

# 年金二法案・社会保障改革推進法案の審議

## — 年金機能強化・被用者年金一元化・社会保障改革推進 —

厚生労働委員会調査室 ねぎし たかし すぎやま あやこ ふじた たけひろ  
根岸 隆史・杉山 綾子・藤田 雄大

### 1. はじめに

#### (1) 現行の社会保障制度の現状及び課題

我が国の現行の社会保障制度は、昭和36年（1961年）に実現した国民皆保険・皆年金を始め、高度成長期に基本的枠組みが整備されてきた。そのため、①正規雇用・終身雇用・完全雇用といった雇用形態、②右肩上がりの経済成長、③企業の福利厚生の実・核家族モデル・地域社会のつながりといった当時の社会背景が前提となっている。

しかし、半世紀以上を経過した今日、①少子高齢化といった人口構成の大きな変化、②非正規労働者の増大など雇用基盤の変化、③単身高齢世帯の増加など家族形態の変化、④都市化と過疎化の同時進行、地域コミュニティの弱体化等の地域基盤の変化など、社会保障制度を取り巻く状況は大きく変化している。このため、世代間・世代内の給付・負担の不公平、ニーズの変化に対応したサービスの充実・強化の必要性、負担の次世代への先送りといった課題が生じており、財源も含めた社会保障制度の抜本的な改革が必要とされている。

#### (2) 社会保障と税の一体改革の経緯

平成21年の第45回衆議院議員総選挙の結果、9月16日に民主党を中心とする新政権が誕生し、新政権の下での社会保障改革の議論がスタートした。

平成22年10月28日、社会保障改革の全体像について政府・与党が一体となって、国民に分かりやすい選択肢を提示するとともに、その財源の確保について一体的に検討する場として、「政府・与党社会保障改革検討本部」（以下「検討本部」という。）が設置された。この検討本部の議論に資するため、内閣総理大臣が社会保障分野等の有識者の参集を求め、11月9日に第1回の「社会保障改革に関する有識者検討会」（以下「有識者検討会」という。）が開催され、5回の検討を経て、12月8日、「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～」が取りまとめられた。この報告書では、社会保障改革の3つの理念と5つの原則を示すとともに、社会保障改革の当面の目標として中規模の高機能な社会保障体制を設定するべきとしている。

検討本部は、有識者検討会の報告等を受け、平成22年12月10日、「社会保障改革の推進について」を決定した。また、「社会保障改革の推進について」は、12月14日、閣議決定され、この中で、具体的な制度改革案と必要財源の安定的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」とされた。

平成23年1月21日、検討本部は、社会保障・税一体改革の検討を集中的に行うとともに

に、国民的な議論をオープンに進めていくため、少数の閣僚及び与党幹部と民間有識者からなる「社会保障改革に関する集中検討会議」の設置について決定した。同会議では、5月12日に厚生労働大臣から厚生労働省案が示され、これをたたき台として更に議論がなされた。その後、6月2日に、厚生労働省案、各委員からの意見、各界からのヒアリング、与党の報告等を総合的に勘案して、社会保障の具体的方向について「社会保障改革案」が取りまとめられた。

社会保障改革案をベースとして、歳出とともに歳入の改革も一体として行う社会保障と税制の一体改革の成案を作成するため、平成23年6月3日、検討本部の下に「成案決定会合」が設置された。成案決定会合は、5回の会合を経て、6月30日、「社会保障・税一体改革成案」を決定し、7月1日、閣議報告を行った。

平成23年10月、「社会保障・税一体改革成案」等を踏まえ、社会保障制度改革の着実な推進を図るため、「厚生労働省社会保障改革推進本部」（以下「厚労省推進本部」という。）が設置され、12月5日に、社会保障審議会の各部会等における検討状況等を踏まえた「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）」が取りまとめられた。この中間報告では、各分野ごとに改革の方向性が示されるとともに、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。

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」（以下「改革本部」という。）において、一体改革に関し、本部長（内閣総理大臣）から、①年内目途に、6月の「成案」を具体化した「素案」取りまとめ、②政府・与党で十分調整。政府部内は関係5大臣を中心に取りまとめ、③社会保障の機能強化の内容等を国民に分かりやすく説明との指示がなされた。

平成23年12月7日から、官房長官、財務大臣、総務大臣、厚生労働大臣、社会保障・税一体改革担当大臣による5大臣会合が開催され、12月20日、厚労省推進本部の中間報告をベースとした「社会保障・税一体改革素案骨子（社会保障部分）」が了承された。また、12月30日には「社会保障・税一体改革素案（案）」が取りまとめられた。その後、平成24年1月6日、改革本部において「社会保障・税一体改革素案」が決定され、同日閣議報告された。平成24年2月17日、社会保障・税一体改革素案の内容を踏襲した「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された。

### （3）社会保障と税の一体改革関連法案の提出及び3党協議

平成24年1月に召集された第180回通常国会に、社会保障・税一体改革大綱に沿って、「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」という。）及び「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」（以下「被用者年金一元化法案」という。）を始め一体改革関連法案が提出され、特別委員会を設置し一括して審議される

<sup>1</sup> 衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会に付託された法案は、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、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、公的年金制度の財

こととなった。

一体改革関連法案については、平成24年5月8日以降、衆議院本会議において順次趣旨説明が行われた後、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会<sup>2</sup>において審議が開始された。

法案をめぐることは、多くの論点で与野党の隔たりが大きいことから、合意を得るべく、平成24年6月8日から、衆議院における審議と同時進行で、民主、自民、公明の3党間で修正協議が開始された。3党による連日の協議の結果、6月15日に修正の合意に達し、社会保障・税一体改革に関する三党実務者間会合合意文書が交わされた。また、6月21日には3党の幹事長間においても三党確認書が交わされている（以下、民主党、自民党、公明党の合意を「三党合意」という。）。

三党合意では、自民党が提案した「社会保障制度改革基本法案（仮称）骨子」をベースとした「社会保障制度改革推進法案」（以下「改革推進法案」という。）の第180回国会中の成立を図ることや、一体改革関連法案について修正等を行うことが合意されている。

三党合意を受けた修正及び議員立法の提出<sup>3</sup>を経て、8本の一体改革関連法案は、平成24年6月26日、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及び衆議院本会議において可決され、参議院に送付された。参議院においては、7月11日以降、本会議において順次趣旨説明が行われた後、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会<sup>4</sup>において審議が開始され、8月10日、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及び本会議において可決され成立した。

本稿では、一体改革関連法案のうち、年金機能強化法案、被用者年金一元化法案及び改革推進法案について、その概要及び国会における主な議論を紹介する。

## 2. 法律案の概要

### （1）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（年金機能強化法案）

本法律案は、社会保障と税の一体改革において、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念頭に、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ふ二段階の制度改革が実施されるに当たり、社会保障・税一体改革大綱に基づき、現行制度の改善を行うものとされ、平成24年3月30日、閣議決定され、同日国会に提出された<sup>5</sup>。

---

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、子ども・子育て支援法案、総合子ども園法案、子ども・子育て支援法及び総合子ども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案、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の7法案。

<sup>2</sup> 平成24年4月26日設置。

<sup>3</sup> 政府提出法律案のうち、総合子ども園法案は衆議院において採決されず、議員立法による就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案が可決され参議院に送付された。

<sup>4</sup> 平成24年7月6日設置。

<sup>5</sup> 本法律案の修正前の概要については、根岸隆史「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—」『立法と調査』（2012.5）No.328 参照。

本法律案では、消費税引上げによる社会保障の安定財源確保を前提に、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・健康保険の保険料免除、短時間労働者への厚生年金・健康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とされたが、衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における審議や三党合意を受け、衆議院において以下のとおり修正された（図表1参照）。

図表1 政府原案及び衆議院修正の概要

項目	政府原案	三党合意確認書を踏まえた修正の内容 (●は三党合意で今後法制化するとされた事項)
基礎年金国庫負担割合2分の1の恒久化	・基礎年金国庫負担割合2分の1を平成26年度から恒久化する。	(原案どおり) (平成26年4月施行)
低所得者への年金額加算	・一定の低所得者の基礎年金(老齢・障害・遺族)に対して、一定額の加算を行う。	○原案は削除し、消費税引上げにより増加する消費税収を活用して、平成27年10月から、新たに低所得高齢者・障害者等への福祉的な給付措置を講ずるものとし、税制抜本改革法案の公布後6月以内に法制上の措置を講ずる旨を規定する <sup>6</sup> 。 ●本措置の対象者は年金受給者(低所得高齢者、障害者等)とする。 ●低所得高齢者への給付額は、5千円を基準に保険料納付期間等に応じて決定するものとする。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6分の1を基本とする加算を別途行う。 ●本措置による所得の逆転が生じないよう、補足的な給付を行う。 ●障害者等に対しても併せて給付を行う。障害1級相当の者は1.25倍とする。 ●給付金は、国が支給するものとし、事務は日本年金機構に委任する。 給付金は年金と同様に2か月ごとに支給する。 ●低所得高齢者・障害者等への福祉的な給付に係る法案は、消費税率引上げまでに成立させる。
高所得者の年金額調整	・一定の高所得の者について、基礎年金額の2分の1を限度として年金額の調整を行う。	○原案の規定は削除するが、年金機能強化法案の附則に、引き続き検討する旨を規定する。

<sup>6</sup> 平成24年7月31日、「年金生活者支援給付金の支給に関する法律案」(第180回国会閣法第83号)が閣議決定され、同日国会に提出されたが、衆議院において継続審査となった。

