

基礎年金の最低保障機能の強化について

基礎年金の最低保障機能の強化の方向性については、以下の2つの考え方がある。

(1) できる限り満額の基礎年金を支給しようとする方向性（年金額の最低保障）

⇒ 現状において低年金となっている要因を分析した上で、年金制度としての対応が可能かどうか検討する必要がある。

【① 65歳前からの繰上げ受給による減額】

- ・ 繰上げ受給については、本人の選択に基づくものであり、制度的な対応は困難。

【② 滞納】

- ・ 保険料納付の義務を果たしていない滞納者についてまで、満額年金を保障しようとすることは年金制度の根幹をゆるがしかねず、こうした者への対応は困難。⇒ 未納・未加入対策の実施により、運用上の改善を図ることが適当。

【③ 任意未加入】

- ・ 60年改正以後、基本的には任意加入期間制度を廃止する方向で見直し実施済み。

【④ 免除】

- ・ 低所得により保険料の免除を受けている者については、国庫負担分（現行3分の1）しか支給されないが、そのことの責任が本人にあるとは言えない。⇒ 『保険料軽減支援制度』

(2) 状況に応じて満額を超える基礎年金を支給しようとする方向性（最低生活水準の保障）

- 基礎年金によって、最低の生活水準を保障しようとする場合には生活保護制度との関係が問題となる。
- 単身世帯は夫婦2人世帯の半分の年金額であるのに対し、1人当たりの消費支出は単身世帯のほうが大きいことから、単身で著しく低所得である点に着目して、年金額に一定の加給金を加算することが考えられるのではないか。⇒ 『単身低所得高齢者加算』

所得保障施策における基礎年金の位置づけ

① 基礎年金の水準の位置づけ

- ・ 基礎年金の水準は、老後の生活の基礎的部分を保障するものとして決定されている。
- ・ 基礎年金は老後の生活の全部を支えるものではなく、老後に備えた個人の貯蓄や私的年金等の自助努力もまた、老後の生活を支える重要な手段である。

「・・・公的年金は老後の所得保障の柱であり、老後の生活のたしかな支えとならなければならない。しかし、公的年金は老後の生活の全部を支えるものではない。（中略）働ける間の稼働収入はもちろんのこと、老後に備えた個人の貯蓄や私的年金、資産収入、それから親族扶養もまた老後の生活を支える重要な手段である。しかも基礎年金は公的年金の全部ではなく、一階部分の年金であり、サラリーマンのみならず自営業者にも共通する年金である。」（新年金法 吉原健二著 より抜粋）

② 国庫負担の意義

- ・ 社会保険方式の公的年金制度は、事業主及び被保険者の拠出する保険料を主たる財源とするものであるが、公的年金制度の運営についての国の責任の具体的表明として、給付水準の改善、保険料負担の軽減などの観点から、費用の一部に対して国庫負担を行っている。
- ・ また、昭和60年改正において、
 - ① 基礎年金が老後等の保障の基本的部分にあたり、この部分に対して、一般財源により負担する必要性が高いこと
 - ② 報酬比例の年金の部分についても国庫負担を行うことは、年金額の高い者ほどより多くの国庫負担を受けることになるという批判があったこと
 - ③ 基礎年金導入以前、制度ごとにバラバラの国庫負担率となっていたことに対し、制度間格差の観点から是正が求められていたことから、全国民共通の基礎年金に国庫負担を集中した。

※ 我が国の公的年金制度は、社会保険方式を基本とし、無業者や低所得者など保険料負担が困難な者も含めすべての国民に年金保障を及ぼす「国民皆年金」を実現。こうした中、社会保険料に加え、国庫負担を組み合わせることにより、低所得者でも負担できる保険料水準に抑えるとともに、保険料負担が困難な者に一定の給付を保障する制度（免除制度）の実施を可能としている。

基礎年金の給付水準 改定経緯

- 昭和60年改正による基礎年金制度の導入後、平成6年改正までは、基礎的消費支出の状況等を勘案して政策改定を実施。 *なお、平成6年改正では、65歳以上単身無業者ではなく全世帯の伸びを勘案する方法に変更。
- 平成12年改正以降は、消費者物価上昇率に対応して改定。
- 平成16年改正で、新規裁定者は原則として賃金上昇率、既裁定者は原則として物価上昇率により、自動的に毎年度改定される仕組みとしつつ、マクロ経済スライドを導入し、2023年度までの間、給付水準を調整。

