

【1979年4月18日】わが国の年金制度の改革の方向 - 長期的な均衡と安定を求めて -
年金制度基本構想懇談会

年金制度基本構想懇談会報告

「わが国年金制度の改革の方向」
- 長期的な均衡と安定を求めて -

昭和五十四年四月十八日

はじめに

当懇談会は、昭和五十一年五月以後約三年間、三五回にわたり、今後の高齢化社会におけるわが国年金制度のあり方について、審議を重ねてきた。

この間、昭和五十二年十二月には、中間的な意見のとりまとめ（以下、単に「中間意見」という。）を公表したが、その後、中間意見において考え方の整理が行われた項目について、今後の方向付けのための審議を行った。

八つにわたるわが国公的年金制度全般にまたがる包括的、横断的な検討は初めての試みであり、検討範囲が広範で、かつ、問題点も複雑多岐にわたるため、将来のあるべき制度の姿を必ずしも具体的に示すには至らなかった。しかし、見通しの困難な将来の経済、社会の中であって、確実に到来する人口の老齢化に対応して目指すべき年金制度の改革の方向については、大方の意見の一致をみたので、これまでの審議経過をもとに、報告を行うこととした。

わが国の年金制度は、国民皆年金体制発足後二十年近くを経過し、いよいよ本格的な成熟化時代を迎えようとしており、国民の年金制度に寄せる関心と期待も高まっている。一方、年金制度間の不均衡、適用や給付の不合理的などが指摘され、また、将来の財政が増大する費用に耐えられるか否かが憂慮されている。このような状況の中で、年金が国民の安定した老後生活の基盤となりうるよう、年金制度を長い将来にわたり、ゆるぎなく維持発展させていくためには、制度全体にまたがる総合的、体系的な見直しを行って現在の不合理的な面を是正し、各制度の財政基盤を安定したものにしていくことが必要である。

政府においては、この報告を踏まえて早急に具体策をとりまとめ、長期的な展望に立った計画的な制度の改革に着手されることを要望したい。

また、年金制度の健全な発展には、インフレなき経済成長の持続と中高年齢層の雇用の安定、確保が欠かせない条件であり、これらの対策の推進に、格段の努力が払われなければならないことを特に明記しておきたい。

第一 改革の必要性と基本的な考え方

一 現行制度の問題点と改革の必要性

われわれは、現在のわが国年金制度のもつ問題点と改革の必要な理由として、次の三つをあげておきたい。

1 制度分立による格差、不均衡

わが国の年金制度は、昭和三十年代における国民年金の創設と通算制度の発足により、国民皆年金の体制がととのい、昭和四十年代を中心に、大幅な給付水準の引上げが図られ、制度的には、既に欧米諸国の年金制度に比して遜色のない水準に達している。

しかしながら、わが国の年金制度は、多くの制度に分立しており、各制度間に給付水準や支給要件、年金額の計算方式、保険料負担の水準などに相当程度の差異や不均衡がみられる。

これらのなかには、個々の制度ごとの沿革や目的、対象としている社会集団の生活実態等の相違に基づくものがあるが、現在の時点で各制度を横断的に概観したとき、必ずしも合理的でないものもみられる。

これは、各制度がこれまで他制度との関連や均衡を十分に考慮せず、個別の事情や立場から、制度をつくり、手を加えてきたことによる。

国民全体を対象とする年金制度には、とりわけ社会的公正さが求められる。このような観点から、今後の年金制度のあり方として、既に合理的な理由のなくなった各制度の格差や不均衡はできる限り是正し、整合性のあるものとしていかななければならない。

2 社会的経済的条件等の変化に伴う問題

わが国の人口構造は、戦後の死亡率と出生率の低下により平均寿命が著しく伸長するとともに高齢化が進みつつあり、昭和七十年代には六十五歳以上の人口が全人口の一五%を超え、高齢化の水準は西欧諸国にならび、以後は世界のどの国もまだ経験したことのない超高齢国となる。

一方、わが国の経済は、安定成長経済へ移行し、国民の生活パターンは変化し、年金に対する意識が高まるなど、年金制度を取り巻く社会的、経済的諸条件は大きく変化しつつある。

さらに、婦人の職場進出による被用者年金への加入や被用者の妻の国民年金任意加入の増加により、各制度がその適用、受給について本来想定していたところと、現実の適用、受給の状況が次第に対応しなくなりつつある。

わが国の現在の年金制度の適用や給付の体系や支給要件のなかには、このような社会的経済的条件等の変化にそぐわなくなったものがあり、これらをこのまま放置すれば、加入者ないし受給者間に不均衡や不公平が生ずるばかりでなく、将来必要をこえた過大な給付と費用負担の増加を招くこととなろう。

したがって、現在のわが国の年金制度の適用や給付の体系、支給要件について、変化した社会的経済的条件等に即すよう見直しを行い、それを適正で合理的、効率的なもの

にする必要がある。

3 年金制度の成熟化に伴う費用負担の増大

わが国の年金制度は全体として初期の未成熟な段階から、本格的な成熟過程に入りつつあるが、それに伴い、今後、費用負担の増加と年金財政の問題が憂慮される。

現行各制度間には、現在、加入者の年齢構成、所得分布、制度の成熟度合(加入者・受給者間の比率)などの相違により、費用負担、財政力、財政状態にかなりの不均衡がみられ、国民年金や共済組合の一部は、既に、きびしい財政状況にある。

これには、種々の要因が考えられるが、給付の引上げの際に必ずしも将来の費用負担の増加についての認識が十分でなかったことも反省しなければならない。

人口の高齢化と制度の成熟化によって、各制度とも、今後年金受給者の増大と給付費の急増が見込まれる一方、出生率の低下のため、加入者の増加はあまり見込まれない。現状のまま推移すれば、各制度とも制度の成熟段階において年金財政は容易ならぬ事態となろう。

したがって、今後は、各制度ごとに後代の加入者に過重な保険料負担を強いることとならないよう給付面における適正化、効率化を図る一方、段階的、計画的に保険料水準の引上げを図っていかなければならない。

同時に、各年金制度間の財政不均衡には、長期的な経済的、社会的条件の変動に伴う各制度ごとの保険集団の規模や年齢構成の変化などに基づくものもあり、年金制度全体として、不均衡の是正と長期的な財政安定のための措置を講じていかなければならない。

二 改革の基本的考え方

われわれは、以上述べた現行制度のもつ問題点の認識のうえに立ちつつ、先に中間意見で整理したいいくつかの考え方をさらに検討することによって、次の三つを今後のわが国の年金制度のあり方の基本的な原則として考えざるをえないという点で意見の一致をみた。

第一に、社会保険方式の年金制度か、税方式の年金制度かについては、社会保険方式を原則としながら、公正でかつ効率的な保障を果たすべきである。

第二に、年金制度の分立か、統合化については、分立を前提としながら、それに伴う制度間の不均衡の是正と財政の安定を図るべきである。

第三に、現行年金制度の体系の下においても、今後、個人個人が年金権を取得するケースが増大することが見込まれることを踏まえつつ、世帯の類型と現活実態に見合った年金保障という観点から、制度の給付水準及び給付体系等について見直しを行うべきである。

