

年金制度改正に関する意見

社会保障審議会年金部会
平成15年9月12日

目 次

I	はじめに	1
II	年金改革の基本的な考え方	3
1	年金改革の基本的な視点	3
2	公的年金制度の体系について	5
3	世代別の給付と負担の比率の違いについて	9
III	次期制度改正における個別論点についての考え方	11
1	給付と負担の在り方	11
(1)	給付と負担の水準	11
(2)	給付と負担の見直し方法	12
(3)	スライド制(賃金再評価、物価スライド)の在り方	16
(4)	高所得者に対する給付の在り方・年金課税	17
2	積立金の役割と経済前提等	18
3	国庫負担2分の1への引上げと安定的財源の確保	19
4	多様な働き方への対応・次世代育成支援	20
(1)	短時間労働者に対する厚生年金の適用	20
(2)	高齢者の就労促進・支給開始年齢	22
(3)	派遣労働者・失業者	23
(4)	次世代育成支援	23
5	女性と年金	24
(1)	検討を行う際の共通の視点	25
(2)	ライフコースの多様化と世帯モデル	26
(3)	第3号被保険者制度	26
(4)	遺族年金	29
(5)	離婚時の年金分割	31
6	障害年金	32
7	被用者年金の一元化	33
8	企業年金等	33
IV	公的年金制度の運営	36
(1)	国民年金保険料の徴収	36
(2)	制度の理解を深めるための取組	37
(3)	福祉施設等	38

年金制度改正に関する意見

平成15年9月12日
社会保障審議会年金部会

本部会は、次の年金改革に向けての検討を行うため、平成14年1月に設置された。以来、26回にわたり、「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」での検討（平成13年12月報告）、雇用と年金に関する研究会報告「多様な働き方に対応できる中立的な年金制度を目指して」（平成15年3月）、社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」（平成15年6月）、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月閣議決定。以下「基本方針2003」）などを踏まえ、「公的年金制度に関する世論調査」（平成15年2月実施）、「年金改革に関する有識者調査」（平成15年3月実施）、関係方面での検討、意見を参考にしながら、年金制度の体系の在り方、年金制度における給付と負担の在り方、多様な働き方への対応、女性と年金の問題を軸に検討を重ねてきた。また、平成15年3月から9月にかけて全国8か所で開催された年金対話集会では一般の方々との意見交換も行ってきた。

これまでの検討の結果を以下のとおり取りまとめたところであり、政府においては、これまでの審議の経過も十分に参酌しつつ、改正案の立案に当たられたい。

1. はじめに

- 公的年金は、いまや、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとして国民生活に不可欠の存在となっている。

高齢者世帯の所得のうち公的年金が占める割合は約7割に達しており、公的年金を高齢期の生活設計の中心と考えている人の割合も7割を超えている。

また、公的年金は、現在年金を受けている高齢者世代はもとより、若い世代にとっても、親の高齢期の生活費についての心配や自分自身の高齢期の心配を取り払う役割を果たしており、ひいては個々人の自立や経済・社会の発展にもつながっている。

- 公的年金制度については、先の平成12年改正において、少子高齢化の進行に対応するため、将来の給付水準を適正化し、最終的な保険料負担を現在のヨーロッパ諸国並みである年収の2割程度に抑制したところである。
しかしながら、いくつかの課題も残された。凍結された厚生年金、国民年金の保険料の解除、安定的な財源を確保しての基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げ、さらに、女性と年金の問題、広くは男女問わず個人の生き方、働き方の選択の多様化に現在の年金制度が十分に対応できていないという問題である。
- さらに、平成14年の新人口推計によると、未婚、晩婚が更に進むことに加え、結婚した夫婦の子供の数が減少し、少子高齢化は一層進行することが予想されている。このため、現行の給付水準を維持した場合、厚生年金の最終保険料率は現行の13.58%から23.1%（基礎年金に対する国庫負担割合2分の1の場合。3分の1の場合は26.2%）にも上昇すると見込まれ、現在の制度のままでは将来の世代の負担が過重なものとなるおそれがある。また、雇用状況などを反映した国民年金の若年層の増加や所得の伸び悩み等により、国民年金の未納者は一層増加している。
- これらの問題を解決し、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての年金制度を守り、将来にわたり持続可能な制度とする改革が急務である。
- 本部会では、改革に向けての検討の中で、将来の年金制度のあるべき姿、制度体系の基本的見直しについて議論を積み重ねてきた。年金制度は、個人の一生に関わり、人々の人生設計に組み込まれているものであるがため、その急激な変更には慎重でなければならないが、社会経済の変動とともに、その時代に合った年金制度にしていくことも必要である。しかしながら、次の改正での制度体系の在り方の基本的な変更については、本部会においては、意見の一致を見るに至らなかった。今後とも議論の積み重ねが必要であるが、その答えが見出されるまで何の改革も行わないとすることはできない。次の改正で制度の持続可能性など以下に述べるような視点に立脚しつつ、将来の制度体系も展望しながら、改革に踏み出さなければならない。

