

年金制度改革等に向けた提言

令和元年 12 月 5 日
自由民主党社会保障制度調査会・年金委員会・医療委員会

I はじめに

- 世界有数の長寿国である我が国において、高齢期の生活の基本を支えている公的年金制度が、長期的に安定してその役割を果たし続けられるようにすることは、重要な課題である。
- 少子高齢化が急速に進む中で、将来にわたって制度を持続可能なものとするため、平成 16 年の年金制度改革において、①将来の保険料の上限の固定、②基礎年金国庫負担2分の1への引上げ、③積立金の活用、④①～③の財源の範囲内で給付水準を自動調整するマクロ経済スライドの導入という、長期的な年金財政の枠組みが構築された。平成 24 年の社会保障と税の一体改革による基礎年金国庫負担2分の1実現に要する恒久財源の確保等により、この財政フレームは完成し、その後、平成 26 年、令和元年と2回行われた財政検証においては、経済成長と労働参加が進むケースでは、モデル年金の所得代替率 50%が確保できることが確認されている。
- 一方で、近年は、働き方の多様化、平均余命の伸長による高齢期の長期化が進んでいる。現役世代の人口の急速な減少、女性や高齢者の就労の増加が進む中、このような社会の変化に如何に対応し、平成 16 年改正の財政フレームを前提としつつ、公的年金が高齢期の生活の基本を支える役割を適切に果たし続けられるようにしていくかが課題である。
- こうした考え方の下、自由民主党社会保障制度調査会年金委員会は、本年8月に厚生労働省から発表された令和元年財政検証結果も踏まえ、公的年金制度の今後の方向性について精力的に議論を進めてきた。今般、以下の点について公的年金制度についての改革を進めるよう提言する。

II. 当面の年金制度改革の方向性

- 近年では、生産年齢人口が減少する一方で、高齢者や女性の就業率が上昇し、こ

れまでよりも多様な人が、これまでよりも長い期間働く社会となっている。さらに、平均余命が延伸し、人々の高齢期は長期化している。

- こうした中、公的年金制度においても、こうした就労の変化を反映し、個々人の事情に応じ、より長く働くことや受給の仕方の選択により、高齢期の経済基盤の充実を図ることができるような制度改革が求められており、
 - ①多様な就労を年金制度に反映する被用者保険の適用拡大(勤労者皆社会保険制度の実現を目指す)
 - ②就労期の長期化による年金水準の確保・充実のための在職老齢年金制度の見直し、年金受給開始時期の選択肢の拡大を、将来の日本社会の変化を踏まえた改革として行うべきである。
- また、今回の年金制度改革の機会に、業務運営改善関係など、先の改正以降に課題となった事項についても合わせて改正を行うべきである。

1. 被用者保険の適用拡大

(1)短時間労働者への適用拡大

- 現在は、従業員 500 人以下の企業で働く短時間労働者の多くは、被用者であるにも関わらず、将来厚生年金を受給できない。しかし、個人の立場から見れば、どの企業で働こうと被用者であることは変わりがなく、自らが雇用される企業の規模によって、被用者保険の適用の有無が異なることは公平ではない。適用拡大によって厚生年金の適用対象となった者は、将来、定額の基礎年金に加え、報酬比例給付による保障を受けられるようになり、年金給付が充実することを考えると、被用者である者には被用者保険を適用する(勤労者皆社会保険制度)のが原則である。
- 本来、適用事業所に勤務する労働者はその事業所の規模を問わず被用者保険が適用されるというのが制度の建付けであり、現在 500 人以下の企業に対して、短時間労働者への社会保険の適用が除外されているのは、あくまでも法附則による経過措置との位置づけである。
- 被用者保険の適用拡大は、基礎年金に加え、2階部分の年金保障を確保することにより、低年金・無年金リスクを低減するものである。特に、いわゆる就職氷河期世代は、現在 30 代半ばから 40 代半ばに至っており、正規雇用を希望しながら不本意にパート・非正規雇用で働く者に対し、正規雇用化をはじめとして活躍の場を広げる取り組

