

# 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～

厚生労働委員会調査室 ふじい りょうじ  
藤井 亮二

### はじめに

少子高齢化の急速な進展を背景に、年金や医療などの社会保障制度を通じた給付の規模が増大している。国立社会保障・人口問題研究所「平成 21 年度社会保障給付費」によると、平成 21 年度の社会保障給付費は 99 兆 8,507 億円と、この 10 年間で約 1.3 倍の規模に拡大しており、部門別に見ると「年金」が 51 兆 7,248 億円で社会保障給付費の 51.8%を占めている。平成 37 年度には「年金」給付費は 61.9 兆円に達すると推計され、対国内総生産比 10.2%の規模となる<sup>1</sup>。また、総人口に占める 65 歳以上人口の割合である高齢化率は、平成 22 年の 23.1%から平成 67 年には 40.5%に上昇し、1.2 人の現役世代で 1 人の高齢者を支える超高齢社会を迎えるといわれる。

こうした超高齢社会において、現行の年金制度は持続することができるのであろうか。平成 16 年の年金制度改革後も、その持続可能性についての議論が引き続き行われ、将来にわたって安定的な制度が構築されているとはいいたい現状にある。平成 23 年 6 月 30 日に決定された「社会保障・税一体改革成案」や同年 12 月 16 日に民主党で了承された「社会保障・税一体改革素案骨子（社会保障部分）」においても、年金改革への取組が大きな課題として掲げられており、平成 24 年 1 月に召集される第 180 回通常国会にも関連法案の提出が見込まれている。

本稿は、平成 23 年 12 月 19 日時点において、社会保障・税一体改革成案、そして社会保障・税一体改革素案骨子（社会保障部分）に盛り込まれた年金改革の内容を中心に、年金制度見直しに向けた経緯とその方向性等についてまとめたものである。

## 1. 年金制度見直しの経緯

### (1) 平成 16 年改正

平成 14 年 1 月にまとめられた国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 14 年 1 月推計）」において改めて急速な少子高齢化の進行が見込まれており、労働力人口が減少する中で将来的な年金財政の維持が困難となっていた。そのほか、離婚件数が増え、結婚しない者が増加するなど家族の在り方も変化しつつあったことから、社会構造や就労形態等の変化に対応する年金制度の構築が求められていた。さらに、国民年金の未納・未加入者の存在も従来から問題とされてきていた。

こうした問題に対応するため、第 159 回の平成 16 年 2 月 10 日、国民年金法等の一部を

<sup>1</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（第 10 回）（平 23.6.2）参考資料 1-1 による。

改正する法律案（以下「国民年金法改正案」という。）が国会に提出された。同改正案は、基礎年金国庫負担割合を平成 21 年までに 2 分の 1 へ引き上げるほか、国民年金及び厚生年金財政について将来の保険料水準を固定した上で、「おおむね 100 年間にわたる均衡を図るために、給付水準を自動的に調整する仕組みを導入する」<sup>2</sup>ことなどを内容としていた。これは、制度改革の時点において有限均衡方式<sup>3</sup>を導入し、100 年間の年金財政の均衡を図るものであり、坂口厚生労働大臣（当時）が「100 年安心にしていこうという案を作った」<sup>4</sup>と国会において答弁したことなどから、「100 年安心プラン」ともいわれた。

国民年金法改正案の審議では与野党が厳しく対立した。国会での議論を通して、年金制度に対する国民の関心は高まったものの、閣僚をはじめとする与野党国会議員の保険料未納・未加入問題が明らかになるにつれて、また、国民年金保険料の未納率<sup>5</sup>が平成 14 年度に 37.2%、15 年度に 36.6%と高止まっていたことなどから、年金制度に対する不信や年金財政の持続可能性に対する不安が高まってきた。

こうした状況の中、衆議院における修正の前提として、平成 16 年 5 月 6 日、自由民主党、公明党及び民主党の幹事長・国会対策委員長の間で、年金制度改革に関する 3 党合意がまとまり、社会保障制度の全般的見直しについて、①衆参両院の厚生労働委員会に小委員会を設置して、年金一元化を含む社会保障制度全般の一体的見直しを行い、平成 19 年 3 月までに結論を得る、②小委員会設置に合わせて与野党協議会を設置し、社会保障制度全般の見直しを検討する等の 5 項目が示された。その結果、国民年金法改正案は衆議院で修正され、同年 6 月 5 日の参議院本会議で可決・成立し、平成 16 年の年金制度改革（以下「平成 16 年改正」という。）が実施されることとなった。

## （2）平成 16 年改正後の状況

平成 16 年 5 月 6 日の年金制度改革に関する 3 党合意や、合計特殊出生率の低下、積立金・運用実績などの経済前提の見込み違いなどを背景に、与野党を超えた協議の場を設けることとなり、平成 17 年 4 月 1 日、衆参両院本会議においてそれぞれ「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」が行われた。同決議に基づき、4 月 8 日より全会派の議員から構成される「年金制度をはじめとする社会保障制度に関する両院合同会議」が開かれ、7 月 29 日まで 8 回にわたって年金制度の在り方を検討したが、郵政民営化法案を争点とした 8 月 8 日の衆議院解散、これを受けた 9 月 11 日の第 44 回衆議院議員総選挙を通

<sup>2</sup> 第 159 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 16 号（その 1）17 頁（平 16.5.13）

<sup>3</sup> 公的年金の財政運営について、視野に入れる有限期間（財政均衡期間）をあらかじめ設定し、その財政均衡期間において年金財政の均衡を図る有限均衡方式が導入された。同方式では、時間の経過とともにその均衡を考える期間を先に移動させて、結果として将来にわたり均衡を図る。また、財政均衡期間の最後において支払準備金程度の積立金を確保する。財政均衡期間は、既に生まれている世代が年金の受給を終えるまでの概ね 100 年間として、平成 16 年の財政再計算では、財政均衡期間は平成 112 (2100) 年度までの 95 年間、平成 112 (2100) 年度の積立金の規模を支出の 1 年分として将来見通しを作成している。

<sup>4</sup> 第 159 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 21 号（その 1）14 頁（平 16.6.1）

<sup>5</sup> 未納率の計数は「100%－納付率（%）」。「納付率（%）」は「納付月数／納付対象月数×100」であり、「納付対象月数」は当該年度分の保険料として納付すべき月数（全額免除月数・学生納付特例月数は除く）、「納付月数」は納付対象月数のうち当該年度中に納付された月数。

して与野党の政策的な対立が深まったことから、与野党がともに議論する同両院合同会議は、今日に至るまで再開されていない。

なお、国民年金法改正案が成立した直後の平成16年6月9日に、平成15年の合計特殊出生率が過去最低の1.29となることが明らかになった<sup>6</sup>。平成16年改正の前提となった「日本の将来推計人口（平成14年1月推計）」では、平成15年は1.323となり、19年に1.306で底を打ち、その後は1.387まで回復すると見ていた（中位推計）が、推計を大きく下回ったことになる。合計特殊出生率が、中位推計よりも低い低位推計で推移すると、現役世代の平均的収入に対する給付水準（所得代替率）が50.2%から46.4%に低下し、国民年金法改正案が目指した50%を上回る水準を維持できなくなる。国民年金法改正案が成立した直後に、その前提となる計数が推計と異なったことから、「今回の年金制度の設計は、早期に大幅な見直しを迫られることが必至だ」<sup>7</sup>、「成立したばかりの年金改革関連法案の前提にも狂いが生じることになり、大きな論議を呼びそうだ」<sup>8</sup>と報道された。

国民年金法改正案の審議や「年金制度をはじめとする社会保障制度に関する両院合同会議」の場において、公的年金制度一元化をめぐる議論が行われ、年金制度の公平性・安定性を図るために、被用者年金一元化の動きが進んだ（後出3（1）Ⅰ参照）。こうした背景の下、平成19年4月13日、政府は第166回国会に「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」を提出した。同法律案によって、共済年金制度を厚生年金保険制度に合わせる見直しとともに、パート労働者に対する社会保険の適用対象範囲の拡大を行おうとしたが、衆議院において継続審査となり、平成21年7月21日の衆議院解散に伴って審査未了、廃案となった。

