

特集 I 2020年年金制度改正と今後の課題

厚生労働省年金局年金課

I 年金制度の現状と2020年年金制度改正

年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律案（2020年年金制度改正法案）は、2020年3月3日第201回国会に提出、審議を経て、同年5月29日の参議院本会議で可決、成立し、同年6月5日に令和2年法律第40号として公布されました。

本稿では、この年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律（以下「改正法」という）に盛り込まれた被用者保険の適用拡大や在職中の年金受給の在り方の見直しなどの主な項目について、法案成立までの経緯や今後の課題などにも触れながら解説いたします。

1. これまでの年金制度改正

現在の公的年金制度の財政フレームは、2004年の年金制度改正により導入されました。2004年改正では、①将来の保険料水準を固定し、②基礎年金国庫負担割合を2分の1へと引き上げ、③概ね100年の財政均衡期間の期間内で積立金の運用収入と元本を活用することとし、この①から③による財源の枠組みの中で、④年金の給付水準について、概ね100年間で年金財政が均衡する水準まで自動調整するマクロ経済スライド調整の仕組みを導入しました。

その後、2012年の年金制度改正では、基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化を行い、2004年改正の財政フレームを完成させ、被用者年金制度の一元化、500人超企業における短時間労働者への被用者保険の適用拡大などを行いました。2017年8月の社会保障制度改革国民会議報告書には、①マクロ経済スライドの見直し、②短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、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、の4項目が今後の課題として設定され、これらの課題は、2017年12月に成立した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（プログラム法）にも規定されました。

2016年の年金制度改正は、プログラム法の課題の一つである、マクロ経済スライドの見直しに対応した改革を実施しました。具体的には、マクロ経済スライドについて、年金の名目額が前年度を下回らない措置を維持しつつ、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整するルール（キャリアオーバー制）を導入しました。

2020年の年金制度改正は、社会保障制度改革国民会議報告書やプログラム法に規定された年金制度の課題について向き合い、今後の社会経済の変化に年金制度を対応させることを目指して行ったものです。

2. 2020年改正法の検討

2016年改正後、厚生労働省社会保障審議会年金部会（以下「年金部会」という）では、社会保障制度改革国民会議報告書やプログラム法に規定された課題である、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、高齢期の就労と年金受給の在り方について議論を行いました。

2019年8月に公表された財政検証では、新しい将来推計人口と幅広い経済前提の設定に基づき試算を行うだけでなく、オプション試算として、被用者保険の更なる適用拡大、保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択肢の拡大などを実施した場合の試算を行い、以下の点が明らかとなりました。

- ① 経済成長と労働参加が進むケースでは、現行制度の下でも、引き続き、所得代替率50%の給付水準を今後概ね100年間にわたり確保できることが確認できた。従って、経済成長と労働参加の促進が、将来の年金の水準確保のために重要である。
- ② オプション試算Aでは、被用者保険の適用拡大を125万人、325万人、1050万人の3つのケースで行った場合の試算を行い、対象者の規模が大きいほど所得代替率や基礎年金の水準確保に効果が大きいことが確認できた。

- ③ オプション試算Bでは、基礎年金の加入期間の延長、在職老齢年金制度の見直し、厚生年金の加入年齢の上限の引き上げ、就労延長と受給開始時期の選択肢の拡大について試算を行い、就労期間・加入期間の延長や繰り下げ受給の選択は、年金の水準確保に効果が大きいことが確認できた。

2019年財政検証を踏まえた年金部会では、年金制度についても、働き方の多様化・高齢期の長期化という今後の社会経済の変化を見据えた制度改革を行うことが必要であるという共通認識に達し、「多様な就労を年金制度に反映する被用者保険の適用拡大」「就労期間の延伸による年金水準の確保・充実」を2つの大きな柱として議論を進め、次の方向性を共有しました。

