

# 最低保障年金制度実現への提言

(第3次提言の概要)

全日本年金者組合

2021年8月

## ① はじめに

全日本年金者組合は1989年の結成以来30年余、最低保障年金制度の創設を要求し活動してきました。2005年12月に「最低保障年金制度・第2次提言」を公表して15年余が経過しました。

第2次提言以降、生活保護利用世帯に占める高齢者世帯の割合は10%も増加。消費税も8%・10%と二度も引き上げられ、年金受給額は厚生年金で13.7%も減額されて、高齢者と年金者の生活はますます苦しくなっています。

この事態を踏まえ、「第2次提言」をさらに前進させるために、2017年2月に「第4次政策委員会」を発足させ、2019年4月に「第3次提言(案)」の答申を受けました。1年余の組合内の討議を踏まえて「最低保障年金制度第3次提言」(案)としてまとめ、2021年6月の第25回定期大会で決定しました。皆様の英知を結集してより良い年金制度をつくり上げましょう。

## ② いま最低保障年金が必要です

最低保障年金制度は、高齢者の低年金を底上げし、無年金者をなくし、女性の低年金を改善するものです。そして、現役世代にも安心して暮らせる年金制度を引き継ぐものです。国民・高齢者の切実な要求です。

### 1. 高齢者の貧困が広がっています

高齢者世帯の25%~29%が、「家計にゆとりがなく心配」との生活状況にあります。高齢者世帯の57.2%は年金だけで生活しています。生活保護世帯の52.2%が高齢者世帯なのです。

#### <年金受給者の平均年金月額>

◇納付期間25年以上の老齢厚生年金は、146,162円(基礎年金含む)であり男性164,770円に対し女性103,159円です。6万円を超える格差があります。

◇納付期間25年未満の老齢厚生年金は、61,509円(基礎年金含む)であり、男性70,875円、女性57,385円です。

◇国民年金だけの人の老齢年金(納付期間:25年以上)は、男性54,014円、女性50,015円です。また、国民年金だけの人の老齢年金(納付期間:25年未満)は、男性19,107円、女性18,969円です。

注 上記の男女別の金額は、受給権者の金額です。

## <働かざるを得ない高齢者が増えている>

日本の高齢者の就業率のこの10年間の伸び率は、主要国の中で最も多くなっています。年金減額の結果「働かざるを得ない高齢者の増加」といえます。さらに重大なことは、高齢就業者の77.3%が非正規の従業員であり、そのうちパート・アルバイトの割合が52.7%と最も高く、低賃金の労働を余儀なくされています。

## 2. 全国の無年金者 96 万人

2016年の全国の無年金者は96万人おり、65歳以上人口の3%を占めます。沖縄は6%と、全国の2倍の多さでした。2017年8月に受給資格期間が25年から10年に短縮されたことにより生まれた新受給者は、月額5万円未満の低年金者がほとんどです。

## 3. 空洞化する公的年金

### ●男女の賃金格差＝年金格差広がる

厚生年金の標準報酬月額平均は男性が35万7千円、女性が24万7千円と男女11万円の賃金格差があり、将来の年金に格差を生み出しています。

### ●国民年金保険料を納付できない人が増えています

第1号被保険者は1,453万人。保険料免除・猶予総数は583万人。第1号被保険者総数の40.6%と未納者数の125万人を合わせた708万人(48.7%)が定額の保険料を納付できない状況です。これは、無年金者・低額年金者がさらに増えることを示しています。

## 4. あまりにも低い女性の年金

老齢年金受給権者(基礎年金含む)の年金月額の内訳をみると、年金月額が10万円未満の受給権者の人は、男性が7.1%、女性が16.1%。女性の年金の低さは男性の2.3倍になっています。

