

年金に関する資料

平成23年5月23日

厚生労働省

基本的考え方

【現状の課題】

- 現在の公的年金制度については、制度創設時の前提や社会経済の状況等が大きく異なってきた結果、
 - ①国民年金及び厚生年金の加入者の変化、
 - ②年金制度が雇用・就労や人生の選択に影響、
 - ③低年金・無年金者の存在、
 - ④年金制度への不信・不安、
 - ⑤長期的な持続可能性への不安といった様々な課題が存在している。

【施策の方向】

- これらの課題に対処するためには、
 - ① **働き方・ライフコースの選択に影響を与えない一元的な制度**
 - ② **最低保障機能を有し、高齢者の防貧・救貧機能が強化された制度**
 - ③ **国民から信頼され、財政的にも安定した制度**という方向性を目指して、年金改革を行っていく必要がある。

改革案の具体的内容（ポイント）

■ 新しい年金制度の骨格

- 所得比例年金（社会保険方式）：職種を問わず全ての人が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付
- 最低保障年金（税財源）：高齢期に最低限これだけは受給できるという額を明示

■ 現行制度の改善

○ 年金改革の目指すべき方向性に沿って、現行制度の改善を図る。

- ・ 働き方・ライフコースの選択に影響を与えない制度
(厚生年金適用拡大、第3号被保険者制度の見直し、在職老齢年金の見直し、育児期間中の者に係る配慮措置の拡充)
- ・ 被用者年金の一元化
(保険料率や給付要件の統一など)
- ・ 最低保障機能の強化
(受給資格期間の短縮、低所得者への加算、高所得者の年金給付の見直し)
- ・ 能力に応じた負担を求める方向性
(標準報酬上限の引上げ、高所得者の年金給付の見直し(再掲))
- ・ 年金財政の持続可能性の確保
(基礎年金国庫負担 1 / 2 の維持、支給開始年齢、デフレ経済下のマクロ経済スライドの在り方)

■ 年金制度の業務運営・システム

- ・ 公的年金制度を支える業務運営及びシステムについて改善

現在の公的年金制度の課題

- 1961年の国民年金制度創設より約50年が経過し、制度創設時の前提や社会経済の状況が大きく異なっている。
- 予想を大きく超える速度で少子高齢化が進展。また、人口減少局面に入るとともに、低成長時代で右肩上がりの経済を前提とできない状況。
- こうした状況の下で、公的年金制度には、以下のような課題が存在している。

①国民年金・厚生年金の加入者の変化

- ・雇用の在り方が変化し、非正規雇用と呼ばれる就労形態が増加。
- ・国民年金(第1号被保険者)が、自営業者のための制度から、非正規雇用者が加入する年金制度に変化。
- ・国民年金の制度は、非正規雇用者の受け皿となっておらず、こうした者が将来に低年金・無年金となる可能性が高い。

②年金制度が雇用・就労や人生の選択に影響

- ・被用者の中で、労働時間や収入で年金制度の適用関係が変わる仕組みとなっており、労働者の就業行動や事業主の雇入れ行動に影響を与えている。
- ・保険料を負担しないで基礎年金を受給できる第3号被保険者制度の存在があり、専業主婦を優遇しているのではないかという批判がある。

③低年金・無年金者の存在

- ・老齢基礎年金の平均受給額は月5.4万円、老齢基礎年金のみの平均受給額は月4.85万円。
- ・無年金見込み者を含めた無年金者は最大118万人と推計。

④年金制度への不信・不安

- ・給付と負担の関係が分かりにくいとの指摘。
- ・被用者年金も職域毎に分立しており、官民格差があるという批判がある。
- ・国民年金保険料の未納率の上昇により、制度が破綻するのではないかと不安・誤解がある。

⑤長期的な持続可能性に不安

- ・基礎年金国庫負担財源を賄う恒久財源が確保されていない。
- ・諸外国の動向及び高齢化の一層の進展を踏まえれば、将来的に更なる支給開始年齢の引き上げが必要ではないかとの指摘。
- ・デフレ経済下でマクロ経済スライドが発動しておらず、長期的な財政安定性にも不安との指摘。

課題に対する解決の方向性

年金改革の目指すべき方向性

- このような課題に対処するためには、以下のような方向性を目指して年金改革を行っていくことが必要。
 - ①新しい仕事への挑戦や女性の就労を妨げる年金制度ではなく、働き方、ライフコースの選択に影響を与えない、一元的な制度
 - ②単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対して、最低保障機能を有し、高齢者の防貧・救貧機能が強化された制度
 - ③国民から信頼され、財政的にも安定した制度

新しい年金制度の方向性

- 全ての職種が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付となる「所得比例年金」の創設
- 高齢期に最低限これだけは受給できるという額が明示された「最低保障年金」の創設

国民的合意・環境整備の必要性

- 今の年金制度を抜本的に新しい年金制度に改めるためには、国民的な合意が必要。
- 自営業者を含む一元的な制度を実現するためには、
 - ①社会保障・税に関わる番号制度の導入・定着
 - ②歳入庁創設等、税と社会保険料を一体徴収する体制の構築
 - ③所得捕捉問題に対する国民の納得感の醸成
- といった環境整備を制度の議論と並行して行う必要があり、そのためには一定の準備期間が必要。

- 新しい年金制度の骨格を示し、国民的な合意に向けた議論や環境整備を進め、新しい年金制度の実現に取り組む。
- 新しい年金制度からの年金給付のみを受給する者が出てくるまでには、40年以上の期間が必要。移行期間中は、新制度と旧制度の両方から年金が支給されることになる。
- このため、年金改革の目指すべき方向性に沿って、当面、現行の年金制度の改善を速やかに進める。

新しい年金制度の骨格(民主党資料より)

○民主党「社会保障と税の抜本改革調査会 第13回総会」(4月28日)において古川調査会筆頭副会長が説明した資料より

2011年4月28日

新年金制度の骨格

【前提】

<年金受給者(60歳に達し、保険料を払い終えている方を含む)>
制度改革の影響を受けず、現在の受給額に変化なし。

<制度改革時に現役世代(20-65歳)>

- ①制度改革時までに現行制度で納めた保険料に対しては、将来、現行制度に基づく年金額を受給(現行制度の受給資格期間25年に達していない方も含む)。
- ②制度改革以降に新制度で納めた保険料に対しては、将来、新制度に基づく年金額を受給。
将来の受給額は「現行制度に基づく受給額①」と「新制度に基づく受給額②」の合算額。

<制度改革時以降に20歳に達する方>

新制度に基づく保険料納付を行い、将来、新制度に基づく年金額を受給。

1. 制度の骨格

(1) 加入対象者

- 20歳以上65歳未満の者すべて
- 20歳未満または65歳以上で所得のある者
- 被用者も自営業者もすべての人が同じ制度に加入(一元化)。

(2) 制度の骨格

- 現役時代に納める保険料に応じて給付を受ける「所得比例年金」と所得比例年金の額に応じて給付を受ける「最低保障年金」の組み合わせ
- 上記の組み合わせで、すべての人が月額7万円以上の年金を受けられるようにする(新制度の完成時点)。
- 「所得比例年金」の給付財源は「保険料」、「最低保障年金」の財源は「税」。

2. 所得比例年金

(1) 保険料

- 保険料は15%とする。
- 被用者は労使折半。自営業者は全額自己負担(仮置き)
- 被用者の賦課ベースは給与収入、自営業者の賦課ベースは「売上-必要経費」

(2) 所得比例年金額

- 個人単位で計算(有配偶者の場合、夫婦の納めた保険料を合算して二分したもの、それぞれの納付保険料とする=二分二乗)。
- 納付した保険料を記録し積み上げ、その合計額を年金支給開始(裁定)時の平均余命などで割って、毎年の年金額を算出(納付保険料については、年金支給開始時まで、一定の運用益=金利を付利して計算)。

