

持続可能性を高める年金改正法案

将来世代の給付水準の確保に向けた改革に着手

政策調査部上席主任研究員

堀江奈保子

03-3591-1308

naoko.horie@mizuho-ri.co.jp

- 2016年3月11日に年金改正法案が国会に提出された。同法案は、公的年金制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準の確保を図ること等を目的としている
- 主な改正内容は、厚生年金の適用拡大、自営業者等の産前産後期間の保険料免除、年金額の改定ルールの見直し、GPIFの組織の見直し等で、「日本再興戦略」等に含まれる改正項目である
- 今後は、高所得者の年金給付や年金課税の見直しの検討を進めること、少子高齢化が進行するなかで年金制度の支え手を増やすための取り組みを強化すること等が課題となる

1. 2016年3月11日に年金改正法案が国会提出

2016年3月11日に「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案」（以下、年金改正法案）が国会に提出された（図表1）。本改正は、公的年金制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準の確保を図るとともに、年金積立金の管理運用のための年金積立金管理運用独立行政法人（以下、GPIF）の組織の見直しを行うこと等を目的としている。

図表 1 年金改正法案の概要

○ 公的年金制度について、制度の持続可能性を高め、将来の世代の給付水準の確保等を図るため、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に基づく社会経済情勢の変化に対応した保障機能の強化、より安全で効率的な年金積立金の管理及び運用のための年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の組織等の見直し等の所要の措置を講ずる	
1. 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進 従業員数500人以下の企業も、労使合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とする	公布日施行 (2016年10月実施)
2. 国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除	2019年4月施行
3. 年金額の改定ルールの見直し (1) マクロ経済スライドは、年金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 (2) 賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底	(1) 2018年4月施行 (2) 2021年4月施行
4. 年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の組織等の見直し	2017年10月（一部公布日から3月以内）施行
5. 日本年金機構の国庫納付規定の整備	公布日から3月以内施行

(注) 従業員数500人は、適用拡大前の基準で適用対象となる労働者の数で算定。

(資料) 厚生労働省資料より、みずほ総合研究所作成

いずれの改正項目も、これまでの法律（社会保障制度改革プログラム法、年金機能強化法）、閣議決定（経済財政運営と改革の基本方針（骨太方針）、日本再興戦略）、一億総活躍社会国民会議（一億総活躍社会の実現に向けて早急に実現すべき対策）等で指摘されている事項である（図表2）。

本稿では、年金改正法案の概要を確認するとともに、今後の年金改革の課題について検討する。

2. 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進

はじめに、年金改正法案のポイントを解説する。

まず、従業員数500人以下の企業も、労使合意に基づき、企業単位で短時間労働者への被用者保険（厚生年金、健康保険）の適用拡大が可能になる。本改正に関しては、既に501人以上¹の企業等を対象に、2016年10月から適用拡大を実施することは法定化されている。今回の改正は、労働参加の促進と年金水準の確保等のため、500人以下の中小企業等に雇用される短時間労働者についても選択的な適用を可能とするものである。なお、国・地方公共団体は、規模にかかわらず適用となる。

500人以下の企業に対する適用拡大も、①週労働時間20時間以上、②月額賃金8.8万円以上（年収106万円相当以上）、③勤務期間1年以上見込み、④学生は適用除外、の条件は501人以上の企業と同様である。

厚生労働省によると、501人以上の企業で新たに被用者保険に加入するとみられる短時間労働者は約25万人であるが、500人以下の全ての企業で選択的適用拡大が実施されれば、合計で約75万人が新たに被用者保険に加入する見通しである²。

施行期日は公布日で、2016年10月1日実施である。

図表 2 年金改正法案の改正項目に関するこれまでの法律・閣議決定等

1. 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進	○社会保障制度改革プログラム法（2013年） ○経済財政運営と改革の基本方針2015（2015年6月30日閣議決定） ○「日本再興戦略」改訂2015（2015年6月30日閣議決定） ○一億総活躍社会の実現に向けて早急に実現すべき対策（2015年11月26日一億総活躍国民会議取りまとめ）
2. 国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除	○年金機能強化法（2012年） ○一億総活躍社会の実現に向けて早急に実現すべき対策（2015年11月26日一億総活躍国民会議取りまとめ）
3. 年金額の改定ルールの見直し	○社会保障制度改革プログラム法（2013年） ○一億総活躍社会の実現に向けて早急に実現すべき対策（2015年11月26日一億総活躍国民会議取りまとめ）
4. 年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の組織等の見直し	○「日本再興戦略」改訂2014（2014年6月24日閣議決定）
5. 日本年金機構の国庫納付規定の整備	○会計検査院の意見表示（2015年10月20日）

