

「社会保障国民会議 最終報告」—抜粋—

平成20年11月4日

2 これからの社会保障～中間報告が示す道筋～

3 社会保障機能強化のための改革

(3) 高齢期の所得保障

高齢期の所得保障は、自らの勤労所得・財産所得・年金所得の適切な組み合わせが基本になるが、現実には公的年金が高齢期の所得保障の柱となっている。改めて言うまでもなく、公的年金制度の長期的な安定・給付水準の確保は重要な課題である。

① 公的年金(基礎年金)の財政方式

基礎年金制度の財政方式については、平成21年度からの基礎年金国庫負担の1/2への引き上げ実施を前提に、基礎年金制度の財政方式について、現行社会保険方式、現行社会保険方式の修正案、税方式(複数案)について、客観的・中立的な定量的客観的・中立的な定量的シミュレーションを実施し、関連資料(バックデータ)とともに公表した。

建設的な制度改革論議を行うためには、共通の土台となる客観的・実証的データに基づく議論が不可欠。このシミュレーション結果がそのような「共通の土台となる基礎資料」として活用され、基礎年金の財政方式に関する議論がさらに深まることを期待する。

② 未納問題への対応

未納はマクロ的には年金財政に大きな影響を与えるものではないが、未納の増加(とそれによる無年金者・低年金者の発生)は、皆年金制度の理念を脅かす大きな問題。未納者の属性を分析し、

- ・低所得者についての免除制度の積極的活用
- ・非正規雇用者・非適用事業所雇用者への厚生年金適用の拡大・雇用主による代行徴収
- ・確信的不払者(多くは中高額所得者)に対する強制徴収の実施

などの属性に対応した実効ある対策を早急に実施することが必要である。

③ 無年金・低年金問題への対応

現行の納付率で将来無年金者が大きく増大することは考えにくいとはいえ、将来にわたって継続的に高齢者の一定割合(約2%)の無年金者は発生。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である。

4 社会保障の機能強化に向けて

(中略)

基礎年金制度については、財政方式を巡る議論があることから、国民会議では、現行社会保険方式による場合と税方式による場合のそれぞれについて定量的シミュレーションを行った。中間報告でも述べたが、建設的な制度改革議論を行うためには共通の土台となる客観的・実証的データに基づく議論が不可欠であり、このシミュレーション結果がそのような「共通の土台となる基礎資料」として活用され、基礎年金の財政方式に関する議論がさらに深まることを期待するものである。

平成16年の制度改革の効果により現行基礎年金制度の財政は安定しており、シミュレーション結果からは、免除者の増大や納付率低下がマクロの年金財政に与える影響は限定的であることが示された。いわゆる未納問題は現行制度最大の問題であるが、それはマクロの年金財政の問題というよりは、未納の増加(とそれによる無年金者・低年金者の発生)が皆年金制度の理念を脅かし、将来の低年金者・無年金者の増大によって国民皆年金制度の本来機能である「全ての国民の老後の所得保障」が十全に機能しなくなることがより大きな問題であり、その観点から、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なる。

(中略)

これに、基礎年金国庫負担を 1/3 から 1/2 に引き上げるために必要な費用を加えれば、社会保障の機能強化のために追加的に必要な国・地方を通じた公費負担は、その時点での経済規模に基づく消費税率に換算して、基礎年金について現行社会保険方式を前提とした場合には 2015 年に 3.3～3.5%程度、2025 年に6%程度、税方式を前提とした場合には 2015 年に6～11%程度、2025 年で9～13%程度の新たな財源を必要とする計算になる(経済前提Ⅱ—1(医療の伸び率ケース①)、医療・介護 B2 シナリオの場合)。

(中略)

社会保障制度を将来にわたって持続可能なものとし、同時に必要な機能の強化を実現していくために、今回のシミュレーションの対象でない障害者福祉等を含め、あるべき給付・サービスの姿を示し、それを実現していくための改革の全体像を明らかにしながら、必要な財源を安定的に確保していくための改革に真剣に取り組むべき時期が到来している。

速やかに社会保障に対する国・地方を通じた安定的財源確保のための改革の道筋を示し、国民の理解を得ながら具体的な取組に着手すべきである。

「社会保障国民会議 第一分科会中間とりまとめ」—抜粋—

2. 社会保障制度と経済活力

(2) 現役世代の活力の維持・増大

④就労促進政策

(中略)