平成20年1月29日には、福田総理大臣（当時）の下で、社会保障のあるべき姿について議論する社会保障国民会議の第1回会合が開かれた。同会議には、所得確保・保障（雇用・年金）分科会等の3分科会が設置されて費用シミュレーション等を行い、これらを踏まえて6月19日に中間報告が、また11月4日に最終報告がまとめられた。最終報告では「平成16年の制度改革の効果により現行基礎年金制度の財政は安定して」と述べ、課題は「非正規労働者への厚生年金適用拡大や免除制度の積極的活用などの未納対策の強化、基礎年金の最低保障機能の強化等」と結論づけている。

また、社会保障審議会年金部会も、社会保障国民会議と並行して年金制度の見直しについての検討を行い、平成20年11月27日に「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理—年金制度の将来的な見直しに向けて—」をまとめている。ここでは、「最低保障年金」創設などの低年金・低所得者に対する年金給付見直しや基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し、パート労働者に対する厚生年金適用の拡大、在職老齢年金の見直し、標準報酬月額の上限の見直しなどが提起されている<sup>9</sup>。

---

<sup>6</sup> 『読売新聞』（平16.6.10）、『朝日新聞』（平16.6.10）

<sup>7</sup> 『朝日新聞』（平16.6.10）

<sup>8</sup> 『読売新聞』（平16.6.10）

<sup>9</sup> 財政投融资特別会計からの繰入金を活用して、平成21年度及び平成22年度に基礎年金国庫負担割合2分の1を実現するための「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」（平21法第62号）にも、

社会保障国民会議や社会保障審議会年金部会において検討が行われる中、基礎年金について現行社会保険方式を前提とする考えと税方式を前提とする考えなどについて報道機関からも提言が出された。例えば、①基礎年金の税方式化に基づく改革案を日本経済新聞<sup>10</sup>が公表したのに対して、②現行の社会保険方式を基本とする改革案を朝日新聞<sup>11</sup>や読売新聞<sup>12</sup>が主張した。また、③すべての年金制度を社会保険方式の所得比例年金に一元化した上で、年金受給が少ない者には全額税金での最低保障年金を給付する新しい社会保険方式案を毎日新聞<sup>13</sup>が提言している。さらに、社団法人日本経済団体連合会<sup>14</sup>も基礎年金の税方式化に基づく改革案を主張した。

### (3) 民主党における政権交代前の議論

民主党は、「基本政策」（平成 10 年 4 月 27 日）において「公的年金制度は、世代間扶養の原則を踏まえつつ、負担における税の比重を高める方向で長期的に安定した制度に改革する」考えを明らかにしている。

図表 1

高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本的改革を推進する法律案(第159回国会衆法第27号)の主なポイント

1. 分立する年金制度の一元化
国民年金、厚生年金、共済年金を単一の制度に一元化
2. 所得比例年金
所得に比例した保険料を納め、納めた保険料に応じた年金受給
3. 最低保障年金の創設
低所得者に最低限の生活を保障するための最低保障年金制度の創設(財源は税)
4. 年金目的消費税の導入
最低保障年金の財源、過去債務の不足分のために、3%程度の年金目的消費税を導入
5. 国税庁と社会保険庁との統合
国税庁と社会保険庁を統合し、効率的な保険料徴収体制を整備
6. 新制度実現のための調査会設置
新制度について調査検討する年金制度改革調査会を国会に設置

長期的に安定した年金制度を実現するため、民主党は平成 16 年の通常国会及び臨時国会に、保険料と税を財源として公的年金制度の一元化を図る「高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本的改革を推進する法

公的年金制度に関して基礎年金の最低保障機能の強化等を検討する旨の附則が付されている(同法附則第2条)。

<sup>10</sup> 『日本経済新聞』(平 20. 1. 7)

<sup>11</sup> 『朝日新聞』(平 20. 2. 11、平 20. 2. 18)

<sup>12</sup> 『読売新聞』(平 20. 4. 16)

<sup>13</sup> 『毎日新聞』(平 20. 7. 27)

<sup>14</sup> (社) 日本経済団体連合会「国民全員で支えあう社会保障制度を目指して—社会保障制度改革に関する中間とりまとめ—」(平 20. 5. 20)

律案」をそれぞれ提出<sup>15</sup>した（図表1）。これらの法案は、国民年金、厚生年金、共済年金に分立している年金制度を単一の制度に一元化すること、負担した保険料に比例した年金を受給する所得比例年金と最低限の生活の安定を保障する最低保障年金による2階建てとすること、税率3%程度の年金目的消費税の導入などを内容としていた。

平成19年7月29日に実施された第21回参議院議員通常選挙に向けた民主党「マニフェスト2007」においても、年金制度の一元化、所得比例年金と最低保障年金の創設等を掲げた。マニフェストでは「基礎（最低保障）部分の財源はすべて税とし、高額所得者に対する給付の一部ないし全部を制限します」と所得制限をかける考えを明記した上で、小沢民主党代表（当時）は、年収600万円から1200万円の者は緩やかに支給額を制限し、年収1200万円超の者は全額支給制限することを明らかにした<sup>16</sup>。また、マニフェストでは、「消費税は全額年金財源（基礎部分）に充当します」（消費税率は5%のまま）と、最低保障年金の財源として、先の年金目的消費税を導入する考えを見直している。

第45回衆議院議員総選挙（平成21年8月30日実施）に向けて、民主党は「マニフェスト2009」において年金制度改革を取り上げた。そこでは、年金制度の一元化、保険料を基に支給額を計算する所得比例年金の創設、消費税を財源とする最低保障年金の創設、所得比例年金を一定額以上受給できる者の最低保障年金の減額等を骨格とする新しい年金制度のための法律を、平成25年までに成立させることを明らかにしている。なお、最低保障年金の財源には、消費税5%税込相当分を全額充当するとしている。この総選挙の結果、平成21年9月、民主党、社会民主党及び国民新党による三党連立政権が成立して、政権交代が行われた<sup>17</sup>。

#### （4）「新しい年金制度」への取組

民主党、社会民主党及び国民新党の三党連立による新政権の下で、新しい年金制度の創設が「最大の課題の一つ」<sup>18</sup>であるとされた。新年金制度の検討のために、鳩山総理大臣（当時）を議長とする「新年金制度に関する検討会」が設置されて、平成22年3月8日に第1回検討会が開催され、その下に実務者検討チームが置かれて有識者ヒアリング等を行いながら、社会の状況に応じた新しい年金制度の基本的考え方を整理することとした。実務者による検討チームでは5回の検討が行われた。この検討を踏まえて、同年6月29日、新年金制度に関する検討会は「新たな年金制度の基本的考え方について（中間まとめ）－安心・納得の年金を目指して－」を取りまとめた。

新年金制度に関する検討会による「中間まとめ（平22.6.29）」では、国民年金第1号被保険者の39.4%が常用雇用及び臨時・パートの者で占められ、国民年金制度が「不安定な

<sup>15</sup> 第159回通常国会の平成16年4月8日に、衆法第27号として法案を提出したが審査未了、廃案となった。また、第161回臨時国会の平成16年11月19日に、衆法第12号として法案を提出したが、継続審査とされた後、第162回通常国会において衆議院解散により審査未了、廃案となった。

<sup>16</sup> 平成19年7月11日、日本記者クラブ主催「7党党首討論会」における発言。

<sup>17</sup> 平成22年5月30日、社会民主党は普天間基地移設問題を巡り、連立政権から離脱を決定した。

<sup>18</sup> 第1回新年金制度に関する検討会（平22.3.8）における鳩山総理大臣（当時）の発言。

雇用者のための年金制度のようになって」いることや、平成 20 年度の国民年金保険料納付率が 62.1%に落ち込み、未納・未加入問題が深刻になっていること、無年金者・無年金見込み者が最大 118 万人いるとの推計などが示された。こうした背景を踏まえて、中間まとめは、新たな年金制度の原則を 7 つ（図表 2）掲げ、国民的議論を行った上で検討を進めていくこととした。

