

基礎研 レポート

2012年 年金関連法案のポイント

保険研究部門 主任研究員 中嶋 邦夫
(03)3512-1859 nakasima@nli-research.co.jp

1 —— 国庫負担関連を中心に、懸案も盛り込んで法案化

年金制度に関する3法案が2月から4月にかけて国会に提出された。政権交代から2年以上を経てようやく法案提出に至った感があるが、国勢調査のサイクルに合わせて5年に1度行われる通常の年金改革のペースからすれば“臨時”であり、通常より早めに見直しが審議される形になる。

今回の年金関連法案は、社会保障・税一体改革（以下、一体改革）の一部として国庫負担関連が中心となっているのが特徴だ。例えば、一体改革成案で、年金財政への影響額ではなく公費、すなわち基礎年金の国庫負担分等への影響額のみが示されていたのが1つの現れだ。また、社会保障・税一体改革での議論の過程や国会提出された項目や順序を見ても、国庫負担関連が優先されているのが分かる。特に特例水準の解消はここ数年の懸案事項であり、財務省も重点を置いている。

これに加えて、パート労働者への厚生年金の適用や被用者年金の一元化、無年金・低年金対策など積年の懸案事項について法案が提出されたのも今回の特徴といえる。パートの年金や被用者年金の一元化は自民党政権時代の2007年に法案が提出されていたが、当時は民主党が反対し、法案修正という妥協も図られないまま廃案となった。あのとき何らかの形で合意を見いだしていればという感もあるが、5年ごとのサイクルを待たずに法案が提出されたことは歓迎できるだろう。

図表—1 社会保障・税一体改革における年金関連の検討状況

【法案が提出された項目】

項目	実施時期
特例水準の解消	2012年10月～2015年3月
低所得者への加算	税制改革施行時期 (2015年10月)
障害基礎年金等への加算	
受給資格期間の短縮	
高所得者の年金給付の見直し	
遺族基礎年金を父子家庭へ支給	税制改革施行時期(2016年4月)
短時間労働者への厚生年金適用	2016年4月
産休期間中の保険料負担免除	公布から2年以内
被用者年金の一元化	2015年10月

【法案が提出されていない項目】

項目	検討状況・予定
第3号被保険者制度の見直し	引き続き検討
在職老齢年金の見直し	
標準報酬上限の引上げ	
マクロ経済スライドの見直し	
支給開始年齢引上げ	中長期的に検討
新しい年金制度	2013年に法案提出

2 — 法案のポイント

1 | 特例水準の解消：年金財政の健全化につなげる一歩

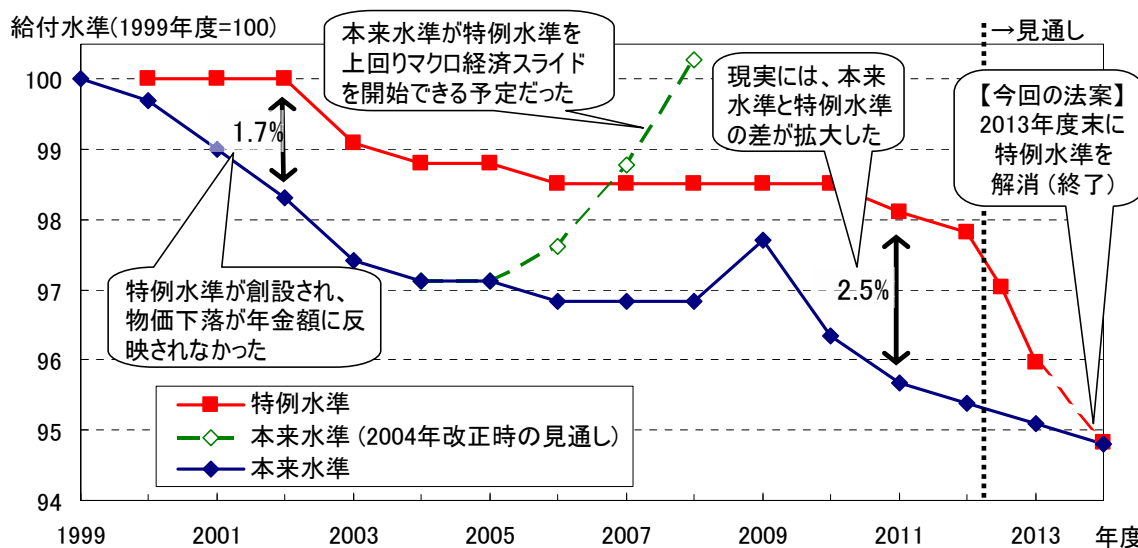
2000～2002 年度に、物価が下がったにもかかわらず年金額が据え置かれ、いわゆる特例水準での支給が始まった。これを早期に解消し、年金財政の健全化措置であるマクロ経済スライドの発動につなげるのが、2月に法案が提出された「特例水準の解消」の目的である。

