

# 2014年公的年金財政検証と 低所得・低年金者対策

畠中 亨

---

はじめに

- 1 2014年財政検証結果
  - 2 2012年改正における低所得・低年金者対策
  - 3 短時間労働者の社会保険加入拡大および低年金者対策
- 小 括

はじめに

社会保障・税一体改革における公的年金への制度改正として、2012年に4つの法案が成立した。そして、本稿執筆時点でも社会保障審議会年金部会（以下、「年金部会」）では、2014年に厚生労働省が公表した最新の財政検証（以下、「2014年財政検証」）の結果をもとに、新たな制度改正に向けた議論が行われている。本稿では、2012年の制度改正と、現在の制度改正に向けた議論の中で、低所得・低年金者対策に関する論点を検討する。田中（2013）が指摘するように、社会支出（主として社会保障支出）の対GDP比を国際比較すると、日本の高齢者向け社会支出は先進国の中でも低いとはいえない。その一方で、高齢者の相対的貧困率は高水準にある。高齢者を対象とした社会保障制度において、同一世代内の所得再分配が十分に機能していないことは明らかである。現在、多数存在する低年金高齢者への対策と、非正規雇用の増加により将来的に低年金者となる可能性が高い現役世代への対策を、同時に進める必要がある。

2012年の年金制度改正は、2011年6月に発表された『社会保障・税一体改革成案』（以下、「成案」）に記された「現行制度の改善」としてスタートした。成案では、「貧困・格差対策」として、年金制度における最低保障機能の強化を挙げており、実現した制度改正の中にも低所得・低年金者対策に相当する改正点が含まれている。また、現在の年金部会の審議でも、短時間労働者の社会保険適用拡大など、低所得・低年金者対策となる改正が検討されている。それらの制度改正に対して、本稿では二つの視点から分析する。一つは、低年金者の減少にどの程度寄与するかというプラグマティックな視点であり、もう一つは制度設計に内在する「保険主義」をどのように克服するかという、価値規範に関するものである。「保険主義」という概念は、社会保障に関する議論の中で度々用いられ、その定義も論者によりやや異なることが多いが、ここでは「保険料の拠出と給付の対応関係を重視する考え方」としよう。格差があり負担能力が各々に異なる社会の中で、保険主義を強

く維持したまま社会保険制度を以て生活保障を行おうとすれば、保険料負担能力の低い低所得者を制度から排除するか、抛出可能な保険料に応じた低水準な保障にとどめなければならず、その機能は制限されることとなる。低年金問題の根源は、日本の年金制度が幾度の改正を経ても、保険主義に強く規定されてきた制度設計を維持してきたことにある。先に一方の結論を述べてしまえば、2012年の制度改正が施行され、現在検討されている改正内容が実現しても、低年金問題を大きく解決することは難しいだろう。しかし、改正を進める議論の中で、保険主義を克服する価値規範が形成されていけば、その後の継続的な制度改正へも展望が生じる。

## 1 2014年財政検証結果

### 将来推計の前提と結果

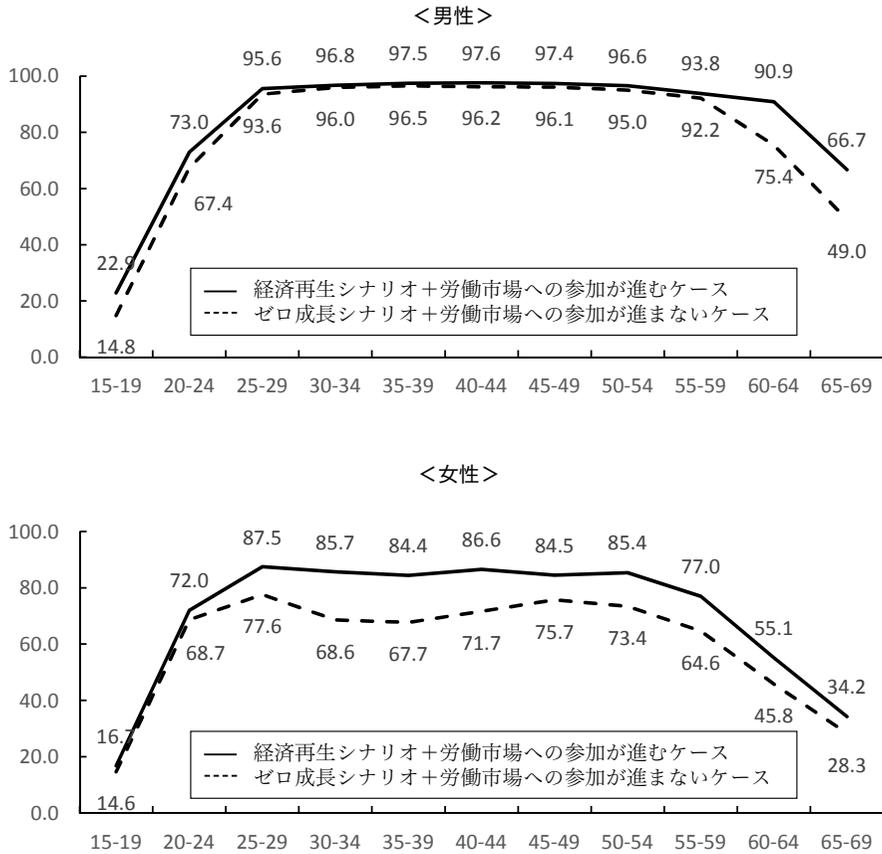
現在進められている制度改正の議論の背景を理解するため、まず2014年財政検証について論じておく必要がある。2014年財政検証では、2009年財政検証から諸前提の置き方が大きく変更されている。経済前提について基本となる「中位」ケースは設定されず、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2014年1月）の「経済再生ケース」をベースに5段階、「参考ケース」をベースに3段階の計8段階のケースに分けられた。「経済再生ケース」は「①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略（『日本再興戦略』）の『三本の矢』の効果が着実に発現するシナリオである。このシナリオにおける2013～2022年度の平均成長率は実質2%程度、名目3%程度と見込まれている。「参考ケース」は内外経済がより緩やかな成長経路となる場合であり、平均成長率は実質1%程度、名目2%程度と見込まれている。

