

特別寄稿

年金改正を巡って

神奈川県立保健福祉大学
名誉教授 山崎 泰彦



昨秋の臨時国会で年金関係二法案が成立した。「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」（以下「年金制度改革法」という）および「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律」（以下「年金機能強化改正法」という）である。

年金機能強化法の改正法案は、臨時国会に提出され、11月16日、全会一致で可決、成立した。一方、年金制度改革法は、通常国会からの継続審査で、臨時国会では環太平洋経済連携協定（TPP）の承認および関連法案、統合型リゾート（IR）整備推進法案などと並ぶ与野党対決法案となり、難航の末、会期延長後の12月14日、可決、成立したものである。

本稿では、年金機能強化法改正を紹介しコメントをした上で、与野党対決法案でもあった年金制度改革法のうち、保障機能に係る部分について論じてみたい。

なお、後半の年金制度改革法に関する記述は、平成28年12月9日の参議院厚生労働委員会における参考人としての筆者の意見陳述に若干の補足をしたものである。

▶ 改正の経緯と財政検証結果の読み方

年金制度改革法案は、平成25年8月の社会保障制度改革国民会議の報告書、それを踏まえて制定された同年12月の社会保障制度改革プログラム法、26年6月の財政検証とオプション試算、27年1月の社会保障審議会年金部会の議論の整理などを踏まえて提出された。

この中で、今回の改正に大きく関係するのは財政検証結果である。財政検証は8つの経済前提を設定して行われた。周知のように、平成16年改正後の現行制度では、従来の財政再計算に代わって、財政の健全性を検証するための5年に1度の財政検証が行われることとなった。財政健全性の指標となるのが「所得代替率」で、現役男子の手取り年収に対する厚生年金の標準年金（40年加入の夫婦2人分の老齢基礎年金と老齢厚生年金の合計額）の割合が次期財政検証までに50%を下回ると見込まれる場合は、給付水準調整の終了等の措置を講ずるとともに、給付及び負担のあり方について検討を行い、所要の措置を講ずることとしている。

この財政検証結果をどう読むか。専門家の間でも意見は分かれるが、「所得代替率50%を辛うじて確保できるケース（A～E）」と「非常に厳しいケース（F～H）」の2つに集約され、前者であっても、基礎年金については、その機能が著しく損なわれることが明らかになった。となると、「将来に向けて危機感を共有し、改革を急がなければならない」という1つの結論に集約されるのではないかと思う。

◎ 改正の経緯

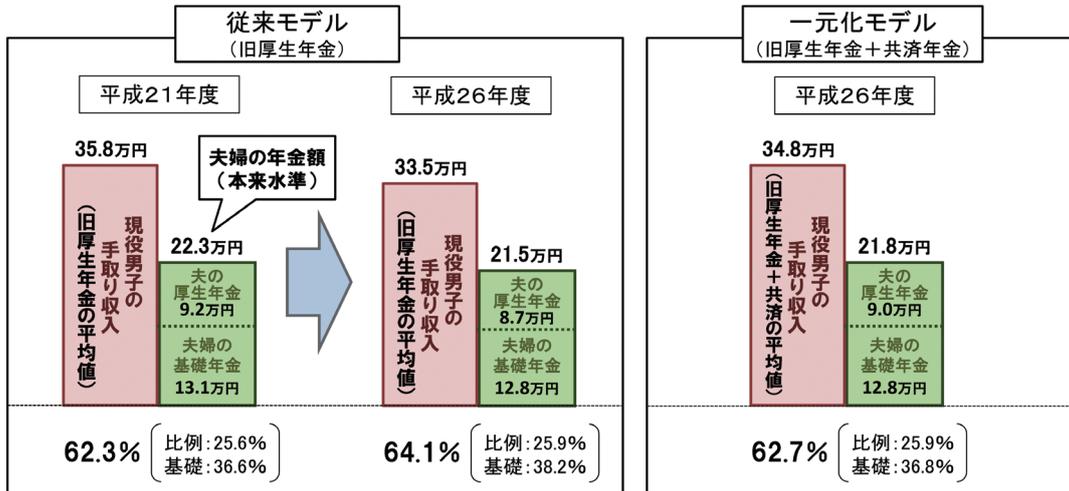
平成 24年 8月	三党合意に基づく年金機能強化法
24年 12月	衆議院選挙：政権交代（民主党政権から自民党と公明党の連立政権へ）
25年 8月	社会保障制度改革国民会議報告
〃 12月	社会保障制度改革プログラム法
26年 6月	財政検証結果とオプション試算
27年 1月	社会保障審議会年金部会「議論の整理」

