

# 基礎研 レポート

## 2015年公的年金改革の展望

保険研究部 兼 年金総合リサーチセンター 主任研究員 中嶋 邦夫  
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

昨年6月に発表された財政見通しを受けて、現在、次期公的年金改革に向けた議論が社会保障審議会の年金部会で進められている。本稿では、昨年11月に合意された改革の基本方針やこれまでの議論を踏まえ、改革の具体的な内容を展望する。

### 1 —— 基本方針の支柱：将来世代を重視

昨年11月19日の年金部会では、それまでの議論を整理した上で、「各検討項目を貫いて今後の制度改革の基本に置くべき考え方」(以下、基本方針)が事務局から示され、委員の了承を得た(図表1)。世間ではシルバー・デモクラシーを懸念する声も聞かれるが、今回の基本方針を見ると、今後の改革の柱として将来世代の年金給付の十分性が強く意識されていることが分かる。

現行の年金制度は2004年の改正で大転換されている。おおまかに言えば、従来は少子化や長寿化の進行に合わせて保険料を引き上げて財政のバランスを取る仕組みだったのに対し、改正後は保険料を引き上げない代わりに給付を引き下げて財政のバランスを取る仕組みへと、180度転換されている<sup>1</sup>。加入者の減少率に応じて毎年の給付が引き下げられ、「ここまで下げれば、財政バランスは大丈夫」という水準に達したら、引き下げが停止される。すなわち、財政バランスの良し悪しによって、給付削減の停止時期が変わる仕組みになっている。

大転換が行われた2004年改正時に公表された見通し(基本ケース)では、基礎年金(1階部分)、厚生

図表1 今後の年金改革の基本方針

- ① 労働参加の促進とそれを通じた年金水準の確保
- ② 将来の世代の給付水準の確保への配慮
- ③ より多くの人を被用者年金に組み込み、国民年金第1号被保険者の対象を本来想定した自営業者に純化
- ④ ①～③を通じた基礎年金の水準低下問題への対応
- ⑤ 国民合意の形成とスピード感を持った制度改革の実施

(資料) 社会保障審議会年金部会資料(2014年11月19日)

\* 本稿脱稿後の1月21日に社会保障審議会年金部会が開催され、「議論の整理(案)」が示されている。「議論の整理」については、最終確定後の別の機会にレポートしたい。

<sup>1</sup> 詳細は、拙稿「公的年金財政の仕組みと注目点—今年公表予定の『財政検証結果』を読み解くための基礎知識」『基礎研レポート』2014年01月15日号を参照。

図表2 2014年6月に公表された財政見通しの概要

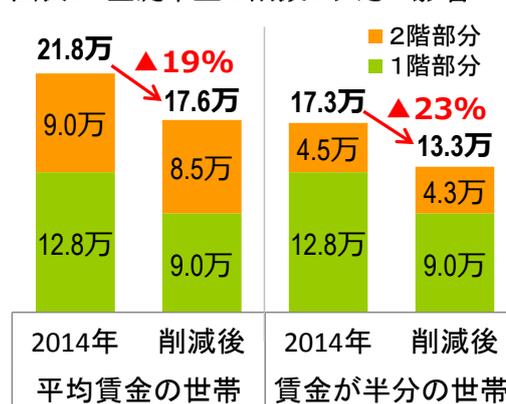
	労働参加が進むシナリオ			労働参加が進まないシナリオ		
	ケースA	ケースC	ケースE	ケースF	ケースG	ケースH
マクロ経済スライドの終了年度						
基礎年金(1階部分)	2044年	2043年	2043年	2050年	2058年	X
厚生年金(2階部分)	2017年	2018年	2020年	2027年	2031年	X
最終的なモデル年金額 (賃金で実質化・2014年度は12.8+9.0=21.8万)						
基礎年金(1階部分)	8.9万	9.0万	9.0万	7.9万	7.0万	6.4万
厚生年金(2階部分)	8.8万	8.7万	8.5万	8.0万	7.6万	5.8万
合計	17.7万	17.7万	17.6万	15.9万	14.6万	12.2万
給付水準の低下率 (対2014年度・一元化ベース)						
基礎年金(1階部分)	-30%	-29%	-29%	-39%	-45%	-50%
厚生年金(2階部分)	-2%	-3%	-5%	-11%	-15%	-36%
合計	-19%	-19%	-19%	-27%	-33%	-44%

