

# 年金改革の選択肢と展望

## —基礎年金の給付水準低下抑制策を中心に—

石崎 浩

埼玉県立大学保健医療福祉学部教授

### はじめに

厚生労働省が2024年7月に公表した公的年金財政検証結果を踏まえ、政府は2025年の通常国会に、年金改革関連法案の提出を予定している。具体的な改革案は、厚労省年金局が水面下で与党と調整しながら検討を進めている。社会保障審議会年金部会での有識者らによる議論を経て、2024年12月にも成案がまとまる見通しになっている。

2024年の公的年金財政検証では、5年前の2019年検証に引き続き、基礎年金の給付水準が将来大きく低下する見通しになった。次期改革に向けた検討では、厚労省が給付水準低下の抑制策に本格的に取り組もうとしている点が、過去の改革と比較した特徴といえる。

また、少子高齢化が一段と深刻になる中で、高齢者の働く意欲を阻害しない観点から、これまで長年にわたり制度が維持されてきた65歳以降の在職

老齢年金による厚生年金減額について、廃止または縮小に舵を切るかどうかも注目される。

本稿では多岐にわたる改革の検討項目の中から、基礎年金の給付水準低下の抑制策を中心に、上記のテーマについてどのような改革案が検討されているか、あるいは検討されたものの実現が見送られることになったかについて記述する。11月11日に発足した第2次石破内閣は少数与党で政権基盤が弱く、改革の行方には不確定要素が非常に多い。あくまで本稿執筆時点（11月中旬）の状況に基づくことを予めお断りしておきたい。

### 基礎年金の水準低下をどう抑えるか

#### (1)二つの改革案

基礎年金の給付水準低下を抑制する方策として、次期改革に向けて厚労省が検討したのは次の2案である。

①20歳以上60歳未満の40年間とされている

国民年金の加入義務を65歳未満までに5年延長する「45年加入案」

②マクロ経済スライドによる給付水準調整を基礎年金については短縮する一方、厚生年金については延長して、両者の調整終了時期を一致させる「調整期間一致案」

このうち、厚労省は①の45年加入案の実現を既に断念した。②の調整期間一致案の実現を目指しているものの、改革が実現するかどうか予断を許さ

いしざき ひろし

早稲田大学政治経済学部経済学科卒業、中央大学大学院法学研究科後期博士課程修了。博士（法学）。専門は社会保障法、社会保障論。読売新聞東京本社政治部、編集委員を経て現職。著書に『公的年金制度の再構築』（信山社、2012年）、『年金改革の基礎知識（第2版）』（同、2016年）、『年金財政はどうなっているか』（同、2020年）。

ない。

基礎年金の給付水準が今後大きく低下するのは、第1号被保険者が加入する国民年金財政が厚生年金財政と比較して脆弱だからである。2019年の財政検証では「代表的なケース」<sup>1</sup>とされる「ケースⅢ」で、給付水準が足元の2019年度と比べ約3割も低下するという結果になった<sup>2</sup>。基礎年金しか受給できない高齢者、あるいは厚生年金を受給できても金額が少ない高齢者の生活が厳しくなり、生活保護の受給が増えて将来世代の税負担が重くなりかねない。

2020年の年金改革法が成立し、次期改革に向けて二つの改革案の検討が厚労省内で本格化し始めたころ、足元では合計特殊出生率が大きく低下しつつあった。2019年の財政検証は出生率が長期的に1.44となる想定で行われたが<sup>3</sup>、その2019年の出生率は1.36に低下した（その後も低下が続き、2023年には1.20と過去最低を記録した）。出生率の低下は将来の所得代替率を大きく押し下げる要因となる。また、2020年には新型コロナウィルスの感染拡大が始まり、日本経済が大きな打撃を受けた。厚労省年金局内では、次の財政検証が厳しいものとなり、政府が約束している将来の所得代替率50%の確保が難しくなるという危機感が強まった<sup>4</sup>。ある幹部は筆者に「給付水準を底上げする改革案を示さないと、内閣が倒れかねない」とさえ語っていた。

こうした状況を受け、厚労省が検討を本格化させた二つの案について順に見ていく。

## （2）45年加入案

国民年金法第7条は、国内に住所がある20歳以上60歳未満の者に国民年金の加入義務を課している。45年加入案は、この義務を65歳未満までの45年間とすることが柱である。納付義務期間が5年延びる分は、そのまま年金給付に反映させる。この結果、基礎年金の満額は将来、約1割の増額となる。

