

《税・社会保障改革シリーズ No.48》

2021 年 4 月 6 日

No.2021-001

マクロ経済スライド終了時期統一および 基礎年金 45 年加入案の評価と課題

調査部 主席研究員 西沢和彦

《要 点》

- ◆ 2020 年 12 月、今後の年金改正の動向を占ううえで注目すべき試算が厚生労働省から公表された。本稿は、その概要を整理し、評価を試みたうえで、今後の議論に向け若干の総括を行った。
- ◆ 厚労省試算のポイントは大きく 2 つあり、1 つは、給付の 1 階に相当する基礎年金と 2 階に相当する厚生年金のマクロ経済スライド終了時期の統一である。現在、マクロ経済スライドの終了時期は、厚生年金は 2025 年度であるのに対し、基礎年金は 2047 年度と見込まれている。終了時期が遅れるほど給付水準が低下するため、基礎年金の給付水準の落ち込みは著しくなり、将来の高齢者の貧困率上昇を招くなどとして憂慮されている。厚労省の試算に基づく将来像は、終了時期を 2033 年度に統一、基礎年金の給付水準の落ち込みの程度を和らげようとするものであり、それ自体は誰も反対しない内容となっている。
- ◆ もっとも、留意すべき点がある。まず、基礎年金の給付水準低下を心配する前に、マクロ経済スライドが 2004 年の導入から今日までそうであったように今後も殆ど機能せず、給付水準が高止まりすることを心配すべきである。それは年金積立金枯渇を招き、急激かつ大幅な年金額カットにつながる。次に、基礎年金給付水準の底上げを図るとしても、支給開始年齢の引き上げなど他の方法と比較考量すべきであるし、基礎年金の財源の 2 分の 1 は国庫負担であるから具体的な財源確保策も必要である。終了時期統一の背景にあるルール変更も果たして合理的なものなのか要検証である。
- ◆ もう 1 つは、基礎年金の加入期間の 40 年から 45 年への延長である。長寿化や就労期間の長期化に制度を合わせるのは重要な課題である。もっとも、この問題は一見するほど単純ではない。年金制度の被保険者は、月々定額 16,610 円の国民年金保険料を支払う第 1 号、厚生年金保険に加入する第 2

号、第2号の夫を持つ一定収入以下の妻である第3号のいずれかに分類されるが、45年加入に延長しても第2号は増えない。被用者は一定の就労要件のもと69歳まで厚生年金保険への加入義務が既にあるためである。45年加入で増えるのは第1号と第3号である。そうして増えた第1号には相当数の保険料免除者も出るであろうし、第3号で居続けることが可能な期間の長期化には、第3号の仕組みに批判的な立場からは注文もつくであろう。

- ◆ 今後の議論に向けたポイントとして次の3つを指摘できる。(1) 年金制度の抱える課題の再確認、および、課題解決のための多様な政策メニューの提示、(2) 年金制度および制度改正に対する国民の理解促進と議論喚起のための工夫、および、(3) 税との一体的な議論である。

本件に関するご照会は、調査部・主席研究員・西沢和彦宛にお願いいたします。

Mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来るとされる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。



1. はじめに

2024年に5年に1度の年金改正が予定されている。2020年12月25日、その内容を占ううえで注目すべき試算が厚生労働省から公表されている¹。ポイントは次の2つである。

- ・ 基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライド終了時期の統一
- ・ 基礎年金の加入期間の40年から45年への延長

本稿は、その概要を整理し、評価を試みる。続く第2章で1つめのポイント、第3章で2つめのポイントをそれぞれ扱い、第4章で今後の議論に向け必要な視点を提示する。そもそも年金制度は複雑であるうえ、厚労省試算は技術的な内容が中心であり、細部の正確性にこだわると本質が掴みづらくなる。そこで、本稿は、正確性はある程度犠牲にし、極力単純化して試算のポイントと問題の所在を明らかにすることに軸足を置いて議論を進める。

2. 基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライド終了時期の統一

(1) 終了時期の統一が目指される背景

1つめのポイントは、基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライド終了時期の統一である。順を追って理解する必要がある。わが国の年金制度は、**厚生年金保険制度**、**共済組合**²、**国民年金制度**の大きく3つに分立している。国民は、就業状況に応じいずれかの制度に加入する。しばしば「国民年金（基礎年金）」と表記されるが、国民年金と基礎年金は同一ではなく、**基礎年金**はいずれの制度加入者に対しても共通して給付される年金の名称である。国民年金は加入時における制度の名称であり国民年金という給付はない。

厚生年金保険制度加入者には**基礎年金**に加え**厚生年金**が給付され、共済組合加入者に**基礎年金**に加え**共済年金**が給付される。国民年金制度加入者には**基礎年金**のみが給付される。基礎年金が**1階**、厚生年金と共済年金が**2階**と呼ばれる³。基礎年金の給付額は40年加入の満額で月6.5万円、厚生年金の給付額は平均的な給与所得者で月9万円である。なお、以下、共済組合について特段の言及はしないが、厚生年金について述べることはおおむね共済年金にもあてはまる。

マクロ経済スライドとは、2004年の年金改正において導入された給付水準抑制のための仕組みである。年金額は、前年の（暦年の数値が用いられる）賃金上昇率に合わせ毎年度改定されるのが原則であり、これを**賃金スライド**という。例えば、前年の賃金上昇率が2%であれば、今年度の年金額は2%引き上げられる⁴。2004年改正では、高齢化が進むなかでも年金財政が長期的に安定するよう、この原則をいったん棚上げし、毎年度の年金額の改定幅を賃金上昇率未満に抑えることにより、実