労働力率については、独立行政法人労働政策研究・研修機構「労働力需給の推計」（2013年版）の「労働市場への参加が進むケース」だけでなく、「労働市場への参加が進まないケース」の2通りに分けられた。「労働市場への参加が進むケース」が経済前提の「経済再生ケース」5ケース（A～E）と接続され、「労働市場への参加が進まないケース」が「参考ケース」の3ケース（F～H）と接続される。次頁図1は、2014年財政検証で用いられた2030年時点の労働力率の将来推計を、男女別に示している。「労働市場への参加が進まないケース」はほぼ現状通りであるが、「労働市場への参加が進むケース」では、男性の60歳以上と女性の20代後半以降の労働力率が大きく改善する見込みとなっている。

2014年財政検証で作成された将来見通しは、経済前提、労働力率の前提に、出生率、死亡率中位の前提を組み合わせた8ケースのほか、経済前提の一部のケースに、出生率、死亡率の前提を変化させたケースや、国民年金の保険料納付率が改善せず現状のままの場合<sup>(1)</sup>や、物価、賃金が周期的に上下する場合など合計79通りに上る。2014年財政検証結果は、このように複雑な構成となっているため、その評価は容易ではない。次々頁表1は、出生率、死亡率「中位」に経済前提の8パターンを組み合わせた将来見通しの結果である。先行研究ではこの8通りの経済前提の中で、「経

(1) 国民年金保険料納付率は現状の60%に対して、納付率向上に向けた取り組み強化により65%に改善されることを基本ケースの前提としている。

図1 労働力率の将来推計（2030年時点）



資料：労働政策研究・研修機構（2014）pp. 86-88を元に筆者作成

「経済再生ケース」で最も緩やかな成長を見込んだケースEと、「参考ケース」でもっとも高い成長を見込んだケースFを基本とする見方が主流である<sup>(2)</sup>。

財政検証結果について主に議論されているのは所得代替率についてである。2004年の制度改正で導入された保険料水準固定方式とマクロ経済スライドにより、今後、年金給付水準が段階的に引き下げられることとなっている。給付水準引き下げには最低ラインが定められており、現役世代男子の平均手取り収入に対するモデル年金額<sup>(3)</sup>の割合として示される所得代替率が50%を下回らないこととされている。財政検証で将来、所得代替率が50%を下回ると予測された場合、給付と負担を改めて見直すための検討が開始される。したがって、2014年財政検証結果の見方についても、所得代替率が50%を将来にわたって確保できるかの見定めが重要となる。

(2) 小塩（2014a）、駒村（2014a）、里見（2014）など。

(3) 男子厚生年金被保険者の平均的な標準報酬月額と標準賞与額それぞれ男子被保険者平均のひと月当たりの額）で480ヵ月厚生年金に加入した場合の老齢厚生年金額と、2人分の老齢基礎年金満額合計。

表1 2014年財政検証の前提と結果の概要

			生産性 全要素	物価上昇率	賃金上昇率	運用利回り		経済成長率	給付水準調整後の 所得代替率			給付水準調整 終了年度	
						実質 〈対物価〉	スプレッド 〈対賃金〉		合計	基礎	比例	基礎	比例
A	経済再生 ケース	労働市場への 参加が進む ケース	1.8%	2.0%	2.3%	3.4%	1.1%	1.4%	50.9%	25.6%	25.3%	2044	2017
B			1.6%	1.8%	2.1%	3.3%	1.2%	1.1%	50.9%	25.8%	25.1%	2043	2017
C			1.4%	1.6%	1.8%	3.2%	1.4%	0.9%	51.0%	26.0%	25.0%	2043	2018
D			1.2%	1.4%	1.6%	3.1%	1.5%	0.6%	50.8%	26.0%	24.8%	2043	2019
E			1.0%	1.2%	1.3%	3.0%	1.7%	0.4%	50.6%	26.0%	24.5%	2043	2020
F	参考 ケース	労働市場への 参加が進まない ケース	1.0%	1.2%	1.3%	2.8%	1.5%	0.1%	45.7%	22.6%	23.0%	2050 (2040)	2027
G			0.7%	0.9%	1.0%	2.2%	1.2%	-0.2%	42.0%	20.1%	21.9%	2058 (2038)	2031
H			0.5%	0.6%	0.7%	1.7%	1.0%	-0.4%	機械的に給付水準調整を続けると、 国民年金は2055年度に積立金がなくなり 完全な賦課方式に移行する。				

資料：厚生労働省（2014）を元に筆者作成

ケースEで所得代替率は最終的に50.6%となる。ケースFでは所得代替率50%を維持できず、マクロ経済スライドによる給付水準調整を終了せずに続けると、45.7%まで所得代替率が低下してしまう。この他、所得代替率50%を維持できるのは全て「経済再生ケース」であり、「参考ケース」では全て所得代替率50%を下回ってしまう。この結果をそのまま受け取れば、「アベノミクス」と呼ばれている、現安倍内閣主導の経済政策が軌道に乗れば年金財政は維持され、それが上手いかない場合は年金財政も立て直しが必要となる、端的にいえばそのように整理できる。「アベノミクス」成功の可否については筆者の力量を超えるため、ここでは議論しないが、今や国民全体の生活を支えているといってもよい公的年金制度を持続させる条件としては、ハイリスクであることは間違いない。

### 将来推計に対する評価

2014年財政検証に対して懸念されている点は、所得代替率50%を維持できるかどうかだけではない。より注目されているのは、基礎年金部分の給付水準である<sup>(4)</sup>。再び表1を見ると、比例年金部分の所得代替率はケースEで24.5%、ケースFで23.0%となるのに対して、基礎年金部分はそれぞれ26.0%と22.6%となる見通しである。2014年度時点の所得代替率（厚生年金と共済年金を統合した一元化モデル）は、比例年金部分が25.9%で基礎年金部分が36.8%である。所得代替率50.5%を確保するケースEにおいても、基礎年金部分に限ると給付水準は29.3%も低下してしまうこととなる。これは、基礎年金部分と比例年金部分とで別個に給付水準調整期間が決められており、財政基盤が弱い国民年金財政に合わせて調整される基礎年金部分は、比例年金部分よりも長期間の

