

2019年年金財政検証とその課題

—特集の解題も兼ねて—

駒村 康平

慶應義塾大学経済学部教授

はじめに—特集の問題意識と概要

現在のような賦課方式の公的年金制度は、少子化・長寿化といった人口構造の変化に合わせて柔軟に対応する必要がある。人口高齢化社会で、公的年金制度の抱える課題は、1) 年金財政の持続可能性の確保、2) 年金給付水準の十分性の確保、3) 世代間の公平の確保である。しかしながら、この3つの課題を同時に解決することはかなり難しくなっている。

最近の最も大がかりな2004年の年金改革では、1)と3)を改善するために、保険料を固定化し、給付水準を下げる仕組みが導入された。しかし、この結果、本論でも紹介するように基礎年金の給付水準が継続的に低下し、2)の十分性が犠牲になる可能性が出てきている。公的年金の給付の十分性とは何か、基礎年金の役割とは何か、という本質

的な議論を深める必要がある。

また公的年金制度そのものが、人口構造や社会経済構造の変化にも対応するために、常に改革を行う必要もあり、永久に大なり小なりの「リフォーム」を繰り返す仕組みと割り切る必要もある。

2019年年金財政検証の概要

公的年金制度は、5年間隔で行われる人口推計に連動し、5年に一度の間隔で財政の持続可能性について検証する作業が行われる。この検証作業は、年金財政検証と呼ばれ、2019年は年金財政検証が行われる年となっており、本年8月に2019年の財政検証が厚生労働省より公表された。本特集は、2019年の年金財政検証とその根拠になった人口推計、経済前提等を材料に、1) 年金財政検証の評価を行う総論の駒村論文以外に、財政検証で提案された各種改革案について、2) 短時間労働者等への適用拡大と高齢者雇用の促進については西村論文、3) 国民年金の加入期間を現在の40年から45年に拡大する案（45年加入案）やマクロ経済スライドの課題については西沢論文、4) 経済前提に示された2040年の女性の就業率の上昇と女性の年金制度の課題については丸山論文が取り扱うことになる。

現行の世代送り財政方式、すなわち賦課方式の年金財政は、出生率の低下により、支え手世代が減少すること、寿命の伸長により受給者が増加する

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に『中間層消滅』（角川新書、2015年）『日本の年金』（岩波新書、2014年）、『最低所得保障』（岩波書店、編著、2009年）、『大貧困社会』（角川SSC新書、2009年）、『社会保障の新たな制度設計』（慶応大学出版、編著、2005年）『年金はどうなる』（岩波書店、2003年）など。

ことにより、その持続可能性を危ぶむ声もある。年金財政検証は、現役労働者の減少率と寿命の伸長に連動するマクロ経済スライドを使って、年金の給付水準を引き下げること、財政持続可能性を確認する作業である。具体的には、1)年金保険料を固定しつつ、2)40年間平均賃金で働き、妻が40年間専業主婦であったモデル世帯の年金額を分子にし、このモデル世帯が65歳になった時点での現役男子の手取り平均収入を分母にした比率、すなわち所得代替率を50%以上に維持する、3)100年後の積立金を1年分の給付に必要な分確保する、といった条件が成立しているか確認する作業である。

実際の年金財政検証は、今後約100年間の人口、経済状況を想定し、上記の年金財政の安定性を確認する作業となる。しかし、100年後の日本の社会、経済を見通すことは不可能なので、足下の経済・人口の現状と変化を受けて、5年間隔でそのチェックを繰り返すことになっている。そういう意味では、5年間隔で、将来社会の人口、経済を「仮置き」して、年金財政の持続可能性を定期的に検証し、そこに課題があれば修正、制度改革するという仕組みとなっている。残念ながら現行制度の骨格になった2004年の年金改革が、「100年安心」と喧伝されてしまっているが、現行制度は、決して年金制度改革をしなくても制度が100年持続できるというものではない。

2019年財政検証の結果

(1) 経済前提の意義とは

年金財政検証は、将来100年間の年金財政の収支バランスをチェックするものであるが、その際には、前述のように人口推計とともに将来の経済状況に一定の前提を置いて行われることになる。100年先の経済を予測することは困難であるが、全く想定がないと100年間の収支見通しを作成することはできない。ましてや「適当に」経済前提を設定すると年金財政の見通しをいかようにも設定できることになり、政治的な理由で人気のない年金改革

を回避して、将来にツケを回すことができってしまう。したがって、設定される経済前提は、経済理論的にも一定の確からしき、客観性、透明性が求められる。

2019年財政検証では、賃金分布や失権率といった基礎率については実際の年金制度のデータに基づき、人口見通し、死亡率の変動は、国立社会保障・人口問題研究所の「将来日本の人口推計」を使っている。

経済前提であるが、経済成長を規定する全要素生産性と将来の労働力率の見通しについては、それぞれ3通り設定し、これらを適宜、組み合わせて6通りの経済前提を想定、年金財政もこれに応じてケース1からケース6の6通りの見通しが推計された¹。ここで、重要になるのが経済成長を左右する全要素生産性の将来見通しである。将来の全要素生産性を想定することは、非常に難しい。高度経済成長の時代には全要素生産性は高かったが、最近のデフレ経済下では、低いものになっている。また労働人口が高齢化すると全要素生産性も低下するという研究もある。加えて、この作業を行った経済前提委員会（年金財政における経済前提に関する専門委員会）は、有識者で構成されるものの、年金局に設置されたため、政府の機関という性格もあるため、政府の方針と全く異なる経済前提を設定することも難しいという制約要件もある。結果的には、過去の全要素生産性の実績や内閣府の長期経済見通しなどを参考に前述の3通りの全要素生産性を設定することになった。

労働力率・就業率については、現在のままのケースのみならず、JILPT（労働政策研究研修機構）が推計し、2040年にはかなり上昇すると想定された労働力率・就業率、そして現在の水準とJILPTの予測値の中間の3種類を使用した。このなかで特に注目すべきは、2040年の高齢者と有配偶女性の労働力率・就業率の上昇であり、高齢者については西村論文が、有配偶女性の就業については丸山論文が取り扱うことになる。

表1 2019年 年金財政検証の概要

ケース	実質経済 成長率 (%)	物価 上昇率 (%)	実質賃金 上昇率 (%)	所得代替率 (%) A = B+C	モデル年金給 付水準変化率 (2019年を基準 年にして)	基礎年金 水準 B (%)	基礎年金給 付水準変化率 (2019年を基 準年にして)	厚生年金 水準 C (%)	厚生年金給 付水準変化率 (2019年を基 準年にして)
2019				61.7	100	36.4	100	25.3	100
ケース1	0.9	2	1.6	51.9	84	26.7	73	25.2	100
ケース2	0.6	1.6	1.4	51.6	84	26.6	73	25	99
ケース3	0.4	1.2	1.1	50.8	82	26.2	72	24.6	97
ケース4	0.2	1.1	1	46.5	75	23.4	64	23.1	91
ケース5	0	0.8	0.8	44.5	72	21.9	60	22.6	89
ケース6	-0.5	0.5	0.4	36 - 38	-	-	-	-	-

(出所) 厚生労働省 (2019) 『2019年 年金財政検証報告』より著作作成。

(2) 年金財政検証の結果

公的年金の財政検証では、モデル世帯（夫婦2人世帯）の年金の給付水準を示す所得代替率²が国民年金法で定められた50%を維持できるかが最も重要になる。

現役世代が年金生活者の保険料を支払う「賦課方式」の日本では、人口減少を見据え、04年の年金改革で「マクロ経済スライド」が導入された。これは、現役世代の負担を増やさないため、1人当たりの年金給付水準を自動的に減らす仕組みである³。

表1にまとめたようにマクロ経済スライドの適用により、1～3のケースでは、現在61.7%の代替率が約50%まで低下し、以降は維持できることが確認された。一方で、4～6ケースでは代替率は50%を下回ることが確認された。61.7%の所得代替率が約50%に下がるということは $50\% / 61.7\% = 82\%$ であり、2019年を基準にすると将来の年金水準はモデル年金で18%程度低下することになる。総じて言えば、2019年の検証結果は、2014年のものと大きく変わるものではなく、年金財政の状況は、「健康」でも「不健康」でもなく、「要経過観察」の状態といえる。

(3) 大幅に低下する基礎年金水準

しかし、より年金財政検証を細かく見ると深刻な問題が起きることが確認された。

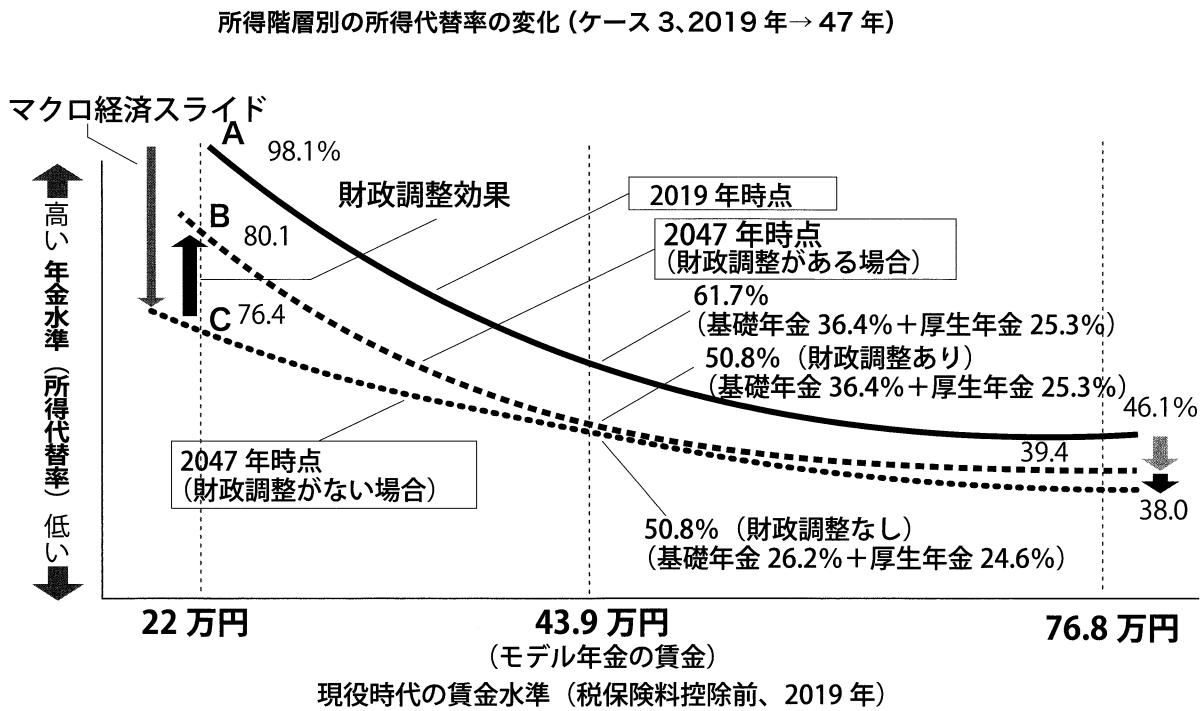
例えば、29年以降の実質経済成長率が年0・

4%となる「ケース3」で所得代替率は19年度の61・7%から47年度以降で50・8%と、50%を上回る見通しとなった。これは代替率50%を確保しているため、現行制度は持続可能にも見えるが、問題は「中身」である。モデル世帯の年金額は「厚生年金+夫婦二人分の基礎年金(国民年金)」の組み合わせとなる。今回の財政検証で、厚生年金に比べ基礎年金の所得代替率が急低下することが確認された。

