

(7) 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢

◎論点

- 成人年齢の見直しに関する議論を踏まえつつ、国民年金の適用年齢を引き下げる必要はあるのか。
- 現状では、22歳位までは大学生等の学生が太宗を占め、一般的に、20歳から生産活動等に従事しているとまではいえない状況にあることを踏まえ、どう考えるか。
- 現在、国民年金は20歳から60歳までの40年間の保険料納付でフルペンを支給するという制度設計であるが、適用下限年齢(20歳)を見直す場合、40年という現行加入期間との関係で、適用上限年齢(60歳)についてどうすべきか。
- 被保険者となる20歳前に生じた障害に対しては、障害者が20歳に到達し、国民年金の被保険者となった時点で障害が発生したものとみなし、20歳から障害基礎年金(「20歳前障害基礎年金」)を支給しており、この障害基礎年金に対しては、通常の国庫負担より高い率の特別国庫負担が行われている。また、20歳到達前については、特別児童扶養手当等福祉的手当が支給され、20歳という年齢を介して切れ目のない保障が実現されている。こうした中、国民年金の適用下限年齢を見直す場合には、「20歳前障害基礎年金制度」について、その支給開始年齢や、特別児童扶養手当の支給対象年齢についても、適用下限年齢の見直しに合わせた変更を行うのか、といった点について検討する必要がある。

◎委員意見

- 20歳の大学生から保険料をとること自体おかしいと思っている。適用年齢を引き下げるべきでない。(M委員)
- 大学卒業年にあたる22~23歳から働き出しても、60歳台前半まで働けばモデル年金の受給に必要な40年間の加入期間を満たすことが可能であり、20歳からの学生に国民年金保険料を課すことにどれほど意味があるのか疑問。まして学生には所得がない。仮に国民年金に加入させてとしても、学生にとってもリスクとして存在する障害基礎年金部分だけを切り出して加入させる方向を検討したらどうか。(J委員)
- 保険料の徴収は、稼得と連動させるべきであり、適用年齢の引き下げは適切でない。(I委員)
- 稼得能力のない者を加入させるのは制度の趣旨から言って疑問。適用年齢を引き下げる必要性は感じられない。むしろ、検討するとすれば、適用年齢の引き上げではないか。より年金制度に関心を持つ世代に適用範囲をシフトさせれば、納付率の向上が期待できる。適用前の障害の取り扱いについては工夫する必要がある。ただ、学生納付特例なども定着しつつある状況を考えれば、優先度の高い検討事項とは言えないのではないか。(K委員)
- 現行の20~60歳という国民年金の適用年齢は、昭和36年に国民年金が導入された時点での成年年齢から支給開始年齢までの期間としたことが継承されているものと思われるが、その後の制度変更によって、今日では積極的な意味をなくしている。ここでは、成人年齢との関係で適用年齢の問題を提起しているが、むしろ支給開始年齢との関係から適用年齢は65歳まで延長すべきものと思われる。
その際、40年の保険料納付でフルペンを支給するという現行の制度設計を変更し、上限なしの納付期間比例の定額年金(基礎年金導入前の旧国民年金法にもとづく老齢年金の方式)とすべきであろう。
また、成年年齢が18歳に引き下げられた場合、引き続き国民年金のみが20歳からの適用を継続することになると他の制度との調和がとれなくなるばかりでなく、新成人として保険料納付義務を果たすという自覚が育まれない虞が懸念される。現在でも18歳から企業で勤務している者については厚生年金が適用されているのであり、国民年金についても新成人年齢に変更することでむしろ整合性が高まるものと思われる。

また、現行の適用年齢のうち 20～22 歳の間は所得のない大学生等の学生が太宗を占めており、適用開始年齢を 18 歳へ引き下げるとは、所得のない者への適用拡大になるとの指摘もあるが、実態的には学生納付特例を申請する時期が 3 年生から 1 年生に早まるという事態に変わるだけのことと考えられる。

仮に成年年齢が 18 歳に引き下げられ、国民年金の適用年齢も 18～65 歳に拡大された場合、納付期間比例の定額年金を用いれば 47 年納付実績のある者の基礎年金額は 77.6 千円 (=66 千円×47/40) に引き上げられることになる。

なお、現行の 20～60 歳という国民年金の適用年齢は、厚生年金の適用年齢よりも短く、この範囲外 (20 歳未満又は 60 歳以上) の被保険者については、その納付する保険料の中に含まれる基礎年金対応部分が、給付に反映されておらず掛け捨てになっているが、上記のような適用範囲の拡大によって拠出に見合う給付が実現されることになる点も見逃せない大きなポイントである。(N 委員)

