

## 年金改革をめぐる論点

中 川 秀 空

- ① 2004年の年金制度改正の審議において、年金の一元化など年金制度の抜本改革が大きな争点となった。2005年4月には、年金を含めた社会保障制度全般の一体的見直しを行う場として、「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」が設置され、与野党による協議が開始されたが、同年8月の衆議院の解散に伴い中断した。
- ② 再び議論に火をつけたのは、2007年10月の経済財政諮問会議における有識者議員による基礎年金の社会保険方式と税方式の2つの選択肢の提示である。その後、新聞社、経済界・労働界の団体、各政党から様々な提案が出された。これらを大まかに分けると、基礎年金の税方式化型、スウェーデン型、現行制度修正型の3つに類型化できる。
- ③ 基礎年金の財源を現行の保険料・税から、全額税に切り替えるのが税方式化の改革である。保険料が廃止され、一定期間わが国に居住していれば受給資格が得られるため、保険料の未納問題が解決され、無年金者・低年金者が発生しない利点がある。ただ、巨額の財源が必要であり、また移行に時間がかかる。
- ④ スウェーデンが1999年に導入した制度を参考にしたのが、民主党の年金改革案である。すべての職業の人が加入する所得比例年金を設け、年金額が少ない人には最低保障年金を支給することが特徴である。制度の分立がなく、どの職業でも所得が同じなら同じ保険料、同じ給付という分かりやすい制度である。ただ、自営業者の所得把握が難しいことや、最低保障年金の設計次第では必要な税財源の規模が大きく膨らむ問題がある。
- ⑤ 現行制度修正型は、現行の大枠を維持しながら、無年金者・低年金者対策を充実させようとするものである。自民党や公明党の考え方である。現行制度を大きく組み替えるわけではないため、ハードルが低く、必要となる税財源も比較的少ない。しかし、保険料未納による無年金・低年金をどう防ぐかでは限界があるといわれる。
- ⑥ 政府は、新制度の創設とその完全移行には時間がかかることから、まず現行制度の改善を図ることとし、2012年の通常国会に、低所得者への年金額の加算、短時間労働者への厚生年金の適用拡大、被用者年金の一元化等を内容とする法案を提出した。審議の過程において、民主、自民、公明の3党により、年金加算の見直し等の修正合意がなされ、法案は衆議院を通過した。論点となっていた第3号被保険者問題、デフレ経済下におけるマクロ経済スライドの在り方、支給開始年齢の引上げ等は、今後の検討課題として残された。
- ⑦ また、3党合意では、今後の年金制度について、内閣に設ける「社会保障制度改革国民会議」において議論することとし、そのための法案も衆議院を通過した。年金改革は長年の国民的な課題であり、多くの国民が納得する改革案を見出していく取組みが求められる。

# 年金改革をめぐる論点

社会労働調査室 中川 秀空

## 目 次

はじめに

I 公的年金制度の現状と問題点

- 1 公的年金の現状
- 2 公的年金の問題点

II 2004 年改正以降における改革論の経緯

- 1 年金一元化の議論
- 2 基礎年金の改革をめぐる各種提案
- 3 各政党の公約
- 4 民主党政権における改革の動き

III 年金改革の論点

- 1 改革案の類型
- 2 基礎年金の税方式化
- 3 民主党案の課題
- 4 基礎年金の加算
- 5 短時間労働者への厚生年金の適用拡大
- 6 厚生年金と共済年金の統合
- 7 受給資格期間の短縮
- 8 第 3 号被保険者の問題
- 9 マクロ経済スライド
- 10 支給開始年齢の引上げ

おわりに

はじめに

1961年の国民年金制度の創設により国民皆年金が整備されてから、約50年が経過した。この間、少子高齢化が進展し、人口減少局面に入るとともに、デフレ経済が続くなど、現在の状況は、制度創設時の前提や社会経済の状況とは大きく異なっている。こうした中、公的年金制度は、その持続性に対する不安など多くの問題を抱え、その改革が国民的な課題となっている。本稿は、2004年の年金制度改正以降の年金改革論の流れを概観し、その論点を整理するものである。なお、本稿は、2012年7月10日時点での情報に基づく。

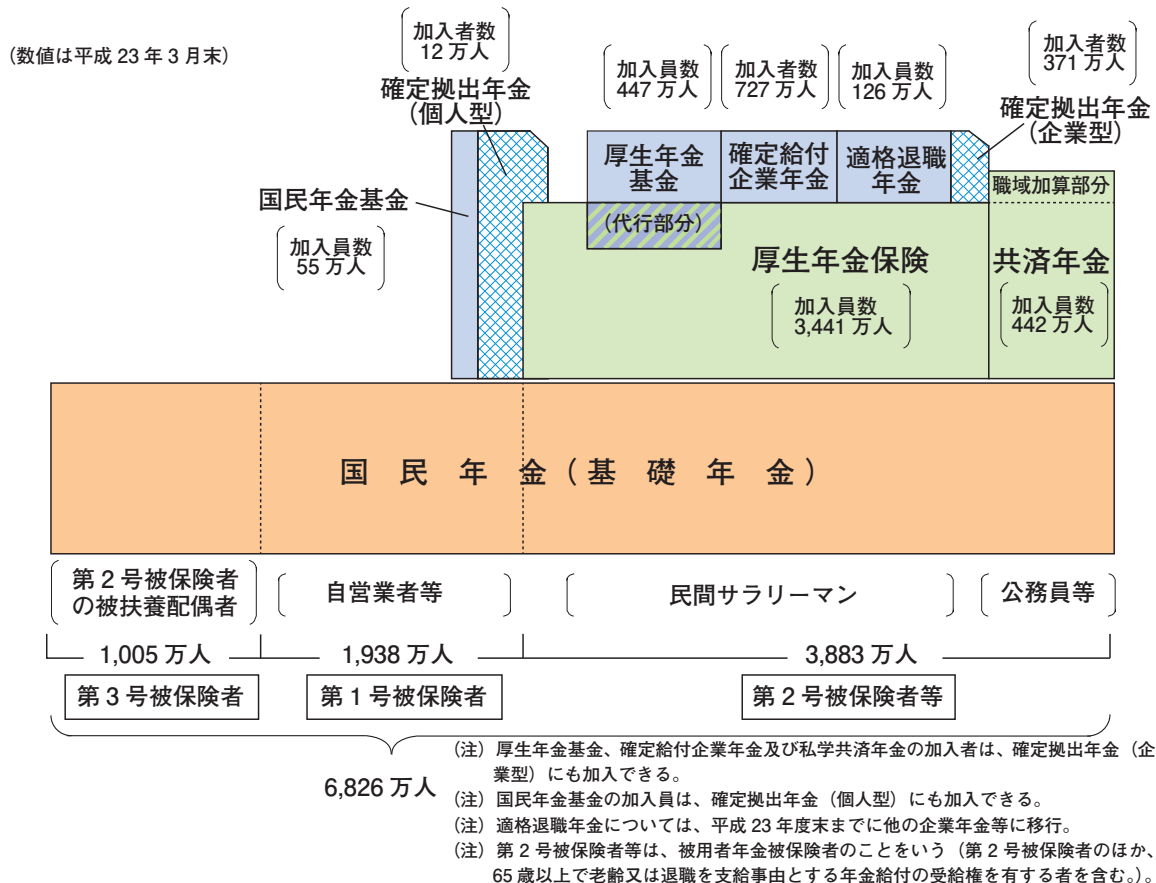
## I 公的年金制度の現状と問題点

### 1 公的年金の現状

1985年の年金制度改正により、国民年金は全国民共通の基礎年金を支給する制度に変わった。同時に、被用者年金である厚生年金や共済年金は、報酬比例の年金を支給する基礎年金の上乗せの制度として位置づけられ、いわゆる2階建ての年金制度となった（図を参照）。

1階部分の国民年金(基礎年金)には、自営業者、民間被用者、公務員、専業主婦、学生の区別なく、原則として20歳以上60歳未満のすべての者が加入する。ただ、その種類によって第1号・第2号・第3号被保険者に分かれ、保険料負担の方法が異なる。第1号被保険者は自営業者、学生等で、保険料は定額で月額1万4980円(2012年度)である。第2号被保険者は、民間サラリー

図 公的年金制度の体系



(出典)『厚生労働省年金局年金財政ホームページ 公的年金制度の概要』<<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>>

マン、公務員などの被用者である。保険料は1階部分と2階部分を合わせて所得比例で徴収され、厚生年金の保険料率は16.412%（労使折半、2011年9月分～2012年8月分）、共済年金は、国家公務員・地方公務員の場合15.862%（労使折半、2011年9月分～2012年8月分）となっている。第3号被保険者は専業主婦など第2号被保険者の被扶養配偶者であるが、保険料負担はない。基礎年金は、加入期間25年以上の者に65歳から支給され、40年間保険料を納付すれば月額6万5541円（2012年度）が支給される。

2階部分は、いわゆる被用者年金で、民間被用者を対象とする厚生年金、および国家公務員、地方公務員、私立学校教職員を対象とする共済年金に分かれ、加入期間中の報酬・賞与と加入期間に比例した年金額が支給される。

公的年金は、基本的には賦課方式、すなわち、そのときに必要な給付を、そのときの現役世代の保険料で賄う財政方式で運営されている。現役世代がそのときの高齢者世代を支えるという世代間扶養の考え方である。賦課方式の場合、保険料率は基本的に年金受給者と現役加入者の比率によって決まるため、人口の高齢化が進むと現役世代の負担は増大する。このため、高齢化に備え、将来世代の負担を軽減する目的で積立金を有している。積立金の運用損益分を除いた公的年金制度全体の単年度収支は、2010年度において、保険料・国庫負担などの収入総額が42兆2377億円、給付費などの支出総額が49兆688億円となっていた。また、公的年金制度全体の積立金は、2010年度末において170兆7203億円である<sup>(1)</sup>。

## 2 公的年金の問題点

### (1) 少子高齢化の進展

年金給付を現役世代の保険料で賄う賦課方式においては、その財政の安定性は、人口構成の変化、すなわち年金受給世代とこれを支える現役世代の比率の変化に左右される。基礎年金の被保険者数、受給者数の見直しを見ると、2009年において2.5人の現役世代（被保険者）で1人の年金受給世代（老齢基礎年金受給者）を支えていたものが、2050年には1.1人で1人を支えなくてはならない<sup>(2)</sup>。この人口構成の大きな変化が「年金制度は破綻するのではないか」という不安に拍車をかけている。

2004年の年金制度改革では、保険料の引上げに上限を設け、現役世代の負担増に歯止めをかける一方で、マクロ経済スライド制を導入し、少子高齢化の進展に応じて年金を減額調整することで年金財政を安定させる仕組みを導入した。しかし、マクロ経済スライド制は、今のような物価や賃金が下がる局面では発動しない仕組みを取ったため、これまで有効に機能していない。このため、年金財政の長期的な安定に疑問が出されている。

### (2) 非正規労働者の増加と国民年金の変容

国民年金（第1号被保険者）の保険料の納付率（本来納付すべき月数に対する実際に納付された月数の割合）は長期的に下がり、空洞化が進んでいる。保険料納付率は、1980年度には96%を超えていたが、1997年度には80%を下回り、フリーターなど非正規労働者の増加、年金不信の高まりなどを背景に、2011年度は過去最低の58.6%となった<sup>(3)</sup>。本来、納付されるべき納付月数の4割以上が納められていないのである。

(1) 「公的年金各制度の単年度収支状況（2010年度）」厚生労働省年金局・年金財政ホームページ <[http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/pdf/h22\\_koutekinenkin\\_zaiseisyushijyokyo.pdf](http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/04/pdf/h22_koutekinenkin_zaiseisyushijyokyo.pdf)>

(2) 厚生労働省年金局数理課『平成21年財政検証結果レポート―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見直し」(詳細版)―』2010, p.249.

