2025.4.11

どこかしっくりこない低年金の救済策

～就職氷河期世代に限らず救うために優先されるべきは何か～

経済調査部　エコノミスト
前田　和孝

ポイント

- **低年金者を救済するために厚生年金積立金の配分変更による基礎年金底上げ策（マクロ経済スライドによる給付調整の早期終了）が検討されているが、公平性の観点からは疑問符が付く**
- **氷河期世代にあたる1974年度生まれで年金月額が5万円未満となる割合は5.7%と前の世代より低い。氷河期世代の救済を理由に基礎年金の給付調整早期終了案の実施を急ぐのは違和感**
- **将来の低年金者をおしなべて救うのであれば、積立金の配分変更よりも被用者保険の適用拡大の方が優先されるべき**

１．基礎年金底上げ策は先送りか

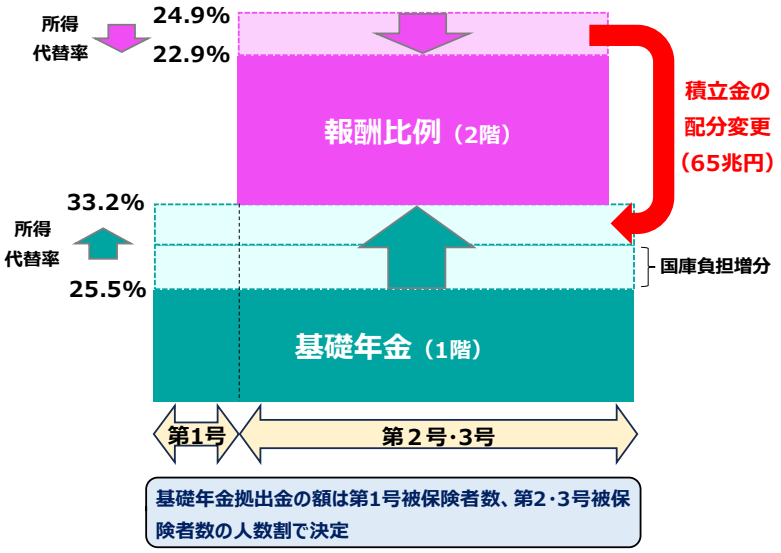
政府は、年金制度改正案の一つとして提示されている基礎年金底上げ策の通常国会での提出見送りなどを検討している模様である。公的年金制度では、被保険者の減少率と平均余命の伸び率を基に年金額を賃金や物価の伸びから目減りさせるマクロ経済スライドを導入している。マクロ経済スライドは長期的に年金財政が安定する見通しが立った時点で終了させることになっており、昨年の財政検証における「過去30年投影ケース」では、基礎部分の調整が2057年度、報酬比例部分は2026年度に終了する見込みとなっていた（基礎部分と報酬比例部分の調整期間が一致しない理由については、2024年月8日30付レポート【年金制度改正の論点(マクロ経済スライド調整期間の一致)】基礎年金の給付水準をどう維持するかが肝要 ご参照)。調整期間が長期化することで、モデル年金(夫婦二人の基礎年金と夫に支給される報酬比例年金)の基礎部分における所得代替率は2024年度の36.2%（実質年金額：13.4万円）から2057年度には25.5%（同：10.7万円）へと大きく低下する。ちなみに、報酬比例部分は25.0%（同：9.2万円）から24.9%（同：10.4万円）でほとんど変わらない。基礎年金の給付水準が低下すれば、所得再分配機能が十分に働かず、第1号被保険者だけでなく、第2号被保険者（厚生年金加入者）で賃金が低い人にも影響が出ることになる。

２．厚生年金の積立金の配分変更は公平性の点から疑問符

こうした問題認識から、改正案では厚生年金の積立金の配分を変えることで、基礎部分の給付調整を早期に終了させる方法が提示されている。現行制度では、厚生年金の積立金は基礎部分に105兆円、報酬比例部分に190兆円配分する予定となっている。改正案では、基礎部分に65兆円分を回し、170兆円に増やす（図表1)。この結果、基礎部分・報酬比例部分ともに調整は2036年に終了し、基礎部分の所得代替率は25.5%から33.2%まで上昇する。

