

社会保障・税一体改革における年金制度改革

— 国民年金法改正案・年金機能強化法案 —

厚生労働委員会調査室 ねぎし たかし
根岸 隆史

1. はじめに

平成 24 年 2 月 17 日、政府は「社会保障・税一体改革大綱」（以下「一体改革大綱」という。）を閣議決定した。一体改革大綱では、給付に見合った負担を確保しないままその負担を将来世代に先送りし続けることは社会保障の持続可能性確保や財政健全化の観点からも困難であるとし、制度改革の必要性が訴えられている。

社会保障と税の一体改革における年金制度改革の議論では、①「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新しい年金制度の創設を目標に、②新制度創設までの間に、新年金制度の方向性に沿った現行制度の改善を図るという二段階の制度改革を実施するという方向で整理がなされてきた。政府は、この現行制度の改善に向け、一体改革大綱の各項目の法案化作業を進めてきている。

これに関連して、第 180 回国会においては、「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」（以下「国民年金法改正案」という。）及び「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」（以下「年金機能強化法案¹」という。）がそれぞれ提出された²。

国民年金法改正案は、長期的な給付と負担の均衡、年金制度の将来的な持続可能性の向上を主な目的としており、平成 24 年度の基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げや年金給付額における特例水準の解消を行うものである。また、年金機能強化法案は、年金の最低保障機能の強化、働き方に中立的な社会保障の実現を主な目的としており、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げを恒久化させるとともに、低所得者等への年金額の加算や短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大を行うものである。

本稿においては、両法律案の背景と経緯、概要及び主な論点についてそれぞれ紹介することとしたい³。

2. 両法律案の背景と経緯

（1）基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 への引上げ

我が国の公的年金制度は社会保険方式をとりつつ、給付水準の改善や保険料負担の軽減などの観点から、従来よりその費用の一部に対し国庫負担を実施してきた。昭和 60 年の年金制

1 法案略称は厚生労働省資料による。

2 社会保障と税の一体改革関連では他に、被用者年金一元化のため、「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」が提出されている。

3 本稿は、平成 24 年 4 月 13 日時点によるものである。

度改正において、国民年金、厚生年金、共済年金の各年金制度に共通する基礎的年金制度として、基礎年金が導入された。これに伴い、それまで各年金制度に行われていた国庫負担は基礎年金に対して集約的に行われることとなり、その負担割合は当時の国民年金に対する負担割合と同じ3分の1とされた。その後、基礎年金国庫負担割合の引上げは、公的年金制度の持続可能性を高めるとされ、その実現が課題とされていった。

ア 平成16年年金制度改正

平成16年年金制度改正では、少子高齢化の進展を踏まえ、年金制度の持続可能性を高めるべく抜本的な議論がなされ、将来世代の負担が過重なものにならないよう給付と負担の見直しが行われた。同改正では、新たな年金財政フレームワーク⁴が構築され、国庫が基礎年金給付費の2分の1を負担する旨が国民年金法の本則（第85条第1項第1号）に明記された。さらに、国民年金法改正法⁵（以下「16年改正法」という。）附則において、以後の基礎年金国庫負担割合引上げの過程が規定された⁶。また、基礎年金国庫負担割合を2分の1に恒久的に引き上げる「特定年度については、平成19年度を目途に、政府の財政運営の方針との整合性を確保しつつ、社会保障に関する制度全般の改革の動向その他の事情を勘案し、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までのいずれかの年度を定めるものとする」（同附則第16条第1項）とされた。

イ 基礎年金国庫負担割合の段階的引上げ（平成17～19年度）

平成16年年金制度改正を受け、基礎年金国庫負担割合について段階的な引上げが実施された。平成16年度は、年金課税等の適正化（公的年金等控除の見直し、老年者控除の廃止）による増収分（272億円）が従来の国庫負担割合3分の1に上乗せされた。続く平成17年度から平成19年度も、定率減税の縮減・廃止による増収分（平成17年度：1,101億円、平成18年度：2,200億円、平成19年度：1,124億円）が更に上乗せされ、基礎年金国庫負担割合は、平成17年度には約35.1%（ $1/3 + 18/1000$ ）、平成18年度には約35.8%（ $1/3 + 25/1000$ ）、平成19年度には約36.5%（ $1/3 + 32/1000$ ）へとそれぞれ引き上げられた⁷。

一方、平成19年度以降、消費税率の引上げを含む税制の抜本改革に関して議論は行われたものの、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する財源を含め、持続可能

4 ①上限を固定した上での保険料の引上げ、②負担の範囲内で給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入、③積立金の活用など見直し、④基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げを主な内容とする。

5 「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）

6 「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）附則第15条では、「平成17年度及び平成18年度において、我が国の経済社会の動向を踏まえつつ、所要の税制上の措置を講じた上で、別に法律に定めるところにより、国庫負担の割合を適切な水準へ引き上げるものとする」とされた。

7 なお、平成20年1月25日、平成20年度の基礎年金国庫負担割合を約37.3%（ $1/3 + 40/1000$ ）へと引き上げるための「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案」が第169回国会に提出された。しかし、前年からの「ねじれ国会」という背景などから審議が進まず、同法案は衆議院にて継続審査となり、第170回国会には審査未了により廃案となった。そのため、平成20年度の基礎年金国庫負担割合は、平成19年度と同じ約36.5%に据え置かれた。

な社会保障制度とするために安定的な財源確保の必要があるとして、消費税をその財源に位置付けるにとどまり、税制の抜本改革に具体的な道筋を示すに至らなかった。

ウ 臨時財源による基礎年金国庫負担割合 2分の1への引上げ（平成 21・22 年度）

平成 20 年 9 月、米国大手証券会社の破綻に端を発する世界的な金融危機が起こり、我が国の経済状況も急速に悪化し、平成 16 年改正法が期限とする平成 21 年度からの消費増税を含む税制の抜本改革は困難な状況⁸となる中、12 月 24 日、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」が閣議決定された。そこでは、社会保障安定財源については税制抜本改革の一環により消費税を主な財源として確保するものとし、税制抜本改革の道筋については、「今年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」こととされた⁹。基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げについては、平成 16 年改正法に沿って、「税制抜本改革により所要の安定財源を確保した上で、恒久化する」とされ、平成 21 年度及び 22 年度は臨時財源によることとし、財政投融资特別会計からの繰入金を充てることとなった。

これを受けて、平成 21 年 1 月 30 日、「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」が第 171 回国会に提出された。同法案は、野党が多数の参議院において否決されたが、衆議院における再可決により成立した¹⁰。こうして、平成 21 年度及び 22 年度は臨時財源により基礎年金国庫負担割合は 2 分の 1 に引き上げられることとなった。

エ 復興債の発行（平成 23 年度）

政権交代を経て、菅内閣（当時）においても基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持を前提とした予算編成がなされた。財源の捻出は難航したものの、最終的に臨時財源¹¹によることとされ¹²、平成 23 年 2 月 10 日、「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」が閣議決定され、2 月 14 日、第 177 回国会に提出された。

しかし、3 月 11 日、東日本大震災が発生したことから、震災復旧・復興に向けた関連

8 自由民主党「平成 21 年度税制改正大綱」（平 20.12.12）では、税制の抜本的な改革の「基軸となるべき消費税率の見直しについては、現下の厳しい経済金融情勢にかえりみれば今その実施のタイミングにはない」とされた。

9 これらを踏まえ、平成 21 年度税制改正に係る「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号）附則第 104 条第 1 項では、消費税を含む税制の抜本的な改革の道筋と基本的方向性が示されるとともに、平成 23 年度までに法制上の措置を講ずるものとされた。

10 主な内容として、①平成 21 年度及び 22 年度については、財政投融资特別会計からの繰入金を活用し 36.5 % と 2 分の 1 との差額を負担する、②「所得税法等の一部を改正する法律」附則第 104 条の規定に従って行われる税制の抜本的な改革により所要の安定財源を確保した上で、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を恒久化する、③恒久化する年度が平成 24 年度以降となった場合、それまでの間も臨時的法制上・財政上の措置を講ずる、④老齢基礎年金額の計算について平成 21 年度及び 22 年度の全額免除期間の月数を国民年金保険料納付済期間の月数の 2 分の 1 と算定することとされた。

11 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定の利益剰余金 1.2 兆円、財政投融资特別会計の積立金・剰余金 1.1 兆円及び外国為替資金特別会計の剰余金 0.2 兆円が財源とされた。

12 「平成 23 年度予算編成の基本方針」（平 22.12.16 閣議決定）

事業実施のため補正予算の編成が求められ、その財源の一部に基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 維持のための臨時財源約 2.5 兆円が充てられることとなった¹³。

平成 23 年度の基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持に要する費用の早期繰入れが求められる中、8 月 9 日、民主党、自民党及び公明党の 3 党幹事長により年金臨時財源の方向性が確認され、10 月 7 日、「平成 23 年度第 3 次補正予算及び復興財源の基本的方針」が閣議決定された。そこでは、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持のための財源は、臨時の復興財源により賄う復興債の発行により補填することとされ、同方針に基づき、第 3 次補正予算には財源の補填経費約 2.5 兆円が盛り込まれた。これを受けて、10 月 28 日、「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」は第 179 回国会において再修正され、成立した¹⁴。

