

平成14年5月17日

公的年金制度のあり方について

年金部会委員
矢野 弘典

1. はじめに

戦後わが国の社会保障制度は、充実、発展を重ねてきた。これは、当時の高度経済成長と人口の増大に支えられたものであった。

しかし、わが国の経済社会は、近年グローバル経済化とIT化が急速に進展し、経済基調が低成長へと変化し、今日においてはマイナス成長に陥っており、また、諸外国に比して少子高齢化が急速に進行している。

このような環境変化が、現行社会保障制度の基盤を大きく揺るがしているにもかかわらず、的確な対応がなされていないため、国民が制度に対して不信と不安を抱くようになり、これが経済不振を招くという悪循環に陥っている。

また、今後の国民負担率の上昇によって経済社会の活力が大きく低下することが危惧されている。

今こそ、わが国経済社会の活力の維持・向上を図るため、経済・財政構造改革と一体となった社会保障制度改革が行われなければならない。重要なことは、経済基調の変化、人口構造の変化を直視して、原点に立ち返り制度の改革を考えることである。その際、「自立・自助・自己責任」の要素を高め、民間でできることは民間に任せるという考え方の下で、自助、共助、公助のバランスのとれた長期にわたる持続可能な制度の構築が図られなければならない。

2. 公的年金制度の信頼回復の好機

公的年金制度は、老後の生活保障を行う主要な柱の一つであり、国民生活の安心と安定を図るセーフティネットとして大変重要である。

しかしながら、わが国の公的年金制度は急速な少子高齢化の進行や経済基調の変化などに対応できず、近年、5年毎に負担の増加と給付の抑制を繰り返すのみで、結果として、現行制度のままでは将来の現役世代の負担は相当なものとなる。このことが国民の年金制度に対する信頼を損なうものとなっている。今後の医療、介護などの負担増も考慮すれば、現役世代の生活を圧迫し、国際競争力を殺ぎ、経済社会の活力を劣化させるような年金保険料の負担の増加は耐えがたい。

本格的な少子高齢社会を目前に控えた今回の財政再計算においては、経済財政諮問会議の「骨太方針」にある「将来にわたって大きく改正する必要のない、持続可能な制度を確立」するまたとない機会であり、負担と給付のあり方を中

心に現行制度を抜本的に見直し、年金制度に対する国民の信頼の回復に資するものとしていく必要がある。

3. 公私年金の役割分担の見直しと適切な組み合わせ

公的年金で老後生活のすべてを賄うことが困難であることは明らかである。公的年金と私的年金との役割分担を見直し、公的年金をベースに、福利厚生としての企業年金、さらには自助努力としての個人年金などとの適切な組み合わせを検討することが必要である。

昨年6月、確定拠出年金法ならびに確定給付企業年金法が成立した。とくに、確定拠出年金は自助努力、自己責任型の年金として時代の要請に沿ったものである。これら私的年金2法により、労使の選択肢の拡大が図られたことは、公私年金の役割分担の見直しの基盤が整備されたものとして評価できる。

しかし、依然として改善すべき問題が残されているので、早急に解決を図るべきである。

4. 公的年金制度改革の方向

今回の公的年金制度改革にあたっては、負担と給付のアンバランスを是正し、とくに、将来の現役世代に過度な負担を求めることのない仕組みをつくり、また、1階・基礎年金制度が抱える様々な問題の解決に資するものでなければならない。

そのため、基礎年金については、すべての高齢者の基礎的な生活費の保障を行なうものとして、賦課方式の財政方式を採り、その財源は当面まず国庫負担2分の1への引上げを実現し、その後全国民が広く薄く負担する間接税による税方式へと転換すべきである。これによって、従前の保険料負担が軽減され、最終的には1号被保険者の保険料がなくなるので、税負担についての国民の理解と納得が得られ易い。基礎年金をこのようなすべての国民に高齢者の基礎的な生活費を保障するものと位置付けることによって、国民の安心感がつくられる。その上で、報酬比例部分については、保険料を財源とした報酬比例の年金として相応しい仕組み（積立方式）に向けた改革に早急に着手すべきである。

これらによって、基礎年金と報酬比例部分との機能、役割が明確に区分された制度の構築が可能となり、また、それぞれの制度に相応しい財源の確保が図られとともに、人口変動の影響を受けない、世代間の負担と給付のアンバランスが是正された制度になるので、制度の長期にわたる持続可能性が高まることになる。

