

国民年金の厚生年金への統合



(公財)年金シニアプラン総合研究機構 上席研究員 福山 圭一

～要旨～

公的年金は現状のままでは、マクロ経済スライドの影響により、基礎年金の給付水準が大きく低下し、団塊ジュニアの老後が直撃を受ける。国民年金と厚生年金の積立金の統合が問題解決の方策だが、そのためには両制度の統合が必要である。給付のルールを共通にする、基礎年金を含む厚生年金の制度内容を変えず、これに国民年金を接合する、同じ保険料負担なら同じ給付という公平性を確保する、との基本的考え方に立って、自営業者等に対しても所得比例の年金を支給するよう厚生年金保険法を改正し、国民年金法は廃止する。統合後の自営業者等の年金額は現行よりかなり増える。現行制度のまま賃金要件を廃止する適用拡大が実施されると、本稿案は再検討が必要になる。第3号被保険者問題は大きな課題だが、制度統合のためにこの解決は必須ではない。なお、将来の制度統合を前提としつつ、積立金の統合を先行させることは、現実的な方法としてありうるだろう。

1 はじめに

本稿では、令和元年財政検証のオプション試算に含まれていない公的年金制度の改革案として、国民年金の厚生年金への統合について記述する。これは、同財政検証で改めて示された、基礎年金の給付水準だけが低下していくという問題を根本的に解決する方策である。

年金制度の改革に当たってはその財政影響を確認することが必要であるが、最近では、それがオプション試算という形で行われるようになっていく。令和元年のオプション試算に含まれていないということは、次期財政検証時のオプション試算に向けた案であることを意味する。高山（2020：p.28）も、報酬比例部分に係るマクロ経済スライド調整がほぼ終了することを前

提に、「2024年以降の年金改革では、基礎年金の劣化を未然に防ぐ方策に関する検討が本格化するはずである」と述べている。

さて、いわゆる公的年金制度の一元化については終戦直後まで検討の跡をたどることができるが、最もよく論議されたのは2004年の年金法改正当時である。当時野党であった旧民主党は、全国民共通の所得比例年金と全額国庫負担による最低保障年金という形での一元化を提案した。ただし、同党はその後政権を獲得したが、この実現に取り組もうとした形跡は見られなかった。

1978年の総理府社会保障制度審議会による「基本年金」構想を嚆矢に、2000年前後以降、研究者、経済団体、新聞社、政治家などから、基礎年金の税方式化が相次いで提案された。こ

の場合の2階部分（厚生年金）については、存続とする案（給付水準を削減し、あるいは、個人口座による積立方式化するものを含む。）があった一方、民営化とするものもあった¹⁾。

これらの案が論理的に不可能ということはない。世界を見渡すと様々な形の公的年金制度があり、これらに近いものも存在する。しかし、わが国の年金制度はすでに長い歴史を刻んでおり、国民の老後生活になくしてはならないものとして定着している。現制度を根底から覆すような改革案は現実的ではなく、現にある制度の継続性に十分留意したものでなければならない。

筆者はそのような観点も踏まえ、2018年に「今こそ国民年金を含む公的年金一元化を」と題する拙論²⁾を公表した。また、そこでは不十分であった賦課基準の問題について、被用者と自営業者等を同一の公的年金制度で適用する米国、英国及び韓国においては、被用者に対しては収入、自営業者等に対しては所得を基準として保険料等を賦課していることを踏まえ、日本でも同様とすることが考えられる旨を述べた拙論³⁾を翌年公にした。

以下では、これらを基に、その後の検討により微修正すべき内容を加え、国民年金の厚生年金への統合の具体的な姿を提示することにした。なお、本稿の内容は筆者の私見に基づくものであり、所属先の見解ではない。

2 問題の所在

公的年金の財政検証において、マクロ経済スライドの影響が、基礎年金に集中的に及ぶことが示されている。直近の2019年財政検証では、メイン・シナリオと思われるケースⅢの場合、厚生年金に対応する比例年金の所得代替率は25.3%から24.6%へと約3%低下するだけだが、基礎年金の所得代替率は36.4%から24.6%へと

約32%低下する。

老齢基礎年金の平均額は現状では月額5.6万円⁴⁾だが、単純にこの率を当てはめると、価格水準などを固定した大雑把な実感としては月額3.8万円程度になる。国民年金第1号被保険者は公的年金が基礎年金だけであり、自営業者だけでなく非正規雇用や無職の者も多い。基礎年金がこの水準では、将来はこれらの者の多くが生活保護の受給を余儀なくされるであろう。