¹ 第86回社会保障審議会年金数理部会（2020年12月25日）厚生労働省追加提出資料。

² 共済組合には、国家公務員、地方公務員、私学教職員の3つがある。共済組合は、2015年施行の被用者年金一元化によって、厚生年金保険法を根拠法とするようになっているが、厚生年金保険とは別に運営されており、保険料率も18.3%に向けた引き上げ途上にある。

³ 厚生年金の給付は、正確には厚生年金（報酬比例部分）である。

⁴ 正確には、賃金スライドが適用されるのは**新規裁定年金**である。新規裁定とは、新たに貰い始める時点の年金を言う。賃金上昇率についても、正確には「前年の賃金上昇率」ではなく、T-2年、T-3年、T-4年の3年間の実質賃金上昇率（それぞれの年の名目賃金上昇率から消費者物価上昇率を引いて実質化）の平均値にT-1年の物価上昇率を足した値が用いられる。貰いはじめている年金は**既裁定年金**といい、賃金スライドではなく、物価スライドが適用され、T年度の既裁定年金額は、T-1年の消費者物価上昇率で改定される。既裁定年金にもマクロ経済スライドが適用される。

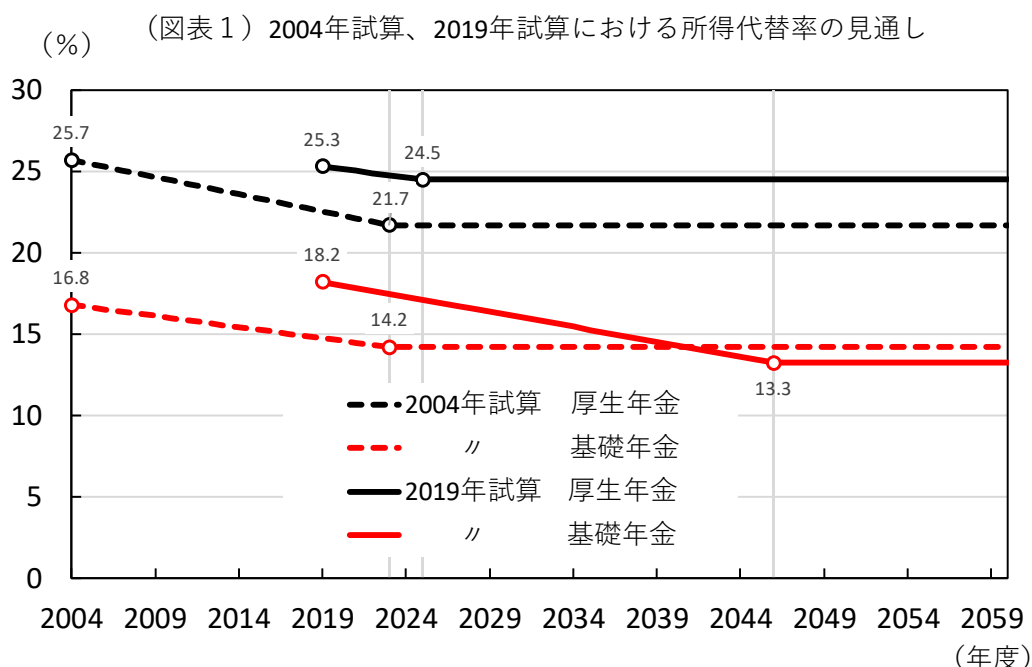
質的な給付水準引き下げを図ることとした。それがマクロ経済スライドである。

給付水準は、所得代替率という指標で測られる。所得代替率は $\frac{\text{年金額}}{\text{賃金額}}$ として定義され、この定義より、仮に前年の賃金上昇率が2%であるとしても、今年度の年金額の改定幅がマクロ経済スライド、すなわち2%未満に抑えられることにより所得代替率は前年度比低下する。

例えば、現在、年金額15万円、賃金額30万円、よって所得代替率 $50\% = \frac{15}{30}$ 、今後20年間、賃金上昇率は毎年2%、年金額の改定幅はそこから1%を差し引いた1%とすると、20年後の所得代替率は $41.1\% = \frac{15 \times 1.01^{20}}{30 \times 1.02^{20}}$ となる。この時点で年金財政の長期的な安定が見通せたとすれば、マクロ経済スライドを終了させることができる。すなわち、21年目以降は賃金スライドに復帰することとなり、以降の所得代替率は41.1%で維持される。

2004年の年金改正時、基礎年金も厚生年金もマクロ経済スライドの終了時期は2023年度と目論まれていた。1階、2階とも給付水準は低下するものの終了時期が同じなのでバランスは崩れない（図表1の点線）。ところが、2009年に改めて計算したところ、厚生年金と基礎年金とでは終了時期に大きなズレが生じる結果となった⁵。2014年と2019年に計算し直しても、ほぼ同様の結果が示された。2019年の試算結果によれば、マクロ経済スライドの終了時期は、厚生年金は2025年度であるのに対し、基礎年金はそれよりも22年長い2047年度となっている（図表1の実線）。それにより1階と2階のバランスが大きく崩れる。

こうした事態は、将来の高齢者の貧困率上昇を招くなどとして憂慮されている。基礎年金はその名の通り、老後生活の礎として期待されており、基礎年金しか受給していない年金生活者もいる。そこで、基礎年金の給付水準低下を食い止めるべきとの要請が強まっている。



