

# 年金制度の理念と構造 ～課題と将来像

## 第3回 経済と年金

(株)日本総合研究所特任研究員  
高橋俊之

1月から原則隔週で始まったこの連載では、制度の理念や根底の考え方に立ち戻りつつ、年金の制度論、財政構造、実務、社会経済システムの中での位置づけを踏まえながら、年金制度の抱える課題と段階的改革の方向について、できるだけ易しい言葉で、わかりやすく説明し、皆さんと一緒に考えていきたいと思えます。

第3回の今回は、「経済と年金」です。

### 1. 年金制度の経済における役割

- ✓ 規模感を正しくイメージすることが大切
- ✓ 高齢者の収入の多くを支え、地域経済も支えている
- ✓ 年金があることで安心感が高まり、社会が安定し、活発な経済活動の支えとなっている

### 2. 年金制度はその時の社会で生産された生産物を分かち合う仕組み

- ✓ お金よりも生産物に意味がある
- ✓ 年金制度は、生産物のパイの切り分け方の仕組み
- ✓ その社会の生産物を作る力が高まれば、年金の価値も高まる

### 3. 働き方に中立的な社会保障制度と人の費用を価格に反映できる社会経済

- ✓ 社会保険の適用範囲は、働き方や雇用の選択を歪めてしまっている
- ✓ 勤労者皆保険で、権利の拡大と、働き方や雇用に中立的な社会保障制度を
- ✓ 人にかかる費用を価格に反映できる社会経済システムをつくる

# 1. 年金制度の経済における役割

## ①規模感を正しくイメージすることが大切

年金制度についての議論をするときには、年金制度の規模感を正しくイメージすることが、大切です。図表1をご覧ください。

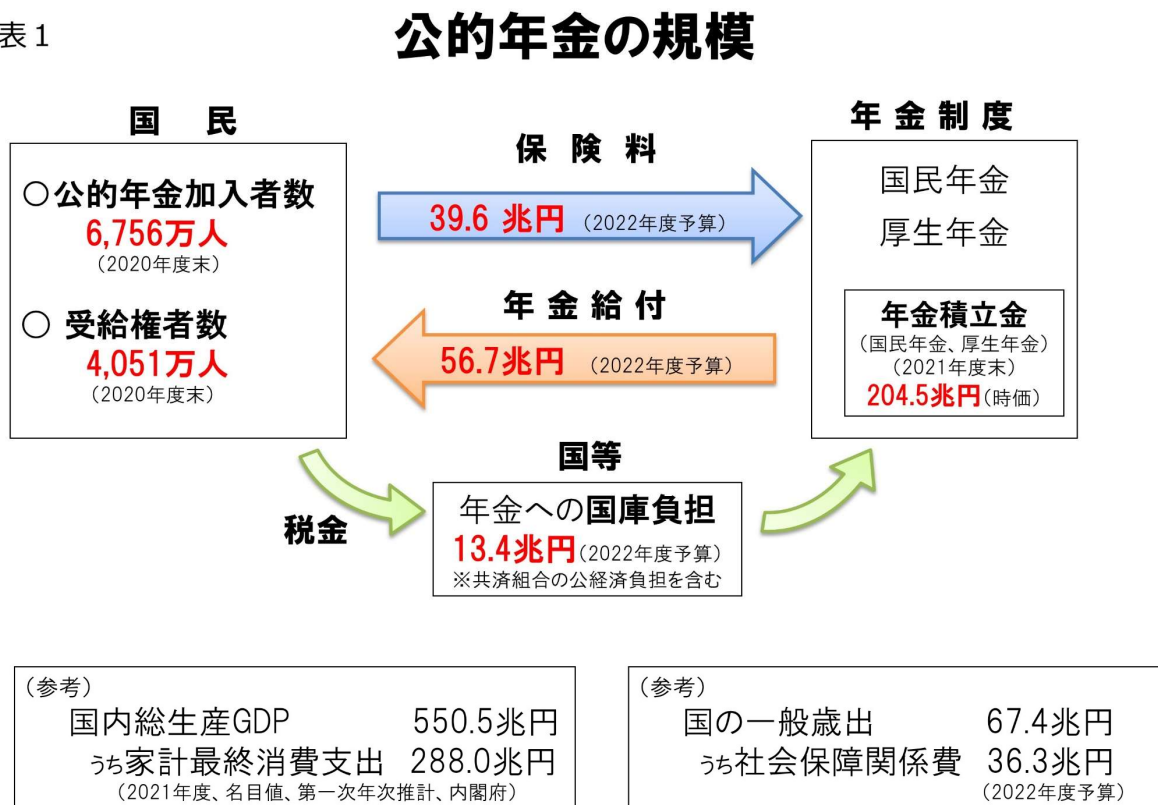
公的年金制度は、**6756万人**が加入して、**年間39.6兆円**の保険料を納付しています。そして、これを財源に、**年間13.4兆円**の国庫負担を加えて、**年間56.7兆円**の年金給付を、**4051万人**の受給権者に対して給付しています。

