

年金改革法が成立 充分な審議つくされず 被用者保険の適用拡大など更なる低年金対策が今後の課題

6月13日、被用者保険の適用拡大などを柱とした年金改革法（以下、「改革法」と略す。）が参議院本会議で可決・成立した。政府は、当初、3月に国会への提出を予定していたが、基礎年金の底上げ策をめぐって、自民党内の意見がまとまらず、法案の国会提出が5月17日と大幅に遅れた結果、国会審議はきわめて不十分なものとなった。

また、基礎年金の底上げ策については、法案から一旦削除されたが、衆議院において基礎年金の底上げ策を復活させる修正が行われた。この基礎年金の底上げ策については、厚生年金積立金の活用を前提としている等の問題が指摘され、国民の理解も十分とは言えない。この間、退職者連合・地公退は、基礎年金の底上げ策として、被用者年金の適用拡大及び基礎年金の拠出期間の45年化を優先して実現するように取り組みを進めてきた。

以下に、今回の年金改革法の概要に触れながら、低年金対策としての基礎年金の底上げに関わって、制度の仕組みや退職者連合・地公退の考え方等について、報告する。

年金財政は健全に推移するも低年金対策は不十分

2024年7月、5年に一度行われる公的年金制度の「財政検証」結果が公表され、公的年金の収支及び長期的な財政状況は、2019年の財政検証の見通しよりも好転していることが示された。要因としては、この間の被用者保険の適用拡大等の制度改革

図表1 今回の年金改革法の主な内容

項目	説明
被用者保険の適用拡大	・短時間労働者の適用要件のうち、賃金要件を撤廃するとともに、企業規模要件を令和9年10月1日から令和17年10月1日までの間に段階的に撤廃する。 ・常時5人以上を使用する個人事業所の非適用業種を解消し、被用者保険の適用事業所とする。
在職老齢年金制度の見直し	支給停止となる収入基準額を50万円から62万円に引き上げる。
遺族年金の見直し	遺族厚生年金の男女差解消のため、18歳未満の子のない20～50代の配偶者を原則5年の有期給付の対象とし、60歳未満の男性を新たに支給対象とする。
厚生年金保険等の標準報酬月額の上限の段階的引上げ	負担能力に応じた負担を求め、将来の給付を充実する観点から、標準報酬月額の上限額を65万円から75万円に段階的に引き上げる。

出所：厚生労働省資料より地公退作成

によって高齢者と女性の労働参加が進み、年金の加入者が増えたことと、積立金の運用状況が好調だったことがあげられる。今回の改革法は、この間の改革をさらに堅調に進め、年金制度の持続可能性を高めることと合わせて、働き方や男女の差等に中立的で、ライフスタイルや家族構成等の多様化を踏まえた内容が盛り込まれている。しかし、被用者保険の適用拡大の改革ペース後退、基礎年金加入期間延長の先送り等、低年金対策への踏み込みの不十分さは否めない。今回の改革法の主な内容は次のとおりである。

■被用者保険の適用拡大

今回の改革法の目玉は、被用者保険の適用拡大だ。国民年金・基礎年金のみで老後を迎えるよりも、厚生年金に加入する期間を長くした方が老後の生活に有利なのは明らかだ。2012（H

24）年から、厚生年金に加入していない短時間労働者を対象にして、被用者保険への適用拡大が進められてきた。改革法では、賃金要件（106万円の壁）は法律の公布の日から3年以内に撤廃とされたが、企業規模要件の撤廃については、当初予定した2029年から6年間先送りした2035年に完了するというペースダウンしたものとなった。

■在職老齢年金制度の見直し

在職老齢年金制度は、65歳以降、働きながら年金を受給している場合、賃金と年金の合計額（基礎年金は対象外）が50万円（2024年度）を上回ると、賃金2に対し年金1が支給停止となるものだ。今回の改革法では、支給停止となる収入基準額を62万円に引き上げることとしている。