標準的な厚生年金の所得代替率

－ 「従来モデル」と「一元化モデル」の比較 －

被用者年金一元化により、比較的賃金の高い共済組合の組合員が厚生年金の被保険者となるため、厚生年金の現役男子の手取り収入が1.3万円程度上昇する見込み。この影響により、従来より賃金水準の高い現役世帯を標準モデルとすることとなるため、標準モデルの所得代替率が見かけ上低下する。

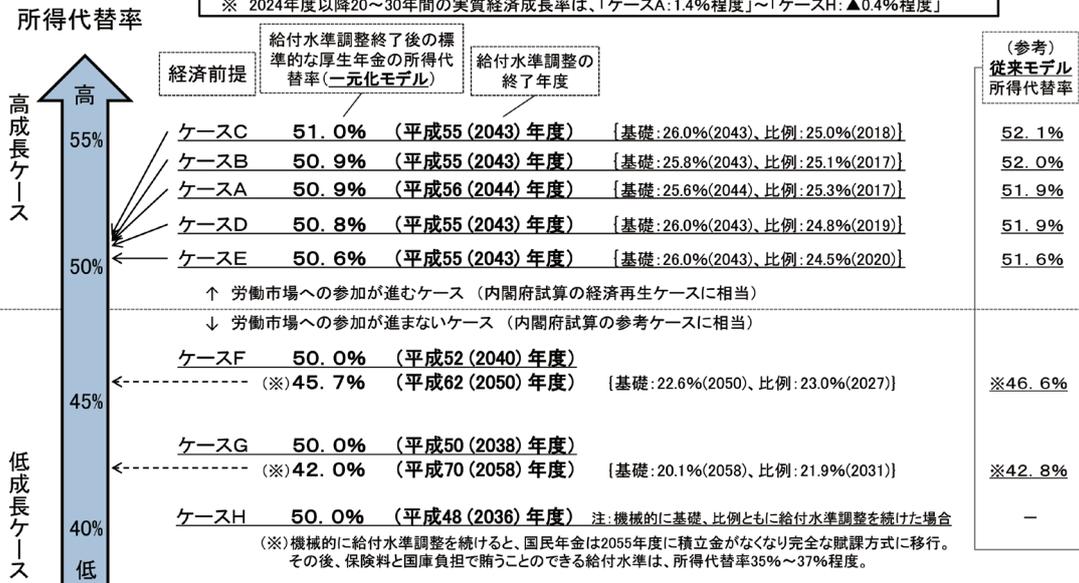
※ 本資料における所得代替率は、特段の断りのない限り新規裁定年金の一元化モデルとする。



注：一元化モデルは、社会保障と税の一体改革によるパートの適用拡大(25万人ベース)も反映した手取り年収を基に設定。

所得代替率の将来見通し(平成26年財政検証)

人口の前提： 中位推計(出生中位、死亡中位)
 経済の前提： 高成長(ケースA)から低成長(ケースH)まで様々な仮定
 ※ 2024年度以降20~30年間の実質経済成長率は、「ケースA:1.4%程度」~「ケースH:▲0.4%程度」



※ 所得代替率50%を下回る場合は、50%で給付水準調整を終了し、給付及び負担の在り方について検討を行うこととされているが、仮に、財政のバランスが取れるまで機械的に給付水準調整を進めた場合の数値。

▶ 年金機能強化法の改正

年金機能強化法改正は、社会保障・税一体改革関連法の一つとして成立した平成24年の年金機能強化法において、老齢基礎年金等の受給資格期間短縮（25年から10年へ）の施行期日を「消費税率10%への引上げ時」から「29年8月」に改めるものである（9月分から支給、初回の支払いは10月から）。