一方、**国の一般歳出**（歳出から国債費と地方交付税交付金等を除いたもの）は、**年間67.4兆円**であり、そのうち**社会保障関係費は36.3兆円**です。また、**国内総生産GDPは551兆円**で、このうち**家計最終消費支出は288兆円**です。

これらと比べると、年金制度の保険料、国庫負担、年金給付の規模の大きさ、経済に占める規模の大きさがわかります。

年金制度の一層の充実を求める声がある中で、これだけの財政規模の制度であり、財源は天から降って来るわけではありません。その財源は、国民の理解を得て、国民の保険料や税で支えなければなりません。そのような規模感を踏まえたうえで、よりよい年金制度の在り方について、考えていきたいと思えます。

図表1



## ②高齢者の収入の多くを支え、地域経済も支えている

規模が大きいということは、多くの意味を持ちます。公的年金の高齢者の生活や地域経済での役割について、図表2で見てください。

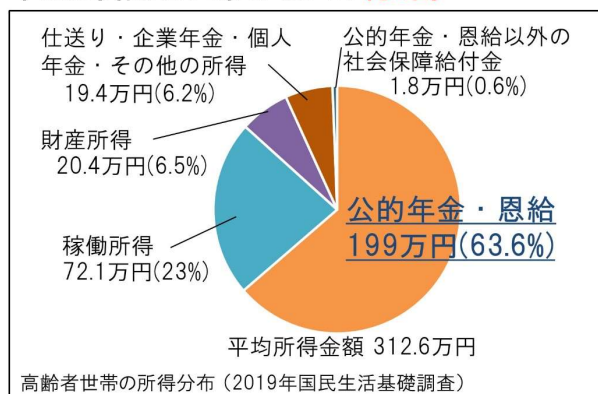
国民生活基礎調査によると、高齢者世帯の平均所得金額は、年間312.6万円です。高齢者就労が進んでいますので、稼働所得が平均72.1万円あり、高齢者世帯の所得の23%を占めています。**年金給付は平均199万円であり、高齢世帯の所得の63.6%を占めています。そして、高齢者世帯の48.4%が、公的年金収入だけで生活しています。**これを見ると、年金給付が高齢者の生活に果たしている役割が、大変大きいことが分かります。

また、年金は地域経済で消費を支える存在となっており、とりわけ、高齢化が進んだ地域経済に大きな役割を果たしています。例えば、**高齢化率32.3%の鳥取県では、県民所得に公的年金給付が占める割合は18.0%であり、家計最終消費支出に対する比率は20.9%に達しています。**

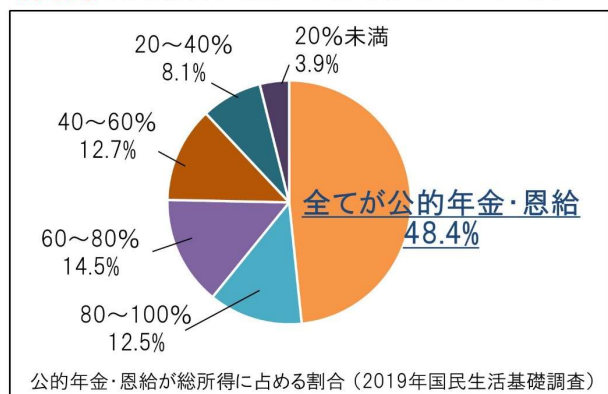
年金給付が果たしている高齢者の暮らしや地域経済にとっての大きな役割を考えると、年金制度を持続可能なものにして、維持していくことが大変重要です。

図表2 **公的年金の高齢者の生活や地域経済での役割**

年金は高齢者世帯の収入の約6割



約5割の高齢者世帯が年金収入だけで生活



年金が県民所得に占める割合の高い5県、低い5都県

	対県民所得比	対家計最終消費支出比	高齢化率
鳥取県	18.0% (1)	20.9% (3)	32.3% (17)
秋田県	16.6% (2)	20.4% (7)	37.5% (1)
宮崎県	16.3% (3)	18.9% (26)	32.6% (14)
高知県	16.2% (4)	19.8% (17)	35.5% (2)
愛媛県	16.1% (5)	20.3% (9)	33.2% (11)