オ 年金交付国債の発行（平成 24 年度）

平成 24 年度においても財源の確保が課題となった。基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の維持のため約 2.6 兆円が必要とされたが、予算編成過程において、財務省より、財源確保が困難であるとし、基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 から 36.5 % に引き下げ、給付費の不足分には年金特別会計の年金積立金を取り崩して充当する案が提示された。

これに対し、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を維持し、消費税引上げにより確保される財源を年金財政に繰り入れる方針¹⁵としていた厚生労働省は、年金制度の持続可能性を損ない、国民の信頼喪失につながるとして財務省側の提案に反対¹⁶し、年金特別会計の年金積立金を取り崩すことなく基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を堅持する立場から、将来の消費増税分を償還財源とする「つなぎ国債」の発行¹⁷で対応するよう求めた。

政府は、財政運営戦略において中期財政フレームを定めており¹⁸、そこでは、財政健全化目標達成のため、平成 24 年度の新規国債発行枠は前年度当初予算と同水準の約 44 兆円とされていた¹⁹ことから、新規国債発行に慎重な財務省²⁰との予算折衝は難航した。

そうした状況の下、政府内の折衝を経て、12 月 22 日、安住財務大臣、小宮山厚生労

13 4 月 28 日、「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中修正」が閣議決定され、臨時財源を平成 23 年度の基礎年金に充てる旨を定める規定を削除する法案修正が行われた。

14 主な内容として、①平成 23 年度については、復興債の発行により確保される財源を活用し 36.5 % と 2 分の 1 との差額を負担すること、②平成 24 年度から税制の抜本的な改革により安定財源の確保が図られる年度の前年度までの各年度については、同差額に相当する額を税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して国庫の負担とするよう、必要な法制上・財政上の措置を講ずるものとする、③国民年金保険料の免除期間について、国庫負担割合 2 分の 1 を前提に、年金額を計算することとされた。

15 「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）では、「平成 24 年度から消費税引き上げ年度の前年度までの間について、国庫負担 2 分の 1 と 36.5 % の差額に相当する額を、消費税引上げにより確保される財源を活用して年金財政に繰り入れる」こととされた。

16 小宮山厚生労働大臣記者会見（平 23.12.16）

17 第 179 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号 24～26 頁（平 23.11.15）

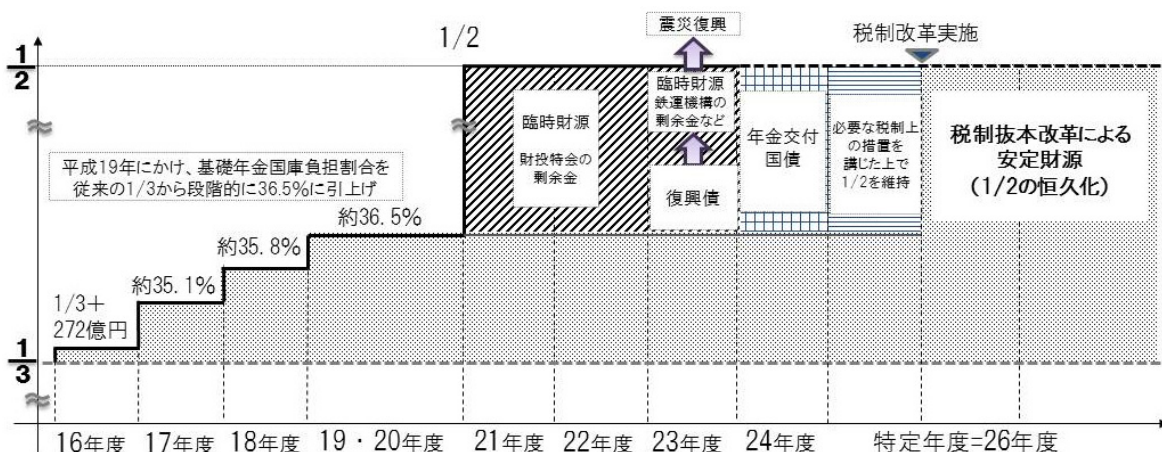
18 「中期財政フレーム（平成 24 年度～平成 26 年度）」（平 23.8.12 閣議決定）

19 「平成 24 年度の新規国債発行額（東日本大震災復興基本法第 8 条第 1 項に規定する復興債を除く。）について、平成 23 年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らないものとするよう、全力を挙げる。」とされる。

20 安住財務大臣記者会見（平 23.12.16）

働大臣による合意²¹がなされた。そこでは、両省の主張を踏まえ²²、平成24年度の基礎年金国庫負担割合を2分の1とし、その財源は、将来の消費税率引上げに伴う税収を財源とする年金交付国債²³により賄うこととされた。

図表1 基礎年金国庫負担割合の推移と今後の見通し



(出所) 厚生労働省資料より作成

カ 基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化

平成16年年金制度改正において基礎年金国庫負担割合2分の1への引上げが定められて以降、その後の段階的な国庫負担割合引上げを経て、平成21年度以降、臨時的な財源による2分の1への引上げが続いてきた。社会保障と税の一体改革においては、消費税収を社会保障財源化することとしており、平成26年4月にも予定される引上げ(消費税率8%)²⁴がなされれば、消費税という安定財源を得て、2分の1という基礎年金国庫負担割合は恒久化されることとなる(図表1参照)。

(2) 特例水準の解消

ア 特例水準の発生

21 「平成24年度以降の基礎年金国庫負担の取扱い等について」(平23.12.22)

22 年金交付国債は、交付を受けた機関から償還を求められた際に一般会計予算に計上される性質上、発行時点では新規国債発行額には計上されない。一方、年金交付国債を引き受ける年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)は年金積立金から基礎年金勘定に拠出を行うこととなるが、拠出分についてはその運用収益相当分も含めて年金交付国債が交付され、それをGPIFの資産として計上することで、年金積立金は毀損しないとされた。

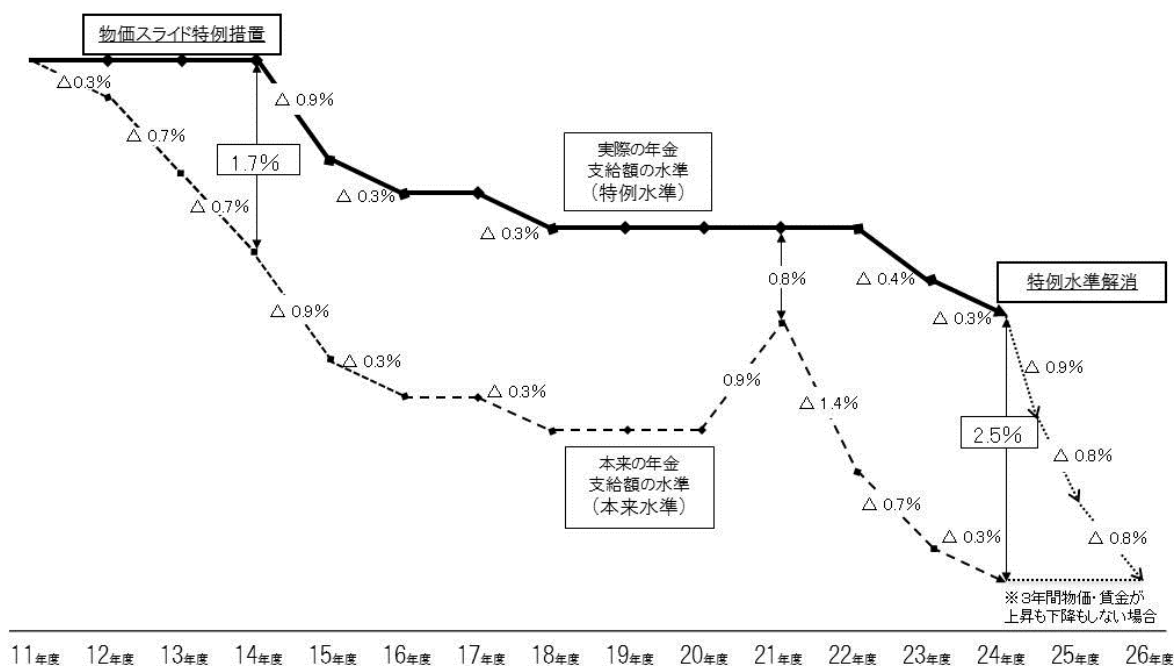
23 交付国債は、昭和27年に戦没者等の遺族に交付された「遺族国庫債券」に始まり、近年では、平成10年の金融機関の破綻処理、平成23年の東日本大震災を受けた原子力損害賠償に際して発行された例がある。

24 平成24年3月30日、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」(閣法第72号)及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」(閣法第73号)がそれぞれ提出された。

