

# 保険料拠出期間延長の論点

西沢 和彦

株式会社日本総合研究所 主席研究員

## はじめに

2009年の第1回財政検証以降、2014年の第2回、2019年の第3回それぞれの財政検証において、基礎年金の将来の給付水準が顕著に低下するとの結果が示されている。2004年の年金改正で導入された給付抑制を図る仕組みであるマクロ経済スライド(仕組みは後述)が、厚生年金(報酬比例部分。以下単に厚生年金)と基礎年金のうち、とりわけ基礎年金により長期に適用されていくためである。

2019年の財政検証の結果をみると、マクロ経済スライドの適用終了時期として、厚生年金は早々と2025年が見込まれているのに対し、基礎年金は2047年までかかるかとされている(ケースⅢ)。その結

果、厚生年金はほぼ現行の給付水準が今後とも維持され、他方、基礎年金は所得代替率で測った給付水準が現行の18.2%から2047年には13.1%まで約3割低下すると見込まれている。

そこで、将来の基礎年金の給付水準底上げの一環として、保険料拠出期間の現行40年から45年への延長が2014年財政検証のオプション試算以来、厚生労働省から提案されている。例えば、基礎年金の将来の所得代替率は、40年加入のままであれば前掲の通り13.1%(ケースⅢ)となるどころ、45年加入により15%まで底上げされる結果となっている(2019年財政検証、オプションB-①)。しかし、保険料拠出期間延長を通じた基礎年金給付水準の底上げは、基礎年金拠出金に対する国庫負担増すなわち一般会計の悪化要因となることから、早々に制度改正の選択肢から外されている。

もともと、1985年の年金改正で40年加入とされて以来、34年を経て平均余命および就労期間が伸びていることも考えれば、保険料拠出期間延長は、財源の目途が立たないことを理由に一蹴するのではなく、議論を深めておくべき重要な課題である。加えて、わが国の年金制度体系は複雑化しており、保険料拠出期間の延長は一見するほど単純な問題でもない。本稿では、保険料拠出期間延長の意味するところ、および、メリットを改めて整理した後、議論に際しての論点を抽出した。

### にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行(現三井住友銀行)入行。堂ビル支店、自由が丘支店、東京営業部などを経て、1998年11月(株)さくら総合研究所へ出向。2001年4月、組織変更により(株)日本総合研究所調査部。2002年、法政大学修士(経済学)。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会日本年金機構評価部会委員、社会保障審議会年金事業管理部会委員などを務めた。著書に『年金大改革』(日本経済新聞出版社、2003年)、『年金制度は誰のものか』(日本経済新聞出版社、2008年[第51回日経・経済図書文化賞])、『税と社会保障の抜本改革』(日本経済新聞出版社、2011年[第40回日本公認会計士協会学術賞])など。

図表1 公的年金のキャッシュフロー

(兆円)

制度	収入			支出			
	保険料	国庫負担	その他	給付費	基礎年金拠出金	その他	
厚生年金保険	42.3	30.9	9.5	41.1	23.1	18.0	0.0
共済組合	7.1	4.9	1.1	7.6	5.2	2.2	0.1
国民年金	3.3	1.4	1.9	3.7	0.1	3.0	0.6
計	52.8	37.3	12.5	52.4	28.4	23.2	0.8

勘定	収入		支出	
	基礎年金拠出金	特別国庫負担	給付費	
基礎年金	23.6	23.2	23.6	23.6

(注1) 収入面の基礎年金交付金は、支出面の給付費と相殺している。収入面の厚生年金交付金、実施機関拠出金収入は、支出面の厚生年金拠出金、実施機関保険給付費等交付金と相殺している。

(注2) 運用損益は除いている。

(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成29年度—」より日本総合研究所作成。

## 保険料拠出期間延長の意味

保険料拠出期間延長が意味するところは大きく2つある。1つは、現行20歳から59歳まで40年加入となっている国民年金について加入年齢上限を64歳まで引き上げ、45年加入とすることである。もう1つは、基礎年金拠出金算定対象者を現行20歳～59歳から20歳～64歳へ拡大することである。この点は、順を追った理解が必要である。

