

# 安心と信頼の年金制度改革に向けた連合方針

—年金空洞化を解消し、真の皆年金制度の再構築を—

小島 茂

連合生活福祉局長

## ● はじめに

04年度の年金制度改革に関する社会保障審議会年金部会の意見書が、9月12日、坂口厚生労働大臣に提出された。その直前の9月5日には、「給付と負担に関する」坂口大臣試案が公表されている。厚生労働省は、この年金部会意見書や大臣試案を基に、年金制度改革案の骨子をとりまとめ、与党内調整を経て、年末には、政府の改正案が決定される予定である。

一方、財務省も年金の給付水準を大幅に削減する考え方を9月の財政制度審議会に示している。今後、政府の改正案を決定する年末にかけ、年金制度体系のあり方、給付と保険料負担の水準、基礎年金の国庫負担2分の1への引き上げの時期と財源など、重要な課題について、04年度政府予算案編成とも関連して、政府内・省庁間、与野党間でも大きな議論となる。

おりしも、衆議院解散、11月総選挙を向かえている。今回の総選挙から来年夏の参議院選において、年金改革が大きな争点となることは間違いない。これを機会に、各党が、財源問題も含めて、具体的な政策を打ち出し、国民的な論議となることを期待したい。

以下、次期の年金制度改革の課題と、連合の基本的な考え方について述べたい。

## ① 年金への信頼回復に向けた3つの柱

04年の年金制度改革の最大の課題は、年金に対する国民の不信・不安感を解消することである。連合のシンクタンクである連合総研が今年4月に実施した「勤労者の仕事と暮らしアンケート」調査でも、「7割以上の人々が年金制度に不信感がある」と答えている。

この年金不信が、老後不安につながり、現在の経済・消費低迷、不況の大きな要因でもある。同時に、年金不信は、国民の政府、及び政治に対する不信の現れでもある。その意味で、年金制度への信頼を回復することは、現在の経済、政治にとって極めて重要な課題である。

連合は、この国民の年金不信を解消するためには、次の3つの柱が必要であると考えている。

第一に、基礎年金の国庫負担の2分の1への引き上げを確実に実現することである。この国庫負担2分の1への引き上げは、前回改正の公約であり、政府と政治の責任である。04年に確実に実現することが、年金への信頼回復の第一歩である。

第二に、国民年金の「空洞化」を解消する方向性を明確に示すことである。すなわち、自営業者など第1号被保険者（約2,200万人）のうち約4割の人が国民年金の保険料（月額13,300円）を支払っていない現状の解消が不可欠である。

現在、未加入者、保険料未納者と免除者の合計が約900万人に達するなど、「空洞化」が一層進行している。国民年金保険料の納付率も60%台に大幅に低下している。この国民年金の「空洞化」解消には、基礎年金の「税方式化」などの抜本改革が不可欠である。

第三に、基礎年金と厚生年金を合わせた現行給付水準の維持を明確にすることである。連合総研の「アンケート」でも、年金不信の最大の理由は、「将来の年金額が下がる恐れがある」となっており、5割以上の方が「現行の給付水準を引き下げるべきでない」と答えている。これまでの制度見直しの度に、給付水準引下げと支給開始年齢の引き上げ、保険料負担増の繰り返し、国民の不信感を高めてきた。したがって、現役労働者の手取り年収の約6割という現行水準を、将来にわたって維持していくことを明確にすることこそが、年金制度の信頼回復につながる。

## 2 厚生労働省の「方向性と論点」及び、「保険料固定方式」の問題点

先の年金部会「意見書」は、基礎年金を含めた制度体系、給付と負担水準、「女性と年金」に関する課題などについては、意見が収斂しておらず、各論併記にとどまっている部分が多い。しかし、「給付と負担」に関しては、昨年12月に厚生労働省が公表した「年金改革の骨格に関する方向性と論点」（以下、「方向性と論点」）で示された「保険料固定・給付自動調整方式」の導入が強調されている。そのため、この「方向性と論点」及び「保険料固定方式」の主な問題点について、以下指摘する。

### (1) 社会保障トータルの視点が欠落、基礎年金「空洞化」の固定化を前提とした将来推計

年金制度は、老後の所得保障の柱として、社会保障の根幹であり、医療・介護の自己負担、税負

担を含め、生計費の基本的部分をカバーするものでなければならない。しかし、厚生労働省の「方向性と論点」は、相変わらず年金財政のみの狭い枠内での内容であり、老後の生活水準、医療、介護の自己負担や税負担のあり方や、年金水準との関係など社会保障トータルの視点が欠落している。また、年金財政の将来推計では、第1号被保険者の4割が保険料を納めていない「空洞化」の現状を前提とした試算であり、パート等の厚生年金への適用拡大、女性や高齢者の労働力率の上昇なども十分に見込まれていない。

このように、現行の第3号被保険者制度や「空洞化」などを固定化したままの推計で、被保険者数と受給者数の比率が、2025年に「1.9：1」、2050年に「1.4：1」になり、この結果、現行給付水準を維持すれば、厚生年金保険料が23%（総報酬ベース）になると試算されている。

