

公的年金制度の見直しに向けた連合の考え方と当面の取り組みについて

はじめに

公的年金は老後の生活保障の大きな柱となっている¹が、2004 年以降、日本社会はさらなる少子高齢化が進むと同時に、就労環境の悪化や経済状況・金融市場の変化など、将来世代の所得保障の安定的かつ持続的な確保という課題に直面している。

社会保障審議会年金部会（以下、年金部会という）が 2018 年 4 月に再開され、これまでの公的年金制度（資料 1）の改正に関するレビューや、財政検証の意義・役割、公的年金財政状況に関する報告、諸外国の年金制度の改革動向、年金額の改定ルールやマクロ経済スライド²についての議論が始まっている。

今後、年金部会では「社会保障改革プログラム法」（2013 年 12 月 13 日公布）における検討事項である、①マクロ経済スライドのあり方、②短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、③高齢期の就労と年金受給のあり方、④高所得者の年金給付について議論される。あわせて、年金財政における経済前提に関する専門委員会の取りまとめ報告を受け、来年に予定されている財政検証結果を踏まえ、年金部会において具体的な課題についても議論が進められる。

連合は、2004 年の年金制度の見直し（資料 2）において、年金闘争本部を設置し年金カンパ活動などの取り組みを実施するとともに、皆年金制度を再構築するため基礎年金の税方式化や給付水準の将来的な維持といった考え方のもと運動を進めた。その後、2011 年 6 月の「新 21 世紀社会保障ビジョン」においても、年金制度については、第一段階として基礎年金の全額税方式および被用者年金の一元化、第二段階として自営業者等の所得比例年金の創設とすべての所得比例年金制度の一元化、基礎年金を最低保障年金への転換という考え方を策定し、今日に至っている。一方で、これらの実現にあたっては、国民的合意のために相当程度の時間と実現に向けた検討が必要となる。また、今後の社会保障ビジョン検討会において、公的年金制度のあり方について、さらに検討していくこととしている。

連合の将来的な年金制度のあり方についての考え方は当面堅持しながらも、直面する年金制度の見直しにあたっての考え方と今後の取り組みについて、「政策・制度 要求と提言 2018 年度～2019 年度」も踏まえつつ、以下のとおり整理することとする。

なお、今後の議論によっては、具体的な制度見直しの提起や新たな議題が出てくることも想定されるが、その際にはあらためて考え方を整理し、当面の取り組みを提起することとする。

I. 公的年金制度および高齢者等のくらしに関する現状と課題

¹ 年金制度基礎調査によると、65 歳以上の公的年金受給者のうち 65.7%が公的年金以外の収入が無く、65 歳以上の公的年金受給者本人の公的年金収入の収入総額に占める割合の平均を見ると全体で 85.2%に上る。

² 2004 年の制度見直しにおいて導入した公的年金制度の仕組み。具体的には、2017 年 10 月以降の保険料水準（厚生年金は 18.3%）を固定し、保険料収入と国庫負担、積立金という財源の範囲内で、「現役世代の人数の変化」と「平均余命の伸びに伴う給付費の増加」というマクロでみた給付と負担の変動に応じて給付水準を自動調整する仕組みのこと。

1. マクロ経済スライドのあり方（資料3）

（1）単身高齢世帯の基礎的消費支出と基礎年金の給付水準について

1986年の基礎年金創設時、基礎年金の給付水準は全国消費実態調査結果による65歳以上の高齢者の単身無業世帯における基礎的消費支出額などを根拠に、老後生活の基礎的部分を保障するものとして設定された。また、その後も基礎的消費支出（家計調査における消費支出のうち、食料、住居、光熱・水道、家具、家事用品、被服及び履物に関するもの）は老齢基礎年金の額を検討する上での勘案要素のひとつと位置づけられてきた。

しかし、2018年度の基礎年金額（新既裁定者の満額の老齢基礎年金額）64,941円（月額）に対し、基礎的消費支出（2017年度の無職・65歳以上）は66,574円（月額）となっており、基礎年金のみで高齢期の消費支出のすべてを賄うことは困難な状況となっている。

（2）長引くデフレによる年金財政面への影響について（資料4）

この間、賃金変動率等が低迷しているため、マクロ経済スライドの発動は2015年度の1回のみとなっている。マクロ経済スライドが発動されないことで、足下の所得代替率³は2004年時点の59.3%（うち基礎年金33.7%）から2014年時点では62.7%（うち基礎年金36.8%）へと上昇している。このことにより、マクロ経済スライドが発動される期間が長期化するとともに、将来の基礎年金の所得代替率は、2004年財政再計算（標準ケース）で想定されていた28.4%から2014年財政検証（ケースA～E）では25.6～26.0%へと低下することが見込まれている。

