第 13 回中央執行委員会 確認/2014.10.17

公的年金制度と年金積立金の運用の見直しに対する連合の考え方と対応

１．はじめに

○ 現在、社会保障審議会年金部会では、社会保障・税一体改革の残課題、および 2013 年 12 月５日に成立した「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」（以下、プログラム法）で示された検討課題について議論が開始されている。

○ 具体的な検討課題は、①短時間労働者への社会保険の適用拡大、②マクロ経済スライドの在り方、③高齢期の就労と年金受給の在り方、在職老齢年金の見直し、④第３号被保険者制度等の見直し、⑤第１号被保険者の産前産後期間の保険料免除と、⑥年金積立金管理運用独立行政法人（以下、ＧＰＩＦ）のガバナンス体制の６点となっている。

○ 一方、年金積立金の運用については、「日本再興戦略（2013 年６月 14 日閣議決定）」などにおいて、日本経済への貢献を主眼に「公的・準公的資金の運用等の在り方」についての検討が掲げられた。また、安倍首相は 2014 年１月のダボス会議で「１兆 2,000 億ドルの運用資産をもつＧＰＩＦについては、そのポートフォリオの見直しを始め、フォワード・ルッキングな改革を行います。成長への投資に、貢献することとなるでしょう」と発言するなど、被保険者の意思を確認しないまま、一方的に見直しが行われようとしている。

○ 今後、公的年金制度については、年金部会での議論を経て、その結果によって 2015 年通常国会で法改正が行われることになるため、「新 21 世紀社会保障ビジョン」、「政策・制度 要求と提言 2014～2015 年度」を踏まえつつ、以下、考え方と対応を示し、審議会、国会対応を行う。

２．公的年金制度の現状

○ 年金は高齢者世帯収入の７割を占め、６割の高齢者世帯が年金収入だけで生活している。また、特に高齢化率の高い都道府県では県民所得の 17%前後、家計の最終消費支出の 20%前後を占めているなど、年金は老後の生活保障の柱となっている。

○ 2013 年３月末現在、加入者数は、自営業者などの第１号被保険者が 1,864 万人、会社員・公務員などの第２号被保険者が 3,912 万人、第２号被保険者の被扶養配偶者である第３号被保険者が 960 万人となっている。一方、受給権者数は、3,942 万人となっている。支給額は、平均で、基礎年金は月 5.5 万円、厚生年金（基礎年金を含む）は月 16.0 万円となっている。

○ 未納者・未加入者は約 305 万人となっており、将来、無年金・低年金となり生活困窮に陥る可能性が高い。また、2013 年度で 357,303 の事業所が厚生年金の適用調査対象事業所となっており、国民年金保険料の納付率の向上と厚生年金の適用促進が極めて重要な課題となっている。

○ 公務員の共済年金を含む公的年金制度全体の財政状況については、2014 年度の予算ベースで保険料約 34.3 兆円に対して給付は約 53.9 兆円、国庫負担は約

11.8 兆円となっており、不足分については年金積立金（2013 年３月末約 154.5 兆円）が活用されている。

３．これまでの公的年金制度改正の経過

（１）2004 年改正のポイント

○ 2004 年改正では、保険料水準を段階的に引き上げ、2017 年度以降、厚生年金 18.30％（労使折半）、国民年金 16,900 円で上限を固定する方式が導入された。また、基礎年金国庫負担の１／２への引上げが明記された（年金機能強化法により 2014 年４月より財源恒久化）。その上で、不足分については前述のとおり年金積立金を活用することとされ、具体的には概ね 100 年間で財政均衡をはかる方式とし、均衡期間終了時に給付費１年分程度の積立金を保有することとされた。これらにより収入全体が固定化されたことになる。

