

# 社会保障システムの再構築に向けて 第3回：社会保障・税一体改革と2012年年金改革案の評価



駒村 康平（こまむら こうへい）

慶應義塾大学 経済学部 教授、博士（経済学）  
社会保障審議会委員・生活保護基準部会部会長、  
厚生労働省顧問

### ■略歴

1995年 慶應義塾大学大学院経済学研究科博士  
課程単位取得退学  
1992～1997年 国立社会保障・人口問題研究所研究員  
(社会保障研究所)  
1997～2000年 駿河台大学経済学部助教授  
2000～2007年 東洋大学経済学部教授  
2007年4月より現職

### ■専門

経済政策論、社会政策論

### ■主な著書

「年金と家計の経済分析」(東洋経済新報社)、「先進諸国における社会保障 イギリス」「先進諸国における社会保障 スウェーデン」(東大出版会)、「福祉の総合政策」(創成社)、「年金はどうなる」(岩波書店)、「大貧困社会」(角川SSC)、「希望の社会保障改革」(旬報社)、「年金を選択する—参加インセンティブから考える」(慶應義塾大学出版会)、「労働経済学の新展開」(慶應義塾大学出版会)、「最低所得保障」(岩波書店) など

日本経済政策学会優秀論文賞、生活経済学会奨励賞、吉村賞 受賞

## 要旨

1. 年金制度は、進展する人口減少・高齢化社会、非正規労働者の増加への対応が急がれる。こうしたなか、社会保障・税一体改革における年金改革は、最低保障年金と所得比例年金からなる新制度の確立を将来の課題としつつ、新制度を意識した現行制度の改善を行うことになった。
2. 2012年の年金改革案は、①年金財政の安定性の確保、②被用者年金の一元化、③最低保障機能強化といった視点から、制度改善が提案されている。
3. 年金支給開始年齢、国民年金第3号被保険者の見直しなどは将来課題として先送りされた。
4. 将来の新年金制度確立のためには、与野党協議の枠組み作りが重要であり、スウェーデンの年金改革の進め方が参考になる。
5. 今後のさらなる高齢化社会の進展を考慮すると、医療・介護の支出増加が大きな課題になる。個別分野毎の改革ではなく、制度横断的な改革の視点が重要である。

---

## I 年金制度の抱える課題

本稿は、①現在、年金制度が抱える諸問題を整理した上で、②社会保障・税一体改革の年金制度改善に関する社会保障審議会年金部会における議論、③②を受けて通常国会に提出された年金改革案、④今後の課題の考察から構成される。

現行年金制度は、①高齢化の進展に対する財政の持続可能性の確保、②年金記録問題の解消、③国民年金第1号被保険者の保険料未納問題、④被用者年金一元化における職域部分の扱いに加えて、最近では⑤いわゆるAIJ問題で明らかになった厚生年金基金の問題、などの多くの課題を抱えている。

### 1. 高齢化に伴う財政の持続可能性

高齢化社会において、賦課方式の年金制度は給付と負担を調整しながら長期的に年金財政の安定性を確保する必要がある。自公政権下で行われた通称「100年安心年金」と呼ばれる2004年年金改革は、若い世代の保険料の上昇を食い止めるために、寿命の伸長と出生率の低下という少子高齢化率に連動してマクロ経済スライドという手法で実質給付水準を下げるという仕組みを導入した。ただし、2004年年金改革は、①給付引き下げの下限を「40年間専業主婦モデル世帯の年金額」／「男性正社員手取り平均賃金」＝50%としていることや、②デフレ期ではマクロ経済スライドを凍結する、といったように財政安定化を損なう仕組みが組み込まれた点に課題がある。

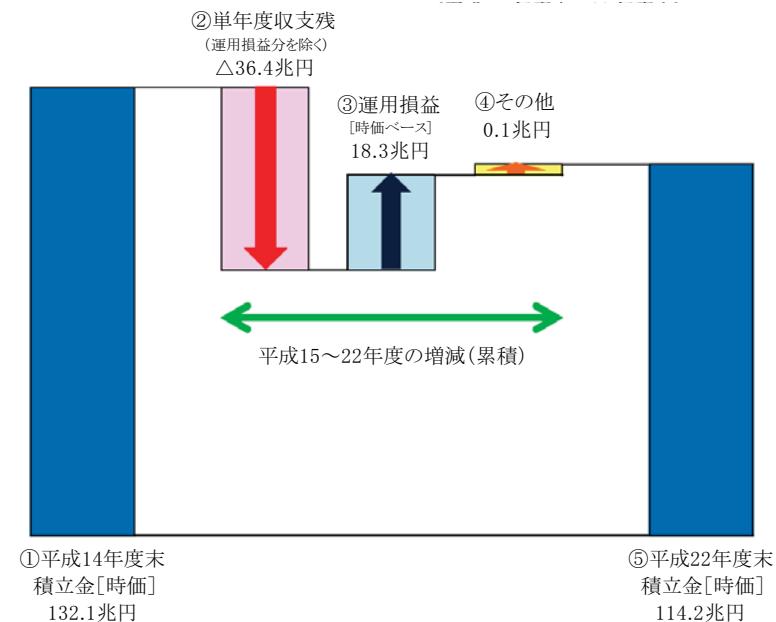
年金財政は、人口推計の改定タイミングに合わせて5年おきに安定性がチェックされ、必要な調整を行うという「財政検証」という仕組みがあり、最近の財政検証は2009年に行われた。

2009年財政検証を巡っては、①積立金が急激に取り崩され、運用が失敗しているのではないか、②想定している積立金の運用利回りが4.1%と非現実的であるなどといったように、年金財政は危機的な状況にあるのではないかという誤解も広がっている。

