

ISSUE BRIEF

年金改革の論点

—これまでの経緯と今後の課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 785 (2013. 4. 24.)

- | | |
|---------------------|-----------------|
| はじめに | 2 基礎年金の税方式化 |
| I 公的年金制度の現状と問題点 | 3 所得比例年金と最低保障年金 |
| 1 公的年金制度の現状 | 4 基礎年金の加算と減額 |
| 2 公的年金制度の問題点 | 5 短時間労働者と厚生年金 |
| II 2004年改正以降の改革論の経緯 | 6 厚生年金と共済年金の統合 |
| 1 年金一元化の議論 | 7 第3号被保険者の問題 |
| 2 基礎年金をめぐる各種提案 | 8 マクロ経済スライド |
| 3 民主党政権下における改革 | 9 支給開始年齢の引上げ |
| III 年金改革の論点 | 10 厚生年金基金 |
| 1 改革案の類型 | おわりに |

1961年に国民皆年金が整備されてから約50年が経過したが、この間、少子高齢化が進展し、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ている。

これまで、「基礎年金の税方式化」や「すべての人が加入する所得比例年金と最低保障年金の組合せ」など、抜本的な改革案が提案されてきたが、いずれも一長一短があり、財源の問題など、実現には課題が伴う。

2012年における社会保障・税一体改革では、抜本改革の実現には相当の期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、短時間労働者への厚生年金の拡大、厚生年金と共済年金の統合などの改革が行われた。しかし、第3号被保険者の問題、支給開始年齢の引上げ、マクロ経済スライドの在り方など、なお難しい問題が残されている。

社会労働調査室

なかがわ ひであき
(中川 秀空)

調査と情報

第785号

はじめに

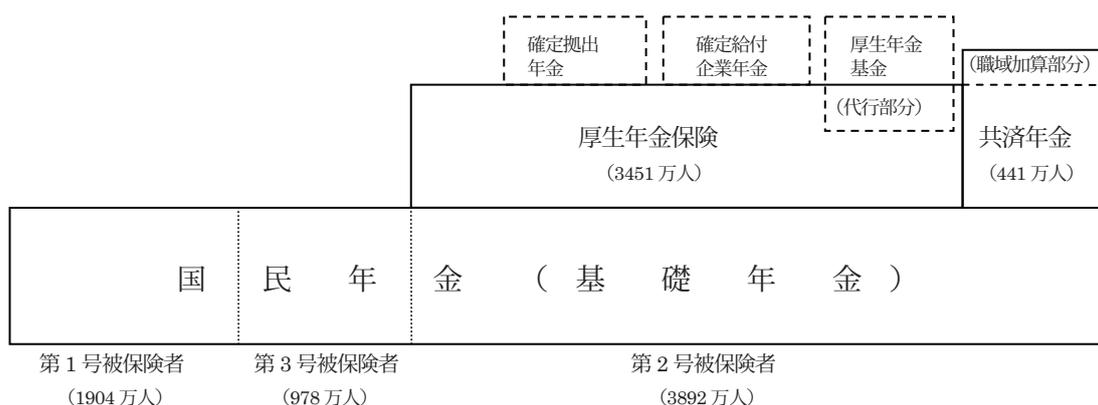
1961年に国民皆年金が整備されてから、約50年が経過した。この間、少子高齢化が進展し、人口減少局面に入るとともに、デフレ経済が続くなど、制度創設時の状況とは大きく異なり、公的年金の改革が国民的な課題となっている。本稿は、2004年の年金制度改正以降の年金改革論の流れを概観し、今後の課題を整理するものである。なお、本稿は、2013年4月10日時点での情報に基づくものである。

I 公的年金制度の現状と問題点

1 公的年金制度の現状

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、加入期間中の報酬・賞与の額と加入期間に比例した報酬比例年金を支給する厚生年金や共済年金は、基礎年金の上乗せの制度として位置づけられ、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、被用者、専業主婦等の区別なく、原則として20歳以上60歳未満の日本国内に住所があるすべての者が加入する。ただ、その働き方等によって第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等で、保険料は定額で月額1万5040円(2013年度)である。第2号被保険者は、サラリーマン、公務員などの被用者である。保険料は1階と2階部分を合わせて徴収され、例えば厚生年金の保険料率は16.766%(労使折半、2012年9月～2013年8月)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(2013年4月～9月)が支給される。

図 公的年金制度の体系



※数値は、2012年3月末

(出典)『厚生労働省ホームページ 公的年金制度の概要』 <<http://www.mhlw.go.jp/topics/nenkin/zaisei/01/01-01.html>>を基に筆者作成。