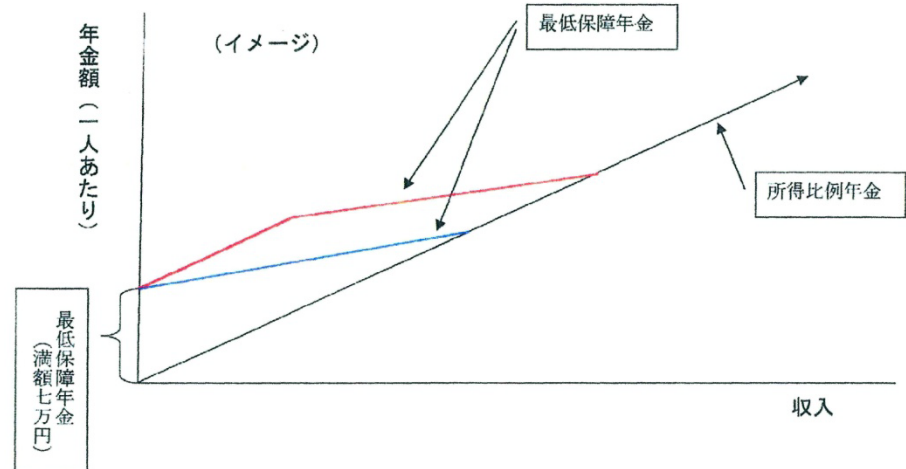
3. 最低保障年金

(1) 最低保障年金の骨格

- 最低保障年金は、消費税を財源として、所得比例年金の受給額の少ない人に給付。
- 最低保障年金の満額は7万円(現在価値)。
- 全ての受給者が所得比例年金と最低保障年金の合算で、最低7万円以上の年金を受給できる制度とする。

(2) 最低保障年金の支給範囲

- 【A案(赤)】所得比例年金が一定額までは最低保障年金を満額支給、一定額を超えた時点から減額を行う。最終的に最低保障年金はゼロとする。(台形)
- 【B案(青)】所得比例年金額の増額に応じて、直線的に最低保障年金の減額を行う。最終的に最低保障年金はゼロとする。(三角形)



年金改革の目指すべき方向性に沿った現行の年金制度の改善

働き方・ライフコースの選択に影響を与えない制度

短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大

<現状>

- 同じ被用者であっても労働時間や収入によって年金制度の適用が変わる仕組みであり、労働者の就業行動や事業主の雇い入れ行動に影響を与えている。
- 国民年金制度が、自営業者のための制度から、不安定な被用者が多く加入する年金制度に変化。こうした者が、将来、無年金、低年金となる可能性が高い。

<改革の方向性>

- 働き方に中立的な制度を目指し、かつ、現在国民年金に加入している非正規雇用者の将来の年金権を確立するため、厚生年金適用事業所で使用される短時間労働者を、厚生年金の適用対象とすることを検討する。この際、雇用保険の制度などを参考に検討する。

(参考1)現在の厚生年金の適用要件

- ・ 1日、又は1週間の所定労働時間、1ヶ月の所定労働日数がそれぞれ当該事業所において同種の業務に従事する通常¹の就労者のおおむね4分の3以上であること(右図参照)

(参考2)他の社会保険制度の適用要件について

<雇用保険>

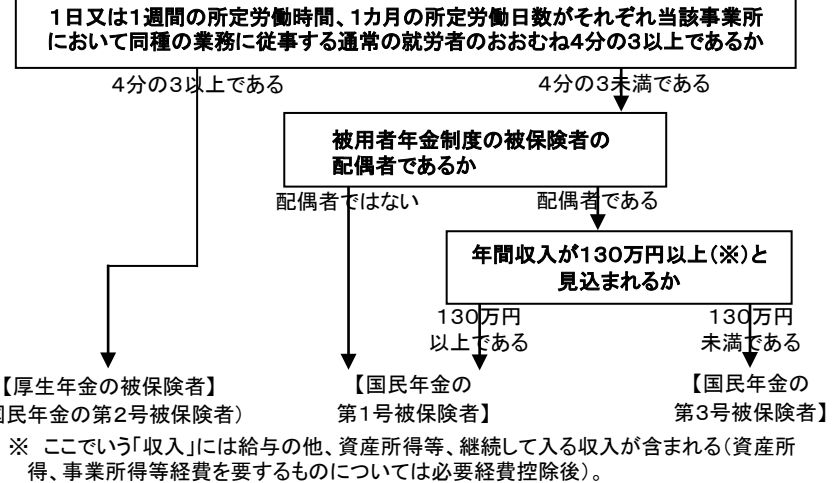
- ・ 1週間の所定労働時間が20時間以上であること
 - ・ 31日以上雇用見込みがあること
- なお、収入等の他の要件はない。

<労災保険>

- ・ 適用事業に使用される労働者であること

(参考3)これまでの経過

- ・ 短時間労働者への厚生年金の適用拡大については、平成16年の年金改革の議論の際、「施行後5年を目途として、総合的に検討が加えられ、その結果に基づき、必要な措置が講ぜられるものとする」旨の検討規定(国民年金法等の一部を改正する法律附則第3条第3項)が置かれた。
- ・ これを受けて、平成19年の被用者年金一元化法案において、厚生年金の適用拡大(1週間の所定労働時間を20時間以上とする等)を提案したが、審議未了で廃案となった。



第3号被保険者制度の見直し

<現状>

- 保険料を負担しないで基礎年金を受給できる第3号被保険者制度について、専業主婦を優遇しているのではないかとの批判がある。

<改革の方向性>

- 第3号被保険者制度に関する不公平感を解消するための方策について、新しい年金制度の方向性を踏まえつつ、検討する。

(参考1)第3号被保険者制度について

【昭和60年改正前】

- 国民年金制度発足時(昭和36年)は、厚生年金が世帯単位の給付設計となっていたことを踏まえ、被用者年金の被保険者の妻については、国民年金の強制適用の対象とはせず、任意に加入できることとしていた。
- その結果、妻が国民年金に任意加入していた場合には、夫婦2人分の水準である夫の厚生年金と妻の国民年金が支給されることとなり、世帯でみた所得代替率は、成熟時には109%(*)になると予測された。(* 夫が厚生年金40年加入、妻が国民年金40年加入した場合)
一方、妻が任意加入していない場合は、障害年金が支給されず、さらに、離婚した場合の年金の保障が及ばないという問題があった。



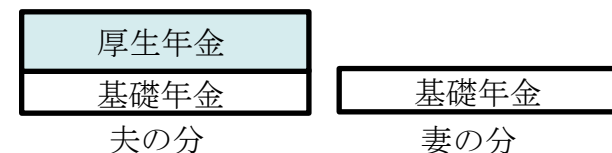
【昭和60年改正後】

- サラリーマン世帯の専業主婦についても、第3号被保険者として国民年金の強制適用対象とし、独自の年金権を付与するとともに、妻の基礎年金を含めた世帯での給付水準を妻が任意加入していない場合の水準に適正化した。
- その際、第3号被保険者については、独自の保険料負担を求めず、基礎年金給付に必要な費用は、被用者年金制度全体で負担することとした。

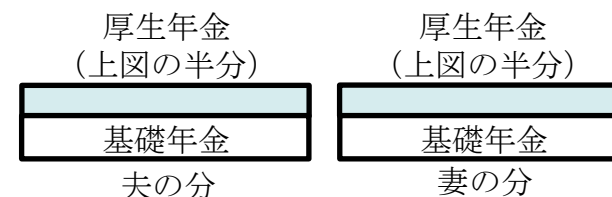
(参考2)第3号被保険者の保険料の取扱いについて

- 現行制度では、所得のない「サラリーマンの被扶養の配偶者（3号被保険者）」は、自らは保険料を負担せず、基礎年金を受けることができる。（図1参照）
- 第3号被保険者の保険料負担については、
 - ①夫の支払った保険料の半分は妻のものとして取り扱う、
 - ②妻に別途の保険料負担を求める、
 - ③夫に追加の保険料負担を求める、
 - ④妻の基礎年金を減額する（一定額を負担すればもとの額とできる）、などの意見がある。
- ②③④については、新たな負担を設けるが給付は変わらなかったり、負担は変わらないが給付は減額したりすることになる。
- ①は、世帯としての負担・給付は、いずれも変わらない。（図2参照）
- 民主党の新しい年金制度案では、個人単位で年金を計算し、夫婦の納めた保険料を合算したものをそれぞれの納付保険料とする、2分2乗という制度が提案されている。

(図1)



(図2)



(参考3)平成16年改正当時の社会保障審議会年金部会の意見(抄)

