

基礎研 レポート

2020年 年金改革の全体像と 次期改革の展望

年金総合リサーチセンター公的年金調査室長・上席研究員 中嶋 邦夫
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

2020年の年金改革は、同年3月3日に法案が国会へ提出された後、5月29日の参議院本会議で可決・成立した。新型コロナウイルスの影響で国会審議はあまり注目されなかったが、その前年(2019年)を思い起こすと、老後資金の2000万円問題や5年ぶりに公表された年金財政の将来見通し、働きながら年金を受け取ると減額される仕組み(在職老齢年金)を巡る混乱など、様々な点が話題になった。ただ、成立した内容は当初の案よりも後退しており、国会では次期改革に向けて、改正法附則の検討規定の追加や多数の附帯決議が行われた。

本稿では、2020年年金改革の全体像について背景や概要を振り返るとともに、残された課題を確認して次期改革を展望する。

1 —— 2020 年改革の背景

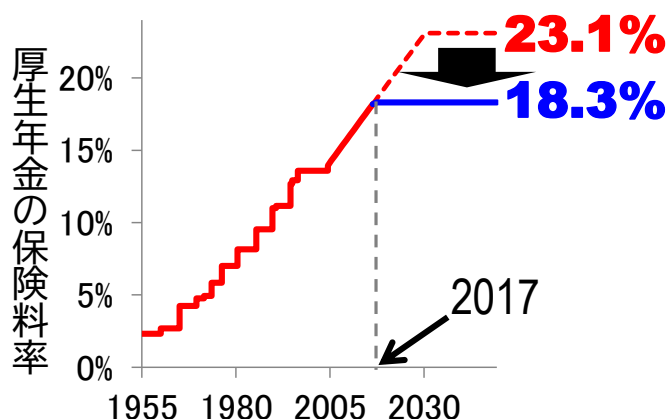
公的年金制度は、2004年の改革で基本的な仕組みが大きく変わった。2004年の改革以前は、大まかに言えば、少子化や長寿化の進展にあわせて将来の保険料を引き上げ、年金財政をバランスさせる仕組みだった¹。しかし、2002年に公表された試算では、当時の給付水準を維持するには厚生年金の将来の保険料を当時の2倍近い水準(労使合計で年間給与の23.1%)へ引き上げる必要がある、という結果になった(図表1)。

そこで、2004年の改革では、将来の企業や現役世代の負担を考慮して保険料(率)の引上げを2017年に停止し²、その代わりに将来の給付水準を段階的に引き下げて年金財政のバランスを取ることになった。この給付水準を引き下げる仕組みが、「マクロ経済スライド」と呼ばれるものである。この仕組みは年金財政が健全化するまで続くが、年金財政がいつ健全化するかは人口や経済の状況によって変わる。

¹ 2004年改革までの大まかな流れは、マネックス証券へ寄稿した拙稿「[公的年金のタテ（年金財政や世代間バランス）の問題](#)」、および関連する「[年金制度と年金問題を、ざっくりと整理](#)」「[公的年金のヨコ（世代内のバランス）の問題](#)」を参照。

² 厚生年金の保険料率は18.3%で固定された。国民年金の保険料(額)は2017年度に実質的な引き上げが停止され、以降は賃金上昇率に応じた改定のみが行われている。この改定は、厚生年金において保険料率が固定されても賃金の変動に応じて保険料の金額が変動することに相当する仕組みと言える。

