

# わが国の2009年年金改革への見通しと課題

駒村 康平

東洋大学経済学部教授

## 1. はじめに

年金制度は、将来人口推計の見直しにあわせて、5年に一度財政検証が行われ、必要な改革が行われてきた。昨年末に国立社会保障・人口問題研究所から「将来日本の人口」（新人口推計）が発表され、次回2009年改革に向け、すでに政府部内では次回年金改正の議論がスタートしている。本論は、次回改革に向けた諸課題について、検討することを目的としている。

## 2. 人口高齢化の状況

2006年12月に発表された新人口推計は、1)出生率のさらなる低下の効果を考慮し、2)前回の推計では、合計特殊出生率が2050年までの間に2.07に上昇するという内容であったのを、1.26で固定している点、3)寿命の伸びについても低位、中位、高

位の3予測を組み入れた、といった点で従来の推計と異なる部分も多い。

図1は新人口推計と旧推計による高齢化率の比較であるが、2002年推計では、高齢化のピークは2050年代に35%になるとされていたが、新人口推計では、2070年代に40%以上まで上昇するとされている。

なお、今回の新人口推計とは別に、結婚や出産に関する国民の希望がかなった場合は、出生率は1.76まで上昇するとしており、子育て・家族支援のための政策が検討されている。

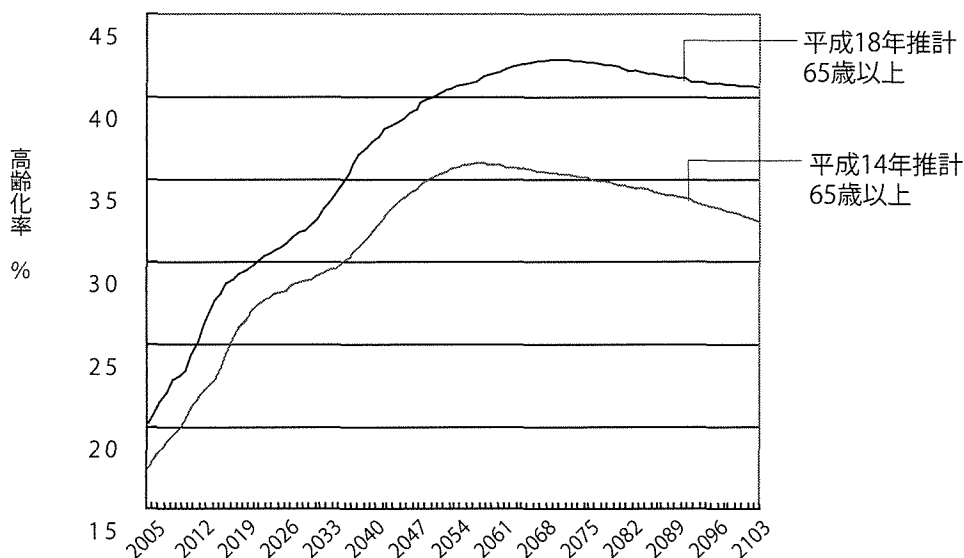
## 3. 人口高齢化と経済前提が年金財政に与えるインパクト

厚生労働省は、新人口推計に基づく年金財政の見通しについて暫定試算を行っている。2002年の人口推計に基づいた2004年年金改革は、マクロ経済スライドにより年金給付水準を15%抑制し、所得代替率は2023年に50%まで下げ、その後その水準を保障するとしていた。2006年の新人口推計は、2004年より少子高齢化が進むため、表1で示すように、経済前提を2004年のままにした場合では、所得代替率は50%を下回る。しかし、年金の財政状況は人口以外にも、積立金の収益率や経済成長の影響を受ける。2004年改革で想定した経済状況は長い間のバブルを脱する直前で低いパフォーマンスで

### こまむら こうへい

1964年生。慶応義塾大学大学院修士課程修了。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授、東洋大学助教授を経て05年より現職。著書に、『社会保障の新たな設計』（共著）、『福祉の総合政策』『リスク社会を生きる』（共著）などがある。

