

「年金制度改革に関する提言」

2024年11月21日
日本商工会議所
東京商工会議所

I. 基本認識

【中小企業の経営環境を踏まえた政策の実施を】

中小企業は全国の雇用の約7割、生み出す付加価値の約5割（3大都市圏を除く地方部ではそれぞれ約9割、約7～8割）を占める、わが国経済の基盤であり、社会保障制度の担い手としても極めて重要な存在である。そうした中小企業について、そこで働く従業員の暮らしの将来設計を含めて、しっかり支えていくのが政府の大きな役割である。

近年、深刻さを増す人手不足・人材不足¹が中小企業や地域経済の成長の足かせになっている。特に、労働集約的な中小企業においては、これが死活問題にもなっている。このため、事業環境をめぐる諸制度において、労働者の就労抑制・時間調整の誘因を極力排除することが必要である。

この時間調整要因の一つである社会保険料負担は、労働者だけでなく中小企業にとっても大きな問題である。人手を確保するために賃上げ努力をすることで社会保険料負担も増える。中小企業の負担力強化に向け、労務費を含む適正な価格転嫁はもとより、政府が一丸となって中小企業の持続的発展に向けた成長戦略・施策を進めることを強く期待する。

本提言では、公的年金制度に焦点を当て、いかに、こうした中小企業の経営実態に留意しつつ、社会の要請に応え得る形に再構築できるかという視点で、課題提起するとともに提言を行う。

また、老後の必要な生活資金について、公的年金を補完する私的年金（企業年金、個人年金）の役割は一層高まっている。就労者の福利厚生 of 拡充を図ることは就労意欲の向上、人材の確保にも大きくつながることであり、そうした私的年金の普及拡大に着目した政策の実行が望まれる。

【国民の負託に応えられる年金制度にできるかがカギ】

わが国の公的年金制度は国民皆年金として整備され、老後の暮らしの収入基盤を支える極めて重要な役割を担っている。他方、同制度は個々人の積立てでなく、現役世代や企業が負担する保険料と公費を財源として給付を行う賦課方式であることから、少子高齢化が急速に進む中で、制度を特に将来世

¹ 日本・東京商工会議所「人手不足の状況および多様な人材の活躍等に関する調査」（2024年9月）

代の負託に応えられる形で、いかに安定的に運営していけるかが課題である。

政府は、公的年金について「財政検証」を5年に一度実施し、長期的な収支見通しの点検を行っている。今夏に行われた検証の結果においては、被用者保険の適用拡大や年金積立金の運用益増加などから、仮に低成長²が続く場合であっても、所得代替率³は政府の目標下限である5割を維持できると推計され⁴、足元では年金給付について過度に悲観的な見方をする必要はないことが示された。

一方、社会保障全体をめぐる課題として、社会保険料負担の増加が消費や企業経営に少なからぬ影響を与えている実態がある。国として適切と考える社会保障水準の見極めと、それに対する保険料のあり方について、腰を据えた検討が求められる。もとより、徹底した歳出改革、社会環境の変化に合わせた制度改革を弛まず進めることが必要である。

なお、この先には、生産年齢人口のボリュームゾーンである団塊ジュニア世代が高齢者となる「2040年問題」も控えている。現在の受給者と支え手、将来の受給者と支え手、どの世代でも不公平感がないようにすることが重要である。

【将来像の提示と制度再構築に向けた改革の推進が不可欠】

いま重要なことは、現役層・若者世代に、年金制度の正しい認識と理解を広げるとともに、自分たちも相応の給付を受けられるという安心感を醸成することである。物価と賃金の好循環が図られれば、年金についても給付額は適切に上昇していく仕組みであることを含め、政府が責任をもって年金の将来の絵姿を明確に示し、国民の中にある漠然とした不安心理を和らげていくことが何より必要である。