国民年金しかない受給者の平均月額は50,764円。生活保護基準以下です。

納付期間が25年未満の国民年金だけの受給権者で月額4万円未満の人は、男性が16.9%。女性は79.0%です。

高齢者の相対的貧困率\*1は、高齢になるほど拡大しています。70～74歳で男性が17.3%。女性が26.6%。女性の貧困率は高く、男性との差は大きく広がっています。

## 5. 安倍政権以降の年金減額、若い世代も直撃していく

安倍政権の7年8か月で年金は実質6.4%も減額されました。菅政権は、2021年度の年金を新改定ルールにもとづき0.1%減額し、マクロ経済スライドで削減できなかった分(マイナス0.1%)は2022年度以降にキャリーオーバー(持ち越し)されました。

また、政府の2019年財政検証が明らかにしたのは、年金減額が若い世代の年金をも直撃することです。30年後には基礎年金が40%も減らされます。

## 6. 「死ぬまで働け社会」を許すな

政府は、2020年の年金改正法で、2022年4月から年金の受給開始年齢の幅を現在の「60歳～70歳」から「60歳～75歳」に延長しました。75歳まで繰り下げれば84%増額されると宣伝。しかし、健康寿命は男性が72.14歳、女性が74.79歳。平均寿命は男性が81.25歳、女性は87.32歳。繰り下げをして多くの年金をもらおうと、働き続け、やっと受給できると思ったら病気がちになる可能性が高くなります。年金を減額せず原則65歳から安心して暮らせる年金制度が必要です。

## ③ 連続する年金改悪は憲法違反です

### 1. マクロ経済スライドとは何か—キャリアオーバーへの改悪

#### 1) マクロ経済スライドとは

マクロ経済スライドとは、04年に導入された「年金水準を自動的に切り下げる仕組み」です。このことを明確にしましょう。調整率（削減率）は、保険料を納める人（現役労働者）の減少率（04年当時は-0.6%）と平均余命の伸び率（-0.3%）をもとに算出されます。04年当時は合計して-0.9%とされました。近年高齢者の就業が多くなった等の要因で-0.6%が実際には+0.2%から-0.2%程度になっています。

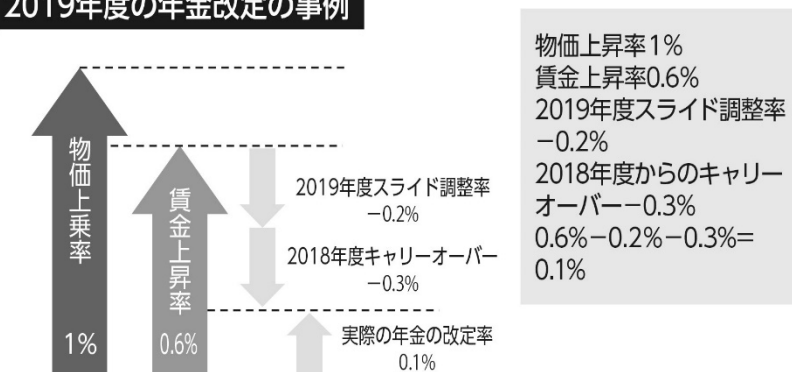
さらに、物価の下落が大きくマクロ経済スライドを適用できない場合翌年度以降に繰り越す（キャリアオーバー）制度に改悪されました。

#### 2) マクロ経済スライド適用の具体例（2019年度）

2018年の物価上昇率は1%。賃金上昇率は0.6%。単純な物価スライドなら年金額は1%増額するはずですが、いまの仕組みは上昇率の低い方に合わせる。すると賃金上昇率の0.6%。この2019年度のマクロ経済スライド調整率は-0.2%。0.6%からまず0.2%を引く、そして昨2018年度はマクロ経済スライドが適用されず、2019年度に持ち越された（キャリアオーバー）分が-0.3%で、これも引く。残りは0.1%。これだけしか年金は上がらない。