2 公的年金制度の問題点

(1) 少子高齢化の進展

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。賦課方式においては、年金財政の安定性は、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人の現役世代で1人の年金受給世代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¹。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年の年金制度改正では、保険料の引上げに上限を設ける一方で、少子高齢化の進展に応じて年金を実質的に減額調整することで年金財政を安定させる仕組み（マクロ経済スライド）を導入した。しかし、マクロ経済スライドは、近年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。

(2) 非正規労働者の増加と保険料納付率の低下

国民年金（第1号被保険者）の保険料納付率は長期的に下がっており、1980年度の96%から、1997年度には80%を下回り、2011年度は過去最低の58.6%となった（国民年金の空洞化）。特に、若年層の納付率が低い。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。納付率低下の背景の一つには、非正規労働者の増加がある。非正規労働者の多くは、厚生年金に加入できず、第1号被保険者となっている²。第1号被保険者の保険料は、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、第1号被保険者への年金給付には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。

(3) 制度の分立

現行制度は、自営業者等は第1号被保険者、被用者は第2号被保険者（厚生年金・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、手続き忘れ等により、未加入の者が出やすくなる。専業主婦が夫の退職時などに、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」³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、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（いわゆるサラリーマンの専業主婦）。1985年の改正により、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、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、専業主婦世帯とは関係のない

¹ 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.

² 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。

³ 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.

共働き世帯や単身世帯にも費用負担させることになっている⁴。

(5) 世代間の格差

2009年財政検証によれば、厚生年金（基礎年金を含む）において、1940年生まれの者の保険料負担額に対する受給額の比率は6.5、1960年生まれは2.9、1980年生まれ以降は2.3となっていた⁵。世代間格差を考えるには、「老親を子が養う私的な扶養から、公的年金による社会的な扶養へ移行している」などの背景についても考慮する必要がある。とはいえ、マクロ経済スライドが機能していない現状において、今後、さらに格差が拡大することが予想される。

II 2004年改正以降の改革論の経緯

1 年金一元化の議論

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。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。2005年4月に、「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。会議では、「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」（自民党）、「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」（民主党）など、各党から基本的な考え方が出された⁶。両院合同会議は、計8回開催されたが、衆議院の解散（2005年8月）に伴い中断した。

その後、政府・与党により検討が進められ、「被用者年金一元化法案」（第166回国会閣法第95号）が2007年の通常国会に提出された。同法案の主な内容は、「2階部分を厚生年金に統一する」「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」等であったが、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。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2分の1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、給付の全額を税で賄うというものである。2007年2月に発覚した年金記録問題⁷で、社会保険方式の問題点が浮き彫りにされたこともあって、その

⁴ 第3号被保険者問題については本田麻衣子「第3号被保険者をめぐる議論」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』783号, 2013.4.18. が詳しい。

⁵ 厚生労働省年金局数理課 前掲注(1), pp.342-347.

⁶ 「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>

⁷ 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,

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。

日本経済新聞社は、2008年1月に、基礎年金の財源を全額消費税に置き換えることを内容とする改革案を発表した⁸。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、第3号被保険者問題の解消等を挙げている。朝日新聞社は、2008年2月の社説で、基礎年金について、社会保険方式を維持しながら改革を進める方向性を示した⁹。一方、読売新聞社は、2008年4月に、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改革案を発表した¹⁰。その理由として、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ること、移行が極めて難しいことを挙げている。

経済界・労働界においては、日本経済団体連合会は、基礎年金の税方式化への移行を将来的な課題とし、当面は、給付の効率化・重点化を進めることを提案している¹¹。経済同友会は、年金目的消費税で賄う新基礎年金を導入するとともに、報酬比例部分を長期間かけて積立方式に移行することを提案している¹²。一方、日本労働組合総連合会は、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¹³。

3 民主党政権下における改革

2010年10月に、民主党政府は政府・与党社会保障改革検討本部を設置し、その下に、「社会保障改革に関する集中検討会議」を置き、検討を開始した。2011年6月に「社会保障・税一体改革成案」が取りまとめられ、2012年2月には「社会保障・税一体改革大綱」¹⁴が閣議決定された。同大綱では、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」とされたが、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」こととした。これを受けて、2012年の通常国会に、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「年金機能強化法案」(第180回国会閣法第74号)、被用者年金を厚生年金に統一する「被用者年金一元化法案」(第180回国会閣法第78号)等が提出された。

「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審議されたが、その過程において、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、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。これにより同会議

2009.10.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000539_po_0654.pdf?contentNo=1> が詳しい。

⁸ 「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.