(3) 厚生労働省年金局『平成23年度の国民年金の加入・保険料納付状況』2012.7. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002eiiw-att/2r9852000002einz.pdf>>

特に、若年層の納付率が低く、2011年度において、20～24歳が50.1%、25～29歳が46.1%、30～34歳が49.6%の納付率となっていた。未納者が将来は無年金や低年金となり、結果として生活保護受給者が急増する可能性が高い。

納付率の低下の背景には、フリーターなどの非正規労働者の増加がある。国民年金第1号被保険者を自営業者等と表現することが多い。しかし、この言葉は現状を正確に表したものではない。実際は、被用者の方が多いのである。90年代後半から雇用情勢が大きく変化し、パートや契約社員、派遣などの非正規労働者が雇用者全体の3分の1を占めるようになった<sup>(4)</sup>。非正規労働者の多くは、厚生年金に加入できず、自営業者と同じ第1号被保険者となっている<sup>(5)</sup>。

3年に1度行われる厚生労働省の『国民年金被保険者実態調査』によれば、第1号被保険者の就業状況は、2008年において、自営業主が15.9%、家族従業者が10.3%、常用雇用が13.3%、臨時・パートが26.1%、無職が30.6%となっている<sup>(6)</sup>。自営業とその家族従業者を合わせた数は第1号被保険者の26.2%であるが、正社員などの常用雇用と臨時・パートを合わせた被用者の数は第1号被保険者の39.4%を占めている。農業や自営業向けに創設された国民年金の加入者のうち、4割は厚生年金に加入していない被用者なのである。

第1号被保険者の保険料には事業主負担がなく、低所得者には負担感の強い定額保険料である。また、年金給付に報酬比例部分がない。被

用者でありながら自営業者向けの国民年金（第1号被保険者）への加入を余儀なくされる状況は、被用者の所得保障や負担の観点から問題があるといえよう。今後、非正規労働者が老後に困窮するケースが増加することが予想される。

### (3) 制度の分立

現行制度は、自営業者等は国民年金第1号被保険者、民間被用者は厚生年金、公務員等は共済年金、専業主婦は第3号被保険者と、その働き方等で適用される制度が異なる。雇用の流動化が進んだ現在では、制度が分立していると、手続き忘れ等の理由で、未加入の者が出やすくなる。専業主婦（第3号被保険者）が夫の退職時などに、保険料の支払い義務がある第1号被保険者への切替え手続きをせず、保険料が未納になっている主婦が多数に上るいわゆる「主婦年金問題」<sup>(7)</sup>はこの典型である。

### (4) 第3号被保険者問題

第3号被保険者とは、被用者年金制度の被保険者（第2号被保険者）の20歳以上60歳未満の配偶者で、年収130万円未満の者である。1985年の改正により、被用者の専業主婦（夫）である第3号被保険者は、直接的な保険料の負担なしに基礎年金を受給できるようになった。このこと自体は、家事労働の重要性や無年金者の発生防止の観点から評価されている。しかし、第3号被保険者の保険料相当分は第2号被保険者が均等に負担する。結果として、専業主婦世帯

(4) 雇用者に占める非正規労働者の割合は、1985年に16.4%であったが、2010年には34.3%に増加している。「社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会（第13回）説明資料」2012.3.19, p.34. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000025mv0-att/2r98520000025mya.pdf>>

(5) 1日または1週間の所定労働時間、1か月の所定労働日数がそれぞれ当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者のおおむね4分の3未満である場合は、厚生年金は適用されない。

(6) 厚生労働省年金局「平成20年国民年金被保険者実態調査結果の概要」2010.3, p.5. <<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/140-2a.pdf>>

(7) 被用者の専業主婦（第3号被保険者）は、夫が退職したり、パートなどで年収が130万円以上になれば、第1号被保険者に切り替えて保険料を払わなくてはならない。しかし、切替え手続きをしないで、保険料が未納になっている現役世代の主婦が42万2000人、既に本来より多い額を受給している主婦が5万3000人いると見られている。「主婦年金 過払い返還求めず 5年分 未納分は支給減」『読売新聞』2011.10.29, p.1.

とは関係のない共働き世帯や単身世帯にも費用負担させることとなっている。また、自営業者の妻には、第3号被保険者のような仕組みがなく、同じ専業主婦であるにもかかわらず保険料を払わなくてはならないことと比べても、不公平だといわれている。

#### (5) 世代間の格差

2009年財政検証では、各世代の保険料負担と年金受給額の比率を1940年生まれ以降の世代について試算している<sup>(8)</sup>。それによれば、厚生年金（基礎年金を含む）においては、1940年生まれの者（夫婦世帯で妻は専業主婦）の保険料負担額（事業主負担分を除く<sup>(9)</sup>）に対する受給額の比率は6.5、1950年生まれは3.9、1960年生まれは2.9、1970年生まれは2.5、1980年生まれ以降は2.3となっていた。国民年金（基礎年金）においては、1940年生まれは4.5、1950年生まれは2.7、1960年生まれは1.9、1970年生まれは1.6、1975年生まれ以降は1.5となっている。

世代間の格差を考えるには、「私的な扶養から、公的年金制度による社会的な扶養へと移行していること」などの背景についても考慮する必要がある<sup>(10)</sup>。とはいえ、1940年生まれと1980年生まれ以降では、厚生年金で2.8倍、国民年金で3倍の格差がある。マクロ経済スライドが有効に機能していないことや、後述する支給開始年齢の引上げの議論の行方によっては、今後、さらに世代間格差が拡大することが予想される。

## II 2004年改正以降における改革論の経緯

### 1 年金一元化の議論

#### (1) 背景

2004年の年金制度改革は、最終的な保険料水準を定め、その範囲内で給付を行うことを基本に、給付水準が自動的に調整される仕組みを年金制度に導入するものであった。審議の過程においては、国民年金の空洞化問題や国民年金と被用者年金の一元化など年金制度の抜本改革が大きな争点となった。小泉首相による「年金一元化」への言及<sup>(11)</sup>や、一元化問題を含めた社会保障制度全般の一体的見直しを行う場として、与野党の協議会を設置する等を内容とする自民・公明・民主の3党合意が2004年5月になされるなど、年金一元化の機運が高まった。

一元化の必要性が認識された要因としては、以下のことが挙げられる。まず、給付面では、第1号被保険者は基礎年金のみ、厚生年金加入者は基礎年金と所得比例年金、共済年金加入者は基礎年金、所得比例年金に加えて職域加算（後述）という違いがある。負担面では、第1号被保険者は定額負担、第2号被保険者は定率負担であり、第3号被保険者に負担はない。このような各制度の格差を解消し、負担と給付の公平化を図ることは望ましい。また、一元化により、職業を変更しても年金制度を変更する必要がなくなり、手続き忘れ等による未加入がなくなる。

(8) 厚生労働省年金局数理課 前掲注(2), pp.342-347.

(9) 事業主負担分を実質的に賃金の一部と見る立場からは、事業主負担分の保険料を除外することに疑問が出されている。西沢和彦『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社, 2008, p.75; 八代尚宏「民主党年金改革案の評価」『週刊社会保障』2590号, 2010.8.2, pp.44-45.

(10) 「現在の高齢者は、自分の親の私的扶養を行いながら、公的年金制度の保険料を負担してきたことを考慮すれば、単に公的年金制度における給付と負担の関係のみで世代間の公平・不公平を論じることはできない。現役世代にとっては、公的年金制度があるために、親の扶養負担を個人で心配しないで済むというメリットがある」という見方もある。岡野和薫「公的年金制度の役割と意義」『週刊社会保障』2641号, 2011.8.15-22, pp.78-81.

(11) 「年金審議、直前に一石 首相一元化前向き発言（時時刻刻）」『朝日新聞』2004.3.30, p.3.

## (2) 両院合同会議における議論

2005年4月に、衆参両院本会議において可決された「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議」<sup>(12)</sup>を受けて、「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議」が設置され、与野党による協議が開始された。第2回会議では、各党から基本的な考え方が出された<sup>(13)</sup>。

自民党からは「まず厚生年金と共済年金の一元化から進めることが現実的である。基礎年金の国庫負担を1/2に引き上げ、パート労働者への厚生年金の適用拡大について取り組む」との考えが示された。これに対し民主党からは「全国民を対象とする所得比例の年金制度の一元化を行う。全額税による最低保障年金を創設し、年金目的消費税の導入で対応する」との意見が出された。公明党からは「自立自助の考えに立つ社会保険方式を維持し、社会保険方式と税とのベストミックスを堅持するべきで、まず共済年金と厚生年金の一元化を目指す」、共産党からは「全額国庫負担による当面月額5万円の最低保障年金を創設し、保険料支払い実績により給付額を上乗せする」、社民党からは「月額8万円の基礎的暮らし保障年金を創設し、加えて2階部分を所得比例年金とする」との意見が出された。両院合同会議は、計8回開催されたが、その後、衆議院の解散（2005年8月）に伴い中断した。

## (3) 被用者年金一元化法案

前述の3党合意では、合意を踏まえた附則を年金法案に追加し修正を加えるものとされ、「公的年金制度の一元化を展望し、体系の在り方

について検討を行うものとする」旨の規定が改正法（「国民年金法等の一部を改正する法律」（平成16年法律第104号）の附則に設けられた。その後、政府・与党により検討が進められ、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（第166回国会閣法第95号。以下、「平成19年法案」という）が2007年の第166回国会に提出された。同法案の主な内容は、「2階部分を厚生年金に統一し、厚生年金と共済年金の制度的な差異については、基本的に厚生年金に揃える」「パート労働者に対する社会保険の適用対象範囲を拡大する」等であった。しかし、実質審議は行われず、後に衆議院の解散（2009年7月）に伴い廃案となった。