これにより新たに老齢基礎年金の受給権を得る者は約40万人、特別支給の老齢厚生年金等を含めると約64万人で、老齢基礎年金の平均年金額は月額約2.1万円。所要財源は、平成29年度が約260億円、30年度（満年度ベース）が約650億円と見込まれている。

一方、直ちには受給権は発生しないが、任意加入等によって資格期間を満たす可能性がある者が約17万人、改正後もなお無年金である者が約26万人と推計されている。これらの者も「カラ期間」などにより資格期間を満たす可能性があるため、加入記録が1カ月でもあれば、すべての者に制度の案内を含めて通知する予定としている。

一見すると善政のように思われるが、この改正に諸手をあげて賛成というわけにはいかない。皆年金体制下のわが国で無年金が発生するのは、基本的に第一号被保険者の期間の加入漏れによる。40年の加入可能期間があるなかで25年を満たせないということは、15年間もの長期の加入漏れ（法的には、届出義務を果たさなかったか、滞納した期間。その多くは、国民健康保険に加入しながら、国民年金には加入しなかった期間）があることになり、加入のインセンティブが低下するのではないかと。さらに、60歳から任意加入によっても間に合うことになり、逆選択を奨励することにならないか、細切れの低額年金の受給者を増やすのではないかと、などの懸念がある。

こうした懸念を払拭するには、第1号被保険者については従来にも増して、広報や適用・保険料徴収の強化が重要な課題になる。

▶ 年金制度改革法

年金制度改革法案は社会経済情勢の変化に対応した保障機能の強化と年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の組織等の見直しからなるが、本稿では、このうち保障機能の強化に関する3点について論じる。

国民会議が掲げた検討課題やオプション試算で示された方向性に照らすと、改正は「物足りない」「踏込み不足」というのが実感である。ただし、様々な制約があるなかで、合意形成を急ぐとすれば、現状ではこうならざるを得ないということは理解できる。

公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律の概要

公的年金制度について、制度の持続可能性を高め、将来の世代の給付水準の確保等を図るため、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律に基づく社会経済情勢の変化に対応した保障機能の強化、より安全で効率的な年金積立金の管理及び運用のための年金積立金管理運用独立行政法人の組織等の見直し等の所要の措置を講ずる。

概要

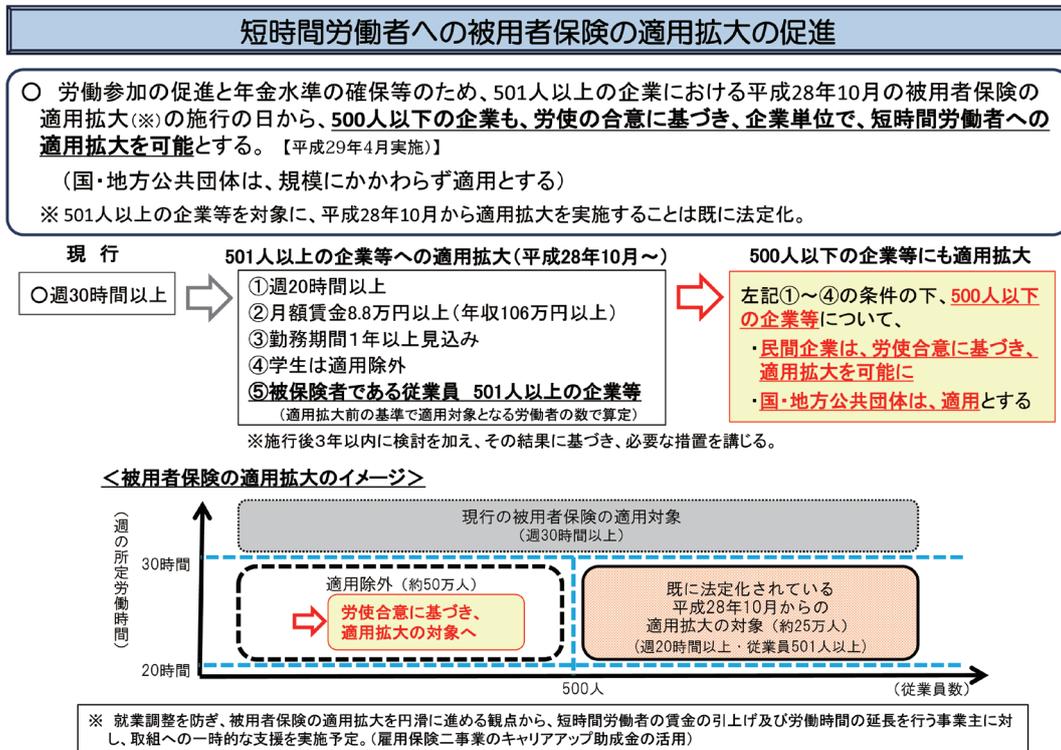
- 1. 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進**（平成29年4月実施）
500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とする。
（国・地方公共団体は、規模にかかわらず適用とする。）
※ 501人以上の企業等を対象に、平成28年10月から適用拡大を実施することは既に法定化。
- 2. 国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除**（平成31年4月施行）
次世代育成支援のため、国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障。この財源として、国民年金保険料を月額100円程度引上げ。
- 3. 年金額の改定ルールの見直し**（(1)は平成30年4月、(2)は平成33年4月施行）
公的年金制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準を確保するため、年金額の改定に際して、以下の措置を講じる。
(1) マクロ経済スライドについて、年金の名目額が前年度を下回らない措置を維持しつつ、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整。
(2) 賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底。
- 4. 年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)の組織等の見直し**（平成29年10月（一部公布日から3月以内）施行）
合議制の経営委員会を設け、基本ポートフォリオ等の重要な方針に係る意思決定を行うとともに、執行機関の業務執行に対する監督を行うほか、年金積立金の運用に関し、リスク管理の方法の多様化など運用方法を追加する措置を講ずる。
- 5. 日本年金機構の国庫納付規定の整備**（公布日から3月以内施行）
日本年金機構に不要財産が生じた場合における国庫納付に係る規定を設ける。

