

# 平成 28 年年金改革法の参議院における議論

## — 将来の年金水準の更なる低下の防止 —

厚生労働委員会調査室 手島 望

内閣から第 190 回国会において衆議院へ提出された「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案」は、第 192 回国会の平成 28 年 11 月 29 日、参議院に送付され、12 月 14 日、成立した（平成 28 年法律第 114 号。以下「改正法」という。）。改正法の内容は、制度の持続可能性を高めるための公的年金制度改革、より安全で効率的な年金積立金の管理及び運用のための年金積立金管理運用独立行政法人（以下「GPIF」という。）改革、日本年金機構の不要財産処分の 3 分野にわたっている。具体的には、公的年金制度改革としては、短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進、国民年金第 1 号被保険者の産前産後期間の保険料の免除及び年金額の改定ルールの見直し、GPIF 改革としては、GPIF の組織等の見直しが定められ、そのほか、日本年金機構の国庫納付規定の整備が定められている。

本稿では、法案の提出に至る経緯、改正法の概要等を述べた後、多岐にわたり議論が行われた参議院の審議内容を振り返る。

### 1. 法案提出の経緯

#### （1）公的年金制度改革関係

現在の公的年金制度は、昭和 60 年に成立し、昭和 61 年 4 月に施行された国民年金法等改正により導入された基礎年金制度に立脚しているが、その長期的な財政の枠組みは平成 16 年の制度改正で整備されたものである。すなわち、将来の保険料負担が過重なものにならないよう、保険料水準の上限を固定した上で、マクロ経済スライド<sup>1</sup>により給付水準を自動的に調整することで、おおむね 100 年間で財政均衡を図る有限均衡方式が導入された<sup>2</sup>。

平成 24 年の社会保障・税一体改革関連法において、基礎年金の国庫負担割合 2 分の 1 の

<sup>1</sup> 被保険者数の減少率に平均余命の伸びを勘案した一定率を加味した調整率を設定して、年金の実質的な価値を維持するための賃金・物価の改定率から控除することにより、現役世代の人口減少等に合わせて年金の給付水準を調整する仕組み。調整率は、公的年金全体の被保険者数の変動率（直近 3 か年度の実績値の平均値）に平均余命の伸びを勘案した一定率（0.3%）を乗ずることにより毎年度算出されるが、その水準は、後掲注 7 の平成 26 年財政検証に基づく見込みでは、平成 27（2015）～52（2040）年で平均 1.2%～1.3%とされている。なお、マクロ経済スライドによる調整については、賃金・物価の伸びの範囲内で行うこととされ、年金の名目額が前年度を下回らない名目下限措置が設けられている。

<sup>2</sup> 国民年金法第 4 条の 3 及び厚生年金保険法第 2 条の 4 においては、政府は少なくとも 5 年ごとに、国民年金・厚生年金保険の財政に係る収支についてその現況及びおおむね 100 年間の財政均衡期間における見通しを作成しなければならないこととされている。これを受けて平成 21 年及び平成 26 年に後掲注 7 及び 33 の財政検証が行われている。なお、前掲注 1 のマクロ経済スライドによる調整については、財政均衡期間の終了時に必要な積立金を保有しつつ給付と負担の均衡を保つことができるようになるまで調整を行うこととされている。国民年金法第 16 条の 2 及び厚生年金保険法第 34 条参照。

恒久化及び年金額の特例水準の解消により平成 16 年改正の年金財政フレームが完成するとともに、セーフティネット機能の強化のため、短時間労働者への被用者保険の適用拡大、受給資格期間の短縮、低所得高齢者・障害者等への福祉的給付、厚生年金保険の被保険者の産前産後休業期間中の保険料納付の免除、被用者年金一元化等が行われた<sup>3</sup>。

その後、平成 24 年の社会保障・税一体改革関連法の一つである「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」（平成 24 年法律第 62 号。以下「年金機能強化法」という。）の附則<sup>4</sup>、平成 25 年の社会保障制度改革国民会議報告書<sup>5</sup>及び「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」<sup>6</sup>（平成 25 年法律第 112 号。以下「社会保障改革プログラム法」という。）において、改革に向けた論点が示された。

さらに、社会保障審議会年金部会（以下「年金部会」という。）は平成 26 年財政検証<sup>7</sup>を受け、平成 26 年 8 月から短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、高齢期の就労と年金受給の在り方、年金額改定（スライド）の在り方、高所得者の年金受給の在り方・年金制度における世代内の再分配機能の強化、働き方に中立的な社会保障制度、国民年金第 1 号被保険者の産前産後期間の保険料の取扱い、遺族年金制度の在り方の 7 点についてそれぞれ議論を行った後、平成 27 年 1 月 21 日に「社会保障審議会年金部会における議論の整理」を取りまとめた。

## （２）ＧＰＩＦ改革関係

年金積立金の約 94%に当たる約 134.7 兆円（平成 28 年 3 月末時点）を運用するＧＰＩＦのガバナンス・運用の在り方については近年、改革に向けて政府内で議論が積み重ねられてきた。平成 25 年 11 月 20 日の「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」報告書において、ＧＰＩＦを含む公的・準公的資金の運用目標・方針、ポートフォリオ、リスク管理体制等のガバナンス等について広範な指摘がなされた。「『日本再興戦略』改訂 2014」（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）においても、ＧＰＩＦの基本的な資産構成割合を示す基本ポートフォリオのできるだけ速やかな見直し及びガバナンス体

<sup>3</sup> これらのほか、社会保障・税一体改革大綱（平成 24 年 2 月 17 日閣議決定）において、年金分野では、現行制度の改善を図る点として短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大、第 3 号被保険者制度の見直しについて引き続き総合的な検討を行うとともに、デフレ経済下におけるマクロ経済スライドの在り方、在職高齢年金の見直し、標準報酬上限の見直しについて引き続き検討し、支給開始年齢引上げについて将来的な課題として中長期的に検討することとされていた。

<sup>4</sup> 短時間労働者への被用者保険の適用拡大、高額所得による老齢基礎年金の支給停止、国民年金第 1 号被保険者の産前産後期間の保険料の免除等について検討規定が設けられた。

<sup>5</sup> 平成 25 年 8 月 6 日に取りまとめられた。年金分野では、マクロ経済スライドの見直し、短時間労働者への被用者保険の適用拡大、高齢期の就労と年金受給の在り方、高所得者の年金給付の見直しの 4 点が課題として挙げられたほか、国民年金第 1 号被保険者の産前産後期間の保険料の免除についても言及があり、また、財政検証についてはこれらの課題の検討に資するような検証作業を行い、その後の制度改革につなげていくべきとされた。

<sup>6</sup> 第 6 条第 2 項において国民年金法及び厚生年金保険法の調整率に基づく年金の額の改定の仕組みの在り方、短時間労働者に対する厚生年金保険及び健康保険の適用範囲の拡大、高齢期における職業生活の多様性に応じ、一人一人の状況を踏まえた年金受給の在り方、高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方を見直し等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされた。

<sup>7</sup> 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見直し」（平成 26 年 6 月 3 日）

制の強化のための検討を行うこととされた。これを受け、基本ポートフォリオについては平成 26 年 10 月 31 日に変更され、国内債券を中心とした従来の資産構成は大きく改められた<sup>8</sup>。