以上

基礎年金の財源論について

上智大学 山崎 泰彦

基礎年金の税方式推進論者によれば、税方式には以下のようなメリットがあるとされている。

- 1) 拠出要件がなく一定期間の居住要件のみで給付を行うので、国民年金の「空洞化」を解消し、国民皆年金を実現できること。
- 2) 税方式に切り替えたとしても、マクロ的には社会保険料から租税への負担の振り替わりにすぎず、増税ではない。また、財源としては消費税が有力視されるが、逆進的とはいえ消費税は国民年金の定額保険料よりはるかに公平な負担であること。
- 3) 国民年金の第3号被保険者問題についても、同時に解決できること。

しかし、基礎年金の税方式化には以下で述べるような大きな問題があり、今後とも社会保険方式を基本に公的年金制度の発展を図るべきだと考える。

- 1) 理念的には、社会保険方式は自己責任を基本においた共助、税方式は公的責任を基本においた公助のシステムである。市場経済社会に適合するのは、共助を基本におき、公助によってこれを補うという関係の社会保障制度ではないだろうか。

なお、わが国の場合、国民年金を含めて社会保険制度には相当な租税負担が投入されているが、これは公的責任論からの補助というよりも、強制された自助努力の共同化（共助）に対する支援措置として理解したほうがよいのではないかと（加入者でない限り、租税負担分の給付の配分も受けられない）。

- 2) 負担と給付が個人別に連動しない税方式よりも、負担と給付が個人別に連動する（拠出が支給要件になり、現金給付においては支給額にも反映する）社会保険方式のほうが負担と給付の関係が明確であり、負担増について国民の合意を得やすいのではないかと。
- 3) 高齢者医療や介護でも税方式の主張がある現状からしても、基礎年金の税方式への切り替えは、必然的に高齢者医療や介護へも波及せざるを得ないのではないかと。

その場合、基礎年金、高齢者医療および介護という社会保障の基本部分において税方式を採用することになり、先進諸国では例を見ない租税依存型・公助中心型の社会保障を構築することになるが、はたして妥当な選択であろうか。

4) 税方式の下では基礎年金では所得制限の導入、医療や介護では利用者負担の応能負担化という選別的社会保障への転換が不可避ではないだろうか。

税方式であっても、普遍的な社会保障を実現することは可能であり、そういう国も存在する。しかし、わが国では、一般国民を対象にした全額租税負担の給付は、現金給付では所得制限、医療・福祉サービスでは所得に応じた費用徴収が行われている。全額租税財源であれば「バラマキ福祉」にならないように、低所得者に重点的に配分すべだ、という国なのである。介護保険を導入した理由の一つも、税方式ではサービスの普遍化が難しいことにあっただけである。

税方式による基礎年金において所得制限の導入が避けがたいとすれば、事実上、生活保護化してしまい、国民の勤労意欲を低下させるほか、結果として基礎年金が目指している普遍主義の理念にも反することになるのではないか。

5) 消費税財源をあてると、年金の自動物価スライド制の下では、消費税率の引き上げ→物価の上昇→年金額の改定となり、年金受給者である高齢者は実質的に消費税負担を免れ、最終的な負担は現役世代に転嫁されるのではないか。

さらに、高齢者医療や介護も税方式になれば、高齢者の社会保険料負担がなくなる。今日の高齢者は、全体として現役世代に比べて遜色のない所得を有し、資産においてはむしろ恵まれている。そういう高齢者にも応分の負担を求めて世代間の負担の公平化を進めるのが少子高齢社会の社会保障政策の方向だと考えるが、その政策から逸脱することにならないか。

このような税方式の問題点を考慮すると、社会保険方式を堅持しつつ、主要財源としての保険料と補足的財源としての租税負担を適切に組み合わせるのが妥当な姿ではないだろうか。ただし、その場合、国民年金をはじめとする社会保険の適用と保険料徴収力の強化が不可欠の条件になるろう。

なお、基礎年金の税方式化の論拠の一つとされている第3号被保険者問題への対応については、所得分割方式による個人単位化が最も合理的だと考えている。

国庫負担および年金税制のあり方について

2002.6.11 社会保障審議会年金部会

上智大学 山崎 泰彦

1. 社会保険における国庫負担の意味

社会保険に対する国庫負担の根拠は必ずしも明確ではない。実際に、国庫負担を行わない国や制度も少なくない。あえて一般的な根拠を求めるとすれば、運営の最終的な責任が政府にあることとか、集団的自助努力(共助)に対する支援措置という理念的なものであろう。そのような政府の責任論や理念論に加えて、わが国の社会保険では、普遍的な保障を実現するための政策的配慮から国庫負担が行われていると考えられる。