■標準報酬月額の上限の見直し

また、標準報酬月額の上限の見直しは、上限額の現行65万円を75万円に引き上げる。在職老齢年金制度の見直しによって、年金財政の支出が増え、所得代替率への影響は▲0.2%（報酬比例部分）と試算されている。反対に、標準報酬月額の上限の見直しによる所得代替率への影響は＋0.2%（報酬比例部分）と試算されている。標準報酬月額の上限の見直しによるプラス効果が、在職老齢年金制度の見直しによるマイナス効果を埋め合わせる関係となっている。

■遺族年金の見直し

共働き世帯が増える中で、男性が主たる家計の担い手等の古い考え方が年金制度の中にも残っている。今回の改革法には、遺族年金制度がその一つだが、時代に合わなくなった制度の見直しとして、制度上の男女差の解消、子の加算と配偶者の加給年金の見直しが盛り込まれた。

■将来の基礎年金の給付水準の底上げ

将来的に基礎年金の給付水準の低下が見込まれる中で、基礎年金の底上げ策（マクロ経済スライドの調整期間の一致）を実施するかどうかにについて、次回2029年の財政検証時に判断する規定が附則に盛り込まれた。また、この措置を導入した際に、一時的に厚生年金の給付水準の低下が指摘されていたが、その場合の影響を緩和するための措置を講ずることとされた。

■第3号被保険者制度

第3号被保険者制度は働き方に中立な制度といえず、将来的に廃止に向けた検討が求められる。連合や退職者連合だけでなく、経済団体からも見直しを求める意見が出され、改革法に検討規定が設けられた。

危険される将来的な基礎年金の給付水準の低下

改革法には、基礎年金の底上げ策が復活することとなったが、低年金対策が今後も年金制度改革の大きな課題である。この間の財政検証からは、将来的に基礎年金の財政が悪化し、給付水準の低下が危惧されている。そもそも将来的な基礎年金財政の悪化がなぜ起こるのか、制度の基本に立ち返って、考えてみたい。

■2004年に持続可能性を高めた年金制度へ改正

少子高齢化が、持続可能な年金制度に深刻な影響を及ぼすと受け止められるようになったのは1990年代後半であった。2000年代に入って、現状の年金制度に対する抜本的な改革の機運が高まり、2004年に大幅な改正が行われた（図表2）。

図表2 2004年の年金改正

①保険料率を引き上げ、上限を固定 （厚生年金13.58%→18.3%）
②基礎年金国庫負担の引き上げ （3分の1→2分の1）
③積立金の活用
④マクロ経済スライドの導入 （給付と負担の均衡を図る仕組み）

「将来世代の年金給付水準を一定程度確保するために、すでに年金を受給している皆さんの年金額を少しずつ減らさせてください」というのがマクロ経済スライド調整であり、これらの改正により制度の持続可能性が高められることとなった。

■デフレ経済下で国民年金と厚生年金の財政が悪化

2004年の財政再計算時の見直しでは、マクロ経済スライド調整を発動することによって、厚生年金（報酬比例部分）と基礎年金の給付水準の調整が2023年に終了する見込みとなっていた（図3の①）。2004年の改正時の年金額の改定の仕組みは、

高度経済成長期以降の昭和の時代には当たり前だった「賃金の上昇が物価の上昇を上回る」という経済前提のもとで、安定した年金財政が維持できるように組み立てられていた。

図表3 マクロ経済スライド調整の始期と終了時期（過去30年投影ケース）

	2004年の財政再計算時の見直し①		2024年の財政検証時の見直し②	
厚生年金（報酬比例部分）	2004年 [25.7%]	→ 2023年 [21.8%]	2024年 [25.0%]	→ 2026年 [24.9%]
基礎年金（二人分）	2004年 [33.7%]	→ 2023年 [28.4%]	2024年 [36.2%]	→ 2057年 [25.5%]

※□内は所得代替率。所得代替率とは、現役世代の収入（ボーナス含む）に対するモデル世帯（夫：40年間就労、妻：専業主婦）の年金額の割合

出所：厚生労働省資料より地公退作成

て国民年金と厚生年金の財政にマイナスの影響を及ぼし、基礎年金のマクロ経済スライドの調整期間が長引くこととなった。

■基礎年金の財政がより大きなダメージを受けた主な要因

図3の②に2024年の財政検証時のマクロ経済スライド調整の見通しを示した。厚生年金（報酬比例部分）は、2026年に調整が終了するものの、基礎年金は、2057年に終了し、給付水準（所得代替率）が3割ほど低下する。基礎年金のマクロ経済スライド調整が報酬比例部分より大幅に長引くこととなったが、主な要因は、報酬比例部分と基礎年金の算定式の違いにある。

