

2014年1月28日

**年金改革私案**  
**～若者や子育て世代を応援する年金改革パッケージ～**

衆議院議員 馬淵澄夫

**はじめに**

民主党は、「消えた年金 5000 万件」をはじめとする社会保障問題への追及で政権を付託され、社会保障財源としての消費増税の議論を含む「社会保障と税の一体改革」をめぐる混乱で政権を失った。その意味で、社会保障政策は民主党にとって特別な意味を有している。政権を担った経験を踏まえ、党として、現実に則した具体的な社会保障改革の道筋を改めて示すことは、党再生への一里塚である。

我が党の年金制度改革案は、「一元化」と「最低保障」を柱として掲げている。その方向性自体は決して間違っていない。しかし、一方で、抜本改革を行なおうとする場合、「一元化への移行に 40 年もかかる」等の課題の指摘をはじめ、抜本改革は非現実的との批判、さらには、非現実的な改革を掲げるだけでは何もやらないのと同じという厳しい批判もある。これらの批判にこたえるためには、現行制度から理想とする制度へどのように移行するのか、その具体的道筋を示していく必要がある。本私案では、理想とする年金制度への道筋の第一段階として、上記方向性は維持しつつ、一足飛びの抜本改革を殊更に追い求めるだけではなく、現行制度を理想とする形に段階的に近づけていくための改革を提言する。

民主党政権は、子育て支援を、社会保障の一つの柱に据え、人生前半における社会保障の充実を掲げた。一方で、現行の年金制度は、労働の多様化・流動化等の近年の若者を取り巻く環境の変化に十分対応しているとは言い難い。また、産休・育休等の子育て期間における配慮等のきめ細やかな対応も更に進めていく必要がある。少子高齢時代にあって、これから現役世代を担う若年層にとって納得感・信頼感の持てる年金制度を構築しなければ、持続可能な年金制度を維持することはできない。また、社会制度全体が多様化・複雑化する中、多様な働き方やライフコース・ライフスタイルの選択を含め、人生の様々な挑戦・再挑戦を応援する年金制度を構築することも時代の要請と言える。

それ故、理想とする年金制度に近づけていくための段階的制度改革にあつ

では、改革の入り口における一つの着眼点として、現在の年金制度が十分対応できていない若者・子育て世代を制度的に応援するための改革を重点的に行うものとし、もって、若年層を含めた全世代が納得できる年金制度とすることを目指すべきである。

以上を踏まえ、本年金改革私案を提言する。

## 1. 基本的な考え方

- 民主党はこれまで、年金制度改革に当り、次の3つの柱を考え方の基礎としてきた：
  - ・ 職業が変わっても同じ一つの仕組みに加入し続ける制度へ
  - ・ 皆年金のもと、所得の低い若い人でも払いやすい保険料で参加しやすい制度へ
  - ・ 最低保障機能が強化された制度へそして、制度設計の三原則として「簡素」、「公平」、「中立」を挙げた。
  
- これまではスウェーデンの概念上の拠出建て制度をモデルに、報酬比例年金と最低保障年金を組み合わせた制度を提案してきた。
  
- しかしながら、報酬比例年金は結局現行の厚生年金の報酬比例部分と骨格において変わらず、最低保障年金については、制度上、保険料を納めなかった期間についてまで保障することはできない。
  
- こうしたことから、上記の考え方に関する3つの柱と、制度設計の三原則を将来のあるべき姿として堅持しつつ、その下で、党として「年金制度の目指すべき方向（ベクトル）」を、以下のように改めて確認し、より現実的で実行可能な当面の年金改革の具体像を打ち出すこととする。
  - ・ 若者や子育て世代を応援すること等を通じ、全ての世代の国民が信頼でき、財政的にも強固な制度を目指すこと
  - ・ 低所得者に対しても、老後の最低保障機能を有した公平な制度を目指すこと、
  - ・ 多様な働き方やライフコースの選択を含め、人生の様々な挑戦・再挑戦を応援する制度を目指すこと