(注) ケース B と D も公表されているが、ケース A～E の結果はどれもほぼ同じため割愛した。いずれのケースも出生率と死亡率は中位。ケース H では、機械的に給付削減を続けても 2055 年度に国民年金の積立金が枯渇する。

(資料) 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し (平成 26 年財政検証結果)」

年金(2階部分)とも 2023 年度に給付削減が終了する見通しになっていた。しかし、昨年 6 月に公表された見通しでは、厚生年金は早ければ 2017 年度にも終了するものの、基礎年金は早くても 2043 年度に終了する見通しとなった(図表 2)<sup>2</sup>。引き下げの長期化は、より将来の世代へツケを先送りすることを意味する。加えて、基礎年金の水準低下は、基礎年金と厚生年金を合計した年金額全体で見た場合に、高所得者よりも低所得者で引き下げの影響が大きくなることを意味する(図表 3)。今回の基本方針は、これらの問題の改善を支柱に据えていると言える。

図表3 基礎年金の削減が大きい影響



## 2 —— 具体的な見直し項目と主な論点

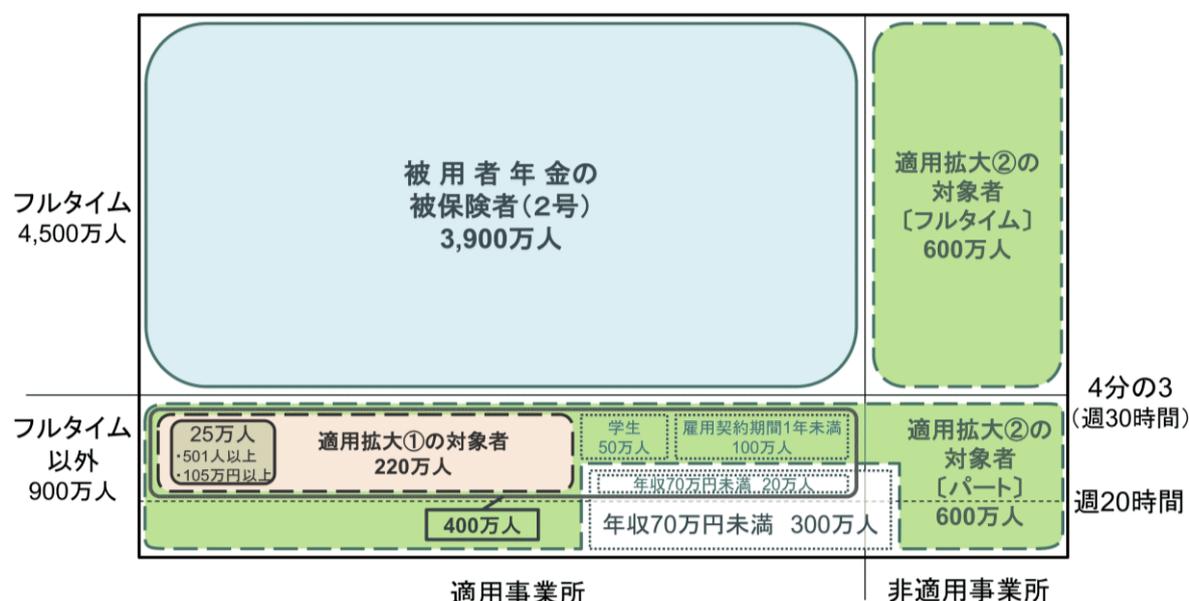
### 1 | 労働参加の促進と年金水準の確保：就労に伴う個々人の年金増額

基本方針の①は「労働参加の促進とそれを通じた年金水準の確保」である。ここでは主に、働いて厚生年金に加入することで個々人の年金が増えることを目指している。具体的な見直しとしては、(a)短時間労働者への厚生年金の適用拡大、(b)第3号被保険者の縮小、(c)遺族年金の見直し、(d)在職老齢年金の廃止、(e)受給繰下げの上限年齢の見直し、(f)標準的な支給開始年齢の引上げ、(g)基礎年金拠出期間の延長、などが考えられる。