とりわけ、団塊ジュニアの老後が直撃を受ける。1970年代前半に生まれた世代は、バブル崩壊後の就職氷河期と呼ばれた時期に最終学歴修了時期を迎え、多くが非正規雇用で就職せざるを得なかった。日本では一度非正規になると正規雇用になることは難しい。今から10数年後には65歳になり、年金受給が始まるが、受け取ることができる公的年金は基礎年金だけである。受給時期がマクロ経済スライドによる調整の最終段階と重なるので、年金額は実質的に相当低下した水準である。巨大な人口ブロックである団塊ジュニアの老後が危うくなると、わが国の社会的安定性に深刻な影響が及びかねない。

2019年財政検証では、オプション試算として、厚生年金の適用拡大と国民年金加入期間の延長が示されている。現時点で政府が考える対策案といえる。これらの実現は望ましいが、問題を根本的に解決するものではない。

適用拡大については、今回の年金制度改革において2024年10月に50人超規模の企業まで適用するとの方針が明らかになっている。これによって新たに適用となる人数は65万人⁵⁾である。国民年金第1号被保険者は1,471万人いる（2019年3月末）。更なる適用拡大を図るにしても、対象は被用者に限られ、自営業者など「雇われない」状態にある相当数の者が国民年金第1号被保険者に残るので、これらの者をどうするのかとい

う問題は続く。

国民年金加入期間の延長によって基礎年金の給付水準は向上し、その分基礎年金の最終的な給付水準は改善するが、マクロ経済スライドの影響が基礎年金に集中するという構造は変わらない。また、基礎年金の半分は国庫負担であるが、その財源の目途が得られていない。国庫負担なしでは効果は半減する。

基礎年金の給付水準だけが低下していく原因は、国民年金と厚生年金に制度が2分され、財政が別々であるにもかかわらず、両者ともに100年後に積立金が給付費1年分となるように調整するからである。国民年金と厚生年金の積立金を統合すれば、この問題は解決され、以後は、基礎年金と比例年金を同時期に同率で引き下げていくことができるであろう。

ただし、制度を別々にしたままで積立金だけ統合することは「どんぶり勘定」となり適切ではない。制度統合が積立金統合のための前提条件として必要であると考えられる。この場合、単に形式的に制度を一本化するだけでなく、実質的に公平な制度となるよう制度内容を統一するものでなければならない。

3 制度統合の基本的な考え方

以上を踏まえると、制度統合の狙いは次のとおりとなるだろう。①積立金の統合ができる条件を整備する、②基礎年金だけの人々の老後保障を充実する方向で、既存の制度内容を統一する、③制度統合によって公平性を確保する。

①について、制度統合の主たる動機は積立金を統合するためであるといっても過言ではない。どのような制度統合を行えば積立金の統合が正当化されるか検討する必要がある。

②については、現在は、国民年金と厚生年金は別制度であるので、制度内容は異なる。基礎

年金だけの人々の老後保障を充実しつつ、制度を統一したといえるために、どこをどう折り合いをつけていくのが実際の課題である。

③については、公平性のメルクマールをどこに求めるかが問題になる。年金は負担と給付から成り立っているので、このバランスが重要である。ある集団間で、一方の負担は重く給付が少ないという状況があれば、それは不公平である。負担が同じなら給付も同じになれば、公平といえるだろう。

以下それぞれについて検討し、制度化に向けた基本的考え方を整理する。

(1) 積立金の統合ができる条件

公的な積立金にはそれぞれ設置目的があり、どのように使うかはその目的と整合的でなければならない。別々の積立金であれば、その使い方は別々で差支えない。しかし、1つにまとめられると、目的が共通化し、使い方も共通にならないといけない。使い方を年金に即して言い換えると、年金の積立金は将来の給付に充てるためのものであるので、給付の仕方ということになる。このことから、国民年金と厚生年金の積立金の統合のためには、両制度における給付のルールを共通にすることが基本であると考えられる。

他方、負担の仕方も共通になれば、集められた積立金を1つにまとめることを正当化しやすいだろう。ただし、目的が別々のままならやはり「どんぶり勘定」である。積立金統合のために負担の仕方、即ち、保険料賦課基準や保険料率の共通化は望ましいが、これが必須なのではない。