改正年	金 額	設定の考え方
昭和60年	600,000円 (月額50,000円)	65歳以上の単身無業の者の基礎的消費支出などを勘案して設定。 (参考) 65歳以上単身無業の基礎的消費支出(推計額) 47,600円
平成元年	666,000円 (月額55,500円)	65歳以上の単身無業の者の基礎的消費支出などを勘案して改定。 (参考) 65歳以上単身無業の基礎的消費支出(推計額) 53,100円
平成6年	780,000円 (月額65,000円)	全世帯の消費水準の伸び、全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び等を総合的に勘案して改定。 (参考) 全世帯の消費水準の伸び: 17.4% 全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び: 16.6%
平成12年	804,200円 (月額67,017円)	消費者物価上昇率を勘案して改定。 (参考) 消費者物価上昇率: 3.1% 全世帯の消費水準の伸び: 0.6% 全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び: 1.5%
平成16年	780,900円 *本来水準 (月額65,075円)	(本来水準) 消費者物価上昇率を勘案して改定。 (参考) 消費者物価上昇率: Δ 2.9% 全世帯の消費水準の伸び: Δ 6.1% 全世帯の1人当たり基礎的消費支出の伸び: Δ 8.8%
	794,500円 *物スラ特例 (月額66,208円)	(物価スライド特例水準) 消費者物価上昇率を勘案して改定するが、物価スライド特例法により、平成11~13年の消費者物価の下落分を据え置いたもの。 (参考) 平成11~13年の消費者物価上昇率: Δ 1.7% *平成17年度以降は、新規裁定者は原則として賃金上昇率、既裁定者は原則として物価上昇率に基づき自動的に改定。2023年度までマクロ経済スライドで調整。

社会保障の機能強化のための追加所要額(試算)

(社会保障国民会議及び「子どもと家族を応援する日本」重点戦略に基づく整理)

※下記の追加所要額に加え、基礎年金に係る国庫負担割合の2分の1への引上げ分(消費税率換算1%程度(2009年度で2.3兆円))が必要となる。

	改革の方向性 (新たな施策)	2015年度	
		必要額 (公費ベース)	消費税率換算
基礎年金	○税方式を前提とする場合	約12~28兆円	3 1/2~8 1/2%程度
	○社会保険方式を前提とする場合 低年金・無年金者対策の強化 ・最低保障機能の強化 ・基礎年金額の改善 ・受給権確保に係る措置の強化 (免除の活用、厚生年金適用拡大、強制徴収) 等	約2.6兆円	1%程度
医療・介護	医療・介護の充実強化と効率化を同時に実施 急性期医療の充実強化、重点化、在院日数の短縮化 (スタッフの充実等) 機能分化・機能連携による早期社会復帰等の実現 (地域包括ケア、訪問介護・訪問看護・訪問診療の充実等) 在宅医療・介護の場の整備とサービスの充実 (グループホーム、小規模多機能サービスの充実等) 等	約4兆円	1%程度
少子化対策	親の就労と子どもの育成の両立を支える支援 (3歳未満児の保育サービスの利用率 20%→38~44%) (学齢期(小1~3年生)の放課後児童クラブ利用率 19%→60%) (出産前後に希望どおりに継続就業でき、育児休業を取得 (第1子出産前後の継続就業率38%→55%)) すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組 (望ましい受診回数(14回)を確保するための妊婦健診の支援の充実) 等	約1.3~2.1兆円	0.4~0.6%程度
合計	○税方式を前提とする場合	約17~34兆円	5~10%程度
	○社会保険方式を前提とする場合	約7.6~8.3兆円	2.3~2.5%程度
社会保障の 機能強化に加え 基礎年金の 国庫負担割合 引上げ分を加味	○税方式を前提とする場合		6~11%程度
	○社会保険方式を前提とする場合		3.3~3.5%程度

(注1)「社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」、「社会保障国民会議における検討に資するために行う医療・介護費用のシミュレーション(B2シナリオ)」等に基づく。経済前提は「ケースⅡ-1(医療の伸びはケース①)」を用いた。