	対県民所得比	対家計最終消費支出比	高齢化率
茨城県	11.8% (43)	16.6% (38)	29.7% (33)
栃木県	11.6% (44)	17.7% (34)	29.1% (37)
愛知県	10.1% (45)	14.9% (44)	25.3% (45)
沖縄県	10.0% (46)	13.6% (46)	22.6% (47)
東京都	5.4% (47)	10.4% (47)	22.7% (46)

※都道府県別の年金総額は2019年度末 ※県民所得、家計最終消費支出は、内閣府「県民経済計算(2019年度)」  
※高齢化率は、総務省統計局「2020年国勢調査」、不詳補完値による65歳以上人口割合 ※( )は順位。

### ③年金があることで安心感が高まり、社会が安定し、活発な経済活動の支えとなっている

保険料率 18.3%の厚生年金保険料や、月額約 1 万 7 千円の国民年金保険料は、確かに重い負担です。個人の自由になる可処分所得がその分減りますし、企業の人件費負担になります。このため、社会保障費用の負担については、経済活動の重しになるという意見もありますが、**社会保障制度があることが、経済成長の支えになっているというポジティブな面**を重視したいと思います。

経済と年金との関係を考えるに当たっては、この連載の第 1 回「公的年金制度の意義と役割」で説明しました 3 つの基本的な役割。すなわち、

「①公的年金はリスクに備えた保険の仕組み」

「②公的年金は社会的扶養の仕組み」

「③公的年金の所得再分配機能の仕組み」

という 3 点に立ち戻って考えることが大切です。

年金制度は、国民や企業から集めた保険料や税を財源にして、年金給付を行う仕組みですから、経済全体で見れば、年金制度はコストと言うよりも、お金を回す仕組みです。

その上で、老齢、障害、遺族という人生の様々な場面での「**リスクに備えた保険の仕組み**」ですから、**年金給付という具体的に見える価値**だけでなく、**安心を提供する見えない付加価値**を生んでいます。

自分が何歳まで生きるかわからない中で、終身の年金を物価や賃金の変動も反映しながら支給する老齢年金があることにより、若い時に必要以上の貯蓄をしなくて良くなるため、**消費の停滞を防ぎ、経済にプラスの影響**をもたらします。また、いざという時の障害年金や遺族年金があることにより、**安心感が高まり、社会が安定し、活発な経済活動の支え**となります。

また、「公的年金は社会的扶養の仕組み」ですから、年金受給者の子どもの世代は、**親の私的扶養の負担が、解消ないし大きく軽減**されている点も忘れることはできません。

さらに、年金制度には、ゆるやかな「所得再分配の機能」があります。所得が低かった人にも、**所得再分配に配慮した年金**を支給することで、**社会の安定に役立ち、消費を支え、経済活動を**支えています。

## 2. 年金制度はその時の社会で生産された生産物を分かち合う仕組み

### ①お金よりも生産物に意味がある

「年金」は、毎年定期的に一定の額のお金を給付する制度ですから、次に、その「お金」の意味を考えてみましょう。

お金は、それ自体に価値があるのではなく、物やサービスを手に入れる交換の手段としてその社会で通用するから価値があります。人が幸せに暮らしていくためには、食べるもの、着るもの、住む場所、便利なもの、楽しいことなど、様々な物やサービスが必要です。**本当に重要なのは、お金ではなく、生産物**です。