- 現行制度においては、片働き世帯と共働き世帯について、夫婦の標準報酬の合計額が同じであれば夫婦2人でみた保険料負担も年金給付も同額であり、世帯単位でみれば、給付と負担の公平性は保たれている。しかしながら、第3号被保険者が、直接の保険料負担はなくても基礎年金給付を受けられることについて、個人単位でみて給付と負担の公平を図っていくという観点から見直すべきであるとする考え方がある。あるいは、世帯単位でみた場合の給付と負担の公平を維持しつつ、個人単位化を進めるべきであるという考え方もある。
- 本部会の議論では、(中略)少なくとも就業形態の多様化等の状況を踏まえ、基本的には短時間労働者への厚生年金の適用拡大等により、第3号被保険者を縮小していく方向性については一致した。
ただし、現実の第3号被保険者の短時間労働者としての就労状況からみて、現時点での縮小効果は小さいとの意見があった。

在職老齢年金制度の見直し

<現状>

○ 働きながら年金を受給する場合に、保険料を負担する現役世代とのバランスから、給料と年金を合わせて一定額を超える場合に一定の年金額を調整する制度である在職老齢年金について、就労意欲を抑制しているとの批判がある。

<改革の方向性>

- 60歳代前半の者に係る在職老齢年金制度について、調整を行う限度額を引き上げ、例えば60歳代後半の者の仕組みと同じとすることを検討する。
- 検討に当たっては、高齢者雇用等への影響についても留意する。また、現役世代とのバランスから、賃金と併せて年金を受給する高齢者には、それに応じた適切な税負担を求めていくことを検討する。

(参考)60歳代以降の在職老齢年金制度について

○60歳～64歳 ※図1を参照

- ・ 賃金(ボーナス込み月収)と年金(定額部分(65歳以降における基礎年金に相当)も含む)の合計額が**28万円を上回る場合**は、賃金の増加2に対し、年金額1を停止する。
- ・ 賃金が46万円を超える場合は、賃金が増加した分だけ年金を停止する。
- * 平成16年改正により、在職中に一律2割の年金を停止していた仕組みを廃止。

○65歳～69歳 ※図2を参照

- ・ 賃金(ボーナス込み月収)と厚生年金(報酬比例部分)の合計額が**46万円を上回る場合**には、賃金の増加2に対し、年金額1を停止する。(平成12年改正で導入)
- * 基礎年金は支給停止の対象外であり全額支給する。

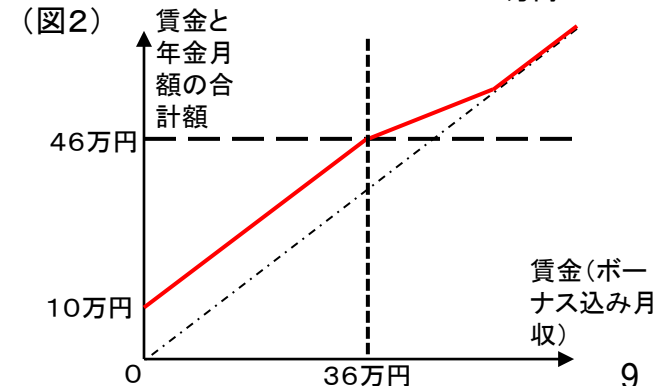
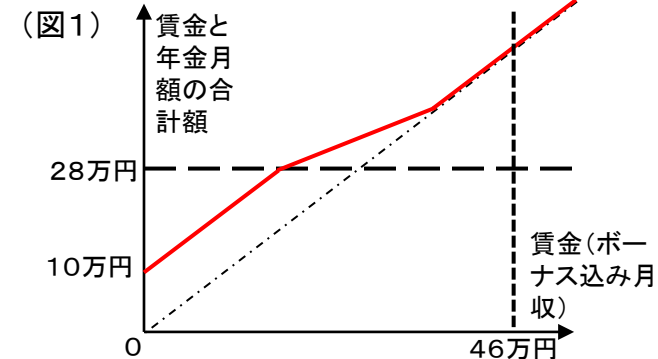
○70歳～ ※図2を参照

- ・ 65歳～69歳と同じ取扱い(ただし、保険料負担はなし)。
- * 平成16年改正前は支給停止を行わず、年金を全額支給していた。

(参考) 現行制度での在職老齢年金制度の適用状況

	年金の一部または全部が支給停止されている者の数	支給停止されている額(総額)
60歳～64歳	約120万人	約1.0兆円
65歳～	約10～20万人	約0.1～0.2兆円

※平成21年度ベース(年金局調べ、推計値)



(※)いずれも、年金受給額は10万円と仮定(図1では定額部分と報酬比例部分の合計額、図2では報酬比例部分のみの額)

育児期間中の者に係る配慮措置の拡充

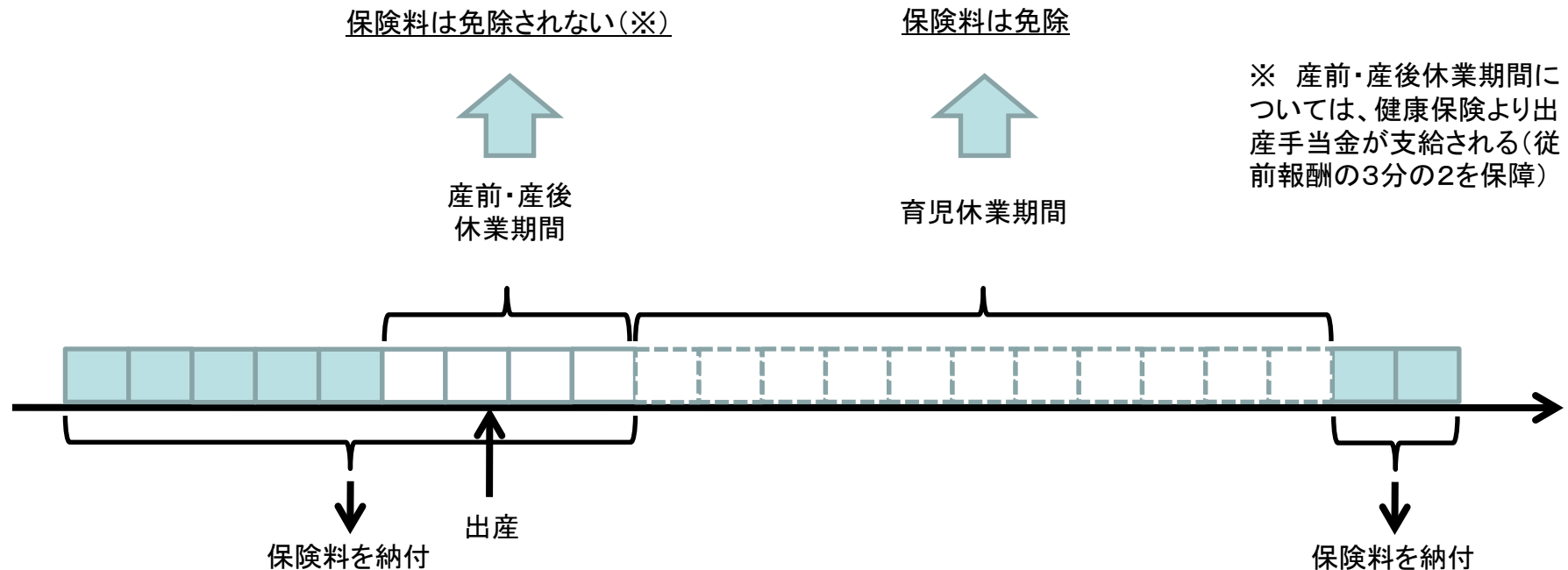
<現状>

- 被用者が育児休業を取得した場合、その期間中は、本人分、事業主分とも保険料が免除され、年金は従前の報酬を基に計算できる制度がある。

<改革の方向性>

- 次世代育成の観点から、厚生年金の被保険者について、育児休業期間に加え、産前・産後期間中も、同様に年金保険料は免除し、将来の年金給付には反映させる制度の対象とすることについて検討する。

(参考)育児休業期間中の保険料免除について(現行制度)



被用者年金の一元化

<現状>

- 被用者年金が職域ごとに分立しており、特に、共済年金と厚生年金を比較すると、2階部分の給付設計は同じであるものの、保険料率や職域部分を含めた給付水準、給付設計が異なっている。