⁹ 「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.

¹⁰ 「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.

¹¹ 日本経済団体連合会『社会保障制度改革のあり方に関する提言』2012.11.20.

<http://www.keidanren.or.jp/policy/2012/081_honbun.pdf>

¹² 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>>

¹³ 日本労働組合総連合会「働くことを軸とする安心社会」づくりに向けて(社会保障制度改革国民会議提出資料)2013.2.19. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/dai4/siryu7.pdf>>

¹⁴ 「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.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>>

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」が2012年8月に可決された。また、11月に、本来より2.5%高くなっている年金額を減額する「国民年金法等改正法案」(第180回国会閣法第26号)等が可決された。さらに同月、社会保障制度改革国民会議が設置され、今後の社会保障制度改革に関する議論が開始された。

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。

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、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。カナダの年金制度は、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といわれている¹⁵。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。

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、未納問題を改革し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。現行制度を大きく変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、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

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なことである。しかし、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・未加入者の発生が避けられず、無年金者を生じやすいという欠点を有する。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、無年金者が生じない。税は、高齢者も負担するため、世代間の不公平も緩和される。後述する第3号被保険者問題も解消する。

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。2008年5月に、社会保障国民会議¹⁶で、税方式について複数の財政シミュレーショ

¹⁵ 「基礎からわかる年金改革(下)」『読売新聞』2011.2.16, p.14.

¹⁶ 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月に閣議決

ンが行われた¹⁷。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た給付をするケース 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あるいはその期間分の給付全額を満額に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、税方式に完全移行するには長期間かかり、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 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 2 分の 1 に引き上げるための財源を消費税に求める場合、消費税 1%の追加が必要となる¹⁸。

税方式のもう一つの課題は、制度移行に伴う問題である。例えば、過去の保険料納付実績に応じた給付をするケース B 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、無年金・低年金の解消に長い時間を要する。一方、保険料の納付実績にかかわらず、同じように基礎年金の満額を支給するケース A 案では、無年金・低年金の問題も同時に解消する。しかし、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ケース C 案では、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¹⁹。

3 所得比例年金と最低保障年金

社会保障・税一体改革大綱（2012 年 2 月）で示された民主党の年金案は、「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。また、最低保障年金（税財源）は、満額で 7 万円である。生涯平均年収ベース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。同案の最低保障年金は、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。

同案の課題は、所得把握をどうするかである。制度を一元化すると、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²⁰。一元化する場合、所得の概念をどう統一していくかも課題となろう²¹。また、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

定により、首相官邸に設置された。

¹⁷ 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/siryou_1.pdf>

¹⁸ 社会保障国民会議の試算では、ケース A においては 14 兆円、ケース C（給付全額を上乗せする場合）においては 33 兆円が必要とされている。これについては、社会保険方式と公平な比較をしているのは、ケース B 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.

¹⁹ 小畑洋一「最低保障年金こそが解決策だ」『中央公論』123(6), 2008.6, pp.156-157.

²⁰ 過少申告する可能性のある者の数は、全体に占める割合は少なく、それほど深刻な問題にはならないという見解もある。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, pp.77-78.

²¹ 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

の所得とする場合、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いことが指摘されている²²。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²³。

4 基礎年金の加算と減額

2011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。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、その平均は5万円である²⁴。社会保障改革に関する集中検討会議では、「低年金・無年金者に対し、加算（補完）年金を実施」²⁵などの意見が出た。一方、加算を行うには財源が必要であり、そのため、「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」²⁶などの意見が出た。

社会保障・税一体改革成案（2011年6月）では、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、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、基礎年金満額以下の低所得者である受給者に、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6分の1相当額²⁷を加算することとした。一方、高所得の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。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²⁸や「保険料未納等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²⁹。このため、社会保障・税一体改革関連法案をめぐる3党の合意では、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。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った。

5 短時間労働者と厚生年金

現行では、同じ被用者でも、労働時間や収入で年金制度の適用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

と公平性を欠くことになる。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.

²² 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.

²³ 2012年9月に民主党が公表した試算では、最も支給範囲の広い案（生涯平均年収が260万円までは全額支給、後は徐々に減額して690万円まで打ち切り）で、2075年度において、消費税6.2%の財源が必要とされている。

²⁴ 厚生労働省年金局『平成23年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況』2012.12.

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002quvo-att/2r9852000002quze.pdf>>

²⁵ 「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>

²⁶ 「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>>

²⁷ 免除期間の年金額は、2008年度以前の分は3分の1で計算されており、2009年度以降の分は2分の1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。

²⁸ 「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.

