

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

老後の生活設計にもうひとつの“安心”をプラス

地域型国民年金基金

平成3年4月
スタート!



第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第1節 本格的「年金時代」を迎える公的年金

昭和63年度の社会保障給付費推計によれば、総額で43兆円にも上る社会保障給付費のなかに占める年金の割合が初めて5割を超えた。このことは、高齢化の進行に伴い、社会保障給付費全体が毎年相当の伸びを示しているなかでの動きだけに、21世紀に向けて本格的な「年金時代」に突入したことを象徴しているといえよう。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第1節 本格的「年金時代」を迎える公的年金

1 実感できる年金の成熟化

公的年金制度の加入者数は、平成元年度末で6,568万人に上っており、国民年金の老齢年金受給権者は1,151万人、被用者年金の老齢(退職)年金受給権者は660万人に上っている。このように公的年金制度が広く国民に行き渡り、老後の生活の支柱として機能するようになることを「年金の成熟化」という概念でとらえてみる。

(1) 成熟度と年金の成熟化

一定期間の制度加入を要件として老齢年金の受給権が発生する仕組みが採られている年金制度の下では、制度発足当初は、老齢年金の受給者数は少なく、時間の経過とともにこれが増大していく。被保険者に対する老齢(退職)年金受給者の比率は、通常、「成熟度」と呼ばれており、成熟度の変化により、年金による老後の所得保障の行き渡り方をある程度はみることができる。しかしながら、制度発足当初には、比較的短い加入期間でも老齢年金が受給できるよう様々な経過措置が設けられることが通例であり、また、職域を単位とする年金制度においては、産業構造の変動等により新規就労者が激減することなどもあり、成熟度だけで年金制度がその経済社会において果たしている役割や機能を示そうとすることには限界がある。

(2) 高齢者の家計と年金の成熟化

ア 公的年金は老後生活の支柱

年金の成熟化は、家計に占める年金の重要性の増大にもみることができる。平成元年の「国民生活基礎調査」によれば、高齢者世帯が受給している公的年金・恩給額は1世帯当たり平均で約136万3,000円であり、所得に占める割合は、49.9%となっている。また、公的年金・恩給を受給している高齢者世帯のうちおよそ半数の49.2%は、公的年金・恩給のみで生活している。さらに、所得の相当部分(6割以上)を公的年金・恩給が占めている世帯は、70.2%となるなど、実際に公的年金が老後生活の支柱となってきている。