まず、①積立金は確かに取り崩されているが、その主要因は運用の失敗ではなく、賃金低下が原因である（図表1）。

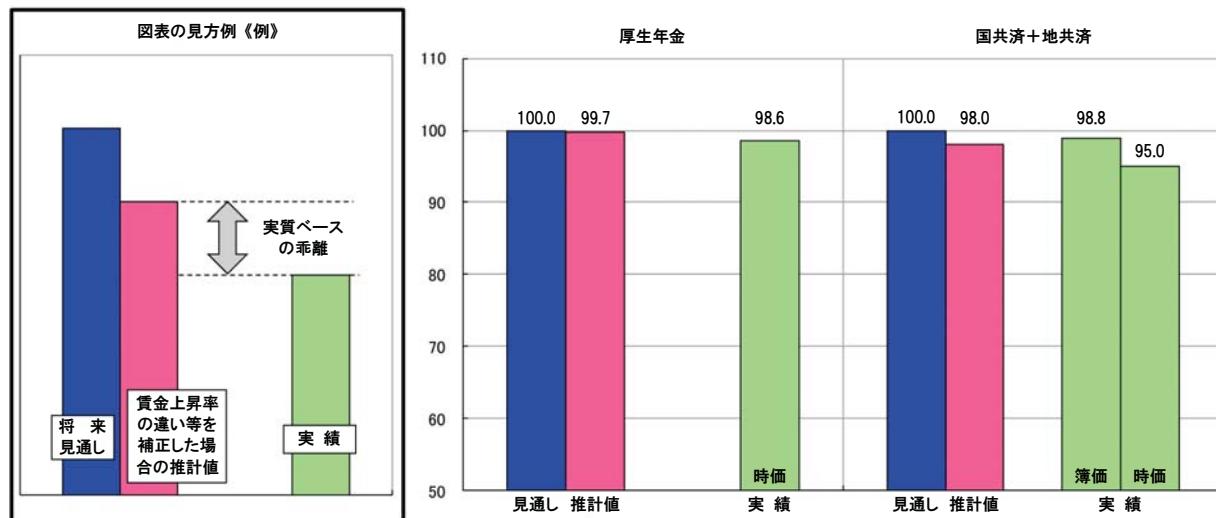
積立金は毎年の保険料収入、運用利回りと年金給付の差額で動くことになる。現在、保険料収入は賃金上昇率がゼロあるいはマイナスにより減少している一方で、すでに受給中の年金額は引き下げられていないため、予定より積立金の取り崩しが大きくなっている。しかし、低い賃金上昇率に連動して将来の年金給付額は増加しないため、長期的には年金財政の状況はそれほど悪化していない。このことを確認するために、図表2の2010年度の公的年金財政状況報告を見てみよう。この結果、厚生年金の積立金の保有は、2009年の財政検証で想定した水準の98.6%を保有しており、年金財政は健全性を確保している。

図表1 年金積立金の減少要因



出所：厚生労働省「公的年金財政状況報告（2010年度）」

図表2 年金財政検証と積立金残高の乖離に関する検証



出所：厚生労働省「公的年金財政状況報告（2010年度）」

次に、②の積立金の想定運用利回りについて評価するためには、賦課方式の年金財政において確保すべき利回り目標を理解する必要がある。賦課方式の年金では、将来の年金給付は賃金上昇率分だけ増加することになる。たとえば厚生年金額は「給付乗率×加入期間×現役時代の平均賃金」によって決まる。ここで現役時代の平均賃金は、年金加入期間中の賃金上昇率で再評価された賃金額である。したがって、年金財政が目標にする利回りは賃金上昇率分が最低の目標になる。4.1%はリーマンショック前の財政検証作業当時の予想賃金上昇率2.6%に投資分散効果を加えることで設定されている。しかし、2009年以降賃金下落の状態が続いていることから、連動してターゲットにする運用利回りは低下

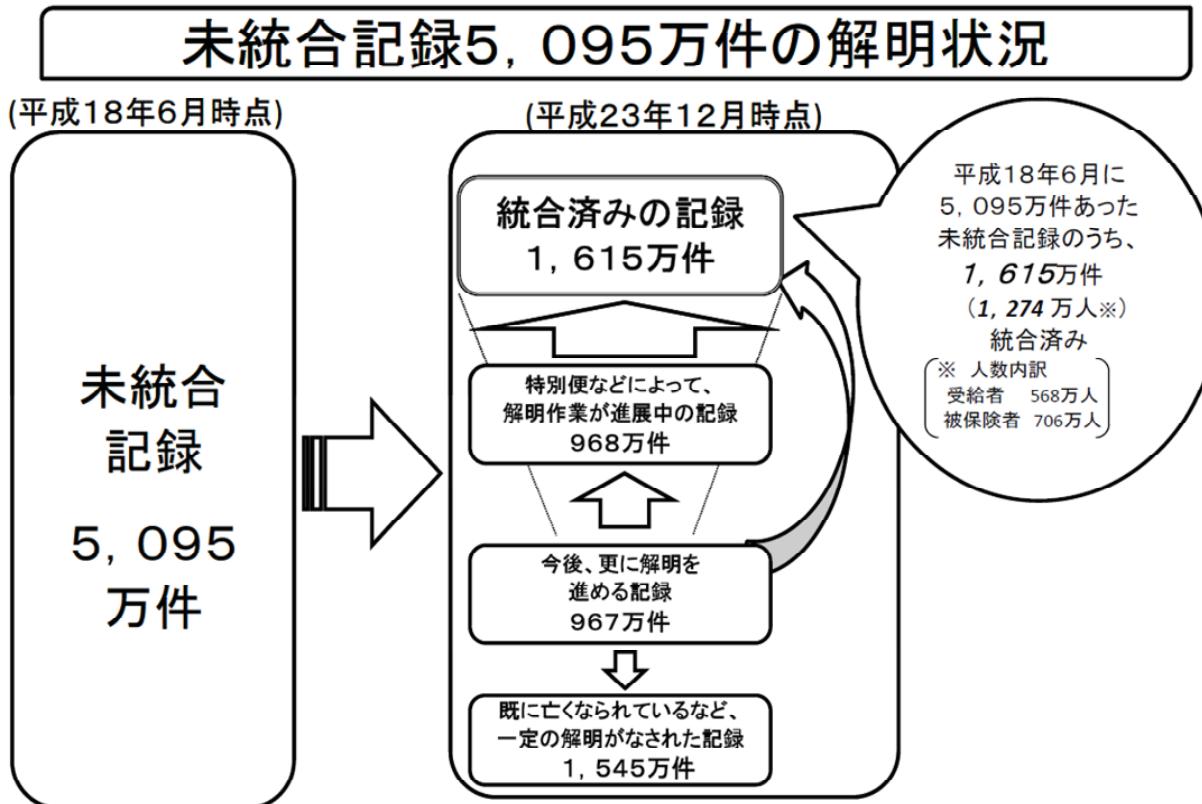
している。このように年金財政にとっては、4.1%という目標利回りが絶対値として重要ではなく、賃金上昇率を基準にして相対的にどの程度の運用益が出ているかという点が重要である。