みを行うとともに、被用者保険の適用拡大を通じて多様な形態での就労を通じた保障の充実を図ることは、待ったなしの課題である。また、事業主にとっても、中小企業で人手不足が課題となる中、適用拡大を契機として社会保険を人材確保に活用できるというメリットもある。

- 国民年金は、老後も一定の生計の手段を有し緩やかに引退する自営業者を想定してできた制度であるが、現在は、パート労働者等、被用者でありながら国民年金加入となっている者が、国民年金第1号被保険者の4割近くを占めている。被用者である者には被用者保険を適用すべきとの考え方に立つと、このような者には被用者保険の適用を促進すべきである。
- さらに、被用者保険の適用拡大は、現在被用者でありながら国民年金加入者となっている者が、厚生年金の被保険者となることで、国民年金財政を改善させることを通じて、基礎年金水準の確保につながるものであり、年金制度の所得再分配機能の強化にもつながる。
- 従って、現行の 500 人超という企業規模要件は、本来全ての被用者に被用者保険が適用されるように見直されるべきものである(勤労者皆社会保険制度)。
- しかし、被用者保険の適用拡大は、事業者側の社会保険料の負担を増加させる。現在でも、経営が苦しい中小企業にとっては、その保険料負担が大きいとの声がある。先に述べたように、最終的には企業規模要件を撤廃することが望ましいものの、これを一気に進めることによって、企業の存立そのものに影響を与えてしまえば、雇用も維持されない。中小企業は日本経済を支える基盤であり、中小企業への経営配慮は必須である。
- このような2つの要請を調和させる観点から、企業規模要件については、中小企業に配慮し、企業における将来の適用への準備を促しつつ対応するために、今回の改正では、50 人超規模の企業まで適用するスケジュールを明記する。具体的には、2024 年 10 月に 50 人超規模の企業まで適用することとし、その施行までの間にも、できるだけ多くの労働者の保障を充実させるため、2022 年 10 月に 100 人超規模の企業までは適用することを基本とする。50 人以下の企業についても、今回の改正が与える影響に配慮しつつ、引き続き検討を進めるべきである。合わせて、中小企業の負担軽減のため、生産性向上や労働者の処遇改善を行った場合の支援策も講ずるべきである。
- 短時間労働者への適用要件のうち、労働時間要件については、まずは週 20 時間以上労働者への適用を優先するため、現状維持とする。月 8.8 万円の賃金要件は、最

低賃金の水準との関係も踏まえて、現状維持とする。1年以上の勤務期間要件は、実務上の取扱いの現状も踏まえて撤廃し、フルタイムの被保険者と同様の2ヶ月超の要件を適用する。学生除外要件は、本格的就労の準備期間としての学生の位置づけ等も考慮し、現状維持とする。

(2)非適用業種の見直し

- 法人事業所は、業種や従業員規模にかかわらず適用事業所であるが、個人事業所の場合は、法定された16業種に該当する常時5人以上の従業員を使用するものに限られており、この16業種は、昭和28年以来、見直されていない。しかし、現行の非適用業種で働いている被用者も、被用者であることには変わりはなく、被用者である者には被用者保険を適用すべき考え方に立つと、個人にとって、適用事業所か否かで将来の年金給付が変わることは基本的に望ましくない。
- 個人事業所を規模や業種によって非適用としているのは、事務負担が過重となるおそれがある等の理由からであるが、5人以上の個人事業所のうち、弁護士・税理士・社会保険労務士等(※)の法律・会計事務を取り扱う士業については、他の業種と比べても法人割合が著しく低いこと、社会保険の事務能力等の面からの支障はないと考えられることなどから、適用業種に追加すべきである。その他の業種についても、将来的にさらなる適用拡大を検討すべきである。

※ 弁護士、司法書士、行政書士、土地家屋調査士、公認会計士、税理士、社会保険労務士、弁理士、公証人、海事代理士の10業種

(3)健康保険の適用拡大

- 厚生年金保険と健康保険は、被用者保険として一体適用が原則となっており、これまでの短時間労働者に対する適用拡大と同様、被用者にふさわしい保障の確保や働き方や雇用に中立で公平な制度の構築といった医療保険における適用拡大の意義を踏まえ、健康保険についても一体として適用拡大することとする。
- その上で、財政が厳しく適用拡大の影響が大きい健康保険組合に対しては、必要な支援を行うべきである。

