

【1982年2月10日】国民年金制度改革に関する報告

国民年金研究会

国民年金研究会報告

国民年金制度改革に関する報告

昭和五十七年二月十日

一 はじめに

国民年金研究会は昭和五十六年三月、社団法人日本国民年金協会によって設置された。本研究会はそれ以降、十一月間、十五回にわたり、国民年金を中心としたわが国公的年金制度の改革案について、検討をつづけてきた。

昭和三十四年四月に公布された国民年金法にもとづき、昭和三十六年度に発足した拠出制国民年金制度は、わが国の国民皆年金体制を支えるうえで大きな役割を果たしてきた。国民年金制度の創設によって、それまでは被用者だけに限られていた公的年金の網が、他の国民全般にひろげられた。また、被用者の妻の任意加入により女性にも固有の年金権が与えられるようになった。これは、既婚婦人が働きに出て厚生年金に加入することが多くなった現状では、これとのバランスをとるうえでとくに重要な意味をもつ。さらに、他制度にみられない成熟化対策の実施は、短期間にわが国の高齢者に年金給付を広く浸透させ、国民の公的年金制度全体に対する関心と期待を高めるといった結果をもたらした。

しかし、国民年金制度はいま大きな転機を迎えつつある。とりわけ目立つのは、制度の成熟化、人口の高齢化の進行に伴い、財政状態がきびしくなってきたことである。このため、被保険者の間に、現行制度のままでは将来どうなるかという不安を持つものが出はじめている。にもかかわらず、これまで各方面でおこなわれてきた年金制度改革の論議では、国民年金について必ずしも十分な検討が加えられていなかった。国民年金制度改革にはもちろん、他制度との関連を考慮する必要があるが、公的年金制度全体についての論議も、社会保障制度審議会が昭和五十二年十二月に建議をおこない、年金制度基本構想懇談会が昭和五十四年四月に報告をまとめた後は、あまり進んでいないのが現状である。

そこで、本研究会は、まず国民年金制度の現状を分析したうえで、厚生省の昭和五十五年財政再計算結果にもとづき、今後予測される問題点を整理した。その結果、現行制度のままでは近い将来に行き詰まるおそれがあると判断し、今後の制度改善の方向を探った。

だが、年金の制度改革には、給付面での既得権、期待権、拠出面では保険料、税負担の増大をめぐって、摩擦が生ずることは避けられない。国民の安定した老後生活の基盤を確立するために、国民が相互連帯の考え方にもとづいてどこまでがまんし、どの程度まで改革を認めるかはけっきょく、国民が選択する問題である。本研究会がここに提示する改革

案は、実現の可能性を考慮して、現行制度の基本的な骨組みを維持しながら、それをかなり大幅に手直しする案を中心としたものである。しかし、国民年金制度の変革を公的年金制度全体の改革構想の一環として位置づける方向についても、報告の末尾において検討を加えた。

二 国民年金制度の現状と問題点

拠出制国民年金は、制度発足後これまでおおむね順調に発展してきた。ところが、最近になって、いくつかの注目すべき変化が起こっている。そのなかには、今後、制度の財政に大きな影響を与えると予測されるものも含まれる。

第一は、被保険者数が減少しはじめたことである。その原因は、強制適用者の減少と任意加入者の伸びなやみにある。拠出制国民年金の強制適用者は昭和五十年ごろから約二千万人で頭打ちになっていたが、五十四年度には一六万人、五十五年度は三〇万人（うち、男性は八万二千人、女性は二万八千人）減った。これは就業構造の変化、とりわけ女性の厚生年金適用分野への進出によるものと思われる。

その一方で、被用者の妻の任意加入者の伸びが鈍化してきた。その増加数は昭和五十三年度までの数年間、平均して六〇万人近くなっていたが、五十四年度には二万人、五十五年度には四万人にとどまった。入りそうな人はすでに大体入ってしまった結果であろう。

第二は、国民年金の財政状態が、登山にたとえると三合目あたりの段階で、すでに息切れしはじめたことである。すなわち、当初は積立方式を予定した拠出制国民年金財政は、現在ではほぼ完全な賦課方式に近づいており、昭和五十五年度末の積立金は二兆六千億円で、五十六年度の給付費予算一兆九千億円の約一・四倍に過ぎない。したがって、今後は毎年保険料を急ピッチで引き上げなければ、所定の給付は支払えなくなっている。

このように、早期に財政状態が悪化した原因は、一方では保険料が長い間政策的に低目に抑えられていたこと、他方では年金額のスライド及び政策的改定が繰り返し行われたことにある。とくに五年年金、一〇年年金がしばしば大幅に引き上げられたことが財政悪化を促進した。

第三は、保険料が毎年引き上げられるようになったことに伴い、免除率が上がってきたことである。四十九 - 五十年には八・〇%まで下がっていた免除率はその後上がりだし、五十四年には一〇・五%、五十五年には一一・八%に達した。保険料免除者のうち、五十五年度末の法定免除者は八〇万人余り、申請免除者は約一五〇万人で、とくに申請免除者の増加が目立っている。免除を受ければ、その期間の年金額単価は三分の一になるが、そのことがわかっているにもかかわらず、保険料の引上げについていけない人がふえてきたのである。

第四は、付加年金が長年据置かれたままになっていることである。この制度はもともと、所得のある人たちにより高い年金をとという考え方からつくられたが、その後、無職の者も対象とする法改正が行われ、被用者の妻によって利用されるようになった。昭和五十五年度末の加入者は四〇九万人、そのうち付加年金の強制適用者（農業者年金加入者）は一〇

一万人、任意加入者（その大部分は被用者の妻）は三〇八万人となっている。しかし、付加年金の保険料は昭和四十人年度以来月四〇〇円のままであり、この制度の位置づけ及び将来の姿が明確でない。