すなわち19年度の給付水準を100とすると、ケース3では厚生年金の給付水準は47年度に97と3%しか低下しないのに対し、基礎年金は72と28%も低下することになっている。これは、1) 年金財政の安定性のチェックが、厚生年金と国民年金別々に行われることで、2) 財政の安定性を確保するために、年金財政が不安定な国民年金にマクロ経済スライドを長期間適用する必要があるが、他方で財政に余裕がある厚生年金へのマクロ経済スライドは短期で終了するためである。この理由は、マクロ経済スライドが導入された04年以降も、デフレが続いたことや、高齢者に配慮した特例措置である「特例水準」適用のため、特に積立金が少ない国民年金の財政は脆弱になったからである。

厚生年金の給付水準の低下が小さく、基礎年金の給付水準の低下が大きいうことがもたらす問題は平均的な賃金を想定するモデル世帯の年金の給付水準の変化では確認できない。しかし図1のA線からC線へシフトしたように所得階層別

図1 所得階層別のマクロ経済スライドの影響



(出所) 駒村 (2019)

の所得代替率の変化を見ると、低所得者層で大きく下がり、高所得者層ではあまり下がらないことになる。つまり低所得者層ほどマクロ経済スライドによって給付水準が大きく低下するという「逆進性」が発生することになる。本来、2004年の年金改革でマクロ経済スライドが導入された際には、図1の線Bで示すように基礎年金と厚生年金は同じ割合で下がるとされていたが、上記の財政事情の変化により、基礎年金のほうが大幅に低下することになった。

もちろん基礎年金と厚生年金の給付水準を同じだけ下げる方法はある。例えば、厚生年金と国民年金間で財政調整を行うこと、あるいは厚生年金と国民年金の財政統合といった方法もあるが、報酬比例保険料の厚生年金と定額保険料の国民年金といったように負担方式が異なるなかで、財政のみ統合するような改革を正当化することは課題が多い⁴。

基礎年金の給付水準の低下をどのように評価するのかという点は、まさに基礎年金の役割、そしてその財源をどのように確保すべきかという問題にもつながる。この点については、西沢論文が詳しく議論

することになる。

必要な年金制度改革

2014年の財政検証より様々な経済前提を組み合わせて、かついくつかの政策オプションの効果も併せて確認されている。表2はこうしたオプション推計(ケース3)をまとめたものである。

(1) 短時間労働者等への厚生年金の適用拡大

オプション推計によると、マクロ経済スライドによる基礎年金の給付水準の低下をなるべく抑制するためには、短時間労働者への厚生年金適用拡大が有効である。この点の論考は西村論文にゆだねるが、その仕組みは、短時間労働者への適用拡大により、年金間の財政調整の仕組みである基礎年金への拠出金の負担額が変化することによる。すなわち国民年金は第1号被保険者(20～59歳の自営業者・農業者とその家族、学生、無職の人)の数に応じて、厚生年金は第2号被保険者(20～59歳の厚生年金加入者)と第3号被保険者(20～59歳の国民年金第2号被保険者の被扶養配偶者)の数に応じて、

表2 年金財政検証のオプション推計の結果

	オプションの内容	厚生年金の 給付水準 (%) (対平均賃金)	夫婦の基礎年金 の給付水準 (%) (対平均賃金)	厚生年金変化 率 (ケース3 を基準にして)	基礎年金変化 率 (ケース3 を基準にして)
モデル年金 (2019) 参考		25.3	36.4	—	—
ケース3		24.6	26.2	100%	100%
厚生年金の適用拡大 (小)	125万人	24.5	26.8	100%	102%
厚生年金の適用拡大 (中)	325万人	24.4	27.6	99%	105%
厚生年金の適用拡大 (大)	1050万人	23.7	31.9	96%	122%
45年加入	20-64歳国民年金 (基礎年金)、厚生年金加入	27.6	30	112%	115%
在職老齢年金	見直し	24.4	26.2	99%	100%
在職老齢年金	廃止	24.2	26.2	98%	100%

(出所) 厚生労働省 (2019) 『2019 年年金財政検証報告』より著者作成。

基礎年金 (年金特別会計基礎年金勘定) に拠出金を支払い、そこに税財源が加わり基礎年金が給付されている。

厚生年金の適用を短時間労働者に拡大した場合、国民年金第1号被保険者のうち短時間労働者等は厚生年金被保険者 (同時に国民年金第2号被保険者) になり、厚生年金へ移ることになる。この結果、国民年金の積立金の取り崩しが減少し、国民年金の財政は改善する。そのため基礎年金へのマクロ経済スライドの適用期間が短くなり、基礎年金の給付水準の低下は緩和される。他方、新たに加わる短時間労働者の分だけ厚生年金の財政負担は増加し、厚生年金の財政は悪化し、厚生年金へのマクロ経済スライドの適用期間が長くなり、厚生年金の給付水準はやや低下する (表2 <厚生年金変化率、基礎年金変化率>)。この結果、低所得者層の年金水準は「適用拡大なし」に比較して改善し、高所得層の年金水準は低下することになる。

短時間労働者等への適用拡大は、企業規模要件、労働時間要件、最低標準報酬要件、雇用契約要件の4要件の見直しの組み合わせで、適用拡大が①125万人、②325万人、③1050万人、の3つの案が提示されている。

表2からわかるように適用対象者が増えるほど国民年金の財政が改善し、基礎年金水準は改善する。また被保険者・受給者個人で見ても、適用拡大により短時間労働者等は、新たに労使折半・報

酬比例の厚生年金保険料を負担することになるが、他方で定額負担の国民年金保険料負担がなくなるので、実質的に保険料負担が低下する人も出る。また受給時には基礎年金に加えて報酬比例部分も受給できることになるため、老後の年金給付水準は改善することになる。

このように極めて重要な改革であるが、1) これまで国民年金保険料を負担してこなかった国民年金第3号被保険者のうちパートで働いていた短時間労働者等は適用拡大により厚生年金保険料負担が増えること、2) 同時に短時間労働者を雇用してきた企業も厚生年金保険料等負担が発生することで、特に中小企業の企業経営に深刻な影響を与えるとの意見もある。国民年金第3号被保険者の問題については、丸山論文で詳しく議論することになる。もし適用拡大などの対策をとらず、基礎年金水準の低下を放置すると短時間・非正規労働者が多い団塊ジュニア世代を中心に低年金高齢者の増加と生活保護受給者の増加という問題が将来起きる。そもそも同じ被用者でありながら、企業規模や労働時間で年金の適用が異なる制度自体が、労働者と企業の選択をゆがめる原因である。団塊ジュニア世代の年金問題は丸山論文が扱うが、年金・所得保障政策にフリーランチはなく、誰かがその費用を負担する必要がある。実際の適用拡大のポイントは、中小企業の社会保険料負担増をどのように吸収するかにある。最終的には中小企業の社会保険

料負担増分は、商品・サービスの価格に転嫁して、広く薄く吸収することになる。産業流通政策、中小企業・下請け支援などの政策も動員しながら、社会保険料の費用の価格転嫁を可能にし、なるべく早く多くの短時間労働者に厚生年金を適用するような改革を進めるべきであろう。

(2) 国民年金64歳まで45年加入への切り替え案

国民年金は発足以来、20歳から59歳の期間加入し、65歳から年金を受給できる仕組みになっている。他国の年金は加入期間と受給期間が続いているが、日本の国民年金は、60歳から64歳までの期間5年間の加入者でも受給者でもない「待機期間」が存在する。待機期間には積極的な意味は無い。これは制度創設時の1959年において、財政制約により65歳以降に支給するという事情と保険料納付期間を45年では厳しいので40年にするという、財政と保険料徴収上の実務制約のバランスによって妥協的に決められた仕組みである。他方、当時の厚生年金は60歳が支給開始年齢であったが、その後、1985年改革により、国民年金は厚生年金と基礎部分と共通化され基礎年金となった。そして、寿命の伸長のなかで、今日、厚生年金の支給開始年齢も国民年金と同じ65歳となった。ただ、今後も寿命の伸長が継続することが予想され、国立社会保障・人口問題研究所の推計では、2065年には女性の平均寿命は91.35歳になるが、65歳以降の平均余命は28年になるとされる。このため、将来は40年の年金加入期間で28年の年金受給期間ということになる。長寿に対応するためには、就労期間や年金加入期間を拡大する必要があり、国民年金加入を45年加入することはその対応でもなる。また40年加入から45年加入になると負担も増えるが保険給付額も増額されるので、マクロ経済スライドを緩和する効果もある。そのほか、年金財政に与える影響としては、60から64歳までの国民が新たに国民年金の加入者になることから、60歳から64歳の厚生年金加入者は国民年金第2号被保険者となり、その被扶養配偶者(60

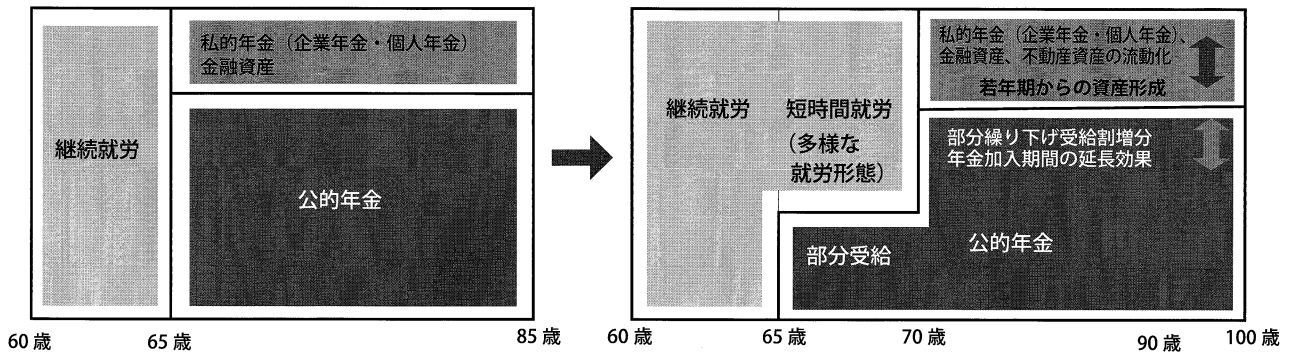
歳から64歳)は国民年金第3号被保険者となる。その結果、基礎年金拠出金の対象者数が変化し、国民年金財政が改善する効果を通じて、基礎年金へのマクロ経済スライドの期間が短縮する効果もある。他方で、60-64歳の加入期間となると未納者も増加する可能性もあり、また基礎年金が改善する分、国庫負担が増加することになる。この45年加入の評価とその課題については、西沢論文が詳しく議論することになる。

その他の選択肢と改革議論の状況

(1) 在職老齢年金の見直し

厚生年金は適用事業所で正社員あるいは正社員と同様に働いている場合、15歳から70歳まで適用される。60歳から64歳までの期間、特別支給の老齢厚生年金を受け取りながら働いている場合、賃金と年金の合計額が28万円を超えると、厚生年金がカットされる。この仕組みは「低所得者在職老齢年金(低在労)」と呼ばれ、厚生年金がカットされる人は現在67万人いる。また65歳以上については、賃金と年金の合計が47万円以上になると厚生年金の給付がカットされる。これは「高年齢者在職老齢年金(高在労)」と呼ばれ、対象者は41万人いる。低在労については、これまでの研究で、年金がカットされることにより実質賃金の低下と同じ効果があり、就業抑制効果が確認されている。他方で、高在労については、就業抑制効果は確認されておらず、制度改革の必要性は低いという見方もある。他方で、2025年以降、厚生年金の支給開始年齢が65歳になると⁵⁾、1) 65歳以降の就業継続が本格化すること、2) 繰り下げ受給の阻害要因になっていること(高在労により、給付カットされた部分は繰り下げ受給できない)、3) 同一労働・同一賃金の広がりが高齢者の賃金も改善すること、4) 将来的には69歳まで就業継続できる社会を目指すこと、などを考慮すると高在労を見直したほうがよいという意見もある。ただし、高在労を廃止すると年金給付が増加し、マクロ経済スライドが長期化し、厚生年金の給付水準が低下する可能性もある