以下、これらについて詳述する。

1 社会保険方式と税方式

公的年金制度の基本的な構成は、社会保険方式と税方式の二つに分けることができる。

社会保険方式は、保険料又は掛金を年金給付の主たる財源とし、一定期間にわたる保険料の拠出を年金を受けるための要件とする制度である。一方、税方式は、年金給付の

財源を租税に求め、個人個人の拠出を年金給付の要件とはせず、一定の年齢到達を要件として一律の給付を行う制度であるということが出来る。

() 社会保険方式による年金制度の特色

社会保険方式は、保険集団を構成する加入者の自己責任と相互連帯の考え方を基盤として、若齢時に保険料を拠出し、高齢になって年金給付を受ける仕組みである。この方式のもとでは、年金額が拠出期間の長短や従前所得の高低により相違し、加入者の拠出と給付の結びつきが明確に示されるため、保険料の拠出について加入者の理解と合意を求めやすく、一般的に高い給付水準を設定しうるとともに、会計が独立し、長期的な収支計画に基づいた財政の運営が行われる点に特色がある。

また、負担及び給付の両面で急激な経済的、社会的インパクトを与えることなく、徐々に年金制度を社会構造に組みこむことが出来るという点も一つの特色ということができる。

一方、社会保険方式においては、制度の成熟に相当の期間がかかり、年金額が概ね加入期間と拠出額に比例するため、制度の成熟化の浅い段階においては、経過的な年金が支給されることとなり、必ずしもその年金額が十分でないという問題がある。さらに、拠出の有無、多寡等により、給付の面で年金額の差異が生ずるとともに、例外的に無年金者の生ずる可能性もある。

() 税方式の特色

これに対し、税方式による年金制度は、早期に、国民に普遍的に一律の年金給付を行いうる点に特色があり、一般的に社会保険方式と比べ、より強い所得再分配効果を期待しうる。

しかしながら、一方において税方式による場合には、負担と給付との関係が間接的であり、一律定額の給付とされるため、一般的に年金額の水準は低いものとならざるを得ない。また、目的税としない限り、用途の面で他の政策に充てる財源との競合があり、さらに、財源たる税収は景気変動に伴う不安定な要素がある等、年金制度の長期的な財源としては、保険料に比べ、安定性を欠くという問題がある。

() わが国における年金制度の構成のあり方

今後のわが国の年金制度を考える場合、これまでどおり社会保険の方式によって制度の運営を図っていくか、あるいは、新たに税を財源とする一律給付の方式を取り入れるかという問題があり、われわれは様々な観点から検討を行った。

わが国の年金制度は、いずれも社会保険方式で出発し、すでに相当の年月を経過し、本格的な受給者の発生の時期に入りつつあるとともに、今後、人口の高齢化と制度の成熟化により年金給付費が急激に膨張することが見込まれているが、一方、安定成長下において一般的に税収の伸びには、厳しい制約が予想される。

したがって、現在の保険料にかわる安定した年金給付のための財源を税のみによって調達することが可能かどうかという点について、十分な検討が必要であり、今後長

期的に増大する年金給付費を安定的に賄っていくためには、個人個人の負担と給付の関係がある程度明確に示され、いわば国民の相互連帯により制度の運営が支えられる社会保険方式がより適しているものと考えられる。

さらに、被保険者の一定期間にわたる保険料の拠出を前提として組み立てられている現行の社会保険制度の中に保険料の拠出を要件としない新たな税の仕組みによる給付体系の導入を図っていく場合には、それに伴い現行制度の加入者の将来の給付及び既に年金の支給を受けている者の現在の給付について相当大幅な変更が必要となり、現行制度との円滑な接続を図っていくことは困難と考えるので、今後ともわが国の年金制度の基本的な制度の仕組みは社会保険方式によるべきものと考えられる。

もっとも、社会保険方式による場合においても、私保険とは異なり、社会保障としての強制的な保険であることを考慮すれば、個人個人の過度の拠出と給付の対応関係は排さなければならないと同時に、できる限り無年金者の生じないような制度面での配慮が必要である。

また、わが国の年金制度においては、給付に要する財源として、個々の被保険者の拠出する保険料だけでなく、一定の国庫負担が行われていることを併せ考慮すれば、社会保険方式による場合であっても、所得再分配機能や財源の効率的な配分を重視しなければならない。

2 制度の分立と統合

() いわゆる基礎年金構想

現行制度の給付水準、給付体系及び費用負担の不合理やアンバランスなど、制度の分立に伴う諸問題を一挙に解決するために、これを全国民を対象とする一つの制度に統合してはどうかという考え方がある。

このような将来構想の一つとして、各制度間の基礎的給付を統合し、新たに全国民を対象とする均一給付の年金制度を創設しようとする構想がある。基礎年金構想または二階建て年金構想と呼ばれるものがこれである。

この考え方によれば、基礎年金は税方式による一律定額給付を行う部分であり、上積みとされる付加年金は社会保険方式により拠出に対応した給付を行う部分とされている。

この構想は、将来の年金制度のあり方についての一つの体系的な考え方であるが、何を基礎的部分と考え、その水準をどのように設定するか、さらに、その財源調達をどうするかなど検討すべき問題が多い。

() 現行制度との関連

とくに、このような基礎年金構想も含めた体系的な考え方を検討するにあたっては、現行制度との関連について十分配慮する必要がある。

現行制度はいずれも長い歴史と沿革とを有し、それぞれの制度の被保険者は、将来の年金給付を老後の生活設計のなかに組み込み、拠出を続けている。

一方、被用者と被用者以外の者では、労働の形態や生活の態様、老後の稼得手段などが異なり、老後の年金に対するニーズも異なっており、被用者年金と国民年金では、適用、給付及び費用負担の仕組みも大きく異なっている。さらに、被用者年金相互間においても、厚生年金と共済組合では、制度の目的、給付の仕組み等が異なっているばかりでなく、共済組合は一定の職域年金的性格をも併せ持っていると考えられる。

このため、現行制度のすべてを一挙に統合することは問題があり、上記のような基礎年金構想を考える場合にも、現行制度からの具体的な移行の方法については、前述の既得権等の問題を含め、各制度の加入者及び受給者の合意をうることは困難な問題が多いものと考えざるを得ない。

われわれが中間意見で述べた基礎年金構想においては、各制度の部分的な統合により、経過的年金の引上げ、各制度の給付体系、財政、費用負担の不均衡の是正等のいくつかの政策目的が同時に達成されるものであるが、われわれは以上のような理由から、現行の個別制度の分立を前提として、個々の制度ごとに横断的にバランスのとれた給付体系等を整備し、さらに、一定の基準のもとに、制度間で財政調整を行うことにより、漸進的に基礎年金構想のめざす目的と同様のものを達成していくことが適切であるとする。

() 制度分立を前提とした将来構想

わが国の年金制度は、今後とも制度の分立を前提とし、基本的に被用者年金と国民年金の二本建ての体系を維持すべきである。この場合においても、数多くの保険者(組合)に分かれている共済制度については、条件の整うものから、漸次、財政等の一元化を図っていくとともに、職域年金的性格を有する部分を明確にし、公的年金的性格を有する部分については、被用者年金として整合性のとれた体系となるよう給付体系等を整備していく必要がある。

また、制度の分立体系のもとにおいても、できる限り国民のすべてに必要な年金の保障がいきとどくようにするとともに、制度間をまたがって給付のむだや重複がないようにする配慮が必要であることはいうまでもない。

さらに、後述するように、各制度間の財政状態の不均衡の要因には、それぞれの制度ごとの財政方式や費用負担の相違に基づくもののほか、長期的な就業構造の変動等の経済的社会的要因に基づくものがあり、その結果、個別制度の財政方式や財政努力にもかかわらず、制度間で費用負担や財政の不均衡が拡大するという側面を無視することができない。

