2024年 年金財政検証とその課題

駒村　康平　慶應義塾大学経済学部教授

公的年金制度は、人口推計の見直しに合わせて５年以内に一度の間隔で財政検証が行われ、その内容を反映するため年金改革が行われることになっている。

2024年は年金財政検証の行われる年であり、本特集は、2024年財政検証と関連する次期の年金改革について考える。

年金改革を巡っては有識者から適切な指摘がある一方で、専門家と称しながらも理解が不十分な批判もある。何を評価基準にするかで、年金改革の評価は分かれるとしても、冷静で正確な議論が必要である。

特集の概要

本特集の概要、各執筆者の論文のポイントを紹介する。

（1）財政検証の人口推計および経済前提について（西沢論文）

2023年４月に国立社会保障人口・問題研究所が公表した「将来日本の人口推計」によると、少子化の継続的な進展と寿命の伸長により高齢化率は上昇を続け、65歳以上人口比率は、2070年には38.7%、75歳以上人口の割合も25.1%になると推計された。新しい推計では、合計特殊出生率は2020年の1.33から2070年には1.36と、若干の回復し、寿命の伸長は緩やかに続くと想定されている。

今回の人口推計で大きな影響を持ったのが外国人の流入である。2017年の推計では、毎年９万人の純流入とされていたが、2023年の推計では、過去のトレンドから毎年16万人と引き上げられた。

財政検証を行うためには、人口推計とともに将来の経済の見通し、経済前提が必要にあり、労働力、全要

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）、『社会のしんがり』（新泉社、2020年）など。

表1　厚生年金の財源構成の変化

	2004年財政検証（基準）	2009年財政検証（中位）	2014年財政検証（ケースC）	2019年財政検証（ケース3）	2024年財政検証「過去30年投影ケース」
保険料	70%	69%	70%	70%	65%
国庫	21%	19%	19%	19%	19%
積立金	10%	12%	11%	11%	17%

出典：各年年金財政検証から作成

素生産性、運用利回りの見通しなどの組み合わせで4つケースが用意された。

西沢論文は、財政検証の妥当性について、公表方法・タイミングおよび、賃金上昇率を中心に議論をしている。経済前提の妥当性については、議論になることも多いが、西沢論文の特徴は、公表方法やタイミング、そして過去の経済前提、財政検証との比較の上で、詳細に議論している点が重要である。

(2)マクロ経済スライドと所得代替率

年金財政検証は、2004年の改革以降は、概ね百年先まで視野にいれ、国民に約束した給付を保険、国庫負担、積立金の運用利回りとその取り崩し額といった財源で確保できるのか、財政状況の均衡を確認している（有限均衡方式）。**表1**は、厚生年金について、財源構成が過去の財政検証でどのように変化したか見たものである。

2024年の財政検証の特徴は、財源構成における積立金等の比重が大きくなっている点であり、運用の成否が年金財政に大きな影響を与えることになる。

この年金財政検証でもっとも重要なのは、公的年金の所得代替率の長期の見通しである。

人口推計の中位推計と4つの経済前提（高成長実現ケース、成長型経済移行・継続ケース、過去30年投影ケース、1人当たりゼロ成長ケース）のうち上位3つでは所得代替率が50%を超えて、一応、年金財政は持続可能と評価される。

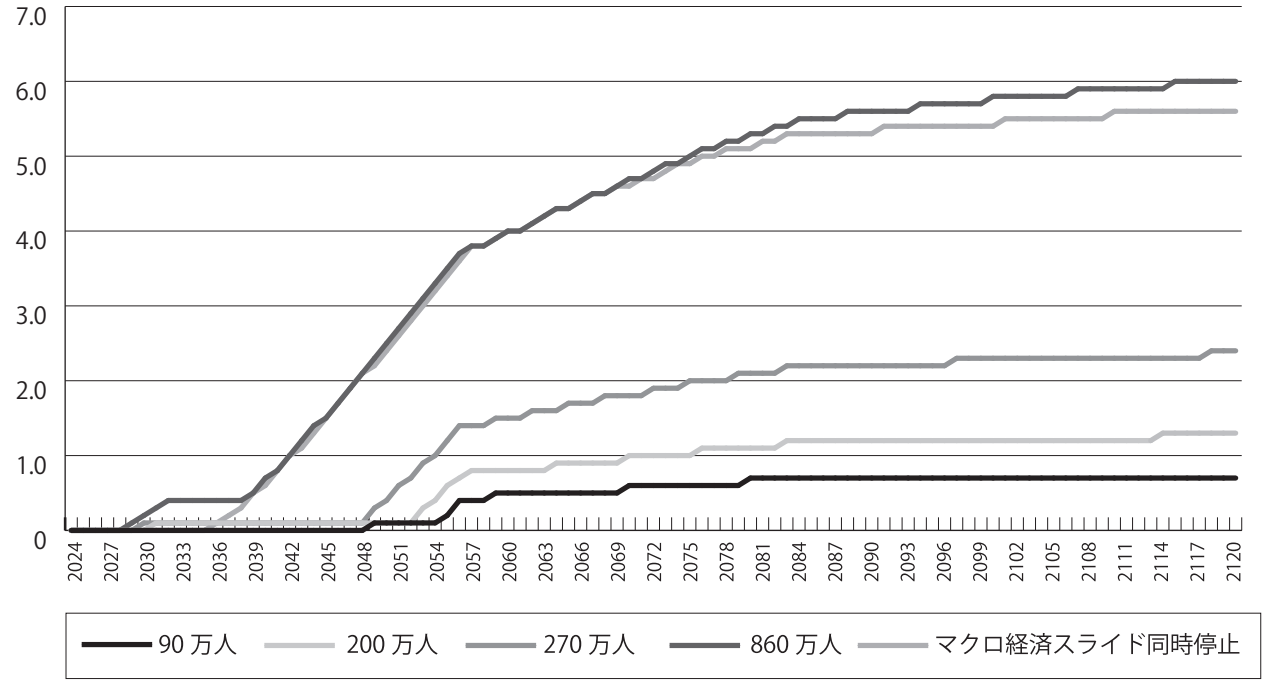
2017年度以降は、年金の保険料（率）は引き上げないことになっているため、財政均衡を確保するため、高齢化率に連動して年金の給付水準（所得代替率）を下げるためにマクロ経済スライドが導入されている。マクロ経済スライドとは、高齢化率の変動に応じて年金改定率を調整する仕組みである。公的年金は、その実質価値を維持するために賃金や物価に連動して年金額を改定する仕組みがあるが、マクロ経済スライドが適用されている期間は、年金改定率引き下げられるため、年金額の実質水準が低下することになる。

しかし、厚生年金と国民年金・基礎年金に対するマクロ経済スライドの適用期間の長さの違いが重要な問題を引き起こしている。

中位推計・過去30年投影ケースでは、マクロ経済スライドは、厚生年金には2026年まで、基礎年金には2057年まで適用される。そのため、モデル年金の所得代替率は2024年の61.2%から2057年には50.4%まで低下する。問題はその低下の内訳である。デフレの期間、国民年金財政が不安定になっていることから、長期間にわたってマクロ経済スライドを適用され、基礎年金（夫婦二人分）の所得代替率は2024年31.9%から2057年には25．5%まで低下することになり、基礎年金の給付水準の低下が大きな問題になっている。

1974年生まれを例にすると、新規裁定時点までは、名目賃金上昇率からマクロ経済スライド率を控除された改定率（再評価率）が適用され、年金受給開始後は物価上昇率からマクロ経済スライドが控除された改定率になるため、受給開始後も物価上昇率を割り引いた実質年金額は18年間低下し続けることになる。マクロ経済スライドは老齢のみならず障害、遺族基礎年金の給付水準を引き下げることになる。

図１適用拡大のパターン、基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライド同時停止によって発生する国庫負担（兆円）



出典：厚生労働省社会保障審議会年金部会『令和６年将来の公的年金の財政見通し（財政検証）』より著者作成。
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/index.html

(3)改革オプションの検討（石崎論文）

年金財政検証を受けた次期年金改革のオプションとしては、１）厚生年金の短時間労働者への適用拡大（90万人、200万人、270万人、860万人を新規適用する4つのパターン）、２）厚生年金と基礎年金へのマクロ経済スライドの調整期間一致、３）基礎年金の拠出期間を現在の40年から45年に延長する、４）65歳以上で、年金を受給しながら働くと、収入が一定以上になると、年金の支給は停止されるという「在職老齢年金制度を見直す」、５）現在の厚生年金に賦課上限が65万円であるが、これを引き上げる「報酬上限の見直し」、が議論されている。

