

## 公的年金制度改革に関する基本的考え方

2002年10月7日

(社) 日本経済団体連合会

—目次—

	P
はじめに	1
I. 現行制度に関する現状認識と制度設計の問題点	
1. 現状認識	1
2. 制度設計の問題点	2
(1) 基礎年金	
(2) 厚生年金	
II. 求められる制度改革の方向性	5
1. 活力ある経済社会を維持するため、保険料負担に軸足を置いた制度を構築	
2. 持続可能な制度を確保するため、国民全体で痛みを分かち合う	
3. 自助・共助に対するインセンティブ強化	
4. 加入者に対する年金情報の開示	
III. 望ましい制度設計の基本的な在り方	
1. 基礎年金制度の抜本改革	7
(1) 基礎年金改革による国民皆年金の確立	
(2) 間接税方式への移行	
(3) 給付水準の在り方	
(4) 間接税方式への移行までの経過期間措置	
① 国民年金保険料徴収の強化	
② 国庫負担 1/2 への引上げ	
③ 被用者年金における 1 階と 2 階の財源の完全分離	
2. 報酬比例部分の改革	9
(1) 報酬比例部分の役割	
(2) 保険料負担の上限設定	
(3) 給付水準の引下げ	
3. 年金税制の抜本改革	10
4. 厚生年金基金の代行（過去分）返上の早期ルール化	11
5. その他（年金制度による少子化対策）	11
【補論】	12

## はじめに

わが国の公的年金制度は、急速に構造変化しつつある経済社会の中で、現行制度の維持を基本とする手直しでは、中長期的な持続可能性が担保されない危機的状況にある。

公的年金制度の改革は、日々の生活と直結した全国民共通の課題であることから、国民に広く信頼されることが必要であり、とりわけ支え手である現役世代に理解・納得されるものでなければならない。

改革にあたって、基礎年金は、全国民共通の老後の基礎的生活部分を賄う社会的セーフティネットとしての役割を担う制度にしていくために、現行制度が抱えている課題を早急に解決していく必要がある。また、厚生年金の報酬比例部分については、基礎年金の上乗せとして、現役時代の保険料拠出の努力を一定程度反映させる制度として、長期・安定的に制度が維持できるよう負担と給付の両面から見直していくことが望まれる。

## I. 現行制度に関する現状認識と制度設計の問題点

### 1. 現状認識

#### (1) 経済社会構造の急激な変化

わが国の公的年金制度は、高度経済成長時代における労働生産性の向上と、高齢者人口に比し相対的に豊富な労働力人口に支えられて整備・充実されてきた。

ところが、少子高齢化の急速な進行、構造的な低成長経済への移行、グローバル化に伴う厳しい産業・企業間競争の激化、立て直しを迫られる深刻な国家財政など、公的年金制度を取巻く状況変化が年金財政の基盤を直撃しており、小手先の給付と負担の見直しを繰り返すだけでは、もはや公的年金制度を持続していくことは難しい。

#### (2) 不十分な情報開示

本年5月に新人口推計に対応した厚生年金・国民年金の最終保険料率への影響試算が厚生労働省によって示されたが、推計値の評価にあたって基本となる財政収支の見通しなどが公表されていない。また、人口要因以外の経済成長率や物価上昇率、運用利回りなど経済的前提等を変更した場合のシミュレーション結果も公表されておらず、さらに、巨額な積立金の運用に関する情報開示も十分とは言えない。

公的年金制度改革の議論にあたっては、厚生労働省の年金財政の推計モデルやデータベースを広く民間に公開し、国民各層において幅広く制度改革の議論を行い、国民の信頼を高めることが必要である。

#### (3) 国民の制度に対する不信感・不安感の増大と経済への影響

国民年金においては、未納者の増大によって制度の空洞化が進み、合理的とは言えない財政調整が行なわれているため、世代内の不公平が強まっている。

加えて、解決すべき問題は後述の通り山積している。

また、これまで財政再計算の前提となる将来人口推計や経済的要素の見通しが楽観的に過ぎてきた中で、給付の維持・改善が図られてきた。その結果、財政再計算の都度、国民にとって予期せざる給付の引下げと負担の引上げが繰り返されることとなり、老後の生活設計を立てる際の不確実性が高まり、負担増大に対する不安や制度への不信が高まっている。

短期的にみると、国民が抱く将来不安は消費の一層の抑制につながっていることが懸念され、現下のデフレ経済を長引かせる要因の1つとなっている。

#### (4) 保険料の大幅引上げによる制度維持は困難

現行制度を維持していくためには、今後、厚生年金保険料率は総報酬ベースで2025年に現在の13.58%から24.8%（国庫負担1/3の場合）、国民年金保険料も月額13,300円から29,600円へと大幅に引上げなければならない。