²⁹ 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.

の被保険者（国民年金第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、第2号被保険者の配偶者でない場合（単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。

第1号被保険者の保険料は定額の月額1万5040円である。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には十分でない。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。

この問題に関して、2007年に、短時間労働者に厚生年金の適用を拡大するための法案が出されたが、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、第180回国会に、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「年金機能強化法案」が提出された。

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、事業主負担は相当な額に上る。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」「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³⁰。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」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月額賃金7.8万円から8.8万円に引き上げたことで、対象者は25万人程度に縮小した。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

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。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設けられた。厚生年金と共済年金の差異の問題に関して、2007年の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、「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、第180回国会に「被用者年金一元化法案」が提出され成立した。同法では、①厚生年金に公務員・私学教職員も加入し、2階部分の被用者年金は厚生年金に統一する、②共済年金の保険料率を厚生年金の保険料率に統一する、③職域部分は廃止し、廃止後の新たな年金について検討を行い、別に法律で定めることとなった³¹。

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、

³⁰ 「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>>

³¹ 国家公務員等の職域部分と退職給付について検討するため、有識者会議が副総理の下に設置され、2012年7月に「民間の実態を考慮した退職給付制度を検討」する等を内容とする報告書が出された。「共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議 報告書」<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kaigi/houkokusyo.pdf>>

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³²。

7 第3号被保険者の問題

国民年金制度発足当時(1961年)は、厚生年金が世帯単位の給付設計となっていたため、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、障害年金が受給できず、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、被用者年金制度全体（第2号被保険者）で負担することとした。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、1990年代後半以降、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、共働き世帯や単身者の不公平感が強まっている。また、自営業者の妻は、同じ専業主婦であっても、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という指摘もある。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³³。

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³⁴。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。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³⁵。

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」³⁶や厚生労働省社会保障審議会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。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

³² 共済年金の積立金の一部のみを厚生年金に統合することについては批判がある。一方、共済年金の多額の積立金は、財政規律を維持しようとした過去の努力に負うところが大きく、一律に批判するべきでないという意見もある。山崎泰彦「論点 被用者年金の一元化 「公務員優遇」は誤解」『読売新聞』2012.11.3, p.11.

³³ 八代 前掲注(18), p.45.

³⁴ 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.90-91.

³⁵ 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, pp.419-421.

³⁶ 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>>

なっていないとの批判も強く、検討を引き続き行うこととなった。

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、2分2乗案は、離婚しなくても妻が夫の年金の半分を得る制度である。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。専業主婦世帯の世帯主と所得が等しい単身被用者を比べれば、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。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しか支給されないといった問題も生じる。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³⁷。

8 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。保険料を毎年引き上げ、2017年度以降、厚生年金は18.3%、国民年金は月額16,900円（2004年度価格）に固定する。一方、現役人口の減少や、平均寿命の伸びの分だけ、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³⁸により、年金財政の安定を図る手法が導入された。

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ない。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が、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³⁹。

将来世代の給付水準の低下防止の観点から、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⁴⁰。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⁴¹。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⁴²。

³⁷ 棕野美智子「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.

³⁸ 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応じ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。

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 「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>>

⁴² 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.

9 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、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。

社会保障改革に関する集中検討会議では、支給開始年齢の引上げに積極的な意見が出る一方、慎重な意見もあり、引き上げるにしても、定年延長など、高齢者の働き方の改革とセットで対応するべきなどの指摘があった。社会保障・税一体改革大綱では、中長期的な課題として検討するものとし、結論は先送りされた。

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⁴³。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⁴⁴。支給開始年齢の引上げは、個人の生活設計に大きな影響を及ぼす。引き上げるとしても、高齢期の雇用の確保の条件整備など、相当な準備期間が必要である。

10 厚生年金基金

厚生年金基金は、厚生年金の一部を国に代わって支給する（代行部分）とともに、企業の実情に合わせて上乘せ給付を行う（プラスアルファ部分）ことで、従業員により手厚い老後所得を保障することを目的とするもので、わが国の企業年金の中核をなしてきた。代行部分は、老齢厚生年金のうち賃金の再評価分⁴⁵と物価スライド分を除いた部分である。基金を設立すると、代行部分の給付に必要な保険料を国に納めることが免除され、その分が基金の掛金となる。

厚生年金基金は、右肩上がりの経済の下で資産運用による大幅な利差益が得られた時代には、この代行メリットを生かした発展が見られ、税制適格退職年金と並ぶ企業年金の支柱として普及してきた。しかし、1990年代後半からの運用環境の悪化の中で、利差益が利差損に転じ、代行メリットが失われる中、大企業を中心とする基金の大半は「代行返上」⁴⁶により、代行部分を持たない確定給付企業年金などに移行した。その結果、現在では基金の約8割は、同業種の中小企業が共同して設立する総合型基金となっている。

こうした中、近年は、基金独自の上乗せ部分の年金を減額せざるを得ないケースや、保

⁴³ 「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.

