

国民年金をめぐる課題と将来像

A problem and future image over the national pension

森合 真一
Shinichi Moriai

I. はじめに

我が国の公的年金制度は、明治期以来その時々時代の要請に応じて適用の拡大を図り、1961(昭和 36)年には「国民皆年金体制」を実現した。しかし、1970 年代後半に入ると、少子高齢社会における財政不安、各制度間の給付と負担に存在する不合理な格差や女性の年金保障の不安定性などの問題が指摘され、およそ 10 年におよぶ改革議論を経て公的年金制度始まって以来といわれた 1985(昭和 60)年の制度改正により、基礎年金の導入による制度の一元化、給付と負担の適正化、女性の年金権の確立を柱とする新しい年金制度が実施された。

表1 年金制度の沿革と主な制度改正

| | | |
|------------|--------------|---|
| 制度の創成 | 1941(昭和 16)年 | 労働者年金保険法の制定(後に厚生年金保険法) |
| | 1954(昭和 29)年 | 厚生年金保険法の全面改正 |
| | 1959(昭和 34)年 | 国民年金法の制定(後に全面施行、国民皆年金実現) |
| 制度の充実 | 1965(昭和 40)年 | 標準年金水準「1万円年金」、厚生年金基金の創設 |
| | 1969(昭和 44)年 | 標準年金水準「2万円年金」 |
| | 1973(昭和 48)年 | 標準年金水準「5万円年金」、物価スライド制の導入 |
| 少子高齢社会への対応 | 1985(昭和 60)年 | 基礎年金の導入、女性〔被用者の妻〕の年金権の確立など 学生の強制適用、国民年金基金の創設 |
| | 1989(平成元)年 | 特別支給の老齢厚生年金(定額部分)支給開始年齢の引き上げ |
| | 1994(平成6)年 | など 旧三公社の共済年金を厚生年金保険に統合 |
| | 1996(平成8)年 | 特別支給の老齢厚生年金(報酬比例部分)支給開始年齢の引き |
| | 2000(平成 12)年 | 上げ、総報酬制の導入など |
| | 2004(平成 16)年 | 基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引き上げ、最終保険料 固定・マクロ経済スライド方式の採用 |

資料：厚生労働省年金局「年金制度のあらまし」を参照に作成

その後も、少子高齢社会における持続可能な年金制度の構築を目指す改革が続き¹⁾、近年の改正では、若年世代の年金財政に対する不安を解消し、年金制度における信頼を確保することが大きな課題となっている。(表1)