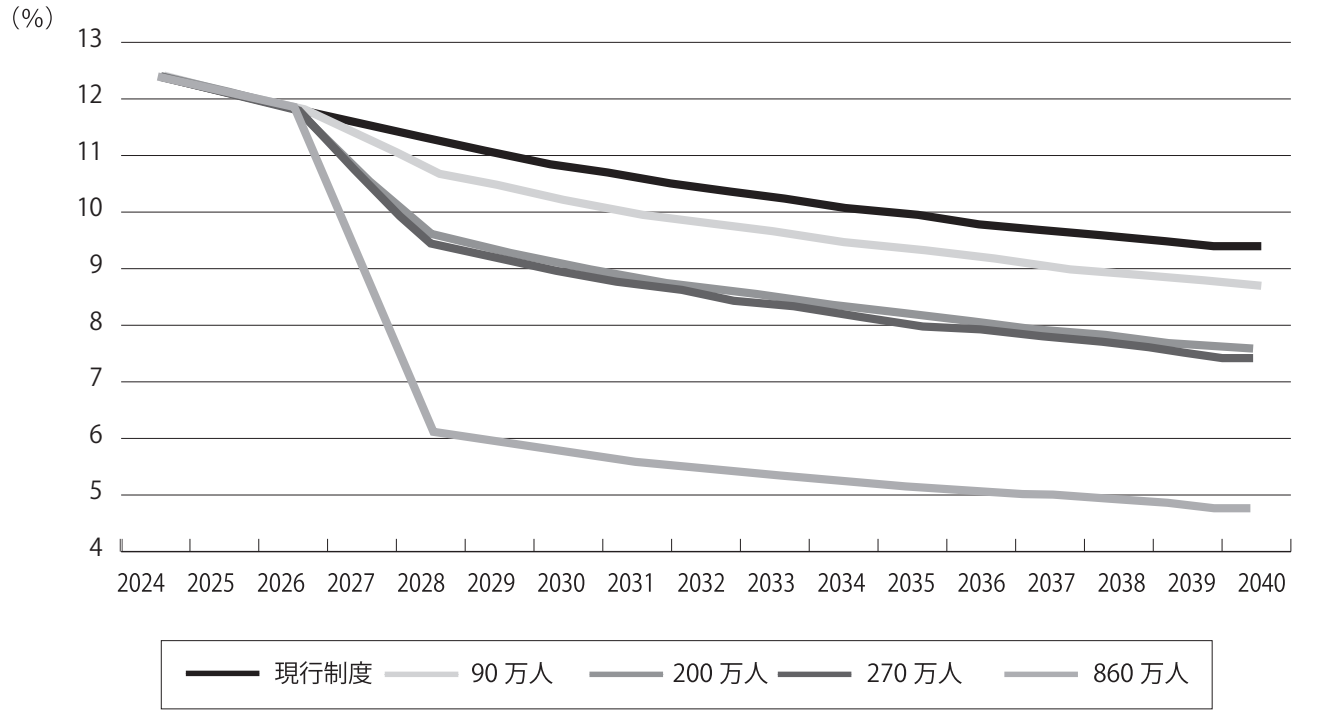
本特集では、石崎論文は、改革案のうち２）、３），４）、５）について詳しく議論をしている。前述のようにマクロ経済スライドで、基礎年金の給付水準は大きく低下するため、３）基礎年金の拠出期間を延ばすことは重要な選択肢になるはずであるが、厚労省は既に断念している。この点について、石崎論文では詳しく議論している。さらに２）厚生年金と基礎年金のマクロ経済スライドの調整期間の一致を早急に行う必要の理由、４）在職老年年金の廃止と税による再分配の意義、５）賦課上限の効果、も議論している。

(4)適用拡大の評価（丸山論文）

１）の厚生年金の短時間労働者への適用拡大であるが、すでに被保険者51人以上の企業規模については適用されているが、さらに規模や個人事業所まで適用拡大するというものである。適用範囲は最小90万人から最大860万人までの案がある。

丸山論文では、これまでの適用拡大の影響について短時間労働者の標準報酬月額の分布を分析し、全体的により高い月額にシフトしていることを確認している。また改革オプションについて、適用拡大をなるべく進めることで、月額７万円（基礎年金満額相当）以下の年金受給額の者の割合は減少するが、「過去30年投影」ケースの場合では、男性の氷河期世代のあまり改善し

図２　第三号被保険者の割合



出典：厚生労働省社会保障審議会年金部会『令和６年将来の公的年金の財政見通し（財政検証）』より著者作成。
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/index.html

ない。

適用拡大は中小企業等負担や適用事務の課題という現実的な限界があるものの、最終目標は860万人まで広めるべきと考える。その理由は、①マクロ経済スライドで基礎年金の給付水準が低下するなかで、基礎年金だけしか受け取れない人を減らす効果が期待できる、②企業規模や事業形態でによって厚生年金の適用・不適用があれば、企業負担や労働者負担に差がでて、雇用形態に歪みを与える、③適用拡大により国民年金の加入者が減り、残った国民年金加入者の一人当たり積立金が増大することで、国民年金財政が安定化し、基礎年金のマクロ経済スライドが早期に停止し、基礎年金の給付水準の低下を抑制できる、というものである。また、④これが実現すれば、第１号被保険者が国民年金加入者全体（1、2、3号）に占める割合は、2040年には7%から10%程度になり、ほとんどの国民が厚生年金にカバーされることになり、報酬比例年金である厚生年金による年金の一元化の完成に大きく近づくことになる。

課題はどのように事業主負担分を確保するのかであり、賃金の引き下げ、利益の圧縮、価格に転嫁する3つしか方法はないが、社会保険料負担は労務費の上昇を意味する以上、価格に転嫁すべきである。中小、零細、個人事業所が価格転嫁できるように産業政策で支援する必要がある。価格転嫁が困難な場合は、業務請負的な働き方に雇用がシフトする危険性が出てくる。現実には中小、零細企業の抵抗が予想されるため、直ちに860万人までの適用拡大は困難かもしれない。そうなると基礎年金の給付水準の低下を十分に食い止めることができなくなる。

(5)今後の課題

1)国庫負担の発生と波及効果

丸山論文は適用拡大、石崎論文はマクロ経済スライドの調整期間の一致で議論しているが、改革オプションに関わる試算によるとオプションの1)、2)、3）のすべての改革で国庫負担が発生する。1)、2)、3)のいずれも基礎年金の給付水準の低下を抑制する効果

があるが、基礎年金の財源の半分は国庫負担でまかなわれているからである。**図1**は、1)、2) の改革の国庫負担の推計である。年金改革と並行して、国庫負担の確保を巡る財源確保に着手する必要がある。

厚生年金の適用拡大は、同じ被用者保険である健康保険にも影響を与える。厚生年金の適用拡大により、国民年金第1号被保険者である短時間労働者が厚生年金に移動することで、国民年金第1号被保険者として残っていくのは無業者や自営業者が多数になる。同様に健康保険でも、適用拡大により、国民健康保険から健康保険に短時間労働者が移ることになる。このため国民健康保険加入者全体にしめる自営業者や無業者、退職者の比重が上昇し、財政が不安定になる可能性もある。適用拡大の大きさによっては国民健康保険の性格が変わる可能性もある。

2)第3号被保険者の動向

年金財政検証での直接の議論ではないが、短時間労働者への厚生年金の適用拡大を巡ってはいわゆる「年収の壁」の問題が議論されている。まず押さえておくべきは、短時間労働者への適用は、第1号被保険者を第2号被保険者にシフトさせるという部分と第3号被保険者を第2号(厚生年金)にシフトさせるという2つの効果がある点である。第1号被保険者は定額の国民年金保険料を支払うことになっているが、第2号になると労使折半の報酬比例の保険料(厚生年金)に変わる。給付も厚生年金が加わることになり、メリットは大きい。他方で、第3号被保険者は厚生年金加入により、厚生年金部分の給付はつくが、他方で、手取りが減少するのでメリットは相対的には小さい。その理由は、第3号被保険者は国民年金(基礎年金部分)の保険料負担が不要である点にある。国民年金の保険料負担がない第3号被保険者制度の存在はかねてから問題とされていた。

女性の就業率の上昇と短時間労働者への適用拡大は国民年金第3号保険者の人数を減少させる。**図2**は、年金加入者全体に占める第3被保険者の割合を見たものであるが、今後、急激に減少していく。年金財政検証では、第3号被保険者制度の存否までは踏み込んでいないが、最終的には、将来は第3号被保険者制度を残すべきかという議論も必要になる。

(3)今後の課題

厚生年金の適用拡大を遂行していくと、医療保険、税・財政政策、労働政策、産業政策も巻き込んだ制度改革につながっていく。なかでも国庫負担の確保がカギになる。

仮に国庫負担の確保が難航し、基礎年金の給付水準の低下を放置することになるとどうなるだろうか。1974年生まれの団塊ジュニア世代が年金受給開始するのは2040年頃である。給付水準の低下により、基礎年金という現行の社会保障制度の背骨が壊れはじめ、増加する低所得高齢者に生活保護制度が対応できない状態になると、社会不安が広まる危険性がある。日本の社会秩序への安心感は、もはや最大の国際競争力とも言えるが、それが失われる可能性がある。それを回避するためには、国庫負担を低所得高齢者に集中させる「Bプラン」、すなわち「最低保障年金制度」を準備する必要がある。この場合、厚生年金の適用拡大による報酬比例年金の拡大と組み合わせると、将来の年金制度は、2009年の政権交代の時に旧民主党が掲げた改革案に接近していくことになる。■

《参考文献》

厚生労働省社会保障審議会年金部会(2024)『令和6年将来の公的年金の財政見通し(財政検証)』

特集　2024年 年金財政検証とその課題

財政検証における経済前提および公表方法の問題点

西沢　和彦
株式会社日本総合研究所 理事

前提の妥当性のみならず公表方法も重要な論点

2024年7月、4回目となる年金の財政検証結果が公表された。1回目は2009年である。財政検証は、5年に1度の年金財政の健康診断にも例えられ、経済前提と人口動態に一定の仮定を置き、年金財政の今後100年の姿を見通す作業である。経済前提は、実質賃金上昇率、実質運用利回り、物価上昇率の3つ、人口動態は、合計特殊出生率、死亡率の2つが重要である。人口動態については、2024年財政検証では入国超過数が加えられている。