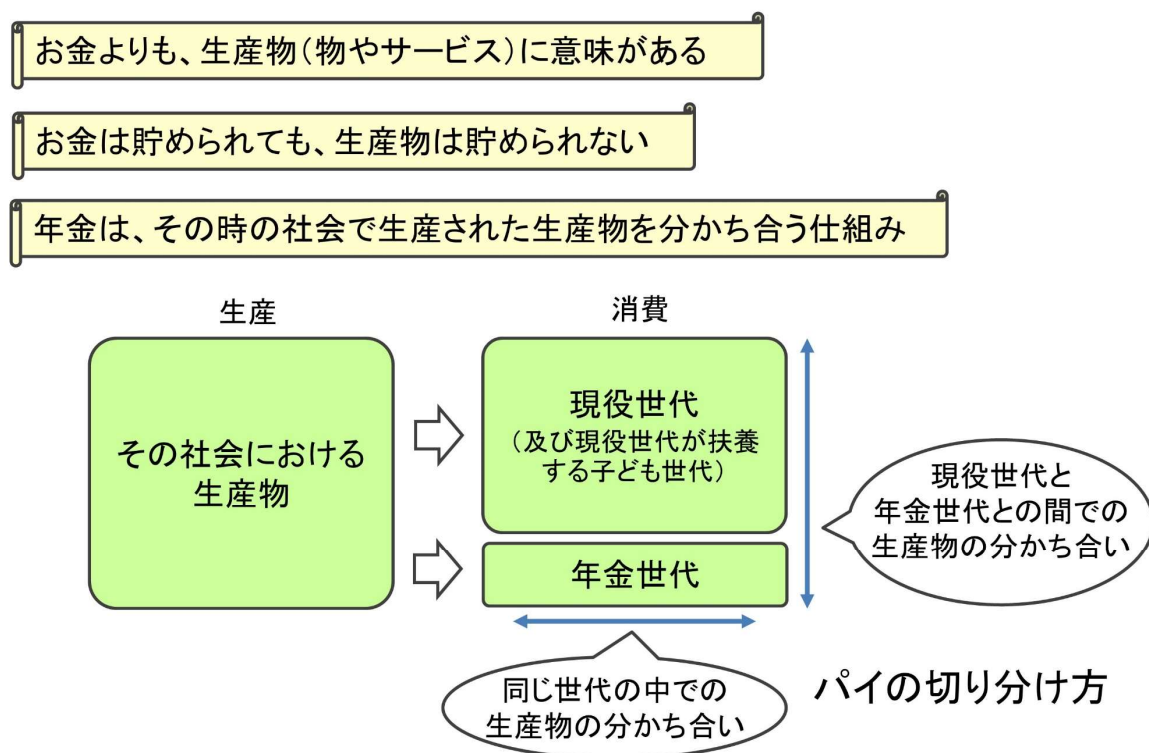
1人1人で考えると、老後の備えのためには、安心のために、お金を貯めておこうと考えます。けれども、社会全体ではどうでしょうか。**お金は貯められても、生産物は貯められません**。食べるものは腐ってしまいますし、携帯電話やパソコンは旧式の時代遅れになってしまいます。理髪や介護などのサービスは、そもそも貯めておくことができません。

物によっては輸入できるものもありますが、輸出より輸入を継続的に増やすには、その国に外貨の蓄積が必要であり、限界があります。

現役世代と年金受給世代を通じて、その時の社会の中で生きる人たちが、**その社会で手に入れることができた生産物を分かち合**って暮らしている。そういう経済の見方が大切です。

この考え方は、「**Output is central (生産物が中心)**」と呼ばれ、経済学者のニコラス・バー教授（ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス）をはじめ、年金研究では基本的な考え方となっています。**公的年金制度は、将来に生産される財・サービスに対する請求権を、事前に公的に約束しておく取り決め**です。

図表3 年金と経済を考えたときのポイント(その1)



## ②年金制度は、生産物のパイの切り分け方の仕組み

ある世代が現役の時に、お金をたくさん貯めて、その世代が老後になってから使おうとしても、生産物は限られていますから、需要超過になって物価が上がり、貯めていたお金の購買力が下がってしまいます。

結局は、その時の社会で生産された生産物を、現役世代と年金世代が分かち合うということであり、年金制度は、現役世代と年金世代のパイの分け方の仕組みであると言えます。

現役世代が、働いて得た収入を保険料や税として納付し、年金制度の財源に充てるということは、その分、現役世代の消費が減ることになります。代わりに、その財源で年金受給世代が年金給付を受けて、消費に充てることになります。

**年金制度は、現役世代と年金世代の生産物の分け方の仕組みであり、社会のみんなが納得できるような仕組みにしていくことが必要**です。(図表3)

## ③その社会の生産物を作る力が高まれば、年金の価値も高まる

現役世代と年金世代の「分かち合い」を、「取り合い」ととらえてしまうと、悲しくなります。少子高齢化で、現役世代も年金世代も貧しくなるのでしょうか。

お金だけで経済を見ていると、本当の姿が分からなくなります。お金よりも生産物を中心に考えることが大切と言いましたが、その**生産物を作るのは人の労働**です。

労働と資本を投入して生産活動を行うわけですが、資本も、結局は、過去の人の労働の結果により生み出されたものです。生産設備も生産技術も、過去の誰かの労働の蓄積です。そうみると、人が働くことを真ん中に据えて、経済を見ることが大切です。

