

安心して暮らせる公的年金へ

「全世代型社会保障」と 2020 年金制度改革

畠中 亨

2020 年 5 月 29 日、「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、「2020 年改正」）が成立した。この年金制度改革は、首相主導で進められている全世代型社会保障検討会議の中間報告に示された方針に沿ったものである。そこで示される「全世代型社会保障」とあわせて、本改正の内容を検討するのが本稿の課題である。

先に結論を述べるならば、全世代型社会保障の基本的な考え方は、2020 年改正は消極的な改正である。なぜならば全世代型社会保障の方針が、社会保障制度の改革よりも雇用政策に力点を置いているためである。一方で、最低限度の生活保障という社会保障本来の目的への接近は見られず、低年金者が多数いるという日本の年金制度が抱える問題は残されたままとなっている。こうした視点を加えて、全世代型社会保障について分析してみよう。

1 2020 年改正

(1) 全世代型社会保障

全世代型社会保障検討会議は、2019 年 9 月 20 日より首相を中心に閣僚と一部の有識者により組織され議論を開始した。同年 12 月 19 日に中間報告が発表されている。中間報告では、「新しい時代の日本に求められるのは、多様性である」とし、「多様な学び、多様な働き方、そして多様なライフスタイルに応じて安心できる社会保障制度」の確立を提唱している¹。

さらに「これまで社会保障改革といえば、年金、医療、介護が主要なテーマになってきたが、今回の全世代型社会保障改革は、人生 100 年時代の到来を踏まえて、働き方を含めた改革

を行っていく」としているように、「働き方改革」に合わせた制度に作り替えることが社会保障改革の課題と認識されているようである。

少子高齢化による高齢者人口の増加と生産年齢人口の減少に対して、高齢者と女性の就業を増やし、労働力および社会保険料負担者の確保を図ることが、全世代型社会保障の骨子である。中間報告内では「ライフスタイルの多様化」という言葉が多く見られる。その言葉は「高齢者についての画一的な捉え方を変え」²という表現が示すように、高齢者にも現役世代と同様に社会保障の負担を求めることを含意していることに注意が必要である。

中間報告全体を通して、社会保障がどのような役割を果たすべきかという視点が見られない点も、全世代型社会保障の特徴といえる

だろう。日本の高齢者の相対的貧困率は19.0%で、OECD平均の12.5%を上回っている³。また、厚生労働省「国民生活基礎調査」(2017年)によると、老齢年金受給者のうち男性の17.0%、女性の52.9%は年金額が年額100万円未満である。こうした低年金者が生じやすい年金制度の構造から、日本は国際的にみても高齢者が貧困に陥りやすい国となっている。こうした問題に対して全世代型社会保障検討会議の中間報告は目を向けていない。

(2) 改正の概要

次に2020年改正の具体的な内容を確認しておこう。法律の改正点は多岐にわたるが、主要な点は①被用者保険(厚生年金保険法、健康保険法)の適用拡大、②在職中の年金の在り方の見直し、③受給開始時期の選択の拡大、④確定拠出年金の加入可能要件の見直し等の4つである。

③に関しては、法案検討段階において年金支給開始年齢の引き上げの可能性として、大きく世間の注目を集めた。しかし、最終的には既存の70歳まで認められている任意の繰下げ受給が、75歳までの繰下げまで選択肢を広げられたが、標準の受給開始年齢である65歳については変更が加えられなかった。

②の在職老齢年金の見直しは、60～64歳の間において年金支給が停止される賃金額と年金の合計額の基準を現在の月額28万円から47万円に引き上げ、在職しながらの年金受給の機会を増やす改正である。これにより、60代前半の就労率を増やすのが目的である。

②、③は共に、年金受給開始前後の年齢段階で自身の体力と生活に余裕がある人に、積極的な就労継続のインセンティブを与えるものであ

る。

これに対し①の被用者保険の適用拡大は、短時間労働者に厚生年金(および被用者健康保険)の加入機会を広げ、低年金問題の軽減に寄与する可能性がある改正である。しかし今回の改正は、2012年の年金制度改正において始まった短時間被保険者制度の対象範囲を、僅かに拡張する程度のもにとどまった。

