

## 公的年金制度の課題と対策についての考察

—— 2019 年財政検証を対象として ——

芝 田 文 男

### 1 はじめに

2019 年は公的年金の 5 年に一度の財政再計算があり、2020 年の法改正である程度の見直しが行われた。現行制度の枠組みが定まった 2004 年改正以降、その前から深刻であった少子化に加え、日本経済が予想以上に低迷し、2009 年、2014 年財政再計算と、その後の見直しの改正が行われたが、将来のいかなる経済環境においても公的年金制度が頑健であるという状況には至っていない。今年 2 月以降のコロナ騒ぎ以前から、年金制度の前提である賃金の上昇や、全要素生産性伸び率についての低迷が見られ、日本経済や財政の問題点も見えてきている。

こうしたことから、財政再計算の直接の目的である 5 年後の公的年金財政の見直しには支障はないもの、2004 年に想定していた制度改革の効果がみられず、最近 10 年間の状況を見ても、長期的に悪い経済想定ケースも十分あり得る状況がみられる。

こうしたことから、2014 年や 2019 年の財政再計算で検討された制度見直し案である各種オプション案が、長期的に公的年金制度の課題にどの程度効果があるかを見るとともに、それ以外の考え得る改正案やその効果について、分析検討を行ってみたい。

以下、2 でこれまでの改正の概要とそれを行った背景としての社会経済の状況や改正に対する経済界・労働組合等の関係者の意向を見る。

3 で 2019 年財政検証の前提となる経済前提の検討資料に見られる日本経済の厳しい状況を見た上で、厳しいシナリオとなった場合でも公的年金

の課題に応えるべく考えられた改正案候補であるオプションの効果を見る。

4で、まず公的年金制度の課題を整理し、その上で社会・経済の状況が将来悪いケースとなっても、公的年金制度の諸課題の改善に役立ち、公的年金制度の頑健性を高めるために、筆者が考える望ましい改正と、その実現に当たっての問題点について検討を行いたい。

## 2 日本の公的年金制度の改正経緯の概要と年金制度の課題

### (1) 公的年金制度の改正経緯（2004年改正前ま<sup>(1)</sup>で）

日本の公的年金は、公務員の恩給や船員保険制度を除けば、1941年に工場労働者を対象とする労働者年金保険法で始まった。10人以上の規模の工場・鉱業の男子労働者を対象に、保険料は賃金の6.4%（労使折半負担）で国が1割負担し、20年加入で55歳から平均標準報酬の3ヶ月分相当を支給する内容だった。

1944年に5人以上の事務職も含む事業所の男女労働者を対象に、保険料は11.0%とする厚生年金保険法に拡充した。平均標準報酬の4月分の年金を将来賄えるよう保険料は設定され、積立方式が構想されていた。

しかし、敗戦後のインフレと生活苦の中で高い保険料を維持できず、1954年の改正で1948年のインフレ期に下げられていた保険料の3%を維持し、将来段階的に上げていくこととし、それまでは積立金の他現役年齢層の保険料で年金を賄う賦課方式<sup>(2)</sup>へ制度の舵を切った。同時に年金給付は月2000円の定額部分に標準報酬の5%に保険料納付月数をかけた報酬比例部分を上乘せる形として、低所得者への定額部分による再配分を行うとともに、男子の支給開始年齢を60歳に引き上げた。

厚生年金は5人以上の規模の事業所のフルタイム労働者を対象としていたので、1957年においてサラリーマンの7割しかカバーしておらず、全

---

(1) (1)の記述は文末参考資料吉原健二氏・畑満氏（2016年）によった。

(2) 積立金も活用することから「修正積立方式」と呼ばれていた。

就業者 4000 万人の 1/3 にあたる 1250 万人しか年金にカバーされていなかった。そこで 1959 年に国民年金法を制定し、農民・自営業・中小零細事業所の労働者やフルタイム雇用でない労働者も対象に、定額保険料（20-34 歳月 100 円、35-59 歳月 150 円）を 20-59 歳の 40 年間払えば、65 歳から月 3,500 円、年間 4 万 2000 円の年金を支給することとした。

以後、順調な経済成長の中で、厚生年金、国民年金の水準は 4-5 年に一度の制度見直しで引き上げられていったが、高度経済成長も 1973 年の石油ショックで終わり、少子高齢化が意識され始めたため、1980 年改正では厚生省は厚生年金の支給開始年齢を 65 歳に引き上げる案を提案したが、労使ともに反対し、自民党も反対したため実現せず、保険料は少し上げたが年金給付は厚生年金では平均賃金で 30 年加入した場合月 13 万 6,050 円、国民年金では 25 年加入で月 4 万 2000 円となっていた。

産業構造が農業・自営業の減少とともに就業者の多くがサラリーマンとなっていたため、国民年金の新規加入者が少なく加入者と年金受給者の比率が崩れ立ち行かなくなっていた。そこで 1985 年改正で国民年金について国民全員を加入者とする基礎年金とし、国庫負担を基礎年金に集中して 20-60 歳まで加入すれば 65 歳から月 5 万円を支給することとした。同時に厚生年金は当時の平均加入期間の 32 年で月 17 万 3100 円となっており男子平均賃金（ボーナス除く）の 68% 相当となっており、今後平均寿命や定年延長で 40 年加入が通常となれば、平均標準報酬の 83% の水準となり、現役労働者の保険料負担の高騰につながるため、加入期間に掛ける乗率を引き下げ 40 年加入となっても 69% 程度となるように調整することとした。なお、女子の老齢厚生年金の支給開始年齢については男女差をなくするために 12 年かけて 60 歳に引き上げられた。

1989 年の年金改正でも厚生年金支給開始年齢の 65 歳上げが試みられたが実現せず、1994 年改正でようやく厚生年金の定額部分（脚注(3) 参

---

(3) それまで厚生年金に加入していた者は基礎年金でなく厚生年金定額部分を 60 歳から支給する。

照)を男性は2001年から2013年まで、女性は2006年から2018年までかけて、3年ごとに1歳ずつ65歳に引き上げることとされた。また賃金スライドの引上げ率を税・保険料除く可処分所得の伸び率に抑制した。

2000年改正はバブル崩壊(1990年)、アジア通貨危機と金融不況(1997年)のあと景気低迷は本格化し、雇用も1990年代末から2000年代初めにかけて新卒者等の採用を絞る「就職氷河期」や正社員をリストラし、非正規雇用に代替する動きが進んでいた。このため厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢も男は2013-25年に、女は2018-30年にかけて65歳に引き上げることが決まった。また、厚生年金の報酬比例部分の水準を5%引き下げることとなった。

## (2) 2004年財政検証・背景とその後の改正

それ以前の年金制度改正では、基本的には現行の年金給付額を維持するために負担の引上げをどう行っていくかという制度運営方針を取っていたが、2004年の改正で負担に上限を設け、その負担内で賄えるよう年金給付を引き下げる方向に方針転換した。その検討経緯からみてみたい。

まず少子高齢化は2002年の国立社会保障人口問題研究所の将来人口推計によると中位推計でも合計特殊出生率は2002年の1.32が将来的にも1.39にとどまるため、高齢化率(65歳以上の人口比率)は2000年の17.4%が2050年には35.7%となると推計していた。また経済の低迷で2002年の完全失業率は5%を超え、現金給与総額の伸び率は賃金の低い非正規雇用の増加もあり1995年以降1%から-1%台を前後(2002年-1.5%)していた。こうした中社会保障審議会の年金部会において、現在の基礎年金の国庫負担率が1/3のままなら厚生年金保険料は当時の13.58%から25.9%に(基礎年金の国庫負担を1/2まで引き上げれば22.8%に)引き上げる必要があることが示された。これに対して不況と雇

---

(4) 女性が生涯に産む子の数。男と女はほぼ同数のため産む性である女性が2人以上産まないと移民など外国人の流入がなければ人口は減少する。

用の不安定に苦しむ経済界と労働組合は共同して、15～6%以上の保険料引上げに反対する主張を繰り返し、後述のマクロ経済スライドによる少子高齢化に応じて一人当たり年金水準を下げる方向に議論は進んでいった。改正の柱は次の通りであった。

#### ① 保険料の計画的・引上げと上限固定方式

保険料については、厚生年金は13.58%から毎年0.354%ずつ引上げ2017年に18.3%<sup>(5)</sup>となった時点で固定する。国民年金も13,300円から毎年280円ずつ引上げ18,800円（2004年時点の推計、物価の上下で調整）となった時点で固定する。

#### ② 基礎年金国庫負担の1/2への引上げに着手

基礎年金の国庫負担率を1/3から2009年までに1/2に引き上げる方向で引上げに着手する。

#### ③ 積立金の活用

積立金は5年程度の年金給付に必要な額が積み立てられているが、それを財政検証ごとに将来100年の少子高齢化率や運用見通しを中心に必要な額の積立でよいこととし、100年後には、1年程度の年金給付に必要な額まで減少させ、積立金の取崩しも年金支払いの財源とする。

#### ④ マクロ経済スライド

人口の少子高齢化で現役世帯の負担が増えすぎないように、一人当たりの年金給付を長寿化による平均寿命の伸び率と少子化による被保険者数の減少率に応じて毎年-0.9%程度ずつ引き下げていく。ただし、引下げは賃金スライド（現役世代の平均可処分所得の伸び率に伴う引上げ）と物価スライド（消費者物価上昇率の上下に応じた増減）の増加分から行うこととし、賃金伸び率や物価上昇率が少子高齢化に伴う引き下げ率を下回る場合は、引き下げない。

また、年金の老後生活を支える機能に鑑みて、夫婦2人の年金受給世帯

---

(5) 社会保障審議会年金部会報告書では20%までの引上げが提言されたが、法案とりまとめの段階で労使の要求で18.3%となった。

のモデル年金（夫が平均賃金で働いたサラリーマンとしてそれに見合う厚生年金を受給し、妻は専業主婦の3号被保険者として満額の基礎年金のみ受給）の年金裁定時の水準を、現役世代の平均可処分所得<sup>(6)</sup>で割った所得代替率が5年後の次の財政検証時までに50%を下回ることが見込まれた場合は、マクロ経済スライドの調整を終了し、制度の見直しを検討することとされた。