(4) 小塩（2014a）、小塩（2015）、駒村（2014a）、里見（2014）、高山（2014）、堀（2014）など。

調整を要するためである。一方、基礎年金の水準が下がることで被用者年金は比例年金部分の支出に財源の余裕が生まれ、給付水準調整期間は短期で済む見通しとなる。高齢期の最低生活保障を担うべき基礎年金部分に対して、給付水準の調整が集中してしまうことについては、年金部会の委員からも批判が相次いでいる。

ここではもう一点、2014年財政検証の問題点を指摘しておきたい。先に述べたように「経済再生ケース」の労働力率の推計値には、「労働市場への参加が進むケース」が組み合わされている。推計の元となる独立行政法人労働政策研究・研修機構『労働力需給の推計』（2013年版）は、産業競争力会議『日本再興戦略』（2012年閣議決定）を踏まえたシミュレーションであり、労働力の需給両面において『日本再興戦略』の目標が達成されることを前提としたのが「経済再生・労働参加進展」シナリオである。具体的には、労働力の供給ブロックにおいて、女性のM字カーブ対策として、「両立環境整備による継続就業率」、「男性の家事分担比率」、「保育所幼稚園在所児童比率」などが改善するとしている<sup>(5)</sup>。『日本再興戦略』では、これらの達成に向けて「仕事と子育て等の両立支援に取り組む企業に対するインセンティブ付与」、「女性のライフステージに対応した活躍支援」などの具体策が挙げられているが、「働き方の選択に関して中立的な税制・社会保障制度の検討を行う」というプランも挙げられている<sup>(6)</sup>。これは、2014年財政検証後に年金部会で検討されている、第3号被保険者制度の見直しなどが該当するが、未成立の年金制度改正が将来推計の前提となっているのは自己撞着ではないか。

「労働力需給の推計」の設定に戻ると、ワークライフバランス関連施策など他の説明変数に「短時間雇用者比率」という項目がある。労働参加進展シナリオでは多様な雇用の受け皿が整備されることにより、2012年実績の26.4%から2030年に34.7%となると想定している<sup>(7)</sup>。非正規雇用の増加により女性の就業率向上が達成されるという見通しであるが、これも現在年金部会で検討されている短時間労働者の社会保険適用拡大が法制化されなければ、就業率は上昇しても厚生年金への加入者は増加しないばかりか、むしろ減少するという結果になる可能性を秘めている。この問題については、2014年財政検証では考慮されていない。

このように「経済再生ケース」は、パラドックスを孕んだ推計結果であることに注意が必要である。将来的に50%の所得代替率を維持することが難しい「参考ケース」に対し、「経済再生ケース」に乗れば、大きな制度改正を加えなくとも所得代替率50%を確保できるように見えるが、年金制度が現状のままでは「経済再生ケース」は実現しない。また、たとえ50%を確保できたとしても、基礎年金部分に対する大幅な調整は、高齢者の所得格差・貧困を増大させることにつながるため回避されるべきである。

2014年財政検証では、短時間労働者の社会保険適用拡大や、マクロ経済スライドの仕組み変更などの制度改正を行った場合の推計を「オプション試算」として公表している。既に年金部会ではこのオプション試算などを参考に、必要な制度改正に関する検討が開始されている。

(5) 労働政策研究・研修機構（2014）p. 55。

(6) 産業競争力会議（2013）pp. 33-34。

(7) 労働政策研究・研修機構（2014）pp. 55-57。

## 2 2012年改正における低所得・低年金者対策

### 基礎年金の世代内再分配効果

前章で述べたように2014年財政検証結果から、今後基礎年金部分の給付水準が大幅に低下すると予想される。基礎年金は最低生活の保障という役割ともうひとつ、高齢期の所得格差改善という役割も持つ。日本の年金制度では、現役時の所得に左右されない基礎年金部分が存在することにより、受給者の現役時の所得分布と比較した場合、年金額の格差は規模が小さく収まるという世代内の再分配効果があるものと考えられている。ただし、この効果がそのまま発揮されると受け止めることはできない。たしかに被用者年金への加入期間が同じで、生涯平均賃金が異なる受給者間では、生涯平均賃金が低い受給者の方が、生涯平均賃金に対する年金額の割合（所得代替率）は高くなる。しかし、生涯平均賃金が高い受給者には勤続年数の長い者が多く、逆に生涯平均賃金が低い受給者には勤続年数の短い者が多いと考えられる。したがって生涯平均賃金が高い受給者と低い受給者とで同じ被用者年金への加入期間とすることは、あまり現実的な想定とはいえない。また、厚生年金に加入していない期間の収入についても、考慮する必要がある。

次頁表2は厚生年金加入期間別に生涯平均収入を設定した、2014年時点とケースEにおけるマクロ経済スライドが終了した時点での所得代替率を示している。被用者年金加入期間中の平均賃金は、厚生労働省「賃金構造基本統計調査（2013年版）」における勤続年数階級別の平均所定内賃金（所定内給与額と賞与額の合計を1ヵ月あたりに換算）を基準とした。たとえば30年加入については、勤続年数0～4年から25～29年階級までの平均所定内賃金を単純平均し、被用者年金加入期間中の平均所定内賃金とする。勤続期間別の平均所定内給与を指数化し、厚生年金の標準総報酬月額平均額に乗じて、被用者年金加入期間中の平均賃金とした。また、厚生年金に加入していない期間は、単身世帯で国民年金保険料が4分の1免除となる収入基準の296万円の収入があるとみなし、生涯平均賃金を仮定している。所得代替率の計算は財政検証の将来見通しより単純化し、配偶者の年金額を加えず、生涯平均賃金から税、社会保険料を控除していない。

男女別平均年収を100とした勤続期間別の平均所定内給与は、男性は10年加入で78.4、40年加入で115.6となり、女性は10年加入で90.5、40年加入で123.4となる。生涯平均賃金月額は、男性で26.6万円から47.7万円まで、女性で24.6万円から33.2万円までとなる。この生涯賃金に対する年金額から所得代替率を求めると、加入期間が短いほど所得代替率が低い結果となる。さらに、マクロ経済スライドにより給付水準調整が行われることで、その差は広がる。

このように基礎年金部分の存在による世代内再分配効果は、非正規雇用労働者など被用者年金に加入できない層の増加により大きく阻害されることになる。基礎年金部分の世代内再分配効果を回復するためには、非正規雇用労働者の被用者年金への加入条件を緩和する、基礎年金の給付水準を引き上げる（少なくとも維持する）といった方法が考えられる。また、既存の年金制度の枠組みを超えて、低年金者に年金額の加算を行う方法もある。2012年改正には、短時間労働者の社会保険適用拡大と、低年金者に加算を行う年金生活者支援給付金制度が導入されている。次節ではこれらの内容について確認しておこう。

