

連合の年金制度改革に向けた基本的考え方

小島 茂

日本労働組合総連合会 総合政策局長

はじめに

今年7月の参議院選挙では、年金記録問題及び年金制度改革が最大の争点となった。選挙結果は、拡大する格差・貧困問題や不透明な「政治とカネ」の問題なども加わり、与党・自民党の大敗、民主党の大勝で与野党逆転となった。

現在の臨時国会では、政府の「被用者年金一元化法案」が継続審議扱いとなっている。

一方、民主党は「年金保険料流用禁止法案」を提出し、「年金一元化法案」も提出予定である。福田新総理は、基礎年金の税方式を含め民主党との協議を求めており、日本経団連の御手洗会長も基礎年金の税方式化を表明するなど、新たな状況が生まれている。

今回の年金記録問題では何が問われたのか、年金運営組織の在り方はどうあるべきか、さらに、国民年金の空洞化やパート労働者等の厚生年金適用問題、年金一元化を含め、今後の年金制度改革はどうあるべきかについて、連合の考え方を明らかにしたい。

1. 年金記録問題と年金事務管理の在り方について

〈ずさんな年金記録問題はなぜ起こったのか〉

2007年の通常国会では、政府・与党が再提出し

た「社会保険庁改革関連法案」審議を通じ、民主党等の追及で「宙に浮いた年金記録」5,000万件や「消えた保険料納付記録」、未統合の厚生年金記録1,400万件などの存在が明らかになった。加えて、政府・与党の無責任かつ後手に回った対応や度重なる法案の強行採決など強引な国会運営が、年金制度に対する国民の不信・不安を一層高めた。

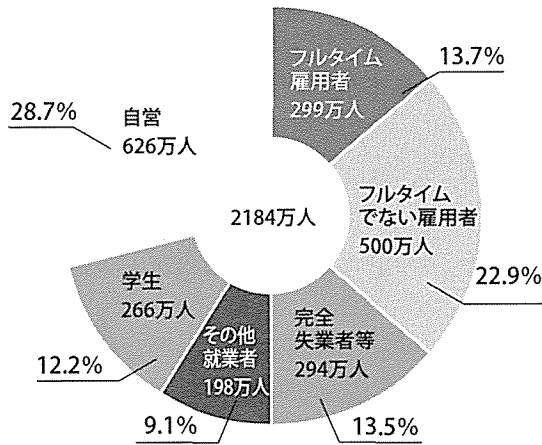
まずは、国民の不信・不安を解消し皆年金制度を維持するため、すべての年金記録を基礎年金番号に統合し、支給漏れを解消することに政府、与野党は全力を上げるべきである。

さらに、再発防止のためには、その原因と責任を明確にし、新たな年金組織の組織運営・記録管理に生かす必要がある。

政府は、年金記録漏れの原因究明と責任を検証する「年金記録問題検証委員会」を総務省に設置し、今年秋までに検証結果を出すとしている。今回の年金記録漏れ問題は、様々な要因はあるにせよ、基礎年金番号に未統合の年金記録「5,000万件」などの事実を国民に説明せず、放置してきた政府・社会保険庁の責任は免れない。

今回の年金記録漏れ問題をはじめ、国民年金保険料の不正免除処理問題など、一連の社保庁の不祥事の背景には、形式的な「申請主義」と相まって、いわゆる社保庁職員身分の「三層構造」問題がある。根底には、戦後50年以上も放置されてきた中途半端な身分制度である「地方事務官制度」（任命権は国、

〈図－1〉国民年金第1号被保険者の内訳



平成16年公的年金加入状況等調査確報(社会保険庁)から連合作成

監督権は都道府県知事)と、国民年金保険料徴収等を市町村が行ってきた「機関委任事務」という構造的な問題があった。そのため、職員・事務、年金記録に対する一貫した管理体制ができないガバナンスの不備こそが主要な要因であったと言える。その意味では、この状況を放置してきた政府・与党、及び政治(国会)の責任が厳しく問われなければならない。

