

特集2 平成31年財政検証と公的年金改革

2019年は財政検証結果が示される年である。前回の財政検証結果から5年が経過し、その間に厚生年金保険料は18.3%の上限に達し固定され、今年はマクロ経済スライドが実施される予定となっている。企業年金制度改革にも公的年金改革は大きな影響を及ぼす。

本稿では厚生労働省社会保障審議会年金部会委員の小野氏に議論の課題をまとめていただいた。



みずほ信託銀行年金研究所 主席研究員
小野 正昭 (おの まさあき)

はじめに

公的年金の平成31年財政検証と制度改革に向けて、2018(平成30)年4月から社会保障審議会年金部会の議論が始まった。知合いの委員との間では、新体制となった年金部会では部会の場における委員から事務局に対する質問がめっきり減り、実質的な議論が増えていることが話題となっている。さらに、審議会等の最近の変化としてペーパーレス化がある。年金部会も同年11月の第6回に導入された。ペーパーレス化は前日までに会議資料が公開され、傍聴者のみならず広く国民が事前を知る事となる。このような環境下では、不用意な発言は委員自身の理解度を問われる。新任の筆者としては、この緊張感が心地よい。

本稿では、制度改革に向けた課題について、筆者の見解を述べたい。公的年金改革は、「プログラム法」(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)を受けて平成26年財政検証の際に示された「オプション試算」の施策が中心となる。そして平成31年財政検証では、その後の展開を踏まえた議論が期待される。

さて、財政検証と制度改革の議論では、2004年改正による「保険料水準固定方式」という、それ以前とは異なる制度運営の転換を正しく理解することが欠かせない。法定の保険料水準は、2017年度に引き上げが完了していることを踏まえると、制度運営の中心

が財政問題から分配問題にシフトしたことを認識すべきであり、定められた収入をいかに効率よく分配するかが問われている。

オプションI： マクロ経済スライドの仕組みの見直し

デフレ経済の下で名目額を下限とする年金額の改定ルール等により、マクロ経済スライドに当初期待されていた機能が十分発揮できていない。この影響は、基礎年金の足元の水準に顕著に表われる。平成26年財政検証によれば、足元の所得代替率は62.7%であり、2004年当時の59.3%から3%以上も上昇してしまったが、このうちのほとんどが基礎年金部分の上昇(33.7%→36.8%)である。前述のとおり、保険料水準が固定されているので、足元の給付水準の上昇は将来の給付水準のさらなる低下で調整せざるを得ない。その結果、将来の基礎年金の給付水準は2004年当時28.4%と見込まれたが、平成26年財政検証では25.6%～26.0%程度に低下した。基礎年金の約半分は国庫負担により賄われるため、保険料によって賄われる部分の水準低下は同時に国庫負担で賄われる部分にも連動し、影響が増幅されることにも留意が必要である。すでに法定されている収入をいかに分配すべきか、世代間の分配問題が問われている。

この状況に対応した2016年改正では、名目額を維持しつつも未調整分をキャリアオーバーする措置(2018年4月実施)と、賃金上昇率が物価上昇率を下回った場合に賃金上昇率による年金額改

筆者プロフィール

1979年安田信託銀行(現みずほ信託銀行)入社。安田年金研究所年金研究部長、みずほ年金研究所研究理事を経て現職。厚生労働省社会保障審議会臨時委員(年金部会、年金数理部会)、同労働政策審議会臨時委員、経済産業省中小企業政策審議会臨時委員。日本年金学会代表幹事、日本アクチュアリー会参与。著書(共著)・訳書に「総解説 新企業年金」「エリサ法の政治史」「アクチュアリー数学シリーズ③ 年金数理」など。

定を徹底する措置(2021年4月実施)が規定された。この措置の効果は将来の経済状況次第である。マクロ経済スライドを確実に実施するためには、より踏み込んだ対応が必要と考えられるが、2016年改正の施行が完了するのが2021年であることを踏まえると、いかにしてさらなる施策を打つかが課題と考えられる。

