

## 年金部会におけるこれまでの議論の整理(案)

平成20年 月 日  
社会保障審議会年金部会

本資料は、第1回(平成18年12月27日)から第10回(平成20年7月2日)までの当部会において各委員から出された意見等を、今後に残された課題に関する項目ごとに分類・整理したものであり、部会としての「取りまとめ」を行ったものではない。

### 1. 制度体系等

#### (1) 基礎年金の税方式化等

##### ◎各方面からの主な提案内容

- 少子高齢化など社会経済の環境の変化により、現行制度の維持が困難となっており、税方式化することにより抜本的な改革が必要。
- 保険料負担が重くなってきており、保険料未納問題の深刻化により無年金者が生じているので、税方式化することにより保険料未納問題を解決するとともに、無年金者をなくし、セーフティネットとしてのナショナル・ミニマムを確実に保障することが必要。
- 世代間・世代内において保険料負担の格差が生じている。税方式化することにより、これを是正・公平化する。
- 年金記録問題により国民の年金制度に対する信頼が失われているが、税方式化することで、年金記録問題が生じず(個々人の拠出実績の記録は不要)、行政の効率化も可能となる。
- 税方式化の財源については、消費税とするもののほか、一般財源や事業主負担など各種財源の組み合わせとするものもある。

##### ◎論点

※「社会保障国民会議第一分科会中間とりまとめ」(平成20年6月19日)より抜粋

#### 《税方式のメリットとデメリット》

##### (メリット)

- 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。

##### (デメリット)

- 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。

《社会保険方式のメリットとデメリット》

(メリット)

- 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。

(デメリット)

- 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。

◎委員意見

- 今の保険方式をベースにしていると、どうしても低所得層については未納又は低年金という状況が続くということがあるので、本当に皆年金とするには税方式しかない。(E委員)
- 税方式では、一定の所得要件、あるいは2階部分や年金以外の収入がある場合には、税で給付する分については減額することも検討すべき。(E委員)
- 基礎年金の財源論について、現行の事業主相当分は引き続き新たな社会保障税という形で拠出すべき。(E委員)
- 未納者には給付を行わないため、年金財政上は影響がないということだが、給付が行われなければ生活保護が増えることとなり、年金だけで議論するのではなく、国家財政全体で考える必要がある。(L委員)
- 自立自助の考え方を基本とした社会保険方式と、国民皆保険、全国民共通の基礎年金との間には、制度の考え方として異なる面があり、基礎年金の全額税方式化も1つの選択肢と考えられる。  
全額税方式の場合には、①国民年金保険料の徴収時効、②低年金者・低所得者に対する加算等、③国民年金保険料の免除制度、④成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢、⑤第3号被保険者制度などの問題は無くなり、①老齢基礎年金の受給資格期間、②育児期間中の保険料免除、③非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等の問題も性格が異なるものとなる。  
替わって、移行過程の措置が大きな問題となる(全額税方式化に伴って、支給開始年齢を65歳からさらに引き上げることを併せて検討すべきである。)(I委員)
- 世代間扶養や保険料方式は重要な考え方ではあるが、少子高齢化の中で現役世代の負担力の限界も考える必要がある。(D委員)
- 税方式にする場合や新しい年金制度をつくるときは、制度をどのように変えていくかということと同時に移行措置が重要。(D委員)
- これからは医療、介護、年金とも受給者が増え、現役が減っていくから、年金制度、または社会保障制度を改革するときには、国民の全層で負担し、知恵を出して支え合うことが必要。(D委員)
- 税方式への移行期間30年、40年は、ある程度制度が定着してくれば国民的な合意を得て、移行措置完了にして本制度に移行することもあり得

るので、長い期間ではない。(D委員)