図表 1 厚生年金の保険料率の推移

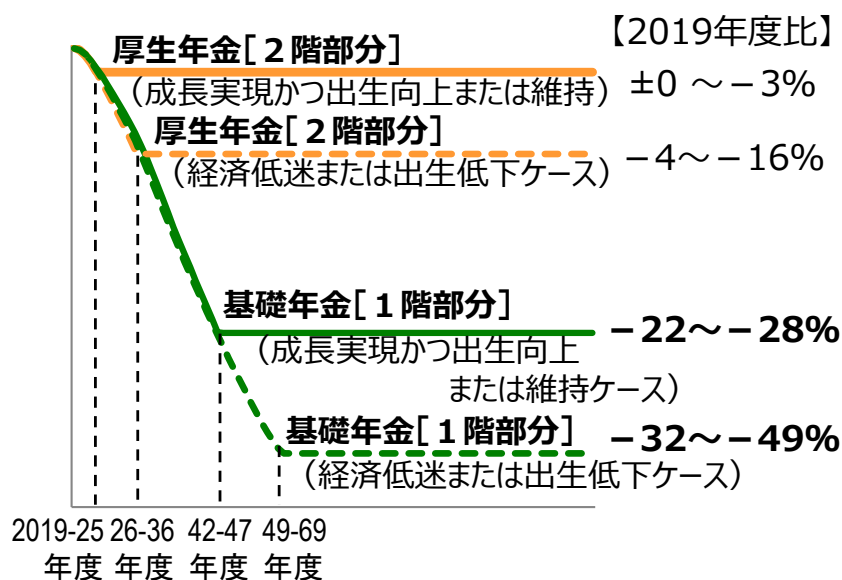


注1：月額ベースを1.3で割って総報酬ベースと接続。

資料：厚生労働省『年金改革の骨格に関する方向性と論点』等より筆者作成。

2019年8月に公表された将来見通し(財政検証の結果)を大まかに整理したのが図表2である。女性や高齢者の就労が進むなど政府の計画通りに経済が成長し、かつ出生率が低下しない場合には、厚生年金(2階部分)では2018~25年度に、基礎年金(1階部分)では2042~47年度に、給付調整を停止できる見通しとなった。その結果、給付水準は、厚生年金(2階部分)が2019年度と比べて0~3%、基礎年金(1階部分)が同じく22~28%、段階的に低下する見込みとなった。他方、経済が低迷した場合や出生率が低下した場合には給付調整が長引き、厚生年金(2階部分)が4~16%、基礎年金(1階部分)が32~49%、低下する見込みとなった。

図表 2 給付水準の低下率の見通し



注1：2019年度の水準に対する低下率(割り算)。

注2：年金財政健全化まで引下げを続けた場合。

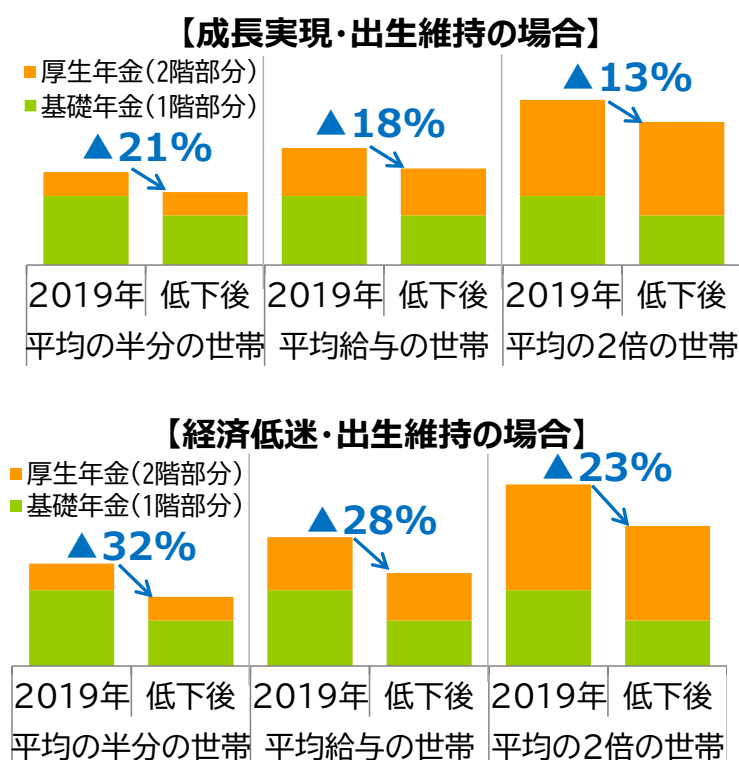
注3：将来見通し(財政検証)の前提との関係は次の通り。成長実現：経済前提Ⅰ~Ⅲ、経済低迷：経済前提Ⅳ~Ⅴ(Ⅵは含まない)、出生向上：出生高位、出生維持：出生中位、出生低下：出生低位。グラフの線は、経済前提Ⅲ+出生中位と経済前提Ⅴ+出生中位。死亡率はいずれも中位。