なお、社会保険庁の当該労働組合も、被保険者・年金受給者の立場に立って社会的チェック機能を十分に果たせなかったことを率直に反省すべきである。今後は、問題解決に向けて社会的責務を積極的に果たすことを強く求めたい。

〈新たな年金運営組織のガバナンス確立に向けて〉

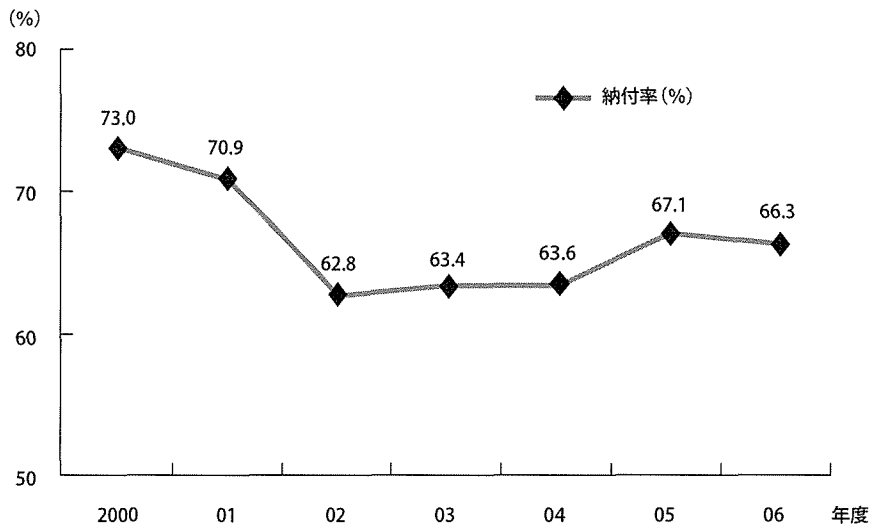
本来ならば、新たな年金運営組織は、総務省に設置された「年金記録問題検証委員会」の検証結果を踏まえ、二度と記録漏れなどが起こらない組織に再編すべきであった。しかし、先の通常国会で与党の強行採決によって成立した「日本年金機構法」は、被保険者等の制度運営への参画の仕組みもまったく不十分であり、民間への業務委託に伴う個人情報保護の在り方など極めて問題のある組織である。政府・

与党による新年金機構の狙いは、「非公務員化、特殊法人化、業務の民間委託化」であるが、これが不祥事の防止や国民の信頼回復につながるの合理的な説明は何らない。むしろ、保険料流用をはじめ、民間委託の拡大により一元的な業務運営、個人情報保護、責任所在などの面で懸念される課題が多い。

連合は、組織形態の変更先にありきではなく、年金業務の運営主体とは、全国民による支え合いの仕組みとして、信頼性の確保、被保険者・受給者の視点からサービス提供ができる新組織とすべきと主張。さらに、被用者年金一元化の推進を踏まえ、一元的かつ超長期的な被保険者・受給者の記録管理、保険料徴収等の公権力行使、保険料拠出者である労使代表が直接参加する仕組みで、ガバナンスを確立すべきと強く主張してきた。

なお、政府は、未統合の年金記録「5,000万件」を突合させ、来年10月までに全ての年金加入者に加入歴を記載した「ねんきん特別便」を送付する予定である。一方、民主党は、いつでも自分で加入歴を確認できる「年金通帳」の発行を主張している。年金加入歴の記録漏れやミスを防止し、国民の年金制度への信頼回復のためには、「ねんきん定期便」であれ

〈図-2〉国民年金保険料の納付率の推移（現年度分）



「年金通帳」であれ、定期的に年金加入歴と将来の年金給付額の見通しを通知することは、是非必要であると連合は従来から主張してきた。

今後、内閣官房に設置された第三者機関（「年金業務・組織再生会議」）が、新組織の業務運営に関する基本計画を作成し、2010年の新組織発足に向けた準備作業が進められる。

