

新たな年金制度の基本的考え方について（中間まとめ）（案）

～ 安心・納得の年金を目指して ～

平成22年6月29日
新年金制度に関する検討会

1. 我が国社会経済の変化と見通し

現在の年金制度の基礎ができたのは1960～70年頃ですが、その当時と現在では我が国の社会経済の姿は大きく異なってきています。

また、年金制度は、およそ40年もの間保険料を納め、その後の長い老後の間、年金を受け続けるという長期的な制度ですので、年金の改革に当たっては、将来の社会経済の姿がどうなるかということも考え合わせながら、検討していかなければなりません。

※ [] 内のページ数は別添の参考資料の関連ページ。

（1）人口構造等の変化

（人口減少社会の到来）

- 日本の総人口は、1970年当時は1億400万人でしたが、現在では1億2700万人を超えています。しかし、一貫して増加していた人口は、2005年に戦後初の減少に転じ、今後も人口減少が進み、およそ35年後には1億人未満にまで減少すると見込まれています。[P2～3]

（長寿化・高齢化）

- 日本人の平均寿命は、1970年当時男性69歳、女性75歳でしたが、現在では男性が79歳、女性が86歳となっており、男女とも10歳以上長生きをするようになっています。現在、日本は世界最高の長寿国です。

高齢化率（65歳以上の人口割合）も、1970年当時は7%でしたが、現在ではその3倍の22%程度になっており、さらに2050年頃には40%台にまで上昇します。[P2、P4～5]

- 日本の将来は、このような超高齢人口減少社会の到来が避けて通れないものとなっており、これを前提として、社会や経済の仕組みを考えていかなければなりません。

(少子化の進行)

- 1年間に生まれる赤ちゃんの数は、1970年当時190万人でしたが、2009年には107万人程度まで減少しており、さらに2050年には48万人程度まで減少するとの推計がなされています。

また、0～14歳の子どもの人口割合は、1970年当時は24%でしたが、現在では13%台まで低下しており、さらに2050年には9%まで低下すると推計されています。[P2、P6]

- 1970年には8.5人の現役世代で1人の高齢者を支える人口構造であったものが、現在では3人で1人を、さらに2055年には1.2人で1人を支える姿になると想定されています。世代間の支え合いの仕組みである年金制度にとって、少子化への対応は重要な課題です。[P3]

少子化の背景には、仕事と子育ての両立が困難という問題のほか、若年世代の経済的不安定化などの問題があることが指摘されており、子育て支援や仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）などの取組みを進めることが求められています。

(世帯の状況)

- 世帯の状況を見ると、1970年当時、夫婦と子どもと親が含まれる世帯（3世代世帯）は16%ありましたが、現在では7%まで減少しており、子が歳をとった親と同居して暮らすことは少なくなっています。[P8]

- また、世帯主が65歳以上の世帯のうち一人暮らしの世帯は、1980年当時20%でしたが、2005年には28%となっており、さらに2030年頃には38%に達すると見込まれており、老後を一人で暮らすお年寄りは、今後ますます増えていきます。[P9]

- 1980年における男性雇用者と無業の妻からなる世帯数は1114万世帯、雇用者の共働き世帯は614万世帯でしたが、1990年代に逆転し、現在では、前者が825万世帯、後者が1011万世帯となっています。[P10]

(婚姻の状況)

- 結婚についてみると、1970年当時は男性が26.9歳、女性が24.2歳で結婚（初婚）していましたが、現在では男性が30.2歳、女性が28.5歳になって

おり、結婚する時期が4歳程度遅くなっています。また、生涯未婚という人は1970年当時男性1.70%、女性3.34%でしたが、現在では男性が15.96%、女性が7.25%で、男女とも結婚しない人が増加しています。さらに、2030年には、男性が29.5%、女性が22.6%にまで上昇すると見込まれています。

[P11~12]

- 一方、離婚件数は、1970年当時9万6千件であったものが、現在は25万3千件で2.5倍以上に増加しており、人口千人に対して離婚した人の数（離婚率）は0.93人から2.01人に増え、当時と今を比較すると2倍以上の人が離婚している計算となります。また、現在では、1日に結婚する夫婦が約2000組であるのに対し、1日に離婚する夫婦は約700組に達しています。[P11]

（2）働き方の変化

（労働力人口の将来推計）

- 日本の労働力人口（就業している人と失業者の合計）は、1970年に5150万人でしたが、増加を続けて1998年には6800万人でピークに達し、以後は減少傾向になっています。そして今後も、高齢者や女性の労働市場への参加が進まなければ、2030年には5580万人まで減少すると推計されています。

