

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

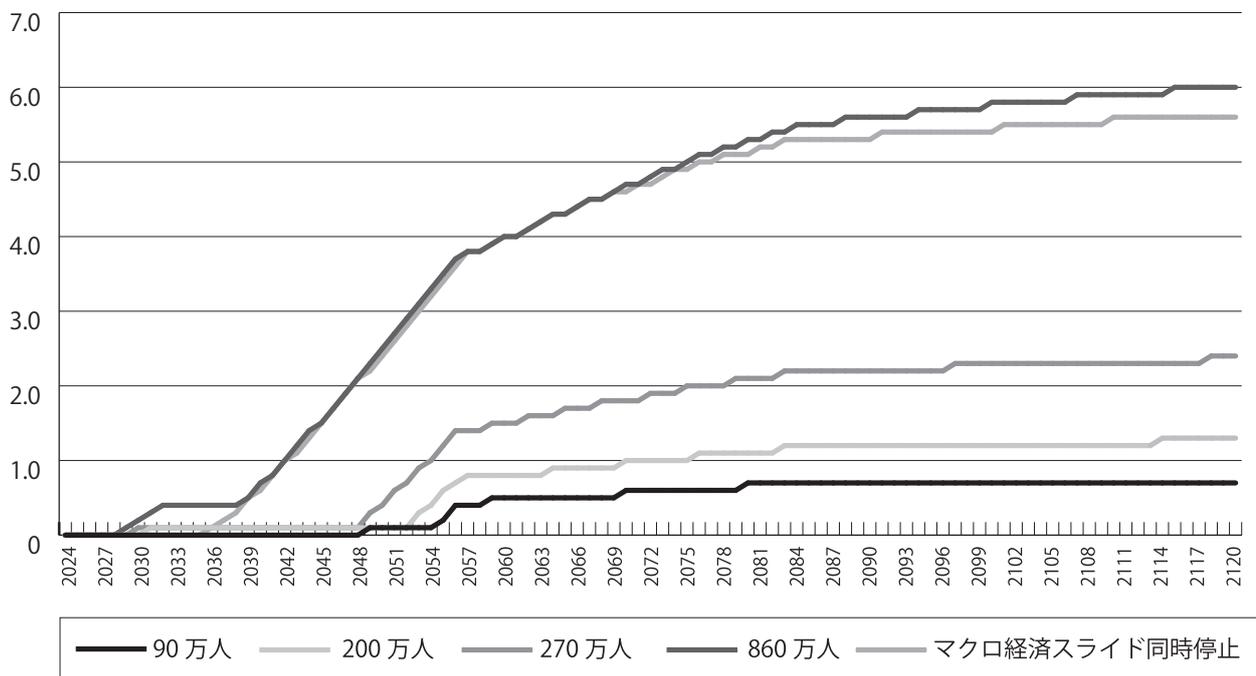
げるためにマクロ経済スライドが導入されている。マクロ経済スライドとは、高齢化率の変動に応じて年金改定率を調整する仕組みである。公的年金は、その実質価値を維持するために賃金や物価に連動して年金額を改定する仕組みがあるが、マクロ経済スライドが適用されている期間は、年金改定率引き下げられるため、年金額の実質水準が低下することになる。

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「在職高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

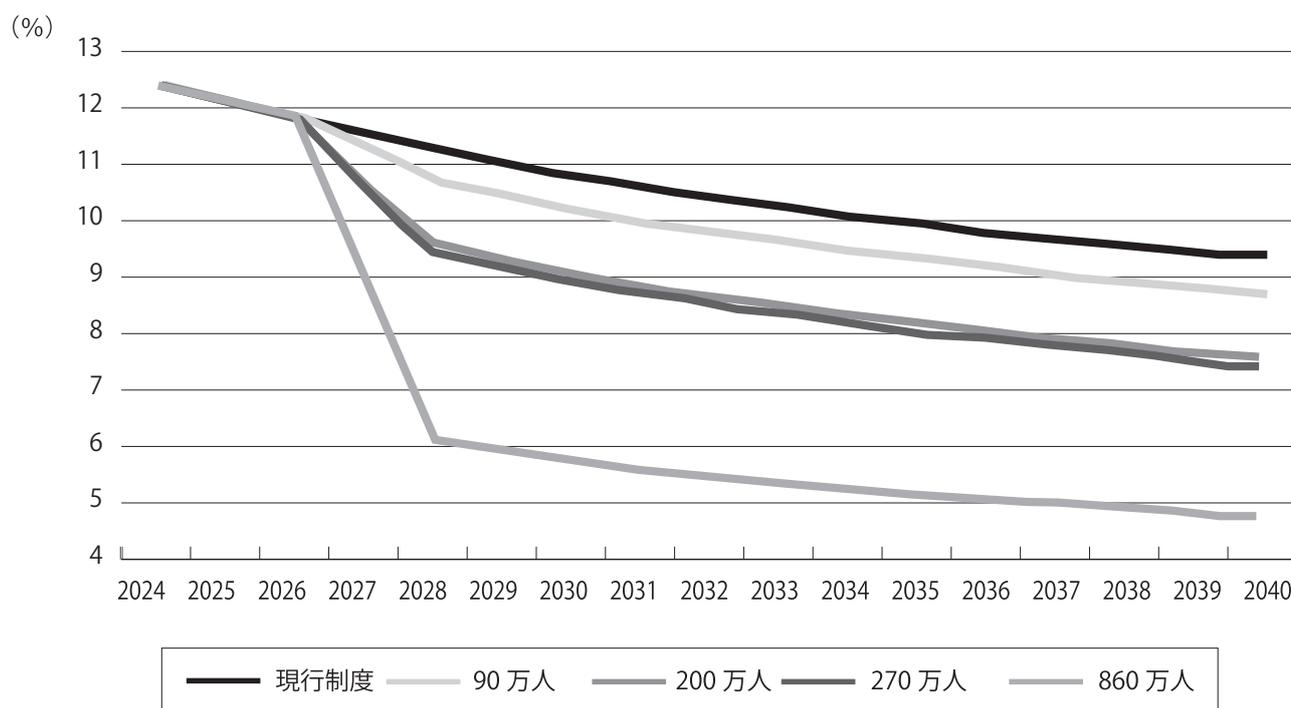
る。さらに2) 厚生年金と基礎年金のマクロ経済スライドの調整期間の一致を早急に行う必要の理由、4) 在職老年年金の廃止と税による再分配の意義、5) 賦課上限の効果、も議論している。

(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。そうす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号被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直し(財政検証)』