

国庫負担及び年金税制について

2002年6月11日
社会保障審議会年金部会
上智大学 堀 勝洋

第1 国庫負担

- ・ 国庫負担率を3分の1から2分の1に上げるのが望ましい
 - * 将来の保険料（特に第1号被保険者の保険料）を負担可能な範囲に収める
 - * 制度未加入者の加入・保険料未納者の納付へのインセンティブを強める
- ・ 引上げの財源は、年金税制の適正化と消費税引上げによる増税分を充てるのが望ましい
- ・ 保険料額・率は、国庫負担率引上げによる保険料引下げの要請と、段階保険料制復活（保険料凍結による減収の回復分を含む）による保険料引上げの要請を総合勘案して定める
- ・ 全額税負担（いわゆる税方式）化には反対

(参考)

- 1 社会保険への国庫負担の意義―拙著『社会保障法総論』pp.60～61
 - ① 財政的理由―社会保険の財政力の不十分さを補填―赤字の保険者への財政補填、分立する保険制度の下で財政力が弱い保険者への財政補填（財政力格差是正）、保険料引上げが困難な場合の財政補填等
 - ② 政治的理由―社会保険への強制加入の見返りとしての国庫負担、又は私的保険よりも有利であることを示すための国庫負担
 - * 1911年イギリス国民保険法制定の際のロイド・ジョージのキャッチ・フレーズ「4ペンスで9ペンスを（nine pence for four pence）」―1週当たりの保険料額は、被用者4ペンス、事業主3ペンス、国2ペンス
 - ③ 国家責任の遂行？―しばしば国家責任の観点から国庫負担の導入・強化が主張されるが、税も最終的には国民が負担するので、このような主張には疑問がある
- 2 諸外国における社会保険への国庫負担
 - ① 社会保険に国庫負担をしない理由（フランス、アメリカ）―保険運営の労使自治・自主管理、国家の介入を避ける
 - ② 近年における社会保険への国庫負担の導入・強化（フランスのCSG（contribution sociale généralisée）、ドイツの環境税）―保険料負担の増大による国際競争力の低下防止。なお、日本の保険料負担は、フランス・ドイツと比べてはるかに軽い

第2 年金税制

- ・ 公的年金等控除は縮減する必要がある
 - * ① 拠出段階で社会保険料控除により非課税とされており、給付段階で二重に優遇する必要性は少ない
 - ② 給与所得等他の所得と比べて優遇しすぎている（水平的公平性が確保されていない） — 同一額の所得を得ている高齢者について、給与所得者と年金所得者とで課税最低限額・課税額に差が出ている
 - ③ 社会保障の他の制度に悪影響を与えている — 国民健康保険料（税）・介護保険料が軽減され、養護老人ホームの費用徴収について税制転用方式が採れず、収入認定方式を採らざるを得ない
 - ④ 老人保健制度・介護保険制度により高齢期の大きな出費が少なくなっている
 - ⑤ 高齢者の所得・資産は過去と比べてはるかに良くなっている
 - * ① 激変緩策として、徐々に縮減も可
 - ② 縮減に伴う負担の軽減策として、老年者控除の引上げも可。ただし、所得控除から税額控除へ
 - ③ 年金所得は、給与所得と異なって、経費の概算控除を認める必要がないので、給与所得控除と同等の所得控除を認める必要はない
 - * 控除縮減に伴う増税分は基礎年金国庫負担率の引上げの財源にする
- ・ 遺族年金・障害年金も課税対象にする必要がある
 - * ① 給与所得等他の所得と比べて優遇しすぎている — 同一額の所得を得ている障害者・遺族について、給与所得者と年金所得者とで課税最低限額・課税額に差が出ている
 - ② 社会保障の他の制度に悪影響を与えている — 国民健康保険料・介護保険料が軽減され、所得制限がある制度の所得制限額から年金額が除外されている
- * ① 激変緩和策として、徐々に縮減も可
- ② 縮減に伴う負担の軽減策として、障害者控除・寡婦（夫）控除の引上げも可。ただし、所得控除から税額控除へ
- ③ 年金所得は、給与所得と異なって、経費の概算控除を認める必要がないので、給与所得控除と同等の所得控除を認める必要はない
- * 新規課税に伴う増税分は基礎年金国庫負担率の引上げの財源にする
- ・ 企業年金の特別法人税を廃止する
- ・ 企業年金と退職一時金との課税の不均衡を是正する
 - * 企業年金に対する公的年金等控除を縮減すると、現在でも有利な退職一時金課税が更に有利となる
 - * 例えば、退職一時金を15年有期年金とみなして、企業年金と同等の課税をする

