

## 年金制度、貧困・格差、低所得者対策についての意見

日本労働組合総連合会  
会長 古賀伸明

不安定雇用と低賃金に置かれている非正規労働者の増大等により、制度化されて半世紀になる「国民皆年金・皆保険制度」の綻びが大きくなっている。また、近年顕著な貧困・格差拡大は、雇用・社会保険・公的扶助・住宅などの社会的セーフティネットが機能不全に陥っているためである。これらの課題を解決するため、連合「社会保障ビジョン」で示している内容を踏まえ、以下の意見を述べたい。

### 1. 安心・信頼の年金制度の確立に向けて

#### (1) 年金制度改革の将来展望（最終の姿）に基づく、段階的・着実な改革の実施

- 年金制度は、老後の生活保障の柱であり、「世代間の支え合い」を基本とした制度である。しかし、非正規労働者や貧困層の増大による「保険料滞納者」、「3号問題」などの問題に、現行の年金制度が十分に対応していない。そのため、長期間の経過措置を要する年金制度改革は、改革の将来展望（最終の姿）と、現在の課題を解決して、改革を着実に実現していく具体的なプロセスを国民に明確に示す必要がある。
- 年金制度改革の将来展望（最終の姿）としては、すべての人が加入する「所得比例年金」（社会保険方式）を基本に、一定の所得以下の人に対する「最低保障年金」（税財源）の創設を、基本とすべきである。
- 2025年までを展望した場合、支給開始年齢は65歳支給を堅持し、標準的な年金水準は所得代替率50%以上を維持することを前提に、以下の改革を段階的に進める。

#### (2) 「第1段階」における制度改革

##### ①すべての雇用労働者の厚生年金への適用

- 不安定・低賃金に置かれている非正規労働者の多くが、被用者年金から「排除」され、国民年金（第1号被保険者）のみに加入せざるを得ず、月額1万5千円を超える保険料負担が困難となっている。その結果、国民年金の保険料納付率は、2010年は6割を切っており、20歳～30歳代では5割以下の納付率である。都道府県別では、沖縄県の保険料全額免除者が加入者の4割（44.7%）を超え、納付率は4割（36.2%）を切っている（実質納付率は2割程度）。社会保険方式を前提とした「国民皆年金制度」が危機に瀕していると言わざるを得ない状況にある。
- そのため、非正規労働者を含めすべての雇用労働者を被用者年金（厚生年金、共済

年金)に加入させる必要がある。適用拡大にあたっては、現在の労働時間用件の緩和(通常労働時間の2/3以上を当面1/2に引き下げ、順次引き下げる)、事業主負担のあり方の見直し(現在の労働保険方式やアメリカの「ペイロール・タックス」等を参考に)を行う必要がある。なお、適用拡大にあたっては、パート労働者等が多い企業や中小企業等への十分な配慮・支援措置も必要である。

## ②「第3号被保険者」問題と育児期間中の支援拡充

- 配偶者の雇用形態に規定される「第3号被保険者制度」の見直しは、「基礎年金の全額税方式化」、「全国民を対象とした所得比例年金と最低保障年金の創設」などの抜本改革の中で解消すべきである。それまでの間は、パート労働者など短時間労働者への厚生年金の適用拡大を通じて、第3号被保険者を縮小していくことが現実的な対応である。
- 将来の年金の支え手として、年金制度による少子化対策・子育て支援の観点から、これまで、育児休業中の保険料免除、育児期間中の短時間勤務の年金給付への反映を実施している。さらに支援充実のため、産前・産後の休業期間中の保険料免除も検討すべき。

## ③高齢者雇用の促進と雇用と年金支給との接続

- 雇用(退職)と年金給付との接続は基本である。2025年度には、老齢厚生年金の男性の支給開始年齢が65歳(女性は5年後)になる。そのため、年金支給時期までの雇用保障をはかる必要がある。
- また、60歳代の雇用促進をはかるためには、就労インセンティブがより発揮できる方向で、現在の在職老齢年金を見直す必要がある。その際には、年金と就労による賃金だけでなく、他の収入を含めた総収入を基準とした「減額調整」制度に改め、より公平性を高める必要がある。

## ④雇用労働者の「給付と負担の公平性」を確保する被用者年金の一元化

- 被用者年金における2階部分と1階部分(基礎年金拠出金)の保険料負担と給付の公正性を確保するため、厚生年金と共済年金を早急に一元化する。なお、共済年金の3階部分(職域部分)は、公務員の職域年金として「労使協議」に基づいて別途検討する必要がある。

## ⑤基礎年金の税方式化と「所得に応じた減額調整制度」の導入

- 「第3号問題」、低年金・無年金者の解消に向け、基礎年金を全額税で賄う「税方式」に転換する。なお、保険料負担の公正性の観点から、過去の保険料納付実績を反映して、未納期間に応じて減額する。
- 一定の所得以上(年金と他の収入の合計)の年金受給者は、所得税として国庫に払い戻す「減額調整制度」(カナダの「クローバック」方式を参考)を導入する。
- 財源は、「社会保障目的税」(消費税)を創設して、充当する。