## 2 基礎年金の改革をめぐる各種提案

再び年金改革の議論に火をつけたのは、2007年10月の経済財政諮問会議における有識者議員<sup>(14)</sup>による基礎年金の社会保険方式と全額税方式の2つの選択肢の提示である。2007年2月に発覚した年金記録問題<sup>(15)</sup>で、社会保険方式の問題点が鮮明になったこともあって、その後、各新聞社や経済界・労働界の団体からの提案が相次いで公表された。

### (1) 経済財政諮問会議における有識者議員の提案

2007年10月の経済財政諮問会議において、有識者議員から、基礎年金の在り方について2つの選択肢が提案された<sup>(16)</sup>。第1の選択肢は、現行基礎年金の保険料方式を維持して、国庫負担を1/2に引き上げるというものであり、第2の選択肢は、保険料を廃止し、給付の全額を税

(12) 衆議院事務局編『平成17年衆議院の動き』第13号、2006、p.310。

(13) 「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する両院合同会議の会議録議事情報一覧」衆議院ホームページ <[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/nf\\_0143\\_1.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/nf_0143_1.htm)>

(14) 伊藤隆敏東京大学大学院経済学研究科教授、丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長、御手洗富士夫キヤノン株式会社代表取締役会長、八代尚宏国際基督教大学教養学部教授の4名。

(15) 年金記録問題については樋口修「年金記録問題の経緯と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF』654号、2009.10.29。 <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000539\\_po\\_0654.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000539_po_0654.pdf?contentNo=1)> が詳しい。

で賄うというものである。この税方式については、未納問題の解決や負担の一元化が図れる一方、その実施には、所得制限の問題や、事業主負担分の扱い等の課題があることを指摘し、広く国民的論議を進めるべきであるとした。

#### (2) 日本経済新聞社の提案

日本経済新聞社は、2008年1月に、基礎年金の財源を保険料から全額消費税に置き換えることを内容とする年金制度改革に関する報告を発表した。税方式の利点として、保険料の未納問題の解決、無年金者の解消、専業主婦などの世代内の負担の不公平や世代間の負担の不公平の解消等を挙げている。具体的には、年金額は今の基礎年金と同じ月額6万6000円とし、保険料を充てている12兆円分を消費税に置き換えると5%前後の引上げが必要としている。現行の受給資格期間<sup>(17)</sup>を大幅に短縮し、国内居住10年程度を支給要件とし、40年居住で満額支給とする。また、旧制度の保険料納付実績を給付に反映し、20～40年の移行期間を設ける。現行の基礎年金の事業主負担分の約3兆7000億円は、非正規労働者への厚生年金の適用拡大の原資に充てる等を内容とした。<sup>(18)</sup>

#### (3) 朝日新聞社の提案

朝日新聞社は、2008年2月の社説で、基礎年金の財政方式について、社会保険方式を維持しながら改革を進める方向を示した。まず、パート、派遣社員は厚生年金に加入し、また、受給資格期間を短縮する。将来的には、自営業者の

所得が把握できる条件を整え、全国民が同じ厚生年金に加入すること等を提案した。社会保険方式を維持する理由として、将来の増税は、今後増えていく医療と介護の分野に投入するべきで、基礎年金への税の投入は1/2程度にとどめ、保険料との2本柱で行くのが現実的であるとしている。<sup>(19)</sup>

#### (4) 読売新聞社の提案

読売新聞社は、2008年4月に年金制度改革に関する提言を公表した。現行の社会保険方式を基本として、最低保障年金の創設を骨子とするものである。まず、受給資格期間を10年に短縮し、最低でも月5万円を受給できるよう、年収200万円以下の高齢者世帯に限った「最低保障年金」を創設する。40年間保険料を納めた場合の基礎年金額を7万円に引き上げる。非正規労働者の国民年金保険料の徴収を事業主が代行する。子育て支援のため、出産後3年間は夫婦の基礎年金分の保険料を税で無料化する。これらのための費用は、基礎年金の国庫負担1/2への引上げ分も含めて、年約5.5兆円（消費税2%分）であるが、現行5%の消費税を目的税化して「社会保障税」に改め、税率を10%とする。社会保険方式を基本とした理由として、全額税方式は年金だけで大幅な消費税率アップが必要となり、医療・介護の財源確保が困難になること、移行が極めて難しいことを挙げている。<sup>(20)</sup>

#### (5) 毎日新聞社の提案

毎日新聞社は、最終的な改革案として「社会

(16) 伊藤隆敏ほか「持続可能な基礎年金制度の構築に向けて」(経済財政諮問会議 2007年第24回有識者議員提出資料) 2007.10.25. <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/1025/item1.pdf>>

(17) 年金を受給するために年金制度に加入しなければならない最低限の期間。一般的に、社会保険方式では保険料納付期間、税方式では居住年数が基準となっている。現行制度の資格期間は25年であるが、保険料を免除、猶予された期間などを含むことができる。

(18) 「基礎年金、全額消費税で 本社研究会報告」『日本経済新聞』2008.1.7, p.1.

(19) 「社説 希望社会への提言 16 年金は税と保険料を合わせて」『朝日新聞』2008.2.11, p.3; 「社説 希望社会への提言 17 パートも派遣も厚生年金に」『朝日新聞』2008.2.18, p.3.

(20) 「最低保障年金を創設 年金改革 読売新聞社提言」『読売新聞』2008.4.16, p.1.



保険方式を変えず基礎年金を廃止して公的年金を一元化する」「税で賄う最低保障年金（月7万円）を創設し、現役時代の平均年収が600万円の人まで年金収入に応じて補足的に支給する」ことを提唱している。ただ、その第一段階として、厚生年金と共済年金を一元化した「新厚生年金」の創設、パートなど非正規雇用の新厚生年金適用、無年金・低年金者のための「高齢者福祉給付」の創設等を掲げている。<sup>(21)</sup>

#### (6) 産経新聞社の提案

産経新聞社は、現行制度の骨格を維持するとともに、高齢者同士の助け合いの仕組みの導入を提案している。具体的には、年金額が多い高齢者の基礎年金を減額し、低所得高齢者に振り向ける「自立応援年金制度」を創設する。その給付に際しては、所得状況の審査を義務付け、支給額は月2万円程度を想定する。また、少子高齢化に伴う年金財政悪化に対応するため新たな年金額自動調整機能を導入、支給開始年齢のさらなる引上げを検討するとしている。<sup>(22)</sup>

#### (7) 経済界・労働界の団体の提案

主な経済界・労働界の団体の年金制度に関する考え方は、2階の報酬比例部分については異なるものの、基礎年金については税方式で一致している。

日本経済団体連合会は、1階の基礎年金部分と2階の報酬比例部分を組み合わせ、基礎年金部分は税を財源とする一定額の給付とし、報酬比例部分については現役時の自助努力を基本とする社会保険と位置づけることを提案してい

る<sup>(23)</sup>。また、経済同友会は、全額年金目的消費税で賄う月額7万円の新たな基礎年金を導入するとともに、現在の厚生年金の報酬比例部分を長期間かけて積立方式に移行し、拠出建ての私的年金とすることを提案している<sup>(24)</sup>。

一方、日本労働組合総連合会は、改革を2段階で進め、第1段階で基礎年金の全額税方式および被用者年金の一元化を図り、第2段階で自営業者などの所得比例年金を創設した上で、すべての所得比例年金を一元化し、基礎年金を最低保障年金に転換するとしている。第1段階における基礎年金の税財源は、1/2を一般財源、1/2を社会保障目的税とする。基礎年金の受給資格は18歳以降5年間日本に居住した者とし、40年居住で満額7万円としている。<sup>(25)</sup>

### 3 各政党の公約

2010年の参院選における各政党の公約を見ると、民主党は、年金制度の一元化、月額7万円の最低保障年金を実現するために、税制の抜本改革を実施するとしている。これに対し自民党は、1961年まで遡っての保険料の追納、受給資格期間を25年から10年に短縮、減免制度を受けている人が基礎年金を満額受給できるように見直すなど、現行制度を前提とした無年金、低年金者対策を掲げている。公明党も現行制度を基本に、低所得者の基礎年金への加算年金の創設、受給資格期間を25年から10年に短縮、公費による保険料軽減支援制度の検討などを掲げている。また、新党改革は在職高齢年金の撤廃、たちあがれ日本は、保険料補てん制度の導入、非正規労働者への厚生年金の適用拡大、基礎年

(21) 「毎日新聞案の概要 年金 緊急4改革」『毎日新聞』2011.2.24, p.10.

(22) 「年金改革 産経新聞の考え方 自立応援年金 創設を」『産経新聞』2011.2.12, p.1.

(23) 日本経済団体連合会『国民全体で支えあう持続可能な社会保障制度を目指して—安心・安全な未来と負担の設計—』2009.2.17. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/011/honbun.html#part2>>

(24) 経済同友会『真に持続可能な年金制度の構築に向けて～年金純債務の負担を分かち合い、新拠出建年金の実現を目指す～』2009.6.26. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/090706a.pdf>>

(25) 日本労働組合総連合会「連合「新21世紀社会保障ビジョン」—「働くことを軸とする安心社会」のための積極的社会保障政策の推進—」2011.6. <[http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/new21hoshouvision/201106\\_new21vision.pdf](http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/new21hoshouvision/201106_new21vision.pdf)>

金額の改善を掲げるなど、いずれも現行制度を前提とした手直しを提案している。一方、日本共産党は、全額国庫負担により当面月5万円を保障し、支払った保険料に応じた金額を上乗せする最低保障年金を創設するとしている。国民新党は、年金制度の一元化と基礎年金の税方式化は避けることのできない課題とし、社民党は、保険料による所得比例年金と、税による基礎的暮らし年金を創設し、所得比例年金がゼロの場合、月額8万円を保障するとするなど、現行制度の大幅な見直しを提案している。また、みんなの党は、年金制度の一元化、社会保障個人口座の創設、年金積立金の運用の民営化などを掲げている。

#### 4 民主党政権における改革の動き

政権交代後の2010年3月に、民主党政府は内閣総理大臣を議長とする「新年金制度に関する検討会」を発足させた。同検討会は、同年6月に「全国民が同じひとつの制度に加入」「最低限の年金額の保障」など7項目からなる新年金制度の基本原則を決定した。同年10月には、内閣総理大臣を本部長とする政府・与党社会保障改革検討本部を設置し、年金制度を含めた社会保障制度全体について改革に取り組むこととした。同年12月には「社会保障改革の推進について」<sup>(26)</sup>を閣議決定し、社会保障制度改革と必要財源の確保のための税制抜本改革の検討を進めて、2011年半ばまでに成案を得ることとされた<sup>(27)</sup>。

2011年1月に、同検討本部は内閣総理大臣以

下関係閣僚と民間有識者により構成される「社会保障改革に関する集中検討会議」（以下、「集中検討会議」という）を設置することとした。集中検討会議で具体案の検討が進められ、同年6月に、「社会保障・税一体改革成案」<sup>(28)</sup>が取りまとめられた。同成案では、新しい年金制度の創設について、「国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、実現に取り組む」とされ、また、最低保障機能の強化・高所得者の年金給付の見直し、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、被用者年金の一元化などについて、「年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を図る」こととされた。

