

日本労働年鑑 第50集 1980年版
The Labour Year Book of Japan 1980

第三部 労働政策

IV 社会保障

1 公的年金制度改革をめぐる動向

年金制度基本構想懇談会報告

一九七七年一二月一九日社会保障制度審議会(大河内一男会長)は、「皆年金下の新年金体系」と題して政府に勧告し(本年鑑七九年版五六八～五七二ページ参照)、ついで同年一二月九日には年金制度基本構想懇談会(厚生大臣の私的諮問機関、有沢広巳会長)は、「今後の高齢化社会における年金制度のあり方」について審議して、その中間報告を発表、一九七九年四月一八日には報告書「わが国年金制度改革の方向——長期的な均衡と安定を求めて——」を厚生大臣に提出した。この報告によって、数年前から論議されてきた年金制度全体にわたる改革の構想はいちおう、ほぼ出そろったことになる。厚生省はこの報告を受けて、年金制度改革を本格的に始動するために、公的な諮問機関である国民年金審議会(有沢広巳会長)、社会保険審議会厚生年金部会(小山路男部会長)の関係審議会に検討を依頼し、その審議結果にもとづいて厚生省が関係法の改正案をまとめ、来年の通常国会に厚生年金保険法や国民年金法の一部改正案を提出する見通しをたてている。とくに今回のこの報告は「実現可能かどうか」を根底に据えるべきだとの考えから、さきの社会保障制度審議会の建議による各種年金制度の基礎的給付の統合による基礎年金構想を実現困難として退け、八種類に分立している現行制度の存続を前提としており、その延長線で改革を長期的・段階的におこない、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実施することを特色としており、その意味で今後の改革の方向にきわめて現実的な意義をもっているものと思われる。厚生省でまとめた報告書の概要はつぎのとおりである。

【年金制度基本構想懇談会報告(概要)わが国年金制度改革の方向——長期的な均衡と安定を求めて——(昭和五十四年四月十八日)】

第一 改革の必要性和基本的考え方

◎現行制度の問題点と改革の必要性は大きく分けて次のように要約することができる。

(1) 制度分立による格差、不均衡

○わが国の年金制度は、現在多くの制度に分立しており、各制度間で給付水準をはじめ、様々な不均衡がみられるが、合理的な理由のない格差や不均衡は是正し整合性のあるものとしていかねばならない。

(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急速に高齢化しつつあり、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並び、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も変化し、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条件は大きく変化しつつある。

さらに、婦人の職場進出や被用者の妻の国民年金任意加入の増加により、各制度が本来想定していたところと現実の適用状況、受給状況等が次第に対応しなくなりつつある。

わが国の現在の各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変化にそぐわなくなったものがあり、これらについては、その見直しを行い、その適正化、合理化を図る必要がある。

(3) 年金制度の成熟化に伴う費用負担の増大

○現行各制度の財政状態には、相当程度の不均衡がみられる。

しかし、人口の高齢化と制度の成熟化によって各制度とも今後三十年間に老齢年金受給者が、厚生年金では現在の約六倍、国民年金では約二倍、共済組合で約三倍となるというように増大し、給付費も急増し、現行水準を維持するだけで、昭和八十五年には年金制度全休の給付費は現在の約五倍となり、国民所得の約一四%を占めることとなる。

一方、加入者は、全体で今後三十年間に現在の一・二倍程度にしかならないと見込まれている。そのため、現状のまま推移すれば、制度の成熟段階において、加入者の保険料負担は、制度により異なるものの、おおむね現在の三倍程度となり、年金財政は容易ならぬ事態となろう。

◎以上のような現行制度のもつ問題点の認識のうえに立って、当懇談会としては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得ないという点で意見の一致をみた。

(1) 年金制度の基本的な構成として社会保険方式をとること

○公的年金制度の基本的構成として税方式を採る場合には、現行制度と円滑な接続が困難であるとともに、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問題があり、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、保険料の拠出について加入者の理解が得られやすい社会保険方式が適しており、今後ともわが国の年金制度の基本的な構成は社会保険方式によるべきものと考えられる。

(2) 分立する年金制度を一挙に統合するのではなく、分立を前提としながら、制度間の不均衡の是正を図ること

○制度の分立に伴う諸問題を一挙に解決するために、これを一つの制度に統合しようとする考えがあり、そのような構想の一つとして基礎年金構想がある。しかしながら、この構想には、基礎年金の水準をどのように設定するか、その財源調達をどうするかなど検討すべき問題が多い。また、現行制度からの円滑な移行については困難と考えざるを得ない。