連合は、今後、年金一元化を巡る制度改革の国会論議等を含め、労使代表が制度運営に参画する年金ガバナンスの確立などの主張が反映されるよう、引き続き強く求めていく。

2. 年金「空洞化」、非正規雇用の増大など年金制度の課題

年金制度の最大の課題は、国民年金の第1号被保険者の約4割を占める保険料の未納・免除・未加入者（約870万人）、保険料納付率66.3%（06年度分）などの「空洞化」問題である。政府・与党は、2004年の年金制度改革において、「100年安心年金」を標榜し、2007年度までに国民年金の保険料納付率を80%まで引き上げ、年金給付水準の「現

役年収の50%維持」を公約してきた。しかし、年金記録問題もあり、現状では、この納付率80%達成は、絶望的であり、「給付水準50%維持」も困難とならざるを得なくなる。

さらに、今やパートなど非正規労働者が全労働者の1/3まで増大するなか、これら非正規労働者や個人事業所等の厚生年金の未適用問題も大きな課題となっている。

現在の国民年金（第1号被保険者）は、加入者2,200万人のうち、本来の対象者である自営業者は、僅か3割に過ぎず、約6割近くは雇用労働者で占められている。しかも、民間給与の9年間連続低下や低所得の非正規労働者の増大により、未納者・免除者の増加と保険料納付率の低下を招いている（図-1、図-2参照）。

3. 連合の年金制度改革に向けた基本的考え方

（年金改革に当たっての基本的なスタンス）

連合は、国民年金の「空洞化」と低年金解消のために、基礎年金の税方式化、パート労働者等の厚生

年金への完全適用、全国民対象の年金一元化を展望した被用者年金制度一元化などを提言している。公的年金の体系としては、1階の基礎年金を全額税で賄い、2階は社会保険方式による所得比例年金とする「2階建て年金」を目指している。

(基礎年金の税方式化と財源対策)

連合は、従来から、国民年金の「空洞化」を解消し、「皆年金制度」の再構築と年金財政の安定化をはかるため、基礎年金を全額税方式に転換することを提案してきた。給付水準は、高齢者等の生活費の基礎的部分をまかなう水準（月額7万円程度）とし、一定以上の所得者に対しては所得に応じて給付額を減減する方式を検討している。

基礎年金の財源は、1/2までは一般財源とし、1/3を「年金目的間接税」（2025年の必要財源は消費税率換算で3%程度）、残りの1/6を「新たな社会保障税」（現行の事業主負担相当分）とする考え方である。なお、基礎年金の税方式により、厚生年金等から基礎年金への拠出金（国民年金相当分）がなくなるため、2025年の2階部分の保険料率は年収の15%程度で、マクロ経済スライドによる給付削減をしなくとも、十分に現行給付水準を維持することができると試算している。

(パート労働者など全ての非正規労働者への厚生年金適用)

現在の社会保険制度は、基本的には正規かつ長期雇用を前提とした制度であるため、パート労働や派遣労働、短期・日々雇い労働など多様な雇用形態に全く対応していない。結果的に、〈図-1〉のように、雇用労働者でありながら厚生年金加入ではなく国民年金(第1号)対象となっている。しかも低賃金故に、自主納付で定額制かつ全額自己負担(07年度月14,100円)である国民年金保険料の未納者や免除者が多くなっている。まさに、過酷な状況に置かれている非正規労働者は、現行の社会保険制度から「排除」されていると言わざるを得ない。

そのため、連合は、パート・派遣労働者や個人事業所等の労働者の均等待遇と格差是正、社会保険の「空洞化」解消の観点から、すべての雇用労働者に社会保険を原則適用することを強く求めている。原則適用にあたっては、社会保険料の事業主負担を支払総賃金額の一定率（アメリカのペイロール・タックス等を参考）とすることや、新たな適用形態（地域・業種ごとの適用、社会保険事務組合など）の制度化が必要である。