(2) 既存の制度内容の統一

現状のままでは、基礎年金だけの人々の老後は2.前半で述べた状況になることに鑑み、それらの人々の老後保障をより実効あるものにする

ことが望まれる。(1)で述べた給付のルールを共通にするという観点からは、それらの人々にも厚生年金と同様の年金を給付できるようにすることが望ましい。このため、基礎年金を含む厚生年金の制度内容は変えず⁶⁾、これに国民年金を接合することを、基本的な方向とすることが適切と考えられる。これによって、フリーランスの増加やギグエコノミーの進展にも対応できる年金制度になるであろう。

厚生年金は標準報酬に対して保険料が賦課されるのに対し、国民年金は定額の保険料である。このままで自営業者等に厚生年金と同様の年金を給付することはできない。報酬比例に準じた負担とする必要がある。この場合、被用者に対しては収入、自営業者等に対しては所得を基準として保険料等を賦課している米国、英国及び韓国の例に鑑みるとともに、日本では公租公課は収入から必要経費を控除した所得に対し賦課されることが基本であることから、自営業者等についてはこれによることが適切と考えられる。

このため、標準所得月額という概念を導入する。これは、具体的には、2005年度価格で月額98,000円とするが、前年の所得を12で除した額が2005年度価格で101,000円以上の者は、当該除した額とする⁷⁾。ただし、標準報酬月額の最高額に375,000円を加えた額を上限とする。金額は、18.3%という保険料率を掛けることができるよう、千円単位（千円未満を四捨五入）とする。

98,000円は2004年年金法改正当時における厚生年金の標準報酬月額の最低額であった。同改正では、厚生年金保険料率は13.58%から18.3%へと34.8%引き上げられたが、国民年金保険料は13,300円から16,900円へと27.1%の引上げにとどまった。98,000円に18.3%を乗じた額は、13,300円から34.8%増の額となり、引上げ率が同一になる。101,000円は、それ以上になると厚

生年金に係る標準報酬月額表による標準報酬月額が98,000円を超えることとなる金額である。375,000円は、標準賞与の最高額は1回当たり150万円、年3回までであることから、450万円を12で除した額である。

なお、「2005年度価格」は簡略化した表現であり、実際は、現行の国民年金保険料改定率に準じ、物価だけでなく賃金の変動も反映して再評価し、必要に応じ政令で金額を改定するものとする。また、所得の範囲としては、国民年金法令上では、地方税法における市町村民税に関する規定による所得とされている⁸⁾ので、これによる。

被用者は標準報酬が保険料の賦課基準になるのに対し、自営業者等は標準所得という違いが生じるので、被保険者類型を別にする必要がある。しかし、賦課基準が違って、定率の保険料率なら、経済力に応じた負担になる。この点で、負担の仕方の共通化に近づくことになる。

保険料の徴収に関しては、国民年金保険料には免除や猶予の仕組みがある。これらは、厚生年金にはない国民年金独自のものであるが、低所得者対策であるので、残す必要がある。

(3) 同じ保険料負担なら同じ給付という公平性

現行制度においては、自営業者等の国民年金第1号被保険者と被用者である第2号被保険者の間で無視できない不公平がある。2020年度の国民年金保険料は月額16,540円だが、これを厚生年金の保険料率である18.3%で除すと、約90,000円となり、厚生年金における標準報酬月額の最低等級額である88,000円を上回る。しかし、将来受け取ることができる年金は基礎年金のみである。

一方、第2号被保険者が標準報酬月額88,000円で適用された場合、将来は基礎年金に加えて当該報酬月額に対応する報酬比例年金を受け取

ることができる。最低等級で厚生年金が適用される被用者と比較すると、自営業者等の負担は重く、給付は基礎年金だけと少ない。

現状は別制度なので、特に問題とされていないが、同一制度になると、この不公平は放置できないであろう。自営業者等にも基礎年金に加えて所得比例の年金を給付することとすれば、不公平は基本的に解消される。給付のルールを共通化し、自営業者等にも厚生年金と同様の年金を支給することによって、同じ保険料負担なら同じ給付という公平性が確保される。

なお、厚生年金にはない国民年金の独自給付として、付加年金、寡婦年金及び死亡一時金がある。給付のルールを共通にする観点から、これらは廃止が望ましい。同じ保険料負担なら同じ給付とするためには、これが必要である。