一方、ガバナンス体制の強化については、年金部会が平成 26 年 10 月から検討を開始し、「年金積立金の管理運用に係る法人のガバナンスの在り方作業班」(以下「作業班」という。)が設置された。作業班においては、運用機関における意思決定・監督と業務執行の分離、意思決定・監督機関の在り方、運用機関と政府との関係等について議論が行われた。意思決定機関は合議制とすることが望ましいとする点では意見の一致を見たが、合議制機関と執行部との関係について意見が分かれ、3 案を併記する形で平成 27 年 1 月 23 日に報告がまとめられた。

その後、平成 27 年 12 月の年金部会で厚生労働省からガバナンスの強化と運用の在り方について検討を進める方針が示され、集中的な議論が行われた。ガバナンスの強化については合議制機関への労使の関わり方が主要な論点となり、運用の在り方については株式のインハウス運用<sup>9</sup>、オルタナティブ資産への投資、デリバティブ取引やコール市場の利用等、多岐にわたって議論が行われ、平成 28 年 2 月 8 日に「G P I F 改革に係る議論の整理」の取りまとめに至った。

### (3) 日本年金機構の不要財産処分

会計検査院は、平成 27 年 10 月 20 日、日本年金機構に対し保有財産の必要性を見直し、保有する合理的理由が認められない土地・建物について国庫納付するよう、また、厚生労働省に対し国庫納付させる適切な制度を整備するよう会計検査院法第 36 条の規定に基づく意見表示を行った。

政府出資法人の不要財産の国庫納付規定としては、独立行政法人については平成 22 年の独立行政法人通則法改正<sup>10</sup>により整備されているが、個別法に基づく特殊法人である日本年金機構には、同様の規定が設けられていなかった。

## 2. 改正法の概要

以上の検討結果等を受け、政府は平成 28 年 3 月 11 日、法案を閣議決定し、国会に提出し、法案は同年 12 月 14 日、成立した。その概要は、以下のとおりである(図表 1)<sup>11</sup>。

<sup>8</sup> 国内債券、国内株式、外国債券及び外国株式の資産構成割合が、それぞれ 60% (かい離許容幅±8%)、12% (同±6%)、11% (同±5%) 及び 12% (同±5%) とされていたところ、平成 26 年 10 月 31 日、それぞれ 35% (同±10%)、25% (同±9%)、15% (同±4%) 及び 25% (同±8%) と変更された。

<sup>9</sup> 株式の運用を外部委託するのではなく直接保有して行うことであり、自家運用とも呼ばれる。詳細は、拙稿「公的年金制度改革と G P I F 改革 ―公的年金制度の持続可能性向上のための国民年金法等改正案―」『立法と調査』No. 376 (2016. 4) 参照。

<sup>10</sup> 平成 22 年法律第 37 号

<sup>11</sup> 詳細は、拙稿「公的年金制度改革と G P I F 改革 ―公的年金制度の持続可能性向上のための国民年金法等改正案―」『立法と調査』No. 376 (2016. 4) 参照。

図表 1 改正法の概要

| 概要                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1. 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進</b>(平成29年4月施行)</p> <p>500人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とする。<br/>(国・地方公共団体は、規模にかかわらず適用とする。)<br/>※平成28年10月から、501人以上の企業等で働く短時間労働者への適用拡大を開始している。</p> <p><b>2. 国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除</b>(平成31年4月施行)</p> <p>次世代育成支援のため、国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料を免除し、免除期間は満額の基礎年金を保障。この財源として、国民年金保険料を月額100円程度引上げ。</p> <p><b>3. 年金額の改定ルールの見直し</b>((1)は平成30年4月、(2)は平成33年4月施行)</p> <p>公的年金制度の持続可能性を高め、将来世代の給付水準を確保するため、年金額の改定に際して、以下の措置を講じる。</p> <p>(1) マクロ経済スライドについて、年金の名目額が前年度を下回らない措置を維持しつつ、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整。</p> <p>(2) 賃金変動が物価変動を下回る場合に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底。</p> <p><b>4. 年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)の組織等の見直し</b>(平成29年10月(一部平成29年3月)施行)</p> <p>合議制の経営委員会を設け、基本ポートフォリオ等の重要な方針に係る意思決定を行うとともに、執行機関の業務執行に対する監督を行うほか、年金積立金の運用に関し、リスク管理の方法の多様化など運用方法を追加する措置を講ずる。</p> <p><b>5. 日本年金機構の国庫納付規定の整備</b>(平成28年12月27日施行)</p> <p>日本年金機構に不要財産が生じた場合における国庫納付に係る規定を設ける。</p> |

(出所) 平成28年度全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会)(平成29年1月20日)厚生労働省年金局資料

### (1) 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進

平成24年の年金機能強化法により、平成28年10月から①週所定労働時間20時間以上、②月額賃金8.8万円以上(年収106万円以上)、③勤務期間1年以上見込み、④学生は適用除外、⑤被保険者である従業員数501人以上の企業等の5要件に該当する短時間労働者は被用者保険の被保険者とされたところ、改正法により、従業員数が500人以下の企業等においても労使の合意によって①～④の要件を満たす短時間労働者への被用者保険の適用が可能とされた。

また、国・地方公共団体は、規模にかかわらず適用とされた。

### (2) 国民年金第1号被保険者の産前産後期間の保険料の免除

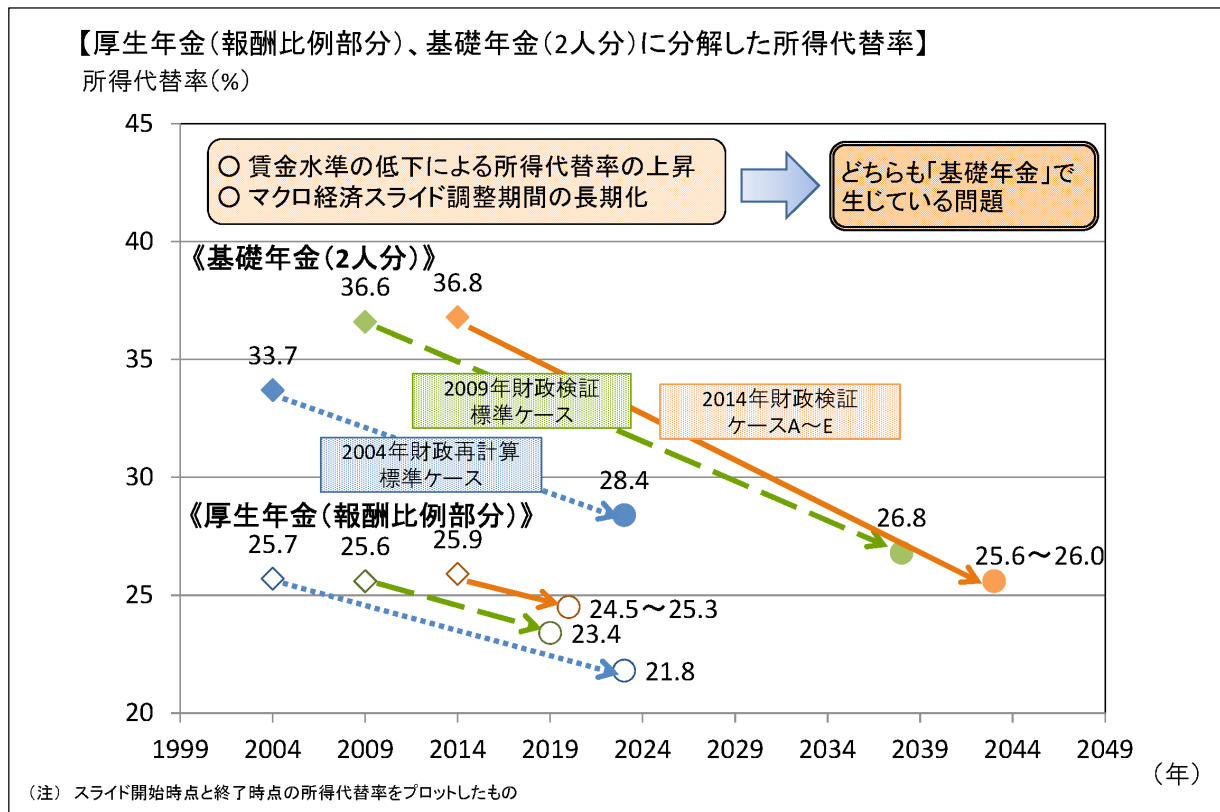
平成24年の年金機能強化法により、厚生年金保険の被保険者について育児休業期間中に加えて産前産後休業期間中の保険料納付を免除し、当該期間の年金受給については満額を保障することとされたところ、改正法により、国民年金第1号被保険者についても産前産後期間(出産予定日の前月から4か月間)の保険料納付を免除し、当該期間の年金受給については満額を保障することとされた。