すると物価上昇率は1%なので0.9%は実質的に減額となりました。

### 2019年度の年金改定の事例

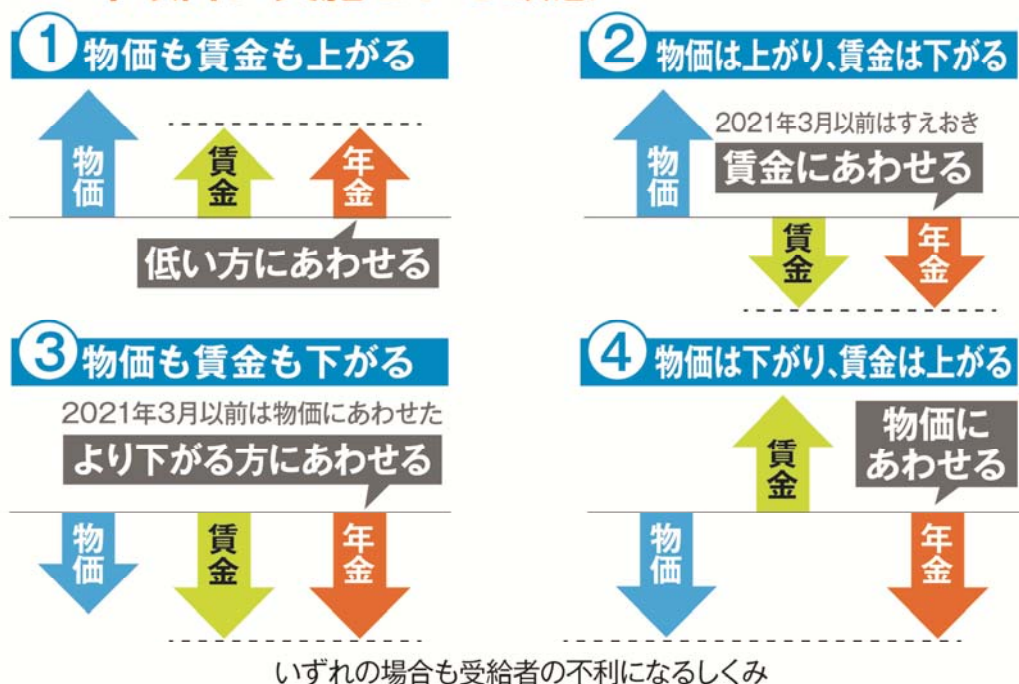


マクロ経済スライド調整率は2018年度は-0.3%、2019年度は-0.2%

## 2. 2021年4月以降、さらに減額される！～年金改定ルールの変更

年金改定は、現行を含め次の4つのパターンになります。①物価も賃金も上がる場合、上げ幅が低いほうに合わせ改定 ②物価は上がり賃金は下がる場合、下がった賃金に合わせ改定 ③物価も賃金も下がる場合、より下がる方に合わせ改定 ④物価は下がり賃金は上がる場合、下がった物価に合わせ改定する。要するに物価や賃金がどうなってもとにかく年金は実質減額するしくみです。

### 2021年以降に実施される改悪



## 3. マクロ経済スライド廃止の財源（7兆円）はつくれる

### 1) 高額所得者優遇の保険料を見直し、年金財政の収入を増やす

現在、年収 1000 万円程度となっている厚生年金保険料の上限額を、健康保険と同じ、年収約 2000 万円（月収 139 万円＋賞与）程度まで引き上げれば 1.6 兆円程度の保険料収入が増えます。給付増分差し引いても 1 兆円規模の財源を確保できます。

### 2) 巨額の年金積立金を年金給付に活用する

年金積立金は、厚生年金、国民年金、共済年金をあわせて 190 兆円。日本の年金給付総額は約 55 兆円強であり給付費の約 4 年分。ヨーロッパ諸国の年金積立金は、ドイツが給付費の 1.6 カ月分、イギリスが給付費の 2 カ月分、フランスが給付費の 1 カ月分未満などで、日本の“ためこみ”は異常な多さです。積立金を計画的に取り崩し、計画的に給付に活用すべきです。