▶ 三つの保障機能の強化

① **【500人以下の企業も、労使合意に基づき、企業単位での短時間労働者の適用拡大。国・地方公共団体については強制（平成29年4月施行）】**

平成24年に三党合意で成立した年金機能強化法は、附則に「平成28年10月からの501人以上企業での適用拡大の施行後3年以内に検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講じる」という検討規定をおいた。「施行後3年までに適用範囲をさらに拡大する」等の当初の法案を三党合意により修正したものであった。

改正は、附則でいう3年の検討期間を待たずに一部前倒しして実施するもので、一定の評価ができる。特に国、地方公共団体について職員数に関係なく全面的に適用することについては、適用拡大が進まないなかで公務が先導役を果たすものとして評価できる。今後、200万人ともいわれる厚生年金適用漏れへの適用の推進、さらに500人以下の企業への本格的な適用拡大に向けて検討を急ぐべきである。



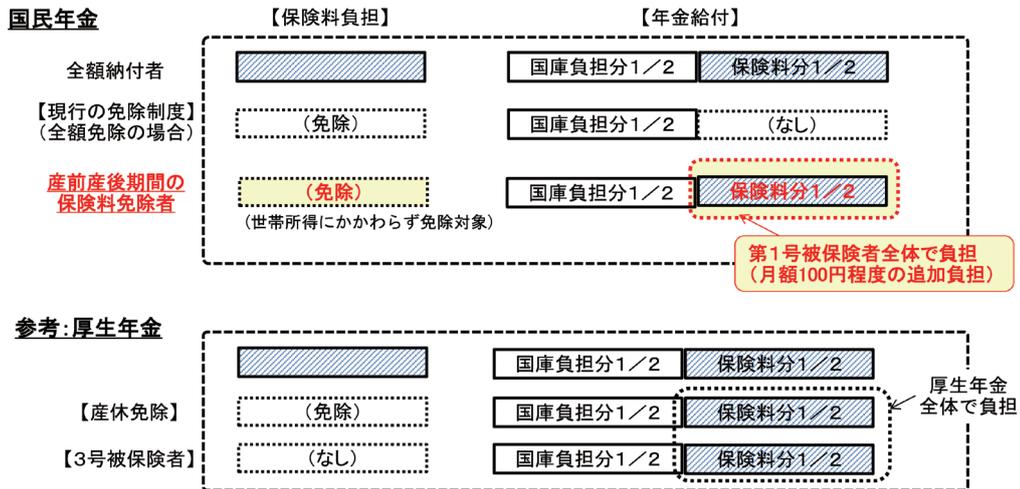
② **【国民年金第一号被保険者の産前産後期間（出産予定日前月から4か月間）の保険料免除と免除期間の満額の基礎年金の保障、保険料の引上げ（平成31年4月施行）】**