もとより、現行制度における不具合・非効率、不公平（感）も少なくないが、その多くは、国民の暮らし方が大きく変化した今も、旧来の暮らし方を前提とした制度設計を基本としていることから生じている。現在の、そして将来の国民生活のあり方を見据えた抜本的な見直しが求められる。

ただし、これまで、制度の枠組みに合わせて進めてきた企業運営や人々の働き方等に対する配慮が欠かせない。理想的な制度への再構築に向け、企業や国民が混乱しないような時間軸、医療保険や雇用法制など諸施策との整合性等を踏まえつつ、何よりシンプルかつ分かりやすい制度への改革を進めなければならない。

²過去30年間の経済状況を投影したケース（実質経済成長率▲0.1%）

³公的年金の給付水準を示す指標。現役男子の平均手取り収入額に対する年金額の比率により表される。（夫：40年間就労、妻：専業主婦の世帯をモデルとする）

⁴厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し—令和6（2024）年財政検証結果」（2024年7月）3頁

Ⅱ. 年金制度をめぐる社会環境・構造の変化と課題

まず、年金制度改革についての検討にあたり、時代の流れにともなう社会環境・構造の変化や年金制度をめぐる主な課題を整理する。

《社会環境・構造の変化》

生産年齢人口の減少

- 2040年代には現在より2割減となり、現役世代1.5人で1人の高齢者を支えることに
- その後も生産年齢人口の減少は続き、2070年になると現在より4割減、現役世代1.3人で1人の高齢者を支えることに

(内閣府「高齢社会白書(令和6年版)」)

家族・世帯構造の変化(共働き世帯、単身世帯の増加)

- 専業主婦世帯は共働き世帯の1/3に減少。単身世帯は増加が続き、2020年には約4割が単身世帯に

(内閣府「男女共同参画白書(令和6年版)」)

働き方の変化・多様化

- 1984年に604万人(15%)だった非正規雇用者は2023年に2100万人を超え、労働者の1/3超へと増加

(厚生労働省「非正規雇用の現状と課題」2024年)

《年金制度をめぐる主な課題》

「マクロ経済スライド」の不完全発動による機会損失

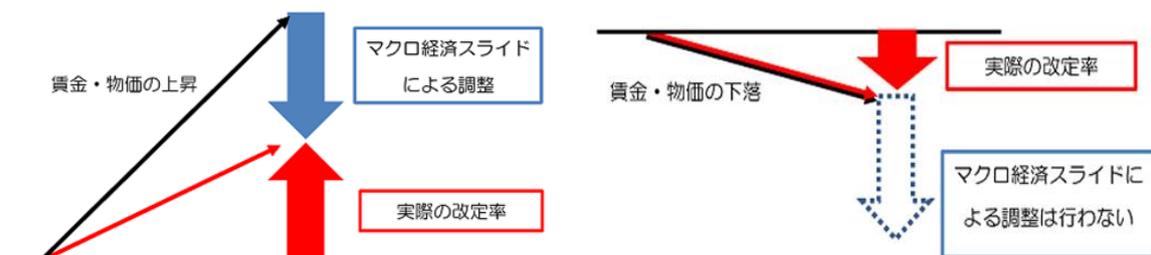
- 「マクロ経済スライド」が完全発動されていれば、2017年時点で3.3兆円の国費節減効果があったとの指摘あり

(2018年会計検査院報告)

【図：マクロ経済スライド(原則)】 【図：名目下限措置(賃金・物価下落の場合)】

賃金や物価による改定率から、現役の被保険者の減少等に応じて算出した「スライド調整率」を差し引く

賃金・物価が下落した場合、マクロ経済スライドによる調整は行われず、年金額は賃金・物価の下落分のみ引下げ



出典：日本年金機構HP

被用者保険の完全適用までにはクリアすべき課題が多い

- 企業規模、個人事業所の業種等、勤務先・労働時間数により適用が異なる被用者保険(厚生年金)の適用範囲拡大は、追加適用となる事業者の負担増が懸念
- フリーランス(209万人)やギグワーカー等の複数就業者(推計170万人)は、「労働者性」の位置付けや就労時間管理等に大きな課題
(総務省「令和4年就業構造基本調査」)