また、この財源として、国民年金保険料を月額100円程度引き上げ、国民年金第1号被保険者全体で負担することとされた<sup>12</sup>。

<sup>12</sup> 平成29年度以降は16,900円に固定されていた国民年金保険料を、平成31年度以降は17,000円に引き上げることとされた(いずれも平成16年度価格)。



図表2 マクロ経済スライドによる給付水準調整見通しの変化



(出所) 平成 26 年 10 月 15 日 年金部会 厚生労働省資料

### (3) 年金額の改定ルールの見直し

平成 26 年財政検証においては、平成 16~26 年度の実質賃金の低下により所得代替率<sup>13</sup>が上昇し、基礎年金におけるマクロ経済スライドによる調整期間<sup>14</sup>が長期化していることが明らかになり(図表 2)<sup>15</sup>、改正法により、マクロ経済スライドによる調整のルールの見直し及び賃金・物価スライドの見直しが行われた。

#### ア マクロ経済スライドによる調整のルールの見直し

マクロ経済スライドについて、年金の名目額が前年度を下回らない名目下限措置を維持しつつ、賃金・物価の伸びが不十分であったために生じた未調整分を繰り越し(キャ

<sup>13</sup> 夫が平均賃金で 40 年間働いた第 2 号被保険者、妻が 40 年間第 3 号被保険者である場合における世帯の年金額の、現役世代の平均手取り収入額に対する比率。なお、平成 16 年の制度改正の際の「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 2 条において、次の財政検証までに所得代替率が 50%を下回ると見込まれる場合には、マクロ経済スライドによる調整の終了その他の措置を講ずるとともに、給付及び負担の在り方について検討を行い、所要の措置を講ずるものとされている。

<sup>14</sup> マクロ経済スライドによる調整を行う期間。財政均衡期間の終了時に必要な積立金を保有しつつ給付と負担の均衡を保つことができないと見込まれる場合に調整期間の開始年度を、調整を行う必要がなくなったと認められるときに調整期間の終了年度を、それぞれ政令で定めることとされている。前掲注 2 参照。

<sup>15</sup> 平成 16 年財政再計算においては、基礎年金、厚生年金の報酬比例部分共に平成 35 (2023) 年度に調整期間が終了する見通しだったが、平成 26 年財政検証においては、基礎年金は平成 55 (2043) 年度頃、厚生年金の報酬比例部分は平成 32 (2020) 年度頃に調整期間が終了する見通しとなった。マクロ経済スライドによる基礎年金の調整が長期化したため、基礎年金の所得代替率が大きく下がる見通しとなっている。

リーオーバー)、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整することとされた。

#### イ 賃金・物価スライドの見直し

賃金・物価スライドは、新規裁定者の年金額を賃金変動に合わせて、既裁定者の年金額を物価変動に合わせて改定することを基本としているが、賃金変動が物価変動を下回る場合に新規裁定者、既裁定者共に賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底することとされた。

#### (4) GPIFの組織等の見直し

ガバナンス改革として合議制の経営委員会を設け、基本ポートフォリオ等の重要な方針に係る意思決定を行うとともに、執行機関の業務執行に対する監督を行うこととした。

また、年金積立金の運用に関し、リスク管理の方法の多様化など運用方法を追加した。

#### (5) 日本年金機構の国庫納付規定の整備

日本年金機構について独立行政法人と同様に不要財産に係る国庫納付等の規定が設けられた。

### 3. 審議経過

衆議院においては平成 28 年 6 月及び 8 月に継続審査とされた後、11 月 1 日の本会議において趣旨説明聴取及び質疑が行われ、厚生労働委員会に付託された。厚生労働委員会においては同月 4 日及び 16 日、質疑が行われた。法案提出時には平成 28 年 10 月から実施することとされていた短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進の施行期日を平成 29 年 4 月 1 日に改めることとする修正案が自由民主党・無所属の会、公明党及び日本維新の会から 11 月 16 日に提出され、同日、趣旨説明を聴いた。法案及び修正案について 11 月 18 日に質疑が、同月 25 日、参考人質疑、内閣総理大臣に対する質疑等が行われ、討論の後、修正議決された。法案は、同月 29 日の衆議院本会議において委員長報告のとおり修正議決され、参議院に送付された。

参議院においては、平成 28 年 12 月 2 日の本会議において趣旨説明聴取及び質疑が行われ、厚生労働委員会に付託された。厚生労働委員会においては同月 6 日及び 8 日に質疑が、同月 9 日に参考人質疑が、同月 12 日に高橋 GPIF 理事長の出席を求めている質疑が、同月 13 日に内閣総理大臣に対する質疑等が行われ、討論の後、可決された。なお、附帯決議<sup>16</sup>が行われた。法案は、同月 14 日の本会議において可決され、成立した。

---

<sup>16</sup> 「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」(平成 28 年 12 月 13 日 参議院厚生労働委員会)。参議院ホームページ<[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/192/f069\\_121301.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/192/f069_121301.pdf)> (平 29. 1. 31 最終アクセス)。

## 4. 参議院における主な議論

### (1) 基礎年金の給付水準の在り方、公的年金の役割等

委員会の審議においては、マクロ経済スライドの調整や改正法による年金額改定ルールの見直しが基礎年金の給付水準に影響を与えることから、公的年金の最低保障機能が維持されるかどうか<sup>17</sup>、基礎年金のあるべき給付水準や役割をどう考えるか<sup>18</sup>といった点について議論があった。また、生活保護費負担金の将来予測<sup>19</sup>や年金額階級別の受給者の分布推計の必要性<sup>20</sup>、マクロ経済スライドの調整期間が基礎年金において長期化している原因<sup>21</sup>等について質疑があった。