当時、足元の経済は悪かったものの2009年以降は平均して物価上昇率1%、賃金上昇率は実質で1.1%、運用利回りは名目賃金上昇率（1%+1.1%＝2.1%）に1%程度上回る3.2%となるという前提の下、2004年の所得代替率59.3%がマクロ経済スライドが順調に行われ2023年には所得代替率が50.2%となった所で基礎年金も厚生年金も引下げによる調整が終了すると見込んでいた。

2004年の現役世代可処分所得は月39.3万円、モデル年金は基礎年金（6.6万円×2人＝13.2万円）夫の厚生年金報酬比例分10.1万円で合計23.3万円が、2023年には現役世代可処分所得は月46.2万円（物価上昇率引いた2004年価格。以下年金額も同じ）、モデル年金は基礎年金（6.55万円×2人＝13.1万円）夫の厚生年金報酬比例分10.1万円で合計23.2万円と見込んでいた。

注目すべきは、労働組合も含めて現役世代の保険料負担の引上げに反対しており、マクロ経済スライドによる年金額の引下げを容認しモデル年金は現役の半分程度の23万円で良いとしていた点である。

### (3) 2009年財政検証・背景とその後の改正

2004年以降2008年までは景気は上向いたが1%弱の成長にとどまっていた。そこに2007年のアメリカでのサブプライムローンの破綻とそれが欧米の金融機関の倒産につながる2008年のリーマンショックという世界的不況が生じた。欧米の不況は輸出不振を通じて日本の不況につながった。

---

(6) 賃金から税金・社会保険料を差し引いた実際に使える額。

従って足元の経済状況は 2004 年の見通しよりも総じて悪化した。合計特殊出生率等人口推計は国立社会保障・人口問題研究所の 2006 年推計では、足元の合計特殊出生率が 2005 年で 1.26 と 2002 年時点より悪化したため中位推計で 2055 年も 1.26 にとどまる推計となった。経済シナリオは、初めて 3 つのシナリオを出し、真ん中の経済中位ケースでは、全要素生産性が 1.0% 上昇という前提で、物価上昇率 1.0%、実質賃金上昇率 1.5%（名目賃金上昇率 2.5%）、運用利回り名目 4.1%（名目賃金上昇率に 1.6% 上乘せ）、楽観ケースの経済高位ケースでは、全要素生産性が 1.3% 上昇という前提で、物価上昇率 1.0%、賃金上昇率実質 1.9%（名目賃金上昇率 2.9%）、運用利回り名目 4.2%（名目賃金上昇率に 1.3% 上乘せ）、慎重ケースの経済低位ケースでは、全要素生産性が 0.7% 上昇という前提で、物価上昇率 1.0%、賃金上昇率実質 1.1%（名目賃金上昇率 2.1%）、運用利回り名目 3.9%（名目賃金上昇率に 1.8% 上乘せ）とした。そして、5 年後はいずれのケースでも所得代替率は 50% を上回るものの、長期的には経済中位ケースは 50.1%、経済高位ケースは 50.7% と 50% を上回るが、経済低位ケースでは 2038 年に 50% に到達しそのままマクロ経済スライドを継続した場合、2043 年以降 47.1% に低下した所で落ち着くというものであった。

また、2004 年以降のデフレと賃金の伸び悩みでマクロ経済スライドが発動できなかった。2009 年の現役世代可処分所得は月 35.8 万円と 2004 年より 3.5 万円低下したのに対して、厚生年金の報酬比例部分は賃金低下に連動して 9.2 万円に低下したものの、基礎年金は物価下落率より賃金下落率が大きくても物価以上には下がらない仕組みのため 6.55 万円と低下せず夫婦二人で 13.1 万円となりモデル年金は 22.3 万円と 2004 年から 1 万円の低下にとどまった。このため所得代替率は 2004 年の 59.3% から 2009 年の 62.3% と却って上昇してしまった。マクロ経済スライドの終了年度は、2004 年時点には 2023 年に終了すると見込まれていたが、2009 年時点ではうまくいくケースでも 2038 年に終了時期がずれ込むとともに、基礎年金と厚生年金で額の低下幅に違いが生じたこと他、別々の積立金もち個別に調整額を計算するため、厚生年金の報酬比例部分は 2019 年に調

整が終了するのに対して、基礎年金は 2038 年と調整が長引きより将来の世代に長期に影響が及ぶ欠点も判明した。

財政検証の後の法改正は 2009 年に自公連立政権から民主党を主体とする政権となり、2012 年に再び自公連立政権と戻ったため長くかかった。2009 年度から基礎年金の国庫負担を 1/2 とする改正は恒久的財源が見つからず 2009～2013 年までつなぎ財源でやりくりしていたが、2012 年に出した「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」（以下「年金機能強化法」という。）で 2014 年から消費税が 8% に引き上げられることを財源に基礎年金国庫負担 1/2 が恒久化できた。この法律では他に、老齢基礎年金等の受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮することで、10 年以上 24 年以下しか年金加入期間がない者を無年金とすることを防ぐこと、週 30 時間以上の労働時間がないと厚生年金が適用されなかったパートタイム労働者について、① 週 20 時間以上労働、② 月額賃金 8.8 万円以上、③ 勤務期間 1 年以上、④ 学生は適用外、⑤ 従業員 501 人以上企業に勤務の要件に合う者は厚生年金が適用されることとなった。この結果パートタイム労働者 40 万人について、保険料を半分事業主が払い、基礎年金に加えて報酬比例年金も給付される厚生年金加入者となることができた。

民主党が野党時代の年金制度見直し案は、サラリーマン以外にも報酬比例年金を導入するというものだった。それだけでは報酬が低い者の年金は低くなるので、現在国民全員に支給される基礎年金の 1/2 の国庫負担を中低所得者に支給する税財源の最低保障年金に集めて支給するというものであった。この案は相当ドラスティックな上、サラリーマン以外の自営業者等の所得の把握が難しいこと、税財源の最低保障年金の受給者を比較的少なくして現行制度の国庫負担と同程度の財源にとどめると、基礎年金の国庫負担がなくなり年金が減額される者が増え、平均的な報酬であるモデル

---

(7) サラリーマンは税制上経費が機械的に計算されるのに対して、自営業者は経費が自己申告となっていることから、課税などの負担を求める際の所得把握が、十分行われにくいという問題点が昔から指摘されている。

年金世帯の年金額が5万円弱減ってしまう。逆に最低保障年金の受給者を緩めに多くすると消費税にして3-7%の増税が必要となる問題点<sup>(8)</sup>があるため、現行制度を前提としつつ年金制度内の格差を縮小するため、①基礎年金のみを受給しその他の所得もない低所得世帯に属する者に税財源で年金を加算すること、②標準報酬が上位10%にあたる報酬である所得550万円（年収850万円）を超える場合、基礎年金の国庫負担の一部支給停止を開始し、上位2%に当たる所得950万円（年収1300万円）を超える場合は国庫負担を全額支給停止し基礎年金を半額とすること、を民主党政権は前述の「年金機能強化法」に盛り込んでいた。しかし、法案提出後に自民・公明連立政権に戻ったため、②の改正内容は法案から削られ、①の改正内容は、「年金生活者支援給付金支給法」という独立した法律として2012年に改正された。

この年金生活者支援給付金支給法は、①前年の所得について、家族全員住民税非課税の世帯に属し年金とその他の所得の合計額が基礎年金額（当時年77万円）以下である基礎年金受給者に、月5000円の基準額に保険料の納付率（納付済月数を40年の月数である480月で割った数字）を乗じた額を給付する。これは未納期間がなければ基礎年金の6.5万円に5000円を足すことで高齢者の基礎的生活費である6.7~7万円程度を確保することを目指す<sup>(9)</sup>ものである。②低所得のため基礎年金保険料を払えない期間の保険料を全額免除、3/4免除、1/2免除した場合は、1/6加算し、1/4免除した場合は1/12加算<sup>(10)</sup>することとした。つまりは低所得の中で可能な限り保険料を納めた者に加算して低年金者を支援するものである。なお施行は消費税を10%に引上げた時としたため2019年10月となった。

---

(8) 民主党『新制度の財政試算イメージ（暫定版）』（2012年2月10日）

(9) 社会保障審議会年金部会資料1-2「低所得者等への加算について」（2012年2月14日）における政府の説明。

(10) 基礎年金は1/2は国庫負担であるので、基礎年金の額は $\frac{1}{2} + \frac{1}{2} \times \text{免除後の保険料負担割合の額}$ となるので、全額免除の基礎年金は $\frac{1}{2}$ 、3/4免除の基礎年金は $\frac{5}{8}$ 、1/2免除の基礎年金は $\frac{3}{4}$ となるので、1/6加算でそれぞれの基礎年金は $\frac{2}{3}$ 、 $\frac{19}{24}$ 、 $\frac{11}{12}$ となる。1/4免除の基礎年金は $\frac{7}{8}$ となるので1/12加算で基礎年金は $\frac{23}{24}$ となる。

また 2012 年に共済年金として分立していたことで財政基盤に不安定さがあった公務員や私立学校職員の年金制度について、厚生年金と統合する「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改正法」も成立し、2015 年 10 月以降厚生年金に統合された。

#### (4) 2014 年財政検証・背景とその後の改正

まず背景の第一の人口に関しては、合計特殊出生率が 2014 年に 1.42 まで回復した。こうした傾向を受けて社会保障・人口問題研究所の 2012 年推計の中位推計では 2060 年の合計特殊出生率は 1.35 となるという 2009 年の見通しより良い前提をとった。経済状況はリーマンショックの雇用への影響が 2010 年まで続いた後 2011 年 3 月には東日本大震災が生じ東北を中心に甚大な被害を生じるとともに、東北にある工場の出荷が止まり、日本全国の工場・事業所へのサプライチェーンに影響したこともあり低迷していたが、2012 年後半より少し上向き始めていた。しかし、マクロ経済スライドは過去物価がマイナスの時調整を行わなかったマイナス物価調整分の調整を先に行ったことと、経済の成長率もさほどは高くなかったためやはり進まず、2014 年時点のモデル年金の所得代替率は 62.7% とさらに上昇していた。