このような観点から、年金制度全体の長期的な財政の安定と均衡化を図るためには、現行の分立体系を前提としつつも、一定の基準の下に制度間で財政調整を行う必要がある。

3 個人単位と世帯単位

() 年金制度における適用及び受給状況の変化

わが国の年金制度のうち、厚生年金、共済組合などの被用者年金では、世帯単位の構成がとられ、国民年金では個人単位の構成がとられている。被用者年金では、被用者たる夫が被保険者及び年金受給者となり、夫が死亡すれば、妻には遺族年金が支給されるのに対し、自営業者等を対象とする国民年金では、夫婦がそれぞれ独立して被保険者となり、老後等に自己の拠出等に基づいた年金を受けることとなる。

さらに、最近、被用者の妻の国民年金への任意加入が急激に増加する一方、婦人の職場進出により、被用者の妻が夫と同時に被用者年金へ加入するケースが増えつつある。

このような傾向が今後とも続くとすれば、将来は被用者世帯について、夫婦が被用者年金からそれぞれ給付を受けるか、夫は被用者年金から、妻は国民年金からそれぞれ給付を受けるのが通常の状態となることが考えられる。

このように年金制度への加入や受給の現実には、各制度が本来想定しているものとは異なる方向に進みつつあり、その結果、妻が国民年金に任意加入している被用者世帯は、世帯単位の年金と個人単位の年金が、夫婦共働きの世帯は、それぞれ世帯単位の年金が同一世帯に合わせて支給されることになる。

さらに、現在の時点では、婦人の就労期間、国民年金の任意加入期間は、一般的に比較的短く、年金額も低い水準にとどまっているが、今後、加入期間の長期化に伴い、被用者の妻が被用者年金又は国民年金から高い水準の年金を受けるケースが増大していくことが考えられる。

() 個人単位と世帯単位

年金給付の保障のレベルは、老後等の実際の生活が世帯中心に行われている以上、世帯を中心に考えなければならないことはいうまでもなく、また、年金の費用負担の水準も、現実には世帯を単位として考えなければならない側面を有している。

したがって、公的年金の給付水準は、受給者の世帯が単身世帯か夫婦世帯か、さらに夫婦の場合もそれぞれ固有の年金を有するか否か等、世帯の構成、類型に応じて、世帯として受ける年金額が適切でバランスのとれたものとなるようにしていかなければならない。

この問題は、被用者の妻を年金制度のなかでどう位置づけ、具体的にどのような方法で年金の保障を及ぼしていくか、さらに、被用者の妻の国民年金への任意加入制度を今後とも継続するかどうか、被用者世帯について、制度をまたがってどのように適切な給付水準の設定をするかという問題である。

被用者の妻がすでに大部分厚生年金又は国民年金に加入しているという現実に着目すれば、将来は家庭婦人を含め、国民の一人一人がいずれかの年金制度に加入し、自分自身の年金を受けるという方向にすすむものと考えられる。それに応じ、現在、世帯単位で給付水準が考えられている被用者年金の仕組みについて、長期的な観点から基本的な見直しが必要となろう。

当面、被用者の妻の国民年金任意加入制度を継続させる場合においても、世帯として適正な水準の年金保障という考え方に立った制度間の併給調整等の措置が必要であり、夫婦共働きの世帯についても、世帯単位の水準の年金の重複について見直しが必要である。

第二 改革の方向

以上のような三つの基本的原則にたつて、われわれは、いくつかの主要な項目ごとに今後の年金制度の具体的な改革の方向を述べることにしたい。

一 給付水準

1 給付水準のあり方

年金制度の改革を考えるにあたって、老齢年金の標準的な給付水準をどのように決めるかは最大のポイントの一つである。

この問題については、受給者本人の従前の所得を基準とする考え方、現役の勤労者の平均的な賃金や給与の水準を基準にする考え方、高齢者等の現実の平均的な生活水準を基準にする考え方など、いろいろな考え方がある。

年金の給付水準を考えるにあたっては、まず、老後の生活における公的年金の役割をどのように考え、老後生活のどの範囲まで公的年金による保障を行うかを考える必要がある。

年金は老後生活における確たる支え、有力なよりどころとなりうるものでなければならないが、年金制度は、平均的な人の通常の所得喪失に応じた給付を行う点にその基本的特色がある。年金の給付水準を考えるにあたっては、家族構成の変化、勤労生活からの引退に伴う一般的な生活費の変動、さらに個人貯蓄等の私的ストックが考慮される。

さらに、年金制度は、老齢等の予定された事故に対し、一定の給付を保障する事前の予防機能に重点を置く制度であって、公的扶助制度のように一般的な生活困窮という事故に事後的に個別的な対応を行う制度とはその目的、機能を異にしており、給付の考え方にも相違がある点にも留意する必要がある。

また、制度がどのような社会的グループや社会階層を対象としているかによっても、年金の給付水準の決め方に当然相違がでてこよう。

さらに、今後の年金の給付水準を考えるにあたって、特に重要なことは、費用負担との関係と長期的な年金財政に与える影響である。これまで、わが国においては、この点について必ずしも十分な配慮が払われなかったが、今後は現在の給付水準を維持するだけで相当の費用負担の上昇は避けられない。

年金制度は、勤労世代から老齢世代への所得の移転であり、高い水準の年金給付は結果的に後代にわたり勤労世代の高い水準の負担となることも認識する必要がある。

このように考えると、年金の給付水準は、一義的に決められるものではなく、様々な要素の関連やバランスのうえに立って選択的、総合的に決められるべきものであろう。

2 各制度における給付水準の考え方

現在の厚生年金の標準年金の水準は、被保険者の直近の平均標準報酬の六割を目途としている。このような厚生年金の標準年金の給付水準は、諸外国の被用者年金の水準に比べてもかなり高い水準ということができるが、今後とも長期的に維持していくことを基本とすべきものと考えられる。

しかしながら、今後、受給者が急速に増加する過程において、将来の加入者に過重な負担を強いることなしに、長期的にこれを維持していくことは容易ではないといえよう。

各種共済組合の給付水準については、その沿革や一部職域年金的性格を有することを考慮すれば、厚生年金との間にある程度の差はやむをえないものと考えられるが、公的年金としての水準は厚生年金とおおむね同水準のものでなければならない。

国民年金の給付水準は、夫婦で厚生年金とほぼバランスがとれるように定められてきたが、被用者と自営業者などでは生活の基盤や態様、所得水準や保険料の負担能力、老後の稼得手段や年金に対するニーズなどに違いがあることを考慮すれば、厚生年金の水準とのバランスには配慮しつつも、加入者の所得の水準や分布、保険料負担能力等を十分勘案して決める必要がある。

3 経過的年金の水準

わが国の年金制度の給付水準については、国民年金の福祉年金、五年年金、十年年金などのいわゆる経過的年金の水準が低いことが指摘されている。

これらの年金は、国民年金発足当時、既に高齢に達し、本来的な拠出等の期間を満たすことのできない者に対しても、できる限り早期に年金受給の途を開くため、無拠出で、あるいは拠出期間を特別に短縮して年金を支給することとした経過的年金であり、時間の経過とともに、その受給者は徐々に減少し、順次、より拠出期間の長い、したがって、年金額もより高い受給者が増え、昭和六十年代半ばには、国民年金の本来的な資格期間である二十五年を満たした受給者が発生する。さらに、制度の成熟化とともに、将来はすべての国民がそれぞれの制度がめざす本来の標準的な年金の支給を受けることになる。