図1 高齢人口比率の比較（2002年「日本の将来人口」と2006年の推計の比較）



資料：国立社会保障・人口問題研究所2002年「日本の将来人口」、2006年「日本の将来人口」より作成

あった。そこで、厚生労働省の暫定試算では、経済前提を足下の比較的良好な状態が続くと変更した経済前提での所得代替率を発表している（表1参照）。経済前提の変更と人口要因が所得代替率に与える影響は、表2のようになるとしている。

しかし、経済前提を議論するには、総投資率、資本減耗率、労働人口変化率、資本分配率、全要素生産性上昇率などいくつかの重要な経済変数に関する想定が不可欠である。そこで、長期の経済前提を詳細に検討するために、2007年3月から厚生労働省に経済前提専門委員会が設置された。ただし、いかに精緻に検討しても100年後の将来の経済予測をおこなうことは不可能である。結局、賦課方式の年金制度を運営するためには、その時々へのベストの手法で客観的な経済状況の予測を行い、結果ずれた部分について5年おきの年金再計算で微調整するし

かない。

とはいえ、保険料の引き上げや給付の引き下げ、支給開始年齢の漸次的な引き上げの繰り返しでは、財政の十分な安定化は期待できない。特にマクロ経済スライド期間の延長による財政安定化だけでは、将来世代の給付は急速に低下し、きわめて貧弱なものになる。したがって、財政安定化のためには、支え手を増やす、すなわち現在働いていない人たちの労働力率の引き上げが不可欠である。すでに、厚生労働省の暫定的な試算では、男性の60歳から64歳、女性の30歳から34歳の労働力率の引き上げを折り込んでいる。つまり、この増加分が年金制度の支え手、すなわち厚生年金加入者にならないと年金財政は安定しない。

表1 所得代替率

(単位:%)

出生率	経済前提を2004年のままにした場合	経済前提を変更した場合
低位推計	43.9	49.4
中位推計	46.9	51.6
高位推計	50.3	54.2

出典:厚生労働省(2007)『社会保障審議会年金部会第2回 人口の変化等を踏まえた年金財政への影響(暫定試算)』

表2 所得代替率に与える要因

出生率の低下	-2%
寿命の延び	-2.50%
長期経済前提の変更	4.50%
足下の経済状況の改善	1.50%

出典:厚生労働省(2007)『社会保障審議会年金部会第2回 人口の変化等を踏まえた年金財政への影響(暫定試算)』

## 4. 2009年に向けての課題

### (1) 厚生年金の非典型労働者への適用拡大

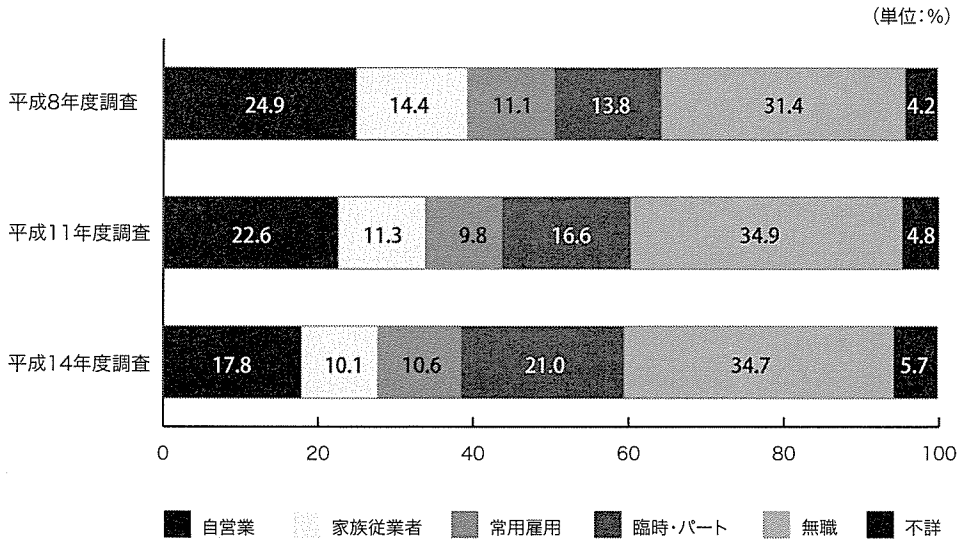
非典型労働者の増加は著しく、「就業構造基本調査」によると、1992年から2002年までの間に正社員が358万人減少し、非典型労働者が487万人増加している。非典型労働者とは、パート・アルバイト(短時間非正規労働者)、派遣労働、有期契約労働、製造業などの業務を一部請け負う請負企業における業務派遣、企業から業務を請け負って業務請負の自営業者として働く被用者である。これら非典型労働者の増加は格差拡大の原因やワーキングプアの増加として注目されているが、実は国民年金空洞化とも密接に関係している。