そもそもわが国の年金制度体系は、厚生年金保険、共済組合、国民年金の3つに大きく分立している(図表1)。しばしば「国民年金(基礎年金)」と表記される基礎年金は、国民年金の単なる別称でも、独立した1つの制度でもなく、3制度共通の給付につけられた名称と捉えた方が実態に即している。その収支は年金特別会計基礎年金勘定で経理され、給付財源は、3制度からの基礎年金拠出金によって賄われている。各制度が基礎年金拠出金を拠出する際、その2分の1は国庫負担で賄われる(なお、各制度の収入のうち国庫負担が基礎年金拠出金の2分の1を上回っているのは、旧厚生年金保険などにも国庫負担が行われていた名残である)。

基礎年金拠出金は、各制度の基礎年金拠出金算定対象者数に共通の単価を掛けたものとなる(図表2)。例えば、2017年度の厚生年金保険の場合、第2号被保険者3,445万人と第3号被保険者すなわち一定収入以下(勤務先の従業員規模により130万円あるいは106万円)の妻776万人の計4,221万人に「1月当たり単価35,509円×12か月分」を掛けた18兆円が基礎年金拠出金となる。共済組合は同様に2.2兆円、国民年金は第1号被保険者695万人に12か月分の単価を掛けた3兆円となる。

このとき、基礎年金拠出金算定対象者は、40年加入に対応し20歳～59歳の被保険者に限定されている。もともと、一定の就労要件を満たした被用者は、69歳まで厚生年金保険および共済組合への加入義務があり、現在60～64歳の第2号被保険者は310万人いる(ちなみに65～69歳は158万人)。同年齢層の一定収入以下の妻は、統計はないものの80万人程度と推測される(55～59歳の第2号被保険者434万人に対し第3号被保険者は118万人おり、60～64歳の年齢層も同じ割合で第3号被保険者が存在すると仮定)。合計390万人程度である。

図表2 基礎年金拠出金の算出根拠

	基礎年金拠出金算定対象者 合計 (A)			基礎年金拠出金
	第1号 被保険者	2号 被保険者	3号 被保険者	$A \times 35,509 \text{円} \times 12 \text{か月}$ 拠出金単価
			(万人)	(兆円)
厚生年金保険	4,221	—	3,445 776	18.0
共済組合	528	—	426 102	2.2
国民年金	695	695	— —	3.0
	5,445	695	3,871 878	23.2

(資料) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告—平成29年度—」より日本総合研究所作成。

仮に、基礎年金拠出金算定対象者が、45年加入への変更に対応し64歳まで引き上げられると、厚生年金保険と共済組合の拠出金算定対象者数は合計390万人増えることとなる。このとき、保険料収入は不変のまま、基礎年金拠出金が増えることで、その分、厚生年金に回る財源が減る。保険料拠出期間の延長は、このような年金財政における厚生年金と基礎年金への財源配分の変更となるはずである。(図表2)

### 保険料拠出期間延長の利点

こうした保険料拠出期間延長の利点は、当然のことながら基礎年金の給付水準が保険料拠出期間の延長分だけ増えることである。この点については、負担面に着目しながら、60歳～64歳の、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者それぞれに分けて考える必要がある。まず、第1号被保険者は、追加的に5年分の国民年金保険料を負担することでそうした給付水準底上げの効果が得られる。商店主などの伝統的自営業者や農林漁業者だけでなく、60歳に到達し、かつ、週3日勤務のような厚生年金保険の加入要件を満たさない働き方をしている被用者なども65歳に到達するまでは第1号被保険者となり、国民年金保険料を負担する義務が生じるようになるはずである。

次に、第2号被保険者は、追加的負担なく厚生

年金保険料の拠出期間が基礎年金の給付水準により正確に反映されるようになる。基礎年金の給付には、「満額」が設けられており、現在は40年加入で月額65,000円である。厚生年金保険料18.3%には基礎年金の財源も含まれているが、現在、40年を超えて厚生年金保険料を負担しても、基礎年金の給付は満額が上限となる。仮に保険料拠出期間が45年に延長されれば、40年を超えて45年までは厚生年金保険料の拠出期間が基礎年金の給付額に反映されるようになるものと考えられる。