(注2)少子化対策に係る追加費用については、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略において示した次世代育成支援の社会的コストの推計を基に、現行の関連する制度の公費負担割合を当てはめて算出した。なお、ここには児童手当等の経済的支援の拡充に要する費用は計上していない。

「社会保障国民会議 最終報告」―抜粋―

平成20年11月4日

2 これからの社会保障～中間報告が示す道筋～

3 社会保障機能強化のための改革

(3) 高齢期の所得保障

高齢期の所得保障は、自らの勤労所得・財産所得・年金所得の適切な組み合わせが基本になるが、現実には公的年金が高齢期の所得保障の柱となっている。改めて言うまでもなく、公的年金制度の長期的な安定・給付水準の確保は重要な課題である。

① 公的年金(基礎年金)の財政方式

基礎年金制度の財政方式については、平成21年度からの基礎年金国庫負担の1/2への引き上げ実施を前提に、基礎年金制度の財政方式について、現行社会保険方式、現行社会保険方式の修正案、税方式(複数案)について、客観的・中立的な定量的客観的・中立的な定量的シミュレーションを実施し、関連資料(バックデータ)とともに公表した。

建設的な制度改革論議を行うためには、共通の土台となる客観的・実証的データに基づく議論が不可欠。このシミュレーション結果がそのような「共通の土台となる基礎資料」として活用され、基礎年金の財政方式に関する議論がさらに深まることを期待する。

② 未納問題への対応

未納はマクロ的には年金財政に大きな影響を与えるものではないが、未納の増加(とそれによる無年金者・低年金者の発生)は、皆年金制度の理念を脅かす大きな問題。未納者の属性を分析し、

- ・低所得者についての免除制度の積極的活用
- ・非正規雇用者・非適用事業所雇用者への厚生年金適用の拡大・雇用主による代行徴収
- ・確信的不払者(多くは中高額所得者)に対する強制徴収の実施

などの属性に対応した実効ある対策を早急に実施することが必要である。

③ 無年金・低年金問題への対応

現行の納付率で将来無年金者が大きく増大することは考えにくいとはいえ、将来にわたって継続的に高齢者の一定割合(約2%)の無年金者は発生。未納対策の徹底とともに、最近増加しつつある生活保護受給者の状況にもかんがみ、基礎年金の最低保障額の設定、弾力的な保険料追納等の措置を検討すべきである。

4 社会保障の機能強化に向けて

(中略)

基礎年金制度については、財政方式を巡る議論があることから、国民会議では、現行社会保険方式による場合と税方式による場合のそれぞれについて定量的シミュレーションを行った。中間報告でも述べたが、建設的な制度改革議論を行うためには共通の土台となる客観的・実証的データに基づく議論が不可欠であり、このシミュレーション結果がそのような「共通の土台となる基礎資料」として活用され、基礎年金の財政方式に関する議論がさらに深まることを期待するものである。

平成16年の制度改革の効果により現行基礎年金制度の財政は安定しており、シミュレーション結果からは、免除者の増大や納付率低下がマクロの年金財政に与える影響は限定的であることが示された。いわゆる未納問題は現行制度最大の問題であるが、それはマクロの年金財政の問題というよりは、未納の増加(とそれによる無年金者・低年金者の発生)が皆年金制度の理念を脅かし、将来の低年金者・無年金者の増大によって国民皆年金制度の本来機能である「全ての国民の老後の所得保障」が十全に機能しなくなることがより大きな問題であり、その観点から、非正規労働者への厚生年金適用拡大や免除制度の積極的活用などの未納対策の強化、基礎年金の最低保障機能の強化等が大きな課題となる。

(中略)

これに、基礎年金国庫負担を 1/3 から 1/2 に引き上げるために必要な費用を加えれば、社会保障の機能強化のために追加的に必要な国・地方を通じた公費負担は、その時点での経済規模に基づく消費税率に換算して、基礎年金について現行社会保険方式を前提とした場合には2015年に3.3～3.5%程度、2025年に6%程度、税方式を前提とした場合には2015年に6～11%程度、2025年で9～13%程度の新たな財源を必要とする計算になる(経済前提Ⅱ—1(医療の伸び率ケース①)、医療・介護 B2 シナリオの場合)。

(中略)

