

心身障害者扶養保険事業に関する検討会報告書

平成29年11月6日

はじめに

心身障害者扶養保険制度(以下「扶養保険制度」という。)は、地方公共団体が実施する心身障害者扶養共済制度(以下「扶養共済制度」という。)を、独立行政法人福祉医療機構(以下「機構」という。)が再保険する制度である。扶養共済制度は、心身障害者の保護者の相互扶助の精神に基づき、保護者が生存中掛金を納付することにより、保護者が死亡した場合などに障害者に終身年金を支給する任意加入の制度である。扶養保険制度は、1970(昭和45)年の創設以降、社会情勢の変化等を踏まえ、必要な見直しが行われてきたところである。

主な見直しの経過としては、1996(平成8)年に、従来の加入者や年金受給者の年金給付に必要な費用の不足に対して、保険料の引上げ、過去の保険料納付不足分について、2015(平成27)年度まで、国及び道府県・指定都市で46億円ずつ負担する等の措置が講じられた。さらに、この見直し以降、運用利回りの低下、障害者の受給期間の長期化に伴う受給額の増加等により、年金給付に必要な費用に積立不足が生じたため、2008(平成20)年4月から、保険料を引き上げるとともに、公費投入の期間を2050(平成62)年度まで延長する等の措置を講じている。このような見直しの経緯を踏まえ、扶養保険制度を長期にわたって安定的に維持していく観点から、国においては少なくとも5年ごとに保険料水準等の見直しを行うこととしており、「独立行政法人福祉医療機構の達成すべき業務運営に関する目標(目標期間:2013(平成25)～2017(平成29)年度)」(以下「中期目標」という。)においてもその旨が明記されている。

(参考)

独立行政法人福祉医療機構中期目標(2013(平成25)～2017(平成29)年度)(抜粋)

7 心身障害者扶養保険事業

(1) 財政状況の検証

扶養保険事業の安定的な運営を図り、将来にわたり障害者に対する年金給付を確実にを行うため、毎年度、扶養保険事業の財政状況を検証するとともに、加入者等に対し公表すること。

なお、国においては少なくとも5年ごとに保険料水準等の見直しを行なうこととしていることから、基礎数値等見直しに必要な情報を提供するとともに、将来的に当該事業の安定的な運営に支障が見込まれる場合には、厚生労働大臣に対しその旨申出をすること。

このため、本検討会では、次期中期目標(2018(平成30)年度～2022(平成34)年度)の策定に先立ち、幅広い観点から財務状況等について検討を行ってきたが、その結果について、以下のとおり、取りまとめたので報告する。

1. 扶養保険制度の現状

扶養保険制度の加入者数は、年々減少しており、2016(平成28)年度末時点において45,353人であり、2口加入分を含めた延べ人数は67,025人となっている。加入者の平均年齢は、2007(平成19)年度末において67.3歳であったものが、2016(平成28)年度末には73.2歳と高くなっており、平均加入期間についても同様に、2007(平成19)年度において30年2か月であったものが2016(平成28)年度には36年と長くなっている。

一方で、年金受給者数は年々増加しており、2016(平成28)年度末時点において46,568人であり、2口加入分を含めた延べ人数は55,754人となっている。年金受給者の平均年齢は、2007(平成19)年度末において54.3歳であったものが、2016(平成28)年度末には60.0歳と高くなっている。また、平均受給期間は、2007(平成19)年度に14年1か月であったものが2016(平成28)年度には18年3か月と4年2か月伸びており、これに併せ、一人当たりの生涯平均受給額も約338万円から約438万円と約100万円増加している。

収支状況については、2008(平成20)年度において保険料及び公費の収入(146億円)が年金給付金等の支出(120億円)を上回っていたが、この間の加入者の減少及び年金受給者の増加に伴い、2016(平成28)年度には保険料及び公費の収入(120億円)を年金給付金等の支出(135億円)が上回っている。

2016(平成28)年度末時点の財政状況については、扶養保険制度の運営を行っている機構において、年金資産(741億円)は年金受給者に対して将来支給する年金の現価相当額(2,009億円)から現在予定されている2050(平成62)年度までの公費負担現価(1,238億円)を控除した2016(平成28)年度末時点において有しているべき責任準備金(771億円)を30億円下回っており、繰越欠損金が生じている。