活力ある経済社会を維持していくためには、女性や高齢者をはじめ、すべての人が意欲と能力に応じて働くことのできる環境整備に努めることが重要です。[P14~16]

（産業構造の変化）

- 昭和30年代半ば頃には、第1次産業で就業する人が4割弱を占めていましたが、現在では5%にも満たないところまで減少し、代わりにサービス業等の第3次産業で働く人が増えています。

また、その当時、自営業主は有業者の3割弱を占めていましたが、現在では1割程度まで減少しており、企業等で雇用される者が有業者の大多数を占めています。

このように、国民年金制度が発足した当時に主たる対象者として考えられていた自営業者は数が大幅に減少し、代わりに企業等で働く人々のうち厚生年金保険に加入できない臨時雇用者などが国民年金に流入しています。その結果、現在では、国民年金加入者のうち4割近くは非正規労働者等の被用者で占められています。[P17~18]

(非正規雇用の増加)

- グローバル化、サービス化、IT化等に伴う先進国共通の問題として、安定した収入を得られるような正規雇用が減少しており、現在では労働者の3人に1人が非正規労働者となっています。[P19]

雇用形態が多様化している中で、働き方の実態は正社員と差がないにもかかわらず、社会保障や労働法制の適用に関して正社員と同様の取扱いを受けられないというケースが生じているという問題もあります。

また、日本の企業は、新規学卒者を一括採用して育てていく慣行を中心としているため、若者の側からみると、学卒時に就職に失敗すると後々まで尾を引くおそれが大きいとの問題もあります。

- 非正規雇用者の割合を見ると、特に10代から20代前半の若年層では、1990年代から2000年代の初めにかけて2割程度から4割超へと大きく増加しています。

非正規雇用者等は、技術や技能形成の機会が得られず、賃金が上がらないまま歳をとった結果、老後の年金額も低くなってしまっておそれがあります。

[P20~21]

(転職の増加)

- 若者や女性を中心に、転職をする人が増加(特に、女性の転職者比率は1980年代以降倍増)しており、個人にとっても企業・産業にとっても、生涯を通じて学習や職業訓練等を行うことが重要になっています。[P22]

(難しくなる人生設計)

- 家業を継いで自営業を続けたり、一つの会社で引退するまで働き続けたりというような、これまでに年金制度が前提としてきたような標準的ライフコースをとることはむしろ少なくなっていると考えられます。

こうした結果、特に若い世代を中心に、仕事や家族に関し自分のライフコースがどうなるかという「人生の予測」が困難になっており、老後の暮らしに対する不安も高まっています。

2. 新たな年金制度創設の必要性

(社会保障と就労支援)

- 以上のように社会経済の姿が大きく変化している中、これからの社会保障のあり方としては、基本的に、国民の暮らしを確実に支えつつ、人々の就労を支援し促進するという方向を目指すべきであると考えられます。

(非正規労働者には対応できない国民年金)

- 現在の年金制度は、製造業等で働く正社員、農林漁業者や自営業者といった、かつての我が国における典型的な職業を念頭に置いてつくられています。

しかし、国民年金制度が発足してから半世紀が経過して、年金制度を取り巻く環境は大きく変化しました。特に、人々の働き方が大きく変化し、転職する人などが増えた結果、制度間の格差や制度を移る際の面倒な手続などの問題が生じています。

- 年金保険料の事業主負担を嫌って企業が正社員ではなくパートやアルバイトを雇用する傾向にあるなど、年金制度が就労に影響を与えている側面もあります。非正規労働者が国民年金に流入した結果、本来想定されていた自営業者等は国民年金加入者の3割を切るところまで減少し、逆に、4割近くは非正規労働者等で占められるようになり、国民年金は、あたかも不安定な雇用者のための年金制度のようになっています。[P18]

このような人は、老後、自営業者並みの給付（国民年金だけの場合、老齢基礎年金の平均月額約4.85万円）しか受けられないため、安定した老後を送るための収入としては魅力が乏しく、若いうちに保険料を納める意欲も低下しがちです。

(深刻な未納・未加入問題)

- 低賃金の非正規労働者や失業者のような負担能力が乏しい人にとって、国民年金の定額の保険料は支払いが困難であることに加えて、年金記録問題などによって、年金制度に対する国民の信頼も失われてきていることから、平成20年度における国民年金保険料の納付率は62%に落ち込むなど、国民年金の未納・未加入の問題が深刻になっています。[P26]

- 保険料を納めなければ、老後に低年金者または無年金者となって、貧困に陥るおそれ大きいと考えられます。現に、これから保険料を納めても年金を

受給できない無年金見込み者を含めたいわゆる無年金者は、現在最大118万人いると推計されています。[P27]