なお、2012年1月に新人口推計が発表され、そこでは若干の出生率の回復を前提にしている一方で、寿命の伸長は継続するため、人口数と高齢化率は2006年の人口推計と大きな違いはない。この新人口推計に基づいて、次の財政検証は2014年までに行われることになっている。

## 2. 年金記録問題の進捗状況

年金不信の原因になった5,095万件もの宙に浮いたあるいは消えた年金記録はどうなっているであろうか。政権交代前後から進められた中央と地方に置かれた第三者委員会による記録回復作業、包括的な回復基準による救済、コンピュータ記録と紙台帳の突合せ、宙に浮いた年金記録に関する検索システム、「ねんきん特別便（名寄せ便）」といった一連の作業により、年金記録回復作業もようやく折り返し点に来ている。図表3は2011年12月時点でのこれまで作業の結果回復した年金記録の状況であり、年金回復作業は後半戦に入っている。

図表3 年金記録の回復状況



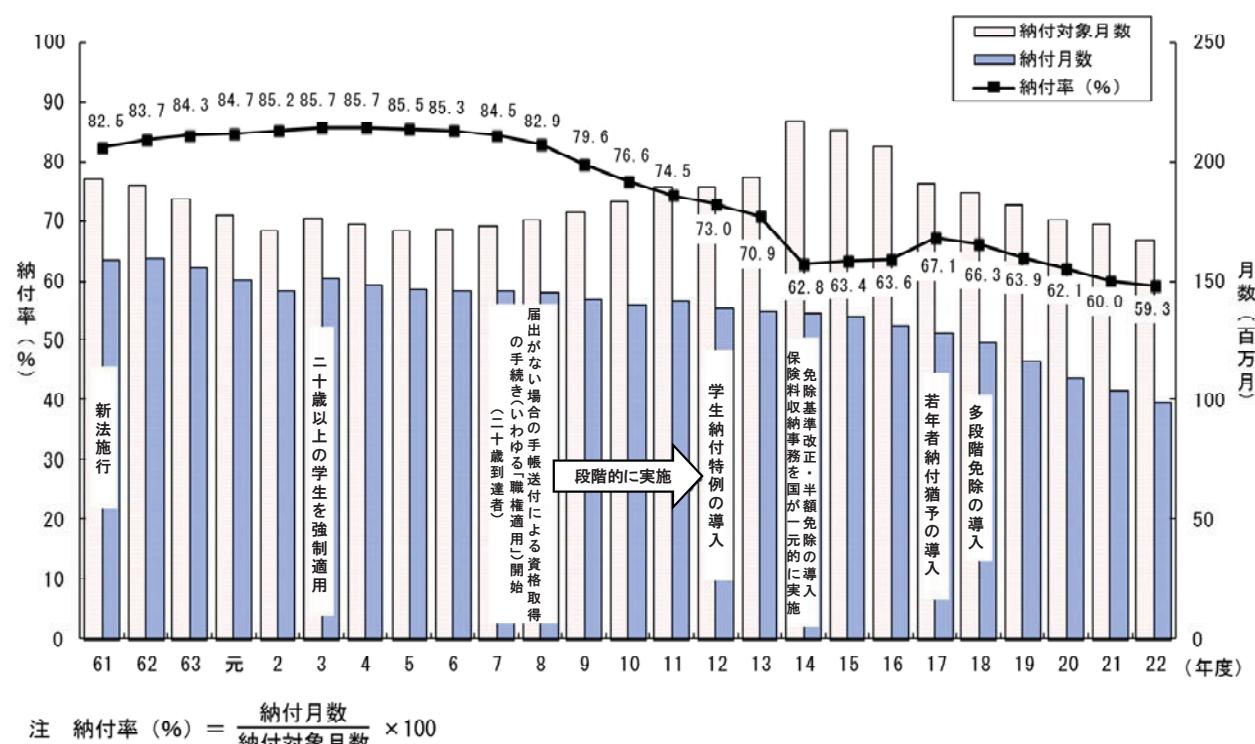
出所：厚生労働省年金記録回復委員会 2012年1月31日資料

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000021w4f-att/2r9852000021w97.pdf>

### 3. 国民年金第1号被保険者の未納率の動向

国民年金第1号被保険者の納付率は、図表4で示すように依然として60%弱程度であり、政府が年金財政検証で想定している80%を大きく下回っている。しかしながら、納付率が低いために、年金財政が破綻することはない。現在年金の給付額は、総額約50兆円であるが、国民年金第1号被保険者の納付額が約1.7兆円にすぎず年金財政に与える影響は微々たるものである。年金の未納率の高さが問題なのは、年金未納者が最終的には、無年金者や生活保護受給者となることである。

図表4 国民年金第1号被保険者の保険料納付状況



$$\text{注 納付率} (\%) = \frac{\text{納付月数}}{\text{納付対象月数}} \times 100$$

納付対象月数とは、当該年度分の保険料として納付すべき月数（全額免除月数・学生納付特例月数・若年者納付猶予月数を含まない。）であり、納付月数はそのうち当該年度中（翌年度4月末まで）に実際に納付された月数である。

出所：厚生労働省「平成22年度の国民年金の加入・保険料納付状況」

### 4. 被用者年金一元化における共済年金の職域部分の扱い

一体改革に伴う年金制度改革で、被用者年金の一元化が行われることになる。その内容は、2007年に自公政権時に提案されたものとほぼ同じであるが、共済年金にある公的年金とする職域部分を廃止するにあたって、職域年金の廃止に代えて、新たな3階部分の創設が議論になっている。人事院の調査によると職域年金と退職金の合計を民間の退職給付と比較すると公務員の方が、400万円ほど上回っていることが明らかになっている。400万円の退職給付の引き下げを、すべて退職金で調整するか、新たな3階部分を創設した上でより多くの退職金の引き下げで調整するかということが焦点になっている。

---

## 5. AIJ 投資顧問問題と厚生年金基金

今年に入って大きな問題になったのが、AIJ 投資顧問による多大な厚生年金基金の積立金の損失である。基金の運用規制緩和、投資顧問の規制緩和、金融行政の監視機能の問題、厚生労働省の厚生年金基金の監査といった金融行政に関わる課題と厚生年金基金制度そのものの課題があらわになった。