図表 2 新年金制度の基本原則

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 年金一元化の原則：全国民が同じ一つの年金制度に加入すること</li><li>2. 最低保障の原則：最低限の年金額の保障があること</li><li>3. 負担と給付の明確化の原則：負担と給付の関係が明確な仕組みにすること</li><li>4. 持続可能な原則：将来にわたって誰もが負担でき、安定的財源を確保するなど、持続可能な制度とすること</li><li>5. 「消えない年金」の原則：年金記録の確実な管理と加入者本人によるチェックができる体制とすること</li><li>6. 未納・未加入ゼロの原則：年金保険料の確実な徴収により、無年金者をなくすこと</li><li>7. 国民的議論の原則：国民的な議論の下に制度設計を行うこと</li></ol> |
|--|

#### （５）政府・与党社会保障改革検討本部等の動き

その後、平成 22 年 10 月 28 日には、政府・与党社会保障改革検討本部（以下「検討本部」という。）が置かれ、新年金制度の基本原則を具体化する作業が進められることとなった。検討本部の設置によって、社会保障の全体像について必要なサービス水準・内容等に関して選択肢を提示するとともに、その財源確保について一体的に議論する場が設けられたこととなる（以下、末尾の図表 7 を参照）。

まず、検討本部に設けられた社会保障改革に関する有識者検討会において、同年 11 月から 12 月上旬にかけて検討を行い、12 月 8 日に報告書「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」をまとめた。そこでは、社会保障改革に際しての「3つの理念」と「5つの原則」を示し、年金制度改革については与野党協議の必要性と早急に取り組むべき課題を明らかにした。

この報告等を受けて、12 月 10 日、検討本部は「社会保障改革の推進について」を決定し、具体的な制度改革案と必要財源の安定確保のための税制改革について「23 年半ばまでに成案を得」ることとした。また、政府も 12 月 14 日に同内容の「社会保障改革の推進について」を閣議決定している。

年明けの平成 23 年 1 月 21 日に、検討本部は「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。）を設置し、より少数の閣僚、与党関係者及び有識者による検討を行うこととした。同年 2 月から 6 月にかけての検討の過程で、5 月 12 日に厚生労働省案が提出され、年金制度について「所得比例年金」（社会保険方式）を基本として、「最低保障年金」（税財源による補足給付）を設ける新たな年金制度についての検討が提案された。また、現行制度の改善策として、厚生年金の適用拡大や被用者年金一元化、低年金・無年金問題に対応する最低保障機能の強化、能力に応じた負担、年金財政の持続可能性を確保するための制度改善等も併せて示された。

この厚生労働省案を勘案して、6月2日、集中検討会議は「社会保障改革案」をまとめた。そこでは、所得比例年金と最低保障年金を内容とする新年金制度の創設とともに、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大や第3号被保険者制度の見直し、在職老齢年金の見直し等のより具体的な改善策が示された。この集中検討会議がまとめた新年金制度創設以外の改革案は、自由民主党・公明党による旧政権下で社会保障審議会年金部会がまとめた「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理—年金制度の将来的な見直しに向けて—」（平 20. 11. 27）に盛り込まれた内容を、ある程度反映しているものであると考えられる。

この間、民主党内においても議論が行われ、民主党「社会保障と税の抜本改革調査会」は、平成23年5月26日、「「あるべき社会保障」の実現に向けて」をまとめた。「あるべき社会保障」の姿として、改めて、所得比例年金と最低保障年金を組み合わせた年金制度を創設し、全国民がこの制度に加入する公的年金制度の一元化を掲げている。その実現のために、「所得の捕捉を確実にを行うための番号制度の導入、税と社会保険料の一体徴収」などの制度的見直しは必要であるとしながらも、「これを短時間で実現することは困難である」と認めている。そのため、抜本的な改革を実現するまでは、厚生年金の適用範囲拡大や基礎年金国庫負担割合2分の1の安定財源の確保、徴収体制の見直しによる保険料納付率の向上など現行制度の改善で対応することとした。これにより、民主党としても、抜本的な年金制度改革を先送りして、当面は比較的容易な見直しを行い、その後に本格的な見直しに着手するという二段方式の改革への方針転換を明らかにしたともいえる。

## （6）社会保障・税一体改革成案の取りまとめと素案の検討

集中検討会議の「社会保障改革案」をベースとした社会保障と税制の一体改革成案を作成するため、平成23年6月3日、成案決定会合が設置されて「23年半ばまで」の成案決定に向けて検討が始まった。成案決定会合では、全国知事会等の地方団体からも意見を聞きながら討議を進め、6月30日に社会保障・税一体改革成案の案文をまとめ、同日の検討本部で社会保障・税一体改革成案（図表3）を決定の上、翌7月1日に閣議報告を行った。

社会保障・税一体改革成案の中で年金制度改革については、長期的には新しい年金制度を創設して、所得比例年金（社会保険方式）と最低保障年金（税財源）の組み合わせからなる公的年金制度に一元化することを目指す一方で、当面は現行制度の改善策として、低所得者への加算等の最低保障機能の強化や短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大等を図って平成23年以降の法案提出を目指す二段階での取組を行うこととしている。

社会保障・税一体改革成案で提起された論点については、社会保障審議会年金部会と同短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会において、具体的な検討が行われている。厚生労働省は、平成23年12月5日、社会保障審議会等における検討状況や議論の推移を踏まえて「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」をまとめ、個別分野ごとに、平成24年の通常国会への法案提出を検討するものや中長期的課題とするもの等の整理を行った。また、同日に開かれた政府・与党社会保障改革本部では、本部長である野田総理大臣から、「年内を目途に、6月の「成案」を具体化した「素案」とりま

とめ」の指示が出された。

### 図表 3

#### 社会保障・税一体改革成案（平 23. 6. 30 政府・与党社会保障改革検討本部決定）の概要

<p>I 社会保障の全体像</p> <p>中規模・高機能な社会保障体制を目指す。</p> <p>①子ども・子育て支援、若者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革等に優先的に取り組む。</p> <p>II 社会保障費用の推計</p> <p>2015年度における追加所要額（公費）は、約2.7兆円程度。</p> <p>III 社会保障・税一体改革の基本的姿</p> <p>公費負担の費用は、消費税収（国・地方）を主要財源として確保。</p> <p>2010年代半ばまでに、段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引上げ。</p> <p>IV 税制全体の抜本改革</p> <p>個人所得課税、法人課税、消費課税等についての改革の考え方。</p> <p>V 社会保障・税一体改革のスケジュール</p> <p>社会保障改革は、工程表に従って実施。</p> <p>VI デフレ脱却への取り組み、経済成長との好循環の実現</p> <p>社会保障・税一体改革と経済成長との好循環。</p>
--

（出所）厚生労働省資料より作成。

また、政府における検討と並行して、民主党内でも年金制度の見直しについて議論が行われた。民主党厚生労働部門会議の下に置かれた年金ワーキングチーム（以下「民主党年金WT」という。）は、平成 23 年 11 月 30 日にその結果を「中間とりまとめ」として厚生労働部門会議に報告し、その後、12 月 7 日に開かれた社会保障と税の一体改革調査会総会で、同ワーキングチームの議論の経過が報告された。12 月 14 日には社会保障と税の一体改革調査会・税制合同調査会総会において、社会保障・税一体改革素案骨子（社会保障部分）（案）の検討が行われ、修正された案文の提示を受けて、同月 16 日に「社会保障・税一体改革素案骨子（社会保障部分）」（以下「素案骨子」という。）がまとまった。

以下では、社会保障・税一体改革成案と素案骨子で提起された論点を中心として、現行の年金制度が抱える当面の課題や検討状況等について紹介していきたい。

## 2. 年金制度見直しの方向性（財政の持続可能性、世代間の公平性の観点）

我が国の人口は、平成 67 年（2055 年）には 8,993 万人に減少し、高齢化率は 40.5%に達すると推計<sup>19</sup>されるとともに、長期にわたる景気低迷やデフレの継続、不安定就労の増加などによって現役世代を中心とした経済活力を維持することは困難であるといわれている。現役世代や将来世代では社会保障制度における負担が受益を大きく上回ることが懸念