したがって、現行の個別制度の分立を前提として、各制度が横断的にバランスのとれた給付体系等の整備を行い、長期的には、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と同様の政策目的を達成できると考える。

(3) 個人個人が年金を受給するようになるというすう勢を踏まえて各制度の給付水準及び給付体系等について見直しを行うこと

○婦人の職場進出が顕著になるとともに被用者の妻の国民年金への任意加入が急増しており、その加入者数は既に七百万人を超えるに至っている。このような傾向が続けば、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。

したがって、このような状況に対応し公的年金の水準は、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する必要がある。

第二 改革の方向

◎以上のような基本的原則に立って、当懇談会は、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検討した。

(1) 給付水準のあり方

(厚生年金、共済組合、国民年金の給付水準)

○被保険者の直近の平均標準報酬の六割を目途として設定されている厚生年金の標準年金の水準は、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。共済組合の給付水準については、その沿革等を考慮すれば、厚生年金との間にある程度の違いはやむを得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については、厚生年金の水準とのバランスには配慮する必要があるが、加入者の所得水準や保険料負担能力等を十分勘案して決める必要がある。

(経過的年金の水準)

○国民年金の福祉年金、五年年金など、いわゆる経過的年金の水準の問題は、長期的にみれば、文字どおり経過的なものであり、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の現在の状況を考慮し、当面の重要な政策的課題として対処すべきである。

(2) 給付体系のあり方

(被用者年金間の給付体系の整合化)

○被用者年金間の給付体系の整合化を図るべきであり、共済組合の給付体系にも定額部分を導入し、所得再分配的な要素を強めていくべきであろう。国民年金については、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が、所得比例的な体系の導入についても検討を行う必要がある。

(年数比例の見直し)

○わが国の公的年金制度の給付体系は、年金額計算に当って年数比例的色彩が強いが、今後は長期加入者の年金額について、年数比例の逡減ないし年数比例に一定の上限を設ける等の措置が必要であろう。

(3) 支給開始年齢

(段階的引上げの必要性)

○戦後のわが国の平均余命の伸長は著しく、厚生年金の支給開始年齢を五十五歳から六十歳に引上げることとした昭和二十九年当時の平均余命は、男子六十三・六歳、女子六十七・七歳であったが、現在では、男子七十二・六歳、女子七十七・九歳と十年近く

延びている。また民間企業における定年年齢も徐々にではあるが、延長されてきており、しかも被用者の多くは定年以降も就労している。その結果、厚生年金の実際上の受給開始年齢も平均的に六十二歳程度となっている。さらに、今後、年金制度の成熟化とともに、その費用負担も急増し、現状のまま推移すれば、制度が完全に成熟した段階では、厚生年金の保険料率が三〇%を超えると予想されるなど保険料について負担の限界を超えることが憂慮される。

○以上の点を総合的に考慮し、被用者年金の老齢年金の支給開始年齢は、今後、長期的に六十五歳に引上げていく必要がある。しかしながら、年金の支給開始年齢は老後の生活設計において極めて重要な意味をもっていることから、その実施については、長期の年月をかけて段階的に行う必要がある。同時に、定年制の延長や再雇用の促進等の高齢者雇用対策を推進することが必要である。なお、現在の中高年者の雇用環境のきびしいことを考慮し、今日の時点で支給開始年齢の引上げの問題を提起することは反対であるとの意見があった。

(4)婦人の年金

(被用者の妻の国民年金任意加入制度の今後のあり方)

○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、問題が多いと考えられるが、将来の方向としては、次の二つの考え方がある。

(イ)国民年金の任意加入制度を廃止し、被用者の妻の年金保障は、被用者年金制度で行うこととし、その方向に即して、被用者年金制度の給付体系を整備する。

(ロ)被用者の妻で職業をもたない者は国民年金に全員加入することとし、婦人についても被用者年金か国民年金のいずれかの年金が受けられるようにし、これに必要な年金制度全体の体系整備を図る。

いずれの方向をとるにしても、年金制度全体の適用、給付の仕組み、国民年金財政に与える影響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る。

(遺族年金の改善)