厚生年金基金制度は、厚生年金の充実に伴って、退職金、企業年金と厚生年金を調整するために財界の強い要望により 1965 年にスタートした。代行運用のメリット、年齢構成の有利さによるメリットがあったため、最盛期には、約 1,800 の基金が生まれた。基金には単独型、連合型、総合型などがあり、単独型は企業内組織としての基金が企業福祉の充実に合っているため、同じく企業内組織の健康保険組合とともに日本型雇用システムの補完的な機能を果たした。しかし、運用利回りの確保が難しくなるなかで、代行割れの負担を回避するために、多くの単独型厚生年金基金は、最低責任準備金を確保し代行返上・解散を行い、現在は 595 基金にまで減少している。残った基金は、中小企業から構成される総合型が多く、保険料負担引き上げができないため予定利率の見直しができず、代行部分の最低責任準備金も確保できないまま解散できずにいる。厚生年金基金は、単独型であればその損失が企業経営を左右するため運営を行う理事や労使参加によるガバナンスも機能するが、寄せ集めの性格が強い総合型ではそうしたガバナンスが効かず、解散できないうちに高利回りをうたう AIJ 投資顧問に吸い寄せられてしまった。特に難しい問題は、代行部分の損失をどのように穴埋めするかである。年金負担による企業倒産への不安もあるが、一方で、公費・税財源の投入による救済は不公平という批判やモラルハザードにつながる可能性もある。そもそも総合型の厚生年金基金は制度に課題があり、個別基金の問題処理だけではなく、制度廃止を含めた全面的な見直しが必要になる。

## II 社会保障・税一体改革と新年金制度

以上、様々な課題を持つ年金制度であるが、制度改革の方はどうなっているであろうか。現在、消費税を、①年金・医療・介護・子育て支援といった社会保障目的税に位置づけ、②2015 年までに 5 %引き上げる社会保障・税一体改革が進められており、それに年金改革も含まれている。

### 1. 社会保障・税一体改革と年金制度

一体改革で掲げられた新年金制度は、年金を一元化し、すべての国民が所得に応じて保険料を支払い、その金額に応じて年金を受給する「所得比例年金」と、所得比例年金額が低い人に対し、補足分として税財源による最低 7 万円を保障する「最低保障年金」

---

から構成されていることになっている。

しかし、その実現には、①正確な所得捕捉のために社会保障・税番号制度の定着や税と社会保険を一体的に徴収する歳入庁の導入、②現行制度からの40年程度の移行期間が必要である。このため、新年金制度の即時導入は難しく、まずは課題を抱える現行制度を民主党案に接近するように「制度改善」することになり、抜本改革は実質的には棚上げし、現実性のある制度改善を連続的に進めることになっている。

## 2. 新年金制度を巡る議論

所得比例年金と最低保障年金から構成される民主党の新制度案はあくまでも最終ゴールであり、現在議論している一体改革とは切り離して考えるべきである。しかし、民主党が厚生労働省に指示して作成させた「新制度の財政試算」を巡り、年金改革の議論が混乱した。

新制度案で最も重要なのが最低保障年金の設計であるが、その性格は政府・与党内でもいまだ十分に整理されていない。最低保障年金が、①税方式の基礎年金としてすべての高齢者に一律給付した上で、高所得者のみ給付カットを行うのか、②所得比例年金を補完するように、年金テストを行い、低い所得比例年金受給者に集中させるのか、③所得テストあるいは資産テストも行い、低所得高齢者に限定するのか、その場合は生活保護制度との役割分担をどうするのか、といった高齢期の所得保障全体を視野にいれた本質的な議論が必要である。

①今後の医療・介護の支出が増加し、公費財源は引き続き不足すること、②戦後長期的には低下傾向であった高齢者世帯の生活保護被保護率が90年代後半から上昇しており、高齢者の貧困リスクが上昇していること、を考慮すると、公費財源を低所得者の給付に集中する必要がある。最低保障年金の給付対象範囲は低所得者に限定すべきである。

年金改革については、現行制度のリフォームをすることによって、現行制度の抱える課題を着実に解消し、年金一元化と最低機能の強化が進み、現行制度が次第に民主党案に接近する点に着目すべきである。抜本改革ではなく、連続的なリフォームとして今回の一体改革における年金改革を評価すると、図表5で見るよう現行制度の改善と民主党案の差は小さいものになる。まず、年金財政はともに賦課方式であり、給付額が確定している給付建てか拠出額が確定している拠出建てかという点は年金の計算方式の違いにすぎず、賃金に比例するという点で本質的には同等である。

図表5 現行制度・一体改革・民主党案の比較

	現行制度	一体改革（現行制度改善）	民主党案
年金財政	賦課方式（給付建て）	賦課方式（給付建て）	賦課方式（拠出建て）
高齢化対応	マクロ経済スライド	マクロ経済スライド	見なし運用利回り
年金一元化（空洞化対応）	職業別分立	被用者年金の一元化、非正規労働者への適用拡大	自営業者を含めた全国民への所得比例年金の運用
国庫（税財源）の使い方	基礎年金の1／2	低所得者への加算、高所得者への国庫負担分の支給制限	最低保障年金

出所：著者作成

---

高齢化への対応も、実質的に高齢化率に応じて給付水準を調整するという点でマクロ経済スライドと見なし運用利回りの差は小さい。両者の究極的な違いは、所得比例年金の適用拡大の範囲に自営業者を含めるか、そして国庫・税財源を低所得者に集中させるか否かという点である。この点について、少し詳しく考察してみよう。

### 3. 自営業者の扱いが最後の課題

現行制度と民主党が掲げる新年金制度が最も異なる点は自営業者の扱いである。2008年度の公的年金加入者 6,936 万人のうち 2,001 万人が国民年金第 1 号被保険者で、自営業者と家族従業者はその 26.2%（524 万人）と推計され、公的年金加入者全体のわずかに 7.6% である。前述の通り、今回の年金改革により、短時間労働者への厚生年金の適用拡大と被用者年金の一元化で、現行の所得比例年金の対象者を拡大するという改革を着実に進め、次に国民年金第 1 号被保険者に集中している無職者に保険料免除（ゼロ保険料）で対応すれば、自営業者を除く公的年金加入者の 92.4% までが所得比例年金でカバーできる。最後の課題は自営業者に対する所得比例年金の適用である。そこで、①引退がない自営業者に所得比例年金が必要なのか、②所得比例年金に加入させるとしても自営業者の所得捕捉と保険料率をどうするか、という点を検討する必要がある。自営業者には所得比例年金を適用しないという判断もあるが、その場合、所得比例年金とセットとなる最低保障年金もまた自営業者には適用されなくなる。また、加入させたとしても所得捕捉が不正確だと、自営業者は低額な所得比例年金となり、過大な最低保障年金が支給され、不公平になる。

