

【1977年12月19日】皆年金下の新年金体系（建議）

社会保障制度審議会

昭和52年12月19日

内閣総理大臣 福田赳夫殿

社会保障制度審議会 会長 大河内一男

皆年金下の新年金体系

近い将来、わが国が直面するであろう高齢化社会において社会保障はいかに在るべきかということにつき、今日の時点でその理念と明確な計画の確立を図る必要性を痛感し、昭和50年12月当審議会はとりあえず総括的所見として「今後の高齢化社会に対応すべき社会保障の在り方について」をまとめ、建議した。

その後2か年間当審議会は高齢者対策の中心的課題として年金問題の検討をつづけてきたが、現在の混迷せる年金制度を抜本的に改善するためには、昭和65年を中間目標とし、基本年金の創設を中心とする以下の案によって事態を打開する以外に途なしと考えるに至ったので、政府においては、この所見に基づきすみやかに善処されるよう勧告する。

今後における年金の財政規模の増大は、マクロ的な貯蓄・消費のパターンに対する影響を中心として、国民経済の循環構造を変える大きな要因となる。したがって、新しい年金体系の具体化を含んだ国民経済の運営は、整合性のある長期的経済見通しに基づいて行われる必要があり、また年金制度の健全な発展のためにも、安定した経済成長の確保、とりわけインフレーションの抑制と雇用の安定に格段の政策的努力が必要なことはいうまでもない。

第1 新しい年金の理念

わが国における年齢別人口構成の高齢化は、ヨーロッパ諸国に比して遅れてはじまり、今日、それらの国々をはるかに凌ぐ速度で進行しつつある。さらに諸外国に比して著しい高齢者の余命年数の伸長もあわせて考慮すると、迫りくる超高齢化社会に対応すべきわが国の施策もおのずから長期の視野に立った抜本的なものでなければならない。われわれが昭和50年末に内閣に建議したのもその故である。

高齢化社会における社会保障の緊急課題はさまざまあるが、高齢者に対する年金保障の問題についての確乎たる対案を樹立することは、今日その最も焦眉の急とするところであろう。高齢人口の急激な増加と、それを直接・間接扶養しなければならない「稼働人口」の停滞的傾向が不可避であることにかんがみるなら、わが国現行の年金制度を根本的に改

変してかかる決意が必要になる。

わが国で「国民皆年金」が唱えられてすでに久しいが、現実には、適用漏れのもの、短期加入者、その他いわゆる無年金者の数は著しく多く、また、制度の未成熟に伴う老齢福祉年金、五年年金、十年年金等の経過的便宜措置の適用を受けている多数の老齢者にとっては、「年金」はいわば名目的な給付にすぎず、これらの老齢者にとって生活の基本的支柱としての機能をつくしてはいない。

われわれは先ずこのような無年金者やそれに近いものを一掃するために現行の各種公的年金の制度及びその運営の現状を点検しなければならないし、また、そのために老齢者の生活実態を正しく把握しておかなければならない。

老齢人口の急増及びその余命の伸長については言うまでもなく、とくに老齢者と雇用とのかかわり合いの現実を認識しておかなければならない。老齢者にとって、「仕事」を持つということが、「働く」ということが、どれほどかれらの生きがいにつながっているかを思うからであり、老人を、自閉的な疎外感と孤独感の中に放置することの残酷さを感じるからである。

さらに、核家族化の傾向や老齢者と若年層との世代間の意思の隔絶がある。若年層の価値観の急変の結果、老齢者が当然だと考えてきたものも、若年層は著しく異なった発想で考えるようになっているのであるから、同居・別居の問題や老人扶養についての若年層の反応も、この際明らかにしておかなければならない。これらのことは、長い目でみて、世代間の意思の交流や、老齢者扶養の問題についての合意を可能にするために不可欠なことだと考える。これは、単に若年層による老齢者の直接的扶養についてはばかりでなく、一般的な私的扶養力の低下の反面としての社会的扶養の必然について十分な認識をもつためにも必要なことである。

成熟化の進行とともに困難さを加えている現行の各種公的年金の財政は、老齢人口の急増、余命年数の伸長、社会的扶養の増大という要因によりますます圧迫を受け、このままでは遠からずその破綻はまぬがれぬところである。また、「国民皆年金」を真に実りあらしめるためには、現行の各種公的年金間に横たわる整合性の欠如、また制度間の不均衡と不公正とを是正しなければならない。厚生年金、共済年金、国民年金等は、それぞれその成立の時期と背景とを異にしているままに、狭い視野からの部分的な手直しを重ねて今日に至っているが、現状のまま放置すれば、それは不均衡不公正をますます拡大することとなる。そればかりでなく、年金の支給開始年齢においても、国庫負担の仕組みにおいても、また受給資格期間の算定においても、年金間にそれぞれ差異がある。公務員の場合、民間企業の被用者の場合、自営業者の場合、無業の妻の場合、それぞれ社会的ステイタスや職業上の機能においては異なっていると看做しても、こと「年金」に関しては、これらの人々の間に理由のない差別があることは、社会的に不公正である。