- 国民年金の適用年齢は引き下げなくても良い。(B 委員)
- 近年、高等教育への進学率は上昇しており、国民年金の適用下限年齢を見直す必要性は低いと考える。(H 委員)

(8) 高齢者雇用と統合的な仕組み(在職老齢年金等)

◎各方面からの主な提案内容

- 年金を受給する者の就労に抑制的に機能し、高齢者の就労促進を妨げており、高齢者の就労を阻害しない、働くことに中立的な制度とするべき。
- 在職老齢年金被適用者との公平性を確保するため、賃金ではなく、総収入をベースに、年金額を調整すべき。

◎論点

- ①働いても年金が不利にならないようにすべきという考え方と②現役世代とのバランスから一定の賃金を有する高齢者については給付を制限すべきという考え方の両者の立場から、「就労し、所得を得ている者に対して、どの程度所得保障として年金を支給する必要があるのか」、「適用を行う(保険料負担を求める)必要があるのか」について、どのように考えるか。
- 支給開始年齢の引上げが法定され、60 歳台前半の年金がいづれなくなることを前提として、どのような制度とするのか。
- 在職老齢年金制度については、これまでも、高齢者の就労を阻害しないような配慮(賃金の増加に応じて賃金と年金の合計額をなだらかに増加させる改正(平成 6 年)、一律に年金の 2 割を支給停止する仕組みの廃止(平成 16 年))を行ってきているが、実際に就労をどの程度阻害しているのか。
- 働くことに中立的な制度とするのであれば、70 歳以上の者についても保険料負担を求める必要はないか。
- 高い所得のある高齢者が年金を受給することについて、保険料の負担を行う現役世代とのバランスをどう考えるか。
- 60 歳台前半の在職老齢年金制度について、年金の支給停止が開始される現行の点(賃金と年金の合計額が「28 万円」超)は、主に、年金受給者とのバランスを考慮し設定されているものではあるが、働いている者とのバランスを考慮すべきではないか。
- 高齢者の就労意欲を高めるという観点から、在職老齢年金制度を改善し、年金の支給割合が現行よりも増加する仕組みにした場合、年金の増加分が賃金の低下により相殺されるおそれがあるとすれば、真に、高齢者の就労を促進するため、何らかの対策が必要ではないか。

○ 在職老齢年金制度を廃止又は縮小した場合には、その分給付費が増加することとなるが、年金財政に与える影響をどう考えるか。

◎委員意見

- 働き方への中立性を尊重すべき。(L委員)
- ディペンディング・コントラクションといった請負では、給与所得や賃金のみならず事業所得を得ているが、在職老齢年金制度によるカットの対象にならない。また、このような雇用関係に限定せず、繰上げ・繰下げなどによる生涯期待年金が一定になるよう検討すべき。(L委員)
- 現在の在職老齢年金制度は厚生年金の被保険者を前提にしているが、フルタイムと同じ働き方をしているパートの人や非適用事業所勤務者との公平性を確保するため、総収入をベースに年金額を調整する必要がある。(E委員)
- 「働き方への中立性」の意味をどう捉えるか。70歳以上の在職老齢年金制度を廃止とした場合、多くが会社の役員等で高額報酬を得ているのに、年金もまるまるもらえて格差が広がる。(C委員)
- 在職老齢年金は、現役世代の保険料負担軽減という財政的寄与が唯一最大の意義。他方、制度が持つべきロジックを犠牲。給与所得のみが年金カットの基準となっている点も「狭い」点で問題。年金受給資格者が就労した場合の年金給付について、あるべき論としては、拠出と給付のリンクする社会保険を標榜する以上、いったんは年金として給付し、その上で、給与所得、年金(雑所得)、事業所得などを合算した総合所得への課税を行い、それを年金特別会計へ繰り入れる仕組みとすべき。公的年金等控除のもう一段の見直しを含め個人所得税制と一体的に議論するのがいいと思う。(J委員)
- 高齢者の就業を促進することによって、年金制度を支える層を増やすことは、極めて重要な観点である。老齢年金の受給開始時期を各人が選択できるようにし、受給開始時期によって総額が変わらないようにすべきである。(I委員)
- 諸外国では、支給開始年齢以降については就労所得があっても年金額が減額されない取扱いが多い。この背景には、年金受給権と雇用契約にもとづく賃金とは、それぞれ別個の契約に基づく収入であり、賃金はあくまで働いた労働の対価として得られたものであって、その賃金が得られたことを理由に本来の年金受給権が減額されてよいとする考え方がなじまないためと思われる。