**働く人口が減れば、社会の生産物も減ります**。人口は出生率と死亡率、国境をまたいだ人の流出入で決まります。働く人口の減少と消費する人口の減少が同時ならば、つり合いが取れますが、今は、そのタイミングがずれているので、問題が生じます。

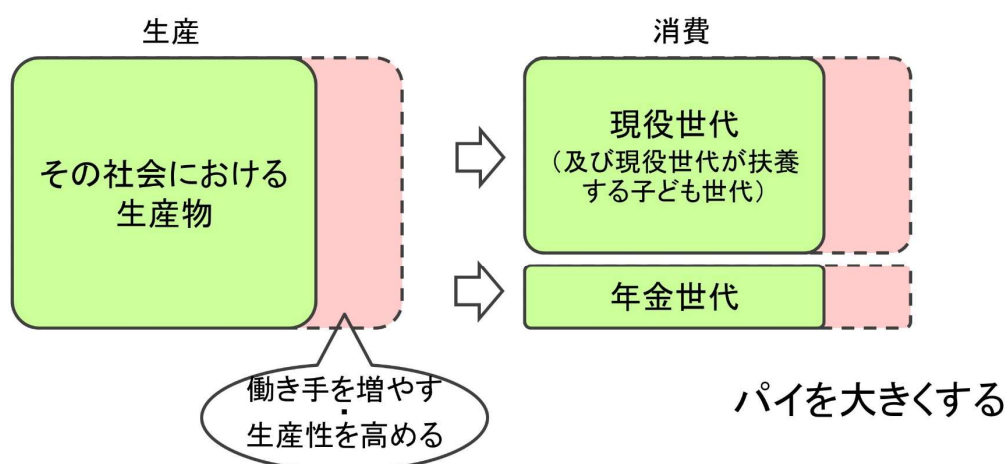
しかし、平均余命の伸びに伴って、高齢者が元気に働けるようになって、**高齢者の就労が進んでいますし、女性の就労も増えていることが、働き手の減少を防いで**くれています。

また、価値の高い生産物を少ない労働で作れるようになることも、社会全体の暮らしを豊かにします。人口減少社会では、人の労働力は貴重ですから、科学技術の発展により、機械やコンピューターに人の労働を代替させたり、人手をかけないサービスの仕方に変えたりしていきます。それによって、**社会全体の生産性の向上**が促されます。

**働き手を増やすこと（減らさないこと）と、生産性の向上によって、その社会全体での生産物を作る力を高めることによって、パイが大きくなり、パイの切り分けである年金の価値も高まります**。(図表4)

図表4 年金と経済を考えたときのポイント(その2)

- 生産物を作るのは、人々の労働
- 価値の高い生産物を少ない労働で作れるようになること(生産性の向上)が、みんなの暮らしを豊かにする
- その社会の生産物を作る力を高めれば、年金の価値も高まる



### 3. 働き方に中立的な社会保障制度と人の費用を価格に反映できる社会経済

#### ①被用者保険の適用範囲は、雇用や働き方の選択を歪めてしまっている

一方で、残念ながら、年金制度が経済に良くない影響を与えている面も、現状ではあります。具体的には、被用者保険の適用範囲の線引きが、企業や勤労者の雇用や働き方の選択に影響を与え、選択を歪めてしまっているという点が指摘されています。

被用者保険の事業主負担は、事業主にとって人件費でありコストです。厳しい価格競争の中で、**被用者保険の事業主負担を回避してコスト削減を図りたいという動機**が働きます。このため、被用者保険の適用対象の線引きに着目して、対象外となる方法で労働力を利用しようとしてしまいます。適用対象の状況について、図表5をご覧ください。

第1点として、被用者保険は、従来、フルタイムの従業員を適用対象とし、パート労働者は対象としていませんでした。このため、**フルタイムの従業員を減らして、社会保険が適用されないパート労働者に置き換えようという動機**が働きます。労働法上の規制の相違もパート化の誘因となります。

労働者の方でも、**配偶者の被扶養の範囲で働くパート労働者の中には、被用者保険の被扶養者の認定基準である年収130万円を意識して、就業調整をする方もいます。**年収130万円

以上となって被扶養者でなくなると、国民年金（第1号被保険者）・国民健康保険の適用になり、保険料負担が増えますが、給付は、国民年金第3号被保険者・健康保険被扶養者のときと変わりません。負担が増えるのに給付は同じであり、「130万円の壁」と言われます。このため、現在、130万円の壁を意識せずに働けるよう、短時間労働者の適用拡大を進めています。