社会保険制度の枠内での次世代育成支援は、育児休業期間中の保険料免除や育児休業給付など、雇用労働者に対する支援が先行し、自営業者等については長い間まったく手付かずであった。育児休業、産前産後休業が雇用労働者を対象にした制度であって、自営業者等にとっては、法制的な位置づけがないことや、定額制でかつ事業主負担がないこともあって保険料引上げの負担感が強いこと等、困難な事情があった。しかし、平成24年の年金機能強化法で厚生年金について新たに産前産後休業期間中の保険料免除が導入されるなか、三党合意による法案修正により、附則に国民年金第1号被保険者に対する産前6週間産後8週間の保険料免除措置についての検討規定が盛り込まれた。

改正法案は、この懸案事項にけりをつけるもので、次世代育成支援という観点から、平成16年改正により設定された保険料上限をさらに100円引上げるといった財政規律を維持しつつ、踏み込んだことを高く評価したい。

国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除

- 次世代育成支援のため、国民年金第1号被保険者の産前産後期間(出産予定日の前月から4か月間)の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障する。(対象者:年間20万人程度の見込み)【平成31年4月施行】
- この財源として、国民年金保険料を月額100円程度引き上げ、国民年金の被保険者全体で対応する。



③【年金額の改定(スライド)ルールの見直し】

平成16年改正の柱は、保険料の上限設定とマクロ経済スライドによる年金財政の持続可能性の確保であったが、年金額の特例加算の解消が遅れたことや、前提にしていたゆるやかなインフレをとまなう安定した経済成長とは逆にデフレ基調が長引き、マクロ経済スライドが発動したのは27年度のことであった。

その結果、スライド調整期間が長期化するとともに、特に将来の基礎年金の所得代替率が当初の想定以上に低下することになった。これを導入した平成16年当時、基礎年金の調整期間は約20年、最終的な基礎年金の所得代替率28.4%であったが、26年の財政検証では、調整期間が今後約30年かかり、所得代替率も25.6~26.0%にまで低下し、基礎年金としての機能が著しく低下するという問題を抱えることになった。

現行制度は、保険料の上限が設定された限られた財源を、現在と将来の高齢世代の間で分かち合う仕組みである。現在世代の水準調整が遅れた場合、マクロ経済スライドの調整期間を延長し、遅れによる財政悪化分を将来の高齢世代の水準低下をより引き下げることによって取り戻さざるをえない。

改正は、このような厳しい現状を踏まえて提案されたもので、制度の持続可能性を高めるとともに、将来世代の給付水準を確保しようとするものであった。

その一つが、マクロ経済スライドによる調整ルールの見直しで、「マクロ経済スライドについて、現在の高齢世代に配慮しつつ、できるだけ早期に調整する観点から、年金の名目額が前年度を下回らない措置を維持しつつ、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整する(平成30年4月施行)」というものである。

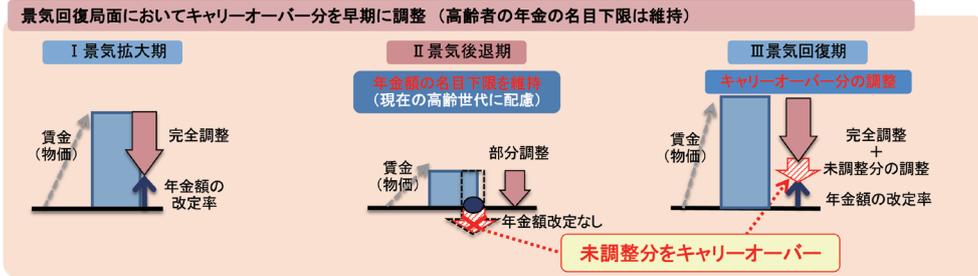
もう一つが、「賃金・物価スライドについて、支え手である現役世代の負担能力に応じた給付とする観点から、賃金変動が物価変動を下回る場合には、賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底する(平成33年4月施行)」というものである。