第五は、国民年金では、法律上は強制適用であるが、実際にはいまなお加入していない者が多数残されていることである。その数は昭和五十三年三月厚生省が発表した「年金制度の適用及び受給の状況に関する調査」によれば約三八〇万人であり、そのうち三十五歳未満が約六割、三十五歳以上が約四割である。これは、国民年金への加入が自主届出の建前をとっているため、意識の薄い若年層では加入していない者が相当数あること、及び三十五歳以上ではこれから保険料を納めても老齢年金にむすび付かないためである。

このうち三十五歳以上の者の問題に関しては、従来三回も特例納付を実施してきたが、このような措置をこれ以上、繰り返すわけにはいかないだろうし、三十五歳以上の未加入者が老齢になった時どうするかが今後の課題の一つとなろう。

第六は、老齢年金の繰上げ請求の割合が高く、しかも年々その率が上昇していることである。新規裁定における繰上げ請求の割合は、昭和四十六年度の四七・三％から昭和五十五年度の六七・一％まで増加した。そのうえ、繰上げ請求の六二％が六十歳支給である。そのために、老齢年金受給者がいっそうふえるとともに、ただでさえ低い年金の水準がさらに低くなる結果になっている。

第七は、これまでの給付改善で最重点が置かれてきた無拠出制の老齢福祉年金が、現在ではかなりの水準に達していることである。従来のような調子で政策的引上げをつづければ、拠出制の国民年金とのバランスが崩れるおそれがある。このため、老齢福祉年金についても、拠出制の国民年金と同じように、スライド改定にとどめることを考慮すべき段階にきているように思われる。

三 昭和五十五年財政再計算結果と将来の課題

厚生省は昭和五十六年一月、国民年金の五十五年財政再計算結果を発表した。これは、国民年金制度が現行体系のままですつづくものとしたうえで、今後の人口動態、物価上昇率などに一定の仮定を置いて、国民年金が将来どのような姿になるかを試算したものである。

これによると、国民年金の老齢年金の受給者はこれからもふえつづける。その数は昭和五十年代の後半には毎年三〇万人、六十年代の前半には毎年二〇万人、後半には毎年九万人と予想されている。増勢はその後の二十年間には、年平均五万人くらいまで鈍化するものと見込まれている。

だが、国民年金の場合、現在はまだ比較的少ない通算老齢年金の受給者がこれから急増し、昭和九十年代には老齢年金受給者とほぼ同数になる。ただし、これは延べの計算で、この通算老齢年金受給者数にはダブリがあり、現実の数はその二分の一、あるいはそれ以下になるといわれている。

より重要な問題は、これらの年金受給者を将来どれだけの被保険者が支えていくかにあ

る。今回の財政再計算では、老齢年金受給者数の被保険者数に対する割合は、昭和五十五年度には一八・四％であるが、七十五年度には二九・一％、九十年年度には三四・八％まで増大するものと見込まれている。

だが、この試算が用いている厚生省人口問題研究所の昭和五十一年将来人口推計の合計特殊出生率に比べて、その後の実際の出生率はいっそう低く推移した。同研究所は五十六年十一月に将来人口新推計を発表したが、これによると、合計特殊出生率は、前回よりも低い水準で見込まれているので、将来の老齢年金受給者数の被保険者数に対する割合は、さらにきびしいものになるであろう。

いずれにしても、今後、国民年金制度の成熟化が進めば進むほど、年金受給者はふえ、しかも老齢年金受給者の平均加入期間は伸びていく。これに伴って、平均給付水準が自動的に上昇していくので、今後の四十年間に年金受給者が三倍となるのに対して、年金給付費総額は昭和五十五年度価格で四倍になり、これに見合う保険料及び国庫負担が必要となる。

このため、五十五年財政再計算では国民年金の保険料をこれから昭和八十八年まで毎年、五十五年度価格で三五〇円ずつ、段階的に引き上げることを仮定している。その場合、保険料は七十五年度で一万円、九十年年度で一万五千元を超えることになる。さらに加えて、増大する国庫負担をまかなうだけの税負担が求められる。実際には、今後の人口高齢化が従来予想されていたよりも急速に進む見通しとなったので、これ以上高くなる可能性が大きい。問題は、国民年金の被保険者がこのような保険料引上げにどこまでついてこられるかにある。

厚生年金のような所得比例保険料では、各人の負担能力に応じた保険料の徴収が可能であるが、国民年金のように定額保険料を一率に全加入者に求める場合には、加入者のうち比較的所得の低いものでも負担できる額以上に引き上げることは困難である。

この問題について、参考となるのは、厚生省が昭和五十三年十二月にまとめた「国民年金被保険者基礎調査」である。この調査では、五十三年の時点（当時の保険料は月額二七三〇円）において「一ヵ月どのくらいまで保険料を納めることができるか」ということをきいているが、四〇〇〇円ないし五〇〇〇円と答えたものが多かった。これは意識調査だし、その後物価も上がっている。このことを計算に入れて、いまの国民年金保険料の限界を考えると、五十五年度価格で一万円、夫婦で二万円程度になるのではないか。

これについては、国民年金では大部分の被保険者がこれまでずっと保険料引上げについてきたのだから、今後も財政再計算が仮定している一万五千元ぐらいまではついてくるだろうという論がある。しかし、保険料が低目に抑えられていた段階と、それがかなり上がってきて、さらに高くなる段階とでは、同じように考えられない。

もし、国民年金の保険料負担で一万円程度が限界になるとすれば、なんらかの対策をとらねば、現行の年金給付水準を今後長期にわたって実質的に維持していくことは無理であろう。保険料を払えない人がふえれば免除率は上がる。その割合が二〇％とか三％にで

もなれば、それ以上の保険料引上げは政治的に困難となり、また予定した保険料収入に大きな見込み違いを生じるため、国民年金の制度そのものが社会保険として行き詰まったといわなければなるまい。