厚生労働省は、基礎年金だけで老後の生活の全てを賄うことは難しく<sup>22</sup>、個人型確定拠出年金等の私的年金への加入促進により老後の所得保障の重層化を図るとともに<sup>23</sup>、低所得・低年金の高齢者には年金生活者支援給付金の支給、生活困窮者自立支援制度における支援等、社会保障制度全体で対策を講じていく<sup>24</sup>と説明した。また、マクロ経済スライドの調整期間の基礎年金における長期化については、厚生年金の報酬比例部分が賃金を基礎に算定されるため、所得代替率がおおむね横ばいで推移するのに対し、基礎年金は、改正前の賃金・物価スライドでは、賃金変動が物価変動を下回る場合には、物価の低下幅を下限に年金額を引き下げることとなっているため、足下の所得代替率が逆に上昇したことが原因と説明した<sup>25</sup>。生活保護費負担金の将来予測については、世帯構成の変化、個々人の就業・資産の状況等、様々な要素の影響を受けるため困難であり<sup>26</sup>、年金額階級別の受給者の分布推計については、国民年金と厚生年金保険の事業統計上の名寄せも含めて将来的な検討課題である<sup>27</sup>と説明した。

<sup>17</sup> 第192回国会参議院本会議録第15号(平28.12.2)、第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号15頁(平28.12.6)、第10号9頁(平28.12.8)。なお、参考人からは、基礎年金の劣化、低下への対応について議論が必要との指摘があった。第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第11号3頁(平28.12.9)

<sup>18</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号3頁(平28.12.6)、第11号7頁(平28.12.9)

<sup>19</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第10号15、16頁(平28.12.8)

<sup>20</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第13号22、23頁(平28.12.13)。なお、稲垣誠一「高齢女性の貧困化に関するシミュレーション分析」『年金と経済』Vol.35 No.3(2016.10)においては、平成16年国民生活基礎調査の個票データを用いたマイクロシミュレーションモデルによって年金額分布の将来見通しを推計し、高齢女性の貧困問題について分析している。

<sup>21</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号31、36頁(平28.12.6)

<sup>22</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第13号5頁(平28.12.13)

<sup>23</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号27頁(平28.12.6)、第10号32頁(平28.12.8)

<sup>24</sup> 第192回国会参議院本会議録第15号(平28.12.2)、第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号26頁(平28.12.6)、第10号33頁(平28.12.8)

<sup>25</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号31、36頁(平28.12.6)。なお、小塩隆士「マクロ経済スライドとその完全発動の意義と課題」『年金と経済』Vol.34 No.1(2015.4)において、マクロ経済スライドの仕組みとして、最初に国民年金財政が均衡するまで基礎年金の給付水準の調整が行われ、その結果を踏まえて厚生年金の報酬比例部分の給付水準の調整が行われる形となっていることが指摘されている。平成21年2月23日の年金部会においては基礎年金の調整期間の長期化及び将来の給付水準の低下に関連して、平成26年10月15日の年金部会においては基礎年金をマクロ経済スライドの調整の対象とすることの是非に関連して、厚生年金保険料率とともに国民年金保険料も上限が固定されていることが年金財政上の制約となっていると説明されている。

<sup>26</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第10号15、16頁(平28.12.8)。なお、将来の基礎的消費支出の予測も困難とした。第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号15頁(平28.12.6)

<sup>27</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第13号22頁(平28.12.13)。なお、「平成26年財政検証・財政再計算に基づく公的年金制度の財政検証(ピアレビュー)」(平成28年2月8日 社会保障審議会年金数理部

委員からは、将来の年金の給付水準が元々マクロ経済スライドによって抑制される予定であることを踏まえ、法案は将来の給付水準を上げるものではなく、更に低下することを防ぐ下げ止め法案に過ぎない旨の指摘があり<sup>28</sup>、公的年金による社会的な扶養が中心となっている老後の所得保障について、今後、家族を中心とした私的な扶養の比重が増えていくのではないかと懸念が示された<sup>29</sup>。また、生活保護を受給する高齢者が更に増加する懸念が示され<sup>30</sup>、現物給付による生活保障の必要性<sup>31</sup>、低所得の高齢者への居住支援を検討する必要性<sup>32</sup>について指摘があった。

## （２）賃金・物価スライドの見直し、財政検証の在り方等

年金額の改定ルールの見直しの経緯について厚生労働省は、賃金変動が物価変動を下回るときに足下の所得代替率が上昇し、マクロ経済スライドの調整期間の長期化により将来の基礎年金の所得代替率が低下する問題点は、平成 21 年財政検証<sup>33</sup>当時から明らかにされており、平成 24 年 2 月の社会保障・税一体改革大綱<sup>34</sup>においても「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見直しを検討する」と記載され<sup>35</sup>、平成 26 年財政検証において改めて問題点が確認されたため、年金部会での議論を経て法案提出に至ったと説明した<sup>36</sup>。

委員からは、見直しに係る賃金変動が物価変動を下回るケースが平成 26 年財政検証の経済前提に含まれておらず、賃金・物価スライドの見直しが平成 26 年財政検証に基づいているという根拠がない、賃金・物価スライドの見直しの議論は平成 26 年財政検証の後の年金部会において初めて出てきたものであるとの指摘があった<sup>37</sup>。平成 26 年財政検証は、ケース A～H の 8 ケース全てにおいて賃金が物価変動を上回って上昇し続けることが前提と

---

会）においては、低年金者の問題や将来世代の受け取る年金額への関心を踏まえ、分布推計について今後の財政検証への提言が行われた。

<sup>28</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 31 頁（平 28.12.6）、第 10 号 19 頁（平 28.12.8）

<sup>29</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 13 号 23 頁（平 28.12.13）

<sup>30</sup> 第 192 回国会参議院本会議録第 15 号（平 28.12.2）、第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 30 頁（平 28.12.6）、第 10 号 8 頁（平 28.12.8）、第 13 号 37 頁（平 28.12.13）。なお、生活保護費負担金（事業費ベース）実績額に占める生活扶助の割合は約 3 分の 1 であり、医療扶助及び住宅扶助が約 3 分の 2 を占めることから、生活保護を受給する高齢者が増加すると国家財政全体では歳出が増えることとなる懸念が示された。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 9 頁（平 28.12.8）

<sup>31</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 2 頁（平 28.12.8）、第 11 号 10 頁（平 28.12.9）。なお、参考人からは、基礎年金の給付水準の確保が、医療・介護が機能する前提である旨の指摘があった。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 13 頁（平 28.12.9）

<sup>32</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 2、3、33 頁（平 28.12.8）

<sup>33</sup> 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」（平成 21 年 2 月 23 日）

<sup>34</sup> 平成 24 年 2 月 17 日閣議決定。前掲注 3 参照。

<sup>35</sup> 委員からは、民主党政権では社会保障・税一体改革の当初の構想において税財源による最低保障年金の創設を検討していたとの主張があった。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 7 頁（平 28.12.8）。民主党社会保障と税の抜本改革調査会「「あるべき社会保障」の実現に向けて」（平成 23 年 5 月 26 日）（平成 23 年 5 月 30 日第 9 回社会保障改革に関する集中検討会議配付資料）9～12 頁参照。

<sup>36</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 25 頁（平 28.12.6）、第 10 号 31 頁（平 28.12.8）

<sup>37</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 10 頁（平 28.12.9）、第 12 号 5 頁（平 28.12.12）



されていることから<sup>38</sup>、財政均衡期間<sup>39</sup>の終了に至るまで一度も賃金が低下し、物価変動を下回らないというのは非現実的であるとの指摘があり、過去の賃金・物価の動向を踏まえた新たな試算の要求が行われた<sup>40</sup>。これに対し、厚生労働省は、次期財政検証に向けて一時的に賃金上昇率がマイナスになるような幅広い前提の設定について議論したい、賃金・物価スライドの見直しの影響についても一時的に賃金上昇率がマイナスになるような前提に基づいた試算の平成 28 年中の提出に向けて努力したいと答弁した<sup>41</sup>。また、経済前提のうち長期的な経済状況を見通す上で重要な全要素生産性（TFP）上昇率についても日本経済の実態と比べて高すぎるのではないかと指摘があった<sup>42</sup>。所得代替率の示し方については、現在、夫が平均賃金で 40 年間働いた第 2 号被保険者、妻が 40 年間第 3 号被保険者であるモデル世帯のケースで示しているところ、共働き世帯や単身高齢世帯の増加といった世帯類型の多様化を踏まえ、改善を検討する必要性が確認された<sup>43</sup>。