図2 寿命の伸長に伴う公的年金、私的年金、就労の役割変化



(出所) 著者作成。

6. このほか高賃金の高齢者にさらに年金を給付することへの批判があるが、これは本来は年金課税、所得税制の見直しも同時に行われるべきである。

社会保障審議会年金部会での議論は、事務局提案として、低在労、高在労共通の新基準51万円が提案されてる⁷。高齢者の就業問題は西村論文が詳しく議論することになる。

(2) 適用事業の拡大等

厚生年金は、本来、企業規模、業種、就業形態にかかわらず原則すべての労働者に適用されるべきである。しかしながら、企業規模、業種、就業形態の強制加入要件が実際には存在し、実際には厚生年金の強制適用対象外になっている事業所と労働者が多数存在する。もちろん強制加入対象の事業所の適用逃れは問題外であるが、制度上、「常時5人未満の個人事業所」、あるいは「常時5人以上の個人事業所でもサービス業の一部や農業・漁業」などは強制加入・適用になっていない。2019年の年金部会での議論は、こうした一部サービス業を強制適用に切り替えるという方針になっているが、取り残されている部分が依然として存在しており、この部分への強制適用の拡大が急がれる。適用の問題は西村論文が議論している。

(3) 75歳までの繰り下げ受給の選択肢

現行、老齢年金の支給開始年齢は繰り上げ受給によって60歳から早めに受給でき、逆に繰り下げ受給により70歳まで遅らせることができる。繰り

上げ受給の場合は、1か月早めると0.5%年金が減額される。60歳から受給した場合、60か月×0.5%で、30%減額受給となる。逆に70歳まで繰り下げると1か月あたり0.7%増額されるので、70歳からだとして42% (60か月×0.7%) 増額される。この繰り下げ受給についてであるが、75歳からの繰り下げ受給の選択を認める改革案、そして寿命の伸長と積立金の運用利回りに合わせて増額率、減額率を見直すことも議論されている⁸。これらの改革は基本的には財政中立的とされる。

まとめ

本年6月に金融庁市場ワーキンググループが出した報告書が、年金の給付水準の低下を認め、老後2000万円の貯蓄が必要であると主張したとき、注目を浴びた。しかし、金融庁市場ワーキンググループの報告書はそういったことを主張しているわけではなく、誤った理解が拡散していることは極めて残念である⁹。本稿で見たように、年金の給付水準の低下は金融庁市場ワーキンググループの報告書を待つまでもなく、2004年改革で決まっておき、2019年財政検証でも確認されている。高齢化社会において年金制度を一定の給付水準を維持し、かつ持続可能なものにするためには、年金改革だけでは不十分である。マクロ経済スライドの低下分を、就労期間の長期化、私的年金の加入促進などで補うなどで必要がある。基本的には図2のように今後の公的年金、就労期間、私的年金の役割分

担は変化していくことになると思う。■

《注》

- 1 全要素生産性とは、資本形成や労働力以外の要因が経済成長に与える部分で、技術革新、経営効率などによる経済成長の寄与分である。
- 2 現役男子の平均的な手取り年収に対するモデル世帯の年金額の割合
- 3 通常は、公的年金は賃金や物価が上昇した分、給付額を上げて年金の実質価値を維持することになっている。しかし、マクロ経済スライドの適用期間は、毎年の名目賃金上昇率、物価上昇率から約1%引き下げた分しか年金額を増やさないことで、実質的な年金水準を引き下げることになる。このマクロ経済スライドが長く適用されるほど年金の給付水準は低下することになる。
- 4 詳細は駒村（2019C）を参照せよ。
- 5 女性は2030年より65歳支給となる。
- 6 ただし、このような支出増加も、仮に将来、高在労の廃止により、65歳以上の高齢者の就業率や賃

金の上昇、経済成長の引き上げ効果により相殺できる可能性もある。

- 7 この場合の年金給付費の増加は、低在労3300億円、高在労700億円と推計されている。
- 8 2019年財政検証では、減額率は0.4%、増額率は0.7%となった。
- 9 報告書は極めて曲解されて批判を受けた。さらに年金の実情から目をそらすために政治的な意図をもって捻じ曲げて解説した有識者も存在した。金融庁市場ワーキンググループの報告書については、駒村（2019A）、駒村（2019B）を参照せよ。

《参考文献》

- 駒村康平（2019A）「老後2000万円」報告書が目指したもの（上）『エコノミスト』2019年7月29日号
 駒村康平（2019B）「老後2000万円」報告書が目指したもの（下）『エコノミスト』2019年8月5日号
 駒村康平（2019C）「年金財政検証 見えた課題（下）基礎年金の劣化回避が急務」『日経新聞』



雇用の変容に対応した年金制度とは

—長く働き続けられるために—

西村 淳

神奈川県立保健福祉大学教授

雇用と年金の関係

雇用と年金の間には密接な関係がある（西村2015）。年金制度は、若い時代の就労によって得た収入から支払う保険料に対応して老後に受給する社会保険制度である。老齢年金は若いころからの長い就労の蓄積を反映したものであり、現役時代の就労形態や賃金額の違いにより、人によって格差を生じる。年金はそれだけで老後の生活を支えられるものとしては設計されておらず、老齢になってもできるだけ長く働き続けられることが望ましい。本稿では年金を雇用との関係においてとらえ、若い時代から長く働き続けること、老後になってもできるだけ長く働き続けること、そのためには年金制度はどのように設計されることが望ましいかについて論じたい。

従来の年金制度は安定した長期就労に基づいていたと言ってよいだろう。現役時代は保険料を安

定的に支払うことができ、老後は若いころに支払った保険料に基づく年金を中心に生活を賄う。このような仕組みは2000年頃までは安定的に昨日していたが、それ以降失業や非正規雇用の増加などによって雇用が不安定になった。現役時代の雇用が老後所得に影響する仕組みなのであるから、雇用が不安定であれば年金だけが安定的に受給できるはずはない。また、高齢者も完全に引退するのではなく、多くが働いており、また働けるようになってきた。老後保障が年金中心であることは変わらないものの、若いころに安定的な雇用が中断したため老後に十分な年金が支給されない可能性や、高齢者が働きながら年金を受給する場合も増え、若いころからの、そして年を取ってからの就労を支援するような年金制度にしていくことが求められるようになっている。

現在、5年に1回の年金財政検証（2019年財政検証）を踏まえた年金制度改正の議論が行われている。社会保障審議会年金部会に提出されている資料によれば、2004年に導入されたマクロ経済スライドの仕組みにより、年金の給付水準が長期的に低下していくことを前提に、給付水準をできるだけ下げないようにするためには何が必要かが検討されている。現在までのところ、多様な就労を年金制度に反映すること、就労期間の長期化により年金水準を確保すること、の2つを柱にして、具体的には5年前に検討されたものと重なる、①社会保険（厚生年金）の適用拡大、②基礎年金の拠出期

にしむら じゅん

早稲田大学法学研究科博士後期課程修了。博士（法学）。専門分野は社会保障法。厚生労働省大臣官房参事官、北海道大学公共政策大学院教授などを経て、2017年から現職。著書に『所得保障の法的構造』（2013年・信山社）、『雇用の変容と公的年金』（編著・2015年・東洋経済新報社）、『公共政策学の将来』（編著・2016年・北海道大学出版会）など。

間の45年への延長と厚生年金の加入年齢の上限の75歳への引上げ、③65歳以上の在職老齢年金の見直し、④繰下げ支給の時期の75歳までの拡大が検討の俎上に上がっており、これらの措置を行った場合の年金財政のオプション試算が示されている(厚生労働省2019)。マクロ経済スライドの仕組みにより若い世代の負担できる範囲で給付を行うという仕組みになったために、世代間再分配の問題は解決したように見えるが、現役時代の雇用格差が年金の格差になってしまうという世代内再分配問題が正面に躍り出てきたのである。

現役時代の多様な就労を年金制度に反映する、高齢者の就労を促進するという2点については、本稿の関心は政府で行われている検討の方向と同じであるが、給付水準をできるだけ下げないようにするためには何が必要か、という年金財政的な観点とは異なり、就労によって社会に参加することには個人にとって価値があり、また長く働き続けられるようにすることが、国民経済・年金財政的にも根本的な解決策になるという、より規範的な観点に立つて、政府の現在の検討項目に限定されずに、以下で検討してみたい。

雇用の不安定化と年金

これまでの年金制度の歴史を見ると、制度創設以来、国民皆年金、基礎年金成立を経て、2000年ごろまで、生活保護水準、所得水準、消費水準などに準拠して老齢年金の満額給付水準を設定し、給付水準を高めていった(西村2016)。40年間就労し保険料を払い続けられることを所与の前提として、払えない期間(保険料免除期間)は一時的なものであると想定していたのである。

21世紀に入り、失業率の高まりや非正規雇用労働の増加といった雇用の不安定化が常態となったことを受けて、就労に基づき保険料を安定的に払い続けられない場合が多くなってきたことに対応すること、就労支援のために就労すればするだけ老後所得の上で報いられるようにすること、老齢になってもできる限り長く働いて社会に貢献し、年金

水準と若い世代の負担の高止まりを防ぐことが求められるようになってきた。政府の言い方は「多様な働き方の増加への対応」であるが、「不安定雇用の増加への対応」という視点のほうが適切であるように思われる。

このような観点での年金制度改正は、保険料の支払いができない層が増えていることを踏まえ、すでにこれまでの累次の改正でも行われてきている。個人の就労状況が年金に反映する仕組みとして、多段階免除の導入、資格加入期間の短縮、納付猶予制度の拡大、年金生活者支援給付金の創設、厚生年金の一部適用拡大などが行われてきている。

また、経済の低迷と雇用の不安定化で現役世代の年金制度を支える力が低下していることを踏まえ、社会全体の雇用状況が年金に反映する仕組みとして、若い世代の負担力に応じて給付水準を設定する仕組みが導入されている(マクロ経済スライド、既裁定物価スライドなど)。これらは拋出建て的な仕組みと言えるものであり、今後若い世代の支える力は低下していくことが想定されるので、実際には給付水準を下げていくことになる。

従来長期安定就労を前提とした制度は、今後も雇用の不安定化の中で改められていかざるを得ない。課題としてまずあげられるのは、非正規雇用労働者への社会保険適用の問題である。現在の年金制度では、原則として週所定労働時間が30時間以上の場合のみ厚生年金(社会保険)が適用になる。また、労働時間が30時間未満の短時間労働者(多くは非正規雇用労働者)のうち、年収130万円未満の被扶養配偶者は第3号被保険者として自らの保険料を支払う必要がない。雇用される人のうち、厚生年金が適用されて事業主との保険料折半で基礎年金以上の水準の保障を受けられる人とそうでない人がいることが不公平と考えられること、雇用調整などにより社会保険制度が雇用のあり方をゆがめている可能性があること、老後保障のためには基礎年金以上の手厚い保障を行うことが望ましいことなどから、社会保険(厚生年金)の適用拡大を目指す方向性での政策がとられてきている。これまでのところ、2012年改正で週労働時