景気後退期で賃金・物価の伸びが小さい場合や賃金・物価の伸びがマイナスの場合にもマクロ経済スライドによる調整を徹底(完全調整)すべきという声が少なくないなかでは、国民合意を得る上でのぎりぎりの選択ではないかと思う。

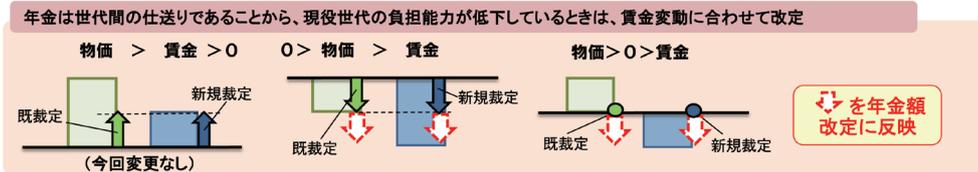
年金額の改定ルールの見直し

- 制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準を確保するため、年金額改定に際し以下の措置を講じる。
 - ① **マクロ経済スライド**について、現在の高齢世代に配慮しつつ、できる限り早期に調整する観点から、**名目下限措置を維持し、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を調整**。【平成30年4月施行】
 - ② **賃金・物価スライド**について、支え手である現役世代の負担能力に応じた給付とする観点から、**賃金変動が物価変動を下回る場合には賃金変動に合わせて改定する考え方を徹底**。【平成33年4月施行】

① **マクロ経済スライドによる調整のルールの見直し** (少子化、平均寿命の伸びなど長期的な構造変化に対応)



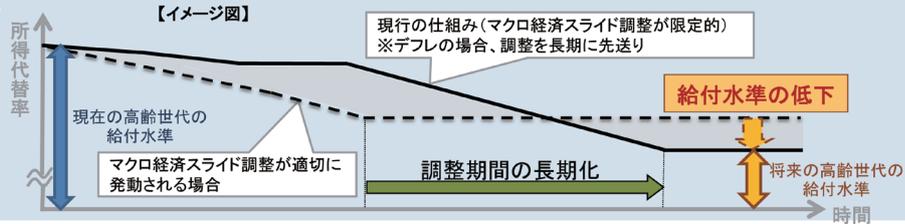
② **賃金・物価スライドの見直し** (賃金・物価動向など短期的な経済動向の変化に対応)



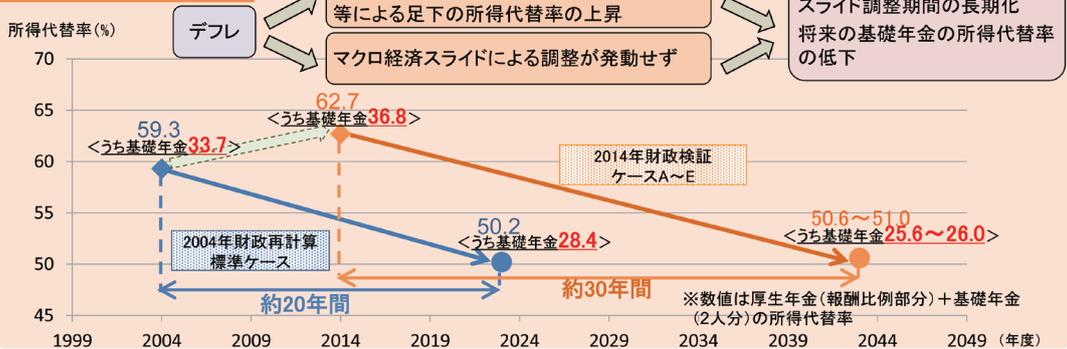
マクロ経済スライドと給付水準調整の見通し

マクロ経済スライド

- マクロ経済スライド調整は、現役世代の減少と平均寿命の伸びという人口構造の変化に対応し、時間をかけて徐々に年金水準を調整(低下)させるもの。
- 保険料の上限が固定されている現行の財政フレームの下では、これを適切に発動することが、将来世代の給付水準の確保に不可欠。



