

社会保障改革国民会議意見（2012年5月17日）
年金制度改革について
駒村康平

概要

1. 年金改革の目標
 - (1) 課題と目標の共有
 - (2) 諸外国の制度
2. 年金改革の経緯
3. 長期的な課題
 - (1) 支給開始年齢の見直し
 - (2) 低所得者向け給付、公私年金連携について

内容

1. 年金改革の目標
 - (1) 年金制度課題と目標の共有
財政持続可能性の向上（高齢化、少子化に連動して給付調整（支給開始年齢、給付額、スライドを見直す）、低所得者の給付の改善（補足的給付）、短時間・非正規労働者への公的年金の適用（図表1：自営業者構成比の低下と短時間・非正規適用拡大、免除の積極的活用）
 - (2) 諸外国の制度
 - 1) 被用者及び自営業者向けの制度（図表2，図表3）
 - 2) 高齢者向けの補足給付の体系（図表4，図表5、図表6）
2. 年金改革の経緯（85年改正まで。国民年金、厚生年金中心）

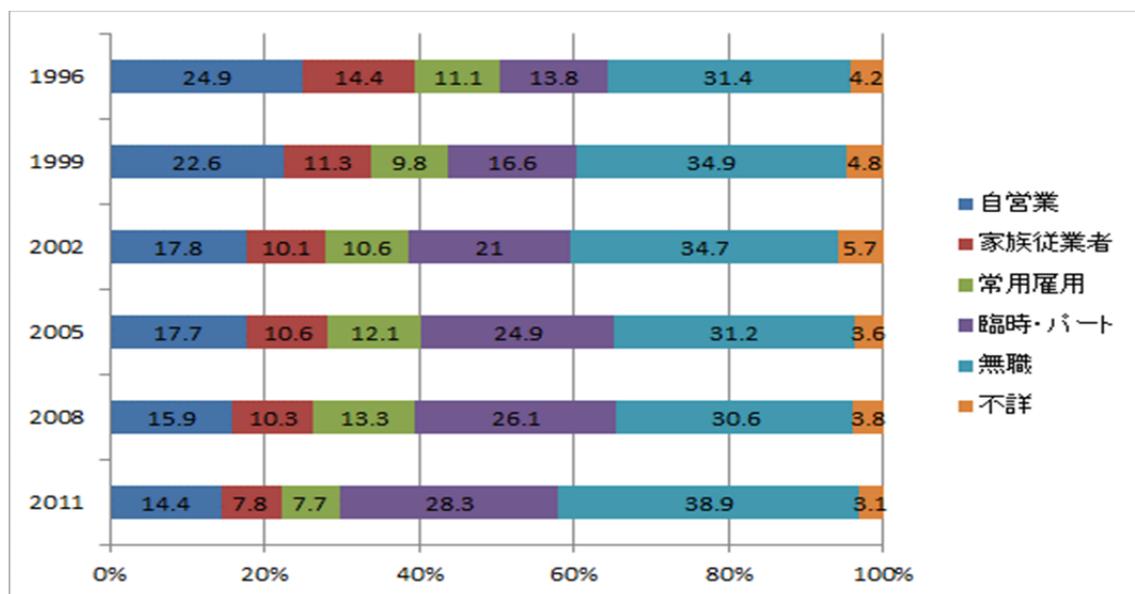
要約

- ・ 社会保障制度審議会：全国民を対象とする所得比例年金制度と無拠出年金
- ・ 所得補足と財政制約の壁による現実的な対応（分立型の追認と財政調整）
- ・ 分立型年金の功罪：給付引き上げ、年金の定着に貢献。給付格差、低成長・高齢化のなかで財政不安定化
- ・ 1985年改革の基礎年金による一元化の功罪
- ・ 2012年改革の被用者一元化、厚年基金の縮小、短時間適用拡大で厚生年金中心に回帰
- ・ 方向性：厚生年金（所得比例保険料年金）適用者を最大限広げる。国民年金加入の零細自営業者の適用問題は最後の議論
- ・ 不信感の残る所得把握のままでは、高齢化社会における公費の低所得者重点化は困難。所得把握の強化の必要性

・補足な給付と所得把握の信頼性の向上（図表5）

年金テスト（個人、個人単位化：所得比例年金）、所得テスト（個人：所得捕捉）、所得テスト（世帯：所得捕捉、世帯分離）、資産調査（福祉事務所）

図表1 国民年金1号被保険者の構成



出典：厚生労働省『国民年金被保険者実態調査（各年）』より作成

図表2 OECD各国の年金保険料

被用者・自営業者の年金保険料率

（単位：%、現地通貨）

国名	被用者		自営業者	
	合計	被用者本人分	合計	自営業者本人分
オーストリア	22.8	10.25	22.8	17.5(農業:15)
ベルギー	37.94(16.36)	13.07(7.5)	19.65か14.16	19.65か14.16
カナダ	9.9	4.95	9.9	9.9
チェコ	28	6.5	28	28
デンマーク	16+DKK2682	6+DKK894	1+DKK894	1+DKK894
フィンランド	21.4	4.6	21.4	21.4(農業:10.5)
フランス	23.95	9.65	23.05	23.05
ドイツ	19.5	9.75	19.5	19.5
ギリシャ	20	6.67	20	20
ハンガリー	26.5	8.5	26.5	26.5
アイスランド	15.64	4	15.64	15.64
イタリア	32.7	8.89	19	19
日本	13.58	6.79	¥13,300/月	¥13,300/月
韓国	9	4.5	9	9
ルクセンブルク	24	8	24	16
メキシコ	6.275	1.75	0	0
オランダ	28.05	19.15	27.95	27.95
スロバキア	26	7	26	26
スウェーデン	18.91	7	18.91	18.91
スイス	9.8+14-36	4.9+7-18	9.2	9.2
英国	年金保険料のみの抽出不能			
米国	12.4	6.2	12.4	12.4
平均*	20.3	7.6	18.8	18.2

・出典：Choi, Jongkyun (2009) “Pension Schemes For the Self-Employed in OECD Countries” OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.84

・「◎」は、被用者の保険料（事業主負担分を含む）と自営業者の保険料が同じである国である。

図表3 各国の自営業者の賦課所得

	制度	保険料適用所得	給付額
米国	社会保障年金	事業収益	被用者と同じ所得比例
フランス	自営業年金	事業収益	被用者と同じ所得比例
ドイツ	ドイツ年金保険	上限下限のなかで本人選択	被用者と同じ所得比例
オランダ	老齢年金	事業収益	期間比例定額
スウェーデン	所得比例年金	事業収益	被用者と同じ所得比例
ノルウェー	所得比例年金	事業収益	被用者と同じ所得比例
フィンランド	自営業者年金	自己申告	被用者と同じ所得比例
フィンランド	農業年金	耕地面積等に応じて算定	被用者と同じ所得比例

資料：山崎伸彦（2012）「年金と税—諸外国の実践から」『日本年金学会誌』から一部抜粋

図表4 欧州各国の高齢者向け最低所得制度（6タイプ）

	拠出型	無拠出型
無条件	定額年金:アイルランド、英国、チェコ、エストニア、リトアニア、ポルトガル	基礎年金:デンマーク、オランダ
年金テスト	最低年金:ベルギー、ブルガリア、フランス、ギリシャ、ハンガリー、ルクセンブルク、ラトビア、ポーランド、スロバキア	条件付き基礎年金:フィンランド、スウェーデン、イギリス
所得テスト・資産調査	補足年金:オーストリア、エストニア、ギリシャ、スロバキア	社会年金:ベルギー、ドイツ、イタリア、フランス、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、アイルランド、スウェーデン

出典 Marx, I. and Nelson. K. (eds.) 2012. "Minimum Income Protection in Flux" ,Palgrave Macmillan. (主な国を抜粋)