もっとも、前述のように厚生年金に充てられるべき財源がその分減り、厚生年金の給付水準が下がる可能性がある。これは、冒頭例示したようにマクロ経済スライドが厚生年金に殆ど適用されず、基礎年金により長期に適用されるという財政検証結果、すなわち、1階と2階がアンバランスになるといった事態の是正と捉えれば、プラスに評価することもできる。

第3号被保険者も、追加的な負担なく、基礎年金給付水準が引き上げられることとなる。これは、第3号被保険者という仕組みを批判的に捉えた場合、利点ではなく、マイナスとの評価も成り立つ。第3号被保険者の仕組みは、基礎年金が導入された1985年の改正において、それまで国民年金への任意加入であった主婦の老後所得保障を強化する目的が掲げられつつ導入された。第3号被保険者の仕組みは、「主婦の無年金問題」是正に貢献し

てきたといえる。

他方、共働き世帯や単身世帯が増えるなかで、そうした世帯との公平性、「130万円のかべ」に象徴される就労における中立性、それぞれぞれが阻害されているとの観点から第3号被保険者の仕組みには批判がある。保険料拠出期間の延長とは、第3号被保険者であることを可能とする期間の延長ともなるはずであり、すると、第3号被保険者の仕組みを設けた当初の目的はより強化されるとしても、同時に、この仕組みに向けられる批判はより強まることとなる。

## 現行制度を所与とした論点

このように保険料拠出期間の延長は、負担の変化も含めて考えた場合、第1号被保険者、第2号被保険者、第3号被保険者それぞれ得失が異なり、個々に議論する必要がある。加えて、もっぱら現行制度を所与とした論点3つと、年金制度の根幹にかかわる論点2つをあげることができる。

現行制度を所与とした論点の1つめは、政策手段としての優先順位である。具体的には、保険料拠出期間延長の目的が、将来の基礎年金給付水準の底上げにあるとすれば、マクロ経済スライドが確実に発動されるよう仕組みを見直しておくこと（名目下限措置の廃止）こそ優先されなければならない。2004年の年金改正において、年金財政を安定的なものとするため、保険料（率）引き上げ、基礎年金拠出金の国庫負担割合2分の1への引き上げと併せ、給付水準の抑制を図る仕組みとしてマクロ経済スライドが導入された。そもそも年金額は、新規裁定年金については賃金上昇率（正確には可処分所得上昇率）、既裁定年金については物価上昇率で毎年改定するのが原則である。それぞれ賃金スライド、物価スライドという。

2004年改正では、こうした原則をいったん棚上げし、一定期間、賃金上昇率・物価上昇率から一定率（スライド調整率という。年によって異なりおおむね1～2%の間の数値をとる）を差し引いた値での年金額改定にとどめることとした。それがマクロ経

済スライドの骨格である。一定期間の終点は、およそ100年間の将来にわたり年金財政の安定が見込まれると判断されるまで給付水準が下がりきった時点とされた。冒頭に掲げた厚生年金保険の2025年、基礎年金の2047年はその終点である。

もつとも、年金受給者の生活への配慮として、前年の年金額は維持するという縛りが設けられた。例えば、賃金上昇率0.2%、スライド調整率1%の場合、年金額を－0.8%の減額改定とするのではなく、据え置くこととされた。これを名目下限措置という。名目下限措置は、緊急避難的な位置づけの筈であったが、2004年改正以降、政府の目論みに反し、賃金上昇率は0%近辺で推移したことから常態化し、マクロ経済スライドが機能したのは2015年と2019年の2回にとどまっている。

その結果、年金給付水準は高止まっており、2004年改正時の予想では、いわゆる標準世帯の所得代替率は2004年の59.3%から2019年には51.6%まで下がっているはずであったが、実際には61.7%へとむしろ上昇している。61.7%と51.6%の差は、将来世代の給付財源に充てられるべき積立金の前倒しでの取り崩しで賄われている。すなわち、将来世代の年金給付水準をその分押し下げることとなっている。