- 税方式では、どれくらいの給付の厚みが確保されるのか。高所得者が満額を受給すれば、支え手側は納得せず、所得制限ということになるだろうが、そうなれば制限される側は税金を払いたくなくなる。1万円や2万円が年金の名に値するのか。(K委員)
- 基礎年金を全額税方式にし、消費税を財源とするならば、それは逆進性で、生きている人間の中で大きな格差が生じる。(M委員)
- 国民年金は、自営業者の所得把握ができないという税制上の欠陥のため、定額保険料にならざるを得ないということだが、これは社会保険の問題ではなく、税制の問題。(M委員)
- 税方式について、厚生年金を公的年金から外すという前提での議論があるため、基礎年金の税方式、保険方式ということだけで論議するのではなく、年金制度全体の体系をどうするかという議論にしないと、不公平となる。(M委員)
- 税方式への移行の過程では、まじめに納付した者と未納者を同列に扱わず、未納者については給付を調整することが必要。(N委員)
- 税方式を提案する際は、現行制度から税方式にどう移行していくかも含めて行うべき。(F委員)
- 現金の可処分所得を充実させるよりは、現物給付を充実させた方が効果的(そのため消費税財源については医療費等に充てた方が良い)。(F委員)
- 税方式と社会保険方式の議論がなされているが、最も現実的なのは、現行の形を取りつつ、基礎年金部分の国庫負担を徐々に上げていくことではないか。(A委員)
- 基礎年金税方式化について、未納問題の解決、無年金者をなくす、第3号被保険者問題の不公平感の解消等のメリットが出されるが、読売新聞社の世論調査(平成19年11月)において、社会保険方式維持すべきが68.3%、税方式とすべきが25.8%という結果が出ている。国民が、給付と負担の関係が明確であることや受給権が明確であるということに公平だと思い、安心だと思っていることの表れではないか。(K委員)
- 基礎年金を税方式化したとしても、これまでの未納問題等が解決するわけではない。(B委員)
- 基礎年金税方式化について、消費税で賄おうとする場合、自分が支払っているという感覚がなくなるということが問題。自立・自助のため自分で支払っていく、自分で老後を作っていくという考え方を持つべき。無年金者については、違う社会制度の問題として扱うべき。(O委員)
- 基礎年金税方式化について、なぜ未納・未加入の問題が生じるのかを踏まえて議論すべき。(G委員)
- 基礎年金税方式化について、消費税を財源に充てると高齢者も負担をすることになるとの考え方があるが、物価スライドの仕組みがあるため、本当に高齢者も負担をすることになるのかどうか。(N委員)
- 今は社会保障制度の基盤が弱くならないように、労働と家族への支援強化が必要であり、年金、医療以外の福祉その他の部門の一層の拡充が必要である。年金制度に非常に膨大な公費投入をすることによって、社会保障の基盤の強化が弱まる、あるいは遅れるのではないか。(H委員)
- 税方式か保険料方式かの点は理論的に再度整理しておく必要があるだろう。年金のそもそもの意義、機能を「長生きリスクへの保険機能」と捉えるならば保険料方式の方が適切である。年金で引退後の最低限の生活費用を年金給付で賄うとすれば保険料方式はそれを可能とするが、税方式、特に消費税で行うとすれば同じ給付額を受けても実質の消費額は消費税分減少するからである。長生きをする場合、この減少効果は大きくなる。実際、簡単なモデルの下、期待効用によって両者を比較すると保険料方式の方が期待効用は大きくなるのが確かめられる。(P委員)

(2) その他

◎委員意見

- 年金の将来像を考える際は、既に年金を受給している者の存在を念頭に置いて、うまく整合させる必要がある。(N委員)
- 基礎年金と生活保護の給付水準が同列に論じられることがあるが、生活保護のミーンズテストはハードルが高いことを国民に伝えていく必要がある。(F委員)
- 生活保護受給世帯の半分近くは高齢者世帯であり、所得・資産のない低年金者や無年金者は生活保護を受けることになる。生活保護の在り方も視野に入れて年金制度を議論すべき。(C委員)

