

社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理（案）
－ 年金制度の将来的な見直しに向けて －

平成20年 月 日
社会保障審議会年金部会

1. はじめに
2. 低年金・低所得者に対する年金給付の見直し
3. 基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し
4. 2年の時効を超えて保険料を納めることのできる仕組みの導入
5. 国民年金の適用年齢の見直し
6. パート労働者に対する厚生年金適用の拡大等
7. 育児期間中の者の保険料免除等
8. 在職老齢年金の見直し
9. 標準報酬月額の上限の見直し
10. おわりに

1. はじめに

- 我が国の公的年金制度は、加入者数約7,000万人、受給権者約3,400万人を数え、給付費総額は約50兆円、保険料収入は約30兆円に達している。また、家計消費の2割が年金の地域もあるなど我が国のマクロ経済に占める位置も大きい。

ミクロベースで見ても、年金は高齢者世帯の所得の約7割を占め、6割の高齢者世帯が年金収入だけで生活しているなど、我が国の老後の所得保障の支柱であり、国民生活に不可欠の存在となっている。

- 公的年金制度については、世代を超えて制度が安定的に運営されることが、国民の制度に対する信頼を確保する必須の条件である。そのため、平成16年改正において、長期的な給付と負担の均衡を確保し、制度を持続可能なものとするための見直しが行われ、着実に実施されてきた。

その中で、基礎年金国庫負担割合2分の1については、平成16年改正による

年金財政フレームを確立するための最後の課題であり、その前提となる所要の安定財源を確保する税制抜本改革を行った上で、政府の責任として、平成 21 年度当初から必ず実現しなければならない。

また、今後は、法律に基づく 5 年毎の財政検証によって、平成 16 年改正による年金財政フレームの有効性を確認することとされており、現在、はじめての財政検証に向けて作業を進めているところである。

○ このように、年金制度を持続可能なものとするための様々な見直しが講じられているところであるが、年金記録問題など執行面を中心とした問題が発生し、今後の経済情勢が不透明なこととあいまって、年金制度に対する不安感が増大している。そうした背景の下、政府は、年金制度に対する国民の信頼は危機に瀕しているとの認識に立ち、国民の信頼の回復に向けて、制度の安定性・継続性に留意しつつ、不断の見直しを行っていくことが極めて重要である。

○ 中でも、国民皆年金が実現した昭和 36 年からすでに半世紀近くが経過し、40 年加入の満額年金を受給する高齢者が多数現れるようになった昨今、高齢者間の所得格差が拡大しているとの指摘等とあいまって、無年金・低年金者が存在するという実態に焦点が当たるようになってきている。

社会保障国民会議の最終報告（平成 20 年 11 月）においても、基礎年金の財政方式について、税方式の導入も含め、議論がさらに深まることを期待するとされる一方で、未納問題や無年金・低年金問題といった現行制度の問題に関して、基礎年金の最低保障機能の強化等が大きな課題とされている。

○ また、労働者全体に対する正社員以外の労働者の割合が約 4 割となるなど就業形態が多様化している。この就業形態の多様化に加え、厚生年金の適用範囲は正社員に近い働き方をする被用者に限定されていることの影響もあり、第 1 号被保険者の中の被用者の割合が 4 割弱にまで高まるなど、制度が当初想定したものとは異なる状況となっている。

このような変化に伴い、就労形態や生き方の選択によって不合理な格差が生じないようにすることが社会保障制度全体の課題と認識されるようになってきている。

したがって、社会保障制度の中で高齢期の所得保障を世代間の支え合いで行うという年金制度の重要な役割との整合性に留意しつつ、年金制度におけるパート労働者の取扱い、サラリーマンの被扶養配偶者の取扱い、働きながら年金を受給する者の取扱いについても検討していく必要がある。

なお、この検討は、上述の無年金・低年金問題への対応にもつながるものであると考えられる。

- さらに、少子高齢化の進展、人口減少社会の到来により、労働力人口が減少する中で、次世代育成支援は、年金をはじめとする社会保障制度全体の持続可能性の根幹にかかわる政策であり、制度横断的な一層の取組みが求められている。
- なお、無年金・低年金問題に対応する最低保障機能の強化等を検討するに当たっては、以下のような点に留意する必要がある。