オプションⅡ： 被用者保険のさらなる適用拡大

周知のとおり、国民年金の第1号被保険者には短時間労働者を中心に被用者とされる被保険者が約4割存在する。2012年に成立した年金機能強化法の附則には「短時間労働者に対する厚生年金保険及び健康保険の適用範囲について、2019年9月30日までに検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずる」と規定されており、年金部会での中心的な検討課題となる。

実は、被用者年金の適用拡大は厚生年金を含む将来の給付水準を引き上げる効果がある。それは、次のような仕組みによる。適用拡大によって第1号被保険者であった短時間労働者等が厚生年金に移るため、第1号被保険者が減少する。国民年金の積立金は厚生年金に移管されるわけではないので、国民年金の被保険者1人当たりの積立金が増加し、給付水準の下支え効果が発揮される。その結果、マクロ経済スライドによる調整が早期に終了し、将来の基礎年金の水準が上昇する。このことは被用者年金側の負担をイメージしがちである。しかし、基礎年金は保険料に基づく部分が改善されれば、国庫負担も連動して増加する。その結果、基礎年金の改善効果が顕著となり、トータルで見ても標準的な厚生年金の被保険者の給付水準は相当程度改善するのである。

問題は、この施策によって増加が予想される国庫負担の捻出である。これについては、被用者年金の適用拡大は健康保険の適用範囲と共に論じられる予定であり、被用者年金に移る被保険者については健康保険も国民健康保険から被用者保険に移ることが期待される。このことは国民健康保険に投入される国庫負担が減少することを意味するが、これを踏まえた総合的な判断が期待される。

年金機能強化法や2016年改正を経て一定程度の適用拡大が

実現しているが、なお課題は大きい。労働力調査等による共働き世帯数と片働き世帯(男性被用者と無業の妻の世帯)数は2016年時点でそれぞれ1,129万世帯と664万世帯である。一方で、国民生活基礎調査による同時点の第3号被保険者は935万人、女性だけでも920万人とされる。このことは、第3号被保険者の相当数は働いていることを示唆している。2012年に厚生労働省から公表された資料によっても、第2号同士よりも第2号と第3号の夫婦の方が多数派であり、また、第3号被保険者の6割以上が何らかの収入を得ていることが示されている。第3号被保険者には社会保険料の拠出義務はないが、彼女(彼)らが収入を得るために労働市場に流入すると、事業主に社会保険料の負担義務のない労働力を提供することになり、就職氷河期世代やシングルマザーといった社会保険料の拠出義務がある求職者の労働条件を歪めることが懸念される。

被用者年金の適用拡大という施策は、最終的には事業主に社会保険料の負担を求めることになる。しかし、生産手段を持たない被用者を被用者保険から排除する仕組みを是正する政策に抵抗することの正当性は、筆者には見出せない。また、過去の議論では中小企業への配慮が指摘され、500人という規模基準が導入された。しかし、第38回日本年金学会総会・研究発表会のシンポジウムにおける藤森克彦日本福祉大学教授によれば、短時間労働者の比率が高い小売業や飲食サービス業においては、従業員規模が大きくなっても1人当たりの付加価値額は増加しない。この事実は、規模基準について再検討を促しているようにも思われる。

オプションⅢ： 保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制

オプション試算のⅢは、国民年金の保険料拠出期間を59歳から64歳まで5年延長した場合の計算結果を示している。これも保険料水準固定方式の枠内で検討し得る施策であるが、実はこの施策の実現が最も難しい。基礎年金の拠出期間を現行の40年から45年に延長すれば、基礎年金の給付はおおむね45/40倍となり、厚生年金を含む給付水準も57%程度に上昇する。しかし、