表2 被用者年金加入期間に応じた所得代替率の推計とマクロ経済スライドの影響（ケースE）

(単位：円（月額）)

加入期間		平均賃金で 40年加入	10年加入	20年加入	30年加入	40年加入	
男	全体平均を100とした 勤続期間別平均所定内給与	100.0	78.4	92.3	107.6	115.6	
	被用者年金加入中の平均賃金	412,337	323,395	380,721	443,471	476,505	
	生涯平均賃金	412,337	265,849	313,694	394,270	476,505	
	2014年 時点						
性	2014年 時点	比例部分年金額	90,401	17,725	41,735	72,920	104,469
		基礎部分年金額	64,000	64,000	64,000	64,000	64,000
		所得代替率	37.4%	30.7%	33.7%	34.7%	35.4%
	給付水準 調整後	比例部分年金額	85,514	16,767	39,479	68,978	98,822
		基礎部分年金額	45,220	45,220	45,220	45,220	45,220
		所得代替率	31.7%	23.3%	27.0%	29.0%	30.2%
<hr/>							
加入期間		平均賃金で 40年加入	10年加入	20年加入	30年加入	40年加入	
女	全体平均を100とした 勤続期間別平均所定内給与	100.0	90.5	101.4	114.2	123.4	
	被用者年金加入中の平均賃金	268,678	243,281	272,489	306,925	331,521	
	生涯平均賃金	268,678	245,820	259,578	291,861	331,521	
	2014年 時点						
性	2014年 時点	比例部分年金額	58,905	13,334	29,870	50,468	72,683
		基礎部分年金額	64,000	64,000	64,000	64,000	64,000
		所得代替率	45.7%	31.5%	36.2%	39.2%	41.2%
	給付水準 調整後	比例部分年金額	55,721	12,613	28,256	47,740	68,754
		基礎部分年金額	45,220	45,220	45,220	45,220	45,220
		所得代替率	37.6%	23.5%	28.3%	31.8%	34.4%

注：給付水準調整後の年金額は、ケースEにおける調整結果として、比例部分に0.946、基礎部分に0.707を乗じた額である。

資料：厚生労働省『賃金構造基本統計調査』、厚生労働省（2014a）を元に筆者作成

### 2012年制度改正における低所得・低年金者対策

社会保障・税一体改革の一環としての年金制度改正は、2011年8月から2012年2月に年金部会で行われた法案作成に向けた審議を経て、最終的に4つの法案が2012年の8月から11月にかけて成立した。成立した法案と主な制度改正の内容は次頁表3の通りである。このうち、低年金者対策として効果が期待されるものに、年金機能強化法の受給資格期間短縮、短時間労働者に対する社会保険（厚生年金・健康保険）適用拡大、そして年金生活者支援給付金法などが挙げられる。

受給資格期間の短縮は、保険料納付済み期間や免除期間など基礎年金受給のために必要とされた受給資格期間を最低25年から10年に短縮するものである。この改正は現在、受給資格期間を満たせず無年金である高齢者にも経過措置として適用され、10年以上の受給資格期間を満たしている無年金者に新たに年金が支給されることとなる。無年金者は42万人いるとされ、このうち41%が

表3 2012年年金制度改正の主な内容

主な改正内容	施行時期
年金機能強化法 (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)	
受給資格期間を10年に短縮	2015年10月→2017年4月
基礎年金国庫負担1/2の恒久化	2014年4月
短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大	2016年10月
厚生年金・健康保険の産休期間中保険料免除	2014年4月
遺族基礎年金を父子家庭へ支給	2014年4月
被用者年金一元化法 (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)	
共済年金と厚生年金の制度的差異を解消	2015年10月
保険料の統一	2013年8月
共済年金の職域部分廃止	
公務員の恩給期間に係る追加費用削減	
国民年金法改正 (国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律)	
2012年、2013年の基礎年金国庫負担を1/2とするための財源を年金交付国債から年金特例公債に変更	2012年11月
特例水準の解消	2013年10月
年金生活者支援給付金法 (年金生活者支援給付金の支給に関する法律)	
低所得高齢者・障害者等に福祉的な給付	2015年10月→2017年4月

年金を受給することができるようになる<sup>(8)</sup>。ただし、この改正により新たに受給出来る年金額は、10年以上25年未満の短い保険料納付済みまたは免除期間に応じて決定される。そのため受給年金額も、例えば20年間保険料納付済み、残り20年間保険料未納の場合で月額32,000円、10年間保険料全額免除、残りの30年間保険料未納の場合で月額8,000円と極めて低額となる。

短時間労働者（パートタイマー）の社会保険適用拡大は、正規の従業員よりも労働時間が短い従業員を厚生年金に加入させる基準を緩和して、パートタイマーをより多く厚生年金（および協会けんぽや組合健保などの被用者健康保険）に加入させるものである。現状ではパートタイマーの多くは厚生年金に加入しておらず、基礎年金の第1号被保険者または第3号被保険者となっているケースが多い。このことは特にパートとして働くことが多い、女性の年金額が低額となってしまうことの一因である。これまで厚生年金保険法では被保険者資格に関して、労働時間の規定は明記されておらず、旧厚生省から都道府県への内かんにより、1日または1週間の所定労働時間、1カ月の所定労働日数が正規従業員の4分の3以上であるかどうか、厚生年金及び被用者健康保険へ加入させる基準として示されてきた。年金機能強化法ではこれを厚生年金保険法に明文化<sup>(9)</sup>し、①1週間

(8) 2007年『公的年金加入状況等調査』による推計。

(9) 厚生年金保険法第12条。

の所定労働時間が20時間以上、②1年以上継続して雇用が見込まれること、③月の報酬が8.8万円以上であること、④学生でないこと、⑤経過措置として501人以上の企業であること、の5つの条件をすべて満たす労働者を新たに厚生年金に加入させることとした。この改正は2016年10月から施行される（以下、「2016年適用拡大」）。これにより新たに厚生年金に加入するパートタイマーは約25万人と推計されている。成案時点では、雇用保険と同様に1週間の所定労働時間が20時間以上のみを要件とし、約400万人のパートタイマーを厚生年金に加入させることが計画されていたが、年金部会および社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会の審議の中で、事業主団体などからの反対を受け、加入を大きく制限する要件が加えられた。ただし、法律附則に施行3年後（2019年9月）までに適用範囲について検討を加え、必要な措置を講ずることと定められている。

