

## 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を公平だと思い、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)

- “退職後に適切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



割の増大、被保険者に占める非正規雇用者の増加等)を踏まえ、国民年金における最低保障機能についてどう考えるか。

- 我が国の社会保障体系の中では、若年者・高齢者を問わず、低年金・低所得等により現に貧困になった者を事後的に救済し、「最低生活を保障」する制度として、生活保護があることをどう考えるか。
- 年金制度でも生活保護でもない、新たな社会扶助制度として作ることが可能か。その場合、どのような論点があるか。  
(例) 民法第 877 条第 1 項の家族による私的不要義務についてどう考えるか。
- 安定的な財源をどのようにして確保するか。

#### ◎委員意見

- 現在の制度は、免除すると低年金になるが、現役のときの経済格差が給付時にも反映されるという今の制度は、本当に日本の社会保障制度としてふさわしいのか。(D委員)
- 社会保険方式をとる以上、保険料納付の努力が生かされるべきだが、最低生活の保障は大事である。年金とは別の高齢者の最低保障制度を作るべき。年金制度は保険原理を貫くべき。(C委員)
- 生活保護との関係については、保険料を納付した人は付加的水準が確保できるよう、生活保護の収入認定で年金の一部を除外するということも考えられる。(C委員)
- ミーンズテストや就職困難度などの生活保護の厳しい認定基準も議論すべき。(L委員)
- 基礎年金は税方式に転換し、切り替え時に未納者・未加入者は減額すべきと考えているが、そのような人には経過的に税で最低保障を行うことが必要。(E委員)
- 低年金者・低所得者に対する加算については賛成だが、どのような制度を考えるか。ドイツは資産調査はせず、所得調査のみをする。イギリスは年金制度以外からサポートする。スウェーデンは所得比例一本だが、一律ではない形で税による保障をしており、ミーンズテストのない生活保護だと言われている。生活保護の特別な形を作るべき。(M委員)
- 最低保障は年金制度の枠外で行うべきとの意見が出されているが、素朴に考えると、能力に応じて保険料を納付し年金制度に参加してきたのに生活保護になるのか、という抵抗があるかもしれない。年金制度への参加意欲が減るかもしれない。(K委員)
- 基礎年金水準そのものを 7 万円に引き上げるべきとの意見なども検討すべきであり、このことは障害基礎年金にも影響がある。与党障害者 PT の報告書でも障害基礎年金の引上げが提案されており、障害基礎年金の水準も併せて考えるべき。(K委員)
- 加算等は今後積極的に検討していくべきアイデア。特に、基礎年金にもマクロ経済スライドが適用されることから、必要性は高まっていると考える。(1) 設計の核心の一つとなるのは、資力テストの対象。スウェーデンの保証年金のように本来的な年金額だけにするのか、あるいは、年金受給時の総合所得とするのか。何れをも課す案も考えられるものの、財政面のメリットが見込める一方、制度が複雑になるデメリット。(2) また、本来的には、個々人の資力情報が 1 つの執行機関で一元的に正確に把握されていることが効率的。こうした加算等を執行していく体制整備も重要な論点。(3) このほか、現行制度を前提とすると、仕組みに関し詰めなければならない点が多い。例えば、拋出原則に基づく基礎年金に別途加算を設けたり、あるいは、生活保護の受給をより容易にしたりする場合、基礎年金の拋出インセンティブにマイナスの影響が生じる懸念。(J委員)

- 一生を通じて労働市場に最低限の参加しかできなかった者や家庭の崩壊を経験した者など大きな個人的リスクをもつ高齢者がいる。特定グループの人たちを低所得、低年金から守る視点は不可欠である。(H委員)
- わが国の現行の1階部分(再分配的年金制度)における最低保障機能は十分ではない。最低保障は年金制度にとって、第一義の避けて通れないものである。(H委員)
- 現行の年金制度の枠組みの中で高齢者の最低保障機能を強化すべきである。  
 現行制度に補完的性格を付与することはきわめて重要である。年金制度は、一般的には、それぞれの高齢者を親族または公的扶助から経済的に独立させるために、公的制度によって権利を保障し、高齢者の貧困を軽減するというよりはむしろ防止するために設計されている。最低保障年金は、不完全な職歴しかもたない人々、または在職中きわめて低賃金であった人々に対するセーフティネットとして作用する。  
 OECD諸国のうち、16か国では“対象が限定された年金”、また14か国では“最低年金”が低所得の高齢者に対する1階部分の制度として公的年金制度の中で実施されている。高齢期の貧困を防止するため、基礎年金とこれらの年金制度の組合せを採用している国も何か国がある。  
 とくに“最低年金”では、考慮される所得が公的年金のみであり、簡素化されており、かつスティグマの問題を排するメリットを有する。  
 なお、わが国では、年金制度の枠外で、最低生活を保障する公的扶助として制度設計すべきとの提案もあるが、次のような問題がある。
  - ① 公的扶助制度(生活保護)では、民法の扶養義務を優先させることが必要であるが、わが国の民法は他の国と異なり、成人した子に親の扶養を求めていることから、新たな公的扶助を設けることは難しいのではないか。
  - ② 公的扶助はミーンズテストを伴うことが必要であることから、常にスティグマの問題がつきまとうと同時に、扶養義務者への援助を好まない者がいることから、低い補足率が問題となってくる。
  - ③ 新たな公的扶助制度を設けた場合、運営主体が問題となる。たとえば、年金制度が十分機能していないために制度を創設するにもかかわらず、地方自治体が実施者となり、その負担を求めることには強い反発が予想され、制度化は困難ではないか。国が実施者となる場合は、国には年金の事務組織以外の運営機関がないため、事実上年金制度の中に取り込まざるを得ないのではないか。
 これらの点を考えると、年金制度の中で最低保障機能をもたせることが制度化に当たって最も現実的であり、近道ではないかと考える。社会保険である現行の年金制度においても、純粋な保険原理に基づかない“社会扶助的な要素”が取り込まれている点を指摘しておきたい。
  - ① 抛却能力の低い者に対しては免除制度が設けられており、免除を受けた期間については、保険料抛却がないのに税財源により給付(国庫負担分)を行うこととしている。
  - ② 20歳前に障害者となった者に対して、高率の国庫負担による障害基礎年金の給付を行っている。
  - ③ 20歳前に障害者となった者の障害基礎年金には、所得制限が設けられている。
 豊かな社会における貧困の存続は許されるべきではないと考える。高齢者が貧困のリスクにさらされず、適正な生活水準を維持し、社会に参加できるよう保障することを年金改革の目標の一つとすべきである。  
 なお、具体的な制度設計に当たって、検討すべき課題もあると考えられる。たとえば、保険料納付へのインセンティブや、繰り上げ支給の低年金者にも給付の上乗せをするのが適当か等、給付のバランスへの影響を考慮すべきことは当然であり、十分検討すべきである。  
 最後に、高齢者の低所得・低年金を余儀なくさせた多様な社会の問題、そして労働市場の問題に対処する努力も必要であると考えられる。(H委員)
- 社会保険方式の下では、現行の低所得者への保険料免除制度がかなりぎりぎりの配慮・工夫であり、それでも救えない低所得者に対しては、

生活保護をもっと受けやすくするなど年金制度の外での工夫をすべきではないか。この問題に正面から応えるためには、基礎年金の全額税方式化に踏み切ることが必要になる。(I委員)

- 低年金者への最低保障機能について、社会保険である年金制度の枠組みで実施することには慎重論も多いが、保険料の納付意欲への影響や、通常受給者とのバランスなどを十分考慮した上で、年金制度に取り込む方が、この問題を解決する現実的な対応ではないか。  
年金制度の不足を補う制度を別途設けるとしても、国も地方も厳しい財政事情の中、年金の実施者の他に実施するところがあるだろうか。結局、年金制度の中に位置づけて実施することとせざるをえないのではないか。  
また、国民年金には、皆年金の実現のために、20歳前障害に対する障害基礎年金など、一般の保険では成り立たない福祉の観点からの仕組みが盛り込まれている。従って、最低保障が必ずしも年金制度に馴染まないとは言えないのではないか。(K委員)
- 社会保険方式をベースとする現行の基礎年金制度において、保険料の拠出を伴わない広範な給付をビルトインすることは公平性の観点から難しいものと思われる。このため、低年金者が低所得者となり、老後の所得保障が十分受けられない問題に対する手当では生活保護の拡充や新たな社会扶助制度の展開等、別途の政策課題として取扱うことが望ましい。  
その際、受給対象者に対する資力調査についてはフローの所得に限定する等、現行の生活保護よりも緩和した基準の適用を検討すべきであろう。(N委員)
- 低年金者に対しての生活支援を検討。低所得者に対して免除制度の活用。(B委員)
- 納付インセンティブを削がないようにしながら、低年金者の保障を行う工夫をするべき。しかし納付インセンティブを維持しながら低年金者の保障を行うことは不可能と言えるほどに難しい。また、例えば、繰り上げ受給をしているために年金額が低くなっている人を、低年金者と呼ぶわけにもいかず、そのあたりの知識を国民が共有すべき。  
社会保障国民会議の雇用年金分科会に山田委員が提出した資料によれば、資力調査付給付の受給率の低さが、日本における高齢者の貧困問題の一因になっていると考えられる。  
生活保護の受給要件を緩和した制度で対応するという手段は、年金制度でも生活保護でもない、新たな社会扶助制度として作ることに相当するが、民法上の私的扶養義務の問題を検討するべき。(F委員)

#### (4) 国民年金保険の免除制度

##### ◎各方面からの主な提案内容

- 免除制度について、本人の申請を待たずに、厚生労働省が積極的に、職権で行うべき。

##### ◎論点

- まずは、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により、現行制度の中での未納・未加入対策を徹底し、将来の無年金・低年金者の減少を図ることが重要ではないか。
- 職権で免除を行う場合、個々の被保険者が免除要件に該当するか否かを確認する必要がある。このため、全国国民年金第1号被保険者(約2,100万人)の所得を審査する必要があるが、このような網羅的な所得審査の仕組みが現実に構築可能か。

- 現に、所得がなくとも、免除を申請せず保険料を納付している方がいるが、こうした方の納付意欲に悪影響を及ぼさないようにするためには、どのような仕組みにすべきか。
- 世帯所得が低くなるにしたがって申請免除者の割合は増加するが、「所得なし」でも4割程度は保険料を納付している(平成17年国民年金被保険者実態調査)という実態をどう評価するか。

#### ◎委員意見

- 対象の方が未納のままでは、免除対象になった方が望ましいことだと思うので、勧奨をどんどん進めるようお願いしたい。(F委員)
- 広報の徹底が必要。(P委員)
- 申請なしに政府が職権で免除するというを行うには、国民から政府に対する信頼が必要。(L委員)
- 滞納率がいたずらに大きく捉えられすぎている。年金財政上影響はないが、納付のインセンティブが上がる仕組みが必要。(C委員)
- 本人に対して免除の勧奨をすれば、職権免除はしなくてもよい。(F委員)
- 申請者が市町村の窓口に来るだろうか。勧奨されても、億劫という状況もあるのではないか。戸別訪問して書類作成を代行するのは、親切すぎるか。(G委員)
- 市町村が税を国税からもらうのは1年間かかるが、一年前の所得情報に基づいて判断することしかできない。所得の変動が大きい人についてはどうするのか。(L委員)
- 国民が自ら手続を行うという意識付けをするべきであり、職権でやるのは控え目にすべき。(D委員)
- ターンアラウンドを徹底し、申請書類の必要事項は役所で記載し、サインのみ求めるなどをしてはどうか。(E委員)
- 免除の制度を周知するための教育・広報をしっかりとすることと、職権免除をセットで考えるべき。(F委員)
- 所得の低い人や若い人は、免除など年金制度をよく知らないことが多い。また、免除の手続を社会保険事務所に行かなければできないとなると、面倒になってしまうのではないか。(G委員)
- 個人所得課税と一体的に議論すべき。年金保険料には反対給付があることなどから租税と全く同じではないとはいえ、水平的公平の問題を完全に避けることは出来ない。個人所得税・住民税における給与所得控除の背景の1つは水平的公平の問題。国民年金保険料の免除制度の見直しは、税制と一体的に、具体的には、給与所得控除の縮小が給与所得者に受け容れられるような土壌作りのなかで進められることが好ましいと考える。こうした議論のなかで、「免除制度の見直し」というよりも論点を大きく設定し「定額保険料」そのものの見直しに着手すべきではないか。(J委員)
- 現在社会保険庁が行っている免除申請をしていない者に対する勧奨を徹底すべきであり、本人の申請を待たずに職権で行うのは、行き過ぎである。(I委員)
- 所得情報に基づき行政側が一方的に手続きをしてしまう、というようなものではなく、書類等を行政側が作成し、本人の同意を得て手続きに入る形を想定している。もちろん、適用対象であっても保険料を納めたい人には納付してもらう。現行の免除勧奨をさらに徹底させて、こうした適用が実現できるなら、それで結構。(K委員)
- 国民年金の免除を本人の申請を待たずに職権で行うことについては、加入者本人の拠出意思と無関係に免除が進められる可能性があり、また

以前問題となった収納率向上対策として安易に行われる危険性があるため、賛成できない。

今後は、従来以上の丁寧な説明による免除勧奨を通じて、本人の意思に即した免除申請が円滑になされるように努めていくべきである。(N委員)

- 社会保険が強制加入となっている理由の一つは拠出回避にある。社会保険庁の調査によると、若年(20歳~29歳)の第1号未加入者の制度周知度はかなり低い。「国民年金の加入義務」や「納付義務」について周知している第1号未加入者の割合は約50%にすぎない。また、制度の仕組みの周知度はさらに低くなっている。支払うべき保険料と受けとる給付——年金制度では、生活上のリスクに対してどのような所得保障が行われているか、財源はどのように調達されているか、子ども世代、学生世代、若年の労働世代に年金制度に関する情報が容易に理解できるような形で提供されなければならない。(年金教育の必要性)。

“拠出が困難な者”に対しても一定の保障を確保する仕組みは必要である。現行制度では免除制度が設けられているが、その権利と義務を行使しない者がいる。国民年金の加入・保険料納付のメリット、逆に、未加入・未納のデメリットを社会保障関連制度に仕組み、加入・保険料納付の誘因を高めることも考えてよい。

2006年多段階免除制の実施により申請免除者数は増加傾向にあるので、今後も免除対象者への勧奨の徹底を行うとともに、職権で免除を行うことを検討してもよいと思う。(H委員)