受給資格期間の短縮	・年金の受給権を得るために必要な資格期間を25年から10年に短縮する。	(原案どおり) (平成27年10月施行)
短時間労働者への適用拡大	・週の所定労働時間が20時間以上など一定の要件を満たす短時間労働者に厚生年金・健康保険の適用を拡大する。	○適用拡大の対象者の要件のうち、賃金月額について「7.8万円以上」を「8.8万円以上」に修正する。 ○実施時期を半年後ろ倒し、平成28年10月1日とする。 ○「施行後3年までに適用範囲をさらに拡大する」規定を「施行後3年以内に検討し、その結果に基づき、必要な措置を講ずる」に修正する。
産休期間中の社会保険料免除	・産前・産後休業期間中の厚生年金・健康保険料の負担を免除する(労使双方)。	(原案どおり) ○年金機能強化法案の附則に、国民年金第1号被保険者に対する産前6週間産後8週間の保険料免除措置について検討する旨の規定を盛り込む。 (公布の日(平成24年8月22日)から2年を超えない範囲内で政令で定める日から施行)
遺族基礎年金の父子家庭への支給	・遺族基礎年金の支給を母子家庭だけでなく父子家庭にも拡大する。	(原案どおり) (平成26年4月施行)
交付国債の償還	・平成24年度の基礎年金国庫負担2分の1に充てるための交付国債の償還に関する規定を定める。	○交付国債関連の規定は削除する。 ●交付国債に代わる基礎年金国庫負担の財源については、別途、政府が所要の法的措置を講ずる <sup>7</sup> 。

(出所) 厚生労働省資料より作成

## (2) 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 (被用者年金一元化法案)

本法律案は、被用者年金制度の成熟化、少子高齢化の一層の進展等を背景に、社会保障・税一体改革大綱に基づき、公的年金制度の一元化を展望しつつ、年金財政の範囲を拡大して制度の安定性を高めるとともに、民間被用者及び公務員を通じ、将来に向けて、保険料負担及び保険給付の公平性を確保することにより、公的年金制度全体に対する国民の信頼を高めるため、公務員及び私立学校教職員についても厚生年金保険制度を適用する措置等を講じようとするものであり、平成24年4月13日、閣議決定され、同日、国会に提出さ

<sup>7</sup> 交付国債は、その償還については年金機能強化法案に規定されたが、その発行については、「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」(第180回国会閣法第26号)に規定された。平成24年7月31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、同法案は修正され、交付国債の発行に関する規定が削除されるとともに、新たに年金特例公債の発行が盛り込まれた。なお、同法案は、衆議院において継続審査となった。また、同日、併せて「平成二十四年度における公債の発行の特例に関する法律案中修正」が閣議決定、衆議院で承諾され、「平成二十四年度における公債の発行の特例に関する法律案」(第180回国会閣法第2号)は、「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案」と改められ、年金特例公債に関する規定を追加する修正がなされた。しかし、同法案は、参議院において審査未了、廃案となった。

れた。主な内容は以下のとおりである。

なお、平成 19 年 4 月に自公政権下で提出された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（以下「平成 19 年法案」という。）と、ほぼ同内容<sup>8</sup>となっている。

#### ア 厚生年金への統一（制度的な差異の解消）

公務員及び私学教職員（以下「公務員等」という。）も厚生年金に加入することとし、2 階部分の年金を統一することで、制度的な差異を解消する。主な差異は図表 2 のとおりで、基本的に厚生年金にそろえられる<sup>9</sup>。

#### イ 保険料率の引上げ

公務員等の 1、2 階部分の保険料率を毎年 0.354% ずつ引き上げ<sup>10</sup>、公務員は平成 30 年に、私学教職員は平成 39 年に、厚生年金と同じ 18.3% とするスケジュール<sup>11</sup>を、法律に明記する。

#### ウ 共通財源の仕分け

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<sup>12</sup>（4.2 年分）に相当する額を、共通財源として仕分ける。共通財源となる積立金の額は、公務員共済は 24 兆円、私学共済は 1.7 兆円、各共済に残る積立金の額は、公務員共済で 20.7 兆円（3.6 年分）、私学共済で 2 兆円（5.1 年分）となる。

#### エ 事務組織

効率性の観点から、医療保険実施のために存続する共済組合や日本私立学校振興・共済事業団（以下「私学事業団」という。）が、それぞれの加入者に関する厚生年金の事務を引き続き行う。

積立金の管理・運用は各組織（年金積立金管理運用独立行政法人、国家公務員共済組合連合会、地方公務員共済組合連合会、私学事業団）が、厚生労働大臣が策定する「積立金基本指針」に沿って行い、一元化された厚生年金制度全体の給付と負担の状況について、国民に分かりやすく開示する。

#### オ 職域部分

共済年金の 3 階部分（職域部分）は、同一報酬同一給付という公平性を確保するため廃止する。廃止後の新たな年金については、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。ま

<sup>8</sup> 平成 19 年法案との違いは、パートへの社会保険適用拡大が、被用者年金一元化法案ではなく、関連法案である年金機能強化法案に盛り込まれたことである。その他、恩給期間に係る共済年金の給付削減の下限額が、消費者実態調査の結果を踏まえ、250 万円から 230 万円に下げられていること、共通財源以外の積立金を保険料の激変緩和に充てることのできるのを私学共済に限っていることが主な違いである。

<sup>9</sup> 女子の支給開始年齢の差異については経過措置として存続する。また、年金の端数処理については、厚生年金が 50 円未満を切捨てとしていたところ、50 円未満を切捨てとするなど、共済年金にそろえている。

<sup>10</sup> 現行の共済年金の保険料率は 1 階～3 階までの給付に対するものであるが、本法律案の成立により職域部分（3 階）が廃止となった場合も保険料率は維持されるため、職域部分が廃止される平成 27 年 10 月において、1、2 階部分の保険料率が実質的に引き上げられる。

<sup>11</sup> 平成 24 年 9 月現在の保険料率は、公務員が 16.216%、私学教職員が 13.292%。

<sup>12</sup> 保険料で賄われる 1、2 階部分の年間の支出に対して、何年分の積立金を保有しているかという水準。

図表2 制度の主な差異

	厚生年金	共済年金
①被保険者の年齢制限	○70歳まで	○年齢制限なし（私学共済除く）
②未支給年金の給付範囲	○死亡した者と生計を同じくしていた配偶者、子、父母、孫、祖父母、又は兄弟姉妹 ※年金機能強化法で、甥姪など3親等内の親族にも拡大	○遺族（死亡した者によって生計を維持していた配偶者、子、父母、孫、祖父母）、又は遺族がないときは相続人
③老齢給付の在職支給停止	○老齢厚生年金受給者が厚年被保険者となった場合 ・65歳までは（賃金＋年金）が月額28万円を超えた場合、年金の一部又は全部を支給停止。 ・65歳以降は（賃金＋年金）が月額46万円を超えた場合、年金の一部又は全部を支給停止。 ○老齢厚生年金受給者が共済組合員となった場合 年金の支給停止なし。	○退職共済年金受給者が共済組合員となった場合 （賃金＋年金）が月額28万円を超えた場合、年金の一部又は全部を支給停止。 3階部分は支給停止。 ※私学共済の退職共済年金受給者が私学共済加入者となった場合は、厚年と同様の方式 ○退職共済年金受給者が厚年被保険者等となった場合 （賃金＋年金）が月額46万円を超えた場合、年金の一部又は全部を支給停止。
④障害給付の支給要件	○初診日の前々月までの保険料納付済期間及び保険料免除期間を合算した期間が3分の2以上必要（保険料納付要件あり）。	○保険料納付要件なし。
⑤遺族年金の転給	○先順位者が失権しても、次順位以下の者に支給されない。 例：遺族年金受給中の子供のいない妻が死亡すると、その遺族年金は支給されなくなる。	○先順位者が失権した場合、次順位者に支給される。 例：遺族年金受給中の子供のいない妻が死亡したとき、一定の場合、その遺族年金が父母等に支給される。
（経過的措施）		
⑥女子の支給開始年齢	○60歳台前半の特別支給の老齢厚生年金の支給開始 年齢引上げは、男子の5年遅れのスケジュール。	○60歳台前半の特別支給の退職共済年金の支給開始 年齢引上げは、男子と同じスケジュール。

（出所）厚生労働省資料より作成

た、施行日において受給権を有しない共済年金加入者が、それまで保険料を払い込んだ職域部分の取扱いについても、別に法律で定める旨を規定している。

#### カ 追加費用

昭和34年まで公務員には恩給制度が適用されていたが、同年の国家公務員共済年金制度設立後は、過去分の恩給期間に係る給付も共済年金として支給されることとなった。それまで保険料負担がなかった恩給期間に係る共済年金の給付については、過去の経緯を踏まえ、全額国庫が追加費用として負担している。本案においては、恩給期間に係る給付について、本人負担に見合った水準とするため、27%引き下げる。ただし、減額は