間20時間以上・月額賃金8.8万円(年収106万円)以上(賃金要件)・1年以上勤務・従業員規模501人以上(企業規模要件)の人に拡大され(2016年施行)、2016年改正で従業員500人以下の企業でも労使合意に基づき適用拡大可能とされた(2017年施行)。今般の改正論議においても、一層の拡大について議論されている。これまでの適用拡大の実態的影響を見ると(働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会2019)、労働時間を延長する方向への影響のほうが相対的に大きかったとされているが、短時間労働者の意向による適用回避行動があったり、適用回避行動や社会保険料負担の増加は個別の産業分野によっては大きい、賃金要件を下げると、自営業など第1号被保険者の国民年金保険料よりも低い負担で、基礎年金のほかに厚生年金も受給できるようになり、バランスを逸すると主張されるなど、適用拡大への反対論も強いのが現状である。

同じ被用者の間での格差の不公平の解消や、年金給付水準の確保のためには、厚生年金の適用拡大をできる限り進めるべきことは、議論の余地のないあるべき方向性であろう。企業規模要件については、50人以上とするなどの案が議論されているが、中小の事業所への負担を考慮して、激変緩和の観点から段階的な拡大を進めていくために設定されたものであり、そのような観点から政策的に決められていくことになるだろう。一方、賃金要件について、国民年金保険料とのバランスを気にして8.8万円より下への引き下げを躊躇する見解があるが、厚生年金(国民年金第2号)と国民年金(第1号)とは制度を異にして保険料の徴収方法自体が違っているのであり、ほかにも多くの相違点があることを考えれば、現行制度体系を前提として考える以上は、両者の整合性を考える必要はないものとする。

この問題と密接に関連しているのが、主に専業主婦である第三号被保険者問題である。現在の制度では、年収130万円未満の厚生年金被保険者の被扶養配偶者は、第三号被保険者として自ら保険料を支払う必要がなく、その期間に対応する基

礎年金の財源は第2号被保険者全体の負担で賄われる。厚生年金加入者である女性との不公平、第1号被保険者の被扶養配偶者との不公平、就業調整による就労抑制効果などが批判されている。しかしながら、専業主婦期間が長かった女性の年金権確保に資すること、同一所得の世帯であれば片働きであっても共働きであっても世帯では同一の年金額であるという公平性があること、第三号被保険者は本人所得が低く負担を求めにくいことなどから、現在の年金制度体系のもとでは即時の廃止は困難であると思われる。女性の就労が拡大し、第三号被保険者の数は減少していることから、厚生年金適用の拡大で第三号被保険者の数を一層減らしていくことが当面の対応にならざるをえないであろう。なお、第三号被保険者制度と直接の関係はないが、関連して批判される年金給付水準の設定が専業主婦世帯モデルによっていることについては、すでに典型的な世帯モデルでなくなっていることから、共働き世帯モデルに改める必要があるだろう(その場合には年金水準の引き下げにつながることに注意する必要がある)。

いずれの問題も、厚生年金と国民年金が分立し、所得比例の仕組みである厚生年金は適用事業所のみ適用されているという年金制度体系の根本的な問題に起因している。将来的には、少なくとも被用者はすべて厚生年金に加入し、それ以外の者も所得比例保険料とする方向での検討が始められるべきではないかと思われる。

また、雇用の不安定化により保険料を支払えない期間が長くなってきたという問題への対応も必要である。従来の制度では、就労できない期間があっても一時的・短期間のものという前提であり、こうした期間は免除で乗り越えることを想定していた(こうした前提で、保険料拠出によらない福祉年金は基礎年金創設時に20歳未満障害基礎年金を除き廃止されている)。しかしながら、1990年代以降雇用が不安定化し、こうした期間が長期化するようになった。現役世代向け所得保障制度でも、短期の失業を想定した雇用保険、傷病手当金、就労できない人を想定した生活保護などに加え、半就労・長期

失業に対応した求職者支援制度や生活困窮者自立支援制度(ただし、給付は住宅確保給付金などに限られている)が創設され、障害年金・児童扶養手当の活用などとともに、就労支援と組み合わせられるようになってきている。年金との関係では、保険料免除期間が長期になると年金給付額は大きく減ってしまうし、免除が行われず保険料未納になってしまう場合も多い。低年金者に対する年金制度内の一層の再分配(現在も基礎年金・定額部分の存在のため再分配が行われているが、低所得者ほど給付率を高くするなど)及び税財源による再分配(現在も年金生活者支援給付金制度がスタートしているが、年金額が一定以下の場合税財源による補填を行う。その財源としては高額年金者の基礎年金国庫負担の削減も考えられる)をおこなうとともに、低所得者免除・納付猶予や育児介護休業(産前産後)期間中の免除を超えた、訓練等期間に対する保険料免除制度(保険料を支払ったものとみなす)などが必要ではないかと考えられる。

高齢期の雇用と年金

厚生年金の水準は、将来においても所得代替率(現役世代の所得に比べた年金給付額の割合、ただし専業主婦世帯での夫婦の年金額の平均賃金比)で5割(現在は6割)以上を確保する設計となっているが、これは老後保障において年金だけでなく、就労・貯蓄・私的年金で補填することを前提としている。また、現在の高齢者は多くが元気で(駒村 2019:88)、就労意欲が高くなっている(総務省 2018)ことから、年金制度を就労促進的なものにするのが求められている。

これまでの年金制度改正では、年金支給開始年齢まで働き続けることができるように、雇用と年金の接続が図られてきた。1994年年金改正で定額部分の支給開始年齢の引上げ、2000年年金改正で報酬比例部分の支給開始年齢の引上げ、2000年高年齢者雇用安定法(高年法)の改正で定額部分の支給開始年齢までの雇用確保措置義務付け、2012年高年法改正で拡充、という形で、65歳まで働き続けられる仕組みがつくられてき

た。ただし、「65歳以上」を社会のいろいろなところで「高齢者」と見ている今の日本社会において(関 2019:11)、65歳を超える雇用継続を即時に企業に義務付けることはかなり難しい状況である。将来的には65歳以降への支給開始年齢の引上げは考えざるを得なくなってくるだろうが、当面は65歳以降の雇用確保措置のない年金支給開始年齢の引上げは適当でないと考えられる。65歳以上70歳までの雇用確保措置に関しては、経済財政諮問会議の「骨太方針2019」で70歳までの雇用確保を努力義務とし、定年の廃止や70歳までの延長、他企業への再就職、起業支援など7項目の選択肢を設けることを提案しているが(経済財政諮問会議 2019)、65歳までと比べ強制力は弱くならざるを得ない。

そのために、今回の年金制度改正の検討では、厚生年金の加入期間の上限を現行の70歳から75歳に延長する、国民年金の加入期間を60歳から65歳まで延長するといった、保険料拠出期間の延長が論じられている。所得代替率の低下を避けるための主に年金財政上の観点からのものではあるが、高齢者の雇用の促進という規範的観点からも望ましいものとする。

また、制度上の支給開始年齢を65歳のままとしつつ、個人の受給開始可能年齢(繰下げ可能年齢)を現在の70歳から75歳まで拡大することも検討されている。高齢者が雇用を維持して年金受給を遅らせることは歓迎すべきことである。一方、2000年改正で何歳で受け取っても数理的に年金財政上中立となるように繰上げ減額率・繰下げ増額率は設定されたが、その後寿命が伸びた現在では繰上げは不利、繰下げは有利となっているため、率を変更することが検討されている。しかし、繰上げは低年金を招くため望ましくなく、繰下げは望ましいため、繰上げ減額率・繰下げ減額率の見直しは行うべきでないと考えられる。

高齢者の就労時における雇用収入と年金との調整の仕組みとして、在職老齢年金制度があり、一定以上の雇用収入がある場合は厚生年金の支給額が減額される仕組みとなっている。65歳未満の

低年齢在職老齢年金と65歳以上の高年齢在職老齢年金がある。制度の変遷を見ると、1954年厚生年金再編時には在職中は支給しないものときかれていたが（一定年齢になると支給される「老齢年金」でなく、退職したら支給される「退職年金」であった）、1965年に退職しなくても在職中に年金の一部を支給するものとして高年齢者（65歳以上）の在職老齢年金制度が創設され、1969年に65歳未満の低年齢在職老齢年金が創設され、その後減額率の見直しなどが行われてきている。雇用されていると年金が減額されるため、高齢者の就労抑制効果があるとの批判があるが、一方で、賃金補填の役割を果たすことで高齢者の雇用に貢献し、年金財政にも寄与している。年金の支給開始年齢は2025年には65歳に引き上がるので、今後は65歳以上の高年齢在職老齢年金のみが問題になるが、支給停止基準額が高いため、就労抑制効果は小さいとする実証分析が多い（上野・新田 2019など）。そのほかに、60歳代前半の雇用に対し雇用保険から賃金補填がなされる高年齢者雇用継続給付の制度があり、年金給付との併給調整が行われている。

これらの制度は、65歳以上は働いていないことを前提とした制度だが、65歳以上も雇用されている状態を規範的な高齢者像とすることで、老齢年金から退職年金に考え方を戻し、就労意欲への悪影響への懸念からの批判はあるものの、継続雇用支援の観点から、65歳以上の高年齢者雇用継続給付と在職老齢年金を、退職年金の例外として退職前一部給付として当面維持すべきではないだろうか。65歳以上の場合は賃金が高い人が多く、就労抑制効果も小さいし、財政上の悪影響もあるため、在職老齢年金の仕組み（在職支給停止）の廃止はすべきでないと考えられる。

就労が報われるような年金制度の設計とするには、高額所得者から低額所得者への再分配を行う必要があり、在職老齢年金制度、高年齢者雇用継続給付及び雇用保険給付との併給調整、年金課税などのほか、給付率の屈折や基礎年金国庫負担の削減などによって高額所得者の年金給付を直接削減することも考えるべきだろうと考えられる。

高齢者の就労との関係では、年金税制についても検討する必要がある。現在の公的年金等控除は、1973年（5万円年金創設時）に年金を所得としないためとして老年者年金特別控除として創設され、1988年に給与所得から雑所得となった際、定額+定率の公的年金等控除となったもので、老年者控除の系譜をひいて高齢者を弱者として優遇し、就労している場合は二重控除となっている。雇用されている状態を規範的な高齢者像とし、再分配効果を考えれば、年金控除を縮小するか給与所得に戻して総合課税とする必要がある。2018年にも改正があったが、あまりに小さなものであった。

一方で、若い世代の雇用の不安定化から、老後に年金で暮らせない高齢者が増えてくることが予想される。生活保護の現在の運用は65歳になると高齢者の稼働能力の活用を受給要件にしていないが、原則として高齢者にも稼働能力の活用を求め、就労支援を行う必要があるのではないだろうか。ただし、高齢者の就労環境の実態から、若年層と同様の稼働能力を認めることは困難であり、暫定的に70歳までは働けるものとするべきではないかと思われる。

一方、マクロ経済スライドで今後水準低下するとともに、雇用不安定下で保険料を払えない人が増えることも考えると、就労支援を徹底する生活保護とは別に、一定年齢（例えば70歳）以上の人に対し、税財源によって老後の所得状況のみを考慮して年金額を補足する、別途の最低保障制度も考えていく必要があるだろう。