年金生活者支援給付金は、低所得の年金受給者に所得および基礎年金の受給額に応じて現金給付を行う制度である。この制度は成案では、低所得者を対象に基礎年金の給付に一定の加算を行う制度として企画され、年金機能強化法案に盛り込まれていた。その後、民主・自民・公明の三党合意を反映して、年金機能強化法案から削除され、年金制度とは別枠の「福祉的な給付」として改めて提出された法案が成立した<sup>(10)</sup>。支給額は基礎年金保険料の納付済み期間や免除期間に比例し、所得制限もある。所得制限基準を上回る一定範囲の年金受給者にも補足的な給付が支給される。また、障害基礎年金受給者、遺族基礎年金受給者にも、障害年金生活者支援給付金、遺族年金生活者支援給付金が支給されることとなる。老齢年金生活者支援給付金の受給者は約500万人、障害年金生活者支援給付金と遺族年金生活者支援給付金の受給者は約190万人になると予想されている。次節で詳しく述べるように、年金生活者支援給付金は支給額が少額であり、保険料未納期間がある受給者には減額されて支給されるため、低年金者対策としての効果は限られたものになると予想される。

### 年金生活者支援給付金

2012年改正で導入された年金生活者支援給付金は、住民税が家族全員非課税であり、前年の年金収入とその他所得の合計額が老齢基礎年金満額以下である、またその基準を超える一定範囲の年金受給者に現金給付を行う制度である。給付金の概要については以下の通りである。3種類の給付金で構成され、収入が老齢基礎年金満額以下の受給者に対しては、保険料納付済期間と免除期間に応じてそれぞれ給付額が設定されている。所得基準を超える一定範囲のものには補足的な老齢年金生活者支援給付金が給付されるが、この部分の給付に関してはまだ具体的な法令が定められていない。

給付金A、Bの対象となる所得基準：住民税が家族全員非課税で、前年の年金収入＋その他所得の合計額が老齢基礎年金満額以下であること 給付金A：基準額（月額5千円）に納付済期間（月数）／480を乗じて得た額を給付 給付金B：基礎年金満額の1／6に相当する額に保険料免除期間（月数）／480乗じて得た額を給付 補足的給付：所得の逆転を生じさせないよう、給付金A、Bの所得基準を上回る一定範囲の者に、給付金Aに準じる補足的な老齢年金生活者支援給付金を給付
---

注：ここで「給付金A」「給付金B」と呼ばれるものは、法文上は命名されておらず、筆者の便宜上の呼称である。

(10) 年金生活者支援給付金法の成立過程、性質については畠中（2015）で詳しく分析している。

年金生活者支援給付金は直接的に低所得者高齢者を支援する制度であるが、保険料未納期間がある受給者は給付金額が減少する仕組みとなっており、対象者も年金受給者に限られるため無年金者は対象とならない。給付額の水準自体も低額であるため、低年金者対策としての効果も限定されてしまう。そしてもう一つ重要な問題は、保険料免除期間に対応した給付部分は、国民年金法の基礎年金額を参照しているため、マクロ経済スライドによる給付水準調整の影響を受けることである。5,000円を上限とした、保険料納付済期間に対する給付部分は物価スライドとされているため、マクロ経済スライドの影響は受けない。その結果、表4に示すように、より年金額が低い受給者ほど、給付金の水準が段階的に減少してしまう。制度の施行は2017年4月からであるが、高齢者に対する所得再分配に対する影響の実証的な分析を進め、見直しを検討するべきである。

表4 基礎年金と支援給付金の給付水準推計（2014年財政検証ケースE・人口中位の場合）

	2014	2024	2034	2044	(万円)
①現役男子の平均手取り収入	34.81	38.06	42.95	48.80	
②基礎年金	6.41	6.42	6.51	6.35	
③支援給付金A		0.57	0.64	0.72	
⑤基礎年金1/3	2.14	2.13	2.17	2.12	
⑥支援給付金B		1.07	1.08	1.06	
所得代替率 (②+③) / ①	18.41%	18.36%	16.65%	14.49%	
所得代替率 (⑤+⑥) / ①	6.14%	8.42%	7.58%	6.51%	

注：2014年度時点の価値に割り戻した額である。

資料：厚生労働省財政検証結果詳細を元に筆者作成

2012年の改正では、以上述べたような低所得・低年金者対策に類する制度の導入や改正が盛り込まれている。こうした目的からの制度改正は、これまでの日本の公的年金政策においてほとんど見られなかったものであり、画期的である。しかし、受給資格期間の短縮と年金生活者支援給付金の施行は、消費税率の8%から10%への引き上げの延期に伴い、2017年4月に先送りされた。また、どの制度もまだ施行前であるものの、以上述べたような制約がそれぞれにあり、期待される効果は限定的となると予想されるため、今後の見直しが不可欠であろう。

2013年8月に公表された社会保障制度改革国民会議の報告書や、同年12月に成立した社会保障改革プログラム法案<sup>(11)</sup>では、年金制度における今後の検討課題として①年金額の改定の仕組みの在り方、②短時間労働者の厚生年金適用拡大、③高齢期の就労と年金受給の在り方、④高所得者の年金給付の見直しが挙げられている。②に挙げられているように、短時間労働者の厚生年金適用拡大は、年金機能強化法の附則通り、現在も検討が続けられている。この点については次で詳しく述べる。そのほか、①は具体的には、マクロ経済スライドの仕組み見直しを指している。現在、賃金

(11) 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律。

や物価が十分に上がらないか下がった年には、マクロ経済スライドによる給付水準調整は行わないこととされているが、賃金や物価の変動にかかわらず毎年給付水準調整を行うことが検討されている。③は老齢年金の支給開始年齢の引き上げや、在職老齢年金の見直しを指している。④は高所得の年金受給者への支給を一部停止する、または公的年金控除などを見直し課税を強化するなどの方法により、高所得者への年金給付を実質的に削減することなどを指している。