また、国、機構及び地方公共団体において、扶養共済制度の広報啓発のための各種の取組を実施している。

国及び機構においては、扶養共済制度の広報啓発のため、パンフレット・リーフレットの地方公共団体等への配布、特別支援学校等へのポスター掲載依頼や「民生委員・児童委員必携」への制度掲載等の取組みを実施している。

また、地方公共団体においては、独自にリーフレットを作成し、身体障害者手帳等の申請の際に配布する取組や、市町村窓口職員に対して扶養共済制度に関する研修を実施する取組等を実施している。

なお、2016(平成28)年度の新規加入者数は331人(口数追加のみ(2口目の加入)の者を除く)、2口加入分を含めた延べ人数は500人(口数追加のみ(2口目の加入)の者を含む)であった。口数追加のみ(2口目の加入)の者を除く新規加入者の平均年齢は、加入者において49.0歳、扶養されている障害者において14.9歳となっている。

2. 扶養保険制度の見直しについて

(1)見直しの基本的な考え方

扶養保険制度について、単に財政的な観点から判断すべきものではなく、扶養保険制度が受給者及び加入者に対して果たしている役割についても十分考慮する必要がある。

すなわち、扶養保険制度は任意加入の制度であり、公的所得保障の上乗せとしての役割を果たしているものである。障害者雇用は着実に進展しているものの、例えば、重度の障害があるため就労が困難な方もおり、とりわけ、こうした重度の心身障害者の生活の安定に果たす役割は大きいと考える。また、現在の積立金の状況にかんがみれば、財政的には引き続き相当規模の追加的な費用が必要となる。しかしながら、受給者については、既に保護者が亡くなり年金の受給権が発生しており、受給者の生活資金の一部になっていること、既加入者については、保険に入っていることで保護者が亡くなったとしても年金を受給できると期待していることを踏まえた対応が必要である。

したがって、現行の制度の枠組みを基本としつつも、現在の経済状況を踏まえ、長期にわたって安定的に持続可能な制度とすることが適当であり、扶養保険制度は、終身年金だが、賦課方式である公的年金とは異なり、積立方式であることを考慮した上で、現在ある積立不足に対応する措置を講ずるだけでなく、新たな積立不足の発生に対して早期に対応できるようにするための検証を行うべきである。

(2)死亡率及び運用利回りの検証

ア. 死亡率

死亡率については、原則として直近の実績に基づき設定したものをを用いることが適当である。但し、障害者死亡率については、簡易生命表や他の制度における変化とは異なる動きとなっていることや死亡率を推計する際に用いることができるデータ数を考慮すると、2003(平成15)～2005(平成17)年度実績を用いることも必要である。

なお、公費による財政支援が始まった1996(平成8)年改正後も障害者受給期間の長期化による受給額の増加等により、2008(平成20)年改正検討時には新たな積立不足が生じていた。平均受給期間は予定より伸びる可能性があることから、短期的な死亡率の変化のみによって今後の財政状況を判断することは難しいものと考ええる。

イ. 運用利回り

扶養保険制度は、賦課方式である公的年金とは異なり、積立方式であるため、運用におけるリスクは公的年金より小さくせざるを得ないものと考ええる。仮に、運用による

損失が生じた場合、保険料の引上げや年金額の引下げ等が必要となるため、長期的な観点から安定的かつ効率的な運用を行うことが重要である。

保険収支の運用利回りについては、安定した実績を踏まえ、1.5%を維持することが適当である。

年金収支の運用利回りについては、機構における運用がリスクを抑えたものとならざるを得ないことや標準利率が本年4月に0.25%へと引き下げられるに至った経済状況も考慮すると、一定の幅はあり得るが、運用利回りを現行の2.8%から保険収支と同じ1.5%に引き下げることが妥当と考える。

(3)具体的な見直し案

財政収支の見直し等を作成するに当たり、基礎率は直近の実績を基本としつつも、障害者死亡率については2通り(①2012(平成24)～2016(平成28)年度実績、②2003(平成15)～2005(平成17)年度実績)、運用利回りについては3通り(A:保険収支1.5%、年金収支2.8%、B:保険収支、年金収支ともに1.5%、C:保険収支、年金収支ともに0.25%)を用いた(別紙)。

(2)の検証結果を受けて、財政収支等の見直し等を見ると、以下の見直し案が適当である。なお、2007(平成19)年度以前に加入した加入者又は年金受給者(2008(平成20)年度以降の口数追加に係る分を除く。)(以下「2007(平成19)年度以前加入者」という。))には1996(平成8)年改正以降、公費による財政支援が行われていることから、見直し案についても2008(平成20)年度以降に加入した加入者又は年金受給者(2008(平成20)年度以降の口数追加に係る分を含む。)(以下「2008(平成20)年度以降加入者」という。))と2007(平成19)年度以前加入者とに分けて示す。