年金額については、その実質的価値を保障するため、従来より物価スライド制がとられてきたが、平成11年～13年に物価が下落した際、本来であればそれに応じて平成12年～14年の年金額を3年間で1.7%引き下げる必要があったところ、当時の社会経済情勢や年金受給者の生活状況等への影響に配慮し、特例的に年金額を据え置く措置が講じられた。この特例措置の実施により、年金額には本来の水準（本来水準）とそれよりも高い水準（特例水準）が発生したことから、両水準の差の解消が課題とされるようになった。

その後、16年改正法において、特例水準解消措置が定められ、物価の上昇局面において特例水準を据置きとすることで、賃金・物価の上昇に伴う特例水準の解消が期待された。しかし、経済の低迷もあり賃金・物価の下落傾向が続いたことから、結果的に両水準の差は2.5%に拡大している（図表2参照）。

図表2 特例水準と本来水準の推移と特例水準解消のイメージ



(出所) 厚生労働省資料より作成

イ 特例水準の解消に向けた議論

平成23年11月23日、政府の行政刷新会議による「提言型政策仕分け」が行われ、年金制度について議論がなされた。そこでは、年金額の特例水準について、本来水準の金額よりも多く支払われてきた年金額が累計で約7兆円²⁵に上るとされるなど、将来的な負担と給付のバランスに対して及ぼす影響が指摘され、「現役世代を含む次世代に負担を先送りせず、将来も持続可能な年金制度とするためには、まず年金特例水準を来年

25 基礎年金・厚生年金の給付額の合計。なお、平成23年度では約1.1兆円。

度から速やかに解消していくべき」との提言がとりまとめられた。また、民主党においても、厚生労働部門会議年金ワーキングチームにおいて議論がなされ、特例水準解消に伴う年金給付額減額による年金受給者への影響について慎重な配慮を求める意見も見られたものの、11月29日、社会保障・税の一体改革の年金部分に関する報告書において、平成24年度からの特例水準の解消に踏み切るべきとされ²⁶、民主党厚生労働部門会議においても了承された。

併せて検討を行っていた厚生労働省においても特例水準の解消に向けた方針が示され²⁷、社会保障審議会年金部会における検討においても、多くの委員から解消に前向きな意見が出されるとともに、世代間の公平の観点及び年金財政の早期安定化を図る観点から、3年以内で特例水準を解消するなど、早急な解消に取り組むべきとの意見が多数を占めた²⁸。

以上を踏まえ、一体改革大綱においても、特例水準は早急に計画的な解消を図るものとされ、「平成24年度から平成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²⁹」こととされた。

ウ マクロ経済スライド

少子高齢化による年金財政への影響を踏まえ、社会全体の保険料負担能力の伸びを年金改定率に反映させることを目的とし、16年年金制度改正により導入されたマクロ経済スライドは、社会全体の年金制度を支える力の減少（公的年金全体の被保険者数）と平均余命の延びに伴う年金給付費の増加という、マクロ的な負担能力と給付規模の変動に応じて給付水準を調整するものであり、賃金や物価の変動による従来の年金額の改定（スライド）に対し自動的に抑制的な機能を果たすことで、年金財政の均衡を図ることが期待されていた。

しかし、現行制度では、特例水準の解消がマクロ経済スライド発動の前提となっており、現在までその調整機能は果たされていない。また、デフレ経済下では発動しない³⁰仕組みとなっている。一体改革大綱においては、世代間公平の確保及び年金財政の安定化の観点から、デフレ経済下におけるマクロ経済スライドの在り方については、特例水準の解消の状況も踏まえながら引き続き検討することとされている。

（3）年金制度の最低保障機能の強化・高所得者の年金給付の見直し

平成18年12月、社会保障審議会年金部会³¹は、16年年金制度改正後も残された課題

26 『朝日新聞』（平23.11.30）等

27 「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）では、特例水準は「世代間公平の観点から、早急に計画的な解消を図る」こととされた。

28 「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」（平23.12.16）

29 解消幅は、平成24年10月に0.9%、25年4月に0.8%、26年4月に0.8%とされる。

30 賃金や物価の水準が低下した場合や、上昇した場合でもスライド調整率を適用すると年金改定率がマイナスとなる場合は、マクロ経済スライドは行わないという名目下限の仕組みが設けられている。

31 現在の社会保障審議会年金部会（平23.8.26～）とは委員構成が異なる。

などについて議論を開始し、低所得者に対する加算等や、老齢基礎年金の受給資格期間（25年）の見直しについても検討を行った。同部会は平成20年11月に報告³²をとりまとめたが、そこでは、低年金・低所得者に対する年金給付の見直しについて、低年金者に対し一定額の基礎年金を保障する「最低保障年金」の創設が示され、給付と負担の関係性、保険料の納付意欲、世代間・世代内の公平、モラルハザードにそれぞれ留意すべきとされた。また、これらの取組に併せて、クローバック³³など高所得者に対する年金給付の扱いについて更に検討を進めるべきとされた。基礎年金の受給資格期間については、現行の受給資格期間（25年）には一定の年金額を保障する最低保障的機能があるものの、無年金者対策として期間短縮への要請は認識すべきとされ、保険料納付意欲の低下や年金財政への影響等に対する留意の必要性が指摘されるとともに、10年程度への短縮も例示された。

また、平成20年1月に設置された社会保障国民会議³⁴においても、年金に関してとりわけ年金保険料の未納率の高まりを背景に議論がなされ、最終報告³⁵では、無年金・低年金問題への対応として、「未納対策の徹底とともに、最近増加しつつある生活保護受給者の状況にもかんがみ、基礎年金の最低保障額の設定、弾力的な保険料追納等の措置を検討すべき」とされた。また、「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が大きな課題」とされた。

その後、平成21年9月の政権交代を経て、民主党、社民党、国民新党による連立政権では、新年金制度の創設に向けた検討がなされ、平成23年2月より、政府・与党社会保障改革検討本部の下に設置された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。）では、社会保障と税の一体改革に向けた成案のとりまとめを念頭に、その具体的な制度設計に向けた検討が開始された。

集中検討会議における議論では、無年金者が最大118万人³⁶と推計されていることを背景に、低年金・無年金者対策が急務とされているとし、低年金・無年金者に対する加算措置を求める意見が見られた。また、同会議において議長を務めていた菅総理（当時）からは、社会保障給付費の削減を念頭に置きつつ世代内・世代間公平の実現に向けた検討を行うよう指示がなされた³⁷。同会議において平成23年6月2日にとりまとめられた「社会保障改革案」では、最低保障機能の強化としての低所得者への年金加算や、高所得年金受給者の年金額調整など高齢者の給付を世代内で調整する案が示され、6月30日には、同

32 「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）

33 カナダの老齢保障年金（全額税財源）において、総所得額が一定額を超える場合に、総所得額のうち当該基準額を超える部分の額の15%に相当する額を税として国に払い戻す制度。

34 平成20年1月25日、福田総理（当時）により、社会保障のあるべき姿と財源問題を含む今後の改革の方向について議論するための有識者会議として設置された。

35 社会保障国民会議最終報告（平20.11.4）

36 平成19年旧社会保険庁調べ

37 第9回社会保障改革に関する集中検討会議（平23.5.30）において、世代内・世代間における公平な「支え合い」を始めとした「支え合い3本柱」が示された。

改革案を踏まえ、政府・与党による「社会保障・税一体改革成案」³⁸（以下「一体改革成案」という。）においても同様のとりまとめがなされた。

ア 受給資格期間の短縮

国民年金の現行制度においては、20歳から60歳まで40年間の保険料納付義務が課されており、原則として年金の受給には25年以上の保険料納付済期間や保険料免除期間³⁹等が求められている。また、この25年という受給資格期間には、一定額の年金額を確保する機能があると解されている。

社会保障審議会年金部会においても、短縮された新たな期間について、具体的な年数、それによって受給可能となる年金水準、保険料納付のインセンティブへの影響等について検討がなされた。欧米各国の受給資格期間との比較における米国や諸外国の例や、60歳から最大10年間任意加入が可能であることを踏まえると、10年程度が妥当であるとする意見が多かった⁴⁰。また、受給資格期間を10年に短縮すると、現在の65歳以上の無年金者42万人のうち約4割が年金を受給可能となることも示された。

イ 低所得者等への年金額の加算

一体改革成案では、年収65万円未満の高齢者が受給する基礎年金に対し、基礎年金の平均受給月額5.4万円と民主党が掲げる最低保障年金7万円の差額に相当する月額1.6万円を加算する方針が示された。

社会保障審議会年金部会においては、加算によって確保される水準の意味、加算を受けられる対象範囲、保険料納付のインセンティブへの影響等について検討がなされた。年金制度における最低保障機能強化の観点、高齢者の世代内の再配分を行う観点から、低所得である基礎年金受給者に対する税財源による加算は、方向性として望ましいとする意見が多かった⁴¹。なお、低年金者に対し7万円に近づけるような加算を行うとすれば、40年納付した者への給付との公平性の確保が重要になる旨指摘も見られた。

民主党厚生労働部門会議年金ワーキングチームにおいては、一体改革成案を踏まえた政府案に対し、モラルハザードや保険料納付意欲への影響が指摘され、保険料を納めなかった者が得をするなどの批判がなされた。そこで、公平性の観点や保険料納付意欲を阻害しないという観点から検討された結果、最終的に定額の加算部分は6千円⁴²とされ、保険料の免除期間に応じて、最大1万円程度の加算⁴³がなされることとなった。