自営業者は、⑦雇用者に比べて所得のばらつきが大きい、①貧困率が高い、⑦夫に先立たれた自営業者の老齢の妻は、老齢基礎年金のみであり貧困率が高い。こうした自営業者の貧困、格差問題の背景には、零細小売店などの経営悪化や請負労働者など自営業者でありながら被用者の性格が強い働き方の増加も背景にある。定年がなく、資産があるとする自営業者の前提は崩れつつあるが、これは他の先進国でも同様である。

②について、OECD 各国の年金制度における自営業者の取扱いを見ると、多くの国は自営業者にも所得比例年金も用意している（図表 6）。日本のように自営業者に対し全く所得比例年金がない国はむしろ例外である。その場合、被用者の保険料は労使折半であるが、自営業者の保険料は、自営業者が全額負担という国が多勢を占める。これは、自営業者はサラリーマンとしての側面と雇用者としての側面を持つと考えるためである。

ただし、自営業者に所得比例年金を課す国では、その所得捕捉が課題となる。各国とも、制度の厳格化や加入インセンティブの引き上げなどの工夫をこらしているが、決して完全無欠で理想的な年金制度を確立している国は多くはない。各国の工夫を参考にし、社会的合意可能な仕組みを模索する必要がある。

図表6 諸外国の年金保険料率

(単位：%、現地通貨)

国名	被用者		自営業者	
	合計	被用者本人分	合計	自営業者本人分
オーストリア	22.8	10.25	22.8	17.5(農業:15)
ベルギー	37.94(16.36)	13.07(7.5)	19.65か14.16	19.65か14.16
カナダ	9.9	4.95	9.9	9.9
チェコ	28	6.5	28	28
デンマーク	16+DKK2682	6+DKK894	1+DKK894	1+DKK894
フィンランド	21.4	4.6	21.4	21.4(農業:10.5)
フランス	23.95	9.65	23.05	23.05
ドイツ	19.5	9.75	19.5	19.5
ギリシャ	20	6.67	20	20
ハンガリー	26.5	8.5	26.5	26.5
アイスランド	15.64	4	15.64	15.64
イタリア	32.7	8.89	19	19
日本	13.58	6.79	¥13,300/月	¥13,300/月
韓国	9	4.5	9	9
ルクセンブルク	24	8	24	16
メキシコ	6.275	1.75	0	0
オランダ	28.05	19.15	27.95	27.95
スロバキア	26	7	26	26
スウェーデン	18.91	7	18.91	18.91
スイス	9.8+14-36	4.9+7-18	9.2	9.2
英國	年金保険料のみの抽出不能			
米国	12.4	6.2	12.4	12.4
平均*	20.3	7.6	18.8	18.2

出所 : Choi, Jongkyun (2009) "Pension Schemes For the Self-Employed in OECD Countries" OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 84

### III 2012年の年金制度改善の議論

今回の年金制度改革については社会保障審議会年金部会で、①働き方やライフコースに影響を与えない年金制度、②年金財政の安定性の確保、③最低保障機能の強化、の3つの基本方針に沿った議論が行われた。その議論を紹介しよう。

#### 1. 働き方やライフコースに影響を与えない年金制度について

①の「働き方やライフコースに影響を与えない年金制度」とは、年金制度によって保険料負担や給付に有利不利が発生し、個人や企業の職業、雇用形態、ライフコースに影響を与えないようにするというものである。具体的には、⑦短時間労働者に対する厚生年金適用拡大、⑧産休中の保険料負担の免除、⑨被用者年金の一元化、⑩国民年金第3号被保険者制度の見直し、⑪在職老齢年金の見直しである。このうち特に重要なのが、「短時間労働者に対する厚生年金適用拡大」である。これは③の最低保障機能強化にもつながる議論になる。

Iの国民年金第1号被保険者の未納率が高止まりしている部分でも述べたが、1990年代半ばより、厚生年金に加入する正規労働者は減少し、国民年金第1号被保険者になる

---

短時間労働者が増加している。企業にとっては、短時間労働者にすることにより、厚生年金や健康保険の企業負担分を節約することができる。しかし、サラリーマンの被扶養配偶者（国民年金第3号被保険者）以外の短時間労働者は、自身で国民年金（第1号被保険者）に加入することになり、定額負担で企業負担がない国民年金の保険料の負担は大きい。統計を見ると、短時間労働者や非正規労働者が多い地域ほど、国民年金の未納者が多くなっており、年金の空洞化の主要因が短時間労働者の増加であることが確認できる。年金の空洞化を解消する最も有効な方法は、短時間労働者への厚生年金の適用であり、多くの先進国でも同様の対応をしている。短時間労働者への厚生年金の適用拡大により、①雇用形態に関わらず同じ年金制度に加入できること、②応能負担の保険料で、定額給付の基礎年金と所得比例の厚生年金を受給できることになるため、所得再分配・最低保障機能が強化されることになる。

## 2. 年金財政の安定性の確保

年金財政の安定性の確保であるが、⑦基礎年金国庫負担2分の1の確保、①デフレ経済への対応、⑦支給開始年齢の見直し、が課題である。⑦については、後に4.で触ることになるので、ここでは①のデフレ経済対応と⑦の支給開始年齢の見直しについて見てみよう。

まず、デフレ経済への対応は特例水準の解消とマクロ経済スライドの適用の2つからなる。

特例水準の解消について、本来、法律が想定している年金額（「本来水準」）は、物価や賃金の上昇や下落に応じてスライドされ、実質価値が維持されることになっている。しかし、現在の給付額は、2000～2002年分の物価下落分のマイナススライド分が反映されない「物価スライド特例措置」が行われ、本来水準よりも高い水準「特例水準」で支払われている。この特例水準の年金額は、物価が上昇しても据え置く一方、物価が2005年の物価水準を下回った場合には、その分だけ引き下げるというルールとなっている。結局2011年度においては、本来水準と特例水準の差は2.5%となっており、その分だけ、年金財政の支出が増加しており、早期の特例水準の解消が必要である。