「年金制度の体系」及び「給付と負担」の見直しについて

2002年7月19日

社会保障審議会年金部会

上智大学 堀 勝洋

第1 見直しの基本的考え方

- ・ なだらかな制度変更—既に年金を受給している人や年金受給を間近に控えた人の生活を考えると、制度を急激に変更することは基本的に望ましくない
- ・ 社会経済の変化に応じた制度の抜本改革—それにもかかわらず、社会経済の変化に対応するためには、そのような大幅な変更を行わなければならないこともあり得る
- ・ 適切な移行措置—そのような場合でも、年金受給者等の生活を著しく悪化させないよう、経過措置・特例措置を講じて円滑に移行させる必要がある
- ・ 制度見直しの必要性—現行年金制度について、次の視点から見直す必要がある
 - ① 少子高齢化・低成長化に対応できる制度の再構築—我が国の今後の社会経済の変化としては、少子高齢化等の人口構造の変化、低成長、低金利等の経済構造の変化が重要である。このような変化を見据えて、将来も維持可能な年金制度を再構築していかなければならない
 - ② 制度の安定性・給付と負担の公平性の確保—年金制度の目的である国民生活の安定のため、制度そのものの安定を図る必要がある。制度の安定のためには、国民の支持が得られるよう、給付、負担等の仕組みが公平なものでなければならない

第2 年金制度の体系の見直し

1 制度体系

(1) 当面は現行の制度体系を維持

- ・ 現状では、自営業者・被用者の制度一元化は困難←①自営業者の所得把握が不十分。②過少申告した自営業者に基礎年金を通じて所得移転がなされる

(2) 中長期的には自営業者・被用者の制度一元化

- ・ 自営業者の所得の十分な把握ができるようになれば、被用者の制度と一元化（自営業者の保険料は、所得比例かつ労使合計分）

2 給付体系

(1) 当面は現行の給付体系の骨格を維持

- ・ 現状では、2階建ての年金制度は必要←①（特に、男女間の）賃金格差が大きい現状では、低賃金者の老後の基礎的生活をある程度保障する定額の年金は必要。②夫に扶養される妻が依然として多い現状では、その妻の老後の基礎的生活をある程度保障する定額の年金は必要

(2) 中長期的には所得比例の1階建て制度への移行も

- ・ 男女間の就労機会が等しくなって女性の就労率が男性並みになり、男女間の賃金格差が縮小すれば、2階建て制度から所得比例年金だけの1階建て制度に移行←負担(保険料)と給付(年金)との関係が明確になって、国民の支持が得られやすい
- ・ 所得比例年金だけの1階建て制度の下において、低年金受給者のための税財源によるインカムテスト付きの最低保証年金を設けることを検討

第3 給付と負担の見直し

1 給付

(1) 給付水準についての基本的考え方

- ・ 年金による従前生活保障—公的年金の給付水準についての考え方として、①最低生活保障と②従前生活保障があるが、従前の生活がある程度維持できる水準とするのが望ましい→所得比例年金が必要
- ・ 国民の合意による給付水準—公的年金の給付水準の決定に関して、客観的な基準があるわけではなく、結局は国民の負担と給付についての合意による
- ・ 被用者年金中心—今後も被用者化が更に進むと考えられるので、給付水準は被用者年金を中心に考える
- ・ 被用者年金の給付水準は手取り年金月額代替率で判断—被用者年金の給付水準は、モデル世帯を設定して、従前生活保障という観点から代替率で考えるのが妥当。代替率は、①現役就労世代の毎月の生活費は月給で賄われている実態を考慮し、ボーナスを含まない月給で考え、②しかも、税・保険料負担を控除した手取り所得と手取り年金の対比で考える

(2) 給付水準の適正化

- ・ 厚生年金の給付水準はやや過大—モデル年金の給付水準が、①代替率がボーナスを含めた手取り年収対比で6割、②高齢無職世帯の消費支出のほとんどすべてを賄える水準であることを考えると、やや過大
- ・ 給付水準適正化とその案—前回改正後、新人口推計で少子高齢化が更に進むことが明らかとなり、しかも経済成長が余り見込めない状況では、保険料負担を適正なものとするため、給付水準を適正にする必要があるのではないか。適正化のための案としては、次のいずれか又はその組合せが考えられる
 - ① 年金に課税する
 - ② 現在の40年加入の年金額を45年加入の年金額とする
 - ③ 現在のモデル年金の世帯「夫厚生年金40年加入+妻40年専業主婦」の年金額を、「夫厚生年金40年加入+妻厚生年金X年加入」の年金額とする—「X年」は、女性の生涯の厚生年金加入年数の平均