資料：厚生労働省年金局数理課「財政検証詳細結果等1」より筆者作成。

このように、今後の給付水準は厚生年金よりも基礎年金で実質的な目減りが大きくなる見込みとなった。この図を見た方から「自営業の人は老後に基礎年金しか受け取れないから大変」という声を聞くことがあるが、問題は自営業の方にとどまらない。会社員や公務員の経験者が受け取る年金のうち、基礎年金(1階部分)は基本的に定額だが、厚生年金は基本的に現役時代の給与や賞与が多いほど年金額も多くなる仕組みである。そのため、現役時代の給与が少ないほど受け取れる厚生年金が少なく、年金全体に占める基礎年金の割合が大きくなる。これと、図表2で見た基礎年金の低下率がより大きい点を合わせて考えれば、割合が大きい部分の低下率が大きいため、現役時代に給与が少ないほど年金全体の低下率が大きくなる(図表3)。

この傾向は、2009年に公表された将来見通しから示されていた。政府は制度改正を順次実施してきており(図表4)、今回の改正もその延長線上にある。

図表3 給付水準低下の影響



注1：給付水準の低下率は割り算で計算したもの。

注2：経済維持は将来見通し(財政検証)における経済前提Ⅲ、経済低迷は同Ⅴ、出生維持は同出生中位、を指す。

注3：平均給与の世帯は、法令上の給付水準指標の算定基礎となっている世帯(いわゆるモデル世帯)。

資料：厚生労働省年金局数理課「2019年財政検証結果」より筆者作成。

図表4 近年の主な年金改革

2004年	保険料水準固定方式とマクロ経済スライドの導入、基礎年金の国庫負担割合 1/2 の実現
2012年	特例水準の解消、被用者年金一元化、厚生年金の適用拡大、国庫負担割合 1/2 の恒久化
2016年	マクロ経済スライド未調整分の繰越、実質賃金低下時の賃金スライド徹底

資料：社会保障審議会年金部会資料(2018. 4. 4)より筆者作成。

2 ―― 2020 年改革の概要

今回の改正内容は、(1)厚生年金の適用拡大、(2)高齢期就労の阻害防止、(3)確定拠出年金等の規制緩和、の3つに大きく整理できる（図表5）。

図表 5 2020 年年金改革の主な内容

【公的年金】	
厚生年金の適用拡大	（施行日）
（短時間（パート）労働者）	
・企業規模要件：正社員501人以上→101人以上	（2022/10）
正社員101人以上→51人以上	（2024/10）
・勤務期間要件：1年以上の見込み→撤廃（2か月超の見込み）	（2022/10）
（個人事業所[常時5名以上使用]の従業員）	
・適用業種：士業（弁護士・税理士等）を追加	（2022/10）
（全体）	
・2か月超の雇用見込者の適用：3月目（※）→雇用契約当初	（2022/10）
※例えば2か月間の雇用契約を更新する場合。	
・法的な立入検査：適用済事業所→適用蓋然性が高い事業所	（2020/6）
高齢期就労の阻害防止等	
（受給開始時期（繰下げ受給）の柔軟化等）	
・受給開始時期の繰下げ上限：70歳→75歳	（2022/4）
・繰上げ減額率の変更（算定基礎更新）：月0.5%→0.4%	（2022/4）
（在職老齢年金（減額）の緩和）	
・60代前半の要件（賃金＋年金の月額）：	（2022/4）
標準的年金額相当（28万）超→男性平均賃金相当（47万）超	
※65歳以上は現行どおり	
（65歳以降在職中の年金額の増額（65歳以降勤務分の反映））	
・退職時に反映（退職改定）→在職中も毎年反映（在職定時改定）	（2022/4）
その他	
・外国人の脱退一時金の支給上限年数：3年→5年	（2021/4）
・保険料免除対象：未婚のひとり親を追加（税制に連動）	（2021/4）
・年金手帳：基礎年金番号通知書へ切替	（2022/4）
【私的年金】	
中小企業向け確定拠出年金の対象企業拡大	
・企業型（簡易型DC）：従業員100人以下→300人以下	（2020/10）
・個人型（iDeCoプラス）：従業員100人以下→300人以下	（2020/10）
確定拠出年金の加入可能要件の変更	
（施行日）	
・企業型：原則60歳未満→厚生年金加入者（70歳未満）	（2022/5）
・個人型：60歳未満→国民年金加入者（原則60歳未満）	（2022/5）
受給開始時期の柔軟化	
・確定給付企業年金（規約で設定）：60～65歳→60～70歳	（2020/6）
・確定拠出年金（個人が選択）：60～70歳→60～75歳	（2022/4）
企業型確定拠出年金加入者の個人型加入時の要件緩和	
・企業型規約で個人型加入を認める規定：必要→不要	（2022/10）
・企業型の限度額：月3.5万円→5.5万円（個人型は内枠）	（2022/10）
・企業型でマッチング拠出が可能な場合：加入不可→選択可	（2022/10）