その後、厚生労働省社会保障審議会年金部会（以下「年金部会」という）において具体的な検討が進められ、また、与党内でも議論が進められた。同年12月には「社会保障・税一体改革素案」<sup>(29)</sup>が政府・与党によりまとめられ、2012年2月には「社会保障・税一体改革大綱」<sup>(30)</sup>が閣議決定された。同大綱では、「所得比例年金と最低保障年金の組み合わせ」からなる新しい年金制度について、「平成25年の国会に法案を提出する」とされた。また、新制度の創設と完全移行には相当の期間がかかることから、「新しい年金制度の方向に沿って、現行制度の改善を図る」こととし、低所得者への加算、受給資格期間の短縮、短時間労働者への厚生年金の適用拡大、被用者年金一元化等について、法案提出に向けて検討することとした。

これを受けて、2012年の通常国会に、2012年度以降の基礎年金国庫負担割合を1/2とする

(26) 「社会保障改革の推進について」（平成22年12月14日閣議決定）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/101214.pdf>>

(27) 民主党政権下における改革の経緯については、藤井亮二「年金制度の見直し議論—社会保障・税の一体改革の一環として—」『立法と調査』324号, 2012.1, pp.73-93. が詳しい。

(28) 「社会保障・税一体改革成案」（平成23年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>>

(29) 「社会保障・税一体改革素案について」（平成24年1月6日閣議報告）<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/240106houkoku.pdf>>

(30) 「社会保障・税一体改革大綱について」（平成24年2月17日閣議決定）<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2012/240217kettei.pdf>>

とともに、老齢基礎年金等の年金額の特例水準を解消する「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」（第180回国会閣法第26号、以下「国年法等一部改正法案」という）、受給資格期間の短縮、低所得者等への年金額の加算、短時間労働者への厚生年金の適用拡大等を行う「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案」（第180回国会閣法第74号、以下「年金機能強化法案」という）、被用者年金を厚生年金に統一する「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（第180回国会閣法第78号、以下「被用者年金一元化法案」という）が提出された。「年金機能強化法案」および「被用者年金一元化法案」は、社会保障・税一体改革関連法案として2012年5月から審議が始まった。審議の過程において、民主、自民、公明の3党により、低所得者向けの加算を年金でなく給付金とする、短時間労働者の厚生年金適用拡大の対象者を縮小する、今後の公的年金制度について内閣に設置する「社会保障制度改革国民会議」において議論する等の修正合意がなされた。これにより社会保障制度改革国民会議を設置するため新たに提出された「社会保障制度改革推進法案」（第180回国会衆法第24号）、および修正案を含む「年金機能強化法案」「被用者年金一元化法案」等が同年6月26日に衆議院を通過した。また、論点となっていた第3号被保険者問題、デフレ経済下におけるマクロ経済スライドの在り方、支給開始年齢の引上げ等は、今後の検討課題として残された。

### Ⅲ 年金改革の論点

#### 1 改革案の類型

2004年の改正以来、各政党や各団体、新聞社等から様々な年金改革案が出されてきた。これらの改革案をごく大まかに分けると、①基礎年金の税方式化型、②スウェーデン型、③現行制度修正型の3つに類型化できる<sup>(31)</sup>。

##### ① 基礎年金の税方式化型

基礎年金の財源を現行の保険料・税から、全額税に切り替えるのが税方式の改革案である。保険料が廃止され、一定期間わが国に居住していれば受給資格が得られるため、未納問題が解決され、無年金者・低年金者が発生しない利点がある。ただ、巨額の財源が必要であり、また移行に時間がかかる。日本経済団体連合会、経済同友会、日本労働組合総連合会、日本経済新聞社などがこの型の改革案を提唱している。カナダの年金制度<sup>(32)</sup>は、この型の代表例である。

##### ② スウェーデン型

スウェーデンが1999年に導入した制度<sup>(33)</sup>は、すべての職業の人が加入する所得比例年金を設け、その年金額が少ない人には税による最低保障年金を補足的に支給することが特徴である。民主党の年金改革案は、スウェーデンの制度を参考に作られた<sup>(34)</sup>。職業による制度の分立がなくなり、どの職業でも所得が同じなら同じ保険料、同じ給付という分かりやすい制度である。移行に時間がかかるのは税方式の場合と同じである。最低保障年金の設計次第では、必要な税財源の規模が大きく膨らむ可能性がある。

(31) 「基礎からわかる年金改革（下）」『読売新聞』2011.2.16, p.14.

(32) カナダの年金制度については、拙著「カナダの公的年金制度の現状と財政の展望」『レファレンス』733号, 2012.2, pp.7-26. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3480641\\_po\\_073301.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3480641_po_073301.pdf?contentNo=1)> を参照。

(33) スウェーデンの年金改革については、岩間大和子「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に—」『レファレンス』636号, 2004.1, pp.11-45. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999963\\_po\\_063601.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999963_po_063601.pdf?contentNo=1)> を参照。

(34) 前掲注(31)

### ③ 現行制度修正型

現行の大枠を維持しながら、無年金者・低年金者、未納問題対策を充実させようとするものである。自民党や公明党の考え方で、低所得者の受給額をかさ上げすることが柱となっている。また、読売新聞や朝日新聞なども現行制度修正型の改革案を出している。現行制度を大きく組み替えるわけでないため、ハードルが低く、必要となる税財源も比較的少ないが、自営業者などの保険料未納をどう防ぐかでは限界があるといわれている。

## 2 基礎年金の税方式化

### (1) 社会保険方式と税方式のメリット・デメリット

現行の社会保険方式のメリットは、リスクに備えて各自が保険料を拠出するという自助要素があり、負担と給付の関係が明確で、納めた保険料に対応した年金を受け取れることである。一方、国民年金（第1号被保険者）のように事実上の自主納付制度の下では、未納者・未加入者の発生を避けられず、無年金者を生じやすいという欠点を有する。また、長期間にわたる正確な納付の記録管理が必要で、運営コストがかさみやすい。

他方、税方式では、保険料の納付がないため、未納・未加入の問題が解消される。保険料負担能力のない低所得者でも年金を受給できるため、無年金問題が生じない。税は、高齢者も負担するため、世代間の不公平も解消される。保険料納付の記録管理が不要で、年金記録紛失のような問題が生じない。後述する第3号被保険者問題も解決できる。

### (2) 移行に伴う問題

このように、税方式はシンプルで分かりやすい制度であるが、現行制度から税方式に移行するには、いくつかの課題がある。その一つは、巨額の財源が必要になるということである。基礎年金の税方式化の議論の高まりを受け、2008年5月に、社会保障国民会議<sup>(35)</sup>で、現行制度、社会保険方式を前提にした修正案、税方式について複数の財政シミュレーションが行われた<sup>(36)</sup>。税方式については、全員に税方式の満額給付を行うケースA、過去の保険料納付実績に応じて給付を減額するケースB、過去の保険料納付実績に応じて、その期間分の保険料相当額（最大で3.3万円相当分）あるいはその期間分の給付全額（最大で6.6万円相当分）を上乗せして給付するケースCのパターンを試算した。

このうち、最も費用が少ないのがケースBである。ただし、このケースでは、税方式のメリットとされている未納・無年金の問題が直ちに解決するわけではない。試算では、2009年度において、現行保険料の振替分のみ9兆円が必要で、消費税率に換算して3.5%となっている。このほかに、国庫負担分を1/2に引き上げるための財源を消費税に求める場合、1%の追加が必要となる。現行の消費税率に上乗せすると、2009年度で9.5%になる。一方、未納・無年金の問題を解決する最も簡単な方法が、保険料納付実績にかかわらず全員に税方式の基礎年金を満額支給するケースAである。試算では、2009年度において、現行保険料の振替分が9兆円、切替え時の追加的負担が5兆円の計14兆円が必要で、消費税率に換算して5%となっている。現行消費税率に、国庫負担分1/2の引上げ分を含めると、2009年度で消費税率11%が必要となる。最も費用がかかるのが、保険料納

(35) 社会保障のあるべき姿について、国民にわかりやすく議論を行うことを目的として、2008年1月25日に閣議決定により、首相官邸に設置された。座長は吉川洋東京大学教授。

(36) 社会保障国民会議『社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション』2008.5.19. <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/sim/siryoushou\\_1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/sim/siryoushou_1.pdf)>

付実績に応じて上乗せするケースCである。国庫負担分を含めた給付全額（最大で6.6万円相当分）を上乗せするケースでは、2009年度において、現行保険料の振替分が9兆円、切替え時の追加的負担が24兆円の計33兆円が必要で、消費税率に換算して12%となっている。現行消費税率に、国庫負担分1/2の引上げ分を含めると、2009年度で消費税率18%となる<sup>(37)</sup>。

今後、急速に増大すると見られている医療や介護などの社会保障給付費の財源をいかに確保するかを考えれば、消費税率のアップによる増収分のすべてを年金で使うことが妥当かということも考慮しなければならない<sup>(38)</sup>。年金以外の社会保障の財源の確保をどうするかを考慮しながら慎重に検討していく必要がある。

税方式のもう一つの障害は、制度移行に伴う問題である。例えば、税方式を採用する日本経済新聞社の案では、未納・未加入が新たに生じるのを防ぐというメリットはあるものの、制度の移行には20～40年かかる。その間は現行制度による保険料納付実績と新制度になってからの国内居住期間に応じて給付額を計算するため、無年金・低年金の解消に長い時間を要する。一方、保険料を納めてきた人にも、納めてこなかった人にも、同じように基礎年金の満額を支給するとすれば、即時に移行が完了する。無年金・低年金の問題も同時に解消するが、保険料を納めてきた人と納めなかった人の間で大きな不公平感が残る。また、その不公平を解消する

ため、全員に満額を給付したうえで納付実績に応じて上乗せ支給する方法では、巨額の費用が必要となる。つまり、税方式への移行には、「長い時間」か「不公平」か「巨額の費用」の障害があるといわれている<sup>(39)</sup>。

### (3) 基礎年金空洞化に関する認識の違い

基礎年金の税方式化論が浮上してきた背景には、基礎年金が空洞化し、年金財政が破綻するのではないかという心配があった。第1号被保険者の納付率は2011年度において58.6%にとどまっている。若年層の納付率は特に低く、支え手である若年層の納付率が低水準にとどまれば、制度の存続に不安が漂うのは当然である。現行の保険料方式と未納は密接な関係にあり、多くの未納者を発生させ、結果として多くの無年金者を生み、税による生活保護受給者が急増する可能性が高い。もし、財源を保険料から税に切り替えると、未納問題は解消される。