(a)～(c)は、女性に限るわけではないが、主に女性の就労促進を念頭に置いた見直しである。(a)の短

<sup>2</sup> 詳細は、拙稿「2014年公的年金財政検証結果を見渡すー“甘い”ばかりではない政府の見通し。女性の労働参加やリスクシナリオを見据えて議論の充実を」『基礎研レター』2014年06月30日号を参照。

図表4 短時間労働者への適用拡大のイメージ



注. 「労働力調査」、「平成22年公的年金加入状況等調査」の特別集計、「平成23年パートタイム労働者実態調査」の特別集計を用いてごく粗く推計したもの。  
 (資料) 社会保障審議会年金部会資料 (2014年9月18日)

時間労働者への厚生年金の適用拡大は以前から議論になっており、2012年の社会保障・税一体改革で、来年10月から部分的に拡大されることが決まっている。ただ、当時の当初の議論では拡大の対象者が約400万人だったが、与党(民主党)内の議論や民主・自民・公明の3党合意の過程で約25万人へと狭められている。これまでの議論では220万人へ拡大する案が示されているが(図表4の適用拡大①)、一体改革時の法律の附則には施行後3年以内に検討すると記載されているため、施行後の実情を見ながらさらに議論が進むものとみられる。(b)の第3号被保険者の縮小は、これを強硬に主張する意見も多いが、短時間労働者への適用拡大を進めた上で検討すべきとの意見も多い。経済財政諮問会議での議論<sup>3</sup>も見ながら、引き続きの検討課題となるとみられる。(c)遺族年金に対しては、片働き世帯を念頭に置いた制度である、という意見がある。以前から議論されている課題ではあるが、具体的な見直し内容までは議論が煮詰まっていない。

(d)~(g)は高齢者の就労を促進する見直しである。(d)の在職老齢年金のうち、65歳未満を対象とするものは支給開始年齢の引上げに伴って縮小している。65歳以上を対象とするものは、基準額が高いため大きな就労阻害要因になっていないという意見もあるが、廃止によって65歳以上の就労の活性化を期待する意見も多い。(e)および(f)の受給開始年齢については、長寿化を背景に、現在は65歳である標準的な支給開始年齢を一律に引き上げるべきという意見がある一方、繰下げ制度の周知を進めて個人の判断にゆだねるべきとの意見もある。また、標準的な支給開始年齢の引上げは将来世代のみ影響するため、当面の受給者への課税強化などを併せて考えるべきという意見もある。(g)の基礎年金拠出期間については、現行制度(40年)が60歳までの就労を念頭に設計されたものであり、現在進んでいる

<sup>3</sup> 2014年10月21日の経済財政諮問会議では、有識者議員から「女性の働き方に中立的な制度整備に向けて～制度と慣行の見直し～」と題する資料が提出された。

就労延長の動きに合っていないという指摘がある。また、拠出期間の延長によって基礎年金の水準低下問題を緩和する側面もある。

## 2 | 将来世代の給付水準確保：全体的な削減長期化の阻止

基本方針の②は「将来の世代の給付水準の確保への配慮」である。昨年6月に公表された財政見通しでは、「労働参加が進むシナリオ」の場合に給付削減が早めに終わり、将来の給付水準が高めになっていた（図表2）。そのため、前述した労働参加を促す見直しだが、この②の具体的な見直し事項として挙げられる。加えて、年金の改定(スライド)ルールの見直しによって、給付削減の長期化を抑えることも考えられている。具体的には、