2. 短時間労働者等に対する被用者保険の適用拡大について

（1）短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大（資料5）

短時間労働者への社会保険（健康保険・厚生年金）の適用拡大が2016年10月より実施され、501人以上の企業で週20時間以上働く場合などで社会保険が適用されることとなった。また、2017年4月からは500人以下の企業についても労使合意による任意加入（国・地方公共団体は規模にかかわらず適用）が可能となった。

2016年10月の適用拡大による対象者数は約25万人と想定されていたが、2018年3月末の実績として、強制加入の適用事業所数は30,122、被保険者数は379,284人、任意加入の適用事業所数は2,663、被保険者数は3,557人となっている⁴。

（2）副業・兼業など多重就労の促進に関する政府の方針について

政府は、2017年3月の「働き方改革実行計画」において、「労働者の健康確保に留意しつつ、原則副業・兼業を認める方向で、副業・兼業の普及促進を図る」ことや、「副業・兼業を通じた創業・新事業の創出や中小企業の人手不足対応について、多様な先進事例の周知啓発を行う」こと、「さらに、複数の事業所で働く方の保護等

³ 所得代替率とは、年金受給開始時点における厚生年金の標準的な年金受給世帯（40年間平均的な賃金で働いたサラリーマンの夫と40年間専業主婦であった妻からなる夫婦世帯）の年金額の現役男子の平均手取り収入に対する比率のことであり、公的年金の給付水準を示す指標である。

⁴ 公的年金の被保険者数は、2017年3月末時点で、自営業者などが加入する国民年金第1号被保険者（任意加入被保険者含む）が1,575万人（前年度末比で93万人減少）、会社員・公務員などの同第2号被保険者が4,266万人（前年度末比で138万人増加）、同第2号被保険者に扶養されている配偶者である同第3号被保険者が889万人（前年度末比で26万人減少）となっている。女性や高齢者の就業促進を始め、短時間労働者への社会保険の適用拡大や年金事務所における未適用事業所への適用促進などにより、同第2号被保険者の増加が続いている。

の観点や副業・兼業を普及促進させる観点から、雇用保険及び社会保険の公平な制度の在り方、労働時間管理及び健康管理の在り方、労災保険給付の在り方について、検討を進める」との方針を示した。

3. 高齢期の就労と年金受給のあり方について

政府は、2018年2月に閣議決定した「高齢社会対策大綱」において、「70歳以降の受給開始（資料7）を選択可能とするなど、年金受給者にとってより柔軟で使いやすいものとなるよう制度の改善に向けた検討を行う」との方針を示すとともに、「在職老齢年金（資料6）については、高齢期における多様な就業と引退への移行に弾力的に対応する観点から、年金財政に与える影響も考慮しつつ、制度の在り方について検討を進める」との方針を示した。

4. 高所得者の年金給付について

高所得者の年金給付に関して、2012年3月30日に閣議決定された「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」において、高額所得者の老齢基礎年金の支給停止（クローバック）が明記された。第180通常国会に法案が提出されたものの、国会審議を経た三党合意⁵において高所得者の年金額調整の規定は削除され、引き続き検討することとされた。その後、「社会保障改革プログラム法」において、「高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直し」についての検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることが規定されている。

5. その他の論点・課題

(1) 障害年金について

障害年金受給者実態調査によれば、障害年金の受給者は障がいのために働くことが困難な者も多くおり、就労していたとしても年間収入50万円未満の割合が最も多く、公的年金以外における資産形成が困難な状況にある。

障害年金の給付は老齢年金の仕組みに準じており、老齢年金同様にマクロ経済スライドが適用されることとなる。特に障がいの程度が重い世帯ほど障害年金受給世帯の収入に占める公的年金の割合が高い⁶こともあり、マクロ経済スライドによる給付水準の低下は障がい者の生活に、より深刻な影響を及ぼすことが指摘されている。

(2) 遺族年金について

遺族年金は、死亡した被保険者の生計によって維持されていた遺族の生活保障に寄与し、貧困に陥るのを防ぐ役割を果たしてきた。一方で、遺族厚生年金における父母や祖父母への支給の必要性や給付における男女差の妥当性、所得の高い遺族に対する給付のあり方なども指摘されている。