以上の検討によって明らかなように、国民年金制度はきわめて困難な多くの問題を抱えており、わが国公的年金制度の問題点がそこに集約的に表現されている感がある。とくに、国民年金の成熟化はまだ遠い将来のことであるのに、その財政がすでにゆとりを失っているのはきわめて重大な事態である。そこで以下、まず国民年金の財政面の対策を検討し、つぎにそれ以外の主要な個別対策を取り上げたい。そして最後に、国民年金制度の基本的改革に関する主要問題を指摘してみよう。

四 財政面の対応策

国民年金の財政を将来とも安定したものにするためには、収支両面にわたって思い切った方策をとることが必要である。その方策を大別すると、財源の強化と給付の抑制の二つになる。このうち、とくに重要なのは、財源面では保険料の適正化と新規財源の導入であり、支出面では年金給付水準の適正化であろう。

(1) 財源強化策

(イ) 保険料の適正化

現在の保険料は、その拠出によって得られる給付との見合いで考えれば、必要とされる費用の何分の一にしか当たらない。このような保険料で当面の財政運営が可能なのは、現在の国民年金がまだ未成熟で、多数の拠出者が比較的少数の経過的年金の受給者を支えているためである。やがて加入期間の長い年金受給者が一般化し、受給者数の被保険者数に対する割合がいつそう増大すれば、保険料の額も給付に見合ったものにならざるを得ない。

現在の保険料は月額四五〇〇円であるが、かりにこの保険料のままで二十五年加入したとすると、全期間の支払保険料の総額は一三五万円となる。これに対して支給される年金額は、現行規定によれば月額四万五二七五円である。したがって、かりに男女平均して十六年間受給するとすれば、受給総額は約八七〇万円になり、これは拠出した保険料総額の六・四倍に当たる。実際には、支給開始年齢以前に死亡する者もいるので、平均的にはこの倍率にはならないが、それでも五倍程度になるであろう。

この計算は金利や物価スライドを考慮しない大ざっぱなものではあるが、まだ給付の支払いが未成熟なために、現在の保険料は、本来必要な費用の数分の一であるということ認識しなければならない。いつまでも、このような状態をつづけることは不可能である。前項で紹介した財政再計算結果では、昭和九十年の保険料が五十五年度価格で一万五千円を超えると仮定されているが、各人の受給する給付との見合いで考えても、将来必要な保険料はやはりこの程度にならざるを得ない

であろう。

給付費の一部は国庫負担として一般の税収でまかなわれるとしても、給付に見合う費用の大部分は保険料で負担するのが社会保険の原則である。そうだとすれば、たとえ苦しくとも受益に見合う費用の負担に努力していかなければならない。財政再計算結果で仮定されている一万五千元は困難としても、できる限り適正な水準まで保険料を引き上げていくことが、まず第一に求められる。したがって、国民年金の財政状態と保険料適正化の必要についてのPR活動をいっそう強化するとともに、多少でも被保険者の負担を軽減できるように、保険料納付方法の改善をはかるべきである。

現年度の保険料は国民年金印紙をもって納付する方式がとられているが、実際には印紙代金を納付書により金融機関に振り込む方法が多くとられている現状にあるので、被保険者の利便を考えれば早急に現金納付方式に改めることが望ましい。

また、一部の地方自治体は、すでに現行の三ヵ月分納付方式を毎月納付方式に改めている。保険料が今後、毎年引き上げられていくと、自主納付制度をとっている国民年金の保険料の徴収はますます困難となることが予想されるので、早急に毎月納付方式に切り換えることが望ましい。

(ロ) 保険料体系の見直し

保険料の適正な水準への引上げが不可避だといっても、一律定額の保険料には負担能力の面からおのずから限界があることも事実である。所得水準に大きな幅がある二八〇〇万人の加入者から一律に徴収する保険料であれば、金額が高くなればなるほど、免除率や滞納率が上昇し、あるいは未加入者がふえることも予想される。そして、完全な免除でなく部分的な免除を受ける者もあるので、加入者が拠出する保険料に事実上いくつかのランクが生じ、その結果、受給する年金額にもいくつかのランクが生じることもあろう。

このような困難に対処するため、これまでに保険料体系を見直す案がいくつか提示されてきた。それらに共通する基本的な考え方は、保険料を負担能力に応じたものに改め、加入者の負担をより容易にしようとすることである。

その第一は、口数制ないし選択制である。これは保険料を一律の額とせず、何段階かの口数制とし、各人の選択によって負担可能な口数を選ばせる方式である。この場合の年金額は、完全に口数に比例させる方法と、同じ口数でも低所得者には給付率をやや厚くする方法とが考えられる。

この方策をとると、負担面の問題は緩和されるように見えるが、実際の運営上で制度の根本にかかわる問題が生じる。それは、本来は強制であるべき公的年金制度において、任意選択の要素がいっそう強く前面に押し出される点である。もし、口数の選択が任意であり、その増減も自由であれば、加入者は自分に有利であると思う時期に有利な選択をする可能性が大きい。その結果、年金制度の財政計画がいっ

そう困難になり、場合によっては予定した保険料が徴収できず、負担に見合わぬ給付の約束だけが残されて、財政状態はますます悪化するかもしれない。また、この口数制の設計の仕方によっては、低所得層の年金額がかえって引き下げられるようになるおそれもある。いずれにせよ、国民年金の強制加入者層の付加年金への加入率がきわめて低い状況にあっては、付加年金を多様化するような新しい仕組みをつくることは困難であろう。

第二の方法は所得比例制の実施である。これは、所得額に一定の料率を適用して算定される保険料を全員から徴収するやり方を意味する。この場合の年金額の決定方式として、(a)従来と同様の定額制、(b)拠出が所得比例であることに対応した所得比例制、(c)この両者を折衷した定額と所得比例との組み合わせの三つのタイプが考えられる。だが、いずれの場合にも問題点がある。