給付額全体の10%を上限とし、年230万円以下の公的年金給付は減額しないこととしている。

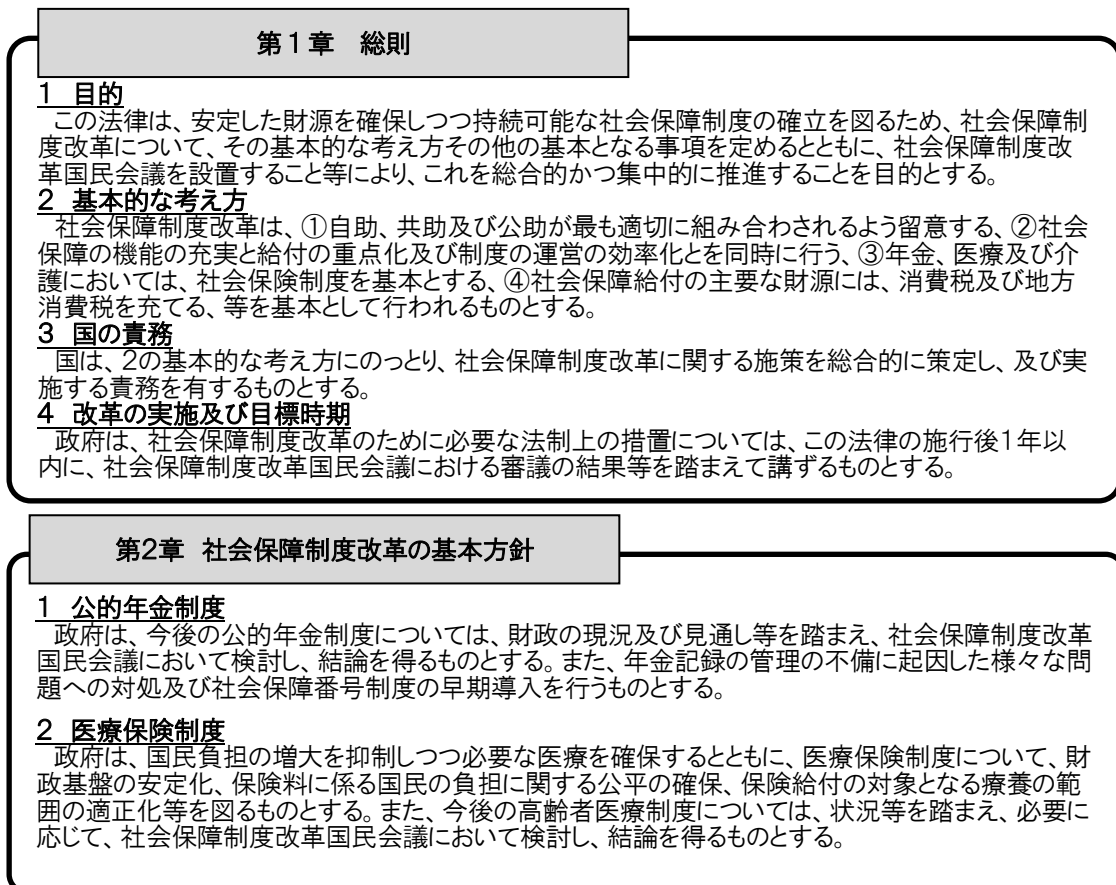
施行日について、ア～オについては、平成27年10月から施行する。カについては、公布後1年を超えない範囲で政令で定める日から施行する。

なお、衆議院において修正が行われたが、その内容は、関連する法案の修正に伴う形式的なものとなっている。

### (3) 社会保障制度改革推進法案（改革推進法案）

本法律案は三党合意を受け、平成24年6月20日、衆議院に議員立法で提出された。本法律案は、安定した財源を確保しつつ持続可能な制度の確立を図るため、社会保障制度改革について、その基本的な考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」という。）を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進することを目的とし、①社会保障制度改革に関する基本的考え方などの総則、②公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策の4分野に関する改革の基本方針、③国民会議に関する事項、④施行期日及び生活保護制度の見直しに関する附則で構成されており、概要は図表3のとおりである。

図表3 社会保障制度改革推進法案の概要





## 第2章 社会保障制度改革の基本方針(続き)

### 3 介護保険制度

政府は、介護保険の保険給付の対象となる介護サービスの範囲の適正化等による介護サービスの効率化及び重点化を図るとともに、国民の負担の増大を抑制しつつ必要な介護サービスを確保するものとする。

### 4 少子化対策

政府は、就労、結婚、出産、育児等の各段階に応じた支援を幅広く行い、待機児童に関する問題を解消するための即効性のある施策等の推進に向けて、必要な法制上又は財政上の措置等を講ずるものとする。

## 第3章 社会保障制度改革国民会議

### 1 社会保障制度改革国民会議の設置

内閣に、社会保障制度改革国民会議を置く。

### 2 組織等

国民会議は委員 20 人以内をもって組織すること、委員は国会議員を兼ねることを妨げないこと等を定める。

### 3 設置期限

国民会議は、この法律の施行の日(平成 24 年8月 22 日)から1年を超えない範囲内において政令で定める日まで置かれるものとする。

## 附 則

### 1 施行期日

この法律は、公布の日(平成 24 年8月 22 日)から施行する。

### 2 生活保護制度の見直し

政府は、生活保護制度に関し、不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、給付水準の適正化、被保護世帯に属する者の就労の促進等、必要な見直しを行うものとする。

(出所) 当調査室で作成

## 3. 国会における主な議論

### (1) 年金機能強化法案

#### ア 年金制度の最低保障機能の強化

#### (ア) 受給資格期間の短縮

法案では、納付した保険料に応じた給付を行い、将来の無年金者の発生を抑えていくとの観点から、老齢基礎年金の受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮することとされた。

受給資格期間の短縮の実施時期について、政府より、社会保障と税の一体改革では、社会保障の充実策は消費税引上げによる安定財源確保を前提に実施することとされており、新たな年金給付には約 300 億円の公費財源が必要となること、また、制度実施に一定の準備期間が必要であることから、消費税率引上げ(8%→10%)に伴い平成 27

年10月1日より施行されることとなる旨説明がなされた<sup>13</sup>。

受給資格期間の短縮による対象者について、政府より、65歳以上の無年金者約42万人のうち、約17万人、約40%の人々の年金受給が可能となる旨説明があった<sup>14</sup>。

なお、受給資格期間の短縮の実施による国民年金保険料納付への影響について、政府より、保険料は10年納付すればよいわけではなく、40年間の保険料納付が法律上の義務であり、10年分の保険料納付では受給する年金額も低額にとどまること、また、障害年金及び遺族年金の受給には保険料の納付が求められることなど、年金制度の仕組みを丁寧かつ分かりやすく説明し、納付につなげていきたい旨説明があった<sup>15</sup>。あわせて、広報周知の観点から、受給資格期間の短縮で新たに資格を得る者について行政の側で対象者の把握に努め、年金の請求手続の勧奨などを行っていく旨が表明された<sup>16</sup>。

無年金対策に関連し、納付制度における取組として、政府より、過去3回実施された特例納付<sup>17</sup>と同じ方式では、保険料納付者との公平性や保険料納付意欲への影響等が課題となること、また、年金確保支援法<sup>18</sup>による納付可能期間の過去10年への延長<sup>19</sup>（3年間の時限措置）については、10年より前の未納期間が長い場合には受給資格期間を満たすことができないことなどから、今回は受給資格期間25年を10年に短縮することに至った旨説明があった<sup>20</sup>。

#### (イ) 低所得者等への年金額の加算

政府案では、年金制度の最低保障機能の強化を図る観点から、低所得<sup>21</sup>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こととし、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）の合算額とされた。また、障害基礎年金についても加算（2級で月額6千円、1級で月額7.5千円）を行い、遺族基礎年金も加算（月額6千円）を行うこととされた。

国会審議においては、年金額加算の要件となっている所得制限に関連し、加算の結果、所得の逆転現象が起こる可能性があることが指摘された。これに対し、政府より、現行制度においても所得制限がある給付では、所得制限の額ぎりぎりのところで所得の逆転現象が起こっており、今回の加算でもそうした逆転をなくすことには実務処理上困難な課題があり、一部逆転現象が起こることは承知しつつも理解願いたい旨説明がなされた

<sup>13</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号43頁（平24.5.30）

<sup>14</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号8頁（平24.5.30）

<sup>15</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号4頁（平24.5.30）

<sup>16</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第21号33頁（平24.6.25）

<sup>17</sup> 昭和45年、49年、53年にそれぞれ各2年間特例納付制度が実施され、国民年金が創設された昭和36年以降の期間の年金保険料を追納可能とする措置がとられた。

<sup>18</sup> 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）

<sup>19</sup> 平成24年10月施行。3年間の時限措置。

<sup>20</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第5号47頁（平24.5.22）

<sup>21</sup> 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。

なお、年金加算を受給させるため、厚生年金適用事業所において事業主が使用関係を偽って届出を行わなかった場合について、政府より、形式的には厚生年金保険法違反として罰則の対象となる旨説明がなされた<sup>23</sup>。

また、年金の繰上げ支給、繰下げ支給と加算の関係について、政府より、繰上げ、繰下げの事情にかかわらず現に受給している年金額により判定することとし、繰上げ受給には将来的な年金額の減少等のデメリットもあり、繰下げ受給は現に高い年金額を受給することから、特段の配慮措置は必要ない旨説明がなされた<sup>24</sup>。

加算対象者の所得把握について、政府より、市町村の所得情報を利用し、他の社会保障制度でも用いられる低所得者の範囲を基本として加算対象となる低所得者を決定することとしており、施行時点で利用可能な情報を活用することで、早期に実施させられる仕組みとなっている旨説明がなされた<sup>25</sup>。

加算額である6千円の根拠や、生活費の地域差にもかかわらず全国一律で定額加算とすることについて、政府より、近年の単身高齢者の基礎的消費支出が月額6.7～7万円となっており、特例水準解消後の老齢基礎年金が6.4万円になることから、この両者の差額に相当する6千円の加算としており、全国一律で支給される老齢基礎年金への加算であることから、加算も全国一律とした旨説明があった<sup>26</sup>。

なお、年金保険料を意図的に納めずに低年金になった者への加算を行うことの公正性について指摘がなされた。これに対し、政府より、今回の政府案における加算は福祉的観点から実施するものであり、事情を把握した上で可能な限り公平性の観点からも理解が得られるような仕組みにしなければならない問題意識を有している旨説明がなされた<sup>27</sup>。

低所得者の概念と資産要件について、政府より、資産を調査して膨大な数の支給の実施が可能かという問題、また、資産を有していても日々の収入は最低限のレベルだった場合に資産の売却等を強いるべきかどうかという議論もあり、制度にはどこかで割り切ることが必要であり、大局的に判断せざるを得ない旨説明がなされた<sup>28</sup>。