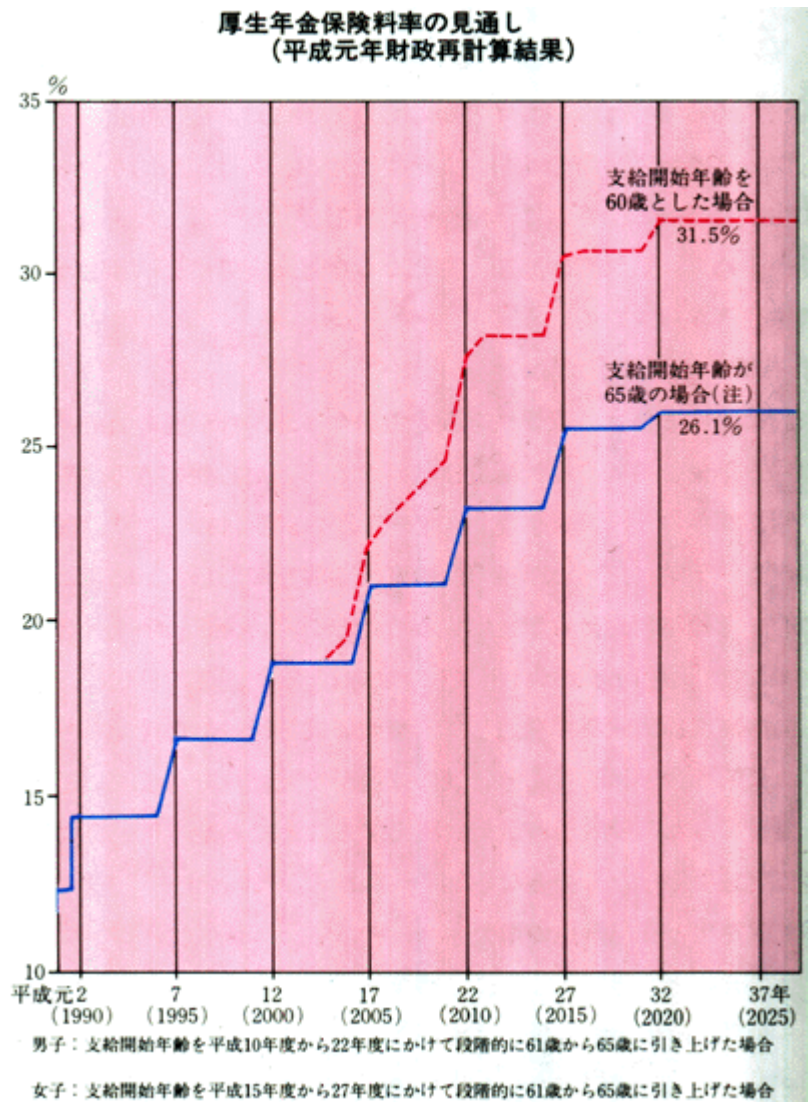
イ 「豊かな老後」世代の現出

家計における年金の重要性を考える場合には、我が国の公的年金制度における年金受給者の世代構造に着目することが必要である。平成3年は、昭和36年の「国民皆年金」スタートから30年目に当たり、国民年金制度が当初予定していた25年の受給資格期間を満たして、65歳に達する本格的な老齢年金受給者が発生することとなる。大正15年4月2日以後に生まれた「昭和1ケタ世代」がこれに当たるが、この世代は、同時に我が国の高度経済成長期を通じて、資産形成を行った世代でもある。成熟した公的年金と私的資産を背景に「豊かな老後」を過ごすことのできる基盤をもった高齢者層が広範に現出することにより、年金の成熟化は、初めて実感を伴ったものとなると考えられる。

(3) 成熟化と費用負担の増大

年金の成熟化に伴い,これに必要な費用負担も着実に増大している。年金・医療保険の保険料負担に当たる「社会保障負担」のうち年金分の推移をみると,昭和45年度の1兆4,000億円(対国民所得比2.4%)が平成元年度には19兆3,000億円(同6.1%)となっており,経済全体が成長するなかで年金の負担が増大していることが示されている。今後,高齢化が急速に進むことに伴い,社会保障負担が引き続き増大していくことが見込まれている。昭和63年3月に公表した「21世紀における高齢化状況及び社会保障の給付と負担の展望」によれば,国民所得が毎年,4%から5.5%伸びるなかで,社会保障負担中年金負担の国民所得に占める割合は,平成12(2000)年度には8%,22(2010)年度には10.5%程度に上昇していくものと見込まれている。

厚生年金保険料率の見通し



(平成元年財政再計算結果)

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第1節 本格的「年金時代」を迎える公的年金

2 成熟化時代の年金制度改革

公的年金制度においては、少なくとも5年ごとに財政再計算を行うことにより、将来の年金財政の見通しを作成することとされており、その際に併せて必要な制度改革が行われている。とりわけ、昭和60年及び平成元年の制度改革においては、「成熟化」の進む年金制度を長期にわたって安定したものとして運営していくために必要な年金制度改革が進められた。

(1) 平成元年の年金制度改革

平成元年の年金制度改革においては、次のような改正が行われた。

- 1) 年金の給付水準については、国民の生活水準、現役世代の賃金水準との均衡を考慮した適正な水準を確保することが必要であり、おおむねそれまでの給付水準を引き続き維持すべく、基礎年金、厚生年金の年金額を改定した。
- 2) これに必要な保険料負担については、将来過大な負担とならない水準にとどめることが必要であることから、段階的に引き上げることとし、国民年金及び厚生年金保険について所要の保険料(率)の引上げが行われた。
- 3) 老齢厚生年金の支給開始年齢については、雇用その他の条件整備を図りつつ、将来段階的に65歳にすることが必要であることから、政府原案の段階では、支給開始年齢引上げの具体的スケジュールが盛り込まれていたが、最終的には、次期再計算時に見直すこととされた。
- 4) サラリーマンの老後生活をより豊かなものとするため、企業年金を育成し、普及を図ることが必要であり、昭和63年の厚生年金基金制度の改正に続く、厚生年金基金の育成・普及策の第二段階として厚生年金基金の資産運用につき、運用機関の拡大や自家運用の方途をひらくなどの改正が図られた(第2節参照)。
- 5) 平成7(1995)年を目途とする公的年金制度全体の一元化に向けて、被用者年金制度間の費用負担調整が図られることとなった。具体的には、被用者年金各制度の老齢(退職)年金給付の共通する部分について、各制度からの拠出金を財源として、各制度に対して、交付金を交付することにより、各制度間の費用負担の調整を図ることとするものである(「被用者年金制度間の費用負担の調整に関する特別措置法」による)。