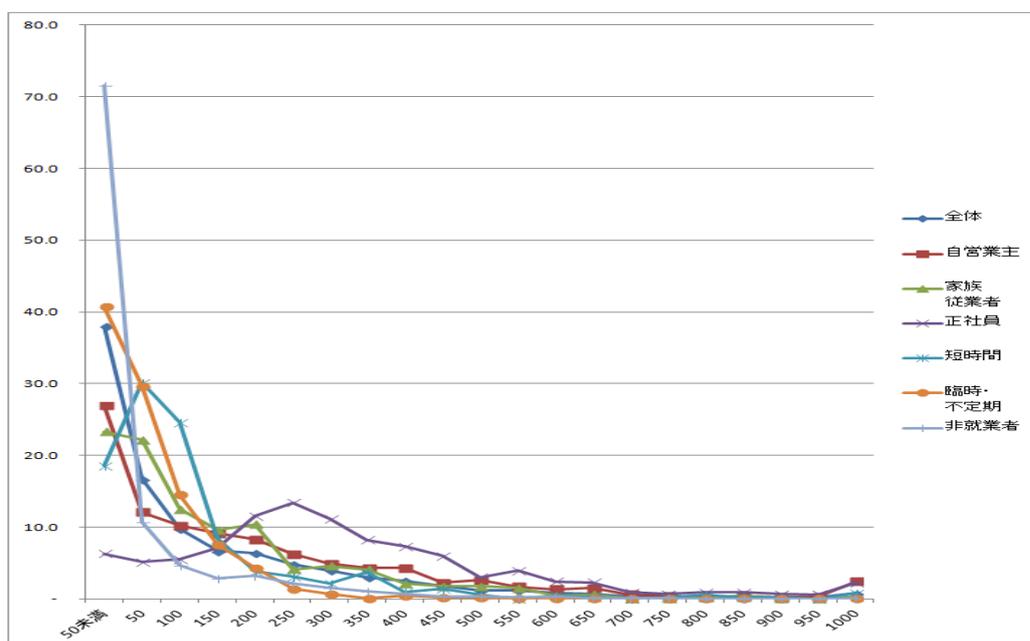
最低年金：報酬比例年金制度の一部である最低額年金

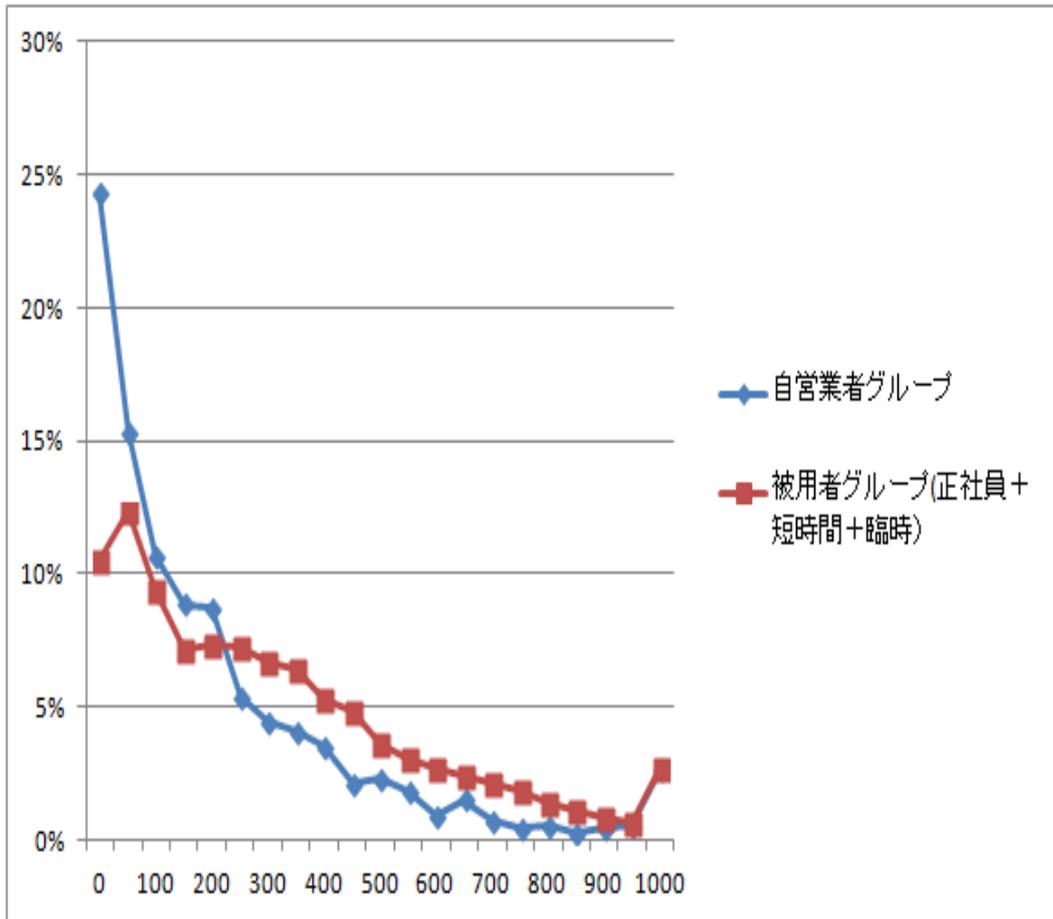
基礎年金：加入年数あるいは居住年数のみ基づく年金

補足年金：低所得の年金受給者に対する所得テストあるいは資産調査付き年金

図表5 年金加入者の職業別所得分布、図表6

資料：厚生労働省（2012）『公的年金加入者等の所得に関する実態調査』より作成（所得データは市区町村の課税台帳に基づく総合課税収入（事業収入、給与収入等）、総合課税所得（事業所得、給与所得等）等）





資料 年金改革の経緯

1946年社会保険制度調査会

- ・社会保険制度調査会第1小委員会（社会保障研究会）「社会保障案」
- ・均一給付、所得比例保険料、低所得者に対する本人負担免除

1947年「社会保障制度要綱」

- ・社会保障の費用負担について、全国民を対象とする総合的的制度として、全・国民が大体所得に比例する拠出義務を負う

1950年社会保障制度審議会「社会保障制度研究試案要綱」

- ・ 1) 被用者と一般国民を分けた年金制度、を掲げつつ、2) 被用者年金受給者の除いた所得テスト付きの無拠出年金、3) 国の徴収機関によって徴収される社会保障目的税

1950年社会保障制度審議会勧告

1952年私学共済

1953年社会保障制度審議会勧告「年金制度の整備改革に関する件」

- ・皆年金にむけて現実的な対応
- ・2段階に分けて社会保険制度の統合する道筋。まず、厚生年金、船員保険、恩給、国家公務員共済、町村職員恩給組合、地方公共団体の恩給、私立学校教職員共済組合の適用したすべての被用者全体をカバーした総合年金制度の確立、次に第二段階として一定の自営業者、5人未満零細企業被用者への年金適用対象の拡大を行う。そして、最後に「総合統一せらるべき年金制度案の具体的立法については、さらに検討せられるべき問題ではあるが第二段階として考えられる総合年金制度案の構成とし、保険料は「被用者は報酬比例」、「自営業者は定額プラス多段階上乘せて」としつつ、給付は定額プラス20年以上の加入年数比例」