財政検証結果を受け、年金財政の先行きに対し楽観的な論調も見られる。政府も年金財政に無関心のようである。平成元年以来の年金改正の歴史を振り返れば、保険料率および国庫負担割合の引き上げといった歳入確保とともに、平成時代の前半が費やされた支給開始年齢の引き上げ、2004年のマクロ経済スライド導入など、年金財政の維持に向けた取り組みが重ねられてきた。だから、もはや何も手を打たないという態度でよいのであろうか。

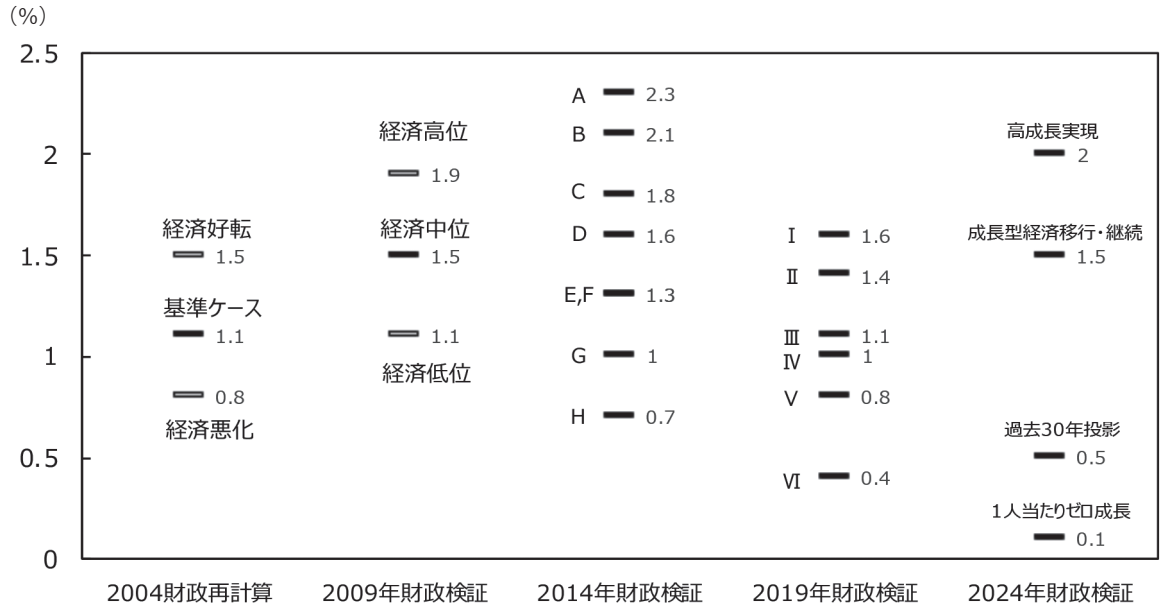
本稿は、財政検証の妥当性について、公表方法、および、賃金上昇率を中心に前提そのものの2つの側面から検証した。公表方法を取り上げるのは次のような理由である。財政検証結果は、国民経済計算をはじめとする公的統計と同様「国民にとって合理的な意思決定を行うための基盤となる重要な情報」(統計法第1条)のはずである。客観性はもちろん、分かりやすく迅速に提供されなければならないが、その点に疑義があるためである。

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。2002年、法政大学修士（経済学）。
著書に『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］）、『医療保険制度の再構築』（慶応義塾大学出版会、2020年）など。

公表方法における3つの問題点

公表方法に対し、次のような問題点を指摘できる。第1に、経済前提における標準ケースの欠落である。2009年の財政検証までは標準ケースが設けられていた。例えば、2004年の財政再計算（財政再計算としての最後）における実質賃金上昇率の前提は、最も蓋然性の高いと考えられる基準ケースを1.1%とし、その上に経済好転ケースとして1.5%、下に経済悪化ケースとして0.8%が設定されていた（**図1**）。2009年財政検証も、経済中位、高位、低位へと名称を変えつつも同様の形態であった。将来人口推計においては、今でも、中位、高位、低位の3通りとなっているのと同様である。

図１　実質賃金上昇率の前提（過去５回）



（資料）厚生労働省の2004年財政再計算、2009年以降の財政検証の各経済前提より筆者作成。

ところが、2014年財政検証では、ＡからＨまでの８ケースとなり、標準ケースが姿を消した。実質賃金上昇率は、ＡからＨまで0.2 ～ 0.3%ポイントずつの幅でほぼ均等に並んでおり、それぞれのケースがあたかも同確率で実現するかのような印象を与えている。2019年財政検証も、ケースの数を２つ減らしⅠ～Ⅵの６ケースとなり、やはり標準ケースは設けられなかった。今回の2024年財政検証も、ケースの数を前回から２つ減らし４ケースとなり、標準ケースは設けられていない。

しかも、2024年財政検証は、上位２ケース（高成長実現、成長型経済移行・継続）と下位２ケース（過去30年投影、１人当たりゼロ成長）とが両極化しており、標準とおぼしきケースの目星をつけることすら困難になっている。成長型経済移行・継続ケースと過去30年投影ケースとでは実質賃金上昇率に１%ポイントもの差がある。2014年と2019年の財政検証では、各ケースがほぼ均等に並んでおり、標準ケースの目星をつけることはできていた。

標準ケースが置かれないことによる弊害は、どのケースが最も蓋然性が高いのか読み手に分かりにくいことはもちろん、年金制度の運営においても生じると考えられる。年金額は毎年改定される。その改定率決定は予算編成期になされ、マクロ経済スライドを適用するか否かも併せて判断される。マクロ経済スライドは、2004年の年金改正で導入された給付抑制の仕組みであり、保険料率が固定されたもと、長期間における（100年が想定されている）年金財政の収支均衡が見通せるまで続けられることとなっている[1]。標準ケースが置かれず、複数ケースが並列されているもとでは、いずれのケースをもってマクロ経済スライドの継続を判断するのかが問題となる。

実際、2024年財政検証では、高成長実現と成長型経済移行・継続の２ケースでは、報酬比例部分いわゆる２階部分に関し、もはやマクロ経済スライドをかけずとも長期的な収支均衡が見通せる結果となっている。他方、過去30年投影ケースでは、2026年までマクロ経済スライドをかける必要がある結果となっている[2]。2024年末になり、2025年の年金額改定においてマクロ経済スライドをかけるのか否か、どのケースをもとに判断されるのであろうか。

では、2014年財政検証において標準ケースはなぜ取り除かれたのか。政治的理由と考えられる。「100年安心」がうたわれた2004年改正において所得代替率（年金給付水準を表す代表的指標）50%維持が公約化した。仮に標準ケースを設

け、標準ケースにおける所得代替率が50％を割り込んでしまっては、「100年安心」が嘘になってしまう。標準ケースは設けず、8ケースのうち過半が50％を上回り、2つか3つ50％割れがあるくらいであれば体面が保てる――推察するに、このような判断ではないだろうか。実際、結果はそのようになっていた。

第2に、経済前提の順序の消失である。2014・2019財政検証では、前述のように標準ケースこそ欠落しているものの、A～H、I～VIという順序があった。ところが、2024年財政検証ではそうした順序が消失し、各ケースには、高成長実現、成長型経済移行・継続、過去30年投影、1人当たりゼロ成長という固有名詞が充てられ、にわかには高低が識別できなくなっている。とりわけ、高成長実現ケースと成長型経済移行・継続ケースは、字面を見てもどちらが高いのか全く分からない。

第3に、財政検証の公表タイミングに恣意性が見られることである。公表タイミングは、2019年財政検証の際、大きな話題となった。今回も問題なしとしない。

財政検証の公表日は、1回目が2009年5月26日、2回目が2014年6月3日であった。ところが、3回目はそれより約3か月遅い2019年8月27日にずれ込んだ。理由は、作業の遅れではなく、7月21日の参議院議員選挙前に財政検証結果が争点となるのを政府・与党が恐らく避けたためである[3]。こうした与党の態度に対し、例えば、日本経済新聞は次のように論評している。「『鋭意作業している』。根本匠厚生労働相は公的年金の将来像を示す『財政検証』の公表時期を聞かれるとこうかわし続けた。老後資金が2,000万円不足するとの金融庁の報告書が国会で紛糾するのを見た政府は検証を選挙後に延期し、与党も早期公表を求めなかった。だが『不都合な真実』を隠したところで老後の安心は確保できない」[4]。今回の2024年財政検証結果も、1回目・2回目の公表日より約1か月遅い7月3日に公表された。通常国会の閉会が6月23日であり、それを待ったものと推察される。

このように、主要なものに限っても、財政検証の公表方法には問題点を指摘できる。これでは、仮に立派な結果であっても国民の理解と信頼は得られないであろう。次回2029年財政検証においては、経済前提に標準ケースを設け、公表日はあらかじめ決めておくなど公表方法の改善が不可欠である。