【厚生年金のさらなる適用拡大による追加加入対象者数の概要】

	週30時間以上	20～30時間	10～20時間	10時間未満
適用事業所	フルタイム 4590万人	パート 110万人 ※月収8.8万円以上 従業員51人以上の企業に勤務	860万人	180万人 (対象外)
		①170万人 従業員50人以下 学生、雇用期間が2か月未満の労働者 20万人	③110万人 月収8.8万円未満	
非適用事業所	②20万人 5人以上個人事業所	④70万人 5人未満個人事業所		

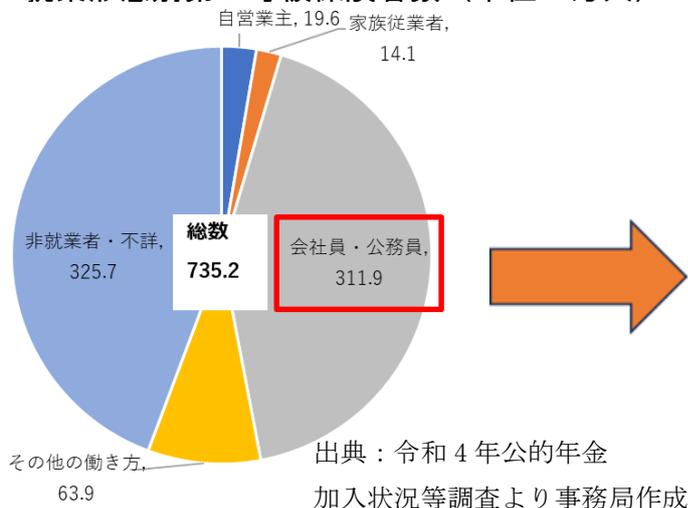
- (1) : ①(企業規模要件撤廃) + ②(業種枠撤廃) = 90万人 (3) : ①～④(全個人事業所) = 270万人
 (2) : ①～③(賃金要件撤廃) = 200万人 (4) : 水色部分全て = 860万人

2024年財政検証 オプション試算結果資料を再編加工

第3号被保険者は、「年収の壁」を意識して働く人が多い

- 第3号被保険者(735万人)のうち、パート主婦などの短時間労働者は312万人
- 手取り収入の減少を避けるため「年収の壁」を意識して働いていると想定される人(月収7.8～10.8万円)は約147万人
(厚生労働省「令和4年公的年金加入状況等調査」)

就業形態別第3号被保険者数(単位:万人)



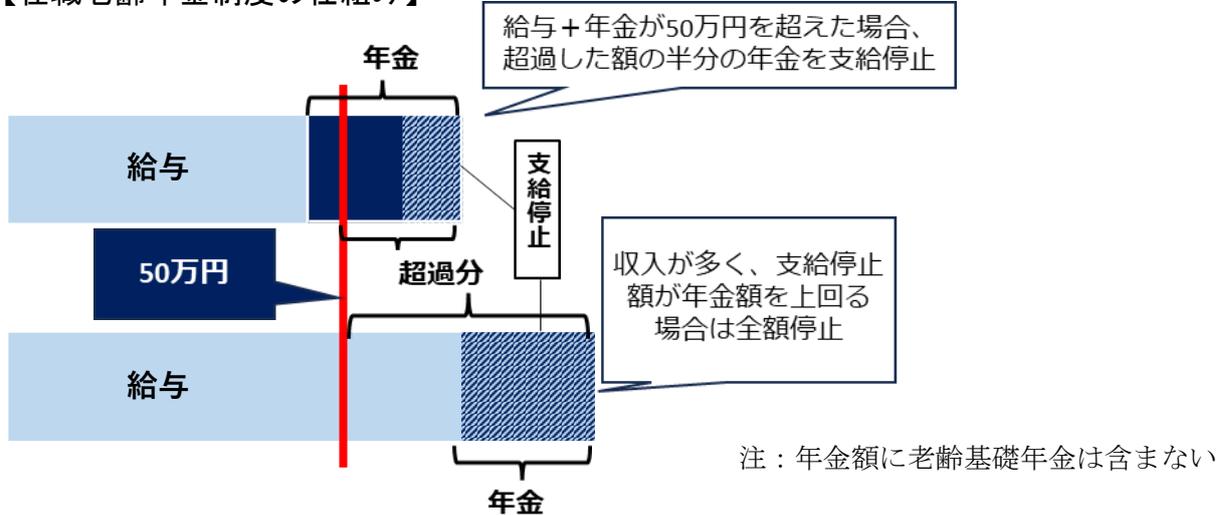
被用者として働く第3号被保険者の状況(単位:万人)