まず、年金額を定額、保険料を所得比例にすれば、高所得者の平均以上の拠出分は低所得者の年金を補助するために使われることになり、被用者年金制度に比べて高所得者は非常に不利となる。したがって、高所得者の相当部分は自分に不利な保険料の納付を回避しようとするおそれがある。つぎに、給付を完全な所得比例にすると、低所得者にとっては現行の年金額がかえって引き下げられることになるから、これでは問題の適切な解決策にはならない。そこで、年金額を定額と所得比例の組み合わせとし、高所得者に多少割増した拠出を求める程度にすれば、上記の難点は緩和されよう。だが、そのかわりに制度の財政が大幅に改善される可能性はとぼしくなる。

所得比例制の実施にはより根本的な問題もある。それは、国民年金加入者について、所得を適正に把握するのが困難なことである。昭和五十三年に厚生省が実施した「国民年金被保険者基礎調査」によれば、昭和五十二年の強制被保険者の個人所得が二〇〇万円を超えている者は、男子の一三・一%、女子の一%にすぎない。国民年金の加入者の中には、自営業者もあれば小企業の給与所得者もいる。上記の所得統計が実際の所得を正確に示しているかどうかは疑問であろう。もし所得の把握が不正確なままで所得比例制の保険料にすれば、いわゆるクロヨンの不公平をさらに拡大することになる。また、かりに所得の把握が正確であるとするならば、年収二〇〇万円以上のごく少数の者から現行水準を相当上回る保険料を徴収できたとしても、制度の財政を支えるにはあまり役立たない。さらに、八〇〇万人の任意加入者（主に被用者の妻）は自分自身の所得ゼロかごくわずかだが、世帯所得は必ずしも低くないものが多い。このため、これらの者の保険料をどう決めるのが公平でしかも実地的な解決策かは、容易に答えられない問題である。

以上の点を総合して、本研究会としては、口数制及び所得比例制の保険料は、現行の国民年金体系の下では採用することが困難と考える。

(八) 新規財源の導入

定額の保険料にはおのずから上限があり、また所得比例の保険料も採用できないとすれば、残された主な方策は別途に新たな財源を求めることになる。その財源として考えられるのは、第一は現行税制による国庫負担の増額、第二は制度間財政調整、第三は一般税あるいは年金財源としての新税の導入である。

まず、第一の方法による場合には、今後長期にわたって増大し続ける公的年金の国庫負担をまかなうために、将来の生産年齢世代は所得税等の負担が大幅に引き上げられることを覚悟しなければならない。現行制度の下における将来の国庫負担(昭和五十五年度価格)は、たとえば、昭和七十五年度に国民年金で一・六兆円となり、現在の二・五倍になるものと予測される。この他に、厚生年金に対する国庫負担が三・一兆円、現在の五・一倍になる見込みである。そのうえに共済年金の分もあるので、今後、公的年金給付水準の適正化に努力するとしても、将来の年金国庫負担が容易でないことを認識しなければならない。

そこで、もし現行の税体系で必要な国庫負担がまかなえないとすれば、考えられる一つの代案は、いわゆる制度間財政調整である。この方式は年金制度基本構想懇談会の報告でも検討されたが、これを実施することにもいくつかの問題がある。公的年金制度における国庫負担は、医療保険のように重点的、傾斜的に配分されていないから、制度間の財政調整を実施する前に、まず国庫負担の重点的配分をはかることが順序であろう。また、長期的にみれば厚生年金等の財政も深刻な事態を迎えることが確実視されているので、その資金の一部を国民年金がアテにするには無理があるし、被用者年金と国民年金の加入者相互間に社会連帯感がそれほど強くない現状では、制度間の財政調整について関係者の合意を確保することは困難であろう。しかも、財政調整のためには、関係者を納得させることができるような明快な客観的調整基準をつくることが先決となるが、これは容易な課題ではない。

これらの理由によって、制度間の財政調整の実施が困難だとすれば、国民年金の国庫負担を大幅に拡充すると同時に、強い自動的膨張力を持つ厚生年金等の国庫負担をまかなっていくためには、おそらく大型の新税が必要になるだろう。これまでの年金改革に関する有力な意見の中にも、そのような新税の導入を提言していたものがあった。この場合の新税は、直接税タイプのものよりは間接税タイプのものを選ぶべきであろう。もちろん、間接税にもさまざまな欠点があるが、わが国では所得税負担の軽減を求める納税者の声が強いく、所得税の執行面における不公平が広く問題にされていること、国税収入に占める所得税のウェートは長期間増大しつづけていることなどを考慮すれば、やはり間接消費課税のウェートを高める方向を選択すべきだと思われるのである。

新税の導入に際しては、それを年金のための目的財源として指定する方法と、必ずしも年金の給付とは直接結びつかない一般税にする方法がある。両者のいずれを選ぶかは、将来の一般財政及び社会保障財政の運営方式を左右する重大問題である

から、きわめて慎重な検討が必要とされる。

社会保険では、適用は自動的で保険料の徴収は強制のほうである。国民年金でも建前はそうなのだが、実際には保険料は自主納付で、完全に強制ではない。加えて、任意加入の制度があり、被用者の妻の大多数がこれを利用している。このような仕組みの下では、もし保険料の負担が過重になるとか、保険料に対する給付の有利性が薄れると思われる場合には、それによって保険料収入が減少し、給付の約束だけが残される結果になるかもしれない。とくに将来は加入者の多くが二十五年の資格期間を満たすようになるうえに、加入・脱退の任意な被用者の妻が多数存在することを考慮すると、この危険は無視できない。

このような危険を事前に防止する方策は、国民年金へ加入した場合、本人の拠出した保険料に相当な国庫負担が付加されるようにすることである。保険料が五倍にも六倍にもなって戻ってくるという前記の事例説明で、有利さが強調されすぎるきらいはあるにしても、国庫負担で給付の三分の一がプラスされるという点は、加入を有利にする大きな要因である。今後、保険料を連続的に引き上げていくことは避けられないが、それに伴って保険料の徴収がむずかしくなる事態を予想すると、一般税であれ目的税であれ、保険料以外の財源部分を厚くすることが、国民年金を維持継続させるためにやむを得ないであろう。