(資料) 厚生労働省「2004年財政再計算」、同「2019年財政検証」の数値より日本総合研究所作成

(注) 2004年財政再計算は基準ケース、2019年財政検証はケースⅢ（2020年改正法反映）。

⁵ 試算作業は5年に1度行われ、2004年までは財政再計算といい、2009年以降は財政検証という。



そのためには、マクロ経済スライドの終了時期を極力前倒しする必要がある。その手立ての1つとして考えられたのが、厚生年金のマクロ経済スライドの終了時期を後ろにずらし、基礎年金については前倒しにし、両方を揃えるという今回の厚労省試算である。

(2) どのようにして実現しようとしているのか

このようなマクロ経済スライドの終了時期統一は、基礎年金拠出金の拠出方法を変えることにより実現するとされている。基礎年金拠出金とは、一般には聞き慣れないが、厚生、共済、国民の各年金制度が拠出する基礎年金の財源である。

各年金制度は、次のように基礎年金拠出金を拠出している。厚生年金保険の加入者は、賃金に対し18.3%の保険料を労使折半で負担する。計31.9兆円の保険料(2018年度)は、日本年金機構を通じ、国の年金特別会計・厚生年金勘定に入金される(図表2)。同勘定には、国の一般会計から9.8兆円の国庫負担も投じられる。厚生年金勘定の支出は、給付23.4兆円と基礎年金拠出金18.7兆円である。9.8兆円の国庫負担はもっぱら基礎年金拠出金の2分の1相当分である⁶。基礎年金拠出金は年金特別会計・基礎年金勘定に入金される。共済組合もほぼ同様の構造である。

国民年金の加入者は、月16,610円の定額保険料を日本年金機構に払い込む。計1.4兆円の保険料は、国の年金特別会計・国民年金勘定に入金される。同勘定には国の一般会計から1.8兆円の国庫負担が投じられる。支出は、ほぼ基礎年金拠出金3.2兆円のみである(旧国民年金制度の給付が若干残っている)。基礎年金拠出金は、やはり年金特別会計・基礎年金勘定に入金される。基礎年金勘定からは、こうして集まった基礎年金拠出金を財源に、基礎年金23.9兆円が給付される。

(図表2) 公的年金制度のキャッシュ・フロー

(兆円)

制度	収入	保険料	国庫負担	その他	支出	給付費	基礎年金拠出金	その他
厚生年金保険	42.7	31.9	9.8	0.9	42.3	23.4	18.7	0.2
共済組合	7.0	5.1	1.1	0.8	7.6	5.3	2.2	0.2
国民年金	3.2	1.4	1.8	0.0	3.4	0.1	3.2	0.1
計	52.9	38.4	12.7	1.8	53.3	28.7	24.1	0.5

勘定	収入	基礎年金拠出金	支出	給付費
基礎年金	24.1	24.1	23.9	23.9

(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30年度－」より日本総合研究所作成

(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。

基礎年金拠出金は、各制度の加入者数(60歳以上を除く)に共通の単価をかけて計算される(図表3)。厚生年金保険の加入者本人(第2号被保険者に分類される)は3,502万人、その一定収入以下⁷の妻は759万人(第3号被保険者に分類される)である。

⁶ 一般会計からの国庫負担9.8兆円>基礎年金拠出金18.7兆円×0.5(=9.35兆円)となっているのは、旧法厚生年金にも国庫負担が投じられている名残である。他の制度も同様である。

⁷ 「一定以下の収入」という基準が、妻の勤務先の従業員規模によって2通りあるためややこしいが、従業員規模500人超であれば一定収入は106万円、同様に500人以下であれば130万円である。



(図表3) 基礎年金拠出金の拠出方法

制度	加入者数 合計 (A)	(万人)			基礎年金拠出金 (兆円) A × 429,660円 (拠出金単価)
		第1号	第2号	第3号	
厚生年金保険	4,261		3,502	759	18.3
共済組合	524		426	98	2.3
国民年金	685	685	-	-	2.9
	5,469	685	3,928	857	23.5

(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30年度－」より日本総合研究所作成

(注1) 図表3の数値は平成30年度の確定値。図表1の数値は、平成30年度の概算額と平成28年度に係る精算額の合計。よって、数値が異なる。

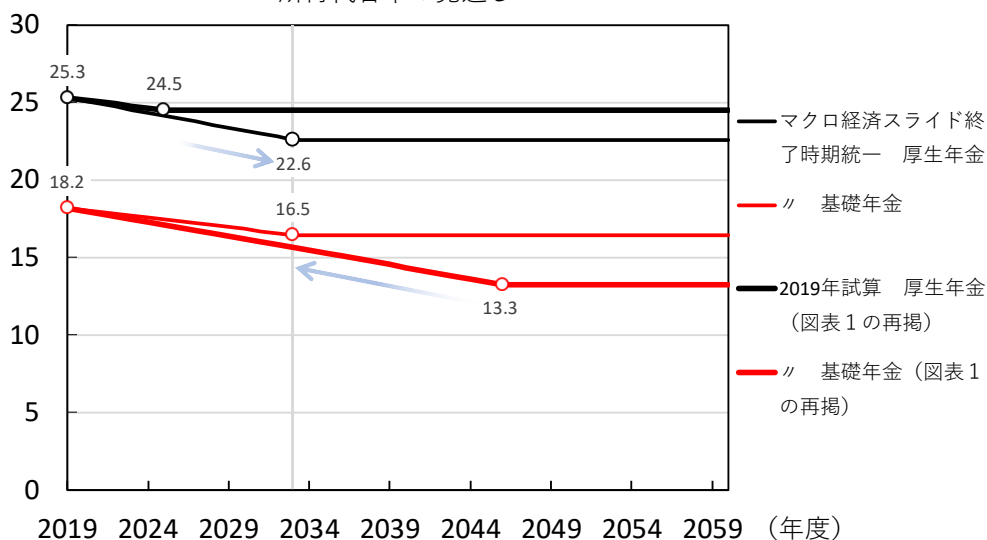
(注2) 加入者は正確には、**基礎年金拠出金算定対象者**という。60歳以上の加入者は除かれる。