### 3) 賃上げと正社員化を進めて、保険料収入と加入者を増やす

年金の被保険者になる現役労働者の賃上げと、非正規雇用の正社員化で、保険料収入と加入者を増やし、年金財政を安定化させます。

## 4. 社会保障費の国際比較

日本の社会保障財源は、構成比でみた場合、先進諸外国と比べて、公費負担、事業主負担があまりにも少なすぎます。公費負担（消費税・その他の税）でいえば、スウェーデンが50.9%、イギリスが50.6%に対し、日本は38.0%。事業主負担は、フランスが41.2%、スウェーデンが38.0%に対し、日本は25.8%。一方、被保険者本人負担は、スウェーデンが9.1%、イギリスが10.1%、日本は28.9%と極端に高くなっています。

# ④ 最低保障年金制度の創設を

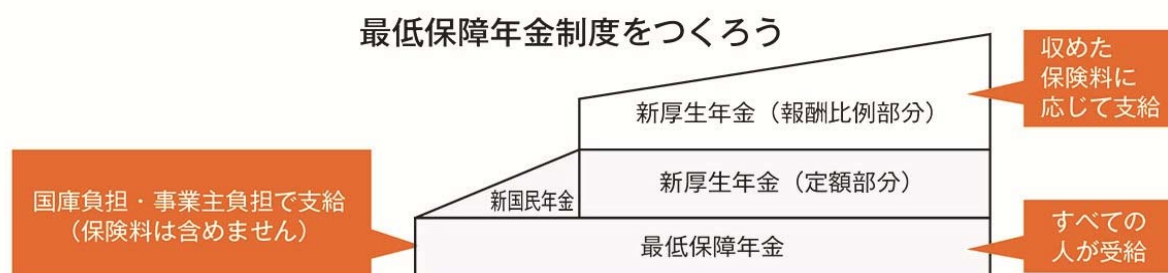
## 1. 最低保障年金制度は世界の流れです

最低保障年金制度は、世界の流れになっています。国によって名称は違いますが、無拠出、全額国庫負担の基準でみると、カナダ、オーストラリア、クウェート、ニュージーランド、タイ、デンマーク、フランス、アイルランド、ノルウェー、ポーランド、ロシア、スペイン、スウェーデン、アルゼンチン、南アフリカ共和国などで実施されています。

また、無拠出の税による高齢期の所得保障\*2としては、韓国、マレーシア、ベルギー、イタリア、イギリス、アメリカなどで行われています。他にも公的扶助として高齢期を支えている国は多くあります。

## 2. 最低保障年金制度の内容

最低保障年金制度は、最低保障年金が土台で、これが1階です。



### 1) 最低保障年金を受給する3つの支給要件

①すべての日本国在住者が対象 ②20歳を過ぎてから日本に10年以上住んでいる ③65歳から支給

### 2) 支給額 ひとり月額8万円を支給

- ①財源は消費税に頼らず、国庫負担と事業主負担で賄う。国民の負担はありません。
- ②現在の基礎年金の国庫負担分と企業(事業主)負担分は最低保障年金の財源に充てます。
- ③最低保障年金制度の発足前に収めた国民年金保険料は、2階部分の新国民年金として

支給します。厚生年金保険料は、2階と3階の新厚生年金として支給します。

### 3) 「8万円」の根拠

「8万円」は、「高齢者の最低生計費」を基準に「全国消費実態調査」、生活保護基準、最低賃金水準などを参考にしました。高齢者の安定した生活は最低保障年金と2階・3階部分を加えて保障されます。