### ⑥最低保障機能の強化と「マクロ経済スライド」適用のあり方

- 貧困・格差是正のためには、低年金・無年金者対策として、①受給資格期間の短縮（現行 25 年から 10 年程度に）、②最低保障機能の強化のため所得に応じて基礎年金に一定額の加算を行う、措置が必要である。
- なお、基礎年金を「税方式化」しても、過去の保険料納付実績を反映する場合は、制度切り替え時から一定期間、低年金・無年金は解消できない。そのため、経過的に基礎年金に一定額を加算する等で最低保障機能を持たせることが必要になる。
- 基礎年金制度に最低保障機能を持たせるためには、「マクロ経済スライド」を適用すべきでない。また、デフレ経済下でのマクロ経済スライドについても、制度創設の趣旨からして、実施すべきでない。まずは、デフレ経済脱却をはかることが政府の責任である。

### ⑦基礎年金国庫負担 2 分の 1 の財源確保

- 2011 年度の基礎年金国庫負担 2 分の 1 に必要な財源 2.5 兆円が、震災復刻のための今年度の第一次補正予算の財源に流用されている。このような便宜的な財源対策は、結果的に労使の保険料による年金積立金を取り崩すことになり、年金制度への信頼も損なうため、「断じて行うべきでない」と当初から強く主張してきたところである。
- 基礎年金国庫負担の安定的財源については、税制抜本改革を通じて確保することが当然必要である。しかし、今年度の財源 2.5 兆円分は、本格的な震災復興の第 2 次補正予算編成時に、「復興国債」等で手当し、年金財政に速やかに繰り戻すべきである。

## (3) 「第 2 段階」における制度改革

### ①全国民対象の所得比例年金と「最低保障年金」の創設

- 全国民を対象とした所得比例年金の創設については、まずは、社会保障と税の共通番号の導入を前提に、自営業者等を対象にした所得比例年金を創設し（現在の国民年金基金の活用等）、段階的に保険料率を被用者の所得比例年金の水準（15%程度）に引き上げ、最終的に一元化をはかる。
- 所得比例年金の一元化に合わせて、一定所得以下の層に対し、税財源による真の「最低保障年金」を創設する。

## 2. 貧困・格差の是正、低所得者対策について

### (1) 就労支援を軸とした重層的セーフティネットの確立

- 国際的に見て、相対的貧困率（とりわけ 1 人親世帯）が高い現状は、不安定・低賃金に置かれている非正規労働者の増大が主要な要因である。その結果、雇用保険や健保・厚生年金などの被用者保険から「排除」され、国民年金、国民健康保険の保険料滞納者・無保険者の増大を招いている。
- 病気・けが・障がい等による長期失業で、貧困に陥り、生活保護水準の所得で生活する層も増大している。そのため、非正規労働者の処遇改善や正規労働者への移行支

援など積極的雇用労働政策と連携した社会保険・労働保険の機能強化（第1ネット）、求職者支援制度や低所得層への居住支援・住宅手当等（第2ネット）、最後のネットとしての生活保護制度（生活支援から就労・自立支援の総合的サポート）による重層的かつトランポリン型のセーフティネットの確立が必要である。

- とくに、母子世帯の貧困是正に向け、職業訓練や資格取得などの就労・自立支援、子育て支援サービスの充実が必要である。そのため、「1人親世帯」の貧困率を何年で半減するなどの具体的な数値目標を設定すべきである。
- 障がい者雇用については、「福祉的就労」から「一般就労」への移行をはかる過程で「社会的雇用」を実施し、賃金補助や介助スタッフ支援、製品等の優先取引などの社会的支援を制度化する必要がある。
- これらの貧困対策を推進するためには、「就労・生活・住宅」などワンストップ型の総合的相談窓口と、個々人に「寄り添う」伴走型（パーソナル・サポート）のきめ細かな支援が必要であり、そのための人材確保・育成が不可欠である。

## **(2) 雇用保険制度と求職者支援制度の充実・安定運営**

- 雇用のセーフティネットの機能強化に要する経費は、社会と国民生活を安定させ、経済成長、社会保障、国会財政の支え手・担い手を増大させる社会的「投資」でもある。しかし、わが国の雇用施策に対する政府支出は、EU諸国に比べて、極めて少ないため、より充実することが求められている。
- その認識に立ち、雇用保険制度と求職者支援制度の安定運営を確保するため、速やかに雇用保険の国庫負担の本則復帰、及び求職者支援制度の全額国庫負担を実現するとともに、雇用・労働政策全般に対する政府支出を増大させる必要がある。
- 今回の東日本大震災により、正規・非正規、障がい者を問わず、失業・雇用問題が極めて重要な課題である。そのため、雇用保険制度の失業給付、求職者支援制度による職業訓練と「訓練受講給付金」（生活支援）による被災者支援を行い、復興・再生に繋げていく必要がある。

## **(3) 低所得者対策について**

- 生活保護に至る前に、雇用・社会保険・住宅などの重層的な社会的セーフティネット、および税制（給付つき税額控除の創設等）を通じて、低所得層の生活の安定をはかる。
- 「共通番号制度」導入をはかり、社会保障各制度の保険料や自己負担等の減免措置を一層拡大し、低所得層の負担軽減をはかる。
- とくに、住宅は生活・就労の基盤であるため、低所得者対策の柱として、社会保障の観点から「住宅セーフティネット」を確立すべきである。そのため、生活保護制度の「住宅扶助」を社会手当化し、低所得層への「家賃補助」や現物サービスによる「住宅支援制度」の創設が必要である。

以 上