1954年厚生年金法全面改正

- ・1階定額給付（生活扶助水準に調整）と2階部分の報酬比例給付

1954年市町村職員共済

1956年公共企業体職員等共済

1956年日本中小企業政治連盟退職金構想

1957年厚生白書

・「国民年金制度の構想を考える場合、年金制度に関してすでに二回にわたって勧告を行った社会保障制度審議会の従来の考え方から入っていくことが適当であろう。同審議会の従来の勧告は、前にも述べたように主として被用者年金制度を対象としたものであって、国民年金制度のための具体的な勧告は行っていないのであるが、勧告意見等にあらわれている同審議会の態度は、常に国民年金制度を念頭においたものであり、国民年金制度の方向を指し示しているものであることは明かである。それでは同審議会が従来示してまた基本的態度とは何であろうか。これまで発表せられたものに限れば、それは現行の被用者年金制度を統合整備して総合年金制度を設け、それを母体にして、五人未満事業所の被用者はもちろん被用者以外の一般国民にまで制度を及ぼしていこうとするものである。（ただ、一般国民のどの程度までをカバーする制度を考えているのかについて、すなわち、自営業者までは疑問の余地はないにしても、家族従業者までもふくむ制度を考えているのかどうかについては明確ではない）。したがって、これは被用者年金の拡大であって、被用者年金を母体とした拠出制の国民年金を想定しているものといえる。すなわちこの構想は、現行の年金制度を統合整備し、それを全国民に及ぼすことによって、整然たる拠出制の国民年金制度を確立するという点に特色を存する。一方、現行年金制度を総合統一し、全国民に年金制度を適用する点では同様であるが、これを無拠出制で行なおうとする構想がある。たとえば、現行年金制度を一本化するとともに、現行のような社会保険方式による拠出制をあらため、国民から所得

の一定割合を目的税として徴収することにより、すべて一定年令以上の高齢者に一定額の年金を支給しようとする案である。以上二つの構想は拠出、無拠出の差はあるが、いずれも現行制度の統合整備を前提として全国民に普及させるという行き方をとるのであり、一国の年金制度のあるべき理想的な姿をえがいたものということができるが、第三の考え方としては、現行年金制度はそのままにしておき、現行年金制度の適用のない階層のみを対象とする年金制度を創設しようという構想もある。この場合には、その構想は、当然、拠出制の線に沿ったものとなるであろう、というのは、この階層のみに対して、一般税または目的税からまかなわれる無拠出の年金を支給することは、他の階層との衡平を失するという結果をもたらすばかりでなく、他の階層の負担において年金の支給が行われるという場合も起りうるからである。以上がわが国において国民年金制度を考える場合に想定される基本的な型であるが、これに附随して、いくつかの問題がある。その一つとして、補足的な無拠出年金の是非が挙げられる。これは、本格的な年金制度を、かりに拠出制の原則に立って発足させた場合、制度の発足時においてすでに高齢、廃疾、遺族という状態になっている者や、拠出能力のない低所得階層に属する者に対して、どのような保障を行うかということと関連する問題であるが、これらの論議において無拠出年金の支給が不可能であるという結論になるならば、それに代るべきものとして生活保護の拡充などの問題が考えられなければならないこととなろう。これに対し、無拠出年金の支給が可能であるとすれば、本格的な年金制度と無拠出年金との関係について、時期的にどちらを先行させるべきかといった問題なども起るであろうが、後者はあくまで前者に対する補足的な制度であり、後者の構想は前者の構想とのにらみ合せにおいて論議されるのが至当であると考えられる。さらに国民年金制度を考える場合の基本的な問題の一つとして、財政運営の方式をどのようにするかという問題がある。この方式には大きく分けて、積立式と賦課式と、その折衷的な方式とが考えられる。積立式というのは、保険財政を長期的にバランスさせる方式であり、保険料を毎年積み立て、年金給付が最高に達してからは年々拠出される保険料と積立金から生ずる利子収入で年金給付をまかなう方式である。この方式には被保険者自らが将来の年金給付を受けるために保険料を積立てていくという色彩が強くあらわれている。民間保険の場合は、個人的にも保険料拠出と給付とが長期的にバランスするように組立てられ、そのため、保険料も年齢その他の要件により個別的に異なるものとなっている。しかし、国が社会保障として行う年金制度の場合は、民間保険におけるような個人別の拠出と給付の厳密な対応関係は、社会保険の私保険と異なるその本質から考えてこれを貫くことはできず、普通には国の財政負担も行われて、多かれ少なかれ次に述べる賦課式に近いものとなり、所得再配分の要素が

加味されてくることになる。賦課式とは、毎年あるいは数年間の短期バランス方式により、その期間の年金給付を同期の拠出金によってまかなう方式であり、長期間の拠出期間は必要としない。したがって、この方式によると、若年層と老年層の間に相当急傾斜の所得の再分配が行われる結果となり、若年層による老年層の扶養という色彩が強くなる。以上でわかるように、賦課式は若年層が老年層を扶養するという色彩の濃いものであり、積立式は自らの老後を自らの積立で備えるという色彩の濃いものであると一応考えることができる。ただ、積立式の場合においても、国が行う年金制度としては、国が財政負担を行うことにより、所得再分配の要素が導入され、また若年層が老年層を扶養するという性格も相当程度あらわれるものであることは否定できない。特にそれがインフレーションなどの要因によって、賦課方式に近い形に変わっていく傾向がかなり多いということも見逃すことはできない。右のような事情にあっても、いずれにせよ制度発足に当って、どちらに近い方式をとるかということが、基本的問題となるであろう。」

1958年社会保障審議会年金特別部会 国民年金制度試案

・「国民年金制度一般に関し、生活保護制度との関係、収入調査、整理資源、付加制度としての特二制、事務機構等について、さらに検討を進めた」（厚生省（1962）『国民年金の歩み』）

1958年社会保障審議会「国民年金制度に関する基本方策」諮問

・保険料は負担能力とその把握が困難なことを考慮し定額負担としたが、逆進性は国庫負担で補正しつつ、保険料は負担能力の低いものにそろえる、保険料の拠出期間 25-54 歳で、有業者は月 100 円、無業者 50 円

・その給付額は農村地における単身世帯の生活扶助額にそろえる。

1958年厚生省国民年金委員会 国民年金制度検討試案要綱

・厚生年金保険を全被用者に拡張適用し、その定額部分を未適用者に及ぼす案が理想であるとしたが、それに至る過程とし拠出制国民年金を全国民に適用し、既存の年金制度に加入している被用者は二重加入としていわゆる「下駄をはかす」という意見に支持が集まった。（B 案）

・しかし、この案では現行各制度の構造に根本的な改革を加えることになるので、実際には見送られ、国民年金制度を全国民に適用する A 案（その 2）を中心に議論が進み、最終的には公的年金の適用ではない被用者、自営業者、家族従業員を国民年金の対象にし、定額保険料とする。（厚生省（1962）『国民年金の歩み』）

1958年農林漁業団体職員共済

1958年国家公務員共済

1959年社会保障制度審議会 「答申 国民年金法の制定について」

1959 年国民年金法制定（参考資料 参照）

・「所得比例の拠出原則をとろうとしてもわが国の現情では全国規模においてこれをおこなうことが技術的に不可能だと判断したからである。したがって、条件が整ったら所得比例による拠出に移して行きたいというのが立案の当初からとらわれている考え方で、これは国会における審議の際にも明らかにされている」と述べている。小山進次郎（2008）『国民年金法の解説』（日本図書センター）

1962 年社会保障制度審議会「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申及び社会保障制度の推進に関する勧告」

・「欧米と異なり日本においては自営業者特に農民が多いため」、「被用者に対する制度をそのまま国民一般に広めてもうまくいかない」

・「現在分立している各制度を統合し全国民 1 つの制度に加入させることが理想である。しかし、これの統合はにわかにできないから、制度の分立を前提とし、これが制度の不合理を是正するとなれば、制度間が財政の均衡解消するために国庫負担の増大が必要となるだろう。しかし国庫負担を増大する点においてはおのずと限度がある。したがって保険者間においてプール制による財政の調整を図ることもどうしても必要になってくる。というのは、所得再分配は範囲の広いほど効果があり、均衡は単に給付の問題だけではなく、保険料についても均衡考えねばならないからである」

・「国民年金の国庫負担は、被保険者に低所得者が多いこと、保険料に事業主負担がないこと、保険料が定額制のため所得再分配が保険料ではできないことから必要なものであり、被保険者 1 人あたりの国庫負担額は、被用者に対する年金制度のそれに比べて下回るものがあってはならない」

