

## 現行年金制度の抱える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

- 現行年金制度の抱える課題(社会経済の変化、雇用・就労等への影響・低年金者の存在等)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。

## 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
	5年	8,216円	6,166円	4,108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

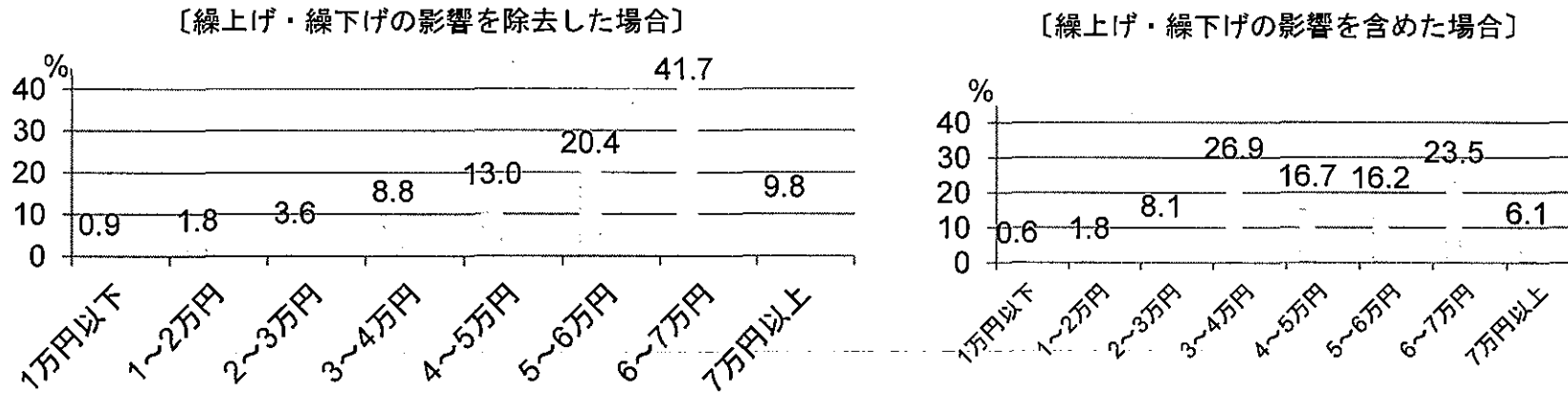
・ 60歳から受給した場合の繰上げ減額率は、昭和16年4月1日以前生まれの者は42%、同月2日以後生まれの者は30%となっている。

・ 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、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

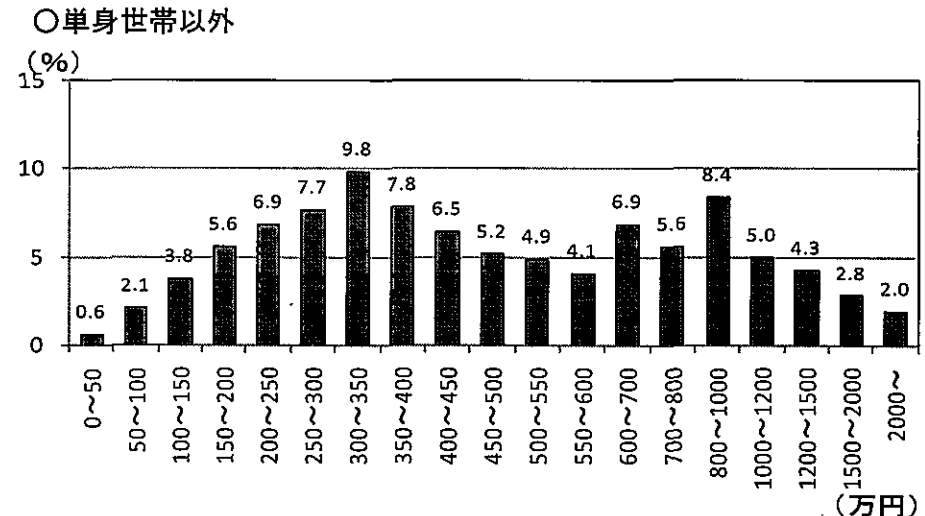
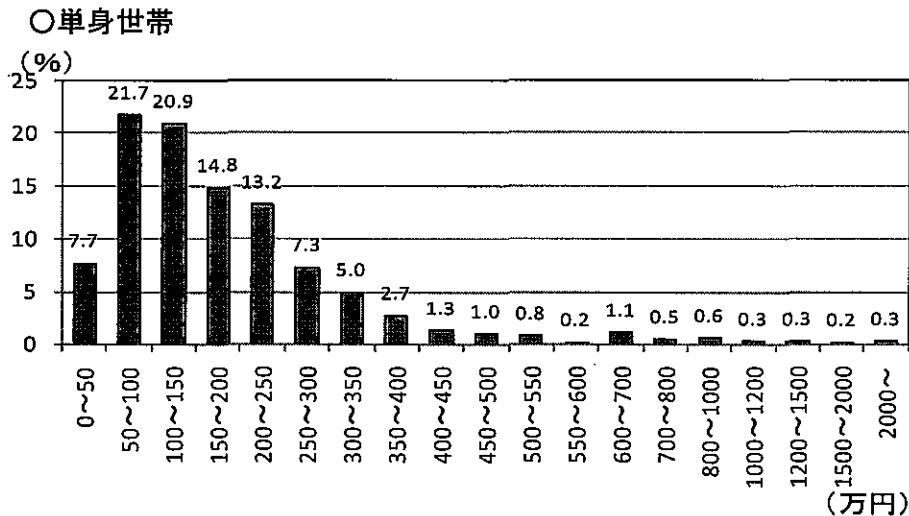
・老齢基礎年金のみの受給者の年金月額については、繰上げ・繰下げの影響を除去した場合には、6万円以上7万円未満である者が41.7%と最も多くなっている。一方で、実際に支給されている額である繰上げ・繰下げの影響を含めた場合の年金月額については、3万円以上4万円未満である者が26.9%と最も多くなっており、年金月額が4万円未満である者が37.4%を占めており、こうしたことを踏まえた対策が必要。