(無年金・低年金となった要因に着目した対策の必要性)

- ・ 年金制度への加入や保険料の納付は法律に基づく国民の義務であり、例えば国民年金の場合には20歳から60歳までの40年加入が義務づけられている。また、事業主においては、雇用者責任の体现として被保険者分も含めて保険料を納付する義務を有しており、こうした義務を果たさない者について年金による所得保障を行う必要はないと考えられる。
- ・ 他方、現役時に低所得だったことにより低年金となっている者について、国民生活の安定が損なわれることを予め防止する施策である年金制度の射程外と決めつけず、年金制度としての対応可能性についても再検討を行うことが必要である。

(税方式と社会保険方式のポリシーミックス)

- ・ また、こうした無年金・低年金問題が生じている原因を、現行制度が社会保険方式で運営されていることに求め、問題解決のために税方式への転換を主張する意見も少なくない。

しかしながら、税方式、社会保険方式にはそれぞれに長所・短所があり、また、両者は必ずしも対立的な概念ではない。実際、現行制度においても、低所得等のために保険料負担が困難な者については、申請に基づき保険料を免除した上で、国庫負担相当分を給付保障しており、社会保険方式の下で、低所得者等に対し、税財源による最低保障を行っているとの評価ができる。また、平成16年改正においても、保険料免除期間等に係る国庫負担割合を引き上げることにより、こうした機能の強化が図られることとされている。

したがって、今後の無年金・低年金問題への対応として、現行制度においてみられるそれぞれの利点を活用するポリシーミックスを行うことにより、制度に対する中長期的な信頼確保に寄与することも期待できると考えられる。

なお、今後、制度の見直しに当たり、追加的な費用が必要となる場合、その費用を保険料負担により対応するか、税財源で対応するかも重要な検討課題である。

(納めた保険料をできる限り給付に反映させたいとする国民意識の高まり)

- ・ 上述のとおり、国民皆年金が実現した昭和36年からすでに半世紀近くが経過するなど、年金制度はまさに成熟の時代を迎えていると言える。

こうした中で、年金制度に対する信頼を回復するためには、まずは昨今の年金記録問題等の制度運営上の問題への対処を着実に図ることが必要である。これに加え、制度的な対応としても、保険料を真面目に納めた人に対して、納めた保険料をできる限り年金支給に結びつけられるようにすべきという国民からの要請にどう応えていくかという点について検討する必要がある。

(これまでの制度の積み重ねを踏まえた見直しの必要性)

- ・ 公的年金制度は、国民の間に定着し、国民生活にとってなくてはならないものとなっている。また、そもそも保険料を長期間にわたり納付することによって給付が生涯行われる仕組みであり、見直しを行う場合には非常に長期間にわたる移行措置が必要となる。よって、こうした公的年金制度の見直しを考えるに当たっては、白紙からの議論ということは非現実的であり、税方式の導入も含め、制度見直しによる効果がどのように及ぶのかなどの観点からの慎重な検討が不可欠である。

(社会保障制度全体の見直しとの整合性)

- ・ 無年金・低年金問題への対応に当たっては、非正規雇用対策等の雇用政策や生活保護等の低所得者対策などとも密接に関連するものであり、年金制度のあり方を考える際には、これら関連する施策を始めとする社会保障制度全体の見直しと足並みを揃えて、一体的に見直しを進めていく必要がある。

- 年金部会では、上記のような見地に立って、平成16年改正以後に各方面から指摘されている課題について以下のとおり議論を進めてきた。

2. 低年金・低所得者に対する年金給付の見直し

[総論]

- 平成16年改正後の残された課題である低年金・低所得者への対応を年金制度内で行うことは、公的年金制度の維持につながり、国民の信頼確保に資することもできるものである。

ただし、年金制度内でこうした措置を講ずるに当たっては、保険料の納付意欲や世代間・世代内の公平へ悪影響を及ぼしてはならず、モラルハザードが生じかねない方策を採用することは厳に慎むべきである。

- 低年金・低所得者への対応を検討するに当たっては、i) 現行制度では満額年金を受給できない者に対して、できる限り満額年金の受給に近づけるようにする考え方と、ii) 低所得で生活に困窮する者に対しては、満額年金を超えても所得保障を行う考え方がある。