⁴⁴ 「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.

⁴⁵ 過去の標準報酬を現役世代の手取り賃金の上昇率に応じて見直すことを再評価という。具体的には、過去の標準報酬に一定の率（再評価率）を乗じることで、現在の手取り賃金水準に読み替える。

⁴⁶ 2002年に施行された確定給付企業年金法（平成13年法律第50号）により、厚生年金基金の代行部分を国に返し、プラスアルファ部分を確定給付企業年金に移行することが可能になった。

有資産が代行部分に必要な水準に満たない、いわゆる「代行割れ」の問題⁴⁷が生じている。代行割れの基金が解散する場合、不足額は母体企業が補填するのが原則である。しかし、代行割れ基金の母体企業は不況業種が多く、不足分補填のための資金調達が母体企業の経営にも影響を及ぼし、総合型基金の場合は、連鎖倒産になりかねない状況も起きている。

このため、厚生労働省は2012年11月に、「財政難の基金は5年で解散を促し、10年で制度を廃止する」、「分割返済の期間を今の最長15年から延長する案、あるいは国への返却額に上限を設ける案の検討」等を内容とする試案⁴⁸をまとめ、同省に設けられた「厚生年金基金制度に関する専門委員会」に提示した。同委員会が2013年2月にまとめた意見書⁴⁹では、「10年間で代行制度を廃止するという方向性は妥当である」としながら、「健全な基金については存続させても良いという意見があった」ことを併記した。また「返却額に上限を設ける案については、既に代行返上した基金や、企業年金を持たない厚生年金被保険者との公平性や納得性の観点から認めるべきではない」とした。厚生労働省は、4月に、施行日から5年間、解散や他制度への移行を促す措置を導入し、その後は一定基準を満たさない基金については解散命令を発動できることとし、財政が健全な約1割の基金については存続を認める改正案の概要を年金部会に提示した⁵⁰。

代行制度の廃止については、意見が分かれるところである。一定基準を満たす財政状況が悪くない基金については、一律に廃止せずに存続させてもよいのではないかと、という意見がある。一方、いくら健全に見えても、運用の失敗や母体企業の経営悪化などで、将来、代行割れに陥る可能性は残るため、制度を廃止するべきであるとの意見がある⁵¹。どちらにしても、代行制度の廃止・縮小において、課題となることは、企業年金の普及である。税制適格退職年金制度の廃止や厚生年金基金の解散により、中小企業の企業年金は縮小傾向にあるといわれている⁵²。今後、避けられない公的年金の給付水準の引下げや、支給開始年齢の引上げの議論などに対応するためにも、公的年金の補完としての企業年金の位置づけと、税制や補助金を使った促進策の強化が求められる。

おわりに

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、結論を得ることとなった。年金改革は長年の課題であり、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。持続性の高い制度の構築が求められており、そのためには、党派を超えた政策合意が鍵となろう。

⁴⁷ 2011年度末時点で、現存している576基金のうち、約半数の286基金で代行割れが生じており、その総額は1兆1100億円に及ぶ。厚生労働省年金局「平成23年度末の最低責任準備金に対する積立状況（速報値）」2012.7.26。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002gbjw-att/2r9852000002gbnr.pdf>>

⁴⁸ 「厚生年金基金制度の見直しについて（試案）」（第1回厚生年金基金制度に関する専門委員会資料）2012.11.1。<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002njif-att/2r9852000002nkfz.pdf>>

⁴⁹ 厚生労働省社会保障審議会年金部会・厚生年金基金制度に関する専門委員会「「厚生年金基金制度の見直しについて（試案）」に関する意見」2013.2.8。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002uy9e-att/2r9852000002uycz.pdf>>

⁵⁰ 「厚生年金基金制度の見直し」（第14回社会保障審議会年金部会資料）2013.4.1。

<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002yp8h-att/2r9852000002ypd3.pdf>>

⁵¹ 「社説 厚生年金基金 制度の廃止は当然だ」『朝日新聞』2012.11.4, p.8。

⁵² 駒村康平「厚年基金改革の視点④ 年金本体への損害、最小に」『日本経済新聞』2012.12.13, p.27。