平成元年の制度改革においては、このほかにも年金額の完全自動物価スライド制の導入、学生に対する国民年金の適用、年金の支払回数を隔月払いに改めること等の改正が行われた。

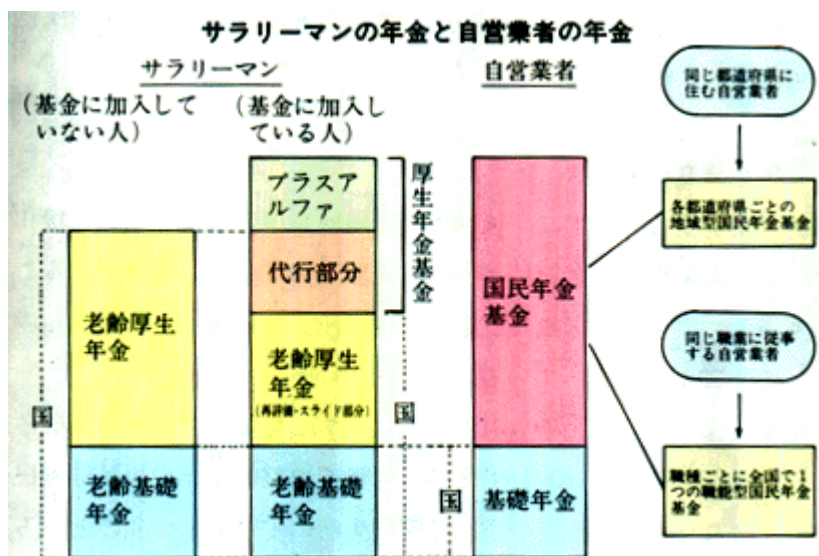
(2) 国民年金基金の整備

これまで基礎年金のみであった自営業者に対する老後の公的年金保障として、かねてから要望の強かった

国民年金基金の制度を整備することとしたのも平成元年改正における大きな変革である。これは、自営業者の老後の多様な生活設計にこたえられるようにするとともに、厚生年金等、基礎年金の「上乘せ」年金を有するサラリーマングループとの公平にも配慮することとしたものである。具体的には、1)都道府県を単位として1,000人以上の加入員で設立される地域型国民年金基金が新たに創設されるとともに、2)従来から制度化されていた職能型国民年金基金(同種の事業又は業務に従事する者で組織される)の設立要件が緩和され、3,000人の加入員で設立できるようになった。また、3)これらの国民年金基金からの中途脱退者(基金の加入者資格を途中で喪失した者であって、加入期間の短いもの)や解散した基金の加入者に係る年金や一時金の支給を共同で行うために、国民年金基金連合会が設立されることとなった。国民年金基金に加入できる者は、20歳から59歳の自営業者等(国民年金の第1号被保険者)であり、給付は各自が将来の設計を考えて選択でき、掛金の額は給付の型と加入する時の年齢によって決まる。

なお、掛金は1人1月6万8,000円を限度としており、税法上の社会保険料控除の対象となる。国民年金基金制度の普及により、自営業者等についても成熟化時代にふさわしい年金水準が確保されることが期待される。

サラリーマンの年金と自営業者の年金



第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第1節 本格的「年金時代」を迎える公的年金

3 公的年金の今後の課題

2度にわたる年金改革を経て、公的年金が21世紀を迎えるために必要な基盤整備は、着実に進められてきたが、引き続き国民の理解と協力を得ながら取り組まなければならない課題も残されている。

第一の課題は、老齢厚生年金の支給開始年齢の問題である。老齢厚生年金の支給開始年齢は、年金財政上重要な課題であるとともに、長寿社会における年金制度の役割、高齢者の所得保障の在り方、経済社会が活力を維持していくための高齢者就業活動の在り方という観点からも検討されるべき問題である。また、今後、労働力の確保が社会全体の問題としてより深刻化していくものと見込まれているが、高齢者の能力を社会のなかでいかしていくという観点からも、年金の果たすべき役割について検討されることが強く求められている。