国会審議においては、年金受給額への加算による年金保険料の納付意欲への影響について懸念が示された。これに対し、政府より、低年金対策として一定の効果を出しつつ納付意欲を損なわない仕組みにする必要があることから、加算の対象者を限定した上で税財源によって福祉的な加算を行うこととしたが、対象者に対しては一律月額6千円の加算としつつ、保険料の納付意欲を損なわないよう免除を受けた期間に応じた割増しの

<sup>22</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第10号4頁（平24.5.29）

<sup>23</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号15頁（平24.6.7）

<sup>24</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号15頁（平24.6.7）

<sup>25</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号15頁（平24.6.7）

<sup>26</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号43頁（平24.5.30）

<sup>27</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第10号30頁（平24.5.29）

<sup>28</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第10号35頁（平24.5.29）

加算を行うことで、できるだけ悪影響がないよう配慮している旨説明がなされた<sup>29</sup>。さらに、政府より、自分自身が将来低所得者加算の対象になるかどうかは若いうちには分からないことから、加算により保険料の納付意欲を阻害することはなく、高齢期の加算を期待して現在の自助努力を控えるよりは日本人の気質として高齢期に低所得にならないように一生懸命働くことが考えられ、そう促していくことが必要である旨述べられた<sup>30</sup>。

社会保険原理との関係では、保険料の納付と年金の受給という保険制度に基づく基本的な仕組みを維持し、不公平感に対する配慮が必要との指摘がなされた。これに対し、政府より、今回の年金加算は、現在の年金制度の基本的な仕組みを前提に公平性に留意しつつ検討してきており、ばらまきや保険原理に反するといったものではない旨説明がなされた<sup>31</sup>。また、6千円の定額加算と、国民年金の付加年金や厚生年金における保険料納付との公平性についても懸念が示されたが、政府より、低年金の解消のための施策であり、そうした議論があることは受け止める旨述べられた<sup>32</sup>。

生活保護を受給する低年金者に対する加算の効果について、政府より、あくまで今回の加算は年金制度の最低保障機能の強化を図るものであり、生活保護からの脱却だけを目的とするものではないこと、また、生活扶助によって支給されるのではなく、自分自身の年金として支給されることには、一定の意義があるものと考えられる旨説明がなされた<sup>33</sup>。

公明党が主張する25%の定率加算について、政府より、具体的な加算の方法は異なるものの、最低保障機能の強化など、現行制度の改善が必要だとする考えは同じであり、調整できるのであれば検討したい旨述べられた<sup>34</sup>。

低所得者対策として、年金加算、介護保険料の軽減などの措置に加え、給付付き税額控除を実施することについて、政府より、一部の低所得者がもらい過ぎるようなことがないよう施策を講じていく旨述べられた<sup>35</sup>。

以上の議論を経て、三党合意の結果、低所得者等への年金額の加算に係る案文は削除し、消費税引上げにより増加する消費税収を活用して、平成27年10月から、新たに低所得高齢者・障害者等への福祉的な給付措置を講ずるものとし、税制抜本改革法案の公布後6月以内に法制上の措置を講ずる旨を規定することとされた。当該措置においては、年金受給者（低所得高齢者、障害者等）を対象とし、低所得高齢者への給付額は、5千円を基準に保険料納付期間等に応じて決定するものとし、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6分の1を基本とする加算を別途行うこととされた。また、所得の逆転が生じないよう、補足的な給付を行うこととされた。低所得高

<sup>29</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号8頁（平24.5.30）

<sup>30</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号47頁（平24.5.30）

<sup>31</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号47頁（平24.5.30）

<sup>32</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第10号36頁（平24.5.29）

<sup>33</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号44頁（平24.5.30）

<sup>34</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第14号（その一）31頁（平24.6.5）

<sup>35</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号9頁（平24.6.7）

高齢者・障害者等への福祉的な給付に係る法案<sup>36</sup>は、消費税率引上げまでに成立させることとされている<sup>37</sup>。

定額の年金加算から福祉的給付へと修正がなされたことについて、修正案提出者より、保険料納付に基づかない給付は社会保険方式を中心とした現行制度になじまないことから、年金関連法で定められている年金制度の枠外において行われる福祉的給付措置とされた旨説明がなされた<sup>38</sup>。

福祉的給付の対象者数や費用、財源について、政府より、対象者は、低所得高齢者で政府案と同様に約 500 万人、所得の逆転現象防止のための補足的給付の対象者が、制度設計によって変わりうるものの、約 120 万人<sup>39</sup>、障害者等の対象者は、政府案と同様に約 190 万人と見込まれ、給付措置に要する費用は、制度の発足段階で約 5,600 億円となり<sup>40</sup>、その財源は消費税の増収分とすることがそれぞれ説明された<sup>41</sup>。なお、補足的給付について、政府より、対象となる要件として、年間の所得合計額が 77～87 万円であることとし、給付額は、所得が 77 万円を超えると所得が増えるにつれ徐々に減ることとなる旨説明がなされた<sup>42</sup>。

福祉的給付措置の事務を日本年金機構に委託することについて、修正案提出者より、福祉的な給付措置は年金受給者を基本的に対象とし、年金をベースに支給される仕組みとなっていることから、年金の支給を取り扱っている日本年金機構において事務を行うことが一番効率的と判断した旨説明がなされた<sup>43</sup>。

所得要件について、修正案提出者より、家族内である程度扶養できることに鑑み、住民税が家族全員非課税としている点は政府案と同様としつつ、所得合計額については、老齢基礎年金の満額以下とすると逆転現象が生じるとの指摘を踏まえ、補整して対応していく旨説明がなされた<sup>44</sup>。

#### (ウ) 高所得者の年金額の調整

当初の政府案では、低所得者等への年金額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こととされた。

具体的には、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、老齢基礎年金額の半額（最大 3.2 万円）を支給停止する

<sup>36</sup> 平成 24 年 7 月 31 日、「年金生活者支援給付金の支給に関する法律案」（第 180 回国会閣法第 83 号）が閣議決定され、同日国会に提出されたが、衆議院において継続審査となった。

<sup>37</sup> 平成 24 年 6 月 15 日に合意された三党実務者確認書において規定されている。

<sup>38</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 20 号 13 頁（平 24.6.22）

<sup>39</sup> 「年金生活者支援給付金の支給に関する法律案」（第 180 回国会閣法第 83 号）国会提出時の厚生労働省資料によれば、対象者数は約 100 万人とされている。

<sup>40</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 4 号 24 頁（平 24.7.19）

<sup>41</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 4 号 38 頁（平 24.7.19）

<sup>42</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 11 号 20 頁（平 24.7.31）

<sup>43</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 20 号 22 頁（平 24.6.22）

<sup>44</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 20 号 22 頁（平 24.6.22）

こととされた。

国会審議においては、こうした支給停止と、負担に応じた給付という社会保険原理との関係について懸念が示された。これに対して、野田内閣総理大臣より、社会保険方式を基礎とし、納めた分に見合っただけで老後の生活が設計されるのが基本との見解が示され、政府より、税金が入っている部分については調整を行いたい旨説明がなされた<sup>45</sup>。

また、年金の受給を制限することから、財産権との関係について懸念が示された。これに対し、政府より、公共の福祉に適合する限り、法律で事後的に変更することも許容されており、年金制度の中で低所得者への加算と併せて行うことで高齢者の世代間、世代内の再配分を図るものであり、その公益性は高いと考えている旨説明があった。さらに、高所得者は高齢者の約1%であり、支給停止額は所得全体の最大約3%にとどまること、そして、一時的に所得が多い場合に支給を停止する措置である点も併せて述べられた<sup>46</sup>。

国庫負担割合に相当する2分の1の年金額を支給停止することに関し、政府より、平成20年度までは国庫負担割合に応じ、保険料全額免除期間に対する支給割合が3分の1とされることとの関係性については、給付は賦課方式でなされることから、それに対する国庫負担割合は2分の1であり、矛盾しないとの説明がなされた<sup>47</sup>。

こうした議論を踏まえ、三党合意の結果、高所得者の年金額の調整については、原案の規定は削除することとされ、法案の附則において、引き続き検討する旨を規定することとなった。

## イ 働き方に中立的な社会保障制度

### (ア) 短時間労働者への厚生年金・健康保険の適用拡大

法案では、非正規労働者の増加などを背景に、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こととされた（適用拡大要件については、図表4参照）。十分な準備期間を設けるため、適用拡大の実施時期は平成28年4月からとし、平成31年3月末日までの間に対象を更に拡大するための法制上の措置をとることとされた。なお、適用拡大により保険料負担が増加する事業主側に対する影響緩和措置として、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することとされた。

<sup>45</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第4号25頁（平24.5.21）

<sup>46</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号14頁（平24.6.7）

<sup>47</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号15頁（平24.6.7）

図表 4 適用拡大要件の比較

	現 行	政府原案	修正後	(参考) 平成19年法案
勤務時間	週30時間以上	週20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8.8万円以上 (年収106万円以上)	月額9.8万円以上 (年収117万円以上)
勤務期間	—	1年以上	1年以上	1年以上
学 生	—	適用除外	適用除外	適用除外
従業員数	—	501人以上	501人以上	301人以上
(参考) 新規対象者数	—	約45万人	約25万人	約10~20万人

(出所) 厚生労働省資料より作成

自公政権下における被用者年金一元化に関する平成 19 年法案においても適用拡大が図られたが、当時民主党が同法案に賛成しなかった点に関して、政府より、当時の適用拡大規模では主たる生計維持者のみしか対象とならなかったところ、今回は主たる生計維持者以外の、パートなどで働く女性にも適用を拡大したいとの考えに立っており、また、中小企業などへの配慮も踏まえ、現実的な線として 45 万人からスタートし、法施行後 3 年以内に更なる対象範囲の拡大を図ることとされている旨説明がなされた<sup>48</sup>。なお、こうした平成 19 年法案との相違点に関して、政府より、医療保険制度において、主に短時間労働者の多い業種の健康保険組合に生じる負担増を緩和するための措置が盛り込まれている点も挙げられている<sup>49</sup>。