## 1-2. 「世代間格差」「世代間の公平性」をめぐる議論について

- 年金改革の議論において若者をテーマに取り上げるとき、しばしば出て来るのが「世代間の公平性」の議論である。
- 世代間の公平性の議論において主張される議論は、概ね次の二つである。
  - ① 現在の受給者は納めた保険料は少ないのに、一人前の給付を受け取っている。これに対し、今の若者は重い負担で同じくらいかそれよりも少ない給付しか受け取れない。不公平ではないか。
  - ② 世代間の公平を実現するためには、個人勘定にお金を積立てる積立方式がベストの方法である。
- この二つの議論は年金改革の過程で散見される議論であるが、いずれも「世代間の公平性」という言葉が表そうとしている概念の一面をとらえただけの議論で、その多面性が捨象されている偏った議論であると言える。
- まず、①については、これまでの経済成長が勘案されていない。現在の受給者が現役の頃は、所得水準も今よりは低く、厚生年金の保険料率は確かに低かったが、総所得から税・社会保険料を除いた可処分所得の購買力は、今の平均よりかなり低かったことが統計的に推計することが出来る<sup>(注)</sup>。さらに、この世代の親については公的年金制度が整備される前の世代に属する人がほとんどであり、可処分所得の中から親に仕送りをしなければならない人も多かったはずである。

(注)昭和 46(1971)年に現役だった人の厚生年金の保険料率は 6.2%(本人負担 3.1%)であった。一方、平成 18(2006)年に現役であった人の保険料率は 14.642%(本人負担 7.321%)であった。したがって保険料率は昭和 46 年当時の倍以上に引き上げられている。しかし昭和 46 年の現役の可処分所得(月額換算)の平均は 114,309 円であるのに対し、平成 18 年の現役の可処分所得の平均は 441,448 円となっており、物価上昇を織り込んでも平成 18 年の現役の方が 1.3 倍の可処分所得を有していると言える。

- このように考えると、現在の受給者はなけなしの所得から保険料を負担していたと言うことが出来、その上親への仕送りもしていたと言える。金額は少なかったかもしれないが、負担感としては当時の現役の方が今の現役よりも重かったのではないだろうか。

- なお、可処分所得の低さは、労働分配率が現在に比べ低い水準に据え置かれたことによる。また、企業が資金を借りやすいように預金金利は規制され、金融機関にお金を預けても、金利によりインフレによる目減りを賄うことが難しい状況であり、とても老後の備えを自分たちで行う環境になかった
- 一方、低い労働分配率により、企業に資金が集中し、金利規制により資金を借りやすい環境ができ、投資が加速し、日本は高度成長を実現することになる。世界経済3位という国際的地位、充実した社会資本など、高度成長の果実を、現役世代が享受していることを考える必要がある
- このように「世代間の公平性」という言葉が持っている意味は多面性があり、その概念を定義すること自体が難しい面がある。そして定義の無い概念を用いて議論をすることは、事実の正確な理解に至らず危険である。
- さらに、世代間の公平性の議論の際には、年金に限らずあらゆる財・サービスの流れについて議論すべきである。医療、介護、社会資本整備、教育、遺産等、多くの世代間の財・サービスの移転の事象がある。政策論としては、これらを包括的に議論すべきである。
- また、②については、積立制度が成り立つのであれば、民間保険会社が年金商品を提供できるはずであり、公的年金制度は必要なくなる。しかし、現実に公的年金の代わりになるような年金商品は民間保険会社から提供されていない。なお、日本のように平均寿命が延びると終身年金を販売した保険会社が倒産するかもしれない。
- また、仮に、国が積立制度に基づき、集めた積立金を運用する場合、個人勘定に積み上がる積立金の額の合計は膨大な額になることが見込まれる。すると、金融市場に鯨を解き放つようなことになり、運用する金融資本市場が存在するかどうか不明である。そもそも、公的年金制度の目的は、老齢、障害、死亡による収入の途絶という人生における経済リスクに遭遇した人が困窮化しないように、その時々生産される財・サービスの一部をこれらの人に給付することにあることを忘れてはならない。
- また、現在の世代間の所得移転の仕組みから個人勘定の積立方式に移行する際には、二重の負担が発生する。今後の世代がこの二重の負担を何らかの形