厚生年金保険の第2号と第3号の合計 4,261 万人に全制度共通の**拠出金単価 42 万 9,660 円**をかけて、基礎年金拠出金は 18.3 兆円となる。共済組合は、同様に**第2号と第3号**の合計 524 万人に拠出金単価をかけて、基礎年金拠出金は 2.3 兆円となる。

国民年金制度は 685 万人の加入者本人 (**第1号被保険者**という) に拠出金単価をかけて基礎年金拠出金 2.9 兆円となる⁸。なお、被保険者と加入者は同義として用いている。

厚労省試算が、基礎年金拠出金の拠出方法をどのように変えるのか肝心の点については今のところ不明である。厚生年金保険と共済組合については、支出のうち基礎年金拠出金が増え、その分、2階の給付に回るお金が減るはずである。国民年金については、基礎年金拠出金が減り、その分、積立金を積み増す余力が生じ、財政状況が好転するはずである。統一されたマクロ経済スライドの終了時期は 2033 年度と試算されており、その結果、厚生年金の給付水準は 2019 年試算の見込みより低く、他方、基礎年金は高くなる (図表4)。

(図表4) マクロ経済スライド終了時期統一による
所得代替率の見通し



(資料) 厚生労働省年金数理部会 (2020年12月25日) の数値より日本総合研究所作成

(注) 2019年財政検証はケースⅢ (2020年改正法反映)。

⁸ なお、これら基礎年金拠出金の金額が若干異なる理由については図表3の注2を参照。



厚生年金の所得代替率は、もともとは 2019 年時点の **25.3%**から 2025 年の 24.5%まで 0.8 ポイントの低下でとどまる見込みであったものが 22.6%まで低下する。他方、基礎年金は、2019 年の 18.2%から 2046 年の 13.3%まで大幅な低下が見込まれていたものが、16.5%までの低下にとどまる⁹。合計すると、2019 年試算の 37.8% (24.5+13.3) から 39.1% (22.6+16.5) へ改善する。

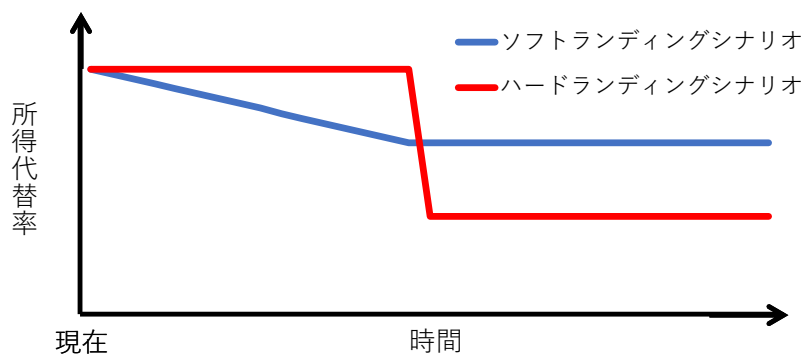
(3) 評価—夢のような試算結果の背後に留意点

こうした試算結果が示す将来像だけをみれば、誰も反対しない夢のような案である。国民にとって嫌なことは見当たらない。もっとも、夢のような案だからこそ、留意すべき点がある。

1 つは、心配のポイントがずれていることである。年金給付水準が下がっていくことを心配する以前に、下がらないことこそを心配すべきである。マクロ経済スライドが、2004 年の導入後今日までそうであるように、今後も効かず給付水準が下がらなければ、約 200 兆円¹⁰ある積立金は想定外の取り崩しが続き、いずれ枯渇する。枯渇時点では一挙に大幅な年金額カットを余儀なくされる（西沢（2018））。図表 5 中、ハードランディングシナリオとして示しているのがそれである¹¹。厚生省の 2019 年試算のなかで、将来の経済状況の良し悪し別に 6 パターンの年金財政の将来像が計算されているが、経済状況が最も悪いパターンはハードランディングシナリオである。

それによれば¹²、積立金は本来 2115 年度まで持たせなければならぬところ、2052 年度に枯渇、基礎年金の所得代替率は 13.7%から 2053 年度には 9.8%へと一挙に落ち込むとされている。経済状況が最も悪いパターンとはいっても、賃金上昇率 0.9%が想定されており、近年の経済状況に比べればむしろ良好といえる。2004 年改正から 2018 年度までの賃金上昇率の単純平均はマイナス 0.11%である¹³。今後の経済状況いかんでは積立金の枯渇時期はさらに早まることになる。

(図表 5) 所得代替率がたどるルート



(資料) 日本総合研究所作成

⁹ 厚生労働省の資料では、基礎年金の所得代替率は 2 人分の数値で示されている。例えば、終了時期統一の場合の所得代替率は 32.9%となっている。これは、わが国の所得代替率の定義が**モデル夫婦世帯**（あるいは**標準世帯**）すなわち分子の年金額は夫婦 2 人分としていることを反映しているためと考えられる。もっとも、モデル夫婦世帯が一般的とは言えない現在、実態に即さない。本稿では厚生労働省の数値を 2 で割り（小数点 2 桁を四捨五入）、1 人分に換算し表記している。