2. 基礎年金国庫負担問題

◎委員意見

- 前回改正で3分の1を2分の1に引き上げると決めたのは、国全体としてある意味では約束をしていること。まず2分の1の目標を確実に達成するという点について、政府全体として固い決意で取り組むべきではないか。(C委員)
- 国庫負担2分の1への引上げというのは、もう既に政府が何度も何度も約束してきたことであり、税制の抜本改革を行った上で2分の1に引き上げるというのを反故にするということとはできない。(J委員)
- 消費税を議論しながら安定財源を確保するという点も、一つの重要な選択肢として議論すべき。(D委員)
- 制度体系そのものの議論は重要であるが、税制の抜本改革が行われているこの時期に、まずは喫緊の問題である基礎年金国庫負担割合の引上げについて議論すべき。(J委員)
- 年金制度の国庫負担を上げるのに好ましい税目の組合せなど細かな制度設計まで税制に関して踏み込むべき。(J委員)

### 3. 平成16年改正後の残された課題

#### (1) 国民年金保険料の徴収時効(2年)

##### ◎各方面からの主な提案内容

- 保険料の納付期間の延長(例えば5年)を行うべき。

##### ◎論点

- 納付期限を延ばすことによって、受給権を得られる者が増える可能性があるのではないか。
- 現在、強制徴収の徹底等により、負担能力がありながら2年の期限内に保険料納付を行わない者をなくそうとしているなかで、2年を超えて納付期間を設けることの意義をどう考えるか。
- 他の社会保険制度における保険料徴収権の時効(2年)との関係をどう考えるか。

##### ◎委員意見

- 諸外国の例も参考に保険料納付の時効期間を延長し、受給権付与の機会を拡大するとともに、負担能力のある者に対しては強制徴収期間が拡大されることからその徹底を図る等により、未納問題の改善に努めることに賛成である。  
もともと国民年金は社会保険方式をベースに設計されており、保険料拠出期間と年金受給権(受給資格の充足や年金給付額の水準)が連動する仕組みとなっている。このような制度において、短期の消滅時効を設定することは、保険料未納者が受給権を取得する可能性の範囲を狭めるものであり、「老齢基礎年金の受給資格期間の見直し」の取扱いとも関連するが、保険料未納者の受給権付与をどのように整理するかという問題となる。  
仮に、今後の免除申請の勧奨の強化等によっても保険料未納者を完全になくすることができないとすれば、一定の未納者は今後も存在し続けることが予想される訳であり、その場合、拠出した保険料が無駄にならず、受給権に結びつくような仕組みを提供することが結果的に未納者の自発的な拠出意欲の向上に繋がるものと思われる所以である。(N委員)
- 保険料の徴収時効(2年)の見直しに賛成。(B委員)
- 2年の時効はそのまま、自主的に追納できるようにすべき。これにより、年金額を増やすという要請にもかなう。消滅時効を延ばすと、滞納者に対して強制徴収することになり、債権債務関係の確定という消滅時効の趣旨に沿わない。(C委員)
- 10年間追納できる学生納付特例制度の適用を拡大する方向で考えられないか。(E委員)
- 時効長期化の効果は見極めにくい。国民年金保険料の徴収時効を長期化することによる(1)後で保険料を納めれば良いという被保険者側のモラル低下の程度、(2)徴収機関側からみて国民年金保険料という大量の小口債権を長期間管理するコストの2点を特に考慮しながら検討を深めるべき。(J委員)
- 拠出原則の基礎年金であるということに大きく起因し、なかなか明確な回答の出にくい論点と考える。(J委員)

- 納付期限を延ばすことによって、受給権を得られる者がさほど増えるとは考えられず、他方、時効を延ばすことによって債権債務関係の確定に時間を要し、事務が複雑化することが考えられる。また、他の社会保障制度における保険料の徴収時効とのバランスを考えても、国民年金保険料の徴収時効を延ばすことは適切ではない。(I委員)
- 免除制度や学生納付特例等の対象にならない支払い能力のある者に、5年間も無利息で納付猶予をする必要があるかどうか疑問。納付意欲を減退させるうえ、保険料が給与天引きのサラリーマンに不公平感を抱かせるのではないか。時効や受給資格期間について周知徹底を図ることで、時効のために受給権を失うようなケースを減らしていくべき。現状において、徴収時効の長期化で救済される事例が多いとするなら、特例として時限的に2年を超える過去分の追納を認めることは考えられるのではないか。(K委員)
- 免除対象者への勧奨の徹底と一部免除対象者への納付勧奨、および職権で免除を行うこと等に努力を集中した後、保険料の徴収時効を見直すべきかどうかを検討すればよいと思う。(H委員)