II. 公的年金の特徴

(1)年金の意義

「年金」とは、一定期間ごとに支払われる金銭のことをいい、一度限り支払われる金銭は「一時金」という。

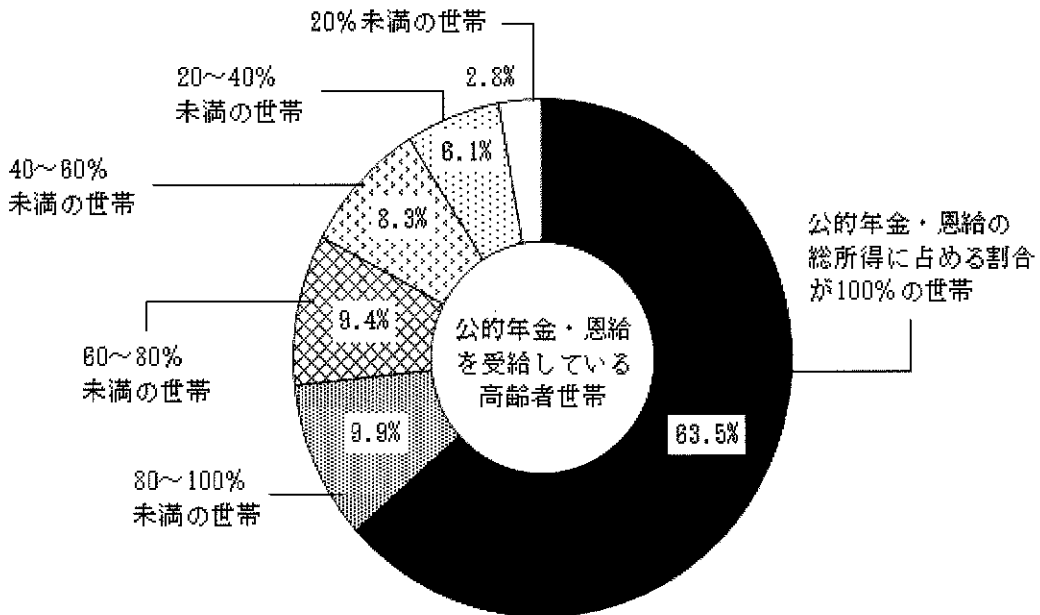
例えば、文化の向上発達に功績が顕著であった文化功労者や、学術上の功績が顕著であった日本学士院会員に対して支給される年金のような功労的な意味合いのものもあるが、一般にいう年金は、老齢・障害・生計の担い手の死亡が原因で所得を失った者に一定の所得を保障し、生活の安定を図ることを目的としている。(ちなみに、表2・表3より公的年金の受給状況についてみると、高齢者世帯の所得に占める公的年金・恩給の割合は 70.6%を占め、公的年金・恩給の所得に占める割合が 100%の世帯は 63.5%となっている)

表2 所得の種類別1世帯当たり平均所得金額及び構成割合

| | 総所得 | 稼働所得 | 公的年金・ 恩給 | 財産所得 | 年金以外の 社会保障 給付金 | 仕送り・ 企業年金・ 個人年金・ その他の所得 |
|---------|-------------------------|-------|-------------|------|----------------------|----------------------------------|
| | 1世帯当たり平均所得金額(単位:万円) | | | | | |
| 全世帯 | 547.5 | 421.1 | 98.6 | 12.4 | 3.1 | 12.3 |
| 高齢者世帯 | 297.0 | 52.6 | 209.8 | 17.7 | 3.2 | 13.7 |
| 児童のいる世帯 | 688.5 | 641.5 | 32.0 | 5.4 | 3.8 | 5.8 |
| | 1世帯当たり平均所得金額の構成割合(単位:%) | | | | | |
| 全世帯 | 100.0 | 76.9 | 18.0 | 2.3 | 0.6 | 2.2 |
| 高齢者世帯 | 100.0 | 17.7 | 70.6 | 6.0 | 1.1 | 4.6 |
| 児童のいる世帯 | 100.0 | 93.2 | 4.6 | 0.8 | 0.6 | 0.8 |

資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「平成21年国民生活基礎調査」

表3 高齢者世帯における公的年金・恩給の総所得に占める割合別世帯数の構成割合



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「平成21年国民生活基礎調査」

(2)社会保険方式による皆年金

我が国の公的年金は、社会保険方式を基本として国民の全てが公的年金に加入し老齢などに備える「国民皆年金」体制となっている。また、我が国の公的年金制度の運営・財政方式は社会保険方式を採用している。社会保険方式とは、一定の保険事故に備えて事前に保険料を拠出(負担)し、保険事故(年金の場合は老齢・障害・遺族)に際して、現金またはサービスの給付を受けるといった保険原理を中核とし、その保険原理に社会政策的配慮から一定の修正をかける社会原理とから成り立つものである²⁾。但し、国民年金の第1号被保険者のなかには、生活保護を受けている者や低所得者など保険料負担が困難な者がいるため、保険料の免除制度を設けて受給権を確保している³⁾。

(3)賦課方式

賦課方式とは、年金給付に必要な費用を、その時代の加入者の保険料により賄う方式のことである。この方式では、保険料収入は賃金の上昇に応じて増えるので、加入者率が安定であれば、賃金や物価の変動に応じて年金額を改定しても保険料はあまり影響を受けない。また、金利変動の影響も受けにくいというメリットもある。しかし、保険料は加入者に対する受給