確かに、社会保険方式の公的年金制度において、年金受給権が保険料拠出実績とは関係のない理由、特に労働の対価としての賃金を得たという理由で減額されることの正当な根拠を見出すのは難しいように思われる。

したがって、年金受給権を確保するという観点からは、支給開始年齢以後の年金給付については、在職している場合でも減額しない取扱いが基本的な考え方となる。

わが国では、現在、支給開始年齢が計画的に65歳まで引き上げられる途中にあり、また、企業に対しては65歳までの定年年齢の引き上げや雇用継続制度の導入などが義務付けられている。このような中で、現行の60歳代前半の在職老齢年金の仕組みは、65歳支給開始までの経過的な段階での取扱いであると理解できる。

したがって、この間に年金受給要件を満たして、なお在職している者については、いわば支給開始年齢の延長を先取りする形で勤務することを選択している存在であると考え、60歳代前半の在職者については老齢年金の年金給付は全部停止する取扱いが想定しうる。

逆に、65歳以上の在職者については、基本的に減額しない年金を給付する方法が年金受給権の確保を重視する考え方からの当然の帰結となる。また、基礎年金が減額対象とされていないことも整合的になろう。

このような年金受給権確保の視点だけからの議論は、やや極端な結論になっているかも知れないが、(新)支給開始年齢を境に減額の有無を区分する取扱いが簡素で分かりやすいと考える所以である。(N委員)

- 高齢者の就労と年金について、年金制度は、
 - ・ 高齢者の就労参加に対する有効なインセンティブを与えること
 - ・ 労働者の早期退職を奨励しないこと
 - ・ 定年年齢を超えて労働市場にとどまることへのペナルティを課さないこと
 - ・ 労働から退職へ徐々に移行する機会(段階的退職)の選択を容易にすること
- 等の視点を考慮に入れ設計することが望ましい。(H委員)

4. その他

(1) 第3号被保険者制度

◎各方面からの主な提案内容

- 専業主婦は、被保険者本人が保険料を負担せずに、基礎年金の給付を保障されている。
- 特に、一定程度の給与所得がある場合であっても、被保険者本人が保険料を負担せずに、基礎年金の給付を保障されている。
- 女性の就労に悪影響を与えている

◎論点

- 平成16年改正において、「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)が平成20年4月より施行されることにより、一定の整理がなされているが、これをどのように踏まえて議論を進めるか。
- 制度発足以来、第3号被保険者数は約1,100万人、女子人口の3分の1を占めてきており、現在でも1,079万人(平成18年度末)の第3号被保険者がいる。年金を受給している夫婦世帯について見ると、夫の現役時代の経歴が正社員中心であった世帯の6割以上の世帯では、妻が厚生年金に本格的に加入していなかったものと考えられる。こうした実態をどう踏まえるか。
- 内閣府が平成15年2月に行った「公的年金制度に関する世論調査」によれば、「専業主婦等も、別途保険料を負担する仕組みとすること」や、「保険料を負担しないのだから、専業主婦等への年金は減額するしくみとすること」については、肯定的な意見は多くなかったという結果をどのように踏まえるか。
- 第3号被保険者制度も含め、生計維持関係に着目した年金制度上の諸制度について検討する際には、個人単位と世帯単位、応能負担と応益負担、公平性の確保といった社会保障制度としての基本に関わる問題がある。
- したがって、社会保障制度全体の将来の方向性を論ずる中で、社会保障制度の中核をなす年金制度における様々な課題への対応等の環境整備の進展を十分に考慮しつつ、将来像を考えていく必要があるのではないかと。
- その際、将来の社会経済情勢、雇用市場の変化などの実態や、所得保障制度としての年金制度の在り方を踏まえる必要もあるのではないかと。

◎委員意見

- 3号制度は女性が年金権を確立するという一定の意味はあったが、そろそろ女性自身も保護されるという立場から一歩踏み出して、自分たちで税金も社会保険料も払って、社会を支えるという立場に変わっていく時代ではないか。(A委員)
- これからの人口減少社会において、女性が働くということがますます重要な役割になるので、働く女性を支援するような社会保障制度ということを考えていくべき。(A委員)