【老齢基礎年金の年金月額の分布】(平成20年度末現在)



※ 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



出典：「国民生活基礎調査」（平成19年）

## 障害基礎年金の制度について

### 1. 支給要件

国民年金の被保険者期間中、または被保険者の資格を失った後60歳以上65歳未満で日本国内に住んでいる間に初診日のある傷病によって、初診日から1年6ヵ月経った日あるいは1年6ヵ月経たない間に治った日（ともに障害認定日という）に、1級または2級の障害の状態にある場合に支給される。

(注) 保険料納付要件

国民年金の保険料納付済期間と保険料免除期間が、

- ① 初診日の属する月の前々月までの保険料を納付しなければならない期間の3分の2以上あること、あるいは、
- ② 初診日が平成28年4月1日前の場合は、初診日の属する月の前々月までの1年間の保険料を納付しなければならない期間のうち、保険料の滞納がないこと。

### 2. 年金額（平成23年度）

〈1級障害の場合〉	月額82,175円（年額986,100円）	+	子の加算額	
	・・・・・・・・			（老齢基礎年金の満額の1.25倍）
〈2級障害の場合〉	月額65,741円（年額788,900円）	+	子の加算額	
	・・・・・・・・			（老齢基礎年金の満額と同額）

子の加算額：第1子・第2子	・・・・	月額	各18,916円（年額227,000円）
第3子以降	・・・・	月額	各 6,300円（年額75,600円）

## 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。

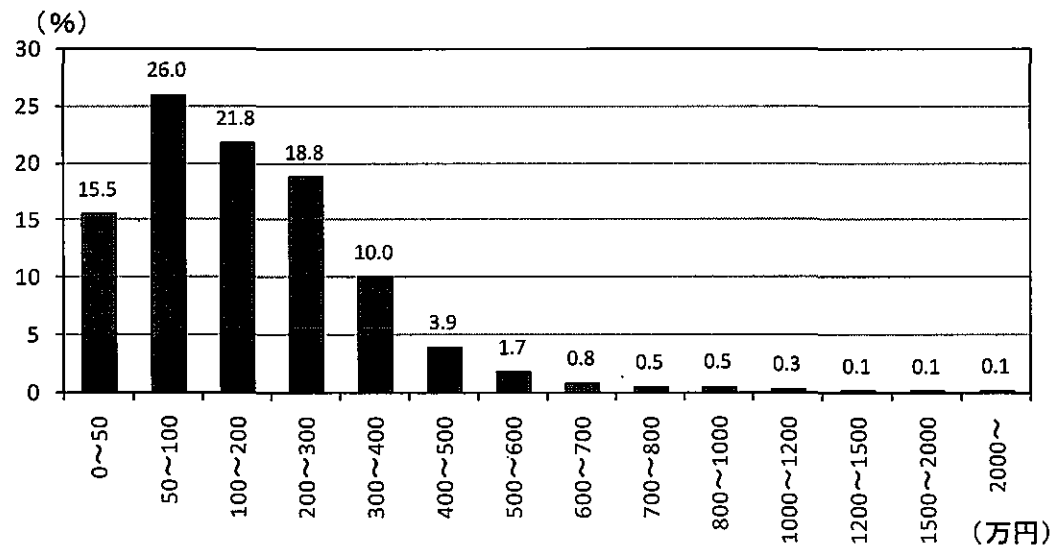
② 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の中間的な整理―年金制度の将来的な見直しに向けて―」(平成20年11月27日)より抜粋