現行制度では、原則として国庫負担は国民年金には給付費の三分の一、厚生年金には給付費の二〇%となっている。この比率だけをみれば、国民年金に手厚い配分がおこなわれているように見えるが、実際には給付額の大きさが違うために、国民年金の受給者は、率では高い割合でも額では低い国庫負担しか割り当てられていない。今後の国庫負担の配分に際しては、この点を十分考慮に入れて、より公平な配分がおこなわれるようにすべきである。

(二) その他

さきに述べたように、国民年金では積立金の翌年度の給付費に対する割合は、すでに一倍半を割っている。だが、国民年金が完全に成熟化する時期はかなり先になるので、今後相当長期間にわたってこの割合をこれ以上低下させず、できれば多少でも回復させることが望ましい。

そのためには、国民年金制度の当事者の意向を尊重しながら、積立金をできるだけ安全有利に運用するよう努力する必要がある。福祉目的のための低利融資を国民年金財政の負担でおこなうことは、これを全面的に否定するのは妥当ではないとしても、きわめて慎重でなければならない。

実のところ、国民年金積立金の給付費に対する相対的な規模が急激に低下した大きな原因は、五年・一〇年年金の給付水準が、拠出額とほとんど無関係にこれまで政策的に大幅に引き上げられてきたことにある。これらの費用を全国民が負担するのは止むを得ないことである。したがって、五年・一〇年年金に対する国庫負担制

度は、早急に再検討する必要がある。

(2) 給付の適正化

年金制度は、カネの面からみれば生産年齢世代の所得の一部を老齢世代に振替える仕組みであり、モノの面からみれば生産年齢世代による生産活動の成果の一部を老齢世代に配分する機構である。振替の規模が大きくなれば生産年齢世代の手取り所得は切り下げられ、老齢世代への配分が大きくなれば生産年齢世代に残される生産物は小さくなる。したがって、年金の給付とその費用の負担は、両世代の利害を長期的観点から考慮に入れて適正な水準に決定しなければならない。

これからの制度の成熟化と人口高齢化の進行のなかで、負担の増大は保険料と税金の両面で容易なことではない。すでに指摘したとおり、五十五年財政再計算では保険料を最終的には一万五千元程度（昭和五十五年度価格）まで引き上げることを仮定している。もし、加入者が負担できる限度が一万円ぐらいとすれば、国庫負担率の引上げだけで財政問題を解決することは困難であり、財源対策と並んで年金給付水準の調整も検討しなければならないであろう。

この検討にあたって、国民年金の給付水準をどう考えるかが問題になるが、国民年金の場合は老人世帯生計費などの一定比率とせざるを得ないかもしれない。ただしその際には、現実の平均給付水準とモデル年金の水準をはっきり区別して考えなければならない。現状では老齢年金受給者の被保険者期間は最長でも二十年であり、実際に支払われている給付は比較的短期の加入者に対する年金である。このため、昭和五十五年度末現在の国民年金老齢年金の平均給付額は月額で二・二万円にすぎない。したがって、公的年金が老後の生活保障に果たす役割を重視すれば、いまの時点で直ちに年金を引き下げる方策はとるべきではなく、可能な限りいまの水準を維持するよう努めなければならない。

だが、現在すでに制度的に約束されている本来の年金水準（昭和五十五年度価格、夫婦、月額）は、二十五年加入では八・四万円であるが、三十五年加入では一一・七六万円、四十年加入では一三・四四万円に達する。将来、長期の加入者が多数発生する段階においては、平均加入期間の伸長に伴う給付水準の上昇にブレーキをかけることも考慮する必要が生じよう。具体的な方策としては、年金額が加入年数に完全に比例する現行の算定方式を改め、加入年数の伸びに応じて年金額をふやす程度を緩めるなどの措置をとることが考えられる。もっとも、この方策の実施に当たっては、長期加入者の保険料納付意欲を著しく阻害することがないように留意しなければならない。また、この場合には、通算年金制度を通じて他制度とのかかわりあいを生じるので、他の公的年金制度をも含めた総合的措置をとることが必要になる。

このような対応策は、一面では将来の問題である。しかし、年金制度の改革が長期の経過期間を要するものであることを考えれば、現在からは具体的な方法の検討に着手し、数年ごとの財政再計算期には、このことを含めて年金給付水準を見直すべきで

ある。

五 個別事項

(1) 老齢年金の支給要件

現在では、老齢年金の受給には二十五年の加入が要件とされている。したがって、三十五歳を超えて国民年金に加入しても、年金の受給には結びつかない。このことは、保険料の自主納付制と相まって、いわゆる無年金者をつくりやすくしている。その対策として、過去に三回も特例納付措置が認められてきたが、これ以上繰り返すことは適切ではないので、別の対応策を考慮する必要がある。一方、任意加入の被用者の妻（あるいは妻が厚生年金に加入している夫）は、いわゆるカラ期間が認められるために、実際の加入は何年であっても年金を受給できる。現実には、配偶者の仕事の状態によって、ある特定の個人が同じように国民年金の保険料を納付していながら、ある期間は強制適用者、ある期間は任意加入者となり、それによって年金の受給も違ってくる。だが、本人はそのような違いを明確に意識しているわけではないから、それによって生ずる受給資格の差異は納得させにくい。

これらの問題を同時に解決できる徹底的な方策としては、強制適用者についても二十五年の受給要件を廃止し、加入年数に応じた老齢年金を支給するように改めることが考えられる。ただ、この措置をとる場合には、被用者年金における老齢年金受給要件や通算年金制度をも全面的に再検討しなければならないという問題が生じる。しかし、老齢年金の受給のため必要な資格期間を二十年に短縮することや、六十歳で資格期間が五年以内不足する者に対して継続加入の途を開くことは、厚生年金制度とのバランスをとるという意味でも望ましい改革であろう。これにより、現在では加入を求めにくい三十五歳以上の未加入者の加入促進に大きく役立つし、海外居住からの帰国者や新規に加入を認められた在日外国人など、本人の落度によらず無年金者になる者の大半を救済できることにもなる。