2004 年改正では、当面は特例水準で支給するものの、物価が上がっても特例水準は据え置くことで、2008 年頃に本来水準が特例水準を上回ってマクロ経済スライドが始まると見込まれていた(図表-2 の破線)。しかし、見込みと異なりデフレが継続し、さらに経過措置に物価変動への配慮が足りなかったため、特例水準と本来水準の差は、当初の 1.7%から 2.5%に拡大した。そこで、これ以上の健全化の遅れを食い止めるため、いわば手動スイッチでマクロ経済スライドを開始するために、特例水準を強制的に引き下げる措置が「特例水準の解消」である。

法案策定に向けた議論の過程では、約 3 年間で段階的に解消するという厚生労働省の案に対し、5 年間で解消を求める声もあった。しかし、解消ペースを緩やかにしたツケは将来に先送りされることを考慮してか、最終的には約 3 年で落ち着いた。ただ、解消が単年度の国庫負担や年金財政に与える影響は明示されたものの、年金財政に与える長期的な影響は明示されていないため、解消にかかる年数について議論が再燃する可能性がある。また、特例水準の解消後に想定されるマクロ経済スライドの発動について、デフレ下でのマクロ経済スライドのあり方の見直しが今後の検討課題として先送りされている点についても、野党から攻撃される可能性もある。

今回のような年金の改定の見直しは、既存の全受給者に影響する論点であるため丁寧な議論が必要だが、将来の受給者にも影響することも考慮した、長期的な視点からの議論を期待したい。

図表-2 年金の給付水準の推移と見通し



(注1) 2013年度と2014年度は、本来水準と特例水準(解消措置除き)の改定率が2012年度と同じ-0.3%と仮定して図示した。実際には今後の物価や賃金の動きによって変わる。

2 | 最低保障機能の強化：公平性ととのバランスや長期的な影響に留意が必要

一体改革では、消費税増税を見込んだ年金における最低保障機能の強化策として、「低所得者への加算」「障害基礎年金等への加算」「受給資格期間の短縮」が盛り込まれた。近年は高齢の生活保護受給者が増加しており、未申請者も含めて高齢者の貧困が問題となっている。無年金や低年金はその一因と言われ 2009 年の改正に向けて議論されていたが、法案化には至らなかった。今回の法案では、受給資格期間の短縮によって無年金者を減らし、さらに低所得者に加算することで高齢者の貧困を改善しようとしている。また、高所得者の年金減額と組み合わせることで、国庫負担の投入先を低所得者に絞る狙いもあると見られる。

これに対しては、高齢者の貧困対策として評価する意見がある一方で、拠出に応じて給付を受けるという年金の原則に反するという意見がある。そこで、当初は一律に月 16,000 円を加算する案もあったが、審議会での議論を経て、月 6,000 円の定額加算と保険料免除期間に比例した加算に絞られた。貧困対策としては縮小する形になったが、会社員などきちんと保険料を納めてきた人たちとの公平性のバランスをどのようにとるのが、今後の論点となろう。

加えて、今回の措置が今後も保険料を納付していく世代に影響する点にも、十分な注意が必要だ。例えば、20 歳以上 60 歳未満の居住者には制度への加入や保険料納付が義務づけられているため、日本に居住し続ける多くの加入者に受給資格期間の短縮は影響しない。しかし、これを誤解して保険料の納付を意図的に 10 年にとどめるケースが出てくる懸念がある。今回の法案では加算の対象に保険料滞納期間を含めず保険料免除に絞ることで納付意欲を阻害しないとしているが、そもそも制度への理解が不十分な中では実効的な対策とはなりにくい可能性がある。制度設計上の工夫だけでなく、制度運営で納付を徹底する仕組みを設ける必要があるだろう。また、今回の措置は、長期的に見ればマクロ経済スライドで減額が進んだ場合の補填という意味合いも出てくる。基礎年金にはマクロ経済スライドを適用すべきでないという意見もあるが、この案のように一旦削減した上で低所得者に絞って加算の方が効率的との考え方もあろう。