- また、年金制度は次世代とその経済活動によって支えられていくものであり、制度を持続可能なものとするためには、次世代育成支援施策の充実を図り年金制度を支える次の世代を育成する環境づくりを進めるとともに、経済の回復、活性化が不可欠であり、全力を挙げてその努力を続けていくべきである。

II. 年金改革の基本的な考え方

1. 年金改革の基本的な視点

- 改革に当たっては、①社会経済と調和した持続可能な制度とする、②制度に対する信頼を確保する、③多様な働き方に対応し、より多くの者が能力を発揮できる社会につながる制度とする、④個人のライフコース（生涯にわたる生き方、働き方の選択。以下「ライフコース」）に対して中立的な制度とする、という視点を基本とすべきであり、また、⑤他の社会保障制度や税制等の諸制度との整合性なども念頭に置く必要がある。

<国民皆年金の堅持・持続可能な制度の構築と制度に対する信頼の確保>

- 1. で述べたとおり、公的年金は国民生活や社会経済に不可欠な存在であるからこそ、将来にわたり国民皆年金を堅持し、少子高齢化が進む中であっても、持続可能な制度として国民の信頼を確保し、将来の世代に健全な年金制度を残していかなければならない。
- 公的年金制度は、現役世代の保険料負担で高齢世代の年金給付を支える世代間扶養の考え方を基本にしており、現役世代の理解、納得と合意なくして制度を維持することはできない。
- 制度に対する信頼を確保していくためには、以下の点が特に重要である。
 - ・ 公的年金制度は、現役時代の所得の喪失を補填することにより高齢期の所得保障を行うものであり、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての給付水準を確保すべきである。
また、公的年金給付は、高齢者個々人の生活設計に組み込まれており、その水準の過度の調整や急激な変更を行うことは適切でない。
さらに、高齢期の生活のニーズは多様であり、高齢期の所得保障の

すべてを公的年金により賄うことは困難であることから、公的年金に、自助努力に基づく所得源泉を組み合わせることで高齢期の生活をカバーするという考え方の下に、企業年金、確定拠出年金や個人年金の充実も図っていくべきである。

- ・ 制度に対する信頼を確保していくためには、将来の現役世代の負担が過重なものにならないように配慮しつつ、世代間・世代内の公平の観点から、給付と負担の在り方の見直しを行うべきである。
また、人口、社会経済の変動に柔軟に対応でき、安定して運営されるような仕組みを目指した改革を行うべきである。
- ・ 国民年金は国民皆年金の基本であることから、国民年金の未納・未加入問題は、制度に対する信頼を損ね、社会連帯に基づく制度の根幹を揺るがしかねない重大な問題であり、制度面の整備を含めて徹底した対応を図るべきである。
- ・ なお、給付と負担の在り方や国民年金の在り方については、税方式化を含む制度体系の抜本的な改革が必要との意見があった。また、後述の世代別の給付と負担の比率も参考にして、その差をできるだけ改善し、年金制度の安定を図るため、給付と負担の見直しを速やかに行うべきであるとの意見があった。
- ・ 高齢者世代にとってのみならず、若い世代にとっても、公的年金の役割は重要であり、他の仕組みでは代替できないものであるにもかかわらず、特に若い世代から年金制度への不安感、不信感が向けられているのも事実である。このような若い世代の抱く意識をよく分析し、対応していくことが必要であり、誤解や説明の不足から来るものについてはあらゆる方法により年金制度をわかりやすく説明し、誤解を解いていかなければならない。さらに、若い世代の公的年金制度に対する理解と信頼を高めるためには、数十年先の自分の高齢期において受給する年金を、少しでも実感のあるものとしていくため、どの程度保険料を負担したか、それが将来の年金給付にどう反映するかについて、分かりやすく情報を提供し、把握しやすいようにしていくことが必要である。