したがって、これらの経過的年金の水準の問題は年金の給付水準一般の問題ではないが、これらの年金受給者が現在におかれている状況を考慮し、福祉年金、五年年金の水準については、後述するように当面の重要な政策的課題として対処すべきである。

4 単身と夫婦の水準

現在のわが国の被用者年金の給付水準の問題点の一つとして、単身の場合と夫婦の場合とで実質的な水準の相違がないということが挙げられる。

単身の場合と夫婦の場合では、世帯としての生活費には相当程度の相違があり、諸外国においては、夫婦の場合には、単身の場合に比して五割程度高く給付水準を設定している例が多い。

わが国の被用者年金の場合は、夫婦を念頭においた給付水準が設定されているが、そ

の結果、相対的に単身者は、夫婦に比し有利な水準設定となっているということができよう。

一方、夫婦共働き世帯で、夫婦がそれぞれ被用者年金から年金を受ける場合や、夫が被用者年金制度から、妻が国民年金から年金を受ける場合には、今後、加入期間の長期化に伴い、世帯として受ける年金額が相当高くなることが考えられる。さきに述べたように、今後長期的にみれば、個人個人がそれぞれ制度の本来的な年金を受けるようになることが見込まれるので、被用者年金においても、単身と夫婦の給付水準を見直し、段階的に単身の水準を夫婦の場合に比し、適切で均衡のとれたものになるようにしていく必要がある。また、世帯類型等に応じ、合理的な給付の調整を行う必要がある。

二 給付体系

1 給付体系における定額制と報酬比例制

年金の給付体系には、一律の定額制、期間比例の定額制、所得比例制等の体系がある。厚生年金の給付体系は期間比例の定額部分と報酬比例部分とに分かれ、定額部分は過去の賃金の高低にかかわらず、ある一定水準の年金を保障し、所得再分配機能を有する部分と考えられる。これに対し、報酬比例部分は過去の賃金に対応する部分であり、従前の所得保障機能を有する部分と考えられる。

共済組合においては、現在の本来的な給付体系は報酬比例となっており、現役時代の俸給の差がそのまま年金水準に引き継がれていく形となっている。共済組合は、独自の沿革や性格を有していることを無視できないが、公的年金としての性格を有している部分については、できる限り共通の所得再分配的な給付体系としていくことが必要である。このような観点から、共済組合についても、定額部分を導入し、給付体系上、所得再分配的な要素を強めていくべきであろう。

国民年金についても、現在の定額保険料、定額給付の体系のもとにおいては、所得再分配効果を十分に期待することができないという問題がある。国民年金は、被用者年金にくらべて加入者が比較的低所得者層にかたより、所得のない者をも対象としている。また、対象者に多様な階層が含まれているという実態を踏まえれば、今後とも、現在のような定額拠出と期間比例の定額給付の体系を基本とせざるを得ないものと考えられるが、さらに、所得比例的な体系の導入を検討していく必要がある。

2 年数比例の見直し

社会保険の仕組みを前提とする以上、拠出期間の長短と年金額の大小との間に一定の対応関係を認めざるを得ないが、同じ社会保険の仕組みにより制度が運営されている欧米諸国の例に比し、わが国の給付体系は年数比例の色彩が濃いものと考えられる。

今後の年金制度の成熟化に伴い、平均的な加入期間が長期となり、将来は、年金制度全体を通じて四十年程度になると考えられるが、現在のような年数比例的な給付体系のままでは、将来、給付水準を全体として大きく押し上げ、その結果、現役の勤労者の実

質的な賃金水準とのバランスという点で問題が生ずるとともに、将来の大きな負担増にもつながるおそれがある。

それぞれの制度の標準的な年金の計算の基礎となる加入期間をどの程度と考えるかにもよるが、一定期間を超える加入期間については、年金額計算上、年数比例を逡減させる、ないし、年数比例に一定の上限を設ける等の措置が必要となろう。

これは、現行の数珠つなぎ通算制度の見直しにもつながる問題である。現在の通算制度は、複数の年金制度を移行した者に対しても年金を保障するという面で大きな役割を果たしているが、一方において、通算年金が各制度の加入期間に応じた単純な期間比例年金とされているため、一つの制度で資格期間を満たした者も別の制度から通算年金が支給されることになる。その結果、一つの制度で年数比例に一定の制限を設ければ、同一の考え方にに基づき、複数制度をわたり歩いた者にも、各制度合計の加入期間について、年金額計算上一定の制限を加えるような措置が必要となろう。

なお、年金額の年数比例に上限を付すのでなく、たとえば一定年齢以上の者、又は一定の加入期間に達した者は被保険者とししないなど、制度の加入期間に上限を設ける等の方法についても検討が必要と考えられる。

3 単身と夫婦の給付体系

単身者と夫婦の給付水準を、適切で均衡のとれたものとするためには、年金の計算方式そのものの再検討が必要であるが、当面、妻の被扶養者給付分の拡充を図っていくとともに、単身の給付水準を見直していく必要がある。

現在、加給年金のない共済組合については、同様の給付体系の整備を図っていく必要がある。同時に、妻が自分自身の年金を受ける場合には、妻自身の年金と夫の年金の加給年金との間に合理的な調整が必要である。

4 その他

以上のほか、厚生年金における一定年齢以上の者に対する受給資格期間の短縮措置や、任意継続加入等の措置については、国民皆年金となった現在、再検討が必要であろう。

三 支給開始年齢

1 平均余命の伸長

老齢年金の支給開始年齢は、年金の果たすべき所得保障の役割を何歳以上の高齢者を対象として考えるかということであるが、国民の平均余命や高齢者の雇用とかかわりがあるばかりでなく、年金制度の財政とも大きな関係がある。

わが国の公的年金制度における老齢年金の支給開始年齢は、共済組合は五十五歳、厚生年金は男子六十歳、女子五十五歳、国民年金は六十五歳と、各制度ごとに異なっており、是正すべき制度間の最も大きな格差の一つとして指摘されている。なお、欧米諸国では年金の支給開始年齢は、大多数の国において原則的に六十五歳となっている。

まず、現在の被用者年金の支給開始年齢は、平均余命がまだ比較的短かった時期に

定められたものであり、それ以後、国民の平均余命は著しく伸長している。

たとえば、厚生年金の現行の支給開始年齢は、昭和二十九年から一定期間にかけて段階的に五十五歳から六十歳に引き上げられたが、昭和二十九年当時の平均寿命は、男子六三・六歳、女子六七・七歳であり、現在では、男子七二・六歳、女子七七・九歳と十年近く伸びている。老齢年金の支給開始年齢以後の平均余命でも、男子は六十歳以後一七・九年、女子は五十五歳以後二五・七年に伸び、今や年金の受給期間は男子は二十年近く、女子は二十五年を超えることになる。

2 雇用との関係

一方、わが国の民間企業における五十五歳の定年年齢は、近年、徐々にではあるが延長されてきており、しかも、被用者の多くは定年以降も引き続き就労し、厚生年金の実際上の受給開始年齢は、平均的に六十二歳、共済組合においてもすでに六十歳程度となっている。

老齢年金の支給開始年齢は、高齢者の所得保障を年金を中心に考えるか、雇用で考えるかという年金政策と雇用政策の接点の問題でもある。

わが国においては、人口構造の高齢化とともに、老齢人口が増加するのみでなく、労働力人口それ自体が中高齢化しつつある。一方、わが国の高齢者は健康である限り働きたいという希望を強くもっており、一般的に引退志向年齢は六十五歳程度といわれている。高齢化社会においては、国民経済上の観点からも、また、高齢者の生きがいや福祉という観点からも、健康で働ける高齢者がその能力を發揮しうる雇用の場を確保していかなければならない。