高齢者の就労促進については、日本の高齢者の就業意思が極めて高い中で、高齢者の雇用を阻害すると考えられる要因として、定年制や在職老齢年金による就労調整が挙げられる。これらが持つ就労を過度に抑制する機能を見直し、働き方に中立的な制度となるよう検討する必要がある。年金の支給開始年齢引き上げに対応して、年金が65歳支給になる時点では、定年年齢もそこまで引き上げることなども含めて検討すべきである。またすくなくとも65歳までは雇用が確保される条件を早急に整備しなければならない。年金についていえば、例えば、個々人が受給年齢を選択でき、働くときは年金を休止できるスウェーデン方式を参考に、いつ引退しても、受給月額調整により、年金の総受取額が変わらないような仕組みが考えられる。

(中略)

⑤働き方に中立的な社会保険制度等の確立

上述の雇用政策と年金政策が連動するように、年金制度を働き方と中立的なものにする必要がある。このうち個人の就業行動に与える影響については、すでに高齢者の就労を抑制するような年金制度を就労と中立的にすべきことを指摘したが、企業側の雇用行動を歪めている点も見逃ごせない。とくに企業にとって社会保険制度上コストが低くなるために非正規雇用の増加につながったり、社会保険の非適用事業所に雇用されているために厚生年金などの適用を受けられない労働者も少なくなっていくことは懸念されることである。

このことは正規雇用者と非正規雇用者の格差を固定することにもなっているため、非正規雇用者への年金保険や雇用保険の拡大を早急に進めるべきである。また、非正規雇用者の老後所得の保障という観点からも非正規雇用者に対する被用者年金適用の拡大が重要であることはいままでの国会に上程されている改正法案の成立を急ぎつつ、非正規雇用者への社会保険適用と適用事業所の対象をさらに拡大する方向で、早急に検討すべきである。その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても、適用を免れるための細切れ労働時間を設定させないという視点からは検討する価値があるだろう。

(中略)

3. 高齢期における所得保障の在り方

(1) 基本的考え方

上述のように、日本の高齢者の高い就業意欲を活かし、働きたい人は、年齢にかかわらず、自ら希望する働き方で働ける社会を作り上げていくことが不可欠である。これにより、高齢期の所得確保・保障について、勤労所得、財産所得、年金所得の適切な組み合わせが可能となる。具体的には、我が国経済社会の在り方と整合する形で、「自助」による所得確保を基本に、「共助」である年金が大きな役割を果たす。そして、生活保護が「公助」として、最後の支えとなる。

(2) 高齢者世帯の所得と年金の果たしている役割

65歳以上の高齢者世帯の年間所得を見ると、100万円未満が2割弱、300万円未満が6割となっており、貯蓄を見ると4000万円以上の世帯が2割弱を占めるものの、300万円未満の世帯も約1割ある。たしかに高齢者の現役時代と比較した可処分所得の比率は、日本では他のOECD諸国に比べ「平均的」には高くなっているが、勤労収入の有無や、税、社会保険料の所得再分配機能の低さなどから、他国と比して大きな所得格差があり、とりわけ75歳以上高齢単身女性に低所得が多い。

高齢者世帯の6割が年金収入だけで生活しており、平均所得で見ても、高齢者世帯の収入の7割が年金となっているなど、年金は高齢者生活の中核と位置付けられている。

一方、生活保護を受ける高齢者は増加しているが、その保護率(割合)は2%前後と、それほど高くはなっていない。年金が高齢者の生活の中核になっている現状を踏まえれば、基礎年金水準の所得すら得られていない高齢者の生活保障をどう考えるかは重要な問題であることは間違いない。年金制度における対応とともに、現行生活保護制度についても、諸外国の例なども参考に、より柔軟に適用できるような対応を検討することも必要であろう。

(中略)

4. 公的年金制度のあり方

(1) 公的年金制度について考える意味

(略)

(2) 公的年金制度に関する定量的なシミュレーション

(略)