・「保険料は負担能力に応じて取るという原則から言えば、国民年金においても、技術的に可能であり効果があるならば、保険料を所得に比例して負担させることが考慮すべきであろう」

1965 年厚生年金保険法改正

1969 年国民年金法改正

・「国民年金についても技術的に可能であれば所得比例の保険料、年金の方が魅力的で望ましいという意見は強く、昭和 44 年（1969 年）に本来の保険料に上乗せした保険料を払い、より多くの年金が受け取られる付加保険料、付加年金の制度が設けられた」（吉原（2004）『わが国の公的年金制度－その生い立ちと歩み』中央法規）

・「国民年金制度については発足当初から「特二制」構想として、所得に比例して保険料を徴収する制度が問題とされたが、技術的に困難であるというので、保険料・給付ともに定額主義の建前がとられたのである。しかし所得比例方式

を一部でも導入することは、多年の懸案であったのであって、拠出能力のある者から一定額の保険料を別に追加して拠出せしめ、それに対して「付加給付」を行うことは、生活水準に即した老齢保障を推進せしめる上においても大切なものであった。とはいえ、拠出能力のある者にかかる制度を強制することは、国民年金における所得の把握や保険料の納付などの事務処理上にいちじるしく困難があるならば、任意選択制もやむを得ないものであろうし、また拠出・給付ともできるだけ簡素化し定額制を採用せざるを得ないかもしれない。しかし国民年金の拠出年金制における当面の給付が厚生年金の給付水準と比べて低い場合には、所得比例方式をとり入れることによって、できるだけ厚生年金と国民年金との年金水準の均衡をはかるべきであろう。このような意味で、新たに導入された所得比例年金制は注目せらるべきものであった。(平田富太郎(1976)

「老齢保障近代化の諸問題」 笹山京編『社会保障の近代化』

1977年社会保障制度審議会「皆年金下の新年金体系」建議

1979年年金制度基本構想懇談会「わが国の年金制度の改革の方向－長期的な均衡と安定をも求めて」

1984年「公的年金制度の一元化について」閣議決定

1985年国民年金法等の改正

3. 長期的な課題：2025年に向けて

(1) 支給開始年齢の見直し

1) 支給開始年齢の見直しの目的と仕組み

・高齢者労働力率の上昇は、2009年の財政検証の前提条件

(図表7, 図表8)

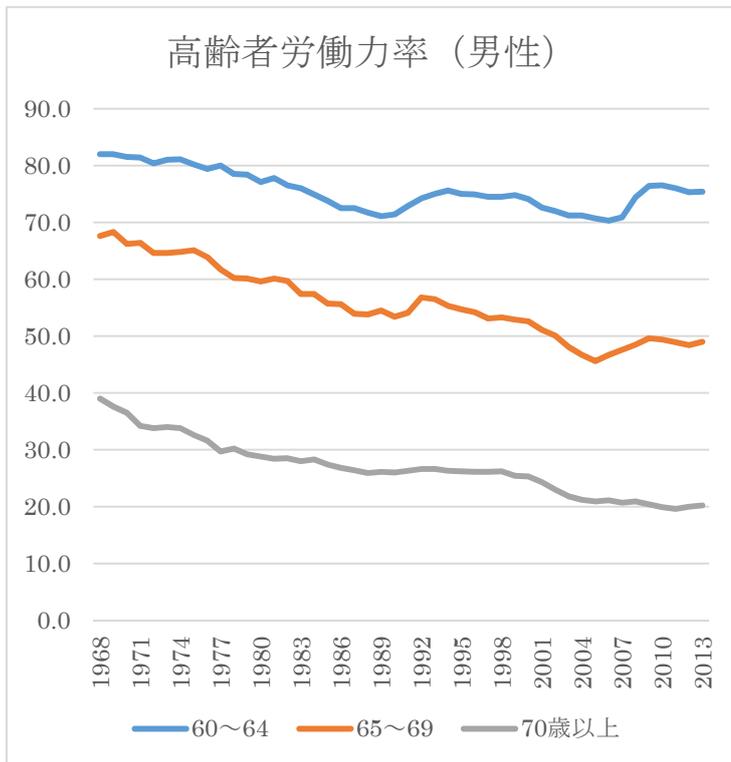
・基準支給年齢の引き上げの検討(厚生年金、基礎年金・国民年金)

・支給年齢に期待生涯受給額が中立的になるような繰り上げ・繰り下げの調整

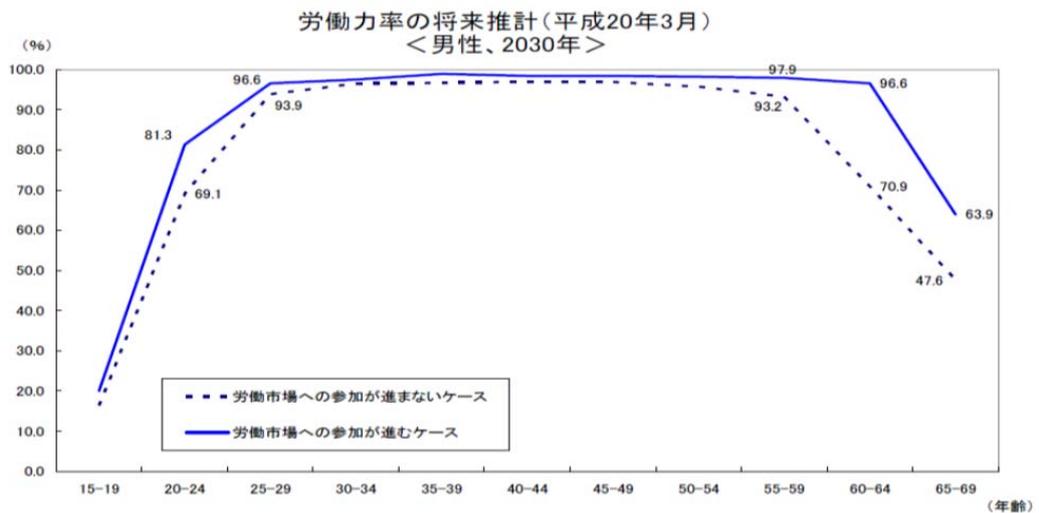
・在職老齢年金の見直し

・高齢期就業(60歳以降)の給付乗率の見直し

図7：男性労働力率の動向



出典：総務省統計局労働力調査長期時系列データ
 図 8：2009 年経済前提における男性労働力率の前提



(出典) 労働力需給の推計(2008年3月、独立行政法人労働政策研究・研修機構)