なお、賃金・物価スライドの見直しの意義については参考人から、給付の十分性との関係はあるものの年金数理上はやむを得ない、経済が堅調でない場合には高齢者も含めて全ての世代でひとしく受け止めるものであるとの指摘があり<sup>44</sup>、質疑において賃金・物価スライドの見直しの目的がマクロ経済スライドによる給付水準の調整を円滑に進め、調整期間の長期化を防ぐためであることが確認された<sup>45</sup>。

以上の議論を踏まえ、附帯決議においては平成 31 年財政検証に向けて、景気循環<sup>46</sup>等の

<sup>38</sup> 平成 26 年財政検証の経済前提は、平成 35（2023）年度までの足下の前提と平成 36（2024）年度以降の長期の前提から成る。内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成 26 年 1 月 20 日）に準拠する足下の前提は、ケース A～E については平成 29 年度以降、ケース F～H については平成 28 年度以降の実質賃金上昇率がプラスとなっている。平成 36（2024）年度以降の長期の前提は、ケース A～H の 8 ケース全てにおいて実質賃金上昇率がプラスとなっている。

<sup>39</sup> 国民年金法第 4 条の 3 第 2 項において、おおむね 100 年間について財政検証を行うこととされている。前掲注 2 参照。平成 16 年財政再計算（厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金 平成 16 年財政再計算結果」（平成 17 年 3 月））、平成 21 年財政検証及び平成 26 年財政検証においては 95 年間について推計が行われており、平成 16 年財政再計算においては、既に生まれている世代がおおむね年金の受給を終えるまでと説明されている。

<sup>40</sup> 第 192 回国会参議院本会議録第 15 号（平 28.12.2）、第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 17、18 頁（平 28.12.6）、第 10 号 7、8 頁（平 28.12.8）、第 12 号 5 頁（平 28.12.12）、第 13 号 2、3、4 頁（平 28.12.13）

<sup>41</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 17 頁（平 28.12.6）、第 13 号 3、4 頁（平 28.12.13）。試算については、平成 28 年 12 月 27 日に、平成 26 年財政検証の経済前提のうち、平成 33（2021）年度及び平成 34（2022）年度の賃金上昇率をリーマンショック時の平成 20（2008）年度及び平成 21（2009）年度の賃金上昇率に置き換えた試算が提出された。試算では、賃金・物価スライドの見直しによりケース E での基礎年金の給付水準は、見直しを行わない場合に比べて平成 38（2026）年度で約 0.6%低下する一方、マクロ経済スライドの調整が終了する平成 55（2043）年度で約 0.6%上昇するとされた。

<sup>42</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 33、34 頁（平 28.12.6）、第 11 号 12、13 頁（平 28.12.9）

<sup>43</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 26 頁（平 28.12.8）、第 12 号 7 頁（平 28.12.12）。なお、厚生労働省は、指標の連続性の観点からモデル世帯の所得代替率を引き続き示すことは適切と説明した。

<sup>44</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 3、5 頁（平 28.12.9）。なお、平成 26 年 10 月 15 日の年金部会において改正前の賃金・物価スライドの問題点について厚生労働省は、現役世代の生活水準が実質的に下がっているときに年金額の物価スライドを保障すると、高齢者は実質的な生活水準の低下を免れることとなると説明した。

<sup>45</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 5、7 頁（平 28.12.12）

<sup>46</sup> 平成 26 年財政検証において経済の変動を仮定した場合について推計が行われたが、その前提は、物価上昇率を平成 30 年度以降、4 年周期で▲1.2%～＋1.2%の幅で変動させるものであり、実質賃金上昇率には変動を与えず、名目賃金上昇率は物価上昇率に応じて変動する設定とされたため、賃金変動が物価変動を下回る

影響で見直し後の賃金・物価スライドが適用される可能性を踏まえた現実的な経済前提の下で推計すべく、準備を進め、多様な世帯類型における所得代替率を併せて示すよう、見直しを検討することとされた。

### （３）マクロ経済スライドの在り方

マクロ経済スライドにキャリアオーバーの仕組みを導入することの効果について、厚生労働省は平成 27（2016）年度のモデル世帯における新規裁定年金の給付水準が基礎年金月額 2,000 円（所得代替率 0.3%）程度改善すると説明してきており、質疑において単身世帯の給付水準は基礎年金月額 1,000 円程度改善することが確認された<sup>47</sup>。

マクロ経済スライドのキャリアオーバーは、賃金・物価の伸びがマイナス又は小さい年が続いたときは、繰り越される未調整分が当該期間中、積み増されることとなるため、その後、賃金・物価の伸びが大きくなった場合に未調整分も含めて大きく調整されることから、受給者の生活に与える影響について懸念が示された。これに関連して、平成 26 年財政検証におけるマクロ経済スライドの調整率の将来見通しは、出生中位・死亡中位のケースで平成 52（2040）年以降 1% 台後半になると推計されていることから<sup>48</sup>、将来的に未調整分が発生しやすくなる懸念が示された<sup>49</sup>。また、前年度までの未調整分は、新規裁定年金と既裁定年金で別個に繰り越されるため、賃金変動が物価変動を上回っていれば、新規裁定年金よりも既裁定年金の方が、未調整分がたまりやすくなり、将来的に既裁定年金の給付水準が新規裁定年金の給付水準から乖離していく可能性が指摘された<sup>50</sup>。こうした懸念について委員からは、未調整分の調整について上限を設けるセーフガード措置を検討すべきとの議論があった<sup>51</sup>。

また、平成 31 年 10 月に予定されている消費税率引上げまでに未調整分が発生していた場合、消費税率引上げに伴う物価上昇により平成 33（2021）年度<sup>52</sup>の年金額改定において未調整分を含めた調整が行われる可能性があり、併せてこの物価上昇が実質賃金変動率<sup>53</sup>を押し下げ、平成 34（2022）～36（2024）年度の年金額改定に用いられる名目手取り賃金

---

ケースは前提に含まれなかった。厚生労働省年金局数理課「平成 26 年財政検証結果レポート ―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)―」(平成 27 年 9 月) 239、240 頁

<sup>47</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 7、8 頁(平 28.12.6)

<sup>48</sup> 厚生労働省年金局数理課「平成 26 年財政検証結果レポート ―「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)―」(平成 27 年 9 月) 322 頁

<sup>49</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 13 号 21 頁(平 28.12.13)

<sup>50</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 13 号 33 頁(平 28.12.13)

<sup>51</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 18、19 頁(平 28.12.6)、第 13 号 21 頁(平 28.12.13)

<sup>52</sup> 厚生労働省は、年金額改定に用いられる物価変動率は前年の年平均の全国消費者物価指数(CPI)の対前年比であるため、平成 31 年 10 月に予定されている消費税率引上げの影響は、平成 32(2020)年度の年金額改定に平成 31 年 10～12 月の 3 か月分、平成 33(2021)年度の年金額改定に平成 32 年 1～9 月の 9 か月分が現れると説明した。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 29 頁(平 28.12.6)