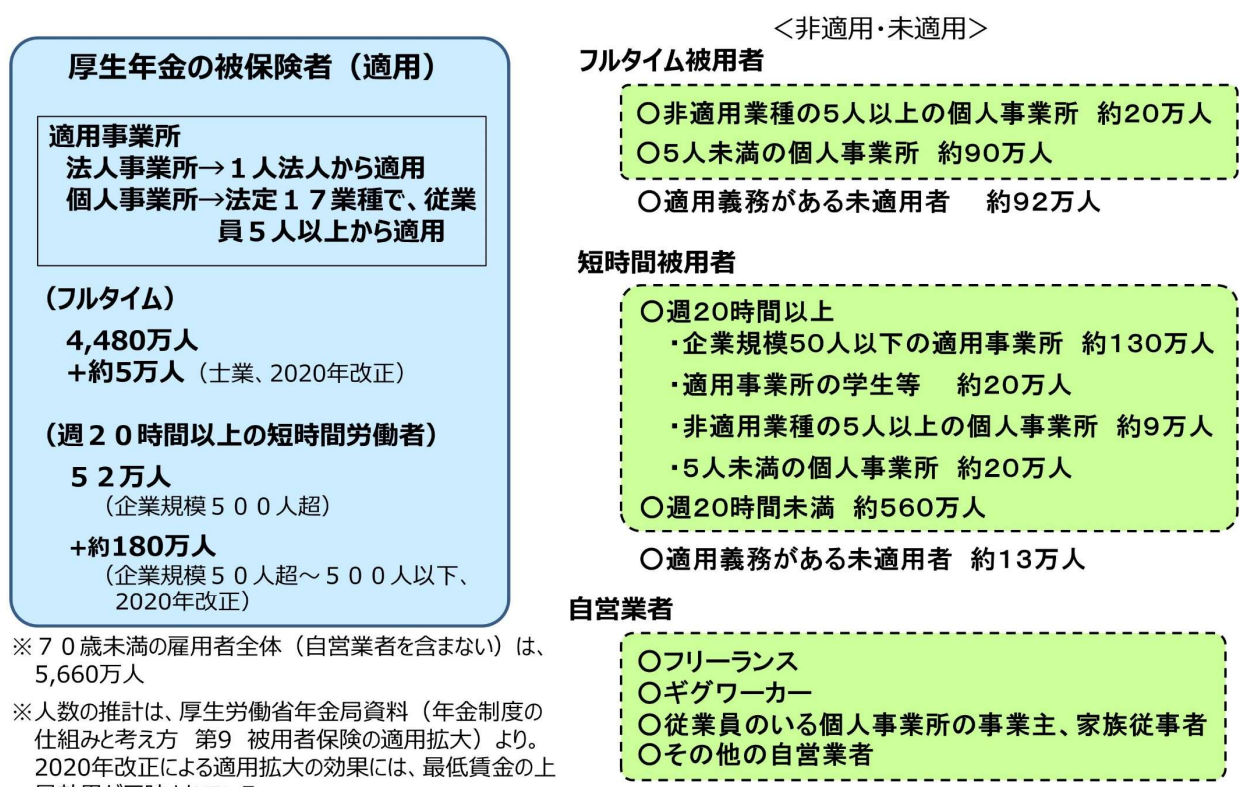
また、第2点として、事業形態による相違があります。法人では、従業員1人の企業から適用であり、社長も法人から給与を得ているので、適用対象です。一方で、法人化していない個人事業主の事業所の場合、**従業員5人未満の個人事業所は非適用**です。また、5人以上でも**適用業種（法定16業種、2020年改正施行後は17業種）以外の個人事業所は非適用**です。そして、適用事業所であっても、**個人事業主本人は非適用**です。

このような相違は、**個人事業主が法人化するか否かの選択を歪めています**。また、**労働者の働く場所の選択も歪めています**。そして、**自由で公平な企業間競争を歪めており、事業主負担をしている企業は、事業主負担をしていない企業に対して、不利な競争を強いられていること**になります。

さらに、第3点として、**雇用から委託に置き換えることで、社会保険の事業主負担を回避できることも、企業や労働者の選択を歪めています**。

図表5

## 厚生年金の適用対象と、非適用の現状



※70歳未満の雇用者全体（自営業者を含まない）は、5,660万人  
 ※人数の推計は、厚生労働省年金局資料（年金制度の仕組みと考え方 第9 被用者保険の適用拡大）より。2020年改正による適用拡大の効果には、最低賃金の上昇効果が反映されている。



「雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会中間整理」（2019年6月28日、厚生労働省雇用環境・均等局）では、「雇用類似の働き方」として保護の在り方を検討すべき対象者については、「発注者から仕事の委託を受け、主として個人で役務を提供し、その対償として報酬を得る者を中心として考えることが適当である。」としています。