資料：経済前提専門委員会（平成 20 年 10 月 17 日）検討作業班における議論に関する資料

2) 関連する検討事項

- ・企業の雇用制度の見直し、高齢者雇用政策
- ・医療保険、介護保険の年齢区分の見直しと財政構造の組み直し

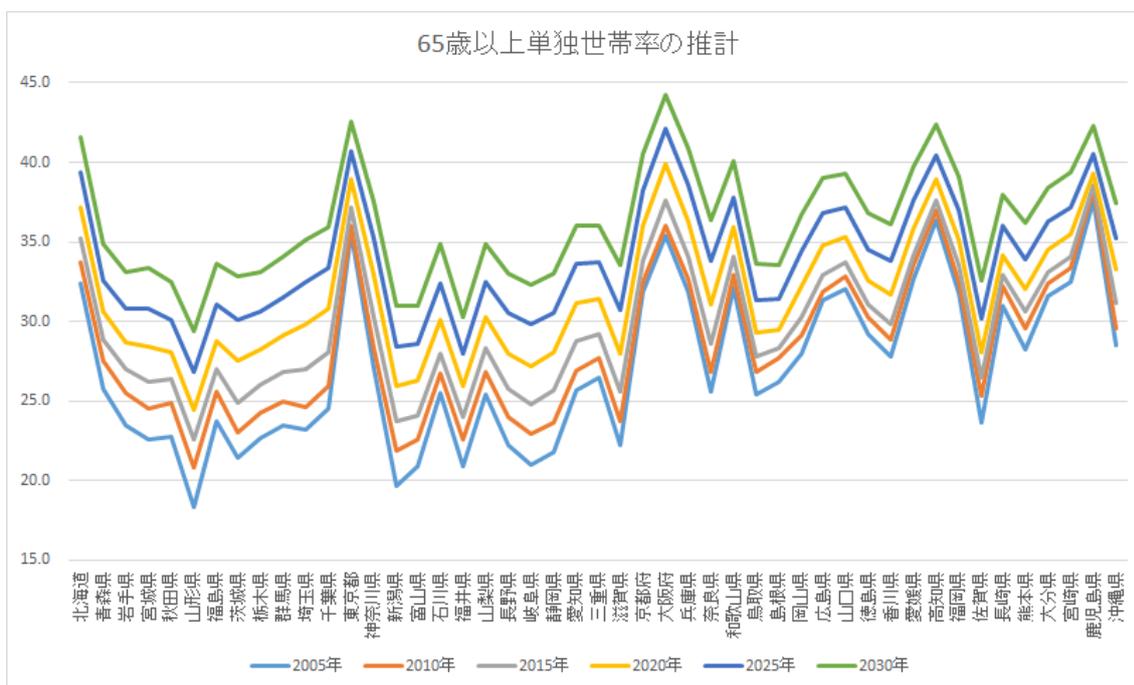
・高齢期就労が困難な高齢者に対する配慮

(2) 低所得高齢者向け給付、公私年金連携について

1) 低所得高齢者向け給付

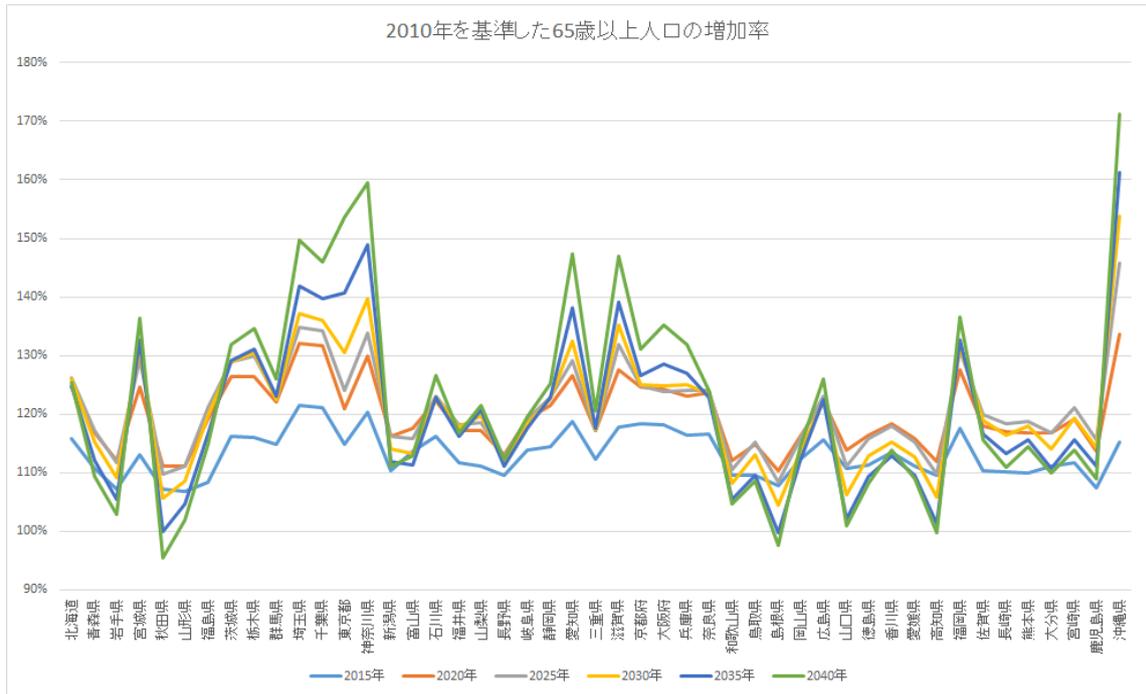
- ・単身高齢女性（基礎年金のみ）の高い貧困率（年金分割の効果、女性の長寿化、零細自営業の経営の不安定化）、未婚・非正規労働者の高齢化（2030年以降）
- ・都市部に集中する単独高齢世帯（図9、図10）
- ・生活保護を受ける高齢者の割合の上昇（図11）
- ・最低生活保障確保のための制度体系の必要性（図12）

図9 65歳以上のうち単独世帯の割合



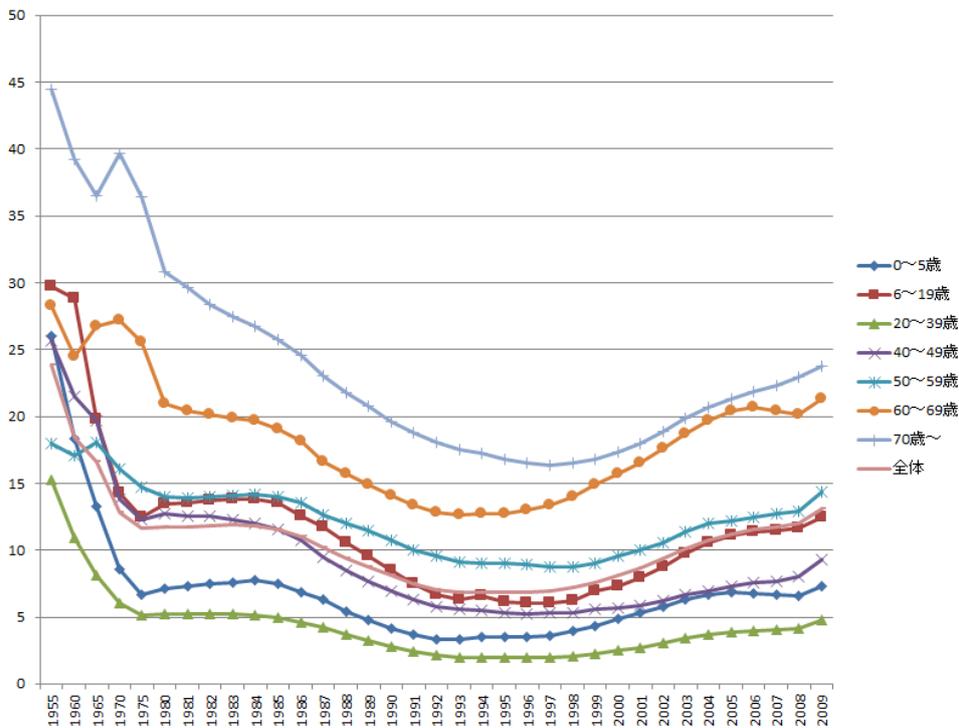
国立社会保障・人口問題研究所『日本の世帯数の将来推計（都道府県別推計）』（2009年12月推計）より作成