<改革の方向性>

- 以下の措置等を行うことを検討する。
 - ・厚生年金に、公務員及び私学教職員も加入することとし、2階部分の年金は厚生年金に統一する。
 - ・共済年金の1階、2階部分の保険料率については、早期に厚生年金に揃える。
 - ・遺族年金などの共済年金と厚生年金との給付の要件の差については、原則として厚生年金に揃える。

(参考1)平成19年に提出された被用者年金一元化法案の概要

○ 法律案の趣旨

制度の安定性・公平性を確保し、公的年金全体に対する国民の信頼を高めるため、共済年金制度を厚生年金保険制度に合わせる方向を基本として行う。これにより、民間被用者、公務員及び私学教職員を通じて、同一保険料、同一給付を実現する。

○ 法律案の概要

- ① 被用者年金の大宗を占める厚生年金に、公務員及び私学教職員も加入することとし、2階部分の年金は厚生年金に統一。
- ② 共済年金と厚生年金の制度的な差異については、基本的に厚生年金に揃えて解消。
- ③ 共済年金の1・2階部分の保険料を引き上げ、厚生年金の保険料率(上限18.3%)に統一。
- ④ 事務組織については、効率的な事務処理を行う観点から、共済組合や私学事業団を活用。また、制度全体の給付と負担の状況を国の会計にとりまとめて計上。
- ⑤ 共済年金にある公的年金としての3階部分(職域部分)は廃止。(新3階年金については、別に法律で創設し、職域部分の廃止と同時に実施する趣旨を附則に規定)
- ⑥ 追加費用削減のため、恩給期間に係る給付について本人負担の差に着目して27%引下げる。ただし、一定の配慮措置を講じる。(文官恩給、旧三共済も同様)
- ⑦ 被用者年金制度の一元化の対象とする「被保険者」の範囲の見直し。(パート労働者に対する社会保険の適用対象範囲の拡大)

※本法案は平成19年4月13日、第166回通常国会に提出したが、審議未了のまま衆議院解散(平成21年7月21日)により廃案となった。

(参考2)厚生年金及び共済年金の保険料率

	厚生年金	国家公務員共済・地方公務員共済	私立学校教職員共済
現在(平成23年4月)	16.058%	15.508%(※)	12.938%(※)
最終保険料率	18.3%(平成29年度)	19.8%(平成35年度)(※)	19.4%(平成42年度)(※)

※ 職域部分も含めた保険料率

最低保障機能の強化

受給資格期間の短縮

<現状>

○ 国民皆年金の制度の下で、25年という受給資格期間を設定しているが、諸外国と比べても長い期間設定であり、ある程度、納めた保険料に応じて給付を受けられるようにすべきではないか、という指摘がある。

<改革の方向性>

○ 納付した保険料を年金受給につなげやすくする観点から、受給資格期間を、現在の25年から短縮することを検討する。

(参考1)無年金者数の推計及び保険料納付期間の分布

- ・ 無年金見込み者を含めた無年金者は、最大約118万人と推計。
- ・ そのうち、一般的な年金受給年齢である65歳以上の者のうち、今後保険料を納付しても年金を受給できない者は、現時点において最大で、42万人と推計（平成19年社会保険庁調べ）。
- ・ 合算対象期間や、共済組合期間など(旧)社会保険庁で把握できていない期間は含まれていない。

○65歳以上の者のうち今後保険料を納付しても25年に満たない者(約42万人)の納付済期間別分布

(平成19年(旧)社会保険庁調べ)

納付済期間	10年未満	10年以上15年未満	15年以上20年未満	20年以上25年未満	計
割合	59%	19%	15%	6%	100%

※端数処理のため合計が一致しない。

(参考2) 納付期間が短い者に、納付期間に応じた老齢基礎年金を支給する場合の月額

		免除なし	半額免除	全額免除
現行 制度	40年	65,741円	49,308円	32,875円
	25年	41,091円	30,816円	20,541円
試算	20年	32,875円	24,650円	16,433円
	10年	16,433円	12,325円	8,216円

※1 半額免除又は全額免除の年金額については、例えば、20年の場合、免除申請に基づく期間が20年(半額免除の場合は当該期間に係る保険料納付が前提)あり、残りの20年は未納として計算。全額免除の場合の年金額は2分の1の水準で計算。

※2 年金額は平成23年度

(参考3) 諸外国の受給資格期間

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
受給資格期間	25年	40加入四半期 (10年)	なし (2007年の法改正により受給資格期間は撤廃。ただし、旧法適用対象者の年金受給には男性11年、女性9.75年の加入期間が必要)	5年	なし	なし (保証年金については最低3年のスウェーデンでの居住が必要であり、満額受給は40年の居住が必要)

低所得者への加算

<現状>

- 老齢基礎年金の満額は月額約6.6万円であるが、実際の平均受給額は月額約5.4万円であり、そのうち、いわゆる2階部分のない「基礎年金のみ」の受給者の平均受給額は、月額約4.85万円である。

<改革の方向性>

- 現在低年金となっている者の支援のため、低所得者である老齢年金受給者に対し、基礎年金額を定額又は定率で加算して支給する制度を検討する。
- 低所得者の範囲については、所得が低くても一定以上の資産を持っている者も対象とするのかを含め、引き続き検討する。

(参考1)低年金・無年金が発生する理由について

○ 年金の額の算定の基礎となる保険料納付済期間が満額受給の期間に満たないこと

- ・ 昭和61年3月以前に被用者の配偶者であった者で、国民年金に任意加入しなかった者

⇒ この場合、昭和61年3月以前の期間は、合算対象期間(いわゆる「カラ期間」)となるので、年金額の計算には反映されない。

(これは、昭和61年4月の基礎年金制度導入前は、被用者本人に配偶者加給を支給することで世帯としての年金保障を行うこととしていたためであり、現行制度においても配偶者加給に代わるものとして、生年月日に応じた振替加算が行われている。)

- ・ 被保険者期間に免除期間を有する者

⇒ この場合、免除期間は保険料を納付した月数に対して、4分の1免除された期間は6分の5、半額免除された期間は3分の2、4分の3免除された期間は2分の1、全額免除された期間は3分の1で年金額が計算されることになる。

- ・ 未納・未加入の状態であった期間を有する者

⇒ この場合、未納・未加入の状態であった者は満額の納付月数(原則40年)に満たなくなったり、受給資格期間(原則25年)に満たずに無年金状態になったりする。

○ 65歳前から老齢基礎年金等の繰上げ受給を行っているために、減額された老齢基礎年金等を受給していること

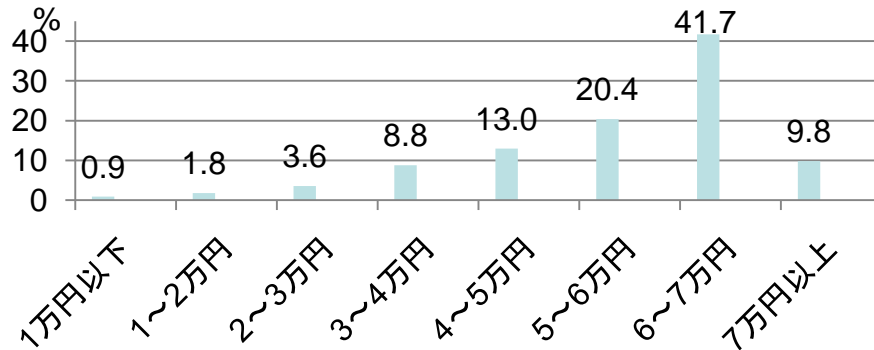
- ・ 60歳から受給した場合の繰上げ減額率は、昭和16年4月1日以前生まれの者は42%、同月2日以後生まれの者は30%となっている。
- ・ 老齢基礎年金等の繰上げ受給を選択した者の割合は、平成21年度においては、受給者全体で約44%、新規裁定者で約23%。なお、¹⁴かつては新規裁定者のうち8割近くが繰上げ受給を選択していたこともあった。