¹⁰ 2018 年末。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 30 年度—」。

¹¹ 年金積立金を運用する GPIF が株式や債券を売り手に回することで、金融市場には積立金枯渇より早い段階で影響があるだろう。

¹² 2019 年財政検証。人口推計の前提は出生率中位・死亡率中位。経済前提はケース VI。

¹³ 1 人当たり標準報酬総額（総報酬ベース・月額）の前年度比。社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告」の各年度版より計算。

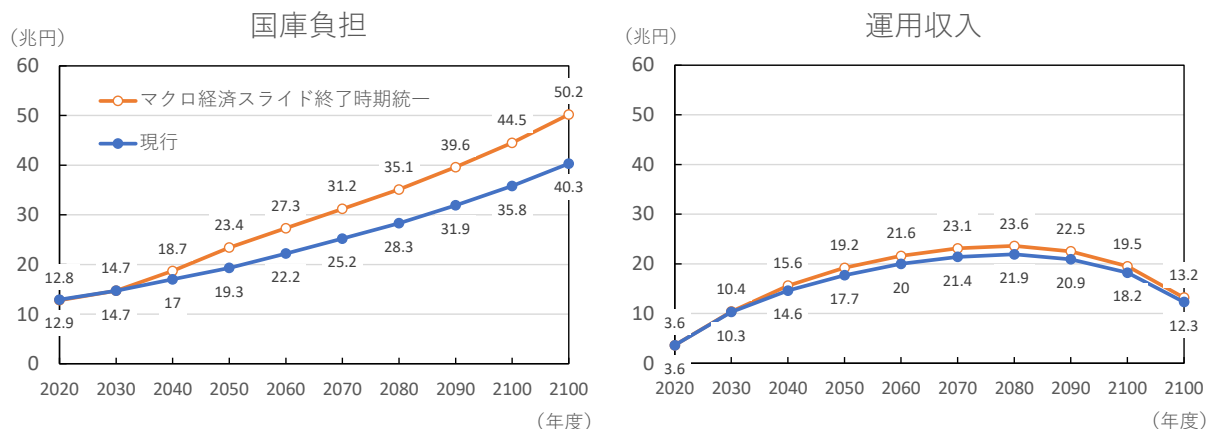
マクロ経済スライドが効かないのは、**名目下限措置**があるためである。マクロ経済スライドには、年金受給者の反発を和らげるため、マイナス改定はしないという特約が設けられている。これが名目下限措置である。例えば、賃金上昇率が0%であれば、年金額をマイナス1%改定するようなことをせず据え置くこととした。所得代替率は低下しない。財源は積立金の取り崩しである。これは、あくまで緊急避難措置であったはずだが、2004年改正以降、賃金上昇率は平均すれば0%を下回る水準で推移してきており常態化してきた。

それに対し、今回の厚労省試算は、賃金上昇率は2.3%で推移し、マクロ経済スライドが毎年順調に機能するという前提に立っている。ソフトランディングシナリオである。まずもって心配すべきはハードランディングシナリオの方である。いかなる経済状況下であってもマクロ経済スライドが確実に機能するようにしておく、すなわち名目下限措置を廃止しておかなければ何をしても絵に描いた餅になる¹⁴。この点が忘れられてはならない¹⁵。

2つめは、基礎年金の給付水準底上げを図るとしても、他の方法との比較考量が必要だということである。マクロ経済スライド終了時期の統一＝基礎年金拠出金の拠出方法変更が唯一の方法ではない。例えば、**マクロ経済スライドの名目下限措置を廃止**し、ハードランディングを回避することは、確実な給付水準底上げになる。あるいは、**支給開始年齢引き上げ**も重要な選択肢である。吉原（2020）は、今から支給開始年齢引き上げの議論に着手し、2030年頃から20年程度かけて段階的に70歳まで引き上げる案を提言している。宮島（2020）も同様の提案をしている。

3つめは、国庫負担増に伴う国の財政悪化の懸念である。夢のような試算の背景には、追加的な財源の投入、すなわち基礎年金拠出金に対する国庫負担増の寄与がある（図表6）。

（図表6）厚生年金保険制度＋国民年金制度の国庫負担および運用収入の将来推計



（資料）第86回社会保障審議会年金数理部会（2020年12月25日）厚生労働省追加提出資料より日本総合研究所作成

（注）現行は、国民年金の財政見通しと厚生年金の財政見通し（いずれもケースⅢ）の合計。マクロ経済スライド終了時期統一は、国民年金及び厚生年金の財政見通し追加試算①：基礎・比例の調整期間一致（40年加入）ケースⅢ。

¹⁴ 2014年改正時には厚労省も名目下限措置廃止に向かっていたはずなのだが、官邸からストップがかかったためか、途中で引っ込めてしまい、名目下限措置は存置されたままとなった（西沢（2015））。2019年改正では検討の俎上にすら上がらなかった。

¹⁵ 吉原（2020）でも次のように警鐘がならされている。「折角2004年に導入されたこの仕組みも賃金、物価を発動の条件としていることが、実際の発動を3回にとどめた理由であることを考えると、そのような条件を前提とする限り今後とも実際の発動が少なくなることは目に見えている。（中略）いずれにしても、これ以上この仕組みがほとんど発動されず、また他の方策も講じられないまま、徒に時が経過するのをみているわけにはいかない」。



国庫負担は、45 年加入者が増えていくにつれ増大していく。年金給付の原資は、保険料、国庫負担、積立金の 3 つである。このうち、保険料はマクロ経済スライドの終了時期統一と無関係である。国庫負担と運用収入はマクロ経済スライドの終了時期統一によって増え、特に国庫負担の増加は顕著である。もっとも、極めて厳しいわが国の財政状況下、国庫負担が増える分については確実な財源確保がなされなければならない。