図10 65歳以上人口数の増加率



資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）』より作成

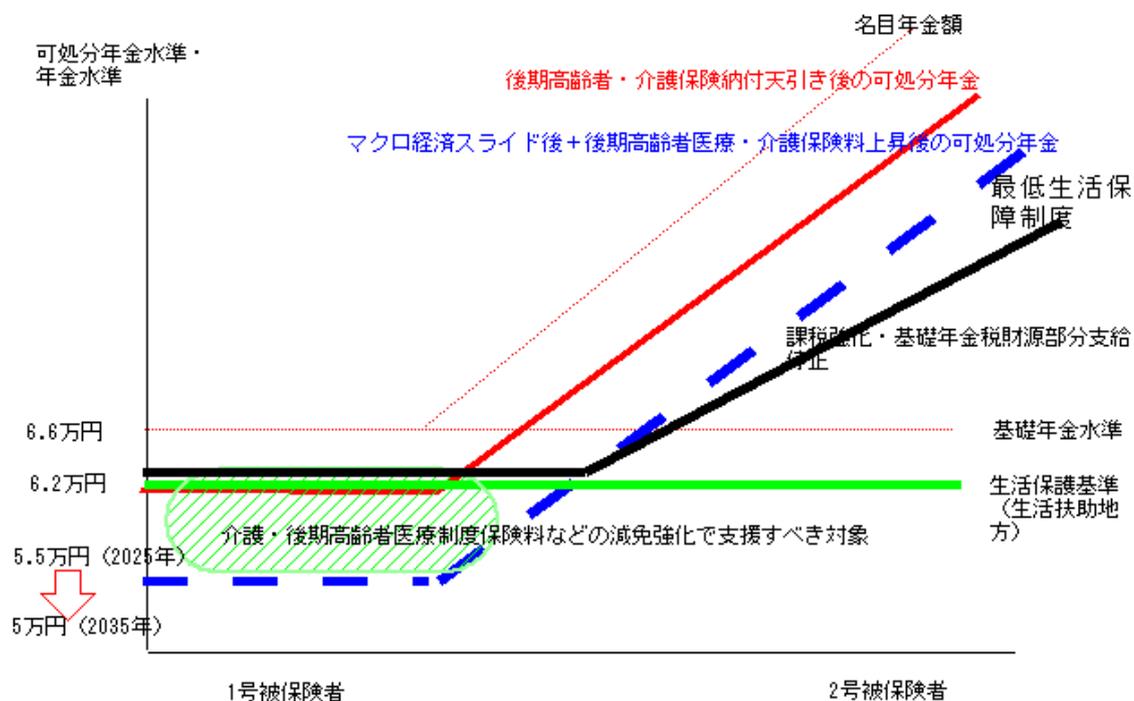
図 11 年齢別生活保護受給率の動向（%）



資料：国立社会保障・人口問題研究所「生活保護」に関する公的統計デー

ターザンより作成

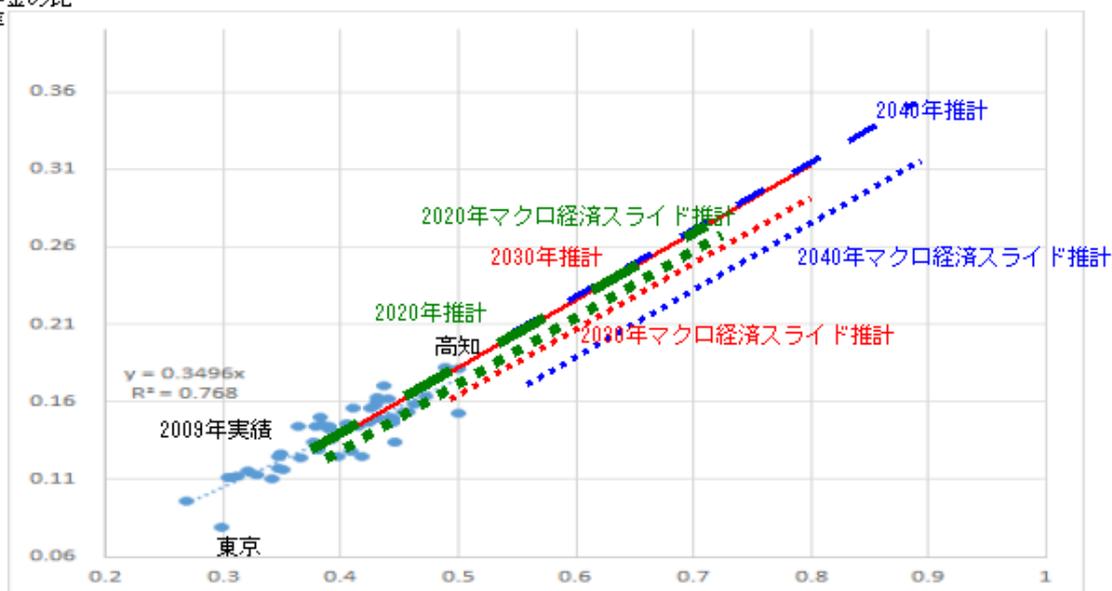
図 12 最低生活保障確保のための制度体系の必要性イメージ



- ・マクロ経済スライドの影響とその吟味
マクロ経済スライドは障害基礎年金にも
地方経済への影響 (図 13)

図 13：老年従属人口比率と地域経済の年金依存度 (相関係数 0.34)

県民所得
に占める
年金の比
率



老年（従属）人口指数=65歳
以上/15-64歳

資料：『社会保険事業の概況』、内閣府『県民経済計算』2009年より作成
2) 公私年金連携

・諸外国の動向：公的年金の実質給付水準の低下を補うための私的年金支援の拡充

参考資料 国民年金法制定時の保険料に関する国会議論（抜粋）

[020/024] 34 - 衆 - 社会労働委員会 - 8号

昭和35年02月24日

○渡邊国務大臣 この年金制度については、私も実際のところまだあまり研究はできてないわけです。それでありまして、なるほどお説の通り保険料などにつきましても、ある種の段階を設けて、差別を設けるというようなことは、将来大いに検討していいものだろうと思いますが、それらの点につきましては事務当局からちょっと補足いたさせます。

○小山（進）政府委員 先ほど来大臣からお答え申し上げておりますように、所得比例の考え方で保険料を徴収するという根本の考え方については、年金制度発足の際の議論でも、これは望ましいことだという態度をとっているわけで

ございます。大臣もそういうお考えで答えておられるわけでありまして。ただ違いますのは、八木先生は一生懸命にやればこれは二、三年で移せるはずだという御判断を持っておられますし、私どもはそんな短い期間でできる性質のものじゃない、少なくともこのためには相当長い期間が要る、こういう判断の食い違いがございます。この点は八木先生御自身よく御承知の通り、あの社会保障制度審議会の先生方の御審議の際にも、いわば実務のことを比較のお考えにならない方々が集まりがちな際の議論でも、日本の現状ではとても所得比例を国民年金にとるわけにはいくまいということで、ああいう御答申をなさっているわけでごさいますして、これはよほど特殊な条件にでも恵まれなければ、とても八木先生のおっしゃるようにスピーディにはちょっといくまい。これは好ききらいの問題でなくて、現状の判断としてそう判断せざるを得ない、こういうようなことでごさいます。

○八木（一男）委員 都合のいいときだけ社会保障制度審議会を援用されますが、前から言っている通り、年金に関するあの答申では、でたらめの社会保障制度審議会ですよ。一つの別な意見を持っている者が、解放になるまで審議を延ばしておいて、解散になって、いない間にでっち上げて、当然浮かんでくることが予想されているのに、当選直前の二日前に大急ぎで結論を出して答申するというのは、われわれを特に抜かしてやった答申なんです。ああいう政治的なめちゃくちゃな答申はあり得ない。そんなものは、その経緯だけもってしても、完全に援用されることにはならない。それはそういう正しい線を買き得ない人たちがインチキでやった点がある。特に国民健康保険で所得比例をしているのに、集金でできないという理由はない。そうしたら国民健康保険の係の局は非常に能力があって、年金の局は無能力だということにならざるを得ない。そんなはずはない。優秀であると聞こえておられる小山さんが局長になって、これだけ準備期間があるのだから、国民健康保険でやっていることが年金でできないはずはない。ですから厚生大臣、事務的にできないというのは、ほかの点もあるかもしれませんが、絶対なものではない。新しいことをやるのは事務的にめんどくさいことは確かです。けれども、そういうことを克服してよいものにしなければ、鳴りもの入りでやられた国民年金は実際非常に問題が起こるということを大臣お考えになって、理論的には当然所得比例報酬を入れることが正しい、そういうことを考えるべきであるということをお山君も前の経緯で考えておりますから、それが早くできるようにやっていただきたい。事務的には困難でありましょうが、困難に籍口してはいけません。国民健康保険でやっておる以上はできないはずはない。それを強力で正しいという線を進められる御努力を渡邊厚生大臣にぜひとも御要請申し上げたい。それについて