- 本人の申請以外は認めない現行の仕組みを転換する「逆転の発想」をして、役所が本人に説明し、同意を得たら、手続きを代行してあげてもいいのではないか。(F委員)

## (5) 育児期間中の保険料免除

### ◎各方面からの主な提案内容

- 子どもが3歳になるまで、基礎年金の保険料は夫婦とも無料化。厚生年金の加入者については、保険料のうち基礎年金に相当する部分(年収の5%程度を労使折半)を無料化。その分は、税で肩代わりすることとし、給付には反映させる。

### ◎論点

- 年金制度は次世代が育たないと成り立たないことや、実際の子育てに伴う負担を考えると、国民年金、厚生年金の別を問わず、子どものいる世帯と子どものいない世帯との公平を考慮して年金制度としても何らかの対策を検討すべきであるか。
- 現行の育児休業期間中の保険料免除については、厚生年金グループ内での支え合いという考え方に立ち、この期間の給付は全額保険料で賄われることとなっている。これに対し、定額保険料・定額給付である国民年金は、低所得者にかかる保険料免除期間についても国庫負担相当の給付しか行われぬなど世代内の所得移転のない制度であり、育児期間中の保険料免除を導入するとした場合、保険料財源を用いることに他の被保険者の理解が得られるか。
- 子どもを持つ被保険者すべてが育児等に伴って収入が下がるというわけではなく、負担能力を問わずに子どもがいることのみを持って一律に保険料負担を要しないとするのが適当か。
- 安定的な財源をどのようにして確保するか。

○ 政府全体として取り組むこととされている少子化対策において、どのように位置付けるか。

◎委員意見

- 自営業者についても、子育て支援策の観点から、子育て世帯についての保険料免除制度を拡充することを検討すべき。(K委員)
- 厚生年金で保険料免除をしているのなら、国民年金についても議論してもいいのではないか。(G委員)
- 第1号被保険者の半数1,000万人は雇用労働者であり、適用事業所でない中小零細企業や、短時間パートで占められている。出産に関しては厚生年金の被保険者と同じ状況なのに、なんら免除がないということでもいいのか。厚生年金の適用拡大が直ちにはできないのなら、子育て支援の強化の観点から、第1号被保険者についても免除を考えざるを得ない。(E委員)
- 年金制度は世代間扶養。保険料を無料にしてほかの人が肩代わりする。税ではなく保険料で肩代わりするのが筋。母子家庭の制度への貢献を給付に反映するということが検討課題になってもいい。(C委員)
- 趣旨は好ましい。もっとも、第3号被保険者の仕組みと同様、説明が付きにくい点がある。第3号被保険者の仕組みは、家事、育児、介護など家庭内労働を年金制度のなかで積極的に評価している点で大きな意義を有しているものの、(1)なぜ国民年金にそうした仕組みがなく厚生・共済年金だけなのか(自営業者を夫に持つ専業主婦もいるはず)、(2)専業主婦世帯への再分配の財源を単身世帯や共働き世帯も保険料の名目で負担しなければならないのか、(3)働く必要のない裕福な人まで第3号でなければならないのか、についての説得的な理由がないと思われる。あるべき姿としては、全国民を対象に本趣旨が徹底され、再分配的な財源であるので税で賄われるのが適していると考えられる。(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)
- この制度によって出生率の回復が認められるのであれば、その財源として年金積立金を使用することも検討に値しよう。広く、少子化対策の財源は国債の発行によって賄うのが適当と考える。要するに負担は将来世代が負う訳であるが、将来世代数が増加していれば一人当たり負担は大きくないからである。ところが公的年金は現在積立金を持っており、それを財源とすることは国債の発行と同じ効果を持っているので検討に値すると思われる。当然ながら慎重に検討されなければならない。(P委員)
- 次世代育成支援の観点は、年金制度上重要である。ただし、年金制度を支える層を増やす効果は、在職高齢年金に比べて間接的なものであるだけに、財政投入により国民年金にも育児期間中の保険料免除を導入すべきかは難しい判断である。(I委員)
- ぜひ実現してほしい。現行の育児休業中の保険料免除は、厚生・共済年金加入者のみ、しかも、育児休業を取得した場合のみ適用される。しかし、経済的な事情や職場環境の問題で育児休業を取得できない人もまだ多い。また、自営業者等の国民年金第1号被保険者とその妻にはこうした制度がない。第1号の妻は専業主婦であっても第3号被保険者になれない。不公平感がある。年金制度の枠外で実施すべきとの意見もあるが、少子化対策、育児支援はあらゆる制度を通じて取り組んでいくべき課題。年金の恩恵を感じにくい若年世代が、年金制度への参加意欲を向上させる効果も期待できる。(K委員)
- 次世代育成のために厚生年金グループで行っている保険料の免除制度と同等の仕組みを国民年金グループでも行うことに賛成である。賦課方式の年金制度においては、次世代が現世代を支える構造になっており、その担い手となる子供の育成に伴う負担を軽減する措置は、国民年金、厚生年金の区別なく実施されるべきである。国民年金は定額保険料・定額給付であり、世代内の所得移転のない制度というが、障害年金等においては保険料納付期間に比例しない給付がなされており、本件、育児期間中の保険料免除についても同様の考え方により導入すること

ができよう。(N委員)

○ 育児期間中の第1号被保険者の保険料負担への配慮措置も必要。(B委員)

○ 諸外国では、育児・介護のために労働力となれなかった期間については、手当もしくは給付によって、また拠出制年金保険の拠出期間として、社会的に認められるべきであると考えられ、制度上考慮に入られてきた。これは、年金制度の中で、育児・介護を“優遇”するのではなく“より平等な(ポジティブな男女平等)”給付を保障しようとするものである。すなわち、支払われた保険料の額が給付レベルを決定することを認めるが、特別な考慮事項やその他の規定をシステムに組み込み、より平等な給付を保障しようとするものである。育児や介護のように社会的に承認された機能を果たす者に対して、育児や介護を行った期間を拠出期間として認める、または所得の不平等が給付にも反映されることを防止し、平等な給付を保障するなどである。この基準の適用は、必然的に何が公正かについてのイクスプリシットな社会的判断を必要とする。

遅ればせながら、1994年に育児休業中の厚生年金保険の本人負担分の保険料免除制度が創設されたことは評価できる。しかし、検討課題としては、上記のような考え方に基くと、①第3号被保険者に限定せず、第1号被保険者・第2号被保険者にも適用すべきである。②保険料免除のみでなく、外国で実施されているように、この制度をさらに補強し、年金額の増額を行うべきである。(H委員)

## (6) 非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等

### ◎各方面からの主な提案内容

- パート労働者等のうち現在厚生年金の対象となっていない者に対して厚生年金を適用すべき。
- (被用者年金一元化法案に盛り込まれている内容以上に)新たな適用を猶予する企業規模を従業員100人以下とすべき。
- 国民年金保険料を事業主がパート労働者の給与から天引きして代行徴収する。

### ◎論点

- 事業主が保険料負担を行う被用者の範囲をどのように考えるか。
- パート労働者や事業主に対して新たに生じる保険料負担について、どのように理解を得るか。
- 低所得のパート労働者への適用拡大をするには、現行の標準報酬月額等級の下限の改定が必要となってくるが、この場合、国民年金保険料とのバランスをどう考え、制度設計をすべきか。
- まずは、被用者年金一元化法案の早期成立が必要ではないか。
- 基礎年金番号等の被保険者の基本情報、被保険者が保険料免除該当者か否か、被保険者の支払うべき保険料額、事業主が源泉控除した保険料額などについて、社会保険庁と個々の事業主との間で頻度の高い情報のやりとりを行う必要が生じるが、このような事務システムの構築が実現可能か。
- 新たな事務負担が増えることになる事業主から理解が得られるか。
- 事業主が天引きを行うことによって、被保険者本人が保険料納付を行うという意識に悪影響を及ぼすおそれはないか。
- どのような形で事業主からの徴収を実施するのか。例えば、任意とするのか強制とするのか。手数料の扱いをどうするか。賃金が低い者や複数事業所に勤務する者から徴収を行う場合は、実務的な対応をどのように行うのか。

## ◎委員意見

- 短時間労働者だけでなく、フルタイムで働いている5人未満の事業所で働いている雇用労働者も、厚生年金が実質的には適用になっていない。短時間労働者に限定せずに、そういう面も含めた検討が必要。(E委員)
- パート労働者であれば基幹労働者でないということではなく、パート労働者の多様な実態とか、職場での位置付けを踏まえながら社会保険制度にふさわしい適用の在り方というものを考えると同時に、やはりパート労働者と正規労働者の均等処遇というものを図っていくことも重要。(C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)
- 収入が少なくても、将来よりも今の方を好んでしまう傾向があることから年金のカバレッジをより広くしていくことが必要。(P委員)
- 今の厚生年金あるいは社会保険が、雇用形態の多様化に十分対応していないというところに最大の問題意識がある。雇用形態に十分対応した社会保険、特に被用者年金なり健保の適用ということは今きちんと見直すべき。(E委員)
- 正社員に近い・近くないということではなく、雇用労働者、被用者に対する厚生年金の原則適用を考えるべき。(E委員)
- 原則適用が基本で、現実的に適用を図っていくには今の労働時間4分の3を引き下げることが現実的な対応方法。(E委員)
- すべての非正規労働者・パート労働者を含めて原則適用にすべきで、それこそが労働者間の連帯感を強める。賃金が低いパート労働者が厚生年金に入ることにより連帯感が薄まるということにはならないので、あまり賃金要件を厳しく見る必要はない。(E委員)
- パートの人たちが責任と誇りを持って働いていくためにも、ぜひ適用拡大を進めていくべき。(G委員)
- すべての雇用労働者を適用するのでない限り、就業調整の問題が起きる。これにもう一つ収入要件と期間が加わると、新たな就業調整あるいは事業主による適用逃れの問題も生じてくる恐れがある。(A委員)
- 未納・未加入問題に関して、パート労働者の厚生年金適用拡大の議論があったが、年金一元化法案では、これが中途半端な形で反映されている。原則としては、企業が雇用する者に対しては社会保険を適用すべき。(A委員)
- 第1号被保険者2,200万人のうち半分は雇用労働者だが、これは本来の第1号被保険者の対象ではなく、自営業者は第1号被保険者の4分の1しかいない。パート等に対する厚生年金の適用を、現実的にどこまで広げていくかということが問題となる。(E委員)
- 自営業者グループにも報酬比例年金を作ることについて、報酬比例部分は所得再分配が行われないので、2階部分のみ別途作るのであればクロヨンの影響を受けずにできる。第1号被保険者に報酬比例年金を作る意味は、障害年金・遺族年金が出るかどうか。このような自営業グループへのアプローチと同時に、非正規雇用者への厚生年金の拡大を考える、これを全体として議論すべき。(C委員)
- 厚生年金適用の拡大は、被用者年金一元化法案をさらに進めるべき。厚生年金の事業主の保険料負担の問題、今は個人の従業員の賃金に着目して標準報酬月額をベースにして保険料を計算しているが、これを、労働保険の保険料負担と同じように、事業所の従業員全体の総支払い賃金に対する一定の領域として集めるということにすれば、正規だろうと非正規だろうと関わりなく、適用拡大できる。(E委員)
- 雇用労働者は厚生年金を適用することが原則。内容は不十分だが、被用者年金一元化法案を成立させ、早く適用拡大をすべき。(A委員)
- 昨年行ったパートのワーキングでは、結局310万人のうち5%の15万人にしか適用拡大されないことになった。法案を通すだけでなく、もう少し進めて考えたい。(F委員)



- この年金部会で一度結論を出している内容の法案に上乘せして議論できるなら、さらに進めるべき。(L委員)
- 複数事業所に勤務する第1号被保険者が増えている。このようなマルチジョブホルダーに厚生年金の適用を拡大することについて問題提起に加えるべき。名寄せが難しいというが、コンピューターが発達しているのでできるのではないか。(L委員)
- 第1号被保険者の非正規労働者はパートだけでなく、強制適用事業所以外の事業所に勤務している人も含む。適用業種の見直しも必要。(E委員)
- 先ずは、継続審議となっている被用者年金一元化法案の成立を目指すべきである。さらに適用範囲の拡大を図るべきであるが、その際、第3号被保険者のあり方も併せて検討すべきである。(I委員)
- 国会提出中の法案の早期成立を。そのうえで、新基準のうち、勤務期間、事業所規模について、さらに拡大してゆくべき。標準報酬月額の下限については、国民年金保険料とのバランスから引き下げは困難と思われるが、これが厚生年金の適用逃れ的手段に利用されないよう、監視していく必要がある。(K委員)
- 当面、被用者年金一元化法案に織り込まれた正社員に近いパート労働者についての厚生年金の適用拡大の早期成立が期待されるが、パート労働者に対する厚生年金の適用拡大の問題は、引き続き推進していかなければならない重要課題と考える。  
その場合、適用を猶予する企業規模の最終的な目標は従業員数5人未満として、この目標に向けて適用猶予の水準を順次、計画的に引き下げていく方法が現実的な手法ではないかと考える。この場合、標準報酬の等級下限はパート労働者の実態に合わせて引き下げ、保険料拠出を行い易くすることが望ましい。  
また、新たな等級下限に基づく保険料の額が国民年金保険料の水準に満たない場合であってもそれは容認し、考え方としては厚生年金グループ内での所得移転がなされているものと整理する。  
なお、国民年金保険料を事業主がパート労働者の給与から天引きして代行徴収する案については上記適用の拡大の流れに反するものであり、現状の適用猶予を固定化させる懸念があるので、賛成できない。(N委員)
- 厚生年金の適用拡大に賛成。(B委員)
- 年金制度改革の目標の一つは、よりフレキシブルな雇用形態と職歴のパターン、および社会における男女の役割の変化に適合できるよう保障することである。被用者年金一元化法案における適用基準をこえて、さらに適用拡大を行うべきである(とくに企業規模)。(H委員)
- パート労働者の処遇の在り方やパートの労働市場の在り方も議論され、それがつくり直されていくということもあるから、そういう方向性も見ながら今回の短時間労働者の年金をどうするかについては、併せて議論していく必要がある。(D委員)
- ある条件を設定して短期労働者についても厚生年金の適用者を作っていくという議論そのものは否定すべきでない。そのためには事業主の協力や理解、納得が当然必要だし、また協力があって初めて非社員の社員化という議論も有意になる。(D委員)
- 中小企業についてはバブル後の経済状況とバブルから立ち直ってきた今日の状況はそれほど変わっていないのではないかと。せつかくここまで景気が持ち直してきているのに足を引っ張ることになるといけないので、激変緩和については十分考慮していく必要があるだろう。(D委員)
- 現実問題としてパートの労働に依存しながら日常の仕事をしているという業種が現にあるという実態を無視することはできないので、それについても十分な配慮をしながら議論していくべきではないだろうか。(D委員)