高齢化社会の進行を考えると、医療・介護などその他の社会保険に係る負担も増加せざるを得ない。現役世代の生活と活力に直結するこれら負担の問題を考えると、負担を引上げて制度を維持するという安易な選択は絶対に避けなければならない。厚生労働省の試算にある最終保険料率の水準までの負担の引上げを国民に求めることは、決して賢明な策ではない。

## 2. 制度設計の問題点

### (1) 基礎年金

#### ① 空洞化の進行が止まらない国民年金

国民年金の保険料の納付状況を見ると、法律通り毎月納めている完納者は1号被保険者の6割未満に留まり、改善の兆しが見えない（補論1参照）。しかも、未納者と完納者に所得分布上の有意な違いがないという事実は、保険料未納の原因が個人の経済的事情に起因しているのではなく、制度に対する不信、不安、あるいは制度に魅力を感じないための無関心や無視などが原因となっていると思われる。

従って、所得階層を細分化して保険料を納めやすくするというような発想や対応は、未納・未加入者対策として実効を挙げえないことが危惧される。

強制加入である国民年金が、未納・未加入者の増加によりあたかも任意加入の制度のような実態になっているのであり、こうした状況が続けば、早晩、制度の破綻を招くこととなる。

#### ② 不合理な財政調整

毎年の基礎年金の給付費を賄うため、国民年金、厚生年金それぞれの制度から拠出すべき金額の算定にあたっては、現行では保険料納付者数をベースに拠出金単価が計算されている。多数の未納者・未加入者を抱える国民年金制度と、法律どおり毎月保険料を支払う厚生年金制度が、基礎年金の給付費をこのような形で負担している結果、厚生年金の被保険者と国民年金の保険料納付者は、

国民年金未納・未加入による財政的空洞部分を負担している。未納者が増加すれば当然その負担は高まる（補論2参照）。

また、企業が負担している厚生年金の保険料は、従業員の退職後の生活の安定を目的としたものであり、従業員に対する福利厚生がその本来の趣旨である。基礎年金拠出金制度のもとで、未納者、未加入者の肩代わりとなって財政調整が実施されていることは、制度として合理的とは言えない。

### ③硬直的な負担と給付

1号被保険者は、職種、就労形態はもとより、所得の分布に至るまで、わが国経済の成熟と共に極めて多様化している。

1号被保険者の問題の一つは、このような被保険者の多様化に制度がマッチしていないということである。特に、1号被保険者の保険料は、所得の多寡に関わらず定額となっているため、保険料負担の逆進性が強い。1号被保険者の中には極めて高額所得者が存在している一方で、申請免除によって保険料を負担しない者も、2000年度末で274万人と多数に上っている。

さらに、基礎年金の給付は被保険者に対して統一的な定額方式となっているが、負担の仕組みは、1号被保険者、2号被保険者、3号被保険者の区分によって異なっている。

このように、基礎年金の負担と給付の問題は、1号被保険者の中だけの問題ではなく、基礎年金をどのような制度と考えるのかという基本に係る問題でもある。

## (2) 厚生年金

### ①複雑でわかりにくい制度

厚生年金制度は当初積立方式とされていたが、その後修正積立方式とされ、今日では賦課方式であると説明されている。このため、今でもわが国の公的年金制度は積立方式であると考えている人が多い。

厚生年金の受給額の計算にあたっては、加入期間中の月収を年金裁定時に再評価した数字が用いられるが、受給権発生に近い者を除くと、国民が加入期間中にそうした数字を知ることは不可能である。さらに、度重なる制度改正の経過措置が講じられていることもあり、極めて複雑でわかりにくい制度となっている。現行制度は国民に充分理解されているとは言えず、そのことが年金制度に対する誤解を招き、不信や不安を募らせている一因ともなっている。

### ②解消が望まれる世代間のアンバランス

これまで繰り返されてきた負担の引上げと財政上の理由による給付水準の見直しは、世代間に負担と給付の大きなアンバランスを生んでおり、世代毎の受益と負担を比較すると、1960年生まれ以降の人は保険料の支払い総額の方が受け取り総額より多くなるとの分析がある。現行制度を改革しない限り、世代間や生年月日の違いから生じるこのアンバランスは将来に亘り発生し続け、後

世代ほど受益と負担のアンバランスが大きくなる。現役世代と受給者世代のアンバランスは、このような視点から考えると、もはや社会問題であると認識すべきである。

### **③現役世代の重い負担**

厚生年金の報酬比例部分について、将来の保険料引上げで充足しなければならないとされている給付現価が330兆円(1999年度末)もの巨額に上っている。しかし、わが国経済の今後を展望すると、かつてのような被用者の所得の伸びを期待することは困難であり、現役及び将来世代と企業がその全てを負担せざるを得ないことは極めて憂慮すべき問題である。

現在の高齢者が現役世代と比較して一律に経済的弱者でもなければ、社会的弱者でもない実態を踏まえて、現役ならびに将来の世代に安易に過大な負担を負わすことは避けなければならない。