① 短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大

- 被用者は、被用者による支え合いの仕組みとしての被用者保険に加入することが基本であること、厚生年金の適用により将来の年金を手厚くできることが期待されること、社会保険制度の適用の仕方によって働き方や企業の雇い方、経営条件などに影響をできるだけ与えないことが望ましいことから、被用者として働く者には被用者保険を適用するという基本的な考え方に立つ必要がある。具体的な適用拡大は、人手不足や社会保険料負担を通じた企業経営への影響などに留意しつつ、丁寧に進める必要がある。

② 高齢期の就労と年金受給の在り方

- 高齢期の健康状態が若返り、就労意欲が高い状況を踏まえると、年金制度においても、より多くの人がこれまでよりも長く多様な形で働く社会となることを展望した上で、高齢期の経済基盤の充実のために行うべき制度的対応を今の段階から図ることが重要である。
- こうしたことから、在職老齢年金制度の在り方の見直し及び在職時改定の導入、年金受給開始時期の選択肢の拡大を行うとともに、今後、必要となる財源確保の在り方も検討した上で、就労期間の延伸などに対応した被用者期間（保険料拠出期間）の延長など、残された課題についても議論を続けるべきである。

3. 2020年改正法の内容

2019年財政検証や年金部会、政府・与党での議論などを踏まえ、年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律（2020年改正法）が、2020年3月3日第201回国会に提出され、審議を経て、同年5月29日の参議院本会議で可決、成立し、同年6月5日に令和2年法律第40号として公布されました。

この改正法は、より長く多様な形となる就労の変化を年金制度に反映し、長期化する高齢期の経済基盤を充実するという考え方に基づき、公的年金制度について、①多様な就労を年金制度に反映するための被用者保険の適用拡大、②就労期間の延伸による年金の確保・充実のための在職老齢年金制度の見直し、在職時改定の導入、年金受給開始時期の選択肢の拡大などを行ったものです。

併せて、多様な老後生活のニーズに対応するため充実・普及を図ってきた私的年金についても、①就労期間の延伸による年金の確保・充実のための確定拠出年金の加入可能年齢の引き上げ・受給開始時期の選択肢の拡大、②より多くの企業や個人が制度を活用できるようにするための中小企業向け制度の対象範囲の拡大・企業型DC加入者の個人型DC加入要件の緩和などの見直しを行いました。

その他、改正法では、国民年金手帳から基礎年金番号通知書への切り替え、未婚のひとり親などの国民年金保険料申請全額免除基準などへの追加、短期滞在の外国人に対する脱退一時金の支給上限年数の3年から5年への引き上げ、年金生活者支援給付金制度における所得・世帯情報の照会の対象者の見直し、児童扶養手当と障害年金の併給調整の見直しなどを行いました。

改正法のうち、公的年金制度の主な見直し内容は、以下のとおりです。

(1) 被用者保険の適用拡大

被用者は、本来であれば働き方や企業規模・形態にかかわらず厚生年金保険の被保険者となり、報酬に比例した保険料を負担した上で、定額給付の基礎年金に加え、報酬比例給付による保障を受けるべきです。

現在は、被用者でありながら国民年金の加入となってい

年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律の概要
(令和2年法律第40号、令和2年6月5日公布)

改正の趣旨

より多くの人により長く多様な形で働く社会へと変化する中で、長期化する高齢期の経済基盤の充実を図るため、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、在職中の年金受給の在り方の見直し、受給開始時期の選択肢の拡大、確定拠出年金の加入可能要件の見直し等の措置を講ずる。

改正の概要

1. 被用者保険の適用拡大【厚生年金保険法、健康保険法、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（平成24年改正法）、国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法】

- ① 短時間労働者を被用者保険の適用対象とすべき事業所の企業規模要件について、段階的に引き下げる（現行500人超→100人超→50人超）。
- ② 5人以上の個人事業所に係る適用業種に、弁護士、税理士等の資格を有する者が行う法律又は会計に係る業務を行う事業を追加する。
- ③ 厚生年金・健康保険の適用対象である国・自治体等で勤務する短時間労働者に対して、公務員共済の短期給付を適用する。