## (2) 老齢基礎年金の受給資格期間(25年)

### ◎各方面からの主な提案内容

- 受給資格期間の短縮(例えば、10年)を行うべき。

### ◎論点

- 25年の受給資格期間を短くすれば、今よりも年金の受給資格が得やすくなるのではないか。
- 短期間で受給資格を得ることが可能となれば、保険料納付意欲が低下し、未納問題が一層深刻になるおそれはないか。
- 低額の年金者を増やすことにもつながりかねず、結果的に公的年金に対する信頼が揺らぐことになるおそれはないか。
- 諸外国では無業や低所得者については適用除外又は任意加入とされており、我が国とは、制度の基本的な考え方や仕組みが異なっていることをどう考えるか。
- 受給資格期間の短縮を検討する場合には、受給資格期間分の保険料を納めた者と、40年間全て免除を受けた者との年金額のバランスをどう考えるか。

### ◎委員意見

- 短縮すべき。25年に満たない場合、強制加入・強制徴収が前提になっているから、保険料が掛け捨てになってしまう。具体的に10年とすべきか20年とすべきかについては、さらに検討が必要。(C委員)
- 10年くらいに短縮すべき。諸外国もそのくらい。国際化している時代に、25年は長すぎる。(E委員)
- 短縮すべき。25年に達しない場合、年金額はゼロになってしまう。保険料の納付が無駄にならないよう、給付に結びつきやすい設計にして欲しい。(N委員)
- 読売新聞は10年に短縮、最低保障年金を創設し、職権免除を実施する案を提示しているが、受給資格期間については職権適用とリンクして考えるべき。低所得者は職権免除すればよく、10年しか納付しない「不届き者」のために制度の見直しをするのはどうか。(F委員)

- 受給資格期間は基礎年金と厚生年金がセットになっており、25年に満たないと2階部分も含めてゼロになる。2階部分も考慮して議論すべき。(C委員)
- 受給資格期間を短縮して、10年程度とすることに賛成である。

現状のわが国の受給資格期間は先進諸国と比較して著しく長いものとなっており、保険料の未納期間がある者にとって、受給権を確保する上で大きな障害となっている。

もともと、昭和60年の基礎年金の導入により国民共通の制度が創設され、20歳～60歳の間、従事する職業に関係なく一貫して適用される制度が導入されたのであるから、本来、この時点でこの種の受給資格期間を設ける必要性はなくなった筈である。つまり、法律が遵守される限り、全員が40年のフルペンを受給する仕組みとなったのであるから、さらに法律上で別途25年の受給資格期間を設ける必然性はなくなったものといえる。

にもかかわらず、あえて基礎年金として、25年の受給資格期間が設けられたのは、何らかの理由で保険料が未納となることを想定したためと解される。そうであるとすれば、25年を決める前提として保険料未納者の受給権保護の観点も含めて、適切な受給資格期間はどの程度とすべきかを十分検討する必要があるのではなかろうか。

その際、受給資格期間を短縮化することによって、年金額が僅少となることをもって反対する意見があるが、現状は僅少額ですらなく全く支給されない状態(=0円)からの改善となる点を重視する必要がある。さらに、基礎年金については仮に40年加入の満額年金を受給できたとしても、それだけでは十分な生活ができない正に基礎的な水準であり、何らかの追加的収入が必要とされる現実を考えると、これら低年金者の問題は別途の政策課題として対応していく必要がある。

なお、企業年金の一種である厚生年金基金においては、1ヶ月の加入でも年金が支給される仕組みになっており、短期加入者にも受給権が付与される考え方が採られていることを補足しておきたい。(N委員)
- 例えば10年に短縮すれば、現在の無年金者およびその予備軍の多くが年金受給者になれると思われる。受給期間の短縮は、目の前にある無年金解消の一手段として有効。期間については、納付意欲への影響、低年金者の増加懸念などを勘案しつつ決める必要がある。

短縮したとしても、20歳から60歳までの40年間、国民年金への加入義務があることに変わりはない。低年金者の発生を防ぐためにも、広報の徹底、保険料の徴収強化を図るべき。