こうした中、2014 年財政検証の結果は 5 年後の年金制度の持続可能性に問題はないものの、長期予測については、経済の長期予想は不可能なので、良いものから悪いものまでのケースの経済前提をとった場合の、将来の年金の持続可能性に対する影響を「投影」(projection)するという立場を 2009 年より鮮明にし、表 1 のように 8 ケースの前提を置きそれぞれのモデル年金世帯の現役世帯の可処分所得に対する所得代替率が 50% を上回るかどうかを基準に公的年金制度の持続可能性を検証した。

経済前提の考え方は 2023 年までの足元は、ケース A～E はアベノミクスがうまく行き物価上昇率が 2%、実質賃金上昇率は 2.1% に近づくという想定であり、ケース F～H は物価上昇率は 1.2%、実質賃金上昇率は 1.5% に近づくとの慎重な想定をとっている。2024 年以降の労働力率の前

公的年金制度の課題と対策についての考察

表 1 2014 年財政検証の各経済前提と年金持続可能性（所得代替率）

	2014-2023 経済前提	2024 年以降経済前提		年金制度の経済前提			モデル年金の所得代替率 厚生年金終了年度 基礎年金終了年度
		労働力率	TFP 上昇率	物価 上昇率	実質 賃金	上昇率 運用利回り 対賃金 スプレッド	
ケース A	内閣府 経済再生 ケース	労働市場 女性・高齢者の 参加進む	1.8%	2.0%	2.3%	1.1%	50.9% 厚年：2017 基礎：2044
ケース B			1.6%	1.8%	2.1%	1.2%	50.9% 厚年：2017 基礎：2043
ケース C			1.4%	1.6%	1.8%	1.4%	51.0% 厚年：2018 基礎：2043
ケース D			1.2%	1.4%	1.6%	1.5%	50.8% 厚年：2019 基礎：2043
ケース E			1.0%	1.2%	1.3%	1.7%	50.6% 厚年：2020 基礎：2043
ケース F	内閣府 参考ケース	労働市場 参加現行どおり	1.0%	1.2%	1.3%	1.5%	2040 50% 到達 45.7% 厚年：2027 基礎：2050
ケース G			0.7%	0.9%	1.0%	1.2%	2038 50% 到達 42.0% 厚年：2031 基礎：2058
ケース H			0.5%	0.6%	0.7%	1.0%	2036 50% 到達 2055 基礎年金積立金 枯渇 35-37%

出典：社会保障審議会年金部会 2014 年 6 月 3 日資料 1-1「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」参考資料より作成。

提は、ケース A～E では女性の出産・子育て期の低下（M 字カーブ）がなくなり、中高年齢層の労働力率も高まる。男性は 60 歳代以降の労働力率が大きく高まる前提である。他方、ケース F～G は現行から労働参加が進まない前提をとる。全要素生産性（TFP）の上昇率については、ケース A～E では年率 1.8% から 1.0% まで 0.2% の刻みで前提を置き、ケース F～H では、1.0%、0.7%、0.5% と置いている。

その結果は、ケース A～E ではモデル年金の所得代替率は 50% を超えた。しかし、厚生年金の報酬比例部分は 2017～2019 年と比較的早く調整を終えるものの基礎年金の調整は 2043～2043 年とさらに調整が長引き長く年金低下の影響を受けることがわかった。他方、ケース F～H では所得代替率は 2036～2040 年には 50% に達し、現在のマクロ経済スライドによる調整を停止し制度見直しをする必要が生じるが、仮に 50% を下回って

も機械的に調整し続けるとケース F は 45.7%、ケース G では 42.0% まで低下し、ケース H では基礎年金の積立金が 2055 年に枯渇するため以後現役の保険料だけで年金を賄うとすると所得代替率は 35-37% まで低下してしまう。この 8 ケースは等しい確率で生じるわけではなく、むしろここ 10 年の全要素生産性（TFP）は 1 を下回っているのでケース G やケース H も十分起こり得る。

こうしたことから、厚生労働省は年金審議会に、オプション I ～Ⅲという制度見直しを行った場合の所得代替率の改善状況を示した。<sup>(11)</sup>

マクロ経済スライドは、賃金・物価上昇に応じた引上げ分から少子高齢化分を調整する仕組みであり、デフレや非正規雇用の増加による賃金伸び率の低下で調整が進まず、足元の所得代替率は 2004 年以降上昇してしまっていた。そこでオプション I は、賃金・物価がどうなろうと少子高齢化による調整を機械的に続けていくというものである。その結果の所得代替率は、ケース C で 51.2%、ケース E で 51.0%、ケース G で 44.5%、ケース H で基礎年金の積立金は枯渇せず 41.9% に上がる。この問題点は、年金の実額が減額することが財政権の侵害となるおそれがあるということだが、そのように年金水準を引き下げ現役世帯の負担を減少させることは公共の利益に適合するという反論も可能である。また、現在の老人のモデル年金を早く下げることで現役世代が老人となった時のモデル年金の額の下がり具合が抑制され、世代間の不公平是正にもつながる。ただ年金の実額をどんどん下げていくことに対しては、現在の年金受給者の政治的反発が強く実現可能性が低いと思われる。

オプションⅡは、2(3) で述べたように 2012 年「年金機能強化法」で一定程度拡大した短時間パート労働者の厚生年金適用をさらに拡大する案である。

Ⅱの①は賃金が月 5.8 万円以上で週<sup>(12)</sup>の労働時間 20 時間以上の者に適用

---

(11) 厚生労働省「オプション試算詳細結果（財政見通し等）」（2014 年 6 月 3 日）

(12) 厚生労働省社会保険審議会年金部会（2014 年 9 月 16 日）の小塩委員に対する年金課長の説明によると、所得税の給与所得控除 65 万円を 12 で割った額（5.4 万）、健康保険の標準

することで、220 万人を新たに厚生年金に適用する案、Ⅱの②は週の労働時間の要件も外し賃金が5.8 万円以上の者すべてを対象とするとともに、個人事業主の業者や従業員規模 5 人未満の適用除外要件を外すことで1200 万人を新たに厚生年金に適用する案である。これらの案は基礎年金のみの低年金者の改善になるとともに平均年金額の上昇で持続可能性の向上になる。所得代替率の上昇効果としては、ケース C ではⅡの①案で 51.5%、Ⅱの②案で 57.3% に改善。ケース E ではⅡの①案で 51.1%、Ⅱの②案で 57.5% に改善。ケース G はⅡの①案で 42.5%、Ⅱの②案で 47.1% に改善。ケース H ではⅡの①案で 42.2%、Ⅱの②案で 45.8% に改善する。オプションⅡの問題点は、特にパート労働者の多い流通・飲食等の中小企業について、パート労働者を厚生年金に適用することで事業主の保険料負担が増えるため、これらの業界の事業主が反対していることである。

オプションⅢの①案は、基礎年金は現在 20 歳から 60 歳までの 40 年加入し 65 歳から支給しているものを、65 歳まで働き加入してもらい 45 年加入してもらおう案である。これにより年金額が上昇し、低年金対策となるとともに、平均年金額の上昇は所得代替率を上昇させる。ケース C では 57.6%、ケース E では 57.1%、ケース G では 48.4%、ケース H では 47.9% とかなり改善する。この問題点は、基礎年金の 1/2 は国庫負担なので国の負担が上昇する。消費税の引上げが政治的に難しいことから現時点では財源を確保する見込みが立たず財務省が反対している。

Ⅲの②案は、Ⅲの①案の基礎年金 45 年加入を前提として、支給開始年齢を 66 歳以上に引き上げる案であり、表 2 のとおり、Ⅲの①案の効果と相まって 66 歳に引き上げるだけで最も悪い想定の場合 H でも 52.5% と 50% を超えている。既に日本より少子高齢化が深刻でないアメリカ、ドイツで 67 歳に、イギリスで 68 歳に向けて支給開始年齢を引上げ中であり、日本も考慮すべきではあるが、労働組合は年金をもらえる年齢の後送

---

ㄴ 準報酬月額最低額（5.8 万円）等を参考にした額。

表2 オプションⅢ①（基礎年金45年加入）と②（支給開始年齢引上げ）の所得代替率改善効果

支給 開始年齢	保険料 拠出期間	ケース C	ケース E	ケース G	ケース H
		所得代替率	所得代替率	所得代替率	所得代替率
65 歳	45 年	57.6%	57.1%	48.4%	47.9%
66 歳	46 年	63.1%	62.6%	53.1%	52.5%
67 歳	47 年	68.7%	68.2%	57.8%	57.2%
68 歳	48 年	74.4%	73.8%	62.6%	61.9%

出典：社会保障審議会年金部会 2014 年 6 月 3 日資料 2-1「オプション試算結果」参考資料より作成。

りに不満があり、経済界も定年延長や継続雇用等で高齢者を雇用する義務を課されることに対して慎重であり、労使ともに反対している。

このため、財政検証を受けた 2016 年の法改正の内容は、かなり抑制的なものにとどまった。

オプションⅠを若干とりいれたものとしては、基礎年金が高止まりしている状況を改善するために、物価と賃金がともに下落し、賃金の下落率が物価の下落率より大きい場合は、現役年齢層は賃金で生活しており生活が苦しくなっているので、基礎年金部分も賃金の下落率に応じて下げることとした。また、今までは毎年マクロ経済スライドで引下げる率と賃金・物価の上昇率を比べて後者が前者を上回る時にしかマクロ経済調整を行わなかったため、実施できる年が少なかったことを改善するため、下げられる分は下げて、下げきれなかった分は翌年以降に持越し、賃金・物価上昇率が大きく上昇した時には過去未調整だった部分と合わせてその年のマクロ経済スライドの引下げを行うというもので、調整について年を超えて持越すことからキャリアオーバー調整と呼ばれている。

