調査REPORT
Meiji Yasuda Research Institute, Inc.
2026. 6. 24

第１号被保険者が映す年金制度改正の難しさ

～所得捕捉や未納問題が制約に～

経済調査部　シニアエコノミスト
前田　和孝

ポイント

- **公的年金の被保険者は働き方等で三つに分かれる。このうち、自営業者などの第１号被保険者は、所得捕捉の難しさ等から定額保険料となっており、未納が生じ得る点もほかと異なる**
- **基礎年金の税方式化や、厚生年金の積立金の配分変更は、低年金対策として有力な選択肢に見える一方、前者では未納期間の取り扱い、後者では公平性の問題が残る**
- **優先すべきは、第１号被保険者に含まれる被用者を厚生年金に加入しやすくすること。加えて、保険料免除制度の周知徹底も重要**

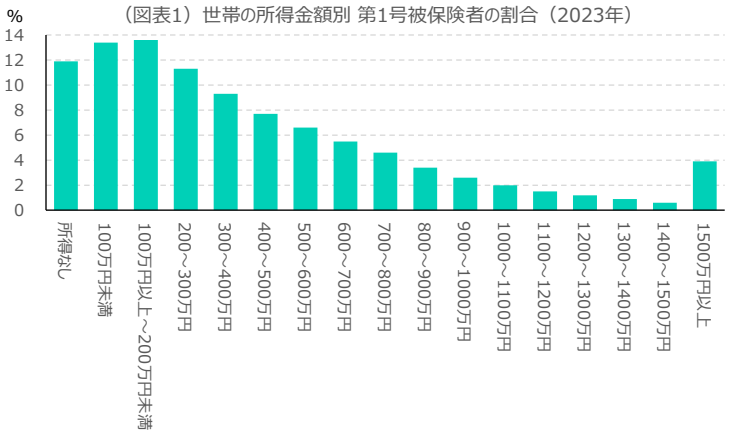
１．見えづらい第１号被保険者の実像

公的年金の被保険者は働き方などに応じて三つに分けられる。このうち、自営業者、学生、無職者など第１号被保険者（以下、１号）は定額の保険料を支払い、基礎年金を受け取る。一方、会社員や公務員など第２号被保険者（以下、２号）は給与・賞与の定率を保険料として支払い、基礎年金と報酬比例の厚生年金を受け取る。また、２号に扶養されている配偶者である第３号被保険者（以下、３号）は自ら保険料を納める必要はなく、配偶者が加入する厚生年金から拠出され、基礎年金を受け取る。ちなみに、2024 年度末時点の被保険者数は１号が 1,368 万人、２号が 4,748 万人、３号が 641 万人である。

１号の保険料が定額となっているのは、２号の標準報酬に対応する収入が定義できない点が大きい。自営業者などの所得は、売上から経費を引いた事業所得ベースであり、年によっては赤字となることもある。また、給与は事業主を通じて把握されるのに対し、事業所得は確定申告後でなければ確定しない。

このほか、１号は、２号のように保険料が給与から控除されず、自ら納める必要があるため、未納が発生する可能性がある点も違いとして挙げられる。

（図表1）世帯の所得金額別 第1号被保険者の割合（2023年）



（出所）厚生労働省公表資料より明治安田総研作成

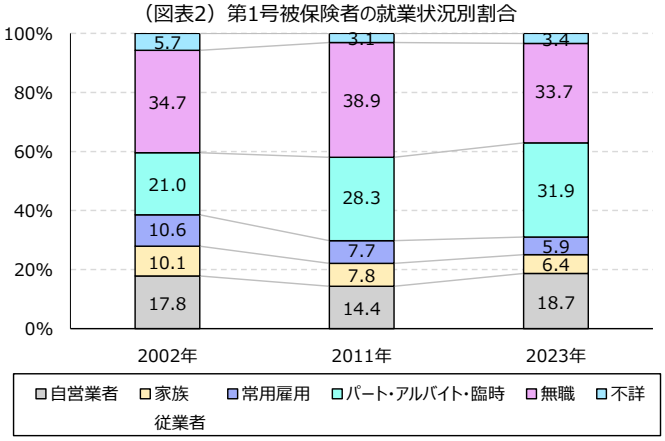
２．１号は所得も働き方もばらつきが大きい

１号の所得は正確には把握できないものの、傾向をつかむことはできる。厚生労働省「令和５年国民年金被保険者実態調査」で１号が属する世帯の所得金額を見ると、平均値が 466.6 万円、中央