一方、この方法を採用する場合、報酬比例部分の調整が継続し、給付水準が現行制度より一時的に低下することもあり、厚生年金加入者から積立金の流用などといった批判が出ている。厚生年金の保険料には基礎部分も含まれており、基礎年金の給付原資として厚生年金財政から拠出金を出している。そして、拠出金の額は第 1～3 号被保険者の人数割で決められている。これには厚生年金と異なり、第 1 号被保険者の所得にはばらつきがあり、かつ捕捉が難しいという事情がある。加入者全員に共通する基礎年金への拠出割合の公平性が所得では担保できないため、人数割が適用されているのである。拠出金は保険料と積立金で賄われ、積立金部分も人数割で拠出するため、今回の配分変更はこのルールを逸脱することになる。確かに積立金には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、公平性の観点からは疑問符が付く。加えて、基礎年金の給付水準が上がることで、1/2 を占める国庫負担の増加に対する財源確保も課題となる。

（図表1）早期終了による基礎年金水準引き上げイメージ



※過去30年投影ケース
（出所）厚生労働省公表資料より明治安田総研作成

３． 基礎年金の給付水準を引き上げる方法は他にもある

基礎年金の水準引き上げが目的であれば、給付調整の早期終了以外にも方法はある。一つは今回の改正の議論で早々に取り下げられた保険料拠出期間の 40 年から 45 年への延長である。財政検証のオプション試算を見ると、これにより基礎部分の所得代替率は現行制度の 25.5%から 29.5%まで上がる。保険料支払いを増やす改正のハードルは高いが、60～64 歳までの就業率は 74.3%と 10 年前から 10%以上上昇している。就労期間の延伸に合わせて保険料の拠出期間を伸ばす選択肢は大いに検討すべきと考える。

もう一つは被用者保険の適用拡大である。現在は、従業員 51 人以上の企業で、週の所定内労働時間が 20 時間以上、残業代・賞与や手当を除いた月額賃金 8.8 万円（年収 106 万円）以上などが適用要件となっている。財政検証では拡大度合に応じた 4 つのケースによる試算が行なわれ、例えば、最も対象者が増える所定労働時間が週 10 時間以上の全ての被用者を適用する場合には基礎部分の調整期間は 2038 年に短縮し、所得代替率は 33.2%まで上昇する（図表 2）。また、国民健康保険の加入者が減ることで、そこに入っている公費（国庫負担）が減少するため、基礎年金の給付水準上昇による国庫負担増がある程度相殺されることも大きい。

（図表2）被用者保険のさらなる拡大を実施した場合の所得代替率

現行制度	将来の所得代替率			
	① 被用者保険の適用対象となる企業規模要件の廃止と5人以上個人事業所の非適用業種の解消を行う場合	② ①に加え、短時間労働者の賃金要件の撤廃又は最低賃金の引上げにより同等の効果が得られる場合	③ ②に加え、5人未満の個人事業所も適用事業所とする場合	④ 所定労働時間が週10時間以上の全ての被用者を適用する場合
	（約90万人拡大）	（約200万人拡大）	（約270万人拡大）	（約860万人拡大）
50.4%（2057）	51.3%（2054）	51.8%（2052）	53.1%（2048）	56.3%（2038）
比例：24.9%（2026）	比例：24.8%（2027）	比例：24.6%（2028）	比例：24.5%（2029）	比例：23.1%（2038）
基礎：25.5%（2057）	**基礎：26.5%（2054）**	**基礎：27.2%（2052）**	**基礎：28.6%（2048）**	**基礎：33.2%（2038）**