個別制度ごとに国庫負担の配分をみると、制度・保険者が分立している医療保険では、財政力格差を調整し給付と負担の公平を図るという観点から、財政力の脆弱な制度・保険者に傾斜して国庫負担が行われている。それに対して、全国単一または全国共通の制度である雇用保険、基礎年金、老人医療、介護保険では、定率で国庫負担が行われ、保険料が一律に軽減されている。

いずれの国庫負担も、本来は一定の保険料負担能力を前提にして成立する保険システムの中に、負担能力の乏しい低所得者をも包括したことにともなう政策コストとして考えられる。

2. 基礎年金における国庫負担のあり方

1) 低所得者に着目した国庫負担

しかしながら、前者の国庫負担については、制度・保険者間の財政力格差という測定可能な尺度があるのに対して、後者の定率国庫負担は、低所得者の負担能力を個別に測定し積み上げたものではないから、具体的な国庫負担の水準については十分な説得力を持たないように思う。したがって、高齢化にともなう租税負担増について幅広い国民的理解を得る上で、少なくとも国庫負担割合の引き上げ分については、低所得者個人に着目した国庫負担の要素を組み込むべきではないかと考える。

ちなみに、介護保険では、生活保護の被保護者の保険料については生活扶助費の加算で対応している。また、今回の健康保険法等の改正法案では、老人医療費に係る国庫負担を3割から5割へ引き上げる一方で、その対象者を一定所得以下の高齢者に限定している。いずれも、基礎年金における国庫負担の配分方法を考える上でヒントになる。

例えば、第1号被保険者のうちの保険料免除対象者や第2号被保険者のうちの低賃金労働者等の低所得者について、保険料拠出段階または年金給付段階において国庫負担を傾斜的に配分してはどうか。このことは、低所得者の自立を支援し、公費を財源とする生活保護や社会福祉制度への依存を軽減するという観点からも注目してよい。

2) 過去期間分の債務の償却に着目した国庫負担

当面の課題である基礎年金の国庫負担割合の引き上げについては、「将来世代の保険料水準の上昇を抑制し、基礎年金制度の将来の安定を確保する」とされているが、将来世代の保険料負担増のかなりの部分は、過去期間分の債務の償却に充てられるものであるから、過去期間分の債務がなければ、保険料負担増は大幅に緩和される。

そのような観点からすれば、国庫負担割合の引き上げにあたっては、過去期間分の債務の償却に重点を置いて配分するという考え方を取り入れてもよいのではないか。

3. 年金税制のあり方

1) 公的年金等控除の見直し

高齢者に係る税制については、現役世代との税負担の均衡を図るという観点から見直しを急ぐべきであり、公的年金等控除については、当面、給与所得控除の水準にまで下げ、将来的には高齢者の生活実態等を踏まえ、老年者控除を含めて独自の水準を設けるべきではないか。

また、現行制度では、給与所得のある年金受給者については給与所得控除と公的年金等控除が合わせて適用されるが、これはあまりにも過剰な優遇措置である。いずれか一つの控除の選択制に改め、かつ給与所得と年金所得を合算して課税すべきではないか。

その場合には、在職老齢年金を廃止し年齢要件のみで支給するとか、支給制限を大幅に緩和することも検討してよい。年金給付の支払い増になるが、税金が増えるとか、高齢者の雇用を促進するという効果がある。

さらに、以上の公的年金等控除の見直しは、国民健康保険や介護保険における高齢者の保険料負担の適正化にも大きく資する。

2) 遺族年金・障害年金の非課税措置について

非課税措置は、有子遺族と障害者に限定してはどうか。高齢者の遺族年金は、その大半が配偶者の老齢年金が転化したものであるから、老齢年金並びで考えるべきである。また、子のない若年者の遺族年金については、年金の支給そのものを制限すべきだという主張もあるほどだから、課税してよいのではないか。

3) 年金課税を強化した場合の増収分の扱い

年金課税の見直しは世代間の公平という観点から進められるものであるから、見直しによる増収分については、将来世代の保険料負担増を緩和するための基礎年金の国庫負担割合の引き上げや、育児等の次世代育成支援に充てるべきである。

年金制度の体系、給付と負担、関連分野との関連について

2002. 7. 19 社会保障審議会年金部会

上智大学 山崎 泰彦

1. 年金制度の体系

○被用者と自営業者等の取扱い

被用者と自営業者等の間での異なる取扱いを認めるにしても、本来は厚生年金に適用されるべき被用者のなかで適用漏れが少なくないことが大きな問題。短時間労働者を含めて厚生年金の適用を進め、第1号被保険者の適用を本来の自営業者等に純化すべき。