(新たな年金制度の創設が必要)

- 少子高齢化が急速に進展し、また、個々人の働き方や、企業の側からみた人材の活用方策が多様化している中、年金制度は、給付と負担の水準を適正で持続可能なものとしつつ、職業や多様な働き方に関して公平かつ柔軟に対応できるものでなければなりません。

また、国は、国民が納得して保険料を納め、安心して年金を受給できる、真の国民皆年金を、責任を持って実現しなければなりません。

そのためには、制度が分立し、累次の改正で複雑化して一般の国民が理解することが困難になっている現在の年金制度を存続させることは困難であり、簡素で公平な新たな年金制度を創設する必要があります。

(改革に当たっての留意事項)

- 現行制度から新制度への切り替えに当たって、新制度の給付は新制度発足以降の期間を対象とするわけですので、現行制度のもとで支払われた保険料に対応する給付（過去期間分給付）とは別に考えることとなります。そのための費用をどのように取り扱うかについては、旧制度と新制度をいったん明確に区分した上で、その負担をどのように分かち合うべきかを検討したほうが、負担に対する理解が得られやすいと考えられます。

- 年金は国民生活に深く関わる重要な制度であることからすれば、生活保護など他の社会保障制度、税制、雇用・労働政策、子育て支援、住宅政策など幅広い分野の制度との整合性を図りながら改革を進める必要があります。

このような意味で、新たな年金制度の創設に取り組むことは、幅広い社会制度の見直しにつながる「改革の突破口」と言えます。

- さらに、以上のような新たな年金制度を構築するためには、現在、政府において検討を進めている、社会保障と税に関わる番号制度の導入が不可欠です。

3. 新年金制度の基本原則

以上のような背景や観点を踏まえて、新たな年金制度の基本原則は、次のよ

うなものとしします。

なお、今後、新たな年金制度については、超党派で国民的な議論を行っていくべきものですので、この基本原則も、最初から、個別具体的な内容を定めるのではなく、新たな年金制度が拠って立つべき基本的な考え方として、幅広い国民の皆さんに御理解いただけるようなものとしています。

具体的な制度の内容は、この基本原則について国民的な議論を行った上で、その議論の内容も踏まえながら、検討を進めていくこととしています。

1. 年金一元化の原則

全国民が同じ一つの年金制度に加入すること

- ・ 違う職業の人、すなわち、サラリーマンでも、自営業者でも同じ年金制度に加入することとなるように、新たな年金制度は現在のように職域ごとに分立させずに、一つの制度とします。この結果、仕事が変わっても年金制度が変わらず、面倒な手続も不要になります。
- ・ また、人々の生き方や働き方が多様化する中、年金制度は、個人の選択に有利または不利な影響を与えず、中立で公平な制度とします。

2. 最低保障の原則

最低限の年金額の保障があること

- ・ 最低保障年金によって、高齢期において少なくともこれ以上は受給できるという年金額を明示します。
- ・ 人生設計の予測が難しい社会において、高齢期に一定額の最低保障年金が受給できることを明らかにすることにより、高齢期の生活設計を建てられるようにします。

3. 負担と給付の明確化の原則

負担と給付の関係が明確な仕組みにすること

- ・ 公平に負担を分かち合う観点から、所得に応じて保険料を負担し、その実績に応じて年金給付を受けられるようにします。
- ・ また、年金給付の財源のうち、保険料を充てる部分と税財源を充てる部分

のそれぞれの役割を明確にするなど、簡素でわかりやすく、透明性が高い仕組みとします。

4. 持続可能の原則

将来にわたって誰もが負担でき、安定的財源を確保するなど、持続可能な制度とすること

- ・ これからの超高齢人口減少社会にあっても、将来にわたり安定的な財源を確保するなど、持続可能な制度を構築します。
- ・ また、所得の低い若い人などでも負担できる保険料とします。

5. 「消えない年金」の原則

年金記録の確実な管理と加入者本人によるチェックができる体制とすること

- ・ 年金記録を確実に管理し、加入者に定期的に保険料徴収状況や将来の受給見込額などを通知することにより、加入者が自ら年金記録をチェックできる体制を作り、年金記録問題の再発を防ぎます。

6. 未納・未加入ゼロの原則

年金保険料の確実な徴収により、無年金者をなくすこと

- ・ 保険料と税金を一体的かつ確実に徴収し、年金制度への未納・未加入ゼロを目指し、結果として無年金者をなくします。

7. 国民的議論の原則

国民的な議論の下に制度設計を行うこと

- ・ 年金は、国民にとって最も身近で不可欠な制度であると同時に、長期的な制度であることから、党派を超えて、国民的な議論に基づき改革を進めます。

以上