長く働き続けられるために

若いころから高齢期まで長く働き続けられることは、単に年金財政のためだけでなく、社会的規範として望ましいものと考えられる。そのためには、雇用と年金のあり方を合わせて、その両方のあり方を考えていく必要がある。現在議論が行われている今回の年金制度改正は大きなものになりそうもないが、これまで前提としてきた安定的な雇用観と弱者としての高齢者像を抜け出した議論を始めてもよい時期

なのではないかと考える。■

《参考文献》

上野有子・新田堯之(2019)「60歳の労働供給の決定要因—公的年金・継続雇用制度等の影響を中心に」『年金と経済』38(2)、10-23

経済財政諮問会議(2019)「経済財政運営と改革の基本方針2019」

厚生労働省(2019)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—2019(令和元)年財政検証結果」

駒村康平(2019)『エッセンシャル金融ジェロントロジー』慶応義塾大学出版会

関ふ佐子(2019)「高齢者法の意義」樋口範雄・関ふ佐子編『高齢者法—長寿社会の法の基礎』東京大学出版会

総務省(2018)「労働力調査」

西村淳編(2015)『雇用の変容と公的年金』東洋経済新報社

西村淳(2016)「高齢期所得保障における公と私—公的年金と私的年金」『社会保障法』31、13-27

働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会(2019)「働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会における議論の取りまとめ」



保険料拠出期間延長の論点

西沢 和彦

株式会社日本総合研究所 主席研究員

はじめに

2009年の第1回財政検証以降、2014年の第2回、2019年の第3回それぞれの財政検証において、基礎年金の将来の給付水準が顕著に低下するとの結果が示されている。2004年の年金改正で導入された給付抑制を図る仕組みであるマクロ経済スライド(仕組みは後述)が、厚生年金(報酬比例部分。以下単に厚生年金)と基礎年金のうち、とりわけ基礎年金により長期に適用されていくためである。

2019年の財政検証の結果をみると、マクロ経済スライドの適用終了時期として、厚生年金は早々と2025年が見込まれているのに対し、基礎年金は2047年までかかると思われる(ケースⅢ)。その結

果、厚生年金はほぼ現行の給付水準が今後とも維持され、他方、基礎年金は所得代替率で測った給付水準が現行の18.2%から2047年には13.1%まで約3割低下すると見込まれている。

そこで、将来の基礎年金の給付水準底上げの一環として、保険料拠出期間の現行40年から45年への延長が2014年財政検証のオプション試算以来、厚生労働省から提案されている。例えば、基礎年金の将来の所得代替率は、40年加入のままであれば前掲の通り13.1%(ケースⅢ)となるどころ、45年加入により15%まで底上げされる結果となっている(2019年財政検証、オプションB-①)。しかし、保険料拠出期間延長を通じた基礎年金給付水準の底上げは、基礎年金拠出金に対する国庫負担増すなわち一般会計の悪化要因となることから、早々に制度改正の選択肢から外されている。

もともと、1985年の年金改正で40年加入とされて以来、34年を経て平均余命および就労期間が伸びていることも考えれば、保険料拠出期間延長は、財源の目途が立たないことを理由に一蹴するのではなく、議論を深めておくべき重要な課題である。加えて、わが国の年金制度体系は複雑化しており、保険料拠出期間の延長は一見するほど単純な問題でもない。本稿では、保険料拠出期間延長の意味するところ、および、メリットを改めて整理した後、議論に際しての論点を抽出した。

にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行(現三井住友銀行)入行。堂ビル支店、自由が丘支店、東京営業部などを経て、1998年11月(株)さくら総合研究所へ出向。2001年4月、組織変更により(株)日本総合研究所調査部。2002年、法政大学修士(経済学)。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会日本年金機構評価部会委員、社会保障審議会年金事業管理部会委員などを務めた。著書に『年金大改革』(日本経済新聞出版社、2003年)、『年金制度は誰のものか』(日本経済新聞出版社、2008年[第51回日経・経済図書文化賞])、『税と社会保障の抜本改革』(日本経済新聞出版社、2011年[第40回日本公認会計士協会学術賞])など。

図表1 公的年金のキャッシュフロー

(兆円)

制度	収入			支出			
	保険料	国庫負担	その他	給付費	基礎年金拠出金	その他	
厚生年金保険	42.3	30.9	9.5	41.1	23.1	18.0	0.0
共済組合	7.1	4.9	1.1	7.6	5.2	2.2	0.1
国民年金	3.3	1.4	1.9	3.7	0.1	3.0	0.6
計	52.8	37.3	12.5	52.4	28.4	23.2	0.8

勘定	収入		支出	
	基礎年金拠出金	特別国庫負担	給付費	
基礎年金	23.6	23.2	23.6	23.6

(注1) 収入面の基礎年金交付金は、支出面の給付費と相殺している。収入面の厚生年金交付金、実施機関拠出金収入は、支出面の厚生年金拠出金、実施機関保険給付費等交付金と相殺している。

(注2) 運用損益は除いている。

(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成29年度—」より日本総合研究所作成。

保険料拠出期間延長の意味

保険料拠出期間延長が意味するところは大きく2つある。1つは、現行20歳から59歳まで40年加入となっている国民年金について加入年齢上限を64歳まで引き上げ、45年加入とすることである。もう1つは、基礎年金拠出金算定対象者を現行20歳～59歳から20歳～64歳へ拡大することである。この点は、順を追った理解が必要である。

そもそもわが国の年金制度体系は、厚生年金保険、共済組合、国民年金の3つに大きく分立している(図表1)。しばしば「国民年金(基礎年金)」と表記される基礎年金は、国民年金の単なる別称でも、独立した1つの制度でもなく、3制度共通の給付につけられた名称と捉えた方が実態に即している。その収支は年金特別会計基礎年金勘定で経理され、給付財源は、3制度からの基礎年金拠出金によって賄われている。各制度が基礎年金拠出金を拠出する際、その2分の1は国庫負担で賄われる(なお、各制度の収入のうち国庫負担が基礎年金拠出金の2分の1を上回っているのは、旧厚生年金保険などにも国庫負担が行われていた名残である)。

基礎年金拠出金は、各制度の基礎年金拠出金算定対象者数に共通の単価を掛けたものとなる(図表2)。例えば、2017年度の厚生年金保険の場合、第2号被保険者3,445万人と第3号被保険者すなわち一定収入以下(勤務先の従業員規模により130万円あるいは106万円)の妻776万人の計4,221万人に「1月当たり単価35,509円×12か月分」を掛けた18兆円が基礎年金拠出金となる。共済組合は同様に2.2兆円、国民年金は第1号被保険者695万人に12か月分の単価を掛けた3兆円となる。

このとき、基礎年金拠出金算定対象者は、40年加入に対応し20歳～59歳の被保険者に限定されている。もともと、一定の就労要件を満たした被用者は、69歳まで厚生年金保険および共済組合への加入義務があり、現在60～64歳の第2号被保険者は310万人いる(ちなみに65～69歳は158万人)。同年齢層の一定収入以下の妻は、統計はないものの80万人程度と推測される(55～59歳の第2号被保険者434万人に対し第3号被保険者は118万人おり、60～64歳の年齢層も同じ割合で第3号被保険者が存在すると仮定)。合計390万人程度である。

図表2 基礎年金拠出金の算出根拠

	基礎年金拠出金算定対象者 合計 (A)			基礎年金拠出金
	第1号 被保険者	2号 被保険者	3号 被保険者	$A \times 35,509 \text{円} \times 12 \text{か月}$ 拠出金単価
			(万人)	(兆円)
厚生年金保険	4,221	—	3,445 776	18.0
共済組合	528	—	426 102	2.2
国民年金	695	695	— —	3.0
	5,445	695	3,871 878	23.2

(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成29年度—」より日本総合研究所作成。

仮に、基礎年金拠出金算定対象者が、45年加入への変更に対応し64歳まで引き上げられると、厚生年金保険と共済組合の拠出金算定対象者数は合計390万人増えることとなる。このとき、保険料収入は不変のまま、基礎年金拠出金が増えることで、その分、厚生年金に回る財源が減る。保険料拠出期間の延長は、このような年金財政における厚生年金と基礎年金への財源配分の変更となるはずである。(図表2)

保険料拠出期間延長の利点

こうした保険料拠出期間延長の利点は、当然のことながら基礎年金の給付水準が保険料拠出期間の延長分だけ増えることである。この点については、負担面に着目しながら、60歳～64歳の、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者それぞれに分けて考える必要がある。まず、第1号被保険者は、追加的に5年分の国民年金保険料を負担することでそうした給付水準底上げの効果が得られる。商店主などの伝統的自営業者や農林漁業者だけでなく、60歳に到達し、かつ、週3日勤務のような厚生年金保険の加入要件を満たさない働き方をしている被用者なども65歳に到達するまでは第1号被保険者となり、国民年金保険料を負担する義務が生じるようになるはずである。

次に、第2号被保険者は、追加的負担なく厚生

年金保険料の拠出期間が基礎年金の給付水準により正確に反映されるようになる。基礎年金の給付には、「満額」が設けられており、現在は40年加入で月額65,000円である。厚生年金保険料18.3%には基礎年金の財源も含まれているが、現在、40年を超えて厚生年金保険料を負担しても、基礎年金の給付は満額が上限となる。仮に保険料拠出期間が45年に延長されれば、40年を超えて45年までは厚生年金保険料の拠出期間が基礎年金の給付額に反映されるようになるものと考えられる。

もっとも、前述のように厚生年金に充てられるべき財源がその分減り、厚生年金の給付水準が下がる可能性がある。これは、冒頭例示したようにマクロ経済スライドが厚生年金に殆ど適用されず、基礎年金により長期に適用されるという財政検証結果、すなわち、1階と2階がアンバランスになるといった事態の是正と捉えれば、プラスに評価することもできる。

第3号被保険者も、追加的な負担なく、基礎年金給付水準が引き上げられることとなる。これは、第3号被保険者という仕組みを批判的に捉えた場合、利点ではなく、マイナスとの評価も成り立つ。第3号被保険者の仕組みは、基礎年金が導入された1985年の改正において、それまで国民年金への任意加入であった主婦の老後所得保障を強化する目的が掲げられつつ導入された。第3号被保険者の仕組みは、「主婦の無年金問題」是正に貢献し

てきたといえる。

他方、共働き世帯や単身世帯が増えるなかで、そうした世帯との公平性、「130万円のかべ」に象徴される就労における中立性、それぞれぞれが阻害されているとの観点から第3号被保険者の仕組みには批判がある。保険料拠出期間の延長とは、第3号被保険者であることを可能とする期間の延長ともなるはずであり、すると、第3号被保険者の仕組みを設けた当初の目的はより強化されるとしても、同時に、この仕組みに向けられる批判はより強まることとなる。

現行制度を所与とした論点

このように保険料拠出期間の延長は、負担の変化も含めて考えた場合、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者それぞれ得失が異なり、個々に議論する必要がある。加えて、もっぱら現行制度を所与とした論点3つと、年金制度の根幹にかかわる論点2つをあげることができる。

現行制度を所与とした論点の1つめは、政策手段としての優先順位である。具体的には、保険料拠出期間延長の目的が、将来の基礎年金給付水準の底上げにあるとすれば、マクロ経済スライドが確実に発動されるよう仕組みを見直しておくこと（名目下限措置の廃止）こそ優先されなければならない。2004年の年金改正において、年金財政を安定的なものとするため、保険料（率）引き上げ、基礎年金拠出金の国庫負担割合2分の1への引き上げと併せ、給付水準の抑制を図る仕組みとしてマクロ経済スライドが導入された。そもそも年金額は、新規裁定年金については賃金上昇率（正確には可処分所得上昇率）、既裁定年金については物価上昇率で毎年改定するのが原則である。それぞれ賃金スライド、物価スライドという。