被用者年金制度間の負担の公平化を進める上で、基礎年金の拠出金負担を現行の被保険者数に応じた頭割りから応能負担制（報酬総額比例制）に切り替えるべき。総報酬制への移行や短時間労働者等への適用拡大に伴って、保険料負担の対象になる報酬水準の格差がさらに拡大することからしても放置できない問題である。

○給付の構造

自営業者等についても、所得捕捉につとめ、将来的には少なくとも負担面については被用者と同様に応能負担制に改めるべきだと考えるが、その場合に給付面にどのように反映させるか（保険料による所得再分配的要素を加味するかどうか）は、国庫負担の配分方法との関連も含めて今後の検討課題。

○無・低所得者の年金保障

現行の生活保護制度を前提にすると、年金制度の枠内での無・低所得者への一定の対応が不可避ではないか。その場合、無・低所得者については国庫負担を傾斜的に配分することも検討課題の一つ。

○積立型の要素の導入

賦課方式に偏った財政方式のリスクを分散する上でも、確定給付型も含めて一定の積立的要素を明示的に組み込むべきではないか。

2. 給付と負担

○保険料水準

保険料の凍結は早急に解除すべき。

将来の保険料水準については、前回改正で設定された20%（総報酬ベース）程度の水準は、諸外国との関連でみても許容されるべきではないか。

厚生年金の保険料は、国民年金と同様に毎年小刻みに引き上げるべき。

国民年金の保険料免除は、多段階にすべき。

○給付水準

給付水準の設定にあたっては、医療・福祉・税制等との関連を含めた総合的な検討が必要。社会保障としては「年金優先型」と「医療・福祉優先型」の二つの考え方があるが、その選択が先決。

「年金優先型」であれば、高齢世代にも公的年金を基盤にした一定の安定した収入があることを前提にして、医療・福祉でもその収入に見合う保険料負担や利用者負担を求めてよい。一方、「医療・福祉優先型」の場合、基礎年金のみになるなどにより公的年金はスリムになるが、医療・福祉では高齢世代の負担を軽減せざるを得なくなる。

○給付と負担の関係

現役世代と高齢世代の生活水準について、公的年金以外の収入等を含めて実質的な均衡が図られるよう、公的年金制度の給付と負担の水準を設定すべき。

その上で、保険料を一定水準にまで引き上げた後の外生的な社会経済変動に対しては、積立金の取り崩しやスウェーデン方式の自動調整装置等による対応も考えられる。

○加入者サービス

若い世代を含む加入者に対するサービスとして、定期的に加算記録を知らせ、必要なアドバイスを提供すべき。その一環として、年金額算定式におけるポイント制の導入も検討すべき。

3. 関連分野との関係

○育児保険制度の検討

現行の社会保障制度による育児支援には、社会福祉制度による低所得者に重点をおいた選別的支援と、社会保険制度による所得を要件にしない普遍的支援がある。前者は保育サービスや児童手当等であり、後者は医療保険の出産育児一時金・出産手当金、雇用保険の育児休業給付、育児休業期間中の社会保険料免除等である。このような社会福祉制度と社会保険制度による対応は、介護保険導入前の介護に係わる施策に類似している。

育児の社会化という観点からすれば、親の所得や職業等に係わりなく、全ての子どもに対して普遍的な支援を行うことを基本にすべきであり、それには介護に対する対応と同様に、社会保険システムの活用が最も有効。

社会保険による育児支援としての育児保険制度のイメージとしては、地域特性に配慮しつつ保育等のサービスを中心にした支援を進める観点からすると、介護保険のような市町村を保険者とする地域保険型の育児保険制度の創設が考えられる。一方、出産費や育児費用の軽減等の現金給付を中心にした支援を進める観点からすると、年金保険のような国を保険者とする国民保険型の育児保険制度の創設が考えられる。さらに、両者の要素を一体化した一元的制度により、多様なサービスや現金給付を総合的に提供する育児保険制度も考えられよう。

○短時間労働者の適用

短時間労働者を含む社会保険の適用を進める上では、雇用に対する事業主負担の中立性を確保することが必要。そのためには、被保険者の保険料負担を分担するという形をとっている現行の事業主負担に代えて、被保険者であると否とを問わず被用者に対して支払った賃金総額を標準（外形標準）として事業主負担を求めるべきではないか。