○現在、被用者年金の遺族年金は、おおむね夫の老齢年金の二分の一という水準になっているが、夫の死亡した場合には残された遺族の生活費は必ずしも二分の一とはならない。一方、欧米諸国の遺族年金の水準は、通常夫婦の場合の六割ないし七割となっている。以上の点を考慮し、遺族年金の水準の実質的引上げを図るべきである。この場合、遺族年金の支給要件の見直しをあわせて行い、年金による保障のニーズの高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。

(支給開始年齢、保険料率の男女差の解消)

○厚生年金保険における保険料率および老齢年金の支給開始年齢の男女差については、解消の方向で検討を行うべきである。

(5)費用負担と年金財政

(長期的な費用負担の増大と保険料の段階的引上げ)

○各制度とも給付面におけるできる限りの適正化を図るとともに、段階的、計画的に保険料水準の引上げを図っていく必要がある。

(個別制度の分立を前提とした財政調整)

○わが国の公的年金制度の間に存在する財政の不均衡は各制度の成熟度や財政方式の相異等によりもたらされた面もあるが、一方、長期的な産業構造や就業構造等の変化によるものなど、個別の制度ごとの財政運営や財政努力の枠を超えた要因によっ

てもたらされた面があることを見逃すことはできない。現行の個別制度の分立を前提として、このような要因に基づく財政、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、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。その場合、国民年金を文字どおり、国民全体の制度とみなし、国民年金相当額まで制度間で費用負担の共通化を図り、財政調整を行う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、財政調整を行うためには、各制度間の給付体系等の整合化を図るなど、そのための条件整備が必要である。

(各制度の年金財政計画のチェック)

○長期的年金財政に与える影響に十分な考慮を払わないまま、各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ると考えられることから、各制度の年金財政計画を共通の基礎の下にチェックし、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。

(国庫負担のあり方)

○今後の国庫負担のあり方として、各制度の給付の基礎的な部分に国庫負担の重点配分を図り、所得再配分機能の拡充を図っていくことについても検討の必要があろう。また長期的な問題としては、年金給付について、目的税等の特定財源の導入についても検討していくべきであろう。

(6) 業務処理体制

○国民の一人一人について、加入のもれや重複をチェックするとともに、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、支払を的確に行うためには、各制度を通じた記録管理体制、裁定、支払等の一元的处理を行い得る体制の整備が必要である。

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、単身者、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、現在のような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。業務処理体制の合理化と一元化がどこまで実施するかが、制度の適切な運営と今後の改革の成否の鍵を握っている。

(7) 企業年金

○企業年金は、各企業、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おり、公的年金とあわせ勤労者の老後の所得保障として大きな役割を担うものである。

したがって、民間の創意と工夫を生かしつつ、政府としても企業年金の普及と育成を図る必要があり、企業年金の所得維持機能の拡充強化に資するような施策を講じていかねばならない。

第三 改革のすすめ方

○年金制度の改革は、その性格上長期的な計画のもとに時間をかけて、段階的、漸進

的に行わざるをえないことから、改革にはできる限り早期に着手し、昭和六十年代までには基本的な年金制度の改革を実施しておく必要がある。長期的展望に立った年金制度の改革の一環として早期に着手し、あるいは当面、改善を急ぐべき事項は以下のとおりである。

(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。

将来、短期間に急激な引上げをせざるを得なくなることはないように早期にその引上げに着手し、昭和七十年代を目途に、一定の期間をかけて段階的に引上げていく必要がある。また、同時に高齢者の雇用面での対策の推進を図る必要がある。

(2) 婦人の年金
(遺族年金の改善)

○夫の死亡により残された遺族の生活の支えとして遺族年金の持つ意味は大きいものがあり、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行われなければならない。なお、その引上げにあたっては、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あわせ行う必要がある。

(被用者の妻の国民年金任意加入制度)

○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、さらに細部にわたる検討を進め、早期に結論を得る必要がある。

(3) 経過的年金の水準

○福祉年金およ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。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および長期的な年金財政に与える影響を十分考慮し、後代の被保険者に過重な負担を与えることとならないよう配慮する必要がある。福祉年金については拠出制の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、新税の導入等により一般財源の拡充が必要であろう。さらに、各公的年金制度の共同の負担により、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。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。

日本労働年鑑 第50集 1980年版

発行 1979年11月10日

編著 法政大学大原社会問題研究所

発行所 労働旬報社

2001年9月25日公開開始

■ ←前のページ 日本労働年鑑 1980年版(第50集)【目次】 次のページ → ■
日本労働年鑑【総合案内】

法政大学大原社会問題研究所(<http://oisr.org>)