2. 在職中の年金受給の在り方の見直し【厚生年金保険法】

- ① 高齢期の就労継続を早期に年金額に反映するため、在職中の老齢厚生年金受給者（65歳以上）の年金額を毎年定時に改定することとする。
- ② 60歳から64歳に支給される特別支給の老齢厚生年金を対象とした在職老齢年金制度について、支給停止とならない範囲を拡大する（支給停止が開始される賃金と年金の合計額の基準を、現行の28万円から47万円（令和2年度額）に引き上げる。）。

3. 受給開始時期の選択肢の拡大【国民年金法、厚生年金保険法等】

現在60歳から70歳の間となっている年金の受給開始時期の選択肢を、60歳から75歳の間に拡大する。

4. 確定拠出年金の加入可能要件の見直し等【確定拠出年金法、確定給付企業年金法、独立行政法人農業者年金基金法等】

- ① 確定拠出年金の加入可能年齢を引き上げる（※）とともに、受給開始時期等の選択肢を拡大する。
※企業型DC：厚生年金被保険者のうち65歳未満→70歳未満 個人型DC（iDeCo）：公的年金の被保険者のうち60歳未満→65歳未満
- ② 確定拠出年金における中小企業向け制度の対象範囲の拡大（100人以下→300人以下）、企業型DC加入者のiDeCo加入の要件緩和など、制度面・手続面の改善を図る。

5. その他【国民年金法、厚生年金保険法、年金生活者支援給付金の支給に関する法律、児童扶養手当法等】

- ① 国民年金手帳から基礎年金番号通知書への切替え
- ② 未婚のひとり親等を寡婦と同様に国民年金保険料の申請全額免除基準等に追加
- ③ 短期滞在の外国人に対する脱退一時金の支給上限年数を3年から5年に引上げ（具体的な年数は政令で規定）
- ④ 年金生活者支援給付金制度における所得・世帯情報の照会の対象者の見直し
- ⑤ 児童扶養手当と障害年金の併給調整の見直し 等

施行期日

令和4(2022)年4月1日（ただし、1①は令和4(2022)年10月1日・令和6(2024)年10月1日、1②・③は令和4(2022)年10月1日、4①は令和4(2022)年4月1日・同年5月1日等、4②は公布日から6月を超えない範囲で政令で定める日・令和4(2022)年10月1日等、5②・③は令和3(2021)年4月1日、5④は公布日、5⑤は令和3(2021)年3月1日 等)

る者も相当数に上っていますが、国民年金のみに加入する者は、報酬比例の給付が保障されず、保険料が未納となるリスクも抱えており、将来の無年金・低年金が心配されます。被用者保険の適用拡大は、こうした将来の無年金・低年金が心配される者にとって、将来の年金水準の充実につながります。

また、労働者の働き方や企業による雇い方の選択において、社会保険制度における取り扱いによってその選択が歪められたり、不公平が生じたりすることがないようにする

ことは重要です。被用者保険の適用拡大を通じ雇用や働き方に中立的な制度が実現すれば、働きたい人の能力発揮の機会、企業運営に必要な人材が確保されやすくなり、公平な経営条件の確保に資することが期待できます。特に、被扶養認定基準（年収130万円）に直面している国民年金第3号被保険者は、現在は被扶養認定基準から外れれば国民年金第1号被保険者となり、給付増を享受できずに保険料を負担しますが、適用拡大により被用者保険に加入できれば、第2号被保険者として給付増を享受しつつ、扶養から外れ、

働く時間を気にせず、自身が希望する形で働くことができます。

さらに、被用者保険の適用拡大は、国民年金加入者が厚生年金の被保険者となることで、国民年金財政を改善させ、マクロ経済スライドによる調整終了後の所得代替率の改善や基礎年金水準の確保につながるものであり、年金制度における所得再分配機能を強化します。