3 費用負担との関係

年金の費用負担面からは、老齢年金の支給開始年齢を低くすれば、それだけ年金受給者数は増加し、加入者の費用負担は重くなり、逆に支給開始年齢を高くすれば、年金受給期間は短くなり、加入者の費用負担はそれだけ少なくなる。支給開始年齢六十歳と六十五歳とでは、老齢年金受給者数でもその給付費用の面でも、制度の成熟段階において、厚生年金の場合約二割程度の相違がある。

後に述べるように、現状のまま推移すれば、本人及び事業主の負担すべき被用者年金の保険料率は現在の欧米諸国の最も高い水準を上回り、負担の限界を超えることが憂慮され、現在の給付水準を将来ともに維持していくことは困難と考えざるをえない。

4 長期的な支給開始年齢の引上げ

以上のような点を総合的に考慮し、わが国の被用者年金の支給開始年齢は、公的年金部分については、共済組合を含め、今後長期的に六十五歳に引き上げる必要があると考える。

しかし、年金の支給開始年齢は、個人の生活にとって極めて重要な意味をもつものであり、特に、現在の中高年の被用者にとっては、現在の支給開始年齢が老後の生活設計の中にすでに組み込まれている。それゆえ、十分な準備期間をおかない急激な支給開始

年齢の引上げは、避ける必要があり、支給開始年齢の引上げにあたっては、実施の方法、経過措置等につき十分検討のうえ、長期の年月をかけて、段階的に行わなければならない。

同時に定年制の延長や再雇用の促進、高齢者にふさわしい職種の開発や職業分野の開拓など、高齢者の雇用対策を並行してすすめ、支給開始年齢に至るまでの雇用が確保されるような条件が整備される必要がある。

なお、現在のわが国の経済の状況下において中高年者の雇用を取り巻く環境は厳しいものがあること等を考慮し、支給開始年齢の引上げは、雇用状況等の推移をみながら検討すべきであり、今日の時点で問題の提起をすることは反対であるとの意見があった。

四 婦人の年金

1 被用者の妻の国民年金への任意加入制度

() 任意加入制度の問題

被用者の妻の国民年金への任意加入制度は、国民年金発足当時、自営業者などの妻は国民年金へ強制加入し、自分自身の年金を受けることとなるのに対し、被用者の妻は夫が死亡した場合には遺族年金が受けられるが、夫と離婚すれば年金を受けられないなど、制度の仕組みのうえで必ずしも十分保護されていないことを考慮して設けられたものであり、その背景には当時厚生年金などの水準が十分でないという事情もあった。

しかしながら、任意加入制度のもとでは、加入しなかった妻は高齢で夫と離婚した場合に年金による保障を受けられない場合がある等、被用者の妻に対する年金の保障として不十分な点があることは否めないし、本来は強制保険であるべき社会保険において加入と脱退が自由である仕組みを残しておくことは、制度上の問題もあり、また、その運営にも不安定な要素をもたらすおそれがある。

一方、厚生年金及び国民年金の水準は、当時とは比較にならないほど改善されており、今後、国民年金の加入期間が長期化するに伴い、任意加入した場合と任意加入しなかった場合とで、世帯として受ける年金額に大きな格差を生ずることとなる。

() 任意加入制度の将来の方向

したがって、被用者の妻の国民年金への任意加入制度を存置しておくことは問題と考えられるが、将来の方向としては二つの考え方がある。

一つは、国民年金の任意加入制度を廃止し、被用者の妻は被用者年金のなかで確実に十分な年金の保障を与えようというものであり、遺族年金の水準を改善するとともに、高齢で離婚した妻にも年金を支給する途をひらくというものである。

しかし、この考え方については、これまでの任意加入者の取扱いをどうするか、いまや国民年金の全被保険者の四分の一を超えるに至った被用者の妻が脱退した場合に国民年金の財政にどのような影響を与えるかなどの問題があるほか、すでに対象たる

被用者の妻の八割近くが国民年金に加入している現実を踏まえたとき、この制度の廃止が国民の納得を得られるかどうか疑問がある。

もう一つの考え方は、被用者の妻の職場進出がすすみ、被用者年金への加入が増大している一方、家庭にとどまる被用者の妻の大部分がすでに国民年金に任意加入しているという現実を考慮し、被用者の妻で職業をもたない者は国民年金へ全員強制加入とし、婦人についても被用者年金が国民年金のいずれかの年金が受けられるようにしようとするものである。

しかし、これについては、自分自身の所得のない者を強制的に国民年金に加入させた場合に、保険料の負担、徴収、免除のあり方などにどのような影響を与えるか、長期的に国民年金の財政を困難にする要素とならないかなどの検討が必要である。また、世帯単位の被用者年金の体系について基本的な見直しをしない限り、被用者世帯について有利な年金保障が行われることとなるという問題がある。

いずれの方向をとるにしても、国民年金はもちろんのこと、年金制度全体の適用、給付の仕組み、費用負担、財政等に与える影響、それに伴い必要とされる措置等について、十分な検討を行った上で決定すべきであり、いま直ちに任意加入制度を廃止することは困難と考えざるをえない。

2 遺族年金の水準

() 引上げの必要性

わが国の年金制度の問題点の一つとして、被用者年金における遺族年金の水準が低いということが挙げられる。

現在、遺族年金はおおむね夫の老齢年金の二分の一という水準とされているが、夫が死亡した場合に残された遺族の生活費は必ずしも二分の一にはならないし、さらに子がいる場合には必要な生活費の減少割合はより少ない。

欧米諸国の年金制度においても、寡婦などに対する遺族年金の水準は通常夫婦の場合の六割ないし七割となっている。

この問題は、単身の場合と夫婦の場合で、どのように老齢年金の水準を設定するかという問題にも関連があり、前述のように単身と夫婦の給付水準の見直しを図る一方、わが国においても遺族年金の水準は単純に夫の老齢年金の二分の一ではなく、諸外国の水準をも勘案し、その実質的な引上げを図るべきである。

() 重点的な引上げ

しかし、遺族年金の水準の実質的引上げにあたっては、次のようないくつかの点に十分配慮する必要がある。

わが国の年金制度においては諸外国に比べて遺族年金の支給を受けられる遺族の範囲は広いが、遺族年金の必要性は、妻の年齢や就労状態、妻自身が他の年金を受給しているか否か、及び子のあるなしなどによって大きく異なる。

したがって、遺族年金の水準の引上げにあたっては、遺族年金の支給要件の見直し

をあわせて行い、年金による保障の二重の多い有子の寡婦や高齢の寡婦に手厚くすることが必要である。また、同一の制度や他の制度から自分の老齢年金を受けうる遺族については、遺族年金と老齢年金との間に、合理的な調整を行う必要がある。

たとえば、現在、厚生年金においては、同一人が老齢年金と遺族年金とを受けている場合、調整が行われているが、共済組合でも同様の調整が必要であろう。

また、国民年金に任意加入した妻は国民年金から老齢年金を受けられるようになるが、これについても単純な併給は適当でないものと考えられる。

遺族年金は、働き手である夫の死亡という事故により残された妻や子の生活を保障するという機能と同時に、高齢寡婦の老後保障としての機能をも有しているが、将来、被用者の妻の国民年金の強制加入を行い、その被用者の妻への国民年金の老齢年金の給付が本格化した場合には、被用者年金の遺族年金の性格や役割は変化し、高齢寡婦に対する老齢年金としての性格はうすれるであろう。