(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】





## (1) 高額所得者に対する基礎年金減額措置(クローバック)を導入した場合の影響について

### 〔前提〕

高齢期(65歳以上)において、年収600万円以上の者について所得に応じて基礎年金を減額(クローバック)すること(減額率を年収600万円の0%から年収1,000万円の100%へと次第に上昇させていき、年収1,000万円以上の者には基礎年金を全く支給しない)とした場合の基礎年金給付総額の削減率を計算。

※ クローバックとは、カナダの公的年金の老齢保障制度(Old Age Security)に設けられている高額所得者に対する年金額減額措置。

※ 600万円、1,000万円という前提は、カナダにおける基準に照らしつつ、有識者等の意見を踏まえて設定。

### 〔財政効果〕

老齢年金受給者実態調査に基づく年金受給者の所得分布(次ページの分布図参照)に基づいて計算すると

- ・ **クローバックの対象となる者(年収600万円以上)は、全体の約2.4%**
- ・ **全額がクローバックされる者(年収1,000万円以上)は、全体の約0.6%**

となる。また、このようなクローバックにより、**基礎年金給付費は約1.3%削減**されるものと見込まれる。

クローバックによる基礎年金の削減額の推移は、クローバックの基準年収額を将来どのように変動させていくかに依存するためその推計を行うことは難しいが、仮に基礎年金給付費の削減率(約1.3%)が将来にわたって一定であると仮定した場合には、基礎年金削減額の見通しは以下の通り。

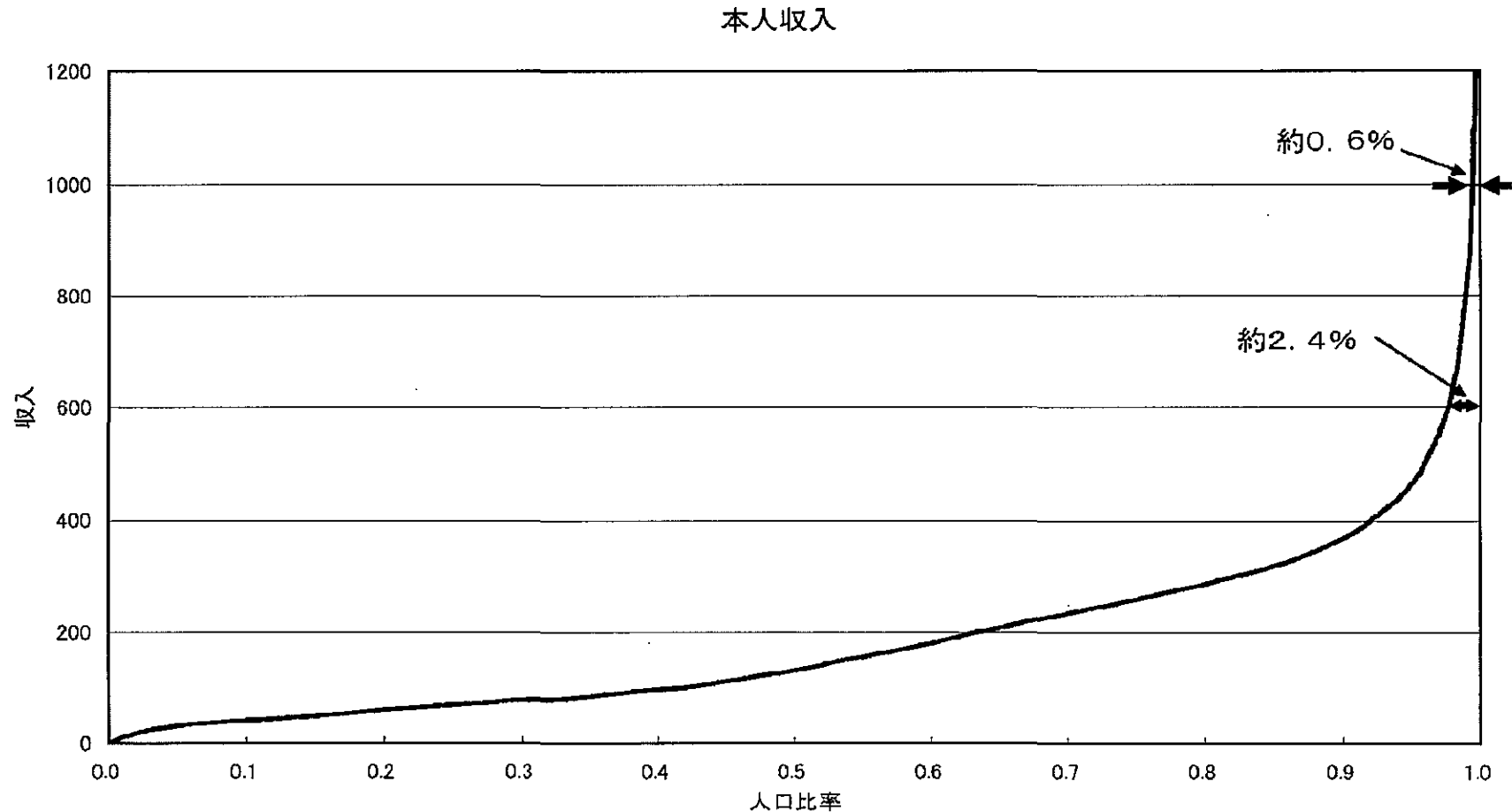
(単位:兆円)