[各論]

- 上記i)の考え方の具体策としては、給付時の対応として、基礎年金において、低年金者に対し、一定額を保障する「最低保障年金」の創設が考えられる。また、拠出時の対応として、現行の保険料免除制度（保険料について満額の納付を義務づけ、申請に基づき所得に応じて保険料を免除するが、保険料相当分の給付を減額する制度）を原則廃止して、保険料拠出時に所得に応じて保険料の一部を軽減し、軽減された後の保険料納付を求める一方、軽減された分を公的に支援（当該期間についても、年金額計算上は保険料納付済期間に準じた取扱い）する「保険料軽減支援制度」の創設が考えられる。

（最低保障年金について）

- 最低保障年金については、滞納者であっても受給資格期間さえ満たせば一定額の年金を受給できることとなり、受給資格期間を超えて保険料を納付する意欲に対する悪影響が大きいと考えられるため、こうした課題への対処を図る工夫が必要となる。

（保険料軽減支援制度について）

- 保険料軽減支援制度については、所得に応じた保険料で満額の基礎年金を受けられる仕組みであり、社会保険方式の基本は踏まえた案であると考えられる。また、少なくとも保険料を納めた期間のみが満額年金の基礎となることから、最低保障年金のようなモラルハザードが生じることはないのではないかと考えられ

る。

この制度を導入すれば、将来に向けては、滞納さえなければ満額の基礎年金を受給できるようになるが、過去に保険料の免除を受けたことから現在低年金となっている者への対応とはならない。また、給付時に低所得で生活に困窮している者については満額の基礎年金を受給できればそれで十分なのかという問題や、給付時に高所得・高資産となった者に対して軽減された期間を含め満額の基礎年金を支給することが適当なのかという問題は残る。

また、導入する場合においては、支援を行う基準となる所得は世帯単位で考えるべきではないかといった論点について検討が必要であり、また、現行の国民年金の保険料免除基準は国民健康保険等と比べて比較的高い所得層の範囲にまで免除を及ぼしていることから、実務面の対応可能性も視野に入れつつ、保険料軽減支援の基準にそのまま適用することの可否について慎重に検討する必要がある。

- 国民年金制度においては、所得捕捉の問題を克服して、定額拠出・定額給付の仕組みから所得に応じて保険料を負担し、その負担に応じた年金を受給する所得比例年金制度に移行することが制度発足当初からの課題であった。しかしながら、現在の公的年金制度を巡る状況においては、低年金・低所得者への対応として、保険料軽減支援制度について検討する意義があると考えられる。この場合においても、所得捕捉の問題は公平性の観点からさらに改善を図る必要がある。

- なお、この保険料軽減支援制度については、
 - ・ 被用者でありながら第1号被保険者となっている者の中には、満額の基礎年金を受給できたとしても、結局、生活保護の受給者となり、ミーンズテストが避けられないケースも考えられるのではないかと、
 - ・ 拠出時に支援を受けながら年金受給時に高所得者となった場合にどうするか、
 - ・ 自営業者等の所得捕捉が十分でなく、いわゆるクロヨン問題が指摘される中で、第1号被保険者の中で税を媒介とした所得再分配が適切に行われるか、
 - ・ 制度導入直後より積立金が積み上がることとなるのではないかとといった理由から、導入に慎重な意見もあったところである。

(単身低所得高齢者等加算について)

- 次に、上記ii)の考え方の具体策として、基礎年金の額が満額であるか否かにかかわらず、著しく所得の低い単身高齢者等の基礎年金に加給金を加算する「単身低所得高齢者等加算」の創設が考えられる。

基礎年金は、個人単位で制度設計がなされているため、単身世帯は夫婦世帯の

半分の年金額となる一方で、生活費については必ずしも単身世帯が夫婦世帯の半分とはならない。このため、単身世帯は夫婦世帯に比べて概して厳しい経済情勢に置かれていることも踏まえ検討を進めていくべきである。この場合、この制度の対象者の範囲についても併せて検討すべきである。

また、単身低所得高齢者等加算については、低年金・低所得者への対応という観点からは即効性があるのではないかと考えられる。ただし、単身低所得高齢者等加算のみを導入したとしても、もともと低年金である者はこの加算だけで十分な基礎年金を受給できない場合もある点に十分留意する必要がある。