2004年改正では、こうした原則をいったん棚上げし、一定期間、賃金上昇率・物価上昇率から一定率（スライド調整率という。年によって異なりおおむね1～2%の間の数値をとる）を差し引いた値での年金額改定にとどめることとした。それがマクロ経

済スライドの骨格である。一定期間の終点は、およそ100年間の将来にわたり年金財政の安定が見込まれると判断されるまで給付水準が下がりきった時点とされた。冒頭に掲げた厚生年金保険の2025年、基礎年金の2047年はその終点である。

もつとも、年金受給者の生活への配慮として、前年の年金額は維持するという縛りが設けられた。例えば、賃金上昇率0.2%、スライド調整率1%の場合、年金額を－0.8%の減額改定とするのではなく、据え置くこととされた。これを名目下限措置という。名目下限措置は、緊急避難的な位置づけの筈であったが、2004年改正以降、政府の目論みに反し、賃金上昇率は0%近辺で推移したことから常態化し、マクロ経済スライドが機能したのは2015年と2019年の2回にとどまっている。

その結果、年金給付水準は高止まっており、2004年改正時の予想では、いわゆる標準世帯の所得代替率は2004年の59.3%から2019年には51.6%まで下がっているはずであったが、実際には61.7%へとむしろ上昇している。61.7%と51.6%の差は、将来世代の給付財源に充てられるべき積立金の前倒しでの取り崩しで賄われている。すなわち、将来世代の年金給付水準をその分押し下げることとなっている。

今後、スライド調整率1～2%が差し引けるような賃金の伸びが仮に実現すれば（マクロ経済スライドが発動されていけば）、こうした将来世代にデメリットをもたらしている事態にも歯止めがかかる。しかし、今後も2004年改正から現在までと同様の状況が続けば、将来世代の給付財源に充てられるべき積立金を前倒しで取り崩し続けていくことになる。そうした状況においても、確実に年金給付水準を抑制していくためには、名目下限措置を廃止しておく必要がある。賃金上昇率0.2%、スライド調整率1%といったような場合であっても、年金額を前年比－0.8%減額するようマクロ経済スライドを見直しておかなければならない。

実際、2014年財政検証時、名目下限措置廃止は、厚生労働省からオプション試算Iとして提案されていた。それによれば、とりわけ、将来の賃金上昇

率が低位で推移する場合、廃止効果が大きく、将来の給付水準底上げに寄与することが示された。例えば、所得代替率で測った基礎年金の給付水準は18.4%（2014年）から、名目下限措置を残したままであれば8.9%まで落ち込むところ、名目下限措置を外すことで11.2%まで底上げされるとの試算が示されていた（オプション試算I、ケースG）。

もともと、2014年6月の財政検証公表から2年半を経た2016年12月の年金改正法では、名目下限措置が存置されたままのマクロ経済スライド修正案にとどまった。名目下限措置廃止に対しては年金受給者の反発を恐れた政治サイドから待ったがかかったものと推測される。

2019年財政検証では、名目下限措置の廃止は、議論の俎上にすらのっていない。しかし、将来の基礎年金の給付水準底上げという目的を実現するのであれば、まずは名目下限措置廃止に優先的に取り組むべきである。名目下限措置廃止であれば、保険料拠出期間の延長とは異なり、追加的な保険料負担発生や国庫負担増加を伴わない。

2つめは、繰り返し指摘されているように財源の手当である。これは、保険料拠出期間延長を議論の俎上にのせる際の障壁となってきた。2019年財政検証によれば、保険料拠出期間を延長した場合、拠出期間40年超の被保険者数が増えるにつれ現行制度比、国庫負担が増加し、例えば、2030年度、2040年度、2050年度には、それぞれ0.4兆円、1.4兆円、2.9兆円（名目額）増加すると計算されている。

わが国の財政は極めて深刻な状況にある。2012年6月の民主、自民、公明の3党合意によって、2019年10月には消費税率が10%まで引き上げられたが、これでは財政健全化に十分ではないことはほぼコンセンサスとなっている。もう一段の歳入増すなわち税制改正が必要であり、保険料拠出期間の延長も税制改正とセットで議論される必要がある。

3つめに、保険料拠出期間の延長と併せ、支給に必要となる10年という保険料拠出期間要件（以下、必要年数）、20歳という加入義務が発生する年

齢（以下、開始年齢）などの再考である。保険料拠出期間の延長は、給付水準底上げのためのみならず、平均余命や就労期間の伸長といった人口動態や就労実態の変化から要請される検討課題の1つであると捉えると、こうした必要年数や開始年齢なども当然のことながら議論の視野に入ってくる。まず、必要年数について、2017年7月までは25年とされていたが、同年8月以降、10年へ大幅に短縮されている。必要年数の短縮については、低年金者を生むとの懸念がかねてより強くあったものの、負担が給付に結び付きやすくなるという利点に重きが置かれ、制度改正に至った経緯がある。

仮に、保険料拠出期間を45年とし、他方、必要年数を10年としたままであれば、満額年金に対し10/45の年金給付水準の受給者を生み出すことになる。10年の支給要件については、そもそも期間短縮した是非にも遡りつつ、長期化を基本的な方向とし議論することが必要であろう。

次に、20歳という開始年齢の妥当性である。現在、20歳になると、所得のない学生であっても、国民年金への加入義務が生じる。これは、次の2点から合理的とはいえない。1つは、必要性である。月額16,410円の国民年金保険料は、老齢、遺族、障害の3つのリスクをカバーしたものであり、所得がなく世帯主ではない多くの学生にとって、障害以外のリスクはほぼ無関係である。学生に対しては、国民年金加入の根拠として、障害年金の受給権を確保するためであるとの説明がしばしばなされるが、そうであるとすれば、16,410円のうち障害リスクだけを取り出し、負担を求めるのが本来合理的である。

もう1つは、就労期間が伸びていることで40年加入が容易になっているためである。基礎年金の満額受給に必要な保険料拠出期間40年は、高齢者就労が促進されていけば、大学卒業後の22歳あるいは23歳ぐらいからでも十分に確保することが可能であろう。

年金制度の根幹にかかわる論点

以上の論点は、現行制度を所与としている。それに加え、そもそも年金制度の根幹にかかわる論点がある。

1つは、基礎年金のあるべき給付水準である。マクロ経済スライドによる給付水準抑制、保険料拠出期間延長による給付水準押し上げそれぞれの効果を大まかに総合すると次のようになる。まず、(1)マクロ経済スライドによって、基礎年金の給付水準はおおよそ現行の0.72倍に低下する(ケースⅢ、基礎年金の所得代替率18.2%から13.1%へ)。(2)次に、保険料拠出期間延長によって1.13(45/40)倍に底上げされる。総合すると $0.72 \times 1.13 = 0.81$ 倍である。現行の満額給付月額65,000円に0.81倍をかけると52,650円である。果たして、この出来上がりの給付水準にどのような意味があるのだろうか。

基礎年金は、もともと1985年の年金改正において既存の国民年金法を改正することで誕生しており、目的が必ずしも明確ではない。「基礎」年金というより、何れの制度に加入していても共通に給付される「共通」年金と呼んだ方が実態に即している。加えて、2004年改正でマクロ経済スライドが導入されたことにより、理論的な説明が一段と困難になっている。新規裁定年金に賃金スライドが保証されないだけでなく、既裁定年金の物価スライドも保証されなくなったためである。このことは、とりわけ最低保障の機能が期待される基礎年金にとって深刻である。わが国の年金制度の議論は、正社員の夫と専業主婦の妻から成る夫婦世帯を想定した所得代替率で語られる傾向が強いが、今後、基礎年金の給付水準により目が向けられるべきであろう。

2つめは、保険料拠出期間の延長が社会保険方式を所与としていることの是非である。社会保険方

式は、保険料拠出に応じ給付を得られるという点において、自助努力を促し、かつ、負担に対する納得感が得やすいなどの利点を持つ。他方、拠出と給付とが結び付けられることにより最低保障機能は弱くならざるを得ない。

それは、2019年10月からはじまった年金生活者支援金給付金をみると明らかである。年金生活者支援給付金は、月額5,000円を最高に、保険料拠出期間に応じて給付が増える制度設計となっている。保険料を長く拠出した人が不利にならないよう、社会保険方式との整合性をとっているためであるが、総額6,000億円もの消費税財源を用いながら最低保障機能としては弱い。

保険料拠出期間延長とは、45年間加入してようやく満額に到達できるようになると言い換えられる。基礎年金が、保険料を負担できる人のみが、多くの給付を得られるという現行の社会保険方式の仕組みのままで果たしているのか、基礎年金に求められる役割を明確にしたうえで、それに相応しい財政方式への抜本的転換が模索されるべきであろう。

おわりに

以上のように、保険料拠出期間の延長には多くの論点がある。現在、年金制度改正の議論は、社会保障審議会年金部会、および、全世代型社会保障検討会議などで進められている。審議会では「出口のない議論はしない」という傾向が一般に見受けられる。「出口がない」とは、実際の法案提出に結びつかないという意味である。財源論がネックとされる保険料拠出期間の延長はその典型であろう。もっとも、出口がないということは、重要ではないということとイコールではないはずであり、政府内外での課題認識と議論の蓄積が期待される。■

ライフコースの多様化と 2019年財政検証の課題

丸山 桂

成蹊大学経済学部教授

はじめに

日本は、2025年、2040年に新たな人口問題の局面を迎える。2025年はいわゆる団塊世代が、そして2040年は団塊ジュニア世代が高齢期に到達する年となる。この2つの年は、高齢者人口の急増にともなう社会保障費用の増加という問題だけでなく、高齢者の生活像がこれまでと大きく変容するという質的变化を伴っている。とりわけ、2040年代に高齢期を迎える団塊ジュニア世代は、いわゆる就職氷河期世代とも重なり、非正規労働者・無業者層の割合が前世代よりも多い。さらに、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)」(2018(平成30)年推計)によれば、全世界帯に占める単身世帯の割合は2040年には約4割に迫り、特に要介護リスクが高まる75歳以上の単身世帯数は500万を超える。こうした経済的に脆弱で家族に頼ることも難しい人々が、老後を迎え

るのが2040年問題なのである。この課題に対応するために残された準備期間は20年ほどで、新たな社会政策の構築が求められている。

本稿は、こうした家族や働き方の多様化に年金制度が対応すべき課題を、2019年財政検証の結果からその問題点と解決策を検討することを目的としている。

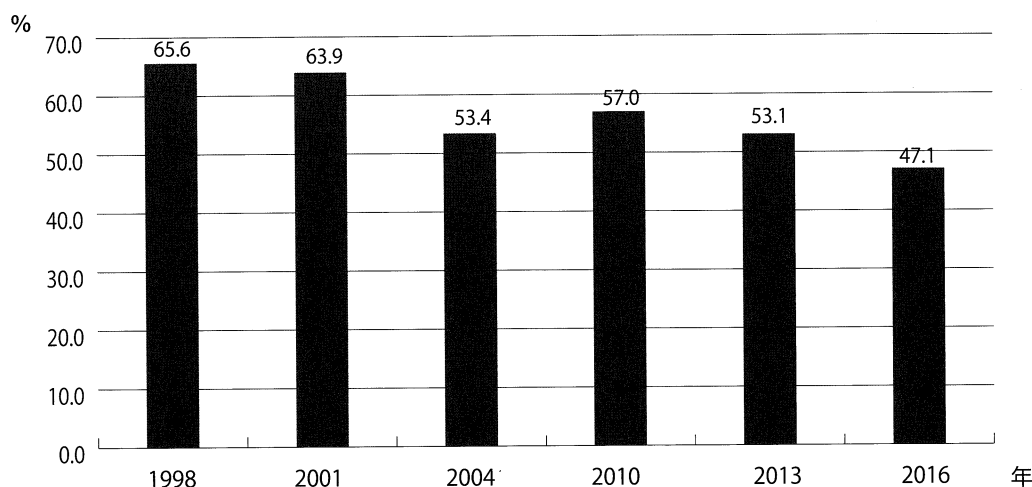
就職氷河期問題と8050問題

ブリントン(2008)は、日本社会は、学校→職場→結婚→子育てという「あたりまえ」の人生の道筋に従って生きることが強く意識された社会であると指摘する。男性が学校から仕事への移行に成功することは、男性自身が「普通」の人生を送り、さらには結婚相手の女性が「普通」の人生を歩むためのパスポートを得る手段であった。新卒一括採用と終身雇用が重視される企業社会では、社会規範のルールから外れる人々の生活保障は、自己責任と家族機能に委ねられて展開されてきた。