社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態

調査」によれば、国民年金加入者(第1号被保険者)の就業状況は、自営業主が減少し、代わって臨時・パート、無職の割合が相対的に増加傾向にある(図2参照)。

このように、国民年金の第1号被保険者における自営業者の占める割合は低下し、過半は非典型労働者が占めている。もはや国民年金は自営業者向けの年金ではなく、非典型労働者向けの年金と言ってよい。さらに、常用雇用の被用者である第1号被保険者が11%程度いる。社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態調査」によれば、国民年金の未納率は、自営業主13.9%、家族従業者12.4%、臨時・パート22%、無職18.1%、常用雇用24.1%となっており、臨時・パートなどの非典型労働者と厚生年金未適用の常用雇用の未納率が高い。さらに丸山・駒村(2005)も、非典型労働者の増加が国民年金

図2 国民年金1号被保険者の構成



出典:社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態調査」

の空洞化の主要因であることを確認している。

さらに、厚生年金の空洞化という問題もある。週30時間以上の労働時間で働く、本来被用者保険に適用されるべきである非典型労働者の公的年金の加入状況を見てみよう。現行適用基準を満たしながら、厚生年金の適用漏れとなっている非典型労働者の実態はほとんど明らかになっていない。この点について調査した丸山(2007)は、事業所の規模による適用率の差を明らかにした。図3で示すように、5人未満の事業所では、適用率はきわめて低く、従業員数が100人未満の中小の事業所では30%以下である。従業員数が増えても、適用率は最も高い500～999人の事業所でも、70%強に過ぎず、現行ルールの下でも厚生年金の空洞化が発生していることを確認している。

以上みてきたように、国民年金の空洞化は、非典型労働者の増加と正規労働者の減少、厚生年金の適用の不徹底によって説明できる。厚生年金の適用拡大とその徹底化こそが国民年金空洞化へのもっとも効果的な対応である。

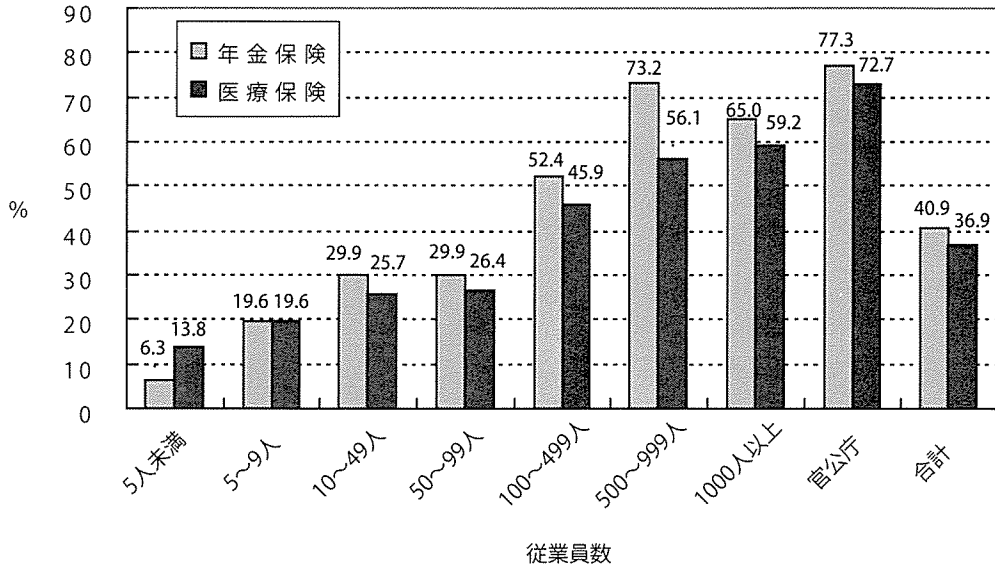
厚生年金の適用については、労働者側にも反対の声が強いという意見もある。しかし、丸山(2007)によると、第3号被保険者以外の非典型労働者は厚生年金の適用拡大には賛成が多い(表3)。適用拡大により保険料天引き後の手取りの賃金が減ったとしても、むしろ労働時間を増やすという回答も少なくない。一方、第3号被保険者は保険料負担による手取り賃金の低下に強い抵抗を示している。