もちろん現行の各種公的年金を「一本化」というようなことは、観念論にすぎないだろうが、少なくとも各種の年金が「公的」年金であり、いずれも国庫負担と結び付いて

成り立っている限り、横断的に均等化しうる部分をさぐり、そこに「国民皆年金」の礎石をすえ、そのかぎりにおける各種公的年金間の格差と不公正とを是正することに努力しなければならぬ。これが公的年金制度を抜本的に改変し無年金者をなくそうとする場合の前提であり、われわれがここに提案する「基本年金」はその理念を生かそうとするものである。

したがって、「基本年金」は単純かつ明確でなければならないし、年齢要件のみを基準として、全額国庫負担による一定額を全国民一律に給付、保障しようとするものである。老齢者で無年金を歎ずるものなきことがその願いである。

第2 新しい年金体系

1 基本年金と社会保険年金

そこで、現行の各種公的年金における国庫負担部分はこれをなくし、現行のそれぞれの公的年金制度は「基本年金」の上に上積みされるものに切り換えられる。その場合、これまでの社会保険の考え方によるものとなるから、「基本年金」の部分から一応はなれて、給付はおおむね保険料の拠出に比例するという方式でそれぞれ自主的に運営されることになる。定額の「基本年金」に上積みされる結果、双方から受ける各人の年金額の合計は、おおむね現行の各種公的年金制度における年金額を上回ることになる。

このように、国庫負担による「基本年金」と社会保険方式によって自主的に運営される改変後の現行各種公的年金 これを「社会保険年金」とよんでおく とに、年金をいわば上下二階層に区分し、「国民皆年金」を徹底させるなかで、無年金者をなくし、各種年金間に横たわっていた不公正と格差とをある程度縮小させ、あわせて財政の基盤を固めることができる。

2 支給開始年齢(年金と雇用)

上述した「基本年金」も「社会保険年金」も、原則として65歳を支給開始年齢とする。一つには老人余命の伸長を考え、また60歳～65歳の老齢者と雇用市場との結び付きの濃度を考え、ヨーロッパなみの高齢化社会に達した日本の高齢者がヨーロッパなみの「働く」生活と結び付くことの可能性を展望したうえでの結論である。また、支給開始年齢を65歳とすることは、給付水準の高さをどれほどにするかの問題とならんで、新しい年金制度を長期にわたって財政的に安定させるうえから言っても、避けられない点である。およそ65歳を中心として、その前と後とでは、老齢者と雇用市場との結び付き、ないし老齢者の仕事能力には、顕著な断層がみられることもここに考慮しなければならない点である。ヨーロッパ諸国における老齢者が年金受給年齢(ペンシヨナブル・エイジ)を同時に職業生活からの引退の時と考えるのは、支給開始年齢が65歳であったりそれ以上であったりすることに由来しており、かつまた、諸外国には日本で一般化しているような55歳定年(退職)というような慣行が全くみられないことからもきている。そこで現行のような早すぎる定年

制が定着しているわが国の現状にかんがみ、長期の見通しに立って、定年年齢の引上げを含めて年金受給年齢までの高齢者の雇用対策を雇用政策の中心課題の一つとして確立しておくことが不可欠となる。このように考えて、「基本年金」・「社会保険年金」の支給開始年齢を65歳とするのは決して不自然のことではなく、むしろ今日の段階でこれを確立しておくことが必要と考える。ただ、「社会保険年金」の部分については、現行の公的年金におけるこれまでの実績に対する意識や期待も考慮しなければならないから、「社会保険年金」の支給開始年齢を65歳とすることについては、しばらく弾力的な経過措置をとることも避けられまい。

また、企業の退職一時金なり、企業年金なりの本質の究明はしばらくおくとして、これらが早すぎる定年の慣行と年金受給年齢とのひらきに対し、過渡的に対応しうよう総合的に検討されるべきである。