報酬比例部分の算定式は、被保険者期間の平均報酬額に一定の給付乗率と被保険者期間を掛けたものである。また、基礎年金の算定式は、基礎年金満額（令和7年度で83万1、700円）に（保険料納付月数÷480）を掛けたものである。

デフレ経済下で、マクロ経済スライドが発動されず、既に年金を受給している人の年金額については、給付調整（抑制）は実施されなかったものの、将来、年金を受給する現役の被保険者については、賃金が目減りしたことによって、平均報酬額が減少し、

算定式からもわかるように、将来の報酬比例部分の給付額が自動的に減少することとなった。このことにより厚生年金の財政にはプラスに作用することとなった。

一方、基礎年金は基礎年金満額という定額に（保険料納付月数÷480）を掛けるという算定式のため、報酬比例部分のように賃金の減少に影響されず、なおかつ、当時の「賃金下がっても物価下落分までしか下がらない」という年金改定ルールのもとで、基礎年金の給付水準の高止まりが続き、基礎年金の財政がより大きなダメージを受けることとなった（因みに、この年金改定ルールは令和3年度以降、改められている）。

また、女性や高齢者の労働参加の進展により、想定より厚生年金被保険者の増加や第3号被保険者の減少が進み、厚生年金の財政が改善したこともスライド調整期間のズレに影響している。

低年金対策としての三つの基礎年金の底上げ策

昨年の財政検証と同時に行われたオプション試算では、図表4に示した三つの基礎年金の底上げ策について、基礎年金の給付水準を確保する上でプラスの効果があることが確認された。

改革法に復活したのは、このうちの(3)マクロ経済スライドの調整期間の一致だ。この措置の問題点として、従来の拠出ルールから大きな変更となる厚生年金積立金の活用を前提としていること、また、底上げに伴い必要となる国庫負担の財源確保策も明らかにっていないことがあり、国民の理解も十分とは言えない。

■地公退の基礎年金の底上げに対する取り組み

地公退は、三つの基礎年金の底上げ策のうち、被用者保険の適用拡大と基礎年金の拠出期間の延長（45年化）を優先して取り組みを進めてきた。その理由の一つ目として、この二つの組み合わせが、基礎年金の給付水準を高める効果が最も大きいことがあげられる。

図表4 2024年オプション試算の結果で示された三つの基礎年金水準の底上げ策（過去30年投影ケース）

オプション試算で示された基礎年金の底上げ策	所得代替率への影響
(1)被用者保険の適用拡大 所定労働時間が週10時間以上の被用者をすべて適用(860万人拡大)	+5.9% (2038)
(2)基礎年金の拠出期間の延長(40年→45年)	+6.9% (2055)
(3)マクロ経済スライドの調整期間の一致	+5.8% (2036)

（備考）□内は給付水準調整の終了年度。

出所：厚生労働省資料より地公退作成

「所定労働時間が週10時間以上の被用者をすべて適用」のケースでは、給付水準調整の終了が2038年度となり、(3)マクロ経済スライドの調整期間の一致と同様の効果が見込めることにある。

■退職者連合に結集して、安心・安定の年金制度の実現を

被用者保険の適用拡大については、改革のスピードに問題はあ

るものの、一定の前進が図られてきている。しかし、基礎年金の拠出期間の45年化については、低年金対策としての基礎年金の底上げ策の柱の一つとして実現が求められているものの、保険料負担を求めること、国庫負担の財源確保がネックとなつて、昨年の夏に、厚生労働省は改革法案に盛り込まないことを早々と宣言してしまった。今回の改革法の中には検討規定を設けることとなったが、中長期的な視点に立って、基礎年金の拠出期間の45年化を含めた課題を前進させることが必要だ。

地公退は、退職者連合に結集して、被用者保険の適用拡大と基礎年金の拠出期間の延長による低年金対策の充実を図り、安心・安定の年金制度の実現にむけて引き続き取り組みを強化していく。