(3) 公的年金制度の財政方式のありかたについて

上述の財政シミュレーションなども踏まえて、年金の財政方式については、税方

式、社会保険方式、それぞれのメリット、デメリットを考え、最終的には医療、介護、福祉等分野への財源確保も踏まえたうえで、国民の選択に委ねられるべきである。

(i) 税方式のメリットとデメリット

税方式のメリットとしては、①保険制度への加入、未加入、保険料の未納等にかかわらず老後の年金を給付することができる、②保険料徴収の事務が合理化できる、③社会的に幅広く負担することで公平感が高まると考えられる、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、①負担と給付の関係が曖昧となり、また財政状況によっては給付の権利性が脅かされることもある、②移行期に追加的負担が必要となる、といったことがあげられる。

(ii) 社会保険方式のメリットとデメリット

社会保険方式のメリットとしては、①原理的には給付と負担の関係が分かりやすく、またそのために負担に応じて給付されるという給付の権利性が確保されやすい、②税方式などに転換することによる移行期の費用負担が無くてすむ、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、①未納者について老後の所得保障が得にくくなる、②保険料の徴収もれなど、徴収事務にかかわる問題が避けられない、③現実の制度としては給付・負担関係への不公平感を生んでいる、といったことがあげられる。

(iii) 費用の移転問題をどう考えるか

年金の財政方式を税方式化する場合、経済主体間のネットの費用負担増減は、家計（勤労者）部門は負担増、企業部門は負担減となる。ただし、企業の費用負担減は、労働者への賃金増加、あるいは企業年金への拠出増加といった形で家計（勤労者）部門に還元される可能性はある。これを制度的に担保すべきという意見もあるが、そうでない場合には、企業の負担減がどれほど労働者に還元されるかは、理論的には労働供給の賃金弾性に依存することになる。もちろん、こうした企業負担減の還元の可能性があるのは、いうまでもなく企業に雇われている雇用者に限定され、自営業者や年金受給者についてはそうした還元ということはいえないということにも留意すべきである。

(iv) いわゆる未納問題

いわゆる未納の問題が税方式への転換のメリットにあげられることがある。しかし上でそれを税方式化のメリットとしてあげていないのは、未納問題は少なくとも公的年金制度の財政的持続可能性にはほとんど影響を与えないからである。

その意味で、未納問題（納付率が低下すること）が原因で現行制度が財政的に破綻する（している）、という議論は正しくないし、現行制度が財政的に破綻する（している）ことを前提に年金制度の改革を議論することも正しい態度とは言えない。

しかしながら未納は、財政的持続可能性に関しては問題がなくても、それ自体大きな問題をはらんでいる。長期にわたって保険料が未納の者は、現在の制度のもとでは老後に無年金となってしまいうから、年金以外の所得源がないと厳しい貧困にさらされることになる。社会としては、彼らの所得保障のために、生活保護等の税財源の負担増となることも予想される。

従って、現行制度を前提にするのであれば、実効ある未納対策、低年金・無年金者対策を講じることが極めて重要である。この場合、国民年金未納者の相当部分が臨時・パートなどの非正規雇用者であることから、先にⅡ—（２）（iv）で述べた非正規雇用者への厚生年金適用拡大は、国民年金の未納対策という観点からも効果的であり、職権免除など低所得者層への免除適用の徹底と併せ、早急に検討すべきである。未納者が無年金者になることを防ぐという意味で税方式は弱者にやさしい制度といえるが、社会保険制度においてこうした納付免除の措置を講じるということは、事実上税財源によって給付を行うことであり、現行制度のもとでも、税方式の持つメリットは一部実現可能であるともいえる。

また、今回のシミュレーションにおいて、現行制度の修正案として最低保障年金の導入や受給資格期間の見直し等について試算を行ったが、こうした基礎年金の最低保障機能を強化する方策についても具体的に検討を行うべきである。