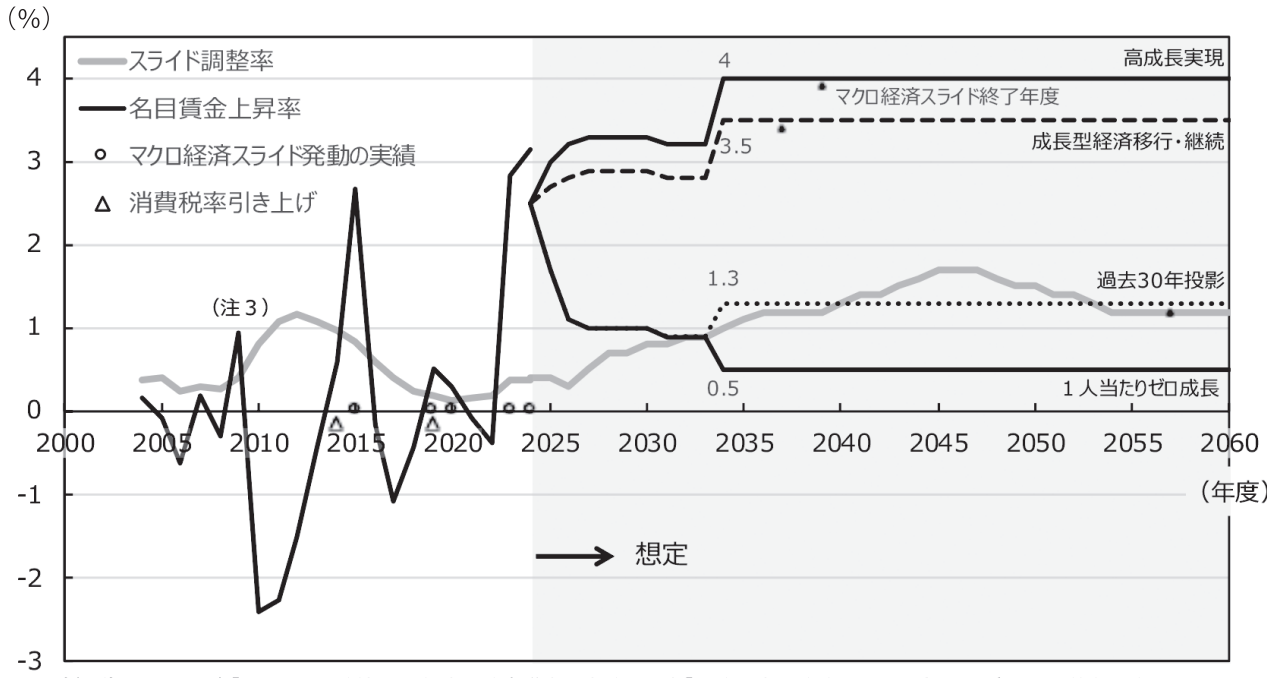
名目賃金上昇率の実績と財政検証における想定

では、前提は妥当なのであろうか。名目賃金上昇率について、100年安心の年金改正が行われた2004年度から2024年度までの実績と2024年財政検証における想定、とりわけ上位3ケースとを見比べるとガラッと様相が転換している。なお、図1は実質賃金上昇率であり、以降の記述および図2はそこに消費者物価上昇率を足した名目賃金上昇率である。

名目賃金上昇率は、マクロ経済スライドが導入されているもと、核心的な指標である。マクロ経済スライドは、名目賃金上昇率によって毎年の年金額を改定する本則をいったん棚上げし、一定期間、名目賃金上昇率（以下、W）－スライド調整率（以下、A）による改定にとどめ、段階的に給付抑制を図る仕組みである。例えば、W 2％、A1％、T年の年金額10万円とする。すると、T＋20年の年金額は、本則であれば約15万円、マクロ経済スライドを発動し続ければ約12万円となる。約2割の給付抑制効果である。2004年改正時、同年度から2023年度までの20年間、マクロ経済スライドが毎年度適用され、所得代替率は2004年度の59.3％から2023年度の50.2％まで下がり、それにより長期的な年金財政の収支均衡が見通せると目論まれていた。

W＜Aとなる事態も生じ得る。その際も、W－Aによるマイナス改定とすれば給付抑制効果が得られ、年金財政の改善へと向かっていくが、2004年改正では、W＜Aとなった場合、年金額は据え置くこととされた。これを名目下限措置という。年金受給者の反発を招かないためのいわば採算度外視の措置である。名目下限措置が適用されると、給付

図２　名目賃金上昇率とスライド調整率、実績と想定



（注１）実績は著者計算。見通しは「2024年財政検証」。Ｔ年度の賃金上昇率は、（Ｔ－２～Ｔ－４年度）の実質賃金上昇率の平均値にＴ－１年の消費者物価上昇率を加え、そこからＴ－３年度の可処分所得の押し下げ分（2019年度まで0.2、2020年度は0.1、2021年度以降ゼロとしている）を控除した値。賃金は、１人当たり標準報酬総額（民間被用者）を用いている。

（注２）スライド調整率は労働参加進展シナリオのもの。

（注３）特例水準未解消のためマクロ経済スライド発動せず。

（資料）厚生労働省「2024年財政検証」、社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告－令和４年度－」より著者作成。

抑制とはならず、過剰給付分は年金積立金の前倒しでの取り崩しによって賄われることになる。すなわち年金財政の毀損である。よって、Ｗ＞Ａであり続けることが不可欠となる。

ところが、実際には、経済は生き物であり政府の願望通りとはならない。2004年度から2024年度までの21年間のうち、Ｗ＞Ａとなったのは計６回にとどまっている（**図2**）。しかも、うち2015年度と2020年度の２回は消費税率の引き上げに伴う消費者物価上昇に助けられており、わが国の経済の実力ベースではＷ＞Ａが計４回であったことになる。その結果、マクロ経済スライドが発動されたのは、特殊要因によって発動に至らなかった2009年度を除き（**図2**の注3を参照）、2015、2019、2020、2023、2024年度の計５回のみである。

マクロ経済スライドの発動を勝ち負けに例えれば、2004年改正時、政府は20勝０敗での完全優勝（長期的な財政収支均衡の見通しを得ること）を目論んでいたが、ここまで５勝16敗で試合は今も続いている（長期的な財政収支均衡の見通しは得られていない）。この間、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災、2020年からのコロナ禍を挟んではいるが、20連勝という想定がそもそも願望含みであり、名目下限措置を盛り込んだのは2004年改正の判断の甘さであったと言える。

2024年財政検証とりわけ上位３ケースにおける名目賃金上昇率（Ｗ）は、過去21年間の実績とはガラッと様相が異なっている。高成長実現ケースから１人当たりゼロ成長ケースまでの４ケースにおけるＷは、2033年度までは内閣府「中長期の経済財政に関する試算」と平仄を合わせて曲線状に推移し、2034年度以降は厚生労働省独自の仮定が置かれている。

まず、高成長実現、成長型経済移行・継続の２ケースでは、一貫してＷ＞Ａが続く。それを受け、基礎年金いわゆる１階部分に関し、マクロ経済スライドは、それぞれ2039年度、2037年度には終了出来る見通しとなっている。すなわち、それぞれの年度以降、本則通りＷによる年金額の改定へと復帰する。

次いで、過去30年投影ケースにおいても、2033年度まではW＞A、2034年度以降もW≒Aと仮定されており、ほぼ難なくマクロ経済スライドが発動されていく想定となっている[5]。過去21年の実績とはかなり異なる姿である。なお、スライド調整率(A)は、｜労働力人口の減少率｜＋0.3で定義されており（｜｜は絶対値）、人口減少幅の拡大に比例する。それでも、W≒Aで推移するというのが過去30年投影ケースである。

他方、1人当たりゼロ成長ケースのみは、上位3ケースとは異なって、2034年度以降、常にW＜Aとなり、名目下限措置が適用され続ける。過剰給付の結果、国民年金の積立金は2059年度には枯渇し、所得代替率は50.1%から30%台に一挙に落ち込むというのが財政検証のシナリオである。1人当たりゼロ成長ケースは、4ケースのうち最下位に位置付けられてはいるが、0.5%は過去21年間のWの実績を上回っている。Wの21年間の単純平均は0.1%である。決してあり得ないケースではない。このように、Wの想定のみを見ても、年金財政の先行きに対して安穏としていられる状態ではない。

出生率をみれば事態は一段と重く受け止められるべき

出生率の現状および先行きを踏まえれば、事態は一段と重く受け止められるべきである。2024年財政検証では、合計特殊出生率に関し、2050年度1.39人が想定されているが、2023年の実績は過去最低を更新する1.20人であった。今後を展望しても、若者の結婚意思および希望出生数のいずれも低下していく可能性がある。国立社会保障・人口問題研究所が5年に1度実施しているの「出生動向基本調査」によれば、18～34歳の未婚者を対象に「いずれ結婚するつもりか」と問うたところ、2010年には男86.3%、女89.4%が「はい」と答えていた。ところが、2021年は男81.4%、女84.3%とともに5%ポイント程度低下している。希望出生数についても、同調査によれば、2010年時点では、男は2.04人を、女は2.12人を望んでいたのに対し、2021年は男1.82人、1.79人と2人を大きく割り込んでいる。直近は、コロナ禍の影響も考えられるものの、結婚意思や希望出生数の低下はトレンドである可能性もある。

こうした事態に対しては、政府が掲げてきた少子化対策よりも、年金制度としてできることにまず取り組むべきである。そもそも、子どもは年金財政を支えるために生まれてくる訳ではなく、出生数の反転に期待するとしても不確実である。加えて、実際の政策を見ると、児童手当の拡充が歳出のうち大きなウェイトを占めるなど、子どものためを思っての政策なのか、ばら撒きなのか判然としないものも見受けられる。年金制度としてできることとは、かねてより多方面から提案されているように、名目下限措置の撤廃、支給開始年齢の引き上げを通じた生涯受給額の抑制などである。2025年に予定される年金改正を「流れ」に任せるのではなく、以上のようなことがきちんと再確認される必要がある。■

《注》

1　長期的な収支均衡とは、おおまかには次のような意味である。

$$\sum_{t=1}^{100}\frac{R_t}{(1+r)^{t}}+\text{積立金}=\sum_{t=1}^{100}\frac{E_t}{(1+r)^{t}}$$