45年加入案は、公的年金を長寿化が進む社会実態に適合させる内容といえる。国民年金の創設

期にあたる1960年から2023年までの間に、平均寿命は男性が15.77歳（65.32歳→81.09歳）、女性は16.95歳（70.19歳→87.14歳）という大幅な延びが実現した。さらに、2070年にかけて、男性は80代後半、女性は90代前半まで延びると推計されている<sup>5</sup>。

このまま制度を見直さなければ、年金の平均受給期間の延伸とともに、働いて保険料を納める期間と年金を受給する期間のバランスが悪くなっていく。また、60代前半はいわば待機期間になっているが、その積極的な意味は見いだしにくい。45年加入案は前回の年金改革でも検討されたが、結局実現が見送られ、積み残しの課題になっていた。

厚労省はこの案による給付水準の改善効果について、2024年の財政検証でオプション試算を行った。それによると、過去30年と同様の経済状況が続いた場合のケース（過去30年投影ケース）では、マクロ経済スライドによる調整が完全に終了する時点（2055年度）の「モデル年金」の所得代替率が57.3%となり、改革を行わない場合より6.9ポイントも高くなる<sup>6</sup>。

## （3）断念に至った理由

ところが、厚労省は結局、この案の断念に追い込まれた。

先述のように、納付期間の延長は基礎年金の給付額を増額させることが目的であり、単純な増収対策ということではない。さらに、この案でも60歳以降に引き続き厚生年金に加入して保険料を納めている会社員は追加負担の必要がなく、国民年金加入の低所得者は免除制度を利用できるなど、全ての加入者にとって負担増となるわけでもない<sup>7</sup>。にもかかわらず、「負担増」に対する批判の声がインターネット上などで強まった。厚労省年金局が水面下で自民党の関係議員などと調整した結果、橋本泰宏年金局長（当時）が2024年7月、「絶えず強い批判にさらされることが避けられない45年化を盛り込んだ状態でこのまま進んでいけば、そのことが次期年金制度改革全体にとっての足かせになるのではないか」<sup>8</sup>などとして公式に断念を表明した。

年金局が当初抱いていた危機感が、このころ薄らいでいたことも確かである。国立社会保障・人口問題研究所が2023年4月に公表した新人口推計は、将来の合計特殊出生率の仮定を1.36と前回推計より0.08下方修正したが、その一方で外国人の入国者数が出国者数を上回る「入国超過数」が直近の高い水準を維持すると見込んだ<sup>9</sup>。増加した外国人が保険料を納めて公的年金を支える効果が期待できるため、年金財政の上では出生率低下によるマイナスがおおむね相殺される見通しになった。これに加え、2019年の前回財政検証以降、高齢者や女性を中心に労働参加が見通しを上回って進展し、積立金の運用も好調だったことから、2024年の財政検証は前回と比べて全般に高い給付水準を維持できるという結果となった。

政治的な背景としては、自民党総裁選や衆院解散・総選挙を控え、政府・与党内で負担増の議論を避けたい雰囲気が強まっていたことを指摘できる<sup>10</sup>。こうしたことから、厚労省は「国民に追加的な保険料負担を求めてまで給付水準を改善する必要性は乏しい状況になった」(先述の橋本局長による断念表明)と判断したのである。

45年加入案では、将来の基礎年金額が底上げされるため、財源の半分をまかなう国庫負担の必要額も将来は年1兆円超える<sup>11</sup>。この財源確保も難題であり、実現には財政当局との調整などが必要となる。ただ今回の場合、厚労省はそのハードルを越える前に、与党の意向を受けて断念することを決めたのである。

#### (4)調整期間一致案

厚労省年金局が引き続き実現を目指しているのが、調整期間一致案である。

マクロ経済スライドは単純化していえば、賃金や物価が上昇しても、その上昇率から「スライド調整率」を差し引いた率でしか年金額を増やさない仕組みである。2024年の公的年金財政検証では、過去30年投影ケースで調整終了の時期が厚生年金2026年度、基礎年金2057年度という結果となった。第1号被保険者が加入する部分の国民年

金財政が厚生年金と比較して脆弱であるため、厚生年金のマクロ経済スライドが終了してから実に31年間にわたり、基礎年金だけにマクロ経済スライドが実施され続ける見通しなのである。厚生年金の最終的な給付水準は2024年度と比べほとんど低下しないが、基礎年金は約3割低下する<sup>12</sup>。公的年金のあり方として、いびつで不公平な状態だと言えるだろう。