社会保障・税一体改革大綱において、平成 25 年に法案を国会提出するとされる一つの公的年金制度にすべての人が加入する新年金制度と今後の更なる適用拡大との兼ね合いについて、政府より、新年金制度は導入後も施行までにマイナンバー制度の導入、定着等様々な環境整備に時間を要すること、また、新制度発足後も当分の間は現行制度も継続し、年金の支給もなされることから、両者は矛盾するものではない旨説明がなされた<sup>50</sup>。

適用拡大の将来的な方向性について、政府より、法案の施行状況や短時間労働者の雇用環境、企業の置かれた状況などを考慮しつつ、その時点において適切に判断していくこととし<sup>51</sup>、非正規労働者は全体で約 370 万人であり、このうち学生約 30 万人を除いた約 340 万人まで適用拡大を実施したい旨説明がなされた<sup>52</sup>。さらに、今回の適用拡大と、

<sup>48</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 5 号 32 頁 (平 24. 5. 22)

<sup>49</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 10 頁 (平 24. 6. 7)

<sup>50</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 10 号 10 頁 (平 24. 5. 29)

<sup>51</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 19 号 24 頁 (平 24. 6. 14)

<sup>52</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 10 号 6 頁 (平 24. 5. 29)

配偶者控除、国民年金第三号被保険者制度との関係について、小宮山厚生労働大臣より、併せて総合的に取り組む必要性を認識している旨説明があった<sup>53</sup>。

また、事業主による賃金引下げ、短時間雇用契約への切替え等に対する懸念や、短時間労働者の就業調整について、政府より、適用拡大による保険料負担は人件費の増加要因となるものの、労働時間を適用基準以下に抑えながら労働者の数を増やすことは人手不足の現場では限界があり、人事管理の面からも非効率になると考えられること、他方、短時間労働者に十分な職業訓練を行って能力を高めた上で長時間働いてもらうことが企業現場の競争力向上を通じて企業経営にもプラスの面があることが挙げられ、適用拡大の労働者本人へのメリットとともに事業主にもよく説明し、理解を得ていきたい旨説明がなされた<sup>54</sup>。

国民年金保険料の納付率との関係について、政府より、現在の国民年金第一号被保険者が適用拡大の対象となり、それまでの定額の保険料から報酬に応じた労使折半による保険料納付となることで保険料負担が軽減され、また、これまで自ら保険料を納めていたのに対し、事業主が報酬から天引きして納付することとなることから、納付手続の負担が軽減され、保険料納付率の向上につながる旨説明がなされた<sup>55</sup>。

適用拡大による短時間労働者へのメリットについて、政府より、被用者であっても国民年金、国民健康保険に加入していた短時間労働者の保険料が軽減されること、また、国民年金第一号被保険者及び第三号被保険者は将来的な年金給付額が増えること、さらに、第三号被保険者は配偶者の失業や離婚、死別等のリスクに対する備えができることが挙げられた。また、公平なセーフティーネットを整備して多様な働き方を支える社会保障制度とし、女性を中心とした短時間労働者の就業意欲を促進することは、企業にとっても働き続けてもらえるメリットにつながる旨説明された<sup>56</sup>。

従業員 501 人以上という適用要件と、中小企業が適用対象から外れることによる若年者の中小企業離れの懸念について、政府より、中小企業への配慮から企業規模を従業員数 501 人以上としたが、ハローワークやジョブサポーターによる中小企業へのマッチング等によりそうした懸念に配慮しつつ対応していく旨説明がなされた<sup>57</sup>。

適用拡大の実効性を確保する観点から、厚生年金未適用事業所対策について、政府より、平成 24 年度末には法務省の法人登記簿情報を活用して未適用事業所の把握を更に進め、把握した際には、民間委託事業者による加入勧奨、職員の戸別訪問による加入指導などを通じ、適用に向けた取組を進める旨説明がなされた<sup>58</sup>。また、適用拡大の対象となる事業所について、政府より、法務省の保有する法人登記簿情報と日本年金機構の適用事業所情報を結びつけること、今後導入が見込まれる法人番号により得られる情報を活用すること等により、法人単位での被保険者数を把握していくことを検討している

<sup>53</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 10 号 6 頁（平 24. 5. 29）

<sup>54</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 19 号 24 頁（平 24. 6. 14）

<sup>55</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 11 号 4 頁（平 24. 5. 30）

<sup>56</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 11 号 9 頁（平 24. 5. 30）

<sup>57</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 11 号 6 頁（平 24. 7. 31）

<sup>58</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 8 号 6 頁（平 24. 7. 26）



旨説明があった。また、事業所に対する周知については、毎月全事業所に送付している納入告知書に制度改正のチラシを同封すること、また、法人番号などを活用した従業員501人以上の企業向けチラシの配布や、政府広報や日本年金機構ホームページを通じた広報により周知徹底を図る旨説明があった<sup>59</sup>。

以上の議論を経て、三党合意の結果、①適用拡大の対象者の要件について、賃金月額「7.8万円以上」を「8.8万円以上」とする、②実施時期について、半年後ろ倒しし、平成28年10月1日とする、③将来的な適用範囲拡大に関する「施行後3年までに適用範囲を更に拡大する」旨の規定を「施行後3年以内に検討し、その結果に基づき、必要な措置を講ずる」とする旨の修正がなされた。

賃金月額が8.8万円以上に修正された理由について、修正案提出者より、賃金月額を原案どおり7.8万円以上まで引き下げると、事業主分も含めたトータルの保険料が国民年金保険料よりも低くなってしまふ一方、給付においては基礎年金に厚生年金部分が上乘せられることで逆に高くなるという逆転が起こること<sup>60</sup>、加えて、消費税引上げに加えて社会保険料を折半で負担することは、中小企業に対して悪影響、負担増となるため、更なる配慮が必要とされる<sup>61</sup>ことなどから、賃金月額8.8万円以上とすることで、厚生年金保険料がほぼ国民年金保険料と同額のレベルになるよう合わせた旨説明がなされた<sup>62</sup>。なお、法案が施行される平成28年10月時点における保険料について、政府より、国民年金保険料と標準報酬月額8.8万円に適用される厚生年金保険料はほぼ同額となるが、制度間の負担と給付の公平については施行後3年以内に検討となっていることから、この点も重視して検討していく必要がある旨説明がなされた<sup>63</sup>。なお、政府より、同様に企業負担への配慮から、施行日を半年遅らせて平成28年10月と修正された旨説明がなされた<sup>64</sup>。

#### (イ) 産休期間中の厚生年金及び健康保険の保険料免除

法案では、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こととされ、産前産後休業期間中の厚生年金及び健康保険の保険料を免除することとし、あわせて、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にならないよう、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こととされた。

保険料免除による本人及び事業主に対するメリットについて、政府より、女性の就業継続及び負担の軽減が図られるとともに、女性の就業継続により事業主もそれまでの採

<sup>59</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号9頁(平24.6.7)

<sup>60</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第20号22頁(平24.6.22)。なお、平成24年6月12日の同特別委員会公聴会において、公述人より、国民年金との公平性の低下は看過できない旨の指摘もなされている。(第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会公聴会議録第1号4頁(平24.6.12))。

<sup>61</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第20号26頁(平24.6.22)

<sup>62</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号6頁(平24.7.26)

<sup>63</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号6頁(平24.7.26)

<sup>64</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第11号5頁(平24.7.31)

用コストや教育訓練費が無駄にならないという点が説明された<sup>65</sup>。

国会審議においては、厚生年金のみならず国民年金に対しても、次世代育成の観点から、同様の保険料免除制度を設けるべきとの指摘がなされた。これに対し、政府より、育休、産休という仕組みが被用者を対象とした制度であることから、自営業者や無職など様々な就業形態が存在する国民年金に拡大できるかということや、新たな財源確保のために国民年金保険料の引上げなどを実施することについて、免除の対象とならない被保険者の理解が得られるかが課題となる旨説明された<sup>66</sup>。

こうした経緯を踏まえ、三党合意の結果、法案の附則に、国民年金第一号被保険者に対する産前6週間産後8週間の保険料免除措置について検討する旨の規定を盛り込むこととされた。

三党合意を受けた修正について、修正案提出者より、国民年金第一号被保険者についても産前産後の保険料免除を実施すべきではないかとの公明党の主張を受け、次世代育成支援の観点や、自営業者、サラリーマン、公務員など、働き方に差があってはならないという観点から、検討が必要だとの合意に至った旨説明がなされた<sup>67</sup>。

## ウ 基礎年金国庫負担割合 2分の1 関係

### (ア) 基礎年金国庫負担割合 2分の1 の恒久化

法案では、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 年度と定めることとされた。これは、年金制度の長期的な負担と給付の均衡を図り持続可能な制度を創設することを目的とした措置であり、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」<sup>68</sup>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。

政府より、平成 21 年度以降臨時財源による国庫負担 2分の1 への引上げがなされてきたが、臨時財源の確保には限界があることから適切ではないこと<sup>69</sup>、また、若者の年金への将来的な不安に対応するため、基礎年金への国庫負担について周知することで、抛出以上に給付が得られるということを若者にも説明していく旨それぞれ述べられた<sup>70</sup>。

基礎年金国庫負担割合 2分の1 の恒久化に関する評価については、野田内閣総理大臣より、年金制度の財政基盤を安定させ持続可能なものとするため避けて通れない課題に道筋をつけたものであり、大きな前進である旨述べられた<sup>71</sup>。

### (イ) 平成 24 年度に発行する交付国債の償還

<sup>65</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 11 号 9 頁 (平 24. 5. 30)

<sup>66</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 14 号 (その一) 31 頁 (平 24. 6. 5)

<sup>67</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 22 号 8 頁 (平 24. 6. 26)

<sup>68</sup> 「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。

<sup>69</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 10 頁 (平 24. 6. 7)