○ 給付については、少子高齢化が進行しても財源の範囲内で給付費を賄えるよう、被保険者数の減少率と平均余命の延び率を勘案して年金額の価値を自動調整（受給額引下げ）する仕組みである「マクロ経済スライド」を政府は導入することとした。なお、調整終了後も所得代替率 50％は確保することが前提とされているが、次の財政検証までに下回ると見込まれる場合には給付と負担のあり方の検討も含めて所要の措置を講ずるとされており、法的には何ら約束されたものでない。

○ 1999～2001 年の物価下落時に年金額を据え置いた「物価スライド特例水準」により高めの給付が維持されていたことに加えて、デフレが続いていたことから、この間、マクロ経済スライドは一度も発動されておらず、そのような経緯がある中で、財政制度等審議会をはじめ政府のさまざまな審議会では、賃金・物価の伸びが不十分、あるいは下落の場合でもフルに発動すべきであることが提言されている。

（２）2012 年改正のポイント

○ 社会保障・税一体改革では、国年法等改正法により「物価スライド特例水準の段階的解消」（2015 年４月完了予定）、また、年金機能強化法により「短時間労働者への社会保険の適用拡大」（2016 年 10 月）、「受給資格期間の 25 年から 10 年への短縮」（2015 年 10 月）、「厚生年金・健康保険等に関する産休期間中の保険料免除」（2014 年４月）、「遺族基礎年金の父子家庭への支給」（2014 年４月）、さらに、年金生活者給付金法により「低所得高齢者・障がい者等に対する福祉的な給付」（2015 年 10 月）が実施されることになった。加えて、被用者年金一元化法により 2015 年 10 月より「被用者年金制度の一元化」が行われる。

４．2014 年財政検証

○ 今回の財政検証では、2023 年度までの足下の経済前提（物価上昇率、賃金上昇率、運用利回り）は、内閣府試算に準拠した内閣府経済再生ケースと内閣府参考ケースの２通り、2024 年度以降の長期の経済前提は、マクロ経済に関する試算等を参考にＡ～Ｈの８通りが設定された。

○ その上で、高成長ケースのＡ～Ｅでは新規裁定時の所得代替率 50％を確保できるものの、その後の既裁定年金の所得代替率は年々低下していくことが示されている。また、いずれのケースでも報酬比例部分より基礎年金部分の調整期間が長期間にわたり、前回 2009 年財政検証と比べて水準の調整度合いも大きく

なっている。

○ また、今回は通常の財政検証に加え、プログラム法を踏まえた一定の制度改正を仮定したオプション試算の結果も公表された。その中で、デフレ下や賃金・物価の伸びが低い場合でもマクロ経済スライドによる調整がフルに発動されるような仕組みとした場合の試算結果が示されているが、受給者への影響を考慮した慎重な検討が求められる。

５．ＧＰＩＦのガバナンスの問題

○ 公的年金（公務員の共済年金を除く）の積立金については、ＧＰＩＦが、厚生年金保険法および国民年金法の規定にもとづき、厚生労働大臣から寄託を受けて年金積立金の管理・運用を行っており、収益を年金特別会計に国庫納付することにより、厚生年金保険・国民年金事業の運営の安定に寄与している（2014年３月末の運用資産額は126兆5,771億円）。

○ 業務運営については、ＧＰＩＦは独立行政法人であり、主務大臣である厚生労働大臣が定める「中期目標」を受け、それを達成するための「中期計画」を策定している。また、独立行政法人であるため、業務に関する権限・責任が理事長一人に集中している独任制となっており、加えて、人員数、給与水準、経費等の面での制約を受けている。

○ ＧＰＩＦには、厚生労働大臣が任命した委員で組織する「運用委員会」が設置されている（連合推薦委員は連合総研の菅家専務理事）。運用委員会は基本ポートフォリオを含む「中期計画」等の審議や年金積立金の運用状況等の監視を行っている。ただし、運用委員は法的にはあくまでも「経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験を有する者」であり、ステークホルダーとして参画できる形態とはなっていない。

○ また、ＧＰＩＦの内部規程により、労使等が参画する「年金積立金管理運用会議」が設置されている（連合推薦委員は古賀会長と高橋副事務局長）が、委員の位置づけは、同様に「学識経験のある者」であり、かつ会議自体も完全非公開とされている。

