

【1993 年 10 月 12 日】国民年金・厚生年金制度改革に関する意見

年金審議会

国民年金・厚生年金保険制度改革に関する意見

平成 5 年 10 月 12 日

年金審議会

本審議会は、平成 6 年の財政再計算に際する改正について、平成 4 年 6 月以降 25 回にわたり審議を重ね、その結果を以下のとおり取りまとめた。

政府においては、これまでの審議の経過も十分参酌しつつ、改正案の立案に当たられたい。

改正に当たっての基本的考え方

我が国の年金制度は、昭和 36 年の国民皆年金の達成以後、幾多の制度改革を経て、今日では国民の老後生活の所得を保障するとともに、障害になった場合や生計維持者が死亡した場合の保障を行うことにより、国民生活の安定に大きな役割を果たすに至っている。

我が国の年金制度の課題は、制度の創成・充実から、我が国の人口高齢化の過程にあって、いかにその長期的な安定を図り、公正・公平な制度を確立していくかということに移行してきており、ここ数次の改正においてはこの問題に対処すべく必要な措置が講じられてきた。

具体的には、昭和 60 年改正において、全国民共通の基礎年金を導入し、公的年金制度の再編成を行うとともに、年金の加入期間の伸長に対応した給付水準の適正化が図られ、急速な人口の高齢化の進展に対応できる基礎を築いたところである。

さらに、平成元年改正においては、昭和 60 年改正の考え方に基づき、その後の生活水準等の動向に応じた給付水準の改定を行うとともに、財政再計算に基づき必要な保険料の引上げ等所要の改正が行われている。

平成 5 年 8 月に厚生省年金局から公表された「新人口推計等に基づく年金財政の暫定試算」によれば、近年の出生率の低下等により、年金の最終保険料率が平成元年財政再計算による将来見通しより更に上昇すると見込まれている。

平成 6 年に予定されている財政再計算及びこれに伴う年金制度改革においては、更に人口の高齢化が進む中で、給付と負担にわたる公平性を確保しつつ年金制度の長期的安定を図るとともに、21 世紀の高齢社会における経済社会の在り方を展望し、年金制度もこれにふさわしい制度にしていくことが求められている。

また、平成元年の制度改正において、政府は、厚生年金の支給開始年齢を平成 22 年にかけて段階的に 65 歳に引き上げることを提案したが、国会において修正され、次期財政再計算の際に見直すこととされたという経緯もあり、平成 6 年の財政再計算に当たり、この問題について検討する必要がある。

次期制度改正の主要課題は以下のとおりである。

第一は、21 世紀に向けて、国民生活を豊かなものとし、経済の活力を維持していくため、社会経済の在り方が問われることとなるが、年金制度もこれに対応し、本格的な高齢社会にふさわしいものに見直していくことである。

今後、若年・中年層人口の減少に伴い労働力供給制約が強まることが予想される中にあって、我が国の高齢者の高い就業意欲に応え、高齢者が安心と生きがいを持って暮らすことができる社会を築いていく上で、高齢者雇用の促進は重要であり、それと連携のとれた年金制度としていくことが必要である。

このため、雇用政策では、60 歳定年を基盤とし、働くことを希望する高齢者全員が 65 歳まで働くことができるような社会の実現を目指すこととされているが、更に着実かつ強力な施策の推進が不可欠である。

年金制度については、このような雇用政策の現状と動向を踏まえ、21 世紀の高齢社会にふさわしい、安定した生活が続けられる年金制度とするよう、雇用と年金の連結を前提として、それぞれの役割分担にも留意しつつ、見直していく必要がある。

具体的には、60 歳までは雇用を中心に、60 歳台前半の期間については雇用の促進を図りつつ、同時に多様な選択に応じた生活設計が行えるよう環境整備を図り、65 歳以降は年金を中心に生活設計が行われる期間としていく必要がある。

第二は、高齢化が進展していく中で、年金制度を長期的に安定させるため、給付と負担の均衡を図ることが必要であり、年金受給世代の給付と現役世代の負担のバランスをどのように図っていくかということが課題である。