<sup>70</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 3 号 15 頁 (平 24. 5. 17)

<sup>71</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 22 号 8 頁 (平 24. 6. 26)

政府は、平成 24 年度の基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 への引上げの財源確保のため交付国債を発行<sup>72</sup>することとし、法案では、交付国債の償還に関する事項を定めることとされていた<sup>73</sup>。

しかし、交付国債による基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 への引上げについて、国会における議論において粉飾的との批判<sup>74</sup>もあり、「つなぎ国債」や「年金債」の検討もなされた<sup>75</sup>。こうした背景の下、政府より、交付国債に対してつなぎ国債的な処理をすることについては中期財政フレーム<sup>76</sup>を含めた財政健全化との整理が課題となることから、各党間における議論も必要である旨説明がなされた<sup>77</sup>。

平成 25 年度の年金交付国債発行については、政府より、今後改めて検討する旨示された<sup>78</sup>。

こうした経緯を踏まえ、三党合意の確認書では、「交付国債関連の規定は削除することとされ、「交付国債に代わる基礎年金国庫負担の財源については、別途、政府が所要の法的措置を講ずる」こととされた<sup>79</sup>。

## エ その他

国民年金の未納対策について、政府より、法案における制度改正として、国民年金保険料の免除申請について、遡及して免除を承認することのできる期間を延長し、過去 2 年まで遡及して免除が可能となる点が挙げられた<sup>80</sup>。

## (2) 被用者年金一元化法案

### ア 積立金の仕分けの妥当性

被用者年金一元化による 1、2 階部分の統合に伴い、共済年金及び厚生年金の積立金も統合する必要が生じる。しかし、1、2 階部分の給付のみである厚生年金の積立金と違い、共済年金の積立金は 1、2 階部分に加えて 3 階部分（職域部分）の保険料も積み立てられているため、その 3 階部分は区別して、統合する必要がある。そこで法案では、

<sup>72</sup> 交付国債の発行については「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」（第 180 回国会閣法第 26 号）にて規定していた。

<sup>73</sup> 償還期間は平成 26 年度から 20 年間とし、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）を充てることとされた。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））であり、毎年の償還額は約 1,500 億円とされた。

<sup>74</sup> 第 180 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 32・33 頁（平 24. 2. 7）等

<sup>75</sup> 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

<sup>76</sup> 「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）。「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。

<sup>77</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 11 号 25 頁（平 24. 5. 30）

<sup>78</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 11 号 33 頁（平 24. 5. 30）

<sup>79</sup> 三党合意を踏まえた案中修正により、「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）における、平成 24 年度の基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 への引上げの財源は、「交付国債」から、将来の消費税の増税分をその財源とする「年金特例公債」へと改められ、基礎年金国庫負担割合を 2 分の 1 とする年度は、「平成 24 年度」から「平成 24 年度及び 25 年度」へとそれぞれ改められた。

<sup>80</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 11 号 10 頁（平 24. 5. 30）

厚生年金の積立比率に着目し、厚生年金の積立比率と同じ規模<sup>81</sup>の積立金を、共済年金の1、2階部分に対する積立金として整理し、共通財源とすることとされた。

この仕分け方法の妥当性について、政府は、各共済年金の積立金のうち、各制度が保険料で賄うべき1、2階部分の給付総額に対して何年分を保有しているかということに着目し、年数をそろえて拠出しあうことが最も公平であると整理したものであり、平成19年法案と同様の措置である旨の説明をしている<sup>82</sup>。

しかし、国会審議では、厚生年金と共済年金の両制度を比較すると、受給者1人を支える現役の数が、厚生年金が2.4人であるのに対し、共済年金は1.5人<sup>83</sup>と、共済年金の年金扶養比率が低くなっているため、一元化する時点で共済年金から共通財源を手厚くしないと、将来、負担のしわ寄せが民間会社員に及ぶおそれがあるのではないかとの指摘がなされた。

これに対し政府は、加入期間別の年金扶養比率で比較すれば、加入20年未満で厚生年金1.31、公務員共済1.33となり、簡単に有利、不利は論ぜないとしている。その一方で、この問題に関連し、一元化後の財政の見通し及び1、2階部分への影響試算を行うことを検討する必要があるとの認識を示し、野田内閣総理大臣も、各共済組合からのいわゆる持参金の割合については平成19年法案当時の政権下で構想したものを踏まえての対応であるが、検討事項についてはしっかり対応しなければならないとの見解を示している<sup>84</sup>。

なお、共通財源の仕分け後に共済年金に残る積立金については、基本的に施行日以前に保険料を納付したことに伴う職域部分の給付に充てられることになっている<sup>85</sup>。しかし、この職域部分に係る積立金は、労使折半による保険料が元となっていることから、半分は公費と言えること、また、年金機能強化法案の政府原案において高額所得者の基礎年金について国庫負担分の給付をカットする旨の内容が盛り込まれていたことを考えると、職域部分についても給付のうち、公費負担となっている2分の1をカットできるのではないかとの指摘がなされた。政府は、基礎年金国庫負担と職域部分の保険料に対する公費負担は、同じ税金でも意味合いが違ふとし、職域部分保険料に対する公費負担は使用者としての国が支払っているもので、企業であればそれは企業負担となるため、一緒には議論できないとの見解を述べている<sup>86</sup>。

ところで、一元化後の積立金の運用については、現在の厚生年金の積立金を運用している年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が一体的に運用するわけではなく、

<sup>81</sup> 法律では、平成26年度末の積立金と平成27年度の支出に基づき仕分けると規定されており、平成26年度末見込み数値に基づく機械的な計算では4.2年分。

<sup>82</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第5号29頁（平24.7.20）、第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第9号42頁（平24.7.27）

<sup>83</sup> 国家公務員共済及び地方公務員共済。なお、私学共済の年金扶養比率は約4.2。いずれも平成22年度末現在の数字。

<sup>84</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第9号43頁（平24.7.27）

<sup>85</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第5号30頁（平24.7.20）。私学共済については、更に増加保険料の軽減に充てることも可能になっている。

<sup>86</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第5号30頁（平24.7.20）

各管理運用主体（国家公務員共済組合連合会、地方公務員共済組合連合会、私学事業団）が共通財源以外も含めて運用することとなっている。

GPIFに統合しなかった理由として、政府は、厚生年金事務については引き続き各共済組合や私学事業団が行うことを踏まえ、積立金の運用も、保険料の徴収から年金給付に至る年金事務の一部であるということ、GPIFの運用実績よりも共済の運用実績の方が良いこと等を挙げている。一方で、この運用主体を一元化する必要性があるのではないかと指摘に対しては、将来の課題として考えるべき問題であると、検討に前向きな姿勢を示した<sup>87</sup>。

## イ 職域部分廃止と新たな年金制度

共済年金には3階部分としての職域部分が設けられている。これは、共済年金の報酬比例部分の2割に相当する額を加算する仕組みであり、公務の能率的運営に資するという観点から、公務員の身分上の制約等の特殊性、民間における企業年金の動向等を踏まえて設定されたものである。

職域部分については官民較差であるという指摘があったこと等から、その廃止が平成19年法案に盛り込まれた。今回も社会保障・税一体改革大綱において、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の方向性が示され、公的年金としての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された。

平成24年3月7日に、人事院の官民比較の調査結果<sup>88</sup>が公表され、年金、退職一時金を合わせた退職給付総額について、公務員が民間を402万6千円上回っていることから、官民均衡の観点から較差を埋める措置が必要である等の人事院の見解が示されたことを受け、与党内では法案提出に向け、職域部分の取扱いに関する議論が行われた。公費負担有りの職域部分の維持は公務員優遇であるとする意見や、職域部分は民間の企業年金に相当する制度であるため優遇ではないという意見など、調整は難航し、最終的には、平成19年法案と同内容とし、職域部分は廃止した上で、新たな年金制度を設けることとされた。

国会審議においては、新たな年金制度の在り方に関して議論になった。新たな年金制度について検討していた有識者会議報告書<sup>89</sup>で、新たな年金（年金払い退職給付）についてその半分を終身年金にするというイメージで提言されていることを取り上げ、終身年金の企業年金を持つ企業は全体の2割にも及ばないこと、将来の給付額が分からないため国が費用を追加負担しなければならないことにもなりかねない旨の指摘<sup>90</sup>がなされ

<sup>87</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第5号31頁（平24.7.20）

<sup>88</sup> 「民間の企業年金及び退職金の調査結果並びに当該調査結果に係る本院の見解について」（平成24年3月7日 人事院）。年金、退職一時金を合わせた退職給付総額は、民間が2,547万7千円、公務員が2,950万3千円と、公務員が402万6千円上回っているとの結果が示された。

<sup>89</sup> 「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」（平成24年7月5日 共済年金職域部分と退職給付に関する有識者会議）

<sup>90</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第5号31頁（平24.7.20）

た。これに対し政府は、基本的には平均寿命を前提に計算するため、きちんとやれば理論上は差は出ない、新たな年金制度の運用は非常に保守的な前提を置いて計算するので、基本的には追加費用を負担するという事態は起こらないとの認識を示している。

政府は、人事院調査等を踏まえて、官民均衡の観点から検討を進めるということになっている<sup>91</sup>と述べ、平成 24 年度中には法案を提出したいと答弁した。

### ウ 追加費用削減の妥当性

追加費用で賄われている、過去分の恩給期間に係る給付については、原則 27%削減するとされている。この数字の根拠について説明を求められたところ、政府は、共済制度発足時の本人の保険料負担が 4.4%であったのに対し、恩給期間の本人負担（恩給納金）が 2%だったことから、恩給期間に係る給付が本人負担に見合った水準になるよう、本人負担の差 2.4%の共済制度発足時の全体の保険料 8.8%に対する比率（＝約 27%）を削減するというようにしたと説明した<sup>92</sup>。

