年金の給付に反映される期間（以下、本稿では「基礎年金の給付算定期間⁴」といいます。）は、現状では原則として20歳から59歳までの40年間となっています。健康寿命や就労期間の延伸も踏まえ、基礎年金の給付算定期間を59歳までの40年間ではなく64歳までの45年間に延長することにより、給付額を45/40倍、

すなわち112.5%に増額することが検討されています。基礎年金の給付算定期間の45年化（以下、「基礎年金の45年化」といいます。）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りますが、その分給付額が比例的に増加します。第2号被保険者については、現状でも厚生年金保険の被保険者として60歳以降も被保険者ですので、基礎年金の45年化による追加の保険料負担は全く生じません。むしろ、現行制度では、保険料が基礎年金の給付に結び付くのは制度上40年間のみであり、60歳以降に負担した厚生年金保険料は基礎年金の給付額には反映されず⁵、報酬比例部分の給付にしか反映されていません。基礎年金の45年化は、被用者にとって保険料が基礎年金の給付に反映されない期間を減らす意味でも重要です。ただし、基礎年金の45年化にあたっては5年分の基礎年金に係る2分の1国庫負担相当の財源確保が課題であり、消費税収を充てるのか、保険料を充てるのか、議論になるとみられます。

【図表5】 基礎年金の45年化のイメージ

	基礎年金の給付額	保険料
第1号被保険者	12.5%増	5年延長
第2号被保険者	12.5%増	変化なし
第3号被保険者	12.5%増	変化なし

（注）第2号被保険者は、60～64歳も就労する場合で比較

6. 基礎年金と厚生年金の給付調整期間の一致

「3.公的年金の財政構造の概略」でみたとおり、「基礎年金拠出金」の仕組みにより、「基礎年金」と「厚生年金」の給付調整期間は異なっています。この問題への対処の一案として、厚生労働省は、2020年12月の社会保障審議会年金数理部会において、2019年財政検証のオプション試算に対する追加試算を公表しています。この追加試算では、前述の基礎年金の45年化に加え、基礎年金と厚生年金の給付調整期間を一致させた場合の所得代替率（現役手取り収入に対する年金額の割合）の見通しが示されています。これによれば、基礎年金と厚生年金の給付調整期間を一致させることで、【図表6】のとおり、基礎年金の給付調整期間は短縮し、基礎年金の給付水準は現状の見通しより高い状態で均衡が保たれる一方、厚生年金の給付調整期間は延長し、厚生年金の給付水準は現状の見通しより低い状態で均衡が保たれることとなります。追加試算には複数のバリエーションが示されていますが、基礎年金の45年化を同時実施する場合には、保険料財源のみで行うとしても、基本的には厚生年金と基礎年金のトータル最終的な所得代替率は現行制度よりも上昇することが示されています。また、基礎年金の水準低下を防ぐことは、基礎年金のみの給付を受ける者にとって重要であるのはも

⁴ 厚生労働省は公表資料等で「基礎年金拠出期間」と表現していますが、「拠出」ですと「基礎年金拠出金」のことを想起させ、個人への給付に結び付くことがイメージしづらいと考えましたので、本稿では「基礎年金の給付算定期間」と表現しております。

⁵ 20歳から59歳までの間に保険料未納期間等があれば、60歳以降の保険料が基礎年金の給付に反映されません。

(2023年3月作成)

本資料は、作成時点において三井住友信託銀行が信頼できると判断した情報等に基づいて作成したものであり、その情報の正確性、確実性について保証するものではありません。本資料の内容に関する疑問・不明点がございましたら、弊社営業担当店舗等にご照会下さいようお願い申し上げます。

ちろんのこと、厚生年金保険の被保険者間の所得再分配機能を強化する意味でも重要です。

【図表6】 給付調整期間を一致させた場合の最終的な所得代替率

		参考： 現行	追加試算 ①	追加試算 ②	追加試算 ③
制度	基礎年金の給付算定期間	40年	40年	45年	45年
	延長する5年分の国庫負担	-	-	あり	なし
最終的な所得代替率	合計	51.0%	55.6%	62.5%	60.5%
	基礎年金	26.5%	32.9%	37.0%	35.8%
	厚生年金	24.5%	22.6%	25.4%	24.6%
給付調整期間の終了年度	基礎年金	2046	2033	2033	2035
	厚生年金	2025			

(注)2019年財政検証結果のケースⅢ(出生中位、死亡中位)に2020年の年金制度改革法を反映、モデル年金の場合

【出所】第86回社会保障審議会年金数理部会(2020年12月25日)資料1より

給付調整期間を一致させるための具体的手法については、厚生労働省が2022年6月24日に公表した「年金制度の仕組みと考え方 第7 マクロ経済スライドによる給付水準調整期間」において、積立金の規模への言及があります。被用者年金の一元化にあたって各共済の勘定を維持したうえで積立金の比率を考慮して厚生年金勘定への拠出金を算定する方式とされたことから類推すると、国民年金勘定と厚生年金勘定という勘定自体は残したうえで、各勘定から基礎年金勘定へ拠出する基礎年金拠出金の額を各勘定の積立金の比率を考慮したものに変更することが考えられます。

なお、基礎年金水準の低下を防ぐ施策ですので、現行と比べれば基礎年金の2分の1相当の国庫負担に係る財源が課題になる点は、基礎年金の45年化と同様です。

7. 終わりに

基礎年金の将来的な水準低下の対策として、主に、被用者保険の適用拡大、基礎年金の45年化、基礎年金と厚生年金の給付調整期間の一致の3つの政策が検討されていることを確認してきました。「社会保障審議会年金部会における議論の整理」(2019年12月27日)では、公的年金についてこのほかに障害年金や遺族年金等においても課題が指摘されています。公的年金に対しては新聞やネットメディア等で批判記事が出ることもしばしばですが、公的年金に様々な課題があっても、公的年金が老後の所得確保のために重要な役割を果たしていることや、今

後もその役割を十全に果たしていくべきことに変わりはありません。政府は公的年金について、決して分かりやすいものばかりではないものの、課題や改善案も含めてかなり多くの詳細な情報を提供していると筆者は思います。

公的年金が重要な役割を果たし続ける一方で、給付水準がマクロ経済スライドによって今後調整されていくことにより、財政破綻を防ぐ代わりに給付の十分性が課題になることや、公的年金に期待される機能はあくまで救済であり⁶、公的年金のみで誰もがゆとりある老後生活を送れるわけではないことも、厚生労働省の公開資料から読み取ることができます。各企業における企業年金等の枠組みを活用した老後の所得確保の重要性は、今後もますます高まっています。このことも変わりはありません。公的年金・企業年金・個人年金の健全な発展を願って、筆をおくこととしたいと思います。

以上

⁶ 例えば、第1回社会保障審議会年金部会(2022年10月25日)資料2では、公的年金制度の機能の一つとして「社会保険の仕組みの下で、所得が減少又は喪失しがちな高齢者、障害者及び遺族に対して所得を保障し、これらの者の生活を保障することで貧困に陥るのを予防する」ことが挙げられています。国民年金法第1条でも「国民年金制度は、日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基づき、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。」としています。