ウ 高所得者の年金額の調整

38 「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）

39 低所得等で保険料納付が困難な場合には、国民年金保険料の免除制度が設けられている。

40 「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」（平23.12.16）

41 「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」（平23.12.16）

42 基礎年金の満額約6.4万円（特例水準解消後）に対し、近年の基礎的消費支出が月額6.7～7.0万円であり、民主党の新たな年金制度における最低保障年金が月額7万円とされたことから、差額の6千円とされた。

43 全額免除の年金額が、平成20年度以前は1/3、平成21年度以降は1/2で計算されることから、その差に相当する割合として1/6が設定され、基礎年金の満額約6.4万円（特例水準解消後）に1/6を乗じた10,666円が免除加算の上限とされた。

高所得者の年金額減額については、低所得者への加算と併せて実施することを念頭に、世代内・世代間の公平の観点から検討がなされ、一体改革成案においても、年収 1,000 万円以上から基礎年金を減額していき、1,500 万円以上で公費負担部分に当たる半額を減額する方針が示された。

社会保障審議会年金部会においては、低所得者加算に対する高齢者の世代内公平を図り、現役世代との世代間公平を図る観点から、高所得者の年金額の調整を行うことについては、方向性として望ましいとの意見が多かった⁴⁴。なお、年金受給権に及ぶとされる財産権について、公共の福祉の観点から、法律により制約を加えることが憲法上許される場合があることは累次の判決で示されているものの、今回の措置が、判例に照らしてどのように位置付けられるのかについては、詳細な制度設計に当たり慎重に検討しておく必要があるとされた。

民主党厚生労働部門会議年金ワーキングチームでは、一体改革成案を踏まえた政府案に対し、更なる対象の拡大が要請された。これを受けて厚生労働省から、年収 850 万円以上から減額を開始し、1,300 万円程度で受給額を半減する案⁴⁵が提示され、同ワーキングチームにおいても了承された。なお、これに伴い、公費削減額は年約 450 億円から約 700 億円に拡大された。

以上の検討を経て、一体改革大綱では、年金の現行制度の改善に関し、年金制度の最低保障機能の強化を図ることとされ、あわせて、年金給付の重点化・効率化を図る観点から、受給資格期間の短縮、低所得者等への年金額の加算、高所得者の年金額の調整をそれぞれ行うこととされている。

（４）遺族基礎年金の父子家庭への支給

遺族年金は、世帯の生計の担い手が死亡した場合に、その者によって生計を維持されていた遺族の生活が困難にならないよう、所得保障をする仕組みである。現行制度においては、遺族基礎年金の支給対象者は、子のある妻又は子となっており、父子家庭には支給されない⁴⁶。従来よりこれについては制度改善の要望がなされていた。平成 23 年 9 月 29 日、国会における議論において、遺族基礎年金を父子家庭にも支給すべきとの主張がなされ、これに対し、小宮山厚生労働大臣から、見直しに向けて検討していく旨答弁がなされた⁴⁷。

社会保障審議会年金部会では、こうした国会における議論も踏まえ、遺族年金の男女差について検討がなされた。平成 22 年度に従来母子家庭のみに支給されていた児童扶養手当が法改正⁴⁸により父子家庭にも適用が拡大された事例なども参考に議論がなされ、家族モデルが多様化している現在、遺族年金の支給対象に男女差がある規定は改正するべきと

44 「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」（平 23.12.16）

45 厚生労働省「高齢年金受給者実態調査」（平成 18 年度）によれば、高齢年金受給権者のうち、年収 850 万円以上の者は約 0.9%、年収 1,300 万円以上の者は約 0.3%とされる。

46 昭和 60 年年金制度改正において、従来の母子福祉年金が遺族基礎年金に引き継がれたことに由来する。

47 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）

48 「児童扶養手当法の一部を改正する法律」（平成 22 年法律第 40 号）

の意見を始め、基本的には男女差を解消する方向で検討を進めるべきとの意見が多数を占めた⁴⁹。なお、あわせて、遺族年金の男女差の解消は、年金財政に影響があるとともに、新たな公費財源も必要である点に留意が必要とされた。

民主党厚生労働部門会議年金ワーキングチームにおいても検討がなされたが、制度における男女差の解消に向け、妻を亡くした父子家庭にも遺族基礎年金を支給するよう求めることとされ⁵⁰、11月29日、遺族基礎年金の父子家庭への支給は、社会保障・税の一体改革の年金部分に関する報告書に盛り込まれ、民主党厚生労働部門会議においても了承された。

以上の検討を経て、最終的に一体改革大綱では、遺族基礎年金の父子家庭への支給を行うこととされた。

(5) 短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大

ア 短時間労働者の増加と現状

経済が高度成長を続けた昭和30年代以降、進学率の向上による若年労働力不足や家電製品の普及による家事労働の軽減等を背景に、子育てを終えた主婦が働く雇用形態としてパートタイム労働が広まった。そして、産業構造が労働集約的かつ軽労働のサービス産業にシフトするにつれ、パートタイム労働者が急増してきた。

その結果、現在では、雇用形態の多様化や、デフレ経済下における企業の人件費抑制、雇用調整の容易さなどを背景に、パートを含む非正規労働者の雇用者全体に占める割合は34.3%⁵¹に達している。

また、国民年金に加入している第1号被保険者の内訳においても、パートなど被用者の増加が続き、その割合は全体の39.4%に至っている⁵²。次いで、主婦や学生等の無職が30.6%となっており、制度創設時の主たる対象だった自営業者の割合は26.2%まで低下するなどその構造的変化は顕著である。

イ 短時間労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大

国民年金加入者には、基礎年金のみが支給されることとなるが、その支給額は定年がない自営業者や農業従事者を念頭に制度設計されており、被用者の老後の収入としては十分とはいえない。さらに、短時間労働者は基本的に低賃金であり、第1号被保険者である短時間労働者は、経済的な余裕のなさから保険料の未納が起りやすいとされ、結果として、無年金・低年金者につながるおそれもある。

現行の年金制度において、短時間労働者は、①所定労働時間、②被扶養配偶者かどうか、③年間収入の各基準により、第1号から第3号被保険者に分類される。厚生年金保険では、被保険者として第2号被保険者とされるかは、短時間労働者が当該事業所と常用的使用関係にあるかどうかによって判断されるべきとされている。すなわち、所定労働

49 「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」(平23.12.16)

50 『日本経済新聞』(平23.11.30)

51 総務省「労働力調査」(平成22年度)

52 厚生労働省「平成20年国民年金被保険者実態調査」

働時間が週に 30 時間以上⁵³であれば第 2 号被保険者となり、30 時間未満の場合も、年間収入が 130 万円未満の被用者保険制度の被扶養配偶者は第 3 号被保険者となり、そうでない者は第 1 号被保険者となる。よって、同じ条件で働いても、保険料の負担と給付には格差が存在することとなる。また、保険料を納付せずに済む第 3 号被保険者には労働時間や年収が一定以下であることが要件となっていることから、被用者の配偶者がパートとして就労する上で、そうした要件が一種の抑制要因となっているとの指摘もなされ、ひいては女性の社会進出を妨げているとされてきた。

ウ 平成 16 年年金制度改正における検討

短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大については、従来よりその必要性が指摘されてきた。とりわけ女性を中心としたパート労働者数の増加を背景に、平成 16 年年金制度改正に際しても議論がなされ、適用基準として「週の所定労働時間が 20 時間以上の者を基本に適用する」との厚生労働省案⁵⁴がとりまとめられた。また、社会保障審議会年金部会による意見⁵⁵においても、短時間労働者自身の年金保障の充実や、雇用労働者としての均衡処遇等の観点から、「基本的には短時間労働者への厚生年金の適用拡大を行うべき」とされた。

しかし、適用拡大は労使の保険料負担増につながるとし、日本経団連を始めとする経済界からは反対や慎重な検討を求める意見が相次ぎ、16 年改正法においては、具体的な検討がなされたものの、厚生年金の適用拡大に関する事項は最終的に盛り込まれず、改正法の「施行後 5 年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられるものとする⁵⁶」旨の検討規定が設けられるにとどまった。

エ 平成 19 年の被用者年金一元化法案

その後、正規労働者と非正規労働者の処遇格差が社会的注目を浴びるようになり、非正規労働者の処遇改善のための対応が検討された。安倍内閣（当時）においては、「再チャレンジ支援策」の推進が課題とされ、パート労働者への社会保険の適用拡大の方針が打ち出された⁵⁷。また、政府の「再チャレンジ支援総合プラン」⁵⁸では、重点課題の一つとして、パートなど非正規労働者のため、労働法制の整備などとともに、社会保険の適用拡大を行うこととされた。社会保障審議会年金部会においてもパート労働者への厚生年金適用拡大について議論が行われることとなり、平成 16 年改正法附則における検討規定の趣旨に添う形で、同部会に、パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループが設置され、パート労働者の就業実態等を把握しつつ集中的に議論がなされ