R_t はt年の保険料収入と国庫負担、E_t はt年の給付である。rは利子率、（1＋r）^t で現在価値に直している。左辺を決定付ける保険率は固定されている。等号が成り立つと見通せるまで、E_t、$E_{(t+1)}$… とマクロ経済スライドによって給付を抑制していくことになる。

2　1人当たりゼロ成長ケースでは、マクロ経済終了年度は示されていない。

3　「7月に参院選があったことなどから約3カ月遅れの公表となる」日本経済新聞2019年8月21日?。

4　日本経済新聞2019年7月24日-

5　こうしたWが想定されてもなお2057年度までマクロ経済スライドを続けざるを得ない、すなわち、年金給付水準を切り下げていかざるを得ない点には留意が必要であろう。

《参考文献》

西沢和彦（2014）「年金財政検証における経済前提の見方」日本総合研究所　R search Focus No.2014-006

西沢和彦（2019）「平成を振り返る：年金政策 ～年金財政の持続性確保はじめ令和に多くの課題～」日本総合研究所 View Point No.2019-008

年金改革の選択肢と展望

―基礎年金の給付水準低下抑制策を中心に―

石崎　浩

埼玉県立大学保健医療福祉学部教授

はじめに

厚生労働省が2024年7月に公表した公的年金財政検証結果を踏まえ、政府は2025年の通常国会に、年金改革関連法案の提出を予定している。具体的な改革案は、厚労省年金局が水面下で与党と調整しながら検討を進めている。社会保障審議会年金部会での有識者らによる議論を経て、2024年12月にも成案がまとまる見通しになっている。

2024年の公的年金財政検証では、５年前の2019年検証に引き続き、基礎年金の給付水準が将来大きく低下する見通しになった。次期改革に向けた検討では、厚労省が給付水準低下の抑制策に本格的に取り組もうとしている点が、過去の改革と比較した特徴といえる。

また、少子高齢化が一段と深刻になる中で、高齢者の働く意欲を阻害しない観点から、これまで長年にわたり制度が維持されてきた65歳以降の在職老齢年金による厚生年金減額について、廃止または縮小に舵を切るかどうかも注目される。

本稿では多岐にわたる改革の検討項目の中から、基礎年金の給付水準低下の抑制策を中心に、上記のテーマについてどのような改革案が検討されているか、あるいは検討されたものの実現が見送られることになったかについて記述する。11月11日に発足した第２次石破内閣は少数与党で政権基盤が弱く、改革の行方には不確定要素が非常に多い。あくまで本稿執筆時点（11月中旬）の状況に基づくことを予めお断りしておきたい。

いしざき　ひろし

早稲田大学政治経済学部経済学科卒業、中央大学大学院法学研究科後期博士課程修了。博士（法学）。専門は社会保障法、社会保障論。読売新聞東京本社政治部、編集委員を経て現職。著書に『公的年金制度の再構築』（信山社、2012年）、『年金改革の基礎知識（第２版）』（同、2016年）、『年金財政はどうなっているか』（同、2020年）。

基礎年金の水準低下をどう抑えるか

(1)二つの改革案

基礎年金の給付水準低下を抑制する方策として、次期改革に向けて厚労省が検討したのは次の２案である。

①20歳以上60歳未満の40年間とされている国民年金の加入義務を65歳未満までに５年延長する「45年加入案」

②マクロ経済スライドによる給付水準調整を基礎年金については短縮する一方、厚生年金については延長して、両者の調整終了時期を一致させる「調整期間一致案」

このうち、厚労省は①の45年加入案の実現を既に断念した。②の調整期間一致案の実現を目指しているものの、改革が実現するかどうか予断を許さ

ない。

基礎年金の給付水準が今後大きく低下するのは、第1号被保険者が加入する国民年金財政が厚生年金財政と比較して脆弱だからである。2019年の財政検証では「代表的なケース」[1]とされる「ケースⅢ」で、給付水準が足元の2019年度と比べ約3割も低下するという結果になった[2]。基礎年金しか受給できない高齢者、あるいは厚生年金を受給できても金額が少ない高齢者の生活が厳しくなり、生活保護の受給が増えて将来世代の税負担が重くなりかねない。

2020年の年金改革法が成立し、次期改革に向けて二つの改革案の検討が厚労省内で本格化し始めたころ、足元では合計特殊出生率が大きく低下しつつあった。2019年の財政検証は出生率が長期的に1.44となる想定で行われたが[3]、その2019年の出生率は1.36に低下した（その後も低下が続き、2023年には1.20と過去最低を記録した）。出生率の低下は将来の所得代替率を大きく押し下げる要因となる。また、2020年には新型コロナウィルスの感染拡大が始まり、日本経済が大きな打撃を受けた。厚労省年金局内では、次の財政検証が厳しいものとなり、政府が約束している将来の所得代替率50%の確保が難しくなるという危機感が強まった[4]。ある幹部は筆者に「給付水準を底上げする改革案を示さないと、内閣が倒れかねない」とさえ語っていた。

こうした状況を受け、厚労省が検討を本格化させた二つの案について順に見ていく。

（2）45年加入案

国民年金法第7条は、国内に住所がある20歳以上60歳未満の者に国民年金の加入義務を課している。45年加入案は、この義務を65歳未満までの45年間とすることが柱である。納付義務期間が5年延びる分は、そのまま年金給付に反映させる。この結果、基礎年金の満額は将来、約1割の増額となる。

45年加入案は、公的年金を長寿化が進む社会実態に適合させる内容といえる。国民年金の創設期にあたる1960年から2023年までの間に、平均寿命は男性が15.77歳（65.32歳→81.09歳）、女性は16.95歳（70.19歳→87.14歳）という大幅な延びが実現した。さらに、2070年にかけて、男性は80代後半、女性は90代前半まで延びると推計されている[5]。

このまま制度を見直さなければ、年金の平均受給期間の延伸とともに、働いて保険料を納める期間と年金を受給する期間のバランスが悪くなっていく。また、60代前半はいわば待機期間になっているが、その積極的な意味は見いだしにくい。45年加入案は前回の年金改革でも検討されたが、結局実現が見送られ、積み残しの課題になっていた。

厚労省はこの案による給付水準の改善効果について、2024年の財政検証でオプション試算を行った。それによると、過去30年と同様の経済状況が続いた場合のケース（過去30年投影ケース）では、マクロ経済スライドによる調整が完全に終了する時点（2055年度）の「モデル年金」の所得代替率が57.3%となり、改革を行わない場合より6.9ポイントも高くなる[6]。

（3）断念に至った理由

ところが、厚労省は結局、この案の断念に追い込まれた。

先述のように、納付期間の延長は基礎年金の給付額を増額させることが目的であり、単純な増収対策ということではない。さらに、この案でも60歳以降に引き続き厚生年金に加入して保険料を納めている会社員は追加負担の必要がなく、国民年金加入の低所得者は免除制度を利用できるなど、全ての加入者にとって負担増となるわけでもない[7]。にもかかわらず、「負担増」に対する批判の声がインターネット上などで強まった。厚労省年金局が水面下で自民党の関係議員などと調整した結果、橋本泰宏年金局長（当時）が2024年7月、「絶えず強い批判にさらされることが避けられない45年化を盛り込んだ状態でこのまま進んでいけば、そのことが次期年金制度改正全体にとっての足かせになるのではないか」[8]などとして公式に断念を表明した。

年金局が当初抱いていた危機感が、このころ薄らいでいたことも確かである。国立社会保障・人口問題研究所が2023年4月に公表した新人口推計は、将来の合計特殊出生率の仮定を1.36と前回推計より0.08下方修正したが、その一方で外国人の入国者数が出国者数を上回る「入国超過数」が直近の高い水準を維持すると見込んだ[9]。増加した外国人が保険料を納めて公的年金を支える効果が期待できるため、年金財政の上では出生率低下によるマイナスがおおむね相殺される見通しになった。これに加え、2019年の前回財政検証以降、高齢者や女性を中心に労働参加が見通しを上回って進展し、積立金の運用も好調だったことから、2024年の財政検証は前回と比べて全般に高い給付水準を維持できるという結果となった。

政治的な背景としては、自民党総裁選や衆院解散・総選挙を控え、政府・与党内で負担増の議論を避けたい雰囲気が強まっていたことを指摘できる[10]。こうしたことから、厚労省は「国民に追加的な保険料負担を求めてまで給付水準を改善する必要性は乏しい状況になった」（先述の橋本局長による断念表明）と判断したのである。

45年加入案では、将来の基礎年金額が底上げされるため、財源の半分をまかなう国庫負担の必要額も将来は年1兆円超増える[11]。この財源確保も難題であり、実現には財政当局との調整などが必要となる。ただ今回の場合、厚労省はそのハードルを越える前に、与党の意向を受けて断念することを決めたのである。

（4）調整期間一致案

厚労省年金局が引き続き実現を目指しているのが、調整期間一致案である。

マクロ経済スライドは単純化していえば、賃金や物価が上昇しても、その上昇率から「スライド調整率」を差し引いた率でしか年金額を増やさない仕組みである。2024年の公的年金財政検証では、過去30年投影ケースで調整終了の時期が厚生年金2026年度、基礎年金2057年度という結果となった。第1号被保険者が加入する部分の国民年金財政が厚生年金と比較して脆弱であるため、厚生年金のマクロ経済スライドが終了してから実に31年間にわたり、基礎年金だけにマクロ経済スライドが実施され続ける見通しなのである。厚生年金の最終的な給付水準は2024年度と比べほとんど低下しないが、基礎年金は約3割低下する[12]。公的年金のあり方として、いびつで不公平な状態だと言えるだろう。