付加年金は国民年金保険料完納者向けの任意加入の制度であるが、2年受給すれば元が取れるという甘い設計であり、その後は加入していない国民年金第1号被保険者から有利な所得移転を受ける仕組みになっている⁹⁾。所得比例の年金が給付されるようになれば、廃止して差支えなく、むしろ望ましい。また、国民年金基金は付加年金を代行するという性格から、付加年金の廃止に伴い、当然に廃止することとなる。ただし、両者とも、既拠出分については受給者がいなくなるまで給付を継続することが基本である¹⁰⁾。

寡婦年金及び死亡一時金は、国民年金保険料を納めた者が何らの年金も受け取らずに死亡した場合に、遺族に支給されるものである。自営業者等の死亡に伴う給付が現行の遺族厚生年金並みになれば、これらの制度は不要になる。

4 制度統合の具体的内容

以上のような基本的考え方にに基づき、厚生年金保険法の一部を次のように改正する。

(1) 目的

厚生年金を20歳以上の全国民に適用するため、第1条(目的)中「労働者」を「勤労者その他国民」とする。

(2) 被保険者

国民年金法による被保険者区分を厚生年金保険法において以下のとおり再定義する。

- ① 現行の厚生年金被保険者(国民年金第2号被保険者)を第2類被保険者とする¹¹⁾。
- ② 第2類被保険者の被扶養配偶者であって20歳以上60歳未満¹²⁾の者(国民年金第3号被保険者)を第3類被保険者とする。
- ③ 第2類被保険者でも第3類被保険者でもない20歳以上60歳未満の国民(国民年金第1号被保険者)を第1類被保険者とする。

(3) 老齢給付

第1類、第2類又は第3類被保険者期間を10年以上有する65歳以上の者に対し基礎年金を支給するとともに、第1類又は第2類被保険者期間を有する者には比例年金を支給する。

- ① 基礎年金額 = $780,900 \text{円} \times \text{改定率} \times \text{保険料納付月数} \div 480 \text{月}$

ただし、第1類被保険者期間中に保険料の免除を受けた場合は、免除を受けた期間に対応する基礎年金額を、免除割合に応じて、1/8、1/4、3/8又は1/2減額する。

- ② 比例年金額 = $\text{標準報酬額} \times \text{標準所得月額} \times \text{千分の} 5.481$

ただし、第1類被保険者期間中に保険料の免除を受けた場合は、免除を受けた期間に対応する比例年金額を、免除割合に応じて、1/4、1/2、3/4又は全額減額する

第1類及び第2類被保険者期間を合計して20年以上ある者に、受給権取得時に生計を維

持していた65歳未満の配偶者又は18歳到達年度以下（障害児は20歳未満）の子がいるときは、加給年金額を加算する。

(4) 障害・遺族給付

障害基礎年金及び遺族基礎年金に関する規定を、制度内容を変えることなく、厚生年金保険法に設ける。

障害厚生年金及び遺族厚生年金の名称を障害比例年金及び遺族比例年金とし、次のとおり、第1類及び第2類被保険者期間並びにその間の標準報酬額及び標準所得月額に基づく年金を支給する。年金額の算定は現行厚生年金に準じる。

- ① 第1類又は第2類被保険者期間中に初診日のある障害について、その程度が1級、2級又は3級に該当するときは、障害比例年金を支給する。
- ② 第1類若しくは第2類被保険者又はそれらであった者が死亡したときは、その遺族に対し、遺族比例年金を支給する。ただし、遺族が自身の比例年金を受給できるときは、その額に相当する遺族比例年金は支給停止する。

(5) 保険料

第1類被保険者は、標準所得月額に18.3%を乗じた保険料を毎月納付しなければならない。ただし、前年所得が一定の基準を下回る低所得の者は、申請により、所得に応じて保険料の1/4、半額、3/4又は全額の免除を受けることができる。学生又は50歳以下の者で一定の所得以下の者は、申請により、納付の猶予を受けることができる。