### 3 短時間労働者の社会保険加入拡大および低年金者対策

#### 増加した非正規雇用労働者が加入する年金

非正規雇用労働者の増加や失業率の上昇に伴い、1990年代後半から基礎年金の第2号被保険者割合の減少が見られるようになった。それまで、年金制度は男性就業者の雇用労働者化、女性の就業率上昇を背景に、第2号被保険者の割合が増加していくことが一つの前提となっていた。第2号被保険者の割合が減少に転じたことは、年金財政の基盤を揺るがす重大な問題となった。ただし、2000年代後半から、第2号被保険者の割合は上昇に転じている。その間も非正規雇用労働者は継続的に増加しているが、パートタイム労働者より被用者年金への加入率が高い、フルタイムで就労する契約社員や派遣労働者が増加したことなどが理由と考えられる。ただし、非正規雇用労働者の増加がもたらす年金制度への影響が、これで完全に排除されたわけではない。元来、自営業者を想定した第1号被保険者、専業主婦を想定した第3号被保険者に、雇用労働者の増加がみられるようになったのである。表5は2002年と2012年の第1号被保険者、第3号被保険者の従業上の地位の構成比を示している。公的年金制度に「加入していない」と答えた者は、実際は第1号被保険者であり、保険料を未納している者と考えられるため、第1号被保険者に加えている。男性の第1号被保険者は、雇用者の割合はほとんど変化が見られないものの、自営業層は減少し無業・その他が増

表5 第1号被保険者、第3号被保険者の従業上の地位

		男女計		男性		女性	
		第1号 +加入して いない	第3号	第1号 +加入して いない	第3号	第1号 +加入して いない	第3号
2002	自営業層 <sup>1)</sup>	31.9%	5.5%	40.9%	22.7%	23.5%	5.4%
	雇用者	26.2%	25.2%	26.3%	26.1%	26.1%	25.2%
	無業、その他 <sup>2)</sup>	41.9%	69.3%	32.8%	51.1%	50.5%	69.5%
	計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
2012	自営業層 <sup>1)</sup>	29.1%	5.4%	37.9%	29.1%	20.4%	5.0%
	雇用者	29.9%	37.0%	26.5%	14.3%	33.3%	37.4%
	無業、その他 <sup>2)</sup>	40.9%	57.4%	35.5%	56.0%	46.2%	57.4%
	計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

注1：自営業主、家族従業者、会社・団体等の役員、家庭内職者

注2：仕事なし、勤めか自営か不詳、仕事の有無不詳、その他

資料：厚生労働省『国民生活基礎調査』を元に筆者作成

加している。女性では自営業層、無業・その他が減少し雇用者が増加している。つまり、特に女性で顕著に見られる非正規雇用の増加は、被用者年金への加入者と被用者年金に加入しない非正規雇用労働者の両方を増加させた。

被用者年金に加入しない雇用労働者は国民年金保険料を未納するケースが多く<sup>(12)</sup>、保険料未納率上昇の一因となっていると考えられる。一方、第3号被保険者については、未納問題は起こりえない。しかし、夫婦共働きで収入を得ているにもかかわらず、他方の収入が老後の年金額に反映されないことは、実質的に世帯単位の所得代替率を低下させてしまうこととなる。例えば、夫のみ就労し被用者年金に加入して月収40万円の夫婦、共働きでともに被用者年金に加入してそれぞれ月収20万円の夫婦、共働きではあるが被用者年金に加入して月収30万円の夫と第3号被保険者で月収10万円の妻の夫婦の3世帯を想定する。3つの世帯は現役時の世帯収入は全て同じ40万円であるが、最後の世帯のみ妻の収入が年金額に反映されず、夫婦合計の年金額が少なくなる。

### オプション試算

2014年財政検証では、制度改正を視野に入れたオプション試算の一つとして、2016年適用拡大をさらに推し進めた二通りの推計が行われている。2016年適用拡大の範囲と、オプション試算で想定する2つの適用拡大範囲を表6に示した。「適用拡大①」は、2016年適用拡大を基本とし、暫定措置となっている企業規模501人に限定する要件を除外し、労働者の賃金下限を5.8万円まで引き下げたものである。地域別最低賃金の最低額<sup>(13)</sup>で週20時間（月約85時間）就労したとき、賃金月額が約5.8万円となる。この拡大範囲の対象となる労働者は、220万人と見積もられている。「適用拡大②」は、社会保険の適用対象を全面的に見直すプランである。現在、常時5人以上使用

表6 厚生年金・被用者保険の現行の適用範囲と改正案

	現行の適用範囲	2016年10月以降 適用拡大する範囲	適用拡大① (220万人ベース)	適用拡大② (1200万人ベース)
労働時間	30時間以上	20時間以上	←	全ての労働者
賃金		月8.8万円以上	月5.8万円以上	←
雇用契約 期間	2か月以上	1年以上雇用されると見込まれること	←	全ての労働者
企業規模		501人以上	強制適用となる すべての企業	←
就学状況		学生ではないこと	←	全ての労働者
強制適用 事業所	国、地方公共団体または法人事業所、常時5人以上を使用する法定16業種の個人事業所	←	←	全ての事業所