の御所信をお伺いいたしたい。

[019/024] 35 - 衆 - 社会労働委員会 - 3号

昭和 35 年 09 月 09 日

○小山説明員 年金問題については大へん御造詣の深い八木先生の御意見でございまして、いずれもかねてからの御持論を明瞭な形でお話しいただいたわけでありませう。

中略

なお、その根本の御主張である、この制度に所得比例の保険料徴収の原則を取り入れるべきであるという御主張は、これはかねてから申し上げているように、私どもも方向としては賛成しているわけでありませう。むしろある意味においては、答申をされた社会保障制度審議会がフラット制を答申なさったよりも、もっと強い度合いにおいて、原則は所得比例の方に移していきたいというふうに考えているわけでありませう。ただ現実の、できるかできないかという条件についての見方が、先生がお考えのほど、われわれはできるとは考えていない。ここに大きい違いがあるわけでありませう。これもあの当時から申し上げておりますように、現実の問題としては、やはり地方税については、市町村民税オプション・ツールの本文かあるいはただし書きの方向で統一しようという声は、最近別の事情からだいぶ強くなって参ったようでありませうが、もしそういうことになれば、先生御主張のような仕組みを取り入れる時期が非常に早く来る。ただし、その場合でも、これは先生方の御主張と非常に大きく違う点でありませうが、それだからといって、保険料徴収を所得累進制にして、年金は完全にフラットというのは、やはりこれは無理だ。やはりそういう拠出制をとられるのであれば、先生方の労働者年金の仕組み、あるいは現在の厚生年金の仕組み程度に、やはり所得比例部分と、それからフラット部分を、二つ半々ぐらいに組み合わせる程度のものに落ちつけざるを得ないのではないかと。おそらくこれは現実の問題として、先生方のお考えは、そこまで考えていただける余地があるものだと思いますけれども、そういうふうなことでありませうならば、この問題については、現実の条件の熟す時期が来れば取り入れていきたいという点は、全く同じに考えているわけでありませう。

[017/024] 37 - 衆 - 社会労働委員会 - 5号

昭和 35 年 12 月 21 日

○小山説明員 これは行政技術的にむずかしい、こういうことでありませう。少しく具体的に申し上げますと、所得比例制をとります以上は、当然のことながら被保険者になる人々の所得というものを正確につかまなければならないわけ

であります。この対象になる人々の所得をつかむルートとして考えられるルートは、現在のところ三つあるわけでありまして。一つは、所得税をかける際にとられていくあのルートで把握する。第二には、市町村民税を徴収する場合にとられていくあのルートで考えていく。第三には、国民健康保険料なりあるいは国民健康保険税を徴収する場合に把握をしていくあのルートで考えていく、この三つのルートがあるわけでありまして。ところで、第一のルートにつきまして、これはもうすでに明らかになっておりますように、この国民年金の対象のうちで、所得税を納める程度の人々というのは、せいぜい一％から一二％足らずの間であります。一応計算上は一・四％と出しておりますけれども、その程度でございまして、約九割足らずの人はいわば所得税を課せられない人々であります。ということになると、所得税をとられるあのルートで所得を把握するという道はないと言わざるを得ない。これはどなたが御議論になってもそういう結論にならざるを得ないのでございます。それから市町村民税の所得割を把握する場合のルートでいったらどうか、こういう問題が出てくるわけでございます。これも国民年金の対象になる人々のうち約四割程度の人が、市町村民税の課税方式においてオプション・ワンと言われる方式——世一課税方式をとっている市町村に居住している人々であります。オプション・ワンの方式は、これは申し上げるまでもなく所得税を課税する上に立って所得割をとるという方式でありますから、少なくとも全体のうちで四割程度の人々の所得というものは直接に把握できない、こういうことになるわけでありまして、残る六割程度の人々には、たとえばオプション・ワンでとられるとか、あるいはオプション・ツリーのただし書きによってとられるというようなことになるわけでありまして、いずれにしても課税方式も違っているというようなことですから、市町村民税の課税方式のルートを通じて全国的に公平につかむということもできぬ、こういうことになるわけでありまして。それで問題は、なぜ三年程度の間にはどうしてもできぬということを申し上げるかということ、これはもう先生もよく御存じの通り、実は市町村民税の課税方式というものを何とか簡素化してもっと統一していこうじゃないかという考え方が、関係者の間に相当強く出ているわけでありまして。税制調査会の答申にも出ておりましたように、今のようにオプション・ワンの方式を残しておく、所得税が動いていくに従って不可避免的に市町村民税が動いてしまう、それは工合が悪いから、それと切断した別の方式を考えるという現実の必要もありますし、またかたがた五つにも分かれている課税方式というのはどうも困るというような考え方もあってこれを一本ないし二本程度にまとめていきたい、こういう考え方が関係者の間にあるわけでありましてけれども、ただそういうものがかりにいろいろな障害を排除して実施されるようになるにしましても、これはどう考えみても、実際に使えるように

なるにはどんなに早くみても三年、おそらくそれを使うための期間は順調にいても五年くらい見ざるを得ないと思います。そういうことになると、このルートも使えないということにならざるを得ないという結論になります。第三の問題は、国民健康保険料のあの課税方式のルートを通してこういうことですが、これは先生の御立案もそれになっているわけですが、実はどうもこれは使えないのであります。実際に調べてみますと、国民健康保険は市町村単位になっておりますから、市町村でそれぞれ独得のやり方をしておる。従って、所得が全く同じ、家族構成が同じで、しかも納めている国民健康保険税なりあるいは国民健康保険料が全く同じ場合でも、その中で占める均等割と所得割との関係が市町村によって非常に違っております。とてもそのまま使って全国的なものにしていく可能性はない、こういうことに現実の問題としてならざるを得ないわけでありませう。

そういうようなわけでありまして大へん長く申し上げましたけれども、行政技術的に見てどうしてもさしあたりのところではできないということにならざるを得ないのであります。

○八木（一）委員 小山君から詳しく述べられました。わが党の案のことを言われましたけれども、わが党の案の均等割、所得割、資産割については、今までのようなやり方でないことは規定しておりますので、そういうことまで研究されないようにしていただきたい。その点についてわが党は自信を持っておりますから……。ところで、どの方式でもいいけれども、たとえば国民健康保険料の均等割、資産割、所得割、収入割とかいう問題、これは各市町村でそれぞれのもを持っておる。各市町村の事務機構でそれぞれのもを作れるような問題、それを国家の大きな事務機構をもって独自のものを作れないはずはない。市町村のような小さな事務機構でも独自のものを作れる。それをこれだけの大きな年金局の構成を持って、しかも明敏なる小山君をその大将にして作れないはずはない。だから市町村民税や所得税、そういう問題は、税制調査会の方のことで、できなければできないで、それもいけないけれども、それができなければ独自のものを作ったらい。また古井さんの政治力で、税制調査会の答申がなんとかいっても、それがいいものであったら、すぐやったらい。これは池田さんがほんとうにやる気だったらやれるわけです。ただ会議にばかりぐるぐる回しているから、二年も三年もかかる。ほんとうにやる気だったら、どんな重要な審議でも委員がほんとうに一生懸命になれば、二週間あれば審議を尽くせないわけではない。のんびんだらりと審議会をやったり、答申が出ても官庁がずるずるしたりするから、二年も三年もかかる。税制の根本から、ほかのものとのバランスをとってやりたいというつもりであれば、内閣自体が問題を取