(参考2) 繰上げ・繰下げ受給の影響について

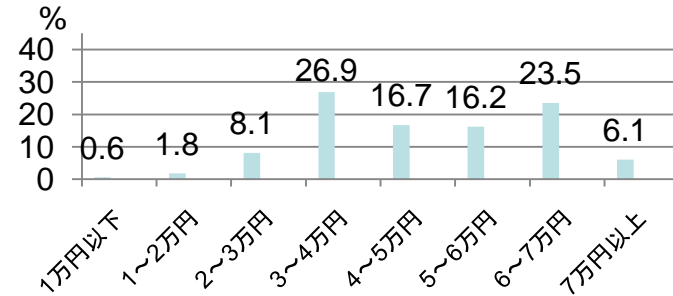
・老齢基礎年金のみの受給者の年金月額については、繰上げ・繰下げの影響を除去した場合には、6万円以上7万円未満である者が41.7%と最も多くなっている。一方で、実際に支給されている額である繰上げ・繰下げの影響を含めた場合の年金月額については、3万円以上4万円未満である者が26.9%と最も多くなっており、年金月額が4万円未満である者が37.4%を占めており、こうしたことを踏まえた対策が必要。

【老齢基礎年金の年金月額の分布】（平成20年度末現在）

〔繰上げ・繰下げの影響を除去した場合〕



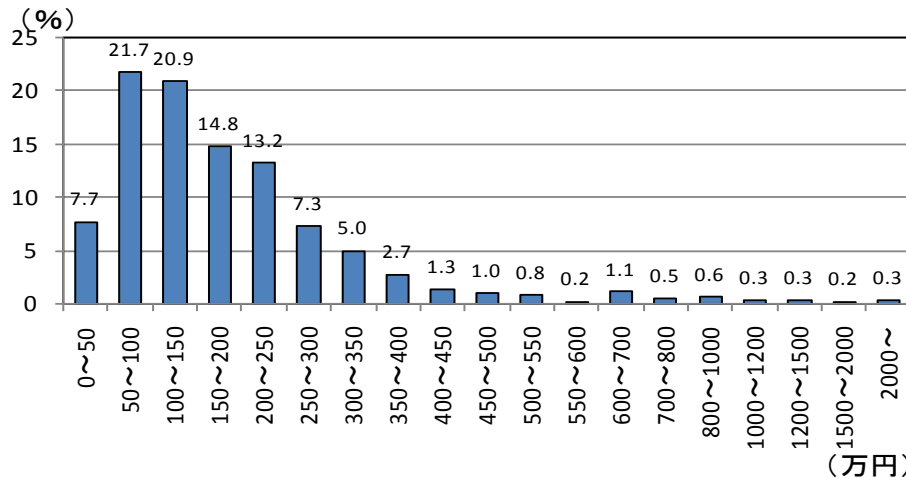
〔繰上げ・繰下げの影響を含めた場合〕



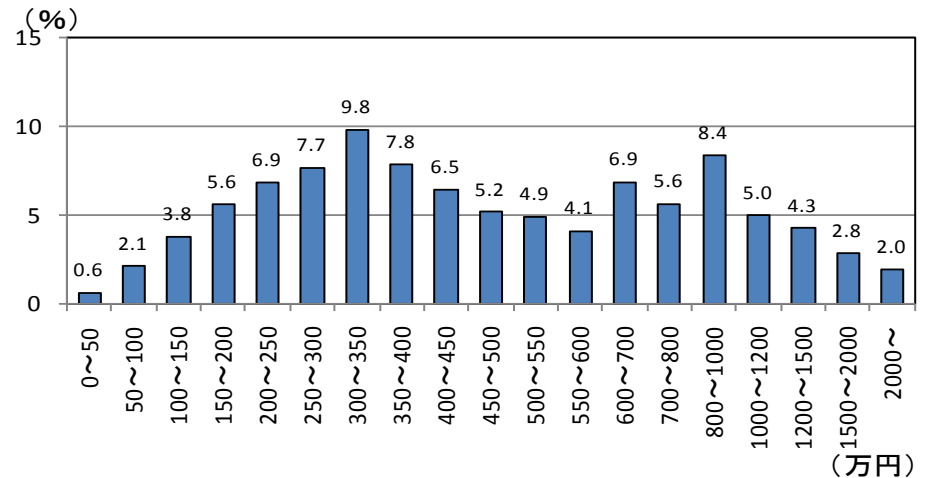
※ 新法厚生年金保険（旧共済組合を除く）の受給権を有しない基礎年金受給権者及び旧国民年金受給権者（5年年金を除く）の受給権者の年金月額の分布。

(参考3) 高齢者世帯の所得分布について

○ 単身世帯



○ 単身世帯以外



出典：「国民生活基礎調査」（平成19年）

高所得者の年金額の見直し

<現状>

- 老齢基礎年金や老齢厚生年金については、受給者の所得の状況等を調査することなく、保険料の納付実績を基にして年金が支給される。
- 老齢基礎年金の給付費の2分の1に国庫負担がなされている。残りの2分の1及び2階部分は保険料により賄われている。

<改革の方向性>

- 低所得者への加算など、最低保障機能の強化策の検討とあわせ、高所得者の老齢基礎年金について、その一部を調整(減額)する制度を設けることを検討する。
 - ※ 既に受給している年金の減額については、憲法の財産権との関係での一定の制約があることから、公的年金等控除を縮減することによって対応することについても併せて検討する。
- 高所得者の基礎年金額の調整については、国庫負担相当額までを目安に行うことが考えられる。
- 高所得者の範囲については、引き続き検討する。

(参考1)カナダの年金制度におけるクローバックの仕組みについて

カナダの老齢保障年金(OAS)は、全額税財源により支給される年金制度であるが、受給者のうち、総所得額が一定額(月額5,527.92カナダドル(約46.7万円))を超える場合は、総所得額のうち当該基準額を超える部分の額の15%に相当する額を税として国に払い戻す制度があり、クローバックと呼ばれている。

※ OASの給付額:満額で月額516.96カナダドル(単身・2009年4月現在)。

日本円では約4.4万円(1カナダドル=84.51円で計算。2011年4月1日現在の実勢レートによる)。

(参考2)過去の議論の経緯

① 社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」(平成15年9月12日)より抜粋

(4)高所得者に対する給付の在り方・年金課税

<高額所得者給付制限>

○ 一定以上の高額所得者については給付制限をすべきとの意見があった。これに対しては、同額の保険料を同期間拠出したにもかかわらず、所得・資産によって、給付を制限するのは、拠出に応じた給付の関係という社会保険方式の基本の考え方が損なわれ、保険料拠出意欲を損なうものであり、社会保険制度として問題がある。また、実際にも、現状では、公正な所得調査が現実的に可能かとの問題があると考えられ、慎重な検討が必要である。

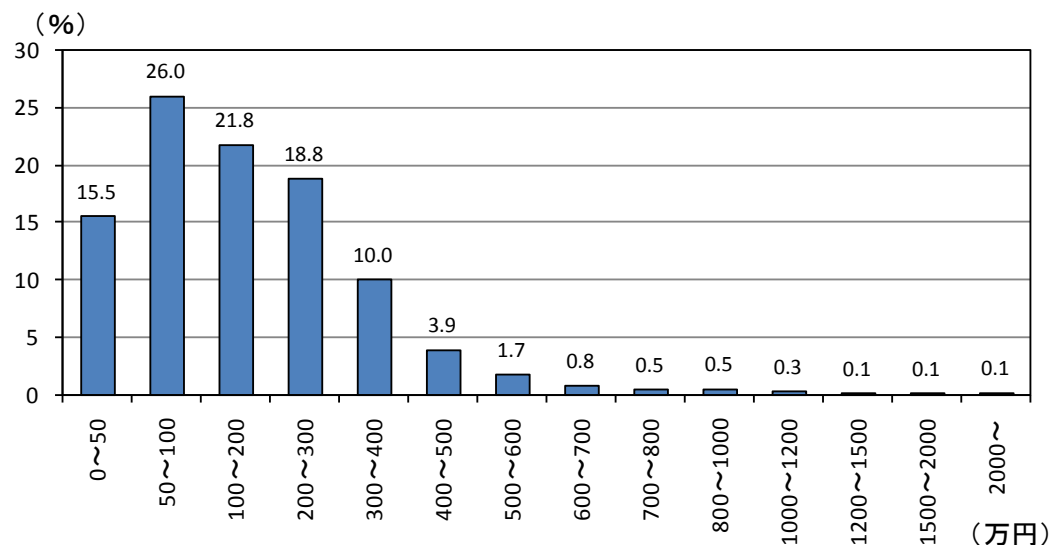
② 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理—年金制度の将来的な見直しに向けて—」(平成20年11月27日)より抜粋