あわせて、財産権から派生する既裁定年金の保障や受給者の生活の安定という観点から、給付額の 10%を減額の上限とし、年収 230 万円以下の給付については削減しないという生活への配慮を講じている旨の説明がなされた<sup>93</sup>。なお、上限とされた 10%の根拠については、農業者年金や国会議員、地方議員の年金といった前例を参考にした水準設定である旨述べている<sup>94</sup>。

国会審議では、国の厳しい財政状況等を踏まえ、追加費用を更に削減することも考えられるのではないかと質問がなされたが、政府は、これ以上の削減は恩給期間の本人負担分まで削減することとなり問題が生じるため、現時点ではこの削減幅が相当ではないかと考えている旨答弁した<sup>95</sup>。

また、追加費用削減の効果として、国や地方の負担削減がどの程度かとの質問に対しては、平成 25 年度平年度ベースの試算で、国の負担が約 200 億円、地方の負担は 1,200 億円が減少する見込みとされた<sup>96</sup>。なお、平成 19 年法案が仮に成立していたとすると、これまでに削減できた追加費用額は、国分で年間 200 億円かける遅れた年数であるとしている<sup>97</sup>。

## (3) 改革推進法案

### ア 今後の公的年金制度について

公的年金制度について、民主党マニフェスト 2009 では、『「所得が同じなら、同じ保

<sup>91</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 7 号 24 頁（平 24.5.24）

<sup>92</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 10 頁（平 24.6.7）

<sup>93</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 10 頁（平 24.6.7）

<sup>94</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 14 頁（平 24.6.7）

<sup>95</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 10 頁（平 24.6.7）

<sup>96</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 11 頁（平 24.6.7）

<sup>97</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 16 号 16 頁（平 24.6.7）。なお、平成 19 年法案が仮に成立していたとすると、これまでに削減できた地方分の追加費用額は約 6,500 億円である。

除料」を負担し、納めた保険料を基に受給額を計算する「所得比例年金」を創設する。』、『消費税を財源とする「最低保障年金」を創設』するとされており、社会保障・税一体改革大綱においても、『「所得比例年金」と「最低保障年金」の組み合わ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について、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、引き続き実現に取り組む。』、『国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、平成 25 年の国会に法案を提出する。』とされている。

他方、今回の三党合意では、今後の公的年金制度に係る改革については、あらかじめその内容等について 3 党間で合意に向けて協議するとされている。また、改革推進法案においても、国民会議において検討し、結論を得るとされている。なお、法案では、社会保障制度改革に必要な法制上の措置については、法律の施行後 1 年以内に、国民会議における審議の結果等を踏まえて講ずることが規定されている。

国会審議では、今後の公的年金制度について、三党合意であらかじめ 3 党間で協議することや国民会議での議論に委ねたこと、また、法案で年金、医療及び介護は「社会保険制度を基本」とするとしていることから、民主党が主張する最低保障年金の扱いに関する質疑が行われた。この点に関し、民主党の法案提出者から、最低保障年金を含む従来からの考え方の骨子は変えておらず、3 党の協議や国民会議の枠組みの中で提案し、理解が得られるよう努力したい旨の答弁がなされている<sup>98</sup>が、他方、いずれかの党の主張が 100% 通ることは難しいとの認識も示されている<sup>99</sup>。法案で「社会保険制度を基本」とするとしていることと、最低保障年金との関係については、民主党の法案提出者から、最低保障年金単独ではなく所得比例年金とセットであり、所得比例年金の受給額が少ない場合に補足的に税を財源とした年金を給付するということであり、社会保険制度を基本としているとの説明がなされた<sup>100</sup>。これに対し、自民党及び公明党の提出者は、今後の年金制度について具体的な提示がされていないため、何とも言えないが、税を財源とした最低保障年金単独という前提であれば、社会保険制度となじまないとの認識を示している<sup>101</sup>。

## イ 今後の高齢者医療制度について

今後の高齢者医療制度について、民主党マニフェスト 2009 では、「後期高齢者医療制度・関連法は廃止する。」とされており、社会保障・税一体改革大綱においても、「高齢者医療制度改革会議<sup>102</sup>の取りまとめ等を踏まえ、高齢者医療制度の見直しを行う。」、「具体的内容について、関係者の理解を得た上で、平成 24 年通常国会に後期高齢者医療制

<sup>98</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 14 号 23 頁（平 24. 8. 10）

<sup>99</sup> 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 21 号 18・19 頁（平 24. 6. 22）

<sup>100</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 13 号 11 頁（平 24. 8. 3）、第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 14 号 23 頁（平 24. 8. 10）

<sup>101</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 11 号 6 頁（平 24. 7. 31）、第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 13 号 11 頁（平 24. 8. 3）

<sup>102</sup> 後期高齢者医療制度廃止後の新たな制度の具体的な在り方について検討を行うために開催された、厚生労働大臣の主宰により、関係団体の代表、高齢者の代表、学識経験者からなる会議。平成 22 年 12 月 20 日「高齢者のための新たな医療制度等について（最終とりまとめ）」を取りまとめ。

度廃止に向けた見直しのための法案を提出する。」とされている。

他方、今回の三党合意では、今後の高齢者医療制度に係る改革については、あらかじめその内容等について3党間で合意に向けて協議するとされている。また、改革推進法案においても、国民会議において検討し、結論を得るとされている。

国会審議では、政府から、後期高齢者医療制度廃止に向けた見直しのための法案が提出されていない理由について、まだ関係者の理解を得られていないためと説明され<sup>103</sup>、今後、三党合意及び法案に従って対応していくことになるとの認識が示されている<sup>104</sup>。また、政府からは、国会の会期を考えれば、事実上、後期高齢者の法案を出す時間的な余裕もないし、国民会議において検討するという改革推進法案の考え方が優先する旨の答弁がなされている<sup>105</sup>。

高齢者医療制度改革の必要性について、政府から、国民健康保険財政の都道府県単位化による財政基盤の安定、高齢者の保険料負担率の計算方法の見直し、高齢者医療支援金の総報酬割、公費負担割合の引上げなど高齢者医療制度改革会議が取りまとめた方向での改革が必要であるとの考えが示された<sup>106</sup>。また、これからの高齢者医療制度に関する議論における政府・与党の方針については、野田内閣総理大臣から、三党合意や国民会議の枠組みの中で、引き続き後期高齢者医療制度の廃止について提案し、理解を求め努力をしたい旨の考えが示された<sup>107</sup>。

## ウ 医療保険及び介護保険の適正化

法案では、医療保険及び介護保険について、それぞれ保険給付の対象となる療養の範囲の適正化及び介護サービスの範囲の適正化等による効率化・重点化を規定している。

国会審議では、医療保険について、現在保険給付の対象になっている診療や薬の一部を保険給付から外すことで混合診療の門戸を開くことになるのではないかとの懸念が示された。与野党の法案提出者からは、保険給付の対象範囲を広げるか狭めるかということも含めて適切に判断することになるが、皆保険制度を否定するということはなく、全ての国民が加入する仕組みを維持しつつ、レセプトの電子化などにより過剰医療抑制に取り組む必要性が説明された。また、例えば高度先進医療などの保険外併用療養の不断の見直しをしていくということであり、混合診療を広げていくとの考えはないことが説明された<sup>108</sup>。

介護サービスの範囲の適正化等による効率化・重点化の趣旨について、介護サービスのカットを目指すことになるのではないかという点が指摘された。この点について、民主党の法案提出者から、今後、介護保険給付費は増大していかざるを得ず、制度の持続可能性や国民の負担の増大を抑制していく必要があり、必要なサービスを確保するとい

<sup>103</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第21号20頁(平24.6.25)

<sup>104</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第21号30頁(平24.6.25)

<sup>105</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第6号32頁(平24.7.23)

<sup>106</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第13号16頁(平24.8.3)

<sup>107</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第14号23頁(平24.8.10)

<sup>108</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第5号34頁(平24.7.20)



う大前提の下で過剰な部分を抑制し、必要な部分にはしっかりと重点化するという趣旨が説明された<sup>109</sup>。

## エ 改革推進法案・国民会議について

法案では、既往の方針のみにかかわらず幅広い観点に立って、法第2条の基本的な考え方<sup>110</sup>にのっとり、かつ、法第2章に定める基本方針<sup>111</sup>に基づき社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議するため、国民会議の設置を規定している。国民会議は、内閣総理大臣に任命された委員20人以内をもって組織され、委員は国会議員を兼ねることを妨げないとされている。

今後の公的年金制度及び今後の高齢者医療制度について、法案では、国民会議において検討し、結論を得ることとし、必要な法制上の措置を法施行後1年以内に講ずるものとしている。他方、三党合意では、あらかじめその内容等について3党間で合意に向けて協議するとされている。この点に関し、国会審議において両者の関係についての質疑がなされた。与野党の法案提出者からは、どちらの議論が先行するかなど、両者の関係について厳密な取決めはしておらず、法案が成立してから具体的なプロセスが決まっていくなか考えているとの説明がなされた<sup>112</sup>。これに加えて、自民党の法案提出者からは、3党協議がやや先行して、最終的に国民会議の中で有識者によってより詳細な制度設計が行われていくとの認識が示されている<sup>113</sup>。

法案は国民会議の委員について、国会議員を兼ねることを妨げないとしている。この点に関しては、党派を超えた議論を行うためには国会議員はいない方が良いとの指摘<sup>114</sup>や、一部の政党の国会議員だけが委員となるのであれば問題であるとの指摘<sup>115</sup>がなされた。法案提出者からは、過去に審議会の中に与野党の国会議員も入って有識者とともに議論をした前例<sup>116</sup>もあり、国会議員による判断を妨げるものではないという趣旨で規定を置いたこと、また、委員の人選については法案の規定、法案審議、3党協議などを踏まえ検討していく必要があり、国会議員を委員とするか否か、仮に委員とする場合どのように任命するかなど具体的な点は今後の検討課題であると答弁されている<sup>117</sup>。また、野田内閣総理大臣から、国会議員の参画によって、国民各層、各世代の利害を柔軟に調整しながら議論を進められることが期待できるとの考えが示されている<sup>118</sup>。