2012年の改正で導入された短時間被保険者制度は、週の所定労働時間が20時間以上30時間未満の労働者のうち、1年以上継続して雇用が見込まれること、月の報酬が8.8万円以上であること、学生でないこと、501人以上の企業であることの4つの条件をすべて満たす労働者を新たに厚生年金に加入させるものであり、2016年10月より施行された。今回の改正では、経過措置であった企業規模による制限を緩和し、2022年10月に100人超、2024年10月に50人超の規模の企業まで適用を拡大することとなった。

2020年改正の主要点は以上の通りで、全体として消極的なものであった。政府の目指す全世代型社会保障が、社会保障制度改革よりも雇用政策を優先しているためであると考えられる。

(3) 2020年改正の背景

2020年改正は厚生年金加入者を増加させることに主眼を置いている。こうした改正をする背景には、年金財政の持続可能性に対する懸念がある。

年金財政の持続可能性を検証するため、5年に1度実施される年金財政検証で、100年先までの収支が推計される。その結果を踏まえて、年金給付水準の段階的な引き下げをするマクロ

経済スライドの実施期間も推計される。ただし、給付水準の引き下げが行われても、給付水準を示す指標である所得代替率が50%を下回らないことと定められている。財政検証結果に関する論点は、所得代替率が将来にわたり50%の水準を確保できているかに当てられる。

2019年の財政検証では、「経済成長と労働参加が進むケース」3ケース、「経済成長と労働参加が一定程度進むケース」2ケース、「経済成長と労働参加が進まないケース」1ケースの計6ケースに分けて将来推計が作成された。そのうち、将来にわたって所得代替率50%を確保できるのは、「経済成長と労働参加が進むケース」のみである。

「経済成長と労働参加が進むケース」とは、経済・雇用政策を適切に講ずることで、経済成長と労働市場への参加が進むシナリオ⁴であるとされる。そのシナリオでは男性では60歳以上、女性では20歳代後半以上の特に30～40歳代で、労働力率が大きく上昇することとなっている⁵。

つまり、高齢者や女性の労働参加を進めることは、年金財政を維持する生命線となってい

る。2020年改正がそのために十分なものであったのか、今後の結果が問われることとなる。

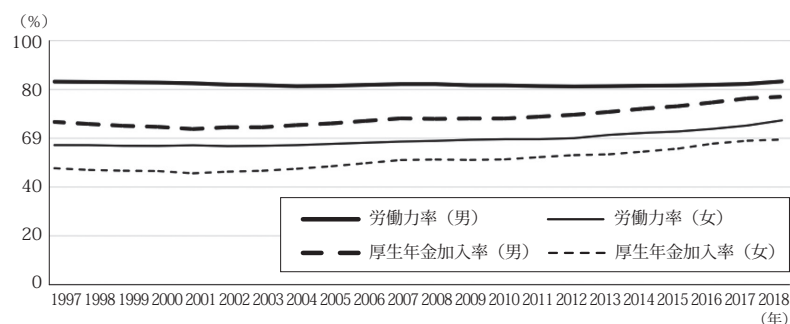
2 厚生年金の適用拡大

(1) 厚生年金加入動向

厚生年金への高齢者や女性の加入拡大が、全世代型社会保障の要となっている。厚生年金への加入動向について確認しておこう。図1は15～69歳の労働力率と労働力人口中の厚生年金加入者の割合（厚生年金加入率）の推移を男女別に示している。男性の労働力率はほぼ横ばいであるが、女性の労働力率は上昇を続けており、特に2010年代以降の上昇が顕著である。厚生年金加入率は2001年を底として、男女とも大きく上昇している。一般に、非正規雇用が増えたことで厚生年金加入率は低下していると考えられがちであるが、実際には厚生年金への加入が拡大しているのである。

社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告」（2019年）によると、2016年10月から導入された短時間被保険者制度の被保険者は2018年度末時点で43.8万人となっている。

図1 労働力率と厚生年金加入率（推計値）の推移（15～69歳）



(注1) 労働力率は、総務省「労働力調査」による各年次平均値である。

(注2) 厚生年金加入率は、総務省「人口推計」の各年10月1日現在の総人口に労働力率を乗じた値を労働力人口とし、社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告」の各年度末時点の厚生年金加入者数（厚生年金及び各共済年金など被用者年金加入者の合計）を労働力人口で除した推計値である。