第3号被保険者は、1)自ら国民年金保険料を負担する必要がない、2)給付時のメリットは、報酬比例部分に過ぎない、ということから反対している。第3号被保険者制度の既得権が、適用拡大の壁となっていることから、厚生年金の適用拡大に先行して、第3号被保険者の被扶養条件を現在の130万円未満から大幅に引き下げ、第1号被保険者とし、保険料が未納の場合は、夫の厚生年金から妻の国民年金保険料の天引きを行う改革を先行すべきである。つまり、被扶養者の要件を狭めれば、第3号被保険者の厚生年金加入のメリットは現在よりも高くなる。

もうひとつの適用拡大の障害は、厚生年金の事業

図3 非典型労働者の被用者保険適用率

—雇用契約期間3ヶ月以上かつ週平均労働時間が30時間  
以上かつ1ヶ月の平均労働日数が17日以上の労働者—



出典:丸山(2007)

主負担の問題である。事業主負担の費用もまた空から降ってくるわけではなく、誰かが最終的に負担することになる。それは、賃金調整を通じて労働者が負担するか、価格を通じて消費者が負担するか、配当が下がり投資家が負担するかいずれかであろう。何らかの理由で、事業主負担分が賃金、価格、配当で調整できない場合、中小企業はそのコストを吸収できず事業を継続できなくなる可能性もあるため、時限的な激変緩和措置は必要であろう。しかし、どうしても賃金や配当で調整できない場合は、価格に転嫁し、消費者に薄く広く負担してもらえないであろう。中小企業のために、雇用形態に非中立的な影響を与える恒久的な救済制度や適用除外制度を設けるべきではない。では、実際に政府部内で検討されている非典型労働者に対する適用拡大の案はどうか。安倍政権における再チャレンジプランの一つの柱とも期待された厚生年金の非典型労働者への適用拡大は、「勤務期間が1年以上で月収

9万8000円以上」との条件を設け、さらに当面の間は「従業員数300人以上の企業」を対象としたため、厚生年金適用の対象者は16万人にとどまる見通しである<sup>1</sup>。おそらく参議院選挙などの政治的な日程で、早期導入を最優先し、企業からの抵抗の強い部分のハードルを下げたのであろうが、このような中途半端な対応は、新たな雇用形態のゆがみをもたらすことになる。非典型労働者への本格的な適用拡大を進めなければ、年金空洞化の解消も年金の財政安定化も期待できないであろう。

## (2)被用者年金の一元化

2006年4月の閣議決定で共済年金と厚生年金の一元化は決定事項になっている。厚生年金と共済年金の一元化が世論で支持される一つの理由は、厚生年金の保険料率よりも公務員共済年金の保険料率が低いことにある。実はこの原因は基礎年金の仕組みにある。今後の厚生年金保険料率と共

表3 非典型労働者の厚生年金適用に関する意識

	受け取る年金額が高くなるので加入には賛成	今支払っている国民年金の保険料より負担が軽くなるので、加入に賛成	新たな保険料負担が生じるので、加入には反対	よくわからない	その他	標本数
第1号被保険者	24.8	31.5	11.3	28.1	4.2	1632
うち納付者	(28.6)	(31.1)	(9.6)	(26.9)	(3.7)	(999)
うち時々未納者	(16.7)	(38.7)	(12.7)	(27.5)	(4.4)	(204)
うち全く未納者	(15.2)	(37.1)	(14.4)	(31.8)	(1.5)	(132)
第2号被保険者	38.7	21.3	11.7	23.6	4.8	564
第3号被保険者	26.6	7.4	35.2	26.3	4.5	1263
未加入者	19.5	13.7	21.2	41.4	4.2	307