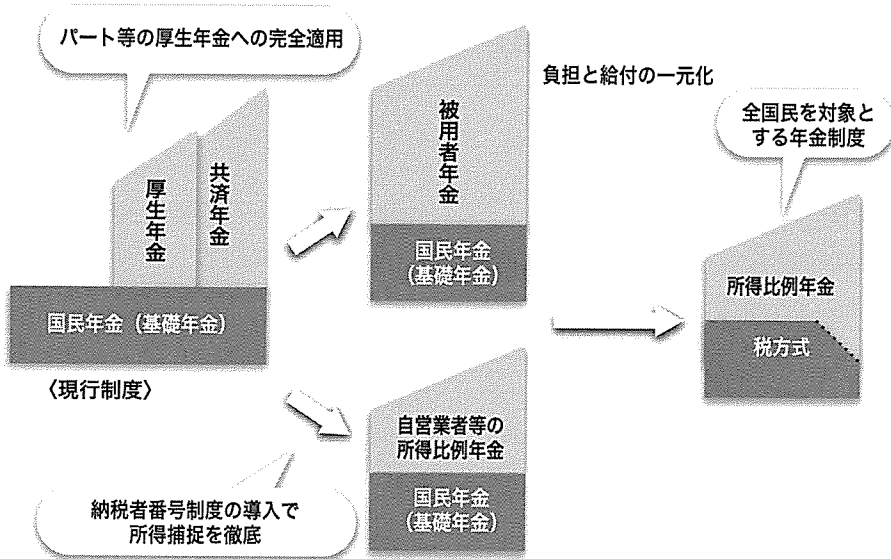
なお、当面は、厚生年金など社会保険の適用基準を労働時間要件「3/4」から「1/2(週20時間)以上」、ないし「年収65万円以上」（給与所得控除の最低保障額）とすべきである。

しかし、臨時国会で継続扱いとなっている「被用者年金一元化法案」に盛り込まれたパート労働者の厚生年金への適用拡大の基準は、「週20時間以上」「月収98,000円以上」「企業規模301人以上」などの4要件をすべて満たす場合と厳しく限定されている。これでは、1,000万人を越す雇用労働者が国民年金第1号被保険者である現状で、たった10万～20万人程度の拡大にしかならない。

(年金制度一元化のプロセス)

連合の年金制度一元化の考え方は、自営業者等を含めた全国民対象の所得比例年金（2階部分）の一元化を展望して、まずは、パート労働者を含む全雇用労働者の厚生年金への完全適用を前提とした被用者年金一元化を実現する。併せて、自営業者等のための所得比例年金制度（国民年金基金の活用等）を創設し、納税者番号制度の導入等による所得捕捉の徹底、雇用労働者と自営業者等の保険料賦課ベースの調整等を通じ、最終的に全国民対象の所得比例年金の一元化をはかるべきと考えている。その年金一元化のプロセスは、以下の〈図-3〉のイメージである。

〈図-3〉連合の考える年金一元化のプロセス



（政府の被用者年金一元化法案と新共済3階部分の問題点）

現在、継続扱いとなっている政府の「被用者年金一元化法案」は、3共済年金の2階部分を厚生年金に統合し、各共済年金の保険料は厚生年金保険料の上限18.3%に統一する。共済年金の公的年金としての3階部分（職域年金）は廃止し、別途、共済独自の新年金制度（民間の企業年金相当）を創設するという内容である。

しかし、政府の一元化法案は、厚生年金と共済年金の一元化にとどまっており、自営業者を含めた全国

民対象の所得比例年金の一元化について、何ら示されていない。また、厚生年金の制度運営には、民間の労使代表が直接参画する仕組みもない等、大きな問題がある。なお、共済年金の新3階部分は、民間の企業年金に相当するものとして、別途の法律で定めることになっているが、民間の企業年金の多くは退職一時金を年金化（分割払い化）したものである。もし、公務員の退職金制度とは全く別制度（別財源）として、新3階を制度設計するとすれば、現行の官民格差をそのまま温存することになりかねない。■

使用者団体の年金政策も知りたいと考え、日本経団連にも原稿を依頼したが、2009年改正に向けての政策がまだ未定であるという理由から、執筆していただけなかった。—編集部