(2) 母子年金の受給資格

働き盛りの夫が死亡して母子家庭が残された場合、現行の国民年金制度では妻の加入が母子年金の受給要件となっている。一方、厚生年金、共済年金などの被用者年金制度では、同様の状態の場合、夫の加入している年金制度から遺族年金が支給される。

被用者世帯は夫の厚生年金または共済年金のみ、自営業者世帯は夫も妻も国民年金という状態であれば、現行の母子年金の受給資格でとくに問題は起こらない。しかし、国民年金制度創設以後、これまでに女性の年金の加入状況に著しい変化が生じた。いままでは、多数の妻が働きに出て厚生年金に加入し、家庭にいる被用者の妻の大多数が国民年金に加入している。その結果、一つの世帯の中に夫の年金と妻の年金の二つが入りこみ、組合せは多様化している。

現行制度では、夫が厚生年金で妻が国民年金だと、夫の死亡によって夫の加入している厚生年金から遺族年金、妻の国民年金から母子年金が出る。この場合、併給調整

で一部は支給額が調整されるが、二つの年金が出ることには変わりはない。ところが、夫が国民年金で妻が厚生年金だと、どちらからも年金が出ず、母子家庭は無年金のまま残される。これは、公的保障としては不合理で、不公平もある。現状に適合させるためには、国民年金の母子年金の支給要件を妻でなく、夫の加入に改めることが考えられる。そうすれば、上記のいずれの場合にも、母子家庭は公平に一つの年金を受給できるようになる。

もっとも、この措置は年金権を個人ベースで考える国民年金制度の建前と矛盾するという見方もあるので慎重に検討する必要がある。

(3) 老齢年金の繰上げ支給

現行の規定では、老齢年金の支給年齢は六十五歳が原則であるが、希望によって六十歳からの支給が認められ、実際にも過半数の受給者が繰上げ支給を受けている。この場合、たとえば六十歳から受給すると年金額は通常の五八%と、半分近くに減額される。

目の前に受け取れるカネがあれば、だれでも手にしたいのは人情である。だが、この制度があるため、ニーズがそれほど強くない者まで減額年金の早期支給を受ける傾向がみられる。当座はそれでよいとしても、老後の後半、とくに保障のニーズの切実な時期に、半減された年金では貧しい給付にしかならず、公的年金での本来意図した保障の効果が失われてしまう。将来、一人暮らしの老人がさらにふえると、少額の年金で生活できないために、重ねて公的扶助を受けなければならない者も生じよう。これでは、国が貴重な福祉のための財源を二重に消費するようになり、納税者はそれだけ余分な負担をしなければならなくなる。このような事態になることを避けるため、一定の経過期間を置いて、繰上げ支給にきびしい制限を設けるか、あるいはこれを廃止する方向へ進むことを検討すべきである。

(4) 追納保険料

現行の規定では、滞納保険料は二年間、また免除を受けた保険料については十年間、さかのぼって納付することができる。この場合の保険料は、過去に納付すべき保険料の実額であり、たとえば十年遅れて支払っても十年前の保険料のままでよいことになる。この取扱いは、一般の保険料納付者と比べて公平性を失っているように思われる。たとえば保険料の追納できる期間を五年に短縮するとか、ごく短期間の遅れは別としても、追納保険料には、遅れた期間の利息分ないしこれに相当する金額を加算することが公平性を維持するために必要であろう。

(5) 付加年金

付加年金は昭和四十五年十月に創設され、四十六年一月から農業者年金の被保険者が付加年金の強制加入者とされた。四十九年一月からは無所得者も加入できるように適用範囲が拡大され、同時に年金額の単価は一八〇円から二〇〇円に、保険料は月三五〇円から四〇〇円に引き上げられた。しかし、その後は年金額の単価も保険料もず

っと据え置かれたままであり、また物価のスライドも採用されていない。そのため、本来の年金と比較した付加年金の相対的規模はしだいに縮小しており、その存在理由が疑問視されるに至っている。

国民年金加入者層が持つ従前所得保障の要望を付加年金によって受け止めようとするれば、付加年金の額を大幅に引き上げ、物価スライドを導入するとともに、選択可能な年金額と保険料の組み合わせをいっそう多様化することが必要であろう。しかし、このコースを選ぶことはいくつかの問題がある。

まず第一に、国民年金の強制適用者のうち付加年金に加入している者の割合は、現状では一割強に過ぎない。本来の保険料が今後年々引き上げられていくことは避けられないから、現段階で付加年金を拡充しても高い加入率を達成できる可能性はとぼしい。

第二に、今後国民年金の財政はますます苦しくなっていくから、国庫負担は付加年金よりもまず本来の年金に対して優先的に充当するのが当然であろう。そうだとすれば、今後の付加年金は保険料を主な財源として積立方式を堅持すべきであり、物価のスライド制を導入することはむずかしい。この場合、付加年金制度が国民年金加入者にとって魅力的な存在であり続けるかどうかは疑問であろう。

第三に、最近では郵政省や生命保険会社等による個人年金が急速に発展しつつあり、公的年金をめぐる環境条件は付加年金創設当時とは変わっている。この新しい情勢のもとにおいて、国民年金対象グループの老後所得保障における公的年金と私的年金との機能分担のあり方を再検討しなければならない。

これらの点を考慮すれば、付加年金制度が現在重大な、曲がり角に立っているように思われる。しかし、この制度の将来のあり方について早急に結論を出すことは必ずしも望ましくない。今後数年間、付加年金への加入状況、被保険者の意向、個人年金の普及状況等を調査したうえで、付加年金制度の改廃に関する基本方針を検討すべきであろう。