で負担する必要があることを考慮すると、積立方式への移行が世代間格差を自動的に解消するものではない。

- 以上見て来たように、「世代間の公平性」の議論は概念自体が多面性を持っており、定義が難しいために、一つの観点としての配慮は当然必要であるが、これに原理主義的にこだわった議論を行うと一面的な議論になり、かえって社会保障制度としての公的年金制度の目的を達成できない結果を招く。
- 「世代間格差」「世代間の公平性」をめぐる議論の根底にあるのは、若年層における現在の年金制度への不信感であり、そうであればこそ、これらに対処する現実的改革を、若年層のニーズを踏まえつつ着実に進めていく必要がある。「積立方式」等の改革が、魔法の杖となる訳ではない。問題の本質を見極めた、現実主義の観点からの検討を行うべきである。

## 2. 年金制度の一元化

### 【ポイント】

- ・ 「年金制度の一元化」という理想像を示すことは重要であるが、これに短期間で移行し難い現実を目をそむけてはならない。
- ・ 実現可能で必要な当面の改革をしっかりと議論し、実施して行くことが求められている。

- すべての国民が同じ制度に加入し、同じ負担を行い、同じ給付を受け取るのは国民皆年金体制のもとであるべき平等な姿である。
- しかしながら、この理想の実現の前に大きく立ちはだかる難題がある。それは、
  - ①所得再分配の機能を有する年金制度において、再分配を被用者と自営業者等の間にまで広げた際、保険料賦課、給付算定の根拠となり再分配の基準となる所得を被用者、自営業者等すべての国民に平等な形でどのように定めるか
  - ②その所得をいかに正確に把握し、所得捕捉について国民の不公平感を払拭するかという難題である。

(注) 保険料賦課等の基準とする所得を所得税等の課税所得とする場合、各種控除が大きく課税最低限が高いため国民年金の被保険者や3号被保険者の多くが所得ゼロとなり保険料が賦課されないことをどのように考えるか、また、被用者の保険料は給与収入でなく各種控除後の給与所得に賦課するかどうか、さらに給与以外の所得にも賦課するかどうか、賦課する場合に賦課される保険料の徴収や記録管理をどのように行うかなどの課題がある。

※ 国民健康保険の被保険者（20～65歳）の4割は総所得ゼロ。

○また、一元化に伴う適用の変更や保険料賦課等の基準となる所得の見直しは、多くの国民や企業の保険料負担や将来の年金給付に大きな影響を及ぼすものであり、国民の十分な理解と納得を得る必要がある。そのためにも所得捕捉を高め、国民の間にある不平等感をなくすことは必要不可欠である。

※ 例えば、一元化した年金制度において全ての給与収入に保険料を賦課し半分の事業主負担を求めると、現行制度において全ての非正規雇用者を厚生年金に適用した場合と同様の事業主負担の増加が生じる。また、3号のパート労働者の保険料負担が新たに生じる等の影響がある。

○しかしながら、所得捕捉についての国民の不公平感は、マイナンバー制が導入されても直ちになくなるものでなく、所得捕捉の一層の向上が必要であり、短期間には容易には解決できない。

○国民に対して将来の理想像を示すことも重要であるが、この「年金制度の一元化」に短期間には移行し難い現実を目を背けてはならない。当然のことながら、マイナンバーの活用等による所得捕捉の向上を通じて、将来的な「年金制度の一元化」のための環境整備を進めていく必要があるが、一元化の実現のみに拘泥し、そのための環境整備が十分整うまで「何もしない・できない」という姿勢も、現在、まさに年金制度に加入し、真摯に年金保険料を納める方や受給されている方の理解や納得が得られない。

○このような中で、現在の国民年金・厚生年金という制度の枠組みの下においても、前述の「年金制度の目指すべき方向（ベクトル）」に沿って、厚生年金の適用拡大といった実現可能で必要な当面の改革をしっかりと議論し、結論を得て、実施していくことが真に求められており、また、将来、一元化という理想像に達するための近道であると言える。