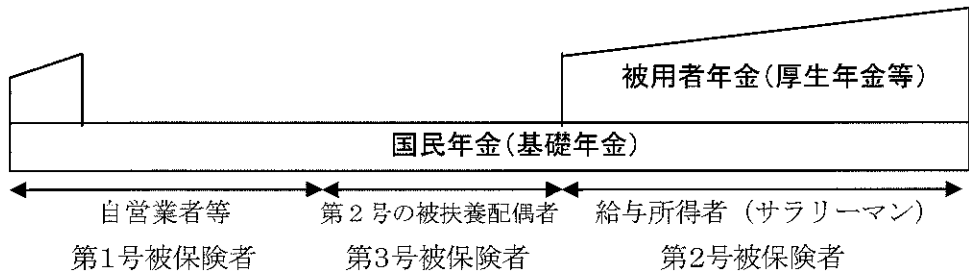
者の比率で決まるので、受給者／加入者比率が上昇すると保険料引き上げが必要になる。そのため、少子高齢化が進む現状では、後世代になるほど保険料負担の上昇が問題になる。

我が国の公的年金の財政方式は、欧米諸国と同様に賦課方式を基本にしなが、厚生年金・国民年金ともに、年間支出のうち保険料拠出によって賄う部分の約5倍の積立金を保有している。これは、「賦課方式(世代間扶養)の考え方を基本に、将来の保険料負担を軽減するために一定の積立金を保有している」ということができる。

(4)二階建て年金制度

被用者については、厚生年金保険と共済年金を基礎年金に上乘せして報酬比例年金を支給する制度となっており、厚生年金保険の被保険者は、適用事業所に使用される70歳未満の者としている。(私学共済の加入者も同様であるが、国家公務員と地方公務員では年齢要件が無く、全ての在職者が組合員である)

図1 公的年金の概要



森合真一、「兵庫県社会福祉士会社会福祉士国家試験対策講座 社会保障」より

Ⅲ. 年金制度をめぐる課題

(1)基礎年金をめぐる財源論

近年、年金改革論議は基本的枠組みの抜本改革論が台頭してきた。その代表が、基礎年金の財源を全額租税で賄う「税方式論」である。

この方式の論拠は、次の3点である。

- ①未加入・未納者の発生を解消できる。
- ②財源として有力視されている消費税は国民年金の定額保険料より公平な負担で、確実に徴収することができる。
- ③後述する国民年金の第3号被保険者問題についても、同時に解決ができる。