６．連合の基本的な考え方

○ 我が国の公的年金制度は、社会連帯にもとづく世代間扶養のシステムであり、今後もその考え方を維持する。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、真の国民皆年金の実現をめざす。

○ すべての雇用労働者に社会保険を原則適用すべきであり、適用拡大を最優先課題として見直しを進める。併せて、厚生年金の適用事業所の把握の徹底と適用の促進をはかる。

○ 急速に進展する高齢化、長寿化、人口減少の下で、世代間の公平性と一定の給付水準、被保険者・受給者の納得性を確保するためには不断の見直しが必要である。当面は、現行制度の下で、低年金者対策を前提とした、適用範囲の拡大、再分配の強化等により機能強化をはかる。

○ 公的年金制度については、透明で公正な制度運営を行う。とりわけ年金積立金は、厚生年金保険法等の規定にもとづき、専ら被保険者の利益のために、長期的な観点から安全かつ確実な運用を堅持すべきものであり、政府が介入すべきものではない。そのため、ＧＰＩＦにおいて保険料拠出者である労使代表が参

画し、確実に意思反映できるガバナンス体制を構築する。

７．具体的な考え方

（１） 公的年金制度の見直しについて

① 短時間労働者への社会保険の適用拡大

＜課題の検討状況＞

○現在、雇用労働者約 5,400 万人のうち、従業員数５人未満の個人事業所等のフルタイム労働者約 900 万人と、パート労働者等の約 600 万人の計約 1,500 万人が社会保険の適用を受けられていない。

○そのような中で、2016 年 10 月より「短時間労働者への社会保険の適用拡大」が行われるが、対象は、①週 20 時間以上、②月額賃金 8.8 万円以上、③勤務期間１年以上、④学生は適用除外、⑤従業員 501 人以上の企業―の５条件をすべて満たす労働者(25 万人程度)と極めて限定的となっている。

○オプション試算において、適用拡大を行った場合の、マクロ経済スライドによる調整期間や調整期間終了後の給付水準等に関する試算結果が示されているが、拡大すればするほど年金財政への効果があることが明らかにされており、年金部会では、中小企業における人材確保の観点からも法施行日の前倒しや、５条件の見直し・撤廃を含めて積極的に進めるべきとの意見が数多く出されている。

＜連合の考え方＞

○すべての雇用労働者に社会保険を原則適用することを前提に、当面、適用基準を労働時間要件「１／２（20 時間）以上」、ないしは年収要件「65 万円以上」とし、いずれかに該当すれば社会保険を適用する。被扶養者の年収要件（第３号要件）は 65 万円以下とする。

○そのため、2016 年 10 月に予定されている法施行時期の前倒しを求め、同時に、500 人以下の企業であっても他の４条件を満たす労働者について任意適用が受けられるよう法整備を行う。

② マクロ経済スライドの在り方

＜課題の検討状況＞

○新規裁定者の年金額は賃金に応じて、既裁定者の年金額は原則物価に応じて改定されるが、マクロ経済スライドは、賃金・物価が一定の名目値での上昇があった場合に一定の範囲で給付を抑制する仕組みである。

○年金部会では、賃金・物価の伸びが低い場合でもマクロ経済スライドによる調整がフルに発動されるような仕組みが提案されているが、年金財政の持続可能性を高める観点から「やむなし」との意見が大勢を占めている。

○しかし、その一方で、とりわけ“劣化”が激しい基礎年金部分について何らかの手立てが必要との意見も数多く出されている。

＜連合の考え方＞

○収入が固定化され、その範囲内で給付を行う現行制度の枠組みにおいては、一定期間給付抑制を行うことが、結果的に、将来世代の年金額を確保することにつながるため、一定の給付抑制はやむを得ない。