調整期間一致案では、厚生年金が保有する積立金の一部を国民年金財政に振り向けて補強し、両年金の調整終了時期を一致させる。これにより基礎年金の給付水準低下は相当程度抑制される。2024年財政検証のオプション試算によると、過去30年投影ケースの場合、両年金の調整終了は2036年度となり、調整期間は基礎年金が21年間短縮される。その一方、厚生年金の調整期間は10年延びる。モデル年金の最終的な所得代替率は56.2% (内訳は基礎年金2人分が33.2%、厚生年金22.9%)となり、改革を行わない場合と比較して5.8ポイント上昇する。所得代替率の内訳を見ると、基礎年2人分は7.7ポイント上昇する一方、厚生年金の低下は2.0ポイントにとどまる<sup>13</sup>。

財政検証結果を見る限り、厚生年金の調整終了は間近に迫りつつある。仮に調整期間一致の改革を行わず、基礎年金だけにマクロ経済スライドが長期間適用され続ければ、どうなるか。おそらく自営業者や農林漁業者などの不公平感を招き、与野党の国会議員からマクロ経済スライドの停止を求める声が強まるのではないか。そうなれば、2004年の公的年金改革でせっかく構築した、保険料水準固定・マクロ経済スライドによる給付水準抑制という年金財政の基本フレームが崩壊の危機に瀕する。公的年金制度の持続可能性が危うくなるのである。こうした事態を避けるためにも、調整期間一致案を次期改革で実現することが望ましい。

調整期間一致案の大きな利点として、基礎年金の給付水準上昇が厚生年金の低下を上回ることにより、ごく一部の高所得世帯を除けば、ほとんどの公的年金受給世帯で給付水準が上昇することが挙げられる。基礎年金の給付財源は2分の1が国

庫負担で賄われており、改革によって基礎年金の将来の給付水準が高まれば、国の一般会計から投入される国庫負担も増えるからだ。ただし、改革をしない場合と比較すると国家財政の持ち出しは増え、過去30年投影ケースでは将来、最大で年2.6兆円の税財源が新たに必要となる<sup>14</sup>。結局のところ“打ち出の小づち”はどこにもないのであり、安定財源の確保が実現に向けたハードルとなる。さらに、被用者が加入する厚生年金の積立金を使って、自営業者も含む国民年金財政を強化することになるため、「会社員の年金積立金を使って自営業者を救済する」という批判を受けやすい面もある。

なお、厚労省は次期年金改革に向けて、短時間労働者への厚生年金の適用拡大を目指している。該当者が厚生年金を受給できるようになるだけでなく、基礎年金の給付水準を底上げする効果もある。詳細は本特集の別稿に譲るが、次期改革で企業規模要件の撤廃と非適用業種の解消を着実に実現したうえで、次のステップとして、週20時間未満の短時間労働者やフリーランスの厚生年金適用をどうするか、早急に具体的な検討を進めるべきではないだろうか。

次期改革に向けては、このほか厚生年金保険料の算定基礎となる標準報酬月額の上限（現行65万円）の引き上げも検討課題となっている。実現すれば保険料の増収で厚生年金部分の所得代替率が0.2～0.5ポイント上昇すると見込まれる<sup>15</sup>。

## 働く高齢者の年金減額をどうするか

在職老齢年金による働く高齢者の厚生年金減額がこれまで維持されてきたのは、賦課方式を基本とする公的年金制度において、一定程度の収入がある年金受給世代に全額を支給することは、保険料を負担する現役世代の理解を得にくいという判断があったためだ。厚労省年金局は前回改革でも廃止を検討したが、「高所得者優遇」という批判に配慮した与党の判断を受けて、65歳以降の減額がそのまま維持された。厚労省は今回の改革で減額を廃止または縮小する方向で検討しており、

実現すれば注目すべき方針転換となる。

在職老齢年金の制度は65歳未満の制度（いわゆる「低在老」）と65歳以上の制度（いわゆる「高在老」）に分かれている。このうち低在老は厚生年金が完全65歳支給となれば消滅することから、廃止が議論されているのは高在老のほうである。

現行制度では65歳以上の人人が会社などに勤めて厚生年金の加入者となり、受給中の厚生年金と賃金の合計額が月50万円を超えると、超過分の半額が厚生年金から差し引かれる。賃金が2増えれば年金が1減るという関係は、税に例えれば税率50%ということであり、働く意欲への影響が指摘されている<sup>16</sup>。

ただし、減額を完全に廃止すれば2040年度時点で厚生年金の給付が年6400億円増え、モデル年金の所得代替率を0.5ポイント押し下げる<sup>17</sup>。

在職老齢年金の見直しをめぐる議論は、高齢者の働く意欲を阻害しないことを優先するか、減額廃止による所得代替率への悪影響を重く見るかの二者択一として論じられることが多い。例えば読売新聞は社説で「制度を廃止した場合、支給額が増えて年金財政に不足が生じるため、その分を現役世代の保険料で賄うことになる。現役世代の負担を増やすことが妥当なのか」と廃止論を批判する<sup>18</sup>。