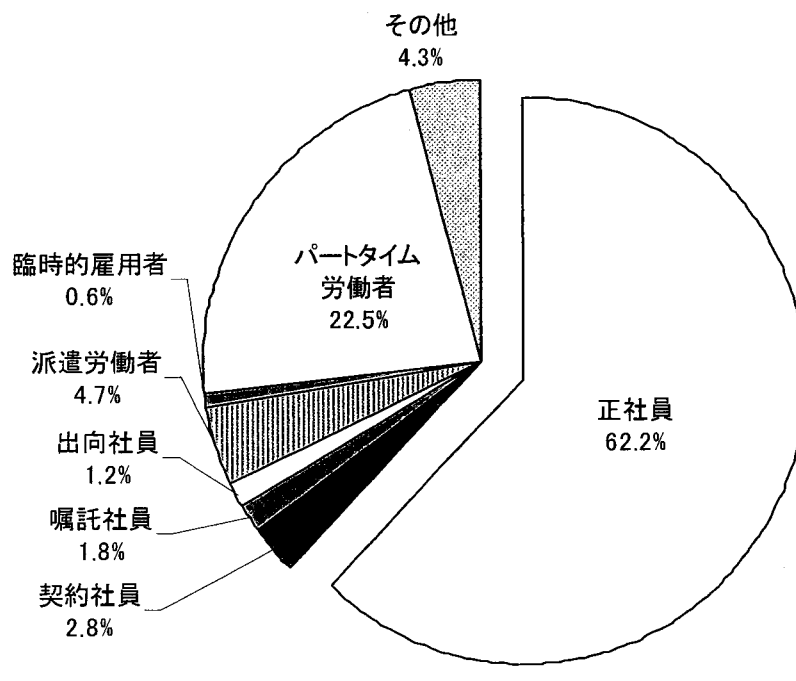
もとより年金など社会保障制度改革を議論するときの大前提は、それ以前に可能な限りの行財政改革を行うことである。そのうえで公的年金制度の財政方式については、財政上のシミュレーション結果を含む、以上のメリット、デメリットを比較考量し、また医療、介護、福祉への税財源の支出の必要性等も勘案し、総合的に判断されるべきものである。なおその際に、年金の財政方式に関しては、現在の社会保険方式においても基礎年金部分に税財源が投入されており、また上述のように税方式の利点である無年金者の救済も行えることを考えると、二つの財政方式を対立的にではなく補完的にとらえる視点も重要である。さらに、公的年金制度を若者を含めた国民全体のものであるととらえる視点をもつことがなによりも大切である。このため、とくに若年層の現行制度に対する世代間格差感に配慮することは重要で、育児期間中の保険料免除といった形で年金制度が育児支援を行ったり、あるいは会計的な透明性に留意しつつ積立金を活用した若者（就労機会や能力開発機会に恵まれなかった者も含む）に対する奨学金制度を創設したりするといったことなども検討に値する。

以上、本とりまとめで提示した定量的な情報等も踏まえて、国民的な議論の深められることを期待したい。

労働者の就業形態（労働者割合）

○ 全労働者のうち正社員以外の就業形態の労働者の占める割合は、平成19年調査において、約4割弱（37.8%）となっている。

正社員以外の
労働者
(37.8%)



(本調査における各用語の定義)