検討に際しては、様々な解決すべき課題があることに十分留意する必要がある。すなわち、単身低所得高齢者等加算を導入する場合には、基礎年金本体と併せて満額年金を超える給付を行う場合も出てくることから、給付水準や所得基準をどのように考えるべきか、また、生活保護との関係をどのように考えるかといった論点について整理することが必要である。さらに、保険料の滞納期間が長い者に対しても、加給金を加算するべきか、滞納期間に応じて加算額に差をつけるべきかといった論点についても整理が必要である。

なお、諸外国では、低所得者層への所得保障施策として、税財源を活用して年金制度の補完的役割を担う仕組みを整備し、年金実施機関で一体的に運営しているような例もあることから、検討の上で参考とすべきである。

（税方式について）

- 無年金・低年金問題を解決するために、基礎年金を税方式に転換するという考え方もあるが、これについては、老後に向けて自ら備えるという基本的な考え方を損なわないような工夫が可能かといった論点や、移行措置をどうするのか、9～33兆円の巨額の財源をどう確保するかといった論点について、中長期的な視点で引き続き議論を行っていくべきである。

（その他）

- 以上の低年金・低所得者に対する年金給付の見直しに併せて、クローバックなど高所得者に対する年金給付の扱いについて、世代間・世代内の公平性や年金給付の権利性の観点、年金課税との関係も踏まえつつ、更に検討を進めるべきである。
- 現在、生活保護制度においては、年金受給者は、年金額全額が収入認定され、その分の生活保護費が減額されることとなっているが、この仕組みについて、現役時代に年金保険料を納付していたことを評価した方が良いとの意見があった。

- 障害基礎年金については、その水準を引き上げることについて各方面から指摘を受けているが、多額の費用が必要など様々な解決すべき課題がある。この問題は、障害者の所得保障をどのように行うかという問題であり、障害者自立支援法の抜本的な見直しを含めた障害者施策全体の見直しの議論と密接に関係していることから、その議論の動向を踏まえる必要がある。

3. 基礎年金の受給資格期間（25年）の見直し

- 基礎年金の受給資格期間（25年）は、20歳から60歳までの間、被保険者として40年間の保険料納付義務が課されている年金制度において、受給資格期間を満たす動機付けとして被保険者の保険料納付意欲を高める役割を担うとともに、老後生活のための一定の年金額を保障するという最低保障的な機能を担っている。
- 受給資格期間の算定に当たっては、保険料免除期間や合算対象期間（外国居住期間や基礎年金導入までの任意加入期間など）を幅広く算入し、一定の者に対しては70歳までの任意加入制度を設けるなど、要件を満たすための様々な配慮措置が講じられており、この結果、個々のケースで見ると、受給資格期間を満たせずに無年金となるのは、相当長期にわたる未納（15年以上）がある場合にほぼ限定される。
- この受給資格期間は、一定の年金額を保障するという最低保障的な機能があるものの、納付した保険料はできる限り年金給付に結びつけられるようにすべきであるという国民意識の高まりを踏まえ、無年金者対策として、思い切った短縮を検討すべきであるとの要請が強まっていることについて認識する必要がある。この受給資格期間の短縮については、滞納者を中心として保険料納付意欲の低下に結びつかないか、また、年金財政にどのような影響を与えるのかといった点に十分留意して判断する必要がある。

仮に短縮するとしても、諸外国の例や60歳の強制適用終了時点から最大10年間任意加入が可能であることなども踏まえれば、例えば10年程度とすることも考えられる。

また、いずれにせよ年金制度は40年加入が義務であり、年金加入が老後の生活保障にとって重要であることについて、引き続き周知・広報を図ることが重要である。
- また、受給資格期間は一定額の年金を確保するための措置でもあることから、大幅な短縮を図る場合には、現在行われている納付勧奨の徹底、適用・徴収対策の強化等の納付環境の整備の状況も踏まえつつ、別途検討される最低保障機能の強化のあり方や時効後においても保険料を納付することができる事後納付の導入の議論と併せて総合的に判断する必要がある。
- なお、受給資格期間を単純に廃止することは、我が国の年金制度が世代間扶養の考えに基づき賦課方式で運営されていること、年金制度に1月だけ加入した者

