

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

(1) 基礎年金改革による国民皆年金の確立

基礎年金については、国民の老後の基礎的生活を保障する役割を担っている。そこで、基礎年金を、全国民共通の老後の基礎的生活部分を賄うセーフティネットと位置づけ、国民全員が公正な負担を行い、一定の年齢に達すれば定められたルールに基づいた年金給付が受けられるような真の国民皆年金制度としていく必要がある。

そのためには、既に顕在化している国民年金、基礎年金の問題を保険原理ではなく、世代間・世代内の所得再分配の仕組みとすることによって解決し、制度を再構築することが合理的である。

こうした真の国民皆年金制度は、老後生活の保障が目的の全国民による支えあいであることから、負担と給付について強固な関係を求める必要はない。財源方式としては、現行の保険料を中心とする方式から、税による賦課方式の運営に移行していくことで、制度の安定と持続的な維持が可能となる。

(2) 間接税方式への移行

少子高齢化が進む中であって税による賦課方式で運営するためには、

- ①現役世代だけでなく高齢者も含めて広く全国民で制度を支えていくこと
- ②働き方に中立な負担であること
- ③経済活動に与える影響が軽微であること

などの考え方を満たすものとして、消費を賦課対象とした間接税方式とすることが望ましい。

間接税方式としていくことで、ライフスタイルの変化に関係のない負担方式となる上、財政的空洞化や、基礎年金拠出金の不合理な財政調整の問題も解消し、3号被保険者問題、無年金障害者の問題も克服できることになる。さらに、明確かつ合理的な財源確保によって、国民の基礎年金に対する信頼性の向上が期待できる。

なお、仮に、現行の保険料方式の下で真の国民皆年金制度を実現するためには、納税者番号制度の導入により所得の把握に努めて免除の可否を厳格に判定するとともに、税と保険料を税務署において一体的に徴収を行い、滞納者に対して厳格な対応を行わねばならない。また、1号被保険者における定額負担の逆進性を解消していくためには、負担能力のある者に対してより多くの保険料負担を求める応能負担へと改める必要がある。

(3) 給付水準の在り方

間接税方式により真に国民皆年金制度とするためには、国の制度、政策として、基礎年金の給付水準の在り方、考え方を明確にしなければならない。

全国民共通の老後生活のセーフティネットとして保障すべき水準としては、

食費、住居費、水道・光熱費、被服費等、生活の根幹にかかる費用に対する配慮が不可欠である。その上で、給付水準については、例えば単身の後期高齢者や高齢者の夫婦世帯の基礎的消費支出等を勘案しつつ、検討を行うことが考えられる。また基礎年金の給付と、医療・介護など他の社会保障制度との重複給付について必要な調整を図っていく必要がある。

(4)間接税方式への移行までの経過期間措置

間接税方式への移行には社会的コンセンサスや制度の設計、その他諸々の諸施策、諸対策の検討と準備が必要であるが、その間にも以下の措置を講じることが必要である。

①国民年金保険料徴収の強化

まず、何をおいても国民年金の財政的空洞化の進行を食い止めるため、完納者以外の未納者・未加入者・一部納付者に対する保険料徴収を強化すべきである。そのためには、保険料滞納者に対して法律通りに滞納処分を行い、強制的に保険料を徴収すべきである。さらに、税と保険料の一体徴収に向けた体制の整備を早急に図る必要がある。

この他、例えば、徴収強化の方策として、国民健康保険証や、パスポート、自動車運転免許証等の取得・更新にあたって、国民年金保険料の納付実績の提出を義務づけることも考えられる。

②国庫負担1/2への引上げの実現

間接税方式への移行までの経過措置として、次回改正において国庫負担の1/2への引上げを確実に実施することとし、その安定した財源を確保する観点から消費税を活用すべきである。その際、公的年金制度においても、上記①の対策の他、給付時課税の徹底、物価スライド制の完全実施等を図るべきことはいうまでもない。

③被用者年金における1階と2階の財源の完全分離

現在、被用者一人一人にとっては、毎月支払っている厚生年金保険料のうち、基礎年金と報酬比例部分にそれぞれいくら充当されているのかが分からない中で、基礎年金拠出金制度の下で財政調整が行われている（補論4参照）。

基礎年金拠出金制度の透明性を確保し、公正・公平な負担方式を確立していく観点から、被用者年金における1階と2階の完全な分離を行い、被用者にとって分かりやすい仕組みとすべきである。

具体的には、当面の措置として、現行の2号被保険者の定率負担の内訳について明確なルールを定め、被保険者にとって基礎年金保険料と報酬比例保険料の金額が具体的にわかるような制度とすべきである。