### (2) 女性や高齢者の労働力率の向上など雇用・労働環境の改善が不可欠

しかし、労働力人口と総人口の比率は、1980年代から将来（2050年）まで概ね「1：2」であり、労働者本人が自分自身ともう1人を扶養する構造は、ほとんど変化がない。社会全体では、それほど心配する必要もなく、「少子高齢化危機論」をことさら強調すべきでない。それよりは、労働力人口と年金加入者を増やし、少子化を加速させている雇用・労働環境を改善するなど、女性や高齢者の労働力率の向上の取り組みが先決である。

以上のような視点から、パート労働者等の厚生年金への適用拡大、女性や高齢者の就業率の上昇につながる雇用・労働対策を強化し、基礎年金を税方式に転換すれば、現行給付水準を維持しても、将来的に十分負担可能である。このような前提（基礎年金の税方式化と給付水準維持）に基づく連合の試算では、2025年の厚生年金の保険料率は15%程度（総報酬ベース）で十分維持可能である。あえて、「保険料固定方式」等の導入で大

< 図表-1 > 労働力人口と被扶養者の比率の将来推計

労働力人口の将来見通しと労働者本人を含めた扶養者数

	1980年	1990年	2000年	2010年	2030年	2050年
A.労働力人口(万人)	5,653	6,393	6,743	6,722	5,937	4,788
B.総人口(万人)	11,699	12,329	12,670	12,747	11,758	10,060
労働者本人を含めた扶養者数(B/A)	2.1	1.9	1.9	1.9	2.0	2.1

(「厚生労働省の労働力人口の将来見通し」に基づき、連合で推計)

幅な給付切下げを行う必要など全くない。

(3)「保険料固定方式」と「マクロ経済スライド」  
導入で年金不信が一層高まる

「方向性と論点」及び年金部会「意見書」では、「保険料固定方式」、すなわち、厚生年金の最終保険料率を20%に固定し、給付水準を調整するため、「マクロ経済スライド」(労働力人口、被保険者全体の報酬総額の減少等に連動した年金改定率)という新たな制度導入が示された。

この方式では、基礎年金の国庫負担1/2の場合、現役手取り賃金に対する年金水準の所得代替率は、現在の59%から将来52%(人口中位推計、2032年以降)に、さらに少子化が進めば45%(人口低位推計)まで低下すると試算されている。しかし、この方式では、大幅な給付削減となり、以下のような問題が生じる。

- ①今回の「保険料固定方式」は、「給付水準を将来的に維持する(前回改正では平均年収の6割程度)」という従来方針を根本的に変更するものである。この考え方は、少子化の進行によっては限りなく年金水準が低下し、年金を受給するまでは、年金額が推定できなくなり、老後の生活設計が困難となるなど、年