（出所）厚生労働省公表資料より明治安田総研作成

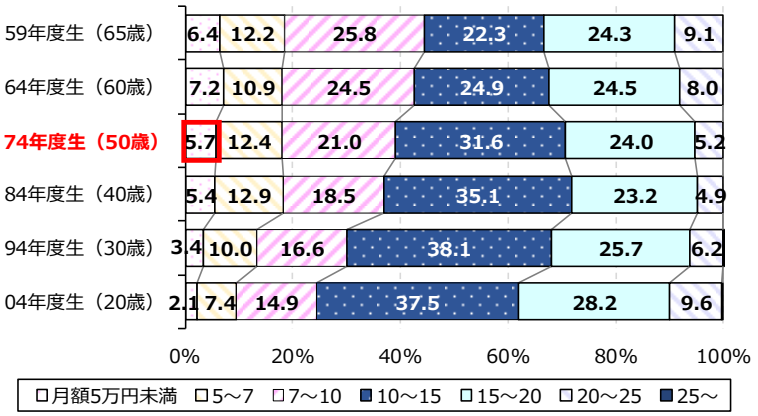
※（）内は調整期間の終了年度。過去30年投影ケースの試算

今改正では、企業規模要件や収入要件を撤廃し、労働時間 20 時間以上のみとする案が検討されている。被用者保険の適用拡大は負担増となる事業主の理解促進が必要だが、労働政策研究・研修機構が 2022～2023 年に実施した調査によれば、常用雇用者 50 人以下の企業のうち、今後、厚生年金・健康保険のさらなる適用拡大（規模要件や賃金要件の廃止、労働時間要件の引下げ等）が行なわれた場合の対応として、「短時間労働者自身の希望に関係なく、適用を回避する」と回答した企業の割合は 1.4%にとどまっている。「何とも言えない・わからない」と「無回答」を合わせても 21.7%で、「短時間労働者自身の希望に基づき、適用を推進する」の 33.1%を下回る。

４．積立金の配分変更よりも被用者保険の適用拡大の方が優先

基礎年金の給付水準を引き上げるのは、世代にかかわらず低年金となる人を減らすためである。それに異論はないが、給付調整の早期終了の議論では、なぜか氷河期世代の低年金を防ぐことにフォーカスが当たることが多い。財政検証の「年金額の分布推計」で生年度別に 65 歳時点の平均年金月額（物価上昇率で 2024 年度に割り戻した実質値）を見ると、氷河期世代にあたる 1974 年度生まれで年金月額が 5 万円未満となる割合は 5.7%となっている（図表 3）。1959 年度生まれや 1964 年度生まれの割合より低く、これを見る限り、氷河期世代の救済を理由に給付調整の早期終了案の実施を急ぐのは違和感がある。

（図表3）生年度別 65歳時点の年金月額ごとの割合
（物価上昇率で2024年度に割り戻した実質値）



※過去30年投影（労働参加漸進）ケース
（出所）厚生労働省「令和6年財政検証関連資料②」より明治安田総研作成

氷河期世代における低年金者の割合が前の世代に比べて減っているのは厚生年金期間中心（厚生年金の被保険者期間 20 年以上）の人が多くなることが背景にある。現役時代に厚生年金期間中心となる人の割合を見ると、男性では 1959 年度生まれの 80.7%から 82.8%へ、女性は 37.7%から 54.3%へ上昇する。であれば、被用者保険に少しでも多く入ってもらうのが低年金対策としては有効ということになる。さらなる適用拡大によって、第 2 号被保険者となる第 3 号被保険者のなかには負担増を懸念する向きもある。しかしながら、これまでも適用拡大を進めてきたことで第 3 号被保険者の人数は着実に減ってきている。第 3 号被保険者は老齢・障害・遺族基礎年金しかもらえないが、被用者保険に入れば老齢年金の給付が増えるほか、病気や怪我などで生活や就労に支障が出た場合の保障が手厚くなるなどのメリットもある。また、氷河期世代に限らず、第 1 号被保険者のなかには被用者でありながら適用要件を満たしていないことで被用者保険に入れない短時間労働者や非正規雇用で働く人などが 4 割近く含まれている。こうした人たちにとっては、保障が手厚くなるだけでなく、保険料が労使折半になることも大きい。中小企業への配慮から、すでに企業規模要件の撤廃時期について当初案の 2029 年 10 月から 2035 年 10 月に変更されているが、将来の低年金者をおしなべて減らしたいのであれば、積立金の配分変更よりも、適用拡大による厚生年金のなかでの所得再分配強化を優先すべきだろう。

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 エコノミスト 前田 和孝
電話番号：03-6261-7947
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