- 厚生年金の適用拡大という大目標は好ましくとも、賃金基準の98,000円をさらに引き下げるとは国民年金制度加入者との公平性の観点から許容されにくいと考える。現行制度を前提とするならば、一元化法案成立後のさらなる適用拡大としては、勤続期間基準や事業所規模基準の緩和などに限られる。(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1号被保険者であるパート労働者が納付を確実に出来るように、事業主も周知・広報に協力すべきだが、事業主が保険料徴収についても行うことは、納付意識の欠如につながり、自助自立の観点からも慎重に検討すべき。また、パート労働者は短期間で転職をすることが多く、事務処理上の問題などもある。(D委員)
- 国民年金保険料の事業主徴収について、社会保険庁と個々の事業主との事務システムの構築は社会保険庁の問題。具体的な事務フローを書いて、新たな事務負担の増加を抑制する工夫がないか考えるべき。(J委員)
- 被用者年金一元化法案を成立させた上で問題を考え進めるべき。国民年金の事業主徴収は、様々な問題があり、いろいろなフローを考えて詰めるべき。(O委員)
- 国民年金保険料の事業主徴収は、現行制度のままだと問題が多い。(1) 事業主の納税協力費用増となる。現在、事業主が負っている個人所得税、個人住民税、社会保険料の源泉・特別徴収などの納税協力費用の縮小が先決。具体的には、国、地方、社会保険料間の課税ベースの重複整理や徴収一元化など税制と行政の根本的見直し。(2) 同じ職場に、給与から14,410円が天引きされる人と7,000円程度しか天引きされない人(しかもこの人の方が給与は高く、給付も多い)が混在する状況は、好ましくないのではないか。こちらは懸念。(J委員)
- 国民年金保険料の事業者徴収は、適切でない。(I委員)
- 国民年金保険料の事業主徴収については、ワーキンググループでのヒアリングの際に、パートの多い業界の一部からも前向きな発言をいただいた。事業主に新たな事務負担を求めることになるが、本来なら厚生年金に加入させて保険料の事業主負担を求めるべきところであり、雇用者としては、正規・非正規を問わず従業員の将来に責任を持つのは当然ではないか。(K委員)
- 少なくとも雇用主については労働時間と関係なく保険料を支払うという制度にすることも検討すべき。(F委員)

## (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。
- 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。

###### ◎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)

## 委員からの意見書

- 稲垣委員提出資料 . . . P 1
- 今井委員提出意見書 . . . P 3
- 江口委員提出意見書 . . . P 4
- 小島委員提出意見書 . . . P 5
- 権丈委員提出意見書 . . . P 6
- 都村委員提出意見書 . . . P 10
- 中名生委員提出意見書 . . . P 28
- 西沢委員提出意見書 . . . P 30
- 林委員提出意見書 . . . P 33
- 山口委員提出意見書 . . . P 35
- 米澤委員提出意見書 . . . P 41

UIゼンセン同盟・政策局

稲垣 眸

## 1. UIゼンセン同盟「パートタイム 雇用・労働条件指針」(2004年8月) -抜粋-

### I. 情勢認識

#### 7. 税・社会保険の構造による就労調整問題と賃金上昇の抑制

税・社会保険制度は、現状ではまだ世帯単位で設計されているため、パートタイム労働の働き方を選択する者に大きな影響を与えている。所得税の非課税限度額である103万円問題や、社会保険の被扶養からはずれる130万円問題である。

この問題が象徴するのは、税制や社会保険制度が社会を構成する単位を世帯ととらえ、男性が扶養し女性は扶養されるという枠組みを暗に提示してきたことである。

企業においても家族手当の支給要件がこの非課税限度額を境に不支給となる事例が多く、所得逆転現象がおきることなどから、大半が103万円や130万円を超えない形で就労調整が起こっている。これにより働きたいという者の就労意欲と処遇、就労機会、公平な能力開発の機会を社会的に削いでいると見ることができる。

そればかりか、年末に就労調整をしたことにより雇用を打ち切られたり、年次有給休暇が付与されないという心配もある。就労調整があることで職場の他の労働者に無用な混乱を招いている問題もある。

税・社会保険、企業の配偶者手当の支給基準を意識した就労調整が、結果として1時間当たりの時給引き上げを抑制する影響があるとみられている。

## 2. UIゼンセン同盟「総合労働政策-パートタイム労働」(2006年10月) -抜粋-

### Ⅲ. パートタイム労働問題とその対策

#### 6. 税・社会保険の構造による就業調整問題

- ・就業調整は働く意欲と能力のある労働者が、その職業能力を十分実現できないばかりでなく、事業主にとっても交代制勤務や年末の繁忙期に人手確保に苦慮することになり、パートタイム労働者全体について、いわばあてにならない労働者という印象を与えている。こうした就業調整が、正社員との賃金格差を生じさせる一因をなしていると考えられる。
- ・厚生労働省「平成17年パートタイム労働者総合実態調査」によると厚生年金や健康保険については、4社に1社程度の割合で「すべてのパートを加入させていない」状況である。同調査において、パートタイム労働者を社会保険に加入させていない理由を尋ねた結果、「社会保険の適用対象となる者がいないから」とする事業所が63.9%で、約3社に2社の割合である。「パート労働者が加入を希望しないから」とする事業所が31.9%、「事業所に保険料の負担がかかるから」とする事業所は10.4%である。

- ・パートタイム労働者が第2号被保険者になると、事業主にも保険料負担が生じるために、事業主がそこに至らない短時間の範囲でパートタイム労働者の就業時間を設定しているケースも多いと考えられる。
- ・こういった現状は、主婦のパートタイマー中心に「より多く働きたい」という者の就労意欲と処遇、就労機会、公平な能力形成の機会を社会的に削いでいると見ることができる。
- ・パートタイム労働者が社会保険、雇用保険に入らないことは、社会保険制度の空洞化や就業調整により時給が引き上がらない要因となる点からも問題であり、すべての労働者をカバーする制度に改善を図る必要がある。

全ての労働者が金額の多寡にかかわらず、所得に応じた応分の負担をすることが、社会的にも公正と言えるだろう。そこで、労働時間・日数要件の撤廃を目指し、全て働く者が社会保険適用となるよう制度改革が必要である。

- ・社会保険の完全適用という面では、パートタイム・派遣・請負・契約労働者のみならず、現在非適用となっている5人未満の事業所の労働者にも適用されるように取り組まなければならない。

- ・現状の年金制度の課題としては、制度を支える人が少なくなり、その分加入者の負担が増えていることがあげられる。これには、強制加入でも保険料が自主納付である国民年金は約3分の1が保険料未納となっていることや、年金保険料の事業主負担を逃れるため、厚生年金から脱退する企業が増加していることなども要因としてあげられる。

みんなで支える公平な年金制度を構築し、老後生活を安心して送れるよう制度改革に向けた議論を重ね、労働組合から政府への働きかけを強化していくことも必要である。

以上

## 意見書

今井延子

### 資料1-1

- ・ 保険料の徴収時効（2年）の見直しに賛成

### 資料1-2

- ・ 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。

### 資料1-3

- ・ 低年金者に対しての生活支援を検討。
- ・ 低所得者に対して免除制度の活用。

### 資料1-5

- ・ 育児期間中の第1号被保険者の保険料負担への配慮措置も必要。

### 資料1-6

- ・ 厚生年金の適用拡大に賛成。

### 資料1-7

- ・ 国民年金の適用年齢は引き下げなくても良い。

## 第3号被保険者制度に関する意見

筑波大学 江口 隆裕

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も考えることもできる。

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。

2008年6月27日

社会保障審議会年金部会  
座長 稲上 毅 様

日本労働組合総連合会  
総合政策局長 小島 茂

第9回社会保障審議会年金部会で発言した意見に加えて、下記の意見を提出いたします。

## 記

### 1. 第3号被保険者制度について

- 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。
- 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。

### 2. その他検討すべき課題

#### (1) 厚生年金への失業中の継続加入

- 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。

#### (2) 遺族厚生年金の受給権の在り方

- 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。
- 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。

以上



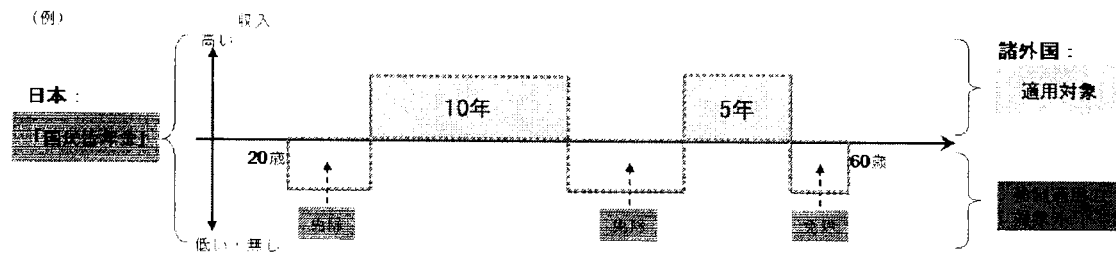
慶應義塾大学 商学部  
教授 権丈善一

### 老齢基礎年金の受給資格期間（25年）の見直しについて

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。しかし、彼ら提案者の中には、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ない諸外国の例を根拠としたり、10年に短縮した場合の免除制度との整合性への視点が欠けていたりする者もいる。

受給資格期間を短縮すれば何が起こるのか、はたして提案者たちが予期した通りのこと——たとえば納付率の向上等——が起こるのか。

この問題は、ひろく国民的議論を行う中で、制度の基本的な仕組みが国民に浸透して後に結論を出しても良いと思う。特に、第9回年金部会配付資料1-2にあった「日本と諸外国の制度の相違」を表す次の図は、広く認識されるべきかと思う。



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されて良いかと思う。

### 低年金者・低所得者に対する加算等について

納付インセンティブを削がないようにしながら、低年金者の保障を行う工夫をするべきだと思う。しかし納付インセンティブを維持しながら低年金者の保障を行うことは不可能と言えるほどに難しい（加算を行う改革時に保険料を真面目に払ってきた人が不公平感をいなく制度は、将来的に納付インセンティブを削ぐ制度になり、納付率を落とすことになる）。

ただし、この問題に答えを出す前に、第8回年金部会で配付され説明された資料2-2「無年金・低年金の状況」についての知識を、国民がひろく共有する必要があると思う。たとえば繰り上げ受給をしているために年金額が低くなっている人を、低年金者と呼ぶわけにもいかず、そのあたりの知識を国民が共有しなくては、この問題には答えを出すことは難しい。

なお、6月9日年金部会の翌日6月20日の『読売新聞』朝刊に次の記事がある。

「国民会議の分科会会合では、山田篤裕・慶応大准教授が諸外国との比較研究結果をもとに「日本は高齢者の所得格差が大きく、基礎年金の防貧機能が弱い」と指摘。読売案の最低保障年金に必要な税財源は年1兆円という、政府の試算結果も示された。税方式よりはるかに少ない費用で給付が充実することが、最低保障年金が中間報告に盛り込まれた理由だ」

山田氏が国民会議の雇用年金分科会に提出したのは、下記の資料である（ここでは2つを紹介）。

最初の資料は、基礎年金を持つカナダ、日本、イギリスの基礎年金の防貧機能は等しく低いのであるが、カナダは資力調査付給付で、イギリスは最低年金で基礎年金の低さをカバーしていると読むべきである（第3回雇用年金分科会議事録における権丈の発言を参照されたい）。さらに、第1の資料から、各国、1階部分の給付水準は資力調査付給付に規定されていることが分かり、第2の資料により、資力調査付給付の受給率が、日本は極度に低いことが分かる。この資力調査付給付の受給率の低さが、日本における高齢者の貧困問題の一因になっていると考えられるのである。

### 年金給付の累進度、1階部分および低所得者への給付水準、保険料のシミュレーション値

	年金累進度指標		1階部分：普遍的・再分配的年金部分(AWの賃金との比)%				低所得者の相対的な年金給付水準(AWの賃金との比)%		年金保険料(雇用主拠出分含む)%	
	OECD平均賃金分布	各国賃金分布	資力調査付給付	基礎年金	最低年金	受給額計	改革前(ネット)	改革後(ネット)	1994年	2004年
カナダ	87	--	17	14	--	31	--	--	5	10
フランス	25	--	32	--	23	32	43	42	22	24
ドイツ	27	26	19	--	--	19	40	33	19	20
イタリア	3	4	22	--	--	22	56	47	28	33
日本	47	46	--	16	--	16	32	27	17	14
スウェーデン	13	10	34	--	--	34	45	43	19	19
イギリス	81	82	20	15	15	30	29	36	--	--
アメリカ	41	51	22	--	--	22	--	--	12	12
OECD平均	37	37	--	--	--	--	--	--	20	20

(出所) OECD (2007)

**資力調査付給付の受給率**  
1990年代半ば(日本のみ2003年)

	カナダ	フィンランド	ドイツ	日本	オランダ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
60-64	18	18	10	2	12	10	20	12
65-69	16	14	7	2	..	16	17	11
70-74	19	16	..	2	..	25	27	11
75+	29	21	..	..	13	42	38	11

(出所) Yamada & Casey (2002)、厚生労働省 (2004) 『被保護者全国一斉調査 平成15年度』、総務省『年齢別推計人口』、Yamada (2007) ..