出典：丸山(2007)

済年金保険料率の動きをみると、厚生年金の2階部分（報酬比例）の保険料率と職域部分を抜いた公務員共済グループの2階部分（報酬比例）の保険料はほぼ同じ動きをする。一方、基礎年金拠出金のために必要な保険料率は、公務員共済グループは4%程度、厚生年金グループは6%程度と、2%程度の差が長期的にも存在する。この差の原因は基礎年金拠出金にある。厚生年金と共済年金グループが基礎年金財政に支払う一人あたりの基礎年金拠出金は15300円程度（2005年）で同等である。これを保険料「率」に換算すると、一人あたり基礎年金拠出金をそれぞれの年金加入者の平均報酬で割るため、平均報酬の高い共済グループの保険料「率」は低くなり、平均報酬の低い厚生年金加入者の保険料「率」は高くなる。したがって、共済年金の保険料率を厚生年金の保険料率にそろえるということは、共済年金加入者から多めの基礎年金拠出金を徴収することになる。

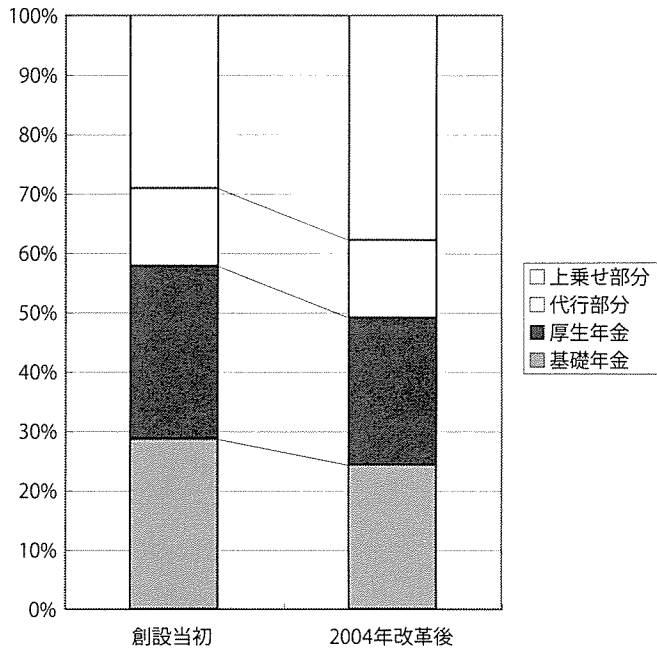
こうした改革の必要性は、厚生年金の適用拡大と

関連している。先述したように、厚生年金が不完全であるものの、すでに一部の非典型労働者をカバーしているために、平均の標準報酬は低くなる。今後、非典型労働者に対する厚生年金の適用拡大が実施されれば、加入者の平均報酬はますます低下し、保険料「率」は上昇することになる。一方、共済年金は非典型労働者の加入を認めておらず、正規職員だけで構成されるため、加入者の平均報酬も高いままで、結果として低い保険料「率」を維持できる。つまり、現在のままで、厚生年金の適用拡大をすれば、非典型労働者のコストを厚生年金のみで吸収することになる。年金制度が雇用の流動化へ対応するための社会的コストを、国民全員で引き受けるためには共済、厚生年金という被用者年金の一元化は必要である。

### (3) 企業年金の位置づけ

公的年金の給付水準がマクロ経済スライドによって下がる分を保証するために、2004年に企業年金

図4 企業年金と公的年金の役割



資料:厚生労働省企業年金研究会(2007)第六回資料より作成

への優遇の拡大が行われた。厚生年金基金の代行部分の上乗せ給付は、従来（制度創設時）は1.7倍が望ましいとされていたのが、マクロ経済スライドで厚生年金本体部分と基礎年金部分が15%下がる部分を補うために、2.23倍まで引き上げられた。図4は、上乗せ部分の比重が高まっていることを示す。あわせて、確定拠出年金の税制上の優遇措置の限度額を従来の月額3.6万円から4.6万円まで拡大した。厚生年金基金についても、積立金に対する特別法人税の非課税限度額を代行部分に必要な給付金額の2.84倍から3.23倍まで引き上げられている(図4)。