オプションⅡに関して、厚生年金適用拡大については、2012 年の「年金機能強化法」では、① 週 20 時間以上労働、② 月額賃金 8.8 万円以上、③ 勤務期間 1 年以上、④ 学生は適用外、⑤ 従業員 501 人以上の企業に勤務の要件に合う者のみを厚生年金適用していたが、最後の従業員規模の要件について労使が賛成すれば 500 人以下の企業でも適用できることとした。しかし、事業主は保険料負担の増加を嫌がるので、要件拡大の労使合意は

あまり進んでいない。

オプションⅢについては、全く改正に反映されなかった。

### 3 2019 年財政検証・オプション試算と 2020 年改正法

#### (1) 2019 年財政検証と背景

人口に関しては、2015 年の合計特殊出生率の実績は 1.45、平均寿命は男 80.75 歳、女 86.99 歳であり、2017 年の社会保障・人口問題研究所の人口中位推計では 2065 年に合計特殊出生率は 1.44 と微減にとどまるものの、平均寿命は男 84.95 歳、女 91.35 歳と 4 歳以上高まると想定されている。

他方、経済の数値は、アベノミクスで質的・量的にも大幅な金融緩和を行い、経済界への賃金引上げ要請と相まって物価の 1% 以上、実質賃金の 1% 以上の上昇を目指しているが、2016 年の足元実績の消費者物価上昇率も雇用者報酬伸び率もともに、表 3 のように時にマイナスも交えて低迷している。財政検証の長期経済シナリオの前提となる全要素生産性伸び率もバブル期を含む 1988～2017 年の過去 30 年平均で 1.1%、1998～2017 年の

表 3 名目 GDP、雇用報酬伸び率・物価上昇率・全要素生産性伸び率の推移

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
名目 GDP	521 兆	526	529	531	509	492	499	494	494	507	518	534	539	—
伸び率	0.6%	1.0	0.6	0.4	−4.1	−3.3	1.4	−1.0	0.0	2.6	2.2	3.1	0.9	—
雇用者報酬 伸び率	0.3%	1.6	1.1	0.8	−0.1	−4.4	0.4	0.7	−0.3	0.7	1.8	1.5	2.4	—
消費者物価 上昇率	0.0%	−0.3	0.3	0.0	1.4	−1.4	−0.7	−0.3	0.0	0.4	2.7	0.8	−0.1	0.5
全要素生産性 伸び率	1.0				0.5				1.1			0.5		0.3

出典：社会保障審議会年金部会年金財政に関する経済前提に関する専門委員会 2018 年 11 月 26 日資料 2-1。

名目 GDP、雇用者報酬は 2011 年基準の数字より伸び率を計算。消費者物価上昇率は総務省「消費者物価指数」。

全要素生産性は内閣府「月例経済報告」の四半期別 GDP 速報ベースより計算したもの。

- (13) 社会保障審議会年金部会年金財政に関する経済前提に関する専門委員会 2017 年 10 月 6 日資料 1 吉野直行アジア開発銀行研究所長の資料によると 2016 年 1 月の日本のマネタリベースは GDP の 80% に達し、アメリカの 21%、ユーロ諸国の 20% に比べて格段に多い。

過去 20 年平均で 0.9%、2008～2017 年の過去 10 年平均で 0.8% となっており、さらにアベノミクスの目標の一つに生産性を上昇させて経済成長を図ることが掲げられているが、足元全要素生産性伸び率は 2015 年 0.5%、2017 年で 0.3% まで低下している<sup>(14)</sup>。

また、国の財政も財政赤字と赤字国債の発行が続き、今回のコロナの令和 2 年度の第一次補正予算後の国・地方の長期債務残高は 1151 兆円と GDP の 202% にも達している<sup>(15)</sup>。

2019 年のモデル年金（月額）は夫の厚生年金 9 万円、夫婦の基礎年金が 13.0 万円の計 22.0 万円であり、現役男子可処分所得 35.7 万円に対して所得代替率は 61.7% と 2014 年財政検証時の所得代替率 62.7%（モデル年金 夫厚生年金 9 万円 夫婦基礎年金 12.8 万円 計 21.8 万円）より若干低下したがやはりマクロ経済スライドがフルに適用できたわけではなかった。

経済ケースは、表 4 のとおりケースⅠ～Ⅲは、2019-2028 年は内閣府の「成長実現ケース」という物価上昇率が 2% に、賃金上昇率が 1.4% に向けて好転していくという楽観的なシナリオに接続し、労働力率については、女性の子育て期の「M 字カーブ」という低下が解消し、中高年期も男性に近づく水準に参加が上昇し、男性は 60 歳代以降やはり順調に向上するという前提に基づき、その後の全要素生産性（TFP）伸び率もケースⅠ（1.3%）、ケースⅡ（1.1%）、ケースⅢ（0.9%）と比較的高い伸び率の数字を置くことで 2029 年以降の 20-30 年の実質経済成長率は 0.9%～0.4% 伸びる想定となっている。この場合、現行年金制度の持続可能性を示すモデル年金の所得代替率は 51.9%（ケースⅠ）から 50.8%（ケースⅢ）と下限の 50% を上回る。ただしうまく行ったケースでも厚生年金の報酬比例部分は 2019～2025 年と早期に調整が終わるものの基礎年金は 2046～2047 年

---

(14) 専門外であるので要因はわからないが、年金審議会でも社会全体の高齢化により、企業の状況を改善させる意欲が低下することが生産性の低下に影響するという説もあることなどが議論された。

(15) 財務省ホームページ「令和 2 年度補正予算（第 1 号）後の財政事情」（[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2020/sy020407/hofeig0024020.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy020407/hofeig0024020.pdf)）より。

公的年金制度の課題と対策についての考察

表 4 2019 年財政検証の各経済前提と年金持続可能性（所得代替率）

	2019-2028 経済前提	2024 年以降経済前提		年金制度の経済前提			モデル年金の所得代替率 厚生年金終了年度 基礎年金終了年度
		労働力率	TFP 上昇率	物価 上昇率	実質賃金 上昇率	運用利回り 対賃金 スプレッド	
ケース Ⅰ	内閣府試算 「成長実現 ケース」	経済成長と労働 参加が進む ケース	1.3%	2.0%	1.6%	1.4%	51.9% 厚年：2019 基礎：2046
ケース Ⅱ			1.1%	1.6%	1.4%	1.5%	51.6% 厚年：2023 基礎：2046
ケース Ⅲ			0.9%	1.2%	1.1%	1.7%	50.8% 厚年：2025 基礎：2047
ケース Ⅳ	内閣府試算 「ベースライン ケース」	成長と労働参加が一定程度 進むケース	0.8%	1.1%	1.0%	1.1%	2044 50% 到達 46.5% 厚年：2030 基礎：2053
ケース Ⅴ			0.6%	0.8%	0.8%	1.2%	2043 50% 到達 44.5 厚年：2032 基礎：2058
ケース Ⅵ		成長と労働参加が進まない ケース	0.3%	0.5%	0.4%	0.4%	2043 50% 到達 2052 基礎年金積立金 枯渇 36-38%

出典：社会保障審議会年金部会 2019 年 8 月 27 日資料 2-1「2019 年財政検証結果」参考資料より作成。

と調整が長引く。なお、年金代替率は裁定時の値であり、以後既裁定の年金物価伸び率からマクロ経済スライドの調整を引いた率でしか伸びないので、女性の平均寿命の 90 歳程度まで長生きすると 40% 程度まで所得代替率は下がる。<sup>(16)</sup>

慎重なケースⅣ～Ⅵでは、2019-2028 年は内閣府の「ベースラインケース」という物価上昇率が 1.1% で横這い、賃金上昇率が 0.7% 程度の伸びにとどまるシナリオに接続し、労働力率については、ケースⅣとⅤでは足元の女性・高齢者の参加率の改善傾向を踏まえて女性は「M 字カーブ」は解消するものの 50 代以降の参加率はある程度の改善にとどまり、男性の高年齢層の改善も一定にとどまる前提に基づき、ケースⅥでは現在の女性の「M 字カーブ」は残り、男性も現行からあまり参加が進まな

(16) 2004 年改正時の方針では既裁定者の所得代替率が下がりすぎないよう新規裁定者の所得代替率の 8 割（50% の 8 割は 40%）より下がるとそこからは賃金上昇率で上昇させる方針とされている。

い前提をとり、全要素生産性（TFP）伸び率はケースⅣ（0.8%）、ケースⅤ（0.6%）と過去10年の実績の0.7%前後にとどまり、ケースⅥでは直近2017年の最低値0.3%にとどまるという想定をとっている。これらの経済前提では2029年以降の20-30年の実質経済成長率はケースⅣで0.2%、ケースⅤは0%すなわち成長しない、ケースⅥではマイナス0.5%で縮小していく。この場合、ケースⅣ～Ⅵでは2043、2044年で所得代替率は50%に到達し現在の枠組みの見直しが必要になる。なおも機械的にマクロ経済スライドを続けて年金額を下げ続ければ、所得代替率はケースⅣでは46.5%まで、ケースⅤでは44.5%まで低下し、ケースⅥでは少ない基礎年金の積立金が2052年に枯渇し、以後所得代替率は36-38%まで低下する。

コロナ前においてさえ足元の経済状況は「成長実現ケース」ほどよくなかったことや、全要素生産性伸び率が、過去10年平均で0.7%であったことや、2017年に0.3%まで低下している状況を見ると、ケースⅣ～Ⅵの前提も十分起こり得るものと考えられる。