なお、第9回年金部会で大勢を占めわたくしも論じた、生活保護の受給要件を緩和した制度で対応するという手段は、第9回配付資料1-3の「年金制度でも生活保護でもない、新たな社会扶助制度として作る」ことに相当すると思われる。その際、資料にあった、下記、民法上の問題を検討するべきであったと思われる。

(例) 民法第877条第1項による家族による私的扶養義務についてどう考えるか。  
民法第877条第1項 直系血族及び兄弟姉妹は、互いに扶養をする義務がある。

※ 諸外国では、一般に、扶養義務の範囲は夫婦間と未成年のこどもに限定され、成人した子が親を扶養する義務がない

### 国民年金保険料の免除制度について

Turnround を申請主義下での行政手段と呼ぶには、少し無理があるようなので、申請主義と職権適用との間に位置する turnround について適当な日本語を考えてもらえればありがたい。

ちなみに、

『朝日新聞』2006年8月29日夕刊2面

(窓・論説委員室から)逆転の発想

国民年金の保険料を払わない人を勝手に免除扱いしたり、住所不明の「不在者」にしたり……。社会保険庁の暴走はとどまるところを知らない。

ならば保険料が払えない低所得者のため、社会保険事務所が本人の免除申請を代行できるようにしてはどうか。

慶応(けいおう)大教授の権丈善一(けんじょうよしかず)さんは、自らのホームページなどで提案している。本人の申請(しんせい)以外は認めない現行の仕組みを転換する「逆転の発想」といってよいが、その理由はおおむね次のようなものだ。

その1 免除手続きがなければ、万一、障害者になっても障害年金がもらえない。またそ

の間は未納扱いとなり、下手(へた)をすると老齢(ろうれい)年金も受け取れなくなる。

その2 ところが、免除の該当(がいとう)者には、情報を入手して、必要な手続きを取ることを苦手にする人が少なくない。

その3 社会保険事務所には、これまで個人の所得情報が入らなかったが、04年の年金改革で入手できるようになった。

それならば、役所が本人に説明し、同意を得たら、手続きを代行してあげてもいいではないか。権丈さんはそう考えた。

老後の支えとなる国民年金には全国民が入ることになっている。保険料とは別に税金も投入される。たしかに制度から外れる人を減らす工夫がもっとあってよい。

社保庁の改革法案は秋の臨時国会で仕切り直しとなった。さまざまな視点からの検討が必要だが、不正がこれだけ積み重なると、どうなることか。(梶本章)

## 非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等について

《各方面からの主な提案内容》に、「社会保障国民会議 雇用年金分科会中間報告」にある、次の文言も視野に入れておいてもらいたい。

現在国会に上程されている改正法案の成立を急ぎつつ、非正規雇用者への社会保険適用と適用事業所の対象をさらに拡大する方向で、早急に検討すべきである。その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても、適用を免れるための細切れ労働時間を設定させないという視点からは検討する価値があるだろう。

なお、短時間労働者と第1号被保険者との逆転現象などを視野に入れれば、最終的な雇用年金分科会中間報告の前バージョンの下記文言(特にゴチック箇所)の方が適切であると思える。

その際、短時間就労を含め、労働時間にかかわらず保険料を支払う制度についても検討の視野に入れて考えるべきであり、まず少なくとも雇用主については労働時間と関係なく保険料を支払うという制度にすることも検討すべきである。

年金部会（第9回） 各論点への意見

都村敦子

資料1-1

資料1-4の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。

資料1-2

“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安定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。

資料1-3 最低保障年金について

1. 制度の必要性

- (1) 一生を通じて労働市場に最低限の参加しかできなかった者や家庭の崩壊を経験した者など大きな個人的リスクをもつ高齢者がいる。特定グループの人たちを低所得、低年金から守る視点は不可欠である。

<参考>

- 高齢者の貧困率は全人口の貧困率より高い（P6 図1）
- とくに、75歳以上のひとり暮らしの独身女性は貧困の高いリスクにさらされている。所得5分位階級の最も低い所得層に属する75歳以上の女性単独世帯の割合、78.7%、諸外国より高い。（P7,8 表1）

要因 ・家庭的責任のため有給の労働に従事できなかった。  
・これまでの就労が年金権につながらない（パートタイム労働等）  
・低賃金のため低い年金給付となる。  
・女性の平均寿命が長いことが貧困のリスクを高める。  
・遺族年金（ひとり暮らしの高齢の寡婦と対照的）の権利を有していないなど。

- (2) わが国の現行の1階部分（再分配的年金制度）における最低保障機能は十分ではない。最低保障は年金制度にとって、第一義の避けて通れないものである。

## 2. 諸外国の制度

○ OECD 諸国は、高齢期の貧困を防止するためのセーフティネット（1階部分の再分配的年金制度）を有している。3つのタイプに分類される。（P9 表2）

① 基礎年金（13か国）

給付は定額、もしくは労働年数のみによる。過去の所得には依存しない。

② 対象が限定された年金（16か国）

貧困な高齢者に対してはより高い給付が支給され、裕福な高齢者に対しては給付が減額される。

受給資格は、インカムテスト（すべての所得源を参考）もしくはインカムテスト・ミーンズテスト両方を満たす者に限定される。

③ 最低年金（14か国）

年金額がある一定水準以下になるのを防ぐことを目的とし、②と類似しているが、受給資格要件が異なる。最低年金は、2階部分の報酬比例年金制度の年金所得のみに依存する（ミーンズテストは行われない）。受給には、最低限の保険料拠出期間が必要とされる。報酬比例年金制度のミニマム・クレジット（ベルギー、イギリスなど）は同じ効果をもつ。非常に低い賃金の労働者については、より高い賃金を稼得したと想定して給付が算定される。

②③は低所得者を対象とする制度である。

○ 1階部分の平均給付レベル（P10～12 表3）

OECD 諸国における1階部分の平均給付レベルは、平均的生産労働者の平均報酬の約29%となっている。わが国のそれは16%であり、最低保障年金の制度がないため、30か国の中では最も低いレベルとなっている。1階部分の給付の形態と水準については、各国間にかなりの差異がみられる。（44%～16%）

## 3. 低所得者・低年金者への対応の方向について

最低保障年金の創設。

現行の年金制度の枠組みの中で高齢者の最低保障機能を強化すべきである。

現行制度に補完的性格を付与することはきわめて重要である。年金制度は、一般的には、それぞれの高齢者を親族または公的扶助から経済的に独立させるために、公的制度によって権利を保障し、高齢者の貧困を軽減するというよりはむしろ防止するために設計されている。最低保障年金は、不完全な職歴しかもたない人々、または在職中きわめて低賃金であった人々に対するセーフティネットとして作用する。

OECD 諸国のうち、16か国では“対象が限定された年金”、また14か国では“最低年金”が低所得の高齢者に対する1階部分の制度として公的年金制度の中で実施されている。高齢期の貧困を防止するため、基礎年金とこれらの年金制度の組合せを採用している国も何か国がある。

とくに“最低年金”では、考慮される所得が公的年金のみであり、簡素化されており、かつスティグマの問題を排するメリットを有する。

なお、わが国では、年金制度の枠外で、最低生活を保障する公的扶助として制度設計するべきとの提案もあるが、次のような問題がある。

- ① 公的扶助制度（生活保護）では、民法の扶養義務を優先させることが必要であるが、わが国の民法は他の国と異なり、成人した子に親の扶養を求めていることから、新たな公的扶助を設けることは難しいのではないか。
- ② 公的扶助はミーンズテストを伴うことが必要であることから、常にスティグマの問題がつきまとうと同時に、扶養義務者への援助を好まない者がいることから、低い補足率が問題となってくる。
- ③ 新たな公的扶助制度を設けた場合、運営主体が問題となる。たとえば、年金制度が十分機能していないために制度を創設するにもかかわらず、地方自治体の実施者となり、その負担を求めることには強い反発が予想され、制度化は困難ではないか。国が実施者となる場合は、国には年金の事務組織以外の運営機関がないため、事実上年金制度の中に取り込まざるを得ないのではないか。

これらの点を考えると、年金制度の中で最低保障機能をもたせることが制度化に当たって最も現実的であり、近道ではないかと考える。

社会保険である現行の年金制度においても、純粋な保険原理に基づかない“社会扶助的な要素”が取り込まれている点を指摘しておきたい。

- ① 拠出能力の低い者に対しては免除制度が設けられており、免除を受けた期間については、保険料拠出がないのに税財源により給付（国庫負担分）を行うこととしている。
- ② 20歳前に障害者となった者に対して、高率の国庫負担による障害基礎年金の給付を行っている。
- ③ 20歳前に障害者となった者の障害基礎年金には、所得制限が設けられている。

豊かな社会における貧困の存続は許されるべきではないと考える。高齢者が貧困のリスクにさらされず、適正な生活水準を維持し、社会に参加できるよう保障することを年金改革の目標の一つとすべきである。

なお、具体的な制度設計に当たって、検討すべき課題もあると考えられる。たとえば、保険料納付へのインセンティブや、繰り上げ支給の低年金者にも給付の上乗せをするのが適当か等、給付のバランスへの影響を考慮すべきことは当然であり、十分検討すべきである。

最後に、高齢者の低所得・低年金を余儀なくさせた多様な社会の問題、そして労働市場の問題に対処する努力も必要であると考えられる。

#### 資料1-4

社会保険が強制加入となっている理由の一つは拠出回避にある。社会保険庁の調査によると、若年（20歳～29歳）の第1号未加入者の制度周知度はかなり低い。「国民年金の加入義務」や「納付義務」について周知している第1号未加入者の割合は約50%にすぎない。また、制度の仕組みの周知度はさらに低くなっている。（P13,14 表1,2）

支払うべき保険料と受けとる給付 —— 年金制度では、生活上のリスクに対してどのような所得保障が行われているか、財源はどのように調達されているか、子ども世代、学生世代、若年の労働世代に年金制度に関する情報が容易に理解できるような形で提供されなければならない。(年金教育の必要性)。

“拋出が困難な者”に対しても一定の保障を確保する仕組みは必要である。現行制度では免除制度が設けられているが、その権利と義務を行使しない者がいる。国民年金の加入・保険料納付のメリット、逆に、未加入・未納のデメリットを社会保障関連制度に仕組み、加入・保険料納付の誘因を高めることも考えてよい。

2006年多段階免除制の実施により申請免除者数は増加傾向にあるので、今後も免除対象者への勧奨の徹底を行うとともに、職権で免除を行うことを検討してもよいと思う。

#### 資料1-5

諸外国では、育児・介護のために労働力となれなかった期間については、手当もしくは給付によって、また拋出制年金保険の拋出期間として、社会的に認められるべきであると考えられ、制度上考慮に入られてきた。これは、年金制度の中で、育児・介護を“優遇”するのではなく“より平等な(ポジティブな男女平等)”給付を保障しようとするものである。すなわち、支払われた保険料の額が給付レベルを決定することを認めるが、特別な考慮事項やその他の想定をシステムに組み込み、より平等な給付を保障しようとするものである。育児や介護のように社会的に承認された機能を果たす者に対して、育児や介護を行った期間を拋出期間として認める、または所得の不平等が給付にも反映されることを防止し、平等な給付を保障するなどである。この基準の適用は、必然的に何が公正かについてのイクスプリシットな社会的判断を必要とする。

遅ればせながら、1994年に育児休業中の厚生年金保険の本人負担分の保険料免除制度が創設されたことは評価できる。しかし、検討課題としては、上記のような考え方に基くと、①第3号被保険者に限定せず、第1号被保険者・第2号被保険者にも適用すべきである。②保険料免除のみでなく、外国で実施されているように、この制度をさらに補強し、年金額の増額を行うべきである。

参考 (P15~18)

#### 資料1-6

年金制度改革の目標の一つは、よりフレキシブルな雇用形態と職歴のパターン、および社会における男女の役割の変化に適合できるよう保障することである。

被用者年金一元化法案における適用基準をこえて、さらに適用拡大を行うべきである(とくに企業規模)。

#### 資料1-7

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。



## 資料1-8

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。

## 資料2

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。

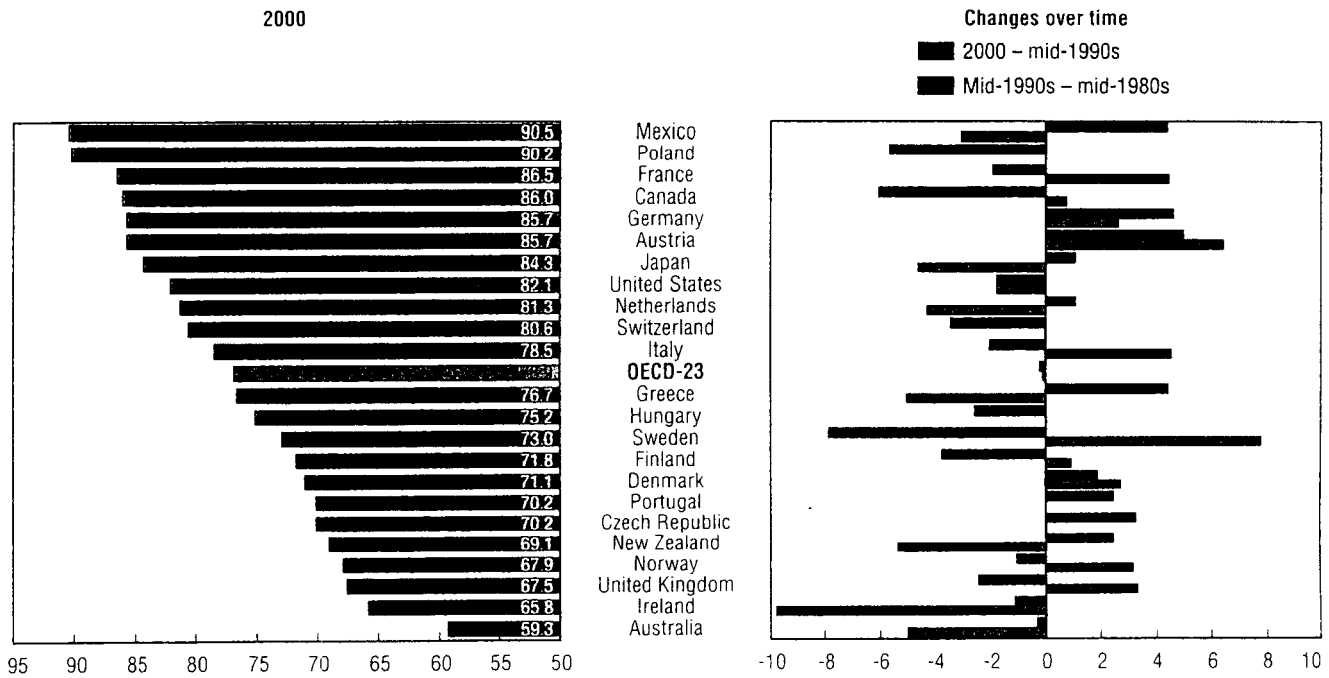
現行制度では、被用者は基本的には個人を単位として適用されている。他方、被用者の被扶養配偶者は自身の保険料納付が不要であること（年金・医療・介護保険）、厚生年金の水準は世帯を単位に議論されてきたこと、遺族年金制度があること、自営業者等の保険料負担能力の判定は世帯を単位として行われることなど、世帯を単位とした考え方が組み込まれたものとなっている。また、現行制度では、保険料の納付義務者、連帯納付義務者、負担額の免除基準なども制度によって異なる。（個人、世帯混在）