53 都道府県民生主管部（局）保険課（部）長あて内かん（昭 55.6.6）により、「1 日又は 1 週の所定労働時間及び 1 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所定労働時間及び所定労働日数のおおむね 4 分の 3 以上であるか」が適用基準とされている。

54 「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）

55 「年金制度改正に関する意見」（平 15.9.12）

56 「国民年金法の一部を改正する法律」（平成 16 年法律第 104 号）附則第 3 条第 3 項

57 第 165 回国会安倍内閣総理大臣所信表明演説（平 18.9.29）

58 「再チャレンジ支援に関する関係閣僚による会合」了承（平 18.12.26）

た⁵⁹。しかし、その後の検討の過程で外食・流通産業や中小企業⁶⁰などによる反発があり、最終的に、従業員300人以下の事業所への適用猶予などの条件が付されたことで、対象者は10～20万人に限定されるなど、拡大範囲⁶¹は大幅に縮小された。

以上の経緯を経て、平成19年、第166回国会において、短時間労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大を含む被用者年金一元化法案⁶²が提出されたが、衆議院で継続審査となり、その後第171回国会の衆議院解散に伴い、廃案となった。

オ 社会保障・税一体改革における厚生年金・健康保険の適用拡大

平成23年3月、政府の社会保障改革に関する集中検討会議における協議において、菅総理（当時）から、非正規労働者に対する厚生年金や健康保険の適用拡大については、パートの多い業種などから反対が強く、過去の政権の取組においても実現困難だった経緯を踏まえつつ、事業主の理解を得るべく全力を挙げる意向が示された⁶³。また、社会保障改革の柱として、国民の安心確保のための最優先項目（「安心3本柱⁶⁴」）の1つとされた⁶⁵。5月12日、厚生労働省は、低所得者対策の観点から非正規労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大を行うこととする案⁶⁶を同会議に提出した。6月2日、検討を経て、同会議によりとりまとめられた社会保障改革案においても厚生年金・健康保険の適用拡大が盛り込まれ、また、同改革案を踏まえた政府・与党による一体改革成案においても同様の方針が示された。そこでは、適用拡大の範囲について、雇用保険並び⁶⁷とすることが例示され、厚生労働省の試算によれば、現行の労働時間要件を週30時間から20時間に変更すると約400万人が移行対象となることが示された。

9月、厚生労働省は社会保障審議会に短時間労働者への社会保険適用等に関する特別部会を設置し、具体的な検討に入った。同特別部会では、①被用者にふさわしい年金・医療保険の確保、②社会保険制度の就労促進型、少なくとも中立なものへの転換、③企業の社会保険料負担を業種や雇用形態によって異なる公平なものとするといった観点から、適用範囲をどうするか、短時間労働者の雇用への影響に対する配慮、短時間労働者比率の高い企業への配慮などをポイントに議論が行われた。外食・流通産業を始め

59 なお、当時の厚生年金に関する厚生労働省の試算によれば、加入条件を週20時間とすると、約310万人が対象となり、年間約3,400億円の新たな企業負担が発生するとされた。

60 総務省「労働力調査」（平成22年度）によれば、週の労働時間が35時間未満の者のうち、約50.3%が従業員100人未満の事業所に勤めている実態があり、中小企業に集中しているといえる。同様に、約21.3%が卸売・小売業で働いているなど、一部の産業の企業においては、非正規雇用者への適用拡大は大きな負担となり得る。

61 週労働時間20時間以上、従業員301人以上、月額賃金98,000円以上とされた。

62 「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）

63 第4回社会保障改革に関する集中検討会議（平23.3.5）

64 「社会保障改革における「安心3本柱」について－総理指示－」（平23.5.23）

65 第8回社会保障改革に関する集中検討会議（平23.5.23）

66 厚生労働省「社会保障制度改革の方向性と具体策」（平23.5.12）

67 雇用保険の適用要件は、①週労働時間20時間以上、②31日以上雇用見込みとされている。

とした労使各種団体からのヒアリング等も踏まえつつ検討がなされ、経営者側からは主に反対意見、労組側からは激変緩和措置として経過的な保険料減免措置の提案等がそれぞれ示された。

民主党においても、厚生労働部門会議年金ワーキングチーム等において議論がなされ、平成 23 年 11 月 29 日の社会保障・税の一体改革の年金部分に関する報告書では、短時間労働者への厚生年金の適用拡大に関する法案を国会提出すべきとされた。また、激変緩和措置を講じる必要性も併せて指摘された。その後、同報告書は、民主党厚生労働部門会議において了承された。

こうした意見を踏まえ、厚生労働省でも検討がなされ、12 月 5 日には厚生労働省社会保障改革推進本部の中間報告がとりまとめられた。そこでは、働き方に中立的な制度を念頭に、短時間労働者の被用者保険・厚生年金への加入について、激変緩和措置を検討した上で国会に法案提出することとされた。

以上の経緯により、平成 24 年 1 月 6 日、社会保障と税の一体改革素案⁶⁸において、短時間労働者への被用者保険・厚生年金の適用拡大については、企業や労働者への影響に配慮しつつ、平成 24 年通常国会への法案提出に向けて、関係者の意見を聞きながら検討することとされた。

同素案に基づき、厚生労働省は具体的な実施策の検討を行い、中小企業への配慮から従業員数に一定の要件を設定することなどが決定された。そこでは、労働時間の要件を週 20 時間以上に引き下げることで見込まれていた約 370 万人の新規対象者に対し、3 段階で適用拡大を実施していくこととされ、第 1 段階では、年収 80 万円⁶⁹以上、従業員数 300 人以上を新たな適用要件とし、まず約 100 万人を対象に適用拡大することが検討された⁷⁰。また、民間企業の健康保険組合についても、週 20 時間以上に加入要件を引き下げると、短時間労働者が企業健保に加入することでその分だけ市町村国保加入者が減少し、国庫負担の減少が見込まれることから、これに見合う金額を健保への財政支援に充てることなどが検討された。

しかし、約 370 万人への適用拡大による厚生年金及び健康保険における企業の追加負担が 5,400 億円とも試算される中、流通・外食産業や日本商工会議所などから反発が強まった。こうした状況を受けて、政府・与党は要件の調整を検討し、最終的に、対象を年収 94 万円（月額賃金 7.8 万円⁷¹）以上、従業員数 501 人以上とすることとし⁷²、新規

68 「社会保障・税一体改革素案」（平 24.1.6 政府・与党社会保障改革本部決定）

69 週 20～30 時間労働の国民年金加入者は年収 80 万～90 万円の層が多いことに配慮した。

70 第 2 段階では従業員数を 100 人以上とし、更に約 50 万人に適用を拡大、第 3 段階では年収・従業員数の要件を撤廃し、残る約 220 万人に適用を拡大することとされた。

71 セーフティーネットが必要と思われる若年フリーターや母子家庭の母といった第 1 号被保険者のおおむね半分がカバーされる水準であり、健康保険の標準報酬月額額の 3 等級に当たるとされる。

72 雇用期間は 1 年以上を条件とし、学生は適用対象から除外することとされている。

加入者数は約 45 万人へと縮小された⁷³。なお、3 年以内に対象を拡大していくこととされた。

（6）産休期間中の保険料免除

厚生年金保険法における育児休業期間中の保険料免除については、これまで3度の拡充が図られてきた。平成6年改正では、①育児休業中（子が1歳に到達するまで）の厚生年金保険料の本人負担分を免除し、②保険料免除期間は、保険給付の面では、保険料拠出を行った期間と同様に取り扱うこととされた。続く平成12年改正では、育児休業期間中の厚生年金保険料を本人負担分だけでなく事業主負担分も免除することとなった。さらに、平成16年改正では、①育児休業等期間のうち、子が3歳に到達するまでの期間について、保険料を免除することとし、②3歳未満の子を養育しながら就業を継続する者への給付算定上の配慮措置が創設された。よって、現在では育児休業期間については最大3年間まで厚生年金保険料が免除されるが、産前産後休業期間は免除の対象となっていない。出産時には出産手当金⁷⁴の支給等があるものの、こうして育児休業と産前産後休業とで取扱いに差異が存在する点については従来議論があった。

平成23年5月には集中検討会議において、厚生労働省より育児期間中の者に係る配慮措置の拡充として、産前産後期間中の厚生年金保険料の免除についても問題提起がなされた⁷⁵。これを踏まえ、政府・与党による一体改革成案では、産休期間中の年金保険料免除が盛り込まれた。

厚生労働省においても次世代育成の観点から産休期間中の保険料負担免除について法案提出に向けた検討がなされた⁷⁶。社会保障審議会年金部会においても議論がなされ、女性の就労継続支援や、子育て世代の経済的負担の軽減及び使用者の負担軽減に資することなどから、産前産後休業期間中の厚生年金保険料負担を免除する措置をとることが適当であるとの意見が多数を占めた⁷⁷。

以上の検討を経て、産休期間中の保険料負担免除については、子ども・子育て支援施策という位置付けがなされ、一体改革大綱に盛り込まれた。

（7）両法律案の提出

以上の経緯により、第180回国会において、平成24年2月10日、「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」（閣法第26号）が閣議決定され、同日、国会に提出された。また、3月30日、「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」（閣法第74号）が閣議決定され、同日、