資料：厚生労働省年金局「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律の概要」より筆者作成。

まず、(1)厚生年金の適用拡大は、厚生年金の加入対象をパート労働者等にも拡大し、老後に厚生年金を受給できるようにする取り組みである。2000年代の初頭から議論されてきたが、基礎年金の大幅な水準低下の見通しを受けて、その重要性が高まっている。今回は、これまでの短時間(パート)労働者の適用拡大に加え、1953年以来となる適用業種の見直しが盛り込まれた。

次に、(2)高齢期就労の阻害防止も長年の課題である。特に現在は、就労を延長して年金の受給開始を繰り下げることが、給付水準の低下を補う対策として注目されている。今回の改正には、繰下げ受給の柔軟化や高齢期に就労した場合の年金を充実する見直しが盛り込まれた。

また、公的年金の水準が低下していくため、今後は私的年金(企業年金や個人年金)が重要になる。これは、2019年に話題になった老後資金2000万円問題の火種となった報告書のテーマでもある。しかし現実には、中小企業を中心に企業年金の実施率が低下している。そこで、企業年金の実施率の向上や個人での自助努力を支援するための見直しとして、(3)確定拠出年金等の規制緩和が盛り込まれた。

3 —— 次期改革の展望

前述したいずれの改正も課題解決に向けて一步前進する内容だが、さらに改善すべき点も残されている。

前回(2016年)の改革過程から、5年に1度行われる将来見通しの作成(財政検証)に合わせて、制度改革の議論に資するための試算(オプション試算)が示されるようになり、これを基礎として法案化に向けた議論が進められてきた。しかし、オプション試算の項目はあくまで選択肢(車を購入する際のオプションと同様の意味)であり、オプション試算に盛り込まれた項目が必ず制度改革に盛り込まれるわけではない。逆に、オプション試算に盛り込まれていなかった項目が、制度改革に盛り込まれる場合もある。

2020年改革には前述の内容が盛り込まれたが、2016年改革後に積み残しの課題となっていたマクロ経済スライドの徹底(常時完全適用)や基礎年金の加入期間延長、65歳以降の在職老齢年金などは、今回も改正に盛り込まれなかった(図表6)。また、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大は、2019年8月のオプション試算には3通り(125万人・325万人・1050万人)の案が盛り込まれていたが、最終的な改正内容は65万人規模の拡大にとどまった。その結果、当初の法案にも3項目の検討規定があったが、国会審議の過程でさらに3項目が追加され(図表7)、政府に検討を求める附帯決議も行われた³。

その中でも注目されるのが、検討規定の第1項に盛り込まれた「所得再分配機能の強化」である。これは、図表4で説明した現役時代に給与が少ないほど年金全体の低下率が大きくなる問題、すなわち現行制度を継続した場合に生じる所得再分配機能の低下への対処を求める項目であり、国会で追加された第3項の「基礎年金部分の比率の低下を踏まえて」も同様の主旨である。

この問題への対策の一案として、厚生労働省は2020年12月の社会保障審議会年金数理部会へ新たな試算を示している⁴。この試算では、基礎年金と厚生年金の削減停止時期が揃うことで再分配機能が維持され、働き方や給与水準、世帯構成に関係なく同じ低下率となっている。具体的な内容はまだ明らかになっていないが、次期改革に向けた大きな論点の1つとなるだろう。