2012年改正により、被用者保険の適用範囲は、従業員500人超の企業で月収8.8万円以上などの要件を満たす短時間労働者に拡大され、500人以下の企業では、労使の合意に基づき、企業単位で、短時間労働者へ適用することが可能となりました。

この従業員500人超という企業規模要件は、附則に経過措置として設けられているものですが、被用者である者には被用者保険を適用することが原則であることを踏まえると、最終的には撤廃すべき要件です。他方で、被用者保険の適用拡大は、負担面での企業への影響が大きいことから、適用拡大を進めるに当たっては、中小企業への配慮が重要です。

こうした要請の下で関係者の意見を丁寧に聴取した結果、改正法では、この企業規模要件について、2024年10月に50人超規模の企業まで適用することとし、その施行までの間にも、できるだけ多くの労働者の保障を充実させるため、2022年10月に100人超規模の企業までは適用することとしました。

企業規模要件を50人超に見直すこととなり、今後の短時間労働者の増減や賃金動向によっては変わりうるものの、新たに65万人が被用者保険に適用されることとなり、所得代替率はおよそ0.3%増加すると推計されます。

また、改正法では、短時間労働者への被用者保険の適用要件のうち、1年以上の勤務期間要件について、実務上の取り扱いの現状も踏まえて撤廃し、フルタイムなどの被保険者と同様、2カ月超の要件を適用することとしました。

企業規模要件・勤務期間要件の見直しに加え、適用業種の見直しも行いました。現行制度の適用事業所は、法人は全て強制適用ですが、個人事業所の場合、法定16業種に該当する常時5人以上の従業員を使用する事業所に限って強制適用としており、この16業種は、1953年以来、一度も見直されていません。この適用業種の扱いについて、非適

用とされた制度創設時の考え方と現状、各業種それぞれの経営・雇用環境などを個別に踏まえつつ見直しを検討すべきとの認識の下、検討を進め、実態を踏まえた見直しを行いました。具体的には、5人以上の個人事業所のうち、弁護士・税理士・社会保険労務士などの法律・会計事務を取り扱う士業については、他の業種と比べても法人割合が著しく低いこと、社会保険の事務能力などの面からの支障はないと考えられることなどから、適用業種に追加することとしました。

(2) 在職中の年金受給の在り方の見直し

改正法では、60～64歳に支給される特別支給の老齢厚生年金を対象とした在職老齢年金制度（低在老）の支給停止の基準額（2020年度28万円）について、65歳以上の在職老齢年金制度（高在老）と同じ基準額（2020年度47万円）へと見直しを行いました。この低在老は、就労に与える影響が一定程度確認されているという観点、60歳代前半の就労、特に2030年度まで支給開始年齢の引き上げが続く女性の就労を支援するという観点、低在老を高在老と同じ基準とすることは制度をわかりやすくするという利点もあるという観点から見直したものです。

また、改正法では、在職定時改定の制度を導入しました。現行制度では、老齢厚生年金の受給権を取得した後に就労した場合は、退職時や70歳到達時など、厚生年金保険の被保険者の資格を喪失した時に、受給権取得後の被保険者であった期間を加えて老齢厚生年金の額を改定する退職改定が行われています。改正法では、この退職改定に加え在職定時改定を導入し、65歳以上の者は、在職中に毎年1回、10月に年金額が改定されることとなりました。これにより、就労を継続したことの効果が、退職を待たずに早期に年金額に反映されることとなり、年金を受給しながら働く在職受給権者の経済基盤が充実します。

(3) 受給開始時期の選択肢の拡大

公的年金の受給開始時期は、原則として、個人が60歳から70歳の間で自由に選ぶことができます。65歳より早く受給を開始した場合は、年金額は一月当たり0.5%減額され、65歳より後に受給を開始した場合は、年金額は一月当

たり0.7%増額されます。この繰上げ減額率・繰下げ増額率は、選択された受給開始時期にかかわらず数理的に年金財政上中立を基本に設定されています。

改正法では、高齢期の就労の拡大などを踏まえ、高齢者が自身の就労状況などに合わせて年金受給の方法をさらに柔軟に選択できるよう、その選択肢を増やす観点から、この受給開始時期の選択肢の拡大を行いました。