第二の課題としては、公的年金制度全体の一元化に係る問題がある。被用者年金制度間の負担調整については、平成4年度までの間に所要の見直しが行われることとなっており、公平で安定した公的年金制度体系を目指して引き続き幅広い検討が必要となっている。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第1節 本格的「年金時代」を迎える公的年金

4 年金積立金の現状

公的年金制度においては、後世代の保険料負担の急激な増大を緩和するために、保険料と年金給付との収支差額を積立金として保有することとしている。厚生年金保険及び国民年金の積立金総額は、平成元年度末において約73兆円に上っている。

厚生年金保険及び国民年金の積立金は、すべて国の資金運用部に預託され、財政投融资の原資として住宅、生活環境整備、厚生福祉等国民の福祉向上に直接役立つ分野や道路等国民生活の安定向上の基礎となる分野に幅広く運用されている。また、その一部は、特に還元融資として年金福祉事業団等を通じ、厚生年金保険及び国民年金の被保険者の生活向上や福祉の増進に直接役立つよう年金住宅資金貸付、大規模年金保養基地の整備等の事業に利用されている。なお、年金福祉事業団が行う還元融資事業を将来にわたって安定的に実施するための財源確保を目的として、昭和61年度から資金確保事業が実施されており、平成2年度までに累積で3兆9,500億円の資金が運用されている。

保険料負担の急激な上昇を緩和するためには、積立金の運用収益の増大を図ることが必要である。また、積立金の運用収益の増大を図ることは、保険料負担の急激な上昇を緩和する意味でも重要な課題である。このため、年金福祉事業団は、昭和62年度より年金財源強化事業を実施しており、平成2年度までの運用額は5兆6,000億円となっている。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第1節 本格的「年金時代」を迎える公的年金

5 公的年金と私的年金の役割分担

年金制度の改革を今後とも進めていく上で、公的年金に対する国民の信頼は不可欠である。しかしながら、制度改革をめぐる議論のなかで、公的年金と私的年金の「有利、不利」を論じるなど公的年金と私的年金との役割を混同させることにより、公的年金に対する国民の信頼を損なわせかねない動きも生じてきている。

公的年金は、終身にわたり、老後生活の支柱になるに足りる所得の保障を行うことが使命である。このため、給付水準は、国民生活の水準の向上や賃金の上昇に応じて改定され、また物価の上昇に即して物価スライドも行われる。このための所要財源や、平均寿命の伸びによる受給期間の長期化などによる財源は、後世代に求めざるを得ず、年金制度は「世代と世代の助け合い」、「世代間扶養」の仕組みとなっている。こうした点から、公的年金は現役世代が必ず加入するという「強制加入」のシステムをとり、安定した保険集団を構成するものとなっている。

これに対して、私的年金は、本来、各個人の自助努力による貯蓄的性格を有するものであるが、保険商品の一種であることから、当然、加入は任意であり、また、保険集団としては払い込まれた保険料に運用利息が加わったもので給付が賄われる。したがって、その給付は物価や賃金の上昇、平均余命の伸びなどに対応することはなかなか難しく、老後の所得保障を全面的に私的年金に依存することには、おのずと限界がある。

このような両者の違いに着目すれば、長期にわたる老後生活の支柱としての役割を公的年金が担当し、これを補完して、老後生活を個性豊かに生きるための自助努力を私的年金が担当することにより、初めて「豊かな老後」が実現可能になると考えられる。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第2節 比重を増す企業年金制度

老後生活の主柱となるべき公的年金とともに、より豊かな老後生活を実現することが企業年金の役割であるが、近年、その重要性が一層増大してきている。企業年金を導入する動機は、企業にとっては、従業員の高齢化に伴い膨れ上がる将来の退職金の支払負担を平準化することにあるといわれている。しかしながら、今日では企業のイメージアップや優れた人材の確保のためにも企業年金の導入に積極的な企業が増大している。企業年金には、厚生年金基金、適格退職年金及び自社年金があり、企業はそのなかからいずれかの制度を選択している。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第2節 比重を増す企業年金制度