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が段階的に進行中である。資料2（参考9）の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。

EQ4.1. Wide diversity in levels and changes of relative income of older people

Ratio of equivalised disposable income of people aged 65 and over to that of people aged 18 to 64, percentage

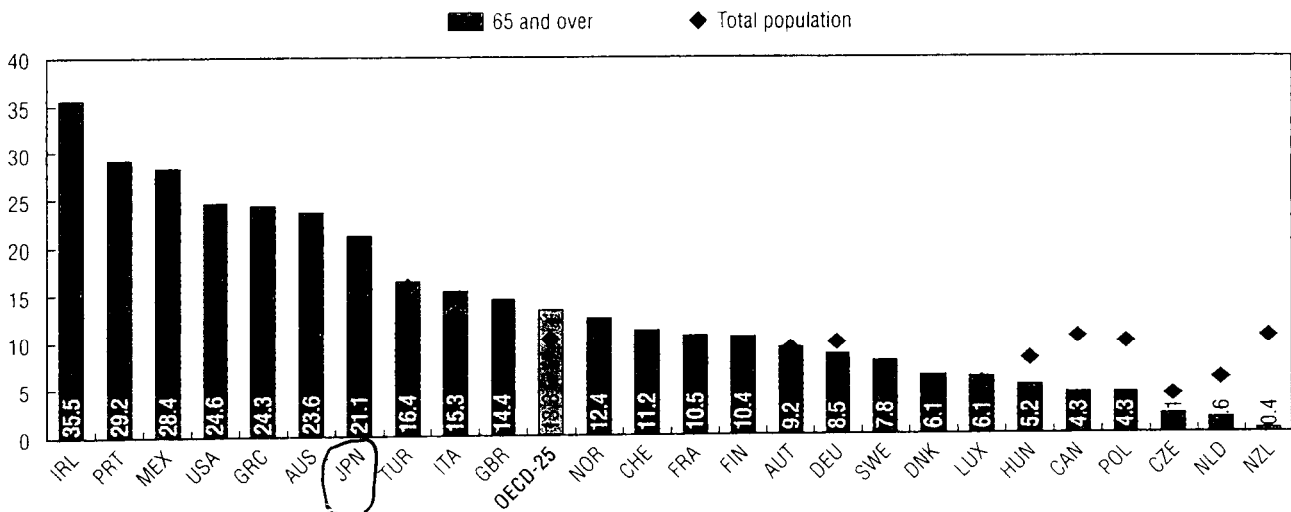


Note: Countries are ranked by decreasing order of the relative income of the elderly in 2000. "2000" data refer to the year 2000 in all countries except 1999 for Australia, Austria and Greece; 2001 for Germany, Luxembourg, New Zealand and Switzerland; and 2002 for the Czech Republic, Mexico and Turkey. "Mid-1990s" data refer to the year 1995 in all countries except 1993 for Austria; 1994 for Australia, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Japan, Mexico and Turkey; and 1996 for the Czech Republic and New Zealand. "Mid-1980s" data refer to the year 1983 in Austria, Belgium, Denmark and Sweden; 1984 in Australia, France, Italy and Mexico; 1985 in Canada, Japan, the Netherlands, Spain and the United Kingdom; 1986 in Finland, Luxembourg, New Zealand and Norway; 1987 in Ireland and Turkey; 1988 in Greece; and 1989 in the United States. Data for Germany refer to Western Länder only. For Canada and Sweden, changes in the period from mid-1990s to mid-1980s are based on surveys different from the ones used in the most recent period.

資料

EQ4.2. Lower poverty rates among older people than for the total population in one-third of OECD countries

Poverty rates for people aged 65 plus and for the total population, percentage, 2000



Note: Poverty rates are measured as the proportion of individuals with equivalised disposable income less than 50% of the median income of the entire population. Countries are ranked by decreasing order of poverty rates among the elderly in 2000. Data for Germany refer to western Länder only.

Source: Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris ([www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers)).

StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/164773650058>

Further reading: ■ OECD (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, OECD, Paris. ■ Förster, M. and M. Mira d'Ercole (2005), "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Social, Employment and Migration Working Papers, No. 22, OECD, Paris.

資料

表 1-1

Table 7.1. **Percentage of the oldest old that are in the lowest income quintile**  
Percentage of each category in the lowest income quintile of the adult population aged 18 and over  
Mid-90s

	Age 18+	Age 75+			
	Entire population	All older old	Single women living alone	Women living with spouse only	Single persons living with others (and the person is not household head)
Canada	20.0	33.9	60.9	20.2	6.9
Finland	20.0	43.2	75.2	19.8	9.6
Germany	20.0	30.8	42.7	14.8	..
Italy	20.0	23.2	43.3	15.9	11.6
Japan	20.0	33.5	78.7	58.5	18.2
Netherlands	20.0	43.4	50.6	40.6	..
Sweden	20.0	31.6	38.1	21.6	..
United Kingdom	20.0	38.5	47.4	39.3	12.6
United States	20.0	34.9	56.4	22.8	18.8

.. Data not available.

Note: The reference unit in the Swedish income data is a "tax unit" rather than a "family" or "household". The data on Sweden are, therefore, less comparable.

Sources: OECD calculations based mainly on data from the Luxembourg Income Study. See Yamada and Casey (2001).

The table refers to people aged 75 and over who are in the lowest-income quintile of the adult population aged 18 and over. Take Canada as an example. The first column is merely a reminder that, by definition, 20% of the adult population makes up the lowest-income quintile. The remaining three columns describe people aged 75 and over, the "older old". In Canada, 34% of these older people have incomes that would put them in the lowest quintile. Within that older age group, the figure for single women living alone, at 61%, is much higher. The table shows that:

- Although low incomes are prevalent among all the older old, they are dramatically more prevalent among old women living alone.
- Where the husband is still alive, the incidence of low incomes is close to the average in six countries, but higher in the United Kingdom, the Netherlands and Japan.

Some single older women, including widows, do not live alone, but go back to live with adult children. The table also shows the percentage of older single people living in a multi-generational household [of which another person is the household head and whose (grouped) income is in the lowest decile]. Most, but not all, such people will be women.<sup>2</sup> The table shows, again not unexpectedly, that living in a multi-generational family substantially reduces the likelihood of a single old person having a low income provided it is assumed – and this is a strong assumption – that all incomes in such households are pooled.

Single older men living alone are in a situation analogous to widows in not benefiting from household economies of scale, but they are a small group and have somewhat more income than their female counterparts. Because of differences in marriage age and longevity, women are likely to have longer durations of time with low income.

Table 7.2 compares the situation of widows who are living alone with women of the same age living with a spouse. (The top panel shows data for women aged 65 to 74 and the bottom panel provides data for those aged 75 and over.) This comparison gives an indication of how income composition might change after the death of a husband and how this, in turn, affects the disposable income of the widow. Note, as always, that this is only a general indication, since the data do not track particular individuals over time. (Indeed, evidence from panel data suggests that widows who are relatively worse off tend to have had lower incomes before the death of their spouse.)

表 1-2

Table 7.2. **Disposable income of widows living alone compared with that of couples**  
Ratio of income of widows to couples in two-person households, by income category and age, mid-90s

	Total difference	Portion of the differences that is attributed to					Other income items	Household economies of scale
		Working income per capita	Public pension per capita <sup>a</sup>	Private pension per capita <sup>d</sup>	Other public benefits per capita <sup>a, b</sup>	Tax and contributions per capita <sup>d</sup>		
Pure couple <sup>c</sup> to widow (65-74)								
Canada <sup>d</sup>	-31.8	-7.1	12.1	-12.7	3.0	6.9	-4.7	-29.3
Finland	-30.0	-2.9	-2.3	-0.1	0.5	6.7	-2.7	-29.3
Germany	-7.1	0.5	27.4	2.5	-0.1	-1.8	-6.4	-29.3
Italy <sup>e</sup>	-22.6	-1.9	18.8	-2.3	-1.3	..	-6.6	-29.3
Japan	-37.5	-21.5	-1.8	0.7	0.8	8.4	5.3	-29.3
Netherlands	-18.6	-6.2	31.4	-13.5	1.0	1.8	-3.9	-29.3
Sweden <sup>f</sup>	-22.1	-3.8	-1.6	-7.3	17.3	8.0	-5.5	-29.3
United Kingdom	-28.6	-5.7	12.6	-10.7	9.2	4.1	-8.8	-29.3
United States	-33.0	-6.9	4.8	-7.5	0.9	2.3	2.6	-29.3
Pure couple <sup>c</sup> to widow (75+)								
Canada <sup>d</sup>	-28.9	-1.6	11.9	-13.7	3.0	6.5	-5.7	-29.3
Finland	-28.7	0.5	-9.1	0.0	1.5	9.4	-1.7	-29.3
Germany	-25.2	0.0	2.5	-1.4	0.3	-1.0	3.6	-29.3
Italy <sup>e</sup>	-19.8	-0.4	19.0	-1.8	-1.4	..	-5.8	-29.3
Japan	-33.1	-15.1	7.3	0.0	2.9	10.5	-9.4	-29.2
Netherlands	-12.5	-0.1	29.7	-3.7	1.9	-3.9	-7.1	-29.3
Sweden <sup>f</sup>	-12.8	-1.5	-9.9	-5.1	29.6	9.7	-6.3	-29.3
United Kingdom	-22.3	-1.1	8.4	-12.8	13.9	2.4	-3.9	-29.3
United States	-37.0	-6.9	3.0	-9.2	1.2	4.4	-0.2	-29.3

.. Data not available.

a) These components are not only "own income". The numbers are calculated from household-level income divided by household size (one or two).

b) "Other public benefits" include means-tested benefits.

c) Couple without children.

d) For Canada, "Widow" also includes "Separated" and "Divorced".

e) Variables for tax and social security contributions are not available in the Italian data.

f) For Sweden, "Widow" cannot be identified at all, and therefore the calculation is based on "single female living alone".

Sources: OECD calculations based mainly on data from the Luxembourg Income Study. See Yamada and Casey (2001).

The widows in both age groups had lower incomes than the women living with a spouse, and the table compares the sources of those differences. Take Canada as an example of how to read this table. The first row says that Canadian widows aged 65 to 74 who lived alone had 31.8% less disposable income than a couple of the same age (on a per capita basis), after making the necessary adjustments for equivalence. The figure of 31.8% resulted from less working income (-7.1%), greater public pensions (+12.1%), etc.

- The main cause of the lower living standards is the absence of household economies of scale (29% in all countries, an amount that is a mechanical result of the equivalence scale that is used).
- In Japan, the loss of working income is also important. (Recall that, in Japan, working income is an important source of income during retirement, through work both by those aged 65 and over and by others in the household.)
- In countries where private pensions are important, such as Canada, the Netherlands, the United Kingdom (and to a much lesser extent Sweden and the United States), the loss of income from this source was also important. Separate OECD calculations (not shown) confirm that the levels of private pensions on a per capita basis are lower for widows than for couples.
- Working in the other direction, public pensions (including survivors' benefits) were higher for the widows in Canada, Germany, Italy, the Netherlands and the United Kingdom. Separate OECD calculations (not shown) confirm that the average benefit levels of public pensions for widows are

127

表 2

Table I.1. Structure of pension systems in OECD countries

	First tier			Second tier	
	Universal coverage, redistributive			Mandatory, insurance	
	Public			Public	Private
	Resource tested	Basic	Minimum	Type	Type
Australia	✓				DC
Austria	✓			DB	
Belgium	✓		✓	DB	
Canada	✓	✓		DB	
Czech Republic	✓	✓	✓	DB	
Denmark	✓	✓			DC
Finland			✓	DB	
France	✓		✓	DB + points	
Germany	✓			Points	
Greece	✓		✓	DB	
Hungary				DB	DC
Iceland	✓	✓			DB
Ireland	✓	✓			
Italy	✓			NDC	
Japan		✓		DB	
Korea		✓		DB	
Luxembourg	✓	✓	✓	DB	
Mexico		✓	✓		DC
Netherlands		✓			DB
New Zealand		✓			
Norway		✓	✓	Points	DC
Poland			✓	NDC	DC
Portugal			✓	DB	
Slovak Republic			✓	Points	DC
Spain			✓	DB	
Sweden			✓	NDC	DB + DC
Switzerland	✓		✓	DB	DB
Turkey			✓	DB	
United Kingdom	✓	✓	✓	DB	
United States	✓			DB	

DB = defined benefit.

DC = defined contribution.

NDC = notional accounts.

Source: Information provided by national authorities. See OECD (2004, 2005a) for a more detailed definition of these terms.

the way in which the value of entitlements is determined. Minimum pensions take account only of pension income, often from a single pension scheme, and are not affected by income from other savings or assets. Minimum credits in earnings-related schemes, such as those in Belgium and the United Kingdom, have a similar effect: benefits for workers with very low earnings are calculated as if the worker had earned at a higher level.

The second tier in this typology of pension schemes plays an "insurance" role. It aims to provide retirees with an adequate income relative to their previous earnings, not just a poverty-preventing absolute standard of living. Like the first tier, it is mandatory. Only Ireland and New Zealand do not have mandatory, second-tier provision.