基本給(月額)	第3号被保険者数
会社員・公務員計	311.9
5万8千円未満	51.1
5万8千円～6万8千円	30.2
6万8千円～7万8千円	48.3
7万8千円～8万8千円	87.9
8万8千円～9万8千円	36.9
9万8千円～10万8千円	22.3
10万8千円～11万8千円	8.0
11万5千円～25万円	5.1
25万円～40万円	1.9
40万円以上	1.2
不詳	19.0

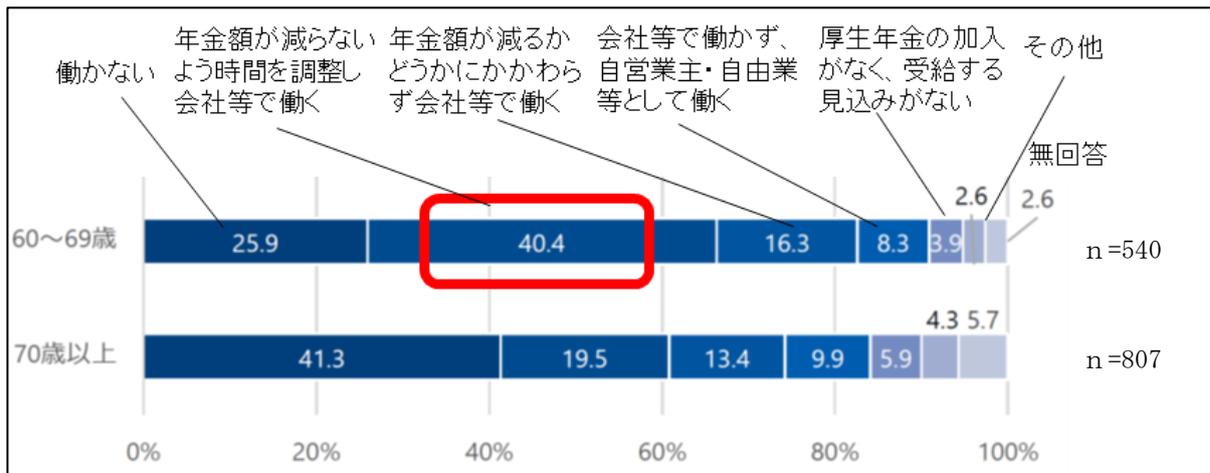
就業時間調整を誘発している在職老齢年金制度

- 60歳代では、年金額が減らないよう就業時間を調整して企業等で働く
と回答した人が約4割（内閣府「生活設計と年金に関する世論調査」（2023年））

【在職老齢年金制度の仕組み】



【厚生年金を受け取る年齢になったときの働き方】



出典：内閣府「生活設計と年金に関する世論調査」（2023年）を基に厚生労働省作成

減速感が見られる企業年金の普及促進

- 企業年金を実施している割合は特に中小企業で低下し、2008年と比較して半分近くの割合に（厚生労働省「令和5年就労条件総合調査」）

Ⅲ. 提言

以上に見てきたような社会環境・構造の変化や年金制度の課題認識を踏まえ、制度の再構築に向けて、次のとおり提言する。

1. 社会の変化に対応した年金制度への再構築に向けて

人手不足が深刻化する中、「年収の壁」等による就業調整問題が中小企業に、一層重くのしかかっている。働ける環境にある人には、性別・年齢に関わらず、その能力に応じて働いてもらえるような環境を整えることが重要である。公的年金制度において、それを阻害する制度的要因があるなら、それを是正することが求められる。