だが、こうした言説は近視眼的ではないだろうか。高齢者が年金減額を気にせず働けば、社会全体の活力と経済成長に貢献し、税や社会保険料をより多く納めるようになる。年金制度の枠内にとどまらず、幅広いプラスの影響を考慮して議論すべきである。

さらに、現行制度では高齢者が厚生年金に加入しないような働き方を選択すれば、年金の減額を免れることができる。高齢者が週20時間未満の短時間労働や非適用業種を選択するインセンティブにつながり、労働市場をゆがめている可能性もある。この面からも減額の廃止・縮小が要請される。

社会保険には保険料を納めることと給付を受けることの間に對価性、ないし牽連性がある<sup>19</sup>。民間の保険商品などとは異なり、福祉などの観点から保険の原理がさまざま形で修正されているとは

いえ、保険料の納付が必ずしも給付に結びつかない現行の在職老齢年金制度は、公的年金への信頼感を損ねている面もあるのではないか。個々の高齢者の経済状況に応じて応分の負担を求める機能は、税のほうが優れている。年金減額を廃止する一方で公的年金に対する所得税の課税強化を行えば、保険料と税の望ましい役割分担に近づくようと思われる<sup>20</sup>。その税収増を社会保障財源に繰り入れることも検討に値するのではないだろうか。

## おわりに

年金改革の課題は他にも山積している。にもかかわらず、厚労省が9月の自民党総裁選と10月の衆院解散・総選挙への影響を懸念して審議会の開催を控えるなどしたため、具体案の検討は遅れている。今の少数与党による政権運営には不安定さが目立ち、2025年夏には参院選もあることから、年金改革の踏み込んだ議論が行いにくい政治状況が今後も続くことが懸念される。与野党が年金を政争の具としないことを切に求めたい。■

### 《注》

- 1 2020年4月14日、衆院本会議での安倍晋三首相（当時）の答弁
- 2 厚生労働省年金局数理課（2020）p.38
- 3 前掲注2p.25
- 4 当時の高橋俊之・厚労省年金局長は2021年11月30日の講演で「次の将来推計人口では、前回よりも出生率の将来見込みが低下すると見込まれる。また、新型コロナの影響で賃金や労働参加の状況はやや低下気味で、足踏み状態と言える。このため次の財政検証は大変厳しい結果となる」と述べた（週刊社会保障 2021年12月13日号P.22）
- 5 国立社会保障・人口問題研究所（2023）p.48
- 6 厚生労働省年金局「令和6（2024）年財政検証結果の概要」（社会保障審議会年金部会・第16

回会議資料1）p.8

- 7 45年加入案の利点と課題などについては高橋（2024）pp.80-95 参照
- 8 2024年7月3日、社会保障審議会年金部会での説明
- 9 前掲注5p.2-53
- 10 毎日新聞 2024年7月4日付朝刊
- 11 厚生労働省年金局「令和6（2024）年オプション試算結果」（社会保障審議会年金部会・第16回会議資料3-1）p.12
- 12 前掲注6 p.4
- 13 前掲注11 p.13。厚生年金の低下幅が比較的小さいのは、厚生年金のほうが国民年金（第1号被保険者の部分）より財政規模が大きいことによる。
- 14 前掲注11 pp.17-19
- 15 前掲注11 p.26
- 16 前回の年金改革では制度の存続を主張する論拠として、明確な就労抑制効果を認める研究結果が見られないことがしばしば挙げられた。だがその後、就業率と賃金が上昇するなど状況が変化している。2014年のデータに基づき65～69歳の男性について就業抑制効果を確認できないという研究成果をまとめた慶應義塾大学経済学部の山田篤裕教授は最近の論考で、その後に就業抑制が生じた可能性があると指摘している（山田（2024））。
- 17 前掲注11 p.25
- 18 2024年10月4日付朝刊
- 19 石崎（2012）pp.245-310
- 20 石崎（2020）pp.143-144

### 《参考文献》

- 石崎浩（2012）『公的年金制度の再構築』信山社  
石崎浩（2020）『年金財政はどうなっているか』信山社  
厚生労働省年金局数理課（2020）「2019（令和元）年財政検証結果レポート」  
厚生労働省（2024）「令和5年人口動態統計月報年計（概数）の概況」  
国立社会保障・人口問題研究所（2023）「日本の将来推計人口（令和5年推計）」※本稿には中位の仮定・推計を引用した  
高橋俊之（2024）『年金制度の理念と構造』社会保険研究所  
山田篤裕（2024）「高齢期の就業促進策 総点検」日本経済新聞 2024年9月4日付朝刊