### 3. 短時間労働者への厚生年金の適用拡大

#### 【ポイント】

- ・ 主として自分の雇用収入で暮らしている短時間労働者や、不本意非正規雇用者に対する厚生年金の適用拡大を図る。
- ・ 事業主負担のあり方を見直し、正規、非正規に関わらず支払った賃金総額に保険料率の半分の率を乗じて得られる金額を事業主負担分の保険料とする。

○こうした観点から見れば、民主党はこの年金一元化という理想に向けた段階的改正を行ってきたと言える。その最近の大きな成果は、被用者年金制度の一元化である。

○年金一元化の歩を進めるべき次のターゲットは、被用者のステータスであるにもかかわらず厚生年金の適用を受けていない非正規雇用の被用者を厚生年金の適用として行くことが現実的な課題と考えられる。これらの者のうち、特に被用者としての収入で生活を支えている者については、現行、自営業者と同じ第一号被保険者となっているが、事業資産を有しつつ緩やかに引退する自営業者と比較すると、老後の生活基盤がより弱くなりがちである。

※ なお、第一号被保険者には無職の者も現実として含まれるが、民主党綱領にも明記している「生きがいをもって働き、互いに負担を分かち合う持続可能な社会の再構築」のためには、これらの者を「無職のまま」という前提を置くのではなく、希望する者が働くことができるような経済対策・雇用対策を積極的に講じていく必要がある。

○平成 24 年の改正でこの適用拡大は少し前進したが、まだまだ緒に就いたばかりである。

一方で、「主として自分の雇用収入で暮らしている短時間労働者の割合」や「不本意非正規の比率」は全般的に増加傾向にあり、改正法の 3 年後見直し規定の検討を前倒しするなど、更なる拡大を早急に進めていく。

※ 主に自分の雇用収入で暮らしている短時間労働者の割合

平成 13 年調査	男性	57.4%	女性	18.5%	計	27.7%
平成 18 年調査	男性	55.7%	女性	16.6%	計	26.6%
平成 23 年調査	男性	61.4%	女性	15.9%	計	29.5%

※ 不本意非正規の比率

「就業形態の多様化に関する総合実態調査（厚生労働省）」によれば、H19 調査→H22 調査で 30 歳台から 50 歳台前半の男性の不本意非正規の割合が高く、かつ、増加傾向にある。

30～34 歳	32.2%→38.8%	35～39 歳	19.9%→43.0%	40～44 歳	30.7%→51.3%
45～49 歳	38.6%→38.3%	50～54 歳	38.7%→55.1%		

※全て男性。左は H19 調査、右は H22 調査。

○なお、週 20 時間未満の非正規雇用については、その者の生活が本当に被用者としての生活になっているのか把握できないところもあるので、これらの現実的な面を踏まえて、当面の目標は週 20 時間以上就労する非正規雇用者に厚生年金の拡大を図ることとする。

(注) さらに 20 時間未満の短時間就労者へ拡大を図る際には、給与収入のみに保険料を賦課して再分配を行うことの是非についても検討が必要である。例えば、家賃収入等他の高額収入があるために短時間就労している者を厚生年金に適用すると、少ない給与収入のみに保険料を賦課することになるため高所得者に再分配の恩恵を与えることとなる。このため、保険料賦課ベースの見直し等の検討が必要となるが、事業主負担のあり方や徴収方法等について多くの課題を乗り越える必要がある。

○ただし、事業主がこの点を利用して、週 20 時間未満の非正規雇用を増やす行動に切り替える可能性があるため、事業主負担の在り方を見直し、ドイツやアメリカのように、事業主が正規、非正規に関わらず被用者に支払った賃金総額に保険料率の半分の率を乗じて得られる金額を事業主負担分の保険料とする改正を行う。