調整期間一致案では、厚生年金が保有する積立金の一部を国民年金財政に振り向けて補強し、両年金の調整終了時期を一致させる。これにより基礎年金の給付水準低下は相当程度抑制される。2024年財政検証のオプション試算によると、過去30年投影ケースの場合、両年金の調整終了は2036年度となり、調整期間は基礎年金が21年間短縮される。その一方、厚生年金の調整期間は10年延びる。モデル年金の最終的な所得代替率は56.2%（内訳は基礎年金2人分が33.2%、厚生年金22.9%）となり、改革を行わない場合と比較して5.8ポイント上昇する。所得代替率の内訳を見ると、基礎年2人分は7.7ポイント上昇する一方、厚生年金の低下は2.0ポイントにとどまる[13]。

財政検証結果を見る限り、厚生年金の調整終了は間近に迫りつつある。仮に調整期間一致の改革を行わず、基礎年金だけにマクロ経済スライドが長期間適用され続ければ、どうなるか。おそらく自営業者や農林漁業者などの不公平感を招き、与野党の国会議員からマクロ経済スライドの停止を求める声が強まるのではないか。そうなれば、2004年の公的年金改革でせっかく構築した、保険料水準固定・マクロ経済スライドによる給付水準抑制という年金財政の基本フレームが崩壊の危機に瀕する。公的年金制度の持続可能性が危うくなるのである。こうした事態を避けるためにも、調整期間一致案を次期改革で実現することが望ましい。

調整期間一致案の大きな利点として、基礎年金の給付水準上昇が厚生年金の低下を上回ることにより、ごく一部の高所得世帯を除けば、ほとんどの公的年金受給世帯で給付水準が上昇することが挙げられる。基礎年金の給付財源は2分の1が国

庫負担で賄われており、改革によって基礎年金の将来の給付水準が高まれば、国の一般会計から投入される国庫負担も増えるからだ。ただし、改革をしない場合と比較すると国家財政の持ち出しは増え、過去30年投影ケースでは将来、最大で年2.6兆円の税財源が新たに必要となる[14]。結局のところ“打ち出の小づち”はどこにもないのであり、安定財源の確保が実現に向けたハードルとなる。さらに、被用者が加入する厚生年金の積立金を使って、自営業者も含む国民年金財政を強化することになるため、「会社員の年金積立金を使って自営業者を救済する」という批判を受けやすい面もある。

なお、厚労省は次期年金改革に向けて、短時間労働者への厚生年金の適用拡大を目指している。該当者が厚生年金を受給できるようになるだけでなく、基礎年金の給付水準を底上げする効果もある。詳細は本特集の別稿に譲るが、次期改革で企業規模要件の撤廃と非適用業種の解消を着実に実現したうえで、次のステップとして、週20時間未満の短時間労働者やフリーランスの厚生年金適用をどうするか、早急に具体的な検討を進めるべきではないだろうか。

次期改革に向けては、このほか厚生年金保険料の算定基礎となる標準報酬月額の上限（現行65万円）の引き上げも検討課題となっている。実現すれば保険料の増収で厚生年金部分の所得代替率が0.2～0.5ポイント上昇すると見込まれる[15]。

働く高齢者の年金減額をどうするか

在職老齢年金による働く高齢者の厚生年金減額がこれまで維持されてきたのは、賦課方式を基本とする公的年金制度において、一定程度の収入がある年金受給世代に全額を支給することは、保険料を負担する現役世代の理解を得にくいという判断があったためだ。厚労省年金局は前回改革でも廃止を検討したが、「高所得者優遇」という批判に配慮した与党の判断を受けて、65歳以降の減額がそのまま維持された。厚労省は今回の改革で減額を廃止または縮小する方向で検討しており、実現すれば注目すべき方針転換となる。

在職老齢年金の制度は65歳未満の制度（いわゆる「低在老」）と65歳以上の制度（いわゆる「高在老」）に分かれている。このうち低在老は厚生年金が完全65歳支給となれば消滅することから、廃止が議論されているのは高在老のほうである。

現行制度では65歳以上の人が会社などに勤めて厚生年金の加入者となり、受給中の厚生年金と賃金の合計額が月50万円を超えると、超過分の半額が厚生年金から差し引かれる。賃金が2増えれば年金が1減るという関係は、税に例えれば税率50%ということであり、働く意欲への影響が指摘されている[16]。

ただし、減額を完全に廃止すれば2040年度時点で厚生年金の給付が年6400億円増え、モデル年金の所得代替率を0.5ポイント押し下げる[17]。

在職老齢年金の見直しをめぐる議論は、高齢者の働く意欲を阻害しないことを優先するか、減額廃止による所得代替率への悪影響を重く見るかの二者択一として論じられることが多い。例えば読売新聞は社説で「制度を廃止した場合、支給額が増えて年金財政に不足が生じるため、その分を現役世代の保険料で賄うことになる。現役世代の負担を増やすことが妥当なのか」と廃止論を批判する[18]。

だが、こうした言説は近視眼的ではないだろうか。高齢者が年金減額を気にせず働けば、社会全体の活力と経済成長に貢献し、税や社会保険料をより多く納めるようにもなる。年金制度の枠内にとどまらず、幅広いプラスの影響を考慮して議論すべきである。

さらに、現行制度では高齢者が厚生年金に加入しないような働き方を選択すれば、年金の減額を免れることができる。高齢者が週20時間未満の短時間労働や非適用業種を選択するインセンティブにつながり、労働市場をゆがめている可能性もある。この面からも減額の廃止・縮小が要請される。

社会保険には保険料を納めることと給付を受けることの間に対価性、ないし牽連性がある[19]。民間の保険商品などとは異なり、福祉などの観点から保険の原理がさまざまな形で修正されているとは

いえ、保険料の納付が必ずしも給付に結びつかない現行の在職老齢年金制度は、公的年金への信頼感を損ねている面もあるのではないか。個々の高齢者の経済状況に応じて応分の負担を求める機能は、税のほうが優れている。年金減額を廃止する一方で公的年金に対する所得税の課税強化を行えば、保険料と税の望ましい役割分担に近づくように思われる[20]。その税収増を社会保障財源に繰り入れることも検討に値するのではないだろうか。

おわりに

年金改革の課題は他にも山積している。にもかかわらず、厚労省が9月の自民党総裁選と10月の衆院解散・総選挙への影響を懸念して審議会の開催を控えるなどしたため、具体案の検討は遅れている。今の少数与党による政権運営には不安定さが目立ち、2025年夏には参院選もあることから、年金改革の踏み込んだ議論が行いにくい政治状況が今後も続くことが懸念される。与野党が年金を政争の具としないことを切に求めたい。■

《注》

1 2020年4月14日、衆院本会議での安倍晋三首相（当時）の答弁
2 厚生労働省年金局数理課（2020）p.38
3 前掲注2p.25
4 当時の高橋俊之・厚労省年金局長は2021年11月30日の講演で「次の将来推計人口では、前回よりも出生率の将来見込みが低下すると見込まれる。また、新型コロナの影響で賃金や労働参加の状況はやや低下気味で、足踏み状態と言える。このため次の財政検証は大変厳しい結果となる」と述べた（週刊社会保障2021年12月13日号P.22）
5 国立社会保障・人口問題研究所（2023）p.48
6 厚生労働省年金局「令和6（2024）年財政検証結果の概要」（社会保障審議会年金部会・第16回会議資料1）p.8
7 45年加入案の利点と課題などについては高橋(2024)pp.80-95参照
8 2024年7月3日、社会保障審議会年金部会での説明
9 前掲注5p.2-53
10 毎日新聞2024年7月4日付朝刊
11 厚生労働省年金局「令和6（2024）年オプション試算結果」（社会保障審議会年金部会・第16回会議資料3-1）p.12
12 前掲注6 p.4
13 前掲注11 p.13。厚生年金の低下幅が比較的小さいのは、厚生年金のほうが国民年金（第1号被保険者の部分）より財政規模が大きいことによる。
14 前掲注11 pp.17-19
15 前掲注11 p.26
16 前回の年金改革では制度の存続を主張する論拠として、明確な就労抑制効果を認める研究結果が見られないことがしばしば挙げられた。だがその後、就業率と賃金が上昇するなど状況が変化している。2014年のデータに基づき65～69歳の男性について就業抑制効果を確認できないという研究成果をまとめた慶應義塾大学経済学部の山田篤裕教授は最近の論考で、その後に就業抑制が生じた可能性があると指摘している（山田（2024））。
17 前掲注11 p.25
18 2024年10月4日付朝刊
19 石崎（2012）pp.245-310
20 石崎（2020）pp.143-144

《参考文献》

石崎浩（2012）『公的年金制度の再構築』信山社
石崎浩（2020）『年金財政はどうなっているか』信山社
厚生労働省年金局数理課（2020）「2019（令和元）年財政検証結果レポート」
厚生労働省(2024)「令和5年人口動態統計月報年計(概数）の概況」
国立社会保障・人口問題研究所（2023）「日本の将来推計人口（令和5年推計)」 ※本稿には中位の仮定・推計を引用した
高橋俊之（2024）『年金制度の理念と構造』社会保険研究所
山田篤裕（2024）「高齢期の就業促進策 総点検」日本経済新聞2024年9月4日付朝刊