第2類及び第3類被保険者については、現行と同様。

(6) 基礎年金拠出金

基礎年金拠出金に関する規定を厚生年金保険法に設ける¹³⁾。

(7) 保険料に関する経過措置

第1類被保険者に係る保険料の賦課基準となる標準所得月額の最低額は、施行時には2005年度価格で93,000円（現行の国民年金保険料月額17,000円を0.183で除した額）とし、以後98,000円に至るまで毎年度1,000円ずつ引き上げる。なお、これはあくまで保険料の賦課基準であり、給付の算定上は経過措置期間中も98,000円とする。また、激変緩和と理解促進時間確保のため、前年の所得を12で除した額が2005年度価格で101,000円以上の者は、最低額についての経過措置期間中は、任意で、当該101,000円以上の額に代えて経過措置期間中の最低額を標準所得月額として選択することができるものとする。

(8) 他法律の改廃

国民年金法は廃止する。施行時までには納付された付加保険料に基づく付加年金及び施行時に受給権のある寡婦年金については、なお従前の例による。国民年金基金及び同連合会は附則に規定し、施行時までには納付された掛金に係る資金管理及び給付の業務を行う。

特別会計に関する法律の一部を改正し、国民年金勘定を廃止するとともに、国民年金勘定の積立金は厚生年金勘定の積立金に移管し単一の積立金とする。

5 統合に伴う年金額の変化

制度と積立金の統合によって年金額はどのようになるであろうか。正確な計算は年金数理モデルを取り扱う政府に期待するしかないが、以下で大雑把な試算を行う。

現状における物価及び賃金の下での年金水準をイメージするため、物価及び賃金の変動は考慮しない。マクロ経済スライドの影響については、所得代替率の変化率を給付水準の変化率とみなす。現行制度下では基礎と比例で当該影響は異なるが、統合後は基礎も比例も片働き夫婦の年金額の変化率によって同時期に同率で変化するものとする。統合に伴って調整期間や調整後の所得代替率は変動するはずであるが、その影響はさほどではないと考えられるので、当該変動は考慮しない。

表は2019年財政検証・ケースⅢにおける所得代替率の変化率を用いた40年加入の年金月額を示す。「片働き夫婦」はいわゆるモデル世帯であり、その年金額は基礎年金2人分と男子の平均賃金で勤務した場合の比例年金の合計である。

「第1号/第1類」の「標準」は標準所得月額98,000円の場合の1人分の年金額であり、それ以下はそれぞれに掲げる保険料免除を40年間受け続けたと仮定した場合である。「第2号/第2類」の「単身」は、基礎1人分と片働き夫婦と同額の比例の合計とした。「第3号/第3類」は基礎のみの受給である。

表では2019年度とマクロ経済スライドによる調整終了後の年金月額を示す。「現行」は現行制度の場合であり、「10年」と「フル」は統合後である。「10年」は、団塊ジュニアを想定し、統合によりマクロ経済スライドの影響は基礎と比例で同率となるが、比例年金を10年分受給とした場合である。「フル」は施行後から年金の適用を受け始め比例年金を40年分受給する場合である。倍率は2019年度の年金額に対するもので

表 制度/積立金の統合による年金月額の比較

	2019年度 P 万円	調整終了後			倍率			
		現行:A 万円	10年:B 万円	フル:C 万円	A/P 倍	B/P 倍	C/P 倍	
片働き夫婦	年金額	22.2	18.3	18.3	18.3	0.82	0.82	0.82
	基礎	6.5	4.7	5.4	5.4	0.72	0.82	0.82
	比例	9.1	8.9	7.5	7.5	0.97	0.82	0.82
第1号/第1類 標準	年金額	6.5	4.7	5.8	7.1	0.72	0.89	1.10
	基礎	6.5	4.7	5.4	5.4	0.72	0.82	0.82
	比例	-	-	0.4	1.8	-	-	-
第1号/第1類 1/4免除	年金額	5.7	4.1	5.0	6.0	0.72	0.88	1.06
	基礎	5.7	4.1	4.7	4.7	0.72	0.82	0.82
	比例	-	-	0.3	1.3	-	-	-
第1号/第1類 半額免除	年金額	4.9	3.5	4.2	4.9	0.72	0.87	1.01
	基礎	4.9	3.5	4.0	4.0	0.72	0.82	0.82
	比例	-	-	0.2	0.9	-	-	-
第1号/第1類 3/4免除	年金額	4.1	2.9	3.5	3.8	0.72	0.85	0.93
	基礎	4.1	2.9	3.3	3.3	0.72	0.82	0.82
	比例	-	-	0.1	0.4	-	-	-
第1号/第1類 全額免除	年金額	3.3	2.3	2.7	2.7	0.72	0.82	0.82
	基礎	3.3	2.3	2.7	2.7	0.72	0.82	0.82
	比例	-	-	-	-	-	-	-
第2号/第2類 単身	年金額	15.6	13.6	12.9	12.9	0.87	0.82	0.82
	基礎	6.5	4.7	5.4	5.4	0.72	0.82	0.82
	比例	9.1	8.9	7.5	7.5	0.97	0.82	0.82
第3号/第3類	基礎のみ	6.5	4.7	5.4	5.4	0.72	0.82	0.82