特例水準の解消の上で、次にデフレ期のマクロ経済スライドの議論がある。マクロ経済スライドは、物価上昇率から毎年0.9%程度引き下げた分しか、年金額を増やさない仕組みであり、徐々に年金の実質水準は低下することになる。ただし、この仕組みでは、年金の名目額を減らさないことになっており、2004年以降、基準の物価水準を下回るデフレが続いているため、実際にはマクロ経済スライドは適用されていない。2009年の財政検証では、賃金低下の結果、労働者の手取り賃金の名目額が減少したため、年金の給付水準は63%に上昇している。このため、年金水準を50%まで下げるためには、マクロ経済スライドを使って厚生年金は20%、基礎年金は30%ほど給付水準を下げる必要が発生している。このようにこれまでデフレ期にマクロ経済スライドを行わなかつたことに

---

より、年金の実質水準が高止まりして、その分、将来世代の給付カットで財政の安定性を確保せざるを得ないことになる。年金財政はゼロサムゲームとなっており、特定の世代で実質的に高い年金を給付すれば、それは別の世代の年金カットを引き起こすことになる。こうした事態を回避し、経済状況に関わらず確実に年金水準を抑制するためにデフレ期でもマクロ経済スライドが適用するべきということが年金部会で議論された。

支給開始年齢の引き上げについては、現在、厚生年金は支給開始年齢 65 歳へ引き上げの途上にあり、2013 年度からは報酬比例部分の年金の支給開始年齢が次第に遅くなり、2025 年には完全に 65 歳支給になる。定年と年金の受給年齢の間に隙間が発生しないよう、政府は高齢者雇用をいっそう強化する方針である。他の先進国ではすでに支給開始年齢を 67 歳程度に引き上げている国も多く、世界でも最も寿命が長い日本が 65 歳支給を続けることは財政的負担が大きい。そこで、年金部会では支給開始年齢の引き上げペースを早めたり、67 歳あるいは 70 歳まで支給開始年齢を引き上げることも検討された。しかし、支給開始年齢の引き上げは、高齢者雇用が十分に整備されることが条件になる。実際には、年功賃金・年功待遇が根強く残る日本では、急な定年の引き上げは難しく、継続雇用という形で 65 歳まで雇用を続けるのが現状である。また、高齢者の雇用は若年雇用と競合する可能性もあり、支給開始年齢の引き上げにより若年雇用が減少するという危惧も年金部会で指摘された。

### 3. 最低保障機能の強化

2011 年 7 月に生活保護被保護者数が戦後最多になっており、さらに増加し続け現在は 210 万人に接近している。まず、被保護者の 52% が 60 歳以上でその 9 割が単身者であり、被保護者増加の主要因は高齢化である。次に、数自体は少ないが急増している若年被保護者の主因は非正規労働者の増加等、雇用環境の劣化にある。高齢者の被保護者の増加の原因は年金制度に関わっており、高齢の生活保護受給者の大半が低年金あるいは無年金高齢者である。加えて、今後マクロ経済スライドにより基礎年金の水準が低下し、高齢者の貧困リスクがさらに上昇することを考慮すると、今後も引き続き高齢者の生活保護受給者が増加する可能性がある。年金制度の最低保障機能強化のために、①年金受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮し、保険料納付が給付につながりやすくすること、②特例水準の見直しへの対応、③基礎年金のマクロ経済スライドへの対応、④消費税増税時の逆進性対応、⑤低所得高齢者の増加を防ぐという観点から低所得高齢者への年金加算などが年金部会で検討された。

### 4. 国会へ提出されている法案

以上のような年金部会の議論を受けて、実際の政府の年金改革案は、「国民年金等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案について」、「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案について」、「被用

---

者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」の3つの法案によって構成される。各法案を展望してみよう。

### (1) 財政安定化のための改革

「国民年金等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案について」は、財政安定性を確保することを目的にし、基礎年金財政の確保と特例水準の解消の2つの内容から構成される。まず基礎年金財政の確保であるが、社会保障・税一体改革で安定財源が確保できるまでの間、交付国債により、基礎年金国庫負担割合2分の1と36.5%の差額(=2.6兆円+運用収入見込み)を確保することになっている(注1)。年金交付国債の償還期間は、2014年度から20年間で、毎年の償還額は、1,500億円である。また年金額の特例水準2.5%については2014年度から3年間で解消し、年金財政の安定性を高めることになり、約1兆円の支出分が節約できることになる。

### (2) 最低保障機能強化のための改革

「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案について」では、受給資格期間の短縮、低所得者等への年金額の加算、高所得者の年金額の調整を行う(注2)。まず、低所得者への加算には、定額加算と免除期間加算がある。定額加算は基礎年金に月額6,000円を加算する。一方、免除期間加算は、過去の免除期間について、老齢基礎年金の満額の6分の1を加算することになる。低所得者の範囲は、家族全員の市町村民税が非課税であり、かつ年金収入及びその他の所得金額が老齢基礎年金の満額以下である者とされ、推計500万人が対象者になるとされる(注3)。

また障害基礎年金についても障害等級2級で月額6,000円、1級で月額7,500円の加算を行う。遺族年金も月額6,000円の加算を行うことになる(注4)。

高所得高齢者への支給停止とは、高所得の基礎年金受給者の老齢基礎年金額について、国庫負担分相当額を対象にした支給停止を行う仕組みである。具体的には、図表7に示したように老齢基礎年金受給者については、所得550万円(年収850万円)を超える場合には、老齢基礎年金の一部の支給停止を開始し、所得950万円(年収1,300万円)以上のものについては、老齢基礎年金の半額を支給停止する(注5)。

#### ① 短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用

短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大により、被用者保険の恩恵を受けられない非正規労働者に社会保険を適用し、セーフティネットを強化することになる。こうした動きに対し、短時間労働者を多く雇用する外食・流通産業からは企業負担が増えることへの反発、短時間労働者として厚生年金保険料の本人負担を求められる国民年金第3号被保険者から不満もあり、全面的な適用拡大は先送りされた。具体的には、2016年4月以降、⑦週20時間以上、①月額賃金7.8万円以上、⑦勤務期間1年以上、⑨学生は適用除外、⑩従業員501人以上の企業の条件を満たす短時間労働者が新たに厚生年金・健康保険の適用になる(注6)(図表8)。