4 つめは、基礎年金拠出金の拠出方法変更の妥当性である。厚労省の資料では、どのようなルールに変更されるのか肝心の点が明らかではないが、終了時期統一の背後にあるルールが明らかにされたうえで、ルール変更の合理的な理由と国民の合意が必要である。制度を現在よりもさらに複雑にすることも回避すべきであろう。

5 つめは、基礎年金は一体どのような役割を担うべきなのかという社会保障制度としての「あるべき論」が必要だということである。仮に、マクロ経済スライド終了時期統一によって基礎年金の所得代替率が 16.5%に底上げされたとして、その水準に果たしてどのような意味があるのかが問われなければならない。具体的には、基礎年金の給付水準の底上げが将来の高齢者の貧困率の改善にもたらす効果などを見極めつつ、適切な給付水準を探る国民的な議論が欠かせない。稲垣（2016）は、配偶関係別に高齢女性の将来の貧困率を推計している。それによれば、未婚・離別者の貧困率の悪化が顕著であり、足もとの 30%程度から 2060 年の 50%程度まで上昇していくとされる¹⁶。

3. 基礎年金の 40 年加入から 45 年加入への延長

（1）基礎年金の 45 年加入とは

もう 1 つのポイントが、基礎年金の 45 年加入である（以下、単に 45 年加入）。現在、基礎年金は 20 歳から 59 歳までの 40 年加入で満額受給となる。これを 64 歳までの 45 年加入へ延長するというのが厚労省試算である。なお、第 2 章で述べたように基礎年金への加入という表現はしっくりこないが、適切な代替表現も見当たらないのでやむなくこの表現を用いる。

試算では、マクロ経済スライド終了時期統一に加え、45 年加入によって、所得代替率は、厚生年金は 22.6%から 25.4%に、基礎年金は 16.5%から 18.5%にそれぞれ改善するとされている（図表 7）。ただし、3 節で改めて述べるように解釈には留意が必要である。

（図表 7）45 年加入による所得代替率の底上げ効果

		現行制度	マクロ経済スライド 終了時期統一	マクロ経済スライド 終了時期統一 + 45 年加入
厚生年金	所得代替率（%）	24.5	22.6	25.4
	マクロ経済スライド終了時期（年度）	(2025)	(2033)	(2033)
基礎年金	所得代替率（%）	13.3	16.5	18.5
	マクロ経済スライド終了時期（年度）	(2046)	(2033)	(2033)

（資料）第 86 回社会保障審議会年金数理部会（2020 年 12 月 25 日）厚生労働省追加提出資料より日本総合研究所作成

（注）ケースⅢ。

¹⁶ 稲垣（2016）はその理由を次のように指摘している。「現行の公的年金制度は、高度経済成長期の標準世帯モデルを念頭に制度が組み立てられており、専業主婦が手厚く優遇される一方、未婚・離別の女性に対する優遇措置はない」。



確かに、長寿化の進行および就労期間の伸長に年金制度を合わせていく必要があり、かつ、加入期間を長くすればその分給付水準の底上げも期待されることから 45 年加入は重要なテーマである。もともと、45 年加入は、第 1 号～第 3 号被保険者それぞれ負担面と給付面における影響が異なり、一見するほど単純な問題ではない。

（２）第 1 号～第 3 号被保険者とは

この問題を考えるにあたり、第 1 号～第 3 号被保険者それぞれについて追加的な情報が必要となる。それは次の通りである。

第 1 号被保険者は、現在 1,471 万人おり、ほとんどが 59 歳以下である¹⁷。60 歳以上の被保険者も全体の約 1 %、15 万人いるが、任意加入者である。任意加入とは、60 歳までに満額の基礎年金受給に必要な加入期間 40 年を満たしていない人などが年金額の増額を希望する場合のための仕組みである。

他方、第 2 号被保険者は、60 歳以上も既に相当数いる。ここは重要なポイントである。第 2 号 4,428 万人のうち、60 歳以上 64 歳以下は 324 万人、65 歳以上は 164 万人と、60 歳以上（488 万人）は第 2 号の 11%を占めている。これは、被用者については労働時間が正社員の 4 分の 3 以上であるなど一定の就労要件を満たす場合、69 歳までは厚生年金保険あるいは共済組合への加入義務が課せられているためである。

第 3 号被保険者は、第 2 号の夫を持つ一定収入以下の妻であり¹⁸、全員 59 歳以下である。第 3 号は、しばしば、「専業主婦の妻」と説明されるが、家事専業ではなくパート収入などがあっても、その額が一定以下であれば第 3 号に該当する¹⁹。実際、第 3 号の約半数は就労者である²⁰。第 3 号は、保険料を直接負担せずとも、第 2 号となっている夫の妻である期間に応じ、基礎年金の受給権を得ることができる。

第 3 号被保険者の仕組みには、女性の無年金を防止し、国民皆年金にとって欠かせない機能を担っていると評価される一方、主に次の 2 つの観点から批判がある。1 つは、こうした恩恵のない世帯、具体的には単身世帯、夫婦とも第 2 号の世帯、夫婦とも第 1 号の世帯との公平性の観点である。もう 1 つは、130 万円の壁として知られるように、この仕組みが就労行動を歪めていることである。年収が 130 万円を超えると年金制度における加入者の立場が第 3 号から第 2 号に切り替わり、年金のみならず健康保険においても保険料負担が発生、可処分所得が一挙に減少する。企業側においても保険料の事業主負担が発生する。そこで、年収が 130 万円を上回らないようしばしば就労調整が行われるのである。