年度	2009	2015	2025	2050
基礎年金給付費(ケースA)	24	29	34	63
クローバックによる削減額	0.3	0.4	0.4	0.8

## (参考) 年金受給者の収入の分布の状況

平成18年度「老齢年金受給者実態調査」(厚生労働省)によれば、老齢年金受給権者の本人収入の分布は、下図の通り。

この分布に基づき、600万円を超える収入1万円につき0.25%ずつ年金額を減額し、1000万円以上の者には100%減額することとした場合、全員に一律に支給する場合に比べて、1.3%給付が削減される。



○ 各団体のご意見(最低保障機能の強化・高所得者の年金減額・受給資格期間の短縮)

項目	日本経済団体連合会	経済同友会	日本商工会議所	日本労働組合総連合会
低所得者への加算など最低保障機能の強化について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当面、基礎年金国庫負担2分の1を賄う安定財源を確保</li> <li>・ 2025年に向けて、基礎年金財源への税負担割合の段階的引上げを図る(他の社会保障分野への給付、財政状況を勘案)</li> <li>・ <u>低年金、無年金の高齢者に対する税負担による生活支援。</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>新基礎年金制度は、65歳以上の全国民に1人月額7万円を給付、財源は全額年金目的消費税(従業員負担分の保険料はゼロ)。保険料による負担を消費税での負担に置き換える。</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>基礎年金の最低加入年数を現行25年から10年に短縮する、保険料の未納期間については受給資格者に満額の2分の1を限度に基礎年金を支給するなどの対応によって「無年金問題」の解消を図るべき。</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>第一段階の改革で基礎年金を全額税方式化。2分の1を一般財源、残り2分の1を社会保障目的税(消費税)。基礎年金の給付水準は月額7万円程度。</u></li> <li>・ <u>第二段階の改革で基礎年金を最低保障年金へ転換。給付水準は月額7万円程度とし、一定以上の年収世帯はクローバック。</u></li> <li>・ <u>現行制度からの移行期間中の低年金・無年金者に対し、加算(補完)年金を実施。</u></li> </ul>
高所得者の年金減額など給付の適正化について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>高額所得者等に対する給付の適正化。</u></li> </ul>	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>高額所得者については、所得に応じて基礎年金額を減額する仕組みとする。例えば、一定所得を超えた場合には、勤労意欲を減退させないように、段階的に基礎年金を減額していくことも検討する必要。</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>基礎年金の税方式化とクローバックの実施、自営業者等の所得比例年金への一元化の前提として、税と社会保障「共通番号」の早期導入が必要。</u></li> </ul>
受給資格期間の短縮について	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>基礎年金の最低加入年数を現行25年から10年に短縮する、保険料の未納期間については受給資格者に満額の2分の1を限度に基礎年金を支給するなどの対応によって「無年金問題」の解消を図るべき。(再掲)</u></li> </ul>	—