＜多様な働き方に対応し、より多くの者が能力を発揮できる社会につながる年金制度＞

- 少子高齢化の急速な進行の中で、我が国の経済社会を活力あるものにしていくためには、働く意欲を持つ者が多様な形で働き、能力を発揮できる社会を構築していくことが重要である。年金制度についても、女性や高齢者の就労を抑制することなく中立的な仕組みとなるよう見直し、次世代育成支援等の方策についてもできるだけ制度に組み込むとともに、次に述べるように、個人のライフコースに中立的な制度とする観点からも、厚生年金の適用の在り方や在職老齢年金制度の在り方を見直すべきである。

＜ライフコースの多様化への対応＞

- 人々は、就職、転職、起業、結婚、出産、子育て等の転機を通じて様々な生き方、働き方を選択するようになり、また、高齢期になっても引き続き就労を続けるなど、男女を問わず、人々の生き方、働き方は多様なものになっている。これに対し、現行の年金制度は、個々人の多様な生き方、働き方の選択に十分に対応できていない点もあり、人生の様々な選択に対して中立的な制度となるよう見直していくべきである。

あわせて、雇用システム、次世代育成支援施策、税制等の関連施策との連携を図っていかなければならない。

＜社会保障制度や税制との関連等総合的な視点＞

- 給付と負担の水準などの制度設計に当たっては、医療、福祉、税制などの在り方との関連を含めて総合的な検討が必要である。

また、将来の現役世代の負担を過重なものとしないようにして、国民負担率の上昇を極力抑制するという観点を念頭に置くことが必要である。

なお、国民の生活の視点からは、国民負担率の上昇だけを抑制したとしても、それに伴い、医療や介護の自己負担や家族内の扶養などの個人の負担が重くなりかねないことにも留意が必要である。

2. 公的年金制度の体系について

- 公的年金制度の体系は、適用の仕方、給付設計、財源調達方法などによって相違があるが、これまでも、昭和36年の国民年金の創設に至る時期、また昭和61年の基礎年金制度の創設に至る時期を中心に制度体系の基本的在り方が検討された。

その結果として、現在の全国民共通の基礎年金の上に被用者の報酬比例年金を組み合わせる体系となり、いずれも社会保険方式による方式となっている。

- 前述の通り、本部会においても、制度体系の基本的な見直しについて議論を行ってきたが、意見の一致を見るには至らなかった。以下、議論の概要について述べる。

<公的年金制度体系の在り方>

- 公的年金制度の体系については、今後の社会経済の変化等に柔軟に対応できる安定的な制度を目指す観点から、①現行の全国民共通の基礎年金に被用者については報酬比例年金を上乗せする体系を維持するか、被用者か否かを問わず報酬比例方式へ一本化し税財源による補足的給付を組み合わせる方式とするか、②基礎年金について、社会保険方式とするか税方式とするか、との論点について議論があった。

<報酬比例年金への一本化>

- 現行の公的年金制度体系の考え方は、高齢期の生活の基礎的部分を保障する基礎年金は全国民共通の仕組みとし、その上に、現役時代の生活の大部分を賃金によって支えている被用者グループについては、稼得の手段を失う退職後も退職前の生活水準を一定程度反映した生活を送ることができるようにすることである。

これに対して、①被用者、自営業者という立場により制度が変わる現行体系では就業形態の多様化・流動化に対応することが困難であり、②また、現役時代の所得喪失を一定程度補填するという公的年金制度の役割を考えると公的年金制度は報酬比例年金とすべきであるとの意見があり、その観点からは、無・低年金者を対象に税財源による補足的な給付を導入しながら、自営業者や無業者も含め報酬比例方式へ一本化すべきであるとの意見があった。