## (2) 2019年オプション試算

悪い経済シナリオとなった時のオプション試算の内容を見たい。

### ① マクロ経済スライド関連（参考試算）（表5）

2019年財政検証では、マクロ経済スライドに関する見直し案は正式には提示されなかった。しかし、①10年周期で景気変動し物価上昇率が±1.1%、名目賃金上昇率が±2.9%の経済変動が3回あったと仮定して、2014年財政検証後の2016年年金法改正で行ったキャリーオーバー調整と、賃金低下が物価上昇率低下を下回った時賃金低下率で年金を下げる改正がなかった場合の所得代替率に対する効果、②物価や賃金が上がらなくてもマクロ経済スライドの調整をフル発動した場合の所得代替率に対する効果が表5のように参考試算として示された。

2016年改正のキャリーオーバーや賃金下落率が物価下落率より下回った時、賃金下落率で年金を引き下げる改正は、経済前提が悪いケースでよ

表5 マクロ経済スライドにかかわる2016年改正の効果とマクロ経済スライドのフル発動効果

	現行制度の 所得代替率	2016年改正を一部行わなかった時の所得代替率		(参考) マクロ経済スライド フル発動所得代替率
		キャリアオーバー実施・ 賃金下落率で調整しない	キャリアオーバー実施せず・ 賃金下落率で調整	
ケース Ⅰ	51.7%	51.7% <sup>注1</sup>	51.4%	51.9%
ケース Ⅱ	51.4%	51.4% <sup>注1</sup>	50.8%	51.7%
ケース Ⅲ	50.6%	50.4%	50.0%	51.5%
ケース Ⅳ	46.4%	44.8%	43.0%	48.5%
ケース Ⅴ	45.3%	42.5%	2068年 基礎年金積立金枯渇	48.1%
ケース Ⅵ	2056年 基礎年金積立金枯渇	2050年 基礎年金積立金枯渇	2052年 基礎年金積立金枯渇	41.8%

出典：社会保障審議会年金部会 2019年8月27日資料3-1「2019年オプション試算結果」参考  
資産より作成。

注1 ケースⅠ、ケースⅡでは経済前提が良いので、経済変動があっても賃金为名目でマイナス  
とならず、影響ない。

表6 オプション試算A 厚生年金適用拡大

	現行制度 所得代替率	オプション A-①所得代替率	オプション A-②所得代替率	オプション A-③所得代替率
ケースⅠ	51.9%	52.4% 改善効果+0.5%	52.8% 改善効果+0.9%	56.2% 改善効果+4.3%
ケースⅢ	50.8%	51.4% 改善効果+0.5%	51.9% 改善効果+1.1%	55.7% 改善効果+4.8%
ケースⅤ	44.5%	45.0% 改善効果+0.4%	45.4% 改善効果+0.8%	49.0% 改善効果+4.5%

出典：社会保障審議会年金部会 2019年8月27日資料3-1「2019年オプション試算結果」より  
作成。

り効果が大きいことがわかる。また、もしマクロ経済スライドを賃金・物  
価が上昇しなくてもフル発動した場合の効果は大きく、後で4でも触れる  
が、世代間の不公平を是正する効果もある。

## ② 厚生年金適用拡大（オプションA）（表6）

厚生年金の適用拡大は、基礎年金に報酬比例年金を加えることで、平均  
年金額が上昇し所得代替率が上がる持続可能性を高める効果がある。また、  
基礎年金に報酬比例部分の年金が加わることや、事業主が半分保険料を

払ってもらえるので保険料未納・非加入が減ることから、低年金問題の解決にもつながる。2012 年改正では ① 週労働時間 20 時間以上、② 賃金月 8.8 万以上、③ 学生でない、④ 1 年以上雇用見込み、⑤ 従業員規模 501 人以上の企業に勤務する者に限り厚生年金を適用していた。

厚労省は次の 3 つのケースを提案した。オプション A-① 案は 501 人以上の企業に勤務という要件のみを撤廃するもので 125 万人が新たに適用される。オプション A-② 案は週労働時間 20 時間以上という要件のみを残し、賃金月 8.8 万円以上、従業員規模 501 人以上の企業に勤務の要件を撤廃し 325 万人が新たに適用される。オプション A-③ 案は賃金月 5.8 万円以上という要件のみとして、週労働時間、学生、雇用契約 1 年以上見込みという要件もなくす他、現在非適用とされている個人営業で 5 人未満の従業員の事業所も適用するもので、1,050 万人が新たに適用される。

その結果は表 6 のとおりであり、適用数が多い案ほど改善効果が高いが、問題点はパート等非正規雇用が多い業態、特に中小企業や零細個人企業において、事業主は厚生年金保険料を半分負担する義務が生じるので人件費が上がり経営を圧迫することや、雇用を減らさねばなくなるなどの反対意見を述べている。

### ③ 保険料抛出現期間の延長と受給開始時期の選択（オプション B）（表 7）

#### 1) 65 歳まで厚生年金加入と基礎年金加入した場合の効果（B-①）

表 4 の所得代替率は基礎年金も厚生年金も 40 年加入（20-60 歳）加入を前提としている。高年齢者雇用安定法により、65 歳までは企業に ① 定年延長、② 一旦 60 歳で定年を迎え退職金をもらって退職後、1 年単位等の有期雇用で継続雇用をする、③ 定年を廃止、のいずれかの方法で希望する労働者の雇用をする義務を課している<sup>(17)</sup>。このため、厚生年金を 45 年抛出とした場合の所得代替率を示しているが、ケースⅠ、ケースⅢ、ケースⅤでは所得代替率が 3.2%～2.8% 上がる効果がある。（表 7 厚年 45 年

---

(17) 従業員規模 30 人以上の企業では 97% が守っているが、継続雇用の形をとっている企業が大半である。義務はあるものの、義務を守らない場合企業名を公表されるだけで罰則等の強い規制はない。

公的年金制度の課題と対策についての考察

表 7 保険料拠出期間の延長・在職老齢年金の見直しの効果 (B-①、B-② (1)・(2)、B-①)

	現行制度 厚生年金 40 年拠出 基礎年金 40 年拠出	厚生年金 45 年拠出 基礎年金 40 年拠出	B-① 厚生年金 45 年拠出 基礎年金 45 年拠出	高在老見直し B-②	
				(1) 47 万を 62 万に	(2) 廃 止
ケース I	51.9% (2046) 比例 25.3% (調整なし) 基礎 26.7% (2046)	55.1% (2046) + 3.2% 比例 28.4% (調整なし) 基礎 26.7% (2046)	58.8% (2045) + 6.9% 比例 28.4% (2020) 基礎 30.4% (2045)	51.8% -0.2%	51.6% -0.3%
ケース Ⅲ	50.8% (2047) 比例 24.6% (2025) 基礎 26.2% (2047)	53.9% (2047) + 3.1% 比例 27.7% (2025) 基礎 26.2% (2047)	57.6% (2046) + 6.8% 比例 27.7% (2025) 基礎 30.0% (2046)	50.6% -0.2%	50.4% -0.4%
ケース V	44.5% (2058) 比例 22.6 (2032) 基礎 21.9% (2058)	47.3% (2058) + 2.8% 比例 22.6% (2032) 基礎 21.9% (2058)	51.0% (2055) + 6.4% 比例 25.3% (2032) 基礎 25.6% (2055)	44.3% -0.2%	44.2% -0.4%

出典：社会保障審議会年金部会 2019 年 8 月 27 日資料 3-1「2019 年オプション試算結果」より作成。

拠出欄参照)

オプション B-① 案は、現在 20-40 歳まで 40 年間拠出ししか認められていない基礎年金について 65 歳までの 45 年間拠出をさせることで基礎年金が 2019 年水準なら 40 年拠出で月 65,008 円が 45 年拠出で月 73,134 円に大幅に上昇するので、ケース I ～ V で +6.4～6.9% の所得代替率の上昇効果があり、ケース V という悪い経済前提でも 51% と 50% の所得代替率を超える。B-① 案の問題点は基礎年金財源の 1/2 は国庫負担であるので財政確保のため増税が必要になる。オプション試算の参考資料でケースⅢでは 2026 年から上限延長を開始し 3 年ごとに 1 年ずつ延長する試算で国庫負担は 2038 年には 3,000 億円増加し 2063 年には 1.2 兆円増となり、その後高齢者人口の減少とともに 2115 年には 7,000 億円に減少する。このことから<sup>(18)</sup>増税が必要となり、安定した財源が確保できない以上現時点では財務省が反対している。(表 7 B-① 欄参照)

2) 在職老齢年金の見直しによる高齢者の就労意欲の向上と所得代替率の悪化 (B-② (1)・(2))

在職老齢年金とは、年金が老後の稼得能力の減少・喪失に対して支給するものであるもので、60-64 歳においては年金と賃金の合計が月収 28 万円

(18) 1.2 兆円は消費税引上げで確保すると、0.5% の税率引上げが必要となる。

以上となると月収増加 2 に対して年金 1 停止する。年金と賃金の合計が月収 47 万円以上となると月収増加 1 に対して年金 1 停止する（「低在老」と略称されている）。65 歳以上においては年金と賃金の合計が月収 47 万円以上となると月収増加 2 に対して年金 1 停止する（「高在老」と略称されている）。高齢者が就労収入を上げると年金の停止額が増え、就労意欲が低下するので、在職老齢年金制度を見直すというのがオプション B-② 案であり、B-②(1) 案は、高在老において年金と賃金の合計額が 62 万円になってから月収増 2 に対して年金を 1 停止するもので、調整基準値を 47 万円から 62 万円に緩和する。B-2(2) 案は高在老を廃止する。いずれも高齢者の就労意欲は上がるかもしれないが年金支給額は増え、現役年齢層の負担は上がり年金財政は厳しさを増すので、年金の所得代替率は 0.2%~0.4% 低下してしまう。（表 7 高在老見直し B-② 欄参照）

### 3) 厚生年金加入可能年齢 75 歳引上げ効果（B-③）

厚生年金は現在 70 歳まで加入可能となっているが、これを 75 歳まで加入可能とすると、2019 年の財政検証のケースⅠ・Ⅲでは労働参加が進む想定であるため、70-74 歳の労働力率は男性で 49.1%、女性で 32.6%、ケースⅤも一定程度進む想定であるため、70-74 歳の労働率は男性で 37%、女性で 29% となっている。厚生年金の加入可能年齢の上限を現行の 70 歳から 75 歳に引き上げるオプション B-③ 案では、加入者増による保険料収入増に対して給付額の増加は徐々に進むことや、保険料納付から給付までの積立金の運用収入とも相まって、0.3% 程度の所得代替率の改善が見込まれるとしている。（表の記載はない。出典は表 7 の出典と同じ。）