2. 報酬比例部分の改革

(1) 報酬比例部分の役割

報酬比例部分については、基礎年金とは制度の趣旨を異にするので、完全に財源を分離した制度とすべきである。すなわち、引退した被用者を対象に、公的な側面から現役時代の保険料拠出の努力を一定程度反映させた基礎年金の上乗せ給付とすべきである。

(2) 保険料負担の上限設定

経済活力の維持・向上の観点からは、保険料負担を安易に引上げることは許されない。基本的な制度設計のあり方としては、現行の硬直的な給付建て方式から転換し、保険料負担に軸足を置いたものとするために、十分な議論・検討を踏まえた上で、現役世代・企業の保険料負担の上限を定めていく必要がある。

その上限については、まず、医療・介護などその他の社会保険料に係る負担が増加せざるを得ないこと、世代間の不公平を是正する必要があることなどを踏まえる必要がある。さらに、基礎年金部分を間接税方式へ移行していくことを考慮すれば、最終保険料率を前回改正で厚生労働省が想定した対総報酬比2割よりも大幅に低い水準に抑制し、この水準を長期間にわたって固定していくことを前提として、保険料に見合った給付を行っていくような制度とすべきである。

(3) 給付水準の引下げ

① 現行の給付水準の評価

報酬比例部分の給付を手厚くすることは、現役時代の所得格差を高齢者になっても持ち込むことになるため、給付水準の設定にあたっては、公的年金制度として行う意義を十分に踏まえる必要がある。さらに、そもそも少子高齢化が急速に進行する中で、賦課方式で報酬比例部分を維持しようとするれば、所得代替率を引下げない限り、保険料率の引上げと給付水準の引下げを繰り返すことになる。

現行の厚生年金のモデル年金の水準(238,125円/月)は、平均的な高齢者の消費支出(244,697円/月)をほぼカバーするような高いものとなっており、現役世代の負担の観点からだけでなく、世代間扶養を基本とする公的年金制度のあり方から考えてみても、現行の給付水準は高いと判断される。

② 給付水準引下げの方向性

a. 前回改正措置の徹底

前回改正で報酬比例部分については、新しい乗率が定められているものの、従前額保障の下で、より有利な平成6年再評価率で算出した年金額が支給されており、前回改正の給付面の見直しの柱の1つであった5%削減は事実上行われていない。

給付水準の見直しにあたっては、まず前回改正時で定めた給付引下げを実効性があるものにすることが必要である。

b. 求められる大幅な給付水準の引き下げ

現行のモデル年金の水準は、先述の通り、平均的な高齢者の消費支出をほぼカバーする水準となっている。しかし、教養娯楽費や交際費など、個人差のあるものについてまで公的年金でカバーする必要はなく、現役時代の自助努力により対処することが望ましい。

そこで、給付水準については、例えば高齢者世帯の消費支出のうち、個人差のあるものを除いた部分などを勘案しつつ、保険料負担に軸足を置いた制度の下での報酬比例部分の給付としてあるべき水準に向け、現行水準から相当程度引下げていく必要がある。

なお、報酬比例部分の具体的な制度設計の在り方については、世代間の負担と給付のバランスも踏まえつつ引き続き検討を行い、基礎年金の具体的な制度の在り方とともに、別途検討する。

また、厚生労働省より「支え手を増やす」として、パート等の短時間労働者への厚生年金の適用、高齢就労者に対する年金給付のあり方などが検討項目に挙げられているが、安易に支え手だけを増やす議論に陥らないためにも、これまで述べたような抜本的な改革の方向性を明確にした後に、「支え手」の在り方に関して検討を行う必要がある。

これらの問題は、企業の雇用政策と密接に関連するため、公的年金制度の枠内だけで論ずることは適当でない。企業の雇用のあり方の観点から別途検討を行う。

3. 年金税制の抜本改革

公的年金の役割が縮小していく中で、国民の充実した老後生活を維持していくためには、自助・共助の役割を重視することが必要だが、そのためには拠出時・運用時非課税、受給時課税の原則に基づき、年金税制を抜本改革することが不可欠である。

第一に、高齢者世代と現役世代との間に税負担の不公平をもたらしている公的年金等控除については、原則として廃止すべきである。

第二に、運用時非課税の原則に鑑みて、現在課税が停止されている特別法人税については、即刻廃止すべきである。

第三に、確定拠出年金について、国民一人一人の自己責任、自助努力による老後の生活保障の確保を支援するために、現行の拠出限度額を撤廃するとともに、マッチング拠出や、脱退一時金の受給要件の緩和を含め中途引出しを容認するなどの制度改正を行うべきである。