Some 16 OECD countries have public, defined-benefit (DB) plans, making them the most common form of pension-insurance provision. In DB schemes, the amount a pensioner will receive depends on the number of years of contributions made throughout

1-23-24

表 3-1

Table I.2. Summary of pension-scheme parameters and rules

	Australia	Austria	Belgium	Canada	Czech Republic	Denmark	Finland	France	Germany	Greece
<b>First tier</b>										
(% average earnings)										
Resource-tested	25	28	22	17	26	18	19	32	19	11
Basic	-	-	-	14	8	18	-	-	-	-
Minimum	-	-	34 <sup>1</sup>	-	12	-	-	23	-	34
Overall entitlement (full-career worker)	25	28	34	31	26	36	19	32	19	34
<b>Second tier</b>										
Earnings-related										
Type	None	DB	DB	DB	DB	None	DB	DB/Points	Points	DB
Accrual rate (% indiv. earnings)	-	1.78	1.33	0.63	0.45[w] <sup>2</sup>	-	1.5[a] <sup>4</sup>	1.75 [w] <sup>5,6</sup>	1.00	2.57 <sup>5</sup>
Earnings measure	-	40	L	b34	f30	-	L	b25/L	L	f5
Valorisation	-	w <sup>15</sup>	p	w	w	-	80w/20p	p/p	w <sup>16</sup>	f <sup>17</sup>
Indexation	-	d	p	p	33w/67p	-	20w/80p	p/p	w <sup>16</sup>	d
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	9	-	-	-	-	11.8	-	-	-	-
Ceilings										
(% average earnings)										
Public	-	147	117	96	None	-	-	101	151	275 <sup>7</sup>
Private/occupational	257	-	-	-	-	-	None	302	-	-
<b>Pension age</b>										
Normal (women)	65	65	65	65	63 (59-63) <sup>3</sup>	65	65	60	65	65
Early (women)	55	-	60	60	60 (56-60) <sup>3</sup>	-	62	-	63	55

Parameters are for 2004 but include all legislated changes that take effect in the future. For example, some countries are increasing pension ages and extending the earnings measure for calculating benefits; pension ages for women are shown only if different from those for men. Early pension ages are shown only where relevant.

- = not relevant; [a] = varies with age; [w] = varies with earnings; [y] = varies with years of service.

b = number of best years; f = number of final years; L = lifetime average.

d = discretionary indexation; fr = valorisation at a statutorily fixed rate; p = valorisation/indexation with prices; w = valorisation/indexation with average earnings; GDP = linked to gross domestic product.

DB = defined benefit; DC = defined contribution; NDC = notional accounts.

1. Belgium, Slovak Republic, United Kingdom: minimum benefit calculated from minimum credit.
2. Czech Republic, Portugal, United States: higher accrual rates on lower earnings, lower accruals on higher earnings.
3. Czech Republic: pension ages for women vary with number of children.
4. Finland: higher accrual rates at older ages.
5. France, Greece, Sweden: data shown combines two different programmes.
6. France, Sweden: higher accrual rate on higher earnings under occupational plans.
7. Greece: effective ceiling calculated from maximum pension.

表 3-2

Table I.2. Summary of pension-scheme parameters and rules (cont.)

	Hungary	Iceland	Ireland	Italy	Japan	Korea	Luxembourg	Mexico	Netherlands	New Zealand
<b>First tier</b>										
(% average earnings)										
Resource-tested	-	18 <sup>8</sup>	27	-	-	-	-	-	-	-
Basic	-	9	30	-	16	30	10	7.0/4.2 <sup>10</sup>	31	40
Minimum	22	-	-	-	-	-	39	26	-	-
Overall entitlement (full-career worker)	22	27	30	22	16	30	39	26	31	40
<b>Second tier</b>										
Earnings-related										
Type	DB	DB	None	NDC	DB	DB	DB	None	DB	None
Accrual rate (% indiv. earnings)	1.22	1.40	-	1.75	0.55	1.5	1.85 [y] <sup>9</sup>	-	1.75 <sup>11</sup>	-
Earnings measure	L	L	-	L	L	L	L	-	L <sup>14</sup>	-
Valorisation	w	fr	-	GDP	w	w	w	-	w	-
Indexation	50w/50p	p	-	p <sup>18</sup>	p	p	w	-	w	-
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	8	-	-	-	-	-	-	6.5 <sup>10</sup>	-	-
Ceilings										
(% average earnings)										
Public	220	-	-	370	150	160	215	-	-	-
Private/occupational	220	None	-	-	-	-	-	377	None	-
<b>Pension age</b>										
Normal	62	67	66	65	65	65	65	65	65	65
(women)				(60)				60		
Early			65	60	60	60	57		60	
(women)										

8. Iceland: includes two different programmes.

9. Luxembourg: higher accrual rate for longer contribution periods.

10. Mexico: additional contribution of 5.5% of minimum wage is shown as a basic pension. The lower value of the annuity calculated is for women (because women retire earlier than men).

11. Netherlands: accrual rate varies between occupational schemes.

12. Norway: lower accrual rate on higher earnings.

13. Spain: higher accrual rate on early years of service and lower on later years.

14. Netherlands: earnings measure is average salary for around two-thirds of occupational plans and final salary for one-third.

15. Austria: valorisation assumed to move to earnings as the averaging period for the earnings measure is extended.

16. Germany: valorisation can be reduced by any increase in contribution rates and for the potential contribution to private pensions. Indexation can be reduced by any increase in contributions.

17. Greece: valorisation in line with pension increases for public-sector workers.

18. Italy: indexation is fully to prices for low pensions, 90% of prices or 75% of prices for higher pensions.

表 3-3

Table I.2. Summary of pension-scheme parameters and rules (cont.)

	Norway	Poland	Portugal	Slovak Republic	Spain	Sweden	Switzerland	Turkey	United Kingdom	United States
<b>First tier</b>										
(% average earnings)										
Resource-tested	33	-	20	-	-	34	24	6	20	22
Basic	18	-	-	-	-	-	-	-	15	-
Minimum	-	23	44	22 <sup>1</sup>	30	-	18	28	15 <sup>1</sup>	-
Overall entitlement (full-career worker)	33	23	44	22	30	34	24	28	30	22
<b>Second tier</b>										
Earnings-related										
Type	Points	NDC	DB	Points	DB	NDC/DB	DB	DB	DB	DB
Accrual rate (% indiv. earnings)	1.05 [w] <sup>12</sup>	0.67	[w] <sup>2</sup>	1.16	[y] <sup>13</sup>	1.18[w] <sup>5, 6</sup>	[w/a]	2.0	[w] <sup>21</sup>	[w] <sup>2</sup>
Earnings measure	b20	L	L	L	f15	L/f	L	L	L	b35
Valorisation	w	w <sup>19</sup>	25w/75p	w	p	w	w	50w/50p	w	w <sup>22</sup>
Indexation	w	p <sup>19</sup>	p/GDP <sup>20</sup>	50w/50p	p	w-1.6	50w/50p	p	p	p
Defined contribution										
Contribution rate (% indiv. earnings)	2	7.3	-	9	-	4.5 <sup>5</sup>	-	-	-	-
Ceilings										
(% average earnings)										
Public	219	230	None	300	165	132	108	245	115	290
Private/occupational	-	-	-	-	-	367	108	-	-	-
<b>Pension age</b>										
Normal	67	65	65	62	65	65	65	65	65	67
(women)		(60)					(64)			
Early			55		60	61	63			62
(women)							(62)			

19. Poland: valorisation to real wage bill growth but at least price inflation. Indexation has been 80% prices and 20% wages but moved to prices from 2005.

20. Portugal: indexation will be higher relative to prices for low pensions and vice versa. Indexation will be more generous the higher is GDP growth.

21. United Kingdom: accrual rate highest for low earnings, then lower then higher again.

22. United States: earnings valorisation to age 60; no adjustment from 60 to 62; prices valorisation from 62 to 67.

Source: Information provided by national authorities and OECD calculations.



ないというものが多い。少子・高齢社会において、  
難題に対処するためには、世代間の健全な関係を維持することはなによりも重要である。

公的年金は、社会全体での世代間扶養という考え方に、国民一人ひとりの保険料納付という自助努力を組み合わせた仕組みである。これは、将来の経済社会がどのように変化しようとも、3つのリスク(高齢、障害、働き手の死亡)に対して生活を確実に保障できる唯一の仕組みである。社会保険の仕組みは、加入するか加入しないかを個人の任意に委ねることでは成り立たず、社会全体で仕組みをつくることにより初めて可能となる。このため、一人ひとりがこの仕組みの重要性を正しく認識し、この仕組みを未来へつないでいくことが必要である。公的年金制度は、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとして、きわめて重要な役割を果たしていることが理解できるようにしなければならない。①年金は高齢者世帯の収入の7割(厚生労働省「国民生活基礎調査2003年」)、②6割の高齢者世帯が年金収入のみで生活(同)、③高齢期の生活設計で年金を頼りにする人は7割(内閣府「年金制度に関する世論調査2003年」)、④国民の4人に1人が年金を受給(社会保険庁「事業年報2003年」)、⑤地域経済を支える役割—高齢化率の高い県では県民所得の13~14%が年金(「厚生労働白書2005年」)、⑥年金総額は43.6兆円、

対国民所得比12.2% (「厚生労働白書2005年」)となっている。年金により高齢者の生活の安定が図られているからこそ、現役世代も、親の経済的な生活の心配をすることなく安心して暮らすことができる。

国民年金の未加入・未納問題の背景には、公的年金制度に関する考え方の理解不足もある。社会保険庁の公的年金制度の周知度調査によると、年金保険の被保険者(第1号・2号・3号)に比べ、第1号未加入者の制度周知度はかなり低い(表1)。年齢10歳階級別にみると、若年(20~29歳)の第1号未加入者は6つの調査項目すべてにおいて他の世代よりも周知度が低い。「国民年金の加入義務」や「納付義務」について周知している第1号未加入者の割合は約50%にすぎない。また、制度の仕組みの周知度はさらに低くなっている(表1の1、4、5、6)。第1号未加入者(20~59歳)の未加入理由のうち「制度の仕組み・届出の必要性を知らなかった」と回答したものは30.3%となっている。

年金制度への理解を高めるためには、各種広報媒体を活用した広報活動、情報公開、相談機能の充実、年金教育などが必要である。年金教育は学校のみでなく、職場、地域、家庭などでも行われなければならない。学校教育の中の年金教育はとりわけ教育効果が期待できる。近い将来加入することになる年金制度への参加意識の醸成につながると考えられる。

表1

表1 若年層の公的年金制度周知状況 2001年

(単位:%)

	総数	第1号被保険者	第2号被保険者	第3号被保険者	第1号未加入者
1) 基礎年金の財政に関する周知度	全年齢 81.0 20~29歳 65.9	76.2 60.3	83.8 70.3	84.0 72.0	57.0 42.5
2) 加入義務に関する周知度	全年齢 91.3 20~29歳 82.8	89.1 79.6	92.7 85.6	93.9 89.0	65.1 57.5
3) 納付義務の周知度	全年齢 88.6 20~29歳 77.3	85.6 73.2	90.5 80.8	91.4 84.3	62.0 48.2
4) 免除義務の周知度	全年齢 60.0 20~29歳 49.9	63.3 53.0	59.1 48.4	58.7 50.7	38.1 30.9
5) 年金給付の実質価値維持の制度の周知度	全年齢 52.5 20~29歳 35.8	48.3 31.0	56.0 39.9	50.6 33.6	28.7 18.6
6) 基礎年金の国庫負担1/3の周知度	全年齢 32.6 20~29歳 22.0	30.7 19.0	35.6 24.6	27.7 19.6	19.8 15.9

資料: 社会保険庁「平成13年公的年金加入状況等調査」

注 1) 無回答の者を除く。

2) 総数は第1号・第2号・第3号被保険者および第1号未加入者以外の者も含む。全年齢は20~59歳。

資料: 都村敦子「学校教育における年金教育」『年金と経済』25巻1号

の生徒の回答結果である。「あなたにとって公的年金制度は必要と思うか」の設問に対して、生徒の90%以上が「必要と思う」と回答した県が25県のうち14県ある。さらに「あなたは将来年金制度に加入して

保険料を納めるか」の設問に対して、生徒の70%以上が「必ず納める」と回答した県が半数以上ある。「納めたくない」と答えた生徒数の割合は低い。「年金授業によって公的年金というものを理解できたか」

表2

表5 生徒を対象とした年金教室の事前・事後アンケート結果 2005年度

—福島社会保険事務局の年金教育—

(単位：%)

年金授業の事前アンケート			年金授業の事後アンケート		
1) 年金は社会保障制度のひとつである			1) 今日の年金授業は全体的にどうでしたか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	59	63	わかりやすかった	47	35
NO	5	5	普通	41	44
わからない	36	32	難しかった	11	18
			その他	1	3
2) 年金は日本国内に住む20歳から60歳未満のすべての人が入る義務がある			2) 公的年金制度の役割についてどう思いましたか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	43	52	大変重要に思う	90	75
NO	28	25	意味がない	1	6
わからない	29	23	わからない	9	19
3) 年金をもらえるのは年をとったときだけである			3) 公的年金制度が「世代と世代の支え合い」で成り立っていることについて理解できましたか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	54	55	理解できた	87	76
NO	23	25	理解できなかった	10	19
わからない	23	20	その他	3	5
4) 年金のしくみは「世代と世代の支え合い」になっている			4) やがておとなになったら、自分の子どもたちのほかに父母の面倒も見なければなりません。このことについてあなたならどうしますか		
	中学生	高校生		中学生	高校生
YES	48	52	公的年金の世話になるよう自分もきちんと保険料を納める	80	66
NO	10	13	公的年金はあてにせず自分の貯蓄で賄うよう努力する	6	13
わからない	42	35	どうするかその時にならないとわからない	14	21
5) 年金の費用はすべて税金である					
	中学生	高校生			
YES	37	40			
NO	31	31			
わからない	32	29			
6) 受け取る年金は納めた年数と金額によって決まる					
	中学生	高校生			
YES	43	47			
NO	22	25			
わからない	35	28			

資料：福島社会保険事務局「平成17年度年金教室（出前授業）の事前・事後アンケート集約結果」

注：生徒を対象とした年金教室の実施学校数・生徒数は中学校29校(38回)2,336人、高等学校31校(44回)3,050人

資料：表1に同じ

# 論評

## 外国の年金制度における女性の取り扱い

中京大学教授 都村 敦子

### はじめに

ILOは、一九四四年のフィラデルフィア宣言において「すべての人間が、人種、信条、または性別にかかわらず、物質的な豊かさや精神的成長を追求できるための自由と尊厳および経済的保障と平等の機会」をもつ権利を有することを表明した。このために同年「所得保障勧告」等が採択され、これは一九五二年の「社会保障最低基準」条約の礎石となった。社会保障制度は二十世紀の大きな功績であったが、現在、急速に変化する社会において、制度の構造、有効性および公平性を問い直す必要に迫まられている。その一つはジェンダー平等の視点である。