【正社員】

雇用している労働者で雇用期間の定めのない者のうち、パートタイム労働者や他企業への出向者などを除いた、いわゆる正社員

【契約社員】

特定職種に従事し、専門的能力の発揮を目的として雇用期間を定めて契約する者

【嘱託社員】

定年退職者等を一定期間再雇用する目的で契約し、雇用する者

【出向社員】

他企業より出向契約に基づき出向してきている者。出向元に籍を置いているかどうかは問わない。

【派遣労働者】

労働者派遣法に基づき派遣元事業所から派遣されてきている者

【臨時的雇用者】

臨時的又は日々雇用している労働者で、雇用期間が1か月以内の者

【パートタイム労働者】

正社員より1日の労働時間が短いか、1週の所定労働日数が少ない労働者で、雇用期間が1か月を超えるか又は定めがない者

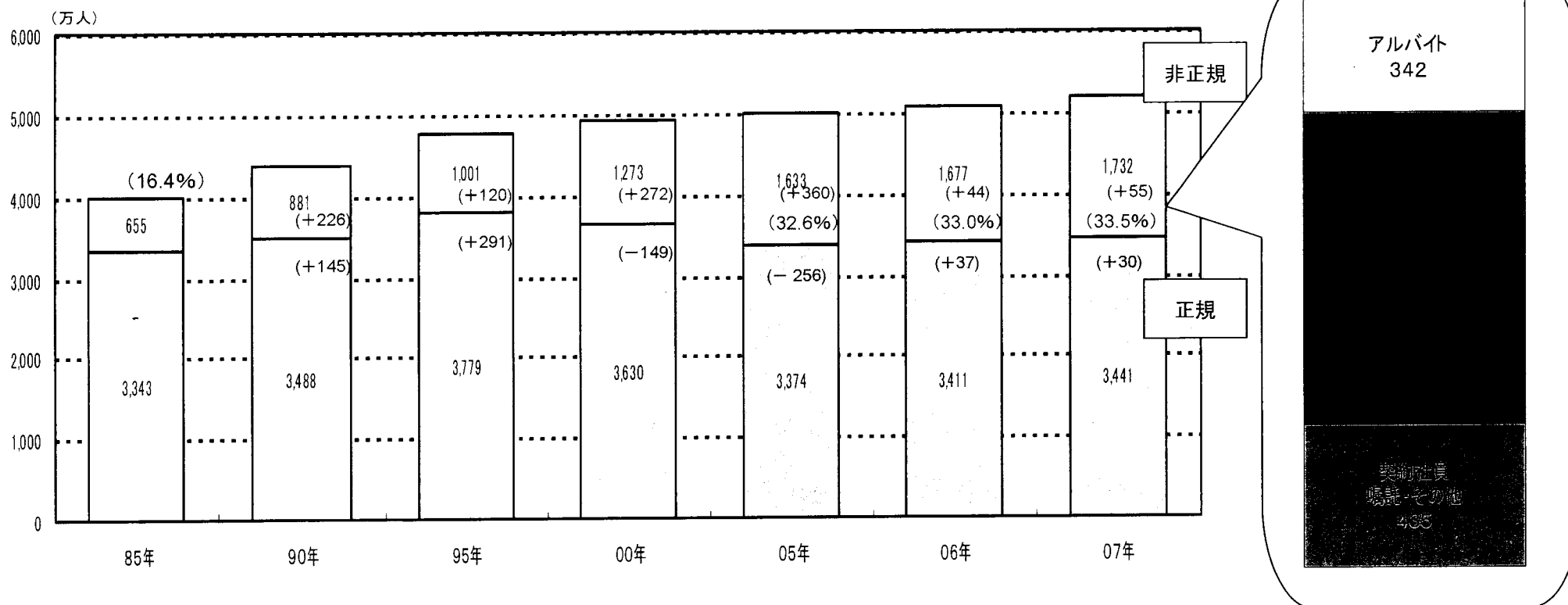
【その他】

上記以外の労働者で雇用している者

(平成19年就業形態の多様化に関する総合実態調査結果の概況)

正規雇用者とパート、派遣、契約社員等の推移

- 正規雇用者数は近年減少傾向だが、2006年以降増加に転じた。(ただし、07年第四四半期は減少した。) 一方、パート、派遣、契約社員等は、若年層を中心に増加。
- 派遣労働者、パートタイム労働者が現在の就労形態に就いた理由のうち、「正社員として働ける会社がないから」とする者の割合は上昇。(派遣労働者 '96:19.2%→'03:40.0%、パートタイム労働者 '96:11.9%→'03:21.6%)



資料出所 2000年までは「労働力調査（特別調査）」（2月調査）、2005年以降は「労働力調査（詳細集計）」（年平均）による。

(注) 雇用形態の区分は、勤め先での「呼称」によるもの。

第1号被保険者の就業状況の推移

- 第1号被保険者のうち常用雇用及び臨時・パートの者が占める割合は、平成17年調査において約4割（37%）となっている。
- 平成11年からの推移を見てみると、常用雇用及び臨時・パートの割合が上昇し、無職の割合が低下している。

（単位：％）

	平成11年調査	平成14年調査	平成17年調査
総数	100.0	100.0	100.0
自営業主	22.6	17.8	17.7
家族従業者	11.3	10.1	10.5
常用雇用	9.8	10.6	<u>12.1</u>
臨時・パート	16.6	21.0	<u>24.9</u>
無職	34.9	34.7	31.2
不詳	4.8	5.7	3.6