六 国民年金の位置づけ

わが国の公的年金制度において、厚生年金と並ぶ柱となっている国民年金は、社会保険の仕組みをとっているものと考えられている。社会保険方式の年金制度は本来、所得のある者に強制適用し、一定の加入ないし拠出の要件を満たした後に、老齢、遺族、障害などの事由で所得を喪失した場合に、これに置きかわる収入を保障するものである。この原則に照らしてみると、国民年金制度には顕著な二つの特徴がある。その一つは、所得のある者、すなわち負担能力のある者だけでなく、被用者年金の適用外のすべての国民を包括したことである。もう一つは、強制適用とはいいいながら、保険料が自主納付制をとっていることである。

このため、所得に関係なく適用したことの対策として、保険料の免除規定がつけられて

いる。もし、国民年金の加入者が全期間について保険料の免除を受けると、社会保険とはいいながら実質的には全額国庫負担による給付を受けることになり、無拠出で一般税収から年金を受ける制度と同じになる。また自主納付であっても、加入を促進するために、給付費のうち担当部分を国庫で負担するという方策がとられている。加えて、現在では制度が未成熟なので、保険料は給付に対して著しく低い水準で納まっている。このことが、当面の任意加入者を多くする理由になっている。

今後も、わが国公的年金制度の底辺を支える国民年金制度を存続、発展させていくとすれば、その対応は上記の特徴にそうものでなければならない。だが、現行制度の基本的な仕組みを維持する場合にも、手直しを要するいくつかの重要問題がある。

昭和三十六年の拠出制国民年金の創設により、被用者以外の国民にも公的年金の適用が及び、国民皆年金体制が達成されたといわれる。しかし正確に言えば、国民皆年金になっていない部分もある。事実、被用者の妻が高齢で離婚した場合、あるいは障害状態になった場合には年金がない。また、国民年金の強制適用者の中にも未加入の者、とくに三十五歳を過ぎてしまい、いまから保険料を納付しても老後は無年金になってしまう者もまだ多く残されている。

そのうえに、国民年金は自営業者らをカバーする制度とされているが、現実には五人未満の小規模事業所の被用者にも適用されているうえに、被用者の妻等の任意加入が認められている。このため、国民年金の性格があいまいになっていることは否めない。国民年金のわが国公的年金制度における位置づけをもっとすっきりしたものにするためには、これらの問題を解決しなければならない。

(1) 被用者の妻の取扱い

国民年金は被用者の妻に対して、任意加入を認めている。現在、被用者の妻の総数は一〇〇〇万人と推定されているが、その八割、八〇〇万人がすでに国民年金に加入している。任意加入といっても、公的年金の一環として保険料を納付し、国庫負担を注ぎこみ、規定の給付がおこなわれているのである。これだけ普及し、定着すれば、公的年金体系の一部とした正当な位置を考えなければなるまい。

もともと、公的年金制度は強制適用が本来の姿であろう。しかし、被用者の妻は任意に加入・脱退できる仕組みになっている。加入・脱退が自由なら、有利と思う者が有利な時期だけ利用し、有利性が薄れれば脱退し、国に給付債務だけを残す結果になるおそれがある。

現行制度では、負担能力がある者は加入して、国庫負担を含めて拠出の何倍かの給付を受けるが、そのため必要な費用は非加入者を含めた他の全体の者の負担になる。これは必ずしも福祉効果を増大する所得の振替ではなく、むしろ不合理な振替を生んでいる。

任意加入制のためにさまざまな問題を生じているとすれば、とるべき対策は全員加入か、全員非加入かのいずれかである。これらのうち任意加入制度の廃止は、こま

で既成事実ができてしまえば、政治的に無理であろうし、かりに実行できたとしても、わが国の年金制度全体に対して強い不信感をもたせることになる。

また、任意加入者には夫もあるので、妻が働きに出て被用者年金に加入すれば、自営業者あるいは五人未満事業所で働く夫は、それまで加入していた国民年金から脱退しなければならなくなる。さらに、夫であれ妻であれ、国民年金の加入者は、配偶者が仕事の関係で被用者年金と国民年金との間を移れば、そのつど加入・脱退の手続きを繰り返さねばならなくなる。これは本人の意識のうえからも納得されにくいし、実務上もその正確な処理はまず不可能であろう。

とすれば、残る途は被用者の妻にも強制適用することしかない。そうすれば、男も女も、夫も妻も、だれもが固有の年金権をもつことができるようになる。そして、国民年金の位置づけが明確化すれば、それを踏まえたうえで、被用者年金をも含めた年金体系、年金水準も考えられる。

(2) 五人未満事業所の従業員の取扱い

現行制度では、五人未満の小規模事業所従業員の大部分は、国民年金制度によってカバーされている。これは、小規模事業所の場合、事業所の変動や従業員の移動が激しく、零細事業者の事務処理能力が低く、従業員やその賃金の範囲を確定しにくいという事情があり、厚生年金の適用が困難だからである。

だが、技術的な難点があっても、小規模事業所の従業員は被用者であるから、やはり被用者年金である厚生年金でカバーすることがスジであろう。そうすれば、国民年金を被用者以外のための年金として、もっとすっきりしたものにする。また、被用者と自営業者らの老後生活の実態は異なっているので、年金制度を被用者年金と被用者以外の年金の二本建てとし、それぞれ給付水準についてちがった考え方をとることも可能になる。

七 年金制度の抜本的改革

公的年金制度の改革には、さまざまな方向が考えられる。以上で述べた本研究会の提案は、実現の可能性を重視して、できるだけ現行制度の骨組みを維持しながら、制度の合理化と財政的基盤の強化を図ろうとしたものであった。しかしながら、この改革案のなかには、公的年金制度全体のあり方に関係する重大な問題提起が含まれている。その一つは、被用者の妻を国民年金に強制適用させることにより、婦人の年金権を確立するとともに、年金給付を個人ベースとする方向を徹底させようとしたことである。もう一つは、大型の新税を導入することによって、今後長期にわたって増大し続ける公的年金国庫負担のために安定的な財源を確保し、それを各年金制度に対して重点的に分配する方向を検討していることである。