その際、現に施行されている制度に則って企業や人々は動いていることに鑑み、企業や国民が混乱しないような時間軸を設定しつつ、バランスの取れた多面的な検討を進めるべきである。

(1) 被用者保険の適用拡大は、事業者の実情に配慮を

現在、政府は、以下の各項目による被用者保険の適用拡大策を検討している。その趣旨は理解するが、中小企業・小規模事業者に事務処理や金銭的な負担（増）を課すことになるため、事業者の置かれた状況に十分配慮すべきである。

特に、地域の暮らしに貢献している意味合いが濃い中小事業者等の経営環境の悪化や地域経済に与えるデメリットの大きさを考えれば、適用拡大を一気に進めることには慎重でなければならない。

- ① 時間要件(週 20 時間以上)と賃金要件(月額 8.8 万円以上)のあり方の見直しが検討課題とされているが、特に賃金要件については国民年金加入者との不公平を招くとともに、見直しの方向によっては却って就業調整の拡大やさらなる人手不足の誘因となることが懸念される。また、短時間労働者の出入りが多い事業者等にとり、保険加入や保険料納付に係る事務負担の増加が、経営にどのような影響を与えるかなどについて検討を深めるべき
- ② 従業員 51 人以上（2024 年 10 月に範囲拡大）の企業（法人）を適用対象とする企業規模要件の撤廃（全法人が対象となる）は、十分な準備期間が必要であるため、段階的に進めるとともに、負担軽減のための支援策を講じるべき
- ③ 個人事業所（5 人以上）の非適用業種の解消に当たっては、現在の非適用業種について、業種ごとの特性や事業環境を見極め、その影響を十分に勘案すべき
- ④ 個人事業所（5 人未満）への適用拡大は、小規模の事業者に生じる事

務負担・コスト増による経営への影響が甚大と考えられることから、慎重に検討すべき

(2) 在職老齢年金制度は縮小ないし廃止を

2000年代に入り、65歳以上の高齢者の就業率は、上昇基調が続いている。その一方で、内閣府の調査⁵によれば、60歳代では、「年金額が減らないよう就業時間を調整して企業等で働く」との回答が約4割に達している。

経営の現場からも、働く意欲はあるものの、在職老齢年金制度による年金受給額の減少を避けるために従業員が就労継続を希望しないケースがあるとの声も寄せられている。

このように、在職老齢年金制度が従業員の就労意欲と中小企業の人手不足の双方に負の影響を与えている現状が今後も継続するのは、働き手不足の長期化が懸念されているわが国にとって望ましいことではない。

働く意欲を持つ高齢者の就労促進を図るため、その就業調整要因となっている在職老齢年金制度は、将来の所得代替率を低下させない形で縮小ないし廃止すべきである。

(3) 「年収の壁」問題の解消を

パート主婦等短時間労働者への依存度が高く、かつ賃金水準が相対的に低い中小企業は、人手不足が深刻化している。そのような中、最低賃金の上昇等もあり必死の賃上げ努力をすると、いわゆる「年収の壁」を理由とする就業調整が行われ、人手不足に拍車がかかっているのが実態である。そのため、壁の引上げを求める声も少なくない。

他方、「年収の壁」とされる問題は幾つも存在し、そのため、労使双方の認識不足から事態が複雑化しているとの指摘もある。社会保険料負担の有無をめぐる不公平問題も加わり、壁の上げ下げでは本質的な解決とならない難しさがある。