<sup>19</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）中位推計」



され、現役世代では先行きに対する不安が強い<sup>20</sup>。年金制度に対する信頼を回復し、持続可能な制度としていくための見直しが課題とされている。

### (1) 基礎年金国庫負担割合 2分の1の維持

年金財政を安定させるために、平成16年改正によって、平成21年度までに基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げることが法律上明記された。しかし、国庫負担割合2分の1への恒久的な引上げは、税制抜本改革によって安定財源を確保した上での措置とされていたために、税制の抜本改革が困難な状況の下では、平成21年度及び22年度は財政投融资特別会計から一般会計への特例的な繰入という臨時財源によって、国庫負担2分の1が維持された。

また、平成23年度については、当初独立行政法人の利益剰余金等の臨時財源<sup>21</sup>を活用した国庫負担2分の1を予定していたが、平成23年3月11日に発生した東日本大震災からの復旧・復興財源にそれらが用いられることとなった。そのため、平成23年度第3次補正予算の中で復興債を発行して、年金の臨時財源に充当することとした。

平成24年度以降の国庫負担割合2分の1の維持については、第179回国会の平成23年12月7日に成立した「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」において規定されている。そこでは、平成24年度から税制の抜本的な改革により所要の安定財源の確保が図られる年度の前年度までの間の基礎年金の国庫負担について、必要な税制上の措置を講じた上で、国庫が36.5%の国庫負担割合に基づく負担額と2分の1の国庫負担割合に基づく負担額との差額を負担するよう、必要な法制上及び財政上の措置を講ずるものとされている。

### (2) 物価特例水準の解消

平成11～13年に物価が下落し、本来、12～14年度の年金額は3年間の累計で1.7%引き下げるべきところを、年金受給者の生活状況等に配慮した特例法<sup>22</sup>によって年金額を据え置く措置（物価スライド特例措置）を講じた。以後、法律上、本来想定している年金額（本来水準）と特例措置による実際の支給額（特例水準）に差が生じている（図表4）。

平成16年改正で、21年度のような賃金・物価の上昇局面においては、本来水準は引き上げる一方、特例水準は据え置くこととした。しかし、賃金・物価が下落の基調にあるこ

<sup>20</sup> 世代間の公平性を担保するため、現役世代が高齢者世代の給付を負担する現行の「賦課方式」から、現役時代に老後に備えて保険料を積み立てておく「積立方式」への転換を主張する意見がある（鈴木亘『だまされないための年金・医療・介護入門』57頁（東洋経済新報社 2009年）、井堀利宏『日本経済新聞』（平23.9.1）等）。なお、こうした転換の際には、これまで保険料を納めた分の将来給付を誰がどのように負担するかという、いわゆる「二重の負担問題」が発生する。

<sup>21</sup> 臨時財源として、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構特定業務勘定の利益剰余金1.2兆円、財政投融资特別会計財政融資資金勘定の積立金・剰余金1.1兆円、外国為替資金特別会計の剰余金0.2兆円の計2.5兆円を予定していた。

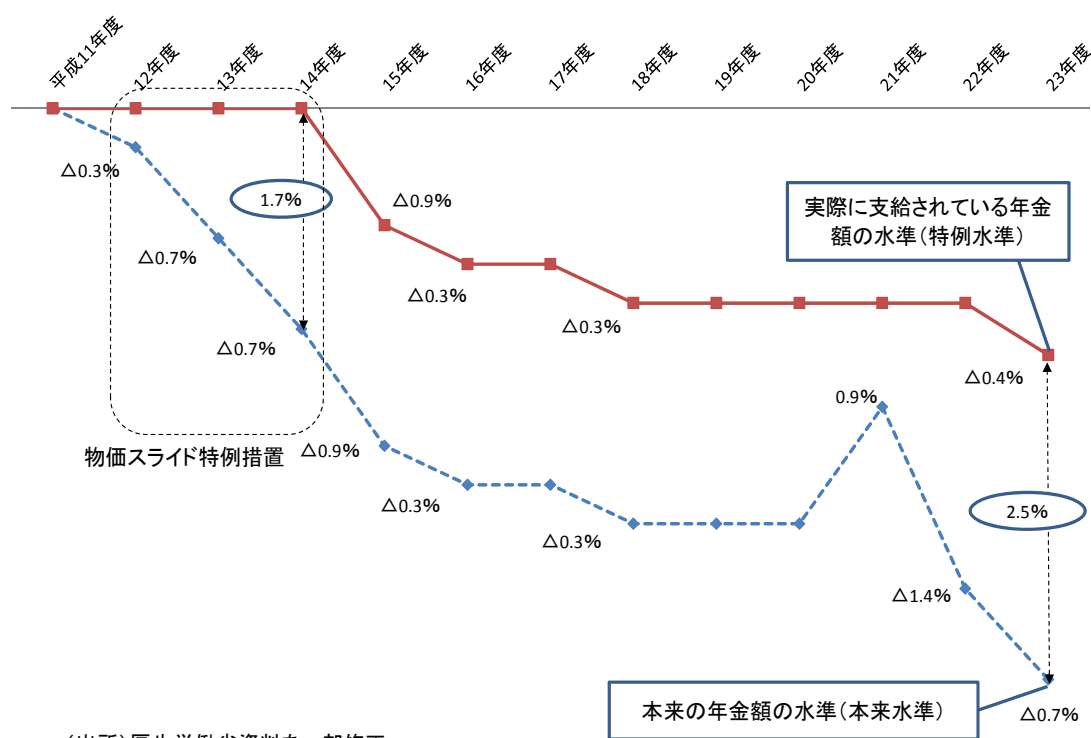
<sup>22</sup> 平成12年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律（平12法第34号）、平成13年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律（平13法第13号）、平成14年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律（平14法第21号）の3本の特例法。

とから、特例水準と本来水準との差は縮まらず、平成 23 年度現在で 2.5%<sup>23</sup>の差が生じている。平成 12～14 年度に、物価下落を反映させて引き下げるべきであった年金額を据え置いたために、累計で 7 兆円規模の「もらいすぎ」<sup>24</sup>が生じているとの指摘があり、行政刷新会議「提言型政策仕分け」(評価結果)(平 23. 11. 23)は「年金の特例水準を来年度から速やかに解消していくべき」と提言している。また、厚生労働省も、世代間公平の観点から計画的な解消を図るべく、平成 24 年の通常国会に関連法案の提出を検討している<sup>25</sup>。

素案骨子では、物価特例水準の解消について、「平成 24 年度から 26 年度の 3 年間で解消し、平成 24 年度は 10 月から実施」するとしている。

なお、第 3 回社会保障審議会年金部会(平 23. 9. 29)に、特例水準を 3 年間で解消すると年金額が 1 年当たり 0.8～0.9%程度(3 年で 2.5%)削減され、その間、毎年 0.1 兆円程度の公費が縮小するとの試算が提出されている。

図表 4 特例水準とスライドの自動調整との関係



(出所)厚生労働省資料を一部修正。

<sup>23</sup> 平成 16 年改正で、新規裁定者(68 歳未満の受給権者)は名目手取り賃金変動率(以下「賃金変動率」という。)により、また、既裁定者(68 歳以上の受給権者)は物価変動率により基礎年金額の改定が行われるようになった。これは、賃金変動率が物価変動率を上回ることを想定した措置であった。しかし、賃金変動率が 1 を下回り、かつ、物価変動率が賃金変動率を上回るときは、新規裁定者に対しても物価変動率が適用され、一方、物価変動率が賃金変動率を上回り、かつ、賃金変動率が 1 以上となるときは、既裁定者に対しても賃金変動率が例外的に適用されたことなどから、平成 23 年度時点では、結果的に新規裁定者も既裁定者も「本来水準」が同一となっている(国民年金法第 27 条の 3～同法第 27 条の 4 参照)。なお、実際に支給されている年金額の水準(特例水準)については、平成 16 年国民年金法改正法附則第 7 条の規定により、新規裁定者も既裁定者も物価スライド特例措置による年金額の改定が行われ、同一の水準となっている。

<sup>24</sup> 行政刷新会議「提言型政策仕分け」(平 23. 11. 23)における資料

<sup>25</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について(中間報告)」(平 23. 12. 5)