○ 各新聞社のご意見(最低保障機能の強化・高所得者の年金減額・受給資格期間の短縮)

項目	朝日新聞	毎日新聞	読売新聞	日本経済新聞	産経新聞
低所得者への加算など最低保障機能の強化について	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>年金保険料を十分払えないために無年金・低年金になっている人については、税による新しい給付(仮称・高齢者福祉給付)を創設する。これらの人は生活保護から切り離し、「就労につなげる」ことを目的とせず、老後の生活を支えるための給付を受けられるようにする。</li> <li>基礎年金廃止と最低保障年金の創設は、緊急4課題の実施後に着手検討。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>月5万円の「最低保障」で低年金をカバー。基礎年金の満額は7万円に引上げ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎年金を全額、消費税で賄い、充実させる。</li> <li>制度完成後は無年金者がいなくなり、国民皆年金が実現する。基礎年金に、高齢期の最低保障の機能を担わせる。</li> <li>国内に10年以上住んだ人には老後、基礎年金を払う。給付額は満額で月6万6000円(現行と同等とする場合)。</li> <li>そのために消費税率を5%程度引き上げ、その税収の全額を財源とする。</li> <li>基礎年金の保険料は廃止する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「自立応援年金制度」(仮称)の創設・・・現役時代に年金保険料をコツコツ納めてきたにも関わらず、老後の生活に困っている人を応援する制度</li> <li>自立応援年金の支給額は月額2万円程度。基礎年金満額と自立応援年金の合計額が生活保護の生活扶助を上回るよう設定。</li> <li>受給する際に所得状況チェック。低所得の線引きは生活保護や公的年金控除額などが判断基準となりうる。現在の低所得の年金受給者にも対応。</li> </ul>
高所得者の年金減額など給付の適正化について	—	—	—	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>(低所得者への加算の)財源は「高年金者」の基礎年金国庫負担部分を年金額に応じて削減し捻出。不足分は、新たな財源で賄う。</li> </ul>
受給資格期間の短縮について	<ul style="list-style-type: none"> <li>保険料を25年間以上払わないと年金がもらえない現在の仕組みは改める。</li> </ul>	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>受給資格期間を10年に短縮して無年金を少なく。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国内に10年以上住んだ人には老後、基礎年金を払う。給付額は満額で月6万6000円(現行と同等とする場合)。(再掲)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>受給資格期間を10年程度に短縮。</li> </ul>

## －国民年金法の解説 厚生省年金局長 小山進次郎著(抄)－

(2) 老齢年金の受給資格期間を25年以上としたことについて

老齢年金の受給資格期間を25年以上と定めたことについて、長きに過ぎるという批判が少なくない。たとえば、社会保険制度審議会は五年とすべきだという意見を述べているが、それにもかかわらず25年としたのはつぎの理由による。

(イ) 被用者保険の場合は老齢年金の支給開始年齢60歳、受給資格期間20年という例が多いが、それとの釣り合いを考えると、この制度の場合老齢年金の支給開始年齢を65歳としているので、受給資格期間を25年と定めても特別に長いということにはならない。

(ロ) 保険料の拠出能力が十分でない者については25年のうち、実際に保険料を納めた期間は10年で足りるとしているから、受給資格期間が25年であるということが特に貧困な被保険者にとって不利な作用をする恐れはない。

(ハ) 現在の情勢下において考えた場合、年金というに値する老齢年金ということになれば、2千円を下ることを得ないというのが大方の意見であるが、この制度において月2千円程度の支給を確保しようとするれば、国庫負担を予定しても25年程度の拠出期間を必要とする。