すでに中高年に差し掛かる就職氷河期世代とひきこもりの人々の経済的基盤は、「8050問題」に代表されるように、高齢の親が支えてきた。しかし、親の健康状態と経済力に依存できる期間は限られている。ようやく政府は今年になって、「経済財政運営と改革の基本方針2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」において、就職氷河期世代支援プログラムを掲げ、3年間の集中的な

まるやま かつら

お茶の水女子大学大学院人間文化研究科単位取得退学。博士(社会科学)。専門分野は社会保障論、労働経済学。社会保障研究所研究員、国立社会保障・人口問題研究所研究員、恵泉女学園大学専任講師、成蹊大学経済学部助教授(准教授)を経て、2011年より現職。著書に『最低生活保障の実証分析—生活保護制度の課題と将来構想』(共著、有斐閣)、『社会政策—福祉と労働の経済学』(共著、有斐閣)、『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』(全労済共済)など。

図表1 第3号被保険者における非就業者の割合の推移(男女計・20～59歳)


(注) 非就業者には、就業形態が不詳の者を含む。

(出所) 厚生労働省「公的年金加入状況等調査」(各年版)より筆者作成。

支援により、労働条件の改善や社会参加の促進、正規雇用者の30万人増などに取り組むことになった。政策の必要性は誰もが認めるところであるが、人的資本形成の機会喪失の代償は極めて大きく、バブル崩壊後から20年以上が経過しての対処には効果を疑問視する向きもある。

変わる第3号被保険者像

日本では、公的年金の給付水準などを議論する際、「標準的な被保険者像」として、モデル世帯という概念が使用されている。モデル世帯とは、夫が男子労働者の平均的収入で40年間厚生年金に加入し、妻は同い年で40年間一度も労働市場で働いたことのない専業主婦で国民年金の第3号被保険者として過ごした、いわゆる専業主婦世帯をさす。このモデル世帯では、現役時代は夫の収入で暮らし、老後は夫の老齢厚生年金と夫婦2人の老齢基礎年金で添い遂げる家族像が前提とされている。1985年の改革当時は「女性の年金権の確立」として評価されたが、人々のライフコースが多様化すると、費用負担の公平性や就業行動への中立性の問題などが指摘されるようになった。

改革から30年以上が過ぎた現在、第3号被保

険者像も多様化している。図表1は、厚生労働省「公的年金加入状況等調査」から、第3号被保険者における非就業者(不詳含む)の割合の推移を表したものである。1998年時点でも、第3号被保険者のうち非就業者の割合は65%で、残る35%は有業者であったが、時代とともに非就業者の割合は減少し、最新の2016年調査では非就業者の割合は47.1%となり、第3号被保険者の過半数は有業者となった。図表には記載していないが、2016年には20～59歳の第3号被保険者における有業者の76%は会社員・公務員で、パート労働者などの非正規労働者が第3号被保険者のもう一つの姿となっている。

高山(2015)による第3号被保険者のパネルデータ分析結果によれば、依然として結婚または出産直後からしばらくの間は第3号被保険者となる女性は多いものの、女性の第3号被保険者期間は若い世代ほど短くなっているという。そして、年金加入期間のすべてが第3号ないし第1号被保険者で、第2号被保険者期間が全くない者は、女性サンプル全体の5%程度にすぎず、いわゆる「生涯3号(年金加入総月数のすべてが第3号被保険者期間)」というモデル年金とほぼ同じライフコースをたどる女性の割合は、どの世代でも1%未満で、モデル世帯を

図表2 年齢階級・年間収入別の女性非正規労働者(有配偶者)の就業調整をしている者の割合(2017年)

(単位：%)

	合計	50万円未満	50～99万円	100～149万円	150～199万円
総数	40.8	23.8	55.4	52.6	6.5
20～24歳	47.1	32.3	65.3	56.3	9.1
25～29歳	46.1	46.2	68.7	52.0	6.7
30～34歳	46.3	37.4	64.1	58.0	6.3
35～39歳	44.7	34.6	60.7	55.8	6.7
40～44歳	45.0	26.1	58.9	58.3	5.9
45～49歳	46.3	28.9	61.4	60.6	6.8
50～54歳	43.8	21.6	60.3	58.0	5.6
55～59歳	40.7	17.1	58.0	52.2	4.8
60～64歳	31.4	16.6	45.0	39.3	7.2
65～69歳	26.5	14.8	35.1	29.2	10.4
70～74歳	17.8	11.0	22.1	20.2	10.2
75歳以上	12.9	10.7	14.0	16.7	12.8

(注) 標本数が少ないため、15～19歳は記載していないが、総数には含まれる。

(出所) 総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」より筆者作成。

「典型的な世帯」と呼ぶには限界が来ていることを明らかにしている。一方、男性の第3号被保険者は増加傾向にあり、1997年の4万人から2017年には約11万人にまで上昇しており(厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」、倒産等や健康を害するなどして無職、現在、パートやフリーランス・嘱託等で就業中または失業者として求職中の人が多いことが明らかにされている(高山 2015)。

第3号被保険者をめぐっては、パート労働者などが故意に就業時間や年収を調整する就業調整の問題が指摘されている。総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」で、調査開始以来はじめて就業調整を行っている労働者数が公表された。収入を一定の金額に抑えるために就業時間・日数の調整(就業調整)をしている者は、「非正規の職員・従業員」の26.2%で、男女別にみると、男性は94.9万人(男性の「非正規の職員・従業員」に占める割合14.2%)、女性は463.6万人(同31.7%)と大多数を女性が占めている。男性では15～19歳が多く、女性では45～49歳が多数を占める。同調査では就業調整の理由を尋ねていないが、年齢層から判断するに、男性は親の税制上の扶養控除を意識し、女性は税制上の配偶者控除や社会保険の被

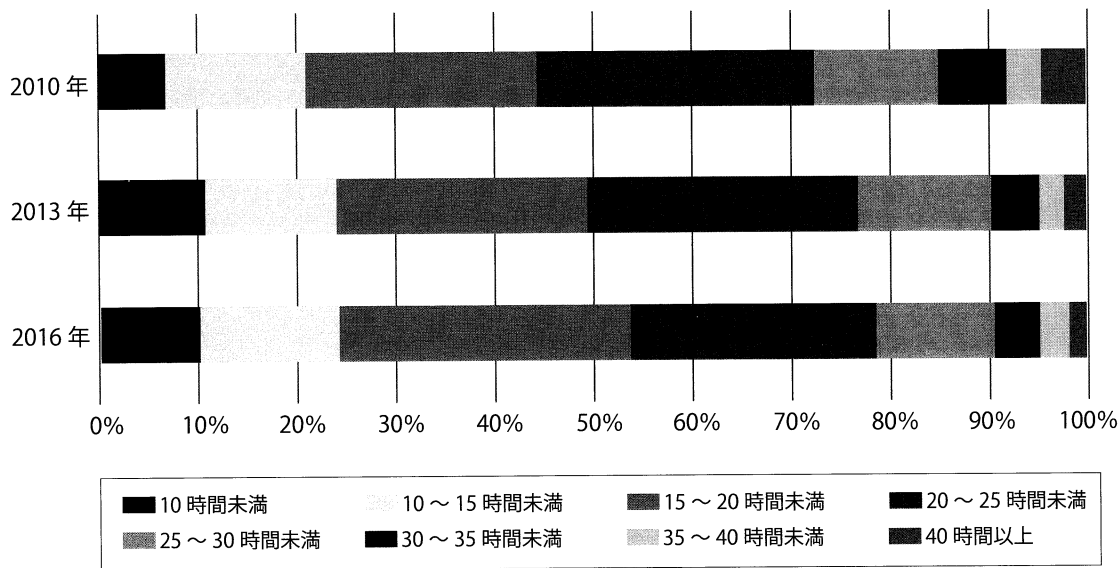
扶養を意識している可能性が高いと思われる。なお、女性の有配偶者のうち就業調整をしている者は、386.2万人であった。

同調査をもとに、女性非正規労働者(有配偶者)について、年齢階級・年間収入別に就業調整をしている者の割合を掲載したのが、図表2である。

図表2から、年齢階級別に就業調整をしている者の割合をみると、年金の被保険者の年齢層と重なる20代から50代では、約40%の人が就業調整をしている。本人の年間収入の分布でみると、50～99万円、100～149万円層で就業調整をしている者が6割前後と高く、税制上の控除と130万円の社会保険の壁を意識している2つの層がいることが窺える。

問題なのは、就業調整の波及効果が本人の家計だけにとどまらない点である。近年、最低賃金の引き上げや人手不足を背景に非正規労働者の人件費は上昇傾向にあるものの、パート労働者の年収は横ばい傾向が続いている(山口 2018)。山口(2018)によれば、就業調整のためにパート労働者の労働時間が減少していることが背景にあり、実際、彼らの平均年間労働時間は1994年を100とした場合、2018年には86にまで減少しており、ほ

図表3 第3号被保険者の被用者(会社員・公務員)の週平均労働時間の推移(男女計)



(注) 労働時間が「不詳」である者を除く。

(出所) 厚生労働省「公的年金加入状況等調査」(各年版)より筆者作成。

ば四半世紀で15%も減ったことになる。

同じ傾向は、第3号被保険者の就業時間の推移でも確認できる。図表3は、第3号被保険者のうち、会社員や公務員などの被用者である者の週平均労働時間の推移をあらわしたものである。2010年、2013年、2016年の3時点だけの調査ではあるが、第3号被保険者の労働時間は徐々に短くなっている。ここから、第3号被保険者にとどまるために、賃金が上昇すると労働時間を減らす就業調整がより強固に行われている可能性が示唆される。しかし、賃金が上がれば労働時間を減らす行動が雇い主側に見透かされれば、雇い主が非正規労働者の待遇改善や教育訓練投資をするインセンティブは抑制され、主婦パートは安上がりの一時しのぎの労働者として扱われることになる。OECD(2018)は日本の正規労働者と非正規労働者の待遇格差によって、いわば二重労働市場が存在していることに加え、女性に低賃金労働者が集中することで男女賃金格差が大きいこと、そして非正規労働者の技能活用が十分されていないことが、日本の労働生産性の伸びが鈍い要因であると指摘している。この問題は年金問題にとどまらず、OECD加盟国でもっとも高いひとり親世帯の相対的貧困率