短時間労働者についても、年金・健保一体の原則で適用を進めるべき。

年金制度の基盤強化：適用を促進し、支え手を増やす

2002・9・26 社会保障審議会年金部会

上智大学 山崎 泰彦

1 年金制度の適用促進

- 1) 厚生年金の適用漏れについては、雇用保険との比較では、適用対象者が若干異なるので確認できない。しかし、「平成 10 年公的年金加入状況等調査」によれば、第 1 号被保険者のうち雇用者（パートを除く）者が 369 万人存在する。その一部は 5 人未満の個人事業所（任意適用）の雇用者だとしても、多くは厚生年金の適用漏れとみるべきではないか。また、国民健康保険の被保険者のうちにも、雇用者であって健康保険の適用を受けるべき者が相当に存在する。
- 2) 雇用者（給与所得者）については住民税が特別徴収されるので、市町村は勤務先と収入を把握し得る。市町村では、厚生年金・健康保険の適用対象者である可能性がある場合でも、国民年金（第 1 号被保険者）・国民健康保険として適用しているのではないか。ただし、市町村が住民税の関係で雇用状況を確認できるのは翌年になる。一方、所得税は毎月源泉徴収されるので、国税庁はその都度確認できる。問題は相互の連携がとれるシステムになっていないことである。
- 3) 厚生年金の適用を進めるには、労働保険との適用・保険料徴収の一元化を進める必要がある。

さらに将来的には、社会保障を受ける権利保障のための情報提供や社会保険の適用・保険料徴収等の行政効率の観点から、医療・年金・福祉・税など制度横断的に利用できる社会保障番号制度を導入すべきではないか。

- 4) 国民年金の未納者のうち悪質滞納者については、少なくとも国民健康保険なみの滞納処分を行うべき。また、未納者については、個人年金・生命保険の保険料控除の適用を除外すべきである。現状では、社会連帯に背を向けた自助努力を奨励していることとなる。

2 短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大

- 1) 短時間労働者に対する適用拡大による厚生年金の財政効果については、プラスの要素とマイナスの要素があり、長期的には「概ねバランスがとれる」（「女性と年金検討会報告書」平成 13 年 12 月）とされているが、財政効果については医療保険や税も含めて考えるべきである。
- 2) 適用拡大の根拠の 1 つとして、「産業間・企業間の公平な競争の確保」（「女性と年金検討会報告書」）が上げられているが、現状でも適用漏れが相当にあるほか、新たな基準

を下回る雇用を誘発する可能性も残されることからすると、事業主負担については、賃金の支払い総額を課税標準（外形標準）とする賃金支払い税方式を採用し、雇用形態、労働時間、賃金等に対して中立的な負担方式にすべきではないか。

3 高齢者雇用の促進

- 1) 平成6年改正による在職老齢年金制度には雇用促進効果が期待されていたが、雇用及び賃金（標準報酬）のいずれにおいても期待された効果が見られないようである（「第2回雇用と年金研究会資料」）。

ただし、平成6年改正から今日に至るまで、雇用情勢が悪化しており（失業率は平成6年の2.8%から平成13年には5.2%に上昇）、その中において高齢者の雇用を維持する一定の効果があつたとも考えられるのではないか。

- 2) 現行の標準報酬制の下では、一般の従業員に比べて月収を抑制し賞与の支給率を高めることにより、在職老齢年金を活用しつつ保険料負担を逃れるという企業が少なくないが、平成15年度からの総報酬制への切り替えに伴って、保険料負担面での財政効果が期待される。
- 3) また、60歳台前半では被用者年金適用外の雇用者が非常に多い（雇用者のうち被用者年金が適用されていない者が38.4%）が、短時間労働者に対する適用拡大や事業主負担の賃金支払い税方式への切り替えを行えば、被用者年金適用者を増やし負担のすそ野を広げる効果を期待できるのではないか。
- 4) 本格的な高齢者雇用促進のためには、年金制度のなかに、労働者に対する就労インセンティブとともに、企業に対する雇用インセンティブを組みこむべきではないか。高齢者を雇用することの年金財政上の貢献に応じた事業主負担制（メリット制）の導入を提案したい。
- 5) 一方、在職老齢年金制度を廃止し、在職者にも年金を全額支給した上で、年金と給与を合算して思い切った課税強化を図ることも考えられる。
- 6) そのほか、雇用保険（雇用三事業）による助成や高年齢者雇用継続給付との関連も含めた総合的な検討が必要ではないか。

4 次世代育成支援

育児の社会化という観点から、育児保険制度の導入を含む本格的・総合的な育児支援策を検討し、その上で年金制度としての支援策のあり方を考えるべき（育児保険構想については第7回年金部会資料参照）。

政策の視点として、親の所得、職業、就業形態等にかかわらず、子どもに着目した普遍的な支援を基本に置くべき。