<sup>53</sup> 年金額改定に用いられる名目手取り賃金変動率は、2～4 年度前の実質賃金変動率(3 年度平均)、前年の全国消費者物価指数(CPI)の変動率及び可処分所得割合変化率を乗ずることによって算出される。平成 31 年 10 月に消費税率引上げによる物価上昇があれば、平成 29(2017)～31(2019)年度、平成 30(2018)～32(2020)年度、平成 31(2019)～33(2021)年度及び平成 32(2020)～34(2022)年度の各期間の実質賃金変動率に影響を与え、平成 33(2021)～36(2024)年度の各年度の年金額改定に用いられる名目手取り賃金変動率に反映されることとなる。

変動率を押し下げる要因となることから、今回の見直しに係る賃金・物価スライドが適用される可能性があることが指摘された<sup>54</sup>。

なお、参考人からは、マクロ経済スライドのキャリーオーバーは、必要ではあるが十分とは言えず、次期財政検証後に名目下限措置を撤廃することも含めて検討する必要があるとの意見が述べられた<sup>55</sup>。

#### （４）短時間労働者への被用者保険の適用拡大

短時間労働者への被用者保険の適用拡大の意義については、被用者でありながら被用者保険の恩恵を受けられない非正規雇用の労働者に対するセーフティネットを強化し、社会保険における格差を是正するとの議論があり<sup>56</sup>、従業員 501 人以上の企業等における適用拡大を定めた年金機能強化法に平成 28 年 10 月の施行後 3 年以内の検討規定があることを踏まえ、働きたい人が働きやすい環境を整備し、労働参加を促すために、適用拡大の実施状況<sup>57</sup>等を見ながら、今後も更なる適用拡大に向けて取り組むことが確認された<sup>58</sup>。

参考人からは、収入の少ない非正規雇用の短時間労働者こそ加齢に伴って貧困に陥るリスクに備える必要性が高く<sup>59</sup>、本格的な適用拡大に向けた政治のリーダーシップが求められているとの意見が述べられた<sup>60</sup>。さらに、労使の合意に基づいて行うこととされた従業員 500 人以下の企業等における任意での適用拡大について将来的には強制適用としていくことが議論され<sup>61</sup>、附帯決議において今後の適用拡大に当たっては強制適用の基本原則を踏まえた対応を講ずることとされた。

中小企業における適用拡大は、労働時間や賃金をかえって抑制する就業調整へとつながることのないよう、事業主への支援が重要とされるところ、厚生労働省は、キャリアアップ助成金を拡充して積極的に支援すると説明した<sup>62</sup>。また、労働参加を促進すべく、被用者保険の適用拡大の意義を普及啓発する方策としては、平成 28 年 10 月からの従業員 501 人以上の企業等における適用拡大の際と同様、事業所に対する通知や労使協議の方法の具体例等も盛り込んだ Q & A の作成、事業主の参加する協議会の開催、短時間労働者に向けたリーフレットの作成やホームページによる周知広報等を検討していると説明した<sup>63</sup>。

労使での合意に基づいて実際に適用拡大が行われる中小企業の短時間労働者の規模につ

---

<sup>54</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 29 頁（平 28.12.6）

<sup>55</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 3 頁（平 28.12.9）。なお、未調整分を含めて調整することの高齢者に対する説明の難しさ、選挙対策との関係等についても言及があった。

<sup>56</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 19 頁（平 28.12.8）

<sup>57</sup> 平成 28 年 10 月からの従業員 501 人以上の企業等における適用拡大については、法案審議時に見込まれていた対象者数約 25 万人の 8 割程度に当たる約 20 万人が新たに被保険者となったと報道されている。『東京新聞』（平 28.12.26）、『産経新聞』（平 29.1.17）。

<sup>58</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 4 頁（平 28.12.6）、第 10 号 20 頁（平 28.12.8）

<sup>59</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 4 頁（平 28.12.9）

<sup>60</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 2 頁（平 28.12.9）

<sup>61</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 12 頁（平 28.12.9）、第 13 号 17、18、19 頁（平 28.12.13）

<sup>62</sup> 第 192 回国会参議院本会議録第 15 号（平 28.12.2）、第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 20、28 頁（平 28.12.8）

<sup>63</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 6 頁（平 28.12.6）、第 10 号 28 頁（平 28.12.8）、第 13 号 11、12 頁（平 28.12.13）



いて厚生労働省は、任意包括適用制度の対象者の割合及び独立行政法人労働政策研究・研修機構の調査結果に基づいて、適用拡大が可能となる対象者約 50 万人のうち 5～30%の間と考えていると説明した<sup>64</sup>。委員からは、短時間労働者の労働条件を変更する就業調整が行われることを防止するための啓発指導、中小企業には労働組合のない企業が多いことを踏まえた非協力的な事業主への対策が必要との指摘があった<sup>65</sup>。

また、事業所が必要な届出を行わないこと等により厚生年金保険の被保険者資格が得られない未適用事業所の問題に関連して、厚生労働省による適用・徴収対策<sup>66</sup>及び国土交通省による建設業における下請事業者の社会保険の加入促進策<sup>67</sup>について質疑があった。

中小企業における適用拡大の促進と併せて、国・地方公共団体においては被用者保険が強制適用となるが、質疑において職員数 500 人以下の市町村が指定都市を除く全市町村のうち約 7 割に当たる 1,198 市町村あり、適用拡大の対象者は約 7,000 人であることが明らかにされた<sup>68</sup>。

なお、今後、短時間労働者への適用拡大が進んだ場合に厚生年金保険の被保険者の標準報酬平均額<sup>69</sup>が押し下げられることから、年金額改定に用いられる名目手取り賃金変動率を押し下げる要因となることが指摘されたほか<sup>70</sup>、適用拡大の賃金要件に関連して最低賃金が都道府県ごとに異なるため、適用拡大の状況に地域差が生じてくる可能性が指摘された<sup>71</sup>。

#### （５）国民年金第１号被保険者の産前産後期間の保険料免除

国民年金第１号被保険者の産前産後期間の保険料納付を免除する意義については、女性活躍推進の観点から国民年金第１号被保険者の女性に対するセーフティネット機能を高めるものとの議論があった<sup>72</sup>。

保険料免除措置の周知広報や手続について質疑があり、厚生労働省は、市町村から母子健康手帳を交付する際に周知すること、市町村への届出時の証明書類についても母子健康手帳を利用可能とすること、保険料納付後に免除の手続を行った場合には保険料を還付す

<sup>64</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 10、11 頁（平 28.12.6）、第 13 号 32 頁（平 28.12.13）

<sup>65</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 13 号 11、12 頁（平 28.12.13）

<sup>66</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 10 頁（平 28.12.6）、第 10 号 20、32 頁（平 28.12.8）、第 13 号 33 頁（平 28.12.13）

<sup>67</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 27、28 頁（平 28.12.6）

<sup>68</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 11 頁（平 28.12.6）。なお、厚生労働省は、市町村の社会保険料負担の増加分が平成 29 年度地方財政計画に反映されるよう、調整していると説明した。

<sup>69</sup> 名目手取り賃金変動率を算出する際の 2～4 年度前の実質賃金変動率（3 年度平均）は、厚生年金保険の被保険者の標準報酬平均額を基礎としている。前掲注 53 及び国民年金法第 27 条の 2 第 2 項第 2 号イ参照。