- 若い世代の妊娠、出産、育児といったポイントで、いまだに7割ぐらいの女性が仕事を辞めて家庭に入ろうとしているという実態の中で第3号問題をどう考えるのか、丁寧に見ていかないといけない。(G委員)
- 働く女性の不公平感や、収入のない学生も保険料を負担している現状との整合性を考えると、第3号被保険者にも保険料を負担させるべきではないか。(B委員)
- 保険方式を前提とした場合に、第3号被保険者の問題はどうか。(E委員)
- 非正規雇用の若者が将来年金を受けられないことは、制度をつくったときは想定していなかったことであり、今後若者の中で第3号になりたいという方が増える可能性がある。(A委員)
- 本人は未納で、給付は発生している第3号被保険者制度は、避けて通れない問題である。ワークライフバランスを推進しようという世の中の流れのなかで、この制度はもう役割を終えたのではないか。(A委員)
- 第I案～第VI案をみると何れも一長一短。そのなかでは、第VI案と第IV案を組み合わせるのが相対的に合理的かと思われる。もっとも、何れも、現行年金制度の枠組のなかで合理性を追求していくと、年金制度がさらに複雑になる。また、第3号被保険者に負担を求める案の場合、同じく国の制度である個人所得税制で被扶養配偶者がいると、担税力の低下要因への配慮として配偶者控除がある点との整合性が、年金には反対給付があるとは言え、気になる。(J委員)
- 現行制度を前提とせず、1階部分と2階部分の費用負担を切り離していくことでよりクリアな制度設計が期待出来る。(J委員)
- 第3号被保険者制度のあり方については、前回の年金改正において、被保険者が負担した保険料については、被扶養配偶者が共同して負担したものであるという基本的認識の下に強制分割制度が導入された。これによって、被扶養配偶者の年金受給権は、1階部分だけでなく2階部分にも及ぶことになり、従来以上に強化されたことになる。
この改正によって、被用者年金制度内では、1階部分については、単身世帯から夫婦世帯への所得再配分が行われるものの、2階部分については、基本的に、離婚時に世帯内だけで所得移転が行われることになった。ちなみに、諸外国に比べて婚外子の割合が1～2%と極めて低いわが国の出生構造の特質を踏まえれば、1階部分の所得再配分は、単身世帯から子どもを生み育てる蓋然性の高い夫婦世帯に対する支援を行っていることになり、この意味で少子化対策としての機能を果たしていると考えられることできる。
今後、もし非被用者も含めた2階部分の創設を検討するとすれば、以下の観点から検討を行うべきである。
- ① 所得の捕捉率の問題が存在する中で、1階部分の所得再配分を非被用者も含めて行うべきかどうか。
- ② 第1号被保険者たる子どもを持つ母親に対して、少子化対策の観点から、被用者と同じような支援を行わなくてよいか。(C委員)
- 第3号被保険者制度は、個人単位と世帯単位、応能負担と応益負担などの原則の妥協として設計されており、非正規雇用者に対する厚生年金適用を拡大していく上でもネックになっている。第3号被保険者にも独自の保険料負担を求めることが筋であろうが、現状からは現実的ではない。基礎年金の全額税方式を採用すれば、この問題は解決される。(I委員)
- 第3号の中にはパートとして就労する人も多いが、第3号にとどまるために就労抑制しているケースが目につく。働く意欲を持ちながらも、第3号に押し込められているというのが実情で、女性の老後の所得保障を充実させる観点からも、第3号制度の見直しが求められる。(K委員)
- この制度は世帯単位の厚生年金制度に個人単位の基礎年金制度を接合させたところから生じたものであり、基本的には厚生年金グループ内での問題として捉えるべき性格の問題と思われる。

つまり、厚生年金では事業主負担があるなど、保険料の負担面に関しては国民年金との間で制度的に大きな差異があり、第1号被保険者と第3号被保険者の部分だけを取り出して、単純な不公平問題として議論するのは感情的には理解できない面もないではないが、合理的な比較論とは言えないからである。

そこで、厚生年金グループ内での公平論に関連して具体的に方法論を述べると、平成16年改正法による離婚時の第3号被保険者の取扱いを夫婦いずれか一方でも厚生年金が適用されるすべての夫婦に拡大することが必要ではないかと考える。

平成16年改正時の考え方「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という基本的認識とする」とは、共働き夫婦の場合も含めてすべての夫婦にあてはまる共同負担概念であり、また離婚をしない場合であっても当然にあてはまるものである。