この場合に、給付については、前回改正以降の賃金・生活水準の上昇に加え、年金を支える現役世代とのバランスを考慮して、年金額の改定を図っていく必要がある。

また、負担については、高齢化に伴い、将来世代の負担が増大していくと見込まれており、いかにして世代間の負担の公平を確保していくかという問題がある。

第三は、公的年金制度の一元化への対応である。

昭和 60 年改正において、全国民共通の基礎年金制度の導入による一階部分の一元化及び二階部分に当たる被用者年金制度の給付面の公平化が図られ、さらに、平成元年において「被用者年金制度間の費用負担調整事業」が創設され、各制度の費用負担の不均衡の是正措置が一元化完了までの当面の措置として講じられている。

これらにより、国民年金、厚生年金は、共済年金各制度とも密接な関係を有するようになっており、国民年金、厚生年金の将来を見通す際に、公的年金制度全体の在り方についても展望することが必要となっている。

当面する年金制度の基本的課題は以上のとおりであるが、改正に当たっては、以下の事項に留意する必要がある。

改正を進めるに当たっては、まず、制度改正は国民の生活設計に直接かかわるものであることから、年金制度に対する信頼を損なうことのないよう十分な準備期間を見込んで、計画的に進めることが要請される。

このことから、年金制度の改正は完全実施されるまでには長期間を要することは避けられないが、他方、我が国の人口の高齢化は急速度で進行し、特に戦後ベビーブームの世代が 21 世紀初頭には年金受給世代になることを考えると、制度改正への着手はできるだけ速やかになされることが必要である。

いずれにしても今回の改正は、人生 80 年時代となった高齢社会に対応する年金制度を構築していくための改正であり、年金制度が社会連帯の精神に基づくものであることを考慮すれば、世代を通じて負担を分かち合うものでなければならず、従来にも増して国民各層の理解を得ることが重要である。このため、年金制度の状況について広く情報を提供し、国民全体の合意形成に努めていく必要がある。

財政再計算に伴う具体的改正事項について

雇用と年金

- 今後の高齢社会における厚生年金の在り方を考えた場合、21 世紀初頭においては本格的な年金を支給する年齢は 65 歳からとするのが大方の意見であるが、一方、定年と年金支給開始年齢は結合すべきこと、更に高齢者雇用の厳しい現実や高齢者の身体状況等を考慮すると、現行どおり、60 歳からの年金支給を維持すべきという強い意見があり、いずれにしても、60 歳台前半の雇用と年金の在り方について、十分検討を深めるべきである。

- 60 歳台前半期の年金の在り方については、就業から年金生活への円滑な移行や個々人の多様なニーズにも対応できるような弾力的な仕組みが必要である。

60 歳台前半期の弾力的な措置としては、例えば、

早期から繰上げ年金を支給し、早期支給に応じ一定率の減額を行う方向、又は 60 歳台前半期について、65 歳以降の年金とは別個の給付を支給する方向が考えられ、その水準や給付の仕組みについては、高齢者雇用の実態と展望、受給者の公平性や諸外国の例等を勘案しつつ、具体的な在り方の検討を行うべきである。

- 厚生年金の在職老齢年金については、高齢者の就業意欲を阻害しないよう、年金と賃金の合計が、賃金の上昇に応じて増加するように仕組みを改めるべきである。

なお、この際、高齢者の賃金水準や、年金受給者が受ける年金と賃金の合計と年金を支える現役世代の賃金とのバランスに留意する必要がある。

- 雇用保険の失業給付と老齢厚生年金の併給は、高齢者の就業意欲の促進、両制度の趣旨を踏まえ見直すべきであり、両制度の役割分担や事務処理に留意しつつ、所要の

調整を行うべきである。

給付と負担

- 我が国の高齢化の進展に伴い、現役世代の税・社会保険料の負担は今後ますます増大すること及び公的年金制度が世代間扶養の仕組みであることから、名目賃金の伸びに応じて見直してきた従来の方式を改め、現役世代の実質的な賃金(税・社会保険料を除いた賃金)の動向に応じて年金額の改定を行うこととし、年金受給世代と現役世代の給付と負担のバランスを図るべきである。

具体的には、厚生年金の給付設計(乗率等)については、昭和 60 年改正による適正化の過程にあることから、これを維持しつつ、年金額の今後の改定方式については、報酬比例部分の再評価に関し現役世代の賃金の動向のみならず、年金保険料等の負担の増大も考慮し設定すべきである。