(3) 日本年金機構について

⁵ 当時の民主党・自民党・公明党による、社会保障と税の一体改革に関する合意のこと。2012年6月15日に「社会保障・税一体改革に関する三党実務者間合意文書」が交わされ、その後、2012年6月21日に各党幹事長が同合意文書を誠実に実行することなどについて合意し、三党確認書の署名が行われた。

⁶ 障害年金受給者実態調査によれば、世帯の主な収入源が「本人の年金のみ」の割合は、厚生年金1級では42.0%、2級では32.1%、3級では13.5%となっている。国民年金1級では36.5%、2級では21.3%となっている。

日本年金機構では、2ヶ月ごとに約4千万人の受給者に対して年間55兆円の給付を行っている。保険料納付率は、厚生年金で99.8%、国民年金についても73.1%（2017年度最終納付率）と2010年以降年々上昇している。未適用事業所に対する適用の促進に関しても国税庁との連携をはかることなどで一定の成果を上げている。

2016年10月より実施された短時間労働者に対する社会保険の適用拡大や、2017年8月からの老齢年金の受給資格期間の短縮など、制度改正による業務量の増加に対し、機構の体制は「日本年金機構の当面の業務運営に関する基本計画」（2008年7月29日閣議決定）で定められた必要人員数のままとされ、業務の効率化やコスト削減のため、外部委託の積極的な活用が進められてきた。

こうした中、受託業者において、契約で禁止されている海外の関連事業者への再委託と入力漏れによる源泉徴収税額の誤りで本来支払われるべき額が支払われなかったことが明らかとなり、外部委託に関する体制の見直しが求められている⁷。

（4）企業年金・私的年金などの促進について

この間、企業年金を実施する企業の割合は低下しており、特に300人未満の中小企業における減少幅が大きくなるとともに、退職給付がない中小企業が増加している。また、いわゆる非正規労働者の割合も雇用者の約4割に増加しており、これらの労働者の老後の保障が大きな課題となっている。また、2017年1月より20歳以上60歳未満のすべての人が基本的には加入できるようになった私的年金制度である個人型確定拠出年金（iDeCo）についても、加入者数は増加が続いているものの、2018年6月時点で945,802人と国民年金被保険者のおおよそ1.4%にとどまっている。

（5）防貧機能の低下と救貧機能への依存に対する懸念

2016年度の月平均の生活保護の被保護世帯数を見ると、被保護世帯数のうち高齢者世帯（男女とも65歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯）のみ増加し続けており、全体で1,637,045世帯のうち高齢者世帯が837,029世帯、51.4%に達している。

基礎年金のみとなっている受給者や厚生年金の加入期間が短い低年金受給者にとって、マクロ経済スライドの発動によって防貧機能である基礎年金の生活保障機能が低下し、救貧機能である生活保護被保護世帯が増加することも懸念されている。

II. 公的年金制度に対する連合の考え方

上記現状と課題を踏まえ、公的年金制度の見直しに向けては、次の基本的な考え方にもとづいて検討を行っていくべきである。

1. 基本的な考え方

- 財政検証については、過去の実勢も踏まえた経済前提により財政検証を実施すべきである。なお、現行制度のもととなる経済前提（物価上昇率、賃金上昇率、名目運用利回り、など）は、政治的な影響を受けているとの指摘もあることから、検証のプロセスから政治的な影響を排除し、客観的な検証を行うべきである。
- 高齢や障がいなどのリスクに直面したとしても、だれもが将来にわたって不安な

⁷ 委託業者による事案の発生を受けて、有識者等による「日本年金機構における業務委託のあり方等に関する調査委員会」が2018年4月に設置され、2018年6月には調査委員会による業務実態の検証報告とともに、今後の外部委託・調達管理のあり方についての提言がまとめられた。

くくらせるよう、社会保険としての公的年金制度に対する信頼性と納得性を高めつつ、現行の負担水準のもとで制度の安定性と持続可能性を確保する。

- 雇用形態の違いや企業規模の大小による高齢期の所得格差がさらに拡大することが懸念されるため、さらなる短時間労働者への社会保険の適用拡大や、基礎年金の給付水準の改善と所得再分配⁸（資料 8）、中小企業の労働者やいわゆる非正規労働者に対する企業年金制度の普及促進をよりいっそう強化する。
- 公的年金制度の持続可能性を確保するだけでなく、生活保護などの公的扶助や社会福祉に過度に負荷をかけることのないよう、社会保障全体を見ずえた検討が必要である。