に月額138円(66,000円÷480月)の年金を支給するなど老後の所得保障に値しない低額の年金給付を増やし、行政コストの増大につながることを考慮すると、適当でない。

また、受給資格期間の見直しについては、外国人の年金受給にも関連することに留意すべきとの指摘があった。

4. 2年の時効を超えて保険料を納めることのできる仕組みの導入

- 時効期限である2年そのものを延長することについては、権利義務関係を早期に確定させ、いたずらに債権管理の事務を増大させないといった時効制度の趣旨や、他の社会保険制度との均衡にかんがみると、困難である。
- 保険料を納めやすくすることにより、無年金・低年金を防止する観点から、納付意欲への影響等を考慮しつつ、時効後においても保険料を納付することができる事後納付の仕組みの導入を積極的に検討すべきである。
- 事後納付を認める期間をどの程度に設定することが望ましいかという点については、
 - ① 現行の免除期間に係る保険料追納期限が10年であることや、60歳の強制適用終了時点から最大10年間任意加入が可能であることとの均衡を考慮し、事後納付の期間も10年間程度に設定する
 - ② その時々になめられた保険料で年金給付を賄うという年金制度の趣旨を踏まえれば、事後納付の期間を長期化させることは適当でなく、また、納付額が著しく多額とならないようにするという点も考慮し、事後納付の期間を5年間程度に設定する
 - ③ 低年金・低所得者対策として保険料軽減支援制度の導入を図れば、納付額が多額となる問題はある程度改善されることとなるため、当初は5年間程度に限定した上で、当該制度の導入と併せて事後納付の期間を10年間に拡大するといった選択肢が考えられる。
- いずれにせよ、事後納付の仕組みを検討するに当たっては、上述のとおり、最低保障機能の強化や受給資格期間の見直しの議論と密接に関係することから、これらと併せて総合的に検討する必要がある。

5. 国民年金の適用年齢の見直し

- 大学進学率の上昇の状況を踏まえ、また、保険料の納付率の向上を図る観点から、現行制度では20歳から60歳までとされている国民年金の適用年齢を変更することについて、その変更が制度へ与える影響を精査した上で、引き続き検討することが適当である。
- その際、例えば国民年金の適用年齢を25歳から65歳までに引き上げること
も選択肢であると考えられるが、20歳から24歳までについては障害年金が給
付されなくなるため、別途その期間中について障害者の所得保障のための措置を
講ずる必要があるという問題が生じる。
- このような障害年金の問題を勘案すれば、20歳から24歳までの者は引き続
き適用対象とした上で、一律納付猶予扱いとすることも検討すべきである。
この場合には、現在、国民年金は20歳から60歳までの40年間の保険料納
付で満額年金を支給するという制度設計であるが、40年という現行加入期間を
超える期間の年金額への反映をどのようにするかという点を検討することが必
要である。
- なお、国民年金の適用年齢を20歳（又は18歳）から65歳までとし、その
間で40年納付すればよいこととするとも考えられるが、個々の被保険者が保
険料を納めていない期間について、「納付しなくてもよい期間（強制徴収不可）」
「納付すべきなのに納付していない期間（強制徴収がありうる期間）」との区分
をどのようにつけるのか、仮に区分ができたとして、それぞれの期間中に発生し
た障害に係る障害年金の取扱いをどうするのかなど難しい問題があると考えら
れる。

6. パート労働者に対する厚生年金適用の拡大等

○ パート労働者のうち現在第1号被保険者として位置付けられている者について、厚生年金の適用拡大を進めることにより、報酬比例部分を含めた年金権の確保を図ることが可能となる。これは、低所得者に対する所得保障の充実という意味において、基礎年金の最低保障機能の強化と同様の効果をもたらすものであり、また、基礎年金での対応を必要最小限のものとする効果も有している。したがって、厚生年金の適用拡大については、年金制度全体の見直しと一体的に検討を進めていく必要がある。