(出所) 2019年財政検証結果をもとに筆者作成

ある。

片働き夫婦の場合、前提条件によって年金額は現行も統合後も変わらないが、マクロ経済スライドの影響が基礎と比例で同率になることに伴い、内訳は、基礎が増え、比例が減る形で変化している。第1号/第1類は、統合により基礎が増える他、新たに比例年金が給付されるので、現行よりかなり増える。保険料免除を受けた場合、免除割合が大きくなるほど増え方は逡減する。これは本稿案の問題点の1つだが、低年金で低所得の者に対しては年金生活者支援給付金制度があると想定している。一方、第2号/第2類の単身の場合、基礎の改善より比例の低下が大きいことから、年金額は若干低下する。

倍率は2019年度に対するものである。同様の状況が見て取れるが、特に、統合後40年加入するフルの場合、第1号/第1類は半額免除以上で1を超えており、マクロ経済スライドの影響を補って余りある充実化が図られる。

6 更なる適用拡大との関係

適用拡大に関するオプション試算では、①125万人ベース(企業規模要件を廃止)、②325万人ベース(賃金要件と企業規模要件を廃止)、③1,050万人ベース(月5.8万円以上の賃金収入のある全ての被用者に適用拡大)の3ケースが設定された¹⁴⁾。今回の年金制度改正で賃金要件の見直しは見送られたことから、当面は、標準報酬月額最低額は88,000円という状態が続く。

今後も更なる適用拡大の努力は続けられるべきである。このことを明記した上で、賃金要件が廃止され、健康保険並みの標準報酬が適用される場合を考えてみる。週20時間という労働時間要件は維持されるとして、月換算87時間を2019年度の最低賃金で働くと、青森など15県(時給790円)では標準報酬月額は68,000円となる。

これに18.3%を掛けた保険料月額は12,444円である。また、③にあるような標準報酬月額58,000円が最低になるなら、これに18.3%を掛けた保険料月額は10,614円である。これらを、本稿案による制度統合後の第1類被保険者と比較すると、保険料額は1/4免除と半額免除の間になる。給付は、1/4免除では基礎の1/8と比例の1/4、半額免除では基礎の1/4と比例の1/2は減額になる。一方、第2類被保険者は減額なしの年金が支給されるので、同じ保険料なら同じ給付という公平性が確保されない。現行制度のままで賃金要件を廃止する適用拡大が実施されると、本稿案は再検討が必要になる。

一方、制度統合後に、賃金要件を廃止する適用拡大を行う場合は、局面が別である。既に同一制度内にある状況下では、同じ保険料なら同じ給付という公平性を確保する観点から、標準所得月額の最低額も68,000円、あるいは、58,000円とすることが考えられる。

厚生年金の88,000円について改めて考えると、この報酬水準による保険料だけでは基礎年金の費用にも見合わない。しかし、この報酬の者だけで被保険者集団を構成しているわけではない。被用者全体の連帯の中で、低賃金の被用者にも基礎年金に加え報酬比例の年金が支給される。

問題は賦課基準の下限となる賃金と所得の引下げについて国民的合意が得られるかどうかである。制度が別々の現状ではその条件は整っていない。しかし、本稿案による制度統合が実現した後では、給付のルールは共通になっており、負担も経済力に応じた保険料で、保険料率も同じである。給付と負担の両面で共通化が著しく進んだ状況下では、被用者と自営業者等という職域の垣根を超えた連帯について国民の理解が進みやすくなるであろう。

7 いわゆる第3号被保険者問題

3(3)で自営業者等の国民年金第1号被保険者と被用者である第2号被保険者の間の不公平について記述したが、専業主婦等の第3号被保険者との間の不公平はもっと大きいという見方がありうる。第1号被保険者は保険料を払って基礎年金を受給するのに対し、第3号被保険者は自らの保険料負担なしで基礎年金を受給するからである。