しかし、基礎年金の空洞化に関しては別の見解もある<sup>(40)</sup>。4割の未納率とは、第1号被保険者に限定した数値であり、被用者年金制度の加入者である第2号被保険者と第3号被保険者を加えると全体の未納率は少ないというものである。公的年金の加入者（約7000万人）全体から見ると、未納者は5%にすぎない<sup>(41)</sup>。確かに、低年金・無年金者が増加することは社会問題であるが、未納者は将来年金を受給できないため、年金財政に与える影響は限定的であり、公的年

(37) ただし、これらの社会保障国民会議の試算については、上記のケースのうち、社会保険方式と公平な比較をしているのは、ケースBの制度移行に伴う追加負担のない場合のみであり、その他はことさら税方式の不利を強調しているという批判も出ている。八代尚宏「基礎年金の財源は年金目的消費税で」『週刊社会保障』2528号，2009.4.27，p.46。

(38) 小畑洋一「年金制度改革・読売案全解説 最低保障年金こそが解決策だ」『中央公論』123(6)，2008.6，pp.155-156。

(39) 同上，pp.156-157。

(40) 例えば、堀勝洋『年金の誤解—無責任な年金批判を斬る』東洋経済新報社，2005，pp.23-24；駒村康平『年金を選択する—参加インセンティブから考える』慶応義塾大学出版会，2009，p.6。

(41) 厚生労働省・日本年金機構の公的年金加入者の状況に関する調査では、2010年度末において、第1号被保険者1938万人のうち、過去2年間の保険料をまったく払っていない未納者の数は321万人であり、第1号被保険者の約17%となっている。第2号・第3号被保険者を合わせた公的年金加入者全体に対する比率では約5%である。厚生労働省年金局・日本年金機構「平成22年度における国民年金保険料の納付状況と今後の取組等について」2011.7，p.1。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001ipd1-att/2r9852000001iphu.pdf>>

金制度を崩壊させる主要因ではないという考え  
方である<sup>(42)</sup>。これによれば、税方式化だけが  
解決策ではなく、第1号被保険者における特有  
の問題として、より効果的な解決策を構想する  
べきであるということになる<sup>(43)</sup>。空洞化の直  
接的な原因は、所得が不安定な非正規労働者の  
増加であり、非正規労働者に厚生年金を適用拡  
大すれば、未納を少なくできるとする<sup>(44)</sup>。

### 3 民主党案の課題

社会保障・税一体改革大綱で示された政府・  
民主党の新しい年金案は、「所得比例年金」と「最  
低保障年金」の組合せからなる一つの公的年金  
制度にすべての人が加入する制度である。同大  
綱によれば、所得比例年金（社会保険方式）は、  
職種を問わずすべての人が加入する制度で、所  
得が同じなら同じ保険料で同じ給付である。保  
険料は15%程度（老齢年金に係る部分）で、納  
付した保険料を記録上積み上げ、仮想の利回り  
を付し、その合計額を年金支給開始時の平均余  
命などで割って、毎年の年金額を算出する。ま  
た、最低保障年金（税財源）は、満額で7万円  
（現在価額）である。生涯平均年取ベース（＝保  
険料納付額）で一定の収入レベルまで全額を給  
付し、それを超えた点より徐々に減額を行い、  
ある収入レベルで給付額はゼロになる。すべて  
の受給者が、所得比例年金と最低保障年金の合  
算で、概ね7万円以上の年金を受給できる制度  
とするものである。民主党案の最低保障年金は、

基礎年金の財源を税に切り替える税方式の改革  
案と混同されることがあるが、両者の性格は大  
きく異なる。民主党の最低保障年金は、財源が  
税である点では基礎年金の税方式化と共通する  
が、所得比例年金の保険料支払いが最低保障年  
金の受給条件であり、国内への居住を条件とす  
る税方式とは異なる。所得比例年金が少ない人  
に対する補足的な給付という位置づけであり、  
公的年金の1階部分である基礎年金を税方式化  
する案とは趣旨が異なる<sup>(45)</sup>。

民主党案の課題は、所得把握をどうするかで  
ある。すべての職業を一元化すると、自営業者  
が過少申告して所得比例年金の保険料を不当に  
低く抑え、それで最低保障年金を満額受給する  
などの不公平が生じかねない。所得を正確に把  
握されていない者が、所得を過少申告して、最  
低保障年金を受け取るなどのモラルハザードが  
生じる可能性を否定できないからである<sup>(46)</sup>。

もともと、厚生年金や共済年金では、必要経  
費である給与所得控除を適用する前の給与収入  
を保険料賦課のベースとしている。一方、自営  
業者等の保険料賦課ベースを事業収入から必要  
経費を控除した後の所得とすると公平性を欠く  
ことになる<sup>(47)</sup>。制度を一元化する場合、所得  
の概念をどう統一していくかが課題となろう。  
また、控除される必要経費には、家事関連経費  
が混入される例が少なくないことが指摘されて  
いる。所得の過少申告の一因は、この家事関連  
経費の混入にあるといわれ、それが適正かどう

(42) この考え方については再反論が出ている。未納率は公的年金全体の1割に過ぎないという説明は、事実上の任意加入である第1号被保険者の未納付を、強制徴収の被用者年金を足した数で割るもので、これは明らかな水増しであるという。基礎年金の最大の目的は、引退後の最低生活を保障するための強制貯蓄であり、保険料負担の強制力を欠く現行の国民年金（第1号被保険者）制度は、この目的を果たしていないと批判する。八代 前掲注(37), p.43.

(43) 坂口正之「基礎年金の全額消費税化の問題点」『週刊社会保障』2468号, 2008.2.11, p.44.

(44) 駒村康平「基礎年金全額税方式化」の多すぎる問題点」『エコノミスト』3947, 2008.2.19, p.69.

(45) 「基礎からわかる年金改革（上）」『読売新聞』2011.2.15, p.11.

(46) モラルハザードを引き起こす可能性のある者の数は、全体に占める割合は少なく、それほど深刻な障害にはならないという見解もある。保険料を所得税と一括徴収し、過少申告があれば厳しく処分し、最低保障年金の受給資格を失わせるなどの仕組みを導入することで対応可能であるとする。駒村 前掲注(40), pp.77-78.

(47) 江口隆裕「公的年金制度を考える—民主党年金改革案を中心に—」『Mizuho pension report』2012.1/2, p.21; 西沢和彦『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社, 2011, pp.180-181.

かの把握は難しい。最低保障年金を導入する場合、所得の過少申告により、拠出時のみでなく給付時にも不公平が生じることで、給与所得者の不満がますます強まる可能性がある<sup>(48)</sup>。また、被用者の保険料は労使折半であるものの、自営業者は全額自己負担となる。保険料が増える自営業者からの反発も予想される。激変緩和措置を設けるとすれば、その財源も必要となる<sup>(49)</sup>。

最低保障年金の支給範囲をどの層まで広げるのかも課題である。その設定により、必要とされる税財源が大きく異なるからである<sup>(50)</sup>。さらに、新年金制度への移行期間についても、完全移行まで40年かかるとすると、その間の無年金・低年金対策をどうするかも課題となる<sup>(51)</sup>。

#### 4 基礎年金の加算

2010年度における老齢基礎年金の受給権者の受給額の平均は5.5万円である。これを、被用者年金を受給していない基礎年金のみの受給権者でみた場合には、3万円台の受給権者数が最も多く、その平均は4.9万円である<sup>(52)</sup>。集中検討会議では、「低年金、無年金の高齢者に対する

税負担による生活支援」(日本経済団体連合会)<sup>(53)</sup>、「低年金・無年金者に対し、加算(補完)年金を実施」(日本労働組合総連合会)<sup>(54)</sup>などの意見が出た。一方、低年金者に加算を行うには一定の財源が必要であり、高所得である年金受給者について、年金給付額を抑えることでその財源を求めることも考えられる。集中検討会議では、「高額所得者については、所得に応じて基礎年金額を減額する」(日本商工会議所)<sup>(55)</sup>、「(低所得高齢者向けの自立応援年金の財源として)高年金者の基礎年金国庫負担部分を年金額に応じて削減する」(産経新聞社)<sup>(56)</sup>などの意見が出た。

社会保障・税一体改革成案では、最低保障機能の強化のため、低所得者への加算と併せて高所得者への年金給付の見直しを検討し、2012年以降速やかに法案を提出するとした。また、社会保障・税一体改革大綱も、2012年通常国会への法案提出に向けて検討するとされた。これを受けて、第180回国会に「年金機能強化法案」が提出された。同法案では、老齢基礎年金満額以下の低所得者である受給者<sup>(57)</sup>に、定額加算として老齢基礎年金に月額6,000円を、さらに、過去の免除期間について老齢基礎年金の満額の

(48) 高山憲之『年金と子ども手当』(一橋大学経済研究叢書57)岩波書店, 2010, p.100.

(49) 「民主党「新しい年金制度」、詳細設計の検討はじめる」『週刊年金実務』1983号, 2012.3.5, pp.10-14.

(50) 2012年2月10日、民主党は最低保障年金の給付に関する4つのケースの試算を公表した。最も給付の手厚いケースは、生涯平均年収が260万円の人まで最低保障年金を満額(月額7万円)給付し、それ以上の人は減額して生涯平均年収690万円までゼロにするものである。このケースでは、2075年時点で、消費税率7.1%分の財源が必要になる。他のケースは、これよりも給付を絞ったケースで、必要な財源も少なくなるが、一部の低所得者を除き、大半の人の給付水準が現行よりも下がる。民主党「新制度の財政試算のイメージ(暫定版)」; 「民主の年金制度 党内外、冷ややか 迷走の果て、試算公表」『朝日新聞』2012.2.11, p.3.