に関する研究調査や会議が積極的に展開された。従来の社会保障制度における女性のとりえ方には①被用者としての保護、②稼得者（主として夫）の被扶養者としての保護の二つの面があった。前者では、通常は独自の受給権をもつが、女性の労働との関連で不利な取り扱いがビルトインされている（家族的責任のため受給資格を欠くことやパートタイム労働等の適用除外、また低賃金のため低い給付となるなど）。後者では、独立の権利がないか、または制約された形でしか付与されない。また離婚等の場合には、受給資格を欠くことにもなる。高齢期の所得保障は男性よりも女性により大きな検討課題を提起してきたので、ジェンダー不平等の改善はとりわけ年金制度において行われてきた。たとえば、西欧諸国では改善策として、すでに一九七〇年代前半に、育児クレジットや年金分割が導入された。

本稿では、先進諸国の年金制度において、女性ほどのように位置づけられ、どのような政策的対応がなされたかをとりあげる。

### 一、女性と年金

主要国で用いられたアプローチとしては、七つの方法がある。

(1) 配偶者給付システム

これは、就労していない妻に高齢期の保護を与える伝統的な方法である。被用者（夫）が本人分の保険料のみを拠出している場合に、被扶養配偶者（妻）のために一定の給付を行う仕組みである。このばあい一般に、婚姻の安定と継続が前提とされている。配偶者給付のレベルは、一九七〇年代には多くの国で夫の基本年金の半分またはそれ以上であったが、現在はアメリカ（五〇％）を除いて、半分以下の国が多い。日本（三九％）、オランダ（三八％）、イギリス（三二％）、フランスでは、夫の年金に被扶養配偶者分として加給を行う仕組み（所得調査あり）になっているが、加給年金は年四千フラン（最低

表 外国の年金制度における女性の取り扱い (1999年)

	配偶者給付	ユニバーサルシステム	最低保障年金	育児期間 介護期間	年金権の分割	任意加入	個人単位
オーストラリア		○					
オーストリア				○			
ベルギー	○		○	○	○	○	
カナダ		○		○	○		
デンマーク		○					
フィンランド		○					
フランス	○		○	○		○	
ドイツ			○	○	○	○	
アイルランド	○			○	○		
イタリア			○	○		○	
オランダ	○						
ニュージーランド		○					
ノルウェー		○		○			
スペイン	○		○	○			
スウェーデン			○	○			○
スイス				○	○		○
イギリス	○		○	○	○	○	
アメリカ	○						

保障年金の一〇％程度)であり、低い。  
 (2) ユニバーサル・システム  
 有給の仕事に従事していない女性にも独立の保護を与える一つの方法は、ユニバーサルな適用によるものである。年齢・居住等を要件として定額給付が支給される。ただし、デンマーク、フィンランド、ニュージーランドでは所得調査、オーストラリアでは資力調査が課せられる。給付額については、ノルウェーとニュージーランドでは夫婦それぞれの年金額は単身者の年金額の七五％に減額されるが、カナダでは単身者と同額である。これらの国では、配偶者が受給要件

を満たしていない場合には補足給付(所得調査あり)が支給される。一般に、ユニバーサル・ペンションは低額となりがちであるが、年金に加えて各種手当(住宅・介護等)を支給する国もある。  
 (3) 最低保障年金  
 これは、雇用に従事していた場合、賃金水準に関係なく最低年金額を保障する方法である。女性など低賃金被用者の退職後所得を保障するための制度である。社会保険を採用するほとんどの国(オーストラリアとアメリカを除く)において、最低保障年金の制度が設けられている。

最低保障年金を受給するためには最低拠出期間が必要とされる。ドイツでは、三十五年の拠出期間をもつ低賃金被用者に対しては、総年金ポイントが被保険者平均収入の七五％(最高)まで調整される。フランスでは、一九九八年以降最低保障年金もスライド制の適用を受ける。スペインでは、六十五歳から支給(配偶者加算あり)され、六十五歳未満の場合は減額年金となる。スウェーデンの新年金制度では、最低保障年金(六十五歳以上対象)が国庫から支出されることになった。

(4) 育児・介護期間の配慮

これは、育児または介護を行った期間を年金制度上考慮に入れるという特別の方法である。『ポジティブな男女平等』を促進するものである。拠出記録が給付レベルを決定することと認めるが、特別の考慮事項をシステムに組み込んで、より平等な給付を保障しようとするものである。家族政策に力を入れているフランスやベルギーでは、母親の年金権の面でも早い時期に特別の措置を採用している。フランスでは、一九七二年に母親(被保険者)に育児クレジットを導入したが、一九七五年改正では、在宅の母親にも支援を拡充した。現行制度では①男女とも三人以上子を養育した被保険者に老齢年金の一〇％を加給、②女性被保険者が子の十六歳になるまでの間少なくとも九年間養育した場合、年金額算定に当たり一人につき二年間加入期間が加算される。ベルギーでも、一九七三年に、育児のため雇用を中断する女性は、子が三歳(障害児は六歳)になるまで適用継続が決められた。

ドイツでも一九七二年に育児クレジットの提案がなされたが、費用面での反対により採用されず、結局一九八六年に導入された。現行制度では①千人につき誕生後三年間の育児期間が拠出期間（平均賃金を稼得したもの）とみなされる、②子を十歳になるまで養育した者で、賃金が平均以下の者について、年金額算定に当たり平均賃金の五〇—一〇〇%の範囲内で高く評価される。在宅介護期間についても配慮がなされる。イギリス・フィランドでは、年金額算定の際育児や介護のため低所得であった期間が補償される。スイスでは、十六歳未満の子の養育または家族介護期間各年にクレジットが付与される。スウェーデンの新制度では、子が四歳になるまでみなし所得を設けることにより、育児のため女性が不利にならないよう対応がなされている。みなし所得とは①子の出生前年の所得、②十六歳以上六十五歳未満の全加入期間の平均所得の七五%、③現実の所得に基礎額分をプラスした額のうち最も有利な額を年金制度上の所得として扱う。

#### (5) 年金権の分割

これは、夫婦が家庭内労働と有給の労働をどのように選択するかに関係なく、両者の拠出記録を合算し、平等に分割し、年金額を決める方法である。夫婦共有の年金権は夫婦同居期間に応じて分割される。次の三時点で、年金分割が考えられる。①受給権を獲得したとき、②結婚が破綻したとき、③退職年齢に達したときである。ただし、年金権の分割には問題もある（結婚回数が多い、事実婚である、片稼ぎ世帯の稼

得者が障害をもった場合など）。そのため、早い時期に分割制度を実施したベルギー、ドイツ、カナダでは、年金権分割の原則は離婚した女性にのみ適用された。しかし、その後カナダでは、離婚の他、夫婦両方が退職年齢（六十歳）に達していれば、年金権を分割できることになった。ドイツでは二〇〇一年改正により、婚姻中の夫婦（婚姻期間二十五年以上）についても年金分割が可能となった。スイスでも、婚姻中・離婚・死別の際、夫と妻の拠出記録を合算し、分割できる。育児・介護クレジットも分割できる。年金分割が導入された年は、ベルギー一九五六年、ドイツ一九七七年、カナダ一九七八年、フィランド一九九六年、スイス一九九七年（夫婦合算制度の導入は一九七二年）であった。アメリカでは、年金分割の仕組みはないが、婚姻期間十年以上の離婚した妻に対して、元夫の拠出記録に基づき、元夫の老齢年金の五〇%が保障される（六十五歳以降支給、六十二—六十四歳の場合は減額される）。

#### (6) 任意加入

これは、有給の仕事に就いていない主婦などが年金受給資格を得るため、年金保険に任意加入できる制度である。イタリアは主婦に対する任意保険を早くから採用した国の一つである（一九六三年、実施は一九六七年）。イタリアには被扶養配偶者に対する給付はない。任意保険への加入は専業主婦に限られ、希望する年金額に応じて拠出が決められた。ベルギーでは、一九六七年に、離婚した女性のための任意年金保険が発足した。ドイツの年金制度にも被扶養の

妻に対する配偶者給付はない。一九七二年改正では、就労経験のない主婦も任意拠出により受給権をもてるようになった。現行制度では、ドイツに居住し、かつ保険加入義務のない者は十六歳から任意加入できる。フランスは一九七五年に、一般制度に加入できない母親等に任意加入制度を実施した。イギリスでは基礎年金に任意加入できる。任意加入に共通する点は、雇用期間と任意拠出期間を通算できること、年金額は通常のフルペンションより低い、主婦等が自らの権利として給付を受けられることである。実際には、任意加入は保険料拠出の可能な資力のある者に限定される。

#### (7) 個人単位

先進諸国の動向をみると、依然として主たる基準を「夫の被扶養者」とする国が多い。しかし近年、年金制度を世帯単位から個人単位に組み替え、男女平等を進める改革を行った国もある。スイスの公的年金制度は一九四八年の創設以来何回も改正が行われたが、一九九七年一月（第十回改正）から年金制度は個人単位に変更された。単身、既婚、離婚、寡婦（夫）に関係なく、各自に独立の年金権が付与される。夫婦は、従来の夫婦年金に代わり、二つの個別の老齢年金を受給する。年金額は平均所得と拠出期間により決まるが、既婚、離婚、死別した者の平均所得は婚姻中の雇用からの所得を分割し、算定される（育児・介護クレジットも二分割）。スウェーデンでは一九九一年一月に、年金制度の完全個人単位化を実施した。旧制度の寡婦年金（寡夫年金はなかった）は廃止（四十年間かけて

# 論評

段階的に廃止)された。

なお、先進諸国では一九六〇年代より離婚率が急上昇し、離婚者(とくに無業の場合)の社会的保護が問題とされた。離婚した妻の年金権の問題は諸外国ではどのように取り扱われているであろうか。

別れた夫が死亡した場合、遺族年金については、①離婚した妻が資格要件を満たしていれば、社会保険制度の中で年金を支給する国(フランス、イギリス、オランダ、スペイン、アメリカ)、②ユニバーサルな制度または扶助により給付を支給する国(フィンランド、ニュージーランド、ノルウェー)、③年金分割システムを採用する国(カナダ、ドイツ、ベルギー)、④個人単位の国(スイス)に分かれる。別れた妻が高齢になったときの老齢年金については、離婚した妻には支給しない国が多い。すでに述べたように、ユニバーサルな制度が採用されている国や年金分割を導入している国、離婚者に対する特別の規定のある国では、老齢年金を受給できる。

## 二、ジェンダー平等の促進

一九八四年のILO報告書においては、社会つむら・あつこ 中央大学経済学部教授。名古屋大学経済学部卒業。主な著書に「女性と社会保障」(女性のライフサイクル「東大出版会」)、「税制と社会保障」(「二十一世紀を支える税制の論理第一巻」税務経理協会)、「家族政策の国際比較」(「少子社会の子育て支援」東大出版会)など。

保障と男女平等に関連して、将来における政策は以下の原則に基づくべきであるとの勧告が行われた。第一に、性別を理由として女性を不利に取り扱うことは基本的な人権に反するものであり、受け入れられない。第二に、同居する男女は婚姻の有無にかかわらず、被扶養者として位置づけられるのではなく、独自の受給権を持つべきである。もし必要があるならば、パートナー

が収入の中から相手を保険するための保険料を支払うべきである。第三に、受給権が拠出や所得の記録に基づいて得られる場合、夫婦の権利はどちらからも自活の途を齎すことのないよう夫婦の間で分割すべきである。必要があるならば最低保障額を引上げるべきである。第四に、育児や介護のために労働力となれなかった期間については、手当を支給するか、または拠出期間として社会的に認めるべきである。第五に、社会保障の権利を確立するために、生計を共にするあらゆるタイプの夫婦を認めるべきである。社会保障制度における女性の地位は従属的立場に基づいてはならず、独立の、平等な権利として位置づけるべきであるという勧告は、各国の制度改革に影響を及ぼした。婚姻と家族に関する伝統的な考え方を前提とする「世帯単位」を「個人単位」に組み替える、または拠出と給付の構造に関する重要な修正を行うことなく、現行制度を適用除外層にも拡大するなどジェンダー平等への努力が行われた。育児休業は、年金制度で子育て家庭を「優遇」するのではなく、より平等な給付を保険しようとするものである(ポジティブな男女平等の促進)。

社会保障におけるジェンダー平等を実現するためには「男女の役割の平等」を促進することが重要である。女性をあらゆる社会活動に同等に参加させるために不可欠な施策(保育サービス、育児・介護休業、児童手当、再就職のための職業訓練等)が拡充されなければならない。社会保障と雇用政策は密接に関連しているがゆえに、女性にディセントワークを確保するため機会を拡大することが必要である。急速な経済・社会変動は、社会のあらゆる分野で男女共同参画を必要不可欠なものとしている。予想される二十一世紀の経済・社会状況を見据えて、それに適合する制度改革を目指すことが重要である。

(注)  
 (1) 本節は、都村敏子「連載女性と年金①」(「おんぎん」一九七六年十一月号)一九七七年十月号、「社会保障における女性の地位に関する予備的考察」『季刊社会保障研究』一九七六年九月、「女性と社会保障」『季刊社会保障研究』一九八五年十二月号)に依拠している。最新の状態を要約しているのは、Social Security Programs Throughout the World 1999, International Benefits Yearbook 1999、厚生年金基金連合会編「海外の年金制度」(一九九九年、厚生労働省)「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報告書」二〇〇一年を参照した。  
 (2) 夫婦で一方が受給要件を満たしていない場合  
 (3) Into the Twenty-first Century: The Development of Social Security, 1984, ILO.  
 (4) 「権利が保護され、十分な収入を生み、適切な社会的保護が供与された生産的な仕事」(ILO)。

「平成 16 年度改正後の残された課題」についての意見

08.6.26

中名生 隆

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、

- (1-1) 国民年金保険料の徴収時効
- (1-3) 低年金者、低所得者に対する加算等
- (1-4) 国民年金保険料の免除制度
- (1-7) 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢
- (2) 第 3 号被保険者制度

などの問題は無くなり、

- (1-2) 老齢基礎年金の受給資格期間
- (1-5) 育児期間中の保険料免除
- (1-6) 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）。

#### (1-1) 国民年金保険料の徴収時効（2 年）の見直し

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。

#### (1-2) 老齢基礎年金の受給資格期間（25 年）の見直し

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。

#### (1-3) 低年金者、低所得者に対する加算等

社会保険方式の下では、現行の低所得者への保険料免除制度がかなりぎりぎりの配慮・

工夫であり、それでも救えない低所得者に対しては、生活保護をもっと受けやすくするなど年金制度の外での工夫をすべきではないか。この問題に正面から応えるためには、基礎年金の全額税方式化に踏み切ることが必要になる。