注：上記の全ての要件を満たした労働者が適用される。

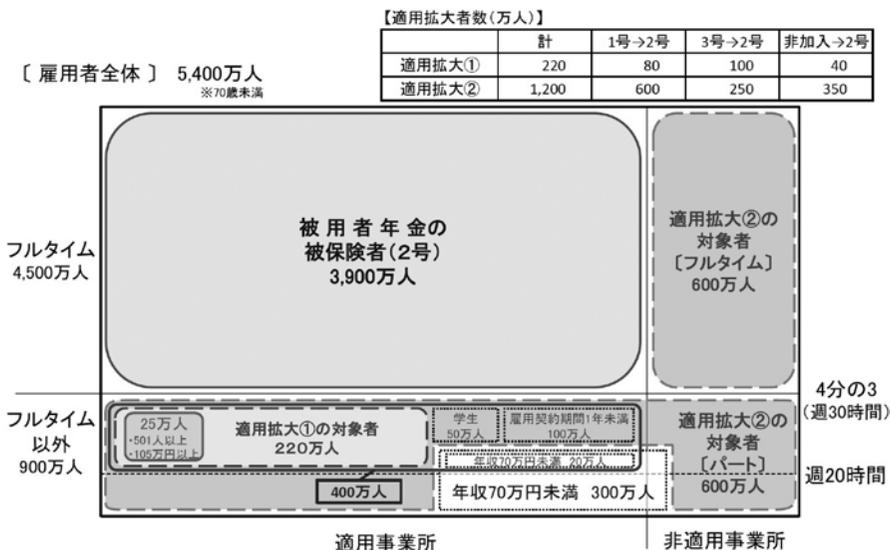
資料：社会保障審議会年金部会資料を元に筆者作成

(12) 山田（2009）など、国民年金保険料の納付に関する先行研究の多くで、雇用労働者であることが国民年金保険料の未納要因の一つであることを明らかにしている。

(13) 2014年10月からの地域別最低賃金で、鳥取、高知、長崎、熊本、大分、宮崎、沖縄の677円。

図2 社会保険適用拡大案のイメージ

(オプションⅡ)被用者保険の更なる適用拡大を行った場合の適用拡大対象者数



資料:厚生労働省(2014b) p. 8

する法定16業種<sup>(14)</sup>を除くすべての個人事業所は社会保険強制適用対象外となっている。これらの個人事業所も全て強制適用とする。その上で、労働時間や雇用契約期間などあらゆる適用要件を排除し、賃金月額5.8万円以上の全ての労働者を対象とするというものである。これにより1200万人もの労働者が、新たに適用対象となると見積もられている。このような大胆な適用拡大の構想は、マイナンバー制の導入により、企業、労働者の所得を把握しやすくなることに期待してのものである。それぞれの適用範囲について整理されたものが図2である。

先述のように雇用労働者でありながら、被用者年金等への加入対象となっていないことは、国民年金や国民健康保険の保険料未納要因の一つである。保険料未納期間が長くなるほど、基礎年金額は減額され低年金問題につながる。したがって、雇用労働者の加入対象をできるだけ広げることが、将来の低年金者対策として有効である。また、国民年金保険料の未納者や保険料免除者を減少させることで年金財政を改善し、マクロ経済スライドによる給付水準調整を小幅に抑える効果も期待できる。その効果は、未納、免除者の減少により直接財政状況が改善される基礎年金部分に現れ<sup>(15)</sup>,

(14) 厚生年金保険法第6条で指定された、①物の製造、加工、選別、包装、修理又は解体の事業、②土木、建築その他工作物の建設、改造、保存、修理、変更、破壊、解体又はその準備の事業、③鉱物の採掘又は採取の事業、④電気又は動力の発生、伝導又は供給の事業、⑤貨物又は旅客の運送の事業、⑥貨物積みおろしの事業、⑦焼却、清掃又はと殺の事業、⑧物の販売又は配給の事業、⑨金融又は保険の事業、⑩物の保管又は賃貸の事業、⑪媒介周旋の事業、⑫集金、案内又は広告の事業、⑬教育、研究又は調査の事業、⑭疾病の治療、助産その他医療の事業、⑮通信又は報道の事業、⑯社会福祉法に定める社会福祉事業及び更生保護の16業種。

(15) 国民年金保険料の未納者、免除者の増加による基礎年金財政への影響については畠中(2007)を参照。

低所得者を受け入れることになる厚生年金には、ほとんど影響がないか若干マイナスに作用する。「適用拡大①」では、基礎年金部分の最終的な所得代替率を0.5%改善するにとどまり、比例年金部分にはほとんど影響がないと推計されている。「適用拡大②」の場合、基礎年金部分の所得代替率はケースEで7.3%、ケースGで5.1%改善する（ともに人口中位のケース）。一方、比例年金部分はケースEで0.4%低下し、ケースGでは変化がない。

社会保険の適用拡大は、低年金者対策として一つの有効手段であることは間違いない。年金部会の審議においても、概ね合意されている。ただし、「適用拡大①」のような小規模な改正では、低年金者対策としても年金財政への改善としても効果は期待薄である。できる限り適用範囲を広げることが望ましいが、2012年改正でも事業主団体の強い反対に押し切られ、適用範囲が縮小されたように、政治的な決定が可能となるかどうか問題となる。また、2016年適用拡大についてもいえることであるが、雇用契約期間が要件となっていることは、使用者に非正規労働者を社会保険に適用させないための口実を与えることとなる。厚生年金保険法で適用対象外となる者についての記述は、「当該事業所に継続して一年以上使用されることが見込まれないこと。」と曖昧な表現となっている。「一年以上使用される」という表現は、雇用契約期間そのものを指していない。その上で「見込まれない」としているの、たとえば1年契約の雇用を繰り返す場合でも、雇用契約期間終了の直前まで「更新は未定」とすることで適用を逃れようとする事業者も現れると考えられる。「適用拡大②」のようにあらゆる条件を排除し、賃金額のみを加入要件とすれば、このような問題もほぼ解消し制度としての普遍性も高まる。ただし、従業員を個人事業主として扱うことで、まだ適用逃れをする方法が残される。「適用拡大②」の新たに加入対象として想定されている層の中にも、本来は強制適用となるべき労働者も多数存在するのではないかという指摘が、年金部会でなされている。労働法上の解釈と合わせて検討が必要である。さらに、現行の制度で保険料納付義務が発生しない第3号被保険者で、年間103万円以下の収入がある者に新たに負担が生じるという問題を、どのようにクリアするかも課題となる。

## 小 括

年金部会で低所得者対策として主に検討されている方策が、短時間労働者の社会保険適用拡大である。短時間労働者の社会保険適用拡大で課題となっているのは、現在保険料を負担していない第3号被保険者に保険料拠出義務が課されることである。この問題についても年金部会でいくつかの提案がなされているが、筆者としては年金保険料の計算に基礎的な控除額を設定し、低所得者には実質的に負担が増えない仕組みとする方法が望ましいと考えている。この方法を採用する場合、保険料率を全体的に引き上げなければ保険料収入が減少してしまう。そこで、保険料が賦課される賃金の上限についても見直し、賃金が高い労働者により多くの負担を求めることも必要となるであろう。社会保険加入の賃金下限を5.8万円に設定すれば、国民年金保険料よりも低い保険料負担で、基礎年金と比例年金が受給できる被保険者が発生することになる。これを受容することは、被用者年金の制度内で被保険者間の所得再分配を認めることに他ならない。社会保険の枠組みを維持したまま、年金制度で低所得者対策としての機能を高めていくことを目指すならば、保険主義を克服し拠