値が 297.0 万円となっている。また、分布を見ると、300 万円未満が約 5 割を占める（図表 1）。

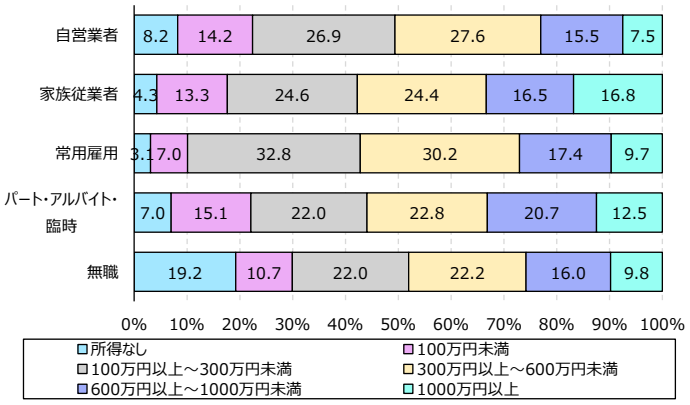
次に、就業状況を見ると、2023 年時点で自営業者と家族従業者があわせて 25.1%、常用雇用やパート・アルバイト・臨時などの被用者が 37.8%、無職が 33.7%となっている（図表 2）。加えて、本人の就業状況別に世帯所得金額を見ると、いずれも 300 万円未満の割合が 4 割を上回る（図表 3）。1,000 万円以上の割合は、家族従業者では 16.8%とやや高いが、そのほかは 10%前後となっている。

（図表2）第1号被保険者の就業状況別割合



（出所）厚生労働省公表資料より明治安田総研作成

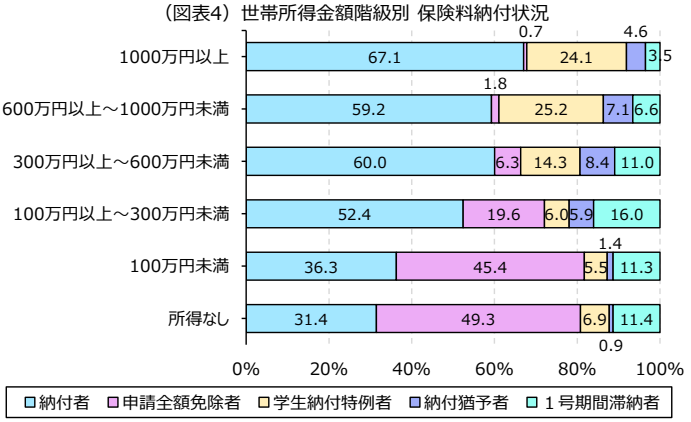
（図表3）本人の就業状況別 世帯所得金額の割合（2023年）



（出所）厚生労働省公表資料より明治安田総研作成

さらに、世帯の所得金額階級別に保険料納付状況を確認すると、所得がない人や 100 万円未満では納付者が 3 割強で、階級が上がるごとに割合は上昇し、1,000 万円以上では 7 割弱となっている（図表 4）。一方、滞納者は 600 万円未満までの所得階級では 10%以上となっており、1,000 万円以上でも 3.5%いる。ちなみに、滞納者を対象に保険料を納付しない理由を尋ねた設問では、「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」がいずれの所得階級でも最多で、1,000 万円以上であっても 70.4%を占める。

（図表4）世帯所得金額階級別 保険料納付状況



※納付者は完納者と一部納付者を合わせたもの
（出所）厚生労働省公表資料より明治安田総研作成

3．税方式化は未納期間の取り扱いが課題に

2026 年度における 1 号の年金保険料は 17,920 円/月である。また、基礎年金は、20 歳から 60 歳までの 40 年間（480 ヵ月）保険料を納付すれば満額となるが、その額は 70,608 円/月となっている。もっとも、保険料を納めず、また免除や猶予手続きもしていない未納期間は、年金額の計算に反映されず、未納月数に応じて満額から減額される。特に、本人や世帯の所得が低く、保険料を全額納めることが困難な人は、老後の所得保障の問題に直面する。

そして、この問題を解消するために以前よりたびたび提起されるのが、基礎年金の税方式化である。今年 2 月に行なわれた衆議院選挙においても、日本維新の会が導入検討を公約で謳っている。現行、基礎年金の財源は 2 分の 1 が国庫負担だが、消費税引き上げなどを通じてこれを 2 分の 2（全額）とするものである[1]。たしかに保険料方式から税方式に切り替われば、保険料の未納は生じない。一方、これまでの未納期間をどう取り扱うかが課

[1] 2024 年度の基礎年金給付費は約 25.5 兆円であり、仮に基礎年金を全額税方式化する場合、単純計算で約 12.7 兆円の追加財源が必要となる（消費税換算で 5%程度に相当）一方、厚生年金の基礎年金拠出金に係る保険料について、一定の仮定を置いて試算すると 1 人当たり年間 10 万円程度の負担減となる。ただし、実際の負担増減は制度設計に大きく左右されることに留意が必要