○しかし、デフレ下や賃金・物価の伸びが低い場合の発動は年金受給者への影響が大きく、地域経済への影響もあるため、抑制は賃金・物価の伸びの

範囲内にとどめる必要がある。

○また、基礎年金は老後の生活の基礎的部分を保障するものとして決定されていることから、マクロ経済スライドの対象から外すなどして低年金者対策を検討する必要がある。

○今後受給資格期間の 10 年への短縮も予定されていることから、保険料納付期間が短い加入者に対する老後保障のあり方についても併せて検討する必要がある。

③ 高齢期における就労と年金受給の在り方、在職老齢年金の見直し

＜課題の検討状況＞

○年金部会において、基礎年金給付算定の時の納付年数の上限を現在の 40 年（20～60 歳）から 45 年（20～65 歳）に延長し、納付年数が伸びた分に合わせて基礎年金を増額する仕組みが提案されている。

○また、上記を前提に、65 歳を超えて就労した者が、厚生年金の適用となり、これに伴い受給開始年齢の繰下げを選択した場合に給付水準がどれだけ上昇するかの試算結果も示されている。

○いずれも、在職老齢年金の廃止が前提とされている。

＜連合の考え方＞

○納付年数の延長については、現行の 40 年で満額支給を堅持し、延長した年数に応じて基礎年金の給付額を増額する仕組みとするのであれば老後保障を高めることにつながるため、そのような前提での検討を進める。その際、低所得の国民年金第 1 号被保険者の保険料負担については一定の配慮が必要である。

○65 歳までの安定的な雇用確保措置が不十分な中、“支給”開始年齢の引上げは行うべきでない。その上で、本人の選択にもとづく“受給”開始年齢の繰下げについては、給付額が増額する受給者にとっても、支え手が増える年金財政にとっても効果があるとされているが、就労環境の十分な整備と併せて検討を進める必要がある。

○在職老齢年金については、実際に就労抑制につながっているかどうかを検証した上で、あり方を検討する。

④ 第３号被保険者制度等の見直し

＜課題の検討状況＞

○第３号被保険者制度については、「『日本再興戦略』改訂 2014（2014 年６月 24 日閣議決定）」で、「経済財政諮問会議における議論を踏まえつつ、（中略）女性の生き方・働き方に対してより中立的な制度の構築という観点を明示的に踏まえた上で、被用者保険の適用拡大や給付・負担の在り方等を含む包括的な検討を着実に進める」とされており、その状況を踏まえて年金部会で議論を行うこととされている。

＜連合の考え方＞

○第３号被保険者制度については、前述の適用拡大および被扶養者認定の年収要件の見直しにより対象者を縮小する。

⑤ 第１号被保険者の産前産後期間の保険料免除

＜課題の検討状況＞

○一体改革により、2014 年４月より厚生年金・健康保険等に関する産休期間中の保険料免除が実施されることとなった。

○国民年金第１号被保険者の取り扱いについては、年金機能強化法附則において検討事項とされている。

＜連合の考え方＞

○国民年金第１号被保険者について、年金制度の将来的な一元化を視野に、厚生年金と同様に産休期間中は保険料免除とする。

○加えて、雇用労働者である国民年金第１号被保険者についても、育児休業等の取得期間中の保険料免除措置を導入する。

⑥ ＧＰＩＦのガバナンス体制

＜課題の検討状況＞

○「独立行政法人改革等に関する基本的な方針（2013 年 12 月 24 日閣議決定)」を踏まえ、高度で専門的な人材確保の観点から、給与水準、業務経費、人員については弾力化が進められている。

○「『日本再興戦略』改訂 2014」では、「有識者会議の提言を踏まえ、厚生労働省において、（中略）法人の組織論等の観点から今後の法改正の必要性も含めた検討を行うなど必要な施策の取組を加速すべく所要の対応を行う」とされている。

＜連合の考え方＞

○ＧＰＩＦにおいて保険料拠出者である労使代表が参画し、確実に意見反映できるガバナンス体制（労使をはじめとするステークホルダーの参画の下、合議制により意思決定する仕組み）を構築する。