(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。

(参考3)老齢年金受給者の所得の分布図

【 「老齢年金受給者実態調査」(平成18年度、厚生労働省)による老齢年金受給権者の本人収入の分布 】



能力に応じた負担を求める方向性

標準報酬上限の引き上げ

<現状>

- 厚生年金の標準報酬月額の上限は62万円であり、健康保険(121万円)より低く設定されている。このことは、将来の年金が高くなりすぎないようにする効果があるが、報酬の高い者について、結果として報酬に対する実負担率が低くなっている。

<改革の方向性>

- 高所得者について、負担能力に応じてより適切な負担を求めていく観点に立ち、厚生年金の標準報酬上限について、健康保険制度を参考に見直すことを検討する。また、標準報酬上限を引き上げた際の給付への反映の在り方についても検討する。

(参考)年金と健康保険の標準報酬月額の変遷(昭和48年以降)

	年金			健康保険		
	上限	下限	等級数	上限	下限	等級数
昭和48年	200,000	20,000	35	200,000	20,000	35
昭和51年	320,000	30,000	36	320,000	30,000	36
昭和53年				380,000	30,000	39
昭和55年	410,000	45,000	35			
昭和56年				470,000	30,000	42
昭和59年				710,000	68,000	39
昭和60年	470,000	68,000	31			
平成元年	530,000	80,000	30			
平成4年				980,000	80,000	42
平成6年	590,000	92,000	30	980,000	92,000	40
平成12年	620,000	98,000	30			
平成13年				980,000	98,000	39
平成19年				1,210,000	58,000	47

年金財政の持続可能性の確保

<現状>

- 現行年金制度においては、長期的な財政安定を図るため、①上限を固定した上での保険料引き上げ、②基礎年金国庫負担の2分の1への引き上げ、③支給開始年齢の引上げ、④マクロ経済スライドの導入、⑤積立金の活用といった措置が採られている。
- ただし、これらの措置が効果を発揮できていなかったり、これらの措置を決めたとき以降にも更に社会経済の状況の変化が生じているという状況にある。

<改革の方向性>

- 年金財政の持続可能性の確保のため、定められている措置を着実に実施に移すとともに、状況の変化に応じた措置の見直しについても検討する。

(参考)現行年金制度における長期的な財政安定化策

①上限を固定した上での保険料引き上げ(平成16年改正)

平成29(2017)年度以降の保険料水準を固定し、それまで段階的に保険料を引き上げることとした。(※保険料水準は、引上げ過程も含めて法律に明記)

厚生年金:18.30%(労使折半) (平成16年10月から毎年0.354%引上げ)

国民年金:16,900円(平成17年4月から毎年280円引上げ)(平成16年度価格)

②基礎年金国庫負担の2分の1への引上げ(平成16年改正)

所要の安定的な財源を確保する税制抜本改革を行った上で、平成21年度までに2分の1に引き上げることが法律上明記された。平成21年度・平成22年度は臨時財源により2分の1としたが、平成23年度以降について、安定財源は確保されていない。

③支給開始年齢の引上げ(平成6年・12年改正)

60歳代前半の年金の支給開始年齢について、定額部分・報酬比例部分をそれぞれ12年かけて引上げている。(※支給開始年齢は、引上げ過程も含めて法律に明記)

④マクロ経済スライドの導入(平成16年改正)

現役世代の人口減少とともに年金の給付水準を調整する仕組みを導入した。

※標準的な年金給付水準(平成21年財政検証結果) 62.3%(2009年度) → 50.1%(2038年度以降)

※年金額が増えない経済状況下では発動されないようなルールとなっており、現時点では機能していない。

⑤積立金の活用(平成16年改正)

当面は計画的に取り崩し、保険料率及び支給開始年齢が引き上がった後に積み増し、2070年頃の高齢化のピーク時においても急激な負担増とならないようにすることとした。

基礎年金国庫負担2分の1の維持

<現状>

- 平成16年の年金制度改革における財政安定化策の柱の一つである基礎年金国庫負担2分の1について、安定財源が確保されていない。
- 平成21・22年度は臨時財源により2分の1を確保し、平成23年度も当初予算においては臨時財源により2分の1を維持することとしていたが、東日本大震災の復興にこの財源を転用することとなり、現時点では、平成23年度分について、穴が空いている状況。

<改革の方向性>

- 年金制度の持続可能性の維持のため、税制抜本改革により安定財源を確保し、基礎年金の国庫負担割合を2分の1とする。(税制抜本改革実施までの各年度分の繰入れも適切に行われるよう、必要な措置を講じる。)

(参考1) 現行法の仕組み

- 国民年金法等の一部を改正する法律(平成16年法律第104号)附則第16条の2第1項(抄)
 特定年度の前年度が平成23年度以後の年度である場合において、当該特定年度の前年度まで(平成22年度以前の年度を除く。)の各年度における国民年金事業に要する費用のうち基礎年金の給付に要する費用の一部に充てるため、当該各年度について附則第14条の2前段の規定の例により算定して得た差額(*)に相当する額を国庫の負担とするよう、臨時の法制上及び財政上の措置を講ずるものとする。
 (*)「差額」は、基礎年金国庫負担割合を「 $1/3 + 32/1000$ 」から「 $1/2$ 」に引き上げるために必要な額
 ※特定年度から基礎年金の国庫負担は2分の1となり、それまでの間は、36.5%である。
- 所得税法等の一部を改正する法律(平成21年法律第13号)附則第104条(抄)
 政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成20年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、2010年代(平成22年から平成31年までの期間をいう。)の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。

(参考2) 所要財源

	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
基礎年金給付費	18.5	19.3	20.5	21.1	21.5
公費負担額	7.1	7.4	10.2	10.6	10.9
(うち国庫分)	6.6	6.9	9.6	9.9	10.2
2分の1の維持に要する費用	(2.3)	(2.4)	2.5	2.6	2.7
(うち国庫分)	(2.2)	(2.2)	2.3	2.4	2.5

(注1)表示単位未満を端数処理している。

(注2)基礎年金給付費は、基礎年金拠出金ベースの数値としている。

(注3)公費負担額の割合については、平成19年度～平成20年度までは36.5%、平成21年以降については50%で計算している。

(注4)括弧書きの国庫分は、国民年金、厚生年金、国家公務員共済組合、私学共済の国庫負担額の合計である。

(参考3)現在国会に提出中の「国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案」が成立した場合の、「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成16年法律第104号)の規定(抄)

(平成23年度における基礎年金の国庫負担に関する経過措置の特例)

第14条の3 国庫は、平成23年度における「基礎年金の給付に要する費用」の一部に充てるため、同年度について、「36.5%」のほか、「2分の1」と「36.5%」との差額に相当する額を負担する。

この場合において、政府は、予算で定めるところにより、当該額及び同年度において当該額が年金特別会計国民年金勘定に繰り入れられたとした場合に生じるものと見込まれる運用収入に相当する額の合算額に達するまでの金額を、税制の抜本的な改革により確保される財源を活用して、一般会計から年金特別会計国民年金勘定に繰り入れるものとする。

第16条の2 特定年度の前年度が平成24年度以後の年度である場合において、当該特定年度の前年度まで(平成23年度以前の年度を除く。)の各年度における国民年金事業に要する費用のうち基礎年金の給付に要する費用の一部に充てるため、当該各年度について「2分の1」と「36.5%」の差額に相当する額を国庫の負担とするよう、必要な法制上及び財政上の措置を講ずるものとする。

2 (略)

※簡単化のため、条文に、一部、省略・修正を加えている。

(参考4)「平成23年度第1次補正予算等に関して」

(民主政策調査会長・自由民主党政務調査会長・公明党政務調査会長、平成23年4月29日)(抄)

1. 子どもに対する手当の制度的なあり方や高速道路料金割引制度をはじめとする歳出の見直し及び法人税減税等を含む平成23年度税制改正法案の扱いについて、各党で早急に検討を進める。

また、平成23年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源については、平成23年度第2次補正予算の編成の際にその見直しも含め検討を行う。

これらを前提として、特例公債を発行可能とするための法案について、各党で、成立に向け真摯に検討を進める。

2. 復旧・復興のために必要な財源については、既存歳出の削減とともに、復興のための国債の発行等により賅う。復興のための国債は、従来の国債と区別して管理し、その消化や償還を担保する。