### 4) 就労延長と受給開始年齢の引上げ効果（B-④、B-⑤）（表 8）

2014 年財政検証のオプションⅢでは基礎年金を 65 歳までの 45 年間加入させた上で、年金を満額支給する支給開始年齢を 66 歳、67 歳、68 歳と引き上げる効果を提示した（表 2）が、支給開始年齢を一律強制的に引き上げることには労使ともに反対が大きかった。2019 年財政検証のオプションは就労を延長して受給開始を遅らせれば受給開始時の所得代替率などの程度上がるかを示すことで、就労延長をソフトに促進しようというも

表8 就労延長と受給開始年齢の引上げによる所得代替率の効果（B-④、B-⑤）

		65 歳	66 歳	67 歳	70 歳	75 歳
ケース Ⅰ	B-④ 基礎年金 40 年	55.1%	59.6%	64.2%	77.8%	97.3%
	B-⑤ 基礎年金 45 年等	58.7%	64.3%	69.8%	86.5%	114.3%
ケース Ⅲ	B-④ 基礎年金 40 年	53.9%	58.3%	62.8%	76.1%	95.2%
	B-⑤ 基礎年金 45 年等	57.5%	63.0%	68.4%	84.7%	111.9%
ケース Ⅴ	B-④ 基礎年金 40 年	47.3%	51.2%	55.1%	66.8%	83.5%
	B-⑤ 基礎年金 45 年等	50.8%	55.7%	60.5%	75.0%	99.1%

出典：社会保障審議会年金部会 2019 年 8 月 27 日資料 3-1 「2019 年オプション試算結果」より作成。

のである。そのうちオプション B-④ 案は基礎年金の国庫負担の財源の関係で財務省の反対もあるので、基礎年金の加入は 20-60 歳の 40 年としたまま、厚生年金の就労期間の延長により、受給開始を 65 歳、66 歳、67 歳、70 歳、75 歳にした場合の効果を示し、オプション B-⑤ 案は基礎年金の 45 年拠出 B-① による 6% 以上のプラス効果、B-② (2) の高在老の廃止による 0.4% のマイナス効果、B-③ 厚生年金加入可能年齢 75 歳上限とする 0.3% のプラス効果を 65 歳の時点で全て織り込んだ上で、受給開始年齢を引き上げた効果を示している。（表 8 参照）

### (3) 2020 年年金改正

2019 年財政検証とオプション試算を踏まえた年金審議会での経済界、労働組合代表、学識経験者の議論や並行して行われた自民党・公明党等との政府、与党の調整の結果 2020 年年金法改正（「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部改正法案」）が国会に提出され、賛成多数で成立した。

主な改正事項は、第一に、厚生年金のパート適用の要件について、週労働時間 20 時間以上、月の賃金 8.8 万円以上、学生は不適用という要件は維持しつつ、従業員規模 501 人以上企業規模の要件を 2022 年 4 月から企

業規模 100 人以上、2024 年 4 月から企業規模 50 人以上に拡大するもの<sup>(19)</sup>である。これで新たに厚生年金に適用される者は 65 万人であり、従業員規模要件を完全撤廃した場合の 125 万人の半数にとどまる。中小零細事業者の厚生年金保険料の事業主負担部分が経営を圧迫するという意見を取り入れたものである。このことによる所得代替率の改善は 0.3% にとどまる。

第二に、厚生年金の就労可能年齢を 70 歳から 75 歳に引き上げたが、この財政効果は前述のとおり 70 代の就労率が一定あるという仮定で 0.3% 程度に止まる。他方、年金法とは別に「高齢者雇用安定法」を改正する法律案が提出され、従来の 65 歳までの雇用確保措置に加えて、65 歳から 70 歳までについて ① 70 歳までの定年引上げ、② 70 歳までの継続雇用制度の創設、③ 定年廃止という雇用措置に加えて、④ 70 歳まで継続的に業務委託契約を締結する制度の導入、⑤ 事業主が委託する NPO 等における業務に 70 歳まで継続的に従事できる制度の導入という雇用以外の措置を講ずる努力義務を設けた。65 歳までの雇用確保措置のような守らない場合の企業名公表などの措置はない<sup>(20)</sup>。なお、就労を継続した場合、従来は退職後の年金裁定で老齢厚生年金の額が決まったが、就労を継続したことによる年金に対する効果を実感してもらうように、65 歳以上は退職しなくても年 1 回加入期間に応じて年金額を改定することとした。

第三に、在職老齢年金の基準額の見直しについては、高在老の廃止又は基準額の見直しは行わなかった。在職老齢があることにより高齢者の労働意欲が低下している明確なデータがないことと、表 7 のとおりオプション B-② 案の所得代替率が -0.2~ -0.4% 低下し持続可能性にマイナスの効果を与えるためである。ただ 60~64 歳の低在老の年金を停止する基準額を 28 万円から 47 万円に引き上げた。低在老は年金支給開始年齢が 65 歳に

---

(19) その他、勤務期間 1 年以上という要件を在職 2 月以上とした。また 1 次産業、飲食・理美容、旅館等非適用の個人業主のうち、弁護士・税理士・社会保険労務士等の士業を強制適用の対象とした。

(20) この制度を検討していた政府の全世代型社会保障検討会議の中間報告（2019 年 12 月 19 日）ではこの努力義務の法律の進捗状況を踏まえて将来企業名の公表による義務化を検討するとしている。

完全に引き上げられればなくなってしまうので、中長期的な所得代替率にほとんど影響を与えない。

また、私的年金制度の加入期間の延長を図れるよう、確定給付企業年金の支給開始年齢を 60～65 歳の規約で定める年齢を 60～70 歳の規約で定める年齢とすること、企業型確定拠出年金の厚生年金被保険者の加入可能年齢を 65 歳未満から 70 歳未満に引き上げること、個人型確定拠出年金の国民年金被保険者の加入可能年齢を 60 歳未満から 65 歳未満とすること、確定拠出年金の受給開始年齢の上限を 70 歳から 75 歳に引き上げること等を行った。

他方、オプション試算等で検討しつつ改正案に盛り込まれなかったものとしては、第一に、マクロ経済スライドについては、何も改正されなかった。第二に、基礎年金の加入期間を 65 歳までの 45 年間とする案は所得代替率にとってはかなりの改善効果が見込まれるが、国庫負担の増加の財源を安定的に確保できる見込みのないことから見送られた。65 歳以上への一律の支給開始年齢の引上げは議論されず、受給開始年齢の引上げ促進も高齢者雇用安定法の 70 歳までへの就労確保の努力義務にとどまった。

改正の方向性として間違っていないが、総じてコロナ以前でさえ生産性上昇率について厳しい現状が示されたが、年金制度の持続可能性などの頑健性については、見るべき効果のある見直しは行なわれなかった。

#### 4 年金制度の課題と望ましい改正についての考察

公的年金制度の課題を整理し、その課題解決に資する望ましい改革案について考察を行いたい。

##### (1) 年金制度の課題の整理

##### ① 公的年金の課題 1 持続可能性

厚生労働省の「国民生活基礎調査」2018 年によると、65 歳以上の者のいる世帯は 2,492 万世帯だが、そのうち高齢者だけか、高齢者と 18 歳未

満の者だけで構成される高齢者世帯（つまりは高齢者の収入で支えられる世帯）は1,406万世帯で65歳以上の者のいる世帯の56%となっている。高齢者世帯は高齢者単独世帯48.6%、高齢者の夫婦のみの世帯が47.3%、高齢者と18歳未満の子で構成される世帯が4.2%である。

同調査によると高齢者世帯の平均所得は334万円だが、うち公的年金・恩給は205万円で61%、稼得所得が85万円で25%となっており、公的年金が高齢者所得の中心となっている。なお高齢者世帯でも高齢者の年齢が60歳代後半であれば稼得所得があるが、年齢が上がるにつれ、稼得所得はなくなり、公的年金・恩給が所得の100%となっている高齢者世帯は51%となっている。

このように、公的年金は高齢者の所得獲得手段の中心であり、その制度は維持されるべきものとする。

公的年金の持続可能性を脅かす要因は、第一に少子化の更なる進行であり、第二に経済低成長で現役層の賃金が伸びないことである。かつて年金制度を誤解して第1号被保険者の年金保険料未納で財政破綻をもたらすという言説が唱えられたことがあったが、第1号被保険者の全被保険者に占める割合の低さや積立金の存在により現在短期的に未納のため保険料を上げる必要は生じていないし、中長期的には年金未納期間に対応する年金を払う必要はないので年金財政の持続可能性に影響は生じない。ただし、未納は次の課題の低年金に影響する。

第一の要因の少子化については、2019年財政検証では3(1)で見たように、足元2015年の合計特殊出生率は1.45と落ち着いていることもあり、2017年の国立社会保障・人口問題研究所の中位推計では2065年の合計特殊出生率は1.44とほぼ横ばいと推計されている。ただ第二の要因の経済が悪いケースとなり収入が伸び悩むと子どもを産み育てる意欲が低下することも考えられる。その場合2017年の人口推計の低位推計（合計特殊出生率1.25）をとると、後述の持続可能性を測る数値であるモデル年金の現役平均可処分所得に対する所得代替率は、それぞれの結果から-3%ないし-4%悪化するとされている。

第二の要因の経済の成長率低下については、表3で見たようにコロナショック前でも経済成長率は2010年以降物価上昇率も入れた名目値で+2%〜1%を前後しており、中長期的な成長の前提となるべき全要素生産性は過去10年平均で年率0.7%、足元はなぜか低下の一途で2017年には0.3%まで低下している。こうしたことから、表4の長期の年金制度の状況を投影する前提となる全要素生産性伸び率が0.7%、0.5%、0.3%となるケースⅣ〜Ⅵも十分起こり得ると考えて準備すべきと思われる。その場合所得代替率50%を長期的には下回り、制度の何らかの見直しが必要となる。