(1) 厚生年金基金

厚生年金基金は、特別法人である基金が老齢厚生年金の一部を国に代わって支給する(代行部分)とともに、企業や業界ごとの個別の需要に応じて独自の上乗せ給付を行うものである。

厚生年金基金は、平成元年度末で1,358基金、設立事業所数で11万9,755か所、加入員数は、厚生年金被保険者数の30.2%に当たる約903万人に達しているが、基金をより一層充実し普及させるため、昭和63年の「厚生年金保険法」の改正により、1)年金給付の努力目標水準の設定、2)中途脱退者及び解散基金加入員に係る年金給付の通算制度の改善、3)解散基金加入員に対する年金給付確保のための支払保証制度の創設、4)小規模基金の事務の共同処理事業、5)年金数理人制度の創設といった措置が講じられた。また、こうした措置を踏まえて、平成元年4月には、人数要件の緩和、地域型基金の創設等の厚生年金基金の設立認可基準の緩和が図られた。

設立認可基準の緩和が図られた平成元年度以降新規基金設立が増加しており、同年度においては、年間100基金が設立され、2年度においても、3年2月1日までに118基金が設立されている。近年における基金の特色としては、地域、業界単位で中小企業が結束して設立する「総合設立」形態の基金の伸びが著しくなっている。また、給付設計としては、現在では新しく設立される基金のすべてが代行部分に定額又は定率の給付を加算する「加算型」であり、全基金に占める「加算型」基金の割合は7割を超えている。なお、代行部分に上乗せする給付であるプラスアルファの厚みは年々増加してきており、代行部分に対するこの厚みの割合は、全基金平均で94.1%となっている(昭和63年度末)。

また、平成2年4月から基金の資産運用方法が拡大され、投資顧問業者の活用等が可能となったが、3年3月1日現在で449基金が資産運用方法の拡大に係る認定を受け、27基金で新しい契約を締結している。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第2節 比重を増す企業年金制度

(2) 厚生年金基金連合会

厚生年金基金連合会は、基金を途中で脱退した者や解散基金加入員に対する年金給付を一元的に行う年金通算センターの機能を果たすほか、全国の基金に対して、基金事業の相談、指導、連絡等を行っている。

昭和63年の「厚生年金保険法」の改正により、年金通算制度が改善され、また、支払保証事業の創設、小規模基金の事務の共同処理といった事業が新たに加わった。

また、平成2年4月からは、基金と同様資産運用方法が拡大され、現在、投資一任契約、自家運用等を行っている。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第2節 比重を増す企業年金制度

(3) 適格退職年金

企業年金のなかには、厚生年金基金のほかに、一定の要件を備えた生命保険契約及び信託契約については、企業の掛金を全額損金算入できるなど税法上の優遇措置が与えられている適格退職年金がある。

適格退職年金は、平成元年度末で契約者数8万2,793件、加入者総数約904万人となっている。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第3節 生活保護とその他の所得保障

1 生活保護制度

(1) 生活保護の現状

年金等の所得保障が充実した現在でも、生活保護は、国民生活最後のよりどころとして重要な役割を果たしており、我が国の社会保障の根幹をなしている。

平成元年度における生活保護の被保護人員数(1か月平均)は約109万9,520人であり、保護率(人口1,000人に対する被保護人員数)は8.90/00である。昭和59年後半以来、保護の動向は一貫して減少傾向にある。その要因としては、景気動向等の経済的要因、年金制度等の他法・他施策等の充実による制度的要因、適正実施に関する取組みの推進等が考えられる。

(2) 生活保護の水準

生活保護のうち、衣食その他日常生活の最低限度の生活水準を具体的に示すのが「生活扶助基準」であり、現在この基準は、一般国民の消費水準の伸びを基礎として改定する水準均衡方式によって決定されている。

平成2年度生活扶助基準(月額)

平成2年度生活扶助基準(月額)

標準3人世帯(33歳男, 29歳女, 4歳子)

級地	元年度	2年度
1級地-1	136,444円(100.0)	140,674円(100.0)
1級地-2	132,896円(97.4)	135,610円(96.4)
2級地-1	124,164円(91.0)	128,013円(91.0)
2級地-2	120,616円(88.4)	122,949円(87.4)
3級地-1	111,884円(82.0)	115,353円(82.0)
3級地-2	108,337円(79.4)	110,288円(78.4)