このように企業年金が公的年金削減分を補うように政策誘導が行われている。このことは、「消極的な(部分的)民営化」<sup>2</sup>あるいは「見えざる積立方式化」とも見ることができる。公私年金の合計額で、従前所得の一定割合を確保するというインテグレーション

という考えは、昨今、スウェーデン、ドイツの年金改革に共通したものであり、それ自体は高齢化に対する一つの対応方法であると評価してよいであろう<sup>3</sup>。企業年金は従来の「公的年金の上乗せ」という性格から、「公的年金の代替」という性格を強めている。しかし、公私年金のインテグレーションを進める際に、企業年金が公的年金を代替できるような措置を行う必要がある。具体的には、すべての企業に企業年金があるわけではなく、企業年金のない企業に働いている人や低所得者は企業年金の優遇措置を受けることができない。そこで、個人型確定拠出年金への税制上の優遇拡大、特に低所得者への優遇も必要であろう。また、確定拠出年金では途中引き出し、確定給付年金では一時金受給という選択肢もあるが、こうした選択をする人の一部には老後の生活選択を軽視している可能性もある。中途引き出しや一時金ではなく、年金による受給への誘導を進

める必要もある。さらに、企業年金の多くは有期であり、夫婦の連生年金も少ない。企業年金の終身化や遺族年金も、公的年金を代替手段として不可欠である。

## 5. まとめ

2004年の年金改革は、年金財政の安定性を主眼にした改革であったが、次回2009年の年金改革は、むしろ厚生年金の非典型労働者への適用拡大、共済年金と厚生年金の統合という広義の被用者年金の一元化が改革の中心になる。つまり2004年年金改革は年金の「大きさ」についての改革、2009年改革は「形」についての改革ということになる。特に雇用形態の多様化とそれに対応する厚生年金の適用拡大は今後も重要な課題である<sup>4</sup>。また、少子高齢化が今後も続く場合、公的年金のさらなる引き下げは不可避になるであろう。その場合、実質給付額が高齢化とともに低下しつづける基礎年金を補完する高齢者向けの最低所得保障制度や厚生年金を代替する企業年金、私的年金の整備が課題になるであろう。■

### 〈参考文献〉

- 丸山桂・駒村康平(2005)「国民年金の空洞化問題と年金制度のありかた」城戸喜子・駒村康平編著『社会保障の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会。
- 丸山桂(2007)「就業形態の多様化と非典型労働者の公的年金適用問題」年金シニアプラン総合研究機構・駒村康平『平成18年就業形態の多様化に対応する年金制度に関する研究』。

### 〈注〉

- 1 事業所の負担逃れを意図した中途解雇を防ぐために、期間契約なしにパート勤務を始める人については、保険料を徴収する方針。事業所の負担逃れを意図した中途解雇を防ぐとしている。
- 2 公的年金を全面的に廃止し、積立方式に切り替えることを「積極的な民営化」と考える。
- 3 ドイツでは公的年金の低下分を補うため私的年金のリースター年金が導入された。
- 4 非典型労働者の増加により社会保険が侵食され、不安定化しているのは諸外国も共通であり、ドイツ、イタリアでは形式的な雇用関係ではなく、実質的に経済的従属関係にあるものも被用者保険に加入するように社会保険の適用拡大を進めている。厚生年金を従来の形式的な被用者年金にとどめるか、臨時・パート・アルバイトなどの非正規労働者だけではなく、偽装請負なども含めた広い意味での非典型労働者も含めた年金制度にすべきか一層の議論が必要である。非典型労働者の保護については、すでに労働法では「労働者性」として、最近のILO勧告でも「雇用関係」として再定義しつつある。