

公的年金制度のあり方に関する研究と提言(要旨)

平成 23 年 10 月 29 日
年金シニアプラン総合研究機構

公的年金制度において、若い世代の国民年金保険料の未納や負担と給付の世代間格差が問題とされるようになって久しい。子ども手当の給付が始まり、次世代に配慮した所得分配の政策が踏み出された一方で、新たな年金制度についての構想は未だ見えない状況にある。世代間の公平性を保つ持続可能な年金制度は、高齢者、現役世代、そして子ども達それぞれに対する所得保障のあり方とセットで考えて形作られるべきであろう。

そこで、本研究では、公的年金制度のあり方について、所得比例年金を中心とした新たな年金制度の提案について検討するだけでなく、老齢基礎年金支給開始年齢引き上げとセットにした子ども基礎年金を提案することとする。さらに、わが国の年金制度の歴史を数量的に振り返ることで、今後の年金制度のあり方についての基礎的資料を提供する。

本研究報告書は 3 部構成であり、第 I 部では、老齢基礎年金支給開始年齢引き上げによる子ども基礎年金創設の提言と財政シミュレーションを行う。第 II 部では新たな所得比例年金について、各種団体および研究者から提案されている内容を整理し、第 III 部では基礎的資料として戦後の年金制度の発達についての考察を行った。

第 I 部 老齢基礎年金支給開始年齢引き上げによる子ども基礎年金創設の提言

第 I 部では、老齢基礎年金支給開始年齢引き上げによる子ども基礎年金創設の提言と財政シミュレーションを行う。年金制度として少子化対策に寄与する観点から、老齢基礎年金の支給開始年齢引き上げに併せて、子ども基礎年金を創設する。以下がその具体的な提言である。

- ① 老齢基礎年金の支給開始年齢は、3 年ごとに 1 歳ずつ 70 歳まで引き上げる。
- ② 国民年金加入年齢を 64 歳に引き上げ、老齢基礎年金を満額で月額 7 万円とする。
- ③ 子ども基礎年金として給付する額は、当面は子ども手当と合わせて月額 2 万 6 千円とするが、数年後には、子ども手当と合わせて老齢基礎年金満額の半額相当（月額 3 万 5 千円）とする。

なお、これに併せて非正規雇用の労働者に対する厚生年金の適用拡大を図ることが必要である。

第Ⅱ部 主な公的年金制度改革案の検討

平成 20 年度に実施した「公的年金制度のあり方に関する研究」の中で取り上げ検討した基礎年金（1 階部分）の全額税方式案からの続編として、本調査研究においては最低保障年金を付帯する所得比例年金への一本化案（第 2 章）と現行社会保険年金を基調とする手直し案（第 3 章）とを取り上げ、それぞれの改革案の特徴と問題点を整理した。

第 2 章では次の 2 案を取り上げた。

- ①駒村康平（2009）『年金を選択する』
- ②民主党案（2009）『民主党 政権選択（Manifesto）』

これらの案は、社会保険による所得比例年金への一本化を目指し、その所得比例年金が低額等の場合には全額税による最低保障年金を給付するものである。国民年金、厚生年金保険、共済年金がすべて 1 つの所得比例年金へ統合されるため、現行制度からの抜本的改革となる。2 案のうち民主党案（2009）は、最低保障年金を所得比例年金額の一定額まで 7 万円の定額給付とする特異なもので、それだけ低年金者への最低保障が手厚い反面、所要財源額が膨らむこととなりそうである。

すべての居住者を対象とする社会保険年金であることから、負担と給付における公平性、公正性を担保するには、まずは所得把握が必須の前提条件となる。適切な所得把握は税制、社会保障制度全体にかかわる基本事項であり、その実現が待たれるものの容易ではないことでもある。

税方式の年金であれば、同様に税による社会扶助（ここでは公的扶助、社会手当）との関係が問題となる。高齢者向けの税方式年金と生活保護の関係は、相互に代替的な方法である一方、高齢者向けの税方式年金と高齢者以外の生活保護受給者や社会手当における支給要件を巡る関係も看過できないだろう。提案された最低保障年金の支給要件は所得比例年金額の大きさだけである。しかし、高齢者以外の生活保護受給者や社会手当では資力調査や所得制限が課されている。以上から、提案のような改革案を実施するには、所得把握の具体策・実現性と支給要件のあり方を整理しておく必要がある。さらに、そうした整理は必然的に社会保障制度体系全般の見直しに繋がっていく可能性を秘めている。

第 3 章では以下の 2 案を取り上げた。

- ③朝日新聞（2008）『パートも派遣も厚生年金に』
- ④読売新聞（2008）『「最低保障年金」を創設』

この 2 案は現行公的年金制度の骨格を維持しつつ制度の手直しを大胆に行うことで、現状年金制度が抱える未納・未加入と将来の低年金・無年金に対処しようとするものである。

朝日新聞（2008）は、まず約 1200 万人のパート等を厚生年金の対象に加えていき、さらに自営業者らの所得把握ができるよう条件を整えた段階で全国民が厚生年金へ加入するという 2 段階の提案である。本案では、現状国民年金の第 1 号、第 2 号被保険者やパート等

ではない第3号被保険者に直接的な影響はない。約1200万人のパート等には大きなプラスとなる一方、パート等ではない無業者などには提案の効果が及ばない（こうした人々には生活保護を受けやすくする）。また、パート等を厚生年金に適用する場合、国民年金保険料との権衡が大きなハードルとなる。

読売新聞（2008）は、基礎年金額を1人月額7万円へ引き上げる、公的年金制度への最低加入期間を10年に短縮し合わせて最低保障年金を創設する、未加入・未納者には本人の同意を得て職権で免除を行う、パート労働者の厚生年金適用を拡大する、子育て支援に3年間保険料を免除するなど、改革内容が多岐にわたる。そのため、改革のプラス効果が多方面に及ぶとともに所要費用が大きくなる。

同社案に対する問題点では、10年加入で5万円（「老齢基礎年金+最低保障年金」）受給できるのに対して、満額7万円の受給に40年を要するのなら、最低加入期間の10年を超えたところで保険料納付の意欲が急減しないか、との指摘がある。そして、たとえ最低保障年金で月額5万円が保障されたとしても、同額が必ずしも基礎的生活費を賄う水準とは言い難いので、結局は生活保護に依拠せざるを得ない場合も多々でてくるのではないか。

第Ⅲ部 長期統計からみた公的年金制度のあゆみ

ここでは、長期時系列統計データから日本における年金制度の歴史的展開についての概観を行う。これまでの公的年金制度についての歴史・制度的記述の多くは、制度の形成に対するものが主であり、年金の給付についても実際に給付されてきた額ではなく、モデル年金額などの目標とされた水準についての説明となっていた。ここでは、公的年金制度の歴史的な把握について、各制度の法律の編成だけではなく、数量的な側面から捉えることを目的とする。すなわち、制度の変更に伴い、被保険者数や年金給付額がどのように変化したかという点および、制度変更が行われる背景についての数量的な把握を目的としている。実際に以下でみるよう、わが国の年金制度は、戦後の経済発展と産業構造の変化、そして近年の急速な人口の高齢化の影響を受けて、各制度の被保険者数や受給者数が大きく変化した。ただし、その変化は国民年金や厚生年金といった各年金制度によって異なっていることがわかる。なお使用する統計は、『社会保障統計年報』（旧総理府社会保障制度審議会事務局、国立社会保障・人口問題研究所）による1954年から2006年までのデータをまとめたものである。

報告書本文のPDFは[こちら](#)

（当機構賛助会員の方は、ご覧になれます）