いずれにしても、現在の受給者を念頭に置くだけでなく将来の受給者となる現役世代も考慮して、場合によっては現在の受給者に対する政策と将来の受給者に対する政策とを切り分けて、議論する必要があるのではなかろうか。

図表—3 最低保障機能の強化案、高所得者の年金給付の見直し案の概要

<p>【低所得者等への年金額の加算】</p> <p>○低年金・無年金者問題に対応するため、低所得である老齢基礎年金受給者に、福祉的な加算を行う。 <small>(対象者) 市町村民税が家族全員非課税で、かつ、年金その他の収入が老齢基礎年金満額以下の者</small> <small>(加算額) ①、②の合算額</small> <small>①定額加算：老齢基礎年金に、月額6000円を加算</small> <small>②免除期間加算：過去の免除期間について、老齢基礎年金の満額の1/6相当額を加算</small></p>	<p>【高所得者への年金額の調整】</p> <p>○世代内及び世代間の公平を図る観点から、高所得の基礎年金受給者の老齢基礎年金額について、国庫負担相当額を対象とした支給停止を行う。 <small>(対象者) 所得550万円(年収850万円)以上の者を対象</small> <small>(支給停止額) 老齢基礎年金の国庫負担相当額を上限</small> <small>※所得950万円以上で、国庫負担相当の全額を支給停止</small> <small>※減額対象となる所得水準等は政令で規定</small></p>
<p>○上記に併せて、障害基礎年金・遺族基礎年金についても、福祉的な加算を行う。 <small>(加算額) 月額6000円(1級の障害基礎年金は7500円)</small></p>	<p>【受給資格期間の短縮】</p> <p>○納めた保険料に応じた給付を行い、将来の無年金者の発生を抑えていく観点から、老齢基礎年金の受給資格期間を現在の25年から10年に短縮する。 <small>※現在、無年金である高齢者に対しても、施行日以降、納付済期間等に応じた年金支給を行う。</small></p>

3 | 短時間労働者への厚生年金適用：特定業種や中小企業のコスト増を誰が担うべきか

短時間労働者への厚生年金の適用は、積年の課題の1つである。ここ10年を見ても、厚生労働省内に数度にわたって有識者検討会が設けられ、労使からのヒアリングが実施されてきた。2007年には被用者年金一元化法案の一部として国会に提出されたが、政局の影響で2009年に廃案となった。

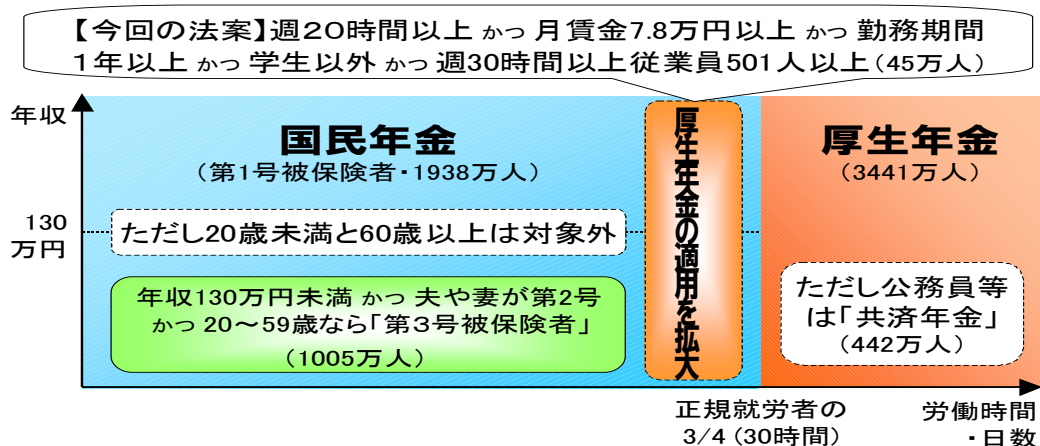
1980年に定められた現在の取扱いでは、所定労働時間が正規労働者の4分の3以上（多くの職場では週30時間以上）の労働者に厚生年金が適用される。それ以外の労働者は原則として国民年金の加入者（第1号被保険者）となり、一部は収入や配偶関係によって被扶養配偶者の扱い（第3号被保険者）となる（図表-4）。1980年当時の短時間労働者は400万人弱で雇用者の1割に過ぎなかったが、現在では1400万人を超えて雇用者の3割弱を占めている。その結果、現在は国民年金加入者の4割を勤労者、3割を無職が占め、自営業者は4分の1に過ぎない。国民年金は自営業者を念頭に設立されたため老後には基礎年金しか受け取れず、勤労者の老後保障としては不十分な状況にある。