給付水準見通しの変化



▶ 財政検証オプション試算

社会保障制度改革国民会議の報告書は、年金制度の長期的な持続可能性を強固にし、セーフティネット機能を強化する改革に向けて、4つの課題を掲げた。①マクロ経済スライドの見直し、②短時間労働者に対する適用拡大、③高齢期の就労と年金受給の在り方の検討、④高所得者の年金給付の見直し、である。

その上で、平成26年の財政検証に関して、単に「財政の現況と見直し」を示すだけでなく、報告書に提示された年金制度の課題の検討に資するような検証作業（オプション試算）を行うべき、とした。その後、平成25年12月に制定された社会保障制度改革プログラム法においても、国民会議報告書が掲げた課題を検討課題として列挙した。実施されたオプション試算のケースは以下の3つ。

試算Ⅰ—賃金・物価の伸びが低い場合でもマクロ経済スライドを完全実施

試算Ⅱ—短時間労働者の被用者保険適用の更なる拡大（適用拡大約220万人ベースと約1200万人ベース）

試算Ⅲ—保険料拠出期間と受給年齢の選択制（高齢期の就労による保険料拠出がより年金額に反映するような制度改正。基礎年金の拠出期間を65歳まで5年間延長、65歳以上を在職老齢年金を廃止し在職者にも全額支給、さらに65歳を超えて就労し厚生年金の適用になり、これに伴い受給開始年齢の繰下げを選択した場合。

いずれも所得代替率の改善に効果があることが確認された。8つの経済前提のうち、労働参加率が高まる高成長ケースのうち、最終的な所得代替率が50.6%で最も低くなるケースEでみると、例えば、被用者保険の適用拡大約1200万人のケースでは、57.5%、45年拠出65歳受給のケースでは57.1%、退職年齢と受給開始年齢67歳のケースでは68.2%となる。これらを合わせて実施すれば、さらなる改善さえも可能になる。

▶ オプション試算が示唆する改善を急ぐ上での課題

改正法の附則では、「政府は、この法律の施行後速やかに、この法律の施行の状況等を勘案し、公的年金制度を長期的に持続可能な制度とする取組を更に進め、社会経済情勢の変化に対応した保障機能を一層強化し、並びに世代間・世代内の公平性を確保する観点から、公的年金制度及びこれに関連する制度について、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律第六条第二項各号に掲げる事項その他必要な事項（二の事項を除く）について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」としている。要するに、社会保障制度改革プログラム法で掲げる検討事項について、検討し、改革を急ぐべしというのである。

その場合、オプション試算が示唆する方向での改善が本筋になろうが、それを前提に若干のコメントをしておきたい。

第1. 厚生年金の適用拡大が急務。本来は厚生年金の適用対象でありながら、適用漏れにより第1号被保険者となっている者が約200万人と推計されている。この200万人の被扶養者となっている第1号被保険者を含めると、200万人を大きく上回る者が本来は第2号・第3号被保険者だということになる。

また、強制適用外である事業所（使用される人数に関わらず、法定16業種に該当しない個人の事業所）への適用拡大も課題になる。農林水産業、料理飲食業、自由業等の事業所の法人以外の事業所であるが、これらの事業所で働く被用者はフルタイムに限定しても600万人にもなる。

第2. 短時間労働者の本格的な適用拡大は急務だが、これまでの経緯からも明らかなように、極めて難易度の高い課題。これを実現するには経済界の理解を得ることが決定的な条件で、政治のリーダーシップが不可欠である。

第3. 基礎年金拠出期間の延長については、それによる給付増の2分の1は国庫負担増（年間約1兆円）になる。社会保障四柱の税財源は消費税で賄うという一体改革の原則からすれば、消費税率の更なる引上げとセットになろう。

第4. 基礎年金の水準低下に対しては、福祉的措置である年金生活者支援給付金による支援の強化も検討課題になろう。

第5. 低所得者対策の推進に当たっては、年金だけでなく、医療や介護における保険料や利用者負担、年金税制の見直し等も含む総合的な検討が必要である。