(h)給付削減(マクロ経済スライド)の名目下限ルールによる温情措置と、  
(i)本則スライドの温情措置、の廃止である。

(h)のマクロ経済スライドの名目下限ルールとは、低インフレ時やデフレ時に発動される温情措置を指す（図表5）。具体的には、(ア)賃金や物価の伸び率が、加入者数の減少率などから計算される給付削減の率（正確には「スライド調整率」）よりも小さいときに、マクロ経済スライドをフル発動させず賃金や物価の伸び率分だけに抑える仕組みと、(イ)賃金や物価の伸び率がマイナスの場合はマクロ経済スライドを発動しない仕組み、がある。これらの特例が適用されるとマクロ経済スライドの効きが弱まるため、財政バランスの改善が遅れて給付削減が長引く原因となる。

このルールの要否はマクロ経済スライドの導入を検討する際にも論点になったが、その時は受給者の財産権を配慮して設けられた。ただ、昨年の財政見通しでは、この措置が発動しやすい状況にあるケースGやHで将来の給付が大きく下がる見通しになったため（図表2）、この措置を廃止してマクロ経済スライドを常にフル発動させるべきという意見が強くなっている。昨年の財政見通しのオプション試算にはマクロ経済スライドを常にフル発動したケースが含まれており、基礎年金の給付削減終了が早まることを通じて、将来の給付水準低下が抑えられる結果になっている（図表6）。

図表5 マクロ経済スライドの名目下限ルール

パターン	【原則】	【ア:低インフレ時】	【イ:デフレ時】
イメージ			
例			
本則の改定率	+2.0%	+1.0%	-1.0%
本来の削減率	-1.5%	-1.5%	-1.5%
	↓	↓	↓
実際の削減率	-1.5%	-1.0%	±0.0%
実際の改定率	+0.5%	±0.0%	-1.0%

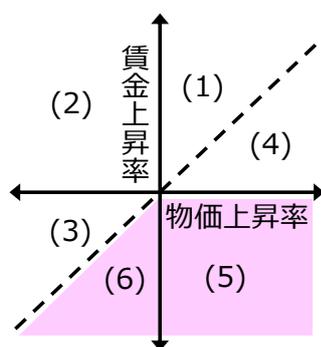
図表6 マクロ経済スライドの名目下限廃止(常時フル発動)の影響

	経済ケースG (変動あり)			経済ケースH (変動あり)		
	現行	フル発動	差異	現行	フル発動	差異
マクロ経済スライドの終了年度						
基礎年金(1階部分)	2072年	2050年	-22年	X	2054年	—
厚生年金(2階部分)	2033年	2030年	-3年	X	2034年	—
最終的なモデル年金額 (賃金で実質化・2014年度は12.8+9.0=21.8万)						
基礎年金(1階部分)	6.2万	7.8万	1.6万	6.4万	7.3万	0.9万
厚生年金(2階部分)	7.6万	7.7万	0.1万	5.8万	7.3万	1.5万
合計	13.7万	17.7万	4.0万	12.1万	14.6万	2.5万
給付水準の低下率 (対2014年度・一元化ベース)						
基礎年金(1階部分)	-52%	-39%	+13%	-50%	-43%	+7%
厚生年金(2階部分)	-16%	-15%	+2%	-36%	-19%	+17%
合計	-37%	-19%	+18%	-44%	-33%	+11%

(資料) 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算 (オプション試算結果)」

(i)本則スライドの温情措置は、マクロ経済スライドを適用する前の、本則の改定率に設けられた特例である(図表7)。複雑な仕組みだが、ポイントは、名目賃金上昇率も実質賃金上昇率もマイナスとなる図表7の(5)と(6)の場合に、現役世代の賃金の減り方に比べて年金額の減り方が小さくなる

図表7 本則スライドの温情措置



	賃金と物価の関係			本則の改定率	
	賃金 上昇率	物価 上昇率	大小 関係	受給開 始まで	受給 開始後
(1)	+	+	賃金 上昇率 ∨ 物価 上昇率	賃金 上昇率	物価 上昇率
(2)	+	-			
(3)	-	-			
(4)	+	+	賃金 上昇率 ∧ 物価 上昇率	賃金	賃金
(5)	-	+		ゼロ	ゼロ
(6)	-	-		物価	物価