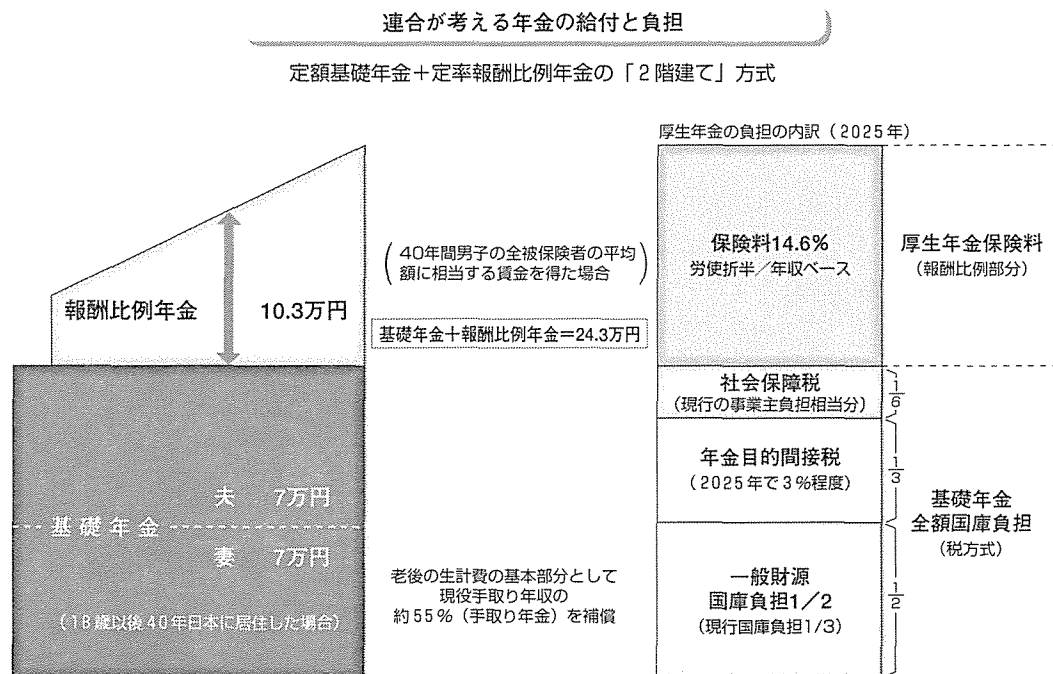
金制度への信頼性を損なうことになる。

- ②現役・若年世代にとっては、現在の保険料率13.58%(総報酬ベース)が、20%まで引き上げられ、逆に給付水準は大幅に切り下げられる。これでは、年金制度への信頼を一層損ねかねない。特に、給付水準が一律(基礎年金と報酬比例年金とも同率)に削減されるのでは、中小企業労働者や単身女性などの低い年金受給者、障害年金受給者などにとっては、公的年金が老後所得や生活保障の柱と位置づけられなくなる。
- ③既裁定者の年金についても、「マクロ経済スライド」を適用して、給付水準を削減する考え方である。この場合も、低年金受給者も一律に、削減されるため、高齢者世帯の生活不安が一層高まり、老後生活に重大な影響を及ぼすことになる。

3 次期の年金制度改革で実現すべき  
4つの最重点課題

連合は、年金制度改革については、「21世紀社会保障ビジョン」(2003年10月)で基本的な方向を確認している。2004年の制度改革については、

<図表-2> 連合の「給付と負担」の将来推計



5月の中央執行委員会で、「2004年の年金制度改革に向けた基本的考え方」を確認した。とくに、年金制度に対する国民の不信感を解消し、安心と信頼もてる「皆年金制度」を再構築するため、次の4点を最重点課題と設定し、その実現をめざすこととしている。

(1) 基礎年金の国庫負担の2分の1への引き上げの早期実施

基礎年金の「空洞化」を解消し、「皆年金制度」を再構築するため、基礎年金の税方式への転換をめざし、2004年度に、国庫負担を2分の1に引き上げる。その際、国庫負担増に相当する保険料（厚生年金1%、国民年金月3,000円）は、一旦、引き下げる。これは、国庫負担増の意義と実感を

国民に理解してもらうためにも、景気対策の面からも必要な措置である。

なお、基礎年金の財源としては、1/2までは一般財源で賄う。残りの税財源については、2009年度に、1/3を年金目的間接税（消費税を想定）、1/6を社会保障税（企業の社会保険料相当分）とする。連合試算では、現行の給付水準維持を前提にした場合、年金目的間接税は、消費税の税率換算で3%程度（2025年度）、2階の厚生年金保険料率は、2025年度で15%程度となる。この保険料率が15%程度ですむのは、国民年金の未加入・未納・免除者等の保険料未納（空洞化）分を、税財源で埋めるため、厚生年金等の保険料拠出分（5～6%程度）が軽減できるためである。

## (2) 年金への信頼を回復するため現行の給付水準を維持する

厚生労働省の提案する「保険料固定方式」と「マクロ経済スライド」は、給付水準を大幅に引き下げ、逆に、保険料率は、13.58%から20%に引き上げるものである。この方式での給付水準は、所得代替率で、現行59%（モデル年金額23.8万円）が、52%（20.9万円）に、さらに少子化が進行すれば、45%（18万円）まで低下する。これでは、年金額がいくらになるのか確定できず、老後の生活設計が困難になるなど、年金制度への信頼を一層損なうことになる。

そのため、大幅な年金水準の切り下げとなる新たな「保険料固定方式」は導入せず、現行の給付水準（現役の「手取り年収」と「名目年金額」の比率＝所得代替率59%）を基本的に維持する。そのことが、年金制度に対する国民の信頼回復につながる。

## (3) パート労働者や5人未満事業所の労働者等の厚生年金への適用拡大

現行制度では、短時間労働や派遣労働者の増加など、雇用形態の多様化に十分に対応できていないため、厚生年金に加入していない労働者が増加している。どのような働き方をしても、雇用労働

者であれば、厚生年金や社会保険の適用を受けるのが基本である。

そのため、パート労働者や5人未満事業所の労働者の厚生年金など社会保険への適用拡大をはかる必要がある。その際の適用要件としては、労働時間で週20時間以上、あるいは年収65万円以上の何れかの場合に適用するという考え方である。当然、新たな保険料負担が生じるため、労働時間と年収の適用要件は一定の経過期間を置いて見直す必要がある。

## (4) 失業期間中の「継続加入制度」の創設

現在、完全失業率が5%を超えているなど、失業者が増大しているが、現行制度では、失業すると、厚生年金から脱退し、国民年金（第1号被保険者）に移ることになる。そのため、一旦、失業すると報酬比例部分の加入期間も短くなり、老齢年金額が少なくなる。障害厚生年金や遺族厚生年金も給付されない。

失業期間中も、老齢年金や障害年金などの受給権を確保するため、厚生年金（共済年金）に引き続き加入できる「継続加入制度」を創設する必要がある。これは、企業倒産やリストラによる失業者を、雇用労働者全体で支えていくという本来の社会保障制度の役割をとり戻すことでもある。