現行の社会保険方式を維持する場合、国民年金の空洞化問題(未納・未加入者問題)についての対応が常に課題となっている(図2)。

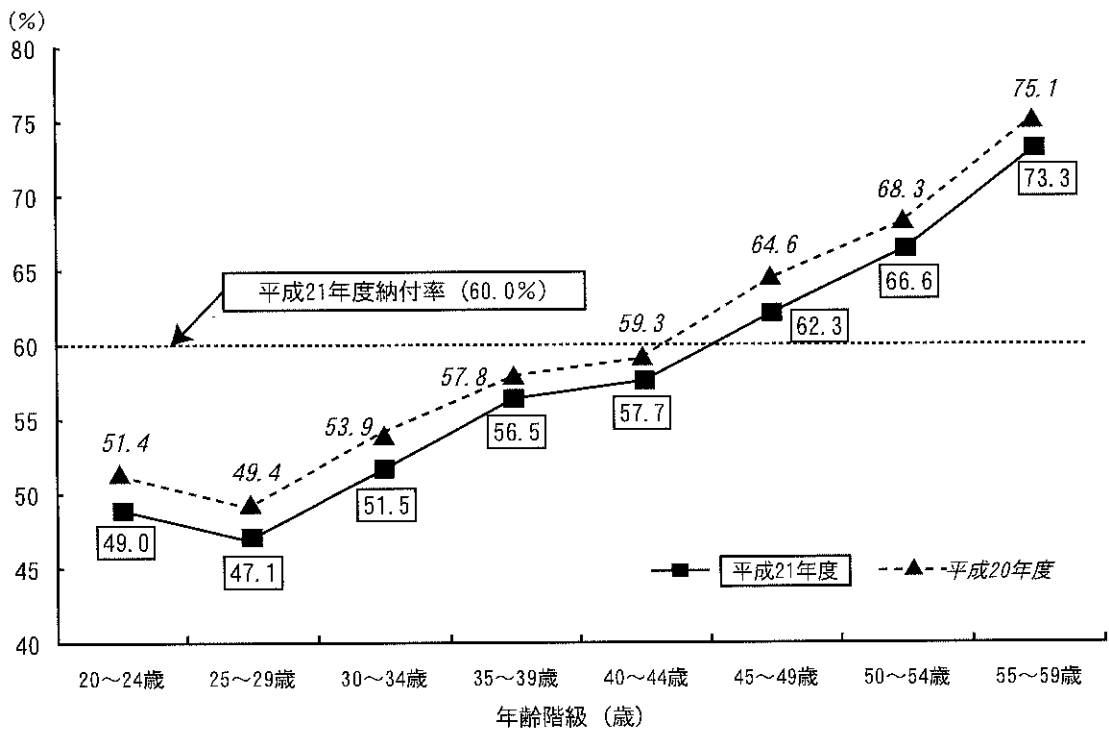
2004(平成 16)年改正において、多段階免除制度の導入、若年者に対する納付猶予制度

の導入、年金情報の通知などの制度改正が行われたが、次項図のような現状であり、今後、未納者に対する地道な納付勧奨対策や納付しやすい環境を作ること、また、年金広報の充実や地域に根ざした収納活動の強化などに取り組むことが求められる。

(2)第3号被保険者制度の見直し

家族や就業形態の多様化が進行し女性の社会進出が進むなかで、女性の年金の充実を図ることが課題になっているが、中でも最大の争点になっているのが第3号被保険者のあり方である。この制度については、「女性の就労に抑制的である」、「働く女性と専業主婦の間で不公平である」などの理由で専業主婦からも保険料を徴収するといった「第3号被保険者を見直すべき」という意見が高まっている。一方、「専業主婦から負担を求めると新たな未納が発生する」、「女性の年金権が確保できなくなる」といった第3号被保険者制度を支持する意見もある。

図2 年齢階級別納付率



概ね年齢が若いほど納付率は低くなっており、前年度と比較すると、全ての年齢階級において納付率が低下している。年金に関する教育が求められる。

資料：厚生労働省年金局年金統計情報「平成21年度 国民年金の加入納付情報」

この問題については、社会保障審議会年金部会の『年金制度改正に関する意見 2003(平成15)年』は見直しの方向について次の3案に整理をしたにとどまり、合意は得られなかった。

- ①年金分割案＝第2号被保険者が納付した保険料について、夫婦が共同に負担したものとみなして納付記録を分割しておき、この記録に基づいて、夫婦それぞれに基礎年金と厚生年金を支給する。
- ②負担調整案＝基礎年金という受益に着目して、第3号被保険者にも一定の負担を求める。
- ③給付調整案＝受益に応じた負担を求めない代わりに、基礎年金の給付を減額する。

これを受けて、2004(平成16)年改正の際に作成された厚生労働省案は、当面の対応として、短時間労働者(いわゆるパートタイム労働者)への厚生年金の適用を拡大し、第3号被保険者を縮小していくことを求めたが、サービス業を中心とした経済界からの強い反対があり、改正法附則において、法律の施行後5年を目途として総合的に検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講じることとされた。

(3)年金制度一元化問題

2004(平成16)年改正で民主党から、全国民が加入する単一の報酬比例年金制度へ統合一本化し、年金目的消費税を財源とする最低保障年金を創設する法案が提出されるなど、年金制度一元化問題が大きな争点になった。この規定を受けて2007(平成19)年に、厚生年金保険へ公務員および私学教職員も加入し、2階部分の年金は厚生年金に統一するという主旨の「被用者年金一元化法案」が国会に提出されたが、2009(平成21)年7月の衆議院解散により廃案となった。