### (3) マクロ経済スライド

平成16年改正で、厚生年金及び国民年金の将来の保険料水準を固定することとした。これに伴い、年金財政の長期的安定は給付水準の調整で図ることとなり、マクロ経済スライド制が導入された。マクロ経済スライドは、少子化等の社会経済情勢の変動に応じて給付水準を自動的に調整する仕組みであり、年金額の調整を1人あたり賃金の伸びや物価の変動を基礎としながらも、公的年金被保険者等総数の減少（現役人口の減少）と平均余命の伸びによる給付増という社会全体のマクロ的な要素で、年金額の改定（スライド）率を抑制する方法である。

しかし、現行制度では、特例水準の解消を前提としてスライドの自動調整が発動される仕組みとなっていることから、特例水準が解消しない以上、年金額の引下げは行われない。また、特例水準が解消したとしても、賃金や物価の伸びがマイナスの場合、賃金・物価の下落率分は年金額を引き下げるがそれ以上の引下げは行わず、スライド調整の効果が効かなくなる。そのため、デフレ経済下ではスライドの自動調整が機能せず、年金額が引き下げられず、世代間格差を広げているとの指摘が行われている。

第6回集中検討会議（平23.5.12）においても、複数の委員からデフレ下でのマクロ経済スライドの実施を促す意見が出され、税・社会保障一体改革成案の中で「世代間の公平等の観点から見直しを検討」との方向性が示され、そのために「2012年以降速やかに法案提出」することとされている。また、平成23年11月23日に開催された行政刷新会議において、提言型政策仕分けの対象とされ、デフレ経済下でもマクロ経済スライドを発動すべきとの意見が出されている。

しかし、素案骨子では、「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」されることとなった。

### (4) 高所得者の年金給付見直し

老齢年金受給権者の本人収入の分布を分析すると、かなりの高額所得者も見受けられる。厚生労働省「老齢年金受給者実態調査（平成18年度）」によると、年金受給者のうち年収2,000万円以上の者は約0.1%いる。年収1,000万円以上の者は年金受給者の約0.6%を占め、年収600万円以上の者では年金受給者の約2.4%を占めている。

しかし、老齢基礎年金や老齢厚生年金は、年金受給者の所得等によらず、保険料の納付実績を基に支給されるため、「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仕組みとする。」<sup>26</sup>、「「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」<sup>27</sup>等の提案が出されている。また、カナダの老齢保障年金（OAS）のように、総所得額が一定額を超える年金受給者に関して基準額を超える部分の15%相当額を税として国に払い戻す制度（クローバック）の実施を求める意見<sup>28</sup>もある。

<sup>26</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.19）における日本商工会議所提出資料

<sup>27</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.26）における産経新聞社提出資料

<sup>28</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.19）における日本労働組合総連合会提出資料

高額所得者への年金給付額の見直しをめぐっては、保険料負担が同じにも関わらず年金受給時の所得・収入によって受給額を減額すると、負担に応じた給付という社会保険方式の基本的考え方から問題があるなどの指摘がなされている。また、現役世代との均衡上、高所得者である受給者の年金額を減額することで世代間の公平を図ることや、低所得の受給者への加算を併せて実施することで高齢者の世代内の公平を図るべきとの考えもある。さらに、現在の年金受給者を減額制度の対象とすることが、憲法第29条第1項に規定する財産権の侵害に該当しないかとの論点もある。

社会保障・税一体改革成案では、仮に年収1,000万円以上から減額を開始(1,500万円以上は公費負担分を全額減額)した場合には、450億円程度の公費縮小が可能と推計している。これを財源に、後述する低所得者への加算を行うこととし、「2012年以降速やかに法案提出」と明記している。厚生労働省も、低所得者への加算等と併せて、高所得者の老齢基礎年金について、その一部(国庫負担相当額まで)を調整する制度を創設する方針を明らかにし、平成24年の通常国会への法案提出に向けて検討を行っている<sup>29</sup>。なお、素案骨子では、「税制抜本改革とともに、平成24年通常国会への法案提出に向けて引き続き検討」することとしている。

#### (5) 支給開始年齢の引上げ

昭和19年に発足した厚生年金の支給開始年齢は、当初は男子、女子ともに55歳であったが、29年の改正で男子は60歳に引上げる一方、女子は55歳に据え置かれた。その後、数次にわたる法改正を経て、平成6年の改正で老齢基礎年金・定額部分について男子、女子ともに支給開始年齢が60歳から65歳に引き上げられ、12年の改正で老齢基礎年金・報酬比例部分についても同様に60歳から65歳へ引き上げられることとなった(図表5)。

図表5 厚生年金の支給開始年齢の引上げに関する沿革

昭和17年 労働者年金保険法 : 男子 55歳(女子は適用外)
昭和19年 厚生年金保険法 : 男子、女子ともに55歳
昭和29年改正 : 男子 55歳 → 60歳(4年に1歳ずつ。昭和32年度から16年かけて引上げ) 女子 55歳のまま
昭和60年改正 : 男子 60歳 → 65歳。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 55歳 → 60歳(3年に1歳ずつ。昭和62年度から12年かけて引上げ)
平成6年改正 : 老齢厚生年金の定額部分について、 男子 60歳 → 65歳(3年に1歳ずつ。平成13年度から12年かけて引上げ) 女子 60歳 → 65歳(3年に1歳ずつ。平成18年度から12年かけて引上げ)
平成12年改正 : 老齢厚生年金の報酬比例部分について、 男子 60歳 → 65歳(3年に1歳ずつ。平成25年度から12年かけて引上げ) 女子 60歳 → 65歳(3年に1歳ずつ。平成30年度から12年かけて引上げ)

(出所)第4回社会保障審議会年金部会(平23.10.11)資料を一部修正。

<sup>29</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について(中間報告)」(平23.12.5)

年金の支給開始年齢の引上げによって年金給付費が抑制されることとなり、そのため、財源に充当する保険料負担を軽減できるようになる。例えば、政府は支給開始年齢の引上げによる財政効果を次のように試算している。

平成6年の法改正による財政再計算では、当時、37年度の厚生年金保険料率が34.8%（対月収）となると試算していたが、老齢厚生年金の定額部分における支給開始年齢の引上げ等の措置により29.6%（対月収）と5.2%ポイント抑制できると見込み、そのうち老齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢の引上げによる効果は2%ポイント分程度と見込んだ。同様に、平成12年の法改正による財政再計算では、当時、37年度の厚生年金保険料率が34.5%（対月収）となると試算していたが、改正により27.6%（対月収）と6.9%ポイント抑制できると見込み、そのうち老齢厚生年金の報酬比例部分における支給開始年齢の引上げによる効果は3%ポイント分程度と見込んだ。いずれも厚生年金の支給開始年齢引上げが給付抑制につながり、将来の保険料率の抑制効果があることを示していた。

一方、平均寿命が、昭和60年から平成22年にかけて男性で約5年、女性で約6年伸びて受給期間が長期化していることや、いわゆる団塊の世代（昭和22～24年生まれ）が、平成26年にはすべて年金受給開始年齢に達することなどから、支給開始年齢を現行制度のまま維持すると、将来の保険料率の上昇など現役世代への負担が更に重くなると見られる。また、主要先進国でも支給開始年齢の引上げが進められており、アメリカで67歳（2027年完了）、イギリスで68歳（2046年完了）、ドイツで67歳（2029年完了）となっている<sup>30</sup>。集中検討会議では、「2年程度引き上げることもやむを得ない」<sup>31</sup>、「年金支給開始年齢を引き上げる」<sup>32</sup>、「年金支給開始年齢の引上げは入れるべき」<sup>33</sup>など引上げに積極的な意見も出ている。

こうした状況の中、社会保障・税一体改革成案では「68～70歳へのさらなる引上げを視野に検討」と明記し、「2012年以降速やかに法案提出」との方向性を示した。その際、基礎年金の支給開始年齢を1歳引き上げると、引上げ年において0.5兆円程度の公費縮小との試算が行われている。

その一方で、支給開始年齢引上げが行われる以降の世代について給付費の減少が生じて世代間格差を拡大する、「支給開始年齢は65歳を堅持」<sup>34</sup>する、引上げの場合も「定年延長など、高齢者の働き方改革とセットで対応」<sup>35</sup>するなどの意見が出され、高齢者雇用と関連して検討すべき課題となっている。民主党年金WTも、「支給開始年齢の引上げは中長期的な課題とするべきと考えられ、来年通常国会提出法案に盛り込むことは見送るのが妥当」<sup>36</sup>とするなど慎重な意見も多い。