### **④高い給付水準の見直しの必要性**

老後の生活の備えは、基本的には国民一人一人が現役時代に備えるべきものである。経済社会が成熟し、各人のライフスタイルが多様化すれば、それに伴って老後の備え方も人それぞれによって当然異なることとなる。

老後生活のための財産形成のあり方として、主に公的年金制度に頼る時代は過去のものとなり、これからは国民一人一人が各人のライフスタイルを念頭に置いて自助・自律の精神によって準備をする時代へと変わっていくべきであり、公的年金制度はその準備手段の重要な選択肢の1つとして位置づけられなければならない。

こうした考え方に立って年金財政を考えると、現在の給付水準は見直されるべきである。

## II. 求められる制度改革の方向性

### 1. 活力ある経済社会を維持するため、保険料負担に軸足を置いた制度を構築

公的年金制度を取り巻く諸情勢を考えると、今後、負担の増加を避けて通れないとの指摘もある。しかし、これまでのように保険料率の引上げを前提に年金制度を維持するという発想では対処できない。

社会の活力の源泉は、働いている現役世代の労働意欲と、社会保障制度等の社会システムへの信頼に因るところが大きい。従来のように、財政再計算のたびに保険料率の引上げと給付水準の見直しを繰り返すことによって、年金制度に対する信頼を低下させることは何としても避けなければならない。

経済活動の源泉の中心にある企業にとっても、一層厳しさを増す事業環境の中で、事業主負担の増加は競争力の低下をもたらす。

既に相当に高い水準にある年金給付を維持することを目的とするあまり、現役世代の活力を損ない、企業の競争力を弱めることは絶対に行うべきでない。

そこで、公的年金制度設計の考え方を転換し、負担の限界を充分踏まえ、保険料負担に軸足を置く、即ち、将来において大幅な保険料率の引上げを行わなくとも済むような制度設計をしていかなければならない。

負担に軸足を置きつつ、将来において大幅な改正を行わなくとも済むような制度を構築していくためには、公的年金制度として、国が行う最低保障部分と、自己負担を原則に制度を取り巻く変化に応じて給付が変動する部分を明確に分け、国民にわかりやすく示していくことが、制度に対する安心感を醸成していくこととなる。

### 2. 持続可能な制度を確保するため、国民全体で痛みを分かち合う

少子高齢化が加速する下で、わが国の公的年金制度の中長期的持続性を確保していくためには、現役世代、特に若い世代の年金保険料の負担水準をできるだけ抑制すると共に、既受給者を含め、全般の給付水準の引下げが不可避である。

そのため、これまでの改正ではあまり議論の対象にならなかった既受給者について聖域扱いせず、現在および将来の現役世代の過度な負担を抑制するとともに、現在すでに生じている世代間のアンバランスや、これから生じるであろうアンバランスをこれ以上大きくしないために、既裁定者の給付水準の見直しを早急に実施すべきである。

引下げにあたっては、

- ①高齢者を一律に経済的な弱者とみなす支給のあり方を改める
- ②現行の厚生年金のモデル年金の給付水準は平均的な高齢者世帯の消費支出から判断すると高く、妥当な水準へと見直す
- ③年金財政は国民全体で痛みを分かち合い、支え合って制度を維持するといった基本的な考え方に立った対応が必要である。

この他、これまで付加的な制度として見過ごされてきた仕組みについても、

公平・簡素の観点から、直ちに適正化し、わかりやすい制度に改める必要がある。（補論3参照）

### 3. 自助・共助に対するインセンティブ強化

老後の生活を賄うにあたっては、退職するまでの長期間にわたって自助努力を基本として準備することを前提とすべきである。その際、老後の生活費の全てをカバーするような公的年金の給付設計を行うのではなく、私的年金等の役割を一層高めていくべきである。

そのためには、自助・共助の役割を重視し、税制上のインセンティブの拡充等が必要である。特に、年金課税については、拠出時・運用時非課税、受給時課税の原則に基づき、全体の改革を急ぐべきである。

また、自助・共助を側面からサポートしていくため、生活設計や投資教育の在り方について、企業だけでなく幅広い教育機会を設けることなどを通じて、国民一人一人が意識を高めていくことも必要である。

### 4. 加入者に対する年金情報の開示

国民が自助努力を基本として老後の生活設計を行っていく際の重要な情報として、加入者の誰もが年金額の概算額を知り得るような仕組みを構築して情報開示を行っていくことが求められる。これにより、加入者にとって年金制度がより身近なものになるとともに、今後自助努力でどの程度の積立を行っていけばよいかを大まかに知ることができるため、国民の合理的かつ効率的な老後設計作りを後押しすることが可能となる。また、企業にとっても従業員の支援のあり方について様々な選択肢を提案しやすくなることが期待される。