3 保険料率、支給開始年齢の男女差

厚生年金保険においては、保険料率及び老齢年金の支給開始年齢の双方について男女間に開きが見られる。

そもそも女子の保険料が低く定められていたのは、女子の就業期間が一般的に短いため、通算年金制度が創設されるまでは年金に結びつかないケースが多かったためと考えられるが、現時点ではこの問題はおおむね解消されている。

他方、女子の場合、一般的に賃金水準が低い等のため、拠出に比べて相対的に高い給付を受ける場合が多く、また平均寿命が長いため、年金受給期間も男子より相当長いことから、所要の保険料率はむしろ男子の場合より高く算出されることも考慮すべきである。上記のような点を考慮し、支給開始年齢についても、原則として、男子と合わせていくことを検討すべきである。

五 費用負担と年金財政

1 制度の成熟化と長期的な費用負担の増大

わが国の年金制度は、これまで成熟化が浅く、年金給付費が少なかった等のため、長期的な年金財政に対する配慮が必ずしも十分ではなかった。そのため、現在の保険料が数理的に必要とされる保険料よりかなり低いところに政策的に設定されてきた等のため、今後は現在の年金給付水準を実質的に保っていくだけで、中長期にわたり相当早いスピードでの保険料水準の引上げは避けられず、制度の成熟段階においては、各制度を通じて現在の二～三倍以上の保険料水準の上昇が見込まれる。他方、わが国の年金制度は制度ごとに発足の時期及び成熟化の段階が異なっており、また、給付の設計、財政の考え方にも相違が見られる等のため、その財政状況も制度間で著しい不均衡が見られる。まず、各制度ごとにその状況を簡単に述べておきたい。

() 厚生年金

厚生年金は制度発足後すでに三十五年余り経過しているにもかかわらず、昭和三十年代以後、経済成長に伴う就業構造の変化とともに若年層を中心に被保険者数が一挙に増加した等の理由により、いまだ比較的成熟化の浅い段階にあり、被保険者と受給者の比率は一七対一程度にすぎない。

しかしながら、今後、これらの被保険者が順次年金受給権を取得するに伴い、昭和六十年代中期には、本格的な成熟化の時期を迎え、その後、数十年あまりにわたって五年ごとに一〇〇万人以上老齢年金受給者数が増大し、昭和八十年代には被保険者と受給女の比率は三・五対一となる。

その結果、現行の給付水準及び給付体系のまま推移すると仮定した場合においても、必要な保険料率は、急速に上昇を続け、およそ三十年後の昭和八十年代には標準報酬の二〇%以上となり、すでに成熟段階にある西欧諸国の水準を上回り、制度が完全に成熟した段階においては、三〇%を超えることが予想される。

() 共済組合

共済組合については、それぞれの制度ごとに成熟化の段階が著しく異なっており、受給者が増大するにもかかわらず、一部には組合員数が頭打ち、ないし、漸減の傾向を示し、すでに年金財政が逼迫している制度もみられる。共済組合全体としては、旧制度を含め、制度の発足が古く、年金受給者の平均的な加入期間も厚生年金に比し長期化している等、制度の成熟化は進み、加入者に対する受給者の比率はすでに六対一を超えている。

しかし、現在の年金受給者の年金額の過半は、いわゆる恩給相当分ないし旧制度相当分として別途の財源手当てが行われている部分であり、今後の組合員数の伸びの停滞傾向及び厚生年金と同様の費用負担構成によるいわゆる新法期間に基づく年金受給者がこれから本格的に増大することを考慮すれば、今後は急速なペースでの保険料水準の引上げが避けられないものと考えられる。

() 国民年金

国民年金は、制度発足後二十年に満たず、最も歴史の浅い制度であるが、特別な資格期間の短縮による経過年金の支給等、他制度にみられない急速な成熟化措置を政策的に講じたことと、この間の就業構造の変化により国民年金の被保険者は被用者の妻の任意加入を除きほとんど増加しなかった等のため、すでに制度の成熟化が進み、加入者に対する受給者の比率は七対一に達している。

他方、昭和四十年代以降、給付水準が大幅に引き上げられたにもかかわらず、保険料水準が政策的に低い水準にとどめおかれた等のため、二十五年以上の加入期間のある標準的年金受給者の発生が十年以上先であるにもかかわらず、財政は、すでに逼迫した状況にあり、年々の収支を均衡させるだけで、今後とも相当程度の保険料水準の引上げが必要となる。

一方、国民年金の被保険者層は、相対的に所得の低い者が多いのみならず、今後と

も被保険者の伸びが期待できず、増加する受給者を相対的に少ない被保険者数で支えねばならないという、年金保険集団として他制度に比し、構造的な財政力、財政基盤の弱さを有していることは否定できない。

2 各制度間の財政、費用負担の均衡化

() 不均衡の要因

先に述べたように、わが国の公的年金制度の間には、現に相当程度の費用負担及び財政の不均衡がみられるが、これは各制度の成熟度、財政方式、実際の保険料水準の相違等によるものであり、制度ごとのいわゆる財政努力に欠けるところがあったこともあろう。

しかしながら、中間意見においても述べたように、現在みられる各制度間の財政状態の不均衡は、上記のような要因によるもののほか、これまでの経済の高度成長に伴う長期的な産業構造や就業構造等の変化によって新規加入者が特定の年金制度にかたより、あるいは加入者が他の年金制度に移動し、そのために制度ごとの被保険者に対する受給者の比率や年齢構造が変化し、これに伴い、同一の財政方式の下において同一の年金額を支給するために必要とされる保険料水準が制度間でアンバランスをきたす等、その制度の財政努力をこえた経済的、社会的条件の変化によってもたらされる面があることを見逃すことはできない。

現状のような個別制度ごとの分立体系を前提とし、それぞれの制度のグループ単位ごとに財政運営を行っていくとすれば、このような要因に基づく財政、費用負担面の不均衡の是正は困難であり、今後、年金制度の本格的な成熟化に伴い、その不均衡は一層拡大していくことが予想される。

() 不均衡是正の考え方

このような各制度間の費用負担や財政の不均衡を是正するためには中間意見で指摘したように、各公的年金制度を部分的に統合一元化し、年金制度全体としての財政基準の下に費用負担の均衡化を図っていく考え方と、個別制度ごとの分立体系を前提として、共通の基準の下に、制度間で財政調整を行うことにより、各制度の費用負担の均衡化を図っていく考え方がある。

このうち各公的年金制度を部分的に統合一元化し、新たな均一給付の年金制度を導入していくことの問題点はすでに第一において述べたところであり、現行の個別制度の分立を前提として、このような財政、費用負担面の制度間のアンバランスを是正するためには、各制度の給付の一定共通部分について、制度間で財政調整を図っていくことを検討する必要がある。

各制度間で財政調整を行うにあたっては、どのような基準で、また、どのような方法で行うかなどについて十分な検討が必要であるが、われわれは国民年金を文字どおり国民全体の年金制度とみなし、国民年金相当額まで各制度間で共通の財政計算を行い、それによって各制度間で原資の移管等を行うことにより、制度間で費用負担、財

政の共通化を図る方法を将来の方向として検討すべき案と考える。

しかしながら、被用者年金と国民年金、または被用者年金のなかでも厚生年金と共済組合の間で支給要件、給付体系及び財政方式などが大きく異なっている段階で一挙にこれを行うことは困難であり、まず、各制度間の給付体系等の整合化を図り、公平で合理的な財政調整を行いうる条件を整備していかなばならない。