※ 【常用雇用】正社員の他に、雇用者であって1日の所定労働時間及び1か月の所定労働日数が概ね一般社員に相当する者のことをいう。

【臨時・パート】自営業者・雇用者以外の就業者をいう。登録社員や派遣社員などのフルタイムでない雇用者や、家庭教師のアルバイト、内職などが該当。

（平成17年国民年金被保険者実態調査（確報））

第3号被保険者制度

昭和60年改正前

- 国民年金制度発足時（昭和36年）は、厚生年金が世帯単位の給付設計となっていたことを踏まえ、被用者年金の被保険者の妻については、国民年金の強制適用の対象とはせず、任意に加入できることとしていた。
- その結果、妻が国民年金に任意加入していた場合には、夫婦2人分の水準である夫の厚生年金と妻の国民年金が支給されることとなり、世帯でみた所得代替率は、成熟時には109%（*）になると予測された。* 夫が厚生年金40年加入、妻が国民年金40年加入した場合
一方、妻が任意加入していない場合は、障害年金が支給されず、さらに、離婚した場合の年金の保障が及ばないという問題があった。

昭和60年改正後

- サラリーマン世帯の専業主婦についても、第3号被保険者として国民年金の強制適用対象とし、独自の年金権を付与するとともに、妻の基礎年金を含めた世帯での給付水準を妻が任意加入していない場合の水準に適正化した。
- その際、第3号被保険者については、独自の保険料負担を求めず、基礎年金給付に必要な費用は、被用者年金制度全体で負担することとした。

《諸外国における取扱い》

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
制度名	老齡遺族障害保険 (OASDI)	国民保険 (National Insurance)	労働者年金保険	一般制度	老齡年金
配偶者に係る年金給付	夫(妻)の年金の 50% ^(注1) を妻(夫)自 身の年金として支給	夫の基礎年金の 60% ^(注2) を妻自身の 年金として支給	なし	年金受給者の年金 に加給 ^(注3)	なし
被扶養の妻への給付月額	平均504.1ドル [約54,000円] (2005年)	満額236ポンド ^(注4) [約56,200円] (2008年)	—	満額50.81ユーロ [約8,400円] (2008年)	—

(注1) 配偶者自身が被保険者として保険料を納付したことによる老齡年金又は障害年金を受給している場合には、その額だけ配偶者年金は減額される。(配偶者本人の老齡年金又は障害年金の額が配偶者年金を上回る場合には、配偶者年金は支給されない。)

(注2) 妻自身が被保険者として保険料を納付したことによる老齡年金を受給している場合には、①基礎年金については、自身の保険料納付に基づく基礎年金と夫の保険料納付に基づく配偶者年金を基礎年金の満額まで併給でき、②付加年金については、最高限度額(=保険料徴収上限に応じて保険料を支払った場合の受給額)を超えない限り、合計額を受給できる。

*イギリスの公的老齡年金は被用者・自営業者を対象とする「基礎年金」と被用者を対象とする「付加年金」(国家第二年金)から構成される。なお、被用者については基礎年金と付加年金は一体的に適用されている。また、付加年金については、被用者であっても適格企業年金(拠出建てのものを除く。)に加入することを条件として付加年金からの脱退(コントラクティング・アウト)を選択した者については適用しない。

(注3) 老齡年金及び障害年金を受給できない65歳以上の配偶者(配偶者が障害を有する場合には60歳以上)を扶養している被保険者の年金に対して加算される。

(注4) 週額54.35ポンドを52で乗じて12で除した額

※各国通貨の換算レートは基準外国為替相場及び裁定外国為替相場(財務大臣公示)による。(米ドルは当該年の平均値、その他の通貨は2008年1月1日～6月30日適用分)

政府が実施する男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の実施状況及び今後の取組
に向けての意見 「高齢者の自立した生活に対する支援について」(抜粋)
(平成20年6月13日 男女共同参画会議)