65歳という年金支給開始年齢をあらかじめ定めておくことは、年金財政の長期安定のためにも、またあらゆる高齢者の心構えにとっても必要かつ重要なポイントとなろう。

3 給付水準

高齢年金は、基本年金が基礎的生活費に対応する給付となり、一方、社会保険年金が従前の各人の所得を反映した給付となり、両者あわせて各人の老後の生活を維持していくうえにおいて中核的な役割を果たすものとして期待されるものとなる。年金は、ある年齢に達した高齢者が、それ以後の生活の安定のためにあらかじめ予定することができるものである。この場合の年齢は、すでに肉体的にも技能的にも、衰えはじめることを前提にしている。したがって、「稼働人口」が保険料を納付するのは、自分が所定の年齢になった場合、定められた金額が年金として保障されるからである。このことは、高齢期を展望しての生活設計の安定化が人間のライフ・サイクルのなかで可能になるというメリットをもっている。65歳に達して以後どれだけの年金が確実に給付されるかは、老後の生活安定のための必須条件である。その意味では、年金は所得保障のためのものだと言わなければならない。とりわけ高齢者の余命が伸びたのであるから、伸びた余命の生活がどのようにして安定されるかは、高齢者にとってばかりでなく、これを扶養する者にとっても、重大な関心事であるはずである。

なお、高齢年金と生活保護との関係について一言したい。生活保護と高齢年金とはともに社会保障の一環をなしているが、生活保護は生活に困窮した場合にその者の必要に応じ個別に対応するという事後的な対策であり、一方、高齢年金は老後の所得喪失に対し所得保障を行うことによって貧困に陥らないようにするという事前かつ一般的な対策であり、制度の建前は全く異なる。所定の年金給付によるもなお生活に困窮する場合における生活保障は、生活保護制度にまつことになるが、基本年金制度の創設により、高齢者で生活保護を受けるものの数は著しく減少するはずである。

4 財源の問題

もう一つの問題は、「基本年金」における財源の問題である。上述したように、「社会保険年金」については、社会保険の方式に従った運営がそれぞれの保険機構のなかで行われるのであるが、皆年金の実現、各種公的年金間の格差是正をはかり、かつ安定した財源を確保するという目的、さらに保険料負担の眼界、保険原則に対する修正の必要等の問題をあわせ考慮し、「基本年金」については、その財源を全額国庫負担にまつこととした。これは従来各種の公的年金にさまざまな形で入り込んでいた国庫負担部分を移すのではなく、それは廃止し、新たに「基本年金」の長期安定を目標とした年金税ともいうべき特別な目的税によるものとする。それは国民全部の所得にかかる純粋な意味における付加価値税であることが好ましい。これは形式は税であるが、実質的には全国民が負担する保険料の性格を持っており、かつ、他の税と異なり、重複負担の関係がなく、物価を刺激する程度が最も低く、また、景気変動の影響を受けることが比較的少なく、「基本年金」にとっての長期の安定した財源となる。のみならず、この税は個人、法人に発生した付加価値にかかるのであるから、全国民を対象とする基本年金にふさわしい応能課税である。しかもそれを財源として「基本年金」は65歳に達した高齢者全員に均一に年金を給付するのであるから、そのかぎりにおいて、所得再分配の機能を果たし、社会保障の理念にそつており、最も国民の合意を得られやすいものと言える。

けだし、ここにいう付加価値税の導入なくしては基本年金の創設はありえないと考える。

第3 年金受給者の生活

高齢者が健康で働く意欲をもっているなら、老齢年金を受け取りながら「働く」生活に生きがいを感じるのもよからうし、そうでなければ年金(この場合には「基本年金」プラス「社会保険年金」)で乏しいながら耐えるか、扶養義務者の直接扶養に頼るか、ないしは公的福祉施設に依存することになるだろうが、いずれにしても、それらは高齢者に生きる希望を喪失しめるようなものであってはならない。本来、人は誰でも、どんな老齢になっても「働く」ことに意義を見出すものであり、それによって自分が社会的存在であることを確認するものであり、社会に対する老人なりの「貸方意識」とも言うべきものを感じるのであるから、年金がそうした高齢者に対して生きている誇りと意義とを与える足場ともなり、その意味において、年金は単なる金の問題ではない。

なお、年金の水準(「基本年金」プラス「社会保険年金」)については、それのみによって65歳以上の高齢者の生活が賄われるものと考えるべきではなく、高齢者世帯の既存のストック、家族からの援助、各種の社会的施設(住居をも含めての)、とりわけ医療サービスの整備、並びにこれに加えて高齢者に対する各種の自発的サービス、とりわけ若者のそれへの積極的活動の展開が望ましい。

第4 新しい年金体系の諸問題

迫り来る老齡化の進展、年金制度の成熟化等に対応するための老齡年金のあり方に関するわれわれの提言の主要点は、以上述べたとおりであるが、なお若干の点について敷衍しておく。