このような考え方を具体の制度運営に当てはめると、厚生年金の記録管理について従来からある保険料納付記録（第一記録）のほかに、夫婦負担調整後の配分記録（第二記録）を新たに設け、年金給付は専ら第二記録の報酬額にもとづいて決定するという仕組みに変更することになる。そして、この第二記録における報酬額は夫婦の報酬額を合算して2で割った額（配偶者が第1号または第3号の被保険者の場合は、第一記録が0となるため、合算して2で割ると、夫婦で半額ずつとなり、夫婦とも第2号被保険者の場合は報酬額が平均化されることになる）とし、世帯単位の考え方を活かしつつ、個人単位の年金権を確立していくことにより、厚生年金グループ内での公平が保たれることにするのである。

現行の仕組みでは第2号被保険者は自分の払った保険料で自分の所得に応じた年金受給権を確保しているため、その配偶者たる第3号被保険者の負担が行われていないように感じられるのである。上記のような第二記録を作り、第2号被保険者は納付保険料に対して半分の受給権しか付与されない形が明確になれば、明らかに配偶者分の拠出がなされていると感じられる筈である。

ただし、この仕組みを導入するにあたっては、過去に遡って第二記録を作ることは難しく、また事務処理ミスの原因になる可能性も高いため、施行日以後について記録の分割を行うこととし、施行日以前の分割の取扱いは現行どおり、離婚時に限り年金権の分割を行う取扱いとすることで対応すべきである。（N委員）

- 今後の課題としては、社会保障制度を適用する場合の単位の問題がある。現行制度では、被用者は基本的には個人を単位として適用されている。他方、被用者の被扶養配偶者は自身の保険料納付が不要であること（年金・医療・介護保険）、厚生年金の水準は世帯を単位に議論されてきたこと、遺族年金制度があること、自営業者等の保険料負担能力の判定は世帯を単位として行われることなど、世帯を単位とした考え方が組み込まれたものとなっている。また、現行制度では、保険料の納付義務者、連帯納付義務者、負担額の免除基準なども制度によって異なる。（個人、世帯混在）

家庭や職場のみならず社会のあらゆる分野において男性と女性とが共同して参画することが不可欠となっている。社会保障においても男女平等の視点に立って見直していく必要がある。社会保険の被扶養者認定基準は、女性の労働市場への参加の促進を阻害する要因となっている。世帯単位の考え方が、個人の生活の中で雇用と家庭的責任を両立させる男女の平等な選択を阻害する効果を及ぼしている。伝統的な男女の役割を前提とした世帯単位の考え方を、個人単位に組み替えることが望ましい。これからは、経済の担い手としての女性に対する新しい視点が必要である。

現状では、2004年年金改正（年金分割の導入）および2007年被用者年金一元化法案国会提出（パートタイム労働者の厚生年金適用拡大）により、第3号被保険者の縮小および個人単位での給付と負担の制度見直し段階的に進行中である。2005年11月厚生労働省案に沿った見直しを進

め、個人単位に組み替えていくべきである。(H委員)

- 基礎年金の空洞化解消、皆年金制度の再構築のため、基礎年金を税方式化(1/2まで一般財源、1/3は年金目的間接税、1/6は社会保障税で確保)により、第3号被保険者問題は解消する。(E委員)
- 現行制度(修正社会保険制度)における第3号被保険者制度は、夫婦片働き家庭の老後の所得保障が行えている一方、負担の公平性や給付と負担の関係を不明確にしているものであり、解消に向けた検討が必要と考える。なお、現行制度下においても、直ちにパート労働者等の厚生年金への適用拡大、被扶養者認定の年収要件の見直しで、第3号被保険者の対象を縮小すべきと考える。(E委員)

(2) その他

◎委員意見

- 保険料負担について、支え手を増やすという意味でも、零細企業が払いやすいように軽減措置を講じられないか。当然加入の1号のように個人単位の年金制度にしていただきたい。(B委員)
- 国民年金に対する基礎的な知識があれば、納付に対するインセンティブが低いということはなく、その点からも広報は重要。(P委員)
- 失業中の障害年金や遺族年金等の受給権を確保するため、厚生年金への継続加入制度の創設を検討すべきである。その際、保険料負担を2年間を限度に猶予し、再就職後に追加分納する方法を検討すべきである。(E委員)
- 遺族厚生年金の生計維持関係認定基準額(年収850万円)を600万円程度とし、段階的に年金額を調整する仕組みとすることを検討すべき。また、毎年の年収をもとに認定する仕組みを検討すべきである。(E委員)
- 遺族厚生年金の受給資格における男女格差の縮小を検討すべきである。(E委員)