にもつながる。

また、労働政策研究・研修機構(2018)の事業所向けのアンケート結果によれば、いわゆる「就業調整」が必要な労働力を確保する上の影響として、「特段、影響していない」とする事業所が過半数(58.7%)を占めたものの、「大いに影響している」(8.0%)あるいは「一定程度、影響している」(26.4%)と回答した事業所が合わせて3分の1を超過しており、深刻な労働市場の人手不足問題の要因ともなっている。

これまで第3号被保険者問題というと、女性の年金問題ととらえられてきた。しかし、初職が非正規や無業である人々の公的年金の生涯における累積未納率は、男性と女性未婚者が高く、女性の有配偶者は低い傾向にある(丸山2019a)。これは、年金制度における第3号被保険者制度の恩恵が及ばない未婚者や非正規労働の男性が、社会保険のセーフティネットからこぼれ落ちていることを意味している。非正規労働者の無年金・低年金問題の解消には正社員への転換支援だけでなく、社会保険制度の強制適用が有効な手段となる。しかも、公的年金制度の受給額は現役時代の拠出歴が反映されるため、就職氷河期世代の非正規労働者や無

図表4 性・年齢階級別労働力率の見通—成長実現・労働参加進展シナリオ—

(単位：%)

年齢階級（歳）	男女計		女性有配偶		女性無配偶他	
	2017年	2040年	2017年	2040年	2017年	2040年
15～19	16.8	16.4	35.4	35.4	17.1	17.1
20～24	71.5	70.2	61.9	61.9	72.9	72.8
25～29	88.1	91.3	65.5	82.5	91.4	91.5
30～34	85.5	91.1	65.6	80.3	90.4	94.5
35～39	85.0	94.3	67.1	89.5	89.2	96.6
40～44	86.6	95.5	73.2	92.4	87.3	96.2
45～49	87.7	94.0	77.0	89.5	86.2	96.2
50～54	86.5	92.9	75.8	87.6	85.0	95.8
55～59	83.0	90.7	70.2	85.2	78.8	90.8
60～64	68.1	82.7	52.8	74.6	62.2	76.2
65～69	45.3	62.7	33.0	49.8	40.5	61.4
70～74	27.7	40.5	20.3	27.1	22.8	40.6
75～79	15.5	24.9	11.5	15.9	9.9	24.7
80～84	7.6	13.7	6.3	8.3	4.4	13.1
85～	2.8	5.0	2.6	2.7	1.4	3.8

(出所) 労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計—労働力需給モデル(2018年度版)による将来推計—」
(2019年3月)より筆者作成。

業者の老後の所得保障は、速やかに着手しなければならぬ改革案である。

2019年財政検証の前提条件の達成可能性

日本では、2004年年金改革で保険料固定方式とマクロ経済スライドが採用された。5年に一度行われる財政検証は、モデル世帯の所得代替率(現役男子労働者の平均手取り収入に対する夫婦2人の公的年金受給額)が50%を維持できるかを検討し、それが可能でない場合には年金改革をおこなうこととなっている。

今回の財政検証は、人口の前提(合計特殊出生率及び死亡率について中位、高位、低位の3通り)、労働力の前提、経済前提の予測値を組み合わせ、ケースⅠ～Ⅲ(経済成長と労働参加がともに進むケース)、ケースⅣ～Ⅵ(経済成長と労働参加が一定程度進む2ケースと、経済成長と労働参加が進まない1ケース)別に今後の財政見通し、モデル世帯の給付水準の自動調整(マクロ経済スライド)の開始・終了年度の

見通しの作成を行い、年金財政の健全性の検証とオプション試算という制度改革を行った場合の試算結果が公表された。

結論から言えば、経済状況がケースⅠ～Ⅲであれば、マクロ経済スライドの調整が終了する2046年前後でも、モデル世帯の所得代替率は50%を維持できるという試算結果になった。いわば、健康診断でいえば、「経過観察」である。一方、厳しい経済状況を前提とするケースⅣ～Ⅵの場合には、財政均衡する以前に所得代替率が50%に到達する深刻な状況が提示された。つまり、日本の公的年金制度の持続可能性は、高い経済成長と労働参加を前提としてはじめて成立するわけで、この実効性の確保が前提条件となる。

今回の財政検証では、経済成長などの数値は2014年のものよりも低目の予測値が使用されている一方で、労働参加の状況は前回以上に高めの数値が使用された。労働参加の指標は、労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計—労働力需給モデル(2018年度版)による将来推計—」(2019年3月)をもとに、①経済成長と労働参加が進むケー

ス、②経済成長と労働参加が一定程度進むケース、③経済成長と労働参加が進まないケースの3つのケースが使用されている。

図表4は、今回の財政検証の鍵となる、もつとも経済成長と労働力の参加が進む「成長実現・労働参加進展シナリオ」における労働力率の予測値を示したものである。労働需要サイドの推計条件には、一連の「日本再興戦略」、「未来投資戦略」などに記載されたIOTや訪日外国人客の増加などあらゆる経済成長要因が反映された結果となっている。労働力供給については、未来投資戦略による健康寿命の伸長、働き方改革実行計画（2017年3月）、「働き方の未来2035（2016年8月）」の数値が使用されている。例えば保育所幼稚園在籍児童比率は2017年の55.7%から、2040年には67.1%に到達するなど、介護や子育てが仕事の制約にならない社会の到来が描かれている。これらの政策がすべて予想通り実現すれば、2017年に6,720万人であった労働力人口は、2040年時点で成長実現・参加進展シナリオでは6,195万人となる。ゼロ成長・参加現状シナリオ（5,460万人）、ベースライン・参加漸進シナリオ（5,846万人）の労働力人口と対比すると、その違いがよく分かる。

労働者数だけでなく、その働き方の変容にも着目する必要がある。短時間雇用者の比率は2017年時点での27.9%から、2040年時点で42.7%にまで上昇するが、その平均労働時間は2017年の月間85.3時間から2030年には108.5時間になるとされている。一方、正社員の方は労働時間が減少すると予測されており、フルタイム・短時間労働者の加重平均による平均労働時間は2017年の月間154.8時間から2040年には月間142.9時間にまで減少する。国民の総労働時間の伸び率は、労働力人口のそれよりも低いことに留意すべきである。

図表4は、性・年齢階級別の成長実現・労働参加進展シナリオの労働力率の見通しをまとめたものである。まず男女計から比較すると、女性のM字型カーブの落ち込みの年齢層にあたる30代から50代に大幅に労働力率の上昇が見込まれ、

2040年には現役世代の労働力率は95%前後というきわめて高い数値が想定されており、健康上等の理由がない限り、ほぼすべての国民が働くことが前提の社会が到来することになる。女性の労働力率に目を移すと、2040年には有配偶者の30代、40代の労働力率もほぼ90%前後にまで上昇し、現在のスウェーデン女性の労働力率すら上回る水準にまで到達する。

高齢期に目を転じると、2040年にはその労働力率は2017年に比べ、大幅に上昇している。2017年では、被用者が定年を迎える60代前半で労働力率が大幅に急減する社会であったのが、2040年には60代前半でも労働力率は80%を超え、男女問わず65歳までは働くことがあたり前の社会が想定されていることが分かる。さらに、後期高齢者となる75歳以降の年齢層をみても、75～79歳の労働力率が約25%、80代前半でも10%超ときわめて高い数値が提示されていることに驚かされる。

誰もが、残された20年間で本当にこのような社会が実現できるのかと疑問に思うだろう。特に今回の財政検証の鍵となる女性の労働力率の大幅な上昇については、政策課題は山積している。1986年に男女雇用機会均等法が施行され、すでに30年が過ぎた。女性の社会進出が進み、共働き世帯の割合が専業主婦世帯の割合を超える社会にはなったが、第1子出産前後に就業を継続する女性はようやく5割に到達したにすぎず（内閣府「令和元年版男女共同参画白書」）、育児を理由に離職した者は5年間で102万人にもなる（総務省統計局「平成29年就業構造基本調査」）。そして、「保活」という言葉が定着したように、2019年4月時点でも待機児童数は約1.6万人で、待機児童ゼロを実現するのは極めて厳しい状況にある。さらに、2025年に団塊の世代が後期高齢者に到達すれば、育児と介護という2つの就業障壁を同時に抱える労働者が増加する可能性も高い。介護保険の給付水準は低く、家族介護なしでは在宅介護は成立しない。最長で3ヶ月という介護休業制度だけでは、仕事と介護の両立はかなわないことは自明で、介護退職リスク

は労働者、企業にとっても大きな痛手となる。

そして、忘れてはならないのは、この全員労働参加型社会が成立してはじめてモデル世帯の所得代替率50%を維持することが可能という年金財政の状況である。前に述べたように、将来、労働者に占める短時間雇用者の割合も高くなることを考慮すると、2040年のモデル世帯の希少性は現在よりも高く、現実社会の夫婦像よりも賃金水準が上振れしている世帯であることにも注意しなければならない。

おわりに

今回の財政検証では、オプション試算として社会保険の適用拡大のさらなる要件緩和や就労期間の延長による給付水準の影響も示された。諸外国はすでに短時間労働者の社会保険適用拡大を進めており、実質的に就業調整ができないほどに適用基準を緩和する政策転換を行っている。今回の財政検証では第3号被保険者制度の改革試算は全面には提示されなかった。しかし、近年、女性と年金に関しては、保険料の拠出がなくても、被扶養の専業主婦に夫の拠出歴に基づいた年金給付を行っていた国でも改革が行われている。2016年にはイギリスが公的年金制度の個人単位化に移行し、フランスも加給年金制度を見直した。主要先進国において、第3号被保険者に類似した制度を持つのは、日本とアメリカのみとなっている。労働市場の就労期間や賃金が低い女性の所得保障制度として、配偶関係による適否ではなく、育児や介護などの理由で就労ができない期間や低賃金になった期間を保険料免除にしたり、老後の給付面で優

遇したりする制度を導入する動きが広がっている。

第3号被保険者制度はいずれ共働き社会が一般化し、適用拡大が進めば自然消滅するかもしれない。しかし、先に述べたように実際の社会では1%にも満たないモデル世帯の給付水準を年金財政検証の指標とすることは再考すべき時期にきている。モデル年金世帯が生活でき、年金財政が維持できても、現実社会に生きる人々が生活困窮するのであれば、財政検証の存在意義はない。家族や労働市場の変容に着目し、エビデンスに基づいた人生リスクを考慮した新たな制度設計が求められる。■

《参考文献》

- 高山憲之 (2015) 「パネルデータからみた第3号被保険者の実態」年金シニアプラン総合研究機構『年金研究』No. 1、pp.3-31
- 丸山桂 (2019a) 「年長フリーター・無業者の生活と年金納付状況」『年金研究』No.11、pp. 1-23
- 丸山桂 (2019b) 「ロスジェネ世代の年金問題」『世界』2019年11月号、岩波書店、pp.207-215
- メアリー・C・プリントン (2005) 『失われた場を探してーロストジェネレーションの社会学』NTT出版
- 山口茜 (2018) 「あえて年取を抑える 559 万人 就業を阻む「壁」の取り壊しと年金制度改革が必要」大和総研経済分析レポート 2018年7月24日 https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20180724_020219.pdf：最終アクセス日 2019年11月20日
- 労働政策研究・研修機構 (2018) 「「社会保険の適用拡大への対応状況等に関する調査」(事業所調査) 及び「社会保険の適用拡大に伴う働き方の変化等に関する調査」(短時間労働者調査) 結果」調査シリーズ No.182
- OECD (2014) 『OECD ジェンダー白書』明石書店
- OECD (2018) 「OECD Jobs Strategy 新たな OECD 雇用戦略 仕事の世界が変化する中での全ての人々に対する良い雇用」