¹⁷ 2018 年度末の実績。出所は、社会保障審議会年金数理部会第 82 回（2019 年 12 月 23 日）の資料 1 と 2、第 83 回の（2020 年 1 月 9 日）の資料 1、2、3。

¹⁸ なお、話を簡単にするためここでは夫とその妻という表現をとっているが、その逆も成り立つ。実際、第 3 号被保険者 847 万人のうち 11 万人は男性である。

¹⁹ 「一定以下の収入」という基準が、妻の勤務先の従業員規模によって 2 通りあるためややこしいが、従業員規模 500 人超であれば一定収入は 106 万円、同様に 500 人以下であれば 130 万円となっている。よって、130 万円の壁ではなく、106 万円の壁となることもある。

²⁰ 厚生労働省「平成 28 年公的年金加入状況等調査」第 3 表男女、年齢階級、就業形態別 公的年金加入状況。第 3 号被保険者は 897.8 万人、うち就業者は 474.9 万人。



（３）第２号は負担不変で給付構成に変化、第１号と第３号は人数増

45年加入となった場合、影響の及ぶ60～64歳人口は現在760万人である。うち労働力人口は540万人おり、就業状態別にみると①約８割の448万人が雇用者、②１割強の74万人が自営業者・家族従業者となっている（図表８）。非労働力人口は219万人であり、性別でみると③約７割が女性（159万人）である。

（図表８）就業状態別60歳以上64歳以下人口

(万人)			
	計	男	女
	760	375	385
労働力人口	540	314	225
雇用者	① 448	258	191
自営業主・家族従業者	② 74	46	28
従業上の地位不詳	3	2	1
完全失業者	14	9	5
非労働力人口	219	60	③ 159
就業状態不詳	1	0	0

（資料）総務省「労働力調査」2018年度平均より日本総合研究所作成

①～③の順に、45年加入の影響を整理すると次のようになる。

① 雇用者の約７割は既に２号、約３割が新たに１号に

まず、448万人の雇用者のうち約７割の324万人（前掲の数値）は既に第２号となっており、45年加入となっても保険料負担はこれまでと変わらない。他方、給付面においては若干の変化が生じる。現在、基礎年金の給付は40年加入によって得られる満額月6.5万円で頭打ちとなり、40年を超えて厚生年金保険に加入しても１階は増えず、増えるのは２階のみである。基礎年金45年加入となれば、40年を超えて厚生年金保険に加入した分も、きちんと１階の給付に反映されるようになる（基礎年金拠出金算定対象者としてカウントされるようになる）。ただ、保険料そのものは変わらないため、その分２階の給付原資が削られ、２階の給付は薄くなる。

このように１階が厚く、２階が薄くなることは、第２号のなかで垂直的再分配が強化されることを意味する。１階は現役時に払った保険料の多寡とは無関係に、加入した期間のみに応じて給付されるのに対し、２階は加入期間のみならず払った保険料の多寡に応じて給付されるためである。

雇用者のうち約３割の124万人（おおむね非正規雇用みられる）は、45年加入によって新たに第１号になり、国民年金保険料の負担が生じる。

雇用者に関するこうした実態を踏まえると、図表７における45年加入の試算は、制度変更の効果をストレートに表したものではないことが明瞭になる。試算は、〈20歳から59歳まで40年間、正社員として働き厚生年金に加入し、60歳になった時点で退職、いずれの年金制度にも加入しない人〉が、《45年加入への制度変更と機を同じくし、64歳まで正社員として働き厚生年金に加入し続けることとした場合の効果》である。これは皆無ではないだろうがかなりレアなケースといえる。

② 自営業者・家族従業者の多くは継続して第１号に

次に、74万人の自営業者・家族従業者である。この人たちは、現在、任意加入あるいは厚生年金保険の適用を受けている人を除けば、年金制度には未加入であると考えられる。45年加入によって、60歳以降も継続して第１号になる。

③ 非労働力人口（女性）の約 7 割は第 1 号、約 3 割は第 3 号に

159 万人の非労働力人口（女性）のうち夫が第 2 号である妻は、60 歳以降も 64 歳まで第 3 号であり続ける。その規模はおよそ 3 割と推測される²¹。それ以外のおよそ 7 割は新たに第 1 号となる。もっとも、非労働力人口であることから収入がないとすると大方が保険料免除の対象になるものと考えられる。

（４）評価 一見するほど単純ではない 45 年加入

このように、45 年加入の問題は一見するほど単純ではない。60～64 歳人口のうち最大のボリュームゾーンである雇用者の多くは既に第 2 号として保険料を負担している。そうではない恐らくは非正規雇用の人たちは 45 年加入によって新たに第 1 号となるものの、所得に関わらず定額という逆進的な保険料負担が重荷となり、一定割合の保険料免除あるいは未納も発生するであろう。

第 3 号の仕組みに批判的な立場からは、現在よりも長く第 3 号でいることが可能となる制度変更に対し注文も付くであろうし、非労働力人口のうち新たに第 1 号となる人たちの相当数は保険料免除の対象になることも予想される。すると、基礎年金給付水準の底上げという効果も減退し、制度運営にかかる負荷も懸念される。保険料免除には被保険者から日本年金機構に対しての免除申請が必要となるためである。