○ ただし、低所得のパート労働者への適用拡大をする場合、現行の標準報酬月額の下限（98,000円）の引下げが必要となるが、この場合、国民年金の第1号被保険者（平成20年度で月額14,410円の保険料負担）が基礎年金しか受給できないことに対し、それよりも低額の保険料負担で厚生年金も併せて受給できるというアンバランスが生じることが懸念される。

この点について、現行の第1号被保険者である被用者を雇用する事業主に事業主負担分だけの保険料納付を求めることにより、このアンバランスを避けることを検討すべきではないかとの意見もあった。

○ こうした問題を勘案すれば、パート労働者に対する厚生年金適用の拡大については、まずは、被用者年金一元化法案の早期成立を図るとともに、将来、保険料軽減支援制度が導入されるなど基礎年金の最低保障機能の本格的な強化が図られるなどといった制度環境が大きく変化した際に、更なる適用拡大を検討すべきである。

この場合、適用拡大は年金財政にとってマイナスの影響を及ぼす可能性があるが、それを補填する費用をどうするかという点についても検討する必要がある。

○ なお、第3号被保険者の取扱いは、パート労働者の取扱いと密接な関係があり、これらについては、当部会でも今まで様々な議論がなされてきた。平成16年改正に向けた議論では、適用拡大については基本的に行うべきとされ、また、第3号被保険者については、具体的な見直し案に対しては様々な意見が出されたが、適用拡大等により第3号被保険者の範囲を縮小していく方向性については一致したという経緯がある。

その上で、平成16年改正により、第2号被保険者が納付した保険料は夫婦で共同で負担したものとみなす旨の規定を法律上明記した上で、第3号被保険者期間についての厚生年金の分割制度が導入された。また、現在国会に提出されてい

る被用者年金一元化法案が成立すれば、適用拡大によって第3号被保険者の範囲は縮小することとなる。

今後、更なる適用拡大を検討する場合には、第3号被保険者の範囲を含む第3号被保険者制度のあり方について併せて議論する必要がある。

○ 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代行徴収することについては、慎重に検討していく必要がある。

検討に際しての留意点としては、

- ・ 事業主に代行徴収の義務を課すのか、任意の制度とするのか、
- ・ 低い賃金から定額の保険料を天引きすることは可能か、
- ・ 事業主と社会保険庁との間で保険料の納付事務を円滑に進めることが可能か、
- ・ 雇用期間の短い者についても、事業主に保険料を徴収させることが現実的か、
- ・ 事業主の徴収コストについて誰が負担するのか、

といったものが挙げられる。

7. 育児期間中の者の保険料免除等

- 厚生年金保険においては、次世代育成支援の観点から、子が3歳に到達するまでの育児休業等の期間中の保険料免除等の措置が設けられており、保険料免除期間に係る給付の財源については、被保険者が就労を継続し、労働の担い手となることを積極的に評価して、厚生年金保険制度内で拠出された保険料によってすべて賄われている。一方、国民年金においては、次世代育成支援の観点からの措置は設けられていない。
- 少子化対策は、政府として重点的に取り組むべき喫緊の課題となっており、世代間の扶養の仕組みである年金制度においても、その一環として、被用者年金の被保険者のみに限られている次世代育成支援策の対象を拡大し、出産・育児を行う者について普遍的に適用される仕組みとすることについて、更に検討を進めるべきである。
- ただし、「普遍性」を特質とする公的年金における育児支援策の拡充については、支援の必要性のない・少ない者まで対象となり、政策コストは巨額となる一方、少子化対策への効果や対象者個々人への効果は不明・限定的なものになってしまうことに十分留意が必要である。
- 対象は国民年金加入者（第1号被保険者）のみか被用者年金加入者まで含むのか、どの程度の期間について負担を免除するのか、全額か一部か、定額か定率か、事業主負担の扱いをどうするのか、子どもの数に応じて差をつけるのか、一人の子どもにつき負担を免除するのは両親ともか片親（母親）のみかなど、制度の細部については論点が多いことから、今後更に検討を進めるべきである。

8. 在職老齢年金の見直し

- 60歳台前半の者に対する在職老齢年金（低在老）については、旧来退職による稼働能力の喪失を年金の支給要件としていた仕組みの例外措置として、低賃金者に限って年金の一部支給を行うこととしたという経緯がある。