(注) この場合、20 時間未満の短時間就労者も厚生年金に適用すべしという議論が出てくると考えられるが、その際は上記の問題が生じる。

### 3-2. 若者を支援する仕組み

#### 【ポイント】

- ・ 被用者に相応しい年金保障の対象として、失業、職業訓練期間なども厚生年金の適用対象とすることを検討する。
- ・ その際、標準報酬月額の上限の引き上げと当該引き上げ部分の給付乗率の見直しにより必要な保険料財源を捻出することを検討する。
- ・ 第1号被保険者である若年者に対しては、現行の若年者納付猶予制度での所得要件の緩和などを、学生納付特例と併せて検討する。

○さらに、従来からの厚生年金の適用拡大と併せて、厚生年金の適用対象の考え方を拡充させることも必要と考えられる。現行では、厚生年金は就労期間中に適用されるものであるが、被用者に相応しい年金保障を行うべき対象を拡大することを検討する。

○例えば、安定した就労に向けた職業訓練の期間や、一定の失業期間などについては、被用者としての保障がふさわしいと言えることから、これらの期間は厚生年金の適用対象とすることが考えられる。

(注) フランスでは最近の制度改正により、就労への定着を目指した見習い期間の全て、長期失業者の研修期間を保険料拠出期間とみなすこととした。

○こうした改正に際しては、標準報酬月額の上限の引き上げや、当該引き上げ部分の給付乗率に現行より低い給付乗率を適用することで必要な保険料財源を捻出することを検討する。

○また、第1号被保険者である若年者に対する支援としては、現行の若年者納付猶予制度での所得の上限は、保険料免除制度での全額免除の上限と同じであるが、若年者の将来に向けた自己投資も勘案し、これを引き上げることを検討する。

○その際、学生の納付特例についても併せて検討を行う必要がある。

### 3-3. 子を産み、育てることを支援する仕組み

#### 【ポイント】

- ・ 今後の人口減少局面では、意欲と能力のある者が働く環境作りが重要であり、中長期的には少子化解消の取組が重要。
- ・ こうした次世代育成支援の観点から、育休期間終了後も子が一定年齢に達するまでの間は、本人の保険料負担を軽減するなどの措置や、第一号被保険者の定額保険料についても産前産後期間中は、給付に結びつける形での免除措置などを検討する。
- ・ さらに、子の数に応じて将来の年金給付を増額させるような仕組みも検討する。

○今後の本格的に人口減少の局面を迎えていくにあたり、年金制度にとっても、社会全体の活力という面においても意欲と能力のある者が働くことのできる環境を作っていくことは重要であり、また、中長期的には、少子化を解消していくための取組が重要である。

○こうした観点から、年金制度としても子を産み、育てることを支援する仕組みを構築していくことが求められている。民主党政権下では、厚生年金の保険料免除の対象を育休期間中から産休期間中にも拡大した。

○今後は、こうした次世代育成支援の観点から、例えば、育休期間終了後も子が一定年齢に達するまでの間は、本人の保険料負担を軽減するなどの措置や、第一号被保険者の定額保険料についても産前産後期間中は、給付に結びつける形での免除措置を講じるなどの制度改正を行うことを検討する。

○また、さらに強力に次世代育成支援を図る観点から、子育てによる就労制限などにより将来の年金が少なくなることを防ぐため、子の数に応じて将来の年金給付を増額させるような仕組みも検討する。このことは、年金制度が私的な扶養の仕組みを社会化させたものであるとの考え方にも整合すると考えられる。

(注) フランスでは公的年金の給付額について、ドイツでは私的年金加入時の国からの助成について、子育てに着目した嵩上げ措置が存在する。

#### 4. 最低保障機能の強化

##### 【ポイント】

- ・ OECD の調査ではわが国は高齢者の貧困率が非常に高い国になっている。
- ・ 今後は雇用対策、適用拡大、若年者納付猶予制度における給付改善等で総合的に対処し、過去の未納がもたらす現受給世代の貧困は、社会扶助制度等で対応する。
- ・ ただし、保険料を納めなかった期間については年金給付は認められないという原則は維持する。