法案策定過程では、当初は週20時間以上の労働者約400万人を新たに適用する案が出されたが、短時間労働者を多く雇用する小売業や対人サービス業、中小企業からの意見や、消費税増税に対する経済界の同意を取付けるための政治的な動きから、当面3年間は賃金や企業規模に基づく条件が加えられ、適用拡大の規模は約45万人に絞り込まれた。

確かに、適用拡大に伴って企業の保険料負担が発生するため、企業利益の圧迫、ひいては短時間労働者の雇用情勢悪化も発生しうる。何らかの激変緩和措置が必要だろうが、対象者の限定で対処すれば、将来十分な年金を受け取れないという形で非対象者がコストを負担することになる。短時間労働者によるメリットを低価格等を通じて消費者が享受しているとすれば、また小売業や対人サービス業、中小企業への激変緩和措置を国民が必要と考えるのであれば、税など広く国民が負担する形によって、そのコストが賄われることも1つの考え方ではなかろうか。

また、適用拡大に伴う事務への対処も課題であろう。先頃注目された年金記録問題では、大企業を念頭に置いて実務が設計されていたことが問題発生の一因と指摘された。適用拡大にあたっては、複数の企業や事業所で働く短時間労働者の捕捉など実務の実効性について検討が必要であろう。2016年1月から予定されているマイナンバーによる情報連携の活用なども検討する必要がある。

図表-4 公的年金の適用区分と、短時間労働者への厚生年金適用の位置づけ



4 | 被用者年金の一元化：積立金の仕分けや運営に注意が必要

会社員等が加入する厚生年金と公務員等が加入する共済年金の制度を統一し、両者が同じ制度に加入するのが被用者年金の一元化である。この政策は、1984年、1996年、2001年、2006年と数度にわたる閣議決定でその方針が示されてきたが、特に近年では政局の材料となり実現に至っていない。2004年改正時は民主党の主張を踏まえて改正法の附則に一元化を展望して検討することが盛り込まれたが、翌年開催された両院合同会議は衆議院の解散により議論半ばで打ち切りになった。その後、当時の小泉首相の主導により法案化に向けた検討が開始され2007年には法案が提出されたが、民主党が国民年金を含めた一元化を主張したため審議に至らないまま2009年に廃案となった。その後、マニフェストで国民年金を含めた一元化を主張した民主党が政権交代を果たし2010年6月には新年金制度に関する基本原則が打ち出されたが、2011年6月の一体改革成案では新年金制度創設までの現行制度改善として被用者年金のみの一元化が示され、今回の法案提出に至っている。

一元化にあたっては、保険料率や給付内容などの差異を無くしたり積立金や管理を整理統合する必要があるため、それらの内容が議論のポイントとなる。法案では、公務員等が厚生年金の加入者になるという基本設計の下、厚生年金の約2割増となっている職域部分などが廃止され、給付内容は厚生年金に揃えられる。保険料率は、職域部分の給付が廃止されるものの、現在予定されている職域部分の分を含んだ保険料率が適用されるため、従来よりも実質的に引き上げとなる¹。積立金は、一元化時点の給付に対する水準（いわゆる給付の何年分という値）が厚生年金と同様となる水準で切り分けられ、記録管理や保険料徴収とともに共済組合が管理を継続する。