3. 年金財政に対する信頼を確保するためにも、社会保障改革と税制改革の一体的検討は必須の課題であり、政府・与党は、実行可能な案を可及的速やかにかつ明確に示し、国民の理解を求める。

支給開始年齢

＜現状＞

- 平成6年及び平成12年の年金制度改革により、年金の支給開始年齢を段階的に引き上げている。
また、その際、高齢者雇用施策についてもあわせて推進している。

＜改革の方向性＞

- 現在進行している支給開始年齢の引き上げとの関係や高齢者雇用の進展の動向等に留意しつつ、中長期的に、支給開始年齢の在り方について検討することとする。

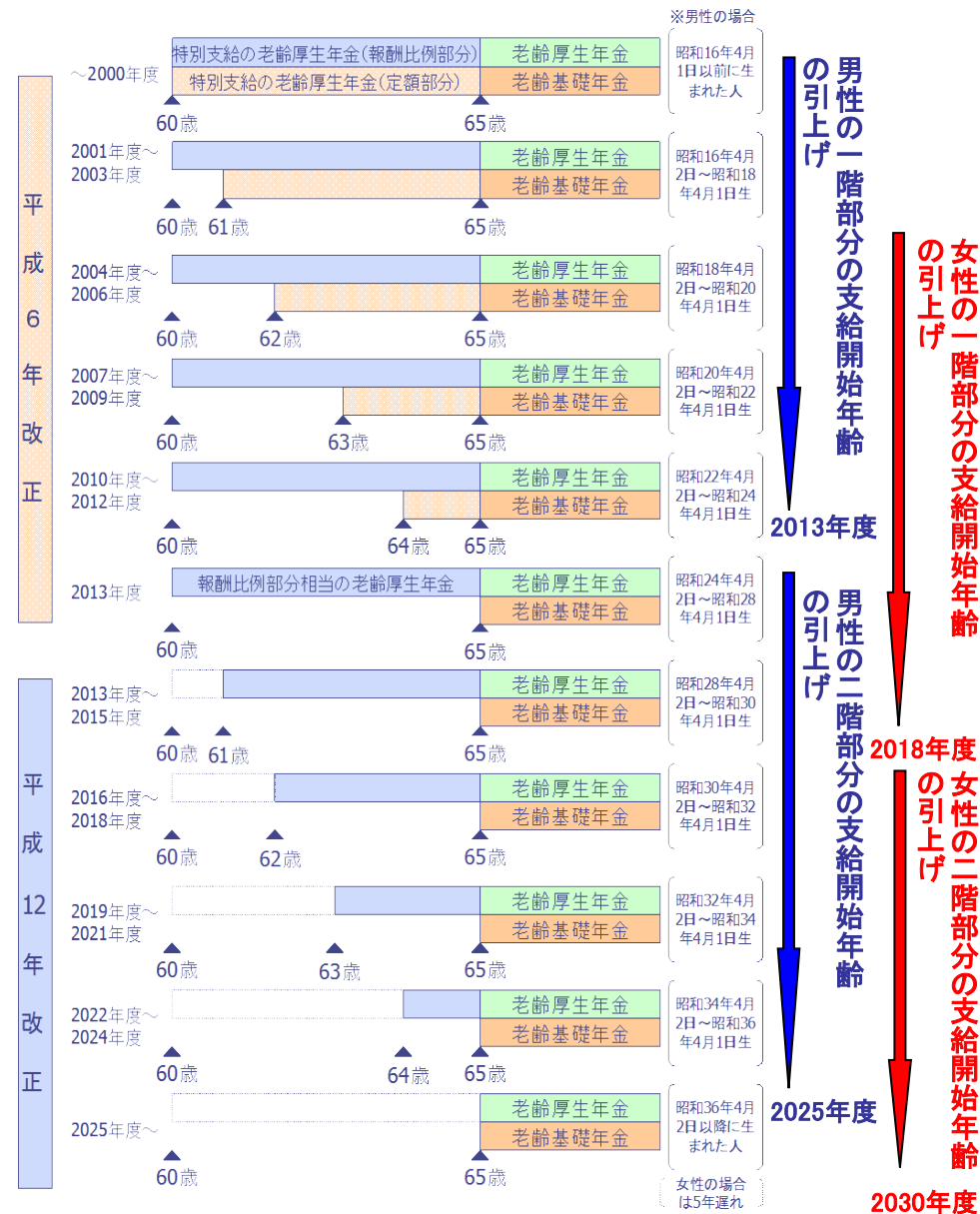
(参考1) 支給開始年齢について

- ・ 現在、男性は2025年度まで、女性は2030年度までかけて、段階的に65歳まで引き上げる途中にある。
なお、年金の支給開始年齢の引き上げに合わせて、高年齢者雇用安定法による高年齢者雇用確保措置の義務年齢を段階的に引き上げている。
- ・ ただし、このスケジュール終了後、速やかに引き上げを検討すべきとの意見や、スケジュールを前倒すべきとの意見等がある。
※具体的なスケジュールについては、参考3及び参考4を参照。

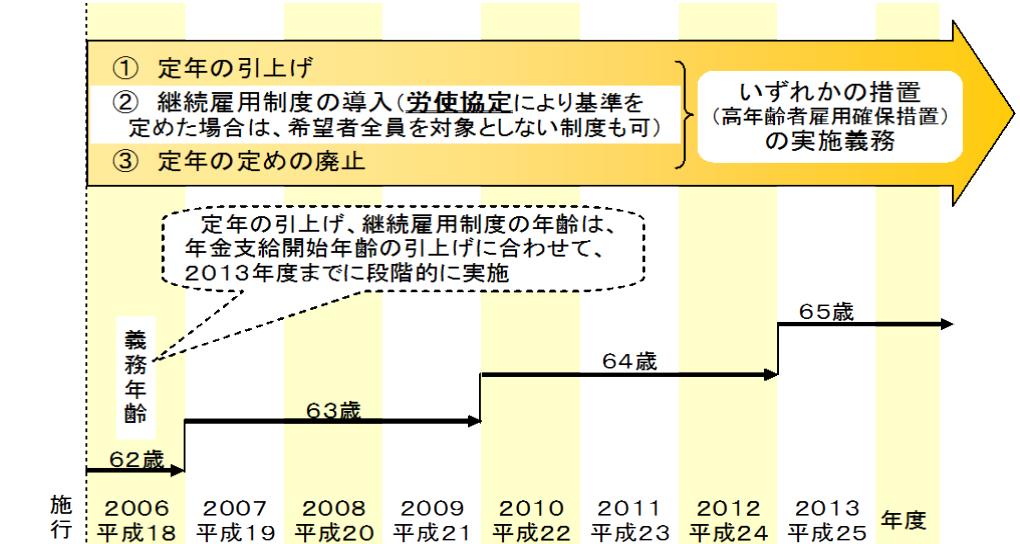
(参考2) 諸外国の支給開始年齢

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
支給開始年齢	国民年金(基礎年金): 65歳 厚生年金保険: 60歳 ※男性は2025年度までに、女性は2030年度までに65歳に引き上げ	66歳 ※2027年までに67歳に引き上げ	男性: 65歳 女性: 60歳 ※女性は2020年までに65歳に引き上げ ※さらに、2024年から2046年にかけて男女ともに65歳から68歳に引き上げ	65歳 ※2012年から2029年までに67歳に引き上げ	60歳 ※2018年までに62歳に引き上げ	61歳以降本人が選択 (ただし、保証年金の支給開始年齢は65歳)

(参考3) 支給開始年齢の引き上げのスケジュール



(参考4) 高年齢者雇用安定法による高年齢者雇用確保措置の義務付け



(参考5) 今後の高年齢者雇用に関する研究会について

高年齢者雇用施策に関しては、現在、学識経験者による研究会「今後の高年齢者雇用に関する研究会」(座長：清家篤慶應義塾長)が開催されており、公的年金支給開始年齢(報酬比例部分)の65歳への引上げが開始される平成25年度を目前に控え、意欲と能力のある高年齢者が、長年培った知識や経験をいかして働くことができ、その生活の安定を図ることができる社会の実現に向け、①希望者全員の65歳までの雇用確保策、②年齢に関わりなく働ける環境の整備等について検討が進められている。