そうした中、政府においては、当面の対策として、「支援強化パッケージ」を来年度まで時限的に実施している。これに対する評価と効果検証を絶えず行い、必要な改善・拡充を図るとともに、実際に起きている就業調整問題に対し、さらに有効な対策を検討すべきである。

(4) 第3号被保険者制度の解消に向けた検討を

専業主婦の年金（基礎年金）受給権を確立させるため1986年に導入された第3号被保険者制度は、導入から約40年が経過した。性別や婚姻の有無にかかわらず、男女ともに働いて収入を得ることが一般化したという環境変化を受けて、同制度が果たしてきた役割は、終焉が見通せる状況に

⁵ 内閣府「生活設計と年金に関する世論調査」（2023年）

なりつつある。

むしろ本制度は、主婦等被扶養者を非就業・低収入就業に固定化させる誘因との見方がある。また、賃金水準（一人当たり）が同じであれば、どの世帯類型でも一人当たりの年金額は同じになるにもかかわらず⁶、本人の保険料負担がない制度であることをもって、ひとり親世帯や第1号被保険者の配偶者などとの間で不公平感があるとの指摘も根強い。

このため、女性のL字カーブの改善、生涯キャリアが継続できる環境整備を進めるとともに、上記「年収の壁」問題の根底にある第3号被保険者制度の将来的（10～20年後など）な解消について、早急に国民の合意を得る努力をすべきである。将来的な解消とする理由は、40年続いてきた現行制度を前提に暮らしや働き方等を選択してきた（している）人たちの理解と準備時間が必要と考えるためである。併せて、働ける環境にない人の実情には別の配慮が必要である。

また、本制度解消後は、年金保険料納付者が増えることから、その時点で将来の年金財政の安定が見込めることを前提に、保険料の引下げも検討すべきである。

(5) 多様な働き方にかかる保険適用には多面的な検討を

国民の価値観やライフスタイル、暮らし方の多様化が進み、固定的な会社勤めという就業形態に拘らない働き方が増えている。そうした中で公的年金の適用をどうするかについては、実態を踏まえた慎重かつ多面的な検討が必要である。

例えば、組織に属さない働き方を志向するフリーランスや、単発・短期間の仕事を請け負うギグワーカーについては、未だ「被用者（労働者）性」の定義が曖昧であり、まずその整理が必要である。

仮に、そうした労働者に被用者保険（厚生年金）が適用されることになれば、被用者保険の支え手が増え保険財政にプラスの効果はあるものの、一方で、就労時間の合算や保険料納付などの事務負担を誰がどう担うのかが大きな課題となる。現在でも合算事務は複雑・煩雑であり、その負担増を事業者が担うのは極めて難しいことから、これを進める際は、事務処理の極小化が同時に行われることが大前提となる。

2. 将来の公的年金の受給水準確保に向けて

(1) マクロ経済スライドの完全実施を

現役世代の可処分所得を減少させず、将来の受給水準の確保を図ることが公的年金制度の改革のあり方として重要である。

⁶ 厚生労働省「令和6(2024)年財政検証関連資料①」(2024年7月)8頁

そのためには、現在の年金受給者に対する給付の伸びを抑制する仕組みである「マクロ経済スライド」の着実な実施が不可欠である。しかしながら、長いデフレ経済を背景に、現在の受給権者に配慮し年金実額が前年度を下回らないようにする「名目下限措置」が導入されたことから、マクロ経済スライド施策がほとんど発動されず、年金財政の早期安定化に禍根を残すこととなった。

マクロ経済スライドを適切に実施して確実に機能させるとともに、その本来の目的が達成できるよう、名目下限措置は撤廃すべきである。

(2) マクロ経済スライドの調整期間一致については多角的な検討を

基礎年金の水準の低下は、特に、国民年金しか受給しない被保険者にとっては老後の貧困化の要因となりかねないことから、調整期間の一致を図る意義は認めるものの、国費の追加負担（1～2兆円程度⁷）の問題とプラス効果を見極めつつ検討を進めるべきである。その際、現役世代の厚生年金保険料負担者にしわ寄せがないよう措置すべきである。