○相当程度の低額の年金しか受給していない高齢者が存在する。OECDの調査ではわが国は高齢者の貧困率が非常に高い国になっている。

○これらの低年金は、国民年金の第一号被保険者であった期間について、保険料未納により発生したものがほとんどのケースである。

○これらの課題に対応するため、民主党政権下で、年金給付以外の措置として「年金生活者支援金給付法」が成立したところ。

※ 年金生活者支援給付金 … 所得が基礎年金満額の水準を下回る老齢年金受給者に対して、①5000円を基準として納付済期間に比例した額と、②保険料免除期間に比例して計算する額の合算額として支給される福祉的な給付金。消費税率が10%になるH27年10月に施行。

○保険料を納めなかった期間については年金給付は認められないという原則は維持していく必要がある。この給付を底上げするのであれば、保険料をまじめに納めてきた正直者が馬鹿を見る結果となり、制度そのものが成り立たなくなる。将来、給付を受ける世代に関しては、雇用対策や厚生年金の適用拡大、後述の若年者納付猶予制度の拡充等で総合的に対応するが、過去の未納がもたらす現世代の貧困は、社会扶助制度をはじめとする他の措置で対応する必要がある。

今後、高所得を得ている受給者の基礎年金について、①一定以上の高所得を得ている間、一時支給停止若しくは減額する、又は②基礎年金相当額若しくは一定額分を税として回収する一方、それを財源として、一定条件下の低所得者

に対しては、適切な福祉的給付措置を更に進めていくこと等を検討すべきである。こうした試みを通じて、再分配機能を強化し、年金と社会扶助を合わせた全体の制度の中で「最低保障年金的なもの」を実現（すなわち、年金か社会扶助かという制度如何の問題ではなく、「機能としての最低保障」を実現）していくことを検討する。

- また、保険料を納める期間（＝意欲と能力に応じて働き続ける期間）をより長くすることにより、低年金を防ぐ対策の一環とすることも考えられる。現行制度では60歳で第一号被保険者から外れることになっているが、これを65歳まで延長し、給付もそれに伴って増額することができるようにすることについて、最低保障機能の充実の一環として検討する。

## 5. 低所得若年者に対する給付の充実・・・最低保障機能強化の一環

### 【ポイント】

- ・ 若年者納付猶予制度で追納しなくても、免除制度と同様、国庫負担分の給付を支給するように制度を改める。
- ・ 若年者の年金制度への関心を深める効果も期待できる。

- 保険料免除期間に対する給付は、全額免除の場合半額になるが、この水準をもう少し引き上げること検討すべきである。このような措置により免除制度の周知にも役に立つ面もあると考える。そもそも国庫負担は2分の1となったが過去の免除期間に対する給付は3分の1のままであり、これを2分の1に引き上げることも含めて検討する

※ 平成20年度以前の免除期間については、国庫負担分が3分の1で計算されている。

- また、将来的には、国民健康保険と同様に国民年金保険料に所得比例の要素を入れる又は現行の多段階免除をよりきめ細やかな段階に改めることで最低保障機能の強化を図ることも検討する。
- この免除制度と並行して、低所得の若年者に対する保険料納付猶予制度がある。20歳代の若年者で、所得が一定水準以下の者に対しては、保険料の納付が猶予される。

○しかしながら、免除制度と異なり、この制度のもとでは、保険料を追納しなければ年金額には反映されない。このため、これらの者が低年金に陥る可能性は高い。

○一方、追納は10年以内に行う必要があり、3年後からは加算額(利息)を払わなければならない。非正規雇用から正規雇用に転換するケースは少なく、低所得の若年者が後年追納を行う可能性は低い。

※ 若年者納付猶予制度がスタートした平成17年度の方で見ても、追納は10%未満に留まっている。

○こうしたことから、若年者納付猶予期間についても、保険料免除期間と同様、追納を行わなくても国庫負担相当額の給付が増える仕組みを検討する。

○このような仕組みを導入し、若年者に周知徹底すると、年金制度に対する関心も深まる効果もあると考えられる。

以上