また、現行の数珠つなぎ通算制度との関連や実施のための業務処理体制のあり方などについても十分な検討が必要と思われる。

なお、このような国民年金を含めた各制度間における財政、費用負担等の均衡を図っていくためには、同時に、国民年金の給付及び費用負担の両面に所得比例的な要素を強めていく必要があるのではないかとこの意見があった。

なお、国民年金制度が他の年金制度と比べ著しい早期成熟化対策をとり、年金制度全体の成熟化の役割を担っていることを考慮し、後述するように国民年金の福祉年金、五年年金などの財源について、部分的に各制度で共通に負担する等の考え方についても当面の措置として検討する必要がある。

() 統一的機構の設置

長期的な年金財政に与える影響に十分な考慮を払わないまま、それぞれの制度が給付の改善を行ってきたことが、年金制度全体の長期的な財政の安定を阻害してきた面が少なくないと考えられることから、今後は政策立案の一元化に配慮する必要がある。その実効を担保するため、各制度の年金財政計画を共通の基準の下にチェックし、各公的年金制度の財政状態の検証を行い、さらには各制度に対して必要な措置をとるべきことを勧告しうる年金数理委員会ともいべき共通の機関の設置が望まれる。

3 国庫負担の重点配分

わが国の年金制度に対する国庫負担は、制度によって率は異なるが、いずれも給付費の一定割合のかたちで行われている。

被用者年金に比べて、国民年金の国庫負担率が高いのは、被用者に比べて国民年金の被保険者の負担能力が一般的に低いことによる。

いずれにしても、わが国の年金制度は本人及び事業主の保険料を原則として、国庫負担をあわせて所要の財源が賄われてきた経緯があり、国庫負担はわが国年金制度の給付水準の維持・改善、保険料負担の軽減、成熟化の促進などに役割を果たしてきた。

わが国の年金制度における国庫負担のあり方として今後検討すべき問題の一つは、今後とも各制度の分立を前提にした場合に、受給者間の公平あるいは所得再分配という観点から現在のような給付費に対する定率の国庫負担でよいのかどうか、また、今後の年金制度を考えるにあたって定率の国庫負担をとるとしてもその負担割合が各制度間でバランスがとれているかどうかである。

もう一つの問題は、定率の国庫負担方式の下では、各制度を通じて年金給付費が急速に増大するなかで国庫負担額も増大していくが、今後の経済の安定成長下において、税

収の伸びがあまり期待できないことを考慮すれば、きびしい国の財政全体の中でどのようにして今後の年金給付に必要な国庫負担を安定的に確保していくかという問題である。

財源の長期的安定性は、年金制度の円滑な運営にとって欠くべからざる要件であるが、社会保険という枠の中で各制度の給付の基礎的、共通的な部分に国庫負担の重点配分を図り、受給者間の公平と所得再分配機能の拡充を図っていく必要がある。

また、長期的な問題として、年金制度の国庫負担の重要性に鑑み、従来的一般財源とはある程度独立した目的税等の特定財源の導入についても、わが国年金制度の将来の体系的構造の一環として検討していくべきであろう。

六 業務処理体制

五〇〇〇万人を超える年金制度の加入者について、長期間にわたる加入、拠出等の記録管理と、今後急増する受給者についての裁定、支払を的確、迅速に処理するための年金の事務処理体制は、年金制度の運営上極めて重要な問題であるばかりでなく、今後の年金制度の改革をすすめるにあたっては、業務処理体制の整備を切り離して考えることはできない。

年金制度の業務処理体制についての長期的な課題は、各制度を通じ、記録、裁定、支払等を将来一元的に処理しうる機構を整備することである。現行制度の分立を前提に改革をすすめていく場合においては、特に、業務処理体制の一元化が必要である。

まず、現在八つの制度で数多くの保険者（組合）ごとに、被保険者記録等の管理が行われているが、管理の方法も保険者ごとに異なっており、国民の一人一人について加入の重複や重複をチェックしたり、防止することができないばかりでなく、今後、ますます増加する複数制度間を移動した者の通算年金の裁定、支払を的確に行うことは困難であり、国民の側からも、照会、裁定、支払窓口などの一本化について要望が高まるであろう。

また、今後、複数制度をまたがる加入期間や年数加算の制限、単身、夫婦ごとに各制度をまたがる二以上の給付の併給調整等を行おうとすれば、各制度ごとのばらばらの業務処理体制では対応は不可能である。

さらに、各制度間の財政調整等を行うためにはデータ等の一元的、集中的な把握と管理が前提となる。

分立した体系と成熟化時代に入りつつある年金制度においては、業務処理体制の合理化と一元化がどこまで実施されるかが、制度の適切な運営と改革の成否の鍵を握っているといても過言ではない。

七 企業年金

公的年金は、被用者あるいは国民一般を対象とするという社会保障の性格から、対象者に共通するニーズの充足を目的とするものであり、その給付水準及び給付体系は、画一的、

平均的なものとなる。

これに対し、企業年金は、各企業、各業種、各職域における賃金、雇用等の実態に即応し、勤労者の退職後の個別ニーズを充足しうるという機能を有している。

現在、わが国においては、企業年金は厚生年金基金、税制適格年金などの形で、大企業で六割、中小企業でも既に三分の一が実施し、適用を受けている被用者の数は、約一〇〇〇万人にのぼっているが、これまでの現実の姿は、本格的な老後保障としての企業年金は比較的少なく、多くの制度では退職金の保全が主要な機能となっており、給付は年金よりむしろ一時金の形態で支給されてきた。

しかしながら、公的年金の普及を通じての年金意識の定着、堅実な生涯の生活設計への関心の高まりなどにより、従来のような一時金選択から、次第に老後の定期的収入としての年金志向が強まりつつある。

また企業年金は、企業の経営にとって大きな負担となっている退職金の負担を平準化し、経営の安定化に資するとともに、企業における雇用の安定にも一定の役割を果たしうる点をも評価する必要がある。

以上のような観点から、民間の創意と工夫を生かしつつ、国としても企業年金の普及と育成を図り、企業年金が勤労者の老後保障の一環として定着し、企業年金の所得維持機能の拡充、強化についての要請に応えられるような施策を積極的に講じていかなければならない。

そのために、まず企業年金は、それぞれの企業や職域のおかれた環境や条件によって期待される役割は様々であり、また多面的機能を持つものであるから、給付内容はそれぞれの企業、職域の事情や必要に弾力的に対応しうるものにする必要がある。

また、企業年金が年金として信頼を得るためには、賃金、物価等の変動に対する実質価値の維持と、一旦約束された年金が企業の倒産等の場合においても保証されるものとするのが望ましい。

企業年金の歴史の古い欧米諸国においては、これらの問題について各国それぞれ独自の方法で対応に努力しているが、今後、わが国においても、これらを参考としつつ、企業年金制度の拡充、強化を図っていく必要がある。

第三 改革のすすめ方

一 長期的・計画的改革

1 改革の実現可能性

われわれは、わが国の年金制度の今後のあり方についての検討にあたり、あくまでも、実現可能性のある改革案でなければならないと考え、単に将来の望ましい年金制度の姿だけでなく、現行制度とのつながりや現行制度からの移行をどのようにするか、長期的な給付と負担との関係、年金財政への影響のほか、業務処理体制との関連に留意した。