（注）社会保障制度改革プログラム法は、「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」（平成25年法律第112号）、年金機能強化法は、「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年法律第62号）。

（資料）厚生労働省資料より、みずほ総合研究所作成


3. 国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除

次に、次世代育成支援のため、国民年金第1号被保険者（20歳以上60歳未満の自営業者・農業者とその家族、学生、無職の者等）の産前産後期間の保険料が免除される。なお、産前産後期間は、出産予定日の前月（多胎妊娠の場合は3月前）から出産予定日の翌々月まで4カ月間（同6カ月間）を指す。免除期間は満額の基礎年金を保障する（図表3）。対象者は、年間20万人程度の見込みである。

この財源として、国民年金保険料を月額100円程度引き上げ、国民年金の被保険者全体で対応する。施行期日は2019年4月1日である。

なお、厚生年金については、これまでも段階的に産前産後休業・育児休業期間中の配慮措置が拡充されている（図表4）。

図表 3 国民年金の保険料免除と年金給付

	【保険料負担】	【年金給付】	
全額納付者		国庫負担分1/2	保険料分1/2
全額免除者	(免除)	国庫負担分1/2	なし
産前産後期間の 保険料免除者	(免除)	国庫負担分1/2	保険料分1/2

(世帯所得にかかわらず免除対象)

↑
第1号被保険者全体で負担

(資料) 厚生労働省資料より、みずほ総合研究所作成

図表 4 産前産後休業・育児休業期間中の厚生年金の配慮措置の改正経過

1994年 改正	<ul style="list-style-type: none"> ○被保険者からの申請に基づき、休業期間中（子が1歳に到達するまで）の被保険者負担分の保険料を免除 ○年金額の算定に当たっては、保険料免除期間分についても、通常の被保険者期間と同様に年金額に反映
2000年 改正	<ul style="list-style-type: none"> ○育児休業期間中（子が1歳に到達するまで）の保険料を本人負担分に加え事業主負担分も免除
2004年 改正	<ul style="list-style-type: none"> ○育児休業等期間のうち、子が3歳に到達するまでの期間について、保険料免除制度を拡充 ○厚生年金では、3歳未満の子を養育しながら就業を継続する者への給付算定上の配慮措置を創設 ※育児・介護休業法の2001年改正（2002年施行）で育児休業に準ずる休業を含めて最大3年間まで取得が可能となったことに伴う措置
2012年 改正	<ul style="list-style-type: none"> ○産前産後休業期間中の保険料を本人負担分・事業主負担分ともに免除 ○保険料免除期間は、給付面では、保険料拠出を行った期間と同様に取り扱う

(資料) 厚生労働省資料より、みずほ総合研究所作成

4. 年金額の改定ルールの見直し

続いて、公的年金制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準を確保するため、年金額の改定に際し以下の措置が講じられる。

(1) マクロ経済スライドの見直し

年金額は、その実質価値を維持するため、賃金や物価の上昇率に応じて年金額の改定（スライド）が行われる。これから年金を受給する新規裁定者の年金額は賃金上昇率で、既に年金を受給している既裁定者の年金額は物価上昇率で改定が行われる。

また、少子高齢化の進行に対応するための年金額の調整も実施されている。これは、現役世代の減少（公的年金全体の被保険者の減少率の実績）や、平均余命の伸びを勘案した一定率（0.3%）を年金額の改定に反映させ、年金改定率が抑制される仕組み（マクロ経済スライド）である。