出所：総務省「人口推計」、総務省「労働力調査」、社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告」より筆者作成。

2015年度末時点から2018年度末時点までに厚生年金被保険者（一元化後の全被用者年金合計）は、4128.9万人から4428.4万人へと299.5万人増加している。短時間被保険者制度による増加分は、このうちの14.6%に過ぎない。

厚生年金保険法の改正による適用拡大の効果よりも、雇用環境の変化によ

る要因の方がより多く厚生年金被保険者を増加させている。

(2) 雇用形態別公的年金加入状況

この点を詳しく分析するため、20～59歳と60～69歳の雇用形態別の公的年金加入状況を2008年、2013年、2018年の三時点間で比較したものが表1である。年齢構成比の変化による影響を除去するため、2013年、2018年の数値は、2008年の年齢構成比と同じとなるようにウェイトバックしたものである。

20～59歳についてみると、正規の職員・従業員の割合は男女とも2008年から2013年の間でわずかに減少し非正規雇用化が進んでいたことがわかるが、2013年から2018年にかけては正規の職員・従業員の割合が増加している。公的年金加入状況は、男性ではすべての雇用形態で、厚生年金・共済年金加入の割合が一貫して増加している。女性についても同様であるが、パート・アルバイトの厚生年金加入は男性ほど増えていない。一方で、2013年から2018年にかけて第3号被保険者の割合がわずかに増加している。男性の厚生年金加入者が増加し、その配偶者として第

3号被保険者となる女性が少なくなかったことがわかる。

60～69歳の正規の職員・従業員の割合は、男性では上昇が続いたが、女性では2008年から2013年で低下、2013年から2018年ではほぼ横ばいであった。女性では派遣社員・契約社員・嘱託の割合が特に上昇している。公的年金加入状況は、60歳を超え第3号被保険者の対象から外れることで男女の差異は縮まっているが、非正規雇用で厚生年金に加入する割合は男性より女性の方が低い傾向である。男女とも

表1 雇用形態別の公的年金加入状況の変化

(%)

		20～59歳					60～69歳				
		雇用者以外の	正規の職員・従業員	パート・アルバイト	嘱託	派遣社員	雇用者以外の	正規の職員・従業員	パート・アルバイト	嘱託	派遣社員
2008年	男	雇用形態別構成比	100.0	86.7	7.5	5.8	100.0	41.6	28.5	30.0	
		総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
		第1号	8.9	4.4	52.9	19.9	2.3	2.2	3.3	1.2	
		第2号(厚生・共済)	88.4	94.7	27.3	72.9	54.7	72.7	21.3	61.1	
		第3号	0.1	0.0	0.8	0.4	-	-	-	-	
	女	加入していない	2.6	0.9	19.0	6.9	43.1	25.1	74.9	37.6	
		雇用形態別構成比	100.0	46.8	42.3	10.9	100.0	21.3	69.7	9.1	
		総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
		第1号	13.1	4.4	23.0	12.2	4.9	2.3	5.8	3.4	
		第2号(厚生・共済)	63.3	94.1	26.4	74.1	31.1	68.0	18.2	41.5	
2013年	男	第3号	20.7	0.8	45.2	11.4	-	-	-	-	
		加入していない	2.8	0.7	5.3	2.5	64.0	29.7	75.7	53.7	
		雇用形態別構成比	100.0	86.4	8.0	5.6	100.0	42.3	25.9	31.7	
		総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
		第1号	8.5	4.1	49.5	17.8	2.7	3.0	3.9	1.4	
	女	第2号(厚生・共済)	89.2	95.0	34.9	77.5	57.7	70.3	28.6	64.7	
		第3号	0.2	0.0	1.3	0.6	-	-	-	-	
		加入していない	2.0	0.8	13.5	3.4	39.7	26.7	67.5	34.1	
		雇用形態別構成比	100.0	46.5	42.7	10.7	100.0	20.0	68.1	11.7	
		総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
2018年	男	第1号	13.0	4.1	23.4	10.2	4.0	2.5	4.7	2.5	
		第2号(厚生・共済)	65.5	94.4	30.7	79.0	34.1	64.5	21.8	52.9	
		第3号	19.0	0.8	41.3	9.1	-	-	-	-	
		加入していない	2.3	0.7	4.4	1.4	61.9	33.0	73.5	44.6	
		雇用形態別構成比	100.0	87.9	6.7	5.4	100.0	45.3	24.8	29.8	
	女	総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
		第1号	5.2	1.8	45.1	10.6	1.7	2.0	2.5	0.7	
		第2号(厚生・共済)	93.5	97.9	42.4	86.0	62.0	76.3	31.4	65.9	
		第3号	0.2	0.0	1.6	0.4	-	-	-	-	
		加入していない	1.1	0.3	10.6	2.1	36.2	21.7	66.1	33.4	
2018年	男	雇用形態別構成比	100.0	51.2	39.2	9.6	100.0	20.2	67.4	12.3	
		総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
		第1号	8.3	1.8	17.4	6.2	1.9	2.3	2.1	0.6	
		第2号(厚生・共済)	70.8	97.3	33.3	82.5	34.8	71.1	20.3	54.6	
		第3号	19.5	0.6	46.4	10.0	-	-	-	-	
	女	加入していない	1.4	0.4	2.8	0.9	63.3	26.7	77.7	44.0	