---

<sup>30</sup> 社会保障審議会年金部会（第4回）（平23.10.11）資料

<sup>31</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.19）における日本商工会議所提出資料

<sup>32</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.26）における日本経済新聞社提出資料

<sup>33</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.5.12）における清家幹事委員の発言。

<sup>34</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.19）における日本労働組合総連合会提出資料

<sup>35</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平23.2.26）における産経新聞社提出資料

<sup>36</sup> 「厚生労働部門年金WTから社会保障・税一体改革調査会への報告」（2011.11.29）

積極的な意見と消極的な意見が対立する中、厚生労働省は支給開始年齢引上げに関して、中長期的課題として引き続き検討を行い、平成 24 年の通常国会への法案提出は行わないとの方針を示し<sup>37</sup>、素案骨子も「将来的な課題として、中長期的に検討」することとしている。

### 3. 年金制度見直しの方向性（同世代の公平性の観点）

年金制度は、サラリーマンと自営業、正規労働者と非正規労働者など現役世代の間でも働き方による不公平感、あるいは保険料を負担することなく年金を受給できる第 3 号被保険者の在り方など、同世代の公平性も問題となっている。

#### （1）不公平感の解消

##### ア 短時間労働者への厚生年金の適用拡大

国民年金制度が発足した昭和 30 年代と現在では、産業構造・就業構造が大きく変化している。農林漁業等の第 1 次産業で働く者が大幅に減少し、現在ではサービス業等の第 3 次産業で働く者が約 7 割を占めている。自営業者・家族従業者数は減少し、企業等で働く雇用者数は増加している。また、正規社員・従業員が減少する一方で、パート・アルバイト等の非正規社員・従業員が増加して、雇用者の約 3 分の 1 が非正規雇用となっている。こうした構造変化の中で、年金制度の在り方も見直しが求められている。

厚生年金の被保険者となるためには、1 日又は 1 週間の所定労働時間や 1 カ月の所定労働日数がそこで働く労働者のおおむね 4 分の 3 以上であることを要する<sup>38</sup>が、パートやアルバイト等の短時間労働者 1,414 万人<sup>39</sup>の多くは要件を満たさず、第 2 号被保険者となることができない。そのため、働き方は正規社員と変わらないのに、短時間労働者であるがために厚生年金保険の適用対象外となる者が増えて格差問題を助長しているとの指摘がある。また、国民年金制度が、本来目的とした自営業者等のための制度から、短時間労働者をはじめとする不安定な被用者が多く加入する年金制度に変化しており、これら不安定な雇用者等が将来的に無年金・低年金者となることが懸念されている。

短時間労働者への厚生年金適用拡大は、これまで社会保障審議会等においても検討<sup>40</sup>されてきており、平成 23 年 5 月 23 日の集中検討会議では、菅総理大臣（当時）から「非正規労働者への社会保険（厚年、健保）適用拡大」の指示が出されている。これを受けて、社会保障・税一体改革成案は、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大の方向性を示し、「2012 年以降速やかに法案提出」するとしている。その場合、雇用保険と同様に、1 週間の所定労働時間を 30 時間以上から 20 時間以上にまで拡大すると更に約 400

<sup>37</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平 23.12.5）

<sup>38</sup> 厚生省保険局保険課長・社会保険庁医療保険部健康保険課長・社会保険庁年金保険部厚生年金保険課長名による通達「短時間労働者に関する健康保険及び厚生年金の被保険者資格の取扱い（内かん）」（昭 55.6.6）

<sup>39</sup> 総務省「労働力調査」による平成 22 年の短時間雇用者数（週間就業時間 35 時間未満の者）（非農林業）。

<sup>40</sup> 社会保障審議会年金部会「年金制度に関する意見」（平 15.9.12）、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（平 18.7.7 閣議決定）等

万人が適用の対象となると見込まれている<sup>41</sup>。

適用拡大を行った場合の論点として、適用対象範囲を社会保障・税一体改革成案で示した「例えば雇用保険並びにまで拡大」するのか、厚生年金の標準報酬の下限（現行月額 98,000 円）を引き下げるのか、保険料負担が増える事業主によるパート労働者の雇用調整が行われるのではないかと、小売業等のパート労働者が多い企業の経済活動への影響が生じるのではないかと等が挙げられている<sup>42</sup>。民主党年金WTの報告（平 23. 11. 29）では、「必要な調整を経た上で、その内容を来年通常国会提出法案に盛り込むべきである」と結論づけ、厚生労働省も、短時間労働者が多く働く企業へ配慮しながら制度設計を行い、平成 24 年通常国会への法案提出に向けて検討を進めることとしている<sup>43</sup>。また、素案骨子でも、平成 24 年通常国会への法案提出に向けた検討を行うこととしている。

### イ 第 3 号被保険者問題

昭和 36 年の国民年金制度発足時は、厚生年金など被用者年金の被保険者の被扶養配偶者は国民年金の強制適用の対象とせず、任意加入できるとしていた。そのため、被扶養者が国民年金に任意加入していた場合、世帯単位で給付設計された厚生年金に加え、被扶養配偶者の国民年金が支給されることとなった。また、被扶養配偶者が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、離婚した場合は自分名義の年金がないとの問題があった。

これを受けて昭和 60 年の年金改正では、被保険者（第 2 号被保険者）の被扶養配偶者（第 3 号被保険者）には独自の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で負担することとした。第 3 号被保険者制度に対しては、①保険料を負担せずに給付を受けるのは社会保険方式の原則に反している、②一定所得を超えない方が有利になり就労に影響を及ぼしているなどの批判がある。これまで、厚生労働省「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」（平 13. 12）や厚生労働省年金局「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて（厚生労働省案）」（平 15. 11. 17）、与党年金制度協議会「平成 16 年年金制度改正について（合意）」（平 16. 2. 4）等において議論が行われてきたが、抜本的な見直しの方向は示されていない。

社会保障・税一体改革成案では、「新しい年金制度の方向性（二分二乗）を踏まえつつ、不公平感を解消するための方策について検討」することが示された。また、平成 23 年 9 月 29 日の社会保障審議会年金部会においても「妻に別途の保険料負担を求める」案などが検討されたが「現実的な解決案」とならないことから、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）が負担したものと扱う、いわゆる二分二乗制度の導入を提案した。しかし、二分二乗制度は第 3 号被保険者問題の抜本的解決にはつながらないとの指摘も多く、厚生労働省は第 3 号被保険者制度の見直しについて「総

<sup>41</sup> 社会保障改革に関する集中検討会議（平 23. 7. 14）資料

<sup>42</sup> 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（平 23. 9. 21）、社会保障審議会年金部会（平 23. 10. 11）等

<sup>43</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平 23. 12. 5）

合的な検討を引き続き行う」<sup>44</sup>こととし、素案骨子でも「短時間労働者への厚生年金の適用拡大、配偶者控除の見直しとともに、引き続き総合的な検討」を行う事項とされた。

#### ウ 在職老齢年金制度の見直し

厚生年金の老齢年金は、昭和 29 年以来、「退職」が支給要件とされ、在職中は原則として年金支給が行われなかった。しかし、高齢者は低賃金の場合が多いことから、数次にわたる法改正により、現在では 60～64 歳（60 歳代前半）の者<sup>45</sup>と 65～69 歳（60 歳代後半）の者とで、異なる支給停止の仕組みとなっている。すなわち、60 歳代前半の者は、賃金（ボーナス込み平均月収）と年金月額（定額部分を含む。）の合計額が 28 万円を上回る場合は賃金増加 2 に対して年金額 1 を停止し、60 歳代後半の者は、賃金（ボーナス込み平均月収）と厚生年金（報酬比例部分）月額の合計額が 46 万円を上回る場合に同様の措置をとることなどである。