(51) 前掲注(49)

(52) 厚生労働省年金局『平成22年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況』2011.12. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001xz56-att/2r9852000001xz6n.pdf>>

(53) 「社会保障制度のあり方に関する日本経団連の考え方—国民生活の安心基盤の確立に向けて—」(社会保障改革に関する集中検討会議(第2回)提出資料) 2011.2.19. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai2/keidanren.pdf>>

(54) 「連合新21世紀社会保障ビジョン」(社会保障改革に関する集中検討会議(第2回)提出資料) 2011.2.19. <[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai2/rengo\\_haihu.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai2/rengo_haihu.pdf)>

(55) 「社会保障制度改革と税財源問題に関する日本商工会議所の意見骨子」(社会保障改革に関する集中検討会議(第2回)提出資料) 2011.2.19. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai2/jcci.pdf>>

(56) 「年金制度改革に対する産経新聞社の基本的考え方」(社会保障改革に関する集中検討会議(第3回)提出資料) 2011.2.26. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai3/sankei1.pdf>>

1/6相当額<sup>(58)</sup>を加算することとした。一方、高所得の基礎年金受給者の老齢基礎年金額については、国庫負担相当額を対象とした支給停止を行うこととした。

年金制度における最低保障の強化の観点から、低所得である基礎年金受給者に加算を行うことについては、方向性として望ましいと思われる。ただ、保険料を意図的に納めなかった人も一律加算されるため、「保険料の納付意欲に悪影響を与える」との批判<sup>(59)</sup>や「保険料未納および制度未加入により年金額が低くなった分は、加算の対象とするべきでない」との指摘があった<sup>(60)</sup>。また、加算される人の年収が加算対象外の人を上回る逆転現象も生じうる。社会保険制度の中で、低年金・低所得の問題をすべて解決することは難しい。低所得者への加算を行うにしても、給付と負担の関係を必要以上に損なわないこと、保険料の納付意欲に悪影響を与えたり、モラルハザードを生じさせないよう工夫が求められていた<sup>(61)</sup>。

このため、社会保障・税一体改革関連法案をめぐる3党の修正合意では、年金加算の代わりに、保険料納付実績に応じて決定される最高5,000円までの福祉的な給付措置を講ずること

となった。また、保険料免除期間がある低所得高齢者に対しては、老齢基礎年金満額の1/6を基本とする給付を別途行うこととし、さらに、所得の逆転を生じさせないよう、低所得高齢者の範囲に該当しない一定範囲の者に対しても、補足的な給付を行うこととしている。一方、高所得者の年金額の調整は行わず、引き続き検討することとなり、修正案とともに「年金機能強化法案」が衆議院を通過した。

## 5 短時間労働者への厚生年金の適用拡大

現行では、同じ被用者の中でも、労働時間や収入で年金制度の適用関係が変わる仕組みとなっている。1日または1週間の所定労働時間、1か月の所定労働日数がそれぞれ当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者のおおむね4分の3以上である場合は厚生年金の被保険者（第2号被保険者）となる。パートなど労働時間が4分の3未満で、被用者年金制度の被保険者（第2号被保険者）の配偶者でない場合（独身や自営業者の配偶者）や、配偶者であっても年間収入が130万円を超える場合は、国民年金の第1号被保険者となり、保険料を払わなくてはならない<sup>(62)</sup>。労働時間が4分の3未満で、

(57) 市町村民税が家族全員非課税で、かつ、年金その他の所得金額が老齢基礎年金満額以下の者。介護保険制度の保険料設定における「低所得者区分2」に相当する者で、推計で約500万人いる。

(58) 免除期間の年金額は、2008年度以前の分は1/3で計算されており、2009年度以降の分は1/2で計算されていることから、その差に相当する分として設定。

(59) 「年金一律加算6千円に 低所得者対象 厚労省、法案提出へ」『朝日新聞』2012.2.15, p.3.

(60) 堀勝洋「社会保障・税一体改革成案と年金改革（下）」『週刊社会保障』2638号, 2011.7.25, p.56.

(61) 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会におけるこれまでの議論の整理」2011.12.16, pp.10-11. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000020q4b-att/2r98520000020q98.pdf>>

(62) 短時間労働者が被用者でありながら国民年金（第1号被保険者）に加入する状況が生まれた背景の一つは、短時間労働者への厚生年金の適用基準が曖昧なことである。短時間労働者の適用基準は厚生年金保険法には定めがなく、1980年6月6日の厚生省保険局保険課長等による都道府県あての内翰が根拠となっている。その中で、適用の要件として「1日または1週の所定労働時間および1か月の所定労働日数が当該事業所において同種の業務に従事する通常の就労者のおおむね4分の3以上であること」とされている。この基準が曖昧であるため、適用をめぐる紛争も起きている。仮に、基準が給与であれば外形的に把握しやすいが、労働時間が基準であると把握が難しい。また、年収が130万円未満であれば第3号被保険者となることが知られているため、この範囲であれば労働時間が長くても適用されないと誤解されることも多い。さらに、事業主側の要因として、厚生年金の事業主負担を回避するために、適用対象外となるような短時間労働者を増やす傾向がある。戸田典子「パート労働者への厚生年金の適用問題」『レファレンス』683号, 2007.12, p.34; 西沢 前掲注(9), p.130.



被用者年金制度の被保険者の配偶者であり、かつ年間収入が130万円未満の場合は、第3号被保険者となり、保険料を払う必要がない。

第1号被保険者の保険料は定額の月額1万4980円である(2012年度)。一般労働者に比べて賃金の低い非正規労働者にとって負担感が強い。未納も増えており、これらの不安定な非正規労働者は、将来的に無年金・低年金者となることが懸念される。自営業者向けに創設された基礎年金だけでは老後生活を支えるのは十分でない。このため、被用者には、被用者にふさわしい年金を確保すべきという観点から、短時間労働者への厚生年金の適用拡大の必要性がいわれてきた。賃金が低い傾向にある非正規労働者にとって、厚生年金の適用を受けることで、保険料負担が減少し、かつ、2階部分の厚生年金も受けることができる<sup>(63)</sup>。また、適用拡大により、第3号被保険者であるために年収130万円を意識して就業調整を行う必要がなくなり<sup>(64)</sup>、個々の事情に応じて主体的に働き方を選択できる。さらに、第3号被保険者である短時間労働者を多数雇用する事業主は、その事業主が本来負担すべき年金保険料を負担せず、他の事業主とその従業員に負担を転嫁しているとの批判もある<sup>(65)</sup>。適用拡大により、企業・産業界の公平な社会保険料負担が図られる。

この問題に関して、平成19年法案に、短時間労働者に厚生年金の適用を拡大するための

措置が盛り込まれたが、廃案となったのは前述のとおりである。民主党政権下においては、社会保障・税一体改革大綱で、「具体的制度設計について、適用拡大が労働者に与える効果や雇用の影響に留意しつつ、実施時期も含め検討する」、「平成24年通常国会への法案提出に向けて、関係者の意見を聴きながら検討する」とされた。これを受けて、第180回国会に、短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用を拡大する「年金機能強化法案」が提出された。同法案では、従業員501人以上の企業で、週20時間以上、月額賃金7.8万円以上、勤務期間1年以上の短時間労働者に厚生年金を拡大適用することとしていた。しかし、社会保障・税一体改革関連法案をめぐる3党の修正合意で、収入要件が月額賃金7.8万円から8.8万円に引き上げられ、衆議院を通過した。

具体的な法案を詰めるにあたっては、どの範囲の短時間労働者を対象とするかが問題となった。当初、政府は、雇用保険と同様に、週20時間以上働く短時間労働者約370万人に拡大する目標を掲げていた。しかし、一気に370万人に拡大すれば厚生年金と健康保険の事業主負担は相当な額に上る。短時間労働者の年金保障のために、適用範囲を可能な限り広く設定すべきという要請がある一方、中小企業や短時間労働者を多く雇用する企業の事業主に生じる保険料および事務負担を十分考慮すべきという要請が

(63) 月収10万円(標準報酬月額9万8千円)の人が1年間加入した場合の保険料負担の変化と将来得られる給付の変化をみると、第1号被保険者の場合、国民年金の保険料が月額15,020円(2011年度)だったものが、厚生年金の保険料(16.41% 2011.9～2012.8 労使折半)の本人8,042円、事業主8,042円の負担に変わる。将来もらえる年金は、基礎年金に加えて、2階部分の厚生年金について、加入期間1年当たり月額約500円が上積みされる。第3号被保険者の場合は、新たに8,042円の負担が生まれる。厚生年金が上積みされるのは、第1号被保険者の場合と同じである。前掲注(4), pp.39-40.

(64) 「パート労働者への拡大を機に、パート労働者が就業調整をやめるので労働供給を増やせるとの見方は希望的観測である。パート労働者が就業調整をするのは、年金以外にも所得税の配偶者控除や医療保険・介護保険の被扶養者枠があるからであり、これらの制度を残したままでは、むしろ週20時間未満の労働時間に調整してしまう可能性がある」との批判もある。鈴木亘「経済教室 年金改革の視点(中) パート加入拡大、利点なし」『日本経済新聞』2011.11.1, p.27.

(65) このような不公正を防ぐには、厚生年金の事業主負担分を現在のように加入者分の保険料と同じ額にするのではなく、事業主が支払う総賃金に保険料率を乗じた額とするべきという見解もある。堀 前掲注(40), pp.29-30; 駒村 前掲注(40), p.11.

ある。短時間労働者を多く雇用する小売業・飲食業などの事業主団体からは、「被扶養配偶者など、適用を望まない者が多い」「今でも、年末に就業調整が集中しているが、適用拡大は、更に多くの就業調整をもたらすおそれがある」「中小零細企業では、適用が拡大されれば保険料負担により廃業の増加が避けられない」といった意見が聞かれた<sup>(66)</sup>。政府は段階的に適用する方針を固め、第一段の適用範囲が焦点となったが、「従業員501人以上の企業に1年以上勤め、月額賃金7.8万円以上<sup>(67)</sup>」などの条件を加え、当面の対象を45万人にとどめた。さらに、3党の修正合意で収入要件を引き上げたことで、対象者は25万人程度に縮小した<sup>(68)</sup>。このため、短時間労働者の年金保障の確立という観点からは課題が残った。

## 6 厚生年金と共済年金の統合

厚生年金と共済年金の間には、以下のような違いがある。一つは、共済年金には厚生年金にない職域加算が設けられていることである。職域加算は、公務員に守秘義務があることやスト権がないことの代償として、また民間の企業年金に相当する部分として基礎年金創設時に設けられた。加入20年以上で報酬比例部分の20%（加入20年未満は10%）が加算される。さらに、共済年金には遺族年金の転給という独特の制度が

ある。厚生年金では遺族年金の受給権は一代限りで、先順位者が失権しても、次順位者に支給されない。しかし、共済年金では、受給していた遺族が受給権を失うと、次の順位者が遺族年金を受給する有利な仕組みになっている。

これらの問題に関して、平成19年法案で厚生年金と共済年金の統合が図られたが、廃案となったことは前述のとおりである。民主党政権下においては、社会保障・税一体改革大綱で、「共済年金制度を厚生年金制度に合わせる方向を基本として被用者年金を一元化する」、「職域部分廃止後の新たな年金の取り扱いについては、新たな人事院調査等を踏まえて、官民均衡の観点等から検討を進める」とし、「平成19年法案をベースに、一元化の具体的内容について検討する」とされた。これにより法案の具体化が進められ、第180回国会に「被用者年金一元化法案」が提出され、衆議院を通過した。同法案は、①厚生年金に公務員および私学教職員も加入することとし、2階部分の被用者年金は厚生年金に統一する、②転給制度など、厚生年金と共済年金の制度的な差異については、基本的に厚生年金に揃えて解消する<sup>(69)</sup>、③共済年金の保険料を厚生年金の保険料率（上限18.3%）に統一する<sup>(70)</sup>、④職域部分は廃止し、廃止後の新たな年金については、別に法律で定める等を主な内容としている。

(66) 「これまでの議論の整理」（社会保障審議会短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会（第11回）資料）2011.12.22, pp.3-6. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000021aea-att/2r98520000021ajk.pdf>>

(67) 厚生年金の標準報酬の下限（現行月額98,000円）を維持するか、それとも引き下げるかも論点となった。国民年金保険料を負担する第1号被保険者との負担のバランスをどう考えるかである。平成19年法案では、賃金水準は月額98,000円以上とされたが、これは、これより下に設定すると、労使合計の保険料が国民年金の保険料を下回る額である。厚生年金と国民年金の両制度間のバランスをとったものであるが、定額負担の国民年金と応能負担の厚生年金を比較すべきでなく、これより低い標準報酬月額を設定すべきであるという意見もある。戸田 前掲注(62), p.38.