具体的には、繰下げ受給の上限年齢を、現行の70歳から75歳に引き上げ、受給開始時期を60歳から75歳の間で選択できるようにしました。この選択肢の拡大に合わせて、繰上げ減額率、繰下げ増額率についても、従来の考え方と同様、選択された受給開始時期にかかわらず数理的に年金財政上中立を基本として設定するという考え方の下、最新の生命表などによる見直しを行いました。具体的には、繰上げ減額率は一月当たり0.4%減額に変更し、繰下げ増額率は引き続き一月当たり0.7%増額とし、この繰上げ減額率・繰下げ増額率は、政令で規定することとしました。

この結果、現在は上限年齢70歳で繰下げ受給の申し出を行った場合、受給額は5年待機分の42%増額されるところ、上限年齢75歳で繰下げ受給の申し出を行えば、受給額は10年待機分の84%増額されることとなります。

改正法では、この繰下げ受給の上限年齢の引き上げに合わせて、70歳以降に請求する場合の5年前時点での繰下げ制度を創設しました。70歳以降になってから請求を行い、かつ、請求時点における繰下げ受給を選択しない場合、現行の仕組みでは、繰下げ増額のない本来額の年金が受給権発生時から支給されることとなりますが、その際、一部の支分権が時効により消滅します。このため、70歳以降80歳未満の間に請求し、かつ請求時点における繰下げ受給を選択しない場合、年金額の算定に当たっては、5年前に繰下げ申し出があったものとして年金を支給することとし、支給する年金には受給権発生から裁定請求の5年前までの月数に応じた増額を行うこととしました。

なお、この改正は、あくまで年金の受給開始時期の選択肢を拡大するものであり、現在65歳からとなっている年金の支給開始年齢を引き上げるものではありません。現在の年金制度は、現役世代の負担を加重にしないよう、2004年改正において、保険料の上限を固定した上で、その範囲内で給

付水準を調整するマクロ経済スライドを導入しており、65歳の支給開始年齢を堅持した上で年金財政の長期的なバランスがとれる仕組みとなっています。このため、年金の支給開始年齢は引き上げないこととしています。

受給開始時期の選択肢の拡大により、国民一人ひとりがそれぞれの就労環境やライフプランに合わせた形でより柔軟に年金を受給できるようになり、高齢期の経済基盤の充実が期待できます。

4. 改正法の成立

国会での審議を経た結果、改正法には、衆議院及び参議院それぞれで、附帯決議が付されました。

衆議院の附帯決議には、被用者保険の適用範囲、基礎年金の水準、育児期の保険料免除の検討など、改正法の検討規定にも設けられた事項に加え、繰下げ受給についての周知や、年金生活者支援給付金の額の検討などの事項も、政府が検討すべき事項として盛り込まれました。さらに、参議院での附帯決議には、財政検証や第3号被保険者の在り方などについても盛り込まれました。

II 今後の課題

2020年の改正法は、より多くの方がより長く多様な形で働く社会へ変化する中で、長期化する高齢期の経済基盤の充実を図るため、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、在職中の年金受給の在り方の見直し、受給開始時期の選択肢の拡大などを行ったものです。

年金制度が、今後も長期にわたり老後生活の基本を支えるという役割を引き続き果たすためには、2020年の改正法が与える影響や今後の社会経済の変化の動向などを検証し、社会経済や労働市場の変化に対応した制度の在り方について、雇用政策とも連携しながら検討を進めることが重要です。

特に、改正法の検討規定や附帯決議に盛り込まれた被用者保険の更なる適用拡大、高齢期の就労と年金受給の在り方、年金制度の所得再分配機能の維持（基礎年金水準低下への対応）は、次期制度改正に向けて引き続き検討すべき重要課題です。