## ② 受給資格期間を 25 年から 10 年へ短縮

65 歳以上の無年金者 42 万人のうち 41% が 10~24 年の納付済み期間がある。受給資格期間の短縮によりこれら無年金者にも納付期間に応じた年金が給付されることになる（注 7）。

## ③ 厚生年金・健康保険の産休期間中の保険料免除

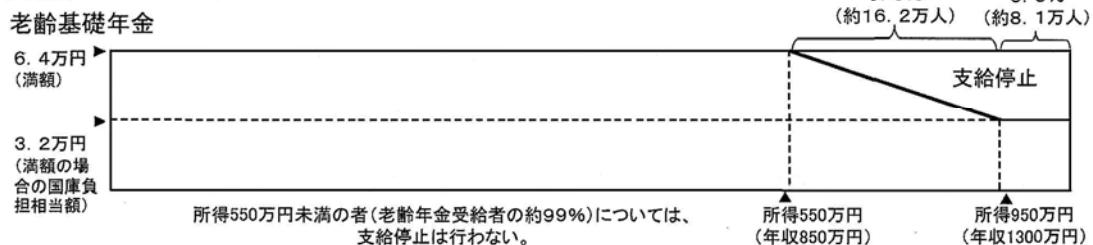
子育て支援の一環とし、育児休業期間中と同様に、産休期間中も労使とも厚生年金・健康保険の保険料は免除となる（注 8）。

## ④ 遺族基礎年金を父子家庭にも給付

母子家庭に限定されていた遺族基礎年金を父子家庭にも給付することになった。ただし、被扶養者である国民年金第 3 号被保険者が死亡した場合には、遺族基礎年金を支給しない。

図表 7 高額所得者への基礎年金支給停止

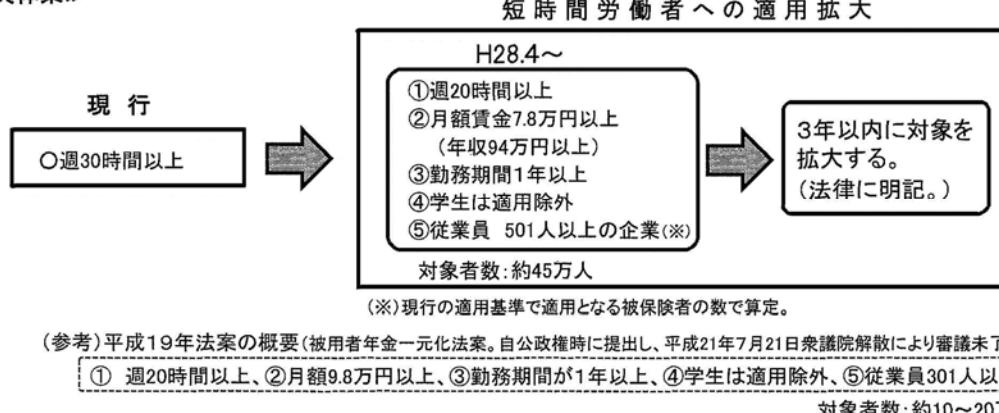
（支給停止のイメージ）



出所：第 12 回社会保障審議会年金部会資料

図表 8 短時間労働者への適用拡大

《具体案》



出所：第 12 回社会保障審議会年金部会資料

## （3）被用者年金の一元化

「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」は、厚生年金に公務員及び私学教職員も加入することとし、2 階部分の年金は厚生年金に統一する。具体的には、①共済年金と厚生年金の制度的な差異については基本的に厚生年金にそろえて解消する（注 9）、②共済年金の 1、2 階部分の保険料を引き上げて、厚生年金の保険料に統一する、③厚生年金事業の実施に当たっては、効率的な事務処理

---

を行う観点から、共済組合や私学事業団を活用する。また制度全体の給付と負担の状況を国の会計にとりまとめて計上する、④共済年金にある公的年金としての3階部分を廃止する。公的年金としての3階部分の廃止後の新たな年金について別に法律で定める、⑤追加費用削減のため、恩給については、本人負担の差に着目して、27%引き下げる。ただし一定の配慮措置を講じる、という内容である。

共済年金の保有する積立金については、一元化前の厚生年金を受ける積立比率4.2年分に相当する額を共通財源とする。この結果、公務員共済には20.7兆円、私学共済には、2兆円の積立金が残ることになる。

(注1) 国民年金保険料の免除期間について、基礎年金国庫負担2分の1を前提に計算することになる。

(注2) 時期は税制抜本改革の施行時期にあわせて2015年10月施行となる。

(注3) この低所得者への加算は国庫負担6千億円によってまかなわれることになる。

(注4) ただし、加算部分について所得制限がもうけられることになっている。

(注5) 所得550万円は標準報酬の上位10%に当たり、老齢年金受給者のうち上位で0.9%に当たる。所得950万円は標準報酬の上位2%に当たり、老齢年金受給者のうち上位0.3%に相当する。なお、年収が減少し基準を下回った場合は、支給停止は解除されることになる。

(注6) 対象者数は45万人と推計されている。

(注7) 受給資格期間の短縮により500億円程度の支出増加になる。

(注8) このためには200~300億円程度の財源が必要になる。

(注9) 制度的な差異の解消と被保険者の年齢制限、未支給年金の給付範囲、老齢給付の在職支給停止、障害給付の支給要件、遺族年金の転給などである。

## 5. 繼続的に検討すべき事項について

このほか、今後の継続的に検討される項目としては、①国民年金第3号被保険者制度の見直し、②デフレ期のマクロ経済スライド、③在職老齢年金の見直し、④支給開始年齢の引き上げといったテーマである。いずれも重要なテーマであるが、一体改革と連動して年金制度改革が進められたため、年金部会では十分な議論を行うことはできなかつた。

## IV 今後の課題と展望

一体改革自体は、毎年40兆円を超える財政赤字・国債発行の状況を少しでも改善するために必要な改革であるが、衆議院と参議院のねじれもあり成立は危ぶまれている。また、仮に一体改革が成立したとしても社会保障全体を見れば今後も厳しい財政状況が続くことになる。