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」より筆者作成。

厚生年金加入者は増えているものの、女性の非正規雇用化が進んだこともあり、2008年から2018年の間で男女の差が大きくなっている。

厚生年金加入者の増加は、近年の労働力不足による正規雇用への揺り戻しと、非正規雇用労働者に厚生年金を適用させる傾向の両面から起こっている。裏を返せば、景気悪化に伴い労働市場が反転すれば、再び厚生年金加入者は減少する危険性が潜んでいることとなる。さらに、労働政策研究・研修機構の「従業員の採用と退職に関する実態調査」によると、過去5年間で正規従業員を懲戒などにより普通解雇した事業主の割合が、2004年調査の13.0%から16.3%に増加している⁶。正規雇用が増加していても正規雇用自体の雇用の安定性が低下しつつあり、個人単位で見たときに、厚生年金加入状態が長期に維持されていくのかも今後検証されるべきである。

3 低年金者対策の必要性

(1) 短時間被保険者制度による低年金者対策

厚生年金への加入者が増加していけば、年金財政の持続可能性は少なからず改善していくだろう。しかし、社会保障としての本来の目的である最低限度の生活保障を見失ってはならない。貧困状態にある高齢者の多い日本では、低年金者を減らす方策も検討されるべきである。

短時間労働者が厚生年金に加入することで、将来の年金額を増加させ低年金を防止する効果が期待される。しかし、厚生年金短時間被保険者となることができる月収の最低条件である8.8万円で10年間厚生年金に加入した場合、増加する厚生年金額は月額4,600円に過ぎない。厚生年金額は加入期間に比例するので、20年

加入で9,200円、30年加入でも1万3,800円である。これでは老後の貧困問題の解消には十分とはいえない。

2012年改正で創設され、当初予定されていた2016年10月の施行開始が延期され続けていた年金生活者支援給付金の支給が、2019年10月にやっと開始された。年金生活者支援給付金の支給対象は公的年金等の収入金額とその他の所得との合計額が87万9,900円以下の者とされており、この所得制限額は基礎年金満額に約10万円、月額にして8,000円強を加えた額である。そのため、年金生活者支援給付金と短時間被保険者への厚生年金の給付が相殺されてしまうケースが多く発生するのではないだろうか。

年金生活者支援給付金の支給額も、最大で月額約5,000円と極めて少額である。短時間被保険者制度も年金生活者支援給付金も、低年金問題解消にとっては心許ない対策に過ぎない。今後のさらなる高齢化を見据えた抜本的な改革が必要だろう。

(2) 単身高齢者の貧困問題

先に述べたように、日本では人口全体の貧困率よりも高齢者の貧困率の方が高い。阿部(2018)の推計では、高齢者のなかでも単独世帯の貧困率が突出して高いことが指摘されている。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の世帯数の将来推計」(2018年推計)によると、65歳以上の独居率は男性で2015年の14.0%から2040年の20.8%へ、女性で15.3%から18.9%に上昇すると予想されている。

日本の公的年金の給付額は夫婦世帯で受給することを前提に設計されており、単身で老後を迎える場合、年金給付が生活費に対して不足しやすい。表2は高齢年金受給者のうち年金額が