## 3. 第3次提言の公的年金の種類と3つの給付

制度は、最低保障年金、新国民年金、新厚生年金の3つの種類になり、年金給付は、老齢給付、障害給付、遺族給付の3つです。

## 4. 新国民年金・新厚生年金の加入者と保険料

- 1) 新国民年金と新厚生年金は、最低保障年金が1階部分とすると、2階・3階部分になります。
- 2) 新国民年金の加入者（被保険者）は20歳以上65歳未満の人です。65歳未満にしたのは現行の年金支給開始年齢が65歳であること、平均寿命、健康寿命が伸びたためです。そして、国籍要件はありません。厚生年金加入中は国民年金に二重加入しません。保険料は非課税世帯は免除します。免除期間は納付期間と比べ年金は半分になりますが、最低保障年金と合わせれば生活扶助額を上回ります。保険料は現在のような定額制ではなく「応能負担」で設定し、保険料率は、現行厚生年金の料率の半分程度（9.15%）とします。
- 3) 新厚生年金は、法人または個人事業主に使用される人はすべて加入します。保険料率は現行と同じ（18.3%）にします。ただし、65万円以上の標準報酬月額の人には健康保険の上限139万円に引き上げます。保険料は、事業主7割、被保険者3割の負担割合。小規模事業所は事業主5割、被保険者3割、国2割の負担割合にします。

## 5. 第3次提言は、第2次提言を発展させました

- 1) 2次提言になかった障害年金、遺族年金まで踏み込み明らかにしました。
  - ①現在の障害基礎年金の障害等級の「1級・2級のみ」を、新たに「3級」を加えました。
  - ②現在の遺族基礎年金の受給対象者は「母子・父子世帯」ですが、「親の死亡により子に支給」に限ります。
  - ③現在の遺族厚生年金の受給対象者は「配偶者、子、父母、孫、祖父母」ですが、「配偶者と子・孫（父母がいない場合）」に限ります。
- 2) 国民年金の加入期間を現在の「20歳以上60歳未満」を「20歳以上65歳未満」とします。
- 3) 年金受給開始年齢を60歳から65歳にした理由は以下の通りです。
  - ①現行制度が65歳支給であること。

- ②日本の雇用制度が60歳定年制から、再雇用・再任用制度を導入し実質65歳までの雇用制度を採用している省庁・企業が圧倒的多数となっていること。
  - ③日本の健康寿命（男性72.14歳、女性74.79歳）、平均寿命（男性81.25歳、女性87.32歳）が伸びていること。
  - ④国際基準が65歳超となっていること。  
社会保障の最低基準に関する条約（ILO第102号）で「老齢給付年齢を65歳より高い年齢とする」となっていること。
  - ⑤現業・変形労働時間制・重激な業務については、雇用との接続で60歳支給も検討する。
- 4) 厚生年金の定額部分の上限は、現在の「480月上限」を「540月上限」とし、国民年金に合わせます。  
現行制度の格差の是正を図る。老齢厚生年金の平均標準報酬額に上限・下限を設定する。
- 5) 年金の支払いは、毎月支給にします。
- 6) 物価スライドは、物価が下落の時は上昇するまで据え置きます。

## 6. 最低保障年金 自営業者や低額年金者の場合

### 新国民年金

最低保障年金は、毎月8万円支給します。保険料負担はなく全額国庫・事業主負担です。支給要件を満たせば誰でも満額支給されます。新老齢国民年金は、保険料を納付した期間に応じて年金が支給されます。

## 7. 最低保障年金 無年金者の場合

65歳以上でどんな年金も受けていない人は、要件を満たせば老齢保障年金（月額8万円）を支給します。

国民年金保険料、厚生年金保険料を納めた期間がある場合は、その期間分、新国民年金または新厚生年金として支給します。

また、65歳未満で障害等級3級以上なのに障害年金を受けていない人は、障害保障年金を支給します。2級を基準（月額8万円）として、1級は1.25倍、3級は0.75倍になります。

## 8. 最低保障年金 新厚生年金（共済年金）の場合

1階が最低保障年金になります。そして、2階と3階が新老齢厚生年金。この新厚生年金は2階の定額部分と3階の報酬比例部分があり、平均標準報酬月額と被保険者期間に応じて支給されます。