2009(平成21)年8月の衆議院解散総選挙の結果、政権が交代し、民主党・社会民主党・国民新党による連立政権が発足し、連立政権の中心である民主党の総選挙におけるマニフェストでは、①年金制度を例外なく一元化する。②全ての人々が、納めた保険料をもとに受給額を計算する所得比例年金を創設する。③消費税を財源とする最低保障年金を創設し、全ての人々が7万円以上の年金を受け取ることができるようにする。という内容の法律を2013(平成25)年度までに成立させることとしている。

IV. おわりに

国民年金の空洞化問題は制度の根幹を揺るがす問題であるため、その財源を税方式に変えることで収納問題を解決しようという論拠は理解できるが、公的年金は社会保険方式がふさわしい理由から、次のような反論がある。

- ①社会保険方式の方が、負担と給付の関係が明らかで、負担増について国民の合意が得やすい。

②全額公費負担の給付がそうであるように、税方式のもとでは所得制限が不可避であり、国民の合意が得られない。

③消費税が有力視されているが、被用者年金の「労使折半の原則」で、社会保険料から消費税に振り替わると、事業主負担分も消費税で賄うことになるという問題が生まれる。

すなわち、税方式で行うことは第2の生活保護を作ることであり、国民の合意は得られない。というものである。また、多くの先進国において公的年金は社会保険方式を採用していることから、「社会保険方式が、自助と自律の精神に基づく我が国に合った方式である」と言える。そのため強制徴収の実施や年金教育の推進なども含めた収納対策の強化が必要であるが、社会保険方式は国民の合意を得やすい反面、保険料支払いの義務を果たすことが出来ない人の生存権を保障出来ない点があり、その点を克服する道を見つけなければならない。

次に、第3号被保険者制度の見直しについては、そもそも第3号被保険者は女性の年金権を確保することを目的に位置付けられたものであるが、現在では、当時とは比べものにならない程、働く女性が増え、「負担は能力に応じ、給付は必要に応じる」という社会保険の原則や自助と自立の精神にも反しており、家計補助的に働く専業主婦の方が金銭的に有利であり、このような制度があることが妻の社会進出を妨げている。としばしば指摘されている⁴⁾。第3号被保険者数は1,063万人(『2009(平成21)年版厚生労働白書』)に上っていることから、年金改正においても先送りとされてきたが、何らかの特例を設ける形で一定の負担を求める必要があると言わざるを得ない。

最後に一元化問題であるが、民主党中心政権が2013(平成25)年までに実施するとしている構想の詳細は不明確であるが、最低保障年金の創設については所得制限つきであるためスティグマを伴いやすく、また、実現可能性も乏しいように思われる。まず、被用者年金を一元化の方向で進めるべきでないか。公務員共済や私学共済の保険料を段階的に厚生年金の保険料に統一し、各共済年金が保有している積立金は、厚生年金の積立金水準に見合った額で仕分けをし、共済年金発足前の恩給については、国民負担を抑制する観点から、一定の配慮措置を講じながら、当時の負担に見合った水準に減額をすることが必要であろう。

注

- 1) 被用者年金制度の一元化に向けて1996(平成8)年には日本鉄道、日本たばこ産業。日本電信電話の共済年金、2001(平成13)年には農林漁業団体共済年金が厚生年金に統合され、いずれも翌年に施行された。
- 2) 里見賢治、『現代社会保障論』、2010年、89ページ
- 3) 一方、税方式は租税負担により給付を行うもので、老齢福祉年金がこれに該当する。

4) 加茂直樹、『現代日本の家族と社会保障』、2010年、267ページ

参考文献

- ・芝田英昭、『社会保障の基本原則と将来像』、(株)法律文化社、2004
- ・山崎春彦・小野隆薫、『明解 年金の知識(2009年度版)』、経済法令研究会、2009