これらの措置を実施すれば、わが国公的年金制度がかかえている重大な諸問題をかなりの程度まで解決することができる。だが、いくつかの異質的な制度が併存することに起因

する多くの問題、たとえば制度間の併給調整や通算年金制度等に見られる種々の不合理性、年金給付水準、保険料算定方式等に関する制度間のアンバランス等の問題をいっきよに解決しようとするれば、分立する諸制度を思い切って競合する方向へ進まねばならない。いわゆる基礎年金ないし基本年金の導入が、しばしば提案されてきたのはこのためである。本研究会も、将来において現行制度からの切りかえをはかりながら、公的年金制度の統合へ進む方向についても、一応の検討を加えた。つぎにその概要を報告しておこう。

わが国において、これまで提示されてきた基礎年金構想の代表的な例としては、社会保障制度審議会の建議（「皆年金下の新年金体系」五十二年十二月および「高齢者の就業と社会保険年金 - 続・皆年金下の新年金体系」五十四年十月）がある。そこにおいては、所得型付加価値税を年金目的税として導入し、六十五歳以上の老齢者全員に均一の「基本年金」を給付し、現行の各公的年金は、原則として国庫負担のない社会保険方式による上積み給付として再編成することが提案された。

この提案は、大胆でユニークな構想として注目に値するが、同時に多くの問題点を持つことも否定できない。とくに国民年金制度の立場からみれば、国庫負担を外し、能力別の段階保険料による強制加入方式の国民年金が、基本年金に上積みされる二階部分としてはたして成立するかどうかは、疑問であろう。いずれにせよ、この基本年金構想は、二層化された公的年金によってあまりにも高い給付水準を達成しようとしているように思われる。またそれは所得型付加価値税という実施例がとぼしい新税の導入を提唱しているが、この税の具体的な構造、経済的効果、税務行政面の問題について、十分検討を加えているとはいえない。

現行制度からの移行方法に留意しつつ基本年金を実現しようとするのであれば、基本年金を新規に導入するよりも、むしろ国民年金を文字通り国民全体の年金に変身させることを考えるべきであろう。この場合、国民年金は個人ベースで給付される最低保障型の定額年金となり、被用者年金における最低保障部分をも吸収する。そして、厚生年金等の被用者年金は、従前所得保障機能を持つ付加年金として再編成される。これまでの国民年金適用グループの従前所得保障の要望をみたすためには、既述のように、現行の付加年金制度を拡充する方向も考えられないわけではないが、むしろ個人年金にその役割を期待し、これに対して税制上の優遇措置をとる方が現実的である。また、二階部分を構成する被用者年金は積立方式を原則とし、被保険者の拠出水準と加入期間に応じた老齢年金等を給付するものとしてよいであろう。

新国民年金の財源方式としては、もっぱら租税による方式、社会保険料中心方式、両者の折衷方式という三つの型が考えられる。これらのうち、は社会保障制度審議会が提案したものであり、いくつかの長所は認められるものの、年金制度基本構想懇談会の報告も述べているように、これまでの社会保険方式との連続性が失われるために、実現上の困難が大きい。また、による場合は、従来の財源方式との連続性が最もよく確保されるが、二十～六十（あるいは六十五）歳の全人口から保険料を徴収しようとするれば定額方

式をとらざるを得なくなる。だが、定額方式は、支払い能力に応じた拠出にならないし、免除・滞納問題がいつそう深刻になるおそれがある。そこで、妥協案として をとるのが現実的な解決方法であるように思われる。具体的なやり方としては、たとえば大型消費税を年金目的税として導入し、これによって所要の給付費の半分程度をまかない、残りを定額方式の保険料によって調達することが考えられる。

被用者に対する国民年金の保険料は、無業の妻ら扶養家族の分をも含めて、厚生年金などの保険料と一括して源泉徴収し、この収入は国民年金会計に移管して、給付費も国民年金会計から支払われるようにするのが効率的であろう。

新国民年金の財政方式は、積立方式によることはまず無理であり、賦課方式に近いやり方にならざるを得ないであろう。しかし、制度が給付面で成熟するのはなお遠い将来のことであるから、被用者年金から移管された分も含めて、積立金を安易に取りくずすことは厳につつしみ、給付費に対する積立金の比率をできるだけ低下させないように努力することが望ましい。

八 おわりに

わが国の人口高齢化傾向は今後、ますます急速に進んでいく。その中で、社会保障制度、とりわけ公的年金制度が大きな影響を受けることは必至である。現在、年金財政の赤字問題が表面化し、運営が行き詰まっているのは、国鉄共済年金だけであるが、いまの仕組みのままだと、いずれ国民年金、さらにその後には各種共済年金、厚生年金も、同じような状態になる可能性がある。

本研究会は、国民年金を中心に問題点や制度改革の方向を検討した。だが、他制度もそれぞれ、制度内、制度間に多くの問題点を抱えている。しかも、経済社会情勢の変化に伴い、各世帯に複数の年金（被用者年金、国民年金）が複雑に入り込むようになってきた。したがって、公的年金制度を健全化するためには、各制度全体について調整策をとることが不可欠である。もとより、問題の解決は困難であるが、本格的な高齢化社会に対応するためには、公的年金制度の改革に踏み切らざるを得ないことは明らかである。その場合においても、わが国の国民皆年金体制の達成を可能にした国民年金制度は、将来の公的年金体系の基礎となることであろう。

しかし、公的年金制度をとりまく情勢はなお流動的である。たとえばこれから出生率がどこまで下がるか、回復するとしてもその時期はいつになるか、生産性の向上や技術革新などによって、エネルギー情勢がきびしくなっていく中で長期的にどこまで経済成長を図ることができるかなど、多くの不確定要因が存在する。とはいうものの、公的年金制度の改革には相当長期の経過期間を置かなければならず、内容によっては一〇年あるいは二〇年の期間が必要である。とすれば、さまざまな動向を予測し、国民年金だけでなく、公的年金制度全体について基本的改革の具体案をできるだけ早い機会にまとめ、実施に着手すべきである。