(68) なお、平成19年法案では、従業員301人以上の企業が対象で、週20時間以上、月額9.8万円以上、勤務時間が1年以上とされ、その対象者数は約10～20万人であった。

(69) 厚生年金と共済年金の間では、職域加算、遺族年金の転給のほか、被保険者の年齢制限、老齢給付の在職支給停止、障害給付の支給要件等において差異があり、法案ではこれらを厚生年金に揃えることになった。

(70) 厚生年金は毎年0.354%ずつ引き上げ、2017年以降は18.3%で固定される。共済年金においては、公務員共済は毎年0.354%ずつ引き上げ、2018年以降は18.3%で固定される。私学共済は毎年0.354%ずつ引き上げ、2027年以降は18.3%で固定される。

また、共済年金の積立金の扱いについては、厚生年金の積立金の水準に見合った額を、一元化後の厚生年金の積立金（＝共通財源）として仕分けることとなった。具体的には、共済年金の積立金のうち、一元化前の厚生年金における積立比率（2014年度末見込み数値で4.2年分）に相当する額を、共通財源として拠出することになった。これにより、公務員共済の場合、7.8年分の積立金のうち、4.2年分（24.0兆円）を厚生年金との共通財源とし、残りの3.6年分（20.7兆円）を共済に残し、職域部分の処理に充てられる。

同法案は、職域加算を廃止し、それに代わる新たな年金制度を2012年中に検討を行い、別に法律で定めるとしている<sup>(71)</sup>。人事院の調査によれば、企業年金と退職金を合わせた退職給付の格差はこの5年ほどで広がり、2012年調査では国家公務員が民間を400万円上回っている<sup>(72)</sup>。新年金制度が事実上の衣替えにとどまるなら、官民格差は解消されないと批判されている<sup>(73)</sup>。一方、公務員の人材確保の観点から慎重に政策を講じる必要があるとの意見もある<sup>(74)</sup>。

## 7 受給資格期間の短縮

現行では、保険料納付済期間と保険料免除期間等の合計が25年以上なければ、年金受給資格がない。この25年という期間は、諸外国と

比べても長い。アメリカが10年相当（40四半期）、ドイツが5年、イギリス、フランス、スウェーデンでは資格期間の制限がない。長い資格期間は、一定の年金額を確保するという役割を果たしているものの、期間が足りず、年金を受給できない者も多数存在している。資格期間に足りないため、現在において無年金の者、あるいは将来において無年金となる見込みの者を合わせて118万人と推計されている<sup>(75)</sup>。このため、受給資格期間を短縮し、保険料を納めた期間が短くても、それに応じた給付を認めるべきとの意見が多い。また、受給資格期間を短縮する場合、諸外国の例や、60歳から最大で10年間の任意加入が可能であることを踏まえ、10年程度が妥当であるといわれている<sup>(76)</sup>。

社会保障・税一体改革大綱では「受給資格期間を、現在の25年から10年に短縮する」とされた。これにより、第180回国会に、老齢基礎年金の受給資格を10年に短縮する「年金機能強化法案」が提出され、衆議院を通過した。また、その経費については、税制抜本改革により得られる税収（消費税収）を充てるものとしている。実現すると、65歳以上の無年金者42万人のうち16.8万人が新たに年金を受給できる見込みである<sup>(77)</sup>。ただ、問題がないわけでもない。10年間払えば受給できるため、それ以上保険料を納める意欲を失う人が増加する恐れもある。無

(71) 国家公務員等の共済年金職域部分と退職給付の在り方について検討するため、「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」が副総理の下に設置された。

(72) 人事院「民間の企業年金及び退職金の実態調査の結果並びに当該調査の結果に係る本院の見解について」2012.3.7. <<http://www.jinji.go.jp/nenkin/H23/honbun23.pdf>> なお人事院調査に対しては、「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議」において、退職給付制度を有していない企業についても考慮すべきという意見や、人材確保の観点から50人以上ではなく1,000人以上の規模の企業を調査対象とすべきという意見が出されている。山崎泰彦「人事院調査と退職給付の官民格差の調整等をめぐって」『共済新報』2012.6, p.4.

(73) 「官民格差 解消棚上げ 年金一元化 公務員 高給付温存も」『日本経済新聞』2012.4.13, p.3.

(74) 「官民格差 一体改革の重し 人事院年金調査 「身を切る」論議拍車も」『読売新聞』2012.3.8, p.4; 堀勝洋『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』ミネルヴァ書房, 2009, p.315.

(75) 「参考資料集 受給資格期間の短縮」（社会保障審議会年金部会（第8回）資料）2011.12.16, p.26. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001y9ba-att/2r9852000001yfur.pdf>>

(76) 日本商工会議所、読売新聞社、日本経済新聞社、産経新聞社などの意見。「受給資格期間の短縮について」（社会保障審議会年金部会（第2回）資料）2011.9.13, p.8. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ofqi-att/2r9852000001ofvn.pdf>>

年金者は減っても、低年金者が増加しかねない。十分な年金を受給するには、十分な保険料支払い期間が必要であることを周知することや、年金教育を進めることが重要である<sup>(78)</sup>。

## 8 第3号被保険者の問題

国民年金制度発足当時は、厚生年金が世帯単位の給付設計（夫名義の年金で夫婦2人が生活できるような給付設計）となっていたことから、厚生年金など被用者年金の被保険者の妻については、国民年金の強制適用の対象とせず、任意加入としていた。しかし、任意加入していない場合は、障害年金を受給できず、さらに離婚した場合に自分名義の年金がないという問題があった。このため、1985年の年金改正において、被用者年金の被保険者の妻を、第3号被保険者として国民年金の強制適用対象とし、自分名義の年金権を得られるようにした。その際、第3号被保険者については、健康保険と同様に保険料負担を求めず、基礎年金給付に必要な費用は被用者年金制度全体（第2号被保険者）で負担することとなった。このように、第3号被保険者制度については、専業主婦の年金権を確保するという点からは評価されている。

しかし、近年は共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回っており、専業主婦が保険料を払わなくても済むことに、働く女性の不公平感が強まっている。また、自営業者の妻には、このような仕組みがなく、同じ専業主婦であるにもかかわらず保険料を払わなくてはならない。さらに、一定の収入（130万円）を超えない方が有

利であるとして就業調整を行うなど、女性の就労に悪影響を与えているのではないかという指摘もある。このような専業主婦に対する優遇策は、女性の労働力の供給を制限するものであり、こうした「働くことへのペナルティー」は、少子化社会において貴重な人的資源の浪費であると指摘されている<sup>(79)</sup>。

一方、厚生年金の夫婦世帯単位では同一拠出、同一給付が成り立ち、不公平ではないという見解がある<sup>(80)</sup>。厚生年金・共済年金は夫婦世帯を基本に年金水準が設定されており、したがって、夫婦世帯で保険料水準と給付水準を比較しなければ、公平であるかどうか判断できない。世帯単位での賃金額が同じであれば、共働き世帯も片働き世帯も保険料額も年金額も同じであり、不公平ではないというものである<sup>(81)</sup>。また、第3号被保険者の保険料は、被用者年金制度の加入者全体で所得比例の負担によって賄われ、所得の高い人ほど、基礎年金保険料相当分を多く負担している。一般的に、専業主婦は夫が高所得者の世帯に多いため、世帯単位で見れば、現行制度においても専業主婦は間接的に保険料を負担していると考えられるという見解もある<sup>(82)</sup>。さらに、第3号被保険者制度の就労抑制効果はあまりないという見解もある<sup>(83)</sup>。

第3号被保険者の見直しについては、これまでも「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会<sup>(84)</sup>」や年金部会などにおいて検討されてきた。年金部会では、年金給付算定上、世帯の賃金が分割されたものとして評価することにより、夫婦間で年金権の

(77) 65歳以上の無年金者約42万人の保険料納付実績をみると、約60%が10年未満、約40%が10年以上25年未満となっている。「受給資格期間の短縮について」（社会保障審議会年金部会（第10回）資料）2012.2.6, p.3. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000021kjh-att/2r98520000021knl.pdf>>

(78) 板垣哲也「教えて！年金5 今よりもらいやすくなる？」『朝日新聞』2012.5.17, p.7.

(79) 八代 前掲注(37), p.45.

(80) 堀 前掲注(40), pp.90-91.

(81) ただし、片働きの夫の所得が標準報酬の上限を超える場合や、妻が130万円未満で働く場合は、必ずしも同一ではない。

(82) 駒村 前掲注(44)

(83) 堀 前掲注(74), pp.419-421.

分割を行う年金分割案、第3号被保険者に保険料負担を求める負担調整案、保険料負担を求めない代わりに、基礎年金を減額する給付調整案などに整理して議論が行われてきたが、結論を得るには至っていない。第3号被保険者に「保険料負担を求める案」や「基礎年金を減額する案」は、抜本的な見直しにつながるが、いずれも現実的には難しい。別途の保険料を求めれば公平性が図れるが、収入のない妻に保険料負担を求めることになり、未納者が大量に生じるおそれがある<sup>(85)</sup>。また、妻の基礎年金を減額すれば、老後の所得保障が貧弱になるからである<sup>(86)</sup>。こうした中、厚生労働省は2011年9月に年金部会において、「第2号被保険者の保険料の半分はその被扶養配偶者（第3号被保険者）が負担したとみなし、夫の厚生年金の半分以上を妻に給付する案」、いわゆる2分2乗制度の導入を提案した。しかし、この方法は抜本的解決にはなっていないとの批判も強く、見直しについて総合的な検討を引き続き行うこととなった。社会保障・税一体改革大綱では、国民の間に多様な意見がなおあることを踏まえ、「新しい年金制度の方向性（2分2乗）を踏まえつつ、引き続き検討する」こととしている。

2分2乗制度は、世帯として支払う保険料は同じで、新たな負担は生じない。世帯で受給する年金額の合計も変わらない。離婚時に夫の厚生年金を夫婦で分ける年金分割制度が2007年に新設されたが、この案では、離婚しなくても妻が夫の年金の半分を得ることになる。もっと