2. 年金部会の検討事項に対する考え方

(1) マクロ経済スライドのあり方

- 基礎年金のみとなっている受給者や厚生年金の加入期間が短い低年金受給者については、マクロ経済スライドの実施によって基礎年金の生活保障機能が低下し、生活保護被保護世帯の増加にもつながりかねない。このことから、基礎年金についてはマクロ経済スライドのあり方を見直すなど、基礎年金の給付水準の引き上げを検討すべきである（資料 9）。また、国民年金第 1 号被保険者の保険料の納付期間の上限を延長するとともに、基礎年金拠出金⁹算定対象者（資料 10）の年齢上限の見直しを検討すべきである。あわせて、被保険者の公平感や納得性を高めるため、国民年金保険料の納付率の一層の改善に取り組む。加えて、高所得者の基礎年金へのクローバック（所得に応じて国庫負担分を返金する方法）や年金課税についても、その実施方法について検討すべきである。
- また、年金生活者支援給付金¹⁰について、所得再分配機能の強化のため、給付金の前倒し実施や給付額の増額、年金保険料を支払えなかった人への対応など低所得者加算のあり方について検討すべきである。
- マクロ経済スライドは、制度設計時よりデフレ下における発動は想定されていないため、まずはデフレ下においてマクロ経済スライドを実施した際に及ぼす年金受給者等への影響を検証すべきである。その上で、厚生年金については、将来の給付水準の確保をはかるため、マクロ経済スライドの名目下限のあり方を検討すべきである（資料 11）。

(2) 短時間労働者等への社会保険の適用拡大について

- 雇用形態の違いや企業規模の大小により社会保険への適用の有無が異なることは、働く者にとって不合理であることから、すべての雇用労働者に厚生年金などの社会保険を原則適用させる制度にあらためるべきである。
- 当面は、企業規模要件を撤廃し、適用基準として労働時間要件（週 20 時間以

⁸ 2016 年財政検証結果（ケース E の場合）によれば、賃金水準の低い者ほど所得代替率は高いが、将来的には低くなる。所得再分配を強化することで賃金水準の低い者の所得代替率を引き上げることができる。

⁹ 基礎年金の給付に要する費用は、国民年金勘定と厚生年金勘定から基礎年金勘定に拠出を行っている。20 歳以上 60 歳未満の国民年金第 1 号被保険者と同第 2 号、同第 3 号の被保険者数（免除者等は除く）で按分して負担している。2016 年度厚生年金保険・国民年金事業年報によると、基礎年金拠出金算定対象者のうち、同第 1 号被保険者が 745 万人（13.7%）、同第 2 号被保険者が 3,777 万人（69.6%）、同第 3 号被保険者が 901 万人（16.6%）となっている。

¹⁰ 所得の額が一定の基準を下回る高齢基礎年金の受給者に、給付金（国民年金の保険料納付済期間及び保険料免除期間を基礎）を支給するというもの。

上) または年収要件(給与所得控除¹¹の最低保障額である年間65万円以上)のいずれかに該当すれば社会保険を適用させるようにすべきである。あわせて、被扶養者の年収要件も現行の130万円から65万円とすべきである。

- 短時間労働者へのさらなる適用拡大をはかるにあたっては、適用を受けないことを目的とした就労調整が行われないよう措置を講じるべきである。また、労働者が給付と負担について正確に理解できるよう周知徹底を行う¹²。
- 短時間労働者へのさらなる適用拡大をはかるとともに、応能負担原則と所得再分配機能を強化する観点から、標準報酬月額の上限および下限を拡大すべきである。なお、その際の年金給付額については、基礎年金のクローバック(払い戻し)や年金課税の実施などにより、所得格差を拡大させない仕組みの導入もあわせて検討すべきである。
- 多重就労により生活している者の社会保障を確立するため、多重就労者に対して社会保険適用を徹底する仕組みを早急に構築すべきである。

(3) 高齢期の就労と年金受給のあり方

① いわゆる支給開始年齢と受給開始年齢の選択幅の拡大について

- いわゆる支給開始年齢については、現在も65歳への年齢引き上げの途上にあることや、現行制度を前提に老後の生活を設計している現役世代に多大な影響を及ぼすこととなることから、公的年金制度に対する被保険者の信頼を著しく損ね、近年回復している国民年金保険料の納付率を再び低下させかねないことなどから、支給開始年齢の引き上げを実施すべきでない。
- 受給開始年齢の選択幅の拡大については、繰り下げ受給のメリットを強調しつつも、現状においても老齢基礎年金の繰り上げ受給を選択する人は、65歳未満の死亡率が他制度の老齢年金受給者の死亡率よりも高いことや、多様なライフスタイルがある現状を踏まえる必要がある。そのため、70歳以降への繰り下げを可能とすることは、65歳時点での給付水準を変更することなく、また年金財政の中立を前提に検討すべきである。同時に、高齢者の就労環境の整備も行うべきである。