73 企業側の厚生年金と健康保険における追加負担は800億円（厚生年金500億円、健康保険300億円）と試算される。

74 産休期間中は、健康保険から原則として日給の3分の2程度が支給される。

75 第8回社会保障改革に関する集中検討会議（平23.5.23）

76 「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）

77 「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」（平23.12.16）

国会に提出された。なお、同法案においては、当初より被用者年金の一元化に関する制度改正も合わせて盛り込まれることが検討されてきたが、共済年金の職域加算部分の取扱いについて検討を要したことなどから、別法案⁷⁸として国会に提出されている。

3. 両法律案の概要

(1) 国民年金法改正案

ア 法案の趣旨

平成 24 年度における基礎年金に係る国庫負担割合について、国債を発行し、交付することにより 2 分の 1 とする等の措置を講ずるとともに、平成 12 年度以降の各年度における年金額等の改定の特例措置による年金額等の水準について段階的な適正化を図る等のため、所要の措置を講ずる。

イ 法案の概要

(ア) 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 関係

①平成 24 年度について、国庫は、交付国債により、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 と 36.5 % の差額を負担することとする⁷⁹。

②平成 24 年度の国民年金保険料の免除期間について、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を前提に年金額を計算するものとする⁸⁰。

(イ) 特例水準の解消関係

①世代間公平の観点から、老齢基礎年金等の年金額の特例水準 (2.5 %) について、平成 24 年度から平成 26 年度までの 3 年間で解消する (図表 3 参照)。

図表 3 特例水準の解消に伴う年金額の推移 (物価・賃金に変動がない場合)

	平成 24 年 4 月	平成 24 年 10 月	平成 25 年 4 月	平成 26 年 4 月	特例水準解消による影響額
特例水準解消幅	—	0.9%	0.8%	0.8%	—
基礎年金年金額	65,541 円	64,941 円	64,400 円	63,866 円	△ 1,675 円
厚生年金(標準世帯)年金額	230,940 円	228,823 円	226,925 円	225,040 円	△ 5,900 円

(出所) 厚生労働省資料より作成

②これまで年金と連動して同スライド措置がとられてきた単親家庭や障害者等の手当

78 「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」(閣法第 78 号)。なお、同法案では、共済年金の職域加算部分の取扱いについて、「公務員共済の職域加算額(中略)の廃止と同時に新たな公務員制度としての年金の給付の制度を設けることとし、その在り方について、平成 24 年中に検討を行い、その結果に基づいて、別に法律で定めるところにより、必要な措置を講ずる」とされている。

79 平成 25 年度から税制抜本改革実施の前年度までの年度については、必要な税制上の措置を講じた上で、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を維持するよう、法制上・財政上の措置を講ずるものとしている。

80 国民年金保険料免除期間の年金額は、国庫負担分に連動して設定されている(全額免除の場合、平成 20 年度まで: 3 分の 1、平成 21 年度から 23 年度まで: 2 分の 1)。

の特例水準（1.7％）についても、平成24年度から平成26年度までの3年間で解消する⁸¹。

ウ 施行期日

①基礎年金国庫負担割合2分の1関係：平成24年4月1日

②特例水準の解消関係：平成24年10月1日

(2) 年金機能強化法案

ア 法案の趣旨

公的年金制度の最低保障機能の強化のため、低所得者等の老齢基礎年金等の額の加算、高所得者の老齢基礎年金の支給停止及び受給資格期間の短縮を行うとともに、産前産後休業期間中の厚生年金保険の保険料免除、短時間労働者への厚生年金保険の適用拡大等の所要の措置を講ずるほか、基礎年金の国庫負担割合を2分の1とするための安定した財源の確保が図られる年度を定める等の所要の措置を講ずること。

イ 法案の概要

(ア) 年金制度の最低保障機能の強化、年金給付の重点化・効率化

①受給資格期間の短縮

・納付した保険料に応じた給付を行い、将来の無年金者⁸²の発生を抑えていくという視点から、老齢基礎年金の受給資格期間を10年に短縮する⁸³。

②低所得者等への年金額の加算

・年金制度の最低保障機能の強化を図る観点から、低所得⁸⁴である老齢基礎年金受給者に対して、福祉的な加算を行う。加算額は、定額加算（老齢基礎年金に月額6千円を加算）及び免除期間加算（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相当額を加算）の合算額とする。

・老齢基礎年金受給者への加算に併せ、障害基礎年金についても、2級で月額6千円、1級で月額7.5千円の加算を行う。遺族基礎年金も月額6千円の加算を行う。ただし、加算部分について所得制限を設ける。

③高所得者の年金額の調整

・低所得者等への加算の導入と併せて、世代内及び世代間の公平を図る観点から、高所

81 「児童扶養手当法による児童扶養手当の額等の改定の特例に関する法律」（平成17年法律第9号）の一部改正。

82 現在無年金である高齢者に対しても、改正後の受給資格期間を満たす場合には、経過措置として、施行日以降、納付済期間等に応じた年金支給を行う。

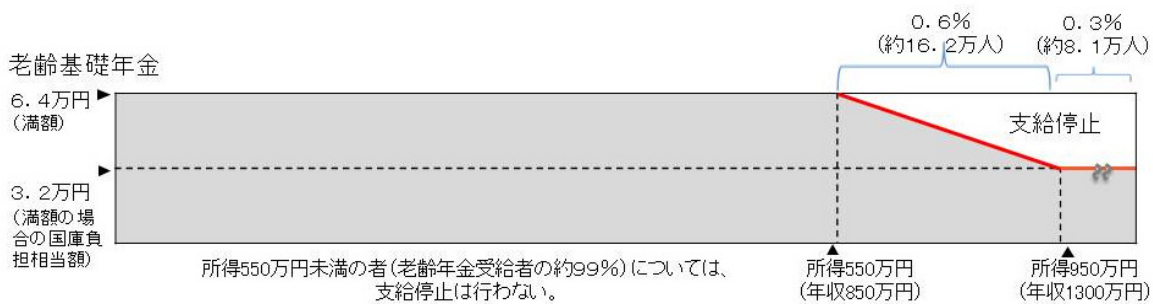
83 対象となる年金は、老齢基礎年金、老齢厚生年金、退職共済年金、寡婦年金、上記に準じる旧法老齢年金。なお、遺族年金については、死亡者が短期の加入の場合でも受給できる要件（死亡時まで納付済期間等が3分の2以上あること）に加えて、老齢年金の受給資格期間を満たした者が死亡した場合に支給されるという長期の要件があるが、10年の納付で老齢年金の資格期間を満たしたからといって30年間滞納していても遺族年金が受給できることにしたのは、両者のバランスが崩れるため、要件は25年のまま変更しない。

84 低所得者の範囲は、家族全員の市町村民税が非課税であり、かつ、年金収入及びその他所得金額が老齢基礎年金の満額以下である者とする。

得の基礎年金受給者の老齢基礎年金額について、国庫負担相当額を対象とした支給停止を行う。

- ・老齢基礎年金受給者について、所得 550 万円（年収 850 万円相当）を超える場合に、老齢基礎年金額の一部の支給停止を開始し、所得 950 万円（年収 1,300 万円相当）以上の者については、老齢基礎年金額⁸⁵の半額（最大 3.2 万円）を支給停止する（図表 4 参照）。
- ・災害、離職等による所得の減少により、支給停止を行うことが適当でないと思われる場合には、支給停止を解除する配慮措置を設ける。

図表 4 支給減額のイメージ



(出所) 厚生労働省資料

(イ) 基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 関係

- ①基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 が恒久化される特定年度を平成 26 年度と定める。

基礎年金国庫負担については、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として、「特定年度」⁸⁶を法律で定めることで、その年度以降、恒久的に基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 が達成されることとされている。

- ②平成 24 年度に発行する交付国債の償還に関する事項を定める⁸⁷。

- ・償還期間は平成 26 年度から 20 年間とする。
- ・償還財源には、税制抜本改革により確保される財源（消費税収）を充てる。

(ウ) 短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大

- ・短時間労働者に対する厚生年金及び健康保険の適用拡大を行う（図表 5 参照）。

85 施行時期として想定される平成 27 年 10 月時点では物価スライド特例水準の解消が実現していることを踏まえ、約 6.4 万円としている。

86 「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）附則第 16 条第 1 項は、特定年度について、「税制の抜本的な改革（所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号）附則第 104 条の規定に従って行われる税制の抜本的な改革をいう。）により所要の安定した財源の確保が図られる年度」と規定する。

87 発行額は約 3 兆円（元本（約 2.6 兆円）＋運用収入相当額（約 0.4 兆円））。なお、運用収入相当額は、償還期間を踏まえ設定。具体的には、元本額を各年限ごとの譲渡可能な国債に投資したと仮定して計算。また、発行額を償還期間で除して算出される毎年の償還額は約 1,500 億円と見込まれる。