1 基本年金の内容

基本年金は、すでに述べたように、年金保険料的な性格を有する年金税(付加価値税)を財源として、65歳以上の老人すべてに対し定額の給付を保障することを基本とするものである。基本年金の受給権は個人単位に発生するが、給付は、生活の実態から考えて、夫婦を世帯単位に行うものとし、その水準は、財源の大きさを勘案しつつも、老人夫婦のみの世帯における標準的な消費支出を基礎にその一定割合、おおむね5割程度の水準を確保していくことが望まれる。この場合、単身者が受給する基本年金の額は、その生活実態から考えて、夫婦2人の額の6割程度とすべきであろう。

基本年金の水準は、国民所得の動向と老人夫婦世帯における消費支出の推移に対応してり適時スライド、改定していくことが望まれる。財源を付加価値税に求めることによってそれが円滑にはこばれる。

なお、基本年金の創設により、現行の老齡福祉年金は当然廃止し、また、五年年金・十年年金の経過年金についても、すでに拠出した保険料分に対応する給付(国庫負担を除いたのみ)のみを社会保険年金として支給することを考慮し、整理していくべきである。

2 社会保険年金の姿

全額国庫財源による基本年金の創設に伴い、厚生年金、共済年金、国民年金等の現行の各公的年金制度は、新設される基本年金との調和をとりつつ、原則として国庫負担のない社会保険の方式による上積みの給付として再編成されることとなる。

その給付内容は、それぞれの制度ごとに保険収支を勘案のうえ定められることとなろうが、基本的な姿としては、拠出した保険料(額及び期間)におおむね比例する形のものとなろう。この場合、厚生年金については現行制度とのつながりを考慮し、定額部分の一部を残すことが考えられる。また、国民年金については、基本年金に上積みされる結付となることにかんがみ、現在の定額保険料を改め、所得比例を考慮した段階的保険料を導入する必要がある。

なお、65歳以上の者については、就業している場合であっても老齡年金を支給するとともに被用者年金の被保険者とはしないのが適当である。

3 年金問題に関し指摘されている諸問題の改善の方向

基本年金の創設をはじめとする老齡年金制度の再編成にあたっては、現行制度について従来から指摘されているような諸問題、例えば、遺族年金の水準及び支給要件の問題、離婚した女子の年金権確保の問題等についても是正をはかることが必要である。

(1) 被用者年金における遺族年金の取扱い

65歳以上のすべての老人について基本年金が保障されることにより、高齢の遺族にとつても、その限りにおいて安定感が増すこととなる。ただ、65歳未満の遺族の場合には、老齢年金との比率を従来どおりの5割に保ったとしても、国庫負担が除かれた分だけ減額されるので、少なくとも6割程度まで引き上げることが必要である。また、遺族年金の受給者については、年齢制限等を設けることを検討すべきであろう。

(2) 女子の年金権

基本年金の導入に伴い、女子についても一定額の老齢年金は確実に保障されることになり、従来指摘されていた高齢で離婚した女子の無年金の問題は解決される。さらに一層この面での改善をはかるため、配偶者が被用者保険に加入している場合の無業の妻については、離婚した場合は現在「空期間」とされている婚姻期間を「実期間」として取り扱えるような方法を検討すべきである。

これに伴い、性格があいまいで種々問題のある被用者の無業の妻の国民年金への任意加入制度は廃止されることになる。

4 再編成のプログラム及び経過措置

制度改正の影響が後年になって始めて現われる年金制度の場合、障害物がはるかかなたに見える段階から適切な操舵をしなければならない。この意味からも、基本年金の創設及び一連の制度再編成は急がなければならない。基本年金は、年金税(付加価値税)制の導入とともに、昭和55年には発足することが望まれる。それと見合って、現行各公的年金制度は原則的には昭和65年までにそれぞれ再編成を完了することを期待する。

新制度の発足により、給付は一般には改善されることとなるが、既得権を侵害されるような者がある場合は、経過措置を設け、その救済をはかることが必要とされよう。特に支給開始年齢65歳が確立するまでの間における65歳未満の年金受給者については、基本年金が支給されないことにかんがみ、従前の国庫負担分を含めて給付することを考えるべきである。

恩給受給者等についても、基本年金の創設に伴い、それとの調整をはかることが公平上要請される。

支給開始年齢の引上げについては、相当の期間をかけて、年齢に応じ段階的に実施していくこととし、また、当分の間、退職し就業しえない者については60歳から65歳までの有期の退職年金の支給を認め、また、低額の所得しか得られない職に就いている者については在職老齢年金により補完するなど弾力的な対応策を講ずる必要がある。

なお、今回の建議においては障害年金についてふれなかったが、検討を要する問題である。