この方式については、①現状では被用者以外の所得把握が困難であること、②賃金が低い者や就労期間の短い者の給付水準が大きく低下するおそれがあること、③補足的給付の水準によっては相当な財源が必要となること、補足的給付の水準を抑制すれば低年金者の増加につながること、補足的給付について所得や資産による制限を付すとすれば、公正な所得・資産

調査がコスト面や実務面から現実的に可能かなどの問題があり、十分に時間をかけて検討する必要があるとの意見があった。

<基礎年金の税方式化>

- また、基礎年金については、税方式とすべきとの意見があった。

これは、①すべての高齢者の基礎的な生活保障を行う役割をより明確にするとともに、②未納・未加入問題が深刻になる中で、未納者や未加入者の分の負担が他の被保険者の負担となっていること、さらに、基礎年金について社会保険方式のままでは、国民皆年金制度の維持が困難になること、③税財源の税目によっては、現行の国民年金の定額保険料・定額給付の方式において生じる逆進性の問題が緩和される可能性があること、④第3号被保険者などの問題が生じないこと、⑤消費税を活用する場合、高齢者を含めた全国民が広く負担する仕組みとなることなどから、所得制限を伴わない形での税方式とすべきとの意見であった。

これに対しては、①社会保険方式では保険料拠出に基づき所得・資産に関わらず給付が受けられる一方、税方式では保険料拠出がなくても居住要件と年齢要件だけで給付が受けられることになるため、自助・自律を基本とする我が国の経済社会の在り方と整合的でない、②拠出と給付の対応しない税を財源とする現金給付である以上、社会扶助制度であり、所得・資産調査に基づく給付制限や最低生活に必要な給付水準の抑制にもつながりかねず、所得保障の機能が大きく制限される、③給付と負担の関係が明確でないため、制度の健全性、持続可能性について、現行よりわかりにくい仕組みとなる、④給付費の増大に要する税財源の確保には困難があるのではないか、⑤租税徴収においても脱税、滞納等があり、税方式にしたとしても確実かつ公平な徴収が担保されるものではないなどの意見があった。

- 以上のように、報酬比例年金プラス補足的給付の方式、基礎年金の税方式については、それぞれ利点を主張する意見があったものの、問題点の指摘も多く、またその導入に向けては様々な制約があり、少なくとも、現行制度に替わるものとして平成16年改正で実現を目指すべき選択肢となる状況には至っていない。

公的年金の制度体系をどう選択していくかは、社会経済との調和、世代間、世代内、職業間、男女間等のバランスの観点や、実務面での実現可能性、現行制度からの移行に係る問題などについて総合的に検討を行うべきものであり、今後とも議論を進めていくべきである。

この点については、検討の方向性とスケジュールを示して議論を続けていくべきであるとの意見があった。また、将来の制度体系における国庫負担の意義についても検討を続けていくべきとの意見があった。

- しかしながら、前述のとおり、制度に対する不信感・不安感を払拭し、少子高齢化の進行や経済状況の変化の中にあっても年金制度を持続可能で安定的なものとしていくための改革は急務である。平成16年改正では、現行制度について、このような観点から可能な限りの見直しの努力を行うことが必要不可欠であり、それにより、将来世代の負担を過重なものとせず、必要な給付を確保していける措置を講じるべきである。

このように基礎年金の将来の在り方について意見があった中でも、安定した財源を確保しての基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げについては、平成16年改正における最大の課題であるとの認識で一致しており、実現を図るべきである。

それとともに、厚生年金、国民年金の保険料の引上げ凍結の解除、女性と年金の問題などの解決も図るべきである。

- 制度体系の基本について、現行体系を維持するか、他の方式としていくかについて意見の一致に至らなかったものの、本部会で検討された給付と負担の見直しの方法、具体的には保険料水準固定・給付水準自動調整の仕組みは、負担の上限を明示するもので、これまでの給付と負担の見直しの方式を大きく転換するものである。これにより、年金制度を支える力と給付のバランスがとれた安定した制度とすることができ、頻繁な改正が必要なくなる。

また、年金課税や既裁定年金の水準の調整なども、少子高齢化が進む中で高齢世代もともに痛みを分かち合うという考え方に基づくものであり、これまであまり触れられて来なかった問題である。