また、「フリーランスとして安全に働ける環境を整備するためのガイドライン」（2021年3月26日、内閣官房・公正取引委員会・中小企業庁・厚生労働省）では、「フリーランス」を、「実店舗がなく、雇人もいない自営業主や一人社長であって、自身の経験や知識、スキルを活用して収入を得る者」と定義しています。フリーランスのうち、法人化している1人社長は、自らの法人を事業主として、被用者保険に加入します。法人化していない自営業者は、被用者保険の適用対象外です。

**生活の安定、社会の安定を図ろうとする社会保障制度が、不安定な雇用や働き方を促進する方向で影響を与えていることは、まさに矛盾でしかありません。**

## ②勤労者皆保険で、権利の拡大と、働き方や雇用に中立的な社会保障制度を

被用者には被用者にふさわしい社会保障を実現すべきであり、また、働き方や雇用の選択を歪めない制度の構築が必要です。このため、被用者保険の適用拡大が進められています。

被用者保険の適用拡大は、保険料を負担する被保険者や事業所を増やすこととなりますが、これは、**負担増ではなくて、社会保障の適用を拡大することであり、権利の拡大と捉えるべき**です。従業員の将来の生活の保障も高まりますし、社会保険料には、非課税の税制優遇も設けられており、負担増というよりも、メリットの拡大です。

**2012年（平成24年）の年金制度改革**により、**2016年10月**から、週労働時間20時間以上かつ月額賃金8.8万円以上の短時間労働者のうち、中小企業への負担増への配慮から、まず、従業員数による**企業規模要件500人超**の企業で適用対象となりました。

そして、**2020年（令和2年）の年金制度改革**により、短時間労働者の企業規模要件が、**2022年10月から100人超規模、2024年10月から50人超規模**に、対象拡大されます。また、昭和28年以来改正されていなかった個人事業所の法定16業種の適用対象業種についても、2022年10月から**士業が追加**され、法定17業種に拡大されました。

今後についても、2020年の年金改正法の国会の附帯決議で、企業規模要件の早期撤廃や、個人事業所の非適用業種の見直しなどが求められています。

今後の課題については、内閣官房に設けられた**全世代型社会保障構築会議の2022年12月の報告書**において、「勤労者がその働き方や勤め先の企業規模・業種にかかわらず、ふさわしい社会保障を享受できるようにするとともに、雇用の在り方に対して中立的な社会保障制度とし

ていく」として、課題への対応を着実に進めていくべき、とされています。

報告書では、まず、①週 20 時間以上勤務する短時間労働者について、「企業規模要件の撤廃について早急に実現を図るべき」としています。また、②5 人以上を使用する個人事業所の非適用業種については、「解消を早急に図るべき」とし、2つの優先課題を明示しています。

そのうえで、③5 人未満を使用する個人事業所についても、「被用者保険の適用を図る道筋を検討すべき」としています。

さらに、④週労働時間 20 時間未満の短時間労働者についても、「適用拡大を図ることが適切と考えられることから、そのための具体的な方策について、実務面での課題や国民年金制度との整合性等を踏まえつつ、着実に検討を進めるべき」としています。また、「複数の事業所で勤務する者（マルチワーカー）で、いずれの事業所においても単独では適用要件を満たさないものの、労働時間等を合算すれば適用要件を満たす場合については、実務的な課題の解決を図ったうえで、被用者保険の適用に向けた具体的な検討を進めるべき」としています。

加えて、⑤フリーランス・ギグワーカーについて、現行の労働基準法上の「労働者」に該当する方々については、「被用者性」も認められ、「適用が確実なものとなるよう、必要な対応を早急に講ずるべき」とした上で、それ以外の「労働者性」が認められないフリーランス・ギグワーカーに関しては、「新しい種類の検討も含めて、被用者保険の適用を図ることについて、フリーランス・ギグワーカーとして働く方々の実態や諸外国の例なども参考としつつ、引き続き、検討を深めるべき」としています。

検討の優先順位や留意点を示して、踏み込んだ指摘がされており、段階的な取り組みを進めて、適用を実現していくことが是非必要です。

なお、フリーランスとは、「実店舗がなく、雇人もいない自営業主や一人社長であって、自身の経験や知識、スキルを活用して収入を得る者」です。フリーランスにとどまらず、さらに、実店舗がある自営業者、雇い人がある自営業者も含めて、働いて収入がある人すべてを報酬比例年金の対象とすることを検討すべきという意見もあります。