点である<sup>4</sup>。この状況に該当すると、年金財政にとっては保険料収入の減り方よりも支出(年金給付)の減り方が小さくなるため、財政バランスが悪化する。この温情措置の影響は、給付設計の違いによって国民年金財政で大きいため、前述した基礎年金の給付削減が長引く問題の原因となっている。これまでほとんど意識されなかった問題で、年金部会でも委員からの指摘はなかったが、この措置が残っていると基礎年金と厚生年金の給付削減期間のギャップが広がってしまうため<sup>5</sup>、厚生労働省から課題として示された。ただ、昨年6月に公表された財政見通しでは、この仕組みが影響するケース(実質賃金上昇率がマイナスのケース)が試算されておらず、具体的な影響は明らかになっていない。

これらの温情措置の見直しは将来世代の年金水準の確保に配慮したものだが、当面の受給者には痛みを強いることになる。両者のバランスをどう考慮するかが、議論を左右するとみられる。

<sup>4</sup> 詳細は、拙稿「特例水準解消後の年金スライドの課題—『本来のスライド率』の再検討も—」『ニッセイ基礎研 REPORT』2012年1月号を参照。

<sup>5</sup> 詳細は、拙稿「年金改革ウォッチ 2014年9月号～ポイント解説：基礎年金の問題・原因・対策」『保険・年金フォーカス』2014年9月2日号を参照。

### 3 | 国民年金第1号被保険者の純化：基礎年金の削減終了早期化のカギ

基本方針の③は「より多くの人を被用者年金に組み込み、国民年金第1号被保険者の対象を本来想定した自営業者に純化」である。具体的な施策は、基本方針の①で挙げた(a)短時間労働者への厚生年金の適用拡大のほか、(j)個人事業所への厚生年金の適用拡大も含まれる。個人事業所への厚生年金の適用拡大とは、現在は強制適用の対象外となっている従業員5人未満等の個人事業所<sup>6</sup>への拡大を指す(図表4の適用拡大②の非適用事業所)。これまであまり議論されておらず、また、過去に5人未満の法人へ適用を拡大した際に、大企業と同じ事務を小規模事業所に求めた点が年金記録問題の一因として指摘されている。そのため、理想論だけではなく、実現に向けた踏み込んだ議論が必要だろう。

ここで期待されている効果は、基本方針の①で述べた個々人の年金額の増加よりも、将来の受給者全体に影響する基本方針④「基礎年金の水準低下問題への対応」が強く意識されているとみられる。昨年の財政見通しのオプション試算では、厚生年金の適用を拡大した場合の影響が計算されている(図表8)。これを見ると、強制適用対象外となっている個人事業所を含めて月収5.8万円以上のすべての被用者へ適用を拡大した場合(拡大2)に、基礎年金の給付削減終了が早まって将来の給付水準の低下を抑える結果になっている。このような結果になる経路としては、適用拡大に伴って国民年金第1号被保険者が減少し、その結果、国民年金被保険者1人当たりの積立金が増えて財政バランスが改善することが考えられる<sup>7</sup>。そのため、国民年金第1号被保険者の純化すなわち減少の効果を重視して、基本方針の1つに挙げられたとみられる。

図表8 厚生年金適用拡大の影響

	経済ケースG			経済ケースH(変動・フル発動)		
	現行	拡大1	拡大2	現行	拡大1	拡大2
マクロ経済スライドの終了年度						
基礎年金(1階部分)	2058年	2056年	2046年	2054年	2054年	2047年
厚生年金(2階部分)	2031年	2031年	2034年	2034年	2034年	2036年
最終的なモデル年金額(賃金で実質化・2014年度は12.8+9.0=21.8万)						
基礎年金(1階部分)	7.0万	7.2万	8.8万	7.3万	7.4万	8.7万
厚生年金(2階部分)	7.6万	7.6万	7.6万	7.3万	7.3万	7.3万
合計	14.6万	14.8万	16.4万	14.6万	14.7万	15.9万
給付水準の低下率(対2014年度・一元化ベース)						
基礎年金(1階部分)	-45%	-44%	-32%	-43%	-42%	-32%
厚生年金(2階部分)	-15%	-15%	-15%	-19%	-19%	-19%
合計	-33%	-32%	-25%	-33%	-33%	-27%