② 在職老齢年金について

- 在職老齢年金の要件について、現在は標準報酬月額相当額で判断されているが、給与収入だけでなく、家賃収入や事業所得、配当所得などの総所得にもとづき支給調整する仕組みにあらためるべきである。
- また、在職老齢年金の廃止については、65歳以降の就労抑制効果について検証を行い、その結果を踏まえて、就労可能な者とそれ以外の者との公平性や所得再分配機能に留意しつつ検討を行うべきである。

¹¹ 給与所得控除は、「勤務費用の概算控除」に加え、「資産所得、事業所得に比した税力の弱さ」「給与所得者その他の所得者との補足率の格差」「源泉徴収による早期納税の金利調整」などを総合的に加味して設けられている控除である。

¹² 労働政策研究・研修機構の「社会保険の適用拡大に伴う働き方の変化等に関する調査」(短時間労働者調査、2017年6月末の状況)によると、現在の働き方が適用対象となったらどうするかという問いに対して働き方を「変えると思う」と回答した労働者(1007人)のうち、「厚生年金・健康保険が適用にならないよう、働く時間を減らす」が31.4%となっている。また、連合の「社会保険の適用拡大に関する調査」(2018年4月実施)によると、社会保険の適用を避けるために短時間労働者について企業で行われたこととして、「労働者自身に労働条件を選択させ適用を回避した」が12.1%となっている。

(4) その他の事項について

①障害年金について

- 障害基礎年金の対象を障害厚生年金とあわせ障害等級3級¹³からとすることを検討すべきである。
- 障害年金の認定に関する地域差を解消するにあたり、これまでの受給者に極力不利益を生じさせないよう対策を講じるべきである。
- 無年金障がい者が生じないように特別障害給付金制度の対象者の拡大などを行うとともに、無年金障がい者が不安なくくらすことのできる所得保障の仕組みをあわせて検討すべきである。

②遺族年金について

- 被保険者の年収とのバランスをはかる観点から、遺族年金を受給する遺族の年収要件について600万円程度から段階的に年金額を調整する仕組みを検討すべきである。
- 支給要件の男女差について、格差解消に向けた見直しを検討すべきである。

③日本年金機構の実施体制について

- 年金制度の制度改正を確実に実施するためには、日本年金機構における人員を含めた実務の実施体制強化が必要であり、そのための検討を進めるべきである。
- 社会保険の未適用事業所に対する加入指導や職権適用の徹底、国民年金保険料の納付率の一層の改善などに取り組み、公的年金制度に対する信頼性をさらに高めるべきである。
- また、年金制度の理解促進に向けて、制度の意義や内容などについてのさらなる啓発・普及に取り組む。

(5) その他の論点

- 第3号被保険者制度については、被扶養者認定の収入要件（年間収入130万円未満）を引き下げるとともに、厚生年金への適用拡大を進める。
- 公的年金の所得代替率が長期的に減少していく中、公的年金を補完する企業年金制度について、中小・零細企業の労働者やいわゆる非正規労働者に対するいっそうの普及促進策を講じるべきである。
- 今後、いわゆる第4次産業革命により、これまでのような雇用関係によらない働き方が急速に拡大することが懸念されている。こうした雇用類似で働く者が社会保険の適用となり、十分な社会保障給付が受けられるような枠組みのあり方について検討していく必要がある。

Ⅲ. 今後の取り組みについて

1. 連合本部

- (1) 上記の考え方にそって、判断に必要な試算結果の開示を求めることを含め社会保障審議会年金部会などで意見反映を行うとともに、地方連合会・構成組織に対して審議内容の情報提供を適宜行う。
- (2) 構成組織・地方連合会を対象とした公的年金制度に関する学習会やシンポジウ

¹³ 厚生年金保険法施行令別表第1に定められたもの。

ムを設定する。

(3) 老後の生活を支える安心と信頼の公的年金制度の構築に向け、抜本改革を進めるよう、国会議員に対して要請を行う。

2. 構成組織・地方連合会

(1) 連合本部が主催する学習会や院内集会等に参加する。

(2) 短時間労働者の適用拡大の状況を検証する。

(3) 企業年金の充実に向けて、学習会の取り組みや加盟単組への働きかけを行う。

以 上