今後、スライド調整率1～2%が差し引けるような賃金の伸びが仮に実現すれば（マクロ経済スライドが発動されていけば）、こうした将来世代にデメリットをもたらしている事態にも歯止めがかかる。しかし、今後も2004年改正から現在までと同様の状況が続けば、将来世代の給付財源に充てられるべき積立金を前倒しで取り崩し続けていくことになる。そうした状況においても、確実に年金給付水準を抑制していくためには、名目下限措置を廃止しておく必要がある。賃金上昇率0.2%、スライド調整率1%といったような場合であっても、年金額を前年比－0.8%減額するようマクロ経済スライドを見直しておかなければならない。

実際、2014年財政検証時、名目下限措置廃止は、厚生労働省からオプション試算Iとして提案されていた。それによれば、とりわけ、将来の賃金上昇

率が低位で推移する場合、廃止効果が大きく、将来の給付水準底上げに寄与することが示された。例えば、所得代替率で測った基礎年金の給付水準は18.4%（2014年）から、名目下限措置を残したままであれば8.9%まで落ち込むところ、名目下限措置を外すことで11.2%まで底上げされるとの試算が示されていた（オプション試算I、ケースG）。

もともと、2014年6月の財政検証公表から2年半を経た2016年12月の年金改正法では、名目下限措置が存置されたままのマクロ経済スライド修正案にとどまった。名目下限措置廃止に対しては年金受給者の反発を恐れた政治サイドから待ったがかかったものと推測される。

2019年財政検証では、名目下限措置の廃止は、議論の俎上にすらのっていない。しかし、将来の基礎年金の給付水準底上げという目的を実現するのであれば、まずは名目下限措置廃止に優先的に取り組むべきである。名目下限措置廃止であれば、保険料拠出期間の延長とは異なり、追加的な保険料負担発生や国庫負担増加を伴わない。

2つめは、繰り返し指摘されているように財源の手当である。これは、保険料拠出期間延長を議論の俎上にのせる際の障壁となってきた。2019年財政検証によれば、保険料拠出期間を延長した場合、拠出期間40年超の被保険者数が増えるにつれ現行制度比、国庫負担が増加し、例えば、2030年度、2040年度、2050年度には、それぞれ0.4兆円、1.4兆円、2.9兆円（名目額）増加すると計算されている。

わが国の財政は極めて深刻な状況にある。2012年6月の民主、自民、公明の3党合意によって、2019年10月には消費税率が10%まで引き上げられたが、これでは財政健全化に十分ではないことはほぼコンセンサスとなっている。もう一段の歳入増すなわち税制改正が必要であり、保険料拠出期間の延長も税制改正とセットで議論される必要がある。

3つめに、保険料拠出期間の延長と併せ、支給に必要となる10年という保険料拠出期間要件（以下、必要年数）、20歳という加入義務が発生する年

齢（以下、開始年齢）などの再考である。保険料拠出期間の延長は、給付水準底上げのためのみならず、平均余命や就労期間の伸長といった人口動態や就労実態の変化から要請される検討課題の1つであると捉えると、こうした必要年数や開始年齢なども当然のことながら議論の視野に入ってくる。まず、必要年数について、2017年7月までは25年とされていたが、同年8月以降、10年へ大幅に短縮されている。必要年数の短縮については、低年金者を生むとの懸念がかねてより強くあったものの、負担が給付に結び付きやすくなるという利点に重きが置かれ、制度改正に至った経緯がある。

仮に、保険料拠出期間を45年とし、他方、必要年数を10年としたままであれば、満額年金に対し10/45の年金給付水準の受給者を生み出すことになる。10年の支給要件については、そもそも期間短縮した是非にも遡りつつ、長期化を基本的な方向とし議論することが必要であろう。