さらに、男女を問わずライフコースが多様になり、これに年金制度が対応できていない点についても、できるだけ将来の在り様を展望し、個人のライフコースに年金制度が円滑に対応していけるよう、重ねて議論を行ってきた。その中で、短時間労働者や離婚時の年金等について具体的な方向性も示したところである。

今後これらについて議論を更に積み重ね、国民的合意の下に実現を図ることは、年金制度の大きな改革である。

- なお、現行の基礎年金の仕組みについては、
 - ・ 基礎年金制度を通じて、結果として未納者や未加入者の分の負担が他の被保険者の負担となっていることから、厚生年金保険料の1階分と2階分を分離して負担の構造を見直すべきであるとする意見があった。
また、さらに被用者グループの中において、基礎年金拠出金を制度間で応能負担化し、報酬額に応じた額とすべきとする意見があった。
 - ・ 一方、基礎年金は全国民で負担すべきものであり、就労構造も多様化している中で、自営業者グループと被用者グループに分けて負担を論じることが適当ではないとの意見があったところである。

3. 世代別の給付と負担の比率の違いについて

- これまでの何回かの年金改正のたびに、現在の公的年金制度における世代別の給付と負担の比率が違ふことをもって、世代間で不公平があるということが言われてきた。これに対し、厚生労働省から見直しの案に沿って世代別の給付と負担の考え方とその比率の提示がなされたところであり、その比率をみる上での留意事項及び本部会としての考え方を述べておきたい。
- 事実の確認として、まず第1に、世代ごとに給付と負担の比率に違いがあることから、現在、先行世代の高齢者の方がより年金額が高いのではないかという見方があるようであるが、これは事実ではない。現在支給されている老齢厚生年金は、65歳から80歳までの年齢別にみても、いずれも男子の平均で約20万円程度である。
第2に、後世代ほど負担総額に対する給付総額の比率の数値が小さくなるが、計算の際65歳時点の価値に給付総額と負担総額を換算するために用いる数値の大小によって、比率の数値は変化する。一般には、被保険者として負担してきた毎年の保険料を65歳時点で評価し直して、それらを合計して、負担総額を算出し、一方、給付については、支給開始年齢以降に受給する毎年の年金額を65歳時点まで割り戻して、それらを合計して、給付総額を算出する。毎年の保険料額、年金額を一定の率で、増加させ、あるいは割り引く数値（「割引率」）が大きければ、負担と給付の比率は小さく、小さければ比率は大きくなっていく。したがって、この比率を参考として検討を行うときは、割引率の大小により比率が変わることに留意する必要がある。

- 世代別の給付と負担の比率の違いについては、戦後、段階保険料方式の下で、必要な年金給付の水準が逐次改善され、年金制度が成熟する中で、
 - ① 都市化、核家族化等の進展とともに、子どもによる老親の扶養が公的年金によって代替されてきたこと、
 - ② 高齢者の扶養の負担そのものが、少子高齢化によって、次第に高まってきたており、公的年金制度がなければ子どもによる扶養負担が高じるところが、年金制度により代替され、その負担が上昇するという形で現れていること、という背景を十分に踏まえるべきである。

- このように、年金制度の中の給付と負担の比率の違いは、こうした戦後の我が国の人口構造や扶養構造の変化等に起因するところが大きく、公的年金以外の私的扶養の変化を度外視して、これまでの年金制度の中だけの比率の大小を議論することは適切でない。また、将来に向かっても、賦課方式を基本とする年金制度の下で少子高齢化が進めば、世代別の年金の給付と負担の比率は当然異なってくる。

また、世代間の公平を論じるのであれば、扶養負担のみならず、教育や相続や社会資本の充実など家族や社会の営み全体で論じることが必要であり、先行世代から世界的にみても高い経済水準をはじめとする多くのものを引き継いでいることを考えるべきである。

- しかしながら、これまでの歴史の結果としての世代間の違いとは別に、将来に向けて少子化が進行し、平均余命が延びる中であっては、現役世代に一方的に負担を求めるだけでなく、高齢者も痛みを分かち合うことが必要であろう。社会保障全体の中で、次世代育成支援施策の充実などを図り、特定の時期に給付や負担が偏らないよう配慮し、若い世代の理解を得ていくことが重要である。年金制度における給付と負担の在り方を考えていく場合には、このことを十分念頭に置いていかなければならない。