社会保障制度を将来にわたって持続可能なものとし、同時に必要な機能の強化を実現していくために、今回のシミュレーションの対象でない障害者福祉等を含め、あるべき給付・サービスの姿を示し、それを実現していくための改革の全体像を明らかにしながら、必要な財源を安定的に確保していくための改革に真剣に取り組むべき時期が到来している。

速やかに社会保障に対する国・地方を通じた安定的財源確保のための改革の道筋を示し、国民の理解を得ながら具体的な取組に着手すべきである。

「社会保障国民会議 第一分科会中間とりまとめ」—抜粋—

2. 社会保障制度と経済活力

(2) 現役世代の活力の維持・増大

④就労促進政策

(中略)

高齢者の就労促進については、日本の高齢者の就業意思が極めて高い中で、高齢者の雇用を阻害すると考えられる要因として、定年制や在職老齢年金による就労調整が挙げられる。これらが持つ就労を過度に抑制する機能を見直し、働き方に中立的な制度となるよう検討する必要がある。年金の支給開始年齢引き上げに対応して、年金が65歳支給になる時点では、定年年齢もそこまで引き上げることなども含めて検討すべきである。またすくなくとも65歳までは雇用が確保される条件を早急に整備しなければならない。年金についていえば、例えば、個々人が受給年齢を選択でき、働くときは年金を休止できるスウェーデン方式を参考に、いつ引退しても、受給月額調整により、年金の総受取額が変わらないような仕組みが考えられる。

(中略)

⑤働き方に中立的な社会保険制度等の確立

上述の雇用政策と年金政策が連動するように、年金制度を働き方と中立的なものにする必要がある。このうち個人の就業行動に与える影響については、すでに高齢者の就労を抑制するような年金制度を就労と中立的にすべきことを指摘したが、企業側の雇用行動を歪めている点も見過ごせない。とくに企業にとって社会保険制度上コストが低くなるために非正規雇用の増加につながったり、社会保険の非適用事業所に雇用されているために厚生年金などの適用を受けられない労働者も少なくないということは懸念される場所である。

このことは正規雇用者と非正規雇用者の格差を固定することにもなっているため、非正規雇用者への年金保険や雇用保険の拡大を早急に進めるべきである。また、非正規雇用者の老後所得の保障という観点からも非正規雇用者に対する被用者年金適用の拡大が重要であることはいうまでもない。この点については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。

(中略)

3. 高齢期における所得保障の在り方

(1) 基本的考え方

上述のように、日本の高齢者の高い就業意欲を活かし、働きたい人は、年齢にかかわらず、自ら希望する働き方で働ける社会を作り上げていくことが不可欠である。これにより、高齢期の所得確保・保障について、勤労所得、財産所得、年金所得の適切な組み合わせが可能となる。具体的には、我が国経済社会の在り方と整合する形で、「自助」による所得確保を基本に、「共助」である年金が大きな役割を果たす。そして、生活保護が「公助」として、最後の支えとなる。

(2) 高齢者世帯の所得と年金の果たしている役割

65歳以上の高齢者世帯の年間所得を見ると、100万円未満が2割弱、300万円未満が6割となっており、貯蓄を見ると4000万円以上の世帯が2割弱を占めるものの、300万円未満の世帯も約1割ある。たしかに高齢者の現役時代と比較した可処分所得の比率は、日本では他のOECD諸国に比べ「平均的」には高くなっているが、勤労収入の有無や、税、社会保険料の所得再分配機能の低さなどから、他国と比して大きな所得格差があり、とりわけ75歳以上高齢単身女性に低所得が多い。

高齢者世帯の6割が年金収入だけで生活しており、平均所得で見ても、高齢者世帯の収入の7割が年金となっているなど、年金は高齢者生活の中核と位置付けられている。

一方、生活保護を受ける高齢者は増加しているが、その保護率（割合）は2%前後と、それほど高くはなっていない。年金が高齢者の生活の中核になっている現状を踏まえれば、基礎年金水準の所得すら得られていない高齢者の生活保障をどう考えるかは重要な問題であることは間違いない。年金制度における対応とともに、現行生活保護制度についても、諸外国の例なども参考に、より柔軟に適用できるような対応を検討することも必要であろう。

(中略)

4. 公的年金制度のあり方

(1) 公的年金制度について考える意味

(略)

(2) 公的年金制度に関する定量的なシミュレーション

(略)