題になる。例えば、給付に際して、現状の未納期間を勘案した仕組みのままでは、低年金の問題は十分に解決しない。一方、未納期間を不問にして満額給付の対象とすれば、所得が高いにもかかわらず保険料を納めてこなかった人にも同じ給付を行なうことになる。また、納付者にのみ追加給付をすれば、消費税率をより高く設定する必要が生じる。

４．基礎年金底上げに残る公平性の論点

このように 1 号の特性が制度変更を難しくするケースはほかにもある。例えば、2025 年の年金制度改正法に組み込まれた将来の基礎年金の給付水準の底上げ策などが挙げられる。

2024 年の財政検証では、マクロ経済スライドによる給付調整が継続することで、基礎年金の所得代替率が、2024 年度の 36.2%から、成長型経済移行・継続ケース（実質経済成長率の前提：＋1.1%）で 32.6%、過去 30 年投影ケース（同：▲0.1%）で 25.5%まで低下することが示された。一方、報酬比例部分（厚生年金）は、給付調整が 2026 年度までに終了し、2024 年度の 25.0%から、それぞれ 25.0%、24.9%とほとんど変わらない見通しとなった[2]。そのため、法案では、次の財政検証でも基礎年金と厚生年金の調整期間の見通しに著しい差異がある場合には、両者のマクロ経済スライドによる調整を同時に終了させるために必要な措置を講ずるとした。具体的には、厚生年金勘定にある積立金について、報酬比例部分の給付財源として用いる分を相対的に減らし、基礎年金給付の財源として充てる分を増やす方法が念頭に置かれている。

ただ、ここでは 1 号の所得捕捉の問題が支障になる。基礎年金の給付費のうち、国庫負担を除いた分については、国民年金勘定（1 号分）と厚生年金勘定（2・3 号分）から基礎年金勘定に支払う「基礎年金拠出金」によって賄われている。国民年金勘定と厚生年金勘定の拠出割合は、所得で公平性が担保できないことを理由に 1～3 号被保険者の人数比で案分している[3]。拠出金は保険料と積立金で賄われ、積立金部分も人数比となっている。確かに積立金に個人の持ち分といった考え方はなく、現在の厚生年金加入者が積み立てたわけではないが、過去のルール策定の根拠を考えれば、積立金の報酬比例部分から基礎年金部分への配分変更は公平性の観点から疑問符が付く。この改正案が国会に提出された際には、厚生年金加入者から積立金の流用ではないかという声が上がったが、こうした批判は一定程度理解できる。

５．低年金対策の鍵は、雇われ１号の厚生年金加入

低年金の人を減らすために未納を極力なくすことや、基礎年金の給付水準を引き上げることは重要である。一方、制度変更の議論においては、1～3 号被保険者それぞれの成り立ちや、保険料負担などの設計が異なることを考慮しなければならない。さもなければ、税方式化のように最終的な形は理想に見えても、制度移行の過程で起こる問題への対処が必要な場合や、厚生年金の積立金配分変更のように公平性に疑問が生じ得る。

こうした点をふまえると、まず優先して取り組むべきは、1 号にいる常用雇用やパート・アルバイトなどの被用者を厚生年金に加入しやすくすることだと考える。この場合、保険料は労使折半となるほか、厚生年金も上乗せされる。また、1 号から 2 号に移る人が増える一方で、現行制度では、個人の持ち分とは捉えられていないため、国民年金勘定に蓄積された積立金を厚生年金勘定へ移す仕組みはない。そのため、1 号が減ると、1 人当たりの積立金が増加し、国民年金財政が改善するため、基礎年金の給付水準の下支えにもつながる。今後も、加入要件となる労働時間の引き下げなどは検討していくべきだろう。

---

[2] その後、2025 年の年金制度改正により、次の財政検証の翌年度までは厚生年金のマクロ経済スライド調整を継続することが定められた

[3] 基礎年金拠出金の算定対象者は、1 号については保険料納付者、2 号については 20 歳以上 60 歳未満の者、3 号については全員となる。2024 年度における対象者数は、国民年金勘定（1 号）が 660 万人、厚生年金勘定（2、3 号）が 4,780 万人となっている

加えて、保険料支払いが困難な人に対する免除手続きの周知徹底も重要である。未納の場合、その期間は年金額に反映されないが、免除手続きをとれば、少なくとも基礎年金の国庫負担分は受け取れる。老後の所得保障を実効性のあるものにするためには、制度への理解不足によって本来受けられる給付を失う人を減らす取組みが欠かせない。

本レポートに関するご取材やお問い合わせは以下までご連絡ください
明治安田総合研究所 シニアエコノミスト 前田 和孝
電話番号：080-2298-8278
e-mail：ka3-maeda@myri.co.jp

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●発行元● 株式会社 明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北3－2－11 TEL03-6261-6411