ア. 2008(平成20)年度以降加入者

2008(平成20)年度以降加入者については、積立不足が生じる見込みがないことから、現時点においては保険料及び年金給付等の水準を維持することが適当である。

但し、運用利回りが低迷した場合には、積立金の枯渇が生じ得ることから、保険料及び年金給付等の水準の見直しの検討を行う必要がある。

イ. 2007(平成19)年度以前加入者

国は、地方公共団体が実施する扶養共済制度に関する条例準則等を提示するなど、制度の安定的な運営に関し、障害者の福祉を増進する立場から一定の役割を果たす責任がある。また、地方公共団体は、扶養共済制度の実施主体として条例に基づき心身障害者に対し年金を支給する責任を有している。1996(平成8)年の見直しにおいては、このような考え方のもとに公費の投入を行ったところである。

但し、扶養保険制度は任意加入の制度であり、給付に必要な費用は加入者本人の保険料で賄うことが基本であることから、公費投入については、既加入者について一定の配慮をした上で、制度を長期にわたって安定的に運営するために必要な最低限度の額とするべきである。

また、公費投入は、加入者等の制度への信頼や安心を確保する上で重要なものであり、長期的な観点に立って、継続的に安定した投入が行われることが望ましい。

以上の考え方を踏まえ、2007(平成19)年度以前加入者については、現時点においては保険料及び年金給付等の水準を維持し、障害者死亡率に2012(平成24)～2016(平成28)年度実績を用いた場合には公費投入期間の短縮(2018(平成30)～2046(平成58)年度:92億円、2047(平成59)年度:34億円)又は公費投入額の減額(2018(平成30)～2049(平成61)年度:85億円、2050(平成62)年度:40億円)となるものの、障害者死亡率に2003(平成15)～2005(平成17)年度実績を用いた場合には公費投入期間の延長(2018(平成30)～2053(平成65)年度:92億円、2054(平成66)年度:69億円)又は公費投入額の増額(2018(平成30)～2049(平成61)年度:101億円、2050(平成62)年度:54億円)となる。

また、公費投入額を現行と同じ毎年度92億円としても、当分の間、年金収支における積立比率は低下が見込まれ、運用利回りが低迷した場合には年金収支における積立比率が0.04程度(2045(平成57)年度末)まで低下することが見込まれる。さらに、公費投入額を毎年度85億円とした場合には、年金収支において公費投入期間中である2037(平成49)年度に積立金が枯渇することが見込まれる。収支状況を見ると、年金給付金等の支出と保険料収入との差額は、拡大を続け、障害者死亡率に2012(平成24)～2016(平成28)年度実績を用いた場合には2029(平成41)年度(148億円)に、障害者死亡率に2003(平成15)～2005(平成17)年度実績を用いた場合には2030(平成42)年度(160億円)にそれぞれピークを迎える見込みである。これらに加え、運用環境については低金利が継続していることから、公費投入額の減額については慎重に判断すべきである。

また、各地方公共団体の負担は、2007(平成19)年度以前加入者について、2017(平成29)年度末の各地方公共団体の加入者数・受給者数(延人員)按分をベースに、必要に応じて、各地方公共団体の負担額の増減を緩和する観点から現行の按分による負担額との差分を1/2とすることが適当である。

3. 今後の運営のあり方

扶養保険制度を長期にわたって安定的に維持していく観点から、以下の(1)及び(2)に加え(3)にも留意して今後の運営を行うべきである。

(1) 定期的な検証と見直し

扶養保険制度の安定的な運営を図り、将来にわたり障害者に対する年金給付を確実にを行うため、毎年度、積立比率も用いて財政の健全性を検証し、その結果を公表するものとし、その検証結果を踏まえ、少なくとも5年ごとに、保険料水準等について、社会経済状況に即した適宜適切な見直しを行う。

(2)資金の運用・管理

健全な財政状況を確保するため、資産運用については不断の努力を続ける必要がある。特に、年金資産の運用については、長期的な運用利回りが財政に与える影響が大きく、また、財政状況を早期かつ着実に安定化させる必要があることから、安定的かつ効率的に運用するべきである。具体的には、年金収支における財政見通しの前提である運用利回りを確保するため、長期的に維持すべき資産構成割合を定め、運用におけるリスク管理を行う。