1. 被用者保険の更なる適用拡大

改正法は、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大については、中小企業への負担に配慮する観点から、まずは50人超規模の企業まで適用することとしましたが、本来は、企業規模要件を撤廃し、50人以下の企業に対しても、被用者である者には被用者保険を適用すべきです。従って、今後は、50人超規模の企業までの適用拡大により生じる影響の検証を行った上で、更なる拡大をどのように進めるかを議論していきます。その際、改正法による適用拡大に当たり、中小企業や従業員がどのように行動したか、企業経営にどのような影響を与えたかなどについて、関係者からの意見を丁寧に聞きながら調査することが重要です。

個人事業主の事業所の適用業種についても、改正法では弁護士・税理士・社会保険労務士などの法律・会計事務を取り扱う士業を適用対象に加えることとしましたが、本来被用者には全て被用者保険を適用すべき、との原則からすると、今後は、その他の業種への拡大も検討する必要があります。

さらに、兼業・副業も含めた複数事業所就労者への保障の在り方、フリーランスなど個人事業主だが実態は被用者に近い働き方をとする者への保障の在り方についても、労働政策との整合性も踏まえて、被用者保険の適用についての検討を進めていきます。

2. 高齢期の就労と年金受給の在り方

在職老齢年金制度について、改正法では低在老のみを見直しました。他方、高在老については見直していません。

2019年財政検証を踏まえた年金部会などでの議論・検討の過程では、社会保険方式をとる公的年金制度は、保険料を拠出された方に対し、それに見合う給付を行うことが原則である中、就労し、一定以上の賃金を得ている厚生年金受給者には、年金支給を一部停止する在職老齢年金制度は例外的な仕組みであること、高齢期の就労が多様化する中、変化する高齢期の雇用環境に併せて、今から在職老齢年金制度の在り方の見直しを図ることは、将来の変化を展望した制度的な対応として意義があること、といった観点から、高在老の在り方を見直すべきとの意見もありました。

他方で、在職老齢年金制度の撤廃または基準額の緩和は、

見直しによる就労の変化を見込まない場合、将来世代の所得代替率を低下させることが、2019年財政検証オプション試算結果でも確認されていること、高在老の適用基準47万円の対象者は、年金と賃金を合計すれば比較的フロー所得に余裕があることから単純な見直しは高所得高齢者の優遇となるという観点などから、見直しに否定的な意見もありました。

このように高在老の見直しについては、政府・与党で賛否含めさまざまな意見があり、結論として、2020年の改正法では、見直さないこととしました。

高齢期の就労と年金をめぐる調整については、年金制度だけで考えるのではなく、税制での対応や各種社会保障制度における保険料負担などでの対応と併せて、今後も検討していきます。

3. 年金制度の所得再分配機能の維持

2019年財政検証では、一定の経済成長と労働参加が進めば将来的に所得代替率50%を維持できるものの、1階部分の基礎年金部分のマクロ経済スライド調整期間は、2階部分の報酬比例部分よりも長期化していることが確認されました。

基礎年金は、所得の多寡にかかわらず一定の年金額を保障する所得再分配機能を有する給付であり、この調整期間の長期化は、年金制度の所得再分配機能の低下を意味することとなります。この再分配機能を維持することは、基礎年金のみを受給する者だけでなく、厚生年金の受給者にとっても、その高齢期の経済基盤を充実させるために非常に重要です。

被用者保険の適用拡大は、その分国民年金の拠出金負担を減少させ、国民年金財政を改善させて基礎年金のマクロ経済スライド調整の早期終了に資するものであることから、基礎年金の所得再分配機能の維持のためにも、被用者保険の適用拡大をさらに進めることは重要です。

その上で、基礎年金が、厚生年金と国民年金の被保険者が公平に拠出して支える仕組みであることを踏まえつつ、報酬比例部分と基礎年金部分のバランスを確保して基礎年金の所得再分配機能を維持していくため、どのような方策が可能か、関係者とも調整しながら引き続き検討していきます。