これらは2007年の法案を踏襲した内容になっているが、この間の状況変化に対応した内容になっていない点には注意が必要である。例えば積立金の仕分けについては、公務員削減の動きや少子化の進展に伴う長期的な教職員の減少などを考慮すれば、2007年と同様の仕分け方で問題がないかを精査する必要があるだろう。また管理についても、前述のように加入者の減少が見込まれ、2016年にはマイナナンバーの連携運用が開始される状況で、共済組合による管理を恒久的に続けるべきかを再検討する必要があるのではなかろうか。自民党が法案提出した制度内容と今回の法案は同様であり、政治的には特段の議論がなく成立に至る可能性もある。国民としては今後の動向を注視しておく必要があるだろう。

図表—5 被用者年金一元化案の概要

- (1) 厚生年金に公務員及び私学教職員も加入することとし、2階部分は厚生年金に統一する。
- (2) 共済年金と厚生年金の制度的な差異は、基本的に厚生年金に揃えて解消する。
- (3) 共済年金の1・2階部分の保険料を引き上げ、厚生年金の保険料率(上限18.3%)に統一する。
- (4) 事業の実施には、効率的な事務処理を行う観点から、共済組合や私学事業団を活用する。
また、制度全体の給付と負担の状況を国の会計にとりまとめて計上する。
- (5) 共済年金にある公的年金としての3階部分(職域部分)は廃止する。
職域部分廃止後の新たな年金については、別に法律で定める。
- (6) 恩給期間に係る給付は、本人負担分に着目して27%引下げる(一定の配慮措置を講じる)。

¹ 表面的には厚生年金より保険料率が低い共済が優遇される感があるが、実質的には引き上げとなる点には留意が必要である。厚生年金よりも保険料率が低いのは、平均賃金が高いため、基礎年金分に必要な保険料率が低く済むためである。

3 — 今後の展望

本稿執筆時点では、年金関連を含む一体改革法案は未だ審議入りしておらず、特別委員会を設置して審議する案もでてきている。特別委員会で集中的に議論するのは評価できようが、全体として完璧な制度でなければ全く改革が進まないという状況になるのは、国民にとって不幸な状態であろう。

今回の法案に盛り込まれた項目の多くは以前から認識されてきた問題であり、各党はマニフェストに改革案を示すなどこれまでも検討してきている。例えば低年金対策については、自民党は保険料免除者に対しては国庫負担割合を引き上げて満額を支給する制度のみを主張しているが、公明党は今回の法案と同様に免除者への対策と低所得者への加算年金の創設を主張している。また、短時間労働者の厚生年金適用や被用者年金一元化のように、自公政権時代から前向きに検討されていたものもある。

一体改革という新しい枠組みの中ではあるが、各党とも、これまでの検討をベースに踏み込んだ議論を行う用意は十分であろう。今後の審議では対立する場面も出てこようが、国民にとっては否決したからといって問題が解決するわけではない。改革には必ずしも正解はなく、様々な方面でのメリット・デメリットに思いをはせ、優先すべき方向性を明らかにし、バランスを取りながら妥協点を見だし同意を取付けていく努力が必要になる。政権交代をはさんで怨恨の念もあろうが、中身のある議論とその結実を期待したい。

図表—6 年金の課題に関する政党や団体の主な提言

分野	項目	政府案	民主党	自民党	公明党	経団連	連合
無・低年金対策	低所得者への加算	○			○		
	保険料免除者への国庫補填	(○)		○	○		
	無・低年金者への税による生活支援					○	
	障害基礎年金への加算	○			○		
	受給資格期間の短縮	○		○	○		
	高所得者の年金給付の見直し	○				○	○
	年金受給者の税負担を軽減		○				
	基礎年金の国庫負担割合の引き上げ					△	
	基礎年金の全額税方式化						○
	最低保障年金	△	○				△
(世代内) 公平感対策	短時間労働者への厚生年金適用	○					○
	第3号被保険者制度の見直し	△					
	被用者年金の一元化	○			○	○	○
	自営業も含めた所得比例年金の導入	△	○				△
	在職老齢年金の見直し	△		○			○
	産休期間中の保険料負担免除	○					
	育児期間中の(国年)保険料免除				○		
	父子家庭への遺族基礎年金支給	○					
	新たな基準による物価スライド			○			
	財政対策	標準報酬上限の引上げ	△				
	特例水準の解消	○				○	
	デフレ下のマクロ経済スライド	△				○	
	支給開始年齢引上げ	△					

(注1) △は将来に向けた姿 (政府案は検討項目、経団連は2025年に向けた対応、連合は2025年の姿)。