年100万円未満の低年金者の割合を、性、年齢、配偶者の有無別に示したものである。注目すべきは男性の配偶者ありとなしの違いで、配偶者なしの方が低年金者の割合が多い。その差は年齢が低いほど大きくなっている。

この理由としては、現役時において既婚者に対して非婚者の方が賃金や雇用の安定度が低かったことが考えられる。女性については、配偶者ありより配偶者なしの方が低年金者の割合が少ない。結婚により第3号被保険者とならなかったことで、結婚した女性より個人の年金額

は多くなるが、それでも低年金者の割合は高く、配偶者なしの男性の1.5倍ほどとなっている。

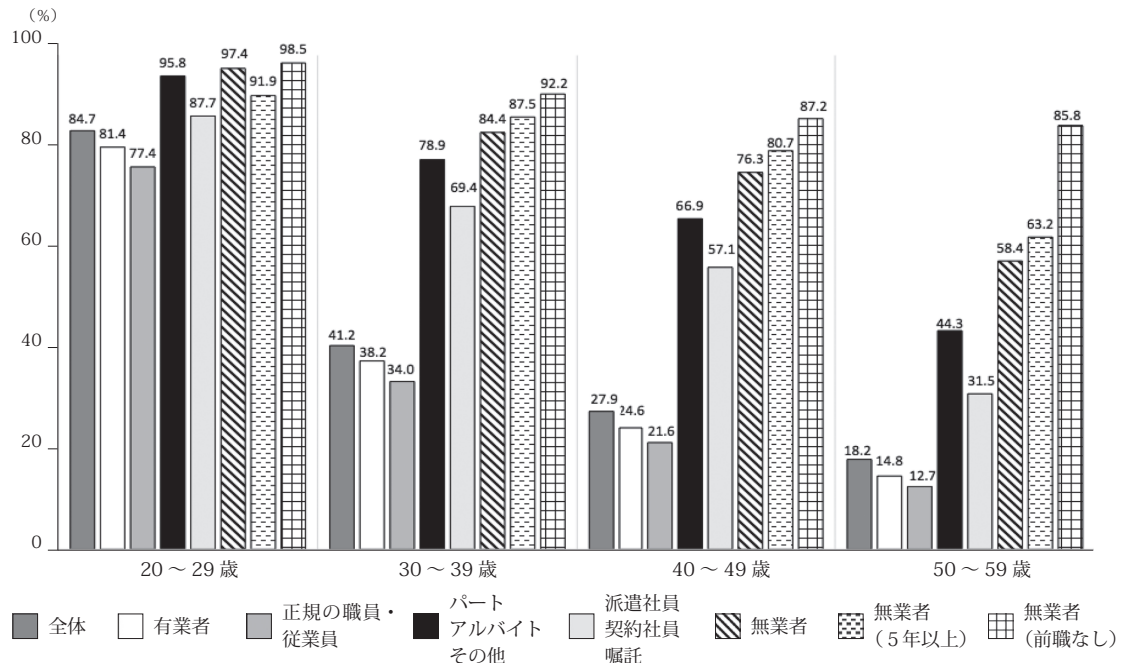
独居する単身高齢者が増加する要因として、未婚率の急上昇が考えられる。現役世代の未婚率を性、年齢、就業状態別に比較したものが図2（男性）、図3（女性）である。30歳以降の男性では、無業者または非正規雇用労働者である場合に顕著に未婚率が高いことがわかる。女性はおおむね男性と逆の傾向であるが、派遣社員・契約社員・嘱託と前職無しの無業者（職務

表2 性、年齢、配偶関係別、低年金者の割合（2017年）

	低年金者（年金額が年 100 万円未満） の割合（％）				年齢別構成比（％）				
配偶者	あり		なし			あり		なし	
性別	男	女	男	女	総数	男	女	男	女
65 歳以上計	17.0	68.0	25.6	34.7	100.0	35.7	30.7	7.8	25.8
65 歳～ 69 歳	16.0	65.9	29.9	34.3	100.0	38.5	38.8	9.2	13.5
70 歳～ 74 歳	15.2	68.4	27.2	31.8	100.0	39.6	35.7	7.2	17.5
75 歳～ 79 歳	16.6	70.0	19.0	30.8	100.0	38.6	32.4	6.6	22.4
80 歳以上	20.5	68.9	23.4	36.8	100.0	28.4	18.4	8.0	45.2