#### (1-4) 国民年金保険料の免除制度

現在社会保険庁が行っている免除申請をしていない者に対する勧奨を徹底すべきであり、本人の申請を待たずに職権で行うのは、行き過ぎである。

#### (1-5) 育児期間中の保険料免除

次世代育成支援の観点からは、年金制度上重要である。ただし、年金制度を支える層を増やす効果は、在職老齢年金に比べて間接的なものであるだけに、財政投入により国民年金にも育児期間中の保険料免除を導入すべきかは難しい判断である。

#### (1-6) 非正規雇用者に対する厚生年金適用の拡大等

先ずは、継続審議となっている被用者年金一元化法案の成立を目指すべきである。

さらに適用範囲の拡大を図るべきであるが、その際、第3号被保険者のあり方も併せて検討すべきである。

国民年金保険料の事業者徴収は、適切でない。

#### (1-7) 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢

保険料の徴収は、稼得と運動させるべきであり、適用年齢の引き下げは適切でない。

#### (1-8) 高齢者雇用と整合的な仕組み（在職老齢年金等）

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。

#### (2) 第3号被保険者制度

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。



2008年6月19日

第9回年金部会 各論点への意見

日本総研 西沢和彦

現行年金制度の枠組を前提とし、各論点に意見を述べれば、次の通りです。

資料1-1 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。

資料1-2 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。

資料1-3 加算等は今後積極的に検討していくべきアイデア。特に、基礎年金にもマクロ経済スライドが適用されることから、必要性は高まっていると考える。(1)設計の核心の一つとなるのは、資力テストの対象。スウェーデンの保証年金のように本来的な年金額だけにするのか、あるいは、年金受給時の総合所得とするのか。何れをも課す案も考えられるものの、財政面のメリットが見込める一方、制度が複雑になるデメリット。(2)また、本来的には、個々人の資力情報が1つの執行機関で一元的に正確に把握されていることが効率的。こうした加算等を執行していく体制整備も重要な論点。(3)このほか、現行制度を前提とすると、仕組みに関し詰めなければならない点が多い。例えば、拠出原則に基づく基礎年金に別途加算を設けたり、あるいは、生活保護の受給をより容易にしたりする場合、P2の一つめの○にあるように、基礎年金の拠出インセンティブにマイナスの影響が生じる懸念。

資料1-4 個人所得課税と一体的に議論すべき。年金保険料には反対給付があることなどから租税と全く同じではないとはいえ、参考1(P6)にあるように、水平的公平の間

題を完全に避けることは出来ない（資料1-2のP3の数値例もこの点を意識したものではないか）。個人所得税・住民税における給与所得控除の背景の1つは水平的公平の問題。国民年金保険料の免除制度の見直しは、税制と一体的に、具体的には、給与所得控除の縮小が給与所得者に受け容れられるような土壌作りのなかで進められることが好ましいと考える。

こうした議論のなかで、「免除制度の見直し」というよりも論点を大きく設定し「定額保険料」そのものの見直しに着手すべきではないか。

資料1-5 趣旨は好ましい。もっとも、第3号被保険者の仕組みと同様、説明が付きにくい点がある。第3号被保険者の仕組みは、家事、育児、介護など家庭内労働を年金制度のなかで積極的に評価している点で大きな意義を有しているものの、(1)なぜ国民年金にそうした仕組みがなく厚生・共済年金だけなのか（自営業者を夫に持つ専業主婦もいるはず）、(2)専業主婦世帯への再分配の財源を単身世帯や共働き世帯も保険料の名目で負担しなければならないのか、(3)働く必要のない裕福な人まで第3号でなければならないのか、についての説得的な理由がないと思われる。

あるべき姿としては、全国民を対象に本趣旨が徹底され、再分配的な財源であるので税で賄われるのが適していると考ええる。

資料1-6 先ず、厚生年金の適用拡大という大目標は好ましくとも、賃金基準の98,000円をさらに引き下げるとは国民年金制度加入者との公平性の観点から許容されにくいと考える。現行制度を前提とするならば、一元化法案成立後のさらなる適用拡大としては、勤続期間基準や事業所規模基準の緩和などに限られる。

次に、国民年金保険料の事業主徴収は、現行制度のままだと問題が多い。(1)事業主の納税協力費用増となる。現在、事業主が負っている個人所得税、個人住民税、社会保険料の源泉・特別徴収などの納税協力費用の縮小が先決。具体的には、国、地方、社会保険料間の課税ベースの重複整理や徴収一元化など税制と行政の根本的見直し。(2)同じ職場に、給与から14,410円が天引きされる人と7,000円程度しか天引きされない人（しかもこの人の方が給与は高く、給付も多い）が混在する状況は、好ましくないのではないか。こちらは懸念。

資料1-7 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P2にあるように、学生には所得がない。仮に国民年金に加入させるとしても、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。

資料1-8 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。

資料2 参考6の第I案～第VI案をみると何れも一長一短。そのなかでは、資料1-5で述べた意見を踏まえると、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、参考7の方法I～IVも含め、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。

以上は現行制度を前提とした意見だが、資料1-5（育児）、資料1-6（厚年適用拡大）、および、資料2（第3号）の各論点については、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。

資料1-1（時効）、資料1-2（期間短縮）、資料1-3（加算等）は、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。

資料1-4（免除）、資料1-6（厚年適用拡大）、資料1-8（在老）の各論点は、執行面を含めた税制との一体的議論が望まれる。04年改正時、公的年金等控除や老年者控除の見直しと年金制度が一体的に議論された先例もあり、これをさらに発展させた議論が必要と考える。

以上

## 各論点に対する意見

読売新聞東京本社 林 真奈美

### 【徴収時効の見直し】

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。

### 【受給資格期間の見直し】

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を整えば、改めて検討してもいいのでは。

### 【低年金者・低所得者への加算】

低年金者への最低保障機能について、社会保険である年金制度の枠組みで実施することには慎重論も多いが、保険料の納付意欲への影響や、通常受給者とのバランスなどを十分考慮した上で、年金制度に取り込む方が、この問題を解決する現実的な対応ではないか。

年金制度の不足を補う制度を別途設けるとしても、国も地方も厳しい財政事情の中、年金の実施者の他に実施するところがあるだろうか。結局、年金制度の中に位置づけて実施することとせざるをえないのではないか。

また、国民年金には、皆年金の実現のために、20歳前障害に対する障害基礎年金など、一般の保険では成り立たない福祉の観点からの仕組みが盛り込まれている。従って、最低保障が必ずしも年金制度に馴染まないとは言えないのではないか。

### 【免除制度の職権適用】

所得情報に基づき行政側が一方的に手続きをしてしまう、というようなものではなく、書類等を行政側が作成し、本人の同意を得て手続きに入る形を想定している。もちろん、適用対象であっても保険料を納めたい人には納付してもらう。現行の免除勸奨をさらに徹底させて、こうした適用が実現できるなら、それで結構。

#### 【育児期間中の保険料免除】

ぜひ実現してほしい。現行の育児休業中の保険料免除は、厚生・共済年金加入者のみ、しかも、育児休業を取得した場合のみ適用される。しかし、経済的な事情や職場環境の問題で育児休業を取得できない人もまだ多い。また、自営業者等の国民年金第1号被保険者とその妻にはこうした制度がないうえ、第1号の妻は専業主婦であっても第3号被保険者になれない。不公平感がある。

年金制度の枠外で実施すべきとの意見もあるが、少子化対策、育児支援はあらゆる制度を通じて取り組んでいくべき課題。年金の恩恵を感じにくい若年世代が、年金制度への参加意欲を向上させる効果も期待できる。

#### 【非正規雇用者に対する厚生年金の適用拡大】

国会提出中の法案の早期成立を。そのうえで、新基準のうち、勤務期間、事業所規模について、さらに拡大してゆくべき。標準報酬月額の下限については、国民年金保険料とのバランスから引き下げは困難と思われるが、これが厚生年金の適用逃れ的手段に利用されないよう、監視していく必要がある。

国民年金保険料の事業主徴収については、ワーキンググループでのヒアリングの際に、パートの多い業界の一部からも前向きな発言をいただいた。事業主に新たな事務負担を求めることとなるが、本来なら厚生年金に加入させて保険料の事業主負担を求めるところであり、雇用者としては、正規・非正規を問わず従業員の将来に責任を持つのは当然ではないか。

#### 【国民年金の適用年齢】

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。

#### 【第3号被保険者】

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。

平成16年改正後の残された課題についての意見

横浜国立大学 山口 修

掲題の各項目について以下のとおり意見を申し上げます。

1. 国民年金保険料の徴収事項（2年）の見直し

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、次項の「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。

2. 老齢基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し

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。

### 3. 低年金者・低所得者に対する加算等

社会保険方式をベースとする現行の基礎年金制度において、保険料の拠出を伴わない広範な給付をビルトインすることは公平性の観点から難しいものと思われる。このため、低年金者が低所得者となり、老後の所得保障が十分受けられない問題に対する手当ては生活保護の拡充や新たな社会扶助制度の展開等、別途の政策課題として取扱うことが望ましい。

その際、受給対象者に対する資力調査についてはフローの所得に限定する等、現行の生活保護よりも緩和した基準の適用を検討すべきであろう。

### 4. 国民年金制度の職権による免除制度

国民年金の免除を本人の申請を待たずに職権で行うことについては、加入者本人の拠出意思と無関係に免除が進められる可能性があり、また以前問題となった収納率向上対策として安易に行われる危険性があるため、賛成できない。

今後は、従来以上の丁寧な説明による免除勧奨を通じて、本人の意思に即した免除申請が円滑になされるように努めていくべきである。

### 5. 育児期間中の保険料免除

次世代育成のために厚生年金グループで行っている保険料の免除制度と同等の仕組みを国民年金グループでも行うことに賛成である。

賦課方式の年金制度においては、次世代が現世代を支える構造になっており、

その担い手となる子供の育成に伴う負担を軽減する措置は、国民年金、厚生年金の区別なく実施されるべきである。国民年金は定額保険料・定額給付であり、世代内の所得移転のない制度というが、障害年金等においては保険料納付期間に比例しない給付がなされており、本件、育児期間中の保険料免除についても同様の考え方により導入することができよう。

## 6. パート労働者に対する厚生年金適用の拡大等

当面、被用者年金一元化法案に織り込まれた正社員に近いパート労働者についての厚生年金の適用拡大の早期成立が期待されるが、パート労働者に対する厚生年金の適用拡大の問題は、引き続き推進していかなければならない重要課題と考える。

その場合、適用を猶予する企業規模の最終的な目標は従業員数5人未満として、この目標に向けて適用猶予の水準を順次、計画的に引き下げていく方法が現実的な手法ではないかと考える。この場合、標準報酬の等級下限はパート労働者の実態に合わせて引き下げ、保険料拠出を行い易くすることが望ましい。

また、新たな等級下限に基づく保険料の額が国民年金保険料の水準に満たない場合であってもそれは容認し、考え方としては厚生年金グループ内での所得移転がなされているものと整理する。

なお、国民年金保険料を事業主がパート労働者の給与から天引きして代行徴収する案については上記適用の拡大の流れに反するものであり、現状の適用猶予を固定化させる懸念があるので、賛成できない。

## 7. 成人年齢の見直しと国民年金制度の適用年齢の変更

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大宗を占めており、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。

#### 8. 高齢者雇用と統合的な仕組み（在職老齢年金等）

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。

## 9. 第3号被保険者制度

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とするのである。

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。

以上

(1) 税方式か保険料方式かに関して、

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。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ことが確かめられる。

(2) 「育児期間中の保険料免除」への財源について、

この制度によって出生率の回復が認められるのであれば、その財源として年金積立金を使用することも検討に値しよう。広く、少子化対策の財源は国債の発行によって賄うのが適当と考える。要するに負担は将来世代が負う訳であるが、将来世代数がその分増加していれば一人当たり負担は大きくないからである。ところが公的年金は現在積立金を持っており、それを財源とすることは国債の発行と同じ効果を持っているので検討に値すると思われる。当然ながら慎重に検討されなければならない。

## 経済財政改革の基本方針 2008 ～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～ (平成20年6月27日閣議決定) 抄

### 第2章 成長力の強化

#### 1. 経済成長戦略

##### 【具体的手段】

##### Ⅱ グローバル戦略

##### ⑤ 国際競争力ある成長分野の創出

- ・「株式市場の厚み」と「老後の資産形成」の両方に資することから、企業型確定拠出年金における個人拠出（マッチング拠出）の導入等について検討し、平成20年内に結論を得る。
- ・公的年金基金の運用について、国民の立場に立って、幅広く検討を行う。

### 第4章 成長力の強化

#### 4. 税体系の抜本的な改革に向けて（税制改革の重点事項）

##### 【具体的手段】

##### （2）世代間・世代内の公平の確保

- ・老後の資産形成に資するよう、企業型確定拠出年金における個人拠出（マッチング拠出）の導入等について検討する。

### 第5章 安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築

#### 1. 国民生活を支える社会保障制度の在り方等

##### 【具体的手段】

##### （2）重要課題への対応

##### ②持続可能な年金制度の構築

- ・年金記録問題について、「ねんきん特別便」の送付などの取組を着実に進め、信頼を確立する。
- ・社会保険庁を廃止して「日本年金機構」を設立し、意欲と能力のある人材による国民に信頼される組織を構築する。
- ・被用者年金制度の一元化やパート労働者への社会保険適用拡大を実現する。
- ・基礎年金国庫負担割合については、「平成16年改正法」に基づき、所要の安定的な財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までに2分の1に引き上げる。

## 2. グローバル戦略

### （5）国際競争力ある成長分野の創出

#### （ア）金融・資本市場の競争力強化

##### ②確定拠出年金

以下の施策について検討する。

- ・企業型確定拠出年金における個人拠出（マッチング拠出）を導入する
- ・個人型確定拠出年金の対象範囲を拡大するとともに、転職時における関係者間の連携等により、ポータビリティを一層確保する。

##### ③公的年金基金の運用改善

- ・公的年金基金の運用について、国民の立場に立って、幅広い検討を行う。なお、その際、年金積立金管理運用独立行政法人の神奈川県への平成 20 年度末までの移転について、延期するための措置を早急に講ずる