従来は、受給資格期間等についての知識がなかったために、無年金に陥っているケースも多いと思われる。納付意欲や給付水準を考えれば、受給資格期間はある程度あった方が望ましい。制度の周知徹底、後出の「低所得者に対する保険料免除制度の職権適用」の導入などで、期間不足に陥らない状況が整えば、改めて検討してもいいのでは。(K委員)
- 受給資格期間(25年)の見直しに賛成。受給資格期間を短くすることで保険料納付意欲も高まり参加しやすくなる。(B委員)
- 老齢基礎年金の受給資格期間短縮の効果も見極めにくい。期間短縮による(1)保険料拠出インセンティブの減退(例えば10年に短縮した場合、既に10年を充足している人は未納を選ぶ可能性)、(2)低年金の発生が懸念されるため。

この論点の根底にあるのは、次のジレンマと考える。「基礎年金」の名を冠する以上、意味ある給付水準を提供したい。すると拠出原則のもとでは、ある程度の期間を要さざるを得ない。他方、拠出と給付の結び付きという制度の特徴に着目すると、1か月の保険料納付でも給付に結び

付く方が国民の期待に応えやすい側面もある。

仮に、期間短縮するのであれば、もはや「基礎年金」とは呼びにくくなる。逆に、意味ある給付水準を提供しよう、言い換えれば「基礎年金」に踏みとどまろうとするならば、期間短縮は好ましくない。(J委員)

- “退職後に妥当な生活水準を維持することができる年金資格を取得できること”は年金制度の目標の一つとして重要である。受給資格要件として25年が設定され、その後の改正時にも維持されてきた点は評価できる。

ただし、中高年齢期に長期失業者となった者や不完全な職歴しかもたない者にとっては、25年の受給資格期間は厳しいであろう。受給資格期間の短縮を検討するとしても、上記の目標を考慮し、大幅な短縮は望ましくない。(H委員)

- 多方面から、受給資格期間の短縮(例えば、10年)を行うべきとの提案がなされているが、諸外国の例とは制度の基本的な仕組みが異なるために直線的に比較できず、また、10年に短縮した場合の免除制度との整合性への視点が必要である。さらに、25年の最低受給資格があるために、その限界年齢である35歳近辺で未加入率が急減しているという事実が報告されていることも認識すべき。(F委員)

- 印象として長いと思う。国民皆年金制度の理念からは、少しでも資格取得しやすくすべきで、短縮するのに賛成だが、その結果年金額がどうなるか。16,500円や33,000円という水準が、日本の社会保障制度のミニマムのセーフティネットとして適切なのか。資格取得のしやすさのみから議論すべきではない。(D委員)

- 国民年金保険料の免除制度が有効に機能していれば、受給資格期間は現行の25年で差し支えないと考えられるが、現状において、この受給資格期間を満たさず、結果的に保険料の掛け捨てとなっている人が、どんな人で、どの位いるのかというデータを踏まえて議論すべきである。(I委員)

### (3) 低年金者・低所得者に対する加算等

#### ◎各方面からの主な提案内容

- 低年金者に対して、「最低保障年金」制度を設け、月5万円を保障すべき。ただし、最低保障年金には所得制限を設け、支給対象を年収200万円以下の高齢者世帯だけに限定する。
- 低年金者に対して、生活保護をもっと受けやすくするような配慮を行うべき。
- 低所得者に対して、基礎年金の国庫負担割合を引き上げ(例えば6割)、給付を加算する制度を設けるべき。

#### ◎論点

- 高齢期の低年金や低所得という状態に着目した所得保障制度を設けるとした場合、社会保険方式を採用する年金制度において行うことが適当か。  
⇒ 「保険料を真面目に40年払ってきた方の満額の年金額」と「最低保障の年金額」や「一定の加算が加えられた年金額」との関係はどう考えるか。保険料納付のインセンティブを低下させてまで年金制度で対応することが適切か。
- 国民年金制度発足時には免除制度により一定水準の給付を保障する仕組みとしたが、その後の状況変化(家族による扶養機能の低下、年金の役