<sup>70</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 10 頁（平 28.12.6）、第 13 号 26、27 頁（平 28.12.13）。また、高齢者雇用についても同様に押し下げる要因となることが指摘された。なお、平成 17～28 年度の年金額改定に用いられた名目手取り賃金変動率が、それぞれ 0.3%、▲0.4%、0%、▲0.4%、0.9%、▲2.6%、▲2.2%、▲1.6%、▲0.6%、0.3%、2.3%及び▲0.2%だったのに対し、平成 16～27 年度の毎月勤労統計調査による現金給与総額の増減率は、5 人以上の事業所に雇用される全常用労働者でそれぞれ▲0.3%、0.7%、0.1%、▲0.7%、▲1.1%、▲3.4%、0.5%、▲0.3%、▲1.0%、▲0.2%、0.5%及び 0.2%だった。

<sup>71</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 6 頁（平 28.12.6）、第 12 号 8、9 頁（平 28.12.12）

<sup>72</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 27 頁（平 28.12.8）



ること等を想定していると説明した<sup>73</sup>。

さらに、女性活躍社会を実現するためには不妊治療への助成、保育所の整備等により将来不安を総合的に軽減していくことが必要との議論があった<sup>74</sup>。

#### （６）ＧＰＩＦのガバナンス改革の在り方

新設される経営委員会の構成が、委員長及び委員並びに理事長の計 10 名のうち拠出者である被保険者及び事業主の代表者が各 1 名とされていることについて、諸外国には過半数を労使の代表が占めている国もあり、5 分の 1 という割合は不十分であり、現在の運用委員会も 7 名中 2 名を労使が占めており、それよりも低い割合となるとの指摘があり、労使から各複数人又は労使の代表が過半数を占めるべきとの議論があった<sup>75</sup>。こうした議論を踏まえ、附帯決議においては経営委員会の定数及び配分について検討を続けることとされた。

参考人からは、ＧＰＩＦの役職員が受給者及び被保険者の心情を肌身で知っており、その感覚を理解できることが重要であり、公のために尽くすという意識が求められるとの意見が述べられ<sup>76</sup>、その意見を踏まえた質疑に対し、ＧＰＩＦは、役職員の行動規範に専ら被保険者の利益のために受託者として責任を果たすと明記しており、ＧＰＩＦの組織の文化として被保険者の心情を酌んで運用する組織にしていきたいと答弁した<sup>77</sup>。

経営委員会委員長及び委員の具体的な任命基準については、透明性の確保のため、社会保障審議会に新設する会議体で議論して定めていくことが確認された<sup>78</sup>。そのほか、監査委員が経営委員会委員を兼ねることとされていることを踏まえ、監査委員の経営委員会からの独立性について質疑があった<sup>79</sup>。また、ＮＨＫや日本銀行が独立行政法人ではなく、経営委員会や政策委員会の構成員が国会同意人事の対象となっていることと比較して、ＧＰＩＦを個別法に基づいた特殊法人としなかった理由について質疑があった<sup>80</sup>。

#### （７）ＧＰＩＦの運用の在り方

ＧＰＩＦの利用可能なデリバティブ取引の方法の拡大について厚生労働省は、リスク管

<sup>73</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 28 頁（平 28.12.6）、第 10 号 20、21、38 頁（平 28.12.8）

<sup>74</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 20 頁（平 28.12.8）

<sup>75</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 20 頁（平 28.12.6）、第 10 号 10、11、36 頁（平 28.12.8）、第 13 号 19、20 頁（平 28.12.13）

<sup>76</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 3、4、14 頁（平 28.12.9）。なお、金融・証券業界での運用経験者を中途採用することにより、ＧＰＩＦの職員の専門性は上がってきているとも指摘された。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 11 号 11、14 頁（平 28.12.9）

<sup>77</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 6、7、14 頁（平 28.12.12）。また、ＧＰＩＦにおける人材育成や職員の専門性の確保については、給与水準の見直しにより専門人材の確保に努めるとともに、職員による証券アナリスト資格やＭＢＡの資格等の取得を支援・推進していると説明があった。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 2、13 頁（平 28.12.12）

<sup>78</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 38 頁（平 28.12.6）

<sup>79</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 20、21 頁（平 28.12.6）、第 10 号 11 頁（平 28.12.8）

<sup>80</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 19、20 頁（平 28.12.6）、第 13 号 9、10 頁（平 28.12.13）。なお、平成 24 年 1 月 20 日に閣議決定された「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」において、ＧＰＩＦは、固有の根拠法に基づき設立される法人とすべきとされていた。

理の方法を多様化するものと説明したが、投機的な利用も可能な運用方法であることから、今後は政令により追加可能となることの是非について質疑があった<sup>81</sup>。

施行後3年の検討規定が設けられ、法改正の行われなかったG P I Fによる株式のインハウス運用については、参考人の意見陳述も踏まえ<sup>82</sup>、公的資金による企業支配との疑念を生じさせないよう、極めて慎重に対応すべきとの議論があった<sup>83</sup>。

年金積立金の運用状況について厚生労働省は、短期の評価損益<sup>84</sup>ではなく長期的に必要な運用利回りを確保できるかどうかという視点に立って評価すべきと説明した。委員からは、長期の運用状況とは平成13年度の自主運用開始以降又は平成18年度のG P I F設立以降の運用状況を指していることの確認が行われたほか<sup>85</sup>、国民にとっては評価損益で評価するほかないとの指摘があった<sup>86</sup>。また、国内株式市場に占めるG P I Fの株式保有割合が高く、年金積立金が株価対策に用いられると株式市場の機能低下につながるとの懸念が示された<sup>87</sup>。運用状況等の情報開示については、平成27年度運用状況の公表が参議院議員通常選挙後の平成28年7月29日だったことから、運用状況は速報として分かり次第、公表すべきとの主張があった一方で、具体的な投資行動や投資戦略に関わる情報が他の市場参加者に利用されて被保険者の利益を損ねることとなるリスクも指摘された。厚生労働省は、毎年度末の保有銘柄の情報や運用委員会の議事録は一定期間経過後に公表する配慮を行っているとして説明した<sup>88</sup>。

以上のほか、G P I Fの運用については、一定の安定収益が見込まれる利子・配当収入であるインカムゲインの重要性<sup>89</sup>、E S G投資の取組<sup>90</sup>、運用で損失が発生した場合の将来の給付水準への影響について国民に説明する必要性<sup>91</sup>等について議論があった。

<sup>81</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第10号36、37頁（平28.12.8）

<sup>82</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第11号5、6頁（平28.12.9）。参考人からは、自身の日本銀行における為替の介入実務の経験を踏まえ、G P I Fの運用の力量が向上する利点は認めつつも、株主の議決権が資本主義社会における強力なパワーの源であることから、市場経済のレフェリー又はルールメーカーである政府の関係機関であるG P I Fがプレイヤーである機関投資家としてどのように振舞うべきか、幅広い議論があつてしかるべきとした。

<sup>83</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号21、22頁（平28.12.6）、第10号37頁（平28.12.8）、第13号31頁（平28.12.13）。なお、パッシブ運用については委託手数料削減の観点からインハウス運用の可能性を探る議論もあった。第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号33頁（平28.12.6）

<sup>84</sup> 平成28年度第1四半期の期間収益額が約▲5.2兆円、第2四半期の期間収益額が約2.4兆円だったことについて参考人からは、第1四半期のG P I Fが怠け者であったりスキルが低かったりしたからマイナスになったのではなく、第2四半期のG P I Fが立派だったからプラスになったのでもないとの意見が述べられた。第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第11号5頁（平28.12.9）