## ② 公的年金制度の課題2 老後生活の安定と低年金・無年金問題

公的年金制度の目的は、老齢等により稼得能力が低下することによる困窮を、現役年齢層から保険料を拠出してもらうことである程度予防することである。

財政検証を行っていた2019年6月3日に金融庁の金融審議会の市場ワーキンググループが「高齢社会における資産形成・管理」という報告書を出した。その概要は、総務省「家計調査」等から夫65歳以上、妻60歳以上の高齢夫婦のみ世帯の年金、その他の収入が20万9,198円に対して、食費等の他住居費1万3,656円やその他支出6万9,946円を含む支出は26万3,718円となり、5万円が毎月不足する。その不足額は20年で1,300万円、30年間で約2,000万円の資産の取崩しが必要となるというものだった。ただ報告書は公的年金を充実せよと言っているわけではなく、長寿化に伴い長期の資産形成・管理を充実する。資産・収入が足りなければ、就労継続の模索、支出の再点検・削減、資産形成・運用といった自助の充実が必要と言い、結論としては個人型確定拠出年金であるiDeCoや非課税積立投資制度のNISAの制度の維持・拡充を訴えている。報告書の内容として不適切な所はないと考える。ところがこの報告書が出るとマスコミやリベラルな言説を日頃展開している言論人がマクロ経済スライドや公的年金制度の不備を攻撃した。政府も参議院選挙の直前だったこともあり、それに

堂々と反論せず、所管大臣の財務大臣が報告書の表現が不適切であったとして受け取らないという対応をとった。しかし、2(2) で見たように現行制度の大枠を決めた 2004 年改正の検討において、このまま年金水準を維持するには、当時 13.58% の保険料を基礎年金の国庫負担を 1/2 まで引き上げても 22.8% に引き上げる必要があるという見通しを踏まえ、経済団体だけでなくリベラル派の支持基盤である連合等の労働組合代表も保険料の引上げに反対し、マクロ経済スライドの導入に賛成したのであり、多分現時点においても増税、保険料の引上げをしてまでモデル年金水準を引き上げることは反対するだろう。金融庁の報告書にあった支出は高齢夫婦 26 万円だったが、年金を支える現役層の中には夫婦の生活費の他、子育て費用、子どもの教育費、将来の住宅獲得のためのローンを背負って 30 万円前後の収入をやりくりしている人々も多いわけであり、高齢者のその他収入の 6 万 9000 円の支出は日々のやりくりで節約するか、資産の取崩しで対応すべきものとする。従って、モデル年金以上の老後生活も営めるようにするには、iDeCo、企業年金などの老後資金のための資産形成を促す税制優遇措置やそれら私的年金制度の改善で対応すべきである。

年金受給世帯には多様な世帯があり、現役時代全期間非正規労働や自営業などで第 1 号被保険者であった者は、40 年間満期で保険料を納めても地方郡部の住居費を含め生活保護の生活扶助額に等しい月 6 万 5000 円の基礎年金しかもらえず、基礎年金の実際の 2018 年の平均月額<sup>(21)</sup>は 5 万 1,469 円にとどまる。真の問題は、基礎年金のみ受給者の低年金にあると考える。その原因は 3 つあり、① 収入が苦しいことによる年金制度の未加入・保険料の未納、② 60 歳以降働き口がなく 65 歳より前に支給を開始してしまうことによる年金の減額<sup>(22)</sup>、③ マクロ経済スライドによって、モ

---

(21) 厚生労働省「厚生年金・国民年金事業年報」(2018 年)

(22) 今回の制度見直しで支給年齢繰上げによる減額率は 1 月当たり 0.5% から 0.4% に軽減されたが、64 歳支給開始で年金は 4.8% ( $0.4 \times 12$ )、60 歳支給開始で年金は 24% ( $0.4 \times 12 \times 5$ ) の減額となる。

デル年金等厚生年金受給者だけでなく基礎年金にも一律に少子高齢化による減額が行われることである。①については収入が低く納められない場合の保険料の全部又は一部免除がありその手続をしていれば国庫負担分と保険料を納めた割合分の年金が出る。②については高年齢者雇用安定法などの高齢者雇用制度や高齢者を雇用した事業主に支払われる雇用保険の助成金による雇用面の対策がある。また、①、②、③を通じて 3(3) の 2020 年年金改正法にあるように、非正規雇用の厚生年金適用を週労働時間 20 時間以上、月賃金 8.8 万円であれば従業員規模 50 人以上の企業に勤務する従業員にまで拡大することとともに、2(3) で述べた「年金生活者生活支援給付金支給法」により、世帯が市町村民税非課税世帯に属し基礎年金のみしか受給していない者に、税を財源に基礎年金を満期で納めていれば月 5000 円給付金が支給され、低所得で保険料の一部・全部減免を受けていた期間の年金について 1/6 又は 1/12 の加算が行われる。ただ給付金基礎額は今後月 5000 円に物価上昇率をかけた割合で増額はされるものの、マクロ経済スライドにより少子高齢化とともに減額される分の水準低下は免れない。特に前節までで見たように、厚生年金の報酬比例部分が速く財政調整が進むのに対して、基礎年金の調整が長引き年金が低下するリスクがある。

### ③ 公的年金の課題 3 世代による年金減額の不公平感

現在のモデル年金の所得代替率は、デフレで物価・賃金の上昇がなかったことから 2004 年以降マクロ経済スライドがうまく機能せず、2019 年の所得代替率は 2004 年より上昇し 61.7% となっている。また表 4 で見たように比較的順調な経済シナリオをとるケースⅢ（所得代替率 50.8%）でも厚生年金の調整は 2025 年に終わるのに対して基礎年金の調整は 2047 年まで続き、生まれる年代によって年金額には差が生じる。今回の財政検証資料の中で生年度別の年金受給開始後の年金額所得代替率の推移の資料も示されているが、ケースⅢにおいても 1954 年度生まれ（現 65 歳）は 65 歳のモデル年金が 61.7% に対して 80 歳で 49.1%、90 歳で 41.7% となるが、1984 年度生まれ（現 35 歳）は 65 歳のモデル年金が 50.8% に対して 80 歳

で 43.2%、90 歳で 40.6% となる。<sup>(23)</sup> ケース V や VI の経済悪化ケースでは現在の高齢者が比較的高い年金のまま一生を終えるのに対して、2043 年以降年金裁定を受ける 65 歳から 50% を下回り、ケース VI では 2062 年に基礎年金の積立金が枯渇後機械的に基礎年金部分が運用益なしの完全賦課方式に移行すれば年金の所得代替率は 35-38% となってしまう。

これは世代による年金減額の不公平感を産む恐れがある。

## (2) 望ましい年金改革案 その 1

まずは、2 (4) や 3 (2) で検討された各種オプション試算を前提とした望ましい改善案を検討する。

### ① オプション A による厚生年金の適用拡大

**課題 1 持続可能性の向上**については、表 6 で見たとおり、オプション A-① 案 (501 人以上という要件のみを撤廃) では、所得代替率に +0.4~0.5% の効果があり、ケース V で 45.0% となる。オプション A-② 案 (週労働時間 20 時間以上以外の要件を撤廃) では、所得代替率に +0.8~1.1% の効果があり、ケース V で 45.4% となる。オプション A-③ 案 (賃金月 5.8 以上という要件のみとし週労働時間等の要件を撤廃する他、現在非適用とされている個人営業で 5 人未満の従業員の事業所も適用する) では、所得代替率で +4.3%~4.8% の効果があり、ケース V で 49.0% となりほぼ 50% に近くまで改善する。

**課題 2 低年金問題**については、厚生年金の適用については、オプション A-① 案で 125 万人、オプション A-② 案で 325 万人、オプション A-③ 案で 1,050 万人が新たに適用される。非正規で給与が低くても基礎年金に加えて報酬比例年金が加わることや、厚生年金で事業主が半分保険料を払うため未納が避けられやすく低年金問題の改善効果がある。

**課題 3 世代間の年金減額の不公平**については、特段の効果がない。

---

(23) 所得代替率 50% 以上は 65 歳の年金裁定時の数字であり、逆に後年代でも 40% 前後に下げ止まるのは脚注(16) に書いた通り、既裁定者の年金を 4 割以下とさせない措置が働くからである。

問題点は、前述のとおり中小零細事業主の事業主保険料の負担が増加し、その経営悪化や雇用減の影響があるという理由で、非正規雇用が多い業態の特に中小企業の反対がある。

個人的には、早期にオプション A-① 案、できればオプション A-② 案の実現が望ましいと考える。

## ② オプション B-① 案による基礎年金 45 年加入案

オプション B-① 案は、表 7 で見たとおり基礎年金について 65 歳までの 45 年間拠出させることで基礎年金が大幅に上昇し平均年金額が上がるので、課題 1 持続可能性の向上について、ケース I ～ V で +6.4～6.9% 所得代替率が上昇し、ケース V でも 51% と 50% の所得代替率を超える。その数値は示されなかったがケース VI でもかなり 50% に近い水準まで所得代替率が確保されると考えられる。課題 2 低年金問題については、2019 年水準なら現在の月 65,008 円が 45 年で月 73,134 円に上昇する。これは年金生活者支援給付金を目指していた老後の基礎的生活費である 7 万円を上回り、マクロ経済スライドの調整が進んでも基礎給付費 5000 円を加えれば十分 7 万円を超える。課題 3 世代間の年金減額の不公平については、特段の効果がない。問題点は、基礎年金財源の 1/2 の国庫負担のため、最大 1.2 兆円の増税が必要となり、消費税の早急な引上げが難しい現時点では財務省が反対している。