## 9. 最低保障年金 新障害年金の場合

1階部分として障害保障年金を支給します。障害等級2級が基準額で月額8万円、1級

は 125%、3 級は 75%。障害厚生年金は、2 階を定額部分、3 階を報酬比例部分で構成されます。定額部分は「基礎年金額の 1/2 を控除した額」。基礎年金額の 1 / 2 は最低保障年金の財源になります。これに配偶者加給年金額が加算されます。

新障害厚生年金も 2 級を基準に 1 級は 125%、3 級は 2 級と同額です。

## 10. 最低保障年金 新遺族年金の場合

遺族保障年金（月額 8 万円）に父子・母子の加算に加えて子の加算がつきます。死亡者の国民年金・厚生年金の加入・納付状況に応じて納付分にもとづき新遺族厚生年金・新遺族国民年金を支給します。妻が 40 歳になったときに 65 歳になるまで中高齢の寡婦加算がつき、妻が 65 歳になったときに遺族厚生年金に加えて、妻本人の老齢基礎年金に経過的寡婦加算がつきます。経過的寡婦加算額は生年月日によって異なります。妻死亡者に国民年金の加入・納付期間がある場合は、基礎年金の満額の単価の 1/2 に 3/4 を乗じた額を新遺族国民年金として支給します。

## 11. 最低保障年金の財源をどうつくるか～新たに 20 兆円が必要

### (1) 大きな枠組み

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| 1) 必要とされる財源                 | 約 37.1 兆円 |
| ①老齢保障分（65 歳以上 3,514 万人）     | 34.0 兆円   |
| ②障害・遺族保障分（65 歳以上除く）         | 3.1 兆円    |
| 2) 現行制度で支出されている分            | 約 17 兆円   |
| ①現行の国庫負担額（基礎年金）             | 約 12.4 兆円 |
| ②事業主負担額（厚生年金）               | 約 4.6 兆円  |
| 3) 新たに捻出する額                 | 約 20.1 兆円 |
| 約 37.1 兆円－約 17 兆円＝約 20.1 兆円 |           |

### (2) 新たに捻出する財政確保の方向

#### <考え方の基本>

- ①現行財政の大企業・富裕層優遇の税制をあらため、「応能負担」の原則を徹底する。
- ②所得再配分機能\*3 を強化し、現行財政の無駄を削減する。

### (3) 具体的財源～財源はある、税の使い方を国民本位に

#### 1) 現行財政の大企業優遇の税制をあらため、「応能負担」の原則を徹底する。

- |                                 |   |        |
|---------------------------------|---|--------|
| ①研究開発減税の廃止                      | } | 4 兆円   |
| ②受取配当益金不算入制度の廃止                 |   |        |
| ③外国子会社配当益金不算入制度の廃止              |   |        |
| ④連結納税制度の廃止                      |   |        |
| ⑤タックスヘイブン税制への対策                 |   |        |
| ⑥株式配当の総合課税、富裕層への証券課税の強化         |   | 1.2 兆円 |
| ⑦法人税率の引き下げをやめ、所得税・住民税の最高税率を元に戻す |   |        |



|                                |         |
|--------------------------------|---------|
|                                | 4.4 兆円  |
| ⑧富裕税の創設・相続税率を元に戻す              | 1.1 兆円  |
| ⑨被用者保険の上限を引き上げ、事業主負担分は、上限を撤廃する | 2.2 兆円  |
| ⑩為替取引税の創設・環境税の強化               | 1.6 兆円  |
| 2) 歳出の無駄にメスを入れ、削減する            | 3 兆円    |
| ①大軍拡に歯止めをかけ、軍事費を削減する           |         |
| ②大型開発中心の公共事業を生活密着型公共事業へ転換する    |         |
| ③原発推進予算を削って、再生可能エネルギーへの転換      |         |
| 見込み額小計                         | 17.5 兆円 |
| 3) 「税制改革」をすすめ、所得税の増収をはかる       | 6 兆円    |
| 将来分を含めた見込み額                    | 23.5 兆円 |