財政検証からみる適用拡大の効果と課題

丸山　桂
上智大学総合人間科学部社会福祉学科教授

はじめに

5年に一度公表される公的年金の財政検証は、公的年金の「健康診断」とも評される。健康診断の診断結果をみる指標としては、人口動態や経済成長などに一定の前提をおいて、①約100年後を考慮した長期の財政収支の見通し、②マクロ経済スライドによる給付水準とその終了年度の見通し、の2点が主に使用される。前回の財政検証以降、日本はコロナ禍、少子・高齢化のさらなる進展、物価上昇やゼロ金利の緩和など多くの経済状況の変化を経験したため、財政検証の結果は社会の注目を集めた。

今回の財政検証では、いわば健康維持のための選択肢に相当する豊富なオプション試算も提示された。その一つである、被用者保険の適用拡大だけでも4つの試算結果が提示された。適用拡大①は、企業規模要件の廃止と5人以上個人事業所に係る非適用業種の解消を行う場合（約90万人の適用）、適用拡大②は、①に加え、賃金要件の撤廃または最低賃金の引上げにより同等の効果が得られる場合（約200万人の適用）、適用拡大③は、②に加え、5人未満の個人事業所も適用事業所とする場合（約270万人の適用）、そして適用拡大④は、所定労働時間が週10時間以上のすべての被用者を適用させる場合（約860万人の適用）で、適用対象外となる10時間未満の労働者は180万人にまで減少するという内容であった。そして、適用拡大④であれば、成長型経済移行・継続ケース（以後、成長ケース）ではマクロ経済スライドが実施されず、所得代替率は61.2%の現状水準を維持でき、過去30年投影ケースでも、マクロ経済スライドの調整期間が短くなるため、所得代替率も56.3%と高い水準を維持できることが示された。

まるやま　かつら
お茶の水女子大学博士後期課程人間発達学専攻単位取得退学。博士（社会科学）。成蹊大学経済学部教授を経て、2000年から上智大学総合人間科学部教授。専攻は社会政策、社会保障論。
著書に、『最低生活保障の実証分析ー生活保護制度の課題と将来構想』（有斐閣、2018年、共著）、『貧困（福祉＋α 10）』（ミネルヴァ書房、2018年、共著）など。

ロスジェネ問題への対応

2040年頃には、日本の高齢化率はピークに達し、第二次ベビーブーム世代と重なる就職氷河期世代（ロスジェネ世代）が高齢期を迎える。丸山（2019）が分析したロスジェネ世代のフリーターや無業者のうち、初職が非正規や無業であった者は、その後の公的年金の累積の未納月数も高く、経済的にも脆弱な層が多く、とくに男性にその影響が大きかった。同世代の非正規労働者層は、未婚率が高く、無年金・低年金者の割合も多いため、高

齢期にさまざまな生活困窮にみまわれる可能性が高い。

2019年財政検証では、マクロ経済スライドによる影響は、基礎年金の比重の高い低所得層により深刻であることが確認された。現在、生活保護受給者の約半数は高齢者であり、そのうち無年金者の割合は28%、年金受給額は月額2～3万円台に集中（厚生労働省「令和5年度被保護者調査速報値」）している。今後も、マクロ経済スライドの適用期間やその調整率が伸長すれば、低年金者の増加が見込まれる。新型コロナウイルス禍の影響が長期化したことや物価高騰などが影響し、生活保護の申請者は高止まりが続く。低年金者の問題は、生活保護財政にも波及するため、社会保障全体での影響を検証する必要がある。

これまでの適用拡大がもたらした影響

公的年金の適用拡大は、2004年年金改革で議論されたものの、事業主負担増への反発が大きく、5年後をめどに検討し、必要な措置を講ずることとされた。厚生年金・健康保険の短時間労働者に対する適用拡大は、2016年10月から実施され、特定適用事業所で働く短時間労働者は、以下の加入要件を満たせば、健康保険・厚生年金保険の加入対象となった。加入要件は、「特定適用事業所」「任意特定適用事業所」または「国・地方公共団体に属する事業所」に勤務する者で、週の労働時間が20時間以上であること、所定内賃金が8.8万円以上であること、1年以上使用される見込み（2022年10月から「2カ月以内の期間を超えて使用される見込み」に短縮）、学生でないことなどの加入要件をすべて満たすことが必要で、特に企業規模要件については、2016年10月では従業員数501人以上の企業等、2022年10月より従業員数101人以上の企業等、そして2024年10月から従業員数51人以上の企業等と徐々に引き下げられて現在に至る。

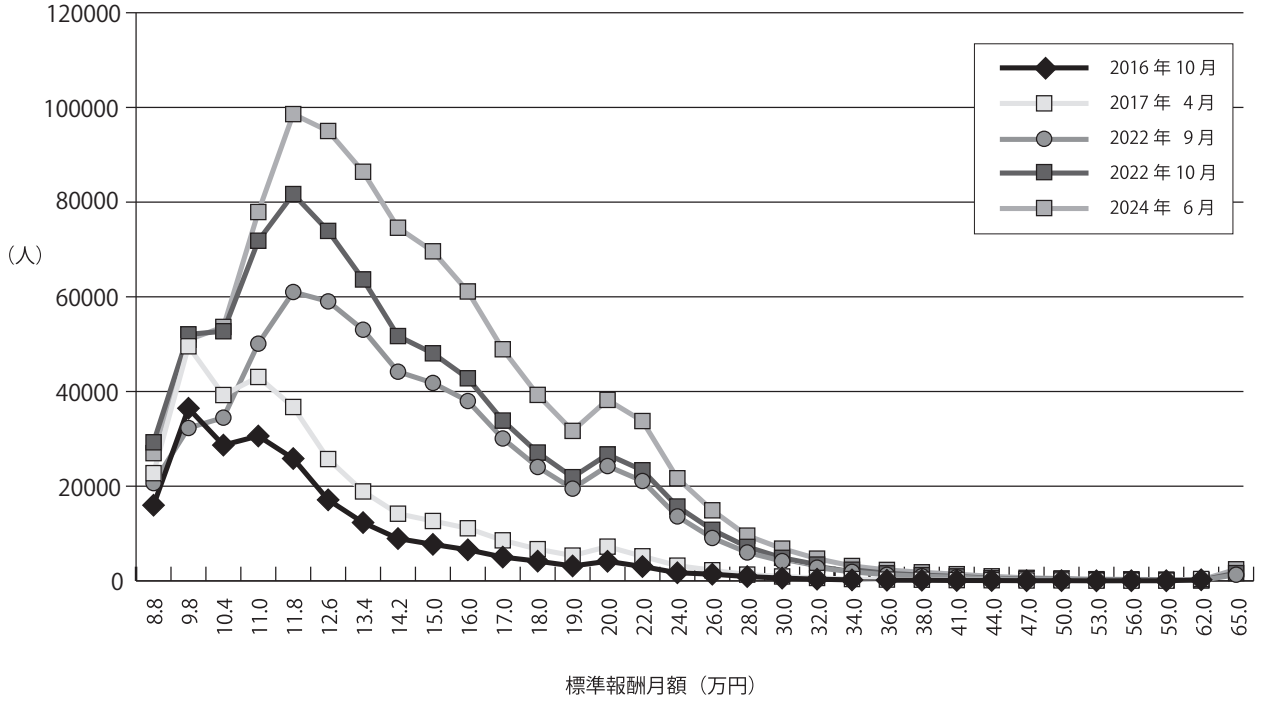
2016年10月時点での厚生年金加入の短時間労働者数は、男性9万人、女性20万人であったが、その後も厚生年金被保険者全体の伸びを大きく上回る状況で推移している。特に際立つのは、2022年10月の企業規模要件の引き下げによる短時間労働者数の増加である。厚生年金被保険者全体では、対前月比1%程度の伸びであったが、短時間労働者については男女とも26%増と際立って高かった。2022年度末の短時間被保険者は前年度より約20万人増加し、対前年比で男性40.1%、女性45.9%増と約1.5倍近い人数にまで上昇した。

図1は、厚生年金保険に加入する短時間労働者の標準報酬月額別の被保険者数をあらわしたものである。2016年10月末の適用拡大開始時、2017年4月末の500人以下の民間企業等は労使合意に基づき、適用拡大が可能（国・地方公共団体は適用）になった時期、2022年9月、10月末は被保険者101人以上の企業が適用された前後の月、そして2024年6月末は本稿執筆時点における最新の調査結果をあらわす。図1を見ると、被保険者数の増加はもちろんのこと、その分布の山の位置が移動していることに気がつく。2016年10月、2017年4月時点では、9.8万円の部分がもっとも高い山になっているが、2022年9月以降の調査結果では、11.8万円の標準報酬の部分がもっとも高くなっている。もちろん、調査期間が6年間空いていることや最低賃金の上昇や非正規労働者の賃金水準が上昇した影響もあるだろうが、加入者がより長時間働くようになった結果、標準報酬月額の分布が右にシフトしたとも考えられる。

ただし、女性の場合は8.8 ～ 10.4万円の標準報酬月額の者が全体の1割超を超え、11.8万円以下までに約3割が集中する。一方で、標準報酬月額65万円以上の最も高い報酬を得ている層に属する者も増加傾向で、同標準報酬の階層における厚生年金加入者全体に占める短時間労働者の割合は、男性が0.05%、女性が0.34%で、女性の短時間労働者の割合の方が高く、その層は多様化しいることがわかる。