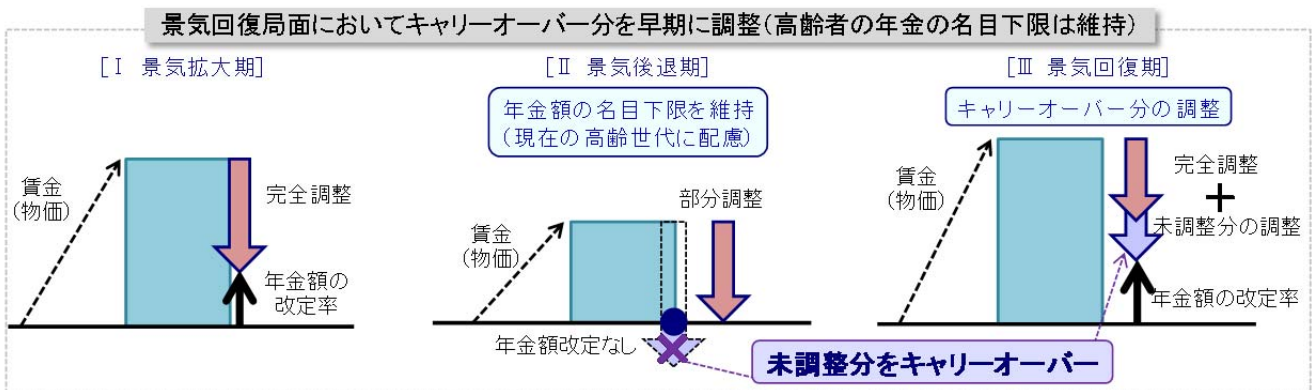
このマクロ経済スライドは、賃金や物価がある程度上昇する場合にはそのまま適用されるが、賃金や物価の伸びが小さく、適用すると名目額が下がる場合には、調整は年金額の伸びがゼロになるまでにとどめられる。また、賃金や物価の伸びがマイナスの場合には、調整は行われない。

今回のマクロ経済スライドの改正案は、現在の高齢世代に配慮しつつも、できる限り早期に年金額の調整を進める観点から、名目下限措置を維持し、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ものである（図表5(1)）。

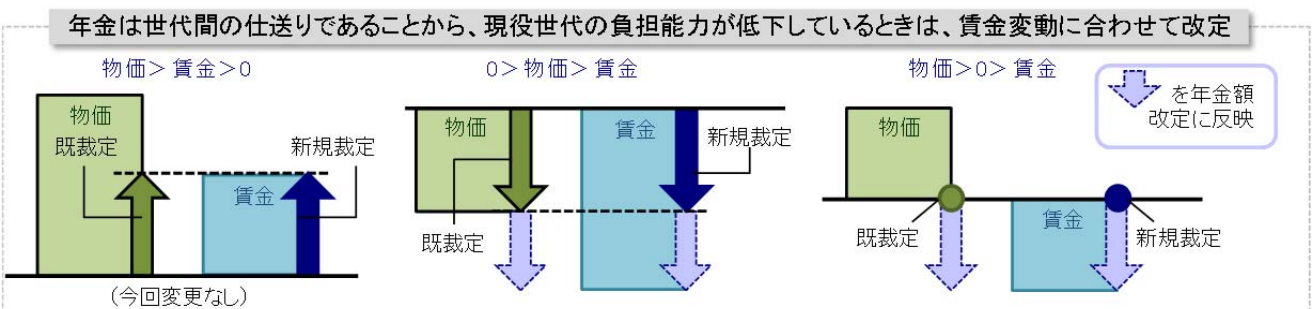
施行期日は2018年4月1日である。

図表 5 年金額の改定ルールの見直し

(1) マクロ経済スライドによる調整ルールの見直し（少子化、平均寿命の伸びなど長期的な構造変化に対応）



(2) 賃金・物価スライドの見直し（賃金・物価動向など短期的な経済動向の変化に対応）



（注）現在20歳の者が65歳時に受け取る年金が夫婦で月額2,000円（所得代替率0.3%）程度改善する。

（資料）厚生労働省資料

(2) 賃金・物価スライドの見直し

賃金・物価スライドについては、支え手である現役世代の負担能力に応じた給付とする観点から、賃金変動が物価変動を下回る場合には、賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底する。したがって、例えば、物価下落率より賃金下落率の方が大きい場合の年金額の改定は既裁定者、新規裁定者ともに賃金下落率に応じた改定となり、物価が上昇し賃金下落した場合の年金額の改定は、既裁定者、新規裁定者ともに賃金下落率に応じた改定となる（前ページ図表5(2)）