り上げて、半月くらいで結論を出せばいい。それだけの政治力がなければ——厚生省として厚生省独自のものを、市町村がやれるくらいのは厚生省が全国にやってみせる、そのような態度でやる必要があるであろうと思うのです。事務陣もなかなか苦労があるでしょう。その事務陣にもう少し陣容を加えればできるというならば、これは厚生大臣の政治力で、年金局の構成を増大しなければなりません。そういうことは枝葉末節であります。定額保険料ではいけない、収入、所得に比例して保険料を取らなければ、構成としてはまずいという方向がきまっている以上は、それを実現するためにほんとうの努力をしなければならない。年金局の努力で、自分でできたらできたでいいし、できないときには構成をふやしてほしい。それでもできなかつたら内閣自体でやればできるはずですが。それでも知恵が足りなかつたら、それこそしょっちゅうやる年金審議会にでも学識経験者というのを全部集めて二週間で結論を出してくれと言えば、結論は出ます。つまらない問題のときには、審議会できょう一日で審議してくれと言う。あんまりやりたくないときには、二年も三年もほつたらかすという行政が行なわれているけれども、そうじゃなくて、ほんとうに取っ組みつもありだったらそれはできる。ただし小山さんはまじめになって努力しておられるが、この小山さんの政治力だけでは、頭脳は明敏であっても、いろいろなしゅうとめさんがおるからすぐはできません。古井さんが決断すればそれは早くできる。そういう意味で、方向として正しいことならば、早くすることがいい。そういうことで早く所得比例制度で保険料を取るような——国民年金法には改正の必要ないいろいろな点がありますけれども、そういう項目を今度の改正に事務的に入れる。それでも間に合わないというなら、別に面子を立てる必要はない、一年間はできなければ、翌年からは所得比例制にするという条文を入れればいい。それならば国民も安心するであります。方法は幾らでもわれわれ進言申し上げます。ですから定額保険料を所得比例の保険料制に変えることを進めるといふ御答弁を、相談しなければできないというようなことでなしに、ほんとうに古井さんの政治家としての英断をふるってそのような方向で進むということ、古井さんの御所見を伺いたいと思います。

○古井国務大臣 この一律の定額制というのは、私なども率直に言って何か割り切れぬものがあるように思うのであります。考え方としまして、所得というか、資力というか、そういうものに比例するような取り方をすることがいけないとは言えないように思うのであります。考え方として否定すべきものではないように思うのであります。けれども、今も局長がるる申したようなことでありまして局長の話もお聞き下さったでしょうが、私は自分で頭の中でぐるぐる考えを回してみても、それなら合理的な方法があるだろうか、こういう

ことになってみると、なかなか必ず方法があるという見当がつかぬのであります。きょうなくても、これは必ず合理的な方法がある、こういうふうに思えば、それは今度間に合わぬでも一年後とかいうことも言えましょうけれども、今のところどう考えてみても、うまい合理的な方法があることはあるんだ、こういうふうなところまで私どうもこないのであります。でありますから、あなたにはお気に入らぬかもしれませんが、この段階における私の考えとしましては、方法があるという大体的見当がつかぬ以上は、次の改正のときに出しますとか、一年後には出しますとか言うことはちょっとできないわけであります。そういうめくらめっぽうなことはできませんから、遺憾ながらそれは御希望には沿わぬかもしれませんが、今申し上げたようなことになるのであります。

[010/024] 39 - 参 - 本会議 - 8号

昭和 36 年 10 月 13 日

○国務大臣（灘尾弘吉君）

中略

この所得比例制を採用したらどうか、こういう御趣旨の御質問であったと思うのでございますが、これにつきましては、なかなかこの所得を把握するということはむずかしい、あるいは徴収技術上困難な問題が多いので、現在ではさような形になっておらないのでございますが、この問題については、私どもさらに一そう検討を進めまして、国民の要望にこたえたいと存じております。

008/024] 39 - 参 - 社会労働委員会 - 9号

昭和 36 年 10 月 30

○政府委員（小山進次郎君） ただいま大臣からお答えがありましたように、保険料を所得に応じて取るという問題、私ども真剣にこれは現在研究しております。それでむしろ考え方としては、厚生省当局としては技術的な条件が整備するならばなるべく早く実施に移したい、しかもその条件としては、これはかなり、もう三年前から明瞭に申し上げているつもりなのでありまして、現在の市町村民税の課税方式ではどうもその上に乗っかれない、これが一つの障害になるのだということを申し上げておったのであります。その障害もことしから地方税法が改正されまして、市町村民税の課税方式がほぼ同一の方法に統一をされて、しかもなまの所得をつかむという方式に移って参ることになりましたので、そうなればこの問題を技術的に考えることはかなり楽になる、こういう気持ちでいるわけでありまして、ただ、これも言いわけを申し上げるつもりではないのであります。ここでは非常に私どもそういう考え方ではつきりと進めたいという気持ちを申し上げるのであります。実はこれについても日本の社会

保障学者の中には今なお、フラット制がよろしい、お前たちそんなに勢いのいいことを言ったって技術的にできるものではない、それから将来とも、とにかく国民年金みたいに農民を対象にした年金はフラットのほうがいいのだ、この議論が実は相当強いわけなのであります。しかもそういう人々の考え方の中には、今の三分の一の国庫負担というのは二分の一に上げることが望ましい、そのことさえ実現するならばフラットでよろしいのだ、こういう考え方があるわけでありまして。ただ、これも私ども吟味を要すると思うのであります。国庫負担が三分の一ならば所得再配分の機能がなくて非常に悪い制度であって、国庫負担が二分の一になったらとたんに所得再配分の機能が非常に出ていい制度になるというものじゃないと思うのでございます。その意味におきまして、免除の問題は免除の問題として片づけて、次いで所得比例の制度を導入することによって、おっしゃるように所得のより多い人の分をより少ない方に回すことによって、全体の内容を充実して所得再配分の機能を多くする、こういうふうにとすることで、この時期が早ければ五年先の改正の際といたしたい。しかし、おそくも十年先の改正のときにはこれを実現させるようにいたしたい、こういう考え方なんでありまして、どうも先生のお気持ちではそんなにのんびりしてはというようなことをお考えのようではあります。やはり諸般の準備を考えますと、早くて五年先というのが私どもいろいろスケジュールを組んでみましてぎりぎりのような気がいたしますが、なお、この点は先ほど申し上げました根本論について、だいぶ私ども帰って社会保障制度審議会における学者諸公と議論をしまして、だいぶわれわれの言い分を通さなきゃならぬ部分がありますので、まあそれから取りかかりたいと思います。以下、略

[001/024] 40 - 参 - 社会労働委員会 - 22 号

昭和 37 年 04 月 24 日

○ 国務大臣 (灘尾弘吉君)

「国民年金の問題につきましては、実施以来、まだ日の浅いことではございますが、政府としましては、漸次改善、向上をはかって参りたいという考えのもとに、これまで法律の内容につきまして、改善の努力を続けてきておるのでございます。・・・中略・・・ いま一つこの拠出年金につきましては、大きな問題として論議せられておりますのは、所得比例制を入れたらどうか、こういう御議論であります。この所得比例制の問題は、政府としましては検討の価値のある問題と考えまして、いろいろ勉強さしてもらっておるところであります。聞くところによりますれば、社会保障制度審議会方面においては、比例制よりも、やはり現在のフラット制がいいのだ、こういうような御議論もかなりあるやに伺っております。そちらのほうでも、御審議はもとより御審議として進めてい

ただきまして、われわれとしましては、その答申も拝見した上で十分考えなければならぬと思えますけれども、一応この所得比例制につきましても、検討はいたしておるところでございます。従来、所得比例制を導入するについては、現在の条件がまだ不十分であるというふうな考え方もございまして、従来、支障とせられております条件につきましても、だんだんと緩和されておるように考えられますので、今後の研究題目としまして取り上げて検討いたしたい。

以下、略