第2号被保険者が負担した保険料には第3号被保険者分も含まれるとの考え方¹⁵⁾に基づく、不公平は一層大きくなるとの見方もありうる。第1号被保険者は1人分の保険料で1人分の基礎年金を受給するのに対し、第2号被保険者は1人分の保険料で報酬比例の年金に加え自身と配偶者の2人分の基礎年金の受給に結びつけることができるからである。

制度統合によって自営業者等には基礎年金に加えて比例年金が支給されることになるので、負担の有無にかかわらず給付は変わらないという不公平からは一歩前進となる。しかし、表にあるとおり、保険料の全額免除を受けた第1号/第1類被保険者が受け取る年金は基礎年金額の1/2であるのに対し、自らは保険料を払わない第3号/第3類被保険者は基礎年金額の満額を受け取る。第2号/第2類被保険者が第3号/第3類被保険者分もまとめて保険料を負担したと考えても、第1号/第1類被保険者は1人分の保険料で1人分の基礎年金と比例年金を受給するのに対し、第2号/第2類被保険者は1人分の保険料で比例年金に加え自身と配偶者の2人分の基礎年金の受給に結びつけることができ、不公平であるとする見方がまだありうる。

これらの被扶養配偶者に関するいわゆる第3号被保険者問題は残された大きな課題である。ただし、制度統合のためには、この解決は必須

ではない。第3号被保険者制度が現行のままであっても、積立金の統合には特段の支障は生じないと考えられる。

8 おわりに

朝日新聞(2019:p.3)に「国民年金と厚生年金積立金の統合検討 厚労省」との見出しの記事が掲載された。同記事によると「厚労省は、国民年金と厚生年金の保険料や年金支給の仕組みは変えずに、積立金を統合することを検討。統合によって収支のバランスの取れる時期をそろえ、国民年金の引き下げ終了を速めれば、国民年金の所得代替率は、積立金を統合しない場合よりも数ポイント上がると見込む」とのことである。

加藤厚生労働大臣は記者会見で「そうした事実はありません」と報道内容を否定している。同時に、「何をどうするかということではありませんが、そうした基礎年金部分は特に平成16年の財政検証以降、比例部分のマクロ経済の適用が前倒しになり、他方で基礎年金が後ろ倒しになるということから、基礎年金水準全体の所得代替率で見ると下がっているという状況もあるわけですから、それを含めてどう考えていくのかというのは検討すべき課題であるとは認識しております」とも述べている¹⁶⁾。

2.で述べたとおり、積立金を統合するためには制度統合が必要であり、大臣の否定は当然である。それでもなお、将来の制度統合を前提としつつ、積立金の統合を先行させることは、現実的な方法としてありうるだろう。積立金の統合は特別会計法の改正だけで実現でき、国民の権利や義務に関係する年金法の規定に手を加える必要はない。その場合、特別会計法を改正する法律の附則に、例えば「政府は、国民年金と厚生年金の制度統合について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講じる」といった趣旨の規定を置

くことが考えられる。

基礎年金だけ給付水準が低下していく将来の年金の姿は、いかにもアンバランスである。まずは積立金を統合し、財政検証において基礎と比例がバランス良く調整されていく姿を国民に提示することは、年金制度に対する国民理解の促進にも資するであろう。

福山（2018：pp.10-23）で列挙したので本稿では繰り返さなかったが、制度統合に向けて議論になりそうなテーマが幾つかある。また、本稿に記述したのは筆者の私案に過ぎず、他にも様々な考え方や案があり得るだろう。大方の国民の理解と賛同が得られる制度統合の成案がまとまるまで、ある程度時間がかかることはやむを得ない。

しかし、検討に時間を要し、結果的に実施が後になるほど、団塊ジュニアの老後が危うくなる。できるだけ早期の実現が望ましい。次期財政検証時のオプション試算に含まれることを期待したい。本稿がこのための議論にいささかでも寄与できるものとなれば望外の幸いである。