(3) 基礎年金の保険料拠出期間の延長の検討を

現在、20歳から60歳までの40年間となっている基礎年金の拠出期間を65歳までの45年間に延長する案は、2020年の年金改正法の国会附帯決議にも盛り込まれており、若い世代の保険料負担減と将来の年金給付最大化の観点から、検討を進めるべきである。

ただし、①国民年金保険料のあり方、②第3号被保険者制度のあり方、③国費の追加負担といった諸課題に解決の道筋が立つことを前提とすべきである。

3. 私的年金（企業年金・個人年金）の普及に向けて

老後への不安を和らげ、消費意欲を高めるために、公的年金を補完する私的年金の役割は一層高まっている。その一方で、企業年金を実施している割合は特に中小企業で低下し、2008年と比較して半分近くの割合となっている。その要因として、例えば「私的年金の普及可能性に関する企業アンケート調査⁸」によれば、中小企業における導入の障害として、財政的負担、加入者への投資教育の負担、手続上の負担等を挙げる声が多い。

このため、福利厚生を充実させる余力が低い中小企業に対し、例えば、企業年金の掛け金や事務の負担に対する支援、iDeCo+（イデコプラス。中小事業主掛金納付制度）の拡充（加入促進のための最低拠出額の引下げとそれを

⁷ 厚生労働省「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－令和6年オプション試算結果－」（2024年7月）

⁸ 年金シニアプラン総合研究機構（2018年）

可能にする環境整備、拠出限度額の企業年金と同水準への引上げ、税制インセンティブ拡充)、PR・教育の充実、導入手続きの簡素化と短縮化等、普及支援の強化を図るべきである。また、企業年金等の積立金にかかる特別法人税の撤廃を図りたい。

4. その他の検討課題について

(1) 標準報酬月額制度の見直し等の検討を

標準報酬月額制度は、大正時代に健康保険の保険料算定のために導入され、その後公的年金制度でも使われてきた方式であり、アナログ計算時代における事務効率化策として大きな役割を果たしてきた。

しかしながら、デジタルの活用が進んできていることから、今後、マイナンバーの利用等により、保険料算定や各種届出方法を実際の給与に基づいて行う合理的な仕組みへ見直す方向で検討すべきである。

なお、年金制度に限らず、企業における事務の簡素化の観点から、労働保険の保険料等についても同様な見直しの検討を求めたい。

(2) 標準報酬月額の上限引上げについては影響の見極めを

本年の財政検証のオプション試算の一つに、「標準報酬月額の上限引上げ」が盛り込まれたが、事業者における保険料の増加をとまなうものであり、その影響を見極める必要がある。仮に引き上げる場合には、事業者の予見可能性を高めるため、段階的な引上げが必要である。

その際、現在法定の判断基準(上限を追加できる法律上の条件である「既存の上限額が平均標準報酬額の2倍を上回った状態が継続するとき」)の適否も併せて検討すべきである。

(3) 個人事業主等の厚生年金加入の検討を

働いて収入のある人の公的年金は、(1号、2号の区別なく)本来、同じ制度であるべきである。

しかしながら、現状、法人については役員も厚生年金の被保険者となっているが、個人事業者の場合は、事業主本人やその家族(従業員とみなされない者)は、厚生年金に加入できない。これは、強制適用または任意適用により、従業員が厚生年金に加入している場合でも同様である。

個人事業主等の厚生年金への加入は、同年金への理解と任意加入促進の観点からも有効と考えられることから、例えば、労働者災害補償保険における、一定要件の下で中小事業主が特別に加入できる制度と同様の仕組みを創設し、個人事業主等が加入できるよう検討すべきである。

以上