このほか、法案は、社会保障制度改革の基本的考え方として、「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができる

<sup>109</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第6号38頁（平24.7.23）

<sup>110</sup> 図表3第1章2参照。

<sup>111</sup> 図表3第2章参照。

<sup>112</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第20号7頁（平24.6.22）

<sup>113</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第20号18頁（平24.6.22）

<sup>114</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第20号28頁（平24.6.22）

<sup>115</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第10号33頁（平24.7.30）

<sup>116</sup> かつて総理府に置かれた社会保障制度審議会。平成13年1月廃止。

<sup>117</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第10号32・33頁（平24.7.30）

<sup>118</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第22号3頁（平24.6.26）

よう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと」を規定している。この規定に対し、自助、共助あるいは家族、国民相互の助け合いを強調して、社会保障制度に対する国の責務を縮小しているのではないかとの質疑がなされた。与野党の法案提出者からは、自助を基本として共助が補完し、自助や共助で対応できないものに対して公助を行うというスタンスであり、国の責務の縮小ではないこと、また、国民負担の増大をできる限り抑制する中で、本来公助がやるべきことをしっかり行い、持続性のある社会保障制度を考えていくべきとの趣旨であるとの説明がなされた<sup>119</sup>。

## オ 生活保護制度の見直し

法案では附則において、不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、給付水準の適正化、被保護世帯に属する者の就労促進その他の必要な見直しを早急に行うこと及び就労が困難でない者に対する支援策の構築、正当な理由なく就労しない場合に厳格に対処する措置等の検討を規定している。

生活保護制度は、生活に困窮する者に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、自立を援助することを目的とした制度である。生活保護受給者数は平成 24 年 5 月時点で 211 万 816 人<sup>120</sup>であり、現行制度が制定された昭和 25 年以来の過去最高となっている。近年は、稼働世帯を多く含むと思われる「その他の世帯<sup>121</sup>」の増加への対応、基礎年金や最低賃金との衡平、不適切な医療機関受診への対応など医療扶助の適正化、親族による扶養義務の在り方など、生活保護制度の見直しの機運が高まっている。

社会保障・税一体改革大綱では、「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略（名称は今後検討）を策定する。（平成 24 年秋目途）」、「国民の最低生活を保障しつつ、自立の助長をより一層図る観点から、生活保護法の改正も含め、生活保護制度の見直しについて、地方自治体とともに具体的に検討し、取り組む。」としている。

政府においては、平成 24 年秋を目途に「生活支援戦略」の策定を進めているほか、社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会<sup>122</sup>、社会保障審議会生活保護基準部会<sup>123</sup>、社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会<sup>124</sup>等の場で、それぞれ検討が行われている。

### (ア) 扶養義務の在り方

<sup>119</sup> 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 4 号 49 頁（平 24. 7. 19）

<sup>120</sup> 被保護者調査（月別概要：平成 24 年 5 月分概数）

<sup>121</sup> 「その他の世帯」とは、高齢者世帯、母子世帯、障害者世帯及び傷病者世帯以外の世帯をいう。

<sup>122</sup> 社会保障・税一体改革大綱を受け、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するために設置。平成 24 年 4 月 26 日第 1 回会合を開催。

<sup>123</sup> 5 年ごとの全国消費実態調査を基に生活保護基準を検証中。

<sup>124</sup> 社会保障制度の低所得者対策の在り方について学術的な観点から総合的に議論する場として設置。平成 24 年 5 月 28 日第 1 回会合を開催。

国会審議においては、扶養義務の強化に関する質疑への答弁の中で、政府から、生活保護法では扶養義務者からの扶養は保護を受給する要件・前提となっておらず、扶養義務者からの扶養がされないとしても保護を受けることができる一方で、扶養を行うことが明らかに可能であるにもかかわらず扶養がなされない場合などは、生活保護制度への国民の信頼を失うことから是正が必要であり、必要とする人が保護を受けられなくなることを防ぐよう留意することを前提に、扶養義務者に対して扶養ができない旨の説明責任を求める仕組みを検討していきたいとの考えが示された<sup>125</sup>。また、この点については、扶養義務が強化されると、それを口実に今以上に捕捉率が低くなることへの危惧が示されたが、法案提出者から、現状では扶養義務者への扶養の意思確認が不十分との指摘があり、運用改善や法改正について慎重に考える必要があるとの認識が示された<sup>126</sup>。

#### (イ) 生活保護費の水準

生活保護費の水準について、近年の平均給与の下落に比べ、引下げが小幅にとどまっていることや11都道府県<sup>127</sup>で最低賃金との逆転現象が生じていることなどから、引下げによる適正化の必要性が指摘された。これに対し、政府から、全国調査のデータを用いた見直しの結論を平成24年末に出す中で、一般的な低所得者とのバランスを取りたい旨の考えが示された<sup>128</sup>。また、最低賃金については2年で解消していくことが決められている<sup>129</sup>との説明があったほか、社会保障制度の低所得者対策の在り方に関する研究会において、生活保護、年金の最低保障及び最低賃金の関係について総合的に対応したいとの答弁がなされた<sup>130</sup>。

他方、改革推進法案の規定にある「給付水準の適正化」が削減を意味するのであれば、自殺者や餓死者が増加することになりかねないとの懸念が示され、政府から、法案を受けても、本当に支援が必要な人には確実に保護が行われなければならないという考え方に変わりはなく、政府として、生活支援戦略でも支援を検討することにしており、指摘のような懸念は生じない旨の考えが示された<sup>131</sup>。

#### (ウ) 就労支援

生活保護は最後のセーフティーネットであり、見直しの方向として、手当よりも仕事を基本とし、働くことのできる受給者に関しては、就労支援を強化することが重要であるとの指摘がなされた。政府からは、近年の生活保護世帯の特徴として、失業による生活困窮世帯を含むと考えられる「その他の世帯」の割合が高くなってきており、就労支援を更に強力に進める必要があるとの認識が示された。具体的な対策として、長く生活保護を受けていると働く気持ちが萎えてしまうことから、受給者に寄り添う形でのしっかりした就労支援が必要である。このため、平成24年度において、ハローワークと福

<sup>125</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第16号30頁(平24.6.7)

<sup>126</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第6号38頁(平24.7.23)

<sup>127</sup> 平成24年度地域別最低賃金改定により、5府県で逆転現象が解消される見込み。

<sup>128</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第12号15・16頁(平24.8.2)

<sup>129</sup> 中央最低賃金協議会「平成24年度地域別最低賃金改定の目安について(答申)」

<sup>130</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第12号16頁(平24.8.2)

<sup>131</sup> 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第13号38頁(平24.8.3)

社事務所の就職支援担当者の増員を図るほか、秋を目途に生活支援戦略を策定し、NPOなどの協力により協働という形で生活保護受給者の就労支援にしっかり組みたいとの答弁がなされた。また、就労を通じた生活保護脱却のインセンティブ強化のため、生活保護受給中であっても就労収入の一部を積み立て、保護を脱却するときに一括して還付する就労収入積立制度の導入などの見直しが示された<sup>132</sup>。

#### 4. おわりに

民主党政権が取り組んできた社会保障と税の一体改革は、今国会に提出された関連法案の成立をもって、一歩前進したと言える。しかし、高齢者医療制度を始めとする、今国会に法案が提出されなかった分野、マイナンバー法案<sup>133</sup>など提出されたが成立しなかったものなど、積み残された課題は多い。

また、今回の一体改革関連法案審議の中で結ばれた三党合意をめぐっては、一時期、民主党や自民党の一部から破棄について言及がなされるなど不安定な状況が生じていた。加えて、改革推進法に基づく国民会議についても、設置時期やメンバー構成の在り方について意見の相違が見られ、今後のスケジュールは不透明である。国家の最も重要な社会基盤である社会保障制度について、与野党が合意できたことは画期的なことと言える。制度改革の財源を確保するための消費税率引上げ法案が成立した以上、社会保障制度改革を白紙のまま放置することは無責任との批判もある。改革推進法は既に施行され、国民会議の設置期限も平成25年8月21日と定められた。三党合意の遵守と、国民会議の速やかな設置が求められよう。

今後の社会保障改革の方向性は国民会議の場での議論に委ねられ、同会議における議論が注目される。同時に、国民が、自ら社会保障制度に関心を持ち、主体的に議論に参加することが、今まで以上に重要となることは間違いない。折しも、厚生労働省の検討会で、小中学校における社会保障についての系統だった教育がなされていないという問題意識の下、若年層に社会保障の必要性・重要性を理解してもらうことを目的として社会保障教育の意義や教材例等について議論がなされている<sup>134</sup>。未来の社会保障を担う将来世代が、積極的に社会保障制度の在り方について学び、正しい知識に基づいて理解を深めることで、時代が直面する課題やその改善の方向性もおのずと見えてくるのではなかろうか。

社会保障制度は、時代の要請に応じて改革・改善が繰り返されてきた。これから先も、持続可能で安定した社会保障制度の確立に向けて、社会全体で議論を深めていくことが望まれる。

#### 【参考文献】

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

<sup>132</sup> 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号32頁（平24.5.25）

<sup>133</sup> 「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」（第180回国会閣法第32号）

<sup>134</sup> 「社会保障の教育推進に関する検討会」教材例などは厚生労働省ホームページで公開されている。

根岸隆史「社会保障・税一体改革における年金制度改正—国民年金法改正案・年金機能強化法案—」『立法と調査』(2012.5) No. 328

内藤俊介「生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて—」『立法と調査』(2012.8) No. 331