これに対して、年金支給を一部停止する在職老齢年金制度は、高齢者の勤労意欲を抑制しているとの指摘があり、平成 6 年の改正により賃金増加に応じて賃金と年金の合計額をなだらかに増加させる、あるいは、16 年の改正で年金の一律 2 割支給停止を廃止するなどの見直しが行われてきた。このほか、支給停止基準の緩和が検討課題とされてきている<sup>46</sup>。また、社会保障審議会年金部会では、同制度が実際に就労を阻害しているのか、在職老齢年金の財源である保険料財源をいかに確保するか、賃金と年金を受給する高齢者と現役世代とのバランスの確保などが論点とされている<sup>47</sup>。

社会保障・税一体改革成案は「60 歳代前半の者に係る調整限度額を、60 歳代後半の者と同じとすることを検討」する方針を示したものの、民主党年金 WT の報告で、在職老齢年金は「当面は見直さないこととする」とまとめたことなどから、厚生労働省は「就労抑制効果についてより慎重に分析を進めながら、引き続き検討を行う」<sup>48</sup>と、当面、法改正にまで踏み込む姿勢は見せていない。また、素案骨子も同様に、「就労抑制効果についてより慎重に分析を進めながら、引き続き検討」するとの考えを示している。

#### エ 被用者年金一元化

昭和 14 年に船員保険制度が創設され、昭和 17 年に創設された労働者年金保険制度は 29 年に厚生年金制度として再編された。官吏を対象とする恩給制度は、昭和 31 年の公共企業体職員等共済組合法、33 年の国家公務員共済組合法によって公的年金制度として整備され、その後、36 年の国民年金制度創設によって国民皆年金が実現されることとなった。しかし、この結果、制度の内容が異なる公的年金制度が、それぞれの保険者の下で独自の年金支給要件や支給額、保険料水準が設定されて運営されることとなった。そ

<sup>44</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平 23. 12. 5）

<sup>45</sup> 60 歳代前半の者に支給される特別支給の老齢厚生年金は、支給開始年齢が段階的に引き上げられているため、平成 37 年（2025 年）以降は、60 歳代前半の者に対する支給停止効果はなくなる。

<sup>46</sup> 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議論の中間的な整理一年金制度の将来的な見直しに向けて」（平 20. 11. 27）、社会保障審議会年金部会（平 23. 10. 11）の議論等。

<sup>47</sup> 社会保障審議会年金部会（平 23. 10. 11）

<sup>48</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平 23. 12. 5）



のため、保険料水準の格差や共済年金の職域加算など、給付と負担の面で不公平感があることが指摘されていた。

制度による不公平感を解消するために、政府は「公的年金制度の改革について」（昭和 59 年 2 月 24 日閣議決定）によって国民年金・被用者年金一元化の展望を示した上で、国民年金を共通の基礎年金を支給する制度、厚生年金と共済年金は上乘せの報酬比例年金給付を行う制度とする（昭和 61 年度から実施した）などの方針を示した。その後も、平成 2 年から 8 年にかけて被用者年金制度間の費用負担の調整に関する特別措置法による制度間調整を実施したほか、平成 9 年度には旧公共企業体（JR、JT、NTT）共済組合を厚生年金に統合し、14 年度には農林漁業団体職員共済組合を厚生年金に統合するなど、一元化に向けた動きが進められた。なお、「公的年金制度の一元化の推進について」（平成 13 年 3 月 16 日閣議決定）は、「被用者年金制度の統一的な枠組みの形成を図るために、厚生年金保険等との財政単位の一元化も含め」て、「21 世紀初頭の間結論が得られるよう検討を急ぐ」方針を示している。

こうした背景を受けて、「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」（平成 18 年 4 月 28 日閣議決定）に基づいて、当面は厚生年金と共済年金の一元化を図ることとした。この方針を受けて、平成 19 年 4 月、第 166 回国会に「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」が提出された。なお、同法律案には、公務員共済等の 3 階部分（職域加算額）は廃止し、新 3 階年金については平成 19 年中に検討を行って法律で創設し、職域加算額の廃止と同時に実施するとの附則第 2 条が規定されていた。しかし、この法律案は、年金制度全体の一元化を目指す野党との調整がつかないまま審議が進まず、継続審査となり、第 171 回国会の 21 年 7 月 21 日の衆議院解散に伴って廃案となった。

社会保障・税一体改革成案では、「被用者年金の一元化」が取り上げられ、民主党年金 WT も平成 24 年通常国会への法案の提出を行うとの報告をまとめたことから、厚生労働省は「平成 19 年法案をベースに、一元化の具体的内容」<sup>49</sup>を検討し、平成 24 年通常国会への法案提出を目指している。また、素案骨子も、「職域部分廃止後の新たな年金の取扱いについては、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」とともに、「通常国会への法案提出に向けて引き続き検討」を行うこととしている。

## オ 共通番号制度の導入

年金制度に対する国民の不信感の背景の一つに、年金記録不整合問題がある。政府が被保険者の情報を正確には把握しておらず、保険料の徴収漏れや実態とは異なる記録によって年金支給が行われていたという事案が大きな社会問題となった。こうしたことから、公的年金制度一元化を実施する前提も含め、民主党「マニフェスト 2009」で「所得の把握を確実にを行うために、税と社会保障共通の番号制度を導入する」ことがうたわれ、そのために税と保険料を一体的に徴収する歳入庁の創設が盛り込まれた。

<sup>49</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平 23. 12. 5）

新政権になって、本格的な税と社会保障の分野に共通する番号制度導入の動きとしてまとめられたのが、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」（平 23. 1. 31 政府・与党社会保障改革検討本部決定）である。これは、公平性・公正性を確保して、国民の利便性を高めるために「社会保障・税に関わる番号制度」（以下「番号制度」という。）を導入して、年金、医療等の社会保障分野、国税・地方税の税務分野での活用を図るものである。例えば、年金分野では、二重の基礎年金番号の付番や二重の年金手帳の交付、基礎年金番号の未付番、年金手帳の未交付などの回避等である。

社会保障・税一体改革成案では、番号制度の早期導入を図るとして、社会保障・税番号大綱の策定と、平成 23 年秋以降の早期の法案提出を明記している。これを受けて、政府・与党社会保障改革検討本部は、「社会保障・税番号大綱－主権者たる国民の視点に立った番号制度の構築－」（平 23. 6. 30）をまとめ、平成 23 年秋以降の「番号法案」と関係法案の国会提出、26 年 6 月の個人への「番号」及び法人等への「法人番号」の交付、27 年 1 月以降の番号制度の利用開始などのスケジュールを明らかにしている。

## （２）セーフティネットの確立

### ア 受給資格期間の短縮

現行年金制度では、保険料納付済期間と保険料免除期間等の合計が 25 年あることが年金受給資格とされている。これは、国民年金制度発足当時、厚生年金等の受給資格期間 20 年に対して 25 年が長すぎることはないとの判断や、当時の所得水準・年金水準を考慮すると 25 年間の拠出期間が必要と考えられたからである。しかし、主要先進国の年金受給資格期間がアメリカで 10 年相当、ドイツで 5 年、イギリス、フランス、スウェーデンで資格期間の制限がない<sup>50</sup>ことや、25 年の受給資格期間を設けることによって、無年金者（含. 無年金見込者）が最大で 118 万人発生すると推計されること（図表 6）などから、ある程度、納めた保険料に応じた給付を認めるべきとの指摘が行われている。

図表 6 無年金者数

～保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が 25 年に満たない者について～

	今後納付できる70歳までの期間を納付しても 25年に満たない者		(現時点において25年に満たない者)
60歳未満	45万人	} 118万人	—
60歳～64歳	31万人		(65万人)
65歳以上	42万人		(45万人)

(出所) 第2回社会保障審議会年金部会(平23.9.13)資料

受給資格期間を短縮する場合、何年とすることが妥当か、現在の無年金者にも受給資格期間の短縮効果を及ぼすことが適当か、期間短縮による低年金化をいかに考えるか等が論点とされている。

社会保障・税一体改革成案では、「受給資格期間の短縮」について、「2012 年以降速や

<sup>50</sup> 社会保障審議会年金部会(平23.9.13)資料

かに法案提出」することとされた。その際、受給資格期間を25年から10年に短縮する等の仮定で、平成27年（2015年）に約300億円の公費追加が必要と試算されている<sup>51</sup>。厚生労働省は、平成24年通常国会に向けて、受給資格期間を25年から10年に短縮する法案提出の検討を進めている<sup>52</sup>。一方、素案骨子は、平成24年通常国会への法案提出に向けての検討は認めているが、その実施は「消費税引き上げ年度から」としている。