施行期日は2021年4月1日である。

5. GPIFの組織等の見直しと日本年金機構の国庫納付規定の整備

そして、GPIF改革については、国民から一層信頼される組織体制の確立を図るため、合議制による意思決定の導入等のガバナンス改革を実施する。また、年金積立金の安全・効率的な運用のため、リスク管理方法を多様化し、短期資金の運用方法を追加する（図表6）。

施行期日は2017年10月1日だが、短期資金の運用方法の追加については、公布日から3月以内の政令で定める日である。

また、2015年10月20日の会計検査院からの指摘を踏まえ、日本年金機構³に不要財産が生じた場合における国庫納付に係る規定を設ける（次ページ図表7）。

図表 6 GPIF 改革

ガバナンス改革

【目的】

- 「専ら被保険者の利益」にはそぐわない目的で運用が行われるとの懸念を払拭し、運用に対する国民の信頼を高める
- 運用の多様化・高度化が進む中で、適切にリスクを管理しつつ、機動的な対応を可能にする

【方向性】

- ① 独任制から合議制への転換 ⇒ 基本ポートフォリオ等の重要方針は合議制の経営委員会が決定
- ② 「意思決定・監督」と「執行」分離 ⇒ 執行部を経営委員会が監督し、執行部の責任と権限を明確化

運用方法の追加

- ① リスク管理の方法の多様化
 - ・ 利用可能なデリバティブ取引の方法を拡大。利用目的をリスク管理に限定し、利用額制限等リスク管理に限定するための各種措置（大臣認可）を設定。さらに、常勤の監査委員が執行状況を監視
 - ② 短期資金の運用方法の追加
 - ・ コール資金の貸付等を追加
- ※ 検討規定：施行の状況、国民の意識、スチュワードシップ責任を巡る動向等を勘案し、GPIFの運用が市場や民間活動に与える影響を踏まえつつ、運用の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、施行後3年を目途に、必要な措置を講じる

（資料）厚生労働省資料より、みずほ総合研究所作成

なお、独立行政法人については、2010年の独立行政法人通則法改正で国庫納付規定が既に設けられており、日本年金機構法についても同様の規定を整備するものである。

施行期日は公布日から3月以内の政令で定める日である。

6. 今後の年金改革の課題

以上、国会に提出された年金改正法案の要点を概観した。当法案は、今国会で成立することが期待されるが、盛り込まれた改正項目が実施されても、なおわが国の年金制度は様々な課題を抱えている。そこで最後に、今後の年金改革の課題に付言しておきたい。

2016年10月に予定されている短時間労働者への被用者保険の適用拡大は、本来であれば、企業規模に関係なく適用されることが望ましい。しかし、保険料負担が生じることへの配慮等から、現行法では従業員数500人以下の中小企業等への適用は行われない。今回の改正案では労使合意に基づく選択的適用が可能となるが、実際にどれだけ適用拡大が進むかは不透明である。短時間労働者の老後所得の確保を図るためにも、引き続き被用者保険の適用拡大を更に進めることについて検討する必要がある。

国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料免除については、自営業者等の次世代育成支援の強化という観点から考えれば実施すべき改革である。国民年金は、厚生年金と比べて財政規模が小さいが、産前産後期間の保険料免除を利用すると見込まれる第1号被保険者は約20万人と、厚生年金と同程度とみられている。このため、国民年金全体で産前産後期間の保険料免除者分を負担すると保険料納付者の負担が重くなることが懸念されるが、月額100円程度であれば保険料納付者の理解を得ることができるであろう。