これは延長した5年間にそれ以前と同様の国庫負担を想定した場合である。財政制度等審議会は、延長期間に対応する国庫負担の増加に見合う財源を確保しないままの延長には否定的である。今後、現役世代が減少していくなかで医療・介護分野において高齢化に伴う給付増が見込まれるため、年金制度の改革に当たっては、将来にわたって国庫負担を増加させることは厳に避けるべきという立場である。現在の価格で年間1兆円強と見込まれる追加的な国庫負担に関しては、消費税率が10%を超えて引き上げられるまで財源が確保できないとすれば、延長する5年間に関する当面の取り扱いを検討する必要がある。

小規模企業者やその役員が加入する小規模企業共済の加入者は、2018年3月末現在で44%が61歳以上、加入者の平均年齢は58歳である。また、平成28年労働力調査年報によれば、自営業主の約半数は60歳以上である。このような事実、および2017年に1月に日本老年学会と日本老年医学会が高齢者の定義と区分の再検討を提案したことを踏まえれば、60歳以上の者を国民年金保険料の賦課対象から除外することには違和感がある。将来につなげられる設計とはいかにあるべきか、工夫が求められる。

分配問題が意味すること

前述のとおり、2004年改正以降、公的年金の運営の中心は財政問題から分配問題に移っている。平成26年財政検証の際に検討されたオプション試算に対応する前記の施策は、このことを前提としている。もちろん、2004年改正前の運営に戻すことを主張することも可能ではある。例えば、基礎年金にはマクロ経済スライドを適用すべきではないとの意見がある。これを実現することは、適切な基礎年金の水準を再設定し、必要な国民年金保険料の引き上げや国庫負担の増加を実現することを意味する。提案に際しては、網羅的で整合的かつ実現可能性を踏まえることが必要と考える。

また、支給開始年齢の引き上げを主張する意見がある。制度運営の中心が分配問題に移った現在、少なくとも支給開始年齢の引き上げに財政的な効果はない。これを踏まえて「社会保障制度改

革国民会議報告書」(2013年8月)では、年金支給開始年齢の在り方に関して、「年金財政上の観点というよりは、一人一人の人生や社会全体の就労と非就労(引退)のバランスの問題として検討されるべき」と整理されている。

昨今、支給開始年齢、受給開始年齢等の用語の定義に混乱が見られる。このため、第6回の年金部会では、これを「支給開始年齢」(=給付算定式で得られた額を増減なく受け取ることがきる年齢)、「受給開始可能期間」(=支給開始年齢前後の年金を受け取り始めることのできる期間)が法律で定められており、「受給開始時期」(=受給開始可能期間の中から実際に受給者本人が選択した受給開始の時期)は個人が選択するものと整理することを提案している。現政権の提案は、受給開始可能期間の上限を70歳から75歳に引き上げるものと位置づけられる。

現在の保険料水準固定方式に基づく運営の下では、支給開始年齢の引き上げは財政的意味を持たないばかりか、給付の財源を将来世代から先行世代に移転することを意味し、将来世代の給付の適正性を確保することを意図した世代間の分配問題においては、むしろ逆効果となる。もちろん、就労との接続は検討すべき問題であるが、これらのことを踏まえた考察が望まれる。

おわりに

昨今の公的年金の議論は、以前の混乱から比べると、だいぶ落ち着いたように感じる。社会保険制度、特に公的年金制度は政治問題化すると云わざるを得ない残念な状況が続いていたが、ここまでの鎮静化は関係各位の尽力によるものと考えられる。しかし、依然として誤解や思い込みに基づく批判は予想される。

前述のとおり、当局が示す建設的な改革案にも、実現には乗り越えなければならない課題がある。就職氷河期と言われる世代が受給者世代になるまでにはそれほど時間がない。社会保険は事後救済の制度ではないため、一刻も早い対応が求められる。筆者としては、冷静かつ建設的な議論に加わることで、微力ながら貢献したいと考えている。

※本稿は筆者個人の見解に基づいており、所属機関を代表するものではありません。