(注) 拡大1は短時間労働者の適用を拡大した場合。拡大2は、拡大1に加えて個人事業所の適用を拡大した場合。ケースHは、物価変動を想定し、かつ、マクロ経済スライドを常にフル発動した場合。

(資料) 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算(オプション試算結果)」

<sup>6</sup> 常時5名未満が使用される個人事業所(約7.7万事業所)と、常時5名以上使用される者がいるが法定16業種に該当しない個人事業所(約0.9万事業所)。法定16業種に含まれないものには、第一次産業、接客娯楽業、法務業、宗教業等がある。

<sup>7</sup> 詳細は、拙稿「アベノミクスと年金財政の関係ー就労拡大で国民年金財政が改善」『年金ストラテジー』2014年10月号を参照。そこでは、経済前提の労働参加が進む場合と進まない場合(ケースEとF)を比較して、国民年金第1号被保険者の減少が基礎年金の給付削減終了早期化に寄与することを述べているが、この関係は国民年金第1号被保険者の純化の有無にも通じる。

#### 4 | 基礎年金の水準低下問題への対応：多方面から将来の低所得者をサポート

基本方針の④は「①～③を通じた基礎年金の水準低下問題への対応」である。これまで述べたように、基本方針①の就労促進、②のスライドの見直し、③の国民年金第1号被保険者の純化、によって基礎年金の給付削減終了が早まり、将来の給付水準低下を抑える効果が期待される。また、基本方針①の(g)基礎年金拠出期間の延長によって、延長された分だけ直接的に基礎年金の水準が増える効果も大きい(図表9)。これらの見直しにより、前述した、低所得者ほど給付削減の影響が大きくなる問題の緩和が期待されている。

図表9 基礎年金拠出期間延長の影響

	経済ケースG			経済ケースH(変動・フル発動)		
	現行	延長	(40年分)	現行	延長	(40年分)
マクロ経済スライドの終了年度						
基礎年金(1階部分)	2058年	2053年	-	2054年	2051年	-
厚生年金(2階部分)	2031年	2033年	-	2034年	2035年	-
最終的なモデル年金額(賃金で実質化・2014年度は12.8+9.0=21.8万)						
基礎年金(1階部分)	7.0万	8.5万	7.5万	7.3万	8.7万	7.7万
厚生年金(2階部分)	7.6万	8.4万	7.4万	7.3万	8.0万	7.1万
合計	14.6万	16.8万	15.0万	14.6万	16.7万	14.8万
給付水準の低下率(対2014年度・一元化ベース)						
基礎年金(1階部分)	-45%	-34%	-41%	-43%	-32%	-40%
厚生年金(2階部分)	-15%	-7%	-17%	-19%	-11%	-21%
合計	-33%	-23%	-31%	-33%	-24%	-32%

(注) (40年分)の欄は、拠出期間を延長する見直し後に、仮に40年だけ拠出した場合の値。ケースHは、物価変動を想定し、かつ、マクロ経済スライドを常にフル発動した場合。

(資料) 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算(オプション試算結果)」

#### 5 | 国民合意の形成とスピード感を持った制度改革の実施：できることから着実な実施を

基本方針の⑤は、「国民合意の形成とスピード感を持った制度改革の実施」である。ここでは、合意形成の方法、年金改革のタイミングやサイクル、国民の合意とスピード感のバランスが課題となる。

基本方針では、制度改革の影響が個人の状況によって異なることを踏まえ、丁寧な説明による国民合意の形成を目指している。しかし、その前提となる改革案の議論にも課題がある。例えば、年金部会には受給者を代表する委員はいないし、第1号被保険者を代表する意見はほとんどない。過去の議論では、学識委員が受給者の権利を懸念したり、政府案決定の過程で与党が第1号被保険者への配慮を求めるなどの動きがあったが<sup>8</sup>、このような多様な立場の意見をいかにくみ取って改革案を整理するかが課題と言えよう。