(3) 公的年金制度の財政方式のありかたについて

上述の財政シミュレーションなども踏まえて、年金の財政方式については、税方

式、社会保険方式、それぞれのメリット、デメリットを考え、最終的には医療、介護、福祉等分野への財源確保も踏まえたうえで、国民の選択に委ねられるべきである。

(i) 税方式のメリットとデメリット

税方式のメリットとしては、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、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、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、といったことがあげられる。

(ii) 社会保険方式のメリットとデメリット

社会保険方式のメリットとしては、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、といったことがあげられる。他方デメリットとしては、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、といったことがあげられる。

(iii) 費用の移転問題をどう考えるか

年金の財政方式を税方式化する場合、経済主体間のネットの費用負担増減は、家計（勤労者）部門は負担増、企業部門は負担減となる。ただし、企業の費用負担減は、労働者への賃金増加、あるいは企業年金への拠出増加といった形で家計（勤労者）部門に還元される可能性はある。これを制度的に担保すべきという意見もあるが、そうでない場合には、企業の負担減がどれほど労働者に還元されるかは、理論的には労働供給の賃金弾性に依存することになる。もちろん、こうした企業負担減の還元の可能性があるのは、いうまでもなく企業に雇われている雇業者に限定され、自営業者や年金受給者についてはそうした還元ということはありません。

(iv) いわゆる未納問題

いわゆる未納の問題が税方式への転換のメリットにあげられることがある。しかし上でそれを税方式化のメリットとしてあげていないのは、未納問題は少なくとも公的年金制度の財政的持続可能性にはほとんど影響を与えないからである。

その意味で、未納問題（納付率が低下すること）が原因で現行制度が財政的に破綻する（している）、という議論は正しくないし、現行制度が財政的に破綻する（している）ことを前提に年金制度の改革を議論することも正しい態度とは言えない。

しかしながら未納は、財政的持続可能性に関しては問題がなくても、それ自体大きな問題をはらんでいる。長期にわたって保険料が未納の者は、現在の制度のもとでは老後に無年金となってしまふから、年金以外の所得源がないと厳しい貧困にさらされることになる。社会としては、彼らの所得保障のために、生活保護等の税財源の負担増となることも予想される。

従って、現行制度を前提にするのであれば、実効ある未納対策、低年金・無年金者対策を講じることが極めて重要である。この場合、国民年金未納者の相当部分が臨時・パートなどの非正規雇用者であることから、先にⅡ―（２）（ⅳ）で述べた非正規雇用者への厚生年金適用拡大は、国民年金の未納対策という観点からも効果的であり、職権免除など低所得者層への免除適用の徹底と併せ、早急に検討すべきである。未納者が無年金者になることを防ぐという意味で税方式は弱者にやさしい制度といえるが、社会保険制度においてこうした納付免除の措置を講じるということは、事実上税財源によって給付を行うことであり、現行制度のもとでも、税方式の持つメリットは一部実現可能であるともいえる。

また、今回のシミュレーションにおいて、現行制度の修正案として最低保障年金の導入や受給資格期間の見直し等について試算を行ったが、こうした基礎年金の最低保障機能を強化する方策についても具体的に検討を行うべきである。

もとより年金など社会保障制度改革を議論するときの大前提は、それ以前に可能な限りの行財政改革を行うことである。そのうえで公的年金制度の財政方式については、財政上のシミュレーション結果を含む、以上のメリット、デメリットを比較考量し、また医療、介護、福祉への税財源の支出の必要性等も勘案し、総合的に判断されるべきものである。なおその際に、年金の財政方式に関しては、現在の社会保険方式においても基礎年金部分に税財源が投入されており、また上述のように税方式の利点である無年金者の救済も行えることを考えると、二つの財政方式を対立的にではなく補完的にとらえる視点も重要である。さらに、公的年金制度を若者を含めた国民全体のものであるととらえる視点をもつことがなによりも大切である。このため、とくに若年層の現行制度に対する世代間格差感に配慮することは重要で、育児期間中の保険料免除といった形で年金制度が育児支援を行ったり、あるいは会計的な透明性に留意しつつ積立金を活用した若者（就労機会や能力開発機会に恵まれなかった者も含む）に対する奨学金制度を創設したりするといったことなども検討に値する。

以上、本とりまとめで提示した定量的な情報等も踏まえて、国民的な議論の深められることを期待したい。