

現在の公的年金制度の課題と 改革の方向性について

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きている。
- 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の不安・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。

年金改革の目指すべき方向性

- 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

2 社会保障改革の3つの理念と5つの原則

(3) 理念と原則を踏まえた改革の各論

<所得保障・年金>

年金制度は、次のような大きな環境変化に直面している。第一に、急速な少子高齢化によって年金財政が不安定化している。第二に、就業の多様化によって国民年金保険料の未納が増えている。第三に、単身で低所得の高齢者が増加している。

これらの環境変化に対応するためには、大がかりな年金改革が必要である。しかし、年金制度改革は、国民の老後生活の設計に非常に大きな影響を与える。また、改革が実現(完成)されるまでには長い期間(通常20年から40年)がかかる。時々の選挙結果などで頻繁に制度を変更することは避けなければならない。制度改革にあたっては与野党による十分な協議と合意形成が不可欠である。

公的年金制度については、まず、年金記録問題等で大きく傷ついた国民の制度への信頼を回復することが急務である。現政権下においても「7項目の基本原則」に沿った超党派的な議論が呼びかけられているが、現行制度の課題を直ちに共有し、制度の修復と改革をむすびつけながら、年金改革の大きな方向性について、速やかに与野党の合意を達成しなければならない。

年金制度改革の論点は多岐にわたるが、改革の基礎理念や基本原則をふまえれば、以下のような点にまず取り組まなければならない。

- ① 安定財源を確保した上で、基礎年金について国庫負担2分の1の実現を急がなければならない。
- ② 新しい仕事への挑戦や女性の就労を妨げる年金制度であってはならない。働き方、ライフコースの選択に対して中立な制度設計を目指して調整を急ぐべきである。
- ③ 単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対して、基礎年金制度の最低保障機能の強化など、高齢者の防貧・救貧機能の強化をすすめなければならない。

※ 社会保障改革に関する有識者検討会:

社会保障改革の全体像について、政府・与党が一体となって、必要とされるサービスの水準・内容を決め、国民に分かり易い選択肢を提示するとともに、その財源の確保について一体的に議論するため、内閣総理大臣が設置した(平成22年11月5日)。5回にわたり開催され、平成22年12月8日に本報告書がとりまとめられた。

(参考2)

新年金制度に関する検討会
平成22年6月29日

※ 新年金制度に関する検討会

新しい年金制度について検討するため、内閣総理大臣を議長、関係閣僚を議員として設置した(平成22年3月8日)。
6回にわたる実務者検討・副大臣検討を経て、平成22年6月29日に「中間まとめ」がとりまとめられた。

新たな年金制度の基本的考え方について(中間まとめ) ~ 安心・納得の年金を目指して ~
「我が国社会経済の変化と見通し」の部分の概要

<我が国社会経済の変化と見通し>

過去(1970年頃)

- ・人口1億400万人で増加中
- ・平均寿命は男69歳・女75歳
- ・65歳以上のお年寄りは人口の7%
- ・8.5人の現役世代に高齢者1人
- ・出生数は年190万人、15歳未満の子どもは人口の24%
- ・3世代世帯は16%、一人暮らしの単身世帯は20%
- ・専業主婦世帯のほうが多数
- ・初婚年齢は男27歳・女24歳
- ・生涯未婚者は男2%・女3%
- ・離婚件数は9万6千件

- ・労働力人口は5150万人で増加中
- ・第1次産業従事者が4割弱、自営業主が3割弱

- ・家業を継いで自営業者を営む、一つの会社で働き続けるといった「標準的なライフコース」が想定でき、「人生の予測」がしやすい

現在

- ・人口は1億2700万人でピーク
- ・平均寿命は男79歳・女86歳
- ・65歳以上のお年寄りは22%
- ・3人の現役世代に高齢者1人
- ・少子化が進行し、出生数は年107万人、15歳未満の子どもは13%
- ・3世代世帯は7%、一人暮らしの単身世帯は30%
- ・共働き世帯のほうが多数
- ・初婚年齢は男30歳・女29歳
- ・生涯未婚者は男16%・女7%
- ・離婚件数は25万3千件

- ・労働力人口は6800万人でピーク
- ・第1次産業従事者は5%未満、自営業主は1割まで減少
- ・若年者の非正規雇用が増大
- ・転職が増加

- ・「標準的なライフコース」がたどりにくく、「人生の予測」が難しい

未来(2050年頃)

- ・人口は1億人未満まで減少
- ・平均寿命はさらに伸長
- ・65歳以上のお年寄りが4割以上
- ・少子化はさらに進行し、出生数は年50万人未満、15歳未満の子どもは9%まで減少
- ・一人暮らしの高齢者世帯がますます増加
- ・生涯未婚者は男30%・女23%に増加

- ・労働力人口の減少が不可避。女性や高齢者など誰もが意欲と能力に応じて働ける社会づくりが必要
- ・グローバル化、サービス化、IT化などで働き方が一層変化。若年層の雇用安定が課題

- ・「人生の予測」が難しくなったことに伴い、老後への不安も高まる

「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理」(平成20年11月27日)(抄)

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。

(続く)

○ 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、就業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、特に第1号被保険者である被用者の取扱い、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。