- ・平成 31 年 3 月末日までの間に対象を拡大するための法制上の措置をとる。

図表 5 適用拡大要件の比較

	現 行	今回の改正	(参考) 平成 19 年 被用者年金一元化法案
勤務時間	週 30 時間以上	週 20 時間以上	週 20 時間以上
収 入	—	月額 7.8 万円以上 (年収 94 万円以上)	月額 9.8 万円以上
勤務期間	—	1 年以上	1 年以上
学 生	—	適用除外	適用除外
従業員数	—	501 人以上	301 人以上
(参考) 対象者数		約 45 万人	約 10 ～ 20 万人

(出所) 厚生労働省資料より作成

- ・短時間労働者など賃金が低い加入者が多く、その保険料負担が重い医療保険者に対し、その負担を軽減する観点から、賃金が低い加入者の後期高齢者支援金・介護納付金の負担について、被用者保険者間で広く分かち合う特例措置を導入し、適用拡大によって生じる保険者の負担を緩和する（影響緩和措置）。

(エ) 産休期間中の保険料免除

- ・次世代育成支援の観点から、産前産後休業を取得した者に、育児休業同様の配慮措置を講ずる。

①産前産後休業期間中の保険料徴収の特例

産前産後休業期間⁸⁸中の厚生年金及び健康保険の保険料を免除する。

②産前産後休業を終了した際の標準報酬の改定

産前産後休業終了後に育児等を理由に報酬が低下した場合に、定時決定まで保険料負担が改定前のものとならないよう、産前産後休業終了後の 3 か月間の報酬月額を基に、標準報酬月額を改定する。

(オ) 遺族基礎年金の父子家庭への拡大

- ・遺族基礎年金の支給対象を「子のある妻」ではなく、「子のある配偶者」とする⁸⁹。
(「子のある夫」の追加。)

(カ) その他の制度改善事項

- ・未支給年金の請求範囲の拡大、国民年金保険料免除に係る遡及期間の見直し等所要の措置を実施する。

88 産前産後休業期間とは、産前 6 週間（多胎妊娠の場合 14 週間）、産後 8 週間のうち、被保険者が労務に従事しなかった期間。

89 ただし、被扶養者である第 3 号被保険者（いわゆる専業主婦）が死亡した場合には、遺族基礎年金を支給しないこととなっている。

ウ 施行期日

- ①年金制度の最低保障機能の強化、年金給付の重点化・効率化（受給資格期間の短縮、低所得者等への年金額の加算、高所得者の年金額の調整）：
税制抜本改革の施行時期（消費税率 10%）に合わせ、平成 27 年 10 月
- ②基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 が恒久化される特定年度を平成 26 年度と規定：
税制抜本改革の施行時期（消費税率 8%）に合わせ、平成 26 年 4 月
- ③平成 24 年度に発行する交付国債の償還に関する事項：公布日
- ④短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大：平成 28 年 4 月
- ⑤産休期間中の保険料免除：公布の日から 2 年を超えない範囲内で政令で定める日
- ⑥遺族基礎年金の父子家庭への拡大：
税制抜本改革の施行時期（消費税率 8%）に合わせ、平成 26 年 4 月

4. 主な論点

(1) 年金財政の持続可能性

ア 消費税の引上げ

今回の改正により、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 への引上げは、消費税の引上げ分という安定財源を前提に、恒久化されることとなる。今後の更なる少子高齢化社会が見込まれる我が国にとって、年金制度の持続可能性の向上は不可欠であり、その意義は非常に大きい。

しかし、消費税引上げの実施は平成 26 年 4 月とされており、それまでの取扱いは引き続き検討することとされていることから、平成 25 年度の基礎年金国庫負担の財源については、同年度予算の編成過程において協議されることとなる。なお、平成 24 年度の財源は交付国債によることとされているが、野党側から粉飾的との批判もあり、「つなぎ国債」や「年金債」の検討もなされている⁹⁰。

また、今回の改正における基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の恒久化に代表されるように、社会保障と税の一体改革においては、消費税の増税分を財源とする制度改正が数多く含まれており、その施行は消費税の増税を前提としたものとなっている⁹¹。しかし、平成 26 年 4 月の消費税率 8% への引上げについては、平成 25 年秋にも経済状況を踏まえて最終判断を行うとされているところ、結果的に消費税率の引上げが遅れることとなった場合、今回の年金制度改正の施行もずれこんでいくこととなる。

イ 年金給付抑制策とマクロ経済スライド

平成 21 年度の社会保障給付費は 99.9 兆円であり、そのうち年金が 51.7 兆円

90 安住財務大臣記者会見（平 24.4.5）、『日本経済新聞』・『読売新聞』（平 24.4.6）、『日本経済新聞』（平 24.4.10）、『産経新聞』（平 24.4.12）等

91 今回の両法案により必要とされる経費は、基礎年金国庫負担（2 分の 1）のため、約 2.9 兆円（数値は平成 26 年度見込額）、年金交付国債償還のため約 0.15 兆円、最低保障機能の強化のため約 0.6 兆円とされている。

(51.8%)を占めている⁹²。社会保障と税の一体改革においては、社会保障給付の重点化・効率化についても検討がされてきたが、負担と給付の均衡という観点から、更なる年金給付抑制策を検討すべきとの指摘もある。今回の改正では、年金給付抑制策としては、特例水準の解消と高所得者の年金給付の見直しが盛り込まれるにとどまっている。平成23年6月の一体改革成案においては、それらとともに、年金支給開始年齢の引上げ、マクロ経済スライドの見直しといった年金給付抑制策が盛り込まれたが、最終的に平成24年2月の一体改革大綱ではそれぞれ今後の検討課題とされ、法案化は先送りされた。

マクロ経済スライドについては、今回の法改正では同スライド実施の前提となる特例水準の解消が果たされることから、一体改革大綱に沿って、今後はデフレ下の実施も含めた検討がなされよう。平成16年年金制度改正における試算では、マクロ経済スライドにより年に0.9%程度の年金給付額の引下げが見込まれ、これによる公費負担削減は、約0.1兆円となる。これは将来世代への負担先送りの抑制や年金給付総額の抑制にもつながることから、世代間の公平や制度の持続可能性を高めるのに資するとされる。しかし、基礎年金には基礎的消費支出との関係性も指摘されており、そうした観点からは一定の配慮も検討されるべきと解される。

(2) 働き方に中立的な社会保障等

ア 短時間労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大

今回の適用拡大により、今後は企業の負担等にも考慮しつつ、対象を拡大する方向で検討がなされる。こうした方向性はこれまで正社員との処遇格差に苦しんできた非正規労働者にとっては望ましいことだが、あわせて、非正規労働者の待遇改善に関しては労働政策の観点からも幅広い取組が求められる。

なお、適用拡大により第3号被保険者のうち就労している者の相当数を第2号被保険者へと移行させることで第3号被保険者数を減少させ、最終的な第3号被保険者制度の縮小・廃止に導くべきとの見解も見られる⁹³。

厚生年金の適用拡大の議論においては、厚生年金には基礎年金部分に報酬比例部分が上乗せされて支給されることから、保険料における均衡が意識されてきた。すなわち、9.8万円という月額収入が議論の大きな基準となってきた。9.8万円は現在の保険料納付の標準報酬下限であり、これに基づく厚生年金保険料の月額が16,084円となる。これに対し、平成24年4月現在、国民年金保険料の月額が14,980円である。しかし、今回の改正で新たに下限とされる7.8万円では、保険料月額が12,802円となり、国民年金の保険料月額を下回ることとなるが、報酬比例部分の分だけ受給される年金額は多くなる。これについては、負担と給付の観点からも公平性を損なうとの指摘がある。

また、適用拡大に対してより積極的な立場からは、以下のような問題点が指摘されて

92 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」

93 今回の改正により対象となる第3号被保険者は約20万人。他に第1号被保険者約10万人等。

いる。①今回対象となる労働者の範囲は余りにも限定的である⁹⁴。特に、格差の是正という観点からは本来保護されるべき中小企業における短時間労働者が排除されてしまう。②適用の要件の一つである1年間の雇用見込みについて、雇用保険（31日）や健康保険（2月⁹⁵）と比較して長いことから、例えば企業により雇用期間が分割されるなどして、その運用が適正に行われないのではないかという懸念がある。③同様に、ダブルジョブやマルチジョブに従事する者は適用拡大の対象とならない。

一方、適用拡大に消極的な立場からは、①中小企業やパートの多い特定産業において、過重な保険料負担が発生し、経営を圧迫する。②企業が保険料負担を避けるため雇用調整する可能性もあることから、労働者にとって必ずしもメリットとならない。さらには、第3号被保険者が第2号被保険者への移行を嫌って自ら就業調整⁹⁶する可能性もあるという意見も出されている。

なお、現在でも未適用事業所が10万以上あり、保険料の徴収を逃れる実態が依然として存在する。このため、非正規労働者に対するセーフティーネットを強化し、厚生年金制度の実効性を確保するためにも、早急に未適用事業所の適用促進等に向けた体制整備が求められる。