現在も 1000 兆を超える国・地方の債務残高があり、毎年 30 兆円以上の新規国債を発行している。更に高齢化が進めば医療・介護も含め消費税の増税は必要になる。1.2 兆円は消費税率の引上げにして 0.5% 程度の引上げであり、現在の高齢者雇用安定法の措置でも 65 歳までは企業に雇用を確保するように求めていることから、労使の抵抗感も少ない。個人的には是非オプション B-① 案は実現すべきと考える。

## ③ 就労延長と受給開始年齢・支給開始年齢の引上げ案 (B-④、B-⑤、2014 年オプションⅢ-②)

② のオプション B-① 案 (基礎年金 45 年加入) に加えて、表 8 で見たとおり 2019 年財政検証では受給開始を 65 歳、66 歳、67 歳、70 歳、75 歳

にした場合の効果を示した。課題 1 持続可能性の向上について、B-⑤は高在老の廃止を盛り込んでいるので、それをしなければ+0.4%上がり、ケース V で受給開始を 66 歳とすれば 56%、67 歳とすれば 61% 弱となる。とりえず高年齢者雇用安定法や雇用保険の助成金で高齢者雇用を促進する措置を講じて受給開始年齢の引上げを誘導していくことが考えられる。課題 2 低年金問題についても年金額が上がる。課題 3 世代間の年金減額の不公平については、特段の効果がない。

例えばケース VI の経済悪化ケースの際や、少子化が想定以上に進み合計特殊出生率が低位推計となって所得代替率が-3%~-4% 悪化しても大丈夫である。そういった状況になった時には、表 2 のように支給開始年齢をアメリカ、ドイツ並みに一律 67 歳まで上げることも考えられる。

#### ④ 2014 年オプション I 案（マクロ経済スライドフル発動）

賃金や物価が上がらなくても少子高齢化に応じたマクロ経済スライドの調整をフル発動させる案（表 5 参考）で、課題 1 持続可能性の向上について、経済前提が悪いケース V で+2.8% 程度の 48.1% と 50% 近くとなり、ケース VI でも 35-38% から基礎年金の積立金の枯渇を免れ 41.8% となる。課題 2 低年金問題については、基礎年金のみ受給世帯では、この案だけを実施するとマクロ経済スライドのフル発動でより低年金になってしまう。課題 3 世代間の年金減額の不公平については、現在高い所得代替率の高齢者の年金が早く下がることで将来世代の年金の低下の影響も少なくなることで世代間の不公平感の改善につながる。

個人的には、前述の ② オプション B-① 案による基礎年金 45 年加入案や、次に述べる (3) 基礎年金と厚生年金の積立金の統合を並行して行うことで、基礎年金のみ受給者の課題 2 低年金問題の弊害を中和することができるが、その場合でも賃金・物価の引上げがない状態の中で年金の実額が下がるので年金受給者の政治的抵抗があり、実現にはハードルが高いかもしれないと考える。

### (3) 望ましい年金改革案 その2——基礎年金と厚生年金の積立金の合同管理

現行制度は基礎年金と厚生年金で積立金が異なり、別々の特別会計で管理されていることから、表4で見たようにケースⅢでも厚生年金の調整は2025年に終わるのに対して基礎年金の調整は2047年まで続き基礎年金の低下の影響が大きい。

そこで積立金を合同で管理してはどうか。また、さらに(2)②オプションB-①案による基礎年金45年加入案とともに実施し、基礎年金の最低水準を6万5千円～7万円の水準に維持し、厚生年金の報酬比例分の調整率を上げて早期にマクロ経済スライドを行うことが考えられる。

課題1 持続可能性の向上については、ケースⅥという経済悪化ケースでも基礎年金の枯渇ということは起こりえず持続可能性のリスクを減少できる。課題2 低年金問題については、基礎年金の最低水準を一定に保てれば解決につながる。課題3 世代間の年金減額の不公平も基礎年金の最低水準を6万5千円～7万円の水準に維持し早期にマクロ経済スライドを行うことができれば、格差を縮小することができると思われる。別々の制度の積立金ではないかという反論もあるが、1985年の制度改革で国民年金は農民・自営業者・中小零細企業等の非正規労働者の年金から、国民全員の老後の基礎的生活需要を支援する基礎年金となり、国民全体の税金、全加入者の保険料からの拠出が行われる制度となっていること、ケースⅥで将来基礎年金の積立金が枯渇し、機械的に基礎年金部分を完全な賦課方式とすれば全年金受給者の所得代替率が急激に低下してしまうこと、そういう事態となれば厚生年金の積立金も活用せざるを得なくなることから、積立金の合同管理と全体としての財政運営に移行することはおかしなことではないと考える。

更に合同管理する他に基礎年金部分と厚生年金の報酬比例分の調整率に差を設けることで、基礎年金の一定水準の維持と早期のマクロ経済スライドを行うことができる可能性があるが、これに関しては更に様々な検討や関係者間の合意形成に向けた議論が必要となろう。

#### (4) 望ましい年金改革案のまとめ

個人的見解をまとめれば、① オプション A-① 案の早期実施、可能なら① オプション A-② 案の実施で非正規・中小零細企業の厚生年金を適用拡大する、② オプション B-① 案の基礎年金 45 年加入案を実施する、基礎年金と厚生年金の積立金の合同管理を実施するとともに、高年齢者雇用安定法の規制強化や雇用保険の事業主助成金で高年齢雇用の促進を行うことと、受給開始年齢を延ばす年金額上昇効果をネットも活用して啓蒙普及し、66 歳、67 歳等 60 歳代後半までの就労延長と年金の受給開始の引上げを図ることが望ましいと考える。この場合は、中小零細事業主の事業主負担増加についての理解を求める必要と、消費税の計画的引上げについての国民理解を求めていくことが必要になる。

### 5 まとめ

以上、2 でこれまでの年金改正の動きを追い、2004 年改正で現役層の負担の上限を決めマクロ経済スライドで少子高齢化による負担の上昇を抑え、年金額を引下げる現行制度の枠組みが決められ、それに対して労使等利害関係者が同意していたこと、その後も経済の停滞でマクロ経済スライドが予想どおりには機能せず、2009 年、2014 年の財政検証で様々な改革議論と制度改善がなされてきたことを見た。

3 で今回の 2019 年の財政検証の資料を下に、最近 10 年間の経済成長・賃金の低迷が見られ、将来の年金財政の前提となる全要素生産性伸び率も過去 10 年平均で 0.7% 更に最近にかけ 0.3% まで低下していることから、ケース V、VI といった悪い経済想定も十分考えられることを見た。また、2014 年や 2019 年のオプション試算の内容と効果や 2020 年の年金法改正案の内容を検討した。2020 年の年金法改正は、高年齢者雇用安定法など雇用政策も含め、方針は間違っていないが悪い状況でも耐えられる公的年金制度の頑健性を高める効果は少ないと思われることを述べた。

4 で公的年金の課題を、① 持続可能性の向上、② 低年金問題、③ 世代

間の年金減額の不公平であると整理し、筆者として中期的に望ましい改革として、① オプション A の厚生年金適用拡大、② オプション B-① 案による基礎年金 45 年加入案、基礎年金と厚生年金の積立金の合同管理とともに、高齢者雇用の促進し受給開始年齢を延ばす選択を促すことを提言した。

今後とも引き続き、社会経済情勢の変化に対応し公的年金制度の頑健性を高める改正について、分析・検討する研究を続けていきたい。

#### 参考資料

- 岡伸一「高齢者雇用と老齢年金-在職老齢年金制度の国際比較から-」『週刊社会保障 No. 3035』株式会社法研（2019 年 8 月 26 日号）pp. 48-53
- 小塩隆士「財政影響を意識した年金改革論議を」『週刊社会保障 No. 3041』株式会社法研（2019 年 10 月 7 日号）pp. 26-27
- 菊池馨実「2019 年財政検証」『週刊社会保障 No. 3039』株式会社法研（2019 年 9 月 23 日号）pp. 28-29
- 金融審議会 市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」（2019 年 6 月 3 日）
- 厚生労働省社会保障審議会数理部会「平成 16 年財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証」（2006 年 1 月 12 日）
- 社会保障審議会年金部会「国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し——平成 21 年度財政検証結果」（2009 年 2 月 23 日）
- 社会保障審議会年金部会「国民年金及び厚生年金に係る財政の現状及び見通し——平成 26 年度財政検証結果」（2014 年 6 月 3 日）
- 社会保障審議会年金部会 2019 年財政検証関連資料
- 年金財政における経済前提に関する専門委員会資料（2017 年 7 月 31 日～2019 年 8 月 16 日）
- 年金部会資料（2018 年 4 月 4 日～2019 年 12 月 27 日）
- 働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会「議論のとりまとめ」（2019 年 9 月 20 日）
- 芝田文男「公的年金制度の持続可能性と対策」『「格差」から考える社会政策-雇用と所得をめぐる課題と論点』ミネルヴァ書房（2016）pp. 227-241
- 内閣府「全世代型社会保障検討会議 中間報告」（2019 年 12 月 19 日）
- 藤本健太郎「年金の財政検証-就業支援の重要性」『週刊社会保障 No. 3038』株式会社法研（2019 年 9 月 16 日号）pp. 48-53

- 堀勝洋「在職支給停止制度の見直し及び立法論としての受給開始年齢」『週刊社会保障 No. 3005』株式会社法研（2019 年 1 月 14 日号）pp. 44-49
- 民主党『新制度の財政試算イメージ（暫定版）』（2012 年 2 月 10 日）
- 吉原健二「平成時代を振り返る —— 年金制度の歩みと将来への示唆 ——」『週刊社会保障 No. 3020』株式会社法研（2019 年 4 月 29 日-5 月 6 日号）pp. 64-71
- 吉原健二「70 歳まで働き、70 歳から年金という社会の実現をめざそう —— 今回の年金制度改革法案について思う ——」『週刊社会保障 No. 3069』株式会社法研（2020 年 4 月 27 日号）pp. 42-47
- 吉原健二・畑満『日本公的年金制度史-戦後 70 年・皆年金半世紀』中央法規出版（2016）