4. 分野別にみた課題と取組

(2) 高齢期の経済的自立につなげるための制度や環境の整備

ア. 多様なライフスタイルに中立的な税制・社会保障制度の構築

① 女性の経済的自立を阻害しない制度への見直し

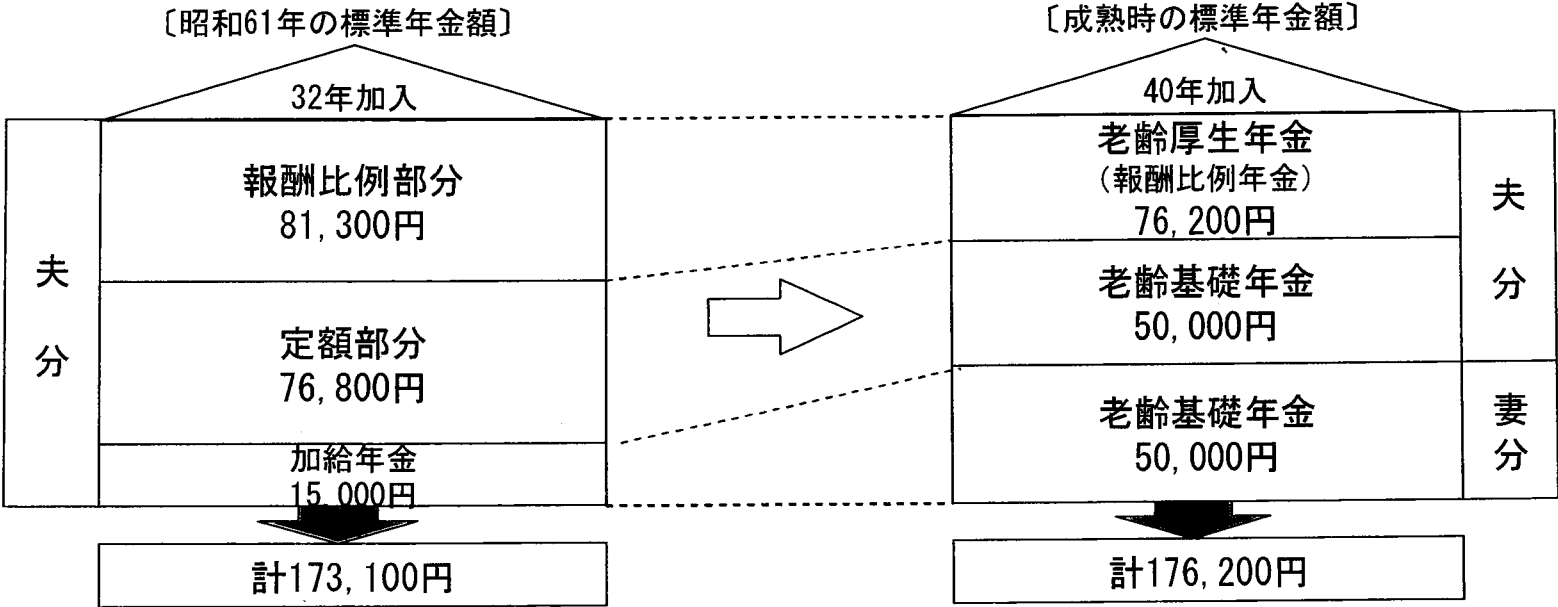
○ 第3号被保険者制度の在り方の検討(厚生労働省)

第3号被保険者制度については、希望する女性が働きやすい就業環境整備の加速化を前提としつつ、経済的自立を阻害しない方向で縮小・廃止を含めてその在り方について検討を進める。その際には、第3号被保険者と位置付けられていた女性の給付水準の単純な引き下げにならないよう、所得分割制度(*)の一層の徹底を含め、女性の現状を踏まえた上で、高齢期の所得保障の在り方の視点から検討する必要がある。

* 「所得分割制度」に関しては、平成16年年金制度改正において、「被扶養配偶者に対する年金たる給付に関しては、(中略)、被扶養配偶者を有する被保険者が負担した保険料について、当該被扶養配偶者が共同して負担したものである」ことを基本的認識とする旨が、厚生年金保険法の規定として明記されるとともに、これを踏まえて、離婚時等において、第3号被保険者の請求によって、第3号被保険者期間に係る配偶者の厚生年金についてその2分の1を分割する制度(いわゆる3号分割制度)が導入されている。(平成20年4月1日施行)

世帯単位でみた負担と給付のイメージ

<基礎年金導入による給付構造の変化（イメージ）>



<基礎年金導入後の保険料負担と給付（イメージ）>

◎夫婦世帯で標準報酬が同じであれば、保険料負担は同額で給付も同額