(注) ()は級地間格差である。

(3) 生活保護の課題

ア 地域の実情に即した実施

平成元年度の都道府県・政令指定都市の保護率の状況をみると、最高が福岡県の29.00/00、最低が愛知県の2.40/00であり、保護率の地域的な差異が著しいことがわかる。このような保護率の地域差は、地域ごとの産業構造等による経済的な要因、高齢化の状況等の社会的要因等が複雑に関連し合った結果であると思われる。今後とも適正に生活水準が確保できるように、地域の実情に即した適正な制度の実施と自立促進方を推進していく必要がある。

イ 収入・資産の正確な把握

生活保護は、真に生活に困窮している者が自己の収入、資産、稼働能力等あらゆるものを活用してもなお最低生活を維持できない場合に適用されるものである。このため、被保護者の収入や資産の的確な把握等により受給要件を確認し、制度を適正に実施するとともに、不正受給者に対しては、保護費の返還等の処分を行うなど厳格に対処している。今後とも、真に生活に困窮するものに必要な保護が行われるよう、制度の適正な運用に組織的に取り組んでいく必要がある。

ウ 処遇の充実

生活保護の受給期間別の世帯数は、全体的にその期間が年々長期化する傾向にある。このことは、被保護人員が減少するなかで、高齢者世帯等の自立の困難なケースの割合が増加していることを示しており、制度の運営に当たってはこれまで以上に関連施策の十分な活用等による処遇の充実が必要となっているといえる。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第3節 生活保護とその他の所得保障

2 障害者の所得保障

障害者がその障害を克服して自立した生活を営む上で、医療保障や障害者福祉施策に加えて所得保障の充実が欠かせないものである。障害者の所得保障制度としては、年金制度がその根幹をなしている。国民年金の被保険者が障害者になった場合及び20歳前に障害の生じた者が20歳になった場合に、国民年金の障害基礎年金が支給される。厚生年金保険等の被保険者には、併せて障害厚生年金等も支給される。平成2年度の障害基礎年金の支給額(月額)は、1級障害者7万967円、2級障害者5万6,775円である。

このほか、日常生活において常時特別の介護を必要とする在宅の重度障害者に対しては特別障害者手当(月額2万2,760円)が支給され、20歳未満の重度障害児に対しては障害児福祉手当(月額1万2,380円)が支給される。また、20歳未満の障害児を監護している父母等の養育者には、特別児童扶養手当が支給される。平成2年度の支給額(月額)は、1級4万3,580円、2級2万9,050円である。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第3節 生活保護とその他の所得保障

3 母子家庭等の所得保障

夫や父との離死別等によって主な所得稼得者を失った母子家庭に対しては,母子が健康で文化的な生活を営み,児童の健全な育成を成し得るように支援する必要がある。就労援助等の経済的自立策を講ずるとともに,年金等による所得保障の充実が必要である。

死別母子世帯には遺族基礎年金が支給されるほか,死別者が厚生年金保険等の被保険者であった場合は,遺族厚生年金等が併せて支給される。平成2年度の遺族基礎年金の支給額(月額)は,児童1人の場合で7万3,142円である。

生別母子世帯等には,児童扶養手当(平成2年度,児童1人の場合で月額3万5,910円)が支給される。

なお,児童扶養手当の受給者数は昭和60年度末の64万7,606人をピークとして,その後の年金制度の拡充や最近の離婚率の低下を反映して若干減少傾向にあり,平成元年度末現在60万4,581人である。

第1編

第2部 厚生行政の動き

第3章 安定した所得保障制度の構築

第3節 生活保護とその他の所得保障

4 戦没者遺族等に対する給付

戦傷病者や戦没者遺族等に対しては、国家補償の精神に基づき、様々な援護が行われている。所得保障の面では、「戦傷病者戦没者遺族等援護法」によって、障害年金・遺族年金等が支給されている。軍人については原則として「恩給法」が適用されることから、援助法による年金等の支給対象は主として旧陸海軍の軍属や準軍属となっている。また、戦傷病者等の妻や戦没者等の父母・妻等の遺族に対しては、各種の特別給付金や特別弔慰金が、特別の慰籍や弔慰として支給されている。平成2年度には、障害年金・遺族年金等の額を恩給の改善(基本額について2.98%、遺族加算額について5,100円又は4,300円引き上げる)に準じて引き上げた。