#### イ 低所得者への加算

老齢基礎年金等の受給権者約2,500万人（平成21年度末）について見ると、年金額は平均月額5.4万円、6万円台の者が41.8%を占めている。これを基礎年金のみ・旧国民年金老齢年金だけの受給権者で見ると、平均月額4.9万円、3万円台が26.2%を占める。これら低年金者の発生理由として、年金額算定の基礎となる保険料納付済期間が満額受給の期間に満たないこと、繰上受給を行って減額された老齢基礎年金等を受給していることが指摘される。

社会保障審議会年金部会等では、社会保険方式における低所得者への加算の位置付け、加算の規模などが論点とされている。社会保障・税一体改革成案では「低所得者への加算」を明記し、財源確保のために高所得者の年金給付の見直しと併せた検討を行い、「2012年以降速やかに法案提出」するとしている。年収65万円未満（単身の場合）の者等に対して、月額1.6万円（7万円と老齢基礎年金の平均月額5.4万円の差）を加算する等の前提を置いた上で、平成27年（2015年）には低所得者への加算や受給資格期間の短縮等で0.6兆円の公費が必要と見ている。厚生労働省は、低所得者への加算のための法案を、平成24年の通常国会に提出する方向で検討を行っている<sup>53</sup>。素案骨子は、最低保障機能強化の一環として、受給資格期間の短縮と同様に、税制抜本改革とともに、平成24年通常国会への法案提出に向けた検討を認めているものの、実施は「消費税引き上げ年度から」としている。

## 4. 積み残された課題

平成23年12月5日に開催された政府・与党社会保障改革本部において、野田総理大臣から「年内目途に、6月の「成案」を具体化した「素案」とりまとめ」の指示が出された。現在、平成24年度税制改革や予算編成の進捗を見ながら、社会保障改革に向けた制度改正や法案取りまとめ作業が進められている。しかし、社会保障・税一体改革成案がまとまった段階で明確になったことは、今回の社会保障改革が抜本改革の理念を掲げるものの、当面は、現行制度の改善を図る二段方式の工程を描いていることである。そのため、重要課題でありながらほとんど議論が行われず、先送りされた課題がある。

まず、新しい年金制度創設の検討である。すべての国民が加入する「所得比例年金」と「最低保障年金」を組み合わせた公的年金制度の創設についてグランドデザインは描かれ

<sup>51</sup> 社会保障審議会年金部会（平23.9.13）資料

<sup>52</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平23.12.5）

<sup>53</sup> 「厚生労働省社会保障改革推進本部の検討状況について（中間報告）」（平23.12.5）

た。しかし、具体的な詰めは進まず、「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」との表現にとどまっている。今もって、新年金制度の制度設計、具体的内容、必要な財政規模、新制度への経過措置等の検討が行われているとはいえない。素案骨子は、「平成 25 年の国会に法案を提出」すると期限を区切ったものの、具体的な制度設計はこれからである。

そして、第 3 号被保険者制度の在り方である。昭和 60 年の年金制度改正で創設された第 3 号被保険者制度は、今日まで 20 年以上にわたって多くの問題が指摘されてきた。第 3 号被保険者となる者は、いわゆる専業主婦が多く、共働き世帯との不公平、自営業者の妻との取扱いの差など、現行年金制度への不平・不満をもたらす大きな要因の一つとなっている。今回、二分二乗方式が検討されたものの、抜本的な見直しに踏み込まれていない。

また、配偶者が女性である場合の遺族年金の問題もほとんど検討されていない。国民年金や厚生年金に加入する夫が死亡した場合には、その妻・子には遺族基礎年金が支給されるが、国民年金等に参加する妻が死亡した場合には、子がいても夫には遺族基礎年金が支給されない。東日本大震災後の父子家庭の貧困に絡めてこの問題が取り上げられ、小宮山厚生労働大臣は「見直しに向けて検討していきたい」<sup>54</sup>と国会で答弁したが、具体的な検討は進まず、素案骨子でも「引き続き検討」することとしている。遺族厚生年金についても、妻には年齢に関係なく支給されるが、法律の規定によって夫には 60 歳に達しないと支給されず<sup>55</sup>、男女の格差解消が課題である。

さらに、年金保険料を事務費の財源に充てず、年金給付に充当する、いわゆる「年金保険料の流用禁止」が民主党「マニフェスト 2009」に盛り込まれている。長妻厚生労働大臣（当時）の「1 期 4 年の中で実現していく」<sup>56</sup>との国会答弁にもかかわらず、素案骨子では、「保険料の事務費への充当の解消を実現するための財源の確保策」について「引き続き検討」と記されて解決が先送りされている。その他、一般会計が負担すべき年金国庫負担繰延べに係る元本相当部分 3 兆 804 億円（国民年金 4,454 億円、厚生年金 2 兆 6,350 億円）とその運用収益分との合計「およそ 5.5 から 5.6 兆円」<sup>57</sup>についても、素案骨子で「過去繰り延べられて未返済となっている年金の国庫負担分の返済に必要となる財源の確保策について引き続き検討」と先送りされ、積み残された課題となっている。

## おわりに

社会構造や経済構造が大きく変わる中で、社会保障改革、とりわけ老後の安定した生活を支える年金制度改革は最重要課題の一つである。国民皆年金の実現後、約半世紀が経過した。国民の安定・安心した生活を確保し、すべての国民が充実した生活を送ることができる持続可能な年金制度の維持は、年金受給者や現役世代にとってだけでなく、将来世代に対する責務である。

<sup>54</sup> 第 178 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 26 頁（平 23. 9. 29）

<sup>55</sup> 厚生年金保険法第 65 条の 2 を参照。

<sup>56</sup> 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 3 号 3 頁（平 22. 3. 16）

<sup>57</sup> 第 179 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 4 号（平 23. 12. 6）における小宮山厚生労働大臣の答弁。

検討すべき課題や論点は、既に明らかになっている。年金制度改革は待ったなしの最重要課題である。公的年金を引き続き老後保障の柱と位置づけるのであれば、年金受給者や現役世代にとって、これまで以上に、ある程度の負担増は避けられないであろう。しかし、現代に生きる世代の義務として、現実の問題から目をそらすことなく、果敢に年金制度の抜本改革に取り組まなければならない。

図表7 政府等における主な検討状況

年月日	政府等の動き				備考
平成20年 1月 29日	第1回「社会保障国民会議」				
	}				
6月 19日	第7回「社会保障国民会議(中間報告)」				
	}				
11月 4日	第9回「社会保障国民会議(最終報告)」				
	社会保障審議会年金部会「議論の中間的な整理」				
平成22年 3月 8日	第1回「新年金制度に関する検討会」				
6月 29日	第2回「新年金制度に関する検討会(7つの基本原則)」				
	政府・与党社会保障改革検討本部				
		社会保障改革に関する有識者検討会	社会保障改革に関する集中検討会議	成案決定会合	
10月 28日	第1回「検討本部の設置」				
11月 9日		第1回			
		}			
12月 8日		第5回			
		(報告書)			
10月 10日	第2回「社会保障改革の推進について」決定				社会保障改革の推進について(閣議決定)
14日					
平成23年 1月 21日	第3回「社会保障改革に関する集中検討会議」設置				
	第4回「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」決定				
2月 5日			第1回		
			}		
5月 12日			第6回		
			(厚労省案)		
			}		
6月 2日			第10回		
			(社会保障改革案)		
3日	第5回「成案決定会合」設置				
8日				第1回	
				}	
30日	第6回「社会保障・税一体改革成案」「社会保障・税番号大綱」決定				第5回「成案」決定
7月 1日					社会保障・税一体改革成案(閣議報告)
14日					
12月 5日	政府・与党社会保障改革本部				
16日	民主党・社会保障と税の一体改革調査会(素案骨子(社会保障部分)了承)				

(出所) 内閣官房、厚生労働省資料等より作成。