図表 7 日本年金機構の国庫納付規定の整備

1.会計検査院の指摘(2015年10月20日)	3.対応
<p>① 機構は、保有財産を見直し、保有する合理的理由が認められない土地・建物について、国庫納付すること</p> <p>② 厚生労働省は、国庫納付させる適切な制度を整備すること</p> <p>(注)3年間入居者のいない宿舍等として8宿舍・4事業所(※)を指摘</p> <p>(※)土地の簿価 約14億円 建物の簿価 約1億円</p>	<div style="border: 2px solid blue; border-radius: 15px; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">■制度の整備</p> <div style="border: 1px solid blue; padding: 5px; text-align: center; margin: 5px auto; width: 80%;"> 不要財産 → 処分・国庫納付 </div> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;"> </div> <div style="border: 1px solid red; padding: 5px; text-align: center; margin: 5px auto; width: 80%; color: red;"> 法改正により国庫納付に係る所要の規定を整備 </div> <p>独立行政法人については、2010年の独立行政法人通則法改正で国庫納付規定が既に設けられており、日本年金機構法についても同様の規定を整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不要財産についての処分を義務づけ ・不要財産の国庫納付の手続き ・国庫納付した場合の資本金の減少(減資規定) </div> <p>(参考)日本年金機構の宿舍の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> ○会計検査院の指摘への対応 8宿舍・4事業所を処分・国庫納付 ○その他の宿舍についても、機構の業務改善計画の進捗を見極めつつ、耐用年数を踏まえ、処分や活用を計画的に実施
<p>2.宿舍の現状</p> <p>○宿舍 207棟(2,473戸)</p> <p>○入居者 1,638世帯(2015年3月末) (平均入居率 66%)</p> <p>○職員数 約2万人 うち、広域異動者 約3,500人</p> <p>※機構の宿舍は、転居を伴う勤務地異動をしている者(広域異動者)のみが入居</p>	

(資料) 厚生労働省資料

また、今回の改正の目的の一つは、「将来世代の給付水準の確保」である。公的年金制度は一定の積立金を保有しているものの、世代間扶養の賦課方式が基本であるため、少子高齢化の進行が年金財政に大きく影響する。そこで、2004年の年金改正では、将来世代の負担が過重なものとならないよう、保険料水準の上限を固定した上で、段階的に年金給付水準を抑制する仕組みとしてマクロ経済スライドが導入された。しかし、その後これまで賃金や物価が大きく伸びることがほとんどなかったことから当初の見込みより給付水準の抑制が遅れている。給付抑制の遅れは将来世代の給付水準の引き下げにつながるため、見直しが不可欠である。厚生労働省によると、今回の年金額の改定ルールの見直しを実施されれば将来世代の給付水準は夫婦世帯で月額約2,000円改善する見通しであり、将来の給付水準の確保に向けた改革に着手できたといえる。高齢者世帯にも一定の配慮が必要であるが、年金の世代間格差を拡大させないためにも年金額の改定ルールを見直すとともに、経済活性化による継続的な賃金上昇の実現も課題であろう。

公的年金が積立金を保有する意義は、保険料のうち年金給付に充てられなかったものを年金積立金として運用し、年金財政の安定化に活用することである。年金積立金の運用に関しては、これまで度重なる見直しが進められてきたが、今後とも積立金運用の安全性・効率性の向上のため、継続的な対応の検討が求められる。

なお、今回の改正では、高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方を見直しについては見送られた。これは、社会保障制度改革プログラム法（2013年）で検討課題とされた項目のひとつである。なお、年金機能強化法（2012年）の原案では、高所得者の基礎年金について国庫負担分の支給を調整する規定が含まれていたが、最終的に削除され、引き続き検討することとされた。給付抑制につながる改革は実施が難しいものの、世代に関係なく負担能力に応じた年金制度への貢献を実施することが必要であると考えられることから、高所得者に対する年金給付の抑制や年金課税の強化は、今後検討を進めるべきであろう。

公的年金制度を支えるのは主として現役世代である。少子高齢化が進み、労働力人口の減少が見込まれるなかで、年金制度の支え手を確保するためには、子育て期の女性や60歳代以降等で就業意欲がある非就業者の労働参加率を引き上げること等も重要な課題である。

¹ 従業員数は、適用拡大前の基準で適用対象となる労働者の数で算定。

² 被用者保険の適用拡大の詳細は、堀江奈保子「厚生年金の更なる適用拡大を～2016年10月から年収106万円以上等で加入」（『みずほインサイト』2016年1月21日、みずほ総合研究所）を参照。

³ 国（厚生労働大臣）から委任・委託を受け、厚生年金及び国民年金に関する運営業務を行う特殊法人。