その免除が果たして公平なのかという問題もある。免除可否はフローの所得のみで判断され、金融資産などストックの多寡が参酌されない。フローの所得はなくとも、多額のストックを保有している人が保険料の全額免除を受け、免除期間に応じて満額の 2 分の 1 の基礎年金を受給することが万人の納得を得られるであろうか。

4. おわりにー2024 年に向け何をすべきか

本稿の議論を通じ、2024 年改正に向け必要となるポイントがいくつか浮かび上がる。

1 つめは、年金制度の抱える課題の再確認、および、課題解決のための幅広い政策オプションの提示である。年金制度にとっての最重要課題は何を置いても年金財政の長期的な安定を確保することである。ハードランディングを回避しなければならない。そのためには、**マクロ経済スライドの名目下限措置を廃止し、加えて、支給開始年齢の引き上げ**に向け議論に着手することが肝要である。これらは、誰も反対しないような今回の試算とは異なり、国民受けも悪く、それゆえに過去の改正においても頓挫あるいは難航してきた（西沢(2019a)）。だからといって、厚労省が政治家の意向を押し量って、国民から大きな反発が出ないような政策メニューにはなから絞り込んでしまうというようなことがあってはならない。まずは幅広い政策オプションが示される必要がある²²。

²¹ 55 歳以上 59 歳以下の第 2 号被保険者に対する第 3 号被保険者の割合から推測した。55 歳以上 59 歳以下において男性の第 2 号 286.2 万人に対し女性の第 3 号は 116.1 万人である（社会保障審議会年金数理部会第 82 回（2019 年 12 月 23 日）の資料 1 と 2、第 83 回の（2020 年 1 月 9 日）の資料 1、2、3）。60 歳以上 64 歳以下においても、この比率と同様の第 3 号がいると考え、女性の非労働力人口 159 万人に（116.1/286.2）を掛け合わせ 64.5 万人（≒219 万人の 3 割）を求めた。

²² この点に関し、政策シンクタンク PHP 総研（2019）は次のように述べている。「官僚が、統治機構の中核となる内閣を支えることは、政治家の意向に沿って、個々の事業を執行する段取りを整えることばかりではない。むしろ、採り上げるべき政策課題の優先順位を決めるための情報提供や分析はもとより、複雑な社会課題をいかに解いていくのか、その解決策としての政策オプションを多様に提示し、政

2つめは、年金制度および制度改革に対する国民の理解促進と議論喚起のための工夫である。今回の試算は、専門家の集まる審議会に提出されたものとはいえ、技術的な内容が中心であり、率直に言って広く国民が議論できるような内容ではない。今後、国民生活と乖離した議論とならないよう、進め方に工夫が求められる。その際、国民に直接語りかけるのは官僚ではなく政治家なのであり、政治の責任が改めて自覚されるべきであろう。もっとも、議論に際して与野党でポピュリズムを競い合うようなこととなってはむしろ逆効果である。それを回避するには、2012年の民主・自民・公明三党による**三党合意**、あるいは、さらに遡って2004年の年金改正における与野党対立激化の反省を踏まえ設けられた**社会保障制度改革に関する両院合同会議**など与野党対立を回避する枠組みがヒントになる²³。

3つめは、税との一体的な議論である。基礎年金の給付財源の2分の1は国庫負担であるから、基礎年金の給付水準引き上げは国庫負担増すなわち国の一般会計の歳出増となる。わが国の財政状況が極めて厳しいなか、歳出増のみを議論し、それに対応した歳入確保を怠ることがあってはならない²⁴。三党合意を起点とした**社会保障・税一体改革**以降、税の議論をほとんど見ることが出来ず、それどころか消費税減税論まで出ている状況であるが、持続可能な年金制度を目指す年金改正は税負担と併せた議論が不可欠である。以上

参考文献

- [1] 稲垣誠一（2016）「高齢女性の貧困化に関するシミュレーション分析」年金と経済 35（3）
- [2] 政策シンクタンク PHP 総研（2019）「統治機構改革 1.5&2.0 一次の時代に向けた加速と挑戦」
- [3] 西沢和彦（2014）「年金財政検証における経済前提の見方」日本総研 Research Focus No.2014-006
- [4] 西沢和彦（2015）「マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を」日本総研 Research Focus No.2015-051
- [5] 西沢和彦（2018）「年金問題を覆い隠す政府見通し」（2018年6月5日）東京財団政策研究所 HP
- [6] 西沢和彦（2019a）「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～」日本総研 Viewpoint No.2019-008
- [7] 西沢和彦（2019b）「年金財政検証のチェックポイント」（2019年7月10日）東京財団政策研究所 HP
- [8] 宮島洋（2020）「将来の年金制度を考えるー21世紀半ばを念頭においてー」第19回年金総合研究所シンポジウム（2020年11月16日開催）資料
- [9] 森信茂樹ほか（2020）「緊急共同論考ー社会保障を危うくさせる消費税減税に反対」（2020年6月8日）東京財団政策研究所 HP
- [10] 吉原健二、畑満（2016）『日本公的年金制度史ー戦後七〇年・皆年金半世紀ー』中央法規出版
- [11] 吉原健二（2020）「70歳まで働き70歳から年金という社会の実現を目指そうー今回の年金改革法案について思うー」週刊社会保障No.3069 2020.4.27

治の判断を促すこと、また、時には、行政の専門家として、政治家を説得する必要もあるだろう」。

²³ 正式名称は、年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議。詳しくは、衆議院 HP「平成17年衆議院の動き13号」などを参照。

²⁴ 2004年の年金改正では、基礎年金の国庫負担の3分の1から2分の1への引き上げが決められたが、財源が全額確保されたのは2014年の消費税率引き上げによってである。