具体的な検討は今後進められますが、この連載でも後ほどの回で、どのような論点があり、どのような解決方法が考えられるか等について、詳しく論じていきたいと思えます。

### ③人にかかる費用を価格に反映できる社会経済システムをつくる

勤労者皆保険の意義は、被用者にふさわしい社会保障を適用することと、働き方に中立的な社会保障制度にすることが、全世代型社会保障構築会議の報告書で掲げられています。私は、これに加えて、「社会保障費用を適正に価格転嫁して無理なく負担を共有していける社会経済システムを作る」という意義があると考えます。

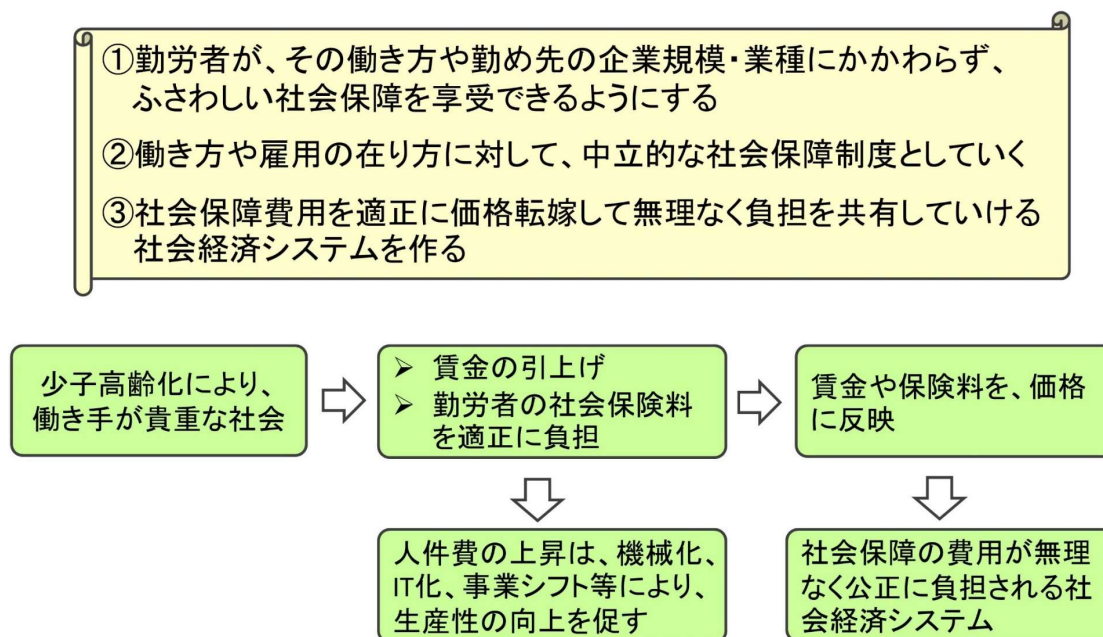
人への投資が求められる社会経済の中で、人の勤労の対価に、社会保険料コストを上乗せし、それが最終的に消費者に価格転嫁がされていくようにし、過当競争による負担回避が生じない普遍的な義務適用を行うことにより、無理なく負担を共有していく社会経済システムを作るといふことだと考えます。(図表6)

事業主負担をしている事業主は、その財源を売り上げの中で賄っており、価格に転嫁しています。一方で、非適用の労働者を使う事業主は、その負担を回避しています。公正な競争環境が確保されていません。勤労者皆保険により、働き方にかかわらず、事業主が社会保険料負担をすることとなれば、この面での過当競争が生じず、価格転嫁がしやすくなるはずですが。

また、賃金の引上げや勤労者の社会保険料の適正負担による人件費の上昇は、機械化、IT化、事業内容のシフトにより、社会全体の生産性の向上を促し、経済発展に寄与します。

そういった意味で、勤労者皆保険の施策は、社会経済システムを変えていく大変意義深いものであり、実現していくべき大きな課題です。

図表6 厚生年金の適用拡大の意義



※本稿は、「週刊 年金実務」(社会保険実務研究所)の2023(令和5)年2月13日発行号に掲載されたものです。

※本稿における意見に係る部分は、筆者の見解を示したものであり、筆者が過去及び現在において属する組織の見解を代表するものではありません。

【筆者プロフィール】高橋俊之(たかはし としゆき)

1962年東京都生まれ。1987年東京大学法学部卒。厚生省入省。2004年から2008年まで社会保険庁で総務課企画官・企画室長。2015年から内閣府で大臣官房審議官(経済財政運営・経済社会システム担当)。2017年から厚生労働省で年金管理審議官、2019年から年金局長。2019年の財政検証、2020年の年金制度改正法案等を担当。2022年6月退官。10月より三井住友銀行顧問、株式会社日本総合研究所特任研究員。