³ 附帯決議の概要は、拙稿「年金改革ウォッチ 2020年6月号～ポイント解説:2020年改正法案の修正と付帯決議」を参照。

⁴ 新しい試算の概要は、拙稿「年金改革ウォッチ 2021年1月号～ポイント解説:年金数理部会と厚労省の新たな試算」を参照。

図表 6 前回と今回の改革に向けた議論の推移（公的年金）

見直しの選択肢(オプション)	2014年財政検証・2016年改正			2019年財政検証・2020年改正		
	オプション 試算 (2014/6)	年金部会 (議論整理) (2015/1)	制度改正 (成立内容) (2016/12)	オプション 試算 (2019/8)	年金部会 (後半戦) (～2019/11)	制度改正 (成立内容) (2020/5)
◆社会保障改革プログラム法に関連した項目						
①マクロ経済スライドの仕組みのあり方						
マクロ経済スライドの徹底	○	○	△	△	—	/
②短時間労働者への厚生年金の適用拡大						
短時間労働者への適用拡大	○	○	△	○	○	△
③高齢期の就労に応じた多様な受給のあり方						
在職老齢年金(60代前半)の見直し	×	×	/	×	△	○
在職老齢年金(65歳以降)の見直し	○	△	/	○	△	/
繰下げ受給の拡大(70歳→75歳)	×	△	/	○	○	○
④高所得者の給付や年金課税のあり方						
高所得者の基礎年金の一部不支給	×	△	/	×	—	/
標準報酬上限の引上げ	×	△	/	×	(○)	—
公的年金等控除の見直し	×	—	—	×	(○)	—
◆他の項目						
○年金財政の早期健全化						
賃金スライドの徹底	×	○	○	—	—	—
○厚生年金の適用拡大等						
非適用個人事業所への適用拡大	○	△	/	○	○	△
国民年金第3号被保険者の見直し	×	△	/	×	—	/
○就労長期化への対応						
基礎年金の適用延長(59歳→64歳)	○	○	×	○	○	×
厚生年金の適用延長(69歳→74歳)	×	—	—	○	—	/
65歳以降在職時の年金額定時改定	×	—	—	×	○	○
○その他						
遺族年金制度の見直し	×	△	/	×	—	/
産前産後の国民年金保険料免除	×	○	○	—	—	—

注1：オプション試算：○＝記載あり、△＝参考試算として記載あり、×＝記載なし

年金部会：○＝(概ね)賛成、△＝賛否両論・継続検討、×＝(概ね)反対(＝改正不要)、—：(特段の)議論なし

制度改正：○＝概ね原案通りの見直し、△＝限定的な見直し、×＝年金部会は○だが見直さず、/＝年金部会が○以外

注2：2016年改正では、年金部会の意見整理後にGPIFに関する議論が行われたため、制度改正時期が遅れた。

注3：2019年12月に年金部会がまとめた議論の整理は与党との調整結果を含んでおり2015年1月のものとは位置づけが異なる(ほとんど制度改正の内容と同じ)ため、各回の議論に基づいて2019年11月までの議論の状況をまとめた。

図表 7 2020 年年金改革法の検討規定の概要

政府案（修正後も存置）	修正案（政府案に追加）
1. 施行後速やかに、施行状況等を勘案し、社会保障改革プログラム法第6条第2項各号に掲げる事項と所得再分配機能の強化その他必要な事項を検討	3. 前2項(左の1と2)の検討は、これまでの財政検証での、所得代替率における <u>基礎年金部分の比率の低下を踏まえて行う</u>
2. 次の財政検証等を踏まえ、厚生年金保険及び健康保険の適用範囲を検討	4. 国民年金の第1号被保険者の育児期間の保険料負担への配慮や財源確保の在り方等を検討
6. 施行後5年を目途として、確定拠出年金法の施行状況等を勘案し、規制の在り方を検討	5. 個人型確定拠出年金(iDeCo)と国民年金基金の加入要件、iDeCoの拠出限度と掛金を拠出できる中小事業主の範囲等を、税制措置を含めて検討

注1：各欄冒頭の数値は、修正後の附則第2条の項番号。下線は筆者が付した。