デフレ経済下のマクロ経済スライドの在り方

<現状>

- 平成16年の年金改正の財政安定化策の柱の一つであるマクロ経済スライドは、物価、賃金が上昇している際に、年金額の上昇幅を抑制する仕組みであるが、近年、物価及び賃金が低下傾向であり、まだこの仕組みは発動していない。
- 年金財政の安定のためには、物価及び賃金が低下している際にも、さらに年金額を減額して調整すべきとの意見がある。

<改革の方向性>

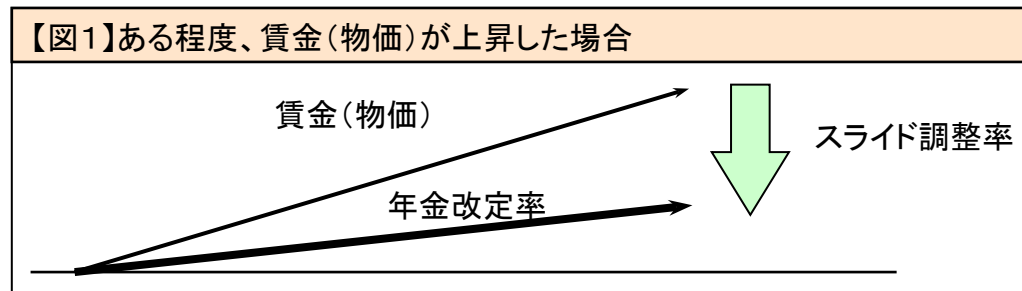
- デフレ経済下においては、現行のマクロ経済スライドの方法による年金財政安定化策は機能を発揮できないことを踏まえ、デフレ経済下における年金財政安定化方策の在り方について検討する。

(参考1)マクロ経済スライドについて

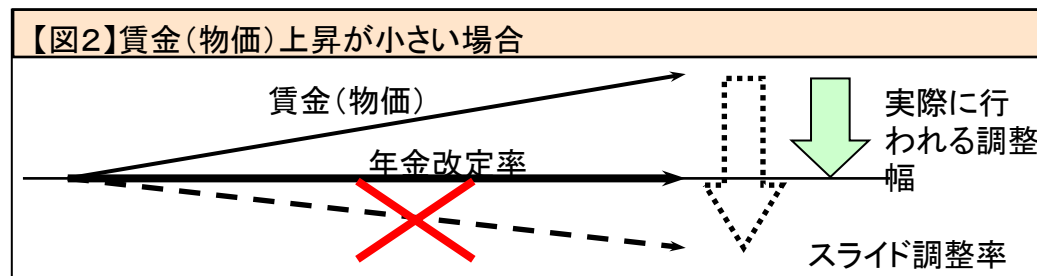
- 平成16年の年金制度改正において、保険料収入に上限を設け、その範囲内で給付を調整するために導入された仕組みである。具体的には、年金額計算の際、物価や賃金が上昇した際に、それをそのまま年金額に反映させるのではなく、スライド率を調整することにより、年金額の伸びを抑制し、給付を調整することとなる。
- 具体的には、労働力人口の減少及び平均余命の伸びに応じた率(平均で毎年約0.9%(平成16年当時の見込み))を、毎年の年金額のスライド率から控除することで、年金の給付水準を抑えようとする仕組みである。これを一定期間継続することにより、標準的な年金給付水準を、現役の手取り収入との比較で、62.3%(2009年度)から50.1%(2038年度以降)にまで引き下げることとなっている(平成21年財政検証結果)。
- しかしながら、年金額の引き上げを抑制する措置であり、名目額を減らしてまでは調整を行わないなどというルールを併せて定めている(詳細は参考2参照)ため、デフレ経済下では、そもそも年金額が上昇しないことから、増額幅を抑える方策であるマクロ経済スライドの仕組みが発動できていない状況にある。

(参考2)マクロ経済スライドの仕組み

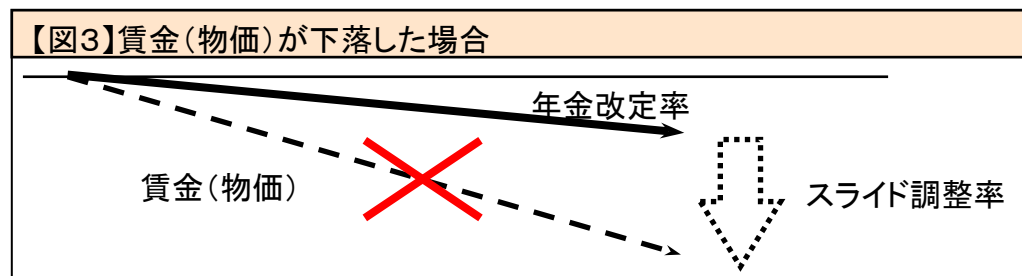
- 一人当たり手取り賃金や物価がある程度上昇し、スライド調整を行っても一定程度は上昇する又は額が変わらない場合には、そのまま適用する。【図1】



- しかし、一人当たり手取り賃金や物価の伸びが小さく、適用した場合には名目額が下がってしまう場合には、調整は名目額を下限とする。したがって、名目の年金額が減少することはない。【図2】



- また、一人当たり手取り賃金や物価の伸びがマイナスの場合には、賃金や物価の下落分は年金額を下げるが、それ以上に年金を下げることはしない。【図3】



(参考3)デフレ経済下でマクロ経済スライドを発動すべきとの意見について

- 年金財政の安定化又は世代間公平の観点から、デフレ経済下でもマクロ経済スライドが発動する仕組みとすべきとの意見がある。
- 物価及び賃金が低下傾向にある際には、基本的には年金額も物価又は賃金の下落に応じて減額改定されることとなるが、これに対してマクロ経済スライドを適用すると、通常物価又は賃金の下落幅を上回って、年金額を減額して調整する(例えば物価が0.1%下がり、年金も0.1%減額するような場合に、これに0.9%分を加算して、1.0%の年金減額を行う)ことになる。

公的年金制度を支える業務運営・システムの改善

新しい年金制度を検討するに際しては、年金制度を運用するための業務処理体制やシステムに関する現在の課題にも適切に対処していくことが必要。

①日本年金機構の業務処理体制の在り方

＜現状＞

- ・事務処理誤りの未然防止・再発防止といった内部統制強化の観点から、業務の標準化を進める必要。
- ・国民は必ず法令に定められたとおりに手続を行い、また、行政も誤りなく業務処理を行うものである（無謬性）というこれまでの年金制度の運営の前提にとらわれない取組が必要。

＜取組の方向性＞

- ・日本年金機構における全国統一的な業務処理の確立に向け、より一層の業務の標準化・徹底を図る。
- ・引き続き、行政と国民双方が年金記録の確認を行いながら、業務運営を進める。

②制度運用に関する課題への対応

＜現状＞厚生年金の適用対象にもかかわらず未適用となっている事業所や国民年金保険料の納付率の低下といった課題がある。

＜取組の方向性＞厚生年金の未適用事業所の正確な実態把握や国民年金保険料の納付率の向上に向けた取組など国民年金・厚生年金の適用・徴収対策の推進を図る。

③年金記録の管理に関する課題への対応

＜現状＞年金記録問題や第3号被保険者の記録不整合問題といった課題がある。

＜取組の方向性＞

- ・年金記録問題については、紙台帳等とコンピュータ記録との突合せを優先順位をつけた上で効率的に実施するなどその解決に向け、取り組む。
- ・第3号被保険者の記録不整合問題については、法的措置による抜本改善策の具体化に向け、取り組む。

④社会保険オンラインシステムの見直し

＜現状＞社会保険オンラインシステム全体の最適化や調達・運用・保守のコストなどが課題。

＜取組の方向性＞新しい年金制度の検討状況を踏まえつつ、オープン化（システム刷新）の準備作業を行うとともに、各種契約コストの縮減等に向けた取組を行う。

年金改革の費用の考え方（イメージ）

【機能強化】

- 厚生年金適用拡大
- 低所得者への加算
- 受給資格期間の短縮
- 基礎年金国庫負担1/2の維持など

【効率化・重点化要素】

- 高所得者の年金給付の見直し
- デフレ経済下のマクロ経済スライドのあり方
- 支給開始年齢 など

【新年金制度】

- 全ての職種が同じ制度に加入し、所得が同じなら同じ保険料、同じ給付となる所得比例年金
- 高齢期にこれだけは受給できるという額を明示する最低保障年金