また、基本方針では、スピード感の観点から、できることから機を逸せず不断に改革を進めることを打ち出している。2004年改正までは、少なくとも5年に1度のサイクルで財政再計算を行い、法改

<sup>8</sup> 2004年改正の過程では、与党から国民年金保険料の引上げ幅について疑問の声があがり(2004年1月29日 厚生労働省 定例事務次官記者会見概要)、厚生労働省案では年600円だったものが政府案では年280円になっている。

正を通じて保険料を改定する必要があった。このため、保険料の改定に合わせて、各種の制度の見直しも改正法に盛り込まれていた。しかし、2004年改正後は、少なくとも5年に1度のサイクルで財政見直しを作成するものの、給付削減の実施に際して法改正は不要になっている。このため、財政見通しの作成と制度改正が連動しなくなっている。例えば2009年の財政見通しの際には、年金部会が意見をまとめたものの、政治の混乱もあって制度改正が行われなかった。今回は2009年とは異なり、財政見通しとあわせてオプション試算が実施されたり、財政見通しの公表後に実質的な議論を始めるなど、改革の実現に向けた工夫が既に見られる。この項目は、政府内での折衝や与党内での議論を念頭に、さらなる後押しの材料として盛り込まれたと言える。

### 3 —— 2015年改正の展望：今回は限定的だが、次の財政見直しを待たない姿勢を

ここまで述べてきた具体的な見直し項目と、2015年における改正の可能性をまとめたのが図表10である。これまでの議論の状況から、2015年に法改正できる項目は限定的とみられる。

基本方針①などに関連する労働参加の促進策のうち、(a)短時間労働者への適用拡大については、2012年の一体改革時に成立した拡大が来年秋からの施行となっているため、今年の再見直しは難しいだろう。高齢者雇用への対策にはその縛りがないが、支給(受給)開始年齢は国民的な意見集約に時間が掛かるため、可能性があるのは(d)在職老齢年金の廃止と(g)基礎年金拠出期間の延長に限られそうだ。

基本方針②と④に関連する年金改定(スライド)の見直しでは、(i)本則スライドの温情措置の影響が定量的に示されていないことや、これと(h)マクロ経済スライドの見直しとを同時に実施すると受給者への影響が大きくなることから、(h)のみとなる可能性が高いだろう。

また、基本方針③に関連する(j)個人事業所への厚生年金の適用拡大は、前述のとおり、現実的な議論を深める必要があるだろう。

このように、2015年に法改正できる項目は限定的とみられる。「その次」を考えると、短時間労働者への適用拡大の再検討が、施行後3年以内、すなわち2019年までの課題となっている。2019年は次の財政見直し作成時期とも重なるが、残った課題に対しては、次の財政見直しを待たずに、機を逸しない議論の集約や見直しを期待したい。

図表10 2015年改正の可能性

基本方針 および 具体的な見直し項目	2015年改正の可能性
① 労働参加の促進とそれを通じた年金水準の確保	
(a) 短時間労働者への厚生年金の適用拡大	
(b) 第3号被保険者の縮小	
(c) 遺族年金の見直し	
<b>(d) 在職老齢年金の廃止</b>	○
(e) 受給繰下げの上限年齢の見直し	
(f) 標準的な支給開始年齢の引上げ	
<b>(g) 基礎年金拠出期間の延長</b>	○
② 将来の世代の給付水準の確保への配慮	
前掲 (a)～(g)	(前掲)
<b>(h) マクロ経済スライドの名目下限措置の廃止</b>	○
(i) 本則スライドの温情措置の廃止	
③ より多くの人を被用者年金に組み込み、国民年金第1号被保険者の対象を純化	
前掲 (a)	(前掲)
(j) 個人事業所への厚生年金の適用拡大	
④ ①～③を通じた基礎年金の水準低下問題への対応	
前掲 (a)～(j)	(前掲)

\* 2015年2月2日に一部の表記を変更しました(図表5・6・8・9、注6[追加]、p.6の本文)。