出と給付の対応関係よりも再分配を優先した構造に転換していく必要がある。裏を返せば、こうした制度改正が実現するかどうか、政府の年金制度運営における保険主義への立場を見定める試金石となる。

ただし、いずれにしても短時間労働者の社会保険適用拡大のみでは、低年金者対策として期待される効果には限界がある。一つの理由は、すでに年金を受給している者や、もうすぐ被保険者対象年齢の上限に達する者にはほとんど影響がないことである。また、雇用労働者として一定の収入を得ている期間以外は、適用対象とならない被用者年金の性格上、無業である期間が長い者が低年金となってしまう点は現状と変わらない。そのような低年金者問題は基礎年金の給付水準の低さと、保険料納付履歴により年金額が変化する仕組みに起因するものである。この点は、低所得者を直接支援対象とする、年金生活者支援給付金でも同様である。そして、マクロ経済スライドにより特に基礎年金部分に対する給付水準引き下げが実施されれば、その問題はさらに大きくなる。基礎年金部分に対する給付水準調整は極力回避されるべきである。そのために議論されるべきは、基礎年金財政構造の改革である。現在の基礎年金財政は、各年金制度から被保険者の人数に比例した基礎年金拠出金により制度間財政調整をする仕組みとなっている。この方法では、制度間の再分配は限られ、国民年金財政の均衡を保ちつづけることは困難である。財政基盤の弱い国民年金が独立している限り、基礎年金部分に対するマクロ経済スライドは避けられない。財政構造の転換方法として、基礎年金拠出金の額を人数割りで決めるのではなく、保険料収入に比例して決める方法、国民年金財政そのものを被用者年金と統合し、一つの年金財政として運営する方法などが考えられる。

高齢化が進行する中、高齢者の貧困問題は無視し得なくなっている。対処するためには、社会保障による所得再分配を強化することが必要不可欠である。所得再分配を強化する経路として、社会保障か、社会保険を補完する社会手当や公的扶助か、どちらを選択すべきであるかという現実的かつ理論的な議論も必要となるだろう。そうした議論の前提として、現在検討されている改正内容が、保険主義をどの程度克服できるか注目されるのである。

(はたなか・とおる 法政大学大原社会問題研究所兼任研究員)

#### 【参考文献】

小塩隆士 (2014a) 「財政検証の『示し方』」『週刊社会保障』No.2779, pp.32-33。

小塩隆士 (2014b) 「下振れリスクを念頭に議論を」『週刊社会保障』No.2783, pp.46-47。

小塩隆士 (2015) 「マクロ経済スライドとその完全発動の意義と課題」『年金と経済』Vol.34, No. 1, pp.17-23。

駒村康平 (2013) 「低所得高齢者向け最低生活保障制度の確立」宮本太郎編『生活保障の戦略—教育・雇用・社会保障をつなぐ』岩波書店, pp.171-198。

駒村康平 (2014a) 「2014年年金財政検証とそれに伴う制度改革の議論」『生活福祉研究』通巻88号, pp. 4-19。

駒村康平 (2014b) 「改革先送りはリスクを高める」『週刊社会保障』No.2783, pp.48-49。

駒村康平・丸山桂 (2015) 「就業形態の変化と社会保険・企業福祉」『日本労働研究雑誌』第659号, pp. 5-15。  
厚生労働省年金局数理課 (2010) 『平成21年財政検証結果レポート—「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)一』。

厚生労働省 (2014a) 『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年財政検証結果一』。

- 厚生労働省（2014b）『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－』。
- 里見賢治（2014）「年金財政検証結果と公的年金制度の将来」『賃金と社会保障』No.1618, pp.26-48。
- 産業競争力会議（2013）『日本再興戦略』。
- 産業競争力会議（2014）『日本再興戦略の改訂』。
- 社会保障審議会年金部会資料。
- 社会保障制度改革国民会議（2013）『社会保障制度改革国民会議報告書』。
- 政府・与党社会保障改革検討本部（2011）『社会保障・税一体改革成案』。
- 高山憲之（2014）「年金の財政検証結果と今後の課題」『年金と経済』Vol.33, No. 3, pp.18-31。
- 田中秀明（2013）「社会保障と税の一体改革のその後：微修正か抜本改革か」『生活経済政策』198号, pp.21-27。
- 畠中亨（2007）「公的年金財政検証の課題」社会政策学会編『経済発展と社会政策－東アジアにおける差異と共通性－』（社会政策学会誌18号）法律文化社, pp.185-207。
- 畠中亨（2015）「2012年公的年金改革における高齢低所得者対策－年金生活者支援給付金を中心に－」鷲谷徹編著『変化の中の国民生活と社会政策の課題』中央大学出版部, pp.57-81。
- 永瀬伸子（2011）「若年非正規雇用の現状と年金を含めた社会的保護のあり方」『年金と経済』Vol.30, No. 2, pp.10-22。
- 永瀬伸子（2015）「パートへの厚生年金の適用拡大について－年金の財政検証と適用拡大オプション試算から－」『年金と経済』Vol.34, No. 1, pp.24-39。
- 平岡公一・三輪健二・米田俊彦（2013）『格差を超え公正な社会へ－教育・就労・ジェンダー・社会保障』金子書房。
- 堀勝洋（2014）「基礎年金水準低下がアキレス腱」『週刊社会保障』No.2783, pp.50-51。
- 松野晴菜（2014）「平成26年公的年金財政検証と今後の年金制度改革の行方（上）」『立法と調査』No.358, pp.26-45。
- 丸山桂（2012）「短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大問題」『年金と経済』Vol.30, No. 4, pp.16-22。
- 山内孝一郎（2014）「平成26年財政検証について」『年金と経済』Vol.33, No. 3, pp. 3-9。
- 山田篤裕（2009）「低所得層における国民年金保険料納付免除の実態－社会保険庁『国民年金被保険者実態調査』個票に基づく実証分析」『社会政策研究』9, pp.64-91。
- 労働政策研究・研修機構（2014）『労働力需給の推計－労働力需給モデル（2013年度版）による政策シミュレーション－』。
- 和田幸典（2013）「社会保障・税一体改革と年金改革法について」（『年金と経済』第31号第4号）pp.38-47。