## ⑤ たたかいの展望～国民的運動へ一緒に

### 1. 裁判運動

2013年10月から開始された「2.5%の年金削減」に対して、12万6千人が行政不服審査請求に立ち上がりました。日本の社会保障運動のなかでも最大規模の不服審査請求運動です。請求の却下に対し再審査請求を経て、2015年5月に全国でいっせいに提訴、44都道府県、39地裁でたたかい、原告は5,297人にのぼりました。

この裁判に300人の弁護団が加わり、多くの大学教授や研究者、労働組合の役員とともに原告本人が法廷に立ち、減額の不当性・違法性を訴えてきました。この運動は広範な高齢者、年金受給者の心をとらえ、日本社会保障史上歴史的なたたかいとして前進し、最低保障年金をつくる必要性も明らかにしています。

### 2. 年金減額は国連「社会権規約」違反

国際法学者の申恵丰(シン・ヘボン)青山学院大学教授は、2020年8月長野地裁・9月鳥取地裁で「年金減額は国連の社会権規約違反」と証言。年金減額が日本も批准している国際人権規約に違反しているとも明らかにしました。

### 3. 国連社会権規約委員会等が日本政府に勧告

国連社会権規約委員会\*4は、2001年に日本に対して、「最低年金を公的年金制度に導入すること」を勧告、2013年には再度の勧告を行っています。

さらに、国連女性差別撤廃委員会\*5は、2016年に「年金制度を女性たちの最低生活水準を保障するものに改革するよう」要請しています。加えて、ILO102号条約(社会保障・最低基準条約)は厚生年金受給者の年金は、「30年拠出した場合、従前所得の40%以上と

すること」とし、国民年金受給者の年金は「20年居住又は30年拠出した場合、『普通成年男子労働者』の賃金の40%以上とすること」としています。日本はこれに及ばない水準にあります。

## 4. 政治を変える時代を

### <市民と野党の共闘で連合政権をつくろう>

2020年9月、市民連合が総選挙に向け立憲野党に15項目にわたる「政策要望書」を提出しました。その中には「財政と社会保障制度の再分配機能を強化」とあります。自公政権に代わる国民のための政府ができれば、最低保障年金制度創設へと大きく踏み出すことができます。

## 5. 大きな年金者組合をつくろう

要求運動を大きく広げ、全市町村に支部をつくり、まちづくり運動を大きく広げ——20万人の組織をつくろう！

高齢者の誇りと尊厳を取り戻そう！

### 【用語解説】

#### \*1 相対的貧困率

全人口に占める貧困者の比率で貧富の格差を見る指標。OECDの調査によると先進国35か国の中で、日本の相対的貧困率は7番目に高い。(P2)

#### \*2 無拠出の税による所得補償

失業・疾病による所得の中断、老齢・死亡による所得の喪失、その他特別の出費などのために、正常な生活水準を維持できないような場合に、現金給付を行う社会保障制度。(P5)

#### \*3 所得再配分機能

所得格差を是正する機能のこと。所得税の累進課税や社会保障制度などがこれにあたり、高所得者から低所得者に直接所得を移転させる方策ではなく、国の制度として行われる政策。(P8)

#### \*4 社会権規約委員会

1966年に採択された「国連の社会権規約」を実効あるものにするため、1987年から活動を開始した国連の機関。社会権規約は「労働・社会保障・生活・教育などの経済的・社会的・文化的権利（社会権）を保障」を謳ったもので、「締約国政府は権利の完全な実現を漸進的に達成する義務を負う」とされている。(P9)

#### \*5 女子差別撤廃委員会

国連総会で1979年に採択された「女子差別撤廃条約」の実施のため設置された国連の機関。締約国からの報告の検討「委員会活動の国連総会への報告」「提案及び勧告」などを行う。(P9)