次に、20歳という開始年齢の妥当性である。現在、20歳になると、所得のない学生であっても、国民年金への加入義務が生じる。これは、次の2点から合理的とはいえない。1つは、必要性である。月額16,410円の国民年金保険料は、老齢、遺族、障害の3つのリスクをカバーしたものであり、所得がなく世帯主ではない多くの学生にとって、障害以外のリスクはほぼ無関係である。学生に対しては、国民年金加入の根拠として、障害年金の受給権を確保するためであるとの説明がしばしばなされるが、そうであるとすれば、16,410円のうち障害リスクだけを取り出し、負担を求めるのが本来合理的である。

もう1つは、就労期間が伸びていることで40年加入が容易になっているためである。基礎年金の満額受給に必要な保険料拠出期間40年は、高齢者就労が促進されていけば、大学卒業後の22歳あるいは23歳ぐらいからでも十分に確保することが可能であろう。

## 年金制度の根幹にかかわる論点

以上の論点は、現行制度を所与としている。それに加え、そもそも年金制度の根幹にかかわる論点がある。

1つは、基礎年金のあるべき給付水準である。マクロ経済スライドによる給付水準抑制、保険料拠出期間延長による給付水準押し上げそれぞれの効果を大まかに総合すると次のようになる。まず、(1)マクロ経済スライドによって、基礎年金の給付水準はおおよそ現行の0.72倍に低下する(ケースⅢ、基礎年金の所得代替率18.2%から13.1%へ)。(2)次に、保険料拠出期間延長によって1.13(45/40)倍に底上げされる。総合すると $0.72 \times 1.13 = 0.81$ 倍である。現行の満額給付月額65,000円に0.81倍をかけると52,650円である。果たして、この出来上がりの給付水準にどのような意味があるのだろうか。

基礎年金は、もともと1985年の年金改正において既存の国民年金法を改正することで誕生しており、目的が必ずしも明確ではない。「基礎」年金というより、何れの制度に加入していても共通に給付される「共通」年金と呼んだ方が実態に即している。加えて、2004年改正でマクロ経済スライドが導入されたことにより、理論的な説明が一段と困難になっている。新規裁定年金に賃金スライドが保証されないだけでなく、既裁定年金の物価スライドも保証されなくなったためである。このことは、とりわけ最低保障の機能が期待される基礎年金にとって深刻である。わが国の年金制度の議論は、正社員の夫と専業主婦の妻から成る夫婦世帯を想定した所得代替率で語られる傾向が強いが、今後、基礎年金の給付水準により目が向けられるべきであろう。

2つめは、保険料拠出期間の延長が社会保険方式を所与としていることの是非である。社会保険方

式は、保険料拠出に応じ給付を得られるという点において、自助努力を促し、かつ、負担に対する納得感が得やすいなどの利点を持つ。他方、拠出と給付とが結び付けられることにより最低保障機能は弱くならざるを得ない。

それは、2019年10月からはじまった年金生活者支援金給付金をみると明らかである。年金生活者支援給付金は、月額5,000円を最高に、保険料拠出期間に応じて給付が増える制度設計となっている。保険料を長く拠出した人が不利にならないよう、社会保険方式との整合性をとっているためであるが、総額6,000億円もの消費税財源を用いながら最低保障機能としては弱い。

保険料拠出期間延長とは、45年間加入してようやく満額に到達できるようになると言い換えられる。基礎年金が、保険料を負担できる人のみが、多くの給付を得られるという現行の社会保険方式の仕組みのままで果たしているのか、基礎年金に求められる役割を明確にしたうえで、それに相応しい財政方式への抜本的転換が模索されるべきであろう。

## おわりに

以上のように、保険料拠出期間の延長には多くの論点がある。現在、年金制度改正の議論は、社会保障審議会年金部会、および、全世代型社会保障検討会議などで進められている。審議会では「出口のない議論はしない」という傾向が一般に見受けられる。「出口がない」とは、実際の法案提出に結びつかないという意味である。財源論がネックとされる保険料拠出期間の延長はその典型であろう。もっとも、出口がないということは、重要ではないということとイコールではないはずであり、政府内外での課題認識と議論の蓄積が期待される。■