労働政策研究研修機構（2024）による社会保険の適用拡大への対応状況に関する調査によれば、

図1　厚生年金（第1号）短時間被保険者の標準報酬月額別の人数分布（月末）



注：坑員の被保険者数が含まれる。

出所：厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業月報（速報）」より筆者作成。

2022年10月より適用拡大対象となった常用雇用者101～500人の企業で、要件を満たす短時間労働者（対象者）が「いる」場合に、新たに厚生年金・健康保険が適用されるのに伴い、対象者と概ねどのような方針で調整を行ったか尋ねると、「できるだけ／どちらかといえば、適用する」との回答が6割を超え、労働者の希望というよりは法令順守が重視されていることが明らかにされている。雇用者101～500人の企業に勤務する短時間労働者を対象に、2022年10月からの適用拡大に伴う自身の働き方や社会保険の適用状況の変化について尋ねると、「厚生年金・健康保険が適用されるよう、かつ手取り収入が増える（維持できる）よう、所定労働時間を延長した（してもらった）」及び「所定労働時間はそのまま、厚生年金・健康保険が適用された」割合が、「厚生年金・健康保険が適用されないよう、所定労働時間を短縮した（してもらった）」割合を上回ったという。ただし、「国民年金に加入（第1号被保険者）」していた短時間労働者では、厚生年金・健康保険に新たに加入した割合が回避した割合を大きく上回ったのに対し、「配偶者が加入する被用者年金の被扶養配偶者（第3号被保険者）」だった短時間労働者は、加入と回避が同程度で、第3号被保険者の対応は二分されていることも示されている。加入しなかった理由としては、「手取り収入が減少するから」、「配偶者控除を受けられなくなるから」、「健康保険の扶養から外れるから」などが続き、2024年10月から予定されるさらなる適用拡大への対応についても、同様の理由から適用回避をする意向が見られた。

本稿執筆時点では、2024年10月時点の厚生年金の被保険者数は公表されていないが、新たに70万人程度の被保険者が増加することが見込まれているという。こうした企業要件の緩和は、同じ労働条件で働いていても、企業規模によって社会保険の適用が異なることになり、広い意味での「同一労働同一賃金」という視点からも望ましい。

短時間労働者が厚生年金加入者に移行すれば、第1号被保険者、第3号被保険者数は減少することになる。国民年金の第1号被保険者数

表１　性・生年度別　適用拡大の労働時間要件による月額７万円未満の受給者割合

（単位：％）

生年度	2024年度における年齢	65歳到達年度	適用拡大③				適用拡大④			
			成長型経済移行・継続ケース		過去30年投影ケース		成長型経済移行・継続ケース		過去30年投影ケース	
			男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1959年度生	65歳	2024年度	11.4	25.3	11.4	25.3	11.4	25.3	11.4	25.3
1964年度生	60歳	2029年度	12.0	21.3	12.3	23.0	11.6	19.3	12.2	21.5
1969年度生	55歳	2034年度	9.6	14.8	11.6	22.1	9.1	12.7	10.9	18.0
1974年度生	50歳	2039年度	6.8	9.3	10.6	21.6	6.2	7.8	9.7	16.2
1979年度生	45歳	2044年度	4.6	5.8	9.7	22.2	3.8	4.3	7.7	12.8
1984年度生	40歳	2049年度	3.1	3.4	8.7	20.9	2.3	2.1	5.7	9.4
1989年度生	35歳	2054年度	1.5	1.6	6.3	15.6	0.9	0.8	3.6	6.1
1994年度生	30歳	2059年度	0.8	0.5	5.1	10.1	0.4	0.2	2.3	2.9
1999年度生	25歳	2064年度	0.6	0.2	4.5	6.7	0.2	0.0	1.7	1.6
2004年度生	20歳	2069年度	0.4	0.1	4.0	5.0	0.2	0.0	1.5	0.9

注：月額７万円以下の受給者数が全受給者数に占める割合を表している。金額は、2024年度価値に調整済みである。
出所：厚生労働省「2024年度財政検証オプション試算」より筆者作成。

は2016年度末で1575万人、第３号被保険者は889万人であったが、2022年度末にはそれぞれ1405万人、721万人まで減少した。より多くの国民が厚生年金に加入することは、老齢基礎年金に加え、老齢厚生年金の受給が可能になるため年金受給額が増加することや、いわゆる第３号被保険者制度をめぐる費用負担の不公平感の解消にもつながる。

財政検証の結果

今回のオプション試算では、モデル世帯以外の性・生年・個人単位別の給付額の分布もはじめて公表され、適用拡大を進め、そして保守的な「過去30年投影ケース」よりも「成長型経済移行・継続ケース」において、男性よりも女性が、そして後世代になるほど平均年金受給額が増加することが示された。老齢厚生年金の報酬比例部分は、平均標準報酬（いわゆる賃金）と加入月数のかけ算であるため、経済成長によって賃金水準が高くなり、加入月数が増加すれば年金受給額が増加するのは当然である。

さらに、2024年11月９日、厚生労働省が「年収106万円の壁」、いわゆる厚生年金の賃金要件を撤廃する方針であることが報道された。今後、企業規模の要件も撤廃され、賃金の要件が撤廃されれば、週20時間以上働くと厚生年金の適用を受けることになり、厚生労働省は、これらの見直しで新たにおよそ200万人が加入対象になる見込みだとしている。実際の議論は今後の社会保障審議会年金部会に委ねられることになろうが、シンプルな制度設計は歓迎すべき改正である。産業界からも、厚生労働省がいわゆる「106万円の壁」については一定の評価を得ている[1]。

この週20時間以上働くと、企業規模要件にかかわらず適用拡大の対象になることや、企業規模要件の撤廃は、財政検証の③にもっとも近い。**表１**は適用拡大の③（週20時間以上で適用）と④（週10時間以上）で適用という、主として労働時間の要件のみを変更した場合に、老齢基礎年金の月額受給額に近い７万円未満の月額受給になる者の割合を性・生年度別に比較した結果である。

表１をみると、1964年度生まれまでは適用拡大③、④とも男性で10％、女性で20％強いた月

額7万円未満の受給者の割合は徐々に減少し、2004年度生まれになると、0%近くにまで減少する。適用拡大③での過去30年投影ケースでも、2004年度生まれであれば、月額7万円未満の受給者の割合は、4～5%程度にまで大幅に減少する。この理由は、後世代ほど厚生年金の加入年数が伸張する影響を受けることによる。また、短時間で働く者の割合が男性よりも女性の方が多いため、男性よりも女性の方が適用拡大③よりも④で、ポイント数の減少(改善度)が大きい。

気になるのは、ロスジェネ世代に近い、現在50歳の男性の場合、適用拡大③でも④でも過去30年投影ケースの場合、月額7万円未満の受給者数の割合にほとんど差がない点である。経済成長、賃金水準の伸びが低水準で進む場合には、残された拠出期間が短いロスジェネ世代の給付水準の改善には限界があるのである。差し迫っているロスジェネ世代の年金問題の解決には、大規模な適用拡大だけでは不十分で、45年延長案や調整期間の一致など複数のオプションを組み合わせた改革を検討する必要がある。

逆転現象と3号問題の行方

現在、被扶養配偶者に対し、加入する被保険者の保険料拠出に基づいて給付を行う国は、先進国では日本と米国のみとなった。財政検証の試算によれば、今後第3号被保険者は急速に減少していく。政府は、3号問題を正面から解決するのではなく、女性の就業率の増加や適用拡大によって、限りなく少数派になることで問題の解決を図るようにも見える。第3号被保険者像も多様化しており、高所得層の配偶者の割合が一定程度いる一方で、男性の第3号被保険者には健康上の問題を抱える者が多く(高山 2015)、経済的な余裕がある層と健康上の理由や家族ケアなどの責任があるために働けない層が混在している。

2023年度にノーベル経済学賞を受賞したクラウディア・ゴールディンは、チャイルド・ペナルティ(子供を持つことにより失われる賃金の大きさ)の存在とそれが女性に集中する問題を指摘した(ゴールディン2023)。チャイルド・ペナルティは、その時点での収入減だけでなく、将来の年金額にも影響を及ぼし続ける。年金制度上の子育て支援については充実化したが、日本では障害児・者や医療的ケア児などのケア責任は家族、もっぱら母親が担っている。常に見守りを必要とする状況は母親の就労の制限や世帯の生活困窮にもつながる。カナダでは男女を問わず、育児や介護期間、低所得になった期間などを老齢年金の標準報酬を計算する際に除外して優遇する制度や欧州では子育て期間を保険料拠出や拠出期間で配慮する制度設計が行われている。

「年収の壁」問題は、総選挙後にわかに注目を集めることになった。現時点では壁の位置をより高額に移動することに主眼が置かれているが、単なる壁の移動では問題の解決にはならない。制度の正確な知識な普及と、壁自体の解消や就労選択への中立性の議論が深まることを期待したい。■

《注》

1　経団連の十倉会長の発言「今は70%が共働きですから、そういう人たちが老後の不安もないような働き方に中立な年金保障制度がいいと思いますので、そういう意味で106万円の壁をなくしていくという今度の政府の方針は大きな方向性としてはいいのではないかなと思います」(2024年11月11日TBSニュース)による。

《参考文献》

クラウディア・ゴールディン(2023)『なぜ男女の賃金に格差があるのか：女性の生き方の経済学』慶應義塾大学出版会

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」『年金研究』1巻：3-31.

丸山桂(2019)「年長フリーター・無業者の生活と年金納付状況」『年金研究』11：1-23

丸山桂(2024)「財政検証と年金改革の課題(中)厚生年金の適用拡大加速を」日本経済新聞朝刊2024年9月3日。

労働政策研究研修機構(2024)「社会保険の適用拡大への対応状況等に関する調査」(企業郵送調査)及び「働き方に関するアンケート調査」(労働者 Web 調査)結果