【注】

- 1) 千保（2009：pp.1-32）がこれらについて詳細に内容を紹介し、比較検討を行っている。
- 2) 福山（2018）。
- 3) 福山（2019：pp.106-107）。
- 4) 平成29年度厚生年金保険・国民年金事業年報における平成29年度末の老齢基礎年金平均年金月額。
- 5) 厚生労働省（2019c：p.3）。なお、国民年金第3号被保険者から第2号被保険者になる者も含む人数である。
- 6) 厚生年金にも、在職老齢年金制度など見直しが必要と考えられる事項はあるが、本稿では踏み込まない。なお、同制度についての筆者の見直し案については福山（2019：pp.102-103）を参照願いたい。
- 7) 福山（2018：pp.7-8）では所得を標準報酬月額表に当てはめることとしていたが、標準所得月額は金額ベースとすることとする（標準賞与の扱いに近いものとする）。
- 8) 国民年金法施行令第6条の10において、国民年金保険料の免除や猶予などの基準としての所得の範囲が規定されている。
- 9) 付加年金だけの特掲した統計データが見当たらないため定量的な説明はできないが、年金額は1年加入して月額200円と比較的少額である他、付加年金の1/4は国庫負担であることから、加入していない被保険者や年金財政に与える影響は限定的であると思われる。
- 10) 国民年金基金については、新規拠出がなくなることに伴い、付加年金相当部分は代行返上を認め、その他はDC化や有期年金化を図るなどの措置が必要になるかもしれない。
- 11) 福山（2018：p.7）では現厚生年金被保険者を第1類被保険者、現国民年金第3号被保険者を第2類被保険者、現国民年金第1号被保険者を第3類被保険者としていた。しかし、国民年金の被保険者区分と順番が異なると分かりにくいので、順番を合わせることにする。なお、「第〇号」の語は、厚生年金保険法では共済年金を含む被用者年金の被保険者を区分するために使用されているので、使えない。
- 12) 国民年金加入期間の64歳までの延長が実現した場合は、65歳未満とする。③において同じ。
- 13) 制度統合によって、相対的に低所得である旧国民年金第1号被保険者が厚生年金本体に合流し（拠出金算定上は第1号厚生年金被保険者となり）、共済年金との所得格差が拡大することから、基礎年金拠出金は総報酬・総所得割とすることが望ましい。

- 14) 厚生労働省 (2019a : p.2)。
- 15) 2004 年の年金法改正で、被扶養配偶者のある厚生年金被保険者の負担した保険料は当該被扶養配偶者が共同して負担したものであるとの基本認識が規定された。ただし、これは離婚時の年金分割のための規定である。
- 16) 厚生労働省 (2019b)。

【参考文献】

- 朝日新聞 (2019) 『2019 年 12 月 11 日朝刊』
- 厚生労働省 (2019a) 『国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通しの関連試算—2019 (令和元) 年オプション試算結果—』
- 厚生労働省 (2019b) 『2019 年 12 月 13 日加藤大臣会見概要』
- 厚生労働省 (2019c) 「年金制度改正の検討事項」『2019 年 12 月 25 日第 15 回社会保障審議会年金部会』資料 2
- 千保喜久夫 (2009) 「基礎年金 (1 階部分) の全額税方式案について」『公的年金制度のあり方に関する研究』年金シニアプラン総合研究機構
- 高山憲之 (2020) 「公的年金制度の持続可能性と給付の十分性 : 2019 年の財政検証をめぐって」『年金と経済』第 38 巻第 4 号
- 福山圭一 (2018) 「今こそ国民年金を含む公的年金一元化を」『年金調査研究レポート』2018 年度
- 福山圭一 (2019) 「制度改正に向けた 3 つの提案」『日本年金学会誌』第 38 号

ふくやま けいいち

1975 年京都大学経済学部卒。

同年厚生省に入省し、年金福祉事業団資金運用事業部次長、年金局運用指導課長、四国厚生支局長、社会保険大学校長などを歴任。

2004 年財団法人年金総合研究センター (現・公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構) 専務理事。2018 年から同機構上席研究員。

2008 年から拓殖大学政経学部講師を兼務。

【主要著書・論文 (参考文献にあるもの他)】

『サステイナブル投資と年金—持続可能な経済社会とこれからの年金運用—』(2014) 年金シニアプラン総合研究機構

『日本の年金制度』(2005、2008、2010、2012、2014、2016、2018) 『年金と経済』各号

『EU 職域年金基金指令の改正 (IORP II) について』(2016)

『Web Journal 年金研究』No.5

『EU における汎欧州個人年金商品 (PEPP) に関する規則について』(2019) 『年金調査研究レポート』2019 年度