出所：厚生労働省「高齢年金受給者実態調査」より筆者作成。

図2 性、年齢、就業状態別未婚率（男性、2017年）



経歴なし) の場合は、未婚率が全体よりも高い点は見逃すべきではないだろう。

男性の非正規雇用労働者や無業者で未婚率が高いのは、家族を扶養する経済的基盤がなく結婚を避けざるを得ない状況にある人が多いと考えられる。そうした人たちは老後を迎えたとき、単身の低年金者となり深刻な貧困状態に陥る可能性が高い。非正規雇用労働者の低賃金や雇用の不安定性が解消されない限り、厚生年金の加入拡大のみでは低年金問題をなくすことはできないだろう。単身を想定した高齢者の低年金・貧困対策が必要である。

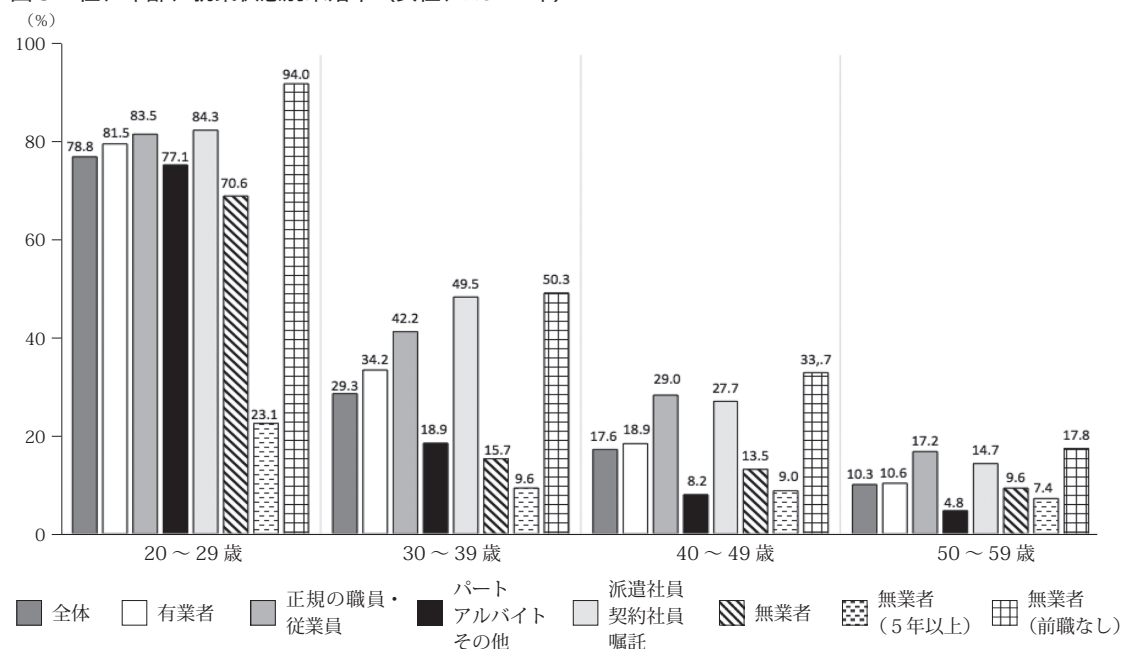
まとめにかえて

本稿では、全世代型社会保障のための改革の一環として行われた、年金制度の2020年改正内容と、日本の年金制度の課題について検討し

た。年金財政の安定化のため、厚生年金への高齢者や女性（短時間労働者）の加入拡大が目指されているが、その改正内容は消極的なものであった。一方で、年金制度の改正内容によらず、労働市場の人手不足化により、厚生年金の加入者は増加傾向にある。しかし、依然として現役世代に非正規雇用労働者が多く、そうした人々は未婚率も高いことから老後の貧困リスクを抱えている。現状でも深刻な高齢者の貧困問題が、今後さらに深まることが懸念される。

全世代型社会保障検討会議の中間報告では、高齢者の貧困問題には目が向けられていない。2020年改正も厚生年金への適用拡大に関する部分は、2012年改正の一部を発展させたものであるが、2012年改正の「最低保障機能の強化」という目的まで引き継いでいるとは解し難い。もちろん、2012年改正で導入された年金生活者支援給付金や短時間被保険者制度も、現