<sup>85</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号22頁（平28.12.6）

<sup>86</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第10号3、4頁（平28.12.8）

<sup>87</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第10号14頁（平28.12.8）

<sup>88</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号13、14、22、23頁（平28.12.6）

<sup>89</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号8、9頁（平28.12.6）、第10号23頁（平28.12.8）

<sup>90</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号39頁（平28.12.6）、第12号14頁（平28.12.12）。G P I Fが平成27年9月に署名した国連責任投資原則においては投資分析と意思決定のプロセスにE S G（環境・社会・ガバナンス）の課題を組み込むこととされている。なお、質疑においてG P I Fは、専ら被保険者の利益のために運用を行っているため、被保険者の利益になる範囲内で取り組むことが前提と答弁した。

<sup>91</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第13号26頁（平28.12.13）

## （８）日本年金機構の不要財産の国庫納付等

日本年金機構の保有する土地及び建物について委員からは、保有の必要性を入居率及び民間賃貸住宅との比較に基づいて判断する必要性や明確な判断基準を定める必要性が指摘され、会計検査院から指摘のあった８宿舎４事務所<sup>92</sup>以外の土地及び建物についても外部有識者の意見を聴きながら可否を判断し、平成 29 年夏をめどに具体的な方針を取りまとめる予定であることが明らかにされた<sup>93</sup>。

また、日本年金機構の組織・人員体制について、短時間労働者への被用者保険の適用拡大に伴って業務量が増加している一方、正規職員数の上限が定められていることから準職員として勤務している者が多くいることが指摘された<sup>94</sup>。

## （９）その他の議論

国民年金保険料の収納対策については、国民年金第１号被保険者に占める申請免除者等の割合が高いことに懸念が示され<sup>95</sup>、滞納者に対する納付督促・強制徴収の取組状況について質疑があり、厚生労働省は、滞納者のうち約 94%が免除等の対象となる可能性のある 300 万円未満の所得階層に属していると説明した。また、地方分権一括法<sup>96</sup>の施行に伴って国民年金保険料の収納事務が市町村から国に移管された平成 14 年度から、納付率（現年度分）は 70%を割り込んで回復していないことが指摘され<sup>97</sup>、国民年金保険料を国民健康保険料と一括して徴収すべき、国税庁と日本年金機構の徴収部門を統合して歳入庁を設置し、国民年金保険料と国税を一括して徴収すべきといった主張があった<sup>98</sup>。

また、社会保障制度改革国民会議報告書において就労期間と引退期間のバランス、就労人口と非就労人口のバランスの観点から検討すべきとされた高齢期の就労と年金受給の在り方については、参考人から高齢者の就労を促進するような制度・雇用環境を整備すべきとの見解が示され、委員からは高齢者の労働参加が進むことによってマクロ経済スライドの調整率が小さくなることの確認が行われたことから<sup>99</sup>、定年延長の実現により高齢者雇

<sup>92</sup> 改正法の当該改正事項は、平成 28 年 12 月 27 日に施行され、８宿舎４事務所は、平成 29 年 1 月 13 日に国庫納付された。

<sup>93</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 9 号 14 頁（平 28.12.6）、第 10 号 33、34 頁（平 28.12.8）、第 13 号 11 頁（平 28.12.13）

<sup>94</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 10 号 11、12 頁（平 28.12.8）

<sup>95</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 4 号 14、15 頁（平 28.11.10）、第 5 号 9、10、11 頁（平 28.11.15）、第 13 号 28 頁（平 28.12.13）。厚生労働省は、国民年金保険料の申請免除の制度は国民皆年金の実現のために必要とした上で、財政への影響については、保険料免除に係る部分は将来の給付に反映されないが、2 分の 1 の国庫負担分は給付が行われるため、滞納者が申請免除者となった場合には国庫負担分の給付費が増加すると説明した。

<sup>96</sup> 平成 11 年法律第 87 号

<sup>97</sup> 移管前の平成 14 年 1 月 16 日の年金部会において、市町村でさえも十分に収納できなかった国民年金保険料を社会保険庁が十分に収納できるのかとの懸念が示されていた。第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 10 頁（平 28.12.12）

<sup>98</sup> 第 192 回国会参議院本会議録第 15 号（平 28.12.2）、第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 10、11 頁（平 28.12.12）、第 13 号 6、7、28、29、30、31 頁（平 28.12.13）

<sup>99</sup> 第 192 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 12 号 4 頁（平 28.12.12）。なお、平成 26 年財政検証においては、いずれも▲1.1%と見込まれていたマクロ経済スライドの調整率は、平成 27 年度で▲0.9%、平成 28 年度で▲0.7%（名目手取り賃金変動率がマイナスだったため、調整なし）、平成 29 年度で▲0.5%（名目手取り賃金変動率及び物価変動率がマイナスだったため、調整なし）となった。

用を推進すべきとの主張があった<sup>100</sup>。

その他、公的年金に対する若年層からの信認を確保するため、障害年金及び遺族年金の意義を伝える必要性、都道府県社会保険労務士会等による社会保障教育の取組の意義、正しい知識を伝えるための効果的な普及啓発を行う必要性等について議論があった<sup>101</sup>。

## 5. 結びに代えて

改正法は、公的年金制度改革やG P I F改革など、多岐にわたる課題に対応しようとするものであった。その検討規定においては、施行後3年を目途とするG P I Fの運用の在り方についての検討のほか、社会保障改革プログラム法で示された論点についても施行後速やかに検討を加え、必要な措置を講ずるものとされている。改正法に盛り込まれなかった、高齢期の就労と年金受給の在り方、高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し等についても施行後改めて検討されることとなろう。

法案審議の過程においては、年金額の改定ルール等に関係して平成31年財政検証に向けた議論が数多く行われた。年金額の改定ルールに関する議論の背景には、制度の持続可能性と給付水準の十分性をいかにして両立させるかという課題が横たわっている。

現下の高齢者の生活の実態を見ると、家計調査における高齢無職世帯の基礎的消費支出は単身世帯では基礎年金額を上回っており、質疑においても言及されたように、生活保護を受給する高齢者世帯は増加の一途をたどっている。人口構造の変化に合わせた給付水準の抑制が公的年金の老後生活を支える機能の制約になると考えられる中、今後は社会保障制度全体で高齢期の生活をどのように支えていくかが問われることとなろう。

改正法の施行期日は改正事項ごとに定められているが、平成31年には賃金・物価スライドの見直しを除く全ての改正事項が施行されることとなる。また、平成31年は、消費税率の引上げとともに年金生活者支援給付金の支給が開始される予定の年であり、平成28年10月の従業員数501人以上の企業等における適用拡大から3年が経過し、年金機能強化法の適用拡大に係る検討規定の期限が到来する年でもある。

公的年金及びその他の社会保障制度の機能や特徴を踏まえながら、社会保障制度全体で高齢期の生活を総合的に支えるための議論が進むことを望みたい。

(てしま のぞむ)

---

<sup>100</sup> 第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第13号16、17頁(平28.12.13)

<sup>101</sup> 第192回国会参議院本会議録第15号(平28.12.2)、第192回国会参議院厚生労働委員会会議録第9号28、29頁(平28.12.6)、第10号16、17、19頁(平28.12.8)、第11号13頁(平28.12.9)