現行制度を前提とした改善にあたり、制度の分立体系の下で、制度間の給付体系のア

ンバランスの是正をどのように図っていくか、年金制度全体として被用者の妻の位置づけをどのように図っていくか、さらに、制度間の財政状態の不均衡に対処するため、どのように制度間で費用負担の共通化を図っていくか等の問題について、とくに、重点的に検討を行い、基本的な今後の方向を示したが、これらの実施にあたっては、業務処理体制の問題を含め、さらに、実施のための具体的な手順、方法などについて、今後十分な検討と詰めが必要である。

なお、通算年金、障害年金、五人未満の事業所の適用、年金資金の運用、企業年金などの問題について、十分な検討ができなかったが、これらは今後の課題である。

2 長期的・段階的改革

年金制度は国の長期のプログラムであり、国民は制度を信頼し、保険料を拠出し、将来の給付を期待し、老後の生活設計をたてている。したがって、急激な改革によって国民の生活に大きな影響を与えることを避けるために、年金制度の改革は、長期的な計画のもとに段階的、漸進的に実現を図る必要がある。その完成には長期の期間を要する。したがって、改革にはできる限り早期に着手しなければならない。わが国の年金制度が、昭和七十年代には、現在の西欧諸国の成熟段階に達することを考慮すれば、昭和六十年代までには、以上述べたような基本的な年金制度の改革を実施しておく必要がある。

3 国民の理解と合意

年金制度の改革には、年金を受給する高齢世代と費用を負担する若齢世代の双方を含めた国民の十分な理解と納得がなければならない。現在、拠出を行っている若齢世代にとって、年金制度への加入は、今後半世紀を超える期間の拠出と受給の約束への参画であるからである。

このような双方の世代を含めた国民の合意を得るためには、年金制度が現在のままで推移した場合における将来の姿、及びこれに対する改革の具体案をできるだけ早く明らかにし、国民の正しい判断と選択を求めることが必要である。

二 当面の改善

長期的展望にたった制度改革の一環として早期の着手が必要とされる事項あるいは当面改善を急ぐべき事項は次のとおりである。

1 支給開始年齢

支給開始年齢の引上げは、今後の保険料負担の増大や長期的な年金財政の安定を考えると、避けられない課題である。

前述したように、将来の短期間における急激な支給開始年齢の引上げを避けるためには、長期にわたる経過期間が必要であることを考慮すれば、支給開始年齢の引上げは、早期に着手を図り、昭和七十年代を目途に、一定の期間をかけて段階的、漸進的に引き上げていく必要がある。また、同時に定年制の延長、雇用の促進など高齢者の雇用面での対策の推進や条件整備を図る必要があることはいうまでもない。

なお、前述したように現在の状況の下で支給開始年齢の引上げに着手することに反対であるという意見があった。

2 婦人の年金

年金制度全体の体系の中で、婦人の位置付けと婦人に対する年金保障をどのような方法で図っていくかは今後の年金制度のあり方を考える上で極めて重要な問題である。

婦人に対する年金保障との関連で早期の見直しが必要であるのは、被用者年金における遺族年金の水準である。

わが国の老齢年金はすでに国際的にみても遜色のない水準に達しているが、遺族年金は一般的には見劣りがすると言わざるをえない。夫の死亡により、残された遺族の生活の支えとしての遺族年金のもつ意味は大きいものがある。

このような観点から、諸外国の水準をも勘案し、遺族年金の実質的な水準の引上げも早期に着手しなければならない。その引上げにあたっては、前述したように老齢年金の単身水準を夫婦の場合に比し、適正で均衡のとれたものにするとともに、遺族年金の支給要件の見直し、老齢年金との間の必要な併給調整等をも併せ行う必要がある。

一方、これは、前述したように、年金制度における婦人の位置付けの一環として検討が必要な問題であり、被用者の妻の国民年金任意加入制度の今後の方向と大きな関連を有している。将来、被用者の妻についての国民年金全員加入を考える場合においては、遺族年金の性格、役割も変容していくこととなる点を十分留意する必要がある。

この被用者の妻の国民年金任意加入制度の今後の方向付けについては、現在までの審議段階においては必ずしも明確な結論を出すに至らなかったが、この問題については、さらに細部にわたる検討をすすめ、早期に結論を得る必要がある。

3 経過的年金の水準

さきにも述べたように、福祉年金及び五年年金の水準については、当面の政策的改善事項として対処が必要であるが、その水準をどの程度引き上げるかについては、経過的年金としての性格や財源の面から制約があることはやむを得ない。

国民年金の経過的年金の引上げにあたっては、制度の本来的な給付水準とのバランス及び長期的な年金財政に与える影響を十分考慮し、被保険者の負担能力を超え、後代の被保険者に過重の負担を与えることとならないよう配慮しなければならないし、わが国年金制度全体の体系や仕組みの根幹に触れるものであってはならない。

経過的年金のなかでも、福祉年金は、その財源が全額国の負担によるものであるだけに、拠出制の経過年金との間にある程度の差を考慮する必要がある。わが国の財政の現状では一般会計負担による引上げには制約があり、したがって、まず、新税の導入等により税収の拡大、一般財源の拡充が必要であろう。

一方、国民年金は他制度に例をみない制度の成熟化措置を講じ、制度発足時すでに高齢であり、他制度から年金を受けられないすべての者に対し、これらの経過的年金を支給しているものであり、この引上げのための財源をさらに国民年金にのみ負わせること

は、国民年金の財政を一層困難にし、また、制度間の被保険者の負担の公平を欠くことにもなる。

したがって、公的年金制度全体を通ずる加入者の社会連帯意識と世代間扶養の観点に立って各制度共同の責任と負担により、経過的年金引上げのための財源を賄う方法を検討する必要がある。この場合、具体的な各制度の負担の基準、負担の方法等については、十分な検討が必要であり、各制度の被保険者の合意を得ることが肝要である。

政府は、これらについて早急に検討し、速やかに経過的年金の水準の適切な改善を図るべきである。

4 その他

年数加算的色彩の濃い現在の給付体系については、早急に見直しが必要である。また、厚生年金における保険料率の男女差等、現在の時点では必ずしも合理的な理由の求められないものについては、段階的にその解消を図っていく必要がある。

業務処理体制の一元化については、当面データの記録管理の方法の標準化、通算年金の支払窓口の一本化等、実施しやすいものから早急に着手していく必要がある。

おわりに

経済の低成長下における人口の高齢化は、暗い困難な将来を予想しがちであるが、適切な準備と対応があれば、われわれはむしろ明るい豊かな未来を期待することができる。今後も、低成長とはいえ、高齢化の進行を上回る経済成長は十分に予想できるところであり、国民相互の連帯、協力と資源の適正な配分によって勤労者も高齢者も、ともに生活の量と質を豊かにしていくことは可能である。

年金制度は、社会全体で見れば、働いている若齢世代が老齢世代を順送りに扶養する仕組みであり、若齢世代が生み出した勤労の成果を老齢世代と分かちあう振替のルールである。年金制度への過大な期待と依存は、後代の勤労世代にとって大きな負担となり、ひいては社会の活力を低下させることとなる。将来の年金制度が、全国民の安定した生涯の生活設計の基盤として信頼しうるものになるか否かは、この仕組みやルールが適正に設定され、それが国民の合意を得られるか否かにかかっている。

長期的な均衡と安定を求めて、政府が一体となって年金制度の改革の問題に速やかに取り組まなければならない。年金制度を現在の不均衡、不安定なままに放置して将来に混乱と不安を招くか、それとも制度を公正で均衡の保たれた姿に改め、今後のわが国の経済社会のなかで、年金を確実な信頼しうる保障とするか、今がその選択をすべき時期である。