しかしながら、年金の支給開始年齢に到達しているにもかかわらず、働くことによって年金が支給停止されることは納得できないという国民感情がある中で、現行制度に対する信頼性を確保するという観点からは、支給停止の基準を緩和することなどが考えられ、これについて引き続き検討すべきである。

- ただし、この在職老齢年金の見直しを行うことで、どの程度の雇用促進効果があるか、また高齢者の所得水準の向上がどの程度図られるかについては、これまでの累次の改正による効果も既に一定程度現れていると考えられることから、それほど期待できないのではないかという意見があった。

- 仮に見直しを行う場合には、年金制度が成熟し、保険料負担の実績に基づく給付を求める傾向が強まっていることに配慮する必要がある。その一方で、60歳台前半の年金は、支給開始年齢の引上げにより、2030年度までに廃止されるため、結果として特定の世代のみを対象とした見直しとなることにも留意する必要がある。このことから、現役世代の負担との均衡や年金財政への影響を踏まえつつ、支給停止の開始点である28万円を一定程度緩和することも考えられる。

- なお、在職老齢年金の支給停止率（現行は賃金2の増加に対して年金1を停止する仕組み）を緩和することについては、高所得者ほど改善効果が大きくなるため、適切でない。

- 見直しを行う場合における財源については、保険料負担で対応する場合には、年金財政の均衡を保つため、保険料負担を引き上げるか給付水準を引き下げるかが必要となるが、現行の給付と負担の枠組みでは保険料率の上限と所得代替率の下限が固定されていることにかんがみれば、標準報酬月額の上限の見直しなどの別途の財源対策が必要である。

（「9. 標準報酬月額の上限の見直し」参照）

9. 標準報酬月額の上限の見直し

- 今回の見直しにより、新たに保険料財源が必要となるものについては、保険料負担が上がるか所得代替率が低下することとなり、現行の平成16年改正の年金財政フレームを逸脱することになるので別途の財源対策が必要となる。
- また、現行制度においては、著しく所得の高い者であっても、標準報酬の最高等級に対応する保険料負担しか求められておらず、拠出能力に応じた負担という厚生年金保険料の応能原則が必ずしも貫徹されていない。
- こうしたことから、標準報酬の上限を超える高所得者に、実際の報酬に見合った保険料の負担をしてもらうため、現行の標準報酬の上限を超えた分についても特別に保険料負担を求めることを検討すべきである。
- この場合、現行の標準報酬の最高等級はその下の等級と比べて多くの被保険者が該当している現状や健康保険制度においては平成19年4月から上限が98万円から121万円に引き上げられたことに留意しつつ、どの程度の保険料負担を求めるべきか考えることが必要である。
- ただし、新たに負担を求めることとした保険料について、現行の算定式の下で給付に反映させた場合には、現役時代の所得格差を年金支給にそのまま持ち込むこととなり、過剰給付との指摘を招くおそれがあるため、米国の公的年金のように給付への反映の仕方に一定の工夫が必要であると考えられる。

10. おわりに

- 上述の各種見直しにより追加的な費用が必要となる場合、その費用を保険料負担により対応するか、税財源で対応するかは重要な検討課題である。
- このうち、保険料財源により対応するものについては、保険料負担が上がるか所得代替率が低下することとなり、現行の平成 16 年改正の年金財政フレームの見直しが必要となるため別途の財源対策が必要となる。この場合、平成 16 年改正の年金財政フレームの範囲内で何らかの給付抑制を行うか、保険料の増収等の措置を講ずるために既存の枠組み以外の特別な保険料を徴収すること等新たな保険料負担を求めることを検討する必要がある。
- 一方、税負担により対応するものについては、年金受給者を含め国民全体で費用を負担することになることについて国民に明確に認識していただいた上で、その是非を国民に判断していただく必要がある。その上で、どのようにして財源を確保するかが問題となるが、一定程度の税財源が必要となることが予想されるため、その実施時期については実際には消費税を含め税制の抜本改革を通じた安定財源の確保を展望した上で決定されることとなるものと考えられる。
- さらに、上述の改革を実現するに当たっては、国民生活に直接関わる重要な問題であることから、国民的な理解を得ながら、議論を進めていくことが重要であり、そのために様々な場で議論が行われることが必要である。