(ニ) かりに社会保障制度審議会の意見のように5年以上の拠出で老齢年金の支給が受けられるということにしようとすると、20歳から引き続く5年間の拠出では月835円、25歳からでは月627円、30歳からでは469円、35歳からでは527円、40歳からでは392円、45歳からでは290円、50歳からでは211円、55歳からでは150円という額が計算上出てくる年金額であるが、この場合拠出開始の年齢の違いや拠出する期間が継続しているかどうかで年金の額が異なるようにするということは実際上できまいから、5年間拠出の場合は以上の平均である439円に近い額を年金額と決めざるを得ないであろう。ところがもしそのように定めるとすれば、年金の額が少なすぎるのが当然問題になるであろうし、さらに困ることは多くの人が彼にとって最も有利な時期すなわち59歳に近い時期の5年間を選び、保険財政上の危機を招く逆選択を誘致しやすいということである。

## 一 国民年金法 有泉亨、中野徹雄編(抄) 一

(支給要件)

第二十六条 老齢年金は、保険料納付済期間、保険料納付済み期間と保険料免除期間とを合算した期間又は保険料免除期間が25年以上である者(1)が65歳に達したときに(2)、その者に支給する。

本条は、老齢年金の基本権たる受給権の発生要件を規定したものである。この発生要件には、保険料拠出要件と老齢要件とがある。

(1) 保険料拠出要件は、被保険者期間のうち保険料納付済期間が25年以上か、または保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算した期間が25年以上とされ、また、25年全部が保険料免除期間でもよいこととされている。逆にいえば、加入手続きを怠っていたり、保険料を滞納していたりした期間は考慮されないということである。また、この25年という期間は、一般的に20歳から60歳までの40年という長い被保険者期間があること、被用者年金の資格期間が20年であること等が考慮されたものである。この保険料拠出要件は、当初は保険料納付済期間が25年以上か、または保険料納付済期間が10年以上で、保険料納付済期間と保険料免除期間とを合算して25年以上あることとされていたが、その場合に、保険料免除期間は、年金額の算出基礎とはされてなかった(単に、25年の加入資格期間の基礎とされていたされるにすぎなかった)。しかし、昭和37年の改正で、保険料を納付することが困難な低所得者層について、さらに処遇が厚くされ、保険料免除期間についても国庫負担相当額(これは、保険料納付済期間に対応して支給される額の三分の一である)の拠出年金が支給されることになった。なお、保険料免除期間が長期にわたるものに対しては、老齢福祉年金を支給することとされていたが、現在はこの制度廃止されている。

なお、制度発足時(昭和36年4月2日)に31歳を超える者にとっては、この25年という期間を満たすことは必ずしも容易ではないので、被用者年金制度創設後相当の期間を経過し、受給者が多数発生していることとの均衡も考え、その者の年齢に応じて、経過的に、24年ないし10年に短縮されている。

## 《諸外国における年金の受給資格期間等について》

○ 日本の年金制度は、無業者も含めて強制適用対象としつつ、所得のない者は保険料免除を受けることを可能としているため、諸外国と比べて受給資格期間が長い。

	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年相当) (*)	なし (**)	5年	なし	なし (***)
強制適用対象者	無業者も含む 国民皆年金	被用者及び年収400 ドル(約32,400円) 以上の自営業者	男性は16歳から65歳ま で、女性は16歳から60 歳までで一定所得以上 の被用者(週110ポンド (約14,410円)以上) 及び自営業者(年5,075 ポンド(約664,825円) 以上)	民間被用者及び一 部の職業に従事す る自営業者(弁護 士、医師等)	被用者 及び 自営業者	一定所得以上の被 用者及び自営業者 (年17,935クロー ネ(約233,155円) 以上)
無業者の 取扱い	強制適用対象	対象外	対象外 (任意加入は可)	対象外 (任意加入は可)	対象外 (任意加入は可)	対象外

※ 換算レートは2010年8月中に適用される基準外国為替相場及び裁定外国為替相場(1ドル=81円 / 1ポンド=131円 / 1クローネ=13円)による。

(\*) 1,120ドル(2010年)の収入につき1加入四半期が付与される(最高で年間4加入四半期まで)。

(\*\*) 2007年の法改正により受給資格期間は撤廃。ただし、1945年4月6日より前に生まれた男性及び1950年4月6日より前に生まれた女性は、旧法が引き続き適用され、年金給付にはそれぞれ11年又は9,75年の被保険者期間が必要。

(\*\*\*) 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。

(資料出所) ・ Social Security Programs Throughout the World : Europe, 2008 / The Americas, 2009  
 ・ The Mutual Information System on Social Protection  
 ・ 財団法人年金シニアプラン総合研究機構「年金と経済」(2010年1月)ほか