も、この案では、専業主婦の負担を第2号被保険者全体で肩代わりする仕組みは変わらない。自営業者や、専業主婦世帯の世帯主と所得が等しい単身被用者と比べれば、同じ保険料で妻の基礎年金分だけ余分に受け取れることに違いはない。この点を考慮すれば、専業主婦も保険料を負担すべきということになる<sup>(87)</sup>。また、例えば、夫が年上の場合、妻の年金支給が始まるまでは、減額された夫の年金のみで生活しなければならない、あるいは、第2号被保険者と第3号被保険者夫婦間にのみ適用するか、第1号被保険者夫婦や第2号被保険者夫婦の間でも適用するのか、といった問題も検討しなくてはならない。さらに、この案では、女性の就労抑制効果の問題をまったく解消しないと批判されている<sup>(88)</sup>。

## 9 マクロ経済スライド

2004年の改正において、それまでの「5年毎の財政再計算時に、まず給付水準を設定し、そこから将来必要な保険料水準を設定する方法」を改め、「将来の保険料の上限を固定し、その保険料上限による収入の範囲内で給付を行うことを基本に給付水準を調整する方法」が導入された。厚生年金の保険料率を毎年0.354%ずつ引き上げ、2017年度以降は18.3%に固定する。また、国民年金の保険料月額を毎年280円（2004年度価格）ずつ引き上げ、2017年度以降は16,900円（同）とすることで、将来の保険料収入見通しを固定する。一方、年金財政の長期

(84) 厚生労働省に設けられた検討会で、2001年12月に報告書を出している。「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書—女性自身の貢献がみえる年金制度—」2001.12. <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/0112/dl/s1214-3a.pdf>>

(85) 「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」においては、1985年改正以前の制度では、専業主婦の約7割が任意加入制度によって国民年金に加入していたことから、第3号被保険者に保険料負担を求めることは可能であるという意見があった。他方、任意加入していなかった約3割の専業主婦の存在を考える必要があるという意見もあった。

(86) 「基礎からわかる専業主婦の年金 夫の年金 妻に半額」『読売新聞』2011.10.12, p.13.

(87) 八代尚宏「経済教室 年金改革の視点（上）専業主婦優遇は見直しを」『日本経済新聞』2011.10.31, p.21; 江口 前掲注(47), p.28.

(88) 椋野美智子「第3号被保険者制度の抜本的な見直し議論を」『週刊社会保障』2651号, 2011.10.31, p.37.

的な安定は、給付水準の調整で実現する。すなわち、現役人口の減少（保険料負担力の低下）や、平均寿命の延び（給付費の増大）の分だけ、毎年の年金額の改定率から減ずることで、年金のスライド率を抑制する方法、いわゆるマクロ経済スライド<sup>(89)</sup>が導入された。マクロ経済スライドによって調整される給付については、所得代替率が50%を上回る水準を確保することとし、一定の下限を設けている。次の財政検証<sup>(90)</sup>までに所得代替率が50%を下回ることが見込まれる場合には調整を停止し、給付と負担の在り方について検討を行うこととされている。

マクロ経済スライドによる調整後の年金額は、前年度の年金額を下回らないこととしている。また、もともと賃金や物価の伸びがマイナスの場合は、マクロ経済スライドによる調整は行われぬ。したがって、物価や賃金が上昇局面にあるときは、マクロ経済スライドは有効に機能し、給付の伸びが抑制される。一方、賃金や物価の伸びがマイナス局面においては、マクロ経済スライドの効果はない。このため、デフレ経済下では、世代間格差を広げる結果となっている<sup>(91)</sup>。しかも、マクロ経済スライドは、特例水準の解消を前提として発動される仕組みである。特例水準とは、過去の物価下落時に年金額の減額が行われなかったため、実際に支払われている年金額が法律上想定している年金額（本来水準）より高くなっていることをいう。これは、1999～2001年に物価が下落した際、2000～2002年度の年金額を引き下げると

ころ、特例的に年金額を据え置いたことに始まり、2011年度において、両者の差は2.5%となっている。

集中検討会議の議論においては、デフレ経済下での年金財政安定化策の見直しの意見が出され、社会保障・税一体改革成案において、世代間の公平等の観点から見直しを検討することとされた。しかし、社会保障・税一体改革大綱では、マクロ経済スライドの適用については、物価スライド特例分の解消の状況も踏まえながら引き続き検討するものとされ、結論は先送りされた。一方、特例水準の解消については、同大綱で、2012年度から3年間で解消するとされ、そのための国年法等一部改正法案が第180回国会に提出された<sup>(92)</sup>。

将来世代の給付水準の低下の防止の観点から、デフレ経済下でもマクロ経済スライド調整を有効にするべきだという意見は多い<sup>(93)</sup>。将来世代のことを考えればできるだけ早く実施すべきといわれている<sup>(94)</sup>。ただし、基礎年金については、老後の基礎的な生活保障という性格を有するものであり、マクロ経済スライドの調整の下限を撤廃すべきでないとの意見もある。そもそも、基礎年金にマクロ経済スライド調整をかけるのは不適切であるという指摘もある<sup>(95)</sup>。少子高齢化が進む中で、給付抑制という方向性は不可欠であるとしても、社会保障制度として、年金の給付特性に応じてメリハリをつける議論が必要といわれている<sup>(96)</sup>。

(89) 人口動態に対応した調整であり、マクロ経済の指標で年金額を調整するものではないが、マクロでみた変動に依りて調整することから「マクロ経済スライド」と通称されている。より分かりやすい名称とするべきではないかとの意見がある。

(90) 2004年改正により、それまでの5年毎の財政再計算の仕組みに代えて、5年毎に年金財政の現況と財政均衡期間における見直しを作成する財政検証を行うことになった。

(91) 坂本純一「デフレ経済下のマクロ経済スライド」『年金と経済』vol.30 no.4, 2012.1, pp.10-15.

(92) 2012年10月から0.9%、2013年度に0.8%、2014年度に0.8%の調整を行うこととしている。

(93) 例えば、西沢和彦「マクロ経済スライドの見直しと被用者年金一元化に注力せよ」『エコノミスト』4202, 2011.11.22, p.79.

(94) 坂本 前掲注(91)

(95) 「マクロ経済スライドについて」（社会保障審議会年金部会（第3回）資料）2011.9.29. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001q0wz-att/2r9852000001q122.pdf>>

## 10 支給開始年齢の引上げ

1985年の改正で、厚生年金の支給開始年齢は、男子は65歳に（ただし、60歳～65歳まで特別支給の老齢厚生年金を支給）、女子は60歳に引き上げられた。1994年の改正では、特別支給の老齢厚生年金の定額部分について男女ともに65歳に引き上げられ、2000年の改正で、報酬比例部分についても65歳に引き上げられることになった。1985年と現在の65歳時の平均余命を比較すると、男性は3.2年、女性は4.9年伸びており<sup>(97)</sup>、その分、年金受給期間が長くなっている。このため、支給開始年齢の65歳以上へのさらなる引上げが問題となっている。諸外国においても、65歳以上への支給開始年齢の引上げが進められている国がある。アメリカでは2027年までに67歳、イギリスでは2046年までに68歳、ドイツでは2029年までに67歳へ引き上げられる。

集中検討会議では、有識者委員や報道機関等から支給開始年齢の引上げに積極的な意見が出た。一方、慎重な意見もあり、引き上げるにしても、定年延長など、高齢者の働き方改革とセットで対応すべきなどの指摘があった。社会保障・税一体改革大綱では、「高齢者雇用の進展の動向等に留意しつつ、中長期的な課題として、支給開始年齢の在り方について検討する」ものとし、2012年通常国会への法案提出は行わないとされた。

支給開始年齢の引上げについては、いつかやらざるを得ず、早めに国民に意識してもらい、

議論する必要があるという意見がある<sup>(98)</sup>。一方、厚生年金は65歳まで引き上げることが決まっており、さらなる引上げは年金不安を助長しかねない。まず、マクロ経済スライドをデフレ下でも適用し、負担を全世代で分かち合うことが必要ではないか、という意見もある<sup>(99)</sup>。仮に支給開始年齢を引き上げるとしても、条件整備が必要である。その一つは、支給開始年齢までの雇用の確保である。現状では、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」（昭和46年法律第68号）において、定年年齢は60歳を下回ることはできないとするとともに、原則として希望者全員の65歳までの雇用確保措置を講じることを義務付けている。しかし、労使協定により継続雇用制度の対象となる高齢者に係る基準を定めることができる例外規定があり、必ずしも、65歳まで希望者全員の雇用を確保する制度とはなっていない。老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢は2013年度に65歳への引上げが完了し、同年度に報酬比例部分の支給開始年齢が61歳となり、2025年度までに段階的に65歳へ引き上げられる。このため2013年度には、60歳以降に希望しても雇用が継続されず、年金も支給されない状況が生じる。60歳以降年金支給開始前までの雇用を確保し、雇用と年金を確実につなげることが課題となっている<sup>(100)</sup>。

また、支給開始年齢の引上げには決定から実施、完了まで十分な期間を設けることも重要である。支給開始年齢の引上げは老後の生活設計に大きな影響を与えるため、これに備えるには

(96) 西沢和彦「経済教室 年金改革の視点（下）『減額ルール』の見直し急げ」『日本経済新聞』2011.11.2, p.29.

(97) 厚生労働省「第21回生命表（完全生命表）の概況」2012.5.31, p.12. <[http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/21th/dl/21th\\_11.pdf](http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/21th/dl/21th_11.pdf)>

(98) 「創論 年金の支給年齢引き上げ 是か非か 慶応義塾大学教授 駒村康平氏 68歳開始、労使も努力を」『日本経済新聞』2011.11.20, p.9.

(99) 「創論 年金の支給年齢引き上げ 是か非か 経団連副会長 斎藤勝利氏 高齢者の受給減額が先」『日本経済新聞』2011.11.20, p.9.

(100) このため、第180回国会に、労使協定により継続雇用制度の対象となる高齢者に係る基準を定めることができる例外規定を削除する「高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案」（第180回国会閣法第65号）が提出された。

十分な準備期間が必要である。アメリカでは支給開始年齢の引上げの決定から完了まで44年、イギリスでは39年、ドイツでは22年をかけている<sup>(101)</sup>。

## おわりに

社会保障・税一体改革大綱では、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、2013年の国会に新しい年金制度の法案を提出するとされた。しかし、社会保障・税一体改革関連法案をめぐる3党の修正合意によって、今後の公的年金制度については、内閣に設ける「社会保障制

度改革国民会議」において議論し、結論を得ることになり、前述のように、そのための法案が衆議院を通過した。年金改革は長年の国民的な課題であり、その結果は長期にわたる国民との約束事でもある。政権交代のたびに制度が大きく変われば、国民の間に混乱と不安が生じる。いかに持続性の高い制度を構築できるかが求められており、そのためには、党派を超えた政策合意が鍵となろう。今後、多くの国民が納得する改革案を見出していく取組みが求められる。

(なかがわ ひであき・専門調査員)

(101) 堀江奈保子「年金支給開始年齢の更なる引き上げ ～67歳支給開始の検討とその条件～」『みずほ総研論集』2008, I号, p.24. <<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/argument/mron0801-2.pdf>>