- ④ 代替率（モデル手取り年金月額/平均手取り賃金月額）を例えば6割にするため、給付乗率・定額単価を引き下げる
- ・ 適正化は長期的視点で—①前回改正で給付水準を引き下げたばかりであること、②人口や経済の推移をもう少し見守る必要があることなどから、適正化は時間をかけて行うという選択もある

(3) 給付にかかわるその他の論点

- ・ 物価下落の場合も物価スライドを実施—①就労世代とのバランス。②年金財政計画との整合性
- ・ 物価スライドの発動要件の新設—例えば1%を超えて物価が上昇・下落した場合に、スライドを実施
- ・ 既裁定年金も適正化—給付水準を適正化する場合は、既裁定年金も適正化する。従前額は保証するが、従前額のスライドは本来額が追いつくまで停止する
- ・ 年金ポイント制の導入—①国民の老後生活設計に資する。②年金制度への国民の理解・支持を得る

2 負担

(1) 負担についての基本的考え方

- ・ 国民の合意による負担水準—負担水準についても、給付水準と同様、客観的な基準があるわけではなく、結局は国民の負担と給付についての合意による
- ・ 国民の負担の全体を考慮—年金保険料だけでなく、他の社会保険料及び税負担全体を考慮して、負担を決定していく必要がある
- ・ 年金国庫負担を除いた実質の年金保険料—年金への国庫負担を増やすと、見かけ上年金保険料は減るが、国民の負担の総額は変わらない→国庫負担を除いた実質の年金保険料率（額）を国民に明示する必要がある

(2) 保険料の引上げ

- ・ 保険料引上げの凍結解除—年金制度は長期的・計画的に行うべきもので、例外的に必要な場合を除き、短期的な経済政策によって左右されるべきではない
- ・ 段階的保険料引上げはやむをえない選択—世代間の負担の公平を考えると、平準保険料方式の方が望ましい。しかし、保険料の大幅引上げの経済に及ぼす影響、膨大な額の政府貯蓄、国民の保険料引上げについての理解等を考えると、段階保険料方式はやむを得ない選択
- ・ 将来の保険料負担の軽減のため、積立金保有を前提として保険料引上げ
- ・ 5年ごとの引上げでなく毎年の小幅引上げも選択肢—国民の合意いかんによる

3 確定給付年金と確定拠出年金

(1) 公的年金の基本部分は確定給付年金

- ・ 老後の生活の安定を図る公的年金の基本部分は、確定給付年金であるのが望ましい

(2) 確定拠出年金の導入条件

- ・ 次のような確定拠出年金制度について、国民の合意が得られれば、導入も可能か
 - ① 確定拠出年金といっても、市場利子率によって年金額が左右される制度ではなく、実質賃金の上昇率によって年金額の実質価値が維持される制度
 - ② 年金の基本部分は確定給付年金として維持するとともに、給付水準を引き下げ、その引下げ分を確定拠出年金とする制度—給付水準引下げに相当する保険料引下げ分について、現行の確定拠出の企業（個人）年金の所得控除の額を引き上げる
 - ③ 上記の①②に加えて、寿命延長等の分を自動的に給付水準を引き下げるという形で、保険料をできる限り確定するようにする制度

(3) 確定拠出年金の導入目的

- ・ ①保険料負担の固定化による将来負担の明確化、②負担と給付の関連性の強化による公平性の確保、保険料納付意欲の喚起、③公的年金の給付水準引下げ(=保険料引下げ)の代償措置、④年金積立金による貯蓄=投資の増加

(4) 保険料の率（額）を固定することの可否

- ① 高齢化率が極めて高くなる我が国においては、スウェーデンのように将来にわたって保険料率を18.5%で固定するのは不可能。固定するとしても段階保険料の率で固定せざるを得ない
- ② 段階保険料率を固定し、かつ、段階保険料率設定の際に前提とした人口構成・経済条件が予想を超えて変動した場合は、給付を変える必要があるが、給付が大幅に変わるのは公的年金として基本的に望ましくない
- ③ したがって、(a) 前記(2)の確定拠出年金の形でできる限り保険料率を固定するか、又は(b) 給付が一定の範囲を超えて変わる場合には固定した保険料率を変えるという留保を付けて固定することが考えられる