第四に、確定給付企業年金制度について、自助努力支援の観点から本人拠出

分の課税上の制限を撤廃するとともに、キャッシュバランス制度の改善等を進めていくべきである。

4. 厚生年金基金の代行（過去分）返上の早期ルール化

厚生年金基金の代行返上については、既に多くの厚生年金基金が将来分の返上の認可を受けているにもかかわらず、依然として過去分返上のルールが明らかとなっていない。金融市場への影響を最小化しつつ、厚生年金基金のポートフォリオ調整を行っていくためには返上までに十分な準備期間が必要である。以下に掲げる諸点を最大限考慮した上で、早期に政省令案を開示して十分な期間を設けたパブリックコメントの募集を行うとともに、通達等も早期に整備すべきである。

- (1) 返上額となる最低責任準備金の計算方法について、返還時期によって不公平のない取扱いとすること
- (2) 代行返上の場合、基金の解散とは異なり、代行部分以外の企業年金は存続することとなるので、最低責任準備金相当額の年金資産があれば、確定給付型企业年金へ円滑に移行できるようにすること
- (3) 物納にあたって、代行返上による市場へのインパクトを最小限に止めていく観点から、物納が認められる資産の種類、パッシブ運用の要件について幅広く認めていくとともに、複数の基金による合同運用・返還のスキームを認めることにより、返上額が比較的小さい基金でも物納が可能な仕組みを構築していくこと
- (4) 基本部分の付加給付（基金の給付が国の給付を上回る部分）を代行返上後も引き続き年金給付として残すことは事務的負担が多たであるだけでなく、受給者等にとっても必ずしもプラスでない面もあることから、給付減額の手続きを経ることなく一時金による一括の清算を認めること

5. その他（年金制度による少子化対策）

少子化対応を進めていくことは、わが国のあり方全般に関わる問題である。そのため、必要となる財源については、安易に現役世代や企業に求めるのではなく、老若男女を含め国民全体で支えていくべきである。

この観点から、公的年金制度の財源を制度本来の趣旨と異なる目的に流用すべきではない。対策を行った結果、その影響が20数年後に現れてくるものを当てにする前に、目前に迫っている制度自体の崩壊を回避するための改革を行うことが先決である。

以上

【補論】

1. 国民年金の財政的空洞化について

国民年金保険料のうち、2年の納付期限が経過したとして当局が徴収を行わなくなる不納欠損額が年々増大しており、2000年度にはその額が7,500億円超に達している。

また、1号被保険者数について、現在厚生労働省から公表されている未納者は1999年3月末現在の数字、未加入者は1998年10月15日現在の数字となっており、詳細な内訳が整合的な形で公表されていない。このため、未納者や未加入者の数字を正確に捉えることが困難になっている。

2. 基礎年金拠出金制度における財政調整について

基礎年金拠出金単価は、当年度の基礎年金拠出金を拠出金算定対象者数で除することによって求められる。

基礎年金の負担状況（平成12年度）

基礎年金拠出金：137,307億円		第1号	第2号+第3号	合計	拠出金単価
現行制度	拠出金算定者	12,162千人	47,590千人	59,752千人	19,149円
被保険者数を算定者数とする場合	被保険者数	21,537千人	48,954千人	70,491千人	16,232円

注）第1号被保険者には任意加入者を含む。拠出金単価は月額の数値である。

上表の通り、1号被保険者において拠出金算定対象者となるのはわずか56%にすぎない。仮に、被保険者数を算定対象者数とした場合、拠出金単価は16,232円で済んだことになり、法律通り毎月保険料を納付した者の負担が月額2,917円押し上げられていることがわかる。

3. 公的年金制度における過剰な給付等について

第一に、厚生年金における被扶養者（65歳未満の配偶者及び18歳未満の子）のいる受給者に支給される加給年金は、保険料拠出に対応していない、単なる家族手当に過ぎず、特定の家族形態を優遇する仕組みとなっている。また、これに付随した制度としての振替加算も特定の年齢層の受給者まで認められている。

第二に、第1号被保険者は国民年金基金に加入できるが、それとは別に国民年金の付加保険料（400円/月）を納入して付加年金給付（200円×納付月数/年）が受給できることとなっており、給付に対して1/4の国庫負担も行われている。近年、付加保険料を支払う者は減少傾向にある。

第三に、国民年金保険料の前納制に伴う保険料割引について、同じ基礎年金を給付される被用者は保険料の前納制による保険料割引はないことから、不公平感がある。

4. 厚生年金保険料のうち基礎年金に充当されている保険料について

マクロベースの統計では、厚生年金保険料のうち、基礎年金拠出金に充当される部分が国民年金の財政的空洞化等によって年々増加している。標準報酬総額と基礎年金拠出金を比較することによって、基礎年金拠出金に相当する保険料率が計算できるが、その値は1995年度の3.85%（標準報酬ベース、以下同）から、2000年度の4.90%へと一貫して高まっている。

以 上