また、今回の適用拡大により制度的な格差の是正がなされるが、社会保障と税の一体改革においては、平成25年の国会に年金制度を一元化する新しい年金制度に関する法案が提出されることとされている。しかし、その具体的内容が明らかにされていないことから、今回の適用拡大との関係が不明確であるとの指摘もある。

イ 産休期間中の保険料免除

産休期間中の保険料免除については、年間約20万人が対象となるものと見込まれており、これによって産前産後休業と育児休業期間中について制度的な整合性がとれることとなるが、あわせて、企業において産休及び育休が十分に取得可能な環境整備にも努めていくことが望ましい。

なお、従来より、育休について保険料免除制度のない第1号被保険者とのバランスについても指摘がなされてきた。今回の措置は厚生年金保険料の中で財源が手当されるとしても、今回の制度改正により更に格差が拡大することに留意が求められる。

（3）年金制度の最低保障機能の強化等

受給資格期間の短縮や低所得者への加算については、年金保険料を十分に納付せずとも一定の年金額が受給可能となるため、公平性の観点や保険料納付意欲への影響などから、

94 厚生労働省試算によれば、非正規労働者は約1,700～1,800万人とされ、そのうち厚生年金の加入者は約900～1,000万人であり、未加入者は約700～800万人とされる。

95 健康保険では、短時間勤務でない通常の労働者（日雇特例被保険者を除く）については、原則として2月を超えて使用される場合、被保険者とされる。

96 厚生労働省「パートタイム労働者総合実態調査」（平成18年）によれば、就業調整の理由として主なものに、所得税の非課税限度額（年収103万円）、第3号被保険者の被扶養配偶者認定基準（年収130万円）がある。

モラルハザードの問題が絶えず指摘されてきた。これに対しては最終的に一体改革成案における当初案よりも定額加算部分を減らし、免除期間に応じた加算部分を組み合わせたことで一定の対応がとられたが、あくまで 40 年間保険料を納付することを前提とした制度設計がなされていることについて、国民に対する周知が求められる。

低所得者への加算や高所得者への減額調整では、公平性の観点から、所得の正確な把握が重要となる。また、現実的な行政コスト抑制の観点からも、平成 24 年 2 月 15 日に国会提出されたマイナンバー法案⁹⁷による社会保障・税番号制度の導入が期待される。現在、政府・与党内では国税庁と日本年金機構を統合・再編した「歳入庁」の創設に関する検討も進んでいるが、番号制度及び歳入庁により税と保険料が一体的に徴収されることは、保険料の未納対策としても有効だと考えられる。

また、今回の改正により、低所得者への年金額の加算を始めとして年金制度の最低保障機能の強化がなされるが、社会保障と税の一体改革においては、平成 25 年の国会に最低保障年金⁹⁸を創設する新しい年金制度に関する法案が提出されることとされている。この点、今回の最低保障機能強化と最低保障年金との関係を明らかにすべきであるとの指摘がある。

ア 受給資格期間（25 年）の短縮

受給資格期間の短縮により、低年金者が増える懸念も指摘されている。しかし、結果的に他の制度による給付が併せて必要だとしても、保険料を納付し年金の給付を受けることには一定の意義があるものと考えられる。また、厚生年金に加入していれば、報酬比例部分の受給を合わせることで一定額の確保が可能となつてこよう。

なお、受給資格期間を 10 年とすると、10 年を超えると保険料の納付意欲が減退するとの指摘も見られるが、実際に現行の受給資格期間である 25 年を超えたところでそうした問題は確認されていない。

イ 低所得者等への加算

今回の改正における特例水準の解消による年金額の削減は低所得者に対しても影響が及び、マクロ経済スライドのデフレ経済下における発動も検討すべきとされていることから、低所得者加算の果たす役割は重要となってくる。また、生活保護受給者の急増⁹⁹を踏まえると、低所得者加算を行うことで生活保護への転落を防止する役割を期待できる。

なお、保険には本来的に負担と給付の関係があることから、その枠組みにおいて所得再分配を行うことは抑制的であるべきであり、所得再分配を行うならば別の制度を活用すべきとの意見もある。

また、今回の改正では、保有資産を要件とすることは見送られた。保有資産の把握は実務上も困難だと思われるが、前述した社会保障・税番号制度の活用も将来的には検討

97 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」（閣法第 32 号）

98 全額税財源により、月 7 万円を支給するとされている。

99 厚生労働省「福祉行政報告例」（平成 24 年 1 月分概数）によれば、平成 24 年 1 月の受給者は 209 万人、受給世帯は 151 万世帯であり過去最多となっている。

課題となりうる。

ウ 高所得者の年金額調整

高所得者の年金額調整は、現在の受給者も対象となることから、世代内公平のみならず世代間公平にも資すると考えられる。ただし、本来的には保険料の負担、すなわち拠出と、それに応じた給付という関係が社会保険方式の基本であり、また、年金受給権には憲法上の財産権の問題もある。そうした観点からは、慎重な対応を求める意見も見られる。

高所得者については、世代間公平の確保の観点から年金課税についても検討がなされていたが、一体改革大綱では、年金課税の在り方については、今後の年金制度改革の方向性も踏まえた上で、見直していくこととされている。

エ 低年金・無年金対策（年金保険料の未納対策）

平成 22 年度の国民年金の保険料納付率は 59.3 % と近年下げ止まらない傾向が続いている¹⁰⁰。また、これに伴い未納者数も 321 万人となっている。将来の低年金・無年金者の増加を防止するためには、まずこうした保険料未納対策が重要となる。年金保険料の未納については、未納期間に応じて将来的な年金給付額が減額されることから、年金財政自体には影響を与えないという見解もあるが、例えばそうした未納が生活保護の受給につながる可能性も出てくる。

この点、未納者の約 2 割は免除対象となるとの指摘もあり、免除の積極的な活用も求められる。さらに、今回の制度改正により基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 が恒久化することを踏まえ、国庫負担部分の存在についても周知が重要となろう。

悪質な保険料滞納者対策として導入された国税庁への強制徴収委任も実施されたが、短時間労働者への適用拡大による負担増により、厚生年金の保険料未納率が上昇する可能性もある。現在検討されている事業所名の公表など厚生労働省による更なる取組が求められる。

国民年金の保険料納付率改善に関しては、昨年、国民年金保険料の納付を過去 10 年にわたって可能とする年金確保支援法¹⁰¹ が成立しており、今回の改正における短時間労働者への厚生年金適用拡大にもその効果が期待される。

5. おわりに

平成 24 年 2 月 29 日の党首討論において、谷垣自民党総裁は、野田総理からの平成 24 年度予算に関する自民党案¹⁰² における基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の財源についての

100 厚生労働省「平成 22 年度の国民年金の加入・保険料納付状況」。なお、過去 24 か月間の保険料が未納となっている者が未納者とされる。

101 「国民年金及び企業年金等による高齢期における所得の確保を支援するための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 93 号）

102 自由民主党「わが党の政策ビジョンと平成 24 年度予算」（平 24. 2. 24）

問いかけに対し、消費税で間違いのない旨明言した¹⁰³。これに象徴されるように、今回の改正を含む年金の現行制度の改善に関する民主党による取組と、自民党及び公明党の主張には大枠で政策の方向性に類似点も見受けられる¹⁰⁴。

しかしながら、社会保障と税の一体改革においては、今回の制度改正により年金の現行制度の改善に着手がなされ、引き続いて平成 25 年には新しい年金制度の創設に関する法案が提出されるとされているものの¹⁰⁵、新しい年金制度の具体的な内容や、現行制度からの移行イメージは現状では十分に明らかになってきていない。政府・与党には新しい年金制度に関し、必要な財源を含め具体的な説明が求められており、野党や広く国民に対し詳細な情報発信がなされ、それを踏まえた全般的な議論が展開されることが期待されている。

一体改革大綱では、「本大綱をもって野党各党に社会保障・税一体改革のための協議を提案し、与野党協議を踏まえ、法案化を行う」こととされている。将来世代に更なる負担を先送りすることなく、一体改革大綱の目指す社会保障制度の持続可能性と財政の健全性を実現するためには、負担と給付のバランスに関する制度の抜本的な改革に関する議論を避けて通ることはできず、「ねじれ国会」という現在の状況に鑑みれば、まさに与野党一体となった協議とそれに基づく取組が望まれる。

【参考文献】

勝俣妃「基礎年金国庫負担割合の維持と財源確保～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～」『立法と調査』（2011.3）No.314

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』（2012.1）No.324

103 第 180 回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第 1 号 4 頁（平 24.2.29）参照。なお、平成 22 年参議院通常選挙における自民党マニフェスト「自民党政策集 J-ファイル 2010」においても、消費税の 10%への引上げとともに、基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 を消費税財源により賄うことが示されている。

104 平成 22 年参議院通常選挙におけるマニフェストにおいて、自民党及び公明党は、低所得者の基礎年金受給に関し給付を上乗せする措置とともに、受給資格期間の 10 年への短縮をそれぞれ主張している。また、自公政権時代の平成 19 年には被用者年金一元化法案が提出されている。

105 法律成立後の施行時期については未定とされている。第 180 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号第 18～19 頁（平 24.3.16）参照。