### 1. 年金を巡る与野党協議ルール策定の重要性

これまでに見たように今回の一体改革に伴って提案されている年金改革案は現行制度の延長線上にある。しかし、長期的な改革プランである基礎年金から最低保障年金の移

行、自営業者への所得比例年金の適用の是非といった重要な事項に関する政治的な議論は必ずしも進んでない。この原因は、年金改革が政争の具となっているからである。しかし、年金制度のような長期的な視点にたち、将来世代の利害を考慮しなければいけない制度の改革を1回毎の選挙の争点にすべきではない。大がかりな年金改革に成功した国としてスウェーデンが挙げられるが、そこで最も参考にすべきなのが、与野党協議のためのルール作りである。

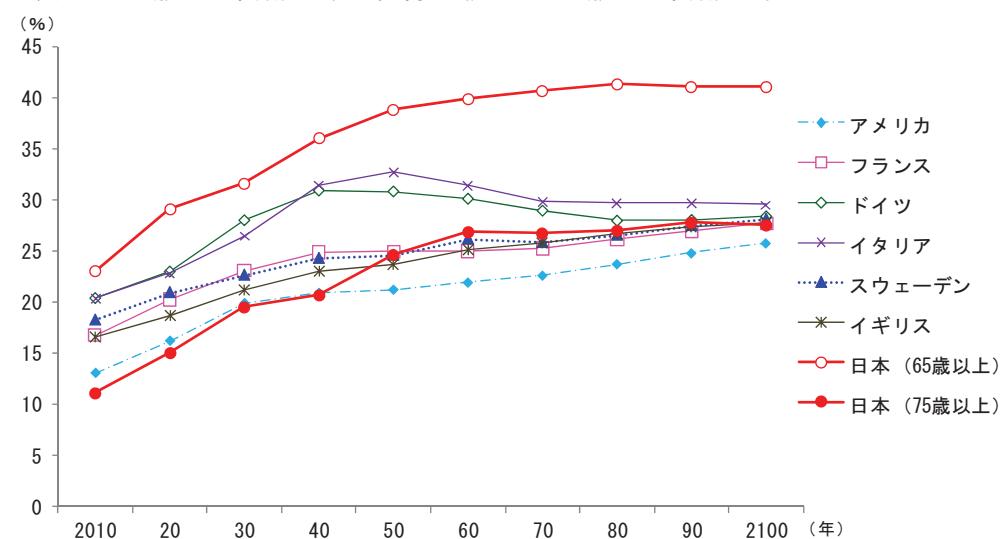
スウェーデンの年金改革における与野党協議のルールを抽出すると、①与野党で課題を共有する、②技術的制約を共有する、③それぞれの案にこだわらない、④協議により必ず合意し、一方的に合意内容を破棄しない、⑤合意内容には与野党が共同責任を持つ、⑥議論をパフォーマンスに使わない、⑦年金を選挙の争点にしない、⑧利害関係団体の圧力からの独立した議論、⑨すべての情報を完全に国民に提供する、といったものである。

年金改革を巡っては、最低保障年金を取り消すのかどうかといった議論が続いているが、まずは、改革を巡る与野党協議のルールを確立することが何よりも重要である。

## 2. 社会保障制度横断的な視点

高齢化によって財政が課題になるのは年金だけではない。図表9は2012年1月国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」の65歳以上高齢化率と75歳以上人口比の動きである。日本の65歳以上高齢化率は40%まで上昇するが、75歳以上人口比と比較するとほぼ水平移動の関係である。すなわち65~74歳の高齢者率はおおむね10%前半でとどまるのに対し、75歳以上の高齢者の割合は11%から27%まで、2025年前後と2045年前後に加速する形で上昇すると見込まれる。また各国と比較するとちょうど日本と75歳以上人口比と各国の65歳以上人口比がほぼ同等の水準となっている。

図表9 65歳以上高齢化率（国際比較）と75歳以上高齢化率



出所：国立社会保障・人口問題研究所(2012)「将来人口推計」より作成

---

高齢化により社会保障給付費は、2012年度の約110兆円から2025年度には約150兆円まで増加することになる。2012年3月に公表された「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」によると、年金についてはマクロ経済スライドにより、20～30%の給付水準の削減が予定されているため、年金給付額の対GDP比は2012年の約11%に対し、2025年には約10%になるようにコントロールされている。

年金財政よりもより深刻なのは、医療と介護財政である。医療費は75歳以降で急増し、要介護度の発生率も75歳以降で4倍程度上昇する。このため、医療と介護の給付費の対GDP比は2012年の7.3%、1.8%から2025年にはそれぞれ9%、3%前後まで上昇する。したがって、社会保障給付費に占める年金の割合は2012年度の約50%から2025年度には約40%に低下する一方、医療は32%から36%へ、介護は約8%から13%へと社会保障給付費に占める割合が上昇し、社会保障制度は高齢者向けの現物給付にかなりの費用をかけることになる。医療・介護の保険料もこれに連動して上昇し、後期高齢者医療保険料は、2012年度で平均月額5,400円であるが、2025年度で20%上昇し6,500円に、介護保険（第1号被保険者）の保険料については、2012年度の月額平均5,000円が、2025年度で64%上昇し8,200円になると予想されている。このように年金へのマクロ経済スライドに加えて、医療・介護保険料の上昇により手取り年金水準は急速に低下することになる。年金・医療・介護といった制度別ではなく、制度横断的に社会保障制度を評価し、低所得者に公費財源を集中し、最低生活水準を確保する必要がある。

以上、社会保障・税一体改革における年金制度改革について展望した。仮に一体改革が成立しても、ようやく「低負担・中福祉」から「中負担・中福祉」へのめどが見えてきたに過ぎない。もし、ここで国民が増税分だけの高福祉を求める中負担・高福祉となり、再び財政状況は悪化することになる。今後の医療・介護に関わる社会保障給付費の伸びを考慮すると、消費税増税に応じた高齢者向けの給付改善の余裕はほとんどなく、中所得層以上への公費を財源にした給付は縮小せざるを得ないであろう。具体的には、①低所得者の負担軽減のための公費投入の重点化、②公的年金等控除の縮小、③65～74歳を一律に高齢者扱いせず、また65歳以上であっても、現役世代と同様に所得に応じた税負担、社会保険料負担、窓口負担を求める、という方向に進む必要がある。社会保障制度改革を巡る選択肢は限定されつつある。

## 【参考文献】

- ・社会保障審議会年金数理部会(2012)「公的年金財政状況報告－平成22年度－」  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000028zut.html>
- ・社会保障審議会年金部会(2012)「第12回社会保障審議会年金部会資料」  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000294x3.html>