（２） 年金積立金の運用の見直しについて

＜課題の検討状況＞

○2014 年財政検証では、基本ケースは設定されていないものの、すべてのケースに対応できる実質的な運用利回りはケースＥの「1.7%」とされており、「名目賃金上昇率＋1.7%」がＧＰＩＦの運用目標として示される見込みとなっている。

○このような中で、ＧＰＩＦ運用委員会では、すでに次期基本ポートフォリオの検討が行われているが、「日本再興戦略」および内閣官房「公的・準公的資金の運用・リスク管理等の高度化等に関する有識者会議」が 11 月 20 日にとりまとめた「報告書」を踏まえ、株式等のリスク性資産割合を高める方向性となっている。

＜連合の考え方＞

○年金積立金は、厚生年金保険法等の規定にもとづき、専ら被保険者の利益のために、長期的な観点から安全かつ確実な運用を堅持すべきものであり、日本経済への貢献が目的ではない。金融・資本市場の活性化を目的に、政府の政策として運用の見直しを掲げること自体、不適切であり、証券市場に対して誤ったメッセージとなりかねない。

○年金積立金の運用は、年金財政上必要な運用利回りを確保することが目的である。高リスクをとってまで収益の最大化を追求するために見直しを行

うことは、被保険者の利益につながらない。

○まして、ＧＰＩＦには保険料拠出者である被保険者の意思を反映できるガバナンス体制がなく、被保険者の意思確認がないまま、政府が一方的に見直しの方向性を示すことは許されない。

○その上で、2014 年財政検証結果を踏まえた場合の課題として、ケースＥの場合で 2015 年からの２年間で約 10 兆円、５年間で約 20 兆円のキャッシュアウト（年金特別会計への国庫納付）が見込まれており、その対応が最優先である。リスク性の高い資産や流動性の低い資産割合を高めることでキャッシュの確保が困難になり、国庫納付できないことによって年金給付に支障が出るようなことになってはならない。

○また、これまで安全資産とされてきた国内債券を中心とした現行の基本ポートフォリオからの劇的な変更は、年金制度全体への不信につながり、ひいては年金財政の柱である保険料収入にも影響が出ないとも限らない。したがって、国民への説明責任を果たせる内容であることが極めて重要である。

８．今後の取り組み

（１） 連合本部

① 以上の考え方、および「年金積立金の運用に関する連合の対応について」（第４回中央執行委員会確認/2014.1.23）に沿って、年金部会等で意見反映を行うとともに、地方連合会・構成組織に対し、審議内容について適宜情報提供を行う。

② 政府に対し、社会保険の適用逃れをさせないため、事業所の把握の徹底と適用の促進、およびそのための日本年金機構の体制強化を求める。

③ 構成組織・地方連合会を対象に公的年金制度に関する勉強会を設定する。また、政府による年金積立金の運用への政治的介入をやめさせるとともに、ＧＰＩＦにおいて保険料拠出者である労使代表が参画し、意思反映できるガバナンス体制を構築するよう、国民的な論議を喚起する。そのため、構成組織・地方連合会、国会議員、マスコミ等を対象とした院内集会もしくはシンポジウムを開催する（ともに時期は要検討）。

（２） 構成組織

① 本来社会保険が適用されるべきパート労働者等の把握と適用をはかる。

② 「年金積立金はだれのもの？チラシ」を活用して学習会等を開催し、年金積立金の運用のあり方について各単組・組合員に周知する。

③ 連合本部が主催する勉強会や院内集会等に参加する。

（３） 地方連合会

① 社会保険の適用逃れ事業所の問題について、世論喚起をはかる。

② 「年金積立金はだれのもの？チラシ」を活用した集会等の開催、街宣行動の実施、地方議会における決議の働きかけなどにより、年金積立金の運用のあり方について世論喚起をはかる。なお、詳細については別途提起する。

③ 連合本部が主催する勉強会や院内集会等に参加する。

以　上