図3 性、年齢、就業状態別未婚率（女性、2017年）



出所：総務省「就業構造基本調査」より筆者作成。

状では高齢者の貧困問題を大幅に解消する効果を期待できるものではないが、目的を見失わず制度の改善を続けていくべきである。

単身高齢者の低年金・貧困問題の解消には、現役世代と高齢者の両方に向けた政策が不可欠である。現役世代に対しては最低賃金の引き上げが不可欠である。また、低年金者は年金額に占める基礎年金の割合が高いので、基礎年金の給付水準を見直す必要もあるだろう。特に年金給付水準を段階的に引き下げるマクロ経済スライドの基礎年金への適用は、行うべきではない。それに加えて、医療・介護の社会保険料と給付時の自己負担軽減や、家賃補助による住宅費の軽減も貧困リスクの軽減に大きく寄与するはずである。

現在日本では就業構造と生活構造が、相互に作用しながらドラスティックに変化しつつある。そうした中で生じる貧困問題や生活不安に対処していくためには、特定のカテゴリーの制度や対象者にとられず、総合的な視点による社会保障の見直しが必要となっている。年金制度の2020年改正は、年金制度自体の持続可能性のみに焦点が絞められてしまっている。最低限度の生活保障という社会保障の本来の目的に立ち返り、現代における新たな社会問題を認識して必要な制度改革を目指すことこそ、真に「全世代を対象とした社会保障改革」といえるのではないだろうか。

(はたなか とおる・帝京平成大学)

【参考文献】

- ・阿部彩 (2018)「相対的貧困率の動向：2012-2015」(東京都立大学貧困統計ホームページ、2020年7月1日確認)
- ・畠中亨 (2015)「2014年公的年金財政検証と低所得・低年金者対策」『大原社会問題研究所雑誌』685号、pp.18-33。
- ・畠中亨 (2017)「公的年金を中心とした高齢期ナショナル・ミニマムの検証」『社会政策』第10巻第2号、pp.82-92。
- ・駒村康平 (2013)「低所得高齢者向け最低生活保障制度の確立」宮本太郎編『生活保障の戦略—教育・雇用・社会保障をつなぐ』岩波書店、pp.171-198。
- ・厚生労働省 (2019)「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—2019(令和元)年 財政検証結果—」(厚生労働省ホームページ、2020年7月1日確認)。
- ・OECD (2017) Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.
- ・労働政策研究・研修機構 (2014)「JILPT 国内労働情報 従業員の採用と退職に関する実態調査—労働契約をめぐる実態に関する調査 (I)—」(労働政策研究・研修機構ホームページ、2020年7月1日確認)
- ・労働政策研究・研修機構 (2019)「資料シリーズ No.209 労働力需給の推計—労働力需給モデル (2018年度版) による将来推計—」(労働政策研究・研修機構ホームページ、2020年7月1日確認)
- ・山田篤裕 (2012)「高齢期における所得格差と貧困」橋本俊昭編著『格差社会』ミネルヴァ書房、pp.147-171。
- ・全世代型社会保障検討会議 (2019)「全世代型社会保障検討会議中間報告」(首相官邸全世代型社会保障検討会議ホームページ、2020年7月1日確認)

- 1 全世代型社会保障検討会議 (2019) p.2。
- 2 全世代型社会保障検討会議 (2019) p.3。
- 3 OECD (2017) p.135。
- 4 「『日本再興戦略2016』、『未来投資戦略2017』、『未来投資戦略2018』、『働き方改革実行計画 (2017年3月)』、『働き方の未来2035 (2016年8月)』、『第4次男女共同参画基本計画 (平成27年12月25日閣議決定)』および『働き方改革関連法』(196回通常国会成立)等、一連の戦略・施策によって示される経済・雇用政策が適切に実施され、掲げられている経済成長率目標が達成されたシナリオ (『成長実現・労働参加進展シナリオ』) において、2040年頃までの労働力需給の将来像がどのように描かれるかをシミュレーションによって示す」労働政策研究・研修機構 (2019) p.48。
- 5 厚生労働省 (2019) p.6。
- 6 労働政策研究・研修機構 (2014) pp.74-77。