2. 就労期の長期化による年金水準の確保・充実

- 平均余命が延伸するとともに高齢期の就労が急速に拡大している経済社会の変化を踏まえると、高齢期における職業生活の多様化に応じた個々人の状況を踏まえた年金受給の在り方について、就労期間の延伸を反映し、長期化する高齢期の経済基盤を充実させる観点から、在職中の年金受給の在り方(在職老齢年金制度、在職中の年金改定)や年金受給開始時期の選択肢の拡大について見直しが求められている。

(1) 在職中の年金受給の在り方(在職老齢年金制度の見直し、在職定時改定の導入)

- 社会保険方式をとる公的年金制度は、保険料を拠出された方に対し、それに見合う給付を行うことが原則である。こうした中、就労し、一定以上の賃金を得ている厚生年金受給者に対し、年金支給を一部停止する在職老齢年金制度は、現役世代の負担とのバランスから、一部の方々に年金給付を一定程度我慢してもらおうという観点から設けられた仕組みであり、あくまでも年金制度の例外的な仕組みである。
- その一方で、在職中に支給停止となる仕組みを撤廃し、又は緩和した場合には、その分年金財政からの支出が増加し、長期の財政均衡を図るために、報酬比例部分のマクロ経済スライドが長期化し、現行制度のままの場合と比べると最終的な所得代替率が低下することとなる。
- また、在職老齢年金の支給停止の対象は、厚生年金の適用事業所で働く厚生年金被保険者であり、自営業や、請負契約、顧問契約で働く収入や不動産収入を有する者は対象にならないといった、就業形態の違いによる公平性の問題も存在する。
- このように、年金制度の中だけでこの問題を考えると、高所得で見直しの恩恵を受けるとそれ以外の人との間の再分配の問題や、就業形態の違いによる公平性の問題が絡むこととなる。このため、高齢期の就労と年金をめぐる調整については、年金制度だけで考えるのではなく、税制での対応や各種社会保障制度における保険料負担等での対応を併せて、引き続き検討していくこととする。
- このような整理のもとで、就労期間を延伸して長期化する高齢期の経済基盤を拡充すべく、今般の制度改正においては、
 - ・ 65歳以降の老齢厚生年金について在職定時改定の導入
 - ・ 60～64歳に支給される特別支給の老齢厚生年金を対象とした在職老齢年金(低在老)の見直しを行うべきである。

- 老齢厚生年金の受給権を取得した後に就労した場合、現在は、退職時や 70 歳到達時に初めて、受給権取得後の被保険者期間を加えて老齢厚生年金の額が改定され、年金額が増額されている。
- しかし、高齢期の就労が拡大する中、就労を継続したことの効果を、退職を待たずに早期に年金額に反映することで、年金を受給しながら働く在職受給権者の経済基盤の充実を図ることは重要であると同時に、就労を継続する高齢者にとっても、それによる年金の充実の効果が実感しやすい制度となる。このため、65 歳以上の者については、在職中から、年金額の改定を毎年行い、早期に年金額を増額させる、在職定時改定を導入すべきである。
- また、低在老については、就労に与える影響が一定程度確認されているという観点、2030 年度まで支給開始年齢の引上げが続く女性の就労を支援するという観点、また、制度をわかりやすくする観点から、現行の 28 万円から 65 歳以上の在職老齢年金制度(高在老)と同じ 47 万円の基準に合わせる。
- なお、60 歳台前半について、一定の年金給付を前提として賃金水準が設定されているという実態があるという指摘があり、それが 65 歳以降の賃金水準にも一定程度の影響を与えているという観点からも、低在老の見直しには意義がある。