(3)広報

扶養共済制度については、加入者や障害者本人から、親亡き後、障害者本人が障害基礎年金に加え、2万円の支給があることは、安心感があるという声がある。このように、扶養共済制度は、障害者の生活の安定と福祉の増進に資するとともに、障害者の将来に対し保護者の抱く不安の軽減につながるものと考えられる。

このため、国、地方公共団体及び機構においては、加入者数が減少傾向にあることも踏まえ、新規加入の促進に向けて、広報の取組みを一層充実させていくことが重要である。

また、口数追加のみ(2口目の加入)の者を除く新規加入者の約7割が20歳未満の障害児を扶養する保護者であることから、20歳未満の障害児を扶養する保護者に対して重点的に広報を行うことや、税制上の優遇措置等のメリットをわかりやすく伝えていくことがポイントであり、効果的・効率的に広報を行うことが重要である。

さらに、周知をより効果的なものとするためには、障害者本人やその家族を対象とした相談支援の際に、必要に応じ、相談支援に応じる者が扶養共済制度の案内を効果的に行えるようにする取組を行うことも望まれる。

このようなことから、本検討会としては、例えば、次のような取組みを提案する。

○ 広報ツールを活用した障害者行政窓口での周知の促進

国及び機構は、地方公共団体が独自でリーフレットを作成する際の参考となる「扶養共済制度が担うべき役割、税制上の優遇措置等のメリットをわかりやすく紹介したリーフレット」のひな形や、扶養共済制度の紹介のポイントに着目した「制度の案内の際の手引き」を作成し、地方公共団体に配布することにより、障害者行政窓口における周知を促進すること。

また、当該リーフレットや手引きを、活用しやすいような工夫をした形で厚生労働省や機構のホームページに掲載するなどにより、障害者団体や相談支援事業所等においても円滑に制度の案内を行うことができるようにすること。

- 障害者やその保護者が利用する様々な制度を活用した広報
国及び機構は、障害者の相談支援事業所、児童発達支援事業所、放課後デイサービス事業所等の関係機関に対して、リーフレットやポスター等を活用した周知の協力を求めること。なお、障害者やその保護者は、障害福祉だけでなく、教育、児童福祉、母子保健、医療等多岐にわたる制度を利用することから、このような制度を通じて広報を行うことも効果的である。

- 利用者の視点に立った情報発信
障害者団体や家族会等と連携し、利用者の視点に立って、扶養共済制度のメリット等を情報提供すること。

- インターネット及びモバイル等の活用
インターネットやスマートフォンが普及したことから、関係団体等と連携し、各種メディアを活用した広報を行うこと。

おわりに

今後とも、扶養保険制度の円滑な運営が行われるよう、本検討会の検討結果を踏まえ、国は、地方公共団体や機構を始めとする関係者と協力し、所要の取組みを行うよう期待する。

来年度から施行される第4期中期目標期間においても、将来にわたり障害者に対する年金給付を確実に行うため、運用環境と事業を取り巻く環境変化に対応できるよう、定期的に、扶養保険資金の運用に関する基本方針の見直しの検討や事業の財政状況の検証等を行い、また、障害者及びその保護者等に対して制度の周知を図りながら、引き続き事業の適正な実施に努めることを求める。

開催経過

- 第1回 日時：平成29年5月9日（火）
議題：検討会の開催について
心身障害者扶養保険事業の見直しについて
その他
- 第2回 日時：平成29年7月27日（木）
議題：心身障害者扶養保険事業の見直しについて
その他
- 第3回 日時：平成29年11月6日（月）
議題：心身障害者扶養保険事業に関する検討会報告書(案)について
その他

心身障害者扶養保険事業に関する検討会 構成員名簿

秋山	勝喜	全国重症心身障害児(者)を守る会副理事長
久保	厚子	全日本手をつなぐ育成会連合会会長
小竹	欣男	栃木県保健福祉部次長
駒村	康平	慶応義塾大学経済学部教授
野澤	和弘	毎日新聞論説委員
平松	以津子	静岡市保健福祉長寿局長
村山	令二	健康保険組合連合会参与 公益社団法人日本年金数理人会副理事長
森	和茂	生命保険協会 理事事務局長
米澤	康博	早稲田大学大学院経営管理研究科教授

(50音順、敬称略)