また、基礎年金の水準については、老後の生活の基礎的部分を賄うという昭和 60 年改正の考え方を踏襲しつつ、現役世代とのバランスに配慮し前回改正以降の現役世代の生活水準等の動向を考慮して設定すべきである。

- 保険料については、適切な段階的引上げにより、将来にわたり年金財政の安定を確保するため、一定水準の積立金を保有し、その運用収入の活用を通じて、最終保険料負担を軽減するとともに、現在の現役世代と将来の現役世代の負担の公平を図るべきである。
- 厚生年金の保険料については、月収のみを保険料算定の対象とし、ボーナスは算定の対象としていないが、保険料を徴収する対象を拡大し月収に係る保険料の抑制に資するとともに、保険料負担を逃れるため月収を抑えてボーナスを増額するという現象も見られることから、現役世代内の負担の公平の観点に立って、ボーナスからも保険料を徴収すべきである。
- 基礎年金の国庫負担については、将来の保険料負担の水準を念頭に置き、国庫負担率の引上げについて検討すべきである。なお、この問題については、社会保険方式における国庫負担の在り方や、今後年金給付が増大していく中で財源の確保をどうするかなど中長期的課題として十分検討すべきである。

適用・その他の給付

- 現行制度では、夫の拠出に基づく遺族厚生年金(夫の老齢厚生年金の 3/4 相当)と妻自身の拠出に基づく老齢厚生年金は選択制となっているが、共働き世帯が増加しつつある状況を踏まえ、その在り方を見直すべきである。
- 障害者、遺族等に対するきめ細かな対応を図るため、遺族基礎年金の支給要件や加算の対象となる子の年齢、国民年金の死亡一時金、老齢福祉年金等の扶養義務者等所得制限、障害年金の支給要件などについて所要の改善を図るべきである。
- 公的年金制度の基盤である基礎年金については、自営業者等の第 1 号被保険者の未加入、滞納の解消が大きな課題となっている。これに対しては、公的年金の意義役割

の周知や保険料を納付しやすい環境づくりを進める等十分な対策を講ずるべきである。また、基礎年金番号の導入により、制度間の情報交換体制の整備等年金現業業務の改善を行い適用漏れを防止し年金権の確保を図るとともに、年金相談等の受給者サービスの一層の向上に努めるべきである。さらに、極力基礎年金の受給に結び付けるために、70歳まで国民年金に任意加入できる途を設けるべきである。

- 第3号被保険者の保険料負担の在り方については、昭和60年改正における女性の年金権確立の経緯、就業を中断した際の年金権確保の効果、社会保険における応能的負担の考え方等様々な問題があるが、税制上の取扱い等社会経済状況の変化も見ながら、女性の就業状況の進展等も踏まえて、検討すべきである。

また、第3号被保険者については、届出漏れを防止するため適切な届出勧奨を行うとともに、今回に限り過去の届出漏れについて何らかの特別な措置を講じ、年金受給権の確保を図るべきである。

- 現在、厚生年金においては、勤務時間の短い、いわゆるパートタイム労働者は適用対象とされていないが、労働形態の多様化も考慮し、被用者はなるべく厚生年金の被保険者にするという基本的考え方に立って、制度の適用を検討すべきである。
- 育児休業期間中の厚生年金の保険料負担の在り方については、労働行政や企業の対応状況も考慮しつつ、検討すべきである。

企業年金等

- 企業年金の一層の普及育成を図るため、厚生年金基金を中核とする企業年金が中小企業を含めたより広い範囲の企業に普及するよう配慮すべきである。また、国民年金基金についても、一層の普及育成を図るべきである。
- 厚生年金における60歳前半期の年金の弾力的な措置に対応して、厚生年金基金をはじめとする企業年金においても、給付設計の弾力化等所要の見直しを進めるべきである。
- 高齢化した企業への厚生年金基金の普及を促進するとともに、被保険者間の公平を図るため、現在一律に定められている厚生年金基金の免除保険料率について、現行制度からの円滑な移行に配慮しつつ、基金ごとの代行給付に要する費用に見合ったものに逐次改善していくべきである。
- 厚生年金基金及び国民年金基金の資金運用については、各基金の実情に応じたより効率的な運用を図る観点から、所要の規制緩和を行うべきである。