(2)年金受給開始時期の選択肢の拡大

- 年金の受給開始時期は、現行制度でも 60 歳から 70 歳の間で選択できる。今後の更なる高齢期の就労の進展を踏まえると、高齢者が自身の就労状況等に合わせて年金受給の方法を、現行よりもさらに柔軟に選択できるよう、その選択肢を増やす観点から、上限年齢を、75 歳に引き上げるべきである。これに合わせて、繰上げ・繰下げの増減率を、年金財政への中立を基本に最新の生命表等に応じたものに見直すべきである。
- こうした選択肢の拡大により、例えば、働く意欲が高く健康で働いている高齢者は、本人の選択により、受給開始時期を遅らせて増額した年金を受給できるようになり、高齢期の経済基盤を充実させることができる。また、被保険者として保険料を支払う高齢者の増加は、意欲を持って働いていただける方には、社会全体の支え手に回っていただくという全世代型社会保障の理念にかなうものであり、また、年金財政にとってもプラスの効果も期待できる。

3. その他の改正事項

- 年金制度については、上記に挙げた改革事項以外にも、より時代に合った制度とする観点から、必要な制度改革を不断に検討すべきである。
- 脱退一時金制度は、短期滞在の外国人の場合は保険料納付が老齢給付に結びつきにくいことがあるという問題があることから、社会保障協定が締結されるまでの当分の間の暫定的・特例的措置として、平成6年改正により導入されたものである。現在は、短期滞在の外国人に対して、支給上限を3年として、被保険者であった期間に応じて支給されている。
- 一方で、本年施行された改正出入国管理法により、期間更新に限度のある在留資格における在留期間の上限が5年となった。また、制度創設当時と比べて、3年を超えて滞在する外国人が増加している。
- こうした現状を踏まえると、脱退一時金制度については、支給上限を5年に引き上げるべきである。
- その他、厚生年金・健康保険の適用除外要件の見直し、未婚のひとり親等の申請全額免除基準への追加、年金生活者支援給付金制度における所得・世帯情報の照会の対象者等の見直し、国民年金手帳から基礎年金番号通知書(仮称)への切り替え、厚生年金保険法における日本年金機構の調査権限の整備、年金担保貸付事業の廃止等、業務運営改善に資する事項等も、今回の改正で行うべきである。
- 私的年金についても、本年10月29日に私的年金ワーキンググループから出された「私的年金制度改革に向けた提言」を踏まえ、公的年金制度改革にあわせて、高齢期の就労が拡大する中で長期化する高齢期の経済基盤を充実できるよう、また、中小企業を含むより多くの企業や個人が制度を活用して老後所得を確保することができるよう、確定拠出年金(企業型DC、個人型DC(iDeCo))及び確定給付企業年金(DB)について、必要な見直しを行うべきである。

Ⅲ. 結びに～今後の課題～

- 今般の財政検証結果によると、一定の経済成長と労働参加が進めば将来的に所得

代替率 50%を確保できるものの、2階部分の厚生年金(報酬比例部分)よりも1階部分の基礎年金について、マクロ経済スライドの給付水準調整期間が長期化している。これは、2階部分に比べて、1階部分の基礎年金の水準の低下が大きくなっていることを意味しており、2階部分の厚生年金(報酬比例部分)と1階部分の基礎年金のバランスが変化することになる。これにより、厚生年金の制度に組み込まれている所得再分配の機能が弱くなる。

- 基礎年金は、所得の多寡にかかわらず一定の年金額を保障する所得再分配機能を有する給付であることから、この再分配機能が大きく損なわれないようにしていくことは、基礎年金のみを受給する者だけでなく、厚生年金を受給者にとって、その高齢期の経済基盤の充実のために重要である。
- 当面は、厚生年金、基礎年金双方にマクロ経済スライドの調整がかかり、マクロ経済スライドの調整は時間をかけて徐々に給付水準を調整する仕組みであることから、緊急に何らかの措置を講じなければならないものではない。
- 被用者保険の適用拡大は、その分国民年金の拠出金負担を減少させ、国民年金財政を改善させて基礎年金のマクロ経済スライド調整の早期の終了に資することから、まずは被用者保険の適用拡大を進める必要がある。
- また、基礎年金加入期間の 45 年への延長も、財源確保の課題はあるものの、中期的な政策の選択肢として検討を続けるべきである。
- さらに、基礎年金が、厚生年金と国民年金の被保険者が公平に拠出して支える仕組みであることを踏まえつつ、報酬比例部分と基礎年金のバランスを確保して基礎年金の所得再分配機能を維持していくため、どのような方策が可能か、引き続き検討するべきである。