積立金・福祉施設

- 国民年金・厚生年金積立金の自主運用については、今後の運用収入の果たす役割の重要性を考慮し、引き続き自主運用額の確保を図るとともに、より安全かつ効率的な自主運用を行うための運用方法の拡大や運用管理機能の強化に努力すべきである。
- 年金資金の被保険者還元融資については、被保険者や年金受給者のニーズに対応した融資制度とするため、要介護者向けの住宅新築・改造や介護機器、教育資金等に対

する融資の創設を図るべきである。

- 年金福祉施設については、国民に年金制度を身近なものとして感じてもらうとともに、高齢社会のニーズに応えていくため、更に工夫を凝らすべきである。
- 財政投融资資金に占める年金資金の重要性を踏まえ、資金運用審議会に保険料拠出者の代表が加わるよう政府として所要の措置を講ずるべきである。また、預託金利については、資金運用部資金法にも定められているとおり年金財政に対する影響に十分配慮し、国債クーポンの利率を上回る適切な水準が確保されるべきである。

その他

- 公的年金の広報については、公的年金制度の基本理念について国民の幅広い理解や信頼感を得ることが必要であり、特に、次世代の担い手である学生等の若年層に重点を置きながら積極的な広報を行う必要がある。
- 公的年金に対する国民の理解を得るとともに、年金財政の長期的安定を図るため、的確な情報を広く公開する必要がある。そのためにも、年金財政の現状及びその将来展望に関し、中立公平な立場からの調査その他の権限を有する第三者機関の設置等必要な対応を図るべきである。
- 国際化の進展に伴い、人的交流も増大する中で、外国の年金制度との国際通算協定の締結を促進すべきである。また、短期間日本に滞在する外国人については、老齢給付に結び付かない状況も考慮し、対応を図るべきである。
- 介護の問題は、対応が急がれる今後の大きな課題であり、保健、医療、福祉等を含む総合的な取り組みが必要である。効率的な資源配分、効果的な施策といった観点も併せて、社会保障制度全体の中で検討すべきである。
- 沖縄の厚生年金については、過去２回にわたり特例措置を講じてきたが、年金制度として更に対応することが可能かを含め検討している「関係省庁検討会」の結論等を踏まえ、早急に対応すべきである。

一元化への対応について

- 被用者年金制度については、「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」に基づき、平成２年度より、財政の逼迫している日本鉄道共済組合、日本たばこ産業共済組合に対して財政支援を行っている。この中で、厚生年金は、被用者年金制度全体のうち圧倒的に大きな規模であることから、拠出側の制度として中心的な役割を担っている。

日本鉄道共済組合、日本たばこ産業共済組合の財政状況については、今後とも独立した財政運営は困難な状況にあり、引き続き何らかの形での支援措置が必要と見込まれる。その場合、これら支援を受ける制度においても可能な限りの対応を図ることが前提となる。

- 一元化の課題は、産業構造・就業構造の変化にも対応できる長期的に安定した財政

基盤の枠組みを構築するとともに、制度間の給付と負担の不均衡の是正を図ることであり、併せて年金現業業務の一元化の推進も重要な課題となっている。

このような観点から、基本的には年金制度の財政単位をできるだけ大きくすべきと考えられるが、各制度がこれまで独立して運営してきたという経緯を踏まえれば、できる限り自らの努力で対応することが原則であろう。しかしながら、産業構造の変化等個別の制度で対応しきれない著しい格差については、公的年金制度全体で支え合っていく必要がある。

この場合、厚生年金は、一元化において引き続き中心的な役割を果たすべきであるが、その際、それぞれの制度ごとの負担が偏ることなく、合理的、公平な方法で一元化が図られる必要がある。

- いずれにせよ、具体的な一元化の方法等については、今後設置されることとなる各制度共通の審議の場で更に議論されるべきものである。
- 国民にとっては、各制度が分立していることによる不便